

건설산업동향

건설경기 침체 상황 진단과 활성화 방안

이상호·백성준·강민석

2004. 6. 10.

■ 연구 배경	3
■ 건설경기 침체 현황	4
■ 건설경기 침체 원인 진단	9
■ 건설경기 활성화 방안	14
■ 결론	22

CERIK

Construction & Economy Research Institute of Korea

한국건설산업연구원

요 약

▶ 수출에만 의존하는 불안정한 경제구조를 타개하기 위해 내수 활성화 정책 필요

- 민간소비와 설비투자 등 내수 경기의 과도한 위축으로 수출에만 의존하는 불안정한 경기상황이 2003년 이후 계속되고 있음.
- 유가 등 원자재 가격의 변동과 국제 금융시장의 변화에 민감한 우리나라 경제여건을 감안할 때, 경제의 안정화를 도모할 수 있도록 내수를 회복시키는 정책이 필요함.
- 건설투자를 제외한 소비와 설비투자 등 다른 내수 부문의 회복이 어려운 상황이므로 내수경기의 침체를 막고 경기회복의 발판을 마련하기 위해 건설투자 활성화가 필요함.

▶ 건설경기 침체는 주택·부동산 규제강화, 공공공사 낙찰률 하락, 자재비용 상승 등이 원인

- 2003년까지 내수를 지탱하고 있던 건설경기가 2004년 초부터 급락세를 보이고 있음.
- 건설수주 및 건축 허가면적이 감소하고 있고 특히 주택부문은 30%이상 감소세를 보이고 있음.
- 2003년에 발표된 재건축 사업과 주상복합 등 주택건설사업에 대한 규제 강화조치로 사업추진이 어려워지고, 신규 주택분양시장이 위축되면서 미분양 주택호수가 증가하고 있음.
- 민간공사 부진으로 인해 공공공사 수주경쟁이 격화되었고, 최저가 낙찰제 확대로 낙찰률이 떨어지면서 업계의 수익성도 크게 하락하고 있음.
- 건설경기 위축으로 건설업체 수는 줄어들고 있으며, 2004년 1/4분기만 해도 건설업(일반 및 전문건설업) 등록반납 건수가 823건에 달하였음.

▶ 민자사업 활성화, 최저가 낙찰제 확대 유보, 추경예산 편성 통한 공공건설투자 확대 필요

- 공공부문에서는 부족한 정부재정 여건을 고려해 볼 때 민간투자사업의 대상 범위 확대, 재무적 투자자의 참여 촉진, 부분적 재정지원 및 단계별 사업 추진 등과 같은 방안을 통해 민간투자사업의 적극적인 활성화를 추진해야 함.
- 현재 500억원 이상 PQ공사에 시행되고 있는 최저가 낙찰제는 실효성있는 덤핑 방지대책이 수립될 때까지 확대를 유보해야 함.
- 하반기 건설경기의 추가적인 침체를 막기 위해서는 추경예산 편성이 필요함.

▶ 건설경기 회복을 위해서는 민간 건축투자 활성화를 위한 제도적 여건 정비가 중요

- 주택 등 민간 건축부문의 활성화를 위해서는 재건축사업의 합리적 추진이 가능하도록 소형평형의무비율과 후분양 의무기준, 개발이익 환수제 적용 등을 완화할 필요가 있음.
- 분양원가 공개는 분양가격 하락 수단으로 부적절하며, 시장 불안정성을 가중시키므로 철회되어야 함.
- 투기과열지구 지정에 대한 탄력적 적용을 통해 지정요건이 해소된 지역의 해제조치도 요망됨.
- 토지규제개혁Roadmap의 조속한 완성을 통해 가용토지 공급을 원활히 하며 민간택지개발을 촉진하기 위한 절차 간소화, 토지수용개발과 연관된 분쟁을 합리적으로 조정·보상하는 방안 마련도 필요함.
- 여가공간 개발 기준 완화, 기업도시 건설을 위한 지원방안 등도 필요함.

■ 연구 배경:

- 국내경제는 2003년부터 내수 경기가 극도로 위축된 가운데 수출 의존도가 지나치게 커지고 있음.
- 수출은 2004년 1~4월 아시아 최고의 증가율을 기록하면서 2004년 1/4분기 GDP 성장률 5.3%에서 7.2%p(기여도)를 차지하여 기여율은 무려 134.9%에 달함.
- 내수는 마이너스 0.6%p로 돌아서면서 수출과 내수의 불균형이 심화됨.

<표 1> 지출항목별 성장 기여도

(단위 : %, 기여도 %p)

구 분		2002년	2003년	2004년 1/4
GDP 증가율 (전년동기비)		7.0	3.1	5.3
기여도	내수 기여도	6.8	0.1	-0.6
	(최종 소비)	(5.0)	(-0.3)	(-0.4)
	(설비 투자)	(0.8)	(-0.2)	(0.0)
	(건설 투자)	(0.9)	(1.3)	(0.6)
	통계상 불일치	0.4	0.2	-1.3
	수출 기여도	-0.2	2.8	7.2

주 : GDP증가율은 내수기여도, 수출기여도, 통계상 불일치를 합한 값이며 수출기여도는 수출과 수입(공제)기여도를 합산한 결과임.
자료 : 한국은행

- 건설투자는 2003년 전반적인 내수경기가 위축된 가운데 1.3%p의 높은 기여도를 보였으나 2004년 1/4분기에는 0.6%p로 절반 이상 감소함.
- 건설업생산의 기여도는 2003년에 0.6%p였지만, 2004년 1/4분기에는 0.3%p로 줄어듦.
- 내수경기를 지탱해 온 건설경기가 민간 주택시장 위축으로 침체되고 있으며 2/4분기 이후에는 더욱 심각할 것으로 예상되어 국내 내수경기 회복에 걸림돌로 작용할 것임.
- 2004년 1~4월 건설수주액은 전년동기비 3.4% 감소하였으며 특히, 민간주택은 34.8% 격감함.
- 건설기업 체감경기는 올해 초 3개월 연속 50대를 나타내는 등 최악의 상황을 보이고 있음. (53.3('04.1) → 55.4('04.2) → 53.5('04.3))
- 2004년 건설수주액은 전년 102조원 대비 13.0% 감소한 89조원 수준에 그칠 전망이다.

- 당분간 민간소비는 가계부채 및 신용불량자 증가로 되살아나기 어렵고, 설비투자도 시장 불확실성, 유가급등 및 국제 금융시장 불안 등이 해소되지 않아 투자증가를 기대하기 어려운 상황임.

<표 2> 국내 투자관련 지표 추이

(단위 : 전년동기비, %)

구 분	2001	2002	2003	2003.1~4	2004.1~4
설비투자추계	-9.1	8.4	-2.3	1.2	-3.4
건설 기성	10.0	11.2	18.8	19.2	11.1
건설 수주	22.1	33.0	22.5	4.5	-14.3

자료 : 통계청

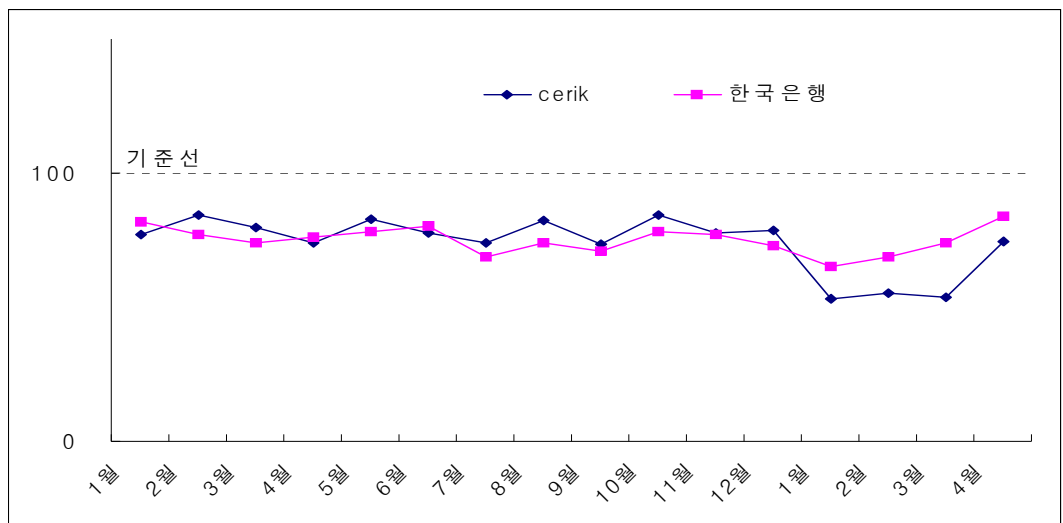
- 또한 건설업체들이 2002년과 2003년에 수주한 물량의 공사진행으로 기성액은 지속적인 증가세를 보이고 있으나 금년부터 건설수주 및 건축허가가 급감하면 향후 2~3년 동안 건설업체들이 본격적인 침체의 수렁에 빠져들 수 있음.
 - 그렇게 되면 소비 진작으로 겨우 살아난 내수경기를 다시금 위축시키는 결과를 초래하게 될 우려가 큼.
 - 외환위기 당시 건설수주액 격감(40.1% 감소)으로 건설투자는 1998년 1/4분기부터 2000년 4/4분기까지 12분기 연속 마이너스 성장률을 기록함.
 - 건설투자 감소로 건설업 취업자수는 200만명(1997)→158만명(1998)→148만명(1999)으로 최대 53만명 감소함.
 - 경기침체로 1998년 일반건설업체 부도업체수는 524개사, 부도율은 13.4%로 급증했음.
- 따라서 국내 경기의 추가적인 침체를 막고, 경기 회복의 발판을 마련하기 위해서는 정책적 지원 및 제도보완을 통한 건설경기 활성화가 시급히 요구됨.
 - 400조원에 달하는 시중 부동산자금을 사회간접자본(SOC) 시설 확충에 유입할 수 있는 민간 자본 유치방안이 강구되어야 함.
 - 급격한 침체일로에 있는 주택 및 부동산 경기 회생을 위해 정책기조를 ‘반(反)시장적 규제’ 보다 ‘시장의 공정한 경쟁을 통한 안정화’ 기조로 전환해야 함.

