

건설동향브리핑

CERIK

제791호
2021.1.25

정책동향

■ 종합건설업 직접시공, 규제보다는 인센티브로

시장동향

■ 공공재개발 사업지 1차 선정 결과와 향후 과제

■ 대안적 분양방식의 개선 방향

산업정보

■ 2021년 건설업, 위기와 기회 공존

연구원 소식

건설논단

■ 나만 옳다는 생각의 위험

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

종합건설업 직접시공, 규제보다는 인센티브로

- 제도적 의무사항보다 자발적 직접시공 활성화를 위한 여건 마련 필요 -

■ 업역 개편 및 산업환경 변화로 종합건설기업의 직접시공 비율과 원칙 변화 불가피¹⁾

- 건설산업 생산체계 개편에 따른 종합과 전문업종의 상대시장 진출 허용(2021년 1부터 시행)은 종래의 수행방식인 직접시공과 하도급에 의한 종합건설기업의 시공 비율과 원칙에 상당한 영향을 줄 수 있음.²⁾
 - 특히, 다단계 하도급 혹은 중층 하도급으로 이루어진 수직적 생산구조 심화 문제를 매우 중요하게 인식하고, 이의 해결을 위한 직접시공 확대를 강조함.
- 중층적 생산구조에 대한 종합과 전문업종이 처한 비판적 목소리가 계속 커지고 있음.
 - 종합업종 측면 : 먼저 구조적으로 종합건설사업자는 ‘갑’, 전문건설사업자와 기능인력 등을 ‘을’과 ‘병’으로 이해함. 이러한 구조를 문제 삼으며, 직접시공과 경쟁력을 직결하여 하도급 고착을 큰 병폐로 지적함. 마지막으로 하도급 구조가 고착화되어 업역 간 물량 다툼이 일어난다는 것임.
 - 전문업종 측면 : 실제로 전문건설업계는 제도에 따라 직접시공을 해야 함에도 다단계 하도급 구조가 성행하고 있어 더 문제라 할 수 있음. 기능인력, 장비 등 다양한 ‘병’ 그룹이 처해있는 많은 불공정 관행과 이슈는 실제로 전문건설사업자에 기인한 것도 상당수 있다고 판단됨.
- 그동안 환경변화에 따라 원도급자의 역할이 계속 변화해왔고, 이제 새로운 환경변화와 문제 지점에 대처할 시기가 되었다고도 볼 수 있음.
- 종합건설기업의 직접시공이 필요한 사유를 정리하면 다음과 같음.
 - 첫째, 법에 의한 종합공사 직접시공 의무공사의 확대 대처
 - 둘째, 상대 업종(전문 원도급 및 하도급 공사) 진출시 필수조건인 직접시공 역량 배양
 - 셋째, 곧 변화될 직접시공(종합 및 전문공사)의 관리 및 감독 강화 등의 환경변화 대처
 - 넷째, 제도 적용과 시장 참여와 관련이 없는 종합건설업체 역시 당해 사업의 채산성 악화, 계약 준수 측면에서 직접시공은 이미 중요한 선택사항으로 자리를 잡고 있음.

1) 본고는 최석인, 전영준, 이광표(2021), “종합건설기업 직접시공 활성화를 위한 주요 이슈와 합리적 정착 방안”, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원의 관련 내용을 발췌하여 정리한 것임.

2) 현행 직접시공의무제도는 「건설산업기본법」 제28조2(건설공사의 직접시공)를 통해 통제되고 있음. 최근 개정을 통해 금액 한도가 50억원 미만에서 70억원 미만으로 직접시공 의무대상 공사 범위가 확대됨.

- 다섯째, 직접시공을 하지 않음으로 인한 산업내·외부의 비판적 시각과 규제에서 벗어나기 위해서도 직접시공에 대한 기업 차원의 다양한 고민이 필요
- 종합업계 역시 적정 공사비 문제, 계약 이행의 문제, 각종 노동 정책(주 52시간 등)의 강화로 인해 하도급만으로 당해 공사의 각종 문제를 해결하기 어렵다고 판단함.
- 이미 2010년 이후부터 토목 사업을 중심으로 자발적 직접시공을 하나의 대안으로 이해하고 적용하는 사례가 증가하고 있음.

■ 하도급 문제 등을 해결하기 위한 자발적 직접시공 사례는 증가 추세

- 당초의 기대와 달리 ‘원가 절감’ 보다는 ‘계약 이행에서 주도적 문제 해결’, ‘직접시공 공종의 확대 및 역량 강화’ 등의 직접시공 효과가 사례 조사를 통해 확인됨.³⁾
 - 토목 부문에서 직접시공 사례가 많았음. 건축부문의 사례도 있지만, 아직 전사적으로 직접시공을 수행하기에는 한계가 많은 것으로 조사됨.
 - 직접시공의 개선 효과는 시행 초기에 바로 나타나지 않고 점진적으로 나타남.
- 종합건설기업의 자발적 직접시공의 주요 성과는 다음과 같이 정리할 수 있음.
 - ① 서면 미교부, 무리한 추가공사비 요구, 협력업체 태업, 타절 등에 따른 하도급 리스크 저감, ② 인원, 장비, 자재의 탄력적 투입 즉, 주도적 공정관리가 가능, ③ 직접 시공역량 향상과 경험 축적에 따른 직접시공 공종의 확대, ④ 직접시공을 통한 전략적 투찰 가능, ⑤ 근로 복지의 향상, ⑥ 공종별, 지역별 상황에 맞는 직접시공 계획이 가능하여 해외 사업 경쟁력 확보에 기여하는 등 다방면에서 효과가 있는 것으로 나타남.
- 다만, 직접시공에 따른 노무관리, 장비 및 자재수급, 자금 청구 및 집행 등 하도급 계약 대비 행정 소요는 증가함.
 - 직접시공의 경험과 사례가 증가하면서 행정 소요 부담은 차츰 안정화되는 것으로 나타남.

