



# RICON

## 건설 BRIEF

건 설 브 리 프

### 산업동향

- 건설생산체제 개편 이후의 현황과 개선방안
  - 전문건설업체의 종합공사 시장 진입 용이하도록 제도개선 필요

### 정책동향

- 적정임금제 시행의 검토과제
  - 계약법령과의 상충해소와 노동수급 시스템의 근본적 개선 필요

### 시장동향

- 건설자재 가격 상승 요인과 향후 전망
  - 철강재 등 일부 주요자재는 가격 급등세 진정되나, 이전과 동등 가격대 유지
- 건설노조 근로자의 생산성 향상이 필요한 시점

## 산업동향

### 건설생산체제 개편 이후의 현황과 개선방안

- 전문건설업체의 종합공사 시장 진입 용이하도록 제도개선 필요 -

이종광 선임연구위원

(jglee@ricon.re.kr)

#### 1. 생산체제 개편 이후 건설산업 현황

##### ◆ 1976년 전문건설업 도입 이후 처음으로 전문건설업과 종합건설업 간 업역규제를 폐지하는

##### 건설생산체제 개편 시행

- 2021년 공공부문(민간부문은 2022년부터 적용)을 시작으로 전문 및 종합건설업 간 업역규제를 폐지하여 종합업체와 전문업체가 서로 상대 시장에 진출 가능하게 됨. 영세업체 보호를 위하여 10억 미만 공사에서 종합업체 간 하도급을 금지하며, 종합업체의 2억 미만 전문공사 원도급은 2024년부터 허용. 단 전문업체 간 컨소시엄은 2024년부터 허용.
- 전문건설업 29개 업종을 14개 업종으로 대업종화 하는 방향으로 개편. 2022년 공공부문부터 시행하고 2023년에 민간부문 시행 의무화.

##### ◆ 건설생산체제 개편 이후 전문건설업과 종합건설업 간 공정한 경쟁이 이루어지지 않아 전문업체의 종합공사 시장 진출에 어려움 발생

- 종합업종은 해당 업종 시공분야의 모든 전문공사를 시공할 수 있는 만능면허가 되어 전문공사 입찰 참가에 사실상 제한이 없고 전문업종에 비해 상대적으로 등록기준이 높아 등록기준 충족 부담도 없음. 반면 전문업체는 종합공사 참여를 위해 여러 가지 전문업종을 보유할 것을 요구받고 있어 불공정한 경쟁이 나타나고 있음.
- 종합업체 참여가 제한된 2억 미만 전문공사에 관급자재비가 포함되어 실제 발주 금액이 소액인 전문공사에 종합업체가 참여하고 있는 바, 당초 전문업체 보호를 위한다는 취지와 다르게 운영되어 영세 전문업체 피해가 심각한 상황.
- 상호시장 진출이 불균형한 결과를 보이고 있는데 비해 전문업체 보호 규정도 당초 예상보다 취약하여 많은 영세 전문건설사가 종합업체에 시장을 잠식당해 생존기반을 상실하고 있음.
- 실내건축, 포장 등에서 종합의 참여가 전문보다 많은 경우가 발생하고 있어 전문공사 임에도 전문업체 수주가 어려운 상황이 발생하고 있음.

## 2. 생산체계 개편에 따른 개선방안

### ◆ 2억 미만 공사 산정 시 관급자재 제외한 금액을 기준으로 해야

- 2억 미만 전문공사에 대한 종합업체의 입찰참여 제한 규정이 있음에도 불구하고 제대로 기능을 하지 못하고 있음. 이는 발주기관의 편법발주로 인해 순공사비는 2억 원에 미치지 못하는 전문공사이지만 관급자재를 포함하여 2억 이상이 되기 때문임. 2억 원 이상이 되면 전문공사라도 종합업체의 입찰 참여가 가능하게 됨.
- 따라서, 종합업체 참여가 불가능한 전문공사 금액 산정 시 순공사비를 위주로 판단하도록 하고 관급자재는 공사비 산정에서 배제하여 2억 원 미만 전문공사를 편법적으로 2억 원 이상으로 만들어 종합업체가 입찰 참여하는 것을 예방하여야 함.

