

〈 요약 〉

I. 연구 배경

- 국내에서는 80년대 이후 기계·전기 등 주변 산업의 발전에 힘입어 건설 시공의 기계화가 크게 진전되어 왔다. 또한, 경기 변동에 따른 위험 부담을 최소화하기 위하여 일반 건설업체에서는 건설기계 부문의 하도급을 선호하여 왔으며, 이에 따라 80년대 이후 건설 생산 체제하에서 건설기계 하도급 업종이 급속히 발전하여 왔다. 그러나 아직까지 건설 공사의 기계화 실태, 그리고 건설기계의 공급 구조 및 운영 체제 등에 대하여 체계적인 연구 실적이 미미한 상태이다.
- 건설기계 하도급(대여)업은 그동안 건설 투자의 증가에 따라 안정된 성장을 지속하여 왔으나, 최근 공사 물량의 감소, 부실 채권의 증가, 유류 가격의 상승, 할부 및 리스 금리의 인상 등으로 경영난이 심화되고 있다. 또한, 최근 운휴 상태의 건설기계가 증가함에 따라 중고 건설기계의 수출이 급증하고 있는데, 수급 균형의 붕괴로 저가 수출이 이루어지고 있으며, 그동안 고가로 수입되었던 기중기 등 주요 건설기계의 수출이 급증하는 문제점이 있다. 따라서 중고 건설기계의 수출을 합리화하고, 건설기계 하도급 업종의 구조 조정 및 경영 실태 개선을 위한 대책이 필요한 상태이다.
- 한편, 건설기계는 그동안 급속한 양적 발전에 비하여 제도적인 정비가 미흡한 상태이다. 예를 들어 불법으로 개조제작된 건설기계가 건설 현장에서 다수 유통되고 있으며, 도로를 주행하는 건설기계의 안전 체계에 대한 문제점도 꾸준히 지적되어 왔다. 또한, 반제품을 수송하는 콘크리트믹서트럭에 대한 버스전용차선의 이용 허용, 공동 배차 방식의 도입 등 관련 규제의 완화 및 제도 개선의 필요성이 지적되고 있다.

II. 건설기계의 수요 추이 및 공급 구조

- 건설업의 경영에 있어서는 공사 수주량의 계절성 및 경기 순환 등에 대응하기 위하여 고정 자본을 최소화하는 것이 매우 중요하다. 이에 따라 건설업에서는 그동안 타 산업에 비하여 하도급 체제가 발달하여 왔으며, 특히 건설기계는 대부분 매우 고가이고, 유지관리를 위하여 높은 고정 비용이 소요되기 때문에, 그동안 건설산업내에서 건설기계 하도급(대여)업이 지속적으로 발전하여 왔다.

- 건설기계의 소유 구조를 살펴 보면, 97년의 경우, 건설업체 등에서 자체 보유하고 있는 자가용은 33.4%인 반면, 건설기계 대여업체에서 보유하고 있는 영업용은 67%로서 더 높은 비중을 가지고 있다. 일반적으로 대형 건설업체들은 장기간이 소요되는 건설공사에 투입하기 위하여 건설기계를 자체 보유하는 경향이 높으며, 중소 업체들은 리스나 임대하는 방식을 선호하고 있다.
- 건설기계 대여 업체수는 96년 12월 말 현재 종합 738개사, 단종 619개사, 개인 2,117개사로 총 3,543개사이다. 건설기계 대여 시장은 97년 현재 4조원 규모로 추정되며, 자영업자 및 중소기업 중심으로서 1개 업체당 약 10억원 규모의 완전 경쟁 시장을 형성하고 있다. 또한, 건설기계 정비 업체수는 96년 12월 현재 276개사이며, 중고 건설기계 매매업체수는 240개사에 이르고 있다.
- 건설기계의 등록 대수는 국산화가 시작된 76년부터 크게 증가하는 경향을 보이고 있다. 건설기계의 등록 대수는 80년에 2만 4,741대에 불과하였으나, 97년 말 현재 26만 3,986대로서 10배 이상 증가하였다. 특히, 80년대 후반 이후 신도시 건설, 지하철 건설 등 대규모 건설공사의 발주와 더불어, 인력 부족에 따른 노임 상승 등으로 인하여 건설기계의 보급확산이 촉진되었다.

