

# 건설동향브리핑

CERIK

제823호  
2021. 9. 13

## 정책동향

- 세계 주요국의 공정경쟁 정책 추진 동향과 과제
- 중대재해처벌법의 향후 개선 방향
- 금번 3080+ 주민공모 결과의 함의

## 시장동향

- 금리 인상으로 인한 리스크 관리 강화 필요

## 건설논단

- 건설산업과 인센티브

社告

추석 연휴 때문에 9월 20일 자 건설동향브리핑은 쉽니다

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

## 세계 주요국의 공정경쟁 정책 추진 동향과 과제

- 코로나19 등 변화하는 경제환경에 맞춘 공정경쟁 촉진정책에 집중 -

### ■ 최근 공정경쟁 정책의 핵심, ‘코로나19 및 디지털 경제 전환 대응’

- 최근 해외 주요국의 공정거래 정책과 관련된 핵심 이슈는 공정경쟁 정책의 경제적 기능임. 특히, 공공조달 시장의 공정경쟁 촉진정책은 크게 두 가지 흐름으로 전개되고 있음.
  - 그중 하나는 최근 디지털 경제 확산에 따라 변화된 환경에 부응하는 공정경쟁을 유도하고, 이를 통하여 공공조달의 혁신을 도모하는 것임.
  - 다른 하나는 코로나19 상황에 따른 경기의 조기 회복에 걸림돌이 되는 각종 공정거래 관련 규제와 공정거래를 저해하는 정부 조달상에서의 불공정한 거래행위 근절 등 공정거래의 합리적 운용으로 경제 활성화에 기여하는 데 있음.
- 최근 코로나19로 세계 각국의 경제가 침체해 있음에 따라 경쟁 당국의 경제적 기능 즉, 주요 산업 및 생산 주체에 대한 보호 및 경쟁을 제한하는 각종 불공정한 거래행위에 대한 대응에 초점이 주로 맞추어지고 있음.
- 또한, 최근 디지털 기술의 발전이 산업 및 경제의 변화를 촉진하고 있음. 급변하는 환경에 대응하여 경쟁정책을 어떻게 가져가야 할 것인가에 대한 관심이 증대됨.
  - 해외 주요국은 물론, 국가들의 단체인 경제협력개발기구(OECD), 유럽연합(EU) 등도 앞장서서 디지털 경제로의 전환에 따른 공정경쟁을 촉진하기 위한 정책 논의를 집중적으로 하고 있음.

### ■ 해외 주요국의 공정경쟁 촉진정책 동향

- 먼저 OECD의 경쟁위원회는 최근 코로나19에 대응하여 유럽 각국이 적극 추진하고 있는 각종 코로나 지원 정책 및 급속한 디지털 경제 확산에 대응한 경쟁 당국의 법 집행의 가이드라인 제시에 주력하고 있음.
  - OECD 경쟁위원회는 2020년 4월 27일 코로나19로 인해 촉발된 경쟁법상 위기에 대처하기 위한 「코로나19 관련 경쟁정책 대응 방향 권고(OECD Competition policy response to COVID-19)」를 발표함. 주요 내용은 경제위기 극복을 위한 정부 정책 추진에서 경쟁 중립성 원칙이 준수되어야 하며, 지원 정책은 객관적인 기준을 통해 공정하게 집행되어야 한다는 것임.

