



RICON

건설 BRIEF

건 설 브 리 프

산업동향

- 건설업에서 고령자 활용을 위한 규제 개선 방안
 - 고령 숙련공 적극 활용 방안 강구 해야

정책동향

- '지방계약제도 개선 방안' 주요 내용 및 정책적 시사점
 - 중소건설업체 수익성 회복 기대, 지역 맞춤 전략 통한 실질적 지역경제 방안 필요

시장동향

- 서울 토지거래허가구역 해제와 확대 재지정에 따른 영향 점검
 - 35일 만에 정책 방향 선회, 정책의 일관성 확보를 위한 면밀한 검토와 대응 필요

산업동향

건설업에서 고령자 활용을 위한 규제 개선방안

- 고령 숙련공 적극 활용 방안 강구 해야 -

박광배 선임연구위원
(jwjbpark@hanmail.net)

1. 건설근로자 현황

◆ 건설업은 3D업종 인식, 육체노동 기피 현상과 고용불안정으로 입직 기피

- 힘든 일과 육체노동을 기피하는 현상이 개선되지 못함에 따라 건설근로자 입직 정체
- 시설물 특성과 생산구조에서 기인하는 탄력적인 노동력 활용으로 임시·일용직 고용이 대부분
 - 매년 1분기 취업자 수가 하락하는 현상 반복, 분기별 변동 추세로 주기적 실업 경험 등 고용불안정
 - 2020년 기준년 한국은행의 산업연관표에 의하면 건설업의 임시·일용직 비중은 39.0%

◆ 다른 산업 입직자 대비 높은 연령으로 급격한 고령화 및 짧은 근로일수로 생산성 개선 어려움

- 2018년 서울노동권익센터 조사에 의하면 입직자 평균 연령 46.8세, 현장 경력이 짧은 근로자일수록 입직 연령대 높음
 - 현장 경력 3년 이하 평균 입직연령은 49.0세, 현장 경력 11년 이상 근로자의 평균 입직연령은 41.3세
- 월평균 근로일수가 짧아 현장의 생산활동에서 축적되는 숙련도 개선과 생산성 향상이 원활하지 않음
 - 연령대가 높은 근로자는 작업팀에 소속되기 어렵고, 이는 근로일수 부족으로 이어져 근로자의 숙련도와 생산성 개선을 어렵게 함

2. 고령 건설근로자 활용 필요성

◆ 일정한 기준에 의해 선별된 고령자 활용으로 생산성 제고와 재해 감축 기대 가능

- 현장에서 생산성 향상과 숙련도가 축적되는 건설근로자 상황을 감안하면 장기근속 고령자 활용 필요
- 2022년 기준 건설 재해사고 사망자의 82.8%는 근속기간 6개월 미만 근로자. 현장경력 축적된 고령자 활용으로 사망 등의 중대재해 감축 기대
 - 근속기간이 단기인 입직자는 현장의 위험요소 미숙지, 안전한 작업방법에 대한 Know-how 부족으로 재해에 취약, 특히 현장의 위험요소가 많은 건설업은 중대재해 발생 가능성이 높음

◆ 고령자에 대한 사회적 인식 전환 필요, 근로연령 연장으로 사회적 비용 감소 기대

- 2020년 평균수명은 83.5세, 1970년은 62.3세, 현재 60대는 1970년대와 비교할 때 근력과 건강 상태에서 확연한 차이
 - 과거에 정립된 60세 정년 인식 전환 필요, 일본은 70대 연령층도 계속 근로하는 추세임
- 60세 이후 일자리가 없는 경우 국민연금 부담 가중, 고령자의 개인적인 건강관리 어려움으로 건강보험 재정에도 부담 초래 우려
- 근로연령 연장은 사회적 관계의 지속이며, 일을 통해 자신감과 규칙적인 생활을 통한 건강관리에도 유익
- 60세 이후 평균수명이 20년이 넘는 현실, 근로소득 없이 20년 이상 생존하는 것은 불가피하게 사회적 비용을 초래할 수밖에 없음
 - 60세 이상 건설근로자의 59.5%는 퇴직공제제도 이외의 노후준비 없음(건설근로자공제회, 2024년 건설근로자 종합생활 실태조사)

