

새 정부의 건설정책 방향과 전략적 선택¹⁾

김태황 | 명지대학교 국제통상학과 교수

1. 민간중심 역동경제

역사적으로, 새 정부가 구성되는 시기가 되면 산업별 기대감과 우려감이 교차한다. 어떤 산업에서는 미소가 번지고 어떤 산업에서는 긴장감이 돌기도 한다. 정부는 제한된 인적, 물적 자원으로 약속한 정책성과를 달성해야하기 때문에 산업별 자원 배분에 선택과 집중이 필요하다.

윤석열 정부는 “민간중심 역동경제”를 4대 정책 방향 가운데 최우선적으로 제시했다. 정부 중심의 규제를 혁파해서 기업의 투자와 생산 활동을 활성화하고 일자리를 창출하겠다는 것이다. 경제 체질을 개혁하고, 미래 선도적 전략산업을 육성하고, 사회안전망과 복지 시스템을 강화하려는 나머지 정책 방향도 이전 정부에 비해 특별할 것은 없다. 정치적 구호와는 달리, 어느 정도 정책의 연계성을 유지하는 것은 산업계와 일반 국민에게 안정성을 나타내는 장점이 있기도 하다.

최근 부동산 시장의 변동성이 증폭됨으로 인해 새 정부의 건설정책은 부동산 대책의 위세에 가려져 있다. 노무현 정부에서는 지역 균형 발전 사업, 이명박 정부에서는 4대강 사업, 문재인 정부에서는 도시재생 뉴딜사업이 각각 건설시장에 지대한 영향을 끼쳤다. 윤석열 정부가 대규모 건설사업을 공약한 것은 없지만, 건설산업을 포함한 경제와 산업 전반의 발전 규모으로는 ‘공정’과 ‘자율’을 강조하는 것으로 해석할 수 있다.

우리 건설산업의 절실한 가려움은 혁신적 구조조정이다. 1997년 외환위기 이후엔 사업과 고용의 양적인 구조조정이 절실했던 반면 2008년 글로벌 금융위기 이후엔 수익성과 융복합성의 질적 구조조정이 절실했다. 특히 2010년대 후반기부터는 건설산업의 디지털화를 위한 혁신이 최우선 당면과제로 떠오르고 있다. 새 정부의 국토교통부가 지난 7월 “스마트 건설 활성화 방안

S-Construction 2030”을 발표한 것도 건설 전체 과정의 디지털화를 촉진하기 위함이다. 또한 기후변화 대응의 저탄소 건설구조와 안전 강화의 생산방식도 절실한 혁신과제이다. 업역 폐지와 원하도급 구조의 공정성 확립도 중단할 수 없는 정책과제이다. 새 정부가 민감하고 복합적인 부동산 대책뿐만 아니라 지속가능한 건설산업의 발전을 위해 어떤 정책 방안을 제시하고 이행해야 할 것인지는 모든 산업계의 관심이자 정부의 엄중한 책무이다.

2. 새 정부 건설정책의 도전과 과제

2.1 급격한 환경 변화에 대응

건설산업에 국한되는 것은 아니지만 국내외 산업 환경의 급변 추세는 가속화되고 있다. 시장경제가 원활하게 작동하기 위해서는 시장환경이 예측 가능해야 하는데, 예측의 정도와 시차를 초월할 정도로 급변한다면 시장과 산업에 불확실성이 증폭될 수밖에 없다. 디지털 경제의 가속화는 한편으로는 환경 변화를 선도하는 초월자를 탄생시키지만, 다른 한편으로는 디지털 낙오자를 양산하게 된다. 디지털 대전환(Digital Transformation)을 “4차 산업혁명”이라고 명명하는 것은 디지털화가 경제와 산업 전반에 미치는 영향이 패러다임을 바꿀 만큼 가히 혁명적이기 때문이라고 해석할 수 있다.

건설산업이 직면한 도전과제는 디지털 경제의 낙오자에서 벗어나 수용자, 선도자의 길로 개혁해 나아가는 일이다. 드론으로 까다로운 지형을 입체적으로 탐지하고 사물인터넷과 인공지능이 완비된 초현대식 건축물을 짓는 이벤트성 단일 사

업 수준을 넘어 건설산업의 생산방식 자체가 디지털화로 혁신해야 한다. 디지털 기술 체계와 생산방식을 수용하는 업종 구분과 입찰제도의 혁신이 필요한 시점이다. 상술한 국토교통부의 “스마트 건설 활성화 방안 S-Constructioun 2030”이 도로건설은 올해 하반기, 철도공사는 내년부터 BIM(Building Information Modeling) 도입을 의무화한 것은 산업 환경의 디지털화에 대응한 시급성을 방증하는 것이다.

