http://www.cerik.re.kr

건설동향브리핑

CERIK

제814호
2021. 7. 12

정책동향

서울시, '2세대 도시재생'으로 정책 기조 변화

경기도 공기연장 간접비 해소 방안의 기대와 우려

산업정보

포스트 코로나 시대의 건설업체 경영 전략 방향

미국 인프라 투자계획, 절반 수준으로 예산 축소

건설논단

카테라 폐업에 대한 시각과 해석

한국건설산업연구원
Construction & Economy Research Institute of Korea

서울시, '2세대 도시재생'으로 정책 기조 변화

– 민간개발 유도, 재개발 연계 등 보존 위주에서 탈피 –

서울시, 도시재생에 대한 정책 기조 변화

- 서울시는 지금까지 주로 보존과 개량에 치우쳐있던 도시재생을 개발과 정비를 포함하는 방향으로 전환하는 「2세대 도시재생」을 시작한다고 발표함(6. 17).
  - 노후 저층주거지의 경우 보존 및 관리 위주로 추진되다 보니 주택공급과 기반시설 등 낙후성 개선이 미흡하다는 명확한 한계가 지적되어 옴.
  - 중심시가지형 사업과 같이 도시경쟁력 강화를 위한 도시재생에서도 공공사업 위주로만 사업이 추진돼 민간 참여가 저조했고 이로 인해 재생의 파급효과가 한정됐던 점도 문제로 지적됨.

- 서울시는 도시재생 유형을 노후 주거환경 개선을 위한 '주거지 재생'과 지역경제와 직결되는 '중심지 특화재생' 2가지로 재구조화하고, 실행방식은 6가지를 제시함.
  - 기존 도시재생은 경제기반형, 중심시가지형, 일반근린형, 거점확산형 등 4개 유형으로 구성

<표 1> 서울시 도시재생 유형에 따른 실행방식

주거지 재생			중심지 특화재생		
재개발 연계형	소규모 주택정비형	종합관리형	경제거점 육성형	중심지 활성화형	지역자산 특화형
기반시설이 열악한 낙후주거지역	가로주택 등 소규모 정비사업 적합지역	한옥밀집지구 등 특성관리가 필요한 지역	저이용 대규모 유휴부지	쇠퇴한 도심 상업지역	역사·문화자산 보유지역

주거지 재생 3가지, 중심지 특화재생 3가지 사업 유형 대부분에서 민간의 역할 강화

- 주거지 재생은 민간의 사업화 가능 여부에 따라 3가지 유형으로 구분하여 민간이 주도할 수 있는 사업은 가능한 한 민간이 추진하고, 민간이 수행하기 어렵거나 보존이 필요한 사업은 기존 방식을 지속하는 방식임.
  - 재개발 연계형 : 기반시설이 열악한 주거지는 민간주도 재개발사업이 추진될 수 있도록 지원
  - 소규모 주택정비형 : 요건이 갖춰지지 않아 재개발 사업이 어려운 지역은 가로주택, 자율주택 등 각 지역의 맞는 소규모 정비사업으로 주거환경을 개선할 수 있도록 지원
  - 종합관리형 : 한옥밀집지구, 고도지역 등 도시계획적 규제 등으로 재개발이 어렵고, 도시의 정체성 강화 차원에서 보존이 필요한 최소한의 지역은 '관리'에 중점을 둔 종합적인 재생사업을 지속

- 중심지 특화재생은 민간과 공공의 협력을 통해 경제성장과 경쟁력 강화를 도모하는 사업 유형으로서, 경제거점 육성형 사업으로 김포공항 일대 43만㎡에 서남권 미래산업 특화지구 시범사업을 추진한다고 밝힘.
  - 경제거점 육성형 : 대규모 민간주도 개발과 도시재생이 혼합된 사업방식
  - 중심지 활성화형 : 도심 내 쇠퇴한 시가지에 민간개발을 통해 신산업을 도입해 새 활력을 부여
  - 지역자산 특화형 : 역사·문화적 의미가 있는 공간 등을 명소화시켜 지역 활성화의 기폭제로 활용

- 서울시는 「2세대 도시재생」을 통해 2026년까지 주택 2만 4,000호를 공급하고, 8,400명의 직간접 일자리를 창출한다는 목표를 제시하고 있음.
  - 6년간(2021~2026) 시비 및 국비 7,300억원을 포함해 총 7조 900억원(민간투자 6조 3,600억원)을 투자할 계획임.

