

건설동향브리핑

CERIK

제894호
2023. 2. 17

- | 도시계획 혁신 및 유연화 동향과 과제
- | 아파트 리모델링 활성화를 위한 정책과제
- | 건설산업 규제혁신, 시장친화적 산업 환경을 위한 첫걸음
- | 건설기업 사업 포트폴리오 확장 필요성과 방향

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

도시계획 혁신 및 유연화 동향과 과제

- 정부 도시계획 혁신 시도, 도시 공간 조성 파트너로서 민간 역할 확대 필요 -

■ 도시계획의 경직성 문제 꾸준히 지적, 최근 유연화를 위한 정책 추진 확대

- 기존 도시계획 체계는 20세기 제조업 시대에 마련된 것으로 토지의 용도(주거·상업·공업 등)와 밀도(용적률·건폐율)를 엄격하게 구분하여 운용하는 것을 원칙으로 함.
 - 과거 산업시대를 위해 시설로부터 주거지를 보호하는 등 도시발전에서 충분한 역할을 담당했으나 특유의 경직성으로 인해 토지이용의 효율성을 떨어뜨린다는 지적도 받아 왔음.
- 특히 근래 들어 경제·사회구조 변화로 인해 복합용도, 압축도시 등 새로운 공간전략이 요구됨에 따라 도시계획에 융통성을 부여하는 유연화 방안이 더욱 중요한 과제로 부각 됨.
 - 최근 글로벌 도시의 트렌드는 일(Work), 주거(Live), 놀이(Play)를 한 곳에서 할 수 있는 소규모 클러스터 형태로 개발된 융합도시임. 2020년 도보 클러스터 안에 주거·상업·여가 시설을 배치하는 '15분 도시' 구축 계획을 발표한 파리가 대표적인 사례임.
- 우리나라에서도 입지규제최소구역 등 유연화를 위한 다양한 정책을 시도하였으나 효과가 크지 않았는데, 최근 개발 활성화 차원에서 도시계획 혁신 정책들이 다양하게 발표되고 있음.

■ 국토교통부, '도시계획 혁신 방안' 발표(1.6)

- 융복합 도시 공간 조성을 위해 3가지 종류의 공간혁신 구역을 도입하며, N분 생활권 조성을 위한 생활권 도시계획을 제도화하겠다는 방안이 포함됨. 먼저, 입지규제최소구역을 전면 개편하여 "도시혁신구역"(한국형 White Zone)을 도입함.
 - 도시 내 혁신적인 공간 조성이 필요한 곳에 기존 도시계획 체계를 벗어나 토지·건축의 용도 제한을 두지 않고, 용적률과 건폐율 등을 자유롭게 지자체가 정할 수 있게 함.
 - 민간의 참여 활성화를 위해 민간 사업자에게 「도시개발법」상 사업시행 자격도 부여할 계획임.
- 주거지역 내 상업시설 설치, 공업지역에 주거·상업시설 설치 등 기존 용도지역의 변경 없이도 다른 용도시설의 설치가 허용되는 "복합용도구역"을 도입함.
- 체육시설, 대학교, 터미널 등 다중 이용 도시계획시설을 융복합 거점으로 활용하고 시설의 본래 기능도 고도화할 수 있도록 "도시계획시설 입체복합구역"을 도입함.
 - 도시계획시설에 대한 민간투자 활성화를 위해 민간의 국공유 재산 장기사용 등 특례 부여도 추진함.

■ 서울시, 2040 도시기본계획에서 'Beyond Zoning' 추진

- 서울시는 최근 공고한 '2040 서울도시기본계획' 을 통해 도보 30분 이내 권역 내에서 주거·일자리·여가를 모두 향유할 수 있는 '보행 일상권' 개념을 새로 도입함(1.5).
 - 보행 일상권을 구현하는 방안으로 용도지역의 구분을 허무는 비욘드 조닝(Beyond zoning)을 도입하고 주거 기능을 중심으로 상업·업무·공공·녹지·관광·공업 등 기능을 통합하는 구상을 발표함.
- 같은 맥락에서 서울의 디자인 혁신을 위한 '도시·건축 디자인 혁신방안' 을 발표함(2.9).
 - 창의적 디자인의 혁신적 건축물이 건립될 수 있도록 제도적 기반을 만들고 인센티브를 부여해 민간분야의 혁신 디자인 확산을 유도해 나가겠다고 밝힘.
 - 구체적 방안으로 '3대 도시건축 디자인 혁신방안' 을 제시하였으며, 서울형 용도지역제 도입, '특별건축구역' 제도를 '디자인 자유 구역' 으로 전면 개편 등 도시계획 유연화 방안을 포함함.

