

# 건설동향브리핑

CERIK

제604호  
2017. 4. 03

**社告** 대선정책이 특집으로 5회 연재됩니다

## 대선정책(2회)

- 「건설산업통합법」 제정을 통한 산업구조 혁신 방안
- 민간 참여 확대를 통한 도시재생 활성화 방안

## 시장동향

- 3월 CBSI, 전월 대비 1.4p 하락한 77.5 기록

## 산업정보

- 인프라의 생산성과 경제 성장
- 무재해 운동과 인센티브 프로그램

## 건설논단

- ‘규제 50% 폐지’ 공약하는 후보 없나

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

## 「건설산업통합법」 제정을 통한 산업구조 혁신 방안<sup>1)</sup>

- 건설산업 경쟁력 제고 및 해외 진출 확대 등 국민 경제에 기여 가능 -

### ■ 건설업역간 칸막이 규제 등 생산성 향상을 위한 제도 개혁 필요

- 2015년 기준 제조업의 노동 생산성(1인당 부가가치)이 2008년보다 14.1% 증가한 반면, 건설업은 17.9% 감소하는 등 건설산업의 노동 생산성 개선이 부진한 상황임.
  - 건설산업 노동생산성이 하락하고 있음에도 불구하고 소관 부처별로 특정 업종·업역의 보호 및 육성을 이유로 한 규제가 과잉 생산되고 있음. 나아가 이러한 규제 과잉의 이면에 부처 이기주의 등이 가세하면서 관련 규제가 확대되고 있음이 수차례 지적된 바 있음.<sup>2)</sup>
  - OECD(2005)도 급변하는 환경 속에서 시장 기능을 가로막는 제도의 정체성은 결국 낮은 생산성으로 귀결된다고 밝힘.<sup>3)</sup>

### ■ 해외 주요국들은 건설업 영업범위를 사전에 경직적으로 규제하지 않음.

- 미국의 경우, 영업범위를 사전에 경직적으로 규제하지 않고, PQ나 보증 등 입찰 과정을 통해 실적 및 기술자 요건 등을 스크리닝하는 사후 규제의 성격이 강함.
- 영국은 건설업 면허제도를 도입하지 않아, 주로 발주자의 재량권에 의해서 공사 실적이나 기술자 보유 등과 같은 입찰 조건으로 통제함. 건설업 면허제도가 없더라도 업체 정보 시스템(Constructionline)을 통해 결과적으로 부적격 업체가 스크리닝되는 형태임.

### ■ 우리나라는 시장이 아닌 제도에 의한 영업범위 제한 규정이 존재함.

- 현재 「건설산업기본법」 내 건설업 영업범위 제한과 관련된 대표적 규정으로는 ① 복합 공종의 공사는 종합건설기업에게 원도급해야 하는 규정, ② 종합건설기업은 하도급을 받아 시공하지 못하도록 하는 규정, ③ 복합 공종이 아닌 공사는 전문건설기업만이 원도급해야 하는 규정 등을 들 수 있음(「건설산업기본법」 제16조, 제29조).
  - 따라서 급속한 환경 변화에 대처하기 어렵고, 신규 업체에 대한 진입 장벽뿐만 아니라 기존 업체

1) 본고는 한국건설산업연구원(2017)의 「차기 정부의 건설 및 주택 정책 과제」 내용 중 일부를 요약·정리함.

2) 건설산업선진화위원회(2008), 「건설산업 구조 선진화를 위한 건설 업종 및 업역 체계 개편 방안 연구」, 한국법제연구원(2012), 「건설산업 경쟁력 강화를 위한 법제 개선 방안 연구」 등 참조.

3) OECD(2005), 「OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance」.

에 대한 퇴출 장벽으로서의 역할로 기능하여 생산성 개선의 유인을 저해할 가능성이 높음.

- 추가적인 문제로는 건설사업을 수행하는 데 있어 효율성 저하, 추가적인 이전 비용(transaction cost)의 발생, 예산 절감에 불리, 공사 간섭 현상 발생, 중복 규제 등을 들 수 있음.

- 현행 「건축사법」은 건축사에 건축물 설계를 독점할 수 있는 권한을 부여하면서, 건설기업의 건축설계업 진입을 제한함. 4) 건축설계와 시공의 분리에 따른 시공상 비효율을 초래하는 등 건설산업의 해외 진출 및 4차 산업 혁명 대응에 장애요소임.

