

# 대한민국 수도 서울의 가치 재창조

(헌법제1장제3조와 수도 서울의 가치 회복)

2014.5.12

---

서울대학교건설환경종합연구소 이복남



서울대학교 건설환경종합연구소  
Integrated Research Institute of Construction and Environmental Engineering

# 주요 내용

---

- 수도 서울의 위기
- 시민이 원하는 서울은 어떤 모습인가?
- 서울의 가치 재창조 기회
- 수도 서울의 가치 재창조를 위한 혁신 모델 제안
- 혁신 모델의 가시화를 위한 건설경제 역할 재평가
- 서울의 도시 인프라 혁신을 위한 투자비 조달 대안
- 맺음말



## 수도 서울이 처한 상황 인식

- 서울·수도권이라는 이유만으로...,
  - 수도권 분산 정책으로 가진 것 나누기로 일관
  - 균형발전이라는 이유로 신상품개발 전략이나 의지 부재
  - 강남·북 격차는 해소는 또 다른 과제
- 3無에 빠진 서울
  - 무기력
  - 무관심
  - 무능력
- 찾아야 할 서울의 가치
  - 대한민국의 수도 서울의 '혼'과 '기'가 사라졌다
  - 강력한 리더십을 갖춘 해결사 부재

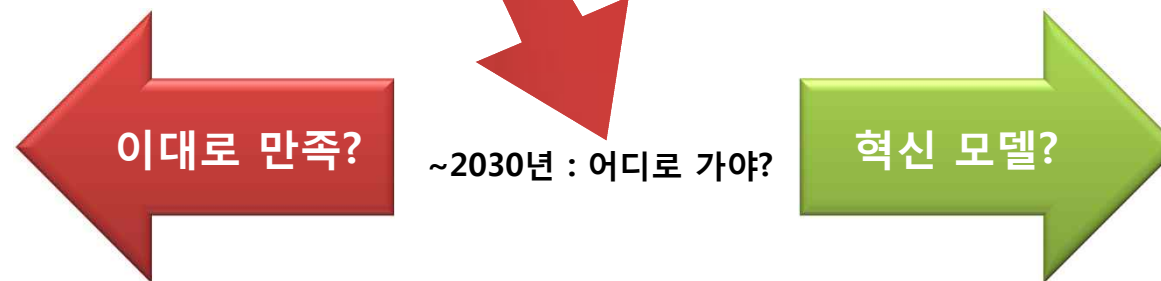
# 수도 서울이 직면해 있는 위기

- 수도권 개발 제한
- 국가·공공기관 이전
- 도시인프라 수준 저하
- 고령화·복지수요 증가



대한민국의 수도 ?

1980년대 : 아시안게임 · 올림픽 ↑  
1990년대 : 수도권 개발 제한 ↓  
2000년대 : 수도 600년 사업 ↑  
2010년대 : 국가 · 공공기관 이전 ↓



~2030년 : 어디로 가야?

## 서울 시민과 대한민국이 함께 하는 위기

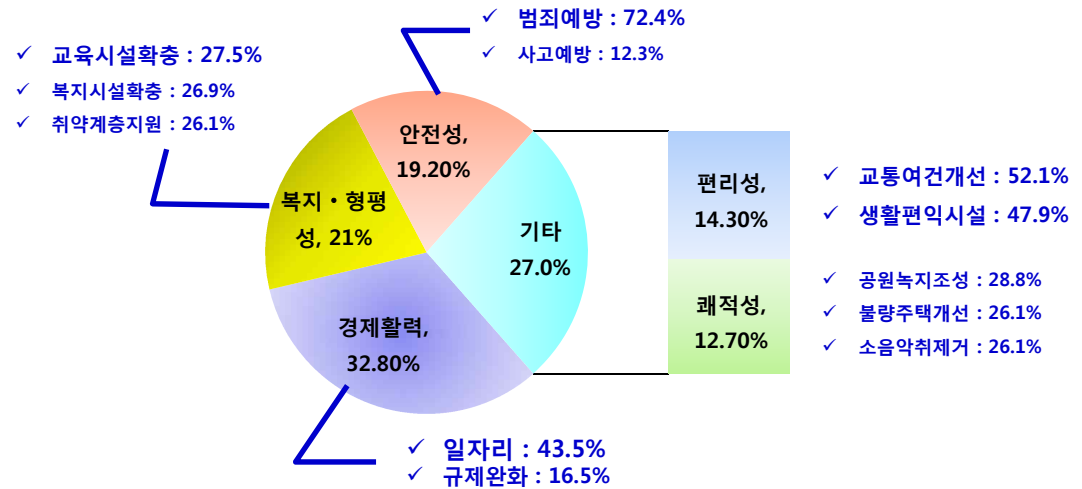
1. 공공기관 이전 공백을 채울 경제 상품이 보이지 않는다
2. 경제는 쇠퇴하고 사회는 늙어가고 있다
  - ✓ 최근 4년 서울의 경제지표는 전국평균 값 이하(생산•소비•고용)(\*)
3. 서울의 미래 모습이 보이지 않는다
4. 분위기를 반전시킬 무기나 모멘텀이 보이지 않는다
5. 위기를 위기라 보지 않는 정부와 정치권...,

