

건설동향브리핑

CERIK

제842호
2022. 2. 7

정책동향

- 사회 및 산업 여건 변화를 반영한 공사비 정상화 시급
- 日 건설업 등록기간기능자제도의 주요 내용과 시사점

산업정보

- 2020년 건설업 사고사망자 458명, 전 산업의 51.9% 기록
- 코로나19가 건설업 경영 성과에 미친 영향

건설논단

- '블로소득' 환수, 주거안정, 그리고 실용주의(pragmatism)

사회 및 산업 여건 변화를 반영한 공사비 정상화 시급

- 안전·품질·친환경·근로·스마트 등 사회적 이슈 해결을 위한 근본적 조치 필요 -

■ 최근 산업 변화와 이슈는 그동안 건설산업이 견지해온 “싸게 구매하는 기조”의 근본적 변화가 필요함을 보여주는 사례

- 근로자의 고령화, 진입 기피, 현장 생산 고수 등은 안전과 품질 등 일선 현장의 생산 여건에 부정적 영향을 초래함.
 - 현장의 생산성과 작업 완성도는 낮아지고 있는 반면, 지불해야 할 비용은 늘어나고 있어 건설사업자에게 상당한 부담을 주고 있음.
 - 하지만, 다양한 사유로 일선 현장에서 증가하는 건설비용에 대한 지급은 발주자에 의한 적정 공사비의 반영보다는 계약자에게 전가하는 방식을 여전히 고수하고 있음.¹⁾
- 「중대재해처벌법」, 「근로기준법」, 「하도급법」 등의 부처별 규제 강화는 건설기업의 직·간접비용의 증가요인이 되고 있고, 징벌적 요소까지 확대되고 있는 실정임.
 - 노동·근로기준 규정 강화(주52시간제 도입, 퇴직공제 대상 확대, 근로자 복지개선, 전자카드제 도입 등)에 따른 노무관리의 복잡화, 각종 하도급자의 의무규정 준수를 위한 업무 등 현장 운영 대책 수립 및 관리업무가 증가하고 있음.
 - 하지만, 원도급자가 과거 가지고 있었던 각종 권한은 불공정 행위 등의 사유로 대폭 축소되어 비용은 추가로 지불하면서, 문제 해결을 위한 관리행위의 어려움은 가중되고 있음.
- 또한, 탈현장, 저탄소 등 새로운 기술 혹은 여건 변화에 대한 대처도 대다수 건설기업 스스로 투자 확대로 해결하기 어려운 영역이나, 여전히 공사비 변화 없는 공급 혁신에 의존하고 있음.
 - 현장 생산을 줄이거나 효율성을 높이는 스마트 건설기술의 적용 역시 발주자에 의해 당해 공사의 설계와 공사비 등에 적절히 반영되어야 가능한 것이 일반적 건설사업의 속성이라 할 수 있음.²⁾
 - 해외의 경우, 초기 기술 투자가 필요한 스마트 건설과 저탄소 건설사업의 경우, 민간 기업이 부담해야 할 리스크를 반영한 공사비 산정 혹은 인센티브를 도입하고 있음.

1) 예를 들면, 국가·지방계약법령상 장기계속공사 총공사기간에 대한 규정 미비로 공기연장 추가비용이 건설기업에 부담 전가되는 것도 공사비 부족의 주요 원인으로 작용

2) 인력, 자본 등의 제대로 갖춘 일부 대형 건설기업을 제외한 대부분 중소기업인 종합건설기업은 기술혁신과 투자를 선행할 수 있는 여력이 거의 없는 실정임.

