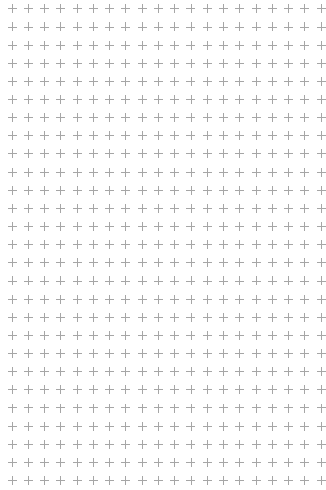


2022년 건설·부동산 경기전망 및 정책 이슈

논단

- 2021년 건설산업 평가
 - 건설경제 현황 및 평가
 - 건설정책 혁신 성과평가와 과제
- 2022년 경기전망
 - 2022년 경제일반 전망
 - 2022년 건설경기 전망
 - 2022년 주택시장 전망
- 2022년 건설정책 쟁점 및 이슈
 - 건설산업 업역규제 폐지에 따른 문제점 및 전문건설업 대응 방안
 - OSC 생산방식 활성화 필요성 및 발전 방향
 - 중대재해 처벌 등에 관한 법률 시행에 따른 건설기업 대응 전략
- 2022년 부동산정책 쟁점 및 이슈
 - 지속가능한 성장을 위한 부동산 정책
 - 부동산개발사업에 관한 법적 쟁점 및 이슈



CONTENTS

2021.12 | Vol.44

논단1 2021년 건설산업 평가

02 **건설경제 현황 및 평가**
정재호 한국건설경제산업학회 학회장

11 **건설정책 혁신 성과평가와 과제**
이복남 서울대학교 교수, 건설산업혁신위원회 공동위원장

논단2 2022년 경기전망

20 **2022년 경제일반 전망**
김홍년 NH농협금융연구소 금융연구실장

29 **2022년 건설경기 전망**
박선구 대한건설정책연구원 경제금융연구실장

41 **2022년 주택시장 전망**
권주안 대한건설정책연구원 경제금융연구실 연구위원

논단3 2022년 건설정책 쟁점 및 이슈

58 **건설산업 업역규제 폐지에 따른 문제점 및 전문건설업 대응 방안**
박승국 대한건설정책연구원 산업혁신연구실장

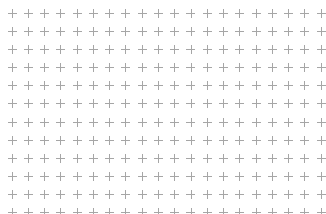
66 **OSC 생산방식 활성화 필요성 및 발전 방향**
이준성 이화여자대학교 건축도시시스템공학과 교수

74 **중대재해 처벌 등에 관한 법률 시행에 따른 건설기업 대응 전략**
정유철 · 신원재 법무법인(유) 올촌 변호사

논단4 2022년 부동산정책 쟁점 및 이슈

80 **지속가능한 성장을 위한 부동산 정책**
진창하 한양대학교 경제학부 교수

89 **부동산개발사업에 관한 법적 쟁점 및 이슈**
- 개발방식 및 개발이익 환수를 중심으로 -
이현수 NH공사 인천지역본부 처장



논단 1

2021년 건설산업 평가

Korea
Research
Institute for
Construction
Policy



건설경제 현황 및 평가

정재호 한국건설경제산업학회 학회장
(chung@mokwon.ac.kr)

- I. 건설경제 현황
- II. 공공부문 건설경제
- III. 민간부문 건설경제
- IV. 건설경제 평가와 시사점

1

I. 건설경제 현황

지난 해 2020년 국내 경제성장률은 코로나19 사태의 영향으로 전년 대비 0.9% 감소하였다. 코로나19 시국과 어려운 경제여건에도 불구하고, 국내 건설수주는 2020년 16.9%증가로 194.1조원을 기록하며 역대급 가장 높은 수주액을 보였다. 공공수주는 8.4%증가로 52.1조원, 민간수주는 20.4%증가로 142조원을 기록하였다. 코로나19와 경기침체 우려에 대한 정부의 예산 증가와 채무 증가에 따른 유동성이 커진 가운데 아파트 위주의 부동산가격 급등으로 민간수주가 확대되었다. 이로 인해 2020년에는 주택건설부문 민간수주는 전년 대비 46.5%가 상승하였고 국내건설수주는 전년대비 16.9% 상승하였다.

반면, 건설투자는 2020년에는 전년 대비 0.4% 감소하였다. 공종별 투자현황을 보면, 토목건설투자는 4.8%로 양호하였으나 주거용 건물과 비주거용 건물은 각각 -2.6%, -2.5%로 부진하였다. 올해 2021년 상반기 건설투자는 전년대비 -1.5%로 감소하였고 3/4분기도 0.7% 감소하였다. 건설수주의 호황에도 불구하고 건설투자가 부진한 이유는 토목건설투자가 축소되고 높아진 건설 물가로 인한 것으로 볼 수 있다.

올해 2021년 국내 경제성장률은 4.0% 내외 성장 전망으로 'V'자 반등이 예상되는 상황에서 2021년도 건설경기는 전반적으로 전년에 비해 호조를 보이고 있다. 2021년 1~10월 건설수주는 전년동기대비 12.7% 증가한 164조원을 기록하였다. 건축인허가 증가 추세, 코로나 팬데믹 극복을 위한 경기회

복 정책으로 적극적인 연말 재정집행 등이 기대되어 4/4분기 건설수주도 양호한 흐름을 지속하여 2021년 건설수주 총액은 206.5조원 내외를 기록할 것으로 예상되면서 전년대비(194.1조) 6.4%증가한 역대 최대치를 기록할 것으로 보인다.

공공수주는 17.5% 증가한 39.6조원으로 2009년 1~10월이후 역대 두번째 수준이고, 민간수주는 11.3% 증가하여 124.4조원을 기록하였다. 민간수주의 경우는 작년에 급증했던 주택수주를 제외한 토목수주는 6.7% 증가한 12.2조원을, 건축수주는 11.8% 증가한 112.1조원을 기록하였다.

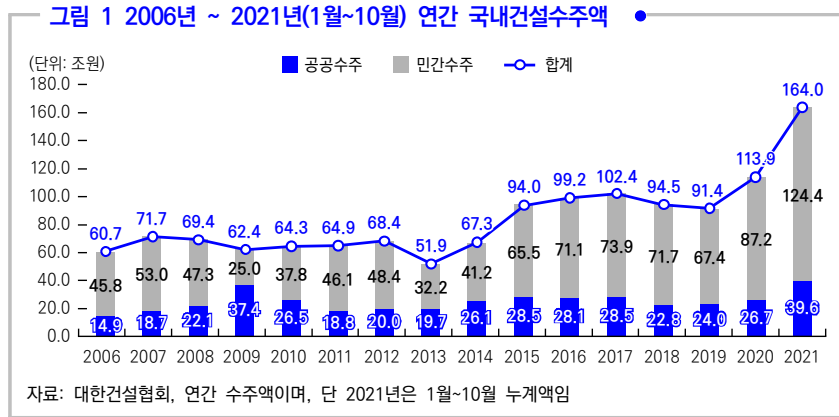


표 1 국내건설수주 증감률 추이

(단위: 전년 동기비 %)

구분	총계	공공			민간					
		토목	주택	비주택 건축	토목	주택	비주택 건축			
2020년	1/4	6.8	5.1	-8.0	0.8	46.9	7.4	-50.5	21.3	33.3
	2/4	21.9	23.5	18.0	8.3	42.4	21.4	-30.2	56.3	-7.6
	3/4	39.0	1.1	11.3	-20.6	0.3	53.0	-18.9	138.1	12.4
	4/4	6.6	6.7	1.0	29.2	-3.8	6.5	-13.5	11.6	7.2
	연간	16.9	8.4	4.3	11.8	15.9	20.4	-28.1	46.5	9.2
2021년	1/4	31.8	33.3	60.5	-57.8	15.7	31.1	25.1	26.9	38.4
	2/4	18.7	21.6	31.4	-13.5	8.5	17.8	44.3	-6.6	64.9
	3/4	-6.1	-2.5	2.4	-40.7	13.0	-7.0	-21.5	-21.8	32.0
	10월	8.5	12.3	26.7	-68.6	41.4	7.4	1.8	14.9	-3.9
	1~10월	12.7	17.5	31.8	-44.6	14.6	11.3	6.7	-3.1	39.8

자료: 대한건설협회

II. 공공부문 건설경제

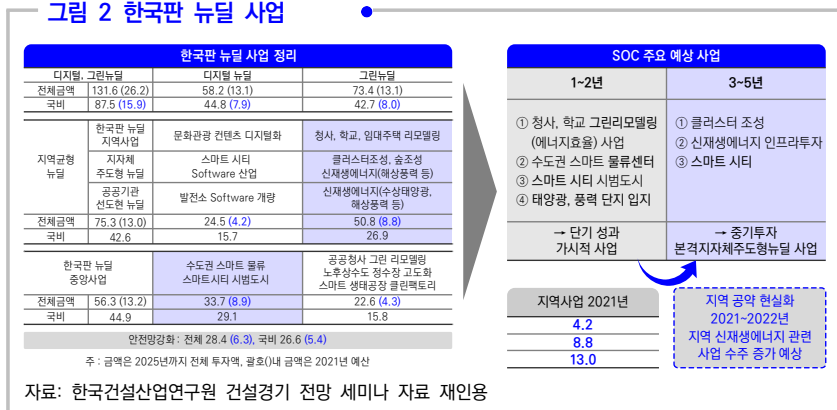
민간주택수주는 지난해 높은 수준이었으나 2021년 들어와 1/4분기에는 전년 대비 26.9%상승, 2/4분기 -6.6%, 3/4분기 -21.8%로 감소하여 10월까지 -3.1%를 보이며 2/4분기 이후 감소세를 이어가고 있다.

1. 한국판 뉴딜

한국판 뉴딜에 2020년부터 2025년까지 160조원이 투입될 예정이다. 디지털뉴딜에 58.2조원, 그린뉴딜에 73.4조원, 안전망 뉴딜에 28.4조원이 지원될 예정이다. 건설과 연관이 높은 그린뉴딜 사업은 국비조달로 2022년까지 도시공간 생활 인프라 녹색 전환에 6.1조원, 저탄소분산형 에너지 확산에 10.3조, 녹색산업혁신 생태계 구축에 3.2조가 지원될 예정이다.

2021년 디지털뉴딜 사업은 수도권 및 광역권에서 진행이 되었고, 그린뉴딜 사업은 지역사업으로 진행되었다. 한국판 뉴딜지역사업은 지방비와 매칭사업으로 지자체 주도형뉴딜사업은 지자체재원과 민자추진사업으로, 공공기관 선도형뉴딜사업은 공공기관 재원과 지자체 협업으로 추진되고 있다. 디지털뉴딜(7.9조원)과 그린뉴딜(5.0조)에 15.9조원의 국비가 투입되고, 그린뉴딜사업의 한국판 뉴딜지역사업으로 청사·학교·임대주택 리모델링사업이 추진되며, 지자체 주도형뉴딜사업은 클러스터조성·숲조성·해상풍력 신재생에너지사업이 추진되었다. 공공기관선도형뉴딜에는 수상태양광·해상풍력 등의 신재생에너지 사업이 추진되고, 신재생에너지 입지 선정 이후 관련 인프라 투자 확대가 예상된다.

그림 2 한국판 뉴딜 사업



2. SOC

2021년 정부의 SOC투자 규모는 역대 최대규모인 26.5조원으로 전년 대비 14.2%증가한 3.3조원이 증액되었다. 도로 예산은 7.8조원으로 전년 대비 0.7조원이 증액되었고, 철도 및 도시철도에는 7.5조원으로 0.9조원이 증액되었으며, 지역 및 도시에는 3.1조원으로 0.7조원이 증액, 물류항공산단에는 3.8조원으로 0.3조원이 증액되어 편성되었다. 상대적으로 철도 및 도시철도와 지역 도시, 도로 예산의 증액 규모가 큰 편이다.

국토교통부의 신규사업 SOC 예산은 2,823억원으로 철도에 863억원, 도로에 49억원 등에 편성되었다. 위기극복과 미래 준비를 위해 2021년에는 2.5조원을 편성하였고, 국민안심을 위한 국토교통 안전강화에 5.8조원, 지역의 활력 제고를 위해 11.4조원, 취약계층의 주거안전망 강화를 위해 2.1조원을 편성하였다. 생활형 SOC 예산은 2020년 10.5조원에서 2021년 11.1조원으로 증가되었다. 전반적인 SOC예산은 증액되었다고 볼 수 있다.

내년 2022년 SOC 예산은 사상 최대인 28조원으로 금년 대비 5.7% 증액되었다. 매머드급 국가균형발전 프로젝트들이 속속 본 궤도에 오르고 있고 SOC의 고도화와 첨단화, 안전 강화 등 질적 성장을 위한 투자가 크게 늘어난 결과로 볼 수 있다.

3. 공공주택

2021년 1~8월 공공주택 인허가 1.3만호(공공임대는 0.7만호, 공공분양은 0.6만호)로 7년이내 최저로 부진한 상황을 보였다. 수도권에 1.0만호, 지방에는 0.3만호 공공인허가를 보였다. 지난해 1~8월 공공인허가도 1.36만호보다 소폭 하락한 1.32만호를 기록하였다. 공공주택 수주에서도 지난해 1~8월 2.6조원 보다 낮은 1.9조원을 기록하였다. 올해 6~7만호 수준에 그칠 전망이다. 공공주택 수주도 지난해 9.8조원보다 낮을 것으로 예상된다.

표 2 공공주택 사업승인

(단위: 만호)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021.1~8	
계	8.0	6.3	7.6	7.6	7.7	8.1	9.4	8.2	1.3	
유형	임대	7.0	3.9	7.0	7.1	6.8	6.3	5.6	4.5	0.7
	분양	1.0	2.5	0.6	0.5	0.9	1.8	3.7	3.7	0.6

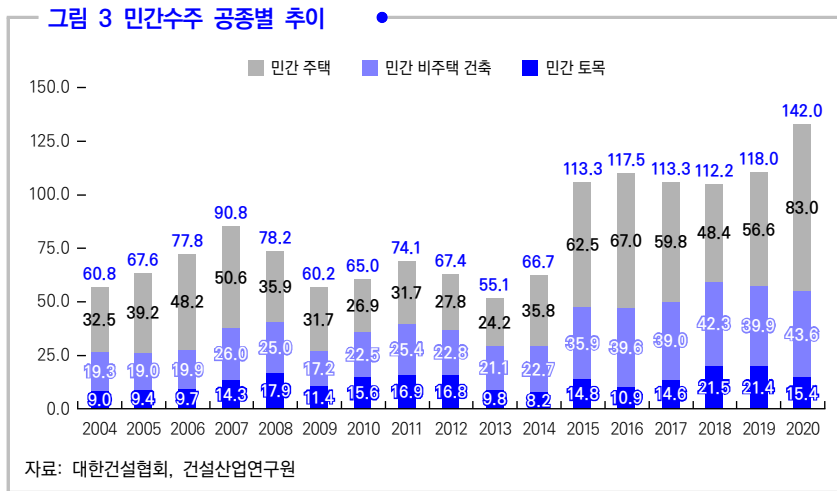
Ⅲ. 민간부문 건설경제

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021.1~8	
지역	수도권	3.4	5.7	4.3	3.9	4.5	5.3	6.2	5.2	1.0
	지방	4.6	0.6	3.3	3.7	3.1	2.8	3.2	3.0	0.3

공공임대 건설형보다는 매입 및 전세형으로 2020년 15만호 준공이후 2021년에는 공공리모델링 0.8만호를 포함하여 매입임대 4.5만호를 목표로 진행하고 있다.

1. 민간주택

민간건설시장은 민간주택, 민간비주택건축, 민간토목부문으로 구분할 수 있다. 먼저 민간주택은 기존의 연간 50~60조원 수준에서 2020년 83조원으로 역대급 성장했다. 민간 시장의 40~50% 차지하며, 부동산 경기로 인한 증가로 볼 수 있다. 신규주택 30~40조원과 재개발·재건축 10조~20조원 규모의 시장이었다.



민간주택시장의 2021년 1~8월 인허가 누적실적은 전년 대비 21.6% 증가한 31.3만호로 2018년과 2019년 중간수준정도로 볼 수 있다. 민간 인허가는 23.0% 증가하였고, 수도권 19.4%, 지방은 26.9% 증가하였다.

표 3 민간주택시장 인허가 1~8월 누적실적 및 전년동기대비 증감률

(단위: 만호, %)

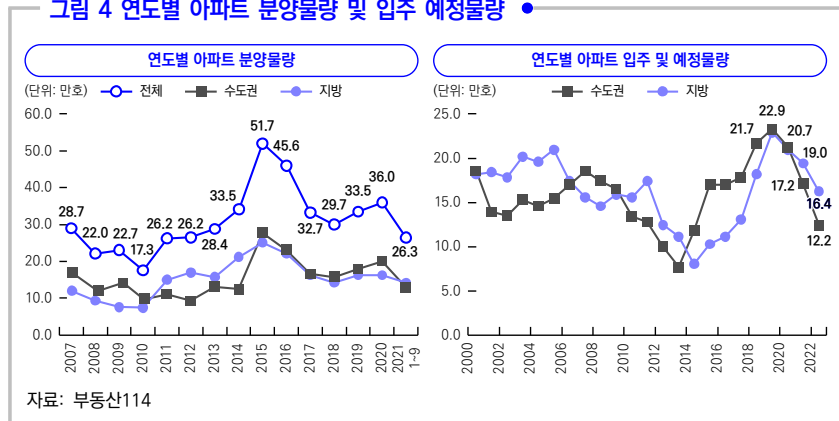
구분		전국	서울	인천	경기	수도권	지방
호수	총계	31.3	5.1	0.7	10.5	16.3	15.0
	공공	1.3	0.1	0	0.9	1.0	0.3
	민간	30.0	5.0	0.7	9.6	15.3	14.7
증감율	총계	21.6	52.0	-37.4	15.6	20.2	23.1
	공공	-2.9	62.7	-98.8	129.1	33.2	-51.1
	민간	23.0	51.7	-14.8	10.7	19.4	26.9

자료: 국토교통부

2021년 1~9월까지의 민간주택시장 분양물량은 26.3만호로 전년동기대비 0.4만호 증가하여 1.6% 상승하였다. 수도권 12.4만호로 전년에 비해 1.8만호 감소하여 -12.6% 상승하였고, 반면 지방은 13.9만호로 전년에 비해 2.2만호 증가하여 19.0% 높아졌다. 2021년 8월 미분양 물량은 1.5만호로 최저치를 보였다.

2022년 입주 예정물량은 6년이내 최저 28.6만호로 수도권 16.4만호, 지방 12.2만호이다.

그림 4 연도별 아파트 분양물량 및 입주 예정물량



2020년 재건축·재개발관련 수주는 재건축 9.1조원, 재개발 19.1조원으로 총 28.2조원을 기록하였다. 하지만 2021년 1~8월 수주는 전년동기대비 32.0% 감소한 11.8조원으로 나타났다. 정부의 2.4대책 중 하나인 공공주도 정비사업 재건축·재개발 발표 이후 감소세를 보이고 있다.

IV. 건설경제 평가와 시사점

2. 민간비주택

일반적으로 민간비주택건축은 연간 20~40조원 규모로 민간건설시장의 20~30% 차지하고 있다. 이 가운데 오피스는 40~60%, 공장·창고는 30% 정도 규모이다. 2020~2021년 민간 비주거용 건축 수주가 증가한 것은 공장 및 창고 물량이 결정적인 역할을 했다. 2021년 1~8월 민간 비주택 건축, 공장 및 창고와 사무실 및 점포용의 수주가 증가하였다. 오피스텔 수주가 증가한 것은 주택 수요억제 영향으로 아파트 인허가 감소로 인한 대체 수요가 증가했기 때문으로 볼 수 있다. 그러나, 2021년 하반기 오피스텔 가격 증가 및 예상수익률 모두 둔화되기 시작하였다. 공장 및 창고 수주는 비대면으로 인한 거래 증가로 창고 증가, 반도체 공장 증설 영향으로 볼 수 있다.

3. 민간토목

민간토목시장은 연간 10~20조원 발생하며, 민간건설시장의 10~20%를 차지하며, 20~30%은 민자사업, 70~80%은 플랜트사업으로 이루어진다. 2020년 민간 토목수주가 위축된 것은 민자 교통 SOC 사업의 위축 때문으로, 민자철도(GTX-A) 발생이후 위축과 민자도로 위축 때문이었다고 할 수 있다. 민간 토목수주는 국내 플랜트 수요가 67%(기계설치 44%, 발전플랜트 23%) 그리고, 교통 SOC 투자사업이 16%(철도 8%, 도로 8%), 토지조성이 11%, 상하수도 및 기타가 6%가 차지한다.

교통 민자SOC 사업 철도는 증가하였다, 그러나 지난해와 올해 민자 도로와 민자 철도 수주는 기간 대비 부진한 상황이다. 지난해 2020년 부진했던 민간 토지조성 수주는 2021년에 증가하고 있다.

1. 공공부문

한국판 뉴딜에 대한 지속적인 투자 확대로 공공부문의 인프라구축을 위한 토목건설수주는 증가하고 있다. 특히 건설과 연관이 높은 그린뉴딜 사업인 도시공간 생활 인프라 녹색 전환, 저탄소분산형 에너지 확산, 녹색산업혁신 생태계 구축 등에 투자가 이루어지고 있다. 또한 SOC예산 증가 영향으로 철도와 도로 수주가 증가하고 있다.

하지만, 2021년 들어 토목건설투자가 축소되고 있는 상황이다. 코로나19로 인한 불안과 경기침체로부터 벗어나기 위한 공공부문의 재정투입은 물론 계획대로 진행될 수 있는 적극적인 지원이 필요할 것이다.

한편 공공주택의 임대와 분양을 담당하는 LH공사의 인허가 및 발주가 부진한 상황이다. 이로 인해 공공주택 수주는 저조한 상황이다. 현재의 부동산 시장의 불안은 공급이 제때에 이루어지지 못한 원인도 포함된다. 공공주도의 공급 방안인 2.4대책 발표에 따라 다양한 주택 공급방식에 따라 공급이 차질 없이 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

2. 민간부문

민간부문 주택시장은 2020년 분양가상한제 시행이후 오히려 아파트 수요가 증가하는 현상이 나타났다. 정부 수요억제로 부동산가격이 상승하게 되고 민간주택수주의 상승으로 이어지고 있다. 그러나 발생한 수주가 실제 인허가로 이어지고 투자 연계로 이어지는 데는 한계가 있는 것으로 볼 수 있다.

한편 강력한 부동산규제 정책만으로 부동산가격 안정화는 어렵다. 부동산 시장 연착륙을 위해서는 실질적으로 주택공급 확대 방안이 필요하다. 2.4대책으로 추진중인 공공주도형 주택공급이 제대로 이루어질 수 있도록 적극적으로 추진해야 할 것이다. 3기신도시 사업을 앞당겨 추진하고, 고밀화 및 규제완화를 통해 도심 주택 공급확대 방안을 마련할 필요가 있다.

민간부문에 의한 양질의 주택공급도 활성화해야 할 것이다. 상업지역에 아파트의 대체 수요인 오피스텔의 무분별한 공급 증가는 향후 도심기능의 악영향을 줄 수 있는 우려가 있다. 주거환경이 양호한 아파트 공급으로 수요자들의 요구를 충족할 수 있는 민간부문 주택공급이 제대로 이루어질 수 있도록 정책이 집행되어야 할 것이다. 코로나19로 인한 비대면 거래 증가로 물류시설과 공장 증설 등 비주택부문의 시장은 지속적으로 커질 것으로 예상되며, 정부의 지속적인 지원이 요구되고 있다.

3. 시사점

코로나19 팬데믹 극복을 위한 경기회복 정책으로 건축인허가 증가와 양호한 흐름의 건설수주가 지속될 것으로 예상되고 있다. 특히 재건축, 신규주택, 공장·창고 등의 건축공사와 발전·송배전 토목공사에서의 물량 증가 추세가

이어질 것으로 보여진다. 올해 초부터 계속되었던 철근 등 건설 원자재가격 급등과 10월 이후의 요소수 대란 등이 다소 진정되면서 착공실적과 실질건설 투자 등도 회복이 기대되고 있다.

한편으로 미국 테이퍼링이 본격화되고, 국내 금리 인상이 본격화되며 대출 억제가 강화되면서 시중에 풀린 유동성이 축소될 것으로 예상된다. 올해부터 시행된 부동산 관련 조세강화가 시장의 조정을 앞당길 수도 있다는 우려의 목소리가 나오고 있다. 이러한 경제 여건 변화와 부동산 수요억제정책에 따른 건설·부동산시장의 변동성이 향후 더욱 커질 것으로 예상된다. 내년에 있을 대통령선거와 지방선거 결과의 또 하나의 변수도 존재한다. 이에 대해 건설산업은 건설·부동산시장의 연착륙에 대비한 공급조절 및 시장관리 등 리스크관리를 강화할 필요가 있다고 생각한다.

건설정책 혁신 성과평가와 과제

이복남 서울대학교 건설환경종합연구소 교수, 건설산업혁신위원회 공동위원장
(bnleek@snu.ac.kr)

- I. 건설정책 혁신이 제기된 배경
- II. 혁신의 방향 및 핵심 내용
- III. 부각된 이슈와 가려진 이슈
- IV. 시행과정에서 노출된 주요 이슈 진단
- V. 저항이 정책혁신을 후퇴시킬 가능성 진단
- VI. 어떤 방향으로 움직여 가야 하는가?
- VII. 맺음말

2

I. 건설정책 혁신이 제기된 배경

2016년 1월 다보스포럼의장이 제기하여 전 세계로 퍼졌던 제4차 산업혁명의 본질은 생산성 혁신이 목적이었다. 기존 산업생태계와 기술, 그리고 인류 삶의 질을 향상시키기보다 후퇴시킬 가능성이 크다는 사실에서 출발했다. 이미 산업 내 울타리 안에서 간헐적으로 다뤄져 왔던 혁신 혹은 개선으로는 ‘고비용·저효율’ 구조에서 벗어나기 힘들다는 판단을 했었다. 미국과 독일 등 선진국에서는 디지털화 및 산업혁신 운동이 이미 광범위하게 일어나고 있었다. 글로벌 시장의 급변환경은 국내건설에도 영향을 미치게 될 것으로 예상했다. 국내건설은 사실과 차이가 있었지만 국민들에게는 공사위가 거품론이 사실로 받아들여지고 있었다. 건설시장에 거래 거간꾼 역할을 하는 다단계하도급이 만연되어 수요자에게 원가 부담을 전가하면서 업체가 부당한 이익을 취한다고 믿게 만들었다.

1976년에 도입된 업역에 의한 생산구조로 불거진 문제를 해결하기 어렵다는 판단을 주관부처인 국토부와 산업체 사이에 광범위한 공감대가 형성되어 있었다. 혁신적인 조치를 취하지 않으면 전통적인 산업기반 자체가 붕괴되어 타 산업에 시장의 주도권을 넘겨 줄 수 있다는 위기감이 있었다. 전통적인 생산구조로는 국민의 불신을 해소시키기 어려울뿐만 아니라 산업체의 일감과

II. 혁신의 방향 및 핵심 내용

기술자의 일자리 자체가 급속도로 감소하게 될 것으로 예상했다. 건설산업 생산체제 혁신이 화두로 부상하게 됐다. 업역 내 경쟁에서 1차적으로 산업 내 경쟁으로 칸막이를 제거하여 기술기반 경쟁체제로 전환하기로 했다.

1999년부터 2009년까지 모두 7차례¹⁾에 걸쳐 정부와 산업계 주도로 건설 혁신에 대한 활동이 있었다. 2018년에 국토부가 주도하여 출발시켰던 ‘건설 산업혁신위원회’ 추진 배경에는 과거 7차례와는 다른 계기가 있었다. 과거 국내에서 추진되어 왔던 각종 대책이 국내 이슈로부터 출발했다. 7차례 모두 사회적으로 문제가 불거진 다음의 사후대책이었다. 건설산업의 혁신을 위한 생산체제 개편은 사후대책이 아닌 사전 대응에 핵심이 있다. 이슈 제기도 국내가 아닌 글로벌 환경 급변으로부터 국내 산업의 경쟁력을 혁신하자는 데 큰 차이가 있다.

정책혁신의 첫 출발점은 거래단계 단순화로 생산비용을 저감하는 데 초점을 맞췄다. 다단계가 기본인 생산체제를 수평체제로 전환하는 것이었다. 자연스럽게 업역 칸막이 철폐가 거론되었다. 업역 내 존재했던 등록업 내 경쟁을 기술기반 경쟁으로 전환시키기로 했다. 기술역량을 강화시키는 수단으로 윤찰제를 근원적으로 없애 입찰 목적의 유명회사 근절도 고려했다. 전문공사업체의 경쟁력을 높이기 위한 방안으로 대업종화를 유도하기로 했다. 첫 번째 조치로 대업종화를 유도하기 위해 등록요건을 완화시키는 방안을 선택했다. 등록 요건은 완화하되 입·낙찰 과정에 변별력을 현재보다 훨씬 높이는 방안을 고려했다. KISCON 데이터를 활용하는 주력분야공시제를 도입하기로 했다. KISCON에 담긴 데이터는 등록 기준 29개보다 훨씬 세밀한 공종세분화가 가능하다는 판단을 했다. 국토부가 참고했던 프랑스의 400~600개 업종보다 훨씬 세분화시킬 수 있겠다는 판단을 했다. 산업체의 기술 역량을 높이기 위해 직접시공 비중을 확대하는 방안도 고려됐다. 글로벌 경쟁력 제고를 위해서는 제4차 산업혁명과 인공지능, 가상공간 기술이 범용화 되는 추세를 고려하여 건설현장을 제조공장화시키는 기술정책 혁신이 고려²⁾되었다. 산업

1) ①공공사업 효율화 종합대책(1999) ②설계·감리 기술력 향상 종합대책(2000) ③건설공사 부실방지 종합대책 ④한국건설비전 2025 ⑤건설산업선진화 전략(2004) ⑥건설기술·건축문화 선진화 계획(2007) ⑦건설산업선진화 비전 2020(2009)
2) 국토교통부(2019), 건설산업 주요 대책

III. 부각된 이슈와 가려진 이슈

혁신에 문혀 제대로 기술혁신 정책이 부각되지는 않았지만 국내 건설의 도약을 위해서는 산업과 기술정책 혁신이 동시에 이뤄져야 한다는 공감대가 있었다. 실제 기술정책 혁신에 따라 탈 현장건설(osc), 모듈러주택, 스마트건설기술개발 연구과제에 정부의 R&D 예산이 대규모로 투자되기 시작했다.

생산구조 개편에 초점을 맞춘 건설산업 혁신정책에서 시장에 부각된 이슈와 주목을 받지 않는 이슈가 있다. 부각된 이슈 중 주목을 받은 3개가 있다. 첫 번째가 업역 폐지, 즉 종합건설업과 전문공사업 사이 수주 장벽 역할을 했던 칸막이 제거였다. 두 번째가 전문공사업의 대업종화였다. 기존의 29개 업종을 10개 내·외로 통합하여 대업종화를 유도하는 것이었다. 국내 건설현장에서 보편화된 공종은 약 2,025개 내외다. 2,025개를 29개 업종으로 다룰 수 없기 때문에 이를 대업종화 시키되 업체의 변별력은 KISCON의 정보고도화를 통해 충분히 높일 수 있다고 판단했다. 세 번째가 시설물유지관리업은 등록제를 폐지하되 기존 종합건설업이나 전문공사업으로 전환시키기로 했다. 시설물유지관리 시장이 커지면서 거래단계가 복잡해져가고 있는 것을 사전에 차단하자는 의도가 있었다.

