

건설동향브리핑

CERIK

제815호
2021. 7. 19

정책동향

- 건설기술진흥법 개정안의 주요 내용과 의의
- 중대재해처벌법 시행령, 산업 혼란 최소화 노력해야
- 흔들리고 있는, '공공' 주도 주택공급

시장동향

- 5월 건설수주, 전년 동월 대비 2.2% 증가

건설논단

- 솔선수범

건설기술진흥법 개정안의 주요 내용과 의의

- 사업관리 본연의 기능을 살릴 것으로 기대, 유연하고 열린 체계 도입 우선되어야 -

■ 개정안의 개요

- 이현승 의원 등 11인의 국회의원이 발의한 「건설기술진흥법」(이하 「건진법」) 일부개정법률안은 감리제도와 혼용되고 있는 건설사업관리의 제도적 정비가 필요하다는 관점에서 제기되었음.
- 건설사업관리에 감리를 포괄하고 있는 현행 「건진법」의 문제를 개선하고 PM(Project Management)의 활성화를 위해서 PM과 감리를 구분하고, 대규모 건설사업, 융복합건설사업 등으로 발주대상을 확대하는 것이 핵심내용임.
- 「건설산업기본법」(이하 「건산법」)에서 정의하는 ‘건설공사’의 범위를 확대하기 위하여 계획단계와 운영단계를 포괄하고 다수의 건설공사를 포괄하는 ‘건설사업’을 새로 정의하였음.

■ ‘건설사업’의 정의

- 이번 개정안에서 새로 정의된 ‘건설사업’은 ‘시설물에 관한 계획, 설계, 구매조달, 시공, 또는 유지관리 등을 하는 사업’임.
- 「건산법」에서는 ‘건설공사’를 정의함에 있어 건설사업의 전체 단계를 포괄하지 못할 뿐만 아니라 전기·통신·소방 등의 공사들도 제외하고 있어 전체 사업의 원활한 수행을 위한 계획과 조정을 해야 하는 사업관리 관점에서 부적절한 정의였음.
- ‘건설사업’의 개념을 법적으로 명시함에 따라 사업관리의 대상을 전방위적으로 확대함으로써 그 효과를 극대화할 수 있는 기반을 마련함.
- 반면 전기·통신·소방 등의 사업주체들은 이 규정으로 인하여 해당 공종의 독립성이 침해될 것으로 보고 반대하는 입장을 보이고 있음.
 - ‘건설공사’에서 이 공종들을 제외한 것은 해당 공종을 발주함에 있어 건설공사의 원청사로부터 독립시키는 것이지, 발주자와의 관계로부터 독립시키는 것이 아님.

- 건설사업관리는 발주자를 대리하여 전체 사업을 관리하는 역할이므로 모든 공종을 포괄하여 관리하는 것이기 때문에, 이 사안에 대해서 해당 공종들의 독립성을 주장하는 것은 발주자에 대해서 독립성을 주장하는 것과 같은 것으로 적절치 않음.
- 즉, 원청사의 관리를 받는 것이 아니라 발주자의 대리인인 건설사업관리자의 관리를 받는 것이므로 「건설법」의 취지에 어긋나지 않음.

■ 다수의 건설사업으로 구성된 건설사업을 대상으로 포함

- 일반적으로 다수의 건설사업으로 구성된 건설사업을 종합사업(Program)이라 하며 단위 건설사업(Project)과는 다른 레벨의 사업관리가 필요함.
- 그동안 국내법에는 종합사업이나 종합사업관리와 관련한 규정이 존재하지 않아서 행복시나 새만금, 공항사업 등과 같은 대규모의 종합사업에 종합사업관리를 도입하는 것에 어려움이 있었음.
 - 단위 건설사업들은 개별적인 건설사업관리가 가능했지만, 그 전체 사업을 계획하고 조정·관리하는 종합사업관리가 제대로 이루어지지 않아, 많은 대규모 국책사업들의 사업관리에 어려움이 있었음.
 - 대규모 국책사업은 단위 건설사업들의 효율성보다는 전체 사업의 효율성과 성공이 중요함에도 불구하고 이를 관리하기 위한 체계의 도입을 막고 있었음.
- 제39조(건설사업관리 등의 시행)의 제3호에 다수의 건설사업이나 건설공사로 구성된 건설사업에 대해서도 건설사업관리를 시행할 수 있는 법적 근거를 마련한 것은 큰 의미가 있음.
- 다만 이 경우에 전체 사업에 대한 건설사업관리가 하위의 단위 건설사업들까지 포괄하는 것으로 이해함으로써 단위 건설사업들에 대한 별도의 건설사업관리를 하지 않을 우려가 있음.
 - 대다수의 건설사업에 대한 사업관리를 발주하더라도 이와는 별개로 하위의 개별건설사업들에 대한 사업관리는 별도의 업무로 발주하여 수행하는 것이 일반적임.
 - 따라서 각 개별 건설사업이나 건설공사에 대해서 독립적으로 건설사업관리를 할 수 있다는 단서조항을 적시하는 것이 시행상의 혼란을 막을 수 있음.

