

저성장 시대 일본 공공 건설투자의 변화와 시사점

2013. 10

박철한

- 연구의 배경 및 목적 4
- 일본 건설경제 개관 및 공공 건설투자 변화 6
- 일본 공공 건설투자 변화의 영향 및 파급 효과 13
- 결론 및 시사점 21

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

요 약

- ▶ 글로벌 경제 위기 이후 저성장 기조 가운데 정부는 향후 사회간접자본(SOC) 시설 투자를 비롯한 건설 관련 예산을 감축하려는 움직임을 보임. 이처럼 건설 관련 예산을 감축하고자 하는 움직임은 2000년 전후의 일본과 비슷하여 일본 사례를 살펴 보고 필요한 시사점을 도출하고자 함.
- ▶ 1990년대 일본 공공 건설투자는 경기 부양을 위한 목적으로 1980년대보다 30% 이상 증가한 30조~35조엔대의 높은 수준을 기록하였음. 그러나, 1999년부터 10년간 감소해 2008년에는 15조엔을 기록, 1990년대의 절반 수준으로 위축됨.
 - 일본 정부가 건설 관련 예산을 조정해 공공 건설투자를 감소시킨 이유는 경제 체질 변화를 위한 개혁과 재정 건전성 때문임.
 - 건설투자를 활용한 대대적인 건설경기 부양은 일시적인 효과만 있을 뿐 결과적으로 적자재정의 체질화, 국채 잔고 누적 등을 초래했다는 지적과 함께 일본 경제의 진정한 원인 치료를 위해서는 건설산업의 구조조정을 단행해야 한다는 주장이 제기됨에 따라 2001~2006년 장기 집권한 고이즈미정권은 건설 관련 예산을 지속적으로 감축함.
- ▶ 일본 공공 건설투자의 조정으로 인한 파급 효과를 살펴보면 수많은 업체 부도와 실업자를 양산했으며, 장기적으로 투자가 10년 이상 하락해 경제의 저성장 기조를 더욱 심화시킴.
 - 공공 건설투자의 GDP 성장기여도가 1999년부터 지속적으로 마이너스(-)를 기록함. 1999년부터 실질 GDP 성장을 0.4%p 감소시킴. 2000년 이후 실질 GDP의 연평균 성장률이 1% 수준인 것을 감안하면 대략 경제 성장률의 절반 정도를 낮춘 것으로 분석됨.
 - 2000~01년 동안 역대 가장 많은 수준인 1만 2,368개의 건설업체가 부도를 맞았으며, 공공 건설투자 하락은 중소기업의 구조조정을 촉발함. 1999년 60만 개였던 건설업체 수는 2011년 48만 개사로 감소하여 총 12만 개, 매년 1만 여 개의 업체가 사라짐.
 - 또한, 1997~2011년 동안 건설업 취업자 수가 188만 명 감소하였는데, 15년 간 매년 12만 명의 건설업 종사자가 일자리를 잃은 것으로 분석됨.
- ▶ 최근 국내 건설산업도 한계 상황 직면, 내년 건설 관련 예산 조정 신중 기해야
 - 국내 건설부문 예산 감축에 신중할 필요가 있음. 한국은 일본과 달리 경기 부양책에 사용된 투자 지출을 신속히 조정해 공공 건설투자는 이미 예년보다 낮음. GDP 대비 공공 건설투자 비중이 4% 중반에서 2009년 5.7%로 급격히 상승한 이후 바로 감소해 2012년에 4.1%를 기록함.
 - 최근 국내 건설업계는 수익률이 10년래 최저치이고 민간 수주가 13개월 연속 감소하는 등 물량난으로 한계 상황임. 내년부터 건설 관련 예산이 조정될 경우 일본 사례와 같이 부정적인 파급 효과가 클 것으로 예상됨.
- ▶ 건설업체, 수익률과 유동성 높여 향후 충격에 대비해야
 - 일본 건설업체의 부도가 증가한 것은 정부 공공사업 감소시 경쟁 강도가 높아져 수익성이 악화되었기 때문임.
 - 살아남은 업체들은 보수 경영 및 비용 감축 등 효율성을 높이기 위해 힘씀. 국내 업체들은 시장 축소에 대응한 일본 업체들의 생존을 위한 노력을 벤치마킹할 필요가 있음.

I. 연구의 배경 및 목적

□ 저성장 기조 속 공공 건설 예산 조정 움직임

- 글로벌 경제 위기 이후 저성장 기조 아래 정부는 향후 사회간접자본(SOC) 시설 투자를 비롯한 건설 관련 예산을 감축하려는 움직임을 보임. 이런 최근 상황이 2000년 전후 일본과 비슷해 일본 사례를 살펴보고 필요한 시사점을 도출하고자 함.
- 한국 경제는 2008년 글로벌 금융 위기 이후 2~3%의 저성장을 경험하고 있으며, 이 가운데 건설투자는 3년 연속 감소해 역대 최장 기간 침체를 기록함.
 - 한국 경제는 2008년 글로벌 금융 위기 이후 2010년의 6.3% 성장을 제외하고 지난 5년 동안 2~3%대의 저성장 기조를 지속함.
 - 특히, 최근 3년 즉 2010년 이후 경제 성장률이 각각 6.3%→ 3.7%→ 2.0%로 낮아지면서 점차 상승 여력을 잃어감.
 - 이와 동시에 건설투자는 2008년 2.8% 감소 후 정부의 경기 부양 효과의 영향으로 2009년에 일시적으로 3.4% 반등하였지만, 이후 2010년부터 2012년까지 3년 연속 감소하여 역대 최장 기간 침체함.
 - IMF는 지난 4월 2013년 국내 경제 성장 전망치를 3.2%에서 2.8%로 낮췄으며, 한은과 정부도 각각 2.3%, 2.6%로 기존보다 낮게 잡는 등 2013년 국내 경제 성장률이 2%대에 불과할 것으로 전망하고 있어 당분간 저성장 기조는 지속될 것으로 예상됨.

<표 1> 최근 5년 간 GDP 및 건설투자 증가율 추이

(단위 : %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012
GDP 증가율	2.3	0.3	6.3	3.7	2.0
건설투자 증가율	-2.8	3.4	-3.7	-4.7	-2.2

자료 : 한국은행.

- 저성장 기조가 점차 장기화되어 가는 가운데, 정부는 지난 5월 31일 ‘공약 가계부’를 발표, 공약 재원을 마련하기 위해 2014~17년까지 SOC 예산 11.6조원, 주택 분야 예산 9.5조원 등 건설 관련 예산 21조원을 감소시킬 것이라고 밝힘.
- 정부는 SOC 예산을 2014년에 1.7조원, 2015년에 2.7조원, 2016년에 3.5조원, 2017년에

3.7조원 감소할 계획임.

- 주택 분야의 경우 임대주택이 속해 있는 주택 예산이 향후 5년 간 9.5조원 줄어들 예정인데, 2014년에 2.1조원 2015년에 2.9조원, 2016년에 2.5조원, 그리고 2017년에 2.0조원 각각 감소할 예정임.
- 다만, 감소하는 금액이 재량 지출 조정에 따른 계획이기 때문에 실제 예산 감소액과는 차이가 있을 것임.

<표 2> 연차별 세출 절감 추진 계획

(단위 : 조원)

구분	합계	2013	2014	2015	2016	2017
◇ 합 계	84.1	4.5	9.5	18.7	23.1	28.1
○ 의무지출 조정	3.0	-	0.5	0.7	0.8	0.9
○ 재량지출 조정	34.8	-	5.8	9.6	9.5	9.9
▪ SOC 분야	11.6	-	1.7	2.7	3.5	3.7
▪ 산업 분야	4.3	-	0.9	1.3	1.0	1.1
▪ 농림 분야	5.2	-	0.8	1.3	1.3	1.8
▪ 복지 분야 (주택)	12.5 (9.5)	-	2.2 (2.1)	4.0 (2.9)	3.4 (2.5)	2.9 (2.0)
▪ 기타 분야	1.2	-	0.2	0.3	0.3	0.4
○ 이차보전 전환	5.5	-	0.7	1.4	1.7	1.7
○ 국정 과제 재투자	40.8	4.5	2.5	7.0	11.2	15.6

자료 : 기획재정부(2013. 5. 31).

- 본 연구는 저성장 국면 가운데 정부의 건설 관련 투자를 장기적으로 줄여 나간 일본 사례를 살펴봄으로써 필요한 시사점을 도출하고자 함.
- 일본 경제는 버블이 붕괴되기 시작한 1990년대부터 지금까지 경제 성장률이 거의 1% 전후의 장기 침체를 지속함.
- 1990년대에는 불황 타개를 위하여 대규모 건설 부양책 및 양적 완화 정책을 실시하였으나, 기대했던 것과 달리 민간 소비와 투자 등 내수가 회복하지 못함.
- 1990년대 말부터 2000년을 전후하여 공공 지출을 감소하는 정부 개혁 정책을 실시해 지속적으로 공공 건설투자가 감소함. 그 결과 공공 건설투자가 정점 대비 절반 이하로 하락함.
- 일본 정부가 장기 불황을 타개하기 위해서 건설과 관련해 어떤 정책을 수행했으며, 또 어떤 파급 효과가 발생했는지 살펴보고 시사점을 도출해보고자 함.
- 특히, 최근 한국이 처한 정책적 상황과 비슷한 범주인 공공 건설투자에 한정해서 연

구를 진행하여 일본의 상황 및 양상을 면밀하게 살펴보고 이해한다면, 정책 결정에 관련해 일부 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단됨.

- 본 연구의 구성은 다음과 같음.
 - 일본 건설투자의 추이를 살펴보고, 이 중 일본 공공 건설투자가 어떻게 변화했는지 구체적으로 살펴봄.
 - 경기 부양책으로서 공공 건설투자의 입지를 알아보고, 이후 공공 건설투자가 감소한 데 따른 정책적인 원인을 살펴봄.
 - 공공 건설투자의 위축으로 인하여 어떠한 파급 효과가 발생했는지 경제적인 관점과 산업 전반적인 관점에서 살펴봄.
 - 최근 한국 건설산업이 처한 상황을 살펴보고 필요한 시사점을 도출함.

