

# 건설동향브리핑

CERIK

제812호  
2021. 6. 28

## 정책동향

■ 건설 생산체계 개편, 현안과 향후 전망

## 시장동향

■ 美 테이퍼링 논의, 국내 건설시장 영향은...

## 산업정보

■ '센스메이킹'을 통한 건설 안전경영 실현

■ 2020년 건설기업 ESG 평가

## 연구원 소식

## 건설논단

■ 정비사업, '흑묘백묘'의 지혜가 필요해

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

## 건설 생산체계 개편, 현안과 향후 전망

- 단기 실태 대응보다는 향후 이행 일정에서 문제 영역 개선 필요 -

### ■ 건설생산구조 혁신 로드맵(2018년 11월), 총 3단계의 주요 일정과 내용 수록

- 1단계(2021년 1월부터) : 공공공사 상호시장 진출을 허용함. 단, 2억원 미만 전문공사는 종합업체의 진출 불가 및 원도급 10억원 미만 공사의 경우 종합업체의 하도급을 금지함.
  - 현재, 전문업체는 당초 기대와 달리 전문의 종합공사 수주는 저조하고, 종합의 전문공사 수주가 상대적으로 더 높아 시장 침해가 심각하다고 주장함.
  - 이에 「건설산업기본법」 개정안(의안번호 9615)이 의원입법<sup>1)</sup>으로 발의되어 종합과 전문 간의 갈등을 불러오고 있음.
- 2단계 (2022년 1월부터) : 28개 전문업종을 대업종화(14개)하고, 민간공사의 업역개편(28개 전문업종 기준)을 시행하여 상호시장 진출을 공공과 민간 모두에 허용함.
  - 2030년 단일업종을 목표로 대업종화에 대한 기능과 역할에 대한 논의가 커질 것으로 예상됨.
  - 공공부문과 마찬가지로 민간부문에서의 전문업종의 종합공사 진출 효과에 대해서도 공공부문과 마찬가지로 그 실익에 대한 논쟁이 많아질 것으로 판단됨.
- 3단계 (2024년 1월부터) : 대업종 기반의 종합과 전문의 상호시장 진출이 전면 허용되며, 전문 간 컨소시엄을 통한 종합공사 도급이 가능하며, 2억원 미만 전문 원도급 공사에도 종합업체의 진출이 허용됨.
  - 1, 2단계의 시행결과에 따라 전문 간 컨소시엄의 제도 설계 방향이 달라질 수 있음. 현재까지는 관련된 방안이 많지 않은 실정임.
  - 2억원 미만 전문 원도급 공사 허용은 최근 전문업체의 자기 시장 보호를 강력히 주장하고 있기 때문에 향후 개방의 수위와 정도는 가늠하기 어려울 수 있다고 판단됨.

### ■ 1단계 : 공공부문 상호시장 진출 개방에 따른 논쟁과 이슈

- 국토교통부에 따르면 종합과 전문공사에서 교차발주를 허용한 총 발주건수(2021년 1~5월 누계)는 1만 1,674건 중 8,612건인 것으로 나타남.

1) 개정안은 크게 두 가지임. 첫째, 전문건설업이 10억원 미만 종합공사의 도급시(상대업종 진출) 종합건설업 등록기준 보유를 면제하는 것과 둘째, 공사예정금액 2억원 미만 전문공사의 종합건설업 참여 배제의 범위를 확대하여 공사예정금액 2억원 산정시 공사예정금액에 포함되어 있는 관급자재 금액 및 부가가치세를 제외하는 안임.

- 조달청 발주 4만 82건 중 2억원 미만 전문공사 2만 8,606건(71%)에는 종합 참여를 제한함.
  - 종합공사 중 전문업종의 참여를 허용한 공사는 총 3,658건(5,053건 기준, 72.4%)으로 4월부터 하락하는 것으로 나타남.
  - 전문공사 중 종합업종의 참여를 허용한 공사는 총 4,954건(6,423건 기준 77.1%)으로 5월부터 하락하는 것으로 조사됨.
  - 다만, 수주에 있어서는 종합업종의 전문수주가 27.2%(1,348건/4,954건)로 전문업종의 종합수주 6.1%(222건/3,658건)에 비해 우세한 것으로 나타남.
- 생산체계 개편의 핵심은 상대시장에서의 낙찰 허용이 아니라 시장 개방에 무게를 두어야 할 것으로 판단됨.
- 직접 생산 능력 이외에 자본금, 기술자, 경영상태, 관리 역량 등은 예외적인 경우를 제외하고 종합업계가 전문업체보다 우위에 있을 수밖에 없음.
  - 전문업계의 초기 단계의 수주(낙찰) 열세를 만회하기 위한 전문업체 차원의 다양한 투자와 노력이 수반되어야 하며, 이를 통해 자연스럽게 성장하는 전문업체군이 형성되어야 함.
  - 즉, 시장 개방(입찰자격)은 정부에서 열어주되, 그 속에서의 경쟁력 확보(낙찰 등)는 시장과 기업 차원의 것으로 남겨두어야 한다는 것임.