- 또한, 2020년 12월 이후부터 OECD 경쟁위원회는 디지털 경제 확산과 관련한 경쟁 당국의 법 집행 등 역할 방향에 대한 논의를 진행하고 있음. 지배력 남용과 관련하여 디지털 시장이 직면하고 있는 근본적인 도전들에 대해 전문가 의견을 청취하고, 경쟁 당국이 법 집행 시 고려할 수 있는 전략을 논의하고 있음.
- 이와 함께 노동시장에서 경쟁법적인 이슈에 대한 대응도 논의주제임. 일부 유럽 국가들에서 관찰되는 노동소득 비중 감소가 노동시장의 수요 독점 및 시장지배력이 임금과 근로조건을 경쟁수준 이하로 악화시키는 현상에 대한 대응 필요성 논의가 진행되었음.
- EU에서도 디지털 경제하에서 소비자 보호 및 기본권 보장을 위해 「디지털시장법」과 「디지털서비스법」 제정을 추진, 2020년 12월 15일 「디지털시장법」과 「디지털서비스법」 제정안을 발표함.
  - 「디지털시장법」은 ‘게이트키퍼’로 지정된 거대 온라인플랫폼의 불공정 거래행위를 규율하여 공정하고 개방적인 디지털 시장을 조성하는 데 그 목적이 있고, 「디지털서비스법」은 온라인 중개 사업자의 책임과 의무를 규정함으로써 온라인상에서의 불법 콘텐츠를 규제하고 소비자 보호 및 기본권 보장을 강화하는 데 그 목적을 두고 있음.
- 영국 경쟁시장청(CMA)은 코로나19로 인한 경제체계의 변화와 개입주의적 정책으로부터 경쟁을 보장하기 위한 경쟁 당국의 역할을 강조하고 있음.
  - CMA는 ‘코로나19 불공정 행위 신고체제’를 구축하고, 코로나19 사태 동안 발생하는 불공정한 거래에 대한 정보를 수집함으로써 불공정 행위 감시 활동을 수행하고, 필요한 경우 조치를 취하기 위해 다른 정부 기관과 공동으로 대응하고 있음.
  - 또한, 최근 영국은 공공조달 정책의 일관성과 공공정책의 신뢰성을 높이는 데 중점을 두고 있는데, 공공조달의 6가지 원칙 즉, ① “Value for money”, ② 조달목적 달성을 위한 협력, ③ 거버넌스와 통합계획, ④ 조달업무의 리더십 강화, ⑤ 청렴성, 정직성, 책임성, ⑥ 경제적, 환경적, 사회적 목표 달성 등을 준수하도록 하는 데 노력하고 있음.
- 일본 및 독일에서는 시장 및 산업, 사회 전반의 급격한 디지털 전환에 대응하기 위한 다양한 경쟁정책 추진에 노력을 기울이고 있음.
  - 일본 공정거래위원회는 ‘디지털 플랫폼 사업자 규제’와 관련하여 초안을 작성하고, 디지털 사업자의 공정성 확보와 투명성 실현이 중요하다고 전제하고, 종합적인 철저한 조사를 실시하며, 중요한 거래와 계약 조건 명시를 의무화하고 있음. 더 나아가 국제적인 관점에서 해외 사업자에 적용할 수 있는 실효성 있는 법, 제도를 마련해 나가고 있음.
  - 독일에서도 디지털 시장에서의 경쟁 제한행위에 대한 규율을 강화하는 내용의 「경쟁제한방지법」 개정을 추진하고 있는데, 10차 개정안에서는 ‘경쟁법의 디지털화’를 목표로 디지털 시장 및 데이

터 관련 이슈를 반영하는 한편, 기업결합 신고기준, 법적 확실성 제고 등의 내용을 담고 있음.

- 건설 분야와 관련해서는 건설시장 내 반경쟁적 행위 대응, 공정거래 위반행위에 대한 조사 및 장기적인 건설산업 발전을 위한 정부 및 사업 참여자 간 협력을 유도하는 정책에 초점을 맞추고 있음.
  - 호주의 경쟁·소비자위원회(ACCC)는 건설산업을 공정거래의 핵심영역(focus area)으로 규정하고, 공정거래를 현저히 감소시키는 합의나 합의된 관행, 시장지배력 남용 등에 대한 조사 및 방지 대응책 마련에 집중하고 있음. 특히, 중소건설기업에 대한 불공정한 계약조건 등 불공정 관행에 대응하여 강력한 법적 조치를 유도하고 있음.
  - 일본은 지속적으로 증가하고 있는 하도급자에 대한 대금 지급 문제 등 「하도급법」 위반행위<sup>1)</sup>에 대하여 집중적으로 대응하고 있음.
  - 영국에서 지속 추진 중인 ‘건설산업혁신전략 2025’의 핵심 주제는 정부와 건설산업계의 협력과 협업으로서 공공건설 조달시장에서 비용 투명성 및 협업 강화, 건설사업 참여자의 참여 원칙 수립 등을 내용으로 하는 새로운 건설조달 모델을 도입하고 있음.

## ■ 건설산업에도 공정경쟁 촉진정책의 지속적인 강화 예상

- 우리나라에서도 디지털 경제 전환, 코로나19 이후의 경제 환경변화에 대응한 경쟁 규범 준수 유도 및 규제 혁신을 통한 경쟁적 시장구조 확립에 초점을 맞춘 공정경쟁 정책의 강화를 추진하고 있음.
- EU 등과 같이 건설산업이 국가 경제의 중추 산업이라는 점에서 향후 건설산업에 대한 공정경쟁 촉진정책은 더욱 강화될 것으로 예상됨.
  - 건설산업 내 협력과 협업에 기반한 생산체계에 초점을 맞춘 건설사업 참여자 간의 공정한 거래문화 정착은 중요한 이슈가 될 것임.
  - 특히, 디지털 건설기술 활용에 따른 다양한 공정거래 이슈도 등장할 가능성이 높음.

