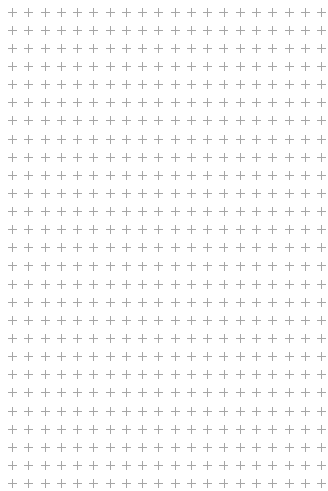


특집 : 새 정부의 건설정책 방향 : 민간중심·자율규제

논단

- 새 정부의 산업정책 및 건설산업에 대한 시사점
- 새 정부의 건설정책 및 대응 전략
- 새 정부의 건설산업 생산구조 혁신 방안
: 상호시장 허용 관련 전문건설업 보호구간 확대
- 새 정부의 건설안전 정책 방향 : 민간협력을 통한 소규모 건설현장 재해예방
- 새 정부의 건설산업 노사관계 방향
: 건설현장에서 노사의 상생을 위한 공정한 노사관계 접근방안
- 새 정부의 주택정책 방향 : 민간주택 활성화 방안 중심
- 새 정부의 스마트 건설기술 혁신 방향
- 새 정부의 탄소중립 건설정책 방향 : 전문건설업체의 민간건축물 그린리모델링



CONTENTS

2022.07 | Vol.46

새 정부의 건설정책 방향

02 새 정부의 산업정책 및 건설산업에 대한 시사점
이복남 서울대학교 건설환경종합연구소 교수

09 새 정부의 건설정책 및 대응 전략
김태황 명지대학교 국제통상학과 교수

새 정부의 건설정책 추진 과제

18 새 정부의 건설산업 생산구조 혁신 방안
: 상호시장 허용 관련 전문건설업 보호기간 확대
박승국 대한건설정책연구원 산업혁신연구실장

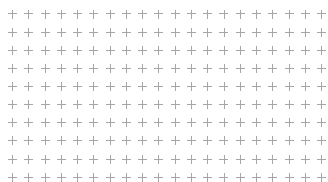
22 새 정부의 건설안전 정책 방향
: 민간협력을 통한 소규모 건설현장 재해예방
홍성호 대한건설정책연구원 미래전략연구실장

31 새 정부의 건설산업 노사관계 방향
: 건설현장에서 노사의 상생을 위한 공정한 노사관계 접근방안
박광배 대한건설정책연구원 경제금융연구실장

38 새 정부의 주택정책 방향
: 민간주택 활성화 방안 중심
권주안 대한건설정책연구원 연구위원

49 새 정부의 스마트 건설기술 혁신 방향
진경호 한국건설기술연구원 스마트건설지원센터장

57 새 정부의 탄소중립 건설정책 방향
: 전문건설업체의 민간건축물 그린리모델링
정대운 대한건설정책연구원 미래전략연구실 선임연구원



건설정책저널 | 새 정부의 건설정책 방향 : 민간중심·자유규제

새 정부의 건설정책 방향

Korea
Research
Institute for
Construction
Policy



새 정부의 산업정책 및 건설산업에 대한 시사점

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

- I. 새 정부의 국정비전과 국정과제 개황
- II. 110대 국정과제 진단과 파급영향 예측
- III. 시사점과 대응전략 주문
- IV. 맺음말

1

I. 새 정부의 국정비전과 국정과제¹⁾ 개황

2016년 1월, 세계경제포럼(World Economic Forum: WEF)의 다보스포럼에서 제4차 산업혁명을 글로벌 어젠다로 다룬 이후, 국가경제, 산업생태계 전체를 혁신시키는 거대한 변화가 잇달아 일어나고 있다.²⁾ 빅 데이터, 인공지능, 디지털 트윈 등 한 번도 경험하지 못했던 새로운 기술들이 전통적인 기술과 융합되어 전혀 다른 기술로 진화하고 있는 것이다. 또한, 2019년 말에 발생한 코로나 팬데믹은 확산일변도였던 세계화에 커다란 충격을 줬다. 국가와 사회 봉쇄, 일자리 이탈 등으로 세계가 물류대란, 소비재 공급부족, 에너지와 식량 제한 공급 등을 야기 시켰다.

이런 가운데 우리나라는 윤석열 정부가 출범했다. 역사적으로 중대변화는 언제나 새로운 국제규범과 기준을 탄생시켜 왔다. 그리고 대통령중심국가인 우리나라는 새 정부가 출범할 때 마다 정책과 시장에 큰 변화를 겪어왔다. 특히, 윤석열 정부는 국정비전에서 ‘다시 도약하는 대한민국’을 선언했고, 소득주도 성장에서 성장주도, 공공주도에서 민간주도, 국내 강자에서 글로벌 중추국가를 지향하기 위해 6개의 국정목표, 20개의 대국민 약속, 그리고 110대 국정과제를 발표했다. 이는 과거 정부와 완전히 다른 정책 방향을 표방한

1) 제20대대통령직인수위원회(2022), 윤석열정부 110대 국정과제(2022.5)
 2) 매일경제신문사(2016), 2016 다보스포럼 리포트(인공지능발 4차 산업혁명)

II.
110대 국정과제
진단과 파급영향
예측

것으로 평가할 수 있으며, 새로운 국제질서가 탄생하는 시기와 맞물려 건설 시장과 정책에 큰 변화가 예상된다.

본 연구는 110대 국정과제 중 건설관련 27개 과제가 향후 5년 동안 국내 건설정책과 시장에 미치는 영향 진단과 산업체의 대응전략을 선정하여 제시한다.

윤석열 정부는 ‘다시 도약하는 대한민국, 함께 잘 사는 국민의 나라’를 국정 비전으로 설정했다. 국정비전 달성을 위해 4대 기본부문(정치·행정, 경제, 사회, 외교·안보)을 기초로 미래와 지방시대를 국정목표로 설정했다.

표 1 윤석열 정부의 국정목표

정치·행정	[국정목표1] 상식이 회복된 반듯한 나라
경제	[국정목표2] 민간이 끌고 정부가 미는 역동적 경제
사회	[국정목표3] 따뜻한 동행 모두가 행복한 나라
미래	[국정목표4] 자율과 창의로 만드는 담대한 미래
외교·안보	[국정목표5] 자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가
지방시대	[국정목표6] 대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대

1. 국토교통부 주관·주도 과제

국토부가 주관하는 과제는 6개다. 당장의 현안으로 부각된 부동산정책과 주거복지 지원 관련이 2개, 교통인프라 혁신 관련 2개, 국토 공간 활용과 청년층 복합지원 2개로 구성되어 있다.

국민의 최대관심사인 부동산 정책의 핵심은 ‘주택 공급확대’이다. 다만, 과거와 달리 신도시개발과 같은 수평면 확대보다 국토 공간 활용이라는 새로운 정책을 선택했다. 이에 따라 2차원적 면적 확대에서 ‘건폐율 축소, 용적율 상향’의 3차원적 공간 확대 정책이 이뤄질 것으로 예상된다. 즉, 공간 활용을 3차원으로 확대하면서 청년층과 주택구매력이 적은 젊은 층을 겨냥하여 도시 철도역이나 교통중심지를 집중 개발하여 소규모 주택을 대량으로 공급하는 정책을 펼치게 될 것으로 예상된다.

한편, 국정목표6이 지향하는 ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대’를 열기 위해 지역거점 5곳에 ‘스마트메가시티’를 지정하여 밀집도 높은 개발이

예상된다. 육상교통 혁신을 위해 '수도권 30분, 메가시티 간 1시간, 전국 2시간 대'를 국정과제에 담았다. 빠르고 편리한 교통혁신, 모빌리티 시대를 대비한 국토교통산업의 미래 전략산업화 등을 과제에 담아 전통적인 교통인프라 확충에서 ICT기반 융합기술을 교통체계 혁신에 접목시키는 질적 성능혁신을 강력하게 추진할 것으로 예상된다.

2. 건설시장에 영향을 미치는 타 부처 주관 국정과제

타 부처가 주관 혹은 주도하지만 건설시장 및 정책에 직접적인 영향을 미치는 과제도 중요하다. 영국이나 미국이 국토인프라를 경제의 중추, 국가의 중추로 부르는 이유는 국민과 경제가 언제, 어디서나 동반자 관계이기 때문이다. 그 만큼 타 부처 과제가 국토인프라 시장과 정책에 미치는 영향이 광범위하다는 의미다.

산업부가 주관하는 '탈원전 정책 폐기, 원자력산업 생태계 강화'과제는 새 정부가 여러차례 밝혔듯이 원전건설 정책 복원은 건설시장에도 큰 영향을 미친다. 한국표준원전 건설비 중 시공이 차지하는 비중이 30%,³⁾ 설계엔지니어링이 차지하는 비중이 7%⁴⁾에 이를 만큼 큰 시장을 형성한다.

해수부가 주관하는 '해상교통물류체계 구축'과제는 대국민 약속 8에 '하늘·땅·바다'를 잇는 성장인프라 구축이 포함되어 있어 국토부 관할 육상교통과 직접관계가 있다.

기재부가 주관하는 '민간주도 성장을 뒷받침하는 재정 정상화 및 공공기관 혁신'과제는 두 가지 시장과 연결된다. 첫째는 교통인프라 구축에 민간투자시장의 촉진이다. 둘째는 민간투자시장의 종합사업관리 주체가 공공(주무관청)에서 민간(PM·CM)으로의 전환이다.

행안부·소방청이 주관하는 '선진화된 재난안전 관리체계 구축'과제는 재래시장 현대화 시장과 연결된다. 서민이 주 고객인 전통시장은 노후화 및 취약한 화재예방 시설 등으로 인해 생명과 재산 손실 위험에 노출되어 있기 때문이다.

외교부·산업부가 주관하는 '2030 세계박람회 유치' 과제는 부산과 경남

3) 한국원자력연구원(2010), 'Nuclear Power Policy, Planning and Project Management Part I & II'에서 발췌

4) EPPR(고리원전 4&4, 한빛원전 1&2호기), Engineering Progress and Performance Report(미국 Bechtel사 내부인력 성과평가보고서)

국토인프라 신축시장이 활기를 띠게 될 것으로 예상된다.

이 밖에 새 정부는 기술과 시장의 지속적 성장을 위해 과학기술기반의 새로운 생태계 구축을 목표로 하고 있다는 점에서 공공공사 입찰에 뿌리 깊은 ‘운찰제’가 사라지고 기술역량이 높은 산업체에게 더 많은 시장 참여기회가 주어지는 방향으로 개편될 것으로 예견된다.

3. 시장과 규제에 영향을 미치는 국정과제

새 정부는 민간이 끌고 정부가 미는 역동적 경제를 국정목표2로 설정했다. 목표 달성을 위한 추진과제로는 ‘규제시스템 혁신을 통한 경제 활력 제고’가 있다. 그동안 우리나라 법과 제도가 법·제도 만능주의(일명 포지티브)로 되어 있어 시장 및 기술변화 속도를 따라가지 못해 민간의 창의적 시장 형성을 막아왔다는 비판이 대세였다. 규제일변도에 묶여 민간주도 성장이 제한을 받는 각종 규제가 상당한 수준으로 통·폐합될 것으로 예측된다.

건설분야로 해석한다면 글로벌 시장과 호환성이 급격이 떨어지는 법과 제도는 글로벌 중추국가, 즉 성장 동력을 내수보다 해외시장에서 찾겠다는 의지로 볼 수 있다. 간헐적으로 추진되어 왔던 해외시장 진출 지원 정책이 새롭게 정비 될 것으로 예측된다. 노사협력을 통한 상생의 노동시장 구축 과제는 습식공사라는 건설의 특성과 무관하게 의무적으로 적용받아 왔던 ‘주휴일제·주 52시간제’등에 변화가 예상된다. 노사합의로 공사현장별로 특성에 맞게 휴일과 근무시간을 유연하게 할 수 있는 방식으로 개편 될 것으로 예상된다.

또한, 민간의 자율성을 최대한 보장하는 반면 책임성도 강화시킬 것으로 예측된다. 예를 들어 중대재해처벌법은 상당한 수준으로 완화되겠지만 산업체가 독자적으로 공사현장안전관리체계를 구축해야 하는 의무가 강제된다. 도시인프라, 특히 상·하수도과 교통, 학교 및 공공청사와 같은 노후화 정도를 실측하기 위해 대대적인 조사가 이뤄지게 된다. 조사결과에 따라 국내에서 최초로 노후인프라 재건시장에 대한 국가차원의 로드맵이 개발 될 것으로 예견된다.

4. 기술·인력에 영향을 미치는 국정과제

새 정부는 ‘자율과 창의로 만드는 담대한 미래’를 국정목표 4로 설정했다. 목표 달성을 위하여 과학기술 혁신과 관련한 다양한 추진 과제를 제시하고

있다. 우리에게 익숙한 기술개발, 선진국 따라 하기에서 지식기반, 즉 소프트 파워 중심의 기술 무장을 통해 국가의 미래를 새롭게 설계하는 담대한 미래 정책을 발표했다. 선진국 기술을 모방·복제하는 것으로는 세계시장에서 선두 주자가 될 수 없다는 사실을 명확하게 파악한 것이다. 즉, 선진기술 추격에서 벗어나 궤를 달리하는 추월선에 진입하겠다는 것이다.

또한, ‘100만 디지털인재 양성’을 추진과제로 설정하였다(과제81). 선진국과 차별화된 과학기술을 확보하기 위해서는 인적자원 혁신이 필요함을 파악했던 것으로 추정된다. 그동안 전통적이고 노동집약 산업에서 벗어나 두뇌기반의 과학기술로의 무장이 절실함을 깨달은 것이다. 과거 정부가 내세웠던 인력을 ‘인재’로 표현한 것은 우리나라 교육시스템에 중대한 변화를 가져오게 될 것으로 예측된다. ‘초·중·고·대’의 규범적 학습체계를 평생학습체계로 전환시키는 재교육시장 활성화로 이어지게 될 것으로 추정된다.

특히, 국가혁신을 위한 과학기술(science technology) 시스템 재설계(과제74)는 국토인프라 혁신을 위한 공학기술(engineering technology) 시스템 재설계를 통해 건설도 국민경제를 견인하는 인재를 양성하는 방향으로 기초 및 재교육체계 혁신이 예상된다. 하드웨어 중심 시공기술이 소프트웨어 중심의 엔지니어링 기술이 각광을 받게 될 것으로 예상된다. 오랜 기간 시공에 묻혀 버린 엔지니어링 기술에 대한 수요가 늘어날 수밖에 없는 상황이 될 것으로 예상된다. 전환과정 중심에 인재가 있음을 실감하게 될 것이 확실하다는 판단이다.

III. 시사점과 대응전략 주문

1. 주요 시사점

윤석열 정부의 국정과제가 주는 주요 시사점은 7가지로 요약 할 수 있다. 첫째, 경제성장을 위한 정책과 제도 혁신이다. 소득주도 성장에서 민간주도 성장을 위한 정책과 제도 혁신이 이루어질 것이다.

둘째, 민간중심의 일자리 창출이다. 경제성장과 시장 활성화가 곧 일자리 창출이라는 점에서 민간 일자리 창출을 강조할 것이다.

셋째, 산업체의 역할과 책임이다. 주택공급 확대를 위해 각종 규제, 특히 분양가상한제 혁신을 내세웠지만 동시에 산업체의 역할과 책임이 강조된다.

넷째, 인프라의 질적 향상이다. 그 동안 양적 확대로 일관해왔던 교통인프라

라를 질적으로 혁신하여 기존 교통 인프라의 소화율을 극대화시키는 정책이 강화된다는 점이다. 다른 인프라 역시 양적 확대가 아닌 질적 향상에 중점을 둘 것으로 예상된다.

다섯째, 과학기술 중심으로의 전환이다. 소프트파워 중심의 기술 개발을 강조할 것으로 예상된다.

여섯째, 인재양성이다. 앞으로는 현안 해결 중심의 기술과 인적자원 개발을 통하여 미래 수요 중심의 기술과 인재양성을 위하여 급격하고 다양한 체계가 구축될 것으로 예상된다.

일곱째, 한국식 독창모델 개발이다. 글로벌 중추국가(선도자)가 되는 산업의 부가가치를 향상시킬 수 있는 새로운 비즈니스 모델 개발이 예상된다.

2. 건설산업의 7대 대응전략

새 정부가 내세운 110대 국정과제는 향후 5년동안 이어지게 된다. 건설관련 법·제도와 국토인프라 시장 정책에 건설산업계가 대응해야 할 7대 전략을 제시한다.

첫째, 건설산업의 생태계 혁신에 산업계가 주도적으로 나서야 한다. 공공이 주도했던 역할의 상당부분을 민간부문으로 이전시키기 위해 건설산업의 혁신 방안을 주도할 필요가 있다.

둘째, 건설산업의 양질의 일자리 창출이다. 과학기술 인재 양성과 함께 양질의 고용창출의 한 축을 담당할 필요가 있다.

셋째, 건설산업의 역할과 책임을 다할 필요가 있다. 정부가 민간의 자율성과 창의를 위하여 펼치는 각종 인센티브를 최대한 활용하되, 그에 따르는 사회적 책임을 다해야 한다.

넷째, 건설산업의 자생력 강화이다. 물량배분 중심의 공사에서 역량기반으로 바뀔 것에 대비하여 잘 하는 것을 더 잘 할 수 있도록 역량을 더욱 강화시켜야한다.

다섯째, 건설산업의 과학기술 융합 활성화이다. 건설의 경우 법과 제도 중심의 건설정책에서 과학기술로 변화할 것이다. 또한 과학기술이 강조되면서 입찰평가제도의 경우 기술역량을 중시하는 방향으로 개편될 것으로 예상된다.

여섯째, 건설산업의 글로벌 인재 양성이다. 한국건설의 글로벌 인재 양성을 위해서는 산업과 정부 간 협력체계 구축이 필요하다. 이 경우 산업체를 대표하는 협·단체 중심의 접근이 필요하다.

IV. 맺음말

일곱째, 한국건설을 대표하는 브랜드기술 확보를 서둘러야 한다. 기술역량을 중시하는 정책이기 때문에 개별 산업체도 자사를 대표하는 브랜드 기술개발 및 확보가 필수다.

제4차 산업혁명, 코로나19, 탄소중립 의무 등은 우리가 경험해보지 못했던 세계다. 글로벌 시장에 새로운 규범과 기준이 빠르게 정립될 게 분명하다. 윤석열 정부는 국정과제를 통해 '다시 도약하는 대한민국'을 국가비전으로 선포했다. 건설이 익숙해져 있었던 전통적인 산업과 기술생태계로는 글로벌 시장에서 버티기조차 힘들다. 두뇌와 지식기반의 공학기술을 요구하는 디지털시대에 생존하고 성장하기 위해서 산업 및 기술생태계에 재설계가 불가피하다. 정부와 공공이 아닌 민간이 주도하는 새로운 규범과 기준을 만들어 가야 한다. 도약 할 수 있는 기회를 수수방관만 할 경우 시장 후퇴는 물론 대체 산업이 기존의 건설생태계를 파괴할 것이라는 판단이다. 글로벌 시장의 승자가 되려면 산업체가 능동적이고 역동적인 대응전략 개발을 서둘러야 할 것이다.

