

제262호 (2010. 6. 7)

■ 건설 경기

· “전세가격 상승세 둔화, 불안요인은 여전히 잠재”

■ 정책·경영

· 개발사업 인허가제도의 문제점과 개선 방안(Ⅱ)

· “발주시스템 글로벌화해야 해외 원전시장 25% 점유 가능”

■ 정보 마당

· 미 녹색도로인증체계-시공 단계의 친환경성 확보에 초점

■ 연구원 소식

■ 건설 논단 : ‘최저가낙찰제=운찰제’ 국고절감 못한다

“전세가격 상승세 둔화, 불안요인은 여전히 잠재”

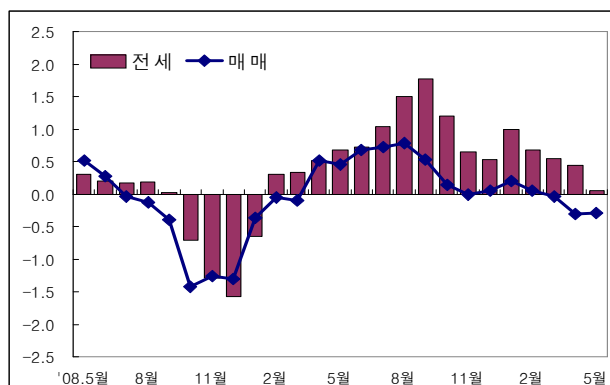
– 올해 서울중소형 입주 물량 예년 대비 급감, 임차 수요 증가 –

■ 16개월 간 12.61% 상승, 올 1월 이후 상승폭은 둔화

- 금융위기 이후 매매가격의 등락에도 불구하고 전세가격은 2009년 2월부터 2010년 5월 까지 16개월째 상승세 지속
 - 2009년 1월말 대비 16개월 동안 12.61% 상승하였고 2010년 1월 전고점을 기록한 이후 상승폭은 둔화되고 있음.
- 2009년 9월까지 전국에서 수도권 전세가격 상승률이 가장 높았으나, 10월 이후에는 광역시의 전세가격이 강세를 보이고 있음.
 - 수도권 전세가격은 서울과 경기도가 선도하였고 2010년 1월 이후 상승세가 급속하게 둔화. 2010년 5월 서울 전세가격은 마이너스로 전환
 - 광역시는 부산과 대전에서 높은 상승률을 보인 반면, 대구·광주·울산은 2010년 들어 매월 0.5% 내외의 안정세를 나타냄.
- 2009년에는 중대형(60㎡ 초과)의 강세가 목격되었으나, 2010년 2월부터 소형(60㎡ 이하) 강세로 이동함.
 - 중형(60~85㎡ 이하) > 대형(85㎡ 초과) > 소형(60㎡ 이하) 순에서 소형(60㎡ 이하) > 중형(60~85㎡ 이하) > 대형(85㎡ 초과) 순으로 옮겨감.

〈전국 월간 매매·전세가격 추이〉

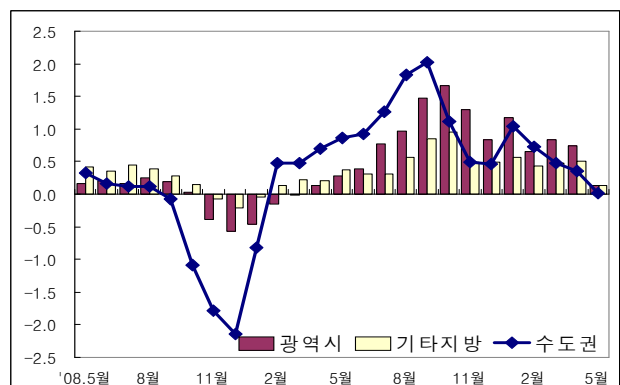
(단위 : %)



자료 : 부동산114(주)

〈지역별 월간 전세가격 추이〉

(단위 : %)



자료 : 부동산114(주)

