

## 제221호 (2009. 8. 24)

---

### ■ 경제 동향

- 올 상반기 주택건설실적, 전년 동기비 **25%** 감소

### ■ 정책·경영

- ‘정부계약제도 개선 추진 방안’ 요약
- 건설 하도급거래, 정부 규제 근거 부족

### ■ 정보 미당

- 해외 토목시장, **2018**년까지 성장세 유지 전망

### ■ 연구원 소식

- 건설 논단 : 건설산업이 주도하는 ‘녹색’과 ‘성장’의 조화

## 올 상반기 주택건설실적, 전년 동기비 25% 감소

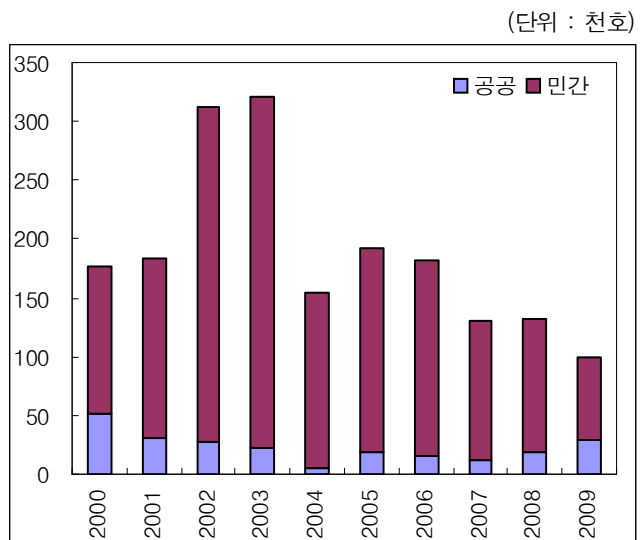
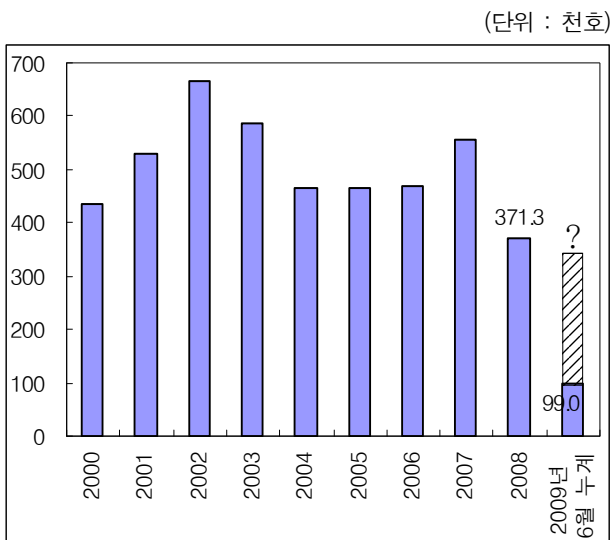
- 외환위기 직후와 공급추이 유사, 2011~12년 주택가격 급등 우려돼 -

### ■ 공공부문 확대에도 불구하고 통계작성 이래 최저 실적

- 올 상반기 주택건설실적은 9만 8,961호로 전년 동기 대비 25.2% 감소함. 이는 2000년대 들어 상반기 실적 중 가장 적은 수준임.
  - 부문별로는 공공부문은 2만 8,634호로 전년 동기 대비 53.2% 증가한 반면, 민간부문은 7만 327호로 38.1% 감소함.
  - 지역별로는 수도권은 4만 7,592호로 전년 동기 대비 24.7% 감소, 지방도 5만 1,369호로 전년 동기 대비 25.6%가 감소함.
  - 유형별로는 아파트는 6만 6,892호로 전년 동기 대비 9.2% 감소, 아파트 외 주택은 3만 2,069호로 45.3%가 감소함으로써 아파트에 비하여 큰 폭 감소한 것으로 나타남.
- 현재와 같은 주택 공급 추이를 지속할 경우 지난해 수준의 주택공급량을 기록하기 어려워 올해 주택공급실적은 공공 15만호, 민간 18만호 등 총 33만호 수준으로 예측됨.\*

