# 코로나 19 이후, 수요변화에 맞춘 건설정책 방향

**김영덕** 한국건설산업연구원 연구본부장
(ydkim@cerik.re.kr)

1

## 서 론

코로나 19 사태가 장기화되면서 국민의 생활은 물론, 사회, 경제적인 다양한 환경의 변화가 가속화되고 있다. 질병과 직접적으로 연결되어 있는 각종 안전, 보건과 관련된 다양한 이슈들이 등장하였고, 경제적인 측면에서는 바이러스 확산과 같은 예측하지 못하는 경기 악화 요인에 따른 급격한 경기 위축이라는 경제적인 변수에 대한 우리의 대응체제 및 준비가 시험대에 오르게 되었다. 이러한 가운데, 코로나 19에 대응하는 방역, 치료 등 우리나라의 의료시스템과 제도에 국제적인 관심도 증가하였다.

코로나 19가 아직 끝나지 않은 상황에 있어 코로나 19 이후의 사회, 경제적인 변화에 대응한 정책적 고민이 이르다고도 할 수 있으나, 코로나 19가 다시 확산될 여지가 여전히 남아 있고, 유사한 질병이 다시 발생할 수 있다는 점에서 근본적인 대응책을 조속한 기간 내에 모색해야 할 것으로 보인다. 특히, 보건 및 위생, 재해재난 등 국민의 안전한 생활과 직결된 각종 정책에 대한 제반 정책과 시스템에 대한 재평가 및 개선은 중요한 과제라 할 수 있다. 이를 위해선 제도나 시스템과 같은 소프트웨어적인 측면뿐 아니라 각종 시설 등 하드웨어적인 측면의 대응책 등 다각적인 모색이 필요할 것으로 본다. 그중에서도 제도나 시스템의 원활한 작동을 위한 인프라의 구축은 중요한 과제가 될 것이다.

이러한 사회, 경제적인 변화에 따라, 코로나 19 이후의 건설산업도 큰 변화를 겪게 될 것으로 전망된다. 안전 및 보건 등에 대한 인식 확산에 따른

새로운 인프라 수요 증가와 비대면 방식 등의 확산에 따른 생산방식 등 생산활동의 변화가 예상된다. 아울러 새로운 건설산업의 역할 변화에도 건설산업 내외부적으로 관심이 커질 것으로 보인다. 따라서 건설산업 정책에 있어서도 이러한 건설산업에 대한 수요 변화에 맞추어 적극적이고 전략적인 개선을 모색할 필요가 있다.

## 코로나 19와 건설산업

### 1. 코로나 19로 인한 사회 트렌드 변화

세계의 많은 전문가들은 코로나 19는 정치, 사회 및 경제 등 다양한 분야에 있어 큰 변화를 초래하고 있다고 지적한다. 실제로 한 개인의 삶은 물론, 사회 전반에 있어서는 새로운 가치 판단 기준과 생활 패턴의 변화를 초래하고 있다. 이러한 사회 전반의 변화는 코로나 19가 종료된다고 하더라도 당분간은 지속될 것으로 보인다.

첫째, 비대면 사회로의 진입이다. 비대면 필요성 증대에 따라 인터넷에 기초한 원격교육, 재택근무의 강화 및 온라인 소비, 헬스케어 및 디지털 콘텐츠 미디어 소비의 증가 등이 급격히 나타나고 있다. 이러한 비대면 방식의 다양한 교육, 노동 및 소비 등의 변화는 향후에도 그대로 이어질 것으로 보인다. 이러한 비대면 방식의 확산은 새로운 생산방식과 소비를 만들어내고 이는 전반적인 사회 변화를 가져올 것으로 예측된다.

둘째, 거리두기 문화의 고착화에 따른 영향이다. 코로나 19로 인해 바뀌게 될 부분 중 사회 정서에 가장 큰 영향을 미칠 것으로 예상되는 부분은 '거리두기 문화'에 있다. 이전의 만남의 방식이 오프라인에 초점을 맞추어져 있었다면, 이제 온라인으로의 급속한 변화가 나타나고 있어 '인간관계'를 형성하는 방법이 변화하고 있다. 이는 온라인 업무 미팅, SNS를 활용한 비대면 모임 등 물리적 거리를 두며 사람을 만나는 방식에 적응해야 할 시기가 되었다는 것을 의미한다. 또한, 의사전달의 방식도 이러한 변화에 따라 크게 바뀌게 될 것으로 보인다.

