

건설동향브리핑

CERIK

제761호
2020.6.15

정책동향

- 정비사업에 필요한 규제개선 과제 3가지
- 노후 인프라관리 디지털화, 실행력 확보가 절실

시장동향

- 코로나19 이후 글로벌 주택 정책 대응

산업정보

- 종합사업관리의 법제화

건설논단

- 한국판 뉴딜, 투자 확대와 규제개혁 병행해야

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

정비사업에 필요한 규제개선 과제 3가지

- 무조건적 억제, 과도한 공공기여 요구 지양으로 민간·공공의 상생 추구해야 -

■ '포용적 민간주도 정비사업' 활성화를 위한 3가지 규제개선 과제¹⁾²⁾

- ① 정비구역 지정, 해제 관련 규제개선 : 원하는 지역은 도와주고, 필요한 구역은 지정해야
- 최근 서울시의 정비사업 정책은 '하기로 했던 곳', '하고 싶은 곳'을 못하게 하는 방향으로 진행되고 있음. 2012~2019년 총 683개 정비구역 중 394개 지역(예정구역 포함)이 해제됨.
 - 일부 지역은 법률에서 위임한 범위를 넘어서는 조례에 근거하여 무리하게 해제되기도 하였고, 다수 주민이 계속 추진을 요구해도 지자체장 직권으로 사업구역이 해제되는 경우도 발생했음.
 - 이 밖에 서울시의 의도적인 사업 지연으로 해제나 사업무산 위기에 처해 있는 곳도 다수 존재함.
- 반면 신규 정비구역 지정은 매우 제한적임. 해제된 지역의 재지정 또한 매우 어려운 상황임.
 - 2012년 이래 서울시 신규 정비구역(주택 재개발, 재건축) 지정은 83곳에 그치고 있으며, 특히 재개발사업의 경우 8곳에 그치고 있음. 이 중 상당수는 정비예정 구역이거나 재정비 촉진지구 내 존치정비 또는 존치관리 구역이었으며, 순수하게 신규로 지정된 정비구역은 매우 제한적인 상황임.³⁾
- 정비구역이 해제되면 해당 지역은 급속한 난개발(특히 '빌라화')이 진행됨. 또한, 신축과 구축 주택가격이 동반 상승하여 역설적으로 또 다른 젠트리피케이션 현상이 발생하고 있음. 충분한 계획과 대안 없는 무분별한 정비구역 해제는 올바른 도시정책 방향이라고 볼 수 없음.
- 제도개선 과제 : 아래와 같은 3가지 분야에서 제도개선이 필요함.
 - 1) 정비구역 해제 요건 강화 : 정비구역이 크거나, 사업성이 낮거나, 갈등이 심한 지역의 경우 현재 「도시 및 주거환경정비법」에서 부여하고 있는 시간 내에 사업 추진이 어려울 수 있음. 충분한 시간을 가지고 사업을 추진할 수 있도록 정비구역 해제 요건을 강화할 필요가 있음.
 - 2) 지자체장이 자의적으로 사업구역을 해제할 수 없도록 일몰제 연장 조건을 법률에 명시하고, 요건 만족시 지자체장이 이를 따르도록 해야 함(재량행위 → 기속행위로 변경).
 - 3) 정비사업이 필요하거나 주민들이 원하는 지역은 정비사업을 추진할 수 있도록 정비사업 신규 / 재지정 요건을 완화하고, 정비예정구역제도를 제도입할 필요가 있음.

1) 본고는 헤럴드경제에서 주최한 「헤럴드 부동산포럼 2020」에서 이태희 부연구위원이 발제한 "Post Corona19 시대 도시·주택 분야 규제개선 과제 : 서울 기성시까지 정비사업을 중심으로" 내용을 정리해서 작성한 것이며, 건설동향브리핑 760~761호에 걸쳐 연재함. 세미나에서는 5가지 규제개선 사항을 제시하였으나, 본 고에서는 지면 관계상 3가지를 중심으로 서술함.

2) 정비사업 관련한 세부적 규제와 운용은 지역별로 상이함. 본고는 정비사업이 가장 활발하게 추진 중인 서울시를 기준으로 작성함.

3) 출처 : 서울시 정비사업 통계자료(2020년 4월 기준).

