http://www.cerik.re.kr

건설동향브리핑

CERIK

제771호
2020.8.24

정책동향

공공재개발, 주택 공급으로 이어질 수 있을까

반복되는 풍수해… 선제적 대응 시급하다

시장동향

국내 경기 침체 가속화 뚜렷, 민간투자 회복이 관건

산업정보

현장 품질관리 시설 및 기술인 배치기준 개선 방향

건설논단

K방역서 배우는 건설산업 안전

한국건설산업연구원
Construction & Economy Research Institute of Korea

공공재개발, 주택 공급으로 이어질 수 있을까

– 예정지역·해제지역 중심으로 참여율 높을 듯 하나, 공공재개발 만으로는 한계 有 –

5·6 공급대책 일환으로 공공재건축 사업 도입, 8·4 대책으로 사업 가능 범위 확대

- 공공재개발 사업은 5·6 공급대책에서 처음 제시되었음. LH·SH가 단독 또는 공동시행자 자격으로 재개발사업이나 주거환경 개선사업에 참여하여 신속·투명한 사업 추진을 통해 사업을 활성화하고, 그 결과 주택 공급을 확대하기 위해 도입되었음.
  - 토지등소유자(이하 소유자)의 동의 요건 만족시 단독(소유자의 2/3 & 토지면적 1/2) 또는 공동시행자(소유자의 1/2) 자격으로 참여함.

- 공공재개발 사업을 위한 「주택공급활성화지구」를 신설하여 다양한 인센티브를 제공함(법령 개정 필요). 핵심적인 인센티브는 아래와 같음.
  - ① 도시규제 완화 : 용도지역 상향, 용적률 상향(법적 상한의 120%)
  - ② 사업성 개선 및 리스크 완화 : 분양가상한제 대상에서 제외, 미분양 비주택 매입 확약 제공
  - ③ 신속한 인허가 : 서울시 도시계획위원회 내 전담 수권소위를 신설하여 도시계획을 신속 심의하고, 사업시행계획 수립시 통합심의 적용
  - ④ 사업비 융자 지원, 조합원 부담 완화 : 사업비 및 이주비 저리 융자(주택도시기금 활용), 조합원 중도금 비율 완화(60 → 40%), 이주비 저리 융자 제공

- 인센티브 제공에 대한 반대급부로 공공재개발에서는 임대주택 의무 공급량을 상향할 예정임.
  - 전체 세대 20% 이상 및 조합원 분양분을 제외한 주택의 50% 이상을 임대주택으로 공급할 예정임.
  - 임대주택 유형은 기존 공공임대 방식에 더해 수익공유형 전세 주택, 지분형 주택 등으로 다변화할 예정임.

- 공공재개발에서는 기존의 민간주도 재개발의 부작용을 완화하고 보다 포용적인 사업 추진을 위한 다양한 공적 지원을 할 예정임.
  - 저소득 소유자를 위한 지분형주택(분담금 대납 및 10년간 거주권 제공) 도입, 세입자 재정착 지원 강화, 도시재생 사업과의 연계를 통한 영세상인 대상 공공 임대상가 조성 등이 있음.

- 8·4 대책에서 사업참여 가능 범위를 확대하여 정비예정구역과 정비해제구역에서도 공공재개발이 가능하도록 함(기존 5·6 대책 : 정비구역으로 지정된 곳에 한해 추진).

