

건설투자 활성화 및 고용 여건 개선을 통한 일자리 창출 방안

2010. 3. 31

박용석·심규범·이홍일·김현아·이승우

- 문제 제기 : 건설산업의 일자리 창출 능력 소진? 4
- 건설산업의 일자리 창출 능력 진단 및 결정 요인 5
- 건설 일자리 창출이 부진한 원인 분석 9
- 건설 일자리 창출을 위한 정책과제 20

요 약

▶ 건설 일자리 규모는 건설투자 규모에 의해 결정

- 건설 일자리는 고용 또는 취업을 통해 발생. 이를 위해서는 적정 노무비 지급 필요. 내수진작 효과로 이어지기 위해서는 이들의 임금이 국내에서 소비되어야 함.
- 건설업취업자수가 '07년 8월 이후 '10년 1월까지 전년 동기 대비 감소 지속. '97년과 '09년 동월을 비교하면 적게는 약 15만명에서 많게는 42만명까지 감소

▶ 건설투자 측면에서 민간부문의 건설투자 미흡, 일자리 창출 경로 측면에서 노무비 부족으로 건설 일자리 감소

- 글로벌 경기침체에 대응하기 위해 정부는 '08년 및 '09년에 SOC 투자를 확대. 공공 토목사업의 활성화로 '09년 이후 전체 국내 건설투자 회복. 하지만 건축투자는 여전히 부진. 특히 주거용 건축투자는 최악의 침체 상황
- 민간부문의 주택 및 비주거 건축시장 모두 침체. 공모형 PF 사업, 민간투자사업, 민간선투자, 기업도시 등 대부분의 사업 추진이 미흡
- '00~'09년간 건설투자가 증가했으나 건설기능인력은 3.9% 감소. 과열경쟁으로 저가낙찰을 받을 경우 노무비 삭감이 일반적. 저가낙찰로 인한 노무비 부족으로 '07년에 9만 5천명, '09년 3만 6천명의 내국인 일자리 상실

▶ 민간부문의 건설투자 활성화로 일자리 창출해야, 각종 규제완화 및 지원대책도 필요

- 분양주택 양도세 감면조치 연장 및 분양가상한제 폐지, 공모형 PF사업 관련법 제정, 민간투자사업의 금융약정 체결 원활화 조치, 민간선투자 대상사업에 장기계속사업 포함, 기업도시로의 이전기업에 대한 조세감면 혜택 등의 대책 마련 필요
- 국가경쟁력 제고를 위한 중장기 과제로 한중 해저터널, 동서철도, 수도권 광역급행철도 등의 메가(Mega) 프로젝트에 대한 구체적 논의 필요

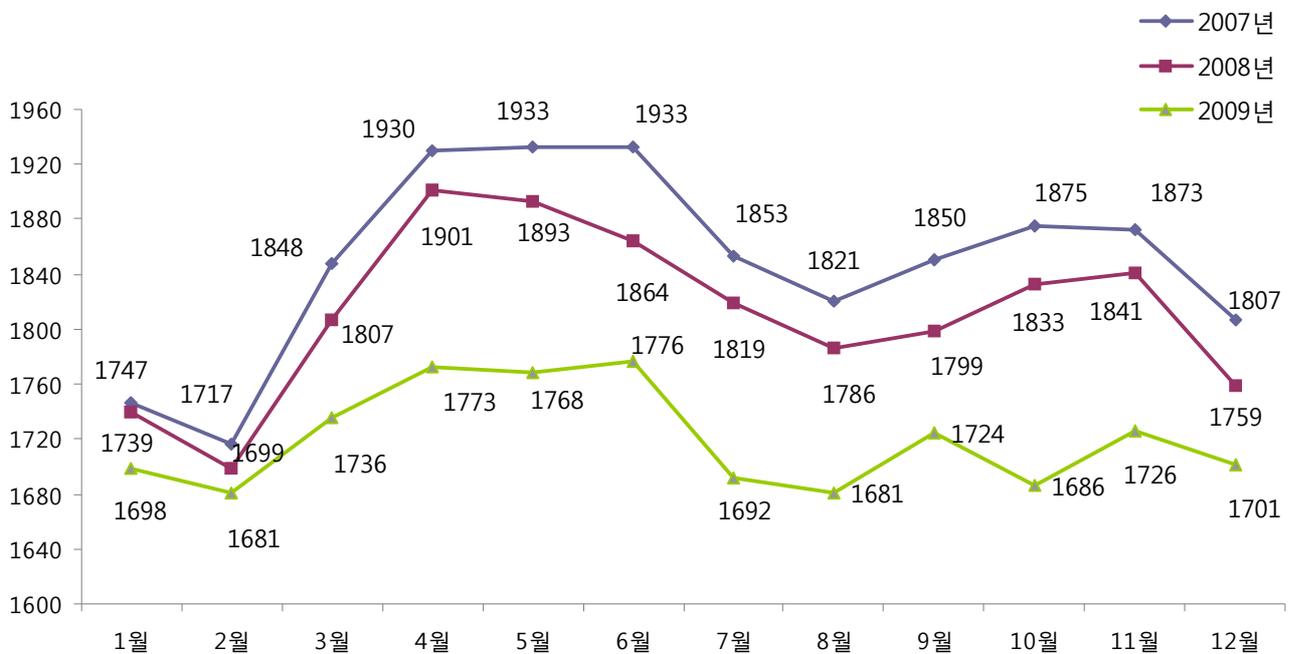
▶ 건설 고용여건 개선을 통한 일자리 창출을 위해 우선 적정 노무비 확보와 전달체계의 구축, 외국인 근로자의 보완적 활용 필요

- 사업주가 적정 노무비를 확보해 근로자에게 적정 임금을 지불하는 방안을 모색. 이를 위해서는 적정공사비 확보가 필수, 합법적 외국인력 고용상한제 운영 필요
- '과도한 공사비 절감에 의한 신규 투자의 일자리 창출'보다 '적정 공사비 확보에 의한 기존 공사의 일자리 창출'이 훨씬 효과적임.
- 일반적으로 1조원당 건설 일자리는 약 1만개('09년 기준) 수준, 낙찰률 80% 유지시 약 2만 5천개(1만 5천개 추가)의 건설 일자리 창출 가능

1. 문제 제기 : 건설산업의 일자리 창출 능력 소진?

- 최근 건설업취업자수가 급감함으로써 일자리의 보고(寶庫) 또는 실업의 완충지대로 불리던 건설산업의 일자리 창출 능력이 소진된 것이 아닌지 의문시되는 상황임.
- '07년 8월 이래 '10년 1월까지 30개월째 전년 동기 대비 건설업취업자수가 지속적으로 큰 폭 줄어들고 있음.
- '09년과 '97년 동월을 비교하면 적게는 약 15만명(2월)에서 많게는 42만명(8월)까지 감소하였음.

〈그림 1〉 월별 건설업취업자수 변동 추이



자료 : 통계청, 경제활동인구조사, 각 연도

- 본 고의 목적은 건설산업의 일자리 창출 잠재력을 진단하는 한편, 부진한 원인을 분석하여 일자리 창출을 위한 정책 과제를 도출하는 데 있음.
- 이를 위해 우선 건설산업이 일자리 창출 능력을 여전히 갖고 있는지 분석하고, 건설 일자리 창출의 결정요인과 건설투자 및 건설 고용여건의 각 부문에서 건설일자리 창출이 부진한 원인을 분석할 것임.
- 마지막으로 건설일자리 창출을 위한 주요 정책과제를 제시할 것임.

2. 건설산업의 일자리 창출 능력 진단 및 결정 요인

가. 건설산업의 일자리 창출 능력 진단

□ 건설산업의 특성 ⇒ 일자리 창출 가능성

- 상이한 건설생산물 및 공간적인 생산현장 ⇒ 기계화 및 자동화에 한계
 - 건설생산물은 용도·규모·시공 장소·시공 시기 등의 측면에서 각기 상이하고, 생산 활동은 수직적 또는 수평적인 공간에서 동시 다발적으로 수행됨. 따라서 건설시공 과정의 표준화가 곤란해 기계화 및 자동화에 한계가 있음.
 - 결국 상당 부분의 건설 생산 과정은 사람이 직접 할 수밖에 없는데 이것이 바로 일 자리의 원천임.
- 해외 이전 불가 ⇒ 국내에서 일자리 유발
 - 건설생산물은 지상 또는 지하의 토대와 견고히 결합되어야 하는 특성상 최종 목적물 의 소재지에서 대부분의 생산 활동이 수행될 수밖에 없음.
- 수입유발이 적고 한계소비성향이 높은 근로자 다수 ⇒ 내수 진작
 - 건설업의 수입유발계수가 타 산업에 비해 낮고, 한계소비성향이 큰 저소득 근로자들이 많음.
 - '07년 건설업 수입유발계수는 0.211로서 서비스업(0.146)보다는 높으나 제조업(0.374)과 전산업 평균(0.278)보다는 낮음(한국은행 산업연관표).
 - 또한, 건설업취업자 중 70~75%를 차지하는 건설기능인력의 '09년 연간 소득은 약 1,700만원으로 추정됨(한국건설산업연구원 설문조사).
- 비숙련인력의 일자리도 존재 ⇒ 타 업종의 실업자에게도 일자리 제공 가능
 - 건설현장에는 숙련도의 수준에 따라 다양한 일자리가 존재함. 비숙련직종의 경우 타 업종의 실업자에게도 일자리를 제공할 수 있음. 따라서 실업대책 수단으로서 효과적임.
- 공공부문이 주요 발주자 ⇒ 정부의 정책 수단으로서 효과적
 - 정부 및 지자체 등 공공부문이 건설생산물의 직접적인 수요자이자 발주자임. 대체로

공공 부문의 비중이 약 30~40%를 차지하므로 정부의 정책적 통제 아래 목표를 수립하고 추진할 수 있음. 따라서 정부의 정책 수단으로서 효과적임.

