

## 건설동향브리핑<sup>1)</sup> - 건설 경제 및 정책 동향

한국건설산업연구원

### I. 건설 경제 동향

#### 1. 2014년 국내 건설수주 8.9% 증가한 99.4조원 전망<sup>2)</sup>

- 건설투자는 전년비 1.8% 증가 전망 -

건설동향브리핑 제467호(2014.06.30) 이흥일 연구위원  
박철한 책임연구원

#### ■ 공공 부문 수주 10.1% 증가, 민간 부문 수주 8.1% 증가 전망

2014년 국내 건설수주는 전년비 8.9% 증가하며 회복세를 보이겠지만, 수주액은 99.4조원에 머물며 여전히 저조할 전망이다. 다만, 최근 추진 중인 '임대 소득 과세 방안 보완책'의 입법화, 금융 규제 완화 등이 이루어지면 2014년 건설수주는 100조원을 상회할 가능성도 존재한다.

표 1. 2014년 하반기 국내 건설수주 전망

구분	2011년	2012년			2013년			2014년(e)		
	연간	상반기	하반기	연간	상반기	하반기	연간	상반기	하반기	연간
건설 수주액 (조원, 당해 연도 가격)										
공공	36.6	15.2	18.8	34.1	15.0	21.1	36.2	20.3	19.5	39.8
민간	74.1	39.6	27.9	67.4	24.1	31.0	55.1	26.8	32.8	59.6
토목	38.8	21.4	14.3	35.7	14.1	15.8	29.9	18.3	16.0	34.3
건축	71.9	33.4	32.4	65.8	25.0	36.4	61.4	28.8	36.3	65.1
주거	38.7	17.3	17.0	34.3	10.8	18.5	29.3	14.5	19.0	33.5
비주거	33.2	16.1	15.5	31.5	14.2	17.9	32.1	14.3	17.3	31.6
계	110.7	54.8	46.7	101.5	39.2	52.2	91.3	47.1	52.3	99.4
증감률 (% 전년 동기비)										
공공	-4.2	5.2	-14.9	-7.0	-1.4	12.3	6.1	35.3	-7.9	10.1
민간	14.0	11.6	-27.8	-9.0	-39.0	11.3	-18.2	11.0	5.8	8.1
토목	-6.2	21.2	-32.6	-8.1	-34.0	10.5	-16.2	29.4	1.6	14.8
건축	16.2	3.4	-18.1	-8.4	-25.1	12.2	-6.7	15.1	-0.3	6.0
주거	22.4	15.5	-28.4	-11.4	-37.6	8.9	-14.6	33.7	2.9	14.3
비주거	9.8	-7.1	-2.7	-5.0	-11.6	15.9	1.9	1.0	-3.6	-1.6
계	7.2	9.7	-23.1	-8.3	-28.6	11.7	-10.0	20.3	0.3	8.9

주 : 2014년은 한국건설산업연구원 전망치

자료 : 대한건설협회

1) 한국건설산업연구원에서 주간으로 발간하는 「건설동향브리핑」은 건설 경제·정책·경영 이슈와 관련 정보 등을 제공하고 있습니다. 학회지 [CEM Info] 섹션에서는 「건설동향브리핑」 최신호 일부를 요약하여 게재하고자 합니다. 소개된 전문은 [www.cerik.re.kr](http://www.cerik.re.kr)에서 확인하실 수 있습니다.

2) 본고는 한국건설산업연구원이 지난 6월 26일에 개최한 '2014년도 하반기 건설·부동산 경기 전망 세미나'에서 발표된 '건설 경기 전망'의 주요 내용을 요약 하였습니다. 전체 내용은 한국건설산업연구원 홈페이지([www.cerik.re.kr](http://www.cerik.re.kr))에 수록되어 있음.

발주자별로 공공 수주는 작년 말 발주 물량의 상반기 수주 인식, 지방 선거의 영향에 따른 소규모 공사의 발주 증가, 조달청 신규 공사의 발주 증가, 공항·플랜트 등 주요 대형 공사 발주 등의 영향으로 전년비 10.1% 증가한 39,8조원을 기록할 전망이다. 민간 수주는 2013년에 비해서는 일부 회복된 거시 경제 및 주택 공급 여건, 전년도 기저 효과 등으로 인해 전년비 8.1% 증가하겠으나, 수주액은 59.6조원에 머물며 여전히 저조할 전망이다.

