



건설산업 동향 및 경기 활성화 방안 제언

최 민 수 (한국건설산업연구원 건설정책연구실장)

1. 건설수주 동향 및 전망

2010년 상반기(1~6월) 국내 건설공사 수주액은 50.6조원으로 2009년 동기(50.7조)대비 0.2%, 2008년 동기(55.1조)대비 8.1% 하락하였다.

부문별로 보면, 민간건설 수주액은 30.6조원으로 전년동기대비 61% 증가하였는데, 이는 2009년도 상반기 중 민간부문 수주액이 19조원에 불과했다는 점을 고려할 때, 전년도의 심각한 침체에 기인한 기저효과로 판단되며, 2008년에 비해서는 18% 감소한 수준이다. 또, 국내 경제회복에 따라 민간토목과 비주거용 건축은 2008년 수준에 근접했으나 주거용 건축은 주택시장 위축으로 아직 회복되지 못한 상태이다.

2010년 상반기 공공건설 수주액은 20조원으로 전년동기대비 37% 감소하였다. 이러한 경향도 지난해 상반기 공공투자 확대 및 조기집행에 따른 기저효과로 판단되며, 2008년의 공공투자와 비교해볼 때 양호한 수준으로 볼 수 있다.

한국건설산업연구원에서 발표한 2010년 7월 건설기업 경기실사지수(CBSI)는 51.9를 기록하였는데, 이는 글로벌 금융위기 기간이었던 2009년 2월 수준(50)으로 떨어진 것으로서 건설업계 내에서는 건설

경기 침체에 대한 위기의식이 심각하다는 점을 알 수 있다. 건설기업 경기실사지수는 지난해 공공투자 확대의 영향으로 2009년 7월 99.3을 기록한 이후 2010년 7월까지 하락 국면이 지속되고 있다. 이는 그동안 건설기업 체감경기를 견인한 재정효과가 상당부분 소멸되었기 때문이다.

더구나 최근 들어서는 전년대비 공공수주 감소, 미분양 몰량 적체, 신규 분양경기 침체 등 건설경기 악재 요인이 불거지면서 위기의식이 더욱 고조되고 있는 것으로 판단된다.

한국건설산업연구원의 전망에 의하면, 2010년도 건설 수주액은 전년대비 1.4% 감소할 것으로 전망되고 있다. 이에 따라 건설수주는 2007년 이후 3년 연속 감소가 예상된다. 부문별로 보면, 민간건설 수주는 2008년에 전년대비 14% 감소한데 이어 2009년에도 23% 감소하여 국내 건설수주 감소세를 주도하고 있다. 2010년에는 국내 경제회복에 따른 민간토목과 비주거용 건축의 증가로 민간건설 수주가 상승할 것으로 전망되나, 민간건설 수주의 50% 이상을 차지하는 민간주택시장은 예년 수준으로 회복하지 못할 것으로 예상된다.

기존에는 공공 대 민간의 수주비중이 30:70 수준이었으나, 민간건설경기가 침체되면서 2009년에는

주 : 본고는 민주당 정책간담회(2010. 8. 23)에서 한국건설산업연구원 박용석 박사가 발표한 자료와 한국건설산업연구원에서 발간한 「건설투자 활성화 및 고용 여건 개선을 통한 일자리 창출 방안(2010. 3. 김현아, 이흥일, 박용석, 이승우 등)」 보고서 내용을 토대로 최근의 상황을 고려하여 재정리한 것임.