3. 건설업에서 고령자 활용을 위한 규제 개선방안

◆ 2023년 60세 이상 연령층의 경제활동참가율은 46.7%, 전년 대비 0.9% 상승

- 통계청의 경제활동인구연보에 의하면 2023년 60세 이상 연령자의 절반 가까이가 경제활동
- 고령자의 근로가 저임금, 단순 노무로 전락하지 않는 환경 조성 위해 규제개선 필요

◆ 중대재해처벌법 예외규정 검토하여 선별된 고령자의 근로여건 및 환경 조성

- 중대재해처벌법 시행 및 50억 원 미만 공사에 확대 적용(2023년)으로 건설현장에서 고령자에 대한 기피가 심화되고 있음(하도급공사 시공 현장관리자와 면담 결과)
- 고령자는 사망 등 중대재해에 취약, 그러나 숙련자는 재해를 예방하며 생산활동 수행 역량 보유
 - 재해 경험, 임금정보, 건강정보 등을 종합적으로 검토하여 고령자 활용 환경을 정비할 필요가 있음
 - 2023년 무료취업지원센터의 고령 구직자(70대)는 “본인의 책임에 의한 재해에 대해서는 스스로 책임지겠다”는 각서라도 작성할 테니 일할 수 있게 해달라고 한 사례가 있음
- 중대재해처벌법 및 산업안전보건법령은 현장의 근로자 재해예방이 목적, 엄격한 운영이 반드시 필요
- 그러나 현재 건설현장의 숙련공 수급여건 감안 시 고령의 숙련자 활용과 조화될 수 있게 고령자에 대한 예외규정 검토가 있어야 함
 - 산재보험요율에서 60세 이상 고령자에 대한 예외 적용, 현장관리자에 대한 인사상 불이익 배제 등이 검토될 수 있음

정책동향

‘지방계약제도 개선 방안’ 주요 내용 및 정책적 시사점 - 중소기업업체 수익성 회복 기대, 지역 맞춤 전략 통한 실질적 지역경제 방안 필요 -

이경태 부연구위원(ktlee422@ricon.re.kr)

1. 지방계약 활성화를 위한 제도 개편안 발표

- ◆ 행정안전부는 지난 3월 31일, 민·관합동 특별팀 회의를 통해 ‘지방계약 제도 개선방안’을 발표함
 - 최근 원자재 가격 상승, 경기침체로 인한 중소기업업체의 수익성 악화를 고려
 - 공정하고 적정한 공사비 보장을 통해 지역 건설업체의 활력을 제고하는 방향으로 제도 개편 추진
- ◆ 개선안은 크게 4대 분야(① 적정대가 보장, ② 업체 부담 완화, ③ 지역·중소기업 지원 강화, ④ 계약상대자 권익보호)로 구성되며, 총 15개 과제를 포함

분야	과제	세부 내용
기업부담완화	적격심사 낙찰하한율 상향	• 300억 원 미만 공사의 구간별 낙찰하한율을 각각 2%p 상향
	물가변동 적용 요건 완화	• 계약 해제·해지 및 재공고 유찰 시 물가변동 적용 시점을 조정 • 특정 자재의 물가변동 요건을 15%에서 10%로 완화
입찰·계약 시 업체 부담 완화	일반관리비율 및 간접노무비율 상향	• 300억 원 미만 공사 기준으로 각각 1~2%p 상향
	설계보상비 현실화	• 설계보상비를 현행 1~1.5%에서 1.5~2%로 상향
	공사손해보험 가입 대상 확대	• 적용 대상을 추정가격 200억 원 이상에서 100억 원 이상으로 확대
지역 및 중소 업체 지원 강화	지역업체 가산점 확대	• 인구감소지역 소재 업체에 가산점(1점) 신설 • 공사 현장 인근 지역업체 가산점 상향(0.5점 → 1점) • 하도급 예정자의 지역업체 비율 가산 기준 상향(20% → 30%)
	공동수급체 구성원 교체 허용	• 부도 발생 시 구성원 교체 후 평가 가능
	주계약자관리방식 실적제한기준 완화	• 최근 10년 이내 실적으로 제한
계약 상대자 권익보호 강화	분쟁조정 대상 확대	• 종합공사 4억 원 이상(규모) 부당특약, 계약금액조정, 지연배상금, 계약기간 연장 항목에 계약의 해제·해지 상황 추가(사유)
	과징금 부과 대상 확대	• 과징금 대체 가능한 책임이 경미한 위반 경우 확대(입찰참가·계약체결 등 방해)
	입찰 참가자격 제한 기준 세분화	• (5억 원~10억 원) 11개월 이상~13개월 미만 • (5억 원 미만) 5개월 이상~7개월 미만

