

건설동향브리핑

CERIK

제748호
2020.3.9

시장동향

■ 코로나19 악재로 미국 기준금리 0.5%p 인하

산업정보

■ 건설업 기업경영 시계열 분석

정책동향

■ 임대료 규제의 딜레마

건설논단

■ 단선적 사고에서 시스템 사고로

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

코로나19 악재로 미국 기준금리 0.5%p 인하

- 국내 기준금리도 낮출 가능성 커져, 향후 건설투자 증대에 영향 미칠 듯 -

■ 미국 연방준비제도(Fed), 기습적으로 0.5%p 금리 인하

- 지난 3월 3일 미국 중앙은행 연방준비제도가 코로나19 확산에 대한 경제 불확실성에 선제적으로 대응하기 위해 기준금리를 0.5%p 인하함(<그림 1> 참조).
- 0.25%p씩 금리를 조정하는 일명 '그린스펀의 베이비스텝' 원칙에서 벗어난 '0.5%p 빅컷'이자 예정에 없던 '깜짝 인하'로 여겨짐.
- 이로써 미국의 기준금리는 기존 1.50~1.70%에서 1.00~1.25%로 내려감. 코로나19 공포로 경제 불확실성이 커지자, 선제적인 처방을 내놓은 것임.

■ 글로벌 금융위기 이후 처음, 코로나19를 금융위기 버금가는 악재로 인식

- 0.5%p 금리 인하는 미국 연준이 코로나19 사태를 금융위기에 버금가는 악재로 인식하고 있음을 뜻함.
- 연준은 18일 FOMC 정례 회의가 예정되어 있음에도 불구하고 3일 기습적으로 금리 인하를 단행함.
- 글로벌 금융위기가 발생한 2008년에도 정례 회의와는 별도로 금리를 인하하였는데, 0.5p 인하 폭 역시 2008년 12월 이후로는 최대폭으로 코로나19 사태를 금융위기에 버금가는 악재로 인식하고 있음을 뜻함.

<그림 1> 한국과 미국 기준금리 추이



자료 : 한국은행 및 FED 자료 가공.

■ 시장 심리 안정, 우리나라 통화정책 운용 폭은 넓어져

- 한국은행은 4일 이주열 총재 주재 긴급 간부 회의를 통하여 미국 금리 인하로 인하여 시장 변동성이 완화되었으며, 우리나라 통화정책 운용 폭 또한 넓어졌다고 평가함.
 - 미국의 갑작스러운 금리 인하는 실물경제 진작 효과를 기대한다기보다는 단기간 내 급격히 확대된 국제 금융시장의 변동성을 완화하는 데 일차적인 초점이 맞춰져 있다는 평가가 지배적임.
 - 한은은 미국 금리 인하로 인하여 미국의 정책금리가 국내 기준금리와 비슷한 수준으로 조정되어, 향후 자본유출 우려 측면에서만 본다면 통화정책 운용의 폭이 다소 넓어지는 측면이 있다고 밝힘.

■ 우리나라 기준금리도 조만간 인하할 가능성 커져

- 미국에 이어 한국은행도 조만간 기준금리를 인하할 가능성이 큰 것으로 전망됨.
 - 3일 미국을 시작으로 지난 4~5일 호주, 말레이시아, 캐나다 등이 잇따라 금리 인하를 단행함.
 - 한은은 지난해 7월과 10월 각각 0.25%p씩 기준금리를 인하하여 1.25%의 역대 최저 기준금리 운용 중인데, 최근 다시 한번 금리 인하에 대해 고민 중일 것임.
 - 금리 인하시 1.00% 수준은 지금까지 경험해 보지 못한 최저 금리로, 바로 결단을 내리기는 어려운 부분임. 소비 및 투자 증대 등을 통해 내수 활성화에는 기여할 수 있으나 우리나라 경제의 가장 큰 취약점으로 꼽히는 가계부채 문제를 악화시킬 수 있는 등 부작용도 있기 때문임.
 - 그러나, 코로나19에 따른 경제 심리 위축과 실물경제에 대한 부정적 영향이 단기간에 해소되기 어려운 상황인 것을 감안하면 향후 금리를 내릴 가능성이 큰 것으로 판단됨.

