http://www.cerik.re.kr

건설동향브리핑

CERIK

제671호
2018. 8. 13

정책동향

- 원인자 부담원칙으로 본 주 52시간 근무제의 정책 방향
- '신북방정책'… 주변국과 긴밀한 인프라 협력 필요
- 건설산업의 4차 산업혁명에 대한 정부의 대응

시장동향

- 전체 한계기업 중 부동산·건설업 비중 가장 높아

산업정보

- 일본의 新'도시재생에 임하는 기본 개념'

건설논단

- 생활 SOC 투자, 기존 인프라 정비가 바람직

한국건설산업연구원
Construction & Economy Research Institute of Korea

원인자 부담원칙으로 본 주 52시간 근무제의 정책 방향

– 기 계약된 민간 건설공사는 주 52시간 근무제 적용 대상에서 제외되어야 –

원인자 부담원칙이란?

- 원인자 부담원칙은 특정 원인을 제공한 자가 기본적으로 복구 비용을 부담하여야 한다는 것으로 시장경제의 기본적인 원칙을 잘 반영함.
  - 이 원칙은 환경오염을 유발한 원인자가 복구에 대한 비용을 부담해야 한다는 오염자 부담원칙(Polluter Pays Principle)에서 유래하였으며, OECD를 비롯해 전 세계적으로 널리 활용되고 있는 경제학의 기본 원칙 중 하나임.
  - 국내 제도의 경우 「환경정책기본법」 제7조(오염 원인자 책임원칙), 「도시교통정비촉진법」 제36조(교통 유발부담금의 부과 징수) 등에 원인자 부담원칙이 잘 반영되어 있으며, 대부분의 처벌 기준 또한 이 원칙에 근거하고 있음.

'선판매 후생산' 구조의 건설업, 주 52시간 근무제 대응 힘들어

- 대표적인 수주 산업인 건설업은 주 52시간 근무제 시행으로 인한 노무비 상승분을 계약 변경을 통해 판매가에 적용하기 힘든 구조임.[1)]
  - 대부분의 제조업 및 서비스업은 생산비 상승분(노무비 포함)을 판매가에 적용할 수 있는 '선생산·후판매' 구조이나, 건설업은 판매 단계가 아닌 계약 단계에서 판매가가 결정되는 '선판매·후생산' 구조로 생산비 상승분을 판매가에 적용하기 힘듦.
  - 건설업은 계약서에 명시된 사업 기간을 준수하지 못할 경우 계약 조건에 따라 지체상금을 지불해야 함. 따라서 주 52시간 근무제 시행으로 인한 생산비 상승분을 최소화하기 위해 사업 기간을 연장하는 것 또한 계약 조건에 명시되어 있지 않을 경우에는 쉽지 않음.

- 37개 공사 현장 원가계산서를 바탕으로 근로시간 단축 영향을 분석한 결과[2)], 노무비는 평균 9.1% 증가하였고, 이로 인해 총공사비는 평균 4.3% 늘어날 수 있는 것으로 추정됨.
  - 주당 실제 근로시간은 관리직 59.8시간, 기능인력 56.8시간으로 조사돼 건설현장에서 근로시간이

1) 계약서상 제도 변경에 따른 계약 변경 사항이 명시되어 있을 경우에는 문제가 없을 수 있으나, 대부분의 민간공사는 이러한 조건이 포함되어 있지 않을 가능성이 큼. 반면 공공공사의 경우에는 기획재정부의 「근로시간 단축 등에 따른 계약 업무 처리 지침」에 따라 주 52시간 근무제 시행으로 인한 공기 연장이 가능한 상황임.
2) 최은정·최수영(2018), "주 52시간 근무제 도입에 따른 건설정책 과제", 한국건설산업연구원.

주 52시간을 각각 13.0%, 8.4% 초과하는 것으로 조사됨.

- 설문조사에서도 근로시간 단축이 공사 기간 및 공사비를 증가시키는 가장 큰 문제점으로 지적됐으며 76.1%가 '근로시간 단축이 건설업에 적합하지 않다'라고 응답함.

생산비 상승 원인은 정부가 제공하나 부담은 발주자 혹은 시공자가 떠안아

- 주 52시간 근무제가 건설사업에 있어 생산비 상승을 유발할 것으로 보이나, 정부가 원인을 제공하였음에도 부담은 발주자나 시공자가 떠안는 구도로 흘러가고 있음.

