http://www.cerik.re.kr

건설동향브리핑

CERIK

제858호
2022. 5. 30

정책동향

최근 부실 건설기업 퇴출 정책 운용 동향 및 고려사항

서울시 '지구단위계획 수립기준' 개정의 주요 내용

주요국 수준 고려, 경제 성장 위한 SOC 투자 확대 필요

시장동향

지역 및 가격대별 집값 격차 심화 양상 분석

연구원 소식

건설논단

실패를 통해 배워서는 안 될 건설안전

한국건설산업연구원
Construction & Economy Research Institute of Korea

최근 부실 건설기업 퇴출 정책 운용 동향 및 고려사항

– 제도 운용 취지는 합당하나, 상세한 운영기준 마련으로 불필요한 피해 예방에 힘써야 –

부실건설기업·페이퍼컴퍼니 시장 퇴출의 중요성[1)]

- 실제 시공 능력 없이 서류상으로만 존재하는 기업인 페이퍼컴퍼니와 건설업 활동 영위를 위해 법[2)]에서 규정하고 있는 최소 등록기준을 충족하지 못한 부실기업은 시장 질서에 혼란을 가중시키는 한편, 정상 업체에 대한 동반 부실까지 유발하기에 우리 산업의 투명성 및 건전성, 지속가능성 차원에서 이들의 퇴출과 관련된 문제는 오랫동안 지적되어 왔음.
  - 페이퍼컴퍼니 및 부실기업은 무분별한 저가 입찰로 견실하고 능력 있는 정상 업체들의 수주 기회를 박탈함은 물론 동반 부실화를 유발함.
  - 또한, 페이퍼컴퍼니 등은 시공 능력이 없거나 부실한 채로 공사를 수주하기에 일괄 하도급 등의 유혹에 손쉽게 빠질 수밖에 없는 구조적 한계로 인해 연쇄적으로 공사비 부족과 현장관리 부실을 유발하고 결국 부실 공사, 임금체불, 산재사고 등 각종 부작용을 초래할 가능성이 큼.

- 더욱이 최근 건설생산체계 개편에 따른 등록기준 완화(자본금 50% 경감)로 인해 건설업체 수는 종합건설업 25배, 전문건설업은 90배가 증가(1976~2021년)하는 등 건설시장 규모의 성장을 초과한 업체 수 급증에 따라 경쟁이 더욱 심화되어 최근 건설시장이 역대 최대 수준을 갱신 중임에도 불구하고 개별 기업의 수주 규모는 답보인 상황으로 부실건설기업과 페이퍼컴퍼니가 시장 내 태생할 가능성이 그 어느 때보다 큰 상황이기에 이를 경계해야 함.
  - 물론 우리 건설산업 내 건설기업 수는 건설선진국 대비 매우 과다한 수준이라고는 볼 수 없으나, 최근 경기 상승 수준을 초과한 과다한 기업 수 증가를 경계하여야 할 것이며, 이를 고려치 않더라도 페이퍼컴퍼니 또는 부실기업이 계속하여 시장 내 존재한다는 문제는 개선이 필요함.
  - 특히 페이퍼컴퍼니의 경우 기술자 자격증 불법 대여 등을 통해 고정비용을 줄이고 시공 능력 없이 낙찰만을 추구하여 입찰 질서를 교란시키는 등 우리 건설산업 전반에 악영향을 끼칠 수밖에 없기에 시급한 퇴출이 필요함.

최근 국토교통부의 부실건설기업·페이퍼컴퍼니 퇴출 관련 정책 추진 동향

- 이에 최근 국토교통부는 상술한 문제의 심각성을 인지하고 이를 근절하기 위해 지난 2018년

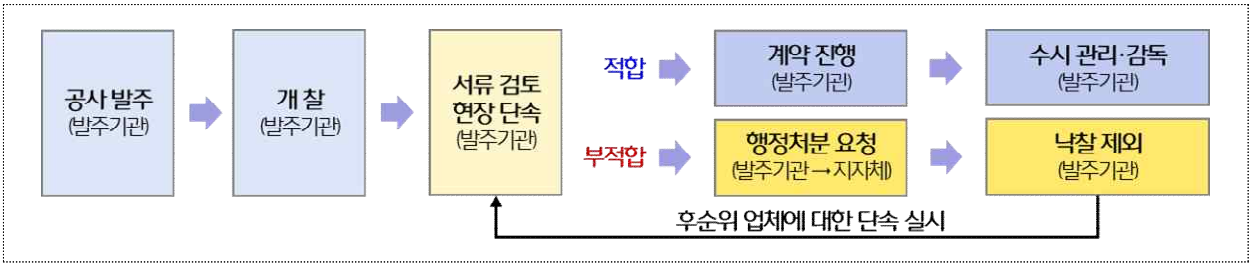
1) 본 고(稿)는 전영준 외(발간예정), 「지역건설산업 활성화를 위한 정책 방안」, 한국건설산업연구원의 연구 결과의 일부와 최근 정책 동향을 종합하여 작성한 원고임.
2) 「건설산업기본법」 제10조 및 동법 시행령 제13조와 별표 2를 통해 업종별 등록기준(자본금, 기술능력, 시설·장비)을 규정 중임.

'건설산업 혁신방안'[3] 발표 시 부실 건설기업의 단속을 강화하는 내용을 포함하여 발표함.

- 당시 발표내용에 따르면, 부실기업 조기경보시스템을 고도화하여 기술자를 허위로 고용하는 등 실제 시공 능력이 없는 페이퍼컴퍼니를 퇴출하고 기술자 배치기준을 강화하는 방안을 제시함.
- 보다 구체적으로 그 내용을 살펴보면, 건설기업의 기술자 허위 보유 적발 강화, 건설업 등록증 대여행위 근절, 기술자 현장 배치 요건 강화 등의 정책 추진내용을 발표함.

● 하지만 올해에 이르기까지 업계의 반발(기술자 현장 배치 요건 강화에 따른 업계 부담 급증 등의 원인으로 인해) 등으로 인해 지난 2020년 부적격업체 특별실태조사 시행 외 발표한 정책이 속도감 있게 추진되지 못하였으나, 올해부터 국토교통부 산하 발주기관에서 발주한 2억원 미만 건설공사에 대해 상시단속제를 시행하기로 발표[4]하였기에 향후 국토부 발주공사에 대한 적극적인 페이퍼컴퍼니·부실기업 단속이 이루어질 것으로 예상됨.

<그림 1> 국토교통부 페이퍼컴퍼니·부적격자 상시단속제 적발 절차



지난 2019년부터 적극적으로 시행되어온 지자체의 선제적 관련 정책 추진 동향

● 국토교통부의 이러한 공공공사에 대한 페이퍼컴퍼니·부실기업 상시단속제는 사실 경기도와 서울특별시, 충청남도에서 우선 시행하던 제도를 중앙정부 소관 발주공사에 이식한 사례임.

