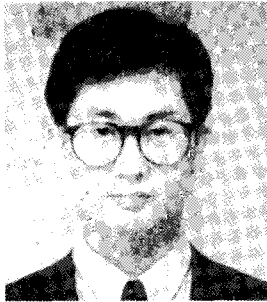


건설활동의 성과와 앞으로의 정책 방향

글/김홍수 <국토개발연구원 건설경제연구실 책임연구원>



“건설수요가 장기적으로 상승세를 보일 수 밖에 없다면 건설관련 생산부문의 공급능력을 확충, 건설수요를 소화해야 하고 기술집약적인 건설공법의 개발과 건설인력의 양성 등으로 예상되는 인력난을 타개해야”

1. 문제의 제기

한국은행의 잠정집계에 따르면 지난해 국내경제는 수출부진의 지속에도 불구하고 건설 및 설비투자, 민간소비지출 등 내수호황에 힘입어 89년의 6.8%보다 높은 9.0%의 GNP성장률을 기록한 것으로 나타났다. 특히 제조업 성장률은 3.7%에서 8.4%로 2배 이상 상승하여 건설한 성장세가 회복되는 기미를 보였다.

이같이 크게 향상된 국내경제 성장률을 뒷받침해 준 내수의 내용은 다음과 같다. 90년중 민간소비는 승용차 등 내구소비재를 중심으로 큰 폭의 증가세를 지속하여 전년대비 10.4% 증가하였다. 건설투자는 신도시건설 등으로 89년의 18.5%보다 높은 27.9%의 증가율을 보였으며 설비투자도 공장자동화 투자를 중심으로 18.4% 증가하였다. 반면 해외의 국내상품에 대한 수요를 의미하는 상품수출은 89년의 마이너스 5.0%에서 4.6%의 증가세를 보여 호전되기는 했으나 내수에 연계된 상품수입이 수출을 초과하여 무역수지가 적자를 기록하였다.

두자리수 성장을 거듭하여오던 우리 경제는 89년에 노사분규, 임금의 급등, 제조업의 침체로 총체적 난국이 거론되는 가운데 6.8%의 저(?)성장을 기록하였으며 90년의 경제전망에도 암영을 던져주었다. 그런데 90년의 경제실적은 우리 경제의 성장기반이 유실되지 않았을까 하는 그동안의 우려를 어느정도 씻어주면서 몇가지 문제를 여전히 과제로 던져주고 있다.

가장 대표적인 문제점은 자동차, 가전제품 등 우리의 주력 수출상품이 해외 시장에서 경쟁력을 잃고 있는 상태에서 지나치게 내수에 기대고 있는 성장구조가 바람직하지 못하다는 것이다. 즉, 성장의 내용면에서 볼 때 건설과 내수가 성장의 견인차 역할을 하였으며 제조업과 수출은 상대적으로 부진하여 내실없는 성장으로 지적되고 있다.

이러한 맥락에서, 과열된 건설경기가 건설활력소를 모두 흡수하여 제조업과 수출의 성장을 저해하

고 있으며 자재, 인력의 공급이 건설수요를 충족시키지 못하고 있기 때문에 경제 전반적인 물가양등, 임금상승을 야기시킨다는 논의가 나오고 있다. 따라서, 최근에는 건설수요 관리의 필요성이 대두되고 있으며 또한 제한된 건설역량을 국내물량 소화 에 집중시키기 위해 미수급도 누적되고 수익성도 떨어지고 있는 해외건설을 억제해야 한다는 주장도 나오고 있다.

현 경제의 많은 어려움이 상당부분 건설경기의 과열에서 연유된 것으로 치부되고 있는 상황에서 건설수요의 성장을 평가하고 나아가서는 건설수요 관리 및 해외건설의 필요성을 검토하는 것은 시의 적절하고 의미있는 작업으로 보인다.