- 건설기업이 타 산업과의 융·복합을 위해 사전 단계로 갖춰야 할 설계 역량을 확보할 수 없어 민간에 의한 산업융합을 기대하기 어려움.

### ■ 타 산업은 시장 친화적이면서 사후적으로 유연한 대처가 가능한 규제 체계를 확립함.

- 타 산업의 규제 일원화 사례를 살펴보면, 「공업발전법」은 규제 완화를 근간으로 하는 규제 체계 일원화, 「전기통신사업법」은 역무 통합을 바탕으로 하는 통합적 규제 체계 확립, 「자본시장통합법」은 신설(신생) 업역에 대한 포괄적 규제 기능을 마련함.

### ■ 「건설산업통합법」 제정으로 산업 경쟁력 제고 및 국민 경제에 기여 확대

- 복잡·다기화된 건설 관련 업종의 통·폐합
  - 영업범위 제한 폐지, 융·복합형 발주 확대, 건설 관련 업종의 규제 체계 일원화
- 경직적 진입 규제 개선
  - 입찰 과정(시공실적, 기술자 보유, 재무구조 등)을 통해 스크리닝하는 사후 규제로의 전환
  - 신규 투자(시공체제, 기술력 등)를 통한 시장 성과 추구 지향. 단, 실적 위주의 경쟁으로 인한 보호 장치 마련 필요. 기업 규모별 또는 공사 규모별 경쟁 체제 요소 도입
  - 건설기업이 건축사를 보유한 경우 신고 절차를 거쳐 건축설계업 허용
- 최종 소비자인 국민이 우선시되는 정책 방향으로 전환
  - 기업의 생산성 향상과 발주자의 역량 향상 → 품질 향상 및 해외 진출 확대
  - 유연한 산업 구조로 이행 → 영업범위와 관련된 건설산업 내·외 다양한 갈등 해소
  - 4차 산업혁명에 대응 → 시설물의 설계-시공-유지관리 간 연계 강화 및 기술 융·복합

규제개혁 TF 보고서 요약(나경연 부연구위원 · econa@cerik.re.kr)

4) 「건축사법」 시행령 제23조, 법인이 건축사사무소 개설신고를 하려는 경우에는 그 대표자가 건축사여야 한다.

## 민간 참여 확대를 통한 도시재생 활성화 방안<sup>1)</sup>

- 재원조달 기법 다양화, 민간 참여 확대 위한 제도 개선 필요 -

### ■ 도시재생사업 추진 현황

- 도시재생사업은 2014년 법 제정 이후, 2017년 상반기까지 전국에서 46곳에서 도시재생사업이 진행될 예정임.
  - 정부는 공공의 지원을 보다 강화하여 도시의 활력을 회복시키기 위하여 2013년 6월 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」을 제정함.
  - 2014년 5월에 도시재생 선도지역으로 13개 지역이 지정된 이후 2016년 4월에 도시재생 2차 사업지구 17곳의 도시재생활성화계획이 확정됨.
  - 2차 사업지구에서 2021년까지 총 4조 9,000억원 규모의 도시재생사업이 추진될 예정임. 국가에서 국비 8,918억원과 기금 1,301억원 등 총 1조 200억원을 지원하고 지방비(1조 3,000억원)와 민간 자본(2조 5,600억원)이 추가로 투입될 계획임.
  - 2017년 상반기에 16곳의 2차 사업지구를 추가로 확정하면, 선도지역과 2차 사업지구를 포함하여 총 46곳의 도시재생사업이 진행될 예정임.

### ■ 문제점

- 소규모 근린재생형 사업을 제외한 대부분의 도시재생사업은 적극적인 민간 참여가 사업 성패의 필수적 요인임.
  - 규모와 파급효과가 비교적 큰 중심시가지 근린재생형과 도시경제기반형 도시재생사업의 약 60%가 민간투자에 의한 사업임.
- 일부 사업지에서 민간 참여가 저조하여 계획 진행에 차질을 빚고 있음.
  - 2015년 부산, 청주, 천안 등 3곳의 선도지역에 8개 사업, 총 8,518억원 규모의 도시재생 민간투자사업을 발표하고, 2016년 5월에 청주와 천안에 첫 민간공모를 추진하였음.
  - 그러나, ‘천안 동남구청부지 도시재생사업<sup>2)</sup>’은 민간사업자가 결정되었으나, ‘청주 옛 연초제조창

1) 본고는 한국건설산업연구원(2017)의 「차기 정부의 건설 및 주택 정책 과제」 내용 중 일부를 요약·정리함.