● 이에 더욱 구체적으로 관련 사업(정책)을 우선 추진한 지자체의 운영 현황을 살펴보면, 가장 최초로 관련 정책을 시행한 경기도의 경우 지난 2019년 2월 페이퍼컴퍼니 시범 단속을 시작으로 동년 6월 '건설업 페이퍼컴퍼니 근절 종합대책'을 마련하여 전국 최초로 계약단계에 페이퍼컴퍼니·부실기업 단속을 시행함.

- 지난 2019년 발표한 경기도의 종합대책은 크게 페이퍼컴퍼니 근절을 위한 기존 실태조사 강화와 기초지자체와의 협업 단속 방안 모색, 사전 단속제 도입 등을 담고 있으며, 이 외 공익제보 핫라인 운영 확대 방안을 제시함.
- 이를 위해 경기도는 지난 2019년 「경기도 지역건설산업 활성화 촉진 조례」 개정(제7조의 3) 개정을 통해 페이퍼컴퍼니·부실기업 단속을 위한 근거를 마련함.
- 이 중 특히 경기도가 2019년 5월부터 실시 중인 '공공입찰 불공정 거래업체 사전단속 제도'의 경

3) 관계부처 합동(2018), 건설산업 혁신방안 '건설기술·생산구조·시장질서·일자리 혁신', 제9차 경제관계장관회의 보고 안건.
4) 국토교통부, 부실건설업체 적발체계가 더욱 촘촘해집니다, 2020. 11. 18. 보도자료 및 국토교통부, 부적격 건설사업자 수주 관행 뿌리 뽑는다, 2022. 3. 31. 보도자료 참조.

우 경기도 발주 지역제한경쟁입찰(추정가격 1억~10억원)에 응찰한 적격심사 1~3위 업체에 대한 실태조사와 함께 입찰공고문에 '계약배제' 등의 불이익을 명시하는 방식임.

- 경기도는 2019년 5월부터 2021년 3월까지 추정가격 1억~10억원에 응찰한 적격심사 1~3위 업체에 대한 실태조사를 시행하였으나, 3월 이후에는 1억원 이상 경기도 발주공사를 대상으로 그 대상을 확대하였으며, 동년 7월부터는 경기도 관내 31개 기초지자체에 이를 도입하여 확대 시행 중임.
- 이러한 제도 운용을 통해 경기도는 2019년 10월부터 2021년까지 선 순위 821개사의 실태조사 결과 총 245개 업체에 대한 행정처분을 시행하였으며(<표 1> 참조), 제도 시행 이후 경기도 발주공사의 경우 2019년 대비 2021년이 약 20%가량 입찰 참가율이 감소한 효과를 나타내어 다수의 페이퍼컴퍼니·부실업체를 적발하고 시장에서 퇴출하는 성과를 도출함.

<표 1> 경기도 페이퍼컴퍼니·부실기업 단속 건수 및 처리결과(2019년 2월~2021년)

구분 (적발경로)	단속 건수	적발	등록 말소	영업 정지	시정 명령	청문	시군 진행	과태료/ 과징금	수사 의뢰	시정 완료
총 계	1,550	355	27	260	2	6	6	7	13	34
제보 등	729	83	12	37	2	4	0	0	13	15
사전단속	821	272	15	223	0	2	6	7	0	19

자료 : 경기도(2022), 공정건설정책과 내부자료.

- 이러한 경기도의 단속체계와 유사하게 서울시의 경우 2021년 7월부터 관련 전담팀을 신설하여 지역제한경쟁 대상 공사를 우선으로 입찰 시 페이퍼컴퍼니·부실기업 단속을 시행 중임.

- 충청남도 또한 지난 2021년 '페이퍼컴퍼니 표본조사'에서 31개 업체 중 18개 의심 업체를 발견한 것과 2018년부터 3년 동안 실시된 국토교통부의 도내 건설업 실태조사 시 1,311건 중 399건의 위반행위가 적발되어 행정처분이 이루어진 것을 계기로 동년 9월 「충청남도 지역건설산업 활성화 지원 조례」 개정을 통해 올해 1월부터 경기도와 서울특별시와 유사한 사전 단속제도를 도입·운영 중임.
  - 다만, 충청남도의 경우 경기도와는 달리 자체 발주한 건설공사의 입찰 참가 업체 중 개찰 1순위만을 대상으로 서류·현장 확인을 통해 등록기준 충족 여부를 심사하는 방식으로 단속을 시행 중임.

산업 정상화를 위한 최근 관련 행보는 환영할 사항, 다만 상세 운영방식은 추가 고려해야

- 이러한 국토교통부 및 일부 광역지자체의 페이퍼컴퍼니 및 부실 건설기업 퇴출을 위한 단속 강화 노력은 실제 성과가 발현되고 있다는 점을 고려할 때 그간 산업 내 오랜 문제로 존재하던 부적격기업의 시장 퇴출을 가속화하고 산업의 건전성을 강화할 수 있다는 점에 있어 필요한 정책으로 판단 가능함.

- 이에 향후 페이퍼컴퍼니·부실 건설기업 사전단속 제도의 경우 조달청 등 타 공공 발주기관과 지방자치단체에 급속히 확산될 것으로 예상됨.

- 하지만 현재 국토부 및 일부 지자체에서 운영 중인 페이퍼컴퍼니·부실 건설기업 사전단속 제도는 단속·적발의 일련 과정에서 다음과 같은 상세 운영방식과 관련한 일부 한계와 문제를 안고 있기에 이에 대한 개선이 선행되어야 할 것임.

- 첫째, 현재 국토부와 일부 광역지자체가 시행하고 있는 페이퍼컴퍼니·부실 건설기업 사전단속 제도의 경우 자체 발주공사만을 그 대상으로 하고 있기에 사실상 공공공사에 참여하는 일부 기업군(群)만이 단속의 대상이 될 수밖에 없어 민간공사만을 참여하거나 민간공사를 주로 참여하는 기업과의 역차별 발생이 불가피함. 이를 보완할 방안 마련이 필요함.
  - 그 방안으로는 이미 「건설산업기본법」 제49조와 동법 시행령 제45조를 통해 연 1회 이상 건설사업자의 경영실태 등 건설사업자의 실태조사 시행을 의무화하도록 규정하고 있고 이를 동법 제91조와 동법 시행령 제86조를 통해 지방자치단체에 이를 위임하고 있기에 실태조사 시 공공공사 참여를 통해 이미 등록기준 준수 여부에 대해 사전단속제를 통해 확인받은 기업은 실태조사에서 이를 제외할 수 있는 제도개선이 필요함.
  - 또한, 현재 광역·기초지자체의 경우 연 1회 국토교통부에서 부실기업 의심업체로 통보받은 기업 외에도 자체적으로 부실기업에 대한 조사를 확대 시행하고 있기에 이 경우 관내 건축공사 또는 민간공사만을 수행하는 건설기업을 대상으로 실태조사를 시행하는 방안 또한 고려 가능할 것임.