■ 도시계획의 혁신은 중요한 과제, 실효성 확보를 위해서는 민간 역할에 대한 고민 필요

- 위의 사례들 외에도 도시계획의 유연화를 통해 민간 주체를 유인하고 도시정비와 개발을 효율화시키고자 하는 정부의 의도는 다양한 분야에서 확인되고 있음.
 - 최근 발표된 「노후계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법(안)」에서도 '노후계획도시특별정비구역' 을 지정하여 용적률·건폐율 등 도시·건축규제와 안전진단 규제 등을 완화 적용할 계획임(2.7).
- 이러한 정책들은 향후 효율적인 도시개발에 있어 중요한 의미가 있음. 다만, 정책의 성공을 위해서는 이러한 정책들이 완전히 새로운 방안이 아니라 사실 그동안 꾸준히 시도되어왔으나 성공하지 못한 제도들의 연장선에 있음을 유념할 필요가 있음.
 - 2000년 후반 이후 용도지역제도의 문제점을 완화하고 도시의 다양한 기능 수용 및 창의적 토지이용을 목적으로 입지규제최소구역, 복합용도지구, 복합개발진흥지구, 특별건축구역 등이 도입됨.
 - 그러나 입지규제최소구역은 5곳에 불과하고, 개발진흥지구나 특별건축구역은 상대적으로 숫자는 많으나 제도 유연화의 실질적 효과에 대해서는 논란이 있음.
- 기존 시도들이 정착에 어려움을 겪은 대표적 원인은 민간 개발행위에 대한 부정적인 인식으로 특정 지역의 토지이용 규제 완화가 특혜 시비 및 재량권 남용 논란으로 이어질 수 있기 때문임.
 - 따라서 향후 도시계획 유연화 정책의 성패는 합리적인 제도적 기준과 조치를 제시하는 것과 함께 정책 당국의 꾸준하고 일관된 의지 및 인식 전환에 달려 있음.
 - 규제개선을 통해 민간의 창의성을 활용한다는 것을 명분으로 제시하고 있음을 고려할 때, 도시 공간 조성의 파트너로서 민간의 역할, 민간 개발의 공공성에 대한 재인식이 필요할 것임.

이승우(연구위원 · swoolee@cerik.re.kr)

아파트 리모델링 활성화를 위한 정책과제

- 리모델링 시장 위축 우려, 수직증축·내력벽 철거 등 판단기준 마련 필요 -

■ 세대별 전용면적 확대, 지하주차장 신설, 신규 주택 공급 등 노후아파트 리모델링 추진

- 아파트 리모델링은 기존 아파트의 큰 틀을 유지하면서 부분 철거 후 수평으로 증축하여 세대별 전용면적을 확장하는 것으로 용적률 여유가 있으면 수직 또는 별동으로 증축하여 신규 주택을 공급하며, 지하주차장·공원·주민편의시설 등의 설치를 시행함.
- 아파트 리모델링이 완료된 서울 시내 16개 단지를 보면, 16개 단지 모두 평면확대를 통해 개별세대의 전용면적을 확대했고, 지하층 설치로 주차공간을 확보함.

<표 1> 서울시 공동주택 리모델링 사업 준공완료 16개 단지 사업내용(2020년 기준)