2) 1932년 준공되어 천안시청으로 사용되다 현재 동남구청으로 활용되고 있는 부지 1만 9,865㎡ 일대에 어린이회관, 대학생 기숙사, 주상복합, 지식산업센터를 설립하는 재생사업으로 천안시와 주택도시기금, 민간 사업자가 특수목적회사(REITs)를 설립하여 총사업비 1,900억원을 조달하는 방식으로 진행.

도시재생사업'에는 민간사업자가 한 곳도 응모하지 않아 올 1월에 사업계획 변경(안)이 확정됨.

※ 청주 옛 연초제조창 도시재생사업은 민간자본 1,718억원으로 내덕동 옛 연초제조창 부지 2만 1,000여㎡에 비즈니스센터, 호텔, 복합문화레저 시설을 짓는 계획이었음. 그러나 공모 유찰에 따라 사업 추진의 유연성 확보를 위하여 업무·판매·숙박·주거 시설 등 도입 시설을 포괄적으로 제시하는 것으로 변경.

- 도시재생사업은 전체적인 관점에서 올바른 방향성과 새로운 가능성을 제시하고 있지만, 사업성 측면에서는 재원과 수익성에서 자유로울 수 없음.
  - 공공성 추구에 따른 상대적인 수익성 약화 우려 및 새로운 사업 영역에 따른 불확실성이 상존함.
  - 민간투자 유치를 위해서는 정부 재원 및 공적 금융 등을 통한 투자 여건 개선이 필요하며 이를 통해 수익성과 안정성의 담보가 필수불가결함.

## ■ 개선 방안

- 도시재생사업에 민간 참여를 활성화하기 위해서는 우선 금융 재원조달 기법을 활용하여 수익성을 제고시키는 방안이 필요함.
  - 재원과 도시재생사업의 매칭 : 연기금과 같은 수익형 장기 운용자금의 민자 수익사업과의 연계, 보험 등 장기 저수익의 안정적 운용 재원과 장기 임대·운영사업과의 연계 등
  - 수익성에 따른 포트폴리오의 구성 : 고수익·고위험 사업과 저수익·고위험 사업 간의 포트폴리오, 수익형 사업과 공공적 사업의 결합, 사업기간과 만기구조 등을 고려한 시간적 포트폴리오 등
  - 재원 간 결합 : 공적 금융기관, 토지 등 현물을 소유하고 있는 공공기관, 민간 금융기관 등 주체 간 재원 결합, 투자 및 용자의 리스크 완화 금융 수단의 결합, 대규모 사업에 대한 신디के이트 방식의 대출 등
- 계획 단계에서 민간과 공공의 파트너십을 강화하고 민간의 창의력을 적극적으로 활용할 수 있게 하는 제도적 조치가 필요함.
  - 민간이 재생사업의 기획 단계부터 참여하여 사업성을 제고시킬 수 있도록 제도적 보완이 필요함.
  - 현재 「도시재생특별법」상에서 지방정부 혹은 사회적 기업 및 비영리법인으로 한정되어 있는 도시재생사업의 시행자를 민간에게 허용할 필요가 있음.
  - 대규모 민간투자 필요 구역에 대해서는 도시재생 활성화 계획 수립 시 민간이 참여하여 사업을 제안할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있음.
- 도시재생사업은 단순한 개발사업이 아니라 궁극적으로 도시 경쟁력과 공공의 이익을 위한 필수적 사업으로 이에 걸맞은 인센티브 부여, 규제 완화 등이 이루어져야 할 것임.

규제개혁 TF 보고서 요약(허윤경 연구위원 · ykhur@cerik.re.kr)

