

# 건설동향브리핑

CERIK

제735호  
2019.12.2

## 정책동향

- 건설 하도급 불공정 거래행위 현황 및 시사점
- 제5차 국토종합계획의 주요 내용과 정책 방향
- 건설산업... '혁신성장'의 주춧돌

## 시장동향

- 건설경기, 2020년대 초중반까지 불황기 지속될 듯
- 11월 CBSI, 전월 대비 2.0p 상승한 81.1

## 건설논단

- 혁신성장, 인센티브라는 '당근'이 필요하다

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

## 건설 하도급 불공정 거래행위 현황 및 시사점

- 단순 규제 양산보다 불공정 거래행위 개선을 위한 근원적 해결책 제시되어야 -

### ■ 원·하도급 간 건설 하도급 불공정 거래행위 현황<sup>1)</sup>

- 그간 정부는 공정한 건설 환경 구축을 위해 건설 하도급 관련 정책을 잇달아 발표했음. 그러나 정책의 효과성 평가 및 향후 정책 방향 설정에 가장 기초적 활동인 산업 내 불공정 행위에 관한 실태 분석은 관련 통계 부족 및 실태 파악이 어렵다는 이유로 소극적인 상황임.
- 대한전문건설협회의 실태조사 결과를 살펴보면, 5가지 불공정 거래행위 유형 중 ‘불공정 특약조항 요구’ 및 ‘특정 하도급 계약이행보증 증권 발급 강요’, ‘하도급 대금지급보증서 미발급’ 유형은 꾸준히 개선되고 있는 것으로 조사됨(<표 1> 참조).
  - ① ‘불공정 특약조항’<sup>2)</sup>을 경험했다고 응답한 비율은 최근 15분기 동안 평균 6.9%에 머무르고 있으며, 최근 3분기 동안에는 평균 4.0%로 소폭 낮아진 것으로 조사되었음.
  - ② ‘특정(서울보증보험) 하도급 계약이행보증 증권 발급’을 강요당한 경험은 최근 15분기 동안 지속 감소하였으며, 특히 2015년 11.8%에서 2018년 3.7%로 급격히 감소함.
  - ③ ‘하도급 대금지급보증서 수령 여부’를 살펴보면, 최근 15분기 동안 평균 52.7%의 원도급자가 하도급자에게 하도급 대금지급보증서를 미발행하는 것으로 조사됨. 다만, ‘원도급자 보증면제기업’, ‘하도급대금 직불 공사현장’, ‘계약금액 1,000만원 이하’ 등 하도급 대금지급보증서 미교부 사유를 종합적으로 고려할 때, 실제로는 약 16.9%만이 하도급 대금지급보증서를 미발행 중인 것으로 조사되어 계속해서 감소세인 것을 알 수 있음.
- 나머지 불공정 거래행위 유형인 ‘이중계약서 작성 경험’ 및 ‘부당감액 피해 경험’은 지속적인 개선이 필요한 유형으로 분석됨.
  - ① ‘이중계약서 작성 경험’이 있다고 응답한 하도급자 비율은 최근 15분기 동안 평균 7.3%에 머무르고 있으나, 2018년 3분기 동안 평균 9.3%로 소폭 증가함. 이는, 원·하도급자 상호 간에 이중계약서 작성을 요구 및 수용하는 불공정 행위가 여전히 근절되지 못하는 있는 현실을 반영하고 있음.

1) 본 고에서는 최근 한국건설산업연구원에서 시행한 ‘서울 및 충청남도 종합·전문건설업 설문조사’와 대한전문건설협회와 대한건설정책연구원에서 매분기 시행 중인 ‘전문건설업 동향 및 실태 분석’ 결과를 기반으로, 원·하도급 간 불공정 거래행위 현황을 제한적이거나 살펴보고자 함.

2) 불공정 특약사항으로 「건설산업기본법」과 「하도급법」 등에서 ‘물가변동에 따른 공사대금 증액 지급 조항 삭제’, ‘추가공사 및 설계변경시 공사대금 금액조항 삭제’, ‘민원 발생시 하도급자 처리 부담 조항 신설’ 등을 규정하고 있음.

- ② ‘부당감액 피해 경험’이 있다고 응답한 하도급자 비율 역시 최근 15분기 동안 평균 11.4%로 조사되었으며, 이러한 비율은 꾸준히 유지되고 있는 것으로 조사됨.

&lt;표 1&gt; 최근 15분기 전문건설업 하도급계약시 불공정 행위 경험 실태

(단위 : %)

불공정 행위 유형	경험 유무	2015년				2016년				2017년				2018년		
		1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q
불공정 특약조항	유	6	3	7	10	8	4	9	8	8	11	10	7	2	7	3
	무	94	97	93	90	92	96	91	92	92	89	90	93	98	93	97
특정(서울보증보험) 하도급	유	10	13	4	20	14	3	2	4	3	4	4	7	7	4	0
계약이행보증 증권 발급 강요	무	90	87	96	80	86	97	98	96	97	96	96	93	93	96	100
하도급 대금지급보증서 수령 여부	유	56	63	60	43	38	54	43	46	49	47	45	37	37	49	45
	무	44	37	40	57	62	48	57	54	51	53	55	63	63	51	55
이중계약서 작성 경험	유	1	1	7	8	10	4	11	12	6	7	8	7	10	10	8
	무	99	99	93	92	90	96	89	88	94	93	92	93	90	90	92
부당감액 피해 경험	유	5	6	14	16	12	11	11	14	14	13	8	11	12	11	13
	무	95	94	86	84	88	89	89	86	86	87	91	89	88	89	87

자료 : 대한전문건설협회, 전문건설업 동향 및 실태분석 각 분기.

