

건설동향브리핑

CERIK

제753호
2020.4.13

정책동향

- 지역 건설업 코로나19로 설상가상, 활성화 정책은
- 4.15 총선 주요 건설 공약

시장동향

- 침체의 늪에 빠진 건설경기, 특단의 조치 필요해

건설논단

- 공포심 커진 시장, 규제 대신 인센티브를

지역 건설업 코로나19로 설상가상, 활성화 정책은

- 지역 건설산업은 지역경제의 핵심, 코로나19 사태로 지역 활력 사라져 -

■ 지자체와 정부의 최근 지역 건설산업 활성화 행보

- 최근 민간주택 수주 감소 및 코로나19 악재 등으로 어려움을 겪고 있는 지역 건설업계의 상생발전 및 일감 확보 지원을 위해 일부 광역지자체는 지역 건설산업 활성화 추진계획을 잇달아 수립하고 그 시행을 발표 중임.
 - 부산의 경우 올해 공격적인 공공공사 발주계획을 수립(전년 대비 41.4% 증가)한 것을 시작으로 지난달 6개 분야 24개 세부 정책이 포함된 ‘2020년 지역 건설산업 활성화 추진계획’을 수립·추진하여 지역 건설산업 활성화로 지역경제 활력 조성을 유도하겠다고 발표함(<표 1> 참조).¹⁾
 - 광주주는 3월 말 3개 분야 15개 과제가 포함된 ‘2020년 지역 건설산업 활성화 계획’을 수립하고 주로 지역 건설사업자의 건설공사 수주를 제고를 위한 정책(지역업체 세일즈 활동 확대 등) 추진을 발표함.²⁾
 - 이 외에도 충청남도의 경우 올해 기초지자체 발주 규모를 2,400억원가량 증가시킨 1조 1,023억원을 배정³⁾함. 공공공사 발주 규모 확대를 통한 지역 건설산업 활성화를 꾀하는 한편, 종합적 지역 건설산업 활성화 정책 마련을 위한 연구용역을 발주하는 등 관련 노력을 경주하고 있음.
- 정부도 「국가계약법」 시행령 개정을 통해 예비타당성조사 면제 국가균형발전 프로젝트(22개 사업, 11조 6,000억원)를 대상으로 지역의무 공동도급(의무참여비율 20~40%) 적용을 의무화하는 등 지역 건설산업 활성화를 위한 정책을 계속해서 마련 중임.
 - 또한, 정부는 건설공제조합 및 전문건설공제조합과 함께 코로나19로 경영상 어려움을 겪는 건설업체(주로 소규모 기업) 대상 특별용자(무담보 및 1.5% 이내 저리)를 시행하여 15일 만에 8,239개사를 대상으로 1,485억원을 지원하는 등 긴급 유동성 지원을 추진하고 있음.⁴⁾
 - 이 외에도 지역경제 활성화 및 건설 활력 제고를 위해 조기 집행 규모를 확대하고, 조기집행 가속화 지원을 위한 공공 계약절차 완화 방안(수의계약 범위 확대 등)을 발표⁵⁾하는 등 코로나19에 따른 지역경제 및 지역 건설산업 위축을 극복하기 위한 정책을 잇달아 마련하고 있음.

1) 부산광역시 보도자료(2020. 3. 30.), “지역 건설경기 활성화 통해 일감확보 지원 나선다”.

2) 광주광역시 보도자료(2020. 3. 25.), “광주시, 지역 건설산업 활성화 총력 지원한다”.

3) 조선비즈 신문기사(2020. 4. 2.), “‘발주 가뭄 현실화’... 코로나발 건설 침체에 지원 나선 지자체”.

4) 국토교통부 보도자료(2020. 4. 6.), “코로나19 대응을 위한 건설업계 특별용자, 출시 보름 만에 8,239개사 총 1,485억원을 지원하였습니다”.

5) 관계부처 합동(2020. 4. 8.), 4차 비상경제회의, 별첨1 선결제·선구매 등을 통한 내수 보완방안.

<표 1> 부산광역시 2020년 지역 건설산업 활성화 추진계획

추진 목표	추진 과제
관급 건설공사 신속 발주 및 민간투자 활성화	① 관급 건설공사 신속 발주 및 집행 ② 저이용 도시공간 재창조를 통한 민간투자 확대 ③ 건설투자 확산을 위한 대규모 건설 프로젝트 발굴 ④ 건설 관련 위원회 탄력적 운영으로 건설산업 활성화
지역 건설업체 역량 강화 및 참여 확대 지원	① 지역 중소전문(설비)건설업체 'Scale Up' 지원 확대 ② 하도급 홍보 세일즈단 활동 강화 등 지역업체 참여 확대 ③ 지역 우수 전문건설업체 대기업 협력업체 등록 지원 ④ 건설공사 발주계획 정보 제공
민·관 상생협력 강화	① 중앙 1군 건설대기업 영남지회와의 네트워크 강화 ② 관급공사 지역업체 참여 현황조사·운영 ③ 건설공사장 현장 방문을 통한 지역업체 참여 유도 ④ 민간부문 지역업체 수주확보 지원
건설시장 공정거래 질서 확립	① 공정경쟁 촉진을 위한 건설업체 관리 강화 ② 「건설근로자 전자카드제」 의무 시행 ③ 공정 하도급 음부즈만 및 불법 하도급 신고센터 운영 ④ 하도급계약 적정성 심사 강화
건설산업 활력 기반 조성	① 지역건설산업 발전위원회 및 건설총연합회 운영 활성화 ② 건설기능인력 양성을 통한 일자리 창출 ③ 지역업체 참여에 대한 인센티브제 적극 시행 ④ 건설행정 업무추진 평가 및 시책교류 확대
지역 건설업 활성화 계약제도 지속 추진	① 지역제한 입찰제도 적극 시행 ② 지역의무 공동도급 제도 적극 시행 ③ 주계약자 공동도급제도 적극 시행 ④ 대규모 공사 분할발주 시행 검토

자료 : 부산광역시(2020.3).