부각된 3대 이슈에 가려져 산업체의 주목을 크게 받지 않았던 3가지가 있다. 혁신위원회 출범 당시 주요 의제로 다뤄졌음에도 불구하고 부각된 3대 이슈에 문혀버렸지만 생산구조 개편에서 상당히 주요한 역할을 하게 될 것으로 예상된다. 가려졌던 첫 번째 이슈는 직접시공이다. 거래단계 단순화는 원도급자 및 하도급자의 직접시공을 전제로 한 것이다. 직접시공 비중이 소규모공사 중심으로 되어 있으나 이를 금액과 관계없이 점차 확대하는 방향이 있었다. 두 번째 이슈는 산업체의 변별력을 높이기 위한 수단으로 주력분야공시제를 도입하기로 했다. 기존 KISCON의 데이터 구조를 고도화시켜 발주기관이 손쉽게 입찰자의 검증된 실적을 통해 공사입찰에 가장 적합한 업체를 선별하는 데 도움을 줄 수 있도록 하는 것이다. 세 번째 이슈는 비록 업역을 철폐했다고 하지만 종합건설업과 전문공사업 등록 요건에 차이가 있다. 글로벌 시장의 경쟁력을 높이기 위해서는 국내 업등록보다 단일공사업을 통해 역량을 확대시키자는 의도가 있었다. 이 의도에는 건설현장이 제조업화되는 시점에 이르면 자연스럽게 해소 될 수 있다고 판단했지만 시장에 미리 예고를 하자는 일부의 주장이 있었다. 혁신방안에는 구체적으로 담지 않았지

IV. 시행과정에서 노출된 주요 이슈 진단

만 국토부가 별도 연구를 통해 제시하기로 했다.

작업반장이 하는 역할을 양성화시키는 정책으로 제정되었던 1976년 전문 공사업에 큰 변화가 일어나는 과정이 쉽게 정착되리라는 예상은 하지 않았다. 45년 동안 익숙해져 있었던 생산체계에 큰 변화가 일어나게 되면 저항이 생기기 마련이다. 변별력 강화를 위한 주요한 수단으로 판단했던 주력분야공시제의 데이터기반인 KISCON 고도화 작업에 영향을 받게 될 협·단체의 반론이 거세게 일어났다. 협·단체 존립과 관계된다고 판단하기 때문이다. KISCON 데이터의 신뢰성과 무관하게 제기된 문제였다. 변별력을 높이기 위한 주요 장치인 KISCON 활용도에 협·단체가 이의를 제기한 것이다.

두 번째로 노출된 이슈는 직접시공 부문이었다. 직접시공에 대한 기준과 대상, 그리고 판별력에 대한 명확한 정립을 시장이 요구하기 시작했다. 더구나 2021년 업역폐지가 된 원년에 발주된 공공공사에서 전문공사업체가 기대했던 성과가 나오지 않자 회의론이 거세게 불거졌다. 전문공사업체가 내세우는 직접시공 역량이 제대로 반영되지 않았기 때문에 일어난 회의론이다. 업역은 폐지되었지만 발주제도와 발주기관이 준비하지 못한 측면이 많다. 미국이나 유럽 등 선진국 공공공사에는 일반화된 발주패키지 혹은 입찰패키지 설계부분이 국내 공공공사에는 도입되지 않았다. 직접시공을 장려하기 위해서는 입찰패키지 구성 혹은 설계를 시장이 흡수가능한 형태로 세분화 혹은 패키지화 시킨 후 입찰에 부쳐야 하는 데 기존의 발주기관은 과거 방식과 형태로 발주했기 때문에 일어난 문제다. 생산구조 개편에는 업역을 폐지했지만 기존 입찰제도와 발주자는 시장의 수용성을 고려하지 못한 결과로 판단된다. 발주자가 입찰패키지 세분화로 인한 관리계수 혹은 관리책임 증가를 기피하는 현상이 나타난 것으로 해석된다.

공공발주기관에게 분산되지 않는 채 조달청을 통한 중앙조달을 하는 것도 생산체계 혁신을 제대로 흡수하지 못하는 문제로 지적되어야 한다. 1968년에 도입된 공무원 순환보직제가 건설공사에 대한 오너십과 책임 실종에 상당한 영향을 미치고 있다. 공사를 설계하는 책임, 발주 및 계약하는 책임, 관리하는 책임이 모두 분산되어 있을 뿐만 아니라 공사관리도 시작과 끝의 책임이 다르기 때문에 책임을 발주자 개인에게 물을 수 없는 구조다. 공기와 예산 증가에 대한 책임을 발주자의 특정인에게 지을 수 없도록 만든 원인이 순환

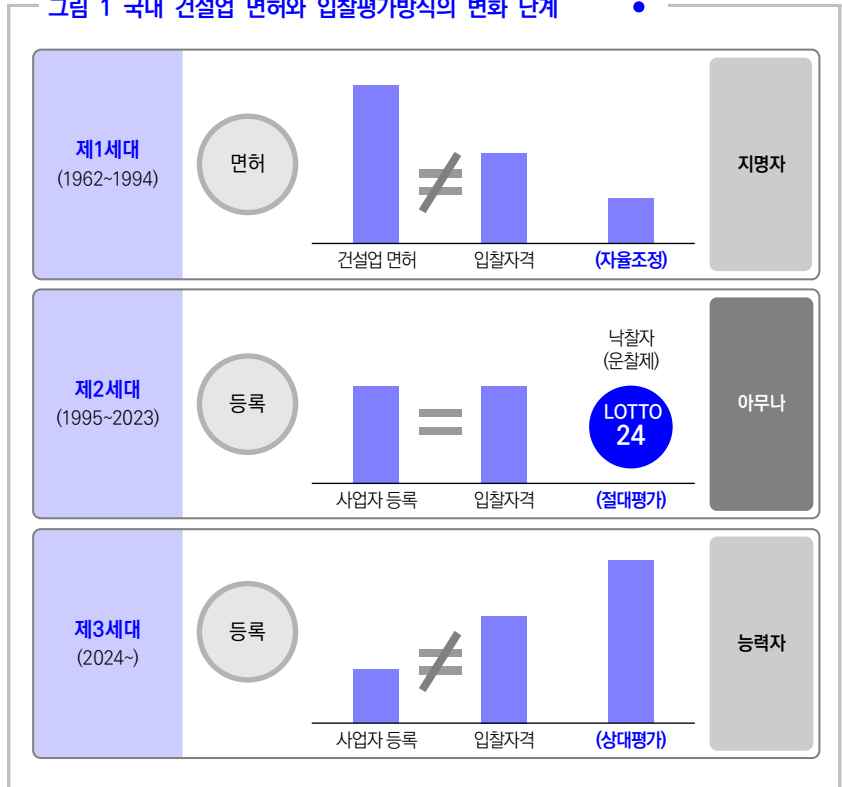
V.
저항이
정책혁신을
후퇴시킬 가능성
진단

보직제에 있기 때문이다. 설계와 시공 발주주체가 다르고 발주계약 공구별 책임이 다른 현재의 구조로는 당분간 이 문제는 해소되지 못할 것으로 예상된다. 산업체 혁신에만 몰두했지 발주제도와 발주기관의 혁신, 즉 제도적 혁신에 속하는 개혁(frame)이 동반되지 않은 아쉬움이 남아있다.

어느 시대, 어느 혁신이나 저항 없는 혁신은 없다. 국내 시장에서 나타나고 있는 저항이나 불만도 이런 과정의 한 축으로 생각된다. 산업혁신을 제기하면서 정부와 산업체가 공감했던 배경이 과거보다 더 빠른 속도로 우리곁에 다가왔기 때문이다. 건설의 가장 큰 속성이 '선 주문, 후 생산'인데 주문자인 발주자와 발주제도 혁신을 동시에 추진하지 못했던 것이 지금의 불만을 증폭시켰다는 판단이다. 수급자이면서 생산자인 산업체 혁신만 강조했다지 구매자의 당연한 역할 혁신을 주문하지 못한 결과다. 일종의 기울어진 저울이 된 셈이다.

일부에서 과거로의 회귀를 주장하지만 건설이 대상으로 하는 인프라의 최종 수요자인 국민의 눈높이가 변했기 때문에 과거로의 회귀는 거의 불가능하다. 산업혁신이 기술혁신과 맞물려 성과가 나타날 2025년과 2030년 사이 국내 건설의 등록과 입찰자격, 낙찰은 <그림 1>과 같이 나타나게 될 것으로 예상된다. <그림 1>에 집약된 입·낙찰 평가 과정은 선진국의 보편적인 유형이다. 건설의 1세대인 면허시대에는 면허가 곧 입찰참가 자격이었다. 입찰참가 자격은 곧 바로 수주 자격으로 연결되었다. 면허취득이 곧 일감 확보이기 때문에 기존 면허자가 신규 진입자를 막았다. 시장 개방에 대비하여 면허제를 등록제도로 변경되면서 이 룰이 무너졌다. 시장은 여전히 과거를 회상하면서 등록업체가 폭증했다. 업체로 등록했으니 일감을 달라는 주장이 힘을 받았다. 변별력을 강화할 틈이 없었다. 운찰제로 변질되면서 소위 유명회사가 늘어났다. 유명회사 남발은 곧 시민단체와 정치권으로부터 비난의 먹이감이 되었다. 등록만 하면 입찰자격이 주어졌고 운 좋게 한건만 하면 하도급을 통해 이익은 독점, 손해 전가라는 하도급이 만연되면서 일부 단체의 비난이 사실처럼 국민의 눈에 각인되었다. 이를 바로잡기 위해 건설 생산체계를 목표로 한 혁신정책 로드맵이 만들어졌다. 2022년부터 업역 폐지가 민간공사로 확대 적용된다.

그림 1 국내 건설업 면허와 입찰평가방식의 변화 단계



과거로 회귀하기 어려운 것은 정책혁신이 가시화된 시기와 차이가 없을 뿐만 아니라 혁신정책에 결정적인 영향을 미친 외생변수(4차 산업혁명, 디지털화 등)가 국내 산업 전반을 지배하기 때문이다. 과거 7차래 대책과 다른 지속성이 외생변수에 지배를 받을 수밖에 없기 때문이다. 산업 내 경쟁이 산업 간의 경쟁으로 변하고 전통적인 건설기술과 인공지능, 자동화 등 융합기술과 경쟁시대로 진입하기 시작한다. 건설이 독자적으로 행동하기에는 이미 시대가 변해 버렸다.

VI. 어떤 방향으로 움직여 가야 하는가?

강한자가 살아남는다는 다윈의 이론은 더 이상 유효하지 않다. 살아남는자가 강하다로 바뀐다. 살아남기 위해서는 급변하는 환경에 적응해야 한다. 적응하기 위해서는 처한 현실과 정책의 흐름을 이해해야 한다. 주 52시간 근무제한, 임금직불, 노동단체의 회원 보호, 인명사고에 대한 가혹한 처벌 등 건

설현장의 근로환경이 변했다. 코로나 팬데믹으로 작업 연속성에 빨간 불이 켜진지 오래다. 코로나가 종식되어도 과거로 돌아가지 못한다. 생존하기 위해서는 현장 공사관리가 초정밀하게 이뤄져야 한다. 일부에서 주장하는 작업실명제 도입을 적극 검토해야 한다. 일일단위 작업과 근로자 실명을 연결하여 근로시간 손실을 최소화시킴과 동시에 품질과 안전에 대한 책임을 실명으로 관리하는 방식이다. 근로자카드제로 개인실명은 이미 도입되었다. 나머지는 산업체가 현장 작업에 대한 실명을 표시 할 수 있도록 BIM을 활용하여 작업 단위를 설계해야 하는 일이 남아있다.

직접시공 확대를 위한 준비도 서둘러야 한다. 2,025개 공종을 단일업체가 소화 할 수는 없다. 역량을 갖춘 파트너를 상시 확보하여 공사 발주 건별 컨소시엄을 구성하여 직접시공 역량을 확대시키는 전략이 필요하다. 관리역량을 단기간에 확보하는 방안으로 CM전문회사를 컨소시엄에 참여시키는 방안도 있다. 전문공사업이 전문으로 하는 공종에 대해서는 숙련기능인을 상시 고용하는 방안도 적극 확대해야 한다. 모든 기능인을 직접 고용하는 것은 건설이 프로젝트 중심 회사이기 때문에 불가능하다. 자신이 강점을 가진 주력 공사에서 직접시공 역량을 높이기 위해서는 숙련기능인 상시고용은 피할 수 없는 과제로 판단된다.

VII. 맺음말

사회나 산업을 혁신하는 과정의 완벽한 출발은 불가능하다. 혁신이 국내·외 환경 변수에 대응하기 위해서 더 더군다나 후퇴 할 수 없다. 2030년 산업과 기술정책 혁신이 만나는 지점에 이르면 공사업이 건설업으로 설계·시공 통합 이슈가 불거질 것으로 예상된다. 건설이 조선이나 자동차 산업과 다름바 없는 생산체제로 간다는 뜻이다. 산업 간 경쟁이 본 궤도에 올라서게 된다. 일부에서 거론하는 디지털화는 산업혁신과 동시에 제도개혁이 이뤄져야 가능하다. 건설의 생태계가 변하는 것이다. 산업체가 세상을 바꿀 수 없다면 확실한 답은 남보다 더 빨리 변화된 세상에 적응하는 것이다.

논단 2

2022년 경기전망

Korea
Research
Institute for
Construction
Policy



2022년 경제일반 전망

김홍년 NH농협금융연구소 금융연구실장
(lick97@nonghyup.com)

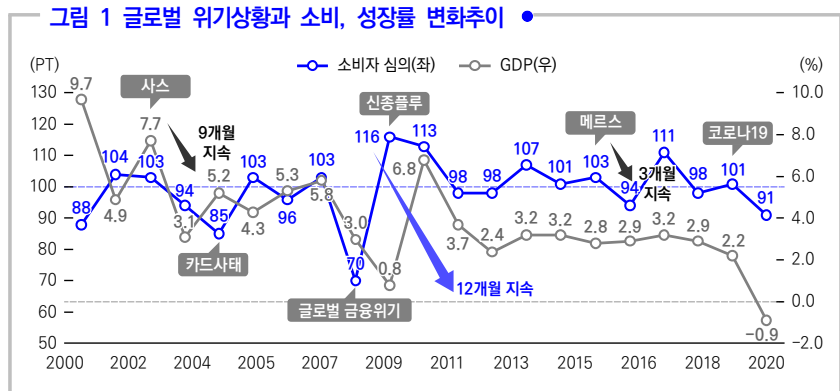
- I. 포스트 코로나 시대를 열어가며
- II. 글로벌 경제 여건 및 전망
- III. 국내 여건 및 전망
- IV. 종합 전망

1

I. 포스트 코로나 시대를 열어가며

코로나19 팬데믹을 종식시키기 위한 전 세계적 노력이 진행되고 있다. 팬데믹은 일상을 마비시키는 파급력을 보였으나 이제는 그간의 노력으로 조금씩 위기를 돌파해 나가는 시점이 곧 다가올 것이라 본다. 과거 경험해 보지 못한 상황을 대처하기 위해 인간은 삶의 많은 부분을 바꾸어 나가고 있다.

과거 사스나 메르스와 같은 감염병들은 단기적인 경기 충격을 보였다. 가장 장기적 경기 충격을 보였던 사례는 2008년 글로벌 금융위기와 신종플루가 동시에 발생했던 시점이었다. 이 시기에 12개월 이상의 기간 동안 금융 및 실물경제가 타격을 입었으며 경기 악화가 장기간 진행되었다. 하지만 현재 진행 중인 코로나19는 과거 보다 훨씬 심각한 수준으로 경제 및 일상을 마비시키고 있는 실정이다.



그렇다면 이러한 코로나19 팬더믹은 언제쯤 종식 되어질까? 많은 전문가들은 코로나위기에 벗어날기 위해서는 다섯 단계의 극복과정이 필요하다고 말하고 있다. 5R 이라고 불리는 극복 및 정상화 과정은 해결(Resolve), 회복(Resilience), 복귀(Return), 재설계(Reimagination), 개혁(Reform)으로 이루어져 있다. 위기 극복이 진행되며 궁극적으로 과거의 시대 정의에서 진화된 '새로운 기준(정상)'(Next normal)의 시대로의 전환이 5R을 겪어나가면서 나타날 것으로 예상하고 있다. 현재 우리나라와 일부 선진국들은 해결(Resolve)단계를 지나 회복(Resilience) 단계에 진입하였다고 보여진다. 향후 복귀, 재설계, 개혁 단계를 거치면서 과거와는 다른 세상의 기준이 형성될 것으로 전망됨에 따라 이에 대한 대비가 필요하다. 많은 학자들은 앞으로 변화될 포스트 코로나 시대의 시발점이 되는 시기를 2022년으로 생각하고 있다. 여기서는 변화의 시작이 되는 2022년도의 세계 및 국내 경제는 어떻게 변동할지 살펴보고 전망해 보기로 하겠다.

II. 글로벌 경제 여건 및 전망

1. 글로벌 경제성장률

2022년 세계경제는 선진국 및 주요 개도국을 중심으로 회복세가 지속될 것으로 기대된다. 2021년 전세계적으로 백신접종 확대 및 기저효과를 통하여 경제성장률이 반등할 것으로 예상된다.

선진국들의 경우 워드 코로나 시대에 대한 기대감, 경기 부양 기조 유지, 경제 주체들의 심리 개선 등으로 회복세가 지속될 전망이다. 또한, 신흥국 경기도 선진국 수요 회복에 따른 외부환경 개선 등으로 견조한 회복세를 유지할 것으로 보인다. 다만, 코로나로 인한 공급망 차질로 인한 중국경제 리스크 확대, G2 분쟁의 심화, 코로나 재확산 및 변이종 출현 등의 경기 하방 리스크가 상존하여 경기 회복 속도는 지역별로 차별화가 예상된다. 세계 교역 증가는 공급망 차질에도 불구하고 2021년 9.7%, 2022년에는 6.7% 성장할 것으로 전망된다.

미국의 경우 2021년 공급망 차질과 델타변이의 영향, 최근 변이가 확산되고 있는 오미크론 등의 영향으로 6%대의 성장을 기록하고, 2022년에는 5.2%성장할 것으로 예상된다. 중국의 경우 2021년 8.0%, 2022년의 5.6%의 고성장세를 보일 것으로 예상되나, 정치적 요인에서 비롯된 생산차질과 헝가

그룹이 트리거가 된 부동산시장 불안 등으로 최근 하방 리스크가 확대되는 추세이다. 유럽의 경우 국가별로 경기 회복 속도는 상이할 것으로 보이며, 일본의 경우 기시다 후미오 신임총리의 아베노믹스 계승 등으로 경기 개선세 유지가 기대되고 있다.

표 1 경제권역 및 주요국 경제성장률 추이 및 전망

(단위: 개수)

구분	2020	2021(F)	2022(F)
세계 경제성장률	-3.1	5.9	4.9
선진국	-4.5	5.2	4.5
미국	-3.4	6.0	5.2
유로	-6.4	5.0	4.3
일본	-4.6	2.4	3.2
신흥국	-2.1	6.4	5.1
중국	2.3	8.0	5.6
러시아	-3.0	4.7	2.9
인도	-7.3	9.5	8.5
브라질	-4.1	5.2	1.5
세계 교역증가율	-8.3	9.7	6.7

자료: IMF WEO(2021.10월)

2. 글로벌 물가

팬데믹 이후 유동성 확대, 글로벌 공급망 차질 등으로 인하여 높은 인플레이션이 지속되고 있는 가운데 신흥국과 저소득 국가의 백신 공급 부족과 백신 접종 차질 및 신흥 변이 등으로 인한 감염병 통제 지연이 국제 상품가격의 상승으로 연결되는 추세이다.

특히, 국제유가의 경우 2020년 코로나19 발생 초기 급락에 따른 기저효과와 글로벌 경기 및 교역량 회복, 천연가스 가격상승 등에 힘입어 전년대비 대폭 상승하고 있는 추세이며, 최근 코로나19 델타변이 확산에 따르는 수요 둔화 우려, 달러화 강세 등의 약세 요인이 있음에도 불구하고, 허리케인 등에 따르는 멕시코만 원유 생산 차질 등으로 높은 수준을 유지하고 있다.

2022년 국제유가는 글로벌 교역 회복세 지속과 견조한 수요 증가세에 의한 상승압력은 유효할 것으로 예상된다. 하지만 OPEC+ 회원국들의 증산 가능성, 미국 셰일오일의 생산 확대 가능성 등의 유가 하방 리스크가 상승압력

과 대체로 균형을 이룰 것으로 보인다.

표 2 주요기관 국제유가 전망

(단위: \$/배럴)

구분	2019	2020	2021(上)	2021(下)	2022
WTI	61.1	48.5	73.5	73.0	69.5
Dubai	65.4	50.2	73.0	73.0	66.3

자료: Bloomberg, IMF WEO(2021.10월)

3. 주요국 환율

2021년 중반부터 본격적으로 달러화는 강세로 전환되는 추세이다. 글로벌 경기의 빠른 회복세 및 연준(Fed)의 테이퍼링(자산매입 축소) 가시화 등으로 달러화 강세 기조는 한동안 지속될 것으로 예상된다. 또한, 유로존의 경기 회복 기대 및 안전자산 선호 확대 등의 영향으로 유로화 및 엔화도 강세를 보이고 있다.

2022년에도 달러화 강세로 타 통화의 약세가 예상되며 특히, 중국 위안화의 변동성 확대가 우려된다. 달러화의 경우 연준의 테이퍼링 종료와 조기 금리인상 기대감 등으로 강세가 지속될 것으로 전망된다. 유로화의 경우는 미국과의 통화정책 조정 시차로 약세가 우려되나, 대규모의 무역수지 흑자를 통한 유로화 매입 압력이 높아질 것으로 예상되어 약보합세를 보일 것으로 보인다. 엔화의 경우는 새로운 내각의 출범을 통하여 아베노믹스가 유지되면서 달러화 강세에 따른 엔화 약세가 진행될 것으로 예상된다. 위안화는 미중 무역전쟁, 탈글로벌화에 따른 중국 공장의 붕괴 등으로 성장세가 둔화될 가능성이 높음에도 불구하고, 고물가, 미중 관계 개선 기대감으로 강세가 유지될 것으로 예상된다. 다만 미중 관계 급변, 외환시장에 대한 부동산 및 관련 기업의 부실 영향 전이 등의 내부 리스크 등으로 변동성 확대 가능성은 계속 있을 것으로 예상된다.

표 3 주요국 환율 전망

구분	2019	2020	2021	2022(上)	2022(下)
달러/유로	1.12	1.14	1.20	1.20	1.21
엔/달러	109.0	106.8	108.7	110.7	110.2
위안/달러	6.902	6.900	6.468	6.444	6.553

자료: Bloomberg, 주요 투자은행의 평균 전망치 (2021.7)

Ⅲ. 국내 여건 및 전망

1. 경제성장률

(1) 현황

우리나라 경제는 2020년도의 역성장에 따른 기저효과와 함께, 선진국의 강력한 통화 및 재정정책과 백신 접종 확대로 수출도 늘어나는 추세다. 또한, 두 차례의 추경과 초저금리 하에서 내수도 점차 회복되며 빠른 성장세를 보이고 있다.

(2) 성장률 전망

2022년에는 우리나라 및 신흥국의 백신 접종 확대로 견조한 수요 회복이 예상되나, 글로벌 주요국의 경기 흐름이 약화되어 국내 수출 증가세가 둔화되고, 높아진 자산가격과 부채규모에 따른 금융 불균형 등이 회복세를 제약할 것으로 예상된다.

표 4 2022년 우리나라 경제성장률 전망

(단위: %)

구분	2020	2021(上)	2021(下)F	2021(연간)F	2022F
GDP	-0.9	3.9	3.6	3.8	2.9

자료: 실적치는 한국은행, 2021년 하반기, 2022년 전망치는 필자 전망

2. 민간소비

2021년 중 민간소비는 2/4분기에 준내구재와 서비스를 중심으로 전년동기비 3.5%, 3/4분기에 비내구재를 중심으로 3.2% 증가하는 등 분야별로 고른 성장을 보여주며 견조한 회복세를 시현하였다.

2022년 역시 높은 백신 접종 완료율, 개선세가 뚜렷한 소비자 심리지수 등을 고려할 때 점진적인 민간소비 회복세는 이루어질 것이라 전망된다. 다만, 수출 및 설비투자 증가세가 둔화되고 노동시장 및 가계 소득 개선세가 지연될 가능성이 높은 것은 민간소비를 제약하는 요인으로 작용할 것으로 예상된다.

표 5 2022년 우리나라 민간소비 증가율 전망

(단위: %)

구분	2020	2021(上)	2021(下)F	2021(연간)F	2022F
민간소비	-5.0	2.4	3.8	3.2	2.8

자료: 실적치는 한국은행, 2021년 하반기, 2022년 전망치는 필자 전망

3. 설비·건설 투자

설비투자의 경우 2021년 견조한 수요를 기반으로 한 글로벌 반도체 투자 확대에 대응하기 위하여 IT부문을 중심으로 빠르게 성장세를 보여 왔다. 건설투자의 경우 주거용 건물 건설 위주로 2017년부터 2020년까지 지속적으로 하락해 왔는데 2019년 하반기부터 나타난 민간, 공공의 고른 건설수주 증가에 따라 2021년 상반기를 저점으로 점차 증가세를 보일 것으로 예상된다.

2022년에는 세계경제 회복, 디지털 전환 관련 정보기술 부문 수요 지속 확대, 친환경 전환 관련 투자 확대 등으로 설비투자는 증가세가 지속될 것으로 전망되며, 건설투자의 경우도 정부의 SOC 및 지역균형발전 투자 확대와 더불어 신규주택 공급 계획 등에 힘입어 증가세가 확대될 전망이다. 다만, 3기 신도시 보상 및 착공 지연 등이 일부 부정적 영향을 미칠 가능성도 존재한다.

표 6 2022년 우리나라 설비투자·건설투자 증가율 전망

(단위: %)

구분	2020	2021(上)	2021(下)F	2021(연간)F	2022F
설비투자	7.1	12.3	6.0	9.0	2.8
건설투자	-0.4	-1.6	2.9	0.7	3.0

자료: 실적치는 한국은행, 2021년 하반기, 2022년 전망치는 필자 전망

4. 수출입·경상수지

2022년 수출은 세계 경기 확장세 지속에 따른 대외수요 확대로 완만한 성장세를 이어 나갈 것으로 전망된다. IMF에 의하면 전 세계 재화 및 서비스 교역량은 2021년 9.7% 반등한 후 2022년에는 6.7%의 증가율을 기록할 것으로 전망하고 있다. IT 품목 수요가 재화의 교역을 견인하는 가운데 방역 규제 완화 등의 효과에 따른 소비심리 개선으로 세계 수출시장의 수입 수요가 증가세를 보일 것으로 예상된다. 그러나 주요국 경기부양책 축소 및 긴축 전환 가능성, 개발도상국 중심으로의 코로나19 관련 불확실성 지속 등이 수

출 경기 하방요인으로 작용할 가능성도 있다.

2022년 수입증가율은 글로벌 경기개선으로 확대가 예상되나, 원자재가격이 2021년 대비 감소할 것으로 예상된다.

경상수지는 2021년 925억 달러 수준으로 확대된 후, 2022년 800억 달러 수준으로 감소할 것으로 전망된다. 여행, 운송 부문을 중심으로 서비스 수지 적자폭이 축소된 반면, 해외 현지법인으로부터의 자금수취로 인해 본원소득 수지 흑자가 증가함에 따라 일시적으로 확대될 것으로 전망된다.

표 7 2022년 우리나라 수출·수입 증가율 및 경상수지 증가율 전망

(단위: %,억 달러)

구분	2020	2021(上)	2021(下)F	2021(연간)F	2022F
수출	-5.5	26.1	18.0	21.8	1.0
수입	-7.1	24.1	26.3	25.2	0.8
경상수지	753	443	482	925	800

자료: 실적치는 한국은행, 2021년 하반기, 2022년 전망치는 필자 전망

5. 금리

한국은행의 기준금리 인상 기대는 2021년 6월부터 3년물 국채금리의 주된 상승 동력으로 작용하고 있다. 2022년 금리는 실제 인상 경로 및 이에 대한 시장의 기대 변화가 가장 중요한 금리 결정 요인이 될 것으로 전망된다.

미 연준의 통화정책 정상화와 2022년 외국인 채권자금 유입세 둔화 가능성도 우리나라 금리에 상승압력을 가하고 변동성을 확대시킬 수 있는 요인으로 작용할 것으로 보인다.

다만, 기준금리 추가 인상 기대가 상당 부분 현재 금리에 반영되어 있다는 점, 국채 단순매입 등 가용한 금리 안정화 수단의 존재, 코로나19 변이 확산 가능성 등은 금리 상승폭을 제한할 것으로 전망된다.

표 8 기준금리 변동 및 전망

(단위: %,억 달러)

구분	2021(上)	2021(下)F	2021(연간)F	2022F
금리	1.1	1.6	1.4	1.8

자료: 실적치는 한국은행, 2021년 하반기, 2022년 전망치는 필자 전망

IV. 종합 전망

다사다난 했던 2021년이 지나가고 있다. 코로나 팬데믹에서 아직 벗어나지 못하고 있는 실정이지만, 전세계 모든 인류가 이 상황을 벗어나길 염원하고 있는 상황 하에서 조금씩 출구가 보이고 있다. 그렇다고 해서 2022년이 된다면 코로나 팬데믹에서 완전히 벗어날 것이라고 예측할 수 없다. 약한 병증을 보이는 오미크론이 우세종으로 갑자기 코로나 바이러스를 지배하거나, 혁신적인 치료제가 나오기 전까지는 아마 수많은 시행착오를 거치며 새로운 문화가 펼쳐질 세상이 도래할 것으로 예상된다. 이러한 서막이 시작될 해가 2022년이 될 것이라고 본다.

2022년 세계경제는 코로나19 충격에서 점차 벗어날 것으로 전망된다. 하지만 글로벌 인플레이션 확산 가능성, 팬데믹 종식 여부, 주요국 정책기조 변화 등과 관련해 불확실성이 지속적으로 불안 요인으로 남을 것이다.

2022년까지는 미국, 유럽에 이어 주요 신흥국까지 백신 접종이 확대되면서 글로벌 수요가 빠르게 증가하는 회복 국면이 이어질 것으로 보인다. 확대된 수요를 원활하게 뒷받침할 만큼 공급이 신속하게 회복되지 못하는 공급 병목현상이 해소되는 데 시간이 소요되어 성장세가 다소 제약을 받고 물가상승률도 2022년 상반기까지는 높을 전망이다. 코로나19 이후 이례적으로 경기부양적이었던 주요국의 재정지출 규모도 점차 줄어들고 있으며, 물가 불안과 금융 불균형 우려로 주요국 통화정책도 완화 정도가 줄어들어 거시정책의 성장기여 효과가 축소될 것으로 예상된다.

글로벌 고물가가 예상보다 장기화될 경우 미연준의 조기 금리인상과 신흥국 중앙은행의 환율방어를 위한 동반 금리인상으로 글로벌 금융시장 불안이 확대되고 글로벌 성장세가 당초 예상보다 약화될 가능성도 있다. 중국의 경우 민감한 정치 상황을 관리하는 과정에서 발생하는 정치·경제 복합 리스크가 성장의 둔화요인으로 작용할 가능성도 높아진다.

우리 경제도 세계경제의 흐름과 같이 2022년에는 완만한 회복국면이 이어질 것으로 예상된다. 향후 성장과 물가경로의 불확실성은 2년간의 코로나19로 인한 경제적, 사회적 상흔들을 치유해 나가는 과정을 해결해 나가면서 정리될 것으로 보이며, 현재와 같은 흐름이라면 긍정적이라 평가한다.

백신접종 확대 등으로 글로벌 방역체계가 봉쇄에서 공존으로 전환되면서 민간소비 성장세 확대와 대외수요 증대 등 경제활동의 원활화로 우리 경제는

회복세를 이어갈 것으로 예상된다. 그러나 글로벌 물류망의 원활한 작동 지연, 팬데믹 기간 중 노동력 이탈 및 공급망 훼손 등으로 인한 생산차질, 공급 병목현상 지속 등으로 최근 확산된 글로벌 인플레이션이 장기화될 가능성을 배제할 수 없는 상황이다.

