

# 건설동향

# BRIEF<sub>ing</sub>

## • 건설산업 차원 ESG경영 이행의 의미와 성과

- ESG경영의 건설산업 차원으로의 확장 의미
- 건설산업 차원 ESG경영 확장을 통한 건설산업 구조적 문제의 개선 가능
- ESG경영 핵심 가치(Core Value)의 건설산업 내 확산이 매우 중요

## • 재건축·재개발사업 촉진에 관한 특례법의 의의와 기대효과

- 공사비 급등과 주택시장 초양극화 속 대다수 정비사업, 사업성 확보 등에 어려움 많아
- 특례법 시행 시 사업 기간 단축, 분쟁 완화, 사업성 개선 등에 상당한 기여 예상
- 구체적으로 어떻게 기여할 수 있는지를 법안 내용을 고찰하고 사례와 함께 설명

## 건설산업 차원 ESG경영 이행의 의미와 성과

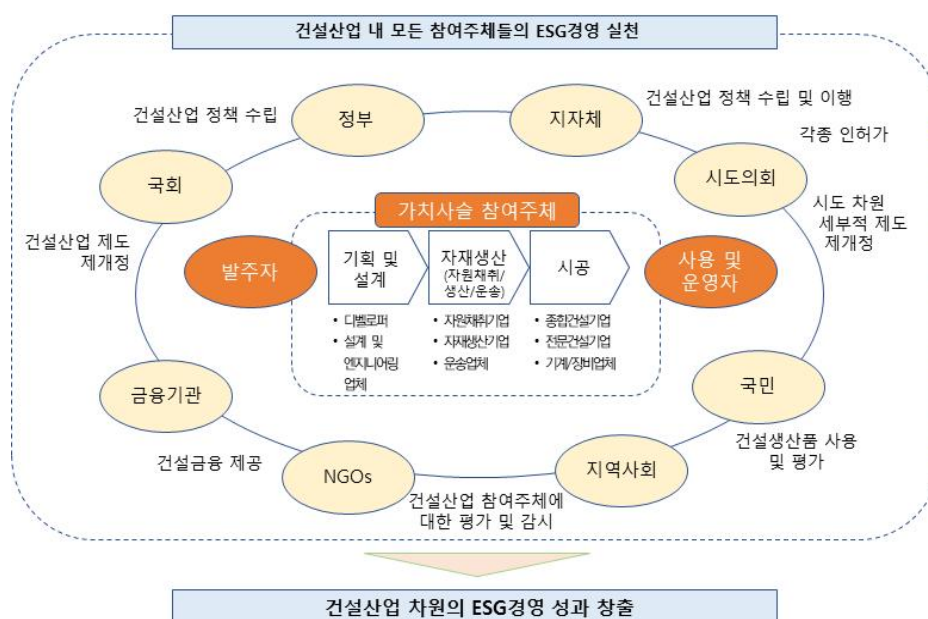
- 건설산업 차원으로 ESG경영 확장 통한 건설산업의 구조적 문제 개선 가능 -

이홍일(연구위원 · hilee@cerik.re.kr)

### ESG경영의 건설산업 차원으로의 확장 의미

- 최근 새로운 기업 경영 패러다임으로 부상하고 있는 ESG경영은 개별 기업 차원을 넘어서 건설산업 차원으로 확장해서도 산업 단위에서 성과가 나타날 수 있을 것으로 판단됨.
- ESG경영을 건설산업 차원으로 확장한다는 의미는 건설산업의 참여 주체인 종합건설기업, 전문건설기업, 자재제조업체, 기계/장비업체, 발주자, 인허가기관 등 모든 참여 주체들이 ESG경영을 실천해 산업 내 ESG경영 관행이 정착되는 것을 말함.
- 건설산업의 대다수 참여 주체들이 ESG경영을 이행함으로써 각 참여 주체의 상호 간 거래 및 협업 관계에서 다양한 ESG경영 성과가 창출되고, 이는 산업 단위 성과로 전환될 수 있을 것임.