2세대 도시재생은 '도시재생의 기본 개념'에 충실, 향후 관련 규제 완화와 연계되어야

- 이번 서울시의 도시재생 정책 전환은 도시재생의 근본 목적이 주거지의 거주성을 높이고 도시의 활력과 기능을 재생하는 것이며 보존, 관리, 개량, 철거 등은 목적의 효과적 달성을 위한 사업방식의 종류일 뿐이라는 기본 원칙을 잘 나타내고 있음.
  - 주거지 도시재생은 원칙적으로 민간의 사업성에 기반하여 도시정비가 추진되기 힘든 노후 도시지역을 공공의 주도로 개량하는 사업방식임. 사업성이 있는 지역이면 재개발, 재건축, 소규모 정비사업 등을 적극적으로 활용하여 한정된 공적 재원을 효과적으로 활용하는 것이 당연함.

- 또한, 글로벌 도시로서 국제 경쟁력 강화가 필요한 서울시의 도시재생 전략은 '경제성장', '도시경쟁력 강화' 등도 중요하게 다루어져야 하나 기존의 도시재생사업에서는 미흡하였음. 2세대 도시재생에서 민간과 협력 개발사업을 적극적으로 추진하는 것은 큰 의미가 있음.
  - 도시경쟁력 강화를 위한 도시재생은 공공의 주도하에 추진되지만, 민간의 사업성에 기반을 두는 복합개발의 성격을 가지며, 뉴욕, 런던, 도쿄 등 선도적인 대도시들은 공공의 적극적 노력으로 민간투자를 유도하는 방식의 도시재생 모델을 활용하고 있음.

- 정책의 방향성은 매우 긍정적이나 실제 현실에서 작동하기 위해서는 사업 활성화를 위한 서울시의 의지와 더불어 관련된 다양한 규제의 완화가 중요한 과제임.
  - 도시재생 사업은 단순한 개발사업이 아니라 도시경쟁력과 공공의 이익을 위한 필수적 사업이라는 인식이 확산되어야 하며, 개발 자체의 공익적 효과를 인정하는 인식하에 정부의 인센티브, 규제완화 등이 이루어져야 함.

이승우(연구위원 · swoolee@cerik.re.kr)

경기도 공기연장 간접비 해소 방안의 기대와 우려

– 계약상대자의 피해 예방 차원에서 환영할 사항이나, 무리한 비용 미지급 기조는 경계해야 –

경기도, 공공 건설공사 공기연장 간접비 해소 방안 발표

- 지난 6월 24일 경기도는 지자체 최초로 공공공사 '공기연장 간접비 해소 방안'을 마련하여 7월부터 도 및 산하 공공기관에서 발주하는 공사를 대상으로 방안을 적용해 공기 준수와 예산 효율화를 꾀하겠다는 정책을 발표함.[1)]