- 한편, 올해 한국건설산업연구원에서 시행한 설문조사 결과<sup>3)</sup>에 따르면, ‘원·하도급자 간의 불공정 행위를 요구하거나 요구받은 경험’에 대해, 서울시와 충청남도 전체 응답자의 82%와 93%는 ‘전혀 없음’ 또는 ‘없는 편임’이라고 응답함.
- 지역에 따른 불공정 행위 경험에는 일부 차이가 있지만, 원·하도급자 간 거래시 불공정 행위가 발생하는 비율이 전반적으로 매우 낮은 수준인 것으로 판단할 수 있음.

## ■ 시사점

- 상기의 조사 결과를 종합해볼 때, 우리나라 원·하도급 간 건설 하도급 불공정 행위의 발생 건수 및 강도는 그간 잇따른 규제 강화 중심의 정책 추진과 산업 내 불공정 행위 인식 개선으로 인해 전반적으로 개선되어 온 것으로 판단됨.
- 다만, 일부 남아 있는 불공정 행위 근절을 위해 개별 불공정 행위 발생 원인 분석을 기반으로 맞춤형 정책 마련이 필요함(하도급계약 이행보증 범위·방식 일원화, 유연한 표준하도급계약서 변경 인정 등).
- 또한, 원·하도급 간 건설 하도급 불공정 행위가 발생할 수밖에 없는 근원적인 문제(적정공사비 미지급, 수주 경쟁 심화 등)를 해결하기 위한 지속적인 노력을 경주해야 하며, 더불어 그간 상대적으로 소외되었던 2차 이하 협력자에 대한 불공정 감시·감독 강화 방안을 고려해볼 수 있음.

정광복(부연구위원 · kbjeong7@cerik.re.kr), 전영준(부연구위원 · yjjun@cerik.re.kr)

3) 본 설문조사는 각각 서울시와 충청남도의 불공정 거래 관행 개선 연구용역의 일부로 시행되었으며, 유효부수 기준 서울시 건설업체 100부(종합 : 30부, 전문 : 70부), 충청남도 건설업체 100부(종합 : 30부, 전문 : 70부)가 수집·분석된 결과임.

## 제5차 국토종합계획의 주요 내용과 정책 방향

- ‘계획-실천-평가-재검토 및 정비’ 체계의 원활한 운영이 중요 -

### ■ 인구 감소, 기술 발달, 기후 변화 등을 고려한 제5차 국토종합계획안(2020~2040) 심의<sup>4)</sup>

- 국토정책위원회는 지난 11월 20일, 2020년부터 2040년까지 향후 20년 국토의 장기적인 발전 방향을 제시하는 제5차 국토종합계획안을 심의 및 의견함.
  - 「국토기본법」 제2장(국토계획의 수립 등)에 따르면, 국토종합계획은 20년을 단위로 수립해야 하며, 국무총리 소속의 국토정책위원회의 승인을 받아야 함.
- 제5차 국토종합계획안은 ① 인구 감소와 고령화 및 그에 따른 지방 소멸의 현실화 가능성, ② 교통과 통신을 포함한 기술 발달과 이로 인한 시간 혁명, ③ 사람들의 욕구 변화, ④ 기후 변화, ⑤ 남북관계의 변화 가능성 등의 시대 변화를 고려하여 마련됨.
- 이번에 제시된 계획안은 “모두를 위한 국토, 함께 누리는 삶터”를 비전으로 제시하며, 3대 목표로 ‘균형 국토’, ‘스마트 국토’, ‘혁신 국토’를 설정하고 6대 전략을 포함하고 있음(<표 1> 참조).
  - 제5차 국토종합계획의 비전인 “모두를 위한 국토, 함께 누리는 삶터”는 이전 계획들의 비전인 ‘21세기 통합 국토 실현’, ‘글로벌 녹색 국토’ 등과 비교하여 국토 자체보다는 국토를 이용하는 국민에게 초점을 맞추고 있음.
  - 공간 구상의 경우, 지난 제4차 계획에서는 ‘5+2 광역경제권’이라는 국가 주도의 하향식 공간 전략을 제시한 반면에, 이번 계획안은 국가와 지방이 협력적 관계에서 다양한 연대와 협력이 가능한 유연한 스마트 국토의 구현을 공간 전략으로 제시함.
- 특히, 이번 국토종합계획안의 가장 큰 특징은 처음으로 절대 인구 감소를 고려한 계획안이라는 점이며, 이에 대응하기 위한 방향을 포함하고 있음.
  - 절대 인구 감소의 충격을 완화하기 위한 방향으로 ① (주요 거점 공간) 기반시설 계획의 현실화와 압축적 공간으로의 재편, ② (농촌 마을 단위) 기존 기반시설의 효율적 사용과 생활 SOC로의 접근성 개선, ③ (고령 인구 증가) 고령자 특성을 고려한 공간 설계와 복지주택의 확산, ④ (지방 도시 경쟁력 저하) 지역 간, 지역과 정부 간 상업, 관광 등 다양한 분야에서 연대 및 협력이 제시됨.

4) 지난 11월 19일 국무조정실과 국무총리비서실, 국토교통부에서 배포한 보도자료 “모두를 위한 국토 함께 누리는 삶터 국토의 새로운 비전”의 내용을 일부 요약함.