셋째, '홈' 문화의 확산과 폐쇄적 커뮤니티 문화의 확산이다. 근무시간 축소 및 '홈' 트렌드의 확산에 따라서 가족과의 생활 및 집의 편의성과 안락함을 강조하게 되었다. 가정 내 생활의 편의를 도모하고 안정감을 줄 수 있는 새로운 상품의 등장, 가정 내 소비 확산 등이 이러한 변화로 나타나고 있다.

가족의 범위를 넘어서 우리끼리의 문화가 확산될 가능성도 높다.

이러한 사회적인 변화들은 산업 및 기업 경제 활동에도 지대한 영향을 미칠 것으로 보인다. 지금까지 나타난 디지털 산업의 성장에 더하여 기존 산업들도 활동영역이 크게 변화될 것으로 예측된다. 새로운 상품의 등장은 물론, 산업 내 생산 소재, 생산방식 등의 변화가 가속화될 것으로 보인다.

## 2. 코로나 19 이후 건설산업 내외부 수요변화 전망

전술한 바와 같이 코로나 19로 인한 사회, 경제적인 변화로 인하여 인프라의 수요도 크게 변화될 전망이다. 특히, 물리적으로 바이러스 사태 등과 직결되어 있는 의료시설은 물론, 재해·재난에 대비한 방재시설  그리고 생활 안전과 관련된 다양한 인프라 수요가 발생할 가능성이 높다. 또한 보다 안전하고 환경친화적인 환경을 조성해야 한다는 중장기적인 수요에 대응하여 스마트 기술을 접목한 건설현장의 스마트화로 안전과 편의를 보장하는 생산환경 조성에 대한 필요성도 커질 것으로 전망된다.

이번 코로나 19로 국내 보건, 의료 분야의 기술과 인력 등 소프트웨어 측면에서의 우수성이 입증되었다. 우리나라의 이러한 대응은 다른 선진국들의 사례에 비교해 효율적으로 작동하고 있는 의료시스템으로 인해 가능한 것으로 평가되고 있으며, 이로 인해 주변국들로부터 비상한 관심을 모으고 있다. 그러나, 우리나라 의료시스템이 가진 물적 인프라의 한계점 또한 분명하게 드러났다.

**표 1** OECD 주요 국가의 의료 인력자원 현황

(단위 : 명/인구 1천명)

| 구분 | 독일 | 프랑스 | 일본 | 한국 | 미국 | 멕시코 | OECD 평균 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 임상의사수 | 4.3 | 3.2 | 2.4 | 2.3 | 2.6 | 2.4 | 3.4 |
| 간호인력 | 12.9 | 7.8 | 11.3 | 6.9 | 10.0 | 2.9 | 9.0 |

자료 : 보건복지부(2019.7.19.), 「OECD 통계로 보는 한국의 보건의료」, 보도자료 pp.10-11의 표 재구성.

실제로 OECD의 「Health Statistics 2019」를 살펴보면 우리나라 보건의료자원은 OECD 평균에 비해 별로 높은 수준이 아니다. 가령 우리나라의 임상 의사 수는 인구 1천명 당 2.3명으로 OECD 평균인 3.4명보다 적고, 간호인력 역시 인구 1천명 당 6.9명으로 OECD 평균인 9명을 하회한다. 또한 우리나라의 전체적인 병상 수는 OECD 평균을 훨씬 상회하지만 전국적으로 감

염병 전문 음압병실은 755개실, 음압병상은 1027개에 불과해, 감염병 대유행 시 실질적인 대응이 곤란하다. 이와 함께 현 의료시스템은 지역 단위로 서비스가 공급되고 있다. 반면 특정 지역사회에서 해당 지역의 인적·물적 의료자원만으로 감당하기 어려운 상황이 발생했을 경우 인적·물적 의료 서비스 공급이 효과적으로 이루어지기 어렵다.