■ 건설경기 침체 현황

건설기업 체감경기 악화

- 건설기업 체감경기는 2003년 이후 지속적으로 악화되고 있음.
- 2003년에 건설수주 실적이 크게 증가하였으나 대형 주택건설업체들에게 국한되었으며, 공공공사 수주에 의존해 온 대다수 업체들은 업체 수 증가, 낙찰률 하락, 전자재 가격 상승 등으로 체감경기가 악화됨.
- 주택사업의 경우에도 2003년 7월부터 「도시 및 주거환경정비법」의 시행으로 재건축 사업의 추진이 어려워졌고, 후분양 도입, 소형의무비율 적용 등 수차례의 추가 주택안정대책 발표로 재건축사업 시행이 지연되거나 불확실해 짐.
- 그 결과 재건축 수주를 중심으로 한 2003년의 주택수주 실적 증가가 건설기업 체감경기로는 충분히 반영되지 못함.

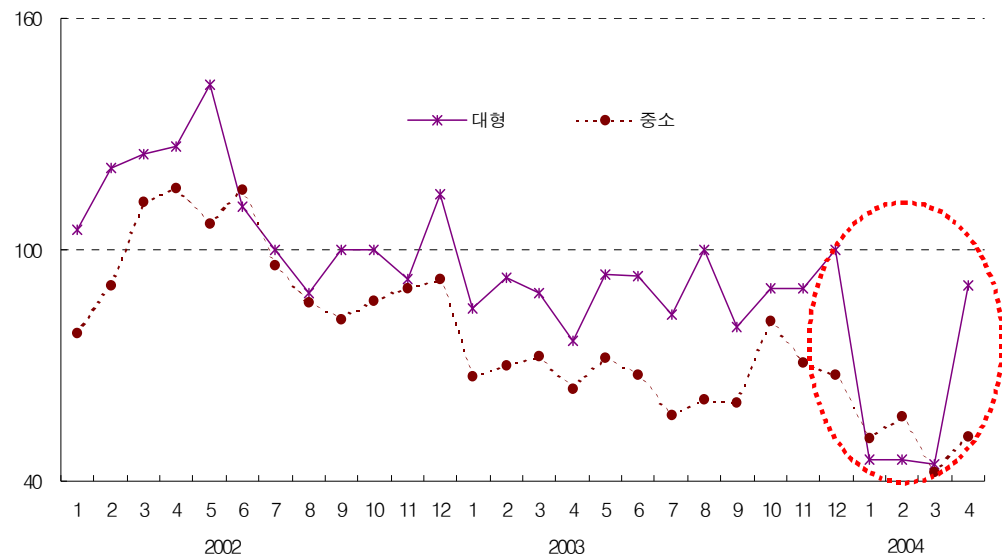
<그림 1> 건설기업 체감경기 추이



자료 : 한국건설산업연구원, 한국은행

- 규모별로 보면 대형업체보다 중소기업의 체감경기 침체가 더욱 심각하게 나타나고 있음.
- 중소기업의 체감경기는 2003년 이후 크게 악화되기 시작했으며, 2004년 들어서에는 더욱 낮아진 50선에 머무름.

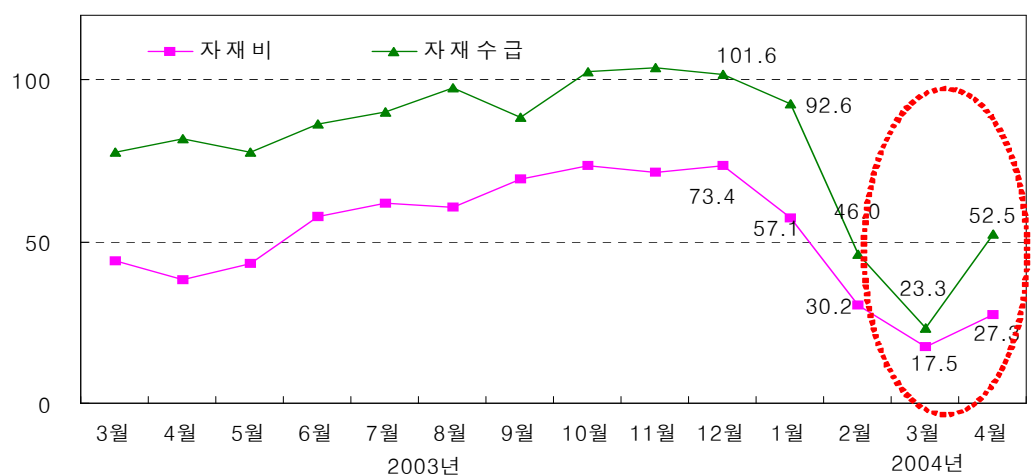
<그림 2> 규모별 체감경기 추이



자료 : 한국건설산업연구원

- 2004년 1월 이후 철근, 골재 등 자재난이 발생하면서 건설기업 체감경기는 더욱 낮아짐.
- 자재수급의 경우 2003년말까지는 원활했으나 금년 들어 급격하게 악화되기 시작하여 금년 3월에는 23.3까지 낮아짐.

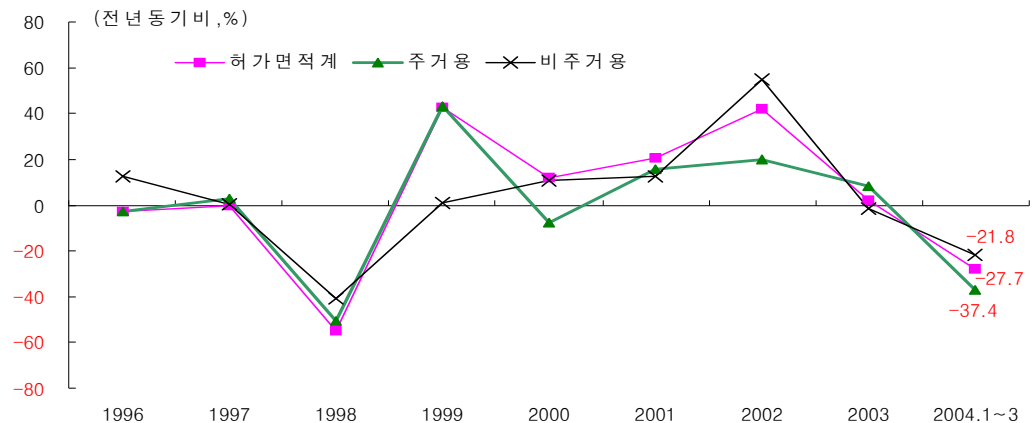
<그림 3> 자재 관련 지수 추세



건설수주 및 건축허가면적 감소

- 금년 1/4분기 건설경기의 침체는 주거용 건축허가면적 및 건설수주 감소에 기인함.
- 주거용 건축허가면적과 건축수주는 최근 3개월째 감소세를 나타내고 있음.