온 세계가 기후변화에 대응하기 위해 저탄소 사회로 나아가야 할 급격한 행보는 건설산업이 돌파해야 할 거대한 빙벽이다. 유엔환경계획(UNEP)에 따르면, 2019년 사용 에너지 기준으로 건축물과 건설산업에서 배출된 이산화탄소 배출 비중은 전체 산업의 38%를 차지한 것으로 나타났다. 탄소흡수 시멘트 사용의 보편화는 물론 에너지 중립(외부 추가 투입 에너지 제로) 시설물 건설을 기본조건으로 하는 설계와 시공과 유지관리 체계가 필요하다. 또한 올해 1월 광주에서 발생한 아파트 시공현장 붕괴사고는 중대재해처벌법 시행 보름 전에 발생하여 건설 현장 안전 이슈는 새 정부와 산업계가 함께 해소해야 할 중대한 과제이다. 경영 책임자에 대한 처벌을 강화함으로써 안전 인식과 산업 관행과 현장 조치를 획기적으로 개선하는 계기를 마련할 필요성에는 모두가 공감한다. 하지만 처벌 대상과 방식, 파급효과와 실효성, 나아가 산업 구조 변혁에 이르기까지 안전 강화를 위한 본질적 대책이 필요하다.

우크라이나 전쟁과 러시아 경제제재도 장기화된다면 이미 폭등한 건설자재의 수급 과제는 어려운 숙제가 될 것이다. 세계 최저 출산율을 기록

1) 이 글은 「건설정책저널」 통권 제46호(2022년 7월 발간)에 “새 정부의 건설정책 및 대응 전략”으로 게재한 내용을 일부 변형하고 보완하여 작성한 것임.



하고 있는 우리나라 인구구조의 변화와 직업 선택의 양극화 현상도 건설인력 양성 방안의 구조적 제약이 될 것이다. 건설 자재 수급과 인력 양성의 과제는 오래된 일상적인 숙제라 하더라도 디지털 경제와 글로벌 공급망의 변화에 따라 질적으로 차원이 다른 당면과제가 되었다. 지속가능한 시장 창출과 부가가치 향상은 건설산업 기반의 준폐의 척도가 되었기 때문이다.

2.2 공정한 경쟁 기반 혁신

건설산업의 공정한 경쟁 기반을 혁신하는 방안도 새 정부의 중대한 정책과제이다. 기술 변별력이 부족한 입찰 제도, 원도급의 공정한 상생협력 제도의 정립과 불공정한 중층 하도급 관행의 척결에 이르는 고질적인 숙제는 새 정부의 “공

정”이라는 국정 철학과 직결되어 있다.

주안점은 ‘경쟁’이 아니라 ‘공정’에 주어져 있다. 불공정한 경쟁은 본질과 절차를 모두 훼손한다. 선의의 공정한 경쟁을 통해 혁신과 부가가치 증대의 경제적 효과를 높일 수 있는데, 불공정한 경쟁은 결과를 왜곡하므로 경쟁 자체를 무력화한다. 입찰 참가자들이 불공정한 경쟁에 익숙해져 있다면 발주자도 불공정한 계약 관행에 동조하는 결과를 초래한다. 발주자-원도급, 원도급-하도급, 하도급-재하도급의 건설 생산구조가 상생협력의 시너지효과를 높이기 위해서는 입찰 참가자(선수)들이 정당하게 기량을 펼칠 수 있도록 게임의 규칙을 공정하게 운영해야 하고 공정한 관점과 판단의 관리자(심판)를 투입해야 한다.

새 정부의 “공정한 시장질서 확립”의 정책 방향은

현장에서 상충하는 이해관계 집단의 갈등을 어떻게 실질적으로 해소해 나아갈 지에 따라 성과가 달라질 것이다. 이를테면 건설 현장에서 노조가 지분을 내세우며 소속 노조원의 우선 투입을 주장한다면 현장 관리 책임자는 단기 기회비용을 고려하여 불공정한 의사결정을 선택할 수도 있다. 법제도적 해결책과 현장의 실제적 대안에는 시차가 발생하고 기업은 기회비용을 줄이기 위해 부당한 비용을 부담할 수밖에 없다.

