

# 건설동향브리핑

CERIK

제584호  
2016. 11. 07

## 정책동향

■ 11·3 부동산 대책의 주요 내용과 전망

## 시장동향

■ 2017년 국내 건설 수주, 13.6% 감소한 127조원 전망

■ 2017년 부동산 시장, 매매 0.8%·전세 1.0% 하락 전망

■ 2016년 3분기 초기분양률, 전기 대비 1.5%p 상승

## 산업정보

■ 인구 구조 변화에 따른 도시의 위기와 대응

## 건설논단

■ 주계약자 공동도급, 제도 보완 선행되어야

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

## 11.3 부동산 대책의 주요 내용과 전망

- 분양시장의 단기적 냉각 불가피하나, 장기적 변동성 축소 효과 기대 -

### 가계부채 관리 방향 발표

- 지난 11월 3일 정부는 「실수요 중심의 시장 형성을 통한 주택시장의 안정적 관리방안」을 발표함. 청약시장과 강남권 재건축시장을 중심으로 나타나고 있는 과열 양상을 안정적으로 관리하기 위한 목적임.
  - 최근 전반적인 매매시장 안정세와 달리 강남권 재건축 대상 아파트의 국지적 과열 양상이 나타남.
  - 또한, 서울시와 경기도의 공공 택지, 일부 광역시 등에서 청약 경쟁률이 50:1을 넘어서는 청약 과열 단지가 빠르게 증가하였고, 시세 차익을 목적으로 분양권을 거래하는 전매 거래량이 지속적으로 증가함.

### 강남 4개 구와 과천은 전매 불허

- <표 1>과 같이 서울, 경기, 부산, 세종의 일부 지역을 전매제한 기간, 1순위 제한, 재당첨 제한 등의 청약제도 조정 대상지역으로 선정하고, 시군구별, 택지 유형에 따라 조정 범위가 달라짐.

<표 1> 청약제도 조정 대상 지역

| 광역지자체                       | 기초지자체                        | 택지 유형          |
|-----------------------------|------------------------------|----------------|
| 서울특별시                       | 25개區                         | 민간택지 + 공공택지    |
| 경기도                         | 과천시, 성남시                     | 민간택지 + 공공택지    |
|                             | 하남시, 고양시, 남양주시, 화성시(동탄2에 한함) | 공공택지(민간택지는 제외) |
| 부산광역시                       | 해운대구, 연제구, 동래구, 남구, 수영구      | 민간택지(공공택지는 제외) |
| 세종특별자치시 (행정중심복합도시 건설 예정 지역) |                              | 공공택지(민간택지는 제외) |

- 강남 4개 구, 과천시, 수도권 공공택지는 소유권 이전등기 시까지 전매를 불허함.
  - 수도권 민간택지 중 강남 4개 구와 과천시는 소유권 이전등기 시까지 전매가 제한되며, 강남 4개 구 외, 서울과 성남시는 전매제한 기간을 연장하여 1년 6개월 동안 전매가 제한됨.
  - 서울, 경기 과천시, 성남시, 하남시, 고양시, 남양주시, 화성(동탄2에 한함)시, 세종시의 공공택지의 민간 분양 주택도 대부분 소유권 이전등기 시까지 전매제한 기간이 강화됨.
- 전매제한 기간 강화는 11월 3일 입주자 모집 공고분부터 즉각적으로 실행됨.

## ■ 조정 지역, 다주택자 1순위 제한, 재당첨 기간 강화

- 조정 대상지역의 경우 1순위 제한 및 재당첨 제한도 강화됨.
  - 세대주가 아닌 자, 5년 이내에 다른 주택에 당첨자의 세대에 속한 자, 2주택 이상을 소유한 세대에 속한 자는 조정 대상지역 청약 시 1순위에서 제외됨.
  - 재당첨 제한 기간은 국민주택 규모와 과밀억제권역 여부에 따라 1~5년으로 강화됨.
    - ※ 85㎡ 이하 청약의 경우는 과밀억제권역 당첨자는 5년, 그 외 지역 당첨자는 3년 간 재당첨이 제한되고, 85㎡ 초과 청약은 과밀억제권역 당첨자는 3년, 그 외 지역 당첨자는 1년 간 재당첨이 제한됨.
- 중도금 대출보증 발급 요건 강화, 청약 일정 분리 등을 통해 단기 투자수요 유입을 차단코자 함.
  - 주택도시보증공사·주택금융공사의 중도금 대출보증 발급 관련 계약금 요건을 조정 대상지역은 기존 분양 가격의 5% 이상에서 10% 이상으로 상향 조정함.
  - 조정 대상지역은 2순위 청약 신청 시에도 청약통장이 필요하며 1순위 청약 일정과 분리해야 함. 또한, 가점제 자율시행을 유보하여 85㎡ 이하 민영주택의 가점제 적용 비율을 40% 이상으로 유지하게 됨.
- 또한, 청약시장 불법행위 상시점검팀을 구성하여 운영하고 적발 사항은 지자체, 국세청 및 수사기관 등에 통보하여 엄정히 조치할 계획임.

