

건설동향브리핑

CERIK

제801호
2021.4.12

정책동향

- 민간공사 하도급 계약이행보증 개선 시급하다
- 신임 서울시장의 주택정책 변화 방향과 기대

산업정보

- 바이든 정부, 인프라에 2.25조 달러 투자
- 2021년 글로벌 인프라 시장의 10대 트렌드

건설논단

- 건설업은 체험 산업이다

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

민간공사 하도급 계약이행보증 개선 시급하다

- 최근 대법원 판례 전향적, 원도급자의 정당한 권리행사 보장 여건 마련해야 -

■ 건설공사 계약이행보증의 개념과 법적 근거

- 건설공사에서 수급자(계약상대자)와 도급자(발주자 등) 간에 이루어지는 대금지급보증과 계약이행보증은 일반적으로 계약 주체 간 상호 대등한 관점에서의 신의성실의 관계하에서 도급계약이 이행되도록 계약이행보증과 대금지급보증이 쌍무계약적 원칙¹⁾에 입각하여 상호의 무화하고 있음.
 - 이때 대금지급보증은 건설공사의 (하)도급 계약시 도급자의 대금 지연지급 또는 미지급이나 급격한 경영 악화, 부도·파산 등에 따른 (하)도급대금 지급불능 상황으로부터 수급자를 보호하기 위함 이 그 목적임.
 - 반면, 계약이행보증은 계약상대방인 수급자의 계약 불이행에 대해 도급자를 보호하기 위한 목적으로 운영되는 보증을 의미하기에 이를 위한 계약보증금은 수급자의 계약이행을 유도하는 일종의 안전장치 역할을 담당함.
- 이 중 계약이행보중에 대해 보다 구체적으로 살펴보면, 현행 건설 관련 법령에서는 계약이행보증의 보상에 대해 손해배상액의 예정으로 일반적으로 정액으로 지급함이 원칙임.
 - 이는 손해 발생 여부와 손해액 입증의 어려움으로 인한 다툼의 사전 방지 및 법적 분쟁의 신속·간이한 해결과 채무자에게 심리적 경고를 주어 채무이행의 확보가 목적이기 때문임.²⁾
 - 이에 따라 현행 「국가 및 지방계약법」의 경우 계약상대방의 계약 불이행시 계약보증금(계약금액의 10% 이상) 전액을 국고로 귀속하도록 규정하고 있어 사실상 위약금(penalty) 성격을 명확히 규정 중임(「국가계약법」 제12조제3항, 「지방계약법」 제15조제3항).
 - 이뿐만이 아니라 원·하도급 계약관계를 규율하고 있는 「하도급법」 역시 하도급 계약이행보증 의무 및 보증금 규모(하도급 계약금액의 10%)를 명확히 명시하고 있음(「하도급법」 제13조의2제1항).

1) 쌍무계약의 당사자는 상대방의 채무가 이행기에 있으면 상대방에 대하여 이행을 청구할 수 있음. 즉, 당사자 일방이 자기 채무를 이행하지 않거나 이행에 따른 결과물을 제공하지 않은 채 상대방에게 채무이행을 청구할 경우 상대방은 그 이행을 거절할 수 있는 권리인 동시에 이행의 항변권을 지님. 이러한 원칙에 입각하여 「하도급법」을 비롯한 대부분의 건설 법령에서는 도급자가 대금지급 보증을 하지 않을 경우 수급자는 도급자에게 계약이행을 보증하지 않을 수 있다고 명시하고 있으며(공공계약의 경우 발주자인 국가와 지방자치단체가 대금지급을 하지 않을 사유가 없기에 대금지급 보증은 제외), 이는 도급자의 대금지급 보증과 수급자의 계약이행보증이 쌍무계약적 성질을 지니고 있는 것으로 해석 가능함.

2) 대법원 또한 판례를 통해 계약이행보증금에 대해 다음과 같이 손해액을 입증하지 않는 위약금 성격의 정액임을 명시함. “계약(이행)보증금은 수급인의 계약불이행으로 도급계약 관계를 청산하게 될 때를 대비하여 수급인이 도급인에게 배상하여야 할 최소한의 손해액을 계약보증금으로 예정하여 도급인으로 하여금 손해발생 및 그 수액을 증명하지 않고서 계약보증금을 자신에게 귀속시킬 수 있도록 하기 위한 것(대법원 1999. 8. 20일 선고, 98다28886 판결)”.

■ 상이하게 규정되어 있는 하도급 계약이행보증 보상방식

- 그럼에도 불구하고 현행 공정거래위원회의 건설업종 표준하도급계약서의 경우 상위법령이라 할 수 있는 「하도급법」상 규정이 부재함에도 계약이행보증금에 대해 정액(하도급 계약금액의 10%)보상이 아닌 계약불이행으로 인한 실제 손해액을 보상하는 ‘실손보상’으로 규정하고 있어 보증기관과 원도급자 간 분쟁 소지를 안고 있음.