코로나19 및 민간 주택경기 침체로 지역 건설산업의 부진은 장기화될 가능성 커

- 일부 지자체 및 중앙정부의 대책 마련에도 불구하고 현재 대다수의 지역 건설업체가 공사 물량뿐만 아니라 자금조달에 어려움을 겪고 있음. 설상가상으로 최근 급격한 건설경기 위축 세는 상당 기간 계속될 가능성이 크기에 좀 더 적극적인 대책 마련이 필요한 상황임.
 - 가장 최근 조사된 지난 3월 건설기업경기 실사지수(CBSI)를 살펴보면, 지수가 60선 이하로 떨어진 것이 7년 1개월 만이며, 특히 신규 공사수주 BSI의 경우 6년 1개월 만에 최저치를 기록함.⁶⁾
 - 이는 곧 코로나19 사태로 예정되거나, 계획된 공사 발주가 제대로 추진되지 못해 건설기업들이 많은 어려움을 겪고 있는 것을 의미함. 특히 지방 건설업체의 경우 <표 2>와 같이 이러한 추세가 더욱 심각한 상황이기때 지역 건설산업 활성화를 위한 빠른 처방이 시급히 추진되어야 할 것임.
- 더구나 지역 건설산업은 지역경제의 핵심으로서 지역경제 성장과 부가가치, 고용 측면에서 파급효과가 큰 중추 산업임. 지역 건설산업의 경착륙은 결국 지역경제 전반에 걸친 큰 악영향을 미칠 것이 자명하다는 점에서도 지역 건설산업 활성화를 위한 정책 마련이 시급함.

6) 박철한(2020. 4. 2), 2020년 03월 건설기업 경기실사지수, 한국건설산업연구원.

<표 2> 지역별 건설경기 BSI 추이

구분	'19.5	'19.6	'19.7	'19.8	'19.9	'19.10	'19.11	'19.12	'20.1	'20.2	'20.3	'20.4(p)
종합	63.0	80.5	76.9	65.9	79.3	79.1	81.1	92.6	72.1	68.9	59.5	67.2
서울	66.8	87.9	82.4	80.4	97.2	85.1	92.9	95.0	81.5	80.1	67.6	77.6
지방	59.0	71.5	70.7	52.6	56.7	73.0	69.1	90.7	60.3	55.3	50.6	55.6

자료 : 한국건설산업연구원(2020.4).

<표 3> 전국 16개 광역지자체별 지역 건설산업이 지역경제에서 차지하는 위상

구분	지역	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
지역 경제 성장 관련	GRDP 대비 지역 건설업 생산액 비중	3.2%	6.0%	4.6%	5.6%	4.6%	3.9%	4.5%	6.4%
	(주요 산업별 순위)	(10위)	(10위)	(9위)	(7위)	(9위)	(9위)	(2위)	(4위)
	지역	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
	GRDP 대비 지역 건설업 생산액 비중	8.2%	6.5%	5.1%	6.9%	6.3%	5.4%	5.9%	9.8%
	(주요 산업별 순위)	(3위)	(3위)	(3위)	(5위)	(4위)	(3위)	(3위)	(2위)
구분	지역	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
지역 고용 관련	전체 취업 인원 대비 지역 건설업 취업 비율	6.7%	8.5%	8.1%	7.1%	9.8%	7.2%	7.0%	7.8%
	(주요 산업별 순위)	(7위)	(4위)	(6위)	(5위)	(4위)	(6위)	(5위)	(4위)
	지역	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
	전체 취업 인원 대비 지역 건설업 취업 비율	7.6%	5.8%	7.0%	9.4%	8.4%	6.6%	4.9%	9.5%
	(주요 산업별 순위)	(6위)	(7위)	(6위)	(3위)	(6위)	(6위)	(9위)	(4위)

주 : 1) GRDP 및 건설업 생산액은 2018년 잠정치 및 당해 연도 가격 기준, 고용 인원의 경우 2019년 상반기 기준, 세종특별자치시 제외.

2) 지역경제 성장 관련 주요 산업의 경우 총 16개 산업군 기준 순위, 지역별 취업자의 경우 21개 산업군 기준 순위.

자료 : 국가통계포털 지역계정 및 지역별고용조사.

- 정부와 지자체의 공사 발주는 1/4분기가 지난 현재 계획에 미치지 못하는 실정임. 따라서 지역 경기 부양 효과 또한 순연될 수밖에 없는 상황임. 결국 지역 건설산업 불경기 해소를 위해서는 적극적 행정을 통한 적기·조기 발주 및 사업 미추진 방지를 위한 특단의 조치가 필요함.
 - 국토교통부를 비롯한 주요 5개 공공기관의 경우 올해 32조 8,000억원 규모의 공사 발주계획을 수립하였고, 이 중 42.8%가 상반기 집행 예정이었음. 하지만 지난 1월 기준 한국도로공사와 철도 시설공단의 예산 집행률은 0.4~2.6%에 불과한 실정임.
 - 더구나 공사 발주를 위해서는 각종 행정절차가 여러 사전 단계에 걸쳐 이루어져야 하나 각 기관이 채택 및 순환 근무에 돌입하고 대면 접촉이 필요한 일정을 늦추고 있음. 정상적 발주 업무가 어려운 상황임을 고려할 때 상반기 발주 목표 달성은 불가능할 것으로 판단됨.

