

지역건설산업 활성화 방안

전영준 한국건설산업연구원 미래산업정책연구실장
(yjjun@cerik.re.kr)

- I. 지역건설과 지역건설산업의 중요성
- II. 수주물량과 수주역량 감소에 신음하는 지역건설경기
- III. 지역건설산업 활성화 추진 현황
- IV. 지역건설산업 활성화를 위한 제언

4

■ 국문요약 ■

지역경제에 핵심 기반 산업인 지역건설산업은 최근 급격한 건설경기 위축과 경쟁 심화에 따라 활력을 잃고 있으며, 이로 인한 지역경제와 내수경기 위축의 주된 원인으로 지적받고 있는 상황이다. 이러한 경향은 지자체별 차이를 보이고 있으나 비수도권일수록 더욱 크게 대두되고 있는 실정이다.

정부와 지자체의 경우 이를 해소하기 위해 다양한 정책을 제시하고 있으나, 정부의 경우 그 실효성이 제한적인 상황이고, 지자체의 경우 당해 지역건설산업이 처한 현실과 개선 우선 정도를 고려치 못하고 역내 수주율 향상에만 치우친 정책을 반복적으로 양산하고 있어 그 효과가 제한되고 있다.

이에 본 고에서는 지역건설산업 활성화를 통한 지역경제 활력 제고를 위해 즉각적인 개선 효과를 거둘 수 있는 몇 가지 방안을 제안하였다. 다만, 지면 관계상 충분한 내용을 제시하지 못하였으며 해당 제안 내용만으로는 충분한 지역건설산업 활성화를 달성할 수 없기에 당해 지역건설산업이 처한 상황에 대한 냉철한 판단에 기반하여 중장기적 시각에서의 보다 탄탄한 정책 마련과 일관된 추진이 뒤따라야 할 것이다.

주제어 : 지역건설, 지역건설산업, 지역건설기업, 지역건설산업 활성화

I. 지역건설과 지역건설산업의 중요성

지역건설산업은 생산 유발, 부가가치 유발 모두 지역경제에서 차지하는 비중이 높고 전·후방 연계산업뿐만 아니라 고용 창출 효과 또한 높기에 지역경제 활력 제고를 위한 핵심 기반(보편) 산업이라 할 수 있다(전영준 외, 2022). <표 1>과 같은 수치적 상황 외에도 그간 지역건설산업은 대다수 지역에서 지역경제 침체 시에는 하락을 방어하고 성장 시에는 극대화 역할을 담당하는 지역경제 성장의 핵심 견인차 역할을 담당해 온 점만 보더라도 지역건설산업이 지역경제 더 나아가 국가 경제 성장에 미치는 영향이 매우 크다는 점을 알 수 있다.

표 1 광역지자체별 지역건설업의 GRDP 및 취업자 수 대비 비중 현황

(단위: 조 원, 만 명, %, 순위)

구 분		서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
지역내총생산(GDP) 비중	지역건설업 생산액 (GRDP 대비 비중)	16.0 (2.9%)	5.6 (4.9%)	4.8 (6.6%)	8.6 (7.3%)	2.3 (4.4%)	3.2 (6.0%)	3.9 (4.4%)	38.4 (6.5%)
	주요 지역산업 중 건설업 순위	12위	10위	8위	4위	9위	8위	2위	4위
	구 분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
	지역건설업 생산액 (GRDP 대비 비중)	4.8 (7.8%)	5.3 (6.0%)	8.6 (6.1%)	4.1 (6.4%)	6.5 (6.6%)	7.8 (6.1%)	6.9 (5.0%)	1.7 (6.7%)
	주요 지역산업 중 지역건설업 순위	3위	3위	2위	4위	3위	3위	5위	6위
구 분		서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
전체 취업자 대비 비중	지역건설업 취업자 수 (全 취업자 대비 비중)	32.5 (6.2%)	13.1 (7.8%)	9.6 (7.9%)	14.1 (8.3%)	6.9 (8.9%)	6.7 (8.5%)	4.5 (7.9%)	59.7 (7.7%)
	주요 지역산업 중 지역건설업 순위	8위	6위	5위	5위	5위	4위	5위	4위
	구 분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
	지역건설업 취업자 수 (全 취업자 대비 비중)	7.7 (9.1%)	7.6 (8.0%)	8.1 (6.4%)	7.2 (7.3%)	8.1 (8.1%)	8.9 (6.1%)	8.0 (4.6%)	3.1 (7.8%)
	주요 지역산업 중 지역건설업 순위	4위	4위	6위	5위	7위	6위	9위	5위

