

# 건설경기 침체의 현황과 원인, 향후 전망 및 활성화 방안

왕 세 중 (한국건설산업연구원 연구위원)

## 1. 문제의 제기

경기 침체의 끝이 보이지 않는다. 물론 지난해 상반기부터 심화된 내수 경기의 침체는 비단 어제, 오늘의 이야기는 아니다. 그러나, 문제의 심각성은 내수 경기가 갈수록 어려워질 것이라는 비관적인 전망이 경제 전문가들 사이에 지배적이라는 사실이다. 그리고, 이와 같은 전망은 그나마 내수 경기를 지탱해온 건설 경기의 침체가 본격화되면서, 더욱 설득력을 얻어가고 있다. 이와 같은 이유로 인해, 정부는 경기 부양을 위한 다양한 대책을 하루같이 내놓고 있으며, 특히 경제부총리는 건설 경기의 연착륙을 통한 내수 경기의 유지에 상당히 큰 비중을 두고 있다.

그럼에도 불구하고, 정부가 지향하는 하반기 우리 경제의 정책 기조는 5% 수준의 경제 성장률을 달성하는 한편, 물가 상승률과 실업률은 3% 초반을 유지하는 것이다. 그러나, 이와 같은 정책 목표에 대하여 민간부문의 견해는 상당히 회의적인 것이 사실이다. 더욱이 실물 경기가 회복 국면에 진입할 것이라는 시점 또한 당초에는 금년 하반기이었으나, 이제는 이러한 전망 또한 내년 상반기로 넘어가고 있는 실정이다. 이와 같은 모든 정황을 감안할 때, 우리 경제가 현재의 침체 국면에서 회복 국면으로 반전하기에는 아직도 많은 시간을 필요로 할 것 같다. 따라서, 지금의 실물 경기는 외환 위기의 시기보다도 더욱 나쁘다는 평가가 지배적이다.

이러한 경제 상황에서, 최근 정부는 건설 경기의 급격한 위축이 국민경제에 미치는 파장을 고려하여 '건설경기 연착륙 방안'을 발표하였다. 연착륙 방안은 기본적으로 SOC 투자 확대, 주택 건설 촉진 및 주택 수요 지원, 지역 균형 개발 사업 등 새로운 유형의 건설사업 추진 등을 포함하고 있다. 그러나, 정부가 발표한 연착륙 방안은 기본적으로 장기적인 대책에 국한되어, 현재 진행되고 있는 건설 경기의 경착륙을 막기에는 크게 부족할 것으로 판단된다.

더욱이 '건설 경기의 경착륙'에 대한 우려가 구체화되면서, 건설 경기의 회복을 위한 정부 정책의 기조가 새로운 국면을 맞고 있으나, 구체적인 정책 대안의 제시가 불충분한 것으로 평가되고 있다. 특히, 정부 정책은 그 시행에 있어서, 시기(Timing), 강도(Strength) 및 수단(Tools)의 선택이 매우 중요하며, 이는 건설 경기의 현재 상황에 대한 정확한 판단을 요구하고 있다. 그리고, 이와 같은 판단은 건설 경기의 침체 상황을 극복하여야 할 건설관련 업계에게도 매우 중요하다. 따라서, 본 소고에서는 현재 본격화되고 있는 건설 경기 침체의 현황과 원인, 그리고 향후 전망을 살펴보고, 건설 경기의 활성화를 위한 방안을 살펴보고자 한다.

## 2. 건설 경기의 침체 현황 및 향후 전망

건설 경기의 침체 현황은 다양한 지표의 추이를 통하여 알 수 있다. 먼저, 한국건설산업연구원이 조



사·발표하는 '건설업 체감 경기'의 추이를 살펴보면, 건설 기업의 체감 경기 지수(Construction Business Survey Index : CBSI)는 지난 4개월 동안 지속적으로 하락폭이 증가하였고, 7월말 현재 동 조사가 실시된 이후 가장 낮은 수치를 기록하고 있다. 2003년에 우리 건설산업은 사상 최대의 건설공사 계약실적을 기록하였으나, 이는 대부분 대형 주택건설업체들에게 국한되었다. 그리고, 공공공사의 수주 실적에 의존해온 대다수의 건설업체들은 업체 수의 증가, 경쟁 심화에 따른 낙찰률의 하락, 건자재 가격의 상승 등으로 체감 경기가 악화된 것으로 판단된다. 더욱이 최근에는 중소 건설업체에 비하여 상대적으로 경기가 좋았던 대형 건설업체의 체감 경기 또한 급격하게 낮아지고 있는 것으로 조사되었다.

