

## 제166호 (2008. 8. 4)

---

### ■ 경제 동향

·2008년 2/4분기 건설 투자, 전년 동기 대비 0.8% 감소

### ■ 정책·경영

·부동산 세제 정책의 변화 동향

·영국 건설혁신운동 사례와 시사점

### ■ 정보 마당

·승자의 저주(winner's curse)

### ■ 연구원 소식

### ■ 건설 논단 : 건설산업 전봇대 규제와 비용

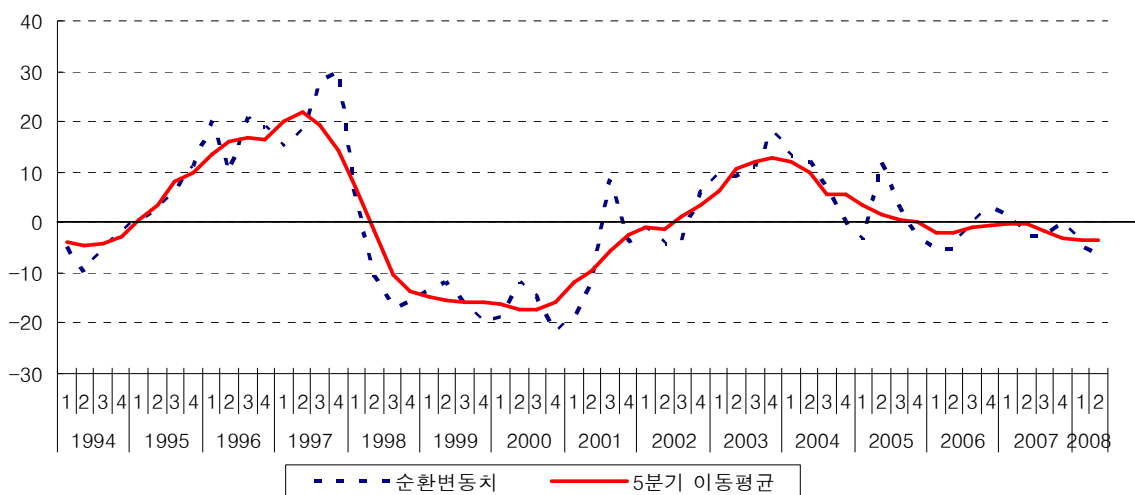
## 2008년 2/4분기 건설 투자, 전년 동기 대비 0.8% 감소

- 2003년 4/4분기 이후 14분기 동안 수축 국면, 주택시장 침체가 가장 큰 원인 -

- 2008년 2/4분기 건설 투자는 전년 동기 대비 0.8% 감소하여 지난 1/4분기에 이어 2분기 연속 감소세를 기록함.
  - 2008년 1/4분기 건설 투자는 주거용 건설 투자와 토목 건설 투자의 부진(각각 전년 동기 대비 각각 5.0%, 2.5% 하락)으로 전년 동기 대비 1.1% 하락함.
  - 2/4분기 건설 투자액은 전년 동기 대비 0.8% 감소한 30조 5,811억원으로 2005년 1/4분기 이후 2년 3개월 만에 처음으로 증가율이 2분기 연속 하락함.
- 건설 투자의 전년 동기 대비 증가율이 2008년 1/4분기와 2/4분기 하락함으로써 순환 변동치가 2003년 4/4분기 정점을 기록한 이후 총 14분기 동안 수축 국면을 지속함.
  - 건설 투자는 2000년 4/4분기부터 2003년 4/4분기까지 3년 간의 확장 국면을 지속함.
  - 2004년 1/4분기~2008년 2/4분기까지 총 4년 6개월 동안 수축 국면을 지속함.
  - 2004년 1/4분기부터 2005년 4/4분기까지 2년 간의 후퇴기를 겪은 후 2006년 1/4분기부터 2008년 2/4분기까지 2년 6개월 동안의 불황기<sup>1)</sup>를 겪고 있는 것으로 판단됨.

건설 투자의 순환 주기

(단위 : %)



주 : 한국은행의 자료(건설투자 2000년 불변가격 기준 계절조정계열)를 hp 필터로 필터링함.

1) Burns-Mitchell의 정의에 따르면 저점에서 정점을 확장 국면, 정점에서 저점을 수축 국면이라 하며 정점에서 0까지 후퇴기, 0에서부터 저점까지 불황기라 함.