- 둘째, 사전단속제 시행에 따른 적발 목적 명확화와 더불어 이의 근거 규정 정비가 필요함. 상술한 바와 같이 현재 경기도의 경우 「경기도 지역건설산업 활성화 촉진 조례」 내 제7조의3(불공정 거래업체 단속)에 근거하여 사전단속제를 운영하고 있고, 충청남도의 경우 「충청남도 지역건설산업 활성화 지원 조례」 내 제5조의4(부적격업체 단속 등)에 근거하여 사전단속제를 운영하고 있으나 사전단속제의 운영 목적이 등록기준 미달 등 부적격업체에 대한 단속 외에도 건설기술인 배치 위반, 직접시공의무 위반, 재하도급 위반 등 이를 폭넓게 규율하고 있어 법에서 위임한 위임행위를 과도하게 훼손할 수 있는 무리한 조례로 볼 수 있음.
  - 예를 들어 경기도와 충청남도 조례의 내용 중 법 위임행위를 과도하게 벗어난 조례 내용이라 할 수 있는 것은 ① 부실기업 단속을 위해 협·단체의 협업(지원)을 사실상 의무화 한 점(경기도)과 ② 법 위임근거가 불투명한 '기타 도지사가 부적격업체로 판단한 경우'를 부적격업체로 단속할 수 있도록 규정한 내용, ③ 직접시공을 위반하였다고 부적격업체로 판단하도록 규정한 경우[5] 등임.
  - 즉, 실태조사 또는 사전단속제 시행의 목적을 등록기준(기술능력, 자본금, 시설·장비·사무실, 보증가능금액) 미달과 「건설산업기본법」 제40조에 따른 건설기술인 배치 위반(자격증 불법 대여 등), 정식 본사 소재지(주된 영업소) 운영이 아닌 임시 지역사무실 운영을 통한 지역기업 혜택 수혜만을 대상으로 단속하는 것이 합당할 것임. 이와 관련한 조례 개정방안을 <표 2>와 같이 제시함.

5) 「건설산업기본법」 제28조의2 및 동법 시행령 제30조의2에 따라 직접시공 의무를 위반한 사업자의 경우 이미 동법에 따라 영업정지 또는 과태료 등의 처분을 받도록 규정하고 있으며, 직접시공 의무를 위반하였다고 모두 부실업체로 판단할 수 있는 근거가 되지 않기에(법에서 규정하고 있는 등록기준과 기타 시공능력이 충분함에도 불구하고 경제적 이익 극대화를 위해 직접시공 의무 위반 등을 할 가능성 존재) 이를 근거로 부실기업·부적격업체로의 단속 대상으로 판단하는 것은 부적합함.

<표 2> 페이퍼컴퍼니·부실 건설기업 사전 단속을 위한 광역지자체 표준 조례 개정안

OO(광역지자체 명) 지역건설산업 활성화 지원 조례(표준 개정안)

제O조(부실·부적격업체 단속 등) ① □□는 다음 각 호에 해당하는 불법행위 등 부적격사항에 대해 단속할 수 있다.

1. 법 제10조 및 같은 법 시행령 제13조에 따른 등록기준 미달(기술능력, 자본금, 시설·장비·사무실, 보증가능금액)
2. 법 제40조에 따른 건설기술인의 배치 위반
3. 기타 일시적인 OO 내 사무실 운영 등 부적격업체로 판정되는 경우

② 제1항에 해당하는 행위를 단속하기 위하여 종합건설사업자에 대해서는 직접, 전문건설사업자에 대해서는 관할 시·군(또는 관할 자치구)과 합동으로 단속할 수 있다.

③ 효율적인 단속을 위해 관련 기관 및 전문가 등의 지원을 받을 수 있으며, 수시 및 정기 단속 등의 방법으로 단속할 수 있다.

④ □□는 건설사업자와 계약을 체결하는 절차를 이행할 때 법 제83조 및 제83조의2에 따라 부적격업체로 적발되는 등의 사유가 발생하면 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제13조 및 제30조의2, 제31조, 같은 법 시행령 제92조에 의해 적격심사를 배제하거나 낙찰자 결정을 취소할 수 있다.

⑤ 제1항에도 불구하고 전자문서 등으로 제1항제1호에서 제3호에 따른 위반행위의 신고가 접수된 경우와 과태료 또는 과징금 처분을 받은 업체 중 체납 기간이 3년 이상인 업체에 대해 실태조사 또는 수시 단속 및 정기 단속을 할 수 있다.

⑥ 제2항 및 제3항에 따른 단속은 단속의 효율을 위해 국토교통부장관 또는 지방자치단체의 장이 법 제49조에 의한 실태조사 또는 □□가 본조에 의한 단속을 실시한 지 1년 이내의 업체는 제외할 수 있다.

⑦ □□(광역자치단체장)는 부실·부적격업체에 대한 단속을 위해 전담부서를 구성·운영할 수 있으며, 필요한 경우 현장 확인을 위한 전문 인력을 채용할 수 있다.

- 셋째, 현재 사전단속제를 시행 중인 일부 지자체의 경우 사전 단속의 과정에서 무리한 단속이 이루어져 이에 대한 조사 대상 기업의 반발 및 불만이 증대되고 있음. 「사법경찰직무법」 개정을 통한 적법한 수사 권한 부여 이전까지는 행정부서 단속 업무수행에 대한 표준 단속 절차와 조사 방법에 대한 지침 마련을 통한 무리한 조사 지양이 필요함.
  - 일부 지자체에서 시행 중인 사전단속제의 경우 단속 과정에서 ① 건설업 관리규정(국토교통부 예규)에서 규정한 사무실 관련 규정을 벗어나 용도에 부적합을 이유로 부적격업체로 단속(예를 들어 지식산업센터 입주를 이유로 부적합 사무실로 규정)한다던지, ② 고령 건설기술인 채용을 이유로 근로계약서 및 임금 납부 관련 자료 외 장기간에 걸친 출퇴근 입증 자료(하이패스 영수증 등)를 추가 요구하는 등의 꼬리에 꼬리를 무는 무리한 조사·단속에 따른 불만이 계속적으로 제기 중임.[6)]
  - 또한, 경기도의 경우 조례를 통해 사전단속 재조사 유예기간을 4개월만을 부여하고 있어 일부 기업의 경우 잦은 단속으로 인한 불만 또한 제기하고 있음.
  - 이를 개선하기 위해서는 단속을 위한 무리한 권한 남용 방지를 위해 관련 공무원의 표준 단속 절차 마련과 조사 방법에 대한 가이드라인 마련 및 공표를 통해 무리한 단속을 지양해야 할 것이며, 이를 기반으로 관련 업계에서도 단속을 대비할 수 있는 근거를 제공해야 할 것임. 또한, 중복적 조사로 인한 불필요한 행정력 낭비 및 피조사자에 대한 피해 방지를 위해 1년 단위로 사전단속 재조사 유예기간을 설정하여 운영할 필요가 있음.

전영준(연구위원 · yjjun@cerik.re.kr)

6) 대한전문건설협회 경기도회, 입찰 사전단속제도 개선 건의서, 2021. 12. 등.

