토론회

부산· 울산· 경남 지역 건설산업의 활로를 모색한다

참 석 자

- **강종규** 부산일보 경제부장
- **김석만** 대한건설협회 울산시회장 신한종합건설(주) 대표이사
- **김준한** CERIK 선임연구위원
- **김환영** 경상남도 지역계획교통과장
- **박창학** 대한건설협회 경남도회장 대창건설(주) 대표이사
- **양준모** 부산대학교 경제학과 교수
- **윤영선** CERIK 산업연구부장
- **이건영** CERIK 원장
- **이우배** 경남발전연구원 도시지역연구실장
- **이재우** 동의대학교 경제학과 교수
- **장복만** 대한건설협회 부산시회장 (주)동원개발 대표이사
- **정병호** 부산광역시 도시개발공사 사장
- **조형부** 동양건설(주) 대표이사
- **최광주** 광득종합건설(주) 대표이사
- **황택진** 부산광역시 도시개발심의관

(가다나 순)

· 사회 : **임정덕** 부산발전연구원장
· 일자 : 2001년 9월 7일(금)
· 장소 : 부산 롯데호텔 샤롯데룸

IMF 이후 지방 건설산업은 침체 일로에 있다. 공사 물량은 급격히 감소하고 있는 반면 업체 수는 급증함으로써 일감을 확보하지 못하고 있기 때문이다. 일감 부족은 지역 경제의 첨병인 지역 건설업을 고사의 위기로 내몰고 있다. 결국 지역 경제와 지역 건설업이 동반 추락하는 악순환을 보이고 있는 것이다. 특히, 부산권의 건설산업은 지역 경제의 장기 침체로 획기적인 대책 마련이 필요할 정도로 심각한 상황이다. 이에 한국건설산업연구원은 부산권 지역 경제 및 지역 건설산업 활성화 방안을 위한 토론의 장을 마련하였다. <편집자 주>

사회 : 부산은 우리나라 제2의 도시이자 최대 항만 도시임에도 불구하고 1990년대 이후 경제적 침체를 거듭하고 있다. 특히, 부산 및 경남, 그리고 울산 지역 경제의 근간이라고 할 수 있는 건설산업의 불황은 범국가적인 차원에서 시급한 대책 마련이 필요할 정도로 심각하다. 오늘 토론회에서는 ' 지역 균형 발전 '이라는 국가적 과제 차원에서 부산권 지역 건설산업의 근본적인 활로를 모색해보고자 한다.

최광주 : 최근 건설산업 구조조정이 한창 진행중이다. 제대로 된 구조조정을 추진하기 위해서는 진입과 퇴출의 원활화, 가격의 신축적 움직임 등 시장 기구가 제대로 움직여야 한다. 이러한 제반 여건이 조성되지 않은 상태에서의 구조조정은 오히려 부정적 효과가 우려되는데, 건설산업이 그렇다. 현재 건설산업은 무자격 업체의 난립, 복권 당첨식 입찰제도 등 많은 문제점을 안고 있다. 현행 입찰제도의 변별력을 제고하고, 기존 업체의 경쟁력 향상을 위해서는 입찰제도의 대폭적인 개선이 필요하다. 특히 10억원 미만의 소규모 공사에서도 최저가낙찰제의 도입을 신중히 고려해야 한다.

또 지방 정부가 100억원 이상 대형 공사를 발주하지 못하고, 만약 발주하면 지방 교부금을 줄이는 등의 불이익을 줌으로써 조달청의 발주 독점이 심각한 상황이다. 또한 SOC 투자 사업을 확보해야 하는데, 특히 물류 부문을 강화해야 하고, 13 17% 의 이윤이 보장되어야 한다. 또한 공공 근로 사업, 교통세의 연장 징구 등을 통한 SOC 재원을 확대해야 할 것이다.

