

건설동향브리핑

CERIK

제720호
2019. 8. 12

정책동향

- 민간택지 분양가 상한제, 시장 리스크 더 키운다
- 지자체 발주공사 지역주민 의무고용제 개선 방안
- 스마트 건설사업 활성화를 위한 특별법 제정해야
- 건설 인재 양성 정책, 체계적 관리 필요해

산업정보

- 북한 금융시장 진출을 위한 건설전문 보증기관의 자세

건설논단

- 책임질 사람이 결정하자

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

민간택지 분양가 상한제, 시장 리스크 더 키운다

- 가격 안정 효과 제한적이고, 공급시장 변동성 확대 초래 -

■ 민간택지 분양가 상한제, 시행령 개정(안) 발표 임박

- 국토교통부는 6일 보도 참고자료를 통해 8월 셋째 주 초(12일)에 당정 협의를 걸쳐 민간택지 분양가 상한제 시행 방안을 발표하는 계획을 밝힘.
 - 국토교통부 장관이 7월 초 국회 국토교통위원회 전체 회의에서 민간택지 분양가 상한제 도입을 공론화한 이후 국토교통부가 「주택법」 시행령 개정(안)을 마련해 옴.
- 현행 민간택지 분양가 상한제는 집값 상승률, 분양가 상승률, 주택매매 거래량 증감률, 청약 경쟁률을 종합하여 대상 지역을 선정하는 방식임.
 - 3개월간의 집값 상승률이 3개월간 소비자물가 상승률을 2배 초과한 지역 중 아래의 3가지 요건 가운데 어느 하나라도 해당되면 민간택지 분양가 상한제를 적용받게 됨(「주택법」 시행령 제61조).
 - ① 1년간 아파트 분양가격 상승률이 물가 상승률의 2배를 초과한 지역, ② 3개월간의 주택매매 거래량이 전년 동기 대비 20% 이상 증가한 지역, ③ 2개월 동안 해당 지역 월평균 청약 경쟁률이 5대 1을 초과하였거나 국민주택 규모 주택의 월평균 청약 경쟁률이 10대 1을 초과한 지역

■ 서울·수도권 중심으로 적용 가능성 높아

- 정부의 시행령 개정(안)은 지정 기준을 완화하거나, 기존의 국지적 규제(투기지역·투기과열지구·조정대상지역)와 연동시키는 방안이 유력하여 서울과 수도권을 중심으로 민간택지 분양가 상한제가 적용될 가능성이 높음.
 - ※ 투기지역 (16곳 : 서울 강남, 서초, 송파, 강동, 용산, 성동, 노원, 마포, 양천, 영등포, 강서, 종로, 중구, 동대문, 동작, 세종), 투기과열지구 (31곳 : 서울 전 지역, 경기 과천, 성남 분당, 광명, 하남, 대구 수성, 세종), 조정대상지역 (42곳 : 서울 전 지역, 경기 과천, 성남, 하남, 고양, 남양주, 동탄2, 구리, 안양 동안, 광교지구, 수원 팔달, 용인 수지구, 부산 해운대, 동래, 수영, 세종)
 - 민간택지 분양가 상한제는 2015년 4월 전국이 아니라 기준에 부합되는 지역에 제한하는 방식으로 개정되었고, 2017년 11월에는 현행 조건으로 완화 개정함. 그러나 지금까지 기준에 충족하는 지역이 없어 적용된 사례는 없었음.
 - 개정(안)은 물가 상승률 대비 분양가 상승률 배수의 하향 조정, 거래량 증감률 및 청약 경쟁률 기준의 하향 조정 방안이 검토되고 있는 것으로 알려짐.

