

# 주요국의 건설경기 침체 대응전략 연구

2011. 5. 25

권오현 · 빈재익

■ 위기의 건설산업 .....	4
■ 주요국의 건설산업 위상 변화와 주요 이슈 .....	6
■ 정책 차원의 대응전략 .....	19
■ 기업 차원의 대응전략 .....	26
■ 요약 및 시사점 .....	31

## 요 약

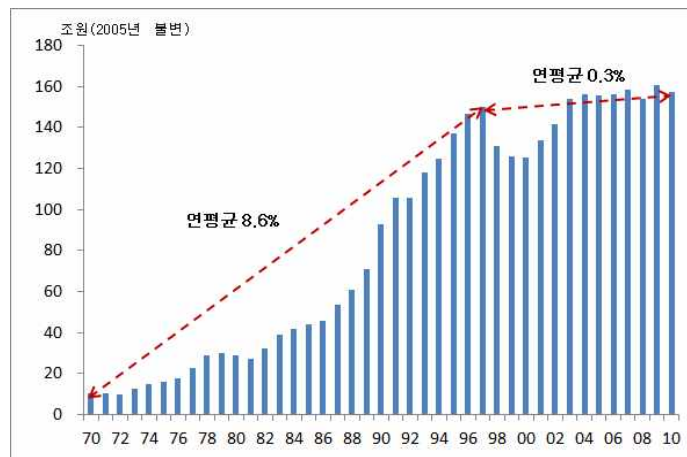
- ▶ **국제비교 분석결과 우리나라 건설산업의 비중은 매우 급격하게 감소하고 있음.**  
이처럼 불안정성이 큰 것으로 조사되고 있는 상황에서 건설기업들의 경영난은 날로 악화되고 있어 근본적인 대책이 필요
  - GDP 대비 우리나라 건설생산액 비중은 1990년 이후 3.0%p가 하락하여 41개국 중에서 상위 4위이며, 변이계수는 0.17로 불안정성은 13위인 것으로 조사됨.
  - 최근 10년간 건설시장은 연평균 0.3% 성장하는데 그치고, 상위 100대 기업 중에서 적자를 기록한 기업의 비중이 25%에 이르는 등 한계 상황에 이르고 있음.
- ▶ **거시경제 및 건설산업의 침체를 극복하기 위해 주요 국가들의 정책적 대응은 장기적 관점에서 적극적인 공공시설투자 및 시장효율성의 제고에 초점**
  - 지속가능한 경제성장에 기여할 수 있는 공공시설투자를 기본적으로 중시하고, 입찰과정의 투명성을 제고하는 동시에 과도한 저가낙찰을 방지하기 위한 제도적 장치 마련
- ▶ **정부와 시장의 고유한 기능이 상호 보완될 수 있도록 최대한 노력**
  - 건설기업간의 물량배분이나 직접규제를 통한 과도한 시장개입은 신중
  - 경쟁력이 취약한 업체는 타 업종으로의 전환을 유도해 과잉공급 능력을 해소하는 한편, 정확한 시장정보의 제공과 조세·금융 등 경제적 수단 등을 통한 투자 활성화를 유도
- ▶ **재정 건정성 등을 감안하여 일관성 있게 정책을 수행할 수 있는 정책수단을 선택하는 것이 중요한 것으로 판단됨.**
  - 인프라 투자의 효율성을 제고하기 위해서는 단기적인 관점보다는 장기적 관점에서 사업을 추진하는 것이 필요함.
- ▶ **기업 차원의 경영전략적 선택은 상황에 따라 다양하지만, 기업의 생존을 위해서는 도급 위주로 사업구조를 재편하고 수주를 확대하는 전략이 중요한데, 이러한 전략에서는 가격경쟁력이 핵심 요인으로 부각**
  - 정부의 보호정책에 의존하기보다는 기업 자신의 자구노력이 선행되어야 함.
  - 정부의 공공발주 확대에만 의존하는 자세는 장기적인 개선에 그다지 도움이 되지 못함.
  - 제로섬 방식의 보호정책으로 모든 기업의 생존을 보장하는 것은 어려움을 충분히 인식
  - 사업여건이 어려울수록 근본적인 개혁을 통해 고비용 생산방식에서 탈피하는 것이 중요

## 1. 위기의 건설산업

### □ 성장을 멈춘 건설산업

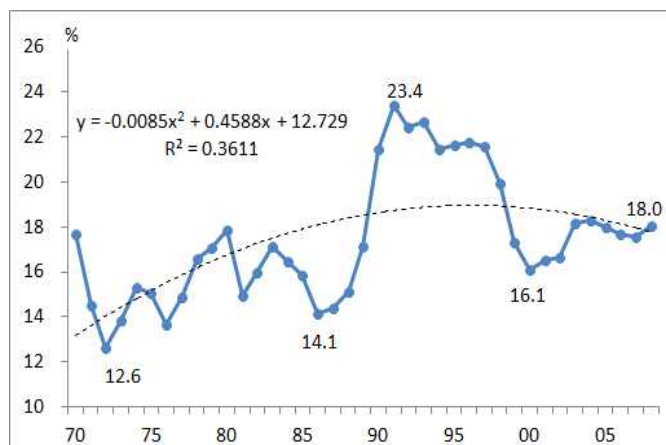
- 1970년 이후 외환위기가 발생한 1997년까지 건설투자의 연평균 증가율은 8.6%에 달했으나, 외환위기 이후에는 0.3%에 그쳐 건설시장에 구조적 변화가 이루어지고 있음.

<그림 1> 건설투자 추이



- 1970년대 국내총생산(GDP)에서 건설투자가 차지하는 비중은 10% 초반대에 머물렀으나, 1980년대부터 상승하기 시작하여 1992년 23.4%로 정점에 도달한 이후, 외환위기를 맞아 급락하여 2008년 18.0%에 이르고 있음.

<그림 2> GDP 대비 건설투자 비중 추이



- 공공부문의 건설투자가 축소되는 경향을 보이고 있어 건설산업의 위기는 장기화될 가능성이 있음.
- 2014년까지 정부의 SOC투자 증가는 연평균 -1.7%로 정부의 12개 재정지출 분야 중에서 최하위

## □ 열악한 경영환경

- 열악한 수주 여건으로 건설기업들은 생존 자체가 위협 받고 있음.
  - 적격심사 공사의 평균 입찰경쟁률은 200:1을 상회하고, 조달청 4~6등급 공사의 경우 평균 입찰 경쟁률은 500:1을 상회하는 등 중소 건설업체의 수주난이 심각한 상황<sup>1)</sup>
  - 2010년도에 1억원 이상의 공사를 1건도 수주하지 못한 건설업체가 전체의 29%를 차지<sup>2)</sup>
- 정상적인 영업에 필요한 수준인 50억원에 미달하는 연간 매출액을 기록한 건설기업의 비중이 79.9%임.
  - IMF 외환위기 이전까지만 해도 중소기업의 평균 매출액은 50억~60억원 수준이었으나, 1998년 이후부터 30억원 수준으로 급감한 이후 정체 상태 유지
  - 건설업 등록요건을 충족시키기 위해서는 최소한 연간 매출액이 50억원은 필요한 것으로 알려지고 있음.
  - 건설업의 5년 생존율은 숙박음식업보다도 낮은 27.8%로 19개 업종 중 하위 3위
- 과도한 규제의 존속과 함께 생산방식에 커다란 변화를 초래할 수 있는 발주제도의 도입으로 건설기업의 경영여건 악화
  - 기업친화적 환경 조성을 위한 정부의 규제개선 작업에도 불구하고 핵심 규제는 여전히 존속하고 있는 상황
  - 주계약자공동도급제도 등 생산방식에 영향을 주는 제도의 도입으로 혼란 가중
- 계속되는 건축경기 침체와 PF 등의 문제로 2011년 4월 현재 100대 건설기업 중에서 26개 기업이 법정관리(기업회생절차) 또는 워크아웃(기업개선작업)이 진행 중
  - 2010년 100대 건설기업 중에서 25개 기업이 적자를 기록<sup>3)</sup>

1) 미국의 경우, 공공공사의 평균 입찰경쟁률은 10 : 1을 넘지 않고, 일본의 경우도 대체로 20~30 : 1 이하인 경우가 대부분임.

2) 김재영, 건설생산체계 및 하도급대금 지불방식 개선, 공정한 하도급문화 조성을 위한 공청회, 서울시, 2011. 4.

## □ 위기극복 방안 모색

- 외적으로는 성장이 지체되고, 내적으로는 심각한 수주난과 경영난으로 위기에 처한 건설산업의 활로 모색이 시급한 상황임.
- 건설산업은 국민경제에서 차지하는 생산·고용의 비중이 클 뿐만 아니라, 전후방 산업 연관 효과가 커서 거시경제 활성화에도 크게 기여하고 있어 활성화의 중요성이 큼.
- 침체 국면에 있는 건설산업의 활성화를 위한 대안을 모색함에 있어 주요 국가들의 정책적 경험과 시행착오를 타산지석의 교훈으로 삼는 것도 의미가 있음.
- 정부재정 여건으로 공공 건설투자가 위축되었거나, 거시경제 침체 또는 버블 붕괴 등으로 건설산업이 침체를 겪으면서, 이를 극복하기 위하여 채택했던 대안들의 전체 스펙트럼을 조망해 보는 것은 합리적인 대안 모색을 위해 바람직할 것으로 판단됨.
- 본 연구는 건설산업이 장기 침체 등 구조적 변화에 직면해 있는 상황에서 거시경제의 회복과 건설산업의 안정적 발전을 위해 주요 국가들이 채택하였던 전략을 크게 정부의 정책적 측면과 기업의 경영전략적 측면에서 검토하고자 함.
- 활성화 전략을 검토하기에 앞서 각국 경제에서 차지하는 장기적인 관점에서 건설산업의 위상 변화와 함께 제기되는 주요 이슈들을 간략히 개관하기로 함.