II. 일본 건설경제 개관 및 공공 건설투자 변화

1. 일본 건설경제 개관

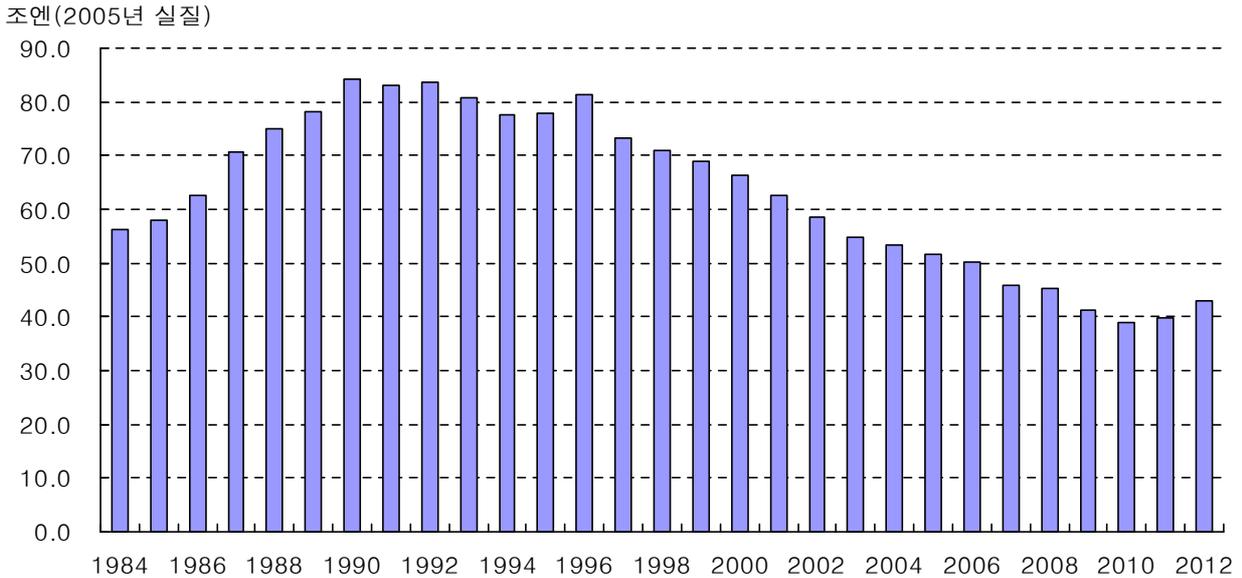
□ 일본 건설투자, 1997년부터 2010년까지 14년 지속 감소

- 일본 건설투자의 추이를 살펴보면 다음과 같음.
 - 1984~1990년까지 지속적으로 상승한 건설투자는 1991년부터 지가 하락의 영향으로 상승세를 멈추고 1996년까지 횡보세를 보임. 이후 1997년부터 급격히 감소해 2010년까지 14년 연속 감소함.
 - 건설투자는 1984년 56.1조엔에서 1990년 84.3조엔으로 50.3% 증가함.¹⁾
 - 이후 1996년까지 81.4조엔을 기록하였는데 이때까지 70조엔대 후반에서 80조엔대 수 준을 유지함.
 - 1996년 81.4조엔에서 1997년 73.4조엔으로 9.9% 급감한 이후 2010년까지 14년 연속

1) 한국건설산업연구원(2009. 7), “버블 붕괴 전후 시기별 환경 변화에 대응한 일본 제네콘의 전략 변화 분석 및 시사점”에서 버블 기를 1986~1992년으로 정의함. 명목 건설투자로 보면 1992년도 건설투자가 최대치이나, 물가를 감안한 실질가격으로 볼 경우 1990년 84.3조엔, 1991년 83.2조엔, 1992년 83.6조엔으로 1990~1992년도 건설투자액이 거의 비슷함.

감소세를 지속함.

<그림 1> 일본 건설투자 추이



자료 : 국토교통성.

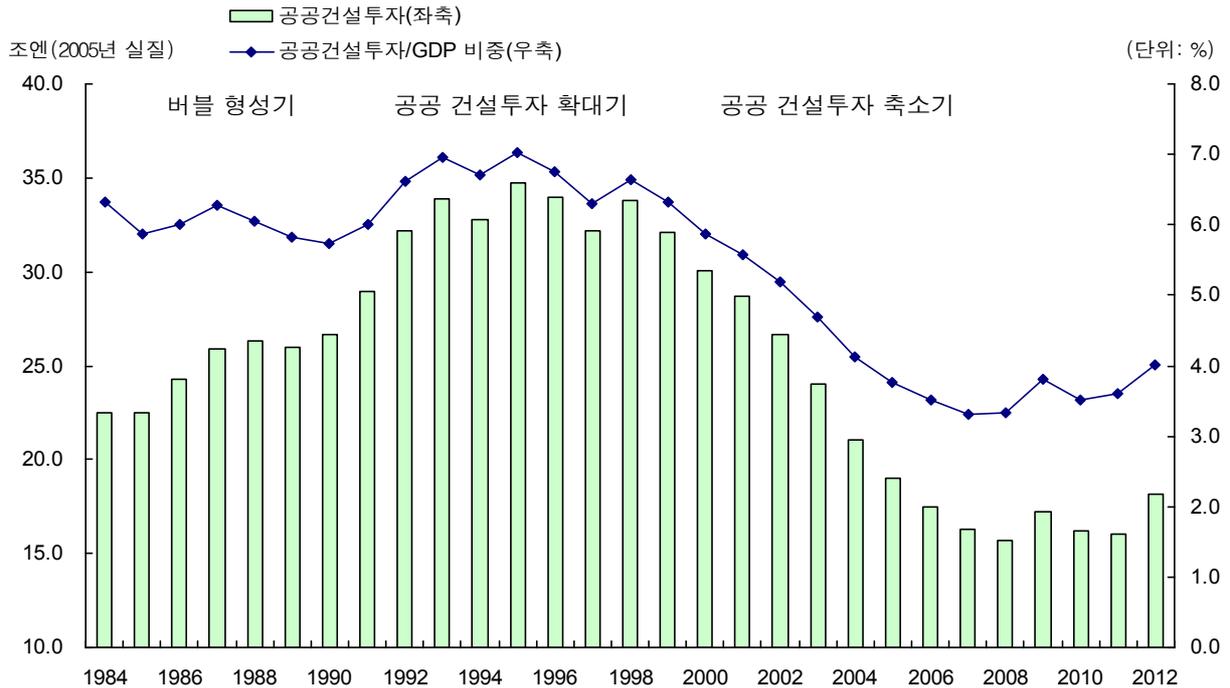
- 지가가 하락한 버블 붕괴 시점이 1991년인데 이보다 건설투자가 감소한 시점이 늦춰진 것은 경기 침체에 대응한 정부 공공 투자의 영향 때문임.
- 건설투자는 1997년과 1998년 73.4조엔과 71.1조엔으로 70조엔대를 기록한 이후 1999~2001년 3년 동안 60조엔대 수준으로 하락함.
- 2002~2006년까지 50조엔대 수준으로 감소하였으며, 이후 2007년부터 최근까지는 40조엔대 수준에 머물렀다. 이는 1980년대 중반의 70~80% 수준이며, 특히 정점인 1990년 84.3조엔의 절반 수준에 불과함.

2. 일본의 공공 건설투자 추이

- 다음으로 일본의 공공 건설투자 추이를 살펴보면, 공공 건설투자는 1990년대 중반까지 투자 규모가 증가한 이후 지속적으로 감소함.
- 일본의 공공 건설투자는 1985~90년 기간 동안 25조엔 수준이었는데, 침체된 경기를 부양하고자 투자가 늘면서 1992~99년에는 30조~35조엔대로 대략 30~40% 증가함.

- 이후 1999년부터 10년 연속 감소해 2008년에는 1990년대 중반의 절반도 안 되는 15조엔으로 위축됨.

<그림 2> 일본 공공 건설투자 추이 및 GDP 대비 비중



자료 : 국토교통성.

- 시기별로 1990년대의 경우, 일본의 공공 건설투자는 1991년부터 증가하기 시작하여 1995년에 34.7조원으로 정점을 기록함. 이후 1999년까지 30조엔대의 높은 수준에서 등락을 반복함.
- 이는 지가 하락으로 침체된 경기를 부양하기 위하여 지속적으로 건설부문을 통해 경기 부양책을 수행했기 때문임.
- 다음으로, 1990년대 일본의 경기 부양책 추이를 살펴보면, 1992~2000년 전체 경기 부양 투입액 중 30~40% 자금이 건설부문 예산이라 할 수 있는 공공 투자 항목에 투입됨으로써 주요한 경기 부양책의 일환으로 활용됨.

<표 3> 1990년대 일본의 경기 부양책 추이

(단위 : 조엔, %)

구분	1993.4	1993.9	1994.2	1995.9	1998.4	1998.11	1999.11	2000.11
총액	13.2	6.2	15.3	14.2	16.7	23.9	18.1	11.0
- 감세	0.2	-	5.9	-	4.6	6.0	-	-
- 공공 투자	7.6	2.0	4.5	6.5	7.7	8.1	6.8	5.2
- 토지 구매	1.2	0.3	2.0	3.2	1.6	-	-	-
- 주택 관련 대출	2.4	1.0	1.5	2.6	2.0	6.9	7.4	4.5
- 기타	-	-	0.2	2.6	0.8	1.7	1.9	0.2
지출 총액/GDP	2.7	1.3	3.1	2.9	3.2	4.6	3.5	2.1
관련 내각	미야자와	호소가와		무라야마	하시모토	오부치		모리

주 : 표에는 1992년 8월 미야자와 내각의 10.7조엔이 제외되어 있음.

자료 : IMF Country Report 01/221, 2001.

- 다만, 공공 건설투자가 1996년과 1997년 잠시 감소하였는데, 이때 정책적으로 공공 건설투자를 조정하고자 하는 움직임이 있었음.²⁾
- 공공 건설투자는 1995년 34.7조엔을 기록한 이후에 2년 연속 소폭 감소하여 1997년 32.2조엔을 기록함.
- 1997년 감소하였다가 1998년 다시 증가한 공공 건설투자는 1999년부터 본격적으로 감소하기 시작해 2008년까지 10년 연속 하락함. 결국 2008년 공공 건설투자는 1990년대 후반의 절반 수준인 15조엔을 기록함.

