

# “전문건설업에 대한 이해 넓히고 정책 지지기반 확산에 열정 쏟겠다”

대한건설정책연구원 노재화 원장

지난 대통령 선거에서 건설투자에 대한 공약은 자취를 감추었다. 선거에서 한 표라도 더 얻기 위해서는 실현가능성이 낮은 무리한 空約이라도 남발하는 것이 정치권의 속성인데 건설투자 공약은 유권자들의 표를 얻는데 도움이 되지 않는다고 판단한 모양이다. 이에 대해 대한건설정책연구원 노재화 원장은 일침을 가했다. “건설을 복지와 대척점에 놓고 양립불가능한 관계로 규정하는 것은 현명하지 않습니다. 최근 인프라 부족으로 적지 않은 부작용이 발생하고 있습니다. 단적인 예가 바로 전력량 부족입니다. 발전시설 확충이 지연되면서 여름과 겨울마다 전력수급에 비상이 걸리고 있습니다. 건설투자 부족에 따른 고통은 국민들에게 곧바로 나타납니다.”

이어 노 원장은 “만약 정치논리로 계속 건설투자를 터부시한다면 멀지 않아 전력 뿐 아니라 다른 분야에서도 문제가 발생하고 복지수준의 저하로 귀결될 것이 분명하다”며 “건설과 복지의 관계에 대한 정부와 정치권의 인식전환이 필요하다”고 강조했다. 신년특집으로 대한건설정책연구원 노재화 원장으로부터 전문건설업계 현안 문제와 이에 대한 해결 방안은 무엇인지 들어보았다.



## 어려운 시기에 중책을 맡아 오셨는데 취임 이후 지금까지의 소회를 부탁드립니다.

대한건설정책연구원 원장으로 취임한 2011년은 국내외 경제상황의 영향으로 건설투자가 감소하고 건설경기의 골이 점점 더 깊어져 건설업체들의 체력이 한계에 다다른 시기였습니다. 건설시장의 불황과 건설업체의 구조조정이 연일 이슈가 되고 있었고 우리 연구원을 후원하고 있는 전문건설업체도 수주의 어려움과 유동성 자금 부족으로 연일 부도가 발생하는 상황이었습니다.

연구원의 원장으로 취임하기 전까지 국토해양부에서 건설정책을 담당했던 저로서는 큰 책임감을 느끼지 않을 수 없었습니다. 또 건설산업의 성장에 따른 직간접적인 혜택을 적지 않게 입은 세대의 일원으로서 정말 안타까운 심정이었습니다. 연구원에 와서 건설산업을 더 세밀하게 관찰하다 보니 정부에서 일할 때 알기 어려웠던 건설업계의 사정을 객관적으로 인식하는 계기가 되었습니다. 여건이 어렵기는 합니 다만 공직에서의 경험과 우리 연구원의 역량을 활용하여 건설산업을 다시 일으켜 세우는데 일조하겠다는 소망을 가지고 있습니다.

## 평소 지론으로 삼고 있는 좌우명은 무엇인지요?

조선 중기의 유명한 학자이신 상촌(象村) 신흠(申欽) 선생의 '야언(野言)'이라는 책에

“桐千年老恒藏曲(동천연노항장곡)  
梅一生寒不賣香(매일생한불매향)  
月到千虧餘本質(월도천휴여본질)  
柳經百別又新枝(유경백별우신지)”

라는 한시(漢詩)가 있는데 이를 번역하면

“오동나무는 천년을 묵어도 제 곡조를 간직하고  
매화는 평생을 춥게 지내도 그 향기를 팔지 않는다.  
달은 천 번을 이지러져도 본바탕은 변하지 않고  
버들가지는 백 번을 꺾어도 새 가지가 돋는다.”

라는 의미가 됩니다.

이 글 중에서 따온 “매한불매향(梅寒不賣香)”을 공직생활할 때부터 신조로 삼고 있습니다. 유난히도 매화를 좋아했

던 퇴계 이황 선생이 평생의 좌우명으로 삼았던 말인데, 옳다고 믿는 원칙을 중시한다는 의미입니다. 연구원에 와서도 이러한 생각을 계속 견지하고 있습니다.

