하반기 건설경기 전망

올 한 해 건설 수주 2.8% 줄어든 98.7조원에 머물 듯

– 하반기에는 56.2조원 규모 예상, 건설 투자는 2.1% 늘어날 것으로 보여 –

이 홍 일 | 한국건설산업연구원 연구위원
hilee@cerik.re.kr

본고에서는 2013년 하반기 건설경기에 영향을 미칠 주요 쟁점 요인을 살펴보고, 2013년 하반기 국내 건설 수주 및 건설 투자 전망치를 제시하였다. 하반기 건설경기를 전망함에 있어서 핵심적인 쟁점 요인 중 하나는 작년 하반기 특히, 작년 4/4분기 이후 급격한 감소세로 전환돼 올 4월까지도 침체를 지속하고 있는 민간 건설 수주가 과연 어떤 모습을 보이겠느냐 하는 점이다. 민간 건설 수주액은 작년 4/4분기 11년래 최저치로 추락했는데, 공종별로 민간 주택 수주는 12년래 최저치, 민간 토목 수주는 7년래 최저치, 민간 비주거 건축 수주는 6년래 최저치로 추락했다. 이러한 민간 건설 수주의 극심한 부진세는 올 4월까지도 이어져 1~4월 동안 민간 건설 수주는 2009년을 제외하면 12년래 최저치를 기록했다.

민간 주택 수주 지속 부진 전망

그러면 올 하반기에는 민간 건설 수주가 어떤 모습을 보일까? 공종별로 민간 건설 수주의 최근 부진 원인을 분석해보고, 하반기에 그 원인들의 개선 가능성이 있는지 살펴보자. 우선 민간 주택 수주는 작년 4/4분기부터 극심한 부진을 보였는데, 그 원인은 2010년부터 회복세를 보이던 지방 주택 수주가 감소하기 시작한 반면, 수도권 주택 수주는 침체를 지속했기 때문이다. 하반기 수도권의 민간 주택 공급 여건에는 4 · 1 대책, 신규 아파트 입주 물량 3년 연속 감소세 지속, 전세가격 상승 등의 긍정 요인이 있지만, 준공 후 미분양 적체(특히 85㎡ 이상), 소득 대비 높은 주택가격, 가계부채, 대내외 경제 불확실성 등의 부정적 요인도 적지 않다. 결국 올 하반기에도 수도권 민간 주택 공급 및 수주가 늘어나기는 쉽지 않은 상황이다. 한편, 지방에는 2011년 이후 주택 공급 급증으로 인한 2013년도 아파트 입주 물량 재증가, 2011년 이후 주택가격 급등, 대내외 경제 불확실성, 가계 부채 등 부정적 요인이 다수인 상황이다. 이에 따라 작년 하반기 이후 둔화되기

시작한 지방 주택 수주는 하반기에도 위축될 것으로 예상된다.

재개발 · 재건축 수주 소폭 회복 예상

작년 4/4분기 이후 더욱 심화된 민간 주택 수주의 부진에는 재개발 · 재건축 수주의 부진 영향이 컸다. 재개발 · 재건축 수주는 작년 4/4분기에 전년 동기 대비 60.0%나 감소했고, 올 1~4월에도 전년 동기비 58.1% 감소해 민간 주택 수주 부진을 주도했다. 올들어 수도권의 재개발 · 재건축 수주는 연이어 시공사 선정 총회가 무산될 정도로 건설사간 경쟁 구도가 형성되지 못했다. 5월 말까지 서울시내 시공사 선정 사업장이 12곳이었는데, 이 중 사업자가 선정된 구간은 은평구 응암10구역 재개발 사업장 한 곳뿐이었다. 그만큼 과거와 달리 건설사들이 신규 수주에 보수적 접근을 보이고 있는 것이다. 다만, 하반기에는 강동구 고덕주공2단지를 비롯해 비교적 사업성이 양호한 사업장이 시공사 선정을 앞두고 있고, 수도권 주택경기도 내년 이후에는 서서히 저점을 지날 것으로 예상돼 상반기에 비해서는 수주 실적이 다소 증가할 것으로 예상된다. 그러나 수주액 자체는 여전히 저조할 것으로 예상된다.