3. 일본의 공공 건설투자 조정 배경

- 다음으로, 일본 공공 건설투자가 1999년부터 10년 이상 감소한 이유를 분석함.
- 1992~2000년 대략 10여 년 간 재정 확대 정책의 일환으로 건설투자를 사용한 데 따른 출구전략으로 볼 수 있지만, 2000년 이후 공공 건설투자 추이를 살펴보면 지속적으로 하락해 경기 부양책을 사용하기 이전보다도 훨씬 더 낮은 수준으로 위축된 것을 알 수 있음.
- 이는 재정적인 문제뿐만 아니라, 사회적 요구를 정치권에서 수용한 데 따른 결과로 구조적인 변화가 장기에 걸쳐 일어난 것으로 여길 수 있으며, 이런 구조적 변화를 야

2) 1997년 하시모토 정부는 내수 진작을 위해 금리를 인하하는 동시에 긴축재정 정책을 실시하고 소비세를 인상함. 그러나, 1998년 오부치 정권은 공공투자를 중심으로 24조엔의 대규모 재정부양 계획을 발표함.

기한 요인이 무엇인지 살핌.

□ 재정 건전성 개선 및 경제 체질 변화를 위한 개혁 요구

- 건설 관련 예산을 조정해 공공 건설투자를 감소시킨 이유는 악화된 재정 건전성을 개선하고 경제의 체질 변화를 도모하기 위함임.
- 일본 경기 대책의 특징은 종래의 세출 구조를 그대로 유지한 채 추경을 통해 공공사업을 확대하거나 취약 부문을 지원하는 데 치중해³⁾ 경기 대책이 계속될수록 재정 건전성이 악화될 수밖에 없었음.
 - 일본의 GDP 대비 정부 부채 비중은 1990년 65%로 OECD 국가들의 평균 수준이었으나, 1997년에는 102%로 단 5년 만에 이 비중이 100%를 넘어섬.
- 2000년대에 들어와 1990년대의 공공 건설투자를 통한 대대적인 경기 부양책에 대한 회의론이 제기됨.
 - 전통적으로 건설투자를 활용한 경기 부양책은 효과가 높은 것으로 인정됨.
 - 1990년대 중반까지 실질 GDP상 공공 건설투자 기여도는 0.5~1%p 수준에 달하여 주식 가격 및 다른 경기 지표를 봐도 경기 진작에는 효과적이었음.
 - 그러나, 건설투자를 통한 경기 부양책이 중단되면 다시 침체가 지속되는 등 궁극적으로 경기가 회복되지 않음.
 - 일각에서는 어느 정도 경기 회복시 재정 재건을 위한 긴축 재정이라는 ‘고 앤드 스톱’(Go and Stop) 정책, 즉 충분히 회복되지 못한 상황에서 출구전략 및 잦은 정책 전환으로 인해 경기가 회복되지 못하였다고 평가함.
 - 경기 활성화를 위한 적절한 정책 결정 및 집행 시기의 불일치로 신속한 대응이 늦춰진 것을 문제로 제기함.
 - 대표적으로 1997년 초기 건전 재정에 노력하다가 그해 하반기 급격한 경기 상황으로 다시 재정 팽창으로 전환하였는데, 이때 불량채권 처리를 위한 공적 자금 투입이 늦춰져 금융 시스템의 불안을 야기함.
 - 다만, 대규모 공공 투자가 결정적으로 경기 회복을 이끌지 못한 것은 여전히 의문점

3) 한국금융연구원, 금융포커스 16권 11호(2007), “일본 잃어버린 10년의 교훈” 11p 참조.

으로 남아 있는데, 유명 경제 전문가인 사이토 세이치는 1990년대의 대대적 건설 경기 부양은 일시적인 효과만 있을 뿐 결과적으로 적자 재정의 체질화, 국채 잔고 누적을 초래했다고 평가함.

- 일본 경제가 진정한 원인 치료를 미뤄 도태 기업이 연명하고 일본 경제의 증상이 더욱 악화되었으며, 초저금리와 재정 지출 확대로 격렬한 통증을 숨긴 결과 일본 경제 체질이 병약해졌다고 평가함. 동시에 경제 체질 변화를 위하여 공공 투자를 조정해야 한다는 주장이 제기됨.

- 결국, 2001년 4월부터 2006년 9월까지 장기 집권한 고이즈미정권은 일본 공공부문의 역할 축소 및 신속한 정책 결정 구조를 골자로 하는 개혁 정책을 추진, 건설 관련 예산이 지속적으로 감축됨.

- 고이즈미 총리 시절에 추진된 다양한 정책의 핵심적인 내용은 ① 공급 효율을 증대시키는 정책, ② 강력하고 신속한 정책 결정 구조 추진, ③ 공공부문의 역할을 대폭 축소하면서 민간과 지방의 역할은 확대하는 것 등으로 볼 수 있음.⁴⁾

- 이 중 공급 효율 증대를 위한 구조 개혁 및 공공부문의 역할 축소가 공공 건설투자 하락과 관련이 있으며, 이후 건설 관련 예산은 철저히 배제되어 공공 건설투자는 지속적으로 하락함.

4. 일본 공공 건설투자의 공종별 변화 특징

□ 공종별로 토목보다는 건축이 더욱 감소

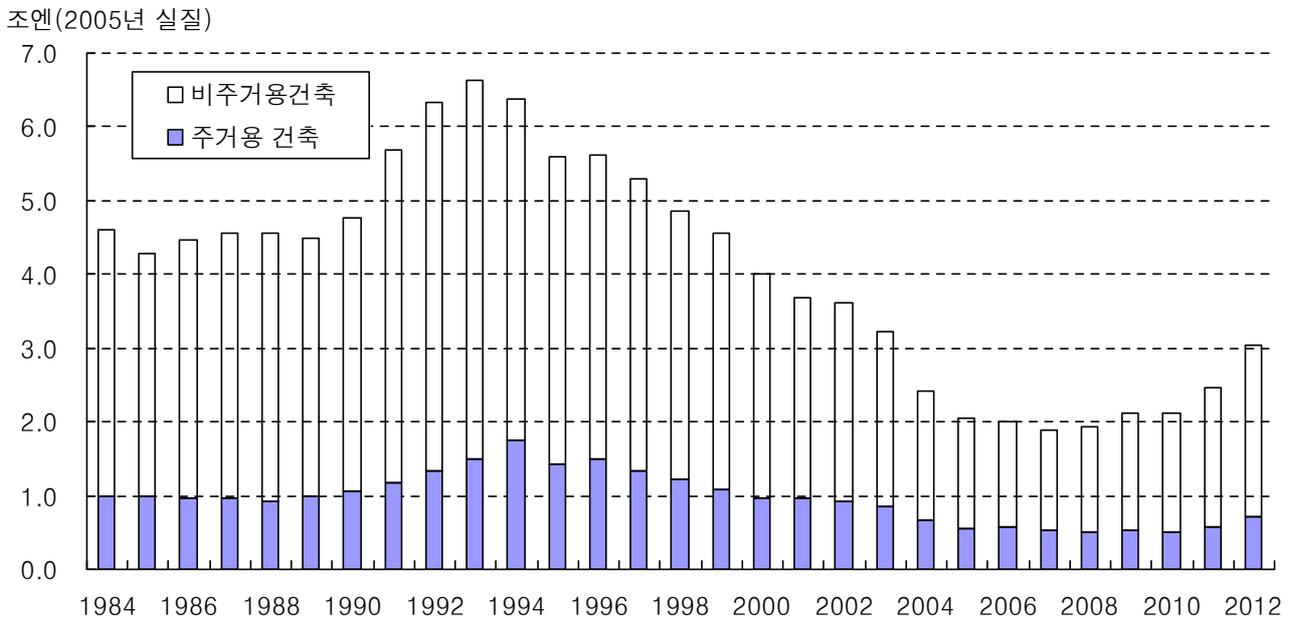
- 다음으로, 공공 건설투자가 공종별로 어떠한 시차를 두고 얼마나 감소했는지 알아봄. 전반적으로 건축 공종이 토목보다 4~5년 앞서서 감소하기 시작했으며, 침체 정도가 더 깊은 것으로 분석됨.

- 공종별로 건축투자의 경우 1993년이 정점으로 6.6조엔을 기록함. 이후 지속적으로 하락해 2008년에 정점의 1/3 수준도 안 되는 1.9조엔을 기록함.

4) 대외경제정책연구원, 일본경제 구조개혁정책의 평가와 시사점, 2006, 1p 참조.

- 1980년대 공공 건축물 투자 금액은 평균적으로 4조엔 중반인데 1991~1997년까지 대략 7년 간 매년 5조엔 이상의 높은 수준의 투자가 지속됨.
- 특히, 1993년 공공 건축물 투자는 6.6조엔으로 최대치를 기록해 1980년대 수준보다 40% 정도 증가하였음. 그러나, 이후 1994년부터 15년 간 지속적으로 감소해 2008년 1.9조엔을 기록함.
- 결국 2008년 공공 건축투자는 정점인 1993년의 1/3 수준으로 위축되었으며, 15년 간 매년 7~8%씩 감소함.

<그림 3> 일본 공공 건축투자 추이



자료 : 국토교통성.