주제 발표

부산·울산·경남 지역 경제 및 건설업 실태와 활성화 방안

윤영선 한국건설산업연구원 산업연구부장

부산권의 중추 도시인 부산 경제는 1980 년대 이후 진행된 공장 역외 이전과 산업 구조의 낙후성으로 인하여 침체 일로를 걷고 있다. 1985 년에 전국의 8.9% 를 차지하였던 인구는 1999 년에는 8.0% 로 떨어졌고, 지역 생산도 8.5% 에서 6.0% 로 하락하였다. 또한, 1999 년 현재 7대 도시와 비교한 부산의 경제력은 실업률, 제조업 종업원 1인당 부가가치 등에서 여전히 최하위를 기록하고 있다. 부산 경제의 침체로 부산 건설산업은 장기 불황 국면에 빠져 있다. 최근 지역 경제가 다소 회복세를 보였음에도 불구하고 부산 건설산업의 수주 물량은 2001 년도에 들어와서 다소 감소세로 돌아서고 있다. 이에 따라 부산 지역 경제에서 건설산업이 차지하는 비중 역시 1995 년의 12.5% 에서 1999 년에는 8.3% 로 하락하였다. 더욱이 부산의 건설산업은 하반기에 지역 경기 불황이 닥쳐올 경우 더욱 헤어나기 어려운 침체의 늪에 빠질 가능성이 매우 높다.

이러한 구조적 문제에 직면하고 있는 부산 건설산업의 활력 모색은 근본적으로 지역 경제를 회생시키는 대안밖에 없다. 따라서, 무엇보다 부산 경제의 21 세기 성장 잠재력을 재구축하는 부산 광역권 개발 계획의 조기 수립과 추진이 요구된다. 이를 위해서는 부산의 지역적 잠재력 기반인 항구의 물류 기능을 종합적으로 육성하도록 해야 할 것이다. 그리고 이러한 부산권 광역 계획은 동남해안을 따라 울산 부산 마산·창원으로 연결된 역 L자형 산업 생산 및 도로망의 구축이 필요하다. 문제는 이러한 부산권 광역 계획을 조기에 실현하기 위해서는 신항만 건설, 가거대교 건설 등 핵심적인 SOC 프로젝트의 조기 완공이 필수적으로 요구된다는 것이다. 이들 프로젝트는 대부분 국가적 민자 사업으로 추진되고 있는데 현재 전국 34 건의 민자 사업 중 10 건이 부산·경남 지역에서의 사업이다. 이들 사업이 조기에 추진될 수 있도록 중앙 정부 차원의 지원과 지자체의 노력이 요구된다.

박창학 : 경남 지역에는 400 여 개의 회원사와 480 여 개의 비회원사가 있는데, 비회원사를 포함할 경우 발표 자료에서 제시한 자료보다 더욱 어려운 실정이다. 이러한 건설업계의 어려움을 극복하기 위해서는 지역 분산 정책과 같은 지역 균형 발전이 무엇보다 필요하다. 예를 들어 경남 지역에 해양수산부를 이전하는 등 지역 특화 전략에 맞는 수도권 주요 기관의 지방 이전을 적극 추진할 필요가 있다. 이는 수도권 집중을 해소하고, 지역 경제와 지역 건설업을 살릴 수 있는 하나의 기폭제가 될 수 있다. 현 건설산업의 가장 큰 문제점으로 건설업자의 난립을 들 수 있다. 퇴출시켜야 할 업체는 과감히 퇴출시켜야 한다.

김석만 : 현재 지역 건설업체는 일반 전문건설업 할 것 없이 총체적으로 매우 어렵다. 지금의 어려운 상황을 견디기 작전으로 근근이 유지하고 있다고 해도 과언이 아니다. 지역 건설산업이 발전하기 위해서는 무엇보다도 지방자치단체의 발주 권한이 강화되어야 하는데, 지금은 오히려 조달청으로 발주 권한이 집중되고 있다. 또한 견적에 있어서도 설계와 공사비를 제대로 반영하지 않는 경향마저 보여 건설업체의 경우 수주하자마자 적자가 발생하는 현상이 벌어지고 있다. 또한, 입주자에 대한 지나친 보호 장치 등으로 임대 아파트 건설이 대단히 어려운 실정이다. 지역 건설 활성화를 위해서는 지역 주민, 지역 학계 등의 전폭적인 도움이 필요하다.