## ■ 2단계 : 민간 시장에서의 상호시장 진출 허용에 대한 전망

- 공공시장의 개방에 따른 여러 검토와 논란이 있는 지금 민간 시장 개방에 대한 정량적 전망은 쉽지도 않고 오히려 왜곡된 정보만 전달할 가능성이 있음.
- 다만, 100억 미만 공사에서 신축보다는 유지관리 공사와 공종수가 적은 공사 중심으로 전문업계의 진출이 초기에 이루어질 것으로 판단됨.
  - 민간 부문은 공공과 달리 건축부문의 비중이 높음. 건축공사의 신축은 요구 공종수가 매우 많기 때문에 다공종 면허 보유 전문업체라도 한계가 있을 수 있음.
- 또한, 종합업계에 비해 직접 시공 등에 따른 가격 경쟁력이 가질 수 있어 중소형 발주자에게 수주 경쟁력 측면에서 상대적으로 유리한 부분도 있음.
- 소규모 건축물의 경우 공공 입찰제도와 같은 허들이 높지 않기 때문에 영업 기반의 수주 활동도 가능하다고 여겨짐.
  - 다만, 법적인 요건을 갖추었다고 하더라도 사례(부대공사 처리 등)에 따라 무자격 시공 시비와 이에 따른 업종 간 갈등의 소지는 있을 수 있음.
  - 중소 종합업계는 중소형 건축물 공사의 진입에 따른 경쟁 심화에 대비한 전문업체 대비 차별성을 강조하는 다양한 영업전략의 구사가 필요하다고 판단됨.

- 2022년은 공공부문에서 대업종(14개 공종)이 적용되는 해로 금년과 같이 초기에는 그 적용상의 혼선과 논란이 있을 수 있음.
  - 대업종에 따라 기존의 종합 원도급 공사가 전문 원도급 공사로 변하여 발주되는 경우도 다수 발생할 것으로 예상됨. 결국, 대업종화에 따른 업체수 증가 및 시공능력이 검증되지 않은 입찰자의 증가로 인한 업종 간 분쟁 가능성도 높을 것으로 예상됨.
  - 향후 민간 부문에서 대업종이 시행될 경우 공공 발주자에 비해 여러 측면에서 검증능력이 취약한 민간 발주자는 주력 분야보다 대업종으로 시공자격을 검증할 가능성이 높을 것임. 즉, 부적격업자의 시공 참여 증가의 우려가 현실화될 것으로 판단됨.
  - 국토교통부의 계획에 따르면 대업종은 한시적 역할에 그칠 것으로 여겨짐. 2030년에 단일업종으로 업종이 재편되기 전까지 그 활용 시한이 정해져 있기 때문임. 이후에는 주력 분야를 중심으로 업체의 역량과 실적을 판별하는 체계가 될 것으로 예상됨.
  - 따라서 대업종은 전문업종의 종합공사 진출을 원활히 하는 수단으로 한시적으로 활용되는 것에 불과하다고 여겨짐. 한시적 기능과 역할을 하는 대업종에 대한 다양한 이의 제기가 다수 있을 것으로 판단됨.

### ■ 3단계 : 전문 간 컨소시엄 도입과 2억원 미만 전문공사의 종합업종 진출 허용

- 전문 간 컨소시엄은 전문 간 면허 보완으로 전문업종의 종합공사 진출을 원활히 하는 수단으로 이해되며, 공정 간 간섭과 하자담보 등의 책임이 명확한 공사에 적용하겠다는 정도의 내용만 현재는 확정되어 있음.
  - 전문 간 컨소시엄은 기존의 주계약자 공동도급과의 관계, 경쟁의 형태, 단일 업종 보유 전문업체의 실적 계산 등 향후 정해야 할 내용과 타 법과의 협조 사항 등이 많아 아직 그 모습을 제대로 이해하기 어려운 측면이 있음.
  - 중요한 것은 시공 생산 측면에서의 면허 보완은 있지만, 더 나아가 종합업종이 수행하는 종합적 기획·관·라·조·정 업무를 어떻게 확보할 것인가가 수요자(발주자) 입장에서 매우 중요한 사항이라고 판단됨.
- 2억원 미만 공사에 대한 종합업종의 진출 허용은 전문원도급 공사에서 차지하는 비중이 건수 기준으로 70~80% 이상이기 때문에 2024년은 상호시장 진출에 따른 전문 원도급 시장이 완전히 개방되는 사실상 원년의 해로 평가할 수 있음.
  - 다만, 현재 「건설산업기본법」 개정안(의안번호 9615)이 시장의 장벽을 높이는 안으로 이를 지지하는 전문업계는 2021년 상호시장 개방에 따른 전문시장의 보호를 주장하고 있기 때문에 향후 이행 여부에서부터 다양한 논란이 있을 것으로 예상됨.
  - 따라서 2억원 미만 전문 원도급 시장의 개방에 따른 전망과 영향은 현재 시점에서는 의미를 가지기 어려우며, 금년도의 공공부문에서의 상호시장 개방에 따른 갈등 해결의 양상을 기준으로 차후에 그 영향과 한계점을 검토해야 할 것으로 판단됨.

