

건설시장 활력제고를 위한 건설사 자금조달 및 유동성 지원 방안

김정주 한국건설산업연구원 연구위원
(kjj@cerik.re.kr)

- I. 들어가며
- II. 지난 10여년 간의 부동산시장과 정책의 흐름
- III. 정부의 정책 방향과 시장상황의 미스매치 문제
- IV. 건설시장 활력 제고를 위한 건설사 자금조달 및 유동성 지원 방안 모색
- V. 나가며

7

■ 국문요약 ■

현 정부는 출범 이후 주택 등 부동산공급에 초점을 맞춰 정책을 추진해 오고 있다. 다만, 2022년 하반기 이후 국내 부동산시장에서의 금융조달 애로 증가, 공사비 인상, 수요 위축이라는 3중고 상황이 건설사들의 경영상황을 악화시키면서 건설업계의 위기감이 고조되고 있다. 이러한 상황에서 정부가 추진하고 있는 공급 확대 위주의 정책이 충분한 실효성을 가지기는 쉽지 않다고 할 것이다. 과거 부동산시장의 불안정성을 고려할 때 안정적인 공급여건의 조성은 반드시 필요하다. 이를 위하여 정부는 다음과 같은 측면에서 건설사의 유동성 문제를 해결할 필요가 있다.

먼저, 기존 사업으로부터 부담하게 되는 책임준공과 채무인수에 따른 부담을 건설사들이 흡수할 수 있도록 하기 위한 긴급자금 수혈이 필요하다. 다음으로, 부동산 규제 완화 등을 통한 신규 수주여건의 개선이 필요하다.

문제의 원인에 대한 정확한 진단 그리고 그에 따른 적실성 있는 대안의 모색을 통해서만 정부가 추진코자 하는 공급 확대의 목표를 실질적으로 달성할 수 있을 것이다.

주제어 : 부동산공급, 유동성 확보, 긴급자금 수혈, 부동산규제 완화, 수주여건 개선

I. 들어가며

작년 하반기 이후 부동산시장 침체가 지속되고 있다. 특히 최근에는 부동산 PF시장에서의 부실 우려 재확산과 고금리 장기화에 따른 소비자들의 구매 위축 등으로 부동산시장 침체 흐름이 심화되고 있는 가운데, 높아진 공사비로 인해 건설수주가 급감하는 등 건설사들의 어려움이 가중되는 모습이다.

건설산업은 우리 경제를 지탱하는 중요한 기간산업이고, 우리나라의 주력 수출산업 중 하나이기도 하다. 또한 4차 산업혁명 시대의 도래로 산업간 융합이 빠르게 진행되는 과정에서, 향후 제조-서비스업과의 융합 플랫폼으로써 기능할 커다란 잠재력을 가진 산업이기도 하다.

하지만 건설산업은 대다수 국민들에게 사양산업으로 인식되고 있고, 상대적으로 낙후된 생산체계와 기술, 열악한 근로여건으로 인해 청년층의 취업 기피로 인한 빠른 고령화 등 적지 않은 어려움을 겪고 있다. 이러한 상황에서 최근 부동산경기 침체로 건설산업이 겪고 있는 어려움은 더욱 크게 느껴진다.

하지만 정부는 그간 건설업계가 경험하고 있는 지금의 어려움에 집중하기 보다는 지난 부동산가격 급등기에 수립된 공급확대 계획에 보다 무게를 두고 정책을 추진해 오고 있다. 그동안 주기적으로 큰 변동성을 경험해 온 부동산시장의 흐름 이면에 공급 측면에서의 문제점 역시 분명히 존재하기 때문에, 정부의 공급확대 노력을 비판하기는 어려울 수 있다. 그러나 현재 건설업계가 경험하고 있는 어려움을 해결하지 않고서는 공급 확대 역시 쉽지 않을 것이라는 점에 대해서는 정부의 인식이 충분치 못한 측면이 있는 듯하다.