사업 추진이 지지부진한 지역과 예정구역·해제지역에서 높은 관심을 보일 듯

- 용도지역 및 용적률 상향, 분양가상한제 제외 등의 인센티브에 비해 공공기여 증가분이 합리적인 수준이기에 상당한 지역에서 관심을 가질 것으로 판단됨.
  - 기존 재개발 임대주택 의무공급 비율은 전체 주택 수('소형주택'[1] 제외)의 15% 이하였으며, 서울시에서는 구역에 따라 10~15% 임대주택 공급이 의무화되어 왔음.
  - 최근 시행령 개정을 통해 이 비율이 20% 이하로 상향됨(9월 시행 예정). 여기에 더해 필요시(주택수급 안정이 필요한 경우) 최대 10%까지 추가로 임대주택을 공급할 수 있음.[2]
  - 아직 제도설계 단계에 있어 확정되지는 않았으나, 서울시 공공재개발 주민설명회 발표 내용에 따르면 공공재개발 사업에서 임대주택 의무공급 비율은 약 25% 수준으로 인센티브를 고려시 소유자들이 수용 가능 할 수준일 것으로 예상됨 (대상지 상황에 따라 상이할 수 있음).
- 또한, 공공재개발 주민설명회에서 서울시는 사업 추진 과정 전반에서 소유자들의 의견을 충분히 반영할 의사를 밝힘(시공사 선정, 고품질 단지 설계를 위한 소유자 의견반영 포함).
- 이에 따라 사업성, 조합장 비리 등의 영향으로 사업 추진에 어려움을 겪고 있는 지역이나, 정비예정구역이나 해제지역 등 공공재개발이 아니면 사업 추진이 힘든 지역의 경우 많은 관심을 보일 것으로 예상됨.
- 반면, 기존 재개발사업 방식으로도 사업이 원활하게 추진되고 있거나, 지형이나 문화재 등으로 인해 인센티브를 충분히 받지 못하는 곳은 관심이 크지 않을 것으로 보임.
  - 특히, 사업성이 양호한 '수요자 선호지역'의 경우 공공시행(단독 또는 공동)으로 인해 발생할 수 있는 리스크와 공공기여 확대에 대한 거부감 등으로 인해 사업참여 의사가 낮을 것으로 예상됨.

'흥행'으로 이어지려면 세부사항이 결정되고 성공적인 시범 사례가 나오는 것이 중요

- 서울시와 언론 보도에 따르면 상당수 재개발 구역에서 공공재개발에 관심을 보이고 있음. 하지만, 아직 중요한 세부 조건 상당수가 확정되지 않았기에 소유자들이 공공재개발 참여 여부를 결정할 수 없는 상태임. 조속히 세부 조건들이 확정될 필요가 있음.
  - 공공에서는 '주택공급 확대'에 초점을 두고, 제도설계와 사업 추진 과정에서 소유자들의 의사를 최대한 존중할 계획이라고 밝히고 있으나, 아직 세부사항이 확정되지 않은 상황임.
  - 예를 들면, 공공 대행수수료 수준, 임대주택 비율, '소형주택'의 임대주택 의무공급 물량에 포함 여부, 임대주택 유형 및 배치, 사업 시행 과정에서 공공시행자-소유자의 권한 배분 및 의견 대립 시 의사결정 방식 등에 대한 세부사항이 확정될 필요가 있을 것으로 판단됨.

---

1) 「도시및주거환경정비법」 54조에 따른 60m^2 이하 주택을 의미.
2) 따라서 서울시의 경우 법 54조에 따른 '소형주택'을 제외한 전체 세대수의 10~30%까지 임대주택 공급을 의무화할 수 있게 됨.

- 또한, 지금까지 대책에서는 기존 재개발사업에서 높은 반대율을 보여왔던 일부 집단을 찬성으로 유인하기에는 충분치 않을 것으로 보임. 또한, 향후 일반분양가 산정과 관련해서도 사업 추진 과정에서 갈등이 발생할 수 있을 것으로 예상됨.
  - 대표적으로, 소득에서 임대소득의 비중이 높고 보증금 부담이 큰 소유자들의 경우 여전히 상당수가 반대할 것으로 판단됨. 이는 잠재된 갈등을 다시 야기할 수 있는바, 같은 상황을 반복하지 않기 위해서는 해당 사항에 대한 대책도 함께 제시될 필요가 있을 것으로 보임.
  - 분양가상한제 대상에서는 제외되나 여전히 HUG의 고분양가 관리기준이 적용될 예정임. 향후 산정된 분양가가 만족할 수준에 미치지 못할 경우, 재심의 요청 등과 관련한 갈등이 발생할 수 있음.
- 향후 시장 수용성이 높을 수 있도록 세부사항들이 확정되고, 성공적인 시범 사례가 나온다면 더욱 많은 정비구역에서 공공재개발 방식에 관심을 가질 것으로 예상됨.