〈표-1〉 부문 및 공종별 국내 건설수주 추이 및 전망

(단위 : 조원, 전년대비 %)

구 분	2007	2008	2009		2010(e)		
			전년비	전년비	전년비	전년비	
공 공	37.1	41.8	12.8	58.5	39.8	44.7	-23.6
민 간	90.8	78.2	-13.9	60.2	-23.0	72.3	20.0
토 목	36.2	41.3	14.0	54.1	31.2	44.1	-18.6
건 축	91.7	78.8	-14.1	64.6	-18.1	72.9	13.0
주 거	58.1	44.7	-23.2	39.1	-12.5	42.5	8.7
비주거	33.6	34.2	1.8	25.5	-25.4	30.4	19.5
계	127.9	120.1	-6.1	118.7	-1.1	117.0	-1.4

주 : 2010년은 한국건설산업연구원 전망치임.
 자료 : 대한건설협회

민간비중이 51%까지 낮아졌다. 2010년에는 단기적으로 민간수주비중이 62% 수준으로 회복될 전망이나, 장기적 추세로 볼 때 민간부문의 경기 활성화가 쉽지 않을 것으로 전망된다.

2. 주택시장 동향 및 전망

가. 신규 주택시장

2009년 10월부터 시작된 수도권 아파트 매매가격 하락세는 10개월째 지속되고 있으며, 금융위기 때보다 침체 현상이 장기화되고 있다. 최근 들어서는 주택가격 하락폭이 커지고 있으며, 연말까지 하락세가 유지될 전망이다.

전국의 미분양 주택은 2009년 3월에 16만 5천호를 기록하여 최고점을 기록한 바 있으며, 2010년 6월 현재 미분양주택은 11만호 수준으로 감소하였으나, 구조적 문제점은 더욱 악화되는 경향이다. 예를 들어 중대형 미분양과 준공 후 미분양, 수도권 미분양이 모두 증가하는 추세이다. 준공 후 미분양은 2009년 12월 48,469호에서 2010년 6월 51,194호로 증가하였으며, 수도권 미분양물량도 2009년 12월 25,667호에서 2010년 6월 28,268호로 증가하였다.

2010년에는 입주물량이 많고 마이너스 프리미엄

까지 발생하면서 분양주택에 입주하지 않는 사례가 다수 발생하고 있다. 심지어 분양 아파트의 시세가 분양시점보다 하락(마이너스 프리미엄)하거나 기존 주택의 처분이 지연되면서 입주를 미루는 현상도 급증하고 있다.

수도권의 입주물량은 2010년 현재 17만 6천호가 대기 중인데, 이는 지난해보다 13.1% 증가한 것으로서, 이들 물량은 2007년 말 분양가 상한제 시행을 앞두고 다양한 관측이 시행되면서 잔금납부 비중이 높은 특징이 있다.

나. 기존 주택시장

주택거래는 5대 광역시와 지방에서는 증가할 것으로 예상되나, 수도권의 감소폭이 커져 전국적으로는 6.5% 감소할 것으로 전망된다. 수도권의 연간 아파트 거래량은 2010년 상반기 수준이 하반기에도 유지된다면, 최근 4년(2006~2009년) 평균 대비 약 44.2% 감소할 것으로 예상된다.

주택시장 침체가 하반기까지 지속될 경우 수도권의 지역경제와 밀착한 서민들의 경제 활동이 크게 위축될 것으로 예상된다. 주택 거래와 연관성이 높은 업종은 건축 보수업종, 부동산 중개 등 대부분 서민들의 경제 활동과 연관성이 높은 서비스산업이라

는 문제점도 있다. 또, 거래 침체와 함께 가격이 하락하고 있어 가계의 소비 위축, 주거 이동성 및 유동성 제약이 불가피해진다는 문제점이 있다.

나아가 주택시장 침체는 지방 재정 자립도를 악화시킬 것으로 예상된다. 거래세인 취득·등록세는 지방자치단체의 기간세목으로 지방재정에서 높은 비중을 차지하고 있다. 특히 수도권외의 경우 부동산 관련 취득·등록세 과세 중 주택 비중이 60%(금액기준, 2008년 징수 실적) 수준으로 세수 의존도가 높은 편이다.

