http://www.cerik.re.kr

건설동향브리핑

CERIK

제734호
2019.11.25

정책동향

발주자 중심의 건설 안전관리 체계 구축 필요

리츠 및 부동산 펀드 통한 유동성을 인프라 투자로

시장동향

올해 1~9월 건축허가·착공 동반 부진

산업정보

저성장기 건설기업의 인적자원관리

싱가포르 Land Transport Master Plan 2040

연구원 소식

건설논단

'잃어버린 20년' 후의 일본 건설산업

한국건설산업연구원
Construction & Economy Research Institute of Korea

발주자 중심의 건설 안전관리 체계 구축 필요

– 발주자 권한 대비 안전보건에 대한 역할 부족, 영국은 CDM 제도로 역할 분배 –

국내 건설공사 발주자의 산업재해 예방 조치[1)]

- 1982년 「산업안전보건법」이 제정된 이후 국내 건설현장은 시공자의 근로자 보호 의무를 중심으로 한 시공자 위주의 안전보건관리 체제가 구축되었음.
  - 하지만 다수의 전문가는 타 산업과 차별화되는 건설산업의 특성을 고려하여 발주자의 건설공사 안전보건관리 의무를 강화해야 한다는 주장을 지속해서 제기하였음.
  - 건설사업의 주요 참여자는 발주자, 시공자, 설계자, 건설사업 관리기술자, 근로자 등 다양함. 사업의 최상위 의사결정권자는 발주자임에도 불구하고 그간 이들은 건설사업 안전보건관리 주체로 인식되지 않았음.

- 이에 2019년 1월에 개정된 「산안법」 전문개정법률에는 건설현장 안전보건관리 참여 주체에 발주자를 포함하는 제67조(건설공사 발주자의 산업재해 예방 조치)가 신설됨.
  - 법 제67조에서는 건설공사 발주자에게 계획단계에서 기본안전보건대장을 작성하고, 설계단계에서 설계안전보건대장(설계자 작성)을 확인하고, 시공단계에서 공사안전보건대장(시공자 작성) 이행 여부를 점검할 의무를 부여함.

- 개정된 「산안법」에서는 건설공사 발주자에게 사업 단계별 안전보건대장을 작성 혹은 확인하는 의무를 명시하나, 건설사업에서 발주자의 권한에 부응하는 합리적인 책임과 역할이 부여된 것인가에 대해서는 논란의 여지가 있음.

EU의 '건설업 개별지침'(Directive 92/57/EEC)

- '건설업 개별지침'은 건설현장에서 발생하는 사고의 절반 이상이 사업 준비단계의 다음과 같은 세 가지 행위에서 기인한다는 분석을 근거로, EU의 전신인 유럽경제공동체(European Economic Community)에서 마련됨.
  - 건설사고 주요 원인이 되는 사업 준비단계(시공 이전단계) 세 가지 행위 : ① 사업 계획 및 설계 과정에서의 의사결정, ② 효과적이지 못한 시공 계획, ③ 잘못된 조직 구성

1) 본 고는 한국건설산업연구원(2019) 건설이슈포커스 "영국 건설산업의 안전보건관리제도"의 내용을 일부 요약함.

- ‘건설업 개별지침’은 사업을 크게 준비단계(Project preparation stage)와 이행단계(Project execution stage)로 구분하고 건설사업의 특수성을 반영하여 사업 준비단계에서 다양한 사업 참여자들의 안전보건에 관한 역할을 제시하고 있음.
  - ‘건설업 개별지침’의 상위 지침에 해당하는 ‘산업안전보건에 관한 기본지침’은 산업안전 및 보건 문제에 대해 사업의 이행단계에서 고용주와 근로자의 역할을 중시하고 있음.
  - ‘건설업 개별지침’은 사업의 다양한 참여자인 발주자(Client), 사업 감독자(Project supervisor)[2], 안전보건조정자(Coordinator for safety and health)[3]에 대한 정의 및 역할을 제시함.

- 1992년 ‘건설업 개별지침’ 제정시 EU의 회원국이었던 모든 나라는 이 지침에 근거하여 합의한 1994년 12월 31일까지 각 국가 실정에 맞게 국내법을 제정 및 개정하였음.
  - 1994년 12월에 국내법을 개정한 나라는 총 15개국[4]이며, 영국의 CDM도 유럽연합에서 합의한 ‘건설업 개별지침’을 영국 국내법으로 전환한 제도임.
  - 건설사업에 있어 시공 이전단계 안전보건관리 체계의 중요성은 영국뿐만 아니라 유럽에서 보편적으로 인식되고 있는 것으로 판단됨.

영국의 건설업 설계관리에 관한 제도(CDM 제도)

- 영국의 CDM 제도〔Construction (Design and Management) Regulations〕는 「산업안전보건법」(Health and Safety at Work etc Atc 1974) 하위 법령으로 건설산업에만 적용되는 제도임.
  - CDM 제도는 1994년 제정된 후 두 차례(2007년, 2015년) 개정되어 현재는 CDM 2015가 적용되고 있으며, 기본 원칙은 EU의 ‘건설업 개별지침’을 따름.

- 영국은 CDM 제도를 통해 발주자를 중심으로 시공 이전단계부터 사업의 주요 참여자들에게 안전보건관리 역할과 책임을 분담하고, 이들의 협업을 유도해 건설현장 사고를 줄이려고 노력하고 있음. 주요 참여자의 역할을 다음과 같음.
  - 발주자(Client) : 발주자는 건설사업 안전보건관리의 총괄관리 책임을 지며, 시공 이전단계에는 주설계자, 시공단계에서는 원도급자와 협업하여 사업을 성공적으로 관리하여야 함. 발주자는 주요 관계자 선정과 그들이 보유한 안전관리 역량을 발휘할 수 있는 환경을 제공하는 것이 가장 큰 의무사항임. 또한, 주설계자가 작성하는 안전보건대장을 확인하고, 시공단계에서 원도급자가 수립하고 이행하는 시공 계획을 확인하여야 함.

