

건설동향브리핑

CERIK

제722호
2019. 8. 26

정책동향

- 중소 건설기업 육성, 강소기업 중심으로
- 주 52시간 근무제, 내년엔 중소기업도 '발등의 불'

산업정보

- 건설기업의 선제적 재무위험 관리 방안
- 모듈러 건설, 아파트 건축 공기 최대 50% 단축
- 건설 기능인력 육성을 위한 교육훈련 로드맵

연구원 소식

건설논단

- 현실 괴리된 적정임금과 발주자 직불

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

중소 건설기업 육성, 강소기업 중심으로

- 지역과 건설산업의 특성을 고려한 맞춤형 강소기업 육성 정책 필요 -

■ 지역 건설산업 내 중소기업의 현황 및 육성의 필요성

- 그간 우리 건설산업은 전·후방 연관 산업에 미치는 높은 산업 특성과 더불어 지속적인 생산 및 투자액을 바탕으로 지역 경제 성장에 중요한 역할을 수행해 왔음.
 - 2017년 기준 각 광역시·도별 건설업 생산액이 지역내총생산(GRDP)에 미치는 비중만을 고려하더라도 건설은 전국 평균 5.98%(최저 : 3.10%(서울), 최고 : 11.60%(제주))를 차지하는 핵심 산업임.
- 건설산업의 기업 구성 현황을 살펴보면, 중소기업이 전체의 대다수를 차지하고 있어 건설산업의 지속 성장을 위해서는 중소기업의 육성 전략 마련이 필수적임.
 - 전체 건설기업 중 중소기업이 차지하는 비중은 업체 수 기준으로 99.7%, 매출액 기준으로 55.1%, 종사자 기준으로 83.3%임(2015년 기준).¹⁾
 - 따라서, 건설산업이 지역 경제에서 차지하는 비중과 전체 건설기업 중 중소기업이 차지하는 비중, 그리고 국내 중소기업의 경영 여건이 지속적으로 악화되고 있는 현실을 고려할 때, 중소기업 육성은 지속가능한 건설산업의 발전을 위해 필수적으로 고려되어야 함.

■ 강소기업 육성 정책 마련의 필요성

- 중소기업의 육성을 위해서는 전체 산업의 경쟁력 강화를 이끌어 나갈 수 있는 강소기업 육성을 우선 고려해야 함. 이는 강소기업이 다음과 같은 긍정적 영향을 갖고 있기 때문임.
 - 일반적으로 규모는 작지만 시장과 산업 내에서 강한 경쟁력을 확보하고 있는 중소기업은 의미하는 강소기업(small giants)은 기술혁신으로 변화하는 산업 환경에 능동적인 대처가 가능하며, 한편으로 산업을 리드하는 역할을 담당해 산업의 경쟁력 강화를 선도함.
 - 또한 강소기업은 산업 내에 견실한 기업 생태계를 구축하는 원동력으로서 대기업과 중소기업 간의 바람직한 기업 연결고리 역할을 수행함. 끊임없이 혁신을 도모하는 기업들이라는 점에서 그 산업의 발전모델 즉, Best Practices로서 산업의 혁신에 기여함.
 - 결국 건설산업이 지속 성장을 도모하기 위해서는 중소기업 특히, 경쟁력 있는 강소기업이 성장하고 발전할 수 있는 토대를 마련해야 하며, 이를 위한 육성 정책 마련이 필수적임.

1) 나경연·최은정(2017), “중소 건설업 시장 구조 분석”, 한국건설산업연구원.

■ 기존 강소기업 육성사업의 건설업 적용 한계점

- 현재 중앙정부 및 지자체에서는 각기 일자리 친화형, 글로벌 역량형, 사회적 가치형 등 40여 개 내외의 강소기업 관련 사업을 수립·추진하고 있음.²⁾ 다만, 이러한 사업들은 건설업의 특성을 고려하고 있지 않아 강소 건설기업을 육성하고 경쟁력을 향상하는 데는 한계가 있음.
 - 현행 중앙정부, 지자체, 민간기관에서 계획·추진하는 강소기업 육성사업은 대부분 그 선정 기준이 일·생활균형 제도 운영 여부, 청년 일자리 창출 여부, 남녀 고용평등 준수 여부 등에 중점을 두고 지원 대상 업체를 선정함. 이로 인해, 수주산업의 특성과 근로시간이 길고 경력직 채용 비율이 높으며, 대다수 남성으로 구성된 건설업의 경우, 타 산업 대비 사업 선정에 한계가 있음.
 - 일례로, 고용노동부의 2019년 청년 친화 강소기업 사업의 경우, 전체 1,127개의 선정기업 중 건설기업은 16개사(1.6%)에 불과하였음. 따라서 건설업의 특성(수주산업, 거대 네트워크 산업 등)을 고려하는 별도의 정책 마련이 필요함. 또한 주무부처라 할 수 있는 국토교통부의 경우 강소 건설기업 육성과 관련된 별도의 정책이 부재한 것도 문제임.