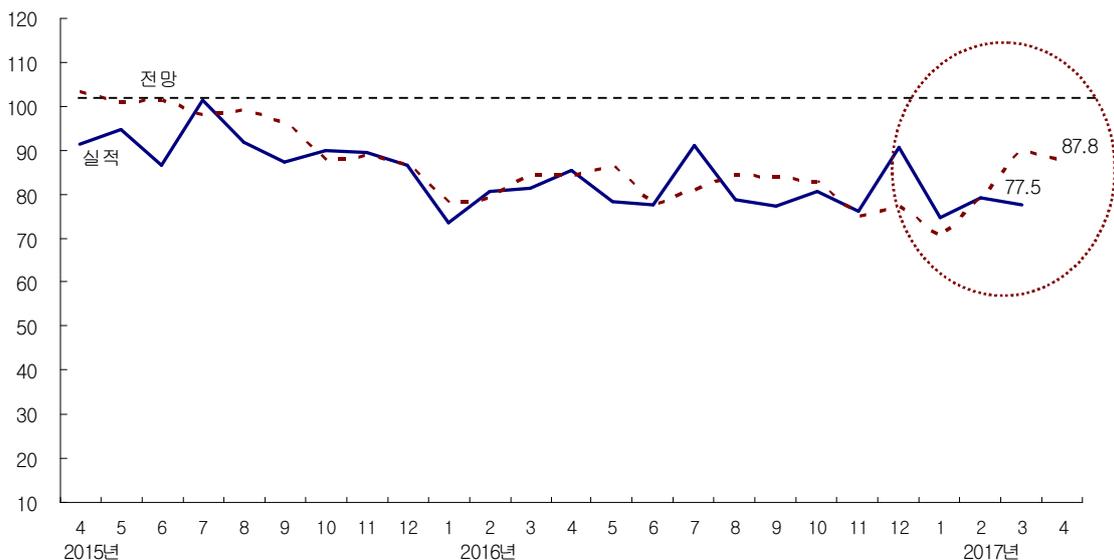
## 3월 CBSI, 전월 대비 1.4p 하락한 77.5 기록

- 3월 지수로는 최근 3년래 가장 낮은 수치 보여 -

### 3월 CBSI, 1개월 만에 다시 하락

- 2017년 3월 건설기업 경기실사지수(CBSI)는 전월 대비 1.4p 하락한 77.5를 기록함.
  - CBSI는 지난 1월에 연초 공사 발주 물량 감소, 주택부문 체감경기 악화 등의 영향으로 12개월 만에 최저치인 74.7을 기록했다가 2월에는 통계적 반등 효과로 4.2p 상승한 78.9를 기록했다.
  - 그러나, 3월에 CBSI는 다시 전월 대비 소폭 하락해 상승세를 이어가지 못함. 통상 3월에는 동절기가 끝나 공사물량이 증가하는 계절적 요인으로 CBSI가 상승하는 경우가 많은데, 올해는 이러한 상승세를 보이지 못함.
  - 특히 3월 CBSI 77.5는 3월 지수로는 2014년 3월(67.9 기록) 이후 3년래 가장 낮은 수치로 그만큼 건설기업의 체감경기가 좋지 않음을 시사하고 있음.
  - 정치적 혼란이 이어지는 가운데 건설경기를 개선할 만한 특별한 요인이 없었던 것으로 판단됨. 또한 재정 조기집행을 추진하였으나, 신규 공사지수가 전월비 0.1p 상승에 그친 것에서도 알 수 있듯이 건설경기 개선 효과는 미미했던 것으로 추정됨(<그림 1> 참조).

<그림 1> 건설기업 경기실사지수(CBSI) 추이



자료 : 한국건설산업연구원

### ■ 기업 규모별로 중소기업 지수만 전월 대비 하락

- 기업 규모별로 살펴보면, <표 1>과 같이 대형과 중견 기업 지수는 전월과 동일하거나 소폭 증가하였는데, 중소기업 지수가 전월 대비 8.5p나 하락해 전체 지수 하락을 주도함.
  - 대형기업 지수는 전월과 동일한 92.3을 기록함.
  - 중견기업 지수는 전월 대비 3.2p 상승한 74.2를 기록함. 지난 2월 2년 3개월 만에 가장 낮은 수치를 기록한 데 따른 통계적 반등 효과로 지수가 소폭 상승한 것으로 판단됨.
  - 중소기업 지수는 전월 대비 8.5p 하락한 63.8을 기록해 1개월 만에 다시 60선으로 하락함.

<표 1> 기업 규모별 CBSI 추이

구 분	2016년 5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	2017년 1월	2월	3월		4월 전망	
											실적	전월 전망치		
총 합	78.5	77.6	91.0	78.6	77.2	80.7	76.1	90.6	74.7	78.9	77.5	89.9	87.8	
규 모 별	대형	83.3	76.9	100.0	100.0	100.0	100.0	84.6	100.0	84.6	92.3	92.3	100.0	92.3
	중견	85.3	90.9	103.0	78.8	76.7	78.8	75.8	90.6	77.4	71.0	74.2	93.5	83.9
	중소	65.2	63.3	66.7	53.2	51.2	60.4	66.7	79.6	60.0	72.3	63.8	73.9	87.0

자료 : 한국건설산업연구원.