건설업종 표준하도급계약서(2020.12.17일 개정, 공정거래위원회)

제50조(계약이행 및 대금지급보증 등)

- ⑩ 수급사업자는 원사업자에게 이 계약 표지에서 정한 금액으로 계약이행을 보증하며, 계약이행보증금은 다음 각 호의 사항 등을 포함하여 **계약불이행에 따른 손실에 해당하는 금액의 지급을 담보**한다. 이 경우 계약이행보증금액이 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 등 관련 법령에서 정한 내용보다 수급사업자에게 불리한 때에는 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 등에서 정한 바에 따른다. <중 략>

- 이번만이 아니라 하도급 계약이행 보증상품을 운영하고 있는 서울보증보험과 건설공제조합의 경우 민간과 공공공사 모두에 대해 정액보상을 적용하고 있으나, 전문건설공제조합의 경우 공정위의 건설업종 표준하도급계약서 보상 기준을 근거로 상품 약관(공공채권자용 : 정액보상, 민간채권자용 : 실손보상)별로 다르게 적용 중임.
 - 전문건설공제조합의 경우 역시 기존 공사채권자의 구분 없이 정액보상이 원칙이었으나, 지난 2012년 약관 개정을 통해 ‘주계약 또는 관계 법령으로 정한 금액(정액보상에서 실제 손해액)’으로 변경함(<표 1> 참조).
 - 이러한 당시 전문건설공제조합의 약관 변경 배경으로는 당시 건설업계 경쟁 심화와 최저가낙찰제에 따른 손익 저하 등으로 인해 전문건설업(하도급)의 보증사고가 증가하여 보증금 지급이 급증하였기에 표준하도급계약서의 보상 기준을 근거로 민간채권자의 경우 실손보상으로 변경함(공공공사의 경우 계약법 및 주계약에서 몰수 또는 귀속조항이 존재하기에 정액보상 유지).

<표 1> 전문건설공제조합의 하도급 계약이행보증 보상내용

구 분	공공공사	민간공사
보상 범위	정액보상	실손보상
청구 서류	보증서 사본 등 기본서류	기본서류 외 실제손해액 입증 및 보상심사 필요 서류
보증금 지급기한	5일	60일

자료 : 전문건설공제조합 계약보증약관(공공채권자용 및 민간채권자용).

- 하지만 이미 지난 2004년 법원에서는 이러한 보증기관이 실손해액만 지급함에 대해 불공정 약관에 해당한다고 규정하고 있다는 점과 최근 전문건설공제조합의 당기순이익이 폭발적으로 증가한 점(최근 5년 약 2배 증가) 등을 종합고려할 때 이는 개선이 필요한 사항임.
 - 더욱이 보증기관의 리스크는 엄격한 발급심사와 구상권에 따른 채권 회수로 관리되어야 하나, 전

문건설공제조합은 하도급 계약이행보증 시장의 약 70%를 차지하는 우월적 지위를 활용하여 보증금 지급 리스크를 원도급자에게 전가하는 것이기에 이에 대한 개선이 필요함.³⁾

대구지법 2003가단114306, 2004.10.26.

보증채권자에게 지급할 보증금의 지급범위를 계약보증금액의 한도 내에서 보증채권자가 입은 실제손해금액으로 한다는 약관의 규정은 상당한 이유 없이 사업자의 담보책임 배제 또는 제한하거나 그 담보책임에 따르는 고객의 권리행사 요건을 가중시키는 것으로서 약관의 규제에 관한 법률 제6조제1항 및 제7조제3항에 의하여 무효

■ 보증기관의 우월한 지위를 이용한 리스크 전가의 문제점

- 건설공사는 규모가 크고 복잡하며 다수의 사업이해관계자가 참여하고 있어 실손해액의 정확한 산정·입증이 사실상 곤란하기에 계약보증 사고 발생시 제한된 실손보상의 범위⁴⁾만으로는 실제 손해액을 지급받는 것이 사실상 불가능하기에 위약벌 성격의 정액보상이 합당함.
 - 하도급 계약 타절시 상기 전문건설공제조합의 보상범위 외에도 ① 후속공사 적기이행 및 지연방지, 발주자의 요구 등으로 인해 하도급자가 체불한 근로자 임금, 자재업자 납품대금, 건설기계사업자 기계대금 비용 등의 대위변제 비용 및 ② 공사 지연에 따른 간접비 및 각종 민원 대응비 등 입증이 난해한 비용, ③ 공사 지연·중단에 따른 원도급자의 기업 이미지 훼손 및 신뢰 하락에 따른 장래 수주 불이익 및 발주자와의 계속적 거래 관계 중지에 따른 무형의 비용, ④ 보증금 보상 지연에 따른 이자 비용, ⑤ 계약보증금 지급 이후 발생한 하자보수 비용 등이 발생하나 해당 비용의 경우 보상이 불가능한 상황임.
- 또한, 실손해액 산정시에도 우월적 지위에 있는 보증기관의 횡포 등으로 인해 보상금액 삭감 및 지연지급 등이 발생하고 있어 원도급자의 불필요한 피해 역시 발생하고 있다는 점을 고려할 때 실손보상에 대한 개선이 필요함.
 - (불명확한 실손보상 범위와 불공정한 보증기관 중심의 약관) 실제 손해액의 세부 보상범위 산정시 보증기관의 자의적 해석(통상적인 금액, 후속 계약 소요 비용 등)이 가능하기에 청구액 삭감이 가능한 구조임.
 - (보증금 지급 지연과 책임 전가) 보증기관은 실제 손해액 산정과 관련하여 지속적으로 소명 및 추가 서류 요청이 가능한 구조⁵⁾이기에 원도급자는 보증금 지급 지연으로 인한 관련 금융비용 증가, 공기 지연에 따른 손실 규모 증가 등 추가적인 손해를 최소화하고 조속히 후속 공정 진행을 위해 보증기관의 요구에 응할 수밖에 없음.

3) 더욱이 현행 「하도급법」 및 이에 따른 부당특약 고시에서는 특정 보증기관의 보증서 요구를 부당특약의 유형으로 규정하고 있어 정액보상으로 보상하고 있는 보증기관의 요구 또한 불가능함.