단지명(지역)	용적률(%)	기존준공 리모델링	리모델링 사업내용	단지명(지역)	용적률 변화(%)	기존준공 리모델링	리모델링 사업내용
강변그린(마포)	255.9 → 255.0	1971년 2001년	평면확장	쌍용예가클래식 (영등포)	175.3 → 242.9	1978년 2010년	수직증축(1층) 지하2층, 평면확장
아크로빌(강남)	210.6 → 233.2	1978년 2004년	세대통합 용도변경	쌍용예가클래식 (강남)	189.0 → 278.9	1978년 2011년	수직증축(1층) 평면확장
힐사이드(용산)	54.0 → 55.1	1970년 2005년	평면확장	쌍용예가클래식 (마포)	249.5 → 387.3	1989년 2012년	수직증축(2층) 평면확장
로얄맨션(용산)	441.9 → 443.8	1971년 2005년	평면확장	위커힐푸르지오 (광진)	208.2 → 294.3	1987년 2013년	수직증축(1층) 지하1층, 평면확장
에버뉴(서초)	212.5 → 259.3	1977년 2005년	수직증축(1층) 평면확장	래미안하이스턴 (강남)	237.6 → 347.5	1989년 2014년	수직증축(1층) 지하2층, 평면확장
중앙하이츠 (마포)	305.1 → 330.8	1971년 2007년	평면확장	청담래미안로이뷰 (강남)	258.4 → 370.7	1992년 2014년	수직증축(1층) 평면확장, 테크주차장
쌍용예가클래식 (서초)	175.3 → 242.9	1977년 2007년	수직증축(1층) 지하1층, 평면확장	청담아이파크 (강남)	303.8 → 424.5	1993년 2014년	수직증축(1층) 지하1층, 평면확장
위브트레지움 (용산)	211.7 → 297.4	1976년 2008년	평면확장	월드메르디앙 (용산)	298.3 → 322.2	1971년 2018년	수직증축(1층) 평면확장

자료 : 서울특별시(2021.11), "2025 서울특별시 공동주택 리모델링 기본계획 재정비", p.20 표를 재구성함.

- 아파트 리모델링을 추진 중(조합설립, 안전진단, 건축심의, 리모델링 허가, 착공)인 서울 46개 단지 중 27개 단지(58.6%)가 강남 4구(서초, 강남, 송파, 강동)에 집중됨. 1990년대에 준공된 단지가 29개(63.0%)로 가장 많고, 리모델링으로 3,100여 세대의 신규주택 공급을 계획함.¹⁾
- 서울 46개 단지 분포 현황(2021년 8월 기준) : 용산구 4개, 성동구 3개, 광진구 2개, 동대문구

1개, 마포구 2개, 양천구 2개, 강서구 1개, 구로구 4개, 서초구 6개, 강남구 8개, 송파구 7개, 강동구 6개

- 준공 연도 : 1970년대 2개, 1980년대 10개, 1990년대 29개, 2000년대 5개

- 세대수 변화(3,128호 신규주택 공급) : 기존 세대수 2만 2,835호 → 리모델링 후 세대수 2만 5,963호

■ 재건축과 리모델링... 어느 것이 효율적인가

- 현재 추진되는 대부분의 아파트 리모델링은 핵심 골조를 활용한 전면 리모델링 공사로 주민들은 상당한 수준의 분담금(사업비)을 부담하고 있음.
 - 아파트 용적률에 여유가 있으면 수직증축 또는 별동 신축으로 신규주택을 공급하고 분양대금을 공사비로 충당할 경우 주민들의 분담금은 경감되지만 그렇지 못하면 분담금은 커질 수밖에 없음.
 - 리모델링 후 주택가격 상승 폭이 분담금보다 커야 리모델링이 가능, 리모델링이 추진되는 상당수 단지는 주택가격이 상대적으로 높은 지역에 분포되어 있음.
- 재건축과 리모델링은 상호 대체재(경쟁재)²⁾ 관계, 정부는 재건축 규제를 완화하고 있음.
 - 정부는 1기 신도시 등의 정비를 위한 「노후계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법」에서 재건축 및 용적률 규제를 대폭 완화하여 재건축 추진을 용이하게 함.

<표 2> 「노후계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법」 주요 내용

구분	주요 내용
적용대상	• 택지조성사업 완료 후 20년 이상 경과한 100만㎡ 이상 택지 등
특별정비구역 지정	• 시장·군수 등이 「노후계획도시특별정비구역」 지정
특별정비구역의 특례 및 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 재건축 안전진단 : 면제 또는 완화 <ul style="list-style-type: none"> - 공공성이 확보되면 안전진단 면제 • 용적률, 용도지역 등 규제 완화 <ul style="list-style-type: none"> - 용적률 규제는 중 상향 수준으로 완화 (예 : 2종 → 3종·준주거 등) - 용도지역은 지역 여건에 따라 변경 가능 • 도시·건축규제 완화 <ul style="list-style-type: none"> - 직주근접, 고밀·복합개발 등 추진 가능 • 리모델링의 경우 세대수 증가 허용(현행 15% 이내 증가) • 절차 간소화 등 <ul style="list-style-type: none"> - 「건축법」, 「경관법」, 「국토계획법」 등 개별사업법의 각종 심의·지정·계획 수립 등을 통합 심의 - 기본계획 수립 등에 필요한 각종 비용을 국가 또는 지자체에서 지원, 각종 부담금 감면 정책 마련

자료 : 국토교통부(2023.2.7), 「노후계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법」 주요내용 발표 보도자료.

