

문재인 정부의 건설 정책 동향과 추진 공과

— 건설 생산 활동 및 참여자 관계에 초점, 건설 일자리 창출 정책은 미흡 —

김영덕 한국건설산업연구원 연구위원 ydkim@cerik.re.kr

문재인 정부가 들어선 지 약 6개월이 지났다. 지금까지 뚜렷한 건설산업 정책은 아직 보이지 않는다. 다만, 문재인 대통령이 대선후보 시절 발표한 공약과 대통령 취임사 등에서 천명한 각종 산업 및 일자리 관련 국정 운영 방향에 따라 조금씩 정책들이 구체화되면서 건설산업에 직·간접적인 영향을 미치고 있다.

새 정부가 내세우고 있는 5대 국정 목표 중 경제 목표인 ‘더불어 잘 사는 경제’에서도 잘 나타나듯이 정부의 전반적인 경제 정책 방향은 경제 참여 주체들간의 관계에 중점을 두고 추진되고 있다. 일자리 창출 문제 등 현재의 경제 상황에 비추어 이러한 경제 정책의 관점이 중요한 수단이라는 데는 동의한다. 그러나 전체적인 국가 경제 상황과 이를 구성하는 다양한 경제 요소들의 근간에 대한 고민이 빠져 있는 듯해 우려도 있다.

건설 정책도 마찬가지다. ‘4차 산업혁명과 접목한 스마트시티’, ‘신성장 산업으로의 도약’ 등 건설산업의 중요성은 제시하면서도 실제로 지금까지 추진되고 있는 정책 흐름을 보면, 건설산업의 실질적인 발전과는 다소 거리가 있어 보인다.

문재인 정부의 경제 정책 동향 및 평가

지금까지 나타난 문재인 정부의 경제 정책을 종합해보면, 국정운영 5개년계획에서 내세운 ‘더불어 잘 사는 경제’, ‘희망과 통합의 사회경제’,

‘공정과 혁신의 경제모델 구축’ 등에서 나타나듯이 큰 경제 성장의 비전보다는 경제 운용의 원칙 및 경제 정책 수단의 활용 등에 초점을 맞추고 있는 것으로 판단된다.

문재인 정부의 핵심 정책 과제는 일자리 만들기이다. 대선시 핵심 공약으로 제시되었던 일자리 관련 정책은 지난 6월 1일, ‘일자리 100일 플랜’을 발표하는 등 발 빠른 정책 행보를 보이고 있다. 그러나, 지금까지 나타난 일자리 정책들을 종합해보면, 주로 정부, 공공기관 등 공공부문에 있어서의 시스템이나 제도 등의 개선에 초점을 맞추고 있다. 물론, 지난 6월 이루어진 대통령 직속 ‘일자리위원회’와 경제단체의 간담회, 양대 노총과의 간담회, 그리고 대통령의 경제인 오찬 간담회 등 민간의 협조를 유도하기 위한 활동을 추진하고 있으나, 그 성과는 뚜렷이 보이지 않는다.

지난 8월에 발표된 ‘일자리 중심 국정운영 체계 구축 방안’도 정부 및 지자체 등 범정부의 조직 신설, 정부 지원제도의 일자리 중심 체계 개편, 그리고 공공부문 평가 강화 등에 중점을 두고 있다. 이에 대해서는 예산 및 세제, 공공부문 평가 등 다양한 정부의 정책적 수단에서 일자리를 우선적 요소로 고려한다는 긍정적인 평가도 가능하다. 하지만 기존 정부 정책과의 차별성이 크게 보이지 않고, 기업 경영 환경 저해 등의 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 특히, 비정규직의 정규

직 전환 등의 문제에서 나타나듯이 실질적인 일자리 창출 성과로 나타나는 데까지는 향후 민간 부문과의 충돌이 지속될 것으로 보인다. 실제로 지난 8월까지의 각종 고용 관련 지표들을 보면, 노동시장이 개선되고 있는 기미는 전혀 보이지 않고 있다.

