

# 건설동향브리핑

**CERIK**

제699호  
2019. 3. 11

## 정책동향

- 종합심사낙찰제 확대... 중소 업체 현실 고려해야
- 건설기술용역 종심제 도입, 어떤 효과 가져오나
- 건설업 안전관리자 선임 대상 확대, 점진적 보완을

## 시장동향

- 2018년 지역별 건설 수주 분석

## 산업정보

- 건설 기능인력 육성을 위한 로드맵 방향

## 건설논단

- 국가 인프라 전략은 있나

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

## 종합심사낙찰제 확대… 중소 업체 현실 고려해야

- 배치 예정 기술자 요건 완화 및 입찰비용 증가에 따른 대책 필요 -

### ■ 정부, 종합심사낙찰제 적용 대상을 100억원 이상으로 확대 적용키로

- 정부는 2019년 1월 기획재정부 등 관계부처 합동으로 “산업 경쟁력 강화를 위한 국가계약제도 개선 방안”을 발표한 바 있음.
  - 공사 분야 낙찰제도의 기술 변별력이 낮아 업계의 기술능력 향상 유도에 제약이 있다는 점을 지적하고, 산업 경쟁력 제고를 위해 낙찰제도를 능력·기술 평가 중심으로 개편하는 방침을 천명함.
  - 현재 국내에서는 공사 규모와 난이도에 따라 입찰제도를 구분하여 적용하고 있으나, 기술 변별력이 낮은 적격심사제의 비중이 전체 발주의 50%를 상회하고 있다는 점을 지적함.
- 정부 대책안에 따르면 중소 규모 공사에 대해서도 가격과 기술력을 균형 있게 평가할 수 있도록 종합심사낙찰제 적용 대상을 현행 300억원 이상에서 100억원 이상으로 조정할 예정임.
  - 입찰제도별 발주 비중은 금액 기준 2016년 현재 적격심사제 52.6%, 종합심사낙찰제 33.9%, 턴키 등 11.1%, 기타 2.4% 수준임.
  - 만약 정부안대로 종합심사낙찰제가 확대·적용되면, 전체 공사 내 비중은 적격심사제 35%(-18%p), 종합심사낙찰제 52%(+18%p)로 변화될 전망이다.
  - 종합심사낙찰제의 운용에 있어 공사 특성이나 난이도를 충분히 반영하여 낙찰자를 선정할 수 있도록 공사 유형별 평가 항목을 보완하고 개발
  - 정부는 공공기관 시범사업을 거쳐 제도 보완 후, 2019년 중에 전면 도입을 추진할 예정임.
- 정부는 100억~300억원 공사는 상대적으로 소규모 업체의 수주 영역인 점을 감안하여 수행능력 평가 기준을 간소화하고 가격심사 기준을 강화할 예정임.
  - 수행능력 평가의 경우, 중소 업체에 불리한 실적 평가 등을 완화하고, 해당 공사 투입 자원(배치 기술자, 공동수급체 등)을 중심으로 평가
  - 사회적 책임 평가는 300억원 이상 공사와 동일하게 적용
  - 투찰가격 평가는 세부공종 단가심사의 감점 범위 확대 등으로 덤핑 투찰을 방지할 계획임. 예를 들어 감점 기준을 세부공종 기준 단가의  $\pm 18\%$ 에서  $\pm 15\%$  초과로 변경하고, 직접노무비의 감점 기준도 발주기관 내역서상 80% 미만에서 90% 미만으로 조정할 계획임.

&lt;표 1&gt; 종합심사낙찰제의 공사 규모별 수행능력 평가 기준 변경(안)

	300억원 이상(현행)	100억 ~ 300억원(신설안)
배점	40~50점	30점
평가 항목	① 시공 실적	완화(동일 공사 실적 불요구)
	② 배치기술자	완화(6개월 보유 요건 비적용)
	③ 규모별 시공 역량, ④ 공동수급체 구성	O
	⑤ 매출액 비중, ⑥ 시공 평가 점수	X