■ 비판적 시각에서 출발한 정부 정책 방향의 수정과 제도 개선이 필요

- 자발적 직접시공이 자리잡기 위한 정책의 원칙을 제안하면 다음과 같음.
 - 첫째, 직접시공은 하도급과 동등한 위상으로 다루어져야 함.
 - 둘째, 종합건설기업이 직접시공을 하지 않는 것에 대해 사정을 고려하지 않고 무조건 비판해서는 안 됨. 직접시공은 특정 공사에서 선택할 수 있는 하나의 방식으로 이해되어야 함.
 - 셋째, 향후 정부 정책 기조가 직접시공을 권장하는 것이라면, 이의 감독과 관리강화의 측면이 아

3) 직접시공 사례를 가진 대형종합건설기업 4곳과 중소건설기업 1곳에 대한 사례연구를 수행하였음.

나라 인센티브(가점 등)를 주는 방식으로 지원해야 함.

- 넷째, 첨단기술의 발전으로 현장의 생산방식이 다양한 방향으로 전환되는 시기인 만큼 노무 기반의 직접시공만 평가하는 체계에서 벗어나야 함. 즉, 너무 엄격한 기준 적용을 지양해야 함.

■ 직접시공 활성화와 상충하는 일부 하도급 보호제도의 개선도 시급

- 하도급 비율을 평가하는 현행 제도는 직접시공을 수행하는 종합건설기업의 입찰전략 및 계약 준수에 상당한 장애가 되고 있는 실정임.
 - (종합평가낙찰제 하도급관리계획 평가시 하도급 비율 삭제) 종합심사낙찰제에서는 하도급 비율을 평가하지 않는 만큼 관련한 내용의 삭제가 필요
 - (「건설산업기본법」 상호협력평가 내 하도급 비율 평가 삭제) 상호협력평가는 공공공사 낙찰평가시 신인도 가점의 형태로 광범위하게 활용되고 있어 이 역시 삭제가 필요
 - (지방자치단체 조례상의 하도급 비율 권장 부문 삭제) 현재 전 광역지자체에서 권장하는 지역업체 하도급 비율 49% 이상은 지역업체 보호 측면이 강하고 강제사항은 아니지만, 이 역시 직접시공을 유도하는 정부 정책과 궤를 같이하는 측면에서 삭제하는 것이 필요
- 현행 제도상의 직접시공 비율 계산은 실효성 제고 측면에서 내역서상 순공사비를 기준으로 하도급 한 부분을 제외한 금액을 기준으로 하는 개선이 이루어져야 함.
 - 종합건설기업은 인력, 장비, 자재를 직접 조달하면 직접시공으로 이해함. 반면에 정부는 직접고용 노무비 기준으로만 직접시공 비율을 계산하고 인정하는 방향으로 제도가 변화됨.
 - 정부의 직접시공 범위가 건설근로자 직접 고용에 너무 치중되어 있는 한계가 있음. 업계의 실태와 미래 변화(탈현장과 스마트 건설)를 감안한 방식으로 개선되어야 할 것임.
- 주휴수당 등 지급의무가 발생하기 때문에 예정가격에 관련 비용을 반영하기 위한 조속한 기준 마련이 필요함.

최석인(선임연구위원 · sichoi@cerik.re.kr)

공공재개발 사업지 1차 선정 결과와 향후 과제

- 정책 기조 변화에 중요한 의미, 제도 보완 및 사업 확대 시행 필요 -

1차로 8개 구역 선정, 역세권 중심으로 총 4,700호가량 공급 예정

- 이번 1차 선정에서는 기존 정비구역을 대상으로 공모를 진행했으며, 총 8개 구역이 선정됨. 역세권을 중심으로 선정하는 등 공급 효과 극대화를 위해 노력하였음.
- 공공재개발 사업은 2020년 5·6 공급대책에서 처음으로 등장했으며, 8·4 대책에서 적용 가능 범위가 확대되었음.⁴⁾ 이번 1차 선정에서는 기 수립된 정비계획이 존재하는 정비구역을 대상으로 진행하였으며, 올 3월 정비예정구역, 해제지역을 대상으로 2차 선정을 진행할 계획임.
- 국토부와 서울시는 이번 선정에서 정비 시급성(노후도 등), 사업의 공공성(기반시설 연계, 주택 공급 등), 사업 실현 가능성, 자치구별 안배 등을 종합적으로 고려했다고 밝힘.

<표 1> 1차 공공재개발 후보지 선정결과 (기존 정비구역 대상)

구역명	위치	면적(m ²)	기존사업 유형	기존 계획세대수	예상 세대수 ⁵⁾	증가 세대수 (증가 비율)
흑석2	동작구	45,229	재정비촉진지구사업 (도시정비형 재개발)	694	1,310	616 (89%)
용두1-6	동대문구	13,633	재정비촉진지구사업 (도시정비형 재개발)	부재	919	- (주거용도 비율 증가 : 36.6%) ⁶⁾
강북5	강북구	12,870	재정비촉진지구사업 (도시정비형 재개발)	208	680	472 (227%)
신문로2-12	종로구	1,248	도시정비형 재개발	0	242	242
양평13	영등포구	22,441	도시정비형 재개발사업 (준공업지역)	360	618	258 (72%)
양평14	영등포구	11,082	도시정비형 재개발사업 (준공업지역)	258	358	100 (39%)
봉천13	관악구	12,272	주택정비형 재개발	192	357	165 (86%)
산설1	동대문구	11,204	주택정비형 재개발	169	279	110 (65%)

주 : 기존 계획세대수는 서울시 정비사업추진현황 자료 등을 기반해서 작성함.

