

## 제 122 호 (2006. 10. 2)

---

- 경제 : 8월 건설업 취업자 수 183만 7천명  
건설업, 부도 업체 증가세  
부동산 거래 위축 지속
  - 이슈 : 석산 골재의 채석 단지화 방안  
미국 CM at Risk 시장 동향
  - 정책 : 민간투자사업에 대한 금융보증제도의 도입 방안
  - 정보 : 일본 도시재생정책이 국내 재정비 사업에 주는 시사점
  - 논단 : 주택성능등급제의 실효성 진단
-

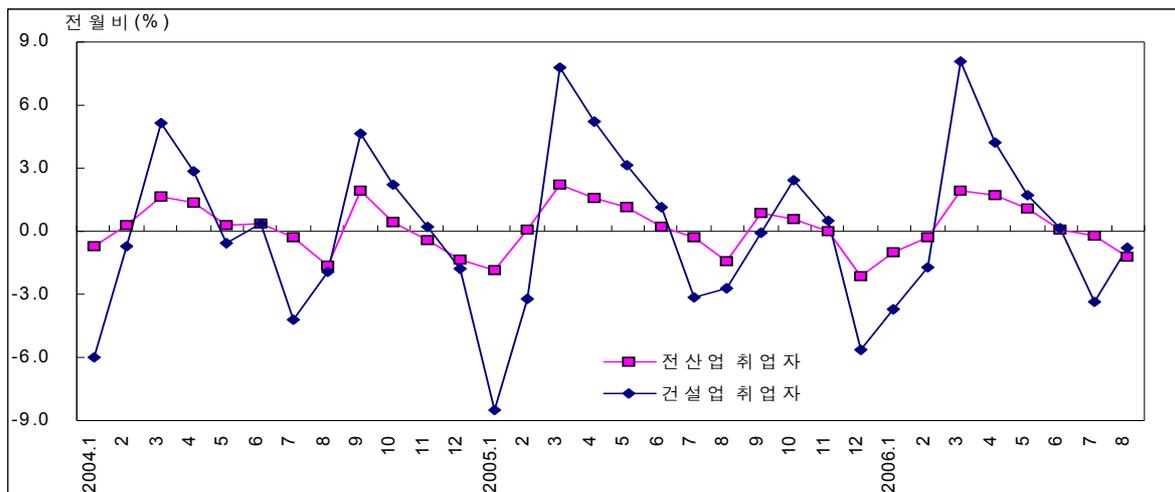
## 8월 건설업 취업자 수 183만 7천명

- 계절적 요인에 의해 감소 -

### ■ 건설업 취업자 전월 대비 0.8% 감소

- 2006년 8월 경제활동 인구는 2,397만 2,000명으로 전년 동월 대비 1.2%(28만 2,000명) 증가하였으나, 전월 대비로는 1.2%(29만 8,000명) 감소함.
  - 전 산업 취업자는 2,316만 4,000명으로 전년 동월 대비 1.4%(31.8만명) 증가함.
  - 실업자는 80만 7,000명으로 전년 동월 대비 3만 5,000명 감소하였으며, 실업률은 3.4%로 전년 동월에 비해 0.2%p 하락함.
- 한편 건설업 취업자는 183만 7,000명으로 지난해 같은 달에 비해 1만 7,000명 증가하였으나 전월에 비해서는 1만 5,000명 감소함.
  - 전 산업 취업자 대비 건설업 취업자의 비중은 7.9%로 2005년 연평균 건설업 취업자 비중과 동일한 수준을 유지하고 있음.
- 지난 7월의 건설업 취업자 급감은 계절적 요인 및 건설 기성액 감소 전환(-0.7%)과 연관되며 8월에도 계절적 요인으로 감소함.
  - 통상 7월, 8월에는 감소하고 9월부터는 공사 물량이 늘면서 고용 여건도 개선되는 양상을 보이고 있음.

건설업 및 전 산업 취업자 증감률



자료 : 통계청.

백성준(부연구위원·sjjly@cerik.re.kr)

## 건설업, 부도 업체 증가세

- 전체 부도 업체 중 건설업 비중 22.2% -

### ■ 2006년 8월 건설업 부도업체 수 전월 대비 35% 증가

- 최근 건설경기의 부진이 지속되면서 부도 업체의 비중이 지속적으로 증가하고 있음.
  - 한국은행 어음 부도율 동향에 따르면 지난 8월 건설업체 중 부도 업체는 전체 부도 업체의 22.2%를 차지한 것으로 나타남.
- 8월 건설업 부도 업체 수는 50개사로 7월에 비해 35%나 증가함.
  - 지난 2/4분기 건설업 부도 업체 수는 123개사로 1/4분기(116개사)보다 6% 증가함.
- 전체 부도 업체 중 건설업체가 차지하는 비중은 지속적으로 상승하고 있음.
  - 2004년 17.1%에서 2005년에는 18.8%로 증가하였으며, 8월에는 22.0%를 차지함.
  - 특히, 전자어음 결제 도입 후 부도 업체가 전반적으로 감소하고 있어 건설업체의 비중은 더욱 커지고 있음.

### ■ 건설업 부도업체 향후 지속적 확대 우려

- 최근 건설경기가 급속도로 위축되면서 중소 건설업체의 부도는 점차 확대될 것으로 보임.
  - 공공공사의 수주 부진으로 올해 들어 수주 건수가 없는 업체들이 크게 상승함.
  - 주택부문 역시 최근 미분양 급증, 사업 지연 등으로 인해 자금조달이 지속적으로 악화될 것으로 판단됨.