장복만 : 건설 물량이 1997 년에 70 조원 수준에서 지금은 50 조원 규모로 대폭 줄어들었지만, 건설업체는 3배 이상 늘어났다. 또한 부산 지역 내 공공공사 발주 물량 중 부산 지역 업체의 수주율은 29% 에 불과하다. 지역 건설산업 활성화를 위해서는 무엇보다 수도권 집중화 문제를 해결해야 한다. 금융, 사회 인프라 모두가 수도권에 집중되어 있다. 이 문제가 해결되지 않으면 지역 경제 활성화는 어렵다. 또한 과거 민간이 60%, 공공이 40% 였는데, 현재는 민간 공사가 현저히 줄어들었다. 민간 공사를 활성화시켜 공공공사에 대한 의존도를 줄여나가야 한다. 하지만, 각종 규제가 민간 공사 활성화를 제약하고 있다. 규제가 완화되었다 하더라도 일선 행정 기관에서는 실효성이 없고, 오히려 민간 건설 활성화의 발목을 잡는 경우가 있다.

조형부 : 업체의 무분별한 난립이 지역 건설업 고사의 가장 큰 원인이다. 1980 년대 480 여 개에 불과하던 건설업체가 지금은 1만 2,000 개로 늘어나 업계간 과당 경쟁이 불가피한 실정이다. 또한 대기업과 중소기업의 목소리가 서로 상이하여

정책 결정을 혼란스럽게 만들고 있다. 현재 공공공사 발주가 조달청으로 집중되고 있는데, 조달청은 국제적 규모의 대형 공사나 고도의 기술력이 필요한 공사만 발주하고, 500억원 규모 이하는 모두 지자체에 맡겨야 할 것이다.

김준한 : 과거 공공공사 발주 물량은 지자체, 정부 투자 기관, 중앙 정부의 순이었지만, 지금은 중앙 정부, 정부 투자 기관, 지자체 순으로 바뀌어 지자체 발주 물량이 급격히 줄어들어 지방건설업을 더욱 어렵게 만들고 있다. 지자체의 발주 물량을 늘리기 위해서는 지자체의 재정을 강화해야 한다. 예를 들면 부산시청을 매각한 후 재임대 방법 등으로 건설 투자 자금을 확보하는 등 다양한 아이디어의 도출과 추진력이 필요하다. 현재 조달청은 집중 발주에 대한 논리로 무장하고 있다. 이를 개선할 수 있는 논리의 개발이 필요하다. GDP에서 수송비가 차지하는 비중이 우리는 10%인 데 비해 미국, 일본은 6% 수준이다. 수송비 1%를 줄이면 4조 5,000억원을 절감할 수 있다. SOC 투자 확대가 절실한 상태이다.

이우배 : 1994년 부산·경남권 광역 개발계획을 수립하여 추진하고 있다. 전체 투자 평가액은 38조원 규모인데, 현재 8조원 정도가 투자되고 있어 계획에 비해 실제 투자가 매우 부진한 상황이다. 이의 원인은 중앙 정부가 일관성 있는 정책 추진을 하고 있지 못하기 때문이다. 예를 들면 광양만 개발과 가덕 신항만 두 개의 사업을 동시에 추진하는 등 투자 방향을 정확히 잡지 못하고 있기 때문이다. 또한, 민자 유치 사업의 경우 수익률 결정에만 4 5년이 걸리고, 사업을 시작한 업체도 결국은 자금난으로 사업을 포기하고 있는 실정이다. SOC 투자 사업은 국가가 직접 투자할 필요성이 있다. 또한 규제 일변도의 토지 이용 정책을 시장 논리에 준해서 수립 집행해야 한다.