서울시 '지구단위계획 수립기준' 개정의 주요 내용

- 경직적 규제에서 벗어나 유연한 도시계획을 지향 -

서울시, 지구단위계획 수립기준 전면 개정 발표('22.5.9)

- 서울시는 지난 20년간 규제로 작용해온 「지구단위계획 수립기준」을 전면 재정비하여, 지역 여건에 따라 유연하게 적용하는 지원적 성격의 계획으로 전환하겠다고 발표함.
  - '지구단위계획'은 지역의 육성·활성화가 필요한 곳을 대상으로 지정, 수립하는 도시관리계획으로, 건축물의 용도, 용적률·건폐율, 높이 등에 대한 내용을 포함함.
  - 주요 중심지·역세권, 재개발·재건축 등 정비사업, 주택건설사업 등 신규 개발사업에도 광범위하게 적용되며, 현재 서울시 시가지 면적의 27%(100.3㎢)가 '지구단위계획'으로 지정·관리되고 있음.

- 「서울시 지구단위계획 수립기준」은 발표와 함께 시행되어 재개발·재건축 등 정비사업이나 주택건설사업 등을 계획·추진 중인 사업지에 즉시 적용됨.

주요 개정사항은 규제 완화와 신속하고 유연한 계획에 초점

- 지구단위계획구역 내 역세권 부지 활성화를 위해 사업기준을 완화함. 특별계획구역 내 역세권사업 활성화를 위해 완화된 기준을 지역 여건에 맞게 반영할 수 있도록 함.
  - 역세권 입지의 거리 및 면적 기준을 최대 20% 확대하고, 상가 등 비주거용도 비율도 용적률의 10%에서 5%로 완화하는 등 입지, 면적, 접도, 비주거용도 비율, 채광 방향 높이 등을 완화함.
  - 역세권사업은 역세권 활성화, 역세권 주택, 역세권 소규모재개발, 역세권 청년주택 등으로서 역세권의 계획적 개발을 위해 구역 지정을 했지만 사업실현율은 저조한 상황임. 개발계획이 수립되지 않은 특별계획구역 263개소 중에서 192개소(73%, 약 2.5㎢)가 역세권에 입지해 있음.

- 저층주거지[7]의 주거환경 개선을 위해 다양한 인센티브를 제공하고 절차를 개선함.
  - 공공사업 연계 의무화 : 저층주거지는 기반시설이 열악하여 대규모 정비가 어려운 경우가 많음. 지구단위계획 수립 시 도로, 공원, 주차장 등 지역에 필요한 기반시설 확보 계획 마련을 의무화함.
  - 소규모정비사업 절차 간소화 : 지구단위계획구역 내에서 소규모정비사업을 추진할 경우 계획변경

7) 제2종일반주거지역(7층 이하) 이하 지역으로서, 주요 산·문화재 주변 및 구릉지 등 높이·경관 제한을 받는 지역으로 서울 내 약 78㎢를 차지함.

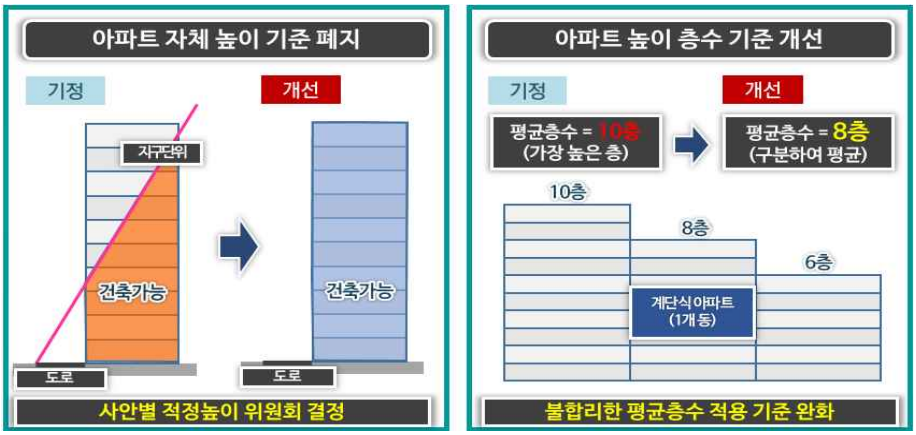
대신 의제 처리해 원활한 사업추진을 도모함.

- 규제완화·인센티브 신규 도입 : 용적률 인센티브를 받을 수 있는 요소에 기부채납뿐 아니라 공동개발, 특별건축구역을 새롭게 포함해 기부채납 없이도 용적률 인센티브를 받을 수 있도록 함.

● 아파트(공동주택) 높이·층수 계획기준을 개선하여 합리적인 높이계획을 유도함.

- 지구단위계획 수립기준에서 자체적으로 「건축법」에서 정한 기준보다 강화된 기준으로 운영했던 아파트 높이계획 기준을 폐지해 법령과 심의로 대체함.
- 2종(7층) 주거지역에 적용되는 평균층수 산정방식을 '동별 최고층수 기준'에서 '코어별 층수 기준'으로 개선함.

<그림 1> 지구단위계획 높이 기준 폐지 및 평균층수 완화



지구단위계획 수립지침 개정의 의미

● 이번 개정은 3월에 발표한 「2040 서울도시기본계획(안)」에서 제시된 비욘드 조닝(Beyond Zoning)의 일환으로 추진된다는 점에서 단순한 지침 개정보다 중요한 의미가 있음.

- 지구단위계획은 '선계획-후개발' 원칙에 입각한 계획적 도시개발의 핵심 도구로서 큰 역할을 해왔으나, 도시계획 자체의 경직성으로 보수적인 규제 수단으로 인식되었던 것도 사실임.

● 향후 서울의 도시경쟁력 확보를 위한 개발은 복합적 기능이 공존하는 방식이 될 것이며, 지구단위계획 수립지침도 지속적으로 유연화되어야 할 필요가 있음.

- 대표적으로, 핵심 개발 대상지로 부각되고 있는 용산은 업무 및 상업 위주의 기존 도심과 달리 공원, 주거, 업무 및 상업, 문화시설 등이 공존하는 도심이 될 것으로 예상됨.
- 이러한 유형의 개발이 성공하기 위해서는 엄격한 용도 및 지역 구분에 기반한 도시 조성이 아니라 각각의 도시 기능이 융통성 있고 유연하게 조화를 이루는 것이 중요할 것임.

