

제1081호 2026. 10. 30.

건설동향

BRIEF_{ing}

원도심 쇠퇴 대응을 위한 산업입지 및 생활권 연계 전략 수립 사례

- 클리블랜드 미드라인 재생사업의 추진 배경 및 입지 특성
- 클리블랜드 미드라인 재생사업의 주요 내용
- 국내 정책적 시사점

기후위기 적응법 시행령, 건설전문공제 포함이 시급하다

- 「기후위기 적응법」 시행령에 건설공제조합의 기후보험 운영 근거 마련 필요
- 전문건설공제조합 배제 시 정책·리스크 보전·근로자 소득보호 공백 우려
- 시행령에 전문건설공제조합 포함해 국가 기후안전망 강화



원도심 쇠퇴 대응을 위한 산업입지 및 생활권 연계 전략 수립 사례

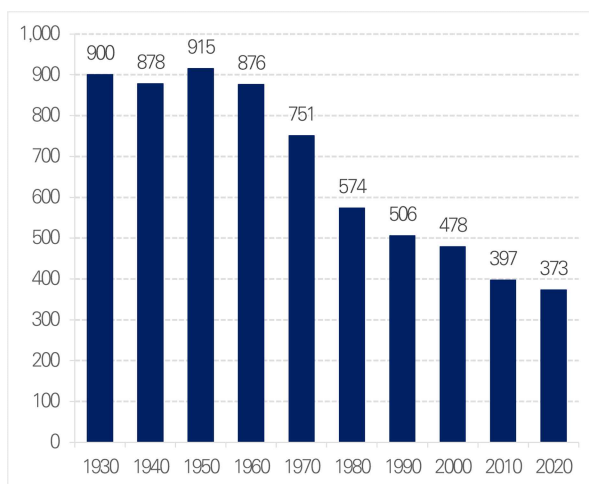
- 미국 클리블랜드 미드라인 사례를 중심으로 -

김성환(연구위원 · shkim@cerik.re.kr)

클리블랜드 미드라인 재생사업의 추진 배경 및 입지 특성

- 클리블랜드는 철강·기계·자동차부품 등 제조업을 기반으로 성장한 미국의 전통 산업도시로, 장기간의 제조업 구조 변화와 교외화에 따른 인구 감소를 경험하였으며, 기존 산업·주거지역의 재생과 의료·교육·연구 기반을 활용한 산업 전환이 중요한 도시 과제로 부각돼 왔음.
- 클리블랜드는 오하이오주 북동부 이리호 연안에 위치하며, 철강·기계·자동차부품·전기기기 등 제조업과 수운·철도 운송을 기반으로 성장한 러스트 벨트¹⁾ 도시임.
- 시 인구는 1950년 약 91만 명에서 2020년 약 37만 명으로 감소하였으며, 제조업 구조 변화와 교외화가 중첩되면서 기존 산업·주거지역의 쇠퇴가 주요 도시문제로 대두되고 있음.

〈그림 1〉 클리블랜드市 인구 변화 추이(천 명)

자료 : cleveland.org

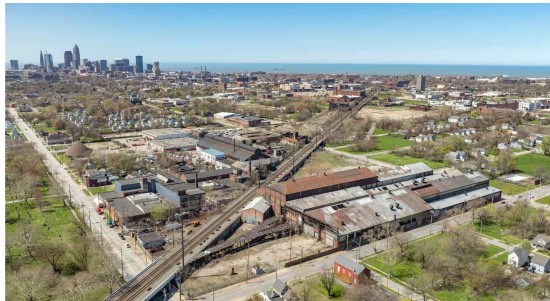
〈그림 2〉 미국 러스트벨트 및 클리블랜드市 위치



자료 : Encyclopedia Britannica

1) 미국 중서부 및 북동부 일대의 자동차 산업(디트로이트), 철강산업(피츠버그) 등 중공업 지대가 번성했던 지역을 의미함.

〈그림 3〉 클리블랜드 미드라인 전경



자료 : The midline(www.clevelandmidline.org)