■ '건설사업관리단'의 정의

- 건설사업관리를 효과적으로 수행하기 위하여 발주자와 건설사업관리자 등 다수를 수행주체로 포함하는 건설사업관리단(PMO, Project Management Office) 구성에 관한 규정을 신설하였음.
- PMO를 규정하는 것이 사업관리의 체계적인 관리를 위하여 발주청이 고려할 수 있는 옵션으로서 선언적인 의미는 있으나, 법적인 지위를 부여할 만큼 그 위상이 있는지에 대한 검토는 필요함.

- 건설사업관리단은 대상 사업의 특성에 따라서 최적의 구성방법을 도출해야 하며, 이는 사업 관리전문가의 지식과 경험을 바탕으로 한 사업분석으로부터 도출되는 것임.
- 건설사업관리단의 구성 및 운영방법을 법에서 일괄적으로 지정하는 것은 효과적인 건설사업 관리단 구성을 방해할 수 있기 때문에 이를 규정하는 조항은 불필요함.

■ 「건진법」 개정안의 의의

- 건설사업관리에 감리를 포함하고 있던 기존의 「건진법」에 대한 평가는 보는 관점에 따라서 다르지만, 객관적으로 나타난 결과는 건설사업관리의 하향 평준화였기 때문에, 이번 개정안은 사업관리 본연의 기능을 살릴 수 있을 것으로 평가하고 있음.
 - 반면 감리가 분리됨으로써 의무사항인 감리는 발주하지만 임의 규정인 건설사업관리는 발주하지 않음으로써 건설사업관리 시장 규모가 축소될 가능성이 높음.
 - 그러나 기존에 외형적으로는 건설사업관리로 보였지만 내용적으로는 감리업무에 지나지 않았던 사업들이 다수였음을 고려하면 착시효과를 견어내는 결과로 나타날 사안임.
- 다수의 건설사업(건설공사)으로 구성된 건설사업에 대한 건설사업관리는 이번 개정안에서 매우 핵심적인 개정사항으로서 향후 대규모 국책사업의 사업관리 효율성을 바탕으로 사업성과를 혁신적으로 개선할 것임.
 - 대규모 국책사업들에 대한 전문적인 사업관리가 이루어지지 못함으로써 발생한 국가예산 손실 규모는 단위사업의 그것과는 비교가 되지 않는 것임.
 - 인천공항건설사업, 미군기지이전사업, 행복시건설사업 등에 적용된 종합사업관리의 성과는 여타의 대형국책사업과 비교하여 차별적임.
 - 단위 건설사업들의 성과보다 전체 사업의 성과를 높이기 위한 활동은 노력 투입 대비 효과와 효율성 측면에서 비교할 수 없을 정도의 성과를 내는 것으로 정부의 사업운영체계의 선진화를 앞당기는 계기가 될 것임.
- 건설사업관리 등을 포함한 대부분의 용역업무는 법에 일괄적으로 규정하는 것보다 전문성에 기반한 판단과 의사결정이 더 중요한 분야이므로 다른 법에 비해서 유연하고 열린 체계의 도입이 우선되어야 함.
 - 모든 사항을 법으로 규정하기보다는 각 분야에 대해서 민간의 전문성을 도입할 수 있는 근거를 마련하는 것 위주로 구성할 필요가 있음.

김우영(연구위원 · beladomo@cerik.re.kr)