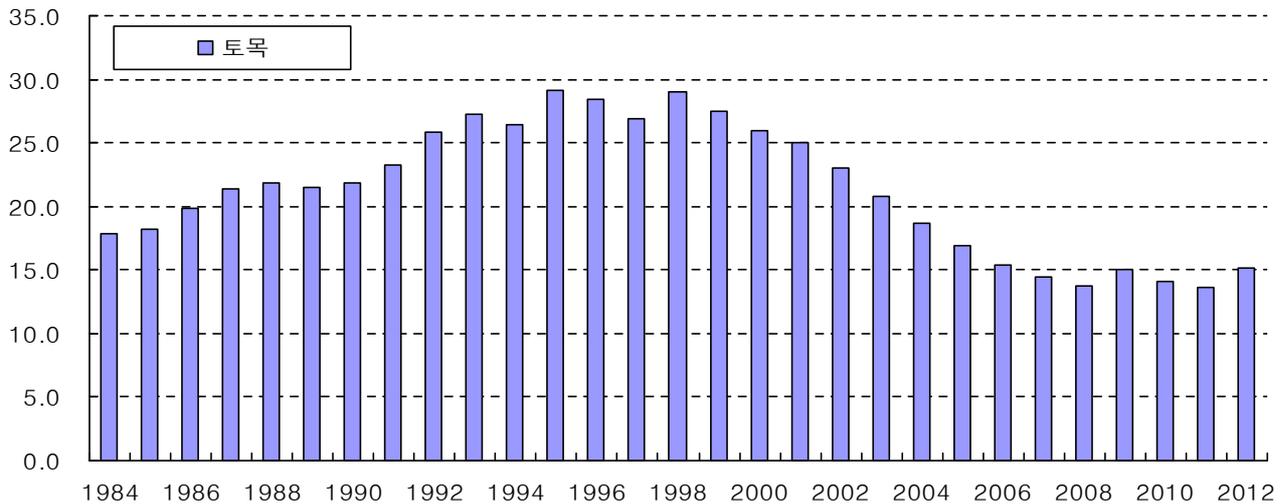
- 토목투자의 경우 1995년 29.1조엔으로 최대치를 기록함. 1998년까지 등락을 반복하다가 1999년부터 2008년까지 지속적으로 감소해 2008년에는 1995년의 절반 수준인 15.7조엔을 기록함.
- 1992~2001년까지 10년 동안 매년 25조엔 이상의 투자가 지속되었는데 1980년대 평균 공공 토목투자 금액이 19.4조엔인 것을 감안하면 매우 높은 수준임을 알 수 있음.
- 특히, 1995년 공공 토목투자는 29.1조엔으로 1980년대보다 대략 50.0% 증가한 수준을 기록함. 비록 1998년 29.0조엔으로 재상승하였으나, 1999년부터 2008년까지 10년 간 지속 하락해 2008년 13.8조엔을 기록함.
- 결국 1995년 정점 대비 2008년 저점까지 대략 52.6% 감소하여 연평균 5.6%씩 감소

한 것으로 분석됨.

- 정점 대비 저점간 수준 비교시, 금액상으로는 규모가 큰 토목투자의 감소가 컸지만, 비율상으로는 건축투자의 하락이 더욱 깊었던 것으로 분석됨.

<그림 4> 일본 공공 토목투자 추이

조엔(2005년 실질)



자료 : 국토교통성.

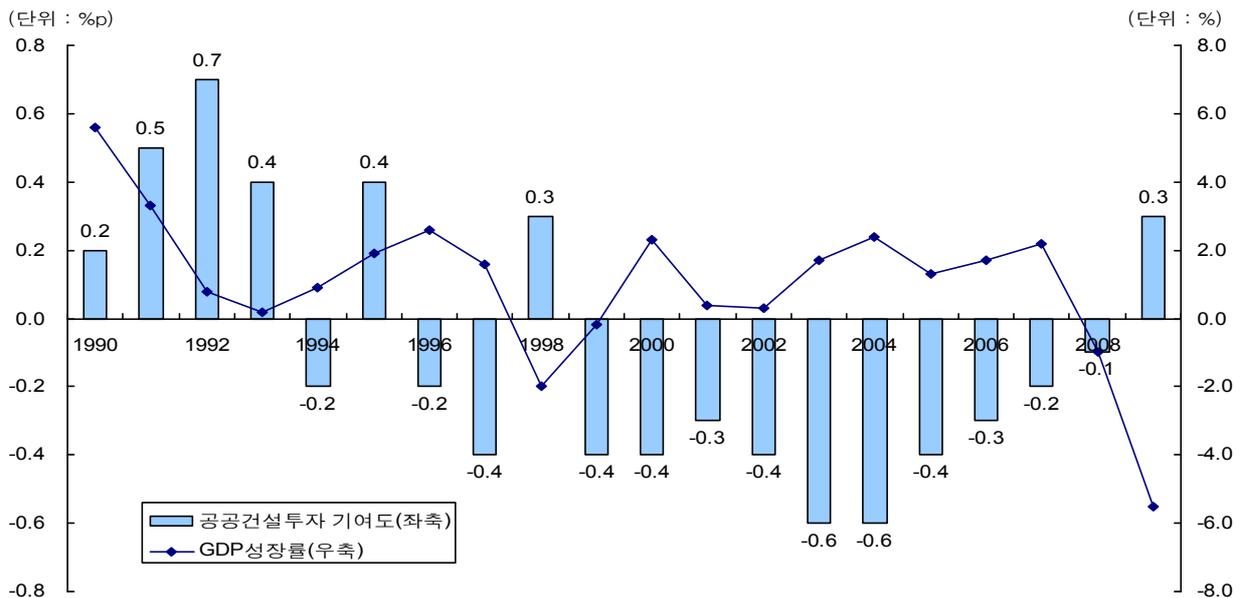
Ⅲ. 일본 공공 건설투자 변화의 영향 및 파급 효과

- 다음으로, 공공 건설투자 하락에 따른 영향을 관련 통계를 통하여 알아봄.
 - 결론적으로 공공 건설투자 하락과 동시에 구조조정이 단행되어 업체 부도 및 부채가 급격히 증가함.
 - 공공 건설투자 하락과 동시에 영세 업체 및 중소기업 수가 본격 조정되기 시작하였으며 전체 건설투자 하락에도 불구하고 감소하지 않았던 건설업 취업자 수가 감소하기 시작해 건설업계에 적지 않은 타격을 준 것으로 판단됨.
 - 또한, 일본의 공공 건설투자 하락이 시작된 이후부터 경기 부양 효과가 극도로 낮아져 경제의 디플레이션이 심화되는 등 정부 공공 투자 하락이 건설산업 공급 측면의 구조를 변화시키는 데 결정적인 영향을 미친 것뿐만 아니라, 경제 전반에 영향을 끼친 것으로 분석됨.

□ 경제적 영향 : 1999년부터 실질 GDP 성장 0.4%p 감소

- 공공 건설투자 하락이 경제에 어떠한 영향력을 미쳤는지 살펴보고자 함. 아래 그래프를 살펴보면 공공 건설투자의 GDP 성장기여도가 1999년부터 지속적으로 마이너스(-)를 기록하여 경제 성장을 저해한 것으로 나타남.
- 공공 건설투자 성장기여도는 1980년대 0.1%p 수준이었으며, 1990년에 0.2%p를 기록
- 1991년 공공 건설투자의 성장기여도는 0.5%p로 급격히 상승하였으며, 1992년에는 0.7%p로 비교 연도 최대치를 기록함.
- 1991~1998년까지 비록 1994년, 1996년과 1997년 -0.4~-0.2%p로 일부 마이너스(-) 기여도를 기록한 해가 있기는 하지만, 이 기간에 전반적으로 공공 건설투자의 성장기여도는 대략 0.3~0.7%p 수준인 것으로 분석됨.
- 1999년부터 공공 건설투자 성장기여도는 -0.4%p를 기록하였으며, 2003년과 2004년에는 -0.6%p를 기록하기도 함. 결국 2009년에 0.3%p 증가하기까지 지속적으로 마이너스(-) 기여도를 기록함.
- 1999년 이후 일본의 연평균 GDP 성장률이 1% 수준인 것을 감안하면 공공 건설투자 감소가 경제 성장률을 지속적으로 저해함.

<그림 5> 일본의 실질 GDP 성장률 및 공공 건설투자 기여도

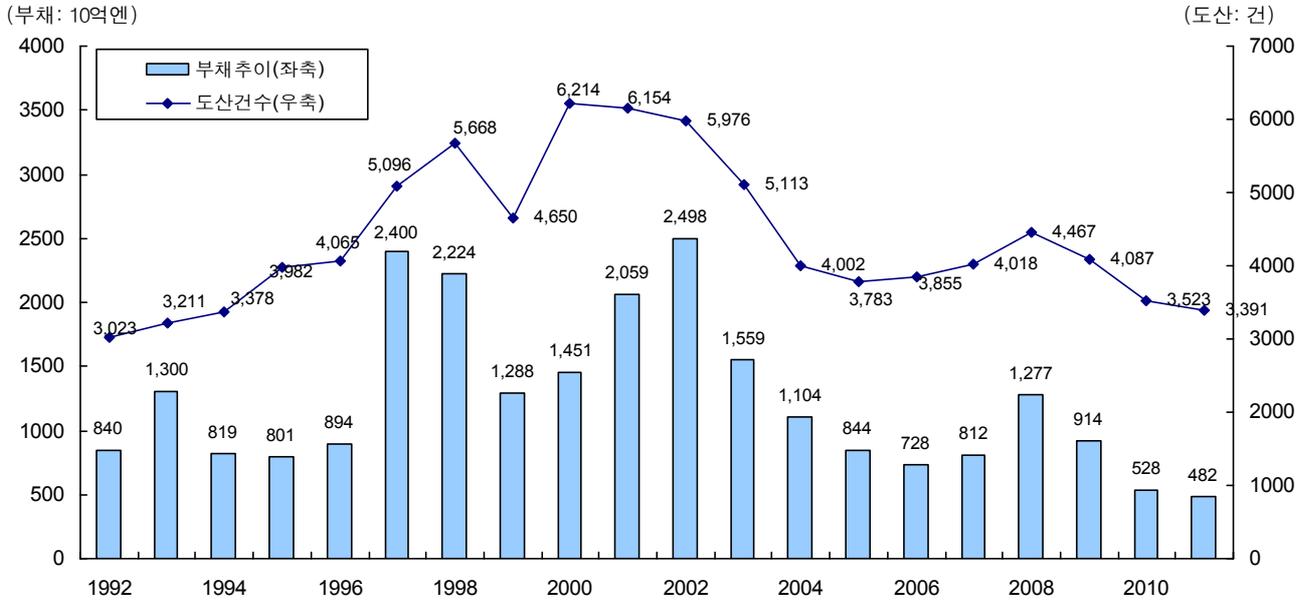


주 : 국토교통성과 일본 통계청의 데이터를 토대로 계산함.