주1 : 세종특별자치시의 경우 분석 제외 / 주요 지역산업이란 한국표준산업분류에 따른 21개 주요 산업

주2 : 지역내총생산 및 지역건설업 생산액의 경우 2023년 명목(잠정) 기준, 취업자 수의 경우 2024년 1분기 기준

자료: 통계청(2024), 지역소득 및 통계청(2025), 경제활동인구조사 및 지역별고용조사를 근간으로 계산

이렇듯 지역경제에 있어 매우 중요한 역할을 담당해 온 지역건설산업은 최근 2022년 하반기 이후 PF시장 경색, 금리 상승 등의 영향으로 착공 물량 감소에 따른 수주 물량 감소와 2020년 이후 약 30% 급등한 공사비, 고금리의 3중고(重苦)의 영향에 따른 건설산업 경기 급랭의 영향과 궤를 같이하여

II. 수주물량과 수주역량 감소에 신음하는 지역건설경기

급격한 시장 위축이 발생하고 있다. 더욱이 앞서 살펴본 지역건설산업이 지역경제에 차지하고 있는 높은 위상을 감안할 때 이러한 지역건설경기 위축은 단순 지역 내 단일산업의 경기 사이클상 불경기에 국한한 것이 아닌 지역 내수 부진으로 이어져 지역경제성장 둔화에 큰 파급으로 이어지고 있는 실정이다.

이에 본 고에서는 지역경제 더 나아가 국가 경제 회복을 위해서는 지역건설산업 활성화가 중앙정부와 지방자치단체의 경제 정책 추진 시 우선 고려되어야 하는 상황임을 감안하여 기존 관련 제도와 정책 추진 동향을 살펴보고 우선 추진 필요 정책 방향을 간략히 모색해 보고자 한다.¹⁾

최근 국내 건설경기는 급격한 위축을 겪고 있다. 이는 앞서 언급한 수주물량 급감, 급등한 공사비, 높은 금리의 3중고(重苦)에 그 원인을 찾을 수 있으며, 이와 함께 지역건설산업의 입장에서는 급증한 건설업체 수에 따른 경쟁 심화가 이를 더욱 가속한 경향이 있다. 실제 2013년 6.7만 개였던 종합 및 전문건설업의 경우 10년이 지난 2023년 8.4만 개로 25.5% 가까이 급증한 상황이며, 이러한 비정상적 상황은 경쟁 심화를 넘어 수익률과 운전자금 감소로 이어져 지역건설업 성장 사다리 자체를 실종시켰기 때문이다. 이뿐만 아니라 지역별로는 서울과 경기를 제외한 대부분 지역에서 조달청 유자격자 명부 1등급 업체가 부재하거나 1~2개사에 불과한 수준으로 기술경쟁력이 취약한 영세성 또한 외지기업과 이와 연계한 수도권 소재 협력업체가 당해 지역의 수주를 독식하는 문제를 발생시켜 지역건설업의 위축과 수주경쟁력 상실을 부추기고 있다.

결국 대부분 지역에서 지역건설산업은 업 영위를 위해 관내에서 이루어지는 공공 발주 물량에 상당수 의지하고 있으며, 이중 특히 지자체 발주 물량에 의지한다고 단언할 수 있다. 실제 지역 내에서 발주된 지자체 발주 공사의 동일 지역 소재 지역건설기업의 계약 실적을 살펴보면, 계약 건수 기준 약 95% 가까이 지역건설기업이 수주하는 높은 관내 공공공사 의존도의 결과만

1) 다만, 현재 관련 법령에서는 '지역건설산업'과 '지역건설산업 활성화 정책'에 관한 정의가 부재한 점을 고려하여 본 고에서는 지역경제 활력 회복 측면에 있어 지역건설산업을 단지 「건설산업기본법」에 따른 종합 및 전문건설업과 건설용역업에 국한하는 것이 아닌 건설생산 과정에서 이루어지는 전·후방 연계산업을 포함하는 범(凡) 건설산업의 범위로 확장하여 고려하고자 하며, 이에 따라 지역 내 주된 사업소가 소재한 관련 사업자 모두와 거주하는 건설근로자를 지역건설산업의 범위로 포함함. 또한, '지역건설산업 활성화 정책'의 경우 중앙정부와 지방자치단체의 구분 없이 지역경제 발전 또는 지역건설산업의 활력 제고를 직접적으로 꾀하는 정책 모두를 지역건설산업 활성화 정책으로 규정함.

을 살펴보더라도 그러한 상황이다. 하지만 <표 2>를 통해 살펴볼 수 있듯이 높은 공공 발주 물량 의존에도 불구하고 최근 전국 지자체는 내수경기 위축에 따른 세수 감소와 인건비 및 복지 예산 등 의무 지출의 급증으로 인해 안정적 건설 물량 제공이 가능한 재량 지출의 공간이 메마른 상황이어서 이 또한 녹록지 않은 실정이며, 동 기간 급증한 공사비를 고려할 때 물량 감소는 심각한 상황임을 유추할 수 있다.