■ 정책 효과는 제한적이고, 공급시장 변동성 확대 등 부작용은 커

- 재고 시장 대비 2~3%에 불과한 연간 신규 공급 규모를 고려할 때 신규 주택가격 통제 정책의 중장기적 주택가격 안정 효과는 기대하기 어려움.
 - 분양가 상한제는 신규 주택의 가격 통제를 통해 전반적인 주택가격 안정을 기대하는 정책임. 100개의 상품이 있는 시장에서 1~2개 낮은 가격의 상품이 공급된다고 가정하면, 물량 규모가 적은 가격 통제 상품이 기존 상품 가격에 영향을 미치기보다는 오히려 물량이 많은 기존 상품 가격과 유사해질 가능성이 높음.
 - 일정 수준 이상의 공급 규모가 확보될 때 가격 통제 정책의 효과가 전체 시장에 나타날 가능성이 있음. 비교적 준공이 많았던 2017년 기준 전국의 신축 주택 공급 물량은 재고 주택의 3.3%였고 서울은 2.5%에 불과함.
 - ※ 2017년 기준 인구주택총조사의 전국 주택 재고는 1,712만호이며 주택 준공 물량은 57만호였음. 서울의 주택 재고는 287만호였으며, 주택 준공 물량은 7만호였음.
 - 대규모 공급이 일시에 발생하는 공공택지는 신축 주택가격 통제 효과를 단기간이나마 기대할 수 있으나, 물량 수준이 집중되지 않고 시기적·지역적 분포가 큰 민간택지에서는 효과가 제한적임.
- 단기적 가격 안정세가 나타난다 하더라도, 중장기적으로는 강남 보금자리주택 사례와 같이 기존 주택가격 수준으로 집값이 올라 지역 주택시장의 가격 상승을 주도할 가능성이 있음.
 - 초기에는 반값 아파트라 불리며 신축 아파트 가격 통제를 실시한 강남 보금자리주택지구의 민간 아파트 가격 추이를 확인하면, 현재(2019년 7월) 아파트 가격은 분양가(2012년, 2014년) 대비 1.7~1.8배에 이름. 연간 수익률로 환산하면 8~13%에 달함.
 - 단위 면적당 분양가격은 강남구 평균 대비 70% 내외였으나, 현재는 80% 내외 수준으로 상승함.
 - ※ 강남 보금자리주택지구의 자곡동, 수서동의 민간 분양아파트 가격 추이를 확인함. 세곡동 등의 특정 단지·특정 규모에서는 분양가 대비 3~4배에 달하는 수준까지 아파트 가격이 상승함.
- 분양가 상한제는 주택경기과 상관없이 주택 공급 물량이 집중되거나 감소하는 기형적 현상을 초래함. 장기적 관점에서는 공급 물량 변동성 확대라는 더욱 큰 리스크로 이어질 가능성을 내포함.
 - 경기가 나뉘어도 규제를 회피하기 위해 공급을 늘리고, 경기가 좋음에도 규제 때문에 공급을 줄일 가능성이 존재함. 주택 공급에 걸리는 2~5년이라는 기간을 고려하면 경기 상황과 역행할 가능성이 존재함.
 - ※ 2007년에는 분양가상한제 회피를 위한 인허가(55만 6,000만호)가 급증함. 2009년 하반기에는 글로벌 금융위기로 주택경기 하락이 시작되었음에도 2007년 인허가 물량의 분양 시점 도래로 분양이 급증하는 기현상이 발생함.
 - 서울 민간택지의 다수는 재개발·재건축 사업장임. 분양가 상한제 시행은 사업성 악화, 조합원 간 갈등 확대로 사업의 장기화 및 표류 가능성이 커질 것이며, 시차를 두고 서울의 주택공급 감소로 이어질 가능성도 존재함.

허윤경(연구위원 · ykhur@cerik.re.kr)

지자체 발주공사 지역주민 의무고용제 개선 방안

- 관내 지역경제 활성화만을 고려한 일부 지자체의 불공정 행위 지양해야 -

■ 지자체 발주 공공공사에서의 지역주민 의무고용제 현황 및 문제점

- ‘지역주민 의무고용제’는 지자체 공사 발주시 관내 지자체 주민을 일정 비율(30~60%) 이상 의무적으로 고용하도록 규정하고, 미이행시 손해배상금을 납부하도록 공사계약 특수조건을 통해 강제하는 제도임. 지난 2012년을 기점으로 전국 지자체에서 경쟁적으로 제도를 도입함.
 - 당시 전국 지자체의 경쟁적 제도 도입에 대해 건설 관련 협·단체들은 근로자 선정권 제한에 따른 고용비용 상승, 공사수행의 비효율성 증대, 근로자 관점에서 타 지자체의 일자리 채용 기회가 사라진다는 문제를 들어 반대함.
- 지역주민 의무고용제와 관련된 당시 관계부처 유권해석과 추가적인 법리 검토 결과를 종합해 보면, 다음과 같은 문제점을 안고 있음.
 - (행안부 질의회신) 「지방계약법」 제6조에 따른 지자체와 계약 상대자 간에 체결하는 계약은 상호 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 하고, 당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하도록 규정하고 있음. 이러한 원칙에도 불구하고 지역주민을 일정 비율 이상 의무적으로 고용하고 이를 미이행하는 경우 제재하는 계약은 「지방계약법」을 위반한 조치임.¹⁾
 - (공정위 질의회신) 지역주민 의무고용제는 「지방계약법」 제6조에 반하는 불공정 약관으로 「약관법」 위반임. 또한 경쟁을 제한하는 구속조건부 거래 행위에 해당되어 「공정거래법」 위반 사항임.²⁾
 - (기타 법리 검토) 지역주민 의무고용으로 타 지역주민에 대한 역차별이 발생하고, 이는 헌법에서 보장하는 직업선택의 자유를 침해할 소지가 있음. 또한, 「지방계약법」 제6조에 따른 계약 당사자의 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정하는 것을 금지하는 원칙에도 위배됨.
- 2012년 8월 행정안전부는 전국 광역지자체 및 교육청에 공문을 보내 공사계약 특수조건을 통해 지자체 발주공사에서의 지역주민 의무고용을 강제하는 행위를 금지토록 통보함.³⁾
 - 행안부의 이러한 후속 조치에도 불구하고, 일부 기초지자체(경기 성남, 수원, 용인, 오산 등)의 경우 여전히 지역주민 의무고용제를 시행하고 있으며, 일부 지자체의 경우 오히려 지역주민 의무고용 비율을 더욱 강화하고 있는 실정임.
 - 구체적으로 그 실태를 살펴보면, 성남시의 경우 공사계약 특수조건을 통해 성남시민 50% 이상 고

1) 행정안전부 공문, 지역주민 의무고용 조항에 대한 질의회신, 재정관리과-770, 2012. 3. 14.

