

# 일본의 공공 건설투자 감축 - 저성장 기조 고착시켰다

박 철 한 | 한국건설산업연구원 책임연구원

igata99@cerik.re.kr

정부는 지난 5월 31일 ‘공약 가계부’를 발표, 공약 재원을 마련하기 위해 2014~2017년까지 SOC 예산 11.6조원, 주택 예산 9.5조원을 삭감하는 등 건설과 관련된 예산 21조원을 감축할 계획을 발표하였다.

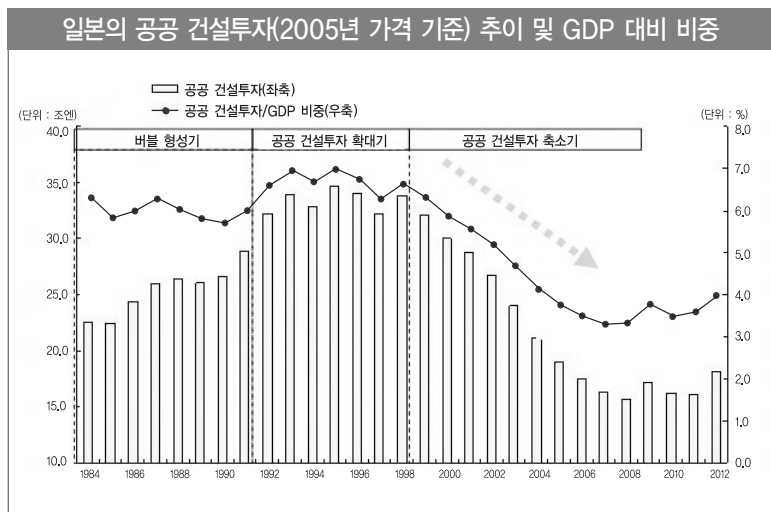
정부의 이와 같은 공공 건설투자 삭감 움직임은 과거 2000년 전후에 일본이 수행한 정책과 비슷한 측면이 있어 일본의 사례를 살펴봄으로써 필요한 시사점을 도출해 보고자 한다.

## 일본의 공공 건설투자 추이

일본의 공공 건설투자는 1985~1990년 25조엔대에서 1992~1999

년까지 침체한 경기를 부양하기 위해 30조~35조엔대로 1985~1990년 대비 대략 30~40% 정도 증가하였다. 그러나 이후 공공 건설투자는

1999년부터 10년 연속 감소해 2008년 15조엔을 기록했다. 이는 1990년대 후반과 비교해 절반도 안 되는 수준이다.



자료 : 국토교통성.

경영 정보

재정 건전성 악화 등이 원인

일본 정부가 건설 관련 예산을 조정해 공공 건설투자를 감소시킨 이유는 경제 체질 변화를 위한 개혁과 재정 건전성 때문이다. 1990년대 지가 하락으로 인한 경기 침체를 막기 위해 10년 가까이 건설 투자를 활용한 경기 대책이 수행되었는데, 종래 세출 구조를 유지한 채 추경을 통해 공공사업을 확대하다 보니 경기 대책이 계속될수록 재정 건전성은 악화될 수밖에 없었다.

GDP 대비 정부 부채 비중은 1990년에 65%로 OECD 평균 수준이었으나, 1997년에는 102%로 불과 5년 만에 100%를 넘어섰다. 이는 1990년대 대대적인 건설경기 부양이 적자재정의 체질화, 국채 잔고 누적을 초래했다는 비판의 근거가 되고 있다. 전통적으로 건설 투자를 활용한 경기 부양책은 효과가 높은 것으로 인정된다. 그런데 일본의 경우 건설 투자를 통한 경기 부양책이 중단되면 다시 침체가 지속되는 등 경기가 회복되지 않았다. 결과적으로 일본 경제가 침체에서 벗어나기 위한 진정한 원인 치료를 위해 건설산업의 구조조정을 단행해야 한다는 주장이 제기되기에 이르렀다.

