

2010년 건설산업 주요 변화와 시멘트산업 전망

최 민 수 (한국건설산업연구원 연구위원)

1. 머리말

최근 우리나라 경제는 빠른 속도로 회복되고 있으며, 2010년 상반기까지 회복기를 지나 경기 팽창기에 들어설 것으로 전망되고 있다. 건설산업은 민간 부문의 건설투자가 침체되면서 체감경기가 악화되었으나, 경기 부양을 위한 정부의 재정 지출이 확대되면서 오히려 투자가 증가하는 현상이 나타나고 있다. 일례로 공공부분의 건설투자는 그동안 연간 40조원 규모였는데, 2009년에는 60조원을 넘어선 것으로 추정되고 있다. 이는 2010년 이후 투자 예정이었던 15조원 이상의 공공건설물량이 조기에 실현된 결과로 볼 수 있다.

건설정책 측면에서는 건설업체간 기술경쟁을 강화하는 방향으로 각종 입·낙찰 및 계약 제도가 정비되고 있으며, 부동산 가격 안정 정책도 지속적으로 시행될 가능성이 높다. 나아가 새로운 정책 이슈로 대두되고 있는 녹색성장과 관련하여 다양한 제도적 유인책이 강구될 것으로 전망된다.

시멘트산업은 2009년도에 수요 감소로 인하여 많은 어려움을 겪었다. 그러나 시멘트업계의 경영 상태는 뚜렷이 개선되는 모습을 보였다. 시멘트업계의 경영실적이 크게 개선된 이유는 시멘트 판매단가 인상, 유연탄 가격 안정 등을 들 수 있다.

2010년에는 시멘트 수요가 증가할 것인가, 그리고 경영실적은 더욱 개선될 수 있을가에 대해서는 다양한 의견이 있다. 시멘트산업은 건설산업과 밀접한

연관을 맺고 있기 때문에 시멘트산업의 전망을 위해서는 건설산업의 흐름과 연계시켜 분석해 보는 것이 중요하다. 본고에서는 2010년 건설산업의 주요 이슈를 살펴보고, 건설 경기의 전망과 더불어 시멘트산업의 전망에 대하여 살펴보고자 한다.

2. 2010년 건설산업 주요 이슈

가. 세종시 건설의 기업도시 전환

세종시 건설은 2007년 7월 기공한 후 지금까지 공정률은 약 24%이며, 전체사업비 22조 5,000억원 가운데 5조 3,688억원이 투입되었다. 그런데 이명박 정부가 들어서면서 행정부서의 분산에 대한 비판이 증가하고 있으며, 사업 원안대로 추진될 경우, 당초 목표 인구인 50만명을 확보하는 것이 어렵다는 점을 들어 이전 계획을 전면 재검토하고 있다. 정부와 여당은 세종시의 건설 목적을 변경하여 경제 허브 혹은 과학 메카로 만드는 계획을 검토하고 있다.

전체 면적 297km² 규모인 세종시에는 2030년까지 모두 18만여가구의 주택이 공급될 예정이다. 그런데 최근 세종시 건설 논란이 계속되면서, 건설업체에서는 미분양 사태를 우려하여 사업 착수를 꺼리고 있는데, 세종시 건설계획이 수정되더라도 주택 사업은 그대로 추진될 것으로 기대하고 있다.

한편, 세종시가 기업도시로 변질되면, 충남지역의 태안기업도시와 함께 아산신도시의 위축이 불가피

〈표-1〉 4대강 살리기 사업 예산

사 업 구 분	본 사업 : 169,498억원		직접 연계사업 : 52,504억원	
	준 설	5.9억m ³	51,599	4.5백만m ³
보 설 치	16개소	15,091	1개소	110
생태하천	537km	21,786	392km	9,358
제방보강	377km	9,309	242km	6,856
댐·조절지·낙동강하구둑	6개소	17,241	-	-
농업용저수지·영산강하구둑	88개소	27,704	9개소	1,471
수질대책	1식	5,000	1식	33,837
기 타	-	21,768	-	607

한 상황이며, 충북지역의 오송첨단의료복합단지, 오송생명과학단지, 오창과학산업단지와 새만금·군산 경제자유구역내 산업단지도 피해를 입을 것으로 예상되고 있다. 나아가 각 지자체에서는 '혁신도시' 건설과 비교하여 형평성 문제를 제기하고 있어 논란이 장기화될 가능성도 있다.

