

# 비상계엄 이후, 2025년 건설시장 및 건설정책 진단과 대응

한국건설산업연구원·대한건설정책연구원 공동 “2024년 건설시장 및 건설정책 진단 세미나” 주요 내용 요약

## ▣ 비상계엄이 건설산업에 미치는 영향

이지혜 연구위원·김성환 부연구위원

## ▣ 건설투자 활성화 및 시장 안정화를 위한 정책 방향

나경연 경제금융·도시연구실장

## ▣ Ruler에서 Player로의 패러다임 전환

전영준 미래산업정책연구실장

## 비상계엄이 건설산업에 미치는 영향

이지혜 한국건설산업연구원 연구위원(jihyelee@cerik.re.kr)

김성환 한국건설산업연구원 부연구위원(shkim@cerik.re.kr)

### ■ 비상계엄 사태로 혼란스러운 정국 지속

- 윤석열 대통령이 12월 3일 밤 선포한 비상계엄은 6시간 만에 해제되었으나 이후 12월 14일 국회의 대통령에 대한 탄핵소추안이 가결됨.
  - 비상계엄 사태에 반발한 시민들은 민주주의의 가치를 수호하고자 전국 곳곳에서 대통령의 탄핵을 요구하는 대규모 집회를 벌였으며, 탄핵소추안 가결 이후에는 대통령의 파면을 요구하는 집회로 이어지고 있음.
  - 정치적 불확실성은 금융 시장의 불안정성으로 전이되어 원화 가치 하락에 따라 환율이 급등하고 국내 주식시장도 큰 폭으로 하락하는 모습을 보임.

### ■ 환율 상승은 수입 원자재값 상승으로 이어져 공사비 상승에 영향

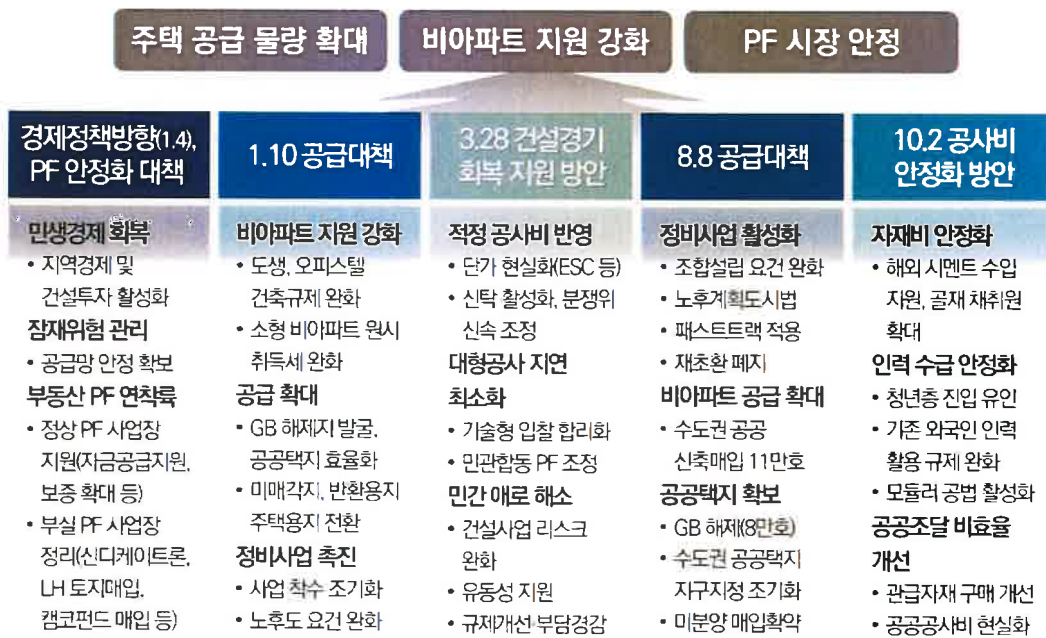
- 비상계엄 사태 이후 원/달러 환율이 급등하여 12월 둘째 주 기준 1,430원 내외를 기록하고 있으며, 이러한 환율 상승은 공사비 상승에 영향을 미침.
  - 지난 11월 평균 1,396.06원<sup>1)</sup>이었던 원/달러 환율은 12월 13일까지 평균 1424.10원으로 상승함.
  - 환율 상승은 철근과 같은 철강 제품, 알루미늄이나 구리 등의 비철금속, 석유 및 석유화학 제품, 석재 등 수입 원자재값 상승으로 이어지므로, 건설공사비를 상승시키는 원인으로 작용함.
- 공사비 상승은 건설 프로젝트의 수익성을 악화시키므로, 사업성이 좋은 프로젝트에 대한 선별적 수주 현상이 심화되어 건설 수주와 건설투자 감소 현상이 발생함. 또한 부동산 가격의 상승으로도 이어져 건설산업 전반에 부정적인 영향을 미침.
  - 높은 공사비는 건설 프로젝트의 사업성을 떨어뜨려 민간 및 공공 부문의 투자에 부정적인 영향을 미침. 투자 비용 대비 수익이 낮아지면 민간 부문 건설투자는 큰 폭으로 감소할 수 있으며, 공공 부문 사업도 예산 부족으로 인한 공기 지연 또는 사업 축소가 발생할 수 있음.
  - 공사비 상승은 건설기업의 수익성과 안정성에도 부정적인 영향을 미치며, 특히 중소형 건설업체의 경우 대기업에 비해 더 큰 어려움을 겪을 수 있음.

