

특집

위기의 건설산업, 성공 전략 세워야

건설산업 위기 진단... 패러다임의 근본적 전환 필요

이 상 호 | 전 GS건설 경영연구소장

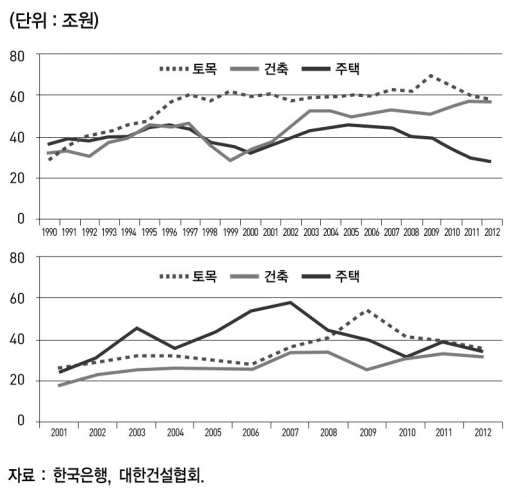
생존이나 쇠퇴냐

**한** 국 경제는 잠재 성장률 하락과 더불어 당분간 3% 수준의 저성장 기조가 장기화될 전망이다. 박근혜정부의 임기 말인 2017년에는 종합건설업체들의 수주 실적이 80조원대로 떨어질 가능성이 높다.

건설업계의 성장성, 수익성, 현금 흐름 지표는 모두

악화일로를 걷고 있다. 금융권은 조선·해운과 더불어 건설업을 가장 심각한 구조적 불황 업종으로 평가하고 있다. 100대 건설사 중 20여 사가 이미 법정관리 및 워크아웃 상태에 처해 있고, 2014년에는 그 수가 더 늘어날 가능성도 크다. 해외건설도 경고음이 속출하고 있다. 2013년 말 해외건설은 누적 수주 6,000억

건설 투자 및 수주 추이



중기 건설 수주 전망

(단위: 조원)

구분	평균	2012	2017	고려사항
합계	108.6	101.5	88	- 잠재성장률 3%대 - 주택, 오피스 등 건축 공급 조정 - 재정투자 우선순위 조정
주택	42.4	34.3	30	- 민관 전여 물량 처리 후 감소 - 소형화 : 단위 공사비 감소 - 공공 1/3축소 (15만→9만호)
건축	29.2	31.5	29	- 경기 연동 공장/사무실 등 부진 - PF 등 대형 민간사업 지연/취소 - 복지, 의료, 교육 등 시설 투자
토목	37.0	35.7	29	- 경기 연동 산업설비 설치 부진 - 민간 발전사업 성장 제한적
	13.0	16.8	12	- 예산 : 2012년 23.1조→2017년 19.2조원
	24.0	18.9	17	

주 : 1) 수주 기준 : 소계/민간/공공.  
2) 평균 : 최근 10년(2003~2012년) 평균.  
자료 : 대한건설협회, 2017년 자체 전망치.

## 특집 위기의 건설산업, 성공 전략 세워야

달리를 달성했지만, 국내 업체간 과당 경쟁, 저가 수주, 수행 역량 부족 등 누적된 문제들이 부메랑으로 되돌아왔다. 이처럼 국내와 해외를 막론하고, 건설산업은 위기에 직면해 있다. '위기는 기회'라는 희망적인 말보다, '생존이나 쇠퇴냐'의 갈림길에 처해 있다는 현 인식이 더 적절해 보인다. 왜 이렇게 되었을까?

### 국내 시장 변곡점 인식 및 대응 부족

2000년대 중반을 전후하여 국내 건설시장은 오랜 성장 시대를 접고 성숙시장으로 진입했다. 국내 건설수주는 2007년에 정점에 도달한 뒤 2012년에는 실질 기준으로 정점 대비 약 38%나 줄었다. 건설 수주와 투자 위축세가 장기화되자 수주 경쟁이 격화되면서 성장성과 수익성 지표가 모두 급락했다. 하지만 정부와 건설업계 모두가 이 같은 건설시장의 '변곡점(turning point)'을 제대로 인식하지 못했고, 대응 노력도 부족했다.

### 건설산업 및 사업 구조 재편 미흡

종합건설업체 수는 수주 실적이 최고치를 기록했던 2007년(127.8조원)에 1만 2,842개사였지만, 수주 실적이 21.6%나 줄어든 2012년(101.5조원)에는 1만 1,304개사로 약 12%(1,536개사)밖에 줄지 않았다. 반면에 전문건설업체는 2007년에 3만 6,422개사에서 3만 7,605개사로 오히려 그 수가 더 늘었다. 건설시장의 규모가 줄었다고 공급자 수가 그만큼 줄어든 것도 아니고, 업종에 따라서는 더 늘어난 것이다.

공급자 수만 덜 줄어든 것이 아니라 종합/전문 건설업체 간 구분, 원·하도급 및 대·중소 업체 간 형식적 공동도급 구조 등은 여전히, 가격 경쟁 중심의 공공공사 수주 경쟁도 변한 것이 없다. 건설산업 구조

는 여전히 과거의 틀을 탈피하지 못한 것이다. 사업 구조 역시 마찬가지다. 해외건설 비중이 급격하게 늘어난 일부 대형 건설업체들을 제외한다면, 국내 토목·건축 공사의 도급사업 중심으로 사업을 영위해 온 대다수 중견·중소 업체들은 시장 축소에 따라 수주와 매출이 줄면서 생존의 위기에 직면해 있다.