〈연간 주택건설실적 추이〉

〈연도별 공공민간부문 주택건설실적 6월 누계〉



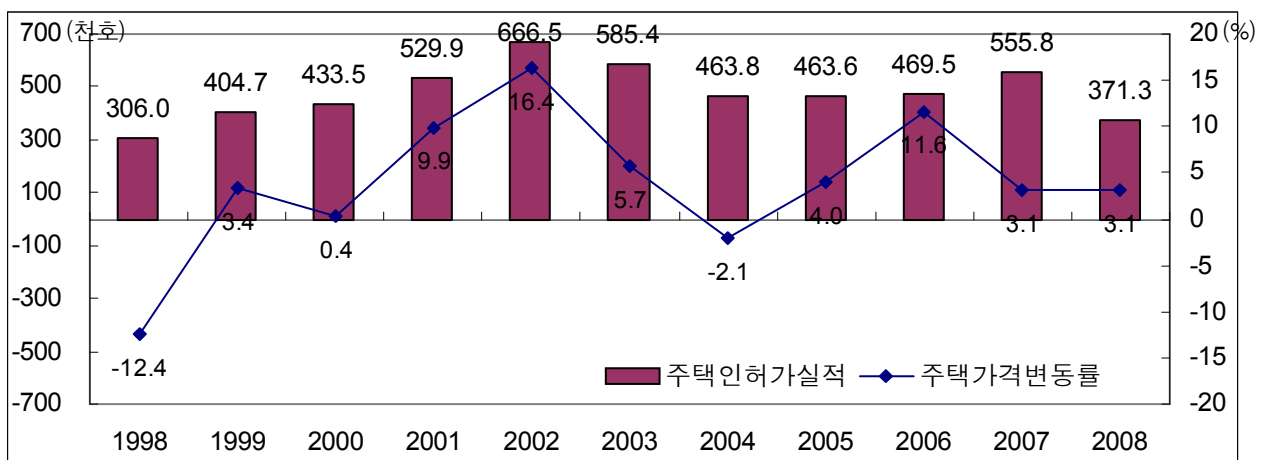
자료 : 국토해양부

\* 「2009년 하반기 주택·부동산시장 전망」 세미나 보고서, 한국건설산업연구원, 2009. 6.

■ 최근의 공급추이 외환위기 직후와 유사, 2011 ~ 2012년 주택가격 급등 우려

- 외환위기 직후(1998 ~ 1999년)의 주택건설실적과 최근(2008 ~ 2009년)의 주택건설실적 추이가 유사한 경향을 보임.
  - 외환위기 직후 연간 주택건설실적은 1998년 30만호, 1999년 40만호로 2년 평균 35만호 수준. 2008년 37만호, 2009년 33만호(전망치)로 최근 2년 간 연평균 실적도 35만호임.
  - 외환위기 직후 주택건설실적은 민간부문의 공급이 급격히 위축된 후 공공부문에서의 공급이 증가함. 최근도 금융위기에 따른 민간부문의 급격한 위축에 따라 2009년에는 공공부문의 공급이 증가함.
  - 비아파트 공급량은 1997년 11만호 수준을 보였으나, 1998년 4만호, 1999년 5만호로 급감함. 2008년에는 11만호 수준을 보였으나, 2009년 6월까지 실적은 3만호에 불과해 비아파트 공급 패턴도 외환위기 직후와 유사한 것으로 나타남.
- 최근과 외환위기 직후의 공급 추이가 유사성을 보임에 따라 2011 ~ 2012년 주택가격의 급등이 우려됨.
  - 외환위기 직후의 주택가격 변동은 2000년까지는 안정세를 유지하다가 1998 ~ 99년의 공급부족 등으로 2001년 9.9%, 2002년 16.4%의 급격한 상승률을 보였음.
  - 외환위기와 같은 주택가격 급등이 반복되지 않도록 하기 위해서는 안정적인 공급을 유지할 수 있는 대책 마련이 필요함.

