

건설동향브리핑

CERIK

제803호
2021.4.26

정책동향

- 노후인프라, 이젠 노후 공원에도 관심을...
- 부당특약 무효화 등... 「지방계약법」 조속한 개정 필요
- 건설공제제도, 남·북 간 경제교류 선제 대비해야

산업정보

- 코로나19가 불러온 건설현장 변화

연구원 소식

건설논단

- 의도와 결과

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

노후인프라, 이젠 노후 공원에도 관심을...

- 성숙도시 시대, 공원의 '양'을 넘어 '질'적 수준 향상에 주목해야 -

■ 노후 도시공원 현황

- 국내 생활권공원 중 다수는 경제 성장과 신규 주거지 건설이 본격화되는 시기에 조성되었는데, 현시점에서 공원이 조성된 지 20년이 넘는 공원이 공원 수 기준으로 34% (면적 기준 33%), 10년이 넘는 공원은 66%(면적 기준 56%)에 이르고 있음(<표 1> 참조).
- 특히 서울시의 경우 조성 후 20년 이상 된 공원의 수가 전체의 69%, 10년 이상은 91%에 이룸.¹⁾

〈표 1〉 경과 연도별 생활권공원 개소 및 면적 현황 (2018년 기준)

구분		5년 이내	5~10년	10~20년	20~30년	30년 이상	총계
공원수 기준	근린공원	1,131 (20%)	937 (17%)	1,712 (31%)	1,106 (20%)	663 (12%)	5,549 (100%)
	어린이공원	1,986 (18%)	1,132 (10%)	3,317 (30%)	2,858 (26%)	1,831 (16%)	11,124 (100%)
	소공원	1,071 (29%)	811 (22%)	1,411 (38%)	338 (9%)	103 (3%)	3,734 (100%)
	계	4,188 (21%)	2,880 (14%)	6,440 (32%)	4,302 (21%)	2,597 (13%)	20,407 (100%)
공원면적 기준	근린공원	172,546,686 (25%)	137,998,634 (20%)	157,236,560 (22%)	119,507,118 (17%)	113,099,479 (16%)	700,388,477 (100%)
	어린이공원	4,442,428 (17%)	3,053,388 (12%)	8,067,199 (31%)	6,948,915 (27%)	3,636,560 (14%)	26,148,490 (100%)
	소공원	1,899,533 (30%)	1,568,476 (25%)	1,930,641 (30%)	664,741 (10%)	275,738 (4%)	6,339,129 (100%)
	계	178,888,647 (24%)	142,620,498 (19%)	167,234,400 (23%)	127,120,774 (17%)	117,011,777 (16%)	732,876,096 (100%)

자료 : 김용국·조상규(2019) 「포용적 근린재생을 위한 공원 정책 개선방안 연구」 건축도시공간연구소, p.30.

- 과거부터 현재까지 우리나라의 공원 정책은 양적 확대에 치중하는 경향이 있는 반면, 기존 공원의 질적 개선에 대해서는 충분한 관심을 가지지 않고 있음. 이러한 상황 속에서, 공원 노후화로 인한 질적 저하 문제는 지금까지 거의 조명받지 못해 왔음.

1) 김용국·조상규(2019) 「포용적 근린재생을 위한 공원 정책 개선방안 연구」 건축도시공간연구소, p. 31.

- 법령에 1인당 녹지면적에 관한 규정만 존재할 뿐, 공원의 질적 수준과 관련된 지표는 부재한 상황임.²⁾ 또한, 공원의 성능평가와 관련된 공식적인 평가체계도 부재한 상황임.
- 현재 대부분의 공원은 일상적인 유지·관리나 소규모 시설 개선사업 위주로만 관리되고 있으며, 대규모 재정비는 대개 ‘예산의 여유가 있을 시’ 또는 ‘특별한 예산’³⁾을 활용하여 비정기적이고 드물게 추진되고 있음.

<그림 1> 양천구 넘은들공원 재정비사업 전후 변화 (서울시 특별교부금 활용)



자료 : 양천구청.

■ 왜 공원 재정비가 필요한가?

- 공원은 생명체이자 시간이 지날수록 가치가 더해가는 특성이 있는 수목(樹木)이 차지하는 비중이 높기에 ‘오래되면 오래될수록 좋은 것 아닌가’라는 인식이 존재함. 따라서 공원의 노후화에 대한 사회적 관심이 적음.
- 공원은 아래와 같이 토목건축물이나 상하수도 시설 등과는 다른 유형의 노후화 문제로 인한 재정비 수요가 발생함.
 - 먼저, 공원 내 시설물(벤치, 파고라, 놀이터 놀이기구, 화장실, 보행로 등)이 일상적인 소규모 유지·관리만으로는 충분하지 않은 교체 수요가 발생함. 이 중 특히 놀이터의 놀이기구는 아동의 안전과 밀접한 관련이 있어 요구되는 교체 주기가 짧은 경향이 있음.
 - 또한, 조성한 지 오래된 공원은 조성 당시 수목 선정에 대한 세심한 계획이 부족한 경우가 많고, 조성 후에도 수목 관리가 체계적으로 되지 않은 곳이 대다수임.⁴⁾ 이로 인해 녹지공간의 잠재력을 충분히 살리지 못하고 있을 뿐 아니라 위험수(부러질 우려가 높은 나무 등)도 상당수 존재하는 등 안전에 대한 우려도 있어 전반적인 수목 관리가 필요함.