□ 공공 건설투자 감소로 부도 및 부채 증가

- <그림 6>은 일본 건설업체의 부도 및 부채 현황으로, 1997~2003년 기간 동안 부채 수준 및 도산 건수가 예년보다 두 배 정도 증가한 것을 알 수 있음.
- 앞서 제시한 <그림 2>를 설명하면서 기술한 대로 1996~97년 공공 건설투자가 일정 수준 하락하였음. 특히, 1997년 한 차례 재정 구조 개혁을 수행해 공공 건설투자가 급격히 하락함.
- 이 영향으로 1997년의 건설업체 도산 건수가 4,068건에서 5,096건으로 급격히 증가하였으며 0.9조엔 수준의 부채가 2.4조엔으로 급격히 상승함.
- 정부는 경기가 급격히 나빠지자 1998년 재정 개혁을 미루고 다시 경기 부양책을 수행하여 1998년 일시적으로 공공 건설투자가 증대하였으나, 도산 건수는 5,668건으로 전년보다 더욱 증가하였음.
- 이는 1997년 감소한 공공 건설투자의 영향이 1998년도 업체 부도에 영향을 미친 것으로 판단되며, 1998년 증가한 건설투자의 영향으로 인해 1999년 도산 건수 및 부채 수준이 개선됨.
- 그러나 1999년부터 다시 공공 건설투자가 하락해 2000~2002년까지 부채 수준이 다시 크게 증가하였으며, 이 기간 도산 건수는 6,000건 이상을 기록하여 역대 가장 많은 건설업체들이 도산함.
- 2003년 도산 건수 및 부채 수준이 2002년보다 개선되었지만, 5,113개사가 도산을 맞아 여전히 1992~1996년 기간과 비교해서 높은 수준을 보임.

<그림 6> 일본 건설업체의 부도 및 부채 현황



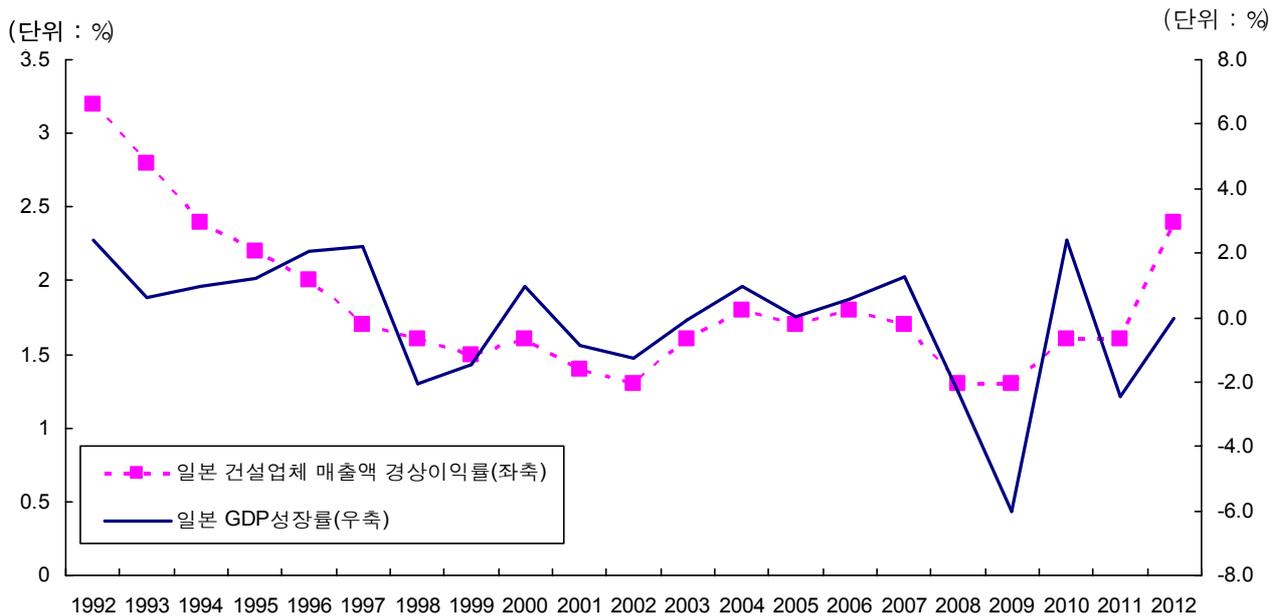
자료 : 일본건설업연합회(Japan Federation of Construction Contractors), 2012 건설업 핸드북.

- 다음으로, 건설업체의 매출액 경상이익률 추이를 보면 1992년 3.2%를 기록한 이후 지속적으로 하락해 부도 업체 수가 급격히 증가한 2000~2002년 기간에는 1.3~1.5%로 1% 초반에 불과한 것을 알 수 있음.
- 결과적으로, 공공 건설투자 하락의 영향으로 경쟁 강도가 높아져 수익률이 하락한 상황에서 경기가 급격히 악화됨에 따라 건설업체들의 부도 및 부채가 증가한 것으로 분석됨.
 - 지가가 급등한 1980년대 후반의 무리한 투자를 수행한 이후, 버블이 붕괴한 1990년대 초반 지가 상승을 기다려 이들 부실 자산을 청산하는 데 소극적으로 대응한 것이 1990년대 중반부터 대규모 부채 상황을 야기한 것으로 알려짐.⁵⁾
 - 특히, 1990년대 중반 이후 2% 미만의 수익률에 안주함에 따라 경제 환경이 악화될 때마다 적자로 전환하는 구조에 있어 경제 침체시 타격이 커질 수밖에 없는 위기에 노출됨.
 - 일례로 1997년 7월에 일본 종합건설업체 매출 34위인 도카이흥업(東海興業(株))이 5,110억엔의 부채로 도산했는데 이는 일본 역사상 규모 면에서 20대 도산 사건에 포함될 만큼 큰 금액임.

5) LG주간경제(2000. 11), “건설업 부실 구조, 일본과 닮은 점 다른 점”, 11p.

- 한편, 업체 규모별로 자본금 1,000만엔 미만 업체의 매출액 경상이익률이 1997년을 지나면서 1998~2000년 기간 동안 적자를 기록하였는데, 이들 소규모 건설업체의 도산이 주류를 이룸.⁶⁾

<그림 7> 일본 GDP 성장률과 건설업체의 매출액 경상이익률 추이 비교



자료 : 일본 재무성 법인통계연보.

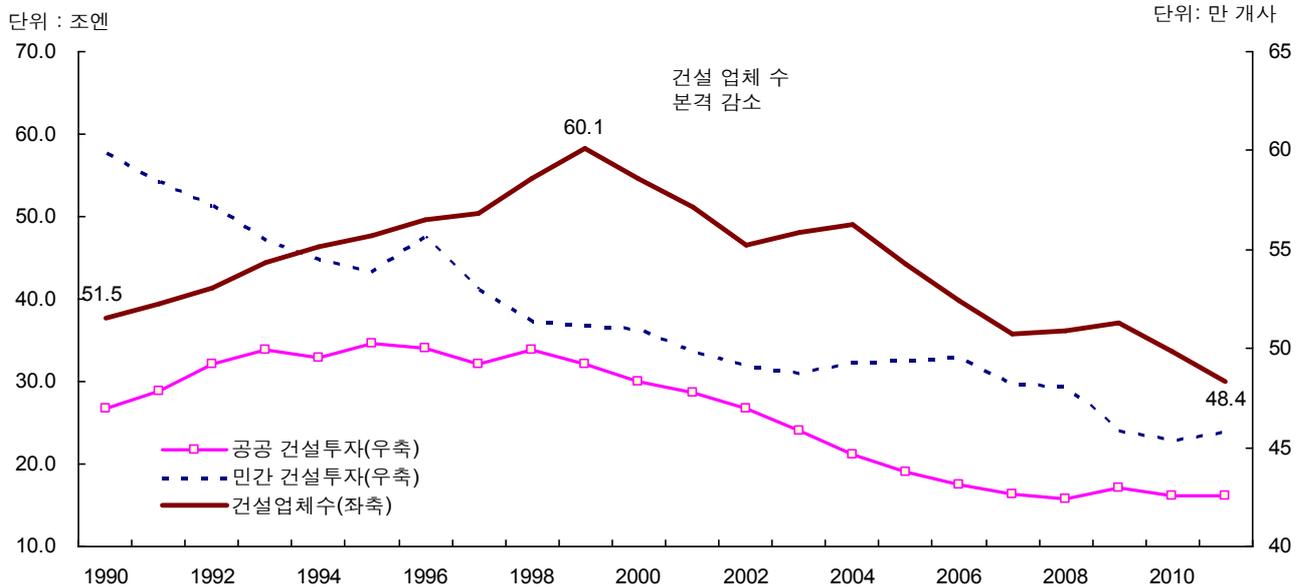
□ 중소 건설업체 수 감소 : 연평균 약 1만 개 사 감소

- 건설업체 수는 1999년 60만 개 사를 정점으로 2011년 48만 개 사를 기록해 1999~2011년까지 총 12년 간 12만 개의 업체, 대략 매년 1만 여 개의 업체가 사라짐.
- <그림 8>은 공공과 민간 건설투자 추이와 건설업체 수 추이를 비교한 것으로, 감소 시점에 있어서, 민간 건설투자의 감소 영향도 있지만, 공공 건설투자 감소가 보다 직접적인 영향을 미쳤음을 알 수 있음.
 - 민간 건설투자는 1991부터 감소하였는데 2000년대 들어 감소세가 다소 완화됨.
 - 반면, 공공 건설투자는 1990년대 초중반 증가하다가 2000년대 들어서 본격적으로 감소했는데, 건설업체 수의 감소 시점과 대략 일치함.

6) 한국건설산업연구원(2009), “버블 붕괴 전후 시기별 환경 변화에 대응한 일본 제네콘의 전략 변화 분석 및 시사점”, 11p.