<그림 4> 건축허가면적 추이



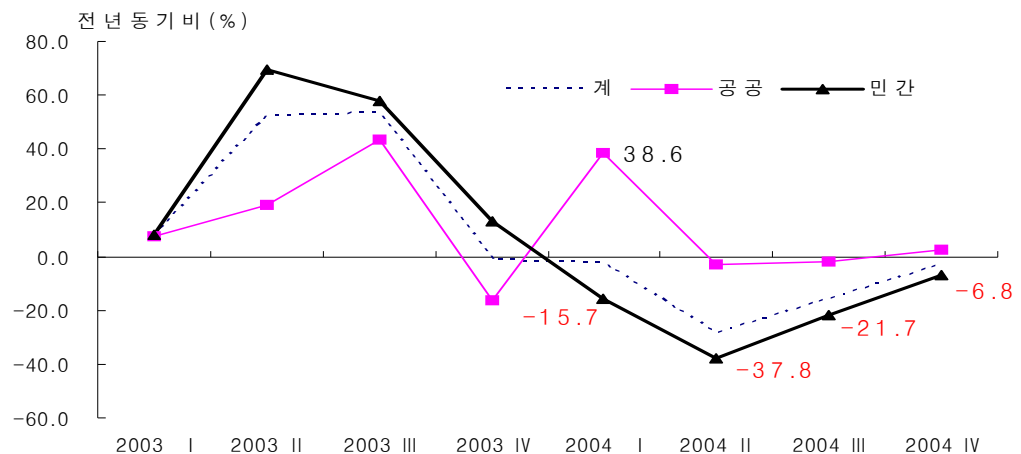
자료 : 통계청

- 건설관련 지표 중 선행지표역할을 하는 건축허가면적은 2002년을 정점으로 급속히 하락세를 보여주고 있음.
- 2004년 들어 건축허가면적은 27.7% 감소하였으며, 특히 주거용(-37.4%)이 크게 감소한 것으로 나타남.
- 2004년 건설수주액은 2분기에 하락폭이 심화되어 상반기에 17.9% 감소, 2004년 전체로는 13.0% 감소할 것으로 전망됨.
- 건축과 토목수주 모두 작년 6월을 정점으로 증가세가 둔화되었으며 1/4분기 동안 토목부문의 경우 조기발주, 총선 등의 영향으로 증가세를 유지한 반면, 건축부문은 수주실적이 매우 부진함.

<표 3> 건설수주액 추이 및 전망

구 분	2002년	2003년			2004년(E)		
		상반기	하반기	연간	상반기	하반기	연간
건설수주액 (조원, 경상가격)							
공공	30.9	12.8	19.4	32.2	14.4	19.6	34.1
민간	52.3	36.3	33.9	70.2	25.9	29.2	55.1
토목	28.9	13.5	18.4	31.9	13.8	18.5	32.3
건축	54.3	35.6	34.9	70.5	26.5	30.3	56.8
주거	31.2	24.2	21.0	45.1	13.8	18.0	31.6
비주거	23.0	11.4	13.9	25.3	12.9	12.3	25.2
계	83.2	49.1	53.4	102.4	40.3	48.8	89.1
전년동기비 증감률 (%)							
공공	3.2	14.5	-1.3	4.4	12.8	1.2	5.8
민간	37.8	37.1	31.4	34.3	-28.7	-14.0	-21.6
토목	11.2	36.8	-3.1	10.5	2.3	0.4	1.2
건축	29.7	28.1	31.9	30.0	-25.5	-13.2	-19.4
주거	31.4	40.7	49.3	44.6	-43.7	-14.2	-30.0
비주거	27.4	7.8	12.1	10.1	12.9	-11.7	-0.6
계	22.6	30.4	17.2	23.2	-17.9	-8.5	-13.0

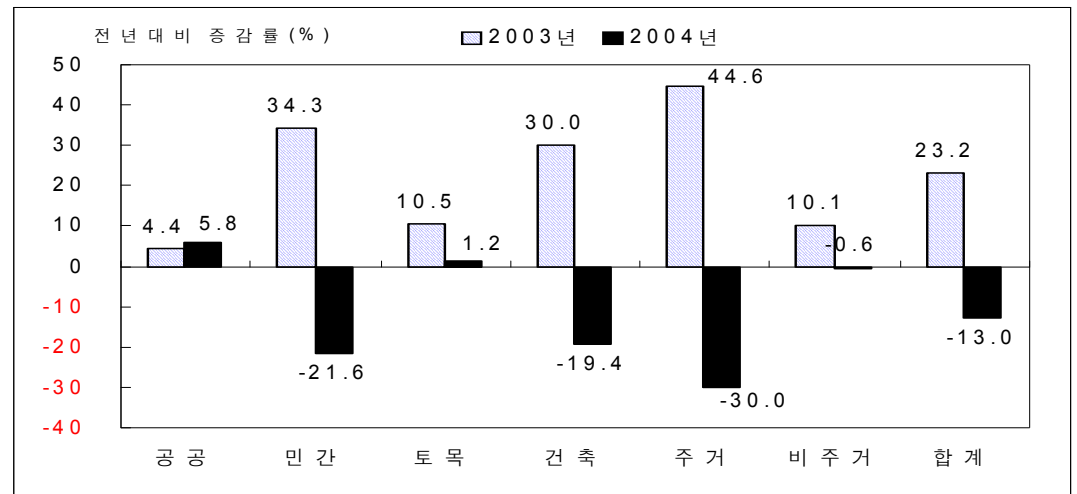
<그림 5> 건설수주 증감률 추이 및 전망



주 : 2004년 2/4분기 이후는 한국건설산업연구원 전망치임.

- 부문별로 보면 공공과 토목부문을 제외한, 건축과 민간, 주거와 비주거 부문 모두 크게 감소할 전망이다.
 - 공공부문 수주액은 34조원 내외로 전년대비 5~6%가량 증가할 전망이다.
 - 민간부문은 2/4분기에 주택수주가 크게 줄어 전년동기대비 37.8% 감소하고 3/4분기와 4/4분기에도 감소세를 지속하면서 연간 21.6% 줄어든 것으로 예상함.

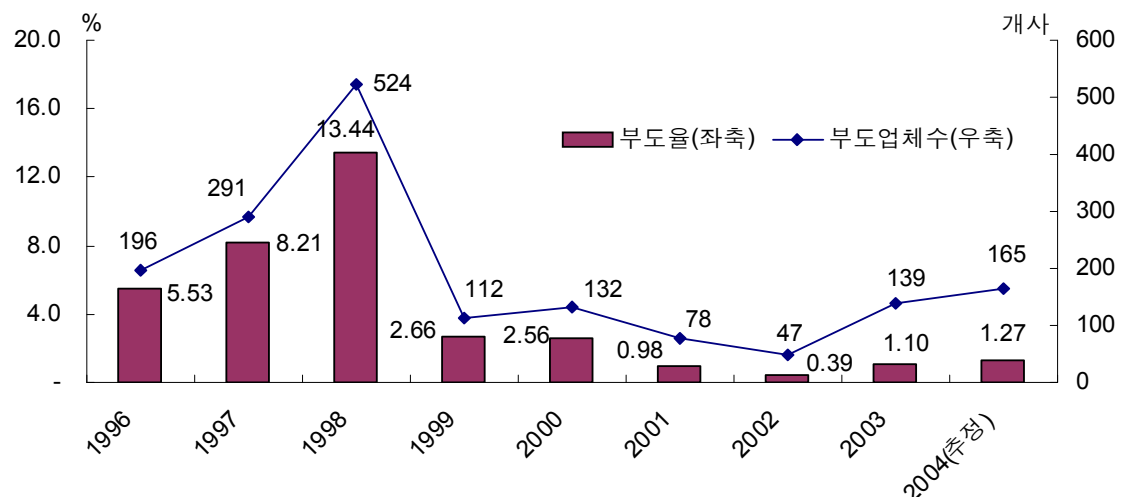
<그림 6> 건설수주 증감률 추이 및 전망



부도업체 증가

- 2004년 1~5월중 일반건설업체 가운데 부도업체 수는 67개사로 지난해 같은 기간 부도업체 수(47개사)에 비해 20개사가 증가함.
- 일반건설업체 수는 2004년 5월말 현재 13,053개사로 4월말 13,018개사에 비해 35개사가 증가한 것으로 조사됨.
- 연간 부도업체 수는 165개사, 부도율은 1.27% 정도로 추정됨.

