

## 제230호 (2009. 10. 26)

---

### ■ 경제 동향

·8월 주택 허가·착공 면적 동시 증가

### ■ 정책·경영

·공공관리자제도 입법추진의 문제점과 개선방향

·교통시설특별회계 최소 2019년까지 유지 필요

### ■ 정보 마당

·2008년 세계 탄소시장 전년 대비 2배 규모로 확대

### ■ 연구원 소식

■ 건설 논단 : 턴키입찰제도 개선이 필요하다

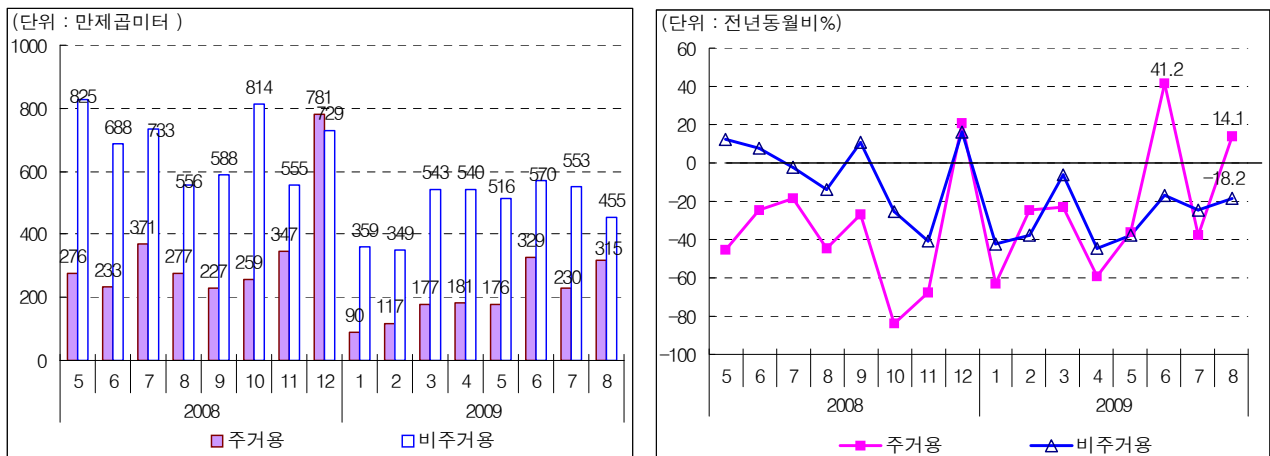
## 8월 주택 허가착공 면적 동시 증가

- 재건축 수주 및 분양예정물량 증가가 원인, 비주거용 허가착공은 침체 지속 -

### ■ 주거용 건축허가면적 증가, 비주거용은 침체 지속

- 8월 건축허가면적은 전년 동월 대비 7.4% 감소한 770만 $m^2$ 를 기록. 주거용 건축허가면적은 증가한 반면, 비주거용 건축허가면적은 감소
- 8월 주거용 건축허가면적은 수도권 지역의 재개발 사업 증가로 전년 동월 대비 14.1% 증가한 315만 $m^2$ 를 기록
  - 주거용 건축허가면적은 2008년 5월부터 감소세를 지속(12월 제외)해오다가 올해 6월 이후 점차 침체가 완화되는 양상을 보임.
  - 6월과 8월에 각각 300만 $m^2$  이상의 양호한 실적을 기록함과 동시에 전년 동월 대비 각각 41.2%, 14.1% 증가함.
  - 이는 6월과 8월에 각각 1조원 이상을 기록한 재건축재개발 수주 때문으로, 특히 6월 이후 수도권을 중심으로 증가한 재개발 사업의 영향이 큼.
- 비주거용 건축허가면적은 455만 $m^2$ 로 전년 동월 대비 18.2% 감소함.
  - 세부적으로는 공공부문의 비중이 큰 문교용 건축허가면적이 전년 동월비 43.3% 증가했으나, 민간부문의 비중이 큰 상업용과 공업용은 각각 63.6%, 46.4% 감소함.

