

건설산업의 현안과제와 대책

2002. 5.

신기덕·이상호·최민수
김태황·최윤기·김현아·백성준

< 제 목 차 례 >

I. 건설산업 현황	1
II. 부문별 과제와 대책	7
1. SOC 투자	7
2. 주택·부동산	17
3. 해외건설	40
4. 건설제도 및 정책	51
5. 건설금융	74
6. 건설자재	91
7. 건설인력	102

< 표 차 례 >

<표 I-1> 국내 건설투자 추이	1
<표 I-2> 건설수주 추이	3
<표 II-1> SOC 투자 추이	7
<표 II-2> 공공부문의 발주자별 토목수주 증가율 추이	9
<표 II-3> 교통시설 스톡 비교(GNP 대비)	11
<표 II-4> 철도시설 규모와 수송실적 현황	11
<표 II-5> 정부의 SOC 예산 추이	4
<표 II-6> 2001년 아파트의 평형별 전세 매매 비율	81
<표 II-7> 주택자금대출 증감 추이(말잔기준 증감액)	81
<표 II-8> 형태별 가계신용 잔액 추이	9
<표 II-9> 규모별 수도권 아파트 입주물량	2
<표 II-10> 연도별 유형별 주택건설 실적(사업 승인 실적 기준)	22
<표 II-11> 2001년 서울 동시 분양 청약 현황	32
<표 II-12> 서울시 분양가격 상승률과 경제지표 변화의 비교	32

<표Ⅱ-13> 2001-2002년 주요 주택관련 대책과 내용	7. 2
<표Ⅱ-14> 주택건설 실적 중 아파트 비중의 추이	3
<표Ⅱ-15> 주택건설업체들의 아파트 분양 실적 추이	3
<표Ⅱ-16> 1990-2001년 택지지구 지정 실적	3. 3
<표Ⅱ-17> 공사 수행 방식별 계약 비중 추이	4
<표Ⅱ-18> 지역별 계약 실적 추이	11
<표Ⅱ-19> 공종별 계약 실적 추이	21
<표Ⅱ-20> 금융 조달 방식별 계약 비중 추이	41
<표Ⅱ-21> 대외경제협력기금 조성 현황	51
<표Ⅱ-22> 대외경제협력기금 집행 현황	51
<표Ⅱ-23> 공사 재원별 계약 비중 추이	61
<표Ⅱ-24> 수주 형태별 계약 비중 추이	71
<표Ⅱ-25> 부실건설업체 실태조사 결과	35
<표Ⅱ-26> 일반건설업 월별 등록 변동	45
<표Ⅱ-27> 연도별 건설업체 수의 변동	45
<표Ⅱ-28> 1,000억원 이상 PQ공사 경영상태 평가항목 변경 내용	16
<표Ⅱ-29> 지역별 건설수주액의 변화추이	66
<표Ⅱ-30> 지역별 일반건설업체 수	76
<표Ⅱ-31> 지역별 평균 계약 실적	76
<표Ⅱ-32> 시공능력 순위별 계약실적의 변화(1998 ~ 2000)	8. 6
<표Ⅱ-33> 건설기업 안정성 지표	57
<표Ⅱ-34> 건설산업의 자금 조달 추이	77
<표Ⅱ-35> 건설산업의 간접금융 조달 추이	87
<표Ⅱ-36> 건설산업의 직접금융 조달 추이	97
<표Ⅱ-37> 공모ABS 사채와 회사채 규모 추이	8
<표Ⅱ-38> 분양 대금 및 공사 대금 채권 ABS 발행 사례	8
<표Ⅱ-39> 부동산투자회사(리츠) 설립추진 현황	38
<표Ⅱ-40> 부동산투자신탁 2001년 실적 및 2002년 판매목표	4 8
<표Ⅱ-41> 레미콘 출하량 추이	29
<표Ⅱ-42> 인구 1인당 주요 건자재 소비량	99
<표Ⅱ-43> 기능인력의 평균 임금 추이	Ⅶ

< 그 립 차 례 >

<그림 II-1> SOC 투자의 대 GDP 비중 추이	8
<그림 II-2> 발주부문별 토목수주 비중 추이	9
<그림 II-3> 자동차등록대수 및 국내총생산 대비 도로연장 추이	11
<그림 II-4> 철도 여객수 및 화물 수송량 추이	11
<그림 II-5> 항만 하역능력 추이	21
<그림 II-6> GDP 대비 국가물류비 비중 추이	31
<그림 II-7> 재건축 대상 아파트와 일반 아파트의 가격상승률	42
<그림 II-8> 재건축 대상 아파트가격의 수준	42
<그림 II-9> 서울시 동시분양 경쟁률과 평당 분양 가격 비교	44
<그림 II-10> 집중적인 주택시장 안정대책이 주택시장에 미치는 영향	48
<그림 II-11> 현행 건설 생산체계	55
<그림 II-12> 건설사업관리 능력 평가 및 공시 업무 처리 절차(안)	95
<그림 II-13> 일반 건설업체 부도 추이	47
<그림 II-14> 레미콘 출하량의 12개월 이동평균(전국)	39
<그림 II-15> 건설업의 고용 추이	13
<그림 II-16> 건설 관련 학과 졸업생수와 취업률 추이	14

I. 건설산업 현황

- 그 동안 침체의 늪에서 벗어나지 못하던 건설경기는 지난해 8월을 저점으로 건설물량이 확대되면서 회복되고 있으며, 건설기업의 채산성도 개선되고 있는 것으로 나타나고 있음.
- 최근의 건설경기는 주택을 포함한 건축경기의 호조로 회복국면에 접어들고 있음.
 - 지난해 건설투자(실질기준)는 1998년 이후 3년간의 큰 폭의 감소세에서 벗어나 5.8%내외 증가하였으나, 이는 주로 건축투자의 호조에 기인함.
 - 지난해 건축투자는 주거용 건축투자가 13.3% 증가한 데 힘입어 9.8% 증가한 반면, 토목투자는 2.4%의 소폭 증가에 그쳤음.

<표 1-1> 국내 건설투자 추이

구분	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년				
					1/4	2/4	3/4	4/4	
건설투자(단위: 조원, 1995년 불변가격 기준)									
토목투자	40.07	37.95	40.43	37.57	5.53	9.90	10.43	12.61	38.47
건축투자	49.21	42.34	31.63	31.57	8.14	8.20	8.82	9.50	34.66
주거용	26.67	24.55	20.51	18.45	4.71	4.90	5.25	6.05	20.91
비주거용	22.54	17.79	11.13	13.12	3.43	3.30	3.57	3.45	13.75
건설투자	89.29	80.30	72.06	69.14	13.67	18.10	19.25	22.10	73.12
증감률(단위: %, 전년동기대비)									
토목투자	10.2	-5.3	6.5	-7.1	-1.0	-1.6	4.3	5.8	2.4
건축투자	-3.3	-14.0	-25.3	-0.2	3.2	4.6	13.2	17.9	9.8
주거용	-6.3	-7.9	-16.5	-10.0	1.0	5.5	15.3	31.8	13.3
비주거용	0.5	-21.1	-37.5	17.9	6.5	3.3	10.2	-0.4	4.8
건설투자	2.3	-10.1	-10.3	-4.1	1.5	1.1	8.2	10.7	5.8

자료 : 한국은행, 「국민계정」, 각년호

- 건설수주도 2001년 상반기까지 부진을 보였으나, 하반기 이후 큰 폭의 증가세를 나타내면서 연간으로는 12.8% 증가하였음.
 - 발주 부문별로 보면 공공부문이 21.3%나 크게 증가하였으며, 민간부문도 6.9% 증가하였음.
 - 공종별로 살펴보면, 토목부문이 15.9% 증가하였으며, 건축부문도 10.9% 증가하였음. 건축부문 가운데에서는 주거용이 5.7%, 비주거용이 18.5% 증가하였음.
- 지난해 건설수주 동향을 분기별로 살펴보면, 지난해 하반기 이후 공공과 민간 모두 두 자리수 이상의 높은 증가세를 나타내는 가운데 특히 4/4분기 중 건설수주가 46.6%나 큰 폭으로 증가하였음.
 - 공종별로 보면, 3/4분기 중 큰 폭으로 감소한 토목부문이 4/4분기 중 정부의 경기 부양책에 힘입어 58.3%나 증가하였음.
 - 특히 지난해 상반기 중 큰 폭의 감소세를 지속한 건축부문의 경우는 3/4분기와 4/4분기 중 30~40%대의 높은 증가세를 지속하였으며, 특히 주거용 건축수주의 경우는 다세대·다가구 주택을 중심으로 50~70%대의 증가율을 기록하였음.
- 이러한 건설수주는 금년 들어서도 높은 증가세를 지속하여 1/4분기 중 전년동기비 74.7%나 증가하였음.
 - 이는 지난해 1/4분기 중 수주 부진에 따른 통계적인 반등을 고려한다고 하더라도 매우 높은 실적임.
 - 금년 1/4분기 중 수주 증가는 정부의 조기발주에 따른 공공 및 토목 부문의 수주가 20%의 증가세를 보인데다, 주거용 건축수주를 중심으로 건축수주가 96.1%나 폭등한 데 기인함.
 - 특히 주거용 건축수주의 경우 금년 초 부동산경기 활성화로 아파트 분양이 잇달아 이루어지고, 금년 3월 실시 예정이던 다세대·다가구 건축규제가 연기되어 다세대·다가구 주택 건축의 급증세가 계속되면서 139.4% 증가하였음.

<표 1-2> 건설수주 추이

구분		1997	1998	1999	2000	2001년				2002년 1/4	
						1/4	2/4	3/4	4/4		
건설공사 계약실적(단위: 조원, 경상가격 기준)											
발주 부문별	공공공사	35.59	29.51	24.44	24.65	3.54	6.99	5.33	14.03	29.89	4.48
	민간공사	44.32	18.38	26.69	35.50	6.98	10.47	9.50	11.00	37.95	13.89
공사 종류별	토목공사	33.82	25.04	20.80	22.43	3.29	7.05	3.92	11.74	26.00	4.21
	건축공사	46.08	22.85	30.34	37.73	7.23	10.42	10.91	13.28	41.83	14.17
	주거용	23.66	12.60	19.32	22.49	3.91	6.04	6.58	7.25	23.77	9.37
	비주거용	22.42	10.25	11.02	15.24	3.31	4.38	4.33	6.04	18.06	4.80
전체 건설공사		79.91	47.89	51.14	60.15	10.52	17.46	14.83	25.03	67.84	18.77
증감률(단위: %, 전년동기대비)											
발주 부문별	공공공사	9.4	-17.1	-17.2	0.8	-22.2	12.6	13.4	52.6	21.3	26.6
	민간공사	7.4	-58.5	45.2	33.0	-19.9	-3.4	17.8	39.5	6.9	99.1
공사 종류별	토목공사	17.3	-26.0	-16.9	7.8	-24.3	29.5	-24.8	58.3	15.9	27.7
	건축공사	2.5	-50.4	32.8	24.3	-18.9	-10.3	44.5	37.6	10.9	96.1
	주거용	1.0	-46.7	53.3	16.4	-36.8	-22.8	52.4	73.9	5.7	139.4
	비주거용	4.1	-54.3	7.6	38.3	21.8	15.4	34.0	10.0	18.5	45.0
전체 건설공사		8.3	-40.1	6.8	17.6	-20.7	2.4	16.2	46.6	12.8	74.7

자료 : 대한건설협회

- 그러나 이러한 최근의 건설경기 회복에도 불구하고 많은 문제점들이 노정되고 있음.
- 최근의 건설물량 확대에도 불구하고 건설물량의 절대액은 아직 IMF 외환위기 이전인 1997년 수준에 못 미치고 있음.
 - 지난해 건설투자액(실질기준)은 1997년의 81.9% 수준에 머물고 있으며, 건설수주액(건설협회 통계, 경상기준)도 1997년의 84.9%에 그쳤음.
 - 건설수주액을 공종별로 살펴보면, 2001년 주거용 건축수주의 경우 1997년 수준에 도달한 것으로 나타나나, 향후 SOC 투자를 결정하는 토목수주의 경우 1997년의 76.9% 수준에 그쳤으며, 공공토목수주의 경우는 1997년의 75.4%로 더욱 낮았음.
 - 또한 최근의 건설수주 증가를 주도하고 있는 주거용 건축수주도 향후의 부동산경기 흐름의 변화에 따라 다시 위축될 가능성도 있다는 점에서 건설경기의 회복이 계속 지속되기를 기대하기는 어려운 상황임.

- 건설경기의 회복과정에서 지역별, 기업규모별 경기 양극화 현상이 심화되었음.
 - 비록 2001년 비수도권의 건설수주 증가세가 높아졌으나, 절대 규모로 볼 때 1997년도 수주액 대비 2001년도 수주액을 비교해 보면, 수도권의 경우는 94.7%였으나 비수도권의 경우는 62.7%로 비수도권의 건설수주액이 수도권보다 훨씬 크게 감소하였음.
 - 기업규모별로 보면, 시공능력 순위별 상위 50대 대형건설업체는 1998년 한해만 제외하고 수주실적이 계속 증가세를 보인 반면, 51~500위권 업체들의 경우 대부분 최근 3년간 수주실적이 부진을 나타내었음. 이에 따라 1998년의 경우 상위 50대 건설업체의 수주실적이 전체 건설공사 수주실적의 42.4%를 차지하였으나, 1999년에는 44.1%, 2000년에는 45.0%로 계속해서 비중이 상승하고 있음.
- 한편으로는 지난해 하반기 이후의 주거용 건축투자의 확대에 의해 건설자재 및 인력 수급에 있어서 애로가 발생하고 있음.
 - 건설자재의 경우 2002년 들어서면서 대부분의 건자재의 공급부족이 심화되면서 건설공사에 차질을 빚는 사례가 증가하고 있음.
 - 건설인력 수급에 있어서는 기술인력의 경우 공급 초과 양상을 나타내는 반면, 기능인력은 공급 부족 양상이 지속되고 있음.
- 건설금융측면에서는 건설기업들의 차입금 의존도와 부채비율이 감소하는 등 기업의 안정성 측면에서는 크게 개선되고 있으나, 자금조달의 어려움이 기업의 성장성을 위축시키는 결과를 초래할 수 있음.
 - 건설업체의 경우 낮은 신용등급, 과도한 담보 및 연대보증 요구 등으로 여타 산업에 비해 금융조달에 애로를 겪고 있음.
 - 예금은행의 건설업체에 대한 대출잔액이 1997년과 1998년에는 전체의 9.7~9.8% 수준이었으나, 2001년 말 현재에는 6.8%에 그치고 있으며, 특히 건설업의 직접 금융조달액은 1997년 전체의 9.9%에서 2001년 말 현재 6.3%에 불과한 실정임.
- 건설제도와 관련하여서는 무자격 부실업체의 시장퇴출 작업도 아직 가시화할 만한 성과를 거두지 못하고 있으며, 정부에서 추진하고 있는 건설사업관리제도도 기본적인 방향에 있어서마저 혼선이 야기되고 있으며, PQ 및 적격심사제도, 최저가 낙찰제도 등도 여전히 많은 문제점들이 제기되고 있는 실정임.

- 최근 호전되고 있는 해외건설부문은 금년 63억달러 수준의 계약 실적을 무난히 달성할 수 있을 것으로 기대되고 있으나, 장기적인 해외 건설사업 수행 기반과 역량을 강화하기 위해서는 여전히 다음과 같은 구조적인 문제점들을 해결해 나아가야 함.
 - 현지 시장 여건과 발주 방식의 변화에 대한 대응력 취약
 - 해외 건설사업의 특수성을 감안한 금융 지원책 미흡
 - 근본적으로 국내 기업들의 핵심 경쟁력 취약
 - 국가적 차원에서 시장 접근 전략을 체계적으로 수립해 나아가는 기반이 취약

II. 부문별 과제와 대책

1. SOC 투자

(1) SOC 투자 현황

- 최근의 건설경기가 회복 국면에 접어들고 있으나, 이는 주로 주택을 포함한 건축경기 활성화에 기인한 것이며, 상대적으로 SOC 투자는 아직 미흡한 것으로 나타나고 있음.
- 지난해 건설투자(실질기준)는 1998년 이후 3년간의 큰 폭의 감소세에서 벗어나 5.8%내외 증가하였으나, 이는 주로 건축투자의 호조에 기인하고 있는 반면, SOC 투자는 여전히 부진에서 벗어나지 못하였음.
- 지난해 건축투자는 주거용 건축투자가 13.3% 증가한 데 힘입어 9.8% 증가하였으나, 토목투자는 2.4%의 소폭 증가에 그쳤으며, 특히 토목투자 가운데 SOC 투자로 볼 수 있는 구축물투자는 더욱 낮은 1.6% 증가에 그쳤음.
- 이에 따라 지난해 토목투자의 절대금액(1995년 불변가격 기준)은 38조 4,654억원에 그쳐, 1997년의 40조 726억 달러에도 못 미치고 있음.

<표 II-1> SOC 투자 추이

(단위 : 10억원, 1995년 불변가격 기준, %)

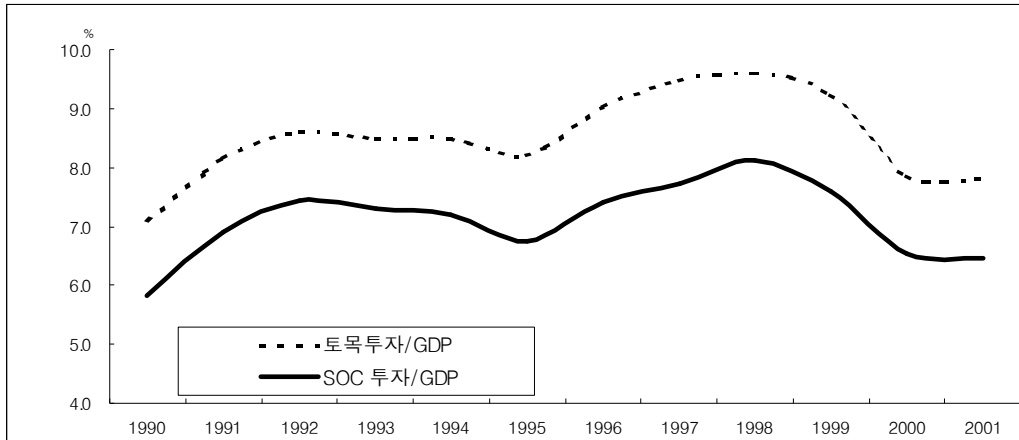
	1990-95 ¹⁾	1996	1997	1998	1999	2000	2001
토목 투자	30,908	36,357	40,073	37,953	40,428	37,569	38,465
증가율	10.7	17.6	10.2	-5.3	6.5	-7.1	2.4
SOC 구축물투자	25,438	29,841	32,686	32,045	33,259	31,284	31,783
증가율	10.6	17.3	9.5	-2.0	3.8	-5.9	1.6

자료: 통계청

주 1): 금액은 기간말 기준, 증가율은 연평균 증가율임.

- 이러한 SOC 투자 부진으로 인해 GDP 대비 토목투자 비중이 2001년에는 7.8%로 1990년대의 8~9%대에 크게 못 미치고 있음.

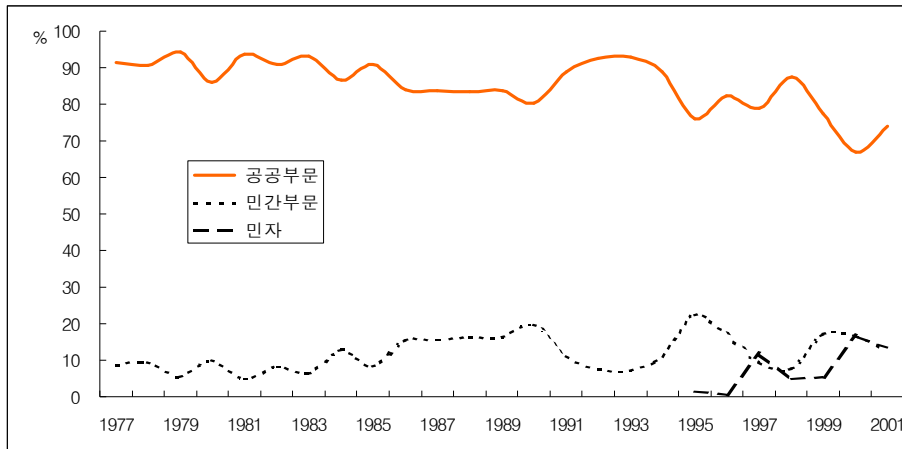
<그림 II-1> SOC 투자의 대 GDP 비중 추이



자료: 통계청

- 한편, 발주부문별로 토목수주 추이를 살펴보면, 우리나라의 SOC 발주는 90% 이상 공공부문에 의해 이루어져 왔으나, 1995년 SOC 민자 방식이 도입되면서 2001년 현재 74.1%로 낮아졌으며, SOC 민자발주 비중이 13.4%를 차지하고 있음.
- 공공부문 가운데에서는 1997년 외환위기 이후 공기업의 토목수주가 급감한 뒤 2000년 이후 다시 급증하면서 상대적인 비중 변화가 있었으나, 대체로 공기업의 발주 비중이 대체로 50% 내외, 중앙정부가 20%, 지방자치단체가 20% 후반대를 차지하고 있음.
- IMF 외환위기 이후 지난 4년간 토목수주 증감률 추이를 살펴보면, 1997년 이후 전체 토목수주가 연평균 10.4% 감소하였으며, 특히 중앙정부의 발주는 연평균 14.2%, 지방자치단체가 10.1%, 공기업이 5.3% 각각 감소한 것으로 나타났음.
- 특히 토목수주가 큰 폭으로 증가한 지난해에도 중앙정부의 토목 발주는 20% 이상 감소한 것으로 나타났음.
- 이는 SOC 민자 발주가 SOC 투자를 확대를 위해 도입되었다기보다 중앙정부의 공공투자를 단순히 대체하는 역할만 하고 있음을 보여주고 있음.

<그림 II-2> 발주부문별 토목수주 비중 추이



자료: 통계청

<표 II-2> 공공부문의 발주자별 토목수주 증가율 추이

(단위: %)

	1990-96 ¹⁾	1997	1998	1999	2000	2001
공공부문	21.8	10.4	-23.1	-36.7	-9.3	46.2
중앙정부	22.7	38.2	-22.8	8.7	-19.0	-20.3
지방자치단체	14.5	22.0	-29.7	-29.7	-12.8	51.8
공기업	24.8	-8.6	-24.9	-64.6	26.1	140.3

자료: 통계청

주 1): 연평균 증가율

(2) SOC 스톡 현황

- 선진국에 비해 우리나라의 SOC 스톡 현황은 매우 미흡한 실정이며, 더욱이 최근 SOC 여건은 더욱 악화되고 있음.
- 선진국과 비교한 교통 SOC의 경우 SOC 스톡의 축적도는 선진국의 절반이하임.

<표 II-3> 교통시설 스톡 비교(GNP 대비)

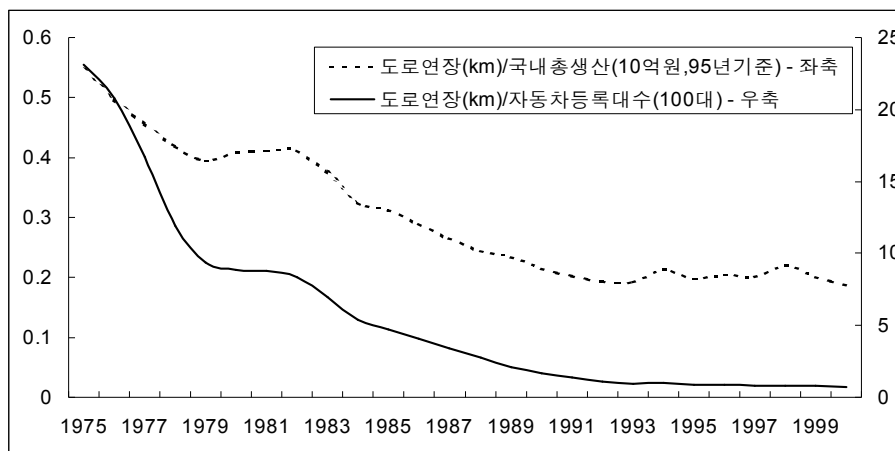
(단위 : %)

구분	한국	일본	미국	독일	영국
축적도	42	61	73	91	114

자료: 건설교통부, 「국가기간교통망계획(2000~2019)」, 1999.

- 우리나라의 주요 SOC별 스톡 현황을 살펴보면, 먼저 도로의 경우 도로연장 증가가 자동차 증가나 실질국민소득 증가에 훨씬 못 미침에 따라 교통정체 등으로 인해 막대한 수송비 부담을 낳고 있음.
- 1990년 이후 지난 10년간만 하더라도 도로연장은 연평균 4.6% 증가에 그쳤으나, 자동차 증가율과 실질GDP 증가율은 각각 13.5%, 6.1%에 달하였음.
- 이에 따라 1980년에 8.9km였던 자동차 등록 100대당 도로연장이 1990년에는 1.7km로 크게 낮아졌으며, 2000년에는 0.7km로 더욱 낮아졌음
- 또한 1980년 국민총생산 100억원당 0.41km였던 도로연장도 1990년 0.22km, 2000년 0.19km로 지속적으로 감소하였음.

<그림 II-3> 자동차등록대수 및 국내총생산 대비 도로연장 추이



자료: 통계청

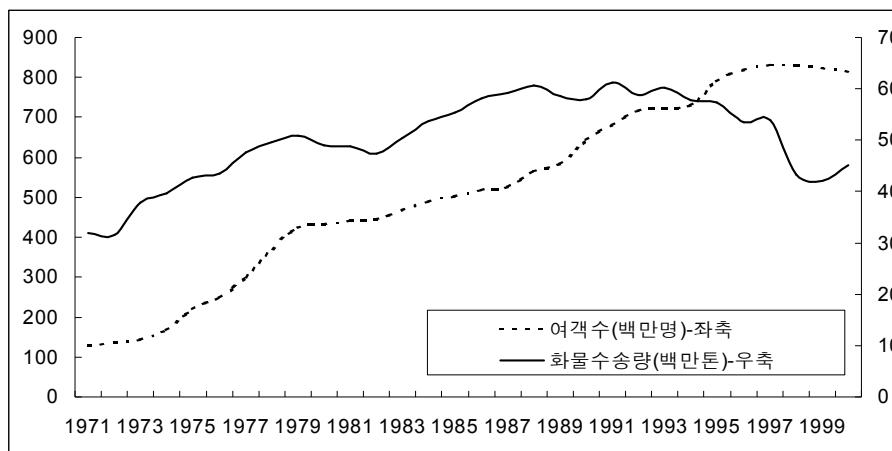
- 철도의 경우 1970년 이후 총연장은 3,100km 수준에서 정체되었음.
- 질적인 측면에서 철도시설의 복선화 및 전철화가 이루어지고 있으나, 아직 선진국의 40~60%에 비해서는 매우 낮은 수준에 있음.
- 이에 따라 철도 화물수송의 경우 수송 용량 부족으로 인해 1980년대 중순이후 수송량이 정체현상을 나타내었으며, 1990년대 중순 이후에는 감소세로 돌아섰음.
- 또한 철도 여객수도 1990년대 중순 이후에는 정체현상을 나타내고 있음.

<표 II-4> 철도시설 규모와 수송실적 현황

구 분	철도시설 규모			
	영업연장 (km)	궤도연장 (km)	복선화율 (%)	전철화율 (%)
1988	3,148	6,456	26.9	16.7
1993	3,098	6,517	27.4	17.1
1997	3,118	6,580	28.9	21.2
1999	3,119	6,667	30.0	21.2

자료 : 건교부, 「중기교통시설투자계획」, 2001.3

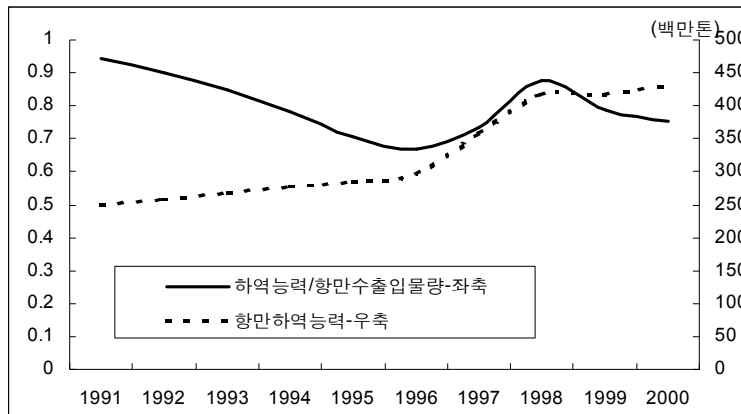
<그림 II-4> 철도 여객수 및 화물 수송량 추이



자료: 통계청

- 한편, 항만 수송 능력을 살펴 보면, 1990년대 중순 항만 하역능력의 확대에 의해 항만수요 대비 시설확보율(하역능력/항만수출입물량)이 1998년 88%까지 상승하였으나, 이후 항만시설 투자 미비로 인해 하역능력이 정체됨에 따라 시설확보율이 2000년 현재 76% 수준으로 하락하였음.
- 이에 따라 체선율이 증가하면서 막대한 경제적 손실을 낳고 있는 것으로 추정되고 있음.

<그림 II-5> 항만 하역능력 추이

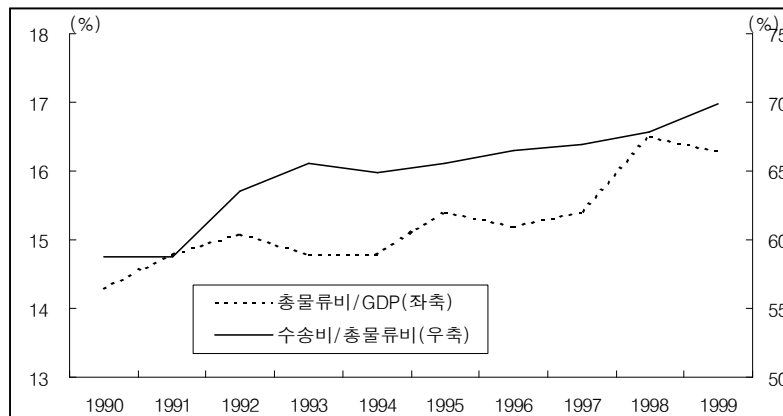


자료: 통계청

(3) 물류비용과 SOC 경쟁력

- 우리나라의 국가물류비는 1990년대 들어 10년간 연평균 14.3% 증가함으로써 경상 GDP 연평균증가율 12.5%보다 훨씬 빠른 속도로 증가하였음.
- 이에 따라 국가물류비의 대GDP 비중이 1990년 14.3%에서 1999년에는 78조 9천 억원으로 16.3%를 차지하고 있는 것으로 나타났음.
- 이는 일본의 9.58%(1997) 및 미국의 9.9%(1999)보다 매우 높은 수준임.
- 이러한 국가물류비용의 상승은 주로 수송비용 증가에 기인하고 있음.
- 수송비용의 경우 1990년대 들어 10년간 국가물류비 증가율 보다 높은 연평균 16.1% 증가함으로써 국가물류비에서 차지하는 비중이 1990년 58.7%에서 1999년에는 69.9%로 크게 상승하였음.