1) 서울특별시(2021. 11), “2025 서울특별시 공동주택 리모델링 기본계획 재정비”, pp. 21~22 표 내용을 분석.

2) 세대별 인테리어와 창호 교체, 노후 엘리베이터 및 설비 등의 교체·수리와 같은 부문 리모델링은 재건축과 크게 관련 없는 독립된 시장이지만, 전면 리모델링은 재건축에 상응하는 기회비용이 수반되므로 재건축과 경쟁 관계가 있다고 볼 수 있음.

- 정부는 2023년 1월부터 재건축안전진단 규제를 대폭 완화, 재건축 평가항목별 가중치 중 구조 안전성을 50%에서 30%로 낮추고 주거환경과 설비 노후도 비중을 높임. 안전진단 판정 기준 중 재건축 기준을 30점 이하에서 45점 이하로 높여 재건축 추진을 용이하게 함.

<표 3> 재건축 평가항목별 가중치 개선안

구분	구조안전성	주거환경	설비노후도	비용편익
현행 가중치	50%	15%	25%	10%
개선 가중치	30%	30%	30%	10%

자료 : 국토교통부(2022.12.8), "재건축 안전진단 합리화 방안" 발표, 보도자료.

- 재건축과 리모델링 간의 경제성에 큰 차이가 없는 단지의 경우 재건축 규제 완화와 주택시장 침체 시에는 재건축이 선호될 것이고, 기존 리모델링 추진단지의 경우 지속적인 추진 여부에 대한 논란이 있을 수 있음.
 - 최근 주택가격의 하향화 추세(수입 감소)와 건설 원부자재 가격의 상승(비용 상승) 등으로 아파트 전면 리모델링 단지의 경제적 부담은 더욱 커질 것임.

■ 리모델링과 재건축이 함께 활성화될 수 있는 정책방안 모색 필요

- 신규주택 공급 규모, 아파트 노후화, 경제성, 시급성 등을 종합적으로 검토해서 재건축이 필요한 노후아파트는 재건축을, 리모델링이 유리한 노후아파트는 리모델링을 추진해야 함.
 - 리모델링과 재건축은 상호 대체재 관계로 모든 아파트를 재건축 또는 리모델링으로 편중시키는 것은 소비자의 선택을 제한하는 것으로, 각각의 특성에 맞는 활성화 대안이 필요
- 아파트 리모델링 수직증축과 용적률 인센티브, 내력벽 철거 등에 대한 명확한 판단 기준이 마련되어야 함.
 - 수직증축을 허용하고 용적률 인센티브를 높인다면, 신규 주택공급이 확대되어 주민들의 분담금을 감소시킬 수 있고, 다양한 공간구조 개편을 위해 현행 내력벽 철거 금지가 풀린다면 소비자의 만족도를 높여 아파트 리모델링 활성화에 기여할 수 있음.
 - 「2025 서울시 공동주택 리모델링 기본계획」(2021. 11)에서는 리모델링으로 11만 6,000호의 신규 주택공급이 가능할 것으로 예측, 수직증축이 허용되지 않으면 이 예측은 달성되기 어려울 것임.
 - 건설업계는 현행 기술력으로 수직증축과 내력벽 철거가 건축물 안전을 위협하지 않는다고 주장하지만 정부는 혹시 발생할 수도 있는 사고를 우려한 정무적 판단에 따라 불허하는 것으로 보임.
 - 수직증축과 내력벽 철거와 같은 기술적 판단은 과학·기술적 검증에 따라 결정되어야 함.

박용석(선임연구위원 · yspark@cerik.re.kr)