② 인허가 관련 규제개선 : 원칙 있고 예측 가능하며, 효율적인 인허가 절차 필요

- 최근 특히 강남권 재건축사업을 중심으로 부동산시장 불안을 이유로 정비사업을 의도적으로 지연시키는 사례가 빈번하게 발생하고 있음.
 - 예로 잠실 5단지의 경우 사업시행자인 조합은 국제설계공모 등 서울시에서 요구한 조건을 모두 수용했으며, 그 결과 서울시 또한 도시계획위원회 수권소위원회로 최종 결정을 위임하는 등 사실상 심의가 통과된 상황이었음.⁴⁾ 하지만 2018년 하반기 서울 부동산시장이 불안해지자 서울시는 이후 심의에 안건을 상정하지 않는 방식으로 사업을 고의적으로 지연시키고 있음.
 - 유사한 사례는 여의도, 압구정, 은마아파트 등 다수 강남권 재건축사업에서 발생하고 있음.
- 지자체의 이러한 행위는 행정권 남용 및 과도한 개인 권리 침해에 해당한다고 할 수 있음.
 - 현재 서울시는 사유를 명시적으로 밝히지 않은 채 심의 상정 지연, 계획수립 지연 등 다양한 방법으로 고의적으로 사업을 지연시키고 있음. 이는 행정권 남용행위라고 할 수 있음.
 - 만일 부동산시장 불안이 인허가 지연의 사유라고 한다면, 그 수단이 적법한지, 목적을 달성하기에 적합한지(즉, 실제로 부동산시장 안정 효과가 있는지)와 민간사업인 재건축사업을 지연시키는 정당한 근거가 될 수 있는지, 권리 침해의 정도가 지나치지 않는지 등에 대한 검토가 필요함.
- 불합리한 인허가 행정은 강남권 재건축사업을 넘어 정비사업 전반에서 나타나고 있으며, 불필요한 사업 지연을 초래하는 핵심 이유로 꼽히고 있음.⁵⁾ 인허가 제도 전반에 대한 개선이 요구됨.
 - 최근 정부에서 발표한 5·6 공급대책에서 공공참여를 통해 정비사업 기간을 10년에서 5년으로 줄일 계획이라고 밝혔음. 하지만 공공이 참여한다고 해도 「도정법」에 명시된 사업절차가 생략되지는 않는데, 그렇다면 ‘사업 기간을 단축할 수 있었다면 지금까지는 왜 하지 않았나?’를 고민해야 함.
 - 추진위원회 승인에서 관리처분계획 승인일까지 불과 12개월여 만에 추진됐던 가재울뉴타운 5구역 사례를 통해 볼 수 있듯, 지자체장의 의지만 있다면 사업추진 속도를 충분히 높일 수 있음. 정비사업 인허가 과정에 불필요한 지연을 야기하는 요소가 없는지에 대한 검토 및 제도개선이 필요함.
- 제도개선 과제 : 아래와 같은 3가지 분야에서 제도개선이 필요함.
 - 1) 부당한 이유로 인한 정비사업 절차 지연을 방지할 수 있는 입법 필요 : 법률에 심의 기간을 명시하고, 인허가 지연 사유를 보다 구체적으로 명시할 필요가 있음. 또한, 부당한 법 집행으로 손해가 발생할 경우에 대한 적절한 배상 규정을 마련할 필요가 있음.
 - 2) 통합심의 도입을 통한 심의절차 간소화 : 건축, 도시, 경관 등 유사 위원회를 통합하여 심의
 - 3) 공정하고 수준 높은 심의를 위한 심의위원 선정 : 지자체의 ‘코드’에 맞는 전문가 위주 선정을 지양하고, 사업에 대한 이해도가 높고 다양한 시각을 대변할 수 있는 심의위원 풀(pool) 구성

4) 도시계획 수권소위원회로 이관한다는 것은 도시계획위원회에서 지적된 사항을 반영할 경우 가결할 수 있는 권한을 위임한다는 것으로, 주요 쟁점에 대한 논의가 종결되었을 시 수권소위원회로 이관되기에 사실상 심의가 통과된 것이라고 볼 수 있음.

5) 본 연구자가 실시한 인터뷰에서 대다수 현장관계자는 불필요한 사업 지연을 초래하는 핵심 요소로 불합리한 인허가 행정을 꼽았음.