■ 건설산업의 특성 반영한 강소기업 육성을 위한 정책 방향

- 강소 건설기업 육성과 관련하여 강원도 등 일부 지자체 차원에서 논의가 이루어진 바 있지만, 실질적인 정책 수립 및 추진은 전무한 실정임. 이러한 상황 속에서, 최근 서울시에서 강소 건설기업 육성사업 추진과 관련된 논의가 이루어지고 있다는 점은 매우 긍정적인.
- 결국 기존 강소기업 육성 정책과 별도로, 강소 건설기업 육성을 위한 정책사업 추진을 고려해야 함. 또한, 사업 추진과 관련하여 건설산업 특성을 반영한 차별화된 지원 대상기업 선정 기준을 마련하고 육성사업의 내용 등을 새롭게 개발하여 반영할 필요가 있음.
 - 우선적으로, 지원 대상기업 선정 기준으로 강소 건설기업에서 필요한 대표적 역량인 차별화된 기술력 확보 및 시장 창출력, 경쟁력 있는 우수 인적 자원 보유 여부, 고객 중심의 마케팅·영업 활동 역량과 함께 수주산업의 성격상 재무구조 건전성 확보 등을 고려할 수 있음.
 - 또한 지자체 차원에서는 지역 내 관련 업종 수가 부족하거나 경쟁력이 낮아 별도로 양성이 필요한 중소기업, 기술 경쟁력을 갖추었으나 기업 규모가 소규모이기에 재무적 지원이 필요한 기업 등 역내 건설산업의 특성을 고려한 별도의 대상기업 선정 기준 마련을 검토해야 할 것임.
 - 강소 건설기업 육성사업의 내용으로는 중소기업의 특성을 고려하여 수주 경쟁력 강화를 위한 경영·기술 컨설팅 지원, 안정적 경영 활동을 위한 단기 저리 정책자금 융자 확대, 판로 촉진을 지원하기 위한 역내 중·대형 건설기업을 대상으로 한 강소 건설기업의 홍보 지원, 인적 역량 강화를 위한 채용비용 지원 등을 고려할 수 있음.

전영준(부연구위원 · yjjun@cerik.re.kr), 정광복(부연구위원 · kbjeong7@cerik.re.kr)

2) 산업정책연구원(2017), “국내 강소기업 브랜드 현황 분석 및 청년 친화 강소기업 정보 확대 방안 마련 연구”.

주 52시간 근무제, 내년엔 중소기업도 ‘발등의 불’

– 중소기업의 제도 변화로 인한 충격 완화 위해 정부의 정책적 지원 있어야 –

2020년 1월부터 50인 이상~300인 미만 사업장에 주 52시간 근무제 도입

- 내년 1월부터 50인 이상 300인 미만 사업장의 주당 법정근로시간이 현행 68시간에서 52시간으로 단축될 예정임. 지난해 7월부터 300인 이상 사업장에 법정근로시간 단축이 시행된 이후 2번째 단계적 도입임.
- 대기업에 비해 상대적으로 열악한 위치에 있는 중소기업에게는 향후 법정근로시간 단축으로 인한 인건비 증가 등이 큰 문제로 작용할 수 있음.
 - 실제 300인 이상 대기업을 대상으로 한 설문 조사 결과³⁾에서도 법정근로시간 단축 시행 이후 가장 큰 어려움으로 ‘근로 조건 변경에 대한 발주기관의 무관심’과 ‘공사비 증가로 인한 경영 상태 악화’가 1순위로 나타남.
- 본 고에서는 일본의 사례를 통해 향후 주 52시간 근무제가 중소기업에 정착할 수 있는 정책적 지원 방안을 모색해 보고자 함.

일본은 근로시간 단축의 정착을 위해 중소기업 및 소규모 사업자에게 지원금 제공

- 우리나라보다 먼저 법정근로시간 단축을 시행한 일본의 경우를 살펴보면 제도 변화로 인한 충격을 완화하기 위해 정부 차원에서 보완책 마련을 활발히 하고 있음.
- 일본은 ‘건설업 근로 방식 개혁’을 통해 공공 및 민간 건설공사의 주휴 2일 확보를 추진하고 있음. 또한, 생산성을 높이면서 일하는 시간을 단축하는 중소기업 및 소규모 사업자에게 지원금을 제공하고 있음.
 - 구체적으로 중소기업이 ① 시간 외 노동의 상한 설정시(20억 5,000만엔), ② 근무 간 인터벌 도입 코스 도입시(11억엔), ③ 직장 의식 개선 코스 도입시(1억 3,000만엔), ④ 단체 추진 코스 도입시(30억엔) 지원금을 제공함(<표 1> 참조).

3) 최은정(2018), “법정근로시간 단축 시행 이후 건설업체 대응 동향 및 향후 과제”, 한국건설산업연구원.