■ 금리 0.25%p 인하시 건설투자 0.32%p 증가, 건설기업의 이자 부담 줄어든 듯

- 기준금리 인하시, 차입금 규모가 큰 건설기업의 이자 부담이 낮아져 일부 도움을 받을 것으로 예상되며, 건설투자 또한 일부 증가할 것으로 전망됨.
 - 지난해 말 건설업 대출 잔액이 전년 대비 3조 5,000억원 증대한 42조 7,000억원으로 6년래 최대치를 기록하였는데, 금리 인하시 이자 부담이 감소할 것으로 예상됨.
 - 기존 연구에 의하면 기준금리 0.25%p 인하시 건설투자가 0.32%p 증가하는 것으로 분석이 되는 데, 특히 주거용 건설투자에 증가하는 영향이 클 것으로 전망됨.

<표 1> 기준금리 변화에 따른 건설투자 예상 영향

(단위 : %p)

구분	건설투자	주거용 건축	비주거용 건축	토목
기준금리 0.25%p 인하시	0.32	0.65	0.28	0.14

자료 : 박철한·이홍일 Working Paper 2015-01 "대외 환경 및 정책 변화의 건설산업 파급효과 분석", 30p 인용.

박철한(부연구위원·igata99@cerik.re.kr)

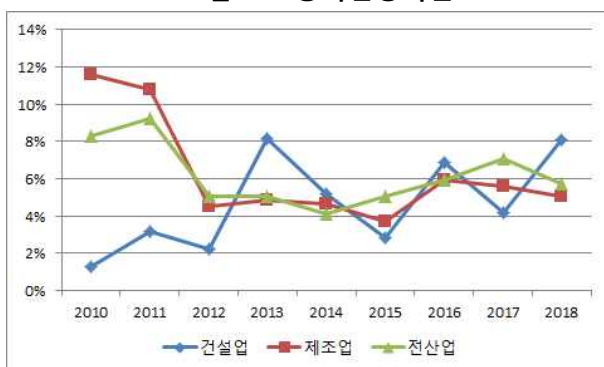
건설업 기업경영 시계열 분석

- 건설업 수익성, 전 산업과 제조업에 비해 낮은 수준 -

■ 건설업 지난 10년간 자산과 매출액 성장세 지속

- 한국은행의 기업경영분석¹⁾ 자료에 따르면, 2010년부터 2018년까지 건설업 총자산은 평균 4.66% 증가율을 보임.
 - 하지만 2010년부터 2018년까지 건설업 평균 총자산증가율은 같은 기간 전 산업 평균 총자산증가율인 6.17%와 제조업 평균 총자산증가율인 6.30%보다 낮은 수치로, 타 산업보다 건설업 자산 규모의 성장이 더디게 나타남.
 - 건설업 총자산증가율 추이는 상승과 하락을 반복하며 비교적 큰 변동성을 보임.
- 건설업 매출액은 2015년부터 2017년까지 매년 8% 이상의 증가율을 보였으나 2018년 1.31%로 하락함.
 - 2010년부터 2018년까지 평균 매출액증가율은 건설업 5.28%, 제조업 4.99%, 전 산업 5.59%로, 건설업은 전 산업과 비교해 증가율은 낮지만 제조업에 비해서는 양호한 수치임.
 - 타 산업과 비교하여 총자산증가율과 매출액증가율이 2010년, 2011년에 특히 낮는데, 이는 2008년 글로벌 금융위기로 인한 국내 건설경기 하락 때문으로 풀이됨. 경기 변동에 민감한 건설업의 특징을 보여줌.

<그림 1> 총자산증가율



자료 : 한국은행 기업경영분석 자료 재가공.

<그림 2> 매출액증가율

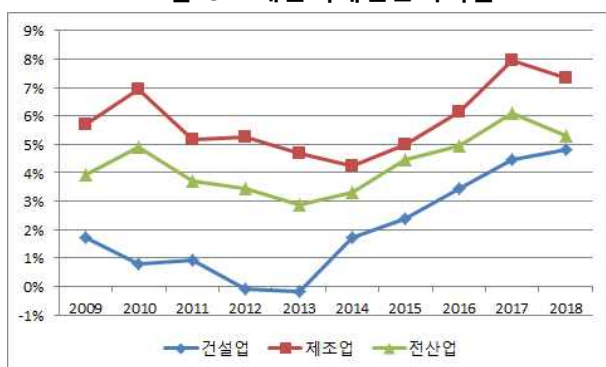


1) 한국은행 경제통계시스템의 2009~2018년 기업경영분석 원자료를 바탕으로 지표를 산출하여 사용함.