〈월별 건축허가면적 추이〉

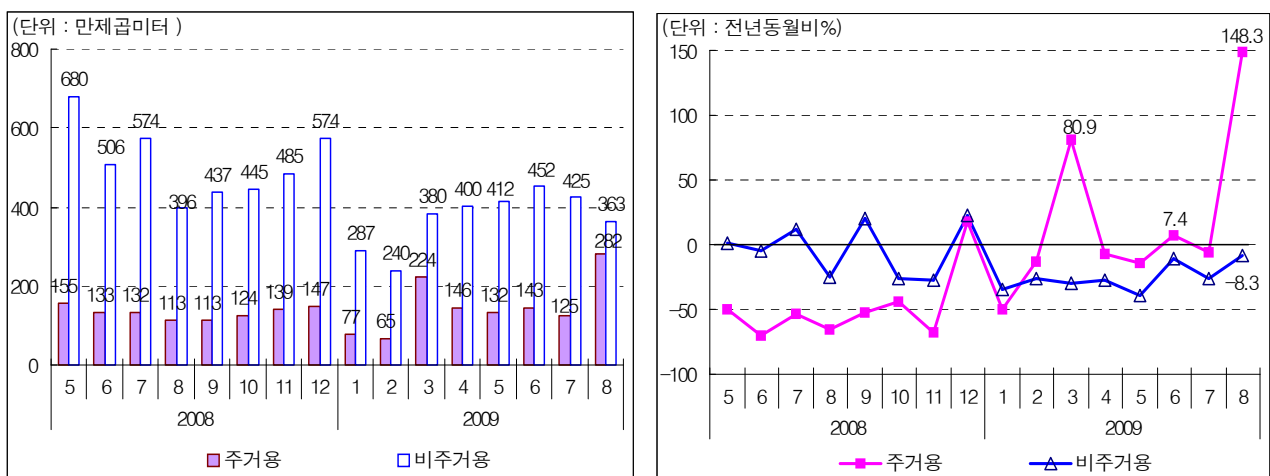


자료 : 국토해양부

## ■ 건축착공면적 올 들어 첫 증가세...주거용 착공면적 급등의 영향

- 8월 건축착공면적은 주거용 건축착공면적의 급등세로 인하여 전년 동월 대비 26.6%가 증가한 645만 $m^2$ 를 기록, 올해 들어 처음으로 증가세를 나타냄.
- 8월 주거용 건축착공면적은 전년 동월 대비 148.3%가 급등함으로써 1~8월 누적면적이 전년 동기 대비 증가세로 전환됨.
  - 8월 주거용 착공면적은 전년 동월 대비 148.3% 급등한 282만 $m^2$ 로, 이는 2007년 11월 기록한 436만 $m^2$  이후 1년 9개월 만에 최대 착공면적이다.
  - 8월 급등세로 1~8월 누적 주택착공면적은 1,193만 $m^2$ 로 전년 동기 대비 14.3% 증가
- 주거용 착공면적이 크게 증가한 것은 9월 이후 대규모 분양(예정)물량의 증가 때문임.
  - 올해 9월 이후 예정된 분양물량이 1~8월 누적물량의 1.5배 규모(14만 호)인 것을 감안, 대규모 분양을 앞두고 그동안 연기된 공사들이 착공에 들어간 것으로 보임.
  - 특히, 9월 분양실적은 2007년 12월 이후 최대치인 3만 2,152호(전년 동월비 +109.5%)로, 8월 착공면적 증가에 직접 영향을 미친 것으로 판단됨.
- 비주거용 건축착공면적은 전년 동월비 8.3% 감소한 363만 $m^2$ 로 지난 1월부터 시작된 침체가 지속됨.
  - 문교용 21.3% 증가, 상업용과 공업용이 각각 23.2%, 37.5% 감소함.

〈월별 건축착공면적 추이〉



자료 : 국토해양부.