공공재개발만으로는 한계… 민간 재개발사업 활성화 방안도 함께 고려해야

- 정부는 공공재개발, 공공참여 재건축사업을 통해 9만 가구 이상을 공급할 계획임을 밝히고 있음. 하지만, 실제로 LH, SH가 단기간에 그만한 물량을 소화할 수 있는 역량을 보유하고 있는지, 그리고 수요자 선호 지역에 물량이 공급될 수 있는지는 고민해 볼 필요가 있음.
  - 9만 가구는 서울시에서 이례적인 대단지라고 할 수 있는 헬리오시티(9,510세대)의 10배가량에 해당하며, 1,000세대가량 공급되는 중·소규모 구역 90여 개에 해당함. 인력과 재원이 한정된 두 공사가 이 많은 물량을 단기간 내 소화하기는 힘들 것으로 예상됨.
  - 공급 가능 시점과 더불어, 공공참여 정비사업은 '소유자 선호지역'에 주택을 공급하는 데에도 한계가 있을 것으로 예상됨.
- 공공재개발에서 제공되는 인센티브 중 상당수는 기존 재개발에도 적용 가능할 것으로 판단됨. 불합리한 제도 개선을 통해 민간재개발을 활성화하는 방안도 함께 고려할 필요가 있음.
  - 기존 재개발사업에서도 공공기여를 조건으로 용도지역 상향 등의 인센티브가 제공되어 왔음.
  - 또한, 지자체장의 의지에 따라 인허가 기간 또한 대폭 단축이 가능함.[3] 최근 서울시에서 운영했던 '정비사업 지원 TF'나 '도시·건축혁신' 시범사업에서도 행정의 적극적 지원을 통해 공공성을 충족시키면서도 사업 추진 속도를 비약적으로 향상할 수 있음을 확인할 수 있었음.
  - 기존 재개발 사업에서도 전담 수권소위 설치, 통합심의 적용 등을 통해 불필요한 지연을 야기하고 있는 인허가 절차를 개선하고, TF 운영을 통한 적극적인 행정적 지원을 통해 사업 추진 속도 향상을 도모할 필요가 있음.

이태희(부연구위원 · thlee@cerik.re.kr)

3) 예를 들어, 가재울뉴타운 5구역의 경우 서울시와 서대문구의 적극적인 지원으로 추진위원회 승인에서 관리처분계획 승인까지 1년 남짓한 시간밖에 걸리지 않았음.

반복되는 풍수해… 선제적 대응 시급하다

– 매년 풍수해 등 자연재해 피해·복구액 1.5조원 이상, 향후 더 커질듯 –

최근 집중호우로 도시 및 비도시지역 인명 및 재산 피해 발생

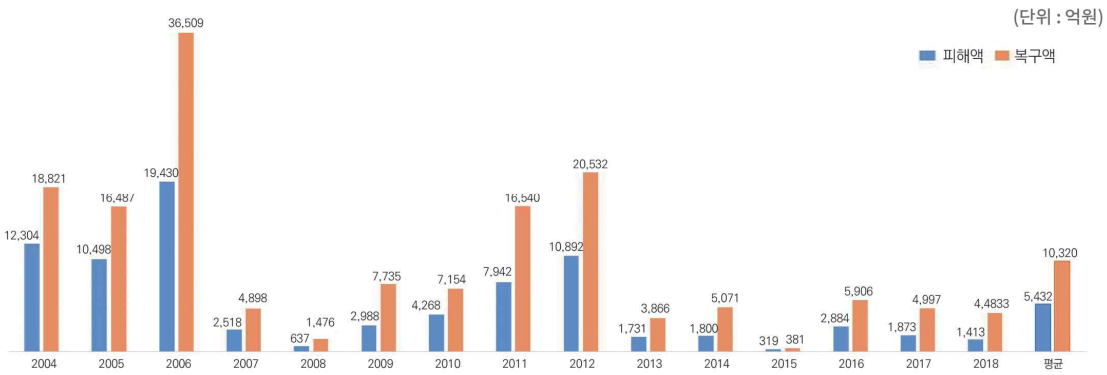
- 지난 8월 1일부터 13일까지 지역에 따라 단기간에 700㎜가 넘는 집중호우로 사망 37명, 실종 5명, 부상 8명의 인명피해 발생과 더불어 5,111세대, 8,956명의 이재민 그리고 4만 3,820건의 시설 피해가 발생함.[4)]

- 이번 집중호우로 인한 피해는 도시와 비도시를 가리지 않고 전국적으로 발생함.
  - 2010년, 2011년 침수 피해를 겪었던 서울 강남역 일대는 하수도 역류 현상으로 다시 침수됨.
  - 전북 남원시 금지면 일대는 섬진강의 제방 붕괴로 주택 477세대와 농경지, 비닐하우스 등 1,100여ha가 물에 잠기는 큰 피해를 봄.

