

# 건설동향브리핑

CERIK

제623호  
2017. 8. 21

## 정책동향

■ 중소 건축공사, 건축주의 위장 직영시공 만연

## 시장동향

■ 주택연금과 공공사업 간 연계 강화해야

■ 8·2 대책 이후 아파트 매매가격 및 거래 동향

## 산업정보

■ 4차 산업혁명 시대 인프라의 질적 제고 방향과 전략 II

■ 지방정부의 SOC 예산 감축으로 가중되는 교통 혼잡

## 건설논단

■ 새정부 주택 정책의 명과 암, 그리고 후속 과제

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

## 중소 건축공사, 건축주의 위장 직영시공 만연<sup>1)</sup>

- 실제 시공자가 드러나지 않아 부실 우려 및 소비자 보호에 문제점 초래 -

### ■ 건축주가 자신을 ‘시공자’로 신고한 비중은 90%이나 실제 직영 시공은 10% 내외 추정

- 현행 「건설산업기본법」에서는 주거용 연면적 661㎡(200평), 비주거용 연면적 495㎡(150평) 이하의 중소 규모 건축공사의 경우, 건축주의 직영 시공을 광범위하게 허용하고 있음.
  - 그러나 건축물의 착공신고 과정에서 건축주가 자신을 ‘시공자’로 신고할 경우에도 해당 건축주가 기술 능력을 갖추었는가를 검증하는 절차가 없으며, 결과적으로 무자격자가 시공하는 것을 법적으로 허용하는 것이 됨.
- 건축행정 시스템인 ‘세움터’의 통계를 보면, 2016년에 신고된 661㎡ 이하 주거용 건축물 8만 5,655건 중 건축주가 직영 시공으로 신고한 건수는 7만 6,977건(89.9%), 도급 시공은 8,678건(10.1%)으로 조사되었음. 연면적 기준으로 보면, 건축주의 직영 시공은 1,273만㎡(86.7%), 도급 시공은 195만㎡(13.3%)로 나타났음(<표 1> 참조).
  - 연면적 495㎡ 이하 비주거용 건축물의 경우, 2016년 7만 3,616건 중 건축주 직영 시공은 4만 7,197건(64.1%), 도급 시공은 2만 6,419건(35.9%)으로 조사되었음. 연면적 기준으로는 495㎡ 이하 비주거용 건축물의 75% 이상이 건축주의 직영 시공으로 신고 됨.

<표 1> 주거용 건축물의 건축주 직영 시공 비중

건축 연면적	동수		연면적	
	건축주 직영 시공	도급 시공	건축주 직영 시공	도급 시공
85㎡ 이하	92.9%	7.1%	92.9%	7.1%
85㎡ 초과 ~ 100㎡ 이하	92.7%	7.3%	92.7%	7.3%
100㎡ 초과 ~ 200㎡ 이하	88.8%	11.2%	88.9%	11.1%
200㎡ 초과 ~ 300㎡ 이하	86.1%	13.9%	86.1%	13.9%
300㎡ 초과 ~ 400㎡ 이하	87.0%	13.0%	87.0%	13.0%
400㎡ 초과 ~ 500㎡ 이하	86.1%	13.9%	86.1%	13.9%
500㎡ 초과 ~ 661㎡ 이하	75.8%	24.2%	76.0%	24.0%
계	89.9%	10.1%	86.7%	13.3%

- 중소 규모의 건축공사에서 건축주의 직영 시공을 허용하는 이유는 시공 능력을 갖춘 건축주에게 도급 시공을 강요하는 것은 과도한 규제라는 논리를 근거로 함. 그러나 설문조사 결과 <표 2>와

1) 본고는 우리 연구원에서 발간한 최민수·유위성(2017). 「중소 건축공사의 시공 자격 합리와 방안」. 연구보고서의 내용을 요약한 것으로 건설동향브리핑 제623~624호에 게재됨.

같이 실제로는 건축주가 자신을 ‘시공자’로 위장 신고한 후, 무면허업자 등에게 불법 도급하여 시공하는 사례가 만연하고 있는 것으로 조사되었음.

<표 2> 건축주 직영 시공 신고 후 실제 시공되는 방식

구분	전체	건설사	공무원
건축주가 직접 기계장비와 인력 동원	12.2%	11.4%	14.2%
개인 사업자(소위 집장사 등)에게 일괄 도급	52.0%	53.3%	48.8%
종합건설업체(면허 보유)에게 도급	12.3%	12.6%	11.7%
전문건설업자에게 일괄 도급	14.3%	14.3%	14.4%
공종별 도급과 CM 고용 후 건축주 직접 시공	7.5%	7.3%	7.8%
기타	1.6%	1.1%	3.2%

### ■ 건축주의 위장 직영이 만연된 원인은 탈세 및 무면허자를 활용한 시공비용 절감

- 직영 시공에 대한 기술 역량을 보유하지 않은 건축주가 직영 시공으로 위장 신고한 후 개인업자 등에게 불법 도급하는 원인에 대하여 설문한 결과, 시공비용 절감과 부가가치세 등 세금 절세 및 탈세가 가장 큰 원인으로 조사되었음.
  - 무면허 건설업체는 건설업 등록업자와 달리 간이 과세자로 인정받아 10%의 부가가치세 신고를 면제받을 수 있음. 즉, 개인이나 무면허 업체는 건설업 등록업자보다 낮은 가격에 공사를 도급하는 것이 가능하기 때문에 건축주는 개인이나 무면허 업체를 선호하는 경향이 있음(<표 3> 참조).