- 건설 투자 순환 변동치상의 불황기 기간인 2년 6개월은 외환 위기시 불황 기간(1998년 2/4~2000년 4/4분기 2년 9개월)과 비슷하지만, 최근의 불황기는 완만한 형태의 하락 추이를 가지며, 이는 2006년 2/4분기 이후 감소세를 보인 주거용 건설 투자의 장기 침체로 인한 것으로 판단됨.
- 공종별로 토목 건설 투자의 전년 동기 대비 증가율은 2007년 3/4분기부터 2008년 1/4분기까지 3분기 연속 감소세를 기록하였으며, 주거용 건설 투자의 경우 2007년 2/4분기부터 2008년 1/4분기까지 총 4분기 연속 감소세를 기록, 외환 위기 이후 장기간 감소세를 지속함.
  - 토목 건설 투자의 경우 2007년 공공공사 조기 발주와 함께 2008년 1/4분기 정권 교체로 인한 발주 지연으로 3/4분기부터 3개월 연속 전년 동기 대비 증가율 감소세가 지속됨.
  - 건물 건설 투자액의 경우 2006년 4/4분기~2007년 4/4분기까지 총 5분기 동안 평균 1.7%의 성장률을 기록했으나, 2008년 1/4분기에 들어 감소세(전년 동기비 -0.3%)를 기록함.
  - 주거용 건설 투자의 경우 2007년 2/4분기부터 2008년 1/4분기까지 총 4분기 연속 감소세를 기록함으로써 외환 위기 이후 가장 오랫동안 감소세를 지속함.

## 공종별 건설 투자 증가율

(단위 : 전년 동기 대비, %)

구분	2005년				2006년				2007년				2008년	
	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4
건설 투자	-3.3	1.1	-0.1	0.4	1.1	-5.3	0.2	3.6	3.7	1.6	-0.1	0.4	-1.1	-0.8
토목 건설	5.6	2.1	0.7	-0.4	-2.5	-5.2	1.8	6.4	7.2	2.1	-2.9	-1.8	-2.5	-
건물 건설	-7.4	0.4	-0.7	1.1	3.0	-5.3	-0.8	1.4	2.0	1.2	1.8	2.2	-0.3	-
주거용	-4.7	4.4	2.2	5.4	1.7	-6.2	-4.4	-3.9	1.0	-2.8	-3.5	-1.4	-5.0	-
비주거용	-10.2	-3.6	-3.9	-3.3	4.5	-4.4	3.3	7.4	3.0	5.5	7.4	5.9	4.5	-

주 : 2000년 불변가격 기준이며 원계열임.

자료 : 한국은행(2007년 4/4분기, 2008년 1/4분기 잠정치, 2008년 2/4분기 속보치)

박철한(연구원:igata99@cerik.re.kr)

## 부동산 세제 정책의 변화 동향

### - 주택 경기 정상화 도모에 주안점, 과도한 규제의 적정성 검토 -

#### ■ 정부의 부동산 정책 변화 원인

- 미분양 증가와 각종 부동산 규제로 주택시장이 침체를 거듭하고 있는 가운데, 고유가와 원자재 가격 급상승에 따른 건설시장의 전반적인 고전이 계속되어 향후 지속적으로 안정적인 주택 공급이 가능할지 의문시되고 있는 실정임.
- 최근의 정부 및 정치권의 움직임은 거래 심리의 냉각 등 현재의 상태를 방지할 경우 주택시장의 붕괴는 물론 지역 경제의 위축과 주택금융시장의 위기로까지 이어질 수 있다는 문제점을 인식하고, 주택 경기의 정상화를 도모하는 데 도움이 될 수 있도록 부동산 세제의 과도한 규제의 적정성을 검토하고자 하는 것이라고 할 수 있음.

#### ■ 정부 및 정치권의 부동산 세제 주요 검토 내용

구분	세부 내용
재산세	<ul style="list-style-type: none"> <li>·과표 적용률 지난해 수준으로 동결(50%)</li> <li>·재산세 인상 상한선 2007년 대비 50% ⇒ 5~50%로 세분화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공시 가격 3억원 이하는 전년 대비 5%</li> <li>- 3억원 초과~6억원 이하는 10%</li> <li>- 6억원 초과는 50%</li> </ul> </li> <li>·재산세율 단계적인 인하 검토</li> </ul>
종부세	<ul style="list-style-type: none"> <li>·부과 대상 6억 초과 ⇒ 9억 초과로 완화</li> <li>·장기 보유 1가구 1주택자와 고령자 감면</li> <li>·가구별 합산 ⇒ 개인별 합산 방식으로 변경</li> <li>·세 부담 상한선을 1.5배 이내로 제한</li> </ul>
양도세	<ul style="list-style-type: none"> <li>·장기 보유 1가구 1주택자 추가 감면</li> <li>·1가구 2주택자 등 다주택자에 대한 양도세 종과 완화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1가구 2주택자 50%, 1가구 3주택자 이상 60% 종과를 참여정부 이전 수준으로 완화</li> </ul> </li> </ul>