□ 건설업의 노동계수 추이 ⇒ 일자리 창출 잠재력 확인

- 제조업이나 서비스업보다 큰 건설업의 고용계수

·한국은행(2007년도 고용표 분석 결과)에 의하면 건설업의 고용계수 및 취업계수가 타 산업에 비해 큼.

·'07년 건설업 고용계수는 10.3(명/10억원)으로 전산업 중 가장 높음. 서비스업(9.1), 제조업(2.7), 전산업 평균(5.8) 등에 비해 높음. 건설업 고용유발계수 역시 14.8(명/10억원)로 전산업 중 가장 높음.

※ 고용계수 : 불변가격 산출액 10억원당 소요되는 피용자 수 [피용자 수(명) ÷ 산출액(10억원)]

※ 고용유발계수 : 특정 산업부문에 대한 최종수요가 10억원이 발생할 경우 해당 산업을 포함한 모든 산업에서 직·간접적으로 유발되는 피용자 수

·건설업 취업계수는 10.7(명/10억원)로서 서비스업(12.8)보다는 낮으나 제조업(3.0)과 전산업 평균(8.2)보다는 높음. 건설업 취업유발계수 역시 16.8(명/10억원)로서 서비스업(18.1)보다는 낮으나 제조업(9.2)과 전산업 평균(13.9)보다는 높음.

※ 취업계수 : 불변가격 산출액 10억원당 소요되는 취업자 수 [취업자 수(명) ÷ 산출액(10억원)]

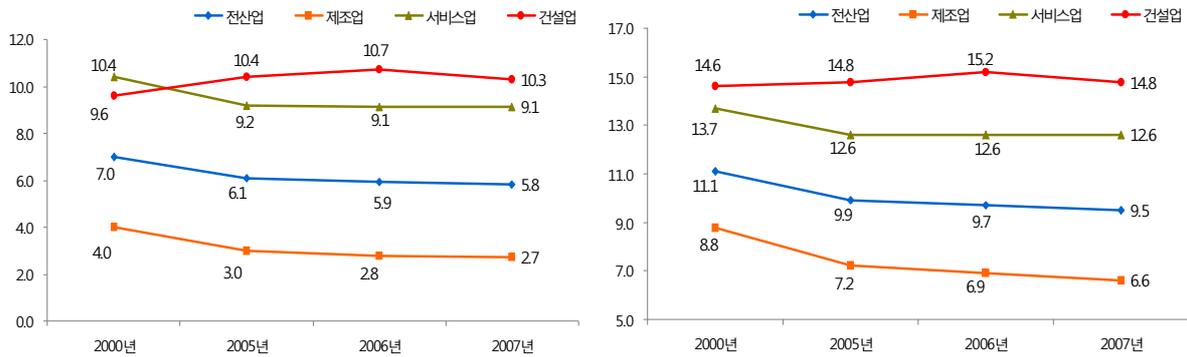
※ 취업유발계수 : 특정 산업부문에 대한 최종수요가 10억원이 발생할 경우 해당 산업을 포함

- '00년에 비해 '07년 건설업의 노동(유발)계수 증가 ⇒ 일자리 창출 잠재력 보유

·'00년과 '07년의 노동(유발)계수를 비교해보면 제조업·서비스업·전산업의 경우 하락했지만 건설업의 경우 상승했음.

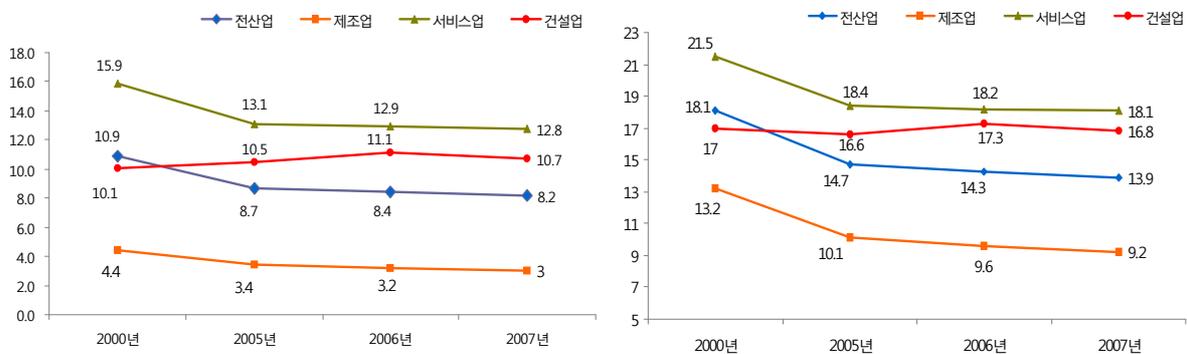
- 이에 따라 타 산업에 비해 큰 건설업의 일자리 창출 잠재력을 확인할 수 있음.

〈그림 2〉 주요 산업별 고용계수 및 고용유발계수 추이



자료 : 한국은행, 2007년 고용표로 본 우리나라의 고용구조 및 노동연관효과, 2009. 7

〈그림 3〉 주요 산업별 취업계수 및 취업유발계수 추이



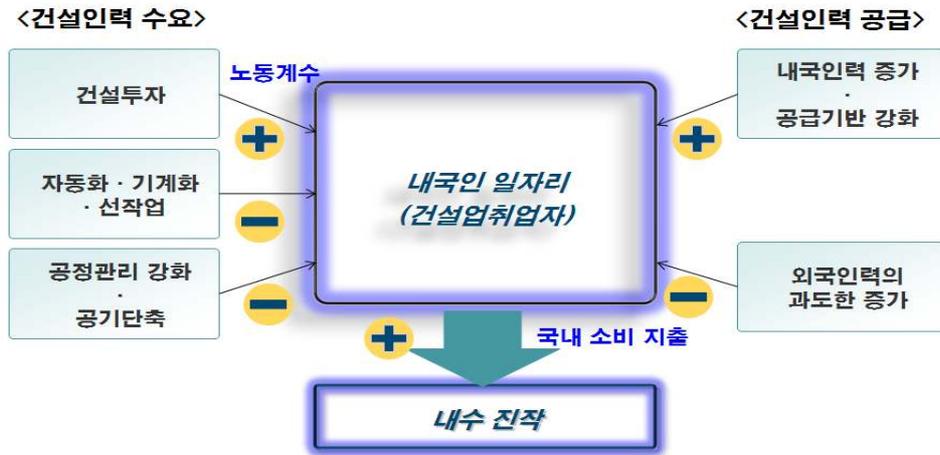
자료 : 한국은행, 2007년 고용표로 본 우리나라의 고용구조 및 노동연관효과, 2009. 7

나. 건설산업 일자리 창출의 결정 요인

□ 건설산업 일자리 창출의 결정 요인

- 일자리 수요 측면 : 생산물에 의한 파생수요(derived demand)이므로 기본적으로는 건설 투자 규모에 의해 일자리 수요가 결정됨.
 - 자동화·기계화·선작업 및 공기단축을 통해 수요를 줄일 수 있음. 합리적인 자동화
 - 기계화 · 선작업과 공정관리 강화 · 공기단축은 생산성 향상에 긍정적임.
- 일자리 공급 측면 : 내국인력 증가 및 공급기반 강화는 내국인 일자리 증가로 이어지고, 외국인력의 증가는 내국인 일자리 감소를 낳게 됨.
 - 보완적인 수준의 외국인력 투입은 생산성 향상에 긍정적임.

<그림 4> 건설산업 일자리 창출의 결정 요인



□ 건설투자가 일자리 창출 및 내수 진작에 이르는 경로

- 일자리는 생산물 수요에 대한 파생수요이므로 일자리 규모는 기본적으로 생산물 규모 즉, 발주자의 건설투자 규모에 의해 규정됨.
- 일자리는 고용 또는 취업을 통해 만들어지므로 그것에 필요한 적정한 공사비, 특히 적정 노무비가 원수급자 및 하수급자에게 지급되어야 함. 건설업자는 적정 노무비를 지불해 적정 규모의 기술관리인력과 기능인력을 고용할 수 있음.
- 한편, 내수 진작 효과로 이어지기 위해서는 이들이 받은 임금이 국내에서 소비에 지출되어야 함.

<그림 5> 건설투자가 일자리 창출 및 내수 진작에 이르는 경로



다. 일자리 창출 능력 및 결정 요인 분석의 시사점

- 건설산업의 일자리 창출은 부진하지만, 건설생산 과정의 특성 및 노동계수 추이로부터 여전히 일자리 창출 잠재력이 존재함을 확인할 수 있었음.
- 따라서 일자리 창출이 부진한 원인을 규명하고 그에 대한 대안을 제시하기 위해서는 '일자리 창출의 원천인 건설투자에 대한 분석'과 '일자리 창출 경로에 대한 분석'을 아울러 실시해야 할 필요가 있음.