2) 이상민·김용국·이여경(2018) 「녹색도시 정책여건 변화에 대응한 공원녹지 지표 개발방안 연구」, 건축도시공간연구소.

3) 특별 교부금 등을 활용하거나 도시재생사업 등 연계 추진이 가능한 중앙정부의 보조금사업을 활용하여 진행되는 경향이 있음.

4) 김원주 외(2017) 「서울시 근린공원의 수목관리 개선방안」, 서울연구원.

- 마지막으로, 오래전에 조성된 공원은 조성 당시 가용자원이나 설계기술이 부족하여 공원의 질이 부족한 경우가 많음. 또한, 시간이 지나면서 달라진 이용자의 니즈를 충족시키지 못하는 경우도 많음. 이로 인해 이용자의 만족도가 공원의 잠재적 가치에 미치지 못하는 경우가 많음.

- 공원 서비스에 대한 이용자 만족도에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 ‘면적’이 아닌 ‘질’이라는 점⁵⁾, 그리고 성숙도시 시대에 접어든 우리나라 환경에서 공원의 양적 확대는 공간적·경제적 측면에서 한계가 있다는 점에서 국내 공원 정책의 전환이 요구되고 있음.

■ 어떻게 할 것인가? : 재정, 민간자본, crowdfunding 활용 등 다양한 방식 고민할 필요 있어

- 기본적으로 공원은 모두가 좋아하는 선호시설이나 코로나19와 미세먼지 문제를 겪으며 최근 들어 그 가치가 더욱 주목받고 있음. 이 밖에도 공원은 다양한 도시문제 개선에도 기여하는 중요한 사회기반시설(SOC)이라는 점을 명심할 필요가 있음.
 - 공원은 건강, 노인, 환경, 지역 경제 등과 관련한 다양한 도시문제 개선에 기여하고 있음.
- [재정사업] 이러한 맥락 속에서, 도시재생과 사회서비스 관련 사업을 공원 성능개선 사업과 적극적으로 연계 추진함으로써 도시문제 해결에 있어 공원의 잠재력을 활용할 필요가 있음.
 - 먼저, 공원은 지역경제 활성화, 물리적 환경개선, 지역주민의 신체적·정신적 건강 증진과 공동체 활동 공간 조성 등 경제적·물리적·사회적 측면에서의 도시재생에 기여하고 있음.⁶⁾ 실제 중랑구 등 일부 지자체에서는 공원개선 사업과 연계해서 지역의 주거환경을 개선하는 방향을 계획 중임.
 - 따라서, 현재 국정과제로 추진 중이기에 상당한 금액의 예산이 지원되고 있는 도시재생뉴딜 정책과 보다 적극적으로 연계해서 추진하는 방향을 검토해 볼 필요가 있음. 이를 위해서는 ‘지역 특화 재생사업’에 ‘공원 연계형’ 유형을 신설하는 것을 검토해야 함.

<그림 2> 중랑구 묵2동 소망어린이공원 재정비사업 (도시재생뉴딜 연계)



자료 : 중랑구청 보도자료

5) 김용국·조상규(2019) 「포용적 근린재생을 위한 공원 정책 개선방안 연구」 건축도시공간연구소,

6) 임희지(2005) “청계천복원사업의 도심재생 효과” 서울경제, pp. 35~45; 김용국·조상규(2019) “포용적 근린재생을 위한 공원 정책 개선방안 연구”, 도시공간건축연구원.

- 또한, 현재 국무조정실에서 추진 중인 생활 SOC 사업에 노후공원의 질적 개선 사업을 포함시킬 필요가 있음.
 - 현재 진행 중인 생활 SOC 사업은 도시공원의 복합화와 장기미집행 도시계획시설(공원) 부지 매입을 통한 생활 SOC 공급에 초점이 맞춰져 있을 뿐임.⁷⁾ 더욱이 2021년 공모사업에는 도시공원과 관련된 사업 자체가 거의 반영되어 있지 않음.⁸⁾
- **[민간재원 활용]** 저출산·고령화로 인한 복지 수요 증가에 반해 SOC 사업에 활용 가능한 재정 여력이 감소하는 ‘메가트렌드’ 속에서, 대대적인 정비가 필요한 노후·불량 공원을 지금과 같이 공공재정 ‘만’을 활용해 개선하고 관리하는 데는 구조적으로 상당한 한계가 있음. 따라서, 민간의 자원을 적극적으로 활용할 수 있는 방안을 고민해 볼 필요가 있음.
 - 재정적 측면 외에도, 소비자의 니즈가 다양해진 현시대에 공공 주도의 ‘천편일률적’인 공원 서비스 공급은 이용자 만족도 측면에서도 부족한 점이 많음.
 - 한국과 유사한 저출산·고령화로 인한 가용예산 부족과 기존 공원의 유지·관리에 대한 부담 문제를 먼저 겪고 있는 일본의 경우, 2017년 Park-PFI 제도를 도입하여 민간의 재원과 노하우를 공원의 운영·관리·개선에 활용하려는 시도를 적극적으로 해 오고 있음. 이를 통해 상당한 예산을 절감할 수 있을 뿐 아니라 이용자들의 만족도를 향상시킬 수 있었음.