부도업체 추이(당좌거래 정지업체 기준)

구 분	2004년		2005년						2006년			
		8월		1/4	2/4	3/4	8월	4/4	1/4	2/4	7월	8월
전 체	4,445	371	3,416	905	878	775	280	858	645	634	211	227
제조업	1,674 (37.7)	139 (37.5)	1,267 (37.1)	327 (36.1)	325 (37.0)	310 (40.0)	111 (39.6)	305 (35.5)	231 (35.8)	235 (37.0)	83 (39.3)	87 (38.3)
건설업	761 (17.1)	65 (17.5)	644 (18.8)	169 (18.7)	169 (19.2)	142 (18.3)	57 (20.4)	164 (19.1)	116 (18.0)	123 (19.4)	37 (17.5)	50 (22.0)
서비스업	1,773 (39.9)	140 (37.7)	1,301 (38.1)	332 (36.7)	343 (39.1)	285 (36.8)	95 (33.9)	341 (39.8)	267 (41.4)	247 (39.0)	82 (38.9)	84 (37.0)
기타	237 (5.3)	27 (7.3)	204 (6.0)	77 (8.5)	41 (4.7)	38 (4.9)	17 (6.1)	48 (5.6)	31 (4.8)	29 (4.6)	9 (4.3)	6 (2.7)

자료 : 한국은행.

## 부동산 거래 위축 지속

### - 토지 거래량 8개월째 감소 -

#### ■ 토지 거래량, 1~8월까지 32.1% 감소

- 올해 들어 토지 거래량의 급격한 감소가 지속되고 있음.
  - 2002년 이후 4년 연속 10~20%의 높은 증가율을 보이던 토지 거래량은 올해 들어 급격한 감소세를 보이고 있음.
- 건설교통부 자료에 따르면 8월 토지 거래량은 주거용지의 거래 감소로 인해 전년 동월대비 면적 기준 36.5%, 필지수 기준 27.6% 감소한 것으로 나타남.
  - 이에 따라 토지 거래량은 8개월 연속 감소하고 있으며, 감소폭도 30%를 상회하는 큰 폭의 감소세가 지속되고 있음. 1~8월까지 누계 기준으로 32.1% 감소함.

#### 토지 거래량 증감률(면적 기준)

(%)	2004	2005	2006										누계	
			1/4분기				2/4분기				7월			8월
			1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월				
증감률	18.3	12.5	-26.3	-28.5	-18.4	-29.7	-34.1	-36.6	-22.2	-44.9	-36.0	-36.5	-32.1	

자료 : 한국토지공사.

- 8월 건축물 거래량은 총 10만 5,291호로 7월(11만 1,986호)에 비해 6.0% 감소함.
  - 가장 높은 비중을 차지하는 주거용 건축물은 전월 대비 7.3% 감소하였으며, 특히 아파트는 7월에 비해 11.8%나 감소함.

#### 건축물 거래 동향

구분	합계	주거용 건물						상업용	공장	기타
		계	단독	다가구	다세대	연립	아파트			
1/4분기	378,109	335,413	29,552	2,947	31,291	11,469	260,154	37,522	3,241	1,933
2/4분기	418,497	364,366	38,897	5,006	45,727	15,056	259,680	47,459	4,443	2,229
	(10.7)	(8.6)	(31.6)	(69.9)	(46.1)	(31.3)	(-0.2)	(26.5)	(37.1)	(15.3)
7월	111,986	97,829	10,655	1,329	12,995	4,115	68,735	12,118	1,172	867
8월	105,291	90,654	10,361	1,419	13,690	4,569	60,615	12,693	1,012	932
	(-6.0)	(-7.3)	(-2.8)	(6.8)	(5.3)	(11.0)	(-11.8)	(4.7)	(-13.7)	(7.5)

주 : ( )는 전기 대비 증감률을 의미함.

자료 : 건설교통부.

강민석(책임연구원:mskang@cerik.re.kr)

## 석산 골재의 채석 단지화 방안

- 가시거리 제한 완화하고, 채석 혼적지의 사후 활용 방안 강구해야 -

### ■ 채석 단지의 필요성

- 석산 골재 자원의 개발은 단지(團地) 지정을 통한 집중 개발 방식을 이용하여 골재의 수급 안정을 도모하고 환경 파괴를 최소화하는 것이 바람직하나, 지금까지의 골재채취 허가 정책을 보면, 소규모 영세 업체에게 단기간의 채취 허가를 남발함으로써 복구 능력의 부재와 더불어 작업 중 환경문제의 유발, 민원의 빈발 등과 같은 여러 가지 문제점을 발생시키는 요인을 제공하여 왔음.
- 그동안 「산림법」에서는 채석 단지의 지정을 허용하고 있었음에도 불구하고 그동안 채석 단지로 지정되어 개발된 사례가 전무한 실정임.
  - 따라서 현재 유명무실하게 운영되고 있는 골재채취단지지정제도를 활성화하여 골재 자원의 집중 개발이 가능토록 함으로써 골재업체가 계획적이고 안정적으로 사업을 할 수 있도록 지원하고, 골재의 수급 안정과 더불어 골재 자원의 개발이 보다 체계적이고 계획적으로 이루어질 수 있도록 유도하는 것이 필요함.

### ■ 채석 단지의 지원 방안

- 대규모의 채석 단지를 활성화하기 위하여는 채석 단지의 지정시 심각한 환경 훼손을 초래하거나 재해 발생 등이 우려되는 경우를 제외하고는 산지개발제한지역이나 채석제한지역 등의 규제를 완화하는 것이 필요함.
  - 또한, 채석 단지는 도심 인근에 위치하는 사례가 많으며, 대형 석산으로서 일반인에게 노출되는 것이 불가피하므로 채석 단지의 지정이나 단지 내에서의 채석 허가시에는 가시거리 제한 등과 같은 채석 제한 규제를 적용하지 않는 것이 요구됨.
  - 나아가 채석 단지는 다수의 골재업체가 컨소시엄을 형성하여 사업에 참여하는 것이 바람직하며, 채석 단지의 개발에는 과도한 초기 비용이 투입되므로 정부와 지방자치단체에서 일부 자금을 융자, 혹은 지원하는 제도를 구상할 필요가 있음. 이를 위하여는 「산지관리법」에 근거하여 골재산업에 투·융자하거나 산업자원부 등의 자금 지원이 필요함.