3. 민간투자 및 공모형 PF 동향 및 전망

가. 민간투자사업

민간투자제도는 1994년 도입 이후 도로, 철도뿐만 아니라 환경, 국방, 문화·복지 등 다양한 사회기반시설 확충에 기여해왔다. 1994~2009년간 총 407건 69.8조원(협약체결) 규모의 민자사업이 추진되었으며, SOC 투자에서 민간투자의 비중은 1998년 3.9%에서 2009년 15%로 상승된 바 있다.

그러나 최근에는 민자사업에 대한 재정부담 축소, 각종 규제강화로 사업리스크가 커지고 있으며, 수익률이 하락하면서 금융기관 측에서 민자사업에 대한 투자를 기피하는 경향이 높아지고 있다. 실제로 정부는 민자사업의 MRG(최소운영수입보장률: Minimum Revenue Guarantee) 폐지, 건설보조금 축소, 자금 재 조달시 이익공유, 통행료 인하 유도 등을 추진하고 있다. 이에 따라 도로 민자사업 평균 수익률은 2000년 9.5%에서 2008년에는 5.3%로 하락한 바 있다.

민자사업 여건이 악화되면서 최근 많은 민자사업들이 사업 포기 및 중단, 지연이 속출하고 있다. 예를 들어 쌍용컨소시움에서는 수익성 악화를 이유로 부산항 신항사업을 포기한 바 있으며, 7~8년 전 제안되어 사업시행자가 결정된 9개 도로 민간제안 사업중 원주~광주, 상주~영천, 안양~성남고속도로

의 경우에는 자금조달 실패로 계약 파기 위기에 봉착하고 있다. 이외에 경기 광명, 우이~신설 경전철 사업도 사업추진이 지연되고 있다. 전남 광양항 3-3 단계 컨테이너 부두 민자사업의 경우에는 5개 건설사중 3개사(금광, 벽산, 성원)가 워크아웃 또는 법정관리 상태에 있어 사업추진에 어려움을 겪고 있다.

대부분의 민자사업들은 핵심 기간망 사업이고 각 지자체가 교통망 확충에 맞추어 연관사업을 추진 중에 있기 때문에 사업 좌초시 그 파장이 클 것으로 전망되며, 건설사들도 사업 취소시 수백억원의 초기 투자비 손실이 불가피할 전망이다.

나. 대형 PF사업

대형 복합개발 사업인 공모형 PF사업들은 전국적으로 약 50여개가 추진 중에 있으며, 사업규모는 약 120조원에 달하는 것으로 추정되고 있다. 그런데 이중 절반 이상이 부동산 경기 호황이었던 2006~2007년에 사업자 선정을 마쳐 경기침체에 따른 사업조정이 불가피하거나 좌초위기에 직면하고 있다.

예를 들어 서울 양재동 복합유통단지 '파이시티' 개발사업(2.4조)은 파산신청하였으며, 경기도 한류우드(1.7조) 및 안산사동개발(3.5조)도 사업이 취소된 바 있다. 용산국제업무단지(28조), 판교알파돔 시티(4.7조), 상암DMC(3.3조) 등 대형 PF사업도 좌초 위기에 놓여있다. 대한건설협회에서 조사한 바에 의하면, 조사된 35개 진행사업 중 14개 사업이 추진에 난항을 겪고 있으며, 7개 사업은 중단 및 유찰된 상태이다.

PF사업에 대한 금융권의 대출규모는 82.4조원(2009년 12월 말 기준, 금융권 PF 대출잔액)에 달해 많은 사업이 부실해 질 경우 금융권 부실로 이어질 우려도 있다. 또, 대형 PF사업 좌초시 시행사와 건설사의 초기투자비 손실에 따른 경영악화, 금융권 부실, 신분양자의 입주지연과 같은 직접적 손실 외에도 지역경제 발전 저해 등 사회·경제적 파장이 우려된다.

