

Vol.06 | Dec. 2021

RICON FOCUS



KOREA
RESEARCH
INSTITUTE FOR
CONSTRUCTION
POLICY

‘제20대 정부’, 국가 회복력(Resilience) 강화를 위한 건설정책 융합 전략

- 공정성장·안전확립·강소산업·기술혁신·주거안정 10대 추진과제

RICON

대한건설정책연구원

건설업의 위상과 여건

건설업의 역할과 위상

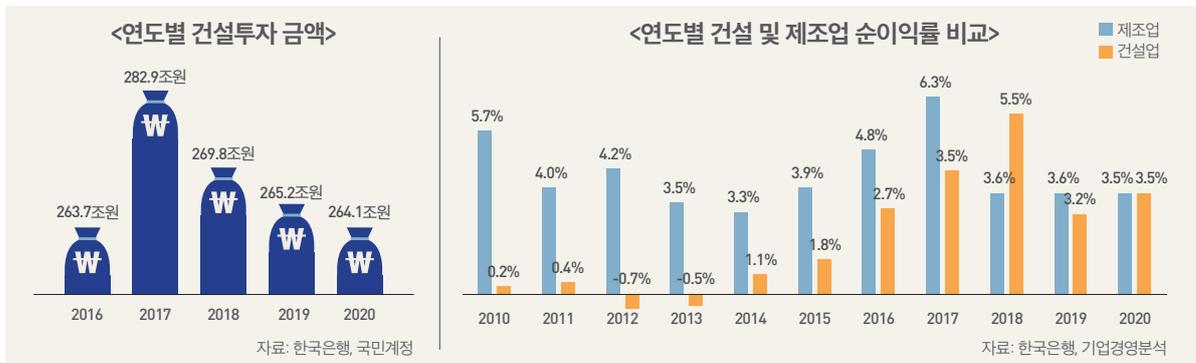
- 건설업은 국가 발전의 핵심 토대를 구축했으며, 경제성장에도 크게 기여
 - 1950년대 이후 지금까지 선진국 수준의 각종 기반시설, 주택 등을 공급하여 국가 발전에 큰 역할
- 건설투자는 GDP의 14.3%, 건설고용은 전체 취업자의 7.8%를 차지하는 중요 산업
 - 종합 및 전문건설업체는 8만 개에 육박, 전기·정보통신·소방공사업체까지 포함하면 10만 개 이상
 - 1965년부터 2020년까지 해외건설 수주는 8,690억 불로 수출 측면에서도 기여도가 상당

<건설업의 위상과 지위>

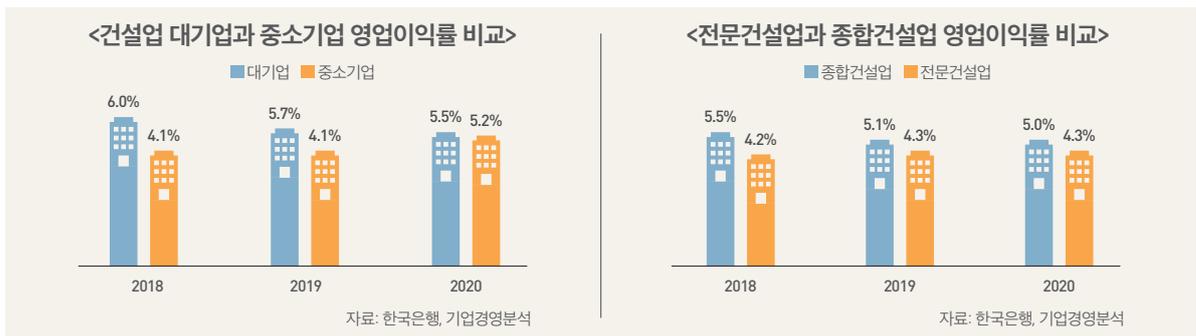


건설업의 현 상황

- 건설업 성장률은 지속적으로 하락 추세에 있으며, 수익성 지표 역시 제조업에 비해 낮은 수준
 - 1990년 이전까지 건설업 성장률은 경제성장률을 상회하였으나, 이후 지속적으로 하회
 - 건설투자는 2017년 최고치를 기록한 이후 2020년까지 3년 연속 감소하였으며, 2021년 역시 하락세
 - 2000년 이후 건설기업의 당기 순이익률은 2018년을 제외하고 쏨 기간 제조업에 비해 열위