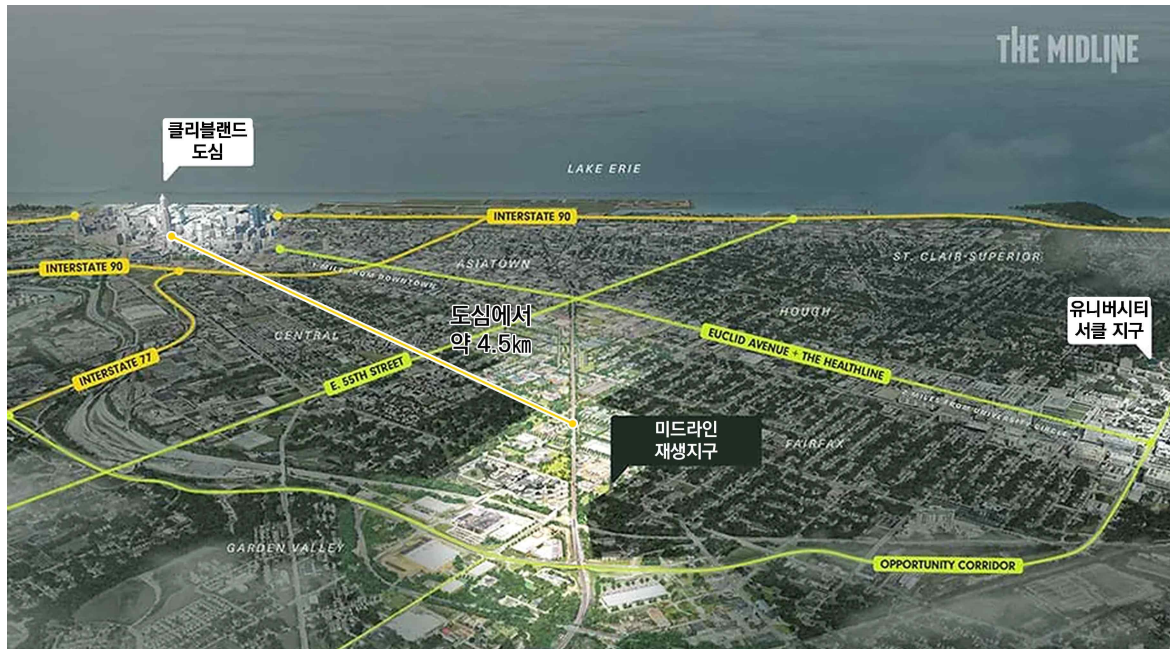
〈그림 4〉 클리블랜드 미드라인 내 유헬 산업시설 현황



자료 : The midline(www.clevelandmidline.org)

- 미드라인 일대는 과거 클리블랜드의 제조업 성장 과정에서 철도 운송을 활용하는 생산시설과 주변 주거지가 함께 발달한 지역이었으나, 제조업 재편과 교외화가 중첩되면서 생산·고용 기반과 인근 생활권이 함께 약화되었음.
 - 공장의 이전·폐업으로 지역 내 일자리가 감소하고, 철도 주변에 유헬 공장과 저이용 산업용지가 잔존함.
 - 교외 주거지와 쇼핑센터의 성장은 인구와 소비 수요의 외곽 이동을 촉진하였으며, 산업기반 약화에 따른 주민 유출과 함께 기존 시가지의 활력을 저하시키는 요인으로 작용하였음.
- 현재 미드라인은 생산활동을 유지하는 기업과 장기간 활용되지 않은 산업용지가 혼재하는 지역으로, 기존 고용기반을 유지하면서 유헬부지를 재생하는 것이 주요 과제로 제기되고 있음.
 - 전체 사업구역 약 350에이커(1.42km², 여의도 절반 수준) 가운데 약 150에이커(0.61km²)에는 식품 제조업 체 등 기존 기업이 운영 중이며, 지역의 생산·고용기능을 유지하고 있음.
 - 나머지 약 200에이커(0.81km²)는 유헬·저이용 토지로, 산업 오염과 분산된 필지, 노후 기반시설 및 정비 비용 등이 새로운 투자와 토지 활용을 제약하고 있음.
- 미드라인은 도시 외곽에 신규 산업단지와 배후주거지를 조성하는 개발방식과 달리, 도심에 인접한 기존 산업용지에 새로운 일자리를 도입하고 이를 기존 주거·생활권과 연결하는 재생사업이라는 점에서 차별성을 지님.
 - 대상지는 클리블랜드 도심과 유니버시티 서클 사이의 철도변 산업지역으로, 센트럴·페어팩스 등의 기존 주거지역과 인접해 있으며, 대표 재생 거점은 도심인 퍼블릭 스퀘어에서 직선거리 약 4.5km에 위치함.
 - 별도의 배후도시를 새로 형성하기보다 기존 주택·교통·생활서비스 기반을 활용하면서 산업기능을 회복하는 방식으로, 주민이 거주지를 유지한 채 새로운 일자리에 접근할 수 있는 여건을 조성하고자 함.
 - 이에 따라 외곽 개발지로 인구와 생활기능을 재배치하는 방식보다 기존 시가지에 고용과 투자를 다시 연결하는 데 중점을 두며, 산업입지 공급을 기존 생활권의 유지·회복과 연계하는 사례로 이해할 수 있음.