- 이에 그 내용을 살펴보면, 크게 다음 4가지의 공기연장 간접비 발생 최소화 방안 마련을 발표하였으며 이를 통해 현재 추진 및 계획 중인 59개 도로 사업에서 약 885억원 이상의 예산 절감 효과가 있을 것으로 추정함.
  - 첫째, 향후 모든 공공공사에서 원칙적으로 협의 보상, 토지 사용승낙. 수용재결 신청 포함 등 보상 절차를 모두 마쳐 사용권 확보를 완료한 후에 착공이 이루어질 수 있도록 의무화함.
  - 이를 위해 경기도는 이를 7월부터 시행 예정인 '경기도 공공건설사업 총사업비 관리지침[2)]'에 명문화해 보상 지연으로 인한 공기연장을 제도적으로 방지하고, 행정 관리 등 건설사업관리 용역을 조기 발주(착공 전 3개월 → 12개월)해 보상 절차의 신속화를 꾀할 방침임을 발표함.
  - 둘째, 최근 국토교통부 훈령에서 고시로 확대·전환을 추진하고 있는 '공공 건설공사의 공사기간 산정기준'에 의거하여 현장 상황과 예산편성 상황을 고려해 공사기간을 사전에 충분히 계산해 계약할 수 있도록 함으로써 공기연장 원인 최소화를 꾀할 계획임을 발표함.[3)]
  - 셋째, 무분별한 신규 공사 발주를 억제하고, 재원조달 계획을 면밀히 분석해 적기에 공사비를 투입할 수 있도록 하는 등 재정 상황에 맞는 사업예산 편성과 강력한 집행 관리가 이루어질 수 있도록 주력할 계획임을 발표함.
  - 특히 이를 위해 매년 3분기 공사 추진상황을 면밀히 검토해 사업 간 예산 조정이 가능하도록 할 방침으로 이 또한 '경기도 공공건설사업 총사업비 관리지침'에 반영할 것을 발표함.
  - 마지막으론 국가지원 지방도의 국비 보조금의 경우 공사비로만 집행할 수 있어 토지 보상이 시작

1) 경기도에 따르면, 최근 5년간(2016~2020년) 경기도에서만 도로, 하천, 철도, 항만 등 총 34건의 공공공사에서 공사기간 연장 등의 사유로 총 760억원의 추가적인 예산이 공기연장 간접비로 지출되었기에 이를 방지하기 위한 정책안을 마련하였다고 정책 도입의 사유를 밝힘., 경기도, "도, 공공 대형공사 '간접비' 절감 나서… 공기단축 및 예산 효율화 기대", 2021. 6. 24. 보도자료.

2) '총사업비 관리제'는 본래 국가의 예산 또는 기금으로 시행하는 대규모 재정사업에 대해 사업추진 단계별로 변경요인이 발생한 경우 사업 시행기관과 기획재정부가 협의해 총사업비를 조정하는 제도로, 경기도의 경우 광역 지자체 차원 최초 '경기도 공공건설사업 총사업비 관리지침' 제정을 통해 도 예산 또는 기금으로 시행하는 총사업비 5억원 이상의 공공공사를 대상으로 총사업비 관리제를 도입하겠다는 계획임., 경기도, "건설공사 설계변경 꼼꼼히 살펴 불필요한 예산낭비 막는다", 2021. 6. 3. 보도자료 참조.

3) 이뿐만이 아니라 현재 시공 중인 사업의 경우 역시 현장 여건과 재정 상황을 고려해 공사기간을 재산정한 후 변경계약을 추진할 것임을 함께 발표함.

되지도 않았는데도 국비 예산이 편성·교부돼 이월·반납되는 현상이 지속 발생하였기에 이를 방지하고자 관련 제도개선(국비 보조금 보상비 우선 사용)을 중앙정부에 건의할 계획임을 발표함.

경기도의 이번 대책을 바라보는 기대와 우려의 공존된 시각

- 공공공사에서 계약상대자의 책임 없는 사유로 인한 공기연장과 이에 따른 추가적인 비용 발생은 오랫동안 적정한 보상이 이루어지지 않아 계약상대자 일방의 피해가 발생한 영역이었음. 그간 여러 공론화 과정 등을 거쳐 現 정부 100대 국정과제에도 포함되었음에도 예산 증가를 우려한 예산 당국의 일관된 소극적 태도로 인해 여전히 큰 폭의 제도개선이 이루어지지 못한 상황인 점을 고려할 때 지자체 차원의 이번 대책 마련은 매우 환영할 만한 사항임.