- 지방자치단체 역시 코로나19 사태로 인한 행정 공백이 불가피하여 발주 목표 달성은 불가능할 것으로 보임. 일례로 종합평가낙찰제 대상 공사의 경우 지방 의회 투자 승인을 받아 발주를 추진해야 하나 사회적 거리두기로 본회의 및 임시회 개최가 지연된 점을 고려할 때 이러한 상황은 상당 기간 지속될 것으로 전망됨.⁷⁾

- 또한, 최근 정부는 코로나19에 따른 긴급재난지원금 소요 재원 9조 1,000억원 중 재원 마련 상당액을 SOC 예산 조정을 통해 추진하겠다고 발표하였음.⁸⁾ 이는 곧 경기 둔화를 최소화하기 위한 건설경기 부양 카드 정책과 정면 배치됨과 더불어 올해 공공 발주 물량 축소가 불가피함을 의미하기에 특히 공공공사에 의존도가 높은 지역 건설산업의 위축은 불가피한 상황임.

■ 적극적 지역 건설산업 활성화 정책에 대한 시민사회의 반대 목소리, 소극적 행정 전환 우려

- 경기 위축에 따른 지역발주 물량 감소로 지역 건설산업의 위축, 더 나아가 지역경제 축소가 불가피한 상황임. 그럼에도 불구하고 일부 시민사회는 특혜 우려 표명 등을 사유로 지자체별 지역 건설산업 활성화 정책에 반대 뜻을 표명하고 있어 이와 관련된 소극적 행정 전환이 우려됨.
 - 예를 들어 부산참여연대의 경우 부산시의 ‘2020년 지역 건설산업 활성화 추진계획’ 중 신속 발주를 위해 추진하기로 한 ① 사전협상형 지구단위계획 소요기간 단축(2→1년), ② 자연녹지 내 건축물 용도 완화, ③ 도시 재개발 및 재건축 등 민간사업에 대한 한시적 탄력 적용 등에 대해 “코로나19를 빌미로 민간사업자에게 특혜를 주는 것이므로 강력 규탄한다”는 의견을 개진함.⁹⁾
 - 시민단체의 정당한 우려는 정책입안자에게는 항상 고려되어야 할 사항임. 이번 부산참여연대의 논평은 별도의 추경 편성 외에는 공공사업의 물량 증대가 단시일 내 불가능한 지역 건설산업의 특성상 이를 극복하기 위해 민간공사의 조속한 추진 및 민간건설 경기 활성화 진작을 위한 정책을 마련해야 하는 지자체의 고민과 책무를 외면한 것이라 할 수 있음.
 - 더구나 부산시의 경우 타 지자체와는 달리 매년 관련 정책을 입안하고 있고, 이번 2020년 정책에서도 한시적 대책인 점을 분명하게 명시하고 있음. 이러한 점을 함께 고려할 때 지나친 우려로 인해 자칫 부산시를 비롯한 타 광역지자체까지 불필요한 시비 최소화를 위해 소극적 행정으로 전환할 가능성이 있다는 점을 고려하여야 할 것임.

■ 지역 경기의 경착륙 방지를 위한 보다 적극적인 지역 건설산업 활성화 정책 추진 필요

- 지역 건설산업 활성화와 더 나아가 지역경제 활력 제고 유도를 통한 코로나19 사태 해결을

7) 뉴스토마토 신문기사(2020. 4. 5), “경기부양 총대 멘 SOC, 발주는 공백”.

8) 건설경제 신문기사(2020. 4. 6), “‘긴급재난지원금 재원 마련’ 예산 구조조정 착수 SOC 분야 전반적 검토”.

9) 부산참여연대(2020. 3. 30), 논평자료 참조.

위해서는 보다 선제적이고 적극적인 지역 건설산업 활성화 정책이 필요함.