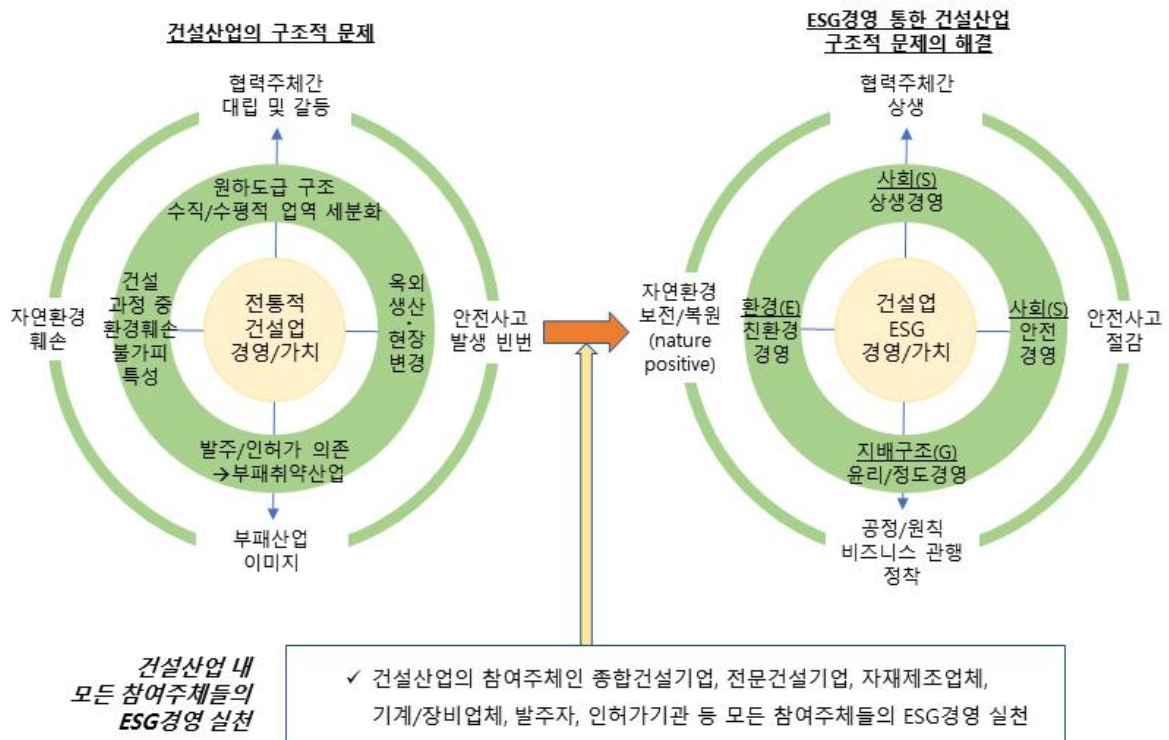
〈그림 1〉 건설산업 차원 ESG경영 확장을 위한 건설산업 참여주체



## 건설산업 차원 ESG경영 확장을 통한 건설산업 구조적 문제의 개선 가능

- 특히 ESG경영은 국내 건설산업의 구조적 특성으로 인해 발생하는 다양한 문제점들을 개선하는 성과를 창출할 수 있을 것으로 판단됨.
- 건설산업은 다양한 참여 주체들의 협업과 원하도급 구조, 생산과정 상의 불가피한 환경훼손, 옥외 생산 및 생산 현장 변경, 수주산업 및 인허가 의존 산업 특성 등으로 인해 다양한 구조적 문제점들을 안고 있음.
  - 건설산업은 산업 내 다양한 참여 주체들의 협업 네트워크, 원하도급 구조로 인해 참여 주체들 간 이익 극대화를 위한 상호 대립과 갈등 구조가 유발될 수 있는 문제점을 갖고 있음.
  - 건설산업은 생산과정 자체가 불가피하게 자연을 일정 부분 훼손하는 특성을 지니고 있고, 건설 및 철거 과정에서 건설 폐기물, 비산먼지 등 다양한 오염물질이 다량 배출되는 문제점이 있음.
  - 건설산업은 옥외 생산 및 잦은 생산 현장 변경 특성으로 인해 생산 과정상에 안전사고 발생 위험이 매우 큰 문제점을 지니고 있음.
  - 건설산업은 수주산업 및 인허가 의존 산업 특성상 일반적으로 부패에 취약한 산업으로 알려져 있음.