### ◆ 전문업체 위한 보호구역 설정 필요

- 현재 2억 미만 전문공사에 대하여는 종합업체의 입찰을 제한하고 있음. 다만 2023년까지 한시적으로 시행중이므로 2024년부터는 종합업체에게 개방될 예정. 종합업체는 별다른 등록요건을 갖추기 위한 노력이 불필요한 상황에서 소액공사까지 무차별적으로 전문공사 입찰에 참여하는 행태를 보이고 있어 종합업체의 전문시장 잠식 우려가 고조되고 있음.
- 2024년 이후에도 2억 또는 합리적인 일정 금액 미만의 전문공사에 대하여는 종합업체의 진입을 허용하지 않고 전문업체의 업역으로 보호하는 조치가 필요함.

### ◆ 전문업체의 종합공사 시장 진출 용이성 확보

- 전문업체는 종합시장에 진출하기 위하여 종합공사에 필요한 자본금, 업종 등의 등록요건을 갖추어야 함. 그러나 전문업체가 이러한 요건을 갖추는 것은 현실적으로 어려움. 수주가 불확실한 종합공사에 대비하여 또는 몇 건이나 수주할 수 있을지 알 수 없는 종합공사를 위해 상시적으로 종합업체와 같은 자본금이나 인력을 갖추고 있으라는 것은 무리한 요구임.
- 현실적으로 종합공사의 등록요건을 갖추기 어려운 전문업체에게 무리하게 등록요건을 갖추기를 강요하기 보다는 일정한 구간의 공사규모에 대하여는 전문업체의 종합공사 등록요건을 면제해 주는 제도를 시행할 필요가 있음.

### ◆ 생산체계 로드맵 조기시행

- 대부분의 전문건설업체는 1개 또는 2개의 전문업종을 보유하고 있음. 따라서 종합공사 입찰 시 등록요건을 갖추지 못해 입찰 참여가 불가능한 상황임. 2024년부터 시행하기로 되어 있는 전문업체 간 컨소시엄을 조기에 시행하여 전문업체들이 업종 등 등록요건을 충족할 수 있도록 지원해야 할 필요성이 있음.
- 전문업종의 대업종화를 조기에 실시하여 전문업체가 등록요건을 갖추지 못해 입찰에 참여하지 못하는 사례를 감소시켜야 할 것임. 또한 민간부문에서 2023년부터 시행하기로 한 계획도 일정을 앞당겨 공공부문과 같이 조기 시행하도록 해야 할 것임.

## 정책동향

### 적정임금제 시행의 검토과제

- 계약법령과의 상충해소와 노동수급 시스템의 근본적 개선 필요 -

박광배 연구위원

(jwjb2021@ricon.re.kr)