코로나19의 장기화로 경제기반이 크게 훼손된 대면서비스업 및 자영업 종사자 등 경제 취약계층의 어려움은 위드코로나로 방역체계 전환에도 불구하고 상당 기간 지속될 것으로 예상되며, 그동안 코로나19 대응으로 가려져 있던 저출산·고령화, 주력산업의 경쟁력 저하, 글로벌 공급망 재편 등 구조적 요인의 중장기 성장동력 약화 문제도 우리 경제의 취약요인으로 부각 될 가능성도 높다.

특히, 코로나 팬데믹에 적응하고 있는 인간의 삶은 앞으로의 산업과 경제와 이데올로기에 수많은 변화를 보일 것이다. 넥스트 노멀로 일컬어지는 새로운 기준을 갖은 세대의 출현이 내년에는 가시화할 가능성이 높다. 대내외 불확실성이 높은 내년의 상황에 대해서 미리 준비하고 대비할 자세가 필요할 것이다.

참고문헌

1. 김홍년(2021), 「포스트 코로나 미래환경 트렌드 점검」, NH금융연구소
2. 한국금융연구원(2021), “2021년 금융동향과 2022년 전망 세미나”
3. 현대경제연구원(2021), “2022년 한국경제 전망”, 경제주평 21-24

2022년 건설경기 전망

박선구 대한건설정책연구원 경제금융연구실장
(parksungu@ricon.re.kr)

- I. 서론
- II. 건설경기 동향
- III. 2022년 건설시장 Key Point
- IV. 건설경기 전망 및 시사점

2

I. 서론

올해 우리나라 경제성장률은 4%에 육박할 것으로 전망된다. 코로나19 확산세가 여전한 상황이나, 백신 접종 확대 등에 따라 경기회복 흐름이 지속되고 있기 때문이다. 실제로 민간소비, 설비투자, 수출 등 대부분 분야에서 큰 폭의 개선세가 나타나고 있다. 그러나, 건설업의 경우 타 부문, 타 산업과는 다르게 부진이 이어지고 있다. 올해 3분기까지 건설투자는 전년동기대비 1.2% 줄어들면서 GDP 구성요소 중 유일하게 마이너스 성장세를 나타내고 있다. 사실상 올해 건설투자는 마이너스 성장이 확실해졌으며, 결과적으로 4년 연속 감소세이다. 당초 한국은행을 포함한 대부분 기관은 올해 건설투자가 증가할 것으로 예상했다. 기관에 따라 차이는 있으나, 평균적으로 1% 초반대의 상승을 전망했었다. 2019년 하반기부터 건설수주가 빠르게 증가했고, 2020년부터는 건축허가 등 선행지표가 개선세를 보였기 때문이다. 그러나, 결과적으로 전망은 빗나갔고, 건설경기의 하강국면이 이어지고 있다.

올해 건설경기 부진의 원인은 여러 가지가 있겠으나, 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 먼저 정부의 공공투자 감소가 전체 건설투자 부진을 초래했다. 3분기까지 민간부문 건설투자는 0.9% 증가한데 비해 공공부문 투자는 3.4% 감소했다. 공종별로 살펴봐도 민간중심의 건축투자는 1.4% 증가하였으나, 정부중심의 토목투자가 8.6% 줄어들었다. 당초 정부의 SOC 예산 확대, 한국판 뉴딜, 공공주도 주택공급 등에 기대가 컸으나, 실제 추진과정에서 사업속도가 크게 부진한 것으로 평가할 수 있다. 다음으로 건설자재 가격 급등과 이에

II. 건설경기 동향

따른 수급 불안정이 건설시장에 부정적 영향을 미쳤다. 정량적으로 평가하기는 어려우나, 상당수의 건설기업 현장이 지연되는 문제가 발생했다. 3분기까지 건설용 중간재 생산자물가는 23.4%가 상승했고, 건설공사비 지수는 12.2% 올랐다. 지난 10년 가까이 낮은 물가 상황에 놓여 있었다는 점에서 최근 자재가격 상승은 더욱 크게 다가왔다. 올해 건설시장은 지표가 보여주는 숫자와는 별개로 원가상승, 수익성 악화 요인이 발생하여 개별기업의 체감경기는 부정적일 가능성이 크다.

본고는 대내외적으로 불확실성이 큰 현재 시점에서 건설경기 동향을 점검하고 내년도 전망을 살펴본다. 본 자료가 정책담당자는 물론 건설기업 특히, 건설현장의 중추적인 역할을 수행하는 전문건설업체, 건설자재 및 장비업체 등의 향후 경영계획 수립에 도움이 될 수 있기를 기대한다.

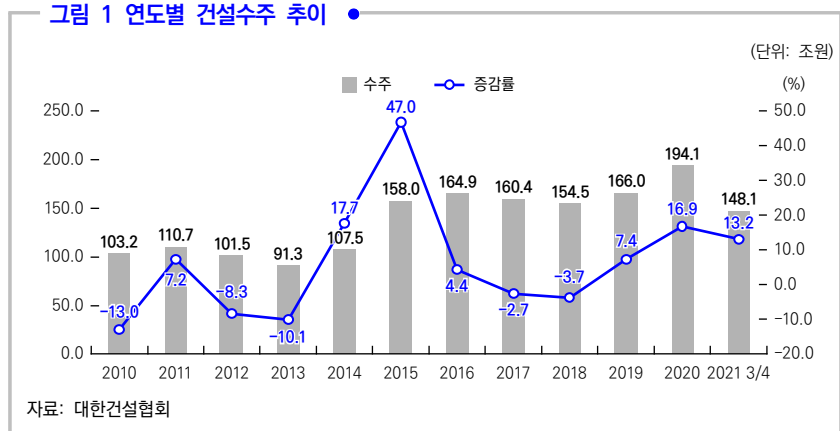
1. 건설수주

2021년 3분기 건설수주는 148.1조원으로 전년동기대비 13.2% 증가하며, 금액적으로 사상 최고치를 기록할 것으로 전망된다. 건설지표 중 선행변수로 평가되는 건설수주는 2019년 4분기 이후 지속적으로 증가하고 있으며, 증가율 역시 2년 연속 10%대 이상을 기록 중이다. 세부적으로 살펴보면, 올해 건설수주는 주거용 건축과 공공건축이 소폭 줄어드는 가운데 비주거용 건축과 공공 토목이 큰 폭의 증가세를 보였다. 특히, 비주거용 건축부분의 경우 전년 동기대비 37.9% 증가하면서 전체 건설수주 확대를 견인하고 있으며, 공공 토목 역시 32.4% 늘어났다.

그러나, 건설수주액은 경상금액(물가상승분 포함)으로 실제 수주 증가율은 이에 미치지 못한다. 올해는 건설자재 가격 급등에 따라 건설공사비지수가 크게 상승했기 때문에 수주금액 증가에 대한 해석을 숫자 그대로 받아들이면 안 된다. 참고로 건설기성의 경우 올해 3분기 불변금액이 -6.3%인데 비해 경상금액은 +1.2%로 나타난다. 즉, 물가에 따른 기성의 gap이 7.5% 수준까지 차이가 난다. 이를 통해 유추하면, 올해 3분기까지 건설수주는 13% 이상 증가했으나, 실질 증가율은 5% 내외로 추정할 수 있다.

건설수주와 더불어 대표적 선행지표로 인식되는 건축허가 및 착공면적은 2020년 이후 회복세를 시현하고 있다. 주거 및 비주거용 건축허가와 착공면

적은 공통적으로 2020년 회복세를 보인 이후 2021년 들어 증가세로 전환되었다. 건축허가면적은 올해 3분기까지 주거용과 비주거용이 각각 26.9%, 11.9% 증가했으며, 착공면적 역시 주거용 18.9%, 비주거용 5.9%가 늘어났다. 전체적으로 건설 선행지표인 건설수주, 건축허가 및 착공면적의 호조세가 이어지고 있다.

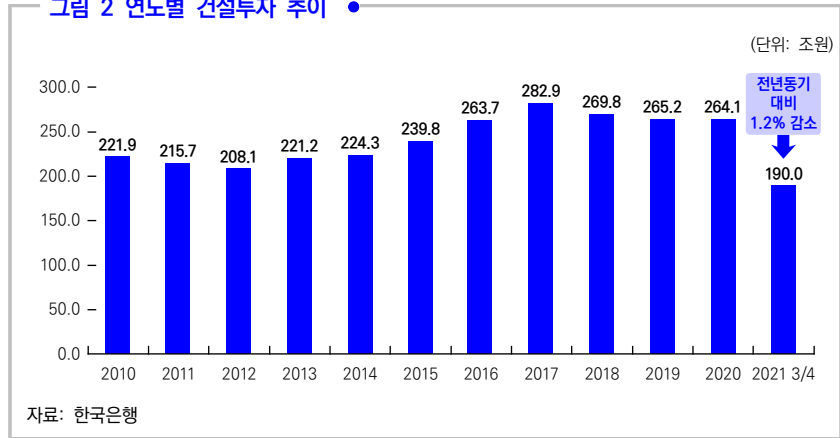


2. 건설투자

건설수주가 호조세를 보이는 반면, 건설투자는 2017년 283조원으로 최고치를 기록한 이후 최근까지 감소세를 지속하고 있다. 올해 3분기까지 건설투자는 약 190조원으로 전년동기대비 1.2% 감소했다.

공종별 건설투자는 2020년 이후 토목 건설투자가 부진한 가운데 주거용 및 비주거용 건물투자는 회복세를 나타내고 있다. 주체별 건설투자는 2021년 들어 공공부문의 건설투자가 부진한 가운데 민간부문 투자는 회복세를 보이고 있다. 건설투자의 70% 이상이 민간부문이라는 측면에서 민간 건설투자 증가는 향후 건설투자 회복을 기대하는 요소로 작용할 가능성이 상당하다. HP필터 순환변동 상 건설투자는 2017년 정점을 기록한 이후 현재까지 수축국면에 위치한 것으로 판단되며, 최근에는 뚜렷한 방향성을 찾을 수 없다. 2020년 저점은 통과한 것으로 판단하고 있으나, '21년 3분기까지 회복세를 보이기 때문이다. 향후 건설투자는 2020년 이후 선행지표의 증가세가 지속되고 있어 순환주기상 회복국면에 진입할 것으로 판단된다. 다만, 상승국면으로의 완전한 전환을 위해서는 민간중심의 주거 및 비주거 건물투자의 증가가 담보되어야 가능하다.

그림 2 연도별 건설투자 추이

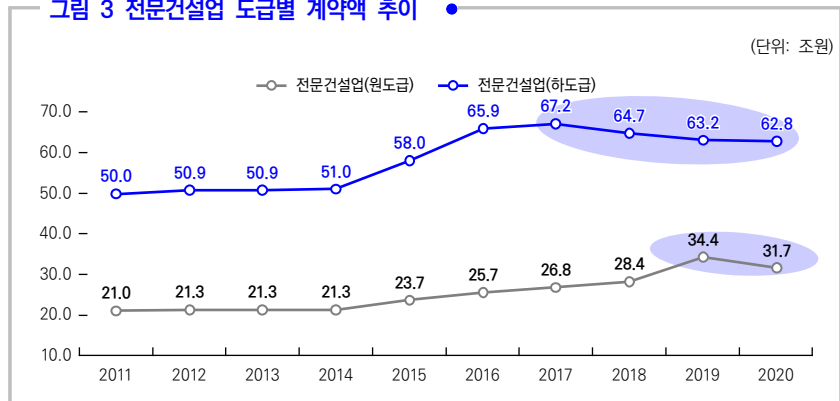


3. 전문건설업

2020년 전문건설업 계약액은 94.4조원으로 전년 대비 3.3% 감소한 것으로 나타났다. 세부적으로 하도급 계약액은 62.8조원으로 0.6% 줄어들었으며, 원도급 계약액은 31.7조원으로 7.8% 감소하였다. 전문건설업 원도급계약의 대부분이 공공공사라는 점에서 2020년 이후 공공부문 건설투자 감소세가 전문건설업 계약액 감소의 원인으로 작용하였다. 전문건설업 계약액이 줄어들면서 시장 내 주요 업종(철콘 -4.6%, 기계설비 -3.6%, 실내건축 -4.5%, 금속구조물 -10.2% 등)의 계약실적 역시 부진한 것으로 나타났다.

한편, 전문건설업 계약액이 줄어드는 가운데 업체수는 오히려 증가하여 전문건설업 개별기업이 체감하는 시장 상황은 더욱 부진한 것으로 판단된다. 여기에 건설산업 생산체계 개편이 본격화됨에 따라 새로운 경쟁 환경이 조성될 것으로 보여, 업체들의 불안감은 지속될 가능성이 크다.

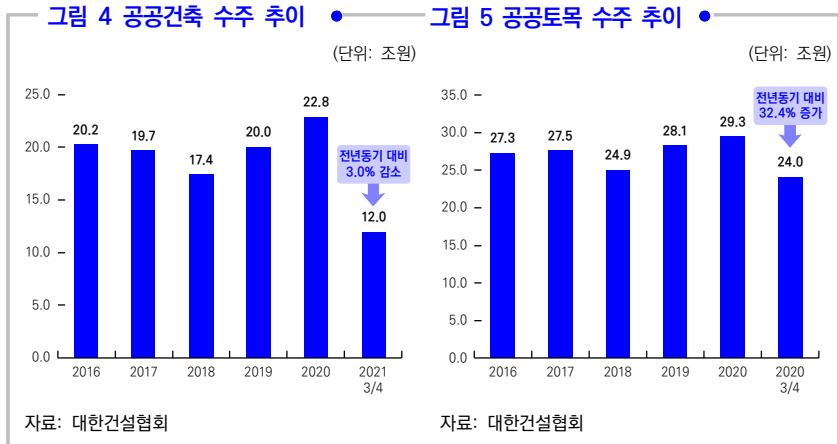
그림 3 전문건설업 도급별 계약액 추이



III.
2022년
건설시장
Key Point

1. 공공투자 회복 여부

2021년 3분기까지 공공부문 건설투자는 감소세에 있는 가운데, 선행지표인 건설수주는 건축부문의 경우 소폭 감소, 토목부문의 경우 큰 폭의 증가세를 나타내고 있다. 먼저 공공부문 건축수주는 3분기까지 약 12조원으로 전년 동기대비 3% 감소하였다. 학교/관공서, 공공 재건축/재개발은 증가했으며, 물량 비중이 큰 신규주택, 사무실/점포 등이 줄어들었다. 특히, 신규주택이 감소했다는 점에서 3기 신도시, 3080+등 공공주도 주택 공급대책의 사업속도가 미진한 것으로 평가할 수 있다. 다만, 정부의 주택공급 확대 의지가 상당하다는 점에서 사업 지연에 대한 우려가 있음에도 불구하고, 향후 긍정적 흐름이 예상된다. 공공주도 주택공급물량 확대 기조는 내년 새로운 정부가 출범하더라도 훼손되지 않을 것으로 판단한다. 다음으로 토목부문 수주는 3분기까지 약 24조원으로 전년동기대비 32.4% 증가했다. 기계설치 부문을 제외하고 도로/교량, 항만/공항, 상하수도, 철도궤도 등 대다수 공종이 증가세를 보였다. 특히, 철도궤도 수주금액은 1.4조원으로 274%가 증가했고, 도로/교량 역시 6.9조원으로 24% 증가하였다.



▶ 공공부문 건설투자는 회복세로 전환될 수 있는가?

- ☞ '21년 공공 건설수주(건축+토목) 증가 + '20년 3분기 이후 공공 건설투자 감소세
- ☞ '22년 공공 건설투자는 선행지표의 개선세에 따라 회복세로 전환할 것으로 예상

2. 주거 및 비주거용 건물투자 상승 여부

주거용 건물투자는 2020년 이후 전반적으로 횡보세를 나타내고 있으며, 비주거용 건물투자는 2021년 들어 상승세로 전환하며, 3분기에는 전년동기 대비 4.5% 증가세를 나타내고 있다.

주거 및 비주거용 건물은 공통적으로 건축허가 및 착공물량이 증가하고 있으며, '20년에 비해 '21년에는 그 추이가 뚜렷해지고 있다. 주택수요가 여전히 견고한 가운데, 향후 공급물량이 점차 증가할 것으로 보인다. 또한, 경기회복이 가시화될 경우 상업용 등 비주거용 투자 역시 확대될 것으로 예상된다.

그림 6 주거용 건축허가 및 착공물량 추이

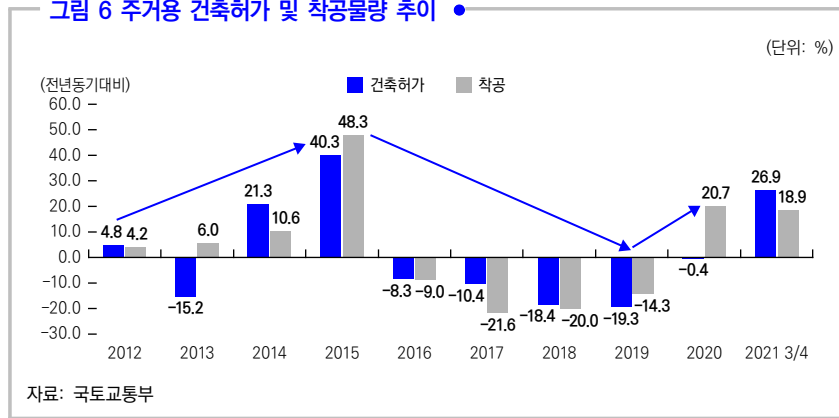
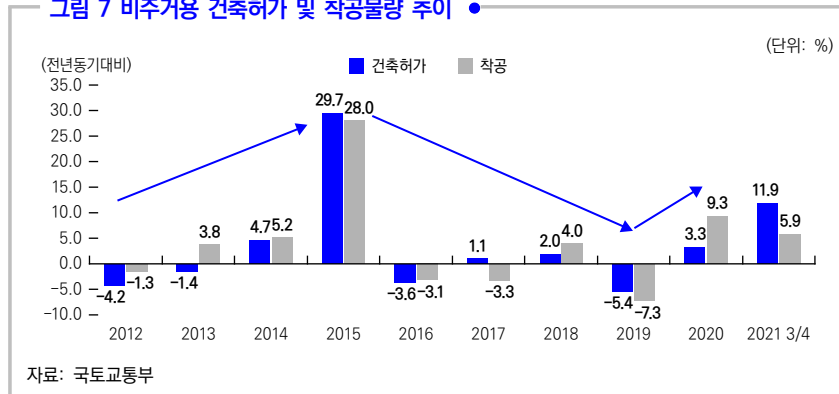


그림 7 비주거용 건축허가 및 착공물량 추이

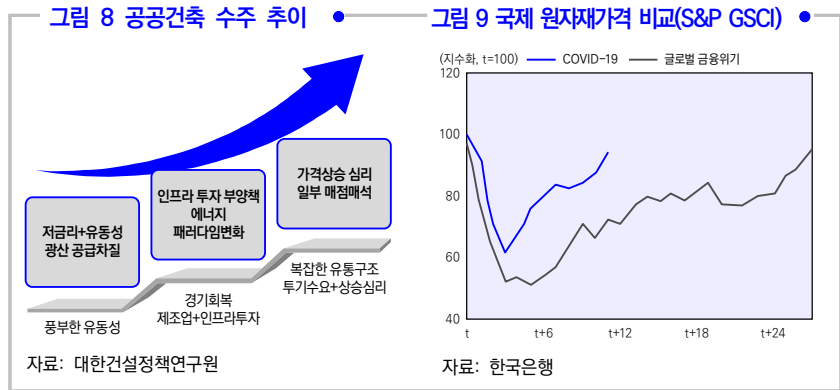


▶ 주거 및 비주거용 건물투자는 상승세를 보일 것인가?

- ☞ 주거용 건물투자는 공공과 민간 모두 증가세가 예상되어 상승세 전환 전망
- ☞ 비주거용 수주 증가 + 건축허가 및 착공증가 + 경기회복 기대감 등 비주거용 건물투자는 상업용 건물을 중심으로 증가세 예상

3. 건설자재 가격 안정세 여부

2021년 들어 국제 원자재 가격이 크게 상승하며, 생산자물가를 중심으로 가격 상승세가 크게 나타났다. 이는 건설자재 가격 급등으로 이어졌으며, 건설공사 자재수급 불안정, 원가상승, 공기지연 등을 초래했다. 원자재 가격은 ①풍부한 유동성, ②광산 등의 공급차질, ③경기회복과 인프라 투자 증가, ④에너지 자원주의, ⑤가격상승 심리에 따른 투기 증가 등의 요인에 의해 발생하였다. 경제 상황이 유사했던 글로벌 금융위기와 비교해도 최근 원자재 가격의 상승세는 매우 큰 것으로 평가할 수 있다.



2021년 3분기 건설공사비지수는 12.2%, 건설중간재 생산자물가는 23.4% 상승하였다. 자재가격 상승은 직접시공의 주체인 전문건설업, 중소 종합건설 업체에 상대적으로 큰 타격으로 다가온다. 자재 생산업체를 통한 직접구매가 어려워 유통사에 의존하는 구조이며, 가격협상력이 열위에 있기 때문이다.

다행히, 상당수의 건설자재는 이미 오버슈팅 구간을 지난 것으로 판단되어, 2022년에는 점진적으로 안정화될 것으로 예상된다. 건설시장에서 사용 비중이 큰 철광석의 경우 '21년 5월 톤당 200달러를 넘었으나, 최근에는 100달러 수준까지 하락하였다. 다만, 거시경제 환경이 우호적이고タイト한 수급이 지속될 가능성이 커, 2020년 이전보다는 높은 가격수준을 보일 것으로 판단된다.

▶ 건설자재 가격은 안정화 될 것인가?

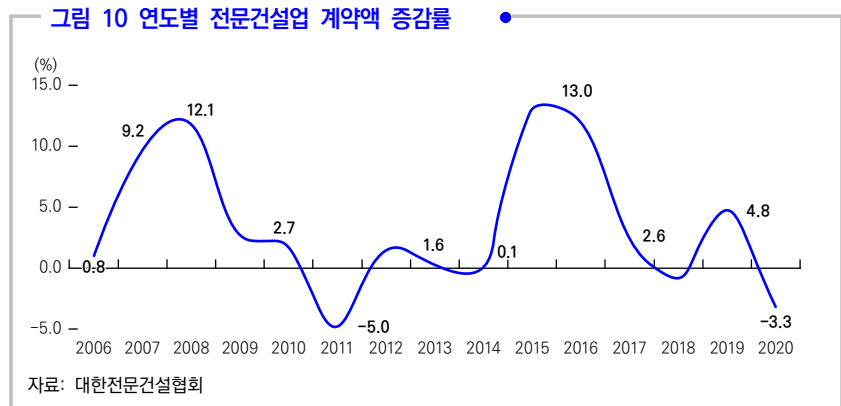
- ☞ 자재가격은 하향 안정화될 것으로 예상하나, 급격한 하락세를 기대하기는 어려운 상황
- ☞ 또한, 가격상승 압력이 존재하고 있어 시장리스크 요인으로 작용할 가능성이 큼

4. 전문건설업 계약액 회복 여부

전문건설업은 하도급 물량이 계약액의 70%를 차지하기 때문에 기본적으로 전체 건설경기에 큰 영향을 받는 구조이다. 전문건설업은 건설기성과 건설투자액에 동행관계를 보이며, 건설수주와는 4~6분기 후행한다. 또한, 전문건설업 경기변동은 분업화·전문화로 인해 건설수주와 비교해 진폭이 작은 편이다. 한편, 개별 업종은 건설프로세스 상 투입되는 시점에 따라 계약액의 시차가 상당히 큰 것으로 나타난다. 선행공종의 경우 건설수주와의 시차가 짧은 반면, 후행공종은 최대 2년 이상까지 건설수주에 후행하는 것으로 분석된다.

2020년 전문건설업 계약액은 전년동기대비 3.3% 감소했으며, 3% 이상 감소한 것은 최근 15년 이래 두 차례(2011년, 2020년)에 불과하다. 2010년 초반은 건설경기가 최악의 상황으로 건설업 침체 시기(건설수주: '10년: -13% '11년: 7%, '12년: -8%, '13년: -10%)였다. 2020년 전문건설업 계약액 감소는 이전 지속적인 증가에 따른 일부 기저효과가 영향을 미친 것으로 보이며, 원도급 물량이 감소했다는 측면에서 공공공사 물량 감소가 결정적인 영향을 미쳤다.

향후 전문건설업 계약액은 증가를 예상하나, 생산요소 가격, 건설투자 회복속도와 강도가 중요한 변수로 작용할 가능성이 크다.



▶ 전문건설업 계약액은 회복 가능한가?

- ☞ 2021년 전문건설업 계약액은 명목금액상 증가한 것으로 예상하나, 건설물가 상승률을 감안하면 실질 증가율은 미미한 것으로 판단
- ☞ 2022년 건설투자를 회복세가 예상되어, 전문건설업 계약액은 증가할 것으로 기대

IV.
건설경기
전망 및 시사점

1. 전망방법

건설경기 전망은 한국은행 등 타 기관과의 비교를 위해 건설수주와 건설투자에 대하여 실시하며, 중소기업체가 다수를 차지하고 있는 전문건설업 계약액 전망을 포함하였다. 건설수주, 투자, 전문건설업 전망의 경우 시계열모형(ARDI)을 통해 도출한 이후 모형에 포함하기 어려운 정량/정성적 요인을 고려하여 전망치를 조정하였다. 또한, 전문건설업 전망은 모형 이외에 원/하도급, 선/후행, 건축/토목 등 특성에 따라 가중치를 부여하여 보정하였다.

2. 건설경기 전망

건설수주 전망은 다음과 같다.

2021년 국내 건설수주는 전년대비 11.5% 증가한 216조원으로 예상된다. 공공/민간, 토목/건축 쏠 분야의 수주가 증가한 것으로 보이며, 그 가운데 비주거 건축의 증가세가 큰 것으로 보인다. 다만, 건설물가(건설공사비 등) 상승률이 상당하여 실질 수주 증가율은 5% 내외 수준으로 판단한다.

2022년 건설수주는 2021년 대비 2% 증가한 220조원으로 전망한다. 기저효과로 상승세가 크게 줄어들 것으로 보이며, 공공과 토목부문 수주 증가율이 민간과 건축부문에 비해 소폭 클 것으로 예상된다.

2022년 건설수주 증가율이 낮아지더라도 건설투자 등이 회복세를 보일 가능성이 크기 때문에 건설시장이 위축될 가능성은 적을 것으로 판단한다. 다만, 올해와 같은 건설물가 상승세가 내년에도 지속한다면 기업의 수익성이 악화되어 건설경기 회복세와는 별도로 기업의 체감경기는 부정적일 수 있다.

표 1 2022년 건설수주 전망

구 분		2019년	2020년	2021년(E)	2022년(E)
발주자별	공공	48.1조원 (13.5%)	52.1조원 (8.4%)	62.5조원 (20.0%)	65.0조원 (4.0%)
	민간	118.0조원 (5.2%)	142.0조원 (20.4%)	153.8조원 (8.3%)	155.6조원 (1.2%)
공종별	토목	49.5조원 (6.7%)	44.7조원 (-9.7%)	55.9조원 (25.0%)	58.7조원 (5.0%)
	건축	116.6조원 (7.8%)	149.4조원 (28.2%)	160.4조원 (7.4%)	162.0조원 (1.0%)
합 계		166.0조원 (7.4%)	194.1조원 (16.9%)	216.3조원 (11.5%)	220.6조원 (2.0%)

건설투자 전망은 다음과 같다.

2021년 건설투자는 0.9% 감소한 262조원 수준을 기록할 것으로 예상된다. 민간부문 건설투자가 회복세를 보이는 반면, 공공 및 토목부문이 감소세를 보일 것으로 예상하기 때문이다. 선행지표인 건설수주 등이 기성, 투자로 이어지는 시차가 예상보다 크게 지연되었고, 건설자재 상승 등 생산요소의 원활한 수급이 이루어지지 못한 점이 결정적인 영향을 미친 것으로 보인다.

2022년 건설투자는 2021년 대비 3.0% 증가한 270조원에 육박할 것으로 전망한다. 건설수주, 건축 인허가 등 선행지표 증가세의 누적에 따라 주거 및 비주거용 건물투자를 중심으로 건설투자가 증가할 것으로 예상된다. 토목투자를 중심으로 공공부문 투자 역시 완만하게 증가할 것으로 보인다.

타 기관의 2022년 건설투자 전망치는 1.9% ~ 2.8%로 나타나고 있다. 전체적으로 2022년 건설투자는 2021년에 비해 개선될 것으로 보고 있다.

표 2 2022년 건설투자 전망

구 분	2020년	2021년			2022년(E)
		상반기	하반기(E)	연간(E)	
한국은행(11월)	-0.4%	-1.5%	0.1%	-0.7%	2.6%
KDI(11월)	-0.4%	-1.5%	0.5%	-0.5%	2.4%
국회예산정책처(10월)	-0.4%	-	-	0.1%	1.9%
현대경제연구원(10월)	-0.4%	-1.5%	2.9%	0.7%	2.8%
한국건설산업연구원(11월)	-0.4%	-1.5%	1.4%	0.0%	2.4%
대한건설정책연구원(12월)	-0.4%	-1.5%	-0.3%	-0.9%	3.0%

마지막으로 전문건설업 전망은 다음과 같다.

2021년 전문건설업 계약액은 2020년 대비 5.5% 증가한 99.6조원으로 예상된다. 2020년 3.3% 줄어든 데 따른 기저효과가 일부 작용할 것으로 보이며, 공공 및 토목투자 감소에 따라 원도급이 부진한 데 비해, 주거 및 비주거 건물투자 증가로 하도급 수주액은 증가할 것으로 보인다.

2022년 전문건설업 계약액은 2021년 대비 3.0% 증가한 102.6조원으로 전망한다. 주거 및 비주거용 건물투자가 증가할 것으로 보여 원도급에 비해 하도급 부문의 증가세가 상대적으로 클 것으로 예상된다. 2022년 건설투자의 증가세가 예상되어 실제 전문건설업 계약액 증가율은 3% 이상으로 나타날 수 있으나, 자재가격 상승 압력 등 시장 내 리스크가 여전한 점을 고려하여 보수적으로 판단한다.

표 3 2022년 전문건설업 전망

구 분		2019년	2020년	2021년(E)	2022년(E)
도 급 별	원도급	34.4조원 (21.1%)	31.7조원 (-7.8%)	31.7조원 (0.0%)	32.4조원 (2.2%)
	하도급	63.2조원 (-2.3%)	62.8조원 (-0.6%)	67.8조원 (8.0%)	70.2조원 (3.5%)
합 계		97.6조원 (4.8%)	94.4조원 (-3.3%)	99.6조원 (5.5%)	102.6조원 (3.0%)

3. 시사점

2021년 건설시장은 선행지표의 호조세에도 불구하고 건설투자를 중심으로 동행지표의 하락세가 지속되고 있어 전체적으로 부진한 것으로 평가할 수 있다. 여기에 건설 생산체계 개편이 본격화됨으로써 전문 및 중소기업체들의 불안감 역시 상당하여 개별기업이 느끼는 체감경기는 더욱 부정적인 상황이다.

다행히 2022년 건설시장은 2021년에 비해 여건이 개선될 것으로 예상된다. 세부적으로 건설투자는 3%, 건설수주는 2%, 전문건설업 계약액은 3% 각각 증가할 것으로 전망한다. 2022년 건설시장은 선행지표와 동행지표 간 시차 지연이 해소되는 가운데, 주거용 건물투자의 회복 강도가 관건이 될 것으로 보인다. 현재 건설투자는 경기순환 국면 상 회복세를 보이거나, 주거용 건물투자의 증가세가 이어진다면 예상보다 강한 회복세가 나타날 수 있을 것으로 기대한다.