## ■ 외국의 재산세 경감 제도

구분	대상자	감면 내용
뉴욕시	·노인(65세 이상, 연소득 29,900달러 이하) ·퇴직 군인, 배우자, 생존 자녀 ·불구자(연소득 29,900달러 이하)	·거주 주택에 대해 소득 규모에 따라 5~50% 과표(평가액) 감면 ·거주 주택에 대해 1,980달러, 과표의 15%와 6,600달러, 과표×불구 비율 중 적은 금액 감면(교육용 재산세는 납부, 1998 기준) ·거주 주택에 대하여 세액 일부 감면
워싱턴	·노인(61세 이상), 장애 퇴직자(소득 3만 달러 이하)	·주택특별부과세 비과세(정규 부과분은 과세)
프랑스	·노인(소득과세 최저 한도 미만 소득자) ·저소득층(정부 보조)	·주거주 주택에 대하여 비과세 ·15년 간 비과세
호주·캐나다	·노인 등	·노인, 장애인, 저소득자 등에 대하여 감면

자료 : 「종합부동산세법 일부 개정 법률안 검토 보고서(김종률 의원 발의 : 2725호)」, 재정경제위원회, 2005. 11.

## ■ 시사점

- 부동산 세제를 통하여 부동산 투기 억제 및 부동산 가격의 안정을 추구하는 것은 실효성이 의문시될 뿐만 아니라 시장 왜곡 현상을 초래할 수 있다는 점을 감안해야 함.
- 부동산 세제 개편은 부동산 거래의 회복 또는 정상화의 관점에서 검토되어야 하며, 국내 경기의 침체와 실질 소득의 감소 등을 감안하여 단기간 내 과도한 조세 부담이 증가하지 않도록 고려되어야 함.
  - 원활한 거래가 이루어지면 서민 및 저소득층은 직주 근접을 통한 경제적 비용 절감, 이동 기간의 단축에 따른 에너지 절약 및 대기 오염 축소 등 부가적 효과도 고려 대상에 넣어야 할 것임.
- 고가 주택에 대한 과세 취지와 서민의 주거 안정이라는 정책 목표가 혼동되지 않도록 부동산 세제 및 부동산 정책 전반의 장기적인 청사진의 재검토가 필요함.

두성규(skdo0@cerik.re.kr)

## 영국 건설혁신운동 사례와 시사점

### - 공공 사업 혁신·효율성 향상에 주력, best practice를 일반적 스탠더드로 -

- 현 정부에서는 국내 건설산업의 선진화·글로벌화에 대한 필요성을 제기하고 있으며 이에 2008년 5월 국토부는 민간을 중심으로 한 건설산업선진화위원회를 발족시켰고 국내 산·학·연의 전문가들을 투입하여 선진화 목표와 전략을 도출하고 있음.
- 영국은 1998년부터 이와 비슷한 혁신 운동이 진행되어 왔으며 이 운동의 주요 연혁 및 실적을 소개함으로써 국내 건설산업의 선진화에 일조하고자 함.

#### ■ 영국 건설산업의 혁신 연혁

- 영국에서는 1994년 레이썸(Latham) 보고서, 1998년에는 레빈(Levene) 보고서를 통해 건설산업의 비효율성 등 문제점을 정부·발주자·건설산업계가 공동으로 발굴하고 개선 방향을 제시하여 혁신에 대한 공감대를 형성하기 시작함.
- 1998년 이간(Egan) 보고서에는 건설산업의 혁신을 위한 ‘5-4-7 전략(혁신을 위한 비전 모델로서 건설산업이 노력을 집중하여야 할 대상과 계량적 목표 제시)’이 제안 되었고, 이는 향후 건설산업 혁신 및 공공 조달 혁신의 기본 틀이 됨.
- 2004년에는 이간 보고서 발간 이후 설립된 다양한 혁신 추진 기관들이 ‘건설혁신허브 기관(CE, Constructing Excellence)’으로 통합 운영되기 시작했으며, 공공 부문에서는 2000년도에 정부 상무청(OGC, Office of Government Commerce)을 설립함.