출처 : 국토교통부, 서울특별시 자료 참조하여 저자 재작성.

4) 자세한 내용은 이태희 (2020) “공공재개발, 주택 공급으로 이어질 수 있을까”, 한국건설산업연구원 건설동향브리핑 771호 참조.

5) 예상 세대수는 추후 서울시 도시계획위원회 심의에서 변경 가능함.

6) 기존 계획에서 전체 연면적 중 주거 비율 : 53.4% → 공공재개발 사업에서의 주거비율 : 90% 미만

- 금번 선정에서는 상업지역이나 준공업지역을 대상으로 하는 ‘도시정비형 재개발사업’ (재정비 촉진지구사업 포함)이 다수 선정되었기에 멸실될 주택 수가 일반적인 주택 재개발사업에 비해 상대적으로 적음. 따라서 정비사업에서 필연적으로 발생하는 주택 멸실에 따른 임대차시장 불안 영향은 제한적일 것으로 예상됨.
- 정부와 서울시는 공공재개발 사업에 제공되는 도시계획 인센티브를 통해 기존 정비계획에서 계획 중이던 세대수보다 공급량을 대폭 확대할 계획임.
 - <표 1>에서 볼 수 있듯, 강북5구역의 경우 기존 계획 세대수 대비 227% 증가한 680세대를 공급할 계획이며, 흑석2구역 역시 기존 계획 세대수 대비 89%를 추가로 공급할 계획임.
 - 주택공급량이 대폭 확대된 것은 ‘주택공급활성화지구’ 지정을 통한 용적률 상향(「국토계획법」 상향한 용적률의 120%) 때문이기도 하지만, 그보다 상업지역에서의 주거용도 용적률을 법률에서 허용하는 최대 범위인 전체 연면적의 90% 미만으로 대폭 상향했기 때문에 가능한 것으로 보여짐⁷⁾.

■ 주거환경 개선, 공급 확대에 상당한 기여 예상되나, 공공 (공동) 시행으로 인한 리스크 공존

- 도시규제 완화, 사업비 지원, 미분양 비주거시설 매입 지원, 신속한 인허가 지원 등 공공재개발 사업에서 제공되는 인센티브는 지금과 같은 ‘조합과의 상생 협력을 통한 공급 확대’라는 정책 기조를 이어간다면 신속하고 원활한 사업 추진에 상당한 도움이 될 것으로 예상됨.
 - 이를 통해 기존 방식으로는 사업성이 부족했거나, 비주거시설의 미분양 리스크로 인해 추진이 지연 또는 답보상태에 있었던 사업장에서 사업성 확보에 상당한 도움이 될 것으로 예상됨.
- 쇠퇴·노후 지역의 물리적 환경개선과 주택공급 확대 효과가 기대됨. 주택시장 안정과 주거복지 향상에도 상당한 기여를 할 수 있을 것으로 기대됨.
 - 현재 주택시장(매매, 임차)의 불안은 단독주택이나 빌리 보다는 ‘수요자 선호 지역에 위치한 양질의 아파트’에서 두드러지게 나타나고 있음. 재개발사업은 일반적으로 노후·불량 저층 주택이나 상가를 철거하여 아파트 등을 건축하는 사업이기에, 재건축사업에 비해 멸실로 인한 주변 지역 임대차시장 파급효과가 상대적으로 적고 ‘아파트 순증 효과’는 훨씬 크다고 할 수 있음.
 - 특히, 수요자들이 선호하는 지역에서 추진되는 공공재개발 사업에서 양질의 민영주택과 공공주택 공급을 동시에 확대한다면, 주택시장 안정 효과와 더불어 주거복지 향상에도 큰 기여를 할 것임.
- 하지만, 공공재개발 사업은 원활하고 신속한 재개발 사업추진의 ‘만능열쇠’는 아니며, 여전히 상당한 제약과 리스크를 가지고 있다고 판단됨. 무엇보다도 기존의 재개발사업에서 발생했던 일부 소유자 및 세입자들과의 갈등 가능성은 여전히 상존하고 있으며, 공공이 시행함으

7) 구체적인 사안은 공개되지 않았을뿐더러, 개략적 계획에 바탕을 두고 있어 현시점에서 정확한 공급 계획세대수는 미정임.

로 인해 오히려 증폭시킬 수 있는 가능성이 있음.

- 기존 재개발 사업장에서 종종 발생했던, 주로 임대소득으로 생활하는 다가구주택이나 상가건물 소유자들의 상당수는 사업을 반대할 가능성이 여전히 큼.
- 또한, 공공이 사업을 시행함으로써 인해 세입자들과의 갈등은 오히려 증폭될 위험이 있음. 특히 상가세입자들이 대체 이주상가 요구 등 기존 재개발사업에서 규정된 보상범위를 넘어서는 요구를 할 수 있고, 이는 사업비 증가나 지연으로 이어져 또 다른 갈등(예 : 공공-조합간 갈등)을 야기할 우려가 있음.

● 이 밖에도 향후 시행 과정에서 발생할 다양한 사안에서의 공공과 조합 간의 이해관계 상충은 사업추진에 심대한 영향을 미칠 수 있음.