중대재해처벌법 시행령, 산업 혼란 최소화 노력해야

- 기업의 실효성 있는 안전보건체계 구축을 위한 충분한 시간과 지원 필요 -

■ 「중대재해처벌법 시행령」 제정안 입법예고

- 정부는 7월 9일 「중대재해처벌법」(2021. 1. 16 제정)의 시행령 제정안을 발표하였음.
 - 「중대재해처벌법 시행령」 제정안은 3개 장과 16개 조문으로 구성되어 있으며, 7월 12일부터 8월 23일까지 40일간 입법예고(법무부) 할 계획임.
 - 「중대재해처벌법」은 2022년 1월 27일부터 시행되며, 50인 미만 사업장(건설업의 경우 공사금액 50억원 미만의 공사)은 2024년 1월 27일부터 적용됨.
- 이번 시행령 제정안은 「중대재해처벌법」에서 위임한 5가지 사항에 관한 필요한 내용만을 담고 있으며, 시행령으로 위임되지는 않았지만, 제정 당시부터 논란이 되었던 경영책임자의 범위 등과 같은 사항은 포함하고 있지 않음.
 - 법에서 위임한 5가지 사항은 직업성 질병의 범위(법 제2조 제2호 다목), 중대시민재해의 공중이용 시설의 범위(법 제2조 제4호 다목), 안전보건확보의무의 구체적인 내용(법 제4조와 제9조), 안전보건교육 수강 및 과태료 부과(법 제8조), 중대산업재해 발생 사실의 공표(법 제13조)임.
- 본 고에서는 이번 시행령 제정안의 핵심이라 할 수 있는 수급자의 주요 의무인 중대산업재해 예방을 위한 안전보건확보의무의 구체적인 내용을 중심으로 다루고자 함.

■ 안전보건확보의무의 구체적인 내용

- 법 제4조에서는 중대산업재해 예방을 위한 사업주와 경영책임자 등의 안전 및 보건 확보의무를 4가지로 구분하며, 이 중 2가지 의무에 관한 구체적인 사항을 대통령령에 위임하고 있음.
 - 대통령령에 위임된 2가지 의무는 ‘재해예방에 필요한 인력 및 예산 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치’와 ‘안전·보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치’임.
- ‘안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치’의 구체적인 사항은 시행령 제4조에 다음과 같이 8가지로 구분되어 있음.
 - ① 안전보건 목표와 경영방침 설정, ② 사업장의 유해·위험요인 점검 및 개선 업무처리절차 마련, ③ 사업장의 전문인력(「산업안전보건법」에서 명시하고 있는 전문가) 배치, ④ 적정 예산편성·집행

및 관리체계 마련, ⑤ 500명 이상 사업장(건설업의 경우 토목건축공사업 시공능력 순위 상위 200 위 이내) 안전보건 전담조직 마련, ⑥ 사업장 내 종사자 의견 청취(반기 1회 이상) ⑦ 위기시 대응절차 마련 및 확인·점검(반기 1회 이상), ⑧ 도급, 용역, 위탁 시 안전보건 확보를 위한 평가기준과 절차 마련(도급시 적정 비용기간의 보장 포함)

- 시행령 제5조에서는 안전·보건 관계 법령을 구체화하지 않고 사업장에 적용되는 종사자 안전보건에 관계되는 법령으로 포괄적으로 명시하고 있으며, ‘안전·보건 관계 법령에 따른 의무행에 필요한 관리상의 조치’의 구체적인 사항을 다음과 같이 3가지로 구분하고 있음.
 - ① 안전보건 관계 법령에 따른 의무행 여부 점검결과 확인 및 조치(반기별 1회 이상, 지정기관에 점검위탁 가능) 의무행 점검, ② 점검결과에 따른 인력배치 및 추가예산 편성 등 조치, ③ 안전보건 관계 법령에 따른 안전보건교육 실시 여부 확인 및 조치

■ 시사점

- 시행령 제4조 제4호에 명시된 ‘적정한 예산’ 등과 같은 불명확한 문구를 구체화하고, 산업별로 적용되는 관계 법령을 명확히 하여 산업의 혼란을 최소화할 필요가 있음.
 - 정부는 시행령에 산업의 특성을 반영한 적정 인력 및 예산을 구체적으로 명시하는 것이 불가능하다는 판단하에 산업별 가이드라인을 통해 세부 기준을 마련할 계획임. 산업별 안전보건확보의무 가이드라인은 각 산업의 전문가 의견을 충분히 반영하여 실효성을 반드시 확보해야 할 것임.
 - 시행령 제5조제1항에서는 안전보건 관계 법령을 구체적으로 나열하지 않고 종사자 안전보건과 관계되는 법령으로 명시하고 있음. 산업별로 적용되는 모든 관계 법령을 시행령에 구체적으로 나열하는 것이 현실적으로 쉽지 않을 수 있으나, 산업별 가이드라인 마련 등을 통해 산업별로 적용되는 관계 법령과 조항을 명확히 제시하여 수규자의 혼란을 최소화해야 할 것임.
- 정부는 기업이 「중대재해처벌법」에서 요구하는 중대재해 예방을 위한 의무사항을 준비할 수 있는 충분한 시간을 제공하고 지원을 아끼지 말아야 함.
 - 이번 시행령 제정안을 발표하며 정부는 「중대재해처벌법」이 기업 경영진의 처벌이 아닌 기업 안전보건체계 구축을 통한 중대재해 예방에 주된 목적이 있다고 분명히 밝힌 바 있음.
 - 기업의 안전보건체계 구축은 많은 시간과 비용이 필요한 사항임을 감안하면, 「중대재해처벌법」 시행까지 남은 6개월은 결코 충분한 시간이라 할 수 없음. 이에 정부는 기업이 실효성 있는 안전보건체계를 구축하고 검증하기 위한 충분한 시간을 제공해야 함. 또한, 상대적으로 안전보건 역량이 취약한 중소건설기업에 대한 지원책도 적극적으로 마련해야 할 것임.

