

건설동향브리핑

CERIK

제768호
2020.8.3

정책동향

스마트 건설기술 활용 촉진을 위한 특별법 필요

시장동향

2/4분기 건설투자, 전년 동기 대비 0.1% 증가

2020년 세계 에너지 투자 동향

산업정보

중소건설업 생존을 위한 정책 지원 시급

건설논단

주택공급 정책, 정부가 결자해지해야 할 시점

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

스마트 건설기술 활용 촉진을 위한 특별법 필요

- 기술 저변 확대와 개별사업 단위의 기술도입 촉진을 위한 규제 정비 이뤄져야 -

스마트 건설기술, 낮은 건설산업 생산성 향상을 위한 가장 혁신적인 방안¹⁾

- 건설산업 생산성은 지난 20년간 하락 및 답보(踏步) 상태를 거듭하며, 현재는 타 산업 대비 현격히 낮은 수준을 나타내고 있음.²⁾ 지난 2015년 기준 주요국의 건설 노동생산성을 살펴보면, 우리 건설산업의 경우 더욱 심각한 문제에 직면해 있는 상황임.
 - 지난 2015년 기준 건설 노동생산성(\$/hr)을 살펴보면, 우리 건설산업의 경우 18.7로 해외 주요국(영국 30.4, 프랑스 37.1, 독일 32.1 등)과 비교하여 약 50~60% 수준에 불과한 것으로 나타남.³⁾
- 한편, 지난 2016년 4차 산업혁명을 화두로 각종 스마트 건설기술이 등장하며, 건설산업의 생산성 혁신 방안으로 떠오르고 있음.⁴⁾ 여기서 의미하는 생산성 혁신은 스마트 기술의 단순 도입이 아닌, 기술의 융·복합을 통한 기존 생산체계와 업무수행 방식의 변화까지도 의미함.⁵⁾
- 이미 영국, 일본, 싱가포르 등 해외 각국은 스마트 건설기술을 활용하여 건설산업 생산성 향상을 유도하기 위해 각종 정책을 추진 중임.⁶⁾ 해당 정책들의 방향성을 살펴보면, 공공이 주도하여 사업을 추진하기보다는 민간의 스마트 건설기술 또는 해당 기술을 사용한 사업 수행을 유도함으로써 자생적으로 산업의 경쟁력을 확보할 수 있도록 정책을 추진하고 있음.
 - 주요 정책으로는 공공 주도의 스마트 건설사업 발주, 공공사업 입찰 참가자에 대한 가점, 민간 적용 확대를 위한 보조금이나 세제 우대 혜택, 각종 규제나 분쟁을 해소하기 위한 위원회의 운영 등이 있음.

스마트 건설사업 추진, 요소기술 개발도 중요하나 사업수행 환경도 함께 마련돼야

- 우리 정부 역시 스마트 건설기술의 도입을 통한 생산성 향상을 위해 지난 2017년 ‘4차 산

1) 2020년 7월 28일 김윤덕 국회의원이 주최하고 대한건설협회와 한국건설산업연구원이 공동으로 주관한 ‘스마트 건설기술 활용 촉진을 위한 정책콘서트’의 주요 발제 내용을 요약함.
 2) McKinsey(2020), 「Construction and Building Technology-poised for a breakthrough?」, 재인용.
 3) 국토교통부(2018), 「건설 생산성 혁신 및 안전성 강화를 위한 스마트 건설기술 로드맵」, 재인용.
 4) WEF(2016. 1), 「World Economic Forum Annual Meeting 2016 : Mastering the Fourth Industrial Revolution; BCG(2016. 3), Digital in Engineering and Construction」.
 5) 손태홍·이광표(2019), 「미래 건설산업의 디지털 건설기술 활용 전략」.
 6) 최석인·이광표(2019), 「스마트 건설기술 활성화를 위한 법제화 방향」, 한국건설산업연구원.

업혁명 대응계획'을 시작으로 '스마트 건설기술 로드맵' 등 각종 정책 및 지원 방안을 단계적으로 제시 중임.

- 해당 과정을 통해 정부는 건설사업 생애주기 단계별 핵심기술(BIM 기반 스마트 설계, 건설기계 자동화 및 관제, 공정 및 현장관리 고도화, 시설물 점검·진단 자동화 등)에 대한 발전 목표를 명확히 하고, 이를 도입하기 위해 발주제도 개선, BIM 활용 의무화 등의 방안을 마련함.⁷⁾
- 최근에는 2025년까지 스마트 건설 핵심기술의 상용화를 실현하기 위해 건설장비 자동화 등 핵심기술 개발사업에 총 6년간 2,000억원을 투자할 계획을 발표함.⁸⁾
- 이처럼 그간 정부 정책 방향은 기술 위주의 시각을 바탕으로 생산성 향상 측면보다는 스마트 건설기술의 개발 및 사용 확대 위주로 추진되었으며, 개별 건설사업 단위에서 스마트 건설기술의 활용을 촉진하고 사업을 활성화하기 위한 규제 정비 등의 측면은 제한적인 상황임.

