

## 건설산업 위기 극복 - 해외 사례 통한 대안 모색

권 오 현 | 한국건설산업연구원 연구위원  
ohkwon@cerik.re.kr

### 위기의 건설산업

건설산업이 진통을 겪고 있다. 시장 규모는 10년 이상 제자리걸음이고, 업체 수는 몇 배가 늘어나 수주는 하늘의 별따기보다 어려운 실정이다. 우리나라의 건설투자 총액은 외환위기가 발생하기 이전인 1997년에 150.2조원(2005년 가격 기준)이던 것이 2010년에 157.0조원이 되었다. 연평균 증가율은 0.3%에 그치는 사실상 성장 정지 상태이다. 하지만 같은 기간 동안 종합건설업체 수는 3.3배가 증가하였다. 또한 각종 공공 발주 공사에서는 업체 평가의 변별력이 미흡하다 보니, 공사마다 수많은 업체들이 입찰에 참가하고 있다. 적격심사 공사는 평균 입찰 경쟁률은 200:1을 상회하고, 조달청 4~6등급 공사의 경우 경쟁률은 500:1을 상회한다. 미국의 경우 10:1을 넘는 경우가 드물고, 일본도 30:1

이내에서 수주가 이루어지고 있다.

이처럼 치열한 수주 경쟁을 치르다 보니 지난해 1억원 이상의 공사를 한 건도 수주하지 못한 건설업체가 무려 29%에 달했다. 중소기업의 평균 매출액은 30억원에 불과하다. 관련 법에서 정한 등록 기준을 충족시키기 위해서는 최소한 연간 50억원의 매출은 유지되어야 하지만 이에 크게 미치지 못하고 있다. 이런 상황에서 상위 100대 업체 중에서도 적자 업체가 25%에 달하는 것이 건설산업의 현실이다.

### 국제 비교 조사

이처럼 어려움에 처한 우리나라 건설산업의 현주소는 국제 비교를 통해서도 잘 나타난다. GDP 대비 건설 생산액 비중은 2010년도 7.4%인데, 이것은 1990년 이후 3.0%p 하락한 수준이다. 하락 폭은 세계 41개국 중에서

4번째로 큰 수준이다. 대부분의 국가는 1990년대 후반 세계적인 금융위기 여파 등으로 건설산업에 대한 타격이 컸으나, 곧 종전 수준을 회복한 것으로 조사되었다. 우리나라보다 건설산업의 비중 감소가 큰 국가는 일본을 제외하고는 아프리카, 라틴아메리카, 중앙아시아에 위치한, 내전 등으로 정치 상황이 불안정한 국가들이었다.

우리나라 건설산업은 외국과 비교하여 상당히 불안정한 것으로 조사되고 있다. 건설시장의 불안정성을 1990년 이후 건설 투자에 대한 변이계수(coefficient of variance)로 측정해보면, 우리나라는 0.17로 41개국에서 13위를 기록했다. 상위권이다. 우리나라보다 불안정한 국가는 태국 및 캄보디아 등 외환위기 충격이 컸던 동남아시아 국가와 러시아, 독일 등 그동안 정치 경제적 변화가 심했던 국가뿐이다.

건설산업의 정상화를 위한 대책이 절실한 상황이다.

장기 침체의 늪에 빠진 건설산업을 회생시키기 위한 대안을 강구함에 있어 외국의 경우 유사한 상황에서 어떠한 정책 수단이 동원되었고, 기업들은 어떠한 전략을 채택했는지 알아보는 것은 많은 도움이 될 것이다.

통상적으로 건설경기가 침체에 빠지는 원인으로는 거시경제의 침체, 자산시장의 버블 붕괴, 과도한 경기 안

수익에 대한 기대 비관론 확산 등 여러 가지가 지적되고 있다. 그런데 여러 국가에서 이루어진 연구 결과에 의하면 건설경기가 장기간 침체에 빠질 경우, 경제 전반에 걸쳐 고용 및 생산성의 저하를 초래하여 사회적 비용을 증가시키는 것으로 지적되면서 다양한 형태의 활성화 대책을 모색하는 것으로 밝혀졌다. 1980년대 이후의 미국 경제의 장기 침체 원인을 인프라 투자의 감소와 정체로 설명한 연구도 있다. 캐나다에서는 소극적인 인프라 시설 투자로 훨씬 큰 경제적 손실이 발생했다는 인프라 적자에 관한 연구가 주목을 끌었다. 일본에서는 지역 경제에서 큰 비중을 차지하는 건설산업의 침체가 지역경제 활성화를 지연시키는 요인으로 지적되기도 하였다. 그밖에 건설산업의 침체는 경제 전반의 활력을 위해 바람직하지 못하다는 연구는 많이 있다.