<표 1> 2019년도 시간 외 노동 개선을 위한 지원금

코스 이름	구성 개요	지급 요건	구성률	상한액	지원 대상
시간 외 노동 상한 설정 요구액 20억 5,394만 3,000엔 (19억 1,901만 5,000엔)	시간 외 노동의 상한을 정하는 중소기업 사업 주에 대한 지원	월 80시간이 넘는 등 특별 조항부 36 협정을 체결하고 실제로 해당 시간 을 넘는 시간 외 근 무를 수개월 간 할 경우(단, 월에 여러 명이 할 경우를 포 함) 시간 외 노동의 상한 설정해야 함.	비용의 3/4 조성 ※ 사업 규모 가 30명 이하 이고 노동력 증진에 필요 한 설비기기 등의 경비가 30만엔을 넘 는 경우엔 비 용의 4/5를 조성	① 2019년 또는 2020년에 시 간 외 노동의 상한을 월 45시 간, 연 360시간으로 설정했을 경우 ⇒ 상한 150만엔 등 ※ 월 45시간 이상 월 60시간 이하 경우 ⇒ 100만엔 등 ② 또한, 주휴 2일제로 할 경우 그 정도에서 상한액을 가산 ※ 4주당 4일 증가시 100만엔, 3일 증가시 75만엔, 2일 증가 시 50만엔, 1일 증가시 25만엔 ③ 상한액의 합계는 200만엔	법정근로시간 단축, 생산성 향상을 위한 대응 ① 취업규칙 작성 변경 ② 노무관리 담당 자·노동자에게 연수 (업무연수 포함) ③ 외부 전문가에게 컨설팅 ④ 노무관리용 기기 등의 도입·갱신 ⑤ 노동력 증진에 이바지하는 설비·기 기의 도입·갱신 ⑥ 인재 확보를 위 한 대처 등
근무 간 인터벌 도입 코스 요구액 11억 473만엔 (10억 2,797만 4,000엔)	근무시간 동안 인터벌을 도입 하는 중소기업 사업주에 대한 지원	9시간 이상 근무시 인터벌 제도 도입		근무 동안 인터벌 시간 수에 따 라 구분 9시간 이상 ~ 11시간 미만 : 80(40)만엔 11시간 이상 : 100(50)만엔	
직장 의식 개선 코스 요구액 1억 2,764만 7,000엔 (1억 2,809만 9,000엔)	연차유급휴가의 촉진 및 시간 외 근무를 줄이는 중소기업 사업 주에 지원	① 배려가 필요한 노동자에게 휴가 부여 등 규정 정비 ② 월간 평균 외 시 간을 5시간 이상 감축		상한액 : 100만엔	
단체 추진 코스 요구액 30억 446만 7,000엔 (4억 2,644만엔)	3개 이상의 중소 기업 단체가 시 간 외 노동 상한 을 실시할 경우 지원	사업주 단체의 산 하 기업 중 1/2 이 상이 이를 활용하 야 함.	정액	상한액 : 500만엔 ※ 도도부현 또는 블록 단위로 구성하는 사업주 단체(산하기 업 수가 10개 이상)의 경우는 상한액 : 1,000만엔	① 시장조사 ② 새로운 비즈니스 모델의 개발 ③ 좋은 사례 보급 ④ 세미나 개최 ⑤ 순회지도, 상담 창구 설치 등

주 : ()은 2018년 금액임.
자료 : 일본 국토교통성.

■ 우리나라도 중소기업이 제도 변화에 적응할 수 있게 정부의 정책적 지원 필요

- 법정근로시간 단축이 우리나라의 중소기업에 성공적으로 정착하기 위해서는 정부의 적극적인 보완책 마련이 필요함. 일본의 사례처럼 중소기업을 대상으로 한 정부의 지원금 마련도 고려해 볼 수 있을 것임. 또한, 중소기업이 제도 변화에 적응할 수 있도록 법정근로시간 단축 시기의 유예를 통해 기업이 수용할 수 있는 여건을 조성해 주는 방안도 모색해 볼 수 있음.

최은정(부연구위원 · kciel21@cerik.re.kr)

건설기업의 선제적 재무위험 관리 방안

- 건설경기 하락에 따른 경영 여건 악화 우려, 체계적 위험관리 필요 -

■ 건설경기 하락에 따른 경영 여건 악화에 대비해야⁴⁾

- 국내외 불안한 경제 여건 속에 건설경기 하락에 따른 건설기업의 재무위험 증대가 예상된다.
 - 세계 및 국내 경제 성장세 둔화로 기업들의 부실화 우려가 커지고 있음.
 - 향후 건설경기 하락으로 인해 상당수의 건설기업이 한계기업⁵⁾으로 전환될 것으로 보임.
- 건설기업의 재무위험 예측과 그에 따른 선제적, 체계적인 대비가 필요함.
 - 건설기업 경영 효율성을 높임으로써 산업 경쟁력을 키우고, 기업의 부실화에 따른 사회경제적 손실을 최소화하기 위해 한계기업의 발생 가능성을 예측하고 이의 결정 요인을 탐색하는 체계적인 연구가 요구됨.

■ 건설업 한계기업 발생 가능성 예측을 위한 모형 도출

- 기업의 재무비율과 다양한 거시경제지수를 활용하여 건설업 한계기업 발생 가능성을 사전에 예측하는 모형을 제시함.⁶⁾
 - 모형 구축 과정에서 재무제표를 활용할 수 있는 모든 건설기업을 분석 표본으로 하고, 장기 시계열 자료를 사용하여 실효성 높은 한계기업 예측 모형을 구축함.
 - 먼저, 건설업 한계기업 현황을 파악하고, 건설기업 재무비율과 거시경제지수의 시계열 추이를 분석한 후, 한계기업 결정 요인을 판별하여 모형을 제시함. 모형 구축 이후에는 사후 검증을 통해 모형의 설명력을 검증함.
 - <표 1>과 같이 로짓(logit)모형을 사용하여 전체 건설기업에 대한 3년 후의 한계기업 예측 모형을 제시함.⁷⁾
 - 한계기업 예측 모형의 최적 임계치는 0.18임. 모형을 통해 도출된 예측치가 최적 임계치를 초과할 경우, 해당 기업이 3년 후 한계기업이 될 위험성이 높다는 것을 의미함.