3. 건설 일자리 창출이 부진한 원인 분석

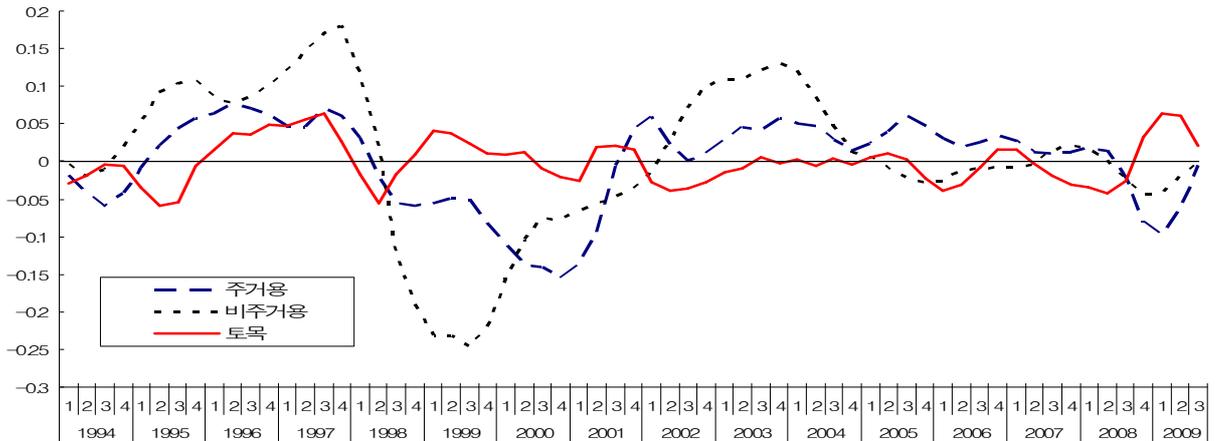
- 건설 일자리 창출이 부진한 원인은 건설인력의 수요측면에서 건설투자의 미흡에 있고, 건설인력의 공급측면에서는 적정노무비 부족에 따른 일자리 감소에 있음.
- 현재, 민간 건축, 공모형 PF 사업, 민간투자사업, 민간선투자, 기업도시와 같이 주로 민간부문의 투자가 부진한 상황. 이들 투자의 활성화를 통한 건설 일자리 창출 미흡

가. 건설투자 측면에서의 원인 분석 : 건설투자의 미흡 및 현실화 저해

1) 건설투자 개괄

- 건설투자는 '03년 4/4분기 이후 '08년 4/4분기까지 약 5년 동안 하강국면이 지속되어 사상 최악의 침체 국면을 기록
 - 글로벌 경제위기 극복을 위한 SOC 예산 증액 및 조기 집행의 영향으로 토목투자가 '09년 1/4분기부터 크게 증가해 '09년 1/4분기 이후 플러스(+) 성장으로 돌아섰음.
 - 그러나 주거용 건축투자는 '03년 4/4분기 이후 하강국면을 시작해 '09년 상반기까지 총 21분기 연속 하강국면을 지속, 사상 최장기간의 하강국면을 기록
 - 특히, '07년 2/4분기 이후는 증가율 자체도 마이너스(-)를 기록해 침체가 더욱 심화. 민간 주거용 건축투자 위축이 국내 건설투자 침체를 주도

〈그림 6〉 건설투자의 공종별 순환 주기



주 : 한국은행의 '09년 3/4분기 실질 국내총생산(잠정치) 중 공종별 건설투자액(2005년 기준, 계절조정)을 로그화하여 hp 필터로 필터링함. '09년 4/4분기 실질 국내총생산 속도치에서는 공종별 데이터를 제공하고 있지 않아 3/4분기 잠정치 자료를 사용함.

- 공공 토목사업의 활성화로 인해 '09년 이후 전체 국내 건설투자가 회복되었음에도 불구하고 건축투자는 여전히 부진. 특히 주거용 건축투자는 최악의 침체 상황
- 주거용 건축투자는 '07년 2/4분기 이후 '08년 3/4분기를 제외하고 10분기 연속 마이너스(-) 성장을 이어가고 있어 사상 최악수준의 장기 침체를 기록 중임.
- 비주거용 건축투자도 글로벌 금융위기로 '08년 3/4분기부터 '09년 2/4분기까지 1년 동안 마이너스(-) 성장을 기록한 후 작년 3/4분기 들어 플러스(+) 증가로 반전되었지만 이는 기저효과가 반영된 것으로 투자금액 기준으로는 예년에 비해 여전히 부진한 수준

〈표 1〉 건설투자 증감률 추이(2005년 연쇄가격 기준, 원계열)

(전년 동기비 %)

구분	2007				2008				2009			
	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4
건설투자	4.4	2	-0.2	0.4	-1.9	-0.3	0.2	-5.6	1.6	3.7	2.6	3.9
토목건설	12.4	6.8	0.2	-0.1	-3.2	-0.7	0.7	5.7	24.1	14.3	7.6	-
건물건설	0.6	-1	-0.4	0.7	-1.2	-0.1	-0.1	-14.3	-11.1	-3.5	-0.4	-
주거	1.7	-4.5	-5.4	-3.3	-6.2	-3.2	0.6	-18.8	-18.5	-6.9	-4.6	-
비주거	-0.5	2.1	4	4	3.8	2.4	-0.7	-10.8	-4.4	-1.1	3.0	-

자료 : 한국은행

□ 건설투자의 위축에 따라 '경제 성장' 기여도 축소

- 건설투자 위축으로 건설투자가 '90년대에 GDP 대비 비중이 20%를 상회했던 수준에서 최근 들어 15% 이하로 그 비중이 축소됨.

- 참여정부 시절에는 주택부동산 규제로 건설투자가 매년 약 1%p씩 하락
- 건설투자의 경제성장 기여도는 '90년에 5.69%p를 기록했으나 점차 하락. '04년 0.2%p, '05년 -0.04%p, '06년 -0.02%p, '07년 0.19%p, '08년 -0.07%p로 매우 저조

□ 건설투자 활성화 대책이 없을 경우 2013년 이후 건설투자의 본격 둔화 예상

- 건설투자 활성화를 위한 적절한 대책이 마련되지 않을 경우 대규모 국책사업이 종료되는 '13년 이후부터 건설투자의 본격적인 둔화 예상
- 30대 선도프로젝트가 포함된 지역발전 5개년 계획은 '13년까지 대규모 투자가 계획되어 있고, 녹색뉴딜사업은 '10~'11년에 집중 투자, 4대강 살리기 사업도 '11년까지 집중 투자 예정. '13년 이후에는 뚜렷한 건설투자 부재

2) 부문별 건설투자 부진 현황

□ 민간 건축사업

- '09년의 민간부문의 신규 주택인허가 실적은 '00년대 초반의 절반 수준, 10년 장기 평균의 60% 수준으로 크게 감소

〈표 2〉 부문별 신규 주택인허가 실적 추이(2000~'09년)

(단위 : 호)

구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	10년 장기평균
합계	433,488	529,854	666,541	585,382	463,800	463,641	469,503	555,792	371,285	381,787	492,107
공공	140,261	127,927	123,730	120,522	123,991	140,978	143,694	156,989	141,160	168,300	138,755
민간	293,227	401,927	542,811	464,860	339,809	322,663	325,809	398,803	230,125	213,487	353,352

주 : 2007년 신규 주택인허가 실적의 증가는 분양가상한제 시행에 따라 인허가 시기를 앞당긴 물량에 기인함.

자료 : 국토해양부

- 비주거 건축시장도 신규 건축허가나 착공실적이 모두 '08년 이후 급감
- 비주거용 건축허가 면적은 '06~'07년 증가 추세였으나 '08년부터는 다시 감소세
- '09년 비주거용 건축허가 면적은 63,220만㎡로(전년대비 -23.1%) '00년 이후 장기평균의 87% 수준

- 민간 건축경기가 부진한 원인은 크게 거시경제의 불확실성에 따른 수요회복의 지연과 금융부문으로부터의 자금조달이 원활하지 못하기 때문
 - 신규 주택 취득에 따른 한시적 양도세 면제 혜택이 종료되면서 미분양 물량이 증가하고, 유럽발 금융위기 재연 가능성 등이 제기되면서 대외적 불확실성 확대
 - 12만호 이상의 대규모 미분양이 적체되어 있는 상황에서 금융위기 당시 만기를 연장 하였던 대출채권의 만기가 재도래하면서 시장에서는 건설기업들의 채무상환능력에 대한 부정적 입장 팽배
 - '09년 6월말 기준 금융권의 PF 우발채무 규모는 83조 7,819억원으로 '07년 말보다 18.5% 급증. 증권사의 PF 대출 연체율은 '09년 6월말 현재 24.5%까지 증가
 - ※ PF 대출 연체율 : '06년 1.7% → '07년 4.6% → '08년 13.9% → '09년 6월말 24.5%
 - 금융기관들은 부동산 경기회복의 징후가 뚜렷하지 않은 상황에서 상대적으로 리스크가 큰 부동산 개발 관련 사업의 자금운용을 기피하고 있음.

- 분양가상한제 폐지의 지연 등 정책적 불확실성도 경기회복의 걸림돌로 작용
 - 분양가상한제 폐지는 '09년 2월부터 논의되었으나 경제자유구역의 주택개발사업에 대한 적용배제만 이루어졌을 뿐 일반 주택사업에서는 여전히 분양가상한제가 적용
 - 분양가상한제 적용으로 건설사 수익성 개선 가능성은 제한적일 것으로 전망됨에 따라 현금흐름과 유동성 확보에 어려움 예상

□ 공모형 PF(Project Finance) 사업

- '09년말 기준 민간사업자 모집이 완료된 공모형 PF 시장규모는 약 100조원으로 추산
 - 공모형 PF 사업은 규모면에서는 최근 몇 년간 급격히 성장했으나 실상은 '08년 9월 금융위기 이후 심각한 정체 상태
 - '08년 중반 이후 건설업계는 대규모 투자가 수반되는 PF사업에 적극적으로 나서지 못했으며 발주처들도 대부분 사업을 유예
 - '09년 하반기부터 공모 건수가 증가하고 있으나 공공부문의 활성화를 위한 제도적 조치 미흡으로 아직 시장이 정상화되었다고 보기에는 어려운 상황
- 공모형 PF사업이 위기에 처한 원인은 금융위기, 부동산 경기 침체, 분양가상한제, 이해관계자 간의 갈등 등에 따른 사업성 악화임.
 - 금융위기 : 금융 경색으로 자금흐름 차단 및 부동산 경기 침체의 원인으로 작용함.

