

2022년 건설정책 평가와 대응 전략

이복남 서울대학교 건설환경종합연구소 교수
(bnleek@snu.ac.kr)

- I. 들어가기
- II. 2022년 건설정책 평가
- III. 당면한 이슈 진단과 2023년 예측
- IV. 2023년에 기대 가능한 3好(호)·3機(기)
- V. 어떤 대응책을 준비해야 하는가?
- VI. 마무리

1

■ 국문요약 ■

2022년 건설정책 이슈는 ①생산구조 개편·업역 철폐, ②부실·불법업체 퇴출, ③공정거래 정착, ④건전한 노사관계 정립 등으로 요약된다. 그러나 기대했던 정책 목표와 달리 몇 가지 제도적 장애로 인하여 한계가 있었다. 이런 상황 가운데 건설산업은 코로나 팬데믹, 러시아의 우크라이나 침략 등의 Risk로 인하여 교환율·고물가, 저성장, 시장 침체의 어려운 상황에 처해있다. 다만, 이러한 위기는 일정 부분 극복될 것으로 예상되기 때문에 또 다른 기회로 다가올 수 있다. 따라서 국내 건설이 새로운 도약의 기회를 만들어 내기 위해 지금까지와는 다른 대응책이 필요하다. 정부와 산업체 공동으로 “민간주도·정부지원”이라는 정책 흐름에 따라 정부 의존에서 벗어나 사업자 단체를 중심으로 역량 강화 및 민간주도 경제 활성화가 필요하다.

주제어 : 2022 건설정책 평가, 2023 건설정책 대응 전략, 민간주도·정부지원, 건설 기업 역량 강화, 민간주도 경제 활성화

I. 들어가기

21세기 초반부터 급격한 변화가 일상화되어 있다. 작년 1월 미국 라스베이거스 국제전자제품박람회(CES) 개막식 연설에서 소비자기술협회장 게리 샤퍼

II. 2022년 건설정책¹⁾ 평가

로가 “앞으로 2년간에 일어날 변화는 과거 200년 변화를 뛰어 넘을 것”이라 주장 할 만큼 변화가 거세다. 10년전부터 정보에서 데이터로, IT가 어느 사이에 인공지능(AI)로, 아날로그가 디지털로, 제3차 산업혁명이 공식화되기도 전에 제4차 산업혁명이 등장했다. 3년전에 발생한 코로나 팬데믹, 2월에 발생한 러시아·우크라이나 전쟁 등이 국민의 삶과 경제 전반을 변화시킬 것이 확실하다. ‘70년대 말부터 발생했던 오일쇼크, ’97년 말 외환위기(IMF), 2008년 미국발 금융위기로 국내 경제는 경험해보지 않았던 큰 시련을 겪었다.

위기 때마다 한국건설이 국민경제를 활성화시키는데 큰 역할을 해 왔다. 오일쇼크는 해외건설을 통한 오일머니로, 외환위기는 부동산시장 활성화로 경제위기를 벗어나는데 큰 역할을 했다. 외생변수가 촉발시킨 변화의 폭풍과 함께 한국경제는 새로운 내생변수로 새로운 정부가 출범했다.

과거 정부가 국가 및 재정주도 정책에 의존했었다면 윤석열정부의 국정기조는 민간과 민간자본주도, 시장은 글로벌 시장으로 확대하는 정책으로 변했다. 경제 도약을 위해 디지털 생태계 구축을 선언했다. 정책의 대 변화는 정부와 산업에 새로운 대응책을 요구하게 된다. 위기 때마다 한국건설은 어려움에 비례해 돌파하는 복원력을 더 강화시켜 왔다. 2022년 건설정책을 평가한 후 현재의 이슈진단과 2023년 어떤 대응책이 필요한지를 짚어보고자 한다.

2022년 한 해에 대한 정책평가는 “일관된 정책 혁신, 미흡한 제도 혁신”으로 요약된다. 2018년부터 시작된 “제5차건설산업기본계획”이 마무리 되는 해이기도 하다. 산업기본계획의 핵심, 즉 2022년 건설정책 이슈는 ①생산구조 개편·업역 철폐, ②부실·불법업체 퇴출, ③공정거래 정착, ④건전한 노사관계 정립 등으로 요약된다.