민간 비주거 건축 및 토목 수주 회복 난망

작년 하반기 이후 민간 비주거 건축 및 토목 수주가 급격히 감소세로 전환된 원인은 무엇보다 당초 예상과 달리 국내 경제가 하반기에도 살아나지 않고 '상저하저' 의 흐름을 보인 때문이었다. 작년 상반기까지만 해도 국내 경제는 '상저하고' 의 흐름을 보일 것으로 예상했었는데, 유로존 위기, 미국 재정 절벽 등 선진국 경제의 불확실성 요인이 하반기에도 해소되지 않은 가운데, 중국을 비롯한 신흥국 경제까지 둔화되면서 국내 수출이 둔화된 때문이었다. 결국 작년 하반기에 당초 예상과 달리 국내 경제의 침체의 골이 더욱 깊어짐에 따라 2010년부터 작년 상반기까지 빠른 회복세를 보였던 민간 비주거 건축 및 토목 수주가 급격한 감소세로 전환되었다. 올 하반기 국내 경제 성장률은 약 3% 초중반을 기록할 것으로 전망된다. 상반기보다는 양호한 성장률이지만, 여전히 저조한 수준이다. 또한 미국의 양적 완화 축소, 아베노믹스, 신흥국 성장률 둔화, 유로존 위기 잔존 등 대내외 경제의 불확실성 요인도 여전하다. 결국 민간 비주거 건축 및 토목 수주가 하반기에도 큰 폭으로 회복되기에는 어려운 상황이다. 민간 비주거 건축 수주의 경우 최근 증가하고 있는 오피스 공실률이, 민간 토목 수주의 경우 이미 작년까지 기업의 플랜트 발주가 크게 증가했고 최근 설비투자 증가세도 위축되는 등의 추가적인 부정적 요인도 있다. 다만, 민간 비주거 건축 및 토목 수주가 작년 하반기와 올 상반기에 유례없이 매우 큰 폭의 침체를 기록했음을 감안할 때 기저효과로 인하여 하반기 증감률이 상반기에 비해서는 양호할 전망이다.

8.2% 늘어난 SOC 예산, 토목공사 발주 다소 늘 듯

다음으로, 공공부문의 공사 발주와 투자에 대해 살펴보자. 우선 2013년 공공 토목 수주와 토목 투자에 큰 영향을 미칠 정부의 SOC 예산이 작년보다 8.2%(1.9조원) 증가한 25조원으로 결정되었다. 추가경정 SOC 예산 7,000억원이 포함된 금액이다. 25조원은 글로벌 금융위기 극복을 위해 수정 예산을 편성했던 2009년, 4대강 사업에 대한 투자가 급증했던 2010~11년 수준으로 매우 양호한 편이다. 특히, 교

통 SOC 예산이 전년 대비 9.7% 증가해 양호한 편인데 도로, 철도 예산은 전년에 비해 10% 이상 증가했다. 4대강 사업 추진으로 그동안 위축되었던 교통 SOC 예산이 정상화된 것이다. 이러한 정부 SOC 예산 증가는 2013년 토목 투자에 긍정적 영향을 미칠 전망이다.

한편, 신규 사업 예산도 전년에 비해 다소 증가했다. 당초 정부 SOC 예산안 중 신규 사업 예산은 도로 12건, 댐 · 상수도 5건 등으로 4대강 사업에 대한 예산 할애로 신규 사업 예산이 매우 부족했던 지난 2, 3년에 비해서는 다소 회복되었다. 그리고 연말 국회 의결 과정에서 도로 신규 예산 16건(200억원) 등 신규 사업 예산이 추가로 포함되었다. 신규 사업 예산이 증가한 것은 2013년 이후 공공 토목 공사 발주에 다소 긍정적 영향을 미칠 전망이다.

조달청 및 공공기관 발주 계획 양호

조달청 및 주요 공공기관들의 발주 계획을 살펴보면 작년에 비해 약 8조원 정도 발주 물량이 늘어났다. 조달청의 중앙 조달 물량은 전년비 5.8억원 감소하나, 도로공사, 철도시설공단, 수자원공사, 가스공사 등 주요 공공기관들의 발주 계획된 물량이 늘어났다. 반면, LH공사의 주택 공사 발주와 지방 이전 공공기관들의 신청사 건립 공사 발주는 축소될 전망이다. 작년 48개 기관이 착공해 호조를 보였던 지방 이전 공공기관들의 신청사 착공 물량은 올해는 대폭 줄어들 전망이다. 미착공 기관이 16개 남았는데, 올해와 내년에 걸쳐 발주와 착공이 분산될 전망이다. 결국 올해 공공 건축공사 발주 물량은 감소가 불가피해 보인다. 다만, 작년 하반기 이후 발주가 급증했던 국방 관련 건축공사 물량은 올해도 작년 수준의 발주가 이뤄질 전망이다. 그리고 당초 하반기 발주 예정이었던 신고리 5 · 6호기는 주설비 공사만 1.4조원을 넘는데, 최근 원전 비리 문제로 내년으로 발주가 이월될 가능성이 커졌다.