- 우선 정부는 건설이 그 어떤 산업보다도 단기적 고용 및 생산·부가가치 창출의 첨병임을 고려하여 SOC 예산 삭감 최소화를 통해 안정적 공공 발주 물량 확보를 꾀하여야 할 것임.¹⁰⁾
 - 또한, 1분기 발주가 상당수 지연되었다는 점을 고려할 때 상반기 중 목표 발주 물량을 해소할 수 있도록 범부처 점검 회의를 격상·정례화하는 등의 집행실적 관리 또한 강화하여야 할 것임.
- 지자체의 경우 지역 건설산업 활성화를 위해서는 무엇보다도 자신의 역할이 중요하다는 점을 인식하여 보다 적극적인 지역 건설산업 활성화 정책의 입안 및 강력한 추진이 이루어져야 함.
 - 단, 기존 지자체의 지역건설산업 활성화 정책의 경우 대부분 지역 내 발주 물량의 지역 건설업체 수주를 확대에 국한된 정책을 획일적으로 반복하였다는 점을 반면교사 삼아 지역 건설산업의 특성을 고려한 맞춤형 정책 마련이 필요함.
 - 그 구체적 실행 방안으로는 이미 지난 브리핑¹¹⁾을 통해 일부나마 소개하였으며, 이 외에도 전술한 충남의 사례와 같이 연구용역 수행을 통해 맞춤형 정책을 도출하는 것 또한 고려 가능할 것임.
 - 무엇보다도 현시점에서 중요한 것은 안정적 물량 확보를 위해 민간 발주공사 확대를 유도할 정책의 마련임. 이를 위해서는 한시적이거나 법에서 정한 테두리 내에서 민간투자를 확대할 수 있는 각종 규제 완화 및 완화 방안을 적극적으로 고려해야 할 것임.
 - 또한, 민간공사의 조기 발주를 지원하기 위해 원스톱 인허가 지원 행정절차를 마련하는 등 간접적 지원책도 고려되어야 함.
- 다만, 지자체의 경우 과거 사례에서 흔히 볼 수 있던 ① 긴급 집행을 목적으로 과도한 밀어내기식 발주, ② 부족한 공사 기간 및 예산에도 우선 사업 발주를 추진하는 것은 지역 건설산업의 경쟁력 약화를 가져온다는 점을 명시하여 지양하여야 할 것임.
 - 이와 더불어 일하기 좋은 산업 환경 구축과 지역 건설산업의 경쟁력 강화를 위한 ① 페이퍼 컴퍼니 단속 강화, ② 공공·민간 발주자의 불공정 거래 관행 개선 노력 또한 함께 추진해야 할 것임.
- 마지막으로, 시민단체는 지역경제를 살리기 위해 무엇보다도 적극적이고 창의적인 규제 완화 정책과 투자 육성 대책 마련이 필요한 시점임을 인식하여 지자체와 함께 합리적 대안 마련에 적극적으로 참여하여야 할 것임.

전영준(연구위원 · yjjun@cerik.re.kr)

10) 최근 미국 및 중국의 경우 코로나19 사태에 따른 마이너스 성장 위기 극복을 위해 인프라 투자확대 재원 마련(미국-2조 달러 규모의 인프라 투자 논의 및 예산 법안 마련 착수, 중국-지방정부 특수목적채권 발행 한도 추가 배정 등)를 추진하고 있다는 점을 참고하여야 할 것임.

11) 전영준(2019. 12. 30), “바람직한 지역 건설산업 활성화 정책 방향”, 한국건설산업연구원 건설동향브리핑 제739호.

4.15 총선 주요 건설 공약

- 주요 정당 모두 교통망 확충 위한 도로와 철도 건설을 대표 공약으로 제시 -

더불어민주당과 미래통합당, 지역별 건설 공약 발표

- 4월 15일 치러질 제21대 국회의원 선거를 위한 정당별 건설 공약이 발표됨.
 - 주요 정당인 더불어민주당과 미래통합당의 지역별 공약에는 지역경제 발전을 위한 건설 공약이 대거 포함됨.
 - 교통망 확충을 위한 도로와 철도 건설사업이 대표적이며, 원도심 개발사업과 각종 생활편의시설 건립, 노후 산업단지 구조고도화 사업 등이 공약으로 제시됨.
- 공약으로 발표된 건설사업이 단순히 공약에 그치지 않고 실제로 이행될 수 있도록 재원조달 방안 등 세부적 계획이 수립되어야 할 것으로 판단됨.
 - 지역 개발을 위한 주민들의 바람이 반영되어 많은 건설 공약으로 제시되었으나, 낮은 사업성과 재원 부족 등의 이유로 이행이 어려워 보이는 사업도 상당수 포함되어 있음.
 - 이들 공약이 표심을 위한 구호에 그치지 않고 실제로 이행됨으로써 지역경제 활성화와 일자리 창출로 이어지기 위해서는 구체적인 실행 계획과 방안이 뒷받침되어야 할 것임.
- 양당의 공약집에서 지역별 주요 건설 공약을 요약하여 <표 1>과 같이 정리함.

<표 1> 더불어민주당과 미래통합당의 지역별 주요 건설 공약

지역	내용	
	더불어민주당	미래통합당
서울특별시	<ul style="list-style-type: none"> 시설물 노후화 대비 빅데이터 시스템 개발 	<ul style="list-style-type: none"> 지하주차장 확보 지하철 303개 역세권 '스마트 타운' 조성
부산광역시	<ul style="list-style-type: none"> 광역교통망 확충으로 부울경 1시간대 생활권 구축 북항과 원도심 일대 재구성 수산식품산업 클러스터 조성 	<ul style="list-style-type: none"> 산업단지 조성 등을 통한 미래전략산업 육성 부산항 개발을 통한 글로벌 해양 중추도시 육성
대구광역시	<ul style="list-style-type: none"> 청년도시 조성 (청년벤처밸리, 미래형 지식 산업단지, 청년·신혼부부 공공주택지구 등) 공공의료센터 건립 도시철도 3호선 연장과 도심 구간 지하화 성서산업단지 재생, 미래형 스마트 산단 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 경부선 대구도심구간 전면 지하화, 도시철도 3호선 연장, 도시 철도 엑스코선 건설, 통합신공항 연결철도망 구축 대구경북통합신공항 건설 및 후적지 개발 서대구 역세권 개발 서부북권 산업단지 스마트화
인천광역시	<ul style="list-style-type: none"> GTX-B 노선 신속 착공, 서울 7호선 조기 개통 및 제2경인선·서울 5호선 연장 경인고속도로 지하화 남동·부평·주안 등 산업단지 스마트 산단 육성 서해 평화협력지대 조성 추진 및 영종·강화 평화도로 건설 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 경인고속도로 지하화 인천발 KTX, GTX-B노선 조기 개통, GTX-D노선 추진 인천지하철 1,2호선과 서울지하철 노선 조속 연계 제2경인선, 인천지하철 3호선, 제2공항 철도 신설 추진 영종~강화연륙교 건설, 강화~서울(계양) 고속도로 건설 백령공항 조기 건설 산업단지 구조고도화