## 일본 국토교통성의 종합평가낙찰제, 예정가격의 90% 이하시 저가심사 실시

- 종합심사낙찰제는 적격심사제와 비교할 때 시공 실적이나 기술자 평가, 투찰가격 평가 등의 측면에서 전혀 다른 구조를 갖고 있기 때문에 100억~300억원 구간으로 적용 대상을 확대할 경우 중소 건설사의 현실을 고려하여 제도적 보완 대책을 강구해야 함.
  - 예를 들어 배치예정 기술자나 입찰가격 평가 부분 등은 현실적으로 보완하는 것이 필요함.
  - 다만, 100억~300억원 구간에 대하여 종합심사낙찰제의 입찰자 평가 방식을 큰 폭으로 변경하거나, 전혀 다른 입찰자 평가 방식을 도입하는 것은 제도의 안정성 측면에서 바람직하지 않음.
  - 100억~300억원 구간에서 중소 업체의 공사수행능력 점수를 보완하려면 사회적 책임 가점을 확대하는 방안을 검토해야 함.
- 100억~300억원 구간은 배치예정 기술자 평가시 6개월 이상 재직 규정을 예외로 하고, 공사 낙찰 후 일정 요건에 해당되면 동일 이상의 경력 기술자로 교체하는 것을 허용해야 함.
  - 100억~300억원 구간은 현장대리인만 평가하고 시공이나 품질, 안전 분야 배치 기술자는 공사 낙찰 후 관련 법령에 의거해 현장 배치가 의무화되어 있으므로 입찰 단계에서 심사는 제외해야 함.
- 낙찰률 측면에서는 100억~300억원 구간에서 주로 중소 건설업체가 입찰에 참여한다는 점을 고려할 때, 300억원 이상 공사에 비하여 단가심사 기준을 강화할 필요가 있음.
  - 일본의 경우, 공공공사 낙찰률은 발주 주체별로 90~93% 내외이며, 국토교통성에서는 예정가격의 90% 이하일 경우 저가심사 대상으로 분류함. 이러한 점을 고려할 때, 100억~300억원 구간의 세 부공종별 단가심사 하한선을 기준 단가의  $\pm 18\%$ 에서  $\pm 10\%$  수준으로 조정하는 것이 요구됨.
  - 균형가격 산정시 입찰자 투찰가격 가운데 하위 40%, 상위 20%를 배제하고 있으나, 담합이나 덤핑 방지를 위해서는 상위 30%, 하위 30%로 폭넓게 배제하는 것이 더욱 효과적임.
  - 동점자가 다수일 경우, 100억~300억원 구간은 그동안 분배 중심의 입찰제도가 운용되어 온 점을 고려할 때, 최근 1년간 종합심사낙찰제 계약금액이 적은 자를 낙찰자로 우선하는 것이 합리적임.

최민수(선임연구위원 · mschoi@cerik.re.kr)

## 건설기술용역 중심제 도입, 어떤 효과 가져오나

- ‘가격보다 기술 중심’ 평가, 건설산업의 기술력 향상 기대 -

### ■ 국내 건설 엔지니어링 분야의 기술력 현황

- 건설 엔지니어링 분야는 금액 규모로 볼 때 전체 건설시장에서 차지하는 비중이 크지 않지만, 고부가가치에 고용 창출 효과도 크게 나타나는 영역임.
  - 무엇보다 기술력이 중시되는 분야로 세계 건설 엔지니어링시장은 5개 주요 선진국이 시장의 70% 내외를 점유하며 주도하고 있음.
- 반면, 우리나라 건설 엔지니어링 분야의 세계 경쟁력은 점진적으로 하락하고 있으며, 인력의 고령화와 고용 불안정 등 국내 사업 환경도 열악해지고 있음.
  - 우리나라 건설기업의 설계 경쟁력 순위는 2016년 8위에서 2017년 13위로 떨어졌음.<sup>1)</sup>
  - 엔지니어링업체를 대상으로 한 실태조사 결과에 따르면, 2014년의 보유 인력 수는 2009년에 비해 평균 5.86% 감소했으며 경력직 직원의 채용은 11.47%, 신입직 직원 채용은 13.51% 감소한 것으로 조사됨.<sup>2)</sup>
- 이러한 배경에서 최근 정부는 건설산업의 기술력 향상을 위한 다양한 정책들을 준비하고 있으며, 그 일환으로 건설기술용역 종합심사낙찰제(이하 용역중심제)를 도입함.

### ■ 기술 경쟁을 위한 ‘용역중심제’

- 용역중심제는 건설 엔지니어링(설계, 건설사업관리) 분야에서 기술 경쟁을 유도하기 위한 목적으로 도입됨.
  - 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령(2018. 12. 4일 개정) 및 「건설기술진흥법」 시행령(2018. 12. 11일 개정)이 개정되었으며, 3월 5일부터 시행됨.<sup>3)</sup>
  - 또한 국토교통부는 용역중심제의 원활한 활용을 위해 ‘건설기술용역 종합심사낙찰제 심사기준’을 제정(국토부 예규, 2019. 1. 9일 고시)하고, ‘건설기술용역 종합심사낙찰제 발주자 운영지침’을 보급함.

1) 한국건설기술연구원 보도자료(2018. 1. 18.), ‘2017년 대한민국 건설산업 경쟁력은 세계 9위’.

2) 엔지니어링협회(2014), ‘엔지니어링산업 경쟁력 강화 방안’.