최수영(연구위원 · sooyoung.choe@cerik.re.kr)

흔들리고 있는, '공공' 주도 주택공급

- 기성시가지 정비사업에 있어 공공의 역할에 대한 근본적인 고민 필요해 -

■ 주택공급 현장에서 커지고 있는 '공공'에 대한 거부감, '공공'으로 인한 딜레마

- 2018년 9·21 대책(3기 신도시 포함 서울 외곽 대규모 공공택지 개발), 2020년 5·6 대책(공공재개발, 도심 내 유희 국공유지), 8·4 대책(공공재건축, 도심 내 유희 국공유지), 2021년 2·4 대책(도심 공공주택복합사업 등)까지 일련의 대책을 통해 공공 주도의 주택공급을 추진하고 있으나, 최근 곳곳에서 '공공'에 대한 거부감으로 사업 추진에 어려움을 겪고 있음.
- 먼저, 공공이 주도하거나 공동시행하는 기성시가지 개선사업(정비사업, 도심 공공주택 복합사업)에서 사업시행 방식과 관련해서 주민 간 갈등이 본격적으로 분출되고 있으며, 일부 구역에서는 민간 시행 방식으로 전환을 요구하고 있음. 반대하는 측에서는 특히 '공공' 시행으로 인한 자율성 침해와 '공공' 임대주택¹⁾ 증가에 큰 거부감을 보임.
 - 공공재개발은 전반적으로 호응이 상당히 좋았으나 사업이 구체화 될수록 갈등이 가시화되는 곳이 늘고 있음. 특히, '최대어'라 불리는 흑석2구역을 포함해 강북5구역, 상계3구역 등에서 사업 시행에 공공이 개입하는 것과 높은 공공임대주택 비율에 대한 거부감으로 사업 추진에 난항을 겪고 있음.²⁾
 - 공공재건축은 현 조건으로는 목표로 한 5만호 공급 달성이 매우 어려울 것으로 예상됨. 공급 효과가 클 것으로 기대되었던 대단지들이 다 빠지고 5개 중·소규모 단지만 선도사업으로 추진되고 있었으나, 그나마 가장 큰 규모인 관악 미성건영이 사업을 포기하는 쪽으로 방향을 정했다고 함.³⁾
 - 2·4 대책에서 제시된 도심 공공주택 복합사업은 자치구가 제안한 구역 중 5차에 걸쳐 총 52곳이 후보지로 선정되었음. 이 중 올해 6월 23일 기준으로 10% 이상의 동의율을 확보하여 예정지구 지정요건을 갖춘 곳은 21곳, 2/3 이상 동의율을 확보하여 본지구 지정요건을 충족한 곳은 4곳임.
 - 하지만, 부산 전포3구역에서는 민간재개발을 추진하고 있던 주민들이 지정 철회를 요청하고 있음.⁴⁾ 앞으로 사업 추진이 본격화되면 여러 후보지에서 사업수단, 2·4 대책에서 보장하기로 한 '초과수익'의 산정 방식 및 액수, 단지 고급화 정도 및 비용분담 주체, 세입자 대책 등 다양한 이슈에 대하여 상당한 진통을 겪을 것으로 예상됨.

1) 임대주택에는 민간임대주택, 공공지원 민간임대주택, 공공임대주택 등 공급 및 운영 주체별로 다양한 유형이 존재하며, 공공임대주택 안에서도 장기전세주택, 행복주택, 국민임대주택, 영구임대주택 등 입주 대상 계층별로도 다양한 유형이 있음. 일반적으로 지역사회 또는 정비구역 내 토지주들 사이에서 거부감이 큰 유형은 공공임대주택이기에 본 고에서는 '공공'을 강조하였음.

2) 아주경제(2021), "흑석2 주민들 '사유재산 침해' 반발... 공공재개발 잇단 파열음" 7월 12일 기사.

3) 조선비즈(2021), "공공재건축도 '흔들'... 선도사업지 관악 미성건영 포기 가닥" 7월 14일 기사.