**표 2** 우리나라 지역 1차 공공의료시설 현황(2018년도 기준)

(단위 : 개소)

| 구분 | 합계 | 보건소 | 보건지소 | 건강생활지원센터 | 보건진료소 |
|---|---|---|---|---|---|
| 서울 | 47 | 25 | 22 | 0 | 0 |
| 부산 | 34 | 16 | 10 | 3 | 5 |
| 대구 | 28 | 8 | 10 | 2 | 8 |
| 인천 | 69 | 10 | 27 | 6 | 26 |
| 광주 | 23 | 5 | 4 | 4 | 10 |
| 대전 | 20 | 5 | 6 | 1 | 8 |
| 울산 | 25 | 5 | 8 | 1 | 11 |
| 세종 | 18 | 1 | 10 | 0 | 7 |
| 경기 | 339 | 44 | 123 | 12 | 160 |
| 강원 | 253 | 18 | 99 | 7 | 129 |
| 충북 | 270 | 14 | 96 | 2 | 158 |
| 충남 | 406 | 16 | 151 | 5 | 234 |
| 전북 | 410 | 14 | 151 | 3 | 242 |
| 전남 | 569 | 22 | 214 | 6 | 327 |
| 경북 | 560 | 25 | 223 | 1 | 311 |
| 경남 | 417 | 20 | 173 | 3 | 221 |
| 제주 | 65 | 6 | 11 | 1 | 47 |
| 계 | 3,553 | 254 | 1,338 | 57 | 1,904 |

자료 : 국가통계포털 자료 가공.

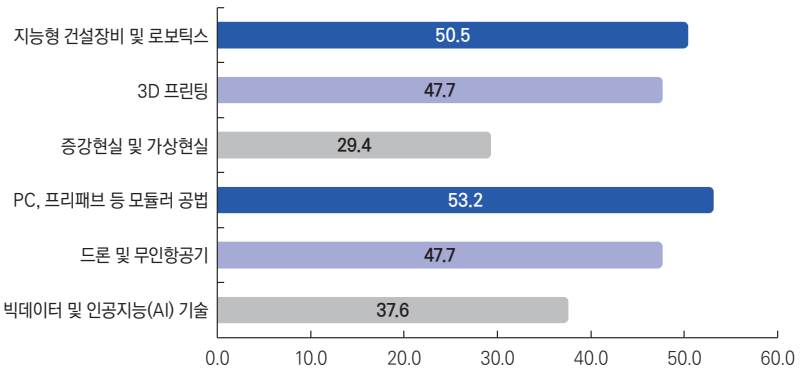
국가적 재난에 대비한 거주 가능한 대피시설 역시 매우 불충분하다. 현재 국내에서는 국가 또는 지역 단위에서의 비상사태에 대비한 비상자원의 동원·설치, 관련 시설물 관리와 관련해 「비상대비자원 관리법」, 「재난 및 안전관리 기본법」, 「화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」, 「민방위 기본법」 등에서 산발적으로 규정하고 있다. 이들 법률 중 대규모 인원을 수용할 수 있는 대피시설에 관해 규정하고 있는 법률은 「민방위기본법」이 유일하다. 동 법률에서는 민방위 준비시설의 하나로 대피호 등 관련 시설을 중앙관서의 장 및 각급 지자체 장들이 설치토록 규정하고 있고, 이에 따라 중앙관서

장 등은 민방위 대비시설을 비상대피시설과 비상급수시설로 구분해 지정하고 있다. 그런데 이 중 비상대피시설의 대부분은 학교나 상가, 지하주차장, 업무용 빌딩 등으로 재난 발생 시 피난 주민들이 일정 기간 거주하면서 생활하는 것이 불가능하다. 또한, 비상급수시설과 비상대피시설이 물리적으로 연계되어 있지 않아 비상상황에서 비상대피시설에서 비상급수시설을 통해 급수를 받는 시스템이 갖춰져 있지 않다.