- 이해 상충이 나타날 수 있는 구체적 예로는 공공대행료 수준, 임대주택 유형 및 배치, 분양가 산정, 기타 건축설계와 시설개방 및 운영과 관련된 사안 등임.

● 또한, 부동산시장 상황이나 여론의 변화, 지자체장 교체 등에 따라 현재 제시하고 있는 조합에 협조적인 정책 기조가 바뀔 수 있는 가능성도 잠재해 있음.

■ 향후 과제 : 예상되는 리스크 최소화를 위한 노력과 더불어, 사업 대상 확대 필요

● [과제 1 : 제도화] 예상되는 리스크를 최소화하기 위해서는 먼저 제도화 과정을 조속히 마무리해 사업의 예측 가능성을 높이고 원활한 사업추진을 가능케 할 필요가 있음.

- 대상 지역이 선정된 현시점에서도 공공재개발 사업과 관련된 법률은 현재 국회에 계류되어 있는 상황으로, 불확실성이 높은 것이 현실임. 이는 조합원(또는 소유자)들이 공공재개발 사업참여 유불리 여부를 판단하는 데 제약조건으로 작용하고 있음.
- 법률부터 시작해 시행령, 조례, 운영기준 등 공공재개발과 관련된 주요 내용이 조속히 명문화되어 사업의 예측가능성을 높일 필요가 있음.
- 또한, 필요시 일부 소유자들의 반대를 완화할 수 있는 방안도 담길 필요가 있음. 예를 들면 공급되는 주택을 통해 소득을 창출할 수 있도록 세대분리형 주택을 우선 공급하거나 주택연금형 방식으로 공급하는 것을 고민해 볼 수 있음.

● [과제 2 : 투기수요 방지책 마련] 대다수 예정구역과 해제지역은 현재 개발행위 제한이 시행되지 않고 있어 벌써부터 추진 가능성이 있는 일부 지역에서는 ‘지분 쪼개기’ 등의 부작용이 발생하고 있음.⁸⁾ 이는 상당한 사회적 비용을 야기하기에 조속한 방지대책 마련이 요구됨.

- 2020년 공모를 통해 선정되는 지역의 경우 분양받을 권리산정일을 공모 공고일로 고시할 계획이기

8) 한국경제(2021), “마포 '지분 쪼개기' 800여 가구...공공재개발이 불붙인 빌라시장” 1월 19일 기사.

에 금번 사업에서는 영향이 적을 수 있음. 하지만, 다음번 공모부터는 적용되지 않기에 재 공모시 사업성 저하로 이어질 수 있고, 노후도 요건을 충족하지 못해 사업추진이 불가능해 질 수도 있음. 이 경우 난개발로 인한 주거환경 악화가 심화되고 ‘손 쓸수 없는’ 지역이 될 수 있음.

- 이 밖에도 깡통전세, 개인 부채 증가 등 다양한 사회적 비용을 발생시킬 우려가 있음.

● **[과제 3 : 도시재생 사업지 포함]** 현 공공재개발 사업 공모에서는 도시재생 사업지를 원천적으로 배제하고 있음. 하지만, 도시재생사업의 구조적 한계를 솔직하게 인정하고, 정비사업이 필요한 지역은 공공재개발 사업을 추진할 수 있는 길을 열어줄 필요가 있음.

- 현재 국토교통부와 서울시는 기존에 도시재생사업이 추진되었던 지역은 공공재개발 사업지 선정에서 원천적으로 배제하고 있으며, 표면적으로는 그 이유로 ‘예산중복’을 꼽고 있음⁹⁾.

- 하지만, 도시재생사업의 전신이라고 할 수 있는 관리형 주거환경개선사업이 본격적으로 추진된 지 10년이 되는 올해, 지금까지의 보존형, 소규모, 점진적 개선 방식을 통한 도시재생사업의 공과를 솔직하게 평가해볼 필요가 있음. 이를 통해 재생사업 방식의 구조적 한계를 솔직하게 인정할 필요가 있음.

- 따라서, 만일 예산중복이 핵심 원인이라면 절충안으로 도시재생사업에 투입한 예산 중 일부를 조합에서 부담하는 조건으로 공공재개발 사업추진을 허용하는 등의 절충안을 고민해 볼 필요가 있음.

● **[과제 4 : 지방 대도시로 확대 시행]** 현재 공공재개발 사업은 주로 서울시에서만 논의되고 있음. 하지만, 현재 부동산시장 불안은 서울을 넘어 전국적으로 나타나고 있고, 또한 사업성이 부족한 사업구역은 서울보다는 지방이 훨씬 많은 상황임. 따라서, 공공재개발 사업을 서울시를 넘어 수도권과 지방 대도시에서 확대 시행할 필요가 있음.

● **[과제 5 : 민간재개발 사업 제도개선 병행]** 공공재개발 사업 ‘만’으로 주거환경을 정비하고 충분한 주택을 공급하기에는 여러 한계가 있음. 일부 인센티브의 경우 공공재개발 사업에만 부여하는 것이 아닌, 기존의 민간재개발 방식에도 적용하여 함께 활성화 할 필요가 있음.

- 제한된 인원과 예산으로 인해 LH·SH가 시행할 수 있는 사업은 제한적일 수 밖에 없음. 또한, 상당수 사업성이 높은 지역의 경우 ‘공공리스크’와 공공기여 조건으로 인해 공공재개발 사업을 기피할 것으로 예상됨.