■ 경기·인천 지역의 대형 물량 많아 전세가격 불안요인 잠재

- 2010년 전국 입주물량은 전년 대비 7.4% 증가한 30만 2,295호로 예상되고 있으나 예년(2000~09년 평균)과 비교하면 4.0% 감소한 수준임.
 - 2009년 입주물량은 28만 1,550호에 불과해 2000년 이후 가장 적었으며, 전세가격 상승에 영향을 미침. 2010년 입주물량은 전년 대비 증가하나, 이는 기저효과임.
- 수도권 전체 입주물량은 안정세이나 서울은 2000년 이후 두 번째로 적은 물량임.
 - 수도권 입주물량은 전년 대비 9.7%, 예년 대비 1.0% 증가하는 것으로 조사돼 수도권 전역의 전세가격 안정세에는 도움을 줄 것으로 기대됨.
 - 경기·인천의 증가세에도 불구하고 서울은 예년 대비 38.1% 감소하는 것으로 나타나 2010년에도 국지적 전세가격 불안요인이 잠재할 것으로 판단됨.
- 광역시 입주물량은 전년 대비 큰 폭 증가가 전망돼 하반기에는 안정세로 전환 예상
 - 예년 대비 감소하는 것으로 나타나나, 하반기 입주물량이 많고 준공후 미분양 물량 등을 감안할 때 일부 지역에서는 전세가격 하락세가 나타날 가능성도 있음.
- 규모별로는 대형(85㎡ 초과)에 입주물량이 집중되어 중소형(85㎡ 이하) 전세가격 안정에는 도움이 되지 못할 것으로 예상됨.
 - 예년 대비 소형(60㎡ 이하) 11.8% 감소, 중형(60~85㎡ 이하) 28.1% 감소 예상. 2010년 들어 강세를 보이고 있는 중소형 전세가격 상승세는 지속될 가능성이 큰 것으로 판단됨.
- 더욱이 수도권 주택경기 침체로 인한 매매수요 감소에 따른 임차수요 증가도 전세가격 상승에 영향을 미칠 것으로 판단됨.

〈지역별·규모별 연간 입주물량 추이〉

(단위 : 호, %)

지역별							규모별						
구분	2008년	2009년	예년	2010년	증감률		구분	2008년	2009년	예년	2010년	증감률	
					전년대비	예년대비						전년대비	예년대비
전국	314,972	281,550	314,980	302,295	7.4	-4.0	전체	314,972	281,550	314,980	302,295	7.4	-4.0
수도권	156,350	156,053	169,502	171,159	9.7	1.0	60㎡이하	78,704	80,429	93,669	82,583	2.7	-11.8
광역시	73,732	43,988	62,973	60,643	37.9	-3.7	60~85㎡이하	150,129	114,459	152,092	109,426	-4.4	-28.1
지방	84,890	81,509	82,506	70,493	-13.5	-14.6	85㎡초과	84,883	85,935	66,028	109,818	27.8	66.3

주 : 예년은 2000~2009년 평균, 2010년 입주물량은 예정물량 포함

자료 : 부동산114(주)

허윤경(연구위원-ykhur@cerik.re.kr)

개발사업 인허가제도의 문제점과 개선 방안(Ⅱ)*

- 각종 위원회 운영 개선, 기부채납 관련 공공성평가제 도입 필요 -

■ 문제점 Ⅱ : 인허가 기간 장기화

- 주택개발사업의 최소 인허가 기간은 34~36주 정도이나 각종 심의 및 협의 과정에서 이뤄지는 인허가권자의 보완, 반려, 수정, 재심, 조건변경 등으로 기간 연장 초래
 - 특히 도시계획위원회, 교통영향평가심의회 등의 효율적 운영을 위한 의사진행시스템이 미비하여 다수의견과 소수의견의 조정이 불가함으로써 사실상 만장일치제로 운영
 - 이로써 특정인에 의해 위원회가 좌우되고 일부 위원의 의견을 검토 없이 민원인에게 보완을 요구함으로써 사전접촉 등의 부패 발생이 초래됨.
 - 도시기본계획과 지구단위계획 등 성격과 내용이 유사한 제도를 중복적으로 운영하고 인허가 규정을 경직적으로 해석하여 기간 연장