양준모 : 현재 부산 인구가 수도권 등으로 급격히 유출되고 있어 부산 경제권이 약화되고 있다. 이에 따라 지역 경제 활성화가 절실히 모색되어야 한다. 과거 부산권은 양산 신도시 건설 등 확장형 개발 정책을 시행하였지만, 분양의 어려움을 겪는 등 뚜렷한 성공을 거두지 못하고 있다. 따라서, 확장형보다는 도심지 재개발형으로의 정책 전환을 모색해야 한다. 이를 위해 용적률 상향 조정 등 부산시민의 자산 가치 상승을 유도할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다. 또한 중앙 정부의 유형 고정자산이 서울이 8% 수준인 데 반해 부산 지역은 14.2%를 차지하고 있어 부산 경제 활성화를 위한 중앙 정부의 역할 또한 매우 중요하다.

강종규 : 지역 건설산업의 활성화를 위해서는 지자체의 재정 확보가 관건이다. 하지만, 지자체 재정 확보는 항상 장기 검토 과제라 하여 유보만 하고 있다. 예를 들면 국세를 지방세로 전환한다거나, 지방 분권화 등의 현안 이슈도 아직 해결의 실마리를 찾지 못하고 있다.

김환영 : 지역 건설업 활성화를 위한 정답은 모두 알고 있다. 즉, PQ 대상 공종 축소, 공동도급 확대, 지자체 발주 권한 강화, 분리 발주의 활성화 등을 통한 지역 건설업체의 참여 확대일 것이다. 하지만, 지자체와 지역 건설업체가 약해서 아직도 이러한 문제를 해결하지 못하고 있다. 오늘과 같은 토론회 등을 통해 여론을 조성하고, 중앙 정부에 정책 반영을 지속적으로 촉구해야 할 것이다. 경남의 경우 IMF 이전에 260개의 건설업체가 지금은 850여 개로 3배가 증가하였다. 현재 부실 부적격 업체의 퇴출을 추진하고 있지만,

제대로 추진하지 못하고 있는 실정이다. 즉, 위반 사항을 적발하더라도 '사후 보완'이라는 명목으로 퇴출이 지연되고 있다. 조사 결과에 의해 퇴출 대상 업체는 퇴출시켜야 한다. 능력 있는 업체만이 지방 건설산업에 참여해야 할 것이다.

황택진 : 부산시는 공동 도급 비율의 확대, 분할 발주의 확대 등을 모색하고 있으며, 중앙 정부와 지속적으로 협의하여 발주 권한의 강화를 추진하고 있다. 부실 방지를 위해 올 상반기에 전문건설업체를 포함하여 300개 업체를 점검한 적이 있는데, 업체들이 너무 영세하여 행정적 제재에도 한계가 있었다. 부산시는 다양한 개발 사업을 구상 중이다. 하지만, 재원 조달 문제가 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있다. SOC 민자 유치 사업의 경우 수익률 등에 대한 다양한 인센티브 부여 방안이 필요하다. 그런데 지역 업체의 경우 SOC 민자 유치 사업의 참여에 한계가 있는 것 같다. 따라서, 지역 업체의 경우 공사 수주 확대도 중요하지만, 기업 혁신, 기술력 향상 등의 경쟁력 제고를 위한 노력이 필요하다.

정병호 : 현재 수도권 인구 유입 억제 정책이 완화되어 수도권 인구는 증가하는데, 부산 인구는 감소하고 있다. 건설 수요 창출을 위한 다양한 노력이 필요하다. 현재 부산권 광역 개발 계획을 추진하고 있지만, 사실상 지지부진하다. 또한 지역 단위 대단위 SOC 사업에 대한 중앙 정부의 관심이 적어 예산 확보가 대단히 어려운 상황이다. 지역 경제를 활성화하고 지역 건설산업을 육성하기 위해서는 지방 정부의 재원 확보가 급선무이다. 이를 위해 국세 중 지자체 관련 세목의 과감한 이전이 필요하다. 그리고 사실상 지방 업체는 중앙 업체에 비해 생산력이나 기술력 등에 격차가 있다. 지역 업체의 경쟁력을 향상시켜야 한다.

