

# 건설동향브리핑

**CERIK**

제808호  
2021.5.31

## 정책동향

- 여당 부동산특위發 공급·금융·세제 개선안 평가
- 서울시, 재개발사업 규제 개선으로 주택공급 확대

## 산업정보

- 건설업 노동생산성, 2017년 이후 하락 추세
- 미국 건설산업 M&A 현황 및 전망

## 연구원 소식

## 건설논단

- 건설산업의 본질과 스마트 건설기술

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

## 여당 부동산특위發 공급·금융·세제 개선안 평가

- 1세대 1주택 비과세 9억→12억원, 매입 임대사업자 제도 폐지 -

### 여당 부동산특별위원회, 공급·금융·세제 개선(안) 발표

- 지난 27일 여당 부동산특별위원회(이하 특위)는 주택시장 안정을 위한 공급·금융·세제 개선안을 발표함.
  - 여당은 4·7 보궐선거에서 나타난 부동산 민심을 반영하기 위해 지난 5월 12일 부동산특별위원회를 출범하여 20여 일간 논의를 거침.
  - 지난 4년간 공급이 충분하지 않았다는 점을 인정하고 전방위적 규제 강화가 무주택자의 내집 마련과 1주택자의 대체 취득을 어렵게 한 것으로 진단함. 이에 대응하여 기존 공급대책의 차질 없는 추진, 무주택자와 1주택자에 대한 금융 및 세제 현실화 정책이 발표됨.
- (공급) 3기 신도시, 2·4대책 등 기존 대책의 공급 및 입법을 적극 지원하고 도심복합개발, 「누구나 집」 등 추가 공급 물량을 확보해 나갈 계획임.
  - 당초 계획 물량인 서울 59만호를 포함한 수도권 181만호 등의 주택 공급 계획을 지원하고 2·4 대책 관련 8개 법률을 6월 말까지 개정 완료할 계획임.
  - 추가 공급 물량 확보를 위해 지자체에서 제안한 복합개발부지 및 이전 공공기관부지를 활용하고 기반시설 이전을 통해 신규 택지를 발굴함. 3기 신도시 용적률 상향 등 계획 변경을 통해 추가 물량을 확보하고 1기 신도시의 리모델링을 활성화할 계획임.
  - 토지임대부 분양주택, 지분적립형 주택, 이익공유형 주택 등 대안적 공급 방식은 6월 중 추가 발표 예정임.
- (금융) 서민·실수요자에 대해서는 LTV를 소폭 완화함.
  - 우대 요건을 부부합산 소득 최대 1억원으로 상향하고 LTV 우대 수준도 최대 20%p로 확대함. 그러나, 최대 대출 가능 금액은 4억원, 차주 단위의 DSR 한도 이내로 제한됨.
  - 보증자리론 대출지원 한도 상향, 청년층 전·월세 대출 지원 확대, 공적 전세대출 전세보증금 기준 상향 등이 포함됨.
- (세제) 신규 매입임대 주택임대사업자 제도 폐지, 재산세율 경감세율 적용 확대, 1세대 1주택 양도소득세 비과세 기준을 확대함.

- 모든 주택 유형에 대한 매입임대 주택사업자 신규 등록을 폐지하고 현행 양도세 중과배제 혜택을 등록말소(자동말소 및 자진말소 모두 포함) 후 6개월간만 인정함.
- 지난해 공시가격 6억원 이하 주택에 대해 2021~2023년 3년간 재산세율 인하(0.05%p)가 결정되었으나, 6억~9억원 구간도 추가 적용함.
- 1세대 1주택자의 양도소득세 비과세 기준금액을 9억원에서 12억원으로 상향하고 양도차익 규모별로 보유 기간의 장기보유 특별공제 상한을 재설정할 계획임.
- 여당 내 논란이 컸던 종합부동산세 과세대상은 결론을 내지 못하고 추후 최종(안)을 발표할 예정임.

## ■ 일부 세 부담 완화 효과 존재하나, 납세자 체감도는 낮을 듯

- 공급 정책과 금융정책은 미세조정 수준으로 시장 영향력은 제한적일 것으로 판단됨.
  - 신규 발표한 공급 물량 규모가 적고 보편적 주거복지 개념인 「누구나 집」, 1기 신도시 리모델링 활성화 등은 부지 확보의 어려움뿐 아니라 재원 확보, 주민 동의, 사회적 합의 등이 선행되어야 하는 등 활성화까지는 상당한 시일이 걸릴 것으로 판단됨.
  - LTV 미세 조정으로 추가 대출이 일부 가능하나, 1억원 이하 수준으로 신용대출 등을 통해 당초에도 조달 가능한 규모임. 서울의 중위 아파트가격이 8억원을 상회하는 상황에서 우대 차주라도 최대대출은 4억으로 서울 아파트시장의 실질 LTV는 50%를 하회함.
    - ※ 한국부동산원 전국주택가격동향조사 2021년 4월 기준 서울의 중위아파트가격은 8.8억원
- 재산세율 인하 대상이 확대하더라도 납세자의 체감도는 낮을 것이며, 1세대 1주택 양도세 조정으로 세 부담은 감소하나 대체 취득의 어려움으로 매물이 증가하기는 어려울 것임.
  - 금번 발표로 공시가격 6억~9억원대의 재산세율이 인하되더라도 공시가격 상승분이 크고 세 부담 상한이 높아 2020년보다 재산세가 증가할 가능성이 큼. 세 부담 완화 체감도는 낮을 것으로 예상됨.
    - ※ 2021년 공시가격은 가격대가 높을수록 상승률이 높음. 재산세 세 부담 상한은 6억원 이하는 105~110%, 6억원 초과는 130%임.
  - 1세대 1주택자의 양도세 부담은 일부 완화될 것임. 일정 가격대 주택에 대한 대출규제는 지속되고 대선을 앞둔 상황에서 정책 불확실성은 커지고 있어 거래와 주거 이동이 활성화되기는 어려움.
- 매입 임대사업자 제도 폐지는 민간 임대시장에 대한 낮은 이해도를 보여주며, 민간 임대주택시장의 장기적 임대료 불안 문제를 야기한 것으로 판단됨.
  - 4년 이상 장기 안정 임대료를 유지할 유인이 없어짐에 따라 임대차3법 하에서 신규 계약이 발생하는 4년마다 급격한 임대료 상승은 불가피함. 건설임대 규제 강화 가능성도 시사함에 임대주택 공급 경로를 다각도로 차단함.

