

건설동향브리핑¹⁾ - 건설 정책 및 경영 동향

한국건설산업연구원

I. 건설 정책 동향

1. 일본의 잃어버린 20년과 인프라 투자의 교훈

건설동향브리핑 제607호(2017.04.24.) 박수진 연구위원

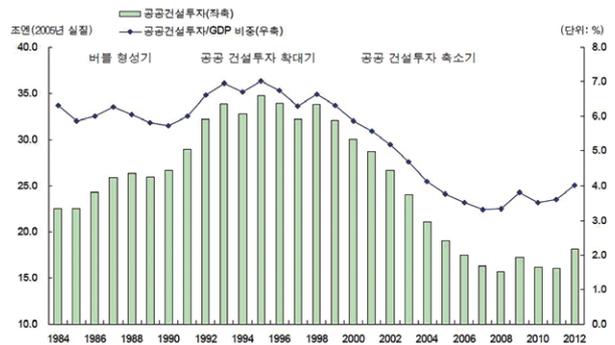
■ 일본의 잃어버린 20년, 원인과 전개

일본은 1985년 플라자 합의에 따른 엔화 절상과 경기침체에 대응하기 위해 금리 인하와 내수 진작을 추진하였으며, 이로 인하의 주식 및 부동산 가격이 급등하였다. 1989~90년 일본 정부가 자산 버블을 우려한 급격한 대출 규제와 금리 인상을 단행하자 주식에 이어 부동산 시장가격이 폭락하였다. 이후에도 지속적인 엔고 현상, 고령화에 따른 복지비용 지출 부담 증가, 1997년 아시아 외환위기, 고베 대지진 등 여러 요인들이 복합되어 장기 경기침체로 이어졌다.

■ 버블붕괴 이후 경기부양을 위해 9년간 약 132.4조엔 규모 재정 투자

1992~95년 사이 일본 정부는 경기부양을 위해 총 6차례에 걸쳐 65.4조엔의 재정투자를 하였으며, 2000년까지 추가로 총 67조엔의 사회간접자본 정비 및 금융 대책 지출을 집행하였다. 이중 공공건설 투자는 1992~99년 연간 30~35조엔 규모였으나 1999년 이후 지속 감소하여 2008년에는 연간 15조엔 규모로 감소하였다. 단기간 경기부양을 위한 대규모 재정 지출 과정에서 비효율적 인프라에 과잉 투자가 발생하였고, 경기회복 효과는 제한적이었으며, 국가 재정건전성이 악화되는 결과를 초래

하였다.



〈그림〉 일본의 공공건설투자 추이 및 GDP 대비 비중

■ 일본의 실패 사례는 반면교사로 삼아야 하지만 우리의 현재 상황과는 상이

일본 사례에서 보듯 막대한 규모의 재정투자라도 비효율적인 곳에 사용될 경우 경제 회복에 별 도움 없이 재정건전성만 훼손되는 결과를 얻을 수도 있다. 투자 효과가 낮았던 주요 원인은 민간투자와 소비를 유도하기보다 혜택의 범위를 확대하는데 방향을 맞추어 투자의 경제적 효율성이 떨어졌기 때문이다.

한편, 일본의 실패를 근거로 우리의 인프라 투자 규모를 축소 하지는 견해도 논리적 비약이며, 오히려 지나친 투자 축소는 우리 경제의 성장기반을 해할 위험이 있다. 2016년부터 우리 인프라 투자 규모는 GDP의 3%를 하회하고 있고, 우리는 일본과 같은 대규모 재정사업을 추진하고 있지 않을 뿐만 아니라 일정 규

1) 한국건설산업연구원에서 주간으로 발간하는 「건설동향브리핑」은 건설 정책·경제·경영 이슈와 관련 정보 등을 제공하고 있습니다. 학회지 [CEM Info] 책 선에서는 「건설동향브리핑」 최신호 일부를 요약하여 게재하고자 합니다. 소개된 전문은 www.cerik.re.kr에서 확인하실 수 있습니다.

모 이상 투자사업에 대해서는 프로젝트 단위로 엄격한 경제적 타당성 검토를 수행하고 있기 때문이다.