일자리 정책을 제외한 다른 분야의 경제 정책들에 대한 평가는 더욱 박할 수밖에 없다. 실제로 청와대와 여당, 그리고 경제부총리 등 경제 정책팀 간의 일관된 목소리를 찾기 힘들고, 현재 우리 경제에 대한 낙관론만 존재할 뿐 근본적인 문제점이나 해결 방안에 대한 논의는 아직 이루어지지 못하고 있다. 특히, 4차 산업혁명과 관련하여 산업의 혁신을 중요한 경제 정책의 과제로 제시하고 있으나, 실제로 정부가 내세우는 소득 주도 성장과 혁신 성장을 위해 4차 산업혁명을 어떻게 활용할 것인가에 대한 뚜렷한 정책은 보이지 않는다. 이제 막 ‘4차산업혁명위원회’가 출범하였고, 11월에 4차산업혁명 기본계획을 발표할 방침이나 이미 탈원전 등 에너지 정책, 부동산 관련 대책 등에서 나타나듯이 우리 경제 상황에 대한 검토와 경제 성장 기반 확충이라는 관점의 대응 활동이 충분히 고려되지 않는다면 그 성공도 보장하기는 힘들 것이다.

문재인 정부의 건설 분야 정책

전술한 바와 같이 아직까지 건설산업에 대한 뚜렷한 정책·제도의 추진 방향은 보이지 않는다. 다만, 100대 국정 과제와 일자리 창출 및 4차 산업혁명 등 산업 및 경제 정책 등에서 건설산업과 직·간접적으로 관련된 정책 및 제도들이 제시되고 있다. 더욱이 경제민주화, 기업 관련 정책 등에서 나타나는 정부의 향후 정책 기조는 건설 투자 및 생산체계 등 건설산업 전반에 영향을 미칠 것으로 예상된다.

경제민주화 및 산업 규제 개선 관련 정책

100대 정책 과제에서 건설 분야와 가장 직·간접으로 관련된 부분은 ‘경제민주주의’라 일컬어지는 원·하도급 간, 그리고 건설근로자, 장비업자 등 생산 참여 주체들에 대한 공정성 강화라 할 수 있다. 특히, 발주자와 원도급자 간, 원·하도급 간, 그리고 건설근로자 등 2차 협력자에 이르기까지의 각종 불공정 행위에 대한 행정제재 강화를 중요한 정책 과제로 제시하고 있다. 발주자 및 원도급자의 각종 보복 조치에 대한 제재 강화, 징벌적 손해배상제의 전면적인 확대 등이 100대 과제에 포함되었다.

이에 따라 지난 8월, ‘14개의 국토교통부 산하 공공기관장 회의’에서 국토교통부 장관은 “거래상 지위를 남용하거나 자회사 일감 몰아주는 등 고질적으로 지적되는 불공정 거래 행위를 근절함으로써 공공기관이 공정한 시장 거래질서 확립에도 솔선수범해 줄 것”을 당부하였다. 이에 따른 후속 조치로 불공정 행위 근절 태스크포스(TF)도 운영 중에 있다. 또한, 문재인 대통령이 취임 후 곧바로 가동된 대통령 직속 ‘일자리위원회’에서도 적정임금 지급 등 건설근로자 처우와 관련된 각종 논의들이 지속되고 있다.

100대 정책 과제에서는 건설근로자에 대한 ‘임금지급보증제’ 시행, 그리고 화물운송 종사자에 대한 ‘표준운임제’ 도입, 원사업자의 임금 지급 연대책임 강화 등 건설공사 용역에 대한 대금 및 임금 지급과 관련된 제도들의 신설 혹은 개선이 예정되어 있는 상황이다. 아울러 최저임금의 인상과 더불어 공공부문의 시중노임단가 적용 의무화는 건설산업에 큰 이슈가 될 전망이다. 그동안 끊임없이 미국의 일부 지역에서 시행 중인 적정임금제(prevaling wage)의 도입 문제를 둘러싼 논란이 있어 왔던 상황이기 때문에 이러한 움직임은 건설산업에 새로운 논쟁을 가져올 전망

이다. 특히, 서울시가 '적정임금제'라는 이름으로 올 하반기에 본격 적용하겠다고 이미 발표한 바 있어 향후 도입 단계에서 진통이 예상된다.