나. 4대강 사업 착수

'4대강 살리기 사업'은 2008.12.15일 국가균형발전위원회에서 의결된 이후, 2009년 상반기에 국토해양부가 주도하여 마스터플랜을 수립하였고, 하반기부터 본격적으로 사업이 추진되고 있다. 총 사업 규모는 하천연장 1,533km, 하도정비 219m³, 환경정비 760km, 보 16개소, 자전거길이 1,297km이다.

4대강 살리기 사업에는 2012년까지 총 22조 2,000억원 이상이 투입될 전망이다. 이 가운데 4대강 본 사업에는 16조 9천억원이 투입될 예정이며, 2010년 4대강 사업비로 6조 7,000억원이 책정되었다. 4대강 살리기 사업비 16.9조원 중에서 준설에 소요되는 예산이 5.2조원(30.4%)으로 가장 크며, 2009년 하반기에 일부 구간의 사업을 집행하고, 2010~2011년 2년 사이에 전체 예산의 88%를 투입할 계획이다.〈표-1〉

4대강 정비 사업으로 발생하는 준설토량은 총 5억 6,800만m³ 수준으로 추산되는데, 준설토에서 생

산될 수 있는 하천모래량은 총 2억 4,800만m³로 추산되며, 나머지 3억 2,000만m³는 폐기토로 처리될 전망이다.

우리나라의 연간 모래 수요는 1억m³ 수준이므로 4대강 정비 사업으로 인한 준설 골재가 일시에 유통될 경우, 골재 가격이 폭락하여 골재업체의 채산성이 크게 악화될 수 있다. 정부에서는 연도별 골재 수급계획을 수정하여 준설모래를 단계적으로 출하하여 수급을 조절할 계획이며, 대량의 준설토는 농경지 리모델링이나 인근 건설사업의 성토·매립용으로 활용할 계획이다.

다. 보금자리주택 건설 추진

정부에서는 저소득층의 주거불안 해소와 무주택 서민의 내집 마련을 촉진하기 위해 2018년까지 총 150만가구의 '보금자리주택'을 공급할 계획이며, 이 가운데 2012년까지 수도권 그린벨트를 해제하여 총 32만가구를 우선 공급할 계획이다. 이는 분당, 일산 등 1기 신도시 주택수인 29만가구를 넘어서는 대규모 물량으로서, 중장기적으로 주택 수급 안정에 크게 기여할 전망이다.

우선, 보금자리주택 4개 시범지구에는 총 5만 5천호가 건설되며, 이중 약 74%인 4만호가 보금자리주택으로 건설될 전망이다. 시범지구는 대부분 교통여건이 양호한 곳에 위치하고 있으며, 비교적 규모

〈표-2〉 보금자리주택 시범지구 건설계획

(단위 : 호)

구 분	총호수	보금자리	공공임대					공공분양	민간분양 (단독포함)
			소 계	영 구	국 민	10년분납	전세형		
합 계	55,041	40,505	20,042	2,513	8,685	7,067	1,777	20,463	14,536
	100	73.6	36.4	4.6	15.8	12.8	3.2	37.2	26.4
서울강남	6,821	5,623	2,581	200	882	996	503	3,042	1,198
서울서초	3,390	2,740	1,250	100	440	450	260	1,490	650
고양원흥	8,601	6,393	3,024	342	1,255	1,042	385	3,369	2,208
하남미사	36,229	25,749	13,187	1,871	6,108	4,579	629	12,562	10,480