생산구조 개편으로 다단계하도급 구조 철폐를 위한 직접시공 확대, 업역 철폐로 종합과 전문공사업 간 교차 진입 허용 등이 꼽힌다. 부실·불법업체 퇴출은 입찰난립과 다단계하도급의 원인으로 지목된 유령회사(일종의 페이퍼 컴퍼니, PC) 난립방지와 건실한 업체 육성이 핵심이었다. 공정거래 문화 정착은 발주자와 원도급자, 원도급자와 하도급자 간 거래를 갑을의 수직관계가 아닌 전문분야의 보완적 관계 유지를 위한 수평적 역할 분담에 두었다. 건전

1) 국토교통부(2018), “제5차 건설산업진흥기본계획(2018-2022)”.

한 노사관계는 근로시간 제한으로 근로자의 건강보호와 최소생계비를 초과하는 임금 지불 등이다. 기본계획에는 강조되지 않았지만 현장에서 발생하는 사망사고를 혁신적으로 줄이기 위해 “중대재해처벌법”이 발효되었다.

정책이 실현되기 위해서는 실현시킬 제도와 운용기반이 반드시 뒷받침 되어야 한다. 정책이 목표하는 성과를 제대로 거두지 못했던 배경에는 몇 가지 제도적 장애를 극복하지 못한 한계가 있었다.

첫 번째 장애로 정책혁신을 총괄적으로 관리할 수 있는 정부 내 사령탑 조직이 없었다. 가장 핵심 요소로 지목된 발주와 입·낙찰 및 계약, 즉 거래제도에 대한 역할과 책임이 건설주관부처에서 벗어나 있었다. 두 번째 장애는 발주기관의 역할과 책임, 역량 부족이 지적된다. 공무원의 순환보직제로 인해 사업을 총괄관리하는 책임과 오너십, 그리고 경험과 역량 미비가 지적된다. 종합과 전문공사업이 교차 진입을 가능하도록 위해서는 입찰패키지의 세분화가 필요하지만 발주책임자의 업무 비중을 줄여주고 관리 역할을 보완해주는 제도적 장치를 마련하지 못했다. 세 번째 장애는 전문화를 유도하기 위해서는 과거 실적에 대한 평가체계가 마련되어야 했었다. 전문화를 평가 할 수 있는 수단으로 “건설산업정보시스템(KISCON)” 고도화를 통한 변별력 확대를 고려했지만 제대로 실현하지 못했다. 페이퍼 컴퍼니(pc) 난립 방지를 위한 제도도 미흡했다. 시스템(예, 보증회피, 근로자카드제 활용 등)보다 방문 확인 방식에 의존하여 한계가 있었다. 네 번째 직접시공 확대를 위한 제도 마련이 아쉬운 부분으로 지적된다. 미국이나 영국 등에서 직접시공 확대를 위해 발주자가 규모에 따라 사업관리전문조직(PMC)을 유연하게 활용할 수 있다. 공공공사의 경우 직접시공 대상은 70억원 이하, CM방식을 도입 할 수 있는 대상은 200억원이상으로 제한하여 상호 어긋나 있는 모순이다. 건전한 노사관계 정착도 정책 목적에 걸 맞는 사용자와 근로자 사이에 공정한 거래 환경 구축이 전제 되어야 하지만 노동단체 난립과 요구로 정상 궤도에 진입하지 못한 상태다. 끝으로 평가되어야 할 부분은 발주자의 역할과 책임을 재정립하지 못했다. 국내 공공공사의 경우 설계와 시공, 발주 및 계약 등을 일괄적으로 책임지는 사업책임자(Project Manager) 임명제를 도입하지 않았다. 역할과 책임이 분산되어 있음으로 인해 건설공사에 대한 단일 책임 창구가 없어 정책과 제도 실현과 상당한 거리가 있다.

III. 당면한 이슈 진단과 2023년 예측

국내 건설을 포함해 전 세계가 3종류의 어려움(3難, 난)에 처해 있다. 3難을 일으키게 만든 주요 원인으로 코로나 팬데믹, 러시아의 우크라이나 침략이 지적된다.

3難의 첫 번째가 3高(고)에 해당하는 달러가치 상승(고환율), 급격한 물가상승과 극심한 물류란(고물가)이다.