## ■ '청약 과열 및 공급 급증'에 대한 관리 효과 기대

- 금번 대책은 시장 안정을 위한 정책 시그널을 시장에 제시하고, 장기 변동성 축소에 기여할 것임.
  - 8·25대책 이후 주택시장 과열 양상이 심화되면서, 분양 물량 급증에 따른 주택경기 변동성이 오히려 확대됨. 또한, 거시경제 상황 등으로 규제 정책의 도입이 어렵다는 인식이 시장에 팽배하면서 과열 양상이 심화되는 부작용을 낳음.
  - 금번 대책은 명확한 정책 시그널을 제시했다는 측면에서 긍정적임. 또한, 최근 발생한 단기 공급 집중에 따른 주택경기 변동성 확대의 문제점을 완화하고 장기적으로는 물량 분산을 통한 경기 연착륙에 도움을 줄 것으로 기대됨.
- 투자 수요가 분양시장을 이탈하면서 단기적 분양시장 냉각은 불가피할 것으로 판단됨.
  - 최근 분양시장에 참여하는 다수가 분양권 전매를 목적으로 진입했다는 점을 고려하면, 유동성 제약에 따른 시장 이탈은 불가피할 것으로 판단됨.
  - 규제가 강화되지 않는 일부 지방 시장이 풍선효과로 호황을 보일 가능성이 제기되고 있으나, 전반적인 주택시장의 어려움을 고려할 때 단기적 현상에 그칠 가능성이 높음.

허윤경(연구위원 · ykhur@cerik.re.kr)

# 2017년 국내 건설 수주, 13.6% 감소한 127조원 전망

- 민간 주택 수주를 중심으로 본격적인 하락세 시작될 듯 -

## ■ 민간 수주 17.3% 감소, 공공 수주 4.4% 감소 전망

- <표 1>과 같이 2017년 국내 건설 수주는 전년 대비 13.6% 감소한 127조원을 기록할 전망이다.
  - 2015년 역대 최고치를 기록한 국내 건설 수주가 2016년에 이어 2년 연속 감소하는 것임.
  - 다만, 수주 금액 자체는 127조원을 기록해 과거 추이와 비교해 볼 때 비교적 양호한 수준일 것으로 전망됨.
- 민간 수주가 전년 대비 17.3% 감소한 86조원을 기록해, 2017년 국내 건설 수주의 감소세를 주도할 전망이다.
  - 민간 수주는 2015년부터 2년 가까이 빠른 상승세를 보인 토목 및 비주거 건축 수주의 증가세가 멈춘 가운데, 주택 수주가 상당 폭 감소해 전년 대비 17.3% 감소할 전망이다.

<표 1> 2017년 국내 건설 수주 전망

| 구분                 | 2014 |       |       | 2015 |      |       | 2016  |       |       | 2017(e) |
|--------------------|------|-------|-------|------|------|-------|-------|-------|-------|---------|
|                    | 상반기  | 하반기   | 연간    | 상반기  | 하반기  | 연간    | 상반기   | 하반기   | 연간    | 연간      |
| 건설 수주액 (조원 당해년 가격) |      |       |       |      |      |       |       |       |       |         |
| 공공                 | 21.7 | 19.0  | 40.7  | 23.4 | 21.3 | 44.7  | 18.7  | 24.2  | 42.9  | 41.0    |
| 민간                 | 28.0 | 38.8  | 66.7  | 50.5 | 62.8 | 113.3 | 50.3  | 53.7  | 104.0 | 86.0    |
| 토목                 | 18.0 | 14.7  | 32.7  | 22.0 | 23.5 | 45.5  | 16.3  | 23.3  | 39.5  | 36.2    |
| 건축                 | 31.6 | 43.1  | 74.7  | 51.9 | 60.6 | 112.5 | 52.8  | 54.6  | 107.4 | 90.8    |
| 주거                 | 16.2 | 24.9  | 41.1  | 30.7 | 37.0 | 67.7  | 31.1  | 33.3  | 64.4  | 51.2    |
| 비주거                | 15.4 | 18.2  | 33.7  | 21.2 | 23.6 | 44.8  | 21.7  | 21.3  | 43.0  | 39.5    |
| 계                  | 49.7 | 57.8  | 107.5 | 73.9 | 84.1 | 158.0 | 69.0  | 77.9  | 146.9 | 127.0   |
| 증감률 (% 전년 동기비)     |      |       |       |      |      |       |       |       |       |         |
| 공공                 | 44.4 | -10.0 | 12.6  | 8.1  | 11.8 | 9.8   | -20.2 | 13.7  | -4.1  | -4.4    |
| 민간                 | 15.9 | 25.1  | 21.0  | 80.5 | 61.9 | 69.7  | -0.3  | -14.5 | -8.2  | -17.3   |
| 토목                 | 27.4 | -6.6  | 9.4   | 22.1 | 59.6 | 39.0  | -26.1 | -0.9  | -13.1 | -8.4    |
| 건축                 | 26.5 | 18.4  | 21.7  | 64.1 | 40.6 | 50.5  | 1.7   | -9.9  | -4.5  | -15.5   |
| 주거                 | 49.6 | 34.8  | 40.3  | 89.5 | 48.7 | 64.7  | 1.2   | -10.0 | -4.9  | -20.4   |
| 비주거                | 8.9  | 1.5   | 4.8   | 37.5 | 29.5 | 33.2  | 2.3   | -9.6  | -4.0  | -8.1    |
| 계                  | 26.8 | 10.8  | 17.7  | 48.8 | 45.4 | 47.0  | -6.6  | -7.4  | -7.0  | -13.6   |