- 특히, 전체 기업의 99%를 차지하고 있는 중소건설업과 전문건설업의 이익률은 상대적으로 낮은 수준
 - 대기업보다 중소건설업 영업이익률은 낮은 수준이며, 전문건설업 역시 종합건설업과 비교하면 열위



건설업 환경 변화

정책적 요인: 건설산업 생산구조 개편

- 건설산업 경쟁력 강화를 목적으로 종합·전문건설업 간 업역규제 폐지, 업종통합 등 건설산업 생산구조 개편
 - 업역규제 폐지, 업종통합에 따른 대·중소건설기업 간 불공정 경쟁, 영세 기업의 생존권 문제 등 혼란 발생
 - 전문건설업과 달리 종합건설업 개편은 전무하며, "계획-설계-시공-관리" 중 시공에 국한된 개편으로 효과 미흡

법적 요인: 건설안전 법제도 강화

- '20년 「산업안전보건법」 전부개정, '21년 「중대재해처벌법」 제정 등에 따라 건설안전을 위한 책임 강화
 - 건설업의 경우 안전사고 비중이 여타 산업 중 가장 높은 수준(2020년 산업재해 사망자의 51.9% 차지)
 - 소규모 현장의 사고율이 높은 상황에서 전담 인력·안전관리비용 등이 부족한 중소기업의 경영상 부담 가중

경제적 요인: 건설기업 경영 여건 악화

- 2017년 이후 건설투자는 4년 연속 마이너스 성장하며, 건설경기 부진이 장기화
 - 반면, 건설기업은 지속적으로 증가('17년 65,655개 → '20년 10월 80,533개)하여 경쟁은 심화
 - 또한, 2021년 들어 자재가격 급등과 수급 불균형으로 공사 원가상승과 공기지연 문제 발생

기술적 요인: 미래 산업가치의 변화

- 4차 산업혁명, 탄소 중립 시대에 따라 건설산업의 경쟁력을 확보할 수 있는 기술 확대 논의가 활발
 - 건설업의 낮은 생산성, 높은 사고율 등에 따라 4차 산업혁명 기술개발이 이루어지고 있으나, 초기 단계에 불과
 - 스마트·친환경 기술 적용의 한계로 인하여 산업에 대한 부정적 인식 확대 및 투자·성장 저해

사회적 요인: 주거 불안정에 따른 공급 확대

- 문재인 정부 들어 아파트 가격은 전국 30%, 서울 50% 이상 상승하며, 주거 불안정 심화
 - "2·4 대책", 도시재생 뉴딜 등 다양한 주택공급을 추진하고 있으나, 공공중심만으로는 한계
 - 재개발·재건축, 도심 내 리모델링 등 민간 주택공급사업 필요성 증대



제19대 정부의 건설정책 평가

제19대 정부의 건설정책 공약 이행 여부

- 제19대 정부는 '제조업 부흥과 주력산업 경쟁력 강화' 분야의 건설정책과 그 밖의 연계정책 공약 발표
 - 핵심정책: 공사 기간 연장에 따른 간접비 지급방안 개선, 임금 지급 보증제도 지속 도입, 인공지능·IT-ICT 기술 활용 스마트건설기술 확보 지원 확대, 건설업 해외 진출 지원(4가지)
 - 연계정책: 경제민주화, 노동존중 사회 실현, 중소·중견기업 육성 등
- 다수의 건설정책 공약이 이행된 점은 높이 평가되나, 건설업 상황 및 환경 변화에 따른 정책 현실화가 필요한 상황
 - 임금 직접지급제 확대, 산업재해 책임 강화 등 국가·산업적 측면에서의 공약은 이행
 - 징벌적 손해배상 확대는 일부 이행, 인공지능·IT-ICT 기술 활용 등 스마트건설기술 지원 등은 추진 중
 - 대·중소 상생협력 및 중소기업 R&D 2배 확대 등 중소기업 관련 공약은 미이행
 - 도시재생, 대형 시설물 안전사고 '제로' 추구, 건축물 에너지 효율화 등 추진 중인 정책은 일부 궤도 수정 필요