■ 각종 문제 해결 비용은 지엽적으로 상향, 전체 공사비는 거의 제자리 수준

- 공공 발주기관의 설계가격은 공사현장에 투입되는 비용 위주로 산정되며, 이마저도 공사비 절감(삭감) 기조에 따라 당초 금액 대비 삭감되어 계약되기 때문에 오래전부터 공공부문의 적정 공사비 문제는 계속 이슈화가 되었음.
 - 직접공사비의 경우, 2004년 실적공사비 도입 이후 설계가격이 약 4.6%~10.2% 하락됨.³⁾ 또한, 입찰제도는 여전히 가격 평가 비중이 높아 당초 설계금액 대비 상당히 낮은 수준에서 계약되고 있음.
 - 일부는 이러한 우하향 혹은 정체된 공사비 변화를 건설기업의 생산성 향상으로 해석하기도 하나, 미국, 영국, 일본 등을 보아도 공사비의 장기적 변화는 우상향 추세를 보여야 하는 것이 맞는 것임.
 - 국내 건설산업의 안전과 품질문제는 다양한 해석이 가능하나 저가를 선호하는 산업환경에 기인한 측면이 크다는 분석도 있음.⁴⁾
- 공공 건설 공사비의 증가는 산업안전관리비, 간접노무비 등 특정 사안에 따라 해당 비용은 일부 증액되어 왔지만, 전체 공사비 측면에서 그 효과는 미미하다고 평가됨.
 - 건설현장 및 본사의 관리를 위해 소요되는 간접노무비, 일반관리비 등의 비율은 30여년 전 정해진 기준을 거의 그대로 적용하고 있는 실정임.
 - 실제 공사에 투입된 간접노무비는 직접노무비의 23% 수준을 초과하는 등 현행 기준인 13.8%~16.0%를 크게 상회하고 있음.⁵⁾
 - 실제 일반관리비율은 30여년 동안 4.84%에서 6.48%로 상승하는 등 상한(6%)을 상회함.⁶⁾

■ 적정 공사비에 대한 온전한 평가와 정확한 지급은 문제 해결과 산업발전의 원동력

- 연간 사고사망자수가 수십 명대에 불과한 영국 건설산업의 안전 제도에서 가장 강조하고 있는 것은 발주자의 안전환경 조성 즉, 적정 공사비와 공기를 확보해주어야 한다는 것임.
 - 안전, 품질 등의 문제 해결을 위한 건설산업의 노력과 함께 정부는 규제 강화만이 아니라 즉, '제값 주고 제값 받기'의 관점을 공사비로 확보해주는 노력이 반드시 필요함.
 - 공사비 부족은 하도급 문제, 노무비 지급 문제, 저임금 외국인 근로자 고용 문제 등 현재의 다양한 문제를 야기하는 출발점임을 이해해야 함.
- 건설공사비의 품질과 안전, 그리고 스마트 건설 등으로의 혁신은 직접 공사 부문의 혁신(수술)에서 출발하는 것이지 기타 직간접 비용의 단기 변화(약)로는 해결할 수는 없음.

최석인(선임연구위원 · sichoi@cerik.re.kr)

3) 4.6~10.2% = 실적공사비·표준시장단가 등락률(-7.3%) × 20%(공사비 비중) + 표준품셈 등락률(-9~-25%) × 35%

4) '09년 공공공사 산재다발현장(재해율 상위 10%) 조사결과, 최저가낙찰제 현장 산재 다발 발생비율이 일반현장의 14배 이상으로 나타남.

5) 완성공사 원가 통계상 간접노무비율 변화(토목) : ('89)18.0 → ('00)21.2 → ('10) 20.2 → ('19)23.0

6) 건설업 경영분석상 일반관리비율 변화 : ('90)4.84 → ('01)4.72 → ('10) 5.66 → ('19)6.48

日 건설업 등록기간기능자제도의 주요 내용과 시사점

- 숙련 기능인을 활용한 예방적·현장 중심적 품질 및 건설현장 안전 제고 -

■ 등록기간기능자 법제화 : 건설현장의 품질, 안전 확보 공헌 목적)

