

# 건설동향브리핑

**CERIK**

제701호  
2019. 3. 25

## 정책동향

▣ 북한의 주요 인프라 건설비용, 약 306조원

## 시장동향

▣ 작년 건설투자 4.0% ↓, 경제성장률도 0.7%p ↓

▣ 전국 미분양, 6만여 호 수준에서 증감 반복

## 산업정보

▣ 캐나다의 “Careers in Construction”

▣ 기업구조조정제도와 출자전환

## 연구원소식

## 건설논단

▣ 이론과 현실은 다르다

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

## 북한의 주요 인프라 건설비용, 약 306조원

- 남한의 주도적 역할 수행을 위한 '한반도개발기금' 설치 필요 -

### 북한의 주요 인프라 건설사업비는 약 306조원 규모로 추정

- 시설별 건설사업비로 보면, 주택이 106조 8,000억원 수준으로 가장 크고, 산업단지 72조 1,200억원, 도로 43조원, 철도 41조 4,000억원, 전력·에너지 25조 7,000억원 규모 순임.
  - 주요 인프라 건설사업비는 북한의 안정적·지속적 경제 성장을 지원하기 위한 필수 인프라를 단·중 기간(10년)에 신규로 건설하거나 현대화를 위해 투입되는 비용을 의미함.
  - 주요 인프라 건설사업비는 북한 조선대풍국제투자그룹에서 작성한 '조선민주주의인민공화국 경제개발 중점대상 개요(2010~2020)'와 국토연구원, 한국건설산업연구원, 한국해양수산개발원 등에서 추정한 연구 결과를 종합적으로 검토하여 추정한 수치임.
- 북한의 주요 인프라 구축을 위해 매년 약 30조원의 사업비가 필요하며, 이들 재원을 북한 내에서 모두 조달할 가능성은 희박할 것으로 보임.
  - 2017년 북한의 국민총소득(명목 GNI)은 36조 6,000억원으로, 본 연구에서 추계된 연간 건설사업비 30조 6,000억원은 북한 연간 GNI의 약 83.6% 수준에 달함.

〈그림 1〉 북한 주요 인프라의 건설사업비 추정

구분	건설사업비		비고
	금액	비중(%)	
주택	106조 8,156억원	34.9	매년 10만호 공급, 10년간 총 100만호 공급 가정
전력·에너지	25조 7,972억원	8.4	화력 및 수력 발전소, 석탄광, 석유 정제시설 등 현대화, 천연가스망 연계 등
도로	43조 784억원	14.1	기존 고속도로 및 기간 도로 개보수 및 신설, 경의축 고속도로 건설 등
철도	41조 4,332억원	13.5	기존 철도 개보수 및 현대화, 경의축 고속철도 건설 등
항만물류	8조 5,328억원	2.9	22개 항만물류 개선사업
공항	1조 6,477억원	0.5	평양국제공항, 청진(어랑)공항, 함흥(선덕)공항, 삼지연공항 등 현대화
산업단지	72조 1,200억원	23.5	대규모 산업단지 8개(개성, 라선, 신의주, 해주, 남포, 원산, 김책, 청진) 지방급 경제개발구 22개
관광단지	5조 1,053억원	1.7	금강산-원산, 칠보산, 백두산 등 관광단지 개발 등
농업개발	1조 6,800억원	0.5	농약공장, 종자기지, 종합농기계, 축산업 등
총계	306조 2,102억원	100.0	

## ■ 북한 인프라 개발시 남한의 주도적 역할 필요

- 국제사회의 대북제재가 해제되면 중국, 일본 등 주요국들이 북한 인프라 개발사업에 참여할 것으로 예상됨. 민족적·경제적 관점에서 볼 때 남한의 주도적 역할이 필요함.
  - 북한의 인프라 개발에는 막대한 재원이 소요되므로 남한이 북한 인프라 개발사업에 적극적으로 참여할 경우 재원을 어떻게 조달할 것인지를 검토해야 함.
  - 북한의 주요 인프라 건설사업비는 10년간 약 306조원 규모로 추정됨. 이 중 남한이 1/4을 담당한다고 가정하면 76조 5,000억원이 필요하고, 이는 연간 7조 6,000억원 규모임.
- 현재까지 남북협력기금이 북한 인프라 건설의 핵심적 재원조달의 창구로 활용됨.
  - 2018년 12월 말 기준, 남북협력기금 총 조성액은 14조 1,680억원으로 공자기금 예수금(56.8%)과 정부 출연금(36.3%)으로 대부분 조성됨. 1991~2018년 사이에 조성된 연평균 남북협력기금은 5,060억원 규모이며, 남아 있는 순 조성액은 3조 1,460억원(2017년)임.