〈주택인허가실적과 주택가격변동률〉



자료 : 국토해양부, 국민은행

엄근용(연구원·kyeom@cerik.re.kr)

## ‘정부계약제도 개선 추진 방안’ 요약

### ■ 추진 배경

- 국가경쟁력강화위원회의 건설산업선진화방안에 따라 기획재정부 내에 설치된 정부계약 제도 개선추진위원회가 8월 19일 공청회를 통해 재정 효율성 및 산업경쟁력 제고를 위한 계약제도 개선방안을 발표

### ■ 추진 방향

- 기본방향
  - 공공부문 계약제도 선진화를 통해 산업의 경쟁력 강화
  - 불합리한 제도 개선을 통한 재정집행의 효율성 향상
  - 발주기관의 자유로운 선택을 제약하는 각종 내부 규제 완화
  - 계약제도를 알기 쉽게 개선하여 국민의 접근성 제고
- 중점 추진과제
  - 산업경쟁력 제고 및 재정집행의 효율성 증진
  - 발주기관의 자율성 및 계약이행의 책임성 강화
  - 계약제도의 투명화·단순화 및 중소기업에 대한 배려 확대

### ■ 주요 내용

- 순수내역입찰제 도입확대 : 수요기관이 물량내역서를 교부하지 않는 순수내역입찰제를 모든 공사에 임의규정으로 도입하는 한편, 300억원 이상의 모든 공사에 대해 물량내역 수정을 허용하되 단계적으로 시행 \* 2010년(1,000억원 이상)→2011년(500억원 이상)→2012년(300억원 이상)
- 최저가낙찰제(300억원 이상)의 저가심의회 개선
  - 공종기준금액의 80% 미만인 부적정 공종이 일정 부분 이상되면 심사 없이 자동 탈락하는 방식을 변경해 자동탈락 없이 최저가입찰자부터 입찰금액의 적정성을 심사
  - 공종기준금액의 80% 미만인 공종만 심사하는 것을 변경하여 심사대상 공종기준금액 산정기준 및 심사방법을 발주기관에서 자율적으로 결정

- 적격심사낙찰제(300억원 미만) 개선
  - 적용대상 공사 축소 : 현재 300억원 미만 공사에 적용하고 있는 것을 100억원 미만 공사로 축소하되, 경기상황 등을 고려해 시행시기를 2년 유예하여 2012년부터 시행
  - 낙찰자 결정방법 개선 : 최저입찰자로서 공사수행능력 점수와 입찰가격 점수의 합이 일정점수(공사 규모에 따라 92~95점) 이상인 자로 하는 것을 공사수행능력 점수와 입찰가격 점수의 합이 최고인 자를 낙찰자로 결정
  - 입찰가격 평가방법 개선 : 예정가격의 88%를 만점으로 하고 그 이상이거나 미만이면 감점하는 것을 입찰가격이 낮을수록 가격점수를 높게 하되 예정가격의 80% 미만은 동일 점수로 간주하여 일정수준의 낙찰률 보장
- PQ 대상 및 기준의 자율화
  - PQ 대상 공사 조정 : 현재 300억원 이상 공사와 200억원 이상 고난이도 공종(18개) 공사를 대상으로 하는 것을 최저가낙찰제 대상 공사는 현행대로 의무화하되 나머지 공사는 PQ 실시 여부를 발주기관에서 자율적으로 결정
  - PQ에 계약이행 성실도 평가 강화 : 시공평가결과와 부실벌점 등 계약이행의 성실도 항목에 대하여 실효성이 확보되도록 최소배점비율 설정으로 피드백 기능 강화. 부실 벌점의 객관성 및 변별력 확보를 위해 산정방법과 부과기준을 합리적으로 개선
- 물가변동에 따른 계약금액조정제도 개선
  - 물가변동에 따른 계약금액 지수조정방법에 있어 소규모 공사는 생산자물가 기본분류 지수 대신 생산자물가지수 적용
  - 단품조정대상을 공사비 비중이 큰 품목(예 : 1% 이상)으로 한정
- 기술제안입찰의 확대 : 공기단축방안, 생애주기비용 절감방안 등을 종합적으로 평가하여 낙찰자로 결정하는 기술제안입찰을 모든 공사에 적용 허용(임의화)
- 정부 공사가격의 신뢰성 확보
  - 조달청을 중심으로 '원가계산협의회'를 구성하여 원가계산에 대한 신뢰성 회복 추진
  - 자재가격, 실적공사비 적정성 등 원가 계산의 타당성을 민·관 공동으로 검증

백영권(연구위원-ykbaek@cerik.re.kr)