최석인(선임연구위원 · sichoi@cerik.re.kr)

## 美 테이퍼링 논의, 국내 건설시장 영향은...

- 금리, 환율 인상으로 부정적 영향 불가피하나, 2013년에 비해 충격 적을 듯 -

### ■ 미 연준 6월 정례회의에서 조기 기준금리 인상 전망, 테이퍼링(tapering) 논의 시작

- 미국 중앙은행인 연방준비제도(Fed·연준)는 지난 6월 16일 통화정책회의인 연방공개시장위원회(FOMC) 정례회의에서 기준금리(연방기금금리)를 현 0.00~0.25%로 동결했다고 발표함.
  - 이로써 2020년 3월 미 연준이 기준금리를 1.00~1.25%에서 0.00~0.25%로 인하한 이후 제로금리가 1년 3개월 지속됨.
- 그러나, 향후 기준금리 인상 시기가 지난 3월 FOMC 정례회의에서 예상한 것에 비해 좀 더 앞당겨져 2022~2023년 중에 기준금리 인상이 이뤄질 것으로 전망함.
  - 6월 16일 FOMC 정례회의 직후 발표한 점도표(dot plot)에서 다수의 FOMC 위원들이 2023년 두 차례 기준금리 인상을 전망함.
  - FOMC 위원 18명 중 13명이 2023년 기준금리 인상을 전망했고, 이 중 11명이 최소 두 차례 인상을 전망함. 특히 7명은 2022년 기준금리 인상을 전망함.
  - 이는 지난 3월 FOMC 정례회의에 비해 금리 인상 시기가 빨라질 것으로 전망한 것으로 당시에는 위원 4명이 2022년에, 7명이 2023년에 기준금리 인상을 전망함.
- 6월 16일 FOMC 정례회의에서는 기준금리 인상에 앞서 통상적으로 실시하는 양적 완화 축소, 즉 테이퍼링(tapering)<sup>2)</sup>에 대한 논의도 있었음.
  - 현재 미 연준은 코로나19로 인한 경제위기 극복을 위해 매일 국채 800억 달러, 주택저당증권(MBS) 400억 달러의 금융자산을 매입해 시장에 유동성을 공급 중임.
  - 금융자산 매입을 축소하는 테이퍼링에 대한 논의가 시작된 것은 향후 통화정책의 기조 변화, 즉 양적 완화 축소를 통한 유동성 관리의 필요성에 대한 시각이 좀 더 전향적으로 변화하고 있음을 시사함.

2) 초저금리 상태에서 경기부양을 위하여 중앙은행이 정부의 국채나 여타 다양한 금융자산의 매입으로 시장에 유동성을 공급하던 양적 완화(QE : Quantitative Easing) 정책을 점차 축소하는 것을 뜻함. 2013년 5월 22일 벤 버냉키 미국 연방준비제도(Fed) 의장이 청문회에 나와 처음 언급한 용어임.



## ■ 현재 미국 경제 상황 감안할 때 최소한 올해 연말 테이퍼링(tapering) 착수 가능

- 6월 FOMC 정례회의에서 통화정책의 기조가 좀 더 긴축적으로 변화한 것은 최근 미국 내 물가 급등, 경제 성장세 지속 등의 경제 상황이 반영됨.
  - 미 연준은 6월 FOMC 회의 결과를 발표하며, 2021년 미국의 경제성장률과 물가상승률 전망치를 기존 전망치보다 상향 수정함.
  - 지난 3월 발표한 미국 국내총생산(GDP) 성장률 전망치 6.5%를 6월 발표에서는 7%로 상향하고, 물가상승률 전망치는 2.4%에서 3.4%로 상향함.
  - 결국, 6월 FOMC 정례회의에서 테이퍼링 논의를 시작하고, 당초보다 조기에 기준금리 인상이 전망된 것은 이러한 경제 상황 변화가 반영된 것이라고 할 수 있음.
- 최근의 미국 경제 상황 변화와 6월 FOMC 정례회의에서 통화정책의 기조가 변화한 것을 감안할 때 올해 연말 테이퍼링 착수 가능성이 증가한 것으로 판단됨.
  - 6월 FOMC 정례회의 이후 해외 투자은행(IB)들은 연준이 이르면 오는 8~9월 테이퍼링을 선언하고 오는 12월 테이퍼링에 착수할 가능성이 높아진 것으로 분석함.
  - 경제회복기에는 통상 경제성장률 전망치가 주기적으로 상향 조정되는 경우가 많음을 감안하면 올해 연말 이전에 미 연준이 테이퍼링에 착수할 가능성도 존재함.