## ■ (가칭) 한반도개발기금 설치 필요

- 남북협력기금을 남북협력계정과 한반도개발계정으로 구분하여 운영하고, 한반도개발계정에서 북한 인프라 확충에 대한 유·무상 지원을 추진하는 방안을 검토해야 함.
  - 기금 조성 : 「교통·에너지·환경세」의 일정 비율을 전입하여 재원을 마련하면 30% 전입시 연간 5조원 이상, 10년간 누적 58조원 조성이 가능
  - 운영 방안 : 기금 운용의 전문화, 구속성 원칙, 남한 경제와 연결된 사업에 최우선적 지원
    - \* 한반도개발계정에서 북한 인프라 건설 지원을 유·무상 차관 형태로 시행
    - \* 북한 인프라 개발사업 중 민간사업자가 주체가 되는 투자개발형 사업에 대해서는 용자, 이차 보전, 투자 리스크 저감 등을 지원
  - 구속성 원칙 및 남한 경제와 직결된 사업에 지원하므로 우리 경제의 활성화와 일자리 창출이 가능하고, 민족의 동질성 회복과 한반도 평화 정착, 그리고 통일비용 절감 등을 기대할 수 있음.
- 교통시설 확충과 환경 개선사업에 사용되는 교통·에너지·환경세수의 일부를 북한 인프라 확충에도 활용하는 것이 한반도개발기금의 핵심적 내용임.
  - 납세자에게 돌아가는 직접적 혜택이 부족할 수 있음. 하지만 북한 인프라 개발이 곧 우리 경제의 활성화와 일자리 창출에 기여할 수 있고, 북한 철도와 도로 등의 이용 기회도 있을 수 있기 때문에 납세자에게 돌아가는 혜택이 전혀 없다고는 볼 수 없음.

박용석(연구위원 · yspark@cerik.re.kr)

## 작년 건설투자 4.0% ↓, 경제성장률도 0.7%p ↓

- 건축 및 토목 투자 전방위 감소, 확장적 인프라 투자 정책으로 전환해야 -

### ■ 건설투자, 2018년 4/4분기에 5.9% 줄어들어 3분기 연속 감소

- 한국은행이 지난 3월 5일 발표한 자료에 의하면 2018년 4/4분기 건설투자가 모든 공종에서 부진하여 전년 동기 대비 5.9% 감소, 3분기 연속 하락한 것으로 나타남(<표 1> 참조).
  - 건설투자는 주거용 건축투자의 회복에 힘입어 지난 2015년 1/4분기 전년 동기 대비 4.0% 증가를 시작으로 2018년 1/4분기까지 총 3년 3개월 연속 증가세를 지속하였음.
  - 그러나, 2018년 2/4분기 1.5% 감소를 시작으로 3/4분기에 8.6% 하락하였으며, 4/4분기에도 5.9% 줄어 3분기 연속 감소세를 지속함. 건설투자가 3분기 연속 감소한 것은 지난 2010년 2/4분기~2012년 4/4분기까지 총 2년 9개월 동안 장기간 감소세를 기록한 이후 5년 3개월만임.

### ■ 2018년 건설투자 4.0% 줄어 20년래 최대 낙폭 기록, 경제성장률 0.7%p 낮춰

- 결국, 2018년 건설투자는 2/4~4/4분기까지 3분기 연속 감소세로 인하여 전년 대비 4.0% 하락함.
  - 연간 건설투자가 감소한 것은 지난 2012년 3.4% 감소한 이후 6년만임. 감소율 자체도 IMF 금융 위기로 투자가 위축되었던 지난 1998년(13.3% 감소) 이후 20년래 가장 낮아 침체가 심각함.
  - 2018년 국내 경제성장률(GDP)은 2.7%로 6년래 가장 낮은 성장률을 기록하였는데, 결과적으로 건설투자 위축으로 경제성장률이 0.7%p 낮아진 것으로 분석됨.

<표 1> 2018년 건설투자 추이

(단위 : 조원, %)

구분	금액(2010년 실질 가격 기준)				증감률(전년 동기 대비)			
	건설투자	주거용 건축	비주거용 건축	토목 건설	건설투자	주거용 건축	비주거용 건축	토목 건설
1/4	50.4	20.7	16.8	12.7	1.8	6.5	0.0	-3.1
2/4	66.1	24.2	24.4	17.3	-1.5	-0.6	0.2	-4.9
3/4	61.0	23.4	23.1	14.4	-8.9	-4.6	-12.3	-9.9
4/4	63.6	22.5	22.7	18.2	-5.9	-7.2	-6.2	-3.8
2018년	241.0	90.9	87.0	62.6	-4.0	-1.9	-5.1	-5.4

자료 : 한국은행 2018년 4/4분기 국민소득 잠정치(2019년 3월 5일).

주 : 2010년 연쇄가격, 원계열 기준임.