<제19대 정부 건설정책 관련 공약 및 추진사항 평가>

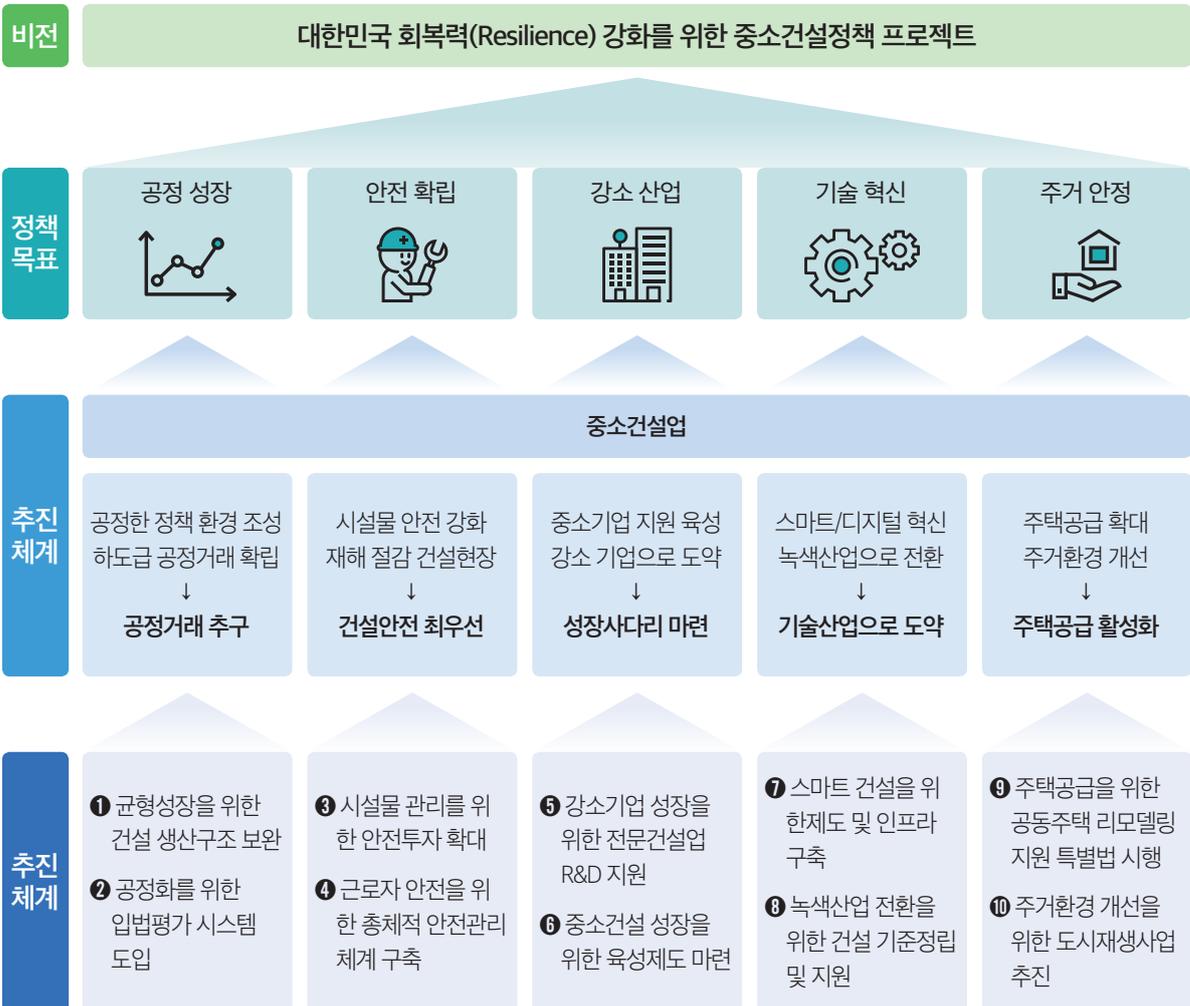
분야	추진과제	추진 경과	평가	비고
경제 민주화	징벌적 손해배상 확대	'18년 "하도급법"상 3배 배상제도의 적용 대상에 보복조치 추가	일부 이행	연계 정책
	임금 직접지급제 확대	'19년 발주자 임금직접지급제 의무화 시행	이행	
	한국형 이익공유 동반성장 모델 제도화	"상생협력법" 국회 임기만료 폐기 및 계류 중	미이행	
노동존중 사회 실현	산업재해 발생 사업장에 대한 책임 강화	'20년 산업안전보건법 전부개정 시행, '21년 중대재해처벌법 제정	이행	
제조업 부흥과 주력산업 경쟁력 강화	공사기간 연장에 따른 간접비 지급방안 개선	"건설산업기본법" 국회 계류 중	미이행	핵심 정책
	임금지급 보증제도 지속 도입	-	미이행	
	인공지능·IT-ICT 기술 활용 스마트건설기술 확보 지원 확대	제6차 건설기술진흥기본계획(Smart Construction 2025) 수립·시행	추진중	
	건설업 해외 진출 지원	'18년 "해외건설촉진법"상 KIND 신설	이행	
중소·중견 기업 육성	중소기업 R&D 2배 확대	국토교통 R&D 예산 가운데 중소기업 지원은 축소('17년 13.7%→'21년 약 8%)	미이행	
주거 문제 해소	공적 임대주택 매년 17만호 공급	주거복지 로드맵에 따라 공공임대주택 공급중('18년 14.8만호, '19년 13.8만호, '20년 14.6만호)	이행	연계 정책
	청년 임대주택 30만실 공급	'18년 3.7만호, '19년 4.8만호, '20년 5.2만호 등 총 30만실 공급	이행	
	50조원 규모의 도시재생뉴딜 추진	'18년 5년간의 도시재생 뉴딜 로드맵 발표 및 정책 추진	추진중	
교육의 국가책임 강화	40년 된 노후학교 시설 개선을 위한 국가 차원의 계획 수립	'21년 그린 스마트 미래학교 추진계획 발표 및 시행	추진중	
생활안전 강화	대형 시설물 안전사고 '제로' 추구	'20년 15종 기반시설 관리에 대한 제1차 기반시설 관리계획 수립 및 시행	추진중	
지속가능한 대한민국	건축물 에너지 효율화	한국판 뉴딜 중 그린뉴딜 정책 시행	추진중	