불공정한 경제행위는 현장을 둘러싼 민원 해소 과정에서도 유발될 수 있다. 지역의 기득권을 고수하기 위한 집단 이기주의는 도심 내 건설현장에서 비밀비재하게 발생한다. 새 정부가 “역동경제”를 가동할 수 있으려면 ‘민간 중심’의 방관자가 되어서도 안 되고 간섭자가 되어서도 안 된다. 영리한 조정자와 중재자가 되어야 하며 예리한 운영자가 되어야 하는 자리매김이 분명해야 한다.

2.3 생산성 향상을 위한 산업혁신

산업 환경 변화와 공정한 경쟁 기반의 혁신은 궁극적으로 생산성 향상의 산업혁신으로 귀결되어야 한다. 건설산업 직업 매력도의 저하, 건설 근로자 1인당 부가가치의 감소, 기술 변별력이 부진한 입찰, 업역·업종 갈등, 부실 설계와 시공, 지속적인 안전사고의 발생 등은 산업혁신이 불가피한 동인들이다.

새 정부의 두 번째 경제정책 방향인 “체질개선 도약경제”는 부문별 개혁과 혁신을 추진하겠다는 의지를 표방한 것이다. 정부가 산업혁신을 주도할 수 있을까? 그러기에는 산업 환경과 기업

경영 여건의 변수가 변화무쌍하여 정부의 정책 의사결정이 따라잡기가 어렵다.

새 정부의 “민간중심”은 자유와 자율의 가치를 대변한다. 기업이 무한한 창의성을 발휘하고 다양한 방식으로 자율성과 책임성을 확장해 나아가도록 정부가 층층의 걸림돌은 제거해 줄 수 있다. 이런 측면에서, 산업혁신은 규제혁신과 일맥상통한다. 새 정부가 기업에 활력을 제고하기 위해 규제를 혁파하고 과도한 신설 규제를 방지하겠다는 방향을 설정한 점은 기대해 볼 만하다.

3. 기대하는 정책 방향

3.1 창의적 건설

산업계가 급변하는 산업 환경에 실용적으로 대응하고 탄력적으로 적응하기 위해서는 창의력을 발휘해야 한다. 산업계가 창의성을 구현하려면 시행착오의 기회비용과 절차적 거래비용을 부담해야 한다. 창의적 발상만으로 기업과 산업을 혁신할 수는 없다. 국가 예산으로 이러한 비용을 부담할 수는 없지만, 정부의 정책 방향과 전략적 선택이 필요하다.

경제학의 관점에서는 특정 산업이 사양산업으로 분류되는 것은 아니다. 생산성과 부가가치 창출이 상대적으로 저하되어 자원배분 투자의 우선순위가 밀리게 되면서 사양산업이 될 수 있다. 쇠락하는 산업이 사양산업이지, 사양산업으로 정해져서 쇠락하는 것이 아니다. 건설산업의 매력도가 저하된 것은 창의적이고 혁신적인 발전이 퇴화됨으로써 생산성 향상과 부가가치 창출의 출구가 좁아졌기 때문이라고 판단한다. 현실에 안주하는 수익구조와 산업 문화

가 자충수가 된 것이다.

새 정부는 건설산업의 고정관념을 타파할 수 있는 정책적 “메기”를 방생하여 창의성 발휘를 유도해야 한다. 자유경쟁을 추구하기 위해서는 가격 경쟁 중심의 입낙찰 제도와 국가계약 제도를 품질과 가치 중심의 제도로 개혁해야 한다. 국가자산을 확충하려는 정부가 가치와 품질에 대한 변별력과 책임성조차 갖추지 못하고 무난한 가격 경쟁을 중심으로 정책적 의사결정을 유지한다면 앞으로도 산업계의 창의력의 싹은 메마르게 될 것이다.

3.2 공정한 건설

새 정부에 기대하는, 역대 정부의 숙원 과제는 건설산업의 공정한 거래 질서와 관행이다. 역대 정부에서도 발주자의 불공정한 설계 변경과 사업 조정, 원도급자의 하도급 단가 조정과 대금지급 지연 등의 불공정 거래행위를 척결하는 노력을 배가해 왔으나 현장에서는 협상력의 우열에 의한 ‘갑을’ 관계가 존속한다.