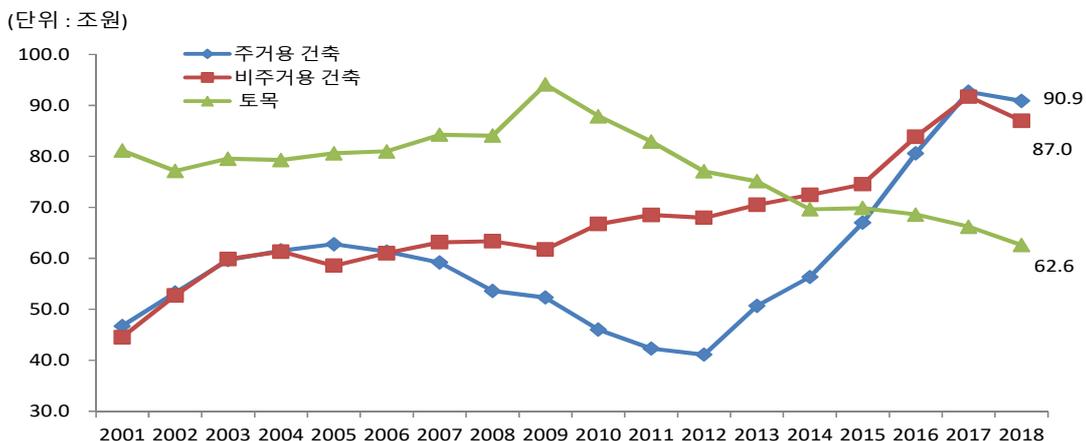
### ■ 건축투자 조정 국면 진입, 토목투자도 장기 위축되는 등 건설투자 전방위 침체

- 공종별로 지난 2013년부터 건설투자 상승세를 견인한 주거용과 비주거용 건축투자는 2017년에 정점을 찍고 2018년부터 조정 국면에 진입한 것으로 여겨짐(<그림 1> 참조).
  - 주거용 건축투자는 지난 2017년 역대 최대치인 92조 7,000억원을 기록하였음. 이후 2018년에는 전년 대비 1.9% 감소한 90조 9,000억원을 기록함.
  - 비주거용 건축투자 또한 2017년 역대 최대치인 91조 7,000억원을 기록함. 이후 2018년 전년 대비 5.1% 감소한 87조원을 기록함.
- 한편, 2018년 토목투자는 5.4% 감소한 62조 6,000억원으로, 2015년 0.3% 소폭 증가한 것을 제외하면 2009년부터 9년 연속 장기 침체하며 1994년 60조 4,000억원 이후 24년래 최저치를 기록함.

### ■ 올 경제성장률 더 낮아질 듯, 축소 위주의 인프라 투자 정책을 확장 정책으로 전환해야

- 지난해 경제가 2.7% 성장하였는데, 올해는 이보다 상황이 더 좋지 않을 전망됨. 따라서 그동안의 축소 지향적인 인프라 투자 정책을 확장 정책으로 전환하는 것이 필요함.
  - 올해 경제 성장 전망률이 점차 낮아지고 있는데(한국은행 2월에 2.6% 전망, 3월 무디스 2.1% 전망), 이는 우리나라 경제의 하방 리스크가 상승하고 있음을 시사함.
  - 작년에 조정이 시작된 건축투자는 올해도 부진이 지속될 전망이다. 경제 성장과 일자리를 생각한다면 건축시장이 위축됐을 때 공공부문에서 그동안 축소해온 인프라 투자를 적극 확대해 완충 역할을 해줄 필요가 있음.

<그림 1> 연간 공종별 건설투자 추이



자료 : 한국은행.

박철한(부연구위원 · igata99@cerik.re.kr)

## 전국 미분양, 6만여 호 수준에서 증감 반복

- 부산·대전·강원에선 급증, 준공 후 미분양 4개월 연속 증가 -

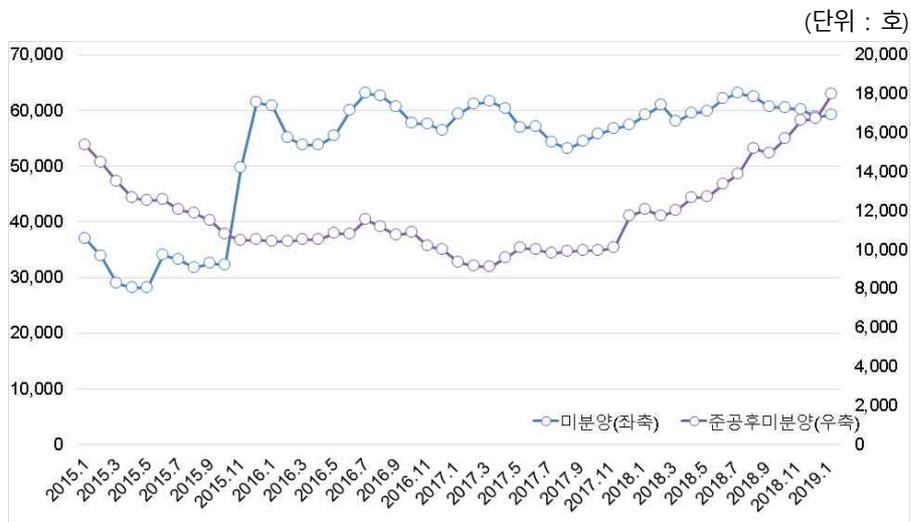
### 2019년 1월 전국 미분양 주택 5만 9,162호

- 2019년 1월 전국 미분양 주택은 전월 대비 324호 증가한 5만 9,162호를 기록함. 전국 미분양 주택은 2015년 12월 이후 6만호 내외에서 증가와 감소를 반복 증감(<그림 1> 참조).
- 2019년 1월 준공 후 미분양 주택은 전월 대비 1,243호 증가한 1만 7,981호 수준임. 준공 후 미분양 주택은 2017년 3월 이후 지속적인 증가세를 보이고 있음. 특히, 최근 4개월 연속으로 증가하며, 해당 기간 동안 3,035호가 늘어남(<그림 1> 참조).
  - 지역별로 살펴보면, 수도권은 전월 대비 1,834호 증가한 8,153호이며, 지방은 1,510호 감소한 5만 1,009호임. 규모별로는 85㎡ 초과 미분양은 전월 대비 357호 증가한 5,745호이며, 60~85㎡는 전월 대비 287호 감소한 4만 3,855호임. 한편, 60㎡ 이하는 254호 증가한 9,562호임.