4) 이데일리(2021), "전포3구역, 공공개발 후보지 철회1호 되나 '주민 52% 철회요구'" 6월 25일 기사.

- 또한, 다수의 도심 내 유휴 공공택지 개발사업도 지자체와 주민들의 반대로 상당한 진통을 겪고 있음. 여기서는 해당 토지의 활용 용도에 대한 이견과 더불어, 특히 ‘공공’ 임대주택 공급에 대한 거부감이 큰 영향을 미치고 있는 것으로 보여짐.
 - 5·6 대책에서 발표한 용산정비창 개발사업은 토지의 주 활용 용도와 관련해서 서울시와의 이견으로 당초 계획보다 사업 추진이 지연될 가능성이 큼. 한국교육개발원 부지 또한 개발 방향에 대한 서초구와의 갈등으로 사업 추진에 난항을 겪고 있음.
 - 8·4 대책에서 제시한 태릉골프장, 정부 과천청사 부지, 캠프킴, LH 여의도 부지, 상암DMC 미대 각부지, 국립외교원 또한 공공(임대)주택 중심의 개발계획에 대해 주민과 지자체의 반대로 계획이 변경되거나 사업 추진이 계속 연기되고 있음.
- 마지막으로, 3기 신도시를 포함한 대규모 택지개발 지구는 ‘LH 사태’ 이후 공공에 대한 신뢰 하락 및 기관의 추동력 저하로 토지보상에 큰 어려움을 겪고 있음. 또한, 이달 16일 시작하는 사전청약은 일각에서 ‘공공’ 주택의 분양가에 대한 불만이 제기되고 있는 상황임. 이들의 주장은 민간이 아닌 ‘공공’ 주택이기에 제시 금액보다 가격이 낮아야 한다는 것임.
 - 특히 후자는 향후 도심 공공주택 복합사업(2·4 대책)을 통해 공급되는 공공주택에 대해서도 유사한 문제 제기가 있을 수 있다는 점에서 중요한 함의가 있음. 그 이유는 공공주택의 분양가를 낮게 책정하면 그만큼 기존 토지주에게 돌아갈 혜택이 줄어들고 그들의 부담이 커질 가능성이 높기 때문임.⁵⁾ 만일 그렇게 된다면 당초 사업 추진에 동의하는 토지주의 동의율에도 큰 영향을 미칠 것임.

■ 이제 ‘공공’을 조금 내려놓고, ‘흑묘백묘’(黑猫白猫)의 지혜⁶⁾ 되새겨야 할 때

- 복잡한 이해관계가 존재하는 기성시가지 내 주택공급은 기본적으로 나대지에서 시행하는 택지 조성 사업과 접근방식이 다를 수밖에 없음. 최근 기성시가지 내 주택공급에서 발생 중인 공공에 대한 거부감을 단지 ‘부도덕한 집단 이기주의’로 치부한다면 문제를 풀기 어려울 것임.
 - 기성시가지에서 민간토지를 활용해서 주택을 공급하는 것은 기본적으로 다수 토지주들이 자발적으로 동의하지 않을 시 사업이 추진될 수 없음.
 - 기본적으로 절대다수의 토지주들은 수익성을 극대화하고 공공임대주택을 최소화하는 방향으로 사업을 추진하고자 함. 이를 단지 부도덕한 집단 이기주의로 비난만 하는 것이 아닌, 인간의 자연스러운 욕망으로 이해하는 것을 민관 협력을 통한 주택공급 정책 설계의 출발점으로 삼을 필요가 있음.
- 또한, 공공 시행 정비사업이 민간 시행에 비해 사업속도나 품질 등 사업 전반적으로 비교우위에 있다고 말하기 힘들 뿐 아니라 경우에 따라 오히려 비교 열위인 경우도 있음. 공공 시행이 더 정의롭고, 더 좋은 결과를 보장하지 않는다는 것을 명심할 필요가 있음.

5) 물론, LH나 정부·지자체가 공공분양가를 낮게 책정함으로써 인해 발생하는 재무적 부담을 떠안을 수도 있으나, 한계가 있을 것임.

6) 여기에 대한 자세한 내용은 「이태희 (2021) “정비사업, ‘흑묘백묘’의 지혜가 필요할 때” 아주경제 전문가 기고, 6월 26일 기사」 참조.