&lt;표 1&gt; 제5차 국토종합계획안의 비전과 목표 등 주요 내용

구분	주요 내용
비전	모두를 위한 국토, 함께 누리는 삶터
목표	어디서나 살기 좋은 균형 국토 + 안전하고 지속가능한 스마트 국토 + 건강하고 활력 있는 혁신 국토
공간구상	연대와 협력을 통한 유연한 스마트 국토 구현
국토 발전전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (전략 1) 개성 있는 지역발전과 연대·협력 촉진</li> <li>• (전략 2) 지역 산업 혁신과 문화관광 활성화</li> <li>• (전략 3) 세대와 계층을 아우르는 안심 생활공간 조성</li> <li>• (전략 4) 품격 있고 환경 친화적 공간 창출</li> <li>• (전략 5) 인프라의 효율적 운영과 국토 지능화</li> <li>• (전략 6) 대륙과 해양을 잇는 평화국토 조성</li> </ul>
지역발전 방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공간 재배치를 통한 압축적 발전, 지역 간 다양한(하드웨어+소프트웨어) 연계·협력으로 경쟁력 강화</li> <li>• 혁신도시 등 균형발전 거점을 지속 육성하고 수도권과 지방의 상생</li> </ul>
집행	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계획과 모니터링 및 평가 연동</li> <li>• 국토-환경 계획 통합관리</li> </ul>

자료 : 국토교통부 보도자료(2019.11.19).

## ■ 국토종합계획은 국토계획 중 최상위 계획이자 중장기적 방향성을 제시하는 가이드라인

- 국토종합계획은 각종 국토계획<sup>5)</sup> 중 최상위 계획으로 국토 전역을 대상으로 하는 20년간의 장기적 계획이자, 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획, 부문별 계획의 방향성을 제시하는 가이드라인 역할을 함. 국토종합계획은 국토의 발전이나 국토를 실질적으로 이용하는 국민에게 미치는 영향이 매우 크며, 그 중요성을 매우 높게 평가할 수 있음.
- 우리나라는 현재 인구 감소와 고령화, 저성장, 기후 변화라는 내·외부적 위기와 4차 산업혁명 기술의 도래로 인한 기술 혁신, 3만 달러 이상의 1인당 국민소득(GDP)에 기반한 국민 욕구의 변화라는 기회에 직면해 있음. 이번 5차 계획안은 이러한 위기와 기회로 인한 변화 가능성을 인지하고 이를 반영하고 있음. 국토종합계획의 중요성을 고려하면 향후 5년 단위의 재검토 및 정비시에도 이러한 트렌드 변화에 대해 장기적인 관점에서 접근해야 함.
- 마지막으로, 계획에 대한 실천과 그 결과에 대한 정기적 평가가 무엇보다 중요함. 특히, 국토종합계획은 대상 범위와 적용 기간 등을 고려할 때, 계획의 진척도에 대한 정확한 평가와 그 결과의 활용이 더욱 중요함. 정기적 평가 결과를 계획의 재검토 및 정비시 충분히 반영해야 함.

이광표(부연구위원 · leekp@cerik.re.kr)

5) 「국토기본법」 제2장(국토계획의 수립 등)에 따르면, 국토계획은 국토를 이용·개발 및 보전할 때 미래의 경제적·사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 발전 방향을 설정하고 이를 달성하기 위한 계획을 말하며, 크게 국토종합계획, 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획, 부문별 계획으로 구분함.

## 건설산업... '혁신성장'의 주춧돌

- 실질적 혁신성과 창출을 위해 건설산업의 적극적 역할에 대한 고민 필요 -

### ■ '혁신성장'은 현 정부가 지향하는 경제정책의 기본 방향 중 하나<sup>6)</sup>

- 혁신성장이란 “민간 주도로 기술·자본·인력 등 생산요소가 원활히 연결되도록 해 경제 전반의 생산성 향상과 효율적 자원 배분을 도모하고 이를 통해 궁극적으로 경제성장을 달성”하려는 패러다임임. 정부는 2017년 하반기부터 우리 경제 각 분야에서의 혁신성장 촉진을 위한 다양한 방안들을 발표해오고 있음.<sup>7)</sup>

### ■ 혁신성장의 주체를 여전히 제조·서비스업 위주로 바라보는 경향

- 정부가 추진해 온 조치들은 ① 빅데이터, 인공지능 등 신기술 개발 지원을 통한 주력 산업의 경쟁력 제고, ② 제조-ICT-서비스 융합을 통한 미래형 신산업 육성, ③ 정부 R&D 프로세스 개선을 통한 성과 제고 등 주로 전통 제조·서비스 부문 내에서의 혁신 성과 창출에 집중됨.

<표 1> 혁신성장 관련 정책 방안들의 주요 내용

구분	추진 내용	관련 주요 대책(발표 연월)
기술혁신 촉진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• R&amp;D 프로세스 혁신 및 정부 R&amp;D 투자방식 개선</li> <li>• 중소기업 R&amp;D, 서비스 R&amp;D 혁신</li> <li>• AI 등 혁신성장 동력 13개 분야 선정 및 육성계획 수립·추진</li> </ul>	「R&D 프로세스 혁신 방안」(2017.11) 「정부 R&D 투자 혁신 방안」(2018.2) 「중기 R&D 혁신 방안」(2018.4) 등
산업 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 창업 생태계 조성, M&amp;A 활성화, 플랫폼 경제 구축</li> <li>• 뿌리산업 성장 촉진</li> <li>• 제조업 부흥 및 수출 활력 제고</li> <li>• 4차 산업혁명 대응을 위한 신산업 선도 프로젝트 착수</li> <li>• 코스닥 시장 활성화, 금융결제 인프라 혁신, 진입규제 개편 등 금융산업 혁신</li> <li>• 데이터 개방 및 유통 기반 구축 등 AI 경제 활성화</li> <li>• 현장밀착형 규제 개선</li> </ul>	「혁신산업 생태계 조성 방안」(2017.11) 「뿌리산업 혁신성장 전략」(2017.11) 「새 정부의 산업정책 방향」(2017.12) 「코스닥시장 활성화 방안」(2018.1) 「혁신성장 전략투자 방향」(2018.8) 「현장밀착형 규제혁신 추진 방안」(2018.2/ 2018.5/2018.9/2018.12/2019.4) 등
제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공조달제도 개선 및 혁신제품 공공구매 확대</li> <li>• 하도급 거래 공정화</li> </ul>	「공공조달 혁신 방안」(2017.12) 「하도급 공정화 종합대책」(2017.12)
선도사업 육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 드론, 핀테크, 자율주행차 등 선도사업 선정 및 육성</li> <li>• 신재생에너지 이행계획 수립</li> <li>• 스마트시티, 자율주행 인프라, 스마트공장, 메이커 스페이스 등 기반 확충</li> </ul>	「드론산업 기반 구축 방안」(2017.11) 「한국형 메이커 스페이스 확산 방안」(2017.11) 「스마트시티 조성·확산전략」(2018.1)

