

건설동향브리핑

CERIK

제637호
2017. 12. 4

정책동향

■ 주거복지 로드맵의 주요 내용과 과제

시장전망

■ 11월 CBI, 전월 대비 1.3p 하락한 78.2 기록

산업정보

■ 2018년 경영전략 수립의 주요 쟁점과 대응

■ 일본의 노후기반시설 통합데이터베이스 구축 사례

■ 영국 도시재생 사업의 현안과 쟁점

건설논단

■ 일자리 창출과 기업의 수익성

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

주거복지 로드맵의 주요 내용과 과제

- 임대주택 정책 지속성 및 100만호 공급 재원·부지 확보가 관건 -

정부, 올해 9월 이후 발표 수차례 연기 끝에 드디어 '주거복지 로드맵' 발표

- 문재인 정부 핵심 부동산 정책 중 하나인 '주거복지 로드맵'이 11월 29일 발표되었음.
- '주거복지 로드맵'은 생애단계별·소득수준별 맞춤형 지원, 무주택 서민을 위한 주택 공급 확대, 임대차시장의 투명성·안정성 강화(별도 발표 예정) 등 3개 부분으로 구성됨.

생애단계별·소득수준별 맞춤형 지원

- 수요자의 생애단계·소득수준에 따른 주거 수요를 반영하여 임대주택 공급 및 금융지원, 복지서비스를 패키지로 지원함(<표 1> 참조).

<표 1> 임대주택 정책의 주요내용

구분	임대주택 공급 규모 및 구체적 지원 내용	
청년	만 39세 이하 무주택 청년	- 저렴한 소형 임대주택 30만호(공공임대 13만호/ 공공지원 12만호 /대학생 기숙사 5만호) 공급
	- 전월세 자금 대출지원, 청년 우대용 청약통장 도입 - 마이 홈 포털 정보제공 확대, 찾아가는 주거 상담 및 교육 추진 - 셰어형·일자리 연계형(셰어하우스, 소호형 주거클러스터, 산단형 주택, 여성안심주택) 등 맞춤형 공급	
신혼 부부	혼인기간 5년 이내 유자녀 → 혼인기간 7년 이내 무자녀 + 예비부부로 대상 확대	- 공공임대주택 20만호 공급(육아 특화시설·설계 적용, 넓은 평형 행복주택 공급 확대) - 신혼 희망타운 7만호 공급(시세 80% 수준 ; 수도권 70% 공급) - 분양주택 특별공급 2배 확대(공공 15→30%, 민영 10→20%)
	신혼부부용 구입·전세자금 대출(최저금리 구입 1.2%, 전세 1.7%) 도입	
고령 가구	영구·매입임대 1순위 : 생계·의료급여 수급자, 한부모가족, 평균 소득 70% 이하 장애인 + 저소득 고령자 가구 추가	- 복지서비스와 연계 - 맞춤형 임대주택, 노후주택 리모델링·재건축, 전세임대를 통해 임대주택 5만호 공급
	- 연금형 매입임대 2018년 도입 *내공사가 매입 리모델링 후 청년에게 임대 → 매각대금은 연금식으로 분할 지급 *매각 고령자에게 공공임대주택 공급	
저소득·취 약계층	- 총 공공임대 41만호(공공임대 27만호, 공공지원 14만호) 공급 - 주거급여 지원대상·금액 확대	
	- 거래를 내몰릴 위기 처한 가구 긴급지원주택 제공 - 쪽방·비닐하우스 등 비주택 거주자 NGO등을 통한 주거지원사업 활성화 등	

- 대학생 및 사회초년생 등 청년층에서부터 결혼을 통한 육아 등의 수요 반영과 고령화로 인한 노후단계에서의 주거안정까지 포함하고 있음. 또한 소득 빈곤층에서 소득증가에 따른 차상위 계층으로의 이전에 따른 주거안정성의 지속과 연속성도 고려함.

■ 무주택 서민/실수요자를 위한 주택 공급 확대

- 장기공공임대주택의 재고율이 OECD 평균(8%대)에 미치지 못하고 있는 현실과 청년·신혼부부 등에 대한 임대주택 공급 등이 부족한 점을 고려하여 무주택 서민을 위한 공공·공공지원주택 총100만호 공급계획을 제시함.
 - 공적임대 85만호(공공임대 65만호 + 공공지원 20만호) + 공공분양 15만호
 - 장기임대 재고는 2016년 현재 126만호(6.3%)에서 2022년 200만호(9%)로 급증 예상
- 주택공급용 공공택지 확보를 위하여 다양한 방안을 추진함.
 - 민간분양용 공공택지 공급을 연 8.5만호 수준으로 확대(수도권 6.2만호)
 - 이미 확보 중인 77만호의 공공택지 + 공공주택지구 신규 개발 추가