풍수해 등 자연재해로 매년 1.5조원 이상 피해·복구액 발생, 향후 이상기온으로 더 커질 전망

- 행정안전부의 『재해연보』에 따르면, 2004~2018년 기간 중에 연평균 자연재난 피해액은 5,432억원이며, 복구액은 1조 320억원임.
  - 동 기간 중 2006년은 태풍 에위니아 등으로 규모가 가장 큰 1조 9,430억원의 피해가 발생함.

<그림 1> 자연재난 피해액 추이(2004~2018)



자료 : 행정안전부『재해연보』각 연도.

4) 중앙재난안전대책본부 2020. 8. 18. (화) 08:00 기준.

- 최근 10년(2009~2018)간 호우·태풍이 전체 피해(복구)액의 대부분을 차지함.
  - 원인별로 살펴봤을 때 피해액(총 3조 6,281억원) 기준으로 호우·태풍이 88.5%, 대설 6.6%, 지진 2.7%, 풍랑 1.2%, 강풍이 1.1%를 차지함. 복구액(총 7조 7,095억원) 기준으로는 호우·태풍 94.5%, 지진 2.5%, 대설 1.7%, 풍랑 0.5%, 강풍 0.2%인 것으로 나타남.

- 우리나라 기후변화의 영향으로 연간 기온 및 강수량이 우상향 추세를 나타내는 가운데 IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change, 기후변화에 관한 정부 간 패널)는 기후변화의 영향으로 불확실성이 증가하여 과거 수준의 자연재난 발생보다 극단적인 강도의 자연재난이 더 빈번히 일어날 것으로 예측함.
  - 우리나라는 1973년 대비 2019년 평균 기온은 1℃, 최저 기온은 1℃, 최고 기온은 1.3℃ 상승함.
  - 1973~2019년의 강수량 선형 추세는 연간 1.8㎜씩 증가하는 우상향 추세를 보임.

- 국회예산정책처(2019)는 기후변화의 영향을 고려한 향후 자연재난 피해액을 연간 11.5조원으로 추정함.
  - 16개 시도 패널데이터를 활용한 이원오차성분모형 분석을 통해 2020~2060년 사이의 연간 자연재난 피해액을 추정함.

<그림 3> 향후 자연재난 연간 피해액(추정)과 과거 최대 실적치 비교

(단위 : 억원)



자료 : 이미연(2019), 「재난피해 지원제도 현황과 재정소요 분석」, 국회예산정책처.

풍수해 피해 저감을 위해 관련 시설물에 대한 선제적 대응 필요

- 기후변화로 향후 풍수해 피해 발생 빈도와 규모가 더욱 확대될 것으로 예상되는바, 노후·위험 시설에 대한 안전관리 강화 및 적극적인 시설물 투자를 통한 선제적 대응이 필요함.
  - 그동안 상습 침수지역이었던 서울 양천구 목동 일대는 배수 저류터널 설치로 금번 집중호우에도 피해가 없었던 만큼, 도시지역 상습 침수 피해 지역의 배수 저류터널(대심도 터널) 등의 선제적 설치를 통한 침수 피해 저감 방안에 대한 검토가 필요함.

- 이상 기후 현상에 대비해 시설물에 대한 치수계획 규모의 상향 조정 조치가 필요함.
  - 현재 「하천의 구조 · 시설 기준에 관한 규칙」에서는 치수계획 규모를 국가하천은 100년 빈도 이상, 지방하천은 50년 빈도 이상으로 설정하고 있어 향후 급격한 기후변화 시 예상치 못한 큰 피해에 직면할 가능성이 있음.