<그림 3> 민간재원을 활용해 조성된 공원 사례 (Park-PFI 활용, 포레스트 어드벤처 요코하마)



자료 : (좌) Forest Adventure Yokohama twitter ; (우) trailadventure.jp website.

- **[‘제 3의 재원’]** 마지막으로, 정부(제1섹터)와 민간 영리부문(제2섹터)이 아닌, 시민사회가 Crowdfunding 등의 방식으로 출·투·용자하거나, ESG가 강화되고 있는 사회 분위기 속에서 기업의 CSR 재원을 활용해서 공원 재정비사업을 추진하는 방안도 고려할 필요가 있음.

이태희(부연구위원 · thlee@cerik.re.kr)

7) 국무조정실(2019) 「생활SOC 3개년계획(안)(2020~2022)」.

8) 국무조정실(2021) 「2022년도 생활 SOC 복합화사업 선정 가이드라인」.

부당특약 무효화 등… 「지방계약법」 조속한 개정 필요

– 「국가계약법」과의 일치 및 지자체 공공조달계약의 공정성·투명성 확보 기대 –

공공 발주기관의 부당특약 금지 및 사법(私法)상 효력 무효화 등을 통한 계약상대자 이익 보호

- 지난 2018년 10월 정부(기획재정부)는 공공 발주기관의 부당특약 등으로 인한 계약상대자의 이익 침해를 예방·구제하고 정당한 이익을 보호하기 위해 ‘① 부당특약 금지’ 및 ‘② 사법(私法)적 효력 부인’, ‘③ 부당특약 관련 사항의 이의신청 대상 추가’를 포함하는 「국가계약법」 개정안을 발의한 후, 2019년 11월 국회 통과에 따라 2020년 5월부터 개정안을 시행 중임.
- 구체적으로, 종래 「국가계약법」 시행령⁹⁾에 규정되어 있던 부당특약 금지 규정을 법률로 상향하여 실효성을 담보하는 한편¹⁰⁾, 부당특약의 사법(私法)상 효력을 무효화 하는 규정¹¹⁾까지 신설하고, 국가계약분쟁조정위원회의 기능을 확대하여 부당특약 관련 사항을 이의신청 대상에 추가함.¹²⁾

<표 1> 계약상대자의 계약상 정당한 이익 보호를 위한 「국가계약법」 주요 개정내용

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 [시행 2020.5.27] [법률 제16578호, 2019.11.26, 일부개정]

제5조(계약의 원칙)

- ③ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약을 체결할 때 이 법 및 관계 법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약 또는 조건(이하 “부당한 특약등”이라 한다)을 정해서는 아니 된다.
- ④ 제3항에 따른 부당한 특약등은 무효로 한다.

제28조(이의신청)

- ① 대통령령으로 정하는 금액(국제입찰의 경우 제4조에 따른다) 이상의 정부조달계약 과정에서 해당 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원의 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로 불이익을 받은 자는 그 행위를 취소하거나 시정(是正)하기 위한 이의신청을 할 수 있다.
- 1. 제4조제1항의 국제입찰에 따른 정부조달계약의 범위와 관련된 사항
- 1의2. 제5조제3항에 따른 부당한 특약등과 관련된 사항

- 또한, 기획재정부는 「국가계약법」 개정 이후 공정계약 정착기반 마련을 위한 계약법령이 일선 현장에서 차질없이 준수되도록 지난 2020년 6월 「정부 입찰·계약 집행기준」 내 계약상대자의 청렴서약서¹³⁾에 대응하는 발주기관의 ‘공정계약 서약제도’¹⁴⁾를 도입함(2020년 9월 시행).

9) 「국가계약법」 시행령 제4조(계약의 원칙)(2020. 4. 7일 삭제).

10) 「국가계약법」 제5조제3항(2019. 11. 26일 신설).

11) 「국가계약법」 제5조제4항(2019. 11. 26일 신설).

12) 「국가계약법」 제28조제1항제1호의2(2019. 11. 26일 신설).

13) 「국가계약법」 제5조의2 및 동법 시행령 제4조의2.