<그림 II-6> GDP 대비 국가물류비 비중 추이



자료: 건설교통부, 「국가물류비」, 각년호

- 이러한 SOC 투자 미흡으로 인한 국가물류비의 상승은 결국 국내경제의 대외경쟁력 약화를 초래하게 됨.
- The World Competitiveness Yearbook(IMD, 2001. 4)의 평가에 따르면, 2001년 우리나라의 물류 기반 시설의 경쟁력은 조사 대상 49개국 중 31위로 나타나 2000년의 25위에서 6단계나 후퇴하였음.
- 이는 16위인 일본은 물론 20위인 말레이시아의 수준에도 훨씬 못 미치는 수준임.

(4) SOC 투자 확대 방안

1) 정부의 SOC 투자 확대

- 정부의 SOC 예산은 1990년대 두자리 수 이상의 증가세를 지속하였으나, 2000년 이후 증가세가 급격히 둔화되고 있음.
- 2000년 이후 3년간 SOC 투자 예산액은 정부의 예산증가율에도 못 미치는 연평균 5.8% 증가에 그쳤으며, 이는 물가상승을 고려할 경우 거의 정체 수준임.

<표 II-5> 정부의 SOC 예산 추이

(단위 : 10억원, %)

구분	1998	1999	2000	2001	2002
SOC 예산	11,645	13,494	14,233	15,182	15,986
(증가율)	(13.3)	(15.9)	(5.5)	(6.7)	(7.5)

자료: 한국은행, 「2002년도 정부예산 개요」, 2002. 3

- 특히, 정부는 1997년 IMF 이후 완공공사 위주로 예산을 편성함에 따라 조달청 시설 공사 발주 기준으로 볼 때 총발주액 대비 신규공사 비중이 1997년 36.2%에서 1998~2000년에는 27% 수준으로 크게 낮아졌음.
- 이러한 최근의 정부의 SOC 투자, 특히 신규 SOC 투자 부진은 조만간 국가경쟁력 약화를 초래하게 된다는 점에서 정부의 SOC 투자의 대폭적인 확대가 필요함.
- SOC 투자 확대를 위해서는 2003년 말 만료되는 교통세를 2020년까지 연장하여 재원을 확보할 필요가 있음.
 - 1993년 도로 및 도시철도 등 교통시설의 확충을 위해 10년간 한시적으로 운용되어 온 교통세는 당시 「교통세법」 제정 당시의 도입 목적을 실현하지 못한 채 만료, 폐지된다면 사회적인 이득보다는 손실을 초래할 가능성이 큼.
 - 즉, 재정경제부를 중심으로 교통세와 같은 목적세가 갖는 재정의 경직성 문제, 재원배분의 비효율성으로 인한 비용 등으로 교통세 폐지를 주장하고 있으나, SOC 스톡이 절대 부족한 우리나라의 입장에서는 SOC 투자의 매우 높은 경제적 수익률을 감안할 때 오히려 교통세 폐지에 따른 손실이 더욱 클 것으로 판단됨.

2) 민간투자 사업의 활성화

- 급증하고 있는 SOC 수요를 충족시키기 위해 1995년 이후 실시되고 있는 민간투자 사업은 지금까지 SOC 확대를 위한 것이라기보다는 정부의 SOC 예산을 단순히 대체하고 있는 수준에 불과한 실정에 있음.
 - 민간투자사업의 실시에도 불구하고 전체 SOC 투자는 1998년 이후 오히려 감소하였음.

- 민간투자 사업 활성화를 통해 SOC 투자를 실질적으로 확대하기 위해서는 민간투자 대상 사업 선정방식을 개선하고 민간투자 사업에 대한 정부의 지원책을 보다 강화할 필요가 있는 것으로 판단됨.

가. 민간투자 대상사업 선정방식의 개선

- 민간투자 대상사업 선정방식과 관련하여서는 먼저 수익성이 높은 인프라부문에 대한 민간투자를 확대시켜야 한다는 점임.
 - 이를 위해서는 500억원 이상 모든 정부사업에 대해 예비타당성 분석을 시행하여 재정사업, 민간투자사업, 시행이 불필요한 사업으로 구분 추진하며, 수익성이 높은 사업을 민간투자사업으로 선정함.
 - 정부가 수익성이 낮은 사업을 일단 벌리고 보자는 식으로 추진하는 것을 막기 위해서는 수익성 보장을 위해 지출되는 보조금을 계속비로 편성할 필요가 있음.
- 민간제한 사업을 활성화시키기 위해서는 현재의 34개 분야의 제약에서 탈피하여 제한이 안되는 경우에만 정하는 negative list 제도를 도입할 필요가 있음.
 - 정부고시사업의 경우 현행과 같이 민간투자가 가능한 분야를 나열하는 positive list 제도를 유지하되 앞으로 긍정적인 외부효과가 큰 병원, 형무소, 학교 등의 시설도 민간투자사업에 포함시키는 등 대상 사업 범위를 확대할 필요가 있음.

나. 민간투자사업에 대한 정부 지원책 개선

- 현행 「민간투자법」상 다양한 정부의 지원 방식이 마련되어 있으나 정부 지원의 규모와 내용을 결정할 수 있는 명확한 원칙과 기준이 확립되지 못하여 시설사업기본계획(RFP)의 작성 또는 우선협상 대상자와의 실시협상에서 혼선이 야기되고 있음.
 - 정부 재정사업으로 추진할 때와 민간투자사업으로 추진할 경우를 비교하여 정부 지원 규모의 상한을 정하는 공공부문 비교대안(PSC: Public Sector Comparator) 방식 도입을 검토할 필요가 있음.
 - 또한 정부 재정지원 방식의 장단점을 분석하여 어떤 경우에 어떠한 지원방식이 제공되어야 하는지에 대한 원칙을 제시할 필요가 있음.

- 이러한 기준에 따라 결정된 정부 지원의 기본적 내용이 RFP와 실시협약안에 명확히 반영되어야 할 것임.
- 사업성 제고를 위한 재정적 지원방법에는 정부가 안는 위험부담 정도에 따라 다양한 유형이 있는데 이 가운데 민간자본을 유치하는 데 필요한 최소 수준의 정부 지원이 제시되어야 할 것임.
- 이러한 지원 방법 가운데 보조금은 사업을 지원하기 위한 강력한 수단, 후순위채무의 제공은 선순위 재원 조달의 원활화에 기여, 최소수입 보장은 사업의 자금흐름을 원활하게 하는 효율적인 지원방식으로 여건에 따라 적절한 방식(하나, 또는 복수)이 채택되어야 할 것임.

2. 주택·부동산

(1) 현황

1) 시장 동향

가. 주택 매매 및 전세가격의 높은 상승

- 2001년 4월까지 하향 안정세를 보이던 주택 매매 가격이 5월 이후 급등하여 1990년 이후 최고의 상승률을 기록하였음.
 - 1991년 이후 하향 안정세를 보이던 주택가격은 1998년 외환위기 이후 큰 폭으로 하락하였으며 그 이후에도 미미한 상승세에 그쳤음.
 - 그러나 2001년 재건축 아파트, 소형아파트를 중심으로 가격이 폭등함으로써 2001년 주택 가격상승률은 9.9%를 기록하였음.
- 이와 같은 가격 상승세는 2002년에도 지속되면서 4월말 현재 전국의 아파트 매매가격은 12.4%, 전세가격은 9.5%의 높은 상승세를 기록하고 있음.
 - 계속되는 주택가격 상승세로 인해 정부는 지난 1.8 안정대책에 이어 3.6 제2차 주택가격안정대책을 발표하였으며 이외에도 분양가 심사, 주상복합 아파트의 분양방식 규제 등의 추가조치들을 발표하고 있음.

나. 주택 매매 수요의 증가와 가계 대출의 용이

- 전세 매매 비율이 상승하면서 전세 가격이 주택 매매 가격에 근접하고 있어 수도권 지역의 경우 전세자금 이외에 30% 정도의 추가부담으로 주택구입이 가능한 실정임. 이는 특히, 시중의 가계에 대한 대출, 특히 주택담보대출이 용이해지면서 주택수요자들의 주택매입을 더욱 용이하게 하고 있음.

<표 II-6> 2001년 아파트의 평형별 전세 매매 비율

(단위 : %)

	수도권					도	광역시	전국
	서울	경기	인천	신도시	전역			
20평 이하	71.13	66.63	67.82	76.53	68.36	65.17	68.00	66.72
21 ~ 30평	69.59	70.73	72.06	75.56	70.41	69.03	70.87	70.37
31 ~ 40평	63.15	64.88	68.73	68.86	64.35	65.09	65.94	65.20
41평 이상	54.19	52.22	59.13	55.20	53.61	53.40	56.30	54.56
전체	62.38	63.90	68.65	66.52	63.57	64.07	64.99	64.20

주 : 재건축 아파트를 제외한 전세 매매 비율임.

자료 : 한국건설산업연구원·부동산114(주)

- 주택 구입만을 목적으로 하는 주택자금대출은 2001년부터 감소세를 보이고 있으나, 주택담보대출을 포함한 가계일반대출은 큰 폭의 증가세를 나타냄.
 - 2001년 주택자금대출 증감액은 2000년 7조 6,156억원의 28%수준인 2조 1,214억원이며 은행을 제외한 국민주택기금, 할부금융사 등의 주택자금대출은 오히려 줄어들고 있음.
 - 이는 기존의 고금리이거나 대출조건이 까다로운 주택자금대출의 상환이 늘어나기 때문임.
 - 정부의 주택경기 활성화 대책에 의한 생애첫주택구입자에 대한 금융지원 등의 특정조건 주택자금지원을 제외하고는, 민간대출금리에 비해 국민주택기금금리 수준이 높아 이용도가 떨어지고 있음.

<표 II-7> 주택자금대출 증감 추이(말잔기준 증감액)

(단위 : 10억원)

	2000년					2001년				
	1/4	2/4	3/4	4/4		1/4	2/4	3/4	4/4	
주택자금대출	1,728.2	2,187.7	1,229.5	2,470.2	7,615.6	-96.4	-8.4	768.9	1,457.3	2,121.4
은행	1,560.6	1,839.6	-1,210.6	2,304.7	4,494.4	235.9	409.9	1,034.9	2,205.0	3,885.7
저축기관	100.8	-49.4	33.8	-115.8	-30.6	-36.2	99.3	150.8	-39.7	174.4
보험기관	23.8	14.7	-19.8	-0.3	18.2	-3.4	-15.7	-1.7	-9.1	-29.9
할부금융회사	-251.4	-235.8	-185.5	-134.1	-806.8	-161.4	-108.6	-67.2	-65.5	-402.6
국민주택기금	294.4	618.5	2,611.6	415.7	3,940.2	-131.4	-393.4	-348.0	-633.4	-1,506.2

자료 : 한국은행, 「2000년-2001년 분기별 가계신용 동향」

- 주택 자금 대출의 감소세와는 달리 주택담보대출은 빠른 속도로 증가하고 있음.
· 주택담보대출에 대한 공식적인 통계는 발표되고 있지 않으나 가계일반대출의 2/3 수준에 이르는 것으로 추정되고 있음.
- 시중 은행들의 가계에 대한 대출경쟁이 금리인하로 나타나면서 지난 4년간 주택담보대출은 66조 4,000 억원이 증가한 것으로 추정되고 있으며 이는 같은 기간 주택자금대출의 20배에 달하는 규모임.

<표 II-8> 형태별 가계신용 잔액 추이

(단위 : 조원)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
가계신용	115.9	142.7	174.7	211.2	183.6	214.0	266.9	341.7
가계대출	100.3	122.2	151.0	184.9	165.8	191.9	241.1	303.5
일반자금대출	72.3	89.6	114.4	142.1	121.6	145.5	187.0	247.3
주택자금대출	28.1	32.6	36.6	42.9	44.2	46.5	54.1	56.2

자료 : 한국은행, 「2001년 중 가계신용 동향」, 2002.3

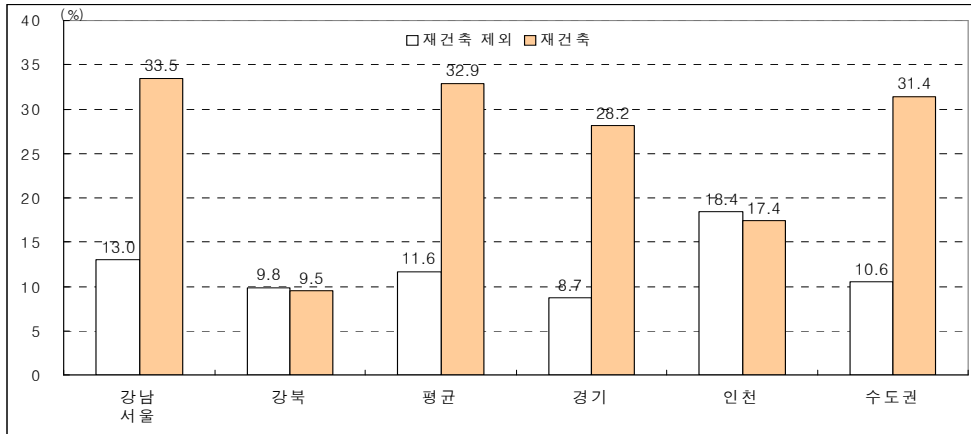
- 2001년에는 금리가 낮아 주택을 구입하거나, 주택을 담보로 하여 시중은행에서 자금을 조달하기가 매우 유리한 해였으며 이에 따라 주택수요자들의 주택 구입 가능성이 크게 향상되었음.
- 이와 같은 주택구입 가능성의 향상으로 실수요자들은 자가 주택 마련에, 투자수요자들은 임대사업을 통한 임대수익을 확보하기 위해 주택을 매입하려는 수요가 늘기 시작함.
- 따라서 주택 매입수요가 크게 늘어났으며 이로 인해, 기존 주택의 가격 상승은 물론 신규 분양 시장도 높은 경쟁률을 기록하면서 활황을 나타냄.

다. 재건축 대상 아파트의 가격 급등과 대규모 지들의 재건축 사업 본격화

- 2001년 재건축 대상 아파트의 매매가격 상승률이 일반 아파트의 2.8배 정도 높게 나타났다.
- 특히 서울의 20평 이하 재건축 아파트(32.9%)와 일반 아파트의 평균가격 상승률(14.1%)이 큰 차이를 나타내고 있음.
- 전반적으로 아파트 매매가격은 외환위기 이전을 회복하였으며 특히 재건축 대상 아파트의 대부분은 외환위기 이전 수준보다 30~40% 정도 높은 매매가격대가 형성되고 있음.

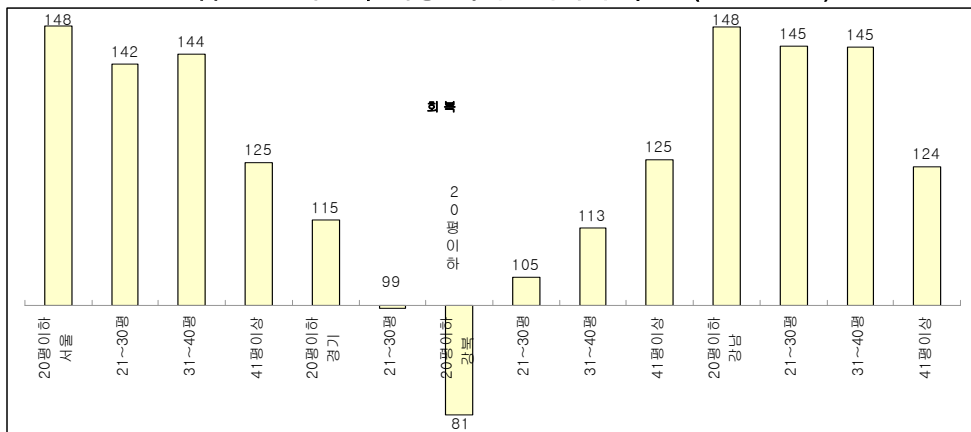
- 2002년 들어서도 5개 저밀도 재건축 아파트의 사업 착공이 본격화됨에 따라 차기의 사업 승인 대상이 되는 저밀도 재건축 단지를 중심으로 재건축 대상 아파트의 가격이 급상승하고 있음.
- 서울지역 5층 이하의 재건축 대상 아파트의 가격 상승폭이 크게 나타나고 있으나 작년 12월(11.0%)에 비해 금년 1월(8.8%)과 2월(5.2%)에 접어들어 상승폭이 낮아지고 있음.

<그림 II-7>재건축 대상 아파트와 일반 아파트의 가격상승률(2001)



주 : 전년말 대비 증감률 기준
 자료 : 한국건설산업연구원·부동산114

<그림 II-8>재건축 대상 아파트가격의 수준 (1997=100)



주 : 전년말 대비 증감률(2001년 12월말 기준)
 자료 : 한국건설산업연구원·부동산114

라. 수급불균형의 문제

- IMF 외환위기의 영향으로 1998년 주택 건설 실적이 이전 공급 물량의 절반 수준으로 급감하였다가 1999년부터 점차 물량이 증가하여 2001년의 경우 외환위기 이전인 97년의 89%수준까지 회복되었음.
- 그러나 사업승인을 받은 물량이 입주 가능한 주택으로 완공되기까지는 2~3년 정도의 기간이 소요되기 때문에 1998년 공급물량이 급감하였던 영향이 2002년까지는 지속될 것으로 예상됨.

<표 II-9> 규모별 수도권 아파트 입주물량

(단위 : 호, %)

구 분	2001년					2002년				
	20평 미만	20-30평 미만	30-40 평미만	40평이상	소계	20평 미만	20-30 평미만	30-40평 미만	40평이상	소계
서울	5,696 (10.3)	12,985 (23.4)	23,692 (42.7)	13,158 (23.7)	55,531 (100.0)	10,780 (23.0)	18,366 (39.2)	13,725 (29.3)	3,981 (8.5)	46,852 (100.0)
경기 · 인천	3,655 (3.7)	23,351 (23.5)	46,221 (46.4)	26,304 (26.4)	99,531 (100.0)	2,609 (2.1)	26,832 (21.8)	61,777 (50.2)	31,748 (25.8)	122,966 (100.0)
수도 권	9,351 (6.0)	36,336 (23.4)	69,913 (45.1)	39,462 (25.4)	155,062 (100.0)	13,389 (7.9)	45,198 (26.6)	75,502 (44.5)	35,729 (21.0)	169,818 (100.0)

주 : ()는 평형별 세대수의 비중임. 2001년은 실적치이며 2002년은 추정치임.

자료 : 한국건설산업연구원·부동산114

- 특히 IMF 외환 위기 이후 아파트 수요가 실수요 중심으로 전환되어 소형 아파트에 대한 수요가 급증한 반면, 소형 의무 비율 폐지, 분양가 자율화 이후 소형아파트의 공급이 크게 줄어들어 소형주택 부족 현상이 야기되고 있음.
- 1999년 주택 사업 승인 물량 중 20평 이하의 주택 비중은 외환위기 이전의 60%수준으로 급감하였으며 이에 따른 입주 물량의 감소가 2000년부터 지속되고 있음.
- 특히 서울을 제외한 수도권 지역에서는 1998년 이후 중대형 중심의 아파트 건설이 증가하면서 2001~02년 사이에 입주 가능한 소평 아파트의 비중이 5% 미만으로 매우 부족한 실정임.

- 입주 가능한 소형아파트가 부족한데 비해 실수요자와 임대사업을 목적으로 하는 투자수요 등 소형 아파트에 대한 수요가 증가함에 따라 상대적으로 건설기간이 짧은 다세대·다가구 주택건설이 크게 증가하였음.
- 수도권외의 경우 2001년 총 주택건설 중 다세대와 다가구 주택의 건설 비중이 69.2%를 차지함으로써 아파트(28.5%)보다 2배 이상 많은 22만 8,029세대의 주택이 다세대·다가구 주택으로 건설되었음.
- 서울 지역 역시 전체 주택 건설 실적 12만 9,463세대 중 66.8%인 8만 6,470세대가 다세대·다가구 주택으로 건설되었으며 아파트는 전체 사업 승인 실적의 30.4%인 3만 9,420세대에 그침.

<표Ⅱ-10> 연도별 유형별 주택건설 실적(사업 승인 실적 기준)

(단위 : 세대수, %)

구 분	전국	수도권				서울			
		계	다가구	다세대	아파트	계	다가구	다세대	아파트
1997	674,696	266,383 (100.0)	45,663 (17.1)	21,682 (8.1)	178,778 (77.9)	85,675 (100.0)	18,804 (21.9)	6,626 (7.7)	52,023 (60.7)
1998	319,087	154,488 (100.0)	7,334 (4.7)	5,898 (3.8)	134,075 (90.2)	31,294 (100.0)	2,852 (9.1)	1,827 (5.8)	24,619 (78.7)
1999	428,666	246,653 (100.0)	11,192 (4.5)	10,887 (4.4)	217,588 (88.2)	63,621 (100.0)	2,686 (4.2)	4,816 (7.6)	54,146 (85.1)
2000	490,508	268,679 (100.0)	32,442 (12.1)	43,938 (16.4)	181,520 (67.6)	103,081 (100.0)	7,447 (7.2)	19,546 (19.0)	72,149 (70.0)
2001	711,161	329,480 (100.0)	89,740 (27.2)	138,289 (42.0)	93,831 (28.5)	129,463 (100.0)	15,869 (12.3)	70,601 (54.5)	39,420 (30.4)

주 : 다가구 주택이 1개의 동이 아닌 개별 세대수의 합계로 집계됨에 따라 건교부의 공식 통계와 일치하지 않음.

자료 : 건설교통부, 「주택건설실적」; 건설교통부, 「주택업무편람」, 2001; 서울시, 「주택건설실적」

마. 신규 분양시장의 과열과 분양가 상승

- 2001년 서울 동시 분양 청약 결과를 보면 공급 물량은 2000년과 유사하나 청약자의 연인원이 2배 이상으로 크게 증가함

- 2001년 서울시 동시분양으로 공급된 물량은 2만 6,426호로 2000년 분양물량보다 8% 정도 늘어났으나 동시분양에 청약할 한 청약자수는 2000년의 2배 수준인 37만 2,731명이었으며 평균 경쟁률은 14.1에 이릅니다.
- 이와 같은 높은 청약 경쟁률 속에서도 총 공급물량의 8.3% 정도가 미분양 상태로 남아 있으나 2000년 미분양 물량의 1/3수준 이하로 매우 낮은 수준임. 더욱이 2000년 청약 관련 예금 가입 기준의 완화로 지난 3월부터 1순위자가 2배로 급증하였기 때문에 신규 분양 시장에 참여할 수 있는 대상이 대폭 늘어난 상태임.

<표 II-11> 2001년 서울 동시 분양 청약 현황

(단위: 호, 배, %)

구분	2000년	2001년					2002년	B/A
	1-12차	1-3차(A)	4-6차	7-9차	10-12차	합계(1-12차)	1-3차(B)	
공급세대수(a)	24,414	2,822	7,106	3,968	12,530	26,426	5,602	2.0
청약자수(b)	179,941	15,694	52,855	59,268	260,608	372,731	271,847	17.3
경쟁률(b/a)	7.4	5.6	7.4	14.9	20.8	14.1	48.5	8.7
미분양가구수(c)	7,974	181	775	482	937	2,194	222	1.2
미분양률(c/a)*100	32.7	6.4	10.9	12.1	7.5	8.3	4.0	0.6
평당분양가(만원)	676.0	585.4	701.0	754.5	737.4	748.0	916.7	1.6

주: 서울 및 수도권 1순위까지의 청약집계임.

자료: 국민은행

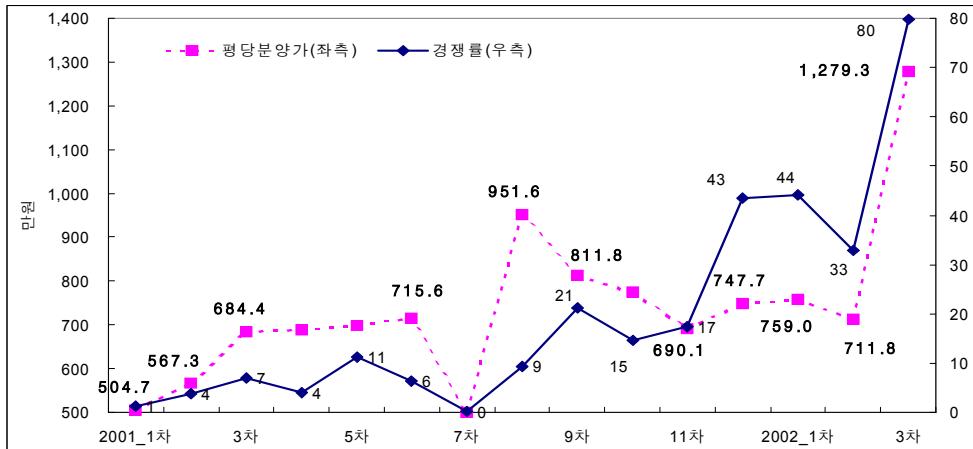
<표 II-12> 서울시 분양가격 상승률과 경제지표 변화의 비교

구분	1999	2000	2001
소비자물가상승률+실질경제성장률	11.7	11.0	7.1
평당분양가격(상승률)	642.9 (20.4)	676.0 (5.1)	748.0 (10.7)
20평이하	492.5 (0.6)	401.0 (-18.1)	767.8 (91.5)
21-30평 이하	495.9 (3.1)	550.6 (11.0)	596.5 (8.3)
31-40평 이하	541.0 (2.2)	579.8 (7.2)	634.1 (9.4)
41-50평 이하	628.1 (7.9)	700.8 (11.6)	739.0 (5.5)
51평 이상	1,142.8 (47.0)	996.3 (-12.8)	1,191.0 (19.5)

자료: 한국은행; 한국건설산업연구원·부동산114(주)

<그림 II-9> 서울시 동시분양 경쟁률과 평당 분양 가격 비교

(단위: 만원)



- 활황을 보이고 있는 신규 주택 분양 시장은 분양가 자율화에 따른 영향이 가세하면서 높은 분양가 상승세를 보이고 있음.
- 2001년 서울시 동시분양의 평균 분양가격은 2000년보다 10.7% 상승한 748만원/평이었으며 특히 20평 이하 아파트의 경우 분양가격이 무려 91.5%나 상승함.
- 분양가 자율화 조치 이후 대형→중형→소형으로 분양가격의 상승추세가 확산되고 있으며 이는 분양가 자율화 이후 시장 적응기에 나타날 수 있는 단기적인 급상승세로 해석할 수 있음.
- 분양가격의 상승 추세는 2002년에도 지속되고 있으며 지난 3차 동시분양의 경우 1,279만원/평으로 평균 평당 분양가격이 1,000만원을 넘어섬.
- 이와 같은 분양가 상승은 공급자의 과도한 분양가 산정 때문이라는 지적도 제기될 수 있으나, 높은 분양가격에도 불구하고 많은 청약자들이 몰려들어 높은 청약경쟁률을 보이는 현상이 나타나고 있음.
- 지난 1년간의 서울시 동시 분양의 청약 경쟁률과 평균 분양 가격을 분석해보면, 높은 분양 가격이 제시된 동시 분양에서 더 높은 청약 경쟁률이 나타나고 있음.
- 이러한 현상은 주택 수요자들이 향후 주택 가격에 대해 지나치게 낙관적인 전망을 하고 있는 것으로 분석할 수 있으며, 한편으로는 주택 수요자들의 자금여력이 매우 풍부하다는 것으로 해석할 수 있음.

- 그러나 이와 같이 높은 분양가격은 입지여건이 좋은 서울 강남지역에서 국한되고 있으며 보편적인 현상은 아님.
 - 따라서 강남의 일부 지역에 대한 수요자들의 집중현상은 계층별 주택수요의 특성이 반영된 현상으로 해석할 수 있으며, 설사 분양가를 제한하더라도 이 지역에 형성되는 프리미엄은 사라지지 않고 오히려 분양을 받는 청약자에게 모두 전가될 가능성이 큼.
- － 분양 가격의 상승세가 지속되자 서울시는 분양가 내역을 제시토록 요구하는 등의 분양가 자율 조정을 권고하기로 함(2002년 4월 1일).
- 해당 지역 구청장은 건설업체가 입주자 모집 공고안을 승인 신청할 때 적정 분양가를 평가하여 과도하다고 판단될 경우 분양가 내역을 제시토록 요구하고, 분양가 내역을 국세청에 통보하여 과세자료로 활용토록 함.
 - 이러한 조치는 이번 4차(5월) 동시분양부터 적용될 예정이나 적정 분양가에 대한 명확한 개념정립이나 산정이 어려워 적용시에 건설업체들의 민원이나, 불만이 야기될 수 있으며, 이에 따른 주택공급의 지연이나 위축의 부작용도 예상됨.
- － 분양가 규제조치는 일차적으로 건설업체들로 하여금 분양가를 낮추도록 하는 효과는 있을 수 있으나, 청약 당첨자에게 귀속되는 프리미엄 문제가 남아 있는데다가 이러한 높은 프리미엄에 대한 기대로 인해 강남지역으로 청약자가 집중되는 부작용이 나타날 우려가 있음.
- 또한 이미 사업 승인을 마치고 일반 분양을 준비 중인 재건축 아파트의 경우 사업성 확보에 차질이 생겨 일반 분양을 진행시키지 못할 수도 있으므로 이에 대한 민원이 제기될 것으로 예상됨.
- － 한편 건축공사 물량이 급증하여 건설자재에 대한 수요가 증가하면서 최근 건설자재 가격이 상승하고 있어 이에 따른 향후 분양가 상승이 불가피한 측면도 있음. 따라서 무리한 분양가 규제는 주택건설 특히 아파트 건설을 위축시킬 가능성이 있음.
- 2002년 2월까지의 주택건설실적은 작년 1/4분기의 주택건설실적보다 34%가 늘어난 7만 9,321호에 이르고 있으나 이중 아파트 비중은 43.4%수준에 불과함(수도권은 31.4% 서울은 25.8% 수준).
 - 주택 수요자들에게 선호되는 주택 유형이 아파트임에도 불구하고 아파트 공급은 외환 위기 이후 크게 늘어나지 않았음.

- 분양가 규제가 아파트에 국한되는 만큼 이와 같은 일련의 조치가 무리하게 강행될 경우 앞으로도 아파트의 공급 비중이 계속 낮아질 가능성이 있음.

2) 정책동향

- 1998년 이후 2001년까지 주택경기를 활성화시키기 위한 지원 및 활성화 대책이 이어졌으며 연간 4개 정도의 활성화 대책이 발표되었음.
- 1998년 분양가 자율화, 소형 의무 비율 폐지 등 4개의 활성화 대책이 1999년에는 5개, 2000년 3개의 활성화 대책이 발표되었으며 2001년에는 총 9개의 대책 중에 4개가 주택 경기 활성화에 대한 대책이었으며 나머지가 주택 공급 확대와 관련된 정책이었음.
- 2002년에 접어들어 3개의 정책이 발표되었으나 이는 모두 부동산 시장을 진정시키기 위한 시장 안정 대책이었음.
- 3여 년 동안 주택경기활성화에 정책의 목표가 맞추어져 있다가 2002년부터는 시장안정대책으로 전환되고 있음.
- 이와 같은 가격 안정 대책은 작년 하반기 이후 높은 가격 상승과 서민주거 불안이 지속됨에 따라 공급 확대 등 간접적인 시장 안정책을 펴 오다가 작년 연말 이후 비정상적인 가격 폭등세가 나타나면서 정부가 강력한 수요 억제 정책을 제시하고 있는 것임.
- 청약제도의 보완(무주택자 우선공급, 분양권 전매 제한)을 통해 급증하고 있는 주택 수요를 조정하고 있으며, 분양가 심사, 선착분 분양 방식의 금지 등 공급자에 대한 제제도 취하고 있음.
- 또한 분양권 전매에 대한 세무 조사 확대, 1가구 2주택 보유에 따른 양도소득세 면제 기간 단축 및 양도소득세의 과표인 기준시가를 상향조정함으로써 주택 거래를 위축시키고 있음.