- 기 계약된 공공공사의 경우 발주자, 즉 정부가 생산비 상승 원인을 제공하였기에 근로시간 단축으로 인한 부담을 발주자가 책임지는 것이 논리적임.
  - 공공공사는 원인자 부담원칙에 따라 총공사비 증가분에 대한 계약 변경을 허용할 명분이 충분하며, 제도적 장치 또한 일부 마련하였음.

- 하지만 올 7월 1일 전에 계약된 민간공사의 경우, 원인을 제공한 자는 정부인데 민간 발주자나 건설사가 생산비 상승의 부담을 지는 것은 원인자 부담원칙에 어긋남.
  - 민간 발주자와 건설사 모두 생산비 상승의 원인을 제공하지 않았으며, 정부에서 시행한 제도 변경으로 인해 민간 발주자와 건설사 모두가 경영 압박을 받고 있는 상황임을 직시해야 함.
  - 이러한 상황에서 건설사가 생산비 상승으로 인한 계약 변경을 민간 발주자에게 요구하고, 민간 발주자가 이를 받아들이지 않을 경우 법정 소송으로 이어질 가능성이 큼.

기 계약된 민간공사의 피해를 최소화할 수 있는 대응 방안 마련 필요

- 원인자 부담원칙으로 봤을 때, 진행 중인 민간공사는 주 52시간 적용 대상에서 제외하고 공공공사는 발주자가 생산비 상승에 대한 책임을 지는 방향으로 진행될 필요가 있음.
  - 생산비 상승의 원인을 제공하지 않은 민간 발주자와 건설사의 피해를 줄이고 국내 건설시장의 혼란을 최소화하기 위해서는 민간공사를 주 52시간 적용 대상에서 제외할 필요가 있음. 그럴 경우 최근 이슈화되고 있는 해외 민간 건설사업의 문제도 자연스레 해결될 수 있음.
  - 정부가 주도하는 기 계약된 공공공사는 주 52시간 근무제와 관련한 계약 변경을 위한 구체적인 가이드라인을 마련하고, 추후 민간 사업에 전파할 필요가 있음.

- 주 52시간 근무제를 성공적으로 정착시키기 위해서는 각 산업의 특성을 고려하여 기업의 피해를 최소화할 수 있는 방안이 마련되어야 함. 기업의 위기는 필연적으로 근로자에게 부정적인 결과로 이어질 가능성이 큼을 명심해야 함.

최수영(부연구위원·sooyoung.choe@cerik.re.kr)

‘신북방정책’… 주변국과 긴밀한 인프라 협력 필요

– 대륙철도 연결 및 동북아 슈퍼그리드 추진 적극 모색해야 –

우리나라의 ‘신북방정책’은 중국·러시아·몽골 등 주변국과의 대외 협력이 필수

- 신북방정책은 중국의 ‘일대일로’, 러시아의 ‘신동방정책’, 몽골의 ‘초원의 길 이니셔티브’ 등 주변국들의 대외 협력 정책과의 연계를 통해 경제 교류, 에너지 협력, 물류 네트워크 구축 및 활성화를 꾀해야 함.

- 중국의 일대일로(一帶一路)는 육·해로를 통해 중국에서 중앙 및 동남 아시아, 중동을 지나 유럽을 연결하는 6개 회랑(Economic Corridor)을 건설하는 사업임.
  - AIIB 출범 등 인프라 투자 재원 마련으로, 일대일로 사업은 남·북·중·러 접경지역을 중심으로 철도, 도로, 전력, 항만 등의 사업이 추진될 수 있음.

- 러시아의 신동방정책(New East Asia Policy)은 극동지역 개발로 국토의 균형 발전을 도모하고 아시아·태평양 지역 국가들과의 협력 강화를 추진하는 사업임.
  - 주요 사업은 극동개발부 신설(2012년), 15개 선도개발구역(TOR : Territories of Advanced Social and Economic)에 대한 투자 유치 추진, 블라디보스토크·바니노 등 5개 자유항 지정 등임.

- 몽골은 지정학적인 위치를 적극 활용하여 경제 발전을 도모하고자 중국, 러시아 등과 철도, 도로, 전력망, 송유 및 가스관을 연결하는 초원의 길 이니셔티브를 추진함.

- 한국은 북한과 함께하지 않으면 지정학적으로 ‘섬’과 같은 상황이라서 북미 및 남북 관계 개선을 전제로 북한을 포괄한 ‘신북방정책’을 추진해야 함.