산업 규제는 전반적으로 규제 강화 방향으로 진행되고 있다. '네가티브 규제'의 도입을 통해 규제를 완화하는 방안을 모색하고 있으나, 중소기업 단체 '불공정행위 신고센터'의 설치, 협력이익배분제 모델 개발 및 확산 등 대기업과 중소기업 간 상생협력 관련 정책, 그리고 공정거래 관련 법 집행 강화 등 전반적인 규제는 강화될 것으로 보인다.

특히, 건설산업 측면에서 보면 안전, 환경 등 생산 활동과 직결된 제반 규제는 강화될 것으로 보인다. 건설현장의 안전과 관련된 정책은 크게 강화될 것으로 보이는데, 이미 원사업자의 안전 보건 조치 및 예방 의무를 강화하겠다는 방침을 발표한 바 있다. 지난 9월 말 김현미 국토교통부장관과 건설업계와의 간담회에서도 건설현장 안전관리 활동의 강화에 대하여 주문한 것은 향후 강력한 건설현장의 안전관리에 대한 정부의 정책 추진 의지를 나타낸 것으로 볼 수 있다.

또한 탈원전 선언 등에서 나타나듯이 깨끗하고 안전한 에너지 정책을 추진함에 따라서 건설현장에 대한 환경 관련 규제는 크게 강화될 것으로 보인다. 이미 정책 과제에서도 사업장 먼지총량제 시행 및 배출 허용기준의 강화 등을 포함하고 있는바, 향후 건설현장의 환경관리에 대한 규제가 지속적으로 강화될 것으로 예상된다.

건설 분야 일자리 창출 관련 제도

대통령 직속 '일자리위원회'의 일자리 대책에서는 공공 건설사업과 관련된 예산 및 계약제도 개선을 주요한 건설 분야의 일자리 창출 대책으로 제시하고 있다. 실질적인 건설 분야의 고용 창출 유도를 위한 건설투자의 확대가 뒷받침되지 않는

100대 국정 과제에 나타난 건설 정책 관련 사항

분야	주요 내용
하도급 및 생산체계	• 보복 조치에 대한 제재 강화 • 징벌적 손해배상제 확대 • 노무비 변동시 납품단가 조정 신청·협의 대상 확대 • 임금지급보증제 시행 • 화물운송 종사자 보호 강화 : 표준운임제 본격 시행(2021년) • 비정규직 차별시정제도 전면 개편 및 고용 형태에 따른 차별 금지 • 도급인의 임금지급 연대책임 및 안전보건 조치 의무 강화 • 도급인의 산업재해 예방 의무에 대한 종합적 개선 방안 마련 • 주 52시간 근로 확립 등 법·제도 개선 • 공공부문 시중노임단가 적용 의무화
산업 규제	• 간접비 지급 방식 개선 • 사업장 먼지총량제 시행 및 배출 허용기준 20% 이상 강화
건설 투자	• 간선망 구축 등 교통 네트워크 효율화 • 노후 철도 차량, 시설 개선을 위한 중장기 개량계획 수립(2017년) • 성능 기반의 철도시설 관리 체계 마련 및 노후도로 개선 • 학교시설 개선 종합계획 수립(2018년) • 혁신도시 중심 스마트시티 기술 적용, 구도시 도시재생 병행 • 산업단지 혁신 2.0 추진 • 도시재생 뉴딜사업 발굴 및 지원(2017년까지 추진 방안 및 추진 기반 마련) • 해양 물류망 확충 : 해양산업 클러스터 조성(2019년 완공), 부산북항, 광양항, 인천항 재개발 착공
산업 정책	• 유망 분야의 육성 • 해외 진출 지원 강화

자료 : 국정기획자문위원회 "문재인정부 국정운영 5개년계획" 중에서 발췌.

상황에서 그 정책적 효과가 크지 않을 것이라는 전망도 있으나, 건설사업의 일자리 창출 효과 향상을 위한 정책 및 제도 개선 노력은 긍정적으로 평가된다.