3) 추정가격 25억원 이상 실시설계 용역, 20억원 이상 감독 권한 대행 건설사업관리 용역, 15억원 이상 건설공사기본계획 용역 또는 기본설계 용역 등이 해당함. 다만, 「국가계약법」 적용을 받는 국가기관 발주 건설기술용역에만 해당하고, 지방자치단체 또는 민간에는 적용되지 않음.

- 용역중심제는 기술점수와 가격점수를 합하여 가장 높은 점수를 받은 업체를 낙찰자로 선정하도록 함. 이에 따라 기술력이 높은 업체가 낙찰자로 선정되어 보유 기술에 따른 적절한 가격을 보상받을 수 있을 것으로 기대됨.
  - 종합점수 산정시 기술평가 비중을 80% 이상(80~95%)으로 하고, 상징성, 기념성, 예술성, 기술력 향상 등을 위해 필요한 경우 기술평가만으로 업체를 선정할 수 있음.
  - 또한, 예정가격 대비 80% 미만으로 입찰한 경우에는 가격점수가 조금만 오르도록 하는 등 가격점수의 반영 정도를 낮춰 과도한 저가 입찰을 예방할 수 있도록 함.
- 용역중심제에서는 과도한 저가 입찰에 의한 가격 경쟁을 막기 위해 기술 변별력을 높일 수 있는 방안들도 마련되었음.
  - 평가 항목별로 정해진 순위에 따라 점수 차이를 강제로 두어 변별력을 확보하는 ‘평가 항목별 차등제’ 및 해당 위원이 평가한 합산 점수로 업체의 순위를 먼저 결정하고 순위에 따라 점수 차이를 강제로 두어 변별력을 확보하는 ‘위원별 차등제’가 의무화됨.

## ■ 건설 엔지니어링 분야의 기술력 향상과 고부가가치화 유인 기대

- 그동안 건설기술용역업은 기술력이 중요한 분야임에도 적격심사로 운영되었고, 운찰제적 요소가 존재했음.
  - 건설기술용역업체의 선정은 기술평가 점수의 변별력이 부족하여 가격에 의해 낙찰 여부가 결정되는 구조로 고착되었음.
- ‘용역’으로 명칭된 국내의 건설 엔지니어링 업무는 그동안 가격 위주로 평가되어 왔음. 하지만 해외 주요 국가들은 공통적으로 건설 컨설턴트(construction consultant)로 부르고 있으며, 가격이 아닌 기술을 주요 평가 요소로 삼아 왔음.
  - 미국 등 선진국이나 국제기구의 건설 컨설턴트 선정은 1990년대부터 가격보다는 ‘가치, 품질’을 중심으로 다양한 방식을 적용하고 있음.<sup>4)</sup>
- 용역중심제의 시행은 국내 건설 엔지니어링 분야의 기술력 향상과 고부가가치화를 가져오는 계기가 될 것으로 판단됨.

성유경(부연구위원 · sungyk@cerik.re.kr)

4) 김성일 외(2014. 9), ‘건설기술용역 발주 및 입·낙찰 방식의 문제점 및 개선 방안’, 한국건설관리학회 논문집.

## 건설업 안전관리자 선임 대상 확대, 점진적 보완을

- 안전관리자 수급 문제를 고려하여 80억원 이상 사업으로 확대해야 -

### ■ 「산업안전보건법」상의 건설 사업장 구분<sup>5)</sup>

- 국내 건설 사업장은 크게 안전관리자 선임 대상 사업장과 재해예방 기술지도 대상 사업장 (이하 기술지도 대상 사업장)으로 구분할 수 있음.
  - ① 안전관리자 선임 대상 사업장 : 사업 규모 120억원(토목공사 150억원) 이상 및 50억원 이상 120억원(토목공사 150억원) 미만 사업 중 유해·위험방지계획서 제출 대상 사업장
  - ② 기술지도 대상 사업장 : 사업 규모 3억원 이상 120억원(토목공사 150억원) 미만 사업장<sup>6)</sup>
- 고용노동부는 120억원 미만 중·소 규모 건설 사업장 재해 저감 방안의 일부로 안전관리자 선임 대상 사업 확대를 검토 중에 있으며 관련 보고서<sup>7)</sup>의 주요 내용은 다음과 같음.
  - 건설업 안전관리자 선임 대상 사업장을 기존 120억원 이상에서 50억원 이상으로 확대하고자 함.
  - 50억원 이상으로 확대시 약 6,735개소 현장에 6,600명의 안전관리자가 추가로 필요할 것으로 보이며, 1,447명의 재해 감소 효과와 이로 인한 편익비용 효과가 3,808억원에 이를 것으로 분석됨.