문재인 정부는 100대 국정과제 중 동북아플러스 책임 공동체 형성에서 ‘신북방정책’의 기본 방향을 제시하고 있음.

- 동북아 지역 내 지정학적 긴장과 경쟁 구도 속에서 장기적으로 우리나라의 생존과 번영에 필요한 평화와 협력적인 환경 조성을 위해 ‘신북방정책’을 추진해야 함.
  - 남·북·러 3각 협력(나진-하산 물류 사업, 철도, 전력망 등) 추진 기반을 마련해야 함.

- 한-EAEU(Eurasian Economic Union)[3] FTA 추진 및 중국 일대일로 구상 참여가 필요함.

● 한국, 중국, 러시아 등과의 협력 사업 추진시 북한도 함께하여 상호 이익(win-win)이 될 수 있는 사업 대안 마련이 필요함.

- 정부는 '신북방정책'을 추진하기 위해 대통령 직속 북방경제협력위원회 설치하고 유라시아 국가와 교통, 물류, 에너지 분야의 협력 사업을 추진하고 있음.
- '한반도 신경제구상'은 중장기적으로 남북한 시장의 협력뿐만 아니라 서해축은 중국, 동해축은 러시아와 연계한 경제 벨트를 구상하고 있음.
- 북한의 '경제개발 10개년 전략계획'을 보면, 서부축(신의주~평양)과 동부축(라선~청진~김책~원산)을 중심으로 개발을 구상하고 있는데, 이는 '한반도 신경제구상'과 유사함.

<그림 1> 한반도 신경제구상



<그림 2> 북한 국가경제개발 10개년 전략계획



자료 : 국정기획자문위원회.국토교통부 ; 현대경제연구원, "신북방정책 추진의 기회와 위협 요인", 2017.9.4., p.3 재인용.

'대륙 철도' 연결과 '동북아 슈퍼그리드' 검토 우선해야

● 우선 한반도 종단철도(부산~서울~평양~신의주 / 부산~강릉~원산~나진)와 대륙철도〔중국(TCR), 러시아(TSR), 몽골(TMGR)〕와의 연계를 검토해야 함.

● 한국, 북한, 중국, 러시아, 몽골 등의 전력망을 연결하는 동북아 슈퍼그리드 추진도 필요

- 몽골의 태양광 발전, 러시아의 천연가스 등을 개발해 전력이 풍부한 국가와 부족한 국가 간에 전력을 공유토록 해야 함. 무엇보다 북한의 경제 성장을 위해서는 전력의 안정적 확보가 필수적임.

박용석(연구위원 · yspark@cerik.re.kr)

3) 러시아, 카자흐스탄, 벨라루스, 키르기스스탄, 아르메니아 등 5개국이 모여 2014년 창설함.

건설산업의 4차 산업혁명에 대한 정부의 대응

– 국토부, 다양한 기술 개발 정책과 함께 발주제도의 개선 방안 제시 –

정부, 범국가적으로 4차 산업혁명 대응 방안 마련

- 정부는 대통령 직속 '4차산업혁명위원회'를 운영하며 4차 산업혁명에 대한 범국가적 대응 방안을 마련해 왔으며, 각 부처 역시 관련 노력을 기울이고 있음.
  - 작년 11월에 국가 중장기 전략으로 '혁신성장을 위한 사람 중심의 4차 산업혁명 대응계획(I-KOREA 4.0)'이 발표되었으며, 이어 I-KOREA 4.0과 연계된 '혁신성장동력 추진계획'(2018. 17. 12)이 마련되었음.

- 최근 과학기술정보통신부는 관계부처 합동으로 I-KOREA 4.0와 연계된 '혁신성장동력 시행계획'을 발표(2018. 5)하였음. 시행 계획에는 13개 혁신성장 분야의 5년 간 중장기 목표와 전략이 포함됨.
  - 13대 혁신성장 분야 중 스마트시티(국토교통부·과학기술정보통신부), 자율주행차(산업통상자원부·국토교통부·과학기술정보통신부), 드론(국토교통부·과학기술정보통신부·산업통상자원부), 신재생에너지(산업통상자원부, 과학기술정보통신부) 등은 건설산업과 밀접한 관련을 가지고 있으며, 범부처별 지원을 통해 본격적으로 추진될 예정임.