1) 네이버증권 매매기준율 일별시세 기준.

■ **정치적 혼란과 불확실성은 원활한 정책 추진에 걸림돌로 작용**

- 2024년 정부는 주택 공급 물량 확대, 비아파트 지원 강화, PF 시장 안정에 중점을 둔 건설 및 주택 관련 정책을 여러 차례 발표함.
  - '1.10. 공급 대책', '3.28. 건설경기 회복 지원 방안', '8.8. 공급 대책', '10.2. 공사비 안정화 방안' 등의 정책을 발표함.

〈그림〉 2024년 발표된 건설 및 주택 관련 정책



자료 : 한국건설산업연구원; 한국경제(2024.12.12.) '2025 대내외 경기·금융시장 대예측 세미나'

- 2024년 다양한 정책이 발표되었으나 후속 입법 과제는 대부분 미완료 상태이며, 여야의 대립과 탄핵 국면으로 인한 혼란, 컨트롤타워의 부재는 원활한 정책 추진을 저해함.
  - 특히 부동산 관련 정책과 관련하여 향후 추진해야 하는 과제가 상당한 상황에서 정책 추진의 불확실성이 높아 시장의 우려를 사고 있음.
  - 부동산 정책에 따른 법 개정 사항(상속·증여세 세율 구간 변경, 자녀 공제 5억원으로 상향, 인구 감소 지역 주택 과세 특례, 공시가격 기준 현실화 목표 폐지 및 시세반영률 산정식 개정 등)은 대부분 아직 개정되지 못했으며, 조속한 입법화 및 정책 실행 시차 단축이 필요함.
  - 시행령, 규칙 등 개정 사항 또한 세제, 금융 부문의 일부 항목(비아파트 대상 6년 단기 임대 부활, 스트레스 DSR 3단계 적용)만이 개정되었으며 청약 부문(출산 가구 특별공급 재당첨 가능, 신혼 특공 비율 확대, 신생아 우선 공급 확대 및 신설)에 대한 개정이 아직 이루어지지 못함.

<표> 부동산 대책 후속입법 현황

구분	내용	법	규칙 등
세제	상증세 세율 구간 변경	개정요	
	자녀 공제 5억원으로 상향	개정요	
	비아파트 대상 6년 단기임대 부활(기준 4년)		개정완
	인구 감소지역 주택 과세 특례	개정요	
금융	스트레스 DSR 3단계		개정완
공시가격	기존 현실화 목표 폐지	개정요	
	시세반영률 산정식 개정	개정요	
청약	출산가구 특별공급 재당첨 가능		개정요
	신혼특공비를 확대		개정요
	신생아 우선공급 확대 및 신설		개정요
정비사업	재건축 패스트트랙법(도시 및 주거환경정비법 개정)	개정완	

● 2025년 SOC 예산에 대한 추경도 논의되었으나 비상계엄 이후 무산됨.

- 2025년 정부 SOC 예산안은 25.5조 원으로, SOC를 제외한 모든 부문의 예산이 전년 대비 증가하였으나 SOC 예산만이 3.6% 감소한 바 있음. 이에 SOC 예산에 대한 추경이 논의되었으나, 12월 10일 정부 원안 677.4조 원 중 4.1조 원을 감액한 예산안이 국회 본회의를 통과하며 무산됨.