## 취임 이후 이뤄낸 성과와 이에 대한 평가를 해 주신다면?

제가 원장으로 취임하면서 가장 시급한 과제로 본 것은 중소 전문건설업체들이 겪는 고충을 해소할 수 있는 정책적·제도적 방안과 업체들의 경영난을 완화하는 경영전략을 제시하는 일이라고 생각하고 이 부분에 역점을 두었습니다. 다행히 2011년과 2012년 우리 연구원에서 내 놓은 대안 중에서 적지 않은 부분이 정부의 정책에 반영되는 성과를 거두었습니다. 하도급계약 적정성 심사제도, 하도급대금 직접지급, 하도급대금지급보증 등 하도급 관련 제도개선을 통해 하도급공사 낙찰률을 높이고 하도급대금이 확실히 지급될 수 있도록 하였습니다. 또 정부가 주계약자공동도급제도 확대 등 전문건설업계의 영역을 확대하는 방향으로 정책기조를 정하는데 필요한 많은 정책 자료를 제공하였습니다.

우리 연구원이 나름의 성과를 거둔 것은 정부에서 동반성장과 공생발전을 중시하면서 조성된 우호적인 환경이 도움이 된 것은 분명합니다. 그렇지만 설립 이래 수년간 축적된 연구역량이 가장 중요한 바탕이 되었습니다. 그리고 업계를 대표하는 전문건설협회와 전문건설공제조합의 당면한 현안과제를 신속하게 해결하고 대안을 제시하기 위하여 ‘현안업무대응팀’을 구성하여 협회 및 조합과 유기적 협조체제 구축한 것도 주요했다고 생각합니다.

짧은 기간에 당면한 어려움을 모두 해소하는 데는 한계가 있겠으나 우리 연구원이 업계가 오랜 동안 소망하던 과제를 해결하는데 씩크탱크로서의 역할을 충실히 수행하고 있다는 점에서 보람을 느낍니다.

지난해에는 연구원의 역량을 강화하고 성장기반을 조성하기 위하여 ‘연구원 중장기 발전계획(2013~2017)’을 수립하였습니다. 그 과정에서 그 동안의 성과를 평가하고 연구원이 앞으로 지향해야 할 방향이 무엇인지 파악하였습니다. 외부평가에서는 대체로 연구원의 활동을 긍정적으로 인정하는 의견이 다수였고 앞으로 건설산업의 미래를 혁신하는 강소연구원이 되어 주기를 바라는 기대가 크다는 것을 알 수 있었습니다. 그러한 기대에 부응할 수 있도록 최선을 다하겠습니다.

**2013년도에 중점적으로 추진하고자 하는 사업계획이 있다면? 아울러 임기 중 반드시 이루고자 하는 핵심 사업이 있다면?**

금년에는 먼저 건설산업의 경제민주화 맥락에 부합하는 공정거래 활성화, 동반성장, 중소기업 지원을 위한 제도개선에 관한 연구를 중점적으로 수행할 계획입니다.

두 번째 중점과제는 건설시장을 확대하는데 필요한 신성장 동력을 발굴하기 위한 연구입니다. 이 부분은 적지 않은 예산이 필요하기 때문에 정부의 R&D 과제와 연계를 적극 추진하고자 합니다. 이미 4년 전부터 초고층건축 관련 R&D 과제의 핵심을 담당하고 있는데, 금년에는 ‘물산업 해외건설 진흥계획 수립 연구’를 한국수자원공사 수자원연구원과 공동으로 진행할 예정입니다.

세 번째 중점과제는 건설생산시스템 합리화에 관한 연구입니다. 실적공사비 및 품셈제도 개선을 통한 건설공사 가격 합리화, 저가낙찰을 방지하는 계약제도 개선, 전문건설업체의 역할을 확대하는 주계약자제도 및 직할시공제 활성화를 위한 방안을 강구할 예정입니다.

네 번째 중점과제는 전문건설공제조합의 재정건전성 확보와 보증제도 합리화에 관한 연구입니다. 최근 적정업체를 선별하고 건설공사의 안정적 수행을 보장하는 보증기능이 제대로 작동하지 않는 사례가 늘어나고 그 결과 공제조합의 재정건전성도 훼손되고 있어 이 부분에 대한 연구에도 중점을 둘 계획입니다.

또한 임기 중에 전문건설협회 및 전문건설공제조합과 유기적인 협력체계를 구축하여 내부적으로 전문건설업계가 직면하는 문제를 해결하는 연구역량을 축적하는 한편, 외부의 연구자, 정책담당자 등과 광범위한 연구네트워크를 형성함으로써 전문건설업에 대한 이해를 넓히고 정책에 대한 지지기반을 확산하는데 노력을 경주하겠습니다.