- 공공재개발에서 제공되는 인센티브 중 상당수는 기존 재개발사업에도 적용 가능할 것으로 판단됨. 특히 통합심의 등 인허가 관련 인센티브는 기존 정비사업에서도 적용될 필요가 있는 사항임.

- 최근 서울시에서 운영했던 ‘정비사업 지원 TF’나 ‘도시·건축혁신’ 시범사업 등을 통해 민간재개발 사업에도 행정의 적극적인 협조와 지원을 통해 사업추진 속도를 비약적으로 향상시킬 수 있었고, 동시에 공공성도 확대할 수 있었던 사례가 있음.

이태희(부연구위원 · thlee@cerik.re.kr)

9) 한국주택경제(2020), “창신·송인 일대, ‘공공재개발 제외’ 반발 목소리 커져” 12월 1일 기사.

대안적 분양방식의 개선 방향

- 과거 시범사업을 교훈 삼아 전매제한 기간 단축, 분양가 인하 등 고려해야 -

■ 최근 들어 분양으로 인한 사익을 최소화할 수 있는 대안적 분양방식 논의가 활발

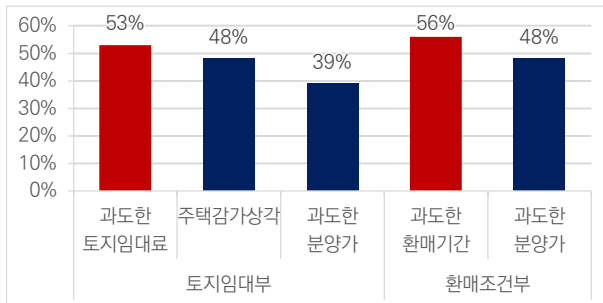
- 기존 선분양 방식은 시장활황기에 들어서면서 고분양가 문제에 직면했고, 이를 해결하기 위해 분양가 상한제가 도입됨.
 - 선분양 방식은 과거 주택을 대량으로 단기간에 공급할 수 있었지만, 최근 2~3년래 주택시장이 과열 양상을 보이면서 높은 분양가로 인한 인근 주택가격의 양등을 부추긴다는 비판을 받음.
 - 분양가 상한제는 분양가 상승 추이를 억제할 수 있다는 장점이 있는 반면 분양가와 시세 간 차익을 오로지 분양받은 자에게 집중시킨다는 점에서 선분양 방식과 다른 측면의 비판에 직면함.
- 토지임대부·환매조건부 분양방식은 사업에 따른 개인의 차익 환수·최소화에 장점이 있음.
 - 토지임대부 분양과 환매조건부 분양은 차익을 공공에서 회수하거나, 적어도 사익을 최소화할 수 있다는 점에서 분양가 상한제의 맹점을 피하면서도 저가 분양이 가능하다는 점이 대두됨.

■ 대안적 분양방식, 실제 적용했으나 안착에는 실패

- 군포에서 처음 시행되었던 토지임대부·환매조건부 주택은 큰 인기를 끌지 못하고 일반 분양으로 전환된 바 있음.
 - 2007년 처음 시도된 토지임대부 주택은 당시 토지임대부 분양주택 물량의 80%를 일반 분양방식으로 전환해 분양을 마칠 정도로 어려움을 겪었음.
 - 2010년 환매조건부 주택 역시 시도했지만, 추가 모집에서도 미분양 물량이 92% 수준이었음.
 - 2021년 현재 동 아파트단지에 토지임대부·환매조건부 주택은 남아 있지 않음.
- 토지임대부·환매조건부 주택 분양방식이 확산되지 못한 것은 대안적 분양방법을 통한 자산형성 기회가 시장 기대에 못 미쳤던 데 원인이 있음(<그림 1> 참조).
 - 토지임대부 주택이 성공하지 못한 이유로는 ① 과도한 토지임대료, ② 주택 감가상각, ③ 높은 분양가 등을 꼽을 수 있음.
 - 환매조건부 주택이 제대로 자리잡지 못한 것은 ① 지나치게 긴 환매기간, ② 시장 기대와 상이한 분양가 및 환매가로 인한 낮은 수익률 등이 원인으로 지적됨(<그림 2> 참조).

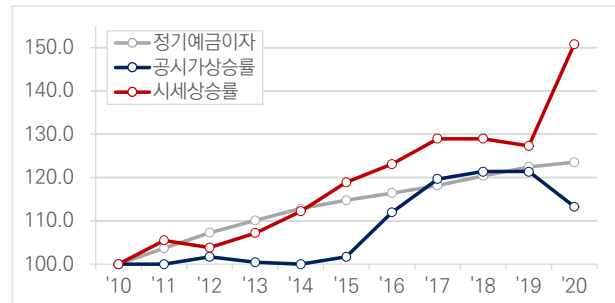
- 이후 시행되었던 서울 소재 보금자리주택 일부는 입지가 양호해 매매가격 상승분에 대한 기대가 커지며 시범사업에서의 흥행 실패를 만회했지만, 정책 목표를 달성하는 데는 실패함.

<그림 1> 대안적 분양 부진 원인(설문, %)



자료 : 대한민국토·도시계획학회(2008).

<그림 2> 환매조건부 주택 수익 비교(2010=100)



주 : 1) 2020년 정기예금이자 11월을 기준으로 계산.

2) 시세는 부동산114의 단지별 평균시세를 활용.

자료 : KCB(2020).