## 2. 주요국의 건설산업 위상 변화와 주요 이슈

### 1) 건설산업 위상 변화

#### □ 건설산업 비중

- UN의 각국별 산업구조 통계<sup>4)</sup>를 이용하여 건설산업의 비중을 살펴보고자 함.
- 210개 국가의 GDP 대비 부가가치로 측정한 건설생산액 평균 비중은 2007년을 기준으로 6.5%인 것으로 조사됨<sup>5)</sup>.

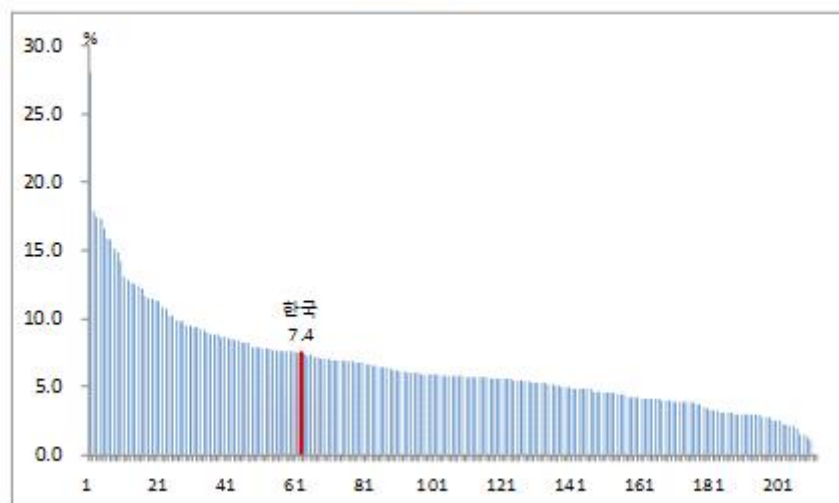
3) 조선일보, 2011.4.27.

4) United Nations Statistics Division, National Accounts Main Aggregates Database

5) 건설산업이 차지하는 상대적 비중은 건설투자 혹은 부가가치생산액, 고용 등 여러 지표를 이용할 수 있어 유의할 필요가 있음.

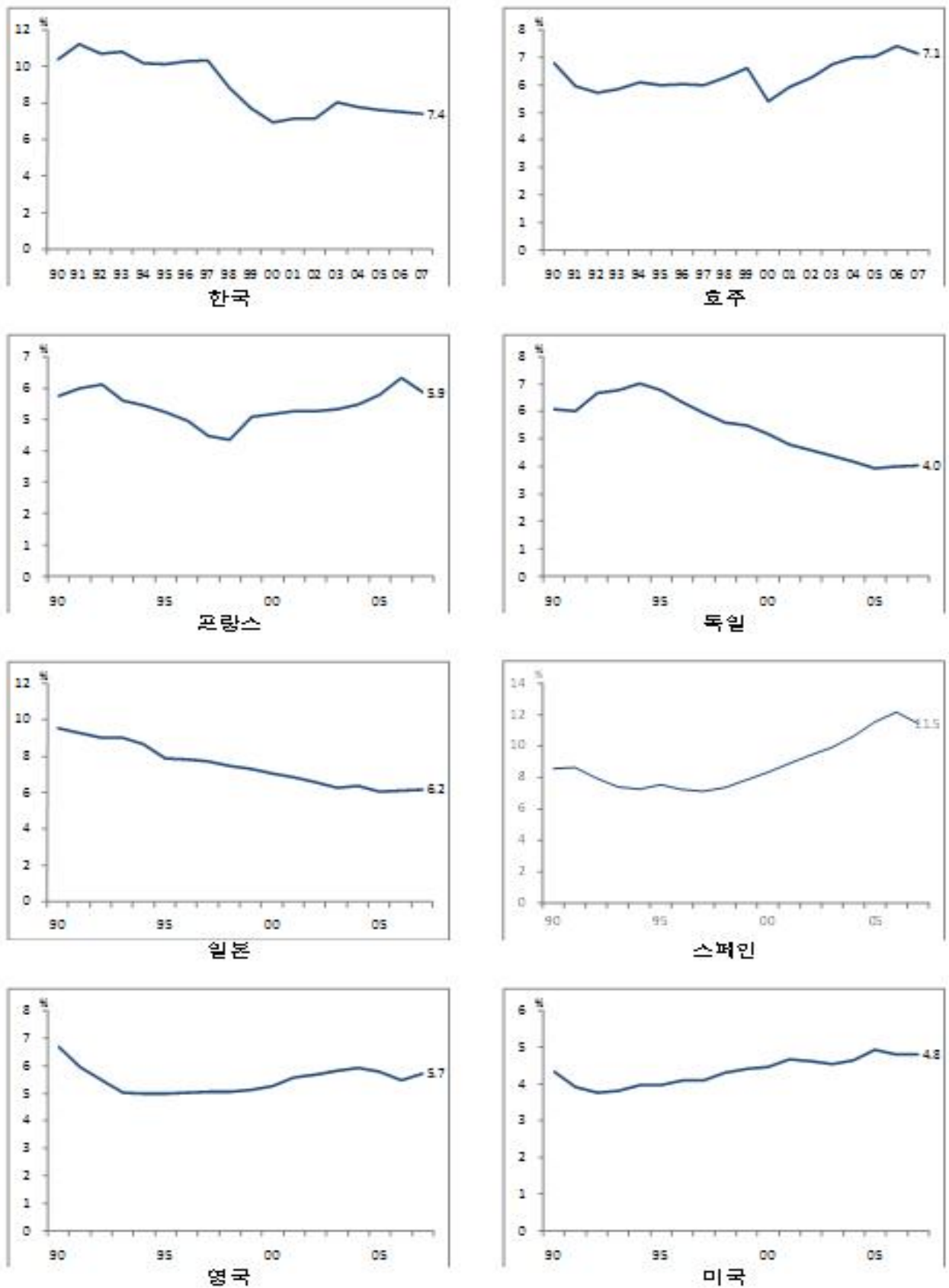
- 조사대상 국가의 34.6%에 달하는 73개 국가의 건설업 생산비중은 4~6% 이하 구간에 속해 있고, 23.2%에 달하는 49개국은 6~8% 이하 구간에 속해 다수를 차지하고 있음.
- 우리나라의 GDP 대비 건설생산액 비중은 7.4%로서 210개 국가 중에서 상위 62위로 중상위권에 속해 있음.
- 주요 국가 중에서 스페인(11.5%), 아일랜드(9.4%), 그리스(7.8%), 오스트리아(7.6%) 등의 경우 우리나라보다 높은 비중을 차지하고 있음.

<그림 3> 세계 각국의 건설산업 비중 분포 (2007년)



- 1990년 이후 2007년까지의 지난 17년 동안 210개 국가의 GDP 대비 건설산업 비중은 연평균 0.3%p 증가하여 대체로 안정적인 것으로 조사되었음.
- 하지만 개별 국가 차원에서는 경기변동 등의 영향으로 산업구조에 적지 않은 변화가 발생한 것으로 파악됨.
- 주요국의 건설산업 비중은 대체로 5~7% 수준에서 안정된 모습이나, 일부 국가의 경우 근소하게 하락하는 경향을 보임.
- 버블 붕괴로 장기침체를 겪고 있는 일본의 경우, 건설산업 비중이 3.4%p 감소하여 상당히 큰 하락폭을 기록
- 우리나라는 1990년 이후 3.0%p 하락해 일본에 버금가는 큰 하락폭을 보임.
- 독일의 경우, 1990년 통일 이후 구동독 지역에 대규모 건설투자가 이루어진데 따른 반작용과 2000년대 이후의 경기침체로 건설산업의 비중이 2.0%p 감소한 것으로 나타남.

