

2008년 이후 건설산업 구조조정 중간 점검 및 시사점

2016. 12

김민형

- 문제의 제기 4
- 2008년 이후 건설업 실태 변화 점검 : 구조조정의 희석 5
- 건설산업 중장기 전망의 주요 이슈와 산업 구조조정의 필요성 10
- 일본 구조조정 사례의 검토 16
- 향후 건설산업 구조조정 방향에 대한 제언 22

- 2008~2009년 연이은 글로벌 금융위기는 국내 건설산업을 침체시키는 요인으로 작용함.
 - 2008년 1개 업체를 시작으로 시공능력순위 150위권 업체들 중 25개사가 부실화됨.
- 이후 업체들의 구조조정 노력과 부동산시장의 회복에 힘입어 부실화된 업체의 절반 정도가 회복됨. 그러나, 다양한 변수들이 향후 국내 건설산업이 위축될 것임을 예고함. 따라서 현 시점에서 향후 구조조정 지속 여부 및 구조조정 방향성에 대한 점검 필요성이 제기됨.
 - 우리나라 총인구 수 및 생산가능인구의 감소 전망, SOC 예산의 지속적 축소 및 건설투자에 대한 중기 전망 등이 2020년경에는 국내 건설시장의 성장이 한계에 도달할 것임을 시사함.
- 2008년부터 2015년까지의 건설산업 실태를 점검한 결과 부동산시장 활황에 따라 업체 수와 업체당 수주액이 증가함. 그러나 수익성은 2008년도 금융위기 수준을 채 회복하지 못했으며, 재무구조의 건전성도 여전히 취약하여 향후 경영 여건이 악화된다면 부실화될 가능성을 배제할 수 없음.
 - 최근 부동산시장 활황에 따라 호전된 경영 환경으로 구조조정이 지연될 수밖에 없는 상황이었다면 현재는 향후 시장 위축에 따른 산업의 타격을 최소화하기 위해 선제적 구조조정의 지속이 요구되는 시점
- 이미 버블 붕괴를 경험한 일본의 기업들이 구조조정 초기에 단행한 비용 절감형 구조조정은 수익성 제고에 실패함. 이러한 일본 사례는 바람직한 구조조정을 위해서는 수익 창출력 강화를 위한 신규 성장사업의 개척과 육성이 동반될 필요가 있음을 시사함.
- 특히, 일본의 「건설업 재생에 관한 기본지침」은 건설산업의 구조조정이 시장 기능의 활용을 통해 이루어져야 하고, 경영 기반의 강화를 위한 기업 활동의 촉진에 초점을 맞추어야 하며, 우량 기업에 대한 선별 지원을 통해 이루어져야 함을 시사함.
 - 적정 지원 기업의 선별을 위해서는 재무 건전화에 대한 분명하고 명확한 판단 기준 필요
 - 일본의 경우 재무 건전성에 대한 판단 기준으로 현금흐름의 적정성을 기본으로 하여 수익성(매출액영업이익률, 총자본경상이익률, 자기자본이익률 등), 안정성(자기자본비율, 부채비율), 건전성(고정비율, 고정장기적합률), 생산성(자기자본이익률, 유형고정자산회전율, 종업원 1인당 부가가치액) 등 10가지 지표를 선별적으로 사용
- 향후 기업들의 선제적 구조조정을 위해서는 인력/조직 축소 지향적 구조조정에서 벗어나 재무구조의 건전성 확보를 통한 신용등급 개선, 새로운 사업 방향 모색을 위한 투자의 병행, 생산성 향상을 위한 경영 혁신의 병행, 발상의 전환을 가능하게 하는 리더십이 요구됨.
- 정책적 측면에서, 부동산시장 위축이 예견되는 2017년부터 그간 중단되었던 구조조정이 선제적으로 이루어질 필요가 있음. 이러한 구조조정은 기존의 부실기업 구조조정 때와는 달리 시장 기능의 활성화를 통해 우량 기업에 자원의 배분을 늘리는 방향이 바람직함. 또한, 기업 규모별 특성을 고려한 투 트랙(Two-Tract)의 구조조정 대안 모색이 필요함.

I 문제의 제기

■ 2008년 미국발 금융위기와 연이어 발생한 2009년 유럽발 재정위기 등 지속된 금융위기는 부동산시장을 중심으로 국내 건설산업을 침체시키는 요인으로 작용하여 중대형 업체들의 부실화가 이어짐.

- 2008년 이후 지속된 금융위기의 여파로 부동산 경기가 침체되고, 공공 건설부문에서는 최저가낙찰제도가 확대되는 등 건설 경영 환경이 악화됨에 따라 시공능력평가 상위 150위권 내 중대형 업체들의 부실화가 이어짐.
- 2008년 한 개 업체가 법정관리에 들어간 것을 시작으로 중대형 업체들의 부실화가 지속되어 2012년에는 중대형 업체 25개사(워크아웃 18개사, 법정관리 7개사)가 부실화됨.

■ 이후 부실화된 기업들의 구조조정 노력과 부동산시장의 회복 등에 힘입어 2016년에는 2008년 이후 부실화 업체들 중 절반 정도가 워크아웃이나 법정관리에서 벗어났음.

- 2016년 10월을 기준으로 시평 상위 100개사 중 11개 업체가 졸업하였음.
- 그러나, 14개 업체는 여전히 워크아웃(5개사)이나 법정관리(9개사) 상태임. 14개 업체 중 3개 업체는 2013~14년에 부실화된 업체임.

■ 이와 같이 최근 2~3년 간의 산업 여건 개선에도 불구하고 건설산업과 관련된 주요 변수들의 전망은 건설산업에 여전히 구조조정의 필요성이 내재되어 있음을 시사함.

- 워크아웃이나 법정관리 업체들이 부실에서 벗어난 데에는 2014~15년 부동산 경기의 활황이 주요한 역할을 한 것으로 나타나는데¹⁾, 현재 다양한 지표들은 향후 부동산시장의 하방 리스크를 확대시키는 방향으로 작용하고 있음.
- 가계부채의 과도한 증가²⁾, 미국의 연내 금리 인상 가능성³⁾, 지방을 중심으로 한 주택 공급의 과잉 논란 등에 따른 지속적인 부동산 규제 정책의 시행⁴⁾ 등에 따라 2016년 하반기 이후 국내 부동산 시장의 위축 가능성이 예고되고 있음.

1) 대한건설협회의 자료에 따르면 2014년 민간 주택부문 수주는 전년 대비 47.8%나 증가하였으며, 2015년에는 2014년 대비 무려 74.5%나 증가함.
 2) 2014년 이후 증가세를 보이던 집단대출이 2016년 들어 급격히 증가하여 2016년 5월 말을 기준으로 120조 3,000억원(동아일보, 2016.8.24일자)에 달하는 것으로 집계됨.
 3) 미국 경제가 완만한 회복세를 보임에 따라 미 연준(FRB)은 점진적인 통화정책의 정상화를 추진하여 금년 12월 기준금리를 인상할 것으로 발표함(김효상(2016.10), “예상되는 미국 금리인상의 국내 파급 효과 및 시사점”, 대외경제정책연구원 참조).
 4) 2016년 5월 비수도권 여신심사 가이드라인이 지방까지 확대되고, 8·25 가계부채 대책이 시행됨에 따라 지방을 중심으로 부동산 가격의 하락세가 본격화됨. 지방 아파트 가격은 광역시를 제외한 기타 지방의 경우 2016년 들어 8개월 연속 가격 하락세를 나타냄(한국건설산업연구원, “월간건설경기동향” 각호 참조).

- 최근 2~3년 간의 부동산시장 활황에 힘입어 건설업 수주가 큰 폭으로 증가하고 업체들의 재무구조가 개선되었으나, 2017년 이후 국내 건설시장에 대한 불투명성이 확대되고 있는 상황임.
 - 정부가 발표한 2017년도 SOC 예산은 2016년 대비 8.2% 감소함. 또한, 중기재정계획에 의하면 2020년까지 SOC 예산은 연평균 6.0%씩 지속적으로 감소할 예정임.
 - 2010년 716억 달러를 달성했던 해외건설 수주 역시 올 10월 현재 전년비 50% 수준으로 급락함.
- 따라서 중장기적인 관점에서 건설산업의 지속적인 발전을 위해 산업 차원의 선제적 구조조정의 필요성을 점검하고 바람직한 구조조정의 방향성을 검토할 필요가 있음.

II 2008년 이후 건설업 실태 점검 : 구조조정의 희석

1. 업체 수 및 수주 추이

- 2008~09년 금융위기 이후 건설시장의 환경 악화로 2013년까지 건설업체 및 건설업 면허 수는 지속적으로 감소함. 그러나 이 기간 동안 업체 수의 감소보다 수주액의 감소 폭이 더 커 2013년 업체당 수주 실적은 83.6억원을 기록함.
 - 종합건설업체 수를 보면, 2008년 1만 2,590개사이던 것이 2013년에는 1만 921개사로 5년 동안 1,669개사(13.3%)가 감소함.
 - 국내 수주액은 2008년 120조 851억원에서 2013년에는 91조 3,069억원으로 24.0% 감소함.
 - 업체당 수주액은 2008년 95.4억원이었던 것이 이후 추세적으로 감소하여 2013년에는 83.6억원까지 감소함(2009~13년 동안 연평균 90.4억원 기록).
- 이후 정부의 부동산 활성화 정책에 힘입어 2014년부터 부동산 경기가 살아나면서 종합 건설업체 수 및 면허 수도 다시 증가하여 2012년과 유사한 상황을 나타냄. 특히 건설 수주액은 2012년보다 큰 폭으로 증가하여 시장 상황이 호전되는 양상을 보임. 이에 따라 2008년에 부각되던 건설산업의 구조조정 이슈도 더 이상 본격적으로 거론되지 않음.
 - 2014년 이후 부동산 경기 회복에 힘입어 건설시장 상황이 호전되자 2014년부터 다시 업체 수가 서서히 증가하는 경향을 보여 2015년 말에는 1만 1,220개사로 증가함.
 - 2014년 수주 실적은 약 107.5조원으로 2008년 이후 최저 실적을 기록한 2013년 대비 17.7% 증가하였으며, 2015년에는 2000년 이후 최대 실적인 158.0조원을 기록함.