\* 경제성적 충청제주 'A', 서울경북 'C', (전국 자치단체 4년간 경제사회지표 분석), [http://news.mk.co.kr\(2014.5.7일자 매경\)](http://news.mk.co.kr(2014.5.7일자 매경))

# 서울시민의 뜻과 2014년 예산편성 비교

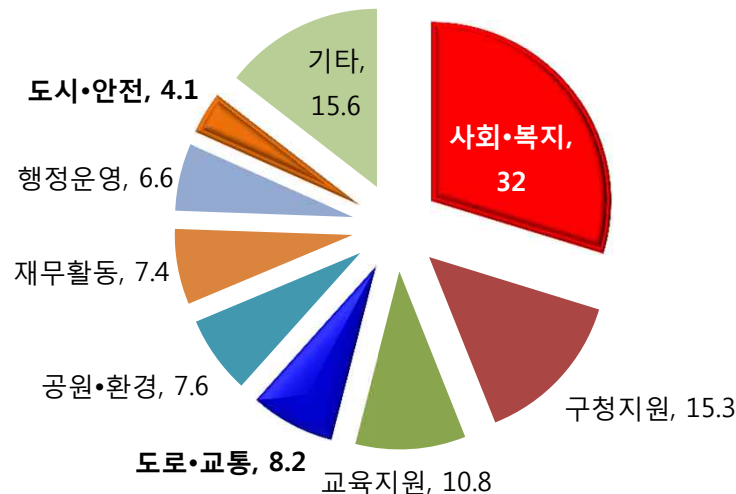
## ■ 시민 뜻과 2014년 예산

- 교통여건 개선
  - 14.3% 대비 8.2%(57%)
- 사회복지
  - 11.1% 대비 32%(288%)
- 도시 안전
  - 19.2% 대비 4.1%(21%)