그러나 시장여건은 여전히 불확실하다. 특히, 자재가격의 경우 점진적으로 하향 안정화될 것으로 예상하나, 급격한 하락세를 기대하기는 어려운 상황으로 가격상승 압력이 여전히 존재한다. 최근 요소수 사태에서도 경험했듯이 생산요소의 수급 차질이라는 예상치 못한 변수 역시 도사리고 있다. 또한, 통화정책의 정상화에 따른 금리인상 리스크가 존재한다. 이미 올해 두 차례 금리인상이 이루어졌으며, 내년에도 추가적인 금리인상이 예상되어 건설기업의 자금조달 여건이 악화될 가능성이 있다. 이는 주택수요 등에도 악영향을 미칠 가능성이 상당하다.

정책환경 변화에 따라 전문 및 중소기업의 불확실성이 역시 커질 우려가 있어 정책적 지원과 관심이 필요한 시점이다. 생산구조 개편 이후 종합과 전문업체 간 수주 불균형이 발생하는 등 불공정 경쟁에 대한 문제점이 이미 노출된 바 있어 정책적 지원은 물론 생산체계 개편의 부작용 해소를 위한 제도

개선 등이 요구된다. 중대재해처벌법의 시행과 건설안전특별법 제정으로 안전확보를 위한 기업의 부담은 커질 것으로 보인다. 중장기적으로 미래 먹거리에 대한 고민도 필요하다. 디지털, 스마트화의 요구가 거세고 산업간 경계가 허물어지고 있기 때문이다. 건설기업의 99%를 차지하는 전문 및 중소건설업에 만만치 않은 환경이다. 개별기업은 단기와 중장기로 구분하여 전략을 마련해야 한다. 정부도 기업의 어려움과 애로사항을 듣고 지원방안을 시급히 강구할 시점이 다가왔다.

참고문헌

1. 국토교통부, 국토교통 통계누리
2. 국회예산정책처, 2022년 및 중기 경제전망
3. 대한건설협회, 월간 건설경제 동향
4. 대한건설협회, 종합건설업 통계연보
5. 대한전문건설협회, 전문건설업 통계연보
6. 한국은행, 2022년 경제전망보고서
7. 한국은행, 경제통계시스템
8. 한국건설산업연구원, 2022년 건설경기 전망
9. 현대경제연구원, 2021년 한국경제 전망
10. LG경제연구원, 2022년 국내외 경제전망
11. KDI, 2022년 국내 경제전망

2022년 주택시장 전망

권주안 대한건설정책연구원 경제금융연구실 연구위원
(jooankwon@ricon.re.kr)

- I. 서론
- II. 거시경제와 주택시장
- III. 2021년 주택정책 및 주택가격 동향
- IV. 2022년 주택시장 전망
- V. 시사점 : 정책 제언

3

I. 서론

정부는 2019년 3기 신도시 개발을 통한 공급 확대를 발표했다. 공급 확대 시그널에도 불구하고 주택시장의 수급 불안감은 유지되었고 2020년 정부가 추진한 임대차 3법으로 임대차시장에서도 수급 불안감이 증폭되면서 2021년 까지 그 여파가 이어졌다. 3기 신도시를 보완하는 2.4대책을 통해 시장 안정화를 도모했으나 LH 임직원들의 부동산 투기의혹이 불거지면서 국민들의 정부에 대한 부정적 시각은 개선되지 않았고 정부 정책에 대한 불신감만 커져 공급 확대는 시장 안정으로 이어지지 않았다.

그러나 최근 수급심리가 개선되는 징후를 보이면서 주택가격 상승률도 둔화되는 양상을 보이고 있다. 그동안의 강력한 수요 억제에 더하여 공급 확대 방안이 힘을 내는 분위기로 전환되고 있어 시장 안정화에 대한 긍정적 기대감도 확산되기 시작하는 듯하다.

수요 억제에 치중하는 과정에서 나타난 각종 부작용과 정책에 대한 불신감은 쉽게 개선되기 어려워 보인다. 공급 확대로 정책 기조를 전환했음에도 시장의 불안감을 개선시키지 못한 것은 그동안 누적된 정책 실패로 봐야 할 것이다. 이러한 측면에서 2021년 작지만 나타난 안정화를 향한 주택시장 변동은 정부가 주택시장을 어떻게 접근하고 어떠한 틀로 이해해야 하는지를 잘 보여주고 있다.

II. 거시경제와 주택시장

주택시장이 최근 보여주는 안정화 징후가 실제로 이루어지기 위해선 정부의 적극적인 노력과 함께 과거의 실패에 대한 점검과 철저한 반성이 선행되어야 할 것이다. 자본주의경제에서 시장을 부정하고 시장의 역할을 폄하하는 것이 적절한지에 대한 생각도 깊어봐야 한다. 정부가 시장을 너무 편협하게만 보고 이해한다면 어렵게 만든 안정화 기회가 없어질 수 있기 때문이다.

코로나 위기 극복과 경제 회복

정부의 재난지원금 등 다양한 재정지원을 통해 2021년 경제는 회복세를 보였고 경제성장은 3%대를 예상하고 있다. 전년의 0.9% 마이너스 성장과 비교하면 대단한 전환이 아닐 수 없다. 민간소비가 3% 이상 증가하여 정부의 재정정책 효과가 잘 나타나고 있으며 동시에 건설투자 역시 공공지출 확대로 상반기 3.2%, 하반기 2.6% 증가가 예상된다. 전반적으로 거시경제지표는 경제침체 극복의 긍정적인 시그널을 보이고 있다.

정부의 지원으로 경제는 과거 상황으로 회귀되었지만 재정정책의 효과가 내재화되어 경제 작동이 선순환 구조에 들어서야 하는 숙제가 남아 있다. 세계경제의 회복에 대한 불확실성이 여전히 남아 있고, 원유 등 중요 원자재 가격 상승이 회복을 더디게 할 가능성도 배제할 수 없는 상황이다. 이와 함께 2021년 두 차례 있었던 한국은행의 기준금리 인상은 경제회복의 가능성을 보여주는 단초이기는 하지만 물가 상승 부담이 있어 쉽게 회복단계를 지나 정상적인 여건으로 진입하고 있다고 예단하기 어려운 상황이다.

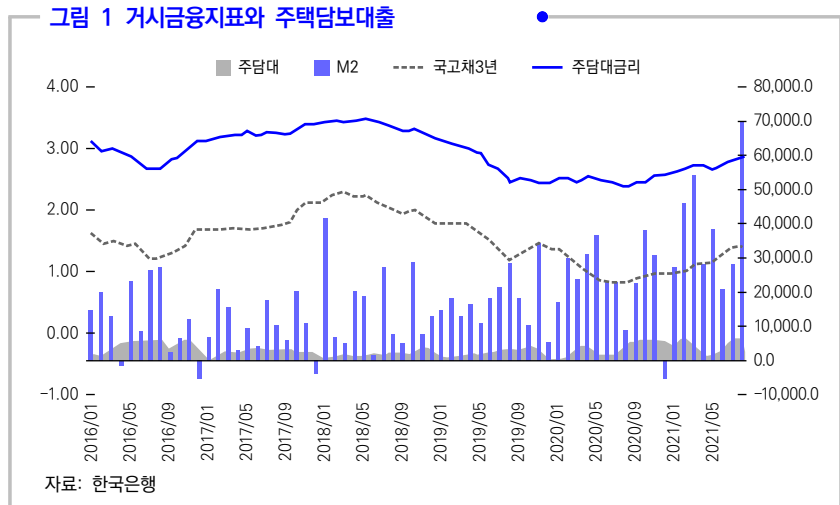
물론 거시경제 상황은 늘 위험과 리스크가 공존하지만 급격한 원자재가격 상승으로 인한 인플레이션으로 경제 회복이 더디게 되고 금리 상승이 심리를 위축시킨다면 오히려 장기 침체로 이어질 수 있어 경제운영에 세심한 점검과 분석이 필요한 시점이다.

거시경제와 주택시장

2021년 거시경제 여건 변화는 금융 영역을 통해 주택시장에 영향을 주었다. <그림 1>은 저금리 여건에서 유동성 변화와 최근 시장 금리인 국고채 3년 금리와 주택담보대출 금리 및 주택담보대출 순증을 나타내고 있다. 경제 회복 가능성이 확대되고 기준금리가 조정되면서 시장금리도 상승하고 있다.

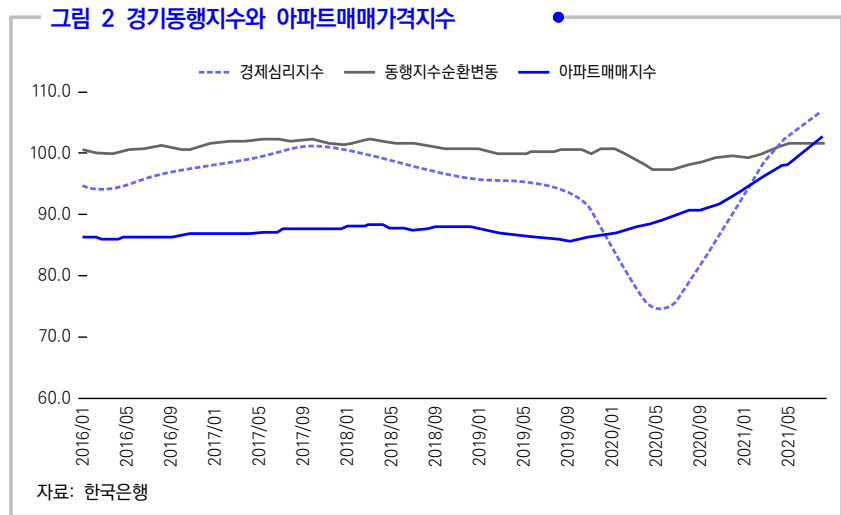
금리 상승 전환에도 불구하고 통화량은 지속적으로 증가하고 있어 아직은 저금리 영향권에 머무르고 있다고 판단할 수 있다. 유동성 확대로 야기된 빚투, 영끌 등의 안타까운 현상을 만든 저금리 기조가 강하게 시장에 남아있다. 따라서 물가 상승 리스크에도 불구하고 기준금리를 조정하는 것이 쉽지 않다면 소폭 시장금리 상승에도 불구하고 저금리 기조는 유지될 수 있을 것이다.

주택담보대출 금리는 COFIX 금리 상승으로 지속적으로 상승하고 있다. 그럼에도 주택담보대출 순증은 꾸준히 발생하고 있으며 잔액은 증가세를 유지하고 있다. 금리 상승 영향이 아직은 제한적인 것으로 판단된다. 정부의 강력한 대출총량규제를 감안한다면 주택담보대출 억제 효과는 커 보이지 않는다. 다만 실수요자 중 현금 동원력이 약한 계층이 소외되는 문제는 피할 수 없어 보인다. 소폭 금리 상승에도 저금리 기조가 유지된다면 주택가격 등에 대한 영향은 크지 않을 수 있어 당분간 거시경제 상황을 모니터링해야 방향성 변화 여부를 관찰할 수 있을 것으로 보인다.



〈그림 2〉는 경기동향, 경제심리와 아파트매매가격과의 추이를 비교하고 있다. 코로나 발생으로 크게 위축된 경제심리지수는 동행지수순환변동을 끌어내려 아파트매매지수와 기존 동행성 관계를 벗어났었다. 그러나 코로나 위기가 어느 정도 회복되는 징후가 보이면서 경제심리도 같이 살아나고 있으며 이를 통해 정상적인 변수 간의 공행성 관계도 회복되는 모습이다.

아파트매매지수 변동은 급격하게 상승한데 반해 동행지수순환변동은 서서히 과거 수준을 회복하고 있어 과거의 동행성 패턴으로의 회귀는 조금 더 변화를 지켜봐야 할 것으로 보인다. 다만 경제심리지수의 빠른 회복과 아파트매매지수의 동행성 관계는 저금리로 야기된 유동성 확대가 자산시장으로 유입되어 나타난 것으로 보인다. 글로벌 금융위기 이후 양적 확대를 통해 나타난 선진국 결과와 같은 자산시장 인플레이션을 경험하고 있는 셈이다. 코로나 극복을 위한 재정정책 및 통화정책은 금리를 낮게 유지함으로써 유동성을 확대시키고 주식시장과 자산시장 인플레이션을 조성하면서 경제회복이 이루어지는 제반 연관성은 피할 수 없어 보인다. 현재 주택시장에서 나타나고 있는 가격 급상승에 대한 거시경제 원인과 설명으로 충분히 보이는 대목이다.



III. 2021년 주택정책 및 주택가격 동향

1. 2021년 주요 주택정책

2021년은 정부 주택정책의 기존 기조를 강화한 한 해라 할 수 있다. 공급 확대를 포괄적으로 보완하고, 대출총량규제의 목표와 운용 강화 등 수요 억제와 공급 확대를 아우르는 정책을 발표하였다. 2021년 주요 주택정책은 다음과 같다.

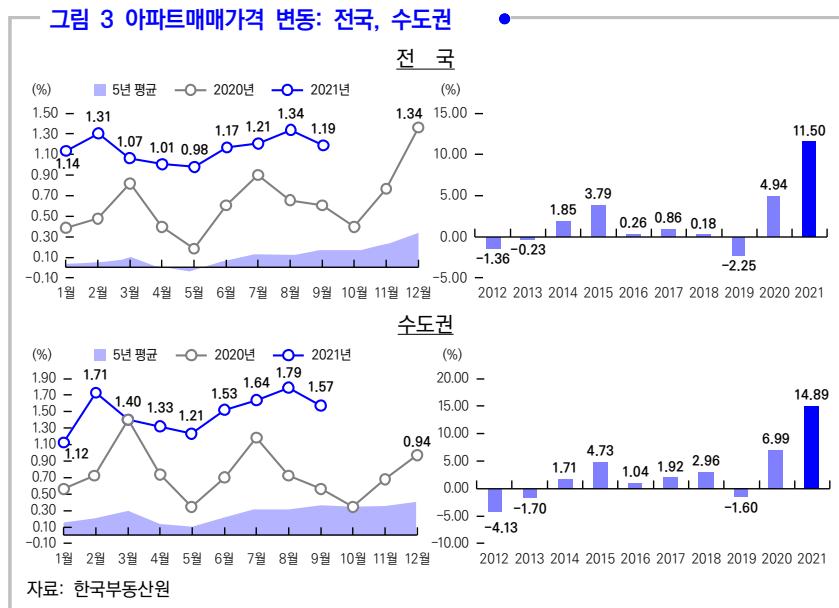
- 2.4대책: 대도시권 주택공급 획기적 확대 방안 <3080+>
 - 주택공급 물량 확대 계획 발표를 통해 수급 안정 도모 시도. 서울에 32만호, 전국 83만호 공급을 위한 규제 완화 및 추진 체계 발표
 - (1) 역세권, 준공업지역, 저층주거지 대상으로 도심공공주택복합사업과 소규모재개발사업 추진 방안 : 면적 5천㎡ 기준으로 공공주도의 도심공공주택복합사업과 민간 참여 가능한 소규모재개발사업 구분하여 추진하는 방안
 - (2) 3040세대 중심 실수요자 대상을 위한 청약제도 개편 : 분양 70~80%, 일반분양 50%로 확대, 추첨제 도입 등
 - 원활한 추진을 위한 각종 규제 완화 조치 추진 : 용도지역 변경, 용적률 상향 조정, 기부채납 완화 적용 등 사업성 제고 방안 지원
- 3.29대책: 부동산 투기 근절 및 재발 방지대책
 - LH 임직원들의 투기 행위로 야기될 수 있는 공공부문에 대한 신뢰도 하락에 대한 대응책 필요 : 부동산 투기 근절과 재발 방지대책 마련
 - 투기 예방, 적발, 처벌 및 환수 대책 마련하여 투기 관련 시장교란행위를 사전에 차단하고 행위에 대한 엄벌 천명
 - 공직자 이해충돌방지 제도화 및 부동산거래분석 전담 조직 신설
 - 부동산시장 4개 교란행위 대상 형사처벌 강화하고 부동산시장에 퇴출제도 마련 : 내부정보 이용한 부당거래, 시세조작행위, 허위계약신고 등 불법 증개 및 교란행위 포함
- 4.29 및 10.26 대책: 가계부채 관리 및 대출 총량규제 강화
 - 4.29 대책 : 가계부채 증가율을 연간 5~6% 수준으로 목표 설정
 - (1) 상환능력 기반 대출 관행 정착 : '23년 7월 전면 시행 목표. 차주관리 DSR 단계적 확대 적용. 유연한 소득인정 방법 운영
 - (2) 관리취약 부문 제도 보완 : 토지, 오피스텔, 상가 등 비주담대 관리체계 정비하고 LTV 한도 적용
 - 10.26 대책 : 차주 상환능력 중심 여신심사 정착 (DSR 강화)
 - (1) 제2금융권 카드론 DSR 포함, 다중채무자 가이드라인 마련
 - (2) 서민 및 실수요자 보호 : 전세대출 총량관리 한도에서 제외, 신용대출 연소득 1배 제한 예외 마련

• 주택정책 흐름: 수요 억제에서 공급 확대로 전환

- 출범 초기 가격 관리를 위해 직접규제인 조정대상지역 지정 활용하였으며, 이후 종부세와 양도세 강화를 통해 다주택자 및 투기수요 억제 주력
- 주택시장 안정화 효과 미흡으로 공급 확대로 전환 : 3기 신도시 개발 등 공급 확대 통한 수급 심리 안정 도모
- 최근 2.4 대책 등 공급 확대에 필요한 규제 개선 추진. 단 공공 주도의 도심복합사업과 조합 설립을 통해 추진되는 소규모재개발사업의 원활하 추진과 효과성에 대한 불확실성 문제는 상존
- 전체적인 흐름은 과거 참여정부와 동일한 패턴 : 직접규제 및 세제, 금융 규제 통한 수요 억제에서 2기 신도시 개발로 전환

2. 2021년 주택가격 동향

2021년 주택가격은 지속적으로 상승하였으며 과거 10년 기간 중 상당히 높은 상승률을 보였다. 수급 불안감과 저금리로 야기된 유동성 증가 등의 원인으로 주택가격 불안정성은 악화되었다.

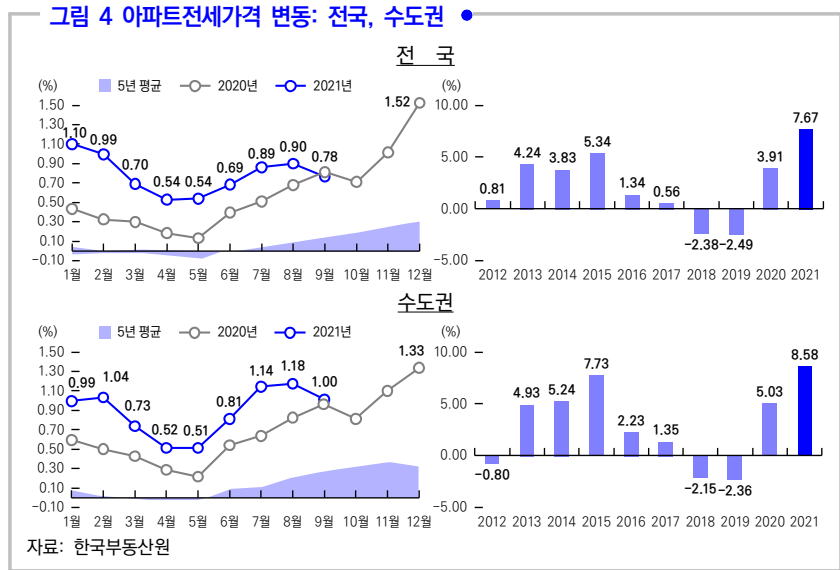


〈그림 3〉은 아파트매매가격 변동을 나타내고 있다. 9월 기준으로 보면 전세와 매매 모두 전월 대비 상승률이 작아져 상승세가 둔화된 것이 눈에 띈다.

월간 변동률의 오른편 그림은 9월 누적 상승률을 비교한 것으로 전국과 수도권 모두 과거 10년 기간 중 가장 높은 상승률을 기록하고 있다. 전국이 11.50%, 수도권이 14.89%로 2021년 급격한 상승세를 보이고 있다.

전세가격 변동은 <그림 4>에서 볼 수 있는데, 매매와 마찬가지로 9월 전월 대비 상승률이 낮아져 둔화되는 모습을 보이고 있다. 매매와 마찬가지로 과거 10년 기간 중 가장 높은 상승률을 보여 시장 불안정성이 고스란히 가격 상승으로 이어지고 있으며 매매와 전세 공히 상승하고 있어 주거비 부담이 우려되는 상황이다. 9월 기준 누적으로 전국은 7.67%, 수도권은 8.58%를 기록하고 있어 과거 10년 중 높은 수준으로, 전세가격이 강세를 보였던 전 정부의 누적 상승률을 크게 초과하고 있다.

가격의 급격한 상승은 주거비 부담으로 이어지고 특히 임대차 3법으로 불안정성이 크게 악화되었던 2020년 보다 높은 상승률을 보였다. 이는 서민들의 주거비 부담 가중 뿐 아니라 주거불안으로 이어질 수 있어 수급 불안감을 더 악화시키는 것으로 판단된다.

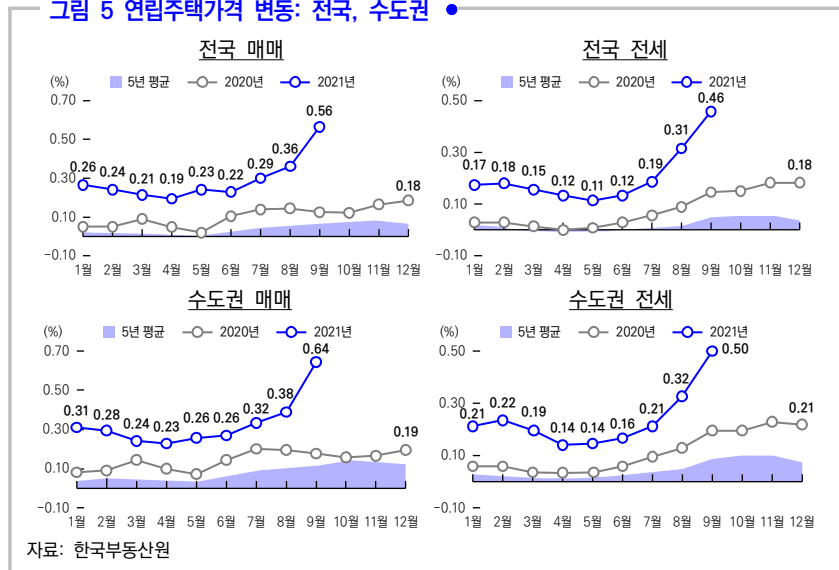


아파트가격은 전세와 매매 모두 9월 전월 대비 상승률이 둔화되고 있으나 동월 연립주택가격은 급격하게 상승세가 확대되는 변동을 보였다. <그림 5>를 보면 전국과 수도권에서 매매가격과 전세가격은 9월 전월 대비 큰 폭으로 상승률이 확대되었다. 전월 대비 2배 가까이 커진 급격한 상승세의 시작은

6월 이후 나타난 것으로, 아파트에 집중되었던 수요 일부가 연립주택으로 전환되어 나타나고 있다.

연립주택의 경우 아파트 대비 가격이 상대적으로 저렴하여 서민들이 선택하는 주거공간이라는 점에서 서민 주거안정이 저해될 가능성이 커지고 있는 셈이다. 이미 높아진 서울의 주택가격을 피해 수요가 수도권으로 이동하고, 수도권 매매가격과 전세가격이 상승하고 다른 한편 저렴한 연립주택으로 수요가 몰리는 현상이 벌어지고 있다. 결국 양도세와 종부세 강화와 주택자금 대출 억제 등의 수요 억제로 가격 상승폭이 커지는 시장 상황에서 주거약자들의 기회가 박탈되고 있다. 고가 주택의 가격은 더 상승하고 중저가 주택의 가격은 덜 상승하는 지역 간, 가격계층 간 주택가격 격차가 커지는 문제도 심화되고 있어 불평등도도 심화되고 있다.

그림 5 연립주택가격 변동: 전국, 수도권



정부의 수요 억제 일변도 정책 기조가 가격 안정화에 실패한 것 외에도 가격 양극화로 나타나는 계층 간 지역 간 주택유형 간 격차 확대는 정책적 타당성을 더욱 약화시키고 있다. 또한 뒤늦게 3기 신도시를 시작으로 공급 확대로 정책 방향을 전환하였음에도 주택가격 상승세가 꺾이지 않고 있어 정책 수단 뿐 아니라 정책의 시점과 타이밍에 대한 접근도 적절하지 않은 것으로 나타나고 있다. 정책적 철학 뿐 아니라 철학에 고착된 정책 수단과 시장에 대한 몰이해가 더 큰 원인이 되고 있다. 시장의 움직임은 옳고 그름으로 판단

IV.
2021년
주택시장 전망

하기 적절하지 않은 특성을 가지고 있다. 많은 사람들이 집단화하여 움직이는가의 결과가 나타나는 곳이다. 철학적 가치를 실제적 정당성과 결부시켜 정책을 추진하는 실수와 폐단을 참여정부와 똑같이 다시 반복하고 있는 셈이다.

1. 경제 전망

한국은행 등 모든 거시경제 전망을 하는 기관들은 2022년 경제 회복은 지속될 것으로 예상하고 있다. 한국은행 연간 3.0%의 경제성장을 예측하고 있으며 민간소비는 3%를 상회하는 확장을, 설비투자과 건설투자는 3%를 밑도는 확대를 전망하고 있다. 뚜렷한 경제회복과 함께 경제 선순환으로의 복귀를 예상하고 있다.

국회예산처의 중장기 전망도 비슷하다. 다만 국고채 3년 금리는 지속적으로 상승할 것으로 예상하고 있어 향후 시장금리는 피할 수 없어 보인다. 다만 기준금리 인상과 물가 수준 상승 압박의 부담이 겹쳐 있어 시중금리의 빠른 상승은 지켜봐야 할 사안이다. 금리 상승이 더디게 이루어진다면 이와 함께 주택가격 하방 압박도 크지 않을 수 있다. 거시경제 상황과 정책 수단의 선택에 의해 영향을 받는 주택시장 여건은 현 시점에서 예단하기 힘들지만 대체적으로 안정화 방향성을 가진다고 할 수 있다.

중장기 전망은 지속적인 금리 상승을 예상하고 있으나 현재 금리 상승폭이 예상보다 크다는 점과 거시경제의 물가 상승폭도 급격하게 확대되고 있는 상황도 거시경제 운영을 어렵게 할 것으로 보인다. 기준금리 조정으로 야기될 인플레이션 압박이 작지 않다면 중장기 전망과 같이 시장금리 상승은 더디게 이루어질 수 있으며 이에 따라 저금리 기조도 당분간 지속될 것으로 전망된다. 불확실성이 항상 큰 거시경제 여건에서 주택시장과 주택가격 변동도 예측하기 어려워지고 있다.

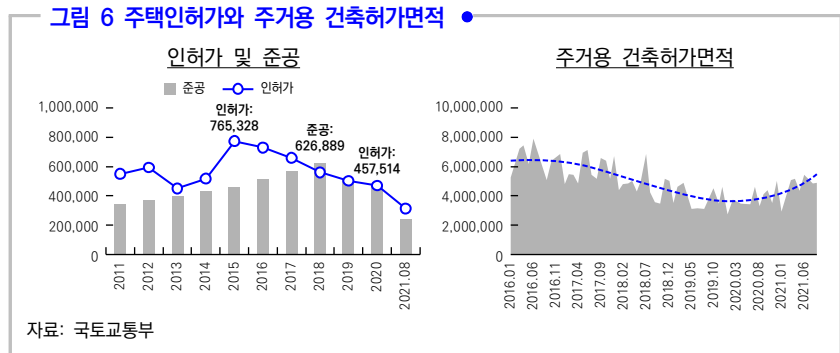
2. 주택시장 주요 지표 변화

(1) 주택공급 : 인허가, 미분양, 거래

- 주택인허가 및 주거용 건축허가면적

국토교통부 통계에 따르면 8월 누계 기준으로 인허가 물량은 전년 동월 대

비 전국은 21.6%, 수도권은 20.2% 증가하였다. 정부의 공급 확대책이 통계로 나타나고 있다. 이와 함께 주거용 건축허가면적은 9월 기준으로 전년 대비 27% 증가하였다. 인허가 사업을 포함한 통계라는 점에서 인허가 대상이 아닌 소규모 주택공급도 활발하게 이루어지고 있다는 것을 의미한다. 택지개발이 부족한 상황에서 인허가 물량과 건축허가면적도 증가세가 지속된다면 수급 여건도 개선될 가능성이 커질 것으로 보인다(그림 6) 참조).



■ 주택거래

재고주택시장에서 공급 물량은 거래를 통해 이루어진다. 매매거래량은 지속적으로 감소하는 추세이다. 양도소득세와 종부세 강화로 추가 매수세가 사라지는 동시에 공급 물량도 감소하고 있어 원활한 거래가 이루어지지 않고 있는 상황이다.

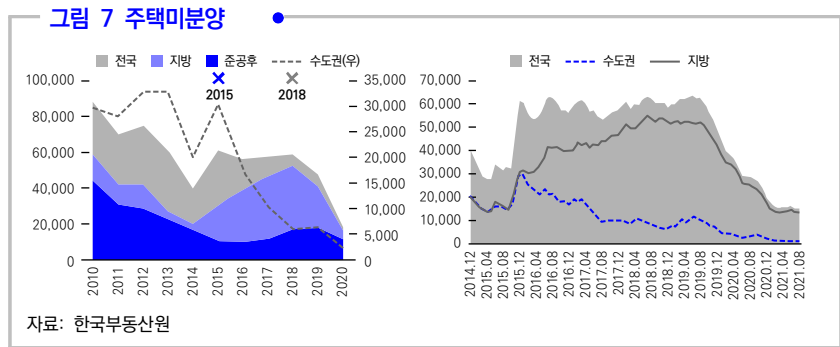
서울은 2019년 4분기, 수도권은 2020년 1분기, 그리고 전국은 2021년 1분기 이후 거래량이 감소 추세로 돌아섰다. 이후 거래량은 점차 감소하고 있다. 거래량 감소는 그만큼 수요도 위축되고 있다는 징후이나 공급도 위축되고 있어 수급이 개선된다고 유추하기엔 어렵다. 다만 거래량 급감은 주택가격 안정으로 이어질 수 있다는 점에서 안정화 가능성을 예상할 수 있는 변수로 작용할 것으로 보인다.

■ 주택미분양

수요 억제 등 정책으로 거래량은 급감하고 있는 상황에서 인허가를 통한 신규 물량 공급도 원활하게 증가하지 않아 수요 초과 상황이 지속되었다. 이러한 상황은 미분양 물량의 지속적 감소를 통해 볼 수 있다(그림 7) 참조).

원편은 미분양 물량의 연간 변화를 오른편은 월간 변화를 나타내고 있다. 2015년 이후 수도권 미분양 감소한 후, 2018년부터는 전국에서 미분양 물량이 감소하였다. 간접적으로 수요 강세가 유지되면서 신규 물량이 증가하지 않은 상황에서 미분양 물량은 수요를 소진시키는 역할을 한 것이다.

미분양 물량의 지속적 감소로 수요 소진 기능도 약화되고 있다. 그렇지만 앞에서 본 인허가 물량과 건축허가면적이 증가하고 있어 수급 개선은 지속적으로 개선될 것으로 예상된다.



이상 공급 여건을 요약하면, 신규 물량과 건축허가면적이 증가하고 있어 거래량 급감과 함께 수급 여건을 개선하는데 기여할 것으로 보인다. 확대되는 공급량이 충분히 이루어져야 할 뿐 아니라 지역 수요와 맞아 떨어져야 하는 숙제가 남아 있다. 미분양이나 거래량은 감소하고 있어 재고주택시장이나 재고물량시장에서의 공급 물량은 감소하고 있어 수급 개선은 공급 확대에 달려있다.