③ 공공기여 관련 규제개선 : 정당하고 적절한 수준의 공공기여를 통해 win-win 추구해야

- 서울시는 정비사업에만 적용되는 별도의 용적률 체계를 운영하고 있음. 정비구역에서는 타 지역 대비 3종 일반주거지역 기준 40%p의 용적률을 무조건적으로 감(減)하여 시작하고(기준 용적률), 공공기여 등 일정 기준 만족시 추가 용적률을 부여하는 방식으로 운영되고 있음.
 - 서울시 도시계획조례에 따른 3종 일반주거지역 최고 용적률은 250%이나, 정비구역으로 지정시 세대 수나 용적률 증가 여부 등과 상관없이 무조건적으로 210%로 40%p가 감소함. 즉, 일단 용적률을 깎고 시작해 인허가권을 활용해서 최대한의 공공기여를 요구하는 방식으로 추진되고 있음.
- 정비사업에만 적용되는 현 용적률 체계에 대한 정당성 및 형평성에 대한 검토가 필요함.
 - 특히 민간사업으로 분류되는 재건축사업에 있어, 현 용적률 체계의 정당성에 대한 검토가 요구됨.
 - 재건축사업은 기본적으로 기반시설이 양호한 곳의 공동주택을 '집주인들(조합)이 공동으로 낡은 집을 허물고 새 집을 짓는 행위'로 볼 수 있는데, 이러한 행위에 대해 무조건적으로 벌칙성 용적률을 부과하는 것이 정당한지, 형평성에 맞는지에 대한 검토가 필요함.
- 또한, 현 용적률 체계의 부정적 외부효과와 정책의 장기적 지속가능성에 대한 검토가 요구됨.
 - 현 용적률 체계 속에서 용적률이 높은 단지의 경우 어쩔 수 없이 리모델링을 선택할 수밖에 없는 경우가 있음. 하지만 리모델링 사업은 기반시설 확충이 전혀 동반되지 않고, 여기에 더해 분양주택 및 임대주택 공급, 도시경관 개선, 안전성, 주거환경 개선 만족도, 자산가치 상승 효과 등이 재건축에 비해 낮으며, 비용 절감 효과 또한 크지 않음.
 - 즉, 공익과 사익 향상의 양 측면에서 리모델링은 재건축사업 대비 비교열위에 있다고 할 수 있음. 현 체계 속에서 불가피하게 추진되는 리모델링은 과연 누구를 위한 것인지에 대한 고민이 필요함.
 - 현 체계 속에서 추진될 수 있는 소수 사업성이 좋은 단지의 재건축사업이 종료되고 나면, 나머지 사업성이 좋지 않은 다수의 고밀 노후 아파트는 어떻게 관리되어야 하는지, 그리고 향후 가구 수 감소가 본격화되거나 부동산시장이 침체될 시에도 사업 추진이 가능한지에 대한 검토가 필요함.
- 마지막으로, 서울시가 임대주택 인수 시 지급하는 인수가격(표준건축비)의 현실화가 필요함.
 - 표준건축비는 2008년 도입 후 2차례 인상에 그치고 있음. 이에 따라 서울시가 조합으로부터 인수 시 지급하는 가격은 조합이 건설회사에 지급하기로 한 최초 도급가 대비 70% 선에 그치고 있음⁶⁾
- 제도개선 과제 : 아래와 같은 2가지 분야에서 제도개선이 필요함.
 - 1) 용적률 체계 개편 : 공정한 출발, 인센티브를 통한 공공기여 유도 -시작은 공정하게 250%에서 시작하되, 공공기여 정도에 따라 추가로 용적률을 부여하는 방향으로 개편하여 win-win 추구
 - 2) 표준건축비 현실화 : 조합이 최소한 손해는 안 볼 수 있도록 비용 인상 요인을 감안해 조정

이태희(부연구위원 · thlee@cerik.re.kr)

6) 6개 단지 검토 결과, 설계변경 시 시공비가 상승한다는 것을 고려했을 시 조합이 실제로 지급하는 금액은 더욱 높을 것으로 예상됨.

노후 인프라관리 디지털화, 실행력 확보가 절실

- 기반시설 관리 주체의 실행계획 수립과 실행력 확보를 위한 시스템 구축이 필수 -

■ 선제적 대응 위한 제1차 기반시설관리 기본계획 고시

- 지난 2020년 5월 25일 국토교통부는 1970년대에 집중적으로 건설된 인프라시설이 향후 10년간 노후화가 가속될 것을 전망하면서, 보수·보강 중심의 사후 대응보다 선제적 예방과 관리를 위해 제1차 기반시설관리 기본계획을 고시하였음.
 - 기본계획은 기반시설 관리감독 기관 및 관리 주체의 관리계획과 실행계획 수립을 통해 2025년까지 인프라시설 관리의 효율성 제고를 위한 가이드라인을 제시함.
 - 제1차 기본계획은 「시설물의 안전관리 및 유지관리에 관한 특별법(시설물안전법)」에 포함된 기반시설의 구조적 안전성, 내구성, 사용성 등 종합적 성능평가와 「지속가능한 기반시설관리기본법(기반시설관리법)」에 포함된 자원 확보 방안에 대한 기준과 시행 정책을 제시하였음.
 - 2020년 5월 기준으로 30년 이상 경과된 기반시설의 비중이 2030년에 약 40% 수준으로 급증할 것으로 전망되면서, 체계적인 시설 관리를 위한 기반시설 운영자(국가·지방자치단체, 공공기관, 지방공기업 등)의 계획 수립을 강조하고 있음.
 - 15종의 대상 기반시설⁷⁾의 최소유지관리와 성능개선을 의무화하기 위한 공통 기준을 수립하여 기반시설의 노후화, 안전성 저하 등을 선제적으로 대응할 법적 근거를 제시함.
- 기반시설의 관리 주체에 자원 조달을 의무화하고, 중앙정부가 신규 건설뿐 아니라 기반시설의 유지관리 및 성능개선에 대해 재정적으로 지원할 수 있도록 기반시설 관리 정책에 대한 새로운 비전을 제시하였음(<표 1> 참조).