제20대 정부의 건설정책 비전

건설정책 비전 제시

- 건설업 여건, 환경 변화, 제19대 정부 건설정책 평가 등을 토대로 건설업 발전을 위한 핵심 키워드 도출
키워드 공정, 안전, 중소기업, 기술, 주택
- 핵심 키워드 기반 건설정책 대상·목표·방안의 체계 정립
대 상 중소기업이면서 건설업의 절대적 비중(99%)을 차지하는 중소기업
* 우리나라 헌법 제123조에서는 중소기업의 보호·육성을 천명
목 표 공정 성장, 안전 확립, 강소 산업, 기술 혁신, 주거 안정
* 중소기업업을 통한 정책·법률·경제·기술·사회의 회복력 강화
방 안 목표 달성을 위하여 5개 분야, 세분화된 10개 정책 추진과제 선정
* 제19대 정부는 건설산업 경쟁력 강화를 목표로 5개의 핵심 정책 추진
- 건설정책 체계를 통한 제20대 정부(2022-2027)의 건설정책 비전 제시
방 안 대한민국의 회복력(Resilience) 강화를 위한 중소기업정책 프로젝트

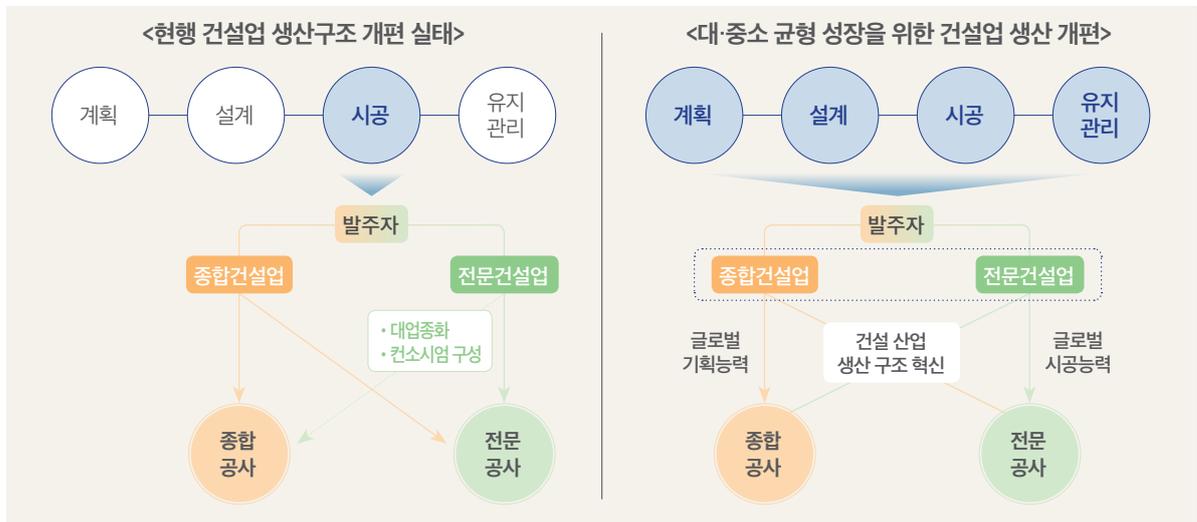
<제20대 정부 건설정책 비전 제시>



공정 성장

대·중소 건설기업의 균형 성장을 위한 건설 생산구조 보완

- 건설업 생산구조 개편은 효과는 미미한 반면, 전문건설업의 종합공사 참여 제한 등 부작용 속출
 - 종합·전문건설업의 업역규제 폐지를 통한 경쟁력 강화 목적으로 「건설산업기본법」 개정
 - 개정된 법률은 과거 제도의 틀은 유지한 채, 중소·전문건설업의 시장 진출만 예외적으로 규제
- 대·중소건설업 균형 성장을 위하여 건설업 생산구조를 보완하는 「건설산업기본법」 개정 필요
 - 대·중소 균형 성장을 위한 건설업 생산구조 개편안의 탄력적 운영이 절실
 - 건설업 생산구조 개편에 맞는 대·중소기업의 업무 범위, 시공 자격, 직접시공 등 법령 개정
 - 중장기적으로 계획·설계·시공·유지관리의 전 단계에 걸친 생산구조 혁신 필요