## 건설 하도급거래, 정부 규제 근거 부족

### ■ 건설 하도급자가 계약 상대자 선택 가능, 다른 독점산업 하도급 거래와는 상이

- 우리나라에서는 하도급 생산 방식으로 재화와 서비스를 생산하는 경우 원도급자는 하도급자에 비하여 우월적 지위에 있어 하도급자 보호를 목적으로 정부가 개입해야 한다는 인식이 널리 퍼져 있음. 이에 따라 건설공사 하도급 거래를 포함한 모든 하도급 거래에 대해 정부가 개입하려는 시도가 계속되고 있음.
  - 예를 들어 지난 3월 5일에는 국가지방자치단체·공공기관·지방공기업은 하도급 대금을 원도급자를 거치지 않고 직접 하도급자에게 지급하여야 한다는 내용의 「국가채정법」·「지방채정법」·「공공기관의 운영에 관한 법률」·「지방공기업법」 개정 법률안이 국회에 발의되었음.
  - 또한, 지난 2009년 5월 12일에는 하도급계약추정제 도입, 부당감액 행위에 대한 입증 책임 전환, 기술탈취 행위에 대한 제재 근거 마련, 도급 계약 금액 조정 내역 통지 의무 신설, 「하도급법」 상습 위반자 명단 공개 등을 내용으로 하는 「하도급법」 개정안이 입법 예고되었음.
- 자동차 산업과 같은 독과점 산업에서는 하도급자는 소수의 원도급자와 거래하여야 하므로 원도급자가 하도급자에 비해 우월적 지위를 지니고 있다고 할 수 있음. 그러나, 건설공사 하도급자는 다수의 원도급자 중에서 계약 상대자를 선택할 수 있으므로 원도급자가 항상 하도급자보다 우월적 지위를 지녔다고 볼 수 없음.
- 미국과 일본에서는 건설공사 하도급의 경우 하도급대금 지급 시기만 규제하고 있을 뿐 하도급 거래에 대해서 정부가 규제하고 있지 않음.

### ■ 미국의 사례

- 연방정부와 대부분의 주정부(42개 주와 Washington DC)에는 정부 공사에 대해서 발주자의 대금 지급 기한과 하도급대금 지급 기한에 대한 규정이 있으며, 지급 기한을 초과하여 대금을 지급하는 경우에는 지연 이자를 지급하도록 규정하고 있음.

- 그러나, 미국에서는 우리나라에서 불법으로 규정하고 있는 원도급자가 하도급자에게 하도급 가격을 낮출 목적으로 다른 하도급자에게 알려주는 ‘비드 쇼핑(bid shopping)’ 까지도 합법적인 상행위로 간주하고 있음.

## ■ 일본의 사례

- 일본에서 건설 하도급 거래를 규율하고 있는 법은 「건설업법」임. 일본에도 우리나라의 「하도급법」과 유사한 「하청대금지불지연등방지법」(이하 「하청법」)이 있으나, 건설업은 「하청법」의 적용 대상이 아님.
- 일반적인 하도급 계약에 있어서 대금 지급 수단에 대해서는 규율하고 있지 않지만 ‘특정건설업자’와 ‘특정건설업자가 아닌 건설업자’와의 하도급 계약에 있어서는 금융기관에서 할인받기 어려운 어음으로 지급해서는 안 된다고 규정(일본 「건설업법」 제24조의5 제3항)하고 있음.
- 일본 「건설업법」에서 하도급대금에 관하여 규정하고 있는 사항은 하도급대금의 지불(일본 「건설업법」 제24조의3 제1항)과 ‘특정건설업자’\*의 하도급대금 지불 기일(일본 「건설업법」 제24조의5 제1항) 정도임.

## ■ 건설 하도급거래정책은 다른 독과점 산업과는 차별 적용돼야

- 이와 같이 미국과 일본에서 건설공사 하도급 거래의 대금 지급 기간만을 규제하고 그 외의 거래 사항에 대해서 규제하지 않고 있는 것은 건설공사 하도급 거래는 다른 하도급 거래와는 성격이 상이하여 원도급자가 하도급자에 비해 항상 우월적 지위를 갖고 있는 것이 아님에 따라 정부가 규제할 근거가 없기 때문인 것으로 판단됨.
- 따라서, 향후 건설공사의 하도급 거래에 관한 공정화 정책도 다른 독과점 산업에 있어서의 하도급 거래와는 차별적으로 입안되어야 할 것으로 판단됨.