건설산업 규제혁신, 시장친화적 산업 환경을 위한 첫걸음

- 산업·사업 차원의 지속적 추진을 통한 산업경쟁력 향상 기대 -

■ 정부, 경제체질 개선 및 성장 유도를 위한 '경제 규제혁신 TF' 운영

- 정부는 지난해 7월부터 우리 경제의 체질을 개선하고 성장 잠재력을 끌어올리기 위해 경제부총리(기획재정부 장관)를 비롯한 과학기술정보통신부·환경부·국토교통부 등 관계부처 장관, 민간위원이 참여하는 '경제 규제혁신 전담팀(TF)'을 출범함.³⁾
 - '경제 규제혁신 TF'는 규제를 역진적인 숨은 세금이자 물가상승 유발 요인, 발목잡기와 과도한 부담으로 신사업 창달을 저해하는 요인이라는 인식 아래, 장기적 관점에서 「인플레이션 대응」과 「경제활력 제고」를 핵심 과제로 하는 민간 주도 규제혁신 시스템(플랫폼) 역할을 수행하고자 함.⁴⁾
- 지금까지 '경제 규제혁신 TF'는 다양한 산업 및 분야에 대한 총 네 차례의 회의를 추진하였으며⁵⁾, 지난 2월 개최한 네 번째 논의사항 중 하나로 '건설산업 현장 애로 개선사항'에 대한 규제를 발굴·논의함.⁶⁾

■ 국토교통부, 스마트 건설 규제개선 및 중복·불필요한 규제 완화를 위한 9개 개선과제 발굴추진

- 이번 '경제 규제혁신 TF'에서 논의된 '건설산업 현장 애로 개선방안'의 주요 내용을 살펴보면, 건설산업 기술 발전 속도와 규제개선 속도 간 미스매치, 관행적 규제의 지속적 운영에 따른 산업 생산성 향상 어려움 등의 한계를 극복하고자 '스마트 건설기술 관련 규제개선(4개 개선과제)', '중복·불필요한 규제 완화(5개 개선과제)' 방안을 마련함.⁷⁾
 - 먼저 건설산업 기술 발전 속도와 규제개선 속도 간 미스매치 현상을 해소하기 위한 '스마트 건설기술 관련 규제개선' 과제로는 '시공기준 등 마련을 통한 스마트 건설기술 현장 적용 부담완화', '모듈러·MC·MG 등 스마트 건설기술 공사비 산출기준 마련 및 BIM 기반 단가 DB 구축', '신기술 지정 시

3) 기획재정부(2022. 7. 28), 「「경제 규제혁신 TF」 출범 및 첫 회의개최」 보도자료.

4) 기획재정부(2022. 9. 5), 「김태윤 TF 공동팀장 모두발언」 제2차 경제 규제혁신 TF 첨부자료.

5) '경제 규제혁신 TF'는 지난 총 네 차례의 회의를 통해 (제1차 회의) '경제활력 제고와 역동성 회복을 위한 경제 규제혁신 방안', (제2차 회의) '제2차 경제 규제혁신 방안', '규제개선·지원을 통한 순환경제 활성화 방안', '디지털 확산 및 경제 활력 제고를 위한 데이터·신사업 분야 규제 개선방안', (제3차 회의) '현장으로 해소 중심의 경제 규제혁신 방안', '제1차 중소벤처 분야 규제개선 방안', '철도분야 규제개선 방안', (제4차 회의) '외환제도 개편 방향', '제1차 조달현장 규제혁신 추진방안', '건설산업 현장 애로 개선방안'에 대한 논의를 수행함.

6) 기획재정부(2023. 2. 10), 「「경제 규제혁신 TF」 회의 개최」 보도자료.

7) 국토교통부(2023. 2. 10), 「건설산업 현장 애로 개선방안」.

시공실적 제출 시점 조정', '300억 원 미만 스마트 턴키 발주공사 제출서류 간소화'를 도출하였으며, 개별 과제별 구체적인 개선방안과 조치계획을 수립함.

- 다음으로 타 법 및 규정 간 중복이나 현실에 맞지 않는 규제 완화 사항으로는 '소규모 하천골재에 대한 채취 절차 간소화', '안전관리계획서 간소화를 통한 유해위험방지계획서와의 중복 제거 및 제출 시점 명확화', '지하안전평가 적용 대상 명확화(주택법 상 주택사업 추가)', '안전관리 우수업체 중 무벌점 업체에 대한 벌점경감 저축 인센티브', '기계설비 종류와 규모를 고려한 기계설비유지관리자 선임기준 마련'을 발굴하고, 5개 발굴 과제에 대한 개선방안 및 일정을 수립함.

● 이번 '건설산업 현장 애로 개선방안'의 개별 과제별 상세 내용은 <표 1>과 같음.

