

제1011호 2025. 6. 20.

## 건설동향

## BRIEFing

## • Acciona의 네이처 포지티브 경영 사례

- Acciona, 글로벌 건설사 중 가장 선도적으로 생물다양성 보전 정책 추진
- Acciona의 생물다양성 보전 위한 3대 전략 방향

## • 호주 주택 건설, 생산성 저하 원인과 해법

- 우리나라와 주요국의 건설산업 생산성 동향
- 호주 주택 건설 생산성 저하의 원인과 시사점



## Acciona의 네이처 포지티브 경영 사례

- 2018년부터 생물다양성 정책(Biodiversity Policy) 제정해 시행 -

이홍일(연구위원 · hilee@cerik.re.kr)

### 생물다양성 보전 및 네이처 포지티브 중요성 부각

- 최근 ESG경영 핵심 이슈로 기후 위기 대응에 이어 생물다양성(biodiversity) 보전이 부각됨.
  - 생물다양성은 지구상의 생물종(species) 다양성, 생물이 지닌 유전자(gene) 다양성, 생물종이 서식하는 생태계(ecosystem) 다양성을 포괄하는 개념임.
  - 모건스탠리 캐피털인터내셔널(MSCI)은 2021년 '2021 ESG Trends to Watch' 보고서에서 기후 위기 대응 이후 핵심 이슈로 생물다양성 보전을 지목했음.<sup>1)</sup>
- 또한, 생물다양성과 자연자원을 포괄하는 개념인 자연자본의 손실을 줄이고자 하는 네이처 포지티브 개념이 주목받음.
  - 네이처 포지티브(nature positive)는 훼손된 자연자본, 즉 생물다양성과 자연자원을 보전·복원해 순손실(net loss)을 멈추고, 순증가(net positive)로 전환하는 개념임.
  - 세계경제포럼(WEF)은 '글로벌 위험 보고서(2022)'에서 향후 10년간 10대 글로벌 위험을 제시했는데, 여기서 자연자본 손실, 즉 자연자원 감소 및 생물다양성(biodiversity) 손실이 기후 위기 대응 실패와 극단적 기상현상에 이어서 세 번째 중대한 위험 요인으로 분석되었음.<sup>2)</sup>
- 기업이 생물다양성을 보전하고 자연자본 손실위험을 줄이는 네이처 포지티브 경영을 추진할 수 있도록 글로벌 표준 및 가이드라인이 잇따라 발표되고 있음.
  - 대표적으로 자연 관련 재무정보 공개 태스크포스(TNFD) 권고안, 과학기반 목표 네트워크(SBTN)의 목표 설정 매뉴얼, GRI(Global Reporting Initiative)의 생물다양성 공시 가이드라인 등이 최근 1~2년 내

1) MSCI, '2021 ESG Trends to Watch', 2020.12.

2) 세계경제포럼은 향후 5~10년간 중대한 글로벌 위험(risk)으로 1. 기후변화 적응 실패 2. 이상기후 3. 생물다양성 상실 4. 천연자원 위기 5. 인위적 환경 재해를 제기함(WEF, The Global Risks Report 2022(17th Edition), 2022.1).

잇따라 발표되었음.

- 현재 IFRS재단 산하 국제지속가능성기준위원회(ISSB)는 자연 및 생물다양성 보전 관련 공시 기준인 IFRS S3를 개발 중에 있으며, 이에 다수 기업이 TNFD 권고안을 기초로 자연 및 생물다양성 관련 공시를 추진하고 있음.<sup>3)</sup>