지난 7월의 조사 결과에 의하면 대형 건설업체의 체감 지수는 46.7로서 6월의 66.7에 비하여 무려 20.0포인트나 하락하여, 이제는 건설 경기의 침체 상황이 기업 규모와는 관계없이 심화되는 것으로 나타났다.

건설공사의 계약실적은 올해들어 6개월째 지속적인 감소 추세를 나타내고 있다. 건축공사 계약실적은 6개월째 전년동월에 대비하여 약 20% 정도씩 감소하고 있으며, 토목공사 계약실적은 민간부문에 비하여 발주 물량이 상대적으로 많았음에도 불구하고, 5월 이후 2개월째 감소 추세를 나타내고 있다. 특히, 한국건설산업연구원의 전망에 의하면, 2004년 건설공사의 계약실적 규모는 전년동기에 비하여 무려 13% 정도 감소한 총 89조 1,000억원에 그칠 것으로 예상되어, 상반기의 수주 물량 감소가 하반기에도 이어질 것으로 판단된다.

이와 같이, 건설 경기의 침체가 본격화됨에 따라, 건설업체의 부도가 급격하게 증가하는 추세를 보이고 있다. 2004년 7월말 현재, 일반 건설업체의 부도 건수는 90건에 달해, 전년동기의 65개사에 대비하여 무려 44.6%나 증가하였다. 그리고, 건설업 면허를 반납하는 업체의 수 또한 크게 증가하고 있다. 전체 건설업 면허의 반납 건수는 2003년 1/4분기의

경우, 12건에 불과하였으나, 2004년 1/4분기에는 823건으로 급증하였다. 특히, 전문 건설업체의 면허 반납 건수는 2004년 2/4분기에 접어들면서 -0.7% 수준의 미미한 감소 추세를 보이고 있는 반면, 일반 건설업체의 면허 반납 건수는 전년 동기에 대비하여 49.0%의 높은 증가 추세가 지속되고 있다.

그러나, 문제의 심각성은 침체 국면에 빠진 건설 경기의 향후 전망이 결코 밝지 않다는데 있다. 한국 건설산업연구원의 분석 결과에 의하면, 건설 투자율 기준하여 산출한 건설 경기는 이제 확장 국면의 끝인 정점에 이르렀고, 과거의 순환 주기를 감안할 때 향후 3년 정도의 수축 국면을 맞을 것으로 전망된다. 특히, 지난 2~3년의 기간 동안에 국내 건설 경기를 견인하여 왔던 건축 경기는 지난 2003년 3/4분기에 이미 정점을 지나 수축 국면에 접어들었고, 이와 같은 수축 국면은 향후 2년반 정도의 기간 동안에 지속될 것으로 예상된다.

따라서, 현재 맞고 있는 건설 경기의 침체 상황을 극복하기 위해서는, 단기적으로 효과적인 방안의 마련이 절실하게 요구된다.

### 3. 건설 경기의 침체 원인

금년 상반기부터 가시화되고, 하반기에 접어들면서 본격화되고 있는 건설 경기의 침체 상황은 아파트를 중심으로한 주택부문에 대한 규제 강화로 인한 주택 경기의 침체, 업체 수 증가에 따른 경쟁 심화로 인한 공공공사의 낙찰률 하락과 중소 건설업체의 수주난 심화, 그리고 대형 건설공사의 발주 급감에 그 원인이 있는 것으로 분석된다.

먼저, 주택 경기의 침체 상황은 최근 미분양 아파트의 증가 추이에서 단적으로 알 수 있다. 미분양 아파트의 추이를 살펴보면, 2002년 이후 전국적으로 2만 5,000호 수준을 유지했으나, 2003년 10월을 기점으로 급격하게 증가하기 시작하여 2004년 3월말 현재 4만 700호가 미분양된 상태이다. 뿐만 아니라, 신규 분양 아파트 또한 지난 2~3년간 주택 공급이

상대적으로 많았던 수도권권을 중심으로 입주 가구가 없는 아파트의 수가 증가하고 있다. 특히, 상대적으로 수요가 많은 지역은 80% 수준의 입주율을 나타내고 있으나 남양주시, 광주시 등 서울 동북부 지역과 부산시 등 지방 대도시의 경우 입주율이 절반 수준에 불과한 실정이다.