과거 시범사업에서 단점으로 지적되었던 사항을 개선하는 것이 급선무

- 과거 시범사업에서 노정된 단점은 「주택법」으로 통합되는 과정 속에서 한 차례 교정되었음.
 - 다만 최근 수년간 주택가격이 지속 상승함으로써 자본 이익에 대한 기대가 커진 만큼 대안적 분양 방식을 성공시키기 위해서는 과거보다 더 적극적인 인센티브를 제공해야 함.
- 토지임대부 주택 분양제도는 택지비 인하를 통해 저렴한 토지임대료 수준을 제공해야 함.
 - 과거와 달리 토지임대료나 분양가(건축비)를 법으로 규정해 두었기 때문에 움직임의 폭이 좁으므로 토지임대료 산정 근거가 되는 택지 조성비용 중 판매비·관리비 등을 최소화하여야 함.
 - 또한, 3기 신도시 건설시 대안적 분양 방법을 적극 추진하기 위해서는 민간 주택공급자들이 동참해야 하는데, 현행 택지 공급제도만으로는 실질적인 사업 추진이 어려우므로 저렴한 택지 공급 방안을 마련하여야 함.
- 환매조건부 주택 분양제도는 전매제한 기간 단축, 분양가 인하 등을 함께 고려해야 함.
 - 기존 환매조건부 주택은 20년 전매제한 기간을 둔 제도였지만 시장 기대보다 분양가가 높았음.
 - 따라서 현재 분양가 상한제 적용주택과 유사한 수준으로 환매기간을 단축하거나 10년의 추가 전매기간을 감내할 수 있는 수준의 저렴한 분양가를 산정해야 확대될 수 있음.
- 만약 공공 자가주택을 분양받은 자가 일반 분양주택으로 상향 이동하려는 경우 재당첨 제한 기간을 축소 운영함으로써 많은 사람이 공공 자가주택의 혜택을 누릴 수 있도록 하여야 함.

김성환(부연구위원 · shkim@cerik.re.kr)

2021년 건설업, 위기와 기회 공존

- 회복되는 경제 흐름 속에서 미래를 위한 준비 필요 -

회복되는 2021년 세계 경제

- 경제전망기관들은 코로나19로 크게 하락한 세계 경제가 2021년 완만하게 회복할 것으로 전망함. 다만, 코로나19 이전의 성장세로는 회복하지는 못할 것으로 예상함.
 - 2021년 세계 경제성장률에 대한 세계은행(4.0%), OECD(4.2%), 한국은행(4.8%), IMF(5.2%)의 전망을 따르면 2020년의 역성장이 회복되는 수준이 아니며 2008년 금융위기 이후 나타난 세계 경제의 저성장 국면이 심화하였다고 판단할 수 있음.
 - OECD는 최근의 경제전망(2020.12)에서 효과적으로 방역을 시행하고 백신 확보 속도가 빠른 국가일수록 경제도 빠르게 회복될 것으로 예상함.

<표 1> 2021년 경제성장률 기관별 전망 값

기관 (발표 시기)	전 세계		한국	
	2020	2021	2020	2021
세계은행(2021.1)	-4.3%	4.0%	-	-
OECD(2020.12)	-4.2%	4.2%	-1.1%	2.8%
한국은행(2020.11)	-4.0%	4.8%	-1.1%	3.0%
한국개발연구원(2020.11)	-	-	-1.1%	3.1%
IMF(2020.10)	-4.4%	5.2%	-1.9%	2.9%

- 우리나라의 2020년 경제성장률은 OECD 회원국 1위로 선진국 중 하락 폭이 가장 적었음. 2021년 경제성장률에 대해서는 OECD(2.8%), 한국은행(3.0%, 전망 시나리오 중 기본 시나리오 값), 한국개발연구원(3.1%), IMF(2.9%) 등이 최근 10년의 성장률과 유사한 수준으로 전망함.
 - OECD의 경우 한국경제는 2021년 2.8%, 2022년 3.4%로 성장하며 안정적 성장세를 지속할 것으로 전망하였음. 경기 회복에는 2020년의 적절한 경기 대응 정책과 ‘한국판 뉴딜’을 통한 대규모 투자가 뒷받침할 것으로 예상함.
 - 다만, 한국경영자총협회가 경제전문가(전국 4년제 대학 경제학과 또는 경영학과 교수)를 대상으로 시행한 조사(2021. 1. 12)에서 2021년 경제성장률 전망치의 평균은 2.4%로 국내의 전문가들은 다소 낮게 전망하고 있음. 또한, 해당 조사에서 응답자의 55.1%는 국내 경제가 ‘완만한 속도로 회복’할 것을 예상함.

2021년은 불확실성과 변화의 갈림길

- 전망기관들은 공통적으로 코로나19 발생 현황, 각 국가의 부채 증가, 미·중 무역갈등과 같은 리스크로 인해 경제전망의 불확실성이 큼을 이야기함.
 - 대외경제정책연구원은 2021년의 주요 리스크 요인으로 백신 개발·보급 지연 및 코로나19의 재확산, 미·중 갈등의 장기화, 가계와 기업의 채무 불이행 및 파산 사태 가능성 등을 언급함.¹⁰⁾
 - 반면, 2021년 세계 경제의 회복과 미·중 갈등의 완화, RCEP 협정 등이 가져올 국내 수출 증가는 대외경제 환경에 대한 의존도가 높은 국내 경제에 활력으로 작용할 것임.
- 또한, 올해는 산업의 디지털화, 친환경 경제 등 포스트 코로나 시대로의 구조적 전환이 시작될 것으로 예상하며, 영국 경제전문지 이코노미스트는 이를 행운과 위험이 공존할 2021년으로 일컬음.
 - IMF는 중장기 대비를 위한 정책으로 생산성 향상, 저탄소 경제 전환 가속화, 인적자본 축적, 불평등 완화를 위한 원조, 국가채무관리, 경제회복을 위한 다자협력 등을 권고함.¹¹⁾
 - 지난 20일에는 친환경을 강조해온 조 바이든 미국 대통령이 취임하며 친환경·저탄소 경제로의 전환이 강조되고 있고, 그 밖에 산업의 디지털 전환, 비대면 산업의 성장, 부의 양극화 등이 2021년의 중요 이슈로 다뤄지고 있음.