■ 중복적 제도 개선해야, ‘사전서면종합심의제’ 활성화도 필요

- 지자체 인허가 마인드의 전환 및 중복적 성격의 제도 개선
 - 협력적 행정으로 마인드를 전환하여 인허가상의 문제가 예상되는 경우, 사전에 고지하고 적극 협력하여 선진 인허가 시스템 구축하고 중복적 성격과 내용의 제도 개선
- ‘사전서면종합심의제’ 활성화 검토
 - 주무부서는 해당사업 관련 법률 및 규제, 인허가시 고려사항을 담당부서에 검토 의뢰, 민원인에게 인허가 여부 및 보완사항 사전 공지(원주시에서 시행하여 모범사례로 지정)
- ‘심의’, ‘자문’, ‘협의’ 등의 위원회 운영 개선
 - 위원회의 합리적·효율적 운영을 위해 심의 및 의사결정 절차를 명시하여 국회 상임위원회의 의안 심의 절차에 준하는 각종 위원회를 운영하는 방안 검토
 - 전문위원이 사업 내용을 위원회에 검토·보고하고 필요시 소위원회를 구성하여 운영하고 심의사항에 대해서는 다수결의 원칙 적용 및 회의록 공개

* 한국부동산개발협회가 5월 11일 개최한 ‘부동산 핵심쟁점에 대한 대토론회’에서 발표된 ‘부동산개발사업의 인허가제도 개선방안’ 내용 중 3개 문제점을 도출하여 2회로 나누어 요약 게재함.

■ 문제점 Ⅲ : 인허가권자의 과도한 기부채납 요구

- 인허가 조건부 기부채납 요구 관행 지속
 - 「주택법」에서 ‘과도한 기부채납 요구 금지(법 제16조 제5항)’, ‘간선시설의 설치(법 제23조 등)’ 등의 규정을 근거로 인허가 관련 기부채납을 금지하고 있으나 관행화되어 지속적으로 요구
- 인허가 조건부 기부채납 규모는 총사업비의 6.1%인 평균 약 150억원 규모로 개발사업 초기 부담을 증가시켜 사업 추진에 애로를 초래
 - 사업과 무관하거나 사업자 간 형평성을 훼손하는 등 기부채납과 관련하여 국민권의 위원회 고충처리국에 접수된 민원 건수가 2009년 이후 500여 건에 달하고 이 중 50여 건이 시정 의결

■ ‘공공성평가제’ 도입 필요, ‘기부채납 비용 원가’는 ‘인정’이 바람직

- 인허가권자의 기부채납 요구 한계 설정
 - 「주택법」 등 관련 법령에 기부채납 요구 기준과 범위를 명확하게 규정
 - 예를 들어 「국토의계획및이용에관한법률」의 기반시설 설치비용의 범위 내에서 기부채납을 요구하도록 개선 검토
- ‘공공성평가제’ 도입
 - ‘공공성평가제’는 기부채납의 합리성을 평가하는 것으로 기부채납의 합법성, 합리성, 비례성, 형평성, 실현 가능성 등의 지표를 계량화하고 부당한 기부채납을 요구하는 경우는 무효화
 - 기부채납에 따른 인센티브 부여 기준을 포함하여 「주택법」 시행령 고시로 규정
- 기부채납 비용의 원가 인정
 - 기부채납 시설 설치 비용의 원가는 인정해주는 것이 바람직한 것으로 판단됨. 예를 들어 ‘공공택지 외의 택지의 공급주택 분양가격 공시항목(공동주택 분양가격의 산정 등에 관한 규칙 별표3)’의 부대비항목 등에 기부채납 비용을 원가로 인정하도록 법정화 추진

강운산(연구위원·wskang@cerik.re.kr)