■ 향후 전망과 과제

- ‘주거복지 로드맵’은 규제 위주가 아닌 서민 주거안정을 위한 ‘사회통합형 주거사다리 구축’에 역점을 둠. 또한 고령가구나 저소득·취약계층 등 기존의 주거복지 사각지대까지 망라하는 촘촘한 짜임새의 주거복지 큰 그림을 보여주고 있음.
 - 특히 공공임대주택의 공급을 일자리 창출 등과 연계함으로써 장기적인 주거안정 및 정책의 실효성을 확보하고자 하는 점은 바람직함.
- ‘주거복지 로드맵’의 성패 여부는 재원마련과 부지 확보에 달려있음. 로드맵 실행예산의 대부분을 차지하는 주택도시기금은 6월 기준 여유자금 42조원 규모로 지출 확대 여력이 충분한 편임. 그러나 향후 부동산시장 위축이나 침체가 가속화될 경우 기금 고갈 혹은 다른 부분의 지출 제약 등 부실화 가능성도 배제할 수 없음.
- 또한 100만호라는 공급물량 목표치의 현실성 여부, 공공분양 확대로 민간분양시장의 위축 우려, 그린벨트 해제에 대한 사회적 공감대 형성 등 많은 과제가 남아 있어 로드맵 실천 과정에서 보완·수정이 불가피할 것으로 보임.

두성규(선임연구위원 · skdoo@cerik.re.kr)

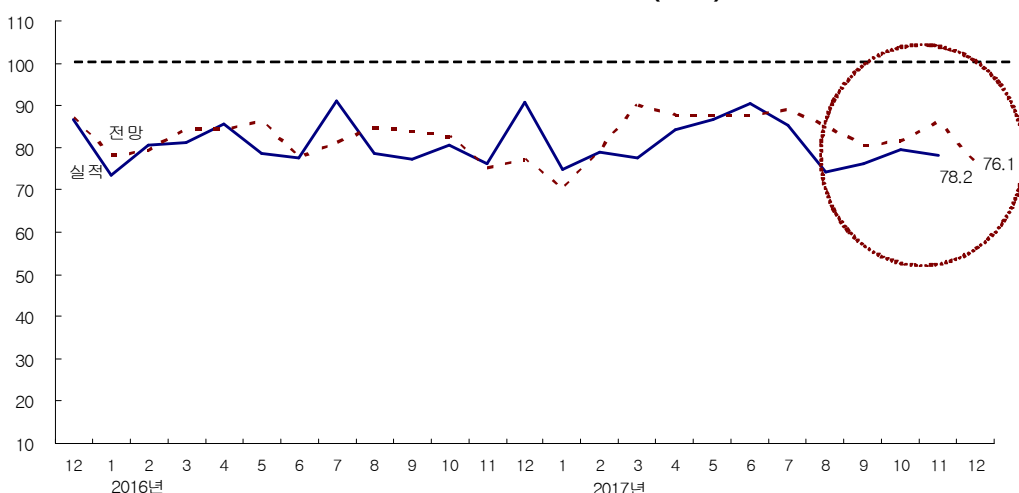
11월 CBSI, 전월 대비 1.3p 하락한 78.2 기록

- 지수가 4개월 연속 70선에 머문 것은 2014년 이후 처음, 12월은 더 악화될 듯 -

11월 CBSI 전월 대비 1.3p 하락한 78.2, 4개월 연속 70선에서 횡보세

- 11월 건설기업경기실사지수(CBSI)는 전월 대비 1.3p 하락한, 78.2를 기록함(<그림 1>참조).
 - CBSI는 지난 '8.2 부동산 대책'과 20%나 감축된 '2018년 SOC예산(안)' 발표 영향으로 지수가 80선 중반에서 70선 중반(74.2)으로 급격히 하락함.
 - 이후 9월과 10월 각각 76.3, 79.5를 기록해 지수가 2개월 동안 소폭 회복되었으나, 11월 들어 다시 전월 대비 1.3p 하락해 상승세를 이어가지 못하고 3개월 만에 다시 하락함.
 - 결국, CBSI는 지난 8월~11월까지 70선에 머물렀음. 이렇게 4개월 연속 70선을 기록한 것은 2014년 4~7월 이후 3년 4개월 만에 처음으로, 건설 경기가 점차 둔화되고 있음을 시사함.
 - 이는 그동안 CBSI 상승세에 가장 큰 영향을 미쳤던 주택 경기가 정부 대책 및 금융 규제 영향으로 위축된 가운데, 시중 금리 인상¹⁾으로 주택뿐만 아니라 상업용 시설과 오피스텔 같은 비주택 건축물 또한 위축될 가능성이 커졌기 때문임.
 - 실제로 11월 신규 공사수주 지수 중 주택이 전월 대비 3.4p 하락하였으며, 비주택 건축도 8.2p 하락하는 등 주택과 비주택 건축 지수가 모두 하락함.