- 일례로, 2007년부터 SH가 단독으로 재개발 사업을 추진 중인 세운4구역 재개발사업은 여러 우여곡절을 거치며 최종 인허가 단계라고 할 수 있는 관리처분계획 인가까지 받았으나, 아직도 토지보상과 세입자 대책과 관련해 소유자 및 세입자 모두와 극심한 갈등을 겪고 있음. 반면, 맞은편 민간이 시행 중인 세운3구역은 을지면옥 보존 여부를 둘러싼 갈등을 매듭짓고 현재 공사를 하고 있음.
 - LH도 2000년대 시작했던 다수의 공공주도 재개발사업(주거환경개선사업, 주택재개발사업 등)을 글로벌 금융위기 당시 사업성 부족으로 인해 장기간 중단했거나 포기했던 경험이 있음. 상당수 사업은 부동산 시장 상황이 개선된 후 재개되어 최근 완공을 앞두고 있거나 완공되었음.
 - 이러한 사례는 공공 시행이 만능이 아님을 보여주고 있음. 즉, 공공이 한다고 민간 시행과 비교해 반드시 더 ‘빠르고, 잘, 정의롭게’ 한다고 말하기 힘들. 또한, 사회적으로 민감한 이슈가 연관된 경우 공공 시행 시 오히려 갈등 해결에 더 큰 어려움을 겪을 가능성도 상당할 것으로 예상됨.
- 최근 노형욱 국토교통부 장관은 방송에 출연해 ‘흑묘백묘’를 언급하며 주택공급에 있어 반드시 공공 시행을 고수하지 않을 방침을 밝힘. 지금까지와 같이 사실상 ‘공공 시행 방식으로 유도’하는 것이 아닌, 토지주의 선택권을 존중하고 확대하는 방향으로의 정책 전환을 기대함.
 - 노형욱 장관은 7월 11일 KBS에 출연하여 서울시와 주택공급 협력 방안을 묻는 앵커의 질문에 “흑묘백묘라는 말처럼, 사업성이 있고 민간이 잘하는 부분은 민간이 맡고 수익성이 떨어지면서 주민간 의견 합치가 되지 않는 곳에선 공공이 개발을 이끌면 된다”고 답함.⁷⁾
 - 정비사업에서의 공공성 확보를 위해서 반드시 공공이 시행해야 할 필요는 없음. 흑석11구역 등 ‘도시·건축 혁신’ 시범사업에서 볼 수 있듯 서울시가 시행 예정인 정비계획 수립 시 ‘공공기획’을 도입하는 것만으로도 공공성과 사업성의 균형을 이루는 방향의 사업 추진이 충분히 가능함.
 - 지금까지, 일부 재건축 사업에서와 같이 ‘놔두면 잘 되는 사업을 억지로 안 되게’ 하여 공공재건축으로 유도하거나, 공공재개발 사업에만 통합심의, 종상향 등의 특례를 제공하는 방식으로 사실상 공공 시행 방식으로 유도해 가는 것이 아닌, 민간 시행 방식으로 잘 안되는 사업을 공공이 개입하여 잘 될 수 있도록 하는 방식에서의 정책 방향 전환이 필요함.
 - 수익을 극대화하고 싶고, 임대주택 공급을 최소화하고자 하는 토지주들의 이기심을 좌악시하지 않고, 적절한 선에서 이를 오히려 활용하는 방향의 지혜로운 정책 설계를 기대함.
 - 예를 들어, 소유자들의 거부감이 큰 공공임대주택 공급을 반강제적으로 요구하는 것이 아닌, 충분한 인센티브를 제공하여 소유자들이 선택할 수 있게 하는 방식으로 제도를 설계할 필요가 있음.
 - 특히 미국과 같이, 낮은 소득 분위를 대상으로 하는 임대주택을 공급할 시 더 많은 인센티브를 제공하는 방식으로 정책을 설계하여 사업시행자가 공급하는 임대주택의 종류와 양을 인센티브와 연계해서 자율적으로 결정할 수 있도록 하는 것을 검토할 필요가 있음.

이태희(부연구위원 · thlee@cerik.re.kr)

7) 연합뉴스(2021), “노형욱 ‘흑묘백묘’… 주택공급에 공공·민간 구분 중요치 않아” 7월 11일 기사.

5월 건설수주, 전년 동월 대비 2.2% 증가

- 주택 수주 부진으로 민간이 6개월 만에 감소(-9.2%)했지만, 공공이 78.5% 급등 -

2021년 5월 건설수주, 전년 동월 대비 2.2% 증가해 6개월 연속 증가세 지속

- 통계청이 발표한 올해 5월 국내 건설수주는 민간이 부진했지만 공공이 양호한 모습을 보여, 전년 동월 대비 2.2% 증가한 13조 1,527억원을 기록함(<표 1> 참조).
 - 이로써, 건설수주는 지난해 11월부터 올해 5월까지 6개월 연속 증가세를 지속함.
 - 5월 수주는 공공부문의 호조에 힘입어 5월 수주 실적으로는 역대 최대치인 13조 1,527억원을 기록함.