광주광역시	<ul style="list-style-type: none"> • 군 공항 이전사업 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 광주송정역 KTX 투자선도지구 개발 • 장애인 수련시설, 한국수영진흥센터 건립
대전광역시	<ul style="list-style-type: none"> • 대덕특구 재창조 본격화 사업 • 대전의료원 설립 	<ul style="list-style-type: none"> • 생활편의시설 건립 등 원도심 개발 • 산업단지 재생사업 • 도시철도 2호선 및 충청권 광역철도 조기 건설 • 대전외곽순환도로 교통망 조기 구축 • 대전조차장, 경부선·호남선 철도 일부 구간 지하화 및 철도변 정비 등
세종특별자치시	<ul style="list-style-type: none"> • 국회 세종의사당 건립 • 세종지방법원과 행정법원 설치 • 동북아 최대 박물관 도시 건설 • 세종 스마트 국가산업단지 지정 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 국회 세종의사당 설치 • 세종지하철 1호선(대전지하철 1호선 연장) 건설 • 박물관 단지 조성
울산광역시	<ul style="list-style-type: none"> • 2030년 수소타운 건설 • 국립산업기술박물관 건립 • 공공 산후조리원 설립 • 자율주행 자동차 시험장 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • '(가칭) 제2명춘교' 건설, 농소~강동 간 도로 개설 • 태화강역~신경주역 구간 KTX급 고속열차 및 급행전철(광역철도) 노선 신설 • 산재전문 공공병원, 북부권역 공공 산후조리원 건립 등
경기도	<ul style="list-style-type: none"> • 수서-광주 복선 전철 연결 추진, 분당선 연장 검토 추진 • 광역급행철도망 구축, BRT-버스준공영제 추진 및 수도권 제2순환 고속도로망 구축 • 평화경제 통일특구 조성 	<ul style="list-style-type: none"> • 4차 산업혁명 융합연구단지 조성 • 제3현충원 건립 조속 추진 • 지하철 교통망 개선 (2호선, 9호선, 6호선, 5호선, 신분당선 연장 및 경전철 의정부 민락역, 고양 행신중앙로역 신설) • GTX C, GTX A 노선 연장
강원도	<ul style="list-style-type: none"> • 춘천~속초 동서고속화철도 조기 착공, 제2 경춘국도 조기 착공 • 제천~영월 고속도로 건설 • 동해북부선(강릉~제진)철도 건설 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 춘천~속초 동서고속화철도 차질 없는 완공 • 강릉~제진 동해북부선고속철도 건설, 원주~철원 강원내륙선 철도 건설, 강릉~삼척 동해선 고속화 사업, 신금강선 철도 등 신노선 개발 • 삼척~제천 고속도로 건설
충청북도	<ul style="list-style-type: none"> • 차세대 방사광가속기 건립 등 신성장동력 산업 인프라 구축 • 제4차 국가철도망구축계획에 충북 철도사업(오송~원주 연결선, 수도권 내륙선, 중부권 동서횡단철도 등) 반영 • 시민친화형 문화·예술·체육·컨벤션종합시설 건립 	<ul style="list-style-type: none"> • 오송연결선, 원주연결선, 수도권내륙선, 중부선 구축 • 중부내륙선 복선화 및 금가역 설치, 중부권 동서횡단철도 건설, 오송~영덕 간, 청주공항~영동 간, 충주~원주 간 철도, 충청 광역도시철도, 충청권 광역철도 2단계, 충북선 고속화 사업 등 • 중부고속도로 전 구간 6차로로 확장 조기 추진, 중부내륙고속도로 확장 • 세종~청주공항 연결 고속화도로 등 • 중부권 차세대 방사광가속기 구축 • 북부권 권역외상센터 건립
충청남도	<ul style="list-style-type: none"> • 서해선 복선전철 서울 직결 추진 • 평택~오송 2복선화사업 '천안아산 정차역' 설치 • 수도권 전철의 연장 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 보령선(충청산업문화철도), 중부권 동서횡단철도 건설 • 서해선 복선전철 서울 직결 • 평택~오송 2복선화사업 '천안아산 정차역' 설치 • 수도권전철 연장 및 청주공항 연결 • 보령~상주 간 고속도로, 서산~태안 간 고속도로 및 철도 구축 • 문화예술교육 종합타운 조성, 도립 예술의 전당 건립 등
전라북도	<ul style="list-style-type: none"> • 전주~대구 간 고속도로 및 전주~김천 간 철도 건설 	<ul style="list-style-type: none"> • 새만금에서 포항까지 '전주~대구 고속도로' 건설
전라남도	<ul style="list-style-type: none"> • 4세대 원형 방사광가속기 유치 	<ul style="list-style-type: none"> • 전라선(익산~여수) 고속철도 건설
경상북도	<ul style="list-style-type: none"> • 남북6축, 동서5축 고속도로 개설 • 국립 독립운동 역사공원 건립 	<ul style="list-style-type: none"> • 통합신공항 건설 및 항공 클러스터 조성 • 중부권 동서횡단고속철도 추진 • 첨단 해양에너지산업단지, 해양관광레저거점단지 조성
경상남도	<ul style="list-style-type: none"> • 창원~김해~양산~부산 동남권(낙동강)순환 철도 건설 	<ul style="list-style-type: none"> • 동대구~창원 KTX 직선화, 남부내륙철도 조기 착공 및 복선화 추진 • 부산신항~김해고속도로, 함양~울산고속도로 추진 가속화, 칠원~창원 고속도로 건설 및 차로 확장 • 진해신항(제2신항) 조기 착공 • 국가산업단지 구조고도화
제주도	<ul style="list-style-type: none"> • 제주 신항만 물류 인프라 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • 도민주도의 제2공항 건설