건설 하도급거래 공정화를 위한 입법평가 시스템 도입

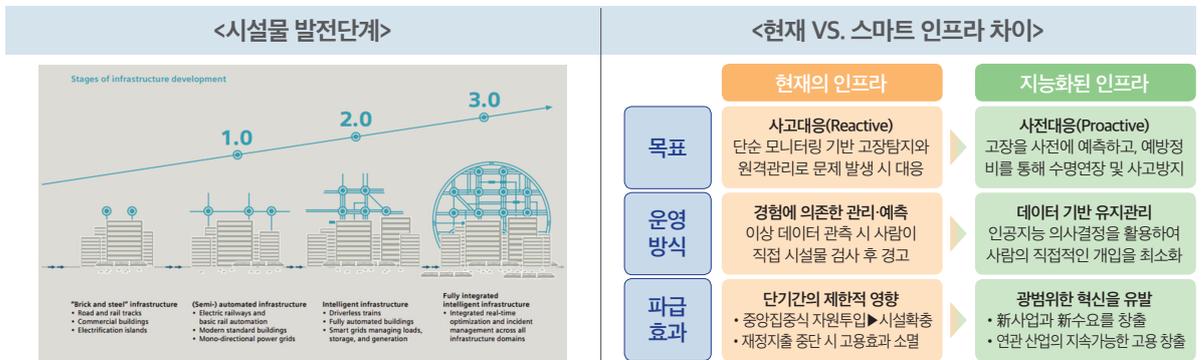
- 정부의 지속적인 노력에도 불구하고 건설현장에서는 불공정하도급 거래 지속
 - 공정거래위원회는 매년 제조·용역·건설업의 원사업자/수급사업자 대상 서면실태조사 실시
 - 원청사 갑질과 부당특약, 하도급대금 미지급 등 불공정행위로 하도급업체의 경영상 위기 초래
- 대기업과 중소기업이 상생하는 투명한 하도급거래를 위한 입법 평가 시스템 도입
 - 하도급 입찰결과 공개제도, 부당특약 무효화, 징벌적 손해배상 확대 등 “하도급법”의 지속적 개선
 - 공정거래위원회 하도급 서면실태조사와 “하도급법” 개정에 대한 입법평가 시스템 연계
 - 입법평가는 법령의 실효성 등을 분석·평가하여 개선하는 것으로서 해외에서는 이미 시행



안전 확립

국민 안전 및 경제 선순환을 위한 시설물 대개조 뉴딜 사업 추진

- 시설물 이용·관리에 대한 기초 수준의 대응 체계로 국민 안전 및 경제 선순환 기여에 한계
 - 향후 10년간 약 53.4조원의 시설물 유지관리 비용 필요한 상황으로 미래세대 부담 및 안전 위험 증가
 - 인구변화·4차 산업혁명 등 환경 변화에 대응하는 시설물 관련 일자리 창출·경제 성장 전략은 전무한 상황
- 안전 확보 및 경제활성화를 위한 스마트 시설물의 관리 및 이용 체계로의 대전환
 - 국가·공공기관·민간의 선제적 안전투자 확대 및 투자재원 다각화를 통해 노후 시설물의 적기 개선
 - * 중앙 차원의 (가칭) '노후 시설물 정비 특별회계·기금 설치'와 주행세 기반 재원 마련, 민간자본 적극 유치
 - 스마트 인프라 및 유지관리 시스템 도입을 통한 미래 사회 대비 고부가가치 산업 육성 및 경제 성장 전략 수립
 - * 혁신적인 스마트 인프라(지능화, 관리 자동화) 구축을 통한 사회적 편익 증대 및 플랫폼 산업화를 통한 일자리 창출 가능