본 고에서는 이러한 관점에서 정부가 그간 추진해 온 공급확대 정책의 실효성을 가지기 위해서 어떠한 부분이 더 보완될 필요가 있는지에 대해 지금 건설업계가 경험하고 있는 위기의 해소에 초점을 맞춰 논해 보고자 하였다.

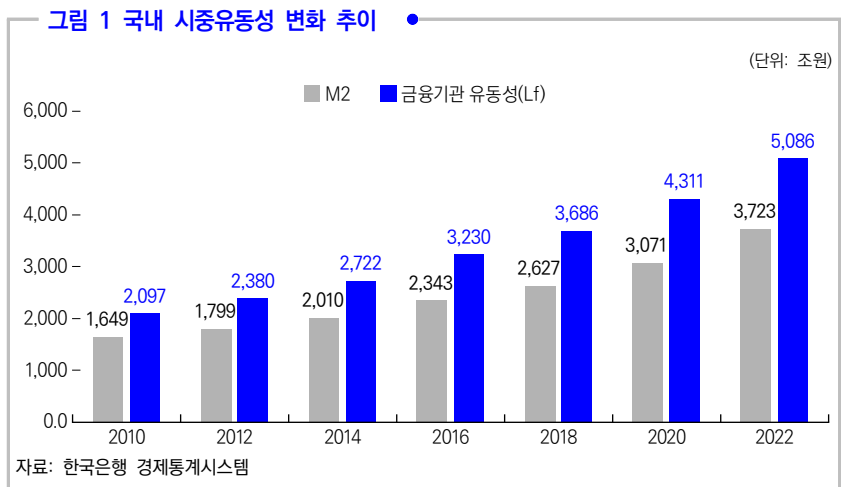
II. 지난 10여년 간의 부동산시장과 정책의 흐름

2008년 글로벌 금융위기로 급격한 침체를 경험했던 국내 부동산경기는 2015년 이후 점차 회복되기 시작했다. 당시 정부는 저축은행 사태, 세월호 사건, 메르스 사태 등 연이은 내외부 악재로 인해 침체된 국내 경기를 활성화시킬 필요가 있었고, 이를 위해 과감하게 부동산 대출규제를 완화하는 조치를 취하게 된다.¹⁾ 그런데 이 시기는 공교롭게도 저축은행 사태 등으로 개발사

1) 관계부처 합동(2014.7.24.), 「새 경제팀의 경제정책방향」, 정부발표자료

업에 참여했던 금융사와 건설사들의 구조조정이 거의 마무리된 시기여서, 건설사와 금융사가 다시 개발 부문에 공급을 확대할 수 있는 여건이 조성되고 있던 시점이다.

한편 이후 정부의 근로시간 단축, 최저임금 상승 등 급격한 정책변화 속에서 발생한 고용위축 문제와 2020년부터 시작된 코로나 사태에 대한 재정지출 확대 위주의 정부 대응은 급격한 시중 유동성 증가를 가져왔다. 특히 2008년 글로벌 금융위기 이후 10년 이상 지속된 저금리 상황 속에서 급격히 늘어난 시중 유동성은 금융기관들의 신성장 동력 확보를 위한 규제 완화 요구로 이어졌고, 이는 다시 다른 부문에 비해 높은 수익률을 보였던 부동산 부문으로 자금이 대거 유입되는 결과를 초래했다.



문제는 과거 경험상 부동산 부문으로의 시중 유동성 유입이 예외 없이 부동산가격의 급격한 상승으로 이어져 왔다는 점이다. 그리고 지난 수년간의 부동산경기 호황기 역시 이러한 시중 유동성 확대가 주된 원인으로 작용했을 가능성이 큰 것으로 생각된다.

