

# 건설동향브리핑

CERIK

제602호  
2017. 3. 20

## 대선평점

- 50조원 인프라 투자 확대 필요
- 건설산업의 규제개혁과 산업구조 혁신 방향
- 도시경쟁력 강화와 주거복지 향상
- 4차 산업혁명과 건설산업의 新미래 창조

## 건설논단

- 선한 의지와 나쁜 결과

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

## 50조원 인프라 투자 확대 필요<sup>1)</sup>

- 향후 5년간 50조원 인프라 투자시 연평균 13만 7천개 일자리 창출 -

### ■ 주요 선진국은 노후 인프라 정비와 혼잡비용 해소를 위해 인프라 투자 확대를 계획 중

- 미국은 교통재정비법(Fixing America's Surface Transportation, 2015)에서 교통 인프라에 5년간(2016~2020년) 3,050억 달러 규모의 투자 계획을 수립함(연평균 610억 달러). 또한 트럼프 대통령은 공약으로 인프라에 10년간 1조 달러를 투자(연평균 1,000억 달러)하겠다고 밝힘.
- EU는 유럽 투자 계획(European Commission Investment Plan for Europe(Junker Plan), 2014)에서 3년간(2015~2017년) 인프라에 3,150억 유로 규모의 투자계획을 수립함(연평균 1,050억 유로).
- 일본은 국토강인화 계획(國土強忍化, 2013)에서 10년간(2014~2023년) 인프라에 20조 엔 규모의 투자 계획을 수립함.
- 우리나라는 주요 선진국과 마찬가지로 인프라의 노후화가 급속도로 진행 중이고, 혼잡비용 또한 OECD에서 높은 수준인데 반해 인프라 투자 계획이 부재한 실정임.
  - 2024년 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」 관리 대상 중 30년 이상 경과 시설 2,486개(22.2%) → 2029년 7,291개(36.1%)
  - 평균 통근시간 40분으로 OECD국가들 중 1위

### ■ 향후 5년간(2016~2020년) 47.2조원 인프라 투자 부족

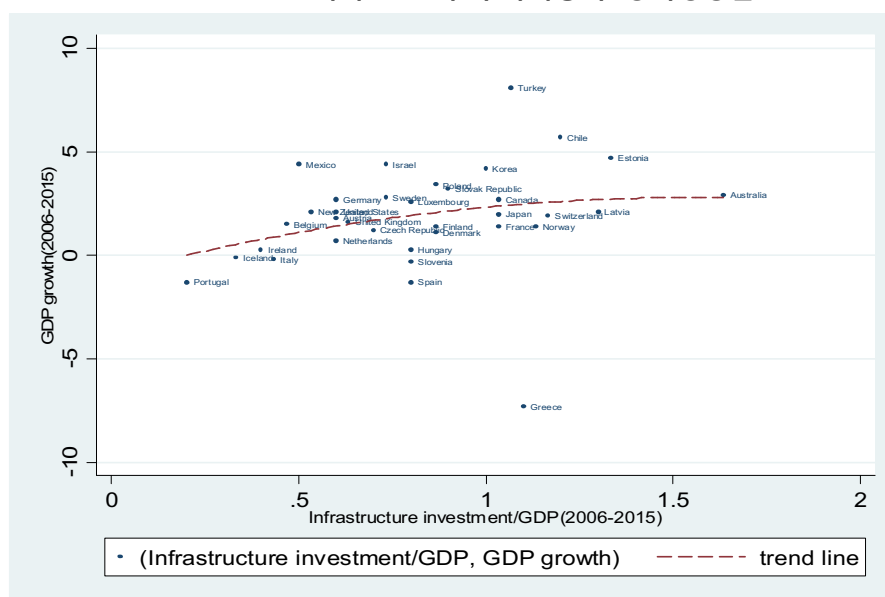
- 중기재정운용계획(2016~2020년)의 SOC 예산을 적용해 GDP 대비 적정 인프라 비율을 도출한 결과, 3% 경제성장률을 달성하기 위해서는 47.2조원의 추가 인프라 투자가 필요한 것으로 추정됨.<sup>2)</sup>

### ■ 인프라 투자는 경제성장을 위한 투자 중 가장 효과적인 대안

1) 2017년 3월 15일, '차기정부 건설·주택분야 정책 현안과 대응 방향 세미나'에서 발표한 내용을 요약함.  
2) 박수진(2017), "새로운 SOC 패러다임과 투자 전략", 한국건설산업연구원.

- OECD(2016)은 우리나라에 확정적 재정정책을 주문하면서 정부 예산의 2%인 약 8조원 규모의 추가적인 정부 지출이 필요하다고 권고함.<sup>3)</sup>
  - 경제성장과 빈곤층의 소득 개선 모두에 긍정적 효과를 미치는 분야는 인프라 투자, R&D, 교육 증진, 연금 개혁이라고 분석함.
  - 경제성장에만 긍정적인 분야는 정부 보조금 축소이며, 빈곤층의 소득 개선에만 긍정적인 분야는 가계 소득 증대 정책으로 분석함.
- 최근 10년동안(2006~2015년) OECD 35개국을 대상으로 분석한 결과, GDP대비 인프라 투자 비중이 높을수록 경제성장률도 높은 경향을 보임(<그림 1> 참조).
  - 또한, 세계경제포럼(World Economic Forum)에서 발표하는 글로벌 경쟁력 지수와 인프라의 질 간 상관계수는 0.89로 분석됨.