〈그림 4〉 주요 국가의 건설업 비중 변화 추이

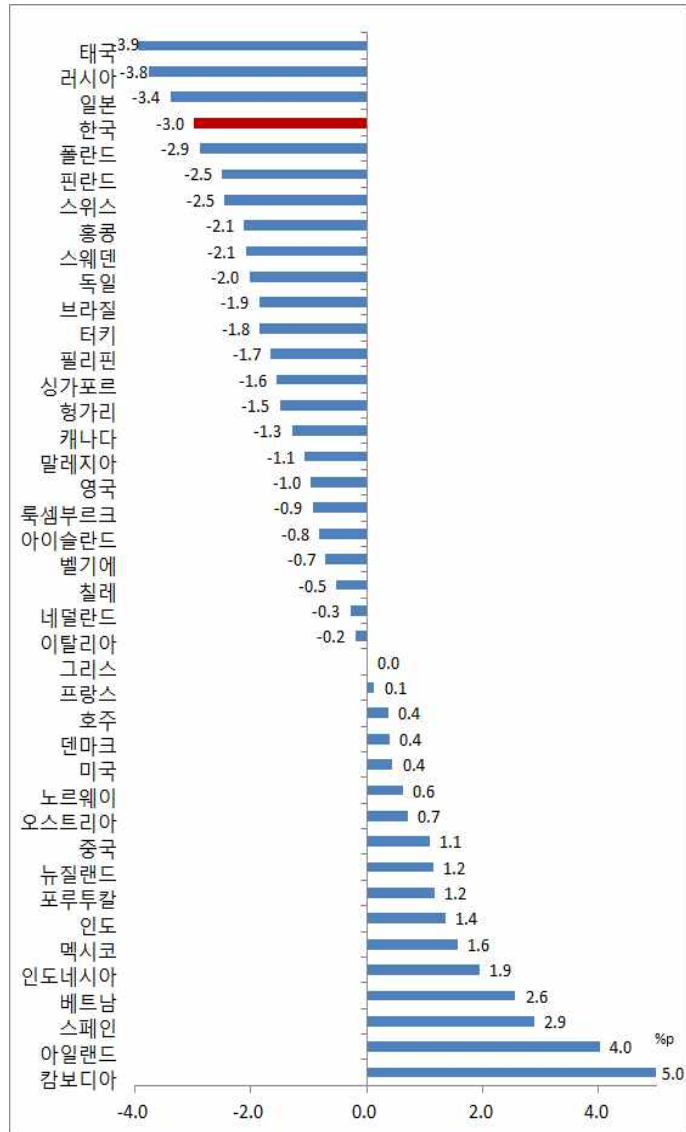


## □ 주요국의 건설산업 비중 변화

- 상당수의 국가는 1990년대 후반 세계적인 금융위기 여파 등으로 건설산업에 대한 타격이 컸으나, 곧 이전 수준을 회복한 것으로 조사되었음.
- 프랑스의 경우 1990년대 초에는 6%대에 이르던 건설산업의 비중이 1998년에는 4.3%까지 급격히 떨어졌지만, 주택경기 회복과 공공 토목투자 증가로 다시 이전 수준으로 환원
- 호주에서 건설산업은 GDP의 약 7%를 차지하는 중요한 산업으로 1990년대 말 금융위기로 1.2%p나 급락했지만 주택 및 공공건설 증가 등으로 2000년 이후 건설생산액은 연평균 7.4%의 빠른 성장세를 보이면서 이전 수준을 회복
- 1990년 이후 건설산업의 비중이 꾸준히 상승한 국가도 다수 있음.
- 스페인의 경우 주택건설 붐으로 건설산업 비중이 지속적으로 높아져 1990년 이래 2.9%p 상승해 주목되며, 그 외에도 포르투갈 및 뉴질랜드 등도 1.2%p 증가함.
- 최근 약 20년 동안 정치·경제적 변화가 많았음에도 불구하고 주요 국가에서 건설산업의 상대적 위상에는 큰 변화가 없는 것으로 판단됨.
- 일본 등 예외적인 경우를 제외하고는 각국 경제에서 고정자본형성의 상당 부분을 담당하는 건설산업의 비중이 계속 하락하는 것이 일반적인 현상은 아님.
- 1990년 이후 세계경제는 버블붕괴 등 경제적 격변을 겪었지만 주요 국가들은 건설산업 비중에 큰 변화가 없었던 것과 대조적으로 우리나라는 -3.0%p의 큰 폭의 감소를 기록
- 1997년 건설산업 비중은 10.4%이던 것이 IMF 외환위기가 발생하면서 급감하여 2000년에 6.9%로 3년 동안 3.5%p나 하락한 후 그 수준을 맴돌고 있음.
- 우리나라보다 건설산업의 비중 감소가 큰 국가는 일본을 제외하고는 아프리카, 라틴 아메리카와 중앙아시아에 위치한, 내전 등으로 정치 상황이 불안정한 국가들이 대부분을 차지
- 주요 선진국 및 아시아 국가 등을 중심으로 한 주요 41개국 중에서 우리나라의 건설산업 비중 감소폭은 태국·러시아·일본에 이어 상위 4위를 기록



&lt;그림 5&gt; 건설산업 비중 변화 국제비교(1990~2007년)



## □ 주요국의 건설시장 불안정성

- 건설시장의 불안정성을 변이계수<sup>6)</sup>로 측정해 보면, 우리나라는 0.17로 중상위권에 속해 있는 것으로 파악됨.
- 변이계수로 측정한 건설시장의 불안정성은 우리나라는 41개국 중 13위로 나타났음.
- 태국, 캄보디아 등 외환위기의 충격이 컸던 동남아시아 국가와 러시아, 독일 등 그동안 정치·경제적 변화가 심했던 국가들이 우리나라보다 불안정성이 큰 것으로 조사됨.

6) 변이계수(coefficient of variance)는 평균에 대한 표준편차의 비율

- 따라서, 우리나라의 건설산업은 급격한 시장규모의 축소와 함께 불안정성도 상대적으로 심각하여 건설기업의 경영 여건이 매우 열악한 상황임을 시사하고 있음.

<그림 6> 건설산업 변이계수의 국제비교(1990~2007년)



## 2) 건설경기 침체 요인

### □ 거시경제 침체

- 거시경제의 침체는 산업 전반에 걸쳐 생산설비투자를 위축시키는 한편, 자산시장에서 미래에 대한 비관적 전망을 확산시킴으로써 건설투자 규모를 축소시키는 데 큰 역할

을 함.

- 예를 들어 1990년대 우리나라를 포함한 동남아시아 개도국에서 발생한 금융위기는 이들 지역에서 부동산 보유로 인해 미래에 기대할 수 있는 수익에 부정적인 영향을 미쳐 건축투자 수요가 급격히 줄어들게 함.

## □ 자산시장의 버블붕괴

- 주택시장에서 과도한 자본이득이 발생하면 기업들은 경쟁적으로 개발사업을 추진하여 공급이 수요를 초과하는 경우가 자주 발생하는데, 이는 주택가격 급락으로 이어지기도 함.
- 1980년대 후반 영국에서는 미래 자산시장에 대한 과도한 낙관주의(over-optimism)가 확산되면서 건설투자가 급증하였는데, 이것은 이후 건설기업의 연쇄 도산과 건설산업 고용인력의 대규모 실업을 초래하는 주요 원인이 되었음.
- 1990년대 초반 일본의 부동산시장에서 과도한 투자수익이 발생하여 개발사업이 지나치게 확대됨으로써 거품 붕괴의 계기가 마련됨.
- 1997년의 동아시아 외환위기 및 2007년 국제 금융위기에 의한 건설시장 파동 역시 자산시장 버블붕괴의 대표적 사례
- 자산시장에서는 미래에 대한 기대가 큰 영향을 미치는데 심리적으로 과도한 낙관은 과도한 공포로 이어지는 경우가 많아 이와 관련된 건설투자의 불안정성을 확대시키는 경향이 있음.

## □ 경기안정대책

- 경기 과열 국면의 막바지에 이자율 인상 등 긴축적 금융정책을 시행하는 경우가 많은데, 이러한 조치가 거품 붕괴의 신호탄이 되는 경우가 종종 있음.
- 일본은 1989년 5월 이후 1년 3개월 사이에 재할인율을 2.5%에서 6.0%로 대폭 인상하는 금융긴축을 과도하게 실시한 것이 부동산 버블 붕괴가 시작된 계기가 되었음.
- 호주의 경우도 2000년 상품세(Goods and Services Tax)의 시행이 건설비용을 증가시키는데 그치지 않고 장기 경기침체를 초래한 요인이 되었음.

## □ 공공투자 축소

- 경기침체 기간 동안에는 정부의 재정수입이 감소함에 따라 정부 재정지출 규모도 삭감되고, 또한 공공 건설투자 지출도 줄어드는 경우가 많음.
- 홍콩의 경우, 재정여건의 악화로 1998년과 2006년에 공공 건설투자 예산이 각각 약 50%나 감소되었음.
- 일본은 1990년대 초 버블붕괴에 따른 경기침체를 막기 위해 공공 건설투자를 50% 이상 확대하였으나, 공공부채가 급증하여 1997년 이후부터 공공투자를 삭감하자, 건설기업의 도산이 연간 6,000건 이상으로 급증하고 유이자 부채가 2.4조엔을 상회하는 등 본격적인 침체가 시작됨.

## □ 미래 투자수익에 대한 기대 비관론 확산

- 개발사업자 또는 금융기관은 경기가 침체될 조짐을 보이면 다른 부문보다 훨씬 보수적인 태도를 취하는 경우가 많음.
- 호황국면에 시작한 사업이 침체국면으로 진입하면서 금융기관의 대출조건 변경 등으로 심각한 차질이 발생하는 경우가 많음.
- 기업의 현금흐름에 문제가 생기면 금융지원의 조건이 까다롭게 되는데, 특히 중소기업일수록 치명적인 영향을 받음.

## 3) 주요국 건설투자 감소의 영향

### □ 고용 및 생산성에 직접적 영향

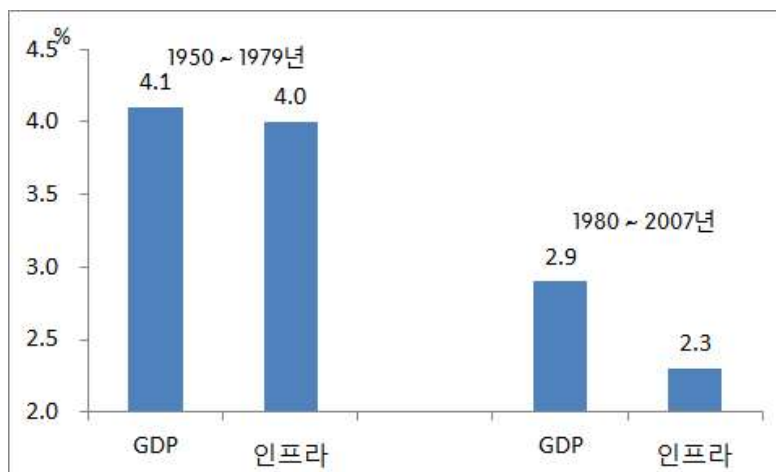
- 공공 건설투자의 감소는 국민생활 및 경제발전과 국제경쟁력의 기반을 저해시키는 것으로 알려지고 있음.
- 공공 건설투자 감소를 경험한 국가들은 도로, 상하수도 등 국민생활에 부정적인 영향을 미친 것으로 알려졌으며, 대부분의 국가는 이러한 문제를 타개하기 위해 적극적인 투자정책으로 전환

- 건설투자의 부진은 고용과 생산성 등에 부정적 영향을 미치면서 경제성장을 저해하는 것으로 분석되고 있음.