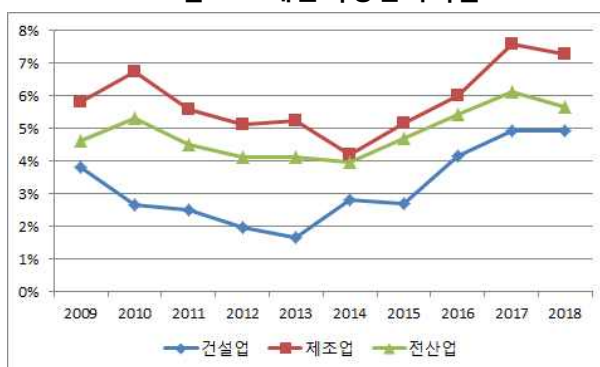
■ 건설업 수익성 최근 몇 년간 증가했지만 타 산업에 비해 낮은 수준

- 건설업 수익성 지표 중 매출액세전순이익률과 매출액영업이익률 모두 최근 몇 년간 상승 추이를 기록했으며, 2018년에는 상승 폭이 둔화됨.
 - 건설업 매출액세전순이익률은 2012년과 2013년 마이너스(-) 수치를 보였으나, 2018년 4.80%까지 증가함. 매출액영업이익률도 2015년 2.71%에서 2018년 4.94%까지 상승함.
 - 건설업 수익성이 최근 몇 년간 상승했으나 전 산업이나 제조업 평균에 미치지 못함.

<그림 3> 매출액세전순이익률



<그림 4> 매출액영업이익률

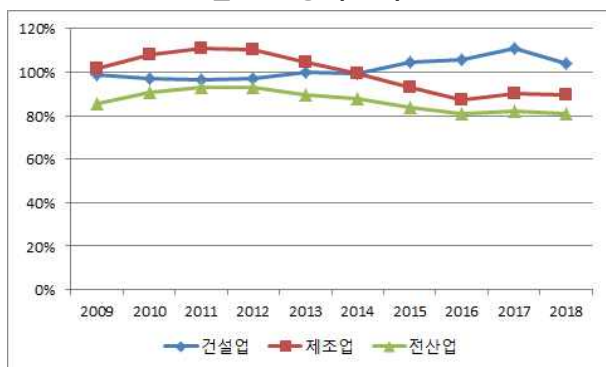


자료 : 한국은행 기업경영분석 자료 재가공.

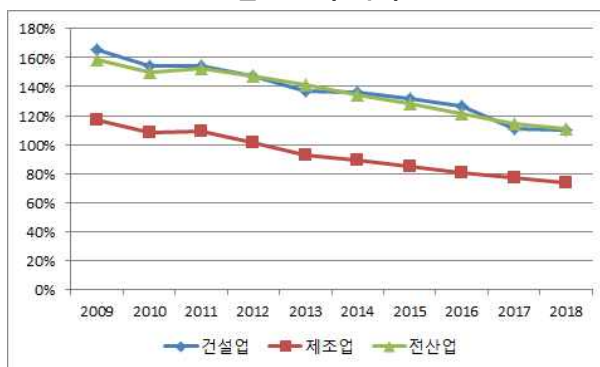
■ 건설업 활동성은 타 산업과 비교하여 양호, 안정성은 전 산업 평균과 비슷

- 건설업 활동성 지표인 총자산회전율은 매출액 상승의 영향으로 2014년부터 제조업보다 높고, 부채비율은 2018년 110.45%까지 하락함.
 - 최근 부채비율을 낮추려는 노력이 반영되어 건설업을 포함한 전 산업에서 재무건전성이 개선됨.

<그림 5> 총자산회전율



<그림 6> 부채비율



자료 : 한국은행 기업경영분석 자료 재가공.

이지혜(부연구위원 · jihyelee@cerik.re.kr)

임대료 규제의 딜레마

- 5년간 임대료 인상 제한한 獨, 임대주택 개선·공급 위해 예외 허용 -

■ 세계 각국은 상황에 따라 상이한 양상으로 임차인 보호책 강구

- 공공이 임대차시장에 개입하는 것은 민간시장에서 서비스가 원활히 공급되지 않기 때문임.
 - 세계 대부분 국가는 재산권과 서민 주거권 사이의 간극을 메우기 위해 다양한 방안을 강구해 옴.
- 기존 임차인 보호 정책은 ① 임대료 규제, ② 임차 기간 보장, ③ 임대주택 공급 확대, ④ 바우처 제공, ⑤ 금융 지원, ⑥ 세액 공제 등 다양하나 본 고에서는 ‘임대료 규제’를 집중 조명함.
 - 임대료 규제의 목적은 임대료 및 임대료 인상률을 법으로 제어해 서민 주거안정을 도모하는 것임.
 - 국내는 법에서 연 5%²⁾의 인상률 제한을 두고 있지만 실질적으로 제한이 없다고 봐야 함.