참고문헌

1. EPPR(고리원전 4&4, 한빛원전 1&2호기), Engineering Progress and Performance Report (미국 Bechtel사 내부인력 성과평가보고서)
2. 제20대 대통령직인수위원회(2022), 윤석열정부 110대 국정과제(2022.5)
3. 한국원자력연구원(2010), 'Nuclear Power Policy, Planning and Project Management Part I & II'

새 정부 건설정책 및 대응 전략

김태황 명지대학교 국제통상학과 교수
(ecothk@mju.ac.kr)

- I. 서론: 민간중심 역동경제
- II. 새 정부 건설정책의 도전과 과제
- III. 기대하는 정책 방향
- IV. 결론

2

I. 서론: 민간중심 역동경제

새 정부가 구성될 때면 산업별 기대감과 우려감이 교차할 수 있다. 정부는 제한된 인적, 물적 자원으로 약속한 정책 성과를 달성해야 하기 위해서는 선택과 집중이 필요하기 때문이다. 윤석열 정부는 “민간중심 역동경제”를 4대 정책 방향 가운데 최우선적으로 제시했다. 정부 중심의 규제를 혁파해서 기업의 투자와 생산 활동을 활성화하고 일자리를 창출하겠다는 것이다. 경제 체질을 개혁하고, 미래 선도적 전략산업을 육성하고, 사회안전망과 복지 시스템을 강화하려는 나머지 정책 방향도 특별할 것은 없다.

부동산 시장의 변동성이 증폭됨으로 인해 새 정부의 건설정책은 부동산 대책의 위세에 가려져 있다. 노무현 정부에서는 지역 균형 발전 사업, 이명박 정부에서는 4대강 사업, 문재인 정부에서는 도시재생 뉴딜사업이 각각 건설 시장에 큰 영향을 끼쳤다. 윤석열 정부가 대규모 건설사업을 공약한 것은 없지만 건설산업을 포함한 경제와 산업 전반의 발전 규범으로는 ‘공정’과 ‘자율’을 강조하는 것으로 해석할 수 있다.

우리 건설산업의 절실한 가려움은 혁신적 구조조정이다. 1997년 외환위기 이후엔 사업과 고용의 양적인 구조조정이 절실했던 반면 2008년 글로벌 금융위기 이후엔 수익성과 융복합성의 질적 구조조정이 절실했다. 특히 2010년대 후반기부터는 건설산업의 디지털화를 위한 혁신이 최우선 당면과제이다. 기후변화 대응의 저탄소 건설구조와 안전 강화의 생산방식도 절실한 혁신과제이다. 업역 폐지와 원하도급 구조의 공정성 확립도 중단할 수 없는 정

II. 새 정부 건설정책의 도전과 과제

책과제이다. 새 정부가 민감하고 복합적인 부동산 대책뿐만 아니라 지속가능한 건설산업의 발전을 위한 어떤 정책 방안을 제시하고 이행해야 할 것인지는 산업계의 관심이자 정부의 엄중한 책무이다.

1. 급격한 환경 변화에 대응

건설산업에 국한되는 것은 아니지만 국내외 산업 환경의 급변 추세는 가속화되고 있다. 시장경제가 원활하게 작동하기 위해서는 시장환경이 예측 가능해야 하는데, 예측의 정도와 시차를 초월할 정도로 급변한다면 시장과 산업에 불확실성이 증폭될 수밖에 없다. 디지털 경제의 가속화는 한편으로는 환경 변화를 선도하는 초월자를 탄생시키지만 다른 한편으로는 디지털 낙오자를 양산하게 된다. 디지털 대전환(Digital Transformation)을 “4차 산업혁명”이라고 명명하는 것은 디지털화가 경제와 산업 전반에 미치는 영향이 패러다임을 바꿀 만큼 가히 혁명적이기 때문이라고 해석할 수 있다.

건설산업이 직면한 도전과제는 디지털 경제의 낙오자에서 벗어나 수용자, 선도자의 길로 개혁해 나아가는 일이다. 드론으로 까다로운 지형을 입체적으로 탐지하고 사물인터넷과 인공지능이 완비된 초현대식 건축물을 짓는 이벤트성 단일 사업 수준을 넘어 산업의 생산방식 자체가 디지털화로 혁신해야 한다. 디지털 기술 체계와 생산방식을 수용하는 업종 구분과 입찰제도의 혁신이 필요하다.

온 세계가 기후변화에 대응하기 위해 저탄소사회로 나아가는 급격한 행보는 건설산업이 돌파해야 할 거대한 빙벽이다. 유엔환경계획(UNEP)에 따르면, 2019년 사용 에너지 기준으로 건축물과 건설산업에서 배출된 이산화탄소 배출 비중은 전체 산업의 38%를 차지한 것으로 나타났다. 탄소흡수 시멘트 사용의 보편화는 물론 에너지 중립(외부 추가 투입 에너지 제로) 시설물 건설을 기본조건으로 하는 설계와 시공과 유지관리 체계가 필요하다.

지난 1월 광주 신축 아파트 붕괴사고는 중대재해처벌법 시행 보름 전에 발생하여 건설 현장 안전 이슈는 새 정부가 산업계와 함께 해소해야 할 중대한 과제이다. 경영 책임자에 대한 처벌을 강화함으로써 안전 인식과 산업 관행과 현장 조치를 획기적으로 개선하는 계기를 마련할 필요성에는 모두가 공감한다. 하지만 처벌 대상과 방식, 파급효과와 실효성, 나아가 산업구조 변혁에

이르기까지 안전 강화를 위한 본질적 대책이 필요하다.

우크라이나 전쟁과 러시아 경제제재가 장기화된다면 이미 폭등한 건설자재의 수급 과제는 어려운 숙제가 될 것이다. 세계 최저 출산율을 기록하고 있는 우리나라 인구구조의 변화와 직업 선택의 양극화 현상도 건설인력 양성 방안의 구조적 제약이 될 것이다. 건설 자재 수급과 인력 양성의 과제는 오래된 일상적인 숙제라 하더라도 디지털 경제와 글로벌 공급망의 변화에 따라 질적으로 차원이 다른 당면과제가 되었다. 지속가능한 시장 창출과 부가가치 향상은 건설산업 기반의 존폐의 척도가 되었기 때문이다.

2. 공정한 경쟁 기반 혁신

건설산업의 공정한 경쟁 기반을 혁신하는 방안도 새 정부의 중대한 정책과제이다. 기술 변별력이 부족한 입찰 제도는 물론 원하도급의 공정한 상생협력 제도의 정립과 불공정한 중층 하도급 관행의 척결에 이르는 고질적인 숙제는 새 정부의 “공정”이라는 국정 철학과 직결되어 있다.

주안점은 ‘경쟁’이 아니라 ‘공정’에 주어져 있다. 불공정한 경쟁은 본질과 절차를 모두 훼손한다. 선의의 공정한 경쟁을 통해 혁신과 부가가치 증대의 경제적 효과를 높일 수 있는데, 불공정한 경쟁은 경쟁할 필요성과 결과를 왜곡하므로 경쟁 자체를 무력화한다. 입찰 참가자들이 불공정한 경쟁에 익숙해져 있다면 발주자도 불공정한 계약 관행에 동조하는 결과를 초래한다. 발주자-원도급, 원도급-하도급, 하도급-재하도급의 건설 생산구조가 상생협력의 시너지효과를 높이기 위해서는 선수들이 정당하게 기량을 펼칠 수 있도록 게임의 규칙을 공정하게 운영해야 하고 공정한 관점과 판단의 관리자(심판)를 투입해야 한다.

새 정부의 “공정한 시장질서 확립”의 정책 방향은 현장에서 상충하는 이해관계 집단의 갈등을 어떻게 실질적으로 해소해 나아갈 지에 따라 성과가 달라질 것이다. 이를테면 건설 현장에서 노조가 지분을 내세우며 소속 노조원의 우선 투입을 주장한다면 현장 관리 책임자는 단기 기회비용을 고려하여 불공정한 의사결정을 선택할 수도 있다. 법제도적 해결책과 현장의 실제적 대안에는 시차가 발생하고 기업은 기회비용을 줄이기 위해 부당한 비용을 부담할 수밖에 없다.

불공정한 경제행위는 현장을 둘러싼 민원 해소 과정에서도 유발될 수 있다. 지역의 기득권을 고수하기 위한 집단 이기주의는 도심 내 건설현장에서

는 비밀비재하게 발생한다. 새 정부가 “역동경제”를 가동할 수 있으려면 ‘민간 중심’의 방관자가 되어서도 안 되고 간섭자가 되어서도 안 된다. 영리한 조정자와 중재자가 되어야 하며 예리한 운영자가 되어야 하는 자리매김이 분명해야 한다.

3. 생산성 향상을 위한 산업혁신

산업 환경 변화와 공정한 경쟁 기반의 혁신은 궁극적으로 생산성 향상의 산업혁신으로 귀결되어야 한다. 건설산업 직업 매력도의 저하, 건설 근로자 1인당 부가가치의 감소, 기술 변별력이 부진한 입낙찰, 업역/업종 갈등, 부실 설계와 시공, 지속적인 안전사고의 발생 등은 산업혁신이 불가피한 동인들이다.

새 정부의 두 번째 경제정책 방향인 “체질개선 도약경제”는 부문별 개혁과 혁신을 추진하겠다는 의지를 표방한 것이다. 정부가 산업혁신을 주도할 수 있을까? 그러기에는 산업 환경과 기업 경영 여건의 변수가 변화무쌍하여 정부의 정책 의사결정이 따라잡기가 어렵다.

새 정부의 “민간중심”은 자유와 자율의 가치를 대변한다. 기업이 무한한 창의성을 발휘하고 다양한 방식으로 자율성과 책임성을 확장해 나아가도록 정부가 층층의 걸림돌은 제거해 줄 수 있다. 이런 측면에서, 산업혁신은 규제 혁신과 일맥상통한다. 새 정부가 기업에 활력을 제고하기 위해 규제를 혁파하고 과도한 신설 규제를 방지하겠다는 방향을 설정한 점은 기대해 볼만 하다.

III. 기대하는 정책 방향

1. 창의적 건설

산업계가 급변하는 산업 환경에 실용적으로 대응하고 탄력적으로 적응하기 위해서는 창의력을 발휘해야 한다. 산업계가 창의성을 구현하려면 시행착오의 기회비용과 절차적 거래비용을 부담해야 한다. 창의적 발상만으로 기업과 산업을 혁신할 수는 없다. 국가 예산으로 이러한 비용을 부담할 수는 없지만, 정부의 정책 방향과 전략적 선택이 필요하다.

경제학의 관점에서는 특정 산업이 사양산업으로 분류되는 것은 아니다. 생산성과 부가가치 창출이 상대적으로 저하되어 자원배분 투자의 우선순위가 밀리게 되면서 사양산업이 될 수 있다. 쇠락하는 산업이 사양산업이지, 사양산업으로 정해져서 쇠락하는 것이 아니다. 건설산업의 매력도가 저하된 것은

창의적이고 혁신적인 발전이 퇴화됨으로써 생산성 향상과 부가가치 창출의 출구가 좁아졌기 때문이라고 판단한다. 현실에 안주하는 수익구조와 산업 문화가 자충수가 된 것이다.

새 정부는 건설산업의 고정관념을 타파할 수 있는 정책적 "메기"를 방생하여 창의성 발휘를 유도해야 한다. 자유경쟁과 예산 절감을 추구한다면 가격 경쟁 중심의 입찰 제도과 국가계약 제도를 품질과 가치 중심의 제도로 개혁해야 한다. 국가 자산을 확충하려는 정부가 가치와 품질에 대한 변별력과 책임성조차 갖추지 못하고 무난한 가격 경쟁을 중심으로 정책적 의사결정을 유지한다면 앞으로도 산업계의 창의력의 싹은 메마르게 될 것이다.

2. 공정한 건설

새 정부에 기대하는, 역대 정부의 숙원 과제는 건설산업의 공정한 거래 질서와 관행이다. 역대 정부에서도 발주자의 불공정한 설계 변경과 사업 조정, 원도급자의 하도급 단가 조정과 대금 지급 지연 등의 불공정 거래행위를 척결하는 노력을 배가해 왔으나 현장에서는 협상력의 우열에 의한 '갑을'관계가 존속한다.

수직적 원하도급 관계에 의한 건설 생산구조가 불공정한 거래관계에 의해 유지된다면 산업혁신의 주요 아킬레스건이다. 역으로 공정한 상생협력의 분업효과를 높일 수 있도록 제도적 문화적 여건을 확립해야 한다.

새 정부에 기대하는 공정한 건설산업 기반 조성 정책 방향은 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 입찰 경쟁 룰의 변별력과 공정성을 높여야 한다. 무임승차의 기회가 생길수록 혁신과 경쟁력 강화의 노력은 등한시하게 되기 때문이다. 둘째, 발주자-원도급, 원도급-하도급, 하도급-재하도급(또는 근로자) 관계의 불공정성을 제거하고 공정한 협업/분업체계로 상승 발전시킬 수 있는 디지털 정보화 체계를 고도화할 필요가 있다. 법제도적 처벌만으로는 해소하기 어렵다. 거래 관행에 대한 데이터 기반으로 거래의 진출입을 결정할 수 있는 혁신적 체계를 마련해야 한다. 셋째, 건설산업에 공정거래 문화가 정립될 수 있도록 정책적으로 지원해야 한다. '삼질', '토건족'의 프레임 제거할 수 있도록 중소 건설업과 건설 근로자에 대한 지원책을 보강해야 한다.

3. 종합 복지 서비스로서 건설

건설산업의 생산성을 향상시키기 위한 다른 중심축은 업역을 종합 서비스업으로 발전시킬 수 있는 체계를 마련하는 것이다. 국내 주택시장의 불안정성과 가격 상승세는 건설기업의 수익성을 높이는 통로가 되었지만 건설산업 발전 저해의 부메랑 효과도 있었다고 판단한다. 오래 전부터 글로벌 시장에서는 물론 국내 시장에서도 건설산업은 금융산업의 통제하에 놓였다. 건설기업의 경쟁력이 핵심 기술력 보다도 금융 조달 역량에 의해 좌우되는 실정이다. 건설기업이 금융 조달의 주도권을 확보하지 못한 결과이다.

건설기업이 부동산 시장에 안주하는 동안 IT기업이 건설기업을 관리하면서 도시개발을 주도하는 시장 구도가 전개되고 있다. 건설산업은 설계와 시공만이 아니라 시설물을 통해 전후방으로 창출할 수 있는 개인과 사회의 복지 서비스를 가장 효율적으로 구현할 수 있는 주체가 되어야 한다.

새 정부는 금융산업과 IT산업과 건설산업이 경쟁할 수 있도록 정책적 지원을 함으로써 건설산업이 종합 복지 서비스업의 기회에 도전하도록 유도할 필요가 있다.

IV. 결론

새 정부의 건설정책은 ‘숲’을 엮볼 수는 있지만 ‘나무’는 볼 수가 없다. 그렇다고 나무가 없는 것은 아니다. 나무가 없는 숲은 불가능하다. 나무들이 숲을 이룰 수도 있지만 숲에서 나무들이 자라기도 한다. 숲과 나무는 서로의 양태를 서로 결정한다.

윤석열 정부가 공정의 가치 위에 건설산업의 고질적인 불공정한 거래관행들이 해소되고 공정한 계약관계와 문화가 정립되기를 기대한다. 자유와 자율의 가치 위에 발주자, 원도급자, 하도급자, 근로자, 최종 소비자의 자율성과 책임성과 창의성이 배가될 수 있기를 기대한다.

무엇보다도 새 정부의 건설정책이 산업혁신을 촉진시킬 수 있기를 갈망한다. 건설혁신으로 역동경제가 구현되기를 기대한다. 글로벌 금융위기 이후 최악의 해외건설 수주고를 기록하면서 건설산업의 글로벌화가 퇴행하고 있는 시기에 고부가가치 창출의 건설혁신 정책이 통상강국의 K 브랜드 가치를 높일 수 있기를 기대한다.

디지털 경제, 저탄소 산업구조의 고도화, 인권과 안전의 가치 중심의 경제

패러다임의 흐름에서 건설산업이 국가경제의 사회간접자본을 공급하는 종합 복지 서비스 산업으로 발전하기 위해서는 새 정부가 먼저 건설산업에 대한 혁신적 관점을 가지고 전략적 선택을 해야 한다.

참고문헌

1. 대한민국 정부, 새 정부 경제정책 방향: 저성장 극복과 성장-복지 선순환, 2022.

건설정책저널 | 새 정부의 건설정책 방향 : 민간중심·자유규제

새 정부의 건설정책 추진 과제

Korea
Research
Institute for
Construction
Policy



새 정부의 건설산업 생산구조 혁신 방안 : 상호시장 허용 관련 전문건설업 보호구간 확대

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

3

- I. 서론
- II. 건설공사 발주 세부기준 개정 내용
- III. 시사점 및 향후 개선 방안

I. 서론

2018년부터 진행되고 있는 건설생산구조 혁신은 1976년에 건설업의 종류가 종합건설업과 전문건설업으로 구분된 지 42년 만에 시행되었다. 건설산업 기나긴 역사에서 획기적인 생산구조의 변화라고 평가할 수 있으나, 현재 상호시장진출 허용에 따른 종합과 전문의 상대방 시장 진출 현황은 이미 알려진바와 같이 매우 불균형 상태에 있다.

이에 정부가 지난 5월 31일 행정 예고한 건설공사 발주 세부기준 개정안은 전문·종합건설업 간 상호시장 진출을 허용한 이후 상호진출 불균형이 극심하고 이에 따라 소규모 전문공사를 주로 수행하는 전문건설업계의 피해가 증가하는 부작용을 개선하기 위해 전문건설업 보호를 위한 방책으로 판단된다.

그러나 전문건설사업자 보호를 위한 「건설공사 발주 세부기준」 개정에도 불구하고 종합·전문사업자 간 불균형은 지속되고 영세 건설업체의 많은 피해가 예상된다.

2022. 5. 10. 윤석열 정부가 출범하였다. 윤석열 정부는 ‘다시 도약하는 대한민국, 함께 잘 사는 국민의 나라’를 국정 비전으로 설정하였다. 그리고 국정 비전을 달성하기 위하여 분야별로 국정과제를 채택하였다. 이 가운데는 당장의 현안으로 부각된 부동산정책은 물론, 대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대를 위해서 지역 기반 풀뿌리 경제를 책임지고 있는 영세 건설업체의 보호가 절대적으로 필요하다. 이하에서는 새 정부에서 영세 건설업체를 보호

II. 건설공사 발주 세부기준 개정 내용

하고 자유롭게 창의적인 건설정책 방향을 제시하기 위하여 우선 최근 개정된 「건설공사 발주 세부기준」의 시사점과 향후 대응 방안을 살펴보고자 한다.

현행 건설공사 발주 세부기준은 2023년 12월까지 한시적으로 공사예정금액 2억 원 이상 3억 원 미만의 전문공사 중 발주자가 공급하는 자재의 금액이 공사예정금액의 3분의 1 이상인 경우 종합건설업체의 참여를 제한할 수 있으나, 이번 개정을 통해 2023년 12월까지 공사예정금액이 2억 원 이상 3억 5천만 원 미만인 전문공사에 대해 종합건설업체의 참여를 제한할 수 있게 되었다.