자료 : 2017년 하반기부터 2019년 11월까지 정부가 발표한 자료들의 내용을 분석해 필자가 유형화·정리하였음.

6) 혁신성장은 소득주도 성장, 일자리 중심경제, 공정경제와 함께 현 정부의 기본적인 경제정책 방향임(관계부처 합동, 「새정부 경제정책 방향 - 경제 패러다임의 전환」, 발표자료, 2017. 7. 25일 내용 참조).

7) 2017년 7월의 「새정부 경제정책 방향」을 시작으로 최근까지 혁신성장과 관련해 무려 65개의 정책 방안들이 발표됨(혁신성장포털 홈페이지 검색 결과, 검색일 : 2019. 11. 27).



## ■ 최근 건설산업 내에서는 신기술을 활용한 생산성 및 부가가치 향상 노력이 활발

- 4차 산업혁명의 신기술을 활용해 기존 생산체계의 비효율성을 극복하려는 시도들이 최근 국내 건설사들 사이에서 이루어지고 있고,<sup>8)</sup> 실제로 가시적인 성과가 창출되고 있음.
  - 대우건설, 현대건설 등 건설사들은 BIM 기술을 활용한 Pre-construction 역량 강화, 모듈화를 통한 Pre-fabrication으로 공사비 절감, 공기 단축, 수주 확대 등의 실질적인 성과를 창출해 나가고 있음.<sup>9)</sup>
- 또한, 건설사들 사이에서는 ICT 업체들과의 제휴로 무선 인터넷과 IoT, 인공지능 기술을 활용해 스마트홈 시장을 선점하려는 노력이 격화되고 있음.
  - 대우, GS, 현대, 포스코 등 대형 건설사들은 LG유플러스, 다음카카오와 등 기존 ICT 업체와 협업하거나 자체 자회사를 설립해 공동주택에 적용할 수 있는 스마트홈 플랫폼 개발에 박차를 가하고 있음.<sup>10)</sup>
- 인큐베이션 및 엑셀러레이션 시장 참여를 통해 신생 스타트업의 육성과 이들과의 오픈이노베이션을 시도하는 업체들도 나타나고 있음.
  - 호반건설은 엑셀러레이터 ‘플랜에이치벤처스’를 설립한 뒤 무역협회, 한국수자원공사, 네오플라이 등과 협업해 스타트업 발굴 및 보육, 투자, 국내·외 판로 지원에 적극적으로 나서고 있음.<sup>11)</sup>

## ■ ‘혁신을 담는 그릇’으로서 건설산업의 역할에 대한 고민이 필요

- 건설산업은 미래 4차 산업혁명 신기술의 개발·확산과정에서 중요한 역할을 담당할 수 있음. 때문에 “기획-기술 개발-테스트-기술수용 및 현장 적용”의 전 과정에서 건설업체들에게 보다 주도적이고 적극적인 역할을 부여하는 방안을 고민해야 함.
  - ① (외부 기업들과의 협업을 통해) 건설회사들이 지역 개발과 도시문제 해결에 대한 ‘비전’과 신기술을 활용한 ‘비전 구현 방안’을 도출·제안토록 하고, ② 정부가 타당성 검토를 통해 사업을 선정하며, ③ 선정된 사업을 건설사 등 제안 업체들이 컨소시엄 형태로 공동 수행토록 하는 방식을 생각해 볼 수 있음.
  - 이러한 사업 방식이 확산될 경우 “공간 계획-설계-건축·시설물 시공-사후관리 및 유지보수”의 전 과정에서 ① 건설산업과 제조·서비스산업 간 융합과 신기술에 대한 경험 공유(축적), ② 개발된 기술의 현장 실증, ③ 검증된 기술의 (해외 수출 등을 통한) 외부 확산이 효율적으로 이루어지게 되고, 궁극적으로 건설산업의 생산성 향상과 더불어 (비교적 단기간에) 국가 전체 산업 차원에서의 혁신 성과 창출을 기대해 볼 수 있을 것임.

김정주(연구위원 · kjj@cerik.re.kr)

8) 국내 건설산업의 생산체계는 ① 기획·설계, ② 자재조달, ③ 시공 및 감리, ④ 유지보수 등 여러 단계로 구분되는데 단계 간, 그리고 각 단계 안에서의 공종 구분 등 엄격한 법적 규제에 의해 생산성 향상에 어려움이 있음.

