

건설동향브리핑

CERIK

제683호
2018. 11. 12

정책동향

- '건설산업 생산구조 혁신 로드맵'의 주요 내용
- 공공공사 공기 연장 간접비의 최근 쟁점과 개선 방안

시장동향

- 2019년 건설 수주, 135.5조원으로 6.2% 줄어들 듯
- 내년도 주택 매매가 1.1%, 전세가 1.5% 하락

건설논단

- 인프라 선진국, 홍콩의 선택

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

‘건설산업 생산구조 혁신 로드맵’의 주요 내용

- 직접시공·등록기준 충족을 전제로 종합-전문 업역 전면 폐지 -

■ 공정 경쟁을 유도해 소비자의 편익을 제고하도록 종합·전문의 상호 시장 진출 허용¹⁾

- (업역 규제 개편 원칙) 발주자의 선택에 따라 종합·전문 업체가 상호 공사(종합↔전문)의 원·하도급이 모두 가능하도록 업역을 전면 폐지함(「건설법」 제16조 개정).
 - 종합·전문 업역 규제 폐지로 상호 시장 진출을 보장하되 업계 충격 완화, 영세 업체 보호 등을 고려해 로드맵을 마련하여 단계적으로 시행함.

<그림 1> 생산구조 혁신 방안 로드맵



자료 : 국토교통부.

1) 본고는 국토교통부(2018), “건설산업 생산구조 혁신 로드맵 : 업역 규제 폐지, 업종 체계 개편, 등록기준 정비”, 건설산업혁신위원회 주요 내용을 요약·정리하여 작성함. 국토교통부 보도자료(2018. 11. 7) 참조.

- (전문업체→종합공사) 해당 공사의 전문업종을 모두 등록한 전문업체나 전문 간 컨소시엄의 종합공사 원도급을 허용함.
 - 계획·관리·조정 필요성이 낮은 공사에만 허용되는 소규모 복합공사는 폐지함.
 - 다만, 개편 초기에는 단일 업체를 통한 종합공사 경험 축적을 유도하고, 이를 거쳐 2024년부터 컨소시엄²⁾을 통한 종합공사 수주를 허용함.
- (종합업체→전문공사) 종합업체는 종합업종에 해당되는 시설물(토목 : 도로·항만·교량·철도·댐·하천 등, 건축 : 「건축법」상 건축물)을 시공하기 위한 세부 전문공사 원·하도급이 가능하도록 허용함.
 - 영세 전문업체 보호를 위하여 총 공사금액 10억원 미만 공사의 종합 간 하도급과 물량 하도급³⁾은 금지함.
 - 아울러 전문공사 원도급만을 수주하는 영세 업체 보호를 위하여 2억원 미만 전문공사에 대한 종합업체의 수주는 2024년부터 허용함.
- (상호 시장 진출시 구비 요건) 종합→전문 시장 진출시 상대 업종의 등록기준을 충족하고, 전부 직접시공을 원칙으로 함.
 - (등록기준 보완) 입찰 등록 마감일 전(수의계약 : 계약 前)에 기술자, 자본금, 장비 등 상대 업종의 등록기준 보유⁴⁾ → 신규 고용(기술자), 신규 투자(장비)를 전제로 상대 업역 진출 원칙
 - (직접시공 원칙) 상대 공사를 도급할 경우 전부 직접시공을 원칙으로 하되, 시공 현실 등을 감안해 제한적 예외⁵⁾ 허용 → 직접시공 활성화를 위해 생산 단계를 축소하고 시공 효율성을 제고
- (개편 일정) 업종 개편, 하위 법령 및 지침 정비, 경영 전략 재편을 위한 업계 적응 기간 등을 고려하여 2년간 시행을 유예함. 2021년 공공공사 → 2022년 전체 공사
 - (2019년) 업종·실적·발주제도 등 연구 용역, 선진 사례 조사, 겸업 제한 완화 등
 - (2020년) 업종 개편, 공공 발주 가이드라인 등 하위 법령·지침 정비, 시범 사업 시행
 - 종합·전문 간 진출 기반 마련을 위한 상호 실적 인정 기준 등도 마련(예컨대 종합 실적 중 해당 공종 직접시공 실적, 전문 공종별 실적 합산 인정 등)

나경연(부연구위원 · econa@cerik.re.kr)

2) 발주자가 공정관리·하자책임 등을 고려하여 발주하도록 규정함.

3) 여러 개의 동(棟)으로 이루어진 건축공사에서 수개 동을 통으로 하도급하는 것.

4) 시공 중에는 등록기준을 상시 보유해야 함. 기능인등급제 도입 등에 따라 등록기준 조정시, 종합업체의 전문공사 진출에는 기능계 자격자 보유가 필요함.

5) 전문공사 재하도급이 허용되는 범위에 준하여 하도급 허용, 하도급 받은 종합업자의 재하도급은 발주자 승인시 허용함.