- 하지만 경기도의 이번 대책의 경우 계약상대자의 책임 없는 사유로 인한 '공기연장 비용에 대한 합리적 지급'과 '불필요한 혈세 낭비 방지'의 두 마리 토끼 모두를 개선하겠다는 것이 아닌 복지 정책 등 예산 활용 확대를 위해 예산 절감(공기연장 비용 발생 최소화)에만 초점이 맞추어진 대책이란 점에서 아쉬움.
  - 공기연장 비용을 둘러싼 여러 문제점을 핵심 원인으로만 요약하자면, 관련 법·제도 미비로 인한 ① 예산 운영방식에 따른 쟁점(대표적 사례 : 장기계속계약에서의 공기연장 비용 인정 및 청구 기준)과, ② 지연공기 및 실비 인정기준에 따른 쟁점, ③ 발주자 우월적 지위 남용으로 인한 쟁점, ④ 실무자 제도 인식 부족에 따른 쟁점, ⑤ 잘못된 공사기간 산정 등을 꼽을 수 있음.
  - 하지만 이번 경기도 대책의 경우 '⑤ 잘못된 공사기간 산정'과 관련한 개선 방안만을 제한적으로 마련하였을 뿐만 아니라 공기연장을 통한 추가적인 발생 비용을 미지급하기 위해 (장기계속계약에서) 재원조달 등이 지연될 것을 감안하여 공사기간 자체를 (계속비계약 대비) 장기간으로 산정하는 사실상 발주자의 우월적 지위 남용을 통한 불공정행위를 시행하겠다는 점이 우려스러움.
  - 또한, 공사 진행 중 계약상대자의 책임 없는 사유로 인한 민원 발생 및 폭염 등 불가항력으로 인한 공사일시 및 부분 정지 등 역시 공기연장의 대표적 사유임에도 이를 단순히 예산불용액 최소화 관점에서만 접근하여 행정의 유연성만을 고려한 정책을 마련한 점에서 아쉬운 상황임.
  - 이 외에도 추가적 예산지출을 억제하기 위해 마련한 이번 경기도 대책에 따라 일선 발주기관 및 계약담당관의 경우 공기연장 발생에 따른 정당한 추가적 비용 지급을 회피하거나 소극적으로 일관할 가능성이 증대될 것이기에 실제 일선 현장에서는 이러한 소극행정에 의한 계약상대자의 불필요한 피해 발생 확대 역시 우려됨.

- 결국 이러한 우려 사항 등을 종합 고려할 때 현재 공공 발주기관 중 가장 합리적 공기연장 비용 지급기준을 마련하여 운영 중이라 평가할 수 있는 LH공사의 '공기연장 비용 지급기준 개선 사례(2019년)'와 같이 경기도 발주공사에 적합한 합리적 공기연장 비용 지급기준을 함께 마련하여 '적정공사비 지급'과 '불필요한 혈세 낭비 방지' 모두를 꾀하여야 할 것임.

전영준(연구위원 · yjjun@cerik.re.kr)

포스트 코로나 시대의 건설업체 경영 전략 방향

– 경영 전략 변화 필요성에 공감하나, 이를 위한 시스템 구축은 여전히 미흡 –

건설업체 설문조사 결과, 코로나19 이후 '경영 전략 변화 필요성' 공감이 84.2%[4)]

- 코로나19 이후 기업은 지금까지와는 다른 경영환경에 직면하게 됨. 이에 따라 기업 가치 판단의 기준은 기존의 '재무적 가치'에서 '재무적 가치+비(非)재무적 가치'로 변화하고 있음.
  - 코로나19라는 전 세계적 팬데믹이 발생한 이후 1년 가까운 '셧다운' 기간을 거쳐 '회복기'에 접어들고 있는 시점에서 기업의 비재무적 가치는 더욱 중요해질 수밖에 없을 것임.

- 시공능력평가 100위 이내 종합건설업체를 대상으로 코로나19 관련 대응 실태 및 경영 현안 파악을 위해 설문조사[5)]를 실시한 결과, 코로나19 이후 경영 전략 변화의 필요성에 대해 건설업체 모두 공감하는 것으로 나타남.
  - 그러나 건설업체 규모별로는 차이가 있어 상위 1~30위 이내 건설업체는 '신사업 창출'을, 31~100위 이내 건설업체는 '수익성 위주 선별 사업 추진'을 대응 방안으로 추진하고 있는 것으로 나타남.