<표 II-13> 2001-2002년 주요 주택관련 대책과 내용

발표시기	주요대책	주요 내용
2001년	1.4 지방건설업 및 주택건설 활성화 대책	- 6개 지방 신시가지 및 화성계획도시 개발계획
	3.16 서민주거안정을 위한 전월세 종합대책	- 영세민 전월세 보증금 대출한도 인상 및 대출금리 인하(연 7.5-9.0%--> 연 7.0-7.5%) - 임대주택사업자에 대해 대출금리 인하(연 7%-->연 5.5%) 취득세 감면 확대 (25.7평까지 확대) - 국민임대주택 추가 5만호 건설
	5.23 건설산업 구조조정 및 건설투자 적정화 추진	- 생애 최초 주택구입자(18평 이하)에게 금융지원(국민주택 기금에서 주택가격의 70% 까지 융자) - 2003. 6월까지 신축 주택구입에 따른 취.등록세 및 양도세 감면
	5.25 임대주택 활성화 대책	- 수도권 그린벨트 조정가능지역에 임대주택용지 조성 - 임대주택조합제도 도입 - 수도권 공공택지내 임대주택용지 확대(20-30%) - 부도임대사업장에 대한 처리(주공이 인수)
	7.26 전월세 안정대책	- 수도권지역의 민간택지와 재건축에 대한 소형주택공급비를 적용 방안 검토 - 서울시 재개발 구역 내 임대주택 공급확대 - 서울시내 “빈방”실태조사로 전세수요 분단 유도 - 임대차분쟁조정 사례집 작성 및 배포
	8.20 국민임대주택 20만호 건설 및 서민 전월세 지원대책	- 생애 최초주택대출 25.7평까지 확대 - 전월세 보증금에 대한 대출한도 확대(보증금의 70%까지 지원) - 2003년까지 주택보급률 100% 달성 - 원활한 택지공급을 위한 택지조성계획 - 200년까지 국민임대주택 20만호 건설
	9.14 서민주거생활 안정대책	- 국민임대주택 건설시기의 조정 - 수도권에 매년 600만평의 공공택지 적기 공급 / 그린벨트 해제 지역을 활용하여 임대주택 등 서민주거용지 확보 - 민간건설업체의 공공임대주택 건설 지원 확대 - 주상복합 아파트의 분양방식 개선(선착순 분양에서 공개추첨이나 인터넷 청약으로 유도) - 서울시내 빈방 홍보 등 주택수요 분산 유도 - 전세자금 지원을 위한 주택금융신용보증기금의 보증 여력 확충
	10.9 소형주택 의무비율 도입 방안 발표(12.1 시행)	- 소형주택의무비율 부활 - 수도권 과밀억제권역내 300호 이상의 재건축과 민영주택건설시 전체 호수의 20%를 전용면적 18평 이하로 건설 의무화
	12.21 판교 신도시 개발 확정	- 수도권 등 555만평 택지개발예정지구 지정 (판교 282만평, 용인 흥덕지구66만평, 오산 세교지구(99만평), 파주 운정지구 148만평)

발표시기	주요대책	주요 내용
2002년	1.8 주택시장 안정대책	<ul style="list-style-type: none"> - 주택공급확대 및 서민 지원강화 - 총 55만호(2002년) 주택건설 - 무주택서민을 위한 공공임대주택 15만호 건설 - 공공개발택지 공급확대(1,100만평) - 그린벨트 해제지역내 주거단지 조성(260만평) - 무주택자를 위한 주택자금 및 전세자금 지원 - 아파트 재건축 시기 분산 - 기준시가 상향조정 및 수시 기준시가 적용 검토 - 분양권 전매에 대한 세무조사
	1.18 임대주택건설 등 서민주거생활안정대책	<ul style="list-style-type: none"> - 2002년 52,500호, 2003년 8만호 연도별 건설 계획 - 임대무기기간 연장(10년 혹은 20년 → 30년)
	3.6 주택시장 안정대책	<ul style="list-style-type: none"> - 그린벨트 해제지역에 대해 상반기 중 택지지구 지정(376만평) - 생애 최초주택자금지원 대상 확대(신규주택→수도권 이외지역의 기존 주택에도 지원) - 전월세 지원 강화(영세민 전세자금 지원대상 확대, 지원금리 인하) - 서울지역 투기과열지구 지정, 특별관리 - 청약제도 개선(25.7평 이하 공급물량의 50%를 무주택자에게 우선권 부여) - 분양권 전매제한(중도금 2회 납부 및 1년 이상에 한해 허용) - 분양권 전매에 대한 추가 세무조사 - 양도소득세 기준시가 상향조정 및 수시 기준시가 적용 검토 - 떼다방 지도, 단속 강화 - 선착순 분양하는 업체에 대해서는 불이익 부여(3.18 서울지역부터 시행) - 재건축 시기조정 심의 강화(5개 저밀도 단지 대상→ 서울 지역 300세대 이상의 재건축 단지로 확대) - 2006년 수도권 주택보급율 100% 달성, 3,750만평의 택지공급
	4.3 주택건설종합계획(2003-2012) 수립 착수	<ul style="list-style-type: none"> - 장기임대주택 100만호 건설(국민임대주택 50만호 포함) - 장기 임대주택 비중 확대(3.4%→ 10%) - 매년 30만호 씩 총 150만호 건설하여 2006년 수도권 주택보급률 100% 달성

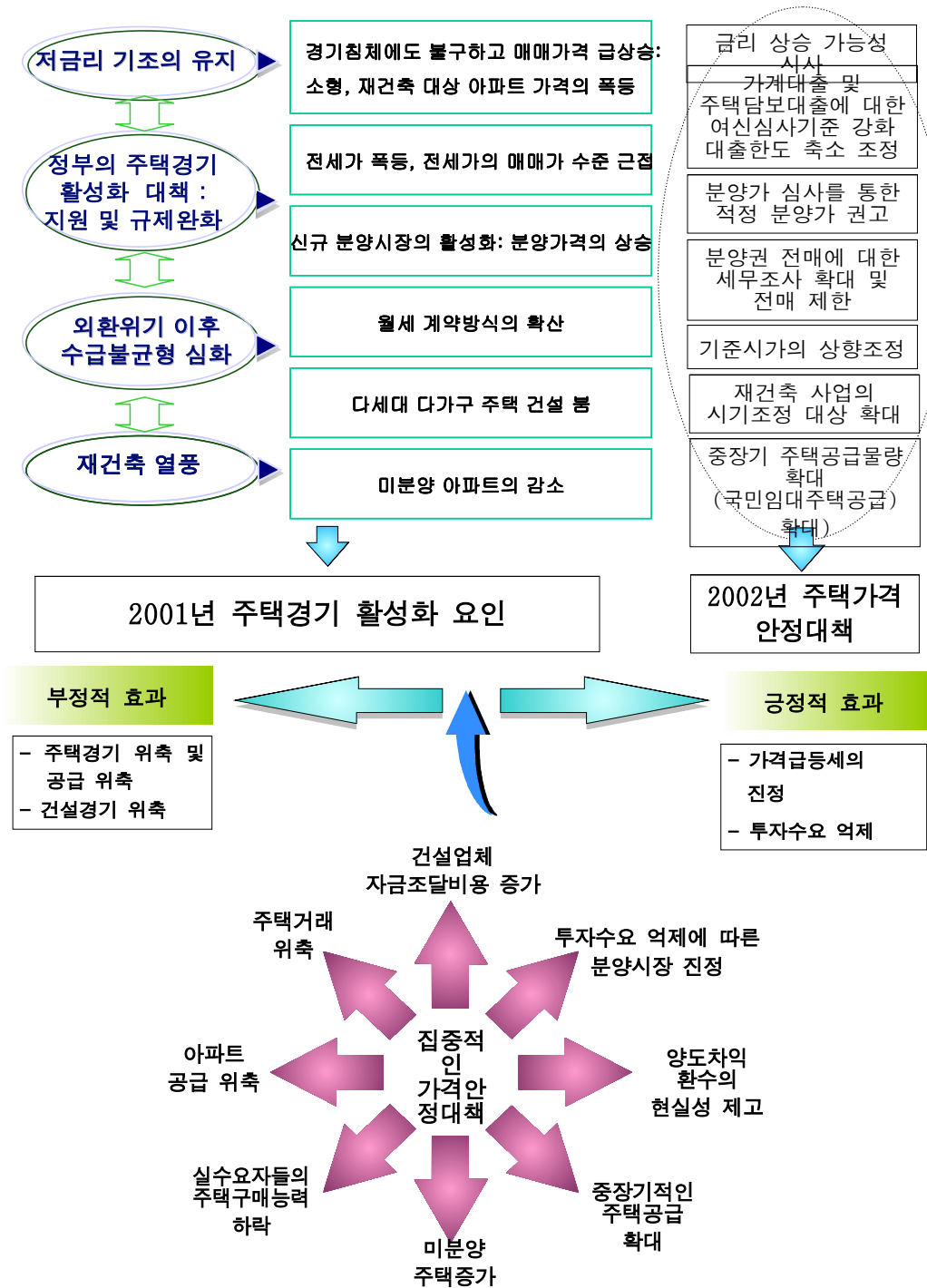
(2) 평가 및 문제점

1) 단기적이고 집중적인 시장 조정 정책

- 정부는 최근 일련의 가격 안정 대책에 추가하여 금리상승 가능성, 은행권의 가계 대출에 대한 규제 강화 등 잇단 경기 조절 정책을 발표하고 있음.
- 분양권에 대한 세무 조사 확대, 기준시가의 상향 조정에 이어, 분양권 전매 제한, 무주택자에 대한 우선 공급, 국민임대주택을 포함한 수도권외의 중장기적인 주택 공급 계획 발표 등 수요 조절 및 공급 확대정책을 발표하고 있음.
- 또한, 재건축 사업에 대한 규제 강화와 가계 대출에 대한 기준 강화, 금리인상에 대한 가능성 등 주택시장에 영향을 미치고 있는 모든 변수에 조절책을 발표하고 있음.
- 이러한 집중적인 안정 대책의 영향으로 주택 가격은 3월 이후 상승세가 둔화되고 있으며 거래가 동결되면서 일부 지역에서는 가격이 하락세를 보이고 있음에도 불구하고 분양가 규제의 부활등 강도 높은 가격안정대책이 계속 발표되고 있음.
- 지난 1999년 자율화 조치 이후 2~3년 동안은 가격의 일시적인 급상승이 자연스러운 현상임에도 불구하고 자율화 조치가 시장에 정착되기도 전에 규제의 움직임이 나타나고 있음.
- 특히 서울시의 「아파트 분양가격 자율 조정 시행방안」은 평당 건축비 및 택지비의 상한선을 정함으로써 사실상 분양가 상한선 제한¹⁾이 부활된 것으로 평가할 수 있음.

1) 분양가 상한선 규제는 1977년부터 1989년까지 시행되었음. 이번 서울시 분양가 자율조정 방안에는 건축비가 건설교통부 표준건축비의 130%를 초과, 또는 토지비가 공시지가의 120% 수준에 단지조성비를 합산한 금액보다 높은 경우 조정대상으로 삼고 있음. 건교부의 표준건축비가 230만원이므로 건축비의 상한선은 대략 300만원 선으로 예상됨.

<그림 II-10> 집중적인 주택시장 안정대책이 주택시장에 미치는 영향



- 일련의 주택 가격 안정 대책과 함께 올 연말부터는 입주 물량 부족이 어느 정도 해소되면서 주택 가격이 차츰 안정세를 보일 것으로 예상되는 시점에서 분양가 규제 등 추가적인 가격 안정 대책은 주택 공급 특히 아파트의 공급을 위축시킬 가능성이 있으며 이에 따라 건설 경기의 회복에도 영향을 미칠 가능성이 큼.
- 최근 일련의 조치는 과열 양상을 보이는 주택 시장을 일시적으로 진정시키는 효과는 있으나, 특정 지역 주택 수요의 집중 및 이에 따른 프리미엄 형성, 투자 수요 등 근본적인 문제를 해결하는 데는 다소 한계가 있음.
- 또한 금리 인상 등 거시 경제 차원에서 시중의 유동성을 조절하려는 움직임이 있어 주택 수요가 어느 정도 진정될 것으로 예상됨.
- 현재 우리나라의 주택 가격은 아직도 소득 대비 5배 정도(서울은 7배)에 달해, 실수요자들의 주택 마련이 요원한데다가, 선분양 제도 하에서는 일부 투자 및 투기적인 수요가 없이는 주택공급이 확대되기 어려움.
- 그러므로 적정 투자 수요를 유지하는 가운데 주택 시장이 안정을 되찾을 수 있는 범위 내에서 시장 안정 대책을 펴 나가야 할 것임.

2) 아파트 공급부족 당분간 지속

- 2001년 주택 경기의 활황에 힘입어 2002년 상반기부터 주택 건설이 크게 증가하고 있으나 선호도가 높은 아파트보다는 다세대 및 다가구 주택의 비중이 절반 이상을 차지하고 있음.
- 서울 지역은 재건축을 제외하고는 신규 주택 건설 택지가 거의 고갈된 상태인데다가 최근 재건축에 대한 각종 규제가 강화되고 있어, 주택 건설의 증가가 대부분 다세대, 다가구로 채워지고 있음.

<표 II-14> 주택건설 실적 중 아파트 비중의 추이

(단위: %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
다세대+다가구 주택비중	28.9	32.4	20.3	9.0	11.2	25.3	57.7
아파트 비중	65.7	61.5	71.9	82.4	80.6	67.6	37.6

주: 주택건설실적은 다가구를 동수 기준이 아닌 세대수 기준으로 하여 합산한 수치이므로 건교부에서 공식 발표되는 비중과는 다를 수 있음.

주택건설실적(전체)는 다세대 다가구 아파트 이외에 단독 및 연립 등이 포함된 것임.

자료: 건교부, 「주택업무편람」 2001; 주택건설실적

- 주택 건설업체들의 연간 아파트 분양 실적을 살펴보면, 1998년 이후 전체 주택 건설 실적의 증가세에 비해, 아파트 공급 물량은 크게 늘어나지 않고 있음.
- 주택 건설 업체들이 외환 위기 이후 분양한 실적을 살펴 보면, 1999년 분양 물량이 잠시 늘어났으나 2000년과 2001년에는 모두 분양 실적이 줄어들었으며, 이러한 분양 물량은 외환위기 이전인 97년 분양 물량의 50%내외 수준이었음.
- 2001년 주택 시장이 활성화되면서 2002년의 분양 물량을 크게 확대하였으나 이 역시 97년 물량의 90%수준에 불과함.

<표 II-15> 주택건설업체들의 아파트 분양 실적 추이

(단위: 호, %)

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002(계획)
대형주택업체	179,567	74,270 (-58.6)	105,072 (41.5)	110,568 (5.2)	88,549 (-19.9)	186,880 (111.0)
중소주택업체	258,936	136,750 (-47.2)	180,280 (31.8)	129,711 (-28.1)	120,593 (-7.0)	212,745 (76.4)
합계	438,503	211,020 (-51.9)	285,352 (35.2)	240,279 (-15.8)	209,142 (-13.0)	399,625 (91.1)
97년대비 수준	100	48.1	65.1	54.8	47.7	91.1

주: ()는 전년대비 증감률임.

자료: 한국주택협회, 대한주택건설사업협회

- 이와 같이 주택 건설 물량에서 아파트 비중이 감소하는 것은 대규모 주택 단지에 대한 규제가 강화되면서 신규 택지 개발이 지연되는 가운데, 기존 도시 지역에서도 마땅한 택지가 부족하기 때문임.
- 수도권의 경우에도 2000년 준농림지 규제 이후 민간 차원에서의 아파트 단지개발이 사실상 어려워 저 대부분의 택지 공급을 공공 택지에 의존하고 있으나 1999년 2000년의 택지 지구 지정 실적이 매우 낮아 향후 2~3년 내에 주택 건설이 가능한 택지는 부족한 실정임.
- 1997년 600만평의 택지 개발 지구 지정이 있었으나 1998년 이후부터는 100~200만평 정도로 지구 지정 실적은 미미한데다가 민간에 의한 준농림 지역에서의 택지 공급도 2000년 상반기 이후 거의 중단되었기 때문에 향후 2~3년 내에 주택을 건설할 수 있는 택지가 부족한 실정임.

- 2001년 그린벨트 해제 및 1,200만평의 신규 택지 개발 지구 지정이 있었으나, 그린벨트 해제 지역의 경우 광역도시계획의 수립에 따른 시간이 소요되고, 신규 택지 개발의 경우에도 사업계획 수립 및 토지 수용을 거쳐 택지 조성이 이루어지기까지는 3~5년 정도가 소요될 것으로 예상돼, 주택 건설을 위한 택지의 적기 공급에 차질이 발생할 가능성이 큼.

<표 II-16> 1990-2001년 택지지구 지정 실적

(단위: 만평, %)

구분	1981-1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
전국	6,653	479	364	619	1,059	273	528	838	566	420	273	1,200
수도권 (비중)	3,656 (55.0)	109 (22.8)	35 (9.6)	139 (22.4)	503 (47.5)	52 (19.1)	78 (14.8)	559 (66.7)	240 (42.5)	194 (46.0)	100 (36.6)	860 (71.7)

자료: 건교부

- 반면, 일반 주택 수요자들은 주거 환경이나, 안전, 자산 가치의 측면에서도 아파트를 선호하고 있어, 아파트에 대한 수요는 계속 증가되고 있으며 앞으로도 이러한 증가 추세는 지속될 것으로 예상됨.
- 주택 건설 공급 물량이 총량적으로는 외환위기 이전 수준을 회복하였으나, 수요자들로부터 선호되고 있는 아파트의 공급은 이에 미치지 못해, 당분간 아파트의 부족 현상이 지속될 것으로 보이며, 이에 따라 아파트의 가격은 계속 다른 주택 유형보다 높은 수준을 유지할 것으로 예상됨.
- 특히, 분양가 제한 등 추가적인 조치가 지속될 경우 아파트 공급에 차질이 예상되며 이로 인해 안정적인 아파트 공급이 이루어지지 않을 경우 아파트 가격은 2~3년 뒤 다시 높은 상승세가 반복될 가능성도 배제할 수 없음.

3) 차별화 양극화되는 시장상황, 획일적이고 총량적인 조절수단

- 주택 가격의 상승 정도와, 주택에 대한 수요 특성이 국지적으로 큰 차이를 나타내고 있으나 서민층을 위한 지속적이고 저렴한 가격의 주택공급은 지속적으로 필요한 상황임.

- 임대차 방식의 주류를 차지하던 전세 시장이 월세 시장으로 빠르게 전환되고 있으나, 정부의 주택 정책은 이러한 임대시장의 구조 변화에 긴밀히 대응하고 있지 못함.
 - 물가 안정 차원에서 기존의 전세에서 월세로 전환하는 경우의 전환이율 상한선을 규제하는 정책이 마련되었으나, 기존의 월세시장에 대해서는 정책적 영향력을 미치지 못하고 있음.
 - 월세시장의 공식 임대 시장화 및 월세금의 소득 공제, 유지보수에 대한 임대차 계약상의 표준 양식 등 임대료의 안정 및 주거 서비스 향상을 도모할 수 있는 적극적인 운용 및 지원 지침이 마련되지 못하고 있음.
- 서울의 강남지역 등에서 야기되고 있는 양호한 교육 환경 및 특정 소득계층에 대한 주택 수요와 서민들의 주거 문제가 혼합되어 차별적인 정책대안이 마련되지 못하고 있음.
 - 강남지역의 소형 아파트 분양가 상승 현상을 놓고 서민의 내집 마련이 어려워진다는 식의 분석과 이에 따른 대책이 이루어지고 있으며,
 - 서민들의 출퇴근이 용이한 도심 지역에서의 임대 주택 공급이 마련되지 못한 채, 수도권 외곽의 대규모 임대 주택 건설을 계획하는 등 총량적인 정책목표에만 치중하고 있음.

(3) 정책 제안

1) 단기 과제와 정책 방향

가. 주택 가격 안정 대책의 수위 조절

- 2002년 들어 연이어 발표되고 있는 주택 시장 안정 대책은 금융기관의 가계대출에 대한 규제 강화, 금리 상승 가능성 등이 가시화 되면서 주택시장에 큰 압력으로 작용하고 있음.
- 외환위기 이후 급감하였던 주택공급물량에 의한 주택 부족 문제가 올 연말부터 다소 해소될 전망이다. 분양가 상승역시, 자율화 조치 이후 나타날 수 있는 단기적 상승시기가 거의 끝나가기 때문에 올 연말부터는 주택 가격이 안정세를 보일 것으로 예상된다.

- 이와 같이 하반기 이후 주택 시장이 안정세를 보일 것으로 예상되지만, 최근 일련의 조치들이 계속 이어지거나, 강도가 높아질 경우, 자칫 주택시장은 단기간의 활황세를 벗어나 크게 위축될 가능성이 있음.
 - 특히 우리나라의 주택 시장은 보유 중심의 수요 구조와, 높은 주택 가격, 선분양에 의한 공급 등 특별한 시장 구조를 갖고 있기 때문에 일정부분의 가수요가 주택 공급을 촉진시키는 역할을 하고 있음.
 - 주택 건설업체들의 경우 주택 건설 자금의 37%를 선분양 대금에 의존하고 있으며 국민 주택 기금을 포함하는 제1금융권에서 18%, 제2금융권에서 9%를 조달하는 것으로 알려져 있음.
 - 선분양 대금에 대한 사업자금 의존도가 높기 때문에 분양초기의 계약률에 의해 사업의 수익성이 크게 좌우됨.
 - 따라서 강도 높은 규제로 분양 시장을 위축시킬 경우, 주택 건설업체들의 사업 자금 조달에 차질을 가져오는 것은 물론 이에 대한 위험부담이 분양가에 전가될 가능성도 있으며, 경우에 따라서는 아파트 건설 물량이 줄어들 가능성도 있음.
- 특히 서울시가 이번 4차 동시 분양부터 적용할 예정인 분양가에 대한 규제는 청약자에게 전가되는 높은 프리미엄으로 인한 과도한 청약 경쟁 및 음성적인 분양권 거래 양산의 부작용이 우려되는 가운데, 품질 향상, 주택 수요의 다양화 추세에 역기능을 가져올 수도 있음.
- 따라서 현재 진행되고 있는 주택 시장 안정 대책은 그 수위를 조절할 필요성이 있으며, 안정적인 주택 공급에 차질을 주지 않는 범위 내에서 이루어져야 함.
- 경제 회복이 가시화되면서 금리 상승에 대한 가능성이 높아지고 있으며, 이에 따른 가계의 이자 부담이 증가하고, 연말 이후의 입주 물량 회복에 따라 주택 가격 상승에 대한 기대치가 수그러지게 되면 상당 부분의 투자수요가 줄어들 것으로 예상됨.
 - 그렇지만 이와 같은 초과 수요가 조정기를 거치기 이전에 분양가 규제 등 공급 관련 규제를 지나치게 강화할 경우 주택의 안정적인 공급에 차질을 가져올 가능성이 큼.
- 대신 신규 분양 가격을 낮출 수 있는 방안으로서 원시 취득에 대한 취득등록세 감면 및 마이너스 옵션제에 대한 인센티브 제공 등의 유인책이 제공되어야 할 것임.

- 신규 주택을 기준으로 하였을 때, 신규주택 구입에 따른 취·등록 관련세는 취득 금액의 8.96%임. 이중 65%는 구입자(입주자) 부담이며 35%는 공급자의 원시 취득에 따른 취·등록세부담임.
- 예를 들어 1억원의 주택 구매자는 580만원(취득세, 등록세, 농어촌 특별세, 교육세 포함)의 세금을 부담하여야 함.
- 그러나 대부분의 공급자들은 원시취득에 따른 세부담을 분양가격에 포함시키기 때문에 이 주택의 실제가격은 대략 9,684만원이며 최종 구입자가 부담하는 세부담액은 공급자 세부담이 100% 전가된다면 주택원가의 9.25%정도라고 볼 수 있음.

나. 주택보유에서 거주, 신규분양주택에서 기존주택으로 지원책 전환

- 지금까지는 신규 분양 아파트의 구매에 주택 지원 정책이 치중되어 왔으나 이를 신규 아파트만이 아니라 기존 주택과 다양한 주택 유형으로 전환함으로써 신규 분양 시장으로의 집중되고 있는 주택 수요를 분산시켜야 함.
- 서민층의 내집 마련을 위해, 국민임대주택은 물론 기존 도심의 저렴한 단독주택, 다세대 및 연립주택의 공급을 늘리고 주택 구입에 따른 금융지원 및 세제 지원에 기존 주택도 포함시켜야 함.
- 아파트에 비해 자산가치가 낮은 단독주택, 연립, 다세대 주택에 대해서는 금융기관에서 정확한 자산가치 평가 후 대출해 줄 수 있도록 자산가치 평가시스템을 차별화할 필요성이 있으며 필요에 따라서는 이에 대한 정부의 지원을 확대하여야 함.
- 또한 서민들의 내집 마련을 신규 분양 아파트에 초점을 맞출 것이 아니라, 저렴하고 다양한 주택 유형으로 확산시켜야 함.
- 아파트의 분양가가 자율화되기 이전에는 신규 분양 아파트의 가격이 기존 주택에 비해 저렴하여 서민들의 내집 마련의 주요 대상이 되었으나, 분양가 자율화 이후 신규 분양 아파트의 가격은 기존 주택 가격을 상회하고 있어 서민들의 내집 마련의 적절한 대상이 되지 못하고 있음.
- 따라서 정부는 서민들의 내집 마련을 위한 저렴한 가격의 신규 아파트를 직접 공급하거나 아니면 비교적 가격이 저렴한 기존주택을 구입하는데 재정 및 세제지원을 하여야 할 것임.

다. 중서민층에 대한 저리의 주택 금융 지원 확대

- 주택담보대출을 통한 투자 수요의 증가는 경계해야 하겠으나, 저리의 주택 자금 대출은 주택 실수요자의 구매능력을 향상시키는 긍정적인 효과가 있음. 따라서 중서민층을 대상으로 하는 저리의 주택구입용 자금 대출은 계속 확대되어야 함.
- 현재에도 주택담보대출의 경우에는 은행 간 경쟁적으로 금리를 인하하고 있는데 반해 주택자금대출은 담보대출에서는 필요 없는 근저당 설정비, 주택신용보증기금의 보증이 수반되는 등 일반가계대출(주택담보대출 포함)보다 절차가 복잡하고 부대비용이 발생함.
- 한국은행이 발표(4월 19일) 「은행의 가계대출 표본조사 결과」에 의하면 가계대출의 50%이상이 주택 구입 용도였으며, 특히 자금 대출자의 89%정도가 유주택자로서 자산 증식의 목적으로 자금을 대출하여 주택을 구입하였던 것으로 조사되었음.
- 또한 이러한 주택구입용 자금 대출은 작년 이후 급등한 가격상승세를 보였던 서울과 수도권 지역에서 더 집중적으로 발생하였던 것으로 조사됨.
- 결국 저금리에 의한 주택 구입 능력의 확대는 중산층 이상 및 유주택자에게 편중되었다는 것을 의미하며, 중서민층의 주택 구입 능력 확대에는 큰 보탬이 되지 못하였음을 알 수 있음.
- 중서민층의 경우 급등한 주택가격으로 인해, 전반적인 주택가격 수준이 높아져 있는 상황이기 때문에 주택구입이 더욱 어려워졌을 것으로 예상됨.
- 따라서 정부는 가계대출의 억제책을 강구해 나가면서도 중서민층의 주택 구입을 위한 자금 대출에 대해서는 차별적인 저금리 지원책을 유지해 나가야 할 것임.

2) 중장기 과제와 정책 방향

가. 주택 건설의 자원 조달 체계 및 공급 방식의 개선

- 프로젝트 파이낸싱 등 주택 건설업체들의 자금 조달 구조에 대한 기틀을 마련하면서 점차 주택 공급 방식을 선분양에서 후분양으로 유도하여야 함.
- 선분양 대금에 의존하는 자원 조달 구조 하에서는 수요자 중심이 아닌 공급자 중심의 주택 공급이 불가피 하며,

- 주택이 공급되기 이전에 비용을 지불함으로써 주택 수요자의 자금부담이 크고 입주 후 주택 시장의 변화에 따른 가격 리스크와 프리미엄이 모두 주택 수요자에게 귀착되고 있음.
 - 따라서 MBS, 리즈, 프로젝트 파이낸싱 등의 금융기법을 통해, 주택 건설자금이 조달될 수 있어야 함.
- 주택 건설 자금의 재원 조달이 원활해지면, 후분양 방식을 도입할 필요성이 있으며, 후분양이 이루어질 경우 주택 공급자들은 주택 시장 변화에 따른 리스크를 관리하게 되며 이에 따라 적정 분양가 산정이 이루어질 수 있을 것으로 판단됨.

나. 공공 부문의 지속적인 임대 주택 공급: 적기 적소에 이루어져야

- 1998-2003년까지 국민임대주택 20만호의 공급 계획 이외에도 향후 10년간 100만호의 장기 공공 임대주택건설이 계획되어 있음.
- 이와 같은 공공 장기 임대주택은 수요 계층이 중 서민층으로써 도심으로의 접근이 용이한 지역에 주택 공급이 필요하나, 도심 지역에서의 택지 확보가 여의치 않아 주로 수도권 외곽 지역에서 공급이 이루어지고 있음.
- 따라서 도심내의 단독주택 및 다세대 주택을 활용한 임대주택의 확보가 필요하며, 수도권 외곽지역의 경우 도심으로의 접근이 용이할 수 있는 교통시설 확충, 학교, 근린시설 등의 인프라 시설에 대한 정부의 지원과 투자가 병행되어야 함.
- 지속적인 공공임대주택의 건설을 위한 택지개발의 조기 착수와 정부의 재원마련이 차질 없이 이루어져야 하며, 주택경기와 상관없이 지속적인 임대주택 스톡을 구축해 나가는 일이 필요함.
- 국민임대주택의 경우 건설 자금의 30%를 정부재정에서 지원하고 있어, 이에 대한 자금 지원이 차질이 없도록 지속적인 예산 배정상의 우선순위가 확보되어야 할 것임.

- 1989년 건설되었던 영구임대주택이 1993년을 마지막으로 공급이 중단되는 등 임대주택건설이 정치 및 경제적인 상황에 의해 공급이 지속되지 못하는 측면이 있었으나, 서민 주거 안정을 위해서는 주택 경기등과는 별도로 지속적인 임대주택의 건설 및 비축이 필요함.

다. 소규모 주택 단지에 대한 인프라 제공 및 건축 기준의 정비

- 다세대 다가구 주택의 건설이 급증하면서, 건축법에 의한 기준 및 규제로 이루어지는 개별 주택 건설에 대한 건축기준의 정비가 필요함.
- 단순한 주차장 설치기준에서 더 나아가, 단지규모의 양호한 주거환경 조성을 위한 부대 시설 설치 조향, 주변 인프라의 정비에 대한 해당 지방자치단체의 대책 마련이 필요함.