### 전국 미분양 주택 증가 속도 완만하나, 지방 일부 시·도는 급격히 증가

- 전국 미분양 주택의 증가 속도는 2015년 12월 이후 비교적 완만한 수준을 보이고 있음(<그림 1> 참조).

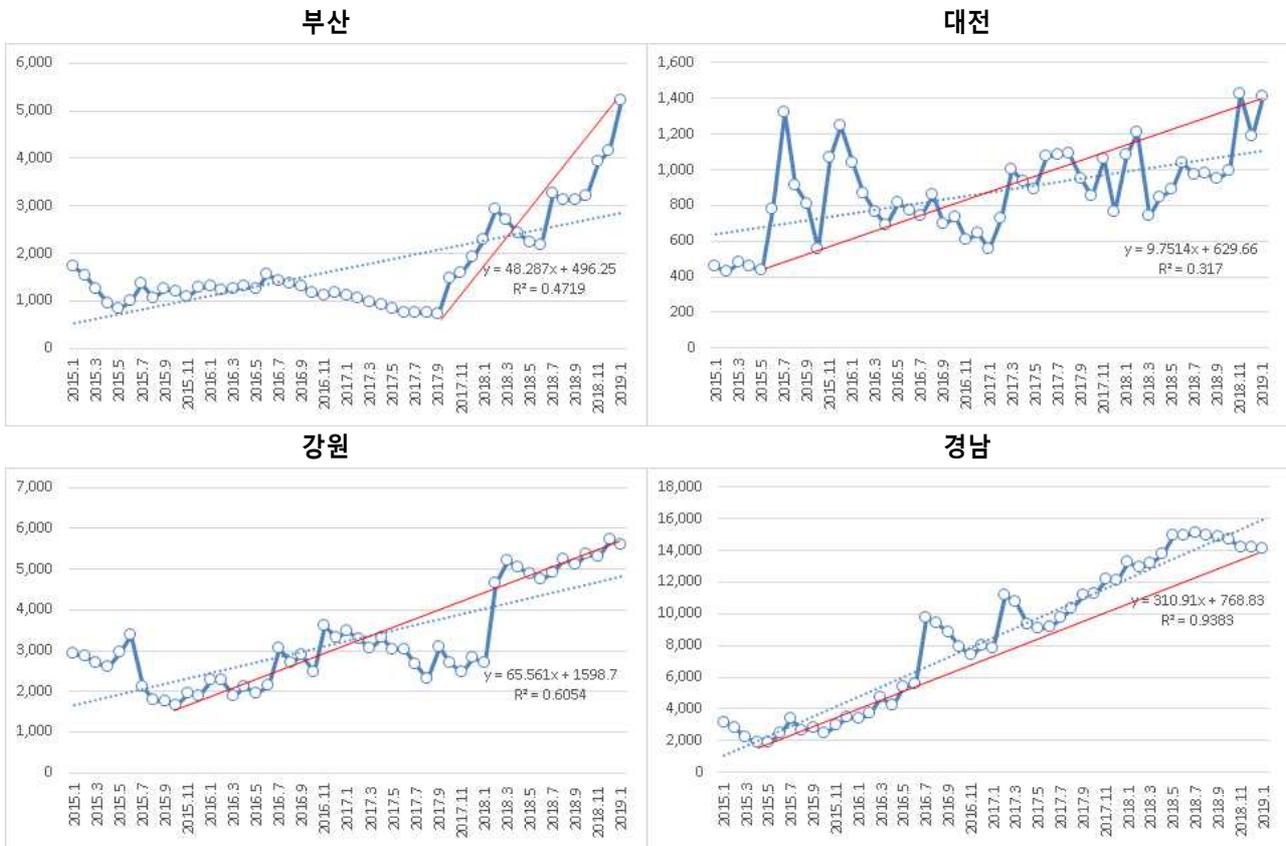
<그림 1> 전국 미분양 주택 및 준공 후 미분양 주택 추이(2015.1~2019.1)



자료 : 국토교통부.

- 전국 미분양 주택은 2015년 10월에서 12월 사이 약 3만호 가량이 급격하게 증가하였으나, 그 이후는 6만호 내외의 수준에서 증가와 감소를 반복하고 있으며, 최근은 오히려 감소세를 보임.
- 다만, 준공 후 미분양 주택은 2017년 3월을 저점으로 증가세를 보임.
- 16개 시도별로 보면 부산, 대전, 강원은 미분양 주택이 빠르게 증가하고 있음. 16개 시도 중 부산, 대전, 강원은 최근의 증가 추이가 추세선을 넘어서는 빠른 속도를 보이고 있으며, 경남은 월간 310호 수준의 증가율을 보이고 있음(<그림 2> 참조).