가 큰 고양원흥지구와 하남미사지구는 광역교통개선대책을 마련하여 지하철 연장 및 연계, BRT 환승 등 대중교통 개선을 계획하고 있다.〈표-2〉

라. 분양가상한제 폐지 논란

분양가상한제란 공공택지내 아파트는 물론, 재개발·재건축·주상복합을 포함한 민간 주택의 분양가격 산정시 정부가 고시한 기준가격을 적용하는 것으로서, 지난 2005년 공공 주택에 처음 도입되었으며, 2007년부터는 민간에도 확대 적용되고 있다.

건설업계에서는 분양가상한제 도입 이후, 서울과 수도권에서는 수익성이 부족하여 민간의 주택공급 물량이 급감했고, 결과적으로 제도 도입 취지와는 달리 향후 집값 인상 요인으로 작용할 것으로 보고 있다. 이에 따라 건설업체에서는 분양가상한제를 폐지하여 수도권에서 주택 공급을 활성화시켜야 한다는 의견을 제시하고 있다.

분양가상한제 폐지 법안은 2009년에 수차례 국회 상임위에서 논의됐지만, 각 정당간 입장 차이로 아직 처리되지 못하고 있으며, 2010년에도 지속적으로 논란이 될 전망이다. 정부에서는 주택공급 확대를 위하여 분양가상한제 폐지 입장을 밝혀왔으며, 분양가상한제 폐지를 미룰 경우 아파트 공급 축소 등을 우려하고 있으나, 집값 상승을 부추긴다는 반대 여론 때문에 신중한 자세를 보이고 있다.

마. '저탄소 녹색성장' 추진 강화

2008년 8.15 경축식에서 '저탄소 녹색성장'이 국가비전으로 선언된 이후, 정부는 우리나라의 에너지 자립도, 녹색기술수준, 환경성과지수(EPI) 등을 오는 2030년까지 세계 10위 수준으로 높이기로 했으며, 이를 법·제도적으로 뒷받침하기 위하여 '저탄소 녹색성장기본법' 제정을 추진하고 있다.

정부는 건설산업에서도 '저탄소 녹색성장'을 실현하기 위하여 콤팩트시티형 도시 개발, 농산촌지역 탄소순환마을 조성, 자전거 전용도로 확충 등의 정책 추진과 더불어 다양한 제도적 유인 대책을 강구하고 있다. 주택 분야에서는 지구온난화, 에너지 자원난 등에 대응하기 위해 에너지절약형 주택기술 개발과 더불어 녹색성장을 선도할 하이그린홈(High Green Home) 100만호 공급 사업을 추진하고 있다.

바. 건설산업 선진화 추진

정부는 2009년 3월 26일 국가경쟁력강화위원회 제11차 회의에서 국토해양부, 기획재정부, 행정안전부 등 관계부처와 합동으로 '건설산업 선진화 방안'을 확정하였다. 정부에서는 동 방안에 근거하여 향후 자유로운 기업활동 보장과 공정한 경쟁 등 시장 기능에 의해 유연한 협업체계가 가능하도록 건설업 종간 진입장벽을 완화하고, 부실업체 감증을 위해

보증시스템을 개선하고, 처벌법규 실효성 제고 등을 통해 건설산업의 투명성을 제고할 계획이다.

나아가 불공정 하도급 거래를 근절하기 위해 하도급 부당특약에 대한 제재를 신설하고, 원도급자가 공사이행과 함께 하도급, 자재·장비 대금 등을 포괄 보증토록 하여 자재·장비업자에 대한 보호를 강화할 예정이다.

건설업계에서는 '건설산업 선진화방안'이 계획대로 추진될 경우, 건설생산체계에 큰 변화가 초래될 것으로 전망하고 있다. 현재와 같이 칸막이식으로 제한되어 있는 업종 규제가 완화되면서 보다 유연한 생산 체계가 도입되고, 발주자-원도급업자-하도급업자의 관계가 종래의 수직적 관계에서 수평적 협력관계로 변화될 것으로 전망하고 있다.