라. 주택정책의 전환: 양적 공급에서 질적인 공급으로

- 주택보급률이 100%를 육박하면서 절대적인 공급 부족 문제가 해결되고 있음에도 불구하고 주택 문제는 국지적으로 지역별, 유형별 소득 계층별로 차별화 및 양극화 현상이 심화되고 있음.
- 소득 수준 향상에 따른 주거에 대한 질적인 수요가 증대되는 가운데, 주택 관련 정책이나 규제가 시장 체제로 전환된 만큼, 시장기능에 맡겨두되, 중서민층의 주거 안정에 대한 공공부문의 역할을 확대해 나가야 할 것임.
- 앞으로는 국민주택기금의 지원을 통한 민간부문의 서민 주택 공급은 한계가 있을 것으로 보여지며, 서민층을 위한 저렴한 주택 공급은 공공부문에서 공급 기능을 확대해 나가야 할 것임.
- 주택의 보유 중심에서 주거 중심으로의 정책 전환이 요구되며, 이에 따른 현행 주택 임대구조의 변화에 부응할 수 있는 정책 마련이 시급함.
- 임차가구에 대한 금융 및 세제지원, 주택 거래세를 낮추고 보유세 강화, 월세시장 확산에 대한 대응책 및 시장여건 마련 등의 정책이 중장기적으로 마련되어야 할 것임.

3. 해외건설

(1) 현황

- 2002년 4월 말 현재 해외건설 계약액은 21억 5,181만달러(34건)를 기록하여 2000~01년 동안의 극심한 침체기에서 벗어나는 양상을 나타냄.
 - 2001년 같은 기간동안 실적 11억 3,156만달러에 비해 90%가 증가하였으며, 특히 3월 중 16억 86만달러를 계약함으로써 올해 해외건설 활성화에 대한 기대감이 높아짐.
 - 현대건설이 이란에서 12억달러 규모의 가스설비 공장 건설을 계약한 것을 비롯하여 공사 1건당 평균 계약 금액도 6,329만달러로 지난해 공사당 평균 금액 5,656만달러보다 증가함.
 - 하지만, 1997년 같은 기간 실적(43억 8,472만달러)의 49% 수준이며, 1999년의 경우(36억 727만달러)에 비해서도 60% 수준에 불과함.
- 단순 시공 중심 공사의 비중이 감소하고 일괄 계약 방식의 비중이 상대적으로 크게 증가함.
 - 2000~01년 중 총 계약 금액의 60% 이상이 시공 단독 계약이었으나, 2002년 4월 말 현재 시공 단독 계약 방식의 비중은 38%로 줄어들고, 일괄 계약 방식의 비중이 62%를 차지함.
 - 주로 일괄 계약 방식으로 발주되는 플랜트 부문의 비중이 증가함에 따른 결과인 것으로 분석됨.

<표 II-17> 공사 수행 방식별 계약 비중 추이

(단위 : %)

구 분	2000	2001	2002.4	누 계
일괄도급	37.6	40.0	62.0	42.5
시공단독계약	62.3	60.0	38.0	57.4
설계/감리	0.1	0.04	0.0	0.1
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 해외건설협회, 해외건설종합정보서비스(<http://www.icak.or.kr>)

- 중동 지역 진출 활성화가 두드러지는 양상을 나타냄.
 - 4월 말 현재 중동 지역에서 총 14억 5,688만달러를 계약함으로써 전체 계약 실적의 67.7%를 차지함.
 - 1990년대 들어 아시아 지역 진출 실적이 중동 지역보다 줄곧 우위를 차지해 왔으나 지난해부터 중동 지역 진출이 상대적으로 활성화되고 있음.
 - 지난해 같은 기간에 비해 중동 시장 진출은 226%가 증대된 반면, 아시아 시장 진출은 10% 감소함.
 - 2001~02년 동안 아시아 지역에서의 공사 1건당 계약 금액은 평균 3,164만달러인 반면, 같은 기간동안 중동 지역의 경우는 1억 6,895만달러 규모로 두 지역간 공사 규모가 현격한 차이를 나타냄.
 - 1973년 처음으로 중동 지역에 진출하여 현재에 이르기까지 공사 1건당 평균 계약 금액 4,629만달러와 비교해 보면, 최근 중동 시장 진출이 대형공사 중심으로 활성화되는 양상을 보임.

<표 II-18> 지역별 계약 실적 추이

(단위 : 백만달러, %)

구 분	2000년		2001년		2002년 4월		
		구성비		구성비		구성비	증감률
합 계	5,433	100.0	4,355	100.0	2,152	100.0	90.2
중 동	1,603	29.5	2,260	51.9	1,457	67.7	225.6
아 시 아	3,396	62.5	1,744	40.0	597	27.7	-10.3
태평양, 북미	17	0.3	14	0.3	0	0.0	-100.0
중 남 미	252	4.6	20	0.5	0	0.0	0.0
아프리카	137	2.5	306	7.0	98	4.6	2,355.4
유 럽	28	0.5	11	0.3	0	0.0	0.0

주 : 증감률은 2001년 4월 대비

자료 : 해외건설협회, 해외건설종합정보서비스(<http://www.icak.or.kr>)

- 공종별로 살펴보면, 플랜트 부문의 비중이 증가하고 있는 추세가 뚜렷함.
 - 4월 말 현재 플랜트 부문 계약 실적은 17억 114만달러로 전체의 79%를 차지하고 있으며, 토목과 건축 부문은 각각 7,163만달러와 3억 2,515만달러에 불과함.

- 이에 따라, 플랜트 부문은 지난해 같은 기간에 비해 277%가 증가하였으나, 토목과 건축 부문은 각각 75%와 7% 감소한 수준임.
 - 최근 플랜트 부문의 실적 호전은 중동 지역에서 석유 및 가스 발전 설비와 가스관 공사의 발주 물량이 증가하였고 국가 신인도가 회복됨에 따라 수주 여건이 호전되었기 때문인 것으로 분석됨.
- 주요 업체들의 공종별 집중화 양상이 뚜렷해지는 추세가 나타남.
- 현대건설은 신규 계약공사를 기준으로 올해 2건 모두 플랜트 부문에서 공사를 수주하였고 대우건설도 신규 공사 4건 가운데 3건을 기계 설치, 송유관, 가스관 공사 등 플랜트 부문 공사를 계약한 반면, 삼성물산 건설부문은 7건 모두 건축 공사를 수주함.
 - 이러한 양상은 현대건설이 1966년부터 2002년 4월 말까지 총 450억 2,162만달러의 공사를 계약한 가운데 플랜트 건설 비중은 31.3% 수준이었으며, 대우건설의 경우 총 227억 2,037만달러 가운데 플랜트 건설 비중이 26.1% 수준이었던 상황과 대조적임.
 - 삼성물산 건설부문의 해외 건축 공사 비중은 1975년부터 2002년 4월 말까지 58.0%이었으나 지난해부터의 비중은 79.6%를 나타냄.

<표 II-19> 공종별 계약 실적 추이

(단위 : 백만달러, %)

구 분	2000년		2001년		2002년 4월		
		구성비		구성비		구성비	증감률
합 계	5,433	100.0	4,355	100.0	2,152	100.0	90.2
토 목	2,765	50.9	833	19.1	72	3.3	-74.7
건 축	732	13.5	721	16.6	325	15.1	-7.0
플랜트	1,703	31.3	2,698	62.0	1,701	79.0	276.5
전 기	212	3.9	58	1.3	6	0.3	-65.1
통 신	8	0.1	44	1.0	8	0.4	-72.6
용 역	13	0.2	0	0.0	40	1.9	-

주 : 증감률은 2001년 4월 대비

자료 : 해외건설협회, 해외건설종합정보서비스(<http://www.icak.or.kr>)

- 이와 같은 해외건설 회복세와 진출 대상의 변화는 국가 신인도 회복과 더불어 국내 기업들의 재무구조 개선에 따른 기업 신인도 향상의 영향이 큰 것으로 분석됨.

- 특히, 1997년 중 각각 40억달러와 36억달러 규모의 계약 실적을 달성했던 현대건설과 대우건설이 구조조정 과정을 거치면서 채도약의 기반을 마련한 영향이 큰 것으로 보임.
- 관리 대상 기업의 경우에도 재무구조가 개선됨에 따라 입찰 참가 자격을 회복하게 되기도 함.
- 국제신용 평가 회사인 Moody's 측이 지난 3월 말 우리나라 국가 신용 등급을 Baa2에서 A3로 2단계 상향 조정하였고 다른 평가회사들도 긍정적으로 조정할 것으로 기대됨에 따라 향후 발주국의 복보증 요구 조건의 완화와 보증요율 하향 조정이 가능할 것으로 보임.

(2) 현안 과제

- 해외 건설업계는 올해 63억달러 수준의 계약 실적을 무난히 달성할 수 있을 것으로 기대하고 있음.
 - 플랜트 부문에서 35억달러 규모를 예상하고 있는데, 이는 중동 지역에서 플랜트 건설 발주량이 증가 추세에 있고 국내 기업들의 입찰 및 수주 경험을 긍정적으로 평가한 연유임.
- 단기적인 수주 목표를 달성할 뿐만 아니라 장기적인 해외 건설사업 수행 기반과 역량을 강화하기 위해서는 다음과 같은 구조적인 문제점들을 재점검해야 함.
 - ① 현지 시장 여건과 발주 방식의 변화에 대한 대응력 취약
 - ② 해외 건설사업의 특수성을 감안한 금융 지원책 미흡
 - ③ 근본적으로 국내 기업들의 핵심 경쟁력 취약
 - ④ 국가적 차원에서 시장 접근 전략을 체계적으로 수립해 나아가는 기반이 취약
- 먼저, 국내 기업의 주요 진출 지역인 중동 및 아시아 건설시장 여건이 기업의 복합적인 사업 수행 역량을 더욱 필요로 하는 추세를 나타냄.
 - 세계 건설시장의 개방화와 민자사업의 확대 추세에 따라, 기업의 건설사업 관리 및 엔지니어링 역량과 금융 조달 역량이 핵심 경쟁력 요소로 작용함.
 - 즉, 개발도상국들이 부족한 재정을 보충하기 위해 시공자 금융 공사를 확대해 나아가는 추세이므로 국내 기업의 보다 유리한 조건의 금융 조달 역량 강화가 요구됨.

- 국내 기업들의 계약 실적 신고 자료에 의하면, 2000~02년(4월 말 현재) 기간동안 전체 계약 금액 가운데 시공사 금융 제공형 공사의 계약 실적은 1.1%에 불과한 실정임.
- BOT 방식과 현지국 기업에 대한 기술 이전을 요구하는 발주 조건이 확대 적용되는 추세임.
- 시공사 선정 요건은 경험과 시공 능력뿐만 아니라 사업 기획 및 전반적인 관리 능력을 중시하는 방향으로 변화되고 있는 추세임.

<표 II-20> 금융 조달 방식별 계약 비중 추이

(단위 : %)

구 분	2000	2001	2002.4	누 계
일반도급	97.4	99.9	99.9	98.8
시공사금융	2.3	0.1	0.1	1.1
개발형	0.3	0.0	0.0	0.2
합 계	100.0	100.00	100.00	100.0

자료 : 해외건설협회, 해외건설종합정보서비스(<http://www.icak.or.kr>)

- 건설교통부는 3.15 「해외건설 지원 대책」을 수립하여 해외 공사에 대한 금융 지원 확대와 기술 개발 및 시장 개척 지원 강화 방침을 적극 추진하기로 하였으나 해외 건설사업의 특수성을 고려한 보다 적극적인 정책 지원이 요구됨.
 - 수출입은행의 금융 지원 대상 공사 요건인 외화가득률을 30%이상에서 25%이상으로 하향 조정하여 지원 대상 공사가 38%에서 72%로 확대될 것으로 기대되고 있으나 플랜트 공사에만 국한되어 적용됨.
 - 선수금없는 공사에 대하여 현지 소요 비용을 포함한 계약 금액의 15%까지 착수금 지원 범위를 확대하였으나 착수 이후 공사 과정에서 현지 비용에 대한 지원 확대가 필요함.
 - 기술 제공전 금융 지원과 기술 제공후 연불금융 제공을 연계하여 실질적인 금융 지원 효과를 향상시켜야 함.
- 대외경제협력기금(EDCF)의 확충 방안과 해외 건설사업에 대한 적용 확대 및 운영 효율화 방안을 마련하여야 함.
 - 해외 프로젝트 조사 및 발굴을 위한 EDCF와 국제협력단(KOICA)의 기금 규모가 작고 건설사업에 대한 지원 규모도 미미한 수준임.

- UN은 대외경제원조 규모를 국민소득의 0.7% 이상을 권고하고 있으며, 1999년 중 일본의 경우는 0.35%, 프랑스와 영국은 각각 0.38%와 0.23% 수준인 반면, 우리나라는 0.08% 수준이었음²⁾.
- EDCF은 최근 6년 동안 큰 폭의 감소 추세를 보이고 있으므로 기금 총액을 확충할 필요가 있으며, 특히 당해 연도 기금 조성 규모를 확대할 필요가 있음.
- 2001년 말 현재 EDCF 총액은 8,537억원으로 1996년 자금 규모의 95% 수준(경상 가격 기준)이며, 특히 2001년 중 조성 금액은 1996년의 13%에 불과한 실정임.
- EDCF 자금은 개발도상국에 대한 경제 협력을 활성화시키고 해외 건설 진출 여건을 개선한다는 점을 감안할 때, 집행 체계를 개선하여 보다 실질적이고 효과적인 집행 방안을 마련할 필요가 있음.
- 1996~2001년 동안 EDCF 자금 활용 승인 총액에 대한 집행률은 59% 수준인 것으로 나타났으며, 2000년의 경우에는 41% 수준에 머물렀음.
- 실제로, 국내 기업의 해외 건설 계약 총액 가운데 국내 경제협력기금에 의한 계약 실적은 2000년 3.5%, 2001년 1.6% 및 2002년 4월 말 현재 2.7%에 불과함.

<표 II-21> 대외경제협력기금 조성 현황

(단위 : 억원, %)

구 분	1996(A)	1997	1998	1999	2000	2001(B)	(B/A)×100
전기이월금	6,428	8,324	9,312	9,366	8,680	8,198	127.5
당기조성액	2,587	1,691	1,030	444	480	339	13.1
당기총액	9,015	10,015	10,342	9,810	9,160	8,537	94.7

주 : 전기이월금은 전기 자금 운용 금액과 일치

자료 : 재정경제부, 「대외협력기금 업무추진 실적」, 2001. 12.

<표 II-22> 대외경제협력기금 집행 현황

(단위 : 억원, %)

구 분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	누 계
승인액(A)	3,027	947	1,386	1,980	2,475	1,584	11,399
집행액(B)	654	724	1,426	1,268	1,012	1,653	6,737
(B/A)×100	21.6	76.5	102.9	64.0	40.9	104.4	59.1

자료 : 재정경제부, 「대외협력기금 업무추진 실적」, 2001. 12.

2) 한국수출입은행, 「대외경제협력기금에 대하여 알아본다」, 2001, 11쪽.

<표 II-23> 공사 자원별 계약 비중 추이

(단위 : %)

구 분	2000	2001	2002.4	누 계
현지 발주처	90.4	91.1	96.7	92.7
아국경제협력기금	3.5	1.6	2.7	2.7
국제금융기관	3.7	7.2	0.6	4.5
시공사금융	2.3	0.1	0.1	1.1
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 해외건설협회, 해외건설종합정보서비스(<http://www.icak.or.kr>)

- 실질적으로, 기업의 핵심 경쟁력을 체계적으로 강화해 나아가야 하는 것이 시급한 현안 과제임.
 - 고부가가치를 창출할 수 있는 핵심 경쟁력이 부족한 국내 기업들의 지나친 저가 경쟁은 수익성을 악화시키는 요인이 되었음.
 - 2000년에 준공된 1억달러 이상 규모의 해외 공사 14건의 수익률은 0.97%였던 것으로 조사되었으며³⁾, 이는 1996년의 4.37%에 비해 크게 하락한 수준임.
 - 이에 따라, 체계적인 시장 분석 능력 향상, 특정 공종에 대한 핵심 경쟁 상품의 개발, 독특한 수익 창출 생산구조 개발, 금융 조달 역량 강화 등 시장 여건과 상품의 특성에 따른 핵심 경쟁력 강화 방안을 구체화하여야 함.
 - 또한, 종합적인 사업관리 역량을 강화해야 할 것임. 올 들어 원청 단독 계약 비중이 증가하였으나 2000년 이후 누계로 보면 60% 수준에도 이르지 못함.
 - 발주국들의 인력, 자재 및 기업활동의 자국화 정책을 강화하고 있으므로 현지화를 보다 적극적으로 추진해야 함. 예를 들어, 국내 건설기업의 현지 법인이 자본 조달을 본사에 의존하는 정도가 67% 수준에 이르는 것으로 조사됨⁴⁾.
 - 또한, 시장 확대, 비용 절감, 핵심 역량 보완, 위험 분담 등의 목적을 달성하기 위한 전략적 제휴 역량을 강화해야 함.

3) 2001년 건설교통부 국정 감사 자료

4) 해외건설협회, 「해외건설 현지화 실태와 개선방안」, 2001.

<표 II-24> 수주 형태별 계약 비중 추이

(단위 : %)

구 분	2000	2001	2002.4	누 계
원청단독	52.7	55.6	82.3	58.7
원청합작	37.8	39.7	5.7	33.1
하청단독	9.5	4.7	12.0	8.2
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 해외건설협회, 해외건설종합정보서비스(<http://www.icak.or.kr>)

- 국가적 차원에서 기업들의 현지 활동을 보다 효과적으로 지원해 줄 수 있는 정치적, 외교적 프로그램을 개발해야 함.
 - 시장 조사 분석과 시장 접근 전략 수립을 위한 범산업 차원의 인프라를 체계화시켜야 함.
 - 주요 시장에 대한 지속적인 건설외교의 강화가 필요함.
 - 특히 최근 세계 주요 건설시장으로 급부상하고 있는 중국이나 인도시장에 대해 국가적 차원에서 전략적 대응책을 마련할 필요가 있음.
- IMF 금융위기와 대형 건설업체의 경영위기를 겪으면서 와해되거나 실추된 신뢰도와 현지 인적/물적 인프라의 복구가 시급함.
 - 현지 정보망과 인적 네트워크를 보강해 나아가야 함.
 - 기업의 구조조정 과정에서 배치전환 또는 퇴직한 지역 전문가와 관련 인적 자원을 보강해야 함.
 - 직원들의 현지화를 권장할 수 있는 효율적인 인센티브 시스템의 구축이 필요함.

(3) 대책

1) 기업 차원

- 기업의 핵심 기술력을 향상시키기 위한 중장기적 비전 설정과 사업 구조조정을 지속적으로 추진하여야 함.
 - 기업의 경영 여건과 내부역량을 평가하고 해외 시장 환경 변화에 따른 경쟁력 요소들을 재평가함으로써 전략적인 핵심 상품을 선정하여야 함.

- 지역별 시장 경쟁 여건을 감안한 핵심 기술력 강화 프로그램을 체계화하여야 함.
- 선진업체 및 현지업체와의 전략적 제휴를 강화하기 위한 전사적인 지원 체계를 강화해야 함.
- 상호 보완적인 역량을 발휘할 수 있는 상대 기업을 발굴하고 먼저 국내 시장에서 제휴 기회를 확보함으로써 해외 시장에서 보다 원활한 제휴 관계를 활용할 수 있을 것임.
 - 최고경영진의 세계 업계 동향 파악과 고급 인력 네트워크 구축을 위한 국제적 섭외력을 강화해야 함.
 - 국내외 금융기관과의 전략적 제휴를 활성화하기 위해 재무구조의 건전화와 경영의 투명화를 제고해야 함.
- 중장기적 현지화 전략을 구체화시키고 단계적으로 인적, 물적 자원을 육성해 나아가야 함.
- 인력과 자재의 현지화를 활성화하되 현지 유통 구조와 공급업체에 대한 주문 절차를 명확히 함으로써 물류비용의 절감 효과를 극대화해야 함.
 - 영업활동의 현지화를 확대하고 나아가 중장기적 시장 수요가 있는 경우 현지 법인 설립을 적극적으로 검토할 필요가 있음.
 - 본사 의존적인 금융 구조를 개선하여 현지 금융 방식의 비중을 증대시킴으로써 금융 현지화를 확대해야 함.
- 시공 활동 중심적인 단일 진출보다는 패키지화된 일괄 진출 방안을 적극적으로 추진할 필요가 있음.
- 엔지니어링, 기자재 조달 및 설치, 시공 활동 등 건설 서비스를 일괄적으로 제공하는 EPC 방식에서 경쟁력을 확보할 수 있도록 기업 자체의 엔지니어링 역량과 기자재 공급 역량을 강화하거나 외부 업체와의 제휴 역량을 강화해야 함.
 - 유리, 석고보드 등 전자재 공급 업체와의 공동 진출을 적극적으로 추진하여 우리 기업들의 총체적인 수익성을 향상시키고 기술 및 가격 경쟁력을 보장하는 한편, 해외 사업의 위험 부담을 상대적으로 완화시키는 것이 바람직함.

2) 산업 차원

- 해외 건설시장 정보망을 확충하고 발주방식의 변화에 효과적으로 대응할 수 있도록 해외건설협회를 중심으로 산업 차원의 공동 시장 분석 기구를 활성화할 필요가 있음.
- 보증 관련 업무의 효율화와 수수료 인하 조치가 필요함.
 - 수익성이 검증된 프로젝트에 대한 보증 발급 절차를 간소화하고 신속하게 처리하는 탄력적인 절차 운용이 필요함.
 - 중국기업을 비롯한 후발업체들에 의한 가격 경쟁력이 심화되고 있으므로 국내 보증기관의 보증 수수료를 정책적으로 인하함으로써 가격 경쟁력을 향상시킬 필요가 있음.
 - 국내 SOC 투자를 총액여신 한도에서 제외하고 있으므로 해외건설을 위한 국내 은행의 보증에 대한 여신 한도를 한시적으로 확대하거나 예외를 인정하는 방안을 검토할 수 있음.
- 국내 기업의 수주 실효성을 높일 수 있는 해외 건설 지원 기반을 적극적으로 확충해 나아가야 함.
 - 개발도상국에 대한 인프라 투자를 활성화하기 위해 산업은행이 주도하고 있는 국내의 인프라 기금(APIF/K, APIF/C)의 설립을 조속히 추진해야 함.
 - EDCF의 가용 규모를 확충시켜야 함. 1998년부터는 정부 출연금과 재투자입금에 의한 기금 조성이 전무하며 운용 수익에만 전적으로 의존하고 있음으로 인해 기금 규모가 축소되어 있음.
 - EDCF의 집행률을 향상시키고 파생 효과가 큰 사업을 중심으로 시장을 집중시킴으로써 기금 활용의 효율성을 제고해야 함.
 - EDCF를 비롯한 공적개발원조(ODA) 자금이 단순한 원조 성격의 용자 업무에서 나아가 적극적인 프로젝트 개발, 협조 용자 등을 통한 개발도상국 대상 경제 협력 영역을 확대해 나아가야 함.
- 중점 시장에 대한 건설외교를 강화하고 민관 합동 조사단과 홍보단을 운영해야 함.
 - 국내 기업이 현지 발주기관과 보다 효과적으로 접촉할 수 있도록 해외 공관의 섭외력과 현지 발주기관과의 연결망 구축 업무를 활성화시켜야 함.

- 시장 여건에 따라 건설교통관의 파견을 확대하거나 시기에 따라 탄력적으로 배치함으로써 건설외교의 연계성을 강화할 필요가 있음.
- 완공 공사 대금의 조기 회수할 수 있도록 정부 차원의 관리 기능과 외교력을 강화해야 함.

4. 건설제도 및 정책

(1) 동향

— 지난 1~2년간에 걸친 건설정책의 변화는 2000년 4월에 발표되었던 건설교통부의 「건설산업 구조개편 방안」에서 제시되었던 내용을 중심으로, 주로 다음과 같은 영역에서 이루어졌음.

- ① 무자격 부실 건설업체의 난립을 방지하기 위한 대책 수립
- ② 건설생산체계의 효율성 제고를 위한 규제완화 추진
- ③ 건설사업관리(CM) 도입 및 활성화를 위한 제도화 추진
- ④ 설계·시공 일괄입찰(턴키)제도의 문제점 개선
- ⑤ 최저가 낙찰제 도입 및 정착을 위한 제도 개선
- ⑥ 지역·중소건설업체의 보호·육성을 위한 입찰제도 개선

— 상기 6개 항목별로 2001년말까지 확정된 건설정책의 내용은 다음과 같이 요약할 수 있음.

- ① 무자격 부실 건설업체의 난립을 방지하기 위한 대책 수립
 - 건설업 등록 기준 강화, 보증 가능 금액 확인제 도입, 부실업체에 대한 실태조사, 소규모공사 입찰제도 개선(시공경험 평가 제외 공사의 범위 축소: 10억원 → 3억원 미만 공사)
- ② 건설생산체계의 효율성 제고를 위한 규제완화 추진
 - 「건설산업기본법」상의 부대입찰제도 및 의무하도급제도의 폐지를 추진하였으나 국회에서 존치시키는 것으로 결정하였고, 규제개혁위원회에서는 「국가계약법」에서의 부대입찰제 관련 조항을 향후 2년간만 더 존치시키는 것으로 결정
- ③ 건설사업관리(CM) 도입 및 활성화를 위한 제도화 추진
 - 「건설산업기본법」을 개정하여 건설사업관리능력 평가 및 공시제도의 도입을 확정하였고, 「건설기술관리법」에 근거하여 용역형 CM(for fee)의 업무범위, 대가산정기준 및 수행능력 세부평가기준 등 제정

④ 설계·시공 일괄입찰(턴키)제도의 문제점 개선

- 설계심의의 객관성과 공정성을 확보하기 위하여 설계 평가 제도를 개선하였으나, 입찰제도의 개선은 이루어지지 못하였고, 「대형공사 입찰방법 심의기준」은 턴키·대안 입찰 방식으로 분류될 공사를 줄이는 방향으로 개정

⑤ 최저가 낙찰제의 도입 및 정착을 위한 제도 개선

- 1,000억원 이상 PQ공사를 대상으로 최저가 낙찰제가 시행되면서 부실업체에 의한 저가 낙찰 방지대책 마련에 제도 개선의 초점이 주어졌고, PQ통과점수 상향조정(60점→90점~94.5점), 시공경험 평가시 공동도급체 주계약자에 대한 평가 강화, 이행보증제도 도입, 70%미만 낙찰시 PQ신인도 감점제 도입 등의 개선 조치 시행

⑥ 지역·중소건설업체 보호·육성을 위한 입찰제도 개선

- 규제개혁위원회에서는 부대입찰제도의 2년간 존치 결정과 함께 지역업체 보호·육성차원에서 지역 제한 입찰 금액(30억원)의 축소 시행 및 지역의무공동도급제도의 적용 대상 금액 하향조정(78억원→50억원) 방침도 2년간 유예시키는 것으로 결정하였고, 건설교통부에서는 도급하한제도의 하한금액 상한선을 상향조정(55억원→65억원)하는 등의 제도 개선 시행

— 2002년에도 이상과 같은 6개 영역에서의 정책 및 제도 개선이 지속적으로 추진될 것으로 전망되며, 이는 2001년도의 정책개선 성과나 실효성이 크지 않았음을 의미하는 것으로 평가할 수 있음.

- 부대입찰제나 의무하도급제도의 폐지 방안이 국회에서 부결되었고, 최저가 낙찰제 공사의 저가낙찰 방지를 위한 각종 규제가 궁극적으로 저가낙찰을 방지하지 못했던 사실 등이 대표적인 사례임

(2) 현안 과제

— 2002년도에는 지방자치단체장과 대통령선거 등 국내 정치적 요인과 함께 「도하 개발 아젠다(Doha Development Agenda)」라는 이름의 뉴라운드가 본격적으로 추진될 것이기 때문에 이같은 건설산업 환경의 급변으로 건설정책 또한 큰 변화를 겪을 것으로 전망됨.

- 국내정치적 상황과 관련해서는 지역·중소건설업체 보호 육성 대책의 실효성 제고를 요구하는 목소리가 높을 것이며, 뉴라운드와 관련해서는 또다시 건설산업의 국제경쟁력 강화방안 수립 필요
- 2001년도와의 연계선상에서 생각해 보면, 2002년도에는 「건설산업기본법」의 개정·공포(2002.1.26)에 뒤이은 시행령 및 시행규칙 개정 작업이 7월말까지 추진될 예정이고, 최저가 낙찰제나 턴키입찰제도와 관련된 보완작업도 계속 추진될 것임.
- 2002년도에는 또다시 「건설산업진흥기본계획」 및 「건설기술진흥기본계획」의 수립이 추진될 것이며, 향후 5년간에 걸친 한국건설산업 및 건설기술진흥을 위한 정책방향 마련이 이루어질 것임.
- 여기서는 2002년도에 당면하게 될 건설산업의 현안과제부터 먼저 설명하고자 함.

1) 건설업체 수의 지속적인 증가와 무자격 부실건설업체 난립

- 건설교통부에서는 무자격 부실건설업체의 난립을 방지하기 위하여 2001년 7월부터 대대적인 실태조사를 벌인 결과, 2001년 12월말 현재 총 2,388개 업체를 적발하여 처분(자진반납 포함)하였음.
 - 행정처분의 내용을 보면 등록말소 507개, 영업정지 993개, 과태료 38개, 자진반납 847개업체였음
 - 처분사유는 자본금 미달(897개), 기술자 부족(903개), 경력임원 부족(43개), 기타(545개)의 순으로 나타났음.

<표 II-25> 부실건설업체 실태조사 결과(2002.1월말 현재)

(단위: 개사)

구 분	계	등록말소	영업정지	과 태 료	자진반납	기 타
계	2,388	507	993	38	847	3
일 반	565	75	368	1	120	1
전 문	1,823	432	625	37	727	2

자료: 건설교통부

- 부실업체에 대한 실태조사와 별개로, 「건설산업기본법」을 개정하여 사무실 보유 요건 신설 및 보증 가능 금액 확인서 제출 의무화 등 건설업 등록기준을 강화함에 따라 2001년 하반기부터는 건설업체 증가율이 크게 둔화되는 모습을 보임.
- 예컨대 보증 가능 금액 확인 제도가 도입된 2001년 9월말 이후부터는 일반건설업의 등록 자체가 격감

<표 II-26> 일반건설업 월별 등록 변동(2001 ~ 2002.1)

(단위: 개사)

구 분	2001. 1	2001. 2	2001. 3	2001. 4	2001. 5	2001. 6	2001. 7	2001. 8	2001. 9	2001. 10	2001. 11	2001. 12	2002. 1
순증감	266	471	715	454	423	390	450	306	263	243	-14	16	-29
신규	294	525	760	479	469	429	476	326	281	285	36	63	54
상실	28	54	45	25	46	39	26	20	18	42	50	47	83
영업 정지	49	9	29	10	8	6	10	4	2	2	8	244	246

자료: 대한건설협회.

- 무자격 부실건설업체의 시장 퇴출을 위한 실태조사와 행정처벌 강화 및 등록기준 강화 등의 조치에 의해 업체 수 증가 추세가 수그러들긴 하였지만, 1988년의 건설업 면허개방 이후 건설업체 수는 지속적으로 증가하였기 때문에 2002년에도 지속적인 부실업체의 시장퇴출 작업외에도 법정관리·화의업체 등 경영 부실업체의 정리문제까지 포괄하는 넓은 의미에서의 건설산업 구조조정이 지속적으로 추진되어야 함.