## □ 미국 : 저조한 인프라 투자가 경기침체 유발

- 미국 경제에 대한 장기 분석결과, GDP 증가와 인프라 투자 사이에는 밀접한 상관관계가 있는데, 1980년대 이후의 미국 경제의 장기 침체 원인을 인프라 투자의 감소와 정체로 설명할 수 있음<sup>7)</sup>.
- 1950~1979년 기간 동안 연평균 GDP 증가율은 4.1%, 인프라투자 증가율은 4.0%로 양자가 비슷하였고, 1980~2007년 기간에는 연평균 GDP 증가율은 2.9%, 인프라투자 증가는 연평균 2.3% 증가
- 인프라투자는 감세정책보다 20% 이상 고용증대 효과가 있음.
- 연간 540억 달러의 인프라투자 증가는 460억 달러의 GDP 증가를 가져오는데, 이것은 1인당 150달러의 생산성을 증가시킴을 의미
- 미국 경제가 당면한 경기침체 및 고용, 생산성 등의 문제를 해결하기 위해서는 2,750억 달러의 추가적인 공공 건설투자가 필요

<그림 7> 미국의 GDP 및 인프라투자 기간별 연평균 증가율



7) Heintz, J., How Infrastructure Investments Support the U.S. Economy-Productivity and Growth, Political Economy Research Institute, 2009.

## □ 캐나다 : 인프라 적자로 사회적 비용 증가

- 캐나다는 몬트리올 부근에 있는 건설된 지 36년 된 교량이 유지관리 부실로 붕괴되는 등 인프라 투자 감소와 관련된 사례가 다수 발생<sup>8)</sup>
- 소극적인 인프라 시설투자로 유지보수 등을 소홀히 한 결과 당초 소요되는 금액보다 훨씬 많은 경제적 손실이 발생
- De Sitter의 5배 법칙 : 유지관리를 게을리 하면 보수비용은 당초 소요되는 유지관리 비용의 5배가 되고, 보수를 게을리 하면 교체비용은 보수비용의 5배에 이르게 됨.
- 인프라 적자<sup>9)</sup>(infrastructure deficit)는 정부의 드러나지 않은 암묵적 비용이라는 관점에서 연구가 이루어졌는데, 인프라에 대한 과소투자는 생산성 등을 저하시켜 장기적으로는 사회적 비용을 60% 이상 증가시킴.<sup>10)</sup>

## □ 일본 : 건설투자 부진이 지역경제 활성화 지연

- 일본은 1992년 버블붕괴로 인한 장기 복합불황을 거치면서 건설시장 규모는 급감하고, 기업들은 경영난으로 연쇄 도산하는 등 심각한 침체국면이 계속되고 있음.
- 2010년 공공 건설투자 규모는 13.8조 엔으로 정점을 이루었던 1995년 35.2조 엔의 39.2%에 불과한 실정인데, 투자 감소의 부정적 영향은 지방에 집중되는 양상
- 일본은 건설투자의 감소로 정점 대비 건설기업 수는 14.5% 감소, 취업자 수는 24.5% 감소한 상황이며, 특히 지역경제에서 큰 비중을 차지하는 건설산업의 침체는 지역경제 활성화를 지연시키는 요인으로 지적되고 있음.

## □ 기타 국가 : 인프라 투자 감소가 저성장 유발

- 세계은행은 1997년에 발생한 금융위기로 인프라 투자를 감소시킨 국가의 경우 경제성장률이 크게 저하되었다는 조사결과를 발표<sup>11)</sup>
- 인도네시아의 경우, 금융위기 이전 10년간 평균 경제성장률은 7.5% 수준이었으나 이후 10년간은 2.7% 수준으로 떨어졌는데, 그 원인은 인프라 투자가 GDP의 약 6% 수준에서 금융위기로 2% 수준까지 급감했기 때문인 것으로 분석

8) 日本 建設經濟研究所, 建設經濟レポート, 日本經濟と公共投資, No.48, 2007. 4.

9) 현재 상태의 인프라를 바람직한 수준으로 업그레이드하기 위해 추가적으로 소요되는 비용

10) Residential and Civil Construction Alliance of Ontario, Current Infrastructure Deficit puts Canadian Economy at Risk, 2010. 7.

11) World Bank, Infrastructure Response to the Crisis, 2009. 4.

- 이탈리아에서는 공공 건설투자의 대폭 감소로 교통사고 비용이 현저하게 증가했다는 조사결과가 발표됨.
- 도로 건설투자의 감소로 시설 수준의 지역간 격차가 확대됨.
- 영국에서는 1990년대 이후 도로시설 투자의 감소로 도로결함이 1977년에 비해 12.5% 증가하였음.

#### 4) 건설산업 관련 주요국 현안 과제

##### □ 미국 : 인프라투자 부족과 기업의 영세성

- 미국의 건설산업은 1970년대 후반과 1990년대 초반 침체 국면을 맞았는데, 건설투자의 감소로 사회간접자본의 질이 저하되어 경제활동에 필요한 수준을 제공하지 못함.
- 인프라 투자의 부족이 미국 경제에 있어 생산성 감소의 주요 요인으로 지적되었음.
- 분절화된 생산구조와 영세성으로 인해 공사수행 능력의 제약과 함께 유기적 협업을 어렵게 하는 요인으로 지적되었음.
- 부족한 R&D 투자와 이에 따른 저조한 생산성 향상이 오랜 과제가 되었으며, 높은 산업재해율도 미국 건설산업의 국제경쟁력을 저해하는 요인으로 작용해 왔음.
- 하지만 생산 공정별로 독립된 업종과 기업으로 특화된 결과 경기변동에 대한 유연한 대응이 용이하며, 기술혁신에 유리한 조건을 갖기도 함.

##### □ 영국 : 건설투자 감소 및 과도한 가격경쟁으로 인한 낮은 수익률

- 1980년대 초반부터 건설투자 감소가 두드러졌으며, 그 결과 1981년 이후 건설 R&D 투자는 81%나 감소했고 자본투자는 20년 전에 비해 1/3 수준으로 급락
- 건설기술 교육수련자의 규모가 1970년대 이후 절반 수준으로 감소하였으며, 고령화로 인해 숙련공을 대체할 수 있는 신규인력의 공급 부족
- 새로운 건설기술을 제대로 활용할 수 있는 기술적 능력과 함께 경영적 능력을 습득

하는 사람이 매우 부족

- 경력개발에서 기술자 그룹과 경영관리 그룹간의 단절 현상이 발생
- 지나치게 낮은 수익률이 건설산업의 장기적 발전을 어렵게 함.
- 건설경기의 불확실성이 크고, 품질이 아닌 가격 중심으로 경쟁한다는 건설산업에 대한 사회적 인식이 건설기업의 자본확충 및 자금조달을 더욱 어렵게 함.

## □ 일본

- 2010년도 건설투자 규모는 40.7조 엔으로 정점을 이뤘던 1992년 84.0조 엔과 비교하여 51.5%나 감소한 수준으로 1996년 이래 연속 14년 동안 축소되는 과정에서 기업의 생존 자체가 최대의 과제가 되고 있음.
- 특히 일본 정부의 2010년도 건설투자는 13.8조 엔으로 1995년 35.2조 엔의 40%에도 미달하여 공공발주 공사에 대한 의존도가 높은 중소 건설기업의 경영상황은 심각
- 정부 부채는 2010년 말 현재 GDP의 1.9배인 919조 엔으로 OECD 국가 중에서 최고 수준으로 공공 건설투자 등 재정정책 수단을 선택하는데 한계가 있으며, 제로 금리 하에서 이자율인하 등 금융정책 수단의 선택에도 한계가 있음.
- 일본 정부는 건설산업의 과잉공급 능력을 해소하기 위해 부실업체의 퇴출을 유도하는 등 제도 개선에 치중
  - 과거 지명경쟁 방식의 폐해를 방지하기 위해 일반경쟁 입찰제도를 1996년부터 본격적으로 도입
  - 덤핑 방지를 위해 저입찰가격심사제도 및 최저제한가격제도 등을 실시하고, 입찰 경쟁률은 20~30 대 1 수준을 유도
  - 덤핑경쟁을 막기 위해 도입한 총합평가제도를 2008년부터 전면 실시
- 건설기업들은 생존을 위해 비용절감과 사업구조 재편 및 조직 슬림화 및 M&A 등 다양한 대응전략을 모색하고 있음.



## □ 홍콩

- 고객 친화적인 건설생산이 이루어지지 못하고 있음.
  - 기술수준이 낮고 부실시공 문제가 자주 발생하며, 공기지연 및 공사비용 증가로 당초 예산을 초과하는 경우가 빈번히 발생하는 등 전근대적인 산업관행이 중요한 문제로 대두되고 있음.
- 전통적이고 노동집약적 생산방식을 고수하는 과정에서 생산성 향상에 문제가 발생
  - 주요 사회간접자본 프로젝트에서는 첨단 건설기술이 적용되지만, 대부분 건설공사는 노동력에 대한 의존도가 높음.
  - 프리패브 및 모듈화 등은 일부 공공주택에만 적용되고 있음.
  - 노동집약적인 생산으로 인해 현장작업에 대한 철저한 감독이 요구되지만 현실은 여의치 않으며, 숙련 노동자가 부족하여 공사 진행에 차질이 발생하기도 함.
- 최저가낙찰제 하에서 수주경쟁의 결과로 저가 입찰이 성행함으로써 건설기업의 경영상태가 악화되는 등의 문제가 발생
  - 영세 기업들은 설계변경 등을 통해 이윤을 확보하거나, 준수해야 할 사항을 무시하는 방식으로 손실을 축소하려 함.
  - 발주자가 설정한 최소한의 요구사항을 충족하는데 급급함.
  - 비용을 절감하기 위해, 고압적인 디자인에 의존하거나 고급 전문 인력의 투입을 축소하거나 해당 작업을 아웃소싱함.

## □ 싱가포르

- 사회간접자본시설과 건축물들이 충분히 확보되어 있고, 경제가 성숙단계로 진입함에 따라 건설산업은 양적 성장에서 질적 성장을 추구하는 방향으로 전략을 수정
- 싱가포르에서는 건설산업의 노동공급과 생산성 문제가 현안 이슈로 부각되고 있음.
  - 근로자들이 건설산업 취업을 기피하고 생산성도 정체에 빠짐.
  - 대부분의 건설기업이 영세하여 금융조달에 애로가 많고, 해외시장에서 수주하는데도 한계가 있음.