**■ 토목수주 14.8% 증가, 주택수주 14.3% 증가, 비주거 건축수주 1.6% 감소 전망**

공종별로는 토목수주는 전년비 14.8% 증가하겠으며, 건축수주도 전년비 6.0% 증가할 전망이다. 세부적으로 주택수주는 수도권 주택 공급 여건의 일부 개선, 전년도 기저 효과 등의 영향으로 전년비 14.3% 증가할 전망이며, 비주거용 건축수주는 1.6% 감소할 전망이다.

**■ 2014년 건설투자 전년비 1.8% 증가로 오름세 둔화될 전망**

2013년에 양호한 회복세를 보인 건설투자는 2014년에는 전년비 1.8% 증가하며, 증가세가 둔화될 전망이다. 최근 건설수주와 건설기성의 시차를 감안할 때 2012년 8월부터 2013년 9월까지 14개월 연속 감소세를 보인 건설수주는 2014년 건설투자에 부정적인 영향을 미칠 전망이다.

특히, 이 기간 동안 민간 토목수주의 감소세가 2014년 토목 투자에 부정적인 영향을 미칠 전망이다. 주택투자(주거용 건축 투자)의 경우, 선행지표인 주택수주의 작년 부진에도 불구하고, 최근 신규 분양 여건의 개선에 따라 과거 수주 인식 사업의 분양 및 착공의 급증과 기저 효과의 영향으로 호조세를 보일 전망이다. 다만, 아파트 입주 물량이 2014년에 급증하고 2015년에는 다시 감소함에 따라 점차 공사 진행 사업장이 감소하면

서, 2014년 하반기 주택투자 증가세는 다소 둔화될 전망이다. 비주거용 건축투자는 작년 민간 비주거 건축수주의 부진에도 불구하고, 지방 이전 공공기관의 신청사 공사가 올해 활발히 진행됨에 따라 전년 수준에 근접한 투자를 유지할 전망이다.

**2. 하반기 주택 매매 가격 수도권 0.5%, 지방 1.0% 상승<sup>1)</sup>**

- 신규 분양시장 호조세 지속, 규제 완화 등 정책적 영향력 커 -

건설동향브리핑 제467호(2014.06.30) 허윤경 연구위원  
 엄근용 책임연구원

**■ 하반기 부동산시장의 주요 변수**

규제 완화의 추진 범위 및 속도, 투자 수요층의 확대 여부, 공급 물량의 시장 흡수 가능성이 하반기 시장 상황을 결정할 것으로 예상된다. 정책적 상황을 보면 2.26 대책의 보완 입법, 2기 내각의 금융 규제 완화 등 시장 정상화 정책 등이 동일한 방향성을 나타내면 시장에 긍정적인 시그널을 줄 것으로 기대된다.

한편, 2.26 대책에 대해 시장이 민감하게 반응한 것은 수요층이 달라지는 시점이었기 때문이다. 2013년 시장이 실수요 중심의 시장이었다고 하면, 2014년은 수요층이 확대되면서 투자 수요까지 일부 유입되기 시작함. 투자 수요의 유입 수준에 따라 하반기 시장 판도도 달라질 것으로 예상된다.

공급 측면에서 보면 인·허가, 착공, 분양, 준공 등 선·후행 공급 지표 모두 증가세나 미분양 물량의 해소 속도 및 청약 경쟁률 수준 등은 양호하다. 최근의 공급 물량 증가는 오히려 재고 주택시장에 미치는 영향이 더 클 것으로 판단된다.

지역별로 지방은 수도권에 비해 상황이 좋은 것은 사실이지만, 지역별 편차가 큼. 지역 내에서도 편차가 확대되는 양상이다. 지방 호조세는 세분화된 지역 분석을 통해 보다 명확하게 들여다볼 필요가 있다.