〈그림 5〉 클리블랜드 미드라인 위치도



자료 : The midline(www.clevelandmidline.org)

클리블랜드 미드라인 재생사업의 주요 내용

- (부지 정비 및 통합) 민간기업이 개별적으로 해결하기 어려운 토지 확보와 환경 정비를 공공 및 지역 파트너가 선행하여, 장기 미활용 산업용지를 기업투자 가능 부지로 전환하는 방식으로 추진됨.
 - 공식 산업지구 계획은 200에이커(0.81km²) 정비 대상지와 600개 이상 필지를 통합하여 최대 21개 개발 부지를 마련하는 방향을 제시하고 있음.
 - 분산된 소유관계와 산업 오염, 노후 기반시설 등 부지별 제약을 정비하여 기업이 생산시설을 설치할 수 있는 조건을 미리 확보함으로써 기존 산업용지의 재활용을 가로막는 비용과 불확실성을 완화하는 구조임.
- (추진체계 및 역할 분담) 사업 추진은 산업용지 재생 전담기관과 공공공간 설계기관이 역할을 분담하는 방식으로 이루어지며, 지역 비영리기관과 개발기관 등이 토지 확보·계획 수립·주민 참여를 지원하는 협력체계를 구성하고 있음.
 - 클리블랜드시가 설립한 독립 비영리기관인 '양질의 일자리 창출을 위한 용지 조성 펀드'(SRF)²⁾는 토지 확보, 오염 정비 및 산업지구 개발을 담당하고 있으며, 지역 비영리기관인 LAND studio는 녹지축·공원 등 공공공간 설계와 주민 참여를 담당하여, 부지 개발과 주변 공간 개선을 함께 추진하고 있음.
 - 미드라인은 SRF, LAND studio 및 여러 파트너가 협력하여 추진하는 지역 단위 사업에 해당함.
- (정부 재정지원) 공공지원은 시가 배정한 산업용지 재생기금을 기반으로 연방정부의 전략개발 지원

2) 영어 원문은 'Site Readiness for Good Jobs Fund'임.

과 주정부의 정비·재활용 지원을 결합하는 방식으로 추진되며, 토지 정비와 사업 준비, 개별 건축물의 재사용 등 단계별 과제에 서로 다른 재원이 활용되고 있음.

- 클리블랜드시 행정부와 시의회는 2023년 「미국구조계획법」(American Rescue Plan Act·ARPA)에 따른 연방 재원 중 5,000만 달러(약 662.6억 원³⁾)를 산업용지 재생기금에 배정하였음.
- 연방 경제개발청(EDA)⁴⁾은 미래경제기금(The Fund for Our Economic Future·FFEF)이 주도하는 SRF에 재건사업(Recompete) 전략개발 보조금 50만 달러(약 6.6억 원)를 지원하였음.
- 관련 계획은 교통·돌봄·기초교육·취업 준비 등 주민의 취업 제약을 함께 다루고 있어, 새로운 일자리의 조성 및 지역 주민의 실제 취업을 연결하는 방안을 모색하고 있음.
- 2026년 5월 보도 당시에는 미드라인의 우선투자지역 지정을 통해 오하이오주 개발부의 1,000만 달러(약 132.5억 원) 규모 환경 정비 보조금 신청을 추진할 수 있는 기반을 마련하였음.

● (민간 기부 및 선행 투자) 민간 기부재원과 지역 비영리기관의 선행 지원은 공공재원만으로 충당하기 어려운 준비 활동과 장기적인 산업용지 재생을 뒷받침하고 있으며, 본격적인 사업 발표 이전부터 기획·토지 확보·주민 참여에 대한 투자가 축적되어 왔음.

- 클리블랜드재단은 산업용지 재생기금에 1,000만 달러의 지원을 약정하고, 장기간 부지 정비를 지원할 수 있는 영구기금 운용 기반을 제공하고 있음.
- 미래경제기금은 약 10년간 200만 달러(약 26.5억 원) 이상을 전략 수립·토지 확보·주민 참여 등에 지원하였다고 밝히고 있음.
- 장기간의 선행 지원액과 개별 연방 보조금은 지원 범위와 기간이 다르므로, 재원 규모를 정리할 때에는 중복 여부를 확인한 후 합산할 필요가 있음.

● (기업 유치 방향) 기업 유치는 기존 생산활동을 유지하면서 고용 창출과 주변 환경의 양립이 가능한 업종을 추가하는 방향으로 추진되며, 투자 규모뿐만 아니라 지역 주민의 취업 가능성과 산업시설의 이용 특성을 함께 고려하고 있음.