2) 공정거래위원회 공문, 지역주민 의무고용 조항에 대한 질의회신, 약관심사과-1333, 2012. 6. 29.

3) 행정안전부 공문, 지방계약법령 준수 통보, 재정관리과-2808, 2012. 8. 28.

용을 의무화하고 있으며, 미이행시 1차 서면 경고와 더불어 2~4차에 걸쳐 의무고용 비율에 미달하는 노임의 10~30%까지를 손해배상금으로 납부하도록 강제하고 있음.

- 수원시의 경우에는 2015년 3월, 공사계약 특수조건을 개정하여, 기존 40% 이상으로 규정하던 수원시민 보통 인부 활용 비율을 60% 이상으로 확대함.

<표 1> 지자체 공사계약 특수조건에 규정된 지역주민 의무고용제 내용

구분	성남시	수원시	용인시	오산시
공사금액	1억원 이상	5,000만원 이상	1억원 이상	1억원 이상
지역주민 고용 비율	50% 이상	60% 이상	50% 이상	50% 이상
손해배상 규정	고용 미달하는 인부 노임의 10~30%	-	-	-

자료 : 각 지자체 홈페이지(2019.8.5), '공사계약 특수조건' 참조

지자체 발주 공공공사에서의 지역주민 의무고용제 개선 방안

- 지자체 발주 공공공사에서의 지역주민 고용 확대를 통해 관내 지역경제 활성화를 꾀하기 위해서는 관련 법률에 저촉되는 지역주민 의무고용제가 아닌 법적 근거 마련을 통한 권고 형태의 우회적 노력이 보다 합당한 것으로 판단됨.
 - 이미 2019년 8월 현재, 전국 17개 광역지자체 중 14개 지자체에서는 지역 내 생산 자재 및 건설 장비 활용과 더불어 지역주민 우선 고용을 권고하는 법적 근거(조례)를 제정하여 운영하고 있음. 결과적으로, 광역지자체뿐만 아니라 기초지자체에서도 조례를 통한 권고안 마련이 필요함.⁴⁾
- 또한, 단순 선언적 성격의 권고 조문으로 그치지 않기 위해, 지역주민 우선 고용 권고와 관련된 다양한 정책(지역주민 고용, 지역 자재·장비 사용 등)을 개발하여 반영할 필요가 있음.
 - (방안 1) 지역주민 우선 고용 권고 방안이 보다 효과적으로 작동하기 위해 건설현장 구직자에 대한 다양한 정보 제공이 이루어져야 함. 이를 위해 전자카드제 및 근로자 임금지급 시스템 등과의 연계성을 통해 기존 관내 공사에 참여하였던 지역 건설근로자에 대한 정보(이력, 면허 등)를 공사 착공 이전에 건설사업자에게 제공하는 방안을 모색해볼 수 있음.⁵⁾
 - (방안 2) 지역경제에 미치는 파급효과가 큰 대형 민간 발주공사의 경우, 인·허가 이전에 지역주민 우선 채용, 지역 내 생산 자재 및 장비의 우선 사용에 관한 기초지자체와 발주자 간 MOU 체결을 고려할 수 있음. 이를 위해 인·허가 원스톱 지원 등의 행정적 지원책이 뒷받침되어야 함.
 - (방안 3) 건설공사 인·허가시 지역 생산 자재·장비의 우선 사용을 권고하고 이를 뒷받침하기 위해 관련 업체 리스트를 개발하고 해당 정보를 온·오프라인으로 상시 공개하는 체계를 마련해야 함.
 - (방안 4) 지역 내 생산 자재 및 장비의 우선 사용을 확대하기 위해 강원도 등에서 추진하였던 건설 자재 관련 박람회(EXPO) 개최를 고려할 수 있음.

정광복(부연구위원 · kbjeong7@cerik.re.kr), 전영준(부연구위원 · yjjun@cerik.re.kr)

4) 관련 권고안이 마련되어 있지 못한 서울, 대구, 제주 또한 관련한 조례 개정이 필요함.

5) 이를 위해서는 먼저 기존 관내 공사에 참여한 건설근로자에 대해 개인정보 제공 동의서를 사전 청구해야 할 것이며, 관련 정보 제공의 효율을 극대화하기 위해서는 직영공사 및 하도급자에게까지 관련 정보를 제공할 수 있는 방안 마련이 이루어져야 할 것임.

