

새정부의 건설정책과제



이상호 GS건설 경제연구소장

I. 2013년, 새정부 출범과 건설산업의 새로운 도약 기대

새해 출범할 박근혜정부에 거는 기대가 크다. “국민행복 시대”를 열겠다, “중산층 70% 재건”하겠다는 대선공약은 유달리 ‘약속’과 ‘신뢰’를 강조해 온 박근혜당선인의 지난 행보를 볼 때, 기대하지 않을 수 없다. 그런데 박근혜정부가 출범하면서 당장 새해부터 경기가 호전될 것인가? 그렇다고 선뜻 답하기 어렵다. 대선이 끝난 작년 12월말에 우리 정부부터 새해 경제성장률 전망치를 4.0%에서 3.0%로 낮추었다. 막연한 기대와 달리, 어쩌면 새해 국내 경제와 건설시장은 가장 큰 어려움에 처할 수도 있다. 여러 가지 불안요인이 한꺼번에 몰렸기 때문이다.

바젤Ⅲ 유동성 규제완화가 이루어지긴 했지만, 전세계적으로 새해부터 본격적인 재정긴축이 시행될 예정이다. 중국을 비롯한 신흥국 경제성장세도 작년부터 크게 둔화되었다. 전 세계적인 정치리더십의 교체에 따른 불안도 크다. 우리나라가 아니라 일본·중국·프랑스 등 유럽 대다수 국가에서 정치지도부가 교체되었다. 새로 선출된 정치지도자들의 상당수는 포퓰리즘적인 공약을 내걸었다. 이에 따라 보호무역주의 등이 확산된다면, 글로벌 경제는 더 어려워질 수도 있다. 국내 경제상황은 연초부터 환율 급락, 가계부채의 질적 악화, 부동산시장 침체 심화 등이 복합적인 위기요인으로 작용하고 있다.

새해에는 긍정적인 요인들도 있다. 전세계 중앙은행들이 양적 완화 정책과 저금리 기조를 유지하고 있다. 따라서 글로벌 유동성은 부족하지 않다. 게다가 글로벌 기업들의 현금 보유 규모는 약 2조~4조달러에 달한다고 한다. 만약 글로벌

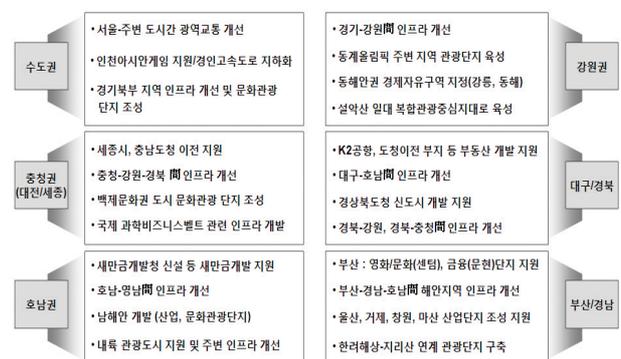
경제회복을 위한 정책공조가 이루어지면서 적절한 투자프로그램이 제시된다면 투자확대와 생산 및 고용증대, 소득증가와 소비확대 같은 성장의 선순환을 그릴 수도 있다.

과거의 대규모 금융위기에 대한 사례연구 결과들은 위기 발발 이후 회복시점까지를 대개 10년으로 보고 있다. 글로벌 경기침체가 시작된 시기를 2008년부터라고 본다면, 2013년은 만 5년이 되는 해다. 새정부가 출범하면서 현명한 정책대응으로 경제와 건설산업의 새로운 도약계기를 마련했으면 한다.

II. 박근혜 당선인의 대선공약: 주요 내용과 한계

박근혜당선인의 대선공약은 실망스럽다. 중앙공약은 사실상 복지, 분배 및 상생을 키워드로 한 20대 분야 201개 세부공약이 백화점 나열식으로 제시되어 있다. 지방공약은 광역시·도별로 105개 세부공약이 제시되어 있는데, 대부분 기존 검토사업들이 재원대책이나 우선순위없이 지역별로 나열되어 있을 뿐이다.