- 이에 따라 2014~15년의 경우 업체 수 증가에도 불구하고 업체당 수주액은 2014년 97.9억원, 2015년 140.8억원을 기록하면서 대폭 증가함.

〈표 1〉 종합건설업 업체 수/면허 수 및 국내 수주 추이

(단위 : 개사, 억원)

연도	업체 수	면허 수	국내 수주 총액	업체당 수주액
2008	12,590	14,262	1,200,851	95.4
2009	12,321	14,092	1,187,142	96.4
2010	11,956	13,807	1,032,298	86.3
2011	11,545	13,392	1,107,010	95.9
2012	11,304	13,200	1,015,061	89.8
2013	10,921	12,816	913,069	83.6
2014	10,972	12,906	1,074,664	97.9
2015	11,220	13,197	1,579,836	140.8
2016.6	11,453	13,480	-	-

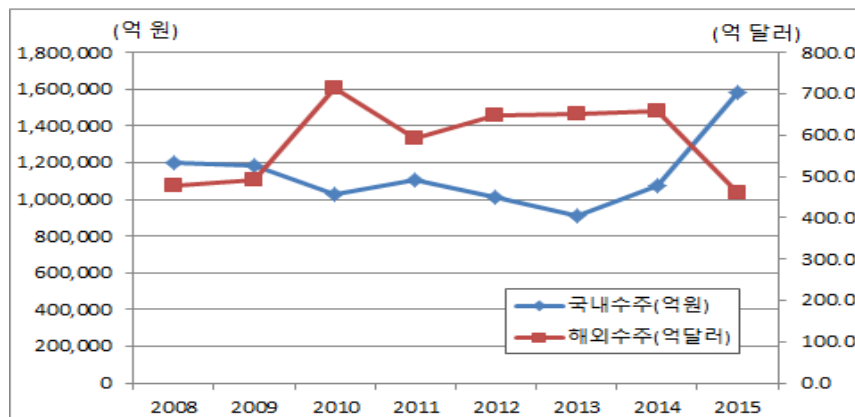
자료 : 대한건설협회.

2. 국내 對 해외 건설 수주 구조

■ 지난 8년 간 우리나라 건설업체들의 국내 對 해외 건설 수주 추이를 보면 해외 수주는 국내 수주가 미흡한 상황에 증가하는 경향을 보여 해외건설은 여전히 국내 건설의 보완적인 역할에 그치고 있는 것을 알 수 있음.

- 2008년부터 2015년까지 국내 및 해외 수주 동향을 보면, 〈그림 1〉에서 보는 바와 같이 국내 수주가 하락세인 2009년부터 해외 수주가 증가하고, 국내 수주가 호황일 때는 해외 수주가 하락하는 경향을 보이는 것을 알 수 있음.

〈그림 1〉 2008~15년 국내 및 해외 수주 추이



자료 : 대한건설협회 ; 해외건설종합정보서비스(www.icak.or.kr).

■ 2008~15년까지 해외건설 수주액을 원화로 환산하여 총수주액 중 국내 및 해외 수주 비중 추이를 보면 이러한 경향을 더욱 분명히 알 수 있음(〈표 2〉 참조).

- 해외건설 수주의 경우 동 기간 동안 국내 수주액이 가장 침체되었던 2013년에 총수주액(국내+해외) 대비 비중이 41.7%로 가장 높은 수치를 기록하였으며(1\$당 1,000원의 환율을 적용해 환산), 국내 수주가 저조했던 2010년, 2012년에도 40% 내외를 차지해 상대적으로 높은 비중을 보였음.

〈표 2〉 2008~15년 국내외 수주 실적 추이 및 해외 비중

연도	국내 수주(A) (억원)	해외 수주(B) (억 달러)	해외 수주(B') (억원)	국내+해외(A+B') (억원)	해외 비중 [B'/(A+B')] (%)
2008	1,200,851	476.4	476,400	1,677,251	28.4
2009	1,187,142	491.5	491,500	1,678,642	29.3
2010	1,032,298	715.8	715,800	1,748,098	40.9
2011	1,107,010	591.4	591,400	1,698,410	34.8
2012	1,015,061	648.8	648,800	1,663,861	39.0
2013	913,069	652.1	652,100	1,565,169	41.7
2014	1,074,664	660.1	660,100	1,734,764	38.1
2015	1,579,836	461.4	461,400	2,041,236	22.6

주 : 1\$=1,000원을 적용하여 개략 계산한 결과임.

■ 이렇게 볼 때 우리 대형 건설업체들의 경우 사업 구조조정을 통해 진정한 글로벌 기업으로서의 위상을 갖추었다고 보기에는 역부족인 상황임.

■ 더욱이 2010년을 정점으로 하락세를 보이던 해외건설 수주액이 세계 경제의 둔화세와 저유가의 지속에 따라 중동 지역의 수주액이 급감하면서 2016년에는 더욱 하락하여 금융위기 시기인 2008년보다도 낮은 수치를 기록함.

- 2016년 10월 말 현재 해외건설 수주액은 215억 달러로 전년 대비 약 57% 수준에 머물고 있음.
- 기존에 전체 해외건설 수주액의 약 60% 내외를 차지하던 중동 지역 수주액이 2016년 10월 말 기준으로 전년 대비 34.7%에 불과하며, 아시아에서의 수주액도 2015년에 대비 62% 수준인 100억 9,600만 달러에 그치고 있는 실정임.

■ 이러한 상황에서 만약 2017년 이후 국내 건설시장마저 위축된다면 국내 건설업체들은 탈출구를 찾지 못해 경영 상황이 급격히 악화될 소지가 있음.

3. 재무구조 추이

- 2008년부터 2015년까지의 주요 재무비율 추이를 보면, 수익성 지표는 여전히 회복되지 못해 금융위기 시기인 2008~10년보다도 낮은 상황임. 단, 부채비율은 개선되었으나 차입금의존도는 상승하는 등 건설업계의 재무구조는 여전히 취약한 양상을 보임.
 - 수익성을 나타내는 매출액영업이익률과 당기순이익률은 2014년 소폭 개선되는 양상을 보였으나, 여전히 2000년대 말 수준으로도 회복되지 못한 상황임.
 - 2008년 5.8%를 나타내던 매출액영업이익률이 2013년도에는 1.9%로 하락하였음. 이후 2014년도에는 소폭 상승하여 2.2%를 기록하였으나 2015년에는 다시 0.6%로 급락함. 당기순이익률은 2008년 3.1%에서 2013년에는 적자로 돌아섰다가 2014년에 흑자로 전환됨. 2015년 당기순이익률은 전년 대비 상승하였으나 여전히 저조하여 1.2%를 기록하는 데 그침.
 - 영업이익 대비 금융비용의 적정성을 나타내는 이자보상비율은 2008년(387.4%)부터 2013년까지 지속적으로 하락해 2013년에는 143.7%를 기록하는 데 그침. 2014년 들어 다소 개선되는 듯 보였으나 2015년에는 금리 하락 및 동결에 따른 금융비용 부담의 완화에도 불구하고 영업이익의 감소에 기인해 58.2%로 급락함으로써 영업이익으로 금융비용도 채 커버할 수 없는 상황이었음을 시사함.
 - 2008년 193.1%를 나타내던 부채비율은 지속적으로 하락하여 2014년에는 143.1%로 무려 50.0%p나 하락함. 이후 2015년에는 148.7%로 소폭 상승하였으나 2008년보다 개선된 양상을 보임.
 - 그러나 이자부 부채인 차입금의존도는 2008년 20.0%이었던 것이 2013년에는 25.7%, 2015년에는 25.4%로 지속적으로 상승함. 차입금의존도의 상승은 금리 인하 및 주택사업 확대에 기인해 부채 레버리지 효과를 기대한 결과인 것으로 풀이됨.

〈표 3〉 2008~15년 건설업 주요 재무지표 추이

(단위 : %)					
연도	영업이익률	당기순이익률	이자보상비율	부채비율	차입금의존도
2008	5.8	3.1	387.4	193.1	20.0
2009	5.2	1.7	294.2	169.1	21.6
2010	5.0	2.2	269.4	145.6	21.2
2011	4.1	1.4	227.1	147.1	22.0
2012	3.2	0.4	212.0	143.7	24.6
2013	1.9	-1.0	143.7	147.5	25.7
2014	2.2	0.3	201.9	143.1	23.6
2015	0.6	1.2	58.2	148.7	25.4

자료 : 대한건설협회, 건설업 경영분석, 각년호.