<표 3> 건축주 직영으로 위장 신고 후 불법 도급하는 주요 원인

구분	전체	건설사	공무원
부가가치세 등 세금 절세 또는 탈세	31.1%	37.1%	15.2%
시공비용 절감을 위해	<b>66.8%</b>	<b>61.4%</b>	<b>81.0%</b>
시공 능력을 충분히 갖춘 건축주가 많기 때문	0.7%	0.5%	1.3%
시공 품질 및 관리의 질적 향상을 위해	1.4%	1.0%	2.5%

- 결과적으로 중소 건축공사에서 건축주의 위장 직영에 따른 불법·탈법이 만연되어 있으며, 이로 인한 부실시공이나 소비자 보호의 어려움이 발생할 가능성이 높아질 것으로 판단됨.
- 향후 소규모 건축물의 부실시공을 방지하고 건축물의 안전을 확보하기 위해서는 건축주의 직영 시공 허용 범위를 축소하고, 건축주의 기술 역량 보유 여부를 검증할 수 있는 제도적 보완이 요구됨.

최민수(선임연구위원 · mschoi@cerik.re.kr)·유위성(연구위원 · wsyooi@cerik.re.kr)

## 주택연금과 공공사업 간 연계 강화해야

- 공공사업과의 연계를 통해 주택연금 담보주택의 활용방식의 다양화 필요 -

### ■ 주택연금 가입자 수 지속적으로 증가

- 주택연금은 ① 주택을 담보로 ② 만 60세 이상의 고령자에게 ③ 대출금을 연금(annuity) 형태로 일정기간 또는 종신까지 지급하는 주택담보대출 상품임(<표 1> 참조).
  - 부동산을 담보로 해서 대출금을 연금형태로 지급하는 대출상품을 ‘역모기지’(reverse mortgage)라고 부름. 해외에서는 이미 1960년대부터 주택 담보 역모기지가 운용되어 왔고, 우리나라에서도 2007년에 주택 담보 역모기지 상품인 ‘주택연금’이 본격 도입되었음.<sup>1)</sup>
  - 현재 주택연금은 협약을 맺은 민간 금융기관이 사전에 약정된 방식으로 대출을 취급하면, 공적 보증기관인 ‘한국주택금융공사’가 이에 대해 전액 보증을 제공하는 형태로 운영되고 있음.

<표 1> 주택연금 상품내용 개관

구분	상품내용
가입 대상	- 만 60세 이상, 1주택 소유자(주택 소유자 기준)
담보물	- 시가 9억원 이하 일반 주택 또는 지자체에 등록된 노인복지주택
운영방식	- 공적 보증기관(한국주택금융공사)이 100% 보증을 제공 - 민간 금융기관이 대출을 실행
상품 내용	- 종신 또는 특정기간 동안 대출금을 연금형태로 지급
이용자 비용	- 대출금리 : 3개월 CD금리 + 1.1% 또는 COFIX 금리 + 0.85% - 보증료 : 초기 1.5% 연 0.75%
대출 원리금 상환	- 채무자가 자체 보유 자금 또는 담보 부동산(주택) 매각을 통해 상환 - 매각을 통한 상환 시 채무 상환액은 담보 부동산 매각대금으로 한정

자료: 한국주택금융공사 홈페이지 자료 재구성.