- 또한, 코로나19가 가속화 한 '비대면 사회'로의 전환으로 건설업체는 인력 운용 방식 및 조직 내 시스템에 있어 새로운 변화의 필요성을 인식하고 있는 것으로 나타남.
  - 즉, '일하는 장소'가 아닌 '성과 중심'의 업무가 이루어질 수 있도록 조직문화의 변화가 필요함. 설문조사 결과에서도 건설업체들은 업무방식의 변화 필요성에 대해서는 인지하고 있지만, 이를 측정하기 위한 시스템 구축은 이루어지지 않은 것으로 나타남.

- 한편, 코로나19라는 전 세계적 팬데믹 발생 이후 기업의 비재무적 가치, 특히 산업 내 '안전', '보건' 등에 대한 관심이 커짐에 따라 건설업체는 '이윤 추구'와 동시에 고객과 근로자, 지역사회를 위한 '상생경영'에 힘써야 한다고 응답함.

포스트 코로나 시대, 상생협력의 ESG 경영이 더욱 중요시될 전망

- 코로나19 이후 건설업체 대응 방향은 크게 조직·사업·운영 측면으로 나누어볼 수 있음.

---

4) 본 내용은 '최은정(2021), 「포스트 코로나 시대, 건설업체 경영 현안과 대응 과제」, 한국건설산업연구원' 보고서를 요약, 정리한 것임. 보다 자세한 내용은 본 보고서를 참조 바람.

5) 시공능력평가 100위 이내 종합건설업체를 대상으로 2021년 4월 5일부터 4월 30일까지 총 4주에 걸쳐 진행됨. 본사와 현장의 인력 및 조직 관리 현황, 향후 경영 전략 등에 대한 조사로 각 건설업체의 인사팀, 기획팀의 부장급 이상을 대상으로 설문을 진행하였음.

– 운영 측면으로는 ① 상생협력의 중요성 부각에 따른 대응과 ② 위기관리 대응 체계 구축이 있음. 사업 측면으로는 ③ 고객 중심 서비스 증대에 따른 대응과 ④ 디지털 기반의 사업 시스템 준비가 있음. 조직 측면으로는 ⑤ 인력관리 방식의 변화가 있음.

● 다음으로, 건설업체의 대응을 위한 7가지 세부 대응 과제를 제시함.

– ① 상생협력의 중요성 부각에 따른 세부 과제 : ESG 경영 강화

– ② 위기관리 대응 체계 구축을 위한 세부 과제 : 리스크관리 경영 강화

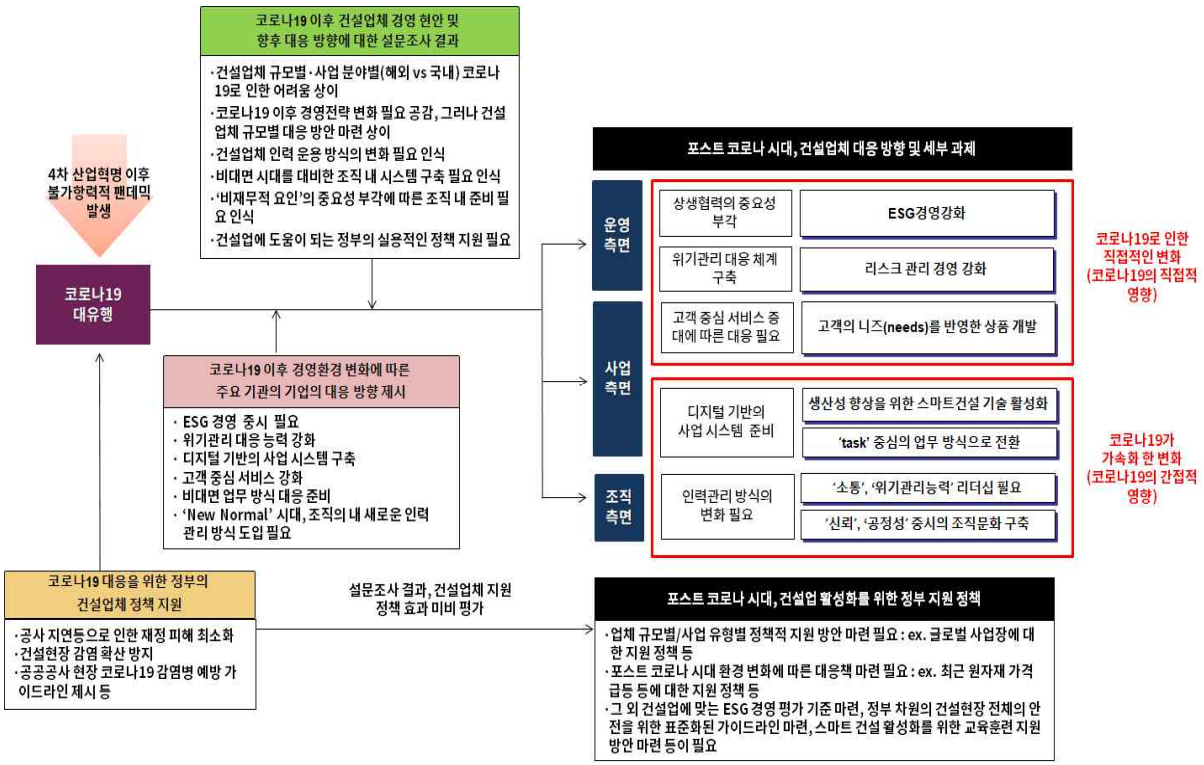
– ③ 고객 중심 서비스 증대를 위한 세부 과제 : 고객의 니즈(needs)를 반영한 상품 개발