박철한(연구원.igata99@cerik.re.kr)

## 공공관리자제도 입법추진의 문제점과 개선방향

### ■ 무주택 서민과 실수요자가 뉴타운 사업 혜택을 받도록 도입 추진

- 공공관리자제도의 태동은 2008년 4월 서울시가 뉴타운 사업의 혜택이 무주택 서민과 실수요자에게 돌아갈 수 있도록 하겠다는 구상에서부터 출발했다고 볼 수 있음.
- 이후 기존의 주거환경사업과 주택정책의 발전적 방향 도출을 위한 주거환경개선정책 자문위가 출범하면서 다양한 논의가 이뤄지고 2009년 6월 최종 혁신안이 마련되었는데, 이 때 공공관리자제도를 통한 정비사업의 투명성 확보가 등장함.
- 2009년 7월에는 서울시의 성수전략지구를 시범지구로 하여 i) 공사비 절감, ii) 사업 기간 단축, iii) 투명성 확보 등을 내세운 ‘공공관리자제도’의 전면 도입이 발표됨으로써 전체적인 제도의 틀을 갖춘 형태로 현장에 적용되기 시작함.
- 현재 공공관리자제도는 서울시의 제도 개선안을 바탕으로 2009년 7월 김성태 의원이 대표 발의한 「도시및주거환경정비법」(이하 「도정법」) 개정안에 가장 핵심 내용으로 반영되어 국회에 제출되어 있는 상태임.

### ■ 정비업체 및 시공사 선정 지원에만 초점, 도입 취지 충분히 반영 안 돼

- 도입된 제도 내용이 입법 취지와 부조화
  - 공공관리자제도는 2009년 들어 용산사건 등의 영향을 받아 구체화된 제도라고 할 수 있으며, 입법 취지에서도 공공부문의 역할 강화가 제도 도입의 배경이라고 동일하게 언급되어 있음.
  - 그러나 구체적인 내용을 살펴보면 공공부문의 역할이 요구되는 세입자 보상이나 철거, 주민의 권리행사 보장 등이 제대로 반영되지 않거나 소홀히 다뤄지고 있음.
  - 또한, 공공관리자의 권한이 정비사업에의 주도권을 가질 수 있는 정비업체 선정이나 시공사 선정지원에만 집중되고 있어 제도의 취지를 제대로 살려내지 못하고 있음.
- 정비업체나 시공사 선정 방법에 관한 원칙의 훼손 우려
  - 현재 「도정법」은 선정과정의 공정성 확보를 위하여 ‘경쟁입찰의 방법’이 조문에 명시

되어 있으며, 선정 주체도 추진위원회나 조합 등 주민이나 조합원으로 구성되어 있음.

- 그러나 개정안은 ‘경쟁입찰의 방법’이 삭제되고 선정방법 및 지원방식을 시·도지사에게 위임시켜놓고 있는데, 기본원칙의 삭제에 대한 의구심을 지우기 어렵고 민원으로부터 자유롭지 못하거나 정치성과 불가분의 관계에 있는 시·도지사에게 대한 공정성 시비를 불러일으킬 여지가 적지 않음.

- 공공관리에 필요한 비용부담의 주체 모호

- 개정안의 모태가 된 서울시의 제도개선안을 보면 추진위원회의 승인 이전까지는 공공(서울시와 해당 구청 등)이 비용부담을 한다고 되어 있음.
- 그러나 개정안은 시장군수가 공공관리에 따른 비용을 지급한 후에 추진위원회로부터 징구할 수 있다고 규정하고 있어, 징구 여부가 시장군수의 재량 또는 해당 자치단체의 재정 상황에 따라 좌우될 수 있는 등 주민의 부담 여부가 명확하지 않음.

## ■ 철거나 세입자 문제 해결 등에 초점 맞춰야

- 정비업체 선정이나 시공사 선정지원의 권한은 시장군수가 아닌 주민이나 조합원에게 귀속시키는 것이 정비사업의 기본적 성격과도 부합함. 또한, 경쟁입찰의 원칙은 선정 과정의 공정성과 투명성 확보를 위해서도 삭제되어서는 안 됨.
- 철거나 세입자 문제의 해결을 위한 기준 또는 분쟁처리 시스템을 구체화하여 구축할 필요가 있음.
  - 특히, 공공의 개입이 요구되는 철거나 세입자 문제 처리 등을 업무범위로 하는 상설 기구의 설치가 가장 시급하다고 할 것임.
- 공공관리에 필요한 비용의 부담 주체는 원칙적으로 공공으로 하되, 주민 또는 조합이 부담하여야 하는 경우에는 공공관리의 서비스 제공과 비용부담과의 관계를 분명하게 충분히 설명 또는 납득될 수 있도록 제도화해야 할 것임.