- 공공 건설투자 하락의 영향만으로 건설업체 수가 감소했다고 볼 수는 없지만, 민간 건설경기가 회복되지 않은 상황에서 공공 건설투자가 장기간 하락해 업체 수가 감소한 것으로 판단됨.
- 즉, 경기 조절 수단으로서 공공 투자가 역할을 수행하지 못한 데 따른 현상이 심화되어 건설업체 수가 감소한 것으로 판단됨.⁷⁾

<그림 8> 일본 건설업체 수 추이와 공공·민간 건설투자 추이 비교



자료 : 국토교통성.

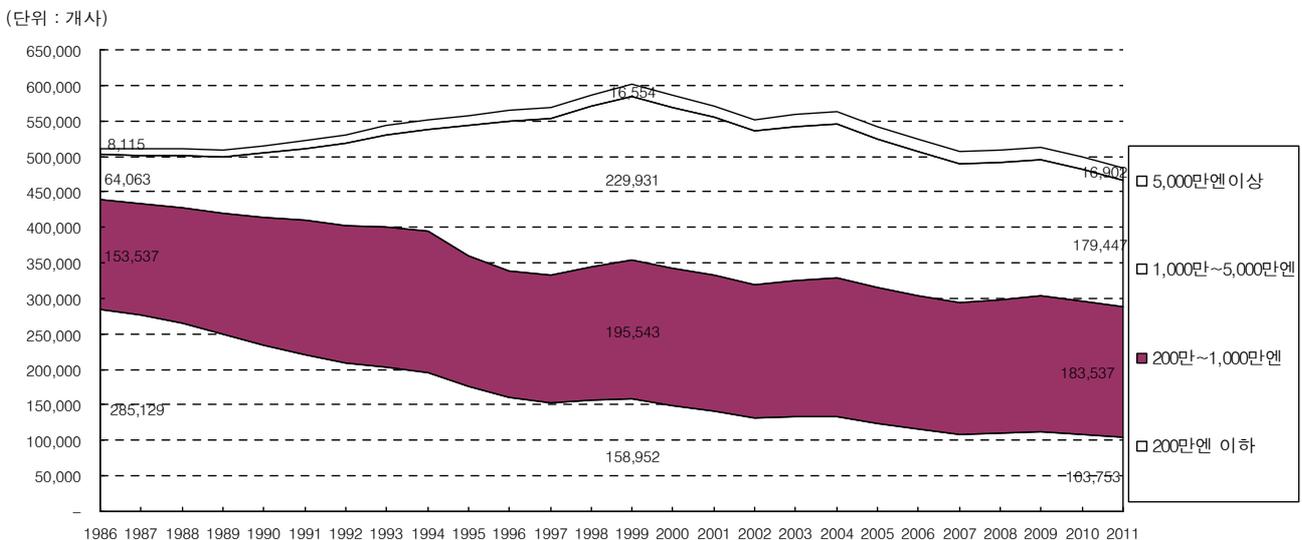
- <그림 9>는 자본금 규모별 건설업체 수를 나타내고 있는데, 이 중 자본금이 200만원 이하의 영세 건설업체, 그리고 1,000만~5,000만원 규모의 중소 업체의 위축이 두드러진 것으로 나타남.
- 건설업체는 1999년 60만 개를 정점으로 업체 수가 지속적으로 하락해 2011년에는 48만 개를 기록함으로써 정점 대비 12만 개 사가 감소함.
- 자본금 규모별로 업체 수가 감소한 패턴을 보면 다음과 같음.
- 자본금 200만원 이하의 영세 건설업체는 지속적으로 숫자가 감소하였는데 1990년에 23만 개 사였다가 1999년에는 16만 개 사, 그리고 2011년에는 10만 개 사에 불과해

7) 전반적으로 공공과 민간 건설투자 감소 수준에 비해서 업체 감소는 다소 미약한 편인데, 일본 정부는 시스템 내에서 불량 부적격 업체의 퇴출을 수행함과 동시에 일정 수준으로 중소 업체를 보호하는 정책인 관공수법의 활용도 병행함. 또한 1990년대 말에는 건설산업 재생 프로그램을 수행해 경영 혁신 및 사업 재생을 지원함. 이런 정책적인 노력으로 건설투자 감소 수준에 비해서 감소한 업체 숫자는 다소 미약할 수 있음. 건설투자 감소와 더불어 “산업 재편에 관한 기본 지침”을 수립하고 “건설산업 재편 지침”을 수립하여, 건설시장 축소에 대응한 여러 가지 정책 대응이 수반되었는데, 관련 사항은 한국건설산업연구원의 “일본 중소 건설업체의 신시장 진출 사례 연구”(강운산, 2005. 11)를 참고하면 될 것임.

10년 간 절반 이하로 감소함.

- 다음으로, 숫자가 크게 감소한 그룹은 자본금이 1,000만~5,000만엔 수준의 업체로 이들 업체는 1990년에는 9만 개 사였는데 1999년에는 1990년의 두 배 이상인 23만 개 사로 증가함. 이후 지속적으로 하락해 18만 개 사로 줄어들어 정점에 비해 22.0%나 감소함.⁸⁾
- 한편, 자본금이 5,000만엔 이상의 큰 업체는 1999년 1.7만 개 사였는데 2011년에도 1.7만 개 사로 큰 변동이 없었으며, 자본금 200만~1,000만엔 규모의 업체도 또한 18만~19만 개로 큰 변동이 없이 일정했음.

<그림 9> 자본금 규모별 건설업체 수 추이



자료 : 국토교통성, 「건설업 허가업자수 조사」.

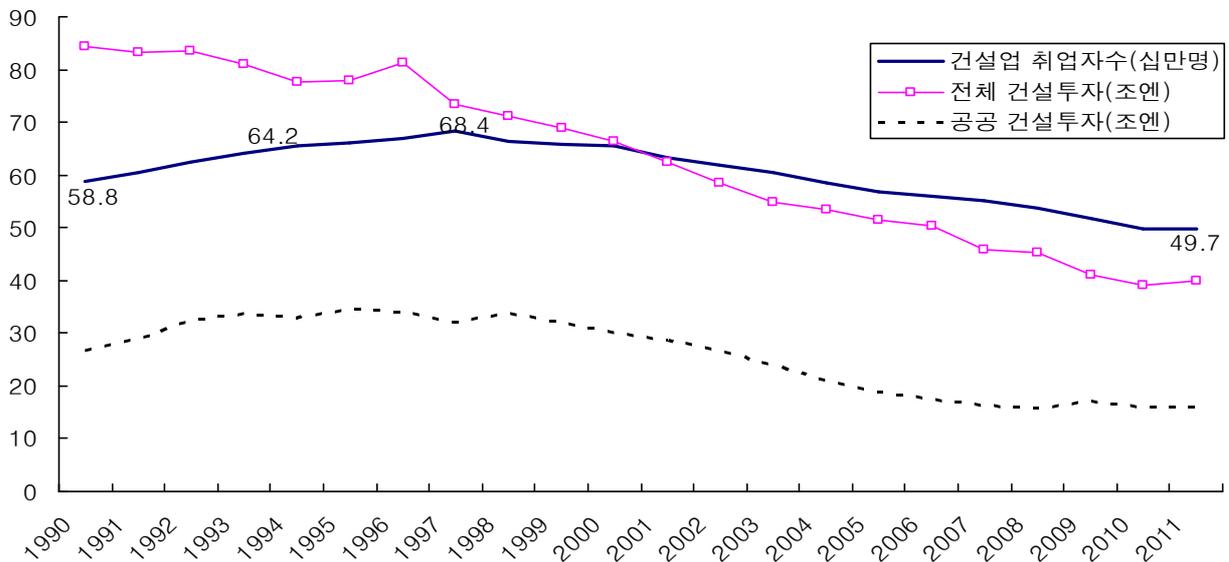
□ 건설업 취업자 수, 15년 간 매년 12만명 감소

- <그림 10>은 전체 건설투자과 공공 건설투자, 그리고 건설업 취업자 수 추이를 비교한 것임.
- 버블이 붕괴되기 시작한 1991년 이후 전체 건설투자 하락에도 불구하고, 공공 건설투자에 힘입어 건설업 취업자 수는 1997년까지 지속 증가함.

8) 토목공사 비중이 높은 지방 중소 업체를 지칭할 때 통상 자본금 1,000만엔 이전과 이후로 구분 짓는데, 1,000만~5,000만엔 수준의 업체는 지방 중소 업체 중 다소 규모가 있는 업체군으로 볼 수 있어 공공공사 물량 시장에 가장 민감하게 반응한 구간인 것으로 판단됨.

- 민간 투자 위축에도 불구하고 취업자 수가 상승해 공공부문의 일자리 창출 여력이 실제 높았던 것으로 판단됨.
- 버블 붕괴 이후 1991~94년 기간 동안 제조업은 고용 규모를 54만명 축소한 데 반해 건설업은 51만명 인력을 고용함. 이처럼 건설업은 타 산업에서 방출된 젊은 노동력을 흡수하는 역할을 담당해 실업률 상승을 크게 억제하는 데 결정적으로 기여함.⁹⁾

<그림 10> 전체 및 공공 건설투자와 건설업 취업자 수 추이



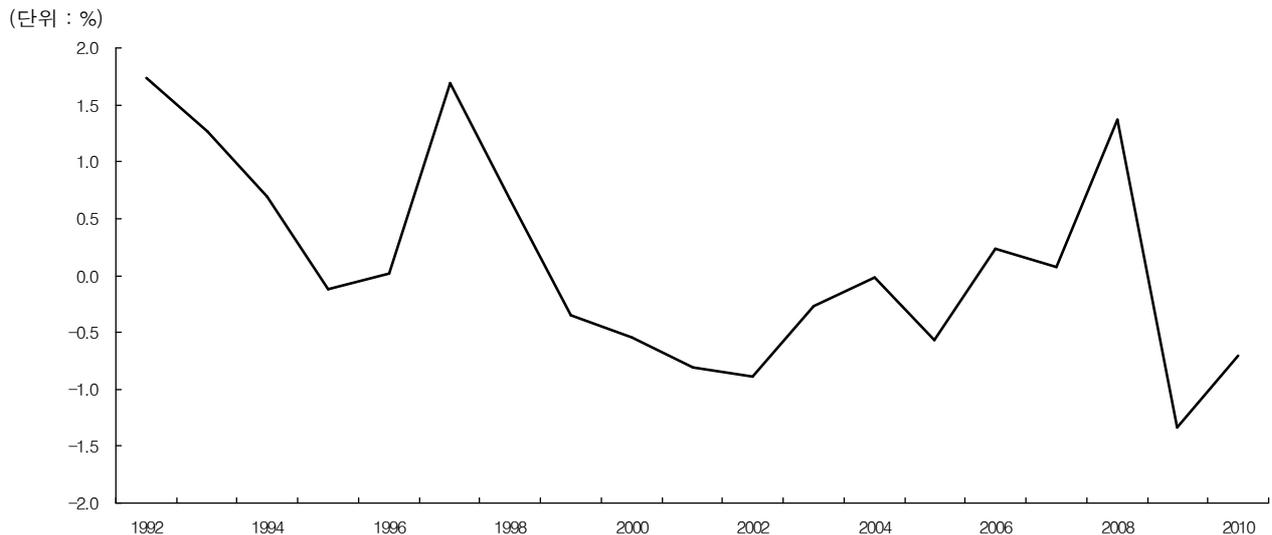
자료 : 일본 통계청.