### ■ 정치적 불확실성으로 인한 영향 최소화 노력 필요

- 2025년 미국 트럼프 대통령 취임 후 무역정책, 국제적 분쟁 확산 우려 등 대외적 불확실성과 더불어 내수와 수출 부진으로 인해 국내 경제 전망이 어두운 상황에서 설상가상으로 비상계엄으로 인한 정치적 불안정이 발생함. 다만 지금의 정치적 상황이 당장 건설산업에만 미치는 부정적 영향력은 크지 않은 상황임.
- 과거 사례를 살펴보면, 2016년 말부터 2017년 초까지 이어진 박근혜 대통령 탄핵사태 시절 부동산 거래 감소와 일부 공공 건설 프로젝트의 지연이 발생한 바 있음.
- 향후 민생 안정과 건설산업의 발전을 위한 정부 정책이 최대한 신속히 추진될 수 있도록 정치권의 적극적인 노력이 필요함.

## 건설투자 활성화 및 시장 안정화를 위한 정책 방향

나경연 한국건설산업연구원 경제금융·도시연구실장(econa@cerik.re.kr)

“건설투자는 경제성장, 일자리 창출, 소비, 격차 해소 등에 효과적, 단기적 내수 경기 활성화는 물론 장기적 성장 동력 마련 수단, 건설시장 안정화 유도를 위한 ‘공급-수요-재원’의 총체적 확대 및 내수 경기 활성화 방안 마련 필요”

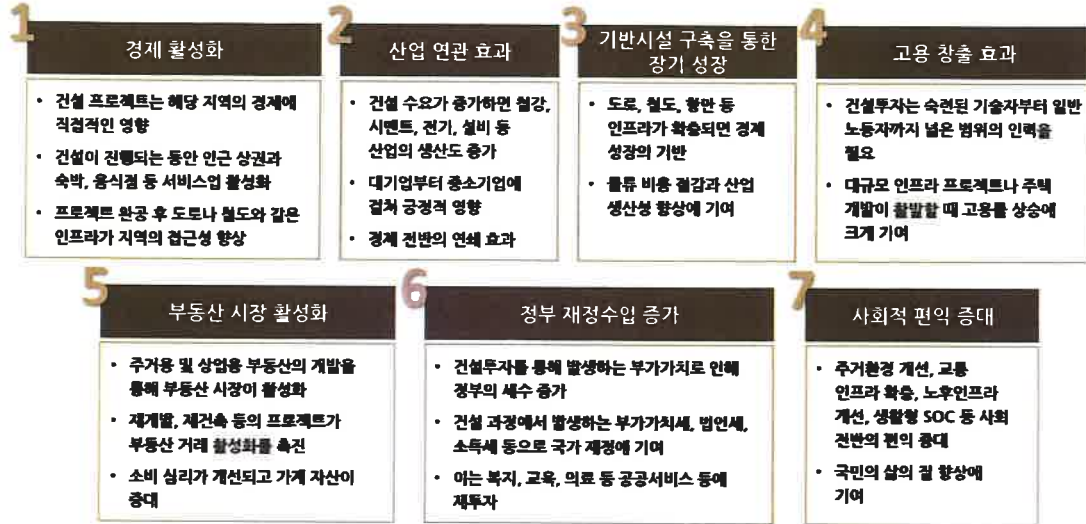
### ■ 건설투자의 효과와 위축된 건설시장 진단

- 건설투자는 경제성장, 일자리 창출, 소비, 격차 해소 등에 효과적, 건설투자 1조원 신규 투자 시 타산업으로의 후방연쇄효과 8,600억원 1만 500개의 일자리 창출 효과, 이에 따른 가계 소득(5,250억원) 및 민간 소비(3,400억원) 증가 등 연쇄적 파급 효과
  - 현재 건설시장은 위축된 분위기로, 한국은행 기업경영분석의 건설업 수익성 지표에 따르면, 2022~2024년 매출액영업이익률과 성장성 지표인 매출액증가율이 지속적으로 하락, 또한, 2023년 건축 착공 면적은 2022년 대비 약 31.7% 감소(7,570만㎡)
- 건설시장 위축의 원인으로 △경제 성장 둔화 △정부·기업·가계의 투자 여력 감소 △높은 공사비 △부동산 프로젝트 파이낸싱(PF) 부실 여파가 존재