- ‘공정계약 서약제도’는 발주기관의 공공계약 체결시 공정한 집행을 서약하도록 의무화한 제도로써, 구체적으로 ‘① 계약업체에 대한 뇌물요구 금지’, ‘② 경영·인사 개입 금지’, ‘③ 계약과 무관한 의무 부과 및 부담 전가 금지’ 등의 규정을 포함하고 있으며¹⁵⁾, 불공정 계약에 따른 제재(「국가공무원법」에 따른 징계) 또는 변상책임을 명시함으로써 동 제도의 준수를 유도하고 있음.¹⁶⁾

<표 2> 공정계약 정착기반 마련을 위한 「정부 입찰·계약 집행기준」 주요 개정내용

(계약예규) 정부 입찰·계약 집행기준 [시행 2020.6.19] [기획재정부계약예규 제504호, 2020.6.19, 일부개정]

제98조의2(청렴·공정계약의 집행)

- ② 계약담당공무원은 계약을 체결할 때 계약상대자가 제출한 청렴계약서의 내용과 발주기관이 작성한 공정계약 서약서의 내용이 계약서에 포함되도록 하여야 한다.

제98조의4(공정계약 서약서의 내용) 공정계약 서약서에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

1. 계약상대자 금품, 향응, 취업제공 등 요구행위의 금지
2. 계약상대자에 대한 경영·인사 및 계약상대자와 제3자간 계약내용에 대한 개입행위의 금지
3. 계약과 직접적인 관련이 없는 의무를 부과하거나 발주기관의 부담을 전가하는 행위의 금지
4. 기타 국가계약법령 및 계약예규를 위반하여 계약상대자의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행위의 금지

- 이러한 중앙정부의 공정계약 기반 마련을 위한 노력에 발맞춰 정부 산하 공공 발주기관 역시 자체적으로 관련 규정 내 ‘공정계약 서약제도’의 주요 내용을 포함하는 등 불공정 관행을 해소하기 위해 적극 동참하고 있음.

- 대표적으로 한국토지주택공사(LH)는 정부의 ‘공정계약 서약제도’ 시행 시점(2020. 9. 19)에 맞춰 동 제도의 주요 내용을 포함하도록 ‘공정경쟁 및 청렴계약입찰특별유의서’를 개정하여 시행 중이며, 한국농어촌공사 역시 ‘청렴·공정계약 특수조건’ 내 ‘공정계약이행 준수 의무’ 규정을 신설함.¹⁷⁾

■ 공공조달계약의 공정기반 마련 및 정합성 확보를 위한 「지방계약법」의 조속한 개정 필요

- 공공 발주기관의 불공정행위 해소 및 공공계약의 공정성 확보를 위한 「국가계약법」 개정 이어 「지방계약법」 역시 지난 20대 국회에서 ‘부당특약 금지 및 무효화 등’과 관련한 내용을 반영한 개정안이 발의되었으나¹⁸⁾, 회기종료에 따라 폐기되어 「국가계약법」과의 정합성을 확보하지 못한 상태로 계약상대자에 혼란을 가중시킬 수 있는 상황임.

- 종래 「지방계약법」의 경우 「국가계약법」과는 달리 계약의 원칙과 관련한 법률로서 부당특약 금지 조항을 규정하고 있으나¹⁹⁾, 부당특약 무효화 규정 등은 반영하고 있지 못한 상태임.

14) 「정부 입찰·계약 집행기준」 제98조의2제2항 (2020. 6. 19일 신설).

15) 「정부 입찰·계약 집행기준」 제98조의4 (2020. 6. 19일 신설).

16) 「정부 입찰·계약 집행기준」 제98조의5 (2020. 6. 19일 신설).

17) 한국농어촌공사 「청렴·공정계약 특수조건」 제2조의2.

18) 김관영 의원 대표발의(2019. 3. 8), 「지방계약법」 일부개정 법률안(의안번호 19047).

19) 「지방계약」 제6조제1항.

- 이러한 「국가계약법」과 「지방계약법」 간 불일치는 공공 발주공사를 주로 수행하는 건설기업에 혼란을 유발할 수 있음은 물론, 공공조달계약상 공정성 확보 측면을 고려하더라도 조속히 개선되어야 할 사항으로 이해됨.

- 해당 배경하에 이번 21대 국회에서도 ‘부당특약 무효화’, ‘부당특약 관련 사항의 이의신청 대상 추가’ 등의 내용을 포함하는 「지방계약법」 일부개정 법률안(<표 3> 참조)이 발의되었으며²⁰⁾, 현재 소관 상임위원회에 회부되어 심사 중인 것으로 파악됨.

〈표 3〉 지자체 공공조달계약의 공정성 확보를 위한 「지방계약법」 일부개정 법률안 주요내용

현행	개정안
제6조(계약의 원칙) ① 계약은 상호 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 하고, 당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하여야 하며, 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 이 법 및 관계 법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정하여서는 아니 된다. <신 설>	제6조(계약의 원칙) ① ----- -----한다. ③ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 계약을 체결할 때 이 법 및 관계 법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건(이하 “부당한 특약 등”이라 한다)을 정하여서는 아니 되고, 부당한 특약등은 무효로 한다.
제34조(이의신청) ① 국제입찰에 의한 지방자치단체 계약 또는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 입찰에 의한 계약과 정에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항으로 인하여 불이익을 받은 자는 해당 지방자치단체의 장에게 그 행위의 취소 또는 시정을 위한 이의신청을 제기할 수 있다. <신 설>	제34조(이의신청) ① (현행과 같음) 2. 제6조제3항에 따른 부당한 특약등과 관련한 사항