## ■ 다만, 미 연준의 테이퍼링으로 인한 시장 충격은 2013년보다 크지 않을 듯

- 다만, 미 연준 성명 발표 이후 제롬 파월 연준의장이 기자회견을 통해 조기 기준금리 인상 에 대한 시장의 우려를 불식시키고자 했는데, 이는 미 연준이 향후 테이퍼링과 기준금리 인상을 선제적으로 시도할 매파적(hawkish·긴축 선호) 성향이 비교적 낮음을 시사함.
  - 파월 의장은 점도표 전망치대로 기준금리 인상이 조기에 이뤄진다고 볼 수 없고, 테이퍼링에 대해서도 시기, 규모 등 구체적 사항에 대해서는 논의하지 않았다고 언급함.
  - 미 연준은 2013년 말 경험했던 테이퍼링으로 인한 부정적 시장 충격을 우려해 신중하게 의견을 표명함.
  - 미 연준 성명 직후 다우 지수가 최대 382포인트 하락했으나, 파월 의장의 기자회견 이후에 반등해 전장 대비 265.66포인트(0.77%) 떨어진 34033.67에 거래가 종료됨.
  - 결국 미 연준이 향후 테이퍼링과 기준금리 인상을 선제적, 전격적으로 시도할 가능성은 비교적 낮을 것으로 판단됨.
- 미 연준은 2013년 전격적인 테이퍼링 계획 발표로 인한 부정적 시장 충격을 이미 경험했으며, 이로 인해 향후 연준의 금융정책 변화는 선제적, 전격적으로 이뤄지기보다는 사전적으

로 시장에 충분한 정보를 제공하며 신중히 이뤄질 전망이다.

## ■ 금리, 환율 상승으로 인한 국내 건설시장 및 기업에 부정적 영향 일부 발생

- 앞서 언급한 것처럼 미 연준의 테이퍼링 조치가 2013년과 같이 국내 금융시장과 실물경제에 위축을 가져올 가능성은 낮으나, 금리, 환율 상승으로 인한 국내 건설시장 및 건설기업의 환경변화는 불가피함.
- 미 연준의 양적 완화 축소와 기준금리 인상이 점차 가시화될수록 우리나라는 원달러 환율과 금리 상승 압력이 증가함.
  - 현재 시장에서는 한국은행이 올 연말 이전에 역대 최저 수준인 기준금리를 인상할 것으로 예상하고 있는데, 올 연말 혹은 그 이전에 미 연준이 테이퍼링에 착수할 경우 한국은행의 기준금리 인상 압력도 증가함.
  - 그만큼 한국은행의 연내 기준금리 조기 인상 가능성이 증가하고, 금리 인상을 내년으로 연기하기 어려워진 것으로 판단됨.
- 금리 인상은 신규 주택수요 및 수익형 부동산 투자수요에 부정적 영향을 미치고, 민간부문의 주거용, 비주거용 건설투자 위축으로 이어짐.
  - 또한, 금리 인상으로 인해 건설기업의 금융비용도 증가하고 그만큼 건설기업의 이익에도 부정적 영향을 미침.
- 환율 상승은 원자재 가격 상승과 공사비용 증가를 초래하는데, 최근 원자재 슈퍼사이클과 맞물려 건설업계 어려움이 가중될 수 있음.
- 다만, 위에서 언급한 것처럼 미 연준의 테이퍼링이 2013년처럼 전격적으로 이뤄져 국내 금융시장이 충격을 받고, 이 충격이 실물경기 위축으로 이어지는 비관적 시나리오가 발생할 가능성은 낮음.
- 따라서 미 연준의 테이퍼링으로 인한 금리 인상, 환율 인상 외 국내 실물경기 침체로 인한 민간 건설투자 위축이 추가적으로 발생할 가능성은 낮음.

이홍일(연구위원 · hilee@cerik.re.kr)

## ‘센스메이킹’을 통한 건설 안전경영 실현

- 안전경영은 안전에 높은 가치를 부여하는 센스메이킹에서 출발 -

### ■ 건설기업의 안전경영 실현을 위한 조건

- 최근 광주의 재개발사업 철거현장에서 벌어진 붕괴사고로 인해 17명에 달하는 사상자가 발생하였음. 이에 따라서 사고 원인에 대한 명확한 규명과 철저한 대책 마련에 대한 목소리가 높고, 정부에서는 종합대책을 마련 중임.
- 이같이 계속되고 있는 건설현장 안전사고는 당장 인적, 물적 피해는 물론, 중장기적으로 산업의 지속 가능한 성장을 제약한다는 측면에서 적극적인 대응은 필수적임.
  - 특히, 어느 일방의 사고의 책임과 예방의무를 지우는 방식의 대응이 아닌 건설사업에 참여한 주체들 모두의 참여와 협력에 기반한 대책을 고민할 필요가 있음.
- 정부에서는 안전사고의 유형별 원인 파악 및 예방요인에 대한 철저한 분석과 이에 대한 현장 적용성을 높이는 법·제도적 장치를 정비할 필요가 있음.
  - 그동안 대형 안전사고가 발생할 때마다 반복되어 온 처벌 중심의 법에 의존하는 현행 산업재해 대응에서 벗어나, 건설공사 참여 주체별로 안전사고의 예방에 대한 인식 제고와 자발적인 참여를 유도하는 법·제도의 정비가 필요함.
- 무엇보다 건설기업의 철저한 안전관리 활동이 우선되어야 하는바, 건설기업 측면에서는 그동안 추진해 온 안전경영 체제를 재정비하고, 보다 철저한 사전 예방적 차원의 대응이 가능하도록 하는 실질적인 활동을 강화할 필요가 있음.
  - 산업의 특성상, 건설기업의 안전경영은 오래전부터 강화되어 왔음. 특히, 본사 차원의 안전관리 담당 조직 및 인력의 확충, 안전 규정·규칙의 매뉴얼화, 안전경영 인증 취득 등 다양한 활동을 강화해 왔음.
  - 그러나, ‘안전경영’의 목표 실현을 위해선 보다 근본적인 고민과 노력이 필요한 상황임.

