

2014년 건설경기 전망

내년도 건설 수주 3.6% 증가한 93.9조원 규모에 그칠 듯

- 건설 투자도 0.2% 증가의 회복세 예상, 신규 대형 SOC 예산 축소 -

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

본고에서는 먼저 2014년 건설경기에 영향을 미칠 주요 쟁점 요인을 살펴보고, 2014년 국내 건설 수주 및 건설 투자 전망치를 제시하였다.

2014년 SOC 예산 7.0% 감소

우선, 2014년 공공 토목 수주와 토목 투자에 큰 영향을 미칠 정부의 SOC 예산(안)이 전년 대비 4.3%(1조원) 감소한 23.3조원으로 편성되었다. 2013년에는 추경 SOC 예산이 7,000억원 추가되었으므로 이를 감안하면 전체적으로 7.0%(1.7조원)나 감소한 수준이다. 이러한 정부의 SOC 예산 편성 결과는 2014년 건설 투자에 부정적 영향을 미칠 전망이다. 정부는 SOC 예산의 감소에도 불구하고, 연구·개발 및 문화 시설에 대한 투자 확대, 민간투자 활성화 등을 통해 공공이 주도하는 총 건설투자 규모는 전년의 60.3조원과 비슷한 60.5조원으로 유지하겠다고 언급했으나, 민간

투자가 당장 활성화되기는 어려워 보인다.

세부적으로는 대형 신규 SOC 사업에 대한 예산 할애를 축소하고, 소규모 생활 밀착형 투자를 확대하기로 했다. 국토교통부 SOC 예산(20.3조원) 중 신규 사업 예산은 1,395억원에 불과하고, 99%가 기존 진행 사업 예산으로 편성되었다.

특히, 신규 도로사업 예산이 많이 감소했는데, 2014년 정부 예산 중 신규 도로사업은 17건(153억원)에 불과하고, 완성 국도를 2013년 32개에서 2014년 45개로 늘려 완성 공사 위주로 편성했다. 신규 도로사업 예산은 2011년 20건(525억원), 2012년 24건(688억원), 2013년 33건(1,055억원)으로 4대강 사업이 끝난 이후 회복세를 보였다. 그러나, 2014년에는 전년 대비 건수는 절반, 예산액은 1/7 수준으로 축소된 것이다. 수자원 분야에도 신규 댐 건설 예산이 편성되지 않았다. 다만, 광역 상수도 4건의 설계 예산이 반영

돼 2015년경 착공이 가능할 것으로 예상된다. 철도의 경우에는 신규 사업 예산이 6건(345억원)으로, 2013년 4건(175억원)에 비해 소폭 증가했다.

결국 정부의 SOC 편성 결과만을 놓고 보면, 건설 투자뿐만 아니라 향후 신규 공공 토목 공사 발주도 감소할 것으로 우려된다. 다만, 신규 예산 집행과 공사 발주와의 시차를 감안할 때 2014년보다는 2015년 신규 토목공사 발주에 주로 부정적 영향을 미칠 전망이다. 그리고 지난 2013년 SOC 예산 중에 신규 사업 예산이 전년 대비 증가했는데, 이는 2014년 공공 토목 공사 발주에 긍정적 영향을 미칠 전망이다.

지방 공약사업, 2014년 하반기 발주 시작

한편, 2014년 정부 SOC 예산(안) 중 박근혜정부의 지방 공약사업에 대한 예산은 700억원이 편성되었다. 정부는 총 167개(총사업비 124조원)의 지방 공약사업 중 목적이 명확하고 구체적이며 총사업비 500억원 이하의 소규모 사업, 경제성 평가가 높은 사업들을 우선 시행 대상으로 분류했다. 지방 공약사업은 2014년 하반기 이후 발주가 시작될 예정이다. 그러나, 3개의 수도권 광역급행철도(총사업비 13조원 추정)가 이르면 3년 후 착공될 것으로 예상되는 등 2014년보다는 새 정부 2, 3년차인 2015~16년에 공약사업 관련 발주가 증가할 전망이다. 정부는 재정 제약을 감안해 2013년 7월 초 BTL의 민간 제안 허용, BTO와 BTL 혼합 방식 활성화, 비용보전 방식(CC) 도입 등 민간투자사업 활성화 방안을 제시했다.