- 등록기간기능자(登録基幹技能者)는 ‘숙련된 작업능력’, ‘풍부한 지식’, ‘효율적 현장 관리 역량’을 갖추고, 국토교통성의 자격 인정을 받은 기능자를 말함.
 - 등록기간기능자는 건설현장의 품질, 안전, 비용 등의 확보에 공헌하며, 기능노동자가 이루고자 하는 목표를 제시하여 주인의식을 고취하는 데 기여하고자 함. 국토교통성은 등록기간기능자의 확보·육성에 힘쓰는 우수한 전문공사 업체의 수주기회 확대, 나아가서는 이를 통한 건설업계의 젊은 층 확보와 육성에 효과가 있을 것으로 기대함.
 - 2008년 1월 「건설업법」 시행규칙이 개정되어 제도화됨. 2008년 4월 이후에는 국토교통성 장관의 인정을 받은 기관이 실시하는 강습을 수료한 자는 등록기간기능자로서 인정되고, 입찰 자격 요건으로서 경영사항심사에서도 평가 대상이 됨.
 - 2016년에는 공공공사의 종합평가방식에서도 가점대상 항목이 되었음. 또한, 건설업 등록기준으로서 주임기술자로 인정함.
 - 구체적인 요건으로는 ① 기간(基幹)적인 역할을 담당하는 직종에서 10년 이상의 실무 경험을 보유하고 있으며, ② 3년 이상의 직장(職長) 경험이 있고, ③ 교육 실시기관이 정하는 자격(최상급기능자 자격 등)을 보유하고 있어야 함.
 - 등록기간기능자로 인정된 후 5년마다 갱신해야 하며, 국토교통성이 최종 승인하고 있음.

<표 1> 등록기간기능자제도의 개요

근거 법령	「건설업법」 시행규칙 제18조의 3 (건설현장에서 기간적인 역할을 하는 건설기능노동자의 강습자격제도)
역할	건설현장에서의 기능노동자의 리더(총괄반장)로서 품질관리 및 안전관리 등의 종단적(縱斷的)인 조정·지도

자료 : 안종욱 외(2018), 「건설기술 변화에 대응한 건설인력정책 연구」, 국토연구원, 재인용.

- 등록기간기능자의 업무는 다음과 같으며, 건설현장의 직접 생산 활동에서 핵심적인 역할을

7) 본고는 최은정 외(2020), 「건설기능인력 숙련도 평가 체계 구축방안」, 대한건설단체총연합회 및 안종욱 외(2018), 「건설기술 변화에 대응한 건설인력정책 연구」, 국토연구원의 주요 내용을 요약하여 작성함.

담당하게 됨.

- ① 현장 상황에 따른 시공방법의 제안, 조정 등, ② 작업을 수행하기 위한 기능자의 효율적 배치, 작업 방법과 순서 등의 구성, ③ 생산 그룹 내 기능자에게 시공에 관해 지시, 지도, ④ 앞뒤의 공정을 배려한 다른 반장과의 연락, 조정
- 등록기간기능자제도가 도입되면서 복수의 팀에 대해 현장에서 예방적·선제적 품질 및 안전 확보를 위해 ‘시간 간격을 두고 반복적으로(종단적으로)’ 지도·조정할 수 있는 제도적 근거가 마련됨.

<그림 1> 건설기능인의 목표상 및 기능 수준의 분류



자료 : 국토교통성.

- 「중대재해처벌법」 시행 및 건설현장의 안전 확보를 위해 공공공사의 발주청에서부터 검사·서류 위주의 사후적 품질 및 안전관리가 아닌 예방적·현장 중심적 품질 및 안전관리 활동의 수단을 마련해야 함. 특히 일본의 등록기간기능자 법제화 사례처럼 고속련 기능인을 활용한 광역 단위의 품질 및 안전관리 활동에 대한 공론화가 필요한 시점으로 사료됨.
- 공공공사 발주청의 품질관리 활동에 대해 확대해야 한다는 의견이 55.0%에 달하는 것으로 조사됨(건설사업자 및 건설엔지니어링 사업자 93인 응답).
- 일례로 LH 건설품질명장제⁸⁾와 같은 권역별 품질관리 활동에 전문 공종별 고속련 기능인을 활용해 최종소비자인 국민이 체감하는 품질 확보에서 나아가 건설현장 안전을 제고하고, 공공공사의 발주청이 선도하는 제도적 근거 마련이 요구되는 시점임.

나경연(연구위원 · econa@cerik.re.kr)

8) LH ‘건설품질명장제’는 고속련 기능인에게 ‘품질명장’의 지위와 ‘품질관리’ 역할을 부여해 기능인의 직업 비전을 제시하고, 건설 분야 신규 인력은 품질명장이 밀착 지도를 통해 양질의 기술과 지식을 전수할 수 있도록 하는 제도임. e대한경제, 2019. 2. 27.