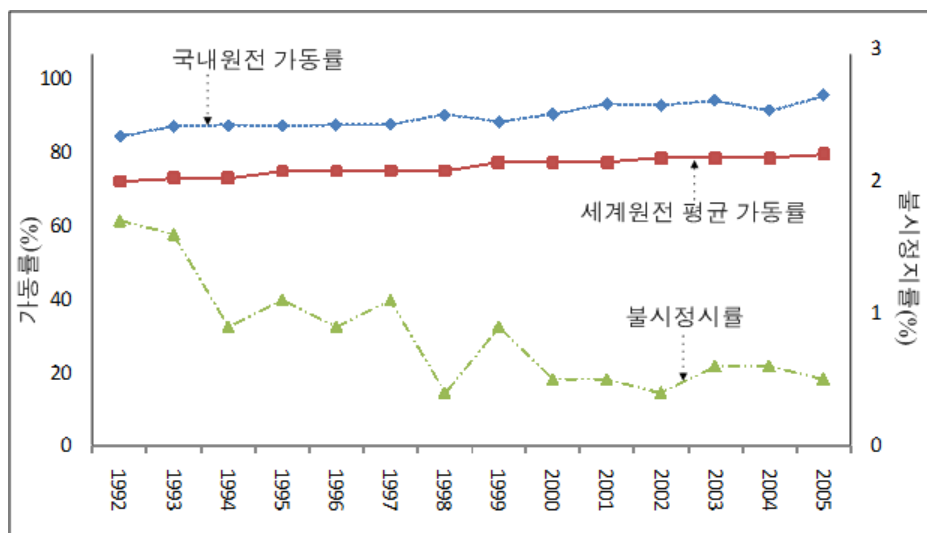
“발주시스템 글로벌화해야 해외 원전시장 **25%** 점유 가능”

– 국내 원전건설사업의 글로벌 경쟁력 향상을 위한 발주제도 개선안 모색 –

■ 원전 건설 기술자립도 **95%** 이상, 글로벌 수준으로 도약

- 국제원자력기구(IAEA), 국제에너지기구(IEA) 등이 제시하는 원전건설기술 평가 기준에 의하면 국내 원전건설 및 운영 기술력은 세계적인 수준에 와 있음이 확인됨.
 - 한국수력원자력(주)이 발표한 기술력의 상대적 수치를 살펴보면 고장률 및 정격 출력 부문은 선진국보다 앞서 있는 것으로 나타남.
 - 국내 원자력발전소의 최근 10년간 평균 가동률은 90% 이상으로 미국(89.9%)과 프랑스(76.1%)보다 높음.
 - KWe당 건설비는 2,300달러로 원전 강국 미국(3,582달러), 프랑스와 일본(2,900달러)에 비해 20~30% 낮음.*
 - 불시 정지율(unplanned shut-down/unit)은 1995년 이후 급격히 하락하여 2005년 이후 0.5% 미만 수준을 유지하고 있음.

〈국내 원전 가동률과 불시 정지율의 변화(1992~2005년)〉



* 이원형, 우리나라의 원전 경쟁력과 향후 과제, CERIK저널, 2010. 2

■ 해외원전 생산기반 확충을 위해서는 발주시스템의 다양화가 필수적

- 국내만의 발주 및 최저가낙찰제 등 획일화된 발주시스템으로는 ‘2030년까지 신규 해외 원전시장의 460기 중 25% 점유 목표’는 실현되기 어려울 것으로 예상됨.
 - 최근 5차례의 유찰 및 연기를 경험한 신울진 1, 2호기 낙찰자 선정 과정에서 노출된 발주방식 전반에 걸친 제도적 문제는 해외 진출 확대 및 기업들의 전문성 향상을 저해하는 요인으로 작용됨.
 - 다양한 입·낙찰제도와 발주 유형 적용은 국내 원전 건설공사에 참여할 수 있는 업체 수를 확대하고, 글로벌 경쟁력과 함께 정부가 지향하는 해외 원전 건설시장에서의 주도권 확보를 가능하게 만들 수 있을 것으로 판단됨.
 - 원전 건설의 품질, 안전성, 성능에 있어 기술력을 유지하고, 해외시장에서의 경쟁력 있는 업체와 전문인력 양성을 촉진시키기 위해서는 우선 입·낙찰 방식의 개선이 필요함.
- 현행 발주제도는 원전 건설공사 참여 업체 수 확대를 최대한 억제하는 구조임.
 - 발주자의 사업관리 및 구매책임의 일부를 외부 전문기관에 발주하는 방식도 고려해볼 만한 것으로 판단됨.
 - 입찰 및 낙찰방식 결정시 발주자의 재량권 및 책임성 강화는 선진국형 원전 건설사업 수행 역량을 향상시킬 수 있을 것으로 기대됨.