허윤경(연구위원 · ykhur@cerik.re.kr)

## 서울시, 재개발사업 규제 개선으로 주택공급 확대

- 비합리적 규제 완화로 향후 민간주도 주택공급 증가 기대 -

### ■ '주거정비지수제 폐지' 등을 포함한 재개발 규제 완화로 2025년까지 13만호 공급계획 발표

- 서울시는 5월 26일, 오세훈 시장이 후보 시절 공약했던 대로 주거정비지수제와 2종 7층 일 반주거지역 규제 폐지 등을 포함한 재개발사업 관련 “6대 규제완화”를 통해 2025년까지 총 13만호 주택공급 방안을 발표함.
  - 부동산 매매 및 임대차시장에 미치는 파급력이 상대적으로 큰 재건축보다는, 부동산시장에 미치는 파급력이 덜하고 주거환경 개선의 공익적 효과가 큰 재개발사업 활성화 방안을 우선적으로 발표함.
  - 이번에 발표된 규제완화책은 모두 서울시의회 동의가 필요한 조례개정 사항 없이 서울시장에게 주 어진 행정 권한인 「도시 및 주거환경정비 기본계획」 변경이나 시장방침 등을 통해 가능한 내용으 로 구성되어 있음. 오는 10월까지 기본계획 변경을 통해 제도개선을 마무리할 계획임.
  - 이를 통해 기존 6만호 공급계획에서 7만호를 추가 공급할 뿐 아니라, 사업 속도도 높일 계획임.
- 세부 내용을 살펴보면, 먼저 대표적인 재개발사업 억제 제도로 꼽혀왔던 ‘주거정비지수제’ 를 폐지하고 서울시 조례 등에서 규정하는 최소한의 요건을 만족하면 재개발구역으로 지정 될 수 있도록 함. 이를 통해 ‘필요한 지역’에 사업이 추진될 수 있는 기반을 마련토록 함.
  - 2015년 기본계획 변경을 통해 도입된 주거정비지수제는 도입 후 재개발구역 신규 지정이 전무(全 無)한 것에서 볼 수 있듯 사업구역 신규 지정을 억제하는 ‘대못 규제’로 작동해 왔음.
  - 특히, 노후 건축물의 연면적이 전체의 60% 이상 되어야 한다는 ‘연면적 기준’으로 인해 일부 신축 건물이 들어선 지역의 경우 최소 요건을 만족하지 못해 사업추진 자체가 불가능한 곳이 많았음.

<그림 1> 정비구역 입안대상지역 요건 변화

주거정비지수제 폐지	법적요건 현행유지
필수항목	필수항목
노후도(연면적) 60% 이상 $\leftrightarrow$ 경가점수 70점 이상	노후도(동수) 2/3 이상 $\leftrightarrow$ 구역면적 1만㎡ 이상
선택항목	선택항목
주민동의(소유자,면적): 40점	노후도(연면적) 2/3 이상
도로연장률: 15점	주택접도를 40%
노후도(동수,연면적): 30점	과소필지 40%
세대밀도: 15점	호수밀도 60세대/ha

자료 : 서울특별시 보도자료.

- 다음으로, 정비계획 수립 및 지구지정 단계에 ‘공공기획’ 과정을 전면 적용해 구역지정까지 걸리는 단계를 기존 5년에서 2년 이내로 대폭 단축할 예정임.
  - 광역단위 정비사업이었던 ‘뉴타운사업’ (또는 재정비촉진사업)을 제외하고 구역 단위로 추진되는 정비사업에서 공공기획 과정을 최초로 도입한 것은 2019년에 도입된 ‘도시·건축 혁신방안’에서였음.
  - 흑석11구역 등 4개 구역에서 시범사업으로 추진된 이 방식은 공공성과 수익성의 균형과 사업 추진 속도 향상이라는 면에서 지금까지는 대체로 호평을 받아 왔음. 서울시에서는 향후 공공기획 단계를 모든 정비사업구역에 적용하여 공공성 향상과 사업기간 단축을 도모할 예정임.
- 세 번째로, 주민 동의 등 민주적 절차는 강화(10 → 30%)하되, 사전타당성 조사 단계는 공공기획 단계에 포함시켜 절차를 간소화하고 사업추진 속도를 높일 예정임.
  - 이는 주민 의지가 높은 곳을 대상으로 사업을 진행하여 향후 사업을 원활하고 신속하게 추진하기 위함임.
- 넷째, 재개발 해제구역 중 노후·슬럼화 문제가 심각해 주거환경개선 필요성이 높은 곳은 주민합의가 있을 시 적극적으로 신규 구역으로 지정할 계획임.
  - 서울시 실태조사에 따르면 해제지역 총 316곳 중 54%가량인 170여 곳이 건물 노후화가 심각하고 정비구역 지정을 위한 법적 요건을 충족하고 있는 것으로 분석됨. 특히, 해제지역의 70%가 동북 서남권에 집중 분포돼 있어 사업 재추진 시 지역균형발전 효과도 기대됨.
- 다섯째, 재개발사업 추진 시 ‘2종 7층 일반주거지역’ 규제를 완화하여 사업성을 높일 계획임.
  - 현재 서울시는 도시계획조례에 근거하여 2종 일반주거지역을 사실상 다시 세분화하여 ‘2종 7층 일반주거지역’과 일반 ‘2종 일반주거지역’으로 분류해서 관리하고 있음. 2종 일반주거지역이 전체 주거지역의 43%를 차지하고 있는데, 그 중 ‘2종 7층 일반주거지역’이 약 61%에 달하고 있음.
  - 정비계획 수립 시 ‘2종 7층 일반주거지역’은 일반 ‘2종 일반주거지역’에 비해 허용되는 용적률이 낮을 뿐 아니라(기준용적률과 허용용적률이 각각 20%p, 10%p 낮음), 층수 제약으로 인해 허용된 용적률을 다 채우지 못하는 경우가 종종 발생하여 사업성에 상당한 제약요인으로 작용해 왔음.
  - ‘2종 7층 일반주거지역’ 규제를 완화할 시 사업성이 크게 개선되어 사업성 부족으로 사업추진에 어려움을 겪고 있던 상당수 구역에서 사업이 원활하게 추진될 수 있을 것으로 기대됨.
- 여섯째, 신규 구역 지정을 확대하기 위해 매년 25개 이상 구역을 공모를 통해 선정할 계획임.
- 이 밖에도, 투기 방지 대책을 병행해 부동산 시장 불안과 지분 쪼개기 등으로 인한 사업성 악화 및 난개발을 최대한 억제할 계획임.
  - 분양권리가 결정되는 ‘권리산정기준일’을 후보지 공모일로 고시하여 지분쪼개기 등을 사전에 방지하고, 후보지선정 후 토지거래허가구역으로 지정하여 실제 거주 또는 영업을 할 사람만 부동산을 구입할 수 있도록 할 계획임.