<그림 1> GDP대비 인프라 투자비중과 경제성장률



주 : 가로축은 GDP대비 인프라 투자 비중이며, 세로축은 경제성장률임. 2006~2015년 평균치를 이용함. 점선은 2차항 추세선임.  
 자료 : statOECD database(2006~2015).

- 미국 경제자문회의(White House Council of Economic Advisers, 2016)에 따르면, 인프라 투자는 경제전반에 걸친 생산성 증대효과를 가져오는데 가장 효과적이며, 1.54의 승수효과를 나타낸다고 분석함.<sup>4)</sup>

3) OECD(2016), Economic Outlook Special Chapter, Using fiscal levers to escape the low growth trap.

4) 승수효과란 어떤 경제 요인의 변화가 다른 경제 요인의 변화를 가져와 파급 효과를 낳고 최종적으로는 처음 몇 배의 증가 또는 감소로 나타나는 총효과를 의미함.

- IMF(2014)는 1990~2013년 전세계 128개국을 대상으로 분석한 결과, 인프라 투자는 국가 부채 부담이 적고, 경제성장의 지속성을 담보한다고 주장함.<sup>5)</sup>

## ■ 인프라 투자 내 유지관리비의 비중 확대 필요

- 미국의 경우 2003년부터 인프라의 유지관리비가 신규 인프라 투자 금액을 상회함.
  - 2014년 기준 미국의 인프라 예산 중 유지관리비의 비중은 56.5%를 차지함. 일본도 인프라 예산 중 유지관리비의 비중이 35%를 차지함.<sup>6)</sup>
  - 반면 우리나라는 23%에 불과한 것으로 나타남.<sup>7)</sup>

## ■ 인프라 투자의 효과 : 일자리 창출, 경제성장, 소득 격차 해소, 혼잡비용 절감 등

- 향후 5년간 50조원(연평균 10조원)의 인프라 투자가 추가적으로 발생하는 경우를 상정하여 경제적 파급효과를 추정함.
- 일자리는 연평균 13만 7천개가 창출됨.
  - 사회적 취약계층 보호 : 건설 기술자 41,000개, 건설 일용직 96,000개(70%)
  - 지역 일자리 창출 : 수도권 (서울, 경기, 인천) 지역 29,000개, 수도권 제외 지역 108,000개 (78%)
- 경제성장률은 연평균 0.6%p 상승함.
  - 인프라 투자의 후방연쇄효과로 타산업의 신규 투자는 8조 6천억원 발생함.
  - 일자리 창출로 인해 가계 소득이 연평균 4조 8천억원 증가하며, 가계 소득 증가로 인해 민간 소비가 연평균 3조 1천억원 증가하는 것으로 추정됨.
- 지니 계수(평등=0, 불평등=1)가 3.5% 감소함.
  - OECD 국가들 중 소득 격차가 작은 순서로 우리나라는 21위에서 16위로 상승함. 소득 격차 측면에서 OECD 중위권 국가 이상으로 발전함.
- 혼잡비용이 GDP대비 2.2% 수준에서 1.6%로 절감됨.
  - EU 국가들의 GDP대비 혼잡비용 평균인 1.9%보다 낮은 수준으로 발전함.

나경연(연구위원 · econa@cerik.re.kr)

5) IMF(2014), Is it time for an infrastructure push? , Chapter.3.

6) Congress of the United states Congressional Budget Office(2015), 일본 국토교통성(2014).

7) 국토교통부(2014), 전체 인프라에 대한 유지관리비 통계가 없어 교통인프라에 한정된 수치임.

## 건설산업의 규제개혁과 산업구조 혁신 방향<sup>1)</sup>

- 규제개혁은 건설산업의 글로벌 경쟁력 강화를 위한 선행 과제 -

### ■ 각종 지표 분석 결과, 건설업 경쟁력은 계속 하락 중

- 건설업 경쟁력을 판단할 수 있는 각종 지표들을 살펴보면, 우리 건설산업은 갈수록 산업 경쟁력을 잃고 있는 상황임.
  - (노동생산성) 최근 전세계 41개국을 대상으로 건설 노동 생산성을 비교·분석한 맥킨지의 보고서<sup>2)</sup>에 따르면, 우리나라 건설 노동 생산성은 선진국의 1/3 수준에 그치는 실정임. 특히 타 산업 노동 생산성 성장률 대비 건설 노동 생산성 성장률 차이로 살펴보면 최하위 그룹인 40위임.
  - (기술경쟁력) 한국건설기술연구원의 최근 조사결과<sup>3)</sup> 우리나라 건설산업의 기술경쟁력은 후진국형 제도화 가격 경쟁력 하락으로 인해 갈수록 글로벌 경쟁력이 상실되고 있는 실정임<sup>4)</sup>.
  - (경영환경 악화) 건설산업의 수주·매출액은 2010년대 들어 꾸준히 증가하였음에도 불구하고 매출액 영업이익률은 지속적으로 하락하여 수익성이 갈수록 악화되고 있는 상황임<sup>5)</sup>.
- 물량 감소, 수익성 악화 등에 따라 업역 간 갈등이 지속적으로 발생하였으며, 건전한 경쟁을 통한 산업 발전의 제도적 기반도 매우 취약함. 정부의 적극적 개선 노력 또한 미진하여 이러한 상황이 더욱 심화되고 있는 실정임<sup>6)</sup>.