수직적 원하도급 관계에 의한 건설 생산구조가 불공정한 거래관계에 의해 유지된다면 산업혁신의 주요 아킬레스건이다. 역으로 공정한 상생협력의 분업효과를 높일 수 있도록 제도적 문화적 여건을 확립해야 한다.

새 정부에 기대하는 공정한 건설산업 기반 조성 정책 방향은 세 가지로 집약할 수 있다. 첫째, 입낙찰 경쟁 규칙의 변별력과 공정성을 높여야 한다. 무임승차의 기회가 생길수록 혁신과 경쟁력 강화의 노력은 등한시하게 되기 때문이다. 둘째,

발주자-원도급, 원도급-하도급, 하도급-재하도급(또는 근로자) 관계의 불공정성을 제거하고 공정한 협업·분업체제로 상승 발전시킬 수 있는 디지털 정보화 체계를 고도화할 필요가 있다. 법제도적 차별만으로는 해소하기 어렵다. 거래 관행에 대한 데이터 기반으로 거래의 진출입을 결정할 수 있는 혁신적 체계를 마련해야 한다. 셋째, 건설산업에 공정거래 문화가 정립될 수 있도록 정책적으로 지원해야 한다. ‘삼절’, ‘토건족’의 프레임을 제거할 수 있도록 중소 건설업과 건설 근로자에 대한 지원책을 보강해야 한다.

3.3 종합 복지 서비스로서 건설

건설산업의 생산성을 향상시키기 위한 다른 중심축은 업역을 종합 서비스업으로 발전시킬 수 있는 체계를 마련하는 것이다. 국내 주택시장의 불안정성과 가격 상승세는 건설기업의 수익성을 높이는 통로가 되었지만 건설산업 발전 저해의 부메랑 효과도 있었다고 판단한다. 오래전부터 글로벌 시장에서는 물론 국내 시장에서도 건설산업은 금융산업의 통제 하에 있다. 여전히 건설기업의 경쟁력이 핵심 기술력보다도 금융 조달 역량에 의해 좌우되는 실정이다. 건설기업이 금융 조달의 주도권을 확보하지 못한 결과이다. 특히, 건설기업이 부동산 시장에 안주하는 동안 IT기업이 건설기업을 관리하면서 도시개발을 주도하는 시장 구도가 전개되고 있다. 건설산업은 설계와 시공만이 아니라 시설물을 통해 전후방으로 창출할 수 있는 개인과 사회의 복지 서비스를 가장 효율적으로 구현할 수 있는 주체가 되어야 한다.



새 정부는 건설산업이 종합 복지 서비스업의 기회에 도전하도록 정책적 지원을 함으로써 금융산업, IT산업과 발전적인 경쟁을 할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

4. 결론

새 정부의 건설정책은 ‘숲’을 엿볼 수는 있지만 ‘나무’는 볼 수가 없다. 그렇다고 나무가 없는 것은 아니다. 나무가 없는 숲은 불가능하다. 나무들이 숲을 이룰 수도 있지만 숲에서 나무들이 자라기도 한다. 숲과 나무는 서로의 양태를 결정한다.

윤석열 정부가 공정의 가치 위에 건설산업의 고질적인 불공정한 거래 관행들을 해소하고 공정한 계약관계와 문화를 정립하기를 기대한다.

또한 자유와 자율의 가치 위에 발주자-원도급자-하도급자-근로자-소비자의 자율성과 책임성과 창의성이 배가될 수 있기를 기대한다. 무엇보다도 새 정부의 건설정책이 산업혁신을 촉진시켜 건설혁신으로 이어져 역동경제가 구현되기를 바란다. 글로벌 금융위기 이후 최악의 해외건설 수주고를 기록하면서 건설산업의 글로벌화가 퇴행하고 있는 시기에 고부가가치 창출의 건설혁신 정책이 통상강국의 K-브랜드 가치를 높일 수 있기를 기대한다.

또한 새 정부가 디지털 경제, 저탄소 산업구조의 고도화, 인권과 안전의 가치 중심의 경제 패러다임에서 건설산업을 종합 복지 서비스 산업으로 혁신하는 전략적 선택을 이행하기를 기대한다. 🇰🇷