- 국토교통부 역시 4차 산업혁명을 준비하는 다양한 정책을 발표해 옴.
  - 국토부는 제6차 건설기술진흥기본계획(2017. 12), 건설산업 혁신 방안(2018. 6), 스마트 건설기술 활성화 방안(2018. 7), 스마트시티 국가 시범도시 기본 구상(2018. 7) 등을 발표함.
  - 지금까지 발표된 정책들은 공통적으로 4차 산업혁명 핵심 기술의 건설산업 적용과 미래 신성장 동력 육성, 그리고 이를 이루기 위한 건설산업 전반의 구조적 문제 개선을 목표로 하고 있음.

건설산업 기술 혁신 부족의 원인

- 최근 발표된 국토교통부의 '스마트 건설기술 활성화 방안'은 우리나라의 스마트 건설기술[4] 수준을 초기 단계로 판단하고 있으며, 기술 혁신이 부족한 원인을 민간의 기술 개발 노력 미흡, 전문가 부족, 정부 정책 방향 부재, 관련 제도 미흡 등으로 파악하였음.

4) 스마트 건설기술 활성화 방안에서는 스마트 건설기술을 AI, Mobile, IoT 등 4차 산업혁명 기술을 융합한 기술로 정의함.

- 한편, 민간의 기술 개발 노력이 미흡한 가장 큰 원인은 가격을 중시하는 발주제도라 할 수 있음.
  - 현 공공 건설사업의 발주제도는 기술이 아닌 가격을 중시함으로써 건설기업들이 기술 개발에 무관심하도록 만들었고, 이미 기존 공사 관행에 익숙한 발주청과 시공업계는 모두 첨단 기술의 현장 도입에 대한 거부감을 가짐.
  - 건설기술은 주로 현장 경험이 많은 전문업체에서 개발되나, 대부분의 업체가 영세하여 초기 투자 비용에 대한 경제적 부담이 큼. 또한 기술 개발에 성공한 경우에도 발주청의 신기술 적용 회피, 기술에 대한 인센티브 및 홍보 부족 등으로 개발 노력에 상응하는 보상을 기대하기 어려움.
  - 상대적으로 기술 개발의 여력을 갖춘 대기업은 직접 시공을 하지 않아 기술 개발에 대한 관심이 적음.

- 발주자의 경우는 신기술 도입 필요성에 공감하고 있으나, 기술에 대한 특혜 시비 등이 발생할 수 있으며, 신기술 적용에 따른 이점보다 감사에 대한 우려가 더 크게 작용함.

첨단 기술 적용을 위한 환경 조성 필요

- 따라서 건설산업에서 첨단 기술이 도전적으로 적용되기 위해서는 첨단 기술이 장려되는 환경 조성이 필요함. 다행히 국토교통부는 스마트 건설기술 활성화 방안에서 시범 사업, R&D 투자 등 다양한 기술 개발 정책과 함께 발주제도의 개선 방안을 제시하였음.
  - BIM, 사물인터넷(IoT), 빅데이터, 인공지능(AI) 등 첨단 공법 적용시에도 턴키 발주가 가능하도록 '대형공사 등의 입찰방법 심의기준'을 개정(2018. 12)할 계획임.
  - 턴키에서 '스마트 건설기술' 평가 항목을 신설하고, 모듈 시공과 같은 고난도 스마트 건설기술 적용시에는 기술력만 평가하는 '확정가격 최상설계' 방식을 적용할 예정임.
  - 종합심사낙찰제 평가시 스마트 기술 분야의 배점을 상향하는 방안도 마련 중임.

- BIM 설계 의무화와 인센티브 제공 등의 방안도 마련함.
  - 2020년부터 500억원 이상 공공 도로사업에 BIM 설계를 의무화하고, 타 공공사업(하천·철도·항만 등)에도 단계적으로 BIM 적용을 확대할 계획임.
  - 2019년부터 개발 기술을 적용하여 공사비 절감 또는 공기 단축 등의 효과가 발생한 경우, 공사비 절감 금액의 70%까지 인센티브로 제공하는 방안 마련

- 건설산업의 혁신성장을 이루기 위해서는 무엇보다 민간이 기술 개발의 노력을 다할 수 있는 기술 중시 산업 풍토를 만들어가는 것이 중요함.