2. 적정공사비 보장과 지역 건설사의 입찰·계약 경쟁력 강화 기대

◆ 2024년 '건설산업 활력 제고방안'에 이어, 지역건설 경기 회복을 위한 지역 건설사 중심의 공공발주 개선과 민간시장 유인책 병행을 추진하는 것으로 보임

- 폐업 업체 수가 지속적으로 급증하는 상황('24년 3,071개로 '22년 대비 41% 급증) 가운데, 이번 개편안으로 인해 고환율, 고금리 및 건설재료비 상승 등으로 자금 조달의 어려움을 겪었던 중소건설업체에 기회의 전환점으로 작용할 가능성
- 특히 공통적으로 낙찰하한율 상향, 일반관리비율 상향, 물가변동 기준 개선 등 적정 공사비 보장과 공사 규모별 개선안을 제시함으로 업체 부담 완화 유도 및 수익성 회복 기반 마련 가능

◆ 물가변동 기준 변화, 공백 기간 유지비용 인정, 일반관리비·간접노무비 등의 현실화는 원도급 단가 인상시 주로 원도급사에 의존하는 중소건설업체에 단가 협상력을 일정부분 회복할 수 있는 구조를 제공한 것으로 보여짐

- 보증·보험제도 개편으로 리스크 분산 및 금융비용 부담 완화를 통한 자금흐름 안정성 강화 가능
- 사회적 변화에 대응할 수 있는 환경을 구성하고 하도급 단가 인하 압박 등에 대한 부담을 줄일 수 있는 만큼 투명한 원가 기반 계약 관행 확산 기대 및 공정한 시장질서 회복 기여 가능

◆ 공동수급체 구성원 교체 허용과 지역소재업체 하도급 참여 비율 상향 등은 지역 내 중소건설업체의 직접 수혜 가능성을 높여주는 제도로 그간 구조적으로 소외되었던 지역 기반 기업의 자생력 강화와 지속가능한 성장 발판 마련 가능

◆ 행안부와 기재부의 상호보완적 정책 추진은 공공-민간, 중앙-지방 간 다층적 연계를 통해 건설산업 전반의 체질 개선과 지역경제 회복을 위한 이중 버팀목 역할 수행 가능

- 행안부의 지방계약 개선안은 지역경제 직접 활성화에, 기재부·국토부의 활력 대책은 제도적 틀 전반 보완 및 민간 참여 유도를 통해 기반 확대에 초점을 두어 종합적 활력 제고 가능성 기대

◆ 다만, 중소건설업체 및 하도급사 입장에서 간접 수혜구조 강화에 머무를 가능성이 존재하는 만큼 원도급사 및 발주기관의 연계 정책의 실질적 이행 여부가 성패의 핵심 변수로 작용 가능

- 공정계약 감시와 표준계약서와의 연계 등이 필요한 만큼 정책의 현장 실현을 위한 발주기관의 역할 중요
- 공정한 계약 집행 환경 구축이 수혜 확산의 전제 조건

3. 지역경제 활성화를 위한 실질적 기여 중심의 맞춤형 건설정책 마련을 위한 지자체의 적극적 역할이 요구됨

◆ 지난 2월 사회간접자본(SOC) 예산(17조 9,000억 원)의 70%(12조 5,000억 원) 상반기 조기 집행 계획과 각 지자체들의 지역건설업체 참여 확대 지원책은 보호 의지를 드러냈으나, 실효성을 담보할 수 있는 세부 실행 방안은 부족한 상황