공공공사 공기 연장 간접비의 최근 쟁점과 개선 방안

- 대법원 판결에서 발주기관의 지급 요건을 제한적으로만 인정해 논란 야기 -

공공공사 공기 연장 간접비 관련 최근 대법원의 판결과 그 영향

- 건설공사는 그 특성상 준공까지 장기간이 소요되기에 예기치 못한 요인으로 공사 기간이 연장될 경우, 현상 유지를 위해 막대한 공기 연장 비용 발생이 불가피함.
 - 이에 현행 「국가계약법」 및 관련 예규 등에서는 공평의 원칙에 따라 계약 상대자의 책임 없는 사유로 인하여 공사 기간이 연장된 경우 발주자는 계약 상대자가 추가적으로 지출한 공기 연장 비용(간접비)을 실비의 범위 내에서 지급하도록 규정하고 있음.
- 하지만 예산 부족, 연장 비용 지급시 발주자의 책임 소재 문제 발생 가능성 및 연장 비용을 인정하지 않는 관행 등으로 발주자가 공기 연장 비용 지급을 기피하거나 거부하는 문제가 벌어져 분쟁 또는 소송으로 이어지는 경우가 빈번하게 발생하고 있는 실정임.⁶⁾
- 그럼에도 불구하고 최근 공기 연장 간접비 관련 대법원 판결에서는 발주기관의 지급 요건을 제한적으로만 인정한 판결이 이루어져 이에 대한 논란이 확대되고 있음.
 - 장기계속공사 간접비 소송으로는 첫 번째 사건인 서울지하철 7호선 연장선의 공기 연장 간접비 소송 결과, 장기계속공사의 차수별 계약에 대한 총괄계약 구속력을 불인정하는 내용으로 원고 일부 패소 취지로 원심을 파기 환송함(대법원 2018. 10. 30, 선고 2014다235189 공사 대금).
 - 판결의 핵심 요지는 총괄계약은 잠정적 활용 기준일 뿐 차수별 계약을 통해 이행할 급부의 구체적 인 내용, 계약 상대방에게 지급할 공사 대금의 범위, 계약의 이행 기간 등이 구체적으로 확정된다고 제시함.
 - 물론 이번 판결은 공기 연장시 간접비 지급 자체를 불인정한 것이 아닌 법적 구속력이 없는 총괄 계약 대신 차수별 계약 때 간접비를 청구해서 받아야 한다는 취지이나, 차수별 공기를 연장할 요청 하더라도 쉽게 수용하지 않는 발주기관 관행에 반하는 판결인 점에서 그 후폭풍⁷⁾이 우려됨.

6) 최근 추경호 의원실에서 32개 주요 발주기관을 대상으로 2018. 9. 30일 현재 진행 중이거나, 2015년 1월 이후 완결된 공기 연장 간접비 소송 현황을 집계한 결과, 불과 3.5년간 총 260건, 소송금액 1조 1,193억원 규모(1심 청구액 기준)의 분쟁이 발생한 것으로 조사됨. 이를 통해 불필요한 사회적 비용이 과다하게 발생하고 있음을 알 수 있음.

7) 이번 대법원 판결에 따라 향후 발주기관에서는 예산 절감을 목적으로 기존 장기계속공사의 계속비 계약 전환을 거부하거나, 차수별 공기 연장을 인정하지 않은 채 신규 차수를 신설하는 방법 등을 통해 공기 연장 간접비 지급을 회피할 가능성이 높음. 또한 민원 발생 등에 따라 공기 연장이 우려되거나, 단년도 예산 확보 가능성이 상대적으로 낮은 공사인 경우에도 추가적 비용 발생에서 보다 자유로워져 당장의 재정 지출 최소화가 가능함. 이에 장기계속공사 계약 방식 활용을 통한 무분별한 발주가 확대될 가능성도 높음.

■ 공기 연장 간접비 논란은 대부분 관련 규정 정비가 부족한 것이 원인

- 공기 연장 간접비 논란은 비단 장기계속공사에서의 총괄계약 구속력 인정 여부뿐만 아니라 다양한 쟁점이 오랜 기간 지속되어 온 사항임.
 - 공기 연장 간접비와 관련한 최근의 주요 쟁점 사항을 정리해보면 <표 1>과 같음. 표에서 보듯이 모두 제도 개선을 통해 해결 가능한 문제로서, 그간 정부가 예산 절감을 목적으로 해결 방안 마련에 소극적으로 대응했다고밖에 볼 수 없음.