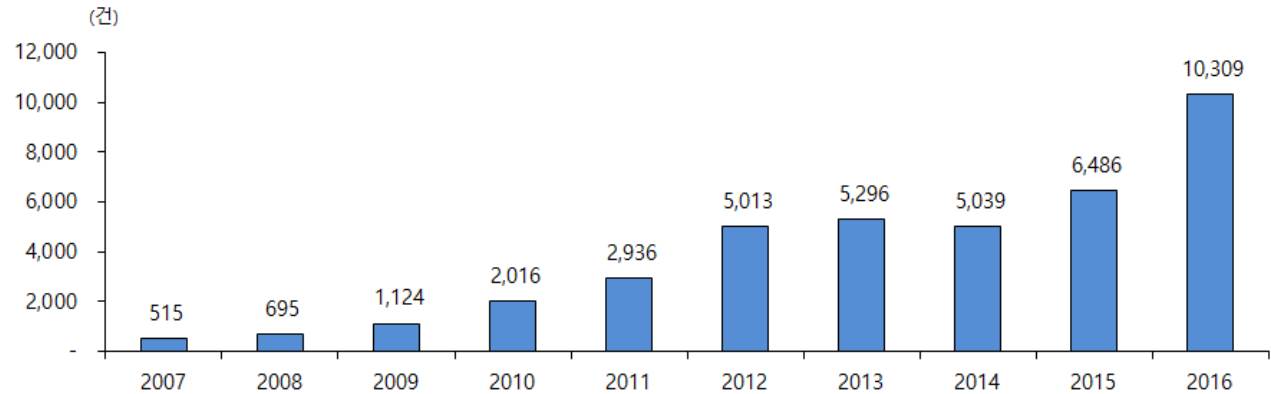
- 최근 급속한 고령화 진행<sup>2)</sup>과 불충분한 노후 대비<sup>3)</sup>로 인해, 고령자들이 생활비 확보를 위해 주택연금을 이용하는 사례가 크게 늘고 있음(<그림 1> 참조).
  - 정부와 한국주택금융공사가 가입연령 및 담보물의 요건 완화, 보증료 등 이용자가 부담해야 하는 비용 인하, 대출한도의 상향조정 등 이용의 편익을 높이기 위한 다각적인 노력을 경주해 온 것도 가입자 증가의 추가적인 배경으로 작용하고 있음.

1) 참고로 주택연금을 모방해 2011년에는 농지를 담보로 한 역모기지 상품인 ‘농지연금’도 도입되었음.

2) UN의 ‘고령화 사회 기준’에 따르면 전체 인구 중 만 65세 이상 인구의 비중이 7%, 14%, 20%를 넘을 때 각각 ‘고령화 사회’, ‘고령사회’, ‘초고령 사회’로 정의됨. 동 기준에 따를 때 우리나라는 고령화 사회에서 초고령 사회로 진입하는데 27년이 소요될 것으로 전망되는 바, 이는 중국(34년), 태국(35년), 일본(37년) 보다 훨씬 빠른 속도임. (자세한 내용은 중앙일보, “한국 고령화 속도 가장 빨라…2050년 세계 2위”. 2016. 3. 31. 참조).

3) 조선닷컴. “노인빈곤율 47.7%… 어르신들 살림살이 다시 팍팍해졌다”. 2017. 7. 5. 참조.

<그림 1> 주택연금 가입건수 연도별 증감 추이



자료: 언론 보도자료 등을 토대로 가공.

### ■ 담보주택 물량이 누적되고 있으나, 대출 종료시점에 활용 방법이 제한적

- 가입자 수 증가에 따라 담보주택 물량이 크게 증가하고 있으나, 현 주택연금 상품구조 하에서는 대출 종료시점에 이용자(또는 상속자)가 스스로 대출 원리금을 상환하지 못하면 한국주택금융공사가 이들 담보 주택에 대한 경매 처분을 통해 채권을 회수하는 것만 가능함.
- 주택연금의 이러한 일률적인 채권 회수방식은 ① 주택경매시장의 상황에 따라 회수가능금액이 크게 달라질 수 있어 리스크 요인으로 작용할 뿐만 아니라, ② 해당 담보물의 활용 가능성이 있는 여타 공적 사업과 유기적으로 연계되지 못하는 문제점도 있음.
  - 경매를 통한 매각가율이 한국주택금융공사가 예정하고 있는 매각가율에 비해 낮아질 경우 한국주택금융공사가 부담해야 하는 보증손실이 커지는 문제가 발생함.
  - 담보주택의 성능과 위치 등을 고려했을 때 공공임대주택이나 도시재생사업에서의 임시 거주처 등으로 활용할 수 있는 여지가 있을 수 있으나, 현 상품구조 하에서는 이러한 목적으로의 활용 가능성이 원천적으로 배제됨.<sup>4)</sup>

### ■ 공공사업과의 연계를 통해 담보주택의 활용방식을 다양화해야

- 따라서 정부가 추진하고 있는 여러 가지 주거복지·도시환경개선사업 등 공공사업과 연계해 주택연금 담보주택을 활용하는 방안을 모색할 필요가 있음.
  - 가령 한국토지주택공사가 주택연금 담보주택을 대출종료 시점에 매입하거나 한국주택금융공사로부터 임차해 공공주택사업에 활용함으로써, 주택연금의 보증리스크를 완화함과 동시에 공공주택사업의 효율적 수행을 도모하는 방안을 모색해 볼 수 있을 것임.

김정주(연구위원 · kjj@cerik.re.kr)

4) 참고로 주택연금의 상품 구조가 이렇게 설계되어 있는 이유는 근거 법인 「한국주택금융공사법」 및 동법 시행령에서 공사의 관련 업무 범위를 보증, 보증채무 이행, 구상권 행사 등 전형적인 신용보증업무로 한정하고 있기 때문임.