- 노천(露天) 채굴의 경우, 재해 방지나 종료 후의 잔벽 유지와 식재, 채석 작업의 능력 및 안전성 향상 등의 관점에서 가장 합리적인 채굴 방법인 계단채굴법(벤치커트법)을 채용하는 것이 필요하며, 경사면 채굴법이나 항도식(抗道式) 발파법 등은 원칙적으로 채용하지 않도록 유도하는 것이 필요함.
- 대형 석산을 소규모로 나누어 허가함으로써 발생하는 부작용을 최소화하고, 공해에 따른 민원을 예방하기 위하여는 채석 단지의 허가면적을 대형화하고, 산정형(山頂型) 벤치커트 방식을 도입하여 석산을 개발하는 것을 장려하는 것이 필요함.
  - 차폐 잔벽을 둔 상태에서 석산의 내부 혹은 산정부로부터 개발을 개시하는 방식을 채용하면, 우선, 시각적으로 공해 발생 현장을 차폐함으로써 민원의 소지를 미연에 방지할 수 있고, 산지 잔벽에 의한 중량(重量)의 차폐벽이 형성된 상태에서 채석을 하기 때문에 소음이나 진동·분진 등에 의한 피해를 최소화하는 것이 가능함.
  - 이를 위하여는 시멘트 광산과 같이 전체 석산을 대상으로 한꺼번에 채석 허가가 이루어져야 하며, 그렇지 않을 경우, 장기간 채석 허가로 하되, 매년 채취 계획을 제출토록 하여 심의를 하는 방안이 요구됨.

#### ■ 채석 흔적지의 사후 활용 방안 강구

- 채석장의 환경 훼손을 복원하기 위하여는 사후적인 복구 사업도 중요하나, 그보다 더 먼저 고려해야 할 것은 채석장의 개발이 완료된 이후 이를 적극적으로 활용하는 방안을 모색하는 것도 중요함.
  - 채석 단지를 가장 경제적이고 효율적으로 개발하는 방법은 골재 채취 이전에 채석이 완료된 이후의 해당 지역에 대한 이용 계획과 복구 계획을 세우는 것임.
  - 복구의 최종 목표는 토지를 유용하게 사용할 수 있도록 만드는 것이며, 미리 용도가 정해져 있으면, 경제적인 복구가 가능함.
- 외국의 사례를 참조할 때, 개발이 완료된 채석 단지를 주거지로 개발하거나, 공장용지나 상업용지, 업무 시설지의 휴식공간, 골프코스, 공원, 레크레이션 지역, 폭풍 방재시설, 농장, 납골당, 쓰레기매립지 등으로 재이용하는 것이 가능하며, 이러한 사후 용도나 개발 방향을 고려하여 채석 단지의 입지와 규모 등을 결정하는 것이 필요함.

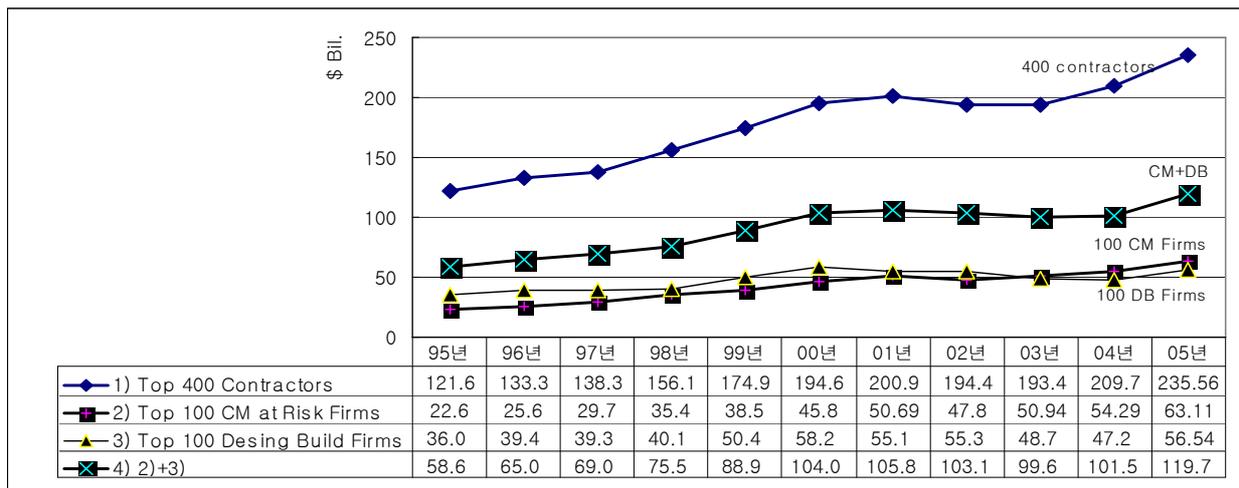
최민수(연구위원·mschoi@cerik.re.kr)

## 미국 CM at Risk 시장 동향

### ■ 미 CMR 시장 지속적 성장 추세

- 미 400대 건설업체의 매출 규모와 비교해볼 때 CMR(CM at Risk) 시장은 2001년부터 약 25% 정도 차지하고 있는 것으로 조사되며, 그 성장은 계속될 전망이다.
- 적용 상품군으로는 주거용과 학교 시설물 즉, 건축 시설물에 집중되고 있는 것으로 조사됨. 최근에는 병원 시설을 중심으로 큰 수요가 발생함.
- CMR은 CMF(CM for Fee) 방식과 달리 공공부문에서 그 적용 정도가 높지 않았으나, 최근 공공부문에 있어서도 그 수요가 증가하는 추세임.