이건영 : 세계는 다양화, 지방화, 분권화되고 있다. 그런데 우리나라의 조달 행정, 즉, 공공공사 발주 방식은 획일화, 중앙화, 집중화되는 경향을 보이고 있다. 한국건설산업연구원에서 현재 공공 발주 방식에 대한 근본적인 개선 대안에 대한 연구를 추진하고 있다. 또한 재정 확대 정책을 추진하여 SOC 투자 확대, 주택 공급 확대 등에 대한 다양한 논리 개발을 추진하고 있다. 오늘 토론회에서 지방 건설산업 활성화를 위한 여러 가지 아이디어를 얻었다. 더욱 열심히 연구하고 업계 피부에 와 닿을 수 있는, 실질적으로 반드시 필요한 정책 개선 활동을 추진하겠다.

주제 발표

부산 · 울산 · 경남 지역 건설산업의 현안과 과제

이재우 동의대학교 경제학과 교수

부산 · 울산 · 경남 지역의 건설업계가 안고 있는 가장 큰 문제는 발주 물량이 지속적으로 감소하고 있다는 점이다. 지역의 경기 위축으로 취득세, 등록세의 지방세 수입이 줄고 지자체의 재정자립도 역시 낮아져 공사 물량이 당장 늘어나기 어렵다. 또한, 역내 건설업체들은 사업 경험 규모 면에서 영세성을 벗어나지 못하고 있다. 울산에서는 전체 163개 일반건설업체 가운데 사업영위 기간이 3년 미만인 업체가 108개 사로 전체의 66.3%를 차지하고 있다.

지역 건설업을 활성화시키기 위해서는 우선 지자체, 지방 공기업 등이 중심이 되어 공공 SOC 투자를 획기적으로 늘려야 한다. 소비 및 선심성 예산을 억제하는 대신 SOC 건설 사업에 투자를 강화한다면 침체된 지역 경제를 부양하고 궁극적으로 지방의 경쟁력을 강화하는 데 기여할 수 있을 것이다. 또한, 지역의 건축 경기를 활성화시키기 위해 과감한 조치를 취해야 할 필요가 있다. 최근 정부가 발표한 전월세 대책, 임대주택 공급 확대 정책 등은 대개 수도권의 부동산 공급 확대에만 초점이 맞추어져 있어 지방의 건축 경기 활성화에는 큰 도움이 되지 못한다. 따라서, 지방의 경우 부동산의 취득세, 등록세를 대폭 감면하고, 달동네의 재개발 · 재건축 사업을 활성화하도록 관련 규정 등을 간소화 · 합리화할 필요가 있다.

정부 재원이 부족한 경우 민자유치 사업도 대안이 될 수 있다. 그러나, 현재 지자체가 추진중인 사업들은 대단위 사업들이 대부분이어서 지방의 중소 업체들이 참여하기 어렵다. 지방 업체를 참여시키는 컨소시엄에는 제도적인 인센티브를 부여하여 중앙과 지방 업체의 협력을 유도할 수 있다. 지방 업체들이 입찰에서 불이익이 없도록 중앙 발주보다는 지자체가 직접 입찰을 실시하는 것도 바람직하다. 지역 경기가 회생할 때까지 한시적으로 대형 공사의 경우 분할 발주 혹은 공동도급을 확대하여 지역 업체의 공사 참여 기회를 확대하는 것도 필요하다. 궁극적으로 지역 건설업의 회생은 지방 경제의 활성화에 달려 있다. 따라서, 정부는 신산업 육성 등 지방의 산업 구조 고도화를 적극 지원하고 획기적인 지역 균형 발전 대책을 수립하여 일관성 있게 추진해야 한다.

정리 : **박용석** 한국건설산업연구원 책임연구원