4) 본고는 한국건설산업연구원 연구보고서 “건설산업 한계기업 예측을 통한 재무위험 관리 방안”의 주요 내용을 요약함.

5) 한계기업은 3년 연속 이자보상비율이 100% 미만인 기업으로 정의함.

6) 연구보고서에서는 대기기업과 중소기업, 종합건설업과 전문건설업 기업, 상장기업과 비상장기업의 특성을 반영하여 각각의 기업군별로 한계기업 예측 모형을 추가로 제시함.

7) 연구보고서에서는 3년 후(t+3)뿐 아니라 1년 후(t+1)의 한계기업 예측 모형도 제시함.

<표 1> 건설업 한계기업 예측 모형

예측 모형(t+3)		$P = \frac{1}{1 + e^{-(-1.8262 - 3.0305 \cdot X1 - 0.3120 \cdot X2 - 0.0155 \cdot X3 + 0.1448 \cdot X4 - 12.7340 \cdot X5 - 0.9150 \cdot X6 + 0.9390 \cdot X7 + 10.7504 \cdot X8 - 0.4014 \cdot X9 - 0.0013 \cdot X10 + 0.0253 \cdot X11 - 0.0408 \cdot X12 - 0.0153 \cdot X13)}}$
변수	재무비율	총자산영업이익률(X1), 총자산증가율(X2), 영업이익증가율(X3), 매출액 대 판매비 및 관리비 비율(X4), 매출액 대 연구개발비 비율(X5), 총자산회전율(X6), 차입금의존도(X7), 이자비용 대 부채비율(X8), 순운전자본비율(X9)
	거시경제지수	환율(X10), 생산자물가지수(X11), GDP 성장률(X12), 주택매매가격 변화율(X13)
최적 임계치		0.18

- 건설업 한계기업 예측 모형의 의미와 활용 방안은 다음과 같음.
 - ① 이미 부실화가 상당히 진행되어 회생 가능성이 낮은 부도 기업이 아닌 상대적으로 회생의 가능성이 큰 한계기업을 예측함으로써 기업의 위험에 대한 예방 가능성을 높임.
 - ② 3년 후 한계기업 가능성을 예측함으로써 미래 위험에 대한 선제적 대응을 가능케 함.
 - ③ 한계기업 예측 모형으로 측정한 예측치를 바탕으로 한계기업 가능성의 정도, 즉 미래 위험 수준을 예상할 수 있음.
 - ④ 어떠한 지표를 개선함으로써 재무위험을 낮출 수 있는지 한계기업 예방의 방향성을 도출할 수 있음.
- 한계기업 예측 모형은 정책당국과 채권 금융기관의 위험관리에도 활용할 수 있음.
 - 한계기업 예측 모형은 건설기업의 부실화 우려가 커지는 시점을 사전에 인식할 수 있는 조기경보 시스템이나 신용등급을 보완하는 보조 지표로도 활용할 수 있음.

■ 각 기업의 특성에 맞는 재무위험 관리 방안 모색 필요

- 미래 위험을 예측하고 선제적으로 대응하는 것은 건설기업의 지속가능한 경영을 위해 매우 중요함.
 - 경영 여건이 어려워지는 시기일수록 발생 가능한 위험을 탐색하고 전략적 대비책을 마련해야 함.
- 건설업 한계기업 예측을 통해 재무위험 관리 방안을 도출할 수 있음.
 - 한계기업 예측 모형을 통해 기업의 경영상태에 대한 진단이 가능하고, 어떠한 방면의 노력을 통해 위험을 낮출 수 있는가에 대한 방향성을 설정할 수 있음.
 - 수익성, 성장성, 비용효율성, 투자효율성, 자산효율성, 생산성, 안정성 등 부문별 재무지표 중 취약한 부분을 파악하여 이를 개선하기 위한 기업별 맞춤형 경영 전략을 수립할 수 있음.

이지혜(부연구위원 · jihyelee@cerik.re.kr)

모듈러 건설, 아파트 건축 공기 최대 50% 단축

- 기초공사와 모듈 제작의 병행 및 현장 공정 감소로 공기 단축 가능 -

■ 모듈러 건설방식, 반복성·수송 효율성·가치의 밀도에 따라 적용 효과 달라⁸⁾

- 모듈러 건설은 사전 제작을 통해 현장에서 발생하는 외부 요인의 영향을 최소화해 공사 기간을 단축할 수 있다는 장점이 있음.
 - 그러나 설계비용 증가, 생산설비 구축, 사전제작 모듈의 적재 공간 마련 등 사업비를 증가시킬 수 있는 요인이 존재하므로 동일한 모듈의 반복 사용, 모듈의 수송 용이함, 각종 비용 증가를 상쇄하는 가치의 밀도(물량의 집적도)에 따라 적용 효과는 달라질 수 있음.
 - 이에 따라 아파트, 호텔 등 매매 및 임대 가능한 건축물을 대상으로 모듈러 건설방식에 대한 관심이 크고, 적용 사례도 증가하고 있음. 실제로 신규 건축공사 중심으로 적용이 확대되고 있음.