## 정부 차원의 정책

건설산업을 침체에서 벗어나기 위해 각국에서 다양한 정책 수단을 채택하였다. 우선 공공 건설

투자는 지속 가능한 경제 성장에 기여할 수 있는 공공 시설 투자에 초점을 맞추고 있다. 최근 글로벌 금융위기에서 각국의 녹색 건설투자는 전체 재정지출의 14.8% 비중을 차지할 정도로 높은 비중을 차지하였다.

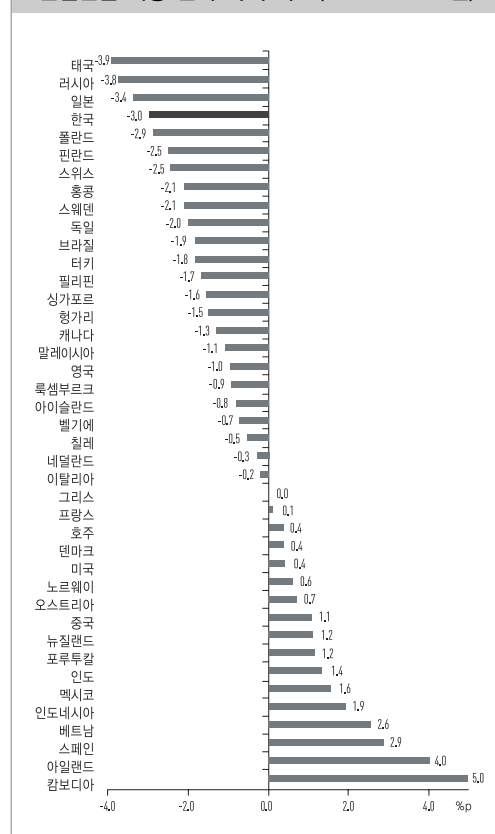
그런데 장기적 관점에서 사업을 추진하는 것이 필요한 인프라 건설이 단기적인 시각에서 불규칙하게 이루어지면 경제적 효과가 크게 감소하므로 안정적인 투자가 이루어지도록 노력하고 있었다. 또한 시장 상황을 고려하여 공사 발주 물량을 조절함으로써 시장 안정을 도모하고 있다. 예를 들어 주택경기가 침체된 경우 공공 주택 건설을 연기하며, 택지 공급 스케줄도 조정하고 있다.

또한 침체기일수록 입찰 과정의 투명성을 제고하는 동시에 과도한 저가 낙찰을 방지하기 위해 노력하는 것으로 조사되었다. 건설산업이 장기간 침체를 겪는 경우에는 과잉 공급 능력을 해소하기 위해 다른 업종으로의 전환도 정책적으로 유도하는 사례도 있다.

## 기업 차원의 전략

한편, 기업 차원에서 선택할 수 있는 경영 전략은 상황에 따라 다양하지만, 주요국의 건설업체들은 침체기일수록 수주 확대에 최우선 순위를 부여하고 있었다. 수주 확대를 위해 보다

건설산업 비중 변화 국제 비교(1990~2007년)