### ■ 산업 경쟁력 강화를 위해서는 규제개혁을 통한 산업구조 혁신이 필수적

- 규제는 기본적으로 공익 또는 바람직한 경제·사회 질서를 위해 필수적인 최소한의 규제만 시행해야 함이 원칙임. 그러나 우리 건설산업은 규제의 양산과 심화<sup>7)</sup>로 인해 대표적 규제산업

1) 2017년 3월 15일, '차기정부 건설·주택분야 정책 현안과 대응 방향 세미나'에서 발표한 내용을 요약함.

2) McKinsey Global Institute(2017), "Reinventing Construction : A Route to Higher Productivity".

3) 한국건설기술연구원(2017), "건설산업 글로벌 경쟁력 종합평가".

4) 조사결과 우리나라 건설기업 역량은 높은 시공경쟁력을 바탕으로 상위권인 전세계 4위에 위치하고 있으나, 건설제도 및 시장안전성과 연관된 건설인프라 경쟁력 수준은 전세계 12위로 중하위권이며 이 또한 갈수록 하락하고 있는 추세임.

5) 연도별 종합건설업체의 매출액 영업이익률 2007년 6.4% → 2011년 4.1% → 2015년 0.7%.

6) 대표적 업역 간 갈등을 살펴보면, 종합-전문건설업체 간 최근 대립이 심화되고 있는 분리발주 의무 공종 확대, 소규모 복합공사 확대, 주계약자 공동도급제도, 하도급대금 직불제 등을 들 수 있음.

7) 규제는 기본적으로 기득권(vested interests)의 발생에 따른 이익집단이 형성될 수밖에 없으며(capture theory), 규제의 확대 재생산성(tar-baby effect), 규제자 편의주의 성향(administrative expediency), 포지티브(positive) 및 사전 규제(ex-ante regulation)의 선호 경향을 떨 수밖에 없음. 이에 따라 지속적 규제관리·개혁을 통해 규제의 역기능을 제거해야 함.

으로 변질되었고, 이것이 건설산업 경쟁력 약화와 경기 침체의 주원인으로 작용하였음.

- 규제개혁위원회에 등록된 규제 법률 기준 국토교통부 소관 규제 법률은 99개에 달함. 이는 타 정부부처 평균인 22.7개의 4배가 넘는 수준임. 지자체 조례를 포함한 건설 생산 활동과 관련된 규제 조문 수도 6,718개에 달함.
- 또한 17대 국회 이후 건설 관련 법령의 입법 발의가 폭발적으로 증가하고 있어 건설관련 규제가 지속적으로 증가할 것으로 예상됨.
- 역대 국회에서 논의된 주요 건설관련 법률의 제·개정 입법 발의 현황을 보면 15대 국회(35건) → 17대 국회(187건) → 19대 국회(445건<sup>8)</sup>)으로 급증하고 있음.

● 건설 규제개혁과 관련된 노력은 과거 정부부터 지속되어 왔으나<sup>9)</sup> 산업구조 개편 등 건설산업의 발전에 직접 연계된 개혁은 매우 미흡하였음.

- 규제개혁을 위한 노력은 대통령 직속 규제개혁위원회와 국무조정실 규제조정실은 물론 국토교통부의 규제개혁법무담당관실을 통해서도 건설 규제 개선이 추진되었음.
- 그러나 규제 개선의 내용은 대부분 입지규제 등 개선이 손쉬운 규제이거나 일반 국민의 규제개선 체감이 높은 규제를 대상으로 한 ‘규제 현실화’에 머물러 있음.
- 산업 경쟁력 강화를 위한 규제개혁의 실패 원인을 살펴보면, ①손해를 보는 이해관계 집단의 저항으로 인해, ②여러 부처와 관계되어 있는 규제이거나, 특정 부처 내부에서도 이해관계가 상충되는 경우, ③건설규제 개혁에 대한 청와대 및 국회 등 정치적 리더십 지원이 부족한 경우, ④규제개혁안이 추상적 거대담론 수준으로 구체성이 없는 경우, ⑤지속성과 일관성이 없는 일회성 규제 개혁을 추진한 경우 등을 대표적 실패 원인으로 들 수 있음.

● 따라서 차기 정부는 건설산업의 발전을 저해하는 5대 핵심 규제<sup>10)</sup>를 대상으로 50% 수준까지 해당 규제의 폐지·완화를 통해 산업구조 혁신, 글로벌 경쟁력 확보를 꾀하여야 함.

- 5가지 규제별로 건설산업 및 국민경제에 미치는 영향 수준이 상이하기에 단순히 규제 건수(量)의 감축으로만 목표 달성을 판단할 수 있는 것은 아닐 것임.
- 그러나 규제개혁에 대한 구체적 정책 목표 설정을 통한 강력한 이행 추진을 위해서는 규제총점관리제의 일부 배점기준을 개선하여 건설산업의 발전을 저해하는 5대 핵심규제(質)를 중심으로 규제총점의 50% 감축을 추진하는 것이 현실적인 대안이 될 수 있음.

