

# 건설동향브리핑

CERIK

제862호  
2022. 6. 27

## 정책동향

- '지역형 민간투자사업' 도입 검토 필요
- 서울시 주거지역 층수 제한 규제 완화와 시사점
- 전자적 공사대금의 청구 및 지급 고시의 주요 내용

## 산업정보

- 건설업 경영, 성장성·수익성·안정성 모두 하락

## 연구원 소식

## 건설논단

- 좋은 정책의 조건

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

## ‘지역형 민간투자사업’ 도입 검토 필요

– 지역 차원에서의 탄력적 운영이 가능한 새로운 민간투자제도 도입해야 –

### ■ 정부가 민간투자사업 활성화를 모색하고 있으나 가시적인 성과 부족

- 코로나 사태 등을 거치면서 정부는 민간의 투자 활력 제고와 경기침체 극복을 위한 민간투자사업 활성화 방안을 지속적으로 모색해 옴.
- 기획재정부는 2020년도 초에 민간투자사업 활성화를 위한 「사회기반시설에 대한 민간투자사업 혁신방안」을 발표했으며, 동년 7월에는 (같은 달에 발표된) ‘한국판 뉴딜 종합계획’과 연계해 「한국판 뉴딜 사업 등 민간투자 활성화 방안」을 추가적으로 발표함.

<표 1> 최근 발표된 민간투자사업 활성화 방안의 주요 내용

구분	추진전략	주요 내용
사회기반시설에 대한 민간투자사업 혁신방안	① 민간투자사업 투자 확대	- 추진 중인 민자사업의 조기 착공(16조원 규모) 및 신규 민자사업 발굴(최대 17조원)
	② 민자시설 사용료 인하	- 사업 재구조화를 통한 MRG 축소(6개 사업), 타인자본 조달금리 인하(4%대)
	③ 민자사업 추진방식 다원화	- 신규 민간투자 방식(혼합형 민자방식) 발굴 및 활성화, 기존 사회기반시설에 대한 개량·운영형 사업모델 개발, 서비스 분야 민자사업 모델 개발 연구 추진
	④ 신규 민자사업 활성화 기반 마련	- 정부고시 민자사업 활성화, 부대사업 활성화 및 제안보상 합리화, 민자사업 금융규제 완화
	⑤ 민자사업 신뢰 제고	- 출자자 책임 및 공공성 강화, 주무관청에 대한 관리 감독 강화, 민자사업 정보공개 강화
한국판 뉴딜 사업 등 민간투자 활성화 방안	① 신규 민자사업 발굴	- 부처 검토 중 또는 지자체 제기업 중심으로 신규 민자사업 발굴
	② 신 유형 민자사업 발굴	- 디지털 뉴딜, 그린 뉴딜 사업 중에서 민자사업으로 추진 가능한 사업 발굴, 혼합형 방식(BTO+BTL) 방식의 적극 활용
	③ 민자사업 활성화 기반 강화	- 세제 혜택 부여, 규제 완화를 통한 일반 국민의 투자기회 확대, 제안자 우대 및 부대시설 활성화 등 인센티브 강화, 민자사업 추진기간 단축 등

자료 : 기획재정부(2020.1.14.), 「사회기반시설에 대한 민간투자사업 혁신방안」 ; 관계부처합동(2020.7.23.), 「한국판 뉴딜 사업 등 민간투자 활성화 방안」의 주요 내용 요약.

- 그러나 실제 2020년과 2021년의 민간투자사업 발주 실적이 기대에 크게 못 미치는 등 가시적인 성과 창출에 한계를 보임.
- 지난 2년간 발주된 민간투자사업의 사업비 규모는 10조원(BTO : 9.5조원, BTL : 0.5조원) 2021년에는 4.6조원(BTO : 2.5조원, BTL : 2.1조원) 규모로 예상을 크게 하회한 것으로 나타남.<sup>1)</sup>

1) 이코노믹리뷰, “[2022 역대 최대 발주 SOC르네상스 ①] 재정·민자 ‘쌍두마차’... 건설사 경쟁 치열”, 2022. 1. 23. 참고.