정부의 SOC 투자 정책 기조 전환

이렇게 공공기관들의 발주 계획은 양호한 반면, 올 1/4분기 실제 공공 수주액은 매우 저조했다. 정부 교체 및 공공기관장 교체의 영향이 있었고, 현 정부의 SOC 투자에 대한 정책 기조 전환과 공공기관 재정관리에 대한 정책 기조 전환도 일부분 영향을 미쳤다. 정부는 '공약 가계부'를 통해 향후 4년 간 SOC 예산을 11.6조원 감축키로 발표했다. 이 방침대로 향후 SOC 예산이 감축된다면 2014~15년 동안 SOC 예산은 22조원 내외로 감소하고, 2016~17년 동안은 20조원 내외로 급감할 전망이다. 특히, 신규 사업을 최대한 억제한다는 방침이어서 공약 사업, 필수 사업 외 신규 공사 발주의 급감이 우려된다. 대신 민간 투자를 활성화한다는 방침이지만, 최소운영수입보장제 부활 등 획기적 조치 없이 민간 투자가 활성화되기는 쉽지 않아 보인다.

새 정부의 공공기관 부채에 대한 관리 기조 변화 역시 신규 공사 발주에 부정적 영향을 미칠 전망이다. 과거 정부는 공공기관 부채에도 불구하고, 정부 재정 한계로 인해 공공기관의 투자를 적극 늘려 왔다. 그러나 새 정부는 공공기관 부채 문제의 심각성을 인지하고, 사업별 구분 회계 · 대형사업 심층평가제 도입, 정보공시제 등을 통해 적극적으로 공공기관의 부채를 관리할 예정이다. 이러한 새 정부의 정책 기조 전환은 공공기관 단체장 교체와 함께 이미 수립된 발주 계획에 포함된 공사 발주에도 부정적 영향을

세릭내지2013. 7월호 2013. 6. 26 8:52 PM 페이지20

미칠 전망이다.

상반기 공공 발주 저조

실제로 상반기 공공부문의 발주가 저조한 것도 공공기관들의 양호한 발주 계획과 달리 올해 공공 수주에 부정적 영향을 미칠 전망이다. 정부는 올 상반기 재정 조기 집행 목표를 예년 수준인 60%로 책정했다. 국토교통부 역시 작년과 거의 동일한 예산의 64.5%를 상반기에 집행키로 했다. 그러나 실제 상반기 공공 발주는 매우 저조했다.

특히 1/4분기가 저조했는데, 1/4분기 공공 수주는 전년 동기 대비 9.0% 감소했다. 현재의 발주 지연 추이를 감안하면 발주 계획 중 내년으로 발주가 이월될 물량도 상당할 것으로 예상된다. 하반기 공공 수주는 작년 공공 수주가 상고하저 패턴을 보인 점까지 감안할 때 상반기보다는 증감률이 훨씬 양호할 것으로 예상된다.

공공 분양주택 공급 감소

마지막으로, 2013년 공공 주택 공급 계획이 감소함에 따라 올해 공공 주택 수주는 전년비 감소할 전망이다. 정부는 4 · 1대책에서 공공 주택을 전년비 2만호 감소한 13만호를 공급하기로 했다. 유형별로는 분양주택을 5만호나 감소시키기로 했고, 임대주택은 3만호 증가시키기로 했다. 임대주택 공급은 증가하지만 임대주택의 기본형 건축비가 분양주택의 72%에 불과함을 감안할 때 올해 공공 주택 수주는 상당폭 감소할 전망이다. 다만, 상반기 발주가 저조했고, 작년의 상고하저 수주 패턴을 감안할 때 하반기 공공 주택 수주 증감률은 상반기에 비해서는 양호할 전망이다.

올해 건설 수주 98.7조원에 그칠 듯

이상에서 살펴본 전망의 주요 쟁점 요인과 건설 관련 지표들의 장기 추세 분석에 근거하여 전망한 결

건설 투자 전망

구분	2010년	2011년			2012년			2013년(e)		
	연간	상반기	하반기	연간	상반기	하반기	연간	상반기	하반기	연간
건설 수주액 (조원, 당해 연도 가격)										
공공	38.2	14.5	22.1	36.6	15.2	18.8	34.1	15.1	19.8	34.9
민간	65.0	35.5	38.6	74.1	39.6	27.9	67.4	27.4	36.4	63.8
토목	41.4	17.7	21.1	38.8	21.4	14.3	35.7	15.2	20.0	35.2
건축	61.8	32.3	39.6	71.9	33.4	32.4	65.8	27.2	36.3	63.5
주거	31.6	15.0	23.7	38.7	17.3	17.0	34.3	11.3	20.6	31.9
비주거	30.2	17.3	15.9	33.2	16.1	15.5	31.5	16.0	15.6	31.6
계	103.2	50.0	60.7	110.7	54.8	46.7	101.5	42.5	56.2	98.7
증감률 (%, 전년 동기 대비)										
공공	-34.6	-27.6	21.5	-4.2	5.2	-14.9	-7.0	-0.7	5.3	2.3
민간	7.9	15.7	12.4	14.0	11.6	-27.8	-9.0	-30.8	30.5	-5.3
토목	-23.6	-9.4	-3.3	-6.2	21.2	-32.6	-8.1	-29.0	39.9	-1.4
건축	-4.2	3.6	29.0	16.2	3.4	-18.1	-8.4	-18.6	12.0	-3.5
주거	-19.1	-3.7	47.9	22.4	15.5	-28.4	-11.4	-34.7	21.2	-7.0
비주거	18.6	11.0	8.4	9.8	-7.1	-2.7	-5.0	-0.6	0.6	0.3
계	-13.0	-1.4	15.6	7.2	9.7	-23.1	-8.3	-22.4	20.3	-2.8