<표 1> 건설산업 현장 애로 개선방안 주요 내용

구 분		주요 추진 내용
건설산업의 스마트화 전환 본격화	스마트 건설기술 현장적용 부담완화	<ul style="list-style-type: none"> • (현황) 기존 표준시방서는 신규 스마트 건설기술에 대한 규정을 미포함하여 현장 활용에 어려움 발생(예시. 원격조종 굴삭기 등) • (개선-조치) MC:MG 시공기준 마련(23.1)에 이어 표준시방서 수시 개정, 건설자동화 관련 시공-안전관리 공동기준 마련 예정
	스마트 건설기술 공사비 산출기준 마련	<ul style="list-style-type: none"> • (현황) 모듈러, MC:MG 등 비용이 큰 일부 스마트 건설기술의 경우 별도의 공사비 산정기준이 부재해 총사업비 반영 어려움 존재 • 공공공사에 점진적 의무 적용을 추진하고 있는 BIM 설계모델의 경우 기존의 세부적인 공사비 산출방식과의 분류체계 차이로 공사비 산정 시 활용 곤란 • (개선-조치) 모듈러 및 MC:MG 적용 토공장비 원가 산정기준 마련, BIM 기반 단가 DB 구축을 통해 BIM 설계모델에 적합한 별도 공사비 산출체계 구축
	신기술 지정 시공실적 제출 간소화	<ul style="list-style-type: none"> • (현황) 건설 신기술 지정 신청 시, 시공실적을 필요로 하는 현장적용성 심사는 2차 심사에 포함되더라도 불구하고 신청단계(1차 심사)부터 시공실적 요구 • (개선-조치) 「건설기술 진흥법」 시행령 개정을 통해 시공실적을 1차 심사 통과 후 제출토록 개선하여 개발자의 실적 확보 기간 확대 유도
	스마트 턴키 제출서류 간소화	<ul style="list-style-type: none"> • (현황) 300억 원 이상 공사에 적용되는 일반 턴키 발주방식의 요구 서류를 스마트 턴키로 발주된 중소규모 공사에도 동일하게 요구하여 입찰업체 부담 (기본보고서 등 약 15종) • (개선-조치) '건설기술진흥업무 운영 규정' 개정을 통해 300억 원 미만의 스마트 턴키 발주공사의 경우 스마트 건설기술 평가 핵심서류로 간소화(5종 내외)
중복-불필요한 규제 완화로 건설산업 경쟁력 강화	건설골재 채취절차 간소화	<ul style="list-style-type: none"> • (현황) 골재채취예정지 지정 시 절차 이행에 많은 기간(약 1년)이 소요되어 수요와 공급의 불일치 발생, 골재채취허가와의 중복규제 논란도 존재 • (개선-조치) 「골재채취법」 개정을 통해 소규모 하천골재의 경우 예정지 지정 없이 채취 허가만 받도록 절차 간소화
	안전관리계획 절차 간소화	<ul style="list-style-type: none"> • (현황) 「건설기술 진흥법」에 따른 안전관리계획서(국토부)와 「산업안전보건법」에 따른 유해위험방지계획서(고용부) 간 중복사항으로 시공사 서류작성 부담 가중 (근로자 안전활동 및 보건계획, 재해 시 대피 방안 등) • (개선-조치) 「건설기술 진흥법」 시행령 개정을 통해 안전관리계획서를 핵심 위주로 간소화하여 두 계획서 간 중복사항 제외 • 안전관리계획서 검토에 소요되는 법적 기간(20일)을 고려하여 안전계획서 제출 시점 명확화(예시. 착공 3주 전)

<표 1> 건설산업 현장 애로 개선방안 주요 내용 -(계속)

구분	주요 추진 내용	
중복·불필요한 규제 완화로 건설산업 경쟁력 강화 (계속)	지하안전평가 협의절차 부담 완화	<ul style="list-style-type: none"> • (현황) 지하안전평가와 관련해 「건축법」상 건축사업에 적용토록 명시하고 있으나, 「주택법」상 주택사업에 대한 적용 여부는 모호한 상황 • (개선·조치) 「지하안전법」 개정을 통해 「주택법」상 주택사업을 추가하여 법령 명확화
	부실측정 벌점 관련 기업부담 완화	<ul style="list-style-type: none"> • (현황) 업계의 자발적인 안전활동 유도를 통해 안전관리 우수업체의 벌점 경감을 유도해 왔으나, 충실한 안전관리로 벌점이 없는 업체는 인센티브가 없어 제도 운용 효과가 제한적 • (개선·조치) 「건설기술 진흥법」 시행령 개정을 통해 무벌점 안전관리 우수업체는 벌점 경감을 저축할 수 있도록 제도 개선
	기계설비유지관리자 선임기준 합리화(확대)	<ul style="list-style-type: none"> • (현황) 기계설비유지관리자의 경우 관리 대상인 기계설비의 종류 및 규모 등과 관계없이 건축물의 연면적을 기준으로 특정 등급의 관리자를 선임토록 규정 중인 관계로 기계설비의 종류나 규모가 작아도 연면적이 큰 경우 높은 등급의 관리자를 배치하여 비효율적인 인력 운용 발생 • (개선·조치) 「기계설비법」 시행령 개정을 통해 기계설비의 종류 및 규모 등을 고려한 기계설비유지관리자 선임 기준 마련