두성규(연구위원·skdoo@cerik.re.kr)

## 교통시설특별회계 최소 2019년까지 유지 필요

### ■ 「교통시설특별회계법」 개정안 국회 국토해양위원회에 계류 중

- 정부와 여당은 「교육세법」 폐지를 2년 유보하고, 「교통·에너지·환경세법」과 「농어촌특별세법」 폐지안 시행을 2년 유보하는 개정안을 금년 정기국회에 제출 예정
- 이병석 국회 국토해양위원장 등 13인은 지난 6월 16일 「교통시설특별회계법」 일부개정법률안을 발의
  - 교통시설특별회계의 세입재원에서 「교통·에너지·환경세법」을 삭제하되, 일반회계에서 전입받는 규정을 존치
  - 교통시설특별회계 각 계정간 재원 배분은 중기 교통시설투자계획을 토대로 관계부처가 협의하여 정하도록 함.
  - 교통시설특별회계의 유효기간을 삭제하여 영구 존속기로 함.
- 「교통·에너지·환경세법」 폐지 유보, 기획재정부 등 관계 부처 협의를 거쳐 발의된 「교통시설특별회계법」의 일부 내용이 변경될 수 있음.

### ■ 국가경쟁력 제고 위해 지속 존치 필요

- 국가물류비 및 교통혼잡비용은 지속 상승, 국가경쟁력 저하 우려
  - 국가물류비는 2000년 77.1조원에서 2006년 106.1조원으로 지속 상승, 물류비의 GDP 비중은 2006년 15.9% 수준으로 미국 9.9%(2006년), 일본 8.4%(2005년)에 비해 높음.
  - 교통혼잡비용은 2000년 19.4조원에서 2007년 25.8조원으로 지속 상승
- 우리나라 SOC 시설은 주요 경쟁국에 비해 부족한 실정
  - 우리나라의 국토계수당 도로연장은 1.47로 미국 3.78, 일본 5.35 등 주요국 가운데 가장 낮은 수준, OECD 국가별 km당 자동차 대수도 30개국 중 최하위
  - 철도는 그리스·포르투갈·스페인·영국 등 우리나라와 국토계수가 유사한 4개국과 비교할 때 이들 나라 평균의 40~50% 수준에 불과

## ■ 과거 SOC 관련 특별회계 폐지 후 관련 건설투자 급감

- 일반회계에서 교통 SOC 예산을 조달할 경우 관련 예산 축소 우려
  - 과거 도시정비사업특별회계(1968~1976년)가 폐지된 이후 10여간 교통 예산 급감
  - 도시정비특별회계가 운영되었던 1975년 교통예산이 정부총예산에서의 차지하는 비중은 4.6%, 1977년 특별회계 폐지 후 교통예산의 비중은 1980년 2.0%로 감소
  - 1977년 이후 10여년간 교통 SOC 예산을 일반회계에 의존한 결과 교통투자가 소홀했고, 이는 1990년대 물류비 급증과 교통 혼잡 심화 초래

〈교통 관련 특별회계의 변경 추이〉

구분	제정 일자	폐지 일자	비고
「도로정비사업특별회계법」	1968. 7. 12	1976. 12. 22	
「도로사업특별회계법」	1988. 12. 26	1993. 12. 31	
「도시철도사업특별회계법」	1990. 12. 31	1993. 12. 31	
「도로 등 교통시설특별회계법」	1993. 12. 31	-	「교통시설특별회계」로 명칭 변경(1995. 12. 6)

- 향후 「교통·에너지·환경세법」이 폐지된다 해도 교통부문에서 발생하는 수입을 독립된 회계에서 관리하고 이를 교통시설에 재투자해야 함.
  - 2008년 총 수입금 : 2.8조원 : 도로(승용차 특별소비세 등), 공항(항공소음부담금 등), 철도(수입차 관세 등), 광역교통(광역교통시설부담금), 항만(항만시설사용료 등)

## ■ 국가기간교통망 계획이 완료되는 2019년까지 존속 필요

- 「교통체계효율화법」에 의하여 육상, 해상, 항공, 항만 등 국가종합교통체계 계획을 수립한 국가기간교통망계획(2000~2019)은 2019년까지 총 410조원의 투자비가 소요될 것으로 추정
- 교통 SOC 투자는 막대한 재원이 장기간 소요되므로 교통시설특별회계의 지속 운영을 통한 소요 재원의 안정적 조달이 매우 중요함.