4. 건설업체 부도 동향 및 전망

건설업 부도업체수는 2007~2008년간 증가하다가 2009년 2/4분기 이후 2010년 1/4분기까지 공공발주 물량 급증, 선급금 지급, 저금리 유지 등으로 부도업체수가 한시적으로 감소한 바 있다. 종합건설업체 부도수는 2007년 120개사, 2008년 130개사, 2009년 87개사였으며, 전문건설업체 부도수는 2007년 169개사, 2008년 271개사, 2009년 155개사 수준이었다.

그러나 최근 부동산 및 건설경기 침체가 장기화되면서 2010년 2/4분기 이후 전문건설업체를 시작으로 부도업체수가 다시 증가하고 있다. 통상 건설업체의 부도는 원도급(종합건설업체) 업체로부터 자금을 받아 직접 시공을 하는 하도급(전문건설업체) 업체로부터 시작되는 특성이 있는데, 2010년 2/4분기 전문건설업체 부도업체는 42개사로 전년동기대비 35.5% 증가한 바 있다.

현재, 건설경기 흐름을 보면, 민간부문의 수주 회복세가 저조한 가운데 아파트 미분양 물량 적체 지속, 금리인상, 공공공사 수익성 악화 등의 요인이 복합적으로 작용하여 건설업체의 자금 압박이 증가하고 있는 상태이다. 민간건설 수주는 작년에 비해 증가될 것으로 보이지만 2008년 수준에 미치지 못하여 여전히 부진할 전망이다. 또, 아파트 미분양이 여전히 11만호 이상 적체되어 있어 건설업체 유동성을 악화시킬 우려가 높다. 이에 따라 금년 하반기부터 부도 건설업체수가 다시 증가할 개연성이 높은 것으로 전망되고 있다.

5. 건설경기 활성화 방안

가. 민간 건축

(1) 주택공급시장의 연착륙 유도

적체된 미분양 주택을 해소하고 건설업체들의 정상적인 영업자금 확보를 위해서는 신축 주택에 대한

인센티브 제공 조치를 당분간 연장할 필요가 있다.

그 일례로서 양도소득세 감면 조치를 연장하여 적체된 미분양 아파트가 시장에서 소화될 수 있도록 하고, 주택공급시장의 연착륙을 유도하는 것이 요구된다.

(2) 서울을 제외한 수도권 지역의 금융규제 완화

수도권 외곽은 도심에 인접한 그린벨트 지역내 보금자리주택과의 경쟁, 단기적인 공급물량 과다로 인해 미분양 적체는 물론 기존주택 가격 하락, 거래 침체 등 시장 급냉의 우려가 있으므로 금융규제를 완화하는 것이 요구된다.

예를 들어 생애 첫주택 구입자 혹은 일시적 2주택자(주택교체를 목적으로 일시적으로 2주택을 보유하고 있는 경우), 고가주택(9억원 이하)을 제외한 주택에 한하여 현행 DTI 규제의 적용을 배제할 필요가 있다.

(3) 분양가상한제 단계적 폐지

보금자리주택 및 공공분양주택을 제외한 민영주택에 대하여 분양가 상한제를 단계적으로 폐지하여 신규 주택공급시장의 시장기능을 회복시키는 것이 요구된다.

그린벨트 해제 지역내에서 건설되는 보금자리주택은 주변시세의 50~70% 수준으로 저렴한 가격에 공급되고 있어 민영주택의 경우에도 가격 경쟁력 확보가 불가피한 상태이다. 따라서 무분별한 분양가 인상은 불가능하다고 볼 수 있다. 또, 신규 주택건설시 에너지 절감 등의 건설기준을 의무화하고 있는 바, 일률적인 건축비 상한선을 적용하는 것은 녹색 성장을 추구하는 정부정책과도 배치되는 문제점이 있다.

다만, 재개발·재건축 일반분양분에 대한 분양가상한제 폐지는 고분양가 책정 등 조합원 부담을 줄이기 위한 수단으로 남용될 우려가 크고, 나아가 집값 불안의 요인으로 작용할 우려도 있으므로 적절한 대안 마련 후 폐지가 필요하다.