- 민간 투자의 위축이 지속되고 일정 부분 완충 작용을 했던 공공부문까지 줄어들어 결국 건설업 취업자 수도 1997년 685만명을 정점으로 감소하기 시작해 2011년에는 497만명을 기록함으로써 15년 간 188만명이 감소함. 평균적으로 매년 12만명의 건설업 종사자가 일자리를 잃음.
- 정년을 보장하는 일본의 종신 고용 전통의 특성과 더불어, 특히 건설업은 업체 경쟁력이 숙련된 기능 및 기술 인력에 있다는 인식이 강해 인력 감축에 최대한 보수적임.
- 특히, 1990년대 중반까지만 해도 경기가 다시 회복될 것이라는 기대 심리가 있어 인력 구조조정을 미룬 것으로 보이나, 1997년 정부의 공공 투자 조정 위축 움직임이 가시화되고 실질적으로 1999년부터 투자가 감소함에 따라 그동안 보유했던 인력 감축을 본격적으로 단행한 것으로 판단됨.

9) 한국건설산업연구원(1998), “버블 붕괴 이후 일본의 건설산업 구조 변화”, 요약 2p.

- 한편, 2000년 이후 일본 경제는 상품과 서비스 가격이 지속적으로 하락하는 고질적인 디플레이션 상황을 맞았는데, 공공 건설투자가 급격히 하락하는 1999년부터 소비자 물가가 감소세를 지속해 공공 건설투자 하락이 디플레이션 현상을 심화시킨 것으로 판단됨.¹⁰⁾

<그림 11> 일본 소비자물가지수(CPI) 증감률 추이



자료 : 일본 통계청.

IV. 결론 및 시사점

□ 일본의 공공 건설투자 감소에 따른 파급 효과 및 평가

- 일본 건설산업과 관련해서 특히, 공공 건설투자에 대해서 살펴보았으며 이를 요약하면 다음과 같음.
 - 공공 건설투자는 침체 초반에 대략 5~7년 간 주요한 경기 부양책으로 사용되었으나 이후에 지속적으로 감소함.
 - 공공 건설투자가 높은 수준에 있다가 조정될 때 업체의 부도 및 부채가 증가했음.
 - 이는 부실 자산 처리에 소극적으로 대처하고, 업체 수 증가에 따른 경쟁 심화로 수익

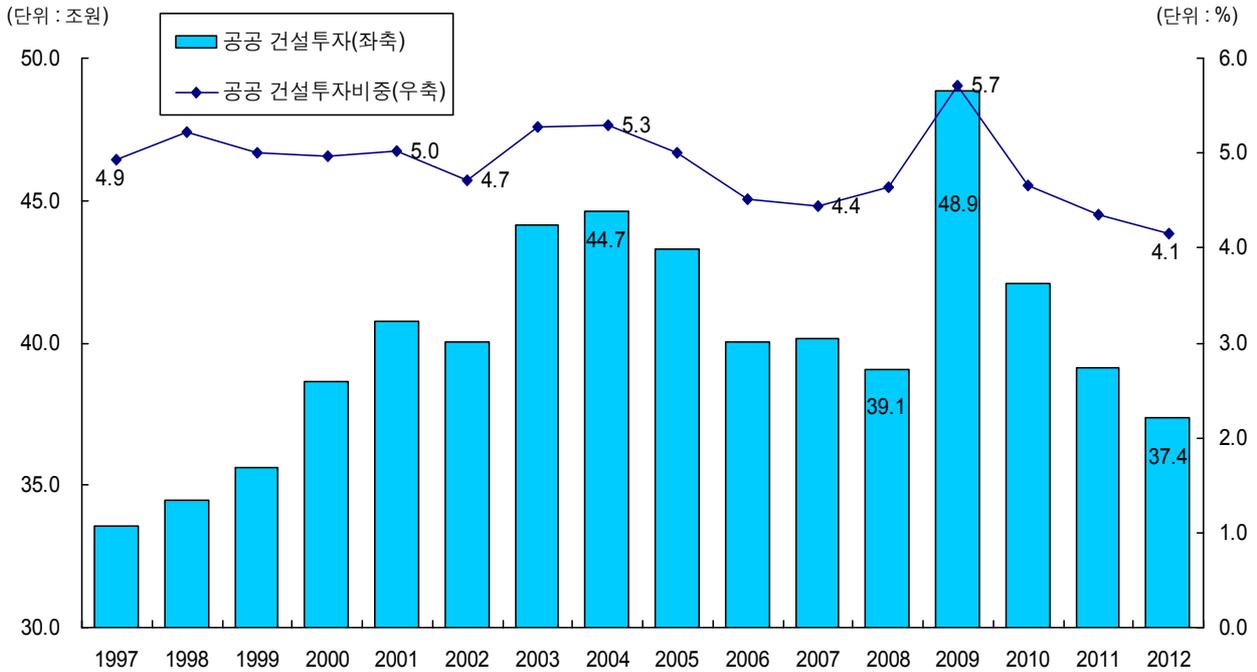
10) 일본의 디플레이션은 화폐적인 현상과 더불어 실물경제 침체가 악순환을 이루는 디플레이션 스파이럴(Deflation Spiral) 현상에 의한 것임. 실물 부문에서의 악화 요인은 투자 위축과 고용 위축으로 인한 총수요 감소 때문인데, 경기 부양과 취업자 수 증진에 효과가 컸던 공공 건설투자의 장기 위축은 고용을 감소시켜 실물 부문의 침체를 가중시킨 것으로 여겨짐.

- 성이 낮아진 상황에서 경기 침체 충격에 노출된 데 따른 결과로 판단됨.
- 또한, 공공 건설투자가 감소하는 시점에 맞춰 업체 수와 취업자 수가 감소하기 시작해 건설업계에 구조조정이 본격적으로 일어남.
- 경제에 직접적으로 영향을 미친 바를 살펴보면 일본의 경우 매년 0.4%p씩 성장률을 감소시키는 결과를 야기하였음. 일본 경제가 연평균 1% 성장률을 기록한 것을 감안하면 대략 절반 정도 성장률을 낮춘 것으로 분석됨.
- 또한, 공공 건설투자 감소 시점부터 명목 GDP가 감소하고 물가가 마이너스(-)로 돌아서는 디플레이션 현상이 심화되었는데, 이는 불확실성이 증가한 데 따른 소비 패턴의 변화 때문으로 공공 건설투자의 구조 변화가 이런 상황에 어느 정도 일조한 것으로 판단됨.

□ 우리도 일본 상황과 유사, 국내 공공 건설투자 3년 연속 감소

- 한국의 공공 건설투자 추이는 일본과 다르지만, 건설경기가 좋지 않은 상황에서 재정 건전성 문제로 공공 건설투자를 조정하려는 움직임은 2000년 전후 일본의 상황과 매우 유사함.
- 한국의 GDP 대비 정부 부채는 2011년 36.2%에서 2012년 35.1%로 소폭 하락하였음. 단순히 비중만 놓고 본다면 200% 이상을 기록하고 있는 일본에 비해서 재정 건전성이 높은 편임.
- 그러나 2002년 정부 부채 비중이 19.2%였던 것을 감안하면 10년 간 2배 가까이 늘어나 일본 못지않은 확대 추이를 보이고 있음.
- 이런 부채 증가 속도로 인해 최근 박근혜정부에서 공공기관 부채를 관리하고 재정 건정성을 유지하려는 정책 방향은 1997년부터 일본이 진행한 흐름과 다르지 않음.
- 국내 공공 건설투자 추이를 살펴보면 2009년 48.9조원으로 역대 최대치를 기록한 이후 점차 하락해 2012년 37.4조원으로 빠른 하락세를 보이고 있음.
- 이는 일본과 달리 공공 건설투자를 통해 경기 부양책을 자주 사용하지는 않은 것으로 판단되며 예년 수준으로 회귀하는 속도가 매우 빠른 것을 알 수 있음.
- GDP 대비 비중으로 보면 2000년대 중반까지만 해도 평균 5% 수준을 유지하다가 하반기부터 4.5% 수준을 기록함. 이후 글로벌 금융위기의 영향으로 2011년 5.7%의 높은 수준을 기록하였는데, 다시 하락해 2012년 4.1%를 기록함.