<그림 2> 부산, 강원, 충남, 경남의 미분양 주택 추이(2015.1~2019.1)



주 : 점선은 1차 회귀식에 의한 추세선이며, 붉은 선은 최저점에서 2019년 1월까지의 연결선임.  
 자료 : 한국건설산업연구원, 국토교통부.

### ■ 임대주택으로 전환, 분양 시기 조정, 분양가 하향 등 미분양 해소 노력 필요

- 부산, 대전, 강원 지역의 미분양 증가세는 추세선의 속도를 넘어서는 수준으로 지역 경제에 부담으로 작용함. 이에 따라 정부 및 산업계 차원에서 이러한 미분양 주택을 해소해 나가는 노력이 필요함.
- 수요가 위축된 현 상황을 고려해 미분양 주택의 임대주택 전환, 분양 시기 조정, 주변 시세 대비 저렴한 분양가 등의 방법으로 주택 미분양 문제에 대응해야 할 것임.

엄근용(부연구위원 · kyeom@cerik.re.kr)

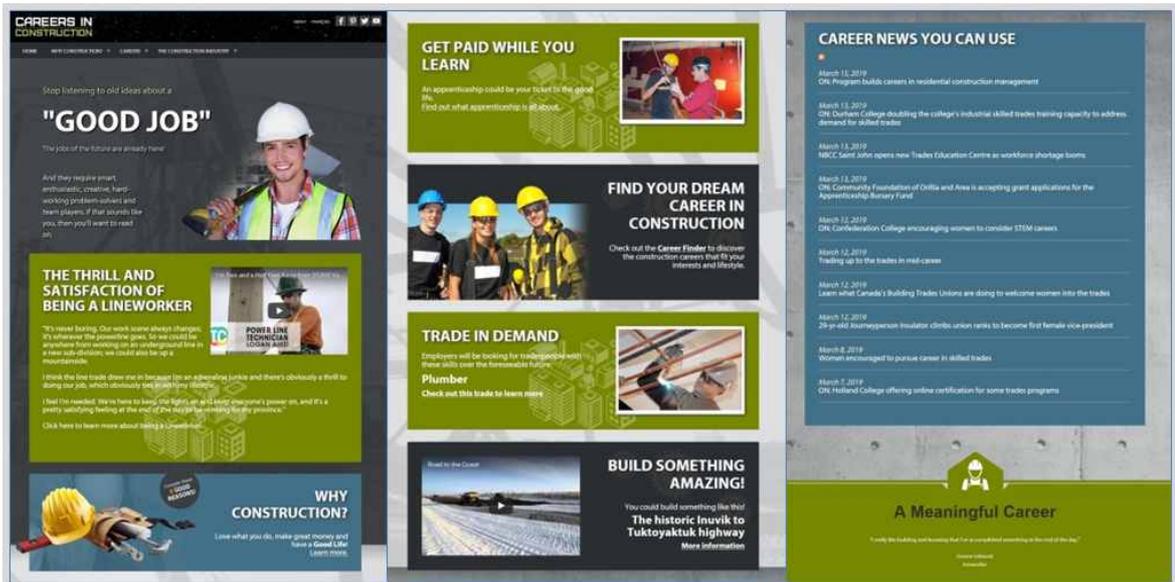
# 캐나다의 “Careers in Construction”

- 건설인력 유입과 역량 향상을 위한 다양한 정보 제공 -

## ■ BuildForce Canada, “Careers in Construction” 운영

- 캐나다 정부는 노사정(勞使政) 협업을 통한 산업별 인적자원 개발 활동인 ‘Sector Council’ 을 추진하고자 2001년 건설산업 부문 위원회(Construction Sector Council)인 ‘BuildForce Canada’ 를 설립함.
  - BuildForce Canada는 건설산업 및 노동 수요 예측, 필수 역량 기준 설정, 교육훈련 프로그램 운영, 취업 지원, 생산성 향상 추진, 국가 인력정책 개발 등의 사업을 수행함.<sup>1)</sup>
- BuildForce Canada는 건설인력의 유입과 역량 강화를 위한 이니셔티브(initiative)로써 “Careers in Construction” 사이트를 운영함(<그림 1> 참조).<sup>2)</sup>
  - 홈페이지에는 특히 학생들도 흥미를 느낄 수 있도록 다양한 정보가 이해하기 쉬운 형태로 제공되고 있음.

<그림 1> Careers in Construction 홈페이지



자료 : <http://www.careersinconstruction.ca/en/>.

1) 최은정, 「영미권의 기능인력 육성을 위한 정책적 지원」, 건설동향브리핑 694호, 한국건설산업연구원 참조.  
 2) <http://www.careersinconstruction.ca/en/>.

