

## 제175호 (2008. 10. 6)

---

### ■ 경제 동향

·“7월 미분양 주택 수 16.1만 호로 사상 최대 규모 기록”

### ■ 정책·경영

·「학교용지확보등에관한특례법」 개정안 내용과 평가

·“직할시공제 도입-단계적 접근이 필요하다”

### ■ 정보 마당

·PART : 미국의 공공 사업 성과 관리 방법

### ■ 연구원 소식

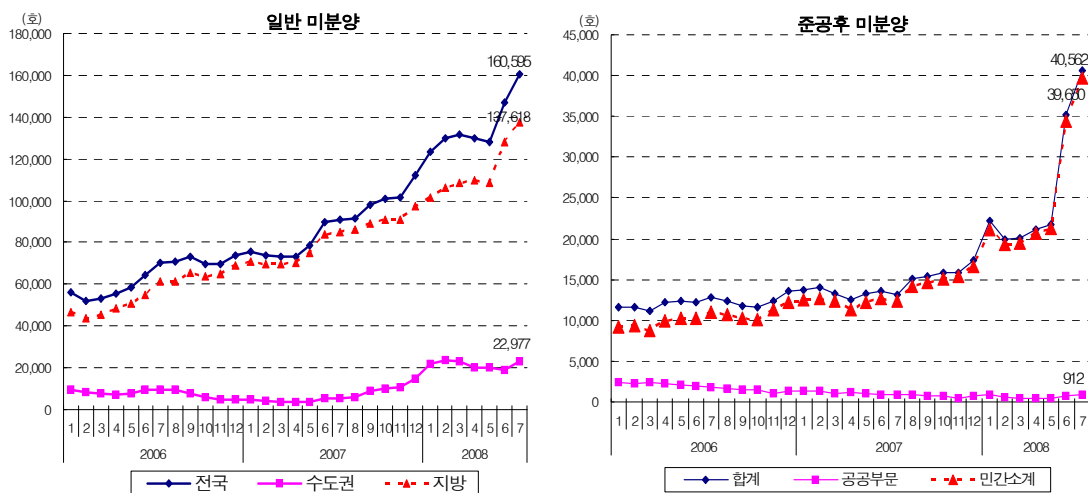
### ■ 건설 논단 : SOC 투자는 ‘경제 살리기’의 빅카드

## “7월 미분양 주택 수 16.1만 호로 사상 최대 규모 기록”

－ 전월 대비 1만 3,365호 증가, 1993년 통계 집계 이후 최대 물량 －

- 2008년 7월 전국 미분양 주택 수는 전월에 비해 1만 3,365호가 증가한 16만 595호로 사상 최대 물량을 기록함.
  - － 미분양 물량 16만 595호는 미분양 집계를 시작한 1993년 이후 최대 물량으로, 기존의 사상 최고치인 1995년 10월의 15만 9,471호를 넘어선 것임.
  - － 전체 미분양 물량의 99.3%가 민간 부문 물량인 가운데 전월 대비 민간 부문은 1만 3,280호(전월 대비 9.1%), 공공 부문은 85호(전월 대비 8.6%)가 증가함.
  - － 규모별로는 모든 규모에서 전월보다 증가하였으며, 특히 85㎡ 이상의 중대형 규모의 미분양 물량이 크게 증가함(전월 대비 9,838호 증가, 총 증가량의 73.6%).
- 지역별로는 수도권 미분양 수가 전월 대비 21.4% 급등했음. 지방 미분양 주택 수도 전월 대비 7.3% 증가한 13만 7,618호로, 특히 대구와 경기 지방의 미분양이 심각한 것으로 나타남.
  - － 지난 6월 감소세를 보인 수도권 미분양 수가 전월 대비 4,055호(전월 대비 21.4%) 증가한 2만 2,977호를 기록, 지방은 9,310호(전월 대비 7.3%)가 증가한 13만 7,618호를 기록함.

2008년 7월 미분양 물량 추이



자료 : 국토해양부.