## ■ 민간 재개발사업 정상화 기대되나, 중앙정부 공급 계획과 유기적 연계 및 역할 분담 필요

- 금번에 발표한 규제개선은 사업 현장에서 지속적으로 요구해 왔던 중요한 사안임. 지금까지 과도하고 때로 ‘초법적’<sup>1)</sup>으로 억제돼왔던 재개발사업이 정상적으로 추진될 수 있기를 기대함.
- 금번 서울시 규제개선 방안으로 인해 국토교통부에서 역점적으로 추진 중인 2021년 2·4 대책(도심 공공주택복합사업, 공공 직접시행 정비사업 포함)과 2020년 5·6 및 8·4 대책(공공 재개발사업) 관련 사업과 불가피하게 일정 부분 마찰과 경합이 발생할 것으로 예상됨.
  - 공공재개발, 공공 직접시행 정비사업, 민간재개발사업은 모두 재개발사업 지정요건에 해당하는 곳을 대상으로 하기에<sup>2)</sup>, 해당 지역 소유자 다수의 선택(토지등수요자의 2/3 및 토지면적 1/2, 또는 조합이 설립된 경우 조합원의 50%)에 따라 사업방식이 결정되게 됨.
  - 이로 인해 국토교통부<sup>3)</sup>-서울시 간 갈등과 반목이 발생할 수 있을 뿐 아니라, 소유자들 간에도 사업방식에 따라 이해관계가 상이할 수 있어 사업추진 과정에서 갈등이 발생할 가능성이 큼.
  - 실제로 지금까지 선정된 도심 공공주택복합사업과 공공재개발사업 대상지 중 상당수가 기 지정된 정비구역이거나 해제지역임. 기존 정비구역의 경우 유불리에 따라 사업방식 ‘갈아타기’가 나타날 수 있음. 해제지역의 경우에도 금번 대책을 통해 정비구역 재지정 가능성이 높아짐에 따라 향후 사업 시행방식 선택 과정에서 소유자들 간에 갈등이 발생할 가능성이 큼.
- 또한, 현재까지 발표된 안을 기준으로 보면<sup>4)</sup> 사업방식 간 역할과 목적이 불명확하고 중첩되는 부분이 존재하는데(<표 1>), 이는 향후 현장에서 불필요한 혼선과 갈등을 초래할 수 있음. 향후 제도화 과정에서 사업방식 간 역할과 목적을 더욱 명확하게 할 필요가 있음.
  - 예를 들면 정비구역에서도 도심 공공주택복합사업을 추진할 수 있는 것을 고려했을 때, 도심 공공주택복합사업은 국토교통부가 주도적으로 진행할 수 있다는 점을 제외하고는 사업대상지나 결과물 측면에서 공공 직접시행 재개발사업과의 차별성이 크지 않음.
  - 최근 일반 시민들이 느끼기에 유사한 이름(공공+재개발)과 내용을 가진 다양한 사업방식이 발표되어 혼란이 초래되고 있음. 향후 사업방식 간 특성을 명확하게 하고 불필요한 사업방식이 있다면 단순화할 필요가 있을 것으로 판단함.
- 현재 정비사업 활성화 대책을 발표하는 이유와 목적을 명심하여, 국토부와 서울시 간 긴밀한 정책 연계·조정을 통해 불필요한 경합보다는 시너지를 창출하는 방안을 고민할 필요가 있음. 동시에 보다 근본적으로 노후 주거지 재개발에 있어 민간과 공공의 적절한 역할에 대한 고민이 필요함.

1) 예 : 사직 2구역.

2) 공공 직접시행 정비사업은 아직 법률개정이 완료되지 않았기에 세부 조건이 확정되지 않은 상황임.

3) 국토교통부 산하의 LH가 시행할 경우.

4) 아직까지 2·4 대책에 따른 사업방식의 입법화가 완료되지 않아 각 사업방식 간 장·단점과 유불리를 정확하게 판단할 수 없음.

- 향후 정책 조율 과정에서 최근 대책들의 궁극적인 목적은 신속한 주택공급을 통한 국민 주거안정과 지역의 주거환경 개선을 통한 지속가능한 도시를 만드는 것임을 명심하여 소모적인 경합이나 갈등은 지양할 필요가 있음. 즉, 기관이나 정치적 유불리보다는 국민의 복리 향상에 초점을 뒀야 할 것임.
- 기관 간 또는 사업방식 간 조정을 위해서는 보다 근본적으로 노후 주거지 재개발에 있어 지역 환경에 따라 (특히, 사업의 시급성과 수익성에 따라) 민간과 공공의 적절한 역할에 대한 고민이 필요함.
- 이에 대해 최근 취임한 노형욱 국토부 장관이 주택공급 활성화를 위해서는 공공과 민간 모두의 역할을 강조하였고, “사업성 높은 곳은 민간 공급이 더 효율적”<sup>5)</sup>이라고 언급한 점 등을 고려했을 시 향후 서울시와 적절한 정책 공조를 통해 적절한 역할을 찾아갈 수 있을 것으로 기대함.