즉, 전문건설사업자 보호를 위해 발주 세부기준을 개정해 2023년 12월 31일까지 공사예정금액 2억원 이상 3억 5,000만원 미만 전문공사의 경우 발주자가 종합건설사업자의 수주를 제한할 수 있게 한 것이다.

3억 5,000만원까지 종합건설사의 수주를 제한하면 공공공사 기준 약 2조 4,000억원 물량이 추가로 전문공사로 보호될 것으로 예상되고 있다. 현행 보호되고 있는 2억원 미만 공사까지 합치면 공공공사 총 원도급 규모(82,126건, 14조 5,035억원)의 건수 90%, 금액 53% 수준이다.

그러나 22년도 1월부터 5월간 상호시장진출 현황을 살펴보면 종합공사의 전문업체 진출은 281건(1,404억원)이고 전문공사의 종합업체 진출은 1,467건(5,107억원)으로 21년 동기 대비 불균형 상황의 해소가 보이지 않고 있다.

표 1 상호시장 진출 현황(2022년 1월~5월)

(단위: 건, 억원)

공사	발주 (낙찰자 선정 완료 건)				교차 수주 (종합↔전문)			
	분야	건수(건)	금액(억)	평균 금액(억)	업체	건수(건)	금액(억)	평균 금액(억)
종합 공사 (2,692 건)	토목	1,829	12,013	6.6	전문 업체 (281건)	203(11.1%)	841.5(7.0%)	4.1
	건축	596	4,626	7.8		7(1.2%)	12.9(0.3%)	1.8
	조경	258	1,232	4.8		66(25.6%)	248.3(20.2%)	3.8
	산설	9	335	37.2		5(55.6%)	301.3(90%)	60.3
	소계	2,692	18,206	6.8		소계	281(10.4%)	1,403.9(7.7%)
전문 공사 (4,191 건)	토목	2,687	9,999	3.7	(1,186 건)	739(27.5%)	2,050.8(20.5%)	2.8
	건축	903	3,496	3.9		362(40.1%)	1,346.2(38.5%)	3.7
	조경	555	1,879	3.4		84(15.1%)	301.4(16%)	3.6
	산설	46	258	5.6		1(2.2%)	4.7(1.8%)	4.7
	소계	4,191	15,632	3.7		소계	1,186(28.3%)	3,703.1(23.7%)
합계		6,883	33,837	4.9	합계	1,467(21.3%)	5,107(15.1%)	3.5

*입찰정보사이트(아이건설넷) 자료 분석

Ⅲ. 시사점 및 향후 개선 방안

상호시장진출의 불균형은 전문업체들의 종합공사 진출시 많은 규제가 존재하기 때문이다. 전문업체가 종합공사에 진출하려면 종합공사를 구성하는 공종에 해당하는 다수의 전문업종을 보유하고 있어야 하며, 또한 전문업종에 비해 높은 종합업종의 등록기준(자본금, 기능인력) 충족¹⁾을 요구받고 있다.

반면에 종합업체는 전문공사 진출시 실적 전환만으로 가능한 상황이라 상호시장 진출에 따르는 규제의 균형이 전혀 맞지 않고 있다.²⁾

현실적으로 전문업체가 다수의 전문업종을 보유하고 종합업종의 등록기준을 충족하는 것은 매우 어렵다. 이러한 조건을 충족할 수 있는 전문업체는 차라리 종합업종을 등록하는 것이 종합공사를 수주하는데 더 유리할 수 있는 문제점이 내포되어 있는 것이다.

금번 건설공사 발주 세부기준 개정은 전문건설업의 업역 보호가 가장 시급하다는 정부와 업계의 협의 끝에 전문공사에 종합건설사업자들의 참여를 제한하는 범위를 확대한 것으로 전문건설 보호에 성과를 얻어낸 것이다.

정부도 종합·전문건설업간의 수주 불균형 해소를 위해 「건설공사 발주 세부기준」 개정에 따른 교차 수주 실적을 지속적으로 모니터링하며 관련 업계와 소통도 강화해 나갈 계획을 가지고 있다.

전문건설업의 보호구간 확대는 긍정적이나 종합과 전문 간 공정한 경쟁을 위한 근본적인 대책은 아니다. 보호구간의 공사규모의 확대가 좀더 필요하며 전문업역 보호구간의 영구화도 필요하다.

발주 세부기준 개정을 통해 보호구간만 일시적으로 확대되는 만큼, 향후 상호시장 불균형 해소 방안의 추가 수립을 추진하여야 하며, 전문업종의 본질적인 기능과 역할의 회복과 상호시장진출의 균형을 위해서는 다음과 같은 추가적인 개선이 필요하다.

- 1) 21년도에 발주된 관사 신축공사(건축) 사례의 경우 대업종을 기준으로도 전문업체는 기술인력 11명, 자본금 7.5억으로 종합에 비해 2배의 등록기준 충족 요구받고 있음(건축공사업은 기술인력 5명, 자본금 3.5억). 이는 오히려 종합공사에 참여하는 전문업체들이 종합업체 보다 등록기준이 높아지는 문제점이 발생함
- 2) 21년 상반기 상호시장 진출 평균응찰(회/업체당)회수는 전문업체가 2.4회, 종합업체 10.6회로 전문업체의 종합공사 응찰 회수가 매우 저조한 상황임(대한전문건설협회 내부자료)

- 하나의 전문업종으로 이루어진 공사는 전문업종을 가진 건설업체가 도급·시공하는 것이 업종분류 원칙에 부합함
 - 전문업종의 본질적인 기능과 역할에 대한 회복 필요
- 전문업체들이 종합공사에 활발히 진출하려면 종합공사의 발주 시 대업종화된 1~3개의 전문면허 조합으로 전문업체에게 입찰자격을 부여하는 것이 필요
 - 전문업체들의 종합공사 진출 장벽 해소
- 종합공사에 진출한 전문건설업체에 대한 직접시공 규제를 종합건설업체에 적용하는 수준으로 완화 필요
 - 직접시공 규제의 균형 필요
- 상호시장 진출은 주로 소규모 전문공사에서 대부분 발생하고 있어 소규모 종합 및 전문업체에게 각자의 업역에서 경쟁력을 확보할 수 있는 기회 부여 필요
 - 종합·전문의 상호시장진출 제한 범위를 운용하는 것이 현재의 갈등과 혼란을 해소하는데 가장 효과적인 방안임

참고문헌

1. 국토교통부 건설산업혁신위원회(2018), 건설산업 생산구조 혁신 로드맵.
2. 국토교통부(2020.12.22), 21년 1월부터 건설산업 혁신방안 본격 시행.
3. 국토교통부(2020.5.31.), 종합업체의 전문공사 수주 제한 범위 한시적 확대, 보도자료
4. 김민철 외(2019), 건설생산체계 개편에 따른 건설산업 공급구조 정비방안, 국토연구원

새 정부의 건설안전 정책 방향 : 민간협력을 통한 소규모 건설현장 재해예방

홍성호 대한건설정책연구원 미래전략연구실장
(hsh3824@ricon.re.kr)

- I. 들어가는 말
- II. 해외 건설현장 민간협력사업 동향
- III. 국내 소규모 현장 민간협력방안
- IV. 맺음말

4

I. 들어가는 말

정부에서도 안전사고의 심각성을 인지하고 여러 번의 규제강화 위주 대응 방안을 발표한 바 있다. 실제로 최근 5년간 '17년 '중대 산업재해 예방대책' 시작으로 지금까지 14번의 대책을 강구되었다. 또한 18년 「산업안전보건법」 전면개정, '20년 규제강화의 완결판인 중대재해처벌법이 제정되어 운영되고 있으며, '21년에는 「건설안전특별법」의 발의되었다. 수많은 대책과 법률 개정에도 불구하고 각종 재해지표를 살펴보면, 건설업의 안전수준은 여전히 심각한 상황이다. 고용노동부의 '21년 산업재해 발생현황 자료에 따르면, 건설업 사고 재해자 26,888명, 사고 사망자 417명의 대부분이 정부의 관리·감독이 미치지 못하는 20억 미만 소규모 건설현장에서 발생하였다. 이는 규제 강화로는 소규모 건설현장의 재해를 예방하기에 역부족이므로, 민간의 인력과 전문성을 적극 활용하는 안전관리 방식이 필요하다는 보여준다. 따라서 본 연구는 새 정부가 소규모 건설현장의 근원적 안전관리를 위해 시행해야 할 민간협력사업을 제안하고자 한다.

II. 해외 건설현장 민간협력사업 동향

1. 미국

미국의 OSHA는 <표 1>과 같이 재해예방을 위한 민간협력사업에 주력하고 있다. 민간협력사업에서 중앙의 산업안전보건 조직과 민간기관을 연결하고, 건설현장과 가장 밀접하여 이들의 적극적인 참여를 유도하기 위해 지방자치단체를 활용하고 있다. OSHA의 협력사업에 고용주, 작업자, 전문가나 여러 단체들이 직접 참여할 수 있다. OSHA의 협력사업에 민간 전문가들이 개인적으로 참여할 수는 있으나, 민간기관에 이러한 협력사업을 위탁한 예는 없으며, 협력프로그램의 성격에 따라 민간기관이 참여할 수 있는 경우는 많다. 건설안전 민간기관의 역할은 주로 OSHA의 입법활동에 조언을 제공하며, 여러가지 프로그램에 참여하여 작업안전 정보를 제공하고, 고용주나 작업자에게 OSHA의 안전교육 프로그램 훈련을 제공하고, 워크샵, 세미나, 그리고 학회 개최와 건설안전정보를 제공하는 신문과 잡지 등 인쇄물 발행 등 다양한 정보와 자원의 제공에 초점이 맞춰져 있다.

표 1 미국 민간협력사업의 종류 및 내용

사업명	적용대상	협력대상	사업특징 및 내용
OSHA Challenge	모든 사업장 대상이나 주로 중·대형 사업장 적용 (건설현장 적용)	개인 또는 비영리 단체	<ul style="list-style-type: none"> VPP를 적용하고 있는 사업주(Candidate) 중에서 효과적인 안전관리 시스템을 구축하여 재해를 예방한 것으로 인정된 사업주를 OSHA Challenge Participant로 인증 Challenge Administrator(사설 안전 컨설턴트 제외 개인, 비영리 단체)는 VPP 적용 사업주가 OSHA Challenge Participant가 될 수 있도록 노력
Voluntary Protection Programs (VPP)	모든 사업장 대상이나 주로 중·대형 사업장 적용 (건설현장 적용)	개인 또는 비영리 단체	<ul style="list-style-type: none"> 당해 프로그램 참가신청을 한 사업장(회사 또는 현장)에 대하여 OSHA와 외부 안전 전문가로 구성된 평가 팀이 정기적으로 방문하여 자율 안전관리 시스템의 상태를 Star(매우 우수), Merit(우수), Demonstration(양호) 등급으로 구분하여 평가 VPP 프로그램 인증을 받은 기간 동안 해당 사업장은 OSHA 안전점검 면제 VPP 인증을 받은 사업장은 동종 업계 평균 재해율 미만의 안전수준을 보여 OSHA 프로그램 중 성공적으로 평가

표 1 미국 민간협력사업의 종류 및 내용(계속)

사업명	적용대상	협력대상	사업특징 및 내용
OSHA Strategic Partnership Program (OSPP)	모든 사업장 대상이나 주로 대형 사업장 적용 (건설현장 적용)	노동조합 컨설턴트 기업 산업단체 교육기관 등	<ul style="list-style-type: none"> OSHA와 단체 또는 단체간 Partnership 형성하여, 재해예방을 위한 공동의 목표, 전략, 성과를 설정하여 협정화하고, 안전정보와 자원을 공유(면제혜택 없음) Utility and Transportation Contractors Association of New Jersey와 OSHA와 파트너십 협정 체결(EMR 매년 4% 감소, 관리자 대상 연간 30시간 최소 교육, 근로자의 10% 대상 연간 10시간 최소 교육 등)
Alliance Program	규모 상관 없음	노동조합 컨설턴트 기업 산업단체 교육기관 등	<ul style="list-style-type: none"> 각종 안전지침의 공동 개발 및 안전정보, Best Practice, 전문인력 및 교육자원의 공유를 위하여 OSHA와 단체 또는 단체간 Alliance를 형성하고, 정기적으로 회의(Roundtable)를 개최 2012년 기준 건설산업 관련 Alliance는 20개 임. 가령 03년 OSHA와 National Association of Home Builders(NAHB)는주택업자 대상 안전교육 프로그램 개발, 비 영어권 근로자를 위한 안전지침, 인력의 제공에 대해 Alliance를 형성
On-site Consultation Program	소형 사업장 안전취약 사업장 (건설현장 적용)	주정부 전문가 또는 위임 받은 대학 소속 전문가	<ul style="list-style-type: none"> OSHA가 예산을 지원하고 주정부가 운영하는 사업으로서, 주정부 소속 전문가나 주정부로부터 위임 받은 대학 소속 전문가들이 해당 프로그램을 신청한 소형 사업장을 직접 방문하여 위험요소를 찾아내고 각종 교육, 기술지도 및 자문을 실시(법규 미 준수에도 법적 제재 없음) 2012년 기준 건설산업은 전문가 방문횟수는 3,334회로 전체의 26%를 차지
(SHARP)	소형 사업장 안전취약 사업장 (건설현장 적용)	주정부 전문가 또는 위임 받은 대학 소속 전문가	<ul style="list-style-type: none"> On site Consultation Program을 통하여 동종업계 평균 재해를 이하의 수준을 보인 사업장의 안전관리 시스템에 대하여 SHARP 인증 부여 해당 프로그램이 진행되는 동안 OSHA안전점검 면제

2. 영국

영국도 미국과 마찬가지로 재해예방을 위한 민간협력사업에 주력하고 있다. 실제로 영국의 지방자치단체는 건설현장의 안전정보 제공 및 홍보, 교육 프로그램 실시를 통해 안전관리활동에 참여하고 있으며, “High 5 캠페인” 사업에서도 소규모 건설현장의 사업주를 대상으로 관련 자료를 배포하거나 교육 프로그램 이수를 독려하고 있다. 영국의 재해예방을 위한 프로그램을 설명하면 <표 2>와 같다.

표 2 영국 민간협력사업의 종류 및 내용

사업명	적용대상	정부기관	민간기관	사업특징 및 내용
WWW 캠페인	건설현장 전반	HSE 지방자치단체	17개 캠페인 그룹 (비영리단체)	<ul style="list-style-type: none"> HSE, 건설회사, 근로자, 노동조합이 안전의식 공유/재해 경각심 제고를 위해 홍보 등 캠페인 실시 17개 캠페인 그룹별로 건설안전의 날을 지정하여 소규모 현장 근로자에게 교육 실시, 정보제공 행사
HIGH5 캠페인	소규모 현장	HSE 지방자치단체	건설단체 건설회사 노동조합	<ul style="list-style-type: none"> 소규모 공사의 안전사고 예방에 필수적인 5개 강령(정리정돈, 낙상, 관리요령 작성, 교통, 석면)별로 간결한 행동지침을 HSE, 건설단체, 노동조합이 마련 지자체, 건설단체, 건설회사, 노동조합 캠페인 시행 HSE 전문가 불시 현장방문을 통해 5대 강령 준수 여부 확인 및 시정조치 5대 강령에 관한 안전정보를 건설단체, 건설회사, 노동조합이 상호 공유
사다리 교체 및 교육	소규모 현장	HSE	사다리 협회	<ul style="list-style-type: none"> 전문가가 공사현장 특성에 맞는 최적 사다리 제안/지역 사다리 판매업체가 저렴한 가격에 공급 전문가가 사다리 사용법에 관한 교육 실시
타워 크레인 안전 캠페인	건설현장 전반	통상 산업부	건설전략 포럼	<ul style="list-style-type: none"> 건설전략포럼은 타워크레인 작동법 및 유지관리 지침을 마련하여 배포하고 정기적으로 방문교육
낙상예방 캠페인	건설현장 전반	HSE	엑세스인더스트리 포럼	<ul style="list-style-type: none"> 공사현장에 맞는 안전망 소개 및 설치 캠페인을 실시/안전망 검사자 및 관리자 교육 프로그램 운영
Best Practice 캠페인	건설현장 전반	환경교통 지역부	Best Practice	<ul style="list-style-type: none"> 건설안전 성공사례와 실행방법을 소개 지자체와 건설회사 관리자 및 근로자 대상 워크숍
비계 설치 조사 및 교육	소규모 현장	기술혁신 기술부 지치체	건설산업 교육 위원회	<ul style="list-style-type: none"> 비계 점검자 및 관리자 교육 실시 및 자격증 부여 지자체는 건설산업 교육위원회 자격증 소지자에 의해 비계 설치 여부를 확인
산업재해 예방교육	건설 현장 전반	HSE	Risk Safety Consultant	<ul style="list-style-type: none"> 위험관리 컨설턴트는 건설회사의 안전관리를 자문하고 관리자 및 근로자를 대상으로 교육 실시
자발적 건설현장 제도	건설현장 전반	건설산업 위원회	사려깊은 건설업자 단체 (비영리 단체)	<ul style="list-style-type: none"> 건설회사, 건축주가 자발적으로 현장을 사려 깊은 건설업체 단체 등록/정기적으로 현장점검을 받음. 현장개선이 필요한 경우, 전문가 컨설팅
안전패스 포트 발급	건설현장 전반	기술혁신 기술부 HSE	안전평가 협회	<ul style="list-style-type: none"> 교육이수한 전문가 또는 관리자에게 자격 부여 국가자격은 아니지만 산업에서 공신력 인정

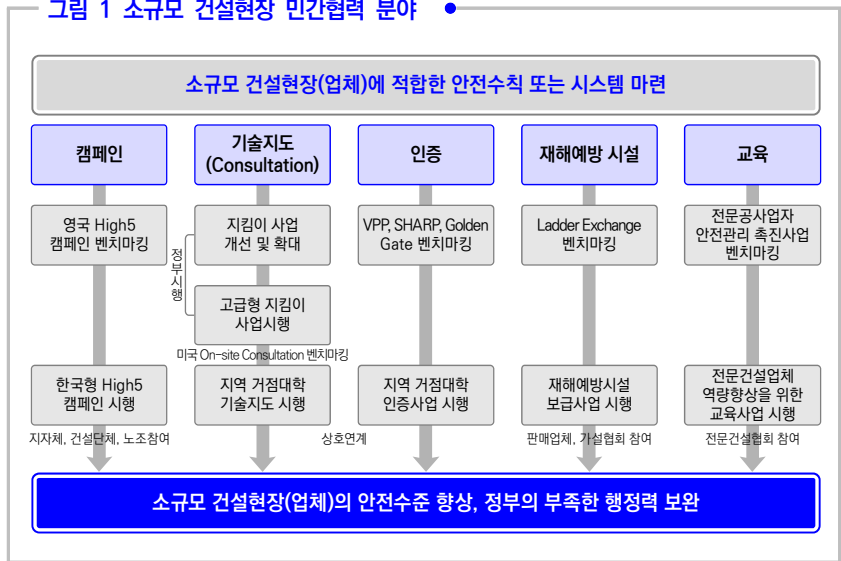
Ⅲ. 국내 소규모 현장 민간협력방안

1. 추진방안

외국의 민간협력 사업은 안전정보 및 지식의 확산, 전문인력의 공유, 교육, 캠페인, 안전시설 공급, 기술지도 및 인증 등 여러 분야에 걸쳐 추진되고 있다. 또한 소규모 건설현장의 경우에는 캠페인, 안전시설 공급, 기술지도 및 인증, 건설회사의 안전관리 역량 배양에 중점을 두고 있다. 그러나 우리나라의 민간협력 사업은 건설 퇴직자를 활용하여 소규모 건설현장을 안전점검하는 “건설업 안전보건 지킴이 사업”에 국한되어 있다. 따라서 우리나라도 외국과 마찬가지로 민간협력 사업의 분야를 캠페인, 안전시설 공급, 기술지도 및 인증, 소규모 건설회사 안전관리 역량 배양으로 확대하고 활성화할 필요가 있다.