4) 전문건설공제조합의 계약보증 약관(민간채권자용) 제6조제2항에 따르면, 실제손해액은 다음 3가지 비용으로 한정하고 있음. ① 채무자의 교체에 따라 증가된 공사 금액(단, 그 금액이 과도한 경우 통상적인 금액으로 제한), ② 계약의 해제·해지 이후 당해 공사를 완공하기 위해 후속 계약을 체결함에 있어 소요되는 비용, ③ 기존 채무자의 시공으로 인해 발생한 하자를 보수하기 위해 지출했거나 지출할 금액(단, 채무자가 하자보수보증금을 지급하거나 보증증권을 교부한 경우 미보상)

5) 전문건설공제조합 계약보증 약관(민간채권자용) 제7조제1항 후단 : “다만, 보증채권자의 심사자료 제출이 지연되거나 제출한 심사자료에 대해 정당한 이의가 있어 소명을 요청한 경우에는 그 지연일수 및 소명에 소요된 일수는 제외하기로 합니다.”

- (보증금 합의 중용) 지난 2016년 국토부 전문건설공제조합 종합감사에 따르면, 정당한 보증금 청구에도 불구하고 우선하여 합의를 중용하고 합의가 어려울 경우 보증금 지급을 지연(최소 8일~최대 206일)하는 우월적 지위를 남용한 사례도 존재함.

- 더욱이 지난 2016년 대한건설협회 설문조사 결과에 따르면, 전문건설공제조합과 원도급자 간 보상금액 협의시 ‘실제 손해액 전부를 지급받는 것이 사실상 불가능(19.2%), 공기 지연·관리비 증가 등 간접적 손실비용 입증 난해(17.4%), 보증금 지급기일 장기간 소요(17.1%)’ 등의 애로사항을 토로하고 있다는 점을 고려할 때 이러한 피해는 광범위하게 이루어지고 있는 것으로 추정됨. 이에 불필요한 분쟁 방지를 위해서도 적극적 개선이 필요함.

■ 약관보다 도급계약을 우선한다는 취지의 최근 판례 : 환경 변화와 여전한 제약 사항

- 다만, 최근 전향적인 것은 하도급 계약이행 보증과 관련하여 대법원이 보증기관의 보상범위를 ‘보증채권자가 입은 실제 손해액’으로 제한하고 있는 약관조항 적용 범위를 대폭 제한하는 취지의 판결을 선고(대법원 2021.2.25일, 2017다241679 판결)하였다는 점임.
 - 계약 불이행시 보증금 전액을 몰취하는 도급 계약조항이 있는 경우, 보증기관의 보상범위를 ‘보증채권자가 입은 실제 손해액’으로 제한하고 있는 약관조항이 적용될 수 없다는 판결을 선고함.
- 하지만 원도급자의 정당한 권리행사 보장을 위한 대법원의 판결에도 불구하고 건설업종 표준하도급계약서의 변경 활용이 현실적으로 난해하다는 점⁶⁾을 고려할 때 공정거래위원회의 적극적 개정 노력이 뒷받침되지 않는다면 여전한 피해 발생은 불가피함.

■ 시사점 : 상호 동등한 관점에서 원도급자의 정당한 권리행사 보장을 위한 여건 마련해야

- 지금까지 살펴본 하도급 계약이행보증 보상범위 문제를 개선하기 위해서는 결국 원도급자의 우선적 대책과 더불어 공정위 및 보증기관의 전향적 개선 노력이 수반되어야 할 것임.
 - 원도급자는 정당한 권리행사 보장을 위해 단기적으로 상기 대법원 판례에 근거하여 하도급 계약 체결시 계약불이행에 따른 계약(이행)보증금 귀속 또는 몰취할 수 있는 문구를 하도급계약 조항 내 명시하여야 할 것임.
 - 공정거래위원회는 하도급 계약이행 보증금의 기능이 보증제도의 원취지에 부합하고 불필요한 분쟁 방지 및 피해자 양산 방지를 위해 실손보상에서 정액보상 방식(「하도급법」에서 규정한 하도급 계약금액의 10%)으로 건설업종 표준하도급계약서 개정이 조속히 이루어져야 함. 또한, 보증기관의 경우 역시 공공과 민간으로 구분한 차등적 계약보증 약관의 일원화를 꾀하여야 할 것임.

전영준(연구위원 · yjjun@cerik.re.kr), 김화랑(부연구위원 · hrkim@cerik.re.kr)

6) 현행 공정위의 건설업종 표준하도급계약서의 경우 계약당사자 간 합의에 이해 이를 관련 법령에 저촉되지 않는 범위 내에서 수정·보완이 가능하도록 규정하고 있으나, 사실상 표준하도급계약서를 수정하는 경우 표준하도급계약서를 사용하는 경우 받을 수 있는 이익(행정처분 시 감경 등)을 받기 어려워 임의수정 활용은 매우 제한적일 수밖에 없음.