<표 1> 저이용 기성시가지(공동주택 재건축 제외)에서 선택할 수 있는 사업 수단별 특성

	민간재개발 (21.5 서울시 발표내용 기준)	공공재개발	공공 직접시행 재개발	도심 공공주택 복합사업 (3년 한시)
최초도입	1976	2020.5.6	2021.2.4	2021.2.4
근거법률	도시정비법	도시정비법	도시정비법 (개정 예정)	공공주택 특별법 (개정 예정)
시행주체	조합	조합 / LH·SH (공동시행 / 공사 단독시행)	LH·SH (공공 단독시행)	LH·SH (공공 단독시행)
필요 동의율	토지주 ¾ (토지면적 ½)	토지주 2/3 (토지면적 ½) or 조합원 50%	토지주 2/3 (토지면적 ½) or 조합원 50%	토지주 2/3 (토지면적 ½)
토지주 권한	전 과정 주도 (구역 지정 단계 공공기획)	전 과정 협의 추진 (공동시행 시 기준)	시공사 선정	시공사 선정
시행방식	관리처분	관리처분	현물선납 後 현물보상 (미동의 시 수용)	현물선납 後 현물보상 (미동의 시 수용)
주요 인센티브 <sup>6)</sup>	-	해제지역 등 참여 가능, 용적률 상향, 분상제 제외 인허가 시간 단축, 필요 동의율 경감, 사업비 저리 대여	기부채납면적 감소, 토지주 추가수익 보장, 용적률·층수제한 완화, 인허가 시간 단축	기부채납면적 감소, 정비구역 지정 불가능 지역 사업추진 가능, 토지주 추가 수익 보장, 인허가 시간 단축
반대급부	-	공공주택 추가 건설 (일반분양 물량의 50%, 전체세대 20% 이상 임대)	공공주택 추가 건설, 시행권한 양도 (공공 단독시행)	공공주택 추가 건설, 시행권한 포기 (공공 단독시행)
주요 장점 (소유자 입장)	소유자 요구 반영 및 단지 고급화를 통한 수익성 극대화 유리	해제지역 & 동의율 低 지역 사업추진 가능, 사업성 개선, 빠른 사업추진	사업성 열악 지역 사업추진 가능, 빠른 사업추진	정비사업 추진 불가지역 & 사업성 열악지역 사업추진 가능, 빠른 사업추진
주요 단점 (소유자 입장)	사업 불확실성, 지연 가능성 高, 조합 전문성 부족, 비리 등 조합의 대리인 문제 가능성	공공-민간 시행자 간 갈등 가능성, 임대주택 증가, 공공시행 대항료 발생, 사업성 개선 한계 (기부채납 및 임대주택 의무비율 高)	토지주 권한 대폭 감소, 고급화 한계 예상, 공공주택 多, 공공시행 대항료 발생	토지주 권한 낮음, 고급화 한계 예상, 공공주택 多, 공공시행 대항료 발생

자료 : 이태희 (2021) “주택공급 대책의 평가와 과제에 대한 소고” 한국행정연구원 규제동향 34호, p.50.를 바탕으로 수정.

5) 중앙일보 (2021) “노형욱 장관 “사업성 좋은 곳은 민간 주택공급이 효율적” 5월 18일 기사.

6) 민간재개발사업 대비.

- 중장기적으로 사업을 원활하게 추진해 나가기 위해서는 선택권 제약, 기대 수익 ‘뺨튀기’, 비합리적 규제 부과 등으로 특정 사업방식으로 유도하는 것이 아닌, 사업대상지 환경에 맞게 선택 옵션을 확대해 준다는 측면에서 접근할 필요가 있음.
- 이를 위해서는 소유자들의 유불리를 판단할 수 있는 정보를 솔직하고 투명하게 제공하고, 신뢰할 수 있는 기관(필요 시 민·관합동 구성 검토)이 참여하여 적극적인 컨설팅을 제공해 줄 필요 있음. 이를 통해 소유자들이 사업방식별 유불리를 충분히 판단하여 자율적으로 선택할 수 있도록 지원할 필요가 있을 것임.
- 특히, 가장 중요한 요소라고 할 수 있는 수익성<sup>7)</sup> 및 추정분담금 산정과 관련해서 최근 국토부가 도심 공공주택복합사업 대상지 선정 시 제공하고 있는 것보다 더 자세한 정보가 제공될 필요가 있음.
- 이 과정이 단기적으로 사업 지연을 다소 유발할 수도 있으나, 중장기적으로 갈등을 줄이고 더 많은 사업대상지의 동의를 유도할 수 있어 사업을 원활하게 추진하는데 기여할 수 있을 것으로 판단됨.

## ■ 제도개선 대체로 긍정적이나 세부적 보완 검토 필요할 듯

- 공공기획단계 도입은 사업의 공공성을 제고하고 소모적 인허가 과정을 방지하여 사업 속도를 높일 수 있다는 긍정적 측면이 있으나, 동시에 향후 제도 운영 방식에 따라 오남용될 가능성도 함께 존재함. 향후 세밀한 제도화를 통해 제도의 오남용 가능성을 최소화할 필요 있음.
- 기존과는 달리 공공기획 과정이 모든 신규 재개발사업에 적용되게 됨. 이는 서울시(장)의 의지에 따라 신속한 사업추진을 위한 지원수단으로 활용될 수도 있지만, 반대로 향후 서울시정 상황 변화 시 과도한 ‘공공성’ 확보나 비합리적 요구를 하여 고의로 사업을 억제하는 수단으로 악용될 수도 있음.
- 향후 공공기획의 범위와 세부 기준 등을 명확하게 할 필요가 있음. 또한, 소유자들의 의견을 적극적으로 청취하고, 합리적인 요구는 반영하는 방향으로 제도가 운용될 필요가 있음. 마지막으로, 공공성 확보에 대한 합당한 수준의 인센티브도 함께 제공되어야 할 것임.
- 또한, 주민 동의율 확보 절차와 관련해서도 제도 보완이 필요할 것으로 판단함.
- 박원순시장 이전 정비구역 지정 방식, 즉 top-down으로 ‘정비예정구역’을 지정한 후 소유자가 주도하거나 의견 청취 과정을 거쳐 정비계획을 수립하여 최종적으로 ‘정비구역’으로 지정하는 방식으로 돌아가는 것이 아닌, 주민의 30% 이상이 동의 시 공공기획 단계를 거쳐 정비구역을 지정할 예정임.
- 하지만 이 경우 해제지역을 제외하고는 주민 동의를 얻기 위한 공간적 경계가 부재하기에 ‘누구에게 동의를 받아야 하는지’에 대한 혼란이 발생할 수 있음. 또한, 주민들이 자발적으로 경계를 설정할 시 지자체 상위 도시계획과의 정합성이 낮거나, 공동주택 건설에 적절한 경계 설정이 힘들 수 있음.
- 따라서, 서울시의 발표대로 소유자 30% 동의 확보를 사업추진의 선결 조건으로 한다면, 적절한 사업 경계 설정 및 피동의 대상자 파악 과정에 구청이나 전문가의 적극적인 지원이 필요할 것으로 판단됨.