■ 임대료 규제책은 거듭 진화, 그 과정에서 공급 문제 해결이 주요 이슈로 부각

- 임대차시장이 활성화된 국가에서는 상황에 알맞은 정책을 적용해 주거안정 극대화를 꾀함.
- 하지만 임대료 규제는 자유시장주의 경제학자들을 중심으로 비판을 받아옴.³⁾
 - 이들의 주요 비판 논지는 가격 상한이 공급량 기대치와 실제 공급량 간 차이를 야기한다는 것임.
 - 샌프란시스코를 대상으로 실증분석⁴⁾한 결과 임대료 통제로 인해 이윤이 줄어들면 임대인은 보유 중인 임대주택을 분양 전환해 이익을 최대화하는 방향으로 대응하는 양상을 보여 이론을 입증함.
- 이러한 임대주택 공급 부족을 해소하기 위해 임대료 규제 방식은 발전을 거듭하고 있음.
 - 임대료 규제는 3세대로 진화하며 상황에 따라 변형⁵⁾해 활용됨(<그림 1> 참조).
 - 1세대 규제는 임대료 동결 방식으로, 2차 세계대전 후 美 퇴역 군인들에게 제공된 혜택이 대표적임.
 - 2세대 규제는 임대료의 인상률을 제한하는 것으로, 뉴욕⁶⁾의 임대료 안정법을 사례로 들 수 있음.

2) 연 5% 인상률 제한은 「주택임대차보호법」 제7조 및 동법 시행령 제8조, 「민간임대주택에 관한 특별법」 시행령에 규정된 사항임. 다만 이는 임대차 기간(주로 2년) 내 임대료를 인상할 때 해당하는 것으로, 새 계약을 맺을 경우 인상률에 제한을 두지 않음.

3) Milton Friedman, Assar Lindbeck, Gunnar Myrdal 등 자유시장 질서를 강조한 경제학자들은 임대료 통제로 비판을 제기함. 그중 본 고에서는 Gregory Mankiw(2018)의 「Principles of Economics(8/e)」에 기반한 논의를 인용함. 하지만 다른 진영에서는 가격 통제의 시장 왜곡 관련 논의에 대해 서로 다른 시각을 제시하기 때문에 균형 있는 시각을 견지하기 위해서는 보다 폭넓은 논의가 필요함.

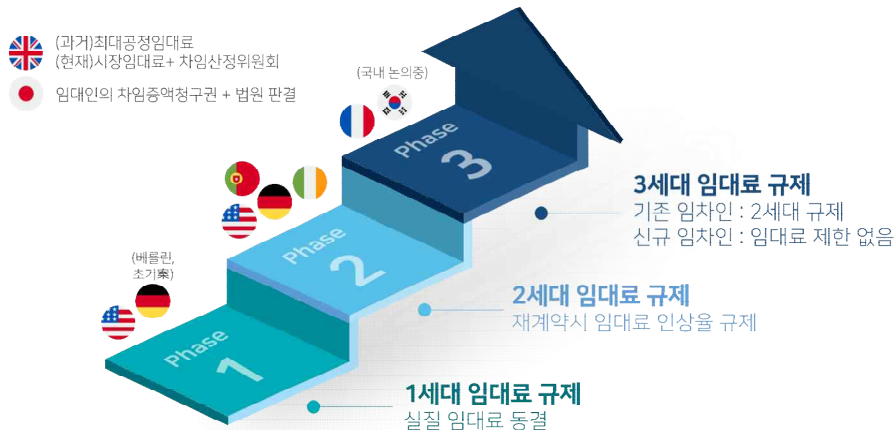
4) Diamond·McQuade and Qian(2019), “The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality : Evidence from San Francisco,” American Economic Review, Vol. 2019, No. 9, pp. 3365~3394.

5) 즉, 1·2·3세대 정책은 제안 시기에 따른 구분에 불과하며, 어떤 규제가 다른 규제보다 더 효율적임을 의미하는 것은 아님.

6) 뉴욕시 임대료 가이드라인위원회(2019)에 따르면 뉴욕시 주택(빈집 제외) 중 임차인 점유 비율은 62.9%며 「주거안정 및 임차인 보호법」(Housing Stability and Tenant Protection act of 2019) 및 기타 임대료 규제에 저촉되는 주택은 전체의 약 38.7%임.

- 마지막으로, 3세대 임대료 규제는 2세대 규제에서 신규 임차인에 대한 임대료 제한을 없앤 것임.
- 2세대 규제는 물가상승률과 주택 관리·개량 비용을 감안한 기축 임대주택의 시설 개선 동기 부여를 위한 제도이며, 3세대 규제는 신축 임대주택의 공급을 원활하게 하는 데 제도 개선의 목적이 있음.