- 주요 유치 대상은 첨단 경공업, 바이오메디컬, 식음료 제조 및 연구개발 등 생산 중심 업종임.
- 고용밀도가 낮은 데이터센터·물류센터와 환경오염 업종은 사업 취지에 부합하지 않는 용도로 제시함.
- 기존 기업을 일괄 이전시키기보다 유허부지에 새로운 기업과 투자를 도입하는 방식으로, 지역의 생산·고용 기반을 유지하면서 산업 활동을 확대하고자 함.

● (공장 재활용 및 기업 유치 사례) 구체적인 기업 유치사업으로는 역사적 공장을 모듈러주택 생산시설로 전환하는 사업이 추진되고 있으며, 주정부 세액공제를 활용하여 기존 건축물의 개보수와 새로운 제조업 투자에 필요한 자금조달을 지원할 계획임.

- 클리블랜드시와 SRF는 모듈러주택을 활용한 주택공급 확대를 뒷받침하기 위해 MMY US社를 제조 파트

3) 대미 환율은 약 1,324.54원을 적용함. 이하 본 고에서 같음.

4) 미국 상무부 산하 기관으로, 영어 기관명은 Economic Development Administration임.

너로 선정하고, 미드라인 내 Wellman-Seaver-Morgan 공장에 생산시설을 유치하여 주택 생산기반 확충과 유희 산업시설 재생을 연계하고 있음.

- 동 사업은 적격 개보수 비용의 최대 25%를 지원하는 오하이오주 역사보존 세액공제 대상으로 선정되었으며, 공제액 256만 달러(33.9억 원)는 전체 사업비 약 2,600만 달러(344.1억 원)의 약 9.8%에 해당함.
- 세액공제는 주요 역사적 특성의 보존 기준을 충족하는 개보수 비용을 지원하는 방식으로, 기존 공장의 재활용에 필요한 자금을 지원함.

〈그림 6〉 미드라인 공장 재활용사업의 세액공제 지원 규모 및 비중



주 : 세액공제는 활용 시점과 방식에 따라 현금흐름이 달라질 수 있음.
자료 : 클리블랜드시 홈페이지(www.clevelandohio.gov/news/)

- (공공공간 및 이동환경 개선) 산업시설 개발과 공공공간 조성을 병행하고, 미드라인을 포함하는 동부지역 조세증가분금융(Tax Increment Financing·TIF) 구역에서 확보하는 재원을 기반시설 정비에 활용하여 기업의 입지 여건과 인근 주민의 생활·이동환경을 함께 개선하고자 함.

- 클리블랜드시는 미드라인과 주변 주거지역을 포함하는 동부지역 TIF 구역을 설정하여, 개발에 따른 재산세 증가분 등에 해당하는 재원을 도로·상하수도 등 공공 기반시설에 재투자할 수 있는 체계를 마련하였음.
- 미드라인에서는 산업용지 정비와 함께 녹지축·공원·보행·자전거 공간을 계획하여, 유희 산업지역의 환경을 개선하고 기존 주거지역과 일자리·대중교통 거점 간 연결성을 높이고자 함.
- TIF를 통한 기반시설 투자와 공공공간 조성을 연계하는 방향은 기업의 생산활동에 필요한 여건을 개선하는 동시에 주민의 이동·여가·휴식 편익을 확대한다는 의미를 가짐.
- 공공공간의 설계와 이용방식에는 주민 참여를 연계하여 주변 생활 수요를 반영하고, 산업지역 재생의 편익이 기업 입주에 그치지 않고 인근 주민의 생활환경 개선으로 이어지도록 추진하고 있음.

- (지역사회 참여 및 편익 공유) 지역사회 참여는 취업과 공공공간 이용에 더하여 사업 투자와 자산형성의 기회를 모색하는 방향으로 확대되고 있으며, 지역 개발기관의 투자 참여와 주민 공동소유구상을 통해 재생사업의 경제적 편익을 지역에 연결하려는 시도가 이루어지고 있음.

- 클리블랜드시는 7000 Central Avenue 부지 확보 당시 지역 개발기관인 Burten, Bell, Carr Development가 기존 보조금을 활용한 투자자로 참여하였다고 발표하였음.
- 관련 EDA 전략개발 자료⁵⁾에는 주민이 지역 상업용 부동산의 지분을 보유하도록 지원하는 지역사회 투

자신탁(Community Investment Trust·CIT) 구상이 포함되어 있음.