표 2 2014년 하반기 건설투자 전망

(단위 : 조원, 전년 동기비 %)

구분	2011년			2012년			2013년			2014년(e)		
	상반기	하반기	연간	상반기	하반기	연간	상반기	하반기	연간	상반기	하반기	연간
건설투자	89.55	104.20	193.75	86.69	99.42	186.11	92.21	106.39	198.61	94.698	107.43	202.12
증감률	-5.0	-2.0	-3.4	-3.2	-4.6	-3.9	6.4	7.0	6.7	2.7	1.0	1.8

주 : 2014년은 한국건설산업연구원 전망치, 건설투자액은 2010년 연쇄가격 기준 ;  
 자료 : 한국은행, 「국민계정」 각 연호

1) 본고는 한국건설산업연구원이 지난 6월 26일에 개최한 '2014년도 하반기 건설·부동산 경기 전망' 세미나에서 발표된 '주택·부동산 경기 전망'의 주요 내용을 요약하였음. 전체 내용은 한국건설산업연구원 홈페이지(www.cerik.re.kr)에 수록되어 있음.

■ 하반기 주택 매매 가격 : 수도권 0.5% · 지방 1.0% 상승, 전세 가격 : 1% 상승 전망

하반기 수도권 주택시장은 2.26 대책 이후의 경색 상황이 서서히 회복되면서 상반기와 같은 수준인 0.5% 상승이 전망된다. 2.26 대책과 세월호 사건 여파에 따른 민간 소비의 위축으로 시장의 어려움은 존재하나, 절대적으로 높아진 전세 가격, 정부의 금융 지원 정책 등을 고려하면 전세에서 매매로 이동하는 수요는 지속될 것으로 예상된다. 다만, 매매 전환 수요가 2013년에 다수 이루어졌다는 측면에서 2014년 시장 동력은 투자 수요가 일부 승계받아야 할 것이다. 투자 수요는 정책적·시장적 리스크에 민감하게 반응함에 따라 시장 진입 속도가 지체될 것으로 판단된다. 그러나, 2기 내각이 추진하는 다수의 규제 완화 정책들이 시장에 영향을 미친다면 시장 회복에 탄력을 받을 수도 있을 것으로 판단된다. 비교적 리스크가 적은 서울과 신규 분양시장의 수요가 이어질 것으로 판단된다. 즉, 재고주택시장 대비 신규 분양시장의 상대적 호조세가 당분간 계속될 것으로 예상된다. 다만, 최근의 공급 물량 증가는 재고 주택시장의 회복 속도를 제한하는 역할을 할 것으로 예상된다.

하반기 지방 주택시장은 상승세가 이어지겠지만, 상승폭은 상반기에 비해 둔화되어 1.0% 상승할 것으로 예상된다. 혁신도시 등 이벤트가 있는 분양시장과 인근 지역을 중심으로 상승세가 이어지나, 지역적 편차가 커 전역적 지수와 체감과의 격차는 존재한다. 공급 증가의 영향으로 상승세는 하반기 이후 서서히 둔화될 것으로 판단된다. 하반기 전세시장은 아파트 입주 물량이 증가하고 매매시장 회복세의 영향으로 상반기보다 상승세가 둔화된 1.0% 상승이 전망된다. 수도권과 지방 모두 중소형 아파트의 입주 물량이 증가하면서 전세 가격의 안정에도움을 줄 것으로 전망된다. 그러나, 특정 지역에 집중된 입주 물량 및 하반기에 진행될 재건축 사업 등에 따른 이주 수요의 증가로 국지적 변동성이 존재한다.

하반기는 정책 변수의 영향력이 커진 상황으로 2.26 대책 보완 법안의 조속한 처리, 금융 규제 완화 등 규제 완화의 지속 추

진 등을 통해 시장 회복을 견인해야 할 것이다. 2014년 시장은 실수요자와 교체 수요 및 투자 수요의 유입이 함께 존재할 때, 견조한 시장 회복을 담보할 수 있을 것이다. 투자 수요가 정책에 민감하게 반응한다는 점을 고려하여 정책 리스크를 최소화 시켜야 할 것이다.

II. 건설 정책 동향

1. 정부 규제 완화 정책 수단의 주요 내용

- ‘국토교통부의 규제총점관리제 도입과 문제점’을 중심으로 -

건설동향브리핑 제459호(2014.4.28) 나경연 연구위원

■ 규제 완화를 위한 정부 정책

규제정보포털(2009~14)에 의하면, 지난 5년 간 정부 부처 중 국토교통부에서 등록 규제가 가장 많이 증가한 것으로 파악되었다. 국토교통부의 경우, 이 기간 동안 2,052건에서 2,443건으로 391건이나 증가하였으며, 이는 연평균 약 78건의 규제가 신설되었음을 의미한다.