스마트 건설사업 활성화를 위한 특별법 제정해야

- 스마트 기술의 지역적 적용보다는 건설사업에 대한 전사적 적용이 중요 -

공공 주도의 스마트건설 활성화를 위한 제도적 장치 필요⁶⁾

- 국내 건설산업은 스마트 건설기술을 활용하여 생산성 제고와 수익성 개선의 기회로 삼고자 하나, 각종 장애 요인과 동인 부족으로 경쟁 국가와 비교하여 활성화 속도가 더딤.
 - 전통적인 생산체계의 경직성, 새로운 기술 적용에 따른 기업의 리스크, 기존 제도와 충돌 등 건설사업에 스마트 건설기술을 적용하기 전에 극복해야 할 장애 요인이 다수 존재하는 상황임.
 - 새로운 기술의 도입 주체는 건설기업임에도 불구하고 건설산업의 특성, 기술의 불확실성, 제도로 부터 기인하는 한계성은 기업 자체적으로 극복하기 어려운 장애물임. 따라서 건설기업을 지원하기 위한 정부의 선제적인 정책과 제도 혁신이 필요함.
 - 영국, 싱가포르, 일본 등 주요 글로벌 국가의 경우 실제 사업에서 스마트건설을 적극적으로 적용하기 위한 각종 목표, 추진 체계, 지원 정책을 설정하고 이를 추진하고 있음.

법제화 방안은 특별법 형태의 신규 법안 제정이 적절

- 스마트건설을 촉진하기 위한 법제화 방안으로는 ① 스마트건설 정책의 구사와 관련 법 내 부분적 수용, ② 「건설기술진흥법」의 일부 신설 및 보완, ③ 새로운 법의 신설 등이 있음.
- 각종 원칙 및 계획, 추진 조직, 관련 주체에 대한 책무 등 상위 거버넌스를 정립하고, 현재 까지 정부 및 국토교통부, 관계부처 합동으로 제시한 산업 및 기업에 대한 각종 지원 정책을 포함하기 위해서는 (가칭) 「스마트 건설기술법」의 신설이 가장 효과적일 수 있음.
 - 기존 법과의 상충 사항, 유관 부처와의 협력 등을 고려하면 특별법 형태가 적절할 것으로 판단됨.
- 「스마트 건설기술법」 내 포함되어야 할 주요 방향성은 다음과 같음.
 - 첫째, 사업을 통한 기술의 도입 유도와 활성화 측면을 고려해 공공 건설사업의 일정 비율을 스마트 건설사업으로 발주하기 위한 각종 기준에 대한 구상이 필요함.
 - 둘째, 스마트건설 및 기술의 활성화를 위한 종합적이고 다층적인 거버넌스를 확보해야 함. 우선, 스마트건설 사업을 선정한 후 수행 성과를 확인하는 위원회가 필요하며, 「스마트 건설기술법」의

6) 본 고는 한국건설산업연구원 건설이슈포커스 “스마트 건설기술 활성화를 위한 법제화 방향”의 주요 내용을 요약함.

경우 건설기술 정책의 제도화란 측면에서 국토교통부 소관이지만 예산, 기존 제도 및 기준 등과의 상충 사항 등을 고려하면 범정부 차원의 협의체 구성 또는 연계 방안도 고려해야 함.

- 셋째, 스마트 건설기술의 정의와 기술 종류 등에 대한 범위를 설정함으로써 새로운 스마트 기술의 적용과 더불어 활용 가능한 기존 기술 및 기존 기술 간 융복합을 통한 적용 등도 고려해야 함.
- 넷째, 스마트 건설사업의 예산, 첨단 기술에 대한 투자, 스마트 기술의 적용 과정에서 발생하는 리스크 등을 지원하는 정책이 필요함. 이는 공공사업과 더불어 민간사업까지도 포함해야 할 것임.
- 다섯째, 스마트기술의 적용 결과와 사업수행 성과를 측정하기 위한 지표(생산성, 공사비, 공사 기간, 일자리 등) 및 세부 항목을 마련하고, 이를 지속적으로 확인할 수 있는 체계를 구축해야 함.
- 여섯째, 스마트 건설사업의 경우 현행 건설 생산구조(설계-시공 분리, 다공종의 전문공종 등) 및 제도(「국가계약법」과 「지방계약법」, 「건설산업기본법」 등)와 상이한 생산 프로세스 및 체계가 필요하며, 이를 해결하기 위한 특례 조항을 포함해야 함. 예를 들어, OFC(Off-Site Construction)는 통합발주 방식(Integrated Project Delivery), 시공책임형 CM(CM-GC), 설계시공일괄(턴키) 등과 결합해야 스마트 건설사업의 원활한 실행이 가능할 것으로 사료됨.
- 이 외에도 설계 및 엔지니어링, 종합 및 전문 건설업체만이 아니라 자재, 장비, 공장제작 등 연관 산업을 지원하여 활성화시키기 위한 내용도 포함해야 함.