● 건설사업은 그 특성상 사업기획 단계부터 유지관리 단계에 이르기까지 「국가계약법」, 「국가재정법」, 「건설산업기본법」, 「건설기술진흥법」, 「건축법」 등 복잡다기한 법률 및 규제에 영향을 받기에, 스마트 건설사업의 원활한 추진을 위해서는 정부가 추진 중인 스마트 요소기술에 대한 개발뿐 아니라 다음과 같은 사업 수행 환경에 관한 규제 해소 또한 필요함.

- **(계약 방법)** 스마트 건설사업의 수행 목적이 생산성 향상임을 고려하면, 사업 초기 단계부터 다양한 사업 참여자의 협업을 극대화하는 계약 방법이 요구될 것으로 판단되나, 현행 발주나 계약에서는 그 대표적 방식으로 볼 수 있는 통합발주방식(IPD, Integrated Project Delivery) 등을 활용하기에 한계가 있음.
- **(예산 집행 규정)** 스마트 건설사업의 경우 생산성 향상이 필요한 대형공사이자 장기공사에 적용될 가능성이 높기에, 단년도 예산으로 계약을 체결하는 장기계속계약 방식보다는 총액과 연부액을 사전에 확정함으로써 특정 기간 내 사업을 완수할 수 있는 계속비계약 방식을 활용하는 것이 적합할 것으로 판단됨.
- **(낙찰자 결정 방식)** 스마트 건설사업은 생산성 향상 목적의 각종 사업기법이나 기술을 도입·적용함. 현행과 같이 최저 가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 선정하는 「국가계약법」상의 원칙은 적합하지 않을 것으로 판단되기에, 스마트 건설사업에 적합한 별도의 낙찰자 선정 방식을 마련할 필요가 있음.
- **(의무 분리발주 등)** 스마트 건설사업은 상술한 바와 같이 협업 중심의 수행 체계가 요구된다는 점을 고려하면, 현행과 같은 「전기공사법」이나 「정보통신공사법」, 「소방시설공사법」에서 규정 중인 해당 공사에 대한 의무 분리발주 규정이나 건축사 및 건설기술용역사업자의 업무 범위 등이 규제로 작용할 수 있음. 해당 사업의 경우, 설계단계부터 기존 건축사 외 시공사, 건설기술용역사업자 등 다양한 사업 참여자가 함께 사업을 추진할 수 있는 체계 마련이 필요함.

7) 국토교통부(2018), 「건설 생산성 혁신 및 안전성 강화를 위한 스마트 건설기술 로드맵」.

8) 국토교통부 보도자료(2020. 1. 17), 「2025년까지 스마트 건설 핵심기술 상용화 실현」.

- (하도급) 스마트 건설사업 수행시 각종 사업기법이나 기술들을 원활히 적용하기 위해서는 해당 요소기술을 보유하고 있거나 전문성이 높은 업체를 대상으로 하도급(재하도급 포함)을 허용할 필요가 있음. 또한, 스마트 건설사업은 효율성 극대화를 위해 필요시 분할발주를 하지 않고 Program 수준의 대형사업으로 발주할 가능성도 있기에, 동일 업종 간 하도급자 선정도 필요함.