〈표 1〉주요 경제실적 및 전망

(단위 : %)

			88	89	90	91
G	N	P	12.4	6.8	9.0	7.0수준
제	조	업	13.4	3.7	8.4	
건	설	업	9.5	16.1	22.2	
민	간	소	9.8	10.9	10.4	7.0
총	고	정	13.4	16.9	23.4	8.3
건	설	비	13.8	18.5	27.9	7.0
상	품	수	14.0	△5.0	4.6	5.1
상	품	수	12.3	14.2	13.2	
도	매	물	2.7	1.5	7.3내외	7~8
소	비	자	7.1	5.7	9.5내외	8~9

2. 건설업 활황의 파급효과

89년 이후 건설업이 주택 200만호 건설, 서해안 개발, 토지공개념의 여파로 국내경기를 주도해 온 것은 사실이다. 89년부터 그동안 억압되어왔던 민주화, 자율화의 욕구가 분출되어 국내경제는 큰 혼란을 겪게 되었으며 특히 제조업은 작은 노사분규로 심한 타격을 받았다. 반면 건설업은 복지사회 구현을 위한 주택, 도로 등 대형투자의 확대로 활황을 맞이하게 되었다.

건설업과 제조업의 이러한 명암의 교차는 시대적 변화에 따른 사회적, 경제적 현상이며 이를 놓고 건설업이 제조업 성장을 저해했다거나 또는 건설의 경기조절기능이 발휘되었다고 해석하기는 무리일 것이다. 제조업은 건설업과 관계없이 이미 침체에 돌입할 주변요인이 형성되어 있었으며 결과적으로 볼 때 건설업이 그 공백을 메꾸어줌으로써 우리 경제의 성장기조를 유지하게 해주었다. 따라서 최근의 경제 흐름을 읽는데 있어서 건설의 경기조절 기능 또는 경기선행성이 발휘되어 일반 경제성장을 주도하였다고 치하하기는 어렵지만 역으로 제조업 침체, 물가상승의 주요인으로 건설업의 활황을 지목할 수만도 없을 것이다.

건설업은 80년대를 통하여 국민총생산의 약 8% 수준을 유지하여 왔으며 건설활동의 높은 파급효과(생산유발계수 2.567, 고용유발계수 0.096)를 통하여 다른 부문의 성장에도 일조를 하여 왔다. 27.9%의 높은 증가세를 보인 90년대의 건설투자는 제조업에 약 26조의 생산유발효과를 가져다 주었으며 또한 약 45만명의 취업기회를 창출해 주었다.

건설활동의 긍정적인 파급효과가 있는 반면 건설산업의 생산능력을 넘어서는 경기과열로 생산체계에 과부하가 걸리게 되면 전자재 파동에 따른 물가상승, 인력난과 같은 부정적인 파급효과도 나타나게 된다. 현재의 건설경기가 활황을 지나쳐 과열된 상태인가를 판단하기 위해서 89년 이후 불불기 시작한 건설경기의 물가 및 인력수급에 대한 영향을 살펴볼 필요가 있다.

도매물가 조사품목의 용도별 분류에 있어 건설재로 분류되는 86개 품목이 있는데 이들 품목의 가중치합은 8.25%이다. 89년의 도매물가는 1.5% 상승에 머물러 전자재의 물가에 대한 영향은 큰 문제가 되지 않았다. 물가에 대한 우려가 나타나기 시작한 90년대의 도매물가 상승률은 7.3%이었으며 건설재 가격은 평균 10.7% 상승하여 도매물가에 0.915% 포인트를 기여하였다. 건설재가 전체 도매물가의

약 12.5%의 저지않은 상승요인으로 작용하였으나 최소한 90년에 있어서는 오히려 가중치가 높은 농축수산물, 공산품이 물가상승의 더 큰 요인으로 나타났다. 전자재 가격 및 건설노임 상승의 소비자물가에 대한 기여도는 도매물가에 대한 기여도에 비해 미미할 뿐만 아니라 건설활동을 통한 주택건설의 촉진은 소비자물가에서 비중이 큰 주택 및 전월세 가격의 상승세를 완화하여 장기적으로 물가안정에 긍정적인 기여를 할 수도 있다.

전자재의 물가에 대한 영향이 일반적으로 생각되고 있는 만큼 심각한 것은 아닌 반면, 건설물량이 폭주함에 따라 건설인력 구득난이 심화되고 있으며 그 파급효과가 제조업에도 미치고 있는 것으로 보인다. 89년 건설업 취업자수는 11.8% 증가하였고 제조업 취업자수는 3.6% 증가하여 부문별 성장에 따른 인력수요를 감안한다면 당시까지는 건설업이 제조업의 인력난을 가중시켰다고 보기 어렵다. 그러나 90년에는 건설업 취업자가 17.5% 증가하였고 제조업 취업자수는 전년과 비슷한 수준을 유지하여, 건설부문에 노동력이 집중되기 때문에 제조업 부문에 인력난이 심화되고 임금상승을 유발한다는 주장이 어느정도 타당성을 갖게 되었다.