- 지역업체 가산점 확대, 지역 소재 하도급 참여 비율 상향 등 기존 대책에 대한 실효성 검토 후 적극적인 제도 확대 및 재설계 필요
- 공공 발주기관과 지역업체 간의 장기 파트너십 유도를 통해 단기 수주 중심 구조에서 벗어난 협력 체계 마련 필요
- 지역 건설업체 자체의 역량 강화를 위한 지속적인 훈련, 교육 등의 지원 병행 필요

◆ 지역 하도급률 달성 목표 이상의 지방 및 중소 건설업체의 근본적 참여 구조 개선 필요

- 미국, EU 등에서는 대규모 공사를 ‘패키지 계약’ 형태로(소규모 복합공사로 해당 공사들을 쪼개어 계약함) 구성하여 지역 건설업체 참여 활성화를 위해 노력하고 있음
- 지역 중심의 공동도급 활성화를 통해 시공 주체로 참여할 수 있는 환경을 제공하여 소규모 단순 공정에만 참여하는 구조를 탈피하는 것이 필요

◆ 계약 심사 시 지역 기여도 정성평가 항목 등 실질적으로 지역 경제에 이바지 할 수 있는 평가 항목 도입 필요

- 예산 조기 집행과 주요 건설사업의 조기 착수를 통해 단기 경기 부양 효과는 있으나, 지자체별 계약 실무 해석 차이로 정책의 일관된 실행에 한계
- 각 지역 특성과 수요에 맞춘 중장기 로드맵, 성장 잠재력 확충 전략 수립 필요
- “지역인력 고용”, “지역 재료 활용”, “지역업체와의 공동도급 실현” 등 실질적 기여 항목을 계약 심사 기준에 반영하여 지역경제 파급효과를 실현할 수 있는 평가 체계 마련 필요

◆ 지역 경제는 국가 경제의 지속가능성을 지탱하는 기반인만큼, 지역 건설업체의 실질적 성장과 자립을 위한 구조적 전환을 지원하는 것이 정책 전반의 중심축으로 자리잡혀야 함

시장동향

서울 토지거래허가구역 해제와 확대 재지정에 따른 영향 점검

- 35일 만에 정책 방향 선화... 정책의 일관성 확보를 위한 면밀한 검토와 대응 필요 -

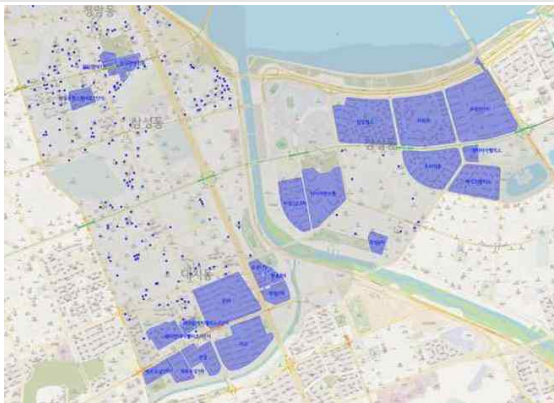
고하희 부연구위원(ghh1003@ricon.re.kr)

1. 서울시, 토지거래허가구역 해제 추진 35일 만에 확대 재지정 발표

◆ 2월 12일, 서울시는 국제교류복합지구 등 일부 지역 대상으로 토지거래허가구역 해제 발표

- '25년 1월 14일, 서울시는 '규제 풀어 민생 살리기 대토론회'에서 시민이 제기한 토지거래허가구역 해제 요구에 대해 '신속히 검토하겠다'는 입장을 밝히며, 토지거래허가구역에 대한 논의를 본격적으로 공론화함
- 그러나 당시 서울 내에 지정된 토지거래허가구역의 대부분은 수도권 내에서도 투자 선호도가 높은 지역일 뿐만 아니라, 주택의 절대 가격이 높은 지역들이기 때문에 토지거래허가구역이 해제가 될 경우, 해당 지역을 중심으로 주택 가격이 급등할 수 있다는 우려가 제기됨
- 그러나, 주택 가격 급등 우려에도 불구하고 서울시는 약 한 달 후인 2월 12일, 국제교류복합지구(잠실삼성·대치·청담동) 등을 포함한 일부 지역에 대해 토지거래허가구역 해제를 추진하겠다고 발표함
- 해제 사유로는 ① 장기간 규제로 인한 시민의 재산권 및 거주이전의 자유 침해, ② 토지거래허가구역 지정 효과가 시간의 경과에 따라 점차 감소하고 있다는 연구 용역 결과 등을 근거로 제시함