<그림 1> 스마트 건설기술 촉진 및 산업 활성화를 위한 주요 고려사항



스마트 건설기술 활용 촉진을 위한 별도 법률 마련을 통한 현행 한계점 개선

- 지금까지 살펴본 바와 같이 스마트 건설사업의 추진을 통한 요소기술의 도입 활성화를 위해서는 상술한 현행 정책과 제도상 한계점들을 극복해야 할 것이며, 그 방안으로는 특별법 형태의 별도 법안을 신설하는 방안이 적절할 것으로 판단됨.
 - 현행 정책과 제도상 한계점을 고려할 때, 다수의 예외 조항 마련이 예상된다는 점과 스마트 건설사업, 나아가 산업 차원에 있어 추진 주체의 일관성을 확보한다는 측면에서 별도 신규 법안을 마련하는 방안이 타당할 것으로 판단됨.
- 또한, 상술한 각종 규제의 해소를 위해서는 「국가계약법」, 「건설산업기본법」, 「건설기술진흥법」 등 타 법과 상충 사항이 발생할 수밖에 없기에, 이러한 문제 해결을 위한 유관부처와의 협력 등을 고려할 때 특별법 형태가 타당할 것임.
- 해당 법안의 경우, 상술한 규제사항에 대한 해소뿐만 아니라 스마트 건설기술 등에 대한 정의, 스마트 건설사업 수행시 요구되는 각종 결정사항을 심의·의결하기 위한 위원회, 창업 지원 및 전문인력 양성 등 각종 지원사항에 관한 내용들도 포함해야 할 것임.
 - 위원회의 경우, 스마트 건설기술 사업의 지정 및 운영 평가, 계약 방법, 낙찰자 결정, 각종 관련 정책 등을 심의 및 의결할 수 있는 기능을 갖추어야 함.

이광표(부연구위원 · leekp@cerik.re.kr)

2/4분기 건설투자, 전년 동기 대비 0.1% 증가

- 경제 성장률 IMF 사태 이후 최저치, 경기 반등을 위한 신속한 부양책 시급 -

2020년 2/4분기 경제 성장률 IMF 외환위기 이후 최저치, 건설투자는 0.1% 증가

- 한국은행이 지난 7월 23일 발표한 국내총생산 속보치에 의하면, 2020년 2/4분기 우리나라 경제(GDP) 성장률은 -2.9%로 외환위기 이후 최저치를 기록한 것으로 나타남.
 - 2020년 2/4분기 국내총생산(GDP)은 전년 동기 대비 2.9% 감소(<그림 1> 참조)해 1998년 4/4분기(-3.8%) 이후 21년 6개월래 최저치를 기록, 코로나19 사태로 인한 경제 충격이 가시화됨.
- 한편, 건설투자는 전년 동기 대비 0.1% 증가해 플러스(+) 성장을 지속함(<표 1> 참조).
 - 건설투자는 2018년 2/4~2019년 3/4분기까지 6분기 연속 감소하였는데, 2019년 4/4분기에 공공공사와 대형 플랜트 공사 기성 진척 영향으로 전년 동기 대비 2.6% 증가해 7분기 만에 반등함.
 - 2020년 1/4분기에도 토목과 비주거용 건축이 양호한 모습을 보여 전년 동기 대비 4.2% 증가함.
 - 2/4분기에는 전년 동기 대비 0.1% 증가했는데, 토목은 양호했지만 건축부문이 위축되어 증가세가 둔화된 것으로 분석됨.
- 지난해 4/4분기에 급격히 증가한 정부 공사가 올해까지 이어져 올 상반기 건설투자는 전년 동기 대비 1.9% 증가하여 비교적 양호했음. 그러나, 하반기에 증가세를 이어갈지는 미지수임.
 - 민간 공사는 하반기로 갈수록 부진할 전망이다. 코로나19 사태로 업황이 부진한 기업들의 투자 위축과 함께, 민간 분양 위축 등의 영향으로 주거용 건축투자 또한 감소할 전망으로 민간의 비중이 높은 주거용과 비주거용 건축 투자가 하반기 건설투자 감소를 주도할 가능성이 큰 상황임.

<그림 1> GDP 성장률(%) 추이



<표 1> 건설투자 증감률(%)

구분	건설투자	주거용 건축	비주거용 건축	토목 건설	
				토목	건설
2019년	1/4	-8.1	-12.7	-2.4	-7.8
	2/4	-3.0	-11.8	-0.8	5.9
	3/4	-2.7	-14.0	3.9	5.9
	4/4	2.6	-9.0	3.7	15.7
	연간	-2.5	-11.9	1.3	5.8
2020년	1/4	4.2	-4.0	4.0	16.9
	2/4	0.1	-	-	-
	상반기	1.9	-	-	-