2020년 건설업 사고사망자 458명, 전 산업의 51.9% 기록

- 전년 대비 30명 증가, 특히 3억원 미만 소규모 사업장 사고사망만인율 매우 높아 -

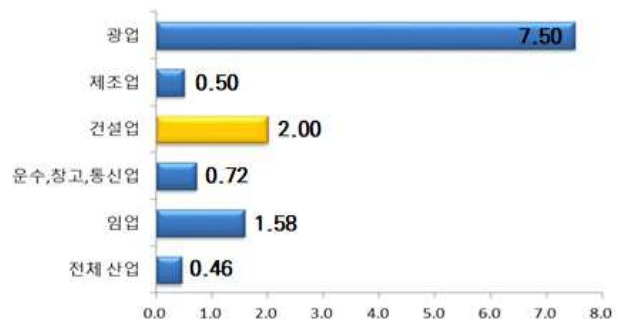
■ 건설업 사고사망자 전체의 51.9%, 사고사망만인율 전체산업 평균보다 4.35배 높아

- 2020년 건설산업에서 업무상 사고로 사망한 근로자(이하 사고사망자)는 458명으로 전체 산업 사고사망자 882명의 51.9%를 차지하였으며, 전년 대비 30명 증가함.
 - 2019년 건설업 사고사망자수는 428명으로 전체 사고사망자(855명)의 50.1%를 차지하였음.
- 근로자 만명당 사고사망자수를 나타내는 사고사망만인율(‰)의 경우, 2020년 기준 건설산업은 2.00‰으로 산업 평균 0.46‰보다 약 4.35배 높았음.
 - 이는 건설업 근로자가 업무상 사고로 사망할 확률이 산업 평균보다 약 4.35배 높다는 것을 의미함.
 - 2020년 건설업 사고사망만인율 2.00‰은 2019년 1.72‰보다 0.28‰p 증가한 수치이며, 전체산업 평균의 경우 2019년과 2020년 사고사망만인율이 0.46‰로 동일함.

<그림 1> 2020년 산업별 사고사망자수



<그림 2> 2020년 산업별 사고사망만인율(‰)



■ 사고사망재해 유형별로는 떨어짐 51.5%, 월별로는 6월 15.1%로 가장 많아

- 2020년 건설산업에서 발생한 사고사망재해 458건 중 '떨어짐'에 의한 사망재해가 236건으로 전체의 51.5%를 차지함.
 - 건설업 사고사망재해 유형은 떨어짐(236명, 51.5%), 물체에 맞음(42명, 9.2%), 부딪힘(38명, 8.3%), 화재(36명, 7.9%), 깔림/뒤집힘(33명, 7.2%) 순임.
 - 화재사고의 경우 2019년 건설업에서 화재로 인한 사망자는 없었으나, 2020년 4월에 발생한 이천 물류센터 공사장 화재사고로 인해 당해 화재사고가 급증한 것으로 볼 수 있음.

- 월별로는 6월과 1월 사고사망자가 각각 15.1%, 12.7%로 가장 많이 발생하였으며, 요일별로는 수요일에 22.7%로 가장 많이 발생함.
 - 건설업 월별 사고사망자는 6월(69명, 15.1%), 1월(58명, 12.7%), 10월(49명, 10.7%) 순이며, 5월 사고사망자가 21명(4.6%)으로 가장 적었음. 이는 옥외산업인 건설업에서는 장마, 혹서기/혹한기와 같은 기후적 요인이 사고에 미치는 영향이 크다는 것을 의미함.
 - 요일별로는 수요일에 발생한 사고사망자가 104명으로 전체의 22.7%를 차지하였으며, 일요일 사고사망자는 28명(6.1%)으로 가장 적게 나타남. 이는 주 52시간 시행 등으로 인해 건설현장 주말작업이 많이 줄어든 영향으로 판단됨.