두 번째가 3低(저)로 인해 국민과 산업경제 모두가 겪고 있는 고통이다. 低소비로 인해 산업경제 동맥과 소비자 정맥 모두가 정체되어 低성장으로 나타났다. 저소비와 저성장은 생산량은 없는데 고정비용이 지출되는 低생산성 현상이 심화되고 있다. 고정비로 지출해야 하는 간접비(사무실 유지 및 인건비 등)는 지속적으로 지출해야 하기 때문에 산업체의 생산성이 낮아진다.

세 번째가 3不(불) 현상이다. 금융조달이 제한되고 자금흐름이 끊기면서 시장이 침체되는 불황 현상이 확산되고 있다. 금융조달과 시장경제 침체는 곧 바로 건설사업자를 부도공포에 빠지게 만든다. 특히 유동성 자본비가 낮은 중견이하 건설사업자 경영수지에 치명적이다. 국내 건설시장은 민간자본, 즉 금융에 의존하는 민간공사 비중이 전체의 70% 이상²⁾이다. 자금조달 부족은 중견이하 건설사업자 경영에 치명적인 영향을 미칠 수밖에 없다.

IV. 2023년에 기대 가능한 3好(호)· 3機(기)

내리막이 있으면 반드시 오르막이 있다. 2022년에는 예측하지 못했던 외생변수가 만들어 낸 3難에 희망적인 조짐이 나타나게 될 것으로 예측된다. 예측되는 3好題(호제)는 팬데믹 공포 소멸, 러시아와 우크라이나 전쟁 종식 혹은 휴전, 그리고 세계 각국이 침체된 경제를 활성화시키기 위한 단기대책으로 교통이나 주거, 에너지 등 국토인프라에 대대적인 투자를 시작 할 것이라는 예상이다.

코로나 팬데믹은 완전히 종식은 되지 않더라도 감염 공포에서 해방될 것이라는 기대다. 인류가 충분히 극복할 수 있겠다는 판단을 지난 3년간의 경험을 통해 터득했기 때문이다.

러·우 전쟁은 어느 일방국의 승리나 패배가 아닌 자유진형과 사회주의 진

2) 한국건설산업연구원(2022), “2023년 건설·부동산 경기전망”, 42쪽: 2021년 기준 민간수주액 비중이 73.6%로 집계 됨.

영 간의 타협이 이뤄지게 될 것으로 예상된다. 출발은 국가 대항전이었지만 이념이 다른 국가 연합인 진영 간의 대결로 발전하게 되었다. 러·우 모두 막대한 인명과 재산 피해, 그리고 무기와 경제 소모가 감당할 수 없는 수준까지 이르렀다. 러시아 정부는 단기전을 예상한 탓에 자국민의 지지를 받았지만 장기전에 돌입하면서 국민의 기대를 잃어 지속하기 힘들게 되었다. 서방연합국 역시 국민 피로가 누적될 수밖에 없다.

긍정적인 신호가 나타나면 세계 각국들이 단기 대책으로 산업연관효과와 고용유발계수가 타 산업에 비해 높고 투자 효과가 그 즉시 나타나는 국토인프라 구축이나 개선에 나서게 될 것이다. 러·우 전쟁 폐허를 치유하려는 복구 사업이 피해 국가와 피해 지역 중심으로 새로운 시장이 형성될 것으로 추정된다. 세계 건설시장 활성화 조짐이 하반기부터 서서히 나타나게 될 것이라는 예상이다.

3好는 한국건설에 세 가지의 좋은 기회, 즉 3好機(호기)를 제공하게 될 것으로 예상된다. 윤석열정부의 국정비전과 정책 방향³⁾이 “다시 도약”과 “민간 주도”다. 그동안 건설은 국가정책과 제도, 정부 재정에 일방적으로 의존하여 성장해 왔었다. 새 정부가 110대 국정과제를 통해 비전은 “다시 도약”, “시장은 글로벌”, “산업과 기술 생태계는 디지털”임을 분명히 했다. 도약을 위한 무대를 내수시장에서 글로벌로 확대시켰다. 그리고 아날로그 기반의 산업과 기술이 수명을 다했다는 사실을 공식화 시키고 새로운 생태계는 디지털이라는 점을 분명히 했다. 눈여겨 볼 대목으로 그동안 사용되어왔던 “인적자원”이라는 용어 대신 “인재”를 사용함으로써 “보통·평균·평준화”에서 벗어나 “역량 중심”으로의 정책 전환을 시사했다. 민간의 자율성과 창의성을 최대한 발휘할 수 있도록 정부가 지원하겠다는 것이다. 그동안 민간단체와 사업자는 정부에게 “투자확대와 규제완화”를 일방적으로 요구해 왔다. 이제는 투자는 민간자본, 규제완화는 민간단체의 사업 목적을 분명히 할 때 지원이 가능함을 암시하고 있는 것이다.