〈그림 2〉 ESG경영을 통한 건설산업 구조적 문제의 개선 가능성



- ESG경영이 건설산업 차원으로 확장될 경우 이러한 건설산업의 구조적 문제점들을 개선하는 성과를 창출할 수 있을 것으로 판단됨.
  - 종합적 협력 네트워크 산업의 구조적 특성으로 인한 산업 내 참여 주체 간 대립 및 갈등, 거래비용 증가 등의 문제점이 ESG경영 사회(S)분야의 핵심인 협력업체와의 상생 경영을 통해 개선될 가능성이 있음.
  - 건설 과정 중 환경훼손이 불가피한 구조적 문제점의 경우 ESG경영의 가장 핵심적 부분인 친환경 경영을 통해 최대한 경감시킬 수 있음.
  - 옥외 생산 및 잦은 건설 현장 변경으로 인한 안전사고 증가 문제점은 ESG경영 사회(S)분야의 안전 경영을 통해, 수주 및 인허가 의존산업 특성으로 인한 부패 취약 문제점은 ESG경영 지배구조(G)분야의 윤리 경영을 통해 최대한 개선 될 가능성이 있음.

## ESG경영 핵심 가치(Core Value)의 건설산업 내 확산이 매우 중요

- 건설산업 차원에서 ESG경영이 성과를 창출하기 위해서는 무엇보다 ESG경영의 핵심 가치(Core Value)의 산업 내 확산이 매우 중요함.
- 선행 연구들을 기초로 ESG경영의 핵심 가치를 도출하고 핵심 가치를 적용해 건설산업의 4대 구조적 문제점을 개선할 수 있는 개선 방향과 실행 과제를 제시하면 다음과 같음.
  - ESG경영 핵심 가치(Core Value) 추출 결과 : 환경 및 사회적 책임, 이해관계자 배려, 상생 및 공영, 준법 및 윤리 중시, 장기적 성과 추구, 재무/비재무적 성과 균형
  - 핵심 가치 요소를 적용한 건설산업의 4대 구조적 문제점 개선 방향 : ① 원하도급 구조의 갈등 → 공정과 신뢰에 기반한 상생적 협력과 장기적 상호 이익 극대화, ② 부패 취약성 → 공정성과 윤리를 기반으로 한 건전한 비즈니스 관행 확산, ③ 안전사고 취약성 → 안전 최우선주의 문화와 관행 정착, ④ 환경오염 및 탄소배출 → 자연환경 보전과 기후변화 대응체계의 선제적 확보
- 국내 건설산업이 미래 환경 변화에 대응하여 새롭게 재탄생(Rebirth)하기 위해서는 스마트 기술 기반의 기술혁신과 함께 ESG경영 접목을 통한 인적 요소 혁신이 반드시 필요하며, ESG경영은 건설산업의 인적 요소 혁신을 통해 건설산업 재탄생(Rebirth)에 기여할 수 있음.



## 재건축·재개발사업 촉진에 관한 특례법의 의의와 기대효과

- 사업 기간 단축, 분쟁 완화, 사업성 개선 등에 상당한 기여할 듯.. 조속한 입법 기대 -

이태희(연구위원 · thlee@cerik.re.kr)