■ 민첩한 시장 대응이 해외시장 점유 목표 달성의 지름길

- 원전 건설사업의 특수성을 만족시키고 기술력 유지를 위한 발주시스템은 글로벌 역량 강화와 정부의 해외시장 점유율 목표 달성을 위해 필수 과제로 판단됨.
 - 국제법에 의한 획일적인 국내 발주방식 적용은 반드시 개선해야 할 필요성이 있음.
 - 업체들의 역량 향상을 위해 정부 및 발주자의 제도적 사업수행기반 구축 또한 시급함.
- 해외 원전시장의 급성장에 대응하여 발주 시스템을 글로벌화하고 참여 가능한 업체 확충을 통해 25%의 점유 목표를 현실화할 수 있을 것으로 예상됨.
 - 해외시장에서의 생존뿐 아니라 세계 원전 건설사업 부문에서 주도권을 확보할 수 있는 기회로 작용할 것으로 판단됨.

유위성(연구위원·wsyoo@cerik.re.kr)

미 녹색도로인증체계-시공 단계의 친환경성 확보에 초점

- 인프라 부문에서의 적용 확산 추세, '삶의 질 향상'이 목적 -

- 미국은 현재 민간 녹색빌딩인증체계인 LEED 관련 시장이 급성장하고 있는 가운데 인프라 부문(도로, 공항, 항만 등)에서도 유사한 인증체계의 적용이 확산되고 있음.
 - 미국 녹색도로인증시스템(Green Roads Rating System)은 신규와 개보수 도로공사에 적용할 수 있도록 워싱턴대학교와 CH2MHILL사가 개발하였음.

■ '삶의 질 향상'이 목적

- 도로 시설은 건축 시설 다음으로 환경적인 영향이 큰 부문으로 평가됨. 미국의 고속도로 1차선(1마일당)을 기준으로 발생하는 환경적인 피해를 살펴보면 다음과 같음.
 - CO₂ 500~1,200톤의 배출량은 미국의 70~160가구가 배출하는 CO₂양과 맞먹는 양임.
 - 원자재 7,000~12,000톤의 사용은 미국의 600~1,000가구가 1년간 사용하는 수준임.
- 미국 녹색도로 인증시스템은 1) 생애주기비용 및 과급효과 최소화, 2) 도로건설의 생태계 영향 최소화, 그리고 이를 통해 궁극적으로 3) 삶의 질 향상을 도모하기 위해 구축됨.
 - 이러한 인증 체계는 1) 통합적인 관점에서의 친환경 도로 건설을 가능하게 하고, 2) 친환경 도로 평가를 위한 계량적 수단을 보여주기 때문에 3) 의사 결정자에게 친환경 건설을 위한 의사결정도구로 활용할 수 있음.

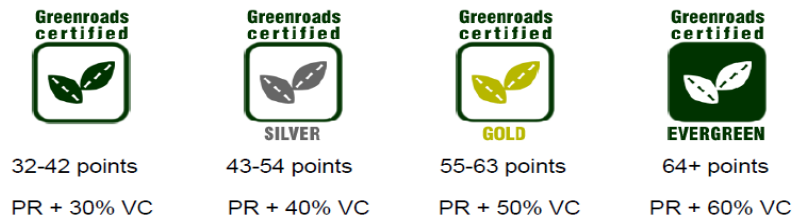
■ 설계·시공 단계의 친환경성 확보에 중점

- 녹색도로인증의 가장 큰 특징은 도로의 설계와 시공단계에 중점을 두고 있다는 것임.
 - 포장기술(19%), 재료 및 자원(21%), 시공 단계 활동(13%) 등이 시공 단계와 관련된 내용이며, 여타 항목은 환경과 수자원(19%), 접근성과 자산(28%)으로 구성