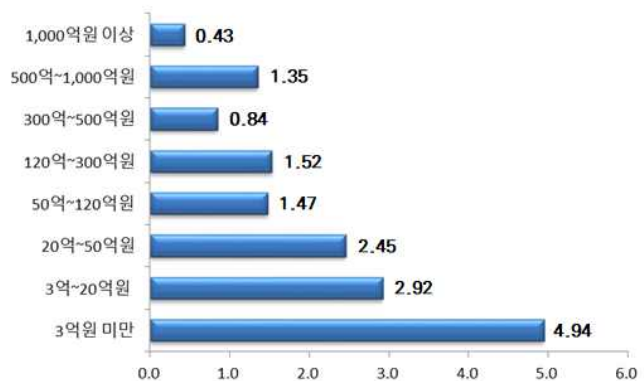
■ 건설공사 규모별로는 3억원 미만 사업에서 37.1% 발생

- 건설공사 규모별 사고사망자는 3억원 미만 사업에서 170명(37.1%)으로 가장 많이 발생하였으며, 사고사망만인율도 사업 규모가 작을수록 높게 나타남.
 - 공사 규모별 사고사망자수는 3억원 미만에서 170명(37.1%), 3억~20억원 미만 108명(23.6%), 20억~50억원 미만 53명(11.6%) 순임.
 - 공사 규모별 근로자 수는 1,000억원 이상(648,892명, 28.4%)이 가장 많았으며, 3억~20억원 미만(370,452명, 16.2%), 3억원 미만(343,835명, 15.0%) 순으로 나타남.
 - 공사 규모별 사고사망만인율도 공사 규모가 작을수록 높은 경향이 있었으며, 3억원 미만 사업장의 사고사망만인율은 4.94‰로 1,000억원 이상 사업장(0.43‰)보다 11.5배 높았음.

<그림 3> 2020년 공사 규모별 사고사망자수



<그림 4> 2020년 공사 규모별 사고사망만인율(‰)



최수영(연구위원 · sooyoung.choe@cerik.re.kr)

코로나19가 건설업 경영 성과에 미친 영향

- 성장성의 하락에도 불구하고 수익성과 안정성 측면에서 전년 추세 지속 -

■ 2021년 10월 27일 한국은행, 「2020년 연간 기업경영분석」⁹⁾ 발간

- 「연간 기업경영분석」은 매년 법인세를 신고하기 위해 국내 영리법인들이 국세청에 제출한 해당 연도 법인세 신고서류에 첨부된 재무제표에 근거로 한국은행이 매년 발간함.
 - 건설업에는 442개의 대기업을 포함해 11만 351개의 기업이 포함되어 있는데 이중 종합건설업으로 분류된 기업은 2만 4,719개이고 전문공사업으로 분류된 기업은 8만 5,632개임.

■ 코로나19가 초래한 경제위기

- 세계보건기구(WHO)는 2019년 12월 코로나19 바이러스를 확인하고 2020년 1월에는 팬데믹으로 인정하고 비상사태를 선포했음.
- 코로나19가 초래한 팬데믹은 보건 및 위생 측면의 위기뿐만 아니라 경제 측면에서도 불확실성을 심화시켜 위기를 초래할 것이라는 전망이 일반적이었음.
 - 팬데믹으로서 코로나19는 개인의 경제활동에 지장을 초래하고 국가 차원에서도 사회적 거리두기 혹은 락다운 같은 통제 정책이 시행되기 때문에 투자나 소비 심리가 위축되고 이로 인해 경기가 침체됨.
 - 1990년대 이후 교역과 투자를 통해 글로벌화가 진전된 세계에서 발생한 팬데믹은 국가별로 상이한 감염률과 치사율 그리고 대응정책을 초래했는데, 이로 인해 전 세계를 연결하고 있는 공급 및 수요의 가치사슬에 큰 장애가 발생했음.
 - 공급측면에서는, 락다운으로 조업이 중단되는 기업이 증가하면서 생산과 유통의 흐름에 장애가 발생함. 글로벌 아웃소싱 구조가 어려움을 겪으면서 부품 및 중간재 산업이 정상적으로 작동하지 못해 전 세계적으로 소비재의 품귀현상이 간헐적으로 발생하고 있음.
 - 수요측면에서는, 팬데믹으로 인한 투자 및 소비 심리의 위축, 글로벌 공급 가치사슬의 장애로 인