결국 이번 코로나 사태로부터 범국가 차원에서의 의료·재난 대응 인프라를 양적·질적으로 확충할 필요성을 확인할 수 있다. 지역 거점 공공병원의 건축물을 확충하고, 의료시설을 현대화하며, 위기 상황을 대비해 일정 수 이상으로 여유 병상을 확보할 필요가 있으며, 아울러 지역별로 고령 인구 및 의료서비스 수요 수준에 따라 민간 의료시설이 수용하지 못하는 부분을 중심으로 지역 거점 공공병원의 건축물 규모 확장을 통해 지역 공공 의료시설 기반을 확충함으로써 지역 간에 상당한 차이를 보이고 있는 의료 격차를 축소해 나가야 한다.

다음으로 비대면 방식의 확산에 따라 건설 현장에 있어서도 다양한 스마트 기술을 활용한 생산방식이 확대될 것으로 보인다. 건설현장에서 이루어지는 생산의 상당 부분이 사전 제작에 의해 이루어지는 pre-fabrication 방식 혹은 모듈화 공법이 크게 확산되어질 가능성이 높아지고 있다. 아울러 로봇 및 드론, IoT 등 최신 스마트 기술이 건설현장에 적용되어지는 스마트 건설이 확산되어질 것으로 보인다.

그림 1 향후 건설현장에 우선 적용될 스마트 건설기술



이와 함께 새로운 스마트 건설상품의 등장도 예상된다. 얼마 전 정부가 발표한 한국판 뉴딜에 있어서도 뉴딜사업으로 "디지털 인프라 구축"이 과제로서 제시되었는데, 이는 코로나 19 이후 변화된 인프라에 대한 안전하고 환경친화적인 건설산업으로의 변화에 대한 방향 제시 필요성과 연결되어 있다고 할 수 있다. 노후 국가기반시설의 디지털화와 녹색 뉴딜의 등장 등 건설산업 내에서도 새로운 수요로서 자리잡아갈 것으로 예상된다. 5G와 인공지능(AI), 빅데이터의 활용과 비대면 서비스 확산에 기반을 둔 스마트 시티와 같은 첨단 기술을 접목한 도시개발에 대한 수요도 증가될 것으로 보인다. 2020년 1월, 다시 기존 도시의 스마트화를 위한 공모사업을 통합한 '통합 스마트 챌린지'가 출범했으며, 2020년 중으로 18곳을 선정해 사업을 추진할 계획으로 있어 이러한 스마트시티 사업은 지역의 문제 그리고 지역 주민들의 생활 니즈에 맞춰 점차 확대될 것으로 전망된다.

## 코로나 19 이후 건설투자 정책 방향

### 1. 건설 수요변화에 맞춘 건설투자 방향

전술한 바와 같이 코로나 19로 인하여 사회, 경제 변화에 맞춘 건설산업 차원의 수요에의 대응이 요구되는 시점으로 정부의 한정된 재원을 효율적인 투자를 통하여 전략적인 인프라 수요에의 대응이 필요하다.

첫째, 코로나 19로부터 조속한 사회, 경제의 정상화를 유도하기 위한 건설투자의 확대가 필요하다. 한국건설산업연구원이 발표한 자료[1]에 따르면, 코로나 19로 인한 직접적인 건설투자 감소율은 약 0.7~3.7%에 이를 것으로 전망된다. 투자금액으로는 최대 10조원의 감소가 예상된다. 이를 감안할 때, 현재 논의되고 있는 3차 추경 관련 논의에서 건설투자를 중요한 과제로 다룰 필요가 있으며, 내년도 SOC 예산은 대폭 확대할 필요가 있다. 현재 정부에 제출된 SOC 예산이 24.4조원으로서 최근 코로나 19로 인한 건설투자 감소폭을 감안하지 않고 있다는 점에서 예산을 대폭 확대할 필요가 있다.