■ 4등급으로 평가

- 인증의 가장 높은 등급은 Evergreen이며, Gold, Silver, Certified 순으로 평가됨.
- 필수 항목(Project Requirements)과 자발적 항목(Voluntary Credits)으로 구성

- Part 1 Project Requirements(PR) : 인증 필수항목으로 총 11개 항목임.
- Part 2 Voluntary Credits(VC) : 인증 추가에 관한 총 6개 분야임.
- 점수는 LEED(녹색빌딩인증체계)와 달리 Pass/Fail 방식으로 평가됨. 즉, 해당 배점은 평가에서 통과할 경우에만 얻을 수 있음. 그렇지 못한 경우 점수를 얻지 못하는 구조임.



<미국 녹색도로 인증 단계와 점수 구성>

■ 녹색 재료와 공법 활용이 주종

- 시공법의 녹색화(저탄소 중온 포장기술) : 중온 아스팔트(WMA)를 사용하여 기존 아스팔트(HMA) 시공보다 친환경으로 시공
 - WMA는 기존 방식보다 탄소 배출량을 30~40% 줄일 수 있으며, 기타 먼지나 연료에 있어서도 20% 정도의 저감 효과가 있는 것으로 나타남.
- 사용 재료의 녹색화 : 기존 도로 포장 재료를 2인치 정도 분쇄 및 재활용하여 기존 아스팔트의 약 20%를 대체함.
- 근접 지역 자원 활용 : 인근 35마일 내에 HMA 플랜트 설치

■ 규제가 아닌 도로 건설의 필수 요소로 인식해야

- 녹색도로는 향후 도로 건설의 필수적인 요건으로 자리잡을 것으로 예상됨.
 - 이에 따라 국내 건설기업들은 관련 규정 혹은 인증 적용에 대비한 도로 설계와 시공 프로세스 혁신이 필요함.
 - 구체적으로 생애주기기반 분석, 관리혁신 기술, 도로 시공 기술, 주변 활용 기술, 사용자를 위한 도로 사용 기술 등의 개발과 투자가 필요함.

최석인(연구위원-sichoi@cerik.re.kr)

■ 주요 정부 부처 및 기타 공공, 유관기관 회의 참여 활동

일자	기관명	주요 내용
6.2	국토해양부	<ul style="list-style-type: none"> ■ 규제개혁담당관실 자체규제심사에 건설경제연구실 김현아 연구위원 참여 - 보금자리주택건설 등에 관한 특별법 시행령 일부 개정령 안 : 입주 의무 및 거주 의무 적용 주택의 범위 등에 관한 심사
6.4	국토해양부	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주택정책과 주최 '주택산업 경쟁력 강화방안 모색을 위한 전문가 간담회'에 건설경제연구실 김현아 연구위원 참여 - 주택산업 경쟁력 강화방안 모색을 위한 1차 준비 모임
		<ul style="list-style-type: none"> ■ '하자심사분쟁조정제도 활성화를 위한 전문가 자문회의'에 건설경제연구실 두성규 실장 참여 - 하자심사 분쟁 조정제도의 활성화 방안과 관련된 전문가 의견 수렴

■ 「국제회계기준 도입에 따른 건설산업 파급영향 및 대응방향」 세미나 개최

- 개최 목적 : 국제회계기준 도입에 따른 건설업계의 파급영향 및 현재 도입실태와 향후 과제를 분석, 대응방향을 제시하기 위해 개최
- 일 시 : 2010. 6. 14(월) 14 : 00 ~ 18 : 00
- 장 소 : 건설회관 2층 중회의실
- 주 최 : 한국건설산업연구원·대한건설협회
- 후 원 : 국토해양부·한국주택협회·삼정회계법인·성도회계법인·한영회계법인

■ 건설보증연구포럼 제6차 회의 개최

- 일시 및 장소 : 2010. 6. 4(금), 건설회관 3층 소회의실
- 회의 내용 : '국제 회계기준 도입에 따른 건설산업의 영향'에 대해 권오현 건설산업 연구실장이 발표하였고, 진행 중인 '건설보증론' 연구와 관련하여 초고를 검토하고 향후 집필 방향 논의