---

2) 사업 감독자 : 발주자의 위임을 받아 사업 준비단계 혹은 이행단계를 총괄하는 자.
3) 안전보건조정자 : 발주자나 사업 감독자의 위임을 받아 사업 준비단계 혹은 이행단계에서 안전 및 보건에 관한 관리를 총괄하는 자.
4) 벨기에, 덴마크, 독일, 아일랜드, 그리스, 스페인, 프랑스, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 오스트리아, 포르투갈, 핀란드, 스웨덴, 영국

- 주설계자(Principle Designer) : 주설계자는 시공 이전단계에서 안전보건관리를 계획, 관리, 점검하는 핵심 역할을 수행함. 발주자에게 발주자 의무를 인지시키고 전문가로서 조언하며 설계자의 업무를 관리하는 등 시공 이전단계에서 다양한 참여자의 협업을 유도하는 임무를 수행함. 주설계자는 설계자 및 원도급자로부터 수집한 정보를 바탕으로 안전보건대장을 작성하고, 착공 전 원도급자에게 시공계획 작성을 위한 정보를 제공하고 협업할 의무가 있음.
- 설계자(Designers) : 설계자는 위험 요소를 최소화한 디자인을 할 의무를 수행하며, 주설계자와 협업하여 안전보건대장 작성을 지원하여야 함.
- 원도급자(Principal Contractor) : 원도급자는 시공단계 안전보건관리를 계획, 관리, 점검하는 핵심 주체로서 시공단계의 다양한 계약자의 안전보건관리 업무를 관리하고 현장에 근로자를 위한 복지시설을 마련하는 등 컨트롤타워 역할을 수행함. 원도급자는 착공 이전 주설계자로부터 받은 정보를 바탕으로 협업을 통해 시공 계획을 작성하고 현장에 공유하고 이행 여부를 확인하여야 함. 또한, 준공 이전 주설계자에게 안전보건대장에 필요한 시설물 정보를 제공할 의무가 있음.
- 하도급자(Contractors) : 하도급자는 수행하는 작업에 대한 안전보건 업무를 계획, 관리, 감독하여야 함. 하도급자는 시공 계획을 이행하고 주설계자와 원도급자의 지시를 따라야 하며, 해당 업무에 대한 기술과 지식을 갖춘 자를 고용하고 그들에게 충분한 정보를 제공하고 관리할 의무가 있음.

정책 제언

- 국내 건설사고 저감을 위해서는 발주자의 능동적 안전보건관리 역할 확대, 시공 이전단계 안전보건관리 책임자 선정, 사업참여 주체별 역할 및 책임 분담을 통한 협력적 안전관리 체계 구축이 필요함.
  - 발주자의 안전보건관리 역할 확대 : 건설사업 발주자는 사업에 미치는 막대한 영향력에 비해 생산과정에서 근로자의 안전보건을 확보하기 위한 역할은 미미한 실정임. 이에 안전한 공사 방법 선정, 적정 공기 및 공사비 산정 등과 같은 발주자의 역할을 부여하여 사고의 근본적인 원인을 제거하여야 함.
  - 시공 이전단계 안전보건관리 책임자 선정 : 국내 건설사업 안전보건관리 조직은 시공단계에 비해 시공 이전단계 조직에 관한 규정이 미비한 상황임. 이에 CDM 제도처럼 계획 및 설계단계부터 안전보건관리 조직을 체계화하기 위해 안전보건조정자와 같은 책임자 선정을 의무화할 필요가 있음.
  - 사업참여 주체별 역할 및 책임 분담을 통한 협력적 안전관리 체계 구축 : 건설산업 안전보건관리 체계의 패러다임 전환을 위해서는 영국과 같이 건설사고 예방을 위한 제도를 시공단계에 집중하지 않고, 시공 이전단계부터 주요 참여자에게 적절한 의무와 책임을 분담해야 함. 또한 협업을 통한 사업 전반에 걸친 예방적이고 협력적인 안전관리 체계로의 전환이 필요함.

최수영(부연구위원·sooyoung.choe@cerik.re.kr)