**전문건설업계 현안문제로 지적되고 있는 사안은 무엇인지요?**

전문건설업계의 시급한 대표적인 현안과제로 표준하도급계약서 사용 확대, 적정공사비 확보, 원도급업체의 법정관리 하도급업체의 채권 확보를 들 수 있습니다.

표준하도급계약서는 공정거래위원회가 제정하여 사용을 권장하는 계약서식으로 하도급업체의 권익보호를 위해 하도급계약에서 반드시 지켜야 할 기본적인 사항들을 담고

있습니다.

그런데 원도급업체들이 표준하도급계약서 대신 임의로 작성한 원도급업체에 유리한 계약서를 사용하거나 형식적으로 표준하도급계약서를 사용하더라도 특약을 통해 본래의 취지를 훼손하는 사례가 적지 않습니다. 우리 연구원은 지속적으로 표준하도급계약서 사용 확대를 위한 다양한 정책방안을 제시해 왔는데 금년에는 보다 심층적인 연구를 수행하겠습니다.

공사비 하락과 저가공사를 가장 시급히 해결해야 할 과제로 보고 있습니다. 수주를 못해 도산하는 것도 문제이지만 수주를 해도 적자가 누적되어 경영이 악화되는 것은 더 큰 문제입니다. 적정 공사비에 미달하는 저가공사는 전문과 종합 모두의 문제입니다. 건설업계가 함께 힘을 모아 해결해야 할 과제입니다.

**이러한 시급한 현안문제에 대해 해결책을 제안해 주신다면?**

우리 연구원은 지난 해 국토해양부 공생발전위원회를 통해 실적공사비 및 표준품셈의 문제점과 제도개선을 위한 협의체 구성을 제안하였고, 국토해양부가 제안을 받아들여 건설기술연구원에 ‘공사비 산정기준 선진화 실무협의회’ 설치하고 우리 연구원을 비롯한 종합 및 전문건설업계, 연구기관 등에 소속된 전문가들이 참여하여 논의하는 성과를 거두었습니다.

또한 우리 연구원에서는 표준품셈과 실적공사비 현실화 방안 마련하기 위해 건설협회 등 유관기관에서 운영하는 각종 회의에 적극적으로 참여하고 있습니다.

금년에도 우리 연구원의 중점과제로 적정공사비 확보방안에 대한 연구를 수행할 예정입니다. 가격을 중시하는 최저가낙찰제보다 품질까지 고려하는 최적가치낙찰제 정착 등 합리적인 입·낙찰제도 개선에 대한 연구를 수행하는 한편 실적공사비 적용대상을 조정하고 발주기관의 획일적 적용을 제한하기 위하여 실적공사비 및 표준품셈의 보정기준을 마련하고자 합니다. 장기적으로 민간 차원 공사비 산정기준 개발을 위한 기초연구를 실시하고자 합니다.

최근 건설업체들이 구조조정 수단으로 법정관리를 선호하고 있습니다. 경영권이 보장되고 모든 채무가 일시기간 정지되어 해당 기업에 유리하기 때문입니다. 그런데 법정관리 기업의 채무동결로 이들과 거래하는 하도급업체들은

하도급대금에 대한 채권행사를 할 수 없습니다. 하도급업체들은 하도급대금을 받지 못하는 반면 자재장비대금과 노임은 지급해야 합니다. 심한 경우 자금난을 견디지 못하고 부도를 당하게 됩니다. 매우 불공평한 경우입니다. 법정관리 시 하도급업체의 채권 중 노임만이라도 지급이 가능한 범주인 공익채권에 포함되도록 제도를 개선해야 합니다. 하도급업체 뿐 아니라 일용근로자를 보호하는 방법이기도 합니다.

### 향후 업계의 전망을 어떻게 보시지요?

유럽과 미국의 재정위기와 같은 세계경제의 불안, 대외의 의존도가 높은 우리나라 거시경제 전반의 부진과 함께 주택부분의 침체도 개선될 기미가 보이지 않아 습니다. 금년에는 공공부분의 투자가 소폭 증가하겠지만 주택경기 회복의 가능성이 낮아 건설산업의 부진은 쉽사리 해소될 가능성은 높지 않다고 봅니다. 건설투자 증가는 소폭에 그치고 건설수주는 오히려 감소할 것이라는 데 전문가들의 대체적인 견해입니다.