공공기관 건설 투자 증가 어려울 전망

공공기관의 경우에는 2014년 신규 공사 발주 및 건설 투자 여력이 충분치 않은 상황이다. 공공기관의 재

정 상황이 매우 좋지 않은 데다 정부가 과거와 달리 정부의 재정 건전성 관리 범위에 공공기관의 부채도 함께 포함하여 적극적으로 관리할 의지를 보이고 있기 때문이다. 실제로 지난 국정감사에서 기획재정부는 국가 부채에 공공기관의 부채를 포함해 발표했으며, 공공기관의 부채가 지난 정부 기간 동안에 2배 정도 급증해 2010년부터 정부 부채를 초과했다.

이 중 부채 규모 상위 10개 공공기관을 살펴보면 국토교통부 산하 기관이 5개로 가장 많고, 이외 기관들도 예보공사, 중소기업진흥공단을 제외하면 모두 건설공사 발주가 많은 기관들이다. 2013년 도로공사, 철도시설공단 등 8개 주요 공공기관의 발주 계획 물량은 전년에 비해 6.8조원이나 증가했는데, 2014년에는 이런 증가세를 이어가기 어려울 전망이다.

대형 토목 증가, 공공 건축 발주는 부진

2014년에는 신고리원전을 비롯해 주요 대형 공사의 발주 여부가 공공 수주에 큰 영향을 미칠 전망이다. 당초 올해 발주 계획이었던 신고리 5·6호기 주설 비공사(1.35조원)는 최근 전기위원회에서 사업을 허가함에 따라 이르면 2013년 연말, 아니면 2014년 중에는 발주가 진행될 전망이다. 이 외에도 전력 부족 사태를 해결하기 위해 남부발전의 평택3단계(900mw), 영흥7·8호기(1,740mw), 신서천1·2호기(1,000mw) 등 발전 자회사의 발전 플랜트 발주가 2014년 이후 이어질 전망이다. 또한, 그동안 복합화력 발전 플랜트 발주 증가와 연계되는 천연가스 저장 시설과 주배관 공사도 증가할 전망이다. 도로, 철도 공사의 경우 제2경부고속도로(총사업비 6.6조원) 사업이 2014년 시작될 전망이며, 발주가 내년으로 이월되는 도담~영천 복선 전철 8개 공구의 발주가 이뤄질 전망이나, 수도권

특집 2014년 건설경기 전망

GTX는 2015년 이후 발주가 시작될 전망이다.

한편, 2014년에 공공 건축공사 발주는 다소 부진할 전망이다. 우선 토지주택공사의 주택 공사 발주와 지방 이전 공공기관들의 신청사 건립 공사 발주가 2013년과 마찬가지로 저조할 전망이다. 정부는 주택 과잉 공급 문제점을 해소하기 위해 2013년에 공공 주택 공급을 전년에 비해 33.3%나 급감한 5.6만호만을 공급하기로 했는데, 2014년에도 공공 주택 공급이 여전히 저조할 전망이다.