이의섭(연구위원·eslee@cerik.re.kr)

\* 일본에서 건설업 업종은 하도급을 줄 수 있는 공사 규모에 따라 ‘일반건설업’과 ‘특정건설업’으로 구분하여 허가하고 있으며, 일정 규모(3,000만엔, 건축공사의 경우 4,500만엔) 이상의 하도급을 주기 위해서는 ‘특정건설업’ 허가를 취득하여야 함. ‘특정건설업’ 허가 요건은 ‘일반건설업’ 허가 조건에 추가하여 기술적 기준과 재무적 기준이 강화됨. ‘일반건설업’과 ‘특정건설업’의 구분은 하도급을 줄 수 있는 공사 규모에만 차이가 있고, 영업 범위 등에는 차이가 없음.

## 해외 토목시장, 2018년까지 성장세 유지 전망

### ■ 경기부양책의 일환으로 토목시장 확대될 듯

- ENR지가 매년 발표하고 있는 'Global Top 225 건설기업'의 매출액을 기준으로 1996년부터 2008년까지 각 상품의 경기 변동을 분석한 결과\*에 따르면, 건설 상품별 경기 변동 사이클은 상품 간 차이는 보이지만 토목, 건축, 플랜트 순으로 순환되고 있는 것으로 나타남.
- 토목시장의 경우 세계 경제성장이 둔화될 때 경기부양정책으로 인한 시장의 확대가 있었던 것으로 확인됨. 따라서, 2009년 현재 세계경기 하강이 본격적으로 나타나면서 토목시장의 성장세가 예상됨.

### ■ 2018년까지 연평균 5.5%의 지속적인 성장세 예상

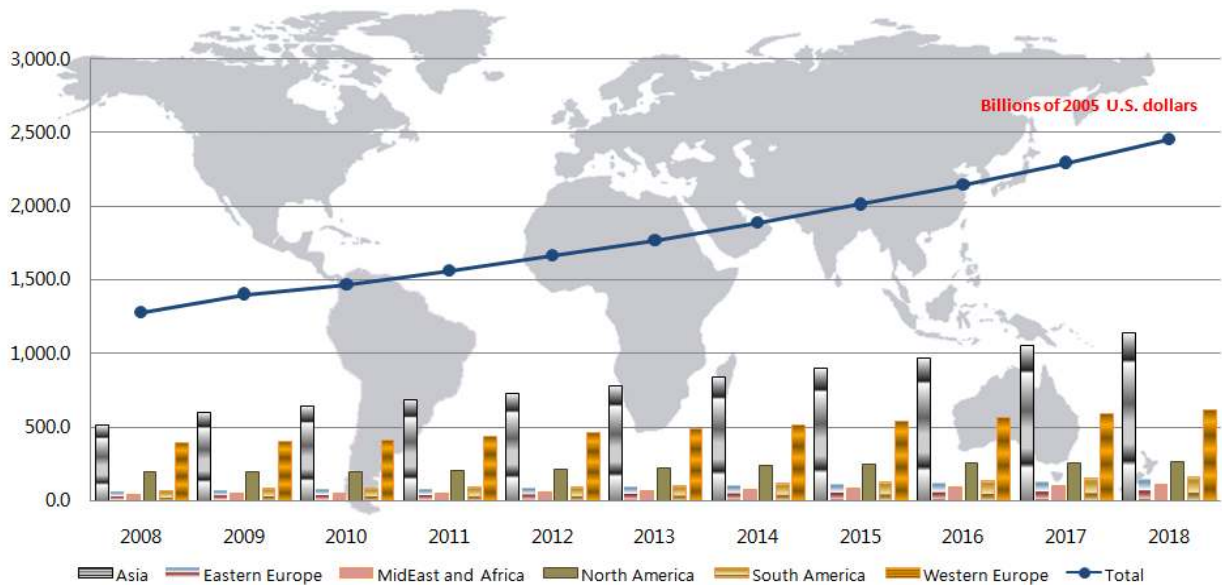
- 세계 건설시장의 침체에도 불구하고 토목시장은 성장이 지속될 것으로 예상됨.
  - 국가별 경기부양정책의 일환으로 토목시장이 확대되면서 세계 토목시장이 강세를 나타낼 것으로 전망됨.
- 세계 토목시장의 성장성을 살펴보면, 2008년부터 2013년까지 연평균 성장률은 4.3%로, 2013년부터 2018년까지의 연평균 성장률은 5.5%로 전망\*\*돼 지속적인 성장세를 유지할 것으로 예상됨.
  - 아시아시장의 2008년부터 2013년까지 연평균 성장률이 6.6%로 가장 높고, 이 밖에 중동·아프리카권역, 동유럽권역 순으로 높은 성장세를 나타낼 것으로 전망됨.
  - 시장 규모면에서 살펴보면 아시아권역의 시장 규모가 전체 시장의 약 50%로, 가장 큰 시장을 차지할 것으로 보이며, 이 밖에 서유럽 및 남미권역의 시장 규모가 클 것으로 예상됨.