〈표 2〉 부문별 취업자 현황

	취업자수 (만명)			전년대비 증가율	
	88	89	90	89	90
서비스	756	892	848	6.1	5.7
건설	102	114	134	11.8	17.5
제조업	467	484	485	3.6	0.2

결국 건설활동이 물가나 인력수급에 미친 효과를 살펴볼 때 건설경기가 과열되어 일반경제에 부담을 주기 시작한 것은 90년중이라고 판단된다. 따라서 건설주도의 성장으로 89년, 90년의 어려운 시기를 비교적 잘 넘긴 측면도 있지만 이제 다른 부문의 자생력이 어느정도 되살아나고 있는 시점에서 건설경기의 조정과 동시에 제조업부문을 부양하는 경제정

책이 요망되고 있다고 보겠다.

3. 경제운용 대책

건설투자가 30% 가까이 증가하고 건설시장 규모가 50% 이상 성장을 거듭하고 있는 상황에서 건설경기 과열에 따른 문제점이 노출되지 않을 수는 없을 것이다. 건설경기의 과열이 다른 부문에 주는 애로점은 차치하고라도 건설업계 내부에서도 물량의 풍요속에서 전자재가격 및 인건비의 폭등 때문에 공사의 수익성은 개선되지 않고 있으므로 건설경기를 진정시킬 필요가 있다는 주장이 나오고 있는 실정이다.

건설경기가 이처럼 과열된 것은 주택 200만호 건설, 서해안 개발, 기타 사회간접자본에의 투자와 같은 사회적, 정치적 수요가 반영된 결과이다. 따라서 건설경기를 진정시키고 건설활동이 타부문에의 애로요인으로 작용하지 않기 위해서는 건설수요를 조정하여 공급능력에 맞추어 가는 한편 건설관련 생산능력을 확충하여 건설수요에 부응할 수 있게 하여야 한다.

건설수요 관리를 위해서는 이미 지난해 5월부터 숙박시설, 위락시설, 대규모 소매점 등 일부 상업용 건물에 대한 건축허가 규제가 시행되어 왔다. 그러나 총건설수요에서 규제대상이 되고 있는 부분의 비중은 크지 않은 반면 비중이 큰 주거용 건축에 있어서는 주택 200만호 건설목표를 조기달성할 전망이다. 따라서 건설수요 관리를 통해 건설경기를 진정시키는 데는 실패하였다.

건설수요 관리가 가시적인 성과를 보이기 위해서는 주택건설계획, 서해안개발계획, 사회간접자본 투자계획 등의 근본적인 조정이 이루어져 목표시한을 늦추더라도 건설산업의 생산능력 범위내에서 우선순위에 입각한 건설투자가 이루어져야 할 것이다. 투자계획의 원천적인 조정이 행해진다 하더라도 이미 발주되거나 건축허가가 나간 물량의 공사가 진행되는 향후 1~2년간은 건설활동이 지속될 것

으로 보인다.

건설경기의 과열로 파생되는 문제점을 완화하기 위해서 건설수요를 조정하는 방안 외에도 공급측면의 해결방안도 생각해 볼 수 있을 것이다. 우선 단기적인 대책으로 수입을 통한 건자재의 순조로운 공급방안과 연수제도를 통한 외국 기능인력의 수입 문제도 검토될 수 있을 것이다. 그러나, 과거부터 누적된 필요성과 시대적 욕구의 변화 때문에 건설수요가 장기적으로 상승세를 보일 수 밖에 없다면 건설관련 생산부문의 공급능력을 확충하여 건설수요를 소화해야 할 것이며 기술집약적인 건설공법의 개발과 건설인력의 양성으로 예상되는 인력난을 타개해야 할 것이다.