다음으로, 경쟁 심화에 따른 공공공사의 낙찰률 하락과 중소 건설업체의 수주난 심화 상황을 살펴보면, 지난 1/4분기에 조달청이 발주한 신규 건설공사의 평균 낙찰률은 78.6% 수준으로, 2003년의 연간 낙찰률 80.3%에 비해 1.7% 포인트가 낮아졌다. 공사 규모별로, 5~30억원 미만 공사는 0.4% 포인트, 500~1,000억원 미만의 공사는 0.9% 포인트 낮아진 반면, 1,000억원 이상의 공사는 무려 9.1% 포인트나 하락한 것으로 나타났다. 더욱이 1,000억원 이상의 PQ공사에 대하여 최저가 낙찰제가 실시된 2001년 이후, 평균 낙찰률은 지속적인 하락 추세를 나타내고 있다. 2003년에는 56.9%까지 낮아졌으며, 2004년부터 저가심의제가 도입된 이후에도 평균 낙찰률의 하락 추세는 지속되어, 지난 1/4분기에는 47.8%에 불과하였다.

한편, 경쟁 심화에 따른 중소 건설업체의 공공공사 수주난 상황을 살펴보면, 평균 입찰 경쟁률이 2003년의 219:1보다 높아진 229:1로 나타나 공공부분의 수주 경쟁이 보다 심화되고 있는 것으로 나타났다. 금액별로는 5~10억원 미만 공사의 경쟁률이 2003년의 418:1에 비하여 크게 증가한 433:1의 수준으로 가장 높아 중소 건설업체의 수주난이 심화되고 있는 것으로 분석되었다.

마지막으로, 대형 건설공사의 발주 물량이 부진했던 것 또한 건설 경기의 침체를 가속화하는 것으로 판단된다. 특히, 민간공사의 수주 실적에 비하여, 공공 및 토목공사의 수주 실적이 증가 추세를 보인 것과는 대조적으로 상위 건설업체들의 수주 실적은 매우 부진한 것으로 조사되었는데, 이는 기본적으로 대형 건설공사의 발주량이 크게 부진한 것에 기인한다. 2004년 1~4월의 기간 동안에 상위 5개 대형

건설업체의 수주 실적은 1조 5,525억원으로 집계되어, 당초의 목표 실적인 8조 7,300억원의 17.8% 수준에 불과하다. 이와 같은 현상은 금년에 발주된 터키·대안공사의 대부분이 1,000억원 미만의 소규모 공사로 업체간 수주 경쟁이 특히 심했고, 발주 예정의 공사 중에서 7~8건의 공사가 연기되면서 대형 건설업체들이 자신의 주력 시장인 터키·대안 입찰 공사 시장에서 목표 달성을 못한 것으로 분석된다. 그리고, 대형 건설업체들의 실적 부진은 최저가 낙찰제 공사 확대에도 기인하는데, 최저가 낙찰제 공사의 낮은 낙찰률 때문에 동일한 발주 금액이라도 수주 실적은 낮아질 수밖에 없기 때문이다.

#### 4. 건설 경기의 활성화를 대응 방안

최근에 심화되고 있는 건설 경기의 침체를 완화하고, 이를 통한 내수 경기 및 실물 경기의 회복을 기대하기 위해서는, 무엇보다도 정부는 추경 예산의 확보를 통하여 공공 토목부문을 활성화할 필요성이 있다. 그러나, 현재 정부의 재원은 제한되어 있기 때문에, 민간부분의 사회간접자본(SOC) 시설에 대한 투자, 즉 민간투자사업을 활성화할 필요성이 있다. 그리고, 현재의 건설 경기 침체 상황은 무엇보다도 부동산 시장에 대한 규제 강화로 인해 아파트 중심의 건축 경기가 침체되어 유발된 것이므로, 주택부분에 대한 규제 완화 정책 또한 병행되어야 한다.

#### 가. 민간투자사업의 활성화 방안

SOC 민간투자사업의 제도적 체계가 『민자유치법』에서 『민간투자법』으로 개정된 이후, 최근 들어 민간제안사업이 활발해지는 한편, 사업참여자 사이의 경쟁 또한 이루어져 민간투자사업이 이제 본격적인 궤도에 진입한 것으로 평가된다. 그럼에도 불구하고, 정부는 SOC 민간투자제도에 대한 지속적인 개선 작업을 통하여 SOC 인프라의 조기 확충 및 재정 집행의 효율화를 추진할 필요성이 있으며, 현재



의 체계에서 보완 또는 개선하여야 할 부분은 다음과 같다.

