

2020년 지향하는 건설산업, 수주 산업에 안주할 것인가

이복남 | 한국건설산업연구원 연구위원
bnlee@cerik.re.kr

우 리나라 건설산업은 현재 극심한 물량 기근과 함께 기술자들의 일자리가 점점 줄어들고 있어 불안 속에 빠져 있다. 먹거리와 일자리가 동시에 줄어들고 있는 지금의 이슈는 과거와는 비교할 수 없을 만큼 복잡하게 얽혀 있다.

과거에도 어려움은 있었지만 당시에는 건설산업 자체의 노력이나 국가 재정 투입을 통해 해결 가능할 수 있다는 잠재적인 기대가 있어 그나마 희망이 있었다. 그러나, 우리나라 건설산업이 당면해 있는 현재의 이슈들은 한시적이 아니라 건설산업 자체를 송두리째 바꿀 수 있을 만큼 폭발력을 지닌 변화들이다. 건설산업은 사양화될 수 없는 필수 산업임은 확실하지만 단 한 가지 진실은 있다. 건설이 사양 산업은 될 수 없지만 미래 대응 전략 여부에 따라 사양 기업은 얼마든지 나올 수 있다는 것이다.

국가 정책과 제도의 역할

지난 60년 간 국가 건설 정책은 부족한 사회 기반 시설과 주택을 단기간에 채워 넣는 '물량 공급'이 핵심이었다. 당연히 정부 정책과 제도는 물량 배분자로서의 역할에 무게 중심을 두어 왔다. 물량 배분 정책

의 중심에 정부가 서게 된 배경은 충분히 이해된다. 국내총생산액에서 차지하는 건설 투자의 비중이 20%를 상회했던 시절에는 정부의 역할이 커질 수밖에 없었다. 부족한 SOC 공급에 필요한 자금이 정부 재정에서 나와야 했다. SOC 공급을 국가 경제 성장을 위한 발판으로, 그리고 생산 체계 구축을 위한 투자로 인식했다.

국민소득 수준 향상과 함께 최근 들어서는 현재와 미래를 아울러 '저출산·고령화'로 인한 복지 수요가 새롭게 등장하고 있다. 절대 부족했던 SOC 건설이 과거 한국 경제의 큰 수요였다면 현재와 미래의 새로운 수요, 그것도 비중이 점점 커지게 되어 있는 복지 수요는 국가 재정을 블랙홀처럼 빨아들이게 될 것이다.

정부의 건설 정책 및 제도가 2020년 한국 건설산업이 정상 궤도에 진입할 수 있도록 혁신되어야 할 이유는 충분하다. 무엇보다도 한국 경제의 대외 의존도가 90%를 넘는 상태에서 국내 시장 지배자로서의 역할에서 글로벌 시장 진입 확대를 지원하는 정책과 제도 혁신이 우선되어야 한다.

국내 기업들이 해외 시장에서 전투를 벌이기 위해

서는 우선 내수 시장부터 글로벌화된 게임의 법칙이 지배하게 만들어야 한다. 정책과 제도가 글로벌화되어야 하고 그 역할 또한 지원자의 위치로 한 단계 올라서야 할 때가 되었다.

발주기관의 기능과 역할

건설산업에서 발주기관은 서비스 공급자와 거래하는 수요자 위치, 즉 거래 당사자 위치라는 근본으로 돌아가야 한다. 보다 정확하게 표현하면 서비스 구매자 위치에서 거래 당사자 위치로 내려와야 한다. 수직축에서 수평축으로 변해야 한다는 말이다. 현실적으로 국내 공공공사 거래에서 발주기관의 역할은 계약 관리자 역할에만 치우쳐 있다. 발주, 입·낙찰에서 거래 당사자인 발주기관의 역할이 보이지 않는다. 발주기관의 역할을 감시자 혹은 구경꾼(?) 역할에서 당사자 역할로 되돌리기 위해서는 발주기관의 역량 강화가 절대적으로 필요하다.

발주기관이 다양한 만큼 발주와 입·낙찰 방식 또한 다양해질 수밖에 없다. 글로벌 시장에서 발주기관이 다양한 만큼 국내 시장에서도 다양해져야 글로벌 톱(top) 기업들이 탄생할 수 있다.

새로운 상품과 시장 대응

부족함을 채워 넣기 위해 노력해 온 정부 정책과 제도들이 향후 산업 지원에 주력해야 한다는 전제에는 국가 재정 여력에 대한 고려가 있다. 국가 재정은 이미 정부가 밝힌 매년 1.7%씩 감소시키는 정책보다 훨씬 빠르고 더 크게 줄어들 것으로 예상된다.

국가 재정 여력 감소분을 민간 자본으로 대체할 수밖에 없는 상황이다. 민간 재정은 부족함을 채워 넣는 '다품종·대량 공급' 체계에서 '소품종·다양화'

방향으로 움직이게 된다. 민간 재정은 사회 기반시설보다 경제 편익을 앞세우게 된다. 공공 재정이 주도했던 환경에서는 공익성이 최우선이었다. 그러나 경제 편익은 공익성을 해치지 않는 선에서 투자에 대한 기대 이익을 극대화시키려 든다.