결국 건설경기의 과열현상을 완화하기 위해서는 수요 및 공급 양차원의 정책이 모두 요구된다고 볼 수 있다. 다만 공급정책을 시행함에 있어서는 현재 건설투자가 GNP의 20% 수준에 육박하고 있어 경제성장을 크게 상회하는 건설산업의 급속한 성장은 비정상적인 산업구조를 초래할 수도 있다는 한계를 분명히 인식해야 할 것이다. 따라서 공급확대 측면보다는 수요관리 측면에 더 큰 역할이 기대되고 있다.

과거 주택에 대한 투자가 소홀하여 현재 주택가격이 폭등하고 주택보급율도 개선되고 있지 않으며 도로, 항만 등의 시설부족이 제조업 성장의 애로점으로 등장하고 있는 가운데 건설투자의 우선순위를 정하여 점진적으로 경제제반여건을 개선해간다는 것은 쉬운 일이 아니다. 그러나 현 경제성장의 파행적인 구조를 극복하고 새로운 발전의 전기를 마련하기 위해서는 건설수요의 조정을 통한 건설경기의 조절이 불가피한 것으로 보인다.

건설수요 관리정책을 통한 건설경기의 안정이 제조업 활성화로 직결된다고 기대하기는 어렵다. 제조업의 침체 배경에는 그 자체의 문제점도 내재하고 있기 때문에 건설업에서 풀려나오는 생산력을 제조업에 유인하기 위해서는 별도의 경제정책이 요

구되고 있다. 지난 3월의 『제조업 경쟁력 강화 대책 보고회의』에서 산업기술력 향상, 금융제도의 개선, 산업인력 공급확대, 공장용지 및 기반시설 확충 등을 위한 많은 방안이 발표되었다. 그러나 지난 몇 년간의 제조업 침체가 단순히 기술부족, 인력난 등의 이유 때문만이 아니라 근로의식의 이완, 잦은 노사분규로 제조업 투자심리의 위축과 정부측의 단기적 성과에 집착한 잦은 정책변경이 침체를 가중시켜온 점을 간과할 수 없다. 경쟁력 강화대책을 계획대로 추진하기 위해서는 투자심리 회복에 중점을 두는 한편 기본방침에 흔들림이 없어야 할 것이다.

물가안정 또한 경제의 지속적인 성장을 위해서는 필수적이다. 올해 1/4분기 경제의 특징은 경제성장의 호조에도 불구하고 소비자물가가 4.9%의 높은 상승세를 보여 국민에게 불안감을 주고 임금안정에도 장애요인이 되고 있다는 점이다. 따라서 정부는 앞으로 경제정책의 최우선을 물가안정에 두고 신도시 착공시기를 조절하고 농수축산물의 수입을 확대하는 등 경제안정화 정책을 강화하기로 하였다. 그러나 이러한 대중요법적인 대책외에도 신중하고 절제된 통화정책의 운용을 통한 보다 근본적인 대응이 절실히 요구되고 있다.

4. 해외건설의 필요성 검토

50년대의 미군관련공사, 60년대의 차관공사를 통한 경험을 바탕으로 시작된 한국의 해외건설은 동남아시아를 필두로 70년대의 유류파동 이후에는 중동시장에 진출로 이어지면서 본격적인 호황기를 구가하게 되었다. 당시에는 풍부하고 저렴한 국내 인력을 배경으로 물량위주의 단순토목공사에서 비교 우위를 확보할 수 있었고 외화획득의 필요성이 매우 컸기 때문에 정부에서도 전략산업으로 인식하여 많은 지원정책을 실시하였다. 한국 해외건설이 절정기를 이룬 80년대 초반에는 미국에 이어 세계 제2위의 건설수출국으로 부상하는 비약적인 성장을 이룩하였다.

그러나 80년대 중반 이후 한국의 인건비가 급등하고 이에 상응하는 기술개발이 이루어지지 않아 한국은 단순시공에서의 경쟁력 상실은 물론 새로운 분야에서의 경쟁력 확보에도 실패하였다. 동시에 해외건설시장은 유가의 하락과 함께 침체에 접어들어 국제경쟁은 더욱 심화되었고 해외건설의 수익율은 급격히 악화되었다. 설상가상으로 한국의 주요 건설시장인 중동에서의 이란-이라크 전쟁, 걸프만 전쟁과 같은 일련의 돌발사태로 해외건설 미수금이 급증하고 있으며 특히 이라크로부터의 10억 달러에 가까운 건설대금은 회수가 힘든 것으로 알려지고 있다.