#### ■ 건설허브혁신기관(CE, Constructing Excellence)의 혁신 활동 및 성과

- 민간 주도, 공공 참여의 민·관 공동 혁신 추진 조직인 CE는 다음과 같은 역할 수행
  - best practice의 보급 : 주요 혁신 및 성공 사례를 수집하여 이를 보급 및 교육
  - 혁신 시범 사업(Demo Project) 운영 : 혁신 모범 사업을 발굴 및 선정해 KPI를 통해 그 성과를 측정, 혁신이 이론적인 것이 아니라 달성 가능한 현실이라는 것을 증명
  - 핵심 성과 지표(Key Performance Index) 운영 : 건설산업의 성과를 측정하기 위해 단순명료한 KPI를 정부와 공동으로 개발하여 현재도 운영 중이며, 이를 통해 건설 산업의 혁신 성과를 지속적으로 모니터링 및 평가

## ■ 정부 상무청(OGC)의 혁신 활동 및 성과

- OGC는 공공 조달(건설 사업 포함)의 혁신과 효율성 향상을 위하여 2000년도에 설립 되었으며, 영국 정부의 공공 조달 효율화 정책을 주도
- 공공 사업의 모범 사례를 보급하고 ‘건설산업의 수월성(AEC, Achieving Excellence in Construction)’ 프로그램의 운영과 ‘관문심사제(Gateway Review Process)’ 관장
- ‘공공 사업의 핵심 최소 기준(CMS, Common Minimum Standards)’과 ‘일류건설조달 지침(AEPG, Achieving Excellence Procurement Guides)’ 등 공공 사업의 best practice를 보급 중

## ■ 혁신 활동에 대한 성과 측정과 평가

- 영국의 학계와 공공 발주자는 영국 정부의 공공 사업 혁신 및 효율성 향상 노력 이후 공공 건설 사업의 변화가 크고 긍정적이었다는 것에 동의함.
  - 지난 10년 간 지속되고 있는 혁신의 흐름 속에 OGC나 CE의 best practice가 점차 일반적인 스탠더드로 자리잡고 있음.
  - 향후 과제는 지방 정부 및 소형 공공 발주자를 이러한 혁신의 흐름에 어떻게 참여 시키는가에 있음.

## ■ 영국 건설 혁신 사례의 교훈과 시사점

- 영국 건설산업 혁신의 수단과 방법은 건설 사업 전 과정을 대상으로 효율성 향상을 위한 best practice의 개발 및 보급에 있음.
- 건설 혁신의 성과를 계량적으로 평가·홍보하여 참여폭을 넓혀 나감.
- 건설산업의 비효율성 극복을 위해 발주자, 특히 공공 발주자의 혁신을 중점 추진
- 혁신을 위한 민간·공공의 파트너십 구축이 필요하며 국가 수반의 강력한 의지가 필수
- 혁신은 쉽지 않지만 지속적인 노력시 목표 달성이 충분히 가능함을 시사
- 건설 혁신의 벤치마킹 대상은 생산성이 높은 일본·독일의 자동차·항공산업이 된 것과 마찬가지로 국내 조선 및 자동차산업이 좋은 사례가 될 수 있음을 입증

구본상(연구위원·bkoo@cerik.re.kr)

## 승자의 저주(winner's curse)

- 입찰 경쟁에서 승리하려면 과감해야, 공세적 입찰은 손해 가능성도 커 -

■ 최저가낙찰제 대상 공사의 증가로 건설업체들은 심각한 고민에 빠짐

- 건설 경기가 어려워질수록 입찰 경쟁은 가열돼 손실을 감수하고 입찰에 참가할 것인지, 차라리 수주를 포기할 것인지에 대해 고민하는 업체가 늘어남. 특히, 건설업체들은 실적 유지를 위하여 손해볼 가능성도 염두에 두고 공사를 수주하기도 함.
- 통상적으로 입찰 경쟁에서 승리하려면 서로 상반된 2가지 요인을 고려해야 함.
  - 입찰 참가자가 많을수록 공격적으로 가격을 제시하여야 승리할 수 있음.
  - 공세적으로 가격을 제시할수록 손해를 볼 가능성은 커짐.