2. 안전한 대한민국 조성을 위한 정책과제

건설동향브리핑 제607호(2017.04.24.) 손태홍 연구위원

■ 노후 인프라의 현황과 성능 개선의 필요성

국내 인프라 시설은 1970~90년대에 걸쳐 단기간에 건설되었으며, 노후화 속도가 지속적으로 가속화되고 있다. 2014년 2,017개(10%)인 31년 이상 1·2종 노후 기반 시설물(건축물 제외)이 10년 후에는 두 배 이상인 4,488개(22%)로 급증해 국민 안전을 위협할 것으로 예상된다. 노후 인프라 시설의 안전 확보 및 성능개선을 위해서는 상당한 재정 투입이 필요할 것으로 예상된다, 정부의 중장기 계획상 SOC예산은 2016년 23.7조원에서 2020년 18.5조원으로 연평균 6%씩 감소할 전망이다.

■ 노후 인프라 성능 개선 촉진 방안

노후 인프라 성능개선을 위한 국가 차원의 체계적인 계획 수립과 실행을 통해 국민 안전을 담보하고 동시에 국가 경쟁력을 제고할 필요가 있다. 이를 위해 노후 인프라 성능개선 재원을 확보하기 위한 ‘(가칭)안전·재투자 특별회계’의 신설을 고려할 필요가 있다. 또한 성능 개선의 체계적 추진을 위해 ‘(가칭)노후 사회기반시설(자산)관리 기본법’을 제정하고, 업무를 관장할 정부 내 거버넌스(governance) 구축과 함께 관제탑(control tower) 기능을 확보해야 한다.

■ 재해·재난시설 현황과 확충의 필요성

세계적인 기후 변화로 인한 자연 재해의 증가 현상이 두드러지는 가운데 우리나라도 예외가 아니며, 특히 호우, 태풍 등 풍수해가 매우 큰 상황이다. 또한 2016년 9월 경북 경주에 리히터 규모 최대 5.8의 강진이 발생하면서 국민의 불안감이 증가한 가운데, 건축물과 공공 인프라 시설의 내진성능 보강을 통한 안전 확보의 필요성이 높아졌다.

■ 재해·재난시설 확충 지원 방안

재해가 발생한 후 사후 복구에 의존할 것이 아니라 앞으로는 호우·강풍·지진 등 기상 이상 상태에 관한 정보 수집 시스템

을 정비하고 사전 방재시설 확충에 주력해야 한다. 침수 우려가 높은 지역의 하수관거 확충 및 정비와 도시 지역을 위한 지하 방수로와 대규모 지하 저류지, 다목적 유수지, 상류 조절 댐 등 적극적이고 종합적인 방재 대책이 요구된다.

또한 지진 대응체계 구축을 위해 내진설계기준 강화뿐만 아니라 기존 건축물과 인프라 시설에 대한 내진성능 평가 및 보강을 적극적으로 추진해야 한다. 자원 부족을 감안해 내진성능 확보를 위한 특별 재원을 확보하고, 민간 시설물의 경우 일부 비용을 공공에서 지원하는 방안 등의 인센티브를 강구할 필요가 있다.

3. 건설산업 규제 개혁을 위한 정책과제

건설동향브리핑 제606호(2017.04.17.) 나경연 부연구위원

■ 건설산업은 동일 사안에 대해서도 중복 규제 부과

건설사업의 입찰단계에서 시공, 준공 후 하자관리에 이르기까지 다양한 법 위반 행위에 대한 규제가 존재한다. 이 과정에서 과도할 뿐만 아니라 중복적인 규제에 대한 문제점이 지속적으로 제기되고 있다. 일례로, 「국가계약법」 시행령 제76조에 부정당업자의 대상으로 계약 미체결, 계약 불이행, 적격심사 포기, 뇌물 제공, 담합, 허위서류 제출, 부실 및 부정 시공 등이 제시되어 있다. 「건설산업기본법」에서는 「국가계약법」이 명시하는 행위는 물론 건설 시공 상에서의 품질 및 안전과 관련된 법 위반 행위에 대한 제재를 중복적으로 명시하고 있다. 이밖에도 공사수행 과정상 원-하도급 사이에 발생하는 법 위반 행위에 대해 동일 사안인 경우에도 「건설산업기본법」은 물론, 「하도급거래 공정화에 관한 법률」, 「공정거래법」 등에서 규제를 중복적으로 부과하고 있다.