## <서울시민이 원하는 지역발전>

\* 지표로 본 서울의 지역특성과 발전방향, 서울시정개발연구원(SDI 정책리포트), 2011.5.6

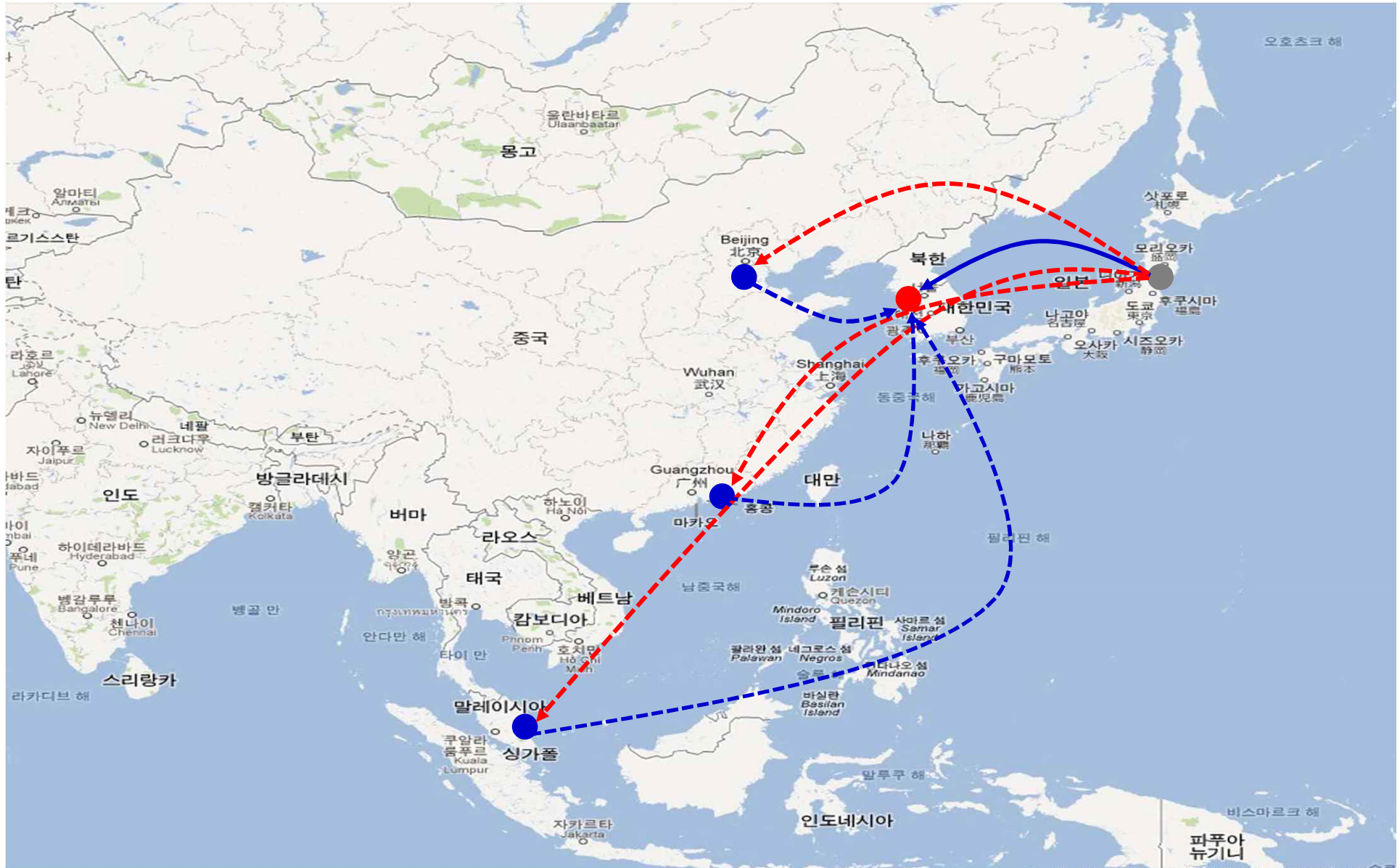


<2014년 서울시 예산 편성> \*<http://news.naver.com>

## 복지에 대한 리더십 재정립 필요

- 서민 복지 올인에서 한 걸음 앞서 시민 경제도 살펴보자
- 복지는 비용을 지불하지 않고 누릴 수 없다
  - 세수를 늘리기 위해서는 세금을 낼 여력을 길러야 한다
  - 세금을 낼 여력은 일자리와 일감으로부터 생겨난다
  - '최대 복지=일자리'라는 서울 시민 소리에 귀를 열어라
- 서울은 복지를 누릴 만큼 충분한 재정 여력이 있는지?
  - 미래를 보기보다 줄어 들고 있는 재정 파이 크기에 무감각
  - 줄어 들고 있는 재정 파이에서 몫 배분의 결과는 '쇠퇴'가 필연
- 현재와 미래를 위해 무엇을 해야 하는지 나서야 할 때
  - 국내 경쟁이 아닌 글로벌 전쟁터로
  - 일감과 일자리 창출의 힘은 글로벌 기업과 지구촌 시민에 있다