9) 경향신문, “대우건설, 기술집약 ‘프리콘 서비스’로 연속 수주”, 2018.6.28일 자, 건설경제, “[월요기획] 스마트 건설기술 강자는? 생산단계별 수준 비교해봤더니...”, 2019.3.18일 자 등 언론 보도자료 참조.

10) 건설경제, “10대사 중 7곳 자체 플랫폼 개발... ICT사와 협업 ‘투트랙’”, 2019.5.20일자.

11) 국토일보, “호반그룹 플랜에이치벤처스, 중소벤처기업부 팁스(TIPS) 신규 운영사 선정”, 2019.9.20일자.

## 건설경기, 2020년대 초중반까지 불황기 지속될 듯

- 기업 생존력 확보를 위한 전략과 회복기 대비한 선제적 투자 전략 필요 -

### ■ 2018년 하반기 시작된 불황기, 당분간 빠른 하락세 반전 어려워

- 국내 건설경기는 2018년 하반기 이후 불황기에 진입하기 시작한 것으로 판단되며, 2020년대 초중반까지는 침체 상황이 지속될 가능성이 높음.
  - 건설투자의 순환변동치는 2017년 중반에 정점을 기록한 이후 빠른 하락세를 보여, 2018년 하반기 이후 기준선 아래인 불황국면으로 하락함.<sup>12)</sup>
- 최근 정부가 생활 SOC, 도시재생사업, 국가균형발전프로젝트 등 건설투자 활성화 대책을 잇달아 발표했지만, 계획 수립·설계 등 착공 전 절차를 감안할 때 동 대책은 2021~2022년 이후에나 본격적으로 건설투자에 긍정적 영향을 미칠 전망이다.
  - 무엇보다 국내 건설시장에서 공공부문이 차지하는 비중은 약 30%에 불과해 주택을 중심으로 한 민간 건설경기의 빠른 하락세를 반전시키기는 어려움.<sup>13)</sup>
  - 결국 건설경기는 정부가 발표한 건설투자 활성화 대책, 3기 신도시 조성이 본격적인 건설투자로 이어지는 2020년대 초중반까지는 침체 상황이 지속될 가능성이 높음.
  - 따라서 국내 건설기업들은 당분간 지속될 건설경기 불황을 성공적으로 극복할 수 있는 전략을 수립, 이행할 필요가 있음.
- 불황기 중 건설기업들이 취해야 할 경영전략은 첫째, 생존력 확보를 위한 경영전략, 둘째, 미래 성장기회 포착을 위한 선제적 투자 전략으로 크게 구분할 수 있음.
  - ① 생존력 확보를 위한 경영전략은 불황기 진입시 우선 실시하는 전략으로 자사의 재무적 역량과 현금 유동성 등을 분석하여 위험 요인을 점검하고, 이후 자사의 생존력을 충분히 확보하기 위해 긴축경영, 경영 합리화, 구조조정을 실시하는 것임.
- 불황기 중 건설기업의 생존력 확보를 위한 경영전략은 3가지 원칙에 의거해 실시해야 함.
  - 첫째, 기업의 생존력 확보를 위한 경영전략 활동들을 간접비 절감과 같은 일정 분야에 한정하지

12) 한국건설산업연구원, '2020년 건설경기 전망' 세미나 발표자료(2019. 11. 5) 참조.

13) 건설경기 동행지표인 건설투자가 2018년 3/4분기 이후 3분기 연속 5% 이상의 감소율을 지속했는데, 이는 외환위기 이후 처음 나타난 현상이며, 주거용 건축투자가 10% 내외의 감소율을 기록해 건설투자 감소세를 주도함. 주거용 건축투자는 공급 과잉, 정부 규제 등으로 인해 당분간 감소세가 이어질 전망이다.



않고, 경영 전반에 걸쳐 전사적으로 추진하는 것이 필요함.

- 둘째, 기업의 생존력 확보를 위한 경영전략 추진시 기업의 부도 가능성이 높은 경우를 제외하고는 무차별적 비용 절감보다는 기업의 경쟁력 강화를 동시에 고려한 전략적 비용 절감이 필요함.
- 셋째, 단순한 비용 절감뿐 아니라 혁신을 통한 경영 전반의 생산성을 향상시키는 것이 바람직함.

- 불황기 건설기업의 생존력 확보를 위한 경영전략의 구체적 10가지 실행 방안(10계명)은 다음과 같음.

<표 1> 불황기 건설기업의 생존력 확보를 위한 10계명

구분	건설기업 생존력 확보를 위한 10계명
생산 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1계명 : 불황 초기에 미분양 물량을 포함한 주택 및 비주거 건축 관련 재고를 신속히 축소하라. 불황이 진행될수록 재고 비용이 상승하고 재고 축소는 어려워진다.</li> <li>• 2계명 : 협력업체와 계약관계 재조정 및 협력업체 재구성을 통한 자재조달 비용과 하도급 비용을 절감하라. 단, 협력업체와 성과를 공유하라.</li> <li>• 3계명 : 혁신에 유리한 환경이 조성되는 불황기 중에 생산 프로세스 혁신을 추구하라.</li> </ul>
마케팅 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4계명 : 불황기 진입과 동시에 마케팅 비용 지출의 효율화로 현금 유동성을 확보하라. 단, 미분양 주택과 같은 재고 축소를 위해서는 공격적으로 마케팅 비용을 지출하라.</li> <li>• 5계명 : 건설 생산품은 제품 차별화가 어렵고 수요의 가격탄력성이 높으므로 불황기 중 분양가, 입찰금액 등 가격 인상시 고객과 기업 이미지 상실에 유의하라.</li> <li>• 6계명 : 건설기업 간 가격 인하 경쟁 발생시 경쟁에 참여하기보다는 가격모델 혁신(후불제, 부가서비스 제공, 임대 후 분양 등)을 통한 방어전략을 구사하라.</li> </ul>
사업 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 7계명 : 호황기에 주택 및 비주거 건축사업 매출이 확대된 기업의 경우 적극적으로 사업 포트폴리오를 개선하라. 중기적으로 주택 및 비주거 건축사업 매출 하락을 대체할 유망 시장이 미흡하므로 사업 구조조정도 같이 고려하라.</li> <li>• 8계명 : 사업 구조조정시 2020년대 초중반 이후의 회복기를 대비해 핵심 경쟁력 및 자산이 훼손되지 않도록 유의하라.</li> </ul>
인사 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 9계명 : 현장별 준공 시기 분석 등을 기초로 한 인력 재배치 및 인건비 절감 계획을 수립, 이행하라.</li> <li>• 10계명 : 인력 구조조정시 기업 경쟁력이 내부 직원에 내재화되어 있는 건설기업의 특성을 감안해 핵심 인재 유출 및 직원 사기 저하에 유의하라. 인재 유출로 인한 경쟁력 훼손 방지를 위해 매뉴얼 및 노하우를 담은 지식경영 시스템 구축도 검토하라.</li> </ul>