이지혜(부연구위원 · jihyelee@cerik.re.kr)

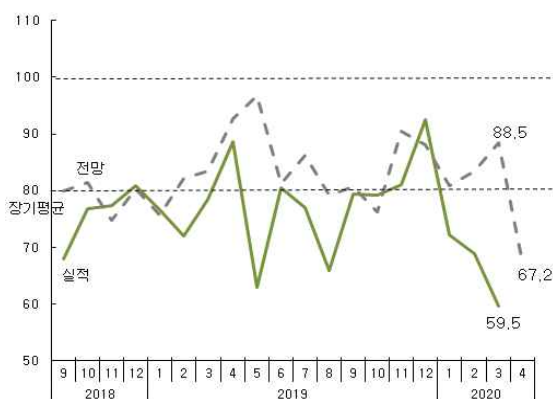
침체의 늪에 빠진 건설경기, 특단의 조치 필요해

- CBSI 3개월간 33.1p 급락, 100억원 이상 공사 발주 지연으로 중견기업 상황 특히 심각 -

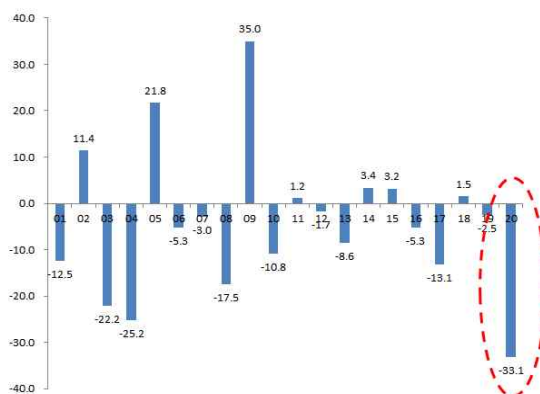
1~3월 동안 CBSI 33.1p 급락, 3월은 59.5로 85개월 만에 60선 붕괴

- 건설기업의 경기 체감지수인 건설기업 경기실사지수(CBSI)¹²⁾는 3개월 동안 33.0p 급락해 85개월 만에 60선 아래인 59.5를 기록함. 건설산업 내 코로나 사태로 인한 불확실성과 경기 침체 상황을 반영함(<그림 1> 참조).
 - 지난해 말 92.6였던 CBSI는 올 1월에 전월 대비 20.5p 하락 후, 2월, 3월에도 각각 3.2p, 9.4p 하락해 3개월 동안 33.1p 감소함.
- 33.1p 하락은 지수 발표가 시작된 2001년 이래 1/4분기 하락으로는 역대 최대 폭으로 최근 3개월 동안 경기가 급격히 악화된 것으로 분석됨(<그림 2> 참조).
 - 3월 지수 자체도 2013년 2월(54.3) 이후 85개월래 최저치인 59.5를 기록해 최근 3개월 동안 건설 경기가 급격히 악화된 것으로 나타남.
- 코로나19 사태로 경제 전반적으로 어려움이 가중된 가운데, 대형공사 발주가 제대로 되지 않아 침체를 가중시킨 것이 지수 하락에 큰 영향을 준 것으로 분석됨.

<그림 1> 건설기업 경기실사지수(CBSI) 추이



<그림 2> 전년 12월 대비 3월 CBSI 지수 비교



주 : 실적은 2020년 3월 실적 지수이며, 전망은 4월 예측 지수임.
자료 : 한국건설산업연구원.

12) 건설기업 경기실사지수(CBSI)가 기준선인 100을 밑돌면 현재의 건설 경기 상황을 비관적으로 보는 기업이 낙관적으로 보는 기업보다 많다는 것을 의미하며, 100을 넘으면 그 반대를 의미함.

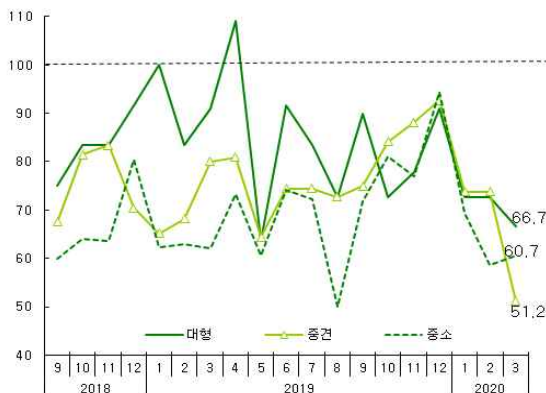
모든 기업 상황 좋지 않은 가운데, 중견기업의 어려움 특히 커

- 3월 CBSI를 기업 규모별로 분석한 결과, 모든 기업의 상황이 좋지 않았음. 특히, 중견기업의 상황이 매우 어려운 것으로 나타남(<그림 3> 참조).
 - 3월 대형기업 지수는 전월 대비 6.0p 하락한 66.7을 기록함.
 - 중견기업 지수는 전월 대비 22.6p 급락한 51.2로, 2013년 9월(50.0) 이후 최저치를 기록함.
 - 중소기업 지수는 2.0p 상승한 60.7을 기록함.