#### 1. 건설업의 적정임금제 추이

- ◆ 2023년 1월부터 300억원 이상 공공공사를 대상으로 일명 '적정임금제'라는 제도가 시행될 예정임
  - 적정임금제는 한국건설기술연구원 및 건설근로자공제회 등의 기관에서 조사한 임금을 바탕으로 정책당국이 고시한 임금이며, 고시된 임금 이상을 지급하도록 하는 제도임.
  - 이 제도는 과거 여러 해 동안 많은 논의를 거쳤으며, 과거 이명박 정부에서는 청와대가 중심이 된 TF가 구성돼 검토가 이루어졌고, 검토결과 현실성이 낮은 것으로 판단돼 폐기된 사례가 있음.
  - 현 정부에서 다시 논의되기 시작했으며, 적용 범위도 300억원 이상 공공공사로 설정하여 단계적인 접근이 시도되고 있음.
- ◆ 국내에서는 적정임금제라는 명칭으로 논의되고 있으나, 건설근로자의 '직종별 최저임금제'가 보다 정확한 명칭이라고 할 수 있음
  - 즉 고용노동부가 고시하는 임금 이상을 지급하도록 하는 제도로 상한의 제한은 없는 임금제도라고 할 수 있음.
  - 따라서 적정은 일반적인 의미로는 적당한 또는 상당한 임금이라는 인식을 줄 수 있지만, 고시된 임금 이상을 지급해야 한다는 점에서 건설근로자에게만 적용되는 직종별 최저임금제라고 하는 것이 적정함.
- ◆ 적정임금제의 모델은 미국 연방정부와 30여 개 주(州)에서 운영하고 있는 Prevailing Wage이며, 미국에서는 경제대공황을 타개하기 위한 방안으로 도입돼 공공부문이 발주하는 건설공사와 청소용역 등에 적용되고 있음
  - 미국은 연방정부와 일부 주정부에서 활용하고 있고, 주정부는 여건과 환경에 따라 매우 다양하게 운영되고 있음.
  - 주정부의 경우 과거 활용하다 폐지한 주도 다수 있으며, 주정부마다 최저임금제가 많은 차이를 보이고 있고, Prevailing Wage와도 연동돼 있는 것으로 파악되고 있음.
  - 또한 1929년 발생한 경제대공황을 타개하기 위한 대책으로 1931년 도입된 제도라는 점에서 현재 국내의 건설 현장에 건설근로자를 대상으로 적용하는 것이 적정한 것인지에 대한 근본적인 의문이 제기되고 있음.

◆ **건설근로자의 임금수준은 현재도 다른 산업에 종사하는 근로자와 비교하여 낮지 않은 수준인데, 직종별 별도의 최저임금제 시행의 적절한 논거가 제시되지 못하고 있음**

- 건설근로자의 임금을 인상시키는 효과가 나타나는 직종별 최저임금제(적정임금제)를 통해서 신규 근로자 및 청년층이 유입될 것이라는 기대를 제시하고 있음.
- 그러나 이런 기대가 현실화되기 위해서는 현재의 건설근로자 유입 정체가 낮은 임금 때문이라는 논거가 제시되지 못하고 있을 뿐만 아니라 임금수준도 낮지 않음.
- 특히 건설근로자의 평균 근로일수와 근로시간을 감안하면 다른 산업에 비해 높은 수준이며, 낮은 임금 때문에 건설근로자로 입직하지 않고 있다는 객관적인 자료도 없는 상황임.

## 2. 평가 및 전망

◆ **미국에서 Prevailing Wage가 도입된 시기의 상황과 현재 국내 건설업 및 건설근로자의 상황은 전혀 다르며, Prevailing Wage를 모델로 한 건설업 직종별 최저임금제(적정임금제)는 도입 및 운영의 타당성과 공감대를 확보하기 어려움**

- 대공황시기는 유효수요 창출을 위한 소득을 무상으로라도 지급해야 할 정도로 심각한 상황이었으며, 이런 배경에서 도입된 제도가 Prevailing Wage임.
- 현재 건설근로자의 근로시간 대비 임금은 다른 어떤 직종보다 높은 상황이라는 점에서 건설업에만 적용되는 직종별 최저임금제는 도입과 운영의 타당성 및 공감대가 확보되기 어려움.

◆ **계약법령과 상충의 문제도 해결되어야 할 과제라고 할 수 있음**

- 국가계약법령과 지방계약법령은 예산이 수반되는 지출의 경우 최저가격을 원칙으로 하고 있으며, 이는 예산이 국민의 세금을 통해서 조달된다는 점에 기인함.
- 이런 측면에서 건설근로자의 임금수준이 낮지 않은 상황에서 별도의 최저임금을 설정하는 것은 최저가격을 규정하고 있는 계약법령과 상충되는 문제가 발생하게 됨.