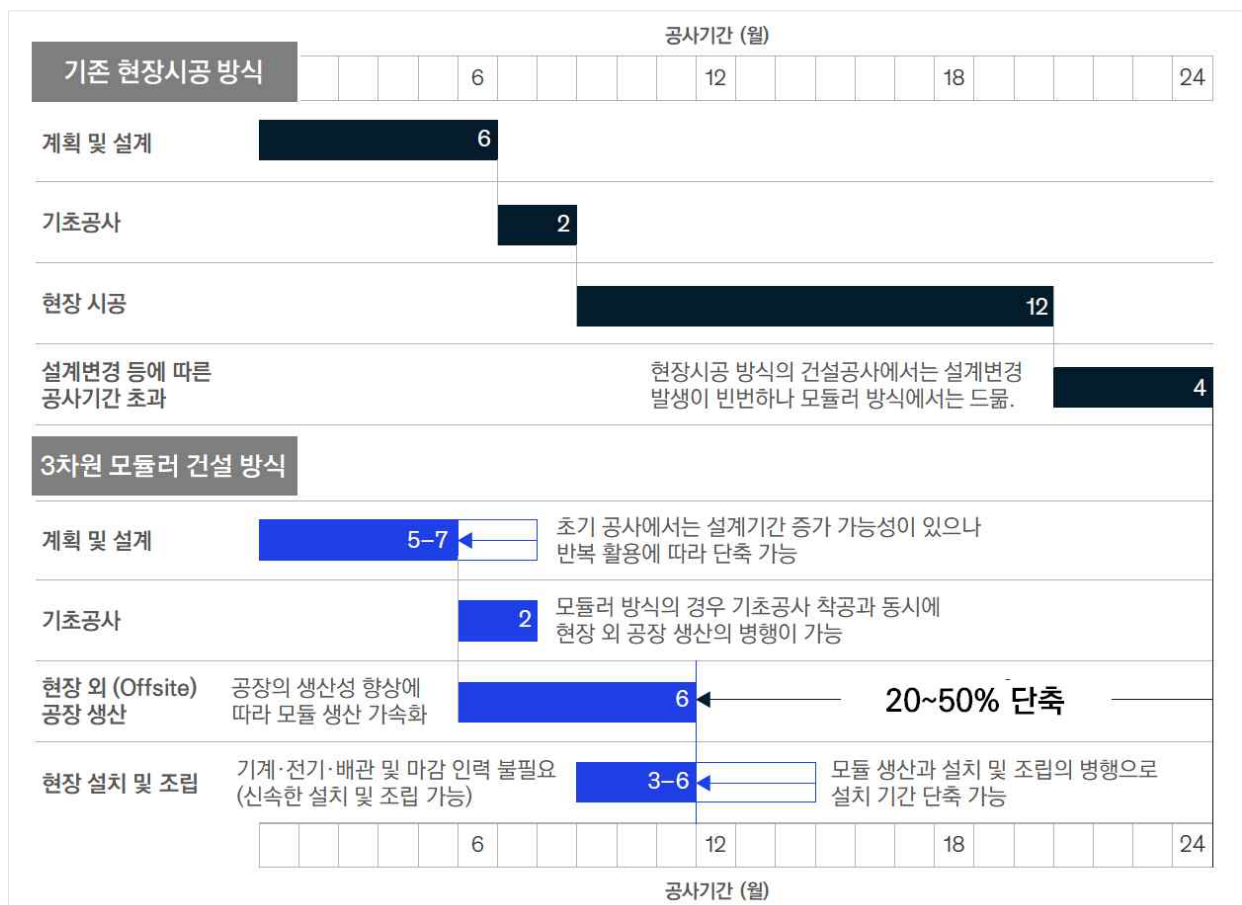
■ 모듈러 건설방식의 공기 단축 효과 : 아파트 건축공사 예시

- McKinsey & Company 조사 결과, 공기 24개월인 아파트 건축공사의 경우 공사 기간이 20~50%까지 단축될 수 있는 것으로 분석되었으며, 상세 내용은 다음과 같음.
 - *제시된 내용은 사례 연구에 기초한 것이므로 사업 특성에 따라 달라질 수 있음.
- 설계(5~7개월) : 모듈 설계 라이브러리 구축 및 활용을 통해 단축 가능
 - 모듈러 방식 초기의 건축사업은 제조 공정을 고려한 설계로 소요 기간 및 비용 증가가 나타나나, 라이브러리 개발 및 활용을 통한 설계 자동화로 공기 단축이 가능할 것임.
- 기초공사(2개월) : 현장시공 방식과 동일하나 모듈 경량화에 따른 단축 가능성 존재
 - 모듈러 건설방식은 수송 효율성을 위해 모듈의 경량화를 추구하는 경향이 높아 건축물 기초의 규모 및 복잡성이 경감될 수 있으며, 이로 인한 공기 단축 가능성이 있음.
- 현장 외 공장 생산(6개월) : 통제된 제조 환경 내 모듈 제작으로 50% 단축 가능
 - 제조 공장 환경에서는 반복 생산공정의 효율화 및 자동화가 용이하여 신속한 모듈 생산이 가능함. 기초공사와 공장생산의 병행으로 가장 큰 공기 단축이 가능함.

8) 본 고는 지난 6월 McKinsey & Company가 발간한 “Modular Construction : From Projects to Products”의 내용 중 일부를 요약하여 정리하였음.