중견기업이 어려운 것은 1/4분기에 100억원 이상 공사 발주가 매우 부진했기 때문

- 올해 1/4분기 공공공사 발주를 살핀 결과 건수는 양호하지만, 금액은 최근 5년래 가장 낮은 수준인 것으로 나타남(<그림 4> 참조).
 - 공공공사 입찰 서비스 전문업체인 비드웍스에 의하면 1/4분기 종합건설업을 대상으로 입찰이 진행된 공공공사 규모는 총 5조 8,416억원으로 최근 5년래 가장 저조한 금액을 기록함.
 - 다만, 공사 건수는 3,314건으로 최근 5년래 가장 많은 수준임.
- 공사금액이 부진한 것은 발주 및 심사기준 정비로 인해 100억원 이상 공사의 발주가 지연되었기 때문임.
 - 100억원 미만 공사는 건수로는 75.7%, 금액도 77.0% 증가해 조기 발주가 이뤄짐.
 - 100억~300억원 미만 공사의 경우 건수로는 36.0% 감소하고, 금액도 31.1% 감소하였으며, 300억원 이상 공사 또한 건수로는 44.4%, 금액도 59.2% 감소해, 각각 최근 5년래 가장 부진한 모습을 보임.
 - 100억원 이상 공사 발주가 부진한 것은 간이 종합심사낙찰제 세부 심사기준 제정으로 주요 기관들의 발주가 늦어졌기 때문임.

<그림 3> 기업 규모별 CBSI 추이



자료 : 한국건설산업연구원.
주 : 대형(1~30위), 중견(31~300위), 중소(300위 미만).

<그림 4> 연도별 1/4분기 공공공사 발주 비교



자료 : 건설경제(4월 6일자) '1분기 공공건설 발주액 5년래 최저'.
주 : 비드웍스 자료 가공.

■ 부진한 내수 경제 부양을 위한 특단의 조치가 필요

- 이미 3월에 발표된 각종 경제 지표들이 최악의 상황을 나타내고 있어 정부의 발 빠른 대응이 요구됨. 특히 2/4분기에 반등할 특단의 조치가 필요함.
 - 지난 3월 31일 통계청이 발표한 '2월 산업활동 동향'에 따르면 2월 전(全) 산업생산지수(계절조정·농림어업 제외)는 전월보다 3.5% 감소하였는데, 이는 구제역이 있었던 2011년 2월(-3.7%) 이후 9년 만에 최대 감소 폭임.
 - 코로나19 확산으로 산업 동향이 전월과 비교해 전반적으로 부진했으며, 특히, 광공업 생산은 전월보다 3.8% 감소하며 2달 연속 내림세를 보였음. 이는 2008년 12월 금융위기 시절(-10.5%) 이후 11년 2개월 만에 최대 폭으로 감소한 수치임.

■ 예산 투입 및 확대도 중요하지만, 대형 공사의 조속한 발주가 함께 이뤄져야

- 정부는 상반기에 건설투자를 조기 집행한다고 발표했지만, 2/4분기에 대형 공사의 조속한 발주가 이뤄지지 않는 한 조기집행 성과를 얻기 어려우며, 경제 부양 효과도 떨어질 수밖에 없음.
 - 정부는 지난 4월 9일 하반기로 잡았던 정부와 공공기관의 건설투자 계획을 상반기로 앞당겨 1조 2,000억원을 조기 집행한다고 발표함. 이는 코로나19 사태로 활력을 잃은 지역경제 부양을 위해 건설산업의 역할이 매우 중요함을 시사함.
 - 100억원 이상의 공공공사 발주가 제대로 이뤄지지 않는 한 건설을 통한 경기부양 효과는 낮을 수밖에 없으며, 침체된 경기에 큰 반등을 이루기 위해서는 2/4분기 대형 공사의 발주가 필요함.

■ 지역경제의 중추적 역할 수행하는 중견 건설기업들을 위한 지원책 마련해야

- 지역경제에 중추적 역할을 수행하고 있는 중견 건설기업들의 상황을 모니터링하고 이들을 위한 지원책을 마련할 필요가 있음.
 - 대형기업의 경우는 자회사의 공사 및 분양사업으로 등으로 어려운 시기에도 일정 수준 이상 현금 확보가 가능함. 중소기업은 정부의 생활형 SOC 공사 및 소규모 공사들의 상반기 집중발주로 일정 수준 공공 물량 확보가 가능할 것으로 예상됨.
 - 그러나, 평균적으로 100~200명 이상의 종업원¹³⁾을 고용한 중견 건설기업의 경우, 지역 내에서 일정 수준 이상의 공사 발주가 이뤄지지 않으면 현금 확보 및 생존이 어려울 수밖에 없음. 이들 기업이 무너질 경우 지역경제에 미치는 파급효과가 큰 만큼 관련 지원책을 마련할 필요가 있음.