### ■ 건설투자 효과 분석

- 건설투자는 단기적 내수 경기 활성화는 물론 장기적 성장 동력 마련 수단
  - 구체적으로 △경제 활성화, △산업 연관 효과, △기반시설 구축을 통한 장기 성장, △고용 창출 효과, △부동산 시장 활성화, △정부 재정 수입 증가, △사회적 편익 증대효과 등
- 건설시장 안정화를 위한 정책 방향으로 내수 경기의 중심축으로서 건설투자를 인식하고, 안정적 공급 시그널과 수요에 합리적 기대를 형성하도록 유도하는 것이 핵심
- 공급자 금융 시장에서는 위험의 적정 분담, 수요자 금융 시장에서는 단기 관리가 아닌 중장기 지원으로 전환해야 함.

〈그림〉 건설투자에 따른 기대 효과



자료 : 한국건설산업연구원·대한건설정책연구원(2024.12.9), “2024년 건설시장 및 건설정책 진단 세미나”.

- 공공 시장에서는 △도시, 교통 물류 등 인프라 전반을 아우르는 장기 정책 방향 설정, △격차 해소 수단으로서 지역밀착형 SOC 예산의 확대, △국민의 재난 대비와 안전을 확보하는 노후인프라 개선을 제언
- 민관(민간투자사업) 시장에서는 △민간투자사업의 이미지 개선, △불가항력적 위험의 합리적 분담, △사업 발굴 방식의 다양화, △재정사업과의 역차별 부문 보완 필요
- 민간 시장에서는 △규제완화, 제도개선, 정부지원, 세제혜택 등과 더불어 △정비사업 활성화, △공급 규제 개선, △미래 수요 대응, △PF 구조 선진화가 중요
  - 마지막으로 내수 경기 활성화 및 건설시장 안정화를 위해 건설 ‘시장-제도-재원’에 대한 총체적 혁신 등 패러다임 전환이 필요한 시점

**■ 지역 균형발전과 노후인프라 개선, 정비사업 활성화 등 시장 안정화 위한 방향 설정 필요**

- 내수 경기 활성화와 일자리 창출 등 국민 삶의 질 향상과 경제성장을 견인하기 위해서는 SOC 투자 수준이 국내총생산(GDP) 성장률과 비례해 증가해야 함.
  - SOC 투자 수준에 대한 적정 규모를 설정하고, 우선순위 리스트를 선제적으로 마련해야 함. 특히, 1970년대부터 본격 건설된 SOC의 대체투자 수요가 2025년 이후 본격화될 전망
  - 2022년 기준 건축된 지 30년 이상 된 노후 시설물은 13만 9,244개소에 달하며, 2030년에는 16만 6,366개소로 증가할 것으로 예상