표 2 지자체별 최근 7년 전체 예산 및 복지 예산, 시설사업 예산의 연평균 증가율 현황
(단위: %)

최근 7년 CAGR	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
전체 예산	9.7%	8.2%	8.2%	10.3%	10.0%	9.9%	8.6%	9.0%	9.6%
복지 예산	12.1%	11.9%	11.5%	13.7%	11.4%	13.3%	12.7%	18.0%	14.3%
시설사업 예산	-2.7%	-3.2%	-3.1%	0.6%	3.3%	0.4%	-5.1%	-11.8%	-2.3%
최근 7년 CAGR	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	전국 평균
전체 예산	7.8%	9.1%	8.9%	9.0%	9.0%	8.5%	9.2%	8.8%	9.2%
복지 예산	13.0%	11.1%	12.7%	10.8%	9.9%	11.0%	11.6%	12.3%	12.4%
시설사업 예산	-2.6%	-0.9%	-0.5%	-0.8%	-0.7%	-1.8%	-0.1%	-2.2%	-1.7%

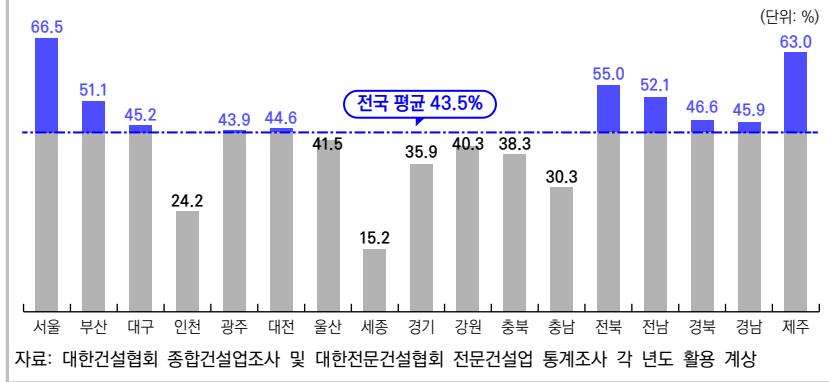
주 : 최근 7년(2016~2023년) 광역 및 기초지자체 합계 최종 결산 기준 / 시설사업의 경우 시설비(40101)를 의미
자료 : 지방재정365 기반 계상

결론적으로 우리 지역건설산업은 소재지별 일부 격차는 존재하나 대부분 공공 예산 부족 및 민간 경기 위축에 따른 수주 물량 감소와 더불어 성장을 고려할 이윤 창출이 이루어지지 못해 수주 역량 향상을 꾀하지 못하는 진퇴양난의 상황에 빠졌다고 할 수 있다. 이러한 상황이 지속되고 있어 관내 발주 공사의 절반 이상을 수주하던 지역건설산업의 안정적 먹거리 또한 갈수록 수도권 소재 대형기업에게 잠식당하고 있는 상황이다(<그림 1> 참조). 특히 이러한 경향은 비수도권 소재 지역건설기업일수록 크게 나타나고 있는데 해당 지역의 경우 지역건설산업이 지역경제에 차지하는 비중이 수도권 대비 월등히 높은 상황인 점을 고려할 때 지역건설산업의 활력 저하를 넘어 지역경기 위축의 주요 원인으로까지 작용하고 있어 산업의 활력 제고가 시급하다.

III. 지역건설산업 활성화 추진 현황

그림 1 광역자치체별 최근 5년 연평균 역내 공사 수주율('19~'23년 기준)

지역 발주 공사 중 당해 지역건설기업 수주액(지역종합 및 지역전문 원·하도급 수주액)
지역 발주 총 계약금액(종합건설업 및 전문 원·하도급 수주액)



정책 입안자인 정부와 지방자치단체 또한 지역건설산업 활성화를 위한 다양한 제도 마련과 관련 정책 추진을 오랫동안 기울여왔다. 다만, 지역건설산업 활성화를 위해서는 안정적 물량 제공 및 보호 강화, 산업 육성 유도, 역량 강화를 통한 산업경쟁력 제고 등 다양한 측면의 노력을 경주해야 하나 그간 우리 지역건설산업 활성화 정책 대부분은 시장 구분을 통한 안정적 물량 제공 및 역내 수주율 향상을 위한 지역건설산업 보호 강화에 치중한 정책만을 펼쳐 오히려 성장을 거부하고 현실에 안주하는 피터 팬 증후군(Peter Pan syndrome)을 양상하고 있다는 비판 또한 직면한 것이 주지의 사실이다.