해외건설이 이와같이 어려움을 겪고 있는 반면 국내에서는 앞에서 서술되었듯이 건설경기의 과열로 건설인력, 건설자재의 공급이 국내 건설물량도 소화하기 어려워 건설수요의 조정이 절실히 요구되고 있는 상황에서 과연 해외건설이 꼭 필요한 것인가에 대한 의문이 대두되고 있다. 이에 대한 현명한 답을 구하기 위해서 우선 해외건설의 국내 생산요소 수급에 미치는 영향을 살펴보고 해외건설의 필요성을 검토한 다음 해외건설의 득실을 평가하고자 한다.

해외건설공사를 위하여 한때는 대부분의 소요인력을 국내에서 송출해 갔으나 80년대에 들어서 그 비중이 점차 낮아지고 있다. 해외건설인력중 한국인 고용비중은 지난 84년까지만 해도 72.5%이었으나 87년에는 50.7%, 89년에는 33.4%로 매년 감소세를 보이고 있다. 해외건설협회에 따르면 90년말 현재 해외건설인력 39,738명중 국내인력은 11,290명으로 전체의 28.4%에 불과하였다. 90년도 시공액은 약 25.2억달러로 추정되고 있는데 그렇다면 10억달러 시공에 약 16,000명의 연인원이 소요된다는 것이다. 따라서, 총해외건설인력중 국내인력의 비중을 20% 내지는 25%로 보았을 때 해외건설에서 연 10억달러를 추가 수주하는 경우 3,200명에서 4,000명까지의 국내인력이 추가 송출될 것이다.

90년 건설취업자 수가 134만명이고, 91년도 건설

인력 부족분에 대한 건설부전망이 약 6만명, 일반업체의 전망이 약 10만명 까지도 나오고 있는 현실을 감안하면 해외건설의 추가 수주에 따른 국내인력의 해외송출이 인력수급에 더욱 심각한 차질을 가져다 준다고 보기는 어려울 것이다. 오히려 해외건설 현장에서 고용되고 있는 외국인력을 연수목적으로 국내에 단기적으로 유입시킨다면 국내의 인력문제를 완화시킬 수도 있을 것이다.

해외현장에 투입되는 국산 기자재의 비중도 점차 낮아지고 있다. 80년부터 90년까지 해외현장에 투입된 기자재 사용실적을 보면 총 191억달러 가운데 국산 기자재가 약 32억달러로 16.7%를 차지하였고, 90년만 볼 때는 기자재 비용 7.8억달러중 0.95억달러의 국산 기자재가 사용되어 그 비중이 약 12%로 하락하였다. 특히 장비에 있어서는 해외현장에 총 24,419대를 보유하고 있는데 이중 58%에 해당하는 14,132대가 유휴중에 있으며, 중동지역만도 11,320대의 유휴장비를 보유하고 있어 추가 수주에 따른 장비 수요는 우려할 바가 아닐 것이다. 앞으로도 대부분의 소요 기자재는 선진국 생산품을 사용하게 되어 국산 기자재의 수출은 미미할 것으로 전망된다.

이와같이 한국 해외건설의 국내 인력 또는 기자재에 대한 의존도가 점차 낮아지고 있어 해외건설이 국내건설활동에 지장을 주거나 국내의 인력, 자재 수급에 차질을 가져다 줄 가능성은 크게 염려하지 않아도 될 것으로 보인다. 반면 해외건설이 국민경제에 미치는 긍정적인 효과는 상당하다. 90년말까지의 해외가득액 누계는 약 173억달러이며 85년 이후 국제수지 개선에 기여한 금액도 매년 3억 내지는 10억달러에 달하고 있어 다시 적자로 반전된 한국의 국제수지 개선에 해외건설이 일익을 담당하고 있다.

건설산업 내부적으로도 해외시장으로의 지역적 다각화는 경기변동에 민감한 수주산업의 내재적인 위험을 감소시켜 주는 역할을 하며 또한 선진건설업체와의 합작 또는 경쟁관계를 유지함으로써 현재

우리나라가 매우 취약한 고도시공기술, 엔지니어링, 건설관리기법의 습득 기회를 제공하게 된다. 현재 우루과이라운드에서 논의되고 있는 국제적인 건설시장 개방에 대비하여 시장관리차원에서 지속적으로 해외건설시장을 유지함으로써 한국의 건설업에 대한 평판을 확립할 필요가 있다.