### ■ 건설기업 안전관리자 공급 및 수요 현황

- 2017년 기준 한국건설기술인협회에 등록된 건설기업에 종사하는 안전관리자는 1만 2,757명이며, 2010~2017년 기간 동안 건설기업 안전관리자는 평균 4.02% 증가하였음.
  - 한국건설기술인협회에 등록된 건설기술자 총계는 73만 5,551명이며, 그중 안전관리기술자는 2만 4,196명으로 약 3.3%를 차지함.
  - 안전관리기술자 업태별 분포를 살펴보면, 총 12개 업태<sup>8)</sup> 중 건설기업에서 현장 및 본사에 근무하는 안전관리자는 일반건설업 9,165명, 전문건설업 3,592명으로 판단됨.
  - 연도별 건설기업 안전관리자의 평균 증가율은 4.02%로, 2011년 9.18%로 가장 높았고, 2015년에 1.43%로 가장 낮은 증가율을 보임.

5) 본고는 한국건설산업연구원 '건설업 안전관리자 선임 대상 사업 확대에 따른 수급 문제점 및 정책 제언'의 주요 내용을 정리한 것임.

6) 「산업안전보건법」 시행규칙 제32조 변경에 따라 2017년 7월 1일부터 2억~3억원 사업과 2020년 1월 1일부터 1억~2억원 사업도 기술지도 대상 사업으로 포함됨.

7) 김대영 외(2017), '중소 규모 건설현장 상시 안전관리 체제 구축을 위한 안전관리자 선임 대상 조정에 관한 연구', 안전보건공단.

8) 12개 업태 : 일반건설업, 전문건설업, 주택건설업, 건축사사무소, 감리 전문회사, 측량업, 엔지니어링 활동 주체, 기술사사무소, 안전진단 전문기관, 품질검사 전문기관, 건설 관련 생산 및 제조업, 기타.



- 종합 및 전문 건설업 실적 신고 건수에 근거한 2017년 기준 건설업 안전관리자 선임 대상 사업장은 총 1만 702개소로 분석됨.
  - 「산안법」 시행령 제12조(안전관리자의 선임 등)에 의거하여 공사금액 120억원(토목공사 150억원) 이상 사업과 50억원 이상 120억원(토목공사 150억원) 미만 사업 중 「산안법」 제48조 제3항에 따른 유해·위험방지계획서 제출 대상인 사업이 안전관리자 선임 대상 사업임.
  - 공사금액 120억원(토목공사 150억원) 이상 사업은 9,159개소, 유해·위험방지계획서 제출 대상인 50억원 이상 120억원(토목공사 150억원) 미만 사업은 1,543개소<sup>9)</sup>로 분석됨.

### ■ 안전관리자 공급 가능 시점

- 안전관리자 선임 대상 사업 확대에 따른 구간별 추가 대상 사업의 수는 50억원으로 확대시 1만 326개소, 80억원으로 확대시 4,088개소, 100억원으로 확대시 1,863개소로 분석됨.
  - 구간별 ‘추가 필요 안전관리자’ 수<sup>10)</sup>는 50억원으로 확대시 1만 1,252~1만 1,869명, 80억원으로 확대시 4,455~4,699명, 100억원으로 확대시 2,030~2,141명으로 나타남.
- 평균 안전관리자 증가율 4.02%를 적용할 경우, 구간별 ‘추가 필요 안전관리자’ 공급 가능 시점은 50억원 이상으로 확대시 2034년, 80억원 이상으로 확대시 2025년, 100억원 이상으로 확대시 2021년으로 분석됨.

### ■ 안전관리자 선임 대상 사업 확대에 대한 정책적 제언

- 건설업 안전관리자 선임 대상 사업 확대는 안전관리자 수급 문제를 고려하여 80억원 이상으로 검토할 필요가 있음.
  - 50억원에서 80억원 구간 사업장 수(7,170개소)가 80억원에서 120억원(토목 150억원) 구간 사업장 수(4,699개소)보다 약 1.5배 많음. 이로 인해 안전관리자 선임 대상 사업을 50억원 이상으로 확대시(2034년) 안전관리자 수급에 애로 사항이 많을 것으로 나타남.
- 관련 제도는 공공사업에서 시범적으로 선 적용하고 민간사업으로 확대하는 등 단계별 적용을 통해 문제점들을 점진적으로 보완해 나가는 전략적인 접근이 필요함.

최수영(부연구위원 · sooyoung.choe@cerik.re.kr)

9) 2013년 관련 제도의 규제 영향 분석서에서 조사한 50억원 이상 120억원 미만 유해·위험방지계획서 제출 대상 현장 비율인 약 13%(6,020개 사업 중 772개 사업)을 2017년 동 구간 사업 수에 적용하여 추정한 수치임.

10) 추가 필요 안전관리자 수는 겹집 및 공동 선임 비율과 120억원(토목 150억원) 이상의 현장 원·하도급 안전관리자 중복 비율을 시나리오별로 분석하고 겹집 및 공동 선임이 없다는 가정 하에 분석한 수치임.