정부가 지난 2월 25일 발표한 ‘경제 혁신 3개년 계획’에서는 규제 완화의 정책 수단으로 ‘규제총량제’와 ‘자동효력상실제’의 도입을 제시하였다. 자동효력상실제는 일정 시간이 경과하면 규제의 효력이 자동으로 소멸되도록 명시하는 것을 의미한다. 규제총량제는 기업의 활동에 부담을 주는 모든 규제를 대상으로 하여 규제를 신설하거나, 강화할 때에는 기존의 규제를 폐지하거나 개선함으로써 규제의 총량을 관리하는 제도이다. 규제총량제의 도입에 있어서는 단순한 규제 건수 위주의 감축이 아니라, 규제의 품질 및 중요도까지 고려된 규제 개혁이 필요하다는 인식하에 규제총점관리제로 도입키로 하였다. 규제총점관리제는 규제의 유형에 따라 8개 카테고리로 나누고, 각각의 카테고리별로 행위 강도와 적용범위를 고려하여 16등급으로 분류하고 있다.

표 3. 2014년 하반기 주택 가격 전망

(단위 : 전기 말 대비, %)

구분	2011년	2012년	2013년					2014년e)		
			1/4분기	2/4분기	3/4분기	4/4분기	연간	상반기	하반기	
매매	수도권	05	-30	-06	-05	-04	01	-14	05	05
	지방	140	31	03	05	05	11	24	13	10
전세(전국)	123	35	09	08	18	21	57	20	10	

주 : 주택 가격은 국민은행의 주택종합가격지수를 활용하였음.

### ■ 단기적 추진 과제만 제시하는 것은 지양...범부처 차원의 접근 필요

국토교통부는 규제 개혁의 일환으로 '국민 제감 우선 추진 과제'를 제시하였고, 그 내용에는 ① 건설업 주기적 신고 제도의 폐지, ② 녹지·관리 지역 내 기존 공장의 건폐율 제한 완화, ③ 개발제한구역 내 수소 충전소 설치 허용, ④ 자동차 튜닝 규제의 완화 등이 포함되어 있다. 제시된 우선 추진 과제들의 내용을 살펴보면, 규제 총점 감축을 위한 단기적 추진 과제들만 주로 열거되어 있는 것으로 보인다. 즉, 규제 완화의 필요성에 대한 진지한 접근보다 당장의 가시적인 성과와 이미지에만 치중하는 듯한 모습을 보이고 있다. 규제총점관리제의 올바른 작동을 위해서는 규제 개혁(완화)이 어려운 사안일수록 배점을 높이고, 범부처 간 협력을 제도화·상시화하는 것이 바람직할 것이다. 건설산업 내에서도 부처별 업무가 중복되어 있다. 건설산업 규제 개혁을 위해서는 국토교통부뿐만 아니라 범부처 차원에서의 논의가 진행되어야 할 것이다.

## 2. 2014년 민간투자사업 기본 계획의 주요 내용

- '소통 강화 통한 제도 개선'으로 활성화 유도 표명 -  
건설동향브리핑 제462호(2014.5.26) 박용석 연구위원

### ■ 기획재정부, 민간투자사업 자금 재조달 및 사업 재구조화에 대해 명확히 규정

기획재정부는 지난 5월 12일, 2014년 '민간투자사업 기본 계획'을 발표하면서 그동안 논란이 되어 왔던 자금 재조달과 사업 재구조화에 대한 정부의 입장을 명확히 하였다. 자금 재조달은 '실시 협약에서 정한 내용과 다르게 출자자 지분, 자본 구조, 타인 자본의 조달 조건을 변경하는 것'으로 정의하였고, 사업 재구조화는 거가대교, 지하철 9호선과 같이 MRG(Minimum Revenue Guarantee, 최소 운영 수익 보장)가 있는 사업에만 적용하던 것에서 확대하여 운영 부실 및 재정 투입이 과도한 사업 등에도 적용기로 하였다.