주 : 2015년 연쇄가격, 원계열 기준임.
 자료 : 한국은행 2020년 2/4분기 국민소득 속보치(2020년 7월 23일),

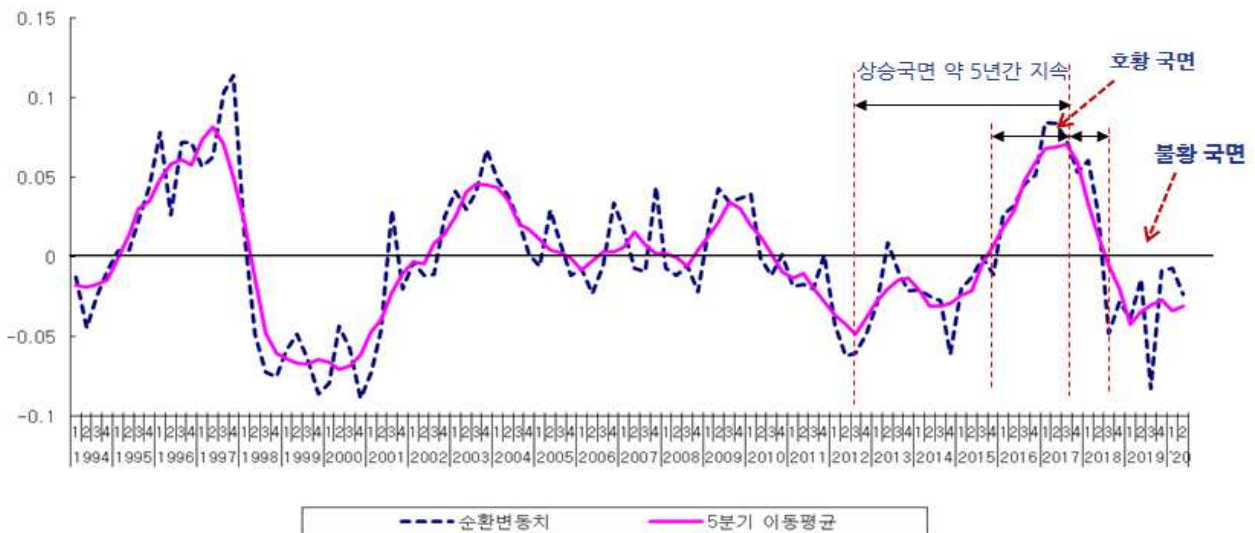
■ 건설투자 순환 변동, 지난해 반등 이어가지 못하고 최근 들어 다시 침체하는 양상

- 건설투자 순환 변동치 추이를 살펴보면, 건설투자는 2019년 4/4분기부터 올해 1/4분기까지 강하게 반등하였지만 올 2/4분기에 들어서 재감소하는 모습임(<그림 2> 참조).
 - 2019년 4/4분기에 정부 경기부양책으로 건설투자가 반등하였지만, 기준선을 넘어 온전히 확장 국면을 이루지 못하고 최근 다시 위축되는 모습을 보여 불황 국면을 타개하지 못한 것으로 분석됨.
 - 통상 후퇴기에 들어서서 저점을 형성하는 데 걸리는 기간이 2년에서 2년 6개월 정도였던 것을 감안하면, 위축된 기간이 짧아 단기 상승에 그친 모습으로 결국, 하반기에 더욱 위축될 가능성이 큰 것으로 판단됨.

■ 경기 침체 반등을 위해서는 체계적이고 신속한 건설 부양책 필요

- 예상했던 것보다 2/4분기 경제 침체가 심각한 상황으로 이를 타개하기 위해서는 집중적이고 체계적인 부양책이 필요함. 우선 3/4분기 공공공사 발주에 집중해야 함.
 - IMF 금융위기 이후 기록한 최악의 성장률 쇼크를 극복하기 위해서는 고용 및 성장률 기여도 등 연관 효과가 높은 SOC 등 건설투자 확대를 통한 경기 부양책이 필요함.
 - 특히, 3/4분기에는 상반기에 발주가 지연된 사업과 연말 예정된 공사 발주를 최대한 앞당겨 하반기에 공공공사가 집중적으로 이뤄지도록 해 연내 경기 부양 효과를 극대화해야 할 것임.
 - 또한, 중장기적인 관점에서 민간투자 유인책을 마련하는 가운데 내년도 SOC 예산을 올해보다 증액해 경기 침체 장기화에 대비해야 할 필요가 있음.

<그림 2> 건설투자 순환변동 추이



주 : 한국은행의 자료(건설투자 2015년 연쇄 가격 기준 계절 조정 계열)를 로그화하여 hp 필터로 필터링함.

박철한(부연구위원 · igata99@cerik.re.kr)

2020년 세계 에너지 투자 동향

- 코로나19 확산으로 2020년 세계 에너지 분야 투자 20% 감소 전망 -

■ 코로나19 확산으로 2020년 세계 에너지 투자 전망치는 대폭 하향 조정⁹⁾

- 코로나19의 팬데믹 이전에는 올해 세계 에너지 투자 규모가 약 2% 증가할 것이라는 전망이 우세했음.
 - 2% 성장률은 지난 2014년 이후 가장 높은 수치로 세계 경제성장률과 인구 증가 등에 따른 에너지 수요의 증가와 그에 따른 공급 확대를 전제로 하고 있음.
 - 하지만 코로나19의 대유행 이후 이동 제한조치로 인한 경제활동 위축에 따라 2020년 세계 에너지 투자 규모는 전년 대비 20%(약 4,000억 달러) 이상 급감할 것으로 예상됨.
 - 2019년 세계 에너지 관련 소비자 지출 중 88%를 차지했던 석유와 전력 부문은 각각 1조 달러와 1,800억 달러 이상 감소할 것으로 예상됨에 따라 수요 감소로 인한 투자 위축이 심화할 것임.