극단적인 예이지만 서울시에 따르면 늘어나는 중국 관광객을 수용하기 위해서는 2011년 당장에 호텔 객실이 2만 4,000실 늘어야 한다. 기존의 법과 제도에 따를진대 서울에는 호텔을 신축할 수 있는 부지가 절대 부족하다. 관광객 유치를 국가 문화의 성장 동력을 하겠다고 하면서 호텔을 혐오 시설로 착각하고 있는 기존 제도를 혁신시킬 조짐은 전혀 보이지 않는다. 제도와 정책이 새로운 시장을 만들어내기 위해 민간 재정을 유인할 수 있는 인센티브제가 시급하게 마련되어야 한다. 수직 문화에 익숙해 있는 정책과 제도가 수평 공간을 활용할 수 있도록 개편되어야 한다.

대표 상품과 기술 개발

한국 건설산업을 대표할 수 있는 미래 신상품 개발은 민간 자본에 의해 이뤄질 것으로 예상된다. 전 세계 관광객들의 60% 이상이 문화 유적지 혹은 국가나 사회를 대표하는 랜드마크를 따라 움직인다고 한다. 로마 콜로세움이나 파리 에펠탑 등은 그 시대 지도자의 카리스마와 민간 자본이 만들어낸 합작품이다. 영국과 프랑스를 잇는 유로터널 사업 허가를 내주면서 당시 영국 대처 수상은 전제 조건을 달았다. '국가 재정은 단 1페니도 투입하지 않는다'는 것이었다. 오늘날 세계 도처에서 건설되고 있는 랜드마크성 도시나 건축물이 사람들의 시선을 끌어 모으는 데는 이유가 있다. 다른 곳에서는 볼 수 없는 차별성 때문이다.

특집 2020년 한국의 건설산업

향후 국내 시장에 민간 자본으로 건설될 상품의 속성은 차별성도 크겠지만 수요 대상자도 한반도 반쪽의 5,000만이 아닌 항공기로 2시간 이내 거리에 살고 있는 아시아 글로벌 인구 4억명으로 바뀐다. 당연히 상품 자체의 속성과 규모, 그리고 서비스 종류가 지금까지 한반도에 건설되었던 것과는 전혀 다르게 설계될 것이다.

IT 발달로 인한 변화는 그 속도에 있어 과거와는 판이하게 빨라진다. 과거 100년 동안의 변화가 단 10년 안에 충분히 발생할 수 있다. 2010년 1월 다보스포럼의 화두가 왜 'New Normal(새로운 질서)'이었는지 되새겨볼 때다. 신상품·신시장의 상품화 혹은 시장화는 민간 자본에 의해 이뤄지겠지만 상품화시키는 동인 혹은 촉진제 역할은 한국 건설산업이 리더십을 발휘해야 가능하고 속도도 빨라진다. 즉, 전통적인 도급자(contractor) 역할에서 새로운 사업가(entrepreneur)로 나서야 할 때가 된 것이다.

기업의 대응 전략

현재의 어려운 상황을 돌파하기 위해서는 재정 여력이 없는 정부 혹은 공공기관을 향해 투자를 요청하는 과거 패턴에서 벗어나야 한다. 사양 기업은 있을 지언정 건설이 사양 산업이 될 수 없듯이, 2020년에 예상되는 이슈들에 대해 기업들은 현 상태에서 움츠러들기보다 보다 적극적이고 능동적으로 대응책을 모색해야 할 때이다.

시장과 상품은 만들기 나름이라는 긍정적인 사고가 필요하다. 2,300년 전에 카르타고의 한니발 장군이 로마를 점령하기 위해 알프스산맥을 넘어가면서 외친 소리가 있다. “카르타고군은 반드시 길을 찾을 것이며 만약 길이 없다면 만들어서라도 진격할 것이

다.” 현금 우리나라 건설기업들에게 이보다 더 요긴한 말은 없을 것 같다.

우리 건설업체들은 건설을 수주 산업이라는 특징에 묶어 놓고 발주기관들이 투자하기만을 기다리는 수동적 관행에 너무 젖어 있다. 공급이 새로운 수요를 만들어낸다는 발상의 전환이 필요하다. 뉴욕의 구겐하임미술관을 모방한 스페인 빌바오 구겐하임미술관이 쓰러져 가는 인구 5만명의 폐광촌 도시를 매년 500만명이 찾는 국제 관광 도시로 탈바꿈시켰다. 이러한 사례는 얼마든지 있다. 이대로는 안 된다는 생각을 가졌다면 당연히 사고의 혁신이 필요하다.

건설산업 외곽 조직이 뭔가를 해주기를 기다리기보다 건설산업이 국민경제 발전과 일자리 창출을 위해 무엇을 할 것인가에 전략의 초점을 맞춰야 한다. 현재와 2020년의 이슈는 분명하게 요구하고 있다. 새로운 10년의 변화에 대응하기 위해서는 지금까지와는 다른 능동적인 접근이 필요하다는 점을 강조하고 있다. 전략의 완성도를 높이는 것보다 더 중요하게 있다. 바로 실행이다. 전략의 완성도는 상품이 만들어진 다음에 완성되는 것이다. 생각이 생각으로 끝나서는 아무 것도 이룩할 수 없다. 그런 기업은 사양길로 접어들 수밖에 없다.

공공 재정은 물량 배분에 무게를 뒀지만 민간 자본은 경제성과 함께 시의성(timing)을 더욱 중시한다. 민간 자본을 활용하거나 유인할 수 있는 매력적인 상품 혹은 시장 디자인은 철저히 건설산업의 몫이자 책임이다. 만약 이 기회를 놓치면 금융이 건설산업을 지배하는 모습으로 변하게 된다. 이럴 경우 국내 건설기업들은 과거 및 현재와 같은 도급업자(contractor) 수준을 결코 벗어나지 못하게 될 것이다. CERIK