■ '민간투자사업 추진 실무과정' 개설

- 개설 목적 : 건설시장의 축소와 함께 그 중요성이 부각되고 있는 민간투자사업(BTO/BTL)의 활성화를 위해 개설
- 교육 일정 : 2010. 6. 22(화) ~ 25(금), 4일간 32시간
- 교육 장소 : 건설회관 9층 건설산업연구원 연수실
- 교육 대상 : 건설업체 민간투자사업 실무자, 유관기관 및 단체 등

‘최저가낙찰제=운찰제’ 국고절감 못한다

정부와 일부 국민들은 공공건설공사에서 최저가낙찰제로 상당한 국고절감을 할 수 있다고 오해하고 있다. 일부 시민단체의 주장은 공공공사 원가의 반 이상이 거품이라고 주장하기도 한다. 그러나 영국을 포함한 EU 국가들은 건설공사에서 최저가낙찰제를 10년 전에 포기했다. 미국도 최저가낙찰제는 선택적 적용이지 무조건은 아니다. 선진국들이 공공공사에서 최저가를 포기하거나 제한적으로 적용하는 이유는 명료하다. 국고절감보다 국민과 국가가 입을 손실이 더 크다는 판단 때문이다. 국고절감이라는 명분은 입찰단계에서 얻을 수 있는 반짝 효과에 불과하지만 손실은 공사 및 준공 단계에서 지속적으로 발생하는 부작용이 있기 때문이다.

필자가 보는 공공공사의 최저가낙찰제는 최저가격이 아닌 덤핑가격을 선정하는 방식이다. 현행 공공공사 입찰방식으로는 최저가격을 가려 낼 수 없다. 현행 최저낙찰제로 최저가격을 얻을 수 없는 분명한 이유는 세 가지다. 첫째 건설공사의 직접원가 구성에서 자재비와 인건비의 비중은 거의 같다. 예정가격의 50%에서 공사를 완공할 수 있다는 주장은 인건비 삭감을 전제로 해야만 가능하다. 반 이상이 거품이라는 주장과 현실 사이에는 상당한 괴리가 있다. 둘째 최저가격을 판단할 수 있는 공법과 가격 심의방식이 없는 문제점이다. 현행 최저가심의 방식은 입찰자가 제안하는 공법이 아닌 설계자가 결정한 공법이기 때문에 단가 외에 공법이 전혀 고려될 수 없는 방식이다. 즉, 낙찰률을 높이기 위한 입찰 요행이 기술력을 압도하는 방식이다. 셋째 입찰자는 손실이 발생하지 않는 입찰가격 산정보다 승률(?) 높은 입찰가격을 결정하는 구조 때문에 발생하는 덤핑이다. 기술보다는 운에 의지하는 운찰제 때문에 합리적 가격으로는 현행 입찰방식에서 승리할 가능성이 불가능한 구조다.

공공 발주자가 산정하는 예정가격과 입찰자가 제안하는 금액 차이를 국고절감으로 볼 수 없는 또 다른 이유는 계약 후 준공가격이 당초 예정가와 별 차이가 없다는 데 있다. 낙찰률이 경쟁률에 따라 등락을 거듭함에도 불구하고 발주자의 예정가격은 거의 불변이다. 발주자는 완성공사의 준공 가격이 얼마가 될 것이라는 사실을 경험적으로 알고 있기 때문이다.

정부는 또한 전기·통신, 설비를 분리 발주하는 것도 모자라 주요 자재까지 분리 발주하는 것을 법으로 강제하고 있다. 전 세계건설시장은 국내 공공시장 발주 패턴과는 전혀 다르게 통합발주방식이 확대되고 있다. 한국 건설시장이 세계 건설시장에서 차지하는 비중은 1% 미만이다. 1%가 99%를 무시하면서 성공할 가능성이 있을까? 덤핑가격이 절대 성공할 수 없다는 자체가 확고한 글로벌 표준 개념임을 강조하고 싶다. <아주경제, 2010. 5. 3>

이복남(연구위원.bnlee@cerik.re.kr)