- 업체들의 분포를 당기순이익 규모별로 보면, 비록 2015년 들어 적자 기업의 비중이 하락하기는 하였으나, 2014년까지는 지속적으로 증가한 것으로 나타남. 당기순이익 규모별 업체 수 분포 추이를 전반적으로 살펴볼 때 건설산업에서 점진적인 양극화가 진행됨을 알 수 있음.

- <표 4>에서 보는 바와 같이 2009년 감소하였던 적자 업체의 비중이 2014년까지 지속적으로 증가하였으며, 순이익 10억원 이상인 업체 수 비중도 지속적으로 증가하여 건설산업에서 서서히 기업간의 격차가 커지고 있는 것으로 나타남.

〈표 4〉 당기순이익 규모별 업체 수 분포 추이

(단위 : %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
적자 업체	16.0	14.4	17.2	17.2	17.6	17.7	18.7	15.7
5억원 미만	72.3	73.5	71.4	71.0	69.9	70.3	67.9	69.1
5억~10억원 미만	5.8	6.0	5.7	5.8	6.2	5.9	6.5	6.8
10억~20억원 미만	2.7	3.0	2.9	2.9	3.1	3.1	3.3	3.8
20억원 이상	3.1	3.1	2.8	3.1	3.3	3.0	3.6	4.6

자료 : 대한건설협회, 전계서, 각년호.

- 다만, 2015년은 기업 규모를 막론하고 이자 비용이 감소한 것으로 나타나는데, 특히 중소기업에서 감소 폭이 커 낮은 수익성에도 불구하고 재무구조 개선을 위해 차입금 상환에 나선 것으로 풀이됨.

- 기업 규모별 금융비용의 감소 폭과 차입금의존도 등을 살펴볼 때 감소 폭이 큰 중소기업의 경우에는 금리 인하의 영향뿐만 아니라 차입금 상환을 통해 금융비용을 축소한 것으로 보이며, 대기업은 차입금 상환보다는 금리 인하에 따른 영향이 컸던 것으로 사료됨.

〈표 5〉 기업 규모별 금융비용 추이

(단위 : 억원)

구분	2008년		2009년		2010년		2011년	
	합계	1사당	합계	1사당	합계	1사당	합계	1사당
소기업	8,248	0.8	8,495	0.8	7,571	0.8	7,054	0.7
중기업	8,092	25.1	8,721	26.1	9,128	27.3	6,528	19.7
대기업	21,419	212.1	29,652	290.7	30,424	310.5	36,481	364.8
계	37,759	3.4	46,868	4.2	47,123	4.5	50,063	4.9
구분	2012년		2013년		2014년		2015년	
	합계	1사당	합계	1사당	합계	1사당	합계	1사당
소기업	6,112	0.7	5,929	0.6	6,178	0.7	1028	0.1
중기업	6,324	17.9	5,880	16.4	4,719	12.2	3,359	1.7
대기업	32,115	311.8	29,760	275.6	24,433	224.2	29,477	127.6
계	44,551	4.6	41,569	4.2	35,330	3.6	33,918	3.4

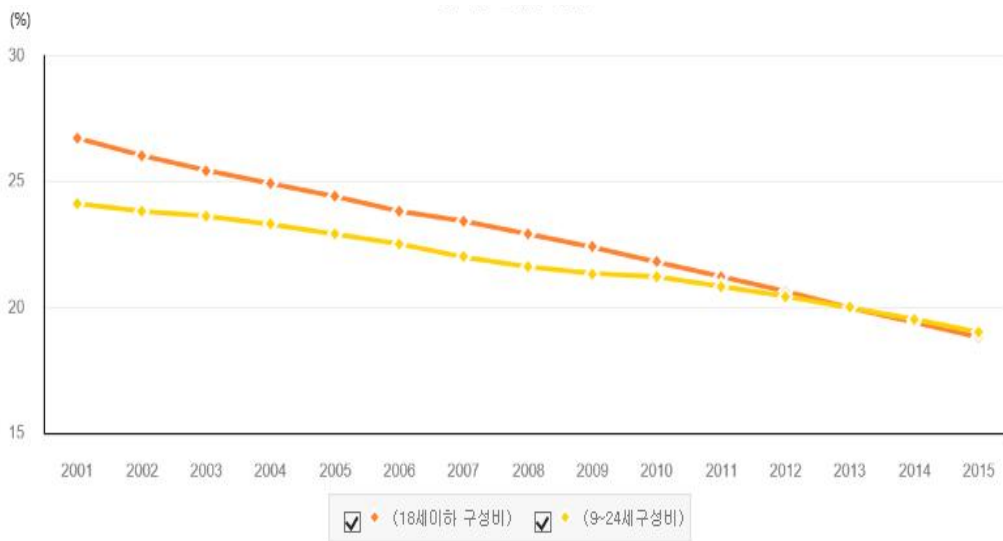
자료 : 대한건설협회, 전계서, 각년호.

Ⅲ 건설산업 중장기 전망의 주요 이슈와 산업 구조조정의 필요성

1. 우리나라 생산가능인구 수 및 총인구 수 전망

- 지난 15년 간 우리나라 전체 인구에서 향후 주택의 수요자인 청소년층이 차지하는 비중은 <그림 2>에서 나타나는 바와 같이 지속적으로 감소함.
 - 2001년 전체 인구 중 9~24세 인구가 차지하는 비중은 24.1%이며, 18세 이하 인구가 차지하는 비중은 26.7%였음.
 - 그러나 15년이 지난 뒤인 2015년(총인구 5,061만 7,000명)의 경우 9~24세 인구가 전체 인구에서 차지하는 비중은 19.0%(961만명)이며, 18세 이하 인구의 비중은 18.8%(953만 8,000명)로 각기 5.1%p와 7.9%p가 하락함.

<그림 2> 우리나라 청소년 인구 구성비 추이

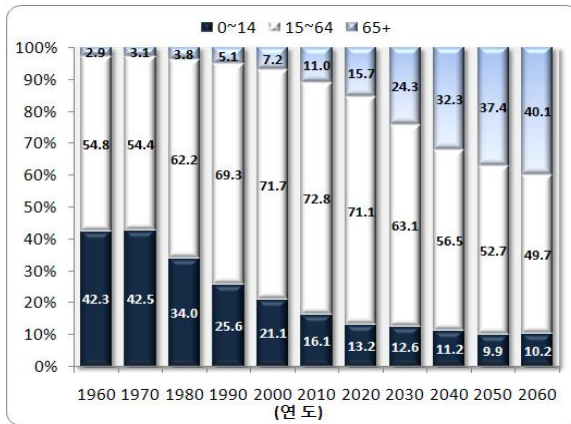


자료 : 통계청(www.index.go.kr).

- 이러한 추세에 따라 우리나라의 생산가능인구(15~64세)는 2016년 3,704만명(인구의 72.9%)을 정점으로 감소할 전망이다. 예상과 같이 생산가능인구 감소가 지속된다면 우리 경제의 생산과 소비 활력을 약화시켜 부동산시장에 부정적인 요인으로 작용할 것임.
 - 통계청에 따르면 2016년에 3,703만명인 생산가능인구가 2017년에는 3,701만명으로 감소하기 시작하여 2030년에는 3,289만명으로 급격히 감소하며, 이후 감소가 가속되어 2060년에는 2,186만명에 불과할 것으로 전망됨.

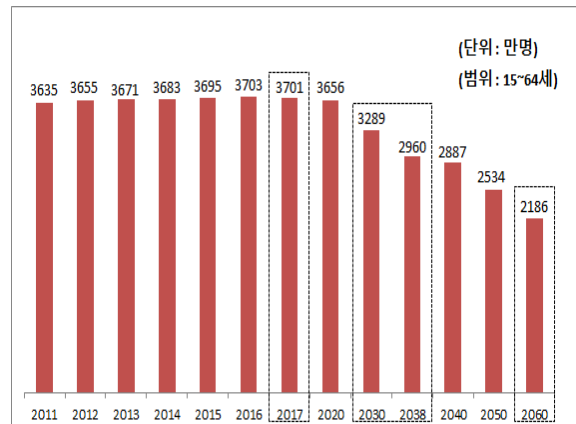
- 한편, 65세 이상 노인 인구는 2020년 이후 급격히 늘어나 2010년에 전체 인구의 11.0%를 차지하던 것이 2020년에는 15.7%, 2030년에 가서는 24.3%로 2010년 대비 13.3%p나 증가할 전망이다.
- 이와 같이 생산가능인구의 감소와 노인 인구의 급격한 증가는 우리 경제의 생산과 소비에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높으며, 특히 주택시장의 수요 감소에 직접적인 영향을 미칠 것으로 예상됨.

〈그림 3〉 우리나라의 연령별 인구 분포



자료 : 통계청(2011.12.7.), “장래인구추계”.

〈그림 4〉 우리나라 생산가능인구 현황 및 전망

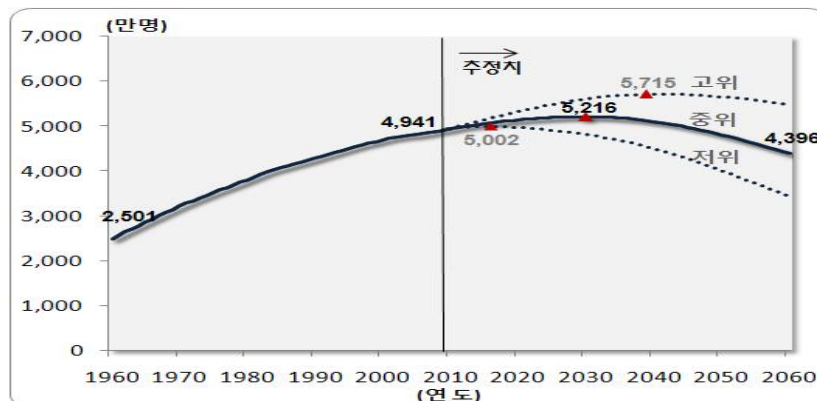


자료 : 통계청.