성유경(부연구위원 · sungyk@cerik.re.kr)

전체 한계기업 중 부동산·건설업 비중 가장 높아

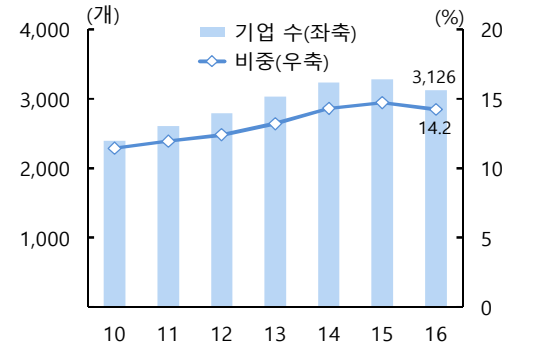
– 건설경기 악화로 한계기업 증가 예상, 기업 안정성 관리에 만전 기해야 –

한국은행, “한계기업 현황 및 주요 특징” 발표

- 한국은행은 『금융안정 상황(2018. 3)』을 통해 “한계기업[5] 현황 및 주요 특징[6]”을 보도함.
  - 영업 이익으로 이자 비용을 감당하기 어려운 한계기업은 2016년 말 기준 3,126개로 전체 외감기업의 14.2% 수준임(<그림 1> 참조).

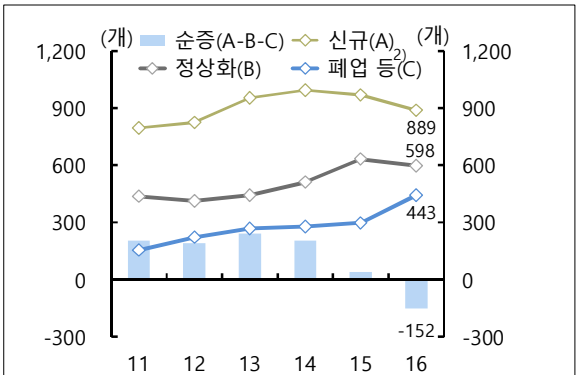
- 2016년에는 한계기업 수가 줄었으나(2015년 말 3,278개 → 2016년 말 3,126개) 폐업 증가 등을 감안할 때 실제로는 2010년 이후의 증가세가 이어지는 것으로 볼 수 있음.
  - 실적 개선에 따라 신규 한계기업의 증가폭이 축소(969개 → 889개)되었으나 폐업 등으로 한계기업에서 제외된 기업도 큰 폭으로 증가함(297개 → 443개)(<그림 2> 참조).
  - 한편, 한계기업에서 2016년에 정상기업(이자보상비율 100% 초과)으로 전환된 기업은 598개로 전년(633개)에 비해 감소함.

<그림 1> 한계기업 수 및 비중[1)]



주 : 외감기업 대비, 기말 기준.
자료 : KIS-Value, 한국은행.

<그림 2> 한계기업 증가 수[1)]



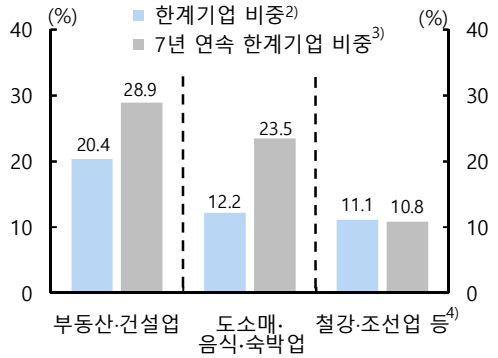
주 : 1) 해당 연도에 한계기업으로 진입하거나 벗어난 기업 기준.
2) 재무제표 입수 불가 기업 포함.
자료 : KIS-Value, 한국은행.

5) 한계기업은 이자보상비율((영업이익/이자비용)X100) 3년 연속 100% 미만인 기업으로 정의함.
6) 외부감사 대상 비금융 법인기업(외감기업)의 자료를 분석함. 해당 기업은 2016년 말 기준 2만 1,952개임.

부동산 · 건설업의 한계기업 비중, 여타 업종에 비해 크게 높아

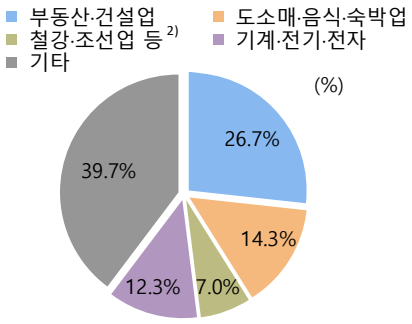
- 부동산 · 건설업 외감기업 중 한계기업 비중은 20.4%로 여타 업종에 비해 가장 높음.
  - 2016년 말 기준 전체 부동산 · 건설업 외감기업 4,100여 곳 중 20.4%(835개)가 한계기업임.
  - 업종별 2년 이상 연속 한계기업[7] 중 7년 연속 한계기업 비중도 부동산 · 건설업의 경우 28.9%로 타 업종에 비해 크게 높은 수치를 보임(<그림 3> 참조).
  - 전체 한계기업 중 부동산 · 건설업 비중은 26.7%로 가장 높음(<그림 4> 참조). 참고로 전체 외감기업 중 부동산 · 건설업 비중은 18.7%임.