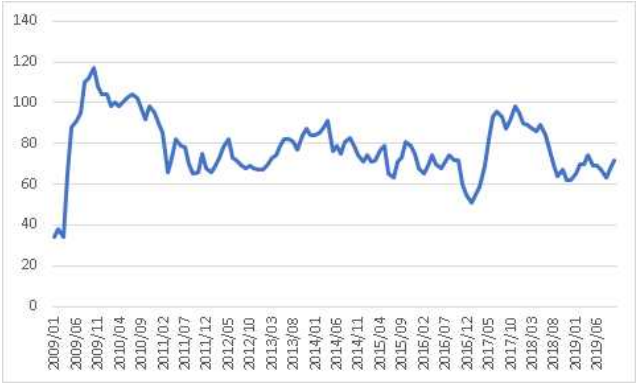
리츠 및 부동산 펀드 통한 유동성을 인프라 투자로

– 부동산 편중 유입으로 부작용 발생, 인프라로 유도시 경제 선순환 구축 효과 –

소비자의 경기 인식이 부정적인 상황에서 단기 유동성 급격히 증가

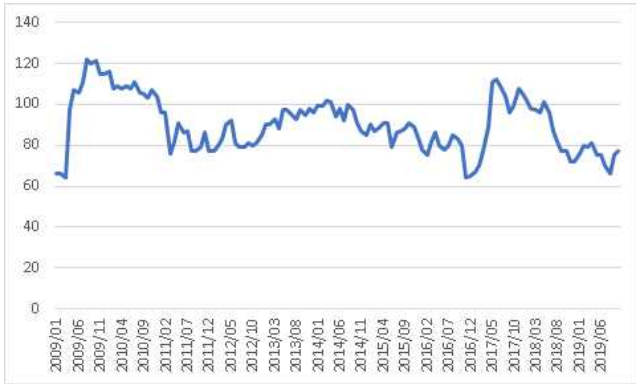
- 현재 및 향후의 경기 전망과 가계수입이 부정적으로 인식되고 있는 상황에서 소비자들이 소비 및 투자를 결정하기는 쉽지 않은 실정임.
  - 한국은행 소비자동향조사에 따르면 최근 소폭 상승하였으나, 현재 경기 판단 CSI, 향후 경기 전망 CSI, 가계수입 전망 CSI 모두 100 이하를 나타내고 있음.
  - 특히, 향후 경기 전망 CSI는 금융위기 직후의 수준을 보이고 있음.

<그림 1> 현재 경기 판단 CSI(2009.1~2019.10)



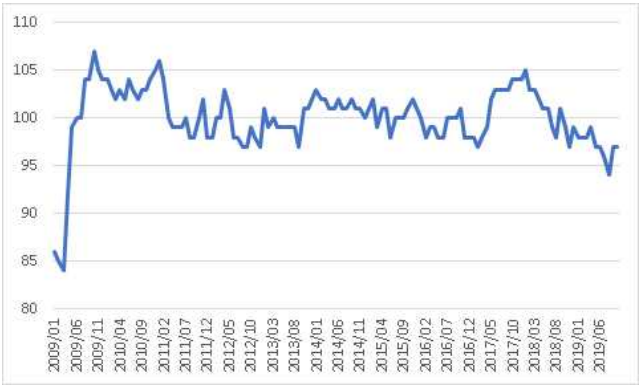
자료 : 한국은행.

<그림 2> 향후 경기 전망 CSI(2009.1~2019.10)



자료 : 한국은행.

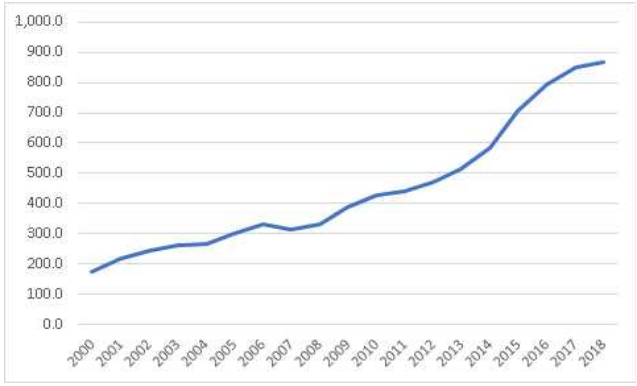
<그림 3> 가계수입 전망 CSI(2009.1~2019.10)



자료 : 한국은행.

<그림 4> M1-MMF 통화량 추이(2000~2018)

(단위 : 조원)



주 : M1통화량은 현금통화, 요구불예금, 수시입출식 저축성 예금임.
자료 : 한국은행.

- 한편, 단기 유동성은 매년 늘고 있으며, 특히 금융위기 이후 급격히 증가함.

- 단기 유동성이라 할 수 있는 M1-MMF 통화량은 2018년 865조 9,000억원에 이르고 있으며, 금융위기 이후 증가 폭은 금융위기 이전 대비 3배가량으로 확대됨.

정부 지난 9월 '공모형 부동산 간접투자 활성화 방안' 발표

- 정부는 지난 9월 공모 리츠 및 부동산 펀드에 우량자산을 신규 공급하고, 세제 혜택 지원 등을 주요 내용으로 하는 '공모형 부동산 간접투자 활성화 방안'을 발표함.
  - 역사 복합개발, 역세권, 복합환승센터 등 공공 자산의 개발 또는 시설 운영을 위한 민간사업자 선정시 공모사업자(리츠·부동산 펀드 사업자) 및 공모자금 조달 사업자를 우대함.
  - 공공 개발을 통해 조성된 시설이나 용지 등 상업용 부동산(도시첨단산업단지 산업용지, 신도시 자족용지, 물류시설용지 등)을 공모사업자(리츠·부동산 펀드 사업자)에 우선 공급함.
  - 공모형 리츠 및 부동산 펀드 투자로 발생한 배당소득에 대해서는 5,000만원 한도 내에서 9%의 분리 과세율을 적용하는 등 공모형 리츠·부동산 펀드 투자자에 대한 세제 지원을 강화함.
  - 개인의 리츠·부동산 펀드의 투자 활성화를 위해 상장 리츠에 대해서는 전문 신용평가기관의 신용평가 결과를 공시함.

유동성을 인프라로 유도해 경제 선순환 구조 구축해야

- 경기 불확실성으로 가계 유동성은 증가하고 안정적인 투자처를 찾고 있는 상황에서 유동자금이 주택 등 부동산으로 유입되면서 부작용이 발생하고 있음. 따라서 그동안 비교적 안정적으로 운영된 리츠 및 부동산 펀드로 유동자금을 유도해 경제 선순환 구조를 구축하는 노력이 필요함.