해외 소규모 건설현장 민간협력 사업 중 우리나라에 적용하여 재해예방효과가 발생할 수 있을 것으로 판단되는 사업을 캠페인, 재해예방시설 교체, 기술지도, 인증, 교육으로 구분하면 <그림 1>과 같다.

그림 1 소규모 건설현장 민간협력 분야



캠페인 사업은 노동단체, 사업자 단체, 지방자치단체와 함께 소규모 건설 현장에 적합한 안전수칙을 5개로 단순화하여 홍보하고 기술지도하는 영국의 “High 5 Campaign”을 벤치마킹할 필요가 있다. 우리나라에서도 “High 5

Campaign”이 시행된 바 있으나, 많은 운영상의 문제점을 노출하여 큰 효과를 거두지 못하였다. 따라서 영국의 “High 5 Campaign”의 성과요인과 우리나라 시행 시의 문제점을 고려하여 소규모 건설현장에 적합한 한국형 “High 5 Campaign”을 지방자치단체, 노동조합, 사업주 단체와 함께 다시 시도할 필요가 있다.

소규모 건설현장에 대한 기술지도 및 인증 사업은 대학 소속 전문가로 하여금 건설현장에 대한 기술지도 하는 미국의 “On-Site Consultation Program”을 벤치마킹하여 도입할 필요가 있다. 물론, 우리나라는 현재 3억원 이상 120억원 미만 건설현장에 대해 건설재해예방전문기관이 기술지도하는 “건설재해예방 기술지도 사업”과 건설퇴직자를 활용하여 20억원 미만 소규모 건설현장의 안전점검을 실시하는 “건설업 안전보건 지킴이 사업”을 시행하고 있다. 그러나 “건설재해예방 기술지도 사업”의 경우에는 건설재해예방전문기관이 건설회사에게 그 대가를 받아 실효성 있는 기술지도가 이루어지지 않는다는 등의 구조적 문제점으로 인해 그 효과에 대해 많은 지적이 제기되어 왔다. 또한 “건설업 안전보건지킴이 사업”의 경우에도 고용노동부와 안전보건공단이 당해 사업을 운영하고 있어 본연의 민간협력 사업이라 보기 힘들 뿐만 아니라 안전보건공단 인력이 투입되고 있어 소규모 건설현장 예방을 위한 지도력이 낭비되는 결과를 초래하고 있다. 따라서 “건설재해예방 기술지도 사업”의 문제점 보완과 함께 정부 주도의 “건설업 안전보건 지킴이 사업”을 계속 시행하면서 안전관리의 사각지대로 남아 있는 일부 소규모 건설현장에 대하여 미국과 같이 대학 또는 다른 민간기관을 지역별로 거점화하여 이들의 인프라와 인력을 활용하여 기술지도할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다. 가령, 3억원 이상 120억 미만 공사의 경우에는 건설재해예방전문기관의 기술지도가 실효성 있게 이루어질 수 있도록 제도적으로 보완하고, 기술지도 수수료 부담하기 어려운 3억원 미만 공사에 대해서는 “건설업 안전보건 지킴이 사업”을 적용하거나 별도의 전문기관이 민간협력 사업의 일환으로 정부위탁을 받아 기술지도하는 방안을 들 수 있다.

소규모 건설현장에 대한 인증사업은 대학 전문가로 하여금 건설현장의 안전관리 시스템을 인증하여 OSHA의 현장점검이 면제되도록 함으로써, 자율 안전관리 활동을 유도하고 정부의 관리·감독을 위험현장에 대해 집중하도록 하는 “Golden Gate”을 벤치마킹하여 도입할 필요가 있다. 물론, 현재 우리나라의 경우에는 본사 차원의 안전보건경영시스템(건설업 KOSHA 18001)이

발주기관, 종합건설회사, 전문건설업체로 나누어 운영 중에 있다. 그러나 건설현장 단위, 특히 소규모 건설현장에 부합된 안전보건경영체계는 없는 실정이다. 따라서 소규모 건설현장의 안전관리 시스템에 관한 인증체계를 활용하여 건설현장 기술지도 사업과 별개로 대학 또는 별도의 민간 전문기관으로 하여금 인증토록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

재해예방시설 교체사업의 일환으로 소규모 건설현장에 가장 많이 사용되고, 안전사고를 유발하는 노후 사다리를 HSE와 사다리 협회(Ladder Association)와 함께 신규 사다리로 교체하는 영국의 “사다리 교체사업(Ladder Exchange)”을 벤치마킹할 필요가 있다. 우리도 건설현장 클린조성 사업의 일환으로 “시스템 비계 교체 지원”사업이 올해부터 시행되고 있으나, 아직까지 정부 주도로 이루어지고 있을 뿐만 아니라 시스템 비계로 한정되어 있다. 소규모 건설현장의 영세성과 비용 문제 때문에 사용하지 못하고 있거나 노후화된 재해예방시설 또는 가설 기자재를 정부지원을 받은 민간기관의 주도 하에 교체 또는 지원해주는 사업을 확대 시행할 필요가 있다.

소규모 건설현장을 주로 담당하는 전문건설업체의 안전관리 역량을 향상시키기 위한 교육사업은 전문건설사업자용 안전보건경영시스템을 마련하고, 이에 관한 연수회나 교육을 민간기관인 “건설업 노동재해방지협회”에 위임하여 실시하는 일본의 “전문공사업자 자율 안전관리 촉진사업”을 벤치마킹할 필요가 있다. 현재 전문건설업체용 건설업 안전보건경영시스템이 마련되어 있으나, 이에 관한 홍보, 교육 등 활용 시스템이 전무하여 활성화되어 있지 않기 때문이다. 따라서 “민간공사업자 자율 안전관리 촉진사업”을 벤치마킹하여 전문건설협회와의 협력사업을 적극 활성화할 필요가 있다. 프로그램 실시를 통해 안전관리활동에 참여하고 있으며, “High 5 캠페인” 사업에서도 소규모 건설현장의 사업주를 대상으로 관련 자료를 배포하거나 교육 프로그램 이수를 독려하고 있다. 또한 미국의 일부 주는 주정부가 직접 “건설현장 기술지도 사업(On-Site Consultation Program)”이나 “건설안전시스템 인증사업(SHARP) 사업”을 시행하고 있다. 따라서 우리나라에서 소규모 건설현장의 재해예방을 위한 민간협력 사업을 활성화시키기 위해서는 건축주 참여가 필수적이므로, 인허가 등을 통해 이들을 조정할 수 있는 지방자치단체 참여를 적극 검토할 필요가 있다.

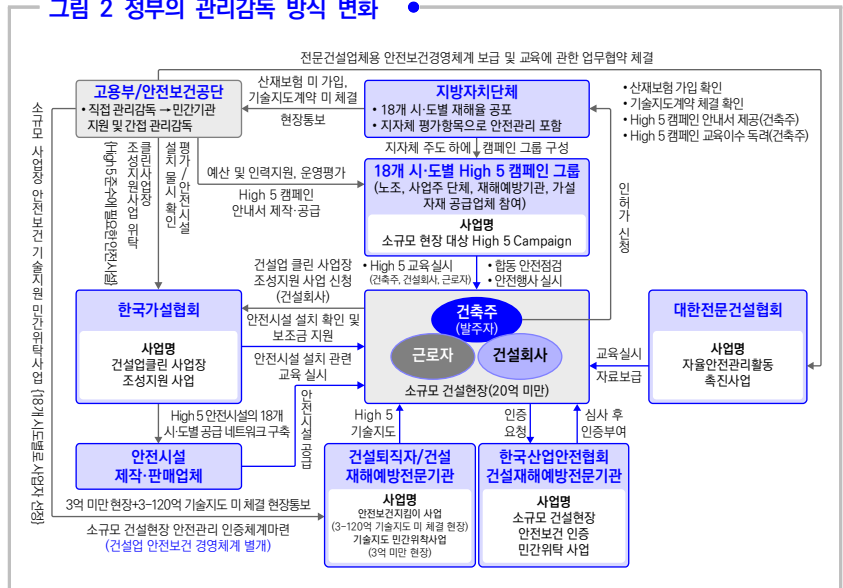
2. 소규모 건설현장에 관한 정부의 지도감독 변화

민간협력사업의 시행은 소규모 건설현장에 대한 정부의 지도·감독이 간접 관리·감독방식으로 전면 변화되는 것을 의미한다. 즉, 소규모 건설현장에 대하여 정부는 민간협력사업을 담당할 민간기관을 선정하고 예산 및 인력과 안전정보를 지원하며, 정기적으로 민간협력사업 운영의 적정성을 평가하는 간접적 관리감독이 된다는 것이다. 또한 소규모 건설현장 지도·감독에 지방자치단체도 참여하는 형태가 되어 재해예방에 효과적으로 작동할 수 있을 것이다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 재해예방전문기관이 수행하는 기술지도 등 일부를 제외하고 소규모 건설현장에 대한 정부의 지도·감독체계는 미흡하다. 그러나 민간협력사업이 추진된다면, 캠페인, 안전시설 교체, 기술지도 및 인증 및 교육을 통하여 소규모 건설현장에 대한 정부의 지도·감독체계가 갖춰지게 된다.

둘째, 소규모 건설현장의 지도·감독은 고용노동부에 의해서만 이루어지고 있다. 그러나 소규모 건설현장의 안전관리활동 촉진을 유도할 수 있는 지방자치단체가 High 5 캠페인 그룹의 일원(합동 안전점검 참여, High 5 안내서 건축주 제공, 건축주, 시공회사, 근로자의 안전교육 이수 독려)으로 참여하고, 인허가 접수 시 산재보험 가입 및 기술지도 계약체결 여부를 확인토록 한다면, 소규모 현장에 대해 지방정부도 참여하게 되는 것이다.

그림 2 정부의 관리감독 방식 변화



IV. 맺음말

소규모 건설현장의 민간협력사업은 정부의 지도·감독이 미치지 않는 사각 지대를 최소화하여 건설재해 예방에 도움이 될 수 있다. 아울러 소규모 현장도 패러다임의 변화를 인식하고, 안전한 사업장 구축을 위해 자발적인 책임을 가지고 규제 규율을 뛰어넘어야 한다. 이를 통해 대표적 3D산업이라는 건설업 이미지를 불식시키고 우리 건설근로자가 재해로 인해 아픔을 겪는 불상사가 발생하지 않길 기대한다.

참고문헌

1. 홍성호·김태준, 소규모 건설현장 산업재해 예방을 위한 민간협력 활성화 방안, 산업안전보건연구원, 2013
2. 백신원 외 2인, 소규모 건설현장 재해감소 전략에 관한 연구, 산업안전보건연구원, 2012
3. 천태현, 소규모 건설현장에 대한 안전관리상의 문제점 및 개선방안, 중앙대학교 석사학위논문, 2015

새 정부의 건설산업 노사관계 방향 : 건설현장에서 노사의 상생을 위한 공정한 노사관계 접근방안

박광배 대한건설정책연구원 경제금융연구실장
(jwjbpark@hanmail.net)

- I. 서론
- II. 공정과 상식의 회복을 위한 규정 준수와 엄정한 법 집행
- III. 공동의 가치공유자라는 인식의 전환 필요
- IV. 결론

5

I. 서론

2022년 5월 9일 제20대 대통령선거에서 유권자들은 공정과 상식이 바로 선 나라에 대한 열망을 표출했다. 윤석열 정부는 5년의 집권기간을 운영할 국정비전과 국정운영원칙을 담은 철학을 110대 국정과제로 선정, 발표했다.

국정과제에서는 의미는 반칙과 특권을 허용하지 않고, 공정한 국정 운영에 대한 국민의 기대가 투표로 반영된 것이라는 인식을 갖고 있는 것으로 판단된다.

윤석열 정부는 국익, 실용, 공정, 상식을 국정운영의 원칙을 설정하고 있다. 공정과 상식은 이념이 아닌 국민의 상식에 기반해 국정을 운영해 나가며, 국민 누구에게나 공정하게 적용되는 법치의 원칙을 고수하겠다는 의지를 천명하고 있다.

국정목표 3은 따뜻한 동행, 모두가 행복한 사회이며 노동의 가치가 존중받는 사회 실현을 위해 공정한 노사관계 구축 및 양성평등 일자리 구현, 노사 협력을 통한 상생의 노동시장 구축이 110대 국정과제로 포함돼 있다.

새 정부의 출범과 함께 제시된 국정과제는 향후 5년간 정책으로 현실화 될 것으로 예상되며, 이런 정책기조는 산업현장에도 직·간접적인 파급효과가 나타날 것으로 전망되고 있다. 특히 공정과 상식에 기초한 노사관계 구축과 노사협력이 실현될 수 있는 환경이 마련될 수 있을 것으로 기대된다.

최근 건설현장의 골조공정을 중심으로 야기되고 있는 근로자 채용강요와 타워크레인 임대차 과정에서 건설노조에 의해 야기되고 있는 불법·부당한 행태가 시정될 수 있는 계기가 될 수 있을 것이라는 기대가 크다.

이런 기대의 저변에는 건설현장에서 생산활동의 주체라고 할 수 있는 노동자와 사용자의 상생을 위한 협력적 노사관계의 필요성에 대한 절실함이 내재돼 있는 것으로 이해된다.

건설업이 공사를 하는 업(業)이라는 점에서 건설현장은 노동자와 사용자에게 생존의 기반이라고 할 수 있다. 그래서 이들의 협력과 원만한 관계는 상생을 위한 기초라고 할 수 있다.

건설업에 종사하는 노동자와 사용자는 건설현장을 매개로 한 공동의 이해관계가 있지만, 때로는 이해의 충돌이 발생하기도 한다. 이런 측면에서 협력이 필요하며, 협력을 위해서 때로는 노동자와 사용자가 자신의 의견과 이익이 침해되는 상황을 감수하고 상대방의 의견을 수용하려는 노력이 필요하다.

이하에서는 건설현장을 생존의 기반으로 하는 노동자와 건설사업주가 상생할 수 있는 협력적 노사관계 정립에 필요한 접근방안에 대하여 제시한다.

II. 공정과 상식의 회복을 위한 규정 준수와 엄정한 법 집행

1. 공정과 상식의 회복

공정과 상식은 윤석열 정부의 국정원칙일 뿐만 아니라 건설현장에서 조속히 회복되어야 할 가치이다.

공정과 상식은 서로 별개의 가치는 아니라고 할 수 있다. 상식에 맞지 않으면 공정하지 않을 수 있고, 공정하지 않은 상황은 상식에 부합하지 않는 경우가 대부분이다.

이처럼 공정과 상식은 서로 밀접한 관련을 갖고 있으며, 상대방에 대한 배려와 존중을 밑바탕에 두고 있다는 점에서도 공통적이라고 할 수 있다.

건설현장을 예로 들면 사용자인 건설사업주는 생산활동에 필요한 생산요소를 자유롭게 선택하고 사용할 수 있다. 이런 권리는 영업권으로 보호되고 있다. 법에 의해서 권리로 인정된 것이다.

이는 건설기계와 장비의 사용에서도 동일하게 인정된다. 사용자는 가장 효율적인 생산이 가능하도록 생산계획을 수립하고 생산요소를 동원한다. 이는 법적으로 보호되는 본질적인 사용자의 권리이다. 이를 압박하거나 강요하는

행위, 부당한 금전요구 등은 법적으로도 허용되지 않는다. 당연히 상식에 부합하지 않고 공정하지도 않다.

법은 권리와 의무관계를 명문화 한 것이라고 할 수 있다. 권리와 의무는 항상 병행하게 된다. 노동자를 채용하는 권리가 사용자에게 있지만, 그에 따라 요구되고 준수되어야 할 의무도 있다. 이와 함께 사용자의 권리를 침해하는 어떠한 불법·부당행위가 개입되어서는 안 된다. 공정한 채용이 전제되어야 하며, 이를 규범화 한 것이 채용절차법이라고 할 수 있다.

건설현장에서 공정과 상식이 회복되기 위해서는 법으로 보호하는 권리와 강제되는 의무가 명확하고 확고하게 준수되어야만 한다.

2. 규정의 준수와 엄정한 법 집행

상식의 사전적인 정의는 일반적인 사람들이 갖고 있어야 하는 지식이나 판단력이다. 서로 다른 가치관을 갖고 있는 주체들이 공존하며 살아가기 위해 필요한 것이 상식이다.

상식 중 사회질서를 유지하기 위해 반드시 준수되어야 할 규범이 법이라고 할 수 있다. 따라서 상식과 공정이 건설현장에서 발현되기 위해서는 법과 공정에 대한 준수가 필요하며, 법 위반 행위에 대해서는 엄정한 집행이 수반되어야만 한다.

건설현장이 노동자와 사용자의 생존에 중요하다는 점에서 협력의 가치가 개입될 수 있다. 반면 근로조건과 임금, 일자리 확보 등의 과정에서 양자의 가치는 갈등과 충돌이 야기되는 상황이 있을 수 있다.

노동자와 사용자 사이의 갈등과 충돌이 상식에 기반해 공정하게 처리되면 서로에게 생길 수 양금을 최소화 할 수 있다. 가장 바람직한 방향이라고 할 수 있으나, 현실적으로 상식과 공정을 바탕으로 한 의견조율과 협력이 쉽지 않은 않다.

상식에 부합하는 협력의 결과가 도출되지 못하는 상황에서 개입되어야 할 규범이 법이라고 할 수 있다. 법에서 규정하고 있는 권리와 의무에 근거하여 갈등과 충돌이 해결되는 것이 공동의 생존을 위한 최소한의 기준이라고 할 수 있다.

새 정부 출범 이전 한국경영자총협회는 200명의 경제전문가를 대상으로 설문조사를 시행하였다. 새 정부 출범 시 추진되어야 할 노동개혁 과제에 관한 것이며, “엄정한 법 집행을 통한 노사관계 안정” 항목의 응답 비율이

III.
공동의 가치
공유자라는
인식의 전환 필요

26.0%였다. 이런 응답의 비중을 통해서 유추할 수 있는 것은 공존을 위한 최소한의 규범이라고 할 수 있는 법과 제도가 노사관계에서 제대로 적용되지 않고 있다는 것이다.

따라서 공정과 상식에 기초한 노사관계를 형성하기 위해서는 우선적으로 규범의 준수와 엄정한 법 집행이 이루어지는 환경이 조성되어야 한다.