## ■ 기존 제도의 한계점과 정부 태도의 비일관성이 사업 활성화에 커다란 걸림돌로 작용

- 민간투자사업은 건설 후 운영과정에서 충분한 이익이 발생할 수 있는 (도로, 철도 등) 대형 기반시설을 ‘단일 시설물 사업’의 형태로 건설할 것을 예정해 도입된 제도임. 그런데 이후 투자자 입장에서의 이익은 크게 축소된 반면, 추진절차의 복잡성, 주무관청의 역량 부족 등 제약사항이 커서 사업추진이 원활히 이뤄지지 못하는 문제가 발생하고 있음.<sup>2)</sup>
  - 민간투자자의 이익률을 높일 수 있는 부대사업 활용의 곤란성 역시 탄력적으로 주무관청이 필요 시설물을 민간투자사업의 방식으로 추진하지 못하게 되는 문제점으로 작용하고 있음.
- 20~30년에 걸쳐 운영이 이뤄지는 민간투자사업이 활성화되기 위해서는 수익성과 공공성의 적절한 조화 그리고 정부와 민간 사이의 신뢰 구축이 필수적임. 하지만 그동안 정부의 과도한 공공성 강조와 정책기조의 일관성 상실이 민간의 투자 의욕을 떨어뜨리는 요인으로 작용하고 있음.<sup>3)</sup>

## ■ 지역 차원에서 탄력적 활용이 가능한 (가칭) ‘지역형 민간투자사업’ 도입 검토

- 최근의 기반시설 투자에 대한 니즈는 지역을 중심으로 노후시설 재투자, 생활형 SOC 투자, 지역개발사업과의 연계 투자를 통한 지역경제·사회 활성화 등으로 그 목적과 내용이 다양해지고 있음. 하지만 지금의 민간투자사업은 이러한 새로운 니즈에 대응하기 쉽지 않음.
- 따라서 주무관청의 입장에서 개발 및 운용방식, 사업추진절차 등의 측면에서 기존의 민간투자사업에 비해 이용이 편리한 새로운 방식의 도입을 검토해 볼 필요가 있음.
- 가령 현재 지자체들이 민간자본을 활용한 기반시설 확보를 위해 활용하고 있는 ‘기부채납 및 사용수익 허가 방식’<sup>4)</sup>을 「지방재정법」상 허용되는 ‘지역형 민간투자사업’으로 인정하는 방안을 생각해 볼 수 있을 것임.
  - 사업비 측면에서 지자체 재정투입을 최소화하는 방향으로 제도를 설계함으로써 지방재정투융자 심사 등 법적 절차의 적용을 최소화하는 대신, 표준협약체계를 마련해 시장성과 공공성을 확보하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것임.

김정주(연구위원 · kjj@cerik.re.kr)

2) 김도일 외(2021), 「국내 민간투자사업 문제점 및 제도개선 방안 연구」, 경기연구원 내용 참고.

3) 이코노믹리뷰, “민간제안건설사업 '문지마' 재정 전환… 민자활성화 '찬물'”, 2021. 11. 25. 참고.

4) 현재 국내 지자체들은 민간사업자를 모집해 공유지 위의 시설물 등을 개발한 뒤, 해당 사업자로 하역금 해당 시설물 등을 지자체에 무상으로 기부하도록 하고, 대신 장기간에 걸친 운영권을 사업자에게 부여하는 방식을 활용하고 있음(좀 더 자세한 내용은 김정주(2022), 「공공 건축·시설물 사업에서의 대안적 민간자본 활용 방안 모색」, 한국건설산업연구원의 내용을 참고할 수 있음).