- 현장 설치 및 조립(3~6개월) : 현장 소요 공정 감소로 단기간 내 완공 가능
 - 모듈러 건설방식의 현장 작업은 기존의 현장시공 방식과 비교해 매우 단순화되는 양상을 보임. 설치 후 기계, 전기, 배관 및 마감 인력이 불필요함.
 - 일반적인 건축공사에서 5명의 인력이 하루에 3차원 모듈 6개 또는 면적 270㎡(약 81평)의 작업이 가능한 것으로 분석됨.
- 재시공 : 현장시공 대비 우수한 품질관리, 그러나 제작 불량에 대한 리스크는 존재
 - 공장에서 생산되는 모듈의 경우 품질관리가 용이하기 때문에 재시공 가능성이 낮고 이에 따른 공기 단축 효과가 클 것으로 예상됨.
 - 그러나 공장생산 모듈의 불량이 현장 설치 중 또는 완공 이후 발견될 경우 이를 보수하기 위한 비용 발생 및 공기 증가의 리스크가 존재함.

<그림 1> 아파트 건설공사의 공정별 소요 기간 비교(현장시공 vs. 모듈러 건설)



박희대(부연구위원 · hpark@cerik.re.kr)

건설 기능인력 육성을 위한 교육훈련 로드맵

- 산업 현장에서 수용성이 높은 현장 중심 맞춤형 교육훈련 패키지 구축 -

■ 건설기능인력 교육훈련의 획일화 및 현장성 과리 점점 심화

- 고용노동부의 기금 매칭 사업 위주인 건설 기능인력의 교육훈련은 현장 통용성이 미흡한 자격 증 취득 교육에만 초점을 맞추고 있음. 이에 교육의 획일화 및 현장성 과리가 문제로 지적됨.
 - 현장 실습이 미미하여 교육 후 이탈률이 높고, 현장 일자리 매칭 기능이 부족함.
 - 초급(진입) 수준의 교육이 주를 이루기 때문에 관리 역량 확보 등 기술인력으로서의 연계 교육이 부족함. 건설 기능인력의 ‘career path’에 따른 맞춤형 교육 체계가 미비함.
 - 건설 인력양성 주체로서 교육기관, 사업자, 기능장 등에 대한 유인이 부재함.

■ 교육훈련 로드맵 : ① 현장 중심 교육 시스템 구축 및 ② 맞춤형 교육훈련 패키지 마련

- 호주의 경우, 건설업 교육훈련은 이론 교육(20~30%)과 실무 교육(70~80%)으로 구성되어 있음.
 - 교육훈련 패키지에 대한 기준(현장 체크리스트)은 정부 차원에서 통합적으로 제시하고 있음.⁹⁾
 - 예를 들면 고용주와 훈련생 모두 실제 현장에서 필요한 기능·기술 위주로 이수하기를 요구하고 있으며, 이러한 의견들이 체크리스트화되어 교육훈련 과정을 설계할 때 반영되고 있음.
- ① 현장 중심 교육 시스템 구축 : 산업의 수요를 반영한 현장 중심 교육으로 전환
 - 현장 중심 교육을 실효적으로 확산시키기 위해서는 교육기관-사업체-교육생에 대한 유인 제공이 요구됨. 구체적으로 ‘건설 교육기관-사업자 단체-기능장’의 ‘현장 교육-평가-채용 시스템’ 구축 시 건설현장 맞춤형 유인 제도 설계가 필요함. 나아가 정부 또는 산업계의 지원이 지속적으로 이루어져야 할 것임(<표 1> 참조).
 - 일본 후생노동성은 건설업의 구인난이 심화될 것으로 파악해 정보통신업, 제조업, 건설업에 대해 타 산업 대비 2배 규모의 교육 지원을 하고 있음. 일례로 1인 1시간당 일반 교육과정의 경우 380엔, 특정 훈련과정(정보통신업, 제조업, 건설업)의 경우 760엔의 임금을 지원함.¹⁰⁾

9) 교육과정의 기준, 교육과정에 따른 등록교육기관(RTO) 정보가 <https://training.gov.au/>에 모두 공개됨.

10) 일본 후생노동성, 「建設労働者確保育成助成金, 建設事業主等に対する助成金」.

<표 1> 건설 기능인력 육성을 위한 건설 교육기관의 현장 중심 교육(예시)

교육		취업
현장과 연계된 교육 <ul style="list-style-type: none"> - 현장과 같은 구조 구성을 통한 실습 - 현장에서 요구하는 품질 기준 적용 - 집중 실무 교육의 최소 기간 4개월 이상 (공종별로 기간은 세분화 필요) * 교수진의 실무 교육 능력 강화 필요 (다년간 현장 경험자를 교수진으로 유입 필요) 	+	현장 실습 <ul style="list-style-type: none"> - 현장 숙련공의 지도 아래 현장에서 직접 시공에 참여
		⇒
		<ul style="list-style-type: none"> - 현장 실습을 통해 실무 경험이 있는 교육생이 취업

주 : 건축시공기능장협회, LH 품질 명장 사업단 인터뷰 내용을 재구성.