■ 해외 주요국은 민·관 상호 협력하에 규제 개혁을 지속적으로 추진

미국의 경우, 의회와 행정부의 협력적인 규제 심사 거버넌스(governance)를 구축하고, 규제 심사 과정 내 이해관계자의 참여를 강조하고 있다. 최근 트럼프 정부는 산업 발전을 위한 강력한 규제 개혁 정책을 추진중인데, 행정명령인 “One-In, Two-Out”은 한 개의 규제를 만들면 두 개의 규제를 폐지해야 하는 강력한 규제 개혁 정책의 하나이다.

영국의 경우에는 정부와 산업계의 협력을 기반으로 정책 목표를 상호 공유하며 중·장기적인 건설산업 혁신 운동을 추진하고 있다. 규제 개혁(2013년부터 One-In, Two-Out 시행중이며 6개월 단위 모든 규제 동시 공표)과 이에 따른 성과 측정을 근간으로 건설산업 혁신 운동을 계속 추진하고 있다.

미국의 기존 규제개선 체계	영국의 최근 규제개선 체계
행정부 주요 규제개선 사항 - 정부 규제의 정기적 심사 도입(2011) - 규제영향분석(RIA) 도입, 규제개혁TF 신설, 규제심사전담 기관(OIRA) 대통령 직속 신설(이건, 콜린턴) - 규제시스템 개선 확대(규제 재검토, 규제 수 감축, 오버미) - 입법부: 의회심사법을 통해 양원(상원, 하원) 규제 별도 심사	- 2011년 이후 One-In, One-Out제도 도입 - 2013년 이후 One-In, Two-Out제도 도입 - 모든 규제 도입 단위(4, 6, 10)가 동시 공표(기업예측성 강화) - 규제관리전담기관 운영(BRE, BROO 등)+ 의회 내 별도 기관 운영
최근 트럼프 정부 규제개혁 추진현황	영국의 건설혁신 운동(1994-현재)
- 불합리한 규제 판단 기준: "규제가 미국 근로자에게 이로운가?" - 주요 조치 현황(정부 출범 이후 6주간 90개 규제 완화-폐지) - 규제심사과정의 일시적 중단, 연방정부내 규제개혁TF 신설 - One-In, Two-Out(규제개혁 아젠다 강화) 행정명령 - 금융, 제조업, 환경 분야 규제 완화-감축 조치 시행	- 성과측정 기반의 건설산업 혁신운동 추진(12건) - Constructing the Team(1994) - Rethinking Construction(1998) - Accelerating Change(2002) - Construction 2025(2013) - Government Construction Strategy '16-'20(2016)

(그림) 미국과 영국의 규제 개혁 추진 동향

■ 우리나라도 규제 개혁 협력체계 마련과 규제 정비를 위한 로드맵 구축 필요

건설산업 규제 개혁의 필요조건으로 동일 사안에 대한 중복 규제를 통·폐합하고, 상시 민·관 협동조직을 설립하는 등 규제의 틀 재편이 필요하다. 규제 개혁의 핵심 분야로는 ①업역 규제(건설관련 업종·업역 통합 관리), ②생산 방식 규제(참여자 간 공정한 시장질서 확립), ③가격 규제(저가낙찰로 인한 부작용 해소), ④품질 및 안전 규제(시장 친화적 규제체계 확립), 그리고 ⑤획일적 발주 제도 개선(4차산업혁명에 대응한 융·복합형 발주방식 확대) 등이 적합하다.

II. 건설 경영 동향

1. 무재해 운동과 인센티브 프로그램

건설동향브리핑 604호(2017.04.03.) 최수영 부연구위원

■ 무재해 운동을 위한 인센티브 프로그램

무재해 운동은 산업재해를 줄이기 위해 가장 많이 활용되는 기법이며, 소기의 목적 달성 시 개인 혹은 단체에게 포상을 해주는 인센티브 프로그램을 포함하고 있다. 1993년 미국 CII에서 발간한 무재해 기법(Zero Accident Technique)에서는 인센티브 프로그램을 건설현장의 재해를 저감할 수 있는 효과적인 13

개의 기법 중 하나로 소개하기도 하였다. 인센티브 프로그램은 경영진의 안전에 대한 의지를 보여주며, 근로자에게 안전에 대한 관심을 높여줄 수 있는 긍정적인 효과가 크나, 부정적인 측면도 무시할 수 없다.