(2) 주택공급 계획

2.4 대책을 통해 추가로 공급될 주택물량을 감안한 공급 계획은 다음의 <표 1>과 같다. 추세를 보면 물량의 대부분이 2023년부터 가능한 것으로 수립되어 있다. 특히 가장 많은 물량을 공급할 계획으로 있는 도심복합사업, 공공시행의 정비사업 등의 공급량은 연도별로 보면 2023년 이후 확대되는 것으로 나타난다. 도심 저층주거지 대상의 공공시행 정비사업은 2023년 이후 점차 증가하도록 계획이 수립되어 있다. 따라서 2022년의 단기 공급 물량은 수급 상황을 획기적으로 개선하는데 한계가 있을 것으로 보인다.

표 1 주택공급계획: 주요 사업별

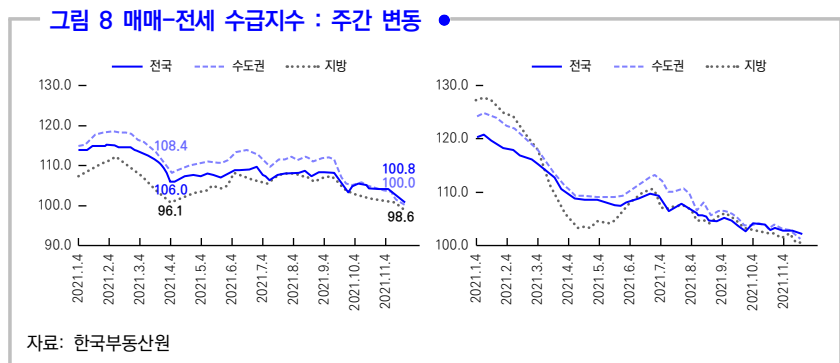
(단위: 만호)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	합계
도심공공주택복합사업	1.84	4.02	6.92	4.86	1.96	19.6
역세권	1.2	2.5	4.3	3.1	1.2	12.3
저층주거지	0.5	1.3	2.2	1.5	0.6	6.1
공공시행 정비사업	1.3	2	2.8	3.4	4.1	13.6
도시재생	0.4	0.6	0.6	0.8	0.6	3
소규모 정비사업	1.1	1.7	2.1	2.8	3.3	11
단기 공급 확대	0.2	0.3	3.2	3.2	3.2	10.1

자료: 국토교통부

(3) 주택수급

주택수급지수의 월간 변동은 수요 약세가 뚜렷하게 보이지 않고 있다. 모든 지역에서 매매와 전세수급지수는 110을 넘어서고 있다. 그러나 주간 수급지수 변동은 다른 양상을 보여주고 있다. 주간 변동이 고가의 주택시장을 분석하는데 얼마나 적절한지는 논외로 한다면 안정화에 대한 가능성을 가진 수급 개선은 충분히 가능한 것으로 보인다(그림 8) 참조). 2.4 대책 이후 주간 수급지수는 매매와 전세 모두 하락하였으며 최근 서울은 100 이하로 떨어지는 등 완전한 개선 가능성을 보여주고 있다.



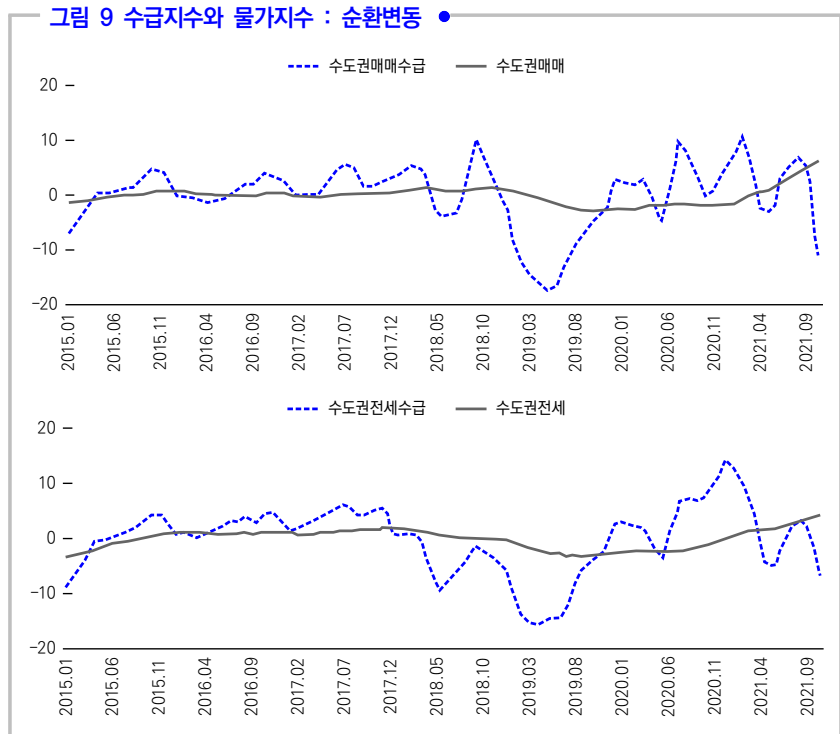
(4) 주택가격 변동

■ 주택수급지수와 가격지수: 순환변동

단기 변동성을 분석하는데 적절한 HP필터를 적용하면 수급지수와 가격지수는 서로 상반되는 패턴을 보여주고 있어 단기 변동에 대한 정확한 예측을

더 어렵게 하고 있어 당분간 혼란스런 시장 상황이 지속될 것으로 보인다.

〈그림 9〉는 수급지수와 가격지수의 매매와 전세 순환변동을 비교한 것으로 수도권 결과이다. 서울과 전국의 분석 결과, 수급지수와 매매-전세지수 변동 패턴은 동일하게 나타나 수도권을 대표로 설명하고자 한다. 수급지수는 부침을 반복하여 단기 변동이 커 보이지만 1년 이상 중기 변동 추세를 보면 대체로 안정되는 방향성을 보이고 있다. 그러나 가격지수는 전세와 매매 모두 급격한 상승 방향성을 보여 가격 상승 여력은 시장에 남아 있는 것으로 추정된다. 수급은 조금씩 안정되지만 가격 상승은 유지되는 상황이 지속될 것으로 예측된다.



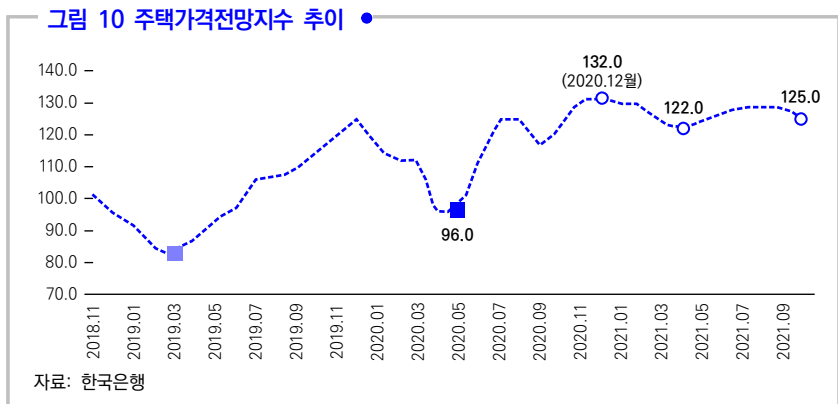
■ 주택가격 변동 정점 추정

월간 수급지수 보다 강하게 안정세를 보여주고 있는 주간 수급지수 변동을 감안한다면 단기적으로 수급 개선 가능성은 충분해 보인다. 다만 수급 여건 변동이 가격에 반영되는 데는 시간이 필요하다는 점을 염두에 두어야 할 것이다. 따라서 가격 변동의 정점 시기를 추정하는 것은 의미가 있다.

대한건설정책연구원(내부자료, '월간 주택시장 동향')은 가격 변동의 정점 시점을 추정했으며 그 내용을 요약하면,

- (i) 아파트매매거래와 매매지수의 순환변동의 공행성을 기반으로 추정한다면 2021년 9월 ~2022년 10월에 정점에 도달할 수 있다.
- (ii) 아파트 실거래가지수와 매매가지수의 공행성에 기초한 순환변동을 보면 2021년 12월이 정점 가능성이 있다.

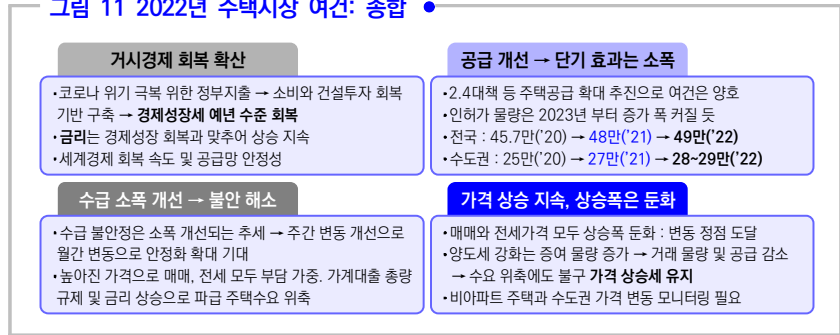
한편, 한국은행이 발표하는 주택가격전망지수(1년 후 주택가격 전망)를 점검하면 위의 추정과 유사한 결과를 얻게 된다(〈그림 10〉 참조). 앞의 두 추정과 유사한 2021년 12월에 정점에 도달(132.0)하며 이후 점차 가격은 상승세가 둔화될 것으로 전망하고 있다는 해석이 가능하다. 물론 전망지수는 심리를 파악하는 통계이므로 해석에 주의가 필요하지만 심리요인의 가격에 대한 영향이 커진 상황에서 전망지수가 가지는 의미는 크다고 할 수 있다.



3. 2022년 주택시장 전망

이상 주택시장과 주택시장 주변 여건을 점검한 결과 〈그림 11〉과 같이 요약할 수 있다. 경제성장은 지속되어 완전한 회복세를 보일 것으로 예상된다. 금리 변동은 앞에서 언급한 바와 같이 가격 상승과 하락 양 방향 영향이 가능하므로 정확하게 방향성을 제시하는 데 한계가 있다. 다만 최근 물가 상승이 급격하게 나타나고 있어 인플레이션 안정을 위한 통화 긴축 등 선택에 따른 영향은 감안해야 할 것으로 보인다. 주택공급은 소폭 개선되며 이로 인해 수급 심리도 개선될 것으로 보인다. 다만 가격 변동은 2022년 상승세를 지속할 것으로 보이나 상승률은 크게 둔화될 것으로 예상된다.

그림 11 2022년 주택시장 여건: 종합



이상 시장 변동성 영향을 집약하여 도출된 아파트가격 상승에 대한 전망은 <표 2>와 같다. 매매가격의 상대적 강세와 수도권 강세는 유지될 것으로 보인다. 다만 상승률은 2021년 수준 대비 크게 둔화될 것으로 예상하였다.

표 2 2022년 아파트가격 전망

구 분		2021.9 (누적)	2021 예상	2022 전망
매매가격	전 국	11.50%	13%	5%
	수도권	14.89%	16%	7%
전세가격	전 국	7.67%	8%	4%
	수도권	8.58%	9%	5%

V. 시사점 : 정책 제언

현 정부는 출범하면서 참여정부와 같은 시장 여건을 직면하였고, 수요 억제를 위한 직접 시장 개입 뿐 아니라 대출을 억제하고 세제를 강화하였다. 시장 불안정성은 3기 신도시의 주택공급 대책에도 잡히지 않았으나 2.4 대책 이후 조금씩 안정되는 징후와 가능성을 보이기 시작하였다. 이 과정에서 공공부문의 신뢰도 하락은 정책 효율성을 많이 감가했으며, 정책에도 불구하고 시장의 수급 심리는 변하지 않은채 불안한 상황을 유지하였다.

주택보급율이 100%를 넘어서고 있지만 주택수요는 꾸준히 새롭게 만들어지고 있다. 신규수요 혹은 대체수요는 소득 증가와 다양한 여건 변화 속에서 시장에 계속 진입하고 있다. 재고량이 적절하다는 것이 시장 안정성을 보장할 수 있다는 주장은 적절하지 않다. 새로운 수요를 충족시킬 수 있는 주택이 있는지 없는지가 더 중요한 변수가 되었다. 탄력적 공급 체계와 세부 대책이 필요하다. 양과 질을 동시에 잡을 수 있는 공간과 주거시설이 공급되어야 할

것이다. 코로나 위기와 저금리 기조로 자산시장 인플레이션이 발생한 것으로 보이기도 하지만 그 경로의 시작점은 수요라는 키워드가 있었다. 정부는 이를 이해하지 못했고 그 결과는 시장의 불안정성이었다.

수요 억제는 한계를 가진다는 것을 지난 참여정부가 보여주었다. 그러나 현 정부는 같은 선택을 했고 같은 실패를 경험하였다. ‘맞춤형’ 공급 계획과 도심에서의 주거지 개선 등 다양한 노력이 여전히 꾸준하게 필요하다는 것을 놓친 것이다. 세제와 대출 억제로 가능하지 않았던 시장 안정화가 공급 확대와 합쳐져서야 징후가 보인 것은 우연의 일치는 아닐 것이다. 참여정부의 경험도 이를 뒷받침하고 있지 않은가.

수요에 맞춘 그리고 변화 방향성에 근거한 공급 계획, 기존 주택의 개선, 특히 도심에서의 주거 개선은 정권의 좌우와 관계없이 지속되어야 할 미션이다. 특히 4차 산업혁명 등으로 요구되는 도시 공간 구조 재편과 부가가치 창출력 제고는 미래를 만드는 틀이 되기 때문이다. 현 정부가 놓친 도시재생 뉴딜사업의 실패와 부진의 원인을 세세하게 점검하여 경험치를 쌓아야 한다. 수요 억제나 공급 확대 보다 더 중요한 중장기 이슈이다.



참고문헌

1. 국토교통부 : 2021년 보도자료
2. 국회예산처, 2022년 및 중기 경제전망, 2021.9
3. 대한건설정책연구원, “월간 주택시장 동향” (2021년 각월)
4. 한국부동산원, 한국은행, 국토교통부 및 통계청 : 웹페이지 (통계자료)
5. 한국은행, 경제전망보고서, 2021.8

Korea
Research
Institute for
Construction
Policy

논단 3

2022년 건설정책 쟁점
및 이슈



건설산업 업역규제 폐지에 따른 문제점 및 전문건설업 대응 방안

박승국 대한건설정책연구원 산업혁신연구실장
(skpark@ricon.re.kr)

- I. 서론
- II. 업역규제 폐지에 따른 영향 및 문제점
- III. 전문건설업 대응 방안
- IV. 결론

1

I. 서론

건설산업 생산구조 혁신은 4차 산업혁명으로 인해 기술 융·복합이 가속화되고 산업 간의 전통적인 경계마저 붕괴되는 건설산업을 둘러싼 환경변화 속에서 종합건설업계와 전문건설업계가 각자의 시장에 벽을 쌓고 굳건히 지키는 종전의 생산방식으로는 건설산업의 지속적인 발전을 이룰 수 없다는 인식이 확산된 것이 주요한 배경이었다.

생산구조의 혁신은 종합과 전문 공사의 구분 없이 건설공사 수행능력과 기술력이 뛰어난 건설업체에게 많은 수주의 기회를 부여하고, 건설기술의 융·복합을 활성화시키기 위한 의도로 진행되었으나, 현재 종합과 전문업체간의 건설공사 수주현황이 매우 불균형 상태에 있고 전문건설 업종의 특성을 살리지 못하고 있는 상황이다.

건설생산구조 개편에 따라 현실적으로 종합건설업체에 비하여 전문건설업체들이 제도변화에 매우 큰 영향을 많이 받고 있다. 소규모 중소기업이 많은 업계 특성 상 대형 건설업체에 비하여 제도 변화에 대한 혼란과 영향을 많이 받을 수밖에 없는 것이다.

2018년부터 진행되고 있는 건설생산구조 혁신은 1976년에 건설업의 종류가 종합건설업과 전문건설업으로 구분된 지 42년 만에 시행되었다. 건설산업의 기나긴 역사에서 획기적인 생산구조의 변화라고 평가할 수 있으나 현재 상호시장진출 허용에 따른 종합과 전문의 상대방 시장 진출 현황은 매우 불

II. 업역규제 폐지에 따른 영향 및 문제점

균형 상태에 있다.

따라서 현 단계에서는 전문건설업체의 측면에서 업체들의 생산구조 개편에 따른 업역규제 폐지에 대한 영향 및 문제점을 파악하여 이에 따르는 대응방안이 필요하다.

건설산업 생산구조 개편에 따른 업역규제 폐지의 내용과 현황을 고찰하고 문제점을 분석하여 전문건설업의 대응방안을 제시하고자 하고자 한다.

1. 종합 및 전문 건설업체간의 불공정 경쟁 발생

건설생산체계의 개편은 본래 종합건설업체와 전문건설업체가 서로 상대방 시장에 자유롭게 진출할 수 있도록 하여 발주자가 건설공사를 잘 할 수 있는 업체를 시공자로 선정해 건설시장의 시장기능을 강화하고 시설물의 품질을 높이는 효과를 기대하였다.

그러나 실제 생산체계 개편 이후 입찰 현황을 살펴보면 종합업종은 전문업종에 비해 등록기준의 요건이 높기 때문에 해당 종합업종의 시공분야에 해당하는 모든 전문공사의 입찰에 참여할 수 있는 만능면허로 기능하고 있어 종합건설업체의 전문공사 입찰참여에는 사실상 제한이 없다. 반면에 전문업체는 종합공사 참여를 위해 여러 가지 전문업종을 보유할 것을 요구받고 있지만 당장 등록요건을 갖추기 어려워서 입찰에 참여하지 못하는 불공정한 경쟁이 발생하고 있다. 실제로 종합건설업종은 기술인력 5~6인, 자본금 3.5~5억을 등록요건으로 갖추어야하기 때문에 기술인력 2인 이상, 자본금 1.5억 이상 정도에 불과한 전문건설업종의 등록요건에 비해 우위에 있다. 하나의 전문업종을 보유한 전문건설업체가 복수의 전문업종으로 구성된 종합공사 입찰에 참여하려면 인력과 자본금을 확충해야 하는데 현실적으로 쉽지 않은 일이다.

2. 소규모 전문공사(2억원 미만)에 종합건설 업체의 실질적 참여 허용

건설생산체계를 개편하면서 종합건설업체는 2023년까지 2억 미만의 전문공사를 시공할 수 없도록 하였다. 종합건설업체가 전문건설업체의 영역을 무차별적으로 침투하는 것을 방지하여 소규모공사를 수행하는 전문건설업체를 보호하기 위한 조치이다.

그러나 종합건설업체 참여가 제한된 2억 미만 전문공사에 관급자재비가 포함되어 실제 발주 금액이 소액인 전문공사에 종합건설업체가 참여하고 낙찰되는 결과가 나타나고 있다. 예를 들면 아래 <표 1>의 첫 번째 줄에 있는 사례와 같이 순수한 전문공사의 금액은 1.8억 원이므로 당초 종합건설업체의 입찰참여가 불가능한 공사임에도 여기에 관급자재 0.8억 원을 포함하여 2.6억 원에 상당하는 전문공사로 발주하여 종합건설업체의 입찰 참여가 가능하게 된다.

이러한 사례는 당초 전문업체 보호를 위하여 2억 원 미만의 전문공사에 종합건설업체의 참여를 제한한다는 취지와 다르게 운영되어 영세 전문업체 피해가 심각한 상황이다.

표 1 2억원 미만 전문공사에 대한 종합건설업 참여 현황

(단위: 억원)

발주금액	관급자재	합계	낙찰업종
1.8억원	0.8억원	2.6억원	종합(토건)
1.7억원	1.3억원	3.0억원	종합(토건)
1.6억원	0.5억원	2.1억원	종합(건축)
1.8억원	0.6억원	2.4억원	종합(조경)
0.9억원	2.8억원	3.7억원	종합(조경)
1.2억원	1.8억원	3.0억원	종합(토건)

3. 업역규제 폐지에 따른 종합과 전문간 상호시장 진출의 불균형

상호시장 진출과 관련한 낙찰결과를 살펴보면 종합건설업체와 전문건설업체 간에 불균형한 결과를 보이고 있으며, 보호 규정도 당초 취지보다 취약하여 많은 영세 전문건설업체가 종합건설업체에 수주시장을 잠식당해 생존기반을 상실하고 있다. 이것은 생산체계 개편 효과로 기대했던 전문건설업체의 소규모 복합공사 시장 진출 취지에도 맞지 않는 것이다.

<표 2>의 상호시장 진출 허용공사 발주 현황을 살펴보면, 2021년 4월 30일 기준으로 종합공사 2,713건과 전문공사 3,114건을 합하여 모두 5,827건이다. 종합공사는 46.6%, 전문공사는 53.4%의 비율을 차지하고 있어 전문공사의 개방비율이 더 높게 나타났다. 토목공사의 비중이 건축공사에 비해 높은 것은 2021년에는 공공부문만 상호시장을 개방하고 있기 때문에 나타난 현상으로 보인다.

표 2 업역규제 폐지에 따른 상호시장 진출 공사의 입·낙찰 건수

(단위: 건, %)

공사	분야	발주현황(건)	수주현황(건)
종합공사를 전문업체가 수주	토목	1,833 (67.6%)	151 (발주건수의 8.2%)
	건축	659 (24.3%)	12 (발주건수의 1.8%)
	조경	221 (8.2%)	39 (발주건수의 17.6%)
	합계	2,713 (100.0%)	202 (발주건수의 7.5%)
전문공사를 종합업체가 수주	토목	2,398건 (77.0%)	625 (발주건수의 26.1%)
	건축	281건 (9.0%)	140 (발주건수의 49.8%)
	조경	435건 (14.0%)	86 (발주건수의 19.8%)
	합계	3,114 (100.0%)	851 (발주건수의 27.3%)

자료: 전문건설협회 내부자료

표 3 업역규제 폐지에 따른 상호시장 진출 공사의 입·낙찰 금액

(단위: 십억, %)

낙찰업체	분야	발주현황(십억)	수주현황(십억)
종합공사를 전문업체가 수주	토목	1,100.8	71.6 (발주금액의 6.5%)
	건축	501.5	5.2 (발주금액의 1.0%)
	조경	101.3	11.5 (발주금액의 11.3%)
	합계	1,703.6	88.3 (발주금액의 5.2%)
전문공사를 종합업체가 수주	토목	852.1	158.0 (발주금액의 18.5%)
	건축	92.7	42.0 (발주금액의 45.3%)
	조경	156.4	34.4 (발주금액의 22.0%)
	합계	1,101.2	234.4 (발주금액의 21.3%)

자료: 전문건설협회 내부자료

〈표 3〉의 우측은 상호시장 개방된 건설공사의 낙찰현황이다. 종합공사를 전문건설업체가 수주한 사례는 202건으로 발주건수의 7.5%에 해당한다. 전문공사를 종합건설업체가 수주한 사례는 851건으로 발주건수의 27.3%에 해당한다. 종합건설업체가 전문공사를 수주한 비율이 더 높은 것을 알 수 있다. 특히 건축공사의 경우 종합공사를 전문업체가 수주한 건수는 12건에 불과한 반면, 건축분야에 해당하는 전문공사를 종합업체가 수주한 사례는 140건으로 49.8%를 차지하여 격차가 심각한 상황이다. 〈표 4〉와 같이 금액 기준으로 보더라도 전문업체가 종합업체에 비해 열위에 놓여 있다는 것을 알 수 있다.

표 4 전문공사 입찰 참가 현황

(단위: 억, 개)

공사명	전문공사	순공사비	전문업체	종합업체	낙찰결과
수장고 실내건축공사	실내건축	5	85(20%)	345(80%)	건축
국도15호선 포장 보수	포장	1.8	227(40%)	334(60%)	토건
술역항 선착장 확장	수중	3.2	66(34%)	126(66%)	토목

자료: 전문건설협회 내부자료

III. 전문건설업 대응 방안

1. 본질적 대응 방안 : 건설 업종 시스템의 효율적 기능 회복 필요

건설생산체계 개편으로 전문건설업체에게 종합공사 원도급을 허용하고, 종합건설업체에게는 ‘복합공사 하도급’, ‘전문공사 원도급과 하도급’을 허용하였다. 종전에는 종합건설업체는 단일 업종으로 이루어진 전문공사를 도급 받을 수 없으며, 복합공사인 경우에도 하도급 받는 것은 원칙적으로 불가능하였다.

결론적으로 종합건설업체에게 하나의 업종으로 이루어진 전문공사를 원도급 또는 하도급 받을 수 있도록 허용하는 것은 좋은 방안이 아니다. 이 방안은 종합과 전문건설업이라는 이원적 업종시스템을 가진 우리나라의 상황에는 맞지 않다고 본다. 종합업종은 종합공사를 수행하는 것을 기본업무로 하고 있기 때문이다.

건설공사를 분해하면 전문업종으로 나누어진다. 여러 개의 전문업종으로 이루어진 건설공사도 있고, 단일의 전문업종으로 이루어진 건설공사도 있다. 여러 개의 전문공종으로 이루어진 복합공사는 종합건설업체나 해당 전문건설업종을 보유한 전문건설업체가 시공하고, 하나의 전문업종으로 이루어진 공사는

전문업종을 가진 건설업체가 도급·시공하는 것이 업종분류 원칙에 부합한다.

건설업종에 따른 영업범위를 설정하는 것과 발주자가 건설업체를 선정하는 것은 별개의 영역이므로 건설업종에 따른 업무영역과 건설업체가 할 수 있는 일의 범위는 구분하는 것이 타당하다.

발주자가 자신의 프로젝트를 수행할 건설업체를 선정하는 경우, 해당 건설공사를 구성하는 공종에 해당하는 건설업종을 보유한 건설업체를 선택하는 절차를 밟는다. 여러 개의 전문업종으로 구성된 복합공사라면 발주자는 종합업종을 보유한 건설업자를 선정할 수도 있고, 복합공사를 구성하는 여러 개의 전문업종을 보유한 건설업체를 선정할 수도 있다. 하나의 업종으로 구성된 전문공사의 경우에는, 원도급이든 하도급이든 해당 전문업종을 보유한 건설업체를 선정하도록 하는 것이 타당하다. 종합업종은 종합공사를 시공하는 것을 전제로 하는 업종이기 때문이다. 우리나라와 유사한 건설업 등록제를 운영하는 일본은 물론 미국 캘리포니아¹⁾에서도 단일공종으로 구성된 전문공사는 해당 전문업종 보유를 원칙으로 하고 있다.¹⁾²⁾

종합건설업체에 단일의 전문업종으로 이루어진 전문공사 도급을 허용한다면 장래에 전문업종의 존재 의미 사라지게 될 수도 있다. 건설업체들은 종합업종만 등록해도 종합공사·전문공사, 원도급공사·하도급공사 모두 도급 받을 수 있으므로, 전문업종을 등록할 이유가 없기 때문이다. 즉, 종합업종 등록이 유리하다고 판단하게 될 수도 있다는 것이다. 설사 종합업종과 전문업종의 이원적 업종체계가 유지된다고 하더라도 형식에 그치게 될 수 있다. 산업생태 차원에서도 대부분의 건설업체가 종합업체가 되는 상황은 바람직하지 않고 건설산업의 생태계를 유지할 수 있는 보완장치를 고려할 필요가 있다. 따라서 향후에는 단일공종 전문공사는 해당 전문업종을 등록한 건설업자의 영역으로 제한하는 것이 이원적 업종 분류 체계의 원리에 부합한다.

2. 단기적 대응 방안

(1) 2억 원 미만 공사 기준 산정 시 관급자재 제외

2억 원 미만 전문공사에 대하여 2023년까지 종합업체의 입찰참여를 제한

1) 이종광 외(2018), pp.20-29, 이종광·박승국(2018), p.18 참고.

2) 예외적으로 미국 캘리포니아¹⁾에서 우리나라의 종합건설업종 중 토목공사업종과 유사한 General Engineering(A)의 경우 단일 업종의 전문공사도 도급받을 수 있도록 허용하고 있는 것은 공종구성이 비교적 단순한 토목공사의 성격을 고려한 것임

하고 있다. 그런데 발주 현장에서는 이러한 제한규정이 있음에도 불구하고 제대로 기능을 하지 못하는 경우가 발생하고 있다. 즉 실제 공사비는 2억 원에 미치지 못하는 전문공사이지만 관급자재를 포함하면 2억 원 이상이 되는 경우이다. 이러한 문제는 앞서 제시된 사례에서 살펴본 바와 같이 당초 순공사비가 2억 원에 미치지 못하는 전문공사가 관급자재 포함하여 2억 원 이상으로 됨으로 인해 종합업체가 입찰에 참여하여 낙찰 받고 있는 것이다. 전문공사라도 공사비가 2억 원 이상으로 산정되어 종합업체의 입찰 참여가 가능하게 되는 것이다.

따라서 종합업체 참여가 불가능한 전문공사 금액을 산정할 때에는 순수 공사비를 위주로 판단하도록 하고 관급자재는 공사비 산정에서 배제하여 2억 원 미만 전문공사를 편법적으로 2억 원 이상으로 만들어 종합업체가 입찰 참여하는 것을 배제하여야 할 것이다.

(2) 시장혼란 방지를 위한 발주가이드라인 제시

2022년부터 시행되는 전문업종의 대업종화는 전문업체의 종합공사 진출을 위한 것으로, 대업종화 시행과 더불어 전문업체의 종합공사 진출 활성화를 위해서는 종합공사의 주요공종에 해당하는 전문 대업종 기준으로 발주하는 것이 필요하다.

전문건설업체 진출이 허용된 종합공사 3,529건(2021.4.30. 기준) 중 2개 업종으로 구성된 공사 1,367건을 분석한 결과³⁾ 대업종화시 1개로 통합되는 업종으로만 구성되는 공사는 314건으로 23%이며, 나머지 77%에 해당하는 1,053건은 대업종화 이후에도 2개 이상의 전문업종 보유가 요구되는 상황이다.

일부 조정, 토목 분야에서는 대업종 1개의 보유로 종합공사 진출이 가능하나 대부분의 경우에는 종합공사 진출을 위해서 복수의 전문업종 면허 보유가 필요하다. 건축공사의 경우 현행 전문업종과 대업종 발주 면허수가 차이가 없는 경우가 대다수이다.

따라서 종합공사의 발주 시 대업종화 된 1~3개의 면허 조합으로 전문업체에게 입찰자격을 부여하는 것이 합리적이다.

3) 전문협회의 조달청, 아이건설넷 발주 공고 분석결과. 2021. 04.

IV. 결론

전문건설업이란 건설공사의 각 공종별 전문공사를 직접도급 또는 하도급 받아 해당 전문분야의 시공기술을 가지고 직접적으로 공사를 수행하는 업을 말하는 것으로, 전문업체의 업종별 특성과 직접시공 역량은 매우 중요하며 이를 인정하는 것이 필요하다.

미국의 경우 건축업종 종합업체가 전문공사를 수주하여 시공하려면 해당 공종의 전문업종을 보유하고 있어야 하며, 그렇지 않을 경우에는 전문업체에게 하도급을 해야 한다. 우리와 유사한 일본과 싱가포르는 전문업종의 해당 업무내용에 대한 시공자격을 보장하는 정책을 펴고 있다.

작은 규모의 전문공사에 지금과 같이 종합업체와 전문업체가 생존을 위한 무한 경쟁상태가 지속된다면 전문업종의 존재의 의미는 점차 사라질 것이다. 향후에도 전문업체에게 진입장벽이 높은 복합공사에 있어서 발주자가 종합업체를 선택할 것이고, 종합업체에게는 낮은 진입장벽의 전문공사에 있어서는 종합업체들의 시장 점유율이 점차적으로 높아질 것이다.

전문건설업체의 직접시공 역량을 육성하고 발전시킬 수 있는 토대와 시장이 필요하다. 따라서 전문업종에 수주기회를 보장하여 전문업체들이 자신들의 강점인 직접시공 역량을 육성·발전시킬 수 있는 보호 장치가 마련되어야 할 것이다. 더불어 전문업체의 종합공사 진출에 대한 진입장벽도 낮추어야 할 것이다.

현재의 건설업역 개방 상황이 종합업체와 전문업체간의 자유로운 경쟁을 통한 건설산업의 새로운 부가가치 창출과 발전을 위한 것이라는 당초 생산구조 혁신의 목적에 부합되는지를 다시 원점에서 재검토하며 생각해 볼 일이다.