<그림 12> 공공 건설투자 및 GDP 대비 비중 추이

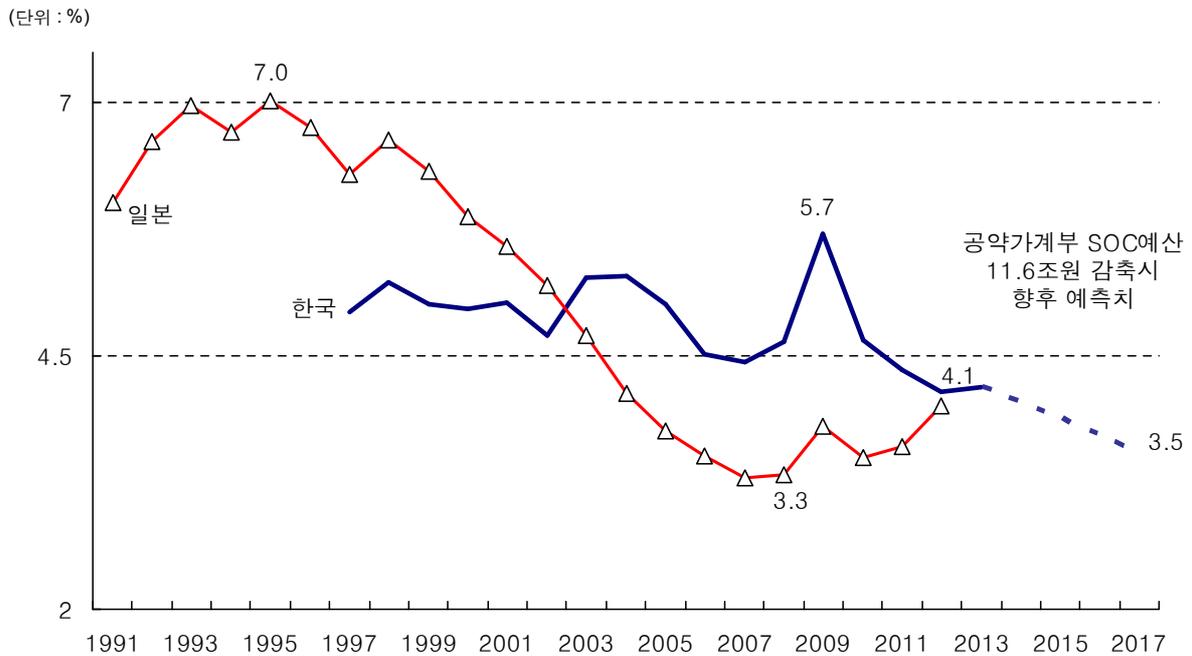


주 : 비중은 명목금액 기준이며, 공공 건설투자는 2005년 가격 실질 기준임.
 자료 : 한국은행.

- 내년부터 공약 가계부에서 발표한 계획대로 건설 관련 예산을 감축할 경우 GDP 대비 공공 건설투자 비중이 향후 4.0% 미만으로 하락할 것으로 예상되며, 2017년 이 비중은 3.5%보다도 더 낮아질 것으로 전망됨.
- 건설 관련 예산 중 직접적으로 파급 효과가 가장 큰 SOC 예산만을 감축할 경우 공공 건설투자 비중은 2017년에 3.5%를 기록할 것으로 전망됨.¹¹⁾
- 이는 최근 일본보다도 낮은 수준이며, 국내 물가 상승률과 주택부문에서의 예산 감축을 고려할 경우 국내 GDP 대비 공공 건설투자 비중은 더욱 낮아질 것으로 판단됨.
- 일본 공공 건설투자와 비교해서가 아니라, 이미 2012년 최근 10년 간 가장 낮은 투자 비중을 보이고 있는데 이보다 더 감소한다면, 건설사들에게 미치는 영향력이 클 것으로 예상됨.

11) SOC 예산 감소 금액은 ‘공약 가계부’ 2014년 1.7조원, 2015년 2.7조원, 2016년 3.5조원, 2017년 3.7조원으로 물가 수준이 일정하고 연평균 GDP 성장률이 3% 증가한다는 가정 아래 1997~2012년 공공 건설투자와 SOC 예산 데이터를 통해 OLS(Ordinary least squares)로 추정된 결과임. 주택 예산의 건설부문 조정과 물가 상승률을 감안하면 실제 이 비중은 더 하락할 수 있음.

<그림 13> GDP 대비 공공 건설투자 비중 예측 및 한·일 비교



주 : 2013년 5월 31일 기재부가 발표한 '공약 가계부' 내 SOC 분야의 감축 금액을 제하여 예측, 2013~17년까지 동일한 물가 수준에 매년 3% 경제 성장 가정, SOC 예산과 공공 건설투자 간 시계열 분석 통해 예측.

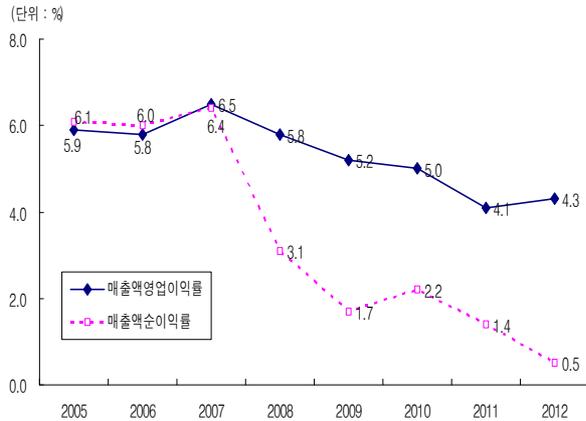
□ 민간 수주 위축 및 낮은 수익률로 한계 상황, 공공 건설투자 감축 신중해야

- 한국의 경우 일본과 달리 2009년 경기 부양을 위해 일시적으로 증가한 공공 건설투자가 빠르게 감소하여 2012년에 이미 경기 부양 이전 수준임.
- 국내 공공 건설투자의 GDP 대비 비중은 2009년 이전에 4% 중반 수준에 머물다가 2009년 4대강 사업을 비롯한 건설 관련 경기 부양책의 영향으로 갑자기 5.7%로 상승함. 이는 예년 대비 대략 30% 수준이 증대된 것으로 1990년대 일본과 비슷함.
- 다만, 일본이 5~7년 간 높은 수준의 투자를 유지했다면, 한국은 바로 다음 해인 2010년부터 감소했으며, 2012년에는 GDP 대비 4.1%를 기록하여 오히려 예년 수준보다도 낮은 수준임.
- 공공 건설투자가 빠르게 감소한 가운데 최근 민간 건설경기까지 침체되면서 업체 수가 감소하고 수익률이 바닥으로 한계 상황에 이르렀다고 볼 수 있음.
- 건설업체 수는 2010년 말 5만 6,533개사를 정점으로 점차 하락해 2013년 2월 5만 5,200개사로 감소함. 특히, 2013년 7월 말 기준으로 시공능력평가 순위 상위 100대 업

체 중 21개 사가 법정관리 및 워크아웃 상태에 있음.

- 국내 업체의 수익률 관련 지표를 살펴보면 종합건설업체의 경우 매출액 영업이익률이 2011년부터 4%대로 하락한 상황이며, 매출액 순이익률은 2011년 1.4%로 1%대에 수준에서 2012년 0.5% 수준으로 겨우 적자를 면함.

<그림 14> 건설업체 수익률 관련 지표 추이



<그림 15> 민간 건설 수주 추이



자료 : 대한건설협회.

- 이런 상황에서 공공공사가 일시에 감소하면 그 파급 효과가 클 수밖에 없으며, 일본 사례에서처럼 대규모 구조조정의 시발점이 될 수 있기 때문에 최근과 같은 상황에서는 공공 건설투자 조정 폭을 최소화할 필요가 있음.
- 업체의 경쟁이 매우 심각해 수익률이 지속적으로 낮아진 한계 상황에서 내년부터 정부 공공 투자 물량이 조정될 경우 부도 업체가 증가하고 업체 수 조정이 더욱 가속화될 것으로 판단됨.
- 게다가 최근 민간부문 건설 수주가 13개월 연속 감소해 2013년 1~8월까지 누적 수주가 전년 동기 대비 33.5% 감소하는 등 회복세를 보이지 않고 있음. 이런 상황에서 공공공사 물량까지 감소한다면 업계 상황은 더욱 악화될 것임.

□ 국내 건설산업, 수익률과 유동성 높여 향후 충격에 대비 필요

- 업체 측면에서 부실 자산 처리에 만전을 기하고 수익률과 유동성을 높여 향후 충격에 대비할 필요가 있으며, 일본 업체들이 생존을 위해 취했던 보수 경영 및 비용 감축 등 효율성을 높이기 위한 전략을 벤치마킹할 필요가 있음.

- 앞서 살펴본 봐와 같이 일본의 경우 1992년 경제 저성장이 시작된 이후 줄곧 공공 공사에 의존해 2%대의 낮은 매출액 영업이익률을 기록하였고, 순이익률도 1%대에 머물렀음. 이러한 상황에서 1997년부터 금융 상황이 악화되고 경기 침체가 닥치자 순이익률은 마이너스를 기록하는 등 업체의 부도와 부채가 일시적으로 증가하였음.
- 경기의 뚜렷한 회복 신호가 요원하고 저금리·저성장의 지속으로 금융권의 실적 또한 악화되고 있는 가운데 외부 상황이 악화될 경우, 금융권으로부터의 대출 및 여신 상황¹²⁾이 급격히 위축될 수 있어 유동성 위기가 닥칠 수 있음을 간과해서는 안 될 것임.
- 일본의 경우 장기적으로 공공 건설투자가 감소하는 환경에서 살아남은 업체들은 보수 경영 및 비용 감축 등 효율성을 높이기 위해 힘씀.
- 단순히 간접비 절감이나 재무구조 개선뿐만 아니라, 내부 경영 상황 악화에 대응하여 리스크 관리 체계를 강화하는 한편, 사업 역량 차별화 및 시장 축소에 대응한 다양한 생산 시스템 개혁을 적극 실천함.¹³⁾
- 국내 건설업체도 적극적으로 유동성을 확보할 뿐만 아니라 시장 축소에 대응한 일본 업체들의 생존을 위한 노력을 벤치마킹할 필요가 있는 것으로 판단됨.

박철한(책임연구원 · igata99@cerik.re.kr)

12) 2013년 8월 12일 금융감독원에 따르면 2013년 2/4분기 말 국내 은행의 부실 채권 비율은 1.73%로 2년 내 가장 높은 수준임. 연말 은행들이 부실 채권을 매각 및 상각에 나서 총당금을 적립할 것으로 예상, 건설업체의 유동성 상황이 더욱 어려워질 것으로 판단됨.

13) 김민형(2009), 한국건설산업연구원, “머블 붕괴 전후 시기별 환경 변화에 대응한 일본 제네콘의 전략 변화 분석 및 시사점”, 3p.