그동안 지역의 주요 숙원 사업인 대규모 재정

대통령 직속 '일자리위원회'의 일자리 대책 중 건설 분야 주요 내용(2017. 8. 8)

□ 재정사업 예산 운용

- 예산사업은 평가 대상 대폭 확대, 일자리 효과를 예산 편성에 우선 고려(평가 대상 확대)
 - ① 모든 일자리 사업 ② 연간 100억원 이상 R&D, SOC, 조달사업에 대해 평가 실시(249 → 1,000개 내외)
 - *매년 대상사업을 예산편성지침 및 가이드라인에 명시(부처 협의)
- 대규모 재정사업의 예비타당성 조사시 정책성 평가 내 포함된 일자리 지표(고용유발 효과, 고용의 질 개선 효과) 배점을 상향 조정
 - 고용효과 분석에 대한 평가방법론 개선도 병행(고용영향평가와 일관성 제고)
 - ① (건설사업) 경제성 40~50%, 정책성 25~35%, 지역 균형 발전 25~30%
- 항만 재개발사업, 도로 건설사업 등 각종 민자사업 사업자 선정시 일자리 관련 가점 부여

□ 공공 입찰 및 계약제도 개선

- 공공부문 입찰시 일자리 창출 우수기업 우대
 - 낙찰자 결정 과정에서 일자리 창출 실적·계획의 비중이 강화되도록 신인도 평가체계 개편 : 고용 창출 우수기업은 적극심사 신인도 가점 상한 확대(3점 → 5점)
 - ※예)고용 창출 우수기업(3점)이면서 혁신형 중소기업(2점)인 경우 ⇒ 신인도 가점 : (현행) 3점만 반영 → (개선) 5점까지 반영
- 일자리 질 개선을 위한 공공 계약제도 개선
 - 상습·고액 임금 체불, 최저임금 위반 사업주에 대해 입찰 감점을 부여하고, 중대 위반 행위자는 입찰 참여 제한
 - 예정가격 산정시 시중노임단가 적용을 의무화하고, 노무비 구분관리제도 확대를 통해 임금 체불 최소화 유도

□ 기타

- 건설 엔지니어링 분야에 종합심사낙찰제를 본격 시행(2018)하고, 기술력만 평가하는 확정가격 최상설계 시범사업을 확대
- 지자체 합동 평가시 일자리 창출 분야 별도 평가 강화 및 공공기관 평가시 일자리 창출 선도 가점 부여

사업의 걸림돌이 되었던 경제성 일변도의 예비타당성조사제도(예타제도)를 정책성 및 지역 균형 발전의 비중을 확대해 일자리 창출 효과를 고려하였다. 또한, SOC 사업 평가에 있어 일자리 효과를 예산 편성의 우선순위로 설정하였다.

이와 함께 공공 입찰 및 계약제도에 있어서도 일자리 창출에 대한 인센티브 및 제재 강화가 포함되었다. 일자리 창출 우수기업에 대한 입찰시 가점을 부여하는 반면, 상습·고액 임금 체불 사업주에 대해서는 입찰시 감점을 부여하겠다는 방침이다. 또한, 예정가격 산정에 있어 시중노임단가 적용의 의무화와 노무비 구분관리제도의 확대 등 체불과 관련된 방지 장치도 강화한다는 방침이다.

지역 발전 정책 및 건설산업 육성 정책

금번 100대 정책 과제에서는 지역별로 발전 정

책을 제시하고 있다. 지역별로 제시된 공약들을 집계하면 143개에 이른다. 지역별 산업 육성, 그리고 교통 및 지역개발 관련 SOC 사업 추진 등이 그 내용이다. 이를 위해 지역 공약들의 지자체 의견 수렴과 관계 부처간 검토를 위해 지역공약 TF를 구성한다는 방침이다.

여기에는 신규 도로사업들이 다수 포함되어 있는데, 지역 내에서 공론화되고 있거나 추진이 지지부진하여 지역 내에서 논쟁이 심한 사업들이 대다수이다.