<그림 1> 건설기업 경기실사지수(CBSI) 추이



자료 : 한국건설산업연구원

1) 11월 30일 한국은행은 6년 5개월 만에 기준금리를 연 1.5%로 0.25%p 인상함. CBSI 조사시점과 일치하지 않아 지수에 직접적으로 영향을 미치지 않았으나, 기준금리 인상을 단행할 것이란 전망이 지배적이었고, 이미 시중 금리가 지속적으로 상승해온 것을 감안, 이러한 영향이 지수에 일부 반영된 것으로 판단됨.

■ 기업 규모별로 대형과 중소기업 지수 하락, 지방 상황은 더욱 심각

- 기업 규모별로 살펴보면, <표 1>과 같이 대형과 중소기업 지수가 하락해 전체 지수가 하락한 것으로 나타남.
 - 대형기업 지수는 전월 대비 6.6p 하락한 85.7을 기록함.
 - 중견기업 지수는 전월 대비 5.9p 상승한 81.8을 기록함.
 - 중소기업 지수는 전월 대비 3.5p 하락한 65.3을 기록함.
- 지역별로는 서울과 지방 모두 하락한 것으로 나타났는데, 서울보다는 지방의 상황이 더욱 좋지 않은 것으로 나타남.
 - 서울 기업 지수는 전월 대비 0.9p 하락한 84.3을 기록함.
 - 지방 기업 지수는 전월 대비 1.4p 하락한 69.9을 기록, 지수가 8개월 만에 다시 60선을 기록함.

<표 1> 기업 규모별, 지역별 CBSI 추이

구 분	2017년 1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월		12월 전망
											실적	전월 전망치	
총 합	74.7	78.9	77.5	84.2	86.6	90.4	85.4	74.2	76.3	79.5	78.2	86.1	76.1
구 모 별	대형	84.6	92.3	92.3	100.0	100.0	100.0	91.7	64.3	78.6	92.3	92.3	71.4
	중견	77.4	71.0	74.2	74.2	87.1	89.3	92.9	86.7	74.2	75.9	81.8	81.8
	중소	60.0	72.3	63.8	77.1	70.2	80.4	69.6	71.7	76.1	68.8	65.3	75.0
지 역 별	대형	81.3	85.1	86.7	89.6	95.2	93.8	94.0	76.9	76.4	85.2	84.3	74.8
	중소	64.8	69.8	64.3	76.4	73.7	85.0	72.7	70.3	76.2	71.3	69.9	77.8

자료 : 한국건설산업연구원

■ 2017년 12월 전망치, 11월 실적치 대비 2.1p 하락한 76.1

- 2017년 12월 CBSI 전망치는 11월 실적치 대비 2.1p 하락한 76.1을 기록함.
 - 실적치 대비 익월 전망치가 낮다는 것은 건설기업들이 12월에는 건설경기 침체 정도가 11월보다 더욱 악화될 것임을 시사함.
 - 통상 12월에 공공공사 발주 증가로 지수가 상승하는 것이 일반적이는데, 올해는 이례적으로 지수가 하락할 것으로 전망됨. 이러한 전망은 건설기업들이 향후 건설 경기에 대해 비관적으로 예측하고 있음을 뜻함.

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

2018년 경영전략 수립의 주요 쟁점과 대응²⁾

- 공공부문 개혁과 민간부분 시나리오 경영으로 연착륙 위한 전략 수립해야 -

■ 2018년, SOC 신규공사 공사 중심에서 유지보수 중심 시대로 진입 본격화

- 2018년 국토교통부 SOC 예산비중이 가장 높은 분야인 도로는 약 5.4조원으로 전년대비 26.3% 감소하였고, 두 번째로 높은 철도/도시철도도 약 4.7조원으로 전년대비 34.0% 감소함.
- 다만, 도시재생사업을 위한 예산은 대폭 확대됨(1,452→4,638억). 지역 경제거점 육성 및 낙후지역 개선을 위한 예산도 일부 확대 되었으나, 대부분의 예산이 완공 위주로 편성됨.
- SOC 시설물 노후화와 관련하여 도로 유지보수, 시설물 내진보강, 위험도로 개선 등 안전사업에 대한 투자가 지속될 전망이며, 신 성장 동력으로써 4차 산업 혁명 관련 기술선진화를 위한 R&D 투자 확대(5.5% 증가).

■ 공공공사, 적폐청산 작업 가속 및 사회적 책임 강화

- 새 정부 출범이후 건설업계에도 그간 문제시되어 오던 적폐 청산을 위한 작업이 가속화 됨.
- 담합과 더불어 부실시공에 대한 처벌이 강화되고, 건설의 전 단계에 걸쳐 전방위적으로 안전에 대한 관리도 강화됨. 또한 원·하도급 간 불공정 거래 해소를 위한 정책과 기능인력의 임금을 담보하기 위한 공공공사 임금 직불제 등 건설근로자 임금 지급체계 개선 등의 논의도 본격화 될 전망이다.