주 : MC(Machine Control)는 건설기계에 장착된 센서 등을 통해 운전자 조종 없이 자동 제어하는 기술을 말하며, MG(Machine Guidance)는 작업정보를 모니터에 시각화하여 건설기계 운전자를 보조 및 가이드하는 기술을 의미함.

자료 : 국토교통부(2023.2.10).

■ 지속적 규제혁신 노력을 통한 ‘시장친화적 규제체계 확립’, ‘규제의 사회적 비용 합리화’ 등 기대

- 우리 건설산업은 그간 사업의 기획부터 계약, 준공까지 다양한 규제에 영향을 받음은 물론, 산업을 구성하는 이해관계자 간에도 각종 규제 요인이 작용하는 대표적인 규제 산업으로 인식되어 온 점을 고려하면, 이번 ‘경제 규제혁신 TF’와 국토교통부의 개선 노력은 긍정적 변화의 시작으로 이해할 수 있으며, 향후에도 산업경쟁력 강화 및 업계 부담완화를 위한 지속적인 노력을 기대함.
 - 이에 더해 이번 규제 발굴사항의 경우 국토교통부를 비롯한 건설 관련 협·단체, 연구기관이 함께 참여한 민관의 합동 노력을 통해 합리적이고 현실성 있는 과제를 도출한 것으로 이해됨.
- 산업경쟁력 향상을 위해서는 무엇보다도 이러한 규제혁신 노력이 일회성에 그쳐서는 안 될 것이며, 이번 노력에 더해 산업 차원의 각종 규제개선 및 기업이 체감하는 실질적인 규제혁신으로 이어질 수 있도록 점진적 확장이 필요할 것으로 판단됨. 이를 통해 ‘시장친화적 규제체계 확립’, ‘규제의 사회적 비용 합리화’, ‘산업경쟁력 저해 중복규제 개선’ 등을 달성할 수 있을 것임.
 - 또한, 이를 위해서는 국토교통부 소관 법령에 따른 각종 규제개선과 더불어 건설산업 및 사업에 영향을 미치는 복잡다기한 규제개선을 위해 기획재정부 등 유관 부처와의 지속적인 협업이 필요할 것이며, 이를 통해 양질의 규제로의 전환 및 규제 품질 제고를 이룩해 나가야 할 것임.

이광표(연구위원 · leekp@cerik.re.kr)

건설기업 사업 포트폴리오 확장 필요성과 방향

- 경영 환경 변화에 따른 포트폴리오 확장 및 새로운 비즈니스로의 진출 모색 필요 -

■ 국내 주택시장에 편중되어 있던 건설사업 포트폴리오⁸⁾

- 건설기업의 건설사업 포트폴리오를 진단해보면, 2022년 상반기까지 국내 주택경기가 호황을 누림에 따라 많은 건설기업이 수익성 높은 주택사업에 집중하면서 주택 부문의 비중이 상당히 높아짐.
 - 대다수 건설기업이 보유한 건설사업 포트폴리오 내에서 국내 주택 사업이 차지하는 비중이 2022년 상반기까지 몇 년에 걸쳐 커짐. 기업 내 인력도 국내 주택 부문 인력은 큰 폭으로 늘어난 반면 해외 건설 및 플랜트 부문 인력은 줄어들음.