8) 「건설산업기본법」, 「건설기술 진흥법」, 「건축법」, 「국가계약법」, 「지방계약법」, 「하도급법」, 「주택법」, 「시설물안전법」, 「건축사법」, 「민간투자법」의 제·개정 입법발의 건수 기준.

9) 과거 정부의 건설산업 규제개혁과 관련된 대표적 노력을 살펴보면, 김대중 정부의 ‘공공건설사업 효율화 종합대책(1999년)’, ‘건설산업 경쟁력 강화방안(2000년)’, 노무현 정부의 ‘건설기술·건축문화 선진화방안(2006년)’, 이명박 정부의 ‘건설산업선진화비전 2020(2012년)’을 통해 건설산업 선진화를 위한 주요 방안으로 규제개혁을 포함함과 더불어 1998년 규제개혁위원회 출범 이후 최근 박근혜 정부까지 규제개혁위원회와 국토교통부를 중심으로 규제 개혁 작업이 지속적으로 이루어짐.

10) 건설업 경쟁력 강화에 역행하는 5대 핵심 규제는 업역 규제, 생산방식 규제, 가격 규제, 과도하고 중복적인 품질 및 안전·환경 규제, 획일적이고 경쟁 제한적 발주 제도 등이 있음.



- 규제개혁의 지속적인 실행을 위하여 대통령 직속 또는 국무총리실 산하 법정 민·관 합동조직(가칭 국가건설리더십위원회)등을 구성하고 세밀한 계획과 정책 수단 마련하여 구체적이고 일관된 산업혁신을 추진하여야 함.
- 특히 해당 조직은 업계의 건의를 단순 받아들여 시혜적으로 처리해주는 규제 현실화를 지양하고, 정부와 산업간 지속적 소통과 협력을 통해 위로부터의 규제개혁(Top-down)과 기업 스스로의 산업 구조 변화(Bottom-up)를 유도해야 함.

## ■ 주요 건설규제 개선 방안 및 핵심 과제

- 규제 개선 핵심 과제는 ① 적정공사비 확보, ②소모적 업역 분쟁 철폐, ③공정한 시장질서 확립, ④ 비시장 친화적 규제 정비, ⑤ 발주제도의 선진화 등임.
- (적정공사비 확보) 저가 낙찰 개선, 공사비 산정 기준 개선, 공사비 이의신청제도 도입, 공사 예비비(Contingency) 제도 도입, 공기연장 간접비 보상제도 현실화 등의 개선이 필요함.
- (건설산업통합법 제정) 소관 부처별로 업종·업역 보호를 위해 다기(多岐)된 법령<sup>11)</sup>으로 인해 소모적 업역분쟁이 발생하고, 발주기관의 재량권 위축 및 사업 비효율화를 초래하고 있음. 이에 건설관련 업종·업역의 통합관리와 일원화된 규제체계 및 업종 간 상호진입 기준 마련이 필요함.
- (공정한 시장질서 확립) 발주자, 원·하도급 간 거래관행 개선과 장기 협력체계 구축을 위한 제도 개선을 추진하여야 하며, 하도급 법률 일원화를 통한 중복규제 개선이 필요함.
- (규제정비) 폭넓은 규제개혁 협력체계와 규제정비 로드맵 구축을 통해 시장친화적 규제체계를 확립하여야 하며, 규제의 사회적비용 합리화를 꾀하여야 함. 또한 산업경쟁력을 저해하는 직·간접적 중복규제의 개선을 추진하여야 함.
- (발주제도의 선진화) 발주제도 개선을 통한 기술경쟁 촉발, 해외사업 경쟁력 확보, 건전한 성장 유도를 위한 발주자의 재량권 강화, 설계-시공 융합형 발주 방식(CM at Risk, IPD 등) 확대, 중소기업 보호 및 경쟁력 강화를 위한 관련 제도 개선, 장기계속공사의 계속비 공사 전환, 설계·엔지니어링 발주제도의 글로벌 스탠다드화를 우선 과제로 추진하여야 함.
- 이 외에도 부적격업체 근절을 위한 건설업 등록 요건 개선, 건설근로자 보호를 위한 임금지급보증제도의 도입, 과도한 행정제재 개선 등 산업발전을 저해하는 다양한 규제에 대한 개선이 민·관 협력을 근간으로 강도 높게 추진되어야 함<sup>12)</sup>.

전영준(연구위원 · yjjun@cerik.re.kr)

11) 현재 건설관련 업종·업역을 별도 명시한 법률은 7개 부처 소관 21개 법률에서 108개 업종·업역을 규정하고 있음.

12) 자세한 내용은 『차기 정부의 건설 및 주택 정책 과제』, 한국건설산업연구원(2017. 3. 20) 참조.