- 지난 11월 20일까지 일반 투자자를 대상으로 공모를 진행한 NH프라임리츠의 청약 경쟁률이 317.62:1을 기록하였음. 이는 시중의 풍부한 유동성만큼이나 리츠 및 부동산 펀드에 대한 관심과 수요도 크다는 방증임.

- 생산과 소비를 직간접적으로 지원하는 인프라에 대한 리츠 및 부동산 펀드의 투자를 유도해 민간투자사업의 활성화와 더불어 경제 선순환 구조를 구축해 나가야 함.
  - 이를 위해 민간투자사업 추진시 일정 비율 이상을 리츠 및 부동산 펀드로 투자하면 가점을 주거나, 일정 기간 세제를 완화하는 등 지원을 통해 생산 기반으로의 유동자금 유도가 필요함.

엄근용(부연구위원·kyeom@cerik.re.kr)

올해 1~9월 건축허가·착공 동반 부진

– 건축허가·착공면적 각각 14.4%, 11.3% 감소, 4년 연속 하락세 지속 예상 –

2019년 1~9월 누적 건축허가면적 6년래 가장 부진해 전년 동기 대비 14.4% 감소

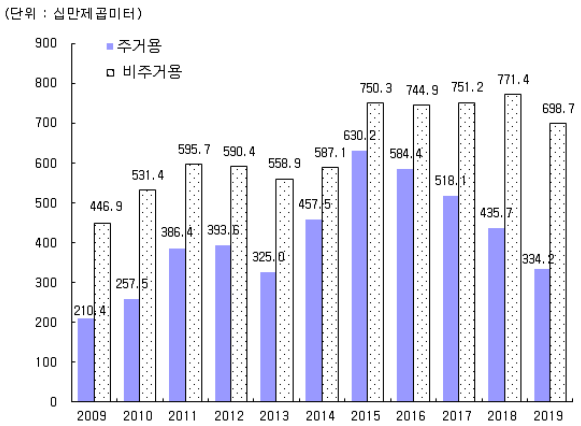
- 2019년 1~9월 누적 건축허가면적은 주거용과 비주거용 모두 부진해 전년 동기 대비 14.4% 감소한 1억 329만㎡를 기록함.
  - 건축허가면적은 지난해 8월부터 올해 9월까지 총 1년 1개월 연속 감소해 부진한 모습을 지속함.
  - 올해 1~9월 누적 건축허가면적 1억 329만㎡는 동기 대비 기준으로 지난 2013년 8,839만㎡를 기록한 이후 6년래 최저치임.

- 주거용 건축허가면적은 수도권은 양호했지만, 지방이 매우 부진해 전년 동기 대비 23.3% 감소함. 1~9월 누적 실적으로는 6년래 최저치인 3,342만㎡를 기록함(<그림 1> 참조).
  - 수도권의 주거용 건축허가면적은 아파트와 연립주택 건설의 증가로 전년 대비 3.4% 증가함.
  - 지방의 경우 전년 대비 41.9% 감소해 매우 부진한 모습을 보임.

- 비주거용 건축허가면적은 상업용과 기타 허가면적이 부진해 전년 동기 대비 9.4% 감소함. 1~9월 누적 실적으로는 5년래 최저치인 6,987만㎡를 기록함(<그림 1> 참조).
  - 공업용과 교육·사회용 건축허가면적은 각각 전년 동기 대비 3.5%, 7.8% 증가함.
  - 반면, 상업용과 기타 건축허가면적은 각각 전년 동기 대비 19.8%, 5.8% 감소해 부진하였음.

<그림 1> 연도별 1~9월 누적 건축허가면적 추이

1~9월 누적 건축허가면적 연도별 비교



1~9월 누적 건축허가면적 증감률 추이

자료 : 국토교통통계누리(http://stat.molit.go.kr).

올 1~9월 누적 건축착공면적 전년 동기 대비 11.3% 감소, 5년래 최저치 기록

- 2019년 1~9월 누적 건축착공면적은 주거용과 비주거용 모두 감소해 전년 동기 대비 11.3% 감소한 8,119만㎡를 기록함.
  - 올해 건축착공면적은 3~9월까지 7개월 연속 감소함. 1~9월 누적 실적으로 8,119만㎡를 기록했는데 동기 대비 기준으로 지난 2014년 7,975만㎡ 이후 5년래 가장 부진한 실적임.

- 주거용 건축착공면적은 수도권과 지방 모두 위축되어, 전년 대비 15.4% 감소함. 1~9월 착공면적으로는 8년래 최저치인 2,553만㎡를 기록함(<그림 2> 참조).
  - 수도권이 전년 동기 대비 4.8% 줄었으며, 지방 또한 24.9% 감소함.

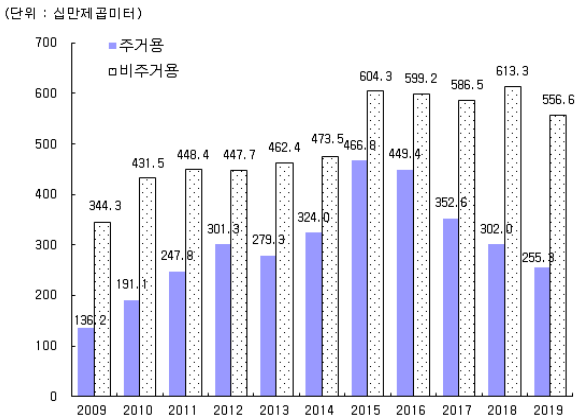
- 비주거용 건축착공면적은 기타 용도를 제외하고 모두 줄어 전년 동기 대비 9.2% 감소한 5,566만㎡를 기록함(<그림 2> 참조).
  - 기타 건축착공면적의 경우 전년 동기 대비 1.9% 증가했지만, 공업용과 상업용, 그리고 교육·사회용은 각각 0.8%, 19.6%, 15.0% 감소해 부진한 모습을 보임.