- 중앙정부 및 지방자치단체, 소속 산하기관이 발주하는 공공조달계약의 체결시 계약상대자는 동일한 조건에서 권리를 보호받아야 할 것이며, 현행 「국가계약법」과 「지방계약법」 간 불일치는 이를 저해함은 물론 계약상대자에 혼란을 유발할 수 있기에 「지방계약법」 일부개정 법률안의 조속한 처리 및 통과가 필요하다고 판단됨.
- 이와 함께 현행 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」의 경우 「정부 입찰·계약 집행기준」과는 달리 ‘공정계약 서약제도’ 역시 미반영 중인 점을 고려하면, 지자체 발주공사에 있어 공정한 공공계약 관행 정착을 위해 해당 제도를 반영할 필요가 있음.

이광표(부연구위원 · leekp@cerik.re.kr)·김화량(부연구위원 · hrkim@cerik.re.kr)

20) 이형석 의원 대표발의(2021. 1. 28), 「지방계약법」 일부개정 법률안(의안번호 7739)

건설공제제도, 남·북 간 경제교류 선제 대비해야

-불시에 다가올 남·북 경제교류 재개에 대비한 제도 완비와 상품 발굴 필요-

■ 공제의 정의와 종류

- 공제란, 위험에 처한 공제 가입자가 장래에 발생할 수 있는 위험의 보상책임을 일정한 대가를 미리 지불한 공제 회사 등 제3자에게 전가하는 행위를 말함.
 - 장래에 발생할 수 있는 위험이란 공제 계약자의 고의적 손실이 아닌 계약자가 예측 및 예상할 수 없는 불의의 손실을 말함.
- 국내에는 건설공사·조립공제, 근로자재해공제 등 건설기업의 원활한 사업 수행을 뒷받침하기 위한 다양한 건설공제 상품이 존재함.
 - 현재 국내에는 근로자재해공제, 건설공사공제, 조립공제, 영업배상책임공제, 완성공사물공제, 해외 근로자 재해공제, 신변안전공제, 단체상해공제, 임직원 책임종합공제, 화재종합공제 등의 건설공제 상품이 서비스 중임.

■ 건설기업을 위한 공제제도가 부재한 북한, 건설공제상품 신설은 당시 남북한 상황에 의존

- 북한에는 우리 기업이 북한에 진출하여 사업을 진행할 때 활용 가능한 건설공제 및 보험에 관한 구체적인 법률 조항이 없음.
 - 북한 「보험법」에서는 보험을 ‘자연재해나 뜻밖의 사고로 사람과 재산이 입은 피해를 보상하기 위하여 사회적으로 자금을 조성하고 이용하는 손해보상제도’로 정의하고 있음.
 - 또한, 보험자는 ‘보험사고가 일어났을 때 보험금 또는 보험보상금을 지급하는 회사’로 피보험자는 보험사고가 일어났을 때 보험금 또는 보험보상금을 받는 기관, 기업소, 단체 또는 개별적 사람으로 보고 있음.
- 남·북 경제협력 사업의 지원을 위한 건설공제 및 보험제도는 ‘남·북 간 합의’가 우선임.
 - 북한은, 지난 2005년 7월, 「조선민주주의인민공화국 북남경제협력법」에서 남측 당사자의 보험 가입에 대하여 남북 간의 합의가 우선됨을 명시하고 있음.
 - 북측지역에서 남측 당사자의 보험가입은 일반적으로 북한 「보험법」을 따르며 남북 당국의 합의가 있을 때는 합의가 우선됨.

제20조(세금납부, 동산 및 부동산 리용, 보험가입)

- 북측지역에서 남측 당사자의 세금납부, 동산 및 부동산 리용, 보험 가입은 해당 법규에 따른다.
- 북·남 당국 사이의 합의가 있는 경우에는 그에 따른다.

- 「조선민주주의인민공화국 북남경제협력법」은 지난 2002년 착공된 남북한 개성공업지구 공동 개발의 영향을 받음.
 - 2002년 당시, 북한은 「조선민주주의인민공화국 개성공업지구법」 내 개성공업지구 보험규정을 만들어 운영한 바 있음. 동 규정의 주요 내용은 아래와 같음.
 - 적용 대상 : 개성공업지구에 창설한 기업과 지사, 영업소, 사무소와 공업지구에 체류, 거주하는 남측과 해외동포, 외국인 등
 - 사업의 수행 : 공업지구에서 보험사업은 공업지구 보험회사가 수행. 공업지구보험회사를 정하는 사업은 중앙공업지구지도기관이 함.
 - 지사무소 등 설치 : 공업지구보험회사는 공업지구 안에 지사 또는 사무소를 설치하고 보험사업을 할 수 있음.