<그림 1> 주요 국가의 임대료 규제 정책 발전 추이



자료 : Amott(2003), 법무부(2019)를 재인용해 저자가 정리함.

독일, 베를린 주택 임대료 5년간 동결

- 최근 독일은 베를린 주택 임대료를 5년간 동결하며 임대료 규제 정책을 도입함(<표 1> 참조).
 - 2008~2017년 베를린 임대료 상승률은 소득 상승률 대비 5배가량 높았음(<그림 2> 참조).
 - 독일 정부의 강력한 임차인 보호제도에도 불구하고, 베를린 지역의 저소득층은 소득의 약 47.3%를 임대료로 지출하였음.⁷⁾
 - 그 원인은 인구의 급격한 유입으로 인한 임대주택 공급 부족으로 분석됨(Bloomberg, 2020).
 - 베를린의 주택 소유율은 14.2%에 불과해(JLL, 2018) 임대료 상승이 미치는 영향력이 큼.
- 이에 베를린 주택 당국은 획기적인 임대료 제한책인 5년 임대료 동결 정책을 펼.
 - 베를린 지방정부는 지난 11월 임대료 인상 제한법⁸⁾을 통과시켰고, 지난 2월부터 시행에 들어감.
- 그 외 유럽은 물론이고 미국 각 주에서도 임대료 규제를 시행하고 있거나 검토 중임.
 - 아일랜드는 특정 지역에서 인상률을 4%로 제한하였고, 포르투갈은 특정 계층의 인상률을 제한함.
 - 미국에서도 뉴욕주 뉴욕시(1.5%), 뉴저지주 뉴어크시(4%), 메릴랜드주 타코마시(1.6%) 등 특정 도시에서 임대료 인상률을 제한하고 있으며 오리건(7%), 캘리포니아(5%) 등지에서는 州 전체에 적용되는 임대료 인상 비율의 상한을 정함.
 - 런던은 20대 세입자의 임대료 지출 비중이 수입의 53%에 달해 규제 논의가 재점화됨(PwC, 2019).

7) Statistische Ämter des Bundes und der Länder(2019), "Wohnen in Deutschland - Zusatzprogramm des Mikrozensus 2018".

8) Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung(2020. 2. 22 법안 기준) 참조.

<표 1> 임대료 제한에 관한 법률 주요 내용

년도	주요 내용
2020~2021	<ul style="list-style-type: none"> 임대료 제한 : ① 2019.6.18 기준 임대료와 ② 건량과 기본설비로 구분한 법정 임대료에 지역과 최신설비 등을 추가 고려한 실질 임대료의 120%를 비교, 이어 ①과 ②중 낮은 금액을 최대 임대료로 제한(2019.6.18~2020.2.23 내 신규 임대차 계약한 경우 해당 임대료 기준)
2022~	<ul style="list-style-type: none"> 임대료 상승률 제한 : 독일 연방 통계청에서 전년도 12월 31일 자로 결정한 인플레이션율과 1.3% 중 낮은 비율로 임대료의 상승률을 제한

자료 : Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin(2020).

<그림 2> 베를린의 소득과 임대료 상승률 추이



주 : 2008년 각 수치를 100으로 환산해 계산한 수치임.

자료 : Investitionsbank Berlin, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen(각 년도).

임대료 제한 정책 중 공급문제 해결을 위한 예외는 별도로 규정

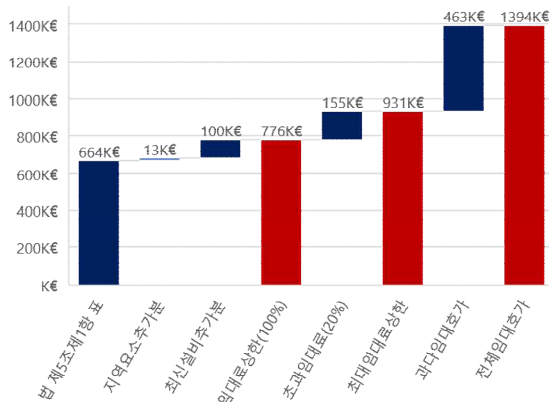
- 베를린 임대료 제한은 신축 주택 공급 및 시설 개선 부문에 대한 예외를 인정함.
 - 5년 임대료 제한시 신축 임대주택, 즉 2014년 이후 지어진 주택은 해당되지 않음.
 - 임대인이 주택 현대화사업을 시행해 법 제6조와 제7조에서 규정한 조건을 2개 이상 충족하였을 경우 각각 1€/㎡까지 공사 분담금 명목으로 임대료에 가산할 수 있음.
- 미국의 경우 신축 주택에 대한 기준을 베를린 대비 완화 적용함.
 - 州 전체 주택을 대상으로 임대료 상한제를 도입한 오리건과 캘리포니아 역시 준공 후 15년 이상 주택에 대해서만 상한제를 적용함.
 - 이는 신축 대비 비교적 임대료가 저렴한 건량 15년 이상 주택에 임대료 제한을 적용함으로써 신축 임대주택 공급은 유지하면서도 저렴 주택 수요자에게 정책의 효과가 돌아갈 수 있도록 한 조치임.