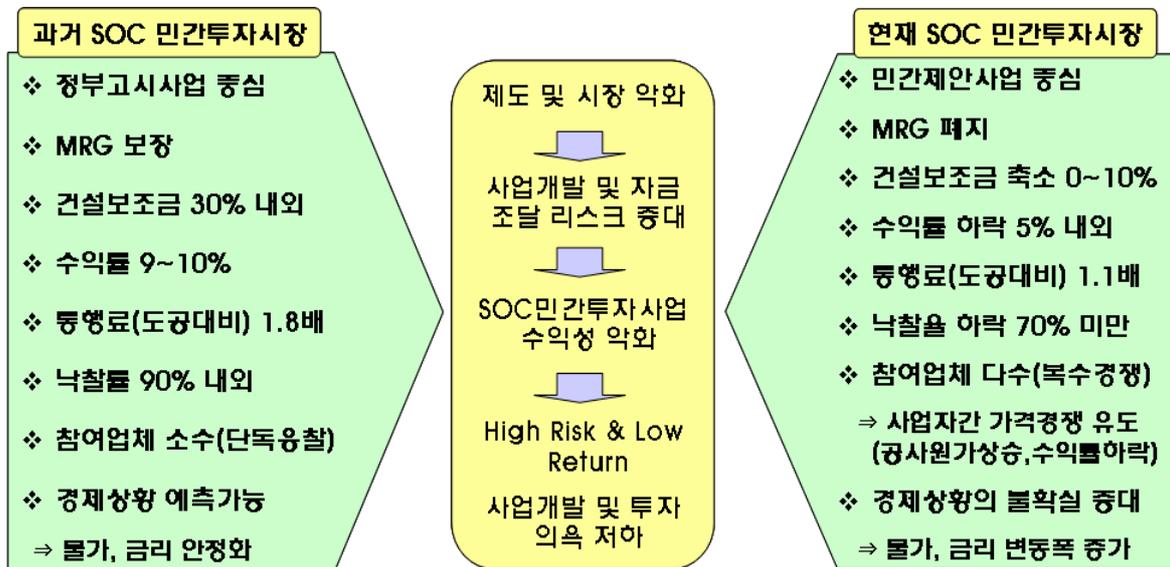
- 부동산 경기 침체 : 부동산 개발사업의 성격을 가지고 있는 사업의 특성상 부동산 경기의 침체는 사업성을 불투명하게 만듦.
 - 분양가상한제 : 사업의 특성을 감안하지 않은 일률적 적용으로 사업성이 극도로 악화
 - 이해관계자 간의 갈등 : 변화된 사업환경에 상호 효율적으로 대처하지 못함으로써 사업의 지연을 초래
- 공모형 PF 사업의 경우 사업환경에 대한 능동적 대처가 어려운데, 이는 사업을 조율하고 관리하는 체계적 시스템의 부재가 원인
 - 중앙정부 차원에서는 실질적으로 사업관리를 방치, 이에 따라 전국적인 PF사업의 난립, 체계적 관리 미흡, 사업 타당성 검증 문제가 상존함.
 - 공모형 PF사업에 대한 법적 근거 없이 관련 법령을 준용하여 사업을 추진하고 있어 문제 발생시 해결을 위한 기준 및 근거가 미비

□ 민간투자사업

- 민자사업은 그동안 부실한 교통수요 예측과 최소운영수입보장(MRG) 지급 등으로 부정적 여론 형성, 정부는 재정부담 완화를 위한 방향으로 민간투자정책 운영
 - '06년에는 민간제안사업, '09년에 정부고시사업에서 MRG 폐지, MRG가 있는 사업에 대해서는 MRG 보장 수준 축소
 - '06년에 민자사업의 이익 일부를 환수하는 부(負)의 재정지원제도 도입, MRG 및 건설보조금이 없는 사업에 대해서도 자금재조달시 정부와 이익공유를 하도록 함.
 - 우선협상자를 선정하는 평가기준에서 기술과 품질에 대한 평가배점보다 가격(건설보조금 축소, 통행료 인하, BTL 사업의 경우 정부지급금 축소)에 대한 평가 비중을 높여서 재정지원 축소 유도
- 민자사업에 대한 규제 강화는 결과적으로 민자사업의 수익률 하락을 초래했고, 미국발 금융위기 등의 영향으로 금융기관의 민간투자사업에 대한 투자 기피
 - MRG제도가 폐지되었고, 건설보조금도 30% 내외 수준에서 0~10% 수준으로 축소, 낙찰률도 90% 내외에서 70% 내외로 낮아짐.

- 민자사업에 대한 정부규제 강화와 같은 민간투자정책의 일관성 상실로 시장의 신뢰성이 급락, 민간과 금융권의 사업개발 및 투자의욕 저하
 - 결과적으로 과거 민자사업의 9~10% 수준이었던 평균 수익률이 현재 5% 내외로 대폭 낮아짐에 따라 금융기관의 민자사업에 대한 투자(대출) 기피
- 민자사업은 고위험 저수익(High Risk & Low Return) 구조로 금융기관의 투자 매력도가 급격히 저하되고 있음.
 - 정부는 '09년에 2차례에 걸친 민자사업 활성화 대책('09.2, '09.8)을 마련했으나 시장의 반향은 크지 않았으며, 많은 민자사업들의 추진이 지연되고 있음.
- 민자사업의 대표적인 추진 지연사례로 7~8년 전에 제안되어 사업시행자가 결정된 9개 도로 민간제안사업(총 사업비 7.5조원 규모)의 경우 금융기관의 투자(금융약정) 기피로 실시계획 승인 신청 및 착공이 지연되고 있음.

<그림 7> 민간투자시장의 변화 추이



□ 민간선투자

- SOC 투자 지연에 따른 사업비 증가를 방지하고, 국민경제에 긴요한 SOC 시설을 적기에 확충하기 위해 '민간선투자' 제도를 도입('09. 2)
 - 민간선투자는 계속비 예산으로 편성된 공공사업에 대해 건설사가 당해연도 예산을 초과하여 선투자시공하고 완공후 계속비 연부액 예산으로 대가를 지급 받는 제도
 - 민간선투자분에 대한 대가는 완공후 인센티브(선투자금 조달비용 성격)와 함께 지급
 - 인센티브 수준은 “초과 시공한 대가금액의 4% 또는 국고채(3년물) 평균수익률 중 큰 값”
- 신용보증기금과 산업은행은 “민간선투자사업 금융지원을 위한 업무협약”을 체결('09. 6. 26)하고 '09년 하반기부터 1조원 규모의 보증부대출을 시행
 - 신용보증기금의 보증부대출금리는 대출기간 1년을 기준으로 팩토링 방식의 경우 확정금리로 “산업금융채권 수익률(대출기간) + 1.8%(잠정)” 수준
- '민간선투자' 활성화의 관건은 '인센티브'의 수준에 따라 결정. 공기지연이 많이 발생하는 장기계속사업은 민간선투자 대상사업에서 제외되어 있음.
 - '10년 2월 기준으로 보증부대출의 금리 수준은 5.4%(산금채(1년) 수익률 3.6% + 1.8%(팩토링방식 가정))로 정부의 인센티브 수준인 4.19%(국고채 수익률)보다 1.21%가 더 높음.
 - 만일 민간시행사가 민간선투자를 활용할 경우 최소 1.21%의 금리를 추가로 부담하면서 공사를 추진해야 함.
 - 공공공사를 저가로 수주한 경우 건설현장에서의 공사 실행률이 낮은 것으로 알려져 있는데, 이런 현장일수록 파격적인 인센티브가 제공되지 않으면 민간선투자의 활용 가능성은 높지 않음.
- 이에 따라 “민간선투자”의 추진실적은 당초 기대보다 미흡
 - 정부는 국가재정운용계획('08~'12)에서 매년 1조~2조원 규모의 민간선투자를 추진할 계획임. '09년에 1조원, '10년에 2조원의 민간선투자를 목표로 하고 있음.
 - 그러나 '09년말 기준으로 민간선투자 실적은 약 2천억원 수준에 불과한 것으로 알려져 있음.

□ 기업도시

- 기업도시개발특별법은 낙후지역에 대한 민간투자 촉진을 통해 수도권의 인구와 산업 집중을 억제하고 지역투자 활성화를 목적으로 '04년 12월에 제정
 - 기업도시는 수도권 및 광역시에는 입지 불가, 낙후지역에 입지하여 지역투자 활성화 기여
 - '05년에 선정된 6개 기업도시(태안, 원주, 충주, 무안, 영암·해남, 무주) 중 현재 태안, 충주, 원주 등 3개 기업도시가 착공에 들어갔으나 사업진척이 부진하거나 지연
 - 특히, 무주관광기업도시의 경우 '08년 8월 토지보상공고를 앞두고 중단되어 지난 2년여 동안 진척이 없는 상태로 현실적으로 기업도시 조성이 매우 어려운 실정

- 정부는 조세특례제한법을 개정, 기업도시로 이전하는 기업들에 대한 세제혜택 제외
 - 기업도시 입주기업에 대한 법인세 등 조세감면 혜택을 종전에는 '09년말까지 입주기업에 부여했으나 '10년 1월 1일 개정하면서 일몰기한은 '12년말까지로 연장한 반면 조세감면 대상에서 이전기업을 제외함.

- 조세특례제한법 개정으로 기업도시 이전 기업에 대한 세제혜택이 사라지면서 기업도시 이전을 고려했던 많은 기업들이 이전을 보류하거나 중단
 - 기업도시 입주기업에 대한 조세감면은 기업도시의 가장 중요한 인센티브임. 기업도시로 입주하고자 하는 기업들은 대부분 신설·창업보다는 기존 사업장을 확장·이전하는 방식을 채택
 - 조세감면 대상에서 기존 사업장의 이전 기업을 제외하면 현실적으로 기업도시로의 투자기업 유치는 어려워지고 이미 유치한 기업마저 입주를 포기할 우려가 있음.