행복주택의 경우 1차 지구 지정 발표 이후 해당 지자체의 반발과 철도부지 내 행복주택의 공사비 증가 문제 등으로 일정이 지연되고 있는데, 2014년에는 공급이 본격화될 전망이다. 2012년 48개 기관이 착공해 호조를 보였던 지방 이전 공공기관들의 신청사 착공 물량은 2013년 6월 말 기준으로 미착공 기관이 16개만 남았다. 동 미착공 기관 중 일부가 2014년에 발주와 착공이 이뤄질 전망이다. 발주 물량이 축소되는 것과 달리 2013년에 양호한 흐름을 보인 지방 이전 공공기관의 건설 기성은 2014년에도 계속 양호하게 진행될 전망이다. 2012년 하반기 이후 발주가 급증해 2013년까지 발주가 이어졌던 국방 관련 건축공사 물량은 2014년에는 잔여 물량의 발주가 이뤄질 전망이다. 이상과 같이 2014년에 공공 건축공사 발주가 전반적으로 위축되나, 인천공항 3단계 건축은 2013년에 이어 2014년에도 계속 양호한 발주가 이어질 전망이다.

민간 주택 수주 소폭 회복, 수주액 규모는 여전히 부진

2014년 건설경기를 전망함에 있어서 가장 핵심적인 쟁점 요인 중 하나는 최근 극심한 침체를 지속하고 있는 민간 건설 수주가 과연 2014년에는 어떤 모습을 보일 것인가이다. 민간 건설 수주액은 올 1~8월 동안

32.2조원에 그쳐 글로벌 금융위기 직후였던 2009년을 제외하면 2002년 이후 11년래 최저치로 추락했다. 2014년에는 민간 건설 수주가 어떤 모습을 보일까?

우선, 민간 주택 수주는 2011년 하반기부터 2012년 상반기 사이에 소폭 회복세를 보이다가, 2012년 하반기부터 다시 극심한 침체를 보였는데, 그 원인은 2011년부터 회복세를 보이던 지방 주택 수주가 다시 감소하기 시작한 반면, 수도권 주택 수주는 침체를 지속했기 때문이다. 향후 수도권의 민간 주택 공급 여건에는 4·1 및 8·28 대책, 신규 아파트 입주 물량 부진 지속, 전세가격 상승 등의 긍정 요인이 있지만, 준공 후 미분양 적체, 소득 대비 높은 주택가격, 가계 부채, 대내외 경제 불확실성 등의 부정적 요인도 적지 않은 편이다. 결국 2014년 수도권의 민간 주택 공급 여건에는 긍정, 부정적 요인이 혼재해 있는 상황인데, 만약 정부의 부동산 대책들이 대부분 입법화되어 시행되고, 거시경제가 회복세를 보인다면 수도권 주택 공급 여건이 전년에 비해서는 개선될 것으로 예상된다. 한편, 지방에는 2011년 이후 주택 공급 급증으로 인해 2013년부터 시작된 아파트 입주 물량 재고가 현상이 2014년에도 지속되고, 그동안 주택가격 급등, 가계 부채 등 부정적 요인이 다수인 상황이다. 이에 따라 2012년 하반기 이후 둔화되기 시작한 지방 주택 수주는 2014년에도 지속해 위축될 것으로 예상된다.

재개발/재건축 수주도 일부 회복될 듯

2012년 하반기 이후 침체가 더욱 심화된 민간 주택 수주의 부진에는 재개발/재건축 수주의 부진 영향이 컸다. 재개발/재건축 수주는 2012년 4/4분기에 전년 동기 대비 60.0%나 감소했고, 2013년 1~8월 동안에도 전년 같은 기간에 비하여 48.4% 감소해 민간 주택

수주 부진을 주도했다. 2013년 들어 수도권외의 재개발/재건축 수주는 연이어 시공사 선정 총회까지 무산될 정도로 건설사간 경쟁 구도가 형성되지 못했다. 그만큼 과거와 달리 건설사들이 신규 주택 수주에 보수적 접근을 하고 있는 것이다. 다만, 최근에는 광명 철산주공 4단지, 과천 주공2-7단지 재건축, 은평구 응암11구역, 흑석8구역 재개발 등 사업성이 있는 일부 사업장에 대한 대형사의 참여가 상반기보다는 적극적인 모습을 띠고 있다.