## 회복기에 대비한 선제적 투자 전략

- ② 건설기업이 불황기 초기에 긴축경영, 경영 합리화 등을 통해 현금 유동성을 충분히 확보하고, 재무적 취약점을 개선했다면, 이후에는 적극적으로 선제적 투자 전략을 검토하는 것이 바람직함.
- 불황기에 긴축경영을 지속한 기업의 경우 선제적 투자를 실시한 기업에 비해 현금 유동성은 좋지 만, 새로운 기회를 선점하지 못해 결국 성장하지 못하는 ‘긴축경영의 함정’에 빠짐.

- 불황기에는 일반적으로 금리와 주가가 낮아 투자를 위한 자본조달 비용이 적고, 고정자본을 구축하기 위한 자재와 인건비, 장비 등의 비용도 저렴해 호황기에 비해 동일한 투자를 더 저렴한 비용으로 할 수 있다는 장점이 있음.
  - 또한, 건설업은 건설 생산품의 생산 기간(lead time)이 길게 소요되는 특성이 있어 회복기 초기에 공급 부족 현상이 발생할 가능성이 높으므로, 불황기 중 선제적 투자 전략은 회복기에 기회를 선점하는 장점을 제공함. 따라서 기업은 미래 성장 기회를 확보할 수 있음.
- 건설기업이 불황기에 취할 수 있는 선제적 투자 전략은 사업부지 등 고정자본 확충, 기업 인수합병과 같은 전사 차원 전략과 인력 채용, 기업 이미지 광고 등과 같은 기능 분야별 투자 전략이 모두 가능함.

<표 2> 불황기 건설기업의 선제적 투자 전략 내용

구분	선제적 투자 전략 내용
전사 차원 전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 불황 이후 새로운 성장동력 확보를 위한 선제적 투자 전략 마련 후 자사 재무역량 및 전략과 적합성 검토</li> <li>✓ 사내 고정자본 확충 : 기존 사업 확장 및 신규 사업 진출을 위한 부지 확보 등 고정자본 확충</li> <li>✓ 기업 인수합병(M&amp;A) : 신규 사업 진출을 위해 불황기에 저비용으로 가치 있는 기업의 인수합병</li> </ul>
분야별 전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대규모 고정자본을 구축하지 않고, 불황 이후 성장 기회를 포착하기 위해 사업 및 기능 분야별로 투자 실시</li> <li>✓ 사업 분야 : 불황기 중반 이후부터 경기 회복기를 대비해 필요한 발주정보 수집, 사업부지 확보, 인력 배치 등의 투자 비용의 선제적 지출                         <ul style="list-style-type: none"> <li>▷ 주택사업, 개발사업 : 사업부지 확보, 인력 추가 투입, 향후 시공권 확보를 위한 사전 영업 및 사업 기획, 인허가 절차 진행 등의 선제적 투자 실시</li> <li>▷ 공공사업, 민간투자사업 : 영업 인력 확충, 발주처 관리 강화, 발주정보 수집, 민간 제안 준비 및 제안, 공동수급업체 및 협력업체 준비 등의 선제적 투자 실시</li> </ul> </li> <li>✓ 인사 분야 : 불황 중 우수 인재 채용 기회의 적극 활용</li> <li>✓ 마케팅 분야 : 기업 이미지, 브랜드 광고 등 불황기 마케팅 활동은 효율적일 뿐 아니라 경쟁우위 제고에 효과적</li> </ul>

- 향후 2~3년간 불황기가 진행되어 불황 수준이 가장 심각한 시점이 선제적 투자의 효율성 및 효과성 측면에서 가장 유리할 것으로 판단됨.
- 향후 2~3년 정도 지난 시점이 불황이 가장 심각해 자재와 인건비, 장비 등의 투자비용 측면에서 가장 유리함.
  - 또한, 향후 2~3년 후는 경기 회복기 진입을 앞두고 있어 사업부지 확보, 인력 배치 등의 선제적 투자를 통해 회복기에 기회를 선점하는 장점을 실현시킬 수 있음.