## 아시아 · 태평양 거점도시화 기회



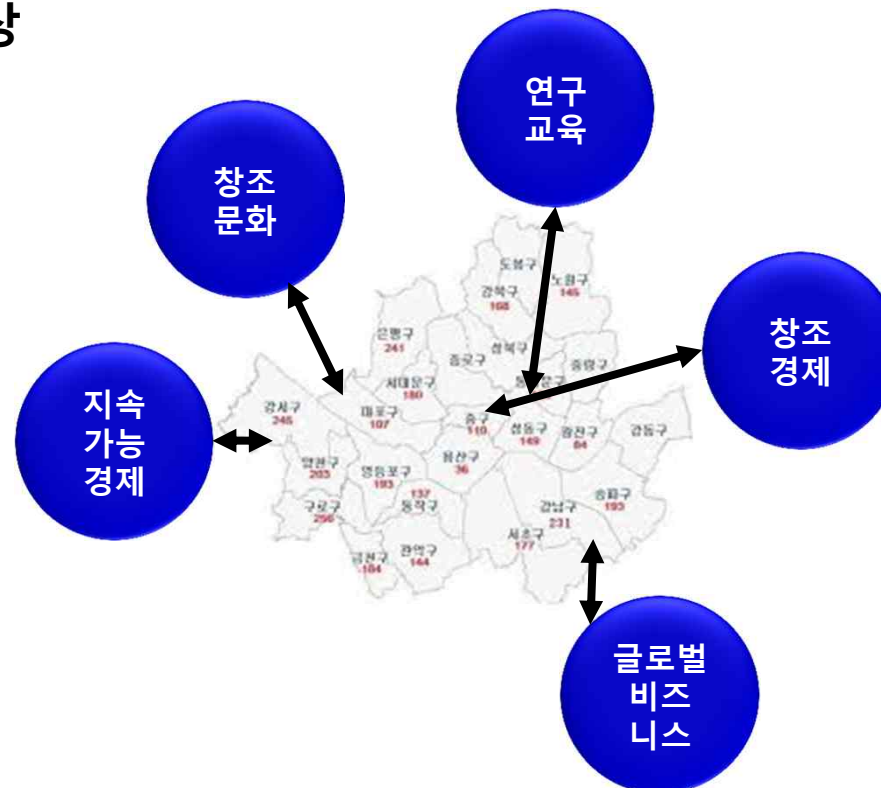


# 서울 경제비전 2030

## ■ 3大 신 성장 산업

- 한류
- MICE(외국인 투자 확대 → 글로벌 비즈니스)
- 관광(2000만명 목표)

## ■ 5大 경제권 구상



## 도시 성장의 시민경제 가치 평가

### ■ 영국의 도시계획전문가 Peter Hall(2007.3.29, Madrid)의 주장

*“도시는 집적화와 광역화로 경쟁력을 축적시키는 데,  
서울은 오히려 분산을 통해 경쟁력을 하락시키고 있다”*

### ■ 미국국가정보위원회(NIC)의 미래 예측보고서<sup>(\*)</sup>

*“도시는 생산의 엔진으로 약 80%의 경제 성장을 낳는다”*

### ■ 로마제국 국력의 원천과 미국 경제의 쇠퇴가 주는 시사점

- 로마제국의 힘은 강력한 사회기반시설이 뒷받침
- 미국경제의 쇠퇴는 낙후된 국가기반시설

\* Global Trend 2030, 미국국가정보위원회(NIC) 미래보고서, 2013.1(번역출판)

# 도시 발전은 새로운 일자리를 창출한다

## ■ 주요 도시의 도심 재개발 사례

- 런던은 도시 속에 도시를 재생시켜 경제 활력을 찾음(상주인구 급증)
- 도쿄는 쓸모 없는 철도주변 부지에 높이 632m타워를 건설
  - 보이지 않던 곳을 주목을 받는 부도심으로 변신시킴
  - Tokyo Sky Tree는 사람이 모이는 신 상권을 형성했다(유동인구 급증)

<런던 Dockland 개발사례>

구분	개발 전 (1981)	개발 후 (1998)	변화
인구(명)	39,400	83,000	43,600 증가
사업체(개)	1,021	2,690	1,669 증가
일자리(개)	27,213	85,000	57,787 증가
실업률(%)	17.8	7.2	-11 감소
교통시설	-	144km	증가

\* LDDC Report, 1998(강명구교수 재인용)

