

새 정부의 산업정책 및 건설산업에 대한 시사점

이복남 서울대학교 건설환경종합연구소 교수
(bnleek@snu.ac.kr)

- I. 새 정부의 국정비전과 국정과제 개황
- II. 110대 국정과제 진단과 파급영향 예측
- III. 시사점과 대응전략 주문
- IV. 맺음말

1

I. 새 정부의 국정비전과 국정과제¹⁾ 개황

2016년 1월, 세계경제포럼(World Economic Forum: WEF)의 다보스포럼에서 제4차 산업혁명을 글로벌 어젠다로 다룬 이후, 국가경제, 산업생태계 전체를 혁신시키는 거대한 변화가 잇달아 일어나고 있다.²⁾ 빅 데이터, 인공지능, 디지털 트윈 등 한 번도 경험하지 못했던 새로운 기술들이 전통적인 기술과 융합되어 전혀 다른 기술로 진화하고 있는 것이다. 또한, 2019년 말에 발생한 코로나 팬데믹은 확산일변도였던 세계화에 커다란 충격을 줬다. 국가와 사회 봉쇄, 일자리 이탈 등으로 세계가 물류대란, 소비재 공급부족, 에너지와 식량 제한 공급 등을 야기 시켰다.

이런 가운데 우리나라는 윤석열 정부가 출범했다. 역사적으로 중대변화는 언제나 새로운 국제규범과 기준을 탄생시켜 왔다. 그리고 대통령중심국가인 우리나라는 새 정부가 출범할 때 마다 정책과 시장에 큰 변화를 겪어왔다. 특히, 윤석열 정부는 국정비전에서 ‘다시 도약하는 대한민국’을 선언했고, 소득주도 성장에서 성장주도, 공공주도에서 민간주도, 국내 강자에서 글로벌 중추국가를 지향하기 위해 6개의 국정목표, 20개의 대국민 약속, 그리고 110대 국정과제를 발표했다. 이는 과거 정부와 완전히 다른 정책 방향을 표방한

1) 제20대대통령직인수위원회(2022), 윤석열정부 110대 국정과제(2022.5)

2) 매일경제신문사(2016), 2016 다보스포럼 리포트(인공지능발 4차 산업혁명)

II. 110대 국정과제 진단과 파급영향 예측

것으로 평가할 수 있으며, 새로운 국제질서가 탄생하는 시기와 맞물려 건설 시장과 정책에 큰 변화가 예상된다.

본 연구는 110대 국정과제 중 건설관련 27개 과제가 향후 5년 동안 국내 건설정책과 시장에 미치는 영향 진단과 산업체의 대응전략을 선정하여 제시한다.

윤석열 정부는 ‘다시 도약하는 대한민국, 함께 잘 사는 국민의 나라’를 국정 비전으로 설정했다. 국정비전 달성을 위해 4대 기본부문(정치·행정, 경제, 사회, 외교·안보)을 기초로 미래와 지방시대를 국정목표로 설정했다.

표 1 윤석열 정부의 국정목표

정치·행정	[국정목표1] 상식이 회복된 반듯한 나라
경제	[국정목표2] 민간이 끌고 정부가 미치는 역동적 경제
사회	[국정목표3] 따뜻한 동행 모두가 행복한 나라
미래	[국정목표4] 자율과 창의로 만드는 담대한 미래
외교·안보	[국정목표5] 자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가
지방시대	[국정목표6] 대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대

1. 국토교통부 주관·주도 과제

국토부가 주관하는 과제는 6개다. 당장의 현안으로 부각된 부동산정책과 주거복지 지원 관련이 2개, 교통인프라 혁신 관련 2개, 국토 공간 활용과 청년층 복합지원 2개로 구성되어 있다.

국민의 최대관심사인 부동산 정책의 핵심은 ‘주택 공급확대’이다. 다만, 과거와 달리 신도시개발과 같은 수평면 확대보다 국토 공간 활용이라는 새로운 정책을 선택했다. 이에 따라 2차원적 면적 확대에서 ‘건폐율 축소, 용적율 상향’의 3차원적 공간 확대 정책이 이뤄질 것으로 예상된다. 즉, 공간 활용을 3차원으로 확대하면서 청년층과 주택구매력이 적은 젊은 층을 겨냥하여 도시 철도역이나 교통중심지를 집중 개발하여 소규모 주택을 대량으로 공급하는 정책을 펼치게 될 것으로 예상된다.