◆ **건설근로자 직종별 최저임금제(적정임금제)는 건설업의 노동 수급시스템의 근간을 왜곡시키는 심각한 문제가 초래될 수 있음**

- 직종별 최저임금제 시행은 임금이 부합하는 생산성을 제공하지 못하는 건설근로자가 일자리를 확보하는데 어려움을 야기할 수밖에 없음.
- 이런 상황은 적정임금제를 찬성하는 논거로 제시하는 청년층 건설근로자 유입과 반대되는 결과를 초래할 수 있음.
- 임시·일용직이 대다수인 건설근로자의 경우 안정적인 일자리 확보에 대한 선호가 강할 수밖에 없는데, 생산성과 숙련도가 상대적으로 낮은 청년층 근로자와 신규 입직자는 일자리 확보가 어려워질 수밖에 없음.
- 또한 공공공사에만 적용되는 경우 민간공사에서 똑같은 일을 하는 근로자는 공사 발주자에 따라 임금을 달리 받게 되는 매우 불합리한 상황에 처하게 됨.
- 결국 건설시장의 노동 수급시스템에 혼란을 초래하고, 청년층과 신규 입직자의 일자리 확보에 부정적인 결과가 야기될 수밖에 없음.

# 시장동향

## 건설자재 가격 상승 요인과 향후 전망

- 철강재 등 일부 주요자재는 가격 급등세 진정되나, 이전과 동등 가격대 유지 -

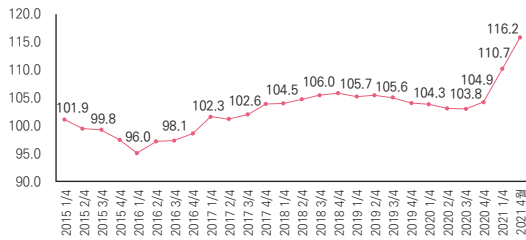
박선구 연구위원

(parksungu@ricon.re.kr)

### ◆ 건설 자재가격 급등 및 수급 불균형에 따른 현장 혼란 가중

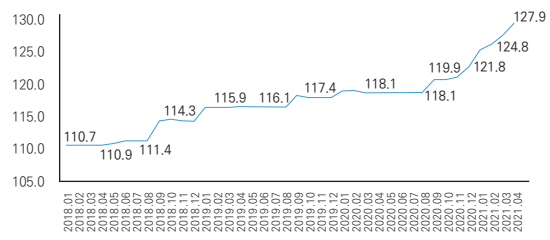
- '20년 하반기부터 시작된 건설자재 가격 급등과 수급 불균형으로 건설공사 원가상승과 공기지연 발생
- 특히 '20년 3월 이후 철강재를 중심으로 건설자재 상승세가 매우 가파르게 진행
- '21년 4월 기준, 건설용 중간재 공급물가지수(116.2) 및 건설공사비지수(127.9)는 각각 사상 최고치 기록

건설용 중간재 공급물가지수 동향



자료: 통계청

건설공사비지수 동향

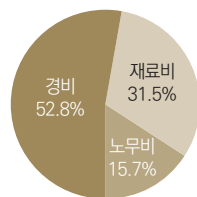


자료: 한국건설기술연구원

### ◆ 건설자재시장은 건설시장의 파생수요로 그 규모는 약 112조원 수준이며, 건설공사 원가에서 31.5%를 차지

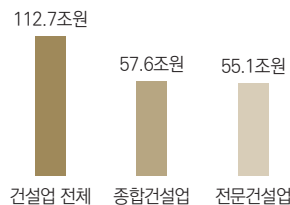
- 업종별로는 종합건설업 자재비는 57.6조원, 전문건설업은 55.1조원 차지
- 건설업 내 철강재 시장규모는 약 15조원이며, 이중 철근이 약 8조원으로 52.4% 수준