- 착공에 들어간 충주, 원주 기업도시의 경우 현재 조세 인센티브를 주요 내용으로 기업유치 활동을 벌이고 있으나, 법인세 등의 감면 인센티브가 불가능해지면 기업유치가 크게 어려워지고 기 체결한 입주계약도 파기되는 등의 부작용이 우려됨.
 - 전경련('10.1)에 따르면, 충주기업도시의 경우 유치대상기업 12개 기업 중 기업이전이 8개 기업이며, 신설 및 부분이전이 4개 기업으로 조세감면이 개정법률대로 이루어지면, 충주기업도시는 입주예정인 2개 기업에서만 총 584억원, 원주기업도시는 입주예정인 8개 기업에서 총 477억원의 조세감면액이 취소됨.

나. 일자리 창출 경로 측면의 원인 분석 : 노무비 부족에 따른 일자리 감소

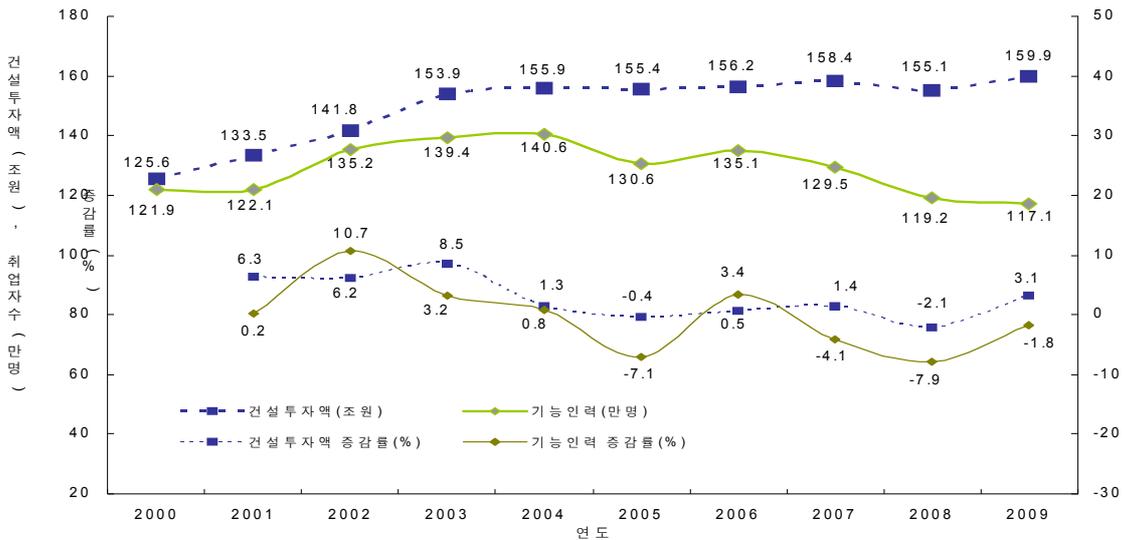
□ 일자리 감소의 주원인은 건설업취업자 중 기능인력 감소

- '00년부터 '09년까지 과거 10년간을 비교해본 결과 건설투자가 27.3% 증가한 것에 비해 건설기술관리인력은 36.9%나 증가해 일자리 증가에 기여한 반면, 건설기능인력은 3.9%가 감소해 일자리가 줄어들었음.

·특히, 최근 '07년 8월부터는 기능인력의 감소폭이 더욱 확대되었음.

- 따라서 건설산업의 일자리 창출을 위해서는 우선적으로 기능인력의 일자리 감소 원인을 파악하고 그에 대한 대책을 수립해야 함.

〈그림 8〉 건설투자와 건설기능인력의 추이



주 : 기능인력은 기능원 및 관련기능종사자, 장치기계조작 및 조립종사자, 단순노무종사자 등을 합한 개념임.
 자료 : 통계청, 경제활동인구조사, 각 연도(12월 기준); 한국은행, 국민계정, 각 연도(건설투자는 2005년 불변가격)

□ 일자리 감소를 야기하는 고용 관행 : 적정 노무비 미확보에 따른 대응

- 건설산업 일자리 감소 원인 진단 : '건설현장 고용행태'로부터 일자리 감소 원인 분석

·현장 실무자들과의 면담결과에 의하면 삭감된 노무비를 만회하기 위한 방법

첫째, 작업팀을 감축, 예컨대 통상 10명인 작업팀을 7~8명으로 축소함.

둘째, 저임금근로자를 투입함. 고임금의 A급 대신 중저임금의 B급을 투입함.

셋째, 내국인력을 외국인력으로 대체함. 즉, 고임금의 내국인력 대신 순응적이고 저임금인 외국인력을 투입함.

·위의 세 가지 방식 중 내국인의 일자리에 직접적으로 영향을 미치는 대응 방식은 작업팀 구성원의 감축과 외국인력에 의한 내국인 대체임.

□ 건설현장의 일자리 감소 규모 추정

- 노무비 부족에 따른 건설현장의 대응

·수주경쟁에서 승리하기 위해서는 입찰가를 낮게 제시하게 되는데, 이때 노무비를 삭감하는 것이 일반적인 방법임.

·현장 실무자와의 면담결과를 종합하면 대체로 낙찰률이 80% 이상인 현장에서는 정상적으로 작업팀을 운용하는데 비해, 낙찰률이 낮아질수록 작업팀 감축과 외국인력로의 대체가 크게 나타남.

〈표 3〉 노무비가 부족한 공사 현장의 대응 방식과 내국인 일자리 감소 양상

낙찰률	건설현장의 대응		투입 인원 변화 예시			내국인 일자리 감소 효과		
	작업팀 감축	내국인 대신 외국인 고용	작업팀 인원	내국인	외국인	계	작업팀 감축	내국인 대신 외국인 고용
80% 이상	정상 투입	대체 없음	10명	10명	없음	없음	없음	없음
70% ~ 79%	10% 감축	대체 없음	9명	9명	없음	10%	10%	없음
60% ~ 69%	20% 감축	30% 대체	8명	5.5명	2.5명	45%	20%	25%
60% 미만	20% 감축	50% 대체	8명	4명	4명	60%	20%	40%

주 : 낙찰률 구간별 건설현장의 대응 및 투입 인원 변화는 현장 실무자와의 면담조사 결과임.

- '07~'09년 발주된 최저가낙찰제 공사로부터 상실된 내국인 일자리 요약

·저가낙찰에 의한 노무비 부족으로 인해 '07년 95,040개, '08년 35,451개, '09년 36,302개의 내국인 일자리가 상실된 것으로 추정됨.

·'07년에 비해 '08년과 '09년의 낙찰률이 높아지면서 일자리 상실 규모가 줄어들었음.

<표 4> 2007~2009년 발주된 최저가낙찰제 공사에서의 내국인 일자리 상실 규모 요약

구분	2007년				2008년				2009년			
	금액 (조원)	계 (개)	작업팀 감축	외국인 고용	금액 (조원)	계 (개)	작업팀 감축	외국인 고용	금액 (조원)	계 (개)	작업팀 감축	외국인 고용
계	14.0	95,040	43,851	51,190	15.2	35,451	20,548	14,902	22.3	36,302	23,306	12,997
80% 이상	0.4	0	0	0	0.5	0	0	0	1.8	0	0	0
70% ~ 79%	2.8	3,208	3,208	0	10.5	8,854	8,854	0	16.9	13,558	13,558	0
60% ~ 69%	10.7	90,285	40,127	50,158	4.1	25,458	11,315	14,143	3.3	19,495	8,664	10,830
60% 미만	0.1	1,547	516	1,031	0.1	1,138	379	759	0.3	3,249	1,083	2,166

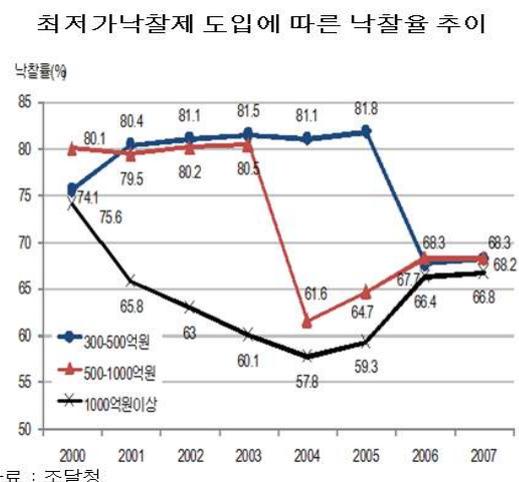
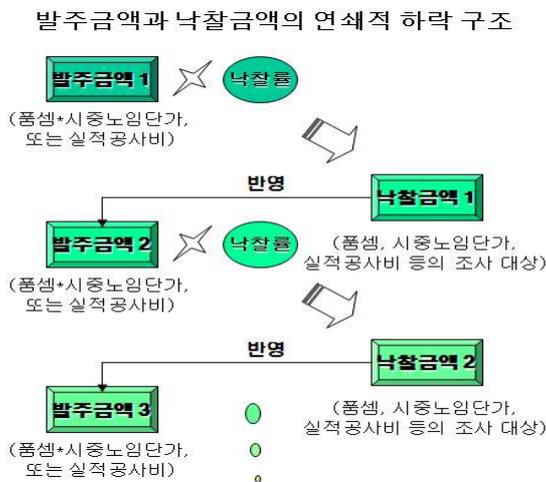
주 : 한국은행의 건설업취업자수와 통계청의 건설업취업자수가 상이함. 최저가낙찰제 공사의 전체 계약금액을 기준으로 분석하였으므로 증액분 모두가 임금으로 지출한다는 의미는 아님.