둘째, 코로나 19와 같은 사태 발생에 대비한 의료·재난 대응 인프라 확충이 필요하다. 보건소 등 1차 지역 의료기관의 수 확대 및 시설물 확충이 이뤄져야 한다. 미국 워싱턴대학 '보건계측 및 평가연구소'의 2018년도 '보건의료 접근성 및 품질평가'에서 우리나라는 평가대상 195개국 중 25위를 차지

1) 한국건설산업연구원, "코로나 19 사태의 건설경기 파급효과 및 대응방안", 2020.5

한 것으로 나타났다.[2] 그런데 우리나라가 전 세계적 수준의 의료기술을 가졌음에도 불구하고 상대적으로 낮은 평가를 받은 이유는 1차 지역 의료기관으로의 의료 접근성과 서비스 품질이 상대적으로 떨어졌기 때문이라고 할 수 있다. 따라서 고령화가 급속히 진행되고 있는 지역과 의료기관 접근성이 현저히 떨어지는 의료 소외 지역을 중심으로 보건소 등 1차 공공의료기관의 수와 시설을 확충해야 한다. 아울러 제한된 수의 역내 공공·민간 의료 인력을 활용해 1차 공공의료기관의 기능을 내실화할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 또한, 지역 의료시스템 붕괴 가능성에 대비한 이동형 병원 그리고 대규모 난민 발생에 대비한 이동형 주택 및 임시주거시설 공급 인프라를 확충해야 한다. 코로나 19 사태를 계기로 이동형 병원과 이동형 주택 공급 인프라를 확충해야 한다. 특히 이 과정에서 모듈러 건축방식을 적극 활용할 경우에는 건설분야의 기술 향상을 촉진할 수 있는 긍정적 효과도 기대할 수 있을 것으로 판단된다.

셋째, 우선 기존에 정부가 추진코자 한 공공건설투자 사업들을 조기에 실행하는 방안을 모색할 필요가 있다. 먼저 작년 초 정부가 국가 균형발전 명목으로 예비타당성 조사를 면제한 23개 사업에 대한 안정적인 추진이 이뤄질 필요가 있다. 이들 사업은 그동안 각 지역에서 지역 발 및 활성화 차원에서 지속적으로 건의되어 왔던 사업들이 대부분이라는 점에서 안정적인 사업 추진이 무엇보다 중요하다. 다만, 이들 사업이 지금 속도로 추진될 경우 2021년에야 착공이 이루어질 것으로 예상되는 바, 현 코로나 적정성 검토 및 실시설계 기간을 앞당겨 2020년 중 착공이 이뤄질 수 있도록 하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. 또한, 작년 4월에 정부가 수립한 「생활 SOC 3개년 계획(안)[2020-2022]」 그리고 동 계획에 입각해 작년 10월에 선정한 17개 시·도 289건의 생활 SOC 복합화 사업들의 시행 시기를 경기 침체가 심한 지역을 중심으로 앞당기거나 해당 지역에 대한 투자 규모를 확대함으로써 해당 지역의 지역 산업기반 붕괴 위기를 극복하기 위한 수단으로 활용할 필요가 있다.

넷째, 미래에 대한 전략적인 건설투자가 필요하다. 코로나 19에 대응한 단기 경기회복을 위한 투자도 중요하지만, 단, 장기적으로 투자 효과가 극대화될 수 있도록 하는 미래에 대한 전략적인 건설투자를 고민해야 한다. 중장기적인 국가 경쟁력을 제고하고, 지역 간 균형발전을 도모한다는 관점

2) 의약뉴스, "한국 '보건의료 접근성·품질' 세계 25위", 2018.7.7.

에서 전략적인 건설투자 확대 역시 필요한 바, 먼저 경기침체가 심한 지역을 중심으로 기존 노후 산단의 시설들을 스마트화 하고, 동시에 이들 지역의 정주 여건을 개선함으로써 미래 4차 산업혁명에 선제적으로 대응하는 방안을 모색할 필요가 있을 것이다. 이와 함께 최근 정부가 추진하고 있는 스마트시티 사업 역시 국가 경쟁력 제고라는 장기적인 관점에서 추진, 확대가 필요하다.

## 2. 건설투자 활성화를 위한 정책과제

단기와 중장기적인 건설투자의 실질적인 효과 극대화를 위해서는 이를 뒷받침하는 건설정책·제도의 개선도 중요한 과제다.