이홍일(연구위원 · hilee@cerik.re.kr)

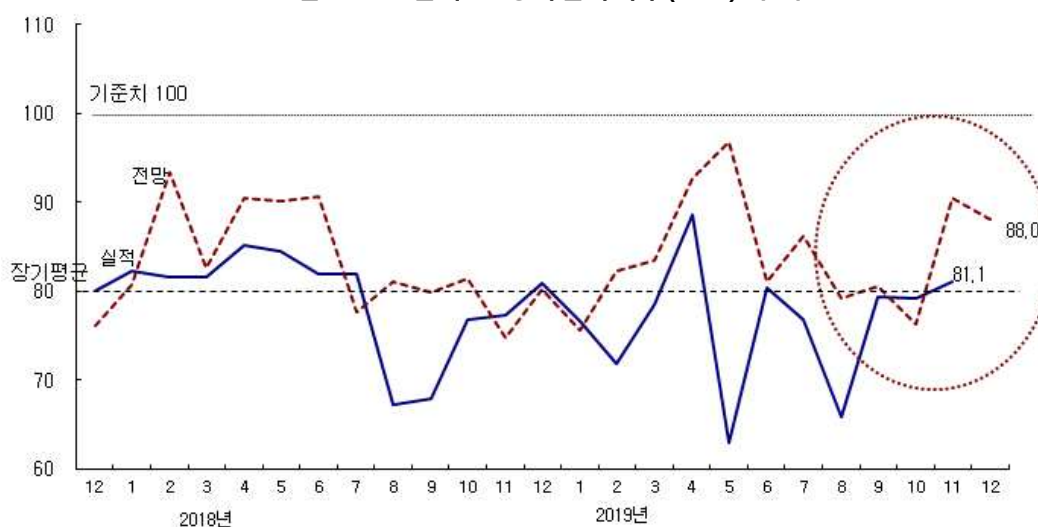
## 11월 CBSI, 전월 대비 2.0p 상승한 81.1

- 경기 부양책 영향으로 물량 상황 일부 개선, 12월에는 6.9p 상승한 88.0 전망 -

### 11월 CBSI 전월 대비 2.0p 상승, 정부의 경기 부양책으로 물량 상황 일부 개선

- 11월 건설기업 경기실사지수(CBSI)는 전월 대비 2.0p 상승한 81.1을 기록함(<그림 1> 참조).
  - CBSI는 민간택지 분양가 상한제 발표 영향으로 8월 수치로는 6년래 최저치인 65.9를 기록한 이후 9월과 10월에 각각 79.3, 79.1을 기록해 횡보세를 보였음.
  - 11월에 81.1을 기록함으로써, 지난 6월 80.5를 기록한 이후 5개월 만에 다시 80선을 회복함.
- 11월 지수가 개선된 것은, 정부의 경기 부양책 영향으로 신규공사 수주가 증가했기 때문인 것으로 판단됨.
  - 신규공사 수주 BSI가 104.5로 기준선 100.0을 넘어서는 등 물량 상황이 10월보단 개선된 것으로 분석됨. 이것이 지수 회복에 결정적인 영향을 미친 것으로 판단됨.
  - 지난 10월 정부가 침체된 경제를 부양하기 위하여 건설부문의 역할을 확대하겠다는 정책 발표를 했음. 이와 관련해 정부의 토목공사 물량이 11월에 증가한 것으로 분석됨.
  - 다만, 지수가 2p밖에 상승하지 않았고, 지수 자체도 장기 평균선보다 약간 높은 수준으로 침체 상황이 뚜렷하게 개선되었다고 보기는 어려움.

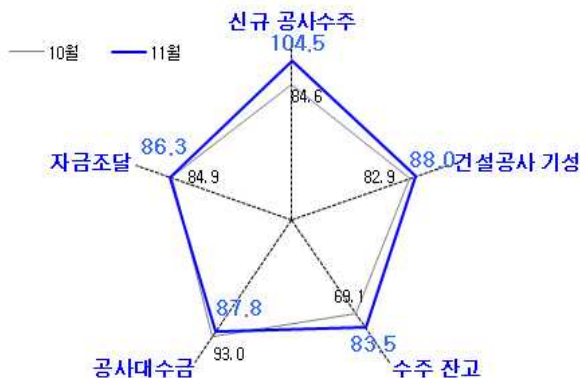
<그림 1> 건설기업 경기실사지수(CBSI) 추이



자료 : 한국건설산업연구원

- 11월 세부 BSI를 살핀 결과, 신규공사 수주, 건설공사 기성, 수주 잔고 BSI 등 물량 관련 지수가 10월보다 개선됨(<그림 2> 참조).
  - 신규공사 수주 BSI는 전월 대비 19.9p 상승한 104.5를 기록함. 지수가 기준선(100)을 넘어선 것은 지난 2015년 10월 이후 4년 1개월 만으로 수주가 크게 증가한 것으로 판단됨.
  - 수주 잔고 BSI는 14.4p 상승한 83.5, 건설공사 기성 BSI도 5.1p 상승한 88.0을 각각 기록함.
  - 한편, 자금조달 지수는 전월 대비 1.4p 상승한 86.3으로 지수가 개선되었지만, 공사대수금 지수는 전월 대비 5.2p 하락한 87.8을 기록함.
- 기업 규모별로 살펴보면, 대형과 중견 기업은 증가했으나 중소기업은 전월 대비 하락했음. 지역별로는 서울은 증가했지만, 지방은 감소했음(<표 1> 참조).
  - 대형기업 BSI는 전월 대비 5.1p 상승한 77.8, 중견기업 BSI는 4.0p 상승한 88.1, 중소기업 BSI는 전월 대비 4.0p 하락한 77.0을 각각 기록함.
  - 서울기업 BSI는 전월 대비 7.8p 상승한 92.9, 지방은 3.9p 하락한 69.1을 각각 기록함.