주 : 2013년은 한국건설산업연구원 전망치 ; **자료** : 대한건설협회.

과, 2013년 국내 건설 수주는 전년에 비해 2.8% 감소한 98.7조원에 그치며 부진할 전망이다. 하반기에는 전년도 기저효과(상고하저)와 공공 발주 하반기 이월 등의 영향으로 전년 동기비 20.3% 증가해 상반기에 비해서는 증감률이 양호할 전망이다. 발주 부문별로는 연간 공공 수주가 정부 SOC 예산 증가, 공공기관 발주 계획 공사 물량 증가에도 불구하고, 완성 공사 위주의 예산 할애, SOC 투자 및 공공기관 투자 기조 전환, 그리고 발주 지연으로 인한 내년으로의 발주 이월 등의 영향으로 전년에 비해 2.3% 증가에 그친 34.9조원을 기록할 전망이다. 하반기 공공 수주는 전년도 기저효과, 상반기 발주 하반기 이월 등의 영향으로 전년 동기비 5.3% 증가하며 상반기에 비해서는 양호할 전망이다.

한편, 작년 하반기 이후 급격한 감소세를 지속하고 있는 민간 수주는 하반기에는 작년 기저효과, 상반기에 비해서는 소폭이나마 회복된 거시경제 여건 및 주택 공급 여건 등으로 인해 전년 동기비 30.5% 증가하겠으나, 연간 수주액은 전년비 5.3% 감소한 63.8조원에 머물며 여전히 저조할 전망이다. 공종별로 토목 수주는 공공 토목 수주가 하반기에 회복세를 보여 전년비 증가하겠지만, 민간 토목 수주가 부진하여 연간으로 전년비 1.4% 감소한 35.2조원을 기록할 전망이다. 주택 수주는 공공 및 민간 주택 수주가 모두 감소하여 연간 전체적으로 전년비 7.0% 감소한 31.9조원에 머물며 매우 부진할 전망이며, 비주거용 건축 수주는 전년 수준인 31.6조원을 기록할 전망이다.

건설 투자는 전년 대비 2.1% 증가 전망

2013년 건설 투자는 정부 SOC 예산 증가 영향으로 토목 투자가 증가하고, 지방 이전 공공기관 신청사 공사 투자가 증가하는 가운데 대규모 주택 사업장 착공, 기저효과 등의 영향으로 주택 투자도 회복되기 시작해 전년비 2.1% 증가할 전망이다.

하반기 건설 투자는 선행 지표인 국내 건설 수주가 작년 8월 이후 감소세를 보였고, 거시경제 불확실성으로 민간부문 투자도 위축되는 등 감소 요인이 있으나, 공공부문 SOC 투자 및 지방 이전기관 신청사 공사 투자 양호, 4 · 1대책 효과, 발전설비 투자 및 전년도 기저효과 지속 등으로 증가세를 유지할 전망이다. 그러나, 선행 지표인 국내 건설 수주가 작년 8월 이후 최근까지 급격한 감소세를 기록함에 따라 연말 또는 늦어도 2014년에는 건설 투자에 부정적 영향을 미칠 전망이다.

특히, 2014년에는 정부 SOC 예산이 2조원 이상 감소할 가능성이 있고, 2013년 건설 투자에 긍정적 영향을 미쳤던 기저효과도 사라져 회복세가 크게 위축될 전망이다. CERIK

건설 투자 전망

(단위 : 조원, %)

구분	2010년			2011년			2012년			2013년(e)		
	상반기	하반기	연간	상반기	하반기	연간	상반기	하반기	연간	상반기	하반기	연간
건설 투자	72.43	80.93	153.36	67.38	78.81	146.19	66.08	76.89	142.97	67.51	78.49	146.01
증감률	-2.0	-5.1	-3.7	-7.0	-2.6	-4.7	-1.9	-2.4	-2.2	2.2	2.1	2.1

주 : 2013년은 한국건설산업연구원 전망치 ; **자료** : 한국은행, 「국민계정」, 각년호.