2014년에 앞서 살펴본 바대로 수도권 주택 공급 여건이 전년에 비해서는 개선될 것으로 예상돼 이러한

추세는 2014년에도 이어질 것으로 예상된다. 다만, 재개발/재건축 수주의 일부 회복에도 불구하고, 수주액 자체는 여전히 부진할 것으로 전망된다.

민간 비주거 건축 및 토목 수주 소폭 회복

2012년 하반기 이후 민간 비주거 건축 및 토목 수주가 급격하게 감소세로 전환된 원인은 무엇보다 당초 예상과 달리 국내 경제가 하반기에도 살아나지 않고 '상저하저'의 흐름을 보인 때문이었다. 2012년 상반기까지만 해도 국내 경제는 '상저하고'의 흐름을 보일 것으로 예상했었는데, 유로존 위기, 미국 재정 절벽

2014년 국내 건설 수주 전망

구분	2011년			2012년			2013년(e)			2014년(e)
	상반기	하반기	연간	상반기	하반기	연간	상반기	하반기	연간	연간
건설 수주액 (조원, 당해 연도 가격)										
공공	14.5	22.1	36.6	15.2	18.8	34.1	15.0	20.4	35.4	34.7
민간	35.5	38.6	74.1	39.6	27.9	67.4	24.1	31.1	55.2	59.2
토목	17.7	21.1	38.8	21.4	14.3	35.7	14.1	18.3	32.4	33.3
건축	32.3	39.6	71.9	33.4	32.4	65.8	25.0	33.2	58.2	60.6
주거	15.0	23.7	38.7	17.3	17.0	34.3	10.8	16.8	27.6	29.5
비주거	17.3	15.9	33.2	16.1	15.5	31.5	14.2	16.4	30.6	31.0
계	50.0	60.7	110.7	54.8	46.7	101.5	39.2	51.5	90.6	93.9
증감률 (% , 전년 동기 대비)										
공공	-27.6	21.5	-4.2	5.2	-14.9	-7.0	-1.4	8.2	3.9	-2.0
민간	15.7	12.4	14.0	11.6	-27.8	-9.0	-39.0	11.6	-18.1	7.2
토목	-9.4	-3.3	-6.2	21.2	-32.6	-8.1	-34.0	28.1	-9.2	2.9
건축	3.6	29.0	16.2	3.4	-18.1	-8.4	-25.1	2.4	-11.6	4.1
주거	-3.7	47.9	22.4	15.5	-28.4	-11.4	-37.6	-1.1	-19.5	7.0
비주거	11.0	8.4	9.8	-7.1	-2.7	-5.0	-11.6	6.1	-2.9	1.4
계	-1.4	15.6	7.2	9.7	-23.1	-8.3	-28.6	10.2	-10.7	3.6

주 : 2013년 하반기 및 2014년은 한국건설산업연구원 전망치. ; 자료 : 대한건설협회.

2014년 건설 투자 전망

(위 : 조원, 전년 동기비 %)

구분	2010			2011			2012			2013			2014(e)
	상반기	하반기	연간	상반기	하반기	연간	상반기	하반기	연간	상반기	하반기	연간	연간
건설 투자	72.43	80.93	153.36	67.38	78.81	146.19	66.08	76.89	142.97	69.49	81.19	150.68	151.03
증감률	-2.0	-5.1	-3.7	-7.0	-2.6	-4.7	-1.9	-2.4	-2.2	5.2	5.6	5.4	0.2

주 : 2013년 하반기 및 2014년은 한국건설산업연구원 전망치. ; 자료 : 한국은행, 「국민계정」 각 연호.

특집 2014년 건설경기 전망

등 선진국 경제의 불확실성 요인이 하반기에도 해소 되지 않은 가운데, 중국을 비롯한 신흥국 경제까지 둔화되면서 국내 수출이 둔화된 때문이었다.