9) 「2020년 연간 기업경영분석」은, 국세청에 법인세를 신고한 849,179개의 기업 중에서 ① 결산월이 1~5월인 업체(13,857개), ② 「2020년 공공부문계정」의 공공부문 중 비금융공기업을 제외한 일반정부 및 금융공기업 등 비영리법인(20,313개), ③ 임업, 수도업, 금융 및 보험업, 연구개발업, 공공행정·국방 및 사회보장행정, 초·중·고등 교육기관, 보건·사회복지서비스업, 협회·단체, 가구내 고용활동 및 달리 분류되지 않는 자가소비생산활동 등 제외업종 영위업체(14,902개), ④ 종업원이 없는 특수목적회사(SPC, PFV 등), 매출액 또는 자산이 (-)인 업체 등(708개)을 제외한 총 799,399개 업체를 대상으로 편제됨.

한 일자리 축소, 실업 증가 등으로 전반적으로 수요가 감소함.

- 대공황 이후 최악의 경기침체와 마이너스 성장 전망에 직면하면서 정부는 3월부터 선제적으로 비상체제로 전환해 자영업자, 중소기업, 취약계층, 위기 가구 등을 지원하기 위한 네 번의 추가경정예산으로 310조 규모의 재정 및 금융 지원대책을 실시함.
 - 정부의 코로나19 대응정책에 호응해 한국은행도 기준금리를 1.25%에서 0.50%로 0.75%p 인하하는 등 원화 유동성 공급 확대에 적극적으로 나섰으며 원화 가치의 대외적 안정성을 도모하기 위해 600억 달러 규모의 한·미 통화스와프를 체결했음.
 - 정부와 한국은행의 적극적인 재정 및 금융정책의 도움으로 2020년 실질 GDP는 전년 대비 0.9% 감소했는데 이는 미국 -3.5%, 일본 -4.7%, G20 -3.1%, 유로존 -6.7% 등에 비해 우수한 수준임.

■ 2020년 건설업 경영성과

- 코로나19로 인해 2020년 건설업의 성장성, 수익성, 안정성 관련 지표가 부정적인 방향으로 진화했으나, 그 정도가 미약해 건설업의 재무상태는 여전히 양호하다고 판단할 수 있음.

<표 1> 건설업의 2020년 주요 경영성과지표

(단위 : %)

분류	상세지표	건설업		대기업		중소기업		종합		전문	
		2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
성장성	매출액증가율	-0.02	-0.68	-4.92	-3.41	3.61	1.44	-2.78	-1.56	4.01	0.61
	총자산증가율	6.75	8.89	2.35	7.54	11.08	10.68	6.01	9.13	8.58	8.14
수익성	매출액영업이익률	4.77	4.73	5.71	5.46	4.13	4.19	5.09	5.03	4.33	4.30
	매출액 세전 순이익률	4.63	4.42	5.58	4.47	3.99	4.38	4.75	4.20	4.47	4.74
안정성	부채비율	105.7	109.1	105.9	109.8	105.6	108.2	130.5	130.7	63.0	62.5
	이자보상비율	523.8	443.5	637.9	429.0	448.2	458.4	411.8	336.9	930.4	936.0
	차입금의존도	22.77	26.79	15.97	24.10	28.95	30.27	24.72	29.45	18.04	18.67

자료 : 한국은행 경제통계시스템 해당 연도 「기업경영분석」

- 성장성과 관련하여, 매출액 증가율은 감소폭이 더 커졌으나 총자산 증가율은 증가폭이 확대됐음.
 - 대기업과 종합건설업의 매출액의 하락폭은 전년에 비해 감소했으나 중소기업과 전문건설업의 매출액 증가폭은 축소됐음.
 - 대기업과 종합건설업의 총자산은 상대적으로 크게 증가한 반면 중소기업과 전문건설업의 총자산은

미세하게 하락 조정됐음.