주 : 2016년 하반기 및 2017년은 한국건설산업연구원 전망치, ; 자료 : 대한건설협회

- 공공 수주는 2017년 정부 SOC 예산 감소, 공공기관 발주 증가 가능성 미흡 등의 영향으로 전년 대비 4.4% 감소한 41조원을 기록할 전망이다.
- 공종별로 토목 수주는 민간 토목 수주의 증가세가 멈춘 가운데, 공공 토목 수준의 부진도 이어져 전년 대비 8.4% 감소할 전망이다.
  - 건축 수주는 전년 대비 15.5% 감소할 전망인데, 세부적으로 주택 수주가 전년 대비 20.4% 감소해 전체 수주의 감소세를 주도할 전망이다.
  - 비주거 건축 수주는 전년 대비 8.1% 감소할 전망이다.

### ■ 2017년 건설투자 전년 대비 3.0% 증가 전망

- 건설 투자는 2017년에 전년 대비 3.0% 증가하고, 투자 금액도 2016년에 이어 다시 역대 최고치를 경신해 호조세를 보일 전망이다(<표 2> 참조).
  - 건설 투자의 선행 지표인 건설 수주가 2015년에 역대 최고치를 기록한 데 이어 2016년 상반기에도 호조세를 보임에 따라 2017년 건설 투자에 긍정적 영향을 미칠 전망이다.
- 공종별로 토목 투자는 민간부문의 투자가 증가하나, 공공부문의 투자가 감소해 전년과 유사한 수준의 투자가 이뤄지며 부진이 지속될 전망이다.
  - 건축 투자는 2016년에 비해 주택 투자 증가세가 상당 폭 둔화된 영향으로 2016년에 비해서는 증가세가 둔화될 전망이다. 단, 전년 대비 5% 내외의 증가세를 보일 전망이다.

<표 2> 2017년 건설투자 전망

(단위 : 조원, 전년 동기 대비 %)

| 구분   | 2013  |        |        | 2014  |        |        | 2015  |        |        | 2016   |        |        | 2017(e) |
|------|-------|--------|--------|-------|--------|--------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
|      | 상반기   | 하반기    | 연간     | 상반기   | 하반기    | 연간     | 상반기   | 하반기    | 연간     | 상반기    | 하반기    | 연간     | 연간      |
| 건설투자 | 91.55 | 104.78 | 196.33 | 93.42 | 105.04 | 198.46 | 94.29 | 111.94 | 206.23 | 104.00 | 119.28 | 223.28 | 229.94  |
| 증감률  | 5.6   | 5.4    | 5.5    | 2.0   | 0.3    | 1.1    | 0.9   | 6.6    | 3.9    | 10.3   | 6.6    | 8.3    | 3.0     |

주 : 2016년 하반기 및 2017년은 한국건설산업연구원 전망치, 건설투자액은 2010년 연쇄가격 기준 ; 자료 : 한국은행.

- 건설경기 선행 지표인 건설 수주가 2017년부터 본격적인 하락세를 시작함에 따라 동행 지표인 건설 투자는 2017년 하반기 이후 점차 후퇴 국면에 진입할 전망이다.
  - 선행 지표인 건설 수주의 감소세가 향후 2~3년 간 지속될 가능성이 커 건설 투자는 2019~20년 중에 불황기에 진입할 가능성이 존재함.