- 다만, 주민 투자 구상의 실제 운영 개시와 투자조건·배당방식, 지역 개발기관의 구체적인 지분과 수익 귀속은 추가 확인이 필요하며, 모든 주민과 기존 사업체에 대한 직접적인 수익 배분이 보장된 것으로 해석해서는 안 됨.
- 기존 사업체의 편익은 영업기반 유지와 주변 산업환경 개선 등을 중심으로 이해할 수 있으며, 주민의 투자·공동소유 구상과는 구분할 필요가 있음.

〈표 1〉 미드라인 재생과 연계한 TIF와 CIT의 구조 및 역할

구분	TIF(조세증가분금용)	CIT(지역사회투자신탁)
제도의 개념	개발로 증가하는 재산세 수입 등에 해당하는 재원을 별도로 확보하여 지역 정비에 재투자	주민이 지역 부동산에 공동으로 투자하고 지분을 보유하여 자산 형성에 참여하도록 하는 방식
도입 목적	기반시설 정비에 필요한 재원을 확보하고 민간투자 여건 개선	지역 개발에 따른 경제적 편익을 주민의 자산 형성과 연결
재원 및 투자 구조	지정 구역의 부동산 가치 증가에 따라 발생하는 세금 대체 납부금 등을 공공 투자 재원으로 활용	주민의 투자금 등을 모아 지역 부동산의 지분을 취득하는 구조로, 구체적인 재원 구성은 사업 설계에 따라 결정
주요 활용 대상	도로·상하수도 등 지정 구역의 개발을 지원하는 공공 기반시설	주민이 거주하는 지역의 상업용 부동산 등 수익과 자산가치가 발생할 수 있는 자산
주민의 편익	이동환경과 생활환경 개선 등 공공시설 이용을 통한 편익	보유 지분을 바탕으로 한 자산 형성과 수익 참여 기회
사업체와의 관계	기반시설 개선을 통해 기존 사업체와 신규 입주기업의 영업·생산 여건 개선	투자 대상 부동산의 소유·임대 구조와 연계되며, 해당 지역의 모든 사업체에 수익을 배분하는 제도는 아님
미드라인 관련 추진 내용	미드라인을 포함하는 동부지역 TIF 구역 설치를 통해 기반시설 재투자 체계 마련	관련 EDA 전략개발 신청자료에서 주민의 지역 상업용 부동산 지분 보유를 지원하는 구상 제시

자료 : Cleveland City Council(2026) ; Fund for Our Economic Future(2023, p.5)를 바탕으로 저자 작성.

국내 정책적 시사점

- (원도심 회복을 위한 산업입지 정책 전환) 국내 산업입지 정책은 외곽 산업단지와 배후도시의 신규 조성이 기존 시가지의 인구·소비·사업체를 이전시켜 원도심 쇠퇴를 가속할 가능성을 함께 고려하고, 도심 인접 폐산업부지에 일자리를 재도입하여 기존 주거·생활권을 회복하는 방향으로 지원의 우선 순위를 조정해야 함.
- 신규 산업단지의 고용과 배후주거지의 입주 수요를 추정할 때 외부로부터의 신규 유입과 원도심으로부터의 이전을 구분하는 것이 중요하며, 이를 통해 도시 전체의 성장과 기존 시가지의 쇠퇴가 동시에 진행될 가능성을 사전에 점검할 수 있음.
- 도심 인접 입지가 가능한 업종은 폐공장과 유헬 산업용지의 재생을 우선 검토하고, 근로자의 주거 수요도 기존 원도심의 빈집·노후주택 정비와 임대주택 활용을 통해 수용하는 방안이 적절함. 이는 신규 고용

5) Fund for Our Economic Future. (2023), Site Readiness and Good Jobs Initiative—Project summary. U.S. Economic Development Administration.

을 기존 시가지의 거주·소비 수요 확대로 연결하는 대안이 될 수 있음.

- 산업시설과 기존 주거지 사이의 대중교통·보행 연결을 강화하고 교대근무 시간대의 이동과 교육·돌봄 등 생활서비스 이용을 지원하여, 주민이 거주지와 생활기반을 유지하면서 취업할 수 있는 여건을 마련해야 함.
- 사업 성과는 분양률과 투자유치액에 더하여 기존 주민의 취업과 원도심 거주, 주변 상권과 공실 변화 등을 통해 평가하는 것이 바람직하며, 산업 개발이 원도심 회복으로 이어지는지를 주요 판단 기준으로 삼아야 함.