<표 II-27> 연도별 건설업체 수의 변동(1988 ~ 2001)

(단위: 개사)

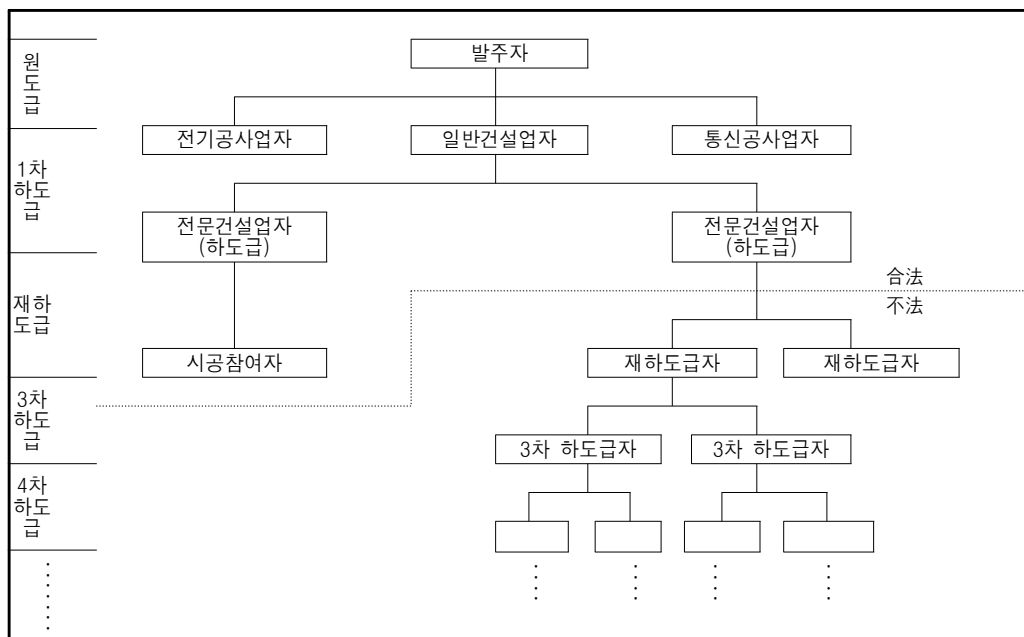
구 분	1988	1989	1992	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002.2
일 반	468	930	1,700	2,651	2,958	3,543	3,896	4,207	5,151	7,978	11,961	11,955
전 문	4,430	4,623	10,210	14,844	16,512	18,554	20,630	21,752	25,620	27,364	30,573	30,492
설 비	1,196	1,316	2,223	2,886	3,101	3,288	3,537	3,680	4,084	4,459	4,999	-
주 택	-	4,138	8,072	4,086	4,144	3,847	3,567	3,017	3,461	3,744	3,929	-

자료: 대한건설협회.

2) 정부 규제에 기초한 비효율적인 건설 생산체계

- － 토목·건축공사의 시공과 관련한 건설생산체계는 「건설산업기본법」 등에 근거한 정 부규제로 인하여 다음과 같이 구성되어 있음.
 - 일반건설업과 전문건설업을 영위하고자 하는 자는 등록 필요
 - 일반건설업종(5종)과 전문건설업종(29종)의 사업범위는 독점적으로 규정
 - 일반건설업과 전문건설업간의 겸업은 원칙적으로 금지되며, 일반건설업자간의 하도 급도 불허
 - 일반건설업자는 반드시 전문건설업자에게만 하도급을 주어야 하며, 20억원 이상 공 사는 20%, 30억원 이상인 공사는 30%이상을 의무적으로 하도급
 - 하도급자에게 적정한 공사물량을 확보해 주고, 입찰단계에서 하도급금액을 확정하 여 하도급자를 보호해 줌으로써 부실공사를 방지하고자 100억원 이상 공사에 대해 서는 하도급자의 견적을 받아서 입찰하도급 하는 부대입찰제도 시행
 - 일반건설업자의 일괄하도급이나 재하도급은 원칙적으로 불허
 - 전기·정보통신공사는 토목, 건축공사 등 다른 공사와 분리발주 의무화

<그림 II-11> 현행 건설 생산체계



— 정부규제에 근거한 건설생산체제는 많은 문제점을 안고 있음.

- ① 건설산업의 환경변화 추세 미반영: 일반건설업과 전문건설업의 겸업제한 및 각종 하도급 규제를 통한 전문건설업체 보호는 전문건설업체의 성장추세나 종합화를 요구하고 있는 전 세계 건설시장의 변화 추세와 같은 건설산업의 환경변화 추세 미반영
- ② 겸업제한으로 지대(rent) 추구 및 불법·탈법 행위 조장: 일반건설업과 전문건설업간 겸업제한은 등록대여 등을 통한 지대 추구 행위를 조장하거나, 규제회피를 위한 위장계열사 설립 등 불법·탈법행위를 발생시킴으로써 규제의 실효성은 확보하지 못한 채 사회적 비용 증대 초래
- ③ 전기 및 정보통신공사 분리발주의 강제로 인한 비효율성: 전기 및 정보통신공사의 분리발주 의무화는 발주자의 발주 행위를 정당한 이유없이 규제함으로써 예산 낭비를 초래하고, 감독능력이 불충분한 발주기관의 경우 분리발주로 인하여 공종간 감독 애로 초래
- ④ 수직적·중층적 건설생산체제로 인한 비효율성: 수직적·중층적 원-하도급 구조에서 하도급 단계가 한단계씩 늘어날 때마다 공사에 투입되어야 할 예산이 관리비 명목으로 유출될 것이기 때문에 예산 낭비를 초래하게 되고, 일괄 하도급이나 재하도급, 3차하도급, 4차하도급 등 불법하도급이 형성되면 공정관리나 품질 확보 곤란
- ⑤ 국제기준과의 부적합성: 건설업 면허제도를 유지하고 있는 국가도 많지 않고, 겸업을 제한하고 있는 국가나 전기 및 정보통신공사의 분리발주를 의무화한 외국 사례도 찾아보기 어려움

— 규제개혁위원회에서는 1998년부터 일반건설업과 전문건설업간 겸업제한 폐지(2002년 말까지)를 포함한 여러가지 규제의 개혁을 의결하였으나 2001년말까지 성과는 거의 없었음.

- 부대입찰제도 및 의무하도급제도 폐지안은 2001년말 「건설산업기본법」 개정안에 반영하여 정기국회에 제출하였으나, 국회에서 존치 결정
- 일반건설업자간 하도급 및 재하도급 허용은 일반건설업과 전문건설업간 겸업제한 폐지와 연계하여 건설산업 구조개편 차원에서 2002년말부터 재론

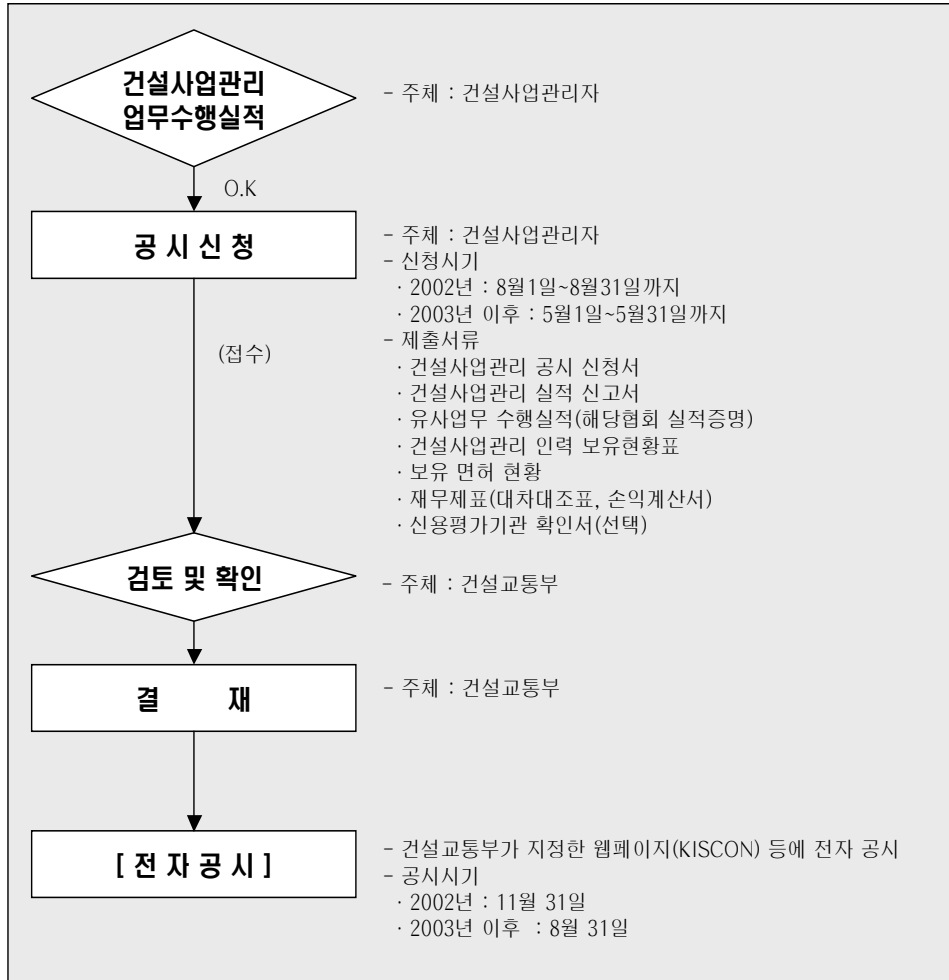
3) 건설사업관리(CM) 제도의 혼선

- 1996년말 「건설산업기본법」 제정시 건설사업관리(CM)에 관한 규정이 처음으로 도입되었고, 여러 가지 보완적인 대책이 발표되었지만, 5년이 지난 지금까지도 건설사업관리제도는 혼선을 거듭하고 있기 때문에 건설업계가 어떤 준비를 어떻게 해야할 것인지, 각 발주기관에서는 어떻게 건설사업관리제도를 운영할 것인지 방향조차 설정되지 않은 상황임.
- 건설사업관리제도에서 혼선을 초래하고 있는 영역은 다음과 같이 요약할 수 있음.
 - ① 법적 정의: 「건설산업기본법」과 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에서의 건설사업관리에 관한 규정이 서로 다르며, “시공”이 건설사업관리의 업무영역인지, 그리고 “시공관리”의 의미는 무엇인지 용어 자체도 불명확
 - ② 수행 주체 및 자격 요건: 당초 정부에서는 건설사업관리업도 일반건설업처럼 하나의 업역(業域)으로 보고, 업역화를 위해서 등록제나 신고제를 도입하여 자격요건을 정하고자 하였으나, 지금은 업역화를 포기하는 대신 건설사업관리능력 평가 및 공시제를 통해 신고제의 성격을 가미하는 방향으로 선회
 - ③ 적용 대상 사업: 「건설산업기본법」과 「건설기술관리법」 및 「국가계약법」에서는 제각기 건설사업관리 적용대상사업을 규정하고 있으나 통일된 규정은 미정립
 - ④ 업무범위: 「건설기술관리법」의 하위규정으로 「건설사업관리 업무지침」이 제정되었지만, 설계관리가 포함되어 있지 않고, 「건설산업기본법」에서 제시하고 있는 업무범위와도 큰 차이 존재

- ⑤ 입찰 및 계약제도: 건설사업관리자를 평가하여 선정하는 것과 관련된 건설사업관리자 입찰 및 계약제도는 아직까지 미제정
 - ⑥ 대가 산정: 「건설기술관리법」의 하위규정으로 「건설사업관리자 대가산정기준」이 제정되어 있지만, 기본적으로 “감리비+α”로 되어 있어 적정성에 대한 논란 초래
 - ⑦ 법적·계약적 책임: 「건설기술관리법」에서 건설사업관리의 손해 배상과 관련된 규정을 하고 있긴 하지만, 발주자의 책임이나 건설사업관리의 업무범위에 따른 책임 등과 관련해서는 구체적인 제도와 미흡
- 이처럼 건설사업관리제도는 기본적인 사항의 제도화조차 이루어지지 못하였기 때문에 2002년에도 여태까지와 마찬가지로 건설사업관리의 활성화를 기대하기 어려울 것으로 보이지만, 시범 사업의 선정 및 건설사업관리능력 평가 및 공시제 도입으로 2002년에도 건설업계의 많은 관심을 끌게 될 것임.
- 건설사업관리 시범 사업 발주를 건설교통부 산하 각 공기업에 의뢰하였으나, 기본적으로 각 공기업들이 건설사업관리자이기 때문에 건설사업관리자에게 건설사업관리업무를 외부에 위탁하라는 조치로 여겨져 많은 반발 초래
- 여기서는 2002년부터 처음 시행될 건설사업관리능력 평가 및 공시제의 내용과 향후 과제를 간략하게 정리해 보고자 함.
- 먼저, 「건설산업기본법」이 개정·공포(2002.1.26)되어 건설사업관리능력 평가 및 공시제 도입에 관한 근거 규정이 신설되었기 때문에 2002년 7월말까지 동법 시행령과 시행규칙 등 하위법령에 제도 시행을 위한 구체적인 사항을 정비해야 함.
- ① 기본성격: 시공능력평가 및 공시제도가 시공업체를 서열화·등급화하여 입찰참가자격을 부여하는 등의 규제적인 수단으로 활용되고 있는 반면, 건설사업관리능력 평가 및 공시제는 건설사업관리를 하고자 하는 업체의 실적, 인력보유현황, 재무상태 등에 관한 정보제공 기능에 국한

- ② 공시 요청 대상자: 일반건설업체, 건축사사무소, 감리전문회사, 엔지니어링활동주체로 등록 또는 신고되어 있는 자로서 건설사업관리자로서의 공시를 신청한 자
- ③ 공시 업무 처리 절차: <그림 II-12> 참조

<그림 II-12> 건설사업관리 능력 평가 및 공시 업무 처리 절차(안)



④ 평가 및 공시 대상 항목(6가지)

- i) 건설사업관리실적: 계약서에 명기된 계약명이 “(건설)사업관리(용역 또는 지원 용역)”으로 되어 있는 경우에만 인정

- ii) 유사 업무 수행 실적: 엔지니어링, 감리 및 시공의 경우 해당업종 또는 분야별 계약(기성)금액 및 총계약(기성)금액 공시
 - iii) 건설사업관리 인력보유 현황: 공시되는 기술자의 범위는 「건설기술관리법」 시행령 [별표1(건설기술자의 범위)]의 특급기술자와 「건축사법」상의 건축사, 그밖에 기획·타당성조사·분석·조달·계약 분야등의 경우는 유사자격자로서 변호사·회계사·감정평가사·경영(금융전문가 포함) 및 법학 등 관련 박사학위 소지자
 - iv) 공시신청자의 면허보유(업종 신고 또는 등록) 현황
 - v) 재무상태: 대차대조표와 손익계산서 등의 재무제표와 함께 부채비율 등 재무지표 공시
 - vi) 신용평가등급: 업체가 공시신청시 기재할 경우에 한해서 선택적으로 공시
- 이상과 같은 건설사업관리능력 평가 및 공시제의 필요성과 실효성에 대해서는 부정적으로 보는 시각이 관련 전문가들 사이에 팽배해 있음.
 - 6개의 평가 및 공시항목으로 수만개나 되는 이질적인 업체들의 건설사업관리능력을 평가하는 것이 현실적으로 어렵고, 발주자가 이 제도를 통해 제공받는 정보의 유용성도 별로 없다고 보기 때문임
 - 아울러 평가 및 공시항목 자체의 타당성에 대한 문제제기도 대단히 많음.
 - 특히 “건설사업관리실적”의 인정범위, 건설사업관리 인력보유 현황 등의 경우 타당성 자체에 대해서 의문시
 - 결국 2002년중에는 건설사업관리능력 평가 및 공시제를 「건설산업기본법」 시행령과 시행규칙에 어떻게 반영하고, 시행할 것인지가 건설사업관리제도의 최대쟁점으로 논의될 것임.

4) 잦은 입찰제도의 변경과 혼선

- 2002년에도 입찰제도의 혼선이 계속되면서 여러 차례의 제도 변화를 초래할 것으로 전망되는데, 주된 변화는 다음 2가지 영역으로 구분하여 예측해 볼 수 있음.

가. PQ 및 적격심사제도

- PQ 및 적격심사제도의 변별력과 타당성에 관한 문제제기는 몇 년 전부터 있어 왔지만, 2002년에도 여전히 같은 문제가 반복적으로 제기될 것으로 전망됨.
- 2001년말에 시행된 재정경제부 및 조달청에 대한 감사원 감사 등으로 인하여 재경부에서는 2002년 3월 16일자로, 조달청에서는 4월 1일자로 제각각 PQ 및 적격심사제도 개선안을 확정하여 시행하고 있음.
- PQ 및 적격심사제도 개선의 핵심은 경영상태 평가제도의 개선이었으며, 구체적인 내용은 다음과 같이 요약할 수 있음.
 - 1,000억원 이상 PQ공사의 변별력 강화: 시공경험, 기술능력 및 경영상태 항목의 비중 변화 및 시공경험 비중 강화(30:37:33 → 32:35:33)
 - 기술능력의 경우는 해당공종 경험 기술자 우대
 - 경영상태 평가제도의 개선: <표 II-28>에서 보는바와 같이, 기존의 6개 재무비율을 9개 재무비율로 대체하고, 신용평가등급 등 비재무항목 3개 추가(2002년 7월 1일부터 적용)

<표II-28> 1,000억원 이상 PQ공사 경영상태 평가항목 변경 내용(2002.7.1 이후)

종 전		개 정 후	
재무사항 (33점)	①부채비율 ②유동비율 ③고정자산 대비 고정부채비율 ④매출액순이익률 ⑤매출액영업이익률 ⑥총자본회전율	재무사항 (23점)	①부채비율 ②유동비율 ③차입금의존도 ④영업이익 대비 이자보상배율 ⑤매출액영업이익률 ⑥매출액순이익률 ⑦총자산순이익률 ⑧총자산 대비 영업현금비율 ⑨자산회전율
비재무사항	없 음	비재무사항 (10점)	①신용평가등급 ②감사보고서상 감사인 의견 ③영업기간

- 1,000억원 미만 공사의 경우: PQ심사 항목중 시공경험과 기술능력은 현행대로 유지하고, 경영상태는 1,000억원 이상 PQ공사의 기준을 따르되, 비재무 항목은 2003년 7월 1일 이후부터 신용 평가 등급만 반영

- 300억원 미만의 소규모 공사에 대해서는 중소 건설업체의 부담 등을 고려하여 비재무 항목의 도입 보류
 - 적격심사기준인 시공여유율은 미기성총액/시공능력공시액 한가지만 평가
- 그러나 이같은 PQ·적격심사기준 개정도 여전히 많은 문제를 안고 있음.
- 발주기관에서 재정부 기준과 상이하게 운용을 하고자 할 경우 반드시 재정부장관과 협의하도록 의무화하였기 때문에 입찰제도의 획일성 심화
 - 새로 도입된 비재무항목의 변별력 부재
 - PQ 신인도항목의 재해율 평가제도, 우수시공업체 가점제도 개선 등은 추후 과제로 이월
- 따라서 2002년 7월 1일 이후부터는 새로 개정된 PQ 및 적격심사제도의 적정성을 둘러싼 논쟁이 재현될 것으로 전망됨.

나. 최저가 낙찰제도

- 2001년 건설정책 및 제도 분야의 최대 현안과제는 최저가 낙찰제도의 도입 및 정착이었으며, 2002년에도 최저가 낙찰제를 둘러싼 논쟁이 계속될 것으로 전망됨.
- 2001년도의 최저가 낙찰제 시행 결과는 다음과 같이 요약할 수 있음.
- 시행 건수: 11개의 공공발주기관에서 총 47건의 공사를 최저가 낙찰제 공사로 발주(한국도로공사에서 33건공사를 최저가 낙찰제로 발주하여 전체의 70.2% 차지)
 - PQ신청업체 수는 총 1,115개사였고, 통과업체 수는 1,096개사로 98.3%의 통과율 기록(PQ심사 통과업체 수의 분포를 보면, 20개사 이상 30개사 미만이 47건중 26건(55.3%)으로 가장 많았고, 10개사 미만은 2건, 50개사 이상도 1건)
 - 시공능력공시금액별 수주업체 현황: 상위 5대업체중 현대·삼성·대우·현대산업개발의 수주실적은 전무한 반면, LG건설이 9건을 수주하였고, 그외 삼환기업(5건), 동부건설(4건), 대림·두산중공업·삼부토건(각 3건) 등의 순으로 수주(2001년도 시공능력공시금액 순위 50위미만 업체의 대표사 내지 단독수주 실적은 전무)
 - 예정가격 대비 낙찰률 분포는 50.2% ~ 74.6%였지만, 총 47건 공사의 평균 낙찰률은 65.8%(60 ~ 70%의 낙찰률을 보인 공사는 35건으로 전체의 74.5% 차지)

- 최저가 낙찰제 공사에 대해서는 건설공제조합과 서울보증보험(주)에서 발급하는 이행보증서 제출 의무화
- 2002년에도 최저가 낙찰제의 정착을 위한 제도개선 방안이 건설업계의 현안과제가 될 것으로 전망되며, 주로 다음과 같은 문제들이 쟁점으로 논의될 것임.
 - ① 최저가 낙찰제 확대 여부: 2002년도에는 일단 2001년도와 마찬가지로 1,000억원 이상 PQ공사에만 최저가 낙찰제를 시행하는 것으로 하였지만, 2003년 이후에도 계속 1,000억원 이상 PQ공사에만 시행할 것인지 여부를 둘러싼 논란 지속
 - ② PQ신인도 감점제: 저가낙찰 방지를 위하여 70%미만 낙찰자에게 -1~-3점씩 PQ신인도에서 감점을 하다가 2001년말에는 다시 저가낙찰 누적횟수에 비례하여 감점폭을 확대하였는데, 최저가 낙찰제의 기본취지에 어긋난다는 비판과 함께 최근에는 재정경제부를 상대로 한 법정 소송으로까지 비화되었기 때문에 큰 논란거리로 부상
 - ③ 저가낙찰방지 대책의 수립: 2001년에도 최저가 낙찰제 시행에 수반되는 저가낙찰방지 대책의 수립이 가장 중요한 정책과제였지만 47건 최저가 낙찰제 공사의 평균낙찰률이 65%수준으로 떨어졌기 때문에 사실상 실효성이 없었다고 평가되며, 2002년에는 또다시 조달청의 저가심의제도 도입을 비롯한 저가낙찰방지 대책의 수립을 둘러싼 논란이 계속될 것으로 전망
 - ④ 1,000억원 이상 PQ공사 심사기준 개선: 2002년에도 2001년에 뒤이어 계속 1,000억원 이상 PQ공사의 변별력 강화 조치가 시행되고 있는데, 대형 건설업체들은 변별력이 미흡하다고 평가한 반면 중견건설업체들은 최저가 낙찰제의 취지와 달리 너무 강화되어 입찰참가 자체를 제약하는 요인으로 작용하고 있다는 비판 제기
 - ⑤ 공사 이행 보증제도의 내실화: 공사이행보증제도의 원래 취지는 연대보증제도와 달리 보증기관이 입찰업체의 신용도를 철저히 평가하여 이행보증서를 발급해 줌으로써 경영상태가 부실한 업체의 입찰참가를 배제하자는 것이었지만, 담보 징구로 인하여 사실상 신용도 심사기능은 상실한 반면 담보력에 의해 이행보증서 발급이 좌우되는 문제 내포

5) 턴키 및 대안공사 관련 제도의 혼선

- 2001년에는 턴키 및 대안입찰공사의 설계심의를 공정성과 투명성을 확보하는데 주력하였으나, 사실상 큰 성과를 거두지 못했다는 평가에 따라 입찰·계약제도를 최저가 낙찰방식으로 개선하고자 하였지만 이 또한 시행되지 못하였음.
- 다만, 「대형공사 입찰방법 심의기준」을 개정하여 2001년 6월부터 시행하고 있는데, 그 내용은 기존 턴키공사 발주시 큰 비중을 차지하였던 도로·철도·지하철 등을 턴키 및 대안입찰공사 분류기준에서 제외하고, 고난도·고기술공사중 민간의 기술력과 창의력 활용이 필요한 공사로 한정함으로써 턴키공사 분류 대상 축소
- 2002년도에는 턴키 및 대안입찰공사를 둘러싸고 다음과 같은 문제가 제도적 현안으로 부각될 것임.

가. 확대 여부

- 1996년 11월 「턴키 활성화 대책」이 발표된 이후, 100억원 이상 정부대형공사 건수의 10%수준에 지나지 않던 턴키공사 비중은 97년에 26%수준으로 크게 증가하였으며, 「건설기술진흥 기본계획('97)」에서는 2002년에 50%수준으로까지 턴키발주를 확대할 계획임을 천명하였지만, 당초 계획과 달리 1998년~2000년까지 턴키 및 대안입찰공사 발주 비중은 100억원 이상 대형공사 발주 건수의 20%수준으로 축소되었음.
- 2001년의 경우, 발주 금액 기준으로 총 4조 8,000억원 규모의 턴키 및 대안입찰공사가 발주되었고(턴키 54건, 대안 11건 등 총 65건), 2002년도에는 턴키 및 대안입찰공사 발주규모가 사상 최고치를 기록할 것으로 추정(약 7조원 규모로 건설업계에서 예상).
- 턴키 활성화를 선언했다가 추진한 지 1년만에 다시 턴키발주 비중이 축소되었고, 턴키발주 비중을 줄이는 방향으로 2001년도에 「대형공사 입찰방법 심의기준」을 개정하였으나 2002년도에는 턴키발주 비중이 늘어나는 등 정책 방향 자체가 흔들리고 있음.
- 턴키 및 대안공사의 비중을 줄일 경우, 최저가 낙찰제나 적격심사제도의 문제가 더욱 증폭될 가능성이 있음.

나. 입찰·계약제도 개선

- 현행 턴키·대안 입찰공사의 낙찰자 선정기준은 PQ항목을 이용한 당해공사 수행능력점수, 설계점수, 입찰가격점수의 3가지로 구성되어 있는데, 이중 설계점수의 공정성과 객관성에 대한 문제제기는 2002년에도 계속 될 것으로 전망됨.
 - 낙찰자 선정기준에서 차지하는 설계평가점수의 비중이 크기 때문에 건설업체들의 설계심의위원회에 대한 로비 치열 → 대형 건설업체들중에서도 낙찰에서 탈락한 자는 상대방의 로비탓에 탈락했다고 보는 경우가 많고, 중견업체들은 대형건설업체의 로비력을 따라갈 수 없기 때문에 턴키공사에서의 경쟁력을 상실하고 있다는 시각 만연
- 재정경제부에서는 2002년 3월 16일자로 턴키는 설계기술력이 중요하기 때문에 설계점수의 비중을 높이고, 변별력이 부족한 공사 수행 능력 점수는 그 비중을 축소하는 것이 바람직하다는 취지에서 수행 능력 점수의 비중을 축소하였음.
 - 설계점수, 수행능력점수 및 가격점수의 비중은 40:30:30에서 45:20:35로 변경
 - 그밖에 수행능력 평가상의 경영상태 평가는 1,000억원 이상 PQ공사의 경영상태 평가항목과 방법 적용
- 이처럼 2002년초부터 수행능력점수 비중의 축소와 설계점수 비중이 강화되었기 때문에 또다시 설계평가의 공정성과 객관성에 대한 시비가 재연될 가능성이 높음.
 - 아울러 턴키 및 대안입찰공사에서의 가격경쟁 촉진을 위한 제도 개선 방안도 논의 될 것으로 전망

다. 중소 건설업체의 참여 확대

- 여태까지 주로 초대형·고난도·고기술을 요하는 신규 복합 공종 공사를 턴키 및 대안입찰공사로 발주해왔기 때문에 설계비부담도 크고, 기술적으로 어렵기 때문에 중소건설업체의 참여가 현실적으로 곤란하였음.
 - 따라서 턴키제도는 대형건설업체들의 배만 불러주는 제도라는 중견 및 중소건설업체들의 반발 증대

- 2002년도에는 턴키 및 대안 입찰 공사의 활성화 여부와 관련하여 중견 및 중소기업의 참여 확대 문제도 큰 쟁점이 될 것으로 전망됨.

6) 지역별·기업규모별 수주 양극화 현상 심화

- 건설경기가 전반적인 회복세를 보이고 있는 것은 사실이지만, IMF 이후 우리나라 경제사회 전반에 걸친 양극화 심화 현상이 건설업계에서도 현저하게 나타나고 있음.
- 먼저, 지역별 수주양극화 추세를 보면, 수도권의 경우 1998년도에 전년대비 40.4%나 수주액이 감소하였다가 1999년에는 30.5%나 증가하면서 곧바로 상승세를 보였던 반면, 비수도권의 경우는 계속 감소 추세를 보였음.
 - 1997년도 수주액 대비 2001년도 수주액을 비교해 보면, 수도권의 경우는 100.7%로 IMF 이전 수준을 초과하였으나, 비수도권의 경우는 69.4%에 불과함

<표 II-29> 지역별 건설수주액의 변화추이

(단위: 10억원, %)

	1997	1998	1999	2000	2001	2001년도 회복도(97년대비)
전 국	62,721.5	36,026.9 (-42.6)	36,299.2 (0.8)	41,777.5 (15.1)	51,833.9 (24.1)	82.6
수 도 권	26,438.2	15,770.2 (-40.4)	20,573.6 (30.5)	23,310.1 (13.3)	26,629.3 (14.2)	100.7
비수도권	36,318.7	23,442.0 (-35.5)	15,738.2 (-15.2)	18,540.3 (17.8)	25,204.6 (35.9)	69.4

주: ()안은 전년대비 증감률을 의미함.

자료: 통계청.

- 비수도권의 수주액이 상대적으로 수도권보다 줄어들고 있음에도 불구하고, 비수도권의 일반건설업체 수 증가율은 수도권보다 높았음.
 - 수도권의 일반건설업체 수는 1,571개사(1997)에서 4,379개사(2001.1)로 279%의 증가율을 보였지만, 비수도권은 2,316개사(1997)에서 7,573개사(2001.10)로 306%나 증가하였음.

<표 II-30> 지역별 일반건설업체 수

(단위: 개사, %)

	1997	1998	1999	2000	2001
전 국	3,887	4,199 (8.0)	5,137 (22.3)	7,971 (55.2)	11,969 (50.2)
수 도 권	1,571	1,574 (0.2)	1,838 (16.8)	2,832 (54.1)	4,387 (54.9)
비수도권	2,316	2,625 (13.3)	3,299 (25.7)	5,139 (55.8)	7,582 (47.5)

주: ()내는 전년대비 증감률을 의미함.

자료: 대한건설협회.

- 수주액 변화추이와 일반건설업체 수 증가율 추이가 보여주는 당연한 귀결중의 하나는 1사당 평균 계약 금액의 차이인데, 수도권보다 비수도권의 1사당 평균 계약 실적 감소액이 더 컸음.

· 1997년도 평균 계약 실적 대비 2000년도 평균 계약 실적을 보면, 수도권의 경우는 36.7%였으나 비수도권은 31.8%로 4.9%p나 더 크게 감소

<표 II-31> 지역별 평균 계약 실적

(단위: 10억원, %)

	1996	1997	1998	1999	2000
전 국	19.4	19.2 (-0.9)	11.2 (-41.7)	9.2 (-18.2)	6.3 (-31.7)
수 도 권	30.8	31.0 (0.6)	19.9 (-35.9)	16.4 (-17.3)	11.3 (-31.5)
비수도권	11.0	11.2 (1.8)	6.0 (-46.2)	5.3 (-12.9)	3.5 (-33.1)

주: ()내는 전년대비 증감률을 의미함.