이승우(연구위원 · swoolee@cerik.re.kr)

주요국 수준 고려, 경제 성장 위한 SOC 투자 확대 필요

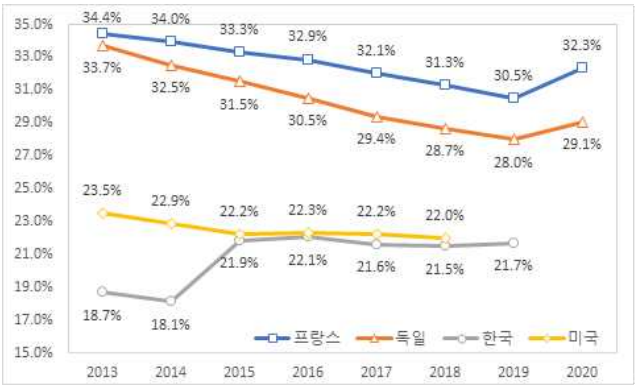
- 경제 규모 대비 SOC 자본스톡 낮고, 투자 규모도 크지 않아 -

프랑스, 독일 대비 낮은 인프라 수준

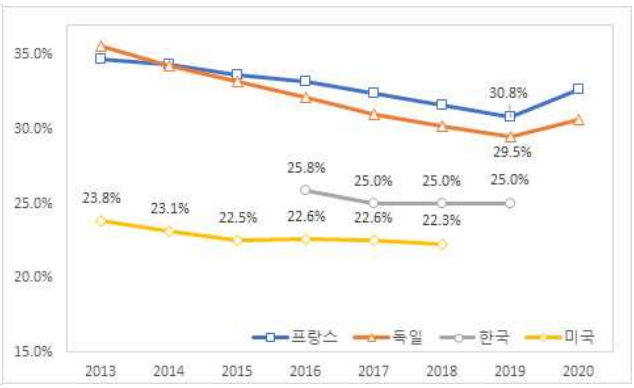
- 우리나라는 SOC 투자를 지속하여 왔지만, 여전히 SOC 자본스톡은 프랑스, 독일에 크게 못 미치는 수준임.
  - 2018년 기준 우리나라의 육상시설(도로, 철도 등)과 항공시설을 합한 SOC 자본스톡은 GDP 대비 21.5%로 프랑스, 독일, 미국보다 낮은 수준임. 특히 프랑스, 독일과 비교하면 5%p 이상 낮음.
  - 한편 상하수도 관련 시설을 추가한 우리나라의 SOC 자본스톡은 2018년 기준으로 25.0%로 미국(22.3%)보다 높은 비중을 보이나, 여전히 프랑스 독일보다 낮은 비중을 기록함.

<그림 1> GDP 대비 SOC 자본스톡의 비중

육상시설+항공시설



육상시설+항공시설+상하수도



주 : OECD의 인프라 capital stock을 GDP로 나눈 값임.
자료 : OECD. Stat.

- 우리나라의 경우 SOC 투자는 계속 이루어졌으나, 경제가 성장한 정도에 비해서는 여전히 다른 나라들에 비해 낮은 수준을 보임.
  - 2006년 기준 전체 30개의 OECD 가입국 중 우리나라의 국토계수당 도로보급률(1.51)이 29위로 OECD 가입국 중 상당히 낮은 순위로서, 우리나라의 경제 규모에 비해 여전히 도로 스톡의 수준이 낮음.[8] 도로현황조서에 따르면 2021년은 1.57로 크게 변동이 없는 수준임.[9]

8) 서울대(2013.12), 「사회기반시설 투자정책 변천과 정책현안 분석 연구」, pp.88.
9) 국토교통부 보도자료(2013.5.29)는 국토계수당 도로보급률 2012년 기준으로 1.49로, OECD 국가 중 29위로 발표한 바 있음.

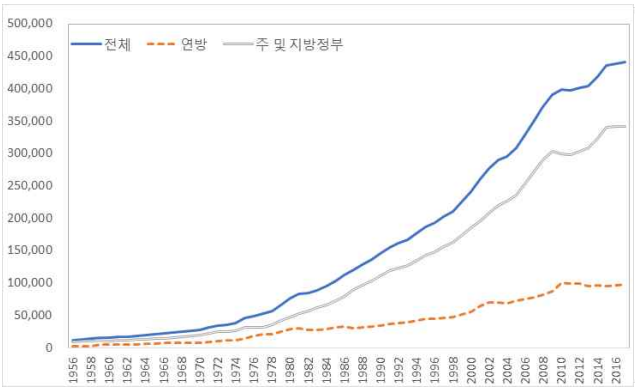
독일, 프랑스 대비 낮은 SOC 자본스톡 비중의 미국은 SOC 지출 지속 확대

- 독일, 프랑스에 비해 낮은 GDP 대비 SOC 자본스톡 비중을 보이는 미국은 지속적으로 인프라 투자를 확대하고 있으며, 최근 투자 규모가 커지고 있음.
  - 미국의 SOC 투자액은 2017년 기준 4,405억 달러이며, 2000년대 이전은 전년 대비 연간 100억 달러 미만으로 증가였으나, 2000년대 들어서는 전년 대비 연간 약 120억 달러 수준으로 SOC 투자액이 확대됨.

- 한편 경제 규모를 고려한 GDP 대비 인프라 지출 비중은 2~3% 수준을 보인 가운데 2017년은 2.3% 수준을 기록함.
  - 물가상승을 고려한 실질가격 기준의 GDP 대비 인프라 지출 비중은 미국의 금융위기 직후 2.7% 수준으로 확대한 이후 낮아짐.
  - 미국 인프라 지출은 도로, 철도, 공항, 항만, 수자원시설의 합으로 우리나라 SOC 예산은 지역 및 도시, 산업단지가 포함되어 있어 미국 인프라 지출보다는 범위가 넓음.

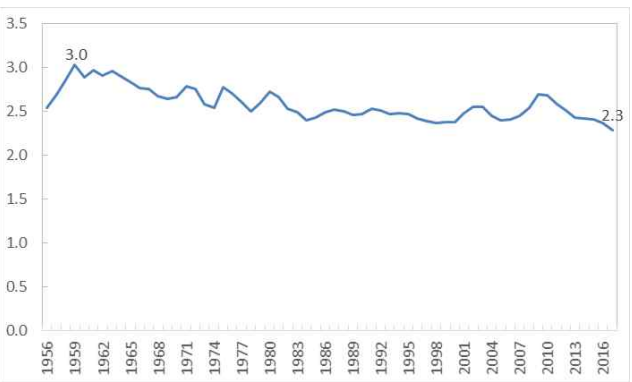
<그림 2> 미국 인프라 지출 규모(1956~2017)

(단위 : 백만 달러)



<그림 3> GDP 대비 인프라 지출 비중(1956~2017)

(단위 : %)



주 : 도로, 철도, 공항, 항만, 수자원시설 투자 금액의 합임.
자료 : 미국 의회예산처(Congressional Budget Office)

우리나라 생산성 효율화 등을 위한 지속적인 SOC 투자 확대 필요

- 우리나라 경제가 성장한 것에 비해 SOC에 대한 투자는 낮은 수준으로 지속적인 SOC 투자의 확대를 통한 생산성 효율화 도모로 경제 성장 확대를 꾀해야 함.
  - 우리나라 2.5% 경제성장률 도모를 위해서는 GDP 대비 SOC 투자가 2.52%의 투자가 필요한 상황임. 미국은 교통인프라와 수자원시설에 대한 투자만으로 GDP의 2~3% 수준을 지속적으로 유지하고 있는 만큼, 경제 성장을 위한 국내 SOC 투자의 확대가 필요함.