<도쿄 스카이 트리 개발사례>

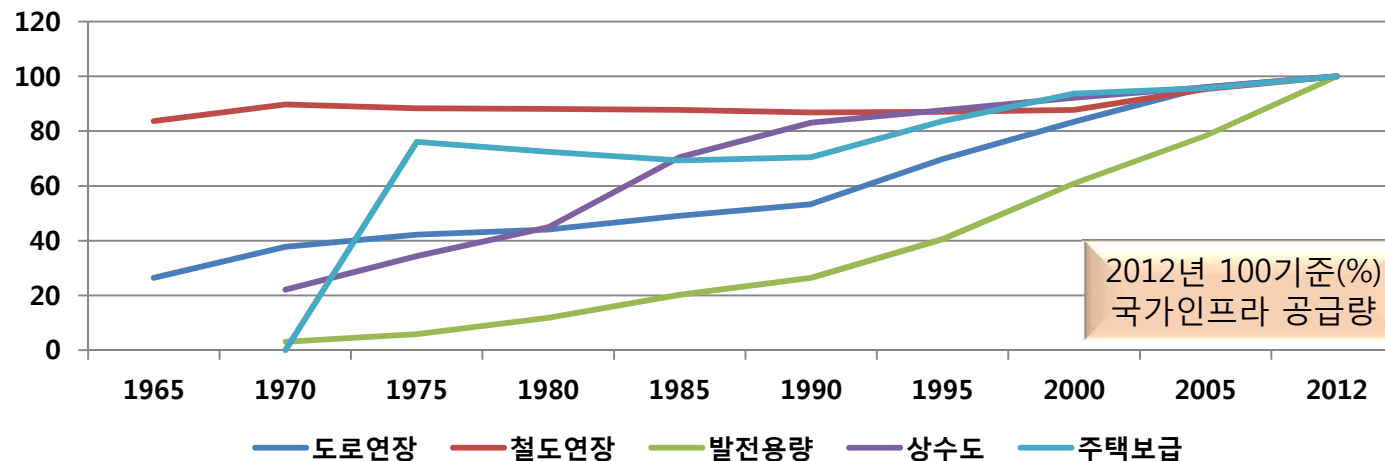


## 서울의 가치 재창조를 위한 기본 방향

- **평균의 시대는 이미 지났음을 인정하자**
  - 한국은 평준화보다 'spill over' 효과를 통해 경제성장을 해 왔다
- **서울의 도시경쟁 상대는 국내가 아닌 글로벌 Top 5 이내로**
  - 기반시설 없는 성장 불가
  - '선 기반시설, 후 글로벌 기업 유치'가 정답
  - 글로벌 Top 5 도시보다 모든 것에서 앞서야 Top 5 진입이 가능
- **안전(safety & security)은 도시의 기본 인프라다**
  - 재해재난의 파괴력은 과거에 경험하지 못함
  - 건강한 도시 인프라 없는 안전은 구호에 불과할 뿐
- **성장 없는 일자리와 복지는 없다**
  - 시민의 최대 행복은 일자리가 뒷받침되어야 한다
  - 일자리가 복지 비용을 지불 할 역량을 키운다
- **서울의 도시 성장 모델은 서울의 가치 재창조로부터 출발**
  - 대한민국의 서울은 헌법제1장제3조에 명시된 수도
  - 성장을 위한 서울만의 모델을 찾아내야 한다

## 글로벌 톱 도시답게 인프라 체계를 구상..

### ■ 국가 인프라 수급과는 다른 모델을 만들어야 한다(\*1)



\*1. 국가누리통계자료 편집

### ■ 도시 인프라 수급은 다른 기준과 잣대

- 백만명당 지하철 km·도시 차량 속도
- 인구 당 공원면적·공공도서관수
- 의료시설·교육시설·금융기관
- 빗물 처리 용량 등

## 도시인프라 혁신의 방향(교통 예시)

### ■ 교통 인프라에 대한 상황 평가

- 상주 인구 1,000만명 대상
- 시민의 하루 평균 이동 시간 : 4.5시간<sup>(\*1)</sup>
- 시간 당 평균 1,875,000명 이동 중
- 주요 도시 차량의 평균 속도 14개 도시 중 14위<sup>(\*2)</sup>

### ■ 교통 인프라 혁신의 방향

- 교통 인구 : 3,000만명(상주 인구 : 1천만명, 유동 인구<sup>(\*3)</sup> : 2천만명)
- 하루 평균 이동 시간 : 4.5시간(상주인구), 12시간(유동인구)
- 시간 당 평균 (1,875,000명 +  $\alpha$ 명) 이동 중(현재보다 10% 이상 증가)
- 주요 도시 차량의 평균 속도 순위를 평균 값에 접근 할 수 있도록...,

\*1. [www.si.re.kr](http://www.si.re.kr)(2013.10.7) - 서울시민의 하루 24시간

\*2. 글로벌 톱 5도시를 향한 서울시의 인프라 투자 방향 연구, 대한건설협회서울특별시회, 2013.8

\*3. 서울 경제 비전 2030(연간 관광객 2천만명 유치 목표)