한편, 2060년까지 우리나라 인구를 전망한 통계청 자료에 따르면 우리나라 총인구는 2030년 5,216만 65명을 정점으로 지속적으로 감소하여 2060년에는 4,396만명 수준에 이를 전망이다.

- 우리나라 인구 성장률은 2010년 0.46%, 2020년 0.28%를 나타내다가 2031년부터 마이너스 성장을 시작하여 2060년에는 성장률 자체가 마이너스로 돌아서 -1.0% 수준에 이를 것으로 전망됨.

〈그림 5〉 우리나라 총인구 추이 전망



자료 : 통계청(2011.12.7.), “장래인구추계 : 2010~2060”.

2. 중기 SOC 예산 전망

■ 정부 발표에 따르면 SOC 분야 재정 지출은 2015~20년 중기계획 기간 중 연평균 6.0% 감소하여 2016년 23.7조원이었던 것이 2020년에는 18.5조원으로 감소할 전망이다 (<표 6> 참조).

- 정부는 그동안 축적된 SOC 스톡 수준을 감안하여 향후에는 투자 규모의 양적 확대보다는 투자의 효율화에 중점을 두고자 함.
- SOC 스톡이 선진국 수준에 도달한 것으로 평가하고, 경제 구조 고도화로 복지부문의 재정 지출 수요가 증가함에 따라 SOC 투자를 단계적으로 줄이면서 꼭 필요한 핵심 사업 위주로 투자하고자 함.

<표 6> 중기 SOC 투자 계획

(단위 : 십억원, %)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	연평균 증감율
교통 및 물류	19,819	18,255	16,884	15,837	15,696	-5.7
도로	8,341	7,413	6,706	6,308	6,282	-6.8
철도/도시철도	7,465	6,804	6,385	5,782	5,739	-6.4
해운/항만	1,800	1,742	1,547	1,470	1,396	-6.2
항공/공항	164	141	220	230	241	10.1
물류 등 기타	2,049	2,155	2,026	2,048	2,037	-0.1
지역 개발	3,876	3,507	3,459	3,461	2,776	-8.0
수자원	2,150	1,861	1,782	2,098	1,660	-6.3
지역/도시	1,099	1,165	1,277	1,081	921	-4.3
산업단지	628	481	400	283	195	-25.3
SOC 총계	2,3695	21,762	20,343	19,298	18,473	-6.0

자료 : 대한민국정부, "2016~2020년 국가재정운용계획".

■ 특히, SOC 예산 가운데 가장 높은 비중을 차지하는 도로 및 철도 등 교통 인프라 시설의 경우 선택과 집중을 통하여 타당성이 확보된 핵심 사업을 중심으로 확충할 계획임을 발표함.

- 2016년 전체 SOC 예산 중 15조 8,060억원(66.7%)을 차지하던 도로 및 철도와 도시철도 예산이 2020년에는 12조 210억원(65.1%)으로 감소할 것으로 제시되어 타 부문에 비하여 상대적으로 큰 폭의 예산 감소가 예상됨.
- 이에 대응하여 부족한 부분은 민간투자 활성화를 통하여 투자 여력을 확보할 계획임을 제시함. 특히 위험분담형(BTO-re)과 손익공유형(BTO-a) 등 다양한 방식의 민자 유치 가능성을 우선 검토하여 조

기에 민간투자 절차가 이루어질 수 있도록 적극 지원해 나갈 것임을 표방함.

❖ 반면, 예방 중심의 안전관리 체계 구축 및 미래 성장동력 확충을 위한 지원은 강화할 예정이다.

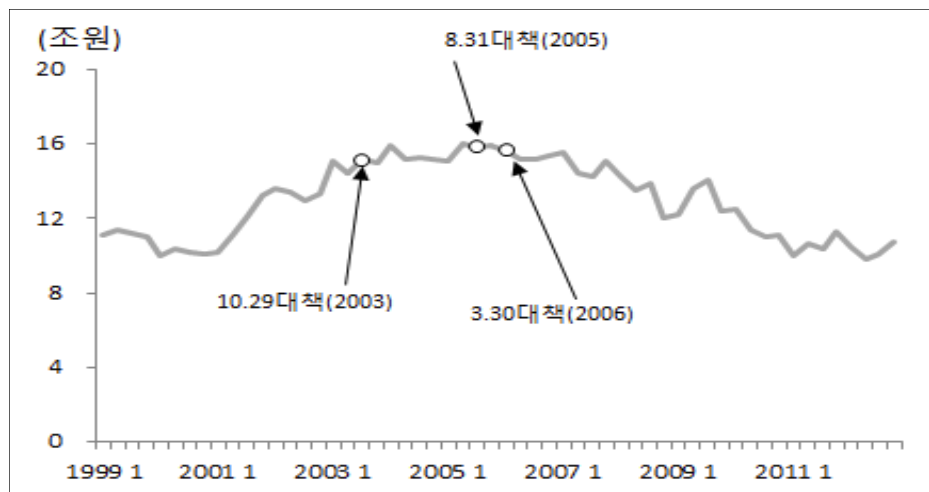
- 기존 SOC 인프라 중 노후된 시설에 대한 안전 투자와 내진 보강 등 안전에 대한 투자를 지속적으로 확대하고, 취약 도로 구간의 정비, 노후 철도 선로 및 교량 개선, 수해 발생에 대비한 하천 정비 사업 등을 지속적으로 추진할 예정이다.
- 한편, 자율주행차, 드론 등 첨단 미래 교통수단의 상용화 촉진을 위한 기술 개발 및 인프라 지원을 강화하여 미래 성장동력으로 발전시켜 나가고자 한다고 제시하고 있음.

❖ 이처럼 SOC 예산의 지속적인 감축 전망은 향후 공공 건설 수주의 감소와 직결되어 공공 건설시장이 위축될 수밖에 없는 상황임을 시사함.

3. 부동산 규제 정책의 시행과 중기 건설투자 전망⁵⁾

❖ 과거의 예에 비추어볼 때 보통 주택경기는 정부의 주택시장 억제 대책을 계기로 하락 국면에 진입했던 것으로 분석됨(〈그림 6〉 참조).

〈그림 6〉 참여정부의 주요 주택시장 과열 억제 대책과 주택 투자 동향

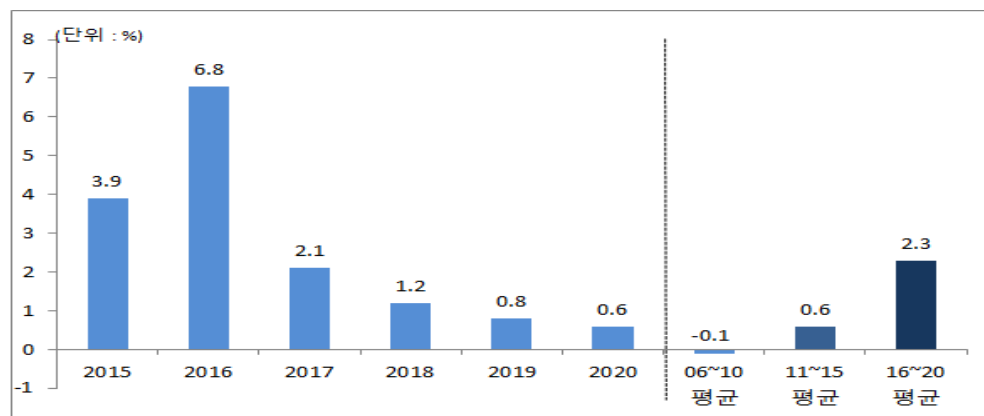


자료 : 국회 예산정책처, 전계서, P.47 ; 재인용 : 국토교통부.

5) 중기 건설투자 관련 내용은 국회 예산정책처(2016.9.19)의 「2017년 및 중기 경제전망」의 내용을 참조한 것임.

- 2000년대 중반 주택시장의 호황 시에도 당시 참여정부가 억제 대책을 단계적으로 시행하자 2006년부터 감소세로 전환됨.
 - 2003년 10·29대책, 2005년 8·31대책, 2006년 3·30 대책 등이 효과를 발휘한 것으로 파악됨.
- 따라서 단기적으로는 공급을 관리하는 데 초점을 맞춘 을 8·25대책과 이어 발표된 실 수요자 중심의 주택시장을 형성하는 데 초점을 맞춘 시장 안정 대책인 11·3대책⁶⁾ 등 지속적으로 선보인 부동산 규제 정책의 효과로 부동산시장은 2017년부터 둔화되는 양상을 보일 것으로 예상됨.
 - 한편, 중장기적으로는 생산가능인구 감소 및 인구 감소 등이 주택투자 둔화에 직접적인 영향을 미칠 것으로 전망됨.
 - 토목투자는 전술한 정부의 SOC 예산안에서 나타난 바와 같이 정부가 재정 건전성 유지를 위해 SOC 예산을 지속적으로 감축함에 따라 감소가 불가피할 전망이다.
 - 이러한 요인 등을 종합적으로 고려해볼 때, 2016~20년 중 건설투자는 전반적인 둔화세를 보여 연평균 증가율이 이전 건설투자의 순환주기 평균치를 하회한 2.3%에 불과하며, 2020년에 가서는 전년 대비 0.6% 증가에 그칠 것으로 전망됨(〈그림 7〉 참조).