### ■ 2017년 4월 전망치, 3월 실적치 대비 10.3p 상승한 87.8

- 2017년 4월 CBSI 전망치는 3월 실적치 대비 10.3p 상승한 87.8을 기록함.
  - 실적치 대비 익월 전망치가 10p 이상 상승한 것은 건설기업들이 4월에는 건설경기 침체수준이 3월보다는 상당 폭 개선될 것으로 전망하고 있다는 의미임.
  - 통상 4월에는 공사 발주 물량이 본격적으로 늘어나는 계절적 요인에 의해 지수가 상승하는 경우가 많은데, 4월 CBSI 전망치도 이러한 계절적 요인에 의해 상승한 것으로 판단됨.
  - 다만, 전망치가 기준선(100.0)에는 훨씬 못 미친 80선 후반에 불과해 건설기업들은 4월에도 건설경기가 여전히 부진한 상황이 이어질 것으로 전망함.

이흥일(연구위원 · hilee@cerik.re.kr), 박철한(부연구위원 · igata99@cerik.re.kr)

## 인프라의 생산성과 경제 성장

스마트 인프라 구축을 통한 국가 생산성 향상과 경제성장 필요 -

### ■ 우리 경제성장률에 영향을 미치는 총 요소생산성(TFP), 추세적 하락

- 총 요소생산성(Total Factor productivity, 'TFP')<sup>1)</sup>은 노동, 자본 등 다양한 생산요소들에 의해서 산출되는 가치를 측정하는 개념으로, 기술 수준과 생산 효율성을 포함함.
  - 다음 방정식과 같이 총 요소생산성은 경제 성장의 양과 질을 결정하는 중요한 요소임.

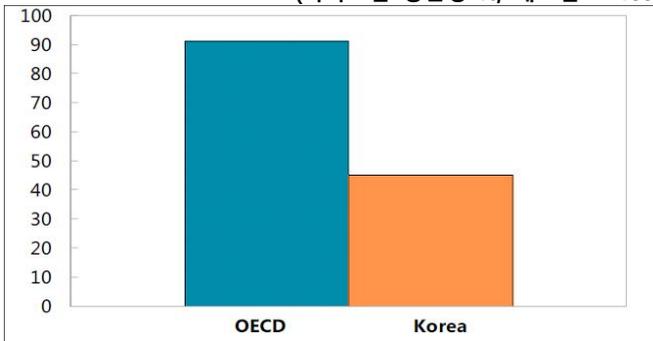
$$\text{경제성장률} = w_1 \times \text{총요소생산성 (TFP) 증가율} + w_2 \times \text{자본투입 증가율} + w_3 \times \text{노동투입 증가율} + w_4 \times \text{에너지투입 증가율}$$

( $w_1 \sim w_4$  : 각 요소별 분배비율)

- 세계은행(2016) 국가별 보고서(Article IV)는 우리 제조업 대비 서비스부문의 총 요소생산성 비율이 OECD 평균에 비하여 낮은 수준임을 지적함<sup>2)</sup>(<그림1>참조).
  - 또한, 국회예산정책처(2013) 보고서에 의하면, 우리 서비스 부문의 총 요소생산성(TFP)은 1970년대 0.62 → 1980년대 (-)0.93 → 1990년대 (-)0.31 → 2000년대 (-)0.49로 하락하고 있는 추세를 보임(<표1> 참조).

<그림 1> 제조업 대비 서비스부문 생산성

(서비스업 생산성 %, 제조업 = 100)



자료: 세계은행 (2016).

<표 1> 한국의 총 요소생산성 변화 추이

기간	전체산업	제조업	서비스업
70~80년	0.89	1.97	0.62
80~90년	0.4	0.48	-0.93
90~00년	0.49	1.06	-0.31
00~10년	0.05	0.58	-0.49

주 : 전체 산업은 부가가치(VA)기준, 제조업과 서비스업은 원형 총 요소생산성 기준 계산 결과임  
 자료 : 국회예산정책처(2013).

1) 총 요소생산성이 낮다는 것은 경제 성장이 노동 또는 자본 등 생산요소 투입량 증가에 의존하고 있다는 것을 의미하며, 솔로우 성장모형에 의하면 (소비가 최적화된 균형상태에 이른 후부터는) 생산요소의 투입량 증가율보다 총 요소생산성 증가율이 경제성장률을 견인함.  
 2) 우리의 총 요소생산성은 제조업을 포함한 전체 산업 기준으로 비교하여도 미국, 독일 등 선진국에 비하여 낮은 수준임.