- 시도별로 대구의 미분양 규모가 2만 1,378호(전체 미분양의 13.3%)로 가장 크며, 올해 들어 가장 많은 건설업 부도 업체 수를 기록(8월까지 일반 건설업 부도 업체 수 21개사 기록, 전년 동기 대비 50.0% 증가)한 경기 지역의 미분양 규모가 2만 514호(전체 미분양의 25.3%)로 두 번째로 큼.
- 준공 후 미분양 물량도 전월 대비 15.3% 증가(5,327호)한 4만 562호로 사상 최대 물량을 기록함.
  - 준공 후 미분양 물량의 경우 전체 물량의 97.8%(3만 9,650호)가 민간 부문 물량이며, 지역별로 경남 지역이 전체 물량의 15.1%(6,122호), 강원도가 전체 물량의 14.9%(6,027호)를 차지함.
- 미분양 주택 수가 사상 최고치를 보이는 것은 계절적 비수기와 최근 고금리와 물가 상승으로 인한 주택 구매력 감소와 함께 정부의 611 미분양 대책의 혜택(신고분에 한해 취득등록세 감면 등)을 받기 위한 건설업체들의 추가 신고 물량에 기인한 것으로 판단됨.

### 주요 지역별 미분양 주택 현황(2008년 7월 말)

(단위 : 호, %)

구분	2007. 7	2008. 6	2008. 7		전월 대비		전년 동월 대비	
			주택 수	비중	증감량	증감률	증감량	증감률
계	90,658	147,230	160,595	100.0	13,365	9.1	69,937	77.1
서울	840	1,090	1,437	0.9	347	31.8	597	71.1
부산	9,557	11,542	13,612	8.5	2,070	17.9	4,055	42.4
대구	12,179	20,535	21,378	13.3	843	4.1	9,199	75.5
인천	797	1,099	1,026	0.6	-73	-6.6	229	28.7
광주	7,186	7,490	10,774	6.7	3,284	43.8	3,588	49.9
대전	1,191	3,076	3,000	1.9	-76	-2.5	1,809	151.9
울산	1,741	9,633	9,718	6.1	85	0.9	7,977	458.2
수도권	5,520	18,922	22,977	14.3	4,055	21.4	17,457	316.3
지방	85,138	128,308	137,618	85.7	9,310	7.3	52,480	61.6
민간 부문	89,113	146,246	159,526	99.3	13,280	9.1	70,413	79.0
공공 부문	1,545	984	1,069	0.7	85	8.6	-476	-30.8
60㎡	4,653	7,678	8,003	5.0	325	4.2	3,350	72.0
60 ~ 85㎡	45,343	63,004	66,206	41.2	3,202	5.1	20,863	46.0
85㎡ 초과	40,662	76,548	86,386	53.8	9,838	12.9	45,724	112.4

자료 : 국토해양부.

박철한(연구원:igata99@cerik.re.kr)

## “결국 입주자에 부담금 전가, 기존 방식과 별반 차이 없어”

－ 「학교용지확보등에관한특례법」 개정안 내용과 평가 －

### ■ 학교용지부담금제도의 내용과 개정의 배경

- 학교용지부담금제도는 지난 2001년부터 시행하였으며, 현재 학교 용지 매입비 미납액이 1조 8,000억원에 이르는 상태임.
- 「학교용지확보등에 관한 특례법」 개정안의 주요 내용은 다음과 같음.
  - － 공영 개발 사업 중 2,000가구 이상의 경우에는 시행자가 학교 용지 및 시설을 무상 공급하고, 공영 개발 사업 중 2,000가구 미만의 경우에는 학교 용지 공급 가액을 20%P 인하하여 초·중학교는 조성 원가의 30%, 고등학교는 조성 원가의 50%에 공급 하도록 함.
- 민영 개발 사업은 현행 감정 평가에 의한 가격으로 학교 용지를 매입, 학교 시설을 무상으로 공급하는 경우에는 학교용지부담금 면제, 건폐율 및 용적률 완화 등 인센티브 부여
- 공동 주택 사업 시행자의 책무성을 강화하기 위해 학교용지부담금 부과 요율을 50% 인상하여 공동 주택은 분양가의 0.6%, 단독 택지는 분양가의 1.05%로 하고, 시·도 교육감으로 하여금 학교 용지 매입 비용의 1/2을 부담하는 지자체와 학교 용지 매입 규모, 비용 및 시기 등에 대하여 사전 협의하도록 함.
- 경제적인 효과를 분석해본다면 학교용지부담금을 건설업체에 부담시킨다고 하더라도 ‘조세의 귀착’ 이론에 따라 수요의 가격 탄력성이 매우 낮은 입주자들에게 부담금이 전가되므로 기존에 입주자들이 직접 납부하는 것과 별반 차이가 없음.
  - － 기업의 입장에서서는 사업성이 낮은 지역에서 도시 개발을 진행할 경우 비용 부담이 크기 때문에 가뜩이나 주택 공급이 줄어들어 주택 경기가 불황인 상황에서 분양 가격이 상승하여 주택 경기 활성화에 찬물을 끼얹을 수도 있음.