건설업 원가 구성 비중



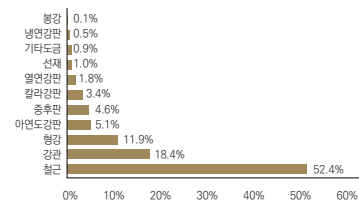
자료: 한국은행

종합 및 전문건설업 자재비



자료: 한국은행

철강재 종류별 건설업 내 비중



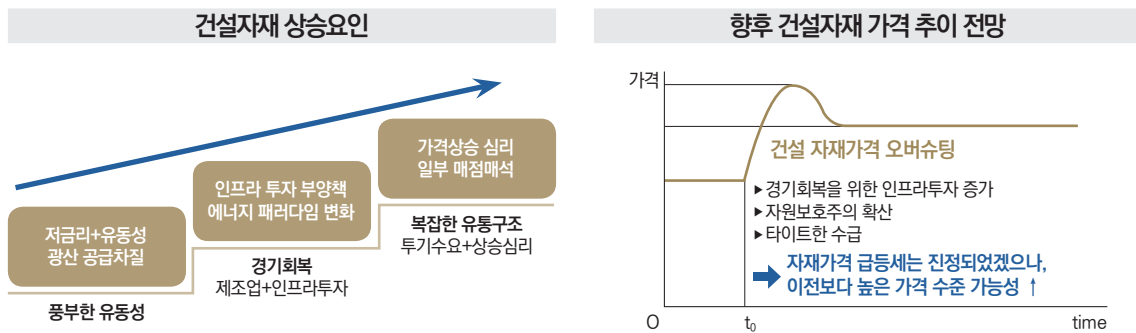
자료: 한국철강협회 자료 기반 분석

◆ 건설자재 상승 요인은 ①풍부한 유동성, ②세계경제 회복세, ③인프라 투자 증가, ④원자재 수급 불안, ⑤유통과정상 매점매석 등이 복합적으로 영향을 미친 결과

- 단기적으로 전세계 주요국의 제조업 및 건설업 경기 개선으로 수입 또는 대체재를 통한 가격안정 효과를 기대하기 어려운 실정
- 철근 등 일부 자재는 출하량이 줄지 않았음에도 가격상승폭이 큰 상황이라 유통과정상 문제 역시 존재

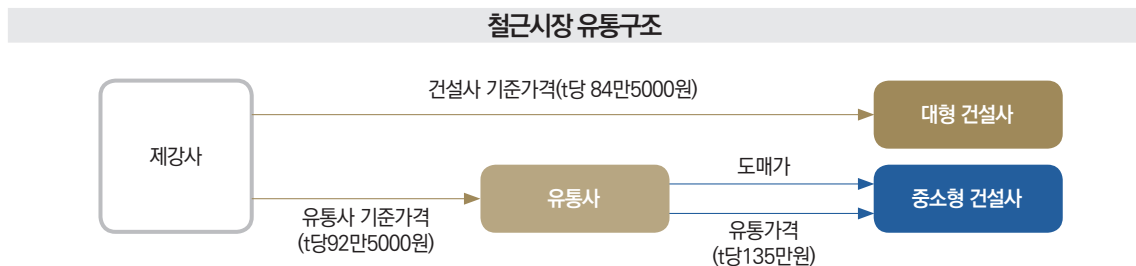
◆ 현재 철근 등 일부 건설자재 가격은 오버슈팅 현상으로 판단되며, 하반기 가격 안정세 전망

- 다만, 거시경제 환경이 우호적이고, 타이트한 수급이 지속될 가능성이 높아 이전보다 높은 가격수준 유지



◆ 건설자재 가격 급등은 직접시공의 주체인 전문건설업, 중소 종합건설업체에 상대적으로 큰 타격

- 전문 및 중소건설사는 제강사를 통한 직접구매가 어려워 유통사에 의존하며, 가격협상력 역시 열위
- 철근의 경우 제강사로부터 대형 건설사가 직접 구매하는 가격이 톤당 85만원인데 비해 유통사에 의존하는 중소형 건설사의 가격은 135만원으로 나타나, 가격 괴리가 매우 심화된 상황