## 서울의 가치 재창조를 위한 5대 도시모델 제안

---

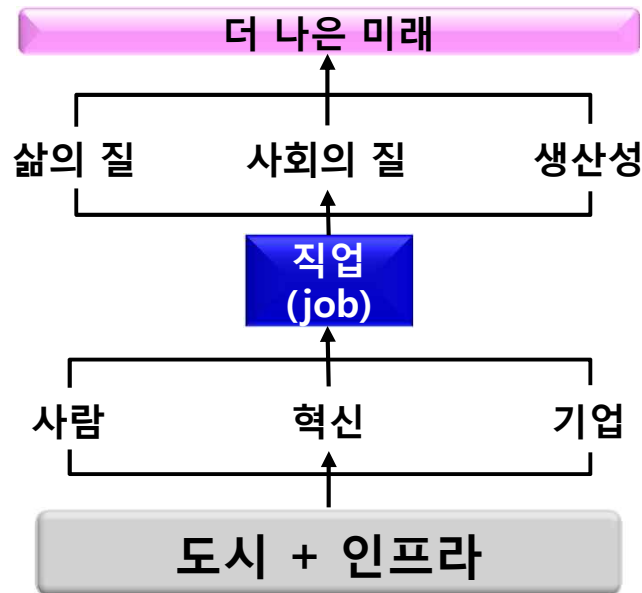
1. 살기 가장 좋은 도시(도시 인프라=시민 행복)
2. 기업하기 가장 좋은 도시(plug & play개념, one-stop-service)
3. 일하기 가장 좋은 도시(일터가 많은 곳)
4. 보기 좋고 즐거운 도시(문화와 관광)
5. 가장 안전한 도시(재해•재난•보안)

## 젊고 행복한 도시를 위한 일자리 창출부터...,

### ■ 영국의 산업 혁명과 인구 증가(\*1)

- 산업 혁명 이전
  - 1870년 인구 9백만 → GDP가 2배 증가하는 데 155년 소요
  - 영국은 국가수립 후 150년 동안 연 평균 60,000명 증가
- 산업 혁명 이후(1870년 ~ )
  - 1950년 인구 50,300,00명
  - 매년 평균 520,000명 증가

### ■ 시민을 위한 더 나은 미래의 핵심은 직업(job)에 좌우(\*2)



\*1. Global Trend 2030, US National Intelligence Council, Dec., 2012

\*2. 글로벌 Top 5 도시를 향한 서울시의 인프라 투자방향 세미나, 강명구교수(서울시립대), 2013.7



# 서울은 대한민국의 수도다

## ■ 2030년 예측

- 18세기 → '스페인+포르투갈'
- 19세기 → 영국 주도
- 20세기 → 미국 주도
- 21세기 주도?

## ■ 통일은 대박 혹은 쪽박?

- 통독 후 비용(약 2,000조원)
- 수도 서울은 어디인가?
- 독일은 본에서 베를린으로 변경

## ■ 현재 법이 미래에도 유효한가?

헌법제1장  
제3조  
국토=한반도



## 대북·대륙 진출의 전진기지 건설





# 글로벌 MICE와 비즈니스 클러스터 구상





## 글로벌 MICE 클러스터를 성공시키려면...

- '지역 평준화=평균'이라는 개념을 버려라
  - 랜드마크 개념으로 '대표 상품'효과를 노려라
- 서울을 가장 사업하기 좋은 도시로 만들어라
  - 'Seoul Dream'을 브랜드화 시켜라
- 도시 속에 도심으로 경제자유구역을 지정하라
  - 법인세보다 일자리로 창출로 소비 증가와 소득세를 겨냥하라
- MICE 클러스터의 사업 인프라는
  - 'plug & play' 개념을 확실하게 도입
  - 글로벌 금융기관을 반드시 유치
  - 클러스터 내 'one-stop-service'지원 허브센터를 갖추라
    - 찾아오게 만들지 말고 찾아가는 게 정답이다

## 서울의 도시 인프라 안전의 핵심은?

- 수도 서울이 재난을 당하면...,
  - 물에 잠기면 '대한민국'이 물에 잠겼다고 보도(세계 주요 언론)
  - 조금 아끼려다 모든 걸 한 순간에 잃을 수 있다
- 인프라 건강성이 국민의 생명과 재산에 미치는 영향 경고  
*'미국민의 안전을 가장 위협하는 존재는 9·11테러와 같은 외부 집단이 아니라 노후화와 방치된 인프라다'* (2011년 미국헤리티지재단)
- 재해재난으로부터 서울 시민의 안전을 지키기 위해서는
  - 건강한 인프라가 최우선이어야 한다
    - MONA(\*1) 사회는 반드시 막아야 한다
    - 건강한 인프라는 사람이 만들어 낸다
  - 매뉴얼이나 시스템 만으로는 서울시민의 생명과 재산을 지켜주지 못함
    - 세월호 참사는 3,000종의 매뉴얼도 막지 못했다
  - 서울의 학교 건물 중 24%가 34년을 넘어 학생들의 안전을 위협하고 있다
    - 교육환경개선 예산 1.1%(801억원)은 재난을 피 할 수 없는 시한폭탄