### ■ 신사업 발굴 등 활성화 유도가 바람직

민간투자사업은 2007년 120개 사업에 11.2조원 규모의 투자가 있었으나, 점차 감소하여 2010년에는 51개 사업에 7.5조원, 2013년에는 13개 사업에 4.4조원 규모로 급감하였다. MRG 폐지, 협약 미준수, 재정 방어적인 정부 규제, 그리고 시장 내 과당 경쟁이 맞물려 수익률, 공사비, 운영비 등이 한계치, 또는 그 이하로 낮아진 것으로 알려져있다. 이에 시공사와 금융기관

들은 민간투자사업에 대한 추진 열의가 식어가고 있으며, 새로운 사업을 적극 발굴하기보다는 기존 사업의 마무리에 집중하는 경향을 보이고 있는 것이다.

이러한 상황에서 사업 재구조화의 강제화와 자금 재조달에 관한 조항 신설은 민간 투자사업에 대한 시장의 불신을 초래하여 민간투자의 활성화를 저해할 개연성을 가지고 있다. 자금 재조달의 경우, 수익률 저하와 사업 리스크를 증가시켜 신규 사업은 물론, 기존 사업의 착공에도 애로가 클 것이라고 업계의 불만이 매우 크다. 또한 계약의 일방적 변경은 시장의 신뢰를 상실하여 더 이상의 투자를 유인할 수 없는데, 사업 재구조화의 강제는 일종의 계약 위반으로 볼 수 있는 것이다. 이번 민간투자사업 기본 계획에 '소통 강화를 통한 제도 개선'을 추진하겠다고 한 바, 정부는 '시장의 목소리'에 더욱 귀를 기울여야 할 필요가 있다.

## 3. '2014~18년 국가재정운용계획' SOC 분야의 주요 내용

- 기존 시설의 유지관리를 통한 안전성 제고 및 서비스 수준 복원에 중점 -

건설동향브리핑 제465호(2014.6.16) 강상혁 연구위원

### ■ SOC 시설 노후화 및 유지보수 투자 현황

우리나라 SOC 교통 분야 시설이 고령화 시대로 진입하고 있으며, 산업단지를 제외한 7개 SOC 시설의 평균 고령화율은 9.3%에 달하고 있다. 2010년 우리나라의 SOC 교통 분야 유지보수 투자는 GDP의 0.26%인 약 3.02조원으로, 적기에 적정 수준의 유지보수를 시행하기 위한 투자 및 관리는 미흡한 상태이다. 이에 따라 실제 사용 연한보다 노후화가 더 빠르게 진행됨에 따라 서비스 수준의 회복 및 수명 연장을 위한 향후의 경제적 부담은 더욱 증가할 것으로 예상된다. 한국시설안전공단 시설물 관리 주체를 대상으로 한 설문조사에 따르면, 적정 수준으로 예산과 인력이 배정되지 않아 SOC 시설의 부실화가 더욱 가속화되고 있는 것으로 나타났다.

### ■ 노후화 및 안전성 제고를 위한 개선방안

이러한 배경에서 '2014~18년 국가재정운용계획'은 SOC 시설물의 노후화 및 안전성 제고를 위해 다음의 개선 방안들을 제시하고 있다. ① 예방 보전적 관리 개념의 도입 : 손실 발생 후 대책을 실시하는 '사후적 관리'에서 조기 발견·보수를 통한 장수명화를 도모하는 '예방 보전적 관리'의 개념으로 전환하여

SOC 시설의 유지관리 대책을 강구 ② SOC 유지관리 거버넌스의 확립 : 현재의 관리 체계는 SOC 관리 주체 및 관련 법령이 파편적으로 산재되어 있어 통합적인 관리가 어려운 구조이므로, 국가 전체 SOC 시설을 총괄하고 SOC 정책 방향에 대한 결정을 내릴 수 있는 '컨트롤 타워' 필요 ③ SOC 유지관리 평가 시스템의 구축 : 국민 안전에 위협을 가할 수 있는 노후화 정도에 대한 신뢰성 있고 정확한 평가를 내리기 위해 인프라 평가 시스템의 도입 필요 ④ 투자 재원 확보 방안 : 중앙정부의 SOC 예산이 지속적으로 감소할 것에 대비해 시설 관리 주체와 이용자 모두 소요비용을 부담하는 방향으로 재원 확보 방안을 마련하며, 민관협력 프로젝트를 통한 조달 방안 강구