<그림 1> 2017~2020년 세계 에너지 투자 동향



자료 : IEA

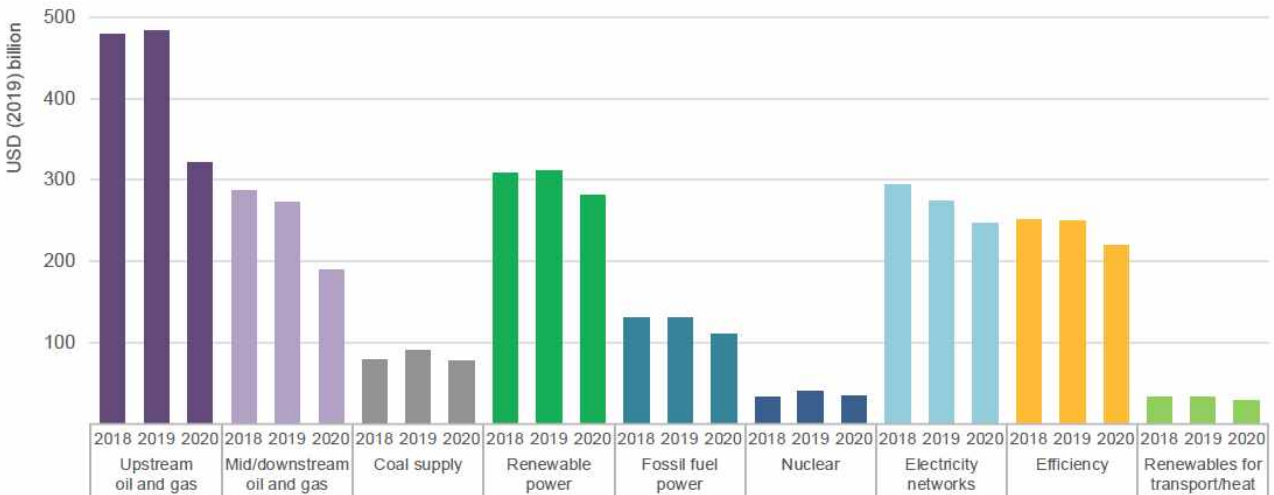
- 투자 감소는 대부분 석유와 가스 업스트림과 다운스트림, 석탄 등 연료공급(fuel supply) 부문 중심으로 확대될 것으로 예상됨.
 - 2016년 이후 2~5%의 투자 증가율을 기록했던 석유와 가스 업스트림 부문의 경우 국제유가 하락

9) IEA 'World Energy Investment 2020' 과 BP 'Statistical Review of World Energy 2020' 의 주요 내용을 요약함.

과 수요 위축으로 2019년 대비 32%의 투자 감소가 예상됨. 다운스트림 분야의 투자도 2019년에 이어 가파른 하락세를 기록할 것임.

- 석탄 및 전력 분야도 2019년 대비 각각 15%와 10% 감소할 전망이며, 에너지 최종소비와 효율성 분야에 대한 투자도 12% 감소할 것으로 예상됨.

<그림2> 2018~2020년 분야별 에너지 투자 동향



코로나19로 인해 불확실성이 커진 에너지 시장 변화에 대응하는 전략 필요

- 에너지 분야 투자 규모의 일정 부분이 취소되거나 대체되는 것은 매년 확인할 수 있는 현상이지만, 코로나19로 인한 경제 침체는 에너지 수요 감소와 가격 하락을 동시에 유발하면서 투자 전반에 부정적인 영향을 미치고 있음.
 - 특히, 투자 감소의 지속은 석유와 가스 부문의 수급 불균형을 확대할 뿐만 아니라 향후 가격 변동성을 키우는 요인이 될 것임.
 - 이에 따라, 공공부문 주도의 투자 확대와 에너지 기술에 대한 투자의 중요성이 예년보다 증가할 것으로 예상됨. 정부의 정책 의지와 투자 촉진을 위한 인센티브 강화 정책이 시장에서 확인될 경우 관련 기업의 비즈니스 기회로 작용할 수 있음.
- 석유기업은 코로나19 이후, 장기적으로 석유화학 등 다른 에너지 산업으로의 포트폴리오 다각화 등이 필요한 상황임.
 - 관련 플랜트 사업 분야의 EPC 경쟁력을 보유한 기업은 코로나19에 따른 에너지 시장 동향을 모니터링하고 수주 전략을 마련할 필요가 있음.