## 주요 개정 내용 비교

주요 내용	현행(법률 제8679호)	개정(안)
공영 개발 사업 학교 용지 무상 공급 및 공급 가액 인하	·1,000만㎡ 이상 사업 무상 공급 ·2,000가구 이상 -초·중 : 조성 원가의 50% -고 등 : 조성 원가의 70% ·2,000가구 미만 -학교 용지 조성 원가	·2,000가구 이상 -학교 용지 무상 공급 ·2,000가구 미만 -초·중 : 조성 원가의 30% -고 등 : 조성 원가의 50%
공영 개발 사업 학교 시설 무상 공급	·무상 공급 규정 없음	·시행자가 학교 시설 후 무상 공급 -공원·녹지 1%(학교 용지 35% 수준) 축소해 비용 마련(자연 친화적 학교 환경 조성)
무상 공급 행위에 인센티브	·인센티브 규정 없음	·무상 공급에 대한 인센티브 -건폐율, 용적률 등 완화 -개발 비용 인정, 학교용지부담금 면제
지방 재정 부담 경감	·학교용지부담금 산정 기준 -공동 주택 : 분양가 4/1,000 -단독 택지 : 분양가 7/1,000	·학교용지부담금 산정 기준 -공동 주택 : 분양가 60/10,000 -단독 택지 : 분양가 105/10,000

## ■ 학교용지부담금제도의 향후 방향

- 사업 시행자에게 학교 용지 부담금을 부과하는 것은 여러 가지 문제점이 있으므로 학교 신설의 주체를 교육감에서 지방자치단체로 변경하며, 학교용지부담금 및 건축비의 100%를 지방자치단체에서 부담하도록 하는 방안이 타당함.
- 위의 안이 불가능하다면, 학교용지부담금 주체를 교육과학기술부와 지방자치단체에서 토지공사(토공), 주택공사(주공), 지방개발공사 등의 시행자로 변경하고, 시·도가 징수하는 기반시설부담금을 학교 신설에 우선적으로 지원하는 방안과 「도시 재정비 촉진에 관한 특별법」 시행에 따라 사업시행자가 학교설립 비용을 부담하는 방안, 그리고 도시공원 내 학교를 신설하는 방안 등을 고려할 수도 있음.

박성민(연구위원·smpark@cerik.re.kr)

## “직할시공제 도입-단계적 접근이 필요하다”

- 과도한 입낙찰 업무로 거래 비용 증가 가능성 높아, 발주자의 관리 역량이 관건 -

### ■ 직할시공제 도입 계획

- 최근 정부와 주택공사는 향후 10년 간 공급할 공공주택 건설 사업인 ‘보금자리 프로젝트’ 건설에 직할시공제를 도입할 계획이라고 밝힘.
  - 직할시공제란 발주자, 원도급, 하도급으로 구성된 종전의 전통적인 3단계 시공 생산 구조를 발주자와 시공사의 2단계 구조로 전환하는 것을 의미함.
  - 즉, 건설 생산 체계에서 주요한 한 축을 담당해 왔던 원도급업자의 역할을 발주자가 직접 혹은 경우에 따라서는 별도의 건설사업관리업체를 선정하여 역할을 위임하는 방식(다중 시공 기반 용역형 CM)을 통해 대신하게 하는 것임.