■ 투기억제책, 가계부채종합대책 및 금리인상과 맞물려 내년 2분기 이후 효과 본격화 예상

- 가계부채종합대책과 더불어 금리인상 가시화로 한계가구뿐 아니라 한계기업의 경우에도 이자 부담의 압박뿐 아니라 자금조달의 어려움이 가중될 것으로 예상됨.
- 지속적인 투기억제책에도 불구하고 재건축시장을 중심으로 부동산 가격이 상승세를 보이자 정부는 8월 24일 갭투자 방지를 위해 다주택자와 투기세력의 자금을 제한하는 일명 신(新) DTI 정책인 가계부채 종합대책을 제시하였음.
- 이는 내년부터 신(新) 총부채상환비율(DTI)을 도입하여 다주택자의 추가대출을 제한하고, 총체적 상환능력비율(Debt Service Ratio, DSR)을 도입하여 자영업자, 제2금융권 대출자 및 집단대출에 대한 규제 등을 통해 총 가계부채 증가율을 8%이내로 관리하고자 함임.

2) 본 원고는 2017년 10월 27일 한국건설경영협회 세미나에서 발제한 내용 중 일부를 요약보완한 것임.

■ 후분양제 도입 논의 본격화, 중기적으로 주택사업구조 변화 모색해야

- 국토교통부와 한국토지주택 공사는 공공주택을 시작으로 민간에도 후분양제를 유도하는 후분양제 로드맵을 마련하기로 함.
 - 향후 제시되는 로드맵에 따라 민간부문에도 후분양제가 도입되면 그간 연차별 분양대금에 의존해 주택사업을 추진했던 건설업체들의 경우 자금조달이나 보증방식 등에 있어서 변화가 불가피함.

■ 2017년 경영지표 양호하나 내년 3분기 이후 수주잔고 감소에 따른 매출 리스크 경계해야

- 수익성을 비롯한 각종 경영지표들이 양호한 수준을 나타내에도 불구하고 2018년 건설업체들은 유동성 경색과 수주 잔고 감소에 따른 매출 리스크에 당면할 가능성이 높음.
 - 지난 수년간 저금리 정책으로 대다수 기업들이 변동금리의 단기 차입금 위주로 자금을 운영한 상황에서 내년에 부동산 시장의 하락이 본격화되고 금리가 인상됨에 따라 만기가 도래한 회사채의 차환 발행 여지가 축소되면서 자금난이 발생할 가능성이 높아짐.

■ 연착륙 대책 마련 원년으로서 2018년 : 공공은 개혁, 민간은 시나리오 경영 필요

- 2018년 경영 전략 방향 및 전략의 키워드는 다음과 같음(<표 1> 참조).
 - 공공부문은 입·낙찰 제도의 변화 방향에 대한 시그널이 분명하므로 자사가 수용 가능한 범위와 전략 방향 설정이 필요함. 단, 신성장 동력으로 거론되고 있는 4차 산업혁명과 접목한 신사업은 정부의 정책 방향성, 정책 가시화시기에 따라 추진 속도 및 정도 조절이 필요함.
 - 민간 부문은 부동산 정책 및 가계부채 정책의 구체적 내용, 후속정책 여부와 그 강도 등에 따른 시장의 반응을 주의 깊게 살펴 파급효과의 정도에 따른 시나리오별로 대응책 마련이 필요함.
 - 가계부채 대책과 더불어 기준금리가 인상됨에 따라 금융비용 부담이 상승하고 유동성 경색 압박이 고조될 것이므로 재무구조를 안정화하고 자금원 확대를 통한 사업동력 확보가 필요함.

<표 1> 단기 경영전략의 keyword

구분	주요 내용
재무구조 건전성 유지를 통한 자금 확보/株價방어	- 부동산 시장 하향 안정화 및 금리인상 등에 따라 금융비용 증가 및 유동성 확보 한계 노정 가능성 높음 - 단기/변동성 부채가 많을 경우 재무상태가 악화되는 동시에 금융 비용에 대한 부담 가중될 우려 - 건전한 재무상태 유지를 통해 변동성 부채를 고정부채로 전환, 유리한 금리 적용 유도, 회사채 차환발행 등
불확실성에 대처한 리스크 관리 강화	- 민간 부동산 시장 연이은 대책에 따른 시장 반응 모니터링 주효 - 후속 대책의 강도, 시장 반응 등에 따른 시나리오별 대책 마련 필요 - 기준금리 인상 등 금융시장의 변화 대처 방안 마련
현장관리 시스템 개선/생산성 제고	- 부실 및 원하도급 간 불공정 관행에 대한 처벌 강화에 대응, 현장 관리 시스템 개선을 통한 수평적 협력체계 및 안전관리시스템 구축 - BIM, 드론 등의 현장 적용 확대 등으로 최저임금상향조정, 일자리 관련 정책 등에 따른 원가상승에 대응한 생산성 제고 노력 필요
4차 산업혁명과 사회적 책임 이행	- 입찰찰시 첨단기술 활용에 대한 가점 확대 등 건설업의 고부가가치화를 위한 정부의 방향성에 대응 - 공공공사 입찰 등 기업의 사회적 책임 이행 요구에 대응하기 위한 기업 시스템 정비