### ■ ‘센스메이킹’ 경영기법을 활용한 안전경영 강화

- ‘센스메이킹(Sense-Making)’은 최근 수년간 경영학에서 주목받아온 이론으로서 조직심리학자 ‘칼 와이크(Karl Weick)’를 중심으로 발전된 경영이론임.



- ‘센스메이킹’은 예상치 못한 사건이나 불확실성이 높은 사건에 의미를 부여해 상황을 호전시키는 순환과정으로 정의됨.
- 구체적으로는 기업이 보다 높은 목표를 달성하기 위해선 조직구성원을 비롯한 이해관계자의 자발적이고 적극적인 협조가 필수적인데, 이를 실현하기 위해선 스토리텔링이 필요한바, 의미를 부여하고, 행동으로 이행되도록 유도할 수 있음.
- 최근에는 데이터 기반의 의사결정이 최선이라고 생각하지만, 숫자를 이용한 설명이 항상 최선의 결과를 가져오는 것은 아님. 사실을 담담하게 전하는 것만으로는 마음을 강하게 흔들 수 없고, 행동으로 유인할 수 없음.
- 문화와 언어, 역사에 대한 깊은 이해를 토대로 데이터를 해석하고 결론을 도출해내는 능력이 바로 “센스메이킹”임. 즉, 우리가 추구하는 일련의 가치들에 기초한 절차, 문화적인 탐구 활동이 기반이 된 경영 활동임.
- 건설기업 안전경영의 핵심은 건설현장에서 그동안 일상적으로 이루어져 온 많은 관행적 행위를 안전에 보다 큰 가치를 둔 경영이념에 부합하도록 변화시키고, 지속적으로 참여와 협력을 유도하는 과정임.
- 따라서 건설기업이 추진하고 있는 안전경영의 목표와 실질적인 성과를 달성하도록 하는 데 있어 ‘센스메이킹’ 경영기법의 활용은 실질적인 산업재해 저감의 효과와 건설기업의 지속가능한 성장을 가능하게 할 것임.
- ‘센스메이킹’에서 강조하는 “의미를 부여함으로써 행동으로 유도”되는 체험들이 조직 내에 쌓일 수 있도록 안전을 조직의 최상의 가치로 끌어올리는 노력이 ‘안전경영’임.
- 안전사고의 통계나 데이터에 국한된 관리가 아닌 현장에서 안전이 최고의 가치로서 인식되고, 이러한 인식 확산을 위한 다양한 활동과 안전이 문화로서 정착되도록 하는 탐구 활동과 안전의 가치를 공유하는 자리를 지속적으로 강화해 나가야 함.

## ■ 안전경영은 “안전”에 보다 높은 가치를 부여하는 것에서 출발

- ‘센스메이킹’을 활용하는 사람은 ‘좀처럼 일어날 것 같지 않지만, 매우 중대한 일’에 적극적이고 적절히 대응함. 바로 건설기업의 ‘안전’이 이러한 영역이라 할 수 있음.
- 안전경영의 실현은 건설현장의 모든 참여자가 안전에 보다 높은 가치를 두고, 작업에 임하여 본능적으로 안전이 최우선 의사결정의 요소가 되고, 행동으로 옮기는 것임.

김영덕(선임연구위원 · ydkim@cerik.re.kr)