## 서울시 주거지역 층수 제한 규제 완화와 시사점

- 2종 일반주거지역 층수 제한 완화, 3종 일반주거지역 35층 제한 폐지 예정 -

### ■ 서울시, 모아주택의 층수 제한 완화, 35층 제한 폐지 등 층수규제 완화 정책 발표

- 서울시는 최근 노후 저층주거지 정비를 위한 모아주택·모아타운의 사업 활성화를 위해 사업성 확보에 가장 큰 영향을 미치는 층수 제한 규제를 완화(2022. 6. 7.).
  - ‘2종 7층 일반주거지역’에서 모아주택(소규모주택정비사업) 기준을 충족하는 경우 공공기여 없이도 평균 13층(최고층수 15층)까지 층수를 완화할 수 있도록 심의 기준을 개선 함.
  - ‘2종 7층 일반주거지역’은 저층주거지 주거환경 보호, 난개발 방지 등을 위해 7층 이하로 층수를 관리하는 지역으로 서울시 전체 면적(605km<sup>2</sup>)의 약 14%(85km<sup>2</sup>), 주거지역 면적(325km<sup>2</sup>)의 26%가 지정되어 있음. 그동안 ‘2종 일반주거지역’보다 낮은 용적률과 층수 제한으로 제도개선 요구가 지속적으로 제기돼 왔음.
- 제2종 일반주거지역의 가로주택정비사업은 국토교통부가 현재 최고 15층으로 되어있는 층수 제한을 폐지하는 법안을 입법예고함에 따라 서울시도 규제를 폐지할 계획임.
  - 현행 시행령은 용도지역이 제2종 일반주거지역이면 ‘15층 이하의 범위’에서 시도 조례로 정하도록 규정하고 있음. 개정안은 15층 이하의 범위 문구를 삭제하고 가로 구역의 규모와 도로 너비 등을 고려해 각 지방자치단체가 자율적으로 층수 제한을 정하도록 함.
  - 해당 내용을 골자로 한 「빈집 및 소규모 주택 정비에 관한 특례법(소규모 주택정비법) 시행령·시행규칙」 개정안이 입법예고(2022. 5. 11.)되었으며 8월 초에 공포·시행될 것으로 예상됨.

<표 1> 서울시 모아주택 심의기준

구분	기 준	임대주택 건설비율			
			10% (공공)	~	20% (공공, 공공지원)
2종	200% 7층 또는 평균 7층 (區 심의)	용적률	225%	직선보간	250%
		층 수	최고 15층		
2종 (7층)		용적률	225%	직선보간	250%
		층 수	평균 13층(최고층수 15층 이하)		

- 작년에도 서울시는 재개발·재건축 추진 시 사업성 저해 요인 중 하나로 꼽혔던 ‘2종 7층 일반주거지역’ 규제를 개선하면서 정비사업 시 층수 제한을 25층으로 완화하였음.

- 2종 7층 일반주거지역에서 재개발·재건축 사업을 추진하거나 지구단위계획을 수립해 공동주택을 건립하는 경우 2종 일반주거지역과 동일하게 최고 25층까지(공동주택 기준) 건축이 가능함.
- 그 외 2종 7층 일반주거지역에서 2종 일반주거지역으로 용도지역을 변경할 시 의무공공기여(10% 이상)도 폐지하고, 상업·준주거지역에서 재개발·재건축을 할 때 반드시 채워야 하는 비주거 비율도 3년간 한시적으로 완화함(용적률 10% 이상 지상층 → 용적률 5% 이상 지상층).
- 또한, 서울시는 '2040 서울도시기본계획'에서 서울의 용도지역제를 새로운 도시계획 패러다임인 '비욘드 조닝(Beyond Zoning)'으로 바꾸기로 하면서 '35층 룰' 폐지를 발표함.
  - 2014년 수립된 '2030 서울도시기본계획'을 통해 제3종 일반주거지역은 35층 이하로 제한함에 따라 일명 '35층 룰' 규제가 유지되고 있음.
  - 서울시는 '2040 서울도시기본계획'에서 35층 규제를 폐지하고 지역 여건에 따라 유연하게 층수를 정할 수 있도록 할 계획임. 구체적인 층수는 개별 정비계획에 대한 위원회 심의를 거쳐 결정되며, 향후 기존과 동일한 밀도 내에서도 건물 높낮이는 조화롭게 배치하는 것이 가능해질 것으로 보임.