김영덕(선임연구위원 · ydkim@cerik.re.kr)

1) 일본 공정거래위원회의 하도급법 위반행위 지도 건수 증가 현황 : 2017년 6,302건, 2019년 7,710건, 2020년 8,016건 등으로 지속 증가 중

## 중대재해처벌법의 향후 개선 방향

- 과실범에게 적합한 처벌 조항 및 건설업 특성을 반영한 비용 체계 마련 필요 -

### ■ 「중대재해처벌법」과 「산업안전보건법」 주요 내용 비교<sup>2)</sup>

- 올해 1월 27일에 공포된 「중대재해처벌법」에서는 「산업안전보건법」과 비교해 볼 때 의무주체·보호대상·중대재해의 범위가 확대되었음.
- 「산업안전보건법」의 의무주체가 사업주(법인+개인사업주)인 반면, 「중대재해처벌법」의 의무주체는 사업주에 기업 본사의 경영책임자 등이 추가되었음.
- 「산업안전보건법」의 주요 보호대상은 사업주가 고용한 근로자임. 하지만 이번 「중대재해처벌법」에서는 근로자를 포함한 종사자(근로자, 노무제공자, 수급인, 수급인의 근로자 및 노무제공자)와 일반 시민도 보호대상에 포함되었음.
- 「중대재해처벌법」에서는 중대재해를 중대산업재해와 중대시민재해로 구분함. 중대산업재해는 「산업안전보건법」에서 정의하는 중대재해와 유사하지만, 중대시민재해가 추가되어 중대재해 범위가 확대됨.

<표 1> 중대재해처벌법과 산업안전보건법 주요 내용 비교

구 분		산업안전보건법	중대재해처벌법
의무주체		사업주	사업주 + 경영책임자등
주요 보호대상		근로자	종사자 + 일반시민
중대재해 정의		사망자 1명 이상 등 중대산업재해를 의미	중대산업재해 + 중대시민재해
주요 의무		구체적인 안전 및 보건조치 의무	포괄적인 안전 및 보건 확보의무
처벌수준	개인	(사망) 7년 이하 징역 또는 1억원 이하 벌금	(사망) 1년 이상 징역 또는 10억원 이하 벌금, 병과 가능
	법인	(사망) 10억원 이하 벌금	(사망) 50억원 이하 벌금
손해배상		無	손해액의 5배 이내
건설업 특례		제5장 제3절(건설업 등의 산업재해 예방)	無

- 「중대재해처벌법」상의 주요 의무는 포괄적인 형태로 명시될 가능성이 높으며, 처벌 수준은 「산업안전보건법」에 비해 매우 높아졌고, 손해배상에 대한 조항도 추가됨.
- 「산업안전보건법」에서 명시하는 사업주의 의무는 ‘산업안전보건기준에 관한 규칙’ 상의 680개 조문

2) 본 고는 2021년 5월 27일에 개최한 ‘중대재해처벌법의 건설산업 대응방안 세미나’의 ‘해외사례로 본 중대재해처벌법 향후 개선 방향’의 발제 내용을 요약·정리하였음.

에서 볼 수 있듯이 구체적으로 명시되어 있는 반면, 최근 입법예고된 「중대재해처벌법」 시행령 제정안에서 볼 수 있듯이 포괄적인 형태로 수급자의 의무가 명시되어 있음.

- 개인에 대한 처벌 수위의 경우, 근로자 사망시 「산업안전보건법」이 7년 이하 징역 또는 1억원 이하 벌금인 반면, 「중대재해처벌법」에서는 1년 이상의 징역 또는 10억원 이하 벌금(병과 가능)으로 대폭 강화되었음. 또한, 법인에 대한 양벌규정도 5배 높아짐.
- 「중대재해처벌법」에는 손해배상에 관한 규정도 포함되었으며, 「산업안전보건법」이 건설업 특성을 반영한 조항이 있는 반면, 「중대재해처벌법」에는 산업특성을 반영한 조항은 없음.