신임 서울시장의 주택정책 변화 방향과 기대

- 재산세 완화, 도시계획 및 정비사업 규제 개선 시급 -

■ 오세훈 시장 당선, 서울 주택정책 변화 기대

- 4·7 재보궐 선거를 통해 오세훈 서울시장이 당선되면서 주택정책 변화에 대한 기대가 큼.
 - 문재인 정부 들어 서울 주택시장에 대한 금융, 세제, 민간 정비사업 부문의 규제를 통한 수요 억제 정책이 지속되었으나, 서울 주택가격의 급등세가 이어져 정책 실패 논란이 커진 상황임.
 - 오세훈 시장의 1순위 공약은 “스피드 주택공급”임. 용적률 완화, 층수 규제 완화 등 다수의 규제를 완화하여 민간을 활용한 공급 확대 계획을 밝힘.
- 대내외 여건을 고려하면 단기간 내 ‘가시적 성과’를 내기에는 어려운 상황이나, 정책 방향 변경 등을 통해 서울시 재산세, 주택공급에 미칠 수 있는 영향력은 상당함.
 - 짧은 임기, 중앙정부 정책 기조, 여당 중심의 서울시의회 등을 고려하면 단기간에 성과를 내기에는 어려운 상황임. 또한, 시의회 동의가 불필요한 인허가라 하더라도 도시·건축 관련 위원회 심의를 거쳐야 하기에, 위원 임기(2년)를 고려할 때 상당한 ‘불협화음’이 예상됨.
 - 하지만, 인허가 행정 개선이나 정비기본계획 변경을 통한 규제 완화 등 시장의 권한만으로도 단기간 내 가능한 사항이 상당히 많음. 이는 사업대상지 내 주민들의 ‘판단’에 큰 영향을 미칠 수 있음. 또한, 지난 5·6 대책, 8·4 대책에서 발표했던 국공유지 개발사업에도 상당한 영향을 행사할 수 있음.

■ 공시가격 인상에 대응한 탄력세율 적용 등 재산세 완화 방안 고려 필요

- 2021년 서울 공동주택 공시가격은 약 19.9% 상승하여 2007년 이후 가장 높은 상승률을 기록하여 중산층 세부담 확대에 따른 다수의 부작용이 우려됨.
 - 지난해 「공시가격 현실화 로드맵」 공표 이후 2021년 서울 공동주택 공시가격은 20%에 육박하는 인상폭을 나타냄. 현실화를 목표치인 시세 대비 90%를 고려하면 2030년까지 인상이 지속될 예정임.
 - 2023년까지 한시적으로 공시가격 6억원 미만의 세율이 인하되었으나, 서울시는 공시가격 6억원 이상 주택 비율이 24.9%에 달함. 코로나19로 어려운 경기 상황에 더해 중산층의 세부담이 크게 증가하여 임대료에 세금을 전가하는 등 시장 왜곡도 우려됨.
- 탄력세율 행사 등 7월로 다가온 재산세 부담 완화를 위한 방안 모색이 필요함. 지방자치단체의 권한이나 서울 전역 사안이라는 점에서 서울시의 적극적 조율이 필요함.

- 「지방세법」에 따라 지방자치단체는 조례로 표준세율의 100분의 50 범위에서 가감할 수 있음.

■ 행정 지연 등으로 막힌 사업장 본궤도, 재건축 안전진단 1차는 속행되나 2차는 미지수

- 행정 지연 등으로 막혀 있었던 정비사업장들, 사업추진 재시동 걸듯
 - 강남권·여의도 재건축 등 서울시가 도시계획 결정이나 심의를 지연시키는 등의 방식으로 사업추진을 지연시켜왔던 사업장의 경우 사업이 다시 본궤도에 올라설 것으로 예상됨.
- 재건축 1차 안전진단기관 선정 및 관리는 시도지사 권한으로, 안전진단 속행 가능할 듯
 - 지난해 6·17 대책을 통해 시·군·구에서 시·도지사로 이양된 1차 안전진단기관 선정 및 관리 권한을 활용해 재건축이 필요한 단지를 대상으로 안전진단 착수가 가능함.
- 하지만 재건축 통과 여부를 결정짓는 데 결정적 역할을 하는 2차 정밀안전진단은 서울시장의 권한을 벗어나는 영역임.
 - 국토교통부에서 2018년 초 발표한 「재건축 안전진단 기준 정상화 방안」에 따르면 안전진단 결과 D 등급에 해당하는 ‘조건부 재건축’ 판정을 받으면 2차 안전진단을 통해 최종 통과 여부를 가리게 됨.
 - 다만 2차 안전진단을 수행하는 기관(국토안전관리원 또는 한국건설기술연구원)은 서울시장의 권한 외 기관으로, 서울시장이 안전진단 결과 평가에 영향을 미치기 어려움.

■ 중앙정부의 공공주도 주택공급은 혼란, 지연 불가피

- 정부와 여당이 힘을 쏟는 공공주도 주택공급은 상당한 혼란과 갈등이 발생하고, 지연이 불가피할 것으로 예상됨. 공공 정비사업 및 도심 공공주택 복합사업의 경우, 기존 민간주도 방식으로 사업추진이 힘든 곳 중심으로 추진될 수 있을 것으로 예상됨.
 - 지난해 5·6 대책, 8·4 대책에서 제시한 국공유지 개발을 통한 주택공급 사업은 지역주민들의 반대 여론이 높은 가운데 서울시장이 비협조적일 경우 사업추진에 상당한 장애가 될 것임.
 - 공공 정비사업과 도심 공공주택 복합사업도 향후 정책 기조 변화와 규제 완화 기대로 다수 지역에서 혼란과 갈등이 발생하고, 단기적으로는 관망세를 취할 것으로 예상됨. 따라서 사업 지연이 불가피할 것으로 보임.
 - 중앙정부의 공공주도 재정비 방식은 기존 민간주도 방식으로는 사업성이 현저하게 부족하거나, 적절한 사업 수단이 없어 사업추진이 힘든 곳 중심으로 추진될 수 있을 것으로 예상되며, 이조차도 일정 정도의 혼란과 사업 지연은 불가피할 것으로 판단됨.