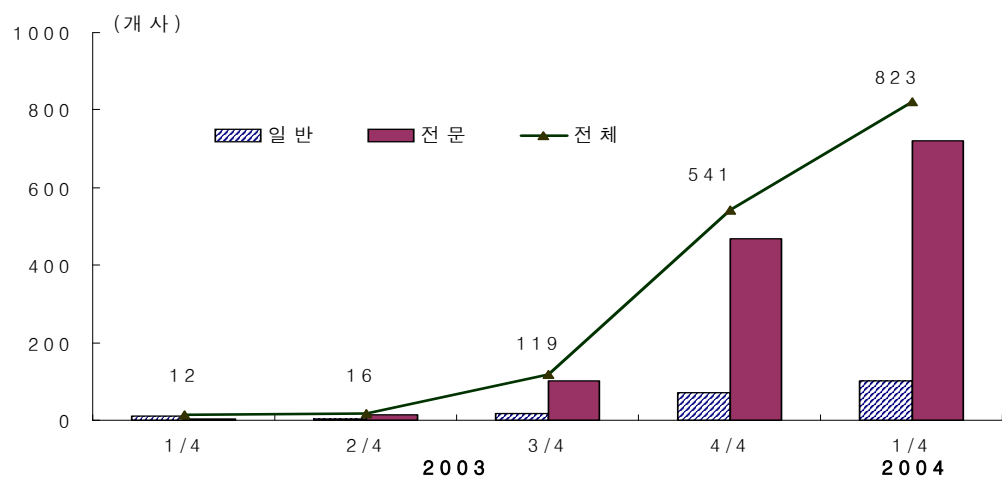
<그림 6> 일반건설업체 부도율 추이 및 전망



주 : 2004년 부도업체 및 부도율은 대한건설협회 자료를 기초로 한국건설산업연구원에서 추정

- 일반 및 전문건설업체중 건설업 등록을 반납하는 건수가 크게 증가하고 있음.
 - 등록반납 건수는 2003년 1분기에 12건에 불과했으나 2004년 1분기에는 823건으로 증가함.
 - 등록반납 건수 증가는 건설경기 하락과 실적부진으로 영업정지를 피하려는 반응과 향후 건설경기에 대한 비관적인 전망이 작용한 것으로 판단됨.
 - 한편, 전문건설업의 경우 일반건설업 등록을 위해 기존 면허를 자진반납한 건수가 상당부분 차지한 것으로 조사됨.

<그림 7> 건설업체 등록 자진반납 건수 추이



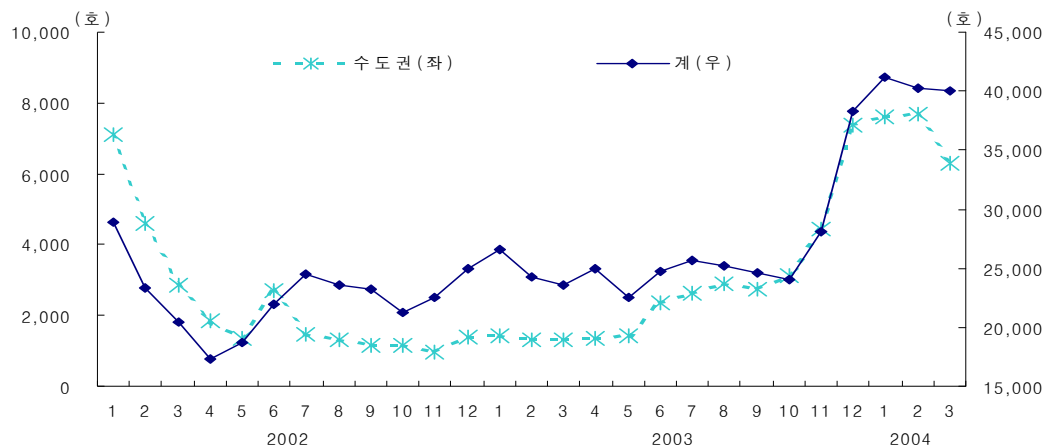
자료 : www.kiscon.net(건설산업지식정보시스템)

■ 건설경기 침체 원인

주택규제 강화로 인한 실적 부진

- 최근 미분양 아파트의 증가는 주택경기 침체를 단적으로 보여줌.
 - 미분양 아파트 추이를 보면 2002년 이후 전국적으로 25,000호 수준을 유지했으나, 2003년 10월을 기점으로 급격하게 증가하기 시작하여 2004년 3월 현재 40,700호가 미분양 상태임.

<그림 8> 미분양 아파트 추이



- 주택 규제가 강화되면서 주택경기가 급속히 위축되어 2004년 1/4분기동안 주택건설 사업계획 승인이 전년동기대비 41.7% 감소한 63,621호에 그침.
 - 수도권의 감소세가 특히 심하여 1/4분기동안 전년동기 대비 58.5% 감소한 24,329호에 그침. 지방에서는 광역시의 감소 폭이 50%를 넘어서면서 기타 시·도의 증가(8.4%)에도 불구하고 22.3% 감소함.
 - 주택유형별로는 다세대가 65.8%이상 감소하고 연립과 아파트는 각각 39.4%, 39.6% 감소함.

<표 4> 주택건설사업계획승인실적 유형별 비중

(단위 : 호, %)

구 분	계	단독	다세대	연립	아파트
2001	529,854	49,454	204,407	8,592	267,401
2002	666,541	53,323	220,563	7,963	384,692
2003	585,382	42,173	68,181	6,265	468,763
2004.1~3	63,621	7,737	5,073	847	49,964
전년동기비 증감률 (%)					
2001	22.2	42.2	259.3	-16.1	-19.4
2002	25.8	7.8	7.9	-7.3	43.9
2003	-12.2	-20.9	-69.1	-21.3	21.9
2004.1~3	-41.7	-24.0	-65.8	-39.4	-39.6

자료 : 건설교통부

공공공사 낙찰률 하락

- 2004년 1~3월 조달청이 발주한 신규공사의 평균 낙찰률은 78.6%로 2003년 연간 낙찰률 80.3%에 비해 1.7%p 낮아짐.
 - 5억~30억원 미만공사는 0.4%p, 500억~1,000억원 미만공사는 0.9%p 낮아졌고, 1,000억원 이상공사는 무려 9.1%p나 떨어짐.
 - 그 밖의 공사규모에서는 0.1~0.2%p 가량 높아짐에 따라 전체 평균낙찰률은 1.7%p 낮아짐.
- 특히, 1,000억원 이상 PQ공사에 대해 최저가 낙찰제가 실시된 2001년 이후 평균낙찰률은 지속적인 하락추세를 보여주고 있음.
 - 2003년에는 56.9%까지 낮아졌으며, 2004년부터 저가심의회제가 도입된 이후에도 낙찰률이 계속 낮아져 1/4분기에는 47.8%에 불과하였음.

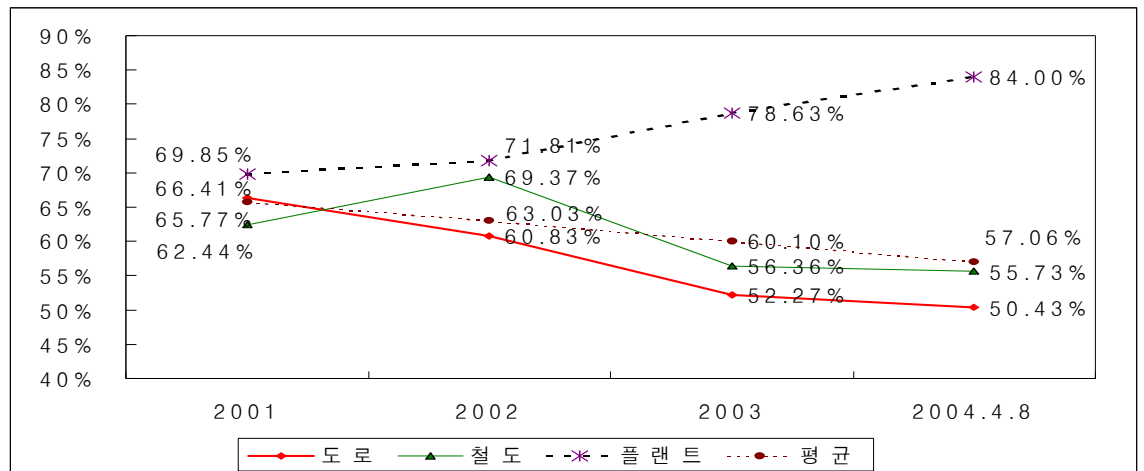
<표 5> 발주규모별 신규공사 평균낙찰률(가중평균) 추이

예정가격 기준 구분	1998	1999	2000년	2001	2002	2003(A)	2004(B)	증감(B-A)
1 억원미만	90.1	88.4	86.6	87.9	88.0	88.0	88.2	0.2
1-5 억원미만	90.0	87.4	86.2	87.5	87.8	87.5	87.4	-0.1
5-10 억원미만	90.0	87.7	85.8	87.5	87.4	87.4	87.0	-0.4
10-30 억원미만	89.9	87.5	85.1	86.8	86.9	86.7	86.3	-0.4
30-50 억원미만	90.4	81.4	84.4	86.7	86.8	86.8	86.8	0.0
50-100 억원미만	80.9	80.5	83.2	86.0	86.1	86.1	86.2	0.1
100-500 억원미만	72.2	72.8	77.8	83.5	83.2	83.5	83.7	0.2
500-1,000 억원미만	70.8	72.9	80.1	79.5	80.2	80.5	79.6	-0.9
1,000 억원이상	80.6	74.5	74.1	64.5	64.6	56.9	47.8	-9.1
평 균	80.1	76.5	79.2	79.8	79.8	80.3	78.6	-1.7