국제교류복합지구 허가구역 조정 현황(당초)



국제교류복합지구 허가구역 조정 현황(조정)

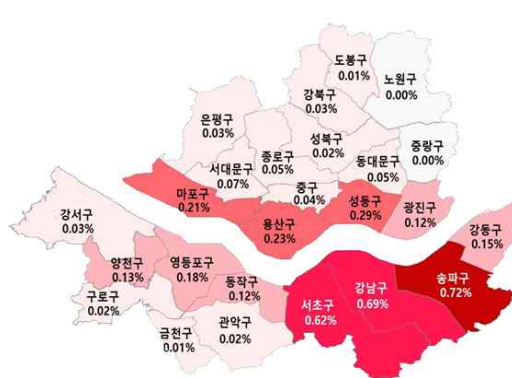


* 자료: 서울시 보도자료(2025.2.12.)

◆ 3월 19일, 「주택시장 안정화 방안」을 통해 약 35일 만에 토지거래허가구역 확대 재지정

- 서울시는 해제 대상 지역을 비교적 투기 수요 유입 가능성이 낮은 지역으로 판단하였으나, 사실상 해당 지역은 서울 동남권 등 투자 수요가 집중되는 권역에 포함되기 때문에 해제 발표 직후부터 일부 단지를 중심으로 호가 상승 및 거래 활성화가 나타나는 등 당초 우려되던 가격 상승 조짐이 감지됨
- 이에 따라 정부와 서울시는 3월 19일, 「주택시장 안정화 방안」을 발표하며, 기존 토지거래허가구역보다 대상 지역을 더욱 확대해 재지정하는 조치를 단행하였으며, 재지정 범위는 강남 3구를 포함해 용산구 전체 아파트까지 넓어짐

서울시 매매가격 변동률 추이 (3.4 ~ 3.10일 기준)



토지거래허가구역 신규지정 계획(안)



* 자료: 관계부처 합동 보도자료, 「주택시장 안정화 방안」(2025.3.19.)

2. 토지거래허가구역 해제 전후, 서울 아파트 매매·전세시장 영향 점검

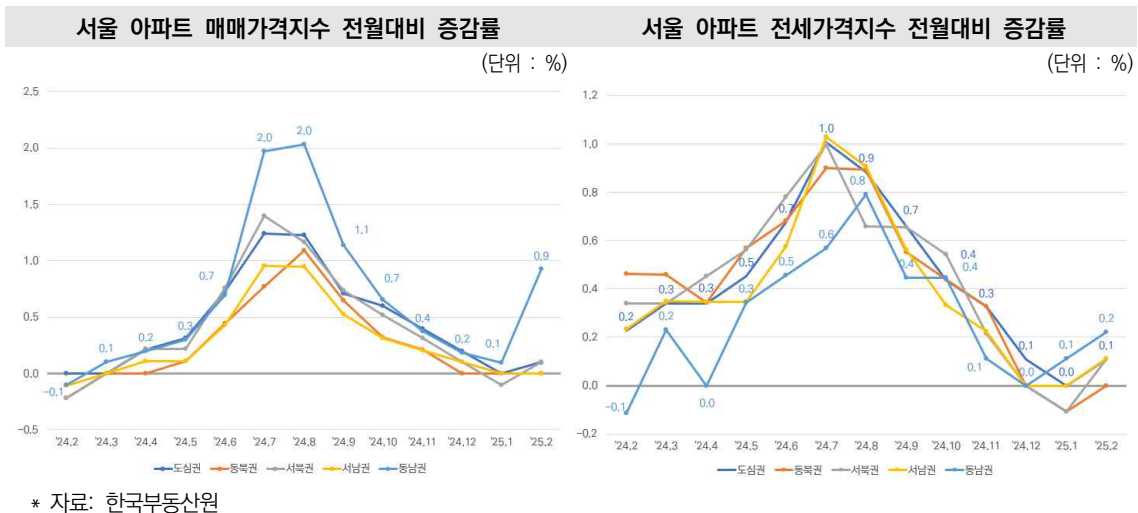
◆ 전국 주택시장 침체 속에서도 서울 아파트 시장은 독자적인 상승 흐름을 유지