## 2020년 건설기업 ESG 평가

- ESG와 기업의 가치 제고를 연결할 수 있는 법·제도적 환경 구축 필요 -

### ■ 한국기업지배구조원, 매년 900여 개의 상장회사를 대상 ESG 평가 실시

- ESG 평가는 기업에게는 지속가능경영의 동기를 유발하고 투자자에게는 사회적 책임투자에 대한 접근성을 제고하는 지표임.
  - 한국기업지배구조원은 국내외 법·규범·제도를 참고하여 환경 및 사회적 책임 그리고 지배구조 등 세 가지 영역, 11개 대분류 그리고 237개 핵심평가항목으로 구성되는 ESG 평가모델을 운영하고 있음.
  - 코스피 시장 그리고 코스닥 시장에 상장되고 건설업종으로 분류되는 기업 중에서 한국기업지배구조원의 ESG 평가를 받은 기업은 모두 32<sup>3)</sup>개임(<표 1> 참조).
  - 한국기업지배구조원의 평가체계는 S, A+, A, B+, B, C, D 등 7단계로 구성됨. 2020년 ESG 평가 결과에 의하면, 건설업종 기업의 평가는, A 평가 기업 4개, B+ 평가 기업 4개, B 평가 기업 12개, C 평가 기업 11개, D 평가 기업 1개 등임.
  - 세부항목별로는, 환경 영역에서는 2개 기업이 A+, 4개 기업이 A 등급을 받았고 B+ 등급을 받은 기업은 없었음. 사회적 책임 영역에서는 1개 기업이 A+, 2개 기업이 A, 그리고 7개 기업이 B+ 등급을 받았으며, 지배구조 영역에서는 3개 기업이 A 그리고 14개 기업이 B+등급을 받았음.

### ■ 시사점

- 상장 건설기업에 대한 2020년 ESG 평가에서 삼성물산, 삼성엔지니어링, 현대건설, DL이앤씨, 대우건설 등 대기업들이 B+이상의 등급을 받았음.
  - 기업이 ESG 평가를 제고하기 위해 노력하는 데에는 투자를 필요로 하지만, 이러한 투자는 재무적 성과로 직접 연결되지는 않기 때문에, 자본 규모가 작은 기업보다는 자본 규모가 큰 기업이 ESG 평가와 관련해 얼리 어답터일 가능성이 높음.
  - 환경 혹은 사회적 책임에 비해 적은 규모의 추가적인 투자를 요구하는 기업의 지배구조 영역에서는 B+이상의 평가를 받은 기업이 중견 및 중소기업을 포함해 17개로 환경 혹은 사회적 책임 영역에서 B+이상의 평가를 받은 기업의 수보다 많음.
  - 사업 포트폴리오의 재구성을 포함하고 자본 소요 규모가 큰 환경 책임 영역에서는, A+와 A 등급을 받은 6개 기업을 제외하면 다른 기업들은 B 이하의 낮은 등급을 받았음.

3) 복합기업 업종으로 분류되는 삼성물산을 포함한 것임.

&lt;표 1&gt; 2020년 상장 건설사 ESG 평가

건설사		ESG 평가			
		등급	환경	사회적 책임	지배구조
1	삼성물산	A	A+	A	B+
2	현대건설	A	A+	A	A
3	GS건설	A	A	B+	A
4	삼성엔지니어링	A	A	A+	A
5	대우건설	B+	A	B+	B+
6	대림산업(DL이앤씨)	B+	A	B+	B+
7	한라	B+	B	B+	B+
8	한미글로벌	B+	B	B+	B+
9	HDC현대산업개발	B	C	B	B+
10	한진중공업	B	B	B	B+
11	계룡건설산업	B	B	B	B+
12	신세계건설	B	C	B	B+
13	SGC이테크건설*	B	B	B+	B
14	일성건설	B	B	B	B
15	태영건설	B	B	B	B+
16	KT서브마린*	B	D	B+	B+
17	한국종합기술	B	B	C	B
18	남광토건	B	B	B	B
19	아이에스동서	B	B	B	B+
20	코오롱글로벌	B	C	B	B+
21	진흥기업	C	C	B	B
22	에스씨엔지니어링	C	C	B	B
23	동원개발*	C	D	C	B
24	까뮈이앤씨	C	D	C	B
25	우진아이엔에스	C	C	C	B+
26	삼부토건	C	C	B	B
27	KCC건설*	C	C	B	C
28	동부건설	C	C	B	B
29	HDC아이콘트롤스	C	D	C	B
30	한신공영	C	C	B	B
31	동아지질	C	C	C	C
32	삼호개발	D	D	C	C

주 : \*는 코스닥 시장 상장 기업.

자료 : 한국기업지배구조원.

- 대기업이 ESG 평가에 적극적으로 대응하고 있는데, 건설업 내에서 지속가능경영의 보급과 확산을 위해서는 ESG 평가 결과 제고를 위한 중견 및 중소기업의 노력이 필요함.
- 자본 규모가 적어 ESG 등급 제고를 위한 투자 여력이 부족한 중견 및 중소 건설사도 ESG 관련 투자가 장기적으로는 기업의 가치를 제고할 수 있는 방안이라는 사실을 받아들일 수 있도록, 필요한 법·제도적 환경 구축이 필요함.