### ■ 층수 제한 완화는 도시계획 규제의 유연성 및 개발 사업성 확보 차원에서 큰 의미

- 층수 제한은 도시경관 및 주거환경 보호를 위한 도시계획 규제로서 우리나라 도시의 팽창 과정에서 긍정적인 역할을 수행함. 하지만 서울시에서와 같이 광범위하게 획일적으로 적용되면서 개발의 유연성을 저하시키는 요인으로 작용하고 있다는 비판을 받아 옴.
  - 대표적인 주거 건축물 층수 제한 규제였던 도로사선제한, 즉 건축물과 도로를 맞닿아 짓는 경우 도로에 접한 건축물 높이가 전면도로폭의 1.5배를 넘지 못하도록 제한한 규제는 2015년에 폐지됨.
  - 경관보호와 과밀방지를 위해 건축물 높이의 최고한도를 정한 지구인 최고고도지구 또한 과거에는 건물 층수와 높이 한계를 정했으나, 2014년 층수 제한은 폐지하고, 현재는 높이만 규제하고 있음.
  - 서울시는 북한산, 남산, 경복궁 등 경관보호 목적과 국회의사당, 김포공항 등 시설보호 목적으로 최고고도지구를 지정하여 운영하고 있는데, 중복규제에 대한 논란 등이 제기되어 최근 어린이대공원 최고고도지구가 26년 만에 폐지된 바 있음(2022. 3.).
- 도시계획의 패러다임이 유연성 확보로 전환되고 도심 개발의 활성화를 통한 도시경쟁력 강화 및 주택 공급이 새로운 시대적 화두로 떠오름에 따라 층수 제한 규제를 포함한 도시계획 규제들은 새로운 전환점을 맞이하고 있음.
  - 향후 층수 제한과 함께 건축물의 밀도와 외형을 결정하는 다양한 규제들이 종합적으로 고려되어 도심 개발의 규제 수준에 대한 공공과 민간의 합리적인 합의점이 형성될 필요가 있음.

이승우(연구위원 · swoolee@cerik.re.kr)

## 전자적 공사대금의 청구 및 지급 고시의 주요 내용

- 향후 사용자 편의성 제고, 중복적 행정비용 감소 등 생산성 향상과도 연계 필요 -

### 「전자조달시스템 등을 통한 공사대금의 청구 및 지급 등에 관한 고시」 제정안 마련<sup>5)</sup>

- 국토교통부는 고시 제정안의 목적으로 국가, 지자체, 공공기관<sup>6)</sup>이 발주하는 건설공사 대금의 유용 및 체불을 방지하고자 함을 제시함.
  - 공공발주 건설공사 대금에 대해서는 대금지급시스템을 통해 건설사, 근로자, 자재장비업자가 수령할 부분을 대금 청구 단계에서부터 구분하도록 하고, 건설사가 근로자, 자재장비업자가 수령할 부분을 임의로 출금할 수 없도록 하는 내용으로 건설산업기본법령을 개정하여 2022년 1월부터 시행 중임.
  - 현재 시행 중인 공사대금 구분 청구·지급의 세부 방법 및 절차를 상세히 규정하여 각종 공사대금, 임금 등의 체불 가능성을 원칙적으로 차단하고자 하는 취지를 밝힘.

<그림 1> 대금지급시스템을 통한 공사대금 구분 청구·지급 흐름도



자료 : 국토교통부, 전자조달시스템등을 통한 공사대금의 청구 및 지급 등에 관한 고시 제정 보도자료, 2022.6.16.

- 주요 내용으로서 첫째, 대금지급시스템이 갖춰야 할 필수기능 및 안내 의무 규정이 포함됨.
  - 선급금·기성금·준공금·선지급금 등 모든 단계의 공사대금을 전자적으로 관리하는 기능 등을 갖춰야 함.
  - 발주자는 공사대금 청구·지급에 활용할 대금지급시스템과 시스템을 통한 공사대금 구분 청구·지급

5) 본 고는 국토교통부, 전자조달시스템등을 통한 공사대금의 청구 및 지급 등에 관한 고시 제정(안) 행정예고, 보도자료, 2022. 06. 16의 주요 내용을 요약해 작성함.

6) 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관(예산규모 연 250억원 미만 기관은 제외), 지방 직영기업, 지방공사 및 지방공단, 지자체 출자·출연기관이 해당됨.



관련 내용을 건설사에 사전 안내하여야 함.

● 둘째, 공사대금 구분 청구·지급 방법 및 절차를 규정함.