미국의 400대 건설업체 시장 vs. 100대 CMR 시장 매출 비교(1995~2005)



"The Top 400 Contractors," ENR, RS. Means, 1996 - 2006, 매년 5월 두 번째 주,

"The Top 100 CM Firms," ENR, RS. Means, 1996 - 2006, 매년 6월 두 번째 주,

"The Top 100 Design Builder," ENR, RS. Means, 1996 - 2006, 매년 6월 두 번째 주

### ■ CMR과 DB 방식 활용 증대

- CMR 시장과 DB 시장 이 두 조달 방식이 400대 건설시장의 40~50% 정도의 비중을 차지하고 있음<sup>1)</sup>.
- 미국의 건설시장에서 대표적으로 활용되고 있는 조달 방식은 크게 DBB, DB, CMR 이라 할 수 있음. 용역 기반인 CMF 시장까지 고려한다면 미국 건설시장은 프로젝트

1) 미국의 400대 건설시장의 규모가 미국의 전체 건설시장을 의미하는 것은 아님. 다만, 미국 전체 건설시장에서 보았을 때 CMR과 DB가 적용될 수 있는 일정 규모 이상의 건설 사업이 포함된 시장으로 판단해야 할 것임. 따라서 이러한 지표의 비교는 시사하는 바가 큰 것으로 판단됨.

트 특성에 따라 매우 다양한 조달 방식과 서비스가 활용되고 있는 것으로 나타남.

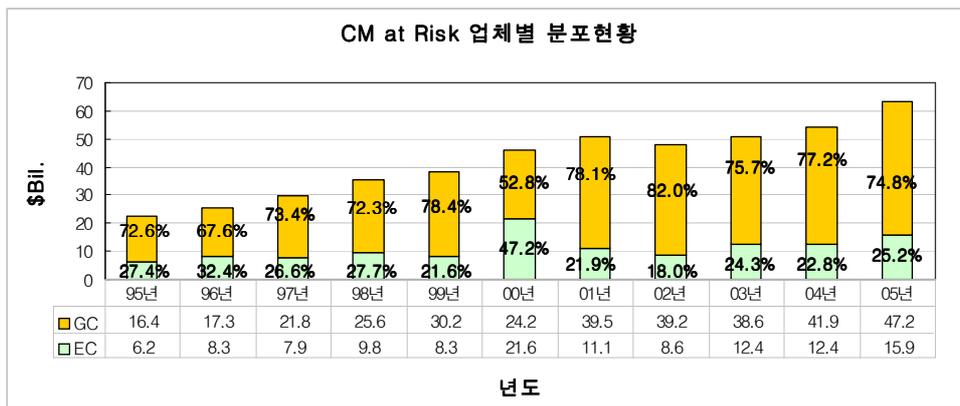
■ CMR은 미 자국 시장에서, DB는 해외시장에서 선호

- DB 시장은 최근 미 자국 시장의 규모가 다소 감소한 상태이며, 과거부터 해외시장에서 그 활용이 활발한 방식으로 조사됨.<sup>2)</sup>
- CMR 방식이 건축시설 부문에 강세를 보였던 것과 대조적으로 DB 방식은 Non Residential 시설군 분야에 강세를 보인 방식으로 조사됨.

■ CMR 시장은 EC와 GC가 주도

- CMR 시장은 해마다 차이는 있으나 일반적으로 GC와 EC가 8:2 정도로 양분하고 있음. 2005년 기준으로 100대 건설회사(EC, GC 등) 중 CMR 100대 업체에 속한 기업은 약 55%가 됨.
- 이는 CMR 방식이 오랜 경험과 사업관리의 전문성이 요구되고, CMR 계약자가 분담해야 하는 위험의 규모가 크기 때문에 상대적으로 위험을 감수할 능력이 있는 대형 건설회사의 참여가 활발했던 것으로 판단됨.

미국의 100대 CMR 업체별 매출 규모(1995~2005)



자료 : "The Top 100 CM Firms," ENR, RS. Means, 1996 - 2006, 매년 6월 두 번째 주.

최석인(책임연구원, sichoi@cerik.re.kr)

2) Top 100 DB업체 가운데 상위 10개 업체와 나머지 업체간의 매출비율을 보면, 상위 10개 업체의 경우 해외공사의 비중이 큰 반면에 하위 업체의 경우 국내 공사의 비중이 상대적으로 높았음. 현재의 해외 매출 비중이 계속적으로 유지되는 이유는 해외공사의 경우 DB 발주가 많으며, 인지도나 역량 측면에서 경쟁우위에 있는 Global EC업체 덕분인 것으로 판단됨. 또한, ENR지의 Top 225 International Contractors를 보아도 해외수주에서 DB가 차지하는 비율이 상당히 높은 것으로 조사됨.

## 민간투자사업에 대한 금융보증제도의 도입 방안

- 외환 위기 이후에 실시된 「민간투자법」의 개정을 통하여 도입된 최소운영수입보장 제도는 지금까지 민간투자사업의 활성화에 크게 기여하여 왔으나, 정부의 우발적 채무 증대로 인해 정부 재정의 부담이 크게 증대됨.
- 특히, 최소운영수입보장제도의 축소 및 폐지는 향후 민간투자사업의 리스크 증대로 이어지고, 이로 인해 채원 조달 자체가 어렵다는 견해마저 대두되고 있는 실정임.