자료 : 조달청 홈페이지 (www.pps.go.kr) 입찰정보를 한국건설산업연구원에서 재구성(플랜트 공종 제외)

- 최저가 낙찰제 공사의 2003년 낙찰률은 60.1%로 낮아졌으며, 2004년(4월 8일 현재)에는 저가심의회제 도입에도 불구하고 57.1%로 더욱 낮아짐.
 - 낙찰률은 예가 대비 44.8%~79.6%의 분포를 보이고 있으며 전체 평균 낙찰률은 62.7%이나 60%대이나, 해마다 약 3%p 정도 낮아지고 있음.
 - 낙찰률 60% 미만의 공사가 2001년 47건 중 6건, 2002년 33건 중 10건, 2003년 24건 중 17건으로 해마다 그 비중이 높아졌으며, 2004년에는 17건 중 무려 13건이 이에 해당하는 등 전반적으로 낙찰률이 크게 낮아짐.

<그림 9> 주요 공종별 낙찰률 변화 추이



- 규모가 크고, 상대적으로 높은 낙찰률을 보이고 있는 플랜트 공사를 제외할 경우 평균 낙찰률은 더욱 낮아지게 됨.
- 가장 많은 비중을 차지하고 있는 도로공사의 경우, 현재 50% 정도의 평균 낙찰률을 보이고 있으며 이 추세대로 간다면 평균 낙찰률도 40%대로 진입할 것으로 예측됨.

<표 6> 주요 공종의 연도별 낙찰률

	2001년(건)	2002년(건)	2003년(건)	2004년(건)
도로	66.41% (37)	60.83% (26)	52.27% (11)	50.43% (11)
철도	62.44% (5)	69.37% (4)	56.36% (7)	55.73% (3)
플랜트	69.85% (1)	71.81% (2)	78.63% (5)	84.00% (1)
전체 평균	65.77%	63.03%	60.10%	57.06%

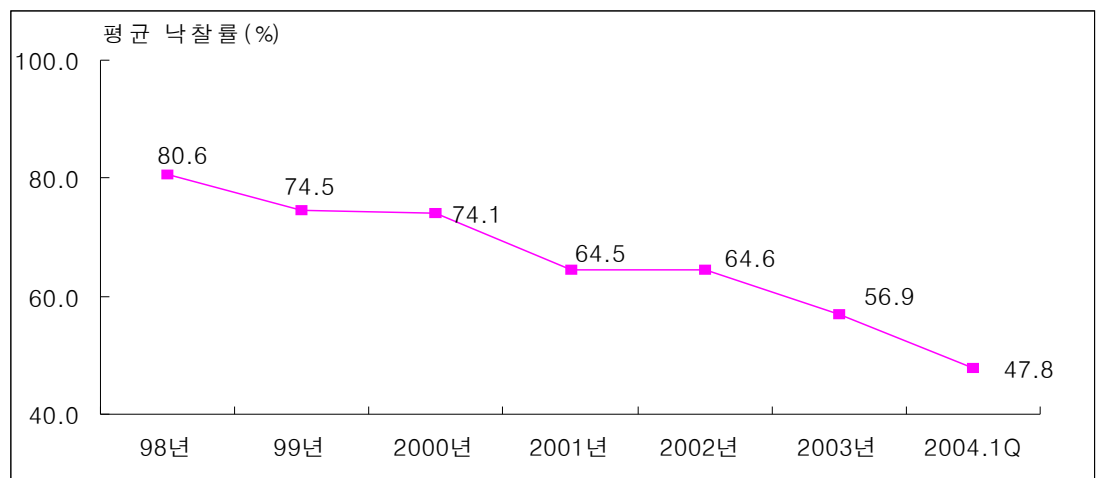
주 : 2004년 4월 8일 현재(입찰일 기준)

- 한국건설산업연구원 설문조사 결과(2004.5), 최저가 낙찰제 공사를 수주한 건설업체 응답자의 89% 이상이 현장실행예산 이하 수준의 적자 사업이라고 평가하였음.
- 저가 수주에 따른 손실은 원도급자 뿐만 아니라 하도급자 등 관련 업체 전반으로 파급될 것이며, 공사부실의 개연성도 높아지게 됨.

대형공사 발주 부진

- 공공 및 토목부문의 건설수주 실적이 증가세를 보인 것과는 대조적으로 대형공사 발주의 감소로 인해 상위 업체들의 수주실적은 매우 부진한 것으로 조사됨.
- 2004년 1~4월 동안 상위 5개 대형업체의 수주실적을 보면, 1조 5,525억원으로 목표액 8조 7,300억원의 17.8%에 불과함.
 - 업체별로는 목표 대비 5.4%에서 36.1%의 수준에 머물고 있음.
 - 올해 발주된 턴키·대안공사의 대부분이 1,000억원 미만 소규모 공사로 업체간 수주경쟁이 특히 심했고, 또한 상반기 발주가 예정된 공사 중 7~8건이 하반기로 연기되면서 대형업체들이 주력시장인 턴키·대안 입찰공사 시장에서 목표달성을 못한 것으로 분석됨.
 - 대형업체들의 실적 부진은 최저가 낙찰제 공사 확대에도 기인함. 최저가 낙찰제 공사의 낮은 낙찰률로 인해 동일한 발주금액이라도 수주실적은 낮아질 수밖에 없음.
- 1,000억원 이상 대형공사의 낙찰률이 2004년 1/4분기에는 47.8%로 낮아졌고 이에 따라 대형건설업체들의 수주실적도 크게 줄어 들 것이 예상됨.
 - 예정가격 1,000억원인 공사를 '98년에는 806억원에 수주할 수 있었지만 2004년 1/4분기 기준으로는 478억원에 수주했다는 의미로 해석됨.

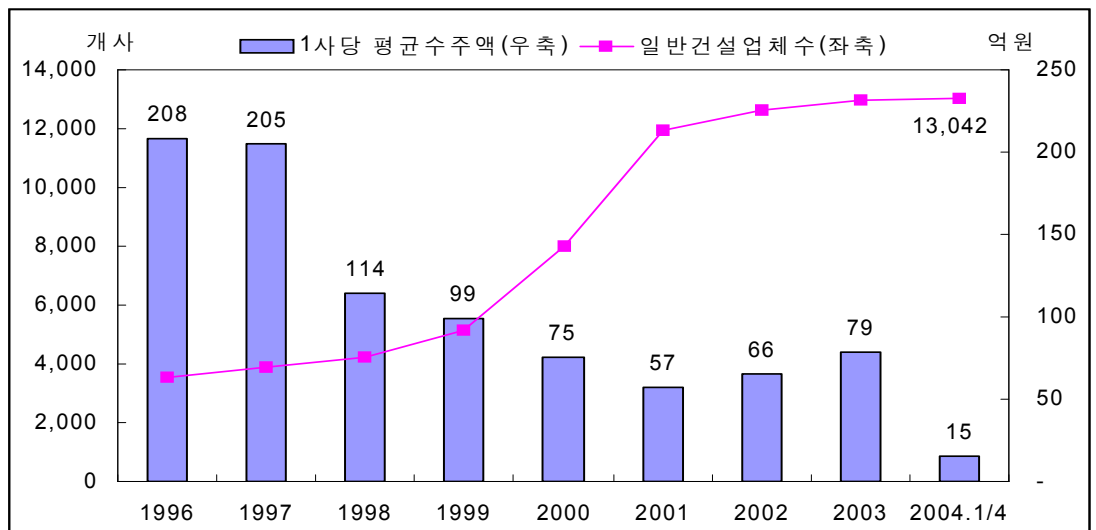
<그림 10> 1,000억원이상 대형공사 낙찰률 추이



중소업체 공공공사 수주경쟁 심화

- 건설업체 수 급증으로 업체당 평균 수주액은 외환위기 이전 100~200억원대에서 60~80억원대로 감소함.
- 2004년 1/4분기 실적을 보면, 업체당 평균 수주액은 15억원으로 평년 수준을 기록하고 있으나 연간으로는 70억원 내외에 그칠 전망이다.