나. 공모형 PF 사업

민간택지 및 공공택지에 대한 구분 없이 공모형 PF 사업에 대해서는 분양가상한제 적용을 배제하는 것이 요구된다. 공모형 PF 사업은 단순한 주택개발 사업이 아니라 상업·업무시설은 물론 해당 지구내 공공시설 등을 공급하는 도시개발사업으로 전체 사업지에서 유상으로 공급하는 시설의 판매(혹은 임대) 수익을 통해 무상공급토지의 사업비를 충당하는 구조이다. 결국 공모형 PF 사업에서의 주택사업은 사업수익을 위한 유상공급시설의 하나이며, 이에 대한 수익을 제한하는 것은 공모형 PF 사업의 취지에 어긋나는 측면이 있다.

중·장기적으로는 현재 사업 추진 과정에서 나타난 다양한 문제점을 종합적으로 조정·관리하기 위해 가칭 「공모형 PF 사업에 관한 법률」의 제정이 바람직하다. 개발계획의 중복성 탈피, 지역의 적합성 등을 고려한 광역적 차원의 계획적 관리를 위해서는 공모형 PF 사업의 근거 법률 및 담당 조직의 설립이 요구된다. 실시협약 변경 등 사업 추진의 융통성을 위해서도 기본계획과 같은 가이드라인이 필요하다. 또한 경제여건 변동, 과열 수주경쟁으로 인한 비현실적인 설계 등에 대한 변경 지침을 마련할 필요가 있다. 중·장기적으로는 공모형 PF 사업의 타당성 검증, 사업 형태의 결정, 개발의 효용성 분석 및 사업을 관리·지원할 수 있는 종합적인 조직 체계를 검토하는 것이 요구된다.

다. 민간투자사업

현재 민자사업의 사업시행자가 지정되었으나 금융약정 미체결로 사업 추진이 지연되고 있는 사업들에 대해서는 원활한 사업 추진을 위한 대책 마련이 요구된다.

정부는 운영 기간중 「해지시지급금」 산정시 상각방법을 정률법에서 정액법으로 변경하는 한시적 특례를 도입한 바 있는데(2009.10), 2010년까지 신규

협약사업 또는 금융약정 미체결 사업에만 적용하고 있다. 앞으로 해지시지급금 산정시 정액법에 의한 상각방식을 지속적으로 적용할 필요가 있다. 또한, MRG(최소 운영수입 보장률: Minimum Revenue Guarantee)가 없는 사업으로 2011년까지 금융약정 또는 착공하는 사업에 한하여 해지시지급금 산정대상에 후순위차입금을 한시적으로 포함하는 것이 요구된다.

투자위험의 분담범위 및 적용대상도 확대해야 한다. 투자위험분담방식을 국민경제적 파급효과가 크다고 인정되는 민간제안사업에도 적용하고, 투자위험분담방식의 환수구조를 배제하고, 건설이자를 포함하는 등 분담범위를 상향 조정할 필요가 있다.

민간투자사업의 부대·부속사업의 합리적 추진도 요망된다. 협상기간 및 운영기간 중에도 부대·부속 사업을 제안할 수 있도록 하고, 평가시에는 부대·부속사업의 계의 또는 실현가능성만 평가에 반영할 필요가 있다. 또, 현행 사전이익확정방식을 사후이익정산방식으로 개선하고, 민간사업자와 주무관청간의 합리적인 위험 및 이익 분담방안이 마련되어야 한다.

민자고속도로 통행료에 부과되는 부가가치세의 면세도 고려해야 한다. 현재 도로공사(재정도로)의 고속도로는 부가세가 면세되지만 민간사업자가 운영하는 고속도로의 통행료에는 부가가치세가 부과되고 있다.

민간투자사업의 자금 재 조달 규제를 완화할 필요도 있다. 민간투자사업의 참여주체의 기여도에 따라 이익을 공유한다는 원칙 하에 MRG가 없는 사업에 대해서는 자금 재 조달에 따른 이익 공유를 배제하는 것이 요구된다. 또, 2007년 말 이전에 실시협약이 체결된 사업에 대해서는 자금 재 조달 세부요령의 소급 적용을 배제해야 한다.