- 「스마트 건설기술법」의 구성(안)은 ‘(제1장) 총칙’, ‘(제2장) 스마트건설 촉진 전략’, ‘(제3장) 스마트건설 위원회 및 협의체 등’, ‘(제4장) 스마트 건설사업의 추진 및 기술 적용’, ‘(제5장) 스마트 건설산업의 지원’에 대한 각종 내용을 포함해야 할 것이며, 각 장 내 포함되어야 할 주요 사항은 <표 1>과 같음.

<표 1> (가칭) 「스마트 건설기술법(안)」의 구성 및 포함해야 할 주요 사항

구분	제1장 총칙	제2장 스마트건설 촉진 전략	제3장 스마트건설 위원회 및 협의체 등
주요 사항	<ul style="list-style-type: none">• 법의 목적• 스마트 건설기술 등 각종 용어에 대한 정의• 관련 주체의 책무• 타 법률과의 관계	<ul style="list-style-type: none">• 스마트건설 추진계획의 수립 (국토교통부)• 스마트건설 및 기술의 유형과 수준• 스마트건설 점검 및 평가	<ul style="list-style-type: none">• 스마트건설 촉진 위원회 (국토교통부)• 관련 정부 부처 간 협의체• 공공 발주기관의 제도 개선 협의체
구분	제4장 스마트 건설사업의 추진 및 기술 적용		제5장 스마트 건설산업의 지원
주요 사항	<ul style="list-style-type: none">• 스마트 건설사업의 계획 및 결정• 개산계약 및 공사비 산정기준 등에 관한 특례• 설계 및 시공 참여자의 참여 시기와 계약패키지 구성 등에 관한 특례• 발주 및 입찰 특례• 건설사업관리 등 관리 및 감독에 관한 특례• 사업의 성과 관리 및 보고서 작성		<ul style="list-style-type: none">• 연구개발 성과의 체계적 관리 및 확산• 공공 스마트건설 참여 주체에 대한 지원• 민간 스마트건설 추진 지원• 사업 추진 및 기술 적용 장애 제도와 기준의 해소• 중소기업 및 연관 산업의 육성과 지원• 전문인력의 양성과 교육훈련• 시범사업의 추진

이광표(부연구위원 · leekp@cerik.re.kr)

건설 인재 양성 정책, 체계적 관리 필요해

- 인심성 정책에서 탈피하여 효율적이고 일관성 있는 정책 추진해야 -

국토교통부 인재 양성 및 교육 사업 현황

- 기술과 사람에 대한 중요성이 더욱 커지며, 건설산업에서도 정부 주도로 다양한 인재 양성 사업들이 진행되고 있음. 국토교통부에서 2019년 추진하고 있는 신규 사업 및 본격화 중인 사업은 지원 유형에 따라 대학 지원사업, 특정 분야 지원사업, 인턴십 사업으로 구분할 수 있음.

<표 1> 2019년 신규 및 본격화된 국토교통부 인재 양성 및 교육 사업

지원 유형	사업명	주요 내용
대학 지원사업	혁신도시 공공기관 지역 교육과정 (혁신도시 대외협력과)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 혁신도시 이전기관의 수요에 맞는 지역인재 양성 및 지역 일자리 창출 목적 (2018년부터 시행 중) ■ 공공기관은 현장 실무과정(오픈캠퍼스) 개설 및 직무현장 체험 프로그램 제공 ■ 교육부의 '지역선도대학 육성사업'과 연계 예정(2019.7)
	캠퍼스 혁신파크 사업 (교육부, 국토부 산업입지 정책과, 중소벤처기업부)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대학 내 산학협력 고도화와 청년들의 일자리 창출 목적 ■ 대학의 유휴 부지를 활용하여 소규모의 도시첨단산업단지 조성
특정 분야 지원사업	스마트시티 혁신 인재 육성 사업 (도시경제과)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 스마트시티 특성과 교육으로 산업 활성화에 필요한 전문인력 양성 지원 (2019~2023년, 6개 대학 선정) ■ 5년간 450명 대상의 특화 교육 지원 및 취업과 창업 연결 프로그램 운영
	스마트시티 분야 청년 창업가 공모(도시경제과)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 예비 창업자의 초기 창업 사업화 자금, 교육, 멘토링 등 지원
	한옥 전문인력 양성사업 (건축문화경관과)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 한옥 전문인력 교육기관 선정(4개)과 교육비 지원 ■ 한옥 설계 전문과정, 한옥 시공 관리자 과정 운영
	건축물 에너지소비 총량 평가 실무교육(녹색건축과)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 에너지절약형 설계 문화 확산과 전문인력 양성 목적 ■ 에너지절약계획서 실무자 역량 강화 및 제도 기반 확대 ■ 건축사, 시공사, 감리사, 대학생 대상으로 전액 국비 지원
인턴십 사업	공기업 해외 인프라 청년 인턴십(해외건설정책과)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 글로벌 청년리더 양성 사업의 일환으로 해외 인프라 분야 취업 활성화 목적 ■ 공기업의 해외건설 현장에서 인턴 경험
	글로벌 도시재생 프로그램 (도시재생경제과, 도시정책과)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국토교통부와 유엔 해비타트(국제연합 인간 정주 프로그램) 간 양해각서(MOU) 체결 ■ 유엔 해비타트 청년 인턴십 파견을 통해 글로벌 청년 전문가 양성 ■ 청년 참여형 도시재생 모델 마련을 위한 국제 공동연구 추진
	도시재생뉴딜 청년인턴십 (도시재생역량과, 도시재생지원기구)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 도시재생지원센터에서의 인턴십을 통해 도시재생 분야 전문가 육성 목적 ■ 지역 청년 대상으로 전액 국비 지원
	넥스트 프리츨커 프로젝트 (건축문화경관과, KAIA)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 해외 설계사무소 또는 연구기관에서 선진 설계기법을 배워 양질의 일자리에 취업할 수 있도록 체재비 등 지원