1. 건설현장 공유하는 이해당사자로서 노사관계

건설현장에서 노동자와 사용자 간 갈등과 충돌이 공정성이 담보되는 상식에 의해 원만히 해결되지 못하면 최후의 수단으로 법에 의지할 수밖에 없게 된다. 소송을 통한 해결방법은 일방에게 상처와 양금을 남길 수밖에 없다. 법에서 규정하고 보호하는 권리의 침해에 대한 제재가 따르기 때문이다. 제재를 통한 권리구제 과정에서 일방에게는 금전적, 비금전적인 부담이 필연적으로 수반된다. 이런 의미에서 소송을 통한 해결은 서로에게 이익이 되는 좋은 수단은 아니라고 할 수 있다.

상식과 공정에 따른 건설현장의 노사관계를 위해서는 이익을 공유한다는 실질적인 공동의 가치가 있어야 한다. 이러한 공동의 가치를 제공하는 것이 건설현장이라는 인식이 정립되고 확산되어야 한다. 즉 노동자는 건설현장이 개설되어야 일자리를 얻을 수 있고, 소득을 창출하여 생계를 유지할 수 있다. 특히 건설업에 종사하는 노동자는 다른 업종의 근로자 전직이 매우 제한적이라고 할 수 있다. 이는 건설업 입직자의 이전 경력을 통해서도 확인된다. 다수의 입직자는 다른 업종의 근로자로 종사하다 은퇴하거나 자영업을 폐업하고 건설업에 입직하고 있다.

건설현장은 건설사업주에게도 생존을 결정하는 요소이다. 공사를 수행하는 업이 건설업이며, 건설사업주는 공사의 수행을 통해서 존재가치를 보일 수 있고, 건설기업의 계속성을 담보할 수 있다. 공사의 수행과정을 통해서 이익이 창출된다.

이처럼 노동자와 건설사업주는 건설현장을 생존의 수단으로 공유한다는 측면에서 공동의 가치를 도출할 수 있다. 건설현장의 원활한 유지와 공사의 진행이라는 가치가 그것이다.

결국 노동자와 건설사업주 사이에서 발생하는 갈등과 충돌 해결은 건설현

장의 유지와 공사의 원활한 진행이라는 전제가 성립할 수 있어야만 의미가 있다.

2. 노동자 간, 사용자 간 공존의식

건설현장이 노동자와 사용자에게 공동의 가치를 제공하고 있는 것은 의심의 여지가 없다. 그런데 건설현장은 가치를 달리하는 노동자와 건설사업주가 존재한다.

건설업에 종사하는 대다수의 노동자는 어떤 형태의 노조에도 가입돼 있지 않다. 이는 대부분의 건설노조가 형틀목공과 철근공을 위주로 구성돼 있다는 것을 통해서도 확인할 수 있다.

형틀목공과 철근공, 콘크리트공 등은 철근콘크리트공사에서 필요로 하는 직종이다. 이 공정은 공사기간이 가장 길고, 노동자를 많이 필요로 하는 특징이 있다. 따라서 건설노조에 가입하지 않은 다수의 노동자도 존재한다.

건설노조가 노조원의 채용을 강요하는 행위를 하는 경우 사용자에 대한 강요와 압박에 그치지 않고 비노조원인 건설근로자에게 불이익이 야기된다. 구직활동의 어려움이 가중되는 결과가 초래되기 때문이다.

건설업 종사자에게 일자리 확보는 가장 중요한 요소라고 할 수 있다. 노동을 제공할 수 있는 기회가 박탈되면 노동자로서의 가치와 가족의 생계가 침해되기 때문이다. 비노조원인 노동자도 생산활동의 동료라는 인식이 반드시 필요하다.

건설현장을 이윤창출과 건설기업의 가치를 실현할 수 있는 매개라는 공유 인식은 건설사업주들에게도 반드시 필요하다. 하도급 생산방식을 활용하고 있는 건설현장은 상이한 역할과 기능을 수행하는 다수의 건설사업주가 동일한 현장에서 활동하고 있다. 이런 측면에서 원도급자와 하도급자의 협력은 건설현장에서 공정한 노사관계 형성을 위한 필요조건이라고 할 수 있다.

종합건설업체의 공사원가 구성을 통해서 알 수 있는 것처럼 원도급자는 건설현장 운영과 공사 진행의 전반을 관리하는 역할을 주로 수행하고 있다. 원가에서 노무비가 차지하는 비율이 매우 낮는데, 이는 대부분 간접노무비에 해당하는 비용이라고 할 수 있다.

생산요소를 사용하여 시공을 하는 건설업자는 원도급자, 즉 종합건설사업주가 아니라 전문건설사업주이다. 결국 노동자와의 갈등과 충돌은 대부분 하도급자를 대상으로 하고 있다.

표 1 시공능력순위별 종합공사 공사원가(2020년)

(단위: %)

구분	재료비	노무비	외주비	현장경비	(기계경비)
1군(1~100)	24.76	3.95	61.31	9.98	(1.00)
2군(101~200)	20.39	4.59	65.04	9.97	(1.41)
3군(201~300)	16.80	7.50	63.75	11.95	(2.00)
4군(301~400)	17.35	7.22	64.71	10.71	(3.31)
5군(401~500)	15.47	8.29	61.71	14.53	(3.78)
6군(501위 이하)	20.01	12.00	53.44	14.55	(5.02)
7군(토목)	26.54	14.63	39.86	18.96	(8.88)
8군(건축)	31.71	11.34	47.40	9.54	(1.80)
9군(기타)	36.00	16.53	30.70	16.78	(6.02)

자료: 대한건설협회(2021), 2020년 기준 완성공사 원가통계.

노사의 갈등과 충돌이 하도급자에게 집중되지만, 그렇다고 해서 원도급자가 무관심하게 된다면 현장운영의 차질과 공사 진행의 지연으로 귀결될 수밖에 없는 것이 현실이다. 실질적인 피해가 초래될 수밖에 없는 환경이다.

결국 동일한 건설현장을 공유하는 원도급자와 하도급자는 상식과 공정에 기반하는 협력적인 노사관계 정착을 위한 동반자라고 할 수 있다. 노동자와의 관계에서 이해관계를 같이 할 수밖에 없다는 인식이 필요하다.

IV. 결론

새로운 정부는 상식과 공정을 국정철학으로 제시하고 있다. 이런 측면에서 공정한 노사관계 구축에 대한 기대가 커지고 있다.

상식에 기초하는 노사관계의 형성은 실질적인 가치의 공유가 반드시 필요하다. 선언적인 주장이나 공허한 가치의 제시만으로 갈등과 충돌이 극심한 노사관계의 변화를 기대할 수 없다.

건설업에 종사하는 노동자와 건설기업을 영위하는 사업주는 건설현장을 매개로 공동의 이해관계를 갖는다는 현실적인 자각이 있어야만 비로소 공정한 노사관계의 구축이 모색될 수 있다.

건설현장의 유지와 공사의 진행이 전제될 때만 공동의 이해관계가 현실화 된다는 인식의 전환이 전제되어야만 상식과 공정에 따른 노사관계의 논의가 시작될 수 있다.

상식과 공정이 무시되는 환경에서는 법적인 다툼이 개입될 수밖에 없다.

이에 수반되는 개인적, 사회적 비용이 수반될 수밖에 없다. 공정한 노사관계의 정착이 상대방을 이롭게 하는 것이 아니라 자신에게 도움이 되는 결과를 초래한다는 인식이 필요하다.

이런 인식의 확산이 전제되어야 상대방의 의견과 주장을 수용하는 것이 자신에게 불이익하지 않다는 사실을 수용할 수 있다.

공정한 노사관계의 형성을 위해서는 건설사업주의 역할과 노력도 반드시 필요하다. 전술한 것처럼 최근 건설노조의 행태는 채용과 타워크레인, 기계장비를 매개로 심화되고 있는 상황이다. 노동자와 타워크레인 및 기계장비 조종사들은 노조원으로 가입해야 불이익을 당하지 않는다는 생각을 하고 있다. 건설노조의 규모가 확대되고 있다.

이런 환경 변화를 수용하고 대응하는 노력이 필요하다. 건설사업주들 중에는 건설노조를 배제하고는 현장 운영이 불가능하다는 판단도 하고 있다. 현재의 여건이 크게 바뀔 수 있는 여지는 크지 않다. 건설노조와 협력적인 관계를 형성할 수 있는 적극적인 자세가 요구된다.



참고문헌

1. 대한건설협회(2021), 2020년 기준 완성공사 원가통계.

새 정부의 주택정책 방향 : 민간주택 활성화 방안 중심

권주안 대한건설정책연구원 연구위원
(joankwon@ricon.re.kr)

- I. 들어가며
- II. 문재인 정부의 주택시장: 불안정성
- III. 윤석열 정부 110대 과제: 정상화 넘어선 활성화 필요
- IV. 주택건설시장 활성화를 위한 제언

6

I. 들어가며

주택시장의 변동은 주거불안정과 더불어 심리적으로 불안감을 조성한다. 특히, 우리나라 주택가격은 하락보다는 상승시기가 많았기에 이러한 문제는 비교적 자주 반복되고 있다. 이로 인해 새로 출범하는 정부는 항상 주택정책에 대한 강박 관념 속에서 임기를 시작하였다. 반복되는 시장 변동에 더하여 최근 10년간 전 세계를 휩쓸고 있는 4차 산업혁명은 주거공간과 주택건설시공에 상당한 변화를 요구하고 있는 상황이다. 생활 여건 변화에 직접적으로 영향을 받는 주거공간과 주택시장은 즉각적으로 반응하였으며 이로부터 파생되는 건설과 시공도 점차 적응하는 과정이라 할 수 있다.

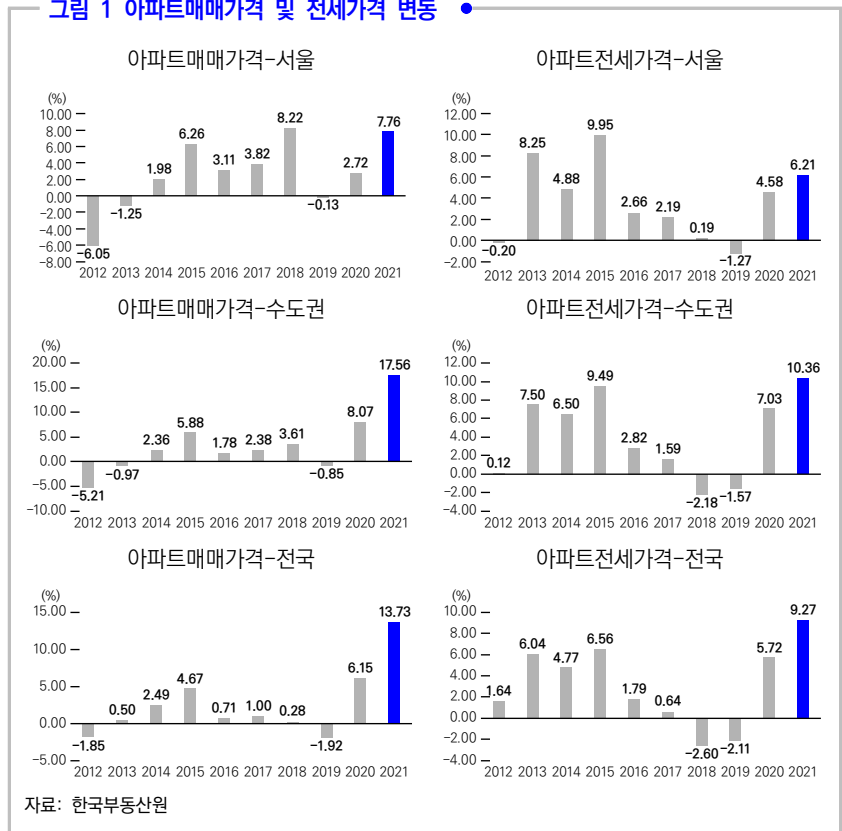
이러한 가운데 지난 5월 새로 출범한 윤석열 정부는 110대 과제를 발표하였다. 부동산 영역은 ‘상식’과 ‘정상화’라는 주제 속에서 4개의 과제가 선정되었으며, 과제 방향은 주택공급 확대, 부동산 세제 정상화, 대출규제 정상화, 주거복지 지원 확대이다.

본 제언은 주택시장과 건설시장을 둘러싼 변화에 대응하는 과정에서 새로운 정부가 어떠한 정책기조로 나아가야 하는지에 대한 논의이다. 그러기 위해 우선 문재인 정부의 정책 결과가 발현된 주택시장 상황을 가격을 통해 살펴보고, 윤석열 정부가 내세운 ‘민간중심 접근’ 관점에서 민간주택건설시장 활성화를 위한 제언을 시도하려 한다. 도시재생과 정비사업의 미래 지향적 변화와 주거공간을 만드는 시공과 관련된 최근 문제점도 같이 살펴본다. 각 제언의 목적은 민간주택건설시장의 활성화에 초점을 맞추었다.

II. 문재인 정부의 주택시장 불안정성

문재인 정부는 과도한 주택가격 상승을 억제하기 위해 다양한 수요억제 정책을 시도했다. 그러나 결과적으로 주택가격은 크게 올랐고, 정책에 대한 혼란과 주거 불안정이 계속됐다는 측면에서 실패하고 말았다. 비교적 안정적인 상황을 유지하고 있었던 주택시장이 요동치기 시작한 것은 도시재생 뉴딜사업을 막 추진하려던 시점에서 나타난 재건축 단지에서의 주택가격 급등이다. 가격상승으로 인한 시장 불안정성을 막기 위해 정부는 강력하게 주택수요를 억제하였으나, 이를 기점으로 오히려 가격 상승세는 확산되고 강세가 유지되기 시작하였다. 3기 신도시를 통한 공급 확대 노력에도 불구하고 주택시장은 불안정하였고 문재인 정부 말년이 되어서야 안정되는 현상을 보였다.

그림 1 아파트매매가격 및 전세가격 변동



<그림 1>은 2021년 말 기준으로 아파트 매매가격과 전세가격의 연도별 상승률을 비교한 것으로 서울, 수도권, 전국 등 주요 지역 상황을 보여준다. 가

장 눈에 띄는 것은 수도권과 전국의 아파트가격이 과거 10년에 비해 높은 상승률을 보였다는 점이다. 특히, 2020년과 2021년 상승세는 매우 큰 수준이었다. 이는 전세가격도 마찬가지로 수도권과 전국에서의 높은 상승세는 서민들의 주거안정을 저해하는 우려로 이어졌고, 현재도 진행형으로 체감되고 있다. 정부의 수요억제 정책과 함께 기대심리, 유동성 증가, 저금리 상황 등도 주택시장 상승에 영향을 미쳤다.

III.
윤석열 정부
110대 과제:
정상화 넘어선
활성화 필요

윤석열 정부는 문재인 정부의 실패를 거울삼아 ‘시장 정상화’라는 모토 속에서 과도했던 규제를 완화하고 수요 문제를 공급 확대로 해소하려는 정책 방향을 선택하였다. 이는 고스란히 윤석열 정부의 110대 추진과제 중에 부동산 영역에도 반영되었다. 부동산 세제와 대출 규제의 정상화는 과거 정부의 수요 억제를 벗어나서 정상적인 시장 작동에 초점을 맞춘 선택이다. 또한, 주택공급 확대는 문재인 정부 말기의 정책을 유지하는 것으로 시장 수급 안정화 조성에 대한 이해 기반이 유지된 것으로 보인다. 윤석열 정부 110대 과제의 큰 주제는 ‘민간의 창의력을 극대화하는 여건을 만들어 민간과의 협업 관계를 통한 시너지를 만들어 나간다’는 것으로 이해할 수 있다.

다만, 윤석열 정부의 부동산 영역 국정과제는 ‘정상화’에 한정되어 다소 부족한 부분이 감지된다. 전 정부의 국정 실패를 단순하게 보완하는 정도에 그쳐, 저성장과 고령화 등으로 침체 국면으로 접어드는 경제의 추세를 바꾸는 미래 지향적 발상은 아닌 것으로 이해된다. 따라서 새 정부의 정책은 정상화보다는 ‘활성화’에 초점을 맞추어야 할 것이다.

이를 위해 첫째, 민간의 창의성 극대화는 시장 활성화 조건을 만들어야 할 것이다. 현 과제의 차원과 깊이에서 한 걸음 더 나가는 생각이 필요할 것으로 판단된다. 민간의 창의성을 극대화하려 한다면 그리고 이를 통해 민간의 창의성이 사회적 편익으로 전환되어야 한다면 우선 민간이 어떠한 규제 여건에서 사업을 수행하는지에 대한 이해가 필요하다. 어쩌면 단순한 이해뿐 아니라 체감에 가까운 공유에 대한 접근이 필요할 것이다.

둘째, 부동산시장 정상화의 방향성은 앞에서 언급한 바와 같이 전 정부의 과도한 시장 억제에서 비롯된 것으로 이해된다. 그러나 부동산시장의 현 여건은 단순히 시장 작동을 본래의 기능을 회복하는 정도의 위치로 환원하는 것으로 충분히 미래를 준비할 수 있는 조건을 충족시키기 어려울 것으로 보

IV. 주택건설시장 활성화를 위한 제언

이다. 코로나 사태로 중요성이 더해지고 있는 4차 산업혁명 흐름과 저성장고령화로 만들어지는 도시생태계의 저생산성에 대비한 정책 틀과 세부방안이 마련되어야 한다. AI 등 관련 영역에 대한 공간정책의 준비와 중장기 플랜뿐 아니라 재생에 대한 확고한 의지가 구축되어야 한다.

앞에서 언급한 두 가지 방향성을 감안하여 세부적인 주택건설시장 활성화에 대한 제언을 하고자 한다. 도시재생의 출발점을 주거공간의 정비과 이를 통해 파급되는 도시공간의 재생으로의 흐름으로 인식하고 주거공간 정비에 다양한 시장 중심적 시도가 필요할 것으로 보인다. 또한, 주택시장 관련 다양한 정책과 이슈를 언급하면서 그동안 소외되었던 건설시장에 대한 고민도 필요할 것으로 보인다.

앞에서 언급했지만 전 정부의 주택시장 정책은 도심에서 발생한 수요에 대한 적절한 대응 없이 단순히 수요를 억제하는데 초점을 맞추었다. 결과적으로 가격 상승으로 인한 불안정성을 야기하였다는 점에서 도심에서 주거공간 공급은 매우 중요한 이슈가 될 수밖에 없다. 실상 도심에서의 주거공간 공급 문제는 주거공간의 정비뿐 아니라 도시재생의 틀에서 접근하는 공간적 관점이 중요하다.