## ■ 건설 관련 직업이 갖는 장점 홍보 및 직업 정보 제공

- Careers in Construction은 건설 분야 직업이 갖는 장점을 홍보하는 등 건설산업의 이미지 제고를 위한 다양한 정보를 제공함.
  - 우선 건설 분야에 많은 일자리가 있고, 보수가 충분하며, 일찍 돈을 벌 수 있고, 평생 경력을 쌓을 수 있으며, 의미 있는 일을 할 수 있고, 여행이 가능하고, 지루하지 않으며, 좋은 사람들과 함께 일할 수 있다는 8가지 장점을 소개함.
  - 캐나다 건설인력의 미래 수요 증가에 대한 정보를 제공하고, 건설 관련 직업에 대한 오해 및 선입견을 없애는 내용도 전달함.
- 건설 분야 직업에 대한 정보를 제공함으로써 직업 탐색을 통한 신규 인력 유입을 유도함.
  - 기술 및 기능 분야를 모두 포함하여 57개 건설 관련 직업에 대한 정보(업무, 근무 여건, 교육 및 자격(인증), 대략적 연봉 등)를 제공함으로써 이용자의 직업 탐색을 가능하게 함.
  - 교육/훈련, 엔지니어링, 경영, 기술/관리의 네 가지 분야 경력 경로에 대한 간략한 예시와 함께 해당 분야에서 실제 일하고 있는 사람들의 인터뷰 자료를 제공함.
  - 건설산업 관련 퀴즈(Construction IQ Test)를 제공함으로써 산업에 대한 정보를 제공함.

## ■ 건설인력 역량 강화와 구직을 위한 정보 제공

- 직업별 필요 역량을 제시하고, 실제 건설산업에서 일을 시작할 수 있도록 구체적인 방법을 전달함.
  - 건설 분야에서 일을 시작하는 방법으로 견습제도(Apprenticeship)와 교육·훈련(post-secondary training) 프로그램에 대한 정보를 제공하고, 구직 관련 정보를 제공함으로써 일자리 탐색이 가능하도록 함.

## ■ 국내 건설인력 유입 및 산업 이미지 제고를 위한 다양한 노력 필요

- 우리나라에서도 건설 분야 직업에 대한 인식 전환, 그리고 젊은 층의 인력 유입을 위하여 다양한 방면에서의 노력이 필요함.
  - Careers in Construction과 같이 건설 분야 직업에 대한 다양한 정보를 제공함으로써 더 많은 인력이 건설산업으로 유입될 수 있도록 지원하는 방안도 의미가 있을 것으로 판단됨.

이지혜(부연구위원 · jihyelee@cerik.re.kr)

## 기업구조조정제도와 출자전환

- 출자전환은 채무기업과 금융기관의 이해 합치(合致)의 산물 -

### ■ 공적 구조조정제도가 구조조정 시장의 대부분을 차지

- 기업구조조정이란 계속기업으로서의 존속 가치가 높으나 일시적인 경영상의 어려움을 겪고 있는 기업들이 경쟁력을 회복할 수 있도록 도우며, 청산 가치가 높은 부실기업들을 제거해 나가는 일련의 과정임.
  - 구조조정을 통해 계속기업의 가치가 청산 가치보다 높은 기업이 일시적인 경영상의 위기에 직면했다고 판단될 경우에 채권단은 기업에 추가 금융을 지원함으로써 기업의 성장 잠재력 및 사회적 효율성을 높일 수 있음.
  - 반면에 계속기업의 가치가 청산 가치보다 낮은 부실기업들은 신속히 청산하여 경제적 비효율성을 제거함으로써 부실기업에 대한 지속적인 지원으로 유발될 수 있는 사회적 비용을 줄일 수 있음.
- 우리나라의 기업구조조정제도는 법률에 의하여 명시된 공적 구조조정 제도가 구조조정 시장의 대부분을 차지하고 있음.<sup>3)</sup>
  - 주요 공적 구조조정제도로는 「통합도산법」, 「기업 활력 제고를 위한 특별법」, 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」, 「기업구조조정촉진법」 등이 있으며, 출자전환은 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」과 「기업구조조정촉진법」에서 주로 다루어지고 있음.
  - 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」은 현물 출자 후 신주 발행에 관한 사항 및 출자전환자의 주주 권리의 발생 시점 등을 명시하고 있으며, 「기업구조조정촉진법」은 채권 금융기관이 기업구조조정을 위해 채권을 출자전환할 경우 기업에 대한 출자와 재산 운용의 제한 등에 관한 법령에서 적용을 배제 받는 내용을 담고 있음.

### ■ 출자전환은 금융기관이 보유한 채무의 자본전환제도

- 출자전환(debt-equity swap)은 금융기관이 기업에 용자를 해주거나 보증을 선자금을 회수하지 않고 기업의 주식과 교환하는 방식으로 채무기업이 사업을 계속 영위할 때의 가치가 청산할 때의 가치보다 크다고 예측될 때 이루어짐.
- 채권 금융기관이 부실기업의 구조조정을 위하여 채권을 출자전환하는 경우에 출자 및 재산

3) 사적 구조조정 시장은 규모가 작고 제도 또한 충분히 정비되어 있지 않음.