한편, 국정목표6이 지향하는 ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대’를 열기 위해 지역거점 5곳에 ‘스마트메가시티’를 지정하여 밀집도 높은 개발이

예상된다. 육상교통 혁신을 위해 '수도권 30분, 메가시티 간 1시간, 전국 2시간 대'를 국정과제에 담았다. 빠르고 편리한 교통혁신, 모빌리티 시대를 대비한 국토교통산업의 미래 전략산업화 등을 과제에 담아 전통적인 교통인프라 확충에서 ICT기반 융합기술을 교통체계 혁신에 접목시키는 질적 성능혁신을 강력하게 추진할 것으로 예상된다.

2. 건설시장에 영향을 미치는 타 부처 주관 국정과제

타 부처가 주관 혹은 주도하지만 건설시장 및 정책에 직접적인 영향을 미치는 과제도 중요하다. 영국이나 미국이 국토인프라를 경제의 중추, 국가의 중추로 부르는 이유는 국민과 경제가 언제, 어디서나 동반자 관계이기 때문이다. 그 만큼 타 부처 과제가 국토인프라 시장과 정책에 미치는 영향이 광범위하다는 의미다.

산업부가 주관하는 '탈원전 정책 폐기, 원자력산업 생태계 강화'과제는 새 정부가 여러차례 밝혔듯이 원전건설 정책 복원은 건설시장에도 큰 영향을 미친다. 한국표준원전 건설비 중 시공이 차지하는 비중이 30%,³⁾ 설계엔지니어링이 차지하는 비중이 7%⁴⁾에 이를 만큼 큰 시장을 형성한다.

해수부가 주관하는 '해양교통물류체계 구축'과제는 대국민 약속 8에 '하늘·땅·바다'를 잇는 성장인프라 구축이 포함되어 있어 국토부 관할 육상교통과 직접관계가 있다.

기재부가 주관하는 '민간주도 성장을 뒷받침하는 재정 정상화 및 공공기관 혁신'과제는 두 가지 시장과 연결된다. 첫째는 교통인프라 구축에 민간투자시장의 촉진이다. 둘째는 민간투자시장의 종합사업관리 주체가 공공(주무관청)에서 민간(PM·CM)으로의 전환이다.

행안부·소방청이 주관하는 '선진화된 재난안전 관리체계 구축'과제는 재래시장 현대화 시장과 연결된다. 서민이 주 고객인 전통시장은 노후화 및 취약한 화재예방 시설 등으로 인해 생명과 재산 손실 위험에 노출되어 있기 때문이다.

외교부·산업부가 주관하는 '2030 세계박람회 유치' 과제는 부산과 경남

3) 한국원자력연구원(2010), 'Nuclear Power Policy, Planning and Project Management Part I & II'에서 발췌

4) EPPR(고리원전 4&4, 한빛원전 1&2호기), Engineering Progress and Performance Report(미국 Bechtel사 내부인력 성과평가보고서)

국토인프라 신축시장이 활기를 띠게 될 것으로 예상된다.

이 밖에 새 정부는 기술과 시장의 지속적 성장을 위해 과학기술기반의 새로운 생태계 구축을 목표로 하고 있다는 점에서 공공공사 입찰에 뿌리 깊은 ‘운찰제’가 사라지고 기술역량이 높은 산업체에게 더 많은 시장 참여기회가 주어지는 방향으로 개편될 것으로 예견된다.

3. 시장과 규제에 영향을 미치는 국정과제

새 정부는 민간이 끌고 정부가 미는 역동적 경제를 국정목표2로 설정했다. 목표 달성을 위한 추진과제로는 ‘규제시스템 혁신을 통한 경제 활력 제고’가 있다. 그동안 우리나라 법과 제도가 법·제도 만능주의(일명 포지티브)로 되어 있어 시장 및 기술변화 속도를 따라가지 못해 민간의 창의적 시장 형성을 막아왔다는 비판이 대세였다. 규제일변도에 묶여 민간주도 성장이 제한을 받는 각종 규제가 상당한 수준으로 통·폐합될 것으로 예측된다.