김민형(선임연구위원 · mhkim@cerik.re.kr)

일본의 노후기반시설 통합데이터베이스 구축 사례

- 일원화된 관리주체에 의한 체계적 데이터 구축의 필요성 참고해야 -

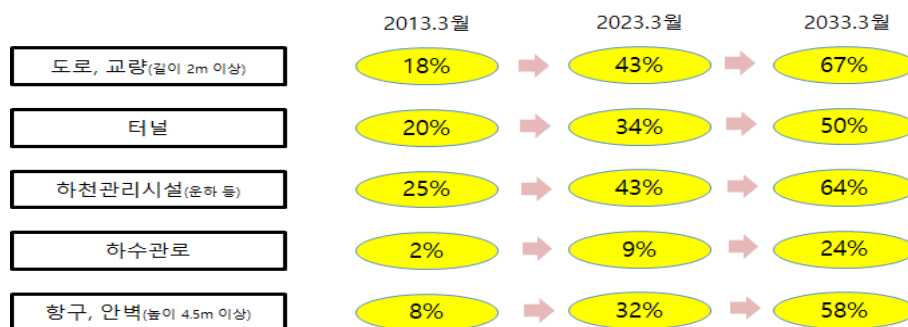
2017년 11월 15일, 「지속가능한 기반시설 관리 기본법(안)」 국회 제출

- 과거 압축성장기에 건설된 주요 기반시설의 노후화가 본격화되면서, 노후시설에 대한 체계적·선제적인 유지관리를 통해 해당 시설물들의 기능 유지와 안전사고 방지의 필요성이 제기된 것이 동 법률(안)의 제안 배경임.
- 법률(안)은 ① 기반시설 관리에 관한 5년 단위의 기본계획 수립, ② 기반시설관리위원회 설치, ③ 기반시설 유형별 최소유지관리기준 및 성능개선기준 설정·고시, ④ 시설물에 대한 성능평가와 실태조사 실시, ⑤ 관리주체의 성능개선충당금 설정 의무 등의 내용이 포함되어 있음.

일본, 2000년대 중반부터 노후기반시설에 대한 정비계획 실시 중

- 일본은 1950년대에 집중적으로 건설된 기반시설들이 2000년대에 들어 본격 노후화되기 시작하면서, 2003년에 노후기반시설의 관리를 위한 「사회자본정비중점계획법」이 제정됨.
- 특히 2011년 동일본 대지진³⁾과 2012년 사사고(笹子) 터널 사고⁴⁾로 사회기반시설의 안전성에 대한 국민들의 불안감이 높아짐. 이에 일본 정부는 2013년과 2013년에 각각 「국토강인화계획」과 「인프라장수명화기본계획」을 수립하여 실행 중임(<그림 1> 참조).

<그림 1> 일본 주요 기반시설 노후화 진행 속도



주 : 위 그림의 수치는 각 유형별 기존 시설물 중 건설 후 경과연수 50년 이상인 시설물들의 비중을 나타냄.
 자료 : 國土技術定策綜合研究所(국토기술정책종합연구소) 2017년도 기관 설명 자료 인용.

3) 2011년 3월 11일 14시 46분 일본 도호쿠(東北) 지방에서 발생한 일본 관측 사상 최대인 리히터 규모 9.0의 지진 발생 후 초대형 쓰나미가 해변 도시들을 덮침. 도쿄(東京)를 비롯한 수도권 일대까지 건물 붕괴와 대형화재가 잇따르며 피해가 속출했음. 쓰나미로 인해 전원 공급이 중단되면서 후쿠시마현에 위치한 원전의 가동이 중지되면서 방사능 누출 사고가 발생했음.

4) 사사고 터널 사고는 2012년 12월에 야마나시현에 소재한 터널의 천장 콘크리트판이 붕괴되어 주행 중인 자동차 위로 낙하, 9명의 인명 피해가 발생한 사고를 말함.

일본, 2014년도부터 국가 내 모든 기반시설에 대한 통합데이터베이스 구축 시작

- 일본 국토교통성은 2013년도 「인프라장수명화기본계획」에 이어 2014년에 「인프라장수명화 행동계획」을 수립했는데, 이 계획에서 8개 부문에 대한 부문별 대응방향을 제시함.
- 위 계획에서 관리대상 시설을 국가 외 지자체, 공공기관, 민간 소유 시설로까지 확대하는 한편, 시설물별로 성능기준과 점검주기를 체계화하고, 각 관리주체의 시설물들에 대한 점검 결과를 통합해 축적·관리키로 함(<표 1> 참조).
- 현재 일본 국토기술정책종합연구소가 데이터베이스를 관리하고 있으며, 해당 데이터베이스에 축적된 데이터를 활용해 노후기반시설 관리를 위한 정책수립을 지원하고 있음.