## 2018년 지역별 건설 수주 분석

- 수도권과 경남에서 침체 두드러져, 강원과 울산 등 일부 지역은 양호 -

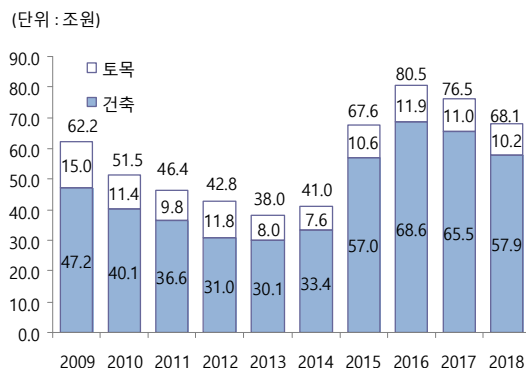
### 2018년 건설 수주 지역별 분석<sup>11)</sup>

- 통계청의 건설경기 동향조사에 의하면 2018년 건설 수주는 전년 대비 3.0% 감소하였음. 지역별로 지방이 증가한 반면, 수도권은 감소한 것으로 나타남(<그림 1>, <그림 2> 참조).

### 수도권 건설 수주 전년 대비 10.9% 감소, 지방은 전년 대비 6.2% 증가

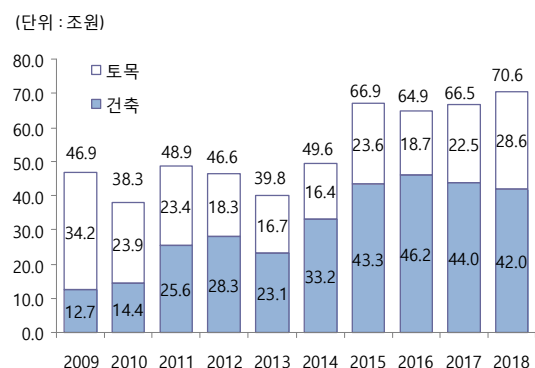
- 수도권의 경우 토목과 건축 수주 모두 부진한 모습을 보여 전년 대비 10.9% 감소, 2년 연속 하락세를 지속하였으며 3년래 최저치인 68조 1,000억원을 기록함(<그림 1> 참조).
  - 토목 수주는 서울(+74.4%)과 인천(+74.7%)에서는 양호한 모습을 보였으나, 경기도(-23.2%)에서 실적이 부진해 전년 대비 7.5% 감소한 10조 2,000억원으로 4년래 최저치를 기록함.
  - 건축 수주는 서울(-23.9%), 인천(-2.5%), 경기(-5.9%)에서 모두 부진해 전년 대비 11.5% 감소함.
- 지방의 경우, 건축 수주는 감소했지만 토목 수주가 양호한 모습을 보여 전년 대비 6.2% 증가한 70조 6,000억원을 기록함으로써 역대 최대치를 경신함(<그림 2> 참조).
  - 토목 수주의 경우 전년 대비 26.9% 증가한 28조 6,000억으로 9년래 최대치를 기록함.
  - 반면, 건축 수주의 경우 전년 대비 4.4% 감소한 42조원으로 4년래 최저치를 기록함.

<그림 1> 수도권 건설 수주 추이



자료 : 통계청, 건설경기 동향조사.

<그림 2> 지방 건설 수주 추이



11) 통계청의 '건설경기 동향조사' 자료를 사용함. 잠정치로 향후 수치가 일부 변경될 수 있음.