<그림 10> 일반건설업체 수 및 1사당 평균 수주액 추이



자료 : 대한건설협회

- 조달청 발주공사의 평균 입찰경쟁률 또한 민간 건설경기의 침체로 인한 공공공사 수주경쟁 과열로 높아지고 있음.
- 금액별로는 5~10억원 미만 공사(433:1)의 경쟁률이 가장 높으며, 500~1,000억원 미만 공사는 37:1에서 54:1로 경쟁률이 두드러지게 높아짐.
- 10~30억원 미만공사와 50~100억원 미만공사의 소규모 공사의 경쟁률도 크게 높아짐.

<표 7> 공공공사 규모별 입찰경쟁률 추이

예정가격기준 구분	2001	2002	2003	2004
1 억원미만	206	148	162	108
1-5 억원미만	389	343	349	353
5-10 억원미만	426	351	418	433
10-30 억원미만	250	205	227	285
30-50 억원미만	181	184	202	106
50-100 억원미만	180	183	200	246
100-500 억원미만	60	62	109	59
500-1000 억원미만	42	42	37	54
1,000 억원이상	25	27	32	24

주 : 2004년은 5월 15일까지의 실적 기준

■ 건설 경기 활성화 방안

공공토목 부문 활성화 방안

민자사업 활성화

- 최근 민간투자사업의 발주가 크게 증가하고는 있으나, SOC 인프라의 조기확충 및 재정집행의 효율화를 위하여 민간투자제도의 지속적인 개선이 필요함.
 - 부족한 재정을 대신하고, 국가적으로 시급한 SOC시설을 목표기간 내 완공함으로써 사회적 편익을 조기에 가시화할 수 있음.
- 민자사업은 장기간이 소요되고, 리스크가 크며, 일정한 수익 보장 없이는 민간의 참여 확대를 기대하기 어렵기 때문에 수익률 제고 등 유인이 필요함.
 - 400조원에 달하는 시중 부동산자금의 민자사업 유입을 촉진하기 위한 방안 강구가 요망됨.
- 민간투자 대상 사업의 범위를 학교·병원 등 복지시설의 건설 및 운영사업까지 확대할 필요가 있음.
 - 복지시설의 건설 및 운영사업 등은 민간부문이 효과적으로 참여할 수 있는 사회간접자본시설로서, 민간투자사업이 활성화단계에 진입한 영국 또는

호주 등의 선진국에서 성공적으로 수행되어 온 분야임.

- 민간 제안 16개 민자사업(총 사업비 25조원 규모)의 조속한 추진이 필요함.
 - 타당성 검토 결과 사업성이 있다고 판단되는 경우 가능한 신속히 사업추진절차를 완료시켜야 함.
 - 제안사업 대부분이 수도권 도로건설사업으로서 경기 활성화 뿐만 아니라 수도권의 물류·교통난 해소에도 기여할 수 있기 때문에 연간 3~4개 이상 추진가능토록 정부에서 적극 지원할 필요가 있음.
- 사업추진기간 단축과 협상조건도 개선되어야 함.
 - 협상대상자가 지정되면 실시설계, 환경영향평가, 인·허가 관련사항을 동시 추진 또는 주무관청이 적극 주도하는 방안 등으로 사업추진 절차를 대폭 간소화하는 방안을 마련해야 함.
 - 협상의 장기화를 방지하기 위하여 협상시한을 정하여 협상을 진행하는 방안도 마련되어야 함.
- 재무적 투자자의 참여를 촉진시켜야 함.
 - 인프라 펀드의 공모 및 주식상장이 가능하도록 설립·운영에 관한 별도 규정 신설을 추진하고, 정부 보조금 확대 및 수익률 제고 등을 통한 투자 활성화를 촉진할 필요성이 있음.
 - 대상사업을 수익 창출가능 사업으로 전환시켜야 함. 수익성이 없는 사업이라 할지라도, 국가적으로 우선순위가 높고, 총사업비에 대비하여 요구되는 재정 지원의 규모가 상대적으로 작은 사업을 부분적 재정지원¹⁾ 또는 단계별 추진²⁾을 통해 수익 창출이 가능한 사업으로 전환함.
- 일부 시민단체들의 민자사업에 대한 부정적인 여론조성은 기존 투자자의 투자 위축 뿐만 아니라 신규 투자자의 진입을 막는 결과를 초래함.
 - SOC 민간투자사업에 대한 정부의 확고한 의지를 시장에 천명할 필요성이 있음.

1) 부분적 재정지원 방식은 전체 사업 중 일정 부분을 재정사업으로 추진하고, 남은 부분은 민간투자사업으로 추진하되, 전체 사업에 대하여 사용료의 징수권과 무상사용기간 동안의 양허권을 민간부문에 이전함.

2) 단계적 추진방식은 전체 사업에 부분 발주 방식을 적용, 수익성이 높은 부분부터 민간투자사업으로 추진하고 나머지 부분은 민간투자사업의 추진 결과에 기초하여 민자사업 또는 재정사업으로 단계별로 추진함.

최저가 낙찰제 확대 유보

- 건설공사 물량이 줄어드는 가운데 최저가 낙찰제가 급격하게 확대될 경우, 건설업의 수익성이 크게 하락할 것으로 우려됨.
 - 2003년 12월부터 500억원 이상 PQ공사로 적용 대상이 확대됨에 따라 2004년에는 약 10조원 규모의 최저가 낙찰제 공사가 발주될 것으로 보임.
 - 반면, 최저가 낙찰제 공사의 연평균 낙찰률은 65.8%(2001)→63.0%(2002)→60.1%(2003)→57.1%(2004.4.8)로 해마다 약 3%p씩 하락하고 있음.
- 현재 추진되고 있는 최저가 낙찰제가 제대로 정착되기 위해서는 저가심의제 개선 뿐만 아니라 PQ 및 공사이행보증제도의 개선 등 전반적인 입찰계약제도의 개선을 병행 추진해야 함.
 - 최저가 낙찰제에 수반되는 저가 낙찰 방지를 위한 대책이 여러 가지 수립되었지만, 아직 실효성있는 저가 낙찰 방지대책을 찾아보기 어려움.
- 최저가 낙찰제의 무리한 시행은 장기적으로 부실공사에 대한 개연성을 높일 수 있으며, 건설업계의 전반적인 수익성을 크게 하락시킬 것임.
 - 사업시행의 초기단계인 현재는 저가 낙찰공사의 부실화에 대한 우려가 그리 크지 않지만, 최근과 같이 낙찰률이 계속 하락하는 상황을 방치할 경우 장기적으로 부실공사 개연성은 크게 높아질 것임.
 - 수주업체들이 저가 낙찰에 따른 손실을 보는 것은 불가피하며, 의도적인 부실공사를 통한 손실보전은 어렵다 할지라도, 다른 공공공사에서 발생하는 수익으로 손실을 보전하고 있기 때문에 건설업계 전체의 수익성을 떨어뜨려 경영악화를 야기하고, 장기적으로 건설업계의 공멸(共滅)을 초래할 수도 있음.
- 한국건설산업연구원에서 최근 시행한 설문결과(2004.5), 최저가 낙찰제 확대를 반대한 응답자가 91%에 달하였음.
 - 이중 38%는 덤핑방지가 철저히 이루어진다면 확대할 수 있다는 유보적인 입장이었고, 53%는 최저가 낙찰제 확대에 절대반대 의사를 표명함.

- 최저가 낙찰제가 건설산업의 발전에 기여하기 위해서는 실효성있는 덤핑 방지대책의 수립과 더불어 건설정책 및 제도 전반의 총체적인 선진화가 필요함.
 - 최저가 낙찰제를 정착시키고자 한다면 PQ 및 입낙찰제도, 저가심의 제도, 공사이행보증제도, 국가계약제도, 감리제도 등 관련제도의 총체적인 선진화가 필요함.
 - 저가낙찰의 책임을 건설업체에게만 돌릴 것이 아니라 발주자와 보증기관 모두의 공동 책임으로 인식하고서 개선방안 마련에 공조해야 함.
- 최저가 낙찰제 적용대상 확대를 유보한 뒤 발주자가 운용하고 있는 저가심의 제 및 공사이행보증제도부터 개선하여 저가낙찰 방지에 주력한 후, 추이를 보아가면서 확대적용 여부를 검토해야 함.

추경예산 편성

- 4월말 재정집행 실적은 56.8조원으로 연간계획 대비 35.7%를 집행하였음.
 - 전년에 비하여 금액으로는 3.1조원, 집행진도율로는 1.5%p 증가한 수준임.