### ■ 금융보증제도의 개요

- 금융보증(financial guarantee)제도는 일반적인 신용 보증의 특정한 형태로서, 주택저당채권(MBS) 등을 비롯한 각종 자산의 유동화 과정에서 제3자가 신용 제고 방안을 제공함으로써, 보다 적은 비용으로 필요 자금을 조달하는 것을 목적으로 하는 일종의 신용보증제도임.
  - 이러한 금융 보증과는 달리, 일반적인 신용 보증(credit guarantee)은 외형상으로는 신용력이 미약한 기업들이 원활하게 재원을 조달하기 위해 공신력이 있는 제3자가 채무 불이행 리스크를 경감시켜주는 독자적인 금융 시스템으로 정의할 수 있음.
- 특히, 금융 보증은 법률에서 규정한 특정 항목의 리스크에 대한 보험 형태인 단종 보험(monoline insurance)으로 이루어짐.
  - 이는 여러 가지 항목의 리스크에 대하여 종합적인 하나의 보험으로 제공되는 다종 보험(multiline insurance)과는 크게 대별되는데, 단종 보험 방식은 ‘미국식 체계’ 그리고 다종 보험 방식은 ‘유럽식 체계’로 불리기도 함.
- 미국의 금융보증산업은 1971년에 AMBAC Assurance Corp.의 설립과 더불어 본격적으로 도입되었다고 할 수 있으며, 1974년에 MBIA Insurance Corp.의 설립과 더불어 독점적인 시장 구조에서 복점적인 시장 구조로 전환하였음.
  - 2005년 말 현재, 전 세계적으로 금융 보증을 제공하는 단종 보험의 4대 회사는 AMBAC 및 MBIA와 더불어 1983년에 설립된 Financial Guaranty Insurance Co.(FGIC), 그리고 1985년에 설립된 Financial Security Assurance, Inc.(FSA) 등임.
- 금융 보증회사는 채무자의 채무 불이행(default)이 발생할 경우, 무조건적이며, 취소

불가능(unconditional and irrevocable)한 조건으로, 채무의 당초 지급 일정에 따른 적기 상환 방식으로 이자를 지급하고, 필요시에는 원금 또한 적기에 상환함으로써, 채권의 장기 구매자 및 신용 리스크 보유자에게 금융 보증을 제공하게 됨.

- 또한, 금융 보증회사는 채권 발행인에게 신용 등급 ‘AAA/Aaa’으로 자본시장에서 재원을 조달할 수 있도록 하며, 이는 투자자에게 신용 등급 ‘AAA/Aaa’의 보호 장치 역할을 할 뿐만 아니라, 궁극적으로 재원 조달 과정에서 소요되는 비용을 절감할 수 있게 함.

### ■ 영국 PFI/PPP 사업의 금융 보증

- 영국 PFI/PPP 사업의 경우, 2005년 말 현재 총 747개 사업에 대하여 금융 약정이 체결되었고, 재원 조달 규모는 무려 476억 파운드에 이르는 것으로 집계됨.
  - 2006년 4월에 발표된 Standard & Poors의 자료에 의하면, 이 가운데 90% 정도가 자본시장을 통하여 조달되었고, 약 50%는 금융기관에 의한 전통적인 부채 방식의 대출을 통하여, 그리고 나머지 50%는 채권 발행을 통하여 조달됨.
- 특히, 1990년대 후반부터 채권시장으로부터 PFI/PPP 사업에 대한 소요 자금을 조달하는 방안이 활성화되고 정형화됨에 따라, 채권 발행인의 채무 불이행 리스크를 방지할 수 있는 방안이 요구되었음.
  - 이와 같은 필요성에 따라, 금융 보증회사는 PFI/PPP 사업의 프로젝트 리스크에 대하여 금융 보증을 제공하여 투자자의 채무 불이행 리스크를 헤징하는 한편, 채권 발행인의 재원 조달 금리를 크게 경감시키고 있음.
- 프로젝트 채권의 전형적인 구조를 살펴보면, 채권 발행인은 우리나라의 민간 투자 법인에 해당하는 프로젝트 회사로서, 이는 다양한 주주들이 참여하여 설립한 합작회사(J/V)의 형태를 갖고 있음.
  - 프로젝트 회사는 해당 프로젝트에 대하여 신용평가기관으로부터 신용 평가 등급을 부여받고, 이를 바탕으로 자본시장에서 채권 발행을 통하여 재원을 조달함.
- 이와 같은 과정에서, 프로젝트 회사는 해당 프로젝트의 신용 등급을 상향 조정하기 위해 금융 보증회사에게 프로젝트 리스크에 대한 금융 보증 제공을 요청하게 됨.
  - 프로젝트 회사는 금융 보증회사가 제공하는 ‘AAA’의 신용 등급에 대하여 보증 수수료를 지불하고, 이를 바탕으로 채권을 발행하며, 금융 보증회사는 프로젝트 리스크의

발생으로 인해 원금 및 이자의 지불이 불가능한 상황에 처할 경우, 원래의 상환 일정에 따라 이자와 원금을 적기에 지급하고 있음.

■ 국내 민간투자사업에 대한 금융보증제도 도입 방안

- 민간투자사업에 대한 금융보증제도의 도입 방안을 강구하기 위해서는, 무엇보다도 민간투자사업의 금융 구조에 대한 검토가 선행될 필요성이 있음.
  - 민간투자사업의 사업 구조는 건설 기간에 자본금 및 외부 차입금이 선투입되고, 운영 기간에 차입 자금의 선(先) 상환과 자본금 및 투자 수익의 후(後) 회수 형태로 이루어짐.
  - 이와 같은 사업 구조로 인해, 대규모 자금이 소요되는 민간투자사업에 적용되는 금융 기법으로서 프로젝트 금융(project financing)이 활용되고 있음.
  - 따라서, 대출 협약에 기초한 원리금의 상환 일정에 대하여 적기 지급할 것으로 보증하는 금융 보증 구조가 우리나라의 민간투자사업에 적절할 뿐만 아니라 재원 조달의 원활화를 위하여 매우 유용할 것으로 판단됨.
- 민간투자사업에 대한 금융 보증은 기본적으로 보증보험업으로서의 성격을 갖고 있으므로, 다음과 같은 조건을 충족할 필요성이 있음.
  - 즉, 금융 보증은 조달된 재원의 적기 지급을 보증하기 위하여, 리스크 집합화(risk pooling) 및 규모의 경제(economies of scale)를 달성할 수 있는 다수의 민간투자사업을 대상으로 제공될 필요성이 있음.
  - 또한, 민간투자사업에 대하여 금융보증제도를 단기적으로 도입하기 위해서는, 민간투자사업에 대한 금융보증회사가 보증보험업으로서의 자본금 요건을 제도적으로 「민간투자법」에 규정하고, 이에 부합하는 전업(專業, monoline)의 조건 또한 신중하게 검토하여 설정할 필요성이 있음.
  - 그리고, 금융보증회사는 민간투자사업의 사업 구조 및 금융 구조에 대한 회계적·재무적 타당성 분석과 실사(due diligence) 능력뿐만 아니라 법적·계약 구조의 검토 기능을 보유할 필요성이 있음.
  - 뿐만 아니라, 대규모의 자금이 소요되는 민간투자사업에 대하여 금융 보증이 지속적으로 제공되기 위해서는, 무엇보다도 금융보증회사는 상당한 규모의 기본 재산을 유지할 필요성 또한 있음.