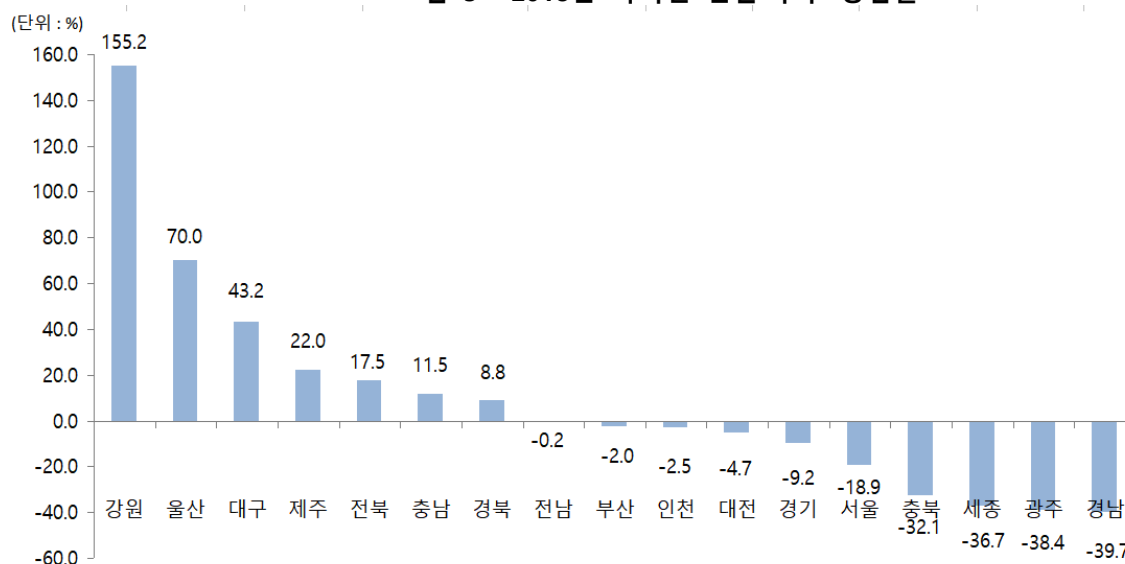
## 강원, 울산, 대구 지역은 건설 수주가 큰 폭으로 증가

- 2018년 지역별 건설 수주의 전년 대비 증감률을 분석한 결과, 강원이 전년 대비 155.2%로 지역 중 가장 크게 수주가 증가함(<그림 3> 참조).
- 강원도의 경우 4조원 규모의 강릉 안인 화력발전소 및 3조 5,000억원 규모의 삼척 포스파워 화력발전소 등 민자 발전소 수주의 영향으로 매우 양호한 실적을 기록함.
- 울산과 대구, 그리고 제주가 각각 전년 대비 70.0%, 43.2%, 22.0% 증가해 양호한 모습을 보였으며, 전북(+17.5%)과 충남(+11.5%), 경북(+8.8%) 지역도 전년 대비 수주가 증가함.

## 경남, 광주, 세종 지역의 수주 감소 두드러져, 경남은 2년 연속 부진해 침체 심각

- 2018년 지역별 수주 중 수도권 외에서는 경남, 광주, 세종 등의 지역에서 감소 규모가 컸던 것으로 나타남(<그림 6> 참조).
- 특히, 경남은 2017년에 수주 규모가 19.5% 감소했는데 2018년에도 39.7% 감소해 2년 연속 부진하였으며, 2018년에는 전국에서 가장 큰 폭으로 수주가 감소함. 지역 내 주력 사업인 조선업의 장기 불황 영향으로 건설 수주가 크게 위축된 것으로 판단됨.
- 광주와 세종시가 각각 38.4%, 36.7% 감소하였으며, 충북도 32.1% 감소해 침체가 심각했음.
- 한편, 대전, 부산, 전남 등은 각각 전년 대비 4.7%, 2.0%, 0.2% 소폭 감소함.

<그림 3> 2018년 지역별 건설 수주 증감률



자료 : 통계청, 건설경기 동향조사.

박철한(부연구위원 · igata99@cerik.re.kr)

## 건설 기능인력 육성을 위한 로드맵 방향

- 청년층 진입 촉진 및 산업 이미지 개선 위해 범부처 정책 역량 집중해야 -

### ■ 청년층 기능인력의 건설현장 진입을 위해 건설업에 특화된 사회안전망 확충 필요

- 건설업은 3D 산업이라는 인식과 건설 기능인력의 대다수 고용 형태인 일용직을 위한 사회안전망의 부재 등으로 청년 구직자가 건설업 진입을 기피하고 있음.
  - 뿐만 아니라 인프라(SOC) 투자의 축소 기조, 건설투자의 마이너스 성장 등 건설업이 향후 위축될 것으로 전망되면서 청년층의 진입 기피 리스크가 더 가중되고 있음.
  - 사회안전망 차원에서도 제조업, 상용직 위주의 지원 제도 설계로 인해 일용직 위주의 건설 기능인력은 사실상 제도 적용에서 배제되고 있음. 일례로 고용보험 및 국민연금을 지원하는 ‘두루누리 사회보험 지원사업’<sup>12)</sup>은 10인 미만 사업장에서 월평균 수입이 210만원 미만인 근로자를 대상으로 지원함.
  - 건설업의 경우, 현장 요구 인원 요건에 해당되기 어려울 뿐만 아니라 저소득 청년층 건설 기능인력에게도 적용되기 어려운 구조를 띠고 있음.
- 수주 산업의 특성상 일용직이 대다수인 청년층/저소득층 건설 기능인력에 대해 사회안전망 확충을 위한 보증 체계 마련, 건설업 맞춤형 지원 제도의 설계가 요구됨.
  - 즉, 일용직이라는 이유로 인해 오히려 사회안전망 밖으로 내몰리는 제도적 부분에 대해 적극적인 보완이 요구됨.
  - 최근 논의되고 있는 실업부조<sup>13)</sup>의 경우에도 건설업 특성을 고려한 대책 마련이 필요함.