건설업체에 대한 구조조정 필요성이 지속적으로 제기되고 있는데 금년에는 한계기업과 부실기업에 대한 본격적인 구조조정이 실시될 가능성도 많습니다. 업체들은 건설경기 부진과 업계 구조조정에 대비하여 철저히 준비해야 할 것으로 봅니다.

장기적으로는 경기대응력을 높이는 성장동력 포트폴리오를 구성하고 건설시장을 확장해야 합니다. 공공부분의 SOC와 민간부분의 주택에 전적으로 의존하던 성장구도는 이미 유효하지 않습니다. 주택 편중이 심한 건설업체 중 적지 않은 업체가 구조조정 중이거나 한계상황에 와 있습니다.

최근 수자원, 풍력, 태양광에 관심을 가지거나 진출하는 건설업체가 늘고 있는데 포트폴리오를 재구성한다는 점에서 긍정적인 현상입니다. 이러한 분야는 국내를 벗어나 글로벌 시장을 목표로 삼고 있기 때문에 건설시장을 해외로 확대한다는 점에서도 바람직합니다. 전환기에 변신에 성공한 기업들이 다음 세대의 선두주자가 될 것으로 전망합니다.

### 2013년에는 새로운 정부가 들어서게 되는데 정부당국이 나 업계 종사자에게 전하고 싶은 말씀이 있다면?

최근 국가와 사회 발전에 대한 건설업의 기여를 과소평가하고 폄하하는 경향이 있습니다. 대통령 선거에서 건설투


자에 대한 공약은 자취를 감춘 것이 단적인 예입니다. 선거에서 한 표라도 더 얻기 위해서는 실현가능성이 낮은 무리한 空約이라도 남발하는 것이 정치권의 속성인데, 건설투자 공약은 유권자들의 표를 얻는데 도움이 되지 않는다고 판단한 것으로 보입니다.

건설을 복지와 대책점에 놓고 양립불가능한 관계로 규정하는 것은 현명하지 않습니다. 최근 인프라 부족으로 적지 않은 부작용이 발생하고 있습니다. 단적인 예가 바로 전력량 부족입니다.

발전시설 확충이 지연되면서 여름과 겨울마다 전력수급에 비상이 걸리고 있습니다. 건설투자 부족에 따른 고통은 국민들에게 곧바로 나타납니다. 만약 정치논리로 계속 건설투자를 터부시한다면 멀지 않아 전력 뿐 아니라 다른 분야에서 문제가 발생하고 복지수준의 저하로 귀결될 것이 분명합니다. 건설과 복지의 관계에 대한 정부와 정치권의 인식전환이 필요합니다.

건설업계도 건설산업에 대한 부정적 인식을 너무 억울하게만 생각할 일은 아니라고 봅니다. 건설업계의 잘못된 관행과 행태에 대한 반성이 필요합니다. 담합, 불공정거래, 안전사고와 같은 잘못된 행태와 문화에 대한 내부적 반성을 통해 발전적인 지향점을 모색해야 합니다. 아무리 이미 지 개선 활동을 하더라도 국민 설득을 위한 실제적 근거가 필요합니다. 궁극적으로는 국민경제의 성장에 기여할 수 있도록 산업경쟁력을 높이고 고용을 늘리는데 핵심적인 역할을 할 수 있도록 건설산업의 체질을 개선해 나가야 합니다.

특히 건설산업의 공생발전을 위해서 원·하도급 관계를 'give & take', 즉 상호이익의 관점에서 동반자관계로 보는 것이 중요합니다. 전문건설업체를 단순히 생산요소나 갑과 을의 관계로 여기지 말고 서로에게 꼭 필요한 파트너로 인식하고 공동 기술개발, 공동 해외진출을 모색하는 등 구체적인 방안을 충실히 실천해야 합니다.

그리고 신뢰에 기초한 원·하도급간 공정거래 질서 확립은 상생의 필수조건입니다. 저가하도급·부당감액·공사비 미지급과 같은 불공정거래 관행을 퇴치하고 “공정거래-상호협력-동반성장”의 선순환 체계를 구축하는 것이 필요합니다. 

〈글·박병기 기자 (press1970@naver.com)〉