해외건설 진출을 위한 정책방향은 우선 해외건설도급허가를 신중히 하여 저가투찰을 방지하고 국내 인력, 자재의 수입에 큰 차질이 없도록 하여야 할 것이다. 그러나 새로운 해외건설시장으로의 진출이나 선진건설업체와의 공동진출을 통해서 고부가가치 건설부문에의 참여가 가능한 경우에는 국가적인 차원에서의 적극적인 지원책이 마련되어야 한다.

5. 결 어

지금까지 살펴본 바에 의하면, 89년부터 시작된 제조업 및 수출의 침체에 대신하여 내수와 건설부문의 호황이 성장의 견인차 역할을 하며 그나마 경제의 성장세를 유지해왔다. 특히, 일단 가열된 건설경기는 그간의 누적된 사회적, 경제적 요구의 가세로 급등세를 보였으며, 건설물량은 50% 이상의 증가를 거듭하였다.

물론 건설산업의 이러한 비정상적인 성장세는 지속될 수 없으며 언젠가는 조정되어야 하는 것이다. 문제는 어느시점에서 건설주도 성장의 부정적인 측면이 긍정적인 측면을 압도하여 건설경기를 안정시켜야 할 정책적인 필요가 나타나느냐 하는 것이다. 90년 경제실적을 보면 특히 하반기부터 제조업 경기가 회생의 조짐을 보이는 가운데 전자재, 건설인력의 공급이 수요에 미치지 못하여 전반적인 물가양동, 타부문의 인력구득난에 적지 않은 영향을 보이는 등 건설경기의 과열현상을 빚었다.

따라서, 건설경기를 조정하기 위해 이미 90년 5월부터 일부 건축에 대한 규제를 시행하여 왔으나 그 정도의 노력으로는 경기를 진정시키는데 미흡한 것으로 나타났다. 각종 사회간접자본 투자계획상의 보다 근본적인 시기조정이 이루어져야 현재의 건설

경기가 안정될 수 있을 것으로 보인다. 건설수요 관리정책과 병행하여 건설경기의 안정이 제조업의 활성화로 이어질 수 있도록 제조업 육성정책과 물가안정을 실현하기 위한 통화정책의 뒷받침이 있어야 할 것이다.

해외건설은 국내 기자재 또는 인력에 대한 의존도가 그리 높지 않으며 앞으로는 더욱 낮아질 전망이다. 이어서 해외건설의 국민경제 및 건설기술 발전에 대한 기여를 감안하면 그 필요성은 여전히 크다고 사료된다. 다만 수익성이 낮거나 기술습득의 기회가 적은 해외건설에 대한 도급허가는 국내 건설경기, 자재 및 인력의 수입을 고려하여 신중히 행해야 할 것이다.

제조업과 수출이 부진하여 경제 전반적인 위기감이 고조되고 있는 가운데 내수 특히 건설주도 성장에 따른 우려에서 파생되는 일련의 의구심에 대한 검토를 하여 보았다. 그러나 건설주도 성장의 평가에 앞서 더 근본적인 문제로 과연 우리의 위기의식이 어느정도 타당한 것인가에 대한 평가가 있어야 할 것이다.

우리는 과거 수출주도의 두자리수 성장에 익숙하여 왔기 때문에 실제성장률이 기대성장률에 못미칠 경우에 우리는 위기감을 느끼게 되며 체감성장률은 더욱 비관적인 경향이 있다. 따라서 우리는 지난 두 해동안 경제전망보다 좋은 경제실적을 놓고 비관적인 해석을 하기 위해 애쓴 경향이 있다.

경제규모가 커지고 성숙되게 되면 두자리수 성장은 기대하기 힘들며 성장의 내용면에 있어서도 내수의 비중이 커지며 해외시장의 바람을 덜 타는 안정된 성장을 해가게 된다. 따라서 우리의 의식도 이와같은 변모해가는 우리경제의 구조에 맞추어 변화해야 경제성장대 대한 올바른 전망과 평가가 가능할 것이다.

이 글은 필자의 양해 아래 국토개발연구원이 지난 5월 발행한 「건설경제」지에 실린 글을 전재한 것입니다.