운용의 제한 등에 관한 법령의 적용을 배제 받는 등의 혜택을 가질 수 있음.

- 채권 금융기관이 부실기업의 구조조정을 위해 채권을 출자전환하는 경우 「은행법」 및 「보험업법」 등에서 명시하고 있는 출자 및 재산 운용 제한 법령의 적용을 배제 받을 수 있음<sup>4)</sup>(세부 내용은 아래 <표 1> 참조).

<표 1> 「기업구조조정촉진법」 내 출자전환에 대한 주요 특례

구분	내용
「은행법」 제37조	· 은행은 다른 회사 등의 의결권 있는 지분증권의 100분의 15를 초과하는 지분증권을 소유할 수 없으나 기업구조조정 촉진을 위하여 필요한 경우에는 100분의 15를 초과하여 소유 가능
「보험업법」 제106조	· 보험회사는 일반계정에 속하는 자산에 대해 동일한 개인 또는 법인에 대한 신용공여의 경우 총자산의 100분의 3, 동일한 법인이 발행한 채권 및 주식을 소유했을 경우 총자산의 100분의 7 이상을 초과하여 운영할 수 없으나 기업구조조정 촉진을 위하여 필요한 경우 자산의 운용 비율을 초과하여 운영 가능
「금융산업의 구조개선에 관한 법률」 제24조	· 금융기관이 다른 회사의 의결권 있는 발행 주식 총수의 100분의 20 이상을 소유하게 되는 경우 등은 미리 금융위원회의 승인을 얻어야 하나 기업구조조정 촉진을 위한 경우 초과 소유 가능

### 출자전환제도는 채무기업과 금융기관의 이해 합치의 산물

- 출자전환은 재무구조의 개선을 통해 경영을 정상화하려는 기업과 부실채권의 발생을 막아 손실을 만회하려는 금융기관의 이해 합치(合致)의 산물로 건설기업은 부채의 축소로 경영 정상화를 도모할 수 있고 금융기관은 부실채권의 계상을 막을 수 있는 장점을 가짐.
- 출자전환을 통해 건설기업은 경영의 내실을 꾀할 수 있고 채권을 가진 금융기관은 부실채권의 발생을 막아 손실 회복의 기회를 가질 수 있으므로 제도의 적절한 활용을 위한 지속적 관심이 필요함.

<표 2> 출자전환에 대한 채무 및 채권 기관의 주요 장단점

구분	채무(건설) 기업	채권 금융기업	채무기업의 기존 출자자
장점	부채 소멸 → 자본 증가 → 경영 내실화 가능	건설기업에 대한 채권 소멸 → 출자지분 증가 → 건설기업에 대한 권리 증가	채무기업의 경영 정상화 가능성 상승 → 채권 회수 가능성 제고
단점	채권자의 출자자 전환으로 경영 부담 가중	건설기업에 대해 채권자로서의 지위는 상실	채무기업에 대한 지배구조 변화로 채무기업에 대한 영향력 감소

임기수(연구위원 · kslim@cerik.re.kr)

4) 「기업구조조정촉진법」 제33조(출자 및 재산운용제한 등에 대한 특례) ; 「은행법」 제37조 및 제38조 제1호 및 「보험업법」 제106조·제108조 및 제109조 등에 대한 적용에서 배제.

### ■ 정부 및 건설 유관기관 회의 참여 활동

일자	기관명	주요 내용
3.12	일자리위원회	• 제26차 일자리위원회 회의에 최석인 법제혁신연구실장 참여
3.14	기획재정부	• 민간투자사업 활성화 협의체 회의에 이승우 인프라금융연구실장 참여
3.19	국토교통과학기술진흥원	• 건설지능화 연구과제 선정 회의에 미래기술전략연구실 유위성 연구위원 참여
3.19	국토교통부	• 도시재생 뉴딜사업 적격성 검증 계획 회의에 허윤경 주택도시연구실장 참여