박근혜당선인의 주요 지역개발공약



자료: 새누리당(<http://www.saenuriparty.kr>)

공공건설 및 에너지·환경 관련 공약도 일부 포함되어 있다. 건설업계가 강하게 요청해 온 최저가 낙찰제 폐지 문제를 전향적으로 수용하여 종합평가낙찰제로 전환하겠다는 방침은 환영할 만 하다. 향후 20년간에 걸친 “전원Mix”를 원점에서 재설정하되, 안전우선주의에 입각한 원전 이용 원칙과 신재생에너지에 대한 지속투자 방침도 밝혔다.

박근혜당선인의 대선공약도 “표”를 얻기 위한 공약이었는지, 국가경쟁을 위한 공약으로 보기 어렵다. 인수위 논의를 거치면서 좀더 구체화되겠지만, 건설·부동산 공약의 한계점은 몇가지 지적하고 싶다.

첫째, 건설·부동산 공약은, 득표전략상 필요했겠지만, ‘하우스푸어’나 ‘렌트푸어’ 대책에만 초점을 맞추고 있다. 건설산업이 당면한 현실에 대한 인식이 부족한 데 원인이 있을 것이다. 건설기술, 인력, 경쟁력 등 중장기적 관점에서 중요한 건설산업 현안만이 아니라 설계·엔지니어링 및 건설업체의 위기상황에 대한 인식이 대단히 박약하다.

둘째, 우선순위가 지역공약에서 제시한 인프라 및 지역거점 개발사업들은 사업성 자체가 없거나, 정치적 논란으로 상당수가 표류할 가능성이 높다.

셋째, “분할·분리발주 법제화” 같은 정책방향은 인수위 출범 이후 좀더 신중한 검토가 필요하다. 현행 국가계약법령의 분할계약금지 원칙과 정반대로 법제화해야 할 논리적·현실적·규범적 근거가 확실하게 제시되어야 한다. 발주자가 최고가치(Best Value) 달성을 위해 판단해야 할 사안을 법으로 강제하는 것은 바람직하다고 보기 어렵다.

박근혜당선인의 대선공약에 포함된 건설·부동산 공약 비중은 너무 미미하고, 그나마도 실효성을 기대할 수 없는 것들이 많다. 대선공약 이행만으로는 건설산업의 위기를 타개하기 어렵고, 산업구조 선진화를 기대할 수도 없다.

III. 건설산업에 대한 인식의 전환 - 미국·유럽 벤치마킹

이번 대선에서는 여야 모두 건설산업에 대해 “의도적 무관심”을 표시한 것 같다. 서로가 경쟁적으로 ‘서민’과 ‘일자리 창출’을 강조하면서도 정작 ‘서민일자리’ 창출을 담당하고 있는 건설산업은 외면한 셈이다. 그렇다면 글로벌 경제위기의 진원지라 할 수 있는 미국과 유럽에서는 어떻게?

미국과 유럽은 경제위기의 일차적 원인제공자로 금융을 지목하고 있다. 금융기관의 무절제한 탐욕이 오늘날의 글로벌

경제위기를 야기했다는 것이다. 정책방향은 한편에서는 바젤Ⅲ와 같은 글로벌 금융규제 강화를 추진하고, 다른 한편에서는 건설경기 활성화를 통해 일자리 창출과 성장을 도모하는 것이다.

미국을 보라. 토마스 프리드만은 <미국 쇠망론(2011)>에서 미국의 형편없는 인프라 수준이 국가경쟁력 저하를 초래한 원인이고, 경제위기 극복을 위해서는 인프라 확충을 위한 전략적 대응이 필요함을 역설하고 있다. 리처드 플로리다도 <제3차 세계 리셋(2010)>에서 “새로운 경제성장을 위해 새로운 인프라가 필요하다”고 주장한다. 오바마대통령은 집권 첫해부터 1,592억달러(약 180조원) 규모의 건설경기 부양책을 시행해 왔다. 최근 미국경제가 회복세를 보이고 있는 단초도 주택경기 회복에서 찾고 있다.