## 8·2대책 이후 아파트 매매가격 및 거래 동향

- 서울특별시와 세종특별자치시를 중심으로 큰 폭 둔화 -

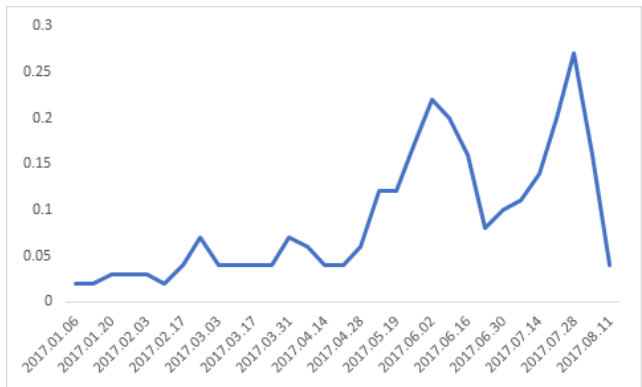
### 8·2대책 이후 아파트 매매가격 변동률 급격히 둔화

● 전국 주간 아파트 매매가격 변동률은 2017년 들어 지속적인 상승세를 보이다 8월 들어 급격히 둔화됨(<그림 1> 참조).

- 전국 주간 아파트 매매가격 변동률은 7월 마지막 주(2017. 7. 28.) 0.27%의 상승률을 보였음. 그러나 8월 들어 0.16%(2017. 8. 4.), 0.04% (2017. 8. 11.)로 급격한 둔화세를 기록하고 있음.

- 규모별로도 7월 마지막 주부터 8월 둘째 주까지 모든 규모에서 둔화세를 보임(소형 : 0.31%→0.19%→0.06%, 중형 : 0.26%→0.19%→0.03%, 대형 : 0.25%→0.11%→0.05%)

<그림 1> 전국 주간 아파트가격변동률(2017.1.6~2017.8.11)  
(단위 : %)



자료 : 부동산114(주).

### 서울 급격히 둔화, 세종은 하락세로 전환

● 전국 아파트 매매가격 변동률은 8·2 대책 발표 전주(2017. 7. 28.)와 현재(2017. 8. 11.) 사이에 0.23%p 수준의 둔화세를 기록함. (<표 1> 참조).

- 지역별로는 서울(0.55%p), 인천(0.08%p), 경기(0.08%p) 수도권에서 둔화된 반면, 지방 광역시는 소폭 상승폭이 확대되었음. 다만 기타지방은 아파트 매매가격 변동률이 큰 변화를 보이지 않음.

- 특히, 세종시는 가장 큰 폭의 둔화세를 보이다가, 금주(2017. 8. 11.)들어 0.47% 수준의 하락세로 전환됨.

<표 1> 지역별 아파트 매매가격 변동폭(2017.7.28.~8.11.)

(단위 : %p)

전국	서울	인천	경기	부산	대구	광주	대전	울산	세종
0.23	0.55	0.08	0.08	0.00	-0.05	-0.04	-0.02	0.00	0.90
강원	경남	경북	전남	전북	충남	충북	제주		
0.00	-0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00		

주 : 변동폭은 8·2대책 발표 직전 주(2017.7.28.) 아파트 매매가격 변동률에서 현 시점(2017.8.11.)의 아파트 매매가격 변동률을 뺀 값임.

자료 : 부동산114(주).

### ■ 전국 아파트 매매거래량도 급감

- 2017년 8월 1일부터 10일까지의 전국 아파트 매매거래량은 3,455호로 전년 동기 대비 79.9%, 전기 대비 68.0% 수준의 감소를 기록하였음. (<표 2> 참조).

<표 2> 전국 아파트매매거래량

(단위 : 호)

거래 기간	2016년 8월			2017년 7월			2017년 8월
	1~10일	11~20일	21~31일	1~10일	11~20일	21~31일	1~10일
거래량	17,158	20,069	24,024	14,202	13,104	10,792	3,455

- 2017년 7월 전국 아파트 매매거래량은 10일 단위의 신고일 기준으로 매 기간마다 1만호 이상의 거래량을 보였으나, 8월 들어 3천호 수준으로 급감함.

- 지난해 같은 기간의 거래량은 1만 7,158호로 금년 8월 1~10일까지의 거래량의 5배 수준을 보였음.