### 재건축·재개발 특례법 개요

- 도심 내 유휴 부지가 거의 남아 있지 않은 상황 속에서, 정비사업은 수요자들이 선호하는 지역에 눈높이에 맞는 품질과 유형의 주택을 공급할 수 있는 핵심 사업 수단임.
- 하지만 정비사업은 복잡한 사업 절차, 조합원 간 갈등, 행정기관 간 이견, 시공사 등 협력업체와 조합 간 분쟁 등으로 사업이 상당 기간 지연되는 경우가 많음. 특히 최근에는 공사비 급등과 주택 시장 초양극화로 사업성이 저하된 곳이 많아 사업 지연 및 무산 문제가 더욱 대두되고 있음. 그리고 공급 차질은 시차를 두고 주택시장에 영향을 미침.
  - 2022년 공사비와 금리 급등으로 주택시장이 침체되며 착공 물량이 대폭 감소했는데, 이는 최근의 주택 시장 불안에 상당한 영향을 미치고 있는 것으로 추정되고 있음.
- 안정적 주택 공급을 통한 국민 주거 안정 측면에서 정비사업의 중요성이 주목받고 있는 가운데, 정비사업의 사업 절차를 효율화하고, 각종 분쟁을 개선하며, 사업성을 개선할 수 있도록 하여 사업을 촉진 시키고자 본 고에서 자세히 살펴보는 「재건축·재개발사업 촉진에 관한 특례법」이 발의됨.
  - 지난해 8.8대책에서 처음 소개되었으며, 곧이어 9월 2일 김은혜 의원이 대표 발의함.
- 특례법안은 크게 ‘정비사업 활성화를 위한 지원 및 관리’(2장), ‘정비사업 기간 단축을 위한 특례 등’(3장)의 두 개의 장으로 구성되어 있으며, 3장은 추가로 ‘정비사업 절차 간소화’와 관련된 내용과 ‘사업성 개선’ 관련 내용으로 구분해 볼 수 있음.
  - 여기에 추가로 과태료 부과와 관련된 내용(4장)이 간략하게 포함되어 있음.

- 본 고에서는 특례법의 의의와 신속한 사업추진에 어떤 기여를 할 수 있는지에 대하여 ① 정비사업 활성화를 위한 지원 및 관리, ② 정비사업 절차 간소화, ③ 사업성 개선의 세 가지 부문으로 구분하여 주요 내용을 중심으로 정리 해보고자 함.

## 특례법의 의의와 기대효과 : ① 정비사업 활성화를 위한 지원 및 관리

### 합동 조정회의 개최를 통한 행정기관 간 이견 조정 (법안 제5-7조)

- 건설사업 측면에서의 주택 정비사업은 기성시가지의 오래된 주택을 허물고 공동주택 단지와 기반 시설을 포함한 공공시설 등을 건설하는 사업임. 이 과정에는 수많은 토지주 외에도 많은 행정기관들이 관여하게 되는데, 행정기관 간 이견으로 사업이 지연되는 경우도 종종 발생함.
  - 부동산의 소유권에 있어 민간 토지주 외에도 여러 국·공유지 소유 기관 등이 존재함. 예를 들면, 대개 지자체가 소유한 도로·공원과 교육청 소유의 학교시설 등의 공유지 외에도, 기재부나 교육부 등이 소유한 국유지, 기타 공공기관 소유 부동산이 있음. 이들 공공기관 간의 이견으로 사업이 지연되는 경우가 종종 발생함. (예 : 교육부 소유의 학교부지 교환 관련 이견으로 사업이 지연된 잠실주공5단지)
  - 이 밖에도 각종 영향평가 과정에서 많은 행정기관이 관여하는데, 이들 간의 이견으로 사업이 지연되는 경우도 종종 발생함 (예 : 교육 환경평가 관련 지자체-교육청 이견, 환경 영향평가 관련 지자체-유역환경청 이견 등)
- 특례법안에서는 관계 행정기관 간 이견 발생으로 일정 수준 이상 사업이 지연될 시, 시·도지사(대도시의 시장 포함)는 합동 조정회의를 개최하도록 하고 있음. 만일 시·도지사 레벨에서 조정이 안 될 시 국토교통부 장관, 그리고 여기서도 안되면 국무총리가 이견을 조정토록 하고 있음.
- 법안이 통과되면 행정기관 간 이견으로 인한 사업 지연은 대폭 개선될 수 있을 것으로 기대됨.

### 조합 임원 해임 절차 관리 강화 및 정상화 지원 (법안 제9조)

- (해임 절차 공공관리) 조합 임원 해임총회를 소집하려는 자는 해임 사유, 해임에 따른 사업 영향 검토 등을 포함하여 총회 개최계획을 시장·군수 등에게 신고하도록 하고 있음.