건설분야로 해석한다면 글로벌 시장과 호환성이 급격히 떨어지는 법과 제도는 글로벌 중추국가, 즉 성장 동력을 내수보다 해외시장에서 찾겠다는 의지로 볼 수 있다. 간헐적으로 추진되어 왔던 해외시장 진출 지원 정책이 새롭게 정비 될 것으로 예측된다. 노사협력을 통한 상생의 노동시장 구축 과제는 습식공사라는 건설의 특성과 무관하게 의무적으로 적용받아 왔던 ‘주휴일제·주 52시간제’등에 변화가 예상된다. 노사합의로 공사현장별로 특성에 맞게 휴일과 근무시간을 유연하게 할 수 있는 방식으로 개편 될 것으로 예상된다.

또한, 민간의 자율성을 최대한 보장하는 반면 책임성도 강화시킬 것으로 예측된다. 예를 들어 중대재해처벌법은 상당한 수준으로 완화되겠지만 산업체가 독자적으로 공사현장안전관리체계를 구축해야 하는 의무가 강제된다. 도시인프라, 특히 상·하수도과 교통, 학교 및 공공청사와 같은 노후화 정도를 실측하기 위해 대대적인 조사가 이뤄지게 된다. 조사결과에 따라 국내에서 최초로 노후인프라 재건시장에 대한 국가차원의 로드맵이 개발 될 것으로 예견된다.

4. 기술·인력에 영향을 미치는 국정과제

새 정부는 ‘자율과 창의로 만드는 담대한 미래’를 국정목표 4로 설정했다. 목표 달성을 위하여 과학기술 혁신과 관련한 다양한 추진 과제를 제시하고

있다. 우리에게 익숙한 기술개발, 선진국 따라 하기에서 지식기반, 즉 소프트웨어 중심의 기술 무장을 통해 국가의 미래를 새롭게 설계하는 담대한 미래 정책을 발표했다. 선진국 기술을 모방·복제하는 것으로는 세계시장에서 선두 주자가 될 수 없다는 사실을 명확하게 파악한 것이다. 즉, 선진기술 추격에서 벗어나 궤를 달리하는 추월선에 진입하겠다는 것이다.

또한, ‘100만 디지털인재 양성’을 추진과제로 설정하였다(과제81). 선진국과 차별화된 과학기술을 확보하기 위해서는 인적자원 혁신이 필요함을 파악했던 것으로 추정된다. 그동안 전통적이고 노동집약 산업에서 벗어나 두뇌기반의 과학기술로의 무장이 절실함을 깨달은 것이다. 과거 정부가 내세웠던 인력을 ‘인재’로 표현한 것은 우리나라 교육시스템에 중대한 변화를 가져오게 될 것으로 예측된다. ‘초·중·고·대’의 규범적 학습체계를 평생학습체계로 전환시키는 재교육시장 활성화로 이어지게 될 것으로 추정된다.

특히, 국가혁신을 위한 과학기술(science technology) 시스템 재설계(과제74)는 국토인프라 혁신을 위한 공학기술(engineering technology) 시스템 재설계를 통해 건설도 국민경제를 견인하는 인재를 양성하는 방향으로 기초 및 재교육체계 혁신이 예상된다. 하드웨어 중심 시공기술이 소프트웨어 중심의 엔지니어링 기술이 각광을 받게 될 것으로 예상된다. 오랜 기간 시공에 묻혀 버린 엔지니어링 기술에 대한 수요가 늘어날 수밖에 없는 상황이 될 것으로 예상된다. 전환과정 중심에 인재가 있음을 실감하게 될 것이 확실하다는 판단이다.

III. 시사점과 대응전략 주문

1. 주요 시사점

윤석열 정부의 국정과제가 주는 주요 시사점은 7가지로 요약 할 수 있다. 첫째, 경제성장을 위한 정책과 제도 혁신이다. 소득주도 성장에서 민간주도 성장을 위한 정책과 제도 혁신이 이루어질 것이다.

둘째, 민간중심의 일자리 창출이다. 경제성장과 시장 활성화가 곧 일자리 창출이라는 점에서 민간 일자리 창출을 강조할 것이다.

셋째, 산업체의 역할과 책임이다. 주택공급 확대를 위해 각종 규제, 특히 분양가상한제 혁신을 내세웠지만 동시에 산업체의 역할과 책임이 강조된다.