## ■ 「중대재해처벌법」의 향후 개선 방향

- 첫째, 중대재해는 고의가 아닌 과실에 의해 발생함을 고려하여, 과실범에게 적합한 합리적인 처벌 조항 마련이 필요함.
  - 중대재해가 발생하면 기업은 작업 중지, 행정제재, 회사 이미지 저하 등 막대한 손실이 발생할 수 밖에 없으며, 기업의 경영책임자가 이를 고의로 계획할 리 없음.
  - 징역의 하한형은 「형법」에서도 고의범에게 적용되는 매우 높은 강도의 처벌임. 영국 「기업과실치사법」은 개인에 대한 처벌 조항 자체가 없으며, 호주 관련 제도에도 개인 처벌에 대한 하한형은 없음.
  - 이에 세계적으로 유례를 찾을 수 없는 과실범에 대한 징역 하한형을 상한형으로 개정할 필요가 있음.
- 둘째, 「중대재해처벌법」 이행을 위한 비용을 사업비에 포함하는 등 수주산업인 건설업 특성을 반영한 안전관리비용 체계 마련이 필요함.
  - 국내 건설사업 안전관리비용(「산업안전보건법」의 산업안전보건관리비와 「건설기술 진흥법」의 안전관리비)의 계상 의무는 발주자에게 있으며, 이는 특정 발주자로부터 주문을 받아 시설물을 생산하는 선판매·후생산 구조를 가진 건설업의 수주산업 특성을 반영한 결과임.
  - 건설사업에서 안전규제를 지키는 데 필요한 비용은 발주자가 결정함. 이에 「중대재해처벌법」의 의무주체인 사업주와 경영책임자 등에게 비싼 벌금을 부여한다고 해서 건설사업의 안전관리 비용과 이행에 관한 근본적인 문제가 결코 해결될 수 없음.
- 셋째, 사업 주체 간의 안전관리 역할 분담 등을 통한 협력적 안전관리체계 마련이 필요함.
  - 사고의 원인은 다양하고 원인을 제공하는 주체 또한 다양할 수밖에 없음. 사고 예방을 위해서는 사고의 원인을 제공하는 주체 간의 안전관리 역할을 분담하고 협력할 수 있는 체계 마련이 필요함.
  - 이번 「중대재해처벌법」과 같은 특정 주체에 대한 처벌 강화는 사업 주체 간의 협력이 아닌 갈등 유발로 이어질 수 있기에 지양할 필요가 있음. 처벌 강화는 최선이 아닌 최후의 수단임을 명심하고 안전에 대한 가치를 최우선으로 하는 정부-기업-근로자 간의 협업 체계 마련이 필요함.

최수영(연구위원 · sooyoung.choe@cerik.re.kr)



## 금번 3080+ 주민공모 결과의 함의

- 대상지 발굴 방식 변화, 공공재건축 제도 개선 필요해 -

### 3080+ 서울 외 수도권·지방대도시 민간제안 공모 결과

- 국토교통부는 2·4 대책(2021년)과 5·6, 8·4 대책(이상 2020년)에서 제시한 기성시가지 내 공급 수단에 대해 서울, 울산을 제외한 6개 대도시와 경기도를 대상으로 민간제안 통합공모를 실시하였음. 7월 중순부터 약 40일간 진행된 공모 결과 총 70곳(8.7만호 규모)이 접수됨.
  - 공모대상 사업은 ① 도심 공공주택복합사업(이하 도심복합사업), ② 공공정비사업(재개발·재건축·직접시행), ③ 주거재생혁신지구, ④ 소규모정비사업(공공참여형)이었으며, 지금까지 구청을 통한 지자체 제안만 받아왔던 서울은 공모 대상에서 제외하였음.
- 공모 결과 대규모 철거형 정비방식인 도심복합사업과 공공재개발이 각각 34곳(5.5만호, 공급량 기준 63%), 10곳(2.2만호, 26%)으로 가장 많았으며,
  - 반면, 공공재건축은 지원 지역이 전무했으며, 도시재생 및 소규모 정비방식 역시 관심이 적었음.

<표 1> 3080+ 민간제안 통합공모 접수 결과

구분		계 (70곳, 86,887호)	수도권 (57곳, 67,499호)		비수도권 (13곳, 19,388호)			
			경기 (45곳)	인천 (12곳)	부산 (6곳)	대구 (3곳)	대전 (3곳)	광주 (1곳)
도심복합 (34곳, 54,626호)	역세권	20곳 (38,460호)	7곳 (17,653호)	6곳 (5,897호)	3곳 (3,137호)	2곳 (1,561호)	2곳 (10,212호)	-
	준공업	2곳 (1,046호)	2곳 (1,046호)	-	-	-	-	-
	저층	12곳 (15,120호)	10곳 (13,499호)	1곳 (309호)	1곳 (1,312호)	-	-	-
공공정비 (13곳, 29,154호)	직접 시행	3곳 (6,895호)	2곳 (5,408호)	-	-	1곳 (1,487호)	-	-
	공공 재개발	10곳 (22,259호)	8곳 (19,425호)	1곳 (1,488호)	1곳 (1,346호)	-	-	-
주거재생혁신지구 (3곳, 1,421호)		3곳 (1,421호)	3곳 (1,421호)	-	-	-	-	-
소규모정비 (20곳, 1,686호)	재개발	13곳 (756호)	11곳 (615호)	-	1곳 (95호)	-	-	1곳 (46호)
	재건축	7곳 (930호)	2곳 (280호)	4곳 (458호)	-	-	1곳 (192호)	-

자료 : 국토교통부 보도자료.