- ② 맞춤형 교육훈련 패키지 구축 : 건설기능인등급제 도입에 대응한 직종별·수준별 교육훈련 패키지 마련
 - 호주의 경우, 현장 중심의 체크리스트 기반 교육훈련 패키지뿐만 아니라 단계별(수준별)로 건설 분야 교육훈련을 시행하고 있음. 즉, 기술과 기능의 분절이 아니라 국가/산업 차원의 커리어 개발 경로(Career Development Program)로서 교육 과정이 순차적으로 제시됨.
 - 일본은 우리나라 건설기술인 교육 체계와 유사하게 건설 기능 직종별로 레벨에 맞는 신규 강습(교육훈련) 및 의무 강습 사항 등을 제도적으로 반영함.¹¹⁾
- 교육훈련 로드맵 이행의 성과로서 건설업의 ‘일자리의 질’을 동시에 향상시키기 위해서는 건설 기능인력이 지역 정주민으로 자리 잡을 수 있는 정책적 인센티브 수단을 도입할 필요가 있음.
 - 국토교통부 산하 공공 발주기관 중심으로 지역별 현장 연계 교육 과정(‘건설 교육기관-사업자 단체-기능장’ 참여) 운영을 권장하는 건설 공사를 발주하고 중기적으로 지자체 및 지역 공공 발주기관의 협조 근거를 마련해야 함. 다만, 지역별 교육훈련의 통합적 데이터베이스(DB)화 및 효율적·일관적 교육훈련 제공을 위한 제도적 근거가 필요함.

■ 직종별, 수준별 교육의 일관성을 확보할 수 있는 교육훈련 시스템 구축 시급

- 정부와 산업계 간 협업으로 건설업의 수급 격차 문제를 해결하는 교육훈련 시스템 구축을 위해서는 제도적·재정적 지원 대책 마련이 시급함.
 - 교육훈련 기관, 사업주 단체, 공공 발주처 등이 일관성 있는 기준 하에 직종별·수준별 교육훈련 패키지를 개발하는 사업 등을 공동으로 추진할 필요가 있음. 특히 건설기능인등급제와 관련하여 직종별 교육훈련 패키지 개발뿐만 아니라 현장 교사·평가자 등의 육성도 시급한 정책 과제임.

나경연(연구위원 · econa@cerik.re.kr)

11) http://genba-go.jp/content_category/3126/ 참조.

■ 정부 및 건설 유관기관 회의 참여 활동

일자	기관명	주요 내용
8.1	행정안전부	• 현장 재난안전 예방 강화를 위한 제도개선 회의에 법제혁신연구실 전영준 부연구위원 참여
8.8	LH토지주택공사	• LH 부동산포털 고도화 자문회의에 하윤경 도시주택연구실장 참여
8.21	국토교통부	• 해외건설시장개척지원사업 평가회의에 손태홍 미래기술전략연구실장 참여
8.29	기획재정부	• 국가계약분쟁조정위원회 자문회의에 김영덕 연구본부장 참여

■ 주요 발간물 및 활동

유형	제목	주요 내용
건설 이슈포커 스	민간공원조성 특례사업 참여 확대 방안	<ul style="list-style-type: none"> • 공원의 기능은 과거 녹지 확보에 한정되어 있었지만 최근 들어 공원의 사회자원화가 진행되면서 공원 확충 여부가 도시 경쟁력 중 하나로 평가받고 있음. - 최상위 도시계획인 국토종합계획에서는 중요 6대 국토지표 중 하나로 1인당 공원 면적을 관리하고 있고, 공원을 비롯한 생태자산에 대한 국민의 인식 역시 긍정적임. - 정부는 중요한 역할을 담당하는 공원 확충을 위해 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 사유지를 도시·군계획시설 용지로 지정하고, 다른 용도로의 개발을 제한할 수 있음. • 공원의 중요성에도 불구하고 지자체의 예산 부족 등의 이유로 공원 확충이 지지부진하였고, 방치된 도시·군계획시설 용지가 해마다 증가하였음. 장기 미집행 상태로 방치된 도시·군계획시설 용지는 도시 미관 저해 및 재산권 침해 등을 초래할 우려가 있어 정부는 20년의 기한을 정해 기간 내 개발을 완료케 하는 '일몰제도'를 도입함. - 대법원에서는 장기 미집행 도시·군계획시설이 재산권을 침해할 소지가 있다고 판시하였고, 이에 정부는 도시·군계획시설로 지정·고시된 날로부터 20년 후 도시·군계획시설에서 해제하는 일몰제도를 도입함. - 2020년은 일몰제도가 도입된 지 20년째 되는 해로, 아무런 조치를 하지 않으면 전국적으로 서울특별시 면적의 절반 이상인 340km²의 공원 용지가 일몰될 위기에 처함. • 지자체는 7개 공원 조성 전략을 통해 다가오는 도시공원 용지 일몰에 대응해 왔음. - 지자체의 7대 전략은 △ 민간공원조성 특례사업 추진, △ 사유지 매입, △ 도시자연공원구역 및 보전녹지로의 전환, △ 공공주택지구 혹은 공공지원 민간임대주택 공급촉진지구 지정, △ 국고보조사업과의 연계, △ 정비사업의 현금 기부채납제도 활용, △ 도시계획시설 해제 등으로 구분 가능함. • '민간공원조성 특례사업'은 공원 조성에 대한 재정 부담을 해소하기 위해 고안된 방안임. 다만 사업자에게 불리한 조건이 추가되며 민간공원조성 특례사업에 장애 요인으로 작용함. • 본 연구에서는 민간공원조성 특례사업의 활성화 방안을 △ 사업 대상의 확대, △ 사업자 자격의 완화, △ 사업 방식 개선의 3대 분야로 구분해 제시하고자 함. - 사업 대상 확대 방안으로 ① 사업 대상지 규모의 완화, ② 인근 용지와 연계한 공원 개발을 제시함. - 사업자 자격의 완화 방안으로 ③ 예치금 수준과 납부 방법 조정, ④ 예치금 반환의무를 규정할 것을 제시함. - 사업 방식 개선 방안으로 ⑤ 일몰 후 도시·군계획시설 및 도시자연공원구역으로의 재지정시 사업자를 동반하도록 제안하고, ⑥ 현재 LH에서 추진 중인 공급촉진지구를 민간과 함께 추진할 것을 제안함.