- 건설사는 공사대금 지급항목대상자별 내역을 구분하여 청구서를 작성하여야 함.
- 자재·장비업자가 대금지급시스템을 통해 대금을 직접 청구할 수 있도록 하는 한편, 건설사가 전자 카드제와 연계하여 임금내역을 작성할 수 있도록 함.
- 건설사 등은 자재장비대금, 임금 등을 일정한 지급 기한<sup>7)</sup> 내에 반드시 약정계좌를 거쳐 근로자 등의 일반계좌로 지급하여야 함.
- 직업소개사업자 등의 알선을 통해 근로계약을 체결한 경우에도 건설사 등이 직접 임금을 지급(대리 지급 금지)하여야 하며, 다만, 일반계좌를 개설할 수 없거나 이용할 수 없는 경우 등에 한해 예외적으로 타인계좌 또는 현금으로 임금을 지급할 수 있도록 함.

● 셋째, 선지급금 및 선급금의 관리 규정을 마련함.

- 건설사는 부득이한 사유가 있을 경우 공사대금을 선지급할 수 있으며, 선지급<sup>8)</sup>한 경우에는 증빙자료를 첨부하여 발주자 등에게 공사대금을 구분 청구(일괄 청구 금지)하여야 함.
- 선급금의 용도 외 사용 방지를 위해 건설사가 선급금을 청구할 때 선급금 사용계획서를 첨부하도록 하고, 발주자가 선급금 사용현황을 점검하도록 함.

■ 관련 시스템 개선, 추가적인 제도 정비 등 현장의 목소리를 반영하는 지속적 노력 필요

- 주요 부처 간, 지자체 간, 대형 발주청 간 다양한 전자적 대금 지급 시스템이 각각 사용되고 있어 시공 참여 주체에게 중복적 행정비용을 발생시키는 문제점은 여전히 존재함.
- 또한, 발주자 및 원·하수급인이 관련 내용의 숙지를 위한 교육을 포함해 공사 현장의 각종 질의에 따른 자문 내지 회신 기능은 여전히 부족한 실정임.
- 즉, 중기적으로 시스템 표준화 등을 포함해 사용자 편의성을 제고하고, 중복적 행정비용을 감소시켜 건설공사의 생산성 향상과 연계시킬 방안에 대해 범부처 간 논의가 요구됨.
- 나아가 장기적으로 기존 제도의 한계를 보완하는 측면에서 부실 징후를 탐지하는 예방 기법과 부실·부적격 업체를 선별하는 전문적인 서비스 역시 시장에서 창출될 수 있도록 하는 방안 모색도 요구됨.

나경연(연구위원 · econa@cerik.re.kr)

7) 발주자→수급인 : 기성/준공검사 완료일 또는 공사대금 청구일로부터 5일

(하)수급인→근로자 등 : 공사대금을 지급받은 날로부터 15일(임금은 5일)

8) 건설사가 발주자 등으로부터 공사대금을 지급받기 전 임금, 자재장비대금, 하도급대금을 근로자 등에게 먼저 지급하는 행위를 의미함.

## 건설업 경영, 성장성·수익성·안정성 모두 하락

- 1/4분기 기업경영분석, 건설업 매출액증가율 전 분기 대비 14.11%p 감소 -

### ■ 2022년 1/4분기 건설업 매출액증가율 전 분기 대비 크게 하락

- 한국은행이 발표한 「2022년 1/4분기 기업경영분석」에 따르면 2022년 1/4분기 매출액증가율이 2022년 4/4분기에 비해 큰 폭으로 하락함(<표 1> 참조).
  - 2022년 1/4분기 건설업 매출액증가율은 4.68%로 증가세를 유지하긴 했으나 2021년 4/4분기 매출액증가율인 18.79%에 비해 14.11%p 하락함.
- 성장성 지표 중 건설업 총자산증가율은 전년 동기보다 소폭 하락함.
  - 매출액증가율과 마찬가지로 총자산증가율도 전년 동기 대비 하락하는 모습을 보였는데, 2022년 1/4분기 건설업 총자산증가율은 2.73%로, 2021년 1/4분기 2.96%보다 0.23%p 하락함.