자료: 윤영선, 「지방경제를 위한 건설산업 활성화방안」, 한국건설산업연구원(2001.12).

- 지역별 양극화 뿐만 아니라 건설기업 규모별 양극화 현상도 상당한 정도로 심화되었음.
- 시공능력 순위별 상위 50대 대형 건설업체는 1998년 한해만 제외하고 수주실적이 계속 증가세를 보인 반면, 51위~500위권 업체들의 경우 대부분 최근 3년간 수주 실적 계속 저하

- 1998년의 경우 상위 50대 건설업체의 수주 실적이 전체 건설공사 수주실적의 42.4%를 차지하였으나, 1999년에는 44.1%, 2000년에는 45.0%로 계속해서 비중 증가

<표 II-32>시공능력 순위별 계약실적의 변화(1998 ~ 2000)

(단위: 억원, %)

시공능력순위	1998			1999			2000		
	금액	구성비	증가율	금액	구성비	증가율	금액	구성비	증가율
1위 ~ 50위	199,594	42.4	-42.2	207,893	44.1	4.2	224,611	45.0	8.0
51위 ~ 100위	55,663	11.8	-36.1	43,435	9.2	-22.0	37,533	7.5	-13.6
101위 ~ 200위	46,237	9.8	-38.2	39,275	8.3	-15.1	39,690	7.9	1.1
201위 ~ 400위	41,299	8.8	-17.6	37,376	7.9	-9.5	32,248	6.5	-13.7
401위 ~ 500위	12,342	2.6	-21.7	11,737	2.5	-4.9	11,558	2.3	-1.5
501위 ~ 700위	16,757	3.6	-24.1	15,436	3.3	-7.9	17,181	3.4	11.3
701위 ~ 900위	14,893	3.2	-25.7	12,198	2.6	-18.1	14,069	2.8	15.3
901위 ~ 1200위	15,854	3.4	-24.7	14,692	3.1	-7.3	17,161	3.4	16.8
1201위 ~	31,018	6.6	-33.8	49,452	10.5	59.4	44,682	8.9	-9.6
토 목 업 체	20,196	4.3	-14.3	21,059	4.5	4.3	26,462	5.3	25.7
건 축 업 체	16,127	3.4	-60.9	18,324	3.9	13.6	33,613	6.7	83.4
기 타	812	0.2	-30.5	791	0.2	-2.6	546	0.1	-31.0
합 계	470,802	100.0	-37.2	471,677	100.0	0.2	499,363	100.0	5.9

자료: 대한건설협회, 「건설업 통계연보」 각년도.

- 2002년도에는 지방자치단체장 선거와 대통령선거를 앞두고 있기 때문에 앞에서 본 바와 같은 지역별·기업규모별 양극화 현상을 어떻게 해소하며, 지역·중소건설업체의 보호·육성조치의 실효성을 어떻게 확보할 것인가 하는 문제가 정책 현안으로 대두될 것임.

(3) 향후 대책

1) 기본방향

— 2002년에는 지방자치선거와 대통령선거를 맞이하여 건설산업의 현안과제를 해결하기 위한 각종 대책 방안이 양산될 것으로 보이지만, 다음과 같은 기본방향의 틀 속에서 구체적인 정책 대안을 수립하는 것이 바람직함.

- ① 시장경제지향적인 대책수립: 다양한 경제주체의 참여와 경쟁을 통한 효율성 제고라는 시장경제 원칙에 걸맞는 대책 수립 필요
- ② 정책의 일관성과 신뢰성 확보: 정부에서 발표한 계획과 실제와의 괴리나 잦은 제도변경으로 인한 혼선을 해결하기 위해서 정책의 일관성과 신뢰성 확보
- ③ 대·중·소 건설업체의 균형발전: IMF 외환위기 이후 건설업체에서도 양극화 현상이 심화되고 있기 때문에 대·중·소 건설업체간 균형 발전을 위한 대책방안 수립 필요
- ④ 건설산업의 선진화 지향: 건설산업의 국제경쟁력 강화와 효율성 제고를 위해서는 국내 건설산업의 제도적 틀과 관행을 국제표준(Global Standards)으로 전환

2) 대책 방안

가. 지속적인 건설산업 구조조정 대책 추진

- 무자격 부실건설업체의 난립을 막기 위한 조치는 2002년에도 지속적으로 시행되고 있고, 현재까지의 성과를 정리하면 다음과 같음.
- 3월 25일까지 법정 자본금의 20~50%에 해당하는 현금 또는 담보를 건설공제조합 등 보증기관에 예치하고, 건설 보증 가능 금액 확인서를 발급받도록 하였으나 6,032사나 확인서를 발급받지 못하였고(일반건설업 1,902개사, 전문건설업체 4,130개사), 이들에 대해서는 2002년 5월초에 6개월간 영업정지 처분 부과

- 사무실 보유기준이나 건설기술자 보유기준을 위반한 경우에는 영업정지 기간 추가
 - 2년간 연평균 공사 실적이 기준금액에 미달되는 업체들도 2002년 하반기에 영업정지 처분을 부과할 예정인데, 일반건설업체 500개사와 전문건설업체 1만개사가 대상이 될 것으로 전망
- 등록기준의 강화와 부실업체에 대한 실태조사 등 행정력을 동원한 무자격 부실업체의 적발과 행정처분은 2002년 이후에도 지속적으로 추진해야 하겠지만, 시장 지향적인 건설산업 구조조정 대책으로 보기는 어렵고, 향후에는 건설보증시장의 정상화와 입찰·계약제도의 정비를 통해 부실업체의 시장 퇴출을 촉진시켜야 함.

나. 건설 규제 개혁을 통한 생산체계의 개편

- 일반건설업과 전문건설업간 겸업제한을 근간으로 하여 일반 건설업자간 하도급 및 재하도급 금지, 의무하도급제도와 부대입찰제도 등의 규제를 가하고 있기 때문에 효율적인 건설생산체계의 형성이 어려운데, 2002년말까지 규제개혁위원회에서 일반건설업과 전문건설업간 겸업제한을 폐지하도록 의결하였으므로 건설규제개혁을 통한 생산체계 개편을 추진하지 않을 수 없음.
- 일반건설업자간 하도급이나 재하도급 허용도 일반건설업과 전문건설업간 겸업제한 폐지와 동시에 추진
 - 주계약자 관리방식의 공동도급도 일반건설업과 전문건설업간 겸업제한 폐지시 구체적인 세부규정을 정비하여 공공공사에 적용 불가피
- 일반건설업과 전문건설업간 겸업제한 폐지시 일반건설업과 전문건설업이라는 업역의 구분도 함께 폐지하여 건설시공업으로 단일화함과 동시에 일반건설업 5종과 전문건설업 29종의 통폐합도 추진할 필요가 있음.
- 예컨대 일반건설업종의 하나인 조경공사업과 전문건설업종인 조경식재공사업 및 조경시설물공사업의 통폐합이나 29종에 달하는 전문건설업종의 재정비 추진
 - 특히 전문건설업종 중 지나치게 넓게 규정되어 있는 시설물유지관리업의 업무내용도 좀더 구체적으로 정비

- 전기 및 정보통신공사의 경우는 제각각 「전기공사업법」과 「정보통신공사업법」에서 분리발주를 의무화하고 있으며, 2001년말 「전기공사업법」 개정시에는 분리발주 위반시 500만원 이하의 벌금에 처하도록 하는 처벌규정까지 추가하였는데, 국제적인 관례에도 어긋나고, 건설생산체계의 효율성을 저해하는 규제가 명백하기 때문에 원칙적으로 분리발주 의무조항을 삭제하는 작업을 추진해야 함.
- 설비공사나 전문건설공사의 경우도 공종별 분리발주 확대를 추진하고 있는데, 통합적인 건설사업관리 기능은 확보되어 있지 않은 상태에서는 한건 공사에 참여하는 원도급자 수만 늘리는 결과를 초래함으로써 심각한 비효율성을 야기할 것임
- 분리발주 의무규정의 삭제를 통하여 발주자가 효율적인 발주방식을 선택할 수 있도록 개선

다. 입·낙찰제도의 개선

- 2002년 3월 16일의 재정경제부 회계예규 개정과 4월 1일의 조달청 세부집행기준 개정으로 상반기중 PQ 및 적격심사제도 개선이 일단락된 것으로 보지만, PQ 신인도 관련 제도(재해율, 우수시공업자 가점제도 등)는 하반기중에 추가적인 개선이 필요함.
- 2002년 7월 1일부터 1,000억원 이상 공사의 경영상태 평가시 비재무사항이 추가되지만, 비재무사항의 도입이 오히려 경영상태 평가의 변별력을 저하시키는 원인으로 작용할 것이 예상되기 때문에 실제 입찰결과를 토대로 하반기에는 비재무사항의 변별력을 높이기 위한 대책수립 추진
- 최저가 낙찰제와 관련해서는 PQ 신인도 누적 감점 제도의 개선과 저가 심의제 도입을 추진해야 할 것임.
- 현재 -3점에 달하는 PQ 신인도 감점업체 8개사 중 4개사가 재정경제부를 상대로 소송을 제기한 상태인데, PQ 신인도 감점제도는 최저가 낙찰제 공사의 저가낙찰을 방지하기 위한 제도인 만큼 도입취지에 걸맞게 최저가 낙찰제 공사에 한해서만 적용하는 등의 제도 개선 필요

- 저가낙찰방지를 위한 효과적인 수단으로서, 최저가 낙찰제가 정착된 미국·영국·일본 등과 같이, 발주기관에 의한 저가심의회 도입이 필요하며, 저가심의회도 도입 시 PQ 신인도 감점제도는 폐지
- － 턴키 및 대안입찰공사의 낙찰자 선정기준이 2002년 3월 16일자로 개정되었지만 설계평가점수의 상향조정(40점→45점)으로 설계심의회 공정성과 객관성에 대한 의혹이 더욱 증대할 것으로 보이며, 이렇게 되면 또다시 턴키 및 대안입찰공사의 낙찰자 선정제도 개선을 추진해야 할 것임.
- 중견 및 중소기업체의 턴키·대안입찰공사 참여를 확대하기 위하여 중소기업 공사의 턴키·대안입찰공사 분류를 늘리고, 초대형·고난도·고기술공사는 설계 평가 비중을 현행대로 유지하는 대신 기술적 난이도가 낮은 단순공사의 경우는 설계 평가 비중을 축소하는 등 낙찰자 선정기준의 다양성 제고 필요
- － 건설사업관리(CM) 시범사업 선정과 더불어 실제 발주가 이루어질 것이기 때문에 CM발주시의 입찰·계약제도 정비를 추진하되, 확실적인 중앙정부의 기준제시는 불필요하고, 각 발주기관에서 독자기준을 정비하도록 함.

라. 지역·중소 건설업체 보호대책의 실효성 확보

- － 지방자치선거와 대선을 앞두고 현행 지역·중소건설업체 보호대책의 재검토가 요구될 것이고, 현재 건설업계의 현안으로 대두되어 있는 입찰·계약제도의 상당수가 이와 관련된 내용이기 때문에 지역·중소건설업체의 실태를 바탕으로 국제표준(Global Standards)과 시장경제원칙을 저해하지 않는 범위내에서의 제도개선이 필요함.
- － 입·낙찰제도의 개선과제와 중복되긴 하지만, 특히 2002년 들어 지역·중소건설업체 보호·육성을 위한 과제로 조달청의 등급제한 입찰제도 개선과 PQ 신인도상의 재해율 평가 제도 개선 대책이 시급히 요구됨.

- 조달청의 등급제한 입찰제도는 건설업체를 시공 능력 공시 금액 기준으로 7개 등급으로 나누어 각 등급별로 적정한 물량 배정을 하는 제도인데, 시공경험 만점 기준을 충족시키기 위해서는 2등급이나 3등급 공사로 발주된 경우에도 1등급업체와 공동도급을 하지 않으면 수주 가능성이 없다는 문제가 있어 중소기업 보호라는 제도의 취지 달성 미흡
- PQ 신인도상의 재해율은 상시 근로자 수 대비 환산 재해자 수로 평가하고 있는데, 중소 건설업체의 경우는 상시근로자 수가 적기 때문에 재해 발생시 신인도 감점 폭이 크게 될 수 밖에 없고, 실제로도 +2점이나 -2점과 같은 양극단으로 분포되어 있기 때문에 대/중소건설업체간 형평성 제고 차원에서도 시급한 대책 수립 필요

마. 기타

- 앞에서 열거한 대책외에 2002년에는 다음과 같은 분야에서의 대책수립도 추진되어야 할 것임.
 - 「국가계약법」, 「건설산업기본법」 및 「건설기술관리법」 등 여러 법령에 산재하여 혼선을 빚고 있는 건설사업관리(CM) 관련제도의 정비
 - 도하 아젠다에 대응하기 위한 대책반을 가동하여 뉴라운드가 건설업계에 미칠 파급효과를 분석하고 필요한 대책 방안 수립
 - 건설산업진흥기본계획 및 건설기술진흥기본계획 수립시 건설업계의 현안이 되고 있는 문제를 해결할 수 있는 대책의 반영은 물론 뉴라운드에 대비하여 건설산업의 국제경쟁력을 획기적으로 제고할 수 있는 중장기 대책도 함께 수립

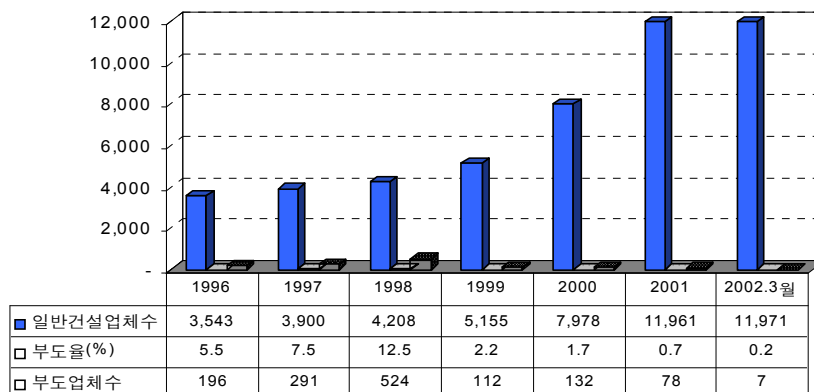
5. 건설금융

(1) 건설기업의 재무 현황 및 구조조정

1) 낮아진 건설기업 부도율

- 건설경기 활성화와 정부의 시장진입 규제의 영향으로 일반 건설업체 부도율이 크게 감소함.
- 2002년 1월과 2월 중 부도난 기업은 5개로 2001년의 14개사, 2000년의 28개사에 비해 크게 줄어듦.
- 건설업체 부도율도 1998년 12.5%에서 2001년에 0.7%로 떨어졌고 2002년 3월에는 0.2%로 낮아져 건설업체의 재무적 안정성이 크게 개선됨.

<그림 II-13> 일반 건설업체 부도 추이



주 : 2002년 3월의 부도율은 1~3월의 부도율을 연간 부도율로 환산함.

2) 건설기업 차입금 의존도 및 부채비율 감소⁵⁾

- 건설기업의 차입금 의존도는 1998년을 정점으로 감소 추세임.

5) 이의섭·김민형, 「건설업 금융실태와 개선방안」, 한국건설산업연구원, 2001. 참조

- 전 건설업 차입금 의존도는 1990년에 40.3%였으며 1998년에는 52.0%로 높아졌으나 점차 낮아져 1999년에는 42.9%로 줄어듦.
 - 30개 상장건설업체의 차입금 의존도는 1998년 54.5%에서 2001년에는 28.5%로 낮아짐.
- 건설업체 차입 금리는 1998년 이후 제조업보다 낮아짐.
- 1996년부터 비제조업체에 대한 가산금리 제도가 폐지된 것이 크게 작용함.
 - 또한 건설업체는 우대 금리를 적용받을 수 있는 건설관련 공제조합으로부터의 자금조달 비중이 큰 비중을 차지하므로 조달금리가 낮음.
- 부채비율도 1999년에 최고 수준을 기록하였으나 점차 낮아지고 있음.
- 1996년에 476.3%였던 부채비율은 1999년 605.9%로 높아졌으나 2000년에는 291.7%로 감소함.
 - 시장의 불안정성을 제거하기 위한 정책들(기업 부채비율 200% 상한 규제, 기업구조조정촉진법 시행 등 기업구조개선작업의 확대 등)이 기업분할 및 부채의 출자 전환 그리고 부실기업 퇴출 등에 영향을 미침.
 - 관리종목을 제외한 30개 상장건설업체의 부채비율은 2000년 390.8%에서 2001년에는 232.8%로 낮아짐.
 - 그러나 2000년 제조업의 부채비율(210.6%)에 비해서는 여전히 건설업체의 부채비율이 높은 편임.

<표 II-33> 건설기업 안정성 지표

(단위 : %)

안정성 지표	1998	1999	2000	2001년
부채비율	418.8	246.3	390.8	232.8
차입금의존도	54.5	43.3	43.2	28.5
금융비용부담률	9.8	7.1	5.9	4.1

주 : 관리종목을 제외한 30개 상장건설업체 대상 (워크아웃기업 포함)

자료 : 대신경제연구소

3) 건설기업 자금 사정의 양극화

- 한국건설산업연구원의 건설기업 자금사정 전망 조사(2001년 9월)에서 2000년 대비 2001년의 건설업체 자금사정 전망은 업체간 자금조달의 양극화가 심화되고 있는 것으로 조사됨⁶⁾.
- 기업규모별로 보면 중기업은 자금사정이 다소 호전될 것으로 전망되었지만 소기업은 업체별로 양극화 현상이 심화될 것으로 나타남.
- 자금사정이 호전된 이유로는 공사대가의 수령이 원활해진 것과 공사기성 또는 수주의 증가를 들 수 있음.
- 한편 사정이 악화될 이유로는 미기성 공사량(수주고)의 축소, 직접금융을 통한 자금조달 곤란, 외부신규 차입의 예로, 개발사업 분양 및 수입 저조 등을 들고 있음.

4) 구조조정 추진

- 현재 건설시장 건전화를 위한 구조조정 방안이 강력히 추진되고 있고 2002년 하반기부터는 건설산업의 구조조정이 본격화될 전망
- 2001년 9월 이후 적용된 건설업 등록업체에 대한 보증 가능금액 확인서 제출, 연간 공사 실적 기준의 상향 조정 등 강력한 건설시장 건전화 정책이 추진되고 있음.
- 정부의 강화된 건설업 등록기준이 적용되는 2002년 4월 이후 건설업체 중 20~30% 축소될 전망
- 건설공제조합에 보증가능금액 확인서를 발급받아 제출할 해당 업체는 3월 25일 현재, 1만 1,999개 업체이며 이중 1만 99개 업체만이 확인서를 제출함.
- 따라서 1,900개 업체는 부적격업체로 판정되어 우선 6개월 업무정지가 내려지며 추후 시장에서의 퇴출이 뒤따르게 될 것으로 예상됨.
- 국내 건설시장 규모에서 적정한 일반 건설업체수는 6,000개정도로 추산됨⁷⁾.
- 업체당 최소한의 공사수주 규모와 건설업 재무구조를 감안해 적정 건설업체수를 추산함.
- 건설업 등록 및 유지요건 강화를 통한 한계기업의 시장 퇴출이 요구됨.

6) 이의섭·김민형, 「건설기업의 자금조달 및 이용실태분석」, 한국건설산업연구원, 2001. 참조

7) 유진근·이선희, 「건설업체의 경쟁구조 분석」, 한국건설산업연구원, 2002. 참조

(2) 건설금융 실태

- 2001년 말 건설업의 직·간접 자금조달 규모는 22조 1,564억원으로 2000년보다 1,400억원 감소함.
- 전 산업 대비 비중도 6.4%로 1997년 이후 계속 감소하고 있으며 1997년의 41조 4,428억원에 비해서는 절반 규모로 축소됨.
- 1998년 이후 지속된 건설경기의 침체를 반영하는 것으로서 건설기업의 금융조달 상황이 악화된 것을 시사함.

<표 II-34> 건설산업의 자금 조달 추이

(단위 : 10억원, %)

구 분	1997	1998	1999	2000	2001
직접 금융	3,746.5 (9.9)	5,247.3 (7.5)	5,729.8 (8.0)	1,550.7 (2.1)	6,226.9 (6.3)
간접 금융	37,696.3 (11.6)	26,084.4 (10.0)	22,582.4 (8.8)	20,745.8 (7.5)	15,929.5 (6.4)
합 계	41,442.8 (11.5)	31,331.7 (9.5)	28,312.2 (8.6)	22,296.5 (6.4)	22,156.4 (6.4)

주 : ()는 전 산업대비 건설업의 비중

자료 : 한국은행, 증권감독원

1) 간접금융 비중 축소

- 1997년 이후 건설업체의 예금 은행과 비통화 금융기관을 통한 차입 형태의 자금조달은 그 비중이 점차 축소되고 있음.

가. 예금은행

- 예금은행의 건설업체에 대한 대출 잔액은 2001년 말 현재 13조 5,234억원으로 전 산업 대출 잔액 대비 6.8%에 불과함.
- 1997년과 1998년에는 9.7~9.8%를 차지하였지만 비중이 낮아지고 있음.
- 은행들의 건설업체의 재무제표에 대한 신뢰감이 낮아 대체로 보수적인 입장을 고수하고 있어 대출이 정체된 상태임.

<표 II-35> 건설산업의 간접금융 조달 추이

(단위 : 10억원, %)

구 분	1997	1998	1999	2000	2001
예금은행	13,769.3 (9.7)	14,157.7 (9.8)	14,815.0 (8.7)	15,247.6 (7.6)	13,523.4 (6.8)
비통화금융기관	23,927.0 (13.1)	11,926.7 (10.3)	7,767.4 (9.1)	5,498.2 (7.4)	2,406.1 (4.9)
합 계	37,696.3 (11.6)	26,084.4 (10.0)	22,582.4 (8.8)	20,745.8 (7.5)	15,929.5 (6.4)

주 : ()는 전 산업대비 건설업의 비중

자료 : 한국은행, 증권감독원

나. 비통화 금융기관

- 은행의 신탁계정, 종합금융회사, 생명보험회사 등 비통화 금융기관의 대출잔액은 2001년 말 현재 2조 4,061억원으로 전산업 대출잔액 대비 4.9%로 크게 줄어듬.
- 1997년과 1998년에는 10%이상을 차지하였으나 IMF 외환위기 이후 건설업에 대한 대출비중이 높았던 종합금융회사가 대거 퇴출되면서 비중이 크게 감소함.
- 1997년 23조 9,270억원에서 2001년에는 2조 4,061억원으로 1/10 규모로 축소됨.

2) 직접금융 비중 감소

- 직접금융을 통한 2001년 자금조달 실적은 2000년에 비해서는 다소 늘었지만 1997년 이후 그 비중이 지속적으로 감소하는 추세임.

가. 주식 발행

- 주식시장을 통한 자금조달은 점차 비중이 늘어가고 있으며 규모도 2조원 수준을 기록함.
- 2001년 6월에는 건설업체의 주가 상승과 더불어 2조원 가량의 유상증자가 이루어 지면서 2001년에는 전산업대비 20.8% 수준으로 증가함.
- 2001년 4월말 40포인트 수준이었던 건설업종주가는 2002년 4월 현재 65포인트 전후를 기록하여 크게 상승함.

- 그러나 주식시장을 통한 자금조달은 변동폭이 매우 커서 안정적인 자금조달 수단으로 보기는 어려움.

<표 II-36> 건설산업의 직접금융 조달 추이

(단위 : 10억원, %)

구 분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
주식	1,074.9 (17.2)	542.1 (10.3)	134.3 (4.0)	360.0 (2.5)	2,811.0 (6.8)	381.6 (2.7)	2,499.2 (20.8)
회사채	3,197.3 (13.5)	3,744.0 (12.5)	3,612.2 (10.5)	4,887.3 (8.7)	2,918.8 (9.5)	1,169.1 (2.0)	3,727.7 (4.3)
합 계	4,272.2 (14.3)	4,286.1 (12.2)	3,746.5 (9.9)	5,247.3 (7.5)	5,729.8 (8.0)	1,550.7 (2.1)	6,226.9 (6.3)

주 : ()는 전 산업대비 건설업 비중

자료 : 증권감독원, 금융감독원

나. 회사채 발행

- 건설업체의 회사채 발행 잔액은 2000년 1조원대로 감소한 후 다시 증가하여 2001년에 3조 7,277억원을 기록하였으나 비중은 크게 감소함.
- 건설업체의 신용등급이 낮아 일반 회사채 발행은 용이하지 않으며 대신에 자산유동화제도를 통한 공모 ABS 사채 발행액이 크게 증가함.
- 2000년에 2.0%로 비중이 낮은 것은 타 산업에서 Secondary CBO(유통시장 회사채 담보부증권; S_CBO) 등 ABS발행에 의한 회사채발행이 급증하였기 때문에 상대적으로 건설업의 비중이 더욱 줄어듦.

다. 자산유동화증권(ABS) 발행

- 2001년 ABS 발행총액은 194건, 50조 9,342억원으로 2000년의 154건, 49조 3,832억원보다 3.1% 증가함.
- 1999년부터 2001년까지의 총 ABS발행 누계 금액은 380건에 107조 883억원임.

- 그리고 ABS발행총액 중 공모 비중은 39조 6,189억원으로 ABS시장의 79.6%를 차지하며, 이는 전체 공모 회사채 발행총액 87조 1,949억원의 45.4%에 해당함.
- 1999년부터 2001년까지의 공모 ABS사채 누계는 85조 580억원으로 전체 회사채 발행액 176조 5,292억원의 48.2%를 차지함.

<표 II-37> 공모ABS 사채와 회사채 규모 추이

(단위 : 억원, %)

구 분	공모ABS사채 (A)		회사채 (B)		ABS 비중 (A/B)
	건수	금액	건수	금액	
1999	68	44,447	803	306,714	14.5
2000	545	409,944	886	586,628	69.9
2001	639	396,189	1,245	871,949	45.4
계	1,252	850,580	2,934	1,765,292	48.2

자료 : 금융감독원

- 건설업체에서 분양 대금과 공사 대금을 기초자산으로 ABS를 발행한 사례는 1999년부터 2001년 말까지 총 9건이며 1조 443억원을 조달함.
- 1999년과 2000년에는 1건씩밖에 없었으나 2001년에는 7건을 발행함.

<표 II-38> 분양 대금 및 공사 대금 채권 ABS 발행 사례

(단위 : 억원)

연도	회사명	유동화자산	선순위	후순위	합계
1999년	현대산업개발	분양대금채권(토지분)	1,900	378	2,278
2000년	풍산종합건설	분양대금채권	179		179
2001년	금호산업	공사대금채권	950	50	1,000
	두산건설	분양대금채권	840		840
	두산건설	분양대금채권	800		800
	두산건설	공사대금채권	1,550		1,550
	센텀시티	분양대금채권	1,700		1,700
	한화	공사대금채권	880	12	892
	한화	분양대금채권	1,100	104	1,204
계	9건		9,899	544	10,443

- 그러나 ABS는 발행 비용이 크고 공사를 수행하기 이전의 건물분 분양대금 채권을 유동화하는 경우에는 부외금융의 이점도 없는 것이 문제임⁸⁾.
 - 신용등급이 높은 회사의 경우, 일반회사채 발행비용보다 ABS 발행비용이 많이 듦.
 - 회계법인의 양도 자산 실사 비용, 신용 평가기관의 ABS 신용 평가 비용 등이 추가됨.
 - 분양대금채권 ABS는 현재 보유하고 있는 자산이 아닌 향후 공사를 완성한 부분에 대해서만 확정채권이 존재하는 미래 조건부 미확정 채권이므로, 이를 기초로 ABS를 발행하면 현금자산이 증가하고 이에 대해서는 부채가 증가하는 것으로 회계처리됨. 따라서 부외금융(off-balance sheet finance) 효과는 없음.
- 한편 건설업체가 만기가 도래한 회사채의 차환을 위해 도입된 Primary CBO(발행 시장 회사채담보부 증권; P_CBO)를 발행한 사례는 저조함.
 - 업체별로 신용보증기금이나 기술신용보증기금이 50%를 부분 보증하여 발행한 회사채를 집합화(pooling)하여 이를 기초로 ABS를 발행함.
 - 그런데 신용보증기금의 부분 보증에는 2000년 8월부터 업종별 제한이 존재하며 건설업체는 풀(pool)에 편입되는 구성 비율이 7%로 제한되었다가 2001년 4월부터 10%로 상향조정됨.
 - 이러한 건설업종에 대한 차별적인 제한으로 인해 현대산업개발, 두산건설, 삼부토건, 코오롱건설, 남양건설, 한일건설, 한라건설 등 19개사만이 P_CBO제도를 활용하여 자금을 조달함.

3) 프로젝트 금융

- 한국건설산업연구원의 조사(2001년 8월)에 의하면, 시중은행 10개 중 7개, 5개 지방은행 중 3개 은행이 개별프로젝트의 수익성을 근거로 금융을 제공한 경험이 있음⁹⁾.
 - SOC 관련 민자유치사업이 가장 많고 일반 아파트 분양사업, 재건축사업, 재개발사업 순으로 여신을 제공한 것으로 조사됨.

8) 이의섭·김민형, 「건설업 금융실태와 개선방안」, 한국건설산업연구원, 2001. 참조

9) 전게서 참조

- 민간공사나 개발사업의 자금조달을 위한 건설업체의 프로젝트 금융이 활성화되지 못한 주요 이유는 현재까지 프로젝트 금융이 여타의 조달방법에 비해 경쟁력이 높지 않기 때문인 것으로 조사됨.
 - 기업신용으로 대출받는 것이 더 용이하거나 직접금융으로 자금조달하는 것이 더 용이하다는 판단이 크게 작용함.
- 정부는 프로젝트금융 투자회사(PFV)제도 도입을 추진중이며 이는 건설업계에 직접적인 영향을 미칠 수 있음.
 - 기존 프로젝트회사가 안고 있는 이중과세의 문제, 현물 출자시의 등록세 및 취득세 납부와 같은 걸림돌을 극복하고자 제정을 추진함.
 - 프로젝트금융투자회사법도 자산금융기법을 통한 자금조달에 방식에 해당되며 금융기관은 PFV의 설립과정에서 대출기관이 아닌 지분 투자자의 자격으로 참여하게 됨.
 - 따라서 건설업체는 분양형 개발사업의 경우 참여 금융기관과 PFV 설립의 공동주체가 됨.
- 금융기관이 기업에 대한 신용위험 부담으로 인해 사업성있는 프로젝트의 자금지원에 소극적인 것을 개선하고자 하는 것이 PFV제도의 취지
 - 개별 프로젝트의 사업성과 출자자의 신용위험 분리를 통해 자금조달을 하는 것으로 건설업계의 신용한계를 극복할 수 있는 방안임.
 - 프로젝트 단위의 사업추진이 가능한 주택건설, 설비증설, 사회간접자본시설의 구축 등에 대한 금융 및 세제지원을 활성화하는 것을 주요 대상으로 설정하고 있음.

4) 부동산투자회사(리츠) 및 부동산투자신탁

- 기업구조조정리츠(CR리츠)인 교보-메리츠퍼스트CR리츠가 1호로 공모에 성공해 주식시장에 상장되었고 3호인 코크랩CR리츠도 공모에 성공함.
 - 그러나 일반리츠인 에이팩리츠는 인가를 받았으나 공모에는 실패함.