- 2019년 신규 추진사업의 대부분은 청년층을 수혜 대상으로 하고 있으며, 지원 내용에서는 취업(일자리), 지원 분야에서는 스마트시티와 도시재생에 중심을 두고 있음.
- 지원 대상이 청년층에 한정되지 않은 사업은 ‘한옥 전문인력 양성사업’과 ‘건축물 에너지소비 총량 평가 실무교육’ 등 2가지뿐으로 이미 건설산업에서 직무를 수행하고 있는 인력에 대한 지원 사업은 부족함.

■ 인력 양성, 인심성 정책에서 벗어나야

- 인재 양성과 관련된 투자가 증가함에 따라, 추진 사업을 평가하고 정책의 효율성을 높이는 방안이 필요함.
 - 예를 들어 대표적인 인턴십 사업으로 ‘해외건설 현장훈련(OJT) 지원사업’이 있음. 중소 중견기업의 해외공사 수행 및 현장 맞춤형 인력 양성을 지원하기 위한 목적에서 2012년 시작되어 현재까지 운영되고 있으며, 그동안 이 지원사업을 통해 2,000여 명이 중소중견기업에 신규 채용되어 56개국의 415개 해외 현장에 파견됨.
 - 이와 같은 사업의 참여자들이 현재 건설산업에서 어떤 직무를 수행하는지 분석하고 인재의 유출이 있다면 원인은 무엇인지 파악해 정책의 효과를 평가하고 보완점을 마련해야 함. 즉, 정책의 결과를 평가하고 더 효과가 높은 사업에 집중 투자함으로써 ‘인심성’ 정책에서 벗어나는 노력이 필요함.
- 또한, 국토교통부 내의 인재 양성 정책을 효율적으로 조정하고 장기적인 시각에서 일관성 있게 추진하기 위한 총괄 관리 역할이 필요함.
 - 미래 유망 산업에 대한 예측을 바탕으로 산재되어 있는 인재 양성 정책을 통합하고 투자를 조율하는 기능이 필요함.
- 정부가 키우고자 목표하는 건설산업 인재에 대한 정의가 우선되어야 하며, 이러한 인재를 확보를 위한 마스터플랜도 제시되어야 함.
 - 건설기술인의 등록 수는 꾸준히 증가하고 있어 양으로 본다면 과잉이 우려되지만, 다른 한편으로는 건설산업의 글로벌 경쟁력이 떨어지고 있어⁷⁾ 질적 저하의 가능성도 큼.
 - ‘창의적 혁신이 가능한 고급 인력’, ‘내수 건설시장을 지탱할 기술 인력’, ‘미래 유망 분야의 융합 인력’ 등 정부가 양성하고자 하는 건설 인재에 대한 정의를 바탕으로 다양한 정책의 체계적인 관리가 필요함. 또한, 신규 인력의 취업만이 아니라 직무를 수행 중인 기술인력의 경력 개발 등 건설산업 인력에 대한 종합적인 시각에서 정책이 마련되어야 함.

성유경(부연구위원 · sungyk@cerik.re.kr)

7) 한국건설기술연구원의 보고서에 따르면 ‘건설산업 글로벌 경쟁력’ 순위에서 한국은 6위에서 12위로 급락함. 매일경제(2019. 4. 2), “샌드위치 신세 한국 건설산업 경쟁력 세계 9위 → 12위 추락”.

북한 금융시장 진출을 위한 건설전문 보증기관의 자세

- 타 금융기관과 동등한 경쟁을 위한 선제적 준비 시급 -

북한의 미사일 도발에도 불구하고 한반도 평화 정착을 위한 주변국 입장은 여전히 공고

- 최근 여러 차례의 북한 미사일 도발에도 불구하고 핵 동결을 통해 한반도의 평화 정착을 추구하는 미국과 우리 정부의 태도는 더욱 공고해지고 있음.
- 최근, 북한은 7월 25일과 7월 31일 두 차례에 걸쳐 단거리 탄도 미사일을 발사하는 등 군사 도발을 이어가고 있지만, 미국은 2차례에 걸친 북한의 미사일 발사가 모두 “유엔 안전보장이사회(안보리) 결의를 위반한 탄도 미사일 발사는 아니다”라는 태도를 견지하고 있음.
- 또한, 세 차례(2018년 4월, 5월, 9월)에 걸친 남북정상회담과 두 차례의 북미정상회담(2018년 6월, 2019년 2월)의 결과로 알 수 있듯이 한반도의 비핵화를 전제로 한 남북 및 북미 간의 관계 개선 요구는 지속해서 증가하고 있음.