<표 1> 「인프라장수명화행동계획」의 8개 부문별 대응방향 및 추진현황

부문	대응방향	추진현황(2016.3월말 기준)
점검·진단·수리·갱신 등	- 모든 기반시설에 대한 점검·관리주기 설정 - 교부금 등을 통해 관리주체들이 부담하는 비용에 대해 지원	- 모든 시설물에 대한 점검주기 설정 완료
기준 정비	- 모든 시설물에 대한 성능기준을 체계적으로 정비 - 신기술을 성능기준에 반영	- 일반 도로 및 공영주택을 제외한 모든 시설물들에 대한 기준 정비 완료
정보기반 정비의 활용	- 주기적인 시설점검 및 수리를 통해 시설물들에 대한 정보 수집 - 정보의 축적 및 일원적 관리	- 지자체 소관 하천, 댐, 사방, 공원을 제외한 모든 시설물에 대한 통합 데이터베이스 구축 완료
개별 시설에 대한 계획 수립	- 개별 시설별로 장수명화 기본계획 수립 - 담당자는 계획기간, 개별 시설의 상태, 수리·갱신의 우선순위 설정 등을 통해 계획을 구체화함으로써 2030년까지 노후화로 인한 중대사고의 발생률을 제로화	- 시설물별로 계획 수립이 진행 중이며, 계획수립이 완료된 시설물은 철도, 항로표지, 임대주택 등임
신기술의 개발 및 도입	- 산·학·관 연계를 통해 신기술을 현장에서의 니즈와 매칭 - 신기술의 활용이 가능한 현장에 대한 요건을 명확화	- 시설물별로 현장검증 실시 중 - 일부 신기술은 현장 도입 완료
예산관리	- 개별 시설별로 유지관리 및 갱신에 소요되는 총비용을 산정해 비용을 절감·평준화 - 수익자 부담방식을 재검토	- 시설물별로 총비용 산정을 진행 중이며, 공항토목시설, 철도 등에 대해서는 비용 산정이 완료
체제 구축	- 점검·수선 업무와 관련한 민간자격자 활용방안 추진, 공공시설물 관리자의 역량 강화, 시설 유지·관리업무에 대한 포괄적 민간위탁 추진 등 - 지자체 공동대응체계 수립 추진	- 2013년부터 민간자격자에 대한 시설점검·수선업무 허용, 포괄적 민간위탁 가능 시설에 대해서는 검토 중 - 시설관리자 대상 도로, 하천, 항만 분야 연수 실시
법령 등 정비	- 관련 법령의 정비를 통해 시설물에 대한 관리주체 및 해당 주체에 대한 책임을 명확화	- 도로, 하천, 해안, 하수도, 항만 관련 법률에 대한 정비 완료

자료 : 국토교통성(국토교통성), 「インフラ長寿命化計画について」(인프라 장수명화 계획에 대하여), 「インフラ長寿命化計画(行動計画)のフォローアップ」[인프라 장수명화 계획(행동계획)의 후속 조치], 등 일본 국토교통성 홈페이지 자료를 요약함.

향후 노후기반시설에 대한 정보체계 구축과 관련해 일본의 사례를 눈여겨 볼 필요

- 「지속가능한 기반시설 관리 기본법(안)」 제8조에서는 ‘기반시설 관리에 관한 종합계획’ 내에 “기반시설 관리에 관련된 정보체계의 구축”에 관한 내용이 포함될 것을 명시하고 있음.
- 실효성 있는 기반시설 관리계획의 수립·실행을 위해서는 각 관리주체별로 분산되어 관리되고 있는 시설물들의 경과년수, 안전등급, 성능 등에 관한 데이터의 체계적인 구축이 필수적임. 따라서 향후 정보체계 구축과 관련해 앞서 제시된 일본의 사례를 눈여겨 볼 필요가 있을 것임.