공공 수주, 모든 공종에서 양호해 전년 동월 대비 78.5% 급등

- 공공 수주는 전년 동월 대비 78.5% 증가, 5월 실적으로는 역대 두 번째로 높은 3조 1,527억원을 기록하며 3개월 연속 증가세를 지속함.
 - 토목 수주는 도로와 항만 수주가 증가하여 전년 동월 대비 76.9% 급등한 2조 3,149억원을 기록함.
 - 주택 수주는 지난해 5월 수주가 부진한 데 따른 기저효과의 영향으로 전년 동월 대비 54.8% 증가, 2개월 연속 증가함.
 - 한편, 비주택 건축 수주는 생활형 SOC 및 복합 시설물 수주가 증가한 영향으로 5월 실적으로는 5년래 최대치인 5,648억원을 기록, 전년 동월 대비 100.9% 급등함.

<표 1> 2021년 5월 건설수주

(단위 : 십억원, 전년 동월비 %)

구 분	총계	공공					민간				
		토목	건축	주택	비주택	토목	건축	주택	비주택		
2020. 5월	13,659.8	1,765.8	1,308.2	457.5	176.4	281.1	11,894.1	872.2	11,021.9	8,558.1	2,463.8
2021. 5월	13,953.9	3,152.7	2,314.9	837.8	273.0	564.8	10,801.2	1,120.1	9,681.1	4,737.6	4,943.5
증감률	2.2	78.5	76.9	83.1	54.8	100.9	-9.2	28.4	-12.2	-44.6	100.6
2020. 1~5월	55,268.3	8,466.1	4,934.1	3,532.0	1,386.4	2,145.6	46,802.2	5,355.7	41,446.5	27,518.5	13,928.0
2021. 1~5월	73,844.6	11,512.3	8,107.2	3,405.1	905.3	2,499.8	62,332.3	6,579.8	55,752.5	31,223.7	24,528.9
증감률	33.6	36.0	64.3	-3.6	-34.7	16.5	33.2	22.9	34.5	13.5	76.1

자료 : 통계청(민간 수주는 국내 외국기관과 민자 수주액이 포함된 금액임).

■ **민간 수주, 주택 수주가 부진해, 전년 동월 대비 9.2% 감소**

- 민간 수주는 전년 동월 대비 9.2% 감소한 1조 8,012억원을 기록하며 2020년 10월부터 올해 4월까지 6개월 동안 지속한 증가세를 마감함(<표 2> 참조).
 - 토목 수주는 발전 플랜트 수주의 증가로 전년 동월 대비 28.4% 증가한 1조 1,201억원을 기록함.
 - 주택 수주는 지난해 11월부터 올해 4월까지 5개월 동안 평균 40% 이상의 높은 증감률을 지속하였는데, 5월에 재개발·재건축 수주가 부진하고 신규주택 수주도 위축된 모습을 보여 1년 4개월 동안 가장 낮은 금액인 4조 7,376억원을 기록, 전년 동월 대비 44.6% 감소함.
 - 한편, 비주택 건축 수주는 상업용 건물과 물류 센터 수주가 증가해 전년 동월 대비 100.6% 급등한 4조 9,435억원을 기록함.

■ **건축의 경우 주택 제외한 모든 공종 양호, 토목은 철도와 기계설치 제외하고 대부분 양호**

- 건축 수주를 세부적으로 살펴본 결과, 주택을 제외한 모든 공종이 양호했음(<표 2> 참조).
 - 주택 수주는 민간부문의 위축으로 전년 동월 대비 42.6% 감소해 부진했음.
 - 반면 사무실 및 점포, 공장 및 창고 수주는 각각 172.0%, 15.7% 증가하였으며, 관공서와 기타 건축 수주의 경우 각각 전년 동월 대비 19.9%, 344.5% 증가해 양호했음.
- 토목 수주의 경우 철도 및 궤도, 기계설치를 제외하고 대부분 양호한 모습을 보임.
 - 철도 및 궤도와 기계설치 수주는 각각 전년 동월 대비 66.3%, 47.2% 감소해 부진했음.
 - 도로 및 교량과 발전 및 송전 수주는 각각 149.0%, 281.6% 급등해 양호한 모습을 보임.
 - 한편, 항만 및 공항 수주의 경우 542.8% 급등해 매우 양호했으며, 토지조성 수주 또한 53.2% 증가해 양호한 모습을 보임.