이태희(부연구위원 · thlee@cerik.re.kr)

7) 2·4 대책에서 도심 공공주택복합사업, 공공 직접시행 정비사업 적용 시 민간시행 대비 최대 30%p 추가수익을 보장한다고 발표함.



## 건설업 노동생산성, 2017년 이후 하락 추세

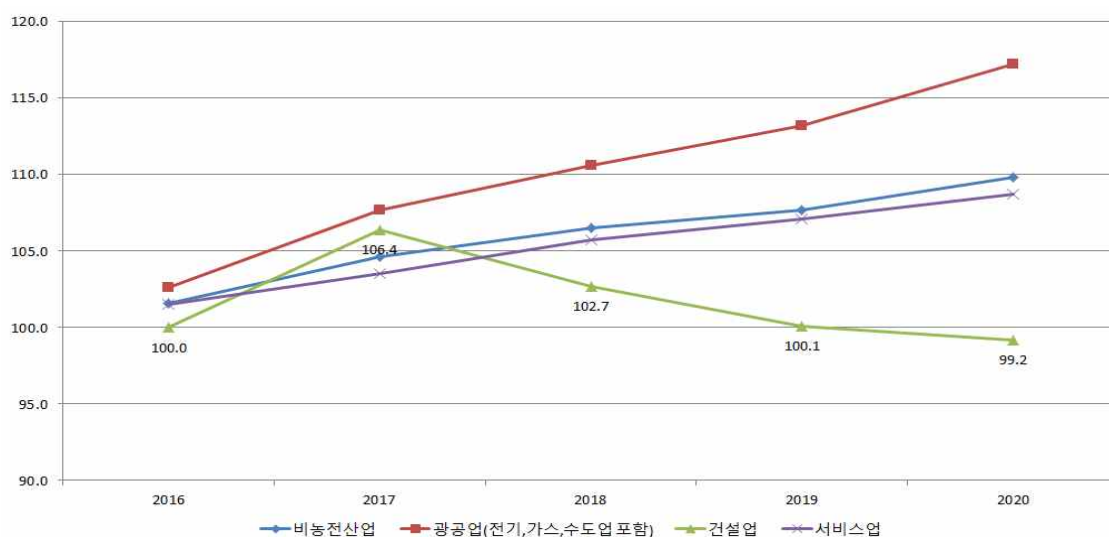
- 최근 3년간 지속 하락, 2020년은 99.2로 5년 전 수준보다 낮아 -

### 2017년 이후 건설업 노동생산성 하락, 전 산업 중 유일하게 3년간 지속 하락

- 건설업 노동생산성은 건설업에 투입된 근로시간 1시간당 부가가치로 해석됨.
  - 노동생산성이 증가(향상) 되었다는 것은 동일한 투입으로 더 많은 산출물(부가가치)을 얻거나, 또는 동일한 산출물을 보다 적은 투입으로 얻는 것을 의미함.
  - 따라서 노동생산성은 경제적 효율성, 성과배분, 국제경쟁력 비교 등의 주요 지표로 이용됨.
  - 한국생산성본부의 노동생산성(부가가치 기준)은 '실질부가가치지수/노동투입량지수×100' 으로서 2015년의 노동생산성 수준을 100.0 기준으로 발표함. 이때, 실질부가가치(GVA, Gross Value Added)<sup>8)</sup>지수는 한국은행 국민계정의 2015년 불변가격기준이며, 노동투입량지수는 총근로시간(피용자, 자영업자, 무급가족종사자를 포함)을 이용함.

<그림 1> 산업별 노동생산성 지수(2016~2020년)

(단위 : 2015년=100.0)



자료 : 한국생산성본부, 노동생산성지수(부가가치 기준).

- 전(全) 산업(비농전산업(농업을 제외한 전 산업), 광공업(전기, 가스, 수도업 포함), 건설업, 서비스업) 중 유일하게 건설업은 최근 3년간 노동생산성이 지속 하락한 것으로 나타남.

8) GVA는 총부가가치로 GDP와는 다음과 같은 관계를 가짐.  $GVA = GDP + \text{보조금} - \text{세금}$  ( $GVA = GDP + \text{Subsidies on products} - \text{Taxes on products}$ )

- 특히, 2020년에 99.2를 기록하여 2015년 기준 100.0보다 낮아 노동생산성이 오히려 역성장(degrowth)한 것으로 나타남.

## ■ 전 산업 대비 건설업의 노동생산성 격차 또한 2017년 이후 지속 확대

● 비농전산업과 건설업 간 노동생산성 격차를 살펴보면, 건설업은 2017년 전 산업의 노동생산성 수준을 상회했으나 2018년부터 하회함.<sup>9)</sup> 그 격차도 최근 3년간 2018년 3.8p → 2019년 7.6p → 2020년 10.6p로 지속 확대됨.