먼저, 합리적인 타당성 분석을 통하여 양호한 수익성이 예상되는 사업을 민간투자사업으로 선정할 필요성이 있다. 현재 정부는 사전타당성 분석을 실시하여 대상사업을 선정하고 있으나, 대부분의 사업에 있어서 사업 단위의 수익성이 결여된 실정이다. 따라서 정부는 수익성이 부족한 사업에 대해서는 정부지원의 한계를 명시하여 사업 단위의 수익성을 일정 수준 보장하는 방안을 마련할 필요성이 있다.

또한, 민간투자사업이 원활하게 추진되기 위하여, 정부는 민간투자사업에 대한 정부지원 제도의 범위 및 한계를 명확하게 설정할 필요성이 있다. 특히, 민간 투자를 유인할 수준의 재무적·상업적 타당성이 부족한 경우에는, 이를 보완할 수 있는 정부지원의 가이드라인이 절대적으로 요구되므로, 정부지원의 범위를 사전적으로 시설사업기본계획에 명시하는 것이다.

따라서 정부는 현실성이 있는 정부지원의 범위 및 규모, 그리고 위험 분담의 원칙 및 기준을 시설사업기본계획에 사전적으로 명시하여, 민간부문의 투자 의사 판단에 필요한 모든 정보를 제공함은 물론 이러한 정보에 기초하여 민간부문으로 하여금 창의적으로 사업 계획서를 작성하도록 하여야 한다.

둘째, 민간투자사업은 재무적·상업적인 측면에서 사업 단위로 독립적인 사업으로서 재정지원을 요구하지 않는 사업이 가장 이상적인 사업이다.

그러나, 해당 사업이 자체적으로는 수익성이 없는 사업이라 할지라도, 편익-비용 분석에 기초하여 국가적으로 우선 순위가 높고, 총사업비에 대비하여 요구되는 재정지원의 규모가 상대적으로 적은 사업에 대해서는 부분적 재정지원 또는 단계별 추진을 통해서라도 수익 창출의 가능성이 있는 사업으로 전환하여야 한다.

이를 위한 구체적인 방안으로서, 전체 사업 중에서 일정 부분을 재정사업으로 추진하고, 남은 부분은 민간투자사업으로 추진하는 한편, 전체 사업에

대하여 사용료의 징수권을 비롯하여 무상사용기간 동안의 양허권을 민간부문에 이전하는 부분적 재정 지원 방안을 적극적으로 활용할 필요성이 있다. 또한, 전체 사업에 대하여 부분 발주의 방식을 적용하여 전체 사업 중에서 수익성이 높은 부분의 사업을 우선적으로 민간투자사업의 방식으로 추진하고, 나머지 부분은 민간투자사업의 추진 결과에 기초하여 발생하는 수익성에 따라 순수 민간투자사업 또는 재정지원 민간투자사업의 방식으로 단계별로 추진하는 방안을 활용할 필요성이 있다.

셋째, 대상 사업의 선정 기준 및 재정지원의 기준을 설정하는 방안과 더불어, 정부는 민간 투자 대상 사업의 규모를 축소하여 민간부문의 투자 리스크를 축소하는 방안을 강구할 필요성이 있다. 2003년 10월말 현재, 총사업비가 2,000억원 이상의 국가관리 사업으로 선정된 민간투자사업의 평균 투자 규모는 무려 1조원에 이르러, 민간부문의 금융 조달 부담이 클 뿐만 아니라 민간투자사업에 대한 경쟁 촉진을 저해하는 요인으로 지목되고 있다. 따라서 사업 추진 단계에서 발생 가능한 기회 비용을 최소화하기 위하여, 대상 사업의 규모가 작아 민간부문의 투자 규모 또한 작고, 상대적으로 부담해야 하는 리스크 또한 적은 사업을 우선적으로 민간 투자의 대상 사업으로 선정하여야 한다.

넷째, 정부는 민간투자 대상 사업의 범위를 제도적으로 보다 확대할 필요성이 있다. 현행 『민간투자법』 제2조 제1호 및 제8호의 규정은 민간투자 대상의 사회간접자본시설을 유형별로 명시하고 있으나, 학교 및 병원 등의 복지시설의 건설 및 운영사업 등은 민간투자 대상 사업에서 제외되어 있다. 그러나, 복지시설의 건설 및 운영사업 등은 민간부문이 효과적으로 참여할 수 있는 사회간접자본시설로서, 이미 민간투자사업이 활성화 단계에 진입한 영국 또는 호주 등의 선진국에서 성공적으로 수행되어 온 분야이다.