- ▷ 조합 임원 해임 절차가 속칭 ‘비대위’ 주도하에 진행되는 가운데 제도 미비로 절차적 정당성에 문제가 있는 경우가 종종 발생한다는 점, 그리고 ▷ 조합 임원이 일괄적으로 공석이 되면 상당한 사업 지연이 초래된다는 점에서, 법안 통과 시 사업 지연 방지에 상당한 도움이 될 것으로 기대됨.
  - 의결 정족수를 확보하지 못한 상태, 또는 심지어 해임총회 발의 요건도 갖추지 못한 상태에서 해임총회를 예고하고, 이후 총회 개최를 여러 차례 미뤄 가면서 서면동의서를 지속적으로 축적함. 여기서 서면동의서의 유효기간은 별도로 없음. 의결 정족수를 확보하면 그때 비로소 총회를 개최하여 임원 해임을 의결함.
  - 이러한 방식은 해임 총회가 조합원 전체의 의사를 충실하게 반영한 것인지에 대한 의문을 가지게 함.
- (정상화 지원) 조합 임원이 해임되면 시장·군수는 이른 시일 내 전문조합관리인을 선임하는 등 조합 운영을 정상화하는 조치를 하도록 함. 이는 조합 집행부 재구성에 소요되는 시간을 줄여 사업 지연을 상당히 줄일 수 있을 것으로 기대됨.
  - 전술했듯 특히 조합 임원이 일괄 해임되면 집행부가 공석인 상태가 되어 사업이 사실상 멈춰버리게 됨.
  - 이 상황에서 차기 지도부 구성에 있어 조합원 간 내분이 발생하거나, 해임된 임원이 제기한 해임총회 결의 효력정지 가처분소송이 인용되면 집행부 공석 상태가 장기화되 상당 기간 사업이 지연될 수밖에 없음.

## 특례법의 의의와 기대효과 : ② 정비사업 절차 간소화

### 사업단계 간 병행 진행 허용(기본계획-정비계획, 사업시행계획-관리처분계획) (법안 제13-15조)

- 도시정비법은 ‘절차법’이라 불릴 정도로 사업단계별 절차를 엄격하게 명시하고 있음. 지금까지 정비사업에서는 최초 수립뿐 아니라 변경 절차 이행시에도 각 단계를 순차적으로 진행해야 했음.
  - 즉, 기본계획 결정 → 정비계획 결정 → 사업시행계획인가 → 관리처분계획인가 등의 절차를 순차적으로 이행해야 했음.
- 하지만, ‘23년 도시정비법 개정을 통해 ‘정비계획-사업시행계획’의 병행처리(정비계획 및 사업시행계획 변경 시)가 가능해지면서 복수 단계의 동시 진행이 가능해졌음. 여기에 더해 금번 특례법안에서는 ‘기본계획-정비계획’, ‘사업시행계획-관리처분계획’으로 동시 진행 가능 범위가 확대된 것임.
  - 공공시행자나 신탁방식의 경우 ‘23년 도시정비법 개정을 통해 변경 시 외에도 최초 수립 단계부터 정비계획과 사업시행계획의 통합 수립이 가능해졌음.

- 먼저, ‘기본계획과 정비계획의 병행 수립·결정’의 경우, 특히 예정구역제도를 운영하는 지자체의 사업 속도 단축 측면에서 상당한 도움이 될 것으로 기대됨.
  - 이는 도시정비법 제9조에 따른 정비예정구역 제도를 운영하는 경우, 신규 예정구역을 지정하거나 기존에 설정해 놓은 예정구역의 범위를 크게 변경하기 위해서는 기본계획 수립 또는 변경 절차를 먼저 이행한 후 다시 정비계획 결정 절차를 이행해야 하기 때문임.
  - 한 지자체 담당자와의 인터뷰에 따르면, 기본계획 변경 절차를 이행한 후 이어서 정비계획을 변경하기 위해서는 약 1년가량이 소요된다고 함. 만일 특례법안이 통과되어 동시 진행이 가능하다면 약 6개월가량 단축이 가능할 것이라고 함.
- 사업시행계획-관리처분계획 동시 진행도 특히 변경 절차 이행시 소요시간 단축 및 행정력 절감에 상당한 도움이 될 것으로 예상됨.
  - 사업시행계획인가와 관리처분계획인가는 성격이 매우 다를 뿐 아니라, 국공유지 유상 매입 등에 있어 각 단계를 순차적으로 이행하는 것의 장점도 상당함. 따라서, 현재 법안대로 특례법이 제정되더라도 최초 수립 단계에서 두 단계를 동시에 진행하는 구역은 많지 않으리라고 추정됨.
  - 다만, 정비사업은 최초 수립 이후에도 여러 번의 변경 절차를 거치는 것이 일반적임. 이렇게 사업시행계획과 관리처분계획의 변경수요 발생 시 두 단계를 동시 진행할 수 있다면 절차 이행에 드는 시간을 줄일 수 있을 뿐 아니라, 조합 및 인가청의 행정력을 절감하는 데도 상당한 도움이 될 것으로 예상됨.