- 결국, 2018년부터 건설업 노동생산성 전반에 부정적 영향을 주는 요인이 심화된 것으로 해석할 수 있음. 예를 들어 산출 측면에서 건설투자의 지속적인 마이너스 성장, SOC 예산의 축소 기조뿐만 아니라 투입 측면에서 숙련도 저하, 비효율적 근로시간(투입인력) 증가 등의 요인이 있을 수 있음.
- 또한, 투입-산출 과정(process) 중에서 건설업의 노동생산성에 부정적 영향을 미치는 정부 및 지자체의 ‘규제 확대 정책’은 지속적으로 영향을 발휘한 반면, 정부 및 지자체의 ‘산업 진흥 정책’은 별다른 효과를 발휘하지 못한 것으로 유추할 수 있음.
- 즉, 건설업 정책 간 비대칭적(asymmetric) 효과가 누적·심화된 결과로 더 늦기 전에 건설업 노동생산성을 견인할 수 있는 스마트 건설 상품 및 서비스 활성화를 포함해 산업의 노동생산성 향상을 목적으로 하는 ‘산업 진흥·육성 정책’을 확대해야 할 시점으로 판단됨.

<그림 2> 전 산업 대비 건설업의 노동생산성 격차(2016~2020년)



주 : 막대그래프의 단위는 우(右)축이며, 비농전산업의 노동생산성 지수에서 건설업의 노동생산성 지수를 뺀 격차임.

자료 : 한국생산성본부, 노동생산성지수(부가가치 기준).

나경연(연구위원 · econa@cerik.re.kr)

9) 경제 전반(economy-wide)에 대한 노동생산성과의 격차 비교를 통해 건설업 노동생산성의 증가 속도가 상대적으로 어느 정도 차이가 나는지 측정할 수 있음.

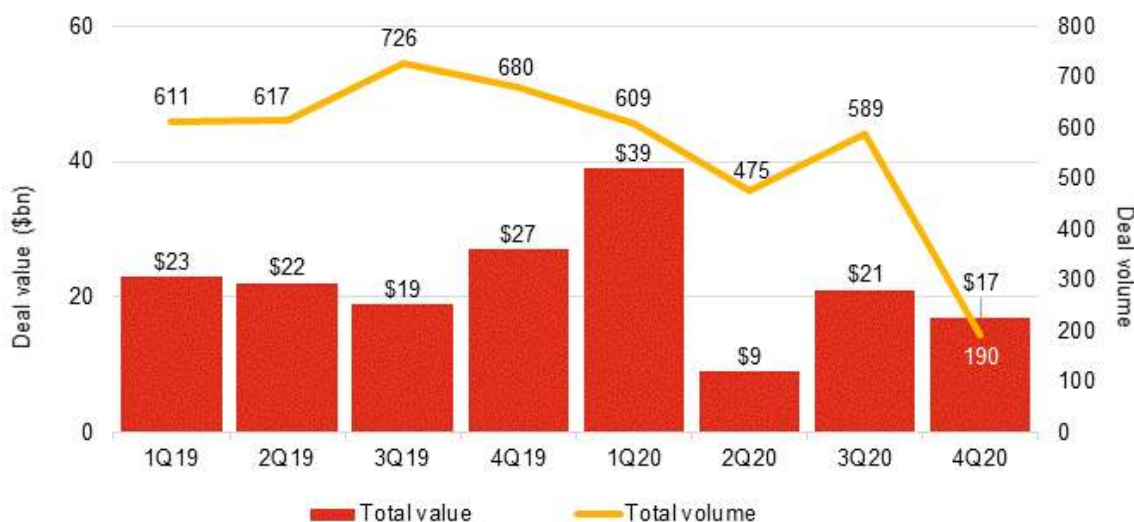
## 미국 건설산업 M&A 현황 및 전망

- M&A는 건설기업의 기술 혁신 및 신사업 진출의 주요 전략 -

### ■ 미국 건설 및 엔지니어링 M&A 타 산업보다 저조

- 코로나19 이후 건설 및 엔지니어링 M&A 활동은 타 산업에 비해 느리게 회복되고 있음.
  - 코로나19의 영향으로 2020년 2분기 미국 건설 및 엔지니어링 M&A 활동은 1분기에 비해 감소함 (<그림 1> 참조). 2020년 1분기와 2분기를 비교하면 M&A 건수는 609건에서 475건으로, M&A 규모(가치)는 390억 달러에서 90억 달러로 줄어듦.
  - 2020년 3분기에는 건설 및 엔지니어링 M&A 활동이 전분기보다 증가했지만 코로나19 이전 수준에 미치지 못했고, 4분기에는 다시 M&A 건수와 규모(가치)가 모두 하락하며 타 산업에 비해 부진한 모습을 보임.
  - 건설 및 엔지니어링 M&A 활동의 회복이 타 산업에 비해 저조한 주된 이유는 코로나19의 영향으로 석유 및 가스 산업과 상업용 부동산 시장의 불확실성이 높기 때문임.

<그림 1> 미국 건설 및 엔지니어링 M&A 현황 (2019~2020)