■ 인센티브 프로그램의 부작용

무재해 성과에 대한 인센티브 프로그램은 근로자 및 관리자에게 사고 은폐의 원인을 제공한다는 점에서 그 효과에 대한 논쟁이 이어지고 있다. 논쟁의 요지는 현재 시행 중인 무재해 성과 보상 제도가 실제 재해를 감소시키보다는 사업주 입장의 통계적 재해율 수치를 낮추는 데에 더 큰 영향을 줄 수 있다는 것이다. 다음 예시는 미국의 한 건설현장에서 일어난 실제 사례로, 인센티브 프로그램의 부정적인 측면을 단적으로 보여준다.

미국의 한 건설현장에서 무재해 근로자들 중 한 명에게 무작위 추첨을 통해 픽업트럭을 선물하기로 함. 약속된 픽업트럭은 현장 정문에 전시되었으며, 재해를 일으킨 근로자들은 상을 받을 기회가 없어 졌음. 프로젝트가 끝나고, 작업자들은 한자리에 모여 추첨을 했고, 그 중 한명이 당첨되었음. 당첨된 근로자는 그날 감사의 말을 전하는 자리에서 "제가 이 상을 받게 되다니 믿을 수가 없습니다. 저는 4개월 전 다리가 부러졌었지만 그 사실을 숨겼고, 이렇게 이 상을 받게 될 수 있는 기회를 얻게 되었습니다. 제가 바람직한 일을 했던 것 같습니다."

미국 직업안전위생국(OSHA)는 무재해 운동에 성과금을 지급하는 프로그램에 반대되는 입장을 보여 왔다. OSHA는 건설현장의 인센티브 프로그램이 건설현장 근로자들의 사고 보고를 방해한다고 주장했으며, 2007년 미시간주 보고된 산업재해는 약 170건이었지만, 병원 측의 통계에 따르면 비슷한 유형의 사고로 찾아온 근로자는 약 800명으로 사고 은폐가 심각하다고 말했다. 또한 CII도 누적된 무재해에 대한 보상, 예를 들어 "무재해 100일 달성"에 대한 보상은 현장의 재해 저감과 관련이 없다고 주장했다.

■ 결과에 대한 보상이 아닌 안전한 과정에 대한 보상

결과 위주의 인센티브 프로그램은 사고 은폐를 유도할 수 있어 근로자의 안전한 행동에 대한 보상과 같은 '과정'에 대해 보상하는 프로그램 도입이 필요하다. 사고 보고의 주된 목적은 사고분석을 통한 유사 사고 재발을 예방하는 것이다. 그러나 인센티브 프로그램이 사고 은폐를 유도하여 애초에 사고가 보고되지 않는다면, 추후 사고를 예방할 수 있는 기회를 잃어버리게 된다.

건설사업의 특성상 근로자들은 한 현장에 단기간 머무르나 무재해 보상이 누적일수 기준으로 적용된다면 현장 근로자들에게 안전에 대한 동기를 부여하기는 어렵다. 따라서 무재해 보상에 대한 기준을 근로자의 안전한 행동, 사고 예방을 위한 행동, 현장 안전 문화에 대한 기여 등 다양한 과정의 측면에서 고려해 볼 필요가 있다.

2. 도시경쟁력 강화와 주거복지 향상

건설동향브리핑 602호(2017.03.20.) 허윤경 연구위원

■ 여건과 과제

2017년부터 생산가능 인구 감소, 저출산, 고령화 등으로 수요초과 시장이 형성되던 과거와는 달라진 양상이 나타나고 있는데, 2년 연속 70만호를 상회하는 주택 인허가 실적으로 인해 주택시장의 수요는 위축되는 반면, 단기 공급 증가의 부담은 커지는 양상이다. 기존 주택의 노후화도 빠르게 진행되고 있는데, 주택재고는 1,637만호에 이르고 이중 43.8%가 20년 이상 노후화된 주택에 해당된다.