<그림 3> 한계기업 및 7년 연속 한계기업 비중1)



주 : 1) 2016년 말 기준, 2) 해당 업종 외감기업 대비.
3) 해당 업종 2년 이상 연속 한계기업 대비.
4) 해운·석유화학 업종 포함.
자료 : KIS-Value, 한국은행.

<그림 4> 업종별 한계기업 점유 비중1)



주 : 1) 2016년 말 한계기업 대비.
2) 해운·석유화학 업종 포함.
자료 : KIS-Value, 한국은행.

건설경기 악화로 한계기업으로 전환되는 건설기업 더 많아질 듯

- 부동산 · 건설업 기업 5곳 중 한 곳이 한계기업인 만큼 경영 상황이 어려운 건설기업이 많은 것으로 분석됨.
  - 한계기업 중 상당수는 구조적으로 이익 창출 능력이 떨어져 정상기업으로 전환될 가능성이 낮고, 영업 적자가 자본 잠식으로 이어지면서 재무구조도 취약함.

- 건설경기 하락과 이자율 상승은 기업의 수익성 하락을 야기할 것이므로 향후 더 많은 건설기업들이 한계기업으로 전환될 가능성이 높음.

- 악화될 건설경기와 높아질 이자 비용에 대비하여 부채비율 관리 등 기업의 안정성 관리에 만전을 기해야 할 것임.

이지혜(부연구위원 · jihyelee@cerik.re.kr)

7) 이자보상비율이 4년 이상 연속 100% 미만인 기업을 의미하며, 2016년 말 기준으로 전체 한계 기업의 68.8%(2,152개), 전체 외감기업 대비 9.8% 수준임.

일본의 新'도시재생에 임하는 기본 개념'

- 대도시권 도시 경쟁력 강화, 미래 기술 구현 등 강조 -

일본, 도시재생 추진 기본 방향을 새롭게 정의

- 일본의 도시재생본부는 총리를 장으로 2001년 설립되었으며 당시 '도시재생에 임하는 기본 개념'을 수립하고 지금까지 일본 전역의 도시재생 관련 시책을 강력히 추진하고 있음.
  - 2002년 시행된 「도시재생특별조치법」을 근거로 도시재생긴급정비지역(현재 53개)을 지정하고, 민간 참여 촉진을 위해 도시계획이나 세제상의 특례 적용, 금융 지원 등을 시행하고 있음.

- 최근 도시재생본부에서는 2001년 이후 일본의 사회·경제 변화를 반영하여 '도시재생에 임하는 기본 개념'을 새롭게 발표함(2018. 4. 26).
  - 현재 AI, IoT, 빅데이터, FinTech 등 도시개발 방식에 영향을 미치는 혁신적인 기술이 발달함.
  - 일본 경제도 디플레이션에서 점차 벗어나, 미래 발전의 기반을 준비하는 단계로서 도시재생에 대한 새로운 전략이 필요함.

도시재생 추진에 대한 기본 원칙

- 도시재생본부는 '강한 지방 경제를 지탱하는 세계 최첨단 도시재생'을 명시하고 4가지 기본 자세를 제시함.
  - 아베노믹스의 핵심 정책인 지방 창생의 추진과 연계하여 도쿄 일극 집중의 해소를 중요한 가치로 제시하고 있으나 그 방식으로 도쿄권의 성장 억제가 아니라 지방 경제의 중추·핵심 도시 경쟁력을 세계 최고 수준으로 끌어올릴 것을 천명함.

- 첫째, 규제 개혁과 연동하여 민간의 창의성 등에 의한 질 높은 도시재생을 추진함.
  - 재정적 제약 하에서도 미래의 강력한 발전 기반을 구축하기 위하여 국가전략특구 등의 규제 개혁과 연동시키며, 민간의 창의와 연구 투자 등을 유도하여 고도의 복합적인 도시 서비스를 제공하고 질 높은 도시재생을 추진함.
  - 3대 도시권(도쿄권, 간사이권, 나고야권) 외에 지방 경제의 핵심 중추·핵심 도시를 세계 수준의 도시로 재생시켜 도쿄 일극 집중을 시정하고자 함.