<표 II-39> 부동산투자회사(리츠) 설립추진 현황

(단위 : 억원)

구 분	종류	자본금	일반공모	투자대상	비 고
교보-메리츠 CR리츠	CR	840	367	대한항공 연수원 등	공모 성공 / 본인가 / 상장(02.1.30)
에이팩 리츠	일반	500	350	원룸, 다가구 등 임대주택	1차 공모 실패 / 재공모 추진중
코크랩 제1호 CR리츠	CR	1,330	240	장교동 한화사옥 등	공모 성공(02.4.2~3) / 본인가 준비중
K1 CR리츠	CR	500	50	업무용 빌딩	3월 예비인가 신청
코리츠	CR	500	350	빌딩, 백화점 등	3월 예비인가 신청
I&R CR리츠	CR	6,500	4,000	센트럴시티빌딩	시장성 검토 중
에이팩리츠	일반	500	350	원룸, 다가구 등 임대주택	예비인가(01.11.28) / 재공모 추진 중
코리아리츠	일반	500	250	상업용빌딩 등	예비인가(02.2.28) / 주식공모 준비중
리츠뱅크	일반	500	150	아파트형 공장 등	예비인가 신청준비 중
에스알리츠	일반	500	250	비즈니스 호텔 등	예비인가 반려(02.3.15) / 재신청 준비

주 : 2002년 4월 8일 기준

- 기대를 모았던 리츠는 일반리츠가 공모에 실패하는 등 인기가 떨어져 법 개정을 통해 일반리츠의 기준을 완화하는 조치를 서두르고 있음.
- 현물출자 금지 조항이 자본금 30%이내에서 허용하는 방향으로 개정될 전망이며 건설업체에게 유리한 방향으로 작용할 가능성이 보임.
- 또한 투자대상에 6개월 미만 단기 부동산개발사업에 대한 대출을 포함하여 자산 운용 범위를 확대할 예정
- 외부 차입도 원칙적으로 금지되었으나 일정한도 허용할 방침
- 상장요건도 설립시 자본금의 30% 이상 일반공모 의무화에서 30%이상을 일반 청약에 제공하고 10%이상 모집하면 상장요건 충족
- 발기인의 출자지분에 대한 1년내 매각 금지도 경영진에 참여하는 발기인과 총자본금의 5%이상 투자자에 한정 적용할 예정
- 대신 은행의 부동산투자신탁은 리츠의 부진과 저금리의 여건, 부동산 경기의 회복세를 업고 다시 각광받고 있음.

- 아파트와 오피스텔 등 개별적인 개발사업을 대상으로 500 ~ 3,000억원 규모의 상품이 출시되고 있음.
- 2002년에도 국민, 조흥, 하나, 외환, 한빛, 하나, 신한, 서울은행 등 다수의 은행이 상품을 준비하고 있음.

<표 II-40> 부동산투자신탁 2001년 실적 및 2002년 판매목표

(단위 : 억원)

은행	2002년 판매목표	2001년 판매실적
국민	3,000	4,080
한빛	2,000	1,335
조흥	2,000	300
하나	1,500	955
한미	1,000	201
신한	500	-
외환	1,500	200
산업	2,500	58
서울	1,200	-

자료 : 매일경제신문사

(3) 금융조달 및 보증 애로사항¹⁰⁾

1) 건설기업의 낮은 신용등급

- 신용 평가기관의 건설업체에 대한 신용평가를 보면 투자등급 비율이 대체적으로 전체 기업의 투자등급 비율보다 낮음.
- 한국신용정보의 기업어음 투자등급(A3이상) 비율은 2000년에 전체 기업이 62.1%인 것에 비해 건설기업은 50.0%였고 2001년에도 전체 기업은 68.0%, 건설기업은 51.4%로 나타남.
- 한국기업평가사의 투자 등급 비율은 1999년에 52.9%, 2000년에 53.3%였으며 한국 신용평가사의 투자 등급 비율도 1999년 57.1%, 2000년 45.0%였음.

10) 이의섭·김민형, 「건설기업의 자금조달 및 이용실태 분석」, 한국건설산업연구원, 2001. 참조

2) 건설보증 애로사항

- 한국건설산업연구원의 조사(2001년 9월)에 의하면, 건설업체가 건설공제조합을 포함한 건설보증기관을 이용할 때, 여러가지 애로사항이 존재하고 있는 것으로 나타남.
- 우선 이용절차가 복잡하고 구비서류가 과다한 것이 가장 큰 애로점으로 지적됨.
- 과도한 담보 및 연대보증인 요구, 높은 보증 수수료, 민간공사 보증서 미발급 순으로 나타남.
- 그 외에도 신용평가시 신규업체 및 중소기업에게 불리한 점과 보증업무의 경직화 등도 애로점으로 지적됨.

3) 금융기관 자금차입시 애로사항

- 건설업체가 금융기관으로부터 자금을 조달할 경우에도 애로사항이 많은 것으로 조사됨.
- 우선 과도한 담보와 연대보증인 요구가 가장 큰 애로점임.
- 다음으로는 높은 대출 이자율, 대출 서류와 대출 절차의 복잡함이 지적됨.
- 또한 건설업체 전반에 대한 불신으로 인한 대출 기피, 꺾기 관행같은 구속성 예금 강요도 나타남.

(4) 개선방안

1) 간접금융의 애로점 해소

- 건설기업의 자금조달 애로가 건설기업 내부적인 요인에 의하기도 하지만 오히려 건설경기 및 건설산업에 대한 선입견과 이해 부족과 같은 외부적인 요인에 기인하므로 건설기업 이미지 개선 노력이 필요함.
- 1998년부터 2000년 동안은 건설경기 및 성장의 불투명성으로 인해 금융기관의 대출이 감소하였으나 2001년 하반기 이후 주택경기를 중심으로 건설경기가 회복되고 있어 자금조달 여건이 좋아짐.
- 주택 분양 시장 호황으로 건설업체의 신용 등급이 개선되고 있으나 보다 적극적인 홍보를 통해 신용등급을 한층 높임으로써 금융 조달 비용을 줄여가야 함.

- 또한 건설업에 대한 금융기관의 이해부족으로 인한 부분의 해소를 위해서는 유관 연구기관과의 협조를 통해 건설산업의 미래와 정보화 추진, 신수요 창출 등 건설산업의 성장성에 관한 연구결과를 금융기관을 대상으로 Road Show 등을 추진
- － 한편 금융기관에서 건설업체에 대한 대출을 기피하는 이유로 지적된 건설업체의 재무제표에 대한 신뢰성 부족문제의 해결을 위해서도 공동의 노력이 요구됨.
- 공사기간에 대한 합리적이고 과학적인 관리 시스템을 도입하여 투명한 공사관리가 기본적으로 이루어져야 함.
- 기업 재무제표의 투명성을 제고하는데 있어서도 건설업체가 공동 노력을 경주하여 부정적인 이미지를 불식시켜야 함.

2) 직접금융 확대 지원

- － 건설업체의 Primary_CBO 활용을 높이기 위해서는 구성비율 제한조치를 완화하여 보증한도를 확대해야 함.
- 산업간의 균형발전과 건설산업계의 자금난 해소 차원에서 신용보증기금의 부분보중에 존재하는 구성 비율 제한을 더욱 완화해야 함.
- － 공사할부채권과 미분양분의 유동화제도를 도입하는 방안이 이미 거론되었으나 본격적인 도입을 위해서는 기존 제도의 개선이 요구됨¹¹⁾.
- 대부분의 건설업체가 자산보유자 자격에 해당되지 않으므로 건설관련 보증기관들에게 「자산유동화에 관한 법률」상의 자산보유자 자격을 부여해야 함.
- 공사할부채권에는 민간발주자와 시공사의 신용이 동시에 포함되어 안정적인 채권이라 할 수 있으나 공사가 순조롭게 진행되지 않을 경우, 담보의 확보가 원활치 않고 채권회수가 장기화될 가능성이 크므로 공사이행에 관한 안전장치의 보완이 필요
- 건설관련 보증기관의 공사보증을 강화하기 위해 해당 보증기관들이 공사에 문제가 생길 경우 공사 전체를 인수할 수 있도록 공사기간 중에 공사관련 자금관리를 할 수 있어야 함.

11) 왕세종, 「부동산금융환경의 변화와 새로운 건설금융 방안」, 한국건설산업연구원, 2001. 참조

- 또한 공사대금 할부채권 및 미분양 완공아파트의 유동화를 실질적으로 추진하기 위해서는 기초자산이 규모의 경제를 달성할 수 있도록 집합화하고 적정하게 구조화할 필요가 있음.
 - 미분양아파트 유동화의 경우 미분양 아파트가 주택시장에서 신뢰성을 상실한 상태이고 개별 건설업체별로 전국에 산재하여 있는 문제점을 적정한 집합화와 구조화를 통해 먼저 해결되어야 함.
 - 건설업체가 보유한 유동화 가능 자산을 적정한 집합화와 구조화를 통해 유동화 전문회사에 양도할 수 있도록 부동산 유동화센터를 설립하는 것이 바람직함.
 - 자산 정보수집, 자산평가, 자산 집합화 및 구조화 역할을 수행할 만한 주체로는 건설공제조합이 하나의 대안이라고 판단됨.
-
- 그리고 분양대금 채권을 기초로 ABS를 발행할 때, 대한주택보증(주)의 자산 양도에 관한 동의가 결림이 되는데 대한주택보증은 사안별 검토를 거쳐 자산양도에 대한 동의를 보다 적극적으로 해야 할 것임¹²⁾.
 - 대한주택보증의 주택분양보증을 받은 공동주택의 분양대금 채권을 기초로 ABS가 발행된 경우, 사업주가 조달자금을 유용하고 도산하면 대한주택보증은 이에 대한 책임을 지게되는 부담이 있어 자산양도 동의를 꺼리고 있음.
 - 그러나 미확정된 분양대금(건물분)채권으로 ABS를 발행하여 조달된 자금을 건설공사 용도로 제한하고, 공사를 수행하여 채권이 확정된 이후에만 ABS투자자가 분양대금채권을 근거로 ABS에 대한 원금과 이자를 청구할 수 있는 구조로 ABS를 발행함으로써 대한주택보증의 책임을 줄일 수 있음.
 - 또 시공보증자가 시공한 부분에 대해서는 ABS투자자가 원금과 이자를 대한주택보증에게 청구할 수 없는 구조로 ABS를 발행함으로써 문제를 완화할 수 있을 것으로 기대됨.
 - 따라서 대한주택보증은 건설업체의 미확정 분양대금채권을 기초로 ABS를 발행하기 위해 자산 양도에 대한 동의를 요구하는 경우, 사안별로 검토하여 자산양도 동의를 해야할 것임.

12) 건설업 금융실태와 개선방안(2001) 참조

- 그 밖에 직접금융시장 활성화를 위해서는 기업어음 전용펀드의 설치 및 신용평가사의 건설기업의 향후 성장성을 감안한 평가, 재무상태가 우량한 비상장 기업에 대한 무담보 CP발행지원, 건설공사의 회계 투명성 확보 등이 필요함.

3) 프로젝트 금융 활성화를 위한 지원

- 건설업체의 프로젝트금융 대출요청에 대해 금융기관이 과거처럼 과도한 보증을 통한 대출형태의 관행을 고수하고 있는 것이 프로젝트 사업성에 기초한 대출로 바뀌어야 함.
 - 금융기관의 과도한 보증요구가 완화되고 자사의 신용 및 보증능력을 강화하는 방안이 요구됨.
- 현재 추진 중인 민간투자사업에 PFV제도를 적용할 수 있는 방안이 마련되어 제도 적용의 형평성 문제를 해소해야 함.¹³⁾
 - 시공중인 민간투자사업은 완공 리스크로 인해 적용이 어렵더라도 시공이전 또는 운영단계에 있는 SOC민간투자사업의 법인에게서는 적용할 수 있음.
 - 민간투자사업 법인에 대한 법인세의 면제와 시공이전 단계의 사업에 대한 금융기관의 지분참여를 적극 유도하여 금융조달 부담 및 비용을 절감할 필요가 있음.
 - 운영단계에 있는 사업법인에게서는 기존 출자자 보유 주식을 참여 금융기관에 매각하는 방식으로 전환할 경우, 해당 사업의 사업성을 개선하는 효과를 거둘 수 있을 것임.
- 또한 프로젝트 금융을 이용한 사례 중 가장 큰 부문이 SOC 투자이므로 향후 보험회사와 연기금의 투자를 확대 또는 허용하여야 함.
 - 보험회사는 SOC에 대한 투자를 그 동안은 예외적으로 금융감독원의 승인 하에서 실시하여 왔으나 2002년부터는 보험회사의 비상장주식 취득이 허용됨으로써 원칙적으로 투자가 가능해짐.
 - 이에 따라 민자 SOC 사업자들의 자금조달여건이 용이해질 전망

13) 왕세중, 「SOC 민간투자사업의 금융조달 원활화방안」, 한국건설산업연구원, 2002. 참조

- 그런데 시행초기에는 총자산 5%까지만 비상장주식 주식취득을 허용하고 시행후 3년 뒤에는 10%로 확대할 계획이지만 실시 후 성과를 판단해 확대시기 및 허용 범위를 재조정할 필요가 있음.
 - 한편 국민연금은 SOC 민간투자 사업이나 건설 프로젝트에 대한 투자는 허용되지 않고 있음.
 - 그러나 연기금 등은 장기적이며 안정적인 자산운용처를 필요로 하는 자금이므로 국민연금기금을 주식이나 벤처기업 등에 투자하는 정책보다는 SOC 민간투자사업이나 수익성있는 건설 프로젝트에 대한 투자를 허용·유도하는 방안이 적극적으로 강구되어야 함.
- － 금융기관도 전문인력이 부족하여 프로젝트 심사에 대한 평가에 한계가 있으므로 전담인원 확충을 통해 심사 능력을 제고해야 함.
 - － 아울러 건설업체들에게는 사업성있는 프로젝트를 발굴하여 프로젝트 금융의 구조를 만드는 것이 무엇보다 가장 우선시됨.
 - 투명한 사업 공개와 수익성에 대한 합리적인 근거를 제시 등의 노력이 필요함.

4) 연대보증 일부 면제 및 입주자 보증 강화

- － 대한주택보증 보증채무 약정 체결시, 경영실권자나 과점주주의 연대보증 입보제의 개선이 필요함.
 - 보증채무 약정 체결시 건설공제조합 등 타 보증기관 수준 정도로 입보책임을 면제하는 것이 필요
 - 그외 분양보증 범위에서 잔금을 제외하는 안과 보증 관련 서류 간소화와 심사기간 단축 등도 개선이 필요
- － 임대주택 건설업체의 부도시 대한주택보증이 입주자에게 임대보증금을 돌려주는 일종의 보험제도 도입이 추진되고 있으나 적용범위의 확대가 필요함.
 - 제도도입으로 표준 임대보증금은 우선 보증을 받을 수 있으나 초과분은 보증받지 못함. 대신 임대사업자나 입주자들은 보험료 명목으로 보증수수료를 대한주택보증에 납부하는 것으로 됨.

- 그러나 우선 변제받을 수 있는 소액 임대보증금이 서울(수도권 과밀억제권역 포함)은 1,600만원, 광역시 1,400만원, 기타 시·군 1,200만원에 불과함.
- 또한 임대보증금이 서울 4,000만원, 광역시 3,500만원, 기타 시·군 3,000만원을 초과하면 법적 보장을 받지 못하는 한계가 있음.
- 따라서 임대주택사업의 안정화 및 활성화를 위해서는 실제 임대주택 거주자들의 임대보증금 상황을 정확히 파악하여 적용대상 기준을 보다 완화할 필요가 있음.

6. 건설자재

(1) 수급 동향

1) 개황

- 2002년에 들어서면서 주택 등 건설경기가 활성화되면서 레미콘이나 위생도기·석고보드 등 대부분의 전자재의 공급 부족이 심화됨에 따라 건설공사에 차질을 빚는 사례가 증가하고 있음.
 - 2002년 1/4분기중의 전자재 수요량은 전년동기대비 30% 이상 늘어난 것으로 추정되고 있음.
 - 레미콘 등 일부 전자재는 IMF 위기 이전인 1997년의 수요량을 넘어서고 있음.
- 최근들어 전자재 수요가 급증하고 있는 원인으로는 가장 먼저 외생적(外生的) 영향을 들 수 있음.
 - 저금리 현상이 지속되고 있으며, 주택 관련 세제의 완화 조치가 여전히 효력을 발휘하고 있어 주택 경기가 지속적으로 활성화되고 있음.
 - 서울시 등 지자체에서 주차장 설치 기준을 강화할 예정으로 있어 다세대·다가구 주택 수요가 일시에 몰리면서 전자재 수요 증가에 직접적인 영향을 미치고 있음.
 - 또한, 민간 부문에서 중·소규모의 상가와 근린시설 등의 건축이 증가하면서 전자재 수요 증가에 영향을 미치고 있음.
- 전자재의 공급 부족이 가시화되면서 철근을 비롯하여 시멘트, 레미콘, 골재 등의 판매 가격이 인상되고 있음.
 - 철근은 지난 2월 18일부터 톤당 2만원씩 인상되었으며, 이에 따라 아파트 등의 골조공사에 주로 사용되는 고장력 철근 10mm 규격의 경우 톤당 33만 5,000원(3개월 어음기준)에 거래되고 있음.
 - 포장 시멘트는 지난 3월부터 포대당 2,805원에서 2,992원(부가세 포함)으로 인상되었으며, 골재 가격도 10% 가까이 인상되었음.
 - 레미콘은 수도권 생산업체를 중심으로 판매가격을 4월부터 평균 5% 정도 인상함에 따라 건설업체와 마찰을 빚고 있음.

2) 구조재

- 건설공사에서 가장 필수적인 전자재로서는 레미콘·철근·콘크리트파일 등과 같은 기초재를 들 수 있음.
 - 일반적으로 내외장재는 공급이 부족할 경우, 공정 변경이나 수입 등을 통하여 일정 부분 대처하는 것이 가능하나, 기초재는 대부분 벌키(bulky)한 제품으로서 대량으로 소비되는 특성이 있기 때문에 수급 불균형이 발생할 경우 수입을 통하여 해결하는 것도 매우 어렵고, 결과적으로 공사가 지연되는 것이 불가피하게 됨.
- 2002년 1/4분기중 전국의 레미콘 출하량은 2,370만m³ 규모로서 전년동기대비 40% 이상 늘어난 것으로 추정되고 있음.
 - 특히, 수도권의 레미콘 소비량은 1,045만m³로서 전년동기에 비하여 57%가 증가한 것으로 추정되고 있음.
 - 이는 1997년 1/4분기 레미콘 소비량의 1.3배에 달하는 규모임.

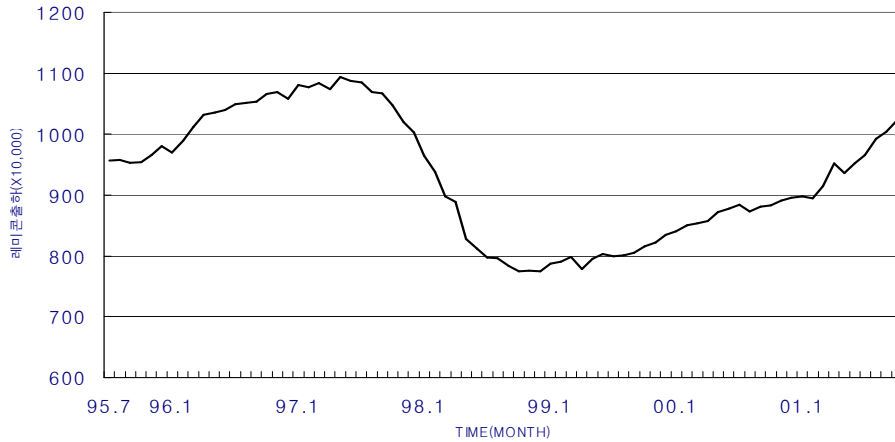
<표 II-41> 레미콘 출하량 추이

연 도	출하량(만m ³)	전년비(%)
1997	13,320	5.9
1998	9,608	-27.9
1999	9,597	-0.1
2000	10,908	13.7
2001	11,632	6.6
2002. 1/4(p)	2,370	40.4

자료 : 한국레미콘공업협회, 레미콘통계연보

- 레미콘 수요는 2001년 하반기에 14.3%가 증가한데 이어 2002년 1/4분기에도 40% 이상 늘어나 본격적인 회복 국면에 접어든 것으로 평가됨.
 - 12개월 이동평균(ratio-to-moving average)을 통하여 살펴보면, 레미콘 수요는 IMF 이후 L자형의 완만한 상승속도를 지속하여 왔으나, 2001년 하반기 이후 가파르게 상승하여 현재는 1997년 수준에 근접하고 있음을 알 수 있음.

<그림 II-14> 레미콘 출하량의 12개월 이동평균(전국)



- 레미콘 수요가 증가하면서 레미콘의 주요 원자재인 골재와 시멘트도 공급 부족 현상이 심화되고 있음.
 - 골재는 주로 비수기에 재고를 비축하여 성수기의 수요 증가에 대비하여 왔으나, 2002년에는 1~3월에 이상적으로 수요가 급증하면서 골재의 재고량이 부족하게 되어 성수기에 들어서면서 골재의 공급 부족이 가시화되고 있음.
 - 레미콘의 수요 증가와 더불어 시멘트의 수요도 큰 폭으로 증가하고 있는데, 7대 시멘트 제조업체에서 2002년 1~2월간 출하한 시멘트는 466만톤 규모로 전년동기에 비하여 75%가 증가한 것으로 나타났다.
- 철근의 판매량은 1~2월중 153만 8,400톤에 달하여 전년 동기에 비해 35.2%가 증가하였으며, 1/4분기 동안의 철근 판매량은 250만톤에 달하여 전년동기대비 25% 이상 증가한 것으로 추정되고 있음.
 - 더욱이 최근 철근가격이 인상되면서 건설업체와 유통업체에서 선구매 행위가 확대됨에 따라 상당량의 가수요가 발생한 상태임.
- 콘크리트파일도 대규모 택지지구의 개발과 더불어 민간 분야 아파트 건설이 활성화되면서 1/4분기중 출하량이 80만톤을 넘어선 것으로 추정되고 있음.
 - 최근에는 생산량이 출하량에 미치지 못하여 재고량이 크게 줄어들고 있는 상태임.

3) 석고보드

- 석고보드(gypsum board)의 출하량은 2002년 3월에 들어서면서 300만평을 넘어서고 있으며, 공급 부족으로 인하여 가격도 2001년 하반기 이후 20% 이상 인상된 상태임.
 - 석고보드의 수요가 이처럼 크게 늘어나고 있는 이유는 주택건설이 활성화되고 있는 이외에 건설업체에서 건식 공법의 적용을 선호하면서 비내력벽 설계가 증가하고 있기 때문임.
 - 최근에는 공동주택의 내벽에도 석고보드의 활용이 늘어나고 있음.
 - 상가·오피스 건물의 리모델링 공사가 확대되면서 비내력벽용으로 석고보드의 수요가 증가하고 있음.
 - 공공건물에서는 내화기준이 강화되면서 석고보드가 기존의 합판 수요를 상당 부분 잠식하고 있는 상태임.
- 현재의 추세가 지속될 경우, 2002년의 석고보드 수요는 전년대비 20% 가까이 늘어난 4,000만평에 이를 것으로 예상되며, 당분간 공급 부족 현상이 지속될 것으로 관측됨.
 - 석고보드 생산업체에서는 설비 증설을 추진하고 있는데, 금강고려화학의 경우 여천공장의 설비 증설이 완료 단계에 있으며, 라파즈석고도 충남 아산에 연 900만평 규모의 공장을 신축중에 있기 때문에 하반기에 들어서는 석고보드의 수급이 다소 원활해질 것으로 전망됨.

4) 위생도기

- 위생도기는 2000년 하반기 이후 2년 가까이 구독난이 지속되고 있으며, 가격도 30% 이상 인상된 상태임.
 - 2002년의 수요량은 220만조 규모로서 전년대비 10% 가량 증가할 전망이나 국내 공급량은 160만조 수준에 머물러 60만조 이상을 중국이나 동남아에서 수입해야 할 형편임.
- 위생도기의 수요가 급증하고 있는 이유는 최근들어 건물 리모델링 공사와 학교 신·증축 공사가 늘어나고 있으며, 소형 주택의 화장실 증설이나 고급형으로의 교체 수요, 아파트에서 2개 욕실의 설치 경향이 확대되고 있기 때문임.

- 월드컵 경기를 앞두고 지방자치단체에서 화장실 시설의 개선 사업을 확대하고 있는 점도 위생도기의 수요 증가를 유발하고 있음.
- 공급 측면을 보면, 위생도기 업계에서는 3D업종이라는 인식하에 숙련 기능공이 점차 감소하고 있으며, 수요의 다양화에 따라 다품종 소량생산 체제가 확대되면서 일부 규격이나 품종의 공급 부족 현상이 더욱 심화되고 있는 특성이 있음.

(2) 수급 불균형의 원인 분석

1) 수요의 이상적 급증

- 2002년에는 외생적인 요인에 의하여 건자재 수요가 급증하고 있다고 볼 수 있는데, 우선, 주택부분에서 아파트 신축이 증가한 이외에, 다세대·다가구 주택이 큰 폭으로 증가한 것이 주요 원인임.
 - 예를 들어 주택착공면적 가운데 공동주택의 비중은 그동안 85~90%를 차지하였으나, 2001년에는 다가구·다세대 주택이 크게 증가하면서 55%에 머물렀음.
 - 다세대·다가구 주택이 크게 증가한 이유는 서울시 등 지자체에서 다가구·다세대주택에 대한 주차장 설치기준을 강화함에 따라 공사 착수 시기가 앞당겨지면서 건설물량이 일시에 집중되었기 때문임.
 - 저금리 기조가 지속되면서 원룸 등과 같은 임대 사업자가 크게 늘어났음.

2) 특정 자재의 부하 과다

- 건자재 공급 측면을 보면, 가장 먼저 생산능력이 부족하다는 점을 들 수 있으나, 혹독한 IMF 시련을 겪은 건자재업체로서는 생산시설의 확충에 인색한 편임.
 - 따라서 건설업체에서는 앞으로 구매선의 다변화에 노력할 필요성이 있음.
- 특정 자재에 수요가 집중되는 현상도 건자재의 구득난을 가중시키는 원인으로 작용하고 있음.

- 우리나라의 건축 양식은 목조나 조적조 등으로 다변화되어 있지 못하고, 철근콘크리트 및 철골조에 집중되어 있는데, 이는 대량의 콘크리트 및 철강 자재를 요구하게 되며, 결과적으로 공급 환경이 불안정하게 되는 원인이 되고 있음.
- 일례로 우리나라의 1인당 시멘트 소비량은 1톤을 넘어서고 있는데, 이는 미국·유럽 등 선진 외국보다 거의 2배 가까운 규모임.

<표 II-42> 인구 1인당 주요 건자재 소비량

연도 \ 구분	시멘트(톤/인)	레미콘(㎥/인)	철근(톤/인)
1990	0.79	1.36	0.11
1995	1.26	2.54	0.20
2001(p)	1.04	2.38	0.19

주 : 건자재 통계는 시멘트통계연보, 레미콘통계연보, 철강통계연보 수치를 적용, 우리나라의 인구는 4,700만명을 적용

- － 최근에는 건자재의 생산능력이 충분함에도 불구하고, 특정 규격이나 품종의 수급이 불안해지는 사례가 빈발하고 있음.
- 그 이유는 수요가 다양화·고급화되고 있음에도 불구하고, 업체에서는 규모의 경제를 추구하거나 부가가치가 높은 품목의 생산에 치중하는 경향이 있기 때문임.
- 예를 들어 40mm규격의 골재 생산을 기피한다거나 고장력 철근 혹은 10~16mm의 소형 철근이 부족하게 되는 현상 등을 들 수 있음.
- 최근에는 위생도기의 생산 패턴이 다품종 소량 생산 체제로 전환되면서 품목별로 공급 차질이 심화된 바 있음.

3) 수송 능력의 부족

- － 건설경기의 변동이 심하다는 점에서 볼 때 수급의 탄력성도 매우 중요한 과제이나, 도로·항만·철도 등과 같은 사회간접자본의 부족, 그리고 소비지의 유통기지 부족 등으로 인하여 건자재의 안정적인 수급에 장애가 되고 있음.
- 외산(外産) 건자재가 항만 시설의 협소로 인하여 하역까지 30일 이상 소요되는 사례가 빈발

- 전자재 생산공장은 공해 등으로 인하여 대부분 도시 외곽에 위치하고 있는 반면, 수요는 주로 도심에서 발생하고 있기 때문에 교통체증 등으로 인하여 운반차량의 회전율이 점차 감소하고 있는 문제점이 발생
- 전자재의 수급 안정을 위하여는 생산능력의 확충만을 생각하기 쉬우나 재고나 비축에 의하여 수급의 탄력성을 확보할 수 있는가를 평가하는 것이 필요하며, 나아가 수송능력도 매우 중요한 요소라고 볼 수 있음.
 - Order-made에 의존하는 제품들은 재고가 불가능하기 때문에 수요 증가에 탄력적으로 대응하는 것이 곤란함.
 - 레미콘믹서트럭의 수송능력에 한계가 있기 때문에 레미콘의 공급이 부족한 상태에서도 레미콘 공장의 가동률은 40% 수준에 머물러 있음.
- 전자재 업종은 공급거리에 대한 제한으로 인하여 지역형 산업을 형성하고 있는 사례가 많으며, 이에 따라 특정 지역에서 전자재 수요가 폭주할 경우, 전체적인 전자재 생산능력에 관계없이 전자재의 공급난이 가중되는 경향이 있음.
 - 특히, 레미콘은 운반시간(delivery time)이 90분으로 제한되어 있기 때문에 지역형 시장의 특성을 강하게 갖고 있음.
 - 골재 등 여타 전자재도 중량(heavy weight)이거나 별키한 특성을 갖고 있기 때문에 지역형 산업의 특성을 갖고 있는 사례가 많음.

4) 매점매석에 의한 수급 불균형 심화

- 전자재는 유통 경로가 복잡하고 불투명한 사례가 많은데, 이에 따라 수급이 불안정해질 경우, 매점매석에 의한 가수요 등으로 수급 불균형이 더욱 심화되는 경향이 있음.
 - 선구매는 주로 기초재에서 많이 나타나는데, 특히 철근과 같은 기초재는 공급이 부족하게 되면 공사에 착수할 수 없다는 문제점이 있기 때문에 수급 상황에 따라 가수요가 많은 편임.
 - 내외장재는 건설공정상 주로 마감공사에 사용되기 때문에 수급 상황을 고려하여 공정 변경 등을 통하여 대응하는 것이 가능하며, 또한, 보관 과정에서 파손 등의 우려가 있기 때문에 선구매가 활발하다고 볼 수 없음.

5) 환경 규제의 강화

- 최근에는 환경 관련 규제가 강화되면서 건자재의 수급 여건이 더욱 악화되고 있는 문제점이 있음.
 - 천연 자원으로서는 개발 허가를 받아야 하는 건자재는 허가 기간 및 허가량에 따라 수급 불안정이 발생할 우려가 상존하고 있음.
 - 또한, 가용 자원의 감소 및 법적 규제 등으로 인하여 수급 불안정이 언제든지 발생할 우려가 있음.
- 최근의 사례를 보면, 소음·진동, 비산먼지 등 환경에 대한 규제가 강화되면서 석회석이나 골재의 수급에 제약 요인이 증가되고 있음.
 - 석회석 채굴에 대한 민원으로 시멘트 생산이 중단되거나, 해양 생태계 보호를 명목으로 바다모래의 채취가 제한되는 것도 이러한 환경 규제와 관련이 있음.