엄근용(부연구위원·kyeom@cerik.re.kr)

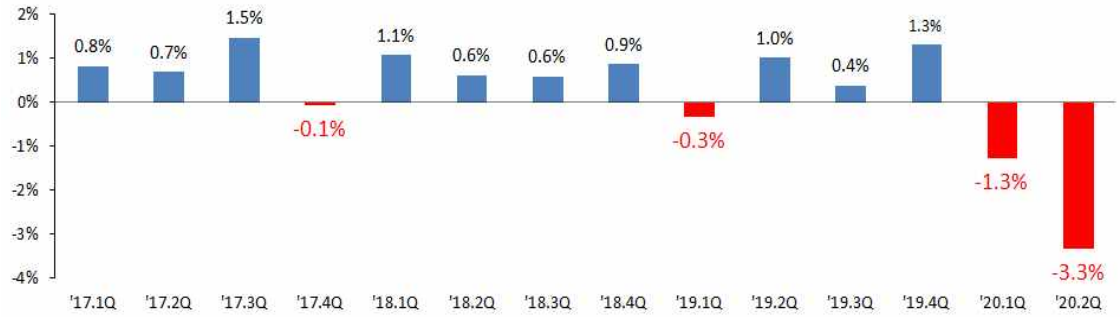
국내 경기 침체 가속화 뚜렷, 민간투자 회복이 관건

– GDP 성장률 2분기 연속 마이너스, 코로나와 정책적 요인이 투자 악재로 작용 –

최근 국내 경기 침체 가속화 양상 뚜렷

- 국내 분기별 GDP 성장률(전기 대비)이 1분기 (-)1.3%에 이어 2분기에도 (-)3.3%를 기록함으로써 우리 경제가 2분기 연속 역성장한 것으로 나타남.

<그림 1> 최근 분기별 GDP 성장률(실질 기준) 변동 추이

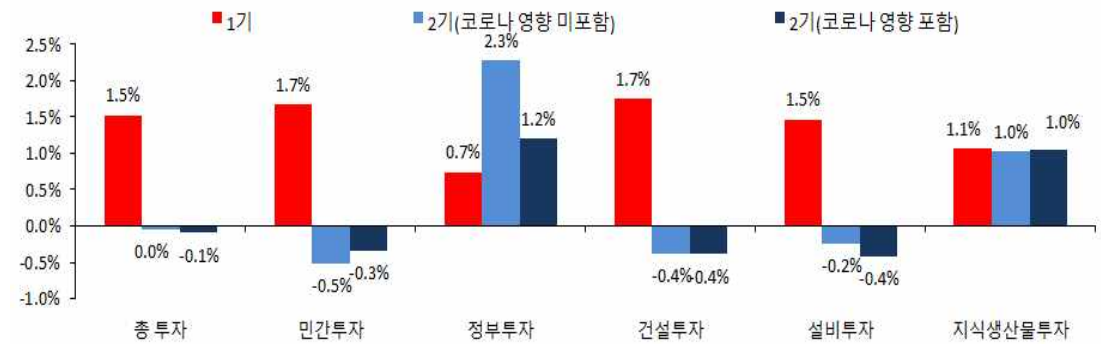


자료 : 한국은행 경제통계시스템 데이터.

코로나 사태와 정책적 요인이 경기 침체를 가속화시키는 요인으로 동시 작용

- 2013년 1분기부터 2017년 1분기까지를 '1기', 2017년 2분기부터 2020년 2분기까지를 '2기'로 구분한 뒤, 2개 기간에 대해 국내 투자액의 전기 대비 증가율 평균치를 구해보면 1기에 비해 2기에 투자가 대폭 감소했음을 확인할 수 있음.
  - 이는 주로 민간투자 감소 때문이며. 부문별로는 건설투자와 설비투자의 감소 폭이 컸던 것으로 확인됨.

<그림 2> 시기별 국내 투자의 평균 증가율 변화



주 : 코로나 영향 포함은 2020년 1~2분기 포함.
자료 : 한국은행 경제통계시스템 데이터.