1. 정비사업 활성화 : 도심 주거공간 공급 여건 안정화

(1) 조합 방식의 한계를 보완 위한 신탁 활용 확대 유도

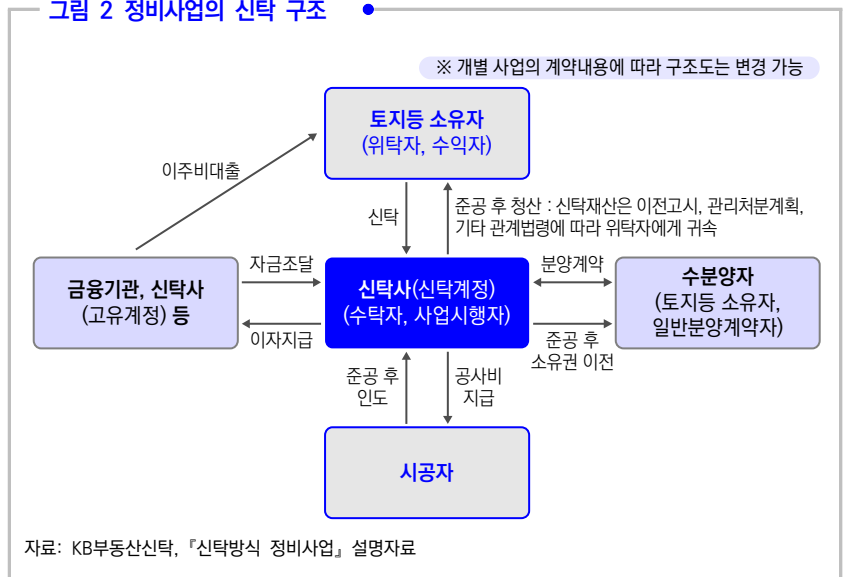
도심에서의 택지공급이 어려운 상황에서 충분한 주거공간을 공급하고 기존의 주거공간을 질을 높이기 위해서는 정비사업이 가장 적절한 방식이다. 전 정부에서 발표한 공급 확대 기조의 세부방안도 정비사업에 초점을 두었다. 그러나 정비사업은 추진위원회가 구성되고 조합 설립까지 상당한 기간이 소요될 뿐 아니라 조합 구성 이후에도 조합원 간의 이견으로 비상대책위원회가 난립하여 안정적인 사업 추진을 저해하는 문제가 관찰되고 있다.

또한, 정비사업은 여분 물량의 분양을 통해 부족한 재원을 확보하여 사업을 추진하는 구조를 가지고 있어 사업이 지연될 경우, 시장 여건 변화로 각종 위험에 노출될 수 있다. 재원 확보의 불확실성과 이로 인한 자금조달 부담가중으로 원활한 사업 추진이 어려워질 수 있는 한계 역시 존재한다. 이러한

관점에서 본다면 정비사업을 통한 공급 확대는 적절한 대안이긴 하나, 실제로 결과를 만들어 내기 위해서는 많은 난관을 해결해야 한다. 전 정부는 조합 방식 문제점을 보완하기 위해 공공주도의 정비사업을 제안하였다. 그러나 민간부문의 사인 간의 다툼과 충돌에 개입할 수 있는 공공부문의 역할도 매우 제한적이라는 점에서 실효성에 대한 의문은 해결되지 않고 있다.

조합에 의한 사업 추진 불확실성은 신탁방식을 적용하면 긍정적인 결과로 이어질 수 있다. 조합이 해야 할 사업 추진을 신탁사가 대행하는 방식으로 금융기관으로부터 자금을 조달하여 안정적 사업 추진이 기대된다. 물론 추진 위원회나 조합 설립 등의 절차도 생략된다는 점에서 사업속도가 빨라질 수 있다. 또한, 시장 여건 변화와 위험에 대해 상대적으로 안정적인 사업성은 물론 추진 성과를 기대할 수 있다(그림 2 참조). 조합 방식의 불안정성과 불확실성을 어느 정도 제어할 수 있다면 공급 확대 및 주거공간의 질적 개선에 대한 니즈 충족이 안정적으로 이루어질 수 있을 것이다. 또한, 시공사에 대한 의존도 약화될 수 있어 보다 투명한 사업 추진을 기대할 수 있다.

그림 2 정비사업의 신탁 구조



조합 혹은 신탁 중 하나의 방식을 선택하는 것은 민간부문의 자율적 판단이다. 둘 중 어떠한 방식을 선택하라고 강요할 수 없기 때문에 신탁 방식을 채택하는 경우 별도의 인센티브를 부여하는 방안을 생각할 수 있다. 형평성 문제를 해결해야 정당성을 갖출 것으로 보인다. 조합보다 신탁을 활용한다면

정비사업에 참여하는 민간 주체가 다양화되며 협업구조를 통해 다양한 아이디어가 반영될 수 있어 민간 주도의 사업 추진 활성화를 기대할 수 있다는 장점이 있다. 물론 이를 통해 민간부문이 만드는 역동적 창조성에 대한 긍정적 효과도 기대할 수 있을 것이다. 따라서 신탁방식으로서의 유도를 위한 다양한 인센티브가 강구되어야 할 것이다. 특히, 공익성과 연관되는 임대주택의 공급과 운영은 용적률 지원의 효과를 극대화할 수 있다. 임대주택 공급 및 운영을 민간부문의 전문성과 노하우를 접목시키는 기회를 만드는 등 정부의 세심한 정책적 고안이 요구된다.

(2) 정비사업 활성화 : 용적률 인센티브와 공익성 확보

정비사업은 특성상 조합원들이 건축비용 등을 분담한다. 추가로 벌어들이는 분양사업 수입은 조합원의 분담을 줄이므로 가능하면 법이 허용하는 최대 용적률을 받으려 노력한다. 그러나 실제로 각종 규제와 제도적 장치로 용적률을 충분히 받을 수 있는 사업은 많지 않다. 재건축초과이익환수 제도로 법정 최대 용적률을 확보하더라도 사업성을 저하시켜 충분한 재원 마련은 쉽지 않은 상황이다.

윤석열 정부는 대선 과정에서 아파트 재건축시 최대 300%인 용적률 인센티브를 500%까지 확대 적용하겠다는 공약을 내걸었다. 증가한 주택 물량의 반은 임대주택으로 공급하도록 하여 정책의 공익성과 인센티브의 정당성을 잘 배합하였다. 그러나 재건축초과이익환수 장치로 정비사업은 충분한 사업성 확보가 어려울 수 있다. 더욱이 최근 주택시장 침체로 분양 여건이 악화될 경우 오히려 미분양 위험에 노출될 수 있어 인센티브의 유효성은 현저히 감퇴될 가능성도 배제할 수 없는 상황이다.

사실 용적률 인센티브는 정비사업에 있어서 사업성에 영향을 주는 매우 중요한 변수이지만, 정비사업을 주거공간에 한정하지 않고 전체 도시공간으로 확장하여 적용할 필요가 있다면, 「국토의계획및이용에관한법률」이 규정하는 용적률 등의 개정이 필수적이다. 단, 도시계획의 큰 틀을 바꾸는 개정이라도 충분한 사회적 공감대가 있어야 한다. 용도용적제 개선은 다음의 두 목적에 의해 정당화될 수 있다. 4차 산업혁명과 고령화, 경제와 인구의 수도권 집중, 저성장 고착화 등 경제와 사회의 현안에 적절하게 대응하기 위한 공간 재편이 절실한 상황이다. 첫째, 도시공간의 재생은 도시 부가가치 창출력 회복을 통해 현재의 저성장 문제를 극복할 수 있는 여건을 조성하는 열쇠이다. 둘째,

도시로의 인구 집중으로 야기된 주거공간 부족과 도심주택시장 불안정성을 해결하기 위해선 공간 공급의 대폭적 확대가 필요하다.

위의 두 목적이 효율적으로 추진되려면 정비사업과 1기 신도시에 맞추어진 정책적 고려 대상을 확대시켜야 한다. 도시공간 개발 측면에서의 형평성을 회복하고, 동시에 다양한 공간들의 공급이 적절하게 확대되기 위한 추가 제안이다. 우선, 용적률 확대는 비아파트 공동주택으로 확대 적용하는 것을 제안한다. 도심에서의 주거공간 확보는 기존 아파트뿐 아니라 단독주택, 다세대 및 연립주택 등 다양한 주거형태가 있으며 이들 주택이 집중된 지역은 아파트가 건축된 지역 보다 여분의 공간 창출이 용이할 수 있다. 다른 하나는 최근 정비사업과 관련하여 빈번하게 언급되는 1기 신도시와 연관된다. 1기 신도시에 대한 재건축 적용 용적률을 500%로 확대하는 특별법을 제정하는 것이 그 골자인데, 용적률 확대 기회를 1기 신도시에만 적용하지 말고 동일한 건축연령을 가진 주택에 대해 지역에 관계없이 적용하는 것을 제안하고 싶다.

2. 절실한 도시재생, 공간 생산성 재할의 필요 : 도시의 공익과 주거의 사익

앞에서 언급된 용적률 확대 적용은 포괄적인 공간 확대로 이어질 수밖에 없다. 이 변화의 흐름은 도시재생이라는 방향성에 맞추어져야 한다. 도시의 생산성은 공간에서 만들어내는 부가가치에 의해 결정된다. 공간의 부가가치는 공간에 대한 니즈와 필요에 따라 공간이 만들어지고 분배되어야 가능하다. 현재 저성장 우려는 코로나 위기와 대외여건 악화 등의 악재로 더욱 커지고 있다. 여기에 고령화와 저출산 등 인구사회적 변화로 우리나라의 생산성은 더욱 저하될 수밖에 없는 상황으로 전개될 것으로 보인다. 도새재생을 통해 도시 생산 틀을 개선하면 미래의 먹거리와 일자리 그리고 부가가치를 확대시키는 기반을 제공할 것으로 판단된다.

일자리를 만드는 것은 사회복지의 기본이다. 도시로 집중되는 인구 이동에 대한 우려가 있지만 충분한 양의 일자리가 다양하게 만들어지도록 유도한다면 인구 집중은 고도성장을 경험했던 과거의 경험을 다시 살려줄 수 있을 것이다. 저성장과 고령화 등의 불투명한 여건을 벗어나기 위해선 도시재생 혹은 도시재할이 활용되어야 한다. 공간 공급이 증가하면, 공간 활용의 다양성도 깊어져 생산성과 부가가치 창출력이 확대될 뿐 아니라 공간의 양적 확대로 시장 안정도 확보할 수 있는 일석이조의 효과가 기대된다.

도시재생의 결과가 사회 전체적인 새로운 성장 인프라로 작용하기 위해선 용적률 증가로 만들어지는 공간 증가분은 공익 목적에 활용되어야 한다. 추가로 공급되는 공간 일부를 임대주택으로 전환하고, 커뮤니티시설 등을 공급한다면 도시 서비스 질과 양이 개선될 것이다. 주민 중심의 공적 편익이 배가되며 사회적 인프라로 인한 생산성(총요소생산성) 확대가 가능할 것으로 기대된다.

얼마 전 모 지자체에서는 지역업체가 공동주택건설사업에 참여하는 경우 용적률 인센티브를 제공하는 방안 추진을 모색하였다. 「국토의계획및이용에관한법률」에 의하면 지구단위계획을 통해 각 지자체의 선택에 따라 용적률 등의 지침을 마련할 수 있으므로 이를 활용한 지역경제 활성화를 선택한 것이다. 다른 지역에서도 이와 같은 동일한 개선 여지가 충분하다는 점에서 다양한 시장 활성화 시도가 가능할 것으로 보인다. 물론 지방정부의 제한적 전문 능력과 예산을 감안한다면 중앙정부의 적극적인 지원과 가이드라인 등이 마련되어야 하며 주택도시기금을 통한 지원도 긍정적 결과로 이어질 것으로 판단된다.

3. 건설시장 경쟁력 제고를 위해 도입한 생산체계 개편의 두 얼굴

지역업체가 참여하는 주택건설사업에 대해 용적률을 추가 제공하는 선택은 건설산업이 가지는 지역경제와의 연결성을 여지없이 보여주지만, 무엇보다 건설산업은 노동집약적 특성을 가지고 있다. 수많은 기계와 장비가 동원되지만 여전히 많은 공정에서 노동력의 손이 필요한 기계와의 융합되는 노동력을 활용하는 제조 시스템을 가지고 있다. 전 정부는 건설산업의 하방압력으로 인한 과당 경쟁 심화, 해외시장의 축소, 기술경쟁의 가속화 등의 여건 변화 속에서 건설산업의 발전을 도모하기 위해 생산체계 개편을 추진하였다. 세 가지 환경 변화 중 첫 번째는 중소기업인 전문건설에 해당되며, 대기업 등 기술과 해외시장 진출을 추진하는 기업들에게는 나머지 두 경우가 해당될 것으로 사료된다.

(1) 자유경쟁 보다는 공정경쟁이 필요

경쟁력 제고는 산업정책 측면에서는 타당한 방향이었는데 이의는 없을 것이다. 생산체계 개편 중 생산구조 혁신은 칸막이와 다단계를 제거하여 고효율산업으로의 전환을 꾀하는 목적을 가지고 있다. 세부 내용을 보면, 업종 간 칸막이를 제거하고 종합건설과 전문건설이 상호시장에 참여하도록 유도하고 직접 시공도 강화하는 등의 부수적 방안을 포함하고 있다. 그러나 생산체계 개편은 본래의 긍정적 경쟁 여건 조성이라는 목적과는 달리 종합건설과 전문건설 간의 영역 경쟁으로 국한되면서 자유경쟁체제로 시장을 전환시켰다. 문제는 공급이 다른 플레이어들에게 적용될 경우 자유경쟁의 공정성은 저해되는데 있다. 또한, 경쟁 과정을 주도하는 부처의 기준도 공정하지 않게 이루어지고 있어 문제를 더욱 심화시키고 있다. 특히, 직접시공 기준이 과도하게 형평성을 해치고 있어 경쟁의 본래 목적보다는 균형 잡힌 시공시장 질서가 어지러워지고 있다.

(2) 건설노동자 지위 악화 우려

불공평한 여건이 만들어지면 공정성은 멀어지고 시장 집중으로 이어질 경우 전체 건설산업 발전을 저해하는 결과로 이어질 공산이 크다. 불공정한 경쟁이 집중으로 이어진다면, 건설공사 계약 과정과 비용 측면에서 비협평성과 비효율성을 악화시킬 수 있다. 더 나아가 업체 수가 감소된다면, 필수적으로 일자리가 위축되거나 노동시장의 여건이 악화될 수 있다. 건설노동자 지위의 안정성과 노동기회의 확실성도 장담하기 어려워진다. 과거 3D라는 유행어 속에서 외국인 근로자에 의존하여 생산활동을 영위하고 있는 시공시장에서 악화되고 있는 건설노동자의 지위는 시공품의 품질과 안전성 등 중요한 요소를 담보하는 원인이 될 수 있다는 점에서 보다 포괄적인 점검이 필요할 것으로 사료된다.

많은 기계와 장비가 집중되는 건설현장이 마치 4차 산업혁명의 끝자락과 연결될 것이라는 막연한 생각으로 생산체계 개편을 추진한 것이라면 시공시장의 최종 공정을 담당하는 건설노동자와 전문건설의 경쟁 구조에 대한 이해가 부족했다. 지금과 같이 공사 금액 기준으로 상호시장을 공유할 경우, 경쟁으로 전문건설업체가 퇴출되면 일자리 감소로 이어질 가능성이 높아지고, 건설노동자의 협상력을 약화시키는 집중으로 이어질 수 있다. 또한, 29개에서

14개로 전문건설 업종을 대형화하는 방안도 전문건설업체의 대형화로 이어진다는 점에서 경쟁력이 제고될 수 있으나, 문제는 대형화된 업체 간 경쟁은 여전히 과열될 가능성이 있다는 점을 지적하고 싶다.

(3) 산업정책으로서 포괄적 재검토 필요

생산체계 개편이 본래의 목적을 제대로 달성하기 위해선 지금의 자유경쟁 구조를 탈피하여 공정경쟁 구조가 구축되어야 한다. 공정경쟁이 확보되어야 현 정부가 목표로 하는 민간부문의 창의적 활성화를 기대할 수 있을 것이다. 체계 개편의 목적과 방향성을 다시 점검하면서 세부적인 사항의 영향과 결과에 대한 분석이 필요할 것으로 보인다. 공정경쟁이 선택되어야 하며 이를 통해 폭넓은 생산성 제고와 경쟁의 긍정적인 결과를 기대할 수 있을 것이다.

또한, 건설과 시공의 노동집약적 생산체계에서 나타나는 특성에 대한 이해가 필요하다. 4차 산업혁명 흐름에 맞추어 복잡한 기계와 장비로 생산성을 제고하려 했다면 오산이다. 이러한 장비와 기계들이 전문건설 등 시공에 어느 정도 적용 가능한지 먼저 분석되어야 한다. 산업정책 측면에서 자동화와 기계화는 피할 수 없는 추세이나 이와 조금 다른 입장을 가진 노동시장의 우려를 간과한다면 균형 잡힌 산업정책이라 할 수 없다. 경쟁으로 업체수가 줄어들어 노동 고용이 변하고 장비 장착이 늘어 노동 고용이 감소한다면 일자리라는 궁극의 복지 수단을 잃어 버리게 된다. 제조업 비중이 커 AI 등 4차 산업혁명으로 노동시장 위축이 클 것으로 예측되는 국가 중 하나가 한국이었다. 과거 경험에 비추어보면, 산업혁명은 모두에게 편익을 가져다주지 않았기 때문이다.

4. 동일한 흐름 속의 정비사업, 도시재생, 건설시장

도시 활력은 부가가치 창출력으로 가늠된다. 창출력은 각 개별 공간이 만들어내는 생산으로 평가되며 시민이 체감하는 편익의 크기가 될 것이다. 도시에 살고 있는 우리가 편안하고 만족한 생활을 할 수 있다면 이것이 곧 도시 재생이 바라는 결과일 것이다. 재생 과정에서 경제성장 둔화로 인한 정체된 경제흐름을 다시 확대 재생산의 선순환 구조로 전환할 수 있는 투자 여건을 만들 것이다. 이러한 관점에서 도시재생과 정비사업은 매우 중요하다. 전 정부의 주택정책 실패를 극복하고 4차 산업혁명과 코로나 위기로 형성되고 있

는 주거 니즈 변화를 한꺼번에 해결할 수 있는 방안이다.

물론 이들은 모두 건축공사를 통해 추진되기 때문에 전 정부가 추진한 생산체계 개편도 활성화를 저해할 수 있는 원인이 될 수 있어 포괄적 고민이 필요하다. 전문건설이 참여하고 있는 시공시장은 우리가 그동안 깊이 생각하지 않았고 대중 노출도 적었던 영역이다. 그러나 민간주택건설시장과의 연결성을 보면, 가까운 상관성을 가지고 있다. 전문건설 매출의 40% 정도가 주택에서 파생되기 때문이다. 전 정부의 생산체계 개편은 자유경쟁이나, 체급이 다른 종합건설과 전문건설 모두에게 적용해야 하는 것은 공정경쟁일 것이다. 이러한 여건이 마련되어야 건설노동자 일자리가 보전되고, 높은 부가가치를 만드는 공간도 만들 수 있으며 이를 통해 도시성장을 확보할 수 있을 것이다. 자율적인 창의성을 통해 민간부문의 활성화를 유도하려는 정부의 목적에도 들어맞는다.