### ■ 건설업 수익성 지표 역시 전년 동기와 비슷하거나 악화

- 2022년 1/4분기 건설업 수익성 지표 중 매출액세전순이익률과 이자보상비율은 전년 동기 대비 하락함.
  - 2022년 1/4분기 건설업 매출액세전순이익률은 6.47%로 2021년 1/4분기 9.89%보다 3.42%p 하락함.
  - 2022년 1/4분기 이자보상비율 $[(\text{영업이익}/\text{금융비용}) \times 100]$ 은 721.10%로 2021년 1/4분기 738.71%보다 17.61%p 낮아짐. 2022년 1/4분기 건설업 차입금평균이자율은 3.04%로 2021년 3.34%보다 0.1%p 낮지만 영업이익이 감소함에 따라 이자보상비율이 하락함.
  - 전산업과 제조업의 2022년 1/4분기 매출액세전순이익률이 각각 전년 동기 대비 0.19%p, 2.41%p씩 오르고, 전산업과 제조업의 2022년 1/4분기 이자보상비율이 각각 전년 동기 대비 44.82%p, 296.04%p씩 상승한 것과는 대조적으로 건설업의 매출액세전순이익률과 이자보상비율은 전년 동기 대비 하락하는 모습임.
- 건설업 매출액영업이익률은 전년과 비슷한 수치를 보임.
  - 2022년 1/4분기 건설업 매출액영업이익률은 2021년 1/4분기 7.17%보다 0.10%p 높은 7.27%임.



● 활동성 지표인 건설업 총자산회전율은 전년 동기와 비슷함.

- 2022년 1/4분기 건설업 총자산회전율[(매출액/총자산)×100]은 0.76회로, 2021년 1/4분기 0.71회와 비슷한 수치임.

## ■ 건설업 부채비율 상승하며 재무구조 악화, 차입금의존도는 전년과 비슷

● 2022년 1/4분기 건설업 재무구조가 다소 악화되어 부채비율이 상승함.

- 2022년 1/4분기 건설업 안정성 지표 중 부채비율은 122.74%로 2021년 4/4분기 120.79%보다 1.95%p 상승함.

● 건설업 매출액 증가세가 큰 폭으로 감소함에 따라 안정성 지표 중 차입금대매출액비율이 전년 동기 대비 상승하였으며, 차입금의존도는 전분기와 비슷한 수준을 유지함.

- 2021년 1/4분기 29.09%였던 건설업 차입금대매출액비율은 2022년 1/4분기 33.14%로 4.05%p 상승함. 반면 전산업과 제조업의 2022년 1/4분기 차입금대매출액비율은 전년 동기 대비 각각 2.67%p, 3.03%p 하락함.
- 2022년 1/4분기 건설업 차입금의존도는 25.29%로 2021년 4/4분기 25.33%보다 0.04%p 하락하여 비슷한 수치를 보임.

<표 1> 주요 경영지표

구분		성장성 (%)	수익성 (%)			안정성 (%)	활동성 (회)	구분	성장성 (%)	안정성 (%)	
		총자산 증가율 <sup>1)</sup>	매출액 세전 순이익률	매출액 영업 이익률	이자 보상 비율	차입금 대 매출액 비율	총자산 회전율		매출액 증가율 <sup>2)</sup>	부채 비율	차입금 의존도
건설업	2021 1/4	2.96	9.89	7.17	738.71	29.09	0.71	2021 4/4	18.79	120.79	25.33
	2022 1/4	2.73	6.47	7.27	721.10	33.14	0.76	2022 1/4	4.68	122.74	25.29
제조업	2021 1/4	3.48	8.05	6.69	945.77	26.11	0.80	2021 4/4	26.05	64.81	18.99
	2022 1/4	4.81	10.46	8.39	1,241.81	23.08	0.82	2022 1/4	18.57	65.74	18.82
전산업	2021 1/4	3.29	7.91	6.43	678.29	31.23	0.78	2021 4/4	24.86	86.43	24.12
	2022 1/4	3.78	8.10	6.31	723.11	28.56	0.84	2022 1/4	17.04	88.08	23.94

주 : 1) 전기 말 대비

2) 전년 동기 대비

자료 : 한국은행(2022.6.16), 2022년 1/4분기 기업경영분석(속보).