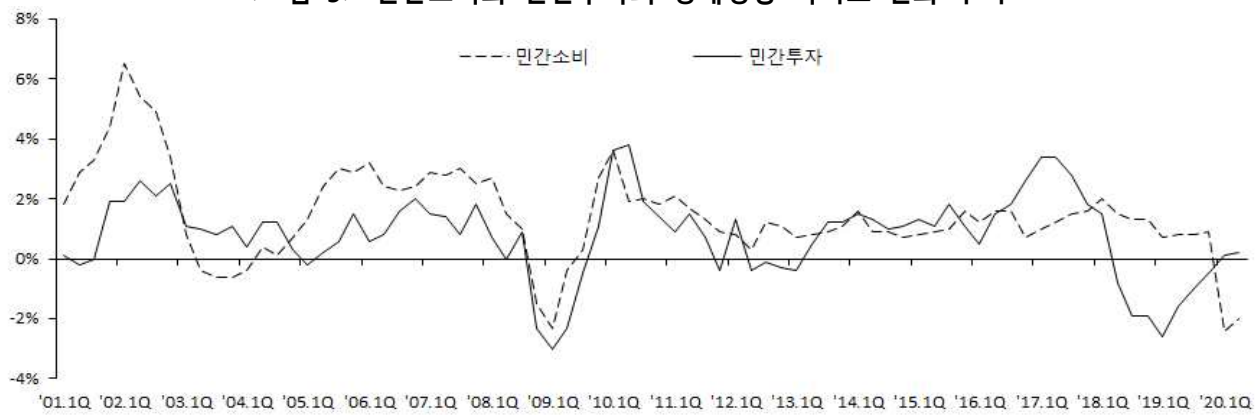
- 이는 최근 3년 사이에 이루어진 최저임금, 근로시간 단축 등 급격한 정책 변화가 기업들의 국내 투자를 저해하는 요인으로 작용했을 가능성을 시사함.

민간투자 회복과 민간소비 진작이 경제 회복의 핵심

- 우리나라 GDP에서 총소비(64%), 총투자(30%)가 차지하는 비중은 94%로 압도적임. 또한 총소비와 총투자에서 민간소비, 민간투자가 차지하는 비중은 각각 76%, 84%에 이름.[5] 결국 경제 회복을 위해서는 GDP의 절대 비중을 차지하는 민간소비와 민간투자의 회복이 필수적임.

- 참고로 민간소비와 민간투자의 경제성장 기여도 사이에 강한 동조 현상이 관찰됨. 이는 기업들의 국내 투자가 활성화될 경우 가계의 소득과 소비가 증가하고, 이는 다시 기업의 국내 투자를 활성화시키는 요인이 될 수 있음을 시사함.

<그림 3> 민간소비와 민간투자의 경제성장 기여도 변화 추이



자료 : 한국은행 경제통계시스템 데이터.

투자 저해요인 발굴 및 적극적 개선을 통해 민간투자를 활성화해야

- 경제위기 극복과 경제시스템의 근본적 체질 개선을 위해서는 민간투자를 촉진할 수 있는 제도적 여건이 우선적으로 마련돼야 함. 특히 그동안 기업들의 국내 투자 저해 주된 요인으로 지목되어 온 노동시장에 대한 과감한 개혁이 이뤄져야 함.

- 최근 정부가 발표한 '한국판 뉴딜'과 관련해, 전략산업 부문에 대한 정부 지원 확대가 기업들의 동반 투자 확대로 이어질 수 있도록 하기 위해, 관련 산업규제에 대한 치밀한 개선 작업들이 병행돼야 함.

김정주(연구위원 · kjj@cerik.re.kr).

5) 2010년 3분기부터 2020년 2분기까지 10년(40개 분기)의 기간에 대해 평균치로 계산함.

현장 품질관리 시설 및 기술인 배치기준 개선 방향

– 인접한 유사 공사의 통합 품질관리 허용 및 배치기준의 현실화 필요 –

현행 건설공사 품질관리 시설 및 기술인 배치기준과 문제점[6)]

- 현행 「건설기술진흥법」은 공사비 또는 연면적에 따라 건설공사의 품질시험 및 관리 등급을 구분하고, 시공자(건설사업자 또는 주택건설등록업자)의 품질관리 및 품질시험 계획의 수립과 시행 의무를 규정하고 있음.

- 동법은 발주자 승인시 인접한 유사 공종 현장의 통합 품질시험 및 검사가 가능하며, 품질시험 및 관리 업무의 대행 정도에 따라 시험실 규모와 품질관리 배치 인력 조정이 가능함을 규정하고 있으나, 실제 승인 사례는 매우 드문 실정임.
  - 지난해 3월 진행된 공공 건설현장 58개 대상 설문조사 결과, 시설 및 배치 인력 조정이 이뤄진 현장은 10%에 불과하며, '발주자 비승인'으로 인한 미조정 현장이 45%로 나타남.