<표 1> 제1차 기반시설관리 기본계획 시행 후 기대 효과

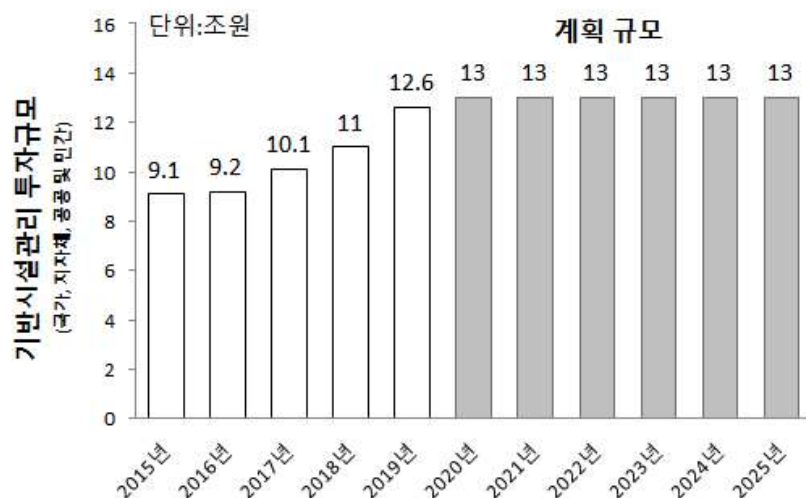
구분	현재	미래
안전점검	보이는 위험만 처리	잠재적 위험도 발굴 및 해소
투자	신규 건설 위주 투자	노후시설 선제적 투자 강화
관리체계	시설별 사후 위주 관리	총체적 선제적 관리
관리방식	경험 의존 예측 및 수동 관리	빅데이터 기반 예측자동 관리
정보화	기관별 분절적 관리	플랫폼을 통한 정보 통합관리
기술산업	인력 중심의 산업	기술 중심의 고부가가치 산업

7) 교통시설(도로, 철도, 공항, 항만), 방재시설(댐, 저수지, 하천), 지하관로(상수도, 하수도, 가스, 열수송, 송유관), 지하구(전력구, 통신구, 공동구).

4대 전략과 10대 중점 과제 제시하나 구체적인 계획은 부족

- 기본계획은 “선제적 관리강화 체계 마련”, “생활안전 관리 수준 상향”, “안전투자 확대 및 투자재원 다각화”, “스마트 유지관리를 통한 산업 육성 추진” 등의 4대 전략을 실행하기 위한 10대 중점 과제를 제시하지만, 실행을 위한 상세 계획은 부족한 실정임.
 - 노후화 가속을 예방하기 위해 2020년부터 연평균 약 13조원의 투자를 계획하였는데, 5년 전보다 약 40% 수준이 증가한 것으로 유지관리 및 성능개선 사업에 대한 재원이 증가하는 선진국형 기반 시설관리 단계로 전환하고 있는 것으로 분석됨(<그림 1> 참조).
 - 최근 정부가 발표한 한국판 뉴딜 프로젝트 중 노후 인프라 디지털화와의 연계성을 확보하기 위한 전략과 상세계획 수립이 시급함.

<그림 1> 기반시설관리 투자 규모 추이

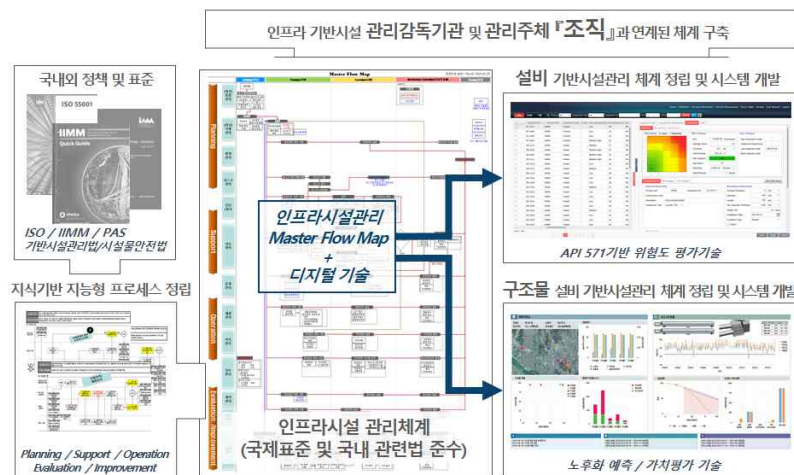


- 기반시설의 관리감독 기관(6개 중앙부처, 17개 광역지자체)은 관리계획(5년 단위)을, 24개의 주요 관리 주체는 실행계획(1년 단위)을 수립하지만, 실질적으로 기반시설의 가치 증대, 수명 연장, 투입된 재원의 효율화 등을 달성하기 위해서는 기반시설 관리 조직, 프로세스, 디지털 기반 시스템 구축이 선행되어야 함(<그림 2> 참조).
 - 기반시설의 관리 및 실행계획은 15종의 대상 기반시설에 따라 차이가 있고, 관리 주체의 조직 운영 방식에 따라 자체적인 맞춤화 전략 수립이 필수임.
 - 최소유지관리와 성능개선의 공통 기준보다 상세한 실행 기준은 물론, 조직에 맞춤화된 기반시설 관리 프로세스를 포함한 체계 구축을 의무화해야 노후화가 가속되고 있는 기반시설 관리 및 운영의 효율화, 사용자인 국민의 안전 보장, 자원 투입의 최소화를 달성할 수 있음.

■ 건설산업의 디지털 전환과 노후 인프라 관리

- 건설산업의 디지털 전환에 대한 필요성이 강조되고, 인프라 기반시설의 노후화에 신속한 예방적 대응이 필요한 시점에서 제1차 기반시설관리 기본계획의 실행력 확보는 노후 인프라관리 디지털화 프로젝트의 성패를 좌우할 수 있음.