왕세종(연구위원·sjwang@cerik.re.kr)

## 일본 도시재생정책이 국내 재정비 사업에 주는 시사점

- 2001년 고이즈미(小泉) 정부는 ‘구조 개혁’의 일환으로 「도시재생정책」을 발표함. 도시재생정책의 주요 목표는 크게 두 가지로 구분할 수 있음.
  - 첫째, “민간의 자금과 노하우 등 민간의 힘을 끌어들이 새로운 수요를 창출하고 경제재생으로 연결”시키려는 경제 정책의 일환임.
  - 일본은 80년대 버블 붕괴 이후 토지에 묶인 불량채권의 처리 문제가 지속적으로 핵심 이슈였으나 부동산 경기 침체로 불량채권의 처리가 어려운 상황이었음. 따라서 이러한 불량채권을 처리하기 위해 토지가격을 상승시킬 수 있는 자극제가 필요하였음.
    - 둘째, “일본의 낙후된 도시 환경을 개선한다”는 도시정책적 목표를 제시하고 있음.
    - 버블 붕괴 이후 일본의 공공 투자는 저소득 농촌지역에 집중되었으며 상대적으로 도시는 만성적인 인프라 부족 문제를 겪고 있었음.
      - 따라서 일본의 도시재생정책은 민간의 ‘도시 지역내 개발’을 촉진시키기 위해 대대적인 규제완화와 금융, 행정 지원을 내용으로 담고 있음.
  - 도시재생정책의 구조는 크게 「도시재생본부」와 「도시재생특별조치법(이하 특별법)」에 의한 “도시재생종합정비사업”과 일련의 규제(「도시개발법」 및 「건축법」) 완화를 통해 기존의 도시개발 사업을 활성화하려는 것으로 구분됨.
    - 「특별법」에 의한 “도시재생종합정비사업”은 도시의 국제기능 강화, 도시 인프라 시설 정비를 통한 핵심 산업의 육성을 목표로 하며 대규모의 민간자본투자를 요구하는 사업이어서 PFI 기법 도입 등 민간참여를 유도하고 있음.
    - 「도시개발법」 및 「건축법」에 의한 도시개발사업은 지역단위별로 도심의 재생사업이 인근 지역의 개발 욕구를 자극할 것을 염두에 두고 재생사업의 파급효과를 확산시키려는 것임.
    - 일본의 도시재생사업은 구조적으로 민간의 자본투자를 전제로 하고 있어, 주요 사업 지구가 사업성이 있는 대도시 지역(기존의 공장 이전 적지 및 역주변 등)에 집중
      - 상대적으로 소규모의 지방정부와 지역 주민 의사는 배제되고 있음.

### ■ 대대적인 규제완화로 민간 자본 활용, 정-관-민이 리스크 공유

- 총리 산하의 「도시재생본부」가 지정하는 “도시재생긴급정비지역”으로 지정되면 「민간

도시개발추진기구(이하 민도기구)」는 출자, 채무 보증, 무이자 용자 등 금융 지원을 제공함.

- □도시재생긴급정비지역” 내 도시계획 특례 조치로 「도시재생특별지구(이하 재생특구)」가 지정되며 재생특구에 대해서는 기존의 용도지역에 기초한 토지이용 규제가 완화되고 「민도기구」의 금융 지원을 받게 됨.
- 「민도기구」는 1986년 건설대신의 지정을 받아 설립된 재단법인으로 민간 부동산업 관계자, 은행 관계자, 그리고 국토교통성 근무자가 임원으로 구성되어 있음.
- 정부는 「도시재생본부」를 통해 지정된 특정 사업에 대하여 「민도기구」를 통해 금융을 지원하고 책임보증을 함으로써 개발사업의 리스크를 정-관-민이 분담하고 있음.

■ 도시재정비 사업은 “수도 재생”으로 동경도가 주도적으로 추진

- 지난 20년간 일본의 도시개발에서 동경도는 적극적으로 주도권을 행사해 왔으며 최근의 도시 재생사업에도 역시 핵심적인 역할을 수행하고 있음.
- 동경도는 도시재생정책의 공동 발의자이며 이미 2001년 공공사업을 위한 「토지수용법」 개정을 요청하였고, □동경의 새로운 도시만들기 비전(2001)□이라는 계획안을 발표해 독자적인 도시개발을 준비해 왔음.
- 또한 도시재생정책이 결정되기 전에 이미 「정비지역」이라는 이름으로 현재 「재생특구」로 지정되어 있는 아키하바라, 동경 임해부, 신바시 등 7개 지역을 지정하여 개발 사업을 구상하고 있었음.
- 일본도 우리나라와 같이 수도 이전을 둘러싸고 중앙정부와 동경도가 1992년 이후 논쟁을 지속해 왔으나 지속적인 경기 침체로 수도 이전의 가능성이 희박해지자 “수도 재생”으로 전환되었으며 이후 도시재생정책이 융합되면서 동경도는 “동경 재생”에 새로운 전기를 마련하게 됨.