■ 짧은 임기 고려하여, 시장 권한으로 할 수 있는 사안에 집중해야

- 서울시는 ‘정비사업 지원 TF’ 나 ‘도시·건축혁신 시범사업’ 등을 통해 민관협력형 주택공급 모델을 신속하게 추진한 바 있는데 민관협력 모델을 확대하고 상설화할 필요가 있음.

● 도시계획 및 정비사업 규제 개선으로 공급 확대와 공간이용 패턴 변화에 대응해야 함.

- (정비지수제 개선, 예정구역제도 부활, 정비구역 신규지정 확대) 2011년 이후 상당수 기존 정비구역이 해제됨(전체 683개 구역 중 394개 구역). 특히, 정비지수제가 도입된 2015년 이후 신규 정비구역 지정은 매우 제한적인 상황임.
- 정비기본계획 변경을 통해 정비구역 지정 요건과 절차 등을 포함하는 정비지수제도 개선이 필요함. 원활한 정비사업 추진을 위해서는 정비예정구역 제도를 다시 도입하여 주거환경 개선이 필요한 곳, 사업추진을 원하는 곳을 중심으로 신규 구역을 적극적으로 지정할 필요가 있음.
- (인허가 행정 개선) 지난 10년간 역사문화자산 보존, 주택시장 불안 등 다양하고 ‘모호한’ 이유로 사업을 취소시키거나 고의적으로 사업을 지연시킨 사례가 다수 존재함. 이 중 일부는 법령에서 위임한 범위를 벗어나 법원에서 행정 패소하기도 하였음. 신속하고 예측가능한 인허가 행정이 필요함.
- (층수 규제 개선) 공동주택 높이관리기준(일명 ‘35층 룰’)에 대해서도 재평가가 필요함. 경관관리 목적으로 운영되고 있으나 사업성 악화로 주택공급을 제약하는 부작용이 크고, 지역 환경 등에 대한 고려 없이 일률적인 35층 건축물 건설로 인해 경관이 개성 없이 단조로워지고 있음.
- (시대 흐름에 맞지 않는 용도용적제 개선) 현재 서울시는 상업지역 내 주거용도 용적률은 일괄적으로 400%p로 설정해 놓고 있으며 비주거 의무비율은 전체 연면적의 30%(현재 한시적으로 20%로 완화 중)임. 또한, 준주거지역에서도 타 지자체와 다르게 10%의 비주거 의무비율을 부과하고 있음. 비주거 의무비율 산정에 오피스텔 등의 준주택을 포함하지 않음.
- 이러한 규제는 도심 내 주택공급을 억제하고 있을 뿐 아니라, 사업성을 떨어뜨리고 리스크를 높여 사업추진 자체를 저해하고 있음. 직주근접 선호와 오프라인 리테일 수요 감소라는 메가트렌드를 반영하여, 도심 주택공급을 확대하고 상가 공급을 축소하는 방향으로 정책 기조를 전환할 필요가 있음.

■ 장기적 주택공급시스템 마련 위해, 단기 시장 불안 감내해야

- 민간 중심의 정비사업 활성화는 강남권을 중심으로 재건축 시장의 단기적 시장 불안이 발생할 수 있음. 그러나, 정책 효과가 나타날 때까지의 시차를 감내하고 안정적 공급시스템 구축과 장기적 가격 안정 관점에서 접근해야 할 것임.
- 규제 완화로 발생하는 사업성 개선 효과가 주택가격에 반영되는 것은 필연적임. 단기적으로 사업성 개선 효과가 큰 강남권 재건축 단지를 중심으로 주택가격 상승 현상이 목격될 것임.
- 다만, 금리 인상 불안감, 2020년 가격 급등의 피로감, 세금 부담 확대라는 주택시장 리스크와 함께 장기간이 소요되는 정비사업의 특성을 고려하면 전반적 가격 상승으로 이어질 가능성은 낮음.
- 공급 확대라는 정책 효과가 나타나기 위해서는 시차가 존재함. 장기적 가격 안정과 공급 시스템 마련을 위해 단기적 가격 불안을 감내할 수 있는 정부와 시민의 인내가 필요함.

하윤경(연구위원 · ykhur@cerik.re.kr), 이태희(부연구위원 · thlee@cerik.re.kr), 김성환(부연구위원 · shkim@cerik.re.kr)