<표 1> 공공공사 공기 연장 간접비 관련 최근 주요 쟁점

| 주요 쟁점 사항 | 제도 개선을 통한 해결 가능 여부 |
|---|--------------------|
| 총사업비 관리지침상 일반관리비와 이윤을 공기 연장 간접비 보상 기준에서 제외 | 해결 가능 |
| 총사업비 관리지침상 공기 연장으로 인한 계약금액 조정 사유 중 불가항력 제외 | 해결 가능 |
| 총사업비 관리지침상 불합리한 신청 시기(전년도 5월 31일) 제한 | 해결 가능 |
| 총사업비 관리지침상 기타 계약 내용의 변경을 발주기관 자율 조정 항목에서 배제 | 해결 가능 |
| 불공정 특약(공사계약 특수조건) 운용을 통한 공기 연장 간접비 축소 | 해결 가능 |
| 장기계속공사에서의 총괄계약 구속력 불인정 | 해결 가능 |
| 공기 연장에 따라 발생하는 돌관 작업 할증 비용 등의 간접 손실 비용 보상 불가능 | 해결 가능 |
| 발주기관의 불공정 행위(간접비 포기 약속서 요구, 과도한 휴지기 설정 등) | 해결 가능 |
| 기타 계약 내용의 변경과 설계변경이 동시 추진될 경우 공기 연장 간접비 공제 여부 | 해결 가능 |
| 산출 내역서상 일반관리비 및 이윤 '0원' 기재시 공기 연장 간접비 청구시 인정 여부 | 해결 가능 |
| 간접비 청구시 발주자의 책임 감경 인정 여부 | 해결 가능 |

- 반면, 일본은 「공사중지에 관한 가이드라인」 제정을 통해 구체적 지급 기준과 절차를 명확히 규정하고 있어 공기 연장 간접비 지급과 관련한 불필요한 분쟁을 사전에 예방하고 있음.

■ 종합적 제도 개선을 통해 더 이상의 불필요한 공기 연장 간접비 관련 분쟁을 예방해야

- 공기 연장 간접비와 관련된 더 이상의 불필요한 사회적 비용 지출을 방지하기 위해서는 불합리한 총사업비 관리지침의 개정과 함께 「국가계약법」 등 관련 법률 개정이 함께 추진되어야 함.
 - 장기계속공사의 총괄계약 효력을 전부 인정(총 공사 시간과 총 공사 금액 포함)할 수 있도록 「국가계약법」 및 「지방계약법」 개정이 필요함.
 - 이 외에도 불필요한 다툼 방지를 위해 계약상의 이익을 부당하게 제한하는 특약 금지 조항 및 계약 금액 조정 사유에 계약 상대방의 귀책사유 없는 공기 연장이 포함되도록 관련 법률 개정이 필요함.
- 현행 공기 연장 간접비 산정 기준 및 관련 절차 등이 개별 계약 예규에 산발적으로 규정되어 일본의 사례와 같이 일원화된 기준(가칭 공기 연장 간접비 지급 기준) 마련이 필요함.
 - 이를 통해 잦은 분쟁 다툼이 발생하는 각종 절차적 요건을 명확히 해야 함. 계상 방법도 실제 시공자의 손해 항목별로 구체적으로 규정해야 함(공기 연장시 간접 노무인력 배치 기준 등).

전영준(부연구위원 · yjjun@cerik.re.kr)

2019년 건설 수주, 135.5조원으로 6.2% 줄어들 듯

- 5년래 최저치 기록 전망, 주택 수주 감소가 전체 수주의 하락세 주도 -

2019년 국내 건설 수주, 전년 대비 6.2% 감소 전망

- 2019년 국내 건설 수주는 전년 대비 6.2% 감소한 135조 5,000억원을 기록할 전망이다.
 - 2017년 하반기에 시작된 건설 수주의 감소세가 2019년까지 지속될 것으로 예상된다.
 - 2015년 이후 3년 동안 역대 최고 수준의 호조세를 보인 수주액이 2018년에 전년 대비 10.0% 감소해 3년 호황이 종료된 데 이어 2019년에도 6.2% 감소가 예상된다.
 - 특히, 2019년 수주는 2014년의 107조 5,000억원 이후 5년래 최저치를 기록하며 부진할 전망이다.
- 2019년 국내 건설 수주가 감소하는 주된 원인은 공공 수주가 생활형 SOC 투자 및 공공기관 투자 증가 영향으로 다소 늘어나겠지만, 민간 수주가 주택부문을 중심으로 상당 수준의 감소세를 이어가기 때문이다.