근로자 안전을 위한 쉰 주기적·총체적 안전관리 체계 구축

- 현행 시공단계에 국한된 건설회사 위주의 안전관리로는 안전사고 저감에 한계
 - 안전사고의 주요 원인은 저가 공사비와 무리한 일정 등 건설사업 상류단계 문제점에 기인
 - 안전관리 체계가 '상류단계 근본 원인 제거형'으로 전환되어야 하나, 여전히 '하류단계 현상상황 대응형'에 머물러 있는 상황
- 건설사업 쉰 주기적·총체적 안전관리 체계 구축을 통한 상류단계 안전사고의 근본 원인 제거
 - 발주자, 설계자, 시공자, 근로자 등 참여자별 안전책임·역할 분담과 함께 지원 인프라 구축
 - 적정 공사비, 공사기간 확보 등 안전한 사업 여건 마련과 함께 스마트 안전기술 개발 및 보급

<건설사업 안전관리 패러다임 변화>



강소 산업

강소기업 성장을 위한 전문건설업 특화 R&D 사업 마련

- 국토교통 R&D 사업 가운데 전문건설업 특화 R&D 사업 부재로 강소기업 육성·발굴이 미흡
 - 2021년 기준 국토교통 R&D 전체 사업비 7,627억원 가운데 중소기업 지원은 약 8%에 불과
 - 중소기업 중 현장 시공 중심의 5만여 전문건설업 기술 발전을 위한 R&D 사업은 전무
- 「건설산업기본법」상 현장 중심 전문·중소건설업을 지원하는 특화 R&D 사업 지원 근거 마련
 - 전문건설 World Class 100 프로젝트, 전문건설업 미래 유망기술 Top 10 발굴 지원사업 추진
 - 연간 최소 100억원 이상 규모로 '전문건설업 특화' 국토교통 R&D 사업비 마련 추진

<전문건설 특화 R&D 도입을 위한 건설산업기본법 개정안>

현행	개정(안)
제46조 (중소건설사업자에 대한 지원) ①~② (생략) ③ (신설)	제47조 (중소건설사업자 지원을 위한 조치) ①~② (현행과 같음) ③ 국토교통부장관은 전문건설업의 시공 기술력 확보를 위해 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 업종별 또는 공종별로 연구개발을 지원할 수 있다.

중소건설업 혁신성장을 위한 육성제도 마련

- 중소기업 지원·육성을 위한 다양한 지원제도가 존재하나, 중소기업은 사각지대에 놓여 있는 상황
 - 건설업 내 중소기업 비중은 99%로 절대적임에도 불구하고 지원사업, 인증제도 등은 미흡
 - 「건설산업기본법」에 따른 중소기업 지원제도는 1984년 도입된 도급하한제가 유일
 - 국토교통부 주도로 '20년 건설혁신 선도 중소기업 선정(36개 기업) 사례가 있으나, 대상이 협소
- 중소기업 지원을 위한 제도 벤치마킹 및 인센티브 부여를 위한 「건설산업기본법」 개정
 - 도시재생·ESG·기술 혁신 등 분야별 중소기업의 전문기업 인증 및 인센티브 부여
 - 중소벤처기업부, 산업통상자원부 등 범 정부차원의 지원 제도 연계를 통한 실효성 확보

<예시: 전문기업 인증제도 도입을 위한 건설산업기본법 개정안>

현행	개정(안)
제46조 (중소건설사업자에 대한 지원) ①~② (생략) ③ (신설)	제46조 (중소건설사업자에 대한 지원) ①~② (현행과 같음) ③ 국토교통부장관은 중소기업으로 육성·지원하기 위하여 분야별로 전문기업을 인증할 수 있다.
④ (신설)	④ 국토교통부장관은 제3항에 따라 인증을 받은 자(이하 "강소 전문기업"이라 한다)가 제4항의 요건을 유지하는지의 여부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 점검할 수 있다.
⑤ (신설)	⑤ 제3항에 따른 강소 전문기업 선정을 위한 인증의 기준·절차·방법·점검 및 인증 표시의 방법 등에 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다.