손태홍(연구위원 · thsohn@cerik.re.kr)

중소 건설업 생존을 위한 정책 지원 시급

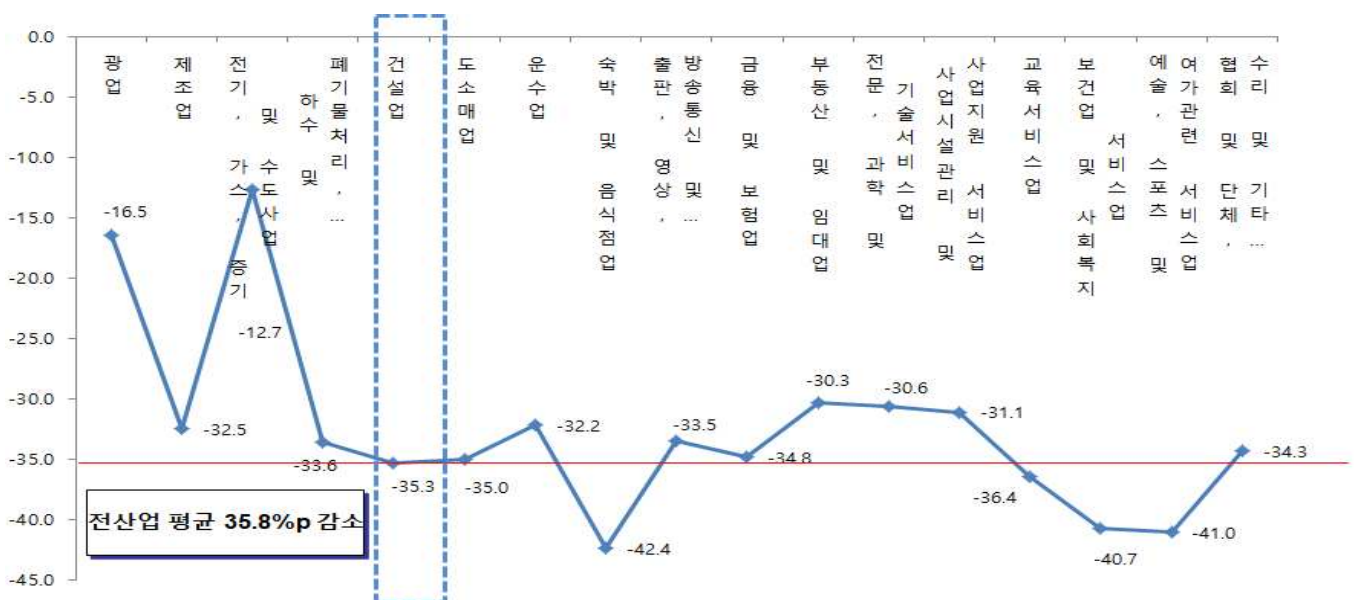
- 신생 건설기업의 5년 생존율 32.6%, 퇴출 과정에서 산업 악영향 초래 -

■ 신생 건설업체 5년 생존율 32.6%, 반면 가젤기업은 3.9%로 제조업의 1/7 수준

- 통계청 기업생멸행정통계 조사(2017년 기준)에 따르면, 신생기업의 5년 생존율은 전(全) 산업 평균 29.2%인 것으로 나타남. 즉, 10개 신생기업 중 5년 후 살아남는 기업이 3개에도 못 미친다는 것임.
- 건설업의 경우 신생기업의 5년 생존율은 32.6%로 전체 17개 산업¹⁰⁾ 중 10번째로 낮음. 그러나 신생기업의 1년 생존율 대비 5년 생존율의 감소 폭을 비교해 보면, 35.3%p로 산업 내 5번째로 감소 폭이 큼(<그림 1> 참조).

<그림 1> 산업별 신생기업의 1년 생존율 대비 5년 생존율 감소 폭(2017년 기준)

(단위 : %p)



자료 : 통계청 국가통계포털, 기업생멸행정통계.

10) 광업, 제조업, 전기/가스/증기 및 수도사업, 하수 및 폐기물처리/원료재생 및 환경복원업, 건설업, 도소매업, 운수업, 숙박 및 음식점업, 출판/영상/방송통신 및 정보서비스업, 금융 및 보험업, 부동산 및 임대업, 전문/과학 및 기술서비스업, 사업시설관리 및 사업지원 서비스업, 교육서비스업, 보건업 및 사회복지 서비스업, 예술/스포츠 및 여가 관련 서비스업, 협회 및 단체/수리 및 기타 개인서비스업.