2021년 건설 : 경제 회복 속 미래 준비

- 2020년 건설산업의 수주는 SOC 재원 확대, 한국판 뉴딜 정책 등으로 성장세를 보였으며, 주요 기관들은 대체로 2021년의 건설경기도 긍정적인 것으로 예상함.
 - 기획재정부는 토목건설 부문에서는 SOC 예산 증대로 투자가 증가하고, 주택 부문에서는 선행지표가 개선되고 있어 주택 부문의 투자 부진도 완화될 것으로 예상함. 업황 부진에 따라 상업용 건물의 투자는 부진하지만, 설비투자 호조로 공장 증설 등 비주거용 건물 부문의 투자도 증가하며 2021년의 전체 건설투자는 1.0% 증가할 것으로 전망함.¹²⁾
- 2021년 건설산업은 공공투자에 힘입어 선전하겠지만, 정부 재정 여력의 감소, 신규 건설에서 보수 및 유지관리로의 SOC 투자 기조 전환 등을 고려할 때 2021년 이후 진행될 새로운 건설 환경에 대한 대비가 어느 때보다도 중요함.
 - 또한, IT 분야에 국한되지 않는 산업의 디지털화와 건설 생산체계의 변화 등 포스트 코로나 시대의 건설산업 구조적 변화에 대비하는 것이 필요함.

성유경(연구위원 · sungyk@cerik.re.kr)

10) 대외경제정책연구원(2020. 11. 12), 「2021년 세계경제 전망」, KIEP 오늘의 세계경제.

11) 기획재정부 보도참고자료(2020. 10. 13), 「2020. 10월 국제통화기금(IMF) 세계경제전망 발표」.

12) 기획재정부(2020. 12. 17), 「2021년 경제전망」.

정부 및 건설 유관기관 회의 참여 활동

일자	주관기관	주요 내용
1.13	국토교통부	• 하자분쟁조정위원회 회의에 기술경영연구실 손태홍 연구위원 참여
1.14	고용노동부	• 건설근로자 고용개선 전문위원회 회의에 산업정책연구실 나경연 연구위원 참여
1.18	국토교통부	• 국토교통부 중기사업계획 자문회의에 기술경영연구실 이홍일 연구위원 참여

주요 발간물 및 활동

유형	제목	주요 내용
건설 이슈 포커스	종합건설기업 직접시공 활성화를 위한 주요 이슈와 합리적 정착 방안	• 건설산업 생산체계 개편에 따른 종합과 전문업종의 상대시장 진출 허용(2021년부터 시행)은 종래의 수행방식인 직접시공과 하도급에 의한 종합건설사업자의 시공 비율과 원칙에 상당한 영향을 미칠 것이라 예상됨. • 직접시공 이슈는 단순히 법에 의한 의무적 규제의 범위를 넘어서 종합건설업체가 불가피하게 선택해야 하는 사항으로 발전되어 왔으며, 향후에는 변화하는 산업환경에 생존하기 위한 필수적 요소로 자리잡을 것임. - 종합건설업체는 현행의 직접시공 의무구간(70억원 미만 공사) 적용만의 문제가 아니라, 향후 전문 원하도급 시장에 진출하기 위한 방안으로써 직접시공의 필요성을 인식하기 시작함. - 또한, 종합업체의 상당수가 적정 공사비 문제, 계약 이행의 문제, 각종 노동 정책(주 52시간 등)의 강화로 하도급만으로 당해 공사의 각종 문제를 해결하기 어렵다고 판단하고 있고, 이미 2010년 이후부터 토목 사업을 중심으로 자발적 직접시공을 하나의 대안으로 이해하고 적용하는 사례가 증가하고 있음. • 종합건설기업은 협력업체의 문제 등의 사유로 자발적으로 직접시공을 시작한 사례가 가장 많았음. 아직은 원가 절감 등의 효과에서는 한계를 보이거나 계약 이행에 있어 주도적 문제 해결 등 다양한 효과가 있는 것으로 나타남. • 자발적 직접시공이 종합건설기업에 자리잡기 위해서는 정부 정책의 기조가 변화되어야 함. - 첫째, 직접시공은 하도급과 동등한 위상으로 다루어져야 함. 둘째, 종합건설기업이 직접시공을 하지 않는 것을 사정고려 없이 비판해서는 안 되며, 특정 공사에서 선택할 수 있는 하나의 방식으로 이해되어야 함. 셋째, 향후 정부 정책 기조가 직접시공을 권장하는 것이라면, 이의 감독과 관리강화의 측면이 아니라 인센티브를 주는 방식으로 지원해야 함. 넷째, 첨단 기술의 발전으로 현장의 생산방식이 다양한 방향으로 전환되는 시기인 만큼 노무 기반의 직접시공만 평가하는 체계에서 벗어나야 함. • 다음과 같은 제도 개선 및 준비를 통해 직접시공 활성화를 지원해야 함. - 현행 하도급 비율 평가와 관련해서 첫째, 종합평가낙찰제의 하도급관리계획 평가시 하도급 비율 평가 부문 삭제, 둘째, 「건설산업기본법」 상호협력평가 내 하도급 비율 평가 삭제, 셋째, 지방자치단체 조례상의 하도급 비율 권장 부문 삭제 등이 필요함. - 주휴수당 등 지급의무에 대해 예정가격에 관련 비용을 반영하기 위한 조속한 기준 마련이 필요함. - 현행 직접시공의 비율 계산은 실효성 제고 측면에서 내역서상 순공사비를 기준으로 하도급한 부분을 제외한 금액을 기준으로 하는 개선이 이루어져야 함. - 종합건설기업은 직접시공을 위한 회사의 방침, 각종 절차 및 관리 방안 등의 마련이 필요함.