## 도시경쟁력 강화와 주거복지 향상<sup>1)</sup>

- 수도권외 아시아 Top1 메가시티와 세대 포용적 주거지원 정책 -

### ■ 여건과 과제

- 수요는 위축되는데 단기 공급 증가의 부담은 커지고, 기존 주택은 빠르게 노후화가 진행 중임.
  - 2017년부터 생산가능 인구 감소, 저출산, 고령화 등 수요초과 시장을 형성하던 과거와 달라짐.
  - 2년 연속 70만호를 상회하는 주택 인허가 실적을 나타내, 단기적으로 주택공급 증가의 부담이 커짐. 주택재고는 1,637만호에 이르렀고 이중 43.8%가 20년 이상 된 노후화된 주택임. 빈집 비중도 4.3%에 이르면, 한국국토정보공사는 2050년에는 빈집 비중이 10%를 상회할 것으로 추정함.
  - 월세는 확대되고, 최저주거수준가구, 금융한계가구 등 다양한 취약계층은 계속해서 발생하고 있음.
    - ※ 금융부채가 금융자산보다 많고, 가처분소득 대비 원리금 상환 비율이 40%를 상회하는 금융한계가구가 2016년에는 150~155만 가구로 추정됨.
- 경제는 어려운데, 지방은 쇠퇴되고 서울의 글로벌 경쟁력마저 정체되고 있음.
  - 우리나라 경제성장률이 2014년을 제외하고 최근 5년간 2%대에 정체되어 있음. 세계경제 성장률도 2010년 이후 하락하는 추이를 보이고 있음. 전세계적인 저성장 고착화 우려가 커지고 있음.
  - 전국 230개 시·군·구 중 55.7%가 인구 감소, 사업체수 감소, 건축물 노후화 등을 겪으면서 도시 쇠퇴가 진행되고 있는 것으로 진단됨. 이외 16.5%도 도시 쇠퇴 징후를 나타냄.
    - ※ 유재윤 외, 2013, 「경제기반 강화를 위한 도시재생 방안」, 국토연구원
  - 각 기관의 도시 관련 지수를 보면, 서울의 글로벌 경쟁력도 정체되고 있는 것으로 판단됨.
    - ※ 모리재단의 Global Power City Index는 4년째 6위에 머물러 있고 머서의 Quality of Life 지표 순위는 73위에 그침. PwC의 Cities of Opportunity 지수는 11위로 소폭 개선되었으나, 2010년(8위)보다 낮은 수준임.
- 특정 유형의 주택공급을 전반적인 주거안정 달성 목표로 삼기에는 역부족임.
  - 2008년 보금자리주택, 2013년 행복주택과 뉴스테이 정책 실시하였고 정책성과도 존재하였음. 그러나 일부 계층 지원이라는 한계도 내포함.
- 차기정부의 도시·주택정책은 하드웨어적으로는 도시의 경쟁력 강화, 소프트웨어적으로는 주거복지 향상이라는 투트랙(two track) 전략 구사가 필요함.
  - 단기적·장기적 사회경제적 변화가 존재하는 상황에서, 과거와 같은 물리적 정책 수단만을 강조하

1) 2017년 3월 15일, '차기정부 건설·주택분야 정책 현안과 대응 방향 세미나'에서 발표한 내용을 요약함.



기 어렵지만 쇠퇴와 노후화가 함께 발생하고 있는 상황에 대한 직접적인 해결책도 필요함.

## ■ 수도권 → 아시아 Top1 메가시티, 지방 → 도시재생 활성화

- 해외에서는 대도시 경쟁력을 국가 경쟁력으로 인식하여 수도권 관련 규제가 다수 폐지됨.
  - 영국은 1980년대 수도권 규제를 폐지하였고 도크랜드 개발 등 런던 개발을 적극적으로 수행하고 있음.
  - 일본도 2002년 수도권 기성시가지의 공장 등 제한법을 폐지했고 2006년 공업재배치촉진법을 폐지함. 2002년 도시재생촉진특별법을 제정하였고 동경 도심 고밀 개발을 촉진하고 있음.
  - 프랑스는 1980년대 과밀부담금제, 공장설립허가제를 폐지하거나 완화하였고, 대도시권 간 경쟁 심화로 수도권 경쟁력 강화 중심으로 정책을 전환함.
- 선제적 규제 완화와 경쟁력 강화를 통해 수도권을 아시아 Top1 메가시티로 발돋움시켜야 할 것임.
  - 수도권은 공장총량제를 통한 면적 제한, 과밀부담금 부과, 인구집중유발시설에 대한 입지 및 개발 규제 등 다양한 법률에 의한 중복 규제가 존재하여 도시경쟁력 향상에 걸림돌로 작용하고 있음.
  - 동경, 싱가포르, 베이징, 상하이와의 치열한 경쟁 상황을 고려하면 강력한 수도권 규제 지속은 국가 경쟁력 약화로 이어질 가능성 존재함.
- 지방은 도시재생사업의 민간 참여를 확대하여 원도심 활성화, 신산업 거점 형성, 인재 유입 등으로 이어져야 할 것임.
  - 금융시장의 수요를 반영한 자원조달 기법을 개발하여 수익성을 제고시켜야 할 것임. 자원과 도시 재생사업의 매칭, 다양한 사업에 대한 포트폴리오의 구성, 자원 간 결합 등이 검토 가능함.
  - 계획 프로세스에서 민간과 공공의 파트너십을 강화하고 더 나아가 민간의 창의력을 적극적으로 활용할 수 있게 하는 제도적 조치가 필요함.