■ 경쟁 입찰의 승자가 실제로는 패자가 될 가능성이 농후

- 미국 정유회사에 근무하던 Capen 등 3명의 기술자가 많은 정유회사들이 석유 시추권을 따내려고 경쟁하는 입찰 경매에서 시추권의 가치보다 높은 가격을 매번 제시, 경제적 손실을 보는 경우가 많음을 지적하면서 ‘승자의 저주(winner's curse)’라는 개념 등장
  - 경제적 가치를 추정할 때, 조건이 같다면 가장 높은 추정치를 가진 입찰자가 가장 높은 금액을 제시할 것이고, 경매에서 승리한 자는 항상 그 경매에서 재화의 가치를 과대 추정한 자일 것이므로 손해를 가능성이 높다는 의미
- 경매의 승자는 다음의 두 가지 중의 하나로 ‘저주를 받음’.
  - 경매에서 가격을 너무 높이 불러 경제적 손실 발생 ; winner's curse versions 1
  - 경제적 손실은 보지 않았지만, 가격을 너무 높이 불러 실제 가치가 기대치에 미달 ; winner's curse versions 2

■ 저주의 사례들

- 여러 사례를 통해 현실 세계에서 ‘승자의 저주’가 존재함을 확인
  - 석유 시추권 경매에 참여한 신중한 경쟁자(serious competitor)들이 제시한 대부분의 최고 입찰 가격은 최저 입찰 가격의 5~10배였고, 100배가 되기도 함(Capen et., 1971).
  - 1950~60년대 이루어진 멕시코만에서의 석유 시추권 임대 사례 1,223건을 조사한



결과, 62%에서 석유가 전혀 발견되지 않았고, 16%에서는 석유가 나오기는 했지만 경제성이 없었고, 22%의 유전에서만 수익성이 있었는데, 만약 오일쇼크가 없었더라면 이들 역시 수익 실현이 어려웠을 것임(Walter Mead ect., 1983).

- 프로야구의 자유 계약 선수(Free Agent)들이 실제 자신의 가치보다 높은 연봉을 받는 경우가 많음(Cassing ect., 1980).
- 기업 인수에서 인수 대상 기업의 주주들은 인수 프리미엄으로 막대한 이득을 얻지만, 정작 인수자가 얻는 이득은 거의 없음(Roll, 1986).
- 국내 최저가 입찰 대상 건설공사의 평균 낙찰률은 60.5%(2005년)로서 공사 예정가격에 크게 못 미치며, 저가심의제 도입 이후에도 이러한 경향은 지속

### ■ 어찌해야 하나?

- 승자의 저주가 계속되는 것은 대부분의 신중한 입찰 참가자들이 계속 실수를 반복하고 있음을 보여주는 것임.
- 승자의 저주로부터 얻은 교훈을 통해 입찰 가격을 합리적으로 조정한다면, 손해볼 위험은 피할 수 있겠지만 다른 사람들이 계속 비합리적으로 행동한다면 경매에서 승리할 가능성은 없어짐.
  - 차라리 경매에 참여하지 않는 것이 이성적인 것으로 생각할 수도 있지만 다른 사업으로 전환할 것이 아니라면 바람직하지 않음.
  - 다른 경쟁자들이 경매에서 승리하도록 내버려둔 뒤 승자의 저주에서 헤맬 때, 헐값에 사들이는 방법도 생각해볼 수 있으나 성공 가능성은 크지 않음.
- 보다 현실적인 방법은 승자의 저주로부터 발견한 사실들을 이웃의 어리석은 경쟁자들과 공유함으로써 터무니없는 입찰 가격을 제시하지 않도록 유도하는 것이 바람직하다는 것이 승자의 저주를 세상에 알린 Capen 등이 주는 메시지임.
- 최근 최저가낙찰제의 확대 시기와 관련 시행 연기가 검토되고 있으나, 보다 근본적인 대응을 위해서는 최저가 입찰 결과에 대한 실태 분석과 함께 체계적 정보 공유가 필요할 것으로 보임.

권오현(연구위원·ohkwon@cerik.re.kr )

## ■ 주요 정부 회의 참여 현황

일자	부서명	주요 내용
2008. 7. 18	국토해양부	·규제개혁법무담당관실 주최 자체 규제심사회의 ·지분 쪼개기 방지 대책의 입법화 등 「도시개발법」 시행령 개정에 대한 심사
2008. 7. 22	금융감독원	·거시경제포럼 회의 ·주택·부동산 시장 관련 주요 지표의 최근 동향 관련 점검 및 기타 논의
2008. 7. 28	국토해양부	·국토 정책과 골재 수급 계획 수립 관련 회의 ·본원에서 연구 용역 중인 골재 수급 계획의 전략적 환경에 대한 평가 관련 간담회시 주제 발표