<표 8> 2004년 예산집행실적(2004년 4월말 기준)

(조원, %)

구 분	연간계획	상반기 계획	1/4분기 실적	4월말 실적	'03.4월말
총 계	159.1	87.2 (54.8)	43.4 (27.3)	56.8 (35.7)	53.7 (34.2)
예 산	119.1	66.5 (55.8)	33.7 (28.3)	43.5 (36.5)	42.4 (36.0)
기 금	21.0	10.5 (50.3)	4.6 (22.1)	6.6 (31.5)	6.4 (29.2)
공기업	19.0	10.2 (53.9)	5.1 (26.9)	6.7 (35.5)	4.9 (28.1)

주 : ()는 연간계획 대비 집행진도율
 자료 : 기획예산처

- 사업별 집행실적을 살펴보면 일자리 창출, SOC, 지자체 보조금 등 경기 활성화 효과가 큰 중점분야가 조기 집행됨.
 - 특히 SOC의 경우 6조 9천억원으로 상반기 목표액의 74.5%가 집행됨.

<표 9> 사업별 집행실적(2004년 4월말 기준)

구 분	2004년 예산	상반기 계획(A)	4월말 실적(B)	B/A
(1) 일자리 창출(만명)	35.6	26.1 (73.0)	23.8	91.2
(2) SOC사업(조원)	16.7	9.2 (55.4)	6.9	74.5
(3) 지자체 보조금(조원)	12.7	7.7 (61.0)	5.2	67.3
(4) 중소기업 지원(조원)	4.8	3.0 (62.0)	1.9	63.8

주 : ()안은 연간계획 대비 집행진도율

- 경기활성화 차원에서 하반기에는 예산의 추가적인 확보 및 집행이 요구됨.
 - 정부는 상반기 중 연간계획의 54.8%인 87조 2천억원을 집행할 계획인데, 이미 상반기 예산이 계획보다 초과 집행되었음.
 - 그럼에도 불구하고 민간 주택경기 침체로 인한 건설경기의 침체를 막기에는 역부족임.
 - 상반기 예산 조기집행으로 인해 추가예산 편성이 없다면 하반기 건설경기는 더욱 침체될 것임.
 - 공공건설투자를 위한 최소 2조원 이상의 추경편성이 필요하며, 2조원을 투자할 경우, 4만 2,000여명에게 새로운 일자리를 제공할 수 있고 4조원에 이르는 직·간접 생산효과를 유발하게 됨.

민간 주택부문 활성화 방안

- 부동산 경기 과열을 막기 위한 시장안정화 조치가 경기침체기 진입 후에도 지속되면 경기 급랭을 초래하고, 시장의 과도한 혼란과 장기 불황을 촉발할 우려가 큼.
 - 민간 주택경기의 침체로 건설경기의 경착륙 가능성이 높아짐.
- 최근 민간부문 수주가 전체 건설수주에서 차지하는 비중이 68%에 달하고 주택부문 수주도 44%에 달하면서 주택과 민간부문이 건설시장을 주도함.
 - 공공건설시장 규모가 주택부문보다 작기 때문에 공공부문의 추경예산 편성과 민자유치를 통한 투자확대만으로는 건설경기를 살리기에 역부족임.

<표 10> 민간 및 주택부문 수주 비중 추이

(단위 : 억원, %)

구분	전체 수주	주택 수주	주택비중	민간 수주	민간비중
1998	478,917	126,045	26.3	183,797	38.4
1999	511,363	193,170	37.8	266,925	52.2
2000	601,523	224,878	37.4	355,049	59.0
2001	678,358	237,732	35.0	379,488	55.9
2002	831,492	312,300	37.6	522,957	62.9
2003	1,024,478	451,484	44.1	702,312	68.6
2004.1 ~ 4	258,281	91,602	35.5	170,668	66.1

자료 : 대한건설협회

- 건설경기 활성화가 실효성있게 추진되기 위해서는 반드시 민간 주택부문 경기의 연착륙을 유도할 수 있도록 주택·부동산 규제완화가 이루어져야 함.

재건축 사업의 합리적 추진

- 현재 추세대로라면 2006년부터 재건축 사업에 의한 주택공급이 거의 소진될 전망이며, 특히 서울지역의 주택공급 급감이 예상됨.
 - 2004년 2월말 현재 일반 건설업체들의 재건축 수주 잔고는 약 20조원으로 추정(2002년 이후 수주물량)되지만, 현재와 같은 규제상황이 지속된다면 이중 90% 정도가 5년 이내 사업추진이 불가능함.
 - 수주액의 50% 이상이 수도권 사업물량이며, 이들 대부분이 소형의무비율과 후분양제 적용을 받게 될 것으로 예상됨.
 - 수도권에서 사업추진이 가능한 물량 중 사업승인이 완료되어 분양대기 중인 물량은 85% 수준에 불과하며, 대부분 2005년 하반기로 분양이 완료될 전망이다.
- 재건축사업의 소형의무 비율 및 후분양 적용 기준과 향후 시행할 예정에 있는 개발이익 환수제를 완화하여, 일반 민간아파트 건설과 동일한 수준의 규제 하에서 사업이 영위되도록 조정해야 함.
 - 소형의무비율과 후분양 적용 조치들은 주택경기 과열 조짐이 심각한 상황에서 내려진 극단적인 처방이었음.

- 주택경기가 안정세를 보이는 상황에서 재건축사업에 대해서만 차별적인 강화 조항을 적용하고 있는 것은 형평성에 어긋날 뿐만 아니라 주택경기의 과도한 침체를 초래할 우려가 큼.
 - 분양권 전매금지 조치 및 조합원 지위 양도제한 조치 등 투기유발 가능성이 상당부분 차단되어 있기 때문에 사업을 원활하게 추진할 수 있도록 합리적인 규제 완화 조치가 필요함.
 - 재건축사업 후분양 적용기준은 재건축사업 개발이익을 환수할 경우, 의미가 없으므로 폐지하는 것이 바람직함. 만일 개발이익 환수가 이루어지지 않을 경우에는 적용기준을 완화할 필요가 있음.
 - ※ 재건축사업의 경우 공공택지지원 민간주택사업과 동일하게 2007년 이후부터 적용하여, 2007~2008년 40% 공정후 분양, 2009~2010년 60% 공정후 분양, 2011~2012년 80% 공정후 분양으로 완화
 - 소형의무비율 완화는 재건축 사업의 착공시기를 앞당김으로써 민간 건축 투자를 유지시키고, 주택공급(분양기준)실적의 급감을 최소화 할 수 있는 대안이 될 것임.
 - 이는 주택공급 급감에 따른 2~3년 뒤의 아파트 가격 급등 요인을 최소화 할 수 있는 방안임.
- 재건축 개발이익 환수제는 개발이익을 임대주택 공급으로 환수할 것이 아니라 주거환경 개선 및 공공시설 확보차원에서 공원 등 공공시설 기부채납으로 환수하는 것이 바람직함.
- 임대주택 공급의 합목적성은 인정되나 이러한 규제는 오히려 재건축 사업을 중단시킬 가능성이 매우 큼.
 - 대신 공공시설의 기부채납은 적정한 공공성의 확보와 함께 궁극적으로는 조합원의 주거환경 및 주택가치 증진에 기여함으로써 사업 추진의 가능성이 상대적으로 높다고 평가됨.

분양원가 공개 논란 종식

- 분양원가 공개는 분양가격 하락 수단으로 부적절함.
- 원가연동제를 도입하게 되면 공공택지 원가와 표준건축비가 공개되므로

분양원가 공개는 불필요함.

- 원가공개에 대한 평가기준 및 적정이윤에 대한 논란과 사업장별 객관적인 자료 확보가 어렵고, 경영활동상의 원가에는 기회비용과 리스크 프리미엄 등이 포함되어 회계적 원가와 다른.
 - 분양이후 2차 거래시장에서 형성되는 프리미엄에 대한 대책이 수립되지 않는 한 근본적인 수단이 되기 어려움.
 - 또한 주택사업의 고유 리스크, 토지여건에 따른 특성, 사업주체의 다양화에 따른 사업구조의 변화를 감안할 때, 단위 사업장의 이윤을 기초하여 업체의 사업이윤을 판단하기는 어려움.
- 주택시장의 불안정성을 가중시킬 우려가 큼.
- 소비자들의 과다이윤 반환소송 및 원가의 적정성 여부 관련 소송이 끊이지 않아 정상적인 주택공급 절차에 차질 발생, 주택생산성 저하 및 주택공급 위축으로 시장의 불안이 야기될 것임.
- 분양원가 공개의 목적이 궁극적으로 분양가격 인하라면, 주택공급의 확대를 통해 분양가격이 낮아지도록 유도하는 것이 근본적인 대책임.
- 주택공급의 확대를 가로막는 불합리한 규제의 완화 추진에 주력해야 함.