### ■ 주요 발간물

유형	제목	주요 내용
건설 이슈포커스	건설업 안전관리자 선임 대상 사업 확대에 따른 수급 문제점 및 정책 제언	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고용노동부는 120억원 미만 중소 규모 건설 사업장의 재해 저감을 위하여 안전관리자 선임 대상 사업을 50억원 이상으로 확대하는 방안을 검토 중임.             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국내 건설 사업장은 크게 안전관리자 선임 대상 사업장(120억원 이상)과 기술지도 대상 사업장(3억~120억원)으로 구분되며, 고용노동부는 안전관리자 선임 대상 사업장을 50억원 이상으로 확대하고자 함.</li> </ul> </li> <li>• 본 연구는 건설업 안전관리자 공급 현황과 수요 분석을 통해 선임 대상 사업 확대시 예상 되는 안전관리자 공급 가능 시점을 분석함.             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공급 현황 : 2017년 한국건설기술인협회에 등록된 건설기업 안전관리자(일반건설업+전문건설업) 수는 1만 2,757명이며, 2010~2017년 기간 동안 건설기업 안전관리자는 평균 4.02% 증가하였음.</li> <li>- 구간별 추가 대상 사업 : 안전관리자 선임 대상 사업을 50억원 이상으로 확대시 1만 326개소, 80억원 이상으로 확대시 4,088개소, 100억원 이상으로 확대시 1,863개소 사업이 추가될 것으로 분석됨.</li> <li>- 구간별 안전관리자 공급 가능 시점 : 안전관리자 선임 대상 사업을 50억원 이상으로 확대시 2034년(1만 1,252~1만 1,869명 추가 필요), 80억원 이상으로 확대시 2025년(4,455~4,699명 추가 필요), 100억원 이상으로 확대시 2021년(2,030~2,141명 추가 필요)에 공급이 가능할 것으로 분석됨.</li> </ul> </li> <li>• 건설업 안전관리자 선임 대상 사업 확대는 안전관리자 수급 문제를 고려하여 50억원 이상이 아닌 80억원 이상으로 검토할 필요가 있음.             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 50억원 이상으로 안전관리자 선임 대상 사업 확대시 2034년, 80억원 이상으로 확대시 2023년에 필요한 안전관리자 수급이 가능할 것으로 분석되어 큰 차이를 보임.</li> <li>- 이러한 차이는 50억~80억원 구간 사업장 수(7,170개소)가 80억~120억원(토목 150억원) 구간 사업장 수(4,699개소)보다 약 1.5배 많기 때문임.</li> </ul> </li> <li>• 건설업 안전관리자 선임 대상 사업 확대는 공공사업에서 시범적으로 먼저 적용하고 민간사업으로 확대하는 제도적 방안 마련이 필요함.             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 건설업 안전관리자 선임 대상 사업 확대는 안전관리 체계가 상대적으로 취약한 중·소 규모 건설기업이 주대상이 될 가능성이 큼. 따라서, 공공사업에서 시범적으로 선 적용하여 정부의 지원 하에 중·소 규모 건설기업이 참여하는 공공사업 현장과 본사의 안전관리 역량을 강화한 후, 민간사업으로 확대하는 방안을 검토할 필요가 있음.</li> </ul> </li> <li>• 건설업 안전관리자 선임 대상 사업 확대는 단계별로 적용하여 진행 과정 중 발생하는 문제점들을 점진적으로 보완해 나가는 전략적 접근이 필요함.</li> </ul>

## 이론과 현실은 다르다

학교를 졸업하고 선택한 첫 직업이 연구원이었다. 그곳에서는 규제 개혁이나 국가계약제도 개선을 위한 정책 연구가 주된 업무였다. 지금도 그렇지만 이들 영역은 20여 년 전에도 이해집단 간 갈등이 많았다. 당시 연구 과정에서 정부나 기업의 실무자들과 솔하게 토론을 했다.

그때마다 자주 들었던 말이 있다. 바로 “이론과 현실은 다르다”는 것이었다. 아마도 그 뜻은 연구원이 말하는 것은 이론이고, 현실과 동떨어진 것이기 때문에 틀렸다는 의미였을 것이다. 연구원으로만 있다가는 평생 그런 말을 들을 것 같았다.

이후 우연히 기업으로 직장을 옮기게 되었다. 그런데 기업에 가서도, 이전에 연구원이었다는 이유로 그런 말을 또 듣는 경우가 많았다. 그렇다면 교수나 연구원 출신이 하는 말은 이론이고, 정부나 기업의 실무자가 하는 말은 현실일까? 그렇지 않다. 따지고 보면 정부나 기업의 실무자가 하는 주장도 검증되지 않은 이론이 대단히 많다.

원래 ‘이론과 현실은 다르다’는 말에는 복합적인 의미가 있다. 첫째, 복잡한 현실을 단순화된 이론이 설명하지 못하는 경우다. 이는 이론에 결함이 있거나 설명력이 부족할

때에 해당한다. 둘째, 당위론에 해당하는 것이 이론인데, 현실은 당위론과 큰 차이가 있는 경우다. 바람직한 사회 질서에 비해 현실이 대단히 불합리하다고 할 때와 같다. 셋째, 이론대로 행동했는데도 기대하였던 결과를 거두지 못한 경우다. 정책 결정과 집행의 영역에서 이 같은 사례가 많다.

소득주도 성장이론을 보자. 소득이 늘면 소비가 늘고, 소비가 늘면 투자가 늘어나 성장률도 높아진다고 한다. 이 같은 선순환 구조를 만들기 위해서는 특히 한계소비성향이 높은 저소득층의 최저임금을 대폭 인상해야 한다고 주장한다. 이 같은 이론은 기존의 현실을 바꿔야 한다는 당위론이다. 하지만 현실은 어떤가. 지금까지 이론대로 행동해 보니 현실은 기대했던 결과와 많이 달랐다.

궁극적으로 이론이 옳은지 그른지를 판별하는 기준은 현실이다. 만약 이론이 현실을 제대로 설명하지 못한다면, 이론대로 행동했는데 현실에서 기대하였던 결과를 거둘 수 없거나 그와 상반된 결과가 나온다면, 이론이 잘못된 것이다. 이때 고쳐야 할 것은 이론이다. 이론과 현실은 다르다. <매일경제, 2019.3.9>

이상호(원장 · shlee@cerik.re.kr)