– ④ 디지털 기반의 사업 시스템 준비를 위한 세부 과제 : 생산성 향상을 위한 스마트 건설기술 활성화, ‘task’ 중심의 업무방식으로 전환

– ⑤ 인력관리 방식의 변화를 위한 세부 과제 : ‘소통’, ‘위기관리 능력’ 리더십 필요, ‘신뢰’, ‘공정성’ 중시의 조직문화 구축

● 마지막으로, 코로나19 대응을 위해 정부는 다양한 정책 지원을 하였지만, 그 실효성에 대해서는 높게 평가를 받지 못함에 따라 건설업체가 체감할 수 있는 지원책 마련이 필요함.

〈그림 1〉 포스트 코로나 시대, 경영환경 변화에 따른 건설업체 대응 방향과 정책적 지원 방안



최은정(연구위원 · kciel21@cerik.re.kr)

미국 인프라 투자계획, 절반 수준으로 예산 축소

- 초기 계획 2조 달러에서 1.2조 달러로 축소, 전통적 인프라 부문은 유지 -

바이든 행정부의 미국 인프라 투자계획[6)]

- 바이든 캠프는 대선 과정에서 인프라 및 청정에너지 부문의 2조 달러 규모의 투자계획인 '현대적이고 지속 가능한 인프라와 청정에너지 계획'을 공약으로 제시하였음.
  - 지난 11월 바이든 캠프가 발표한 해당 투자계획은 노후 인프라 재건, 대중교통 시스템 개선, 건축물 개량 등의 광범위한 내용을 포함하며, 부문별 세부 투자 규모는 제시되지 않음.

- 바이든 행정부는 출범 직후 코로나19에 따른 경제위기 대응을 위해 일자리·교육·복지 3개 부문에 약 6조 달러의 대규모 재정정책을 발표하였음.
  - 이는 1조 9,000억 달러 규모의 '미국 구조계획', 2조 2,000억 달러 규모의 인프라 투자계획을 포함하는 '미국 일자리계획', 1조 8,000억 달러 규모의 인적 투자계획인 '미국 가족계획'으로 구성됨.[7)]
  - 공약을 반영한 미국 일자리계획은 교통인프라(6,210억 달러), 광대역통신망 및 전력망 등 분야별로 구체화된 투자계획이 포함됨.

바이든, 상원 초당파 그룹과 수정된 인프라 투자안 합의

- 지난 24일 백악관은 바이든이 상원 초당파 의원들과 1조 2,000억 달러 규모의 인프라 투자안에 합의하였음을 밝히고, 분야별 투자 규모 등 세부 계획을 발표하였음.
  - 합의된 인프라 투자안은 5,790억 달러의 신규예산 투입을 포함해 5년간 9,730억 달러(약 1,100조원), 8년간 1조 2,000억 달러 규모임.
  - 부문별로는 도로, 교량 부문 1,090억 달러, 철도 490억 달러, 대중교통 490억 달러, 전기차 인프라 75억 달러, 광대역통신망 650억 달러, 발전 및 전력망 730억 달러 등임.