주택투기과열지구 및 주택거래 신고제의 탄력적 해제

- 투기과열지구와 주택거래신고제 지정요건 및 해제요건을 명확히 함으로써 지정요건이 성립되지 않은 지역에 대해서는 해제조치가 필요함.
- 광주, 대구, 부산 등 지방 대도시는 주택경기가 크게 둔화되고 있어 투기과열지구 지정 요건이 소멸되었으므로 해제한 후, 추후 지정요건이 발생하면 다시 지정하는 것이 바람직함.

토지구제개혁 Road map의 조속한 완성과 민간택지개발 확대

- 가용토지 공급확대를 통해 개발수요에 탄력적으로 대응해야 함.
 - 토지공급 부족과 고지가 현상을 극복하여 기업의 해외이전 및 높은 주거비 부담 문제를 근본적으로 해결해야 함.
- 민간에게 택지개발을 할 수 있는 기회를 부여하고 절차를 간소화해야 함.
 - 공공택지에 대한 분양가 규제 가능성이 커지고 있는데 이를 시행하기 앞서 민간부문에서도 적정규모의 택지 개발을 가능하도록 해야 함.
 - 복잡하고 불필요한 토지관련 규제 및 절차를 간소화하고 민간이 택지를 개발하는데 걸림돌이 되는 요인을 제거해야 함(예: 도시개발법에 민간이 택지를 공급할 경우, 토지수용에 대한 조항 명문화)
 - 토지수용 및 개발과 연관된 분쟁 및 사업지연에 대한 합리적인 보상대책을 마련해야 함.

기타 활성화 방안

여가공간개발 부지면적 규제의 합리적 조정

- 여가활동은 인간생활의 필수요소로서 주거, 생산, 교통공간과 함께 일상생활에 필수적인 공간유형임.
 - 여가공간 조성은 복지차원에서 휴식공간을 제공하는 1차적 목적도 있지만, 관광활동에 따라 지역경제에 미치는 산업적인 측면에서도 매우 중요한 수단임.
- 향후 본격화될 주 5일제 시행을 대비한 여가공간 및 시설 확보가 필요함.
 - 주 5일제 시행으로 레저·관광 수요의 증가가 예상됨.
 - 신규 여가공간 개발을 위한 공간의 확보 : 대규모 개발가능용지의 우선적 확보가 필요하며, 특히 대도시 주변에서 여가공간 확보와 조성이 필요함.
- 다양한 프로그램 개발과 이를 위한 시설물의 건설이 필요함.

- 축제, 이벤트 등 지역별 특화 프로그램과 연계하여 관광지나 명소 주변 시설물을 개발하며, 관광농원 및 농어촌 민박의 활성화, 펜션 등 가족중심의 관광행태 증가에 대비한 중저가형 숙박시설도 확충함.
- 여가공간 개발규제 완화 및 관련제도 개선이 필요하며, 특히 수도권의 여가공간 개발에 있어서 중요 장애요인인 과도한 개발규제 개선도 추진함.
 - 관광지 개발계획의 합리성과 타당성을 확보할 수 있도록 관광진흥법 관련규정을 보완함 : 지정과 조성계획 승인요건 강화, 사업성 검토 의무화, 국비지원 기준, 민간에 의한 사업시행 권한 확대, 관광진흥개발기금 지원범위 확대, 관광지 평가체계 및 재개발제도, 중저가형 숙박시설 조성 등
 - 금융 및 세제 지원과 투자의무조항을 완화함.

기업도시 건설을 위한 적극적 지원

- 기업도시란 기업이 직접 개발주의가 되어 기업활동(이윤추구를 위한 경제활동)을 효율적으로 영위하기 위해 개발하는 도시를 의미함.
 - 개발 당사자인 기업은 기업의 운영에 필요한 제반시설을 건설하면서 기업근로자에게 필요한 주택, 의료시설, 학교 등의 물리적인 시설과 관련 서비스를 제공함.
- 기업도시가 건설되기 위해서는 i)정부의 정책적 지원, ii) 기업도시의 정당성에 대한 사회적 분위기 조성, iii) 지원과 혜택의 수준 결정 등이 선행되어야 함.
- 정부의 효과적 지원책으로서는
 - 경제자유구역에 준하는 인센티브제공 및 도시개발 과정에서의 획기적인 지원책 제시
 - 세제·금융지원, 개발계획 및 토지이용계획 수립 권한, 지자체와의 비용부담, 토지수용 및 매입, 조성토지의 처분 등이 있음.
- 기업도시가 장기적인 사업인 만큼 정당성에 대한 사회적 분위기 조성을 위해 정부정책 의지 필요하며, “특혜시비” 등 반 기업정서도 극복해야 함.

- 기업도시 개발에 따른 과도한 수익을 세금으로 환수함으로써 “특혜시비”를 피해 나갈 수도 있음.
- 기업도시에 대한 지원과 혜택의 수준은 공익적 효과의 크기에 따라 결정하고, 향후 추진 시 기업도시의 형태와 입지에 따른 차등적 적용이 필요함.

■ 결론

- 건설경기 침체가 가시화되면서 내수위축, 수출의존의 불안정한 경제상황은 더욱 심화되고 있음.
 - 이번 건설경기의 침체는 주택건설경기의 순환에서 비롯된 것이라기보다는 정부의 주택·부동산 규제강화 및 자재비용 상승 등 외적 요인에 의해 촉발된 것임.
 - 전반적인 국내경기 침체가 우려되는 상황에서 건설경기마저 둔화시키는 규제 강화 일변도의 정책이 구사된 것은 경제활성화의 큰 장애요인으로 작용할 것임.
- 건설투자마저 계속 위축되어 내수가 붕괴된다면 일본과 같은 장기 복합불황의 상황이 촉발될 가능성도 큼.
 - 지나치게 수출에만 의존하고 있는 국내경제 구조의 안정화를 위한 내수기반 확충이 시급함.
 - 민간소비 및 설비투자의 확대가 기대하기 어려운 상황임을 감안할 때 내수붕괴를 막기 위한 차원에서라도 건설투자 활성화 방안이 요구됨.
 - 우선 건설경기를 활성화시킴으로써 내수기반을 일정수준으로 유지하고 이를 바탕으로 국내 경기의 회복을 도모할 필요가 있음.
- 반시장적인 규제를 합리적 규제로 바꾸어 시장의 자율경쟁 및 활성화를 유도하는 정책이 요구됨.
- 건설경기 활성화를 위해 공공건설 투자 확대를 추진해야 함.
 - 정부재정의 한계를 고려해 볼 때, 무엇보다도 공공부문에서는 대상사업의 범위 확대, 재무적 투자자의 참여 촉진, 부분적 재정지원방안 및 단계별

사업 추진방안 등과 같은 다양한 방식을 도입하여 민간투자사업의 활성화를 추진하여 시중 부동산자금을 SOC 건설에 동원할 필요가 있음.

- 현재 500억원 이상 PQ공사에 시행하고 있는 최저가 낙찰제의 확대는 실효성있는 저가 낙찰 방지대책이 수립되어 덤핑이 방지될 때까지 유보되어야 함.
 - 하반기 건설경기의 추가적인 침체를 막기 위해서는 추경예산을 편성하여 2조원 이상 공공건설에 투자할 필요가 있음.
- － 건설경기 침체의 핵심적인 요인으로 작용하고 있는 민간 건축부문에서도 합리적인 제도개선과 규제완화를 통해 활성화를 추진해야 함.
- 주택 등 민간 건축부문의 활성화를 위해서는 재건축사업의 합리적 추진이 가능하도록 소형평형의무비율과 후분양 의무기준, 개발이익 환수제 적용 등을 완화할 필요가 있음.
 - 분양원가 공개는 분양가격 하락 수단으로 부적절하고 시장 불안정성을 가중시키므로 철회되어야 하고, 정부에서도 확고한 정책방침을 천명함으로써 분양원가 공개를 둘러싼 무익한 논란을 종식시켜야 함.
 - 투기과열지구 지정을 탄력적으로 적용하되, 지정요건이 해소된 지역에 대해서는 신속하게 해제할 필요가 있음.
 - 토지규제개혁 Roadmap의 조속한 완성을 통해 가용토지 공급을 확대함으로써 개발수요에 부응하게 하고 특히, 민간택지개발을 촉진할 수 있도록 규제 및 절차를 간소화하며 토지수용·개발과 연관된 분쟁·사업지연에 대한 합리적인 보상대책을 마련해야 함.
 - 여가공간 개발 규제 완화, 기업도시 건설을 위한 지원방안 등도 필요함.

이상호(연구위원, shlee@cerik.re.kr)

백성준(부연구위원, sjjly@cerik.re.kr)

강민석(연구위원, mskang@cerik.re.kr)