2019년 건축허가·착공면적 4년 연속 감소, 지방 주택시장 부진 심각할 전망

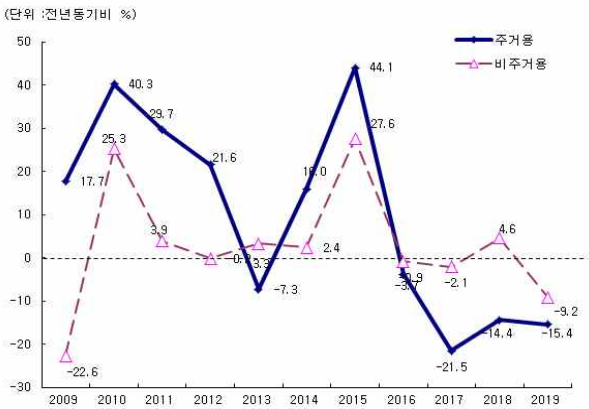
- 건축허가·착공면적은 지난해에 이어 올해도 부진할 것으로 전망되며, 결국 4년 연속 감소세를 지속할 것으로 예상됨.
  - 특히, 올해의 경우 지방 주택 건축시장이 위축되어 주거용 건축허가·착공면적은 6~8년래 가장 부진이 심각할 것으로 전망되는데, 이런 양상은 내년 상반기까지는 지속될 것으로 판단됨.

<그림 2> 연도별 1~9월 누적 건축착공면적 추이

1~9월 누적 건축착공면적 연도별 비교



1~9월 누적 건축착공면적 증감률 추이



자료 : 국토교통통계누리(http://stat.molit.go.kr).

박철한(부연구위원·igata99@cerik.re.kr)

저성장기 건설기업의 인적자원관리

– 환경 변화에 따른 6가지 핵심 이슈와 대응 방향 –

건설기업 인적자원관리의 환경 변화

- 건설산업을 둘러싼 사회, 경제 환경이 바뀌고 이에 따른 건설 수요의 변화는 건설기업의 인적자원관리에 있어서도 변화를 요구하고 있는 상황임.
  - 한국경제가 당분간 저성장기를 이어갈 것으로 전망됨에 따라 중장기적으로 건설시장의 성장도 둔화될 것으로 예상됨.
  - 저출산, 고령화 등 인구 구조의 변화, 온난화와 재난재해 증가 등 사회 환경 변화는 건설산업을 비롯한 모든 산업에 큰 변화를 요구할 것임.
  - 또한, 지방과 수도권의 지역 간 불균형이 심화되는 가운데, 국가 간 경쟁이 도시 간 경쟁으로 바뀌면서 지역 균형발전과 도시 경쟁력 강화라는 상반된 과제에 직면하게 됨.

- 건설기업의 인적자원관리상의 환경 변화는 다음과 같이 4가지로 요약됨.
  - 첫째, 건설산업을 둘러싼 노동 관련 법률, 즉 노동관계조항, 「노동조합 및 노동관계조정법」, 「근로기준법」과 「산업안전보건법」 등의 통제와 간섭이 늘어나는 등 건설산업의 인적자원관리와 관련된 법 및 제도의 환경이 크게 바뀌게 될 것임.
  - 둘째, 건설산업 내 이해관계자 및 정치, 사회적 요구의 변화임. 노동조합을 비롯한 주주, 경쟁 기업, 고객 등 건설기업의 다양한 이해관계자들의 건설기업 고용 관행에 대한 개선 요구와 일자리 창출에 있어 건설기업의 역할 확대 및 사회적 책임 이행 요구가 커질 것으로 예상됨.
  - 셋째, 노동시장의 변화로서 건설현장의 근로자 고령화 문제가 심각해지고, 맞벌이 부부의 증가 등 근로 여건의 변화로 인하여 건설인력의 수급상에 어려움이 많아질 전망임. 그리고 여성 인력 진출 확대에 따른 인적자원관리의 변화 요구가 커짐.
  - 넷째, 4차 산업혁명 기술 등 건설기술이 바뀌면서 새로운 인력 수요의 양상 변화와 함께 건설기업의 직무 및 역량에도 큰 변화가 예상됨. 또한, 인적자원관리에서도 다양한 기술의 활용도가 커질 전망임.

향후 건설기업 인적자원관리의 핵심 이슈

- 건설기업의 인적자원관리 환경 변화에 따라 다음과 같은 6가지의 이슈가 핵심 현안으로 등장할 전망임.