넷째, 인프라의 질적 향상이다. 그 동안 양적 확대로 일관해왔던 교통인프라

라를 질적으로 혁신하여 기존 교통 인프라의 소화율을 극대화시키는 정책이 강화된다는 점이다. 다른 인프라 역시 양적 확대가 아닌 질적 향상에 중점을 둘 것으로 예상된다.

다섯째, 과학기술 중심으로의 전환이다. 소프트파워 중심의 기술 개발을 강조할 것으로 예상된다.

여섯째, 인재양성이다. 앞으로는 현안 해결 중심의 기술과 인적자원 개발을 통하여 미래 수요 중심의 기술과 인재양성을 위하여 급격하고 다양한 체계가 구축될 것으로 예상된다.

일곱째, 한국식 독창모델 개발이다. 글로벌 중추국가(선도자)가 되는 산업의 부가가치를 향상시킬 수 있는 새로운 비즈니스 모델 개발이 예상된다.

2. 건설산업의 7大 대응전략

새 정부가 내세운 110大 국정과제는 향후 5년동안 이어지게 된다. 건설관련 법·제도와 국토인프라 시장 정책에 건설산업계가 대응해야 할 7大 전략을 제시한다.

첫째, 건설산업의 생태계 혁신에 산업계가 주도적으로 나서야 한다. 공공이 주도했던 역할의 상당부분을 민간부문으로 이전시키기 위해 건설산업의 혁신 방안을 주도할 필요가 있다.

둘째, 건설산업의 양질의 일자리 창출이다. 과학기술 인재 양성과 함께 양질의 고용창출의 한 축을 담당할 필요가 있다.

셋째, 건설산업의 역할과 책임을 다할 필요가 있다. 정부가 민간의 자율성과 창의를 위하여 펼치는 각종 인센티브를 최대한 활용하되, 그에 따르는 사회적 책임을 다해야 한다.

넷째, 건설산업의 자생력 강화이다. 물량배분 중심의 공사에서 역량기반으로 바뀔 것에 대비하여 잘 하는 것을 더 잘 할 수 있도록 역량을 더욱 강화시켜야한다.

다섯째, 건설산업의 과학기술 융합 활성화이다. 건설의 경우 법과 제도 중심의 건설정책에서 과학기술로 변화할 것이다. 또한 과학기술이 강조되면서 입찰평가제도의 경우 기술역량을 중시하는 방향으로 개편될 것으로 예상된다.

여섯째, 건설산업의 글로벌 인재 양성이다. 한국건설의 글로벌 인재 양성을 위해서는 산업과 정부 간 협력체계 구축이 필요하다. 이 경우 산업체를 대표하는 협·단체 중심의 접근이 필요하다.

IV. 맺음말

일곱째, 한국건설을 대표하는 브랜드기술 확보를 서둘러야 한다. 기술역량을 증시하는 정책이기 때문에 개별 산업체도 자사를 대표하는 브랜드 기술개발 및 확보가 필수다.

제4차 산업혁명, 코로나19, 탄소중립 의무 등은 우리가 경험해보지 못했던 세계다. 글로벌 시장에 새로운 규범과 기준이 빠르게 정립될 게 분명하다. 윤석열 정부는 국정과제를 통해 '다시 도약하는 대한민국'을 국가비전으로 선포했다. 건설이 익숙해져 있었던 전통적인 산업과 기술생태계로는 글로벌 시장에서 버티기조차 힘들다. 두뇌와 지식기반의 공학기술을 요구하는 디지털시대에 생존하고 성장하기 위해서 산업 및 기술생태계에 재설계가 불가피하다. 정부와 공공이 아닌 민간이 주도하는 새로운 규범과 기준을 만들어 가야 한다. 도약 할 수 있는 기회를 수수방관만 할 경우 시장 후퇴는 물론 대체 산업이 기존의 건설생태계를 파괴할 것이라는 판단이다. 글로벌 시장의 승자가 되려면 산업체가 능동적이고 역동적인 대응전략 개발을 서둘러야 할 것이다.

참고문헌

1. EPPR(고리원전 4&4, 한빛원전 1&2호기), Engineering Progress and Performance Report (미국 Bechtel사 내부인력 성과평가보고서)
2. 제20대 대통령직인수위원회(2022), 윤석열정부 110대 국정과제(2022.5)
3. 한국원자력연구원(2010), 'Nuclear Power Policy, Planning and Project Management Part I & II'