<그림 2> 세부 BSI 전월 대비 수준 비교



<표 1> 규모별·지역별 건설경기 BSI 추이

구분		8월	9월	10월	11월		12월 전망
					실적	전월 전망치	
종합		65.9	79.3	79.1	81.1	90.5	88.0
규모별	대형	72.7	90.0	72.7	77.8	100.0	77.8
	중견	72.7	75.0	84.1	88.1	86.4	88.1
	중소	50.0	71.7	81.0	77.0	84.2	100.0
지역별	서울	80.4	97.2	85.1	92.9	101.7	91.7
	지방	52.6	56.7	73.0	69.1	77.9	85.8

## 12월 전망치, 11월 실적치 대비 6.9p 상승한 88.0

- 12월 CBSI 전망치는 계절적인 영향으로 11월 실적치 대비 6.9p 상승한 88.0으로 예상됨.
  - 실적치 대비 다음 달 전망치가 높은 것은 12월에는 건설경기의 침체 수준이 11월보다 완화될 것으로 건설기업들이 전망하고 있다는 의미임.
  - 통상 12월에는 공사 발주가 증가하는데 이러한 계절적인 영향이 전망 지수에 반영된 것으로 보이며, 기업들이 연말 기성금이 증가하고 공사대수금 상황도 일부 개선될 것으로 전망하고 있는 것으로 판단됨.

박철한(부연구위원 · igata99@cerik.re.kr)

## 혁신성장, 인센티브라는 ‘당근’이 필요하다

흔히 사람을 움직이게 하는 수단으로 당근과 채찍이 있다고 한다. ‘신상필벌(信賞必罰)’이란 단어도 같은 뜻으로 해석할 수 있다. 채찍에 해당하는 것이 규제를 통한 처벌과 제재라면, 당근은 인센티브를 말한다. 시장경제에서 인센티브가 얼마나 중요한지는 새삼 설명할 필요가 없다. 하지만 지금 우리 사회는 인센티브에 대한 논의를 찾아보기 어렵고, 규제개혁에 대한 논의가 주류를 이루고 있다.

건설산업에서도 그렇다. 최근 3년간만 봐도 새로운 건설규제의 신설이나 강화가 폭발적인 증가세를 보였다. 20대 국회의 건설규제 입법안 발의 건수만 해도 345건으로 19대 국회보다 3.5배나 늘었다. 중앙정부만이 아니라 지자체와 공공발주기관 모두 조례, 규칙, 지침, 공사 계약조건 등을 통해 건설규제를 강화해 왔다. 특히 최근 들어서는 과태료를 비롯한 처벌 건수가 폭증하는 추세다. 종합건설업체를 대상으로 한 「건설산업기본법」 위반에 따른 과태료 처분은 2014년 869건이었는데 2018년에는 1829건으로 늘었다.

과도한 규제가 생산성을 저해하고, 부패를 조장하며, 혁신을 가로막는 부작용을 초래하는 것은 건설산업에서도 마찬가지다. 그래서 오랫동안 규제개혁을 외쳐 왔지만 아직까지도 그 성과는 너무나 미미하다. 규제 샌드박스 도입이나 열거주의를 포괄주의 규제방식으로 바꾸는 등 획기적인 규제개혁 추진은 지속돼야 한다. 하지만 혁신성장은 규제개혁만으로 충분치 않다. 인센티브 제공도 병행돼야 한다. 대표적 혁신국가로 손꼽히는 싱가포르는 건설산업에서도 혁신을 유도하기 위한 펀드를 조성해서 지원하고 있다.

올해 3월만 해도 싱가포르 건설사업청(BCA)은 건설산업 혁신을 지원하기 위한 두 가지 정책을 발표했다. 하나는 싱가포르 건설산업의 전

환을 지원하기 위한 펀드(BTF)였다. 이 펀드는 싱가포르 건설산업 혁신을 위해 추진해 왔던 공장제작 및 조립(DfMA), 통합 디지털 조달(IDD) 및 그린빌딩 등 3개 분야를 제각각 지원하던 펀드를 통합한 것으로 그 규모는 7억 7,000만 달러에 달한다. 다른 하나는 현장시공을 대신해 공장제작 및 조립을 활성화함으로써 생산성을 높이고, 비용을 절감하며, 장기적으로 외국인 근로자에 대한 의존도를 낮추기 위한 탈현장(Off-site) 시공정책이다. 둘 다 규제가 아니라 건설사업자에게 인센티브를 주는 정책이다. 싱가포르 정부는 중장기적 관점에서 건설산업의 전환 방향을 로드맵으로 제시하고, 그 길을 따라오는 건설사업자에게 인센티브를 제공함으로써 혁신을 가속화하고 있는 것이다.

우리나라에도 신재생에너지와 같이 인센티브를 제공하고 있는 산업 영역이 있다. 같은 취지에서 모듈러(Modular) 건축에도 인센티브가 필요하다. 이미 싱가포르만이 아니라 전 세계적으로 현장시공을 축소하고 모듈러 건축을 비롯한 공장제작 및 조립방식을 활성화하고 있다. 모듈러 건축시장을 활성화하기 위해서는 민간 건설사업자들의 적극적인 참여가 필요하다. 하지만 한편에서는 건축이나 주택 관련 법상의 규제 때문에 활성화가 어렵다.

다른 한편에서는 현장시공보다 가격 경쟁력이 취약하기 때문에 어렵다. 새로운 건설생산 방식 도입과 생산성 혁신을 위해서는 한편에서는 규제개혁이 필요하고, 다른 한편에서는 활성화를 위한 인센티브 제공이 필요하다. 혁신성장을 위해서는 두 가지가 다 필요한 것이다. <파이낸셜뉴스, 2019.11.19>

이상호(원장 · shlee@cerik.re.kr)