두 번째 기회는 세계건설시장이 각국의 단기 정책으로 인해 활성화될 것으로 예상되어 국내 업체들이 해외시장에 진출 할 수 있는 기회가 많아질 것으로 예상된다. 2022년 7월 국토부장관의 대통령 보고에서 해외건설 3.0시대를 열어가겠다고 한 것도 시장 성장 기회를 최대한 활용하겠다는 의지로 해석된다. 국내 건설에는 타 국이 가지기 어려운 장점이 인적자원 보유다. 단기間に 급성장한 배경에는 막대한 국토인프라 구축이 있었다. 한국의 국토인프라

3) 제20대통령직인수위원회(2022), “윤석열정부 110대 국정과제”.

V. 어떤 대응책을 준비해야 하는가?

라 축적도는 세계 주요 144개국 가운데 6위⁴⁾를 차지할 정도로 높다. 경제력 순위 13보다 7단계가 높다. 국토인프라 축적과정을 통해 국내 건설은 실적 경험을 통해 검증된 지식을 가진 50대 이상의 풍부한 유경험 인적자원을 보유하고 됐다. 풍부한 인적자원을 글로벌 시장에서 경쟁이 가능하도록 융합기술과 디지털 지식으로 재무장시키면 새로운 인재로 전환할 수 있다. 3好·3機를 어떻게 활용하고 대응하는지에 따라 2023년 한국건설과 산업체, 그리고 개인의 미래가 달라질 것으로 예상된다.

3好·3機가 예상되지만 장담할 수 없는 게 한계다. 다만 지금의 3難에 반드시 끝이 있다는 사실은 확실하다. 3難의 끝은 상반기보다 하반기에 조짐이 나타나게 될 것으로 예상된다. 2023년은 검은 토끼의 해다. 토끼는 절대 건지 않는다. 가까운 거리라도 경충경충 뛴다. 토끼가 몸을 움츠리는 이유는 뛰기 위해서다. 국내 건설사업자 대부분 한껏 움츠려 있다. 아무리 움츠려도 소낙비는 그치지 않을 것이다. 변화의 일상화, 전 세계 산업과 기술의 생태계가 과거로의 회귀가 불가능하다.

국내 건설이 새로운 도약의 기회를 만들어 내기 위해 지금까지와는 다른 대응책이 필요하다. 정부와 산업체 공동으로 “민간주도·정부지원”이라는 정책 흐름에 맞는 행동이 필요하다. 건설의 글로벌 챔피언 산업화를 위한 역할 분담과 시장 활성화를 위한 규제 혁파가 과감하게 추진되어야 한다.

돌발 변수가 없는 한 새 정부는 재정건전성 확보를 위한 조치로 재정준칙을 도입할 것으로 예상된다. GDP 대비 정부 재정 적자 차이를 3% 이내로 묶는 정책이다. 국고수입이 늘어나도 예산 편성에서 의무지출(국가운영비, 이자지출비 등)이 차지하는 비중이 50%를 넘어 재량지출⁵⁾(예, 건설투자비 등)액이 오히려 줄어들게 된다⁶⁾. 건설투자가 재정보다 민간자본에 의존할 수밖에 없다. 민간투자를 활성화시키기 위해서는 현재와 같이 원가산정에 의한 공사비 산출과 공사비 회수를 위한 사용료 책정방식(이 방식은 입구)을 출구(이 방식은 사용료를 사전에 확정시킴)방식으로 전환하여 민간의 창의성과 자

4) WEF(2019), “The Global Competitiveness Report 2019-2020”, p. 322.

5) 국회예산정책처(2022), “2021/2022년 경제·재정수첩 인용(재량지출 비중, 52.3%/2021, 50.1%/2022)”, 항목 45).

6) 국회예산정책처(2022), “2023년도 예산안 총괄분석 I(재량지출 46.5%)”, 11쪽

울성을 최대한 보장하는 방식으로 전환해야 한다. 해외시장 진출은 팀 코리아를 강화하되 대기업과 중소기업, 공공기관이 함께 하는 팀을 구성하여 역할 분담을 분명히 하는 다양한 모델 개발이 필요하다.