<그림 2> 글로벌 표준(ISO 55000s, PAS55 등) 및 국내 관련법 기반 인프라시설 관리 체계 구축 사례



자료 : 한국건설산업연구원 외 3개 기관에서 진행하고 있는 '지식기반 지능형 (인프라)시설자산관리 프로세스 정립 및 요소기술' 개발사업의 일부 수행계획서를 재구성함.

- 신규 건설시장의 성장이 정체되고, 노후화된 인프라 기반시설의 유지관리 수요가 증가하면서, 제도 및 기준 기반의 경쟁력 확보가 시급함. 해외 진출을 위한 글로벌 호환성 확보와 디지털 기술과 융합된 노후 인프라관리 체계 구축에 공공기관의 노력이 절실함.
 - 노후 인프라 디지털화 등 관리 체계의 고도화와 계획 및 실행의 연속성 확보로 정부가 추진하고 있는 '세계 일류의 기반시설 관리와 고품격 생활안전 실현'이 가능할 것임.
 - 또한, 기반시설 관리의 신속한 체계화는 해외 시장에서 경쟁력을 확보하고, 시장에서 우위를 선점하기 위한 선행과제로 추진되어야 함.
- 일부 공공기관은 노후 기반시설 관리의 디지털화를 가속하여 국내 표준형 관리 체계를 선제적으로 구축하는 기술개발을 수행하고 있음. 15종 대상 기반시설 관리 주체의 주도적 준비 부재는 정부의 목표 달성과 노후 인프라 디지털화에 낮은 성과를 유발할 수 있음.
 - 기반시설 관리 주체의 실행계획 수립과 함께 실행력 확보를 위한 시스템(조직, 프로세스 등 포함) 구축이 병행되어야 기본계획의 실효성과 실행력을 높일 수 있음.

유위성(연구위원 · wsyoo@cerik.re.kr)

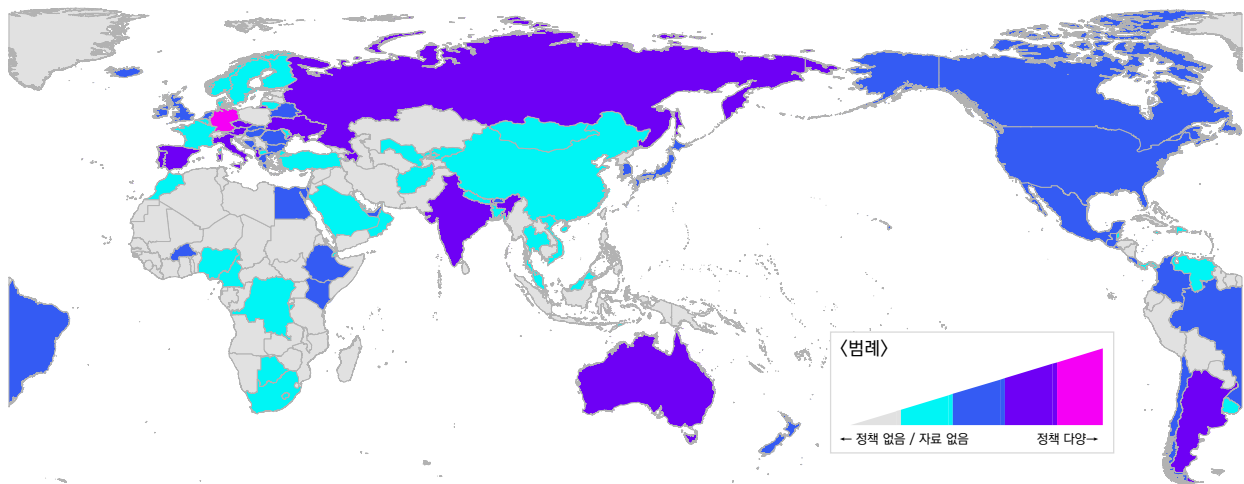
코로나19 이후의 글로벌 주택정책 대응

- 부동산 거래 금지로 감염병 확산 막고, 건설투자 확대로 경제 활성화 시도 -

■ 코로나19 확산에 따른 글로벌 주택정책 동향

- 각국의 주택 정책은 ① 코로나19 위기 경감 대책과 ② 후속 조치로 구분할 수 있음.
- 먼저, 단기적인 위기 경감 정책으로는 부동산 거래를 일시적으로 금지해 감염병의 확산을 막고, 특히 임차인 보호 및 금융시장 건전성 확보에 집중하는 모습을 보임(<표 1> 참조).
 - 부동산 거래를 금지한 것은 전염성이 높은 코로나19의 특성을 감안한 것으로, 국내와 달리 주택 매매 및 경매시 조사를 철저히 시행하는 국가에서는 당분간 거래를 할 수 없도록 함.
 - 임차인 보호와 관련해서는 임대료를 제때 납입하지 못한 세입자라 할지라도 강제 퇴거당하지 않도록 보호하고, 나아가 임대료를 할인·분납, (직접)지원하는 등의 정책을 펼치고 있음.
 - 그 외에도 코로나19로 어려워진 개인의 모기지 납부를 유예하고, 필요한 경우 모기지채권(MBS)을 매입해 금융 건전성을 확보하는 등 이전 글로벌 금융위기 당시의 불안 요인을 해결하고자 함.