## ■ 총 요소생산성에 기여하는 우리의 인프라 생산성, 빠른 속도로 하락

- 인프라의 생산성(효율)은 총 요소생산성에 기여함으로써 우리 경제성장률의 양과 질<sup>3)</sup>에 직·간접적인 영향을 미침.
  - 미국 경제자문회의 보고서(2016)는 인프라가 국가의 총 요소생산성에 기여하는 것을 여러 연구결과들을 바탕으로 제시하고 있음. 우리나라에서도 다수의 연구보고서들이 인프라 투자가 총 요소생산성에 미치는 탄력도<sup>4)</sup>를 약 0.2~0.58 정도로 추정함.
- 최근 송준혁(2016)<sup>5)</sup>의 연구는 우리 인프라의 한계생산성이 모든 부문에서 지속적으로 하락하고 있으며, 그 추세가 매우 빠른 것으로 추정함.
  - 본 연구보고서는, “도로부문은 1970년도에 0.8 수준이었던 한계생산성이 1980년도에 0.5 미만으로, 2013년도에는 0.15 수준으로 하락한 것으로 추정됨. 철도부문은 1970년도에 3 수준인 한계생산성이 2013년도에도 1수준으로 떨어진 것으로 추정됨. 수자원은 1970년도에 1.9, 2013년도에는 0.47 수준인 것으로 추정됨” 이라고 한계생산성 추정 결과를 제시함.

## ■ 스마트 인프라 구축과 투자의 효율성 증대를 통한 인프라의 생산성 향상 필요

- 타 부문과 마찬가지로 인프라도 투자 규모가 커질수록 한계생산성이 감소하는 것은 (수확체감의 법칙 고려 시) 당연한 현상임. 하지만, 스마트 인프라 구축과 투자 효율성 제고를 통하여 인프라 시설의 생산성 향상을 지속적으로 추진할 필요가 있음.<sup>6)</sup>
  - 스마트 인프라는 크게 투입(Input)과 산출(Output)의 범주로 구분할 수 있으며, 사용자 입장인 산출물의 관점에서는, ‘스마트기술 적용 극대화 및 확산을 통하여 인프라의 편의성과 경제성을 도모하는 것’이라고 할 수 있음.
- ※ 구체적인 사례는 스마트 도로(자율주행차량, 실시간 교통정보 시스템, 초고속·친환경 도로 등), 스마트 철도(GTX 등 도심고속철도, 하이퍼루프와 같은 새로운 교통수단), 스마트 시티, 스마트 그리드, 스마트 재난·안전 시스템 등을 들 수 있음.

박수진(연구위원 · jin@cerik.re.kr)

3) 같은 경제성장률을 달성하더라도 총요소생산성 기여율이 큰 경우와 노동이나 자본과 같은 생산요소 기여율이 큰 경우가 있을 수 있으며, 후자를 ‘요소투입 의존형 성장’으로 지칭함. 요소투입 의존형 성장의 경우에는 (투입 시간 및 기술 수준을 고려한) 1인당 소득 증가율을 크게 향상시키기는 어려움.

4) 인프라에 대한 투자를 1% 증가시킬 경우 총 요소생산성의 크기가 몇 % 증가하는지에 대한 계량치.

5) 송준혁(2016), ‘SOC 자본의 부문별 한계생산성 추정’

6) 경부고속도로(1970년대), 지하철(1980~2000년대), 인천공항/경부고속철도(2000년대), 신분당선(2010년대) 등 계획 당시 혁신적인 인프라시설이 우리나라의 경제와 생활수준을 어떻게 바꾸어 놓았는지 상기해 볼 필요가 있을 것임.