- 품질관리자와 마찬가지로 건설현장 배치 필수 기술자인 안전관리자의 경우 착공 및 준공 시점의 특정 기간에 한해 배치 완화를 허용하고 있으나, 품질관리자는 전체 공사기간에 걸쳐 일정 규모 이상의 인력을 지속적으로 배치하도록 정하고 있음.
  - 현장대리인의 경우 인접한 소규모 공사에 한해 중복 배치가 가능하며, 안전관리자의 경우 인접 현장의 중복 배치와 공사기간 전·후 15%에 해당하는 기간에는 배치 인원 감축을 허용하고 있음.

- 품질관리 시설 및 건설기술인 배치 규모를 정함에 있어 다양한 건설공사의 특성 중 '공사비'와 '연면적' 두 가지 기준만이 활용되고 있는 점도 재고될 필요가 있음.
  - 설문조사 결과 품질관리 업무수행을 위한 현장의 소요 시험시설 규모 및 관리인력 판단에 있어 공사비(중요 44%, 매우 중요 16%)뿐만 아니라 도로, 교량, 터널 등 공사 종류(중요 42%, 매우 중요 17%)를 중요하게 고려하는 것으로 나타남.
  - 또한 현장의 품질관리 업무량 증가에는 공사비 규모('다소 증가' 55%, '크게 증가' 35%)뿐만 아니라 공정의 복잡성('다소 증가' 46%, '크게 증가' 42%) 영향이 큰 것으로 조사됨.

6) 본 고는 2020년 8월 한국건설산업연구원이 발간한 '건설공사 품질관리 시설 및 건설기술인 배치기준 개선 방안'의 주요 내용을 정리한 것임.

해외 공공 발주기관의 품질관리 관련 제도

- 대부분의 해외 공공 발주기관은 품질관리 기술자의 자격이나 배치 인원 결정 등에 대해서는 시공자의 자율성을 인정하는 것이 일반적임.
  - 미국교통국의 경우 품질관리 담당자를 책임자, 기술자 등으로 구분하고 업무수행에 적합한 경력 및 자격 요구사항을 구체적으로 제시하고는 있으나, 배치 인원을 규정하지는 않음.
  - 시공자가 보유한 품질관리 체계, 공사 수행을 위해 수립한 품질관리 계획 및 절차, 품질관리 업무를 수행하는 기술자가 발주자의 요구사항 및 해당 공사 특성에 부합하는지를 평가하는 데에 주력함.
  - 싱가포르의 '공공 건설공사계약 표준조건'은 품질관리를 위해 시공자가 투입해야 하는 시설 규모나 인원의 자격, 인원수 등을 규정하지 않으며, 품질 관련 기술지도를 수행할 상주 감리 인력의 자격 및 인원만을 규정하고 있음.

- 또한 미국 연방정부 및 교통국 등은 품질관리를 위한 발주자와 시공자의 책임을 명시하여 발주자와 시공자의 상호 보완적인 품질관리의 필요성을 강조하고 있음.
  - 발주자의 품질관리 프로그램 마련 및 자체 시험·검사 방법을 규정하고 품질관리 업무를 담당하는 발주자와 시공자 모두 일정 자격을 갖춘 전문인력의 수행 필요성을 강조하는 등 발주자의 역할과 책임을 강조하는 양상을 보임.

품질관리 시설 및 기술인 배치기준의 개선 방향

- 건설기업 설문조사와 해외사례 분석을 토대로 한 개선 방향은 다음과 같음.
  - 우선, 건설공사 품질관리 대상 공사 중 초급 품질관리 대상 공사의 경우 인접 지역에 위치한 유사 공종의 공사에 대해 통합 품질관리를 허용하고 그 기준을 명확히 해야 함.
  - 초급 품질관리 대상 공사를 제외한 나머지 등급의 품질관리 대상 공사에 대해 공사현장의 투입 장비·자재가 비교적 적은 착공 초기와 준공 임박 시점에 대해서는 일시적인 품질관리 건설기술인 배치 완화를 검토할 필요가 있음.
  - 품질관리 등급 대상 공사의 구분 및 품질관리 시험시설 규모, 배치기술자 최소 인원 등은 공사 종류, 프로세스의 복잡성, 투입 자재 및 장비 등 공사의 특성을 고려할 수 있는 방향으로의 전환이 필요함.
  - 또한 건설공사 품질관리에 있어 발주자의 역할과 책임을 강화하는 한편, 품질관리계획의 수립 및 수행을 위한 시공자의 자율성을 높이는 방향을 장기적으로 검토할 필요가 있음.

