

특집

창조경제와 중소 건설업

기로에 선 중소 건설업... 서민 고용 위기 심화

박철한 | 한국건설산업연구원 책임연구원
igata99@cerik.re.kr

창조경제와 중소 건설업

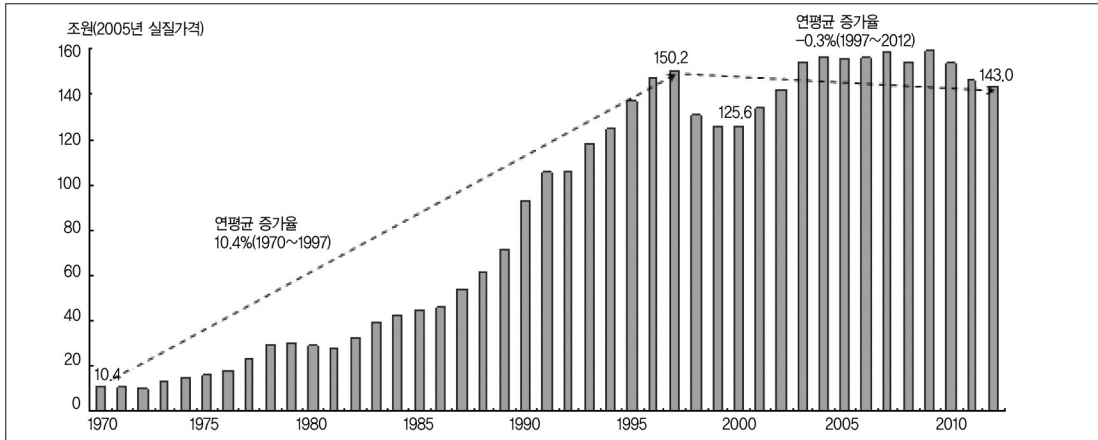
박근혜 정부의 핵심 국정 목표는 창조경제 (creative economy)이다. 창조경제란 새로운 아이디어로 제조업, 서비스업, 유통업, 그리고 엔터테인먼트산업 등에 새로운 동력을 얻고자 하는 것을 뜻한다. 현오석 기획재정부 장관은 창조경제란 기술과 창의성에 기반해 경제 패러다임을 변화시키는 것이라고 정의했다. 창조경제의 핵심은 첨단 기술의 개발에 있다기보다는 새로운 기술과 서비스가 사업화되고 창업이 활성화되면서 지속적인 경제 성장과 일자리 창출을 동시에 이끄는 것이며, 융합형·선도형 경제를 지향하고 공정한 시장 경쟁에 바탕을 둔다.

정부는 창조경제를 실현하기 위해 일자리 창출, 민생 안정, 경제 민주화, 리스크 관리 강화, 재정 기반 확충을 5대 추진 과제로 잡았다. 이 중 건설업과 가장 관련이 있는 것이 경제 민주화라 할 수 있다. 건설업

은 타 산업보다 중소 업체의 투입 및 참여도가 높은 산업이기 때문이다. 여기서 경제 민주화란 중소기업과 대기업을 비롯한 모든 경제 주체들이 함께 성장할 수 있는 상생의 산업 환경을 조성해 나가는 것을 뜻한다. 개인의 경제적 자유를 기초로 하여 시장 경제의 효율성을 살리고, 역동성을 해치지 않는 범위 안에서 경제적 평등을 최대한 달성하고자 하는 것이다.

경제 민주화와 관련하여 최근 정치권은 건설 불공정 거래 행위 규제 강화와 건설 근로자 보호책과 관련된 입법 활동에 집중하고 있다. 건설업과 관련되어서는 공정한 시장 질서의 확립이 경제 민주화의 뜻에 부합하기 때문이다. 원도급자(수급자)를 보호하는 제도가 미흡해 민간 발주처가 공사비를 떼먹거나 오히려 상납을 요구하는 사례, '노예 계약'을 떠오르게 할 정도로 일방적인 발주자의 이익만을 위한 불공정 조항이 포함된 시공 계약 강요 등의 사례를 생각해보면 건

건설 투자 추이



자료 : 한국은행, 국민계정.

설업에서 추구하는 경제 민주화를 보다 이해하기가 쉬울 것이다. 이런 불공정 행위는 상대적으로 약자인 수박에 없는 중소 건설업체에게 취약할 수밖에 없기 때문이다. 중소 건설업체를 불공정 거래 행위로부터 보호해 국가 경제에 보탬이 되도록 하게 하고자 하는 것이 최근 정치권이 생각하는 건설업계의 경제 민주화 방향인 것이다.