<표 2> 주요 세부 공종별 수주액 및 증감률

(단위 : 십억원, 전년 동월비 %)

구분	건축					토목					
	주택	사무실 및 점포	공장 및 창고	관공서	기타	도로 및 교량	철도 및 궤도	발전 및 송전	기계설치	항만 및 공항	토지조성
2021. 5월	5,010.6	3,622.4	1,197.7	366.2	322.0	756.0	5.4	1,170.4	510.6	399.3	318.7
증감률	-42.6	172.0	15.7	19.9	344.5	149.0	-66.3	281.6	-47.2	542.8	53.2
2021. 1~5월	32,129.0	12,144.9	11,008.7	2,138.2	1,737.0	3,232.2	629.0	2,865.6	3,633.1	690.3	2,247.2
증감률	11.2	49.7	98.2	9.1	288.5	83.9	135.2	33.0	2.4	286.0	113.3

자료 : 통계청.

박철한(연구위원 · igata99@cerik.re.kr)

솔선수범

우리가 흔히 사용하는 고사성어 중 ‘솔선수범(率先垂範)’이란 말이 있다. 남보다 앞장서 법규를 지킴으로써 모범을 세운다는 의미다. 학급의 반장을 뽑을 때도, 마을의 통장을 뽑을 때도 자주 요구되는 리더의 중요한 요소 중 하나지만 아무나 갖지 못한 중요한 자질이다.

지난달 17일 ‘경제 대통령’을 표방하며 대선 출마를 선언한 정세균 전 국무총리는 국민소득 4만 달러 시대를 여는 방편으로, 재벌과 대기업 그리고 금융공기기업의 대주주에 대한 배당과 임원·근로자의 급여를 3년간 동결할 것을 제안했다. 이렇게 마련된 돈으로 하청 중소기업들의 납품 단가 상승과 근로자 급여 인상 등에 사용하겠다고 한다. 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직 간의 소득 격차 해소를 위한 방편이라는 해명을 들었음에도 대선에서의 지지층 확보를 위한 단순하며 편향적인 발언이라는 느낌을 지울 수는 없다. 대주주의 배당 동결로 인해 기업은 투자 유치에 어려움을 겪을 것이고, 근로자의 급여 동결은 기업의 생산성 저하로 이어질 것이니 말이다.

솔선수범에 관해 좀 더 이야기해보자. 지난 4년간 문재인 정부는 부동산 투자로 얻는 수익을 불로소득으로 간주, 부동산 가격 상승 억제 위해 25번이 넘는 대책을 내놓았다. 그러나 여전히 서울 및 수도권을 비롯한 지방 주요 도시의 주택값과 전셋값은 상승하고 있다. 왜 그럴까? 다양한 이유가 있겠지만, 정부의 부동산 대책에 대한 고위 관료의 대처에서 원인 중 하나를 찾을 수 있다.

지난달 27일 청와대 대통령 비서실에서 일하고 있는 김기표 반부패비서관이 사의를 표명

하고 문재인 대통령은 이를 즉각 수용했다. 형식은 사의지만, 부동산 투기에 대한 경질의 성격이 강하다고 한다. 김 비서관이 받는 의혹은 크게 두 가지다. 대규모 개발 정보를 미리 입수하고 광주시에 땅지를 매입한 것이며, 다른 하나는 부동산 재산 91억원 가운데 금융권 대출이 약 55억원에 달한다는 것이다.

부동산 투자로 얻는 이익을 불로소득으로 보며 적폐로 몰고 있는 현 정부의 요직에 있는 사람으로서 일반인이 상상할 수 없는 막대한 대출을 얻어 부동산을 사는 행위를 어떻게 해석해야 할지 난감할 뿐이다. 부동산 투기 논란이 있었던 청와대 고위인사는 김 비서관뿐이 아니다. 흑석동 투기 논란을 일으킨 김의겸 전 대변인, 반포 아파트로 논란이 됐던 노영민 전 비서실장, 청담동 아파트 임대료 문제로 언론에 거론됐던 김상조 전 정책실장 등 다수의 청와대 주요 인사가 부동산 투기 의혹에 휩싸인 바 있다.

물론 이들이 받는 의혹이 사실과는 다소 거리가 있을 수 있다. 그러나 현 정부의 부동산 정책 기조에 맞춰 사는 집을 제외한 나머지 부동산의 소유에 신중한 모습을 보여야 할 청와대 고위 관료들이 부동산 투기 의혹에 수시로 휩싸이는 모습을 바라보는 국민의 마음은 어떨까 싶다. 솔선수범이야말로 정책 성공의 가장 빠른 지름길이다. 국민의 마음을 얻지 못한 정치와 정책은 성공할 수 없음을 그들은 알아야 한다. <경기일보, 2021.7.4>