## 무재해 운동과 인센티브 프로그램

- 무재해 성과는 결과가 아닌 과정에 대한 보상으로 전환 필요 -

### ■ 무재해 운동을 위한 인센티브 프로그램(Incentive Program)

- 무재해 운동은 산업재해를 줄이기 위해 가장 많이 활용되는 기법이며, 소기의 목적 달성 시 개인 혹은 단체에게 포상을 해주는 인센티브 프로그램을 포함하고 있음.
  - 무재해 성과에 대한 인센티브 프로그램의 취지는 안전한 작업자 및 사업에 대한 보상을 해줌으로써 근로자 및 현장의 안전 활동에 동기를 부여하고 격려하기 위함임.
  - 1993년 미국 건설산업연구원(Construction Industry Institute, 이하 CII)에서 발간한 무재해 기법 (Zero Accident Technique)<sup>7)</sup>에서는 인센티브 프로그램을 건설현장의 재해를 저감할 수 있는 효과적인 13개의 기법 중 하나로 소개하였음.
- 인센티브 프로그램은 경영진의 안전에 대한 의지를 보여주며, 근로자에게 안전에 대한 관심을 높여 줄 수 있는 긍정적인 효과가 크나, 부정적인 측면도 무시할 수 없음.
  - 본고에서는 최근 해외에서 논의되고 있는 인센티브 프로그램의 부정적 효과를 소개함과 더불어 인센티브 프로그램이 보다 효과적으로 활용될 수 있는 방향을 제시하고자 함.

### ■ 인센티브 프로그램의 부작용

- 무재해 성과에 대한 인센티브 프로그램은 근로자 및 관리자에게 사고 은폐(under-reporting)의 원인을 제공한다는 점에서 그 효과에 대한 논쟁이 이어지고 있음.
  - 논쟁의 요지는 현재 시행 중인 무재해 성과 보상 제도가 실제 재해를 감소시키기보다 사업주 입장의 통계적 재해율 수치를 낮추는 데 더 큰 영향을 줄 수 있다는 것임.
  - 다음의 예시는 미국의 한 건설현장에서 일어난 실제 사례<sup>8)</sup>로 인센티브 프로그램의 부정적인 측면을 단적으로 보여줌.

7) Nelson, Emmitt J. and Haggard, R. (1993). Zero Injury Techniques. Construction Industry Institute.  
이 보고서에 Management commitment, Safety planning, Internal communication, Training, New employee orientation, On-site inspections, Accident investigations, Incentive programs, Record keeping, Hazard communication, Drug and alcohol program, Working with regulatory agencies의 13가지 무재해 기법을 소개함.

8) Buckley, B. (2010). "The Prize Predicament", ENR.com.

미국의 한 건설현장에서 무재해 근로자들 중 한 명에게 무작위 추첨을 통해 픽업트럭을 선물하기로 함. 약속된 픽업트럭은 현장 정문에 전시되었으며, 재해를 일으킨 근로자들은 상을 받을 기회가 없어졌음. 프로젝트가 끝나고, 작업자들은 한자리에 모여 추첨을 했고, 그 중 한명이 당첨되었음. 당첨된 근로자는 그날 감사의 말을 전하는 자리에서 "제가 이 상을 받게 되다니 믿을 수가 없습니다. 저는 4개월 전 다리가 부러졌었지만 그 사실을 숨겼고, 이렇게 이 상을 받게 될 수 있는 기회를 얻게 되었습니다. 제가 바람직한 일을 했던 것 같습니다."

- 미국 직업안전위생국(Occupational Safety and Health Administration, 이하 OSHA)은 무재해 운동에 성과금을 지급하는 프로그램에 반대되는 입장을 보여 왔음.
  - OSHA는 건설현장의 인센티브 프로그램이 작업자간의 압박(peer pressure)을 형성하고, 결과적으로 근로자들의 사고 보고를 방해한다고 설명함.
  - 2007년 OSHA의 연구에 따르면 미국 미시간(Michigan)주에서 보고된 산업재해는 약 170건이었지만, 병원 측의 통계에 따르면 비슷한 유형의 사고로 찾아온 근로자 수가 약 800명으로 조사 되어 사고 은폐의 심각성을 보여주었음.
- CII는 누적된 무재해에 대한 보상, 예를 들어 '무재해 ○○○일 달성'에 대한 보상은 현장의 재해 저감과 관련이 없다고 주장함.
  - CII의 한 통계 분석에 따르면 누적된 무재해 보상을 채택한 현장들의 재해율이 보상 프로그램이 없는 현장보다 높게 나타났음.