빈재익(연구위원 · jipins@cerik.re.kr)

## 정부 및 건설 유관기관 회의 참여 활동

일자	주관기관	주요 내용
6.9	국토교통부	• 해외건설진흥기본계획수립 연구 자문회의에 기술경영연구실 손태홍 연구위원 참여
6.22	국토교통부	• 건설정책국장 주재 불법 재하도급 관련 회의에 최석인 산업정책연구실장 참여
6.23	국토교통부	• 시설안전과 기반시설관리위원회 총괄분과회의에 경제금융연구실 김정주 연구위원 참여

## 주요 발간물 및 활동

유형	제목	주요 내용
건설 이슈 포커스	포스트 코로나 시대 건설 자재가격 상승 현황 및 대응 방안-철강 자재를 중심으로	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최근 철근을 중심으로 한 건설 자재난이 심각함. 이러한 문제는 공사 견적 시점과 공사 진행 시점 간에 수개월에 달하는 시차가 존재하는 건설 현장에서 수급 문제뿐만 아니라, 공사비 상승 등 향후 여러 문제를 야기할 것으로 예상됨.</li> <li>- 특히, 철근이 급격히 상승하였음. 5월 첫 주, 철근 거래가격은 톤(t)당 93만원(도매·현금지급 기준)을 기록함. 철근 가격이 톤당 90만원을 넘어선 것은 2008년 5월 '철근대란' 이후 13년 만이며, 다수의 중소 건설업체가 자재 수급 문제를 겪고 있음.</li> <li>• 최근 상황을 대내외적으로 분석한 결과 최근 자재난 사태는 '철근대란'이 발생한 지난 2008년과 달리 장기적으로 이어질 것으로 전망되는바 정부의 적극적인 개입이 필요함.</li> <li>- 백신 보급으로 전 세계 경제가 회복될 것으로 전망됨에 따라 원자재 비용 상승, 철강 자재가격 상승 압력은 향후 더욱 심화될 전망이다.</li> <li>- 탄소규제 강화로 중국에서 전기로 이용한 철강 생산 체제로 전환하고 있어 장기간 철스크랩 가격은 높은 상황으로 유지될 전망이다.</li> <li>- 국내 건설경기의 회복으로 건설에 투입되는 철강 수요가 증가할 것으로 전망됨. 하반기로 갈수록 철강 수요는 더욱 증가할 전망이다.</li> <li>- 7월부터 주 52시간 근무제가 5인 이상~50인 미만 사업장까지 확대 시행될 전망임. 대부분 철근 가공 공장이 50인 미만 영세 사업장이기 때문에 7월 이후 추가적 인건비 부담은 철근 가격에 직·간접적으로 반영될 것으로 보임.</li> <li>• 한국은행의 산업연관표를 토대로 분석한 결과, 건설 생산에 투입되는 주요 금속 자재의 가격이 전년 대비 20% 이상 상승할 경우 건설사의 부분 손실은 불가피할 것으로 전망되며, 40% 이상 상승할 경우에는 건설사의 실질적 손실이 불가피할 것임.</li> <li>- 주요 금속 자재는 건축용 금속제품, 철근 및 봉강, 구조용 금속제품, 철강관 등임.</li> <li>- 국내 유통 구조상 자재가격 상승으로 인한 피해는 중견 및 중소 건설사에 집중될 전망이다.</li> <li>• 정부는 피해를 최소화하기 위하여 적극적으로 철강 생산을 확대하여야 하며, 건설 생산 체계를 점검하는 가운데, 단계적으로 대응해야 할 것임.</li> <li>- 국내 철근 생산은 건설경기 부진으로 2017년 이후 3년 연속 감소하였음. 중국 수입량 감소 및 향후 회복되는 건설투자를 감안해 최소 전년 대비 10% 이상의 생산 확대가 필요함.</li> <li>- 건설 생산체계 점검은 ① 공사 원가 산정시 주요 자재의 최근 현실 단가 반영 지침과 기준 마련, ② 공사용 자재 수급 불안 대응 및 개선(지침 작성, 불공정행위 대응 강화, 공기 연장), ③ 민간 건설공사 표준도급계약서의 개정이 필요함.</li> <li>- 단계적 대응책은 1단계 유통사의 철강 건설 자재 매점매석 단속 및 행정조치를 적극 강화하고, 2단계 시멘트·레미콘 등 비금속 광물제품 원자재 재고를 확보해 추가 자재난 확대를 막아야 함. 그리고 3단계 지역 중소 건설사 협의체 구성 및 소통 창구를 마련해야 함.</li> </ul>

## 정비사업, ‘흑묘백묘’의 지혜가 필요해

덩샤오핑은 경제발전을 위해서는 공산주의 이념을 교조주의적으로 적용하는 것이 아닌, 자본주의의 장점을 취할 필요가 있다고 보았다. 여기서 그가 내세운 가치가 바로 실용주의 노선의 흑묘백묘(黑猫白猫)론이었다. 즉, 공산주의든 자본주의든 인민들의 생활 수준을 향상시킬 수 있으면 그것이 제일이라는 것이다. 이후 중국은 40년간(1980~2019년) 연평균 9.2%에 이르는 고도성장을 통해 지금의 강대국이 될 수 있었다.