### ■ 청년층 기능인력의 미래 예측 가능성을 높이는 정책 로드맵 마련 필요

- 건설 기능인력의 육성 로드맵(이하 로드맵)은 two-track으로 접근이 필요함. 첫째, 노동 수요를 반영한 직종별/공종별 건설 기능인력 육성 우선순위를 설정해야 함.
  - 산업의 수요를 반영해 직종별/공종별 부족 인원을 조사하고, 부족 인원의 비율에 비례하도록 건설 기능인력 교육훈련 과정에 직종별/공종별 쿼터를 할당할 필요가 있음.

12) 소규모 사업을 운영하는 사업주와 소속 근로자의 사회보험료(고용보험·국민연금)의 일부를 국가에서 지원함으로써 사회보험 가입에 따른 부담을 덜어주고, 사회보험 사각지대를 해소하기 위한 사업임.

13) 고용보험 미가입자 중 저소득층 구직자의 생계 보장과 취업 지원을 돕는 정부 지원금을 의미함.

- 건설 기능인력 관련 제반 교육 이수 후 산업에서 이탈하는 규모를 포함한 내국인 수급 실태 및 합법 외국인의 적정 도입 규모를 반영한 '중기 건설 기능인력 수급 계획'을 정부 주도로 수립할 필요가 있음.
- 영국, 캐나다, 호주, 일본 등에서는 매년 단위 또는 주기적으로 건설 인력의 수급 격차를 전망하고, 이를 토대로 '재원 지원 대책'을 포함하여 교육훈련 과정의 확대·조정 및 수급 격차를 해소하는 대책 마련을 병행하고 있음.

<그림 1> 건설 기능인력 육성 로드맵 방향

### Track 1

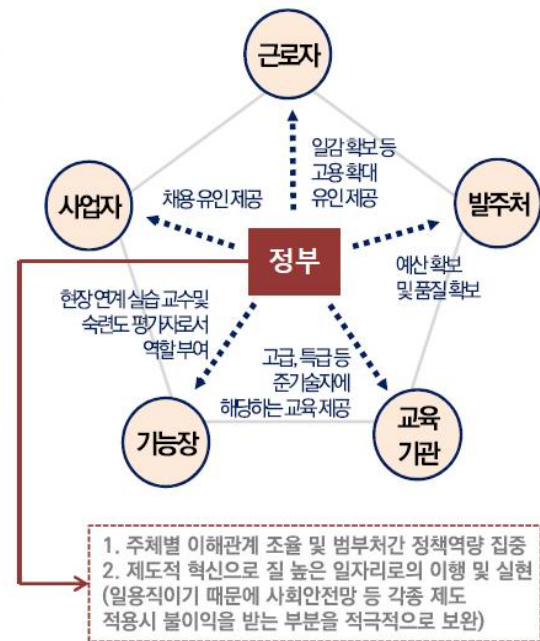
수요를 반영한 직종별/공종별 건설 기능인력 육성 우선순위를 설정

- 사업자 단체 간 합동으로 공종별/직종별 부족 인원을 조사
- 부족 인원의 비율에 비례하도록 건설 기능인력 양성 사업에 직종별 쿼터(quota)를 할당
- 내국인 수급 실태 및 합법 외국인의 도입 규모를 반영한 중기 건설 기능인력 수급 계획을 정부 주도로 수립 : 특성하고, 폴리텍 대학 및 제반 교육훈련 이수 후 산업에서 이탈하는 건설 기능인력 규모를 포함

### Track 2

건설 기능인력의 비전 제시를 위해 준기술자로서의 역할을 부여  
⇒ 건설 기능인력 정책이 지속가능 하도록 제도의 방향을 정비

- '진입-성숙-마이스터(meister)-준기술자/사업자' 로서 건설 기능인력의 life-cycle을 고려한 교육 훈련 체계 마련
- 범부처 간 각 단계별 맞춤형 지원 제도 구축
- 건설 기능인등급제와 기술자 등급(건설 기술자 역량 지수, ICEC) 간 연계 기준 수립 : 연계 기준을 토대로 건설업 등록기준, 현장배치기술자, 시공능력평가 등에 반영
- 관련 주체별 이해 관계를 조율하고, 선순환할 수 있도록 범부처 간 정책 역량을 집중



● 둘째, 건설 기능인력의 비전 제시를 위해 준기술자로서의 역할을 부여하고, 건설인력 정책이 지속 가능하도록 제도의 방향을 정비해야 함.

- '진입-기능공-숙련공-기술자/사업자' 등 건설 기능인력의 life-cycle을 고려한 수준별 교육훈련 프로그램 마련 및 범부처 간 각 단계별 맞춤형 지원 제도 구축이 필요함.
- 중·장기적으로 건설기능인 등급과 기술자 등급(건설기술자 역량지수, ICEC) 간 연계 기준 마련이 필요함. 이어 건설업 등록 요건, 현장 배치 기술자 요건, 시공능력평가 등 관계 법령에 연계 기준을 반영하는 것이 필요함
- '건설인적자원개발위원회'에는 정부를 포함해 관련 주체가 모두 참여하고, 해당 위원회가 건설인력 정책을 조율하고 발굴하는 조정자(coordinator)로서의 역할을 수행해야 할 것임.