자료 : 최저가낙찰제 대상 공사 정보는 대한건설협회 내부자료 참조, 건설기능인력수는 통계청 경제활동인구조사 참조

□ 건설산업 일자리 감소는 더욱 심화될 우려 : 노무비 삭감 강화

- 정부의 맹목적인 10% 예산 절감 및 최저가낙찰제 확대에 따른 노무비 삭감 강화
- 더욱 심각한 점은 건설현장의 일자리 감소 경향이 정부의 10% 예산절감 정책 및 최저가낙찰제 확대와 맞물리면서 더욱 심화될 가능성이 있음.
- 70%대 이상이었던 낙찰률이 규모에 따라 점차 확대된 최저가낙찰제 도입 시점에서 60%대로 급격히 하락, 정부는 예산절감 차원에서 최저가낙찰제의 적용을 100억원 이상으로까지 확대하려고 함.

<그림 9> 최저가낙찰제에 의한 낙찰률 저하와 연쇄적 하락 가능성



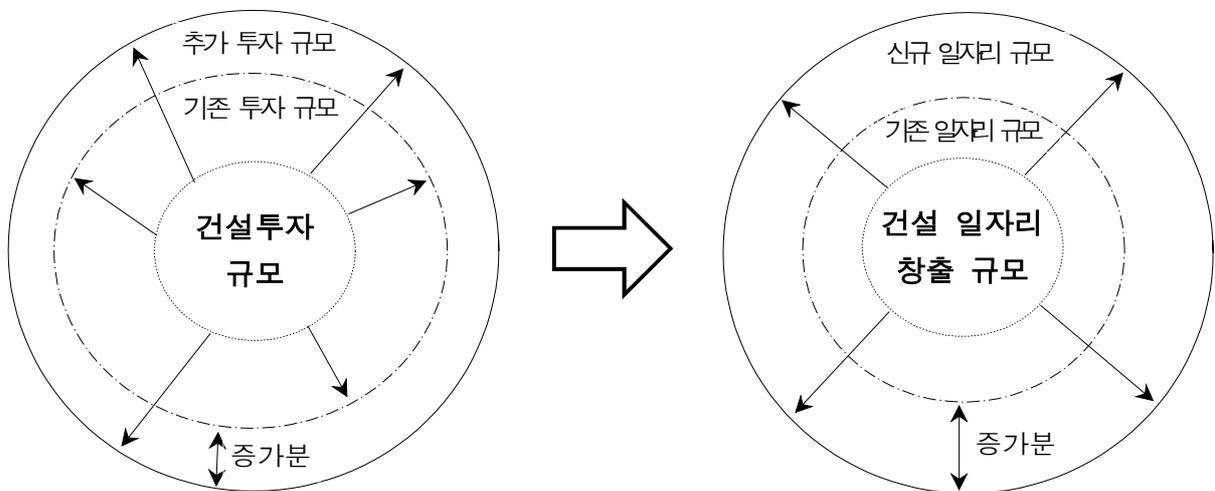
자료 : 이영환·구본상(2008.11), 최저가낙찰제 건설현장의 실태분석과 제언, 한국건설산업연구원 참조

4. 건설 일자리 창출을 위한 정책과제

가. 건설 일자리 창출을 위한 정책방향

- 건설투자 활성화는 SOC 시설의 적기 공급에 따른 국가경쟁력 제고와 지역경제활성화에 기여할 뿐 아니라 ‘일자리 창출’에도 핵심적 기여 가능
- 건설투자 활성화를 위한 단중기적 정책과제 검토 분야로는 민간 건축, 공모형 PF 사업, 민간투자사업, 민간선투자, 기업도시 부문을 고려할 수 있음.
- 대규모 국책사업 종료 이후 건설투자의 급격한 감소를 방지하고, 건설투자의 경제성장 기여도 및 일자리 창출 기여도를 지속적으로 유자개선할 필요가 있으며, 국가경쟁력 제고를 위한 메가(Mega)프로젝트의 발굴 필요
- 그런데 건설투자가 증대되었다 하더라도 증대된 건설투자의 규모 만큼 건설산업 내의 일자리(건설업취업자수) 창출 효과는 미흡한 실정
- 건설인력의 고령화 및 젊은층 유입 감소, 불법 외국인 체류자들의 내국인 고용 대체 현상 발생
- 이에 따라 건설투자의 확대에 비례하여 건설산업내에 내국인의 ‘일자리 창출 가능성’도 극대화할 수 있는 다각적인 정책대안을 마련하는 것이 필요

〈그림 10〉 건설투자 확대 및 일자리 창출 가능성 제고 개념도



나. 건설투자 활성화를 통한 일자리 창출

□ 민간 건축 : 분양주택 양도세 감면조치 연장 및 분양가상한제 폐지

- 양도소득세 감면 조치를 추가 연장하여 주택공급시장의 연착륙 유도
 - 적체된 미분양 주택을 해소하고 건설업체들의 정상적인 영업자금 확보를 위해서는 신축 주택에 대한 인센티브 제공을 당분간 연장할 필요가 있음.
 - 양도소득세 감면 조치를 연장하여 적체된 미분양 아파트가 시장에서 소화될 수 있도록 지원할 필요가 있음.

- 서울을 제외한 수도권 지역의 금융규제 완화
 - 수도권 외곽은 도심에 인접한 그린벨트 지역내 보금자리주택과의 경쟁, 단기적인 공급물량 과다로 인해 미분양 적체는 물론 기존주택 가격 하락, 거래 침체 등 시장 급랭의 우려가 있으므로 금융규제 완화 필요
 - 생애 첫주택구입자 혹은 일시적 2주택자(주택교체를 목적으로 일시적으로 2주택을 보유하고 있는 경우), 고가주택(9억원 이하)을 제외한 주택에 한하여 현행 DTI 규제 적용을 배제할 필요가 있음.

- 보금자리주택 및 공공분양주택을 제외한 민영주택에 대한 단계적인 분양가상한제의 폐지를 통해 신규 주택공급시장의 시장기능 회복이 요구됨.
 - 그린벨트 해제 지역 내 보금자리 주택이 주변시세의 50~70% 수준으로 저렴한 가격에 공급되고 있어 민영주택의 경우에도 가격 경쟁력 확보가 불가피함.
 - 신규 주택건설에 에너지 절감 등의 건설기준을 의무화하고 있는 바 일률적인 건축비 상한선을 적용하는 것은 녹색성장을 추구하는 정부정책과도 대치됨.
 - ※ '11~'15년까지 예정되어 있는 공공택지 물량을 감안하면, 수도권의 경우 전체 공급 물량의 50% 이상이 민영주택보다 가격이 저렴한 공공 분양주택으로 공급될 예정임.

- 다만, 재개발·재건축 일반분양분에 대한 분양가상한제 폐지는 고분양가 책정 등 조합원 부담을 줄이기 위한 수단으로 남용될 우려가 크고, 나아가 집값 불안의 요인으로 작용할 우려도 있으므로 적절한 대안 마련 후 폐지가 필요

□ 공모형 PF 사업 : 분양가상한제 폐지 및 PF 관련 법 제정 추진

- 민간택지 및 공공택지에 대한 구분 없이 공모형 PF사업에 대해서는 분양가상한제의 적용 배제 필요
 - 공모형 PF사업은 단순한 주택개발사업이 아니라 상업·업무시설은 물론 해당 지구 내 공공시설 등을 공급하는 도시개발사업으로 전체 사업지에서 유상으로 공급하는 시설의 판매(혹은 임대) 수익을 통해 무상공급토지의 사업비를 충당하는 구조
 - 결국 공모형 PF사업에서의 주택사업은 사업수익을 위한 유상공급시설의 하나이며, 이에 대한 수익을 제한하는 것은 공모형 PF 사업의 취지에 어긋남.
- 중장기적으로는 현재 사업 추진 과정에서 나타난 다양한 문제점을 종합적으로 조정·관리하기 위해 가칭 「공모형 PF사업에 관한 법률」의 제정이 바람직
 - 개발계획의 중복성 탈피, 지역의 적합성 등을 고려한 광역적 차원의 계획적 관리를 위해서는 공모형 PF 사업의 근거 법률 및 담당 조직의 설립 필요
 - 실시협약 변경 등 사업 추진의 융통성을 위해서도 기본계획과 같은 가이드라인 필요. 또한 경제여건 변동, 과열 수주경쟁으로 인한 비현실적인 설계 등에 대한 변경 지침을 제공할 필요가 있음.
 - 중장기적으로는 공모형 PF사업의 타당성 검증, 사업형태의 결정, 개발의 효용성 분석 및 사업을 관리·지원할 수 있는 종합적인 조직 체계를 검토할 필요도 있음.

□ 민간투자사업 : 금융약정 체결 원활화 지원 및 민자사업 추진 대상 확대

- 정액법에 의한 해지시지급금 산정방법 지속 사용 필요
 - 해지시지급금 산정시 정액법에 의한 상각방식을 지속적으로 적용 필요
 - ※ 정부는 운영기간중 「해지시지급금」 산정시 상각방법을 정률법에서 정액법으로 변경하는 한시적 특례 도입('09.10). '10년까지 신규 협약사업 또는 금융약정 미체결 사업에만 적용
 - MRG가 없는 사업으로 '11년까지 금융약정 또는 착공하는 사업에 한하여 해지시지급금 산정대상에 후순위차입금을 한시적으로 포함
- 투자위험 분담범위 및 적용대상 확대
 - 투자위험분담방식을 국민경제적 파급효과가 크다고 인정되는 민간제안사업에도 적용, 투자위험분담방식의 환수구조를 배제하고 건설이자를 포함하는 등 분담범위 상향 필요

- 민간투자사업의 부대·부속사업의 합리적 추진
 - 협상기간 및 운영기간 중에도 부대·부속사업을 제안할 수 있도록 하고, 평가시에는 부대·부속사업의 제외 또는 실현가능성만 평가에 반영 필요
 - 현행 사전이익확정방식을 사후이익정산방식으로 개선하고, 민간사업자와 주무관청간의 합리적 위험 분담 및 이익 분담방안 마련 필요

- 민자고속도로 통행료에 부과되는 부가가치세의 면세 필요
 - 도로공사(재정도로)의 고속도로는 부가세가 면세되지만 민자고속도로의 통행료에는 부가가치세 부과, 정부는 '98~99년에 도로 BTO 사업의 부가세를 면세한바 있음.