- 코로나19가 초래한 여러 가지 경제적 혼란으로 매출액은 하락추세를 유지했으나, 정부와 한국은행의 적극적인 개입으로 자금순환이 원활했던 것을 반영하여, 대기업과 종합건설업은 자산을 증가하는 노력을 멈추지 않았다고 해석할 수 있음.
- 수익성과 관련하여, 대기업과 종합건설업의 수익성은 미세하게 낮아진 반면 중소기업과 전문건설업의 수익성은 개선됨.
 - 대기업과 종합건설업의 수익성 하락뿐만 아니라 중소기업과 전문건설업의 수익성 개선도 매출액 영업이익률보다는 매출액 세전 순이익률에서 두드러졌음.
 - 건설업 가치사슬에서 시공 위주에서 기획·설계·금융조달 등의 비중을 늘리려는 대기업과 종합건설업의 노력이 코로나19로 인해 매출액이 감소한 상황에서 금융비용 증가를 통해 매출액 영업이익률보다 매출액 세전순이익률의 하락폭이 더 두드러지게 나타난 것으로 해석할 수 있음.
 - 정부와 한국은행의 적극적인 개입으로 자금순환에 어려움을 겪지 않은 중소기업과 전문건설업은 코로나19가 초래한 상황에서 오히려 매출액 세전순이익률이 전년 대비 많이 개선됐음.
- 안정성과 관련하여, 부채비율은 높아지고 이자보상비율은 낮아졌으며 차임금의존도는 상승하는 등 안정성 지표가 미세하게 부정적인 방향으로 진화했음.
 - 안정성 관련 세부지표의 부정적인 방향으로 진화도 중소기업과 전문건설업보다는 대기업과 종합건설업에서 더 두드러졌음.
 - 중소건설업과 전문건설업의 이자보상비율은 2020년에 전년에 비해 오히려 향상됐음.
 - 이러한 경향은 대기업과 종합건설업은 타인자본, 보다 일반적으로는 금융에 대한 의존도가 높은 반면 중소기업과 전문건설업은 타인자본 혹은 금융에 대한 의존도가 높지 않음을 함의하고 있음.

■ 시사점

- 코로나19가 초래한 팬데믹에 맞선, 정부의 선제적이고 적극적이었던 비상경제운영의 도움으로 2020년 건설업의 경영성과는 매출액 증가율 추이가 보여준 성장성의 하락에도 불구하고 수익성과 안정성 측면에서 전년의 추세를 이어갔음.
 - 2008년 금융위기와는 달리, 정부의 확장적 재정정책이 디지털·녹색 뉴딜, 재난지원금, 소상공인 지원금, 긴급고용안정지원금 형식을 취함에 따라, 건설업의 성장성 회복은 침체될 것으로 전망됨.
 - 코로나19가 가속화시키고 있는 디지털화, 언택트 등의 뉴노멀에 대응할 수 있도록, 기업의 총자산 증가 속도를 조정할 필요가 있을 것으로 판단됨.

빈재익(연구위원 · jipins@cerik.re.kr)

‘블로소득’ 환수, 주거안정, 그리고 실용주의(pragmatism)

현 정부 출범 후 20번이 넘는 부동산 대책을 통해 여러 정책적 실험을 해 왔다. 집권 초부터 3년 차가 지난 2020년 7월까지만 해도 김현미 전 장관은 부동산 시장이 ‘공급은 충분하나 일부 투기수요가 있다’고 봤고, 따라서 강력한 ‘투기수요’ 억제 정책이 시행돼 왔다. 유주택자의 대출한도를 대폭 축소했고, 부동산 세금을 대폭 인상했다. 정책적 실험의 근거에는 집은 ‘사는(buy) 것이 아니라 사는(live) 곳’이어야 하고, 토지는 공공재여야 하며, 부동산가격 상승으로 인한 자본소득은 ‘블로소득’이기에 철저히 환수하는 것이 옳은 것이라는 도덕적 가치관이 있는 듯하다. 이는 현 정부에서 부활시킨 재건축 초과이익 환수제도(재초환), 각종 공공주도의 주택공급 정책, 그리고 비록 관철되지는 않았으나 양도소득 100% 환수를 주장했던 청와대 모 인사의 주장에서도 찾아볼 수 있다.