## ■ 비상계엄과 탄핵정국 이후, 내수 경기 활성화 및 건설시장 안정화를 위한 정책 방향

- (공공) 내수 활성화 및 격차 해소 수단으로서 인프라 투자 중요성 재인식, 지역밀착형 SOC 예산의 확대, 국민의 재난 대비와 안전을 확보하는 노후인프라 개선 필요
  - 경제성장을 촉진하기 위해 SOC 예산을 안정적으로 확보, 지역 경제 격차 해소를 목표로 다양한 인프라 프로젝트 추진
  - 지역별 요구를 반영한 실질적 SOC 사업에 대한 수요 예산 반영, 주민들의 삶의 질 향상에 직접적으로 영향을 미치는 지방도로 및 교통 등 생활밀착형 사업 추진
  - 집중호우, 산사태, 태풍, 가뭄, 지진 등의 자연 재해에 적극적으로 대비, 기존 인프라 시설의 안정성 및 안전성 평가 강화 및 노후화(내구연한 30년 경과) 시설물들의 성능 보강 및 안정성 확보 필요
- (민관) 민간투자사업의 이미지 전환, 재정사업과의 역차별 해소, 정부 고시방식의 다양화 및 민간투자 활성화 필요
  - 재정사업의 한계를 보완하고 민간투자사업 활성화를 통해 국민 삶의 질 향상 및 공공성과 수익성의 조화, 사회복지 지출 증가로 감소하는 SOC 재정을 보완하는 대안으로 민간투자사업 확대 필요
  - 재정사업과 민간투자사업 간 경쟁 조건의 불균형 해소, 민간투자사업 보증 재원 및 보증한도 확대를 통해 사업의 복합화·대형화 추세 지원
  - 지역 주민의 삶의 질 개선 및 격차 해소를 위한 SOC 우선순위 사업 선정 리스트 마련, 민간투자 방식을 통합적으로 활용하여 낮은 수익성을 보완하는 민간투자사업 구조(지자체 또는 시설물 연계 등) 다양화
- (민간) 지속 가능한 공급 체계와 시장구조 변화에 대응하기 위한 제도 및 금융 시장 선진화 필요, 규제 완화, 제도 개선, 정부 지원, 세제 혜택을 아우르는 종합적 접근 필요
  - 노후계획도시 정비사업 활성화를 위해 네트워크 인프라(상·하수 시설, 도로, 전력 등)와 생활 인프라 등에서 발생할 수 있는 문제점을 선제적으로 보완, 정비사업 수익성 향상을 위한 분쟁 저감 유도 및 절차 간소화, 등지내몰림 현상을 완화하는 분담금 조달 방안 마련 필요
  - 공급 규제 개선 위한 기존 대책에 포함된 법률안의 통과, 미분양 조기해소 지원, 비용 증가형(예시 : 층간소음 규제 등) 정부 대책의 속도 조절 절실
  - 그 외 프로젝트 파이낸싱(PF) 구조 개선을 통해 사업 리스크의 참여주체별 분담 필요(시공사 위험 집중 구조의 개선), PF 구조 선진화를 통한 건설금융의 안정적 유동성 공급 장치(대출 의존형 → 직·간접 투자 활성화) 마련 강구 필요

## Ruler에서 Player로의 패러다임 전환

전영준 한국건설산업연구원 미래산업정책연구실장(yjjun@cerik.re.kr)

“비용 상승, 업체 수 급증, 생산성 저하의 3대 산업 악재 심화에 따른 임계치 상황, 그 어느 때보다 근시안적·규율 우선적 시각 탈피 산업의 구성원(player)으로서 정부 건설정책 추진 패러다임의 8대 전환 방향 제안”

### ■ 민간시장 위축과 공공 발주 감소... 건설업 이중고(二重苦) 상황 직면

- 최근 정부와 지자체의 건설정책 추진 동향은 다음과 같이 평가할 수 있음.
  - ① 규제 강화 일변도의 손쉬운 규제 양산, ② 중소기업 육성 정책의 실종, ③ 현안 이슈에 매몰되어 선제적 정책 추진 미흡, ④ 부처별·정책 간 통합 고려 미약, ⑤ 산업 진흥을 위한 정책 추진의 민(民)·관(官) 주도 간의 혼선이 계속
- 특히 정부의 최근 건설정책의 경우 경기 위축에 따른 민간시장 위축을 보완해 주어야 하는 공공 발주 물량 역시 급감하고 있어 수주 물량 자체가 실종되었음에도 불구하고, 정부는 이중고(二重苦) 상황인 '20년부터 급증한 공사비 안정화를 위한 방안 모색에 실질적으로 소극적
  - 한계기업이 속출하고 있는 현 상황에도 최근 타 산업 위축 시 정부의 적극적 육성 정책 마련과 비교하면 국가 경제에 핵심축인 산업임에도 불구하고 건설산업을 홀대하고 있는 상황
  - 건설산업은 대표적 생산성 저하 산업, 현 수준 생산성 저하 추세 지속 시 20년 후 50% 이하 하락 전망(한국은행), 생산성 향상을 위한 스마트건설 도입 유도 외 산업 전방위적 체질 개선 시급