*\*1. Manual Only No Action*

## 서울의 도시 인프라 노후화 현안

### ■ 교량의 노후화 심화 정도

- 전국 교량의 5.7%(465개)가 30년 이상
- 한강교량의 26%(7개)가 30년 이상
- 한강 철교는 114년을 넘기고 있음

### ■ 노후화된 도시의 생명선(life-line)

- 지하철1호선 40년, 2호선 30년을 넘어서고 있음
- 가스관•전력선•통신선•소방수...,etc
- 20년 이상 된 하수관거 54.5%(\*1)

### ■ 급증하는 자연재해(\*1)

- 과거 100년 간 6大도시의 평균 온도가 1.7도가 상승
- 서울의 기습 폭우 빈도 증가
  - 30mm/h 이상 강우가 최근 연간 5~6회로 빈도가 높아 짐(과거 3.4회 비교)
- 전국 재난 피해가 8.6배가 증가('70년 이후)

\*1. 기후변화, 그리고 빗물 관리(제6회 수자원 환경기술포럼), 서울시 하천관리과, 2012.6.13

## 천재(天災)와 인재(人災)로부터 시민 보호

### ■ 본질적인 문제 ?

- 선택은 소득수준에 따른 눈높이에 의해 좌우
- 선택은 반드시 비용을 지불 할 준비가 되어 있을 때 가능

### ■ 지속적으로 나타날 인재와 천재

- 기후변화로 인한 천재지변
- 국지성 · 집중 호우로 인한 재난
  - 광화문 침수와 서초구 우면산 사태
- 시설물의 노후화로 인해 발생 할 재난
- Life-line 노후화로 인한 인재
  - 아현동 가스관 폭발사고...,
  - 여의도 지하 공동구 화재로 정전...,



<2010년 9월 광화문 침수>



<1994년 아현동가스폭발>



(우면산)



(코엑스)

<2011년 7월 서울의 홍수>

## 재해·재난으로부터 안전은 준비하기 나름

### ■ 일본 도쿄 외곽방수로 및 저수조 건설 예시(1992~2006)

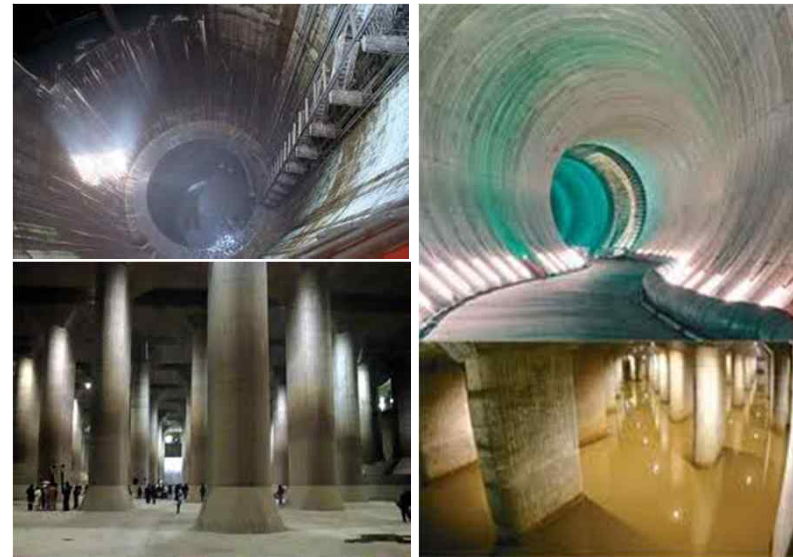
- 100년 빈도 홍수 대비
- 지하 50m(직경 10m~13m)에 길이 6.3km
- 67만 톤의 수량 소화 가능. 건설 후 피해를 1/3 저감
- "도쿄를 지키는 신전"로 애칭

### ■ 말레이시아 쿠알라룸프 SMART

- 2003~2007년 9.7km 터널 수로
- 초당 200톤 홍수저감
- 도심지역 교통혼잡 개선

### ■ 미국 시카고 TARP 터널 수로

- 지하 48~110m
- 터널 연장 175km
- 소화 유량 약 19백만톤
- 연간 40백만달러 저감 효과



### ■ 서울은 지하저수조 건설을 지연시킬 만큼 한가하지 않다



## 한국건설에 대한 극단적 시각 차를 넘어서라

### ■ 대한민국은 부동산공화국이다 (건설5적을 지목)

- ① 대형건설업체
- ② 임기제 대통령을 속이는 공무원
- ③ 일부 정치인(전시행정/부패)
- ④ 일부 언론(광고시장)
- ⑤ 용역에 기생하는 연구기관