박용석(연구위원·yspark@cerik.re.kr)

## 2008년 세계 탄소시장 전년 대비 2배 규모로 확대

- 2020년에는 1.2조 달러에 달할 전망, 국내 업체 참여도 본격화될 듯 -

■ 세계 탄소시장 급성장세, 2020년에는 1.2조 달러 규모로 확대될 듯

- 환경보호는 더 이상 구호가 아닌 새로운 경제 논리임. 2005년 교토의정서가 발효됨에 따라 온실가스 의무감축 대상국가들은 온실가스를 배출할 수 있는 권리인 탄소배출권을 할당받고, 부족분과 잉여분을 거래하기 시작. 이에 따라 탄소시장이라는 새로운 시장이 등장함.
  - 유럽연합(EU), 일본 등 온실가스 의무감축 대상이 된 39개 국가는 2008년부터 2012년 사이 온실가스 배출량을 1990년 대비 평균 5.2%로 줄여야 함.
  - 탄소배출권은 기업이 국가에서 할당받은 배출권을 거래하는 할당량 시장(Allowances Markets)과 개도국에서 청정개발체제 사업을 시행하여 벌어들인 배출권을 거래하는 프로젝트 시장(Project-based Transactions)으로 구분됨.
  - 탄소배출권을 거래하기 위해 2005년 세계 최대 탄소시장인 EU 탄소시장(EU ETS)이 개장함.
  - 세계 탄소 거래의 약 80%는 유럽에서 이뤄지고 있으며, 이 외 미국 시카고 탄소시장(CCX), 호주 뉴사우스웨일즈 탄소시장(GGAS) 등이 있음.
  - 환경 개선을 위한 노력들이 탄소배출권이라는 화폐를 통해 경제적 가치로 거래되는 변화가 시작됨.
- 2008년 세계 탄소시장의 규모는 1,263억 달러로 2007년 630억 달러에서 2배 증가함. World Bank는 탄소시장 규모가 2020년에는 1조 2,000억 달러에 이를 것으로 전망함.

〈세계 탄소시장 규모〉

구분	2005		2006		2007		2008	
	Volume (백만CO <sub>2</sub> 환산톤)	Value (백만 달러)	Volume (백만CO <sub>2</sub> 환산톤)	Value (백만 달러)	Volume (백만CO <sub>2</sub> 환산톤)	Value (백만 달러)	Volume (백만CO <sub>2</sub> 환산톤)	Value (백만 달러)
프로젝트 시장	382	2,893	611	6,536	876	13,646	1,535	33,487
할당량 시장	328	7,970	1,134	24,699	2,108	49,361	3,276	92,859
합 계	710	10,863	1,745	31,235	2,984	63,007	4,811	126,345

자료 : World Bank, State and Trends of the Carbon Market 2009



## ■ 우리나라도 2013년부터 온실가스 감축의무 대상국에 포함, 국내 탄소시장도 본격화

- 우리나라는 교토의정서상에서 개발도상국으로 분류되어 현재는 의무감축 목표가 없음. 하지만, 의무감축 목표가 없는 국가나 기업이 자발적으로 참여하는 자발적 시장을 형성하여 참여하고 있음.
  - 탄소배출권거래제도에는 배출권거래(ET), 청정개발체제(CDM, Clean Development Mechanism), 공동이행(JI) 등이 있음. 우리나라는 CDM을 통해 탄소시장에 참여할 수 있음.
  - CDM은 선진국이 개도국에 투자하여 온실가스를 감축하였을 때 이를 투자국의 감축 실적으로 인정받는 제도임.
  - 우리나라의 기업들은 국내외에서 CDM 사업을 추진하고, 여기에서 생산한 배출권을 선진국에 판매하는 형태로 프로젝트 탄소시장에 참여하고 있음.
  - 2013년부터는 우리나라도 온실가스 감축의무 대상국에 포함돼 앞으로 국내 탄소시장도 본격화될 것임.