### ■ 직할시공제의 도입에 따른 논란

- 직할시공제 도입 배경은 건설 생산 체계에서의 거래 관계를 단순히 함으로써 이에 발생하는 거래 비용을 줄이고 원도급업자의 관리 비용 절감으로 인한 사업비 절감을 가장 큰 이유로 지목하고 있음.
  - 그러나 오히려 발주자가 여러 시공자와 계약을 체결해야 하므로 계약 건수가 증가하고, 이로 인한 과도한 입낙찰 업무 증가로 인한 공기 지연 및 거래 비용 증가의 가능성이 높음.
  - 분리 발주로 인한 일반관리비의 증가 등으로 인해 공사비 절감에 의한 분양가 15% 인하에 어느 정도 기여할 수 있을지 의문임.
- 발주자가 기존의 일반건설업체가 담당해 왔던 원도급업자의 전체 관리 역할을 할 경우 이러한 역할을 담당하기 위해서는 발주자 내 충분한 인력이 필요하게 되는데, 10년 간 150만 호를 건설하는 ‘보금자리 프로젝트’와 같은 대규모 공사가 언제 또 있을지 모르는 상황에서 발주자 조직의 비대화는 변화하는 상황에 따른 발주자 조직의 융통성을 저하시키게 될 것으로 판단됨.

- 건설사업관리 방식을 활용할 경우 현재 국내 건설사업관리업체의 규모 및 역량을 고려했을 때 건설사업관리업체의 역량이 일반건설업체보다 나은지에 대해서는 증명되어야 하며, 사업의 성패가 건설사업관리업체에 많이 의존할 수밖에 없는 위험성이 있음. 또한 품질과 성능 보장에 대한 책임은 사업관리업체가 질 수 없는 문제점이 내재되어 있음.
- 일반건설업체에 공사의 종합적 관리 역할을 배제함으로써 일반건설업체의 글로벌 역량 제고에 걸림돌이 될 수 있으며, 시공에 대한 책임 분산, 발주자의 사업관리 능력에 대한 리스크 등의 논란이 있을 수 있음.

## ■ 도입 방향

- 직할시공제의 도입에 따른 절감 가능 금액보다 증가되는 비용이 클 가능성이 높아 공사비 절감에 어느 정도 기여할 수 있을지 의문이며, 직할시공제의 도입을 위하여 발주자의 추가 인력이 필요하게 된다면 이는 정부에서 강력히 추진하고 있는 공기업 선진화 정책에 역행하는 것임.
- 보금자리 주택 건설에서 언급된 발주자-시공사의 2단계 과정이 반드시 발주자가 직접 사업관리를 해야 한다는 직발주 방식이라는 경직된 사고보다는 다중 시공 기반 CM 혹은 주계약자형 공동 도급 등 시공 과정 합리화의 취지를 살릴 수 있는 다양한 방식을 고려해볼 수 있음.
- 직할 시공 방식에서 사업관리의 역할은 기본적으로 발주자가 수행하게 되어 있으나 발주자의 사업관리 역량이 부족할 경우나 혹은 사업의 특성을 고려해 제3의 주체가 발주자를 대신하여 사업관리를 할 수도 있는데, 이 때 발주자를 대신하여 사업관리를 수행하는 주체는 사업관리 용역 업체 혹은 종합건설업체가 될 수 있음.
- 직할시공제가 모든 주택공사 사업에 적용되기에는 시기상조인 듯하므로, 전면적인 시행 혹은 공공 사업으로의 확대에 앞서 소규모 사업을 대상으로 시범 사업을 실시해 해당 방식에 대한 검증과 발주자의 사업 관리 역량 검증을 하는 과정이 필요함.

장철기(연구위원·ckchang@cerik.re.kr)

## PART : 미국의 공공 사업 성과 관리 방법

- 객관적인 자료를 바탕으로 예산 배정에 관한 엄밀하고 투명한 결정에 도움 -

### ■ 미국 공공 사업 성과 관리

- 미국 공공 사업의 성과지향적 관리제도 도입의 배경은 기업이 투자자인 주주에 대해 책임을 지듯이 정부 또한 정부 운영의 기반이 되는 세금을 내는 국민들에게 책임을 다해야 한다는 것에서 출발
- 국민 세금에 대한 예산 집행자의 책임 확보와 예산의 효율적 배분 및 활용을 통한 연방정부의 효율성 및 국민 세금에 대한 가치 증대, 그리고 사업 성과에 대한 국민 신뢰 제고를 목적으로 함.