기술 혁신

스마트 건설을 위한 기술·인력 제도 인프라 구축

- 산업 융·복합에 따른 스마트 건설기술 수요는 증가하고 있으나, 제도 및 인프라 부족으로 현장 활용도 미진
 - MG(Machine Guidance)·MC(Machine control), 3D 설계, BIM 등 스마트기술에 대한 IT 규제가 여전
 - * 「전파법」, 「건축물관리법」 등 다양한 규제로 GPS 기지국(무선국) 운용, 건축물 원격점검 등 어려움
 - 대·중소 건설회사 대상 스마트기술 면담 조사 결과 전문인력 부족이 가장 큰 애로 요인

- 스마트 시공기술 촉진을 위해 「건설기술진흥법」상 스마트 규제샌드박스 신설 및 전문인력 육성
 - 스마트 시공기술에 대한 규제샌드박스 적용으로 포괄적 규제사항 해소 및 초기 신기술 확산 촉진
 - 스마트 전문인력 인큐베이팅(Incubating) 및 지원제도 마련
 - * 스마트기술 교육과정 신설·국가자격증 부여, 스마트기술 전문인력 고용에 대한 인건비 보조

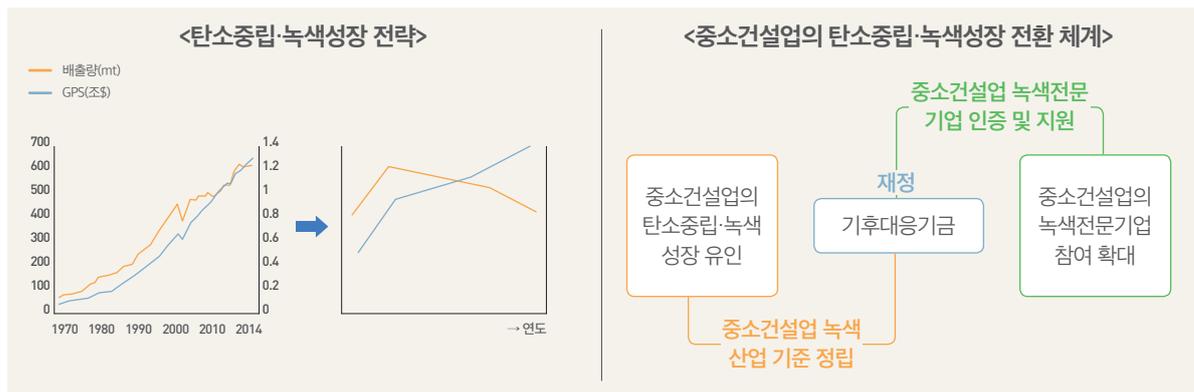


자료: HEXAGON(2021), 라이카 지오시스템즈, 스윙붐 및 소형 굴삭기를 위한 3D 머신 컨트롤 솔루션 출시

녹색산업 전환을 위한 건설업 기준 정립 및 지원

- ESG의 확산과 더불어 세계적으로 탄소중립 이슈가 중요 정책으로 추진되고 있으나, 건설업의 대응은 미미
 - 정부는 '2050 탄소중립 비전' 관련 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제정
 - 건설업은 탄소중립·녹색성장에 있어 고탄소 에너지 및 자재 사용으로 대응에 한계

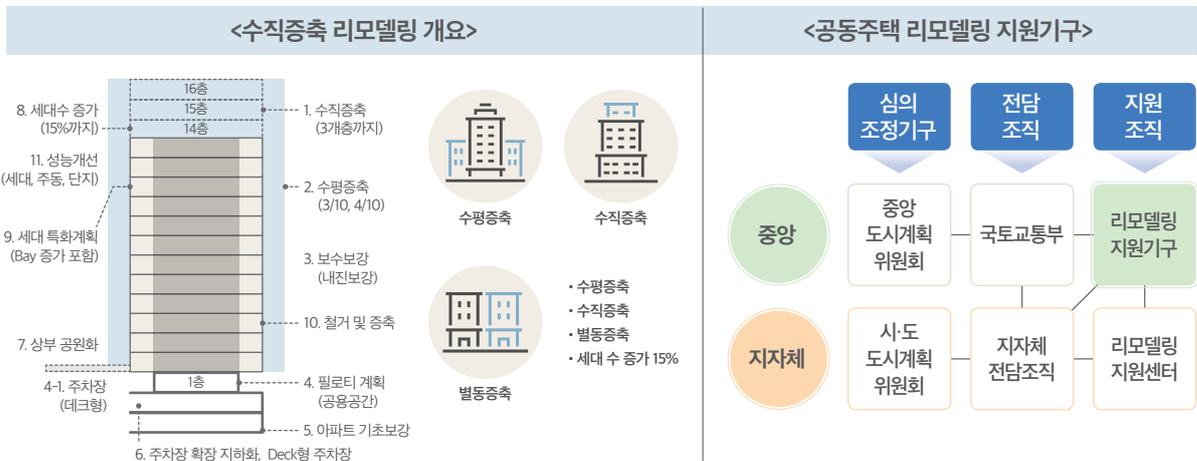
- 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」에 따라 중소건설업 녹색산업 전환 기준 정립 및 지원
 - 중소건설업의 친환경 기술에 대한 녹색산업·녹색기술 인정, '녹색전문기업' 인증을 위한 지원
 - '기후대응 기금'을 통한 융자지원 강화, 녹색 건설기업에 대한 보증상품 마련