유럽도 미국 못지않게 부동산 버블이 심각했고 버블붕괴의 후유증도 컸다. 하지만 일자리 창출과 성장을 위해서는 건설경기 활성화가 필요하다는 사실을 인정하고 있다. 최근 유럽연합 집행위원회(European Commission)에서 발간한 「유럽 건설산업 경쟁력 강화대책(2012.7.31)」을 보라. 유럽에서도 건설산업은 GDP의 10%를 차지하고 2천만명을 고용하는 거대산업이기 때문에 ‘성장’과 ‘일자리 창출’을 위해 중요한 산업으로 평가하고 있다. 건설정책 방향은 단기적으로 일자리 창출과 성장에 집중하고, 중장기적으로 건설산업을 재창조하기 위해 공공과 민간의 파트너십 및 적절한 규제틀을 형성하는데 두고 있다.

물론 우리와 미국·유럽과는 상황의 차이가 있다. 하지만 건설산업만 일방적인 지탄의 대상으로 삼는 것은 잘못된 인식이다. 박근혜정부는 무엇보다 먼저 건설산업이 일자리, 그것도 ‘서민’ 일자리 창출과 성장에 기여하는 거대산업이라는 사실부터 인식했으면 한다.

IV. 새정부의 건설·부동산정책 패러다임 전환

박근혜정부가 “국민행복시대”를 열고 MB정부와 차별화하고자 한다면, 건설정책 패러다임의 전환이 필요하다. 이미 우리 건설시장은 2000년대 중반을 전후하여 오랜 성장시대를 마감하고 성숙단계로 접어들었다. 건설·부동산 정책의 패러다임도 시장상황에 맞게 바뀌어야 한다.

주택정책은 공공기관이 선도하는 대량공급과 투기억제 위주에서 주거복지와 시장정상화 차원으로 전환해야 한다. 정책의 성과를 평가하는 지표도 ‘임대주택 20만호 공급’ 같은

공급자 중심·물량 중심에서 '주거복지 혜택 가구 수'와 같은 수요자 중심·복지 중심으로 전환해야 한다.

초대형 국책사업 중심의 SOC사업보다는 지역밀착·생활형 인프라사업을 확대할 필요가 있다. 이를 통해 경제성장 지원만이 아니라 국민복지 향상에도 기여할 수 있어야 한다.

시공 중심·시공업체 중심의 건설산업 구조도 기획·설계·엔지니어링·유지관리 및 안전 등을 중시하는 선진국형 건설산업 구조로 전환해야 한다.

V. 당면한 경제위기 극복을 위해 단기과제

새해 벽두부터 경제위기에 대한 우려가 높다. 단순한 재정조기 집행 정도로는 불충분하다. 박근혜정부가 출범하면서부터 국민에게 희망과 비전을 주고자 한다면, 인수위에서 '서민일자리' 창출과 '내수 진작'을 위한 특단의 경기부양책을 수립해야 한다. 이미 대선과정에서도 새해 경기부양책 규모로 10조원~20조원 설이 나오기도 했다. 그보다는 새해 예산규모가 342조원이기 때문에 10% 정도(30조원 이상)의 대규모로 추진했으면 한다. 물론 대규모 경기부양책은 정치적 저항이 크다. 하지만 지금은 그렇게 하지 않을 수 없을 정도로 경기침체 상황이 심각하다. 새정부 출범시 향후 5년간에 걸친 중장기 재정건전화 방안과 병행하여 경기부양책을 수립하고, 5년뒤 대선에서 국민심판을 받겠다는 각오로 추진했으면 한다. 상당부분은 대선공약 이행, 특히 복지분야 지출로 가겠지만, 서민일자리 창출과 내수 진작에 효과가 큰 건설부문에도 1/3이상(약 10조원)을 투자할 필요가 있다. 재해·재난 방지를 위한 방재인프라나 지역밀착·생활형 인프라(상하수도, 사회복지시설 등) 확충은 꼭 필요한 인프라 투자일 뿐만 아니라 국민복지에도 기여할 수 있고, 지역·중소 건설업체 지원 및 지역경제 활성화에도 기여할 수 있다.