## ■ 금번 공모 결과 합의 : ① 대상지 발굴 방식 변화 필요

- 2·4 대책 발표 후 지자체 제안으로만 7월 22일 기준 428곳을 제안받아 그중 총 111곳의 후보지를 선정하였음. 이 중 대부분의 후보지가 주민동의 과정 없이 top-down 방식으로 지정되었기에, 구역지정을 ‘사후 통보’ 받은 지역 중 상당수에서 반발이 있어 왔음.
  - 금번 공모 전까지 도심복합사업은 6차례에 걸쳐 56곳이 선정되었음. 하지만, 대부분 주민동의 없이 일방적으로 지정되다 보니 이 중 27곳에서 사업을 반대하는 비대위가 꾸려지고, 이들의 전국 연대 모임인 ‘공공주도 반대 전국 연합(공반연)’이 구성되는 등 상당한 반발이 나오는 상황임.<sup>3)</sup>
- ‘일단 될만한 곳을 다 지정해 놓고 주민들이 싫어하면 말고’ 방식은 불필요한 갈등뿐 아니라, 과거 경험한 과다(過多), 과속(過速) 지정의 부작용을 유발할 가능성이 큼.
  - 경위는 상이하나, 우리나라 사회는 과거 2000년대 후반 ‘뉴타운’ 사업(재정비촉진사업)과 2003년 도입된 정비예정구역<sup>4)</sup> 제도의 잘못된 운영이 초래했던 과다, 과속지정으로 인한 부작용을 경험해 왔음. 그럼에도 불구하고 지금까지의 도심복합사업지 지정은 같은 실수를 반복해 오고 있었음.
  - 비록 도심복합사업은 우선공급권 부여일을 법률개정일로 정하고(도심복합사업), 신속한 사업추진으로 행위 제한으로 인한 사유재산권 침해를 최소화하는 등 부작용 최소를 위한 장치를 뒀으나,
  - 추진 의지와 사업방식 선호를 고려하지 않고 대상지를 선정하였기에, 일부 구역에서는 주민들 간 불필요한 갈등을 겪게 되는 것은 물론, 주민 다수 반대로 인해 예정지구 해제 요건을 갖춘 경우에도 지구해제 전까지 불확실성으로 인한 재산권 행사 침해 등을 피해갈 수는 없을 것임.
- 또한, 같은 결과(대단지 아파트 건설)로 이어지더라도 ‘누가 시켜서 하는 것’과 스스로 선택해서 하는 것은 정책 수용성에서 큰 차이가 남은 물론, 정책의 정당성 측면에서도 중요함.
  - 예정지구 선정부터 ‘선택할 수 있는 자유’를 부여하는 것은 정책 정당성 확보 측면에서도 중요함.
- 금번 공모는 향후 대상지 발굴 방식에 변화가 필요하다는 합의를 주고 있음. 국토부-지자체 주도의 일방향식 대상지 선정이 아닌, 지역주민들의 의사를 충분히 반영하고 주변 임대차시장과 행정·재정적 역량이 소화할 수 있는 수준을 고려해서 적절한 수를 선정할 필요가 있음. 그 경우 향후 사업성이 낮은 비정비구역 중심으로 상당한 호응이 있을 것으로 예상함.
  - ▷ 국토부 담당 공무원이 삼프로TV 등에 출연해서 제시한 인센티브 수준 및 사업추진 방향, ▷ ‘단독주택재건축사업’ 폐지 후 다세대·다가구주택 밀집지 내 적절한 정비사업 수단 부재, ▷ (비정비구역) 정비구역 지정부터 시작 시 오래 걸리는 사업 기간 및 불확실성, ▷ 민간 정비사업 방식으로는 사업성이 충분하지 않은 지역이 전국적으로 상당수 존재하는 점 등을 고려할 때,

3) 뉴시스(2021), “역세권 개발사업 진통…후보지 56곳 중 27곳서 ‘반대’ 비대위”, 9월 7일 기사.

4) 정비예정구역은 서울 등 일부 지자체에서는 추가로 지정하지 않고 있으나, 일부 지역에서는 여전히 활용되고 있음. 본 고에서는 재정비촉진사업과 정비예정구역의 잘못된 운영을 지적하는 것일 뿐, 제도 자체가 불필요하다거나 잘못되었다는 것을 의미하지는 않음.



- 향후 민간제안 방식으로 전환 시 사업성이 낮고 정비구역으로 지정되지 않은 구역 중심으로, 특히 정비구역 지정요건을 충족하지 못하는 노후 빌라 밀집 지역에서 상당한 호응이 있을 것으로 예상함.