〈 연도별 주요 건설기계 등록 현황 〉

(단위 : 대, %)

기종	년도	1980	1985	1990	1995	1997	85/97	
							점유비	
총 계		24,741	51,036	118,740	214,446	263,986	100.0	5.2배
굴삭기		2,926	11,759	33,633	60,168	76,965	29.2	6.5배
지게차		5,934	10,289	27,225	53,140	63,192	23.9	6.1배
덤프트럭		1,193	6,591	20,210	41,200	54,988	20.8	8.3배
콘크리트믹서트럭		1,750	5,031	10,755	18,729	21,237	8.0	4.2배
로더		3,419	4,467	6,622	11,119	12,674	4.8	2.8배
기중기		1,831	2,284	3,673	6,457	7,875	3.0	3.4배
공기압축기		1,542	2,436	3,796	5,521	6,198	2.3	2.5배
불도저		3,605	4,001	5,539	5,289	5,457	2.1	1.4배
콘크리트펌프		82	407	1,635	3,810	5,042	1.9	12.4배

자료 : 대한건설기계협회.

Ⅲ. 건설기계의 운용수출 실태 및 합리화 방안

- IMF 구제 금융 이후, 민간의 신규 건설투자가 급속히 축소되고 있으며, 공공 부문도 긴축 정책에 의거, 투자 감소가 현실화되고 있다. 이와 같은 공사 물량의 감소로 인하여 대량의 건설기계가 운휴 상태에 놓이고 있으며, 유류비등 각종 경비의 증가로 인하여 할부금 및 리스료보험료 등을 제대로 납부하지 못하고, 사업을 포기하거나, 도산하는 사업자가 급증하고 있다.
- 건설기계의 가동률은 그동안 연평균 50~60% 수준을 유지하여 왔으나, 98년에는 1~3월 현재, 기종별로 다소 차이가 있으나, 평균 22% 수준으로서, 40% 포인트 이상 크게 하락하였다. 가동률로 판단할 때, 건설기계 1대당 1일 2~2.5시간, 월 5~6일 정도 작업 상태에 있는 것으로 추정할 수 있다.

〈 주요 건설기계의 가동률 실태 〉

(단위 : %)

기종별	연도	1995년	1996년	1997년	1998년 1~3월	전년비
	평균	49.0	55.3	62.7	21.5	
불도저		46.6	52.1	61.2	17.5	-71.4
굴삭기		51.3	56.8	67.1	35.9	-46.5
로더		50.7	51.6	65.5	17.0	-74.0
지게차		47.1	53.6	61.5	13.9	-77.4
덤프트럭		59.5	64.3	68.8	25.9	-62.4
기중기		48.2	56.4	70.9	22.7	-68.0
콘크리트믹서트럭		58.7	59.1	41.3	-	-
콘크리트펌프		39.2	48.3	66.0	17.7	-73.2

- 건설기계 사업의 경영을 악화시키는 원인의 하나로서 누적된 고정 투자를 들 수 있다. 건설기계의 증가 속도는 90년대 이후 건설투자의 증가 속도를 크게 상회하고 있다. 85년을 기준으로 지수 비교를 할 경우, 97년의 건설투자지수는 314.0인 반면, 건설기계지수는 517.3으로 매우 높다. 97년의 건설투자는 60조원(90년 불변가격)으로서 85년에 비해 3.2배가 증가하였으나, 건설기계의 등록 대수는 97년도에 26만 3,986대로서 85년에 비해 5.2배가 증가하였다.
- 건설기계 대여 업계의 경영 합리화를 지원하기 위하여는 우선 토목 부문을 중심으로 공공투자를 조기에 확대하는 것이 필요하다. 건설기계의 수요 유발 효과가 큰 공중으로는

일반 도로, 치산치수 및 사방하천, 농림수산 및 관개수로, 농지 정리 등을 들 수 있다. 단기적인 금융 지원 대책으로는 할부금 상환 기간을 연장하고, 약정 이자율 및 연체 이자율의 인상을 억제하는 것이 필요하다. 또한, 건설기계 대여업의 귀속표준소득률을 계열업종과의 형평성을 고려하여 인하하는 것이 요구된다.