- 예산 확보 방안으로 민관 파트너십, 채권 발행, 5G 주파수 경매, 석유 매장량 판매 등이 제시되었으며, 법인세율 인상(21%→28%) 계획은 보류하기로 하였음.

---

6) The White House(2021), 「Fact Sheet : President Biden Announces Support for the Bipartisan Infrastructure Framework」(2021. 6. 24).
7) 바이든 행정부는 3대 정책을 각각 American Rescue Plan, American Jobs Plan, American Families Plan으로 명명함.

<표 1> 인프라 투자예산 합의(안)의 부문별 규모와 당초 계획 대비 증감

구분	분야	투자 규모(십억 달러)		
		합의안(2021.6)	당초 계획(2021.3)	증감
교통 부문	도로, 교량 등	109	115	▼ 6
	안전	11	미확인	-
	대중교통	49	85	▼ 36
	철도	66	80	▼ 14
	전기차 충전 인프라	7.5	174	▼ 168.5
	저탄소·전기 버스 및 페리	7.5	7.5	-
	지역 간 도로연결	1	미확인	-
	공항	25	25	-
	항만/수로	16	17	▼ 1
	인프라 금융	20	미확인	-
기타 인프라	물 기반시설	55	110	▼ 55
	광대역통신망	65	100	▼ 35
	환경복원	21	미확인	-
	발전 및 전력망	73	100	▼ 27
	서부 저수시설	5	110	▼ 105
	인프라 리질리언스	47	50	▼ 3

- 수정된 인프라 투자안은 대선공약과 지난 3월 발표한 투자계획과 비교해 절반 수준으로 축소되었으나, 교통, 에너지, 수도 및 통신 등 전통적인 인프라 부문의 투자는 상대적으로 유지된 것으로 판단됨.
  - 전기차 충전 인프라(96% 축소), 물 기반시설(50% 축소), 서부 저수시설(95% 축소) 등은 당초 계획대비 크게 감소하였으나, 도로 및 교량, 철도, 대중교통, 공항, 항만·수로 등은 기존과 동일하거나 비슷한 수준으로 책정됨.

합의안의 의회 통과는 여전히 불확실, 타 인프라 법안과의 연계 계획도 필요

- 집권 민주당이 상하원 다수를 차지하고 있으나, 공화당이 확장 재정정책에 반대 입장을 유지하고 있으며, 이후 바이든의 교육·복지부문 지출 계획인 '미국 가족계획'도 추진이 예정되어 있어 당 투자 합의안이 의회를 통과할 수 있을지에 대해서는 불확실성이 높음.
- 7월 들어 의회를 통과한 「미국투자법(INVEST in America Act)」은 도로·교량, 대중교통, 철도 등 육상교통 및 수자원 인프라에 5년간 7,150억 달러를 투자하는 내용을 담고 있음.
- 그러나 바이든이 제안하는 인프라 투자계획이 「미국투자법」의 투자내용과의 연계 여부가 제시되지 않아 투자계획의 구체화 과정에서 이에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

박희대(부연구위원 · hpark@cerik.re.kr)

건설논단

카테라 폐업에 대한 시각과 해석

건설 분야 대표적인 스타트업으로 주목받던 모듈러 기업 '카테라(Katerra)'가 전격적으로 폐업을 발표했다. 카테라는 생산 체계의 통합을 추구하는 기술 기업으로 인정받으면서 소프트 뱅크 등 외부 기관으로부터 20억 달러가 넘는 투자를 유치하는 등 건설 분야 스타트업의 대표적인 벤치마킹 대상이었다. 2015년 창업 이후 공격적인 인수·합병을 통해 다가구주택 건설사업을 중심으로 급성장하며 2020년에는 미국 내 5위의 주택건설기업으로 기록되기도 했으며, 8000명의 직원을 고용하기도 했다. 이랬던 카테라의 폐업 소식은 충격적으로 다가온다.