<표 1> 2019년 국내 건설 수주 전망

| 구분 | 2016년 | | | 2017년 | | | 2018년 | | | 2019년e) |
|--------------------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|
| | 상반기 | 하반기 | 연간 | 상반기 | 하반기 | 연간 | 상반기 | 하반기 | 연간 | 연간 |
| 건설 수주액(조원, 당해년 가격) | | | | | | | | | | |
| 공공 | 18.7 | 28.7 | 47.4 | 22.0 | 25.2 | 47.3 | 17.2 | 24.2 | 41.4 | 45.2 |
| 민간 | 50.3 | 67.1 | 117.5 | 56.7 | 56.5 | 113.1 | 54.2 | 48.8 | 103.0 | 90.3 |
| 토목 | 16.3 | 21.9 | 38.2 | 23.3 | 18.9 | 42.2 | 21.4 | 21.9 | 43.3 | 46.3 |
| 건축 | 52.8 | 73.9 | 126.7 | 55.4 | 62.8 | 118.2 | 50.0 | 51.1 | 101.1 | 89.2 |
| 주거 | 31.1 | 44.9 | 75.9 | 31.7 | 37.0 | 68.8 | 25.5 | 27.0 | 52.6 | 43.7 |
| 비주거 | 21.7 | 29.0 | 50.7 | 23.7 | 25.8 | 49.5 | 24.5 | 24.0 | 48.5 | 45.5 |
| 계 | 69.0 | 95.8 | 164.9 | 78.7 | 81.7 | 160.4 | 71.4 | 73.0 | 144.4 | 135.5 |
| 증감률(% 전년 동기 대비) | | | | | | | | | | |
| 공공 | -20.2 | 34.8 | 6.0 | 17.7 | -12.1 | -0.3 | -21.7 | -4.2 | -12.3 | 9.2 |
| 민간 | -0.3 | 6.9 | 3.7 | 12.6 | -15.9 | -3.7 | -4.4 | -13.6 | -9.0 | -12.3 |
| 토목 | -26.1 | -6.6 | -16.0 | 43.2 | -13.9 | 10.4 | -8.2 | 16.1 | 2.7 | 6.9 |
| 건축 | 1.7 | 22.0 | 12.6 | 5.0 | -15.0 | -6.7 | -9.7 | -18.7 | -14.5 | -11.8 |
| 주거 | 1.2 | 21.3 | 12.2 | 2.2 | -17.5 | -9.4 | -19.6 | -27.0 | -23.6 | -16.9 |
| 비주거 | 2.3 | 23.1 | 13.2 | 8.9 | -11.0 | -2.5 | 3.7 | -6.9 | -1.8 | -6.2 |
| 계 | -6.6 | 14.0 | 4.4 | 14.0 | -14.7 | -2.7 | -9.2 | -10.7 | -10.0 | -6.2 |

주 : 2018년 하반기, 2019년은 한국건설산업연구원 전망치임.

자료 : 대한건설협회.

■ 발주 부문별로는 공공 수주가 9.2% 증가하는 반면, 민간 수주는 12.3% 감소 전망

- 발주 부문별로 공공 수주는 생활형 SOC 관련 발주 및 공공주택 발주 증가, 전년도 기저효과 영향으로 9.2% 증가할 전망이다, 민간 수주의 하락 폭을 만회하기에는 역부족일 것임.
 - 민간 수주는 주택 수주가 부진한 영향으로 전년 대비 12.3% 감소한 90조 3,000억원을 기록해 2014년(66조 7,000억원) 이후 최저치를 보이면서 부진할 것으로 전망됨.

■ 주택 수주, 전년보다 16.9% 줄어 국내 건설 수주의 감소세 주도할 듯

- 공종별로는 토목 수주가 생활형 SOC 발주 증가와 민간부문의 설비투자 부진에도 불구하고, 유화 플랜트 등 일부 대규모 플랜트 발주 영향으로 전년 대비 6.9% 증가할 것으로 보임.
 - 건축 수주는 우선 주택 수주가 주택·부동산 규제가 강화된 가운데, 신규 입주 물량 과다, 금리 인상, 거시경제 회복 부진 등의 영향으로 전년 대비 16.9% 감소해 전체 수주 감소세를 주도할 전망이다.
 - 비주거 건축 수주는 금리 인상, 거시경제 둔화, 오피스텔 공사 발주 감소, 전년도 수주 호조세로 인한 통계적 반락 효과 등의 부정적 요인과 정부의 생활형 SOC 투자 확대 및 기업 투자 지원책 발표 등의 영향이 복합적으로 작용해 전년 대비 6.2% 감소가 예상됨.

■ 2019년 건설 투자, 전년 대비 2.7% 감소 전망

- 2019년 건설 투자는 전년 대비 2.7% 감소해 2018년 이후 2년 연속 감소세가 지속되며, 그 추세도 좀 더 확장될 것으로 예상됨.
 - 건설 투자의 선행 지표인 건설 수주가 2017년 하반기에 이어 2018년에도 전년 대비 10% 수준의 빠른 감소세를 이어감에 따라 2019년 건설 투자에 본격적으로 부정적 영향을 미칠 것으로 보임.
 - 단, 실질 투자 금액은 2016년 금액을 소폭 상회하며 다소 양호하겠음. 그러나, 선행 지표인 건설 수주의 감소세가 2019년에도 이어짐을 감안하면, 2020년에도 건설 투자의 감소세가 지속되면서 투자 금액 자체 역시 줄어들 것으로 예상됨.
 - 순환 변동 주기상으로 건설 투자는 2018년 하반기에 불황 국면에 진입하고, 선행 지표인 건설 수주의 감소세가 지속되고 있음을 감안할 때 당분간 불황 국면을 이어갈 전망이다.