## ■ 국내 업체들, 해외 CDM 사업에 참여하는 등 적극 진출 태세

- 탄소배출권 거래는 향후 산업에 큰 영향을 미칠 요인임. 선진국에 비해 늦었지만 국내에서도 이에 대한 대응 준비가 시작됨.
  - 우리나라 이산화탄소 배출량은 세계 9위이며, 배출 증가 속도는 세계 최고 수준으로 우리나라 산업은 아직까지 에너지 소비를 기반으로 성장하고 있음. 따라서 온실가스 배출규제가 산업에 미치는 영향은 매우 클 것임.
  - 기업의 할당량을 넘어선 온실가스 배출은 원가 증가로 이어질 것임. 특히 전력, 철강, 석유, 화학 등 온실가스 배출이 많은 원자재 산업의 원가 증가는 산업 전반에 영향을 미칠 것임.
  - 온실가스 배출이 많은 에너지 다소비 산업의 준비가 시급하며, 이에 한국전력, 포스코 및 국내 대표 정유업체들은 해외 CDM 사업에 진출하고 있음.
  - 이산화탄소 배출이 많은 철강산업 기업인 포스코의 경우 탄소배출권 확보를 위하여 해외조립사업을 시작함.
  - 올 3월 우루과이에 현지법인을 세운 포스코는 부지를 매입해 나무를 심는 CDM 사업을 추진 중임. 이 조림지에서 흡수한 이산화탄소량은 유엔 인증을 거쳐 탄소배출권으로 획득될 것임.

성유경(연구원-sungyk@cerik.re.kr)

■ 연구원 발간물 현황

유형	제목	주요 내용
건설이슈포커스	2010년 예산(안) 및 SOC 시설의 안정적 확충을 위한 정책과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>2010년도 SOC 예산은 4대강 사업(3.5조원)을 포함하고도 금년 대비 0.3% 증가에 그침. <ul style="list-style-type: none"> <li>SOC 예산 중 교통시설 예산은 -17.1% 감소, 부문별로 도로 -17.6%, 철도 -14.3%, 도시철도 -28.4%, 해운항만 -13.8% 감소</li> </ul> </li> <li>SOC 예산의 급격한 축소는 대형 국책사업과 이미 추진 중인 SOC 사업의 추진 지연을 발생시킬 수 있음.</li> <li>SOC 사업의 적기 준공과 국책사업의 성공적 완수를 위하여 SOC 예산의 안정적 확보를 위한 장치 마련과 민자사업 활성화를 위한 전향적인 대책 마련 필요</li> </ul>
	중소건설업체 사업영역 특화사례 연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>전문가들은 중소 건설업체들의 경우 제한된 경영자원을 특정영역에 집중하여 차별적인 경쟁 우위를 확보한 후, 이를 기반으로 중견기업으로 도약할 수 있는 성장경로를 개척할 것을 제안하고 있음.</li> <li>본 연구는 건설업력 10년 이상으로 특화사업 분야의 비중이 30% 이상인 5개 중소 건설업체를 대상으로 특화배경 및 성과와 한계, 향후 계획 등에 관해 조사</li> <li>특정 사업 분야에 집중하는 업체들은 중소기업의 약점을 타개하기 위한 수단으로 특화전략을 선택한 공통점이 있음.</li> <li>특화전략 구사방식은 업체들마다 상이하여 틈새시장 개척, 경쟁자가 진입하기 어려운 영역 개척, 기술 및 가격경쟁력 확보전략 등 다양하였음.</li> </ul>

※ 연구결과물은 연구원 홈페이지([www.cerik.re.kr](http://www.cerik.re.kr))에서 열람 가능

■ 제48차 이사회 개최

- 연구원은 10월 28일(수), 건설회관 3층 중회의실에서 연구원 이사들이 참석한 가운데, 제48차 이사회를 개최할 예정임.
- 이번 이사회에서는 2009년도 사업실적에 대한 보고와 2010년 사업계획(안) 등에 대한 심의 등이 진행될 예정임.