- 현재, 건설기계 대여 시장은 자영업자(소유자겸 조종사)의 비율이 40%에 달하여 영세성이 강하며, 수주 범위도 지역적으로 국한되어 있어 규모의 경제에 의한 효과를 창출하지 못하고 있다. 따라서 장기적으로 기업간 인수합병을 활성화하여 대형 사업자 중심으로 시장 구조를 개편할 필요성이 있다. 또한, 진폭이 큰 건설 경기의 변동에 대응하기 위하여는 사업 분야를 다각화하여 건설업 이외의 렌탈 시장에 참여하거나, 고소작업차량 등 신규 설비에 대한 관심 및 사업화가 필요하다.
- 한편, 최근 공사물량의 감소, 할부 및 리스 금리의 인상 등으로 인하여 채산성이 부족한 중고 건설기계의 수출이 크게 증가하고 있다. 중고 건설기계의 수출 물량은 97년에 3,440대이었으나, IMF 구제금융 이후 크게 증가하여, 98년 1월 354대, 2월 458대가 수출되었다. 98년 1~2월의 중고 건설기계의 월평균 수출대수는 508대로서, 97년의 287대에 비하여 77%가 증가하였다.

〈 중고 건설기계의 기종별 수출 현황 〉

(단위 : 대)

기종	년·월	1996	1997	1998					1998		
				7	8	9	10	11	12	1	2
불도저		41	26	-	5	2	4	-	2	19	10
굴삭기		656	806	74	52	78	43	58	87	93	136
로더		102	122	13	7	5	8	5	14	34	13
지게차		50	45	2	2	4	2	-	9	22	9
덤프트럭		2,631	2,012	194	134	85	49	46	78	82	177
기중기		61	66	7	5	8	3	1	11	68	83
모터그레이더		16	7	-	-	-	2	-	-	-	-
롤러		13	3	-	-	1	1	-	1	4	1
콘크리트믹서트럭		291	263	34	10	8	6	13	12	12	15
콘크리트펌프카		70	52	6	3	4	3	3	5	17	9
기 타		50	38	3	-	-	4	-	4	3	5
합 계		3,981	3,440	333	218	195	125	126	223	354	458

주 : 98년 2월 수출실적은 2월 23일 기준임.

- 그런데, 수급 균형의 붕괴로 인하여 중고 건설기계의 수출 가격이 매우 낮게 형성되고 있으며, 또한, 수출 기종 가운데 국내 생산이 어려운 고가의 수입 건설기계가 많다는 문제점이 있다. 예를 들어 기중기는 97년도에는 66대의 수출에 머물렀으나, 98년도에는 1~2월 중에 이미 151대가 수출되었다. 또한, 불도저도 97년에 26대가 수출되었으나, 98년 1~2월동안 이미 29대가 수출되었다. 결국, 앞으로 건설 경기가 되살아날 경우, 고가에 건설기계를 재수입해야 하는 등, 또다른 부작용이 우려되고 있다.
- 중고 건설기계는 국산 제품의 경우 외화 가득률을 높인다는 측면에서 수출이 장려되는 것이 바람직하나, 외산 수입 제품은 수출을 억제할 필요성이 있다. 그런데, 현재 중고 건설기계의 수출 시장은 영세한 수출입상들이 주축을 이루고 있어 국산 제품의 신뢰도를 저하시키는 요인이 되고 있기 때문에, 전문성을 갖춘 대형화된 업체의 참여가 요구된다.
- 외산 중고 건설기계의 해외 유출을 최소화하기 위하여는 국내에서 매각·매입자간의 정보 교류를 활성화하는 것이 필요하다. 이를 위하여는 건설기계매매협회, 무역협회 등 민간 단체와 정부투자기관 등에서 중개 업무를 개발, 취급해야 할 필요성이 있다. 또한, 수요자인 건설업체를 중심으로 중고 건설기계에 대한 구매 수요를 창출하기 위하여는 기계·장비에 대한 담보 가치를 인정하지 않는 금융권의 관행이 개선되어야 한다.

IV. 건설기계 관련 규제의 합리화 및 제도 개선 대책

- (건설기계 개조 행위의 양성화) 최근 중고 건설기계를 개조하여 천공기등을 제작하는 사례가 증가하고 있는데, 형식 승인을 득한 건설기계에 비하여 성능 및 안전도가 크게 저하되지 않는다면, 수입 건설기계의 증가를 억제하는 긍정적인 측면이 있다. 따라서, 현행 「건설기계관리법」에 규정된 “건설기계 제작·조립자의 시설 및 기술인력 기준”을 완화하여 건설기계의 개조·제작 행위를 양성화할 필요성이 있다. 다만, 개조·제작이 가능할 수 있는 건설기계의 허용 범위를 정하고, 개조·제작된 건설기계에 대하여는 모두 형식 승인을 받도록 하여 소요의 성능을 확보하도록 유도하는 한편, 용도 규제 및 등급 분류 등을 통하여 사용처를 제한하는 것을 검토해야 한다.
- (자동차 관리 법규의 준용) 건설기계 가운데, 덤프트럭과 콘크리트믹서트럭은 화물자동차와 건설기계로 등록이 이원화되어 있는데, 그동안 관리의 비효율성, 정비 불량, 안전 사고 우려 등의 문제점이 지적되어 왔다. 따라서, 도로를 주행하는 건설기계에 대하여 폐차 연한의 설정, 정기 검사 기준의 강화, 운행기록계 및 자중계의 부착 등과 같은 자동차 관리에 적용되는 법적 규제를 준용하여 규제할 필요성이 있다.