박희대(부연구위원 · hpark@cerik.re.kr)

건설논단

K방역서 배우는 건설산업 안전

8개월 남짓 만에 코로나19는 세계적으로 2,200만명이 넘는 감염자와 80만명에 이르는 사망자를 낳고 있다. 코로나19의 확산 속도는 '안전한 나라가 없다'는 표현이 전혀 어색하지 않을 수준이다. 우리나라도 최근 확진자가 다시 증가하면서 2차 대유행을 걱정해야 하는 상황이다. 하지만, 연초 일일 확진자가 800명이 넘어서는 위기를 극복했던 것처럼 체계적인 검역·추적 시스템 수립과 운영 그리고 사회적 거리두기를 실천하는 시민 의식을 통해 다시 극복할 수 있을 것이다. 전 세계 200여 개 국가 중에 코로나19로부터 상대적으로 안전한 나라로 평가받을 수 있는 이유는 우리가 함께 만들어 낸 결과라는 점을 잊어서는 안 된다.

그렇다면 코로나19로부터 안전한 대한민국을 만드는 것처럼 건설산업도 안전하게 바꿀 수는 없을까. 최근 건설산업뿐만 아니라 사망사고를 발생시키는 모든 산업의 중대 재해를 방지하기 위해 기업을 처벌하는 법률과 산업 참여자의 안전에 대한 책임을 확대하는 「건설안전특별법」 등 다양한 제도들이 준비되고 있다. 하지만 이런 노력만으로 각종 사고로 얼룩진 건설산업을 안전을 최고 가치로 두는 산업으로 바꾸기에는 역부족이다. 코로나19 대응 때처럼 시스템과 개인의 노력, 의지가 모두 필요하다.

건설산업은 옥외산업으로 노동력 의존도가 매우 높아 환경과 안전 측면에서 취약할 수밖에 없다. 이런 산업의 태생적 한계는 안전한 건설 현장을 만들기 위한 다양한 노력의 구체적 성과를 방해하는 요인 중에 하나다. 이 때문에 안전관리 미흡으로 인한 사고에 대한 제도적 처벌도 필요하지만, 근본적으로 산업의 생산과정을 '안전하게' 만드는 데 집중할 필요가 있다. 인력 기반의 현장 작업(Site-built)을 최소화하고 건축물 부재 단위의 공장생산을 확대하는 탈현장화(Off-site) 방식으로 바꿔 나가야 한다. 안전사고가 발생할 수 있는 환경 요인을 줄일 수 있는 탈현장화와 더불어 현장 작업의 기계화와 자동화 비중도 확대해야 한다.

생산방식 전환이 안전한 건설산업을 위한 시스템 차원의 노력이라면, 안전 규정 준수와 이행은 개인 차원의 노력이다. 코로나19 확산을 방지하기 위해 우리가 마스크를 쓰고, 거리두기 등 방역지침을 지키는 것처럼 건설 현장에서도 관련된 규정과 체계에 따라 작업을 수행해야 한다. 불편하고 덥다고 안전모를 벗고, 아무도 보지 않으니 작업 순서를 지키지 않고, 시간이 부족하니 서둘러 작업을 수행하는 건 안전에 대한 책임과 역할을 모두 포기하는 것이다. 성공적인 건설 사업은 최소한의 공사비로 최대한 빠르게 최고 품질을 달성한 사업이 아니다. 모든 참여자가 사업의 시작에서부터 끝까지 각자의 역할과 책임을 다하고 아무도 다치거나 죽지 않은 현장에서 완성된 사업이 성공적인 사업이다.

코로나19는 백신과 치료제가 개발되면 더는 사람의 생명을 위협하지 못하겠지만, 건설 현장에서의 안전사고는 그렇지 않다. 건설산업이 존재하는 한 끊임없이 발생하고 근로자의 생명을 위협할 것이다. 이런 이유로 건설 현장에서의 안전사고 종식을 위한 백신은 일회성일 수 없다. 건설산업의 안전 백신은 안전한 작업환경을 만들기 위한 노력과 안전 규정을 지키고자 하는 참여자의 의지가 합해질 때 '개발'이 가능하다는 점을 잊어서는 안 된다. 〈이데일리, 2020.7.31〉

손태홍(연구위원 · thsohn@cerik.re.kr)