이홍일(연구위원 · hilee@cerik.re.kr), 박철한(책임연구원 · igata99@cerik.re.kr)

## 2017년 부동산 시장, 매매 0.8%·전세 1.0% 하락 전망

- 분양 물량, 올해보다 15% 감소한 38만호 기록 예상 -

### ■ 2017년 주택시장 전망의 주요 변수

- 저성장, 저금리, 대선이라는 커다란 외생 변수 하에서 실수요와 투자 수요의 공급 물량 흡수 여력에 따라 시장 방향성은 달라질 것임.
  - (외부) 수출, 민간 소비 등 내년 거시 경제 불확실성 커, 이벤트 발생에 따라 변동성 확대 가능성 높음. 미 금리 상승에 따라 금리 인상 압박 요인 존재하나, 어려운 거시 경제 여건을 고려하면 절대적 저금리 기조가 유지될 것으로 전망됨.
  - (대선) 과거와 같이 시장 부양의 의미만을 가지는 것이 아니라 저성장 탈출, 가계부채 문제 해결, 양극화 해소 등 국정 과제가 산재하고 있어 부동산에 상·하방 압력이 모두 존재함.
  - (수요) 실수요는 실업률 상승, 가처분소득 대비 원리금 상환액 비율 지속 상승으로 주택 구매 여력이 약화되고 있음. 특히, 구조조정 업종이나, 밀집 지역의 어려움은 심각할 것으로 예상됨. 그러나 저금리로 인한 투자 수요 여력은 일부 존재하는 것으로 판단됨.
  - (금융) DSR(총부채상환능력) 심사 도입 등 대출 규제 강화, 금융권 리스크 관리 강화 등을 고려하면, 유동성 공급을 통한 수요 확대 여력도 빠르게 약화될 것으로 예상됨.
  - (공급) 아파트, 비아파트, 준주택 공급이 동시에 증가하며 시기적으로는 하반기에 집중될 예정임. 수도권에서는 경기 남부 지역의 대규모 입주가 예정되어 있음. 다만, 재건축 초과이익환수 회피를 위해 사업 속도가 빨라져 강남 재건축 물량은 지속될 것으로 전망됨.

### ■ 수도권 양극화 극심, 지방은 기타지방 중심으로 하락폭 클 듯

- 수도권은 지역별 극심한 양극화로 보합세가 예상되나, 기타지방을 중심으로 지방의 약세가 두드러지게 나타날 것으로 예상됨.
  - (시기) 금리 인상 압박 확대, 입주 물량 증가의 영향으로 하반기로 갈수록 하방 압력 강력해져, 상고하저 현상도 보일 것으로 판단됨.
  - (수도권) 서울의 코어마켓과 외곽 지역의 양극화가 극심하여 국지적 시장 온도차가 커지며 보합세를 보일 것으로 전망됨.

- (지방) 입주 증가에 따라 기타지방을 중심으로 본격적인 하락세가 나타나며 1.5% 하락 전망
- (분양) 호조를 보였던 분양시장도 청약 및 금융 규제 강화 움직임에 따라 실수요 시장으로 재편되면서 점진적으로 냉각될 것으로 판단됨.
- 2017년과 2018년 아파트, 비아파트, 준주택 등 준공 물량이 빠르게 증가하면서, 전세 가격은 전국적으로 1.0% 하락할 것으로 예상됨(<표 1> 참조).
  - 상반기에는 기타지방, 하반기에는 수도권과 광역권으로 하락세가 확대될 것으로 전망됨.
  - 집중적인 입주 증가는 수분양자인 임대인의 자금 조달 여건 악화로 이어질 가능성 높아, 월세 전환 속도를 늦추면서 일부 지역에서는 전세 물량 증가로 나타날 가능성 높음.

<표 1> 2017년 주택가격 전망

(단위 : 전기 말 대비, %)

| 구분     | 2014년 | 2015년 | 2016년 |       |       |                    |                 | 2017년 <sup>예</sup> |      |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|-----------------|--------------------|------|
|        |       |       | 1/4분기 | 2/4분기 | 3/4분기 | 4/4분기 <sup>예</sup> | 연간 <sup>예</sup> |                    |      |
| 매매     | 전국    | 1.7   | 3.5   | 0.0   | 0.1   | 0.2                | 0.0             | 0.4                | -0.8 |
|        | 수도권   | 1.5   | 4.4   | 0.0   | 0.3   | 0.4                | 0.2             | 1.0                | 0.0  |
|        | 지방    | 1.9   | 2.7   | 0.0   | -0.1  | 0.0                | -0.1            | -0.1               | -1.5 |
| 전세(전국) | 3.4   | 4.8   | 0.4   | 0.3   | 0.2   | 0.1                | 1.0             | -1.0               |      |

주 : 주택가격은 한국감정원의 주택종합매매가격지수를 활용하였음. 2016년 4분기와 2017년은 한국건설산업연구원 전망치임.

- 인허가 55만호, 분양 38만호로 전년 대비 15% 감소 예상됨.
  - (인허가) 지속된 인허가 증가의 부담으로 2017년에는 지방에서도 감소세 전환이 예상되며, 민간 부문의 아파트 인허가 감소가 전반적인 감소세를 견인할 것으로 전망
  - (분양) 지속된 공급 증가의 부담, 공급자의 자금 조달 여건 악화 등으로 전년 대비 15% 감소가 예상됨. 규제 강화 움직임으로 단기적 위축이 불가피하나, 강남권 재건축 분양은 지속될 것으로 판단됨.