바이든 정부, 인프라에 2.25조 달러 투자

- 인프라 투자 통해 고용과 경제 성장 견인 목표 -

■ 바이든 정부, 이번엔 2.25조 달러 인프라 투자계획 발표

- 미국의 바이든 정부가 1.9조 달러 규모의 구제금융(American Rescue Plan) 패키지에 이어 약 2.25조 달러 인프라 투자계획(American Jobs Plan)을 4월 1일 발표함.
 - 이번 계획은 바이든 정부가 지난 1월 중순 예고했던 경기 재건 법안(Build Back Plan)의 일부로 경제 성장과 고용 확대가 목표임.
- 인프라 투자계획은 크게 연구개발과 제조업(Research and development, manufacturing), 돌봄 경제(Care economy), 주거 인프라('At home' infrastructure), 그리고 운송 인프라(Infrastructure) 등 4개 분야로 구성됨.
 - 전체 투자 금액 2.25조 달러 중에 가장 높은 비중(28%)을 차지하는 분야는 운송 인프라로 고속 도로, 교량 등을 포함한 2만 마일에 이르는 인프라 시설 개선과 공항 등 교통 시스템 현대화, 전기차 전환 가속화 등에 6,210억 달러를 배정함.
 - 인프라에 이어 두 번째로 높은 비중을 차지하는 분야는 고령층과 장애인을 위한 의료 및 요양 서비스 지원을 위해 전체 금액의 18%에 해당하는 4,000억 달러가 배정됨.
 - 바이든 정부는 제조업 활성화를 위해서도 대규모 투자를 준비하고 있음. 본 투자계획에서는 전체 금액의 13%인 3,000억 달러를 반도체 제조, 친환경 에너지 사업 촉진 등을 위해 지출할 계획임.
 - 2백만 가구 이상의 주택 건설 및 상업시설 보수를 위해 전체 금액의 9%에 해당하는 약 2,130억 달러가 배정됨. 특히, 저소득층을 위한 50만 가구에 이르는 신규 주택 건설이 포함되어 있음.
 - 전체 금액의 8%에 해당하는 1,800억 달러는 핵심 기술 선도를 위한 연구 인프라 고도화에 사용될 계획인데, 청정에너지 개발과 기후변화 대응 연구에 집중될 전망이다.
 - 상수도 개량, 낡은 파이프와 서비스 라인 교체 등을 위한 상수도 개선을 위해 전체 금액의 5%에 해당하는 1,110억 달러가 배정됨.
 - 이 외에 공립학교 건설과 보수, 전국에 초고속 데이터 통신망 구축, 실직 근로자 등 재교육과 직업훈련 프로그램 지원을 위해 각각 1,000억 달러가 투자될 전망이다. 또한, 공공주택 보수와 지역 대학 인프라 개선 등을 위해서도 1,260억 달러가 배정됨.

<표 1> 바이든 인프라 투자계획의 항목별 규모와 내용

항목	금액(억 달러)	비중(%)	내용
운송 인프라 투자	6,210	28	<ul style="list-style-type: none"> • 10개의 주요 교량과 1만개의 다리를 포함하는 도로 개선 및 현대화 작업(1,150억 달러) • 도로 안전 개선(200억 달러) • 노후화된 교통 수단 및 노선 현대화(1,650억 달러) • 공항, 내륙수로, 항만, 여객선(420억 달러) • 전기차 전환 가속화(1,740억 달러)
고령층과 장애인 지원	4,000	18	<ul style="list-style-type: none"> • 공공의료보험 내 장기요양서비스 대상자 확대 • 가정의료 서비스 종사자 및 간병인 임금 인상
제조업 활성화	3,000	13	<ul style="list-style-type: none"> • 반도체 제조(500억 달러) • 질병 관련 재난 시 국가 대응력 강화(300억 달러) • 친환경 에너지 사업 촉진을 위한 정부구매(460억 달러)
주택 공급	2,130	9	• 2백만 가구 이상의 주택 및 상업 건물 신축 및 개조
R&D	1,800	8	• 핵심 기술 선도를 위한 연구 인프라 고도화 등
상수도 개선	1,110	5	• 상수도 개량, 납 파이프와 서비스 라인 교체 등
학교 건설 및 개선	1,000	4	• 공립학교 신축과 보수
디지털 인프라	1,000	4	• 전국에 초고속 데이터 통신망 구축
인력개발	1,000	4	• 실직 근로자 등 재교육, 직업훈련 프로그램 지원
기타	1,260	6	• 공공주택 보수, 지역 대학 인프라 개선 등
총계	22,510	100	

자료 : White House, Pittsburgh Post-Gazette, 언론자료 취합.

● 바이든 정부는 인프라 투자계획에 필요한 재원 조달을 위해 세율 확대 등을 중심으로 하는 Made in America Tax Plan을 발표함.

- 현재 21% 수준인 법인세율은 7%p 증가한 28%로, 미국 기업이 해외 자회사를 통해 얻은 이익의 최저세율을 10.5%에서 21.0%로 인상, 외국 투자 기업의 첫해 수익의 10%에 대한 면세 조항 삭제 등이 주요 내용임. 본 세제 방안의 시행을 통해 향후 15년간 약 2조 달러의 세수 확보가 가능할 전망이다.

■ 금리 인상, 인플레이션 유발 등의 우려에도 건설업 측면에서는 긍정적 영향 기대

● 이번에 발표된 바이든 정부의 계획은 코로나19 극복이라는 직전의 경기 부양책과는 다른 장기적 인프라 투자라는 점이 중요한 특징임.

- 인프라 투자 확대는 국가 경제의 실제 및 잠재 GDP 성장에 긍정적이지만 주로 생산성 향상 등을 통해 잠재 GDP를 높이는 데 기여할 것임. 특히, 이번 인프라 계획은 지난 재정지출의 구매력 보전을 통해 수요를 유발하는 방식이 아니라 공급능력을 향상하는 데 목적이 있는 만큼 향후 경제 성장과 고용 확대에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 전망됨.