이지혜(부연구위원 · jihyelee@cerik.re.kr)

## 정부 및 건설 유관기관 회의 참여 활동

일자	주관기관	주요 내용
6.22	국토교통부	• 건설안전관리비 활용 촉진방안 마련 회의에 기술경영연구실 최수영 연구위원 참여
6.23	국토교통부	• 등록임대 제도개선 테스크포스 분과회의에 허윤경 경제금융연구실장 참여
6.24	국토교통부	• 제7차 건설기술진흥 기본계획수립 전체 분과회의에 산업정책연구실 전영준 연구위원 참여

## 주요 발간물 및 활동

유형	제목	주요 내용
건설 이슈포커스	유럽의 주택정책 변화와 도전	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 본 보고서는 우리나라와 유사한 주택문제를 겪고 있는 독일, 영국, 핀란드의 주택시장 변화와 정책 대응을 확인하여 정책적 시사점을 제시코자 함.</li> <li>• 독일은 다양한 참여자가 포함된 협의체를 통해 주택 공급 정책을 수행하면서 사회적 갈등을 조율하나, 실질적인 공급 효과가 더디게 나타나면서 추가 지원 요구도 큼.               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 최근 10년간(2011년 4Q~2021년 3Q) 주택가격은 81.3% 상승했고 임대료 규제 정책에도 신규 계약을 중심으로 임대료 불안이 지속됨.</li> <li>- 다양한 시장 참여자로 구성된 협의체를 통해 주택 공급 정책을 발굴했고, 여기에서 발굴된 주택 공급 정책은 10대 프로그램으로 운영하고 있음. 그러나 현재까지 공급 효과가 가시적으로 나타나지 않음.</li> <li>- 베를린의 임대료 동결 조치와 위헌 판결 이후 민간 임대주택 공공 환수 주민 투표, 임대소득 누진세율 도입 검토 등 임대료 규제 정책과 관련한 사회적 논란이 지속되고 있음.</li> </ul> </li> <li>• 영국은 주택 공급 실패의 주요 원인을 1947년에 근간을 두고 있는 계획 시스템으로 진단하고 2020년 이후 도시계획의 근원적 개혁(안)을 논의 중에 있음.               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 최근 10년간(2012~2021년) 영국의 주택가격은 64.5% 상승했는데, 런던은 78.4%에 달함. 2017년 발표된 장기 주택공급계획에서는 양질 입지의 주택 공급, 공급 기간 단축, 공급 주체의 다양화 관점에서 정책을 추진 중에 있음.</li> <li>- 2020년에는 계획 시스템 개혁을 위한 정부(안)를 발표하고 2022년 현재까지 논의를 진행하고 있음. 간소화, 디지털화, 표준화, 부담금 개혁을 통해 주택 공급 기간 단축과 예측 가능성을 높이려 함.</li> </ul> </li> <li>• 핀란드는 1990년대 초 임대료 규제 정책을 폐지한 이후 민간 임대주택 공급 확대에 이어졌고, 유럽에서 상대적으로 주택시장 안정 국가로 분류됨.               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1990년대 초 경제 회복과 주택시장 불황을 극복하기 위해 민간 임대주택 공급 확대 정책을 채택하고 임대료 규제 정책을 폐지함. 이후 민간 임대주택 공급 확대와 시장 안정으로 이어짐.</li> <li>- 핀란드는 유럽에서 상대적으로 주택시장이 안정된 국가로 평가받으나, 낮은 인구 밀도와 높은 공급 탄력성, 노키아 몰락에 따른 경제 어려움 등 복합적 영향을 받은 것으로 판단됨.</li> </ul> </li> <li>• 우리나라도 250만호 공급 시기 동안 주택산업 선진화와 미래 대응을 함께 달성해야 함.               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제는 정부 단독으로 수행하지만, 공급은 시스템과 산업이 수행함에 따라 시스템을 개선하고 다양한 시장 참여 주체들이 유기적으로 협력할 때 공급 확대 정책이 효과를 낼 수 있음.</li> <li>- 사회적 갈등 조율은 시간이 소요되나, 공급 확대 정책에 대한 사회적 합의를 위해 협의체, 캠페인, 시민 참여 유도 등 다양한 노력이 필요함.</li> <li>- 사회적 논란의 상당 부분은 개발 이익과 관련성이 높음. 과거와 같이 민간이나 공공의 특정 주제 중심의 운영이 아니라 개발이익 관리를 위한 정교화된 시스템 마련이 필요함.</li> <li>- 독일과 영국처럼 스마트 건설, 제로 에너지 대응 등 미래 대응을 위한 공공의 목표도 달성해야 하며, 기존 프로세스를 점검하여 공급 기간을 단축(인허가, 도시계획 개편 등)하고 건축비를 절감(건축 표준화, 스마트 시공 등)하여 부담 가능 주택 공급을 위한 여건을 마련해야 함.</li> </ul> </li> </ul>