## ■ 노후주택정비는 사업성이 높을 경우 민간자율 유도, 낮을 경우 공공지원

- 노후주택정비는 도시재생사업의 주요한 수단이며, 이를 방치하면 주택시장에도 장기적 하방압력으로 작동할 수 있음.
  - 기존 정비사업 방식의 한계로 사업성 없는 지역 대부분이나 재원이 부재하거나 주민 간 갈등으로 사업 진행은 지지부진함. 또한 사업성 있는 사업장도 규제가 많아 정책 불확실성이 큼.
  - 노후 주택 방치 시 자산가치 하락, 거래량 감소, 슬럼화에 따른 범죄 증가 등 사회 문제 발생 등 다양한 문제점을 내포하고 있음.
- 사업성 높은 곳은 민간 자율로 정비를 유도하고 사업성이 낮은 곳은 공공지원을 강화하는 등 차별화 전략을 활용해야 장기 재정 부담 줄어든 것임.

- 보편적 지원은 재정 부담을 넘어서에 따라 자율 작동 가능한 사업은 조속하게 추진을 지원하여 선제적으로 재정 부담을 축소할 필요성이 큼. 사업성, 시급성, 주택유형에 따른 다각적인 정책 개발이 필요함.
- 사업성은 낮지만 시급성이 높은 지역은 다각적인 공공지원 수단을 발굴하여 적극적 개입을 통한 지원이 필요함. 공공의 선도적 역할, 공공·민간 원-원 구조, 다양한 자원 조달 방식, 도시계획의 유연성 확대 등에 대한 적극적인 검토가 필요함.

## ■ 세대 포용적인 주거지원 정책 방향 설정 필요

- 과거와 달리 주거 불안의 이유가 세대별로 차별화되는 양태가 심화되고 있음.
  - 2030세대는 낮은 소득과 높은 월세 시장 참여에 따른 주거부담성의 문제와 취업·창업, 보육·양육의 문제가 연계되어 주거 불안으로 나타남.
  - 4050세대는 주택 구매에 따른 금융부담, 자녀 교육에 따른 주거이동의 제약 문제가 있음.
  - 6070세대는 소득 감소에 따른 지불 가능성 악화, 자산 중 높은 주택자산 비중이 문제임.
- 재정 한계, 세대 간 이해 등을 고려, 세대 포용적인 주거지원 정책 방향을 설정하고, 세대 맞춤형 주거 프로그램을 촘촘하게 구성해야 할 것임.
  - 주택시장은 월세 임대인과 임차인 관계 등 세대 간 이해가 충돌하는 지점이 되고 있으나, 재정적 한계와 정책의 지속가능성을 고려할 때 세대의 주거불안을 포용할 수 있는 정책 방향으로 나아가야 할 것임.
  - 2030세대는 임대료(월세/전세) 지원 프로그램 확대(월세 공제 실효성 제고), 전세 및 생애최초주택구입자(자금 및 세제) 지원 강화, 취업 및 창업 지원 연계, 양육 및 보육 지원 연계가 필요함.
  - 4050세대는 전세 및 구매자금 소득공제 기준 재검토(공제액, 소득 및 주택가액 기준), 일시적 한계 가구 긴급 지원 연계가 필요함.
  - 6070세대는 자가 거주 주택 세제 지원, 자가 주택의 유동화 지원, 주택연금 지원(70대 이후 가입률 증가 반영 필요), 간호 및 의료 지원 연계가 필요함.
- 단기적으로는 긴급 주거 불안 계층이 증가할 가능성 높아 선제적 대비가 필요함.
  - 거시경제 어려움, 금리 인상, 구조조정, 공급 증가에 따른 거시경제 및 내부적 리스크가 커짐.
  - 유동성 지원 및 임차인 보호 강화, 공급자 및 수분양자 유동성 지원, 모기지 지원 프로그램 대비 전세보증반환보증 활성화, 구조조정 밀집 지역 등 긴급 주거지원 자원 확보 등이 필요함.
- 또한 주택산업의 선진화를 위해서는 주택공급체계를 민간 중심으로 이양하고, 주택금융의 선진화를 도모해야 할 것임.

허윤경(연구위원 · ykhur@cerik.re.kr)

## 4차 산업혁명과 건설산업의 新미래 창조<sup>1)</sup>

- 4차 산업혁명은 대응이 아니라 활용의 문제 -

### ■ 4차 산업혁명은 “산업간 경계를 넘어서는 기술의 융복합”을 의미

- 4차 산업혁명은 1~3차 산업혁명과 달리 속도, 범위, 영향력 측면에서 차별화되며, 향후 발생하게 될 사회 및 경제적 변화의 정도를 예측하기도 어려움
  - 4차 산업혁명은 3차 산업혁명보다 확장된 개념으로 물리학, 디지털, 생물학 등 다양한 분야의 기술들이 융합된 새로운 혁신을 만들어 냄.
  - 분야별 사례로는 제조업의 경우 스마트 공장, 지능형 로봇, 드론, 무인자동차, 블록체인 등이 의학 및 바이오 분야의 경우 스마트 헬스케어, 유전자 편집, 신종작물, 첨단 신소재 등이 있음.
- 4차 산업혁명 대응을 위해 미국, 독일, 영국 등의 국가들은 자국의 기술 및 산업 강점을 기반으로 하는 차별화된 전략을 추진하고 있음
  - 미국은 민간주도의 산업용 사물인터넷을 활용한 초연결 제조생태계 구축을 목표로 지원 정책을 추진하고 있음. 독일은 중소기업의 혁신 참여를 유도하는 인터스티리 4.0을 추진하고 있으며 일본과 중국은 산업구조 개편과 제조업의 질적 성장을 위한 수단으로 4차 산업혁명 대응 전략을 마련함.
  - <그림 1>과 같이 우리나라도 2017년 미래창조과학부 정책방향, 제조업 혁신 3.0 등을 발표하고 추진하고 있으나 4차 산업혁명 적응 순위는 말레이시아 및 칠레보다 낮은 25위에 그치고 있음.