일각에서 주장하는 대로 부동산가격 상승에서 발생하는 이익을 모두 ‘블로소득’이라고 볼 수 있을까? 용도지역 변경 같은 특별한 혜택을 부여하지 않아도 발생하는 자본이익은, 삼성전자 같은 주식이격 상승에서 발생하는 자본이익과 본질적으로 어떤 차이가 있을까? 차이가 있다면 그 차이를 어떻게 다뤄야 할까? 이러한 내용은 시각에 따라 의견이 갈리는 매우 논쟁적인 사안이다. 심지어 현 제도에서는 집주인들이 비용을 부담해 낡은 아파트를 부수고 동일한 높이와 면적의 아파트를 새로 지으려 해도 지역에 따라 상당한 금액의 ‘초과이익’에 대한 부담금을 납부해야만 한다. 이것은 옳은 것일까? 분명한 것은 “부동산 가격 상승으로 인한 이익은 모두 ‘블로소득’이고, 따라서 환수해야 한다”는 주장은 다수의 선량한 국민들이 찬성하지 않는 주장이라는 것이다.

현 정부 출범 후 작년 10월까지 서울 아파트 가격 상승폭은 92%에 달한다. 양도소득세 증과는 재고주택시장 매물을 대폭 감소시켰고, 재초환과 민간주택 분양가상한제도(분상제)는 사업 추진 속도를 대폭 늦춰 신규주택시장 공급 또한 감소시켰다. 또한 재초환은 여러 문제로 아직 한 건도 집행되지 않았을 뿐 아니라, 불필요한 주택 고급화를 촉진하고 있다. 분상제와 정부의 다주택자 규제는 필요 이상의 주택 대형화를 촉진하는 반면 소형주택 공급을 축소하는 등 커다란 사회적 비효율을 유발하고 있다. 주택정책의 궁극

적인 목표라고 할 수 있는 국민 주거 안정은 크게 후퇴하고 있다.

정책에 있어 ‘무엇이 옳은 것인가?’를 고민하는 도덕적 관점과 사회적 약자도 배려하는 따뜻한 마음은 분명 중요하다. 하지만, 현실 정책에서 가장 중요한 판단의 기준이 도덕적 당위성이나 선의가 되어서는 매우 곤란하다. ‘지옥으로 가는 길은 선의로 포장되어 있다’는 말을 되새겨 볼 필요가 있다. 선량한 국민 중에서 ‘토지는 공공재’ 혹은 ‘부동산에서 발생하는 소득은 블로소득’이라는 시각에 동의하지 않는 사람이 매우 많을뿐더러, 설사 동의한다고 할지라도 그 결과가 국민 다수의 주거 안정을 해친다면 이는 옳지 않은 정책이다. 정책에 있어 가장 중요한 것은 그 결과여야 한다. 우리는 미국에서 발원한 정치철학인 실용주의(pragmatism)를 되새겨 볼 필요가 있다. 실용주의 윤리학에서는 시대와 공간을 초월하는 절대적인 도덕 원칙은 존재하지 않는다고 보고, 여기에 집중하는 것이 현실 문제를 해결하는 데도 유용하지 않다고 본다. 현실의 문제를 해결하는 데 있어 ‘가장 유용하고 가장 좋은 결과’를 낳는 수단이 가장 올바르다고 보고 이에 집중한다.

현 정부 들어 시도했던 수많은 정책실험의 의도가 어떠한지, 그리고 일각에서 바라보는 도덕적 원칙에 비춰 정의로웠든 그렇지 않든, 그 결과가 국민의 주거 안정에 기여하지 못하고 오히려 해를 끼쳤다면 분명 잘못된 정책이다. 지금까지의 정책 실패를 교훈 삼아 이제는 정책 방향의 과감한 전환이 필요하다. 양도소득세 증과는 증여의 급격한 증가와 ‘매물잠금’으로 이어지고 있는 것이 확연하게 확인되고 있지만, 정부가 의도한 블로소득 환수나 투기 억제 효과는 의문스러운 상황이다. 그리고 설령 효과가 있다고 한들, 국민들의 주거 안정을 해치고 있다면 그것은 오히려 도덕적으로도 올바르지 못한 정책이라고 할 수 있다. 재초환과 분상제, 이 밖에 주택공급에 있어 ‘공공성’을 강화한 수많은 시도도 마찬가지이다. 이제는 ‘정의 실현’이나 선의가 아닌, 결과에 초점을 맞춰 정책을 설계해 나가야 한다. <조선비즈, 2022.1.18.>