## ■ 리스크 관리, 주택 공급 제도 재점검 필요

- 2017년부터 2018년까지 입주 증가 고려하여, 리스크 관리 및 공급 정책 재점검 절실
  - 2017년 하반기 이후부터 준공 증가로 주택 소유주가 임차인 모집에 어려움을 겪고, 수분양자도 기존 주택 판매에 어려움을 겪을 경우 신규 주택시장과 재고 주택시장 모두 리스크 확대 가능성 존재
  - 공급 리스크(미분양, 미입주)가 금융 리스크(공급자·수요자 금융 부실)로 전이 될 가능성 대비
  - 소득 양극화, 자산 양극화가 공간 시장에도 영향을 미쳐 부동산 시장의 양극화도 지속적으로 심화되고 있음. 리스크가 적은 중심지 시장과 외곽 시장의 격차는 더욱 벌어지고 있음. 개발 지역, 개발 및 판매 방식 등 주택 공급 관련 제도 재점검이 필요함.

허윤경(연구위원 · ykhur@cerik.re.kr)



## 2016년 3분기 초기분양률, 전기 대비 1.5%p 상승

- 충남, 경북은 30%대에 불과 -

### ■ 2016년 3분기 전국 초기분양률, 소폭 상승한 70%대 수준

- 올 3분기 초기 분양률<sup>1)</sup>은 <그림 1>과 같이 전기 대비 1.5%p 상승한 72.0%를 기록함.
  - 수도권은 2015년 3분기부터의 하락세가 2016년 3분기 들어서는 소폭 상승하여, 올 3분기 초기 분양률은 전기 대비 4.8%p 상승한 78.4%를 기록함.
  - 지방 광역시 및 세종특별자치시는 올 3분기 들어 큰 폭으로 상승하였으며, 전기 대비 13.0%p 상승한 90.6%를 기록함.
  - 기타지방은 2015년 2분기 이후 하락세가 지속되고 있으며, 2016년 3분기는 전기 대비 11.1%p 하락한 55.7%를 기록함.

### ■ 충남, 경북 초기분양률은 30%대

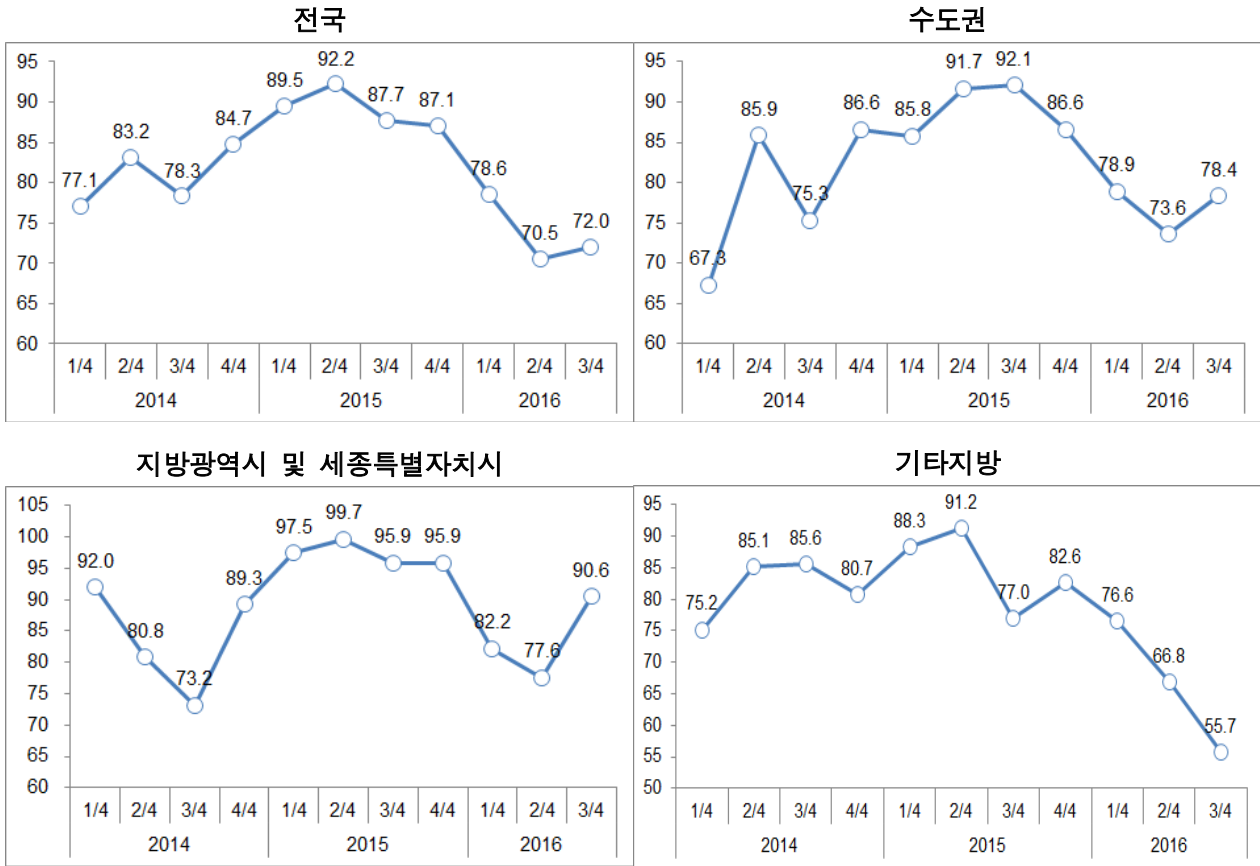
- 17개 시·도별로 살펴보면, 서울, 경기, 지방 광역시 및 세종특별자치시, 제주는 초기 분양률이 전기 대비 상승하였으나, 인천과 제주를 제외한 기타지방은 전기 대비 하락함. 특히 전북은 큰 폭으로 하락함.
  - 전북은 전기 대비 26.7%p 하락한 55.8% 수준으로 급락함.
  - 서울과 대구는 각각 전기 대비 0.1%p, 6.5%p 상승한 100.0%이며, 부산과 광주도 각각 13.8%p, 16.2%p 상승한 90.7%, 83.9%를 기록하였음. 경기 역시 9.0%p 상승한 76.8%를 기록함.
  - 반면, 전기 대비 인천 9.8%p, 강원 12.6%p, 충북 11.9%p, 충남 13.2%p, 전남 9.8%p, 경북 14.0%p, 경남 11.1%p 하락함.
- 서울과 대구는 초기 분양률이 100% 수준을 보이며 수도권 및 광역시에서 상승세를 보였으나, 충남과 경북은 각각 31.1%, 33.7%로 30%대 수준을 보이면서 기타지방의 하락세를 주도함.