<그림 1> 4차 산업혁명 적응 순위



1) 2017년 3월 15일, '차기정부 건설·주택분야 정책 현안과 대응 방향 세미나'에서 발표한 내용을 요약함.

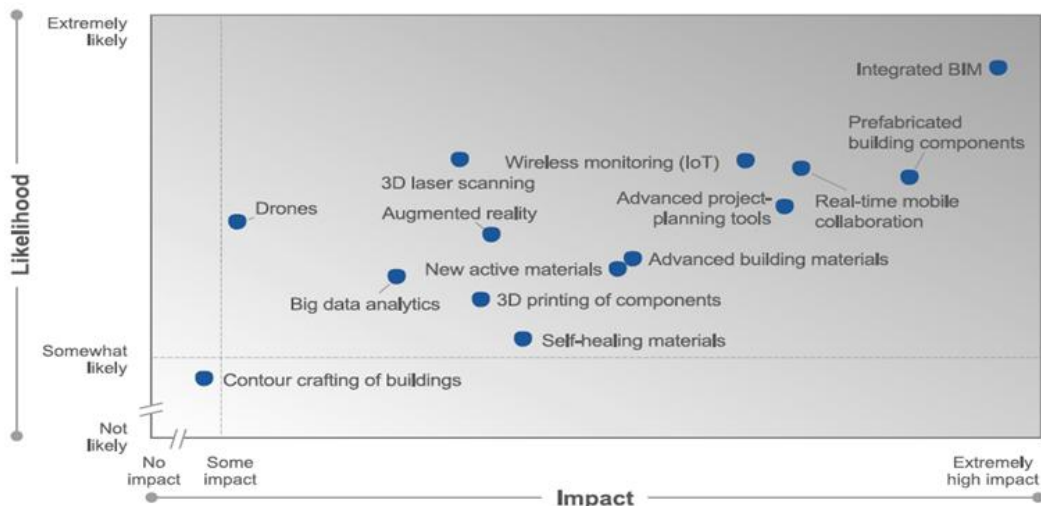
## 4차 산업혁명의 영향에 대해 긍정적 시각과 부정적 시각이 상존

- 4차 산업혁명으로 인해 사라지는 일자리는 710만개인 반면 새로 창출되는 일자리는 200만개에 그칠 것임.
  - 맥킨지 분석에 따르면 2055년에는 현재 직업의 약 50%가 자동화될 것으로 예상됨. 업종별로 보면 숙박 및 요식업이 자동화로 대체 될 가능성을 73%, 제조업은 60%, 농업은 58%며 건설업의 경우도 47%에 이름.
  - 일자리 감소뿐만 아니라 새로운 사회 및 윤리적 이슈의 발생 가능성도 예상되고 있음. 특히 인공지능 기반의 로봇, 무인자동차 등은 국가, 종교, 개인마다 다른 도덕적 가치로 인한 특정된 윤리 규범을 적용하기 어려움.
- 기술의 진보가 반드시 일자리의 감소라는 결과를 낳는 것은 아님. 새로운 경제성장 동력을 창출할 수 있을 뿐만 아니라 생산성 향상에 따른 일자리 창출이 가능함.
  - 엑센츄어(accenture)는 4차 산업혁명의 대표적인 주요 기술인 인공지능으로 인해 2035년에는 경제성장률(1.8~4.6%)과 노동 생산성(11~37%)이 증가할 것으로 분석함.

## 건설산업에서도 다양한 첨단기술의 활용이 확대되고 있는 추세

- <그림 2>와 같이 4차 산업혁명과 관련된 3D 프린팅, 빅데이터, 드론 등과 같은 다양한 기술들이 건설산업에서도 활용 범위를 확대하고 있음.
  - 건설 프로세스 최적화와 참여자간 협력 증대 등 생산 플랫폼으로서의 BIM(Building Information Modeling)은 활용 가능성과 영향력은 4차 산업혁명의 융복합 기술과 비교됨.

<그림 2> 4차 산업혁명 기술의 건설산업 적용 가능성과 영향력



- BIM을 활용한 오류 및 재시공 방지, 공사비 절감, 공기 감축, 기업의 이미지 제고, 새로운 건설 상품 마케팅 수단 등의 효과를 거둘 수 있지만 국내 건설산업에서는 투자대비 효과가 적음.
- 종합과 전문, 설계와 시공, 업역과 업종 등 분절된 국내 건설산업의 생산구조는 건설사업의 전주기에 걸친 다양한 기술 활용과 참여자간 협력을 기반으로 하는 생산 프로세스의 통합을 강조하는 BIM 활용을 방해하는 환경적 제약 요인임.