2001년부터 2006년까지 장기 집권한 고이즈미 정권은 일본 공공부

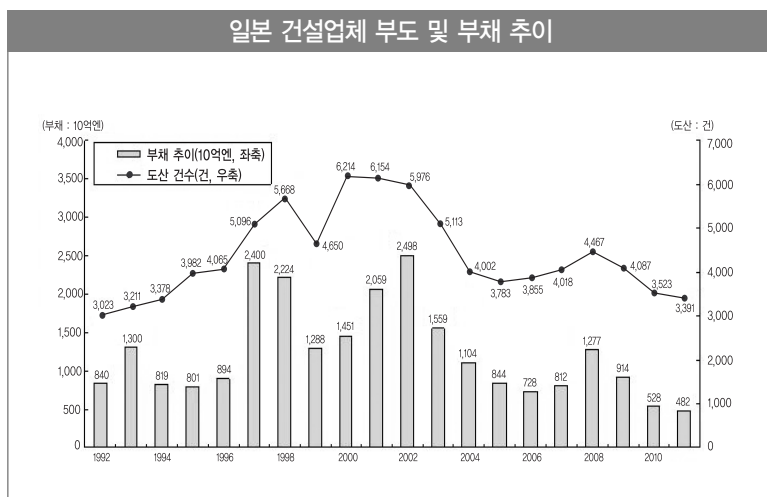
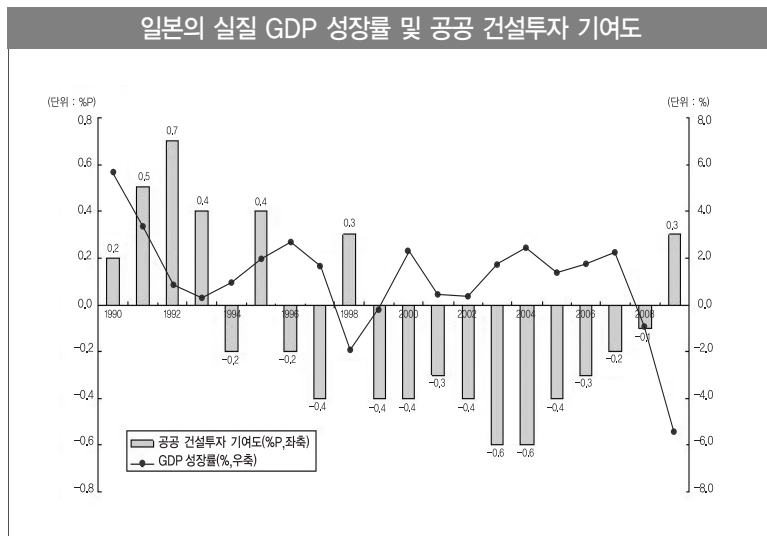
문의 역할 축소 및 신속한 정책 결정 구조를 골자하는 개혁 정책을 추진하였으며, 이 가운데 건설 관련 예산은 지속적으로 감축되었다.

실업 증대, 경제 저성장 기조 심화

일본 공공 건설투자 조정의 파급

효과를 살펴보면 단기적으로는 수많은 부도 업체와 실업자를 양산했다. 또한, 투자가 10년 이상 감소함에 따라 고용 상황과 소비 패턴에 영향을 주어 디플레이션 현상에 일조하였으며, 저성장 기조를 더욱 고착시켰다.

1999년 전후를 기점으로 살펴보



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

면, 공공 건설투자의 GDP 성장 기여도가 1999년부터 지속적으로 마이너스를 기록하여 경제 성장을 저해하였다. 대략 1999년부터 실질 GDP 성장은 0.4%p 감소한 것으로 나타나는데, 2000년 이후 실질 GDP의 연평균 성장률이 1% 수준인 것을 감안하면 공공 건설투자 감소가 대략 경제 성장률의 절반 정도를 낮춰 저성장 기조를 심화시킨 것으로 분석된다. 공공 건설투자 하락과 동시에 건설업체 부도 및 부채가 급격히 증가하였다.

1997년 한 차례 재정구조 개혁을 수행해 공공 건설투자가 1년 간 줄었는데 건설업체 도산 건수가 4,068건에서 5,096건으로 급증했다. 1998~99년 다소 주춤하는 듯 했으나, 2000년에 6,214건, 2001년에 6,154건 2002년에 5,976건으로 공공 건설투자 감소에 따라 역대 가장 많은 건설업체들이 도산하였다. 공공 건설투자 감소의 영향으로 경쟁 강도가 높아져 수익률이 하락한 상황에서 경기가 급격히 악화됨에 따라 많은 건설업체들의 부도 및 부채가 증가한 것으로 분석된다.

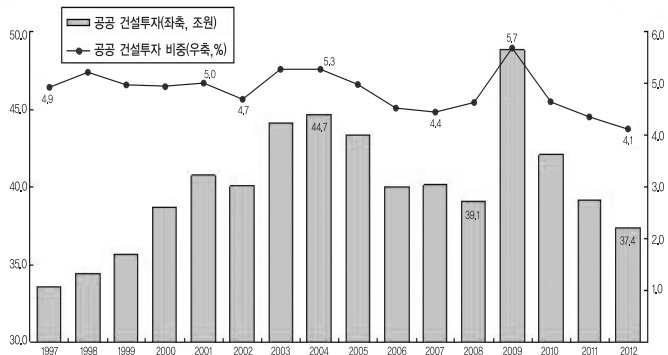
또한, 일본 건설업체의 매출액 경상이익률은 1992년 3.2%였으나 이후 지속적으로 하락해 부도 업체 수가 급격히 증가한 2000~02년 기간

1.3~1.5%로 1% 초반에 불과했다. 지가 상승을 기다려 부실 자산 처리에 소극적으로 대처하고 1990년대 중반 이후 2% 미만의 낮은 수익률에 안주하여 경제 환경이 악화될 때마다 적자로 전환하는 구조에서 경제 침체시 타격이 커질 수밖에 없는 위