대·중·소 건설업체 모두에게 필요한 것은 유동성 흐름을 체계적으로 관리하기 위한 현금 흐름관리 기술과 역량을 고도화시켜야 한다. 대기업은 건설공사의 기획 및 관리, 그리고 시공설계 역량을 고도화시켜야 한다. 중소기업, 특히 전문공사업체는 직접시공과 시공공법 전문화 역량 고도화가 필요하다. 이를 위해서 인재 확보와 양성이 절대적으로 필요하다. 최소비용을 최대효과를 노리기 위해서는 인재 확보와 양성을 동시에 추진해야 한다. 시장 반등 기회가 왔을 때 산업체를 움직이는 것은 사람이기 기술이 아니다. 비용을 줄이기 위한 수단으로 구조조정은 시간의 문제일 뿐 소생할 수 있는 기회를 잃게 된다. 인구생태계 변화, 팬데믹 등은 우리나라뿐 아니라 선진국에서 공통으로 나타나는 문제가 있다. “인적자원(양)과 인재(질)”부족 문제다. 한 번 떠난 직장인이 제자리로 다시 돌아올 가능성이 극히 낮다. 택시운전사 부족 문제가 남의 일만이 아닌 보편화된 문제라는 사실을 곧 알게 된다. 중소기업체와 전문공사 업체가 경영과 공사비 손실을 최소화시키기 위해서는 현장안전사고 예방시스템 구축이 필요하다. 국내 건설현장에서 발생하는 사망사고가 20억 원 미만 공사에서 높은 빈도로 발생⁷⁾한다는 점을 고려하면 중소기업체의 대응력이 절실하다. 개별 사업자별 구축은 한계가 있다. 사업자단체가 개발하여 실비로 회원사가 공유하도록 하는 방안이 합리적이라 판단된다. 새 정부의 국정과제 49(산업재해 예방 강화 및 기업 자율의 안전관리체계 구축 지원)에 안전사고 예방을 민간 자율에 맡기고 정부는 지원역할만 하는 것을 분명히 했다는 점에서 사업자 단체가 회원사를 위해 적극 나서야 할 때로 판단된다.

VI. 마무리

위기 뒤에는 반드시 새로운 기회가 온다. 기회는 절대 산업체를 기다려 주지 않는다. 준비된 산업체에게 도약 기회를 만들어 준다는 의미다. 새 정부는 평균·평준화보다 역량 있는 산업체에게 성장기회가 돌아가도록 하겠다는 점을 분명히 했다. 그동안 유지해 왔던 “중·소기업 보호·육성” 정책이 “역량 있는 중소기업 육성” 정책으로 전환될 것이다. 대통령의 정책 방향은 건설과 국

7) 김일현(2022), “제4차 산업혁명 시대의 스카트 건설안전 전략(한국공학한림원 제32회 한반도국토포럼 공개세미나)”, 14쪽: 전체 사망사고의 61% 비중.

토인프라에 절대적인 영향을 미칠 수밖에 없다. 정부 의존에서 벗어나 사업자 단체를 중심으로 한 민간주도 경제 활성화, 건설시장 활성화를 해가야 한다. 업역 보호를 주장하거나 복귀를 주장하기보다 자생력을 갖춰야 한다. 인프라 시장은 국가와 국민이 존재하는 한 사라지지 않는다. 토끼는 더 멀리 가기 위해 몸을 더 움츠린다. 기회는 천천히 오지 않는다. 변화의 크기와 속도가 과거와 전혀 다르다. 제4차 산업혁명과 지식기반의 디지털 생태계는 잠시 내리는 소나기와 다르다. 변화의 일상화를 인정하고 경영 및 기술전략을 바꿔가는 기민함이 필요한 시대다.

참고문헌

1. 제20대대통령직인수위원회(2022), “윤석열정부 110대 국정과제”
2. 국토교통부(2018), “제5차 건설산업진흥기본계획(2018~2022)”
3. 국회예산정책처(2022), “2021/2022년 경제·재정수첩”
4. 국회예산정책처(2022), “2023년도 예산안 총괄분석 I”
5. 김일환(2022), “제4차 산업혁명 시대의 스카트 건설안전 전략(한국공학한림원 제32회 한반도국토포럼 공개세미나)”
6. 한국건설산업연구원(2022), “2023년 건설·부동산 경기전망”
7. WEF(2019), The Global Competitiveness Report 2019-2020