- 4차 산업혁명이라는 메가트렌드에 대응하고 주요 기술을 활용해 건설산업의 성장 기회를 창출하기 위해서는 건설기업과 정부 및 산업계가 건설산업 혁신을 위한 노력과 투자를 지속해야 함.
- 참여 주체별 핵심 영역에서의 성과 개선(performance improvement)의 여지를 성장 기회로 활용하는 전략이 요구됨. 특히 스마트 시티, 신규 및 노후 인프라, 지능형 교통망 및 재해·재난 시설 등은 4차 산업혁명의 주요 기술들을 접목할 수 있는 건설상품임.

#### 4차 산업혁명을 건설산업의 성장 기회로 활용하기 위해서는 정부 역할이 중요

- 구체적인 실행계획을 기반으로 하는 4차 산업혁명 대응 전략이 마련되어야 하며 건설산업의 융복합을 유인하기 위해서는 정부의 역할이 매우 중요함.
- 4차 산업혁명 시대에 맞는 건설정책 방향 명확화, 중앙 컨트롤 타워 구축 등 거버넌스 개편, 건설산업의 융복합을 저해하는 규제 개선, 민간 참여 확대, 첨단기술의 현장 적용 지원, 건설산업 인력 양성 체계의 혁신을 6대 정책과제로 제안함(<그림 3> 참조).

<그림 3> 4차 산업혁명을 건설산업의 성장기회로 만들기 위한 6대 정책과제



손태홍(연구위원 · thsohn@cerik.re.kr)



## 선한 의지와 나쁜 결과

최근 한 대선후보의 ‘선한 의지’ 발언에 대해 논란이 많았다. 정치권 경제권 개개인의 선한 의지가 항상 좋은 결과를 낳는 것은 아니다. 이 문제는 오랫동안 많은 학자들의 연구 대상이었다. 신학자이자 정치철학자인 라인홀트 니부어가 쓴 ‘도덕적 인간과 부도덕한 사회(1932)’는 대표적인 사례다. 니부어는 개개인이 도덕적이라도 집단에 소속되면 집단적 이기주의자가 될 수 있다는 점을 지적했다. 그는 “특권적인 지배계급의 도덕적 태도는 전반적인 자기기만과 위선에 의해 특징된다. 자신의 특수이익을 일반이익 및 보편적 가치와 의식적 혹은 무의식적으로 동일시한다”고 꼬집었다.

행동경제학자인 댄 애리얼리가 쓴 ‘거짓말하는 착한 사람들(2012)’은 제목부터 의미심장하다. 거짓말은 나쁜 사람만 하는 것이 아니다. 착한 사람도 한다. 불편한 진실은 스스로 착한 사람이라고 생각하면서 수시로 거짓말을 하고 부정행위를 저지르는 자신을 합리화하는 경우가 많다는 사실이다. 게다가 사람들은 타인을 위한 이타적인 행동에서 더 쉽게 부정행위를 저지른다. 잘못된 행동이라도 남을 돕는다는 명분, 즉 ‘선한 의지’를 핑계 삼을 수 있기 때문이다.

조기 대선을 앞두고 대선후보와 정당마다 선한 의지를 앞세운 공약을 양산하고 있다. 취업자 수가 180만명이 넘는 건설산업에서도 그렇다. 이처럼 수많은 유권자가 몰려 있는 건설업계 종사자들의 표를 얻기 위해서다. 대개는 건설현장이나 계약관계에서 불리한 처지인 사회적 약자 보호와 안전 확보 같

은 명분으로 치장한 규제를 강화하겠다고 한다. 경험상 과도한 건설 규제는 의도했던 좋은 결과보다 생산성 하락과 글로벌 경쟁력 저하, 불법과 부정부패 확산이라는 더 많은 나쁜 결과를 초래했다. 하지만 이 같은 비판적 의견은 선한 의지를 내세운 정치권이나 이익집단에 수용되기 어려운 때가 많다.

선거철이 바로 그런 때다. 선거공약은 ‘포퓰리즘(인기 영합주의)’에 기반한 것들이 많다. 포퓰리즘은 선한 의지로 포장한 맹목적인 권력의지의 표현이다. 포퓰리즘은 공약의 옳고 그름을 따지지 않는다. 오로지 표를 얻는 데 도움이 되느냐 아니냐가 기준이다. 그런데도 선한 의지로 포장하다 보니 국민들이 속아 넘어갈 수 있다. 위기에 처한 일부 중남미 국가들의 사례가 그렇다. 단기적으로 사회적 약자에게 득이 될 것 같지만 결국은 국가 경제의 파탄으로 모두가 더 가난해졌다. 사회적 약자는 지원해야 한다. 하지만 좋은 결과는 선한 의지만으로 창출되지 않는다. 공약이나 정책은 좀 더 현실적이고 전문적이며 구체적이면서도 미래지향적이어야 한다. 맹목적 권력의지에 기반한 포퓰리즘은 ‘진짜’ 선한 의지가 될 수 없고 좋은 결과를 가져올 수도 없다.

올해는 우리 국민들에게 중대한 선택의 해다. 국가와 국민을 위하겠다는 선한 의지만 앞세우는 후보는 부적합하다. 선한 의지는 기본이고 좋은 결과를 창출할 역량 있는 지도자를 뽑아야 한다.

〈서울경제, 2017. 3. 7〉

이상호(원장 · shlee@cerik.re.kr)