### ■ PART란

- PART는 미국 연방정부의 공공 사업 평가의 일관성, 객관성, 신뢰성, 투명성을 높이기 위한 목적으로 개발된 질문 형식의 지침으로서 공공 사업의 성과를 평가하는 진단 도구임.
- PART는 사업의 목적과 기획 부문(20), 전략계획 부문(10%), 사업관리(20%), 그리고 사업성과 부문(50%) 등 4개의 장(section)으로 구분되어 25개의 기본적인 질문과 해당 사업의 특성을 고려한 추가 질문 등 30여개의 질문으로 구성되어 있음.
- 사업의 목적과 기획 부문에서는 해당 사업의 목적이 명확한지, 그 목적을 달성하기 위하여 잘 계획되었는지를, 전략계획 부문의 세부 질문을 통해서는 해당 발주자가 해당 사업에 대해 유효한 연간 목표 및 장기 목표를 설정했는가를 평가함. 그리고 사업관리 부문에서는 해당 발주자의 재정 계획과 사업 성과 향상 노력 등 사업관리 상태를 평가하며, 마지막으로 사업성과 부문에서는 해당 사업의 성과와 관련된 질문을 통해 해당 사업을 평가함.
- 질문별로 점수를 매긴 후 합산하여 점수대별로 Effective, Moderately Effective, Adequate, 그리고 Ineffective로 구분하여 해당 공공 사업의 성과 결과를 측정함.



## ■ PART의 발생 배경 및 현황

- 미국 연방 정부는 매년 1조 달러 이상의 정부 예산을 집행하고 있음에도 불구하고 이러한 공공 사업들이 제대로 진행되고 있는지를 평가할 수 있는 정형화된 기본 장치가 없어 객관적인 평가 기준 마련이 필요하였음.
- 2002년 4월 67개 연방정부 사업을 대상으로 마련되어 8월부터 시행하였으며, 2003년 2월에는 첫 PART 시범 결과가 산출되었고, 미국 관리예산처(OMB)는 2004년 회계 연도부터 예산 편성에 기본적인 자료로 활용하고 있음.
- 현재 PART를 통해 1,000여 개 공공 사업의 성과가 관리되고 있으며, 설문과 관련 자료 입수를 위해서 별도의 홈페이지(ExpectMore.gov)를 구축하여 일반에 공개하고 있음.

## ■ PART의 활용 효과

- PART에서 높은 평가 점수를 받을 경우 해당 사업은 그만큼 예산 배정에서 유리한 위치를 차지하지만 반드시 원하는 만큼의 예산을 반드시 보장받는 것은 아님. 그러나, PART를 통해서 객관적인 자료를 바탕으로 예산 배정에 관한 엄밀하고 일관되며 투명한 결정을 내릴 수 있음.
- 해당 발주기관과 관리예산처(OMB)는 해당 공공 사업의 전반적인 효과성 및 성과를 측정 평가할 수 있으며, 이를 바탕으로 해당 발주기관은 해당 공공 사업의 성과 향상을 위한 개선안을 찾고, 적절한 조치를 취하게 됨.
- PART의 평가 결과는 사용자 중심의 정부 웹사이트(ExpectMore.gov)에 공개해 어떤 공공 사업이 진행 혹은 진행되지 않고 있는지를 보여주며, 각각의 상황에 따라 해당 공공 사업의 성과를 향상시키기 위해서 어떠한 노력을 하고 있는지에 대한 국민들의 알 권리를 충족시키고 있음.

장철기(연구위원·ckchang@cerik.re.kr)

## ■ 신규 연구과제 발령 현황

과제명	주요 내용
최저가낙찰제 적용 현장의 실태 분석과 시사점	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 최저가낙찰제의 문제점과 현안 분석</li> <li>▪ 최저가낙찰제 작성 공공공사 현장의 실태 분석, 시사점 제시</li> </ul>
직할시공제가 건설 생산 체계에 미치는 영향	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 직할시공제의 도입 논의의 동향과 관련된 주요 현안 전제 조건 등 분석</li> <li>▪ 직할시공제 도입시 건설산업 생산 체계에 미치는 파급 영향에 대한 분석</li> </ul>