이 밖에도 인천도시철도 2호선 광명 연장(9,216억원), 서울지하철 7호선 청라 연장(1조 2,000억원), 제천~삼척 간 ITX 철도 건설(1조 9,018억원), 중부권 동서횡단철도 건설(3조 7,000억원), 대구~광주 동서내륙철도 건설(4조 8,987억원) 등 철도사업이 100대 정책 과제의 지

100대 국정 과제에 포함된 도로사업 현황

지역	사업명	사업비(예산)	비고
인천	제3연륙교 건설사업	5,000억원	
대전	외곽순환고속도로 건설사업	1조 1,197억원	
세종	서울~세종 고속도로 건설사업(세종~청주 고속도로)	7조 5,500억원	민자사업
충북	중부고속도로 남이~호법 확장공사	1조 2,000억원	
울산	외곽순환고속도로 건설사업	5,250억원	
경북/전북	무주~대구 고속도로 건설사업	7,820억원	
강원	제천~삼척 고속도로 건설사업	4조 5,000억원	
사업비 총계		16조 1,769억원	

역 공약에 포함되었다.

건설산업의 경쟁력 강화와 관련해서는 간접비 지급 방식 개선, 임금지급보증제 도입 등 불공정 해소 및 유망 분야 육성, 해외 진출 지원 등을 통한 일자리 창출을 제시하고 있다. 지난 8월, 국토교통부 등 3개 부처의 대통령 업무보고에서 문재인 대통령은 스마트홈, 스마트도로, 스마트공장, 사물인터넷망 등 4차 산업혁명과 접목한 미래형 도시인 ‘스마트시티’ 건설을 주문한 바 있다. 국토교통부에서 발표한 ‘스마트시티 확산 전략’에 따르면 세종시와 동탄2신도시 등 신도시를 중심으로 스마트 기술을 활용한 테마형 특화 단지를 조성하여 성공 모델을 제시하며, 노후 도심재생에 있어서도 스마트 기술을 적용하겠다는 게 스마트시티 확산 전략이다.

다음으로, 노후 인프라시설에 대한 안전 강화도 중요한 건설 정책으로 제시되고 있다. 100대 정책 과제에 따르면 2017년에 철도시설 개선에 대한 중장기 계획을 수립하고, 성능 기반의 철도시설 관리 체계를 마련할 계획이다. 노후 도로의 개선도 정책 과제에 포함하였다. 2018년에는 학교시설의 노후화 개선을 위한 종합 계획을 수립해 적극적으로 대응할 계획이다.

문재인 정부의 건설 정책 공과(功過)

문재인 정부의 전반적인 경제 정책이 경제민주주의 실현, 그리고 공정과 혁신의 경제 모델 구축에 있다 보니 건설 분야의 정책도 대부분 건설 생산 활동 및 그 참여자들의 관계에 초점을 맞추고 있다. 건설산업 발전에 있어 건전하고 생산적인 협력 관계의 구축은 필수적이라고 할 수 있다. 건설산업은 그 특성상, 한 건의 공사에도 많은 참여자들이 계약을 통해 다양한 형태로 시공 과정에 참여한다. 이에 따라 공정한 계약 관계와 생산에 참여하는 참여자들간의 협력은 해당 공사의 품질 확보와 시설물의 적기 공급에 있어 직접적으로 영향을 준다는 점에서 중요하다.

그러나 문재인 정부의 핵심 정책 과제인 일자리 창출과 관련하여 지금까지 나타난 건설 분야 정책은 다소 미흡한 것이 사실이다. 건설산업의 실질적인 역할 확대와 건설에 대한 국민들의 수요 변화, 그리고 4차 산업혁명 시대에 걸맞는 산업 혁신 등을 제대로 담아내지 못하고 있는 것이다.