참고문헌

1. 국토교통부 건설산업혁신위원회(2018), 건설산업 생산구조 혁신 로드맵
2. 국토교통부(2020.12.22), 21년 1월부터 건설산업 혁신방안 본격 시행
3. 국토연구원(2018.9.5.), 건설산업 경쟁력 강화를 위한 생산체계 개선방안 공청회 자료
4. 김민철 외(2019), 건설생산체계 개편에 따른 건설산업 공급구조 정비방안, 국토연구원
5. 대한전문건설협회(2020), 2019년 기준 전문건설업 통계연보
6. 대한전문건설협회(2020), 2020 전문건설업 실태조사 분석보고서

OSC 생산방식 활성화 필요성 및 발전 방향

이준성 이화여자대학교 건축도시시스템공학과 교수
(jsyi@ewha.ac.kr)

- I. 위드 코로나 시대에 즈음하여
- II. OSC 관련 국내외 정책 및 산업 동향
- III. 국내 OSC 확산을 위한 개선 방향
- IV. 맺음말

2

I. 위드 코로나 시대에 즈음하여

델타로부터 람다, 뮤에서 오미크론까지... 평소에는 복잡한 수식에서나 접하였던 낯선 그리스어가 코로나 변이라는 이름표를 달고 오늘도 지면과 방송에 넘쳐나고 있다. 한때 신속한 백신 개발과 접종을 통한 팬데믹 극복이 멀지 않았다는 인류의 희망을 비웃듯 지속적인 코로나 변이는 “포스트 코로나”가 아닌 “위드 코로나”가 앞으로 우리 삶의 모습을 보여주는 표제어가 될 것이라는 메시지를 명확하게 전달하고 있는 듯 싶다.

국내 건설산업은 코로나 창궐 이전에도 과거시대에는 경험하지 못했던 급격한 사회, 산업환경 변화를 맞닥뜨리고 있었다. 기술인력의 급속한 고령화와 인력수급 부족, 폭증하는 민원, 그리고 레미콘 8.5제 및 주간 노동시간 52시간으로 대변되는 노동시장의 변화로 많은 기업들이 과도한 원가상승 부담은 물론 공기준수와 품질확보에 어려움을 겪고 있다. 더욱이 2020년 연초부터 전세계를 뒤덮은 팬데믹(pandemic) COVID (COrona VIRus Disease)-19는 국제운영 질서의 중심축이 된 세계화와 그 경제적 효율성을 위해 구축된 국가간 서플라이체인으로 인해서 관련 파급력은 상상을 초월하고 있다. 코로나 바이러스가 야기한 사회적 변화는 다방면 영역에서 산업차원의 문제점들을 더욱 부각시키고 있으며, 향후 코로나 사태가 극복된 이후에도 우리의 삶은 다시금 코로나 이전의 세상으로 돌아가지는 못할 것으로 예상되고 있다. 근무형태에 있어서도 많은 기관들이 일순간에 유연근무제나 재택근무 등을

도입하였고, 일상생활에서도 온라인게임의 급격한 확산, 배달음식의 비중이 폭증하는 등 비대면(untact) 위주의 산업이 큰 성장세를 보여주고 있다. 이에 따라 전반적인 산업체계가 비대면 위주의 생산활동을 위주로 개편되고 있는 상황이지만, 전통적으로 현장에 투입된 인력중심 생산방식을 기반으로 운영되고 있는 건설산업의 경우에는 적절한 대응책을 제시하기 어려운 부분이기도 하다. 국내 건설산업은 코로나의 격랑이 덮치기 이전부터 위에서 언급된 문제들을 극복하고 생산성을 제고하기 위하여 다양한 해결방안을 모색해오고 있다. 건설산업이 이번 위기를 극복하여 새로운 도약의 계기를 마련하기 위해서는, 현 상황에 대한 적절한 문제인식에 기반하여 적절한 대응책을 강구해야 할 것이다. 저자는 총체적 해결방안으로서 전통적인 건설산업의 현장중심 생산체계가 아닌 탈현장 생산 및 현장설치에 기반한 OSC (Off-Site Construction, 이하 OSC) 방식의 활성화를 그 해결책으로 제시하고자 한다.

OSC라는 용어는 플랜트분야에서 널리 사용되었으나, 최근에는 건축분야에서도 탈현장 공법, 프리패브(Prefab.) 공법 혹은 공장생산건축이라는 의미로 활용되고 있다. 한마디로 OSC는 현장 시공작업을 가능한 최소화하기 위해서 건축물이 설치될 부지 이외의 장소에서 부재(element), 부품(part), 선조립 부분(pre-assembly), 유닛(unit) 등을 생산 후 현장에 운반하여 설치 및 시공하는 건설방식으로 그 대상 범위는 건축시설물의 주요 구조부, 비구조 요소, 기계, 전기, 설비 등의 모든 부분을 포함하고 있다. OSC 생산방식은 부품 소재(철골, 프리캐스트 콘크리트, 목재 등) 및 구조체 내력방식(벽식 구조, 기둥보 구조, 입체식)에 따라 다양한 유형을 나타내고 있다. 본고에서는 급격한 사회변화에 따른 건설산업의 총체적 위기를 극복함에 있어 OSC의 필요성을 국내외 정책 및 산업동향 분석을 통해 되짚어 보고, OSC 방식이 국내 건설산업 생산체계 혁신을 견인하기 위해 필요한 제반 사항 및 향후 발전 방향에 대해서 의견을 드리고자 한다.

II. OSC 관련 국내외 정책 및 산업 동향

미국, 영국, 싱가포르, 일본 등 각국 정부와 선진기업들은 국가, 사회적으로 혹은 건설 산업차원에서 당면하고 있는 문제들에 대한 해결 방안으로 OSC 기반 건설생산시스템으로의 전환을 다각적으로 추진하고 있으며, 요소 기술 개발은 물론 제도 및 정책부분에서도 OSC 활성화를 위해 국가적 발전 로드맵을 제시하고 있다. 국내에서도 정책당국 및 기업들은 OSC기반 생산방

식으로의 전환 필요성은 공감하고 있으나, 실무적용에 있어서는 관련 정책제도 미비, 각종 설계, 시공 및 품질관리기준 부재, 핵심적인 요소기술 미숙성 등으로 인하여 선뜻 나서지 못하고 있는 실정이다. 그러나 최근 국내건설산업이 국내외적으로 맞닥뜨리고 있는 사회, 산업적 변화는 기존의 보수적이고 수동적인 문제해결 방식으로는 더 이상 해결될 수 없는 상황에 이르렀다. 이에 OSC 관련 국내외 정책 및 산업 동향을 면밀하게 살펴봄으로써 향후 OSC 방식의 국내 확산을 위해 개선이 필요한 방안 도출에 시작점을 삼고자 한다.

1. OSC 관련 국내외 정책 동향

최근 주요 선진국들이 건설산업 구조 개편을 통한 생산성 혁명을 추진 중에 있는데, 영국의 「Construction 2025」 및 「GSC 2016~20」, 일본의 「i-Construction」, 싱가포르의 「건설생산성 로드맵 2020」 등이 대표적 사례이다. 과거의 전통적 건축 생산기술의 한계에서 탈피하여 건축분야에 OSC, BIM, 3D Printing, 드론, 지능화 장비개발과 같은 4차 산업 신기술 도입을 통하여 고부가가치 시장을 창출, 선도하고자 치열하게 경쟁하고 있는 상황이다.

OSC 신흥강국으로 부상하고 있는 중국의 경우, 건설 생산성 향상을 위하여 공장제작을 기본으로 하는 「조립식 건축 발전에 관한 지도 의견」 수립(2016.10)을 통해 향후 10년 동안 중국전역의 신축 건물 중 OSC 기반으로 30% 이상 제고할 것을 계획한 바 있다.

일본은 건설산업 혁신을 목표로 정보화시공, IoT, 로봇기술 등을 활용한 건설산업 생산성 향상을 도모하고 「i-Construction」으로 대표되는 건설 생산성 혁명 프로젝트를 추진 중에 있다. 일본 국토교통성은 토목공사에서 조사, 측량, 설계, 시공, 검사 등의 프로세스에서 종이도면을 전제로 한 기준을 3차원 데이터를 활용하는 기준 및 지침을 새롭게 제공함으로써 ICT 시공 활성화를 견인하고 있다(2016).

영국 정부는 「Construction 2025」라는 건설 생산성 향상 전략을 통해 사업비 및 총 생애비용 절감, 공기단축, 온실가스 저감 등의 목표를 달성하고자 하고 있으며, IPA(Infrastructure and Projects Authority)에서 「Government Construction Strategy 2016-2020」을 통해 디지털 기술 활용 확대를 달성하기 위한 주제별 세부 시행계획 및 성과평가 지표를 제시한 바 있다.

우리 정부도 「제1차 국토교통과학기술 연구개발 종합계획」(2018.6)에서

‘4차 산업혁명 대응 혁신성장도력 육성’, ‘기술융합을 통한 새로운 가치 창출’ 등을 주요 지향점으로 설정하고, 건축자동화/지능화/정보화, 공업화 건축, 건축생산시스템 혁신기술을 포함하는 고부가가치 건설기술 확보를 통한 새로운 건설산업 성장동력 창출 등의 내용이 강조되고 있다. 또한 「제6차 건설기술 진흥기본계획」(2017.12)에서는 노동생산성 40% 향상, 근로시간 20% 단축, 사망자 수 30% 감소를 달성하기 위해 전반적인 건축 프로세스의 효율화, 스마트 건설기술을 통한 생산 혁신을 지원할 것을 표방하였다. 국토교통부는 2018년 주거종합계획 수립에 있어서 다양한 방식의 주택공급을 위하여 생애 단계별, 소득수준별 맞춤형 주거지원의 확대, 주택시장의 안정적 관리, 살기 좋은 주거환경 조성 등을 5대 추진과제로 선정하였는 바, 미래형 주택보급 계획을 실행함에 있어 공업화 주택의 제작비용 절감, 주거성능 향상을 통한 주택보급 확대 기반 확충을 주요 의제로 다루고 있다.

2. OSC 관련 시장 및 산업 동향

제조업을 포함한 여타 산업들의 변화가 건설산업에 직간접적인 영향을 주고 있으며, 관련 산업들이 건설 목적물을 구성하는 다양한 자재 생산이 가능해지면서 OSC 방식은 더욱 활성화 될 수 있는 기반을 확보하고 있다. 2000년대 이후 OSC 관련 신기술, 신소재, 공법개선이 꾸준히 발전해 오고 있어 최근 적정 품질 확보에 고민하고 있는 주택공급자들에게 효과적인 방안으로 주목 받고 있다. OSC 방식은 건설생산방식으로 제조업이 가지고 있는 통합적인 공급사슬과 부재 생산방식, 공급업자 등과 함께 설계부터 생산까지 통합된 체계로 목적물을 생산하는 방식을 채택하여 공기, 품질 등의 요구조건 부합에 큰 장점을 발휘하고 있다.

최근 경영상 어려움을 겪고 있는 것으로 알려져 있지만, OSC 방식을 적극적으로 활용하여 건설생산체계에 새로운 혁신을 선도한 것으로 평가되었던 미국 Kattera의 오프사이트 공장에서는 첨단 제조라인 및 생산 시스템, 자원 계획 시스템, 제품 및 프로젝트 엔지니어링과의 통합 시스템 등을 갖춘 자동화 생산설비를 도입하여 작업 효율성을 크게 향상시킨 바 있다. 또한 싱가포르 최대 건설 회사 중 하나인 Straits Construction Group은 다양한 OSC 부재를 생산하는 자동화 공장을 건설하여 벽·바다·슬래브 패널 뿐만 아니라 주방 및 욕실 모듈을 생산할 수 있는 생산라인을 구축한 바 있으며, 그 결과 48개의 주택을 60명의 인력으로 10일 이내에 건설할 수 있는 생산성을 확보

Ⅲ. 국내 OSC 확산을 위한 개선 방향

하였다고 공표하였다.

국내에서 최근 국가 R&D 과제를 통해 건설생산 혁신도구로서 OSC 방식 도입을 타진하고 있다. 대표적인 OSC 방식인 강재모듈러와 PC(Precast Concrete) 구조 공동주택 실증사업들이 추진 또는 계획 중에 있다. 특히 1990년 초 정부의 대량주택공급 정책에 힘입어 활성화되었으나, 고층화에 따른 구조기준 미비 및 공법상의 문제와 일부 업체의 부실시공이 부각되면서 주택시장에서 퇴출되었던 PC 공동주택은 LH, SH와 같은 공공발주기관의 관심 속에 재차 도입 가능성을 확인하고 있는 바, 그 성과추이를 민간기업들도 예의주시하고 있는 상황이다.

앞 절에서 국내외 OSC 현황을 살펴보았다면, 본 절에서는 향후 OSC가 국내에 정착되고 발전함에 있어서 요구되고 있는 개선 방향을 주요 관점에서 정리해보고자 한다. OSC 국내활성화를 위해서는 기존 전통적인 생산체계와 확연하게 상이한 OSC 프로세스 특성을 충분히 고려해야하며 아직 시장성 및 기술력의 관점에서 산업기반이나 참여자의 역량이 미비한 부분을 보완할 수 있도록 다각적인 영역에서의 개선이 필요한 바, 필요성과 효과성에 기준하여 다음과 같은 관점에서 정리하였다.

• 발주제도 및 업역규제 관련

발주제도와 관련해서는 신기술, 신공법의 적용을 지원할 수 있는 기술형 입찰(턴키입찰, 대안입찰, 기술제안입찰)제도가 적합하다고 평가되고 있으며, 특히 통합설계를 지원하며 특히 전기, 소방에 대한 분리 발주의 비효율성을 극복할 수 있는 방안이 필요하다. OSC 프로젝트의 경우 모듈러나 PC 제작의 노하우가 설계단계부터 반영되어야만 전체 프로젝트의 성공을 담보할 수 있으므로 가급적 통합발주 방식을 채택하는 것이 추천되지만, 분리발주의 경우에는 OSC 사업수행 경험이 많은 업체를 선택하여 전반적인 설계단계를 수행될 수 있도록 기획되는 것이 필요하다. 또한 사업수행 업체를 선정함에 있어서는 단순 가격위주 평가가 아닌 기술에 대한 평가요소가 상당 부분 고려되어야하며, 입찰과정에서 기술제안의 중요성이 부각될 수 있는 기술제안입찰(기본설계 기술제안입찰, 실시설계 기술제안 입찰) 도입이 활성화할 수 있

는 방향에서 개선안들이 고민되어야 할 것으로 판단된다. 특히 관련제도를 시행함에 있어 OSC 프로세스의 특성을 충분히 고려하여 기술제안서의 작성과 평가절차, 계약당사자간 책임분담구조를 입찰단계별로 명확하게 구성하여야 할 것이다.

• **세제 및 금융지원 관련**

OSC 생산체계를 구축함에 있어 사업초기 생산라인 구축에 소요되는 비용 부담이 높으므로 공장부지 및 설비 투자와 운영자금에 대한 금융지원과 세제 지원 필요성이 크다. 또한 OSC 방식을 통해 공급되는 공공주택에 대한 공공택지 우선공급과 용적을 완화와 같은 지원정책 검토가 필요하며, 장수명주택 사례와 같이 공사비산정에 있어서 혜택을 부여하는 방안도 OSC 확산에 효과가 클 것이라 예상된다. 또한 일반적인 발주가 개별 사업별로 진행되지만, OSC 도입초기에는 적정 발주물량이 보장되어야만 공급자들이 생산라인 구축 투자에 대한 리스크를 감당할 수 있으므로 정부와 공공발주기관이 이에 대한 중장기적인 로드맵 제시가 필요하다.

• **인력양성 관련**

기술자 및 관리자를 위한 교육과 기능공 육성을 위해 체계적인 지식전달과 경험구축을 지원하는 시스템이 필요하다. 기술자 및 관리자 교육관점에서 보면 OSC 특성을 감안하여 디지털 설계, 공장-현장연계 공급사슬 관리, 목표 기준 통합 설계 등에 대한 내용을 기존 사업관리 항목에 추가해야 될 것으로 사료된다. 기능공 대상 교육프로그램을 구성함에 있어서는 신규인력에 대한 교육, 기존 종사자들에 대한 재교육, 그리고 조선업 등 여타 제조업 종사자들에 대한 교육 등과 같이 보다 세분화된 교육프로그램 구성이 필요할 것으로 보인다.

• **OSC 산업생태계 구축지원 관련**

전통적인 현장중심의 건설산업 생산체계의 한계를 극복하기 위해 제조업의 생산개념을 접목한 OSC가 활성화되기 위해서는 특정 조직이나 일부 단계에서 단편적으로 운영되어서는 그 성과를 얻을 수 없는 바, 이에 생산기반 구축 측면과 시장 활성화 측면에서 살펴보고자 한다. 먼저 생산기반 구축 측

면에서는 신기술, 신공법이 적극 활용될 수 있는 정부의 정책지원이 수반되어야 하며, 특히 표준품셈과 표준시장단가의 현실화가 선결되어야만 지속적인 미래유망기술 개발이 이어질 수 있을 것이다. 또한 장비의존도가 높은 OSC 특성을 감안하여 장비산업 육성이 고려되어야 하며 최근 고성능/친환경 자재 개발이 활발하게 진행되고 있으므로 해당 자재들을 OSC 부품화하여 생산성을 제고할 수 있는 방안을 고민해야 할 것이다. 시장활성화를 지원하기 위해서는 인력감축, 폐기물저감 등에 대한 OSC관련 기술제안 인센티브를 확대하고, 건축물 인증제도 정비와 공업화주택 인증제도/공장인증제도 실효화를 위한 정립을 통해 산업선진화를 도모해야 할 것이다. 그리고 중소기업 육성을 위한 고용촉진과 R&D 지원, 스타트업 기업 지원 등을 통해 OSC 산업 생태계를 건실하게 구축해야 할 것이다.

IV. 맺음말

코로나는 아직 그 끝을 보여주지 않고 있지만 그동안 인류가 경험했던 수많은 위기와 마찬가지로 종극에는 극복될 것이다. 그러나 코로나 19가 촉발한 언택트(untact) 시대는 그간의 사회상과는 완전히 변모된 모습을 보여줄 것이며, 건설산업도 이에 대한 적절한 대응과 변화가 필요할 것이다. 최근 기능인력 수급의 불균형, 근로시간 단축, 빈번한 민원발생 등으로 야기되고 있는 시장악화 상황에 더하여 코로나 바이러스 창궐에 따른 비대면 경제활동 확대로 심화되고 있는 국내건설 현안문제들에 대한 해결책으로 Off-Site Construction 생산체계로의 변화에서 그 답을 찾으려는 시도가 다각적으로 진행되고 있다. 기능인력 중심의 현장생산방식에서 첨단기술 중심의 공장생산방식으로 전환하고, 이를 통해 생산성 향상 및 산업 부가가치 창출을 도모하여 코로나 사태로 더욱 심화된 산업위기에 효과적으로 대응할 수 있을 것으로 기대되고 있다. 그러나 국내 산업 기반 및 여건을 감안했을 때, 혁신적 건설생산방식인 OSC 도입 및 활성화를 위해서는 산업전반에 있어 총체적이고 통합적인 혁신이 수반되어야 할 것이다. 현장중심 생산체계라는 전통적 한계를 벗어나 탈현장 건축생산시스템(Off-Site Construction)으로의 혁신적 패러다임 변화를 통해서 건설산업이 그간 누적된 각종 문제점들을 해결하여 한층 고도화되고 선진화된 생산체계의 산업으로 발전할 것을 기대하며 본고를 마무리하고자 한다.



참고문헌

1. 건설이슈포커스 (2018) 주52시간 근무제 도입에 따른 건설정책 과제, 한국건설산업연구원
2. 국토교통과학기술진흥원 (2019) OSC기반 공동주택 생산시스템 혁신기술개발 사업 기획보고서
3. 유일한 (2019) OSC 산업 활성화와 전문건설업의 변화 및 발전방향, 건설관리 제20권 제5호, 한국건설관리학회
4. 이상호 (2018) 4차 산업혁명 건설산업의 새로운 미래, 알에이치코리아
5. MGI (2018) Reinventing Construction: A Route to Higher Productivity, McKinsey
6. WEF (2016) Shaping the Future of Construction: A Breakthrough in Mindset and Technology, <http://weforum.org>

중대재해 처벌 등에 관한 법률 시행에 따른 건설기업 대응 전략

정유철 법무법인(유) 율촌 변호사 (yjung@yulchon.com)

신원재 법무법인(유) 율촌 변호사 (wjshin@yulchon.com)

- I. 중대재해처벌법 제정 및 시행 경과
- II. 중대재해처벌법 시행에 따른 기업 및 정부의 대응 현황
- III. 중대재해처벌법 시행에 따른 건설기업 대응 방향
- IV. 결론 및 정책적 제언

3

I. 중대재해처벌법 제정 및 시행 경과

산업현장의 각종 재해를 예방하기 위하여 여러 법률이 제정되어 시행되고 있다. 그 중 대표적인 것인 산업안전보건법이다. 나아가 각 산업의 특성에 맞춘 여러 개별 법률도 존재한다.

이러한 여러 법률이 시행 중이었음에도 불구하고, 산업재해의 발생을 억제하는 것은 쉽지 않았다. 특히 건설현장은 많은 근로자가 종사하고 있고, 필연적으로 여러 사고가 발생하고 있었다. 건설공사 현장뿐만 아니라 여러 산업 현장에서 안전사고가 지속적으로 발생하자 산업재해 발생을 근원적으로 억제하기 위한 법률 제정의 필요성이 대두되었다.

그러한 필요성은 중대재해처벌법이라는 전혀 새로운 법률의 제정 논의로 이어졌고, 2021. 1. 26. 중대재해처벌법이 제정되었고, 일부 사업이나 사업장을 제외하고 2022. 1. 27.부터 시행될 예정이다. 한편, 중대재해처벌법 시행령 역시 2021. 10. 5. 제정되었고, 마찬가지로 2022. 1. 27. 시행 예정이다.

II. 중대재해처벌법 시행에 따른 기업 및 정부의 대응 현황

중대재해처벌법은 기존의 안전이나 보건에 관한 법률과는 달리 경영책임자를 수범자로 한다. 그렇기에 형사 책임의 주체 역시 경영책임자라고 명시하고 있다. 일반적인 회사의 경우, 대표이사가 경영책임자가 되는 경우가 많기 때문에, 회사들은 경영 리스크를 최소화하기 위하여 내부적인 조직이나 제도를

III.
중대재해처벌법
시행에 따른
건설기업
대응 방향

정비하는 등의 컴플라이언스 업무를 수행하면서 법 시행에 대비하고 있다.

건설업의 경우, 법 시행에 따른 준비에 더욱 고심하고 있다. 건설업이라는 업종의 특성상 고위험의 작업이 많이 이루어지고 있을 뿐만 아니라, 많은 근로자들이 관여되어 있기 때문이다. 중대재해처벌법은 도급인이 시설, 장비, 장소 등에 대하여 실질적으로 지배·운영·관리하는 책임이 있는 경우라면, 해당 도급인이 제3자의 종사자에 대해서도 안전보건 확보의무를 부담한다고 규정하고 있기도 하기에, 실제 건설공사 현장에서의 안전보건 확보의무를 부담하는 대상은 상당히 광범위해질 수 있기도 하다.

이러한 연유로 건설업을 영위하는 여러 회사들은 중대재해처벌법 시행에 대비하여 여러 가지 방안을 강구하고, 또 시행하고 있다. 기존 조직 체계에 문제가 없는지, 현장에는 법정 안전 관련 인력 이상의 인원이 근무하고 있는지를 검토하고, 미비점을 개선하는 등의 컴플라이언스 업무를 수행하고 있다. 민간 분야의 노력뿐만 아니라, 고용노동부는 중대재해에 대한 예방 및 감독, 수사 등을 위하여 조직을 패견하였고, 중대재해의 사고 원인을 파악하기 위한 인력을 확충하고 있다.

중대재해처벌법은 기존 법률과 여러 면에서 차이를 보이고 있다. 나아가 그 파급력이 어느 정도가 될지 쉽사리 예측하기 어렵다. 바야흐로 중대재해처벌법이 곧 시작되는 시점인 현재에 이르러, 각 기업들은 법 시행 이후의 예측하지 못하는 불이익을 최소화하기 위하여 실질적인 준비에 만전을 기하고 있다.

(1) 상술한 바와 같이, 중대재해처벌법은 안전보건 확보의무를 다하여야 한다고 규정하고 있다. 중대재해처벌법은 안전보건 확보의무 내용 중 하나로 재해예방에 필요한 인력 및 예산 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치를 명시하고 있다. 그리고 중대재해처벌법 시행령은 이러한 조치의 구체적인 사항을 열거하고 있다.

중대재해처벌법이라는 새로운 법률의 시행에 앞서서, 가장 중요한 것은 바로 법이나 시행령의 문언 그 자체이다. 그렇기에 중대재해처벌법에 대한 대응 방안을 모색함에 있어서도 가장 중요한 것은 법령에서 요구하는 구체적인 조치에는 어떤 것들이 있는지 여부를 분명하게 숙지하는 것이다. 안전보건 확보의무 중 가장 중요한 조치 사항 중 하나인 재해예방에 필요한 인력 및 예산 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치의 구체적인 사항

을 정리하면 아래 표와 같다.

재해예방에 필요한 인력 및 예산 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치	
1	사업 또는 사업장의 안전·보건에 관한 목표와 경영방침을 설정할 것
2	일정 기준을 충족하는 사업 또는 사업장인 경우에는 안전·보건에 관한 업무를 총괄·관리하는 전담 조직을 둘 것.
3	사업 또는 사업장의 특성에 따른 유해·위험요인을 확인하여 개선하는 업무절차를 마련하고, 해당 업무절차에 따라 유해·위험요인의 확인 및 개선이 이루어지는지를 반기 1회 이상 점검한 후 필요한 조치를 할 것. 다만, 「산업안전보건법」 제36조에 따른 위험성평가를 하는 절차를 마련하고, 그 절차에 따라 위험성 평가를 직접 실시하거나 실시하도록 하여 실시 결과를 보고받은 경우에는 해당 업무절차에 따라 유해·위험요인의 확인 및 개선에 대한 점검을 한 것으로 본다.
4	재해 예방을 위해 필요한 안전·보건에 관한 인력, 시설 및 장비의 구비, 재해 예방을 위해 필요한 안전·보건에 관한 인력, 시설 및 장비의 구비, 그 밖에 안전보건관리체계 구축 등을 위해 필요한 사항으로서 고용노동부장관이 정하여 고시하는 사항을 이행하는 데 필요한 예산을 편성하고 그 편성된 용도에 맞게 집행하도록 할 것
5	「산업안전보건법」 제15조, 제16조 및 제62조에 따른 안전보건관리책임자, 관리감독자 및 안전보건총괄책임자가 같은 조에서 규정한 각각의 업무를 각 사업장에서 충실히 수행할 수 있도록 안전보건관리책임자들에게 해당 업무 수행에 필요한 권한과 예산을 줄 것 및 안전보건관리책임자들이 해당 업무를 충실히 수행하는지를 평가하는 기준을 마련하고, 그 기준에 따라 반기 1회 이상 평가·관리할 것
6	「산업안전보건법」 제17조부터 제19조까지 및 제22조에 따라 정해지 수 이상의 안전관리자, 보건관리자, 안전보건관리담당자 및 산업보건의를 배치할 것. 다만, 다른 법령에서 해당 인력의 배치에 대해 달리 정하고 있는 경우에는 그에 따르고, 배치해야 할 인력이 다른 업무를 겸직하는 경우에는 고용노동부장관이 정하여 고시하는 기준에 따라 안전·보건에 관한 업무 수행시간을 보장해야 한다.
7	사업 또는 사업장의 안전·보건에 관한 사항에 대해 종사자의 의견을 듣는 절차를 마련하고, 그 절차에 따라 의견을 들어 재해 예방에 필요하다고 인정하는 경우에는 그에 대한 개선방안을 마련하여 이행하는지를 반기 1회 이상 점검한 후 필요한 조치를 할 것. 다만, 「산업안전보건법」 제24조에 따른 산업안전보건위원회 및 같은 법 제64조·제75조에 따른 안전 및 보건에 관한 협의체에서 사업 또는 사업장의 안전·보건에 관하여 논의하거나 심의·의결한 경우에는 해당 종사자의 의견을 들은 것으로 본다.
8	사업 또는 사업장에 중대산업재해가 발생하거나 발생할 급박한 위험이 있을 경우를 대비하여 작업 중지, 근로자 대피, 위험요인 제거 등 대응조치, 중대산업재해를 입은 사람에 대한 구호조치, 추가 피해방지를 위한 조치에 관한 매뉴얼을 마련하고, 해당 매뉴얼에 따라 조치하는지를 반기 1회 이상 점검할 것
9	제3자에게 업무의 도급, 용역, 위탁 등을 하는 경우에는 종사자의 안전·보건을 확보하기 위해 다음 각 목의 기준과 절차를 마련하고, 그 기준과 절차에 따라 도급, 용역, 위탁 등이 이루어지는지를 반기 1회 이상 점검할 것 가. 도급, 용역, 위탁 등을 받는 자의 산업재해 예방을 위한 조치 능력과 기술에 관한 평가기준·절차 나. 도급, 용역, 위탁 등을 받는 자의 안전·보건을 위한 관리비용에 관한 기준 다. 건설업 및 조선업의 경우 도급, 용역, 위탁 등을 받는 자의 안전·보건을 위한 공사기간 또는 건조기간에 관한 기준

(2) 고용노동부는 중대재해처벌법 시행에 앞서 가이드라인 또는 해설서를 발간하였다. 나아가 특별근로감독을 실시하였고, 그 결과를 배보하였다. 이러한 고용노동부의 입장을 토대로 안전보건 확보의무의 이행 방안 몇 가지를 살펴보고자 한다.

- 안전보건에 관한 목표와 경영방침을 설정함에 있어서 "사업 또는 사업장의 유해·위험 요인 등 특성과 조직 규모에 적합한 것으로 수립"하는 것이 바람직하며, 나아가 "달성 가능한 내용으로서 측정 가능하거나 성과평가가 가능한 것으로 수립"할 필요가 있다.¹⁾

- 안전보건 전담 조직의 경우, "안전·보건과 무관하거나 생산 관리, 일반 행정 등 안전·보건과 목표의 상충이 일어날 수 있는 업무를 함께 수행할 수 없다"는 것이 고용노동부의 기본 입장으로 보인다.²⁾

- 유해·위험 요인의 확인 및 개선에 있어서 "사업장 내에서 발생한 모든 산업재해와 아차사고 현황을 분석하여 위험요인을 파악"하고, "작업환경이 수시로 변하는 건설현장의 경우, 위험장소와 위험작업을 공정의 변화에 맞춰 계속 파악"하는 노력도 필요할 것이다.³⁾

- 고용노동부는 "인력, 시설 및 장비를 갖추기 위한 예산 편성에는 산업안전보건관리비에 국한해서는 안 되며, 이와는 별개로 중대재해처벌법에 따라 재해 예방을 위한 예산의 편성 및 집행을 하여야 한다"고 설명하고 있다.⁴⁾

- 나아가 "종사자의 의견을 청취하고 난 후 그 의견을 반영할 것인지 여부 등을 판단하기 위한 방식이나 절차, 기준 등을 마련"하는 것이 적절할 것으로 보인다.⁵⁾

- 협력업체를 선정함에 있어서, "해당 사업 또는 사업장의 현실을 고려하여 안전·보건 확보에 관한 요소와 기준이 낙찰 과정에서 충분히 반영될 수 있도록 하여야 하며, 이때 안전·보건에 관한 역량 판단을 위한 세부 기준이 단지 형식적 기준에 그치지 않도록 해야"할 것이다.⁶⁾ 이와 같이 "안전보건 수준을 평가하여, 안전보건 확보가 어려울 것으로 보이는 경우에는 계약하지 않는 것"이 바람직할 것으로 보인다.⁷⁾

IV. 결론 및 정책적 제언

중대재해처벌법은 경영책임자 등에게 하여금 안전보건 확보의무를 다할 의무를 지우고 있다. 특히 해당 업체가 지배하는 사업이나 사업장에서 중대재해가 발생하게 되고, 그러한 중대재해가 경영책임자 등의 안전보건 확보의

무 미이행으로 인하여 발생하였다면, 사고의 유형에 따라서 경영책임자 등에게 1년 이상의 징역이라는 무거운 법정형을 정하고 있다.