엄근용(부연구위원 · kyeom@cerik.re.kr)

지역 및 가격대별 집값 격차 심화 양상 분석

– 특정 지역과 상품에 집중된 수요, 부담 가능한 건전한 수요인지 점검 필요 –

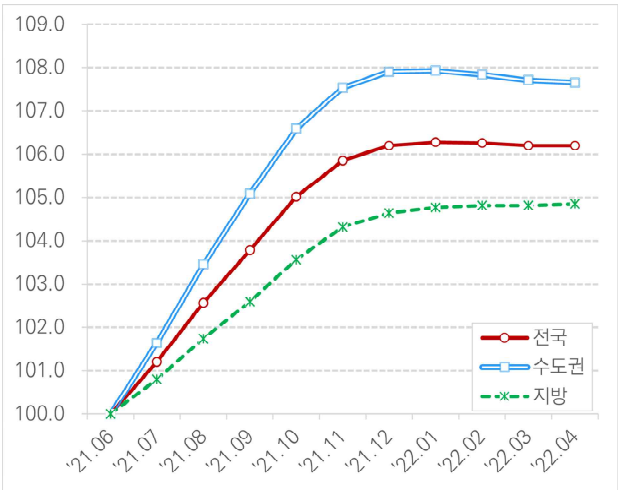
전국 아파트 가격, 지난해 말부터 약보합세를 보였지만 지역마다 가격변화 양상 달라

- 당초 3월 대선 이후 시장의 흐름이 변화할지의 여부에 시장의 관심이 집중되었으나 일부 지역을 제외하면 4월까지 유사한 흐름 이어져(<그림 1> 참고)
  - 수도권 시장에서 최근 가장 주목받았던 분당을 중심으로 한 1기 신도시는, 재건축 및 리모델링 사업 추진을 위한 특별법 제정 등에 대한 기대감으로 윤 대통령 선출 직후 호가가 상승했지만 실제 거래사례를 찾아보기 어려웠음.
  - 그 외 수도권은 상대적인 약세를 보이는 가운데 지방의 소폭 상승세가 이어지며 전국 주택가격은 지난해 12월 이후 미약한 약보합세를 보임.

시장 전반의 약세 속에서도 상대적 선호 지역과 상품에 대한 관심이 집중되는 현상 발생

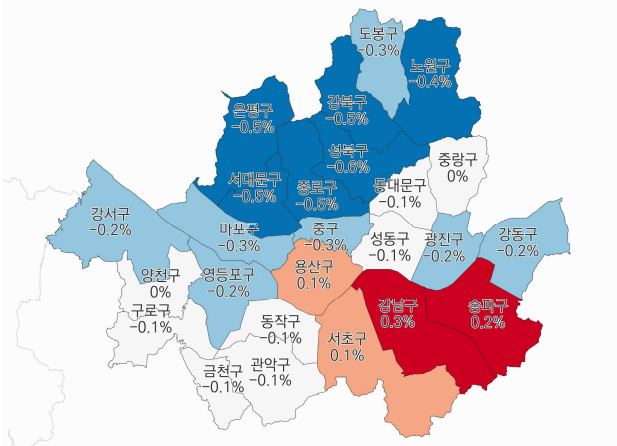
- 시장의 관심이 집중된 서울 주택가격은 전반적으로 하락세 보였지만 동남권 일부 강보합세
  - 강북 일대 약보합세가 두드러지는 가운데 이른바 '강남 3구'로 일컬어지는 서울 동남권 지역을 중심으로 강보합세를 나타냈고 그 외 용산지역의 상승세가 나타남(<그림 2 참고>).

<그림 1> 월간 아파트 가격지수 추이('21.6=100)



자료 : 한국부동산원(2022).

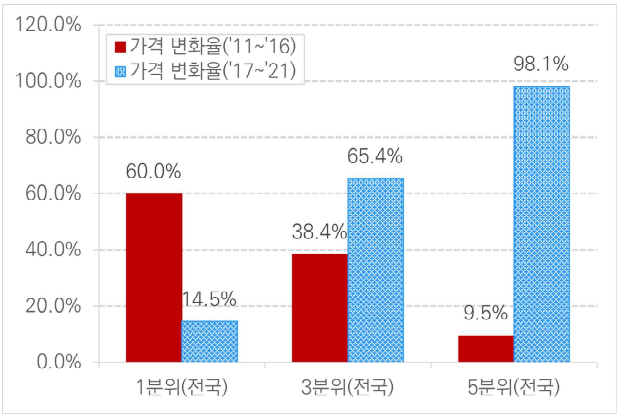
<그림 2> 서울 구별 2022년 월간 누적 주택가격 변화율(%)



자료 : 한국부동산원(2022)을 저자 가공.

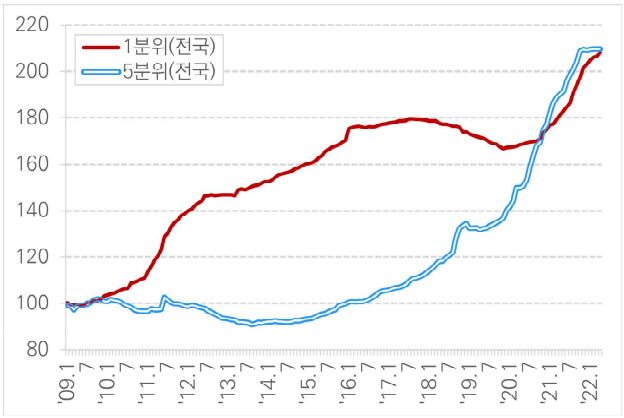
- 가격대별로 살펴보면 최근 들어 주택 단위가격이 비싼 5분위 주택가격 상승률이 상대적으로 저렴한 1분위 주택가격 상승률보다 더 높은 경향을 나타냄(<그림 3> 참고).
  - 최근 5년(2017~2021) 가격 상승률이 가장 높았던 분위는 5분위로, 동기간 동안 98.1% 상승함.
  - 반면 같은 기간 동안 1분위 주택가격 상승률은 14.5%로 조사돼 이전 기간(2011~2016) 60.0% 대비 오히려 낮은 것으로 나타남.
  - 2009년부터의 가격 분위별 가격변화 추이를 보더라도 최근의 5분위 가격 상승세가 가팔랐다는 점을 이해할 수 있음(<그림 4> 참고).

<그림 3> 전국 가격대별 주택가격 변화율(%)



자료 : KB국민은행(2022),

<그림 4> 전국 가격대별 주택가격 변화 추이



자료 : KB국민은행(2022),

이러한 지역·상품 집중 현상은 비단 국내뿐만 아니라 해외에서도 유사하게 나타남.