- 민간투자사업 평가시 건설보조금 요구액이 0%일 때의 만점기준 상향 조정 필요
 - 민자사업의 가격경쟁 심화로 건설보조금 지원이 0원이거나 총투자비의 10%이하로 축소
 - 건설보조금 축소는 통행료 상승, 사업리스크 증가, 수익률 저하 등 민자사업 활성화의 저해 요소로 작용, 정부는 도로공사에 30% 내외의 건설보조금을 정액으로 지급

- 민간투자사업의 자금재조달 규제 완화
 - 민간투자사업의 참여주체의 기여도에 따라 이익을 공유한다는 원칙하에 MRG가 없는 사업에 대해서는 자금재조달에 따른 이익 공유 배제 필요
 - '07년말 이전에 실시협약이 체결된 사업에 대한 자금재조달 세부요령의 소급적용 배제

- 중장기적으로 무료도로(Shadow Toll) 도입 검토
 - 무료도로(Shadow Toll)는 운전자가 직접 통행료(Real Toll)를 지급하지 않고, 정부가 양허기간 동안 해당 도로를 이용하는 차량의 수/km에 기초하여 특수목적회사에게 대가(Shadow Toll)로서 지급하는 방식
 - 무료도로는 영국, 프랑스 등 서유럽에서 활용되는 민간투자 방식으로 국내 적용시 BTL 민자사업으로 추진하는 방안을 고려해볼 수 있음.

- BTL 민자사업의 집중 투자 대상 사업의 다양화 필요
 - 기존의 학교, 군시설, 하수관거 등에 대한 BTL 민자사업 추진이 상당 수준 이루어진바, 중장기적으로 사회적 필요성이 높은 시설에 대한 BTL 집중 투자 검토 필요
 - 예를 들어 도로, 교도소, 상수도, 하수재생사업, 임대주택 등을 고려해볼 수 있음.

□ 민간선투자 : 민간선투자 대상사업에 장기계속사업 포함

- ‘민간선투자’는 계속비 사업에만 적용되고 장기계속 사업은 제외. 공기지연으로 공사비 증가 및 국민 불편이 발생하는 공공건설사업은 대부분 장기계속사업
- 장기계속사업 중 총사업비, 공정률, 공기지연 등을 종합적으로 감안하여 ‘민간선투자’를 허용하는 것이 필요
 - 총사업비가 어느 정도 확정되고 적기완공 및 재원조달의 가능성이 높은 사업
 - 공정률 50% 이상인 사업
 - 당초 공기보다 5년 이상 공기가 지연된 사업
- 현재 ‘민간선투자’의 대가(공사대금)는 준공 이후에 지급하되 계속비 예산의 연도별 연부액에 따라 지급하는 것으로 되어 있지만, 현재 연부액이 확정되지 않아 언제 공사대금을 지급할지 불확실한 것으로 알려지고 있는바 연부액 확정을 명확히 해야 함.

□ 기업도시 : 기업도시로의 이전기업에 대한 조세감면 혜택 필요

- 기업도시 입주기업에 대한 법인세 등 조세감면 혜택을 종전에는 '09년말까지 입주하는 모든 기업에 부여하였으나, '10년 1월 1일 개정하면서 일몰기한은 '12년말까지로 연장한 반면 조세감면 대상에서 이전기업은 제외함.
 - 세종시는 입주기업에 대한 조세감면 이외에 교통망, 학교 등 기반시설 비용을 국가에서 부담하므로 기업도시와의 형평성을 유지하기 위해서는 기업도시에는 이전기업에 대한 조세감면 유지 필요
- 조세감면 대상기업에서 이전기업이 제외되면 기업유치 활동에 막대한 차질이 있고, 기업도시 개발사업의 성공여부도 불투명해지므로 조세감면 대상에 이전기업도 포함한 모든 입주기업으로 개정 필요
 - 법인세 등 조세감면은 기업도시개발구역에 '12년말까지 입주하는 기업이 그 구역의 사업장에서 하는 사업에 부여

다. 메가(Mega) 프로젝트 추진을 통한 일자리 창출

- 메가 프로젝트는 건설 일자리 창출을 위한 단기과제이기보다는 한국의 경제발전을 선도하기 위한 중장기 과제임. 논의되고 있는 주요 과제는 다음과 같음.

□ 대륙간 인프라 : 한중 해저터널¹⁾

- 한국과 중국 정부는 한중간 교류협력을 한 차원 승화된 협력 관계로의 발전을 모색
 - 한국과 중국간의 교역이 비약적으로 발전하면서 문화, 관광 등 분야의 교류도 급격히 증가, 그 동안의 양적인 성숙에서 한 차원 달라진 질적인 협력으로 승화되어 단순한 경제적 공동체 차원을 넘어 하나의 공동 생활권으로 발전 제안
- 한중 해저터널을 건설하여 시속 200km의 고속철도 운행시 서울↔중국 산둥반도의 웨이하이(威海)는 2시간, 서울↔베이징은 4시간 및 서울↔상하이는 5시간 내외 소요
 - 인천~웨이하이 구간을 373km로 가정할 경우 공사비는 117조원으로 한국과 중국이 50%씩 부담하면 각 58조원 투입 예상
 - 한중 해저터널이 완공되면 한국은 116조원, 중국은 150조원의 경제(생산유발)효과 창출이 예상되고, 국내에서는 전 산업에서 약 93만명의 취업과 81만명의 고용 유발 추산

□ 연륙 인프라 : 호남~제주 해저고속철도²⁾

- 서·남해안 신성장지역 개발(남해안선벨트, 서해안 관광벨트, 새만금 개발)과 제주도 국제자유도시 건설이 연계 발전, 경부축과 호남축의 균형 발전 촉진
 - 호남~제주 해저고속철도 건설시 서울↔제주간 2시간 26분 소요
- 호남고속철도 종착지를 목포에서 제주까지 연결(167km)하는데, 목포~해남(66km) 지상, 해남~보길도(28km) 해상교량, 보길도~추자도~제주(73km) 해저터널로 연결
 - 타당성조사에서 공사완료까지 11년 및 공사비는 약 14조원 소요 예상
 - 약 44조원의 경제(생산유발)효과 및 34만명의 고용 유발 예상

1) 경기개발연구원, 『한중 해저터널 국제세미나』, 2009.10.8

2) 한국교통연구원, 「호남-제주 해저고속철도 건설 구상」, 『녹색성장과 철도』, 2008.12.17

□ 광역 인프라 : 동서 순환 철도

- 현재, 철도는 남북방향에 비해 동서 연결철도가 부족한 상황으로 영동선의 경우 서울에서 강릉까지 8시간 내외 소요되어 실효성이 낮음.
- 강원도 지역의 지형적, 기후적 특성상 도로에 비해 철도의 효율성이 높고, 철도 노선 개발에 따른 영동지역의 발전 도모 가능
- 서울~원주~평창~강릉을 연결하는 노선 신설 검토
- 한반도의 U자형 해안 철도 보완 완성

□ 도시 인프라 : 수도권내 철도 및 도로 개선

- 수도권 광역급행철도³⁾는 서울 도심 및 수도권 주요 거점 지역을 연결하는 대심도 지하철도 사업 추진중
- 수원 동탄에서 강남 삼성까지 18분, 강남 삼성에서 일산 킨텍스까지 22분, 경기지역 어디서든 30분이면 서울 도심에 진입, 이용 수요는 1일에 약 100만명 이상 예상
- 총 연장 약 130km(전 구간 지하노선 건설)로 공사비는 약 10조원 규모
- 현재, 민간투자사업 방식으로 추진 검토중
- 서울시 전역을 30분내로 연결하는 대심도 도로, 이른바 U-스마트웨이(U-Smartway) 사업 추진중
- 동서1축(상암~중랑), 동서2축(신월~강동), 남북1축(시흥~은평), 남북2축(도봉~양재) 등 4개 노선에 대한 민간투자사업으로, 남북3축(동부간선도로 지하화 구간)은 재정사업으로 추진중
- 수도권 고속간선 도로망 확충⁴⁾을 위해 기존 경인고속도로 및 경부고속도로의 왕복 지하차로 도로 신설 제안
- 경인고속도로의 여의도~서인천 IC 21km의 지하구간으로 서인천 IC~영종도 구간을 지상구간으로 왕복 4차로 고속도로 신설
- 경부고속도로 한남동~수원IC 남단 31km의 지하에 왕복 4차로 고속도로 신설

3) www.gtx.go.kr 참조

4) 서울시정개발연구원, 「바람직한 수도권 철도도로 SOC 투자 확대 방안」, SDI 정책리포트, 2008. 12.15

라. 고용 여건 개선을 통한 일자리 창출

□ 고용 여건 개선 방향 : 적정 노무비 확보 및 전달

- 건설산업 일자리 창출을 위한 가장 우선적인 고용 여건은 ‘적정 노무비 확보’ 및 ‘노무비 전달 과정의 신뢰성 회복’에 있음.
- 적정 노무비의 확보 및 전달 과정에 대한 신뢰성 확보 필요
 - 기존에 최고가치낙찰제의 도입, 저가심사의 강화, 하도급계약의 적정성 심사 강화 등 적정 공사비 확보 방안이 논의되었음.
 - 원수급자의 낙찰률 상향에 대해 부정적 시각이 있음. 즉, 원수급자가 받은 공사금액이 하수급자를 거쳐 말단의 근로자에게까지 전달될 것이라는 점에 대한 보장이 없다고 주장함.
 - 따라서, 적정 노무비를 확보하기 위해서는 확보된 노무비가 말단의 근로자에게까지 전달될 것이라는 확신을 아울러 줄 수 있어야 함.
 - 이러한 방법을 미국의 prevailing wage 사례에서 찾을 수 있음. 호주의 경우에도 Award system을 통해 유사한 성과를 거두고 있음.
- 미국 및 호주의 사례를 참조하여 사업주가 적정 노무비를 확보해 내국인근로자 또는 합법적인 외국인근로자에게 적정 임금을 지불할 수 있는 제도를 도입함.
 - 노무비가 말단의 근로자에게까지 전달될 수 있는 장치가 내부에 마련되어 있으므로 원수급자의 우월적 지위에 의한 노무비 누수를 막을 수 있음.