● (국가 재정의 선제적 투입과 지원수단의 결합) 도심 내 폐산업부지 재생은 오염 정화와 필지 통합, 노후 기반시설 정비 등 초기 부담이 큰 만큼 국가 재정을 적극적으로 투입하고, 기존의 재생사업·세제·정책금융 수단을 결합하여 기업 투자와 주변 생활권 회복을 뒷받침하는 사업 여건을 조성해야 함.

- 도심 내 재생사업과 외곽 신규 개발을 비교할 때에는 용지 조성비용뿐만 아니라 기존 주택·학교·생활시설의 활용, 원도심 수요 유지 및 별도 배후도시 조성 부담의 차이 등을 반영해야 함. 초기 조성비용만으로 사업성을 판단할 경우 기존 시가지 재생의 편익이 충분히 평가되지 못할 수 있음.
- 특히 재정 여력이 부족하고 민간투자 유인이 낮은 지방도시에서는 국가가 오염 정화와 기반시설 정비 등 선행 비용을 중점적으로 분담하고, 지방정부와 공공기관이 토지 확보 및 생활권 연결을 담당하는 추진체계가 요구됨.
- 미드라인의 공공재정 투입, 역사적 공장 재활용 세액공제 및 TIF 활용을 참고하여 국내에서도 산업단지 재생과 도시재생, 기업 투자지원 등을 사업지 단위로 연계할 수 있음. 이때 지원 대상과 시기를 조정하여 부지 정비와 기업 투자가 순차적으로 이어지도록 설계하는 것이 중요함.
- 공공지원은 원도심 회복 효과가 큰 사업지에 집중하고, 초기 부지 정비부터 기업 입주와 주변 생활환경 개선까지 이어지는 단계별 재원계획을 마련하는 방향으로 구체화할 수 있음.

● (기존 기업의 영업 지속과 주민의 편익 공유) 재생사업은 신규 기업 유치와 함께 기존 사업체의 생산·고용 기반을 유지하고, 주민의 취업·생활환경 개선과 자산 형성을 지원하는 방향으로 추진해야 하며, 지역상생리츠 등 국내 제도를 활용하여 공공지원의 편익이 지역에 남는 사업구조를 마련하는 것이 중요함.

- 기존 기업의 일괄 이전보다 존치 가능한 사업체의营业을 유지하면서 유허부지에 새로운 투자를 유치하는 방식을 우선 고려하고, 시설 개선과 공동 기반시설 이용, 신규 기업과의 거래 연계를 지원하여 기존의 생산·고용 기반을 유지하면서 산업지역의 기능을 확충하는 방향으로 재생을 추진하는 것이 바람직함.
- 주민에게는 지역 채용과 직업훈련, 통근환경 개선 및 공공공간 이용 기회를 제공하고 임차 사업체에는 영업 지속을 위한 여건을 마련하여, 공공지원의 편익이 토지소유자의 자산가치 상승에 편중되지 않고 실제 지역에서 생활하고 경제활동을 영위하는 주체에게 돌아가도록 해야 함.
- 주민의 자산 형성을 지원하기 위해 CIT의 취지를 참고한 지역상생리츠 등 국내의 참여형 투자제도를 활용하되, 재생시설의 임대·운영수익을 바탕으로 지역민이 자발적으로 투자하고 성과를 공유할 수 있도록 참여 대상과 투자조건, 수익 배분 및 위험 부담 구조를 구체화할 필요가 있음.
- 국가 재정으로 오염 정화와 공공 기반시설 정비 등 초기 부담을 분담하고 주민은 운영수익을 확보할 수 있는 자산에 투자하도록 역할을 설계함으로써, 공공의 선행 투자가 기업의 영업 여건과 주민의 생활환경 개선에 기여하는 동시에 지역민의 자산 형성 기회로 이어지도록 유도할 수 있음.



기후위기 적응법 시행령, 건설전문공제 포함이 시급하다

- 건설 기후안전망 설계의 마지막 기회 -

임기수(연구위원 · kslim@cerik.re.kr)