\* '해외플랜트 시장, 2013년 이후 높은 성장세 예상', 「건설동향브리핑 217호」, 한국건설산업연구원, 2009. 7. 27

\*\* 세계 토목시장 전망은 Global Insight의 Construction Outlook(2009)의 국가별 전망 자료를 통해 전망함. 토목 상품은 Transportation, Public Health, Transportation Equipment를 포함하고 있음.



<권역별 토목시장 규모 전망>



■ 아시아시장, 연평균 예상 성장률 **6.5%**로 시장성 가장 높아

- 아시아시장은 2008년부터 2018년까지 연평균 6.5%의 성장률을 나타낼 것으로 전망됨. 특히 교통부문은 시장 규모가 전체 토목시장의 약 80%를 차지하고, 연평균 성장률은 9.2%로 시장성이 가장 높을 것으로 전망됨.
  - 특히, 일본을 제외한 아시아시장의 연평균 성장률이 2008년부터 2013년까지 8.9%로 높은 성장세를 보일 것으로 보이며, 중국시장의 경우 50%가 토목시장에 투자될 것으로 예상됨.
- 중동 및 아프리카의 경우 2008년부터 2013년까지 토목시장의 연평균 성장률이 약 5.4%로 높은 성장세를 보일 것으로 예상됨.
  - 오일머니의 위력이 여전히 유지되면서 주로 도시 확대를 위한 기반시설에 많은 투자가 이뤄질 것으로 보임.
- 남미는 시장 규모는 크지 않지만, 2008년부터 2013년까지 연평균 성장률이 5.4%이고, 특히 교통시설 부문의 경우 연평균 성장률이 10.7%로 전망되는 등 시장성이 높을 것으로 예상됨.

김윤주(연구원-yjkim@cerik.re.kr)

■ 주요 정부 부처 및 기타 공공, 유관기관 회의 참여 활동

일자	기관명	주요 내용
8.14	국토해양부	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪규제개혁담당관실 주최 규제심사위원회에 김현아 연구위원 참여</li> <li>- 주택건설기준 등에 관한 규정 일부 개정(주택성능등급 표시항목 확대)에 대한 심의의견 제출</li> </ul>
8.18	건설기술연구원 한국노동연구원	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪해외건설사업의 인력 관리 관련 자문회의에 심규범 연구위원 참여</li> <li>- 해외건설사업에 있어서의 효율적인 인력 육성 및 관리에 대해 논의</li> </ul>
8.20	국토연구원 국토해양부	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪부동산시장분석팀 ‘부동산 시장점검 간담회’에 김현아 연구위원 참여</li> <li>- 최근의 부동산시장을 점검(특히 전세가격 중심으로)하고 이에 따른 대책 방안에 대해 논의</li> </ul>

■ 신규 발령과제 현황

과제명	주요 내용
재정투자 한계에 따른 문제점과 민간자본 투자 활성화 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪정부 예산안 및 향후 추진 계획을 분석하고, SOC 사업의 재정투자 한계에 따른 문제점 제기</li> <li>▪기존 민간투자 및 민간선투자제도의 문제점 등 민간자본 유치상의 문제점 분석. 공모형 PF 사업의 문제점 제기</li> <li>▪민간선투자 활성화 방안, 교통시설특별회계 지속 유지 필요성, 공모형 PF 사업 활성화 방안 등 제시</li> </ul>
최근 주택공급 감소의 원인과 시장 안정을 위한 주택공급의 방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪공급시장을 중심으로 현재의 시장 상황에 대한 진단과 단기적인 예측 및 정책적 시사점 도출</li> <li>▪전국 시장과 수도권 시장으로 구분하여 분석의 정밀성을 강화함으로써 공급 시장 추이를 분석. 금융위기 이후의 주택 공급과 관련된 주요 이슈 정리</li> <li>▪향후 주택 공급 정상화를 위한 주택 공급 측면의 정책적 과제 및 개선 방향 도출</li> </ul>