김정주(연구위원 · kjj@cerik.re.kr) · 홍슬기(연구위원 · hsk@cerik.re.kr)

영국 도시재생 사업의 현안과 쟁점¹⁾

- 무조건적 벤치마킹은 지양하고 주기적으로 재평가해야 -

■ 민간 참여 도시재생, 정교하고 책임성 있는 거버넌스 체계 필요

- 민간 참여 도시재생이 제대로 작동하기 위해서는 소유권의 문제가 중요한 것이 아니라 참여 자간의 계약 체계 및 역할 분담을 명확히 규정하여 거버넌스 체계의 책임성(accountability)을 갖춰야 함.
 - 영국도 도시재생 초기인 2000년 이전에는 상업 활성화 지구를 포함하여 대다수의 도시 관리 정책이 공공부문에 의해 주도되었음. 그러나 공공부문의 재원조달이 바닥을 보이게 되자 민간의 참여가 필요하게 되었음. 영국 런던아이(London Eye) 근처 공원의 경우 관리가 제대로 되지 않았었는데 1990년대 말 공원을 민간 트러스트(Trust)에 양도하게 되었음.
 - 지방정부가 주도하는 경우 상황에 따라 기존 도시재생 사업이 지역의 다른 문제에 비해 우선순위가 뒤쳐져 사업 진행이 더뎠을 수 있음. 따라서 재생을 통해 가치 창출이 가능할 경우 민간이 주도적으로 참여하는 방향으로 나아가야 할 것임.
 - 그러나 공공부문은 다양한 이해관계자를 고려하려고 하는데 반해 민간 참여자는 그렇지 못하다는 것은 민간 참여가 가지는 문제일 수 있음. 이런 문제점을 해결하기 위해 영국은 민간 부문과의 계약 체결을 세밀한 부분까지 자세하게 규정하도록 하였음. 민간부문이 해야 할 것, 할 수 있는 것, 할 수 없는 것들을 명확히 규정하는 것임.

■ 사업성 없는 지역에 대한 공공의 무리한 대규모 도시재생 사업은 주의 필요

- 도시재생이 필요하나 사업성이 담보되지 않은 지역은 지방정부가 부동산 시장 활성화에 직접 나설 수 있음.
 - 지방이 보유한 토지를 매우 저렴하게 디벨로퍼에 제공하여 사업 수익이 발생하면 장기 회수하는 방식이 있을 수 있음. 또는 공사(公社)를 설립해 디벨로퍼와 파트너십을 구축하여 사업을 진행할 수도 있는데, 공사의 주요 업무는 토지를 신속히 정리하여 디벨로퍼에 임대 혹은 매각하는 것임.
- 그러나 이러한 지역은 근본적으로 사업 위험성이 크므로 단기에 대규모의 도시재생 사업을

1) 본고는 런던대학(University College London)의 클라우디오(Claudio de Magalhaes) 교수, 손정원(Jung Won Son) 교수와의 대담 중 일부를 발췌, 수정, 보완한 것임.

일으킬 경우 실패할 확률이 높으며 그 피해는 다시 지역 주민에게 돌아갈 것임.

■ 모범 사례로 알려진 영국 도시재생 사례 재평가되어야

- 영국의 주요 도시재생 사업 중 일부는 지나치게 미화되어 있음. 규모가 미미한 사업도 다수 존재하며, 지역적 특성, 경기 변동, 경쟁 공급량 등에 따라 활성화 된 지역이 다시 쇠퇴할 수도 있으므로 무조건적인 벤치마킹은 지양해야 함.
 - 현재 사업이 절반 정도 진행된 킹스 크로스(King's Cross) 도시재생 사업의 경우 저렴한 주택 물량은 부족한 상황에서 기업을 위한 사무 공간 개발에 치중해왔다는 비판이 제기되었음²⁾.
 - 이 지역은 런던 도심지 내 유일하게 임대료가 상대적으로 저렴한 지역이었음. 그러나 개발을 통해 임대료가 단기에 폭등하면서, 낙후됐던 구도심이 변성해 중산층 이상의 사람들이 몰리면서 임대료가 오르고 원주민이 내몰리는 젠트리피케이션 문제에 제대로 대처하지 못했다는 지적이 있음.
 - 성공하는 도시재생 사업은 개발업자와 지방정부 사이의 힘의 균형, 즉 공공성과 사업성이 균형을 이루어야 하는데 현재의 킹스 크로스 도시재생은 개발업자인 아젠트(Argent)에 비해 지방정부의 역할이 매우 약화되었다는 의견도 있음.³⁾
 - 구항만 재생을 통해 국제적 업무 단지를 건설한 성공사례로 자주 인용되는 도크랜드(Docklands)도 원도심 재생이 어려운 상황에서 도심지와 다소 떨어진 곳에 개발이 이루어졌고 때마침 거시 경제적 상황이 나아져 당시 기업들이 해당 지역을 이용하면서 공간 수요가 증가하게 된 것임.
 - 그러나 현재는 원도심에도 고층빌딩이 많이 들어서고 있고 이에 발맞추어 기업들이 원도심으로 회귀하고 있는 상황이므로 도크랜드 사무 공간의 공실률이 점차 증가할 것으로 예상됨.