자료 : 국토교통부 실거래가 공개시스템

### ■ 8·2 대책, 수도권과 세종시에 강력하게 작용한 듯

- 정부는 지난 8월 2일 실수요자 보호와 단기 투기수요 억제를 위해 “주택시장 안정화 방안”을 발표하였음.
  - 이번 정책은 수도권 일부 지역과 세종시를 기존 조정대상지역에 추가하여 투기과열지구와 투기지역으로 지정하고, 투기과열지구와 투기지역의 청약 1순위 자격제한, 전매제한 등과 더불어 양도소득세 가산세율 적용, 비과세 요건 강화 등의 정책을 포함하였음.
  - 또한 투기과열지구 및 투기지역의 LTV, DTI를 각각 40%로 제한하였으며, 다주택자의 경우는 30%로 제한하였음.
- 8·2대책 이후 2주 만에 투기지역이나 투기과열지구로 지정된 곳과 지정되지 않은 곳에 대한 매매가격과 거래량에 차이를 보이고 있음.
  - 이는 수도권과 세종시를 중심으로 아파트 매매가격과 거래량의 급격한 둔화를 통해 정부가 의도한 정책효과가 일부 나타난 것으로 볼 수 있을 것으로 판단됨.
- 그러나 LTV, DTI 강화 등으로 실수요자의 주택구입이 과거보다 어려워짐에 따라 다주택자의 주택 매도 또한 어려워질 것으로 전망됨.
  - 실수요자의 구매 수요가 급격하게 위축되지 않도록 장기적인 관점에서 주택·부동산 정책의 목표를 설정하고 추진해야 할 것임.

엄근용(부연구위원·kyeom@cerik.re.kr)

## 4차 산업혁명 시대 인프라의 질적 제고 방향과 전략 II)

- 스마트 기술 적용은 기존 기술의 융합을 통한 사용자의 요구 만족시켜야 -

### ■ 4차 산업혁명과 스마트 인프라의 개념

- 4차 산업혁명은 2016년 다포스 포럼 이후 본격적으로 논의되기 시작하였으며, 현재 진행되고 있는 정보화 및 기술의 진보를 설명하기 위한 키워드로 사용됨.
  - ‘일자리의 미래(The Future of Jobs)’ 보고서는 4차 산업혁명을 인공지능, 로봇공학, 사물인터넷(IoT), 자율주행차량, 3D프린팅, 나노기술, 바이오기술 등 새로운 기술이 몰고 올 혁명적 변화라 설명하고 있음.
  - 4차 산업혁명은 기계와 사물, 인간의 연결을 통해 정체되어 있던 산업의 생산성을 폭발적으로 향상시킬 수 있을 것으로 기대됨.
- 4차 산업혁명과 관련한 스마트 인프라는 크게 건설 생산과정의 스마트화와 완성 건설 상품의 스마트화 두 가지로 구분할 수 있음.
  - 내부 수요자(설계자, 시공자 등) 관점에서 건설 생산성 향상을 위한 스마트 기술 접목은 생산과정의 스마트화에 해당하며, 외부 사용자 입장에서 스마트 기술이 적용된 스마트 도로, 교량 등은 상품의 스마트화에 해당함.

### ■ 스마트 건설 기술 동향

- 건설산업은 타 산업에 비해 첨단 기술 활용이 더딘 산업이었으나, 최근 기술의 획기적인 발전과 함께 최신 기술 도입에 대한 움직임이 활발함.
  - 건설 산업에서의 스마트 기술 범위는 4차 산업혁명에서 주로 논의되고 있는 첨단 기술과 3차 산업혁명의 핵심기술인 정보통신기술(ICT)을 포함하여야 함.
- 건설 생산과정의 스마트화를 위한 건설생산 핵심 기술은 BIM, 드론, 모듈러 공법, 가상/증강현실(VR/AR), 3D 프린팅 등이 있음.
  - BIM: 건설산업 생애주기 전반에 걸쳐 사업 관계자들의 협업을 이끌어 낼 수 있는 플랫폼 역할을

1) 본고는 우리 연구원이 발간한 최석인·박수진·최수영·최은정·박희대·박철한(2017). 「4차 산업혁명시대 인프라 질적 제고 방향과 전략」 연구보고서 중 일부 내용을 요약·정리한 것으로, 건설동향브리핑 제622~624호(3회)에 걸쳐 연재 중임.



수행하며, 새로운 핵심 기술들과의 융합에 있어 허브 역할을 할 수 있음.

- 드론: 다양한 형태의 데이터(이미지, 지형 데이터 등)를 실시간 공유하여 현실과 디지털 모델간의 차이를 줄임으로써 현장의 자산관리 및 하도급관리 등을 향상시킬 있음.
- 모듈러 공법: 건물 구성요소의 모듈화가 보편화되고 공장 대량생산이 이루어질 경우 공기단축과 함께 소음·안전·품질과 관련한 다양한 건설 현장의 문제점을 해결할 수 있음.
- VR/AR: 설계도면과 실제 구현될 시설물을 현실감 있게 연계시켜 줌으로써 효과적인 도면검토와 의사결정을 가능케 하며, 도면에 대한 이해도가 부족할 수 있는 사업 관계자들의 참여도를 높임.
- 3D프린팅: 기술적 제약으로 인한 디자인 한계를 뛰어 넘어 특수한 외형의 건물 시공을 가능케 하며 노무비와 공기 절감, 그리고 시공 과정에서 발생하는 폐기물을 줄일 수 있음.