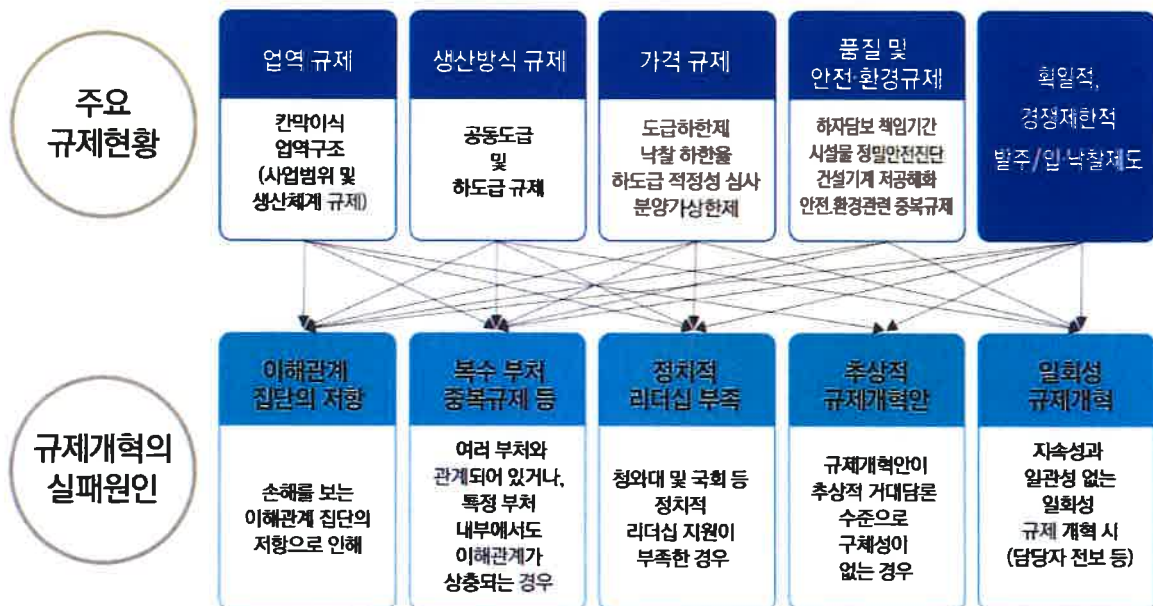
### ■ 정책 추진 패러다임 전환을 위한 8대 주요 방안

- 건설산업을 바라보고 정책을 입안·추진하는 정부와 국회 모두 건설산업의 중요성을 다시금 훑아보고 중장기적 시각에서 규율·통제에서 육성·진흥으로 바라보는 정책 추진 패러다임 전환이 필요, 이에 따른 8대 주요 방안을 제시
  - ① (산업을 바라보는 정책 추진의 방법에 대해) 규율의 대상에서 육성의 대상으로 인식 전환
  - ② 계속된 규제 중심적 정책 양산 이전 기존 정책의 효과성 평가에 기반한 세심한 정책 조성 과 복잡다기한 정책·제도의 실효성 증진을 위한 정책 홍보 체계화



- ③ 현안 중심적·표면적 제도 개선책이 아닌 문제의 원인에 대한 속의 과정 필요
  - ④ 제도 설계 시 의무·규제·처벌 대상에서 관행적으로 제외되었던 발주자의 책무 강화
  - ⑤ 진정한 건설규제 혁신을 위해 청부입법 최소화, 부처별 규제혁신 내실화, 규제 재심사 기간 준수, 법적 정합성과 시대 흐름에 결여되어 산재된 법령 정비
  - ⑥ 제도·정책 입안 시 산업 및 국가 특성을 고려치 않은 맹목적 해외사례 답습 지양
  - ⑦ 건설 통계별 신뢰 저하, 통계 부재 사항 다수, 주요 건설DB 간 정합성 부재 및 연동 미흡 개선은 올바른 정책 입안을 저해하기에 건설 통계와 건설DB의 정합성 개선
  - ⑧ 건설산업이 직면한 구조적 문제의 근원적 해소를 위해 '건설산업 재탄생(Rebirth)' 운동의 민관합동 전개
- 정책 추진 패러다임 전환을 위한 8대 주요 방안은 정책 입안자뿐만 아니라 정책의 대상인 건설 기업에게도 체질 개선을 요구하기에 일시에 추진하기 어렵다는 점을 함께 고려해야 함.
- 현재 한계 상황에 돌입한 산업의 심폐소생을 위해 정부가 최근 추진하고 있는 공공공사 공사비 현실화의 가시적 성과 요구와 더불어 민간공사에 만연한 발주자-계약상대자 간 불공정행위 개선을 위한 법률 개정이 시급함.

〈그림〉 건설산업 주요 규제현황과 규제개혁 실패원인



자료 : 한국건설산업연구원·대한건설정책연구원(2024.12.9), "2024년 건설시장 및 건설정책 진단 세미나".