〈그림 7〉 중기 건설투자 전망



자료 : 국회예산정책처, 전게서, P.46.

6) 11·3 부동산 대책(2016년 11월 3일 발표)의 주요 내용은 과열 양상을 보이는 특정 지역에 중점을 둔 실수요 중심의 시장 형성을 통한 주택시장의 안정적 관리 방안에 초점을 둔 대책임. 주요 내용에는 강남 4구(강남, 서초, 송파, 강동)를 포함한 조정 지역의 전매제한 강화, 중도금 대출 보증 발급 요건 강화 등을 포함하여 주택시장의 투명성을 제고하기 위한 정비사업 제도 개선, 청약시장 불법 행위 근절 등이 포함됨.

- 이전의 순환주기에서 주택투자가 큰 폭의 등락을 보이며 건설투자를 견인하였고, 주택경기 하락의 계기가 정부의 주택 규제에서 비롯되었다는 점에 비추어볼 때 금번 주기에서도 유사한 양상을 나타낼 가능성이 높음.
- 건설투자는 2016년 전년 대비 6.8% 증가한 후 2018~20년 주택 경기가 하락 국면에 진입하고, 토목투자의 부진이 이어지면서 이전 건설투자 순환주기의 평균치(1.3%)를 하회할 것으로 전망됨.
- 향후 건설투자 증가율은 2018년에 1.2%, 2019년 0.8%, 2020년에는 0.6%를 기록해 지속적으로 하락할 것으로 전망됨.

4. 소결

- 최근 2~3년 동안의 부동산시장 활황에 힘입어 건설산업의 수익성과 안정성이 다소 개선되는 양상을 보이고 있음.
- 그러나 앞서 살펴본 국내 건설시장과 관련된 세 가지 주요 이슈, 즉 생산가능인구 및 총인구 수 전망, 중기 SOC 예산 전망 및 건설투자 전망이 시사하는 바와 같이 중장기적으로 국내 건설산업은 점차 하향세에 진입할 전망이다.
 - 생산가능인구 및 총인구의 감소는 향후 부동산, 특히 주택 수요를 감소시키는 방향으로 작용할 것이며, SOC 예산의 지속적 감소는 공공부문 건설 수주에 부정적인 영향을 미칠 것임.
 - 특히, 2020년의 건설투자 증가율은 0.6%에 불과할 것으로 전망되어 거의 정체되는 수준에 이를 것이라는 우려를 낳고 있음.
- 이와 같은 상황에서 2017년부터 시작될 것으로 예상되는 건설업체들의 부실화 방지를 위해서는 건설 경기의 연착륙을 위한 정책의 시행과 더불어 선제적 구조조정을 통해 산업 건전성 확보를 위한 정책이 지속될 필요가 있음.
 - 과거의 사례(7)에 비추어볼 때 부동산 경기가 호조세를 보일 경우 건설업체 수도 지속적으로 증가했다가 부동산 경기가 급강하하면 자산 고정화에 따른 유동성 경색으로 부도 업체들이 늘어나 산업의 건전성이 훼손되는 한편, 악화가 양화를 구축하는 현상이 발생함. 따라서 부동산 경기의 위축이 우려되는 현 시점에서 지연된 구조조정의 지속 추진을 통한 선제적 대응이 필요함.
 - 이와 관련하여 지난 8월 31일 정부는 정상 기업의 선제적 사업 재편을 지원하기 위하여 「기업활력 제고를 위한 특별법」을 3년 한시적으로 시행하였으나 건설업계에서는 인식 부족, 적합성 결여 등 여

7) 주택건설업체들의 경우 IMF 시기에 가장 큰 타격을 맞이하여 부도가 증가하였다가 2000~04년 재건축을 중심으로 부동산시장이 호황을 맞이함에 따라 다시 증가하는 양상을 나타냄. 그러나 이후 2008년 미국발 금융위기, 2009년 유럽발 재정위기 등 지속적인 금융위기로 불황기를 맞이하면서 다시 주택업체가 가장 큰 타격을 받아 부도가 증가한 것으로 나타남.

러 가지 이유로 아직 제대로 활용하지 못하고 있는 실정임.⁸⁾

- 건설산업의 현 상황이 비록 「기업활력제고를 위한 특별법」이 제시하고 있는 요건을 충족시키지 못한 다 하더라도 건설산업 전망에 영향을 미치는 주요 이슈에서 보는 바와 같이 건설산업의 지속 가능성 및 건전성 유지를 위해 지속적인 구조조정 방안이 강구될 필요가 있음.

IV 일본 구조조정 사례의 검토

1. 일본의 구조조정 사례⁹⁾

■ 일본은 1990년 이후 장기 불황을 겪으면서 산업 전반의 수익 구조 개선을 위해 기업 과 정부가 끊임없는 노력을 경주해 왔음.

- 일본의 산업과 기업의 구조조정 과정 및 문제점 극복 노력은 저출산 및 인구 고령화에 따라 저성장이 우려되는 우리 경제 전체뿐만 아니라 선제적 구조조정을 필요로 하는 우리 건설산업에도 유익한 시사점을 제공할 수 있을 것임.

■ 일본은 불황 초기에 문제의 핵심을 파악하지 못하여 구조조정을 과감히 추진하지 못 하였음. 이는 이후 구조조정 지연으로 부실한 기업과 산업이 확대되면서 은행 부실의 문제를 낳음.

- 일본 기업들은 경제 성장률이 0%로 떨어진 시점에서도 이를 통상적인 경기 순환으로 간주하여 버블 붕괴 이후 악화된 재무구조 개선에 주력하면서 일본식 경영으로 본업을 강화하는 전략을 고수함.
- 즉, 기업들은 원가 절감, 경비 삭감 등 통상적인 불황 대책에 치중하여 근본적인 혁신보다 기존 제품의 개량과 ‘참고 견디는’ 전략을 택함. 이와 같이 기존의 개량형 제품 전략과 참고 견디는 비용 절감 대책이 점차 한계를 드러냄에 따라 일본 기업의 부실은 점차 확대됨.
- 이와 같이 기업의 부실 처리와 산업의 구조조정을 미루는 가운데 저성장이 장기화되면서 은행의 부 실 채권이 쌓이고 이는 은행의 부실화로 이어짐.

■ 일본 기업들은 근본적인 구조조정을 회피하며 ‘참고 견디기’식의 경비 절감 대책으로

8) 임기수(2016.9), “기업활력법의 건설 분야 활용도 제고를 위한 정책 제언”, 한국건설산업연구원.

9) 이하의 내용은 이지평(2016.6), “일본 기업 구조조정 20년의 교훈”, LGERI리포트의 내용을 중심으로 정리한 것임.

버티면서 성장 사업을 강화하지 못한 채 점차 경쟁력이 약화됨.

- 불황에 따른 고용 감축, 임금 억제에도 불구하고 일본 기업들은 매출 감소, 신규 사업의 개척 부진에 직면하는 경우가 많아 수익률 회복이 쉽지 않았음.
- 더욱이 장시간에 걸쳐 완만하게 진행된 고용 조정으로 국가 전체적인 구조조정 기간이 길어지면서 경제 전반의 소비 부진, 경제 성장 부진으로 일본 기업은 경비를 감축해도 수익이 증가하지 않는 상황에 당면함.
- 이러한 초기 구조조정의 실패로 은행권이 부실화됨에 따라 일본 기업들은 점차 본격적인 구조조정에 돌입하게 됨. 이와 더불어 일본식 경영에 대한 자심감이 무너지면서 글로벌 스탠더드를 도입해야 한다는 인식이 산업계에 확산됨.

■ 일본은 기존의 비용 축소형 구조조정 방식에 집착한 초기 구조조정은 실패하였으나, 초기 구조조정 정책의 일환으로 추진된 글로벌 스탠더드의 도입은 그간 일본에서는 동일 계열 내에서도 어려웠던 경쟁사간의 사업 통합이나 기업 합병을 통한 구조조정을 가능하게 함.

- 과거 같은 회사 내에서도 조직을 통합하기 어려웠던 것에서 벗어나 전후 일본 경제를 주도했던 6대 기업집단 간의 기업 통합 및 사업 통합까지 이루어지면서 구조조정이 가속화됨. 이 과정을 통해 채산성 없는 사업의 조기 구조조정이 촉진되는 효과가 나타남.

■ 2000년대 중반 이후 일본 기업들은 기존 사업의 합리화 및 구조조정뿐만 아니라 중장기적인 수익 창출력을 강화하기 위한 신규 성장 사업의 개척과 육성을 강조하게 됨.

- 2000년대 중반을 넘어서 일본 기업의 구조조정 성과가 가시화되기 시작하면서 성급한 단기 성과 지향의 문제점을 억제하고 일본식 경영의 장점을 접목하려는 노력의 일환으로 중장기적인 기술 및 사업 투자 전략을 강화함.
- 즉, 2000년대 중반 이후 일본 기업은 매출 확대를 중시하며 저수익을 감수하는 과거의 경영으로 회귀하지는 않았으나, 초기 구조조정 전략 추진시 도입된 글로벌 스탠더드의 일환으로 단기 성과 달성을 중시하던 시각을 수정함.
- 진정한 구조조정 성과를 거두기 위해서 기존의 관행이나 경영 시스템에서 버려야 하는 부분과 버리지 말아야 할 부분을 검토하면서 시대의 트렌드에 맞게 혁신 효과를 추구하는 방향이 강해짐.