시각을 돌려 지금 우리나라의 주택공급 정책을 보자. 직주근접 수요 증가 속 주택시장 불안이 심화되자 정부는 작년부터 공공이 주도하는 정비사업 방식을 연달아 발표하고 있다. 이러한 접근의 저간에는 공공이 주도하면 민간 정비사업에서 발생하는 ‘문제’를 대폭 개선하여, 신속하고 ‘정의로운’, 그러면서도 민간사업에 버금가는 품질로 사업을 추진할 수 있을 것이라는 믿음에 바탕을 두고 있는 듯하다.

정부의 믿음은 여러모로 따져볼 필요가 있다. 우선 세 가지만 따져보자. 먼저, 공공이 정비사업을 주도하면 ‘빠르게’, ‘질 높은’ 주거환경을 조성할 수 있을 뿐 아니라 주택을 충분히 공급하고 세입자를 포함한 사회적 약자들의 권익도 충분히 보호할 수 있을까. 지금까지의 정비사업 경험들을 보면 꼭 그렇지 않다. 민간이 시행해도 1년 남짓 기간 내에 인허가 과정을 완료한 사례가 있는 반면, 공공이 시행해도 15년째 진행 중인 사례도 있다. 후자의 대표적인 사례는 SH공사가 시행 중인 세운 4구역으로, 소유자와 세입자 모두 불만이 매우 큰 곳이다. 이 밖에도, 권리관계가 매우 복잡하거나 사회적으로 민감한 이슈가 연계된 곳은 공공이 시행하게 되면 오히려 사업이 더 지연될 가능성이 크다. 제한된 사업비와 분양임대 가능 물량으로 모든 세입자, 영세상인에게 ‘충분한’ 보상을 해주지 못할 가능성 또한 매우 크다.

두 번째로, 민간 정비사업은 정말로 조합원 배만 불리는 이기적인 사업일까. 일반인들이 흔히 알고 있는 것과는 달리, 정비사업, 특히 재개발사업에서는 용적률 인센티브를 대가로 큰 규모의 공공기여를 하고 있다. 전체 토지면적의 15% 이상을 도로, 공원, 학교 등을 위한 기반시설로 기부채납하는 곳도 많다. 여기에 기본적으로 세입자를 위한 임대주택을 15% 건설해야 하고, 용적률을 추가로 획득하기 위해서는 임대주택을 추가로 건설해야 하기에 전체 주택에서 임대주택 비율이 20%를 넘는 경우도 종종 있다.

마지막으로, 소유주들이 정부의 인센티브 대비 공공 기여 요구가 과다하다고 생각하여 사업 자체가 무산되거나 장기간 교착상태에 빠질 가능성도 크다. 무엇보다도 정부가 소유주들에게 인센티브로 제시한 ‘추가수의 보장’ 조건은 금액 산정 등에 있어 여러 문제가 있어 향후 많은 논란이 있을 가능성이 크다. 또한, 최근 ‘LH 사태’ 이후 공공에 대한 불신이 커진 상황 속에서 공공에게 시행 권한을 이양하는 것에 대한 상당한 거부감이 있을 것으로 예상된다.

주택가격 급등이 이어지고 있는 현시점에, 우리는 정비사업을 통한 주택공급 정책을 근본적으로 돌아볼 필요가 있다. 정비사업 중에서도 주택 재개발사업에 초점을 맞춰보자. 이 사업의 핵심 목적이 주거환경 개선과 포용적 주택공급이라고 한다면, 이 목적을 달성하는데 있어 굳이 공공이 직접 시행할 필요가 있을까. 최근 서울시에서 제시한 ‘공공기획’ 과정과 심의를 통한 인허가만으로도 정책 목적을 충분히 달성할 수 있지 않을까. 실제로 2019년 서울시에서 시범사업으로 추진했던 도시·건축 혁신사업은 민간 협력을 통해 신속하면서도 공공성 높은, 그러면서도 사업자와 공공이 win-win 하는 방식으로 사업추진이 가능함을 보여주고 있다.

정비사업은 기본적으로 사유지를 대상으로 하는 사업이다. 소유자들 다수가 동의하지 않으면 사업 자체가 추진될 수 없다. 인센티브 대비 지나친 공공기여를 요구한다거나, 기반시설 대신 공공주택이 많이 공급되어 주거환경 개선 효과가 기대에 미치지 못할 것 같다면, 게다가 가뜰이나 공공에 대한 불신이 큰 상황 속에서 시공사 선정을 제외한 모든 시행 권한을 양도해 달라고 한다면, 다수의 소유자들은 공공주도 방식을 선호하지 않을 것이다.

공공주도 방식은 정책 목적 달성을 위한 수단 중 하나이지 목적 그 자체가 아니다. 현시점에서 우리에게 필요한 것은 ‘흑묘백묘’의 지혜이다. 공공이 하든 민관이 하든, 주거환경 개선하고 주택공급 충분히 하든 그것이 제일 아닐까. 민간이 시행해도 사업성이 양호한 곳에서, 그리고 공공에 대한 반감이 큰 상황 속에서, 굳이 억지스럽게 공공이 시행하겠다고 할 필요가 있을까. <아주경제, 2021.6.28.>