## 특례법의 의의와 기대효과 : ③ 사업성 개선

### 용적률 완화 특례

- 기존의 정비사업에서는 역세권 등의 요건에 해당하는 경우에는 법적상한용적률<sup>(제3종일반주거지역의 경우 300%)</sup>의 1.2배까지 추가 용적률을 부여할 수 있도록 하고 있었음. 이 밖에도 공공기여 등의 조건을 만족시키는 공공정비사업에도 같은 수준의 용적률 특례를 부여하고 있었음.
  - 반면 역세권 등의 요건에 해당하지 않는 일반 정비사업은 통상 법적상한용적률까지 용적률을 확보할 수 있었음.
- 특례법안에서는 투기과열지구가 아닌 곳에서 시행하는 정비사업에 대해서 3년간 한시적으로 역세권 등이나 공공정비사업의 경우 1.3배, 일반 정비사업은 1.1배까지 확대해 주도록 하고 있음.



- 최근 공사비 급등과 초양극화에 따른 대다수 지역의 분양시장 침체로 사업성 확보에 어려움을 겪고 있는 가운데, 용적률 완화 특례를 통해 사업성 개선에 상당한 도움이 될 것으로 기대됨.

## 건축·도시 규제 완화

- 특례법안에서는 아래와 같은 여러 건축·도시 규제를 완화하여 사업성을 개선할 수 있도록 하고 있음. 그중 주요 내용은 아래와 같음.
  - (대지 안 공지기준 완화) 대지 안의 공지 기준을 완화할 수 있도록 하여 일조나 인동거리 등 건축적 제약으로 용적률을 충분히 확보하지 못하는 사업장의 사업성을 개선할 수 있도록 함.
  - (도시공원 및 녹지 기준 완화) 사업 구역 면적이 5만㎡ 이상의 정비사업의 경우, 세대당 2㎡ 또는 개발 부지면적의 5% 이상 중 큰 면적을 사업구역 내에 공원 또는 녹지로 확보하도록 하고 있음. 이 기준을 충족하기 위해 주변에 충분한 공원이나 녹지가 있음에도 불구하고 사업구역 내에 공원·녹지를 추가로 확보하느라 사업성이 저하되고 도시 계획적으로도 비효율이 발생하는 경우가 종종 발생하고 있음.
  - 특례법이 시행되면 이러한 사업장의 공공기여 유도에 있어 유연성을 높일 수 있을 뿐 아니라, 공원·녹지를 확보하느라 사업성이 훼손되는 것도 방지할 수 있을 것으로 예상됨.

## 정비사업 속도 제고 및 사업성 개선을 위한 조속한 입법 기대

- 앞에서 살펴봤듯 특례법이 시행될 경우 행정기관 간 이견이나 조합집행부 갈등으로 인한 사업 지연 최소화, 각종 절차 간소화를 통한 소요 시간 단축, 사업성 개선 등을 통해 정비사업의 사업 추진 여건을 크게 개선 시킬 수 있을 것으로 기대됨.
- 국회 논의 과정에서도 법안의 내용에 대해서는 전체적으로 큰 이견은 없으나, 최근 정치적 상황과 더불어 입법 기술적으로 별도의 ‘특례법’ 제정의 필요성과 적절성에 대한 이견이 있어 법안 통과가 다소 지연되고 있는 것으로 보여짐<sup>1)</sup>.
- 전술했듯 최근 공사비 급등과 주택시장 초양극화로 인해 소수 지역을 제외한 대다수 지역에서 정비사업 추진에 많은 어려움을 겪고 있음. 국회에서의 논의 과정이 조속하게 진행되어 이른 시일 내에 해당 법률이 제정되거나 또는 관련 법령이 개정될 수 있기를 기대함.

1) 제418회 정기국회 국토교통위원회 국토법안심사소위원회 회의록 제4호.