그런데 부동산가격이 급등할 경우 그동안 정부의 대응 방식은 세금규제→대출 및 가격규제→거래규제와 같은 순서로 규제 위주의 대책들을 시행한 뒤 별다른 효과를 보지 못하면서, 공급 확대 위주로 대책이 전환되는 양상을 보였다. 실제 1980년대 경기 호황기 기간 중 발생한 부동산가격 급등의 최종적인 결과물은 1기 신도시였고, 2000년대 부동산가격 급등기 역시 2기 신도시라는 최종 결과물을 낳았다. 그리고 지난 2010년대 후반 부동산경기 호황기

기간 중 많은 혼란을 경험한 뒤 정부가 중도에 내놓은 대책이 바로 재건축·재개발 활성화, 도심복합개발 촉진, 노후계획도시 정비, 3기 신도시 건설 등 공급 위주의 대책들이다.

이러한 현상과 맞물려 있는 것은 부동산가격 급등에 따른 국민들의 불만과 그에 대한 정부 차원에서의 대응 필요성, 수도권에서의 실수요 대비 공급 물량 자체의 부족이 가격 급등을 초래했다는 과거의 현상에 대한 사후적 원인 진단이다. 이는 지난 1월에 발표된 ‘1.10 대책’과 그 이전에 현 정부가 발표해 온 각종 공급 확대에 관한 대책들의 이면에 놓여 있는 공통된 인식이기도 하다.

표 1 1-2-3기 신도시 정책 비교

구분	1기 신도시	2기 신도시	3기 신도시
추진 배경	- 고도 경제성장에 따른 대도시 인구집중 - 올림픽특수, 무역수지 흑자 지속에 따른 시중 유동성 급증	- 외환위기 이후 정부의 재정확정에 따른 시중 유동성 증가 - 국토균형발전 정책	- 코로나 대응 등으로 늘어난 시중유동성과 저금리상황 하에서의 부동산 가격 급등
추진 시기	- 1980년대 후반부터 1990년대 중반까지	- 2000년대 초부터 최근 까지	- 2020년부터 2030년까지 (예정)
공급 호수	- 29.2만호	- 60.8만호	- 17만호
공급 지역	- 서울 주변 5개 신도시 (서울로부터 20-25km 이내)	- 서울 주변 10개 신도시 (서울로부터 18-60km 이내)	- 서울 주변 5개 신도시 (서울로부터 10-20km 이내)

자료: 김성수 외(2020), 「수도권 신도시 정책의 평가 및 향후 발전 방향」, 연구보고서, 국토연구원 내용 등을 참고해 저자가 정리

III. 정부의 정책 방향과 시장상황의 미스매치 문제

하지만 정부의 이러한 정책 방향은 최근 건설사들이 처해 있는 상황과 다소 괴리되는 측면이 있다.

지난 2022년 하반기 채권시장에서 발생한 신용경색 이후 건설업계의 상황이 급변했다. 금리 인상 과정에서 발생한 신용경색으로 PF자금 조달 상황이 악화되기 시작한 가운데, 부동산가격 상승에 대한 소비자들의 심리 또한 빠르게 위축되면서 미분양이 급증하기 시작했다. 국내 개발사업의 상당수가 만기가 짧은 단기유동화 증권을 통해 자금을 차입하는 방식을 취하고 있던 상황에서 금리 인상과 신용경색은 다수 개발사업들의 유동성 위기를 촉발시키는 원인이 됐고, 동시에 유동화증권에 신용보강을 제공하고 있던 증권사들로

까지 유동성 위기가 전이될 조짐을 보였다.

국내에서 활용되는 부동산PF가 사업 단계별로 브릿지론-본PF로 이어지는 단절적인 구조를 가진 상태에서, 분양시장의 위축은 기 실행돼 있던 브릿지론이 본PF로 전환되기 어려운 상황을 초래했다. 이 와중에 공사비 급등은 금리인상에 따른 금융비용 상승 및 부동산시장 문제와 맞물려 이미 착공 단계에 들어가 있던 개발사업들의 수익성 또한 빠르게 떨어지는 결과를 낳았다.