■ 2010년 건설·부동산경기 전망 세미나

- 연구원은 11.4(수), 건설회관 2층 중회의실에서 ‘2010년 건설·부동산경기 전망 세미나’를 개최할 예정
- 세미나에서는 제1주제 ‘2010년 건설경기 전망’은 이홍일 연구위원이, 제2주제 ‘2010년 주택·부동산경기 전망’은 김현아 연구위원이 각각 발표하고, 한성대학교 이용만 교수의 사회로 각계 전문가의 토론이 있을 예정

## 턴키입찰제도 개선이 필요하다

최근 턴키(turn-key) 입찰 방식을 개선해야 한다는 목소리가 높다. 턴키 방식이란 설계·시공을 일괄 발주하는 것으로서, 설계평가를 통해 시공업체를 선정하게 된다. 공사 수주를 위해서는 이 설계평가가 매우 중요하며, 이 때문에 심의위원에 대한 로비가 발생하게 된다. 그러나 턴키제도 자체를 부정할 수는 없다. 단순한 가격경쟁이 아니라 기술로 경쟁하다보니, 그동안 건설기술 발전에 큰 역할을 해왔기 때문이다. 따라서 시행 과정의 문제점을 보완하려는 노력이 필요하다. 심의위원 문제를 개선하는 방법에는 두 가지가 있다. 하나는 상설심의 방식이고, 또 하나는 현행과 같이 발주기관에 심의위원 후보로 사전 등록하는 제도를 폐지하고, 심의위원 풀을 최대한 넓혀 랜덤하게 심의위원을 선정하는 방식이다.

현재 정부에서는 상설심의제도를 도입할 계획인데, 지자체와 주요 발주기관마다 상설심의 기구를 설치함으로써 심의위원이 1천여 명에 달할 전망이다. 이는 심의위원 풀제로 운영시 3천여 명과 비교할 때 인원이 줄어든 것이나, 여전히 과도한 수준으로 볼 수 있다. 더구나 비상근으로 운영할 예정이어서 심의의 질적 향상도 기대하기 어렵다. 따라서, 중앙상설심의로 통합하고, 상근 체제의 심의 방식을 검토해야 할 것이다.

비상근으로 상설심의제도를 운영할 경우 공무원의 참여 비중을 늘리는 것이 바람직하다. 또, 다양한 분야의 심의위원 참여가 불가능하므로 전문성을 높이는 데 한계가 있다. 공사 특성을 고려해 외부기관의 심의위원이나 비상설위원의 심의 참여를 일정부분 허용해야 한다.

턴키 심의결과를 보면, 몇몇 심의위원이 점수차를 크게 벌려 특정 업체를 밀어준 의혹이 있다. 따라서 심의위원 기피제도 등을 도입해 부적절한 자가 심의에 참석할 수 없도록 제한해야 한다. 또, 단순히 순위 평가만을 함으로써 인위적인 점수 조작에 의한 피해를 최소화하는 방법도 있다. 심의 과정은 최대한 공개하고, 건설업체가 설계 내역을 발표한 후, 공개 토론을 통하여 평가하는 것이 바람직하다.

현재 1일에 불과한 심의기간도 충분히 확보해야 한다. 정부에서 계획 중인 3주간의 심의 기간은 너무 과도하다. 심의위원은 비상근이므로 직장에서의 본연의 업무 외에 심의 업무가 가중되는 형태다 행정업무에 소요되는 기간을 제외하고 2일 정도가 적정할 것이다. 일부에선 로비를 행한 업체나 심의위원들을 대상으로 일벌백계나 쌍벌제도를 주장한다. 그러나 현행 법령상 건설업체에 대한 처벌 강도가 너무 커서 역설적으로 처벌이 어렵다. 따라서, 실효성 있는 처벌규제가 요구되며, 심의위원들의 자성도 필요하다. 이러한 노력을 통해 턴키제도가 실질적 기술경쟁이 이뤄지는 선진화된 입찰제도로 거듭나길 기대한다. <서울경제, 2009. 9. 26>

최민수(연구위원·mschoi@cerik.re.kr)