또한, 공공공사 입찰절제도가 기술경쟁 위주로 변화되면서 앞으로 건설업체는 문어발식 공사 수주에서 벗어나 특정 분야에 핵심 역량을 갖추고 전문화·특화를 추구할 필요성이 높아지고 있다. 나아가 저가심의 강화 등에 대비하여 적산·건축의 중요성이 높아지고, 신기술·신공법의 개발 및 현장 적용이 확대될 전망이다.

3. 2010년 건설경기 전망

국내 경제는 2008년 4/4분기에 -3.4%의 성장율을 기록하여 침체국면으로 진입한 후, 지속적으로 마이너스 성장을 보였으나, 2009년 3/4분기에 들어서면서 0.6%의 플러스 성장으로 반전되면서 경기 회복이 가시화되고 있다. 경기가 회복세를 보인 이유는 2009년 상반기에 집중된 정부의 재정지출과 통화확장정책의 영향이 큰 것으로 분석된다.

정부의 경기부양정책에 힘입어 건설투자는 2009년에 증가 추세를 기록하였다. 한국은행의 2009년 3/4분기 국민계정(잠정)에 의하면 건설투자(2009년 불변가격)는 토목투자의 증가세에 힘입어 1/4분

기에 1.6% 증가한데 이어 2/4분기 3.7%, 3/4분기 2.5% 증가를 기록하였다. 2009년 3/4분기까지의 누적 건설투자는 전년동기비 2.7% 증가하였다.

한국건설산업연구원에 의하면, 최근 급격한 경기 침체를 막아주었던 재정 효과가 점차 감소하고 있으나, 민간소비의 회복속도가 빨라지고 있어 경기 침체가 장기화하지 않을 것으로 전망하고 있다. 이에 따라 2010년 건설투자는 국내 경기 및 주택경기가 점진적으로 회복되고, 2009년에 급증한 공공 건설수주가 기성으로 진척되면서 전년대비 2% 가량 증가할 것으로 전망하고 있다.

부문별로 보면, 정부의 2010년 SOC 예산(안)이 전년대비 0.3% 증가했고, 2009년 공공 토목수주 급증에 따른 기성 진척으로 인하여 토목건설투자가 증가할 것으로 예상되나, 2009년에 토목투자가 전년대비 13%가 증가했다는 점을 감안할 때, 2010년의 토목건설투자는 71조원 수준으로서, 전년과 유사한 수준의 투자에 머물 것으로 전망된다.

주거용 건축투자는 2008년 이후 2년 연속 주택건설 수주가 감소하였기 때문에 큰폭의 회복은 어려울 전망이다. 다만, 기존에 적체된 미분양이 완전히 감소하고 있고, 2009년 4/4분기 이후 그동안 연기되었던 물량이 분양·착공되고 있기 때문에 2010년의 주택건설투자는 전년대비 4.5% 증가할 것으로 전망된다.(<표-3>)

그러나 이러한 주택건설투자 증가는 기술적 반등의 성격이 강하며, 공급물량 측면에서는 2008년 수준에 못미칠 것으로 관측된다. 한국건설산업연구원의 전망에 의하면, 2010년의 주택 공급량은 외환위기 이후 회복 과정의 경험, 공공부문의 주택공급 확대 등을 고려할 때 약 36만호 수준으로 전망하고 있다. 다만, 분양가상한제 폐지시에는 2~3만호가 더 공급될 것으로 예상된다.¹⁾

또, 분양가상한제 폐지와 같은 정책적 불확실성이 해소되지 않는 한, 민간부분의 회복세는 더딜 것으

1) 김현아, 2010년 주택·부동산 경기전망 세미나, 2009. 11, 한국건설산업연구원

〈표-3〉 2010년 건설투자 전망

(단위 : 조원, 2005년 불변가격)