<표 2> 2019년 건설 투자 전망

(단위 : 조원, 전년 동기 대비 %)

| 구분 | 2015년 | | | 2016년 | | | 2017년 | | | 2018년 | | | 2018년e) |
|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|---------|
| | 상반기 | 하반기 | 연간 | 상반기 | 하반기 | 연간 | 상반기 | 하반기 | 연간 | 상반기 | 하반기 | 연간 | 연간 |
| 건설 투자 | 97.47 | 114.07 | 211.54 | 106.24 | 127.13 | 233.37 | 116.55 | 134.53 | 251.08 | 116.43 | 128.38 | 244.8 | 238.2 |
| 증감률 | 4.3 | 8.6 | 6.6 | 9.0 | 11.4 | 10.3 | 9.7 | 5.8 | 7.6 | -0.1 | -4.6 | -2.5 | -2.7 |

주 : 2018년 하반기, 2019년은 한국건설산업연구원 전망치, 건설 투자액은 2010년 연쇄가격 기준 ; 자료 : 한국은행.

- 공종별로는 토목 투자가 증가세로 전환되는 반면, 주거용 건축(주택)을 중심으로 건축 투자가 감소하면서 2019년 건설 투자에 부정적 영향을 미칠 전망이다.
 - 토목 투자는 2018년 실질 토목 투자액이 1995년 이후 최저치를 재경신하면서 부진이 심각했으나, 2019년에는 생활형 SOC 투자와 민자 토목 및 발전 공사 기성 증가 등의 영향으로 상승세로 전환이 예상된다. 단, 투자액 자체는 여전히 부진할 전망이다.
 - 건축 투자는 주거용 건축(주택) 부문의 감소세가 본격화됨에 따라 전년 대비 상당 폭 줄어들어 2019년 건설 투자에 부정적 영향을 미칠 전망이다.

■ 건설경기는 과거보다 2배 이상 빠른 속도로 하강하고, 2019년에도 불황 국면 지속

- 건설경기 동행 지표인 건설 투자 기준으로 2018년 하반기에 불황 국면에 진입한 건설경기는 2019년에도 불황 국면이 지속될 전망이다.
 - 건설투자 순환 변동치는 2017년 하반기에 정점을 지나 후퇴 국면에 진입한 데 이어 2018년 하반기 불황 국면에 진입함.
 - 과거에 비해 경기 하강 속도가 2배 이상 빠른 편임.

■ 주택경기 하락에도 공공부문이 과거와 달리 완충 역할 못해

- 건설경기가 빠른 속도로 하락하는 이유는 민간부문 경기가 주택을 중심으로 빠르게 하락하는 가운데, 공공부문이 과거와 달리 완충 역할을 하지 못하고 있기 때문임.
 - 2018년 정부 SOC 예산이 전년 대비 14% 급감한 데 이어 2019년에도 2.3% 감소할 예정임.
 - 생활형 SOC 예산이 2018년보다 크게 늘어났지만, 전통적 SOC에 비하여 건설경기 견인 효과는 다소 미흡함.

■ 정책적 시사점 : 건설경기의 경착륙 방지를 위한 대책 긴급

- 건설경기 경착륙이 가시화되고 있고, 이는 거시경제와 고용에 상당한 부정적 영향을 줄 수 있음. 이러한 점을 감안할 때 건설경기의 경착륙을 방지하기 위한 대책 마련이 절실함.
 - 2019년 건설 투자 감소 → 2019년 경제성장률 0.4%p 하락, 취업자 수 9만 2,000명 감소 효과
 - 10·24 경기/고용 대책의 신속한 추진뿐만 아니라 연말 국회에서 정부 SOC 예산의 증액이 필요함.
 - 생활형 SOC 사업 및 도시재생 사업, 공약 사업의 신속한 추진이 필요함.
 - 9·13 부동산 대책의 후속 조치 조절, 지방 주택시장 지원책을 통한 주택 투자의 급락세 조절이 수행되어야 함.