손태홍(연구위원 · thsohn@cerik.re.kr)

2021년 글로벌 인프라 시장의 10대 트렌드

- 공급사슬 및 투자 다양화, 디지털 기반의 인프라 서비스 변화 예상 -

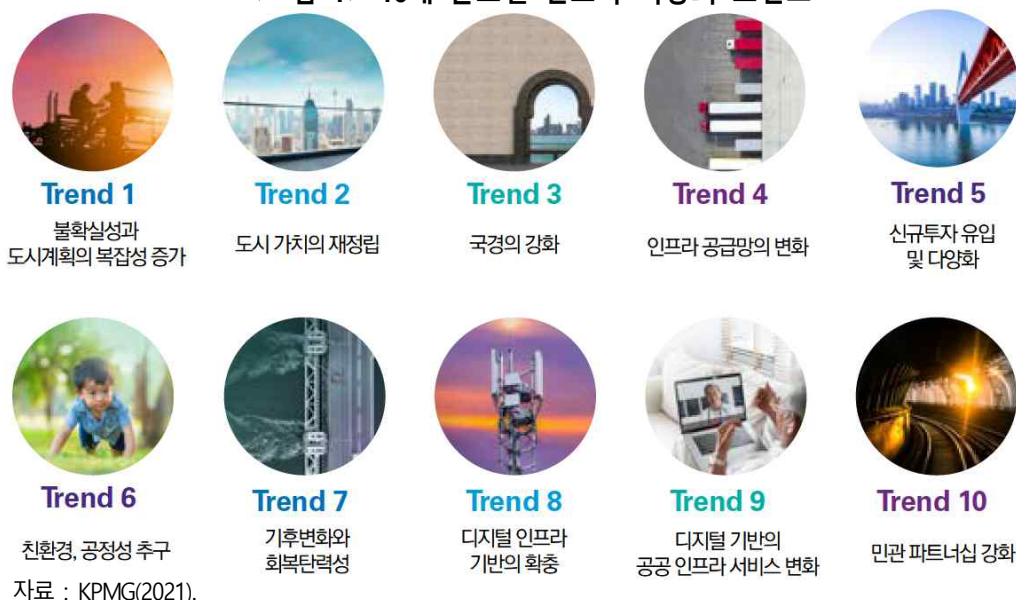
■ 디지털 기술 발전과 코로나19, 공공서비스 및 인프라의 새로운 접근 방향 요구

- 글로벌 회계·컨설팅 기업 KPMG는 디지털 기술 발전과 코로나19 경험이 인프라 시장과 공공 인프라 구축 및 서비스 제공의 새로운 접근 방향이 제시될 것으로 전망하였음.
- 지난달 발간한 'Emerging Trends in Infrastructure' 보고서를 통해 2021년 주목할 글로벌 인프라 시장의 10대 트렌드를 제시하고, 향후 10년간 영향을 분석하였음.

■ 10대 글로벌 인프라 시장의 트렌드

- ① 불확실성과 도시계획의 복잡성 증가 : 코로나 이후 거주, 업무, 여가 및 레저 양상 변화가 예상되며, 인프라 투자계획 수립시 다양한 시나리오 검토가 필요함. 변화하는 사회경제적 수요에 부응할 수 있으면서도 유동성을 확보할 수 있는 장기적인 인프라 투자계획 수립과 첨단기술 활용이 증가할 것으로 예상됨.

<그림 1> 10대 글로벌 인프라 시장의 트렌드



7) 본고는 KPMG가 지난 1월 발간한 'Emerging Trends in Infrastructure' 보고서의 주요 내용을 정리한 것임.

- ② **도시 가치의 재정립** : 도시의 영향력이 물리적 연결망과 디지털 연결망이 결합되는 양상을 보이며, 중심업무지구가 갖는 경제활동, 주거, 근로, 여가와 관련한 역할은 달라질 것으로 예상됨. 변화하는 도시의 기능에 대한 수요와 인프라에 대한 니즈를 바탕으로 도시의 가치를 재정립하고자 하는 움직임이 나타나고 있음.
- ③ **국경의 강화** : 지난해 무역분쟁, 자국 우선주의 정책 등으로 글로벌 물류 공급망이 위축되고, 코로나19로 인한 국경 폐쇄로 물류 공급망의 기능은 더욱 축소되어 큰 혼란이 나타났음. 공항, 항만 등의 기능 회복에는 앞으로도 상당한 시간이 소요될 전망이다.
- ④ **인프라 공급망의 변화** : 코로나19 팬데믹은 물품·제조뿐만 아니라 인프라 및 건설 분야 원자재, 건설장비, 근로자 수급에도 영향을 미침. 기업들은 자국 내 공급망 및 물류망을 확보하여 공급망을 다변화하는 등 회복탄력성(Resiliency)에 투자를 늘릴 것으로 예상됨. 또한 리쇼어링(국의 생산기지의 자국 복귀), 니어쇼어링(인접국의 생산사슬 구축)으로의 전환도 증가할 전망이다.
- ⑤ **신규투자 유입 및 다양화** : 저금리 기조가 지속되는 가운데 인프라 자산에 대한 연기금 및 보험사 등 기관투자자들의 투자 확대, 현지 통화 파이낸싱의 증가 등 투자상품이 증가하여 인프라 금융의 다양성이 증가할 것으로 예상됨.
- ⑥ **친환경·공정성 추구** : ESG(환경, 사회, 지배구조)에 대한 관심이 높아지고 각국이 탄소중립(Net-Zero) 계획을 발표하는 등 환경에 대한 중요성이 더욱 강조되고 있어 인프라 산업의 친환경성, 공정성, 사회적 영향에 대한 요구는 증가할 것으로 예상됨.
- ⑦ **기후변화와 회복탄력성** : 각국의 정부와 인프라 자산 소유자들은 기후변화에 대한 회복탄력성에 주목하고 있으며, 기후변화 리스크 경감 및 회복탄력성 계획이 요구될 전망이다.
- ⑧ **디지털 인프라 기반 확충** : 초연결시대와 디지털경제 활성화, 그리고 빅데이터, IoT, 가상현실, 증강현실 등 디지털 기술 발달로 공공서비스뿐만 아니라 인프라 시설 운영 및 유지의 디지털화가 가속화될 것으로 예상됨.
- ⑨ **디지털 기반의 공공 인프라 서비스 변화** : 공공서비스와 사회인프라 활용 양상은 디지털 기술 발전에 따라 달라지고 있으며, 코로나19는 온라인교육, 원격의료 등 변화를 더욱 앞당겼음. 디지털 기술과 빅데이터 활용으로 공공 인프라 서비스 변화는 가속화될 전망이며, 정부의 개인정보 활용 및 관리에 대한 관심도 증가할 것으로 예상됨.
- ⑩ **민관 파트너십 강화** : 인프라 자산 및 서비스의 파이낸싱·조달·운영의 민간 참여는 점차 증가하는 추세이며, 코로나19 백신 개발과 미국 NASA-SpaceX 관계와 같이 이전보다 긴밀한 양상을 보임. 자산조달뿐만 아니라 공공서비스 분야에서도 민간의 참여 영역은 점차 증가할 것으로 예상됨.