■ 남·북 간의 경제교류 재개에 대비한 건설공제 제도의 선제적 준비 필요

- 남·북, 미·북 간의 대화가 단절된 상태에서 우리 건설기업의 북한 진출에 대한 논의는 시기 상조(時機尙早)로 보일 수도 있음.
- 그러나, 북한이 지금까지 보여준 국제 외교의 태도 추이를 볼 때 남·북 혹은 미·북 간의 냉전은 일순간에 해소될 가능성이 있음. 따라서, 우리 건설기업의 북한 건설시장 진출에 대비한 건설공제 제도 마련을 위한 논의가 시작되어야 함.
 - 개성공단 사업 이후인 지난 2017년 12월, 우리 정부는 남북한 경제협력사업의 수행에 필요한 보험계약 체결 및 보험금 지급업무를 위한 “경제협력사업에 대한 보험 취급기준”을 제정하였으나 이후 건설기업 지원을 위한 건설공제 및 보험상품의 개발을 위한 구체적 논의는 없었음.
 - 동 기준 제3조(적용 대상 종목)에 기술된 경험보험에는 “지분 등 투자보험”, “대부 등 투자보험”, “권리 등 투자보험” 등이 있음.
- 남한 건설기업의 북한 진출을 효과적으로 지원하기 위한 건설공제제도의 완비와 함께 활용 가능한 건설공제상품을 발굴하기 위한 정부와 건설 전문 공제조직의 선제적 협업이 필요한 시기임.

임기수(연구위원 · kslim@cerik.re.kr)

코로나19가 불러온 건설현장 변화

- 현장의 '계획' 증가는 작업자의 생산성 증가와 안전보건 향상에 긍정적 영향 미쳐 -

■ 코로나19 속 건설현장

- 건설현장은 자재와 장비, 인력 등 건설을 위한 모든 자원이 집중적으로 투입되는 장소로 코로나19의 전염병 위기 속에서 일정 지연, 비용 증가, 생산성 감소 등을 겪음.
 - 국가별 건설공사비 데이터를 제공하고 있는 미국의 Compass사는 건설현장의 안전수칙 준수 등 다양한 코로나19 영향으로 2021년 주거 및 상업시설의 건설비용은 1~2.5%가량 증가하고, 산업설비의 건설비용은 5%에서 최대 15%까지 증가할 수 있다고 예상함.²¹⁾
- 건설현장에서는 코로나19로부터 안전한 현장 운영을 위해 근로자의 작업 밀집도를 줄일 수 있는 세부 작업계획을 세우고, 사회적 거리두기가 가능하도록 현장사무소 및 근로자 대기 장소 등을 공간 개편하며, 마스크와 손 세정제 구비 등 근로자의 위생과 안전을 위한 조치가 이뤄짐.
- 이와 같이 코로나19에 대응하는 과정에서 건설현장의 직접비는 증가하고, 전체 사업의 생산성이 떨어짐. 하지만, 세부 작업의 효율성이 향상되고, 현장의 안전 및 보건성이 향상되었다는 긍정적 결과도 보고됨.
 - 영국의 러프버러대학은 작년 코로나19의 확산세 속에서 운영된 SKANSKA, Balfour Beatty 등 6개 건설사의 현장을 분석하고, 코로나19 대응 과정에서 얻은 건설현장의 이점을 정리함.

■ 계획 중시에 따라 작업 생산성과 안전보건 향상²²⁾

- 건설현장이 사회적 거리두기 지침에 따라 운영되면서, 작업장의 근로자 수를 줄이고, 작업 동선이 중복되지 않도록 하기 위한 구체적인 작업계획이 필요해짐.
 - 현장 운영을 위한 세부 작업계획을 정기적으로 수립하고, 특정 작업에 대해서는 더 상세한 계획을 수립함. 인터페이스가 발생하는 구역에 대해서는 작업 순서를 지정하고, 관계자들의 긴밀한 연락을 진행하는 방법 등이 사용됨.

21) Compass International(2021), 「2021 Global Construction Costs Yearbook」.

22) Wendy Jones, Vivien Chow, Alistair Gibb(2020.8), 「COVID-19 and construction : Early lessons for a new normal? 」, Loughborough University.

- 이에 따라 현장 작업계획에 걸리는 시간은 조사한 현장 모두에서 증가했지만, 작업자당 생산성은 향상되었고, 코로나19의 영향으로 자재와 인력 공급의 문제를 겪는 건설현장의 어려움을 완화하는 데 도움이 됨.
 - 러프버러대학이 조사한 건설현장들은 개인 및 소그룹 작업팀의 생산성이 개선되었다고 응답함.
 - 즉, 건설현장에 투입되는 근로자의 수가 줄어 전체 현장의 생산량은 감소했지만, 철저한 작업계획으로 현장의 작업 밀집도를 낮췄고, 이는 현장의 정리정돈 향상, 일선 근로자의 작업 효율성 향상, 현장 분위기의 긍정적 개선 효과를 보임.
- 또한, 구체적인 작업계획, 낮은 작업 밀집도, 정돈된 작업장과 같은 현장 여건은 감염병의 위험을 낮추며, 동시에 현장의 일반적인 안전 위험도 감소시켜 건설현장의 안전보건 향상으로 이어짐.
 - 안전한 작업을 위한 의사소통이 증가했고, 코로나19 안전지침을 이행하는 과정에서 현장의 복지 및 위생 시설이 보강됐음. 이러한 현장 변화가 지속된다면 그동안 3D산업으로 인식되어 온 건설현장의 이미지 변화가 이어질 수 있음.
- 그 밖에 관리직 측면에서는 재택근무를 시행하며 비용, 생산성, 유연성에 대한 장점을 발견하였음. 원격회의는 서로 다른 광범위한 지역의 사람들을 연결하여 효율적인 회의가 가능하도록 한다는 점에서 긍정적으로 평가됨.
 - 다만, 재택근무의 경우 홀로 작업하는 경우 사회적 고립과 과로에 대한 우려가 존재하며, 원격회의의 경우는 대면 토론을 대신할 수 없는 특성이 있어 대면 회의와의 적절한 균형이 필요함.