주거 안정

주택공급 지원을 위한 공동주택 리모델링 지원 특별법 시행

- 주거 불안정에 대응하여 공공주도의 공급확대 정책이 시행 중이나, 리모델링 등 민간부문의 역할 역시 중요
 - 특히 도심 내 주택공급 및 주거환경 개선을 위해 리모델링의 중요성이 크게 주목받을 것으로 예상
 - * '21년 9월, 전국 공동주택 리모델링 조합은 88개 단지(6만7,089가구)로 '20년 대비 63% 증가
 - 다만, 지자체 지원 및 전문성 부족, 수직증축 리모델링의 안전성 문제 등의 원인으로 활성화에 한계
- 리모델링 사업의 안전성·전문성·사업성을 위한 「공동주택 리모델링 및 지원에 관한 특별법」 시행
 - 리모델링 지원기구 설치 및 건축규제 완화 등 특례적용을 통한 사업 활성화
 - 리모델링 지원기구는 공공컨설팅, 안전성 전문기관, 설계 및 시공 전문기업 등 대·중소기관으로 구성



주거환경 개선을 위한 주민체감형 도시재생사업 추진

- 도시쇠퇴에 따라 도시재생에 대한 필요성은 여전하나, 공공중심의 사업과 지원 부족으로 주민 체감도는 저하
 - 최근에는 공공중심의 도시재생사업으로 재산권 침해 및 주민 반발로 해제 요청이 이어지고 있는 상황
 - 소규모 집수리 지원사업(약 1,200만원: 주택외부, 자부담 10%) 등 예산지원 부족으로 주민 호응도 미미
- 중소건설업과 함께 하는 주민체감형 블록 단위 주거환경 지원사업 추진
 - 도시재생의 이해를 기초로 주민과 지역사회에 공헌하는 중소건설업 참여 환경 조성
 - 공공의 주민체감형 주택개량 지원(가구당 약 5천만원: 주택 내·외부 무관, 자부담 없음), 중소건설업의 소규모 주택정비사업 확대를 위한 용자 및 컨설팅 지원



제20대 정부의 건설정책 로드맵

건설정책 목표 및 추진과제

- 제20대 정부의 건설정책 추진과제 10개를 정리하면 다음과 같음

목표	추진과제	추진시기
공정 성장	대·중소 건설기업의 균형 성장을 위한 건설 생산구조 보완	단기
	건설 하도급거래 공정화를 위한 입법평가 시스템 도입	중기
안전 확립	국민 안전 및 경제 선순환을 위한 시설물 대개조 뉴딜 사업 추진	중기
	근로자 안전을 위한 주·총체적 안전관리 체계 구축	중기
강소 산업	강소기업 성장을 위한 전문건설업 특화 R&D 사업 마련	단기
	중소건설업 혁신성장을 위한 육성제도 마련	단기
기술 혁신	스마트 건설을 위한 기술·인력 제도 인프라 구축	중기
	녹색산업 전환을 위한 건설업 기준 정립 및 지원	단기
주거 안정	주택공급 지원을 위한 공동주택 리모델링 지원 특별법 시행	단기
	주거환경 개선을 위한 주민체감형 도시재생사업 추진	단기

제20대 정부 건설정책 로드맵

- 제20대 정부는 “대한민국 회복력(Resilience) 강화를 위한 중소건설정책 프로젝트”의 적극적인 추진을 통해 건설산업의 지속가능한 성장을 위한 토대를 마련하여야 함



RICON FOCUS Vol.06 Dec. 2021

발행일 2021.12.

발행인 유병권

발행위원 홍성진, 박선구, 정대운, 이바울

발행처 대한건설정책연구원

07071 서울시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)

TEL : 02-3284-2600 FAX : 02-3284-2620 <http://www.ricon.re.kr>

등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

RICON
대한건설정책연구원