- 숙박 및 음식점업의 감소 폭이 42.4%p로 가장 컸으며, 다음은 예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업이 41.0%p, 보건업 및 사회복지 서비스업이 40.7%p, 교육서비스업이 36.4%p 순임.
- 건설업의 99% 가까이가 중소 건설업체인 상황에서 신생기업의 생존율이 30%대에 그친다는 것은 퇴출 과정에서 산업에 악영향을 초래할 수 있음.
 - 퇴출은 시장 적응이 취약한 중소 건설업체들에 집중될 수밖에 없음. 이 과정에서 적자 수주 등을 통해 시장에 남고자 함으로써 우량한 중소 건설업체에게도 피해를 주게 돼 건설산업의 불안정성을 가중시킬 수 있음.
- 반면, 2018년 기준 전(全) 산업에서 건설업의 가젤기업¹¹⁾이 차지하는 비중은 3.9%로 제조업의 약 1/7 수준에 그치고 있음.
 - 건설업의 고성장기업 중 가젤기업이 차지하는 비중을 살펴보아도 10% 미만인 7.9%에 그쳐 신생업체가 성장하기에 많은 어려움이 있는 것으로 나타남.
 - 반면, 제조업의 경우 고성장기업 중 가젤기업의 비중이 24.9%를 차지해 10개 회사 중 2개 이상이 신생업체라는 것을 알 수 있음.

■ 중소 건설업체의 경쟁력 강화를 위한 정책적 지원 방안 모색 필요

- 산업의 기반을 지탱하고 있는 중소 건설업체의 경쟁력 강화는 매우 중요한 과제임. 그러나 앞서 살펴보았듯이 건설업의 경우 수주 산업이라는 특성으로 인해 중소 건설업체가 시장에서 생존하기가 상대적으로 어려운 상황임.
- 따라서 부실업체의 관리·감독 강화와 더불어 우량한 중소 건설업체가 지속가능한 성장을 이룰 수 있도록 건설업의 특성에 맞는 정책적 지원 방안을 모색해야 함. 또한, 업체 스스로 산업 내 경쟁력을 갖기 위한 고민이 필요함. 즉, 환경 변화에 따라 기업이 가져야 할 역량을 분석해 이에 대한 보완을 마련하는 노력을 기울여야 함.
 - 최근 발표한 한국판 뉴딜 종합계획에서는 ‘디지털 뉴딜’, ‘그린 뉴딜’을 목표로 변화를 추진하고자 함. 중소기업의 경우 이러한 변화에 대응하기 위한 역량이 대기업에 비해 상대적으로 취약할 것임. 정부는 건설업에 적용 가능한 정책 지원을 통해 우수한 중소 건설업체가 생존할 수 있는 구조를 만들어주어야 함. 이는 궁극적으로 괜찮은 양질의 일자리 창출로 이어질 수 있을 것임.

최은정(연구위원 · kciel21@cerik.re.kr)

11) 가젤기업이란 고성장기업(상용근로자가 10인 이상인 기업으로 최근 3년간 고성장 기준① 매출액, ② 상용근로자, ③ 매출액&상용근로자)이 연평균 20% 이상 증가한 기업을 의미함) 중 사업자 등록 후 5년 이하의 기업을 의미함(통계청 통계설명자료).

주택공급 정책, 정부가 결자해지해야 할 시점

7월 16일 대통령의 국회 개원 연설로 주택공급 확대에 대한 사회적 합의는 이루어진 것으로 판단된다. 남은 것은 공급 방식이다. 주택공급 방식은 토지를 기준으로 4가지밖에 없다. 나대지에 공급하거나, 재개발·재건축을 하거나, 위로 더 짓거나, 저효율지를 고효율지로 만드는 것이다. 4가지 방식의 장단점을 짚어보자. 먼저 나대지 개발이다. 가장 많은 물량과 빠른 속도로 도심 인근에 공급할 수 있는 방안이 훼손된 그린벨트를 해제해서 주택을 공급하는 것이다. 그러나 논란이 계속되다 20일 보존하는 쪽으로 결정되었다. 다만, 그린벨트의 실제 기능보다는 우리 사회가 용어에 매몰되어 있는 것은 아닌지 고민이 필요하다. ‘그린’이 상징하는 녹지의 기능도 ‘벨트’가 상징하는 도시의 연담화 방지와 도시 관리의 기능을 못하는 지역이 많다. 미래세대를 위해서는 새로운 산업구조에 맞는 도시 공간 구조를 고려하여 그린벨트 실태를 제대로 조사하고 향후 방향성을 재설정할 필요가 있다.