□ 적정 노무비 확보 및 전달 사례 : 미국의 prevailing wage⁵⁾

- 미국에서도 내수 진작과 일자리 창출을 위해 공공공사를 활용함. 단순한 일자리 창출이 아니라 중산층의 육성을 목표로 하여 근로조건 저하 또는 임금 삭감 등이 발생하지 않도록 막는 안전장치 중 하나로서 prevailing wage를 운용함.
 - 미국의 공공공사 낙찰률은 대체로 90% 이상으로 유지됨.
- 개념 및 제재 : prevailing wage는 연방·주시 차원의 공공공사에 적용되는 원가 반영의 기준이자 지역별 직종별 최저임금임.

5) 심규범(2009.12.28), 미국 공공공사의 적정 노무비 확보 비결, 건설동향브리핑, 한국건설산업연구원 참조

- 공공발주자는 prevailing wage를 공사원가에 반영하고 사업주는 근로자들에게 prevailing wage를 지급해야 함. 위반시 일정 기간 동안 건설업자의 공공공사 입찰 제한
- 도입 취지 및 시기 : 임금 삭감을 통한 가격경쟁을 막아 당해 주 건설업체의 수주를 촉진하고 당해 주 근로자의 근로조건을 보호하려는 것이었음.
- 연방 차원에서는 1931년에 Davis-Bacon법이 제정되었음.
- 도입 효과 : 임금 삭감 경쟁을 억제함으로써 전체적인 적정 공사비 확보 여건을 조성
- 이것은 건설업체 전체의 파이를 크게 함으로써 원수급자-하수급자-근로자 모든 구성원의 상생을 가능케 함.
- 또, 임금 삭감을 억제해 내국인 고용 여건을 조성해 일자리 창출 및 내수 진작에 기여
- 한편, 건설근로자의 임금 및 근로조건을 보호해 숙련인력 공급 기반을 강화하고, 가격경쟁을 억제하고 기술경쟁을 촉진함.

□ 적정 공사비 확보를 통한 일자리 창출 규모 추정 : '07~'09년 발주된 최저가 낙찰제 공사 대상

- 정상적인 작업 팀 유지 및 내국인 고용을 위해 낙찰률 80%의 공사비를 확보할 경우 소요되는 추가 금액과 창출되는 일자리 수를 추정함.
- 추가 금액이란 낙찰률을 80% 이상으로 상향하는 데 소요되는 비용을 말함.
- 낙찰률 70%대는 5% 증액, 60%대는 15% 증액, 60%대 미만은 30% 증액이 필요한 것으로 추정함.
- 증가된 일자리수란 노무비 확보를 통해 작업 팀을 복원하고 외국인 대신 내국인을 고용함으로써 증가되는 일자리수를 말함.
- 내국인 대비 약 5%에 해당하는 외국인은 보완 투입되는 것으로 상정하고 약 5% 수치는 2009년 건설기능인력 수급분석 결과 보완적으로 활용될 수 있는 외국인력 비중임.
- 적정 공사비를 확보할 경우 '07년 최저가낙찰제 공사에서 92,841개, '08년 공사에서 34,705개, '09년 공사에서 35,652개의 내국인 일자리를 추가 창출할 것으로 추정됨.

〈표 5〉 적정 공사비 확보를 통한 일자리 창출 규모 추정 : '07~'09년 발주된 최저가낙찰제 공사 대상

2007년			2008년			2009년		
추가금액 ¹⁾ (조원)	증가된 일자리수 ²⁾ (개)	1조원당 일자리수 ³⁾ (개)	추가금액 ¹⁾ (조원)	증가된 일자리수 ²⁾ (개)	1조원당 일자리수 ³⁾ (개)	추가금액 ¹⁾ (조원)	증가된 일자리수 ²⁾ (개)	1조원당 일자리수 ³⁾ (개)
1.8	92,841	52,102	1.2	34,705	29,663	1.4	35,652	24,932

주 : 1) 추가금액이란 낙찰률을 80% 이상으로 상향하는 데 소요되는 비용을 말함. 낙찰률 70%대는 5% 증액, 60%대는 15% 증액, 60%대 미만은 30% 증액이 필요한 것으로 추정함.

2) 증가된 일자리수란 노무비 확보를 통해 작업 팀을 복원하고 외국인 대신 내국인을 고용함으로써 증가되는 일자리를 말함. 내국인 대비 약 5%에 해당하는 외국인은 보완적으로 투입되는 것으로 상정함. 약 5%의 수치는 2009년 건설기능인력 수급 분석 결과 보완적으로 활용될 수 있는 외국인력 비중임.

3) 1조원 당 일자리 수는 2007년에는 11,414개, 2008년에는 11,341개, 2009년에는 10,638개였음.

자료 : 최저가낙찰제 대상 공사 정보는 대한건설협회 내부자료 참조, 건설기능인력수는 통계청 경제활동인구조사 참조

□ 효과적인 일자리 창출 방법에 대한 시사점

- “과도한 공사비 절감에 의한 신규 투자의 일자리 창출” < “적정 공사비 확보에 의한 기존 공사의 일자리 창출”

·일반적으로 1조원당 일자리 수는 '07년에는 11,414개, '08년에는 11,341개, '09년에는 10,638개였음. 하지만 낙찰률을 80%로 유지하는 데 필요한 추가 금액 1조원당 일자리 수는 '07년에는 52,102개, '08년에는 29,663개, '09년에는 24,932개로 추정됨.

·따라서 “과도한 공사비 절감에 의한 신규 투자의 일자리 창출” 보다 “적정 공사비 확보에 의한 기존 공사의 일자리 창출”이 훨씬 효과적임을 알 수 있음.

·또한 적정 노무비 확보는 무리한 공기 단축을 예방하고 적정 수준으로 근로조건을 제공할 수 있는 여건을 조성함으로써 품질 제고 및 건설인력 공급 기반 강화라는 효과도 거둘 수 있게 함.

□ 외국인근로자의 보완적 활용 : 불법체류자 진입 억제 등

- 적정 규모 산정 및 합법적 고용 유도 ⇒ 내국인 대체 억제를 통한 일자리 보호

·건설업종 차원의 적정 도입 규모 산정

·현장별 외국인력(합법) 고용상한제 운영

마. 건설 일자리 창출을 위한 정책과제 요약

〈표 6〉 건설 일자리 창출을 위한 정책과제 종합

구 분		주요 정책 과제
건설투자 활성화	민간건축	·분양주택에 대한 양도소득세 감면 조치 추가 연장 ·서울을 제외한 수도권 지역의 금융규제 완화 ·민영주택에 대한 분양가상한제의 단계적 폐지
	공모형 PF사업	·공모형 PF 사업에 대한 분양가상한제 폐지 ·공모형 PF 사업에 대한 정부의 조정 및 관리 필요 - 가칭 공모형 PF사업에 관한 법률 제정
	민간투자사업	·정책법에 의한 해지시지급금 산정방법 지속 사용 ·투자위험 분담범위 및 적용대상 확대 ·부대·부속사업을 협상기간 및 운영기간 중에도 제안하고 현행 사전이익확정방식을 사후이익정산방식으로 개선 ·민자고속도로 통행료의 부가가치세 면세 ·민자사업 평가시 건설보조금 요구액 만점기준 상향(현행 0% 만점) ·자금재조달시 MRG 없는 사업에 대한 이익공유 배제 ·중장기적으로 무료도로(Shadow Toll) 제도 도입 검토
	민간선투자	·장기계속사업중 총사업비, 공정률, 공기지연 등을 종합적으로 감안하여 민간선투자 허용
	기업도시	·기업도시 이전기업에 법인세 등 조세감면 유지
메가프로젝트 발굴	대륙간 인프라	·한중 해저터널
	연륙 인프라	·호남 ~ 제주 해저고속철도
	광역 인프라	·동서 순환 철도
	도시 인프라	·수도권 광역급행철도 ·서울시내 대심도 도로 ·경인고속도로 및 경부고속도로의 왕복 지하차로
건설 고용 여건 개선	적정 노무비 확보 및 전달	·미국의 prevailing wage 및 호주의 award system의 사례를 참조하여 사업주가 적정 노무비를 확보해 근로자에게 적정 임금을 지불할 수 있는 제도 도입 ·적정공사비 확보(낙찰률 상향)
	외국인 근로자의 보완적 활용	·불법체류자의 건설고용시장 진입 억제를 위해 건설업종 차원의 적정 도입 규모 산정 및 현장별 합법적 외국인력 고용상한제 운영

박용석(연구위원.yspark@cerik.re.kr)
 심규범(연구위원.gbshim@cerik.re.kr)
 이홍일(연구위원.hilee@cerik.re.kr)
 김현아(연구위원.hakim@cerik.re.kr)
 이승우(연구위원.swoolee@cerik.re.kr)