구 분	2006	2007	2008	2009(e)		2010(e)	
				투자액	전년비(%)	투자액	전년비(%)
토 목	59.7	61.9	62.7	70.8	13.0	71.5	0.9
건 축	96.5	96.5	92.3	88.9	-3.7	91.6	3.0
	주 거 용	45.0	43.7	40.5	-6.1	39.8	4.5
	비주거용	51.5	52.8	51.8	50.9	-1.8	51.8
계	156.2	158.4	155.0	159.8	3.1	163.0	2.0

자료 : 이홍일 외, 2010년 건설경기 전망 세미나, 2009. 11. 한국건설산업연구원

로 전망되고 있다. 나아가 민간택지의 분양가상한제 폐지와 상관없이 금융시장의 자금 조달이 원활해지지 않는 한 2010~2011년까지 인허가 및 분양물량은 장기 평균을 하회할 것으로 예상되고 있다.

비주거용 건축투자는 국내 경기가 2009년 상반기에 저점을 형성하고, 2010년에도 회복세가 지속될 것으로 예상됨에 따라 2010년 하반기부터 회복세를 보일 전망이며, 연간으로는 극심한 침체를 보였던 2009년보다 1.8% 소폭 증가할 것으로 전망된다.

4. 2010년 시멘트산업 전망

2009년도의 시멘트 수요는 전년대비 5% 내외 감소한 4,860만톤을 기록할 것으로 추정되고 있다. 2009년도에 시멘트 수요가 이처럼 큰폭으로 감소한 이유는 아파트 등 민간 건축이 장기 침체에서 벗어나지 못하고 있기 때문이다. 인천 등 수도권 일부를 제외하고는 전국적으로 수요 감소 현상이 나타났다. 특히 대구, 경남, 전남 등 지방의 건설물량은 과거의 절반 수준에 그치고 있는 실정이다.

2009년에 나타난 수요 감소 현상은 하반기에 들어서면서 더 심화된 바 있다. 이는 상반기에 급격한 수요 축소를 방지해주었던 공공공사의 조기 발주물량이 하반기에 들어서면서 점차 한계에 이르러 시멘트 수요가 급격히 위축되었기 때문이다. 수해복구공사 등 중소규모 공사도 대부분 완료됨에 따라 국지

적으로 나타났던 소량의 시멘트 수요도 거의 사라진 상태이다.

그러나 2010년 이후로는 시멘트 수요가 다시 증가하여 본격적인 성장세에 진입할 것으로 전망된다. 그 이유는 정부 정책에 따른 토목부문의 투자 확대와 더불어 민간 건설경기도 점진적으로 회복될 것으로 전망되기 때문이다.

또한 시멘트 단가 인상이 순조롭게 진행되고, 유연탄 등 원가 개선 효과가 반영될 경우, 매출액 및 영업이익도 증가할 것으로 전망된다. 시멘트업계는 지난 2009년 3월 시멘트 납품가격을 종전 59,000원에서 67,500원으로 8,500원(14.4%) 인상한 바 있다. 그리고 한때 국제 가격이 톤당 200달러를 웃돌던 유연탄 가격도 최근에는 톤당 80달러 안팎에서 안정세를 보임에 따라 제조원가 부담이 상당히 경감된 상태이다.

2010년도에 시멘트 수요 증가를 견인할 호재로서 보금자리주택의 건설 확대를 들 수 있다. 시멘트는 주택경기와 밀접한 관련을 맺고 있다. 이는 공동주택이 대부분 철근콘크리트 구조로서 대량의 콘크리트를 소비하고 있기 때문이다.

전국의 보금자리주택 예정물량은 총 80만가구이다. 이 가운데 수도권에 공급되는 보금자리주택 물량은 전체 물량의 75%인 60만가구에 달하고 있다. 정부는 공급 시기를 대폭 단축하여, 2012년에 보금자리주택의 공급을 완료할 계획이다. 이에 따라 2010년

부터 수도권을 중심으로 연간 20만가구의 보금자리주택이 공급될 가능성이 높다.