나만 옳다는 생각의 위험

타이밍이 참 기가 막힌다. 「중대재해기업처벌법」의 제정에 대한 찬성과 반대의 의견이 팽팽하던 시점에 건설현장에서 또 추락사고가 발생해 소중한 근로자가 생명을 잃었다. 이런 사고가 발생하게 되면 찬성하는 측에서는 ‘거봐라, 강력한 처벌이 없으니 또 사고가 발생한 것 아니냐’며 목소리를 높인다. 반면에, 반대하는 쪽에서는 ‘사고가 발생한 것이 기업의 탓이고, 경영 책임자의 탓이냐’고 눈을 흘킨다. 양쪽 모두 서로의 다름을 인정할 생각은 없고 ‘나만 옳다는 생각’을 가지고 있으니 한자리에 모여 왜 다른지를 알 방법이 없다.

시선을 넓혀 보자. 세상 곳곳에서는 지금도 참혹한 전쟁으로 많은 난민이 발생하고 기아로 많은 사람이 목숨을 잃고 있다. 이런 현실의 배경에는 내 생각만이 옳고, 다른 사람의 의견은 들을 필요도 없을뿐더러 옳지도 않다는 아주 ‘위험한 생각’이 자리 잡고 있다. 결국, 공존에 대한 무관심이 나만 옳다는 위험한 생각으로 확장되고 이것이 전쟁의 이유가 되고 굶주림의 원인이 되는 셈이다. 너무 과장된 생각이 아니냐는 반문이 있을 수 있겠다. 하지만, 이런 ‘위험한 생각’은 필자를 포함해 우리가 모두 할 수 있고, 이 순간에도 하고 있는지 모른다. 어디서든 누군가 이런 생각에 동조하게 되면 패거리가 만들어지고 그 패거리는 다수라는 이름으로 소수의 의견을 무시한다. 이런 생각과 사람이 많아지면 산업이든 조직이든 발전하기 어렵고 장래는 암울해진다.

건설산업은 옥외현장에서 다수의 인력이 모여 시설물을 생산하다 보니 공장에서 자동화된 기계를 이용하는 산업에 비해 안전사고 위험이 클 수밖에 없다. 필자는 이런 산업의 태생적 한계를 「중대재해기업처벌법」 제정에 대한 신중론의 근거 중 하나로 본다. 그런데, 잊을만하면 발생하는 사망사고를 보면 이런 주장이 다른 시각에서는 변명으로만 들릴 수 있겠다는 생각이 든다. 산업 특성에 따른 취약성이나 한계가 있다면 타 산업보다 안전사고 방지를 위해 더 노력해야 함이 마땅한데

과연 건설산업이 그 책임과 역할을 다했는지 묻게 된다. 노력하고 있으니 달라질 거라고 지켜봐 달라고 하는 건 다름에 대한 인정 요구가 아니라 변명으로 들릴 수 있다.

하지만, 사고가 계속해서 발생하는 것을 근거로 그동안 안전을 위해 했던 노력을 인정하지 않거나 충분하지 않다고 평가절하하는 것은 과연 옳은 것일까. 스스로 노력해도 안 되니 벌을 더 크게 주면 무서워서라도 잘할 거라고 주장하는 건 나의 욕구와 한계만을 반영한 것이며, 나만 옳다고 말하는 것과 다르지 않다. 특정한 배경과 맥락이 뒷받침될 때 주장이 타인을 설득할 힘을 얻는 것처럼 안전한 근로 환경이라는 목적 달성을 위해서는 오류 가능성을 열어두고 편견의 유무를 확인하는 열린 논의가 필요하다.

「중대재해기업처벌법」은 안전한 근로 환경을 만들어 더는 근로자가 작업 도중에 생명을 잃는 일을 막는 데 목적이 있다. 누구도 그 취지에 대해서 반대하기 어렵다. 그런데, 안전한 근로 환경이라는 목적지로 가기 위한 길에 대해서는 산업마다 다른 상황에 있다 보니 서로의 생각이 다를 수밖에 없다. 때문에, 서로 다른 상황에 대해 경청하고 더 나아가 생각의 간극을 좁히기 위한 시간과 노력이 필요하다. 이런 과정이 생략되면 어떤 산업이든 「중대재해기업처벌법」이 기업을 죽이는 정책이라며 볼멘소리가 나오고, 끊임없이 잡음이 쏟아지게 된다.

건설산업의 최고가치는 안전이라는 인식 공유를 바탕으로 산업 참여자 모두가 어떻게 하면 보다 안전한 건설현장을 만들 수 있는지 의견을 모아보자. 내 생각만이 옳고 다른 생각은 틀렸다는 시각이 아니라 우리가 도달하고자 하는 목적지가 다르지 않음을 인식하는 것부터 출발하자. <에너지지경제, 2021.1.12>