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

내년도 주택 매매가 1.1%, 전세가 1.5% 하락

- 분양 물량은 2018년 이연 물량에 영향 받아 전년 수준인 27만호 예상 -

2019년 주택시장 전망의 주요 변수 : 거시경제와 주택 수급

- (거시경제) 세계 각국에서 통화 정책을 정상화하고 있어 국내 경제의 어려움이 예상됨.
 - 美 Fed와 유럽 ECB는 금리 인상 혹은 양적 완화 정책을 조정하는 방식으로 긴축 기조를 보임. 그 외 캐나다, 홍콩, 인도 등 세계 각국에서 금리를 인상해 통화 정책의 정상화를 꾀하고 있음.
 - 주택시장의 경우 2013년 1월 이후 세계적으로 동반 상승을 구가하였으나, 2017년 중 런던과 시드니에서 가격 하락이 시작되었고 밴쿠버, 뉴욕이 올 상반기에 하락세로 돌아서며 어려움을 겪음.
 - 글로벌 시장 동조화로 국내 경제 상황 역시 불투명함. 시장의 풍부한 유동성과 인구 구조적 어려움, 고용 및 내수 시장 부진 등 불리한 여건 속에서 2019년에는 기관별로 2.5~2.7%의 경제성장률을 보일 것으로 점치고 있어 국내 경제가 2017년 이후 2년 연속 하향할 예정임.
- (수요) 지역별·가격별 시장은 분리되고, 전세는 매매-월세 시장 사이에서 조정자 역할을 수행할 것으로 예상됨.
 - 지역의 소득 증가율과 주택가격 변동률이 양의 선형관계를 보이며 지역별 수요 격차가 심화됨. 이에 서울 대비 인천·경기 지역 매매가격 차이는 물론, 서울 내 아파트 매매가격 비율 차이 역시 확대됨.
 - 부동산 가격 상승을 주도하고 있는 특정 지역을 중심으로 증여 거래와 주택담보대출 잔액이 뚜렷하게 증가하는 한편, 취약 차주⁸⁾ 및 지방의 대출 행태가 악화되는 등 지역별·공간별 주택시장 분리가 가속화됨.
 - 지속된 대책으로 다주택자 및 임대사업자에 대한 세제 및 금융제재 강화 등 전방위적 규제로 수요 여건이 녹록하지 않음.
 - 하위 시장별 수요에 대해 살펴보면, 전세가격 변동에 따라 상위 시장인 매매와 하위 시장인 월세 간 수요층이 이동하며 매매↔전세↔월세 간 영향을 주고받음.
- (공급) 준공량과 신축 주택 재고 상황은 지역별로 상이하고 수급 미스 매치가 나타남.
 - 서울과 지방 광역시는 준공량이 늘고, 서울을 제외한 수도권 및 기타 지방은 준공량이 줄어 해당 지역의 경기를 반영하고 있음.

8) 3건 이상의 다중 채무를 보유하고 있으면서 저소득(하위 30%) 혹은 저신용(7~10등급)인 차주를 일컫음(한국은행, 2018).

- 수요자의 관심 대상이 되는 신축(경과연수 5년 이내) 아파트 재고는 지난 2005년 이후 지속해서 감소함. 반면, 지방의 동일 기준 아파트 재고는 2010년 이후 꾸준히 증가함.
- 임대주택 등록 독려 정책은 매매 수요 증가 기제로 작용하기도 했지만 8년 장기 임대 공급이 기대 되는 만큼 경기 변곡점에 위치한 현 상황에서는 전반적 시장 변동성을 줄이는 역할을 수행할 것으로 보임.
- 지식산업센터, 생활형 숙박시설 등 주택 외 분양형 상품은 증가하였고, 이들의 대규모 준공이 예정되어 있어 주택 수요 흡수 여력은 불확실함.

■ 주택 가격은 전국적으로 안정세를 보이나 서울과 그 외 지역 간 격차는 여전할 듯

- 매매가는 지역별 차이가 있겠지만 거시경제 어려움의 직접 영향을 받아 전반적 하락세가 전망됨.
 - (수도권) 2016년 1분기 이후 서울 및 서울에 인접한 특정 지역에 쏠림 현상이 뚜렷하게 나타나고 있는 만큼 양호 지역의 상대적 강세는 유지될 전망이다. 하지만 이를 제외한 수도권 외곽부터 약세를 보이며 시장 전반의 어려움을 피해갈 수는 없을 것으로 판단됨. 특히 규제 지역을 중심으로 촘촘한 수요 억제 정책이 작동하고 있는 만큼, 하락세로 전환된 이후 시장 분위기가 급랭 조짐을 보일 우려도 있음.
 - (지방) 2018년 지방 매매가가 전기 말 대비 하락세로 전환하였고, 2019년 거시경제가 더욱 악화될 것으로 전망되기 때문에 2019년 역시 올해와 같이 하락세를 보일 것으로 예상됨. 이뿐만 아니라 기타 지방의 최근 3년 누적 준공 물량이 사상 최대치에 달할 만큼 많았고, 신축 아파트 비율 및 미분양이 증가하고 있다는 점도 부담임.
- 전세가격은 2018년 대비 하락세가 다소 누그러져 1.5% 하락할 것으로 보임.
 - 전국적으로 2018년 이연 물량을 포함한 신규 공급 물량이 꾸준히 공급되고 주택 임대사업자 등록 촉진 등의 영향으로 임대주택이 안정적으로 공급되면서 전세가격의 하락세가 지속될 것으로 판단됨. 또한 다주택자에 대한 전세 보증 요건이 강화하는 등 전세 수요 감소가 예상되어 전세가에 하방 압력을 가할 것으로 판단됨.
 - 그러나 매매가 하락이 지속될 경우 투자 심리가 위축되어 전세 수요가 증가할 가능성이 있어 올해 보다 하락폭이 소폭 둔화된 1.5% 하락이 전망됨.
- 공급은 인허가 50만호로 전년 대비 11% 감소하고, 분양은 27만호로 예년과 유사함.
 - (인허가) 공공부문은 주거복지 로드맵을 순차적으로 추진하면서 물량이 유지될 것으로 보이지만 민간부문은 수요 여건이 어려워져 공급량 감소가 불가피할 것으로 판단됨. 지난 9·13 대책의 일환으로 발표되었던 수도권 30만호 공급 효과는 현재 공급 누적 물량이 해소될 것으로 기대되는 2020년 이후 발현할 것으로 예상됨.
 - (분양) 11월로 예정된 「주택공급에 관한 규칙」 개정으로 인한 공급 지연 여파로 연말까지 하향 조