## ■ 주요 정책·제도 관련 대외 활동

- 7. 17, 경인방송 TV 주최 ‘국내 부동산 시장의 정책 변화와 분양가상한제의 향후 전망’ 토론회 참석 : 정부의 송과 신도시 선분양 검토에 대한 논의와 분양가상한제의 규제 완화, 미분양 해소 대책의 효과 등 토론
- 7. 21, 국토연구원 주최 ‘주택 경기 동향 등에 관한 전문가 자문회의’ 참여 : 향후 부동산 시장 동향 및 전망, 주택업계의 실태 및 향후 여건 변화, 주택금융시장 상황 및 재건축 규제 등 시장 규제적 정책 개선 방안 등 논의
- 7. 22, 시정개발연구원 주최 ‘공모형 PF 사업 타당성 검토’ 회의 자문위원 참여
- 7. 25, 건설기술연구원 주최 ‘R&D 정책/인프라 사업’ 연구 과제 평가회의 평가위원 참여

## ■ 기타 연구원 활동

- 금주 언론 활동 현황 : 「한국경제」 ‘벼랑에 선 건설사-호황 누리다 갑자기 침체 ; 터블런스 공포’ 등 인용 보도 7건 및 「국토해양일보」 ‘건설산업 위기 어떻게 극복할 것인가?’ 등 건설 전문지 기고 3건 추진
- 주요 발간물 발간 주기 및 발간물 제호 변경
  - 「건설동향브리핑」은 보다 신속한 정보 제공 기능을 수행하기 위해 기존의 ‘격주간’에서 ‘주간’으로 발간 주기 변경
  - 기존 수시 연구 결과물인 「건설산업동향」을 「건설이슈포커스」로 제호를 변경하고, 표지 및 내지 편집을 개편, 가독성을 제고하였음.

## 건설산업 전봇대 규제와 비용

현 정부가 내세우는 정책 중에 규제 혁파와 제도의 글로벌 스탠더드화가 들어 있다. 정부 출범 당시 대불공단에 세워진 전봇대가 시중의 화두가 될 정도였던 것을 보면, 규제가 국내 산업 발전에 걸림돌로 작용하고 있음은 틀림없는 것으로 보인다. 전봇대와 규제는 유사하다. 전력을 전달하기 위해 필수적인 전봇대는 있어야 할 곳에 있지 못할 때 불편과 경제적 손실을 발생시킨다. 규제도 마찬가지이다.

최근 미국의 건설자동화연구소에서는 불필요한 규제로 인해 건설산업이 연간 지불해야 하는 비용이 얼마인지에 대해 검토했다. 미 건설산업에서 잘못된 규제로 연간 지불하는 비용은 총투자비의 약 20%에 이르는 2,000억 달러 규모라고 한다. 이 연구소에서는 연방정부, 주정부 및 기초 단체가 가지고 있는 규제의 60% 이상이 개정 범위에 포함되어야 할 만큼 심각하다는 통계를 내놓았다. 규제 혁신을 통해 개선되는 비용도 예시적으로 내놓았는데, 인·허가 절차만 전자화시켜도 인건비 부문에서 연간 150억 달러(총투자비의 1.5%)의 절감 효과가 있다고 한다. 또 건축 공사에서 검사 절차를 전산화시킬 경우에는 소요 시간이 60%까지 단축 가능한 것으로 언급되었다. 민간 부문에서는 도면 등 종이 없는 건설 현장이 가능할 만큼 IT 기술이 보편화되어 있지만, 규제 때문에 청사진 도면을 생산해야 하는 현실이 지적되었다. 더 큰 문제는 규제 기관의 90% 이상이 향후 5년 이내 절차 개선과 프로세스 전산화 계획이 전혀 없다는 점이다.

여기서 제기된 미국 건설산업의 문제는 비단 미국만의 문제가 아니다. 국내 건설산업의 규제 건수는 무려 428건이다. 2007년도 국내 시장에 투자된 건설 비용이 약 135조원이라고 가정하면 불필요한 규제로 인하여 낭비되는 비용이 27조원에 이른다. 세계 건설시장에서 가장 뛰어난 경쟁력을 보유하고 있는 미국의 한 건설 회사 회장은 건설이 가지고 있는 문제점의 80%는 기술이 아닌 절차(process)로부터 발생한다고 했다. 규제 혁파를 통하여 시장 경제를 활성화시키겠다는 현 정부의 의지가 건설산업 규제 혁파에도 그대로 적용되기를 기대해본다.

이복남(연구위원·bnlee@cerik.re.kr)