새 정부의 스마트 건설기술 혁신 방향

진경호 한국건설기술연구원 스마트건설지원센터장
(khchin@kict.re.kr)

- I. 서론
- II. 새 정부의 110대 과제와 건설산업
- III. 110대 과제에서 도출된 건설산업 이슈
- IV. 새 정부의 스마트 건설기술 추진방향
- V. 결론

7

I. 서론

건설산업의 지속가능한 성장을 위한 변화의 바람이 불고 있다. 전세계적으로 산업의 디지털 전환(Digital Transformation)이 성장의 핵심 도구로 주목받고 있으면서 빠른 속도로 진행되면서, 이제 건설산업도 스마트 건설기술이 선택이 아닌 필수로 인식되고 있는 상황이다. 특히 코로나 19 팬데믹으로 인한 비대면 시대의 정착은 스마트 건설기술을 활용한 건설산업의 디지털화, 자동화, 모듈화 및 지능화가 단순한 기술적 이슈가 아닌 산업 전반의 패러다임 변화로 받아들여지고 있다. 이에 따라 지난 5월 10일 출범한 제20대 새 정부에서도 ‘윤석열정부 110대 국정과제’를 통해 디지털과 관련한 국정과제의 비중이 40%를 넘을 만큼 나라의 비전과 성장, 발전의 핵심 요소로 자리매김하고 있다. 따라서 이제 건설산업, 특히 실제 건설공사를 수행하는 전문건설업에서도 스마트 건설기술의 채택과 새 정부의 스마트 건설기술에 대한 정책방향을 이해하는 것이 필요한 상황이다. 이 글은 위와 같은 인식하에 새 정부의 스마트 건설기술 관련 정책방향을 살펴보고 미래 건설산업의 성장과 발전을 위한 향후 추진방향을 제안하고자 한다.

II. 새 정부의 110대 과제와 건설산업

1. 새 정부의 110대 과제와 디지털화의 시대적 소명

새 정부의 110대 과제는 ‘다시 도약하는 대한민국, 함께 잘 사는 국민의

나라'라는 국정비전과 함께 이의 이행을 위한 110대 국정과제를 선정, 발표하였다. 110대 국정과제에서 제시하는 핵심 국정운영원칙은 국익, 실용, 공정, 상식으로 규정하고 있으며, 국정목표로 6개의 목표를 제시하고 있다. 국정과제의 세부내용에서 언급되고 있는 단어 중 스마트 34건, 디지털 170건에 이를 만큼 새 정부는 디지털화와 스마트화에 대한 의지를 보여주고 있다.

새 정부는 디지털화와 스마트화에 대한 시대적 소명으로 '인공지능, 빅데이터, 생명과학 산업 등이 선도하는 지식정보화의 물결이 우리 삶의 방식에 전방위적으로 영향'을 미친다고 있으며, 이러한 변화의 흐름을 읽고 미래를 대비하는 것이 국민의 요구로 선언하고 있다. 이와 함께 국정비전에 포함된 내용으로 '역동적 혁신성장', '추격자에서 선도자로'가 디지털화와 스마트화와 연동되는 내용으로 이해된다.

2. 새 정부의 110대 과제에서 바라본 산업의 디지털화 시각

디지털화, 스마트화와 관련된 새 정부의 시각을 정리하면 다음과 같다.

표 1 윤석열정부 110대 국정과제에서 디지털화 및 스마트화 관련 국정과제 현황

구분	국정과제
4. 혁신성장의 디딤돌 구축	<ul style="list-style-type: none"> ■ 성장지향형 산업전략 추진 ■ 혁신성장을 위한 금융·세제 지원 강화
5. 핵심전략산업 육성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제조업 등 주력산업 고도화로 일자리 창출 기반 마련 ■ 모빌리티 시대 본격 개막 및 국토교통산업의 미래 전략산업화
6. 중소벤처기업 성장	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중소기업 정책을 민간주도 혁신성장 관점에서 재설계 ■ 예비 창업부터 글로벌 유니콘까지 완결형 벤처 생태계 구현 ■ 불공정거래, 기술탈취 근절 및 대중소기업 동반성장 확산
10. 노동의 가치 존중	<ul style="list-style-type: none"> ■ 산업재해 예방 강화 및 기업 자율의 안전관리체계 구축 지원
11. 과학기술 도약 발판 구축	<ul style="list-style-type: none"> ■ 민·관 협력을 통한 디지털 경제 패권국가 실현
12. 미래 인재 육성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 100만 디지털인재 양성
13. 탄소중립 실현, 지속가능한 미래 구축	<ul style="list-style-type: none"> ■ 과학적인 탄소중립 이행방안 마련으로 녹색경제 전환 ■ 재활용을 통한 순환경제 완성
14. 청년 희망의 다리 구축	<ul style="list-style-type: none"> ■ 청년에게 공정한 도약의 기회 보장 ■ 청년에게 참여의 장을 대폭 확대

위와 같이 윤석열정부 110대 국정과제를 정리해보면, 디지털화·스마트화의 관점에서 새 정부의 시각은 디지털·스마트 기술 기반의 산업 성장과 미래 전략 추진, 산업고도화를 통한 일자리 창출, 민간이 주도하는 중소기업 혁신성장 및 동반성장, 완결적인 벤처 창업생태계 구축, 산업재해 예방 및 민간

III. 110대 과제에서 도출된 건설산업 이슈

자율의 안전관리체계 강화, 청년 참여 및 디지털 인재 양성 등으로 바라볼 수 있다.

앞에서 도출된 새 정부의 디지털화·스마트화와 관련된 국정과제들은 기획재정부, 행정안전부 등 주관부처를 명시하고 있지만, 이 글에서는 새 정부의 약속과 국정과제가 특정 산업에만 국한된 이야기는 아닐 것으로 생각하기에 GDP 대비 14%대의 건설투자 비중, 전체 취업자 수의 7% 이상을 차지하는 취업자 수 등 제조업과 함께 큰 비중을 차지하고 있는 건설산업에서는 어떠한 노력이 필요한지를 살펴보고자 하였다.

먼저, 건설산업은 전통적인 3D 혁신성장의 디딤돌 구축이라는 새 정부의 약속을 실천하기 위해서 생산성 1%도 못미치는 산업의 현실을 극복하고 건설산업이 성장산업, 미래 전략산업화할 수 있는 노력이 이슈로서 제기될 것이다. 국내 건설기업들이 세계적 기업으로 성장할 수 있도록 성장사다리를 생태계내에 구축하고, 건설산업내 주력기업들의 선제적 사업재편을 유도하여 새로운 미래 건설시장을 발굴하는데 아낌없는 지원을 추진하여야 한다. 두 번째로 민간 중심의 역동적 혁신성장 지원을 위해 건설산업내에 원도급사업자에 비해 열위적 지위에 있는 전문건설사업자를 포함한 중소 건설기업의 혁신성장이 가능한 생태계 구축이 요구된다. 세 번째로 건설산업내 완결적인 벤처 창업생태계 구축이 이슈화되어야 할 것이다. 벤처 창업기업은 기술공급기업의 역할을 수행하지만, 수주산업인 건설산업의 특성상 건설사업 수행주체로서 자리매김하기 어려운 구조를 변화시켜나가야 한다. 마지막으로 건설산업내 핵심 이슈 중 하나인 건설안전, 건설재해 예방을 추진하고 민간기업들이 스스로 안전관리체계를 구축해나갈 수 있도록 지원해야 한다.

다음은 앞에서 언급된 내용들을 이슈로써 정리한 표이다.

표 2 윤석열 정부 110대 국정과제 중 디지털화·스마트화 관점에서 도출된 건설산업 이슈

구분	건설산업 시사
4. 혁신성장의 디딤돌 구축	<ul style="list-style-type: none"> ■ 건설산업의 성장산업화 전략 추진 ■ 혁신성장 기업 대상 금융·세제 지원 강화
5. 핵심전략산업 육성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 건설산업 고도화로 안전한 일자리 창출 기반 마련 ■ 건설산업의 미래 전략산업화

IV.
새 정부의
스마트 건설기술
추진방향

표 2 윤석열 정부 110대 국정과제 중 디지털화·스마트화 관점에서 도출된 건설산업 이슈(계속)

구분	건설산업 시각
6. 중소벤처기업 성장	<ul style="list-style-type: none"> ■ 민간이 주도하는 중소 건설기업의 혁신성장 정책 추진 ■ 완결적인 건설산업 벤처창업생태계 구축 ■ 대중소기업 동반성장 확산
10. 노동의 가치 존중	<ul style="list-style-type: none"> ■ 건설재해 예방 강화 및 기업 자율 건설안전관리체계 구축 지원
11. 과학기술 도약 발판 구축	<ul style="list-style-type: none"> ■ 민·관 협력을 통한 스마트건설 주도 국가 실현
12. 미래 인재 육성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 스마트건설 인재 양성
13. 탄소중립 실현, 지속가능한 미래 구축	<ul style="list-style-type: none"> ■ 스마트건설 기반의 녹색건설 추진 ■ 스마트건설 기반 건설폐기물 재활용 기반 구축
14. 청년 희망의 다리 구축	<ul style="list-style-type: none"> ■ 건설 스타트업을 통한 청년 도약 프로그램 운영 ■ 청년 기술자의 산업내 참여 확대 유도

앞에서 새 정부의 디지털화·스마트화의 시각을 토대로 건설산업의 이슈를 정리하였다. 이 글에서는 이러한 이슈들을 토대로 새 정부의 스마트 건설기술의 추진방향을 스마트 건설기술 기반의 건설산업 성장과 미래 전략 추진, 민간이 주도하는 건설 중소기업 혁신성장 및 동반성장, 건설산업내 완결적인 벤처 창업생태계 구축, 건설재해 예방 및 민간 자율의 안전관리체계 강화로 제시하고자 한다.

1. 스마트 건설기술 기반의 건설산업 성장과 미래 전략 추진

건설산업을 성장산업화하는 핵심은 맥킨지가 제시한 디지털화 수준과 생산성 증가간의 상관관계-디지털화 수준이 높은 산업일수록 생산성 증가율도 높다-에서도 제시하고 있듯이 스마트 건설기술의 수준을 높여 나가 건설산업이 제조업화되고 디지털화되는 성장전략을 채택해야 한다. 이를 위해서는 스마트 건설기술 관련 개발 및 적용을 활성화하는 대책의 마련이 필수적이며, 대책의 이행 및 모니터링 과정을 좀 더 체계적으로 이루어질 수 있도록 준비해야 한다. 이러한 대책에서는 정부 정책의 성공적 완수를 위해 단기 계획 위주로 진행되고, 정부가 주도하는 특성을 가지게 된다. 이러한 접근방식은 정부 정책의 집행력을 가지고 성과 도출은 쉬우나, 민간의 역할이 약해지는 원인이 되기도 한다. 새 정부는 민간의 끌고 정부가 미는 역동적 경제, 자율과 창의가 강조되는 정책 기조이기에 건설산업의 성장 및 미래 전략을 스마트 건설기술을 핵심도구로 하여 제시하는 전략을 산업차원에서 수립하되, 법

정 계획으로 추진할 수 있는 체계의 구축이 필요로 된다. 건설산업의 성장 산업화의 또 다른 접근 방식은 민·관의 협력을 토대로 성장지향형 기업지원 체계로 정비해나가기 위한 도구로 스마트 건설기술을 활용하는 것이다. 대기업과 중견기업이 세계 건설시장에 진출하여 글로벌 리더로서 위상을 확보하기 위해서는 수주실적도 중요하지만, 시공과정에서 첨단화되고 안전한 스마트 건설기술을 활용하는 과정을 많이 노출시켜나가기 해야 한다. 해외 건설공사는 대기업과 중견기업이 직접 시공을 많이 수행한다는 점에서 충분히 이러한 성과를 글로벌 시장에 부각시켜나갈 필요가 있다.

2. 민간이 주도하는 건설 중소기업 혁신성장 및 동반성장

건설 중소기업, 전문건설사업자들은 건설현장에서 직접 장비를 활용하여 시공을 수행하는 건설사업의 핵심 주체 중 하나이다. 그러나 대기업이나 중견기업과 달리 스마트 건설기술에 대한 관심은 매우 부족한 것이 현실이다. 건설산업연구원이 2019년 조사한 결과를 보면, 전문건설업체의 80% 이상이 스마트 건설기술 도입계획이 없다고 응답하였다. 이에 대해 건설산업연구원은 스마트 건설기술의 효용성 측면에서 회의적으로 인지하기 때문으로 설명하고 있다. 스마트 건설기술은 단시간안에 시장에서 활용되기 어려운 것이 현실이다. 기술을 개발하는 시간과 전문인력 확보의 어려움 뿐만 아니라 현장 적용실적이 필요하기 때문에 중소기업과 전문건설사업자들은 이에 필요한 여건을 구비하기 어렵기 때문이다. 새 정부에서는 건설 중소기업의 혁신성장과 동반 성장이 민간의 주도로 이루어질 수 있도록 국정과제로 제시하고 있기에 스마트 건설기술의 홍보 및 거래시장의 활성화가 요구된다. 최근까지 대부분의 스마트 건설기술 적용 활성화를 위한 정책은 발주자인 공공기관에 의존하고 있다. 이제 민간 주도의 스마트 건설기술 적용 활성화를 위해서는 기술 수요자이자 현장 적용의 의사결정에 핵심적 역할을 하는 원도급자와 기술공급기업인 중소기업이나, 스타트업간 B2B거래의 활성화를 위한 전략 마련이 필요하다. 이와 함께 중소기업은 전문 영역에 대한 특화된 시공능력을 확보하되, 전문분야 핵심기술을 스마트 건설기술로 전환시켜 경쟁력 향상을 도모시켜 나가야 하며, 정부는 이를 위한 시작품 제작, 현장 테스트베드 운영, 제품 구매 등을 적극적으로 지원해나갈 필요가 있다.

3. 건설산업내 완결적인 벤처 창업생태계 구축

일반적으로 산업내에서 벤처기업, 스타트업은 기술공급기업으로서 위상을 가진다. 기술공급기업이 최근에 각광받은 이유는 투자의 대상이 되기도 하지만, 대기업 입장에서는 스마트 건설기술의 개발과 현장 적용 과정에서 기술공급기업과의 협업을 통해 기업운영에 민감한 투자 비용이 아닌 사업의 수행 과정에서 소요되는 운영비용으로 다루어지기 때문이다. 그러나, 여전히 타 산업분야에 비해 벤처창업, 스타트업 육성을 위한 생태계는 열악한 것이 사실이다. 이와 함께 건설산업의 부정적 이미지는 청년 우수인력의 유입을 저해하는 요인이 되고 있다. 따라서 새 정부에서는 건설산업내 완결적인 벤처 창업생태계 구축이 이루어질 수 있도록 스타트업, 아기유니콘, 예비유니콘 기업, IPO 상장에 이르기까지 스타트업의 성장사다리를 구축해야 한다. 이러한 과정이 건설산업내에서 완결적인 생태계로 구축되어질 수 있으려면, 민·관뿐만 아니라 연구소 및 학교의 전문가들이 지원할 수 있는 체계가 구축되어야 한다. 이러한 체계가 구축되었을 때, 건설산업내 청년 참여 및 디지털 인재 양성이 가능할 것이다.

4. 건설재해 예방 및 민간 자율의 안전관리체계 강화

2021년 3월 국내 30대 건설기업에 대한 스마트 건설기술과 관련하여 대내외적 환경변화에 따른 관심사항 조사결과를 보면, ‘현장 안전 및 안전사고 예방’이 응답자의 37.63%를 차지하여 가장 높은 관심을 보이고 있다. 또한 스마트 건설기술의 적용에 따른 기대 효과에서도 ‘회사 프로세스의 혁신 및 업무 비효율성 개선’ 효과 다음으로 ‘현장 안전 및 안전사고 예방’이 22.99%의 응답자가 기대하고 있는 효과로 나타났다.

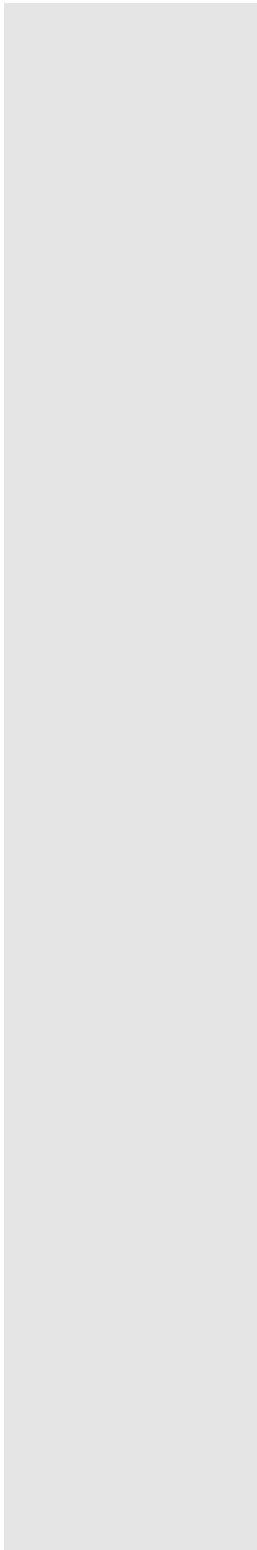
그림 1 국내 30대 건설사의 스마트 건설기술 관련 관심사항



따라서 건설재해 예방과 민간이 자율적인 안전관리 활동을 수행하는 데 있어서 스마트 건설기술은 매우 중요한 기술로 판단된다. 따라서 새 정부에서는 민간의 자율적 안전관리 활동이 이루어질 수 있도록 안전관리 활동에 필요한 비용을 지급하고, 성과에 대한 인센티브 제공도 추진되어야 한다.

V. 결론

새 정부의 산업내 디지털화·스마트화 정책의 방향은 산업의 성장과 고도화를 위해 기술이라는 수단의 확보만을 강조하는 것이 아니라 기술을 도구로 해서 산업의 혁신성장으로 패러다임을 전환시키겠다는 의지를 보여주고 있다. 이에 따라 건설산업내에서도 이러한 정책이 건설산업의 혁신과 성장의 두 열매를 얻어낼 수 있도록 다양한 논의와 민간과 공공의 협력, 대중소 기업이 주도하는 소통의 장을 통해 하나씩 만들어어나가야 할 시점이다. 건설산업의 스마트화가 주는 영향이 매우 크다는 점에서 산업내 참여자들이 스마트 건설기술에서 소외되지 않도록 노력하고 협력할 수 있는 정책이 수립되고 추진되기를 바란다.

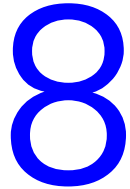


1. 윤석열정부 110대 국정과제, 제20대 대통령직인수위원회, 2022.5
2. Mckinsey Global Institutue, Reinventing Construction, 2017.2
3. 건설산업연구원, 국내 건설기업의 스마트 기술 활용 현황과 활성화 방향, 2019.12

새 정부의 탄소중립 건설정책 방향 : 전문건설업체의 민간건축물 그린리모델링¹⁾

정대운 대한건설정책연구원 미래전략연구실 선임연구원
(bigluck1@ricon.re.kr)

- I. 서론
- II. 그린리모델링 현황
- III. 그린리모델링 참여업체 인식조사
- IV. 전문건설업체 참여 활성화 방안
- V. 결론



I. 서론

지난 정부에 이어 현 정부에서도 탄소중립·녹색경제를 위한 정책은 국정과제에 포함되었다. 원자력 발전을 효율적인 탄소중립을 위한 수단으로 삼겠다는 점에서 차별은 되나, 그밖에 관련 정책은 지속적으로 유지되어 추진될 예정이다.²⁾

지난 정부의 탄소중립·녹색경제 정책은 한국판 뉴딜 중 그린 뉴딜로 대부분 되어 탄소중립 추진기반 구축과 도시·공간·생활 인프라의 녹색 전환, 저탄소·분산형 에너지 확산, 녹색산업 혁신 생태계 구축의 4가지 분야에 대한 관련 핵심과제로 구성되었다. 건설과 관련된 분야는 도시·공간·생활 인프라의 녹색 전환으로 그린스마트스쿨 대상 확대 및 등급 단계적 상향, 민간건축물 그린리모델링 지원, 상수도 노후정비사업 조기완료, 수자원·수재해 위성탐체체 개발 등 스마트 기후위험 대응 강화가 핵심과제이다. 이중 민간건축물 그린리모델링 지원사업은 건설산업과 가장 밀접한 과제로 꼽을 수 있다.³⁾

국도교통부 보도자료에 따르면, 그린리모델링 등 지속적인 녹색건축정책에 따른 에너지효율 향상의 영향으로 단위면적당 건축물에너지사용량은 꾸준

1) 본 연구내용은 2021년 12월 대한건설정책연구원에서 수행한 「한국판 뉴딜」 추진에 따른 조합의 대
응전략」 과제를 일부 수정·보완한 것이다.
2) 율촌(2022), “윤석열 정부의 국정과제 시사점”.
3) 대한건설정책연구원(2021), “한국판 뉴딜」 추진에 따른 조합의 대응전략”.