정을 받을 듯함. 2019년은 전반적 물량 감소, 청약 규제 등으로 인해 시장 심리가 위축되겠지만, 2018년 예정 물량이 이연되면서 올해와 비슷한 수준의 공급이 예상된다.

<2019년 주택가격 전망>

(단위 : 전기 말 대비, %)

| 구분 | 2016년 | 2017년 | 2018년 | | | | | 2019년e) | |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|------|---------|------|
| | | | 1/4분기 | 2/4분기 | 3/4분기 | 4/4분기e) | 연간e) | | |
| 매매 | 전국 | 0.7 | 1.5 | 0.5 | 0.0 | 0.3 | 0.1 | 0.9 | -1.1 |
| | 수도권 | 1.3 | 2.4 | 1.1 | 0.4 | 1.0 | 0.6 | 3.1 | -0.2 |
| | 지방 | 0.2 | 0.7 | -0.1 | -0.3 | -0.3 | -0.4 | -1.2 | -2.0 |
| 전세(전국) | | 1.3 | 0.6 | -0.3 | -0.7 | -0.5 | -0.5 | -2.0 | -1.5 |

주 : 주택 가격은 한국감정원의 주택종합 매매가격 지수를 활용하였음. 2018년 4분기와 2019년은 한국건설산업연구원 전망치임.

■ 2019년에 예상되는 가격 안정기를 극복하기 위한 전방위적 노력 필요

- 2019년은 재정 정책의 중요성이 확대되는 시기로, 적극적인 건설투자 방안 모색이 필요함.
 - 또한 선진 외국이 통화 정책의 정상화를 속속 선언하고 있음. 우리나라도 거시경제 어려움이 빠르게 확대되고 있고, 통화 정책 운용의 폭이 크지 않아 재정 정책의 중요성이 확대됨.
 - 지속가능한 성장과 국제 경쟁력 강화 측면에서 기반시설 정비·개발을 통한 적극적인 건설 투자가 필요한 시기임. 스마트시티, 도시재생 등 핵심 사업들을 적극적으로 집행하되, 예산 집행의 효율성과 재정승수효과 극대화에 대한 고민이 필요함.
- 사업자는 불리한 시장 환경을 타개하기 위해 리스크 관리에 중점을 두어야 함.
 - 분양 물량 감소, 미분양 리스크 상승, 규제 강화 등 전반적인 주택시장 상황이 사업자에 불리하게 흘러갈 가능성이 포착되고 있음. 이러한 악재를 극복하기 위해서는 인력 및 조직 운영 개선, 적정 수준의 분양가 책정, 각종 규제에 대응할 수 있는 수요자 중심 서비스 강화 등이 요망됨.
 - 뿐만 아니라 최근 들어 주택시장에서 민간 수요가 줄어들고 공공부문의 비중이 확대되는 추세인 만큼 공공-민간 협력 사업 모델을 개발하는 것 역시 필요할 것임.
 - 또한, 임대사업과 같은 상품 및 사업 다각화, 자금조달 방안 선진화 등에 노력을 기울여 리스크를 최소화하는 것이 필요함.
- 정책적으로는 당면한 주거 관련 과제를 해결하기 위한 대응력 향상이 필요함.
 - 현재 우리 사회가 직면하고 있는 주거 문제는 여러 가지가 있지만, 그중에서도 가격 격차 심화, 주거 분리, 노후 주택 증가 등 공간 시장의 격차 확대가 주요 이슈로 부각되고 있음.
 - 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 증가 추세에 있는 도심의 노후·저렴 주택 재고를 확보한 후, 시장에서 선호하는 형태로 공급함으로써 주택 가격의 안정화를 꾀해야 함.