자료: 한국경제신문(2021. 6. 8), 가격체계 무너진 철근시장...건설사 "장마만 기다린다"(철근 가격은 2021. 6. 2. 기준)

◆ 건설자재 가격 안정 및 수급 원활화를 위한 전방위적 지원 및 실효성 있는 정책 마련이 시급

- 단기적으로 유통과정상 매점매석 행위에 대한 강도 높은 단속, 중기적으로 복잡한 유통구조 문제 해결
- 물가변동에 따른 계약금액 에스컬레이션(escalation) 제도의 유연한 적용 검토

# 시장동향

## 건설노조 근로자의 생산성 향상이 필요한 시점

- 성과기반 임금체계 도입과 숙련도 증진을 위한 자체 노력 필요 -

이바울 연구원

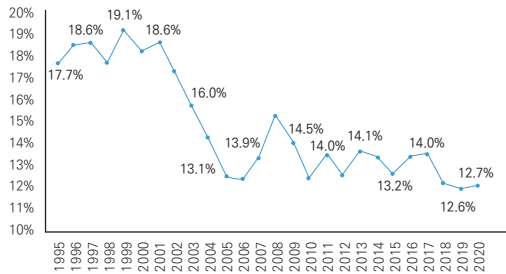
(admirejs@ricon.re.kr)

### 1. 미국 건설노조 근로자의 생산성

◆ 건설노조 가입 근로자의 생산성 논란은 지속되고 있으나, 견습생(Apprenticeship) 제도 등 노조의 적극적인 숙련도 증진 프로그램 운영이 조합원의 노동생산성 향상에 기여하는 것으로 평가

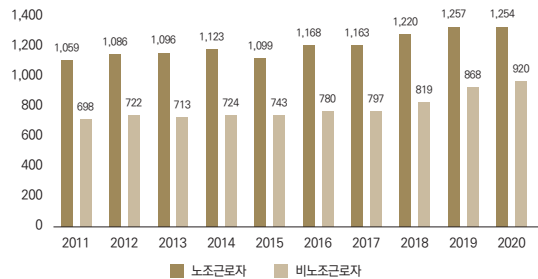
- 일부 연구에서 건설노조 가입률이 높을수록 견습생 비율이 증가하고, 이는 건설근로자의 노동생산성 향상으로 이어진다고 밝힘. 노조의 숙련도 증진을 위한 다양한 프로그램 운영과 적극적 투자가 조합원의 노동생산성 향상에 긍정적인 영향을 끼침.

건설근로자의 연도별 노조 가입률 추이(%)



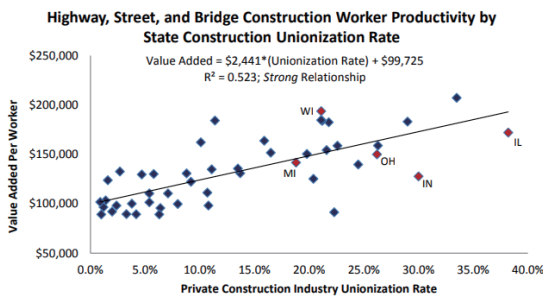
자료: 미국 Associated Builders and Contractors

노조/비노조 건설근로자 주급 비교(\$)



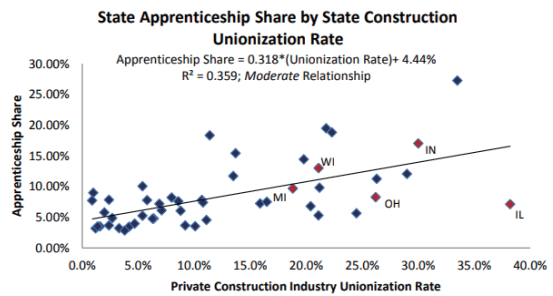
자료: Union Members, Bureau of Labor Statistics

건설노조 가입률과 근로자 부가가치 생산성의 관계



자료: Road and Bridge Construction Workers in the Midwest Productive, High-Skilled, and Well-Paid, MEPI, 2015