다음으로, 재개발·재건축 방식이다. 최근 5년간 서울 아파트 입주 물량 70% 이상이 재개발·재건축으로 공급되었다. 서울 도심 내 주택을 공급할 수 있는 확실한 수단이다. 그러나 단기적 가격 상승을 막기 위해 공공이 사업에 참여하거나 임대주택 등 공공기여를 확대시키는 쪽으로 정책을 설계할 가능성이 높다. 토지주가 민간인 재개발·재건축 사업의 특성상 물량은 줄고 속도는 느려질 것이다. 다수의 조합원이 사업을 진행하여 속도를 빠르게 가져가는 것도 어렵다. 재개발·재건축 규제 완화는 서울의 장기적 주택가격 안정을 위한 가장 확실한 방식이나 단기적 가격 불안 우려가 존재하는 현 상황에서 규제 완화 폭에 대한 고민도 크다.

셋째, 용적률을 완화하여 더 높게 지어서 더 많은 주택을 공급하는 것이다. 유사한 방식으로 서울시가 2016년부터 역세권2030 청년주택 정책을 펼쳐오고 있다. 그러나 용적률 상향에 따른 공공기여와 사업방식에 대한 제한이 많아 임대주택 공급 물량은 적다. 더구나 용적률 상향 가능성이 땅값에 반영되면서 서울시 역세권 내 토지가격은 상당히 상승하였다. 용적률 상향으로 공급을 확대시키고자 하였으나 오히려 사업성이 나오는 땅을 구하기 어려워지는 아이러니가 발생하기도 하였다.

넷째, 저효율지를 고효율지로 만드는 방식이다. 이것

은 도심에 공실이 많은 상업용 시설의 주거용 전환이나 도로부 등을 입체적으로 활용하는 방식 등이 해당된다. 용도 전환 활성화의 핵심은 주차장법 완화를 통한 사업성 개선이다. 과거 도시형생활주택에서 나타났던 도시 관리의 문제를 발생시킨 뼈아픈 경험이 있다. 공유차 사용 등 입주민을 제한하는 방식이 가능하나 주택관리의 효율성과 지속가능성에 대한 의문도 적지 않다. 용도혼합과 입체개발은 융복합화로 이어지는 미래 공간 활용의 대세임에는 분명하다. 그러나 경직적 도시계획 체계 전반을 유연하게 바꾸어야 하는 거대 담론으로 이어진다. 도로 등의 복합개발은 현재까지 사적 소유권을 인정하지 않아 공공만 가능하다. 물량도 속도도 담보하기가 쉽지 않다.

주택공급을 위한 4가지 방식 중 어느 하나 만만한 것이 없다. 그린벨트 해제 카드가 사라진 현실점에서 수요자의 불안을 잠재울 속도도, 물량도 확보하기가 녹록지 않다. 왕도가 없을 때는 가용한 수단을 모두 활용하여 마른 수건이라도 쥐어짜야 한다. 4가지 방식을 모두 활용해서 주택공급 시장을 정상화시켜야 한다. 기존의 3기 신도시 사업의 속도를 내고 용적률을 올리고 분양용지를 추가 확보해서 공급량을 늘려야 한다. 재개발·재건축 사업의 규제를 완화하여 지속적으로 서울 내에서 양질의 아파트가 공급된다는 신뢰를 수요자에게 심어줘야 한다. 용적률 상향을 통해 주택공급 물량은 확보하되 단기 가격 상승을 차단할 수 있는 정교한 정책 설계가 이루어져야 한다. 또한, 민간의 창의적이고 입체적인 개발을 지원하기 위한 사적 소유권의 인정 등 법과 제도적 개선도 뒤따라야 할 것이다.

어느 때보다 정부가 유연하고 똑똑해져야 하는 때다. 무리한 규제 완화는 단기 가격 상승과 과도한 개발이익 발생으로 이어지고, 규제를 풀지 못하면 공급 감소에 따른 수요자 불안이 지속되어 가격 양등과 사회적 갈등이 더욱 확대될 것이다. 이러한 막다른 길에 다다른 것은 공공 스스로가 과도한 주택공급 규제를 지속하여 시장 압력을 키웠기 때문이다. 이제 정부가 스스로 역량을 보이면서 결자해지해야 할 시점에 이르렀다. <건설경제, 2020.7.22.>