5년 규제에도 임대료는 여전히 높은 수준

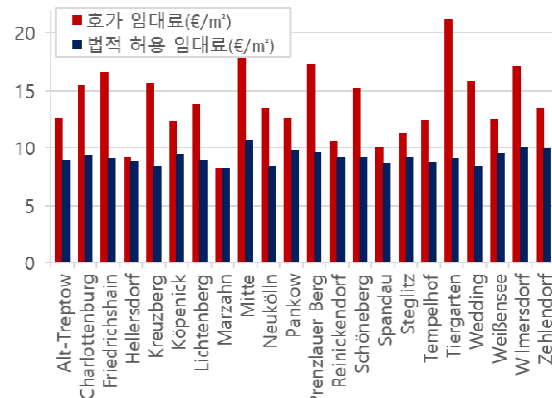
- 임대료 규제 시작 1주일 전 시점에도 임대료 호가는 하향 조정되지 않은 상태로 남아 있음.
 - 데이터 과학자 Felix Vemmer는 온라인 부동산 사이트인 ImmobilienScout24에 게시된 4,040건(2월 17일 기준)의 임대 매물 중 규제 대상인 1,687건을 대상으로 cold rent 수준을 분석함.⁹⁾
 - 분석에 따르면 전체 분석 대상 중 75.4%인 1,272건의 매물이 법적 임대료 상한보다 높았음.
 - 초과 월 임대료 규모는 법정 최대 월 임대료 상한(120% 적용)인 93만 1,000유로의 49.7%에 달하는 약 46만 3,000유로(한화 6억 1,000만원)임.
 - 가장 큰 격차는 베를린에서 임대료가 가장 높은 지역 중 하나인 Tiergarten의 12.1유로(㎡/월)임.

9) 'cold rent(kaltmiete)'란 전기, 수도, 관리비 등등이 포함되지 않은 순수 월세를 뜻함(<https://towardsdatascience.com/1-week-until-the-berlin-rent-freeze-how-many-illegal-overpriced-offers-can-i-find-online-6e5511d49e5a> 참조).

<그림 3> 과다한 임대료 호가 현황



<그림 4> 법적 허용 임대료와 호가 임대료 격차



주 : 2020년 2월 17일, ImmobilienScout24.com에 게재된 임대매물의 net cold rent를 기준으로 분석한 것임.
 자료 : Felix Vemmer(2020).

- 따라서 제도의 실질적 효과를 위해 당국의 적극적 관심이 필요한 상황이며, 특히 신축 임대 주택에 대해서는 제한이 느슨한 만큼 공급과 임대료 간 경쟁 관계를 집중 파악해야 함.

■ 국내 주택 전월세 시장 역시 지역에 따라 차별화되며 불안한 모습을 보여

- 국내의 세입자 보호 강화 기조 역시 서민 주거안정과 직접적으로 연관됨.
 - 2018년 주거실태조사(국토교통부, 2019)에 따르면 경상소득이 높은 가구의 자가 점유율이 높았던 반면, 경상소득이 낮은 가구는 상대적으로 월세 비중이 높은 경향을 나타내는 것으로 조사돼 임대차시장의 과열은 서민 주거안정에 악영향을 미칠 것으로 판단됨.
 - 2018년 가계금융복지조사에 따르면 가계 금융자산이 3억원을 초과하는 경우 금융자산 중 현재 거주지 임대보증금 비중이 높았고(35.1%)¹⁰⁾, 조사 시점 기준 12만 2,000가구가 역전세 위험에 노출돼(국토연, 2019) 임대료를 돌려받지 못할 경우 주거 및 가계 금융 안정에 부정적 영향을 미침.
- 그러나 최근 우리 주택 임대차시장은 연일 불안한 모습을 보임.
 - 1월 서울 아파트 전세가 상승률은 0.72%로 1월 상승률로는 2014년 이후 최고치를 기록함. 한편 2월 들어 서울 상승세는 둔화했지만, 인천·경기 지역의 전세시장은 1월보다 상승 폭이 큼.
 - 임대시장의 호황은 매매가 힘든 것에 기인하는데, 금융 규제를 위시한 각종 부동산정책이 발표되며 매매시장 진입 자체가 어려워졌을 뿐만 아니라 평균 매매가가 높아 PIR(소득 대비 주택가격 비율)가 점차 상승세를 보임.
 - 임대인으로는 지방에서 2년 전 동월 대비 전세가가 하락해(전국 -2.43%, 8개도 -4.60%) 역전세 위험이 커졌고, HUG의 전세보증금 반환보증 사고 건수·금액도 전년 대비 각각 4배씩 증가해 임대인의 상환 능력이 저하되었음을 나타냄(정동영 의원실, 2020).