1) 신규로 분양이 개시된 아파트의 분양 개시일 이후 3개월 초과 6개월 이하 기간 동안의 총 분양(공급) 세대수 대비 실제 분양(공급) 계약이 체결된 세대수의 비율임.



<그림 1> 지역별 초기분양률 추이

(단위 : %)



자료 : HUG(주택도시보증공사).

### ■ 청약 경쟁률 약세 지역은 초기분양률도 약세

- 전국 분양시장 청약 경쟁률은 여전히 높은 수준을 보이고 있으나, 기타지방을 중심으로 낮은 청약 경쟁률을 보이고 있으며, 충남 등 일부 지역은 미달됨.
  - 2016년 3분기 전국 청약 경쟁률은 16.8:1을 보이며 전기보다 소폭 상승함.
  - 기타지방의 충남은 0.5:1, 제주는 0.1:1로 미달을 보임.
- 기타지방의 청약 경쟁률 약세는 초기 분양률에서도 그대로 나타나고 있어, 지역 주택업체는 적극적인 판매 전략과 더불어 유동성 관리 및 사업 다각화를 통한 선제적인 리스크 관리를 취할 필요가 있음.

엄근용(책임연구원 · kyeom@cerik.re.kr)

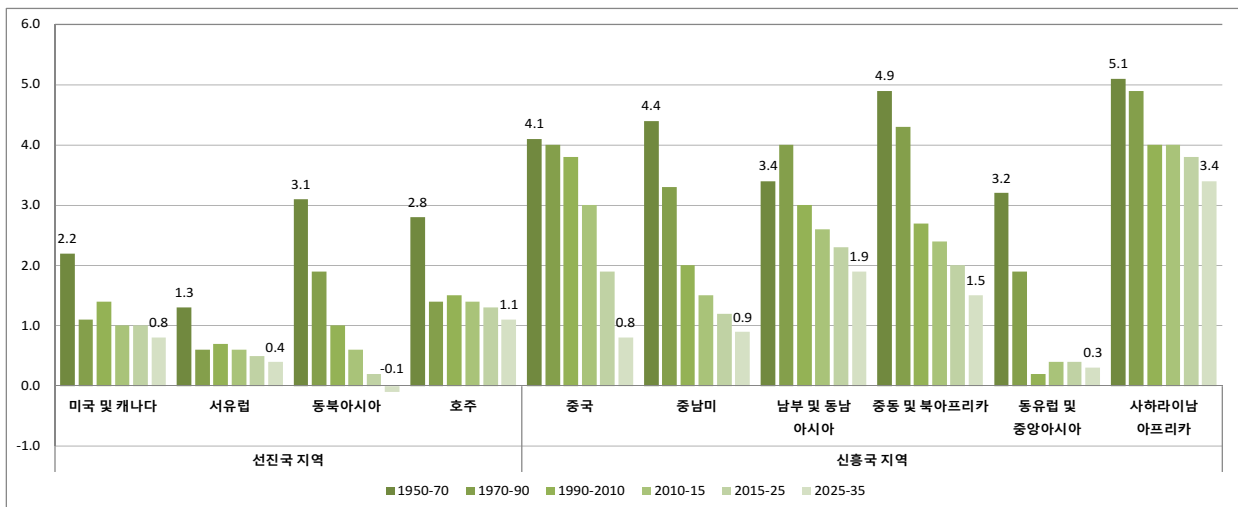
## 인구 구조 변화에 따른 도시의 위기와 대응<sup>1)</sup>

- 인구 구조 변화에 대한 전략적 대응 여부가 향후 도시 성장의 관건 -

### ■ 세계 경제를 견인했던 도시 성장이 인구 구조(demographic) 변화라는 도전에 직면

- 인구 증가는 도시 성장의 주요 동력이었음. 50만 이상이 거주하는 943개 글로벌 도시의 2002~2012년 간 GDP 성장의 58%가 인구 증가에 따른 것이었음.