한반도의 비핵화와 남북경제협 활성화는 우리 경제의 새로운 활력 요인

- 한반도의 비핵화는 ‘평화의 시발점’ 의미만을 가지는 것은 아니며 저성장에 빠진 우리 경제에 새로운 활력으로 작용할 것으로 판단됨. 은행, 보험 등 국내 금융기관은 ‘한반도 평화경제 시대’ 도래에 대비하여 이미 다양한 준비를 마친 상태임(<표 1> 참조).
- 미국 주도의 대북제재 완화는 남북 경제협력 활성화와 우리 기업의 북한시장 진출 확대에 이어질 것으로 보임. 우리 기업의 북한시장 진출 확대는 침체된 우리 경제에 새로운 활력(活力) 요인으로 작용할 것으로 예상됨.
- 국내 주요 은행 등은 우리 기업의 북한시장 진출시 이를 지원할 조직에 대한 구상을 마친 상태이며 6개 주요 손해보험사 또한 북한시장 진출 전략을 확립한 상태임.

<표 1> 주요 금융기관의 남북경제협력 지원 방법

금융기관	지원 조직	지원 업무
KEB하나은행	‘대북경제협력실무협의체’	· 현대아산 및 공기업, 주요 건설사와 협력관계 구축 · 개성공단 입주기업 여신, 외국환 지원, 인프라사업 투자 등을 진행 예정 · 남북관계 정상화시 북한지점 개설 계획
IBK기업은행	북한경제연구센터	· 남북경제지원

금융기관	지원 조직	지원 업무
우리은행	남북금융협력 TF	<ul style="list-style-type: none"> · 개성공단 재개시 공단에 대한 운영·시설자금 대출과 환전, 송금, 급여 지급 등의 업무 수행 · 철도와 항만 등 주요 개발·건설사업에 대한 금융자문과 신디케이트론 등의 업무수행 · 금강산과 이산가족 상봉 행사 등에 이동 점포를 운영하고 노후 학교와 의료시설 개선도 추진할 계획
KB국민은행	남북경협 TF	<ul style="list-style-type: none"> · SOC 관련 CoP(실무자급의 자발적 연구조직) 운영을 통해 한반도 평화 단계별로 다양한 사업에 대해 검토
신한은행	남북경협 LAB	<ul style="list-style-type: none"> · 북한 인프라사업에 금융을 주선할 계획 · ‘북한연구회 CoP를 통해 조선족 어린이 지원 및 세미나 개최
NH농협은행	미래경제연구소	<ul style="list-style-type: none"> · 북한 지역에 대한 농업 지원 및 농업금융 추진 계획 · 기존의 금강산 지점도 재개
KDB산업은행	한반도 신경제센터	<ul style="list-style-type: none"> · 북한 개발 금융업무와 북한 및 동북아 지역의 경제 및 산업에 관한 연구 진행
한국수출입은행	북한동북아연구센터	<ul style="list-style-type: none"> · 개성공단 등 북한에 진출했던 기업 지원
손해보험업계	손해보험사 및 보험연구원	<ul style="list-style-type: none"> · 남북 경제협력 대비 토론회 개최 · 북한 보험시장 개방시 투자 방법 등 논의

자료 : 임기수 외(2019), “남북 경제체제의 새로운 변화와 건설전문 보증기관의 대응 방안 연구”, 한국건설산업연구원.

■ 건설전문 공제기관, 북한 건설 금융시장 진출을 위한 선제적 준비 필요

- 건설전문 공제기관도 은행과 손해보험업계의 북한 금융시장 진출 준비를 관망만 할 수는 없음. 건설기업이 북한 건설시장 진출 과정에서 필요로 하는 금융을 효과적으로 지원하기 위해서는 북한 내 건설공제·보증 제도의 정착 등의 다양한 노력이 필요함.
 - 북한의 건설 금융시장은 기존 국내 건설보증·공제 제도가 적용되는 않는 새로운 시장이 될 것으로 예상됨. 따라서 북한 내에서 건설 공제 및 보증에 대한 이해도를 높이기 위한 노력이 지속적으로 이루어져야 함.
- 더불어, 북한 건설 금융시장에서 국내·외 거대 은행 및 보험기관과의 동등한 경쟁을 위해서는 건설전문 보증기관 중심의 협의체를 구성할 필요가 있음.
 - 북한 건설 금융시장의 효율적 정착을 위해서는 국내·외 유수의 손해보험회사 및 거대 은행과의 경쟁은 피할 수 없어 북한 건설 금융시장에서 건설전문 공제기관의 경쟁력 유지를 위한 공동협의체를 구성하는 방안을 고려할 필요가 있음.
- 또한, 북한의 보험 및 공제·보증 제도에 대한 바른 이해를 토대로 건설기업이 필요로 하는 건설금융(보증·공제 등)을 선제적으로 준비하는 것이 북한 건설 보증·공제시장에서의 경쟁력을 유지하는 길임을 잊지 말아야 함.