### 3. 정책 차원의 대응전략

#### □ 공공 건설투자 확대

- 경제가 불황상태에 빠졌을 때, 정부가 재정지출을 늘려 유효수요를 확대하는 것이 바람직하다는 케인지안 정책원리에 입각하여 공공 건설투자를 확대하는 것이 핵심적인 경기대응책으로 이용되었음.
- 공공 건설투자 등 정부의 직접적인 재정지출은 승수효과(multiplier effect)를 통해 경기를 부양하는 유효한 정책수단으로 평가를 받음.
- 경기안정대책으로서 공공 건설투자는 감세나 소득이전 등 정부의 다른 정책수단에 비해 효과적이라는 것이 여러 국가의 경험으로부터 얻은 일반적 사실임<sup>12)</sup>.
- 경기안정을 위한 재정정책에 대한 세계 각국에서의 실증연구에 의하면 정책효과의 크기는 상황에 따라 다르지만, 긍정적인 효과가 있다는 입장이 주류를 이룸.
- 재정지출 증가가 감세정책이나 금융정책보다 경기안정 효과가 양호
- 재정정책 효과를 제고하기 위해서는 신속하고, 경기활성화 효과가 크며, 재정건전성에 부담을 주지 않는 것이 바람직함.
- 이러한 정책 경험을 통해 과거 경기침체 국면에서 각국 정부는 공공 건설투자를 증대시켜 경기안정을 도모해 왔음.
- 일본은 1970년대 석유파동과 1990년대 버블붕괴로 경기침체에 빠졌을 때, 공공건설 발주 규모를 확대하는 조치를 실시
- 싱가포르는 1980년대 중반 경기침체를 맞아 공공 건설투자를 5% 이상 늘려 27억 달러에 달하는 약 200개의 공공 프로젝트를 추진
- 영국, 호주 등에서는 정부 재정에 과도한 부담을 주지 않기 위해 PPP(Public-Private Partnership) 방식 등의 민간투자를 유도하는 경우가 많았는데, 민간투자 방식에 의한 건설투자는 그동안 정부 주도의 건설에 의존해 왔던 관행에서 벗어나는데 큰 역할을 함.

12) Strand, J., "Green Stimulus, Economic Recovery and Long-Term Sustainable Development", World Bank, 2010 및 IMF Country Report No. 09/263, Republic of Korea-Selected Issues: Counter-Cyclical Fiscal Policy, 2009 등.

- 재정지출 확대에 의한 공공 건설투자는 단기적인 대응책으로서는 효과가 양호하지만, 일본의 사례에서 보듯이 재정부담 능력의 한계로 공공 건설투자가 불안정할 경우 오히려 부정적인 결과를 초래할 수도 있음.
- 세계은행은 2007년에 발생한 금융위기를 돌파하기 위한 해법으로서 인프라 건설투자가 실업해소 및 경기활성화를 도모하는 효과적인 정책수단이며, 장기적으로는 지속가능한 성장(sustainable growth)을 가능케 해줄 것이라고 평가<sup>13)</sup>
  - 녹색 인프라(green infrastructure)에 대한 투자가 경제적으로 바람직한 것으로 판단
- 세계 금융위기에 봉착하여 각국 정부는 이를 타개하기 위한 공공 건설투자 등 다양한 재정 정책수단을 강구하였음.
  - 최근 금융위기를 극복하기 위한 각국의 공공 건설투자는 주로 온실가스 저감 및 에너지절약과 관련된 분야에 집중되었다는 특징을 갖고 있음.
  - 녹색건설 관련 투자(green stimulus)는 단기적으로는 경기를 활성화시키는 동시에 중장기적으로는 에너지 절약 및 환경보전 등에도 크게 기여할 것으로 평가
- 최근 금융위기를 맞아 경기회복을 위한 각국의 재정투자 규모는 총 2조 7,576억 달러에 달하는 것으로 조사되고 있으며, 그 중에서 녹색건설 투자는 총 재정투자의 14.8%에 이르는 4,088억 달러에 달하는 것으로 조사됨.
  - 녹색건설 투자 비중은 국가별로 50~60% 수준에 이르기까지 상당히 큰 편차를 보임.
  - 에너지 관련 시설에 전체 녹색건설 투자의 69.4%에 달하는 2,841억 달러가 투자되고, 온실가스 저감을 위한 시설투자에 14.0%에 달하는 572억 달러를 투자하기로 함.
  - 국가별로 편차가 크지만 유럽 각국 및 미국, 중국이 적극적인 입장임.
- 세계은행은 공공 건설투자 중에서도 교통인프라, 에너지공급 시설, 수자원 및 도시 관련 시설 등에 대한 투자가 녹색 효과뿐만 아니라 경제전반에 걸쳐 장기간 커다란 승수효과를 가져온다는 조사결과를 발표<sup>14)</sup>
  - 다만, 녹색건설 투자는 자본집약적인 특성이 있어 고용창출 효과는 통상적인 인프라

13) World Bank, Infrastructure Response to the Crisis, 2009. 4.

14) World Bank, Developing Countries and the Financial Crisis: Infrastructure Diagnostic Tools, 2009

투자에 비해 크지 않을 것이라는 견해가 있음.

- 에너지 관련 투자는 장기적으로 비용절감 효과가 클 것으로 예상되며, 다른 녹색건설 투자에 비해서는 상대적으로 노동집약적인 투자로서 고용창출 효과도 있을 것으로 기대
- 유념해야 할 점은 녹색건설 투자는 많은 자본이 소요되는 대규모 사업으로서 체계적인 계획수립과 사업추진에 많은 시간이 필요하기 때문에 단기간에 경기를 부양하는 데는 다소 한계가 있을 것으로 판단
- 다른 재생 에너지 시설 투자와는 달리, 댐 건설 등과 같은 수자원 관련 투자는 노동 집약적이므로 고용유발효과가 상대적으로 크지만, 사업추진에 오랜 시간이 소요되는 등 장기 사업이라는 특성을 충분히 고려할 필요가 있음.

<표 1> 최근 세계 금융위기 극복을 위한 각국의 재정투자 및 녹색 건설투자 현황(2009년)

	총재정투자 (10억\$)	Green stimulus (10억\$)	Green stimulus (%)	발전		에너지				수자원/ 폐기물
				신재생 에너지	CCS 등	건축 에너지	저탄소 교통수단	철도	스마트 그리드	
호주	26.7	2.5	9.3	-	-	2.5	-	-	-	-
중국	586.1	221.3	37.8	-	-	-	1.5	98.7	70.0	51.2
인도	13.7	0.0	0.0	-	-	-	-	-	-	-
일본	485.9	12.4	2.6	-	-	12.4	-	-	-	-
태국	3.3	1.8	54.5	-	-	-	1.8	-	-	-
EU	38.8	22.8	58.7	0.7	12.5	2.9	1.9	-	4.9	-
덴마크	-	1.8	-	0.9	-	-	0.9	-	-	-
독일	104.8	13.8	13.2	-	-	10.4	0.7	2.8	-	-
프랑스	33.7	7.1	21.2	0.9	-	0.8	-	1.3	4.1	-
이탈리아	103.5	1.3	1.3	-	-	-	-	1.3	-	-
스페인	14.2	0.8	5.8	-	-	-	-	-	-	-
영국	30.4	2.1	6.9	-	-	0.3	1.4	0.4	-	0.8
기타 EU	308.7	6.2	2.0	1.9	-	0.4	3.9	-	-	0.0
캐나다	31.8	2.6	8.3	-	1.1	0.2	-	0.4	0.8	0.1
칠레	4.0	0.0	0.0	-	-	-	-	-	-	-
미국	972.0	112.3	11.6	32.8	6.6	30.7	4.8	9.9	11.9	15.6
총계	2,757.6	408.8	14.8	37.1	20.1	60.7	16.9	114.8	91.7	67.7

출처 : Strand, J., "Green Stimulus, Economic Recovery and Long-Term Sustainable Development", World Bank, 2010.

## □ 시장 개입

- 건설시장이 수요 부족으로 침체국면에 있을 경우, 공공 발주량을 조절하여 시장의 안

정화를 모색하는 사례가 많음<sup>15)</sup>.

- 싱가포르의 경우, 준공 후 아파트의 입주율이 70% 이하에서는 공공 주택건설을 연기
- 민간 주택시장에서의 수급 불균형 문제를 해소하기 위해 택지공급 일정을 조정함.
- 일본은 건설기업을 보호하기 위한 수단으로 과당경쟁을 억제하는 등 경쟁제한적 보호 정책이 발달했으나, 버블붕괴를 계기로 건설품질 향상 및 중소기업체 경쟁력 제고로 방향 전환을 함.
- 지역요건, 분할발주, 등급제, 지역하도급 사용 등 지역중소기업을 보호하기 위한 다양한 수단이 있으나 보호제도를 통해 중소기업의 생존을 보장한다는 것은 불가능함을 인식
- 경쟁력이 취약한 건설기업은 타 업종으로 전환하도록 정책적으로 유도
- 중소 건설기업이 기업연합 및 경영통합, 사업승계 등을 추진하는 경우 컨설팅비용 등을 지원함.

## □ 경제적 인센티브 제공

- 호주 정부는 경기침체 국면에서 건설투자 활성화를 위해 경제적 인센티브를 제공하는 정책을 실시
  - 건설기업의 R&D 투자에 직접적인 보조금을 지급하는 대신 조세감면을 실시
  - 주택건설 기업에게 낮은 이자율로 금융을 제공하거나 조세환급(cash-back) 등의 경제적 인센티브를 제공
  - 주택수요 진작을 위해 생애최초 주택구입자에게는 보조금을 지급
- 일본은 건설투자 확대 및 건설기업 금융 활성화를 위한 프로그램 개발
  - 1980년대에 건설기업들에게 저리로 대출을 실시
  - 1990년대 후반 주택수요 촉진을 위해 저리 금융뿐만 아니라 신규주택 구입자금에 대한 조세감면, 대출기간 연장 등의 인센티브를 제공
  - 2008년부터는 공사대금청구권을 유동화하여 건설기업의 자금사정을 원활히 할 수 있도록 하는 건설업 경영강화 융자제도 등을 실시

15) Thomas, Ng.S., et al., Coping with structural change in construction-Experiences gained from advanced economies, Construction Management and Economics, 2009. 2.