다만, 자칫 중소기업이 궁극적으로 추구해야 할 방향성이 대기업과 중소기업 간의 대립 상황으로만 치우칠 우려가 있으며, 보다 근본적으로 중소기업의 성장 및 경쟁력 강화를 위한 정책적인 방향은 다소 미흡하다는 생각이 든다. 불공정 행위 규제가 일종의 처벌 성격을 가지고 있는 협의의 경제 민주화라면, 경쟁력 있는 중소기업이 중견 기업 또는 대기업으로 성장할 수 있도록 방향을 제시하고 성장할 환경을 예비하는 것은 광의의 적극적인 경제 민주화라 할 수 있으며, 정부의 핵심 목표인 창조경제에 보다 부합되지 않을까 한다. 중소 건설업체의 역량이 성장하고 신산업간 융합에 혁신적인 역할을 수행한다면, 이것이야말로

박근혜정부가 추진하고 있는 창조경제가 아닐까 한다. 건설업에서 경제 민주화의 달성, 창조경제를 실현하기 위해서는 변화하는 경제 상황을 이해하고 이 가운데 중소 건설업체가 처한 상황을 파악할 필요가 있다. 중소 건설업체의 상황을 파악하고 성장을 저해하는 요소를 이해한다면 정부가 추구하는 경제 민주화를 보다 성공적으로 달성할 수 있을 것으로 생각된다.

건설산업 환경 변화와 중소기업의 위상

건설산업에서 창조경제를 달성하기 위해서는 최근 건설산업의 환경 변화 가운데 중소기업이 처한 상황을 올바르게 이해할 필요가 있다. 최근 국내외 경제 여건은 침체가 장기화되는 가운데 불확실성이 증폭되고 있다. 외환위기와 글로벌 금융위기 등으로 건설 투자는 위축되었고, 정권 교체 등으로 인한 SOC 투자 정책의 기조 변화, 건설업 등록제도의 변화, 투기 억제 관련 규제 강화 등의 다양한 변화 요인이 발생했다. 그로 말미암아 건설산업이 겪은 변화의 충격은 다른 어떤 산업보다도 클 것으로 생각된다. 정부의 SOC

특집 창조경제와 중소 건설업

투자 삭감으로 인한 지방 건설시장의 위축과 더불어 건설업 등록 요건 완화에 따라 신설 업체가 급격히 증가하였다. 또한 최저가 입찰 대상 공사의 확대와 분리 발주의 확대 등 발주제도의 변화 속에서 건설산업의 구조 변화는 가속화되었다. 건설산업은 외형적으로는 성장이 지체된 가운데 내부적으로는 격렬한 구조 변화를 겪고 있다고 할 수 있다.

1990년대 초반까지 빠른 속도로 성장하던 국내 건설시장은 IMF 외환위기의 충격으로 급격히 위축된 후 서서히 회복하였지만, 공공 투자 축소와 글로벌 금융위기 등으로 최근 다시 침체 국면을 맞고 있다. 우리나라의 연간 건설 투자 규모는 2012년 143.0조원(2005년 실질가격 기준)으로 2007년 이후 계속 감소 추세에 있다. 이러한 건설 투자 규모는 외환위기가 발생하기 이전인 1997년의 150.2조원과 비교하여 4.8% 감소한 수준이다. GDP 대비 비중은 명목금액 기준으로 15.5%에 불과해 지난 1988년 15.1% 이후 24년 만에 최저치를 기록했다.

1990년대까지 건설시장은 안정적인 주택 수요 증가 및 SOC 투자 확대 등에 힘입어 빠른 속도로 성장하였지만, 외환위기 이후 제자리걸음 내지 시장 규모 자체가 축소되고 있어 기업들이 적응하기가 상당히 어려운 상황이다. 이전까지는 GDP 증가와 건설 투자가 유사한 증가율을 보였으나, 외환위기 이후 큰 차이를 보이고 있다. 즉, 외환위기 이후 연평균 GDP 증가율은 4.2%인 반면, 건설 투자는 -0.3%로서 큰 차이를 보이고 있다. 특히, 주택시장의 침체로 인해 주택 건설 투자는 연평균 -2.9%에 이르고 있어 침체가 두드러지며, 4대강 사업 등으로 토목 투자가 크게 증가했을 것이라는 예상과는 달리 제자리걸음이라는 사실이 다시 주목된다. 그런데 이러한 건설 투자의 위축은 갈수록

심해지는 경향이 있어 외부 환경에 취약한 다수의 중소기업들의 경영 환경은 더욱 악화되고 있음을 시사하고 있다. 특히, 중소기업들은 공공 토목공사에 대한 의존도가 높는데, 토목 투자의 위축도 심해 어려움을 가중시키고 있다. 중소기업은 이와 같이 건설산업 환경이 급격히 악화되는 상황 가운데 있으며 대형업체보다 더욱 극심한 생존의 환경 아래 놓여 있다고 할 수 있다.