## ■ 금번 공모 결과 합의 ② : 공공재건축 인센티브 재검토 필요

- 서울 외 지역에서 실시한 공모에서조차 공공재건축 사업에 응모한 곳은 부재했음. 이는 (필자가 판단하기에) 합리적 수준의 인센티브가 제공되는 공공재개발 신청지가 10개소인 것을 고려했을 때 공공재건축 사업이 공공기여 대비 인센티브가 지나치게 적기 때문으로 추정됨.
  - 공공의 적극적인 노력에도 불구하고 지금까지 서울에서는 규모가 크지 않은 4개 단지만 신청했음.
  - 상대적으로 사업성이 더 낮은 서울 외 지역에서도 신청 지역이 없었다는 것은 공공재건축에서 요구되는 공공기여 수준(증가된 용적률의 40~70% 기부채납, 이 중 절반 공공주택 조성)에 비해 인센티브(층수규제 완화, 용도지역 상향, 신속한 사업추진 등)가 충분하지 않기 때문으로 판단됨.
- 특히, 현행 재건축초과이익환수제(재초환)와 민간택지 분양가상한제(분상제, 적용지역), 또는 HUG의 (사실상) 분양가 통제 속에서 조합은 ‘더 짓고’ 싶은 유인이 낮아진 상황임. 이러한 상황 속에서, 향후 재산 가치에 마이너스로 작용하는 공공임대주택(증가 용적률의 1/4 이상)을 더 많이 지어야 하는 공공재건축은 소유자들에게 어필하기 힘든 상황임.
  - 재초환으로 인해 일반분양이 늘어나면 동시에 ‘초과이익’이 늘어나 환수액이 커지고, 분상제나 HUG의 분양가 통제로 지어도 ‘제값’을 못 받는 상황임. 특히 분상제 하에서는 토지지분 규모가 줄어들어 더 많이 지으면 ‘제값’ 받기가 더 힘들어지는 문제가 있음.
  - 이런 상황 속에서 최근 추가분담금 여력이 있는 단지에서는 일반분양분을 줄이고 최대한 고급스텝게 지어서 재초환을 줄이고 준공 후 시장 가치를 극대화하는 방향으로 사업을 추진하고 있음.
  - 따라서, ‘더 짓는 대신 공공주택, 특히 임대주택도 더 지어야 할 뿐 아니라, 공동 시행으로 인해 자율성 침해가 우려되고 수수료까지 내야 하는 공공재건축은 소유자들의 선택을 받기 힘든 상황임.
- 이 사업으로 의미 있는 주택공급 효과를 내려면 선택권을 가지고 있는 소유자들의 요구를 충분히 반영하고, 동시에 주택공급에 역효과를 내고 있는 제도를 함께 개선할 필요가 있음.
  - 재초환이나 분상제(또는 HUG 분양가 통제) 중 최소한 하나를 면제하는 것을 검토할 필요가 있음.
  - 또한, 사업시행 시 공공과 민간의 권한배분과 공동시행 수수료 수준, 공급되는 공공임대주택 유형<sup>5)</sup>과 수<sup>6)</sup> 등에 대해서도 소유자들의 요구를 경청하고 충분히 반영할 필요가 있음.

이태희(부연구위원 · thlee@cerik.re.kr)

5) 공공임대주택에는 입주 대상자격 및 운영 방식에 따라 영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택, 장기전세주택, 분양전환 공공임대주택 등 다양한 유형이 존재함.

6) 예를 들면, 공공임대주택 수를 줄이는 대신 호당 면적을 크게 하고, 상대적으로 반발이 덜한 행복주택, 중산층 대상 장기전세주택, 분양전환 공공임대주택 등을 공급한다면 소유자들의 거부감을 상당히 줄일 수 있을 것으로 예상됨.

## 금리 인상으로 인한 리스크 관리 강화 필요

– 중장기적 관점에서 금리 인상으로 인한 리스크를 감안해 사업계획 수립해야 –

### ■ 금년 들어 미국을 포함한 주요 국가들의 경제 회복세가 뚜렷

- 미국, 중국, 유럽 등 주요국에서 코로나19 백신 접종이 확대되고, 경제활동에 대한 제약이 완화된에 따라 세계 경제 회복세가 이어지고 있음.
  - 팬데믹 기저효과와 경제회복에 따른 소비 수요 증가, 대규모 경기부양책 등으로 미국의 금년 1분기 GDP 성장률은 6.3%, 2분기 GDP 성장률은 6.5%로 빠른 회복세를 보이고 있음.<sup>7)</sup>
  - 영국, 프랑스, 이탈리아 등 유럽 국가들 역시 백신 접종 확대에 따른 상점영업 재개와 민간소비 증가, 경제회복기금의 적극적인 집행에 따라 회복세가 가시화되고 있음.<sup>8)</sup>
  - 중국은 수출 호조 지속과 소비, 고용 회복에 따라 양호한 성장세가 지속되고 있으며, 향후에도 정부 인프라 투자 확대에 의해 안정적인 성장세가 예상된다.<sup>9)</sup>