- 서울 아파트 매매가격지수 동향을 살펴보면, 전국 주택시장이 하락세로 전환된 상황에서도 서울 아파트는 '25년 1월 토지거래허가구역 해제 관련 언급 이전까지도 완만한 상승세를 이어오고 있었음
- 특히 '24년 7월부터 9월까지는 전월 대비 약 2.0% 내외의 높은 상승률을 기록하는 등 가격 급등이 두드러졌으며, 이후로도 상승 폭이 다소 둔화되기는 하였으나, 1월까지도 상승 흐름의 추세는 지속됨
- 이는 전국적으로 수요가 위축되는 가운데서도 서울, 특히 고가 주택 밀집 지역에서는 여전히 매수세가 유지되는 등의 서울 아파트 시장이 전국 시장과는 차별화된 흐름을 보이고 있었던 것으로 해석할 수 있음
- 특히 해제 대상에 포함된 동남권의 경우, 토지거래허가구역이 지정된 기간 내내 높은 투자 선호도가 지속된 지역으로서 규제 완화와 같은 정책 신호에 더욱 민감하게 반응할 가능성이 높은 지역임

- 실제로 토지거래허가구역 해제가 시행된 '25년 2월, 동남권은 서울 5대 권역 중 유일하게 전월 대비 0.9%의 상승률을 기록함

◆ **매매시장뿐 아니라 전세시장까지 직접적인 영향을 미친 서울시의 토지거래허가구역 해제**

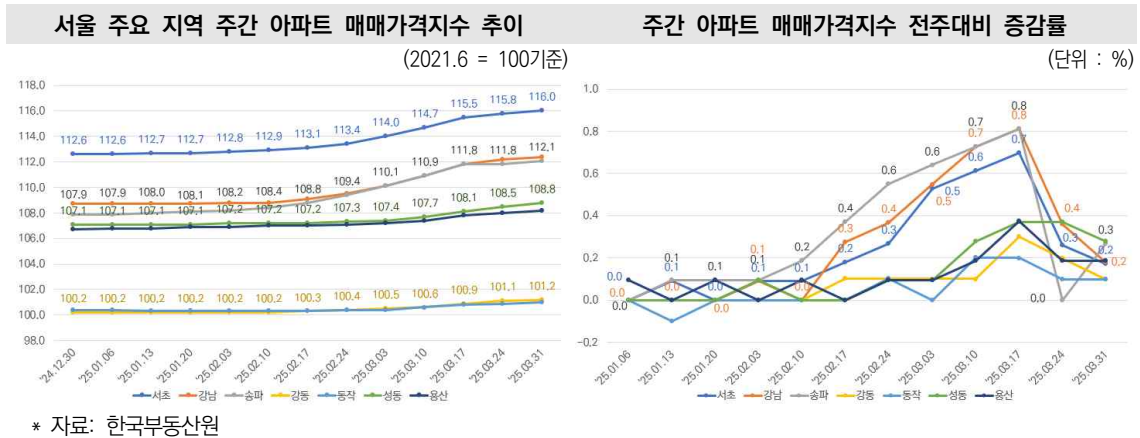
- 전세가격지수 역시 매매가격지수와 유사한 흐름을 보이고 있었으며, '24년 7월부터 9월까지는 전세 수요 증가에 따른 상승세가 뚜렷했고, 이후에는 점차 상승 폭이 둔화되는 추세였음
- 그러나 '25년 1월 토지거래허가구역 해제 언급 이후에는 서울 5대 권역 모두에서 전월 대비 전세가격지수가 일제히 상승하였으며, 이는 단기적인 시장 심리가 전세시장에도 영향을 미쳤다는 것을 의미함
- 특히 상승 폭이 둔화되던 전세시장에서 가격 반등이 나타난 점은 토지거래허가구역의 해제가 매매시장뿐만 아니라, 전세시장으로까지 직접적인 영향을 미쳤음을 시사함