<그림 1> 각국의 코로나19 대응 주택정책 현황



주 : 회색 표기는 국가 공식자료를 확인하지 못하였거나 관련 정책을 시행하고 있지 않은 지역을 의미함.
 자료 : IMF(2020), OECD(2020), 각국 보도자료(2020)를 종합해 저자가 작성함.

- 후속 조치로, 경제 효과가 큰 주택공급을 진행하고 왜곡된 시장의 정상화 노력이 진행 중임.
 - 코로나19가 여전히 맹위를 떨치고 있어, 후속 조치를 시행하고 있는 국가는 많지 않은 상황임.

- 재건을 위한 후속 조치로는 경제적 파급효과가 큰 건설(주택 공급, 주택 리모델링, 인프라 구축) 산업에 투자하는 한편, 유럽 임차시장을 중심으로 임차인 보호에 한계를 드러낸 초단기 임대시장을 정상화하는 등 다방면의 노력을 경주 중임.

<표 1> 코로나19에 대응하기 위한 각국의 주택 정책 주요 내용

대분류	소분류 ^{주)}	주요 조치	국내 도입
거래	부동산 거래금지 (①)	• 전염성이 높은 코로나19 특성을 고려해 주거용/상업용 부동산 거래를 전면 금지함. • 국내와 달리 주택 현장조사 절차가 철저한 많은 국가에서는 재택 명령 발효와 함께 거래금지 조치를 단행함.	x
	부동산 거래허용 (②)	• 5월 중순 이후 일부 국가에서 대면 접촉을 하지 않는 것을 전제로 거래를 허용함. • 대체로 온라인 거래는 전면 허용하고, 경매를 위한 현장조사 등 부득이한 경우 현장 방문을 허용하되 개인 공간을 확보하도록 권고함. • 6월 들어 여러 국가에서 대면 접촉을 통한 거래를 허용할 예정임.	x
임대	임차인 강제퇴거 금지 (①)	• 계약서에 임대료 모라토리엄 조항이 있음에도 불구하고 코로나19로 인해 임대료를 내기 어려워진 세입자들을 강제 퇴거시키지 못하도록 함. • 세입자는 정부가 지정한 기한(예. 뉴욕 8.20)까지는 코로나19로 인한 본인의 어려움을 증명해야 할 의무가 없음.	x
	임대료 할인, 분납, 직접지원 (①)	• 코로나19에 기인한 어려움으로 임대료를 부담하기 어려운 경우 할인·분납(직접)지원 등 다양한 수단을 통해 임대료 부담을 줄이는 정책을 실시함.	○
조세	세금 경감 (①)	• 법인세/소득세/소비세/재산세 감감 또는 면제 • 특히 재산세는 호텔, 컨벤션, 크루즈 등 상업용 부동산을 중심으로 면제하고, 주택의 경우 재산세 감감보다는 재산세 체납에 대한 벌금 면제를 위주로 함.	○
대출/소득	사업자 대출 (①)	• 주로 중소기업(SMEs)을 대상으로 임금 근로자의 급여 보호 및 기업 유동성 확보를 위한 긴급 대출을 실행함.	○
	모기지 지원 (①)	• 정부 보증분에 대한 MBS 상환을 유예함(예. 미국 1년, 호주 6개월 등). • 양적 완화 정책 발표(예컨대 미국 연준, 무제한 MBS/CMBS 매입)	x ⁸⁾
	재난지원금 지급 (①)	• 전 국민 또는 일부 국민 대상으로 일정 금액의 기본소득을 지급	○
재건	경제 재건, 시장 정상화 (②)	• 경제 파급효과가 큰 주택 건설, (녹색)리모델링 및 인프라 건설 등 재건 정책 시행 • 이민자 및 이주 노동자 등을 수용할 수 있는 저비용 임대주택 건설 • 초단기 임대시장(AirBnB 등) 바로잡기 등 부동산시장 정상화	x

주 : 앞선 단락과 같이 '①'은 코로나19 위기 경감 대책을, '②'는 코로나19 후속 조치를 의미함.

확진자 수 다시 증가, 해외 사례를 통한 즉각 대응조치 준비 필요

- 국내에서도 확진자가 다시 증가하는 추이를 보이고 있음. 해외 사례를 참고해 필요한 경우 즉각 대응조치를 할 수 있도록 준비해야 함.
 - 코로나19 발병 이후 국내에서 부동산 거래 등을 통해 전염된 사례는 아직 발견된 바 없음.
 - 다만, 사회적 거리 두기에서 생활방역 체계로 전환한 이후 국내 확진자가 다시금 증가 추세임을 고려한다면, 필요한 경우 즉시 정책적 대응을 할 수 있도록 미리 대비해야 할 것임.