1. 중앙정부, 물량 배분 중심 지역건설산업 보호 정책 추진

지난 1970년대 이후 현재까지 우리 정부는 중소기업의 기술력과 자본력이 대기업 대비 취약하다는 인식 아래 공공 조달 시장에서 무한 시장경쟁 보다는 물량 배분과 공급 위주의 직접적 중소기업 보호 정책을 운영하고 있으며 이러한 중소기업 보호 정책은 해외도 유사하다. 다만, 우리나라의 경우 건설기업이 지역 소재지에 기반한 면허제로 출발(현재는 등록제)함에 근거하여 공공조달 시장 물량을 지역 소재 건설기업에 배분하는 방식으로 관련 제도를 발전시켜 현재는 안정적 물량 배분을 통한 지역건설산업을 보호하는 방식으로 오랜 기간 정착됐다. 대표적으로는 지역의무공동도급제와 지역제한

경쟁입찰 비롯하여 종합심사낙찰제 및 종합평가낙찰제 낙찰자 평가 시 지역 업체 참여 비율 평가, PQ평가 시 지역건설업 참여 우대 제도 등을 꼽을 수 있을 것이며 최근에는 법률을 통해 국책사업 추진 시 지역의무공동도급의 확대 적용을 꾀하고 있는 상황이다. 최근 10년만 하더라도 지역제한경쟁입찰제도로만 총 19만 건, 83.4조 원의 물량이 지역건설기업에게 배분된 점만 하더라도 강력한 공공 조달 물량 배분 중심의 지역건설산업 보호 정책이 추진되고 있다고 볼 수 있다.

이에 반해 지역건설산업을 육성하는 데 있어 그간 우리 정부는 상대적으로 소극적인 정책을 추진해 왔다고 볼 수 있다. 물론 전국 단위 산업을 관장하는 중앙정부의 입장에서 지역건설산업 육성과 관련한 정책을 별도 마련하는 것은 적합지 않을 수 있으나, 지역 내 소재한 중소기업에 대상으로 한 육성 및 지원책 마련 또한 소홀했다고 평가 가능하다. 일례로 건설산업의 주무 부처인 국토교통부의 경우 「건설산업기본법」을 통해 중소건설업과 중소건설용역업의 육성 대책을 마련(제6조)하고 중소건설사업자에 대한 지원의 주체임을 명시하고 있음(제46조)에도 불구하고 타 산업을 관장하는 산업통상자원부 및 중소벤처기업부에 비해 그 활동이 지엽적이거나 제한적 추진에 그쳤기 때문이다. 최근의 관련 정책 추진 현황만 하더라도 소규모 기업을 대상으로 한 강소기업 지원 또는 해외건설 진출 지원만을 반복적으로 추진하고 있어 지역 또는 중소건설기업의 육성과 관련한 정책은 사실상 없다고도 평가 가능하다.

다만, 최근 정부는 지역 건설경기 부양을 위해 △지역 개발사업 확대 및 △재정 집행 확대, △지방 부동산 시장 회복, △건설사업 여건 개선 등을 담은 ‘지역 건설경기 보완 방안(2025.2.19.)’을 발표한 점은 고무적이라고 할 것이다. 하지만 해당 내용을 살펴보면, 장기간이 소요되는 철도 지하화 및 산단 개발 등을 통해 지역 개발사업 확대를 제시하는 등 대다수 영세 건설기업이 주를 이루는 지역건설산업이 당장의 어려움을 해소할 수 있는 구체적 정책은 제시하지 못한 한계 또한 안고 있다.

2. 민선 지자체 시대 적극적이거나 천편일률적 지역건설업 보호 중점 추진

중앙정부의 이러한 지역건설산업 활성화에 소극적 행보와는 달리 1995년 민선 지방자치 출범 이후 지방자치단체는 관련 정책을 계속하여 추진해 와 지역건설기업의 안정적 업 환경 구축에 상당 부분 일조하였다고 평가 가능하다. △지역건설산업 활성화를 위한 별도의 행정조직을 신설·운영하거나, 담당

IV. 지역건설산업 활성화를 위한 제언

인력을 배정함과 더불어 △법적 추진 근거인 ‘지역건설산업 활성화 조례’를 제정하고 △정기적 지역건설산업 활성화 추진계획을 수립하는 등의 활동을 광역지자체뿐만 아니라 대다수 기초지자체 차원에서도 활발히 시행하고 있기 때문이다.

하지만 그간의 관련 활동 내용을 살펴보면, 대부분 대동소이한 정책을 추진하고 있고 당해 지역건설산업 특성을 고려한 맞춤형 정책 추진은 제한적인 한계 또한 안고 있다고 평가할 수 있다. 서울을 제외한 모든 지자체에서 지역 의무공동도급 및 지역업체 하도급 비율 준수 권장, 민간공사 지역건설업 참여 제고를 위한 업무협약(MOU) 체결 및 현장 방문 및 간담회 개최를 통한 지역업체 참여 유도를 동일하게 요구하고 있어 오히려 제로섬 게임에 빠진 것이 아닌가 하는 우려 또한 드는 것이 사실이다.