## Acciona, 글로벌 건설사 중 가장 선도적으로 생물다양성 보전 정책 추진

- Acciona는 2018년 생물다양성 정책(Biodiversity Policy)을 제정하고, 2022년에 자연 관련 재무 정보 공개 태스크포스(TNFD)의 시범 프로젝트에 참여하는 등 다른 글로벌 건설사들에 비해 비교적 가장 빠른 시기에 생물다양성 보전을 위한 활동들을 추진하였음.
- TNFD의 최종 권고안이 발표된 2023년 9월 이후에는 전사적으로 대부분의 프로젝트에 TNFD에서 권고하는 LEAP 접근법을 적용하고, 그 결과를 지속가능경영보고서를 통해 공시하고 있음.
- Acciona는 환경경영의 비전을 네이처 포지티브와 동일한 개념이라고 할 수 있는 ‘Planet Positive’로 설정하고, 5개년 지속가능성 마스터플랜(2020~2025)을 수립해 추진하고 있음.
- ‘Planet Positive’ 달성을 위한 추진 전략 체계를 살펴보면, 생물다양성을 기후, 순환 경제, 수자원과 함께 4대 핵심 영역으로 규정하고 있음.
- ‘Planet Positive’ 비전 달성을 위한 4대 영역별 전략 체계를 살펴보면, 생물다양성과 관련해서는 중장기적으로 생물다양성 및 생태계 서비스 측면에서 ‘Net Gain or Net Positive’ 달성을 중장기 목표로 설정하고 있음.
- 그리고, 중기적으로는 ‘No Net Loss’ 목표를 설정하고 있음.

## Acciona의 생물다양성 보전 위한 3대 전략 방향

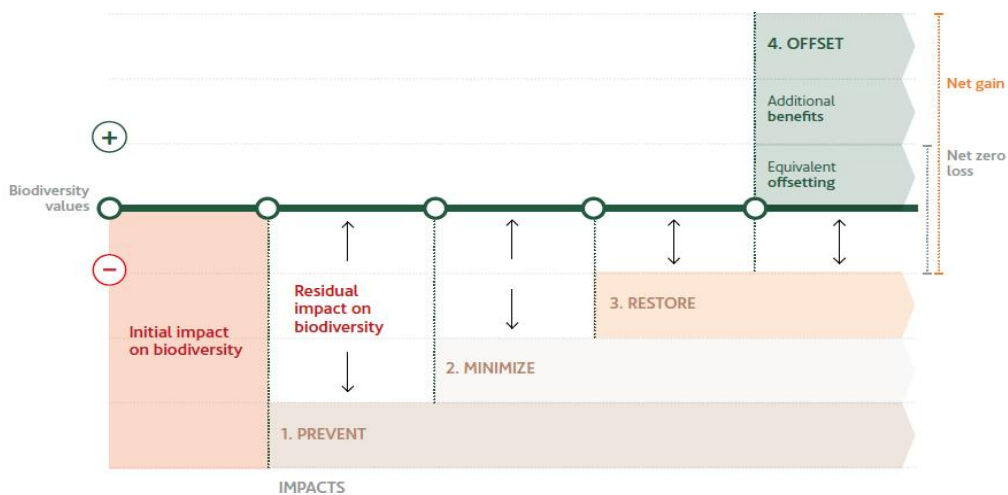
- 첫째, Acciona는 생물다양성 목표 달성을 위해 ‘Digitalization, 100% Mapping & Evaluation’ 전략을 추진하고 있음.
- 모든 프로젝트에 대해 자연 관련 의존도와 영향, 위험 및 기회를 정량적으로 평가하고 전사리스크관리시스템에 통합하여 관리하고 있음.
- 2022년에 자연 관련 재무정보 공개 태스크포스(TNFD)에서 추진하는 시범 프로젝트에 참여해 4개 프로

3) 2024년 10월 21일부터 11월 2일까지 콜롬비아 칼리에서 개최된 제16차 생물다양성협약 당사국총회(COP16)에서 TNFD는 500개 이상의 기업과 금융기관이 TNFD 권고안을 기초로 자연 관련 공시를 시작하기로 약속했다고 발표했다.

젝트를 대상으로 LEAP 접근법을 적용했으며, 2023년부터는 대부분의 프로젝트에 동 방법론을 적용해 정량적 평가 및 관리를 추진함.

- 둘째, Acciona는 생물다양성 목표 달성을 위해 ‘Mitigation Hierarchy’ 전략을 추진하고 있음.
  - 이는 세계자연보전연맹(IUCN)에서 권고하는 생물다양성 보전을 위한 단계적 조치와 관련된 사항을 준수한 것임.
  - 모든 프로젝트에 대한 정량적 평가 결과를 기초로 생물다양성 훼손 예방조치, 불가피한 훼손 최소화 조치, 훼손된 생물다양성 복원 및 상쇄(offset) 조치를 단계적으로 수행함.