첫째, 지금까지 추진되었거나 추진 계획 중인 경제민주화 차원의 일련의 정책·제도들은 그 실효성이 의문시된다. 지금까지도 발주자와 원

도급자 간, 원·하도급 간, 건설근로자 간의 불공정 행위와 관련된 「하도급법」과 「건설산업기본법」상의 제재 및 보호 조치는 지속적으로 확대되어 왔다. 더불어 공사대금 및 임금 지급, 계약과 관련된 제반 시스템도 지속적으로 보완되어 왔다. 새 정부에서도 이에 대한 제재 강화와 제도·시스템 개선을 정책 과제로 다수 제시하고 있다. 그러나 이러한 불공정 행위가 일어나는 근본적인 원인에 대한 대응책은 보이지 않는다. 특히, 당사자인 건설업계는 물론, 발주자와 건설 관련 전문가들까지도 한목소리로 제시하고 있는, 근본적 대책인 적정공사비의 확보는 여전히 고려 대상이 되고 있지 못하다. 적정공사비가 확보되지 못하면 품질이나 안전은 물론, 생산 참여자간의 공정한 거래 관계를 확립하고 협력을 유도하기 힘들다. 적정공사비 확보를 경제민주화 실현의 실질적인 대책으로 고민해야 하는 이유이다. 또한, 제재와 규제만이 정부의 역할이 아니라는 점도 인식할 필요가 있다. 산업의 성장을 지원하고 리드해 나가는 노력이 뒷받침되지 않는다면 실질적인 경제민주화는 달성하기 힘들다는 점을 고려할 필요가 있다.

둘째, 건설산업의 일자리 창출 등 경제 효과와 국민의 편익을 극대화하기 위한 실효성 있는 정책·제도 개선 노력이 미흡하다. 건설산업은 대표적인 일자리 창출 산업이다. 특히, 지역에 있어서는 직·간접적인 생산이나 고용 측면에서 그 역할이 매우 크다. 문재인 정부의 향후 국정 운영 5개년계획에서도 지역의 균형 발전 및 지역 경제 성장을 중요하게 고려하고 있으나, 지금까지 나타난 정책들은 그 효과를 기대하기가 힘들다. 지난 7월에 통과된 추경을 보더라도 중앙정부는 포퓰리즘적 성격의 예산을 대거 편성하였다. 지역의 경우에는 건설산업에 대한 경제적 의존도를 감안해 SOC 사업에 우선적으로 추경을

배정했지만 그 효과는 크지 않아 보인다. 따라서 지역의 경제적 수요에 맞는 건설 정책의 추진과 국민경제적 효과를 극대화할 수 있는 실효성 있는 건설 정책·제도의 적극적인 개선 노력이 필요하다.

또한, 국민의 시설물에 대한 수요 변화 등 건설산업에 대한 기대를 반영하는 정책·제도의 개선 노력도 필요하다. 국민들은 대중교통과 공공 편의시설 등 일상에서 자주 이용하는 시설물의 안전과 편안함을 생활환경의 우선적인 기준으로 인식하고 있다. 따라서 이러한 수요에 대한 건설산업의 발 빠른 대응을 유도하는 정책·제도를 모색해야 한다.

셋째, 다른 정책 과제들에서도 비슷하게 나타나지만, 단기적 성과에 지나치게 치중하는 건설 정책은 실질적인 혁신을 이끌 수 없다. 지금까지 나타난 일자리 창출, 4차 산업혁명에 대한 대응 등 각종 경제 정책들을 살펴보면, 우리 경제의 기초 체력과 현 경제 상황에 대한 인식 및 경제 기반의 성숙도 등을 충분히 고려하지 못하고 있는 것이 아니냐는 지적에서 자유롭지 못하다. 특히, 건설산업은 전통 산업으로 인식되어 오고 있으며, 비합리적인 정책 및 제도, 규제로 인하여 성장 잠재력을 잃고 있다는 점을 고려할 때, 건설산업에 대한 정책·제도는 보다 근본적인 혁신을 요구받고 있다.

최근 문재인 대통령이 언급한 ‘스마트시티’도 마찬가지다. 도시 경쟁력을 강화하기 위한 ‘스마트시티’ 정책은 바람직하나, 현행 발주 및 입·낙찰제도, 스마트 기술 등 첨단 기술 활용을 제한하는 전통적인 기술 정책, 칸막이식 업역 체계 등으로는 실질적인 건설 시설물의 첨단화와 고기능화를 달성하기 힘들다. 이제는 건설산업이라는 큰 틀에서 관련된 정책의 종합적인 개선을 검토하고 실행할 필요가 있다. (END)