「기후위기 적응법」 시행령에 건설공제조합의 기후보험 운영 근거 마련 필요

- 「기후위기 적응 및 회복력 강화에 관한 법률」(이하 「기후위기 적응법」)이 2026년 9월 22일 공포되었으며⁶⁾, 제23조(기후보험)는 기후재난 대비 “보험”의 개발·운영 활성화를 국가 의무로 규정함.
 - 제①항 : 정부·지자체의 기후보험 활성화 노력 의무
 - 제②항 : 기후재난 시 손해액 산정 및 지급절차 간소화 특례
 - 제③항 : 기후위기 취약계층 보험료 국고 지원 가능
 - 제④항 : 기후보험 종합정보시스템 구축·운영 가능
 - 제⑤항 : 세부사항 대통령령(시행령) 위임, 2027년 하반기 공포 예정
- 건설산업은 이동형 옥외작업 특성상 기후 리스크에 직접 노출되어 있으며, 이를 보전할 공적 제도가 없어 악기상에도 공사를 강행하는 구조적 딜레마가 심화되고 있음.
 - 2026년 폭염중대경보(일 최고기온 39℃ 이상 기준)는 42회 발령되고 역대 최고기온 42.5℃(경남 양산, 2026.8.2)가 기록됨.⁷⁾
 - 건설기업의 이자보상비율은 136.25%(2025년 3분기)로 전산업 평균의 절반에도 미치지 못하며, 한계기업 비중도 11.3%(173개사)에 달해 추가 비용 충격에 취약한 재무구조임.⁸⁾
 - 건설기성은 역대 최장인 19개월 연속 감소(2024.5~2025.11)하였고, 사고사망만인율은 1.57‰로 전산업 평균(0.39‰)의 약 4배 수준이어서 경영 악화가 안전 문제로 이어질 수 있는 구조임.
- 그러나 동법 제23조는 운영주체를 “보험”으로만 규정하고 있어, 시행령에 별도 조문이 없을 경우 운영주체가 보험업법상 보험회사로 한정되고 「건설산업기본법」 제54조 등에 근거해 설립된 건설공

6) 2026년 8월 26일 국회 본회의 통과, 9월 22일 공포(법률 제21964호), 2027년 9월 23일 시행 예정.

7) 기상청, 「2026년 폭염 특보 발령 현황」, 2026.9.(2026년 최초 도입된 폭염중대경보(일 최고기온 39℃ 이상 기준) 42회 발령 ; 경남 양산 2026.8.2. 역대 최고 42.5℃)

8) 한국은행(2025.12.17.), 「2025년 3/4분기 기업경영분석」, ; 대한건설정책연구원(2025.11.28.), 「2024년 건설외감기업 경영실적 및 한계기업 분석」.

제조합·전문건설공제조합·기계설비건설공제조합은 배제될 가능성이 있음.⁹⁾

- 시행령 확정(2027년 하반기) 이후에는 조문 신설에 상당한 제약이 따를 것으로 예상됨.
- 농업재해보험은 농협(준공제 성격)을 운영주체에 포함하고 순보험료 50%·운영비 100%를 국고로 지원하는 안전망을 구축한 선례가 있어, 건설 분야에도 동일한 구조 적용이 가능함.¹⁰⁾

전문건설공제조합 배제 시 정책 이행수단·리스크 보전·근로자 소득보호의 3중 공백 우려

- 전문건설공제조합이 배제될 경우 정부는 기후보험 활성화 의무(제23조 제①항)를 이행할 공적 전달 체계를 상실하게 되어, 건설부문에만 국가 기후안전망의 공백이 발생할 우려가 있음.¹¹⁾
 - 민간 손보사는 수익성 한계로 소규모·영세 건설 현장에 진입할 유인이 크지 않아, 전문건설공제조합이 배제되면 정부의 기후보험 활성화 의무를 이행할 공적 전달기관이 부재하게 됨.
 - 건설업은 2024년 전체 산업 사고 사망자 827명 중 328명(39.7%)을 차지하는 고위험 업종임에도¹²⁾, 공적 운영주체와 국고 지원(순보험료 50%·운영비 100%)으로 안전망을 형성한 농업·어업 등과 달리 국가 기후안전망의 공백 상태에 놓여 기후 피해를 개인·기업이 부담하게 될 수 있음.
- 건설공제조합 등 전문건설공제조합이 제공하는 건설보증은 건설 현장의 전 주기 리스크를 담보하는 공적 안전망이나, 「기후위기 적응법」에서 배제될 경우 기후 리스크와 연동한 보증 기능을 제도적으로 확장하는 데 제약이 따를 수 있음.¹³⁾
 - 현행 건설보증은 계약이행·하자 등 사후적 손해를 담보하는 구조로, 악기상에 따른 작업중단 재무 손실(영업손실·간접비)은 담보 범위 밖에 있어 기후 공제와의 연계 필요성이 제기되고 있음.
- 건설 일용 근로자는 악기상으로 작업을 중단하면 일당 수입이 사라지는 구조인데, 전문건설공제조합이 배제될 경우 이를 보전할 수단을 마련하기 어려워짐.
 - 폭염경보 시 하루 최대 8만 4,800원의 소득 손실이 보전되지 않아¹⁴⁾ 작업 강행 유인으로 작용하며, 사고사망만인율(1.57‰, 전산업 평균 0.39‰의 약 4배)의 구조적 개선을 저해하는 요인이 될 수 있음.
 - 건설 일용 근로자는 민간 손보사의 기후보험 판매 대상에서 소외될 수 있어, 전문건설공제조합이 이들을 포괄하기에 가장 적합한 주체로 검토할 수 있음.