경영 정보

주요국의 건설산업 활성화 대책 주요 내용

|               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. 정부의 정책적 대응 | 1) 인프라 투자 등을 통한 공공 건설투자 확대<br>2) 공공 발주량 조절을 통한 시장 안정화 도모<br>3) R&D 활성화 및 R&D 비용 등의 조세 감면<br>4) 중소 건설기업을 위한 우대 금융 제공<br>5) 경쟁입찰 확대 등 공공 발주의 투명성 제고<br>6) 중소기업의 경쟁력 강화를 위한 제도 강화<br>7) 덤핑 방지를 위한 제도적 보완 및 발주 방식의 다양화<br>8) 시장 동향 및 수주 정보 등의 제공<br>9) 건설산업의 과잉 공급 능력 해소를 위해 이업종 전환 유도<br>10) 재정 부담이 적은 민자 유치 관련 PF, PPP 프로젝트 등의 활성화 |
| 2. 기업의 전략적 대응 | 1) 입찰가격 인하 및 입찰 참가 확대 등 적극적 수주 활동 전개<br>2) 도급사업 비중 확대 및 개발사업 축소<br>3) 사업 다각화 전략의 수정<br>4) 판매·관리비 등의 절감<br>5) 외주 생산 확대<br>6) 공사 DB 구축 등에 의한 견적 시스템 개선<br>7) 조직 구조조정 실시<br>8) M&A 및 J/V 등 전략적 제휴 추진<br>9) 건설 품질 향상 프로그램 추진<br>10) 전자조달 및 해외 조달 시스템 구축                                                                              |

자주 입찰에 참가하고, 입찰 가격을 보다 낮게 제시하거나, 종전에는 참여하지 않던 소규모 공사까지 입찰 범위를 확대하는 경향이 강하게 나타났다.

발주 감소로 수주 경쟁이 치열해지는 상황에서 경쟁 업체보다 가격 경쟁력을 확보하는 것은 생존을 위한 최대 과제로 부각되고 있다. 이러한 상황에서 건설업체들은 전사적인 비용 절감 활동을 전개하는 경우가 많다. 특히 판매·관리비 등 간접비 절감에 초점을 맞추는 경향이 강하고, 생산 시스템의 개혁을 추진하는 경우도 많다. 생산 시스템 개혁을 위해 아웃소싱을 확대하거나 IT 활용 범위를 확대하고 공사비 DB 관리 개선 및 견적 시스템의 개선 등을 통해 구체화하였다.

또한, 자체 개발사업이나 사세 확장

등을 위해 시도했던 신규 사업은 축소 조정하는 대신, 리스크가 적은 도급사업에 집중하는 등 사업 구조를 정비하는 것에도 높은 우선순위를 부여하고 있다. 침체기일수록 본업에 회귀하는 경향이 강하게 나타난다. 일본이나 유럽에서는 M&A도 활발한데, 불량 채권 처리 또는 수주 전략의 일환으로 추진하기도 한다. 대기업의 경우 해외 시장 비중을 확대하는 사례가 많은데 건축사업보다는 인프라사업에 초점을 맞추고 있다.

### 시사점

현재 미분양 주택 적체가 심각한 상황에서 연간 15만호에 이르는 공공 주택 건설을 무리하게 강행하기보다는 시장 상황을 보면서 융통성 있게 대응

하는 것이 바람직할 것이다. 또한 4대강 살리기 사업 등 녹색 관련 건설투자는 환경과 에너지라는 광의의 시각에서 장기적으로 일관성 있게 추진하는 것이 필요할 것으로 생각된다. 수자원 확보 및 하천 환경 복원과 직결된 4대강 살리기 사업은 안정적으로 추진하는 것이 바람직할 것이다.

그리고 침체기에서는 덤핑 입찰 등 부정적인 문제가 발생할 가능성이 높다. 특히, 최저가낙찰제도의 적용 범위를 확대하기에 앞서 더욱 보완해야 할 사항들이 많을 것이다. 변별력 있는 기업 평가 방법과 실효성 있는 저가심의 방식 외에도 저가 낙찰의 폐해를 방지하기 위한 대책이 요구된다.

또한 건설업체의 입장에서는 정부의 공공 발주 확대에만 의존하는 자세는 근본적인 문제 해결에 도움이 안되며, 특히 제로섬 방식의 보호 정책으로 모든 기업의 생존을 보장하는 것은 현실적으로 불가능하다는 것을 알아야 한다. 여건이 어려울수록 근본적인 개혁을 통해 고비용 생산 방식에서 탈피해야 한다.

특단의 대책보다는 기본과 상식에 기초하여 정부와 시장의 고유한 기능이 효과적으로 발휘되도록 하는 것이 무엇보다 중요하다는 것이 여러 나라의 사례를 통해 얻을 수 있는 교훈이라고 생각한다. 