6) 투입 원단위의 증가

- 일부 건자재의 경우 투입 원단위가 크게 증가하면서 수급 불안정이 확대되고 있는 사례도 있음.
- 석고보드는 최근들어 가변형 벽체의 채용이 확대되면서 수요가 크게 증가하고 있음.
 - 우리나라에서 가변형 벽체로 사용되는 자재로는 스트라이콘, 이지월, ALC 등 여러 가지 제품이 있으나, 석고보드와 C형강 스테드(stud)를 활용한 경량형강 칸막이벽체가 가장 큰 비중을 차지하고 있음.
- 위생도기도 투입 원단위가 크게 늘어나고 있어 동일한 건설투자 규모에서도 위생도기 수요가 급증하게 되는 원인으로 작용하고 있음.
 - 최근에는 24평형 공동주택에서도 2개의 욕실을 설치하는 사례가 늘어나고 있음.
 - 건물 리모델링 시에 가장 먼저 고려하는 것이 화장실 개보수 작업임.

(3) 수급 안정 대책

1) 사전적(事前的)인 대책이 중요

- 전자재의 수급 안정 대책 가운데, 수요 측면의 대책은 건설 수요를 적정하게 유지하고, 전자재의 수급 불균형이 발생할 경우, 건설투자를 축소하는 등 일련의 행위를 포함하는데, 무엇보다도 시장에 영향을 미치는 외생적(外生的)인 요인을 최소화하는 것이 중요함.
- 공급 측면을 보면, 전자재의 수급 불균형이 발생한 후에는 정책의 입안 시점과 그 효과가 파급되는 시점 사이에 시차가 있기 때문에 수급안정대책의 효과가 상당히 저하되며, 오히려 건설경기기의 변동을 증폭시키는 역작용을 초래할 수 있음.
 - 따라서 건설투자의 합리적 예측에 의거하여 사전적인 수급 대책을 강구하는 것이 매우 중요하다고 할 수 있음.
- 사전적인 대책을 강구하기 위하여는 합리적인 수요 전망이 뒷받침되어야 하는데, 수요 예측의 불확실성을 보완하기 위하여는 일반건설업체에서 연간 혹은 반기별로 전자재의 예상 수요량을 예고하는 것이 필요함.
 - 현재 대기업에서는 전자재 구매를 건설현장에 일임하지 않고 본사에서 통합 구매하는 사례가 많으므로 대형 건설업체를 중심으로 전자재 소요량을 예고할 수 있다면, 전자재의 수급 정책 수립에 크게 기여할 수 있을 것임.

2) 글로벌 소싱(global sourcing)의 확대

- 전자재의 수급을 안정화시키고, 품질 향상을 추구하기 위하여는 전자재의 구매선을 국내에 한정하지 않고, 보다 저렴하고 우수한 품질을 갖춘 외국산 전자재의 구매를 활성화하는 것이 필요함.
 - 레미콘 등 한시성이 있는 전자재는 글로벌 소싱이 불가능하나, 위생도기나 내외장재, 설비기기 등은 글로벌 소싱이 충분히 가능한 것으로 평가되고 있음.
 - 전자재의 글로벌 소싱은 전자재의 수급은 물론 가격 안정에도 상당히 기여할 수 있음.

3) 유통 구조의 개선 필요

- 시멘트와 골재, 철근 등은 소비지의 유통기지를 확충할 필요성이 있음.
 - 중장기적으로는 현재와 같은 육로 수송이나 소량 운반 중심에서 벗어나, 선박 등을 이용한 대량 운반체제로 전환되어야 하며, 이를 위하여는 시멘트 및 골재의 하역을 위한 전용 부두의 확충과 대형 유통기지의 확보 등에 대한 정부의 지원이 필요함.
- 최근 공급 부족이 심화되고 있는 레미콘에 대하여는 수송 능력을 확충하는 것이 필요함.
 - 예를 들어 도심지의 교통체증에 대응하여 레미콘믹서트럭의 버스전용차선 이용을 허용하거나 공동 배차 방식을 도입하는 방안을 검토할 필요성이 있음.
- 건자재의 상적(商的) 유통에 있어서는 중간 유통 채널을 대형화·체계화시켜 매점매석 등과 같은 시장 교란 행위를 방지하고, 재고 관리를 효율적으로 운영할 필요가 있음.

4) 바다모래의 안정적인 수급이 긴요

- 최근 건설경기가 회복되면서 골재의 부족 현상이 심화되고 있으나, 환경관련 각종 규제로 인하여 채취량의 확대가 어려워지고 있는 문제점이 있음.
 - 골재의 공급 부족이 가장 표면화되고 있는 지역은 수도권인데, 특히 잔골재 공급량의 70% 정도를 차지하고 있는 바다모래의 수급이 불안정한 상태가 지속되고 있음.
- 정부의 2002년도 골재 수급 계획에 의하면, 경기도의 바다모래 채취 계획량은 2001년의 1,500만^m보다 33% 증가한 2,000만^m로 계획되어 있는데, 해양수산부에서는 1,400만^m 수준에서 해역 이용 협의를 행한다는 방침으로 있어 바다모래의 수급 불균형이 우려됨.
 - 2001년에도 11월에 접어들면서 해역 이용 협의량이 소진되어 바다모래의 공급 부족이 사회문제로 비화된 바 있었음.
 - 2002년에는 골재 수요가 큰 폭으로 증가하고 있다는 점을 감안할 때, 해양수산부에서 현재의 방침을 고수할 경우, 9~10월경에 해역 이용 협의량이 한도에 달할 것으로 전망되며, 따라서 3/4분기 이후 심각한 바다모래의 공급 부족 현상이 재현될 우려가 있음.

- 또한, 환경부에서는 최근 바다모래의 채취에 대한 환경영향평가 기준을 강화한 바 있는데, 현행 제도하에서는 바다모래의 수급 불안정을 심화시킬 우려가 높음.
- 그 동안 바다모래 채취는 허가 건별로 100만^m 이상일 경우 환경영향평가를 받아야 했으나, 2002년부터는 단위 광구당 채취면적 25만^m 이상 혹은 채취량 50만^m 이상인 경우에는 환경영향평가를 받아야 함.
- 결국, 현재와 같이 환경 관련 규제가 지속적으로 강화될 경우, 바다모래의 공급 부족 현상은 피할 수 없을 것으로 전망되므로 환경관련 법령의 탄력적인 운용을 통하여 바다골재의 수급에 지장이 없도록 배려하는 것이 필요함.
- 해양수산부에서는 건설교통부에서 고시한 골재수급계획에 근거하여 바다모래 채취가 이루어질 수 있도록 해역 이용 협의를 행하는 것이 요구됨.

7. 건설인력

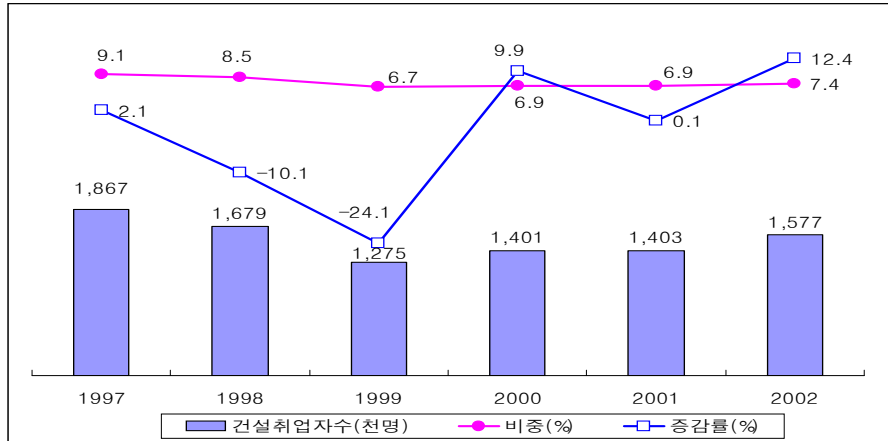
(1) 인력 수급 현황

1) 개황

- 전반적인 경기 회복세에 따라 경제 활동 인구가 증가하고 실업률의 하락 추세가 두드러짐.
 - 통계청 조사 결과에 따르면, 2002년 3월 중 경제 활동 인구와 취업자수는 각각 지난해 3월에 비해 2.4%와 3.8% 증가한 것으로 나타남.
 - 3월 중 실업률은 3.4%(계절 조정시 2.9%)로 지난 2월 중 3.7%와 지난해 3월 중 4.8%에 비해 크게 하락한 수준임.
- 주택부문을 중심으로 건설투자가 확대됨에 따라 건설업 취업자수도 크게 증가함.
 - 2002년 1/4분기 중 건설업 취업자수는 157만 7,000명으로 2001년 같은 기간에 비해 12.4%가 증가한 수준임.
 - IMF 금융위기 이전인 1997년 1/4분기 건설 취업자 수 186만 7,000명의 84.5% 수준으로 회복하였음.
 - 전체 취업자 가운데 건설업 취업자가 차지하는 비중도 2001년 1/4분기 6.9%에서 2002년 1/4분기에는 7.4%로 증가함.
 - 3월을 기준으로 1년 미만 건설업 전직(前職) 실업자수는 8만 1,000명으로 2월 중 11만명에서 크게 감소하였으며, 2001년 3월의 15만 4,000명에 비하면 무려 47.4%가 감소한 것으로 나타남.
 - 1년 미만 전체 전직(前職) 실업자 가운데 건설업 실업자의 비중도 2002년 3월 기준 14.0%로 2000년 3월(20.7%)과 2001년 3월(19.1%)에 비해 뚜렷한 감소 현상을 나타냄.
- 2002년 경제 성장률이 5~6% 수준에 이를 것으로 전망됨에 따라 건설투자의 호조세가 지속되어 건설 인력 수요도 증가할 것으로 예상됨.
 - 노동부가 전국의 상용근로자 5인 이상 건설기업 308개를 대상으로 조사한 2002년 2/4분기 고용동향 전망에 따르면, 32.1%가 2/4분기 중 채용 계획이 있는 것으로 나타났으며, 이는 1/4분기 17.4%보다 현저히 높은 수준임.

- 이러한 전반적인 건설인력 수요 증대에도 불구하고 직종별로 보면, 기술인력과 기능인력의 수급 여건은 상반된 양상을 보일 것으로 전망됨.
- 기술인력의 공급 초과 양상은 지속될 것으로 예상되는 반면, 기능인력은 공급 부족 양상은 더욱 심화되면서 직종별 수급 불균형 현상이 지속될 것임.

<그림 II-15> 건설업의 고용 추이



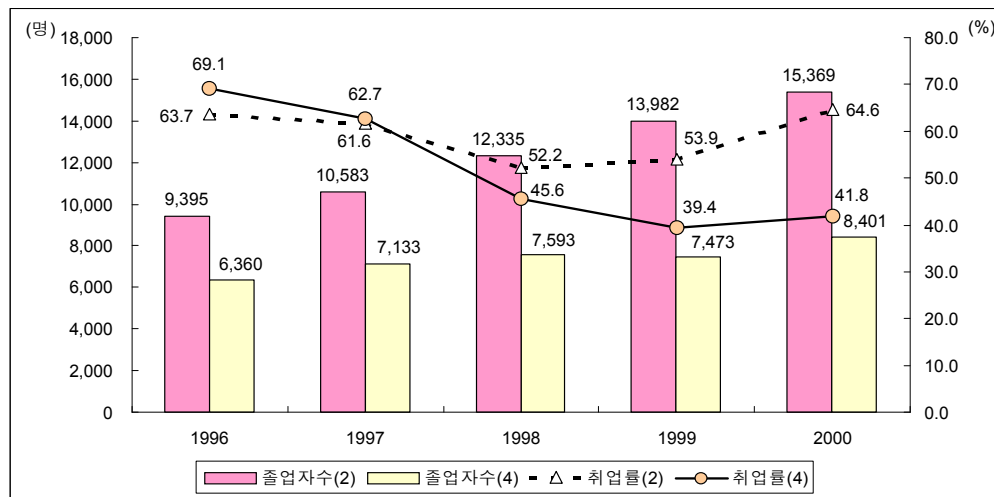
주 : 각 연도 1/4분기 기준, 비중은 전 산업 취업자에 대한 건설업 취업자의 수
 자료 : 통계청, 「경제활동인구조사 DB」, 각 연도

2) 기술 인력

- 신규 기술 인력의 적체가 지속되어 공급 과잉 현상을 보임.
- 최근 5년간 2년제 대학과 4년제 대학에서 건설 관련 전문 교육을 받은 인력 배출은 지속적으로 증가해 옴.
- 기업은 인력 활용의 효율화와 경쟁력 강화를 위한 구조조정 과정에서 전반적으로 기술인력 수요를 감소시켜 온 반면, 기술 경쟁력 강화를 위한 핵심 전문 인력에 대한 수요는 증가시켜 옴.
- 이에 따라, 기술인력의 수급 불균형 현상은 공급 과잉의 양적인 측면뿐만 아니라 고부가가치 창출하는 고급 전문 기술인력이 부족한 질적인 측면이 동시에 나타남.

- 교육인적자원부 통계에 따르면, 1996~2000년 동안 2년제 대학과 4년제 대학의 건설 관련 학과 졸업생 수는 1.5배가 증가하였으나 취업률은 하락세가 지속됨.
- 2000년 건설 관련 학과 총 졸업생 수는 2만 3,770명으로 1996년의 1만 5,755명에 비해 50.9%가 증가한 반면, 당해 취업자 수는¹⁴⁾ 1만 3,442명으로 1996년에 비해 29.4% 증가한 것에 그침.
- 4년제 대학 졸업생의 취업률은 1996년 69.1%에서 2000년 41.8%로 크게 하락하였으며, 상대적으로 취업률이 높은 2년제 대학 졸업생의 경우에도 65% 미만 수준인 것으로 나타남.
- 한편, 건설 관련 학과 졸업생 가운데 다른 분야로 취업한 수를 고려하면 실제 건설업 취업자 수는 더욱 감소할 것임.

<그림 II-16> 건설 관련 학과 졸업생수와 취업률 추이



주 : ()안은 각각 2년제 대학과 4년제 대학을 의미
 자료 : 교육인적자원부, 「교육통계연보」, 각 연도

- 신규 건설 인력의 누적된 공급 과잉으로 인해 2002년 기술인력의 과잉 공급 규모는 4만~5만 5,000명 수준에 이를 것으로 예측됨.

14) 군입대와 대학원 진학자 포함

- 건설 경기 회복세에 따라 2002년 중 건설 기업들의 신규 채용 규모가 2001년에 비해 약 40% 증가할 것으로 예상되고 있으나 기술인력의 과잉 공급 현상은 지속될 것으로 보임.
- 22개 상장 건설업체들 가운데 17개 대기업이 2002년 중 기술 관리 인력 충원 계획을 확정한 상태이며 2001년 채용 규모에 비해 전반적으로 40~50% 증가한 수준에서 채용을 확대할 계획인 것으로 조사됨¹⁵⁾.
- 이와 같이 기술 관리직 인력의 채용이 증가한다 하더라도 1997년 이후 지속적인 감소세를 겪어 온 상태이므로, 채용 증가가 공급 과잉 규모에 비하면 미미한 수준이며, 다른 산업의 채용 규모에 비해서도 여전히 낮은 수준임.

3) 기능인력

- 임시직 또는 일용직 건설 기능인력의 공급 부족 현상이 심화되고 있음.
 - 건설투자가 증가함에 따라 인력 수요는 증가하였으나, 기능인력의 공급 체계가 탄력적이지 못함.
 - 진입 유인력(동기부여)이 취약하므로 수요가 급증하더라도 신규 인력이 비례적으로 공급되지 못하여 인력 부족 현상이 심화되고 있음.
 - 전체 건설 취업자의 약 65%를 차지하는 임시직 또는 일용직 기능인력의 부족 현상은 인건비 상승, 공기 지연, 품질 저하, 안전성 저해, 기술력 향상의 어려움 등 생산과정 전반에 심각한 악영향을 끼칠 것으로 우려됨.
 - 최근 기능인력의 평균 연령은 매년 약 0.9세가 높아지고 있는 것으로 나타나¹⁶⁾ 인력 공급 부족이 고령화 현상으로 표출되고 있음.
- 기능인력의 공급 부족 양상은 인건비 변동 추이를 통해 반증됨.
 - 원청업체에 임시직으로 고용된 소수 비숙련 보통인부(현장 잡부)를 제외한 대부분의 기능인력은 일당 노임을 받고 근로하므로 일당 노임 단가의 변화는 인력 수급 여건을 직접적으로 반영함.

15) 인크루트사(<http://www.incruit.com>) 조사 결과

16) 심규범, 「건설 기능 인력의 수급 현황 및 고령화 실태」, 한국건설산업연구원, 2001. 참고

- 일당 노임 수준은 직종별, 숙련도별, 지역별 및 공기 지연 여부에 따라 상이하므로 일률적인 기준에 따라 책정하기가 어려움.
 - 대한건설협회가 회원사를 대상으로 매년 5월과 9월 조사한 결과에 의하면, 2001년부터 노임 단가가 큰 폭으로 상승하기 시작함.
 - 2001년 9월 기준으로 전체 104개 직종 기능인력의 평균 일당 노임은 1일 8시간 근로에 6만 9,615원으로 2000년 9월에 비해 5.7%가 상승한 것으로 나타남¹⁷⁾.
 - 특히, 배관공, 타일공 및 조적공의 임금은 2000년 9월~2001년 9월 사이 15% 이상 크게 상승한 것으로 조사되어, 이들 직종에서 심각한 인력난이 발생하고 있음을 알 수 있음.
- 2001년 하반기부터 기능인력 공급 부족 현상이 심화됨에 따라 2002년 1/4분기 중 주요 직종의 일일 노임은 급상승한 것으로 나타남.
- 2002년 3월 서울/경기 지역 7개 현장을 대상으로 12개 주요 직종별 임금을 조사해 본 결과, 평균 임금은 11만 7,917원으로 2001년 9월에 비해 약 37%가 상승한 것으로 나타남¹⁸⁾.
 - 직종별 임금 변동을 살펴보면, 2001년 9월 이후 6개월 동안 미장공의 일당 노임은 무려 79.0%가 상승하였으며, 조적공과 건축목공의 경우에도 각각 69.0%와 47.2%가 상승한 것으로 조사됨¹⁹⁾.
 - 공사 물량이 집중되는 5~6월에는 인력 부족 현상이 심화되어 인력 확보 경쟁으로 인한 임금 상승세는 3월 현재보다 더욱 두드러질 것으로 예상됨.

17) 1일 8시간 근로시간은 중식 시간(1시간)과 휴식 시간(오전, 오후 각각 30분)을 제외한 순 근로시간이며, 실제 근로시간이 9시간일 경우 일일 노임은 1시간을 초과 근로시간에 포함하여 1.5배의 노임을 적용한 후 다시 8시간으로 환산함. 예컨대, 통상적으로 9시간 근로에 대한 일당이 10만원이라고 할 경우, 본 조사방식에 따르면 일당은 일차적으로 8만 4,210원 수준이 됨. 여기서 다시 식대, 간식비, 기타 비고정 수당 등을 제외한 실제 일당은 7만 5,000원~8만원 수준으로 기록됨.

18) 한국건설산업연구원 내부자료. 이러한 임금 수준은 사용자가 지급하는 인건비 총액 기준이며, 대한건설협회의 임금 실태 조사 방식에 적용하면 9만~9만 5,000원 수준으로 환산될 수 있음.

19) 이러한 결과는 일부 현장에서 제한된 수의 근로자를 대상으로 한 조사이므로 기능인력 전체로 일반화시키기에는 다소 무리가 있으나 최근 급격한 임금 상승 추세를 반영함.

<표 II-43> 기능인력의 평균 임금 추이

(단위 : 원/일, %)

직 종	1999.5	1999.9	2000.5	2000.9	2001.5	2001.9	증감률
전 체	64,306	64,449	65,541	65,871	67,236	69,615	5.7
보통인부	33,323	34,360	37,052	37,483	38,932	40,922	9.2
형틀목공	62,381	61,483	63,219	64,943	67,648	71,251	9.7
미 장 공	58,995	54,467	58,263	59,187	62,196	67,451	14.0
조 적 공	56,120	57,968	56,969	57,592	61,286	66,461	15.4
철 근 공	64,665	63,607	66,745	68,758	70,167	73,192	6.4
철 골 공	60,700	64,454	64,572	64,609	66,569	67,147	3.9
콘크리트공	61,529	62,281	64,308	63,355	67,489	68,884	8.7
건축목공	63,888	60,176	61,692	63,257	66,753	69,086	9.2
비 계 공	66,225	66,149	67,640	68,645	71,272	75,140	9.5
배 관 공	47,788	47,537	49,542	51,272	54,533	60,590	18.2
방 수 공	49,182	49,062	48,704	50,753	52,636	56,597	11.5
타 일 공	59,268	56,533	56,154	57,740	61,694	67,477	16.9
도 장 공	53,130	53,370	56,361	57,502	57,454	59,780	4.0

주 : 1) 본 노임 단가는 1일 8시간 근로 기준이며 식대, 간식비 등 비고정적 수당을 제외한 순 지급액
이므로, 현장에서 9시간 이상 근로시간과 부대비용을 감안하여 사용자가 실제로 지급하는 노
임보다는 낮은 수준임.

2) 전체는 104개 직종 평균 임금. 증감률은 2000년 9월 대비

자료 : 대한건설협회, 「건설업 임금실태 조사 보고서」, 각 연도

(2) 현안 과제

1) 기술인력

- 수요 측면에서, 기술인력의 고용 창출을 확대할 수 있는 건설 투자 확대 방안과 인력
활용 패턴의 개선방안을 마련해야 함.
- 기술인력의 공급 과잉을 조절할 수 있는 인력 공급 시스템의 개선이 필요함.
 - 기술인력을 주로 양성하는 대학 교육 시스템과 기업의 현실적인 수요 성향과의
연계성을 파악하고 보다 효율적으로 조절해 나아가야 할 것임.

- 건설 수요 패턴과 생산방식이 변화함에 따라 새로운 기술력을 제공할 수 있도록 기술인력에 대한 재교육 프로그램의 개발이 필요함.
- 근로시간 단축 제도가 도입될 경우, 특히 기술 관리인력의 생산성을 향상시킬 수 있는 종합적인 인적 자원 관리 시스템의 개선책이 필요함.

2) 기능인력

- 건설투자가 확대되고 본격적인 공사철이 시작되는 시기에 기능인력의 공급 확대가 가장 시급함.
 - 건설 생산방식이 다른 산업에 비해 기계화와 자동화가 어려운 특성을 감안할 때 기능인력의 공급 부족은 건설산업의 경쟁력을 저하시키게 될 것임.
 - 더욱이 양적 공급 부족뿐만 아니라 숙련 인력이 부족하여 임금 상승 추세를 가중시키고 있으므로 단계적인 숙련공 양성 방안을 체계화시켜야 함.
 - 정부는 오는 6월까지 건설 일용 근로자의 효율적인 고용 관리와 직업능력 개발을 위한 종합적인 대책을 마련하기로 하였는데, 일용 근로자의 실태를 파악하여 고용보험 전달 체계를 개선하는 측면에 역점을 두고 있으므로 단기적으로 공급 부족 현상을 해소하기는 어려울 것으로 보임.
- 기능인력 공급 부족은 인건비 상승과 품질 저하를 초래하게 되므로 기업이 총비용 상승 요인을 최소화하고 품질 확보를 위한 관리 기능을 강화할 수 있는 방안이 검토되어야 함.
- 단기적으로 외국 산업연수생을 투입하여 인력난을 완충시키고 있으나 합법적인 외국 인력 활용 확대 방안을 마련하여야 함.
 - 노동부는 현재 국내 체류 외국 인력의 78%에 해당되는 약 26만명이 불법 체류자인 것으로 파악하고 있으며, 이들 중 상당수는 유출입이 보다 자유로운 도심지의 건축 건설 현장에 투입되고 있으므로 합법적으로 외국 인력을 고용할 수 있는 외국 인력 제도를 개선하여야 함.
 - 건설산업에 대한 산업 연수생의 투입 할당 규모 확대 방안과 최근 인력난이 가중되고 있는 민간 아파트 현장에 대한 산업 연수생 투입 방안을 검토해 볼 필요가 있음.

- 이러한 제도 개선책에 따라 ‘외국인 고용 허가제’가 도입될 경우에도 숙련공 부족 현상은 여전히 남아 있으므로 외국 인력에 대한 훈련 시스템 개발도 동시에 고려하여야 함.
- 기능인력의 고령화가 가속화되고 있으므로 청년층 인력의 진입을 권유할 수 있는 경제적, 사회적 인센티브 제도가 마련되어야 함.
- 인력난이 가중되고 숙련도 향상이 둔화됨에 따라 산재 발생의 우려가 높아지고 있으므로 산재 예방 체계의 강화가 필요함.

(3) 대책

1) 기술인력

- 사회간접자본시설(SOC)에 대한 투자를 확대하여 건설 기술인력의 고용을 확충해야 함.
 - 우리나라의 1인당 국민소득 수준에 비해 SOC 투자 수준은 낮은 수준인 것으로 평가되고 있으므로 국가 경쟁력 강화를 위한 SOC 투자 확대는 기술인력의 고용 안정화에 기여할 것임.
- 기술인력의 공급 과잉이라는 양적인 불균형뿐만이 아니라 건설산업의 고부가가치화 추세에 부합하는 기술력을 향상시킴으로써 질적인 균형을 추구해야 함.
 - 현행 발주제도로서는 기업이 자체적으로 전문 기술력을 향상시킬 유인력이 미약하므로 전문 기술력 보유에 대한 평가를 발주 평가체계에 반영함으로써 기술인력 확충을 유도해 나아갈 수 있음.
- 건설산업의 정보화와 같이 신규 수요가 발생하는 분야를 적극적으로 개발하여 신규 고용 창출을 촉진시켜야 함.
 - 신규 대학 졸업자를 중심으로 3~6개월 동안 정보화 교육 수강을 지원함으로써 산업구조의 변화에 따라 기술인력의 활동 범위를 확대시켜줄 필요가 있음.

- 기술인력의 해외 건설 시장 진출을 지원함으로써 인력 수요의 범위를 확대해 나아감.
 - WTO 체제에서 건설산업의 세계화도 확산될 것으로 예상되며, 해외 시장에서 다국적 제휴 사례가 증가하고 있으므로 국내 기술인력의 해외 진출을 정책적으로 지원해 나아가는 것이 바람직함.
- 신규 인력에 대한 인턴제를 확대 실시함으로써 실무 경험을 축적하고 산·학 연계성을 강화함으로써 실질적인 취업 기회를 확대해 나아가야 함.
 - 산·학 협동체의 효과가 가시화되기까지 인턴제 활용 기업에 대해 조세 감면의 경제적 인센티브를 제공함으로써 순차적인 적용 확대를 유도할 수 있을 것임.
- 공급 측면에서, 2년제 대학과 4년제 대학의 건설 관련 학과 수와 학생수를 조정함으로써 과잉 공급 원인을 최소화시킬 필요가 있음.
 - 현재 건설 관련 학과의 학생수는 업계의 유효수요에 비해 과잉 배출되고 있는 것으로 판단되므로 관련 대학이 자율적으로 입학 정원을 조정해 나아갈 수 있도록 기술인력 수급 여건에 정보를 공유해야 함.
 - 기술인력에 대한 수요자 중심으로 교과목이 조정되고 개설되어야 함.
 - 특히 지방 대학을 중심으로 대학 교육의 실용성을 향상시키기 위해 산·학 공동으로 인력 개발 프로그램을 운영할 수 있음.

2) 기능인력

- 기능인력의 고임금 구조에 대비한 생산 원가 산정 체계를 개선하여야 함.
 - 건설경기가 회복세를 나타내면서 당분간 인력난이 지속되고 높은 임금 수준도 유지될 것으로 전망되므로 인력 확보를 위해서는 고임금 구조가 불가피할 것으로 판단됨.
 - 고임금 구조는 사회경제적 여건 변화의 영향이 크므로 신규 생산 원가 산정시 뿐만 아니라 단기적으로는 공사 계약 이행 과정에서도 사업 시행자가 일정 부분을 보전해 줌으로써 고임금 구조에 의한 인력 수급 원활화를 유도할 필요가 있음.
- 건설 기능인력의 공급을 확대하기 위해 먼저 근로 여건을 개선하고 사회복지 인프라를 확충해야 함.

- 일용직 근로자의 경우, 일당 임금이 높다 하더라도 고용이 불안정적이고 근로 환경이 열악하므로 산업 차원에서 고용 연계망을 확충하고 원청업체의 근로 환경 개선 노력을 규범화할 필요가 있음.
 - 기능인력에 대한 복지제도로써 큰 비중을 차지하고 있는 퇴직공제제도의 혜택 범위를 확대할 필요가 있음.
 - 장기간 근로에 의한 생산성 저하 요인을 제거하기 위해 근로시간을 탄력적으로 조정함으로써 생산 활동의 패턴을 개선해 나아가야 함.
 - 고용보험, 의료보험, 산재보험 등 사회보험의 적용 범위를 확대함으로써 건설 기능인력이 다른 산업 인력에 비해 사회적인 차별 대우를 받고 있다는 인식을 제거해야 함.
 - 이를테면, 전산시스템 개발과 같은 인프라 개발을 촉진함으로써 일용 근로자에 대한 고용보험 적용 시기를 단축할 필요가 있음.
- 기능인력의 직업 훈련 프로그램을 보다 체계적으로 구축함으로써 전문 훈련 과정을 강화해 나아가야 함.
- 기능인력 자격제도를 보다 현실적으로 개선함으로써 직업 훈련, 자격 취득, 노동 가치와 소득 향상의 선순환이 체험될 수 있도록 하여야 함.
 - 인력 양성 경로에 따라, 직업 훈련 기본 계획을 수립하고, 훈련 시설과 소요 자금을 확보해 나아갈 수 있는 인력 관리 기구를 운영할 필요가 있음.
- 건설산업에 대한 외국인 산업 연수생의 할당 비중을 늘이고, 외국인 고용 허가제를 건설 현장에 우선적으로 도입할 필요가 있음.
- 최근 인력난이 심화되면서 수도권 현장에서는 실제로 조선족 인력이 60~70%를 차지할 정도로 불법 체류자를 포함한 외국인 근로자를 활용하고 있으며, 이들을 투입하지 않고서는 공사 자체가 진행될 수 없을 정도인 것으로 파악됨.
 - 2002년 1월 현재 주로 300억원 이상의 SOC 사업 수행업체를 통해 건설업에 투입된 합법적인 산업 연수생은 약 1,000명이며, 향후 2,500명 수준으로 할당량을 신청한 상태이나 현장의 인력난을 해소하기에는 미미한 수준이므로 할당 비중을 확대할 필요가 있음.

- 건설 현장에 활용할 인력을 선별하여 외국인 고용 허가제를 단계적으로 적용하는 ‘맞춤식’ 허가제를 도입하고 고용 허가 갱신 시기에 건설업 종사를 확인함으로써 인력을 관리해 나아가는 것이 바람직함.
- 기능인력의 고령화를 둔화시키고 청년층 인력을 흡수하기 위해 건설산업의 고부가가치화와 기능직의 직업 생애 비전을 보다 적극적으로 홍보하고 교육할 필요가 있음.
- 기능인력이 기술인력으로 성장해 나아갈 수 있도록 제도적인 경력 및 기술력 평가 체계를 구축할 필요가 있음.