〈그림 1〉 Acciona의 단계적 생물다양성 완화 조치 전략



자료 : Acciona Sustainability Report 2023.

- 셋째, Acciona는 기획 단계부터 시공, 운영 단계에 이르기까지 전체 가치사슬에 걸쳐 주요 의사결정 시 생물다양성 보전 원칙을 반영하고, 동 원칙이 실제 프로젝트에 반영되도록 구체적 목표를 설정함.
- 이상의 3대 전략 실행을 통해 Acciona는 2023년 총 1,400헥타르가 넘는 지역에 대해 환경복원을 수행했으며, 이를 통해 진행 중인 프로젝트와 연관된 지역의 자연자본이 순증가하는 결과를 얻었음.



## 호주 주택 건설, 생산성 저하 원인과 해법<sup>4)</sup>

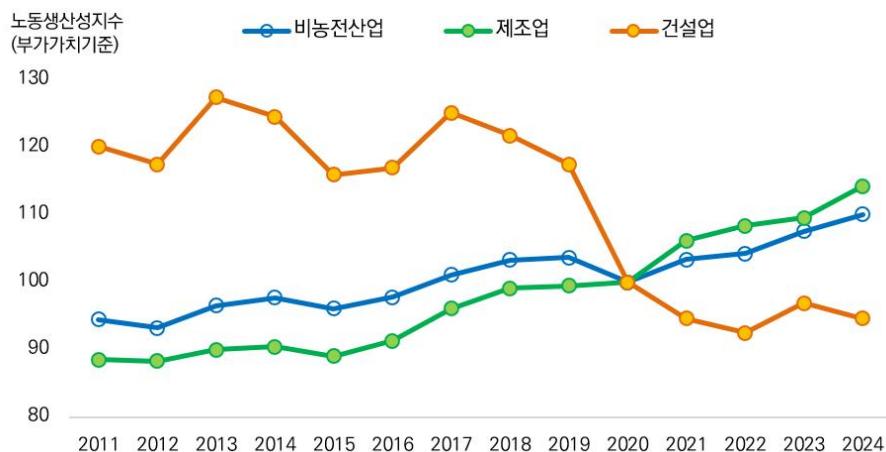
- 주택 건설 생산성 저하를 해결하기 위한 호주 생산성위원회의 정책과제 제안 -

성유경(연구위원 · sungyk@cerik.re.kr)

### 우리나라와 주요국의 건설산업 생산성 동향

- 우리나라 건설산업의 생산성은 지속적으로 하락하고 있어, 건설산업의 비효율성 증가와 경쟁력 저하가 우려됨.
- 건설업의 노동생산성지수는 2011년 120.2에서 2024년 94.6으로 지속적인 하락세를 보여옴(〈그림 1〉).
- 반면, 농업을 제외한 전산업의 생산성은 2011년 94.5에서 2024년 110.1로 향상되었으며, 건설산업과의 격차가 커지고 있음.