### 과도한 정부 규제와 후진적인 법·제도

건설산업 구조나 사업 구조를 바꾸고자 해도 과도한 정부 규제와 후진적인 법·제도가 장애물이 되고 있다. 건설업체가 시공 이전 단계와 이후 단계로 이른바 '가치사슬(value chain)'을 확장하고 싶어도 현행 제도적 틀 속에서는 쉽지 않다. 설계·엔지니어링 및 유지관리 등의 업무는 모두 제각각 관련 법들의 규제를 받고 있다. 등록제도를 통해 업종과 업역도 규제하고 있다. 건축설계업은 시공업과의 겸업이 사실상 불가능하다. 겸업 제한을 비롯한 과도한 규제는 건설업 종간 융·복합을 저해한다. 시대착오적인 입·낙찰제도, 글로벌 스탠더드와 괴리된 건설 정책과 제도는 건설산업의 글로벌 경쟁력을 하락시킨 주범이다. 공공공사 수익성도 업체간 경쟁이 아니라 최저가낙찰제도와 실적공사비제도 등이 결정하는 구조다. 주택시장에 대한 규제는 아직도 투기 억제에 치중해 있다.

### 외형 위주 경영 전략과 글로벌 역량 부족

우리 건설업체들은 수주·매출 목표 달성을 위해 리스크 감수가 일상화된 반면, 리스크 관리는 소홀했다. 건설업체의 왜곡된 인센티브 구조도 이 같은 외형 위주 경영 전략을 강화하는 역할을 했다. 사업 기간이 길고, 손익이 당장 드러나지 않는 건설사업의 특성에도 불구하고, 대규모 적자 사업도 준공이 아니라 수주

시점에서 보상을 하는 경우가 많았던 것이다. 국내 주택·개발 사업이나 해외 플랜트 사업의 부실화는 이 같은 구조에서 반복되었다. 최근의 해외 건설사업 부실화는 글로벌 사업 수행 역량 부족에 기인한 것이다. 단기간에 수주 실적은 급증했지만 이를 수행할 수 있는 글로벌 사업 인력은 양과 질 모두 부족했다. 전통적인 조직 구조와 운영 시스템도 글로벌 사업을 효율적으로 수행하기에는 역부족이었다. 국내외를 막론하고 우수 인력 유입 부족과 고령화 현상은 건설산업의 미래 전망도 어둡게 만들고 있다.

**투명성 부족과 부정부패로 인한 신뢰 상실**

건설산업에 대한 국민적 이미지는 대단히 부정적이다. 사업 인허가, 입찰과정 등 건설사업의 거의 모든 단계마다 부정부패에 취약하다. 건설업체의 뇌물 수수나 입찰 담합 건은 여전히 수시로 언론에 보도되고 있다. 경제 성장에 기여한 건설산업의 성과보다 국민들은 부정부패 등 부정적인 측면을 더 강하게 인식하고 있다. 건설산업의 위기에도 불구하고, 획기적인 정부 지원을 기대하기 어려운 이유는 건설산업이 국민의 신뢰를 얻지 못했기 때문이다.

**위기 극복을 위한 대응 방안**

가장 시급한 것은 건설시장의 급격한 위축을 완화하는 것이라고 본다. 이를 위해서는 정부가 적절한 SOC 투자 규모를 유지해야 한다. 민간 투자 활성화를 위한 획기적인 제도 개선도 추진해야 한다. 민간 부동산 경기의 정상화를 위한 대책으로 투자 수요 확대와 공급 조절 및 투기 억제 정책의 전환이 필요하다. 최저가낙찰제와 실적공사비제도 개선을 통해 공공공사 수익성을 확보하는 것도 중요한 과제다.

중장기적으로는 건설산업의 생태계 혁신을 추진해야 한다. 과도한 건설업종/업역 규제, 시장 규모 위축과 무관한 건설업체 수, 투명성 부족과 부정부패가 만연한 생태계에서 건설산업의 성장은 기대하기 어렵다. 건설산업의 융·복합을 촉진하기 위해서는 「건설산업통합법」 제정을 통해 불필요한 정부 규제를 대폭 축소하고, 국내 건설 관련 법·제도를 글로벌 스탠더드로 대체해 나가야 한다. 건설산업의 혁신 과제는 '슈퍼 갑(甲)'으로 불리는 정부와 공기업 등 공공 발주자 혁신이 중요하다. 한편에서는 시대적 사명이 다했거나 그 역할이 크게 축소된 건설 공기업의 민영화 내지 구조조정이 필요하다. 건설업체간 상생·공생을 위한 정부 정책은 물량 배분이나 물량 이전보다 중소 건설업체의 경쟁력 강화에 초점을 두어야 한다. 건설산업의 글로벌 경쟁력 제고를 위해서는 글로벌 사업 역량을 갖춘 인력 양성에 정부도 적극 나서야 한다. 맞춤형 시장정보 체계 구축이나 해외 개발형 사업 활성화를 위한 금융 지원도 강화해야 한다.

**근본적 패러다임 전환 필요**

당면한 건설산업의 위기는 부분적 위기가 아니라 총체적 위기다. 일시적이고 단편적인 위기가 아니라, 중장기적이고 근본적인 변화가 수반되어야 할 구조적 위기다. 하지만 개인과 마찬가지로, 정부와 기업도 과거의 경험과 습관에 기대어 새로운 상황에서 구태의연한 대응으로 일관하는 경향이 있다. 건설경기가 어려워니 SOC 예산을 더 늘려 달라, 주택 규제 완화해 달라... 는 식이다. 이제는 그런 구태의연하고 단편적인 생존 대책에만 의존할 수 없는 상황에 봉착했다. 정부의 건설 정책이나 건설업계의 경영 전략 패러다임 모두 근본적인 전환이 필요하다. CERIK