## □ 건설시장 정보 제공

- 건설시장 상황에 대한 정확한 정보를 신속히 제공함으로써 건설기업들이 합리적인 의사결정을 할 수 있도록 지원해주는 것도 매우 중요함.
- 시장정보의 제공은 공공발주 공사에 대한 공정한 경쟁을 촉진시켜 투명성을 제고하고, 적정한 가격과 품질 수준을 확보하는데 기여함.
- 일본은 건설정보종합센터(Japan Construction Information Center : JACIC)를 설립하여 공공공사 발주정보뿐만 아니라 공사실적정보, 적산정보 등을 비롯하여 건설부산물, 해외건설시장 등에 대한 다양한 정보를 건설기업에게 제공
- 기업의 경영상태 및 실적 등에 대한 구체적인 정보를 소비자에게 제공함으로써 경쟁력 있는 기업이 시장에서 선택될 수 있도록 유도
- 영국은 공공 건설사업의 성과를 세부적으로 측정하여 핵심성과지표(key performance index)를 DB로 구축하고 건설기업들이 전체 기업들의 성과 분포와 비교하여 자사의 상대적인 수준을 파악할 수 있도록 함으로써 경쟁력 강화에 필요한 정보를 제공

## □ 제도 개선

- 경기침체가 심할수록 수주경쟁이 치열해지고, 저가투찰 등의 경향이 심해지므로 이에 대한 정책적 대비가 필요함.
- 일본은 버블 붕괴 이후 건설산업의 경쟁력을 강화하고 입찰과정에서 투명성을 제고하기 위해 많은 노력을 기울임.
- 국토교통성은 지명경쟁입찰제도의 폐해를 방지하고 입찰경쟁 활성화를 통해 공사비를 절감하려는 목적으로 1996년 일반경쟁입찰제도를 도입하여 2000년대 이후 본격적으로 확대함.
- 일반경쟁입찰제도가 도입되면서 발생한 덤핑입찰 문제를 해소하고자 총합입찰평가제도 및 저입찰가격심사 및 최저제한가격, 입찰본드제도 등을 실시
- 가격만 중시하는 입찰에서 벗어나 Value Engineering 방식, 설계-시공 방식, CM 방식, 총합평가방식, PFI(Private Finance Initiative)방식 등 입찰계약제도를 다양화

- 영국에서는 프로젝트 초기 단계부터 건설기업뿐만 아니라 설계사무소, 자재·장비 기업 등 다양한 이해 주체들을 참여시키는 혁신적인 발주제도를 도입
  - 고속도로 공사에서 건설기업 등을 초기부터 참여시켜 공사비 절감을 유도
  - 주택 구입자금 지원 프로그램을 수립할 때, 주택구입자 및 건설기업들을 참여시켜 자금상환 문제를 원만하게 해소토록 함.
  - 규제는 일정한 건설품질 확보를 위해서는 어느 정도 바람직할 수도 있지만, 실제 적용에 있어서는 일관성이 부족하고 유연성과 효율성이 떨어지는 문제가 있다는 인식의 일반화
- 홍콩은 합리적인 입찰제도 개선 및 기업평가 시스템 구축을 통해 부실 건설공사에 따른 사회적 비용을 최소화시키려고 노력
  - Best Value 방식의 입찰제도를 도입하고 낙찰자로 선정되지 못한 입찰 참가자에게는 탈락된 이유를 설명함으로써 기업의 종합적 사업수행 역량을 제고시키려 함.
  - 프로젝트 수행기간 동안에 건설기업의 공사수행 상황을 평가할 수 있는 투명한 평가체계를 확립
  - 중층 하도급을 억제하기 위해 등록된 하도급자만이 원도급자와 하도급 계약을 통해 공사에 참여할 수 있도록 하도급업체 등록제도(Voluntary Subcontractors Registration Scheme : VSRS)를 도입
  - 2004년부터 모든 공공 건설공사는 VSRS에 등록된 하도급업체를 이용하여야 함.
- 싱가포르의 국제경쟁력 제고에 필요한 기업규모 및 서비스 범위의 확보를 위해 소규모 프로젝트를 묶어 발주하고 설계와 시공은 물론 유지 보수까지 계약에 포함되도록 계약제도를 개선

## □ 다른 업종으로의 전환 지원

- 일본은 건설분야의 과잉공급 문제를 해소하기 위하여 중소 건설기업들이 건설산업 이외의 다른 업종으로 전환하는 것을 적극 지원하고 있음.
  - 정부의 타 업종 전환 지원정책에는 크게 금융지원, 인재 육성 지원, 기술지원 등이 있음.

- 금융지원으로 신시장 진출 지원 자금, 중핵기업 육성 자금, 소규모 사업자 자금, 전업 개업 자금 등이 있음.
- 인재육성 지원을 위해 전문가 파견, 사업성평가 위원회 운영 등과 신규성장 분야 진출 교육 훈련 조성금, 중소기업 고용 창출 등 능력개발 조성금 등을 지원
- 기술적 지원으로는 상담, 조언, 연수 등을 실시하며, 신사업 창출 지원 사업, 기술지도 사업 등을 실시

&lt;표 2&gt; 건설기업의 타 업종 전환 지원 제도

구분	세부내용	시행시기
농업분야	농지 리스 방식에 의한 농업 참가 지원	2003년
	금융 지원(농업 신용보증 보험 / 농업 법인등에 대한 출자와 융자)	-
	지역·기업 협동기반 정비 추진대책(농업참가 촉진기반 정비 실증 사업 등)	2005년
	농업경쟁력 강화 교부금 중 인정 농업자 등 담당자 육성 대책 등	2005년
	농업 경쟁력 강화 교부금 중 신규 취농촉진 대책 등	2005년
환경분야	「폐기물처리법」의 일부 개정에 의한 「광역 인정 제도」의 정비	2003년
	학교 등 예코 개수환경 교육 모델 사업	2005년
	지방 환경 대책 조사관 사무소 설치	2001년
복지분야	지역개호복지 공간 정비 교부금 창설에 의한 지역개호서비스 기반정비	2005년
건설관련 분야	PFI 방식에 의해 건설공사를 하청받는 건설기업의 자금조달 원활화	2004년
중소기업만을 대상으로 한 지원 제도	중소기업벤처 종합지원센터에 의한 전문가 파견, 세미나 등의 개최	2000년
	중소기업재생지원협의회에 의한 중소기업 재생의 지원	2002년
	중소기업 신사업 활동 촉진법(가칭)의 창설	2005년
고용보호 지원	건설 노동자 고용안정 지원 사업	2004년
	신규·성장 분야 기업 등에 대한 종합적인 지원	1997년
	신규 노동력수급 조정 시스템 등을 포함한 향후의 건설 노동 대책	2005년
	건설산업 신분야 정착 촉진 지원금(가칭)	2005년
근로자 능력개발	중소기업 고용 창출 등 능력개발 조성금	2001년
	건설산업 신규성장 분야 진출 교육 훈련 조성금	2002년
종합적 신분야진출 지원제도	원스톱서비스센터의 설치(건설산업 신분야 진출 촉진 지원 사업)	2005년
	지역의 중소중견 건설기업의 신분야 진출 촉진 모델 구축 지원 사업	2005년
	「건설산업 신분야 진출 세미나」의 개최	2004년

출처 : 강운산, 일본 중소 건설업체의 신시장 진출 사례 연구, 한국건설산업연구원, 2005.

## □ 해외건설 지원

- 일본은 엔차관으로 개도국에 인프라 건설 자금을 원조하고 이와 연계하여 민간 금융 기관과 일본국제협력은행(JBIC)의 해외투자금융이 협조 융자하여 프로젝트를 수행하는 경우가 많음.
- 엔차관의 경우 형식적으로는 비구속성 원조이지만, 실제로 일본 건설기업들에게 유리한 입찰 조건으로 발주하도록 함.



- 일본의 컨설턴트가 입찰 및 기업선정에 대한 상당한 권한을 갖거나, 자국 기업에게 매우 유리한 방식으로 실적을 제한하는 등의 방법을 이용
- 싱가포르의 Building & Construction Authority(BCA)를 통해서 중소 건설기업의 해외진출을 지원하고 있음.
- 전문 영역에서 경쟁력이 있는 중소 건설기업이 해외 프로젝트의 컨소시엄에 참여할 수 있도록 알선
- 부동산 디벨로퍼를 통해 입수한 해외시장 동향정보를 건설기업들에게 제공
- 해외 건설시장에 자국 건설기업의 우수성을 홍보
- 금융기관과 건설기업이 협력하여 해외사업을 원만히 추진할 수 있도록 정책적 유도

## 4. 기업 차원의 대응전략

### □ 건설기업의 불황극복 전략 개관

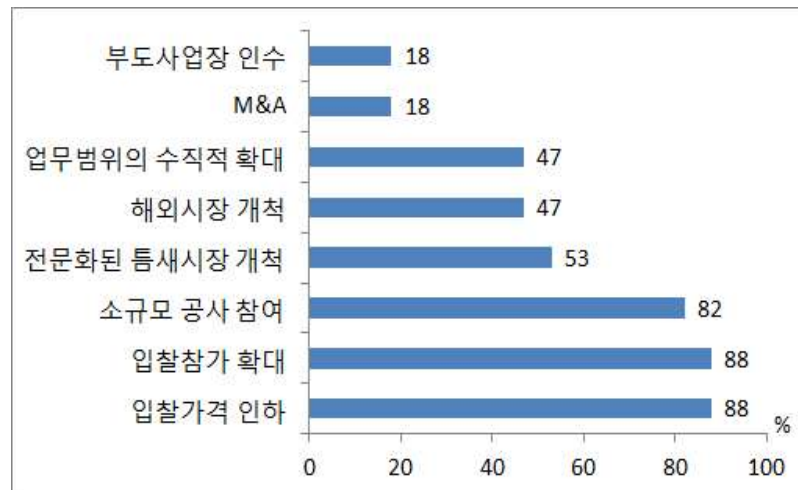
- 경기침체에 대응한 건설기업들의 전략은 크게 도급 위주로 사업구조 재편과 그에 따른 수주 확대, 자산매각 등 재무구조 재편, 경비 절감, 인수합병 등 다양한 내용을 포함하고 있어 일의적으로 규정하기 곤란함.
- Geroski & Gregg의 조사<sup>16)</sup>에 따르면 수주 확대를 위해 보다 자주 입찰에 참가하고, 입찰가격을 보다 낮게 제시하거나, 종전에는 참여하지 않던 소규모 공사까지 입찰범위를 확대하는 등 입찰과 관련한 전략을 채택하는 기업이 80% 이상으로 가장 보편적인 대응방식으로 나타남.
- 전문화된 틈새시장에 주력하거나 해외시장을 개척하는 등 시장전략은 약 50%의 기업들이 채택하고 있어 입찰전략 다음으로 중요한 비중을 차지함.
- 상대적으로 비중이 낮은 것은 M&A 또는 부도사업장 인수 등인 것으로 나타남.
- 이러한 건설기업들의 대응전략은 건설산업이 수주산업이라는 특성으로 인해 제조업

16) Geroski P.A. and Gregg, P., "Coping with Recession", National Institute Economic Review, 1993. pp.64-75.