3. 토지거래허가구역 해제 및 확대 재지정에 따른 서울 주요 지역 가격 변화

◆ **토지거래허가구역 조정, 송파·강남·서초 등 일부 지역 아파트 가격 단기 변동성 확대**

- 토지거래허가구역 해제 언급이 처음 있었던 1월부터 확대 재지정 발표가 이루어진 3월까지 주간별 아파트 매매가격지수 추이를 살펴본 결과, 2월 10일 주간부터 송파, 강남, 서초 지역의 가격이 급등하기 시작함
- 이는 2월 12일 토지거래허가구역 해제 발표가 시장에 미친 영향으로 해석되며, 이러한 상승세는 토지거래허가구역이 확대 재지정된 3월 19일 직전 주간인 3월 10일까지 지속됨
- 3월 17일 주간에는 가격의 상승 폭이 급격히 둔화되기 시작하였으며, 이로 인해 토지거래허가구역 해제와 확대 재지정 발표가 서울 주요 지역의 아파트 가격에 주간 단위로 뚜렷한 영향을 미쳤음을 확인할 수 있음



4. 토지거래허가구역 해제와 확대 재지정에 따른 시사점

◆ 수도권-비수도권 양극화를 넘어서 서울 내로 확산된 주택시장 양극화

- 토지거래허가구역 관련 언급 이전까지만 해도 주택시장 양극화는 주로 수도권과 비수도권 간의 문제로 인식되었으나, 서울시의 토지거래허가구역 해제 발표 이후에는 서울 내부에서도 가격 급등 지역과 상대적으로 안정 지역 간의 격차가 확대되며, 서울 내 양극화 현상이 더욱 뚜렷해지는 양상을 보임
- 결과적으로 일부 지역의 단기 급등과 다른 지역의 정체 또는 하락세 간 차이가 부각되며, 서울시 내에서도 국지적 양극화를 유발하는 요인으로 작용함

◆ 35일 만의 정책 방향 선화... 정책의 일관성 확보를 위한 면밀한 검토와 대응 필요

- 서울시는 토지거래허가구역 해제 당시 '투기 우려가 적은 지역'이라고 언급하였으나, 국제교류복합지구 인근 지역은 투기 수요가 집중될 가능성이 큰 지역으로서 토지거래허가구역 해제를 발표할 경우, 주택 가격의 불안정성을 초래할 것이라는 점은 충분히 예측 가능했던 부분임. 이는 정책 발표 당시 서울시가 시장에 미치는 영향을 더 면밀히 고려할 필요가 있었음을 시사함. 실제로 해제 발표 후 35일 만에 규제 완화에서 규제 강화로의 전환이 이루어진 것은 정책의 일관성 측면에서 중요한 교훈을 남김

◆ 그럼에도 불구하고 풍선효과는 제한적, 향후 주택시장은 안정세 유지 가능성

- 향후 주택시장 전망에 대해 살펴보면, 현재 토지거래허가구역은 이미 확대 재지정되었기 때문에 추가적인 수요 유입은 제한적일 것으로 판단됨. 또한, 금융당국이 대출 규제 강화 기조를 지속하고 있어 주택 수요의 급격한 회복은 어려운 상황임. 더불어, 전국적으로 주택시장이 침체된 여파도 이어지고 있어 다른 지역으로의 풍선효과가 발생할 가능성은 미미할 것으로 판단됨
- 이러한 점을 고려할 때, 토지거래허가구역 해제 및 재지정 이후 주택시장의 급등은 단기적인 영향에 그칠 것으로 보이며, 이에 따라 향후 일정 기간은 안정세가 유지될 가능성이 높을 것으로 판단됨

RICON
건설 BRIEF VOL 83