## ■ 주요 대외 활동 추진 현황

- 9. 29(월), 한나라당 중앙위원회 주최 세미나 주제 발표 참여
  - 연구원은 한나라당 중앙위원회가 주최한 “위기의 건설산업 해결 방안은 무엇인가?” 세미나에 주제 발표자로 참여
  - 부도 업체 수 증가 추이, 건설업체의 자금 경색 등 최근 건설산업 동향과 SOC 등 건설 투자 확대와 건설 및 주택·부동산 규제 완화 필요성 제기
- 9. 30(화), 공주대 자원재활용 신소재연구센터 주최 세미나 주제 발표 참여
  - 연구원은 공주대학교 자원재활용신소재연구센터가 주최한 세미나에서 “건설 폐기물 설계, 처리 실태와 개선 방안”을 주제로 발표
- 9. 30(화), 한국교통연구원 주최 “안정적인 교통 SOC 투자 재원 확보 방안” 세미나에 토론자로 참여하여 SOC 투자 확대 필요성 제기

## ■ 기타 연구원 활동

- 2009년 연구 과제 제안 실시
  - 제안 기간 : 9. 16~10. 10
  - 제안 분야 : 건설, 주택·부동산 분야와 관련 주요 현안, 관련 정책·제도, 경기 활성화를 위한 연구 등
  - 대상 : 정부 부처, 건설 관련 유관기관, 건설업계, 건설 및 주택·부동산 분야 전문가 등
  - 문의 : 한국건설산업연구원 기획조정실(02-3441-0815, 0896)
- 2008년 하반기 연구자문위원회 개최
  - 연구원은 오는 10. 16(목), ‘2008년 하반기 연구자문위원회’를 개최할 예정임.
  - 금번 연구자문위원회에서는 “2009년 사업 계획 및 연구 과제 추진(안)”에 대한 보고와 자문 실시 예정

## SOC 투자는 ‘경제 살리기’의 빅카드

‘9월 위기설’로 흥흥하던 금융시장이 다시금 불안 국면으로 들어섰다. 물가, 금리, 환율은 연일 오르고 주가는 폭락 장세에서 헤어 나올 줄 모른다. 서브프라임 모기지 사태로 촉발돼 메릴린치와 리먼브라더스의 침몰로 이어지고 있는 미국발 금융 위기는 현재로서는 직접적인 피해가 크게 가시화되지는 않고 있지만 주식과 채권시장, 외환 시장에 미치는 영향은 매우 큰 상태이다. 이는 곧 실물 경제로까지 전이될 것이고 그 위력은 상당할 것으로 보인다. 설상가상으로 미 의회에서도 구제금융법안이 부결 되었다고 하니 더욱 난감한 상황일 뿐이다. 숨겨지거나 잠재된 부실이 속속 드러날 때마다 우리 경제는 위기를 겪게 될 것이다. 도무지 회생할 기미가 보이지 않는 우리 경제에 찬물을 끼얹는 양상이다.

‘경제 살리기’에 있어 가장 먼저 꺼내들 수 있는 카드 중 하나가 ‘건설 경기 부양책’이다. 최근 정부는 내년도에는 일자리 창출과 성장 동력 확충을 위해 SOC와 연구 개발 분야의 예산을 크게 증액하겠다는 계획을 발표했다.

사실 건설산업이야말로 현 정부의 정책 기조인 ‘경제 성장 촉진’에 가장 적합한 산업이다. 건설산업만큼 일자리 창출과 생산 유발 효과가 직접적이고도 큰 산업은 찾기 쉽지 않다. 또한, 지역 경제에 밀착된 건설산업이야말로 긴급 수혈의 효과가 즉각적으로 나타나는 이점이 있다. 특히, 지난 정부의 ‘분배 정책’에 떠밀려 지난 몇 년 간 축소일로에 있던 SOC 투자의 확대는 경제 발전뿐만이 아니라 국민의 복리 증진에 크게 기여한다.

현재 우리나라의 SOC 시설은 주요 경쟁국에 비하여 너무나도 부족한 실정이다. 우리나라의 도로는 OECD 30개 국가 중 두 번째로 혼잡하고, 인구당 도로 연장은 28위다. GDP 대비 국가 물류비도 미국과 일본의 1.5배 이상에 달한다.

이처럼 SOC 시설이 선진 외국에 비하여 턱없이 부족한 현 상태에서 SOC 투자를 지속적으로 확대시키지 않는다면 국가 발전의 저해 요소로 작용할 수 있다. ‘국가 경쟁력 강화’와 ‘성장 동력 확충’이라는 중장기적 시각에서 매우 중요한 항목이라는 것을 간과해서도 결코 안 된다. SOC 확충은 ‘경제 살리기’의 빅카드와 같다.

김흥수(원장:hskim@cerik.re.kr)