허윤경(연구위원 · ykhur@cerik.re.kr), 김성환(부연구위원 · shkim@cerik.re.kr)

인프라 선진국, 홍콩의 선택

요 며칠 새 새로 개통된 홍콩의 ‘강주아오 대교’가 화제다. 홍콩~주하이~마카오를 연결하는 총 55km (사업비 약 13조원)길이 다리로 인천대교(18km)보다 3배나 길다. 이 중 22.9km는 교량 구간이고, 6.7km는 해저터널 구간이다. 세계 최장의 해저 침매터널, 세계 최장의 철골 다리 몸체 등 기술적 측면에서 세계 기록도 여러 개 보유하고 있다. 2009년 12월에 착공하여 약 9년 만에 완공했다. 이제 홍콩과 주하이 혹은 마카오 간의 차량 운행 시간은 3시간 30분에서 30분으로 크게 단축되었다. 홍콩과 마카오는 이 다리의 개통이 관광객 급증은 물론이고 경제 성장에도 큰 기여를 할 것으로 기대하고 있다.

지난 9월에는 홍콩~선전~광저우를 연결하는 고속철도(사업비 약 12조원)가 개통되었다. 이 중 26km 길이의 홍콩 구간 개통으로 홍콩은 처음으로 2만 5,000km에 달하는 세계 최장의 중국 본토 고속철도망과 연결된다. 홍콩에서 선전까지는 14분, 그리고 광저우까지는 48분 소요된다. 이 고속철도의 개통과 강주아오 대교의 개통으로 초대형 통합 경제권인 대만 구(광둥성-홍콩-마카오 베이) 지역은 육로로 1시간 생활권이 되었다.

왜 이렇게 홍콩은 쉬지 않고 계속해서 많은 돈을 인프라에 투자할까? 기본적으로 홍콩은 중국 본토와 다른 나라를 연결하는 ‘초연결자(Super Connector)’를 지향하고 있다. 인프라를 통해 단순히 물류만 연결시키는 것이 아니라 무역·금융·관광 등 모든 영역을 연결하여 경제적 과실을 가져가겠다는 의미다. 이 같은 의미의 초연결자가 되기 위한 전제 조건이 인프라 개발이기 때문에 지금도 계속 인프라 투자를 확대하고 있는 것이다.

홍콩만이 아니라 싱가포르도 지속적으로 인프라 투자를 확대하고 있다. 세계경제포럼(WEF)에서 매년 발표하는 글로벌 경쟁력 보고서에 따르면 홍콩과 싱가포르는 지난 몇 년간 계속 세계 1위, 2위의 인프라 경쟁력을 보유한 나라다. 혹자는 홍콩과 싱가포르가

도시국가(City State)이기 때문에 우리나라와 단순 비교하기는 어렵다고 할 것이다. 그것도 타당한 지적이다. 하지만 국가가 아니라 도시에 한정하더라도 서울시의 인프라 수준이 홍콩이나 싱가포르와 비슷한 수준이라고 하기는 어려울 것이다. 홍콩과 싱가포르는 이미 세계 최고 수준의 인프라 선진국이지만 ‘미래’와 ‘글로벌’을 보고 지속적인 인프라 투자를 하고 있는 것이다.

올해 10월에도 예년과 마찬가지로 WEF의 글로벌 국가경쟁력 순위가 발표되었다. 우리나라의 국가 경쟁력은 작년엔 26위를 기록했다. 하지만 올해는 140개국 중 15위라고 한다. 실제로 1년 만에 이렇게 국가 경쟁력이 오른 것은 아니다. 평가 기준이 대폭 바뀌었기 때문이다. 올해는 4차 산업혁명과 관련된 항목을 대거 추가했고, 정성 평가 항목을 줄이거나, 시의성과 객관성이 떨어지는 항목을 삭제했다.

WEF가 평가한 올해 인프라 부문 경쟁력 1위는 싱가포르, 2위는 홍콩이었다. 우리나라는 작년엔 8위였지만, 올해는 6위라고 한다. 높은 평가를 받은 항목은 전력 보급률(1위), 해상 운송 연결성(3위), 철도 서비스(4위) 등이다. 하지만 도로의 질(12위), 해상교통 서비스(14위), 공항 연결성(16위) 등은 10위권 밖이다. 철도 밀도(20위)와 물 공급의 신뢰성(23위), 안전하지 못한 식수에 노출된 정도(26위) 등은 상대적으로 평가 순위가 낮았다.

세계 1위와 2위의 인프라 경쟁력을 가졌다고 평가 받는 싱가포르나 홍콩은 지속적으로 도로, 고속철도, 항만, 공항 등과 같은 교통 인프라 투자를 확대하고 있다. 그보다 못한 인프라를 갖고 있는 우리가 마을 도서관이나 체육시설 같은 ‘생활 SOC’ 투자만 조금 늘린다고 해서 인프라 경쟁력이 올라갈 리 없다. 우리도 ‘미래’와 ‘글로벌’을 겨냥한 과감한 인프라 투자가 필요하다. <건설경제, 2018.10.29>

이상호(원장 · shlee@cerik.re.kr)