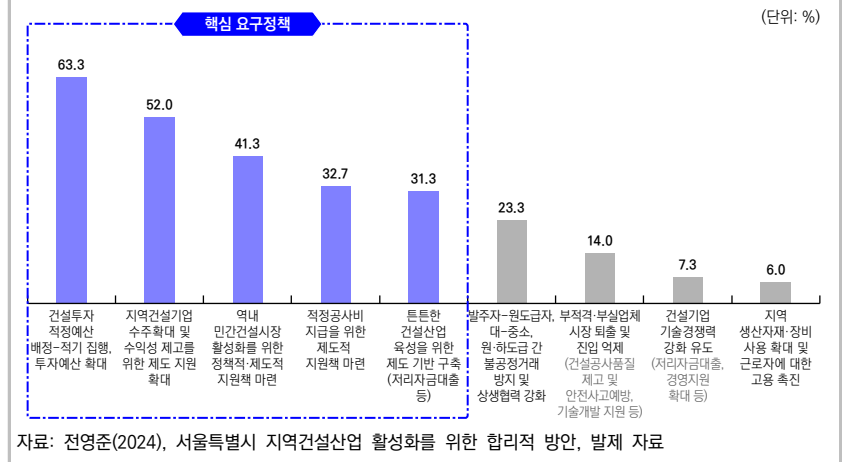
다만 최근에는 이러한 천편일률적이고 간접적인 지역건설산업 보호 중심의 정책 추진 외 지역건설산업이 처한 현실 인식 기반 직접적 지원 유도방식을 추진하는 지자체가 증가하고 있는 점은 고무적이라고 평가할 수 있다. 일례로 부산광역시의 지역건설업계 안정화 대책 마련을 통한 공공공사 원가 상승분의 적극적 계약 조정이라던가, 충청남도과 울산광역시의 지구단위계획 수립지침 개정을 통한 지역건설업 참여에 따른 공동주택 용적률 인센티브 부여 등이 대표적 직접적 지원 유도방식으로의 정책 패러다임 변화 사례라 할 수 있다.

앞서 살펴보았듯이 최근 지역건설산업은 고사(枯死)를 넘어 산업 붕괴의 위기까지 다다른 절박한 상황이라 할 수 있다. 특히 2024년 지역별 수주 실적을 살펴보면, 대구, 경남, 경북, 전남, 제주 등 비수도권의 경우 수주 감소 영향으로 투자와 고용 부진이 장기화하고 있고 인천, 충남·세종, 울산 등의 경우 낮은 역내수주율이 지속되며 수주 부진이 계속되고 있는 실정이다.

결국 이를 해소하기 위해서는 지역건설산업 활성화를 위한 다각적 노력을 기울여야 한다. 그 방향은 무엇일까? 무엇보다 더 이상 지역건설업 보호 중심의 간접적 정책 추진을 넘어 ①안정적 물량(일감) 제공 기반 마련, ②지역건설업 보호 강화 정책 추진의 지속, ③지역건설산업 역량 강화 유도를 통한 경쟁력 강화, ④지역건설산업 활성화 정책의 안정적 추진을 위한 거버넌스 고도화의 4가지 방향이 상호 균형감 있게 추진되어야만 한다. 마침 최근 전국 758

개 지역건설기업(서울 소재 제외)을 대상으로 한 향후 지역건설산업 활성화를 위해 추진해야 할 정책 우선순위를 묻은 설문 결과 또한 상기 방향과 궤를 같이한다는 점에 주목해야 한다(〈그림 2〉 참조). 본 고에서는 이러한 방향을 고려하여 중앙정부와 지방자치단체가 당장 추진을 고려할 수 있는 주요 방향 몇 가지만을 선별하여 제언한다.

그림 2 지역건설산업 활성화를 위해 추진해야 할 정책 우선순위
(정책수혜자 대상 설문 결과)



1. 중앙정부, 지역건설산업 보호와 안정을 위한 직접적 정책 추진 필요

중앙정부의 경우 지금까지 오랜 기간 안정적 물량 배분을 통한 지역건설산업을 보호(지역제한경쟁입찰 등 입찰 참여기회 부여)해 온 정책의 계속 추진과 더불어 산업 육성을 위한 다각적 정책 입안이 지속되어야 하며, 그 대상은 기존의 대형 사업장 및 대형공사 중심의 지원이 아닌 중소 영세 지역건설기업과 민간 발주 영역의 활력 제고를 위한 정책 입안이 세밀하게 마련되어야 할 것이다. 전술하였듯이 그간 우리 건설산업은 규율과 통제를 통해 산업의 진흥을 꾀한 오랜 관습에 갇혀있었기에 보다 전향적인 산업을 지원하는 방향 모색으로의 패러다임 전환이 필요하다고 볼 수 있다. 일례로 조선업의 경우 제2의 호황기가 도래하였음에도 불구하고 「조선산업 지원 특별법」 제정 추진(서일준 의원 대표 발의, 2025.3.24.)을 통해 산업의 지원을 위한 추가적 방안을 꾀하고 있고, 지난 2022년 제정된 중소벤처기업부의 「지역중소기업법」만하더라도 지역중소기업 육성 및 혁신 촉진과 위기 대응 및 활력 제고와 관

련한 다양한 지원책을 마련하고 있는 데 반해 우리 지역건설산업은 이러한 지원과 육성, 위기 시 활력 제고를 위한 대상에서 소외된 점은 반드시 개선되어야 한다.