2012년까지 3~4년 사이에 80만가구에 달하는 보금자리주택이 공급될 경우, 안정적인 시멘트 수요를 유발할 것으로 예상된다. 나아가 부동산시장이 회복되어 민간에서의 주택 건설이 활성화될 경우, 시멘트 수요가 더욱 급격하게 회복될 가능성도 있다. 그러나 DTI, LTV와 같은 금융 규제가 지속되고 있고, 부동산 가격 상승에 대한 심리적인 저항도 만만치 않아 주택건설 활동이 급격히 활성화되기는 어려울 전망이다. 따라서 시멘트 공급 파동과 같은 극단적인 현상은 발생하지 않을 것으로 예상된다.

시멘트 수요는 주로 수도권을 중심으로 증가할 것으로 예상된다. 시멘트의 주요 수요처인 레미콘의 수요 전망을 보면, 보금자리주택이 수도권에 집중되면서, 수도권 지역에서의 레미콘 출하량이 크게 증가할 것으로 기대되고 있다.

고강도콘크리트파일(PHC)도 보금자리주택 건설이 본격화될 경우, 수요가 크게 증가하면서 시멘트 수요 증가를 유발할 것으로 전망된다. 특히, 아파트 기초공사가 시작되는 2010년 하반기부터 본격적인 수요가 유발되기 시작하여 보금자리주택에서만 200만톤 내외의 고강도콘크리트파일이 소요될 것으로 전망되고 있다.

결과적으로 4대강 정비 등 대규모 토목사업과 더

불어 수도권을 중심으로 보금자리주택 건설사업이 조기 추진되면서 시멘트 수요도 빠르게 회복될 것으로 전망된다. 이미 4대강 정비에 따른 시멘트 수요는 부분적으로 나타나기 시작하였으며, 2010년 하반기부터는 보금자리주택에서의 시멘트 수요가 가세할 것으로 예상된다.

이러한 전망을 근거로 할 때, 2010년의 시멘트 수요는 전년보다 7% 가량 증가한 5,200만톤에 달할 것으로 전망된다. 또한, 향후 4~5년 동안은 시멘트 수요가 연간 5,000만톤을 상회할 것으로 전망된다.

다만, 시멘트 수요는 중장기적으로 볼 때 어느 정도 한계에 다다른 것으로 인식되고 있다. 또한, 2010년에는 현대제철 당진공장이 가동되면서 대량의 슬래그가 발생될 전망이며, 이러한 산업부산물이 혼화재료로 활용되면서 시멘트 수요를 일부 잠식할 가능성이 있다. 석고보드 등을 활용한 가변형벽체의 채용 증가와 더불어 고강도화, 경량화의 흐름도 시멘트 수요 증가에 부정적인 요인으로 작용하고 있다. 기술 측면에서는 염해 방지나 초고층, 친환경 등에 대응하여 새로운 기능성 제품 개발의 필요성이 증가하고 있다. 따라서 시멘트업계에서는 수요 잠식에 대응하고 신규 수요 창출을 도모하기 위하여 기술개발과 더불어 해외시장의 개척 등에 가일층의 노력이 요구된다. ▲

시사 용어 해설

▶ 패스트트랙(Fast Track)

일시적으로 자금난을 겪고 있는 중소기업을 살리기 위한 유동성 지원 프로그램. 중소기업이 은행에 유동성 지원을 신청하면 은행은 해당 기업의 재무상태 등을 고려해 A(정상), B(일시적 유동성 부족), C(워크아웃), D(법정관리)등급으로 구분한다. 부실 징후는 없지만 일시적으로 자금난을 겪는 A, B등급에 속한 중소기업은 유동성 지원을 받지만 부실 징후가 있는 C등급은 '워크아웃'에 들어가며 부실 징후가 명백한 D등급은 지원대상에서 제외된다.