등 타 산업에서 채택되는 전략들과는 차이가 있는 것으로 조사되고 있음.

- 타 산업의 경우 인원 감축, 임금 삭감, 제품가격 인상, 부대 서비스 축소 등 건설산업과는 다른 전략들이 자주 채택되는 것으로 조사됨.

<그림 8> 영국 건설기업들의 경기 침체기 대응전략 선택



자료 : Geroski P.A. and Gregg, P., "Coping with Recession", National Institute Economic Review, 1993. pp.64~75.

## □ 비용 절감

- 건설기업들은 경기침체를 맞아 가격경쟁력을 높이하고자 전사적인 비용절감 활동을 전개하는 경우가 많음.
- 발주 감소로 수주경쟁이 치열해지는 상황에서 경쟁업체보다 가격경쟁력을 확보하는 것은 생존을 위한 최대 과제로 부각
- 버블붕괴 이후 일본 건설기업들은 가격경쟁력 강화를 위해 생산시스템과 조달시스템의 개혁을 동시에 추진
  - 생산시스템 개혁은 아웃소싱 확대, IT 활용, 공사비 DB 관리개선 및 견적시스템의 개선 등을 통해 구체화
  - 조달시스템의 개혁은 전자 및 해외조달 시스템 및 최적의 비용 정보가 전달될 수 있는 시스템의 구축 등을 들 수 있음.

- 또한, 일본 건설기업들은 재무구조가 악화되자 내부 경영 합리화를 위해 간접비 삭감에 많은 노력을 함.
- 일본 건설기업의 판매관리비는 1993년 1,200억 엔을 정점으로 지속적으로 감소하여 2003년에는 절반에도 못 미치는 592억 엔을 기록
- 특히 판매관리비 절감을 위해 임원 및 사무직·관리직의 ‘조기퇴직 우대제도’ 등을 시행하는 등의 인력 구조조정 실시<sup>17)</sup>

## □ 도급사업 비중 확대

- 대체로 외국의 건설기업들은 호황기에는 사업분야를 다각화<sup>18)</sup>하고, 침체기에는 핵심 사업 분야로 집중하는 경향을 보임.
- 도급사업 중심으로 회귀하면서 호황기에 확대했던 개발사업에서 철수하고, 도급사업에 집중하는 현상이 뚜렷함.<sup>19)</sup>
- 다각화 전략에 따라 추진했던 사업들은 분야별로 필요한 전문가를 고루 갖추기가 어려워 경기 침체기에는 더욱 리스크가 커질 수 있음.
- 영국의 건설업체들은 건설경기가 호황이었던 1960~70년대에는 여러 분야에서 다각화 전략을 채택하였으나, 1980~90년대 침체기에는 도급사업에 집중한 것으로 조사됨<sup>20)</sup>.
- 장기적 관점에서 다각화 전략이 필요하지만, 불황기에는 당면한 생존문제의 해결이 급선무로 부각하기 때문임.
- 도급공사의 경우도 침체기에는 대형 프로젝트 발주가 감소함에 따라, 대기업과 중소기업이 수주경쟁을 하기도 하며, 결국 낙찰가격과 수익률이 급감하는 상황을 감수해야 함<sup>21)</sup>.
- 현금흐름을 일정하게 유지할 필요가 있고, 고정비용 부담을 덜기 위한 목적으로 적자

17) 주목되는 것은 사무관리직의 비중은 줄었으나, 수주 영업강화를 위해 영업직의 비중은 증가시킴(1997~2005년 기간 중 관리직, 사무직 등의 취업자 수는 약 20% 감소한 반면, 영업직은 오히려 9.7% 증가(김민형, 버블붕괴 이후 시기별 환경 변화에 대응한 일본 제네콘 전략, 한국건설산업연구원, 2007.)

18) 호황기에 건설기업들이 사업을 다각화하는 이유는 장기적 관점에서 5가지로 요약할 수 있음 : ① 외형성장 추구, ② 새로운 사업가능성의 모색, ③ 시너지 효과를 통한 생산효율성 제고, ④ 건설업 경기순환 극복 ⑤ 현금흐름 개선

19) Geroski P.A. and Gregg, P., op.cit.

20) Hillebrandt, P.M., Construction Company in and out of Recession, 1995.

21) Davis Langdon and Everest 조사에 따르면 영국에서 1989년부터 1993년 기간 동안 낙찰가격은 평균 33% 하락한 것으로 조사되었음.

를 감수하고서라도 도급공사 수주를 추진하는 경우가 많음.<sup>22)</sup>

- 경쟁업체와 가격경쟁을 위해 일차적으로 자재비와 외주비를 절감하려고 함.
- 침체기에는 토목공사 발주보다 건축공사의 발주 감소가 두드러지며, 대기업의 지사들과 지방의 중소기업들이 수주경쟁을 벌이는 경향이 나타남.

## □ M&A 등 추진

- 일본은 버블붕괴 이후 건설산업을 지탱하던 공공 건설투자가 1997년을 기점으로 삭감되자 부도업체가 급증하면서 2000년대 들어서 중견기업들을 중심으로 기업의 재편·도태가 이루어지고 M&A가 활발하게 추진됨<sup>23)</sup>.
- 과거에는 건설산업에서 M&A의 실익이 크지 않은 것으로 인식되었으나, 버블붕괴 후 과잉공급 문제의 해소와 불량채권 처리라는 2개의 관점에서 기업재편이 이루어짐.
- 2002년 미쓰이건설과 스미토모건설은 미쓰이스미토모건설로 합병하고, 니혼다이토공업과 미쓰이부동산건설은 미라이건설그룹으로 경영통합, 마에다건설과 토요건설, 토아건설공업과 안도건설은 업무제휴 등을 추진
- 유럽의 건설기업들도 다양한 목적으로 M&A를 활발하게 하는 것으로 알려지고 있음.
- 대형 건설기업들은 향후 침체기에 대비하기 위한 다원화 전략의 일환으로 중소기업을 인수합병하는 경우가 있음.
- 중소기업들은 대형 프로젝트를 수주하기 위해 J/V를 통해 몸집을 키우기도 함.
- 일부 건설기업들은 부외금융(off-balanced financing) 효과를 얻기 위해 디벨로퍼나 무역상사 등과 J/V를 구성하기도 함.
- 해외사업을 추진하기 위하여 외국 기업을 M&A하는 경우도 자주 있음.
- 싱가포르 건설기업들도 국내 경기 침체시 인도나 중국 등지에서 해외 개발사업 추진을 목적으로 상호 보완적인 영역에서 비교우위를 가진 기업과의 J/V를 구성하는 사례가 1980년대 중반 이후부터 나타나고 있음.
- 프로젝트 단위의 J/V가 경상 J/V(permanent J/V)보다 사업성과가 우수한 것으로 알려지고 있음.

22) 이론적으로는 고정비용 즉 현장 직접공사비 이상으로 낙찰받을 수 있다면 적자를 보더라도 수주를 하는 것이 경제적으로 유리

23) 김민형, 전계서

## □ 해외시장 개척

- 대기업의 경우, 해외시장을 국내 경기침체를 극복하기 위한 대체시장으로 활용하는 경향이 있음.
- 영국의 대형 건설기업들은 1980년대 후반까지 국내 사업비중이 약 95%에 이르렀으나, 건설 경기가 침체되면서 유럽 대륙 시장의 비중을 확대하기 시작하여 2000년대 초반에는 유럽 대륙 시장이 약 40%를 차지하게 됨.
- 국내 경기가 호황일 때 해외시장을 소홀히 하면, 불황시 해외시장 기반을 다시 복구하는 데 상당히 어려움을 겪게 됨.
- 하지만 선진국 건설기업들이 해외시장을 확대하는 것이 항상 용이한 것은 아닌데, 그 이유는 현지 건설기업의 경쟁력이 강화되거나, 새롭게 부상하는 신흥국의 건설기업들과의 경쟁이 점점 심화되기 때문임.
- 해외시장에서는 인프라시장에서 특화된 분야에 초점을 맞추거나 고부가가치 복합공사 또는 파이낸싱을 수반한 사업에 집중하는 등 시장 및 사업영역을 선별하는 기업의 생존 가능성이 높음.
- 해외 프로젝트에 일회성으로 참여하던 기업은 상당히 줄어들었고, 사업범위는 좁지만 전문분야에서 비교 우위를 갖는 기업들이 우세해지고 있음.
- 개도국에서 사업을 하는 건설기업들은 해당 국가에 적극적인 자문활동 등을 통해 수요를 창출하는 사례가 많음.
- 동아시아에서 활약하는 유럽 기업들의 경우, 교통계획, 설계, 파이낸싱, 엔지니어링 분야에 대한 자문을 하면서 현지 기업들과 같이 사업을 수행할 수 있는 기회를 확대
- 통상적으로 건축사업보다는 인프라사업에 대한 관심이 훨씬 많은데 그 이유는 2가지로 요약할 수 있음.
- 첫째, 시설 수준이 미흡한 개도국에서의 인프라사업에는 대규모 사업비가 투입되고, 둘째, 일단 초기 단계에서 사업에 참여를 하면 연고권이 생겨 후속사업에도 참여할 가능성이 높아지기 때문임.