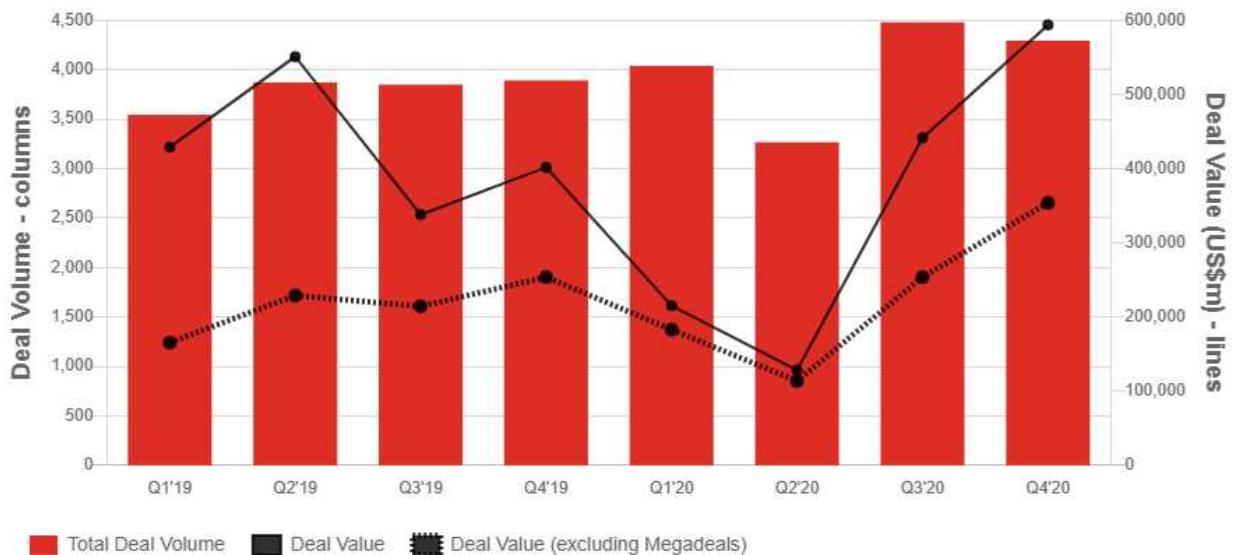


자료 : PwC

- 전(全) 산업 M&A 활동은 활발히 진행되며 코로나19의 영향으로부터 회복하는 모습을 보임.
  - 미국의 전 산업 M&A 규모는 건설산업과 마찬가지로 2020년 2분기에 코로나19의 영향으로 전 분기 대비 하락하였음. 그러나 3분기와 4분기에 크게 회복하며 코로나19 이전 수준보다 더 많은 M&A 활동을 보임(<그림 2> 참조).<sup>10)</sup>

- 2020년 1분기부터 4분기까지 미국 M&A 건수는 각각 4,036건, 3,264건, 4,476건, 4,291건이며, M&A 규모(가치)는 각각 2,151억 달러, 1,285억 달러, 4,414억 달러, 5,935억 달러임.
- 높은 실업률, 국가 간 무역분쟁 등 소비 회복에 부정적인 요인이 남아있지만, 백신 보급으로 코로나19로부터의 회복 기대감이 높아지고 있으며, 이러한 기대감은 잠재 수요를 높이고 기업의 활발한 M&A 활동으로 이어짐.
- M&A 활동이 가장 활발히 이루어진 분야는 디지털 및 기술 분야임.

<그림 2> 미국 전 산업 M&A 현황 (2019~2020)



주 : Megadeal은 M&A의 규모가 50억 달러 이상인 경우임.

자료 : PwC

## M&A는 기업 혁신 및 미래 가치 창출의 주요 전략

- M&A는 기업이 디지털화와 기술혁신을 이루고 미래 가치를 창출하는 가장 빠른 방법의 하나로, 건설기업도 기술력 향상, 신사업 부문 확장, 새로운 시장 진출의 주요 전략으로 M&A를 활용할 수 있음.
- 작년 GS건설이 철골(Steel) 모듈러 전문기업인 영국 Elements Europe Ltd.의 지분 일부와 목조 모듈러 전문기업인 폴란드 Danwood S.A를 인수함으로써 해외 모듈러 시장으로 진출한 사례를 들 수 있음.
- 코로나19로부터의 세계 경제 회복이 건설산업의 활발한 M&A로 이어질 것으로 전망함.

이지혜(부연구위원 · jihyelee@cerik.re.kr)

10) 미국을 포함한 전 세계 M&A 현황도 이와 유사한 모습을 보임.

## 정부 및 건설 유관기관 회의 참여 활동

일자	주관기관	주요 내용
5.18	국토교통부	• 수도권정책과 수도권권정비실무위원회 회의에 허윤경 경제금융연구실장 참여
5.26	국토교통부	• 하자심사분쟁조정위원회 회의에 기술경영연구실 손태홍 연구위원 참여
5.28	서울특별시	• 서울 지역건설산업 활성화 연구 자문회의에 최석인 산업정책연구실장 참여

## 주요 발간물 및 활동

유형	제목	주요 내용
건설 이슈 포커스	경기 회복 및 내수 활력 제고를 위한 적정 SOC 투자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주요 기관들은 2021년 경제성장률을 3~4% 수준으로 전망하고 있으며, 2022년은 2021년 전망치보다 소폭 둔화될 것으로 예상함. 현재 민간소비는 코로나19의 재확산 및 사회적 거리 두기 강화 등의 영향으로 내수 부진이 지속됨.</li> <li>- 코로나19 확진자 발생 추이는 최근 서서히 증가세를 보이고 있으며, 코로나19 변이 바이러스의 발생과 확산으로 근절이 쉽지 않고 유행이 당분간 지속될 것으로 전망됨.</li> <li>• 코로나19 극복을 위한 대규모 추경 등 확장적 재정정책은 경기 위축을 완화하였으나, 코로나 19 피해 계층을 지원하는 이전지출에 집중되어 경제성장률 제고 효과는 상대적으로 작게 나타남.</li> <li>• SOC 투자는 경제 성장과 일자리 창출에 큰 효과가 있는 것으로 분석됨.</li> <li>- 영국 재무부는 공공 자본소통의 10% 증가는 부분적인 생산성 향상을 통해 GDP를 1~2% 증가시킬 수 있는 것으로 분석함.</li> <li>- 국회예산정책처는 SOC(교통 및 물류, 국토 및 지역개발) 재정투자가 경제 성장과 일자리 창출에 큰 효과가 있는 것으로 분석함.</li> <li>• SOC 예산은 2018년을 기준으로 증가세를 보이고 있으며, 2022년 SOC 예산은 전년 대비 1.3조원 증가한 27.8조원 수준임. 하지만 2015년 기준 실질가격으로 전환하면 25.8조원 규모로 여전히 금융위기 직후보다 낮은 수준을 보이고 있음.</li> <li>- 미국의 SOC 예산(명목가격 기준)은 1956~2017년까지 2011년(-0.4%)을 제외하고는 전년 대비 지속적인 증가세를 보였음. GDP 대비 SOC 예산 비중은 1956~2017년까지 2.28~3.03% 비중을 유지함.</li> <li>- 영국은 2020~2021년 총예산을 1,000억 파운드에 상향하였으며, 향후 5년간 총 6,000억 파운드 이상의 공공부문 투자를 목표로 학교, 병원 등 기존 프로젝트, 지역균형 발전, 녹색산업 혁명, 기후변화 대응, 일자리 지원 등의 이행을 위한 투자를 계획함.</li> <li>• 경제성장률 2.5~3.0% 성장을 위한 내생적 경제성장 모형에 의한 적정 SOC 투자 수준은 GDP의 2.52%에서 2.80%로 추정됨.</li> <li>- Barro and Sala-i-Martin(1995), Aschauer(2000), Kamps(2005), 류덕현(2006, 2012)은 내생적 경제성장 모형을 이용하여 경제성장률을 최대화하는 적정 SOC 스톡 규모를 추정했으며, 이는 2012년부터 국가재정운용계획에서 SOC 투자 규모의 적정성 평가를 위하여 사용됨.</li> <li>• 2022년 경제성장률 2.5%를 달성하기 위해서는 약 53조원의 SOC 투자가 필요하며, 현재 예상 지출 금액보다 약 1.7조원의 추가적인 SOC 투자가 필요함. 즉, 2022년 경제성장률 2.5%를 달성하기 위한 중앙정부의 SOC 투자는 최소한 30조원 수준의 투자가 필요함.</li> <li>- 이를 위해 산업 전반의 발전과 지역 간의 연결을 통한 균형 발전 도모와 국민의 삶의 질을 향상하는 인프라 및 국민안전을 지키는 시설물에 대한 점검과 투자가 필요함.</li> </ul>