- 둘째, 미래 기술의 구현 등에 의한 세계 최첨단의 도시재생을 시도함.

- 과학기술 정책과의 연계를 강화하고 Society5.0[8]을 실현하는 자율주행, AI, IoT, 로봇 등 미래 기술을 구현하는 동시에 SDGs[9] 및 기후변화에 대응하는 최첨단의 도시재생을 추진함.
- 리니어 중앙 신칸센의 정비 효과를 전국에 파급시켜 각 도시의 국제 경쟁력을 향상시키고, 동시에 도시의 콤팩트화를 추진하여 주변부의 자연을 재생시키고자 함.

● 셋째, 인바운드 관광(외국인 관광)의 새로운 수요와 대일 투자에 종합적으로 대응

- 새로운 수요와 외국인 투자 등을 고려하여 고용 분야를 포함한 종합적인 관점에서 도시재생을 추진함.
- 지방 대학의 캠퍼스를 도시재생에 포함하고 지역 핵심 기업과 제휴 등을 통해 도시 경제 활성화, 인재 확보, 일자리 창출 등을 모색함.

● 넷째, 국가 및 지방과 비영리단체(NPO)와의 제휴 및 FinTech 등을 활용하여 지역의 현안 과제를 해결하고자 함.

- 지방자치단체의 자주성을 강화하고 NPO와 연계를 유도하여 빈집 및 미이용 토지 이용을 촉진하는 등 각 지역의 문제 해결을 위한 도시재생을 추진함.
- 자금 조달에 있어서는 지역 금융기관의 참여로 지역의 자금 순환을 배려하고, 크라우드 펀딩이나 부동산의 증권화 기법을 적극 활용하는 등 도시재생 투자의 저변을 확대함.

우리나라 도시재생 뉴딜사업에 대한 시사점… '대도시권 경쟁력 강화와 지방 창생'

● 일본의 도시재생은 효율성 및 민간 역량을 중시하면서 대도시권의 도시 경쟁력을 강화하는 방향으로 추진되고 있으며, 동시에 지방 도시의 활력 증진 및 재구조화를 추진하는 지방 창생(지역 재생, 중심 시가지 활성화 등)이 진행되고 있음.

- 대도시권은 도시 경쟁력을 극대화하고 지방은 지역 특성에 맞는 재생을 추진하여 전체적으로 도시 체계를 구조화하는 방식을 택함.

● 올해 발표된 문서에서는 미래 지향적 관점이 강하게 제시되고 있는데 특히 '특정도시재생중점프로젝트'의 추진에서 '슈퍼 메가리전(Super Mega Region) 관련 도시재생 프로젝트'를 제시하고 있음.

- 도쿄권, 간사이권, 나고야권 등 3대 도시권을 중앙 리니어 신칸센을 연결하여 슈퍼 메가리전으로 묶어 7,000만명 규모의 집적 효과를 극대화하여 국가적 경제 활력 향상을 도모함.

이승우(연구위원 · swoolee@cerik.re.kr)

8) 일본에서 4차 산업혁명을 지칭하는 용어.
9) Sustainable Development Goals, 2015년 9월 유엔에서 채택한 국제 사회의 공동 목표.

건설논단

생활 SOC 투자, 기존 인프라 정비가 바람직

최근 문재인 대통령이 직접 지시한 '생활 SOC에 대한 과감한 투자'가 크게 화제다. 문 대통령은 도서관, 체육시설, 문화시설 등 지역 주민의 삶의 질을 높이는 지역 밀착형 생활 SOC라는 구체적 용어를 제시하면서 '사람에 대한 투자'임을 강조했다. 일부 언론에서는 일자리 창출을 위해 내년도 SOC 예산 추가 감축 방향을 재검토하겠다는 김동연 부총리의 발언과 연계해 정부의 SOC 예산이 내년 이후 변곡점을 맞을 것이라는 전망을 내놓기도 했다.

생활 SOC라는 어휘가 생소할 수도 있다. 이와 유사한 '생활 인프라'는 2013년부터 국토부가 사용했던 용어다. 생활 인프라는 국민들이 먹고, 자고, 쉬고, 일하고, 가족을 부양하는 등 일상생활에 필요한 모든 인프라를 말한다. 주택, 상하수도, 학교, 병원 등의 생활 밀착형 시설과 해당 지역의 생산 지원 인프라(도로·철도·전기시설·통신시설)를 포함한다.