■ 한편, 일본 정부는 1990년대 말 일본 경제의 위기가 고조되자 산업재생 정책을 모색하기 시작함.

- 일본의 통상산업성(현 경제산업성)은 과거 민간 기업에 대한 행정지도를 통해 과잉 설비의 폐기, 가

동률 조절 등을 유도했지만, 1990년대 이후에는 기업의 자율적인 통합을 지원하는 체제로 변화함.

- 이에 따라 일본 정부는 상시 구조조정을 유도하기 위한 시스템으로 1999년 「산업활력재생특별조치법(일명 산업재생법)」을 도입함. 이는 민간 기업 간의 통합 및 사업 통합에 대한 세제 및 금융 지원과 독점금지 예외 적용 등을 제도적으로 가능하게 한 것임.
- 기업의 통합과 구조조정을 통한 산업의 신진대사를 지원하는 「산업재생법」은 한시 입법이었지만, 2003년과 2007년 두 차례에 걸쳐 확대 연장된 후 2009년에 「산업활력재생 및 산업활동의 혁신에 관한 특별조치법(일명 산업활력법)」으로 명칭이 개정됨.
- 이후 2014년 아베 정권에서 「산업경쟁력강화법」으로 계승되었음.
- 또한, 「산업재생법」을 측면 지원하는 정부계 펀드인 ‘산업재생기구(2003~2007년)’가 각종 기업 통합, 사업 통합 계획에 자금을 지원했으며, 이는 2009년 이후 ‘산업혁신기구’로 개편되어 활용 중임.

■ 일본의 산업재생 정책은 여러 부처가 수평적으로 추진하는 형태를 갖추었으며, 총리실에서 종합 조정 역할을 함.

- 사업 통합으로 시장 지배력을 강화할 수 있는 각종 안건에 대해 경제산업성과 각 부처가 부처간 협력을 통해 조정하는 정책 추진 체제를 갖추.
- 일본의 산업재생 정책은 철강, 조선, 화학 등 여러 분야에서 구조조정을 촉진하는 효과를 거둠.

2. 일본의 「산업활력법」 중 ‘건설업 재생에 관한 기본지침’¹⁰⁾

■ 일본의 ‘건설업 재생을 위한 기본지침’은 「산업활력법」의 일환으로서 건설업의 구조조정을 위한 기본 지침임.

- 일본 국토교통성은 ‘건설업 재생을 위한 기본지침’의 배경으로 일본 건설시장이 당면한 상황을 다음과 같이 밝히고 있음. ‘최근 건설업을 둘러싼 경영 환경이 빠르게 변화하고 있으며, 건설 투자가 감소하는 가운데 공급 과잉이 심화되어 건설업의 수익성은 크게 저하되고 도산 건수도 증가하고 있음. 더욱이 버블기의 부동산 투자 등으로 과도한 부채를 안고 있는 기업들은 건설시장의 축소에 의해 경영이 악화되고 있으며, 가까운 장래에 건설 투자가 크게 회복되는 것은 기대할 수 없는 실정임.’ 일본 정부의 이러한 시장 상황에 대한 진단은 현재, 그리고 향후 우리나라 기업들이 당면할 국내 시장 상황과도 매우 유사한 상황임.
- 이에 따라 정책적 목표를 ‘시장을 통한 도태를 촉진하고 과잉 공급 구조의 시정을 추진하면서 한편으로 경영 기반을 강화해 경영의 효율화를 도모하려는 기업의 노력을 촉구하여 강한 건설업의 육성을 도모하고, 다른 한편으로는 건설업 전체의 재생을 진행시켜 나가는 것’이라고 제시하고 있음.

10) 이하의 내용은 일본 국토교통성(www.mlit.go.jp)의 「산업활력의 재생 및 산업활동의 혁신에 관한 특별조치법」 중 건설업 재생을 위한 기본지침(사업 분야별 지침) 내용을 요약한 것임.

- ❖ 동 지침에 따르면 버블 붕괴 이후 일본 건설업은 시장 축소에 대응하여 직원 감축을 포함한 판매관리비의 절감 등 비용절감을 통해 수주가 감소하는 가운데 일정 이익액을 확보하였다고 진단함.
- ❖ 그러나 시장의 축소가 기업의 구조조정을 웃도는 속도로 진행되어 더 근본적으로 사업을 재검토하고, 시장의 축소에 대응하여 사업 규모의 축소를 도모하면서 수익성이 낮은 분야에서의 철수를 가속하며, 경영 자원을 비교 우위 분야에 집중시켜 부가가치를 더하는 새로운 비즈니스 모델 구축이 필수적임을 제시함.

 - 건설업에서 기업의 재생은 ① 채산성이 낮은 부문에서의 철수/축소와 수익성이 높은 사업 부문으로의 경영 자원 이동을 통한, 즉 본업 강화에 의한 경영 기반 강화, ② ‘수주’에서 ‘사업 채산성’ 중시 경영으로의 전환에 따른 수익성 향상 추진을 그 기본으로 하여야 한다고 제시함.
- ❖ 나아가 기업의 경영 기반을 강화하기 위해서는 개별 기업의 틀을 넘어 산업의 재편을 촉진하는 것이 중요한 과제임을 강조함.

 - 구조조정에 따른 이익 실현은 한계가 있으므로 경영 기반을 강화하고 경영 효율성의 향상을 도모하고자 하는 기업에게 개별 기업의 틀을 넘어 경영 통합 등의 기업간 연계가 유력한 대안임을 제시함.
- ❖ 건설업 재생을 위한 시책의 기본 틀로 제시된 내용은 다음과 같음. 첫째, 시장을 통한 도태의 촉진임. 즉, 건설업 재생은 시장 기능을 활용해 이루어져야 하며, 시장 원리상 생존을 건 기업 자체에 의한 경영 기반의 강화와 생산성 향상을 위한 노력의 촉구가 가장 중요하다고 강조함.

 - 정책적으로는 시장을 통한 업체들의 도태를 촉진시키기 위해 시장 기능이 제대로 작동되도록 환경 정비를 추진할 것이 요구된다고 지적함. 특히 건설의 경우 공공 시장에서 시장 메커니즘이 제대로 작동하기 어려우므로 공공공사 발주에서 시장 메커니즘이 작동하기 쉽게 함으로써 시장을 통한 도태 및 재편을 촉진시킬 필요성을 제기함.
 - 구체적인 방안으로는 대규모 공사의 이행보증 비율 인상, 금융기관의 대출 규모에 제약이 있는 부실 기업의 공공공사 진입 억제 등이 제시됨.
- ❖ 둘째, 경영 기반의 강화를 위한 기업 활동의 촉진임.

 - 이를 위해서는 경영의 효율화, 경영 기반의 강화를 위한 합리적인 조직 개편이 용이하도록 허가 절차 등의 원활화와 적절한 기업 평가, 기술자 제도의 재검토 등 환경 정비의 추진이 필요함을 제시함.
 - 나아가 공공공사 입찰참가자격 심사의 점수 가산 조치 등의 인센티브를 부여하여 구조조정의 촉진을 도모해야 한다고 제시함.

- 셋째, 개별 기업의 사업 재생을 위한 지원이 적절하지 않은 기업이 구제되지 않도록 하여야 함.

 - 이를 위해서는 「산업활력재생특별조치법」의 생산성 기준 및 재무 건전화 기준 등을 충족시키도록 기업의 회생 가능성 등이 적확하게 심사되어야 함.

- 동 지침에 따르면, 사업 재생에 관한 지원은 경영재건 계획 기간을 3년 이내로 하며, ① 공급 과잉 구조의 시정, ② 재생의 확실성, ③ 생산성 향상 등을 전제로 해야 함.

 - ‘공급 과잉 구조의 시정’이란, 비교우위 분야로의 사업 규모 축소와 2개 이상 기업의 사업 통합사업 재편의 경우라고 설명하고 있음.
 - ‘재생의 확실성’은 수익성, 안정성(과도한 유이자 부채의 보유), 건전성[불가동(不稼動) 자산의 보유에 따른 효율성 저하]의 기준에 따라 판단하여야 한다고 제시함.

- 구체적으로 기업·산업 재생에 관한 기본 지침에서 제시하고 있는 ‘재무 건전화 기준’은 ‘유이자 부채의 현금흐름에 대한 비율이 10배 이내’이며, ‘경상수입이 경상지출을 상회’할 것과 더불어 다음 지표들이 경영재건 계획 종료 시점에서 평균 수준에 가까운 수준이어야 한다고 제시함.

 - 수익성을 나타내는 ‘매출액영업이익률’ 또는 ‘총자본경상이익률’ 및 기타 이와 유사한 지표
 - 안정성을 나타내는 ‘자기자본비율’ 또는 ‘부채비율’ 및 이와 유사한 지표
 - 건전성을 나타내는 ‘고정비율’ 또는 ‘장기고정적합비율’ 및 기타 이와 유사한 지표

- 기업의 재생, 나아가 건설산업의 재생을 위해서는 개별 기업의 경영 효율화를 도모하고 생산성을 향상시키는 것이 필수적임.