■ 한국 ‘재정비 촉진사업’, 일본 도시재생사업과 유사하나 내용은 크게 달라

- 한국의 ‘재정비 촉진사업(「재정비촉진을 위한 특별법」에 의거)’은 당초 서울시의 ‘뉴타운 사업’을 포괄적으로 법제화한 것으로 일본의 동경도 재생사업이 중앙정부의 도시정책과 융합된 사례와 구조적으로 매우 유사함.
- 한국의 「재정비 촉진법」에서도 기존 용도지역 규제의 특례 조치가 포함되어 있으며, 중앙정부가 각 지방정부의 신청을 받아 재정비 촉진지구를 지정할 수 있도록 함.

- 한국의 ‘재정비 촉진사업(현재 뉴타운 사업 포함)’과 일본의 ‘도시재생사업’의 차이점은 크게 부동산 시장의 여건, 정부의 개발정책 방향, 사업주체, 사업의 내용 측면에서 큰 차이점을 보이고 있음.
  - 1) 부동산 시장의 여건 : 일본의 부동산 버블 붕괴 이후 10년 이상의 장기 침체로 지가가 매우 낮은 수준이나, 한국의 경우에는 외환위기 이후 부동산 경기의 호황 및 정부의 지역균형 개발사업의 대대적인 추진으로 지가가 크게 상승해 높은 수준임.
  - 2) 정부의 개발정책 방향 : 일본이 1990년대 이후 줄곧 지방 소규모 도시에 대한 공공개발을 추진하였다가 2001년 이후 도시개발로 방향을 전환한 데 반해 한국은 행정 중심복합도시, 기업도시, 혁신도시 등 각종 지방 개발사업의 추진과 서울의 도시재정비 사업이 동시에 추진되고 있음.
  - 3) 사업 주체 : 일본은 민간 참여를 활성화시키기 위한 각종 지원책을 제시함으로써 표면적인 사업 주체는 민간이지만 중앙정부 및 지방정부가 사업에 함께 참여하는 구조를 취하고 있음.
  - 반면 우리나라는 재정비 촉진사업의 주된 주체를 ‘공공’으로 규정함으로써(법에서 제시하는 각종 규제특례를 공공의 사업 주체에만 부여되고 있음) 일본의 경우와 다름.
  - 4) 사업 내용 : 일본은 도시 경쟁력 강화를 위한 각종 인프라 건설과 핵심 산업을 지원하기 위한 산업정책이 수반되고 있는 데 반해, 한국의 재정비 사업은 주로 주택 개발에 편중되어 있음.

■ 한국의 재정비 사업…재원 조달과 공공 부문의 비효율성 극복이 과제

- 일본과 달리 부동산 시장이 과열된 상황에서 토지비 부담이 높은 도시지역의 개발사업에 공공이 주도적인 역할을 하기 위해서는 막대한 재원조달에 대한 대책이 필요함.
  - 특히 각종 지역균형 개발사업에 투입되어야 할 정부의 재정지원이 부담이 되고 있는 상황에서 도시지역의 개발 사업마저 정부가 추진한다면 공공부문의 부담은 더욱 커질 수밖에 없음. 또한 민간 건축경기가 위축됨에 따른 내수 경기회복이 더디게 나타날 수 있음.
  - 그러므로 공공의 재정 부담을 완화하면서 민간경기를 활성화시키기 위해서는 민-관의 적절한 역할분담이 필요함.
- 도시 재정비사업이 단순히 ‘주택공급의 수단’을 벗어나 도시의 인프라 부족 문제를 해결하고 도시 경쟁력을 강화시킬 수 있는 ‘산업정책의 수단’으로도 활용되어야 함.

김현아(부연구위원·hakim@cerik.re.kr)

■ 행정중심 복합도시 기본 골격 완성, 정중앙에 오픈 스페이스 조성

- 도시 정중앙에 1,100만평 규모의 오픈 스페이스를 두는 총 2,205만평 규모의 행정중심 복합도시의 기본 골격이 완성됐다. 이 도시는 오는 2030년까지 3단계로 구분, 도시 시설이 갖추어지고 여기에 20만 가구의 주택이 들어서게 된다. 행정도시건설청은 최근 개발 계획안 발표에 이어 전문가 공청회를 개최하고 의견 수렴에 들어갔다. 행정도시건설청은 계획안 발표에서 장남평야를 중심으로 정중앙 부위에 대규모 공원 녹지를 조성하고 이를 중심으로 중앙 행정, 문화 국제 교류, 첨단 지식 기반, 대학 연구, 의료 복지 등 6개의 도시 기능을 배치했다고 발표했다. 구체적으로 중앙 행정 기관은 총 12만평, 도시 공공 청사는 15만평, 정부출연기관은 4만평 규모로 각각 들어서도록 토지 이용 계획이 수립되었다. 신도시에는 10~15층 규모의 중밀도 아파트 13만 가구를 비롯해 총 20만 가구의 주택을 건설하되, 20% 정도를 국민임대주택으로 건설하게 된다.

■ 지방 건설업체 줄도산 위기

- 지방 건설업체가 추락하고 있다. 대한건설협회에 따르면 올 상반기 지방 업체의 민간 부문 수주는 전년 동기 대비 58.6%나 줄어들어 13.6% 증가한 수도권과 대조를 이루고 있다. 공공 부문 수주 역시 32.8%나 줄어 수도권(-6.8%)에 비해 훨씬 심각한 수준이다. 지방 업체의 어려움은 높은 부도율에서도 그대로 나타나고 있다. 한국은행에 따르면 올 4~7월까지 당좌 거래가 중지된 건설사는 총 160개로 이 가운데 78.7%인 126개사가 지방 업체이다. 또한, 건설 경기가 빠르게 냉각되면서 금융기관들이 건설업체에 추가 자금 제공을 꺼리고 있어 재무 구조가 취약한 중소 및 지방 업체들을 중심으로 도산 사태가 확산될 가능성이 높아지고 있다. 이처럼 지방 건설업체의 경영이 악화되고 있는 것은 정부의 부동산 규제가 전국적으로 시행되면서 지방 주택 시장에까지 무차별적 영향을 미쳤고, 지방 건설 경기를 지탱해 오던 정부의 SOC 투자 등 공공 부문 예산이 감소했기 때문으로 분석되고 있다.