카테라는 건설산업의 비정상적인 생산성을 해결하기 위해 설계와 시공 등 생산 과정의 통합이라는 혁신을 기반으로 한 기업이기는 했지만, 건설 분야의 전문가가 모여 출발한 기업은 아니다. 실리콘 벨리 스타트업의 전형적인 모델인 기술을 기반으로 벤처 투자자로부터 투자를 받고 적극적인 인수·합병을 통해 사업을 확장해 기업을 매각하거나 상장하는 형태였다. 때문에 기업 외연 확장과 평판 등이 개별 사업의 수익성보다 중요한 기업 경영 요인이 되었고, 통합 생산 플랫폼의 효율적인 운영에 필요한 공급 사슬 관리 역량도 부족했다. 또한 혁신 기술을 가진 기업임에도 불구하고 건설 시장에서 기대했던 점유율의 확대는 예상보다 낮았던 것도 카테라에 어려움을 더한 요인으로 작용했다. 폐업을 선언한 기업의 실패 원인을 찾자면 하나둘이 아니다.

그런데 우리가 카테라의 폐업을 어떻게 해석해야 하는지는 중요한 문제다. 결과론적 시각에만 매몰돼 건설 스타트업의 시도를 실패로만 규정할 것인지, 아니면 반면교사로 삼을지는 우리의 선택에 달렸다. 필자는 카테라가 시도했던 건설 생산 방식의 혁신은 여전히 건설산업이 지향해야 할 목적지라고 생각한다. 설계에서 제작 및 시공에 이르기까지 통합 생산 플랫폼은 낮은 현장 생산성을 해결하기 위한 매우 효과적인 수단이다. 많은 선행연구와 전문가는 분절된 생산 체계의 통합이 처참한 수준의 건설산업 생산성 제고와 품질 및 안전 확보에 필수 요건이라고 지적한다. 우리는 이러한 시도를 건설산업 안에서가 아니라 외부 시선에서 시작된 한 개의 스타트업을 통해서 확인한 것이다. 때문에 카테라가 시도했던 통합 플랫폼 체계는 훌륭하며 높은 평가를 받아야 한다.

국내 건설산업에도 다양한 스타트업이 등장하고 있다. 종합건설기업은 생산 체계의 혁신을 위해 기술 개발 역량을 보유한 스타트업과 협업을 확대하고, 개발된 기술을 실제 사업에 적용하는 등의 시도를 거듭하고 있다. 하지만 공장 제작 방식 기반의 탈현장화, 현장의 자동화와 기계화, 인공지능 기반의 안전관리 등 건설산업이 그리는 혁신적인 생태계 구축까지는 아직 갈 길이 멀다. 왜냐하면 건설산업이 기대하는 생산 시스템의 혁신은 몇몇 개별 기업의 노력만으로 달성하기 어렵기 때문이다. 어쩌면 불가능할지도 모른다. 건설산업에는 다양한 규모와 기술 및 상품을 보유한 기업이 존재한다. 기업마다 나름의 비결로 건설시장에서 생존하고 있지만, 산업 혁신에 적극적으로 참여할 만큼의 여유를 모두 가지고 있는 것은 아니다. 다시 말해 기업마다 처한 상황이 다르다는 의미다. 결국 우리가 기대하는 건설산업의 혁신 달성에는 기업의 노력과 함께 정부의 지원도 반드시 뒷받침되어야 함을 의미한다.

카테라의 폐업을 두고 오래전부터 위기의 조짐이 보였고, 이렇게 될 줄 알았다는 말이 많다. 혹자는 보수적인 건설산업 안에서 생존한다는 것이 얼마나 어려운지를 보여주는 사례라고 한다. 그런데 원인이 무엇이든 간에 필자는 카테라의 실패가 아쉽다. 건설산업의 혁신을 꿈꾸는 대표적인 기업으로 더는 언급할 수 없게 됨이 아쉽다. 하지만 이것 하나만은 잊지 말자. 실패도 완성을 향해 달려가는 과정 안에 포함된다는 사실을. 〈이투데이, 2021.7.2〉

손태홍(연구위원 · thsohn@cerik.re.kr)