- (공동 배차 방식의 도입) 현재 콘크리트믹서트럭등 운반용 건설기계는 대부분 지입 형태로 운영되고 있는데, 건설자재의 생산자와 건설 현장간의 운반 거리 등이 고려되지 않아 불가피하게 장거리를 운행하는 사례가 많다. 따라서 운송 거리를 최소화하고, 운반 비용을 절감하기 위하여는 각 권역별로 운송 협의체를 구성하고, 최단 거리에 존재하는 협의체에 운송 물량을 집중 배정하는 공동 배차 방식을 도입하는 것이 필요하다.
- (콘크리트믹서트럭의 버스전용차선 이용 허용) 레미콘은 제조후 90분 이상이 경과되면, 시공성이 급격히 저하된다. 그런데, 레미콘 공장은 대부분 도시 외곽에 위치하고 있는 반면, 공사 현장은 도심에 위치하고 있어 레미콘이 규정 시간을 넘어 타설되는 사례가 많다. 더구나 최근 도시 교통난이 더욱 심화되는 추세에 있으며, 버스전용차선제의 실시로 인하여 운반 시간이 더욱 지연되고 있다. 따라서 한시성을 지닌 레미콘의 제품 특성을 고려하여 부실 공사를 방지할 수 있도록 콘크리트믹서트럭의 버스전용차선내 운행을 허용하는 것이 필요하다.
- (건설기계 운전자의 경력 인정) 덤프트럭과 콘크리트믹서트럭은 자동차 1종 대형 면허 소지자가 운전하는 것이 가능한데, 일반 사업용 자동차와는 달리 개인택시 면허신청 자격이 보장되지 않고 있다. 이에 따라 건설기계업계의 인력난이 심화되고, 교통 안전 의식이 결여되는 원인으로 작용하고 있다. 따라서 덤프트럭 및 콘크리트믹서트럭 운전자에 대한 경력 제도를 도입하고, 사후 보장 제도를 강화할 필요성이 있다. 다만, 자격 부여시 건설기계 운전자의 이탈, 전업 등이 증대할 우려가 있으므로 경력 인정 기간의 확대 등 보완 대책이 필요하다.
- (비검사 대상 건설기계의 관리 강화) 그동안 타이어식 및 트럭식 이외의 건설기계는 비검사 대상으로 분류하여 연 1회의 운행 상황 신고를 받아 관리하여 왔으나, 97년 이후 운행 상황 신고제도가 폐지됨에 따라, 소재 및 존재 여부의 확인, 재해 및 전시 등의 동원과 같은 관리 기능이 상실되었다. 따라서 비검사 대상 건설기계의 효율적인 관리를 위하여 2~3년마다 운행 상황을 신고하도록 하고, 건설기계 사업자 단체에서 실태 조사를 행할 수 있도록 행정 업무를 위탁할 필요가 있다.
- (중고 매매업자의 등록세·취득세 경감) 현재 중고 건설기계 매매업자가 매매를 위하여 취득등록하는 중고 건설기계에 대하여는 중고 자동차와는 달리 취득세 면제와 등록세 감면 혜택이 부여되지 않고 있다. 그러나, 유사 업종간의 형평성을 기하고, 중고 건설기계의 가격 상승을 방지하기 위하여는 매매에 공하기 위하여 취득하는 중고 건설기계에 대하여 취득세 및 등록세를 경감할 필요성이 있다.

- (건설기계 사업자의 공제 사업 허용) 현재 운수단체 공제조합은 5개가 있으며, 화물 자동차의 경우도 공제 사업이 허용되어 있으나, 건설기계 대여업자에 대하여는 공제 사업이 허용되지 않고 있다. 그런데, 건설기계 대여사업자의 공제 사업을 허용할 경우, 경쟁을 촉진함으로써 서비스의 품질을 제고시키고, 운수 단체의 공제조합간의 불필요한 경쟁을 해소할 수 있으며, 보험료 인상을 억제하는 등의 긍정적인 효과가 예상된다.