이러한 경영책임자 등에 대한 형사적인 처벌 이외에도 해당 법인 역시 양벌 규정에 따라서 벌금형을 받을 수도 있고, 나아가 실제 발생한 손해액의 5배를 넘지 아니하는 범위에서 손해배상 책임을 부담하기도 한다.

이러한 무거운 책임에서 벗어나기 위하여 무엇보다도 중요한 것은 사전에 안전보건 확보의무를 다하여야 한다는 것이다. 그렇기에 중대재해처벌법에서 말하는 안전보건 확보의무가 무엇인지, 어느 정도의 노력을 기울여야 안전보건 확보의무를 다한 것으로 평가받을 수 있는지 여부가 중요하다.

중대재해처벌법은 안전보건 확보의무의 내용으로 ‘재해예방에 필요한 인력 및 예산 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치’, ‘재해 발생 시 재발방지 대책의 수립 및 그 이행에 관한 조치’, ‘중앙행정기관·지방자치단체가 관계 법령에 따라 개선, 시정 등을 명한 사항의 이행에 관한 조치’, 안전·보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치’를 다하여야 한다고 규정하고 있다.

그러나 위에서 말하고 있는 여러 조치라는 것이 구체적으로 어떠한 조치를 의미하는 것인지, 어느 정도의 준비를 하게 된다면 중대재해처벌법에서 말하는 조치를 다한 것으로 평가받을 수 있는지 여부에 관한 구체적인 명확한 기준이 마련되어 있지는 않다. 중대재해처벌법의 해석에 관한 선례가 축적되기 전까지는, 법률의 문언이나, 제정 목적, 고용노동부가 발간한 가이드라인이나 해설서, 중대재해처벌법 제정 이후 고용노동부가 실시한 특별근로감독의 결과 등을 토대로 안전보건 확보의무가 무엇인지를 합리적으로 추측하여 대응하는 것이 바람직할 것이다.

참고문헌

1. 고용노동부, 중대재해처벌법 해설
2. 고용노동부, 안전보건관리체계 가이드북

Korea
Research
Institute for
Construction
Policy

논단 4

2022년 부동산정책 쟁점
및 이슈



지속가능한 성장을 위한 부동산 정책

진창하 한양대학교 경제학부 교수
(cjin@hanyang.ac.kr)

- I. 지속가능한 부동산시장 조성 및 부동산정책
- II. 부동산시장 환경변화를 위한 제도적 보완
- III. 4차 산업혁명 시대에 부합하는 부동산시스템 구축
- IV. 지역균형발전을 통한 지속가능한 부동산시장 조성
- V. 맺음말



I. 지속가능한 부동산시장 조성과 부동산정책

에쓰모글루(Draon Acemoglu)와 로빈슨(James A. Robinson)이 쓴 '국가는 왜 실패하는가?'라는 책에서는 경제성장과 정치제도가 밀접한 관련이 있다고 주장한다. 즉 정치제도가 얼마나 포용적이나에 따라 경제제도의 포용성이 결정짓게 되고 이러한 경제적 포용성 정도는 경제성장의 근간이 되는 선순환 구조를 갖게 된다고 기술하고 있다. 이러한 경제성장과 정치제도는 경제활동의 큰 부분을 차지하는 부동산시장에도 영향을 미친다. 부동산과 관련된 제도는 공공이나 민간이 부동산시장에 참여할 수 있는 범위와 정도 및 역할을 규정한다.

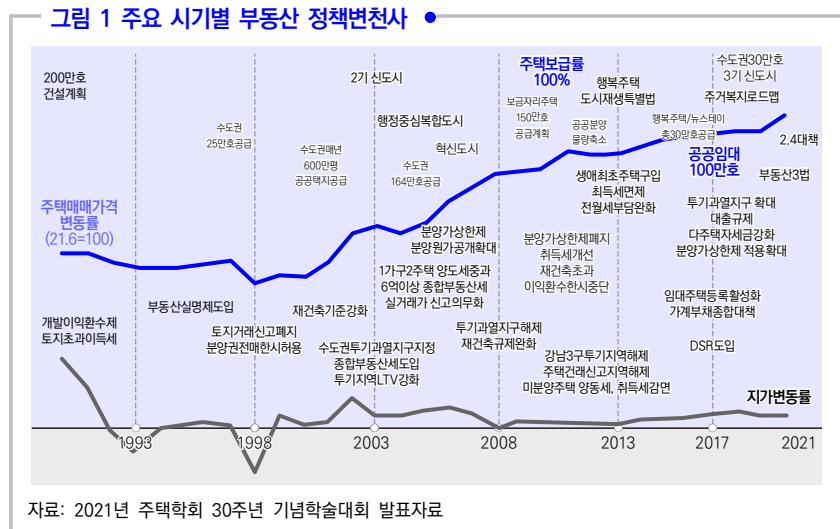
지속가능한 부동산시장 환경 조성을 위해서는 우선 부동산시장에 개입하는 정책적 목표가 명확하고 시간이 지난 후에도 정당성이 확보되어야 한다. 일반적으로 정부는 부동산시장의 효율성을 높이고 국민의 형평성 개선 차원에서 주택시장에 참여하게 된다. 그리고 주택구입능력 제고 측면에서 개입한다. 시기별 부동산 정책을 돌아보면, 각 시기에 따라 경제활성화 정책과 경제충격을 극복하기 위한 안정화 정책 등으로 큰 방향을 설정하고 부동산조세, 부동산금융, 부동산공급 등의 정책들을 펼쳐왔다.

특히, 지난 20여년을 돌아보면, IMF 극복을 위한 내수진작 및 건설경기 활성화 대책, 2005년 이후 주택가격 상승에 따른 주택수요 안정화 정책 및

이어진 2기 신도시 공급정책, 2008년 금융위기 이후 주택경기 침체에 따라 매매수요의 전세수요 전환 그리고 이어진 전·월세 임대시장 불안이 있었다. 2013년 이후 주택금융규제 및 공급규제 완화 대책 등의 주택시장 활성화 정책을 추진하였고, 이후 2016년 시장의 유동성 확대 및 주택공급 불안에 따른 수요확대에 따른 주택가격 상승 등이 각 시대의 부동산시장에서 해결해야 하는 당면과제로 이어져 왔다.

또한, 정부는 짧은 기간 내에 가시적인 성과를 나타내기 위해 단기적인 수요중심의 정책들과 신도시 건설 등과 같은 장기정책들이 병행되었다. 정부가 직접공급 및 수요의 직접통제 등 시장에 개입하는 직접개입방식이 있었다. 직접적 개입은 정부가 시장에 직접 참여하여 시장의 수요자나 공급자 역할을 수행하는 것을 말하며, 분양가상한제, 공공임대주택공급, 임대료 규제 정책과 같은 가격통제 방식 등이 있다.

반대로 간접적인 정부개입은 시장의 틀을 유지하면서 시장기능으로부터 효과를 얻는 방법으로, 각종 조세 정책과 보조금 정책, 금융지원정책이 여기에 해당한다. 다만, 시기별로 아쉬웠던 점은 시장에 즉각적으로 반응이 나타나는 단기 수요정책 중심의 조세 및 금융정책 중심의 수요정책을 활용하였고, 신도시 건설 등과 같은 장기 공급정책이 시차를 두고 이루어져 시장에 영향을 주었다고 볼 수 있겠다.



II. 부동산시장 환경변화를 위한 제도적 보완

1. 주택금융정책과 부동산시장의 영향

우리나라는 주택시장 활성화와 안정화를 위해 다양한 정책을 사용해왔다. 주택담보비율(LTV:Loan to Value), 원리금상환비율(DTI:Debt to Income), 총부채상환비율(DSR:Debt Servcie Ratio) 등이 대표적이며, 이 같은 제도를 이용하여 부동산 경기를 활성화시키기도 하고 부동산 투기수요억제를 위한 수단으로도 활용해 왔다. 주택금융시장에 진입하는 총수요를 조절하는 역할로 LTV, DTI가 주로 활용되지만, 궁극적으로 2차 시장의 MBS 발행을 통한 주택시장의 원활한 자금조달을 위해 상품의 안정성을 높여주어 조달 금리는 낮추어주는 제도적인 장치의 기능 또한 LTV, DTI 비율이다.

하지만, 우리나라에서 부동산시장 수요를 활성화 또는 안정화를 위해 활용된 LTV 및 DTI 비율이 제대로 작동했는지에 대한 고민이 필요하다. 예를 들어 단순한 수요 및 공급곡선을 이용하여 설명한다면, 부동산시장의 특성은 하방 경직적 또는 하방 비탄력적인 시장의 특성을 갖는다. 다시 말해 주택시장이 하락세를 경험할 때에는 주택가격 상승기에 비해 동일한 탄력성을 갖지 않는다는 의미이다. 이는 수요가 하락하더라도 호가 가격은 기존의 매매가격대에 멈추어 있고, 그 사이 시장 물량은 체결되는 거래가 없고 시장에 재고 물량으로 쌓이게 된다는 점이다(Case and Quigley 2008). 이는 행동경제학적인 설명도 가능하다. 노벨경제학상 수상자인 Tversky and Kahneman (1992)의 주장에 따르면 우리가 일반적으로 행동할 때에는 손실을 회피하고자 하는 경향(Loss Aversion)이 있다고 말한다. 이익에 대한 만족보다 손실에 대한 고통이 더욱 크기 때문이다. 이 이론은 주택시장에서도 동일하게 적용될 수 있다(Genesove & Mayer 1997). 거래량이 감소하더라도 가격의 하락세는 크게 발생하지 않는 하방경직적인 시장상황이 형성된다.

노벨경제학상 수상자인 Rober Shiller(2003)는 주택담보대출과 관련해서 저금리가 주택구입비용을 낮추어주는 기본적인(Fundamental) 변수가 된다고 주장한다. 또한, 이후 주택가격 상승에 대한 지속적인 기대가 주택시장의 버블을 형성하는 요인이라고 말한다. 다시 말해 저금리 상황이 바로 주택시장의 가격상승을 위한 기본 조건이 된다고 주장한다.

위의 주장을 종합해보면, 주택경기 활성화를 위해 주택담보대출 금리를 낮추어 주택구입의 사용자 비용을 낮추어주고, 주택시장의 LTV와 DTI 규제를

일괄 해제 할 경우 주택을 구입하는 수요가 탄력적으로 증가하여 주택시장 가격이 일시적으로 상승할 우려가 있으며 이후 주택가격 하락시에는 상승에 비해 하락하는 정도가 경직적(Skicky)일 수 있다는 점이다.

주택금융의 규제들은 실제로 주택시장에서 지속가능한 제도적인 장치로 기능을 하여야 하며 주택시장의 실수요자들에게 실질적인 후생이 돌아갈 수 있도록 제시되어야 한다. 주택경기 활성화 또는 주택시장 안정화 등의 단기적 정책목표 하에 제도가 시행될 경우에 이후 발생할 사회적 비효율이 크다 할 수 있겠다.

2. 비제도권 부동산금융시장의 제도화 및 투명성 증대

우리나라에는 전세시장이라는 임대차시장이 존재한다. 전세의 기능에 대해서는 고금리 시대에는 전세보증금을 고금리로 운용하며 선취월세의 기능이 있다. 최근에는 투자재로서의 주택을 고려하면 레버리지 가설의 기능도 해석이 가능하다(이창무 2012). 즉 전세보증금은 지역에 따라 주택가격에 약 60~80% 수준에서 형성되는데, 민간 사금융을 통해 차입으로 활용하는 경우에는 상승하는 주택가격을 목적으로 하는 레버리지를 활용한 주택투자가 가능한 제도인 셈이다. 하지만, 이러한 높은 레버리지 투자일수록 변동성이 강한 시기에는 위험이 더욱 커지는 법이다. 주택가격 변동에 따른 시장위험에 대한 전세라는 비제도권 금융제도의 역할에 대해 선제적인 위험관리가 필요한 시점이다.

주택가격 상승에 따라 자본의 여력을 바탕으로 전세라는 비제도권 부채를 활용한 갭투자의 경우 그 자산투자 수요가 가세함으로 오른 전세가는 자본 여력이 없는 임차인들에게는 높은 임대비용을 지불하거나, 또는 주거수준을 낮추어야 하는 사회적 후생손실이 발생한다. 전세대출의 경우는 대출기관별로 정량적인 판단이 되고 위험관리에 대한 논의가 가능하나, 비제도권 전세보증금에 대한 위험은 여전히 임차인에게 전가되는 상태이다.

또한, 주택가격 안정기에는 전세가격 하락으로 인한 보증금반환과 관련된 문제는 대부분 임차인들에게 위험이 전가되어 사회적 후생손실이 발생하게 된다. 이미 주택보증업무를 담당하는 HUG의 보증규모가 많이 증가하였고, 재정위험이 증가한다는 지적도 있다. 특히, 재정건전성을 나타내는 보증운용 배수가 47.4배로 총 보증한도 50배에 근접하고 있다.

따라서 주택시장이 하락하게 되면 이 이면에 위험이 증대되고 있는 전세기

장이며 이 부분에 대해 주택담보대출 및 보증금반환보증 등 개별 차주 단위에서부터의 리스크관리가 선제적으로 고려되어야 할 것이다.

3. 지속가능한 부동산시장 환경 조성을 위한 주택공급재원

주택시장의 가격은 수요와 공급으로 결정되며, 수요정책과 공급정책의 시차가 발생하고 이 대규모 공급의 시차가 주택시장의 사이클의 정도에 영향을 미친다(임덕호, 진창하 2019).

주택시장과 주택도시기금 재원의 안정성과는 밀접한 관계에 있다. 향후 주택공급정책 중 공공의 역할이 강조되는 공공주택 또는 공공지원 민간주택, 임대주택공급확대 및 무주택 저소득층에 대한 주택구입·전세자금의 지속적인 지원확대가 요구될 것으로 보인다. 또한, 중장기적으로 기본주택 또는 원가주택 등과 같은 보편적 주거복지의 확대 역시 그 주요 재원이 주택도시기금을 포함한 공공재원이 될 가능성이 크다.

주택도시기금은 현재 주택시장 여건 및 그에 따른 정부 정책 등의 영향으로 조성액이 다소 영향을 받을 것으로 보인다. 기존 주택시장에 규제가 강화되고, 주택공급의 공공성이 강화되어 공공의 역할이 커지고, 주택보증의 범위가 확대됨에 따라 운용액은 더욱 커질 수밖에 없다. 특히, 2021년 5월 발표된 중장기 재정관리제도 운영실태 보고서에 따르면 주택도시기금의 자체수입 대비 사업비가 증가하는 추세이다. 2019년 대비 2020년 기준 사업비가 8조 2,462억원이 증가하였고, 부족한 재원을 국민주택채권 발행(연평균 15조 3,962억원), 주택청약저축 민간예수금(연평균 18조 5,055억원), 일반회계 전입금(연평균 9,900억 원) 등으로 보전하고 있다.

지난 5년은 주택시장 가격상승에 따라 주택도시기금 조성에 큰 어려움이 없었지만, 주택도시기금의 조성은 주택경기에 큰 영향을 받게 되므로 항상 지속가능성과 잠재적인 위험관리에 힘써야 할 것이다. 이러한 공공임대주택의 확대 후에는 장기적으로 운영 효율성, 자가소유 촉진 등의 정책목표에 따라 민간에 매각되는 사례가 발생할 가능성이 있다는 점을 염두해야 한다. 따라서 장기공공임대주택의 재고가 일정 수준 확보된 이후에는 장기적으로 공공의 운영은 효율성 및 재정건전성 측면을 고려해야 한다. 따라서 이러한 공공의 역할을 공익성이 강화된 민간의 참여를 통해 임대주택시장의 효율성을 높여야 할 것이다.

표 1 주택도시기금 조성 및 운용실적

(단위: 억원)

구분		2012	2014	2016	2018	2020
조성	국민주택채권	97,370	124,474	159,307	151,162	187,046
	청약저축	112,691	162,453	190,685	170,708	211,701
	융자금회수	101,133	135,148	133,914	94,818	148,798
	복권기금전입금	4,880	5,380	5,672	5,504	5,504
	이자수입 등	32,857	31,345	54,020	151,701	145,005
	전기이월자금	104,791	188,091	130,791	119,321	304,978
	계	453,722	646,891	674,390	693,213	1,003,031
운용	출용자사업	158,516	159,137	210,626	256,699	288,289
	임대주택건설	35,887	40,445	64,285	130,902	150,470
	분양주택건설	48,777	9,846	5,211	2,973	1,449
	수요자지원	73,838	108,375	113,216	88,095	99,122
	주택개량 등	14	471	27,840	31,364	28,421
	도시재생	-	-	74	3,365	8,827
	차입금상환 등	170,352	258,111	297,404	347,943	382,838
	지급준비자금	124,854	229,643	166,360	88,571	331,904
	계	453,722	646,891	674,390	693,213	1,003,031

자료: 주택도시기금(2021)

III. 4차 산업혁명 시대에 부합하는 부동산시스템 구축

2021년 현재 우리는 사물인터넷, 인공지능, 빅데이터 등을 중심으로 4차 산업혁명이 사회경제 각 분야에 접목되고 있는 시기에 살고 있다. 부동산시장의 정보 투명성과 정보체계의 구축은 사회의 포용성을 높이는 제도라는 관점에서 향후 추구해야 하는 정책 방향이다. 역사 속에서 인쇄술의 발달로 인한 도서의 보급으로 지식의 표준화가 이루어졌다. 인터넷의 발전과 더불어 정보화 시대의 도래는 지식의 평등화가 진전되었다, 이제는 4차 산업혁명 시대를 맞이하여 빅데이터를 구축하고 활용하는 것에서부터 이전에는 볼 수 없었던 새로운 가치창출과 혁신이 이루어져야 한다.

부동산산업의 각 분야에 이러한 정보 시스템 구축을 바탕으로 신기술의 수용이 이루어져야 한다. 특히, 부동산투자 분야에서는 플랫폼 기업을 중심으로 핀테크, 클라우드 펀딩을 이용한 투자가 시도되고 있다. 부동산개발 분야에서도 공간입지 분석 및 수요분석에서도 프롭텍(PropTech) 기술이 접목되어 의사결정에 도움이 되는 시스템의 구축이 진전될 것으로 보인다.

주택분야에서도 이제는 기 수집된 자료들을 활용한 임차인들의 주거현황

IV. 지역균형발전을 통한 지속가능한 부동산시장 조성

에 대한 구체적인 정보를 구축할 수 있다. 이러한 주거약자들에 대한 구체적인 통계기반이 마련되어야 사회적인 자원이 이들에게 재분배될 수 있다. 공공의 자원이 적재적소, 알맞은 시간에 사회적인 재분배가 효율적으로 이루어져야 사회의 포용성이 증대될 수 있다. 졸업하는 우리 학생들이 알맞은 주거 형태의 주택을 쉽게 찾을 수 있고, 가정을 이루고자 하는 청년세대들에게 어디에 얼마나 사회적인 자원을 재분배해야 하는지 정교한 정책적인 지원이 뒷받침 될 수 있다. 또한, 70년대 80년대 그리고 IMF를 맞으며 산업화 및 고도성장시대를 이끌어 주신 주거지원이 필요한 우리 노령층에게 적절한 정책적 지원이 이루어질 수 있다. 따라서 부동산산업 분야는 기존의 전통적인 산업으로 존재하기보다는 여러 4차 산업의 기술을 중개, 개발, 투자, 시장분석, 감정평가, 임대시장 분석, 조세제도 등에 접목하여 사회적 후생을 높이려는 각고의 노력이 필요한 시점이다.

한 지역 또는 도시의 경제가 성장했다는 반증으로 다음 두 가지를 설명한다. 첫째, 한 도시 근로자의 평균 임금 또는 1인당 GDP 총 생산액이 증가했다는 것이다. 두 번째로, 고용증대를 통한 도시의 고용이 창출되었다는 것을 의미한다. 어떤 도시가 성장하게 된 그 원천을 살펴보면 다음과 같다. 1) 자본의 집적 2) 인적자원의 개발 3) 기술의 진보 4) 집적의 경제가 존재하였다는 점이다. 즉 경제성장을 이루기 위해서는 우선 생산 및 고용에 대한 투자를 촉진할 수 있는 자본의 집적이 필요하다. 또한, 인적자본의 교육과 확충이 필요했으며, 특히 및 신기술의 개발 후 접목을 통한 기술의 진보가 있어야 했다. 집적의 경제는 우리가 중간재를 공유하고, 노동력을 쉽게 조달하는 역할을 하였다. 즉 우리나라의 경제성장 뒤에는 서울과 수도권에 집중된 인구분포가 적지 않은 영향을 미쳤다. 그리고 서울과 수도권은 위의 조건을 대부분 갖춘 경쟁력이 뛰어난 도시이다.

주택수요는 주택공급에 비해 매우 탄력적이다. 서울과 수도권에 많은 자본이 집적되고, 교육 등의 뛰어난 인프라를 통해 인적자원이 지속적으로 공급되고 있다. 여기에 대기업을 중심으로 한 기술의 진보가 이루어지고, 이미 대도시로써의 집적의 경제가 갖추어져 있는 상황이다. 이런 측면에서 앞으로의 서울의 성장은 여전할 것이며, 주택수요도 지속적으로 이루어질 것으로 생각된다. 특히, 임대주택을 공급하고자 하는 수요는 실제 거주하는 수요에 비해

실거주에 관계없는 자본의 투입만 필요하므로 더욱 탄력적이라 할 수 있다. 대한민국에서 앞으로 각 도시 간 성장이 차이를 보일 때 각 도시에 사는 젊은 층들이 새로운 도시로의 이주는 즉 새로운 도시의 주택에 대한 수요는 더욱 탄력적으로 변해갈 것이다. 특히, 인구의 감소가 본격적으로 이루어지는 시기에는 이러한 수요의 변화에 따라 성장하는 도시와 쇠퇴하는 도시의 차이가 커질 것이다.

수도권 및 지방의 양극화는 일본의 사례에서 찾아볼 수 있다. 아베노믹스로 인한 수혜는 도쿄, 오사카, 나고야 등 수출 대기업이 분포해 있는 거대도시에 집중되었다. 이런 거대도시의 성장과는 달리 젊은 인구가 고소득 일자리를 찾아 떠난 지방도시는 노령인구로 재편되어 주택가격은 물론 도시경쟁력이 크게 저하되고 있다.

각 중소도시의 산업구조를 면밀히 분석하여 쇠퇴산업의 경쟁력 강화 또는 인접경제권과의 클러스터 등을 통한 산업재편 등 산업구조 관점에서의 접근이 필요하다. 지방도시가 경쟁력을 가지려면, 그 지방도시의 주력산업을 끌고 갈 수 있는 1) 재정투입을 비롯한 자본의 집적 2) 인적자본의 개발을 위한 교육여건 강화 3) 산업경쟁력을 갖고 있는 기술의 진보 4) 집적의 경제가 일어날 수 있도록 지원하는 것이다. 따라서 지속가능한 주택시장 형성을 위해서는 서울 수도권을 제외한 지방 광역경제 거점과 혁신도시를 중심으로 한 클러스터 육성에 대한 추진 등 여러 대책이 병행되어야 주택수요의 분산 및 안정적인 주택시장이 형성될 것이다.

V. 맺음말

2021년 현재 부동산시장에서는 주택가격 급등으로 인한 주택시장 안정화 논의가 한창 진행 중이다. 또한, 정치권에서는 부동산대책에 대한 평가와 정책대안에 논의 역시 활발하다. 2017년 노벨경제학 수상자인 시카고대학의 경제학과 탈러 교수가 저술한 ‘Nudge’라는 책에는 불완전한 사람들이 합리적인 선택을 하는데에 중요한 것이 ‘부드러운 개입이나 정책적인 인센티브’의 도입이라 주장한다. 부동산시장 내 모든 당사자들의 자발적인 참여를 끌어내는 부드러운 개입(Nudge)이나 정책적인 인센티브의 도입이 중요하다. 부동산개발, 중개, 임대시장 등 참여자들이 자연스럽게 시스템에 들어올 수 있도록 유도할 수 있는 제도적 유인장치도 필요하다. 이러한 지속가능한 부동산 제도에 대한 사회적 논의에 공감대가 바탕이 되어야 사회적 포용성이 증대될

것이고 이는 곧 경제제도적 관점에서의 포용성도 증대되어 경제성장에 기여할 것으로 판단된다.

참고문헌

1. 감사원 2021. 중장기 재정관리제도 운영실태 감사보고서
2. 이창무, 2012 “레버리지 위험을 고려한 전월세시장 균형모형” 주택연구 20권 2호 pp.5-31
3. 임덕호, 진창하, 2019 “부동산학개론” 홍문사
4. Case, Karl E., and Robert J. Shiller. “Is There a Bubble in the Housing Market?” Brookings Papers on Economic Activity, vol. 2003, no. 2, Brookings Institution Press, 2003, pp. 299-342, <http://www.jstor.org/stable/1209196>
5. D. Acemoglu and Robinson, J 2013 ‘Why Nations Fail The Origins of Power, Prosperity, and Poverty’, Crown Business
6. Genesove, D. and C.J. Mayer. Equity and Time to Sale in the Real Estate Market. *American Economic Review*, 1997, 87:3, 255-69
7. Kahneman, D. and A. Tversky. Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 1979, 47:2, 263-92
8. Karl E. Case & John M. Quigley (2008) How Housing Booms Unwind: Income Effects, Wealth Effects, and Feedbacks through Financial Markets, *European Journal of Housing Policy*, 8:2, 161-180, DOI: 10.1080/14616710802037383
9. Tversky, A. and D. Kahneman. Advances in Prospect Theory: Cumulative Representation of Uncertainty. *Journal of Risk and Uncertainty*, 1992, 5:4, 297-323

부동산개발사업에 관한 법적 쟁점 및 이슈

- 개발방식 및 개발이익 환수를 중심으로 -

이현수 LH공사 인천지역본부 처장
(hyun@ih.or.kr)

- I. 들어가는 글
- II. 부동산개발사업 관련 법률의 비교
- III. 부동산개발사업의 쟁점 및 이슈 분석
- IV. 부동산개발사업의 쟁점 및 이슈에 대한 개선방안
- V. 맺는 글

2

I. 들어가는 글

최근 부동산개발사업의 공공성 및 개발이익 환수에 대하여 많은 논란이 지속되고 있다. 최근 몇 년간 이어진 부동산 가격급등, 공공부문 종사자들의 투기문제 그리고 대장동 개발 의혹에서 나타난 민간의 과도한 개발이익 등이 그것이다. 이와 관련한 언론 보도를 접한 대다수의 국민들은 삶의 기반인 주택을 정상적인 근로소득으로는 도저히 취득할 수 없다는 데서 오는 상대적 박탈감과 정부의 부동산 정책에 대한 실망감에 더하여 공공기관이 추진하는 개발사업이 특정세력들의 이익을 추구하는 수단으로 활용되었다는 데서 강한 분노를 표출하고 있는 것이다.

이러한 분노는 정부가 부동산시장 안정을 위해서 추진하는 3기 신도시를 비롯한 정부의 공공 개발사업 정책의 시행 과정에서 공공성의 확대나 개발이익의 환수와 같은 정책 제안의 형태로 나타나게 된다.

공공성의 확대는 공공 개발사업의 경우 공공주택의 공급 확대와 조성원가 수준으로 주택공급 가격을 인하해야 한다는 논의이다. 개발이익 환수는 개발 사업을 통해 사업시행자에게 과도한 개발이익이 발생할 경우 주민이나 지역 사회에 환원해야 한다는 주장이다.

II. 부동산개발사업 관련 법률의 비교

이러한 논의들은 일면 타당하다고 보인다. 다만, 현행 부동산개발사업을 규율하는 법제에서 가능한 사안이지, 불가능하다면 어떠한 내용으로 입법 개정이 이루어져야 하는지 검토할 필요가 있다.

본 연구는 최근의 부동산개발사업 관련 공공성과 개발이익 환수에 관한 사항에 대하여 「택지개발촉진법」, 「공공주택특별법」, 「도시개발법」을 중심으로 내용과 문제점을 살펴본 후 개선방안을 도출하고자 한다. 특히, 현재 3기 신도시 현장에서 제기되는 주민들의 주장이나 언론 등을 통해서 보도되는 부동산 이슈를 실무적 관점에서 검토하고자 한다.

1. 부동산개발사업의 목적

공공부문에서 도시개발사업 시행과 관련한 법률로는 도시재생이나 재개발 관련 법률을 제외한다면 「택지개발촉진법」과 「공공주택특별법」, 「도시개발법」(이하 ‘공공개발사업 3법’)이 대표적이라 할 수 있다.

최근의 몇 년 사이에 시행된 사업지구를 제외하면, 일정규모 이상 대부분의 주택지 개발사업은 「택지개발촉진법」에 따라 이루어졌고, 일부 민간사업의 경우 「도시개발법」에 의해 사업이 이루어졌다. 신도시와 같은 대규모 택지조성사업을 기준으로 보면, 1·2기 신도시는 「택지개발촉진법」에 의해 조성되었고, 현재 지구지정에서 보상단계에 있는 3기 신도시는 「공공주택특별법」으로 진행되고 있다. 이는 부동산시장 상황에 따라 정책적으로 선택한 법률이 달랐었던 것으로 이해할 수 있으며, 각각의 개별 법률의 제정 목적과 관련이 있다고 생각된다.

「택지개발촉진법」의 제정은 도시화와 수도권 집중화가 진행되어 수도권 등 대규모 도시의 주택난이 시작될 무렵인 1980년대 말에 ‘도시지역의 시급한 주택난을 해소하기 위하여 주택건설에 필요한 택지의 취득·개발·공급 및 관리’ 등을 위하여(법 제1조) 제정되었다. 주요 내용은 택지개발지구의 지정, 개발, 토지보상, 공급에 관한 내용을 규정하고 있다. 동법은 제정 이후부터 최근까지 대부분의 택지조성사업과 1·2기신도시 조성사업에 활용되어 왔다가, 부동산시장이 하락한 2010년 이후에는 이 법률로 지구 지정된 지구가 거의 없고, 2014년에는 법률 폐지안이 제출되기도 하였다.

「공공주택특별법」은 이명박정부 시절인 2009년 제정되어 최근의 대부분

조성사업에 활용되고 있으며, ‘공공주택의 원활한 건설과 효과적인 운영을 위하여 필요한 사항을 규정’(법 제1조)하고 있다. 주요 내용은 공공주택지구의 지정·개발·보상, 공공주택의 건설·매입·공급 등을 규정하고 있다.

「도시개발법」은 2000년(구 토지구획정리사업법 계승)에 ‘계획적이고 체계적인 도시개발을 도모’(법 제1조)하기 위해 제정되어 대부분 소규모로 토지소유자나 지자체 단위에서 기성시가지에 연접한 시가화 조성을 하는데 활용되어 왔다. 주요 내용은 도시개발구역의 지정, 개발, 토지보상, 환지방식 등을 정하고 있다.

법률의 명칭이나 제정 목적에서 보았듯이, 「택지개발촉진법」과 「공공주택특별법」은 특별법의 형식을 취하고 있으며, 목적이 시급한 주택난 해소를 위한 원활한 주택공급인데 반해, 「도시개발법」은 일반법이고, 무질서한 시가화를 막고 체계적 개발을 도모하고자 만들어진 법률이라 할 수 있다. 따라서 「택지개발촉진법」과 「공공주택특별법」은 사업시행자에게 토지의 취득이나 인·허가 등 개발과정에서 강력한 권한을 부여하고, 일반국민에게는 재산권 등의 권리를 제한하는 규정들이 있으나, 「도시개발법」은 상대적으로 이런 요소들이 약하다고 할 수 있다.