### ■ 주요 국가들이 긴축정책으로 전환할 가능성이 점차 커지고 있는 상황

- 코로나 사태 극복을 위해 지난 1년 반 동안 각국 정부는 대규모 경기부양책을 통해 시장에 막대한 유동성을 공급해 왔으나,<sup>10)</sup> 작년 말부터 경기 회복세가 가시화되면서 미국을 중심으로 긴축재정·통화정책으로의 전환 가능성이 제기되고 있음.
  - 지난 4월 미국 연방준비제도 FOMC 정례회의에서는 빠른 경기 회복으로 인한 물가상승압력에 대비한 자산매입 속도의 조절과 기준금리 인상 필요성에 대한 언급이 이뤄짐.
  - 지난 6월 회의에서는 기준금리 수준과 자산매입 규모를 유지하는 것으로 결정했으나, 2023년부터 본격적인 금리 인상과 자산매입 규모 축소를 시사하였음.<sup>11)</sup>
- 우리나라 역시 지난달 가계부채 및 자산시장의 불안정성 억제를 위해 2년 9개월 만에 기준금리 인상을 단행하였음.

7) 뉴욕사무소(2021. 6), 「2021년 하반기 미국경제 전망 및 주요 이슈」 동향분석, 한국은행 ; 네이버 금융 검색결과 등 참조

8) 런던사무소(2021. 8), 「최근 영국 경제 상황 및 평가」, 동향분석, 한국은행 참조

9) 조사국 국제경제부(2021. 7), 「해외경제포커스」, 제2021-29호, 한국은행 참조

10) 2020년 1월부터 2021년 3월까지 각국 정부가 코로나 사태 극복을 위해 집행한 재정지출 규모는 약 9조 9,300억 달러 규모로 전 세계 GDP의 약 9.2%, 유동성 공급 규모는 6조 1,000억 달러로 전 세계 GDP의 6.1% 수준인 것으로 알려졌다(주원 외 (2021), 「2021년 하반기 경제 이슈」, 경제주평, 현대경제연구원 내용 참조).

11) 동아닷컴, “빨라진 금리인상 시계… 美 FOMC ‘2023년 말까지 2번 올린다’”, 2021. 6. 17.

## ■ 저금리와 막대한 시중 유동성은 최근까지 건설경기를 지탱해 온 주요인

- 2020년 한해 총 공사수주액은 194.1조원으로 역대 최고를 기록했는데, 이는 2010년 수주액인 103.2조원에 비해 약 두 배에 달하는 수치임. 세부적으로는 주거용 건축물에 대한 수주가 가장 크게 증가한 것으로 나타남.

<표 1> 공종별 건설수주액 변화

구분	합계액(A+B)	토목(A)	건축(B=a+b)	주거용(a)	비주거용(b)
2010년(A, 조원)	103.2	41.4	61.8	31.6	30.2
2020년(B, 조원)	194.1	44.7	149.4	92.8	56.6
증가 배수(B/A, 배)	1.9	1.1	2.4	2.9	1.9

자료 : 대한건설협회 주요건설통계 데이터 가공.

- 글로벌 금융위기 이후 저금리 기조가 심화되고 글로벌 유동성이 각국의 자산시장으로 유입되면서, 주택을 포함한 자산가격 인상 요인으로 작용하고 있음.
  - 특히 우리나라는 서울을 중심으로 장기간 지속되어 온 아파트 공급 규제와 최근의 강화된 부동산 거래규제가 저금리 및 과잉유동성과 맞물리면서, 주택가격 상승에 대한 수요자들의 기대를 강화시켜 수도권 주택가격이 폭등하게 하는 요인이 되고 있음.<sup>12)</sup>

## ■ 금리 인상 등 긴축정책이 국내 건설경기에 미칠 단기적 영향은 제한적

- 변이 코로나 바이러스의 등장으로 세계 경제의 불확실성이 커지고 있어, 향후 선진국들이 긴축정책을 얼마나 빠른 속도로 추진할 것인지를 예견하기는 쉽지 않음.
  - 이미 금리 수준이 지나치게 낮은 상태에서 금리 인상에 따른 금융비용 조달 부담의 증가 정도가 크지 않고, 각국이 긴축적 통화정책과 상충되는 대규모 재정 패키지를 발표하는 등 정책적 일관성이 결여된 상태임. 때문에 우리나라를 포함한 각국의 긴축정책이 국내 금리 인상을 통해 국내 건설경기에 미칠 영향은 단기적으로는 크지 않을 것으로 예상됨.

## ■ 중장기적 관점에서의 리스크 관리 강화 필요성은 분명히 존재

- 다만 점차 견고해지고 있는 경제회복 흐름과 그에 따른 금리 인상 가능성은 외면하기 어려운 현실임. 건설업체 입장에서 금리 인상은 금융비용과 분양 리스크 증가로 이어질 것임.
  - 특히 후분양제 도입과 같은 최근의 정책 기조는 건설업체 입장에서 리스크를 가중시키는 요인임.
- 금리 인상에 따른 효과는 지역에 따라 차등적으로 나타날 가능성이 크며 선제적인 주의가 필요함.
  - 건설기간 중 지역별 분양시장 및 금융시장 상황의 변화와 그에 따른 기존 금융조달 구조의 민감도를 감안해 사업계획을 전략적으로 수립하려는 노력이 필요할 것임.