■ 2007년 정부 예산안, 건설 분야 재정 투자 18조 2,000억원

- 내년에 정부는 건설 분야 재정 투자 18조 2,000억원을 낙후 지역 지원과 기존 공사 완공에 집중키로 했다. 공기업-지자체까지 포함한 공공 부문 건설 투자 규모는 52조 3,000억원으로 올해의 48조 7,000억원보다 7.4%가 늘어난다. 공사 중인 일반 국도에는 7,485억원을 지원한다. 임대형 민자 사업(BTL) 고시 규모는 올해보다 1조 6,000억원이 늘어난 9조 9,000억원이며, 건설 공사 위주에서 IT 분야에도 BTL 방식이 도입된다.

## 주택성능등급제의 실효성 진단

2006년1월부터 2,000세대 이상의 신규 공동주택 분양시 주택 사업자는 공급하고자 하는 주택의 「성능등급」를 의무적으로 표시해야 한다. 5등급으로 나뉘는 주택성능 등급은 소음, 구조, 실내 환경, 생활 환경, 방재의 5개 분야, 평가항목 20여 개로 구성되어 있다.

정부는 「주택법」을 개정하여 성능등급제 표시를 강제한 이유를 다음과 같이 언급하고 있다. 첫째는 품질 향상이고, 두 번째는 주택 구입자에게 정확하고 객관적인 정보를 제공하여 구입자 자신이 원하는 성능을 갖춘 주택을 비교, 선택할 수 있도록 하기 위함이다. 이 제도는 일본의 제도를 벤치마킹한 것으로 알려져 있다. 일본의 경우 주택은 개인 가계 재산의 약 40%, 미국의 경우 약 30%의 비중을 차지하고 있다. 이러한 비중에서는 주택의 구입 비용이 같을 경우, 소비자가 선택의 여유를 가질 수 있다. 그렇기 때문에 일본이나 미국의 경우 일반소비자의 주택 구입을 돕기 위해 비교 기준이 필요할 수 있다.

2005년 말 한 설문조사 기관이 서울시민 2만명을 대상으로 한 설문조사 결과는 다음과 같다. 서울시민의 70.5%는 가장 선호하는 주택 유형으로 아파트를 꼽았다. 그리고 주택 구입시 가장 우선적으로 고려하는 항목은 경제적 여력(31.5%), 교육을 포함한 주변 환경(45.2%), 생활 환경(12.1%)으로 응답자의 88.8%가 주택 고유의 성능보다는 재산 가치에 비중을 두고 있는 것으로 나타났다. 주택성능에 해당되는 거주 안정성이나 거주 여건은 6.1%에 불과했다.

이런 현상은 우리나라의 경우 개인 가계 재산에서 주택이 차지하는 비중이 75%에 달하기 때문인 것으로 해석된다. 이는 미국이나 일본에 비해 2배 가까이 큰 비중이다. 정부의 좋은 의도와는 달리 일반 국민들에게는 주택성능 등급이 주택 구입의 기준이 되지 않을 것임을 보여주는 것이다. 그럼에도 불구하고 주택건설업자들은 가능한 한 1등급을 받고자 더 많은 원가를 투입하게 될 것이고, 이것은 결과적으로 입주자의 비용 부담으로 전가될 것이 우려된다. 또 주택이 개인 재산에서 차지하는 비중이 절대적이기 때문에 입주 후 거주자들은 5등급 아파트일 경우, 등급 표시를 기피하리라는 것을 예상할 수 있다. 약간의 리모델링을 통해서라도 브랜드명을 바꾸려는 현상이 이를 증명하고 있지 않는가?

이복남(선임연구위원·bnlee@cerik.re.kr)

■ 2006년 하반기 연구자문위원회 개최

- 연구원은 10. 17(화), 2006년 하반기 연구자문위원회를 개최할 예정으로 있음.
- 금번 연구자문위원회에서는 2006년 10월 현재, 사업추진 현황에 대한 보고와 2007년 연구과제(안) 및 사업계획에 대한 자문을 받을 예정임.
- 현재 연구자문위원회는 국회의원 1명, 연구계 2명, 업계 4명, 건설 관련 부처 2명, 학계 1명, 언론계 1명, 유관기관 1명 등 건설산업 관련 최고 전문가 총 12명으로 구성되어 있음.

■ 열린우리당 ‘건설발전특별위원회’ 보고 대회 참여

- 지난 7월부터 자문위원장(원장), 자문위원(연구진 3명)으로 참여 중인 열린우리당 ‘건설발전특별위원회’에서는 당내 보고 대회를 10. 9(월) 개최할 예정으로 있음.
- 금번 보고 대회에서 연구원에서는 SOC 예산 확충 등 6건의 정책 현안과 3건의 입법 필요 과제를 제시할 예정임. 앞서 연구원에서는 지난 9. 20, 정책건의 보고서를 작성, 건설발전특별위원회에 제출한 바 있음.

■ 2007년 연구과제 제안 실시

- 연구원은 2007년도에 연구 수행이 필요한 연구과제에 대한 외부기관의 의견을 수렴하여 연구원 사업계획(안) 수립시 참고하고자 연구과제 제안을 받고 있음.

• 제안 개요

- 제안기한 : 2006년 10월 2일(월)
- 제출요령 : 제안양식을 작성, 연구원 기획팀으로 Fax 또는 E-Mail 송부
- 제출처 : 한국건설산업연구원 기획조정실 기획팀  
(TEL) 02-3441-0815 ~ 6 (FAX) 02-3441-0707  
(E-Mail) ydkim@cerik.re.kr

- 관련 자료 및 양식 다운로드 및 기타 자세한 사항은 홈페이지를 참조