## 좋은 정책의 조건

지난 5월 10일 국민 손으로 뽑은 새로운 윤석열 정부가 시작을 알렸다. 대한민국 국민이라면 새 정부가 국민이 바라는 만큼 잘 해내리라 기대할 것이다. 필자도 다르지 않다. 특히 건설산업이 더욱 발전할 수 있는 앞으로의 5년을 기대한다.

앞서 발표된 정부의 110대 국정과제를 들여다보면 건설산업은 고부가가치화와 공정이라는 두 개의 키워드로 요약할 수 있다. 오프 사이트 컨스트럭션(Off-Site Construction, 탈현장 건설방식) 등 스마트 건설기술 확산을 통한 건설산업의 고부가가치화와 페이퍼 컴퍼니(paper company, 서류상 기업) 근절 등 비합리적 관행이 없는 공정한 산업 환경을 만든다는 것이 주요 골자다. 비록 두 키워드 모두 과거 정부와 크게 다르다는 느낌은 없지만, 건설산업이 나아가야 할 방향과 직면한 문제에 대한 인식은 정확해 보인다.

건설산업이 고비용 저효율 산업 중의 하나라는 점은 국내뿐만 아니라 세계 모든 국가의 공통된 현상이다. 낮은 생산성 해결을 위한 기술혁신은 이제 더는 새로운 것이 아니다. 국내 대형건설기업은 프로세스의 효율화와 자동화를 위해 투자를 확대하는 중이다. 정부도 이와 궤를 같이 하며 스마트 건설기술 개발 및 활용 확대를 위한 정책을 수립 및 시행하고 있다.

그런데 아쉬움이 있다. 새로운 기술이 시장에서 자리를 잡기 위해서는 생각보다 오랜 시간이 걸린다. 공급만 하면 기업이 앞다퉀 기술을 활용하는, 우리가 기대하는 그런 그림은 쉽게 그려지지 않는다. 왜 그럴까. 다양한 규모와 업종의 기업이 존재하고 그 안에는 기술을 바라보는 시각도, 처지도 다르기 때문이다. 즉 기업과 기술 간

의 거리로 정의할 수 있는 기술 격차(technology gap)가 존재한다는 의미다. 기업마다 다른 이 격차를 해결하지 않고서는 스마트 건설기술 확산은 더디기만 할 것이다.

스마트 건설기술 확산을 위해서는 보다 정교한 정책 수립이 뒷받침돼야 한다. 규모와 특성에 따라 다른 기업의 기술 격차 수준을 이해하고 이를 해결하려는 방안이 정책의 주요 내용이 돼야 한다. 때문에 선언적인 목표 설정보다는 개발된 기술의 실증화, 검증된 스마트 건설기술의 현장 적용을 유인할 수 있는 인센티브 제공, 신기술 적용을 위한 발주 환경 개선 등의 방안이 마련돼야 한다. 또 스마트 건설기술 활용을 지속해서 요구하는 공공사업의 발주 계획도 반드시 뒷받침돼야 한다.

정책 수립의 다음 단계는 실행이다. 정책 실행은 일관성이 필요하다. 급한 마음에 구체적인 성과가 나오지 않는다고 본래의 목적을 바꿔서는 안 된다. 동시에 정책 목표 달성을 위해 산업 참여자의 협력적 노력을 유인할 수 있어야 한다. 민간 건설기업의 자발적 연구개발 투자에 활력을 불어넣을 수 있어야 정부가 수립한 정책도 차질 없이 추진될 수 있다.

물론 다양한 참여 주체와 이해관계자가 있는 건설산업이라는 현실에서 완벽한 정책은 없다. 때문에 정책의 일관성을 유지하면서도 융통성을 발휘할 수 있어야 하고, 정책을 수립하고 실행하는 과정에서 참여자 간의 협력은 필수다. 앞으로의 5년을 책임질 좋은 정책, 불가능하지 않다. <머니투데이, 6.7>

손태홍(연구위원 · thsohn@cerik.re.kr)