금년 상반기에는 주택·부동산 경기침체가 심각한 위기수준으로 떨어질 가능성이 높다. 취득세 감면 연장이 무산되면서 새해 벽두부터 거래공백 상황이다. 작년말부터 수도권 주택가격 하락폭도 가파르다. 인수위는 무엇보다 먼저 주택시장의 추가적인 붕괴를 막기 위한 가시적인 정책방안 제시가 필요하다. 특히 보금자리주택의 정책방향 재정립은 단기과제로 시급하게 추진해야 한다. 박근혜당선인도 원론적인 차원에서 보금자리주택은 분양이 아니라 임대위주로 재편되어야 한다는 언급을 한 바가 있다. 매몰비용에 대한 지원문제로 논란을 빚고 있는 뉴타운 등 도시정비사업 방향성도 재정

립이 시급한 과제다.

새정부 출범시점인 2013년은 사실상 세종시·혁신도시 출범 원년(元年)이며, 과천시 등 수도권은 인구 유출이 본격화되는 시점이기 때문에 수도권과 행정·혁신도시의 도시경쟁력 확보정책도 최우선적으로 수립해야 한다.

미착공 PF나 중단·지연 대형 개발사업 정상화도 단기적으로 추진해야 할 중요한 과제다. 지금 건설시장에는 용산역세권 개발사업과 같이 오래전부터 추진되어 왔지만, 여러가지 이유로 중단·지연 내지 미착공된 PF사업들이 많다. 인수위도 이들 사업에 대한 전수조사 결과를 토대로 정상화 방안을 조기에 수립하고 지원해야 한다.

상생·공생을 위한 제도개선과 지원도 시급한 과제다. 건설업계 내부의 대/중소기업간 상생만 요구할 것이 아니라 발주자와 건설업계의 상생도 중요하다. 적정공사비 확보를 위한 제도개선, 공기연장에 따른 간접비 보상, 지역/중소건설업체 및 중소 설계/엔지니어링업체 지원방안 등이 특히 시급하다.

건설산업에 대한 지원은 일방적으로 시행하기 어려울 것이다. 건설산업에 대한 신뢰가 부족하고, 국민적 이미지도 부정적이기 때문이다. 따라서 박근혜정부는 한편에서는 건설경기 활성화 정책을 시행하더라도 투명성 강화와 부패척결 대책도 단기과제로 병행해야 한다. "건설투명성지수(CTI)의 개발과 적용, "법·제도는 가볍게, 처벌은 무겁게" 원칙 확립과 적용 등을 추진해야 한다.

건설정책의 효과적 추진을 위해서는, 유럽연합 집행위원회의 거버넌스 논의에서 보듯이, 정부와 민간이 함께 참여하는 통합추진기구 설치가 필요하다. 이를 위해 대통령 직속으로 「건설산업혁신위원회」를 신설하고, 이 위원회에서 단기 및 중장기 정책과제 발굴, 행동계획 수립, 성과 모니터링과 피드백 등을 수행했으면 한다.

VI. 건설산업 선진화와 글로벌 경쟁력 제고를 위한 중장기 과제

새정부는 새로운 시대에 걸맞는 건설산업 구조의 선진화와 글로벌 경쟁력 제고도 중요한 과제로 인식해야 한다. 이를 위해서는 "건설산업통합법" 제정을 통한 법·제도 혁신과 글로벌 스탠다드화가 이루어져야 한다. 건설산업의 후진성을 초래하는 오래된 복잡다기한 법·제도와 규제를 혁신하기 위해서는 과거의 낡은 법률들을 "건설산업통합법" 틀

속에서 전면개편해야 한다. 산업의 “융복합화”를 추구하기 위해서도 시대착오적인 업역보호와 기득권유지의 수단으로 전락한 법·제도와 규제 타파가 이루어져야 한다.

전문건설업체의 전문성 제고와 기획·설계·타당성조사·CM/PM 등 소프트웨어 업무 담당하는 설계·엔지니어링업체 지원도 건설산업의 글로벌 경쟁력 강화를 위한 필수과제다. 국가 R&D자금은 중소 전문·설계·엔지니어링업체에 집중투자하고, 이들 업체의 기술개발 및 경쟁력 강화 방안 수립해야 한다. 면허·자격증 중심의 설계·엔지니어링업체 평가체계(PQ 등)는 기술·경험 중심의 글로벌 스탠다드화된 평가체제로 전환하며, 설계·엔지니어링 및 CM/PM 발주제도의 선진화를 추구해야 한다.