국내 개발시장에서 건설사들은 통상 시행사 및 금융기관과 책임준공에 대한 약정을 맺고, 시공사로 참여하는 것이 일반적이다. 책임준공이란 전쟁 등 천재지변 이외에는 공사비를 제대로 받지 못하는 상황에서도 건설사가 약정된 기한까지 건축물을 준공하겠다는 약정이다. 만약 책임준공을 이행하지 못하면 건설사는 시행사가 대출을 받은 PF채무를 시행사와 함께 ‘중첩·병존적’으로 인수해야 하기 때문에, 건설사는 악화된 여건 하에서도 자기자금이나 차입금 투입을 통해서라도 건축물을 준공시켜야 하는 부담이 존재한다. 그리고 실제 이러한 부담이 지난 2년간 발생했고, 그 결과 대다수 건설사들의 재무상황은 빠르게 악화됐으며, 실제 지난 수년간 건설업계에 누증된 경영부담이 작년 하반기 이후 다수 건설사들의 연쇄도산 우려로 나타나고 있다.

표 2 건설업 외감기업 영업이익률 동향

구분	2018	2019	2020	2021	2022
전체	6.2%	5.6%	6.1%	6.0%	5.0%
종합	6.7%	6.0%	6.6%	6.9%	5.0%
전문	4.8%	4.3%	4.4%	2.8%	2.7%

자료: 김태준(2023), 「2022년도 건설 외감기업 경영실적 및 한계기업 분석」, 연구보고서, 대한건설정책연구원 데이터 인용

표 3 건설업 외감기업 한계기업 비중

구분	2018	2019	2020	2021	2022
전체	32.3%	34.2%	36.2%	40.2%	41.6%
종합	37.4%	41.2%	41.6%	44.8%	47.0%
전문	24.9%	23.6%	27.6%	32.2%	32.5%

자료: 김태준(2023), 「2022년도 건설 외감기업 경영실적 및 한계기업 분석」, 연구보고서, 대한건설정책연구원 데이터 인용

이러한 상황에서 정부가 그동안 발표해 온 공급확대 위주의 대책이 단기적으로 실효성을 가지기 쉽지 않을 가능성이 크다. 무엇보다 건설사들이 부담해야 하는 단기적 유동성 확보 측면에서의 재무적 압박이 큰 상황에서, 최근

의 부동산경기 침체 상황으로 인해 높아진 원가 부담을 안고서라도 수주를 감행할 만큼 안정적인 수익을 예상해 볼 수 있는 사업장의 수가 많지 않기 때문이다.

그림 2 국내 건설사들의 수주 포기 현상



IV. 건설시장 활력 제고를 위한 건설사 자금조달 및 유동성 지원 방안 모색

지난 부동산경기 호황기 중 추진된 개발사업들의 양적 증가 수준과 부동산 경기 침체 상황의 심각성을 고려하면 최근의 이러한 상황이 예상외로 장기화 될 가능성이 있다. 결국 정부가 추진코자 하는 공급확대 정책이 나름의 성과를 거두기 위해서는 건설사들이 경험하고 있는 자금 부족의 문제를 해결해주는 것이 급선무가 돼야 한다.

그런데 현재 상황에서 건설사들의 자금문제를 해결해 주기 위해서 필요한 조치는 크게 2가지로 대별해 볼 수 있다.

첫 번째는 기존 수주계약하에서 발생하는 책임준공과 채무인수에 필요한 긴급자금을 보충해 주기 위한 장치를 마련하는 것이다. 대기업이나 계열사가 있는 중견대기업의 경우 회사채 발행이나 자금대여를 통한 외부로부터의 자금조달이 어느 정도 가능하지만, 다수 중소·중견 건설사들의 경우 이러한 자금조달 통로가 막혀있다.