김성환(부연구위원 · shkim@cerik.re.kr)

8) 정확하게는 우리나라에서 신용대출 상환유예를 지원하고 있으나, 담보대출(주택담보대출 포함)·보증대출·오토론 등은 제외임.

종합사업관리의 법제화

- 종합사업관리 관련 법규의 부재로 대형 국책사업의 비효율성 방지 -

■ 대형 국책사업의 관리상 문제

- 정부의 대형 국책사업들은 대부분 종합사업으로서 복수의 연관된 사업들로 구성되며, 대규모의 정부자금을 투입하여 일정한 정치·경제적 목적을 달성하려는 것임.
 - 이런 사업들이 적절하게 관리되지 않으면, 궁극적으로 당초의 사업 목적을 달성하기 어려울 뿐만 아니라, 사업 지연 등으로 인한 사업 기간 연장과 사업비 증가를 초래하고, 계획된 건설 물량의 발주가 지연되어 건설시장에도 악영향을 미침.
 - 연관된 사업 간의 간섭과 발주 지연 등으로 인한 문제는 결과적으로 전체 사업의 종합적인 기획과 관리·조정을 통해서만 해결될 수 있음.
- 대형 국책사업은 일반적으로 해당 특별법을 제정하여 사업을 관리할 정부조직을 만들고 공무원들을 중심으로 하는 인력을 배치하지만, 법적인 요건에 적합한 기능은 만족하더라도 전문화된 사업관리 역량은 부족한 부분이 많음.
 - 사업들에 따라서는 이 같은 부족한 사업관리 전문성을 민간 전문가들로 보충하고자 하지만, 단일 사업을 대상으로 하는 건설사업관리 외에 법적인 근거가 없어 종합사업관리(Program Management)를 발주하는 데는 어려움이 있음.

■ 건설사업관리와 종합사업관리

- 「건설기술진흥법」에서 다루고 있는 건설사업관리는 기본적으로 단일 사업을 대상으로 하고 있어, 대형사업의 전체 사업들을 기획하고 조정하는 영역은 비어 있음.
 - 건설사업관리와 종합사업관리는 업무 기능과 내용은 유사하지만, 그 관리 대상은 전체 사업과 단위 사업으로 나누어져서 서로 다른 업무라 할 수 있음. 그럼에도 불구하고, 둘을 같은 것으로 보고 중복업무로 규정한 사례도 있음.
 - 건설사업관리가 법으로 규정되어 있어 단일 사업에 대한 관리는 이루어진다고 해도, 전체 사업이 적절하게 관리되지 않으면 단일 사업들도 효과적으로 진행되기 어려움.
 - 최소한의 법적 기준을 마련함으로써 건설사업관리와 종합사업관리를 구분하고, 필요할 경우 종합사업관리를 발주할 수 있는 근거를 마련할 필요가 있음.

- 건설사업관리는 발주청의 역량 여하에 따라서 선택할 수 있는 임의 규정이며, 책임감리에 해당하는 감독권한대행 건설사업관리는 품질과 안전의 책임을 위임하는 것으로서 강제 규정인데, 종합사업관리는 발주청 역량에 따라서 선택할 사항이므로 임의 규정으로 하는 것이 적절함.

■ 종합사업관리와 연계한 PMC 육성 정책 필요

- 글로벌시장의 선진 기업 중에는 건설시공에서 출발해서 사업관리 분야로 진출하여 PMC(Project Management Consultancy)로 성장한 사례가 많은 반면, 우리나라의 건설사업관리 업체들은 대부분 설계사무소나 감리업체 중심으로 성장하였음.
 - PMC는 고도의 사업관리 전문성을 바탕으로 전체 사업을 초기 단계부터 기획하고 조정·관리하는 고부가가치 사업 분야로서 우리나라 기업들이 앞으로 추구해야 할 방향임.
 - CM 사업은 규모가 너무 작아서 건설회사들이 참여하기 어렵고, 대형 공공사업들은 정부 기구나 공기업이 수행하고 일정한 규모의 단위 사업으로 나누어서 발주됨. 따라서 건설업체들은 대규모 건설사업을 단독으로 수주하기 어려워 대규모 사업 실적을 축적하기도 어려움.
- 종합사업관리는 용역사업이기는 하지만 복수의 사업들을 아우르는 대형사업들을 대상으로 하므로 그 규모가 작지 않고, 사업 실적은 대형사업 전체의 실적을 갖게 되므로 글로벌 기업으로 성장하기 위한 조건이 됨.
 - PMC를 용역업체만의 문제로 접근하기보다는 건설산업의 사업관리 선진화 관점에서 바라보고, 대형사업의 종합사업관리로부터 그 성장 교두보를 마련할 필요가 있음.

■ 종합사업관리 법제화 방향

- 대형 건설사업은 사업마다 서로 다른 사업 환경과 목적, 수행 구도를 가지고 있어 일률적으로 사업관리 체계를 정의할 수 없음. 따라서 사업 특성을 분석하여 특화된 사업관리 전략을 수립하고 그에 따른 체계와 전문 역량을 도입해야 함.
- 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」은 공사나 용역을 발주하는 경우 가능한 범위 내에서 비용을 절감하는 방향으로 규정되어 있음. 반면에 사업관리 용역은 용역비를 절감하기보다는 충분한 역량을 가진 인력을 확보하는 것이 중요하므로, 「국가계약법」의 적용을 예외로 할 수 있도록 하는 것이 궁극적으로 총사업비를 절감하는 방안임.