## 5. 결론 및 시사점

- 우리나라 건설산업은 성장이 지체되는 가운데 기업들의 수주 여건은 날로 악화되어 산업의 장기 발전을 위한 대안 마련이 요청되고 있음.
- 각국 경제에서 건설산업은 시민의 복지 증진과 산업생산 활동에 중요한 비중을 차지하고 있으며, 경기대책 수단으로서도 중요한 역할을 담당하고 있어, 주요 국가의 건설산업 활성화 방안을 고찰하는 것은 의미가 있음.
- 장기적 관점에서 거시경제 및 건설경기 침체에 대응하는 주요 국가들의 대응 방식을 정리하면 <표 3>과 같음.
  - 건설산업 활성화 전략은 구체적 상황에 따라 다양할 수 있겠지만, 공통적인 내용도 다수가 있음.
  - 이러한 전략 메뉴들은 건설산업에 대한 활성화 전략이 필요한 상황에서 부작용이 작은 전략을 선택하고자 할 때 참고자료가 될 수 있을 것임.
  - 다만, 일부 전략 중에는 상호충돌의 여지가 있는 내용도 포함되어 있어 유의할 필요가 있음.

### □ 정책적 함의

- 해외 주요 국가의 오랜 경험을 통해 도출할 수 있는 건설산업 활성화 정책의 주요 특징을 살펴보면 다음과 같이 요약할 수 있음.
  - ① 장기적 관점에서 지속가능한 경제성장에 기여할 수 있는 공공 시설투자를 기본적으로 중시하고 있음.
  - ② 건설시장에서 최대 발주자인 정부는 시장상황을 고려하여 공사 발주물량을 조절함으로써 시장안정을 꾀함.
  - ③ R&D 투자 촉진을 유도함으로써 지원효과가 단기에 그치는 것이 아니라, 장기적으로 건설기업의 생산성 향상을 통한 경쟁력 제고에 기여할 수 있도록 함.
  - ④ 시장동향 및 발주정보 등을 기업에게 제공하고, 소비자들에게는 건설기업에 관한 정확한 정보를 제공함으로써 효율적인 건설시장이 조성되도록 노력

**<표 3> 주요국 건설산업 활성화 대책의 주요 내용****1. 정부의 정책적 대응**

- 1) 녹색 인프라투자 등을 통한 공공 건설투자 확대
- 2) 공공 발주량 조절을 통한 시장안정화 도모
- 3) R&D 활성화 및 R&D 비용 등의 조세 감면
- 4) 중소 건설기업을 위한 우대금융 제공
- 5) 경쟁입찰 확대 등 공공발주의 투명성 제고
- 6) 중소기업의 경쟁력 강화를 위한 제도 강화
- 7) 덤핑 방지를 위한 제도적 보완 및 발주방식의 다양화
- 8) 시장동향 및 수주정보 등의 제공
- 9) 건설산업의 과잉공급 능력 해소를 위해 이업종 전환 유도
- 10) 재정부담이 적은 민자유치 관련 PF, PPP 프로젝트 등의 활성화
- 11) 중소 건설기업간 기업연합, 경영통합 등을 지원
- 12) 일정 규모 이상 기업에 대한 소규모 공사 입찰제한
- 13) 공사비 절감액 환급을 통한 비용절감 노력 유도
- 14) 개도국 개발원조시 자국 업체 참여기회 확대 노력
- 15) 유효 주택수요가 있을 경우에 한해 공공주택 건설

**2. 기업의 전략적 대응**

- 1) 입찰가격 인하 및 입찰참가 확대 등 적극적 수주활동 전개
- 2) 도급사업 비중 확대 및 개발사업 축소
- 3) 사업다각화 전략의 수정
- 4) 판매·관리비 등의 절감
- 5) 외주생산 확대
- 6) 공사 DB 구축 등에 의한 견적시스템 개선
- 7) 조직 구조조정 실시
- 8) M&A 및 J/V 등 전략적 제휴 추진
- 9) 건설품질 향상 프로그램 추진
- 10) 전자조달 및 해외조달 시스템 구축
- 11) 환경, 유지관리 등 관련 틈새시장 개척
- 12) 사업관리, 세무, 적산, 법률 등 전문 분야에 대한 전문가 지원서비스 제공
- 13) 해외 현지기업과의 제휴 및 원조사업 관련 해외사업 비중 확대
- 15) 타 업종으로 전환

⑤ 경기침체로 인한 과열 수주경쟁에 따른 폐해를 줄이기 위해 입찰과정의 투명성을 제고하는 동시에 과도한 저가낙찰을 방지하기 위한 제도적 장치 마련

⑥ 시장메커니즘을 통해 경쟁력이 약한 기업의 퇴출이 원활히 이루어지도록 하며, 타

업종으로 전환을 지원하는 등 과잉공급 능력을 해소하기 위해 정책적으로 지원

- ⑦ 중소 건설기업의 자금사정을 개선하기 위한 저리융자 등을 제공하며, 재정부담이 적은 PFI(Private Finance Initiative)/PPP(Public-Private Partnership) 등 민간자본을 활용한 투자가 활성화되도록 유도
- ⑧ 해외시장에서 자국 기업의 사업참여 기회를 확대할 수 있도록 지원

- 그러나 건설기업간의 물량배분 등 직접적인 시장개입은 하지 않고, 건설관련 규제를 시장상황에 따라 탄력적으로 변경하는 방식은 드문 것으로 파악됨.
  - 중소기업 보호를 위한 지역제한 또는 분할발주 등의 사례도 있지만 일반적이지는 않고, 이러한 경쟁제한적인 조치들이 건설산업의 장기 발전과 부합하기 어렵고 또한 중소기업의 생존을 궁극적으로 보장하지 못함.
- 건설산업이 침체국면에 있을 때, 가격·품질 경쟁이 심화되면서 한계 기업은 도태되고 신규 진입하는 기업들이 시장에서 생존하고 있는 기업들과 공정한 경쟁을 할 수 있는 건강한 산업 생태계가 조성될 수 있도록 정책수단을 강구하는 것이 바람직함.
  - 부실기업은 자연스럽게 소멸되도록 하고, 전문분야에서 끊임없이 혁신을 계속하는 기업은 지속적으로 생존할 수 있도록 하는 것이 장기적인 산업발전을 위해 바람직함.
  - 중소기업의 경쟁력을 제고시킬 수 있는 지원 프로그램을 보완하는 것도 중요
- 재정 건정성 등을 감안하여 일관성 있게 정책을 수행할 수 있는 정책수단을 선택하는 것이 중요한 것으로 판단함.
  - 불안정한 공공 건설투자는 불필요한 건설기업의 도산과 건설산업 인력의 실업 등을 유발할 수 있음.
  - 인프라 투자의 효율을 강화하기 위해서는 단기적인 시각에서 제시되는 사업보다는 장기적 관점에서 선정된 사업을 추진하는 것이 바람직함.
- 경기침체를 극복하기 위한 방안은 획기적인 것은 아니고, 기본과 상식에 기초하여 정부와 시장의 고유한 기능이 효과적으로 발휘되도록 하는 것임.



## □ 경영전략적 함의

- 건설산업은 미래의 기대수익에 크게 영향을 받고, 생산에 장기간이 소요되는 등 여러 특성으로 인해 경기기복이 상대적으로 심하기 때문에 세심한 경영전략을 필요로 함.
- 건설산업이 장기적인 침체국면에 빠졌을 때 건설기업들이 취할 수 있는 경영전략적 선택은 기업규모 및 주력사업 분야뿐만 아니라 해당 국가의 정치·경제적 상황 등 여러 가지 변수에 따라 상이하겠지만, 이제까지 살펴본 내용을 정리하면 다음과 같음.
  - ① 자체 개발사업이나 사세확장 등을 위해 시도했던 신규사업은 축소조정하는 대신 리스크가 적은 도급사업에 집중하는 등 사업구조를 정비하는 것이 중요함.
  - ② 산업이 침체에 빠져 있을수록 기업의 생존을 위해서는 수주확대 전략이 중요하며, 경기침체기에 수주를 확대하기 위해서는 가격경쟁력이 핵심으로 귀결됨.
  - ③ 가격경쟁력을 높이기 위해 판매·관리비 등을 절감하고, 구매조달 시스템을 정비
  - ④ 업무범위의 수직적 조정을 통해 수주전략상 유리한 고부가가치의 사업영역 확보
  - ⑤ 대기업의 경우, 해외시장 비중을 확대하는 것이 바람직할 수 있음.
- 경기가 어려울수록 비용과 품질 관리가 더욱 중요하게 부각되며, 이를 위해서는 하도급업자와의 유기적 협업체계를 갖추는 것이 요구됨.
  - 제도에 의해 상생협력을 강요받기 이전에 공동의 목적을 추구하는 생산 파트너라는 인식 하에서 자발적 협력을 모색하는 것이 바람직함.
- 정부의 보호정책에 의존하기보다는 기업 스스로의 자구노력이 선행되어야 함.
  - 정부의 공공발주 확대에만 의존하는 자세는 장기적인 개선에 별 도움이 되지 못함.
  - 제로섬 방식의 보호정책으로 모든 기업의 생존을 보장하는 것은 현실적으로 어려움을 인식할 필요가 있음.
  - 사업여건이 어려운 상황일수록 근본적인 개혁을 통해 고비용 생산방식에서 탈피하는 노력이 필요

권오현(연구위원 · ohkwon@cerik.re.kr)

빈재익(연구위원 · jipins@cerik.re.kr)