특히, 학교 및 병원의 건설 및 운영사업 등과 같은 비교적 소규모 시설사업은 그 규모를 감안할 때,

국내의 중소 건설기업 또한 적극적으로 참여할 수 있는 분야이다. 따라서 정부는 민간투자 대상 사업의 범위를 현재의 제도에서와 같이 나열방식으로 명시하는 것을 원칙적으로 조정하거나 또는 대상 사업의 범위에 복지시설을 비롯하여 다양한 사업을 추가할 필요성이 있다.

## 나. 주택 건축부문의 활성화 방안

부동산 경기의 과열을 막기 위한 시장 안정화 조치가 경기 침체에 진입된 이후에도 지속되면 경기 급랭을 초래하고, 시장의 과도한 혼란과 장기 불황을 촉발할 우려가 크기 때문에, 주택부문의 활성화 방안 또한 병행될 필요성이 있다.

먼저, 재건축 사업을 합리적으로 추진할 필요성이 있다. 현재의 추세가 유지될 경우, 2006년부터 재건축 사업에 의한 주택 공급이 거의 소진될 전망이다. 특히 서울지역의 주택 공급이 급격하게 감소할 것으로 예상된다. 특히, 2004년 2월말 현재, 일반 건설업체들의 재건축 수주 잔고는 약 20조원으로 추정(2002년 이후 수주 물량)되지만, 현재와 같은 규제 상황이 지속된다면 이중 90% 정도가 5년 이내에 사업을 추진하기가 불가능한 실정이다. 또한, 수주 실적의 50% 이상이 수도권에 소재한 사업들이며, 이들 대부분이 소형의무비율과 후분양제 적용을 받게 될 것으로 예상된다.

물론 이와 같은 조치들은 주택 경기가 과열 조짐을 보이는 상황에서 취해진 방안이었다. 그러나, 주택 경기가 수축 국면에 진입한 현재의 상황에서 재건축 사업에 대하여 차별적인 강화 조항을 적용하는 것은 형평성에 어긋날 뿐만 아니라 건축 경기의 과도한 침체 국면을 초래할 가능성이 매우 높다. 더욱

이, 현재의 상황은 분양권 전매금지 조치 및 조합원 지위 양도제한 조치 등 투기 유발의 가능성이 상당 부분 차단되어 있기 때문에, 사업을 원활하게 추진할 수 있도록 합리적인 규제 완화 조치가 필요하다. 따라서, 투기 과열 지구내에서 재건축사업의 소형의 무비율 및 후분양 적용 기준을 완화하여, 일반 민간아파트 건설과 동일한 수준의 규제하에서 사업이 영위되도록 조정할 필요성이 있다.

또한, 주택 투기 과열지구를 탄력적으로 해제할 필요성이 있다. 특히, 투기 과열지구의 지정 요건 및 해제 요건을 명확하게 설정함으로써, 지정 요건이 성립되지 않은 지역에 대해서는 해제 조치가 필요하다. 현재, 대구, 부산 등 지방 대도시의 주택 경기가 크게 둔화되고 있어, 투기 과열지구의 지정 요건이 소멸된 것으로 판단된다. 따라서, 해당 지역의 지정 요건을 우선적으로 해제하고, 향후 지정 요건이 발생하면 다시 지정하는 것이 바람직하다.

그리고, 주거용 오피스텔에 대한 규제를 완화하는 한편, 민간의 토지에 대한 강제 매수권을 명문화할 필요성이 있다. 외환 위기 이후, 도심 재개발 수단으로 재건축 아파트와 주상복합, 주거용 오피스텔의 건설사업이 각광을 받아왔다. 그러나, 최근에는 재건축 규제 및 오피스텔 기준 강화로 도심 재개발 추진이 어려워진 실정이다. 특히, 민간부문의 소비 침체로 인해 상가 분양이 부진한 가운데, 주거용 오피스텔의 분양 경기만 조금 남아있는 정도였는데, 오피스텔 건축에 대한 요건마저 강화됨에 따라 건축 경기의 침체가 가속화될 전망이다. 따라서, 오피스텔에 대한 규제를 대폭 완화하거나, 경과 규정을 최소 6개월 이상 설정함으로써 건축 경기의 연착륙을 유도할 필요가 있다. ▲