■ 기타 연구원 활동

- 국토부 4대강살리기추진본부 주최 워크숍에서 주제 발표
  - 연구원은 8.29(토), 국토부 4대강살리기추진본부에서 주최하는 워크숍에서 ‘성공적인 4대강 살리기 사업을 위한 제언’을 주제로 발표할 예정

## 건설산업이 주도하는 ‘녹색’과 ‘성장’의 조화

백인이 아메리카 대륙에 정착하기 훨씬 전, 인디언들은 우주의 섭리자 ‘위대한 정령’을 숭배하며 자연과 조화롭게 살았다. 요즘 말로 지속가능한 친환경적인 삶이었다. 백인들이 대륙에 진출하면서 인디언들은 문명을 접하게 된다. 철도가 놓이고 도로가 닦이면서 자연의 질서가 깨지기 시작했다. 변화에 적응 못한 인디언들은 보호구역 안으로 쫓겨 들어갔다. 인디언에게는 문명의 대가치고는 가혹했으나, 미국이라는 나라는 세계를 선도하는 초강대국으로 성장했다.

수백 년이 지난 오늘 환경 파괴가 도저히 용인될 수 없는 수준에 도달하면서 대다수 미국인들은 경제성장의 비용을 통감하고 있다. 그렇다고 모든 문명의 이기를 버리고 옛날 인디언의 삶으로 되돌아갈 수는 없다. 발전의 과정에서 잃어버린 자연에 대한 가치를 되살리고 개발과 자연을 조화시키는 방향으로 물꼬를 트는 것이 바람직할 것이다.

선진국들은 대체로 비슷한 개발과 환경의 갈등을 거치면서 발전해왔다. 우리나라도 예외는 아니다. 다행히 국민소득 2만 달러 문턱에서 환경에 대한 인식이 바뀌고 있다. 정부는 새로운 국정지표로 녹색성장을 제시했으며, 저탄소 친환경 자원절약 전략에 고용창출 전략을 융합한 녹색뉴딜사업을 추진하고 있다. 9개 핵심과제와 27개 연계 프로젝트로 구성된 녹색뉴딜사업 중 4대강 살리기사업을 포함한 15개 건설관련 사업이 약 40조원 규모에 이른다. 15개 사업의 총 생산유발효과는 66조원, 총 취업유발인원은 50만명을 웃돈다. 저급한 일자리를 창출할 것이라는 일반 예상과 달리 대졸 이상 취업유발인원이 약 14만명에 달한다.

녹색성장은 건설산업에 있어서도 환경파괴의 주범이라는 이미지를 탈피하는 동시에 신성장 동력을 찾는 일석이조의 기회가 될 것이다. 건설산업은 전체 땅과 물의 20% 이상, 천연자원의 30% 이상을 활용하고 에너지의 40% 이상을 소비하는 산업이다. 건설산업이 변신해야만 녹색성장이 가능해진다. 건설산업 입장에서 이미 친환경 기술개발에 전력을 다하고 있으며, 정부는 기후변화 대응과 녹색산업 기술 육성에 GDP의 2% 이상을 투입키로 했다. 생산 과정에서의 건설기술 개발뿐만 아니라 건설 생산물의 환경성을 높이기 위한 노력도 계속되고 있다. 도로, 항만, 주택 등 전통적 상품에 ‘친환경’이라는 가치가 추가되면서 녹색건설시장이 새롭게 부상하고 있다. 재생에너지, 원자력발전소, 환경복원 등과 관련된 시장도 급성장하고 있다. 이러한 추세는 단기적 유행이 아니라 시장의 요구에 부응하는 항구적 변화이므로 친환경 건설시장은 산업의 차세대 신성장동력으로 자리 잡을 전망이다. 녹색성장에 있어서 건설산업이 국가경제 성장을 선도함은 물론 건설산업의 르네상스를 여는 적극적인 역할을 수행할 수 있기를 기대한다. 이러한 과정에서 건설산업의 이미지가 개선될 수 있다면 더욱 금상첨화일 것이다. ‘녹색과 성장의 조화’는 건설산업의 변신에 달려있다고 해도 과언이 아니다. <이주경제, 2009. 8. 12>

김흥수(원장infra@cerik.re.kr)