### ■ 공공공사는 예산낭비의 주범

- 정부 예정가의 50%는 거품
- 건설비자금, '10~20조원/년'
- 기술이 필요 없는 한국건설

### ■ 상장기업의 경영실태(2014.4 한국은행)

- 이자보상비율 평균 -65.07.8%
- 이윤으로 대출액 감당 불능
- 부채액만 쌓여감

### ■ 공공공사에서 최저가낙찰제

- 종합낙찰제로 전환
- 최저가낙찰율(70%대) 승산 불가

### ■ 상장업체 2013년 실적(한은)

- 영업이익률 : -4.82%(적자)
- 이자보상비율 : -65.07%
- 부채비율 : 209.94%(3.3% 증가)

\* 대한민국은 부동산공화국이다(김헌동·선대인, 2005)

## 세계 최강 미국의 건설에 대한 반성

### ■ 미국은 건설을 포기 가능한가?(\*1)

- 클린턴대통령 직속 과학위원회
- '93~'95년 전 산업의 현황과 미래
- 미국의 21세기 경제주도권 확보
- 위원회의 최종 결론
  - ✓ 건설은 포기 불가능
  - ✓ 기술혁신을 통해 가치 제고가 해당
  - ✓ 건설을 방치 시 입을 피해 너무 심각

### ■ 미국 경제의 쇠퇴원인(\*2)

- '80년대 이후 SOC투자 기피
- 국가기반시설 열악

### ■ 미국의 국토안전 위험(\*3)

- 노후화된 기반시설
- 9.11테러보다 더 위험

### ■ 미국 경제의 위기 탈출(\*4)

- 인프라투자로 돌파구
- 건설에 대한 새로운 시각 필요

\*1, National Construction Goal(1995, 과학기술위원회건설분과위)

\*2. That Used To Be US(Thomas Friedman, 2011)

\*3. Heritage Foundation·Brookings Institute(2012)

\*3, Great Reset(Richard Florida, 2010)

## 건설은 '삽질경제', '토건경제'가 아니다

도시 인프라 혁신은 건설에 달려 있다(제1).

서울이 건설을 포기 가능  
?

건설을 알면 가치를 말하라(제2)

-If you know the Construction, Say the Value

## 서울시 재정 현안과 투자비 조달 대안

### ■ 예산보다 적은 세입

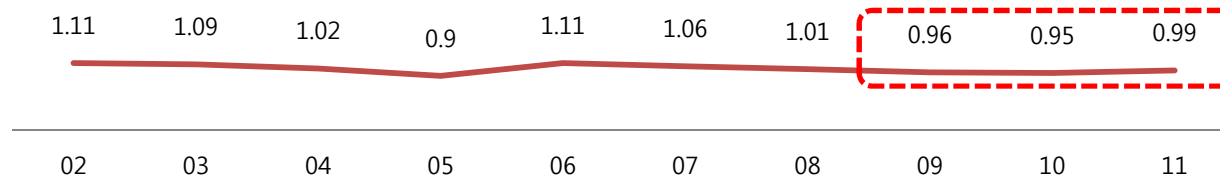
- 국가재정 여력 소진(정부 살림살이, 기재부, 2014.2.2)

총 세입(조)			총 세출(조)			예산	
일반회계	특별회계	합계	일반회계	특별회계	합계	예산	부족액
232.4	60.5	292.9	229.5	56.9	286.4	303.8	10.9 (-3.6%)

민간자본에  
의한 민간시  
장 활성화가  
대안!

### ■ 서울시의 과거 10년간 세입대비 예산(http://stat.seoul.go.kr)

- 세입이 지속적으로 줄어 들고 있는 상황(세입/예산)



### ■ 공공부채와 민간자본의 여력

- 정부 예산의 2배가 넘는 704조가 투자 대기(공공부채와 여력, 기재부, 2012.12)

공공 부채(2012.12.31 현재), 단위:조원				민간자본(조원, 2013.12)
중앙정부	지자체	비금융기관	합계	단기부동자금
455.4	53.1	312.6	821.1	704

# 종합 결론

## 대한민국 수도 서울의 선택



- 수도 서울은 지역균형발전이나 수도권 정비 대상에서 벗어나야 한다
- 세계로부터 인정받는 수도 서울이 되기 위해서는 서울의 가치가 재인식·재창조되어야 한다
- 서울을 서울답게, 평균의 시대는 끝났음을 인정하자
- 지금의 서울 인프라는 글로벌 도시 경쟁이 어렵다
- 서울의 가치 재창조는 시민 안전이 전제되어야 한다