- 첫째, 불확실한 대내외 환경에 대응하는 전략적인 조직 운영을 가능하게 하는 인적자원관리 원칙 및 정책의 수립과 이행이 필요함. 즉, 좀 더 적극적인 리스크관리 및 사업 운영의 안정성 유지, 효율성 중심의 조직관리 등을 지원할 수 있는 인적자원관리 원칙을 수립하고 이에 맞는 인사정책의 수립과 이행이 요구되고 있음.
- 둘째, 조직의 경쟁력이 중요한 경쟁요소가 되면서 조직 내 핵심 인력의 중요성이 커지고 있다는 것임. 핵심 인력의 관리는 조직 내에서 인력의 평가 및 관리의 체계화를 통해 핵심 인력을 발굴하는 것과 핵심 인력의 역량 활용 극대화를 위한 평가 및 보상 등 인력의 유지를 위한 적극적인 관리 활동을 요구함.
- 셋째, 과감한 변화를 유도하기 위한 창의와 혁신의 문화 조성임. 인적자원관리의 핵심적인 동력은 조직의 문화 속에서 창출됨. 그러한 측면에서 변화하는 환경에 적극적으로 대응해 나가는 창의적이고 혁신적인 조직문화를 조성하는 인적자원관리가 매우 중요함.
- 넷째, 급속한 건설기술 및 과학기술의 발전에 대응하기 위한 기술경영 역량의 강화도 인적자원관리의 중요한 이슈임. 기술경영이란 적극적인 기업 내 기술의 혁신적인 도입과 기술 활용 확대를 위한 각종 경영관리 활동을 말함. 이러한 기술경영을 촉진하는 데 있어 기술 마인드 제고와 기술 수용력 증대를 위한 인적자원 개발 노력이 중요함.
- 다섯째, 전략적인 인적자원의 성과관리가 더욱 중요해지고 있다는 점임. 최근의 기업의 경영 환경은 보다 전략적인 기업의 경영 활동을 요구하고 있음. 이러한 측면에서 인적자원관리의 성과관리 활동은 필수적인 요소임. 경영 활동에 대한 성과관리 및 평가를 확대해 나가고, 이에 대한 피드백 강화 등이 요구됨.
- 여섯째, 인적자원의 역량 강화를 위한 활동의 집중임. 다양한 건설기업이 직면한 도전에서 필요 역량을 갖추는 것은 핵심 경쟁 요소가 됨. 이를 위해서는 다양한 기능별, 사업별 필요 역량을 규명하고, 이를 확보하기 위한 적극적인 역량 개발 프로그램의 시행이 요구됨.

저성장기 건설기업의 인적자원관리 방향

- 먼저, 저성장기에 맞닥뜨린 건설기업은 핵심 인적자원 확보에 초점을 맞춘 인적자원관리가 요구됨. 불황기에는 핵심 인적자원의 중요성이 더욱 증가하기 때문에 핵심 인적자원 확보에 초점을 맞춘 인적자원관리가 필요함.

- 다음으로, 조직의 효과적인 대응력 제고를 위한 인적자원의 재배치를 적극적으로 활용해야 함. 즉, 각각의 인적자원들이 가진 역량을 극대화할 수 있는 직무에 배치하고, 성과에 기초한 인적자원관리 정책의 수립과 공유 등이 요구됨.

김영덕(연구본부장 · ydkim@cerik.re.kr)

싱가포르의 'Land Transport Master Plan 2040'

- 싱가포르 육상교통청(LTA)의 중장기 교통 정책 -

싱가포르 육상교통청(LTA), Land Transport Master Plan(LTMP) 2040 발표

- 싱가포르 육상교통청(LTA, Land Transport Authority)은 2019년 5월 LTMP 2040을 발표함. 이를 통해 현재 진행 중인 교통 정책의 목표 달성 현황을 점검하고 2040년까지의 중장기 교통 정책을 제시함.
  - LTA는 2008년 처음으로 Land Transport Master Plan을 발표(LTMP 2008)하였고, 2013년에 2030년까지의 교통 정책 목표를 담은 LTMP 2013을 발표하였음.
  - LTA는 2018년 8월부터 2019년 1월까지 "Public Consultation on the LTMP 2040"을 통해 싱가포르 교통 정책에 대한 의견을 모집, 약 7,000여 건의 의견을 수렴하여 LTMP 2040에 반영함.

- LTMP 2040에서는 LTMP 2013에서 목표로 정한 교통 정책의 달성 현황을 점검함.
  - LTMP 2013에서는 2030년까지 달성하고자 하는 교통 정책 목표 세 가지를 제시함 : ① 가구의 80%가 기차/지하철역에 도보 10분 이내 도착, ② 대중교통으로 20km 이내 거리 이동시 85%가 60분 이내 도착, ③ 혼잡 시간대 이동의 75%가 대중교통 이용
  - LTMP 2040에서 각각의 목표에 대한 달성 현황을 점검함 : 2018년 기준, ① 가구의 64%가 도보 10분 내 기차/지하철역 도착(2012년 기준 57%), ② 대중교통을 이용한 20km 내 이동의 79%가 60분 이하 소요(2012년 기준 76%), ③ 혼잡 시간대 이동의 67%가 대중교통 이용(2012년 기준 63%)

LTMP 2040에서 3개 중장기 교통 정책 방향 제시

- (1) 45분 이내 도시, 20분 이내 마을
  - 최근 몇 년간 이용이 가파르게 증가한 개인 이동 장치와 공유 자전거 등을 포함하여 대중교통을 이용한 혼잡 시간대 도심지까지의 이동(출퇴근 포함)이 45분 이내에 이루어지는 것을 목표로 함.
  - 가정에서 상점, 음식점, 공원, 병원 등이 위치한 지역 중심가로의 이동이 20분 이내에 이루어지는 것을 목표로 함.
  - 이를 위해 철도 연장, 정류장 신설, 버스전용 차로 신설, 수요자 맞춤형 버스 운행, 자전거도로 연장, 통합 환승센터 건립 등 대중교통 이용 편의 및 신속성 증대를 위한 정책을 추진함.

- (2) 모두를 위한 교통
  - 모두를 위한 교통 정책에서는 교통 약자를 배려하고 공공시설에 대한 접근성을 개선하고자 함.
  - 대중교통 탑승시 교통 약자 우선 탑승, 시각 장애인의 대중교통 이용을 위한 모바일 애플리케이션 제공, 휠체어 이용 가능 시설 확대, 엘리베이터 이용이 가능한 육교 신설 등을 계획함.