### ■ 결과에 대한 보상이 아닌 안전한 과정에 대한 보상

- 결과 위주의 인센티브 프로그램은 사고 은폐를 유도할 수 있기에 근로자의 안전한 행동에 대한 보상과 같은 과정에 대해 보상하는 프로그램 도입이 필요함.
  - 사고 보고의 주된 목적은 사고분석을 통한 유사 사고 재발을 예방하는 것임. 그러나 인센티브 프로그램이 사고 은폐를 유도하여 사고가 애초에 보고되지 않는다면 추후 유사 사고를 예방할 수 있는 기회를 잃어버리게 되는 것임.
  - 건설사업의 특성상 근로자들은 한 현장에 단기간 머무르나 무재해 보상이 누적일수 기준으로 적용된다면 현장 근로자들에게 안전에 대한 큰 동기를 부여하기 힘들 수 있음.
  - 이에 따라 무재해 보상에 대한 기준을 근로자의 안전한 행동, 사고 예방을 위한 행동, 현장 안전 문화에 대한 기여 등 다양한 과정의 측면에서 고려해 볼 필요가 있음.

최수영(연구위원 · sooyoung.choe@cerik.re.kr)

## ‘규제 50% 폐지’ 공약하는 후보 없나

조기 대선을 맞아 후보마다 본격적으로 공약을 내걸기 시작했다. 퍼주기식 공약도 많고, 재벌개혁이나 사회적 약자 보호를 명분으로 한 규제 강화 공약도 많다. 이념적으로만 본다면 자유주의와 시장경제를 중시하는 보수정권이 규제개혁에 더 적극적일 것 같다. 실제로 이명박 정부는 ‘전봇대’, 박근혜 정부는 ‘손톱 밑 가시’ 제거와 같은 상징과 비유를 내세우면서 규제개혁을 추진했다. 하지만 지금도 한국 기업과 국민의 규제개혁 체감도는 제로 수준이다.

한국에서 획기적인 규제개혁은 20여년 전 진보정권에서 이뤄졌다. 국제통화기금(IMF) 외환위기라는 특수사정이 있긴 했지만, 김대중 정부는 1998년 한 해 동안 규제개혁위원회에 등록된 규제 건수의 50%를 폐지했다. 그때 공무원들은 김대중 정부의 ‘규제 건수 50% 폐지’ 방침이 “진짜 문자 그대로 건수의 50%를 폐지하라는 것인지, 아니면 그 정도 폐지하겠다는 각오를 갖고 열심히 규제개혁하라는 것인지” 의문시하기도 했다. 그러다 1998년 말에 접어들면서 확실하게 등록 규제 ‘건수’의 50% 폐지로 정리돼 실제로 규제 건수의 50%가 폐지됐다. 당시 건설교통부 소관 규제는 총 917건 중 461건(50.3%)이 폐지됐다.

20여년이 지난 지금, 국토교통부 소관 규제 건수를 다시 헤아려봤다. 국토부 소관 법률은 총 99개다. 법률 아래에 있는 시행령, 시행규칙, 행정규칙 등에 근거한 규제개혁위원회 등록 국토부 소관 규제 법령의 조문은

1만 742개나 된다. 이처럼 규제가 폭발적으로 늘어난 데에는 정치권도 큰 역할을 했다. 건설 관련 법령의 입법 발의 건수만 봐도 그렇다. 15대 국회와 16대 국회에서 각각 35건, 33건에 지나지 않은 것이 17대 국회에서는 187건으로 늘었다. 이후 18대 국회에서는 300건, 19대 국회에서는 445건으로 폭증했다. 입법 발의된 법률이 무조건 통과되지 않은 게 천만다행이다. 의원마다 입법 발의 건수가 무슨 의정활동의 큰 실적이니 되는 양 자랑하기 바쁘다. 이런 현상의 이면에는 이해관계 집단마다 상충되는 이익의 제도적 반영을 위해 국회를 겨냥한 로비가 치열했던 탓도 있고, 선거 때마다 득표전략의 일환으로 규제 강화를 외쳐온 탓도 클 것이다.

최근 미국 도널드 트럼프 대통령은 규제의 75% 이상을 완화 내지 폐지하겠다는 행정명령에 서명했다. 지난 1월 말에는 규제를 1건 신설할 때 2건을 폐지하겠다(one in, two out)는 행정명령에도 서명했다. 또 금융·환경·항공 등 규제기관의 수장 자리에는 대표적인 반(反)규제 인사들을 대거 임명했다. 이처럼 획기적인 규제개혁을 추진하는 이유는 규제가 일자리를 죽이고, 미국 기업을 밖으로 내쫓기 때문이라고 했다.

과도한 규제는 일자리 창출과 성장의 가장 큰 걸림돌이다. 이번 대선에서 20년 만에 또 다시 ‘규제 50% 폐지’를 공약하고 실천할 후보는 없는가. <한국경제 3월 16일>

이상호(원장·shlee@cerik.re.kr)