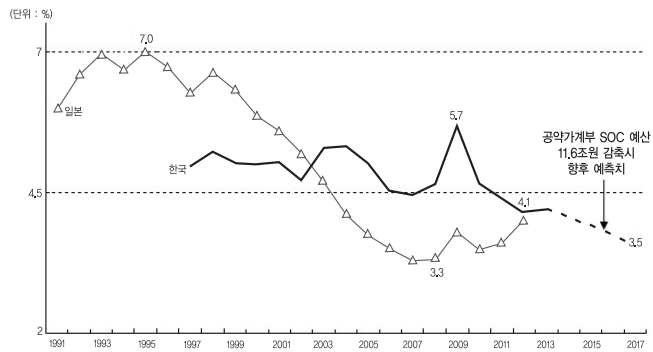
기에 그대로 노출된 것이다.

한편, 공공 건설투자 감소는 영세 및 중소 업체의 구조조정을 촉발하였다. 1999년 60만 개사였던 건설업체는 2011년 48만 개사를 기록해 총 12만 개사, 매년 1만여 개사의 업체가 사라졌다. 자본금 200만엔 이하

국내 공공 건설 투자 추이



일본과 한국 GDP 대비 공공 건설 투자 비중 비교



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

경영 정보

의 영세 건설업체가 가장 많이 사라졌으며, 1,000만~5,000만엔 수준의 중소 업체가 그 다음 순위를 이었다.

전체 건설투자 감소에도 불구하고 증가하던 건설업 취업자 수 역시 공공 건설투자 감소에 맞춰 감소하였는데, 1997년 685만명을 정점으로 지속적으로 줄어들어 2011년에는 497만명으로 정점 대비 27.4% 수준인 188만명이 감소했다. 1997~2011년까지 15년 간 매년 12만명의 건설업 종사자가 일자리를 잃은 것이다.

일본은 정년을 보장하고 있는 종신 고용 특성이 강한 데다 특히 건설업은 업체 경쟁력이 숙련된 인력에 있다는 인식이 강해 인력 감축에 가장 보수적이었는데, 1997년 정부의 공공 투자 조정 위축 움직임이 가시화되고 실질적으로 1999년부터 투자가 감소함에 따라 그동안 보류했던 인력 감축을 본격적으로 단행하였던 것이다.

**예산 조정, 신중 기해야**

한국의 공공 건설투자 추이 및 재정 상황은 일본과 다르지만, 향후 건설 관련 예산 조정 움직임과 관련해 재정 건전성 문제, 사회 복지비 재원 마련 등의 문제는 2000년 전후 일본

이 당면했던 문제의 본질과 유사한 것으로 판단된다. 이와 관련해 시사점을 도출하면 다음과 같다.

첫째로 내년 건설부문 예산 조정에 신중할 필요가 있다. 한국은 일본과 달리 경기 부양책에 사용된 투자 지출을 신속히 조정해 공공 건설투자는 이미 정상화 단계이다.

글로벌 금융위기 이전에 GDP 대비 공공 건설투자 비중은 4% 중반이었다. 글로벌 금융위기로 인해 2009년 경기 부양을 이유로 5.7%로 급격히 증가했는데, 2010년부터 바로 조정에 들어갔으며 2012년에 4.1% 수준으로 예년보다 낮은 수준이다.

내년부터 공약 가계부에서 발표한 계획된 대로 SOC 예산을 감축할 경우 공공 건설투자 비중은 2017년에 3.5%를 기록할 것으로 전망되는데 이는 최근 일본보다도 낮은 수준이다.

일본의 사례에서 알 수 있듯이 향후 4년 간 건설 관련 예산을 지속적으로 조정할 경우 경제의 마이너스 파급효과가 클 것으로 예상된다. 한국도 일본과 마찬가지로 최근 건설업체 수가 감소하고 있으며, 건설업체의 수익률이 10년 간 가장 낮은 수준이다.

민간 수주 또한 12개월 연속 감소

하여 한계 상황인바 향후 공공 건설 투자 조정이 일본 사례에서처럼 대규모 구조조정의 시발점이 될 수 있기 때문이다. 따라서 최근과 같은 상황에서는 공공 건설 관련 예산 조정을 최소화할 필요가 있다.

두 번째로 업체 입장에서 건설업계는 수익률과 유동성을 높여 향후 충격에 대비할 필요가 있다. 일본에서 업체 부도가 증가한 것은 정부 공공사업 감소시 경쟁 강도가 높아져 수익성이 악화되었기 때문이다. 살아남은 업체들은 보수 경영 및 비용 감축 등 효율성을 높이기 위해 힘썼다.

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 실천했다.<sup>1)</sup>

국내 건설업체도 유동성 확보에 적극 노력해야 할 뿐만 아니라 시장 축소에 대응한 일본 업체들의 생존을 위한 노력을 벤치마킹할 필요도 있다. CERIK

1) 김민형(2009), 한국건설산업연구원 "버블붕괴 전후 시기별 환경 변화에 대응한 일본 제네콘의 전략 변화 분석 및 시사점", 3p.