건설노조 가입률과 견습생 비율의 관계



자료: Road and Bridge Construction Workers in the Midwest Productive, High-Skilled, and Well-Paid, MEPI, 2015



## 2. 한국 건설노조 근로자의 생산성

### ◆ 국내 건설노조 가입 근로자의 노동생산성은 비노조 근로자에 비해 상대적으로 낮은 상태

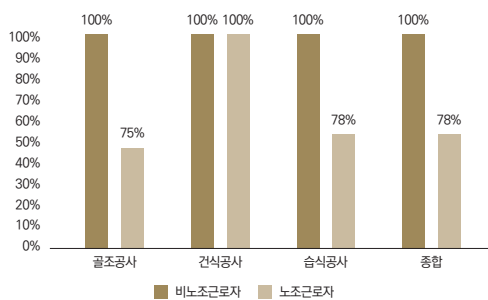
- ○○공사 아파트 지하골조공사 2개 사례에서 조사된 건설노조 가입 근로자의 노동생산성(9.85㎡/인)은 비노조 근로자(14.98㎡/인)의 65%에 불과
- 5개 현장의 비노조/노조 근로자의 노동생산성을 비교한 자료에 따르면, 비노조 근로자에 비해 노조 근로자의 노동생산성은 78% 수준이며, 골조공사가 가장 심각
  - 비노조 근로자 대비 노조 근로자 노동생산성 수준: 골조공사 75%, 건식공사 100%, 습식공사 78%
- B건설사가 비조합원과 노조 조합원이 섞여 있는 건축현장 형틀목공 생산력을 비교 분석한 결과 근로자 1인당 1개월 생산량은 비조합원 8.9㎡, 한국노총팀 7.1㎡, 민주노총팀 5.7㎡으로 조사

노조/비노조 건설 근로자의 생산성 비교(아파트 지하 1층 거푸집 공사)

구분	총계			비노조			노조		
	거푸집 물량(㎡)	투입인원 (인)	노동생산성 (㎡/인)	거푸집 물량	투입인원 (인)	노동생산성 (㎡/인)	거푸집 물량	투입인원 (인)	노동생산성 (㎡/인)
1	45,464	4,477	10.15	20,183	1,430	14.11	25,281	3,047	8.30
2	47,246	3,567	13.25	19,165	1,196	16.02	28,081	2,371	11.84
합계	92,710	8,044	11.53	39,348	2,626	14.98	53,362	5,418	9.85

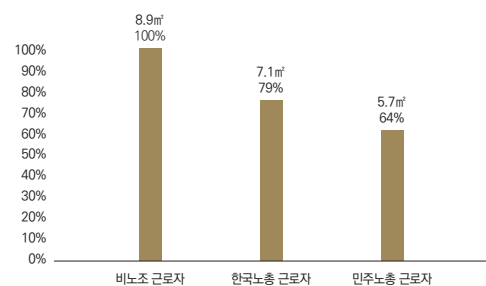
자료: 대한건설정책연구원 내부자료

비노조/노조 가입 건설근로자의 노동생산성 비교



자료: 최봉기, 국내 건설현장 노동자의 생산성 실태조사 연구, 동명대 석사학위논문, 2015

비노조/노조 건설근로자 형틀목공 생산량 비교



자료: 일하지 않는 노조, 추락하는 생산성, e대한경제, 2019. 4.17

## 3. 국내 건설노조 근로자의 생산성 향상을 위한 제언

### ◆ 건설노조 가입 근로자의 노동생산성 향상을 위해 노동조합의 숙련도 증진을 위한 교육 프로그램의 운영과 적극적 투자가 요구되며, 성과 기반 임금체계의 적용도 검토할 필요

- 성과 기반 임금체계란 건설사와 노조가 약정한 일정 수준의 업무 성과가 달성된 경우에는 단체협상에서 정한 임금을 지급하고, 미달한 경우에는 시중 일당 수준의 임금을 지급하는 것을 말함.