- (3) 건강한 삶과 안전한 여행
  - 친환경 에너지 교통수단 확충, 버스 충돌 경고 시스템 등 안전을 위한 신기술 도입, 도보 및 자전거도로 환경 개선 등을 추진함.

교통부문에 대한 정부의 대규모 투자로 국민의 삶의 질 제고 노력

- 싱가포르 정부는 대규모 투자로 대중교통 이용 환경 및 편의성을 개선하고, 이를 통해 통근 시간 단축, 교통 약자 배려, 환경 개선 등의 목표를 이루고자 함.
  - 싱가포르의 철도 네트워크는 2013년 182km에서 2018년 229km로 늘어남. 앞으로도 지속적인 투자를 통해 10년 뒤에는 360km에 이르는 철도 네트워크를 구축할 예정임.
  - 노후 철도 인프라 개선에도 2019년부터 2023년까지 45억 싱가포르 달러(한화 약 3조 8,897억원)를 투자할 계획임.
  - LTA는 2016년부터 2018년에 걸쳐 버스와 지하철 사업자의 운영자산 소유권을 획득, 통합적인 관리하에 더 높은 서비스 표준을 적용함으로써 버스와 기차의 용량을 각각 20%와 50% 향상함.

명확한 정책 목표 설정, 달성 현황 공유, 지속 투자를 통한 인프라 개선 노력 본받아야

- 싱가포르 교통 인프라 정책은 LTMP를 통해 명확히 전달되며 진행 중인 정책에 대한 목표 달성 현황 점검도 이루어짐.
  - 교통 인프라 정책의 목표는 국민이 체감할 수 있도록 쉽고 명확하게 전달됨.
  - LTMP 2040에서 LTMP 2013의 정책 목표 달성 현황을 점검하여 정부의 정책 목표를 발표하는 데 그치지 않고 목표 달성 현황을 점검 및 공유함.

- 싱가포르의 인프라 경쟁력은 전 세계 1위임에도 불구하고, 정부는 지속적 투자를 통한 인프라 개선으로 국민의 삶의 질을 개선하고자 함.

- 우리나라도 명확한 정책 목표 설정과 지속적인 피드백, 안정적인 이행을 통한 목표 달성이 이루어지길 기대함.

이지혜(부연구위원 · jihyelee@cerik.re.kr)

정부 및 건설 유관기관 회의 참여 활동

일자	주관기관	주요 내용
11.5	일자리위원회	• 일자리위원회 건설산업 TF 회의에 최석인 법제혁신연구실장 참여
11.13	하자심사분쟁조정위원회	• 하자심사분쟁조정위원회 제106차 조정위원회에 미래기술전략연구실 김우영 연구위원 참여
11.22	한국은행	• 2019년 4/4분기 수도권 서비스업 경제동향 간담회에 도시주택연구실 김성환 부연구위원 참여
11.22	국토교통부, 고용노동부	• 제11차 건설기능인등급제 추진 TF회의에 법제혁신연구실 나경연 연구위원 참여

주요 발간물 및 활동

유형	제목	주요 내용
건설 이슈포커스	영국 건설산업의 안전보건관리제도	• 개정된「산업안전보건법」전문개정법률 제67조에는 건설공사 안전보건관리 참여 주체에 발주자를 포함하는 내용이 신설됨. • 하지만 발주자의 의무가 사업 단계별 안전보건대장 작성 혹은 확인하는 것으로 제한되어 있음. 건설사업에서 발주자의 권한에 부응하는 합리적인 책임과 역할이 이들에게 부여된 것인가에 대해서는 논란의 여지가 있음. • EU는 건설사고의 절반 이상이 사업 준비단계의 부적절한 결정에서 기인한다는 분석에 주목하고, 1992년 건설사업 특수성을 반영한 '건설업 개별지침'을 마련함. - '건설업 개별지침'은 건설사업에 있어 시공 이전단계 안전보건관리 체계의 중요성을 강조하며, 준비단계부터 사업 주요 참여자에게 안전보건에 관한 역할과 책임을 분담시키고자 함. • CDM은 발주자를 중심으로 시공 이전단계는 주설계자가, 시공단계는 원도급자가 안전보건관리를 총괄하게 하는 제도로, 이를 통해 영국은 협력적 안전관리 체계를 구축했음. - CDM 제도는 1994년 제정된 이후 두 차례(2007년, 2015년) 개정되었으며, 주요 변화 내용으로는 발주자의 역할 강화, 시공 이전단계 책임자의 역할 강화, 제도의 일원화 등이 있음. - CDM 제도에서 발주자는 경쟁력 있는 계약자를 선정하고 계약자들이 안전관리 역량을 발휘할 수 있는 환경을 제공하는 등 건설사업 전반에 걸쳐 안전보건관리에 대한 핵심적 역할을 수행하고 있음. • 국내 건설사고를 줄이려면 발주자의 능동적 안전보건관리 역할 확대, 시공 이전단계 안전보건관리 책임자 선정, 사업참여 주체별 역할과 책임 분담을 통한 협력적 안전관리 체계 구축이 필요함. - 발주자의 안전보건관리 역할 확대 : 건설사업 발주자는 사업에 미치는 막대한 영향력에 비해 생산과정에서 근로자의 안전보건을 확보하기 위한 역할 수행에는 미흡한 실정임. 이에 안전한 공사 방법 선정, 적정 공기 및 공사비 산정 등과 같은 발주자의 역할 부여로 사고의 근본적인 원인을 제거하여야 함. - 시공 이전단계 안전보건관리 책임자 선정 : 국내 건설사업 안전보건관리 조직은 시공단계에 비해 시공 이전단계 조직에 관한 규정이 미비한 상황임. 이에 CDM 제도처럼 계획 및 설계 단계부터 안전보건관리 조직을 체계화하기 위한 안전보건 조정자와 같은 책임자 선정을 의무화할 필요가 있음. - 사업참여 주체별 역할 및 책임 분담을 통한 협력적 안전관리 체계 구축 : 건설산업 안전보건관리 체계의 패러다임 전환을 위해서는 영국과 같이 건설사고 예방을 위한 제도를 시공단계에 집중하지 않고, 시공 이전단계부터 주요 참여자들이 적절한 의무와 책임을 분담하게 해야 함. 또한, 참여자 간의 협업으로 사업 전반에 걸친 예방적이고 협력적인 안전관리 체계를 구축할 필요가 있음.