박희대(부연구위원 · hpark@cerik.re.kr)

건설업은 체험 산업이다

체험과 경험의 차이를 아는가. 국립국어원에서는 ‘체험’을 ‘자기가 몸소 겪음’ 또는 ‘그런 경험’으로, ‘경험’은 ‘자신이 실제로 해 보거나 겪어봄’ 또는 ‘거기서 얻은 지식이나 기능’이라고 정의한다. 변별이 명확하지 않다. 마치 관광과 여행의 차이와 같다. 프랑스 출신의 작가 마르셀 프루스트는 ‘여행은 새로운 풍경을 찾는 것이 아니라 새로운 시각을 갖는 것’이라고 했다. 이 말을 빌려 혹자는 새로운 풍경을 보는 관광이 체험이라면, 새로운 시각을 갖게 되는 여행은 경험이라고 정의하기도 한다.

의도가 무엇이든 설득력이 있다. 그런데 체험이 직접 몸으로 겪는 자기 주도적 과정이라면 체험 없는 경험이 진짜 경험인 건지 확신할 수 없다. 필자는 주관적 체험은 진짜 경험을 위한 선택이 아니라 필수라고 믿는다. 건설산업은 잦은 안전사고와 낮은 생산성이라는 고질병을 오랫동안 앓아왔는데 이를 해결하기 위한 다양한 노력은 앓아왔던 시간만큼이나 오래되었지만 뚜렷한 성과를 확인하기는 쉽지 않다. 특히, 건설산업의 안전사고 발생은 어제오늘의 일이 아니다.

2019년 기준 전체 산업별 재해 중 건설업의 비중은 26.9%로 제조업(25.18%)보다 높다. 건설 현장에서 발생한 재해를 유형별로 살펴보면 ‘떨어짐’과 ‘넘어짐’ 사고가 33.8%와 16.2%를 차지한다. 끊임없이 발생하는 안전사고 방지를 위해 안전교육을 포함한 철저한 안전관리의 중요성이 강조되고 그에 따른 투자도 지속되고 있지만, 여전히 사고는 발생한다. 한편, 옥외산업으로서 분절된 생산 구조와 높은 인력 의존도 등의 특성을 가진 건설산업의 낮은 생산성 개선도 제자리걸음이다. 성공적인 건설사업은 품질이나 안전으로 정의되기보다 공사비를 아끼고 공사 기간을 줄이는 것이 더 중요하게 평가된다. 이렇다 보니, 새로운

기술 개발이나 적용은 뒷전으로 밀리고 수익 확보만이 사업 수행의 이유가 된다.

생산성을 높이고 안전사고를 줄이는 것도 현재보다 나은 건설산업의 미래 모습 중의 하나이지만 4차 산업혁명 시대에 우리가 꿈꿔야 할 건설산업은 과거와는 완전히 다른 산업이어야 한다. 이를 위해서는 새롭고 다양한 시도가 필요하지만, 그 시도는 자기 주도적인 체험이어야 한다. 해왔던 일을 단지 반복하는 것이 아니라 무엇을 바꿀 수 있는지, 어떻게 하면 더 나아질 수 있는지를 고민하는 체험이어야 한다. 건설산업은 최종 시설물을 생산하기까지의 과정이 타 산업보다 길뿐만 아니라 흔적이 남는 산업이다. 생산 과정에서 발생하는 다양한 데이터를 통해 과거보다 나은 생산 방식을 찾을 수 있고, 운영과 유지보수를 통해 다음 시설물의 성능 개선을 이룰 수 있다.

건설산업은 체험이 반복되는 산업이다. 때문에 경험이 체험보다 차원 높은 상위의 목표가 아니라 자기 주도적인 주관적 체험이 확장될 때 다다를 수 있는 또 다른 체험의 형태라면 건설산업의 장래는 밝다. 각 영역에서의 참여 주체가 주어진 책임과 역할을 성실히 다하고 그 안에서 수박 겉핥기식이 아닌 체험이 가능하다면 우리가 꿈꾸는 건설산업의 미래를 만들 수 있다.

미국의 정치가이자 과학자였던 벤저민 프랭클린은 ‘남의 경험에서 무언가를 배울 만큼 현명한 사람은 없다’라고 했다. 스스로 경험하지 않으면 아무것도 얻을 수 없다는 뜻이겠다. 필자는 벤저민 프랭클린의 말을 건설산업의 밝은 미래를 만들기 위해 이렇게 바꾸고 싶다. 산업 안에서의 체험이 건설산업의 미래를 바꾸는 밑거름이다. <이투데이, 2021.3.25>

손태홍(연구위원 · thsohn@cerik.re.kr)