박철한(부연구위원 · igata99@cerik.re.kr)

13) 2018년 매출 기준 31~300위 종합건설업체 중위값(143명)을 기준으로 산출함.

공포심 커진 시장, 규제 대신 인센티브를

코로나19 사태는 글로벌 재앙을 초래하고 있다. 이 와중에 우리는 ‘마스크 대란’을 겪었다. 마스크 대란을 막기 위한 정부의 여러 대책을 보면서 주택정책을 연상하는 사람들이 많다. 마스크 수요와 공급 및 가격은 통제 가능하다고 생각하며, 사재기를 통해 폭리를 취하는 업체는 엄벌에 처하겠다고든지, 공적 마스크를 대거 공급하겠다고든지 하는 등의 조치가 주택시장에서 그동안 볼 수 있었던 조치와 비슷하다고 느끼기 때문이다.

사람의 행동을 좌우하는 요인을 흔히 ‘당근과 채찍’으로 요약한다. 당근이 인센티브라면 채찍은 처벌과 규제다. 즉각적인 효과를 가져오는 것은 채찍, 즉 처벌과 규제다. 당장 입을 손해를 피하기 위해서다. 하지만 처벌과 규제를 강화할 경우 생각하지 못한 부작용이나 2차 효과가 발생할 수 있다. 예를 들어 코로나19 확진자를 무조건 산간벽지나 오지에 격리해서 수용한다고 치자. 다른 사람에게 감염되지 않도록 하는 효과가 있더라도 격리대상자는 그런 곳에 가지 않으려고 자신의 감염 사실을 숨길 가능성이 있다. 그 결과 감염이 더 확산될 수도 있다. 또한 처벌과 규제만으로는 중장기적인 효과를 기대하기 어렵다.

시장에서는 인센티브가 중요하다. 인센티브에 대한 사람들의 반응이 흔히 말하는 수요공급의 법칙이다. 수요와 공급의 상반되는 움직임을 조화시켜서 균형을 만들어 주는 것이 가격이다. 이 같은 이야기를 꺼내면, 그런 것은 경제학 원론에 나오는 것이고 현실에서는 그런 균형이 이루어지지 않기 때문에 정부가 나서야, 정치권이 나서야 한다고 반박한다. 주택정책에서 보듯 수요와 가격은 억제하고 공급은 공적 마스크처럼 공공임대주택을 대거 공급하자고 한다. 정치나 행정은 기본적으로 권력의 행사를 통해 가치를 권위적으로 배분하는 과정이다. 경제나 경영은 시장참여자 간에 협상과 거래를 통해서 서로의 이익을 도모한다. 그러다 보니 정치나 행정은 처벌과 규제를 앞세우는 경향이 있다. 반면에 경제나 경영은 인센티브를 중시한다. 그런데 최근 들어서는 정치나 행정도 경제와 경영에 전방위적으로 개입하고 있다.

주택, 보건, 교육, 환경, 안전 가릴 것 없이 정치와 행정이 나서서 민간을 교정하고 제도하는 것을 당연시하는 듯하다. 당장 효과를 내려면 처벌과 규제가 필요한 듯이 보인다. 비전문가들로서는 인센티브 시스템을 고안하기보다 처벌과 규제가 더 쉽다. 가격이 오르면 상한제를 도입해서 가격상승을 억제하고, 공급이 부족하면 사재기한 사람을 잡아서 처벌한다고 엄포를 놓아서 매물이 나오도록 할 수 있다. 이러한 처벌과 규제는 급할 때 잠시 활용할 수 있는 임시방편이다. ‘도시를 파괴하는 가장 직접적인 방법은 폭격이고, 두 번째는 가격통제’라는 말이 왜 오랫동안 인용되는지를 생각해 봐야 한다. 지속가능한 대책이 되기 위해서는 인센티브 시스템을 정착시켜야 한다.

우리나라에서 코로나19 신규 확진자 수가 다소 감소하면서 진정될 듯한 모습은 다행스럽다. 대신에 이제는 글로벌 경제위기가 시작될 것 같은 공포감이 되살아났다. 유가 하락과 글로벌 주식시장 폭락에 뒤이어 많은 글로벌 경제전문가들은 다음 경제위기의 방아쇠를 부동산시장이 당기지 않을까 우려하고 있다. 우리도 상업용 부동산의 침체와 더불어 주택 거래량 급감과 가격하락에 대한 공포감이 높아지고 있다.

3월부터 시행되는 주택구입 자금조달계획서 제출이나 공시가격 현실화에 따른 보유세 부담 증가 등이 경기 하락과 맞물리면서 큰 충격을 가져올 수 있다. 지금까지는 규제를 강화해서 주택 수요를 억제하고 가격상승을 억눌러 왔지만, 경기 하락 국면에서는 주택시장의 정상화를 고민해야 할 것이다. 물론 아직은 시기상조일 수 있다. 하지만 항상 그래왔듯이 주택정책은 시차가 존재한다. 주택경기가 정점에 있을 때 도입한 규제는 경기 하락 시점에서야 본격적으로 효과를 발휘하기도 한다. 주택경기가 저점에 있을 때 도입한 부양책은 경기상승 시점에서 과열을 초래할 수도 있다. 이제는 주택시장의 정상화를 위해 인센티브에 기반한 정책을 준비할 때가 다가온다. <이데일리, 2020.3.25>