10) 임차보증금의 경우 대여금 및 수취채권 항목으로 분류돼 세입자의 금융자산으로 포함함.

■ 국내 임대료 규제, '전월세 상한제+계약갱신청구권' 도입 검토 중

- 국내 임대차시장은 서민 주거안정 측면에서 공공의 개입이 요구되었고, 2019년 들어 당정을 중심으로 세입자 보호 강화를 위한 「주택임대차보호법」의 개정을 추진하기에 이룸.
 - 2016년 이후 여야 의원들이 발의한 법 개정안이 12건에 이를 정도로 논의가 활발했는데, 그중 '재계약시 전세금 인상률 5% 미만+한 차례 계약갱신' 안이 가장 유력한 것으로 알려짐.
 - 최근 주무부처 중 하나인 법무부에서도 연구용역을 마치고 실제 제도 개선에 박차를 가함.
- 다만, 정책 패키지 도입 초기 임대차시장의 불안이 예견됨.
 - 법무부(2019)의 용역 결과에 따르면 전월세 상한제와 계약갱신청구권을 동시에 도입할 경우 임대인들의 손실 회피 기제가 작동하며 초기 임대료 추정 상승률이 8.32%에 달할 것으로 분석됨.
- 유사 국내 사례로는 1989년 12월에 단행된 법정임대 기간 연장(1→2년)이 있음.
 - 연장 전후 2년간(1989~1990년) 전국 전세가격은 37.9% 올라 이전 2년의 22.8%보다 오름세가 가팔랐고, 연장 이후 첫 전세 계약이 도래하는 1990년 한 해 상승 폭은 20.6%에 달함(KB, 2020).
 - 하지만 1991년 이후 주택 200만호 건설로 물량이 시장에 본격적으로 유입되자 1991~1992년 전국 전세가변동률은 -6.2%를 기록함. 분석 기간을 4년으로 늘려 잡으면 낙폭은 8.9% 수준임.
- 다만, 당시 시장 상황을 현재 시장에 그대로 대입해 해석하는 것은 무리가 있음.
 - 경제개발 속도나 자가보유율, 주택보급률 등을 고려할 때 당시 정책 반응으로 나타난 임대료 등락을 현재 시점에 대입해 해석하기는 어려우므로 현시점에도 동일하게 적용할 수는 없음.

■ 다양한 찬반 여론이 많은 만큼 국내 도입시 공익과 조화된 정책 고려 필요

- 임대료 통제책은 임차인 권리보호 측면에서 긍정적이나, 부작용도 존재해 신중한 접근이 필요함.
 - 정책을 오랜 기간 실시했던 해외 사례에서 알 수 있듯이 임대료 통제는 임대주택 공급과 시설 개선에 악영향을 끼쳐 각국에서는 이를 방지하기 위한 다양한 예외를 허용하고 있는 상황임.
 - 월세 중심인 해외 시장과 달리 국내는 전세제도를 통해 임대차시장이 유지되고 있고, 매매가 변동에 따라 시장 판도가 변화할 수 있어 해외 사례 적용 방안 역시 고민할 필요가 있음.
- 또한, 1기 신도시 재건축·3기 신도시 청약 대기 수요·신규 입주 물량 감소 등 당분간 임대차시장의 수요 증가 요인이 많다는 점을 고려해 실행 시기를 면밀히 조절해야 함.