〈그림 1〉 우리나라 건설산업의 생산성지수



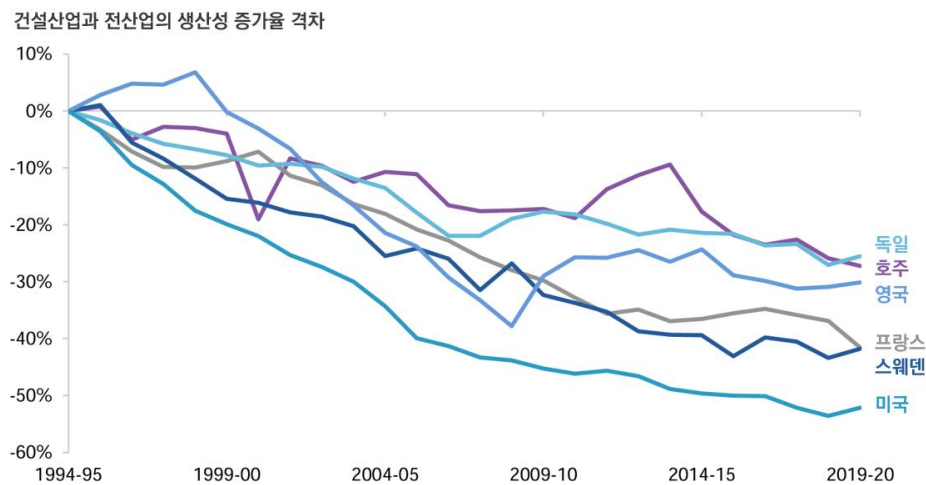
주: 1) 부가가치기준 시간당 노동생산성지수로, 2020년의 지수가 기준 100이 됨.  
 2) 비농전산업은 농업을 제외한 전산업을 의미함.  
 3) 자료 갱신일(2025.3.28.), 2023년 이후 지수는 잠정치임.  
 자료: 한국생산성본부, 「노동생산성지수」.

4) Australian Government Productivity Commission(2025.2), Housing construction productivity: Can we fix it? 의 주요 내용을 소개함.

- 이러한 건설산업의 생산성 하락은 비단 우리나라만의 현상이 아니며, 주요 선진국에서도 공통적으로 나타나는 문제임(〈그림 2〉).

- 독일, 호주, 영국, 프랑스, 스웨덴, 미국 등 주요 선진국에서도 건설산업과 전체 산업 간의 생산성 격차가 확대되고 있으며, 이는 건설산업의 기술, 노동, 생산과정 등에 기인하는 공통 문제가 있음을 의미함.

〈그림 2〉 주요국 건설산업의 생산성 증가율 격차



주 : 일부 국가의 건설 생산성이 과소 평가되었을 가능성이 있음.

자료 : Australian Government Productivity Commission(2025.2).

- 호주 또한 주택 건설의 생산성 저하를 국가 현안으로 인식하고 있으며, 이에 국가 정책 자문기관인 ‘생산성위원회(Productivity Commission)’는 생산성 정체에 원인을 분석하고 이를 해결하기 위한 정책 개선 방안을 제시함.

## 호주 주택 건설 생산성 현황

- 호주는 수십 년간 진행된 주택공급 부족과 주택 가격 상승 문제를 해결하기 위해, 건설 생산성 향상을 모색하고 있음.
  - 호주 정부는 2024년~2029년까지 5년간 120만 호(연간 24만호)를 공급하겠다는 목표를 제시했으나, 2024년 6월까지 1년간 실제 완공된 주택은 17만 6천 호에 불과했음.
  - 신규 주택 착공 건수는 목표치에 크게 못 미치고 있으며, 착공에서 완공까지 걸리는 평균 소요 기간이 지속적으로 증가함에 따라 주택의 적시 공급이 어려워지고, 이는 주택 가격 상승의 요인으로도 지목됨.

- 호주 주택 건설분야의 노동생산성은 지난 30년간 12% 감소했으며, 시간당 완공 주택 수는 무려 53% 감소함.
  - 반면, 같은 기간 전산업의 노동생산성은 49% 증가하여, 주택 건설과 타 산업 간의 생산성 격차가 심화되고 있음.

주택 유형에 따라서도 생산성에 차이가 나타남. 고밀도주택(아파트, 타운하우스 등) 건설의 생산성이 5% 증가한 데 반해, 단독주택 건설의 생산성은 25% 감소했음.
- 생산성 향상은 단순한 건설비용 절감의 문제가 아니라, 장기적인 주택공급 안정성 확보와 산업의 지속가능한 발전을 위한 수단으로 판단되고 있음.
  - 건설 과정의 효율성 제고를 통해 사업비가 절감되면, 더 많은 주택 건설사업을 추진할 여력이 생기고, 인력, 자재, 금리 등 투입 요소의 추가 없이도 주택 공급량 확대가 가능해짐.