과거 데이터를 분석해보면 민간 비주거 건축 및 토목 수주는 거시경제 흐름과 매우 유사한 흐름을 보인다. 결국 2014년 민간 비주거 건축 및 토목 수주의 흐름은 거시경제의 회복세가 좌우할 전망이다. 각 기관의 전망치를 살펴보면 2014년 국내 경제 성장률은 약 3% 중후반을 기록할 것으로 전망된다. 2013년보다 약 1%p 증가한 성장률이다. 성장률이 여전히 저조한 수준이지만, 경제가 저점을 지나고 있다는 점은 긍정적이며, 기저효과를 감안할 때도 민간 비주거 건축 및 토목 수주가 극심한 침체를 보인 2013년에 비해서는 소폭 회복될 전망이다. 최근 오피스 공실률이 계속 증가했지만 증가세가 둔화되는 모습을 보였고, 정부에서 향후 도시지역 첨단 산업단지를 추가로 9곳 지정하고, 나머지 11곳도 활성화하기 위해 인센티브를 대폭 제공하기로 했다는 점 역시 긍정적 요인이다.

내년 건설 수주 3.6% 증가한 93.9조원 전망

이상에서 살펴본 전망의 주요 쟁점 요인과 건설 관련 지표들의 장기 추세 분석에 근거하여 전망한 결과, 2014년 국내 건설 수주는 전년 대비 3.6% 증가한 93.9조원을 기록할 전망이다. 전년도 기저효과 영향으로 소폭 증가하겠으나, 수주액 자체는 93.9조원에 그쳐 여전히 매우 부진할 전망이다. 발주 부문별로는 공공 수주의 경우 정부 SOC 예산 감소, 신규 사업 예산 감소, 정부의 SOC 투자 및 공공기관 투자 기조 전환 등을 종합적으로 감안할 때 전년 대비 2.0% 감소한 34.7조원을 기록할 전망이다. 민간 수주는 2013년에 비해서는 소폭이나마 회복된 거시경제 및 주택 공

급 여건, 전년도 기저효과 등으로 인해 전년에 비하여 7.2% 증가하겠으나, 수주액은 59.2조원에 머물며 여전히 저조할 전망이다.

건설 투자, 0.2% 증가의 회복세 보일 듯

한편, 2013년에 양호한 회복세를 보인 건설 투자는 2014년에는 전년비 0.2% 증가에 그치며, 회복세를 이어가지 못하고 회복세를 보일 전망이다. 2014년 건설 투자는 최근 선행 지표인 건설 수주의 감소세 지속, 정부 SOC 예산 감소 등의 감소 요인이 크지만, 긍정적 요인도 일부 존재해 전년 수준의 회복세를 보일 전망이다.

최근 건설 수주와 건설 기성의 시차를 감안할 때 2012년 8월 이후 급격한 감소세를 보인 건설 수주는 2014년 상반기부터 건설 기성 및 건설 투자에 부정적 영향을 미칠 전망이다. 단, 최근 급격한 감소세를 보인 건설 수주와 건설 투자 감소 효과는 향후 3년 정도에 걸쳐 분산되어 영향을 미칠 뿐 아니라, 최근 감소세를 주도한 재개발/재건축 수주의 경우 건설 투자와의 시차가 매우 커 당장 2014년 건설 투자에 미칠 감소 효과는 다소 제한적이다.

또한, 2014년 수도권 주택 공급 여건이 소폭 회복돼 2012년 이전 기 수주 사업의 착공 증가 가능성은 주택 투자에 긍정적 요인이다. 아울러 정부는 SOC 예산 감소에도 불구하고, 공공 주도 건설 투자는 연구·개발, 문화시설 투자 확대, 민간투자 활성화 등을 통해 2013년의 60.3조원과 비슷한 60.5조원 규모를 유지할 방침이다. 다만, 민간 투자가 정부 목표대로 활성화되기는 쉽지 않을 전망이다. 결국 2014년 건설 투자는 전년 대비 0.2% 증가에 그치며 회복세를 보일 전망이다. CERIK