이에 건설산업의 주무 부처인 국토교통부는 관계 부처와 합동으로 지역중소건설기업의 육성을 위한 직·간접적 지원 정책 모색이 필요하며, 그 방향으로서는 강소기업 육성을 위한 역량 강화(컨설팅, 인큐베이팅, 국가R&D 참여 확대 등)와 시장 진입 유도(수요처 연계 및 해외시장 개척 지원 등), 금융 지원(정책 펀드 및 보증 우대) 등 다각적 노력을 기울여야 함과 더불어 비정상적인 건설기업 수의 정상화를 위한 논의의 장이 마련될 필요가 있다.

또한, 현시점 무엇보다도 중요한 것은 급격히 증가하고 있는 한계기업 보호를 위해 지역에 위치한 중소 건설기업 대상 경영안정자금 저리 대출이 가능한 정책자금 운용 추진이 시급하다. 현재 중소벤처기업부에서는 매년 5조 원의 마중물 재원 마련을 통해 중소기업육성 정책지원자금 사업을 추진하고 있으나, 해당 지원 대상에서 대부분의 건설업은 제외되어 있는 점을 고려하여 국토교통부 별도의 정책 지원사업 추진 또는 중소벤처기업부의 정책자금 수혜 대상에 건설업을 용자 제외 대상 업종에서 삭제하는 등의 적극적 정책 노력이 필요하다.

2. 지역건설산업 활성화를 위해서는 무엇보다 지자체의 역할 중요

지역건설산업 활성화를 통한 지역경제 활력 회복을 위해서는 무엇보다도 지자체의 각별한 관심과 더불어 맞춤형 정책 추진이 필요하다. 이는 현재 지역건설산업 대부분이 지자체 발주 물량에 상당수 의존하고 있다는 점에서 고려하며 개별 지역이 처한 지역건설산업 맞춤형 정책 추진 또한 중앙정부보다는 지자체가 추진하는 것이 더욱 실효성을 갖춘 구체적 정책 입안과 안정적인 실행 환경을 갖추 수 있기 때문이다. 이에 몇 가지 지자체별 공통적으로 추진을 검토할 방안을 제시해 보면, 다음과 같은 사항을 우선 고려할 수 있다.

(1) 인센티브 제공 : 지역건설업 공동주택건설 참여 시 용적률 인센티브 제공

현재 우리 건설산업의 구조를 살펴보면, 전체 시장에서 민간공사의 비중이 75%에 달하는 실정이며, 이중 공동주택 공사의 경우 민간공사 비중 내에서도 약 50%에 해당하는 단일 건설 상품 중 가장 큰 시장을 차지하고 있다.

이를 고려할 때 공동주택 건설에 있어 지역건설기업 참여가 확대될 수 있다면 낮은 민간공사 역내 공사 참여율을 가장 빠르게 제고할 수 있을 것이기에 이에 대한 정책 마련이 필요하다.

물론 기존 지방자치단체에서도 이를 정책적으로 지원하기 위한 노력을 게을리한 것은 아니다. 대부분의 시(市)에서는 그간 도시·주거환경정비기본계획을 통한 지역건설기업 참여 시 용적률 인센티브를 부여하고 있었으나, 이는 정비사업에 국한한 제한된 인센티브이며, 친환경 설비 설치 등 타 인센티브와 중복 수혜와 함께 정비사업의 특성상 대형 외지기업 참여를 선호하는 사업 특성이 함께 반영되어 그 효과가 제한적일 수밖에 없어 지역건설기업의 체감이 매우 낮은 상황이었다.

반면, 지난 2022년 충청남도를 시작으로 울산광역시 등의 경우 지구단위 계획수립지침 마련을 통한 지역건설기업의 공동주택 건설사업 참여 시 용적률 인센티브를 부여하고 있어 관내 모든 공동주택 사업장에 적용할 수 있으며, 지역건설기업의 참여 범위도 기존 종합 및 전문건설업뿐만 아니라, 건축사 및 건설엔지니어링, 지역자재·건설자재대여업, 분양·경비·인쇄 등 기타 연계산업까지 폭넓게 인정하고 있기에 그 효과가 매우 크다고 할 수 있다. 이에 타 지자체의 경우도 해당 사례를 벤치마킹하고 보다 발전하여 지역건설업 공동주택건설 참여 시 용적률 인센티브를 부여함으로써 낮은 민간공사 참여율 제고를 꾀하는 것을 제안한다.