김성환(부연구위원 · shkim@cerik.re.kr)

단선적 사고에서 시스템 사고로

우리는 인과관계를 단선적으로만 생각하는 경향이 있다. 원인과 결과는 한 방향으로, 일직선으로 연결되기 때문에 특정한 원인 행위를 하면 그에 상응하는 결과가 바로 튀어나올 것으로 기대한다. 열심히 책상에 앉아서 공부하면 성적은 무조건 오른다는 식이다. 하지만 현실은 그렇게 단선적이지 않다. 특정한 원인 행위가 의도했던 결과를 도출하게 하려면 연관된 다른 요인들도 함께 작동해 주어야 한다. 단순히 책상에 오래 앉아 있는 것이 아니라 적절한 목표의식과 좋은 선생님, 친구, 책 등과 같은 여건이 갖추어지면 좋은 결과를 도출할 가능성이 커진다. 이처럼 연관된 여러 가지 요소를 함께 고려할 줄 아는 것이 시스템 사고다.

정부의 정책은 항상 시스템 사고에 기반해야 한다. 그래야 원하는 결과를 얻을 수 있고, 시행착오를 줄일 수 있다. 올해 초에 건설공사 부실공사 별점제도의 실효성을 강화하겠다는 취지에서 입법예고한 「건설기술진흥법 시행령 개정안」이 그런 사례다. 건설공사의 품질확보와 부실방지라는 명분은 누구도 반대할 수 없다. 그래서 부실공사 별점제도를 강화하겠다는 취지는 모두가 동의할 것이다. 하지만 언제나 악마는 디테일에 숨어 있다. 개정안에서는 특정 기업이 2년간 받은 현장별 부실별점을 모두 합산해 별점을 부과하겠다고 했다. 지금까지는 2년간 받은 부실별점을 현장수로 나누어 산정했다. 예를 들어 A기업이 2년간 5개 현장에서 받은 부실별점을 합산해 10점이라고 하자. A기업의 현장 수가 10개라면 현행 방식으로는 별점은 1점이 된다. 반면 앞으로는 개정안에 따라 A기업의 부실별점이 10배나 높은 10점이 된다.

엘핏보면 부실방지를 위해 건설기업이 더 노력할 것이고 그래서 부실이 줄어든 것이라고 단선적으로 생각할 수 있다. 하지만 건설현장이 1개 밖에 없는 기업과 건설현장이 10개인 기업, 100개인 기업의 현장수를 감안하지 않고 부실별점을 동일하게 평가하는 것은 부적절하다. 개정안에 따라 부실별점을 시물레이션해 본 A엔지니어링사는 현재 0.16점으로 평가받

던 것이 8.8점으로 55배나 늘어난다고 한다. 특별히 더 부실하게 한 것도 없는데, 평가방식의 변경만으로 이만큼 차이가 나는 것이다. 게다가 이번 개정안은 공동도급의 경우 지금까지 출자비율별로 참여 기업들에게 별점을 부과하던 것을 대표자에게 일괄부과해 책임성을 높이겠다고 한다. 이렇게 되면 실제 부실공사를 한 기업에게는 면죄부를 주고 대표자만 별점을 주는 불공정한 결과를 초래한다.

부실별점에 따른 불이익은 주택건설에서 특히 두드러지게 나타난다. 현재는 부실별점이 1점 이상이면 골조공사를 3분의 1 이상 완료해야 분양할 수 있다. 3점 이상이면 3분의 2 이상, 5점 이상이면 완료 후에, 10점 이상이면 사용검사 후에 분양할 수 있다. 그런데 100개 현장에서 부실별점 3점을 받은 주택사업자는 현재는 0.03점($3 \div 100$)으로 평가받는데, 개정안에 따르면 지금보다 100배인 3점이기 때문에 골조공사의 3분의 2를 완료해야 분양할 수 있다. 이처럼 문제가 심각하다 보니 국토교통부 홈페이지의 최근 입법예고안 중 보기 드물게 1만 7,000회가 넘는 조회 수에다 2,000건이 넘는 반대 댓글이 달려 있다. 만약 건설공사 부실별점의 실효성을 높이려 한다면 단순히 산정기준만 바꾸어서는 안 된다. 제도 자체의 형평성과 함께 공공건설, 주택건설 및 대중소 기업에 미치는 차별적 효과 등 연관된 제도 전반에 미치는 파급효과도 고려해야 한다. 제도 개선을 할 때는 연관된 요소 전부를 고려한 종합적인 제도개선이 필요한 것이다.

시스템 사고는 건설기술 정책의 영역만이 아니라 모든 정책 영역에서 필요하다. 경제정책, 특히 소득주도 성장정책은 지나치게 단선적 사고에 입각했던 것이 아닌지 반성할 필요가 있다. 국내만이 아니라 중국 발 코로나19 사태가 보여주고 있듯이, 한국을 비롯해 전 세계가 글로벌 시스템으로 연결돼 있다. 단선적 사고에서 벗어나 시스템 사고를 할 줄 알아야 한다. <이 데일리, 2020.2.25>