현실 괴리된 적정임금과 발주자 직불

문재인 정부 들어 건설근로자 보호 대책이 힘을 얻고 있다. 대표적인 것이 발주자의 임금 직불과 적정임금이다. 발주자의 임금 직불 제도는 채불 방지가 주목적이다. 그런데 실무적으로는 난점이 많다. 우선, 발주자가 임금을 직불하려면 근로자의 인적 사항이나 통장계좌가 수집되어야 한다. 그런데 건설 근로자 가운데는 통장 개설이 어려운 신용불량자가 많다. 또 외국인 근로자는 통장 개설이 불가능한 사례도 많다. 결국 제3자 명의로 통장을 만들어야 하는데, 이는 실제 근로자와 서류상 근로자가 다르게 되는 현실을 초래한다. 그 결과, 세무 신고나 4대 보험 및 퇴직공제금, 산재사고 처리 등에서 문제가 발생할 수 있다. 결국 임금 채불을 막기 위한 제도가 또 다른 임금 채불을 유발하거나 불법 행위를 부추기는 제도로 전락할 수 있다.

근로자가 현금으로 노임 지급을 요구하더라도 시공사 측은 법령 위반은 물론 사후 증빙이 어려워 제3자 명의로 통장 개설을 요구하게 된다. 결국 근로자를 위한 제도가 역으로 근로자를 힘들게 하는 규제로 작용한다. 일부는 신용불량자나 불법채류자를 고용하지 않으면 된다고 반문한다. 그러나 건설업은 일자리의 최후 보루이고, 인력도 부족하다. 난공사나 오지일수록 불법채류자 없이는 공사 수행이 어렵다는 것은 엄연한 현실이다.

또 다른 문제는 조달청을 비롯하여 서울시, 경기도, 여주시, 화성시 등 발주자별로 제각기 전자대금지급시스템을 구축하고 있다는 점이다. 이 때문에 시공사로서는 개별 발주자별로 상이한 전자대금지급 시스템을 숙지해야 하는 불편이 초래된다. 선진국의 경우 노임을 발주자가 직불하는 사례는 흔치 않다. 발주자는 임금이나 자재대금 등의 채불에 대비하여 원도급자에게 지급보증(payment bond)을 요구하고, 원도급자는 하도급자에게 모든 노임이나 장비대금을 정산했다는 증서(affidavit)를 받거나 각종 증빙자료를 확인한 후 하도급대금을 정산하는 것이 일반적이다. 따라서 임금 채불에 대해서는 지급보증이나 정산시스템을 강화하고, 시공사의 경영

상태 평가를 강화하는 것이 정공법이다. 발주자의 노임 직불은 저가 낙찰 등 임금 채불이 우려되는 현장으로 한정해야 한다. 또한, 근로자가 원하는 경우 현금 지불을 허용해야 한다.

또 다른 정책 수단인 적정임금제도 속도를 내고 있다. 적정임금제란 건설근로자의 임금을 발주자가 설계에서 정한 금액 이상으로 지급하도록 의무화한 것이다. 최근 LH 등에서 실시한 시범사업 결과를 보면, 설계가격에 반영된 노무비를 삭감하지 못하도록 강제하면서 낙찰률이 5% 내외 상승했다. 건설현장의 반응을 보면, 노무비가 상승한 것이 아니라 현실화되었다는 표현이 더 정확하다는 입장이다. 국내 숙련공의 일자리 창출을 위해서도 노무비의 현실화가 필요하다는 지적이 많다. 그동안 외국인 근로자가 급증했던 가장 큰 이유가 노무비 삭감에 의한 가격 경쟁이 지속되었기 때문이다.

노무비의 적정화는 바람직하나, 적정임금을 획일적으로 정하고 그 이상으로 지급하도록 강제하는 것은 시장경제에 부합하지 않는다. 기능공의 숙련도나 생산성에 따라 건설노임이 달라지는 것이 상식적이기 때문이다. 또 용어는 적정임금인데 사실상 최저임금으로 가능하다. 매년 시중 평균임금을 조사하고 그 이상을 지급하도록 강제한다면, 임금이 크게 상승하는 구조가 된다. 결국, 발주자가 그 부담을 떠안지 않는다면 시공자는 심각한 위험에 처할 수 있다. 서구 사례를 보면, 실비정산(cost reimbursement) 방식이 있다. 이 방식은 근로자임금과 더불어 하도급비용이나 자재비 등을 직접 정산하고, 그 위에 시공자의 공사관리 수수료(fee)를 덧붙이는 방식이다. 실무적으로는 계약 시에 최대보증금액을 설정하기 때문에 예산 낭비로 귀결되지는 않는다.

발주자의 노임 직불이나 적정임금 제도가 또 다른 부작용을 초래할 우려가 없는지 검토하고, 경직성을 탈피한 현실적인 대책을 마련해야 한다. <건설경제, 2019.8.6>