“건설금융공사” 설립을 통한 금융지원 강화도 중요한 과제다. 건설금융공사를 통해 기존 부실 부동산PF사업 처리와 더불어 부동산PF사업의 선진화, SOC 민간투자사업 지원, 해외PF사업 지원 등을 담당하도록 할 필요가 있다. 또한 현재 4천억원 정도에 불과한 글로벌 인프라펀드(GIF) 조성 규모는 향후 5년내 10조원 규모로 대폭 확충하여 해외건설 활성화를 지원했으면 한다. 1건당 해외건설 수주프로젝트 규모가 2조원을 넘는 등 해외프로젝트의 대규모화 추세 및 해외건설 누적수주 1조달러를 달성하기 위해서는 GIF 규모의 획기적 확충과 지원 확대가 필요하다.

에너지·환경 등 미래성장 분야에 대한 중장기 정부투자 계획 수립도 중요한 과제다. 정부의 중장기 투자계획 제정이 있어야 민간의 기술개발 방향이나 투자방향 설정될 수 있다.

공급중심 주택정책을 주거복지 중심의 주택정책으로 전환할 때에는 중장기적 관점에서 “주거복지청”(일명 “주택청”) 설립을 검토할 필요가 있다. 세대간 주거형평성 제고를 위한 정책방안 수립, 기업형 민간임대시장 조성방안 검토, 인구·가구구조 변화를 반영한 중장기 주택공급정책 수립도 중요하다.

건설산업 내 최대 수요자인 정부는 지속적으로 공공발주 제도 혁신을 추진해야 한다. 중앙조달제도는 분산조달제도로 전환하고, 최고가치(Best Value) 달성을 위한 다양한 발주제도 도입과 발주자 선택권 확대, CM 등 민간의 경쟁력 활용 확대 및 민간을 통한 전문성 보완, 장기 대형사업의 계속비 계약 적용, 공공사업의 효율적 추진을 위한 시스템 혁신 등이 필요하다.

재정투자만으로는 필요한 인프라 소요재원을 확보하기 어렵기 때문에 민간투자 활성화가 불가피하다. 이를 위해서는

다차원적인 제도개선 작업을 추진해야 한다. 민간투자 대상 사업 확대, 주무관청의 범위 확대, 공공부문과 민간부문간 위험의 적정한 분담체계 구축 등을 적극 검토해야 한다.

철도·공항·항만 등의 인프라는 국내 수요만을 기준으로 과부족을 판단할 것이 아니라 글로벌 교통·물류 허브국가 건설이란 차원에서 재검토 해야 한다. 또한 “수도권 집중해소와 지역균형발전”이 과거 참여정부의 정책패러다임이었다면, 박근혜정부는 “남북통일을 대비한 한반도 개발계획” 수립이 필요하다. 기존의 인프라 투자계획도 남북통일 대비 차원에서 전면 개편해야 할 것이다.

Ⅶ. 맺음말

새해 국내 경제는 건설경기가 좌우할 가능성이 높다. 아쉽게도 박근혜당선인의 대선공약은 가계부채와 ‘하우스푸어’ ‘렌트푸어’ 문제만 강조하고 있지, 건설과 부동산시장이 당면한 현실의 구조적 위기에 대한 인식을 찾아보기 어렵다. 건설업계도 새정부가 출범하면서 막연히 잘되겠지 하는 식의 “무분별한 낙관론”은 위험하기 짝이 없다. 글로벌 경제와 우리 건설·부동산시장의 구조적 위기상황을 통찰해야 한다. 그동안 글로벌 경제와 금융시장의 변화가 건설시장의 침체를 초래했다면, 새해에는 건설·부동산시장의 침체가 우리 경제와 금융시장에 큰 충격을 줄 수 있다. 이를 막기 위해서는 박근혜정부의 인수위부터 적절한 단기대책을 수립하여 정부 출범과 동시에 시행해야 한다. 저성장시대의 장기화, 위기의 일상화시대에는 비관적인 전망에 현명하게 대처할 수 있는 방안을 찾는 “생산적 비관론”이 필요하다.