■ 경영 환경의 변화로 인해 건설기업 사업 포트폴리오의 확장 필요성 증대

- 건설기업 사업 포트폴리오에 영향을 미치는 환경 변화는 서로 밀접하게 연관되어있지만, 주요한 변화를 단기적 및 장기적 관점에서 살펴보면 다음과 같음.
- 첫째, 2022년 하반기부터 부동산 경기가 하락함에 따라 국내 주택시장에만 초점을 맞추어 사업을 이어나가기가 어려워져 해당 부문에 편중되어 있던 건설기업 사업 포트폴리오의 재정비가 요구됨.
 - 주택사업은 부동산 경기와 금리에 민감하게 반응하는데, 최근 부동산 경기가 하락하고 금리가 크게 상승하면서 이제는 건설기업들이 주택사업에만 집중하고 있을 수 없는 상황이 발생함.
 - 최근 미분양 증가, 프로젝트 파이낸싱(PF)의 부실화 등으로 인해 건설기업들이 부도에 처할 우려가 커져 사회적 문제로 지적되고 있음. 이러한 현상은 건설기업들의 포트폴리오가 그동안 주택 부문에 지나치게 편중되어 있었다는 것을 의미하며, 이러한 편중된 포트폴리오가 기업에 큰 위협으로 작용한다는 것을 보여줌.
- 둘째, 시공사업의 이익이 낮아 건설 가치사슬의 확장을 통한 수익성 증대나 신사업 진출을 통한 지속가능성 증대 필요성이 높아짐.

8) 사업 포트폴리오란 기업이 보유하고 있는 사업의 집합임. 주택, 산업단지, 도로, 철도, 항만 등과 같이 건설 상품으로 구분할 수도 있으나 보통 건설사업 내에서는 토목과 건축, 국내시장과 해외시장 등으로 구분함. 하지만 건설기업의 사업 포트폴리오는 전통적인 건설산업의 영역을 벗어나는 사업도 포함할 수 있음.

- 시공 부문의 낮은 이익 문제는 오래전부터 지적되어온 것으로, 이를 극복하기 위해서는 초기 설계 단계부터 참여하거나 유지보수 영역까지 사업까지 범위를 넓히는 등 건설 가치사슬의 확장을 통한 수익성 증대가 필요함.
 - 특히 최근에는 러시아와 우크라이나 간 전쟁의 영향으로 원자재값이 크게 올랐고, 인플레이션으로 인해 인건비도 높아져 시공사가 이익을 내기 더욱 어려운 상황임.
 - 수익성 개선은 건설업 가치사슬 확장뿐 아니라 건설 이외의 산업으로 사업 포트폴리오를 넓힘으로써도 이룰 수 있음. 최근 국내 주요 건설기업들이 신사업을 모색하고 이를 적극적으로 확장하려는 움직임을 보이는 것도 수익성이 낮은 시공에 집중하기보다는 새로운 비즈니스로 진출하여 기업의 지속가능성을 높이려는 노력의 일환임.
- 셋째, 기술 혁신으로 인해 산업 간 융복합이 활발히 이루어지면서 새로운 기술력 보유로 인한 시너지 효과 창출의 중요성이 높아짐.
- 미래에는 기술 혁신으로 인한 산업간 융복합이 활발해지면서 건설기업이 건설에만 집중하기보다는 건설업의 틀에서 벗어나 새로운 기술력을 보유함으로써 시너지 효과를 창출해 내는 것의 중요성이 점차 높아질 것으로 전망함.
 - 건설 생산 체계의 변화 방향을 보더라도 OSC(Off-site Construction), DfMA(Design for Manufacture and Assembly), 모듈러와 같은 기술 도입은 제조업과 건설업 간의 경계를 허물 수 있으며, 이러한 변화 속에서 부품이나 모듈을 만드는 제조기업이 건설기업만큼이나 중요한 역할을 하게 됨.

■ 기업 상황에 맞는 포트폴리오 확장 방안 모색 필요

- 건설기업 사업 포트폴리오의 확장은 건설사업 내에서의 포트폴리오 다변화, 건설업 가치사슬의 확대, 그리고 건설 전후방 연관산업과 비 건설산업 영역까지로의 확대로 구분할 수 있음.
- 확장하려는 사업의 성격과 해당 기업이 보유하고 있던 사업과의 연관성 등에 따라 상황에 맞는 포트폴리오 확장 방안 모색이 필요함.
 - 포트폴리오 확장에는 사업 부서 신설이나 자회사설립, 지분투자나 M&A 등 다양한 방안이 있음. 다만, 기존에 영위하던 사업과는 전혀 다른 새로운 비즈니스를 시작하거나 해외 시장으로 처음 진출한다면 M&A 혹은 지분투자가 비교적 빠르고 쉬운, 효율적인 방법이 될 수 있을 것임.

이지혜(부연구위원 · jihyelee@cerik.re.kr)