중소 건설업 고용 비중 늘어나

이런 극심한 환경 가운데 중소기업의 일자리 창출 능력, 규모 등은 결코 무시할 수 없다. 건설업종은 특성상 타 산업보다 중소기업의 위상이 높기 때문이다. 2010년에 전문건설업체를 포함한 우리나라의 전체 건설업체 수는 모두 6만 5,330개 사인데 그 중에서 종합건설업체는 1만 467개 사로 전체 건설업체의 16.0%를 차지하였다. 그리고 전체 종합건설업체 중에서 대기업은 119개 업체이고, 나머지 1만 348개 업체가 중소기업이다. 중소기업에 대한 기준은 「중소기업기본법」에서 산업별로 그 특성에 따라 별도로 규정하고 있는데, 건설업의 경우 상시 종업원 300명 미만 또는 자본금 30억원 이하의 기업을 말한다.¹⁾

따라서 종업원 수를 기준으로 하면 종합건설업체의 98.9%가 중소기업에 속한다. 종합건설업체라 하면 현대건설, 대우건설 등 대기업을 먼저 연상하기 쉽지만, 실제로는 중소기업이 절대 다수를 차지하고 있는 실정이다. 전문건설업체의 경우에도 중소기업의 비중이 99.3%로서 종합건설업과 비교하여 큰 차이가 있는 것은 아니다. 건설업에서 이처럼 중소기업의 비중이 높은 것은 복잡한 여러 공정을 외주 생산 방식으

1) 「중소기업기본법」 시행령 제2조.

로 수행하는 것이 유리하기 때문이다.

건설산업에서 중소기업 비중을 타 산업과 비교하면 다소 높은 수준이다. 중소기업연구원의 표본 조사²⁾에 따르면 우리나라 전체 산업에서 중소기업 비중은 96.5%이고, 제조업은 이와 유사한 96.8%으로 대부분의 산업에서 중소기업의 비중은 90%를 상회하는 것으로 조사되었는데, 건설업의 경우 99.0%로서 광업(99.1%)과 근소한 차이로 두 번째로 비중이 높은 것으로 나타났다. 또한, 전체 건설업 종사자 수에서 차지하는 비중은 55.9%로서 건설 근로자의 절반 이상이 중소기업에서 일하고 있다. 타 산업의 경우에도 중소기업이 전체 고용에서 차지하는 비중이 높은 것으로 나타나고 있지만, 건설업이 상대적으로 높은 수준을 보이고 있다. 참고로 중소기업연구원의 조사에 따르면 전 산업에서 중소기업의 종사자가 차지하는 비중은 53.2%로 나타나고 있다.

그런데 고용과 관련하여 주목되는 사실은 중소 건설업체는 침체기에 고용 비중이 늘어나는 패턴을 보이고 있다는 것이다. 즉, 1997년 외환위기 이후 2002년까지 IMF 외환위기 극복 과정에서 대기업은 23.1만명의 고용을 축소시켰으나, 중소 건설업은 이와는 반대로 12.5만명의 고용을 확대하는 등 고용 창출자로서의 중요한 역할을 수행하였다. 특히, 대기업에서 구조조정 등으로 방출되는 임직원들을 중소기업에서 대거 흡수하거나, 업체를 신설하여 독립하는 경향이 나타났다. 그 결과 건설업 전체 고용에서 중소기업이 차지하는 비중은 1997년 36.4%에서 2002년 68.8%로 상승하여 5년 사이에 무려 32.4%p나 증가하였다. 그 후 2000년대 중반 주택건설 경기가 회복되면서 대기업에서 상대적 고용 확대가 일어났으나, 글로

벌 금융위기 이후에는 다시 중소 건설업체의 비중이 늘어나기 시작하고 있다. 중소 건설업체의 고용 비중은 2008년 이후 4.4%p 증가하여 2010년 55.9%를 기록하고 있다.

전체 매출액에서 중소기업이 차지하는 비중은 32.7%이고, 부가가치 생산 비중은 이보다 다소 높은 37.3% 수준이었다. 이처럼 중소기업은 건설산업 내에서 생산과 고용, 부가가치 창출 등 여러 측면에서 중요한 역할을 담당하고 있음을 알 수 있다. 더욱이 매출액 등에서 중소 업체가 차지하는 위상 역시 다른 사항과 마찬가지로 꾸준히 증가하고 있다. 즉, 매출액에서 중소 업체가 차지하는 비중은 외환위기 이전인 1997년에는 24.8%로 현재와 비교하여 약 8%p 낮은 수준이었다.

그러나 2000년대 초반부터 업체 수 증가와 함께 급격히 커져 2003년에는 45.7%까지 달한 후 2010년에는 32.7% 수준을 보이고 있다. 매출액에서 차지하는 비중의 변화 추이는 부가가치에서도 비슷한 패턴을 보이고 있으나, 2000년대 중반 이후 하락 폭이 거의 30%p에 달하고 있는데, 이는 최근의 건설산업 위축에서 중소 업체가 상대적으로 더 큰 타격을 받고 있음을 나타내는 것으로 해석된다.

요약하면 다음과 같다. 건설업은 타 산업보다 중소기업 업체 수 비중과 고용자 수가 많다. 경기 위축시 대기업과 달리 중소 업체의 고용자 수는 증가해 왔다. 그러나, 이렇게 증가하는 업체 수 및 종사자 수에 비해서 매출은 2000년 하반기 이후 급격히 감소하고 있다. 최근 경기가 둔화됨으로 인해서 중소 건설업체는 크나큰 타격을 입고 있다. 창조경제를 구현하기 위해서 중소 건설업체의 혁신 또는 체질을 개선할 무언가가 필요한 시점이 아닌가 한다. CERIK

2) 신상철, 「우리나라 표준 중소기업 분석에 관한 연구」, 중소기업연구원, 2008.