김우영(연구위원 · beladomo@cerik.re.kr)

한국판 뉴딜, 투자 확대와 규제 개혁 병행해야

최근 정부가 발표한 하반기 경제정책 방향에서 ‘한국판 뉴딜’이 윤곽을 드러냈다. 오는 2025년까지 총 76조원을 투자해 일자리 55만 개를 만들겠다고 한다. 한국판 뉴딜은 단기적인 경기부양책을 넘어 ‘선도형 경제기반을 구축해 나가기 위한 전략’이라고 한다. 코로나19로 인한 경제위기 상황에서 한국판 뉴딜은 필요하고, 정부 재정을 동원한 대규모 투자도 환영할 만하다. 내용상 새로운 게 없다지만 건설업계 입장에서는 기존에 발표했던 국토균형발전사업이나 생활형 사회간접자본(SOC) 및 노후 인프라에 대한 투자가 실제로 가시화되리라는 점에서 기대가 크다.

당장의 경기 부양을 위해서는 투자 확대가 중요하다. 특히 민간의 투자가 극도로 위축된 상황에서는 정부의 재정투자가 절실히 필요하다. 하지만 ‘선도형 경제기반 구축’은 재정투자 확대만으로는 어렵다. 실행과 속도보다는 전략이나 목표와 방향성이 더 중요하다. 그러기 위해서는 획기적인 규제 개혁이 이뤄져야 한다. 새로운 목표와 방향, 경로, 상품과 서비스를 만들고 경쟁자와 확연한 차이가 나게 생산성을 높일 수 있는 전략을 수립해서 실행해야 한다. 번번이 규제를 기반으로 한 기득권 집단의 이해관계에 막혀서 혁신이 좌절된다면 ‘선도형 경제’는 요원하다.

한국판 뉴딜에 건설투자가 대거 포함된 것은 바람직하지만 그것만으로는 건설산업을 선진화할 수 없다. 구조조정과 규제개혁을 병행하지 않는다면 좀비기업 양산과 부정부패 및 비효율성을 조장할 가능성이 크다. 하지만 다른 산업과 마찬가지로 건설산업에서도 규제 개혁은 본격 논의조차 되고 있지 않다. 오히려 규제가 더 강화되기도 한다. 지난 5월 국회를 통과한 소방시설공사 분리발주가 그런 사례다.

글로벌 건설산업의 발주제도는 통합 발주가 대세다. 시공은 말할 것도 없고, 설계와 시공, 시공과 운영 및 유지관리를 통합해서 발주하기도 한다. 시공자

가 설계 단계부터 참여하는 방식도 널리 활용되고, 사업 초기에 발주자와 설계자·시공자·하도급자 등이 모두 참여하는 ‘통합 프로젝트 발주 방식(IPD)’도 종종 활용된다. 하지만 우리는 거꾸로 가고 있다. 오랫동안 설계는 설계사가, 시공만 건설사가 담당해왔다. 시공도 전기나 정보통신공사는 반드시 토목공사나 건축공사와 같은 다른 업종 공사와 분리 발주해야 한다. 여기에 더해 소방시설공사도 분리해서 발주해야 한다는 규제가 신설된 것이다. 이에 따라 수요자인 건축주는 1건의 건축공사를 발주할 때 전기공사, 정보통신공사에다 소방시설공사까지 제각각 따로 발주해서 따로 계약 체결하도록 강제하겠다는 것이다.

이렇게 되면 전체적인 건설사업관리가 제대로 되기 어렵다. 공사 기간의 준수나 품질 확보는 물론 안전사고나 하자 책임의 원인 규명이 곤란한 경우가 발생할 수 있다. 물론 전기, 통신, 소방시설공사의 분리 발주를 정당화하는 주장도 있다. 품질과 안전확보에 필요하고, 하도급자를 원도급자로 격상시켜 보호하자는 것이다. 하지만 분리발주를 해야만 품질과 안전 확보가 가능한지는 의문스럽다. 오히려 더 취약할 수도 있다.

4차 산업혁명은 융합과 통합을 특징으로 한다. 디지털 기술을 기반으로 설계와 시공이 유기적으로 연결되면서 생산성을 높일 수 있다. 하지만 설계 따로 시공 따로, 시공도 업종별로 제각각 분리발주를 강제해서는 융합과 통합을 기대할 수 없다. 가뜰이나 건설업종이 수십 개로 파편화돼 있는데 발주조차 분리발주가 확대되면 비효율성은 더 커질 수밖에 없다. 선도형 경제 기반을 구축하고자 한다면 투자 확대와 더불어 규제도 퇴행적이 아니라 선도적 내용으로 변모해야 한다. <헤럴드경제, 2020.6.8>

이상호(원장 · shlee@cerik.re.kr)