김정주(연구위원 · kjj@cerik.re.kr)

12) 매일경제, “수도권 집값 5주째 최고…‘공급물량 부족해 내년까지 오를 것’”, 2021. 8. 19.

## 건설산업과 인센티브

인센티브(incentive). 어떤 행동을 하도록 사람을 부추기는 것을 목적으로 하는 자극. 국어사전에 나오는 인센티브에 대한 정의다. 월급쟁이라면 연말에 받는 성과급을 마다할 사람이 없을 거다. 성과에 대한 정당한 보상이요, 행동하게 하는 동기로서 작용하니 좋기만 할 인센티브다. 그런데 인센티브가 생각하는 것만큼 긍정적인 효과만을 남지 않는 경우가 있다.

건설산업은 요즘 새로운 기술을 활용함으로써 생산성을 혁신적으로 개선하고 위험하고 힘든 산업이라는 오명에서 벗어나고자 노력 중이다. 그러나 다양한 규모의 건설기업이 처한 저마다의 상황이 다르다 보니 모든 기업에 왜 기술을 활용하지 않느냐며 다그칠 수 없다.

그래서 먼저 활용하는 기업에는 성과평가를 통해 당근을 주겠다는 아이디어가 종종 제시된다. 기술 활용 촉진이 말처럼 쉽지만은 않으니 인센티브 제공이 효과적인 수단일 수도 있다는 생각이 든다. 그런데 이런 인센티브도 정작 필요한 기업에 쓰이지 못하고 형편이 괜찮은, 원래부터 기술 활용이 가능한 기업이 가져간다는 비판도 뒤따른다.

인센티브가 갖는 본래 취지와 다르게 활용되거나 당연한 비판이라 받아들여야 하고 어떻게든 개선할 필요가 있겠다. 하지만, 이런 인센티브의 적절성과 효과성에 대한 합리적인 비판이 아니라 인센티브의 필요성 다시 말해, 당위성에 대한 비판이라면 완전히 다른 문제다.

필자는 「중대재해기업처벌법」과 관련한 최근 업계 모임에서 ‘중대재해’ 예방을 위해 건설기업에 인센티브를 제공하면 어떻겠냐는 질문을 받았다. 놀라지 않을 수 없었다. 건설현장에서 성공적인 안전관리 결과로 사망사고와 같은 중대재해가 일어나지 않았으니 인센티브를 주고, 인센티브를 줄 테니 사망사고가 일어나지 않게 안전관리를 잘하라고 하는 게 과연 타당한 걸까.

이건 인센티브의 오남용이다.

중대재해를 발생시키지 않으면 인센티브를 주겠다는 주장은 건설산업의 최고 가치가 안전이라는 사실을 무색하게 만들 뿐만 아니라, 인센티브의 제공이 기업을 움직이는 유일한 방안인 것처럼 오인하게 만든다. 인센티브는 당연히 해야 할 의무를 수행한 대가로 지불하는 보상이 아니다.

필자는 성공적인 건설사업은 공사 기간과 품질 그리고 공사비만으로 정의할 수 없다고 믿는다. 사업에 참여한 근로자가 다치거나 죽으면 그 사업은 수익의 높고 낮음, 품질이 좋고 나쁨을 떠나 성공한 사업이 아니다.

그 누구도 사업에 참여하면서 다치거나 죽는 걸 기대하지 않는다. 즉, 안전은 당연히 보장되어야 할 권리이자 환경이다. 때문에, 사고를 예방하고 안전한 건설현장을 만들었다고 해서 인센티브를 줘야 한다는 발상은 대단히 위험하다.

약물 오남용을 막기 위해서는 정해진 처방전에 맞게 약을 먹어야 한다. 그래야 부작용이 없다. 건설산업을 위한 인센티브도 마찬가지다. 산업 발전을 위해 기업의 적극적인 참여가 필요한 영역에 인센티브를 제한적으로 선택하고 제공해야 한다.

경제학자 새뮤얼 보울스는 그의 저서에서 인센티브가 본래의 목적과 다르게 ‘신뢰할 수 없다’는 메시지를 전달할 수 있다고 말한다. 그의 주장에 빗대어 보면 안전에 대해 기업을 신뢰할 수 없기에 인센티브를 쓰고 싶은 걸까 하는 생각도 든다.

하지만, 안전은 인센티브의 적용 대상이 아니다. 안전을 위한 행위와 결과에 대한 보상은 필요 없다. 왜냐하면, 건설산업의 참여 주체라면 모두 지켜야 할 첫 번째 의무이기 때문이다. <뉴스토마토, 2021.8.16>