첫째, 적기 재정투자를 위한 예비타당성조사 및 「지방재정법」 상 타당성 조사 제도의 개선이 필요하다. 예비타당성조사 제도가 기존 경제성 분석 중심에서 정책성 분석 즉, 정책 방향과의 부합성, 사업추진이및 및 준비 정도, 지역 낙후도 등이 평가요소로서 포함되었으나, 여전히 경제성을 통과하지 못한 지방의 숙원사업들이 많고 예비타당성 조사 기간의 장기화로 인하여 문제가 지속적으로 제기되고 있다는 점에서 적기투자를 저해하는 요소가 되었는 바, 예비타당성 조사의 대상사업 범위의 상향과 조사기간을 단축하기 위한 다양한 제도 개선을 모색할 필요가 있다. 또한, 재원에 상관없이 공유재산가격이 포함된 총사업지 500억원 이상 사업에 의무적으로 적용하는 「지방재정법」 상의 타당성 조사제도도 타당성 조사의 질적 개선과 중복심사 최소화 등을 도모할 필요가 있으며, 중장기적으로는 「건설산업진흥법」 상의 타당성 조사와 중복성을 감안, 실효성 자체를 재검토할 필요가 있다.

둘째, 정부 재원의 한계에 따른 민간투자 활성화를 통한 사업속도를 높이는 방안을 적극 모색할 필요가 있다. 코로나 19로 인한 경제의 각 분야에 대한 재정투자에 대한 수요가 증가한 상황에서 적절한 민간자본을 활용한 인프라 시설에 대한 투자는 정부재정의 효율적 사용, 시중 유동성의 흡수, 건설투자의 파급효과를 달성하는 1석 3조의 효과를 얻을 수 있을 것으로 예측된다. 특히, 국민의 생명과 재산을 보호하기 위해서는 노후 인프라 시설의 유지보수 및 성능개선, 자연재해·재난을 대비한 인프라의 성능개선과 신규 투자가 필요한 바, 현재 코로나19로 인한 세계 및 국내 경제 성장 둔화 등으로 재정투자에 대한 수요가 증가하면서 노후 인프라 시설의 개선에 투입되는 재원에는 한계가 있는 상황이다. 따라서 신규 인프라의 공급뿐만 아니라 노후 인프라의 유지보수 및 성능개선, 재해·재난대비 인프라의 신규공급과 성능개선

등이 적기 공급될 수 있도록 민간투자방식을 노후 인프라의 개선에 적극적으로 활용하는 것이 필요하다. 이와 함께 도시재생사업의 민간참여 활성화를 도모할 필요가 있는데, 사업의 리스크가 크고 기대수익이 낮은 도시재생사업에서 특히, 민관 공동시행 방식은 유용할 것으로 예측된다.

## 결 론

코로나 19는 향후 많은 사회, 경제적인 변화를 이끌 것으로 예상된다. 이에 따라 건설산업에 대한 수요도 크게 변화할 전망이다. 이러한 수요 변화에 대응하여 건설투자 및 건설 관련 정책·제도도 개선되어야 할 것이다. 건설산업은 국민의 생활과 직결되는 산업으로서 생활의 기반이 되는 인프라의 공급과 안전하고 환경친화적인 삶의 공간 확보에 있어 중요한 역할을 담당하고 있다. 따라서 최근 코로나 19 이후, 건설산업 정책의 올바른 방향 설정과 추진은 코로나 19 이후의 조속한 정상화 및 미래 지속가능한 경제 발전을 위한 기반을 마련하는데 있어 중요한 정책방향으로서 고려되어야 할 것이다.

참고문헌

1. 한국건설산업연구원, '코로나 19 사태의 건설경기 파급효과 및 대응방안', 건설이슈포커스2020
2. 한국건설산업연구원, 건설동향브리핑 758호, 759호, 2020
3. 한국건설산업연구원, '건설기업과 현장의 코로나 19 극복 대책-기업 경영 및 현장 운영부문', 건설이슈포커스, 2020