● 새로운 개념의 스마트 상품은 스마트 도로, 스마트 그리드, 스마트 시티 등이 있음.

- 스마트 도로: 자율주행 실현을 위해서는 자동차와 도로가 함께 스마트해져야 함. 스마트 도로는 도로의 상태를 차량에게 전달해주고 비(非)자율주행 차량과의 통제 역할을 수행하여야 함.
- 스마트 그리드: 전력 공급자와 소비자가 양방향으로 실시간 정보를 공유함으로써 에너지 효율을 극대화 시킬 수 있는 신·재생에너지를 적극 활용한 지능형 차세대 전력망임.
- 스마트 시티: 도시의 주요 인프라 구성 요소(에너지, 교통, 상하수도, 빌딩 등)를 ICT 기술을 활용하여 상호 연계함으로써 공공 서비스를 극대화하고 도시의 지속적인 발전을 가능케 해줌.

## ■ 시사점

- 최근 스마트 기술 동향은 획기적인 새로운 기술의 개발이 아닌 기존 기술들 간의 융합을 통해 사용자의 니즈를 만족시켜주는 형태로 나타나고 있음.
  - 즉, 특수 목적으로 만들어진 생산자 중심의 기술이 타 기술과의 융합을 통해 사용자 중심의 기술로 상용화되어 가고 있다는 것을 의미함.
- 건설사업에서 스마트 기술 적용은 기획 및 설계단계부터 스마트 건설에 대한 개념이 반영되어야 하며, 스마트 인프라 상품은 궁극적으로 시설의 운영 및 유지관리의 스마트화, 즉 스마트한 자산관리에 있음.
  - 스마트 기술 적용은 기업의 혁신뿐만 아니라 발주자의 인식변화, 예산 반영, 공공 제도 및 기준 등의 변화도 함께 이루어져야 함.
  - 스마트 인프라의 계획은 시설의 운영 및 유지의 프로세스와 방법, 관리 주체(민간/공공) 등 다양한 관점에서 심층적인 검토를 통해야만 성공할 수 있음.

최수영(부연구위원·sooyoung.choe@cerik.re.kr)

# 지방정부의 SOC 예산 감축으로 가중되는 교통 혼잡<sup>1)</sup>

- 국내 통근 시간 OECD 국가 중 최장, 중장기 SOC 예산 감축 신중해야 -

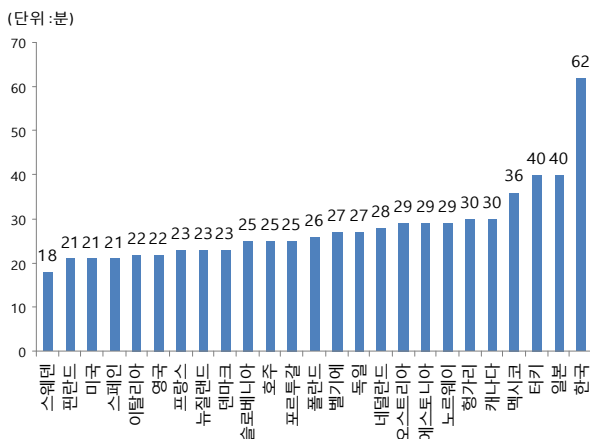
## ■ 우리나라 평균 통근시간 OECD 중 최장, 지난 2010년에 비해 더욱 악화

- 우리나라 평균 통근 시간은 OECD 국가 중에서 가장 높을 뿐만 아니라, 평균의 2배 수준으로 2위인 일본과 터키(각각 40분)보다 크게 높은 수준임(<그림 1> 참조).
- 통계청이 발표한 2015년 기준 인구주택 총조사 인구 이동 분석 결과(2017. 4. 20)에 따르면 통근 시간은 더욱 증가하고 있는 것으로 분석되었는데, 우리나라 전국 평균 통근 시간은 2010년 58.4분에서 2015년 61.8분으로 3.4분 증가하였음.
  - 특히, 인천(77.4분)과 서울(78.6분)이 각각 6.2분, 5.6분 증가해 다른 시도보다 크게 증가했는데, 수도권에서 출퇴근 시간이 늘어나 문제가 더욱 심각한 것으로 나타남.