(2) 물량 확대 : 대형 공공공사 분할발주 사전 의사결정 절차 마련

최근 공사비 급증에 따른 기술형입찰 수익성 악화와 민간 경기 악화에 따라 대형 건설기업의 경우 종합심사낙찰제 및 종합평가낙찰제 시장 참여를 확대하는 상황이다. 또한, 발주청의 경우 「중대재해처벌법」 도입에 따른 안전사고에 대한 우려 증가와 잇따른 품질 사고 회피를 위해 상대적으로 사업관리 역량이 우수한 대형 건설기업의 사업 참여 확대를 선호하는 경향이 커지고 있어 이를 위해 종합심사낙찰제 및 종합평가낙찰제 대상 사업을 대형화해 발주하고 있다. 결국 이러한 대형공사 발주 경향성은 지역 중소건설기업의 시장 참여기회 박탈의 악순환으로 이어지고 있다. 이는 통상 수도권 소재 대형 건설기업의 경우 협력사 대부분을 수도권 소재 건설기업을 활용함과 더불어 사업이 대형화됨으로써 사업 참여를 위한 요구하는 실적 또한 높기에 상대적으로 실적을 충분히 쌓지 못한 지역건설기업의 참여 가능성이 제한되기 때문

이다.

이를 개선하기 위해서는 지자체 발주 공사부터 대형 사업의 분할발주를 확대하여 다수의 지역건설기업이 참여할 수 있는 시장 여건 조성이 필요하다. 그 방안으로는 대형공사 발주 방법 심의를 중앙 또는 지방건설기술심의회위원회에 요청하기 전 발주청 자체적으로(계약심사위원회 또는 기술위원회 등 활용) 분할발주 타당성 검토를 시행하는 절차를 마련할 것을 제안한다. 발주청 스스로 분할발주를 결정하는 것은 감사 부담이 증대될 수밖에 없고, 사업관리의 편리성을 고려하여 통합발주를 선호할 수밖에 없는 주인-대리인 문제에 빠질 수밖에 없기에 공식적 분할발주 결정 절차를 만드는 것이 더 효율적일 것이기 때문이다.

(3) 보호 강화 : 민간공사 역내 하도급률 상향을 위한 직접적 지원책 마련

현재 전국 대부분의 지자체에서는 관내에서 이루어지는 민간공사에서 지역건설 하도급률을 상향하기 위해 대형 건설기업과 상생협약서 체결 및 건설공사장 현장 방문을 통한 요청 등 간접적 지원 정책을 펼치고 있으나 그 효과는 제한적인 상황이다. 결국 민간공사를 수행하는 원도급자가 역내 하도급률 및 지역자재와 지역건설장비 활용 확대를 꾀하기 위해서는 보다 직접적인 지원책 마련이 필요하다.

이와 관련하여 지난 2023년부터 경상남도는 관내 민간공사에서 지역 역내 하도급률 상향을 위해 원도급자에게 지역 소재 하도급자 활용 시 하도급대금 지급보증서 발급 수수료의 50%의 금액(사업장별 최대 3천만 원)을 지원하는 직접적 지원 정책을 펼치고 있고 이에 대한 만족도와 실제 지역기업 활용도가 증대되는 효과를 낳고 있다. 타 지자체의 경우도 이를 벤치마킹하여 즉각적 효과 창출 유도를 꾀할 것을 제안한다.

(4) 안정적 물량 제공 : 소규모 공공공사 발주 물량 일시 집중 방지

우리 공공공사의 경우 통상 예산이 확보되어 발주 준비가 완료되는 3~6월과 예산 이·불용을 방지하기 위해 연말 발주가 집중되는 경향이 항상 반복되고 있다. 이에 더해 경기 회복을 위한 조기집행 기조가 더해져 하반기에는 수주 절벽에 처한 전형적 상고하저형 발주가 이루어져 지자체 발주 물량에 의존하는 지역건설기업의 경우 이로 인한 가설 자재 등 특정 자재나 장비,

근로자 수급에 어려움을 겪고 수주 가능 물량이 보이지 않는 유·무형의 피해가 반복되는 상황이다.

반면, 일본의 경우 지난 2014년부터 ‘공사 발주시기 평준화 제도(일명 さしすせそ)’를 시행하고 있어 이러한 문제 방지를 꾀하고 있다. 구체적으로는 채무부담행위의 적극적 활용과 유연한 공기의 설정(여유기간 제도), 신속 이월 절차의 활용 등을 통해 이를 달성하고 있는데(전영준, 2023) 우리나라 또한 소규모 공공공사의 경우 조기집행의 기초를 해치지 않는 범위 내에서 발주 물량 일시 집중 방지를 통한 연간 안정적 물량 제공을 꾀할 수 있는 정책의 운용이 시급하다.