향후 SOC 시설 안전 및 유지관리 분야에서 필요한 예산은 점차 증가할 것으로 전망되고 있으며, 이에 대한 재정 확보 방안으로 민간 투자 활성화가 거론되고 있다. 하지만, 현재 민간 투자사업 시장이 매우 위축된 상태여서 현실적으로 성공 가능성은 높지 않을 것으로 예상되며, 보다 국내 현실에 맞는 활성화 대책 마련이 필요하다.

\* 본고는 기획재정부가 지난 6월 5일에 개최한 '2014~18년 국가재정 운용계획(SOC 분야) 공개 토론회'에서 발표된 내용 중 시설물 안전 및 유지관리 부문을 참고하여 작성하였음.

#### 4. 건설 분야 규제 개혁 동향과 기업의 대응

- 진입 규제는 완화된 반면, 공정 거래 · 품질 · 안전 규제는 강화 -

건설동향브리핑 제466호(2014.6.23) 김민형 연구위원

#### ■ 규제 개혁을 통한 산업 효율성 제고 필요

성장을 둔화가 지속되는 성숙기 단계로 국내 건설산업이 진입하면서, 산업의 효율성 제고는 중요 과제로 부상하게 되었다. 또한 FTA(Free Trade Agreement, 자유무역협정) 등 국가간 장벽이 빠르게 제거되는 상황은 글로벌 스탠더드의 관점에서 규제를 재검토할 필요성도 가져왔다. 건설산업의 효율성 제고를 위해 실익이 없는 규제를 폐지하고 건전한 규제의 도입이 필수적인 상황이 된 것이다. 이와 같은 배경에서 정부는 '경제 혁신 3개년 계획'을 수립하였다.

#### ■ 규제 '완화'와 '강화' 동시 추진

'경제 혁신 3개년 계획'에서는 건설 시공 및 엔지니어링 분야의 전반적인 진입 규제가 완화되었다. 또한 지역개발 활성화를 위한 개발제한구역의 완화도 추진되었다. 반면, '비정상화의 정상화' 기조에 따라 공정 거래 및 하도급 거래 관련 규제, 건설공사 품질 · 경제성 확보를 위한 규제, 그리고 안전에 관한 규제는 지속적으로 강화되고 있다.

이번 건설 분야 규제 개혁의 주요 이슈는 진입규제 완화, 품질/환경/안전 규제 강화, 공정거래 감시 강화, 산업 내 인력관리 강화의 4가지로 정리할 수 있다. 앞으로 추진될 규제 개혁은 공공 건설 부문의 경쟁 질서 변화와 산업 구조조정의 가속화를 가져올 것으로 판단된다.

\* 본고는 건설주택포럼이 지난 6월 17일, 서울벤처정보대학원에서 개최한 '2014년도 2/4분기 정기 세미나'에서 발표된 자료를 요약하였음.

표 4. 건설 규제 변화에 따른 주요 이슈 및 시사점

주요 이슈		시사점
진입규제 완화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중소기업을 중심으로 한 경쟁 가열</li> <li>• 향후 영업범위 변화 등 진입규제 완화 가능성</li> </ul>	<p>새로운 시장 기회 검토 및 산업구조 변화에 대한 대응 방안 검토 필요</p>
품질/환경/안전 규제 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 품질, 안전 등 현장 규제 강화에 따른 비용 증가 가능성 내재</li> </ul>	<p>관련 시스템 점검, 안전관리 내부화 검토 요망</p>
공정거래 감시 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부 3.0, 부조리 철폐, 비정상화 정상화 추구</li> <li>• 기술/역량 중심 경쟁구도, 중소/약자 지원</li> </ul>	<p>조직체계/조직문화 점검 및 경쟁요소 변화에의 대응</p>
산업내 인력관리 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 입낙찰 제도 변화와 더불어 기술/기능인력 등급제 관련 인력 확보 및 원가상승 가능성 검토</li> </ul>	<p>적정 기술인력의 확보 및 우수 협력업체 확보를 통한 대응</p>