## 호주 주택 건설 생산성 저하의 원인

- 생산성위원회는 주택 건설의 생산성 저하가 일시적 현상이 아니라, 산업 전반의 구조적 문제인 것으로 진단했으며, 다음의 5가지 요인을 생산성 하락의 핵심 원인으로 지목함.
- **(복잡한 사업 절차와 지연)** 주택 건설은 토지 확보 → 계획 수립 → 인허가 → 설계 → 시공 → 검사·준공의 단계가 순차적으로 진행되는 산업으로, 앞 단계에서 발생한 지연은 모든 후속 단계에 연쇄적으로 파급되어, 전체 사업의 일정 지연과 비용 증가를 초래하는 구조임.
- **(소규모 기업·하도급 중심의 파편화된 구조)** 다수의 영세기업들이 하도급 방식으로 주택사업을 수행하며 비효율이 발생하고 있음.
  - 호주 건설기업의 평균 직원 수는 2.7명이며, 단독주택 건설기업의 직원 수는 평균 1.5명, 아파트 건설기업의 직원 수는 평균 1.9명에 불과함. 이러한 참여 기업의 영세성으로 인해 규모의 경제나 범위의 경제 효과를 얻기 어렵고, 기술혁신을 추진할 수 있는 역량도 부족한 상황임.
- **(낮은 혁신 수준)** 건설산업은 혁신 활동에 참여하는 기업 비율이 다른 산업 대비 현저히 낮고, 디지털 기술, 사전제작 등 신기술 도입도 더디게 진행되고 있음.
  - 산업의 파편화, 보수적인 기업 문화, 혁신 투자에 대한 직접적인 보상 부족, 잦은 규제 변경 등이 복합



적으로 작용하여 산업 전반의 혁신 동력이 저하되어 있음.

- **(규제 부담)** 정부 부처 간 조정 부족, 주·지방 정부 규제의 불일치, 잦은 기준 변경 등 호주의 주택 건설 규제는 복잡성과 불확실성이 높음.

- 주택 개발사업자나 건설기업이 관련 규제를 한 눈에 파악하기 어려운 상황이며, 방대한 규제에 대한 정보 접근의 어려움과 절차의 불확실성은 사업 비용 증가와 시장 진입 장벽으로 작용하고 있음.

- **(인력 부족)** 주(state) 마다 다른 면허 규정으로 인해 건설인력의 원활한 유입과 이동이 저해됨.

- 주별로 다른 면허제도로 인력의 지역 간 이동에 제약이 크고, 경직된 이민제도로 해외 인력의 유입도 충분하지 않은 상황임. 또한, 장시간 노동, 남성 중심 문화, 육체적 부담이 큰 작업환경은 신규 인력의 유입을 저해하고 있음.

## 생산성 향상을 위한 해법

- 호주의 생산성위원회는 주택 건설의 생산성 향상을 위해 다음의 3가지 부문에서 7가지 정책과제를 제안함(〈표 1 참고〉).

〈표 1〉 호주 주택 건설 생산성 향상을 위한 과제

부문	정책과제	문제점	주요 내용
주택관련 규제 개선	주택 개발 및 건설의 승인 과정 개선	승인 절차가 복잡하고, 주·지방정부 간 역할 중복과 조율 부족	- 개발 및 건설의 전체 과정을 신속히 처리할 수 있는 조정 기구 설립 - 계획의 승인 결정에 대한 목표를 설정, 지방정부의 목표 달성을 지원
	건축 규제의 효율성 향상	NCC(국가건축규정)의 잦은 변경, 주별 상이한 해석으로 산업 혼선 및 규제 비용 증가	- NCC 목적, 구조, 체계 등 전반에 대한 검토 - 정부의 NCC 이행과 지방정부의 설계 규정까지 포함하여 검토
	건축 품질 개선	준공 후 품질에 대한 소비자의 신뢰 저하	- 건축물의 품질 평가 시스템의 사용을 확대하여, 고품질 건축물에 대한 정보를 소비자에게 제공
혁신 촉진	주택 건설산업을 위한 지원 확대	신기술, 혁신 정보의 접근과 활용이 어려운 중소 건설사 여건	- 현장 중심의 지식 전달과 기술 확산을 위한 공공 지원 모델(농업 분야)의 시범 도입
	주택 건설 R&D 투자 지원	신기술 개발에 대한 민간 기업의 투자 위험	- 주택 건설 부문의 생산성 향상을 위해 연구개발 자금이 충분히 지원되고 있는지 검토
	현대식 건설방식 도입 지원	기존 인허가 및 기준 등이 사전제작 방식 확산을 저해	- 사전제작, 모듈러 방식 등의 활용을 가로막는 불필요한 규제 장벽 제거
인력 확보	인력 유연성 개선	숙련 인력 부족, 지역 간 자격 불일치, 견습제도 위축, 이민 유입 한계	- 직업 면허 제도 개선, 이민 규제 완화, 견습생 지원 확대