사업대상지의 입지도 각 법률의 목적에 맞게 크게 차이가 있는데, 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발사업지구는 시급한 주택난 해결을 위한 빠른 사업추진을 위해서 도시 외곽(그린벨트 밖)의 농지와 임야를 대상(간선시설설치비 부담 과다)으로 하고 있고, 「공공주택특별법」에 의한 사업지구는 저렴한 서민주택의 원활한 공급이라는 목적에 맞게 사업추진의 원활함과 도시와의 접근성, 저렴한 사업비를 위해 그린벨트를 해제해서 서울 등의 대도시에 가까이 위치하고 있다. 한편, 「도시개발법」에 의한 도시개발구역은 기존 도시와 연접하여 지정되었다.

따라서 가장 나중에 추진되는 3기 신도시가 가장 서울에 근접해서 지정되었고, 분당, 일산 등 1기 신도시가 그린벨트 바로 밖에 위치하고 있으며, 2기 신도시는 위례와 판교를 제외하고는 화성동탄이나, 평택고덕, 양주옥정 등 대부분 서울과 상당히 멀리 떨어져 위치하고 있다.

주된 내용에 있어서도 차이가 있는데 「택지개발촉진법」은 주택난의 해소가 목적이지만 그 근본은 토지조성사업이라 할 수 있어서 토지를 시급히 조성해서 주택용지를 시장에 빠르게 공급하는데 목적이 있다 보니, 주택공급의 계획시에 임대주택(40%이상)과 분양주택 비율에 대해서는 규정하고 있으나,

공공건설과 민간건설의 비율은 정하지 않고 있다. 이에 비해 「공공주택특별법」은 공공주택의 원활한 공급에 목적이 있으므로 토지의 조성사업과 공공주택의 건설 모두에 대해서 규정하고 있다. 특히 주택건설의 비율에 있어서도 공공주택(공공이 사업시행자)이 전체의 50%를 넘어야 하고 이중 공공임대주택이 35%이상, 공공분양주택이 25%이하로 규정하고 있다. 이는 「택지개발촉진법」이 단순히 도시의 주택난 해소만을 목적으로 한 것에 비해 「공공주택특별법」은 공공주택의 공급을 위해 훨씬 공공성을 강화한 것으로 볼 수 있으며, 이는 그린벨트 해제의 주요한 명분이라 할 수 있다. 한편 「도시개발법」은 민간의 무질서한 시가화 확장을 방지하는데 목적이 있어서, 토지조성사업을 주된 내용으로 하고 있는데 더해, 민간 개발(환지방식)에 대한 내용을 담고 있으며, 별도의 주택건설에 대한 비율은 규정하고 있지 않다.

2. 부동산개발사업의 추진 방식

공공부문에서 개발사업의 추진과 관련하여 가장 중요한 절차는 사업인정고시 등 인·허가와 관련된 사항이다. 공공개발사업 시행자는 사업인정고시를 통해 토지의 사용 및 수용과 각종 계획의 확정을 통해 사업을 진행할 수 있기 때문이다. 그리고 이러한 인·허가 절차의 핵심이 지구지정 및 개발계획 승인과 실시계획 승인이라 할 수 있다. ‘공공개발사업 3법’은 지정권자와 사업시행자 지정, 개발사업 추진 절차에서 대체로 큰 흐름에서는 유사하다고 할 수 있으나 세부적으로는 차이가 있다.

첫째, 지정권자를 보면 「공공주택특별법」에 의한 공공주택지구는 국토부장관이고, 「택지개발촉진법」에 의한 택지지구는 광역자치단체장을 원칙적인 지정권자로 하되, 국가가 필요로 하는 경우는 국토부장관으로 하고 있다. 실제로 택지지구를 대부분 시행한 LH사업 중 신도시와 같이 국가가 필요로 하는 대규모사업은 국토부장관이 지정하였고, 100만㎡미만의 중·소규모의 사업은 자치단체장이 지정하였다. 「도시개발법」에 의한 도시개발구역은 택지지구와 유사하게, 원칙적으로는 광역자치단체장(50만이상 도시에서는 시장)이 지정하되, 국가가 필요로 하는 경우는 국토부장관이 할 수 있도록 하고 있다. 요약해 보면, 택지지구와 도시개발구역은 일반적으로는 광역자치단체장이 지정하지만, 부동산 시장 상황상 대규모 개발 등이 필요한 경우는 국토부장관이 지정하고, 공공주택지구는 국토부장관이 지정한다. 공공주택지구에서 국토부장관이 지정권자인 사유는 그린벨트(GB) 해제(권한 : 국토부장관)와도

관련이 있는 것으로 보인다.

둘째, 사업시행자의 경우는 대체로 유사하나, 「공공주택특별법」과 「택지개발촉진법」은 ① 국가와 지자체, ② LH, ③ 지방공기업 ④ 국가·지자체·LH·지방공기업과 공동사업하는 주택건설사업자로 같고, 「도시개발법」도 ①~③은 「공공주택특별법」과 같으나, ④ 토지면적 2/3이상 소유한 토지소유자, 그들이 설립한 법인 ⑤ 주택사업자, 건설사업자 ⑥ 1-5호가 설립한 법인이 포함되어 민간사업자가 포함되어 있다.

셋째, 개발사업 시행의 추진 절차에 관한 사항으로 개발사업 시행에 있어서 절차는 ‘공공개발사업 3법’이 대체로 유사하다고 할 수 있다. 우선 사업시행자로 되려는 자가 사업지구로 지정하려는 곳에 대한 기초조사를 하고 개발계획을 수립하여 지정제안을 하게 되면, 지정권자가 관계기관 협의와 주민 등의 공람(필요시 공청회)을 통한 의견청취 과정을 거치고, 이어서 법률에 의한 심의기구인 도시계획위원회의 심의를 거쳐 지구지정이 이루어진다. 지구지정은 사업 착수의 시작으로, 비로소 사업시행자에게는 사업인정 권한(타인 토지 출입 등)이 생기게 되고, 토지소유자에게는 행위제한의 의무가 부과된다. 이어서 사업시행자가 개발계획을 바탕으로 실시계획(지구계획)을 수립하여 승인 신청하면, 각 행정부서와 교통·교육·환경·재해 등에 대한 협의를 거치고, 통합심의회(도시계획·건축·환경·교통·재해)의 심의를 거쳐서 지정권자의 지구계획 승인이 있게 된다. 「공공주택특별법」과 「도시개발법」은 위와 같은 절차이고, 「택지개발촉진법」에서는 통합심의회 심의 절차가 없다.

넷째는 지구지정과 지구계획 승인의 효과에 관한 사항으로, 주로 타 법률에서 정하고 있는 각종 인·허가의 의제에 관한 사항과 적용의 특례에 관한 사항이다. 이 중 「공공주택특별법」이 가장 다양하고 많은 조항을 담고 있는데, 우선 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 “국토계획법계법”)의 도시·군기본계획 수립의 확정(승인), 산지관리법의 보전산지 해제를 한 것으로 보는 등 9개 법률에서 정한 법 적용의 특례를 인정받고 있다. 또한 인·허가의 제로서 건축법에 따른 건축허가 등 37개 법률에서 정하고 있는 개발행위를 받은 것으로 의제한다.

「택지개발촉진법」에서도 인·허가 의제에 관한 사항을 규정하고 있는데, “국토계획법”의 도시·군관리계획의 결정이나 개발행위의 허가 등 20개 법률에서 정하고 있는 행위를 받은 것으로 의제하고 있다. 「택지개발촉진법」이 법률의 인·허가 의제나 적용의 특례가 「공공주택특별법」에 비해 적은 것은

「공공주택특별법」이 공공주택지구의 조성사업뿐만 아니라 공공주택의 건설까지 하여야 하는 점에 있는 것으로 보인다. 「도시개발법」에서도 유사하게 31개 법률의 인·허가 의제를 받은 것으로 보고 있으며, 「공공주택특별법」에 비해서는 타 법률의 의제나 적용의 특례와 같은 혜택은 적다고 할 수 있는바, 이는 공공성이나 시급성이 낮기 때문이다.

3. 부동산개발사업의 개발이익 환수

개발사업의 추진과 관련하여 인·허가 절차와 더불어 매우 중요한 사항은 조성토지의 공급 및 개발사업으로 발생한 이익의 환수이다. 사업시행자에게는 절차에 관한 사항이 중요하지만, 일반 국민이나 시민단체 등에게는 공급과 개발이익의 환수가 더 관심사항일 수 있다. 이완 관련하여서는 ‘공공개발사업 3법’이 각각 규정하고 있는 부분이 있거나 다른 법률을 따르도록 하고 있으며, 대체로 각각의 법률의 목적에 부합하게 규정되어 있다고 이해하면 될 것이다.

토지의 공급에 관한 규정은 「공공주택특별법」과 「택지개발촉진법」은 유사하고, 「도시개발법」과는 차이가 있다. 상업용지 등 영리성 토지는 ‘공공개발사업 3법’이 공히 입찰의 방식(감정평가 후)으로 공급하도록 규정되어 있는 점은 같으나, 주택용지와 국가 등 공공기관에 공급하는 공공용지의 공급 규정은 「도시개발법」과 다른 2개 법률 규정이 다르다. 「공공주택특별법」과 「택지개발촉진법」의 공급 규정에서는 공동주택용지 분양용과 단독택지는 추첨의 방식(감정평가 후)으로 공급하며, 이주자택지와 공동주택 임대용지 및 공공용지는 조성원가를 기준으로 공급한다. 이에 반해, 「도시개발법」에서는 공동주택용지 분양용은 입찰의 방식으로 매각하는 것이 원칙이고, 감정가격으로도 공급할 수 있도록 되어 있으며, 공공용지는 감정평가금액으로 매각하는 것이 원칙이고, 조성원가 기준으로 매각이 가능하도록 되어 있다. 이주자주택용지는 「도시개발법」에서는 당초 감정가격이었으나, 최근에는 다른 2개 법률의 규정과 동일하게 조성원가 기준으로 공급하도록 개정되었다.

이와 같이 2개 법률과 「도시개발법」이 공급규정에서 차이를 보이는 것은 특별법의 성격을 갖고 있는 「공공주택특별법」과 「택지개발촉진법」상 공공사업지구에서 서민주거용 토지를 저렴한 가격에 공급하고자 하는 정책적 목적이 반영되었다고 볼 수 있다.

공급가격의 기반이라고 할 수 있는 조성원가의 산정과 공개에 관련되어서

는 「공공주택특별법」과 「택지개발촉진법」이 같으며, 「도시개발법」에서는 「택지개발촉진법」 기준을 준용하고 있다. 주택용지 등의 공급에 있어서 서민주택의 저렴한 공급을 위해 조성원가 기준으로 공급하는 「공공주택특별법」과 「택지개발촉진법」에서는 조성원가의 산정과 공개가 중요하다고 할 수 있으나, 도시의 계획적 개발이 목표이고 조성원가로 공급하는 토지가 거의 없는 「도시개발법」에서는 조성원가가 중요하지 않을 수 있다. 조성원가의 산정은 10개 항목으로 구성되어 있으며, 용지비, 조성비, 직접인건비, 이주대책비, 판매비, 일반관리비, 용지부담금, 기타시설설치비, 자본비용, 그 밖의 비용이며, 직접비라 할 수 있는 용지비와 조성비가 전체의 85%정도이고, 나머지 항목이 15%내·외이다. 조성원가의 산정은 개발이익 추정과 깊은 연관을 갖고 있다고 볼 수 있다. 일반적으로 토지소유자는 단순히 보상금에 비해 조성원가가 높다고 피부적으로 느낄 수 있지만, 조성원가의 구성과 산정방식에 따르면 보상금 수준에 비해 조성원가가 4-5배 차이가 날 수 밖에 없다. 그 이유는, 공공사업시행자는 취득한 토지의 50% 내외를 도로, 공원 등을 건설하여 무상으로 제공하고 있고, 단지조성비(기반시설비 포함)의 총액과 토지취득비 총액이 거의 모든 사업지구에서 유사한 수준이었던 점을 감안하면, 조성원가는 직접비만으로도 토지취득비의 4배가 되고, 여기에 간접비(15% 내외)를 더하면 조성원가는 토지취득비의 5배 수준이 될 수밖에 없는 것이다. 다만, 이런 점을 토지보상대상자 모두에게 이해시키기는 어려워져 늘 민원의 대상이 되고 있다.

개발이익의 환수에 관한 부분은 ‘공공개발사업 3법’에 규정되어 있지는 않고, 「개발이익 환수에 관한 법률」(이하 “개발이익환수법”)에 개발부담금 납부조항으로 규정되어 있으며, 공공개발 3법 중에서는 「택지개발촉진법」과 「도시개발법」에 의한 사업만 납부대상이다. 또한, 최근에 문제가 된 민·관공동사업 이윤과 관련하여서는 「택지개발촉진법」에서만 시행령 제6조의4 제3항에 사업자의 총 이윤율을 6% 이내로 제한한 내용이 있다. 사실 지금까지 공공에서 「택지개발촉진법」이나 「공공주택특별법」에 의해 시행한 사업에서는 공공기관에서 사업을 시행해서 얻은 이익에 대해 일부는 개발부담금으로 납부하고 대부분은 임대주택 건설이나 주거복지사업 등 다른 공공사업에 재투자를 하고 있어서 별다른 문제는 없다고 할 수 있다.

다만, 최근 언론에 보도된 대장동지구 개발사업은 「도시개발법」에 의한 사업으로 공공부분에서 환수해서 공적인 부분에 재투자하는 규정이나, 이윤율

Ⅲ. 부동산개발사업의 쟁점 및 이슈 분석

제한에 대한 규정이 없다 보니, 민간에 의해 개발이익이 대부분 사유화된 특별한 케이스라고 할 수 있다.

1. 개발방식 등에 관한 사항

‘공공개발사업 3법’ 가운데 「택지개발촉진법」은 2014년 폐지 논의 이후에는 거의 활용되지 않고 있어서 유명무실화되었다고 볼 수 있다. 현재는 「공공주택특별법」과 「도시개발법」에 의해서만 공공 개발사업이 이루어지고 있다. 그러나 이는 사업시행자 입장에서의 사업방식에 관한 것이고 일반 국민입장에게는 다 같은 주택사업을 위한 공공조성사업으로 이해가 될 것으로 보인다. 특히, 3기 신도시의 발표 등을 통한 부동산 공급 확대로 정책이 전환된 이후의 사업들은 국민에게는 시급한 주택난을 해소하기 위한 사업으로만 인식될 것이고 개별 법률의 목적 등은 크게 인식되지 않을 것으로 보인다.

다만, 최근에 추진된 사업지구들은 개발법률이 다름에도 불구하고 사업대상입지나 지구지정의 효과 측면에서는 차이를 느낄 수 없을만큼 유사하다고 할 것이다. 「택지개발촉진법」에 의한 사업지구는 개발제한구역 밖의 토지를 대상지로 하는데 비해 현재의 공공주택지구나 도시개발구역은 시급한 주택난 해소를 위해 그린벨트를 해제해서 지구 지정되고 있고, 각종 타 법률에서 정한 인·허가 의제를 공히 유사하게 받고 있다. 사실 법률의 규정은 제정 목적에 맞게 사업대상지 지정이나 시행자 요건, 인·허가권자 및 인·허가의 효과, 공급규정 등이 서로 부합하게 되어 있으므로, 목적에 맞게 개발사업이 지정되고 추진되어야 한다. 그렇지 않을 경우에는 개발이익 등 여러 가지 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 국민적 혼란이나 이로 인해 야기되는 문제를 막기 위해서라도 개발방식(법률의 선택)에 대한 정리가 필요하다고 할 것이다.

이러한 측면에서 최근 대장동 개발사업과 관련하여 시민단체인 ‘참여연대’는 공영방식으로 개발하는 사업지구는 사업추진상 공적인 혜택이 부여되었으므로 공공주택으로만 개발해야 한다고 주장한 바 있다. 이는 「공공주택특별법」인지 「도시개발법」인지를 구분하지 않고 공용수용 등을 통한 공적개발은 개발 방식과 조성용지 공급에 있어서 민간에 용지를 매각하지 말고 공공기관에서 건설해서 분양해야 한다는 것이다. 그러나 이는 법률의 목적에 맞지 않

는 주장이라 할 수 있다. 오히려 「도시개발법」에 의한 사업 추진을 현행 방식과 유사하게 지속적으로 하면서도 국민적 공분을 해소하기 위하여 「공공주택특별법」과 같이 공공주택의 의무 비율, 공급규정, 분양가상한제 도입 등 제도 전반의 개선이 필요하다고 할 것이다.

한편, 공동주택용지 사업자(공공에서만 전면 분양)와 관련한 참여연대의 주장에 대해서는 시급한 주택난 해결을 위한 주택특별공급 측면에서 공공사업지구에서 공공의 역할 확대는 타당하다고 생각하나, 현실적으로 가능한 지를 먼저 살펴볼 필요가 있다고 있을 것이다. 최근의 주택특별대책 수립이전까지 주택의 전체적인 공급 물량을 보면, 민간이 자체사업을 통해 토지를 확보하거나 공공 조성사업지구에서 토지를 매입하여 주택을 공급하고 LH와 같은 공공기관이 부족한 부분을 보완하는 형태로 추진되고 있다. 공공에서는 LH가 대부분 공급하고 지자체나 지방공기업이 일부 맡아서 하고 있는 수준인데, 공공주택 공급의 대부분을 담당하는 LH는 대체로 한 해에 최대 8-9만호를 공급하고 있다. 따라서 현재의 LH의 주택공급 역량을 더 확대한다고 하여도 한계가 있어 보인다. 이에 비해, 3기 신도시만 해서도 25만호이고 중·소규모 택지를 포함한 주택특별대책으로 발표한 사업지구 전체를 합하면 계획물량만 100만호 이상이 될 것이므로 공공에서 모두 맡아서 하려면 우선 시간적으로 10년 이상이 소요될 것으로 보이고, 또한 LH의 예산과 인력 등에서도 역량 강화가 필요하다고 생각된다.

따라서 공공 조성사업지구에서 공공주택의 확대는 일면 타당하다고 보이나, 공공부문의 현실적인 역량에서 오는 한계로 인하여 100% 전면적인 도입은 신중한 검토와 논의가 필요할 것으로 보인다.

2. 개발이익 환수에 관한 사항

개발이익과 관련하여서는 사실 ‘공공개발사업 3법’에서는 개발이익이나 개발이익의 환수에 관한 사항을 직접적으로 언급하고 있지는 않다. 다만, “개발이익환수법”에서는 개발이익과 개발부담금 납부와 관련해서 정의되어 있다. 또한 민·관공동개발사업의 민간사업자 이익에 대해서는 「택지개발촉진법 시행령」에서 이익 상한을 6%로 제한하는 방법에 의해 공공에서 이익을 환수하도록 제도가 마련되어 있다.

구체적으로 살펴보면, “개발이익환수법”에서는 개발이익과 관련하여 개발사업 후 토지매각대금에서 매입대금과 정상지가상승률 및 개발비용을 차감하

여 발생한 이익에 20~25%(당초 법률제출안에서는 40~50%였으나 심의과정에서 축소)를 부과하여 환수하도록 규정하고 있다. 즉, 「택지개발촉진법」과 「도시개발법」에서는 개발사업과 관련하여 사업시행자가 얻게 되는 이익을 환수하는 제도적 장치는 마련되어 있으며, 개발부담금 납부가 면제되는 「공공주택특별법」에 의한 사업은 공공주택(임대 포함) 공급비율이나 공급가격에 대한 규정, 주거복지 재투자, SOC 확충 등을 통해 제한하는 방법으로 사실상 의 환원을 하고 있다.

또한 개발부담금 산정에 의한 개발이익은 매각대상토지의 공급 규정과도 밀접한 관련이 있는데, 이는 산정방식이 개발이후 매각하는 토지의 가격에서 보상비(감정평가금액)와 정상지가상승율, 개발비용을 차감하도록 되어 있고, 보상비와 개발비용, 정상지가상승율은 「택지개발촉진법」과 「도시개발법」이 유사한 방식으로 확정되는데 비해, 토지 등의 매각에 관한 공급규정은 2개의 법률에서 다르게 되어 있기 때문이다. ‘공공개발사업 3법’은 법률 목적에 따라 다른 공급규정을 갖고 있는데, 「공공주택특별법」과 「택지개발촉진법」은 법률 목적이 서민주거 안정을 목적으로 하고 있어서 영리성 토지는 입찰가격으로 하고 있으나, 「도시개발법」은 영리성 토지와 분양용 주택용지는 입찰가격이고 그 외 토지는 감정가격으로 공급하고 있다. 결국 공급규정상으로는 「도시개발법」에 의한 조성사업이 더 큰 이익이 발생하도록 규정되어 있다고 할 것이다. 다만, 이는 「도시개발법」이 토지소유자 조합과 같은 민간의 체계적 개발을 지원하는 법률 목적에 따라 공공성의 추구보다는 민간 개발 사업의 지원을 목적으로 한 법률의 성격을 이해해야 한다. 즉, 「도시개발법」에 의한 사업은 원래 주된 사업시행자가 토지소유자 조합(2/3이상) 등 민간개발사업자이고, 이 사업은 체계적 도시개발을 위해 조성된 토지의 일정 비율 만큼을 개발비용 충당을 위해 감보하고 조합원인 토지소유자에게 환지를 해주고자 시행된 사업이다. 따라서 개발 비용 충당을 위한 토지(체비지)의 매각대금을 최대한 높여야 할 것이므로, 이를 위해서 대부분의 토지를 입찰을 통해서 매각하거나, 감정가격으로 매각하도록 공급규정이 되어 있고 이러한 공급 규정은 「도시개발법」에 의한 공용개발에서도 동일하게 적용되고 있는 것이다. 이는 앞서 법률 목적에 맞게 개발사업 방식의 선택이 이루어져야 한다고 했던 의견도 이런 문제점에 대한 인식의 결과이다.

그럼에도 개발사업 이익과 관련하여 「도시개발법」에 따른 민·관공동사업에서의 민간사업 시행자의 과도한 이익에 통제가 미흡하다는 의견에 대해서

IV. 부동산개발사업의 쟁점 및 이슈에 대한 개선방안

는 공감하는 바이다. 이와 관련하여 최근에 입법도 이루어지고 있다. 이현승 의원과 진성준의원이 각각 대표 발의한 도시개발법 일부 개정(안)에 의하면, 민·관 공동사업에서 민간사업자의 지분을 50% 이내로 제한하고 그 이윤율도 「택지개발촉진법 시행령」에서와 같이 6%(이현승 의원) 또는 10%(진성준 의원)로 제한하는 내용을 담고 있다. 두 법률안 모두 민관공동개발에서 민간이 공공에서 주는 혜택만을 가져가는 것을 막고자 하는 것으로 보이며, 국민의 기대에도 부합한다고 보인다. 다만, 「도시개발법」의 입법 목적과 부합한 것인지와 이익률 상한으로 제시한 6%와 10%에 대한 명확한 분석이 필요로 해 보인다.

1. 개발 방식에 대한 사항

최근 부동산개발사업은 부동산시장의 불안정성을 해소하고자 공영개발로 추진되고 있다. 그런데 이러한 공영개발방식이 각 법률 목적에 따라 추진되는 것이 아니라 조속한 주택공급을 강조하여 공용수용, 인·허가 등에서 유사한 혜택을 부여하였다. 이 과정에서 개발사업 정보 노출 의혹이라든가, 민간의 과도한 개발이익 편취 등 여러 문제점이 발생한 것이다.

따라서 우선 개발사업 전반에 대한 점검을 통해 정책의 목표와 법률의 목적이 일치하는 지 여부를 검토하고 불필요한 법률이나 조항 등의 개선이 필요하다 하고 할 것이다.

우선 활용되지 않거나 유사한 법률은 폐지할 필요가 있기 때문에 「택지개발촉진법」은 폐지할 필요가 있다. 대신에 부동산시장은 수급의 변동성이 반복되기 때문에 지속적인 대지조성사업을 위하여 「공공주택특별법」은 당연히 존치되어야 한다. 결국 공영개발방식을 「공공주택특별법」으로 일원화할 필요가 있다고 할 것이다.

또한 개발사업 방식의 결정은 법률의 목적에 맞게 추진되어야 한다. 각 법률의 조항은 입법 목적에 맞게 만들어져 있기 때문에 목적에 맞지 않는 사업지구의 지정 및 추진은 많은 문제점을 양산하게 된다. 예를 들어, 그린벨트 해제를 통한 대상사업지의 선정, 토지취득 및 지정절차, 타 법률의 특례와 인·허가사항, 공급규정 등은 모두 법률 제정 목적에 맞게 제정되었기 때문에 「공공주택특별법」으로만 추진되어야 하며, 「도시개발법」에 따른 도시개발사

업에 적용하는 것은 문제가 있다고 할 것이다. 결국 법률의 정비와 개발사업 방식의 올바른 적용이 이루어질 필요가 있다.

한편, 참여연대에서 주장하는 공공주택지구에서 전면 공공주택의 공급은 지정과 절차에서 부여된 혜택 등을 보면 일면 타당해 보이지만, 신도시 등 대규모의 사업에서 LH 등 공공이 100% 다 하기는 어려워 보이므로 민관협력을 통한 주택공급이 필요하다고 할 것이다.

2. 개발이익 환수에 관한 사항

개발이익과 관련하여서는 사업시행자가 납부하는 개발부담금 수준이 적절한 지에 대해서는 논의가 필요할 것으로 보인다. 이와 관련하여 진성준의원 과 박상혁의원이 개발부담금 부과율을 최초 제정시와 유사한 수준인 50%로 상향하고 환수한 개발이익을 서민주거안정, 주거복지, 공공시설 설치 등에 사용하도록 하는 법률안을 각각 대표로 발의하여 제출하였다. 충분히 공감이 가는 법률 개정안이라 생각된다. 다만, LH와 같이 공공사업 시행자와 민간사업 시행자의 경우 현재와 같이 일정한 차등이 필요하다고 생각한다. 공공사업 시행자의 경우 수도권과 지방의 균형발전과 임대주택 사업, 주거복지 지원 등의 공공 목적을 위해 개발사업으로 얻은 이익을 사용하고 있는 바, 사실상 공공으로 환수되고 있다고 봐야 하므로 개발사업의 혜택을 온전히 사익으로 취하는 민간과 다르기 때문이다. 따라서 현행과 같이 개발부담금 부과율에 있어서 차등을 두어 공공사업 시행자에게는 현행 부과율대로 적용하고 개정 법률(안)에 의한 상향된 부과율은 민간사업 시행자에게만 적용하는 것이 옳다고 생각한다.

토지 소유자의 개발이익과 관련하여서는 개발정보를 활용한 투기적 거래가 일어나지 않도록 개발정보에 대한 관리와 적발시 적절한 처벌이 마련되어야 하는 점은 당연하다. 여기에 더하여 농지 등 개발지역 및 인근 토지의 취득에 대한 자격 및 농업계획의 이행에 대한 엄격한 적용을 통해 투기적 수요를 방지하여야 할 것이다. 또한 개발지역 편입토지와 인근 토지를 구분하여, 개발이익이 배제되어 감정평가금액을 산정하는 편입토지는 보상금 수령시에 양도소득세를 통해 개발이익을 환수하고, 개발이익이 반영되어 지가수준이 상승되었음에도 개발이익을 환수할 수 없는 인근 토지의 경우는 개발계획이 발표되기 전과 후를 구분하여 양도소득세 과세율을 달리 적용하는 방법에 따라 회수가 이루어져야 할 것이다.

민·관 공동개발사업에서 민간의 과도한 이익 편취에 대해서는 우선적으로는 이현승의원과 진성준의원이 대표 발의한 법률 개정(안)에 대한 충분한 검토를 통해 민간의 투자지분 제한과 이윤율 상한은 필요하다고 생각한다. 그러나 근본적으로는 개발 법률 목적에 맞게 사업에 대한 승인(지구 지정)을 해서 목적에 맞는 개발 방식의 선정이 이루어져야 한다고 생각한다. 민간에 과도한 이익을 줄 수 있는 「도시개발법」에 의한 사업은 민간사업을 추진하도록 하고, 그린벨트 해제와 공용수용 및 인·허가 의제 등을 통한 개발이익이 큰 사업은 「공공주택특별법」에 의해 공공개발 사업으로 진행하는 것이 타당하다고 생각한다.

V. 맺는 글

우리나라는 최근 몇 년간 유례없는 부동산 가격 폭등을 경험하였고, 그 과정에서 정부의 수많은 부동산 대책을 지켜보았다. 부동산 시장을 포함한 경제 현상을 정확히 예측하여 정책을 만들어낸다는 것은 매우 어려운 일이다. 이는 국민들이 지난 수십 년의 부동산시장 변동에 따른 정부정책의 방향성을 예측하는데 비해 마땅한 정책 수단의 확장에 한계가 있기 때문이다. 수요억제와 공급확대라는 두 개의 정책 수단 중에서 부동산시장 가격 상승 초기부터 정부가 일관되게 수요 억제정책을 추진한 것에 대해서는 부동산시장 여러 여건상 불가피한 측면이 없지 않다고 여겨지나, 정부 정책의 거듭된 발표에도 시장의 지지를 얻어내지 못하고 수급불안에 따른 부동산 가격이 폭등한 시점에서는 빠른 정책적 전환이 필요하지 않았을까 하는 측면에서는 아쉬움이 있다. 그럼에도 공급확대로의 정책전환 이후 3기 신도시 지정 등 대규모 공급을 통해 강하고 빠르게 시장에 충격을 주었던 것은 부동산시장을 조기에 안정화 시키는 데에 크게 기여할 것으로 보인다. 다만, 이 과정에서 상당수 국민들이 정책에 대한 신뢰를 부정하고 정부가 정책을 발표할 때마다 오히려 반대로 대응을 하는 등 오히려 부동산 상승을 부추기는 행위를 하거나 ‘영끌’로 모든 자금을 모아서 부동산에 올인하는 현상까지 나타나게 된 부분은 부동산시장 안정화이후 하향과정에서도 부담으로 작용할 것으로 보인다.

따라서 지속적인 부동산 안정화를 위해서는 정부 정책에 대한 신뢰의 회복이 중요하다고 할 것이다. 특히, 부동산개발사업 추진과 관련하여 더욱 국민의 신뢰 회복이 필요한 상황이며, 이를 위해서는 법률의 목적에 맞게 부동산 개발사업을 추진하여야 한다. 즉, 「공공주택특별법」은 입법 목적과 개발 방

식에 있어 공공주택의 비율이나, 분양가상한제, 이윤율의 제한 등을 통해 공적인 기능을 다하도록 되어 있기 때문에 앞으로 추진되는 공영개발사업은 「공공주택특별법」으로 일원화하는 것이 필요하다. 이에 비하여 「도시개발법」에 의한 개발사업은 민간의 체계적 도시개발을 지원하는 목적위주로 사업을 추진하되, 민·관 공동개발사업에서 민간의 과도한 이익 편취는 적정한 개발이익 상한을 제한으로 규율할 필요가 있을 것이다.

참고문헌

1. 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법령집(보상·판례집), 2021, LH
2. 공공주택지구 조성사업 관계법령집, 2019, LH

Focus 2022년 건설·부동산 경기전망 및 정책 이슈

2021년 12월 발행 | 통권 제44호 |

발행인 윤학수

편집인 유병권

발행처 (재)대한건설정책연구원

www.ricon.re.kr

서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층

(신대방동, 전문건설회관)

Tel. (02)3284-2600

Fax. (02)3284-2620

기획 / 홍성진

편집·인쇄 경성문화사

Tel. (02)786-2999

Future Value Creator in Specialty Construction Industry

대한건설정책연구원은
글로벌 경쟁력을 갖춘 전문건설업 부문
최고의 연구·컨설팅 기관 되겠습니다.

※ 본지에 실린 내용은 필자 개인의 의견이며, 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.
본지의 내용은 출처와 필자를 밝히는 한 인용될 수 있습니다.

Vol. 44

건설정책저널

2022년 건설·부동산 경기전망 및 정책 이슈