■ 포스트 코로나 시대의 건설현장

- 재택근무, 원격회의처럼 유용한 방식이지만 업무 관행과 동기 부족에서 활용하지 못하던 방법들이 코로나19 위기를 겪으며 과감히 도입되고, 넓은 영역에서 활용되기 시작함. 상세 작업계획을 바탕으로 한 현장 운영도 그동안 작업 오류와 지연을 줄이고 건설현장의 생산성을 높이는 방법으로 알려져 왔으며, 앞으로 기존의 현장 관행을 대체해갈 것으로 기대됨.
- 코로나19로 제약받는 건설현장에서는 계획의 중요성이 강조되고 있으며, 점차 관련 노하우가 축적되어 가며 생산성과 안전보건 향상 등의 이점도 커질 것으로 판단됨.
 - 특히, 우리나라 건설현장의 경우 주52시간 근무제, 「중대재해처벌법」과 같은 현장의 안전, 보건, 복지와 관련한 제도변화 속에 있음. 이러한 변화에 민첩히 대응하여 현장의 생산성과 안전성을 확보하기 위한 방법으로 활용해야 할 것임.

성유경(연구위원 · sungyk@cerik.re.kr)

■ 정부 및 건설 유관기관 회의 참여 활동

일자	주관기관	주요 내용
4.2	국토교통부	• 건설산업 비전 2030자문회의에 산업정책연구실 전영준 연구위원 참여
4.21	국토교통부	• 제4차 기반시설관리 총괄조정분과위원회 회의에 경제금융연구실 김정주 연구위원 참여
4.22	한국토지주택공사	• LH 건설문화 혁신자문위원회 회의에 김영덕 연구본부장 참여
4.28	조달청	• 조달청장 주치 좌담회에 최석인 산업정책연구실장 참여

■ 주요 발간물 및 활동

유형	제목	주요 내용
워킹 페이퍼	건설공사대장 통보제도의 합리적 개선 방안	• 현행 '건설공사대장 통보제도'는 산업 정보화 강화 및 행정관리 효율화 차원에 있어 필요한 제도임에도 불구하고, △ 과다한 정보입력 항목 및 횟수, △ 짧은 의무 통보기한, △ 지연 통보 등에 따른 행정제재 처분 등으로 인해 건설기업에 업무 부담을 가중하고 있음. - 설문조사 결과, 건설공사대장 통보항목의 경우 최초 도입시 공사의 가장 기본적인 정보 14종에서 현재 4개 부문에 대한 83개 항목(하도급건설공사대장의 경우 68개)으로 증가하였으며, 건설기업 대상 설문조사 결과 응답 기업의 84.7%가 과도한 정보입력량으로 인한 업무 부담을 체감 중인 것으로 조사됨. - 또한 건설공사대장 통보는 계약시 일회성 입력이 아닌 수정·변경사항 발생시마다 30일 이내 통보하도록 규정하고 있으며, 지연통보 등 위반에 따른 행정제재(시정명령·과태료)를 포함하고 있어 건설기업의 관련 업무 부담이 높은 것으로 파악되었음. - 실제 최근 7년간(2014~2020년) 「건설산업기본법」 위반에 따른 전체 과태료 부가건수 3만 5,669건 중 공사대장 통보위반에 따른 과태료 처분 비율은 절대 다수인 76.9%를 차지하고 있고 이번 설문조사 결과 역시 응답자의 대부분(90.1%)이 건설공사대장 전자통보 위반에 따른 행정처분이 과도하다고 인식하고 있었음. - 나아가 최근 정부는 건설공사 추진시 다양한 정보화 시스템(세움터, 나라장터, 전자적 대금지급시스템 등) 사용을 의무화하고 있어 각 시스템 내 동일 정보를 중복적으로 입력함에 따른 비효율성 역시 가중되고 있는 것으로 나타남. • 연구결과 건설공사대장 통보제도로 인한 건설기업이 부담 중인 사회적 비용(규제 비용)은 약 175.4억원에서 279.5억원에 달하고 있는 것으로 조사됨. • 그러나 이러한 건설공사대장 통보제도의 문제에도 불구하고 최근 정부는 정보관리 고도화를 통한 행정효율 강화를 위해 필요 정보 축적을 목적으로 건설공사대장 통보 대상 공사의 전면적 확대를 꾀하고 있어 현시점 제도의 목적과 규제의 적절성에 대한 논의가 절실한 상황임. - 정부가 논의 중인 건설공사대장 통보 대상 공사의 확대보다는 합리적 수준으로의 축소, 통보기한의 완화 및 정보입력 시기의 조정, 현장에서 의무적으로 활용 중인 타 건설정보시스템(전자적 대금지급시스템 등)과의 양방향 정보연계 강화를 통한 중복입력 최소화 등을 통해 달성 가능할 것임. - 또한 소규모공사(도급금액 3억원 이하 등)의 경우 준공 후 일괄 입력, 행정처분 부과 주체인 지자체의 사전 계도절차 마련, 건설공사 정보 활용 강화를 위한 시스템 기능고도화 등을 통해 건설기업의 업무 부담을 경감할 수 있을 것이며, 나아가서는 건설기업의 자발적 참여를 유도하는 인센티브 방안 역시 검토 가능할 것임.