중장기적으로는 무료도로(Shadow Toll) 도입을 검토해야 한다. 무료도로(Shadow Toll)는 운전자가 직접 통행료(Real Toll)를 지급하지 않고, 정부가 양허기간 동안 해당 도로를 이용하는 차량의 수/km에 기초하여 특수목적회사에게 대가(Shadow Toll)

를 지급하는 방식이다.

한다.

라. 민간선투자

현재 '민간선투자'는 계속비 사업에만 적용되고 장기계속사업은 제외되어 있다. 그런데 공기지연으로 공사비가 증가하거나 국민 불편이 발생하는 공공 건설사업은 대부분 장기계속사업으로 추진되고 있다. 따라서 장기계속사업중 총사업비, 공정률, 공기지연 등을 종합적으로 감안하여 '민간선투자'를 허용하는 것이 필요하다.

예를 들어 총사업비가 어느 정도 확정되고 적기완공 및 재원조달의 가능성이 높은 사업이거나, 공정률 50% 이상인 사업, 당초 공기보다 5년 이상 공기가 지연된 사업에 대해서는 '민간선투자'를 허용하는 것이 요구된다.

현재 '민간선투자'의 대가(공사대금)는 준공이후에 지급하되 계속비 예산의 연도별 연부액에 따라 지급하는 것으로 되어 있지만, 현재 연부액 확정되지 않아 언제 공사대금을 지급할지가 불확실한 것으로 알려지고 있는바 연부액 확정을 명확히 해야

마. 기업도시

기업도시 입주기업에 대한 법인세 등 조세감면 혜택을 종전에는 2009년 말까지 입주하는 모든 기업에 부여하였으나, 2010년 1월 1일 개정하면서 일몰기한은 2012년 말까지 연장한 반면 조세감면 대상에서 이전기업은 제외되어 있다.

현재 법인세 등 조세감면은 기업도시개발구역에 2012년 말까지 입주하는 기업이 그 구역의 사업장에서 하는 사업에 부여하고 있다. 그런데 조세감면 대상기업에서 이전기업이 제외되면 기업유치 활동에 막대한 차질이 있고, 기업도시 개발사업의 성공여부도 불투명해지게 된다.

유사한 사례로서 세종시는 입주기업에 대한 조세감면 이외에 교통망, 학교 등 기반시설 비용을 국가에서 부담하고 있다. 따라서 형평성을 유지하기 위해서는 기업도시의 경우에도 조세감면 대상을 이전기업도 포함한 모든 입주기업으로 규정하는 것이 요구된다. ▲

시사 용어 해설

▶ 애그플레이션

농업을 뜻하는 영어 '애그리컬처(agriculture)'와 '인플레이션(inflation)'을 합성한 것으로 곡물 가격이 상승하는 영향으로 일반 물가가 상승하는 현상을 뜻하는 신조어다. 오랜 기간 낮은 수준을 지속해온 곡물가격이 2006년 이후부터 급등하면서 전세계적으로 애그플레이션 현상이 나타나고 있으며 세계 곡물가격의 급등세는 앞으로도 상당기간 계속될 것으로 전망되고 있다. 애그플레이션으로 인한 식품가격 인상은 국민생활에 직간접적인 영향을 미친다. 이 때문에 주요 곡물의 생산, 수출국에서는 안정적인 곡물공급을 확보하기 위해 수출규제, 생산 안정화, 수입규제 완화 등의 조치를 취하는 '곡물 내셔널리즘'의 양상을 보이고 있다. 밀, 옥수수 등 주요 곡물 수출국인 러시아, 중국, 아르헨티나, 인도, 우크라이나, 카자흐스탄이 수출세 부과, 수출할당 등으로 수출을 규제하고 있는 것이 그 예다.