'잃어버린 20년' 후의 일본 건설산업

우리도 일본처럼 '잃어버린 20년'을 겪게 될지 모른다는 우려가 많다. 올해 들어 한국의 경제성장률을 1%대로 낮게 전망하는 기관이 많아지고 소비자물가 상승률이 0%대 수준이다 보니 그럴 만도 하다. 과거의 일본처럼 저성장과 저물가 추세가 고착화되면서 디플레이션에 빠지게 되면 우리도 '잃어버린 10년 내지 20년'을 피하기 어려울 수 있다.

하지만 일본은 2012년부터 이른바 아베노믹스를 시행한 이후 외견상 잃어버린 20년을 극복한 것처럼 보인다. 실상은 어떤지 궁금하던 차에 지난달 말 해마다 한 번씩 한일 양국의 건설연구기관들이 번갈아 개최하는 '한·일 건설경제 워크숍'에 참석했다. 일본 건설경제연구소(RICE)에서 발표한 자료를 보면 일본 건설산업도 여러 면에서 회복세를 보이고 있다.

일본의 건설투자는 20년 전 수준을 거의 회복하였다. 2000년 66조 2,000억엔이던 건설투자는 2010년 41조 9,000억엔으로 줄었다가 아베노믹스 이후 크게 늘어나 올해는 62조 2,000억엔으로, 2020년에는 62조 7000억엔으로 증가할 전망이다. 공공 건설투자나 민간주택 착공 실적은 20년 전보다 30%가량 줄어들었다. 하지만 민간 비주택투자는 아베노믹스 이후 급증해 20년 전보다 10%가량 늘었다. 건설경기 회복에 따라 일본 건설업체들의 수주 실적이 늘었지만 특히 대규모 부동산 개발사업을 주도한 대형 건설업체들의 영업이익은 놀라울 정도로 급등했다. 해외건설 수주 실적도 2009년 6,970억엔에서 지난해 1조 9,380억엔으로 10년 만에 2.8배로 늘었다.

일본의 건설 정책과 제도는 우리와 유사한 면이 많다. 오랫동안 우리가 일본을 모방해왔기 때문이다. 하지만 구체적인 내용은 상당한 차이가 있다. 특히 최근의 흐름은 우리와 다르다. 과거와 달리 일본은 더 이상 '국토 균형발전'에 집착하지 않는다고 한다. 그보다는 도쿄를 비롯한 '대도시 경쟁력 확보'에 정책 역량을 쏟고 있다.

또한, 2020년 도쿄하계올림픽 이후의 일본 건설시장에 대해서도 자신감을 보이고 있다. 공공부문에서는 국토 강인화 계획이나 노후 인프라 대책 및 재난 방지 대책 등을 수립해 중장기적인 투자계획을 확정해뒀다. 이러한 일본의 계획은 사전에 집행 기관과의 충분한 조율을 통해 실행 방안 등을 확정한 뒤에 발표하기 때문에 대부분이 계획대로 추진된다고 한다. 한국은 최고위층의 이념이나 의지가 반영된 추상적인 계획을 발표한 다음에 구체적인 실행 방안을 집행 기관과 협의하는 식이 아니냐는 낯 뜨거운 지적도 들었다.

건설 기능인력 부족에 대한 대책으로 우리의 '건설기능인등급제'와 유사한 '경력향상시스템' 도입도 추진하고 있는데, 우리와는 상당한 차이가 있다. 입법을 통한 강제가 아니라 직종별 단체와 협의해 직종별로 등급 기준을 만들고 정부의 승인을 받아 올해 4월부터 시행 중이다. 등급을 나누는 기준에는 경력 외에 자격 및 감독자로서의 경력 등이 종합적으로 반영되는 데 반해 우리는 사실상 경력 중심이다. 최근 시라카와 마사아키 전 일본은행 총재는 "정부가 디플레이션이 아니라 생산성에 초점을 맞춰야 한다는 것이 일본화의 진정한 교훈"이라고 지적했다. 이 같은 인식을 반영하듯 일본의 건설 정책에는 'i-construction'을 비롯한 생산성 향상 대책도 많다.

거시경제만이 아니라 우리 건설시장에도 일본의 잃어버린 20년 초입에 들어선 듯한 모습을 연상하게 하는 지표가 많다. 우리는 달라야 한다. 그러기 위해서는 과거의 일본과 다른 정책이 필요하다. 일본이 여전히 우리에게 반면교사(反面敎師)인 이유가 여기에 있다. 〈아시아경제, 2019.11.12〉

이상호(원장 · shlee@cerik.re.kr)