 - 생산성 향상 기준은 「산업활력재생특별조치법」의 활용’에서 정한 생산성 기준 규정대로 자기자본이익률(ROE) 2%p 이상 향상, 유형고정자산회전율 5% 이상 향상, 종업원 1인당 부가가치액 6% 이상 향상 중 하나 이상이 전망되어야 함.
 - 또한, 2개 이상 기업의 경영 통합·사업 재편의 경우에는 「산업재생에 관한 기본지침」상의 ‘과잉 공급구조 문제의 대응’의 구조 개선 기준에 정해진 바와 같이 현금흐름(수정 ROA) 2%p 이상 향상, 유형고정자산회전율 5% 이상 향상, 이에 상당하는 공급 능력의 감소를 나타내는 다른 지표의 개선 중 하나가 전망되는 것을 요건으로 함.
 - 다만 공급 능력이 소멸되어 사업에서 철수를 하는 경우에는 이 기준을 부과하지 않음.

■ 한편, 중소·중견 건설업의 재생을 위한 기본 지침으로는 ① 불량·부적격 업체의 배제 철저, ② 경영 혁신의 추진, ③ 기업간 제휴의 촉진, ④ 중소·중견 건설업의 사업재생 지원, ⑤ 금융·조달 측면에서 안정망의 정비 등이 제시됨.

- ① 불량·부적격 업체의 배제를 위해서는 덤핑 수주를 방지해 공사의 품질 확보를 철저히 하고, 건설공사의 시공현장 검사를 철저히 하여 기술력이 없는 업자, 시공 체제가 불충분한 업체 등을 배제함.
- ② 경영 효율화와 관련해서는 지방의 중소 및 중견 건설업체들의 경우 코스트 관리 등이 충분하지 않아 수익성이 낮은 업체들이 많으므로 코스트 관리의 철저와 경영 효율화가 요망됨. 이를 위하여 IT 시스템 활용 등을 통한 공정관리의 철저, 원청·하청 간의 거래 IT화 등 경영 효율화를 위한 조치가 필요함.
- 또한, 건설시장 축소에 대응하여 성장이 기대되는 새로운 분야인 개호복지(介護福祉) 서비스, 리사이클 및 토양 오염 대책과 같은 환경 관련 비즈니스 등 성장이 기대되는 신규 분야로의 진출을 촉진시킬 필요가 있음.
- ③ 기업간 제휴 촉진을 위해서는 지역적인 영업의 기반이 되는 다양한 기획 및 사업간 연계, 그리고 경영에 부담이 되는 설계·건설·기자재 조달 등 간접 부문의 공동화 등 기업의 독립성을 유지하면서 경영 합리화를 추진할 수 있는 제휴·재편이 가능하도록 함.
- 또한, 철저한 분업과 함께 외주 및 제휴·협업화에 의한 사업 효율화, 공동사업을 통한 신분야 진출 등 경영 합리화 및 경영 기반 강화를 위해 기업간 제휴를 통한 대처를 지원하고, 합리적인 조직 개편을 실시할 수 있도록 제도 운용을 재검토함.
- ④ 중소 건설업체들의 경우 경영 환경 악화시 부채의 증가로 경영이 악화되는 경우가 많으므로 수익성이 악화되는 사업 부문에서 철수하여 본업에 특화하는 한편, 사업재생 지원을 위해 관련 행정부처의 상담 체제 정비, 지역 관계 기관과의 연계 강화 등을 도모할 필요가 있음.
- ⑤ 중소 건설업체의 자금 사정 악화 방지를 위해 하청 안전망 채무보증 사업을 시작하고, 금융·자금 조달 측면에서 사회 안전망의 확충 및 활용 촉진에 노력하는 동시에 긴급유자제도의 신속한 활용 등을 위해 관계 부처와의 연계를 강화함.

V 향후 건설산업 구조조정 방향에 대한 제언

1. 선제적 구조조정의 필요성

- 전술한 바와 같이 2015~16년에 걸친 부동산시장의 활황은 2008~09년 글로벌 금융위기를 겪으면서 대두되던 건설산업 구조조정 방향에 대한 이슈를 희석시키는 방향으로 작용함.

 - 당시 경영 악화로 워크아웃이나 법정관리에 들어간 업체 중 절반 가까이가 2016년 현재 정상화되었으며, 2014년 이후 부동산 경기 활성화에 힘입어 건설업체들의 재무구조도 개선된 상태임.
 - 이러한 상황의 호전은 건설산업이 조선, 해운, 철강, 화학과 더불어 5대 취약 업종으로 분류되어 신규 대출 제한 조치 대상이 되었음에도 불구하고 구조조정의 필요성을 퇴색시킴.

- 그러나 아직 건설산업의 재무구조는 금융위기 시기인 2008년 수준으로도 회복되지 못한 상황임. 이런 상황에서 부동산 규제가 강화되는 2017년 이후 건설산업이 당면할 환경 변화에 대한 전망은 산업의 불확실성을 높여 부도 업체가 양산될 위험성을 노정하고 있음. 따라서 시장 축소 후 산업의 부담을 줄이기 위해서는 선제적 구조조정이 필요한 시점임.

 - 앞서 주택시장 억제 대책을 계기로 부동산시장이 하락 국면을 맞이한 사례에서 보는 바와 같이 단기적으로는 2017년부터 부동산시장이 본격적인 하락 국면에 진입할 가능성이 높음. 따라서 시장 위축 시 산업의 충격을 최소화하기 위해서는 지연된 구조조정 노력이 지속될 필요가 있음.
 - 중장기적으로도 우리나라 총인구 증가율, 생산가능인구의 수, 중기 SOC 예산, 건설투자 전망 등 관련 변수들은 향후 내수 건설시장이 축소되는 방향으로 전개될 것임을 시사하고 있음.

- 다만, 현 시점에서 이루어지는 선제적 구조조정은 과거와 같이 부실화된 업체들의 정리에 초점을 맞추기보다는 일본의 예에서 보는 바와 같이 선택과 집중을 통해 우량 업체에 대한 지원을 증가시키는 방향으로 검토되어야 할 것임.

2. 기업 경영 측면에서의 시사점

- 2016년 들어 대형 건설업체들을 중심으로 향후 경영 환경 변화에 따른 선제적인 대응을 위해 인력 및 조직 구조조정이 단행되었음. 이러한 구조조정은 과거 위기와 마찬가지로 비용 절감에 초점을 맞추고 있음.

- 금년 해외건설 수주액이 큰 폭으로 감소함에 따라 다수의 기업들이 해외사업 인력을 중심으로 큰 폭의 인력 감축을 단행함. 포스코건설 및 포스코엔지니어링은 올 10월 말까지 1,000여 명을 감원할 계획이라고 발표한 바 있으며, 삼성물산과 삼성엔지니어링 역시 10월까지 1,600여 명을 감축함.¹¹⁾
- 나아가 조직 통폐합을 단행하여 대우건설은 발전 및 플랜트 부문의 조직을 통합하였으며, 현대건설과 현대엔지니어링은 통합 엔지니어링 센터를 설립함. GS건설은 플랜트 설계 인력을 주택사업부로 전환 배치하고자 함.¹²⁾

■ 그러나, 일본의 사례에서 나타난 것과 같이 이러한 인력/조직 축소를 통한 비용 절감형 구조조정만으로는 단기간 내에 이익과 성장에 한계가 드러날 소지가 높음.

- 단기 성과를 중시하는 축소 지향적인 구조조정은 결국 기존 조직이나 관행을 파괴해 조직의 활력을 저하시키는 방향으로 작용함으로써 중장기적으로 조직문화를 해치고 경쟁력을 상실시킬 위험이 높음.

■ 이러한 비용 절감형 구조조정에 따른 부작용을 극복하고 성공적인 구조조정을 위해서는 ① 중장기적인 관점에서 새로운 사업 방향 모색을 위한 투자의 병행, ② 구조조정과 더불어 경영 혁신을 통한 생산성 향상 노력의 병행, ③ 발상의 전환을 가능하게 하는 리더십이 요망됨.

- 일본 기업의 예에서 보는 바와 같이 구조조정이 축소 균형에 빠지지 않기 위해서는 단순히 기존 사업 및 조직 구조의 합리화뿐만 아니라 중장기적 수익 창출력을 강화하기 위한 신규 성장 사업의 개척에 대한 투자가 병행되어야 함.
- 나아가 구조조정과 경영 혁신을 병행하여 기존 시스템에서 버려야 할 사업/관행과 경쟁력을 강화하여야 할 사업/관행을 구분하여 자원을 집중하여 생산성을 향상시키는 혁신이 요구됨. 2015년을 기준으로 건설업의 노동생산성은 제조업 등 타 업종에 비해 개선세가 미약한 것으로 나타남.
- 2015년 중 제조업의 노동생산성(1인당 부가가치)은 2008년 대비 14.1%, 도소매업은 7.9% 높은 데 반해 건설업은 17.9% 낮음. 같은 기간 중 건설업 노동생산성은 제조업의 74.0%에서 53.2% 수준으로 하락하면서 두 업종 간 격차가 확대됨¹³⁾.
- 마지막으로 재무 구조조정과 사업 구조의 혁신을 가능하게 하는 리더십이 요망됨.