## ■ 통근시간이 증가한 것은 도심 내 교통 혼잡도가 증가했기 때문

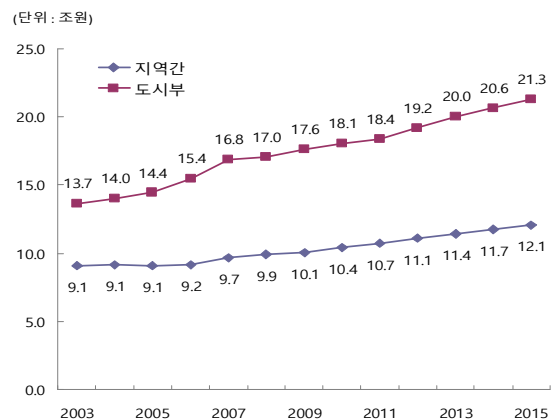
- 도심 내 교통 혼잡도 증가로 통근시간이 길어지고 있음에도 불구하고 이를 개선할 필요가 있는 지방정부의 관련 예산이 지난 몇 년간 지속적으로 감소해온 것으로 나타남.
  - 교통혼잡 비용을 살펴보면 지역 간 혼잡비용은 정체하고 있는데 비해 도심부의 혼잡비용은 계속 증가하고 있는 것을 알 수 있음(<그림 2> 참조).

<그림 1> OECD 국가의 평균 통근 시간



자료 : OECD.  
주 : 한국 통근 시간은 2015년 기준 통계청 자료 업데이트

<그림 2> 국내 교통혼잡 비용 추이



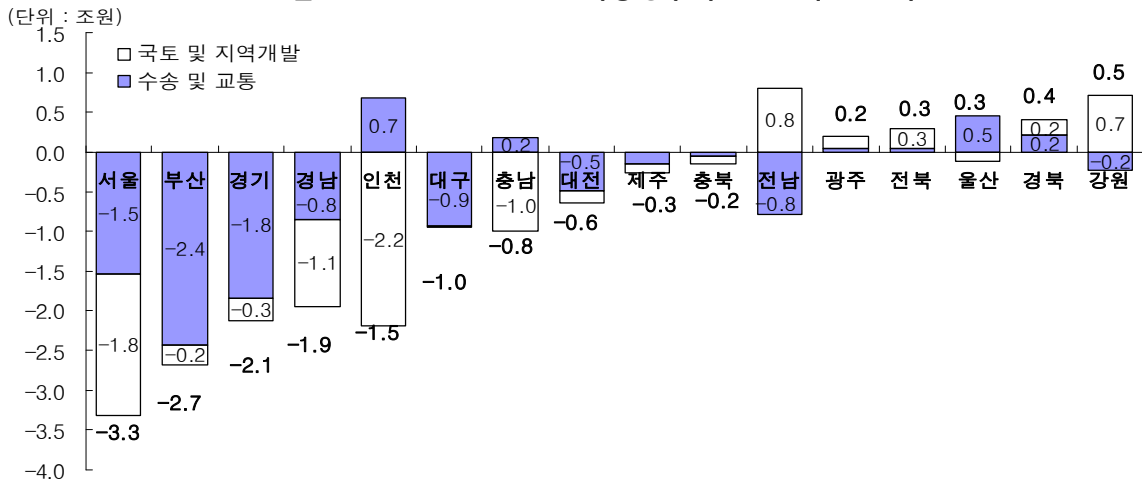
자료 : 한국교통연구원.

1) 본고는 우리연구원에서 발간한 박철한·김영덕(2017). 「지역 SOC 예산 변화의 결정 요인과 정책적 시사점」. 연구보고서의 내용 일부를 요약한 것임.

## 2010~2015년 지방정부 SOC 예산, 총 12.1조원 감축

- 지방정부의 SOC 예산은 2010년을 기준으로 2015년까지 총 12.1조원이 감소하였음.
  - 대부분의 지방정부는 부족한 자원 가운데 증가하는 사회복지 수요를 충족하기 위하여 SOC 예산을 감축함(16개 시도 중 전남, 광주, 전북, 울산, 경북, 강원을 제외하고 모두 감소).
  - 결과적으로 지방정부 전체 예산에서 SOC 예산이 차지하는 비중은 지난 2010년 20.2%에서 지속 감소해 2015년에 14.6%를 기록함.
  - 나아가 지방정부의 SOC 예산 감축은 취업자 감소로도 이어졌는데, 2010~2015년까지 총 17.8만 명의 취업자가 감소한 것으로 추정되며, 이는 전체 취업자의 0.7%에 해당함.
- SOC 예산은 수송 및 교통과 국토 및 지역 개발 예산으로 나뉘는데, 2010년을 기준으로 2015년까지 변화한 금액을 지역별로 살펴보면 다음 <그림 3>과 같음.
  - 국내 인구의 절반 이상을 차지하고 있는 서울, 부산, 경기 지역에서 비교적 큰 폭으로 SOC 예산이 감소하였으며, 특히 부산과 경기도의 경우 수송 및 교통 예산의 감소한 정도가 매우 큰 것으로 분석됨.