II. 그린리모델링 현황

이 감소하고 있다.⁴⁾ 즉, 그린리모델링 정책은 탄소중립의 목표를 달성하기 위한 핵심과제로 지속적으로 확대되어야 할 필요가 있는 것이다. 이에 따라 본 연구에서는 전문건설업체의 민간건축물 그린리모델링 참여실태를 알아보고 사업참여 활성화를 위한 정책방안을 제시하고자 한다.

1. 그린리모델링 사업 개요 및 현황

그린리모델링은 공공이 선도하고 민간의 자발적 참여를 유도하는 전략으로 추진되고 있다. 공공부문 선도사업은 공공건축물의 사업기획지원(그린코치, 그린클리닉)과 시공지원이 있다. 사업기획지원사업은 사업기획, 실내환경평가, 성능개선요소 평가, 성능개선(안) 설계, 사업비 산출 등을 지원한다. 시공지원사업은 에너지 성능개선을 위한 시공비 지원, 기술 컨설팅을 지원하는 것으로, 해당 사업은 2019년부터 폐지되었다. 그러나 2020년 정부의 그린뉴딜사업에 공공건축물 그린리모델링이 포함되어 추진됨에 따라 사업대상이 일부 변경·확대되어 시행되고 있는 상황이다. 그린뉴딜에 따른 공공건축물 그린리모델링 사업대상은 어린이집, 보건소, 의료시설로 전국 203개 지자체 및 16개 공공기관이 참여하여 총 1,645개소(2021년 말 기준)가 진행 중이다. 이에 따라 공공건축물 그린리모델링은 2013년부터 2019년까지 실적이 미미하였으나 2020년 이후 대폭 증가되었다.

민간부문은 민간건축물 그린리모델링 이차지원사업이 추진되고 있다. 2014년을 시작으로 큰 폭으로 증가하면서 연간 1만 건 이상의 사업이 진행되고 있다. 사업규모를 살펴보면, 2019년 민간건축물의 총 사업금액은 약 1,300억원으로 공사 한 건당 약 1,100만원 수준이다. 즉, 민간건축물 그린리모델링은 소규모 사업에 해당되어 대부분 소형 건설업체가 참여할 것으로 판단된다.

4) 국토교통부 보도자료(2022. 5. 31), “단위면적당 건물에너지사용량 꾸준히 감소”.

표 1 그린리모델링 사업추진 현황⁵⁾

(단위: 개수, 백만원)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
공공건축물건수	10	11	31	13	17	21	23	857	866	896
민간 건축물	건수	-	352	2,753	7,742	8,551	9,278	11,428	6,393 (8월)	-
	금액	-	55,702	36,483	75,949	95,763	103,991	129,024	70,014 (8월)	-

2. 그린리모델링 사업자 현황

‘그린리모델링 사업자’는 2022년 6월 15일 기준으로 총 916개 업체 중 전문건설업체가 251개를 차지하고 있다. 건설사업자가 그린리모델링 지원사업에 참여하기 위해서는 ‘그린리모델링 사업자’의 등록이 필요하다. 단, 일반 시공업무의 경우에 도급을 통해 ‘그린리모델링 사업자’ 등록없이 사업참여가 가능하다. ‘그린리모델링 사업자’는 지속적으로 증가되는 상황으로 2020년에는 전문건설업체가 가장 많았으나, 2021년 이후 건축설계업체가 가장 많이 차지하고 있다. 이는 2020년 5월 발표된 공공건축물 그린리모델링의 건축설계를 맡게 될 건축사를 공개 모집하여 Pool을 구성한 영향이 큰 것으로 판단된다.

표 2 그린리모델링 사업추진 현황

(단위: 업체수)

업종	2022.6	(증감)	2021.6	(증감)	2020.6
건축설계업	379	24	355	261	94
전문건설업	251	33	218	58	160
종합건설업	127	2	125	27	98
컨설팅및엔지니어링	91	-4	95	25	70
건자재업	64	4	60	6	54
금융및부동산업	3	1	2	0	2
기타	1	0	1	1	0
합계	916	60	856	378	478

자료: 그린리모델링 창조센터 홈페이지(www.greenremodeling.or.kr)

2021년 6월을 기준으로 ‘그린리모델링 사업자’에 전문건설업종으로 등록

5) 그린리모델링 창조센터 홈페이지(www.greenremodeling.or.kr) 및 국토부 보도자료(2021.5.24.) “21년 공공건축물 그린리모델링 사업대상 841건 선정”, 국토부 보도자료(2021.12.03), “지속가능한 그린리모델링 위한 지역 연결망 넓힌다” 참고하여 정리하였다.

한 총 218개사 중 전문건설협회에 등록된 회원사는 152개사이고, 복수 면허를 포함하여 총 232개 전문건설업종이 포함되었다. 이 중 금속구조물·창호·온실공사업이 82개사로 가장 많고, 다음으로 실내건축공사업이 56개사, 습식·방수공사업이 19개사, 도장공사업이 14개사의 순으로 나타났다.

3. 그린리모델링 공사

그린리모델링 공사는 창호공사와 내·외부 단열공사를 가장 중요한 필수공사로 포함하고 있다. 그린리모델링은 필수공사와 선택공사, 추가지원 가능공사로 구분되며, 필수공사(건축물 성능향상 공사) 항목 중 한 가지 이상을 반드시 적용해야 한다. 이에 따라 금속구조물·창호·온실공사업, 실내건축공사업, 지붕판금·건축물조립공사업을 중심으로 참여확대가 요구되는 상황이다.

표 3 민간건축물 그린리모델링 이차지원 대상 공사범위

구분	이차지원 대상 공사범위
필수공사	고성능 창 및 문, 폐열회수형 환기장치, 내외부 단열보강, 고효율 냉난방장치, 고효율 보일러, 고효율 조명(LED), 신재생에너지(태양광 등), 건물에너지관리 시스템(BEMS) 또는 원격검침전자식계량기
선택공사	Cool Roof(차열도료), 일사조절장치, 스마트에어샤워, 순간온수기 기타 에너지 성능향상 및 실내공기질 개선을 위한 공사
추가지원 가능공사	기존공사 철거 및 폐기물처리, 석면조사 및 제거, 구조안전보강, 기타 그린리모델링 관련 건축부대공사, 열원교체에 따른 공사비 또는 분담금, 전기용량증설 등 그린리모델링 관련 전기공사

※주의사항

- 필수공사 항목 중 한 가지 이상을 반드시 적용하여야 함
- 정부 지원사업(ESCO 등) 또는 지자체(BRP사업 등)로부터 지원을 받은 경우, 해당 지원 금액 이외의 에너지 성능개선 공사비에 한하여 지원

자료: 국토교통부 공고 제2022-446호("2022년 「민간 건축물 그린리모델링 이차지원 사업」 변경 공고")

III. 그린리모델링 참여업체인식조사

1. 조사 개요

민간건축물 그린리모델링의 참여실적이 많은 건설업체의 담당자 인터뷰 조사를 바탕으로 설문지를 작성하여 '그린리모델링 사업자'에 전문건설업으로 등록된 업체에 대한 전반적인 인식조사를 실시하였다. 그린리모델링 사업자 중 전문건설업종으로 등록된 240개 업체('21년 11월 기준)의 담당자 이메일을 통해 조사하였다. 조사내용은 응답자 정보 및 그린리모델링 참여경험 등

기본적인 사항과 그린리모델링 참여 또는 참여를 원하는 사업유형, 건축물, 사업규모 그리고 그린리모델링의 문제점과 지원방안 등을 포함하였다.

2. 조사 결과

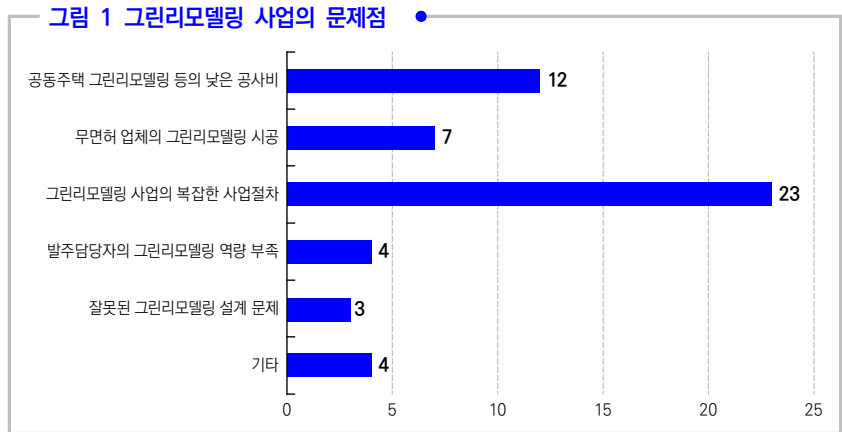
총 37개(회신율 15.4%)의 설문지가 회신되어 분석에 이용하였다. 응답업체는 원도급의 민간공사를 많이 수행하는 중소기업의 전문건설업체가 다수를 차지하였다. 응답업체의 대표업종은 금속구조물·창호·온실공사업이 43.2%로 가장 많았고, 다음으로 실내건축공사업이 24.3%이 차지하고 있어 그린리모델링 사업자로 등록된 전문건설업종 현황과 유사한 분포를 나타냈다.

응답업체의 64.9%가 그린리모델링 사업에 참여하지 못한 것으로 나타났다. 그린리모델링 사업자로 등록되었음에도 사업참여 경험이 매우 저조한 것이다. 인터뷰조사 결과, 대부분의 업체가 그린리모델링 참여를 위해 사업자로 등록하나 실제 참여하는 업체는 많지 않은 것으로 조사되었다. 특히, 사업에 참여한 일부 업체가 다수의 사업을 수행한 것으로 나타났다. 또한 대부분의 민간건축물 그린리모델링사업은 창호공사로 1,500만 원 이하의 공사가 차지하여 무면허 사업자의 공사수행이 많은 것으로 조사되었다.

약 80%의 응답자가 그린리모델링의 투자확대를 원하는 것으로 나타났다. 나머지 20%의 응답자는 사업참여의 저조로 인해 부정적 인식으로 전환된 것으로 사료된다. 투자확대가 필요한 대상으로는 2천만원 이상의 주거시설과 5천만원 이상의 비주거시설로 전문건설업체의 참여가 가능한 일정규모 이상의 주거 및 비주거 민간건축물에 대한 사업확대가 요구되는 상황이다. 참여를 원하는 대상은 공공건축물의 경우에 학교와 관공서, 민간건축물은 아파트와 단독주택으로 조사되었다.

그린리모델링 사업의 문제점으로는 복잡한 사업절차를 가장 많이 선택하였다. 공동주택 그린리모델링 등 소규모 사업은 1~2일이면 공사가 완료되나, 사업을 준비하는 기간이 2주 이상 소요되는 상황이다. 즉, 건축주가 그린리모델링 사업신청서(관련 서류포함)를 관계기관에 제출하여 승인통보를 받은 대기시간이 과다하다는 것이다. 다음으로는 공동주택 그린리모델링의 낮은 공사비와 무면허 업체의 그린리모델링 시공 문제를 꼽았다. 앞서 언급한 바와 같이 민간건축물 그린리모델링은 1,500만원 미만의 소규모 공사가 대부분을 차지함에 따라 무면허 업체의 시공이 발생하는 데에 따른 것이다.

IV.
전문건설업체
참여 활성화
방안



자료: 대한건설정책연구원(2021), '한국판 뉴딜' 추진에 따른 조합의 대응전략

1. 공동주택 등 소규모 그린리모델링의 사업검토 간소화

그린리모델링 창조센터의 사업승인을 위한 심의단계에서 사업특성별·규모별 검토기준을 마련하는 것이다. 인터뷰조사에 따르면, 현재 사업신청서를 제출한 후 사업승인 결과를 통보받기까지는 약 2~3주 정도의 기간이 소요되는 상황이다. 그린리모델링 사업의 경우에 최소 1천만원 수준의 소규모 공사에서도 50억원까지의 비교적 큰 공사까지 수행되고 있다. 따라서 소규모 공사의 사업승인 검토기간을 간소화하는 기준을 마련하여 소규모 그린리모델링의 사업활성화를 도모하는 것이 필요하다.

2. 주거시설 그린리모델링의 은행권 사업비 대출 대상기준 상향

“민간건축물 그린리모델링 이자지원 대출·상환 기준”에서 주거시설의 고가주택 기준을 9억원에서 12억원으로 상향하는 것이다. 현재 동 기준에서는 소득세법상 ‘고가주택(9억원 초과)’을 이자지원 대상에서 제외하고 있다. 카드결재시에는 고가주택을 허용하고 있으나, 소규모 그린리모델링 사업에서 카드 수수료를 부담해야하는 건설업체에게 큰 부담으로 작용하고 있다. 한편, 2021년 12월 8일에 시행된 소득세법 개정안에서는 비과세 양도소득에 대한 고가주택을 실지거래가액 9억원에서 12억원으로 상향(제89조)하였다. 이는 주택가격의 상승에 맞춰 소득세법 상의 고가주택에 대한 기준을 변경한 것이다. 따라서 민간건축물 그린리모델링 이자지원의 대출·상환 기준에서도 은행

대출기준의 고가주택을 12억원이 초과되는 고가주택으로 변경하여 그린리모델링의 사업대상을 확대하는 것이 필요하다.

3. 그린리모델링의 필수공사 항목에 대한 적용기준 상향

민간건축물 그린리모델링 이차지원 대상의 공사범위에서 필수공사 항목을 한 가지 이상에서 두 가지 이상으로 적용하도록 변경하는 것이다. 대부분의 민간건축물 그린리모델링 사업이 창호공사로만 수행되고 있어, 1,500만원 미만의 사업비로 인해 전문건설업체의 참여가 저조한 상황이다. 그린리모델링 전문가에 따르면, 그린리모델링 시 창호공사만 수행될 경우에 실내의 온도차로 인해 외부에 면해있는 벽의 결로가 발생할 수 있음을 지적하고 있다. 즉, 현재 대부분의 공동주택 그린리모델링에서 수행되고 있는 창호공사 시 단열공사가 수반되어야 한다는 것이다. 따라서 민간건축물 그린리모델링 이차지원 대상의 공사범위를 필수공사 항목 중 두 가지 이상을 반드시 적용하도록 변경하는 것이 필요하다. 이를 통해 1,500만원 이상의 사업을 증가시켜 전문건설업체의 사업참여를 유도할 수 있을 것이다.

4. 협회 및 조합과 연계한 그린리모델링 교육과 홍보 확대

그린리모델링 창조센터와 유관 협회, 조합 등의 협력을 통해 전문건설업체를 위한 교육 프로그램이 마련되어야 한다. 그린리모델링 창조센터에서는 홈페이지의 자료실을 통해 관련법규, 기술자료, 홍보자료를 제공하고 있다. 주요자료로는 ‘그린리모델링 시공가이드 라인’, ‘민간건축물 그린리모델링 이차지원사업 설명’ 그리고 사업설명회 및 실무교육 자료 등이다. 하지만 전문건설업체는 그린리모델링 창조센터에 그린리모델링 사업자로 등록하였음에도 불구하고 관련 교육 및 홍보를 요청하고 있는 상황이다. 따라서 그린리모델링 창조센터에서 작성된 교육자료와 관련 전문가를 토대로 전문건설협회 및 전문건설공제조합과의 연계하여 참여를 원하는 업체에게로 다가가는 교육과 홍보가 이루어져야 한다.

V. 결론

본 연구는 새 정부의 탄소중립 건설정책 방향으로 민간건축물 그린리모델링에 대한 전문건설업체의 참여 활성화 방안을 제시하였다. 이를 위해 그린

리모델링 사업 및 전문건설업체의 참여 현황을 분석하고, 그린리모델링 사업자 중 전문건설업종으로 등록한 참여기업에 대한 인식조사를 실시하였다. 조사결과, 그린리모델링 사업의 복잡한 사업절차와 낮은 공사비가 주요 문제점으로 나타났다. 이에 따라 전문건설업체의 그린리모델링 참여를 활성화시키기 위한 4가지 방안을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 공동주택 등 소규모 그린리모델링에 대한 사업검토기준의 간소화이다. 둘째, 주거시설 그린리모델링의 은행권 사업비 대출 대상기준을 12억원 이하의 주택으로 확대하는 것이다. 셋째, 그린리모델링의 필수공사 항목의 적용기준을 2개 이상으로 상향하는 것이다. 넷째, 그린리모델링 창조센터와 전문건설협회 및 전문건설공제조합이 협력하여 그린리모델링 사업에 대한 교육 및 홍보를 적극적으로 추진하는 것이다.

본 연구에서는 제시된 개선방안이 구체화되기 위해서는 그린리모델링 사업특성별·규모별 특성분석, 그린리모델링 필수공사 항목에 대한 실태분석과 사례검토 등 세부적인 연구가 추가되어야 할 것이다. 더불어 전문건설업체는 정부에서 추진하고 있는 그린리모델링 플랫폼 사업 등을 적극 활용하여 그린리모델링 사업에 대한 적극적 참여를 위해 노력해야 할 것이다.

참고문헌

1. 관계부처 합동(2021), 한국판 뉴딜 2.0
2. 국토교통부 공고 제2022-466호, 2022년 「민간건축물 그린리모델링 이차지원 사업」 변경 공고
3. 국토교통부 보도자료(2022.6.1.), 단위면적당 건물에너지사용량 꾸준히 감소
4. 그린리모델링 창조센터 홈페이지(www.greenremodeling.or.kr)
5. 대한건설정책연구원(2021), '한국판 뉴딜' 추진에 따른 조합의 대응전략
6. 대한전문건설신문(2020.6.29.), [건정연 리포트] 많은 업종 참여 위해 '그린 뉴딜' 사업 늘려라
7. 율촌(2022), 윤석열 정부의 국정과제 시사점

Focus 새 정부의 건설정책 방향 : 민간중심·자율규제

2022년 7월 발행 | 통권 제46호 |

편집인 유일한

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. 46

건설정책저널

특집 : 새 정부의 건설정책 방향 : 민간중심·자율규제