EU와 영국을 포함한 영연방국가에서 공공 인프라는 경제 인프라(Economic Infrastructure)와 사회 인프라(Social Infrastructure)로 크게 분류된다. 교통시설, 전기·가스·상하수도 등의 공급시설, 통신 등의 시설이 경제 인프라에 속한다. 사회 인프라는 교육, 보건, 공공 서비스(사회복지시설, 공원 등) 등을 제공하는 공공시설로 정의된다. 경제 인프라는 국가별로 큰 차이가 없으나, 사회 인프라는 국가마다 자기 실정에 맞게 정한다.

한국건설산업연구원은 지난 5월, 신설 및 정비가 반드시 필요한 전국 단위의 인프라 수요를 조사해서 발표했다. 서울을 뺀 15개 지역(세종·충남은 한 지역으로 봄)에서 신규 인프라 사업 781개(사업비 422조원), 노후 인프라 사업 463개(20조원) 등 총 1,244개, 442조원 규모의 지역별 핵심 프로젝트를 발굴했다. 이 가운데 문화·관광·체육·주거·교육·복지·환경 시설이 지역 밀착형 생활 SOC로 분류되는 것이 타당할 것으로 보이며, 이는 약 700개 사업에 약 70조원 규모로 추산된다. 여기에서 조사·진단을 통한 예산 산정이 중요한 노후 인프라 성격의 프로젝트는 사업비가 미정인 점을 고려해야 한다.

생활 SOC는 국가마다 다소 상이한 용어를 사용하지만, 지역 주민의 생활과 가깝고 밀접한 기반시설임에는 틀림이 없으며, 지역 주민의 삶과 직접적으로 연관되어 있다. 전국 8,574명의 국민이 응답한 건설산업연구원의 설문조사에 따르면, 인프라가 지역 경쟁력보다 주민의 생활과 삶의 질에 더욱 밀접한 것으로 평가됐다. 또한, 인프라의 중요도에 비해 우리가 사용하고 있는 성능과 안전도가 낮은 것으로 인식됐다. 우리 국민은 생활 SOC의 성능 개선과 안전도 향상을 요구하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

우리가 매일 이용하고 있는 생활 SOC의 현주소를 살짝 엿보자. 서울시 지하철1~4호선은 우리나라 평균 1인당 국민소득이 945달러였던 1970년대 설계 기준으로 건설되었다. 내구연한이 지난 철도 전기·통신설비의 비율이 40%를 넘었다. 학교와 공공 건축물의 내진 보강률은 각각 23%와 17%에 불과하다. 특히, 지자체는 내진 보강 소요 예산의 약 7%만 확보하여 시행한 것으로 집계됐다. 사용 연수 30년 이상의 노후 하수관로가 서울시 하수관로의 절반을 차지하였고, 도로 함몰의 주요 원인으로 지적됐다. 대전시의 상수도 경년관 비중은 30%가 넘었다. 제주도는 누수율이 41%나 된다. 약 1만 2,000여 개소의 농업용 저수지도 10곳 중 7곳이 지어진 지 50년이 넘었다.

생활 SOC 투자는 양적 확충도 중요하지만, 안전성·성능성·사용성을 보장하는 시설의 질적 향상이 더 중요하다. 따라서, 기존 생활 SOC의 조사 및 진단을 통해 신설을 통한 양적 확충뿐만 아니라 기존 시설의 성능개선·개축 등에 대한 최적 대안을 수립하고, 우선순위를 정해 추진하는 것이 바람직하다.

일본 정부는 2003년부터 신설, 성능개선, 개축 등을 구분하지 않고 SOC 시설물 투자 계획을 통합하여 '사회자본정비중점계획'을 수립·운영하고 있다. 최근에는 인구 감소를 전제로 한 재정 수요 모델을 기반으로 예산과 세제를 검토하는 정책 방향을 정했다. 인구 감소 시대에 접어든 우리나라도 지역 인프라의 실태 분석을 기반으로 최적의 투자 방안을 수립해 인프라를 정비해야 할 시점이다. 국회에 계류 중인 「지속가능한 기반시설 관리기본법」의 제정을 더 이상 미룰 수 없는 절박성이 여기에 있다. 〈건설경제, 2018.8.10〉

이영환(연구본부장·yhlee@cerik.re.kr)