(5) 거버넌스 개선 : 실효성 있는 지역건설산업 활성화 정책 인프라 구축

안정된 지역건설산업 활성화 정책 추진을 위해서는 무엇보다 근거 법령과 실행조직 구축이 우선되어야 할 것이다. 다행히 현재 모든 광역지자체의 경우 이러한 기반이 마련되어 있는데 이를 통한 구체적 정책 실현에 있어서는 여전히 어떤 방향으로 세부 정책을 추진하고 그 결과를 환류할 것인지에 대해 지자체별로 큰 차이를 보인다고 평가할 수 있다.

이를 개선하기 위해서는 당해 지역건설산업의 특성을 고려한 5개년 단위 지역건설산업 활성화 정책 계획 수립과 이에 근간한 연도별 추진계획의 수립 및 이행, 정책 목표 달성 여부 확인을 위한 인프라 구축까지 정책의 P(plan)-D(Do)-C(Check)-A(Action)의 전체 사이클에 대한 구체적 방법 마련이 이루어져야 한다. 하지만 통상 지자체의 경우 연도별 추진계획만을 수립하고 그 정책 효과에 대한 평가는 이루어지지 않거나 중장기 종합 계획이 부재한 채 그때마다 필요에 의한 정책을 반복적으로 수립하여 추진하는 등 종합적 거버넌스가 작동치 않는 문제가 있기에 정책의 수립부터 이행 여부 확인과 이를 통한 수정 정책이 마련될 수 있는 환류 시스템이 구축될 수 있도록 이를 명문화하여 관리할 것을 제안한다.

또한, 이를 위해서는 지역건설산업과 관련한 여러 통계와 현황 정보의 수집이 선행되어야 할 것이나, 통계청 및 관련 협·단체 등에서 제공하는 공식 통계의 경우 최소 1~2년의 시차가 발생할 수밖에 없고 대부분의 필요 정보가 지역별로 구분되어 발표되지 않는 한계점을 안고 있기에 관내 지역건설산업의 다양한 통계와 현황 정보 구득을 위한 채널의 다양화 구축도 함께 추진되어야 할 것이다. 이와 관련한 한 가지 제안으로는 공공공사와 달리 관내에서

이루어지는 민간공사의 경우 구체적 현황 정보 구득이 실시간으로 이루어지지 못하는 한계 개선을 위해 건설사업관리(건축감리 및 공동주택 감리 포함)가 이루어져 인·허가청에 실정 보고가 분기별로 이루어지는 사업만이라도 여러 현황 정보를 실정 보고 시 함께 이루어질 수 있도록 관련 근거 규정 및 양식 마련을 통해 추진할 것을 제안한다.

지금까지 지역건설산업 활성화를 위해 중앙정부와 지방자치단체가 추진을 고려할 수 있는 여러 정책 방안을 제안하였으나, 비단 이러한 제안 내용에만 국한할 것이 아닌 최근 급격히 위축된 지역건설산업 회복을 위해 소규모 공사비 산정기준 현실화, 지역 강소건설기업 육성을 위한 지자체 차원의 컨설팅 사업 등 보다 다양한 정책을 입안하고 추진해 나갈 수 있을 것이다. 아무쪼록 지역경제 더 나아가 국가 내수경제 회복을 위해서는 풀뿌리 지역건설산업의 활성화가 선행되어야 하는 점을 고려하여 정부와 지자체의 다양한 정책 마련이 뒤따르기를 희망하며, 지역건설산업을 이루는 지역건설기업 또한 관련 지원 정책에만 기댈 것이 아닌 기업경쟁력 향상을 위한 다각적 노력을 항시 견지할 것을 바란다.

참고문헌

1. 관계부처 합동(2025), 지역 건설경기 보완 방안, 민생경제점검회의
2. 전영준 외(2022), 지역건설산업 활성화를 위한 합리적 정책 방안 발굴 연구, 한국건설산업연구원
3. 전영준 외(2023), 인천시 지역건설산업 활성화 연구용역, 한국건설산업연구원, 인천시
4. 전영준(2023), 일본 사례를 통해 살펴본 공공공사 발주시기 집중화 개선방안, 한국건설산업연구원
5. 전영준(2024), 서울특별시 지역건설산업 활성화를 위한 합리적 방안, 건설혁신 정책 포럼 발제자료
6. 전영준(2024), 지역건설산업 활화 방안 모색, 전주시의회 토론회 발제자료
7. 전영준(2025), 산업체계 대전환, 한국건설산업연구원 세미나 발제자료