<그림 3> 2010~2015년간 지방정부의 SOC 예산 변화



자료 : 지방재정통합공개시스템

## 중장기 SOC 예산 감축, 교통 문제뿐만 아니라 지역 균형 발전에도 악영향

- 향후 수송 및 교통 혼잡 문제가 더욱 악화할 가능성이 있고 고용창출 면에서도 마이너스 효과가 클 수밖에 없어 중장기 SOC 예산 감축은 신중하게 접근할 필요가 있음.
  - 정부는 '2016~2020년 국가재정운용계획'상 SOC 예산을 매년 6.0%씩 삭감할 방침임.
  - 지출의 50% 이상을 중앙에 의존하는 지방정부의 재정 구조를 감안하면, 중앙정부의 SOC 예산 감축은 향후 지역 균형 발전의 큰 악재가 될 전망이다.

박철한(부연구위원.igata99@cerik.re.kr)

## 새 정부 주택 정책의 명과 암, 그리고 후속 과제

새 정부 출범 100일이 지났다. 많은 변화들이 있었지만, 그중 단연 8·2 대책이 가장 대표적이라고 해도 손색이 없을 것이다. 국지적으로 들끓고 있던 국내 주택시장을 단번에 평정했다는 평가가 나오고 있기 때문이다. 일각에선 이번 대책 발표를 지난 참여정부 시절과 비교를 하곤 한다. 하지만, 그때는 규제수단들이 수차례 대책발표 속에서 나누어 등장했던 터라 효과가 제한적이었고, 이번엔 한꺼번에 쏟아져 나와 사실상 비교불가이다. 주택시장에 정책당국의 관여가 불가피한지에 대해 다양한 주장들이 많지만, 어쨌든 6·19 대책에 이은 8·2 대책의 내용을 보면 투기수요 및 다주택자에 대한 단순히 경고용 혹은 엄포용을 넘어 선전포고를 한 것과 다름없다.

그렇다면 주택시장에서 정부의 역할은 이제 끝이 난 것일까? 현재 시점에서 본다면 8·2 대책은 분명히 정부의 의도대로 효과가 있는 것처럼 보인다. 청약, 대출, 세제, 전매 등 다양한 분야에서 규제 강화와 신설을 발표함으로써 주택보유에 따른 고통 체감을 극대화하고 있기 때문이다. 당분간 그 위세 앞에 시중의 수요심리는 위축되다 못해 냉각될 수밖에 없을 것이다. 벌써 ‘거래절벽’이라는 용어가 빈번하게 언론에 자주 오르내릴 정도이니 이미 그 조짐이 보이고 있다. 사실 새 정부의 당초 주택정책 기조는 투기수요 억제가 아니었다. 장기적인 관점에서 많은 이들의 공감을 받았던 도시재생과 임대주택 공급확대를 통한 무주택자 실수요자들의 주거안정이었다.

물론 기존 공약이 주택시장의 안정을 전제로 하다 보니 서울 강남 등 일부 지역의 재건축 가격 고공행진이 정책당국의 눈에 거슬렸을

수 있다. 무엇보다 주택가격 안정이 시급하다고 느꼈을 수도 있다. 그러나 양극화 구조 속에 일부 지역만 과열되었던 주택시장은 이제 정책당국의 의도와 달리 거래가 끊기고 있다. 실수요자들의 마음도 급격하게 얼어붙고 있다. 당초 정부는 투기세력과 다주택자를 상대로 규제를 가지고 옥박지르면 매물을 많이 내놓을 것이고 이를 통해 서울 등 일부 지역에서의 공급부족을 메워 ‘수급균형’이 가능할 것으로 본 듯하다. 그러나 주택가격의 하향곡면에서는 실수요자라 하더라도 추가 하락에 대한 두려움으로 선뜻 주택 구입이라는 선택을 하기는 어렵다. 게다가 보유세 강화 움직임처럼 주택의 보유 자체를 금기시하는 분위기도 만들어지고 있다는 점에서 정책당국의 의도를 정확히 알기 어렵다.

정부정책이 제대로 시행되고 기대한 효과가 나타나기 위해서는 정치권이 아닌 주택시장에서도 소통은 역시나 중요하다. 8·2 대책의 효과를 담보하기 위해 시장경제질서를 훼손할 우려가 있는 분양가상한제나 임대시장의 규제까지 추가할 수 있다고 자꾸 주택시장 참여자들을 옥박질하는 것은 바람직하지 못하다. 투기수요를 너무 세게 누르면 공급 측에서의 심리도 위축되어 수급균형은 쉽게 사라져버릴 것이기 때문이다. 단기간의 효과에 만족할 것이 아니라 장기적 관점에서 주택시장의 지향점을 제대로 추구하고 있는지 그리고 현재 시점에서 보완해야 사항들은 무엇이 있는지 살펴봐야 한다. 멈춰진 심장을 앞에 놓고 심리안정 상태에 있다고 결코 우길 수는 없다.