## 건설산업의 본질과 스마트 건설기술

4차 산업혁명이라는 거대한 물결 속에 최근 국내 건설시장에서는 스마트 건설기술에 관한 관심이 그 어느 때보다 높다. 기업마다 새로운 기술 개발과 활용을 위해 조직을 만들고, 관련 기업과의 협력을 확대하는 데 열을 올리고 있다. 하지만, 이런 관심이 모든 건설기업에 퍼지는 대유행(pandemic)이 되기까지는 생각보다 오랜 시간이 필요할 듯하다. 왜냐하면, 저마다 다른 업종과 상품 그리고 규모와 역량을 가진 다양한 기업에 새로운 기술은 마냥 좋게만 보이지 않을뿐더러 꼭 활용해야만 하는지도 의문이기 때문이다. 과연 우리가 놓치고 있는 것은 무엇일까.

500조원의 브랜드 가치를 지닌 기업, 아마존의 회장 제프 베조스는 인터뷰에서 다음과 같이 말했다. “앞으로 10년 동안 어떤 변화가 예상되는지 많은 사람이 묻는다. 이 질문은 재미있기는 하지만 식상한 질문이다. 오히려 더 중요한 앞으로 10년 동안 바뀌지 않을 것은 무엇인지에 대해서는 묻지 않는다. 사람들은싼 가격과 빠른 배송 그리고 다양한 상품을 원한다. 10년이 지나도 변하지 않을 사실이다.” 그의 대답 속에서 그간 4차 산업혁명 시대에 건설산업의 미래를 단지 새로운 기술의 활용이라는 시선으로만 보고자 했던 필자의 생각이 부끄럽다.

많은 미래학자는 미래는 변동적이고, 불확실하며, 복잡하고, 모호해 정확히 예측하는 것은 불가능하다고 말한다. 그런데도, 우리는 산업의 미래를 말할 때 무엇이 변할지만 관심을 가진다. 10년 후의 모습을 정확히 예측하는 것은 매우 어렵다 보니 미래 변화에 대응할 수 있는 사업 전략을 수립하기도 어렵고 효율성도 높지 않다. 하지만 제프 베조스의 말처럼 변하지 않을 본질 즉, 예측 가능한 정보와 전제에 집중한다면 사업 전략을 수립하기도 쉽고 훨씬 효과적일 수 있다.

결국, 본질을 이해하는 것, 그것이 산업의 미래를 예측하고 동시에 만들어 갈 수 있는 시작점이다. 건설산업도 예외가 아니다.

건설산업은 외부 환경의 영향을 받고 동시에 미치며 일회성 시설물을 생산하는 옥외산업이다. 또한 발주자의 주문을 파편화된 생산체계와 복잡한 조달 방식을 통해 실현하며, 생산과정에서 일어나는 참여자 간의 많은 업무는 유기적으로 결합하기보다 상호 배타적이다. 이 같은 건설산업의 독특한 특성은 쉽게 변하지 않을 것이다. 때문에, 아무도 다치거나 죽지 않고(안전), 적은 비용(공사비)으로 원하는 시간(공기)에 최고의 품질을 추구하는 건설산업의 본질도 변하지 않을 것이다. 이것에 집중할 때 우리는 올바른 건설기술을 개발하고 선택하고, 활용할 수 있다.

해마다 새로운 세대가 나타나는 것처럼 매년 신기술은 개발되고 활용될 것이다. 그때마다 호들갑 떨지 말자. 어느 글쓴이의 말처럼 요즘 유행을 쫓아가지 못하면 뒤처진다는 ‘가난한 생각’에 빠져서는 안 된다. 오히려 10년 후에도 바뀌지 않을 건설산업의 본질에 대해 고민하고, 본질 안에서 산업을 발전시킬 수 있는 기술을 활용하는 데 집중해야 한다. 건설, 즉 짓기만을 위해 새로운 기술을 쓰겠다는 생각에서 벗어나야 한다.

건설산업이 얼마나 빨리 변화할지 아무도 정확히 예측할 수 없다. 그러니, 급변하는 미래, 변화만을 쫓아가기보다는 변하지 않는 건설산업의 본질에 집중해야 한다. 우리가 집을 짓고 도로를 놓고 공장을 짓는 것의 궁극적 가치는 어디에 있는지 고민하고 그 본질을 지키려는 노력, 그것이 미래 스마트건설기술의 목적이 되어야 할 것이다. <e대한경제, 2021.5.24>

손태홍(연구위원 · thsohn@cerik.re.kr)