결국 이들에 대해서는 이들이 보유한 토지 등 자산을 외부에 매각해 유동성을 확보할 수 있는 채널을 확보해 줘야 한다. 건설업계에서 지속적으로 요구해 온 미분양 리츠나 공공부문에서 미분양 직접 매입 등의 도입을 적극적

으로 고려해야 하는 이유다. 아울러 일정 부분 손실을 예상하고 자금을 대어 해 줄 수 있는 자금원과 새로운 공급 채널이 필요하다. 하지만 지금 상황에서 민간 금융기관이 손실을 예상하고 금융을 공급할 가능성은 전혀 없다. 결국 위기에 처한 건설사들에게 긴급자금을 공급하기 위한 민간과 공공의 새로운 협업방식이 필요하다.

우선, 건설 부문에서 활동 중인 3개 공제기관이 초기자본 출자를 해 펀드를 조성하고, 민간 금융기관들이 이들 공제기관과 정책금융기관의 신용보강에 기초해 자금을 투여한 뒤, 건설사들을 선별해 긴급자금을 수혈한 이후 대여금을 장기로 상환하는 방식을 생각해 볼 수 있을 것이다. 이후에는 이러한 펀드를 필요시 추가 자금을 시중은행 등으로부터 대여받을 수 있는 상설기금 형태로 가져가는 방안도 고민해 볼 필요가 있다.

다음으로 건설사들의 신규 수주 여건을 획기적으로 개선시켜 주는 것이다. 신규 수주가 이뤄진다는 것은 결국 사업이 추진될 여건이 개선되고 있다는 의미이고, 동시에 건설사들이 신규 자금을 공급받을 수 있는 기회가 생기고 있다는 의미다.

이를 위해서는 무엇보다 국내 부동산시장을 움아매고 있는 여러 부동산규제를 획기적으로 완화시켜 줌으로써 시장에서의 거래가 활성화될 수 있도록 해야 한다. 아울러 기존 부동산경기 호황기에 높은 가격으로 매입된 토지에 묶여 있는 PF 자금들을 부동산PF 정상화 펀드 등을 통해 단계적으로 정리해 나감으로써, 해당 토지가 낮은 가격에서 다시 거래되고 개발에 활용될 수 있는 여건을 조성해 줘야 한다. 공공 또는 민관합동 부문에서 이뤄지고 있는 공사비 갈등 문제와 관련해서는 사업해지, 토지환매, 공사비 및 공기조정 등의 조치를 통해 공공부문이 과도한 손실을 보지 않는 범위라면 적극적으로 건설사들의 부담을 줄여줘야 한다. 이 과정에서 그간 건설 관련 분쟁조정기구 등 그간 유명무실하게 운영돼 온 부분들에 대한 제도 정비 역시 이뤄질 필요가 있다.

V. 나가며

최근 건설업계는 금융조달 애로 증가, 공사비 인상, 수요 위축이라는 3중고 상황에 놓여 있다. 단순히 소수 업체들만의 문제라면 이는 정책적 관심의 대상은 아닐 것이다. 하지만 지금 상황의 해결 문제는 현재 대부분의 건설사들이 경험하고 있는 공통의 애로사항이며, 국민들의 주거안정과 관련된 국가

기반산업으로서 건설산업이 직면한 지속가능성과 관련된 거시적 이슈다.

정부가 지향하는 원활한 부동산의 공급은 단순히 인력과 자재만으로 이뤄질 수 있는 것이 아니다. 개발사업은 어떠한 사업보다 많은 자금의 안정적인 조달을 필요로 한다. 때문에 자금공급에 어려움이 존재하는 지금의 상황에서 부동산공급의 핵심은 바로 건설사들이 경험하고 있는 유동성 부족의 해소다. 문제의 원인에 대한 정확한 진단 그리고 적실성 있는 대안 모색을 통해서만 실질적인 정책성과 달성이 가능하다는 점을 이제는 분명히 인식해야 한다.

참고문헌

1. 김성수 외(2020), 「수도권 신도시 정책의 평가 및 향후 발전 방향」, 연구보고서, 국토연구원
2. 김태준(2023), 「2022년도 건설 외감기업 경영실적 및 한계기업 분석」, 연구보고서, 대한건설정책연구원