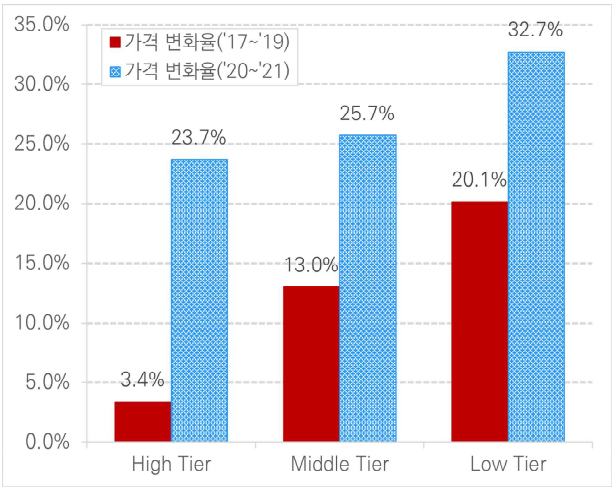
- 미국은 2017년 이후 주택가격 상승세가 나타났으나 고가 주택(high tier)의 가격이 본격 상승하기 시작한 것은 지난 2020년 이후로 분석됨(<그림 5> 참고).
  - 2017년 이후 2019년까지 고가 주택가격 상승 폭은 3.4%로 나타나 여타 저렴한 가격대의 주택 대비 상승세가 더뎠던 것(중간 및 저렴 주택의 동기간 상승률 각각 13.0%와 20.1%)으로 분석됨.
  - 다만 2020년 이후 2년 동안 가격대별 상승률을 비교해보면 고가 주택가격 상승률이 다른 가격대 주택과 유사한 수준까지 신장됨.
  - 시카고, 시애틀 등 주요 도시 가격대별 주택가격 추이를 보더라도 뉴욕의 가격대별 흐름과 유사한 현상을 확인할 수 있음.
  - 지역별로는 10대 주요 도시를 중심으로 한 상승세가 여타지역보다 빠른 것으로 나타남.

- 독일 역시 지역별 수요 격차로 인해 주요 도시의 가격 상승세가 주변 지역보다 가파름.
  - 독일은 최근 해외 유입 인구 등 수요 증가로 주택가격 및 임대료 상승세가 급격해 이를 저지하려

는 지방정부와 연방정부 간 임대료 정책 충돌이 발생하는 등 사회적 논란이 발생함.

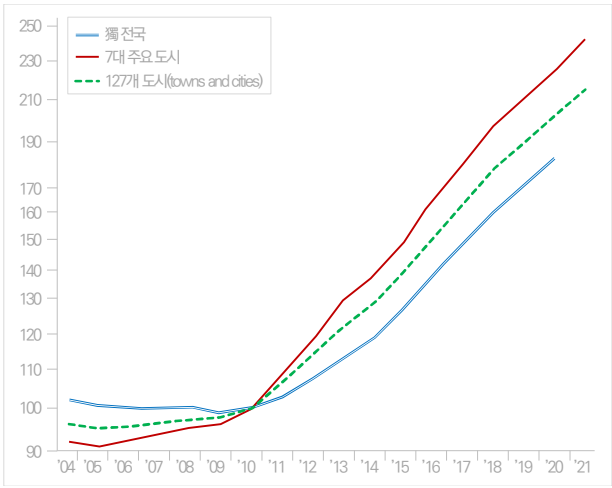
- 임차수요는 특히 베를린 등 주요 경제활동 중심 지역에 집중되어(Guthmann Estate, 2022) 해당 지역의 임대가격 상승을 불러일으켰고, 수익률 증가로 이어져 결국 주택가격의 상승을 유발함.
- 독일 연방은행(2022)이 조사한 바에 따르면 독일 전국 주택가격이 전저점을 기록한 2008년 이후 2021년까지 상승해 7대 주요 도시[10]의 주택가격이 13년새 2.4배[11]까지 상승해 독일 전역의 상승폭과 차이를 키움.

<그림 5> 美 뉴욕 가격대별 주택가격 변화율(%)



자료 : 미국 연방준비은행(FRED, 2022).

<그림 6> 獨 지역별 주택가격지수 추이(log)



주 : 7개 대도시란 베를린, 뒤셀도르프, 프랑크푸르트암마인, 함부르크, 쾰른, 뮌헨, 슈투트가르트를 포함함.
자료 : 독일 연방은행(Deutsche Bundesbank, 2022).

고가주택이 위치한 지역과 상품에 집중된 최근 상승세, 금융 건전성 차원에서 점검 필요

- 국내는 여타 국가와 달리 '전세'라는 사금융에 해당하는 제도가 존재하고, 이 제도를 유지하기 위한 저렴한 이자의 '전세 자금 대출'이 운영되고 있어 해당 제도에서 기인한 금융 건전성 관련 문제가 발생할 수 있어 주의가 필요함.

- 이뿐만 아니라 소위 '영끌'과 '빚투'의 열풍 속에서 나타난 자금조달방법, 즉 사금융이나 그림자금융(shadow banking)에서의 문제가 발생한다면 가계 대출을 조절하기 위한 정부의 노력이 수포로 돌아갈 뿐만 아니라 심각성을 분석할 기초자료조차 마련되어 있지 않으므로 이들을 양성화 시킬 수 있는 방안 등을 고민할 필요가 있음.

김성환(부연구위원 · shkim@cerik.re.kr)

10) 베를린, 뒤셀도르프, 프랑크푸르트암마인, 함부르크, 쾰른, 뮌헨, 슈투트가르트.
11) 상용로그 log(250) = 2.3979

정부 및 건설 유관기관 회의 참여 활동

일자	주관기관	주요 내용
5.12	서울특별시	• 서울시 도시계획국 서울 미래발전 포럼 회의에 허윤경 경제금융연구실장 참여
5.19	국토교통부	• 우즈베키스탄 UBC 사업 중간성과물 점검 회의에 기술경영연구실 손태홍 연구위원 참여
5.20	서울특별시	• 서울시 안전총괄실 주관 정책 방향 회의에 최석인 산업정책연구실장 참여