  - 해당 기간의 1인당 소득의 증가도 인구 증가에 따른 지역 경제의 성장을 기반으로 하고 있는데 약 42%의 기여율을 보임.
- 경제 발전 수준에 따른 지역 구분과 무관하게 노령화 및 출산율 하락과 도시화 속도가 정체되면서 세계 도시 인구는 가파른 감소 추세를 보임.
  - 선진국 도시들 중 약 6%가 2000~2015년 동안 인구 감소를 경험했으며, 2025년까지 선진국 도시의 17%, 글로벌 대형 도시의 8%가 인구 감소에 직면할 것임.
  - 2025~2035년 동안 미국과 캐나다 도시의 인구 증가율은 0.8%, 동북아시아 지역의 선진국 도시들은 -0.1%를 기록할 것으로 예상됨. 또한 중동 및 북아프리카 신흥국 도시의 인구 증가율도 1950~1970년 4.9%에서 2025~2035년에는 1.5%에 그칠 전망이다.

<그림 1> 세계 주요 지역별 도시 인구 증가율(compound annual growth rate, %) 변화

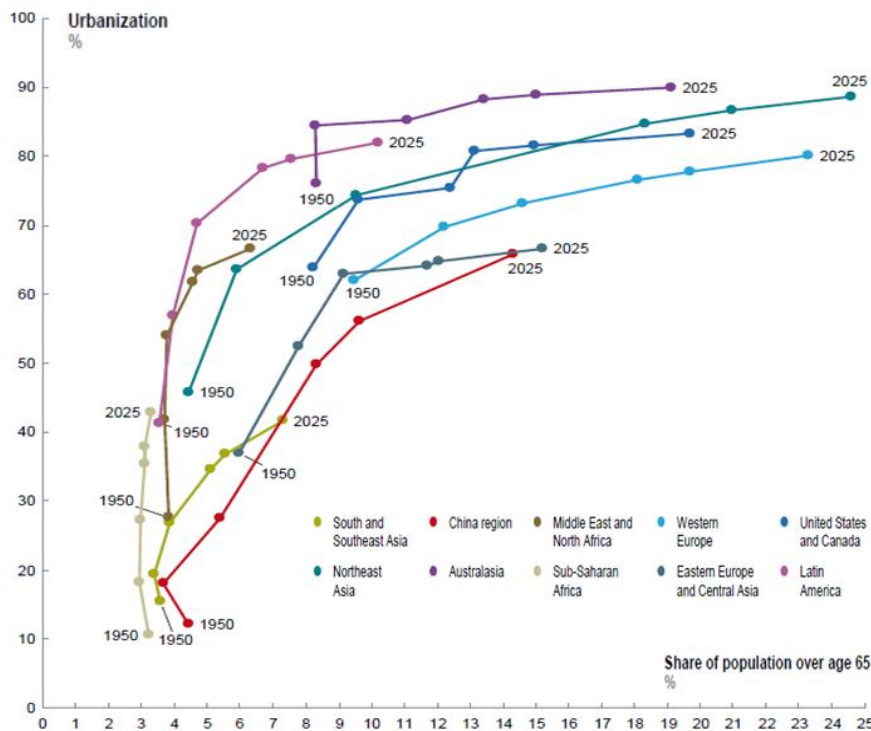


자료 : McKinsey Global Institute(2016).

1) McKinsey Global Institute의 "Urban World : Meeting the Demographic Challenge" 보고서의 주요 내용을 요약함.