한편, 우리나라 경제성장률이 2014년을 제외한 최근 5년간 2%대에 정체되어 있으며, 전세계적인 저성장 고착화 우려가 커지는 가운데 우리나라의 지방은 쇠퇴하고 서울의 글로벌 경쟁력도 정체되고 있다. 전국 230개 시·군·구 중 55.7%가 인구 감소, 사업체수 감소, 건축물 노후화 등을 겪고 있으며, 각 기관의 도시 관련 지수(index)를 볼 때 서울의 경쟁력도 정체되고 있는 것으로 판단된다.

이 시점에서 특정 유형의 주택공급을 전반적인 주거안정 달성 목표로 삼는 것은 역부족이다. 2008년 보급자리부택, 2013년 행복주택과 뉴스테이 정책이 실시되었고 정책 성과도 존재하였으나, 일부 계층의 지원에 국한되었다는 한계도 있었다. 차기 정부의 도시·주택 정책으로 하드웨어적으로는 도시의 경쟁력 강화, 소프트웨어적으로는 주거복지 향상이라는 투트랙(two-track) 전략 구사가 필요한 시점이다.

■ 수도권 → 아시아 Top1 메가시티, 지방 → 도시재생 활성화

해외에서는 대도시 경쟁력을 국가 경쟁력으로 인식하여 수도권 관련 규제를 다수 폐지하고 있다. 영국은 1980년대 수도권 규제를, 일본은 2002년 수도권 기성시가지의 공장 등 제한법과 2006년 공업재배치촉진법을 폐지하였으며, 2002년 도시재생촉진특별법을 제정해 동경 도심 고밀개발을 추진하고 있다. 프

랑스도 1980년대 과밀부담금제, 공장설립허가제를 폐지·완화하였으며, 대도시권 간의 경쟁 심화에 따라 수도권 경쟁력 강화 중심으로 정책을 전환하였다.

우리도 선제적 규제 완화와 경쟁력 강화를 통해 수도권을 아시아 Top1 메가시티로 발돋움시켜야 한다. 수도권은 공장총량제를 통한 면적 제한, 과밀부담금 부과, 인구집중유발시설에 대한 입지 및 개발 규제 등 다양한 법률에 의한 중복 규제로 도시 경쟁력 향상의 걸림돌로 작용하고 있다.

한편 지방은 도시재생사업의 민간 참여를 확대하여 원도심 활성화, 신산업 거점 형성, 인재 유입을 유도할 필요가 있다. 금융시장의 수요를 반영한 자원조달 기법 활용으로 수익성을 제고하고 재원과 도시재생사업의 매칭, 자원 간 결합, 민간과 공공의 파트너십 강화 등을 도모하기 위한 방안의 검토가 필요하다.

■ 노후주택 정비는 사업성이 높을 경우 민간자율 유도, 낮을 경우 공공지원

노후주택 정비는 도시재생사업의 중요한 수단이며, 이를 방지하면 주택시장에도 장기적 하방압력으로 작동할 수 있다. 기존 정비사업 방식의 한계로 인해 사업성이 없는 지역이 대부분이며, 사업성이 있는 지역도 규제가 많아 정책적 불확실성이 크다. 따라서 사업성이 높은 곳은 민간 자율로 정비를 유도하고, 사업성이 낮은 곳은 공공지원을 강화하는 등 차별화 전략을 활용해야 장기 재정 부담이 줄어들 것이다.

■ 세대 포용적인 주거지원 정책 방향 설정 필요

최근에는 과거와 달리 주거 불안의 이유가 세대별로 차별화되는 양태가 심화되고 있다. 재정 한계, 세대 간 이해 등을 고려하여 세대 포용적인 주거지원 정책 방향의 설정과 세대 맞춤형 주거 프로그램의 구성이 필요하다. 다만, 단기적으로는 긴급 주거 불안 계층이 증가할 가능성이 높으므로 선제적인 대비가 필요하며, 주택산업의 선진화를 위해 주택공급체계를 민간 중심으로 이양하고 주택금융의 선진화를 도모할 필요가 있다.