9) 「기후위기 적응법」 제23조(기후보험).

10) 「농어업재해보험법」 제19조 ; 농림축산식품부, 「농업재해보험제도」, 2019.

11) 관계부처 합동, 「국가 기후위기 적극 대응 대책 세부시행계획(‘26~’30)」, 2026.3.

12) 고용노동부, 「2024년 유족급여 승인 기준 사고사망 현황」 보도자료, 2025.4.29.

13) 건설산업기본법 제54조

14) KB손해보험, 일용직 건설 근로자 파라메트릭 보험 상품(2026년 개발 목표) ; 매일경제, "폭염경보로 야외작업 중단됐 일 못한 시 간만큼 소득 보전", 2025.11.14. 폭염경보 시 하루 최대 8만 4,800원 지급 구조.

❖ 「기후위기 적응법」 시행령에 전문건설공제조합 포함으로 국가 기후안전망 완성 필요

- 「기후위기 적응법」 제23조 제⑤항의 대통령령 위임 규정을 활용하여 건설공제조합 등의 공제를 기후보험 운영주체에 포함하는 시행령 조문 신설이 필요하며, 이는 기존 법체계와 충돌 소지가 크지 않음.

〈표 1〉 「기후위기 적응법」 시행령 조문 신설(안) 비교

구분	현행조문	신설(안) 조문
「기후위기 적응법」 제23조	제23조는 기후보험의 개발·운영을 "보험"으로만 규정. → 보험업법상 "보험사"만 해당, 전문건설공제조합의 배제 우려 존재	시행령 제00조 “법 제23조에서 '보험'에는 「건설산업기본법」 제54조 및 관련 법령에 따라 설립된 건설공제조합·전문건설공제조합·기계설비건설공제조합이 운영하는 공제로서 기후위기로 인한 경제적 손실 보전을 목적으로 하는 것을 포함한다.” → 전문건설공제조합을 기후보험 운영주체로 명문화.

자료 : 저자 작성.

- 전문건설공제조합이 「기후위기 적응법」에 포함될 경우, 정부·건설업계·건설 근로자 모두에게 실질적인 이익이 발생할 것으로 기대됨.

〈표 2〉 건설공제의 「기후위기 적응법」 포함으로 기대되는 이익

정부	건설업계	건설 근로자
<ul style="list-style-type: none"> · 기후보험 활성화 의무(제①항) 이행 수단 확보 · 2027년 국고 60억 원 기후보험 시범사업 정상 집행 가능 · 건설부문 기후안전망 공백 해소 및 타 산업과의 형평성 개선 · 취약계층 보험료 국고 지원(제③항) 효과 확대 	<ul style="list-style-type: none"> · 악기상 작업중단 시 간접비·공기 손실 보전 가능 · 건설공제조합·전문건설공제조합·기계설비건설공제조합 업종별 맞춤형 기후 공제 이용 · 중소 건설사·전문건설업체 경영 안정화 기여 · 기상청 데이터 연동 즉시 지급 → 유동성 적기 공급 	<ul style="list-style-type: none"> · 악기상 시 소득 손실 보전 가능 · 건설 일용 근로자의 기후보험 공적 보호망 확보 · 취약계층으로서 국고 지원 보험료 수혜 가능

자료 : 저자 작성.

- 전문건설공제조합의 「기후위기 적응법」 포함은 단순한 법률 해석의 문제가 아니라 국가 기후안전망의 완성도에 관한 정책 과제로, 시행령 공포(2027년 하반기) 이전에 다음 세 가지 과제에 대한 검토가 필요함.
 - 첫째, 「기후위기 적응법」 시행령에 건설공제조합·전문건설공제조합·기계설비건설공제조합의 공제를 기후보험 운영주체로 명문화하는 조문 신설이 필요함.
 - 둘째, 기후보험 취약계층 보험료 국고 지원(제③항) 대상에 건설 일용 근로자를 명시하고, 농업재해보험 방식(순보험료 50%·운영비 100% 국고 지원)을 건설 분야에도 동일하게 적용하는 방안을 검토해야 함.
 - 셋째, 기후보험 종합정보시스템(제④항)에 전문건설공제조합을 참여기관으로 포함하여, 기상청 공공데이터와 건설 공제 데이터를 연계한 건설 특화 기후 트리거 체계를 구축하는 방안을 검토해야 함.