- 출산율 저하와 고령화에 따른 인구 감소와 더불어 정체되고 있는 도시화율도 인구 구조 변화의 중요한 흐름 중 하나임(<그림 2> 참조).
  - 2025년까지 동북아시아, 중남미, 서유럽, 미국 및 캐나다의 도시화율은 80~90% 수준에 이르고, 65세 이상 인구 비중은 19~25%에 달할 것임. 반면 사하라 이남 아프리카와 동남아시아의 도시화율은 급격한 상승세에도 불구하고 2025년에 50%에도 미치지 못할 것으로 예상됨.

<그림 2> 세계 주요 지역별 도시화율과 65세 이상 인구 비중 변화



자료 : McKinsey Global Institute(2016).

### 인구 구조 변화 대응과 성장 동력 확보를 위한 경쟁력 차별화·생산성 제고 노력 필요

- 도시화율 정체와 출산율 하락에 대응하기 위해서는 도시 간(city-to-city) 이주에 대한 이해와 현재·잠재적으로 시민에게 어필할 수 있는 특화된 도시 경쟁력을 보유해야 함.
  - 일자리를 창출할 수 있는 디지털 및 제조 기업 등을 유치하기 위한 환경 구축은 도시 경제계획의 중심에 있어야 함.
  - 인구 증가 기반의 경제 성장이 어려워진 만큼 제한된 자원을 효율적으로 사용해 생산성을 제고하는 데에 중점을 두어야 함. 지역 경제 성장을 목표로 개인 소득 증가에 도움이 될 수 있는 정책 마련이 필요하며 도시 규모에 따른 선별된 인프라 정책도 추진되어야 함.

손태홍(연구위원 · thsohn@cerik.re.kr)

## 주계약자 공동도급, 제도 보완 선행되어야

최근 주계약자 공동도급과 관련된 논란이 다시 증가하고 있다. 주계약자 공동도급은 하도급 보호 측면에서 장점이 있는 제도로 인식되고 있으나, 운용 실태를 보면 제도적으로 미흡한 구석이 한두 가지가 아니다. 외국에서 흔히 볼 수 있는 발주 방식도 아니다. 즉, 범용적이지 않으며, 불완전한 제도로 볼 수 있다. 우선, 주계약자 방식에서는 입찰 참가만을 목적으로 종합과 전문 업체 간 1회성 공동도급이 증가하고, 결과적으로 원·하도급 간 장기 협력 관계가 저해되는 문제점이 있다.

실질적으로는 ‘의무 하도급’과 유사한 행정 규제로 작용하고 있다. 예를 들어 종합건설업체가 부(副)계약자 공종의 직접 시공이 가능하더라도 반드시 부계약자를 동반해야 입찰이 가능하다. 이는 종합건설업체의 ‘직접 시공’을 장려하는 정부의 정책 방향과 부합하지 않는다.

계약 이행 및 하자과 관련하여 종합건설업체에게 불합리한 연대책임이 부과되고, 결과적으로 분쟁이 증가하는 문제점도 있다. 이러한 분쟁을 우려해 발주자는 주계약자 방식에 대하여 미온적이다. 행정자치부의 조사 결과(2013년)를 보면, 17개 시·도가운데, 15개 시·도에서 반대 의견을 제시했으며, 찬성한 시·도에서도 점진적 확대와 구체적 기준 마련을 요구한 바 있다. 이러한 운용 실태를 고려할 때, 주계약자 공동

도급은 계약 이행이나 하자책임 분담이 명확한 공종으로 한정하는 것이 바람직하다.

주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 업무와 관련하여 부계약자 공종 금액의 10%에 해당하는 대가를 주계약자에게 지급하는 것이 필요하다. 현재 행정자치부의 「주계약자공동도급 운영요령」에서는 주계약자와 부계약자의 공동 경비 분담을 규정하고 있으나, 구체적인 기준이 마련되어야 한다.

또한, 단순히 공동 경비뿐만 아니라, 부계약자 공종에 대한 주계약자의 리스크 비용이 추가되어야 한다. 예를 들면, 부계약자의 타절(打切)로 인한 공사비 증가나 부계약자의 부도 시 부실 시공이나 하자에 대한 보수비용을 들 수 있다.

계약 이행이나 하자 책임에 대해 주계약자의 연대책임도 배제해야 한다. 예를 들어 부계약자의 과실로 준공이 지체되었고, 이로 인해 지체상금(liquidated damages for delay)과 관련된 분쟁이 발생할 수 있다. 이를 해소하려면, 부계약자의 계약 공기를 독립적으로 명시하고, 부계약자의 계약이행 지체로 전체 공기가 지연된 경우, 지체상금은 부계약자에게 부과하는 것이 합리적이다. 또한, 부계약자의 하자담보 책임에 대해서도 주계약자의 연대책임을 배제하는 것이 합리적이다.