나경연(연구위원 · econa@cerik.re.kr)

## 국가 인프라 전략은 있나

최근 지방 사회간접자본(SOC) 사업의 예비타당성조사(예타) 면제를 둘러싼 논란이 많았다. 정부는 지역 균형발전을 위하여 필요했다는 점을 강조했다. 하지만 언론 보도를 보면 부정적인 평가가 더 우세했던 것 같다. 그런데 정작 일반 국민을 대상으로 한 설문조사 결과를 보면 부정 평가는 43.2%였고 긍정 평가는 40.4%였다. 긍정과 부정이 오차 범위 내에서 팽팽하다는 것이다. 왜 이런 결과가 나왔을까? 예타 면제를 둘러싼 정치적 공방에서 벗어나 국가 인프라 전략이란 좀 더 큰 차원에서 이 문제를 보자.

해마다 정부는 SOC 예산안과 함께 향후 5년간에 걸친 ‘국가재정운용계획’도 국회에 제출한다. 2004년에 처음 국회에 제출된 국가재정운용계획은 ‘축소 지향의 인프라 정책’을 공식화했다. 투자 효율성을 높이기 위해 SOC 부문 간 내지 부문 내 우선순위를 조정하고 상당 수준 확충된 것으로 평가되는 도로나 지방 도로에 대한 투자 비중을 축소하겠다는 방침을 명시했다. 이후에는 해마다 SOC 예산에 대해 ‘완공 위주 집중 투자’라는 원칙을 천명했다. 신규 사업을 발굴해서 투자하기보다는 기존에 벌여 놓은 사업을 완공하는데 주력해야 한다는 것이다.

‘완공 위주 집중 투자’를 정당화하기 위한 핵심 논리는 ‘인프라 충분론’이었다. 우리나라의 SOC 스톡은 충분하고 국토 면적당 도로 길이와 같은 지표로 국제 비교를 해보면 경제협력개발기구(OECD) 국가에서도 상위권에 속한다는 설명이었다. 그렇기 때문에 SOC 예산은 앞으로 축소해도 된다는 것이었다.

하지만 우리나라 직장인의 출퇴근 시간은 OECD 국가 중에서도 제일 길다. 인구 밀도를 반영한 국토계수당 도로 길이는 OECD 국가 중에서도 하위권이다. 이처럼 어떤 지표로 국제 비

교를 하느냐에 따라 우리나라의 SOC 스톡이 충분한지 아닌지는 전혀 다른 결론이 도출된다. 게다가 2009년 이후 10년간 토목투자가 마이너스 증가율을 기록하다 보니 노후 인프라 개선이나 투자도 소홀했다. 지역 발전을 견인할 신규 인프라 사업의 발굴도 제대로 이뤄지지 않았고 그나마 제안된 지방 사업은 예타의 벽을 넘기 어려웠다. 그렇기 때문에 예타제도 개선에 대한 지방의 요구도 많았다. 특히 경제성보다 지역 균형발전이란 평가 항목의 비중을 더 확대해 달라는 목소리가 컸다.

예타 면제에 대한 비판적 여론이 높았던 것은 정부와 여당이 오랫동안 인프라 투자에 과도하게 부정적 입장을 견지했던 탓도 크다. 일부 시민단체와 언론은 여전히 4대강 트라우마에 사로잡혀 있다. 인프라에 대한 투자는 과거나 국내만 생각할 것이 아니다. 미래와 글로벌을 생각하면서 장기적이고 지속적 투자를 해나가야 한다. 만약 해마다 신규 사업을 발굴해 예타를 비롯한 절차를 지속적으로 밟아 나갔더라면, 예타 대상 사업 기준이나 평가 방법상의 문제점을 개선했더라면 이번 같은 사례는 일어나지 않았을 수도 있다.

글로벌 금융위기 이후 전 세계 각국은 경제 성장과 일자리 창출을 위해 인프라 투자를 확대하고 있다. 우리의 국가 인프라 전략도 축소 지향적이어서는 안 된다. 노후 인프라와 스마트 인프라에 대한 투자 확대는 물론이고 경제 성장 및 지역 균형발전과 일자리 창출을 이끌 신규 인프라 사업 발굴도 지속적으로 해나가야 한다. 그러기 위해서는 당장 올해 국회에 제출할 ‘국가재정운용계획’에서부터 ‘완공 위주 집중 투자’라는 문구를 삭제했으면 한다. <아시아경제, 2019.2.13>

이상호(원장 · shlee@cerik.re.kr)