■ 특히, 지속적으로 축소되는 내수 시장에 대응하고, 새로운 사업 방향 모색을 위해서는 불용 자산의 매각을 통해 유동성을 확보하는 한편, 사업부서의 분리 독립(Spin-Off)을 통한 M&A 및 산업 내 및 산업 간 다양한 형태의 제휴(alliance)를 적극적으로 활용

11) 동아일보, 2016.10.18일자.

12) 동아일보, 전계서.

13) 권나은(2016.10), “최근 건설투자 수준의 적정성 평가”, 한국은행

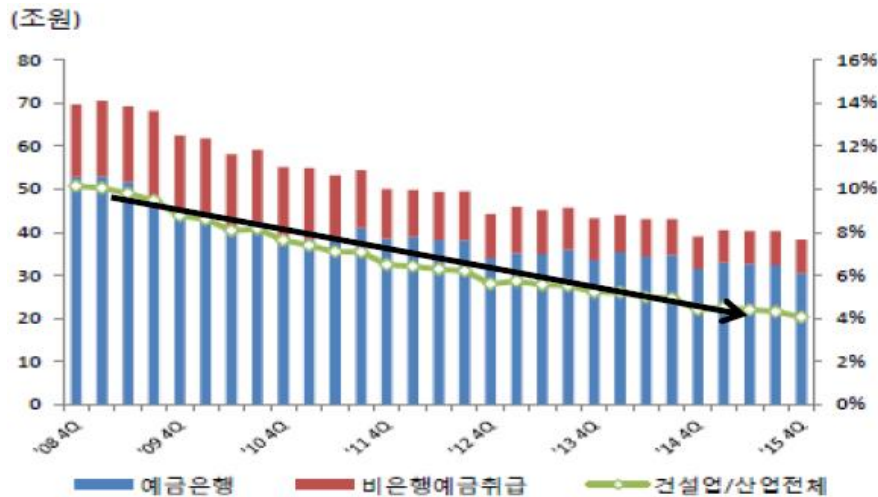
할 필요가 있음.

- 적정 수준의 현금흐름과 수익성 확보를 목표로 한 선제적 구조조정을 위해서는 과도한 부동 자산의 보유로 인한 자산의 고정화를 최소화하는 한편, 경쟁력이 취약한 사업부서의 spin-off 등 선택과 집중을 통해 경쟁 우위를 확보해 나가야 할 것임.
- 전략적 제휴는 기업의 정체성(identity)을 유지하면서 특정한 목적을 위해 위험 부담을 공유하는 방식이라고 할 수 있음. 지금까지 건설업에서의 전략적 제휴는 기업 차원의 제휴보다는 주로 프로젝트 차원으로 이루어지는 경우가 많았음.¹⁴⁾ 그러나 향후에는 타 산업(예 : ICT, 바이오, 드론, 의료, 금융 등)과의 제휴를 통한 서비스 확대를 검토할 필요가 있음.

■ 한편, 앞서 살펴본 바와 같이 최근 수년 간 부동산시장의 활황에도 불구하고 여전히 건설기업들의 수익성은 2008년 수준에 미치지 못하는 실정임. 향후 신성장 동력 확보 등을 위해 자금 조달의 중요성이 증대함에도 불구하고, 내수 시장 위축 시 경영 환경이 빠르게 악화되어 건설업체들의 자금 흐름이 급격히 위축될 가능성이 높음. 따라서 건전한 신용등급 확보·유지를 위한 재무구조의 조정이 동반될 필요가 있음.

- 2017년 이후 기존에 수주한 주택 시공이 본격화되고, 새로운 성장동력 확보를 위해서는 자금 조달 여력의 확보가 중요한 상황임. 이러한 상황에서 신용등급이 하락한다면 회사채 발행 및 금융권에서의 자금 조달 여건이 급격히 악화될 소지가 있음.¹⁵⁾

〈그림 8〉 건설업 대출 추이



자료 : 한국신용평가(2016.4), “건설업 신용 전망”.

14) 기업 차원의 제휴 유형으로는 포괄적 업무제휴, 아이템별 기술제휴, 제휴 합작법인의 설립이 있으며, 프로젝트 차원의 제휴로는 공동시공(Joint Operation), 프로젝트별 합작법인 설립, 컨소시엄 등이 있음(김민형(1997), 「우리나라 건설업체의 전략적 제휴 현황과 발전 전략」, 한국건설산업연구원).

15) 건설업종이 조선, 해운, 철강, 화학과 같이 5대 취약 업종에 지정됨에 따라 금융권의 신규 대출 제한 조치가 실시됨.

- 더욱이 전술한 <표 4>에서 보는 바와 같이 점차 건설산업의 양극화가 심화되는 상황에서 건설산업의 자금 차입 여력은 지속적으로 감소하고 있는 상황임.
- 이와 관련하여 한국신용평가의 자료에 따르면 건설업에 대한 대출 추이는 지속적으로 감소하고 있으며, 건설업체의 회사채 발행액 및 만기 도래액을 검토한 결과 (발행액/만기 도래액)이 1을 하회하여 만기시 차환 발행이 여의치 않는 것으로 나타남.¹⁶⁾

3. 정책적 시사점

- 새롭게 추진될 선제적 구조조정은 기존의 워크아웃이나 법정관리를 통한 부실기업 구조조정과는 달리 시장 기능의 활성화를 통해 우량 기업에 대해 자원의 배분을 늘리는 방향으로 이루어지는 것이 바람직함.
- 이러한 측면에서 지난 8월 13일 시행된 「기업활력제고를 위한 특별법」은 정상적으로 경영 활동을 수행하고 있는 기업¹⁷⁾을 대상으로 선제적 구조조정의 단행을 통하여 정상적인 영업 활동을 수행하는 업체들의 미래 경영 위기에 대비한다는 측면에서 긍정적임.
 - 선제적 구조조정의 방향은 시장 기능을 통한 기업의 효율성 제고와 경쟁력 강화에 초점을 맞추어야 할 것임.
- 다만, 「기업활력법」을 통한 구조조정이나 우량 기업에 대한 자원의 배분이 효과적으로 이루어지기 위해서는 기업을 선별하고 구조조정 지원의 효과를 측정할 수 있는 명확한 판단 기준이 필요함.
 - 「기업활력법」의 건설산업 활용에 대한 기존 연구¹⁸⁾에 따르면 건설산업의 특성을 고려하지 않은 과잉 공급 지표의 사용이 건설기업으로 하여금 동법의 활용을 저하시키도록 하는 원인으로 분석됨.
- 이를 위해서는 기본적으로 일본의 「산업활력재생특별조치법」에 의한 ‘건설업 재생을 향한 기본지침’에 제시된 바와 같이 산업별 특성을 고려하여 가능한 한 단순하고, 기준이 명확하며, 지표의 수도 최소화된 판단 기준이 제시될 필요가 있음.

16) 이에 대한 자세한 설명은 한국신용평가(2016.4), “건설업 신용 전망”을 참조할 것.

17) 「기업활력법」은 신용등급이 A 또는 B인 기업을 대상으로 함.

18) 임기수(2016.9), 「기업활력법」의 건설 분야 활용도 제고를 위한 정책 제언, 한국건설산업연구원.

- 특히, 부동산시장의 위축은 건설업체의 자금 경색을 초래하여 부도로 이어질 가능성을 높이므로 재무 건전성에 대한 판단 기준으로는 '현금흐름의 적정성'을 기본으로 하여 부채의 적정성 및 고정화된 유류 자산의 정도, 수익성, 생산성 관련 지표 등이 활용될 수 있을 것임.
- 앞서 일본의 경우 총 10가지 비율이 제시됨. 먼저, 수익성 측정을 위해서는 매출액영업이익률, 총자본경상이익률, 자기자본이익률(ROA)이 사용되었음. 또한, 안정성 측정을 위해서는 자기자본비율과 부채비율이, 건전성 측정을 위해서는 고정비율과 고정장기적합률, 그리고 생산성 측정을 위해서는 자기자본이익률, 유형고정자산회전율, 종업원 1인당 부가가치액 등이 제시됨.

■ 한편, 중소 건설업체들의 경우 대기업이나 중견 업체와는 경영 환경이나 당면 과제에 차이가 있으므로 구조조정 방식이나 도구(tool)에도 차이가 있어야 할 것임. 따라서 선제적인 구조조정을 위한 대안 모색에 있어서도 이러한 규모별 특성을 고려해 투 트랙(Two-track) 방식의 구조조정 방안이 제시될 필요가 있음.

- 특히 금융기관을 통한 자금 조달 의존도가 상대적으로 높은 중소 건설업체들의 경우¹⁹⁾ 경영 환경 악화시 단기적인 현금흐름 악화에 따라 부도가 발생할 가능성도 높으므로 선제적 구조조정 방안과 더불어 단기적인 자금 조달을 지원할 수 있는 방안도 동시에 모색될 필요가 있음.
- 일본의 경우도 중소·중견업의 재생을 위한 기본 지침에는 금융 조달 측면의 안전망 정비가 포함되어 있는 것을 볼 수 있음.

김민형(연구위원 · mhkim@cerik.re.kr)

19) 종합건설업체들의 자금 실태를 조사한 바에 의하면 대기업들은 금융기관 차입뿐만 아니라 회사채, 기업어음 등 직접금융에 의존하는 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타나며, 중소 건설업체들은 직접금융이 거의 불가능하여 65% 내외가 금융기관 차입에 의존하고 있는 것으로 조사됨(김민형·심형석·김영훈(2012), 「건설업 자금조달 실태분석」, 한국건설산업연구원, pp.12~13 참조).