임기수(연구위원 · kslim@cerik.re.kr)

책임질 사람이 결정하자

3,800여 년 전 바빌론 광장의 비석에 새겨진 함무라비법의 중심 원칙은 ‘자신의 행동에 책임지라’는 것이라고 한다. 하지만 오늘날 우리는 의사결정이나 선택의 결과에 따른 손실은 남에게 전가하고, 이득은 자신이 가져가는 세상을 살고 있다. 대표적인 사례가 <블랙 스완>의 저자로 유명한 나심 탈레브의 지적이다. 그는 글로벌 금융위기 당시 미국 재무부 장관을 역임하고 씨티은행 회장으로 10여 년간 일하면서 1억 2,000만 달러가 넘는 보수를 챙겨간 밥 루빈이 씨티은행을 살리기 위해 막대한 정부 재정이 투입되었는데도 아무런 책임을 지지 않았다고 꼬집는다.

자기책임성이란 관점에서 보면, 함무라비법이 존재하던 수천 년 전의 고대사회보다 오늘날의 문명사회가 더 우월하다고 말하기 어렵다. 나심 탈레브는 자신의 주장을 이렇게 요약했다. ‘자신의 핵심 이익이 걸려 있는 사람이 직접 그 일에 관여해야 한다. 즉, 책임지는 사람이 판단해야 한다.’ 이러한 관점에서 경제에 대한 정부의 과도한 간섭이나 규제는 큰 문제거리다. 정책이나 규제를 입안하는 정치인과 공무원이 국민의 대리인이다. 이들이 자신의 정책 결정이나 선택에 따른 결과를 책임지는 경우는 드물다. 문제를 해결하거나 보완한다는 명분으로 더 많은 법과 규제를 양산하면서 더 깊고 광범위하게 개입하기도 한다. 잘못된 정책 결정이나 선택에 따른 피해는 결국 기업과 일반 국민이 떠안게 된다.

내년 최저임금은 올해 대비 2.9% 인상하는 것으로 결정되었다. 당초 계획보다 인상 속도 조절이 이루어진 것이기 때문에 다행이라는 평가가 우세하다. 하지만 지난 2년간 급격한 인상에 따른 이득과 손실을 누가 보았는지도 따져보자. 분명 고용이 유지된 저임금 근로자는 이득을 보았을 것이다. 하지만 영세한 자영업자는 대부분 큰 손실을 보았고, 그 여파로 일자리를 상실한 근로자들은 날벼락

을 맞게 되었다. 높은 실업률이 지속되고 있는 이유 중 하나도 급격한 최저임금 인상이다. 내년 최저임금 인상폭이 줄어든 이유는 급격한 인상으로 고통받고 있는 사람들의 목소리가 반영된 결과일 것이다. 급격한 최저임금 인상을 밀어붙인 의사결정자들이 어떤 책임을 지고 있는지는 모르겠다.

최저임금 인상에 뒤이어 어쩌면 그보다 더 큰 충격을 가져올 정책이 있다. 내년부터 50인 이상 사업장으로 적용이 확대될 주 52시간 근무제다. 골드만삭스는 최근 주 52시간 근무제 도입으로 한국의 내년 경제성장률이 0.3%p 하락할 것이라는 전망을 발표했다. 올해까지는 주 52시간 근무제 적용 대상이 300인 이상 대규모 사업장에 국한되다 보니 그 파장은 크지 않다. 건설산업만 해도 300인 미만 중소 하도급업체 근로자들이 적용 대상에서 제외되어 있다 보니 현장의 혼란은 심각하지 않다. 하지만 내년에는 50인 이상 사업장으로 확대되기 때문에 상황이 크게 달라질 것이다.

산업현장에서는 오래전부터 탄력근로제, 선택근로제, 재량근로제 등을 업종별로 융통성 있게 활용할 수 있도록 해 달라고 요구해왔다. 최저임금 인상 폭을 조절한 것처럼, 주 52시간 근무제 확대도 크게 고통받게 될 사람들의 목소리가 반영되었으면 한다. 아울러 수많은 부작용과 경고의 목소리를 외면한 채 부적절한 경제정책이나 규제를 입안하고 강행한 의사결정자들에게 결과에 대한 책임을 어떻게 물을 것인지에 대한 사회적 논의도 시작했으면 한다.

원칙적으로 책임질 사람이 정책 결정과 선택을 해야 한다. 그것이 어렵다면, 최소한 정치인과 공무원이라는 대리인들의 정책 결정과 선택으로 피해를 보게 될 사람들의 의견을 최대한 반영해야 한다. <이주경제, 2019.7.22>