주요 발간물 및 활동

유형	제목	주요 내용
건설 이슈포커스	스태크플레이션 위기, SOC 투자의 방향	• 본 보고서는 국내 경제를 둘러싼 러시아-우크라이나 전쟁, 미국 금리 인상 등 대외여건의 변화로 인한 스태그플레이션 위험에 노출되어있는 가운데 국내 경제의 영향에 대한 점검과 더불어 향후 SOC 투자의 방향에 대해 살펴봄. • 러시아-우크라이나 전쟁이 지속되는 상황에서 유가 및 원자재가격 상승이 세계 경제에 미치는 영향은 커지고 있으며, 우리 경제도 큰 영향을 받고 있음. • 러시아-우크라이나 전쟁으로 인한 유가 상승세 때문에 우리나라의 경제성장률 하락과 소비자물가의 상승은 불가피할 전망임. - 2022년 국제유가가 연평균 배럴당 100달러를 보이는 경우 경제성장률은 0.3%p 하락, 소비자물가 상승률은 1.1%p 상승, 경상수지는 300억 달러 이상 감소할 것으로 분석되며, 연평균 120달러인 경우 경제성장률 0.4%p 하락, 소비자물가상승률 1.4%p 상승, 경상수지 500억 달러 이상 감소할 전망임. • 미국은 지난 연말부터 높은 물가상승률로 인하여 그동안의 저금리를 벗어나 중립금리까지 약 2%p 이상 인상을 계획하고 있음. 미국 금리의 상승세는 당분간 지속될 것으로 전망되며, 미국 금리 인상에 따른 우리나라 경제성장률 하락과 물가상승세도 지속될 것으로 보임. - 미국의 금리가 1%p 상승하면 우리나라 실질 GDP는 1년 동안 0.52% 감소, 물가상승률은 0.02% 상승, 수출은 0.74%, 수입은 0.71% 감소하는 것으로 분석된 바 있음. • 현재 우리나라 경제의 소비는 회복세를 기록하고 있으나, 소비심리가 위축되고 투자와 무역수지는 감소세를 보여 향후 경제가 둔화될 것으로 판단됨. 이러한 상황에서 물가의 상승세가 지속되고 있음. 이런 추이가 지속되는 경우 우리나라 경제의 스태그플레이션 진입할 가능성이 커지고 있음. • 한편, 우리나라 SOC 예산은 꾸준히 증가하고 있으나, 2.5% 수준의 경제성장률을 달성하기에는 부족한 수준이며, 경제 규모를 고려한 SOC 자본스톡 역시 프랑스, 독일에 비해 크게 낮은 수준임. - 2023년 경제성장률 2.5% 달성을 위한 적정 SOC 투자 규모 대비 2.9조원 정도 부족한 수준임. - 우리나라의 2019년 SOC(육상시설+항공시설+상하수도) 자본스톡 비중은 25.0%로 프랑스 30.8%, 독일 29.5%에 비해 낮은 수준임. - 2006년 기준 우리나라의 국토계수당 도로보급률은 1.51로 전체 30개의 OECD 가입국 중 29위이며, 2021년은 1.57로 크게 변동이 없는 수준임. • 스태그플레이션 위험이 도사리고 있는 가운데 경제성장률 저하를 방지하기 위한 확장적 재정정책 기조를 유지하는 것이 필요하며, 특히, 경제 규모에 비해 적은 SOC의 투자는 경제성장 도모, 소득 불평등도 해소, 중저소득층 안정에 기여하는 만큼 SOC 투자의 확대가 필요함.

건설논단

실패를 통해 배워서는 안 될 건설안전

영국 왕립 경제학회 평의원, 옥스퍼트 대학 너필드 칼리지 객원 교수이자 파이낸셜 타임즈 컬럼리스트 팀 하포트는 그의 책 '어댑트(Adapt: Why Success Always Starts with Failure)'에서 실패의 중요성을 강조한다. 팀 하포트는 실패를 두려워하지 말고 시행착오를 거치며 계속 새로운 것을 해야 진화할 수 있다고 주장한다.

더 나아가 실패를 실패로 인정할 줄 아는 기업만이 성공할 수 있다고 말한다. 팀 하포트의 책 외에도 실패는 성공을 위한 필수 조건임을 주장하는 경영 관련 도서는 많다. 뻔한 이야기처럼 들릴 수도 있겠지만 그래도 사례로 증명되는 이론이니 나름의 설득력이 있다는 걸 부인할 수는 없겠다.

그런데 실패를 타산지석이자 반면교사로 삼아야 한다는 경영학 이론이 건설산업에는 맞지 않는 듯하다. 특히, 안전에 관해서라면 완전히 틀린 얘기가 된다. 건설산업에서 안전사고의 대가는 크다. 기업이 입을 경제적 피해를 의미하는 게 아니라 '사람'이 죽는다. 건설 현장 안전관리의 실패가 가져오는 최악의 결과다. 사람이 죽은 사고로부터, 그런 실패로부터 어떤 것을 배운들 그것이 건설기업의 의미 있는 경영전략이 될 수 있을까. 필자의 대답은 NO다.

어떤 건설 사업이든 무고한 생명을 대가로 완성된 사업은 대단하지도 중요하지도 못한 사업이다. 그저, 실패한 사업일 뿐이다. 사망사고가 발생한 건설 현장이 경영학에서 말하는 배울 것이 있는 실패 사례라면, 최소한 지금처럼 사망사고가 끊임없이 발생하지는 말아야 하지 않을까. 건설산업에서 발생하는 사망사고가 매년 전 산업 사망사고의 절반을 차지하고 있다는 사실은 실패로부터 더 안전한 현장을 만든다는 것이 불가능하다는 의미일지도 모른다.

건설산업에서 실패가 성공의 어머니가 아니라는 건 과거 대형 사고에서도 확인할 수 있다. 1992년 신행주대교 붕괴사고, 1994년 성수대교붕괴사고, 1995년 삼풍백화점 붕괴사고 등은 원칙과 절차를 무시했던 대형 참사로 무고한 생명을 앗아갔다. 이 정도의 실패 사례면 경영학에서 말하는 반면교사의 사례로 충분하다. 하지만, 충분하지 않았나 보다. 여전히 우리는 메스컴을 통해 만연한 안전 불감증을 확인할 수 있다.

중대재해처벌법 시행 이후 1분기에 발생한 건설사고 사망자는 55명으로 지난해 같은 기간보다 증가했다. 이런 수치를 두고 일각에서는 중대재해처벌법이 효과가 없는 것 아니냐며 비판을 한다. 일어날 사고가 중대재해처벌법 때문에 일어나지 않는 게 아니라며, 결과보다 과정이 중요하기에 사고를 줄이려는 사업주의 노력에 처벌이 아닌 인센티브가 필요하다고 주장한다.

하지만, 법의 보완 필요성을 제시하는 주장이나, 공포감 조성이 사고 예방에 효과적일 수만은 없다는 주장이라면 동의할 수 있지만, 노력의 결과가 실패 즉 사망사고가 아니니 기업에 선물을 줘야 한다는 주장에는 공감하기 어렵다. 사망사고가 발생하지 않는 것이 당연한 일이기 때문이다.

사망사고를 통한 건설산업의 안전관리 고도화는 필요 없다. 사전에 사고를 방지할 수 있는 계획과 실행 그리고 모니터링이라는 체계를 마련하는 것이 필요하다. 또한, 부주의한 행동과 원칙의 미준수 등으로 인한 안전사고의 결과를 간접 체험할 수 있는 교육 체계도 동반되어야 한다. 실패를 방지하려는 노력과 투자가 성공을 위한 유일한 수단이다.

우크라 침공이 3개월째 이어지고 있다. 침공의 이유가 무엇이든 간에 결과가 어떠하든 간에 이 전쟁에 승자가 있을까. 국민이라는 이유만으로 군인이라는 이유만으로 죽은 수많은 생명을 생각하면 모두가 패자다. 건설산업도 다르지 않다. 우리, 실패로부터 건설안전의 소중함을, 중요함을 배우지 말자. 〈아주경제, 5.10〉

손태홍(연구위원 · thsohn@cerik.re.kr)