의도와 결과

지난달 말 정부는 대통령 주재의 ‘제7차 공정 사회 반부패정책협의회’에서 ‘부동산 투기 근절 및 재발방지대책’을 발표했다. 이를 위해 정부는 20여 개에 달하는 부동산 투기 방지 대책을 마련했다고 한다.

그 중 몇 가지를 살펴보자. 공직자의 토지투기 근절 방안으로 정부가 가장 역점을 두는 것은 모든 공직자의 재산 등록이다. 이를 위해 정부는 현재 23만명에 이르는 의무재산등록자에 LH, SH 등 부동산업무 전담 기관의 직원 7만명도 포함하며, 부동산업무 관련 공직자들은 소관 지역 내 부동산의 신규취득을 제한한다고 한다. 또한, 일반 공무원과 공공기관 직원 130만명은 소속 기관에 재산을 등록해야 한다. 이뿐만이 아니다. 토지 취득으로 인한 기대수익을 낮추기 위해 토지 취득 시의 심사 및 토지담보 대출 그리고 토지보유세도 강화한다고 한다. LH 사태를 인식하는 정부의 태도와 각오가 과거 20번이 넘는 부동산 정책과는 달리 엄중해 보인다.

그러나 생각해보자. 수도권 및 일부 광역시를 제외한 지방의 토지는 아파트 등 주거용 부동산과 달리 매매가 매우 어려운 것이 일반적이다. 이런 매매의 어려움은 도심에서 지방 농촌으로 내려갈수록, 대지에서 임야나 전답으로 갈수록 더욱 커진다. 통계청 자료에 의하면, 지난해 농사를 짓지 않은 휴경면적은 전년 대비 4.1% 증가한 6만 3,032ha로 관련 통계를 작성한 2008년 이후 최대라도 한다. 농업인 고령화와 농촌인구 감소 등으로 늘어난 휴경 농지의 영향을 받아 경작 농지도 매매가 쉽게 이루어지지 않음을 짐작할 수 있다. 여기에 노동력에 여유가 있어 추가 경작이 가능한 농민도 쉽게 오르지 않는 지방 농지 가격과 돈이 필요한 때 팔아 쓸 수 없는 매매의 어려

움으로 인해 쉽사리 농지를 매수하려 들지 않는 것도 농지 매매를 어렵게 하는 원인에 추가될 수 있을 것이다. 지방 농지는 경작의 어려움으로 매도를 하고 싶어도 성사되지 않는 경우가 많으며 심지어는 매입시 보다 낮은 가격으로 매도를 하는 경우도 종종 발생한다.

정부는 이런 지방 농지 매매의 현실을 무시하고 있다. LH 직원의 수도권 일부 지역에 대한 토지투기로 인해 민심이 혼란하다는 이유로 우리나라 전 농지를 대상으로 매매와 보유를 어렵게 하는 획일적인 대책을 내놓고 있기 때문이다.

경자유전(耕者有田)의 원칙에 따라 투기적 목적을 가진 공무원 등 비농업인의 농지취득을 막기 위해 한 제도 개선의 필요성에는 공감한다. 그러나 농지에 대한 획일화된 규제는 수도권과 지방 토지 간의 매매 양극화를 불러일으킬 수 있으며 매수자가 한정된 지방 농지를 가진 농민에게는 생계의 위협이 될 수 있다. 지방 농민들도 급하게 돈이 필요할 때가 있다. 그러나 농사로 인한 수입은 계절 및 작물의 작황에 따라 한정된다. 이런 상황에서 농지의 매매야말로 그들에게는 목돈을 만질 수 있는 유일한 방법인 것이다.

소의 뿔을 바로잡으려다가 소를 죽인다는 뜻으로 자주 쓰이는 교각살우(矯角殺牛)란 말이 있다. LH 사태를 계기로 부동산 투기를 바로 잡으려는 정부의 의도는 좋으나 이것이 가뜩이나 쉽지 않은 지방 농지의 매매를 더욱 어렵게 해 수백만 지방 농민의 한숨이 될지에 대한 정책 당국자의 신중한 고민이 필요해 보인다. <경기일보, 2021.4.18>