자료 : Australian Government Productivity Commission(2025.2)의 주요 내용 정리.



- **(주택관련 규제 개선)** 주택 건설의 계획 및 허가 절차를 간소화하고, 주정부 및 지방정부 간의 규제 불일치를 줄임으로써 복잡하고 지연을 야기하는 행정 부담을 완화함.
- **(혁신 촉진)** 디지털 도구, 사전제작 등 신기술·혁신 기법의 사용을 장려하고 관련 규제를 완화하며, 연구 개발(R&D) 투자를 확대하여 생산성 향상 동력을 확보함.
- **(인력 확보)** 직업 면허제도와 이민정책을 개선하고, 건설인력 양성 프로그램의 효율화를 통해 충분한 건설인력을 확보함.

## 건설산업 생산성 향상을 위한 시사점

- 최근 호주 정부는 주택공급 부족과 가격 상승 문제를 해결하고자, 관련 규제의 완화와 추진 절차 개선 등 정책적 노력을 시작함.<sup>5)</sup>
  - 호주 총리는 ‘호주에서 집을 짓는 일이 너무 어렵다’는 점을 인정하고, 2029년까지 120만 호 공급 목표를 달성하기 위해 각종 주택 건설관련 규제를 완화하고, 주정부의 공급 확대를 유도하겠다고 발표함.
  - 주택장관은 관료적 절차와 복잡한 규정이 주택 건설의 실질적인 장벽으로 작용하고 있다고 진단하고, 국가건축규정 및 사업계획 절차의 전면 개편 의지를 밝힘.
- 호주 주택 건설의 생산성 저하 원인은 우리나라 건설산업이 직면한 문제와도 유사하기 때문에, 생산성위원회가 제안한 정책과제는 우리나라에도 중요한 시사점을 제공함.
  - 인허가 지연, 복잡한 규제, 영세한 산업구조, 낮은 혁신 수준, 인력 부족 등은 우리나라 건설산업에서도 지속적으로 제기되어온 문제임.
  - 생산성 저하의 원인을 기술 도입의 부족이 아닌 제도 환경의 복잡성에서 찾고, 규제 개선을 생산성 향상의 핵심으로 판단한 호주 생산성위원회의 접근은 주목할 만함.
  - 특히, 잘 설계된 규제는 건설 품질 향상과 안정성 확보에 기여하나, 과도한 규제는 기존 충족에만 몰두하는 순응 문화를 조성하고, 혁신을 저해한다는 관점은 국내 건설 제도 개선에서도 고려되어야 할 점임.
- 건설산업의 생산성 향상은 산업차원의 과제를 넘어서, 주택 및 사회기반시설 공급의 핵심이자 국민 삶의 질에 영향을 미치는 국가차원의 과제로 접근할 필요가 있음.
  - 생산성 저하는 건설 비용 증가, 공급 지연, 주택 가격 상승으로 이어지며, 이는 국민의 주거 안정성과 생활 만족도에 부정적 영향을 미치게 됨.
  - 건설 생산성이 국민 삶의 질과 국가 경제의 효율성에 직접적 영향을 미친다는 점을 고려할 때, 우리나라에서도 건설산업의 생산성 향상을 위한 정책적 노력이 본격화되어야 할 것으로 판단됨.

5) The Guardian(2025.6.14.), ‘Labor has promised 1.2m new homes in its second term. Is it possible?’.