■ 젠트리피케이션 현상은 가치 창출의 결과, 무조건적 규제는 시장 질서에 역행

- 젠트리피케이션 현상은 재생의 당연한 결과이며 이를 강제로 금지하려 해도 시장(market)에서 통용되지 않을 것임.
 - 노팅힐 도시재생의 경우에도 원래는 계층이 혼합된 지역이었으나, 젠트리피케이션 현상으로 인해 현재는 부촌으로 탈바꿈한 상태임.
 - 다만, 영국의 경우 임대 계약 기간이 장기이므로 젠트리피케이션 현상도 천천히 발생함. 우리나라의 경우 임대 계약 기간이 짧고 건물주들도 많은 위험을 안고 있어 수익 극대화에 초점을 맞추므로 젠트리피케이션 문제가 급진적으로 발생하는 것으로 판단됨.

김천일(부연구위원 · ckim@cerik.re.kr) · 전영준(부연구위원 · yjjun@cerik.re.kr)

2) Michael Edwards, 2009, King's Cross: renaissance for whom? (<http://discovery.ucl.ac.uk/14020/1/14020.pdf>).

3) "All hail the new King's Cross - but can other developers repeat the trick?", The Guardian, 2014. 10. 12.

(<https://www.theguardian.com/artanddesign/2014/oct/12/regeneration-kings-cross-can-other-developers-repeat-trick>).

일자리 창출과 기업의 수익성

통계청이 발표한 ‘10월 고용동향’은 우울하다. 취업자 수 증가폭은 건설업에서 11만8000명이 늘었지만, 숙박업과 음식점업 등에서 감소하여 27만명에 그쳤다. 청년실업률은 8.6%로 18년만에 최고치를 기록했다. 총 11조원 규모의 추정 집행도 있었고, 정부주도로 일자리 창출을 추진해 온 것에 비해서는 저조한 성과다.

일자리 창출과 근로자의 임금인상은 기업의 수익성과 직결된다는 사실을 인식할 필요가 있다. 흑자인 기업이 적자로 바뀌게 되면 인력 구조조정은 기본이고, 급여 동결이나 반납까지 하는 경우가 대부분이다. 건설산업과 같은 수주산업은 수주물량도 수익성에 큰 영향을 준다. 만약 정부의 내년 예산안처럼 SOC예산이 올해보다 20%나 줄어든다면, 그 파급효과는 경제성장률을 0.25%p 떨어지게 하고 일자리도 6만개 이상 감소하는데 그치지 않는다. 수주물량의 급감은 수주경쟁을 심화시켜 낙찰률의 추가적인 하락을 초래하게 된다. 그 결과 건설업체의 수익성은 더 떨어지고, 일자리 창출과 근로자의 임금인상은 더 요원하게 되는 악순환을 그리게 된다.

건설산업의 일자리 창출을 위해서는 공공공사 중심의 사업을 영위하고 있는 지역 중소건설업체의 수익성에 주목할 필요가 있다. 이미 오래전부터 지역 중소건설업체들은 심각한 경영위기를 겪고 있기 때문이다. 업종별 종합건설업체 수익 변화 추이를 보면 2005년 대비 올해 토목공사업 등록업체 수는 1377개사나 줄었다. 토목건축공사업 등록업체 수는 138개사가 줄었다. 줄어든 업체들이 법정 등록기준 하한선에 해당하는 인력을 보유하고 있었다고 가정하면 최소 4만5000개 이상의 일자리가 사라진 셈이다. 토목공사업체 수의 감소가 특히 두드러진 이유 중 하나는 지난 7년간 지속적으로 토목투자액이 감소한 데

있다.

여기에 더해 토목공사가 대부분인 공공공사는 적정공사비 확보가 이루어지지 못했다. 공사비 산정기준인 표준시장단가는 지난 10년간 평균 36.5%나 하락했고, 표준품셈도 2006년 이후 평균 18%나 하락했다. 그 결과 공공공사 수주업체의 대부분은 적자를 모면하기 어려운 상황에 처했다. 이제는 건설업체들이 수익성을 이유로 아예 공공공사 입찰에 참가하지 않는 사례도 심심찮게 본다. 예컨대 2015년에는 기술형 입찰공사 50건 중 25건에서 유찰이 발생했다.

공공건설시장에서 일자리를 창출하기 위해서는 내년 사회간접자본(SOC)예산의 대폭 증액이 필요하다. 우리 SOC스톡은 아직도 선진국에 비해 부족하고, 경제성장률 3% 달성을 위해서는 향후 5년간 약 22조~47조원 규모의 추가적인 투자가 필요하다. 아울러 적정공사비 확보를 위한 정부의 적극적인 제도개선작업이 이루어져야 한다. 지난 10여년간 하향일변도로 운영해 온 표준시장단가나 표준품셈 같은 공사비 산정기준 및 관리 프로세스 혁신은 물론이고, 가격중심의 입찰제도 개선과 낙찰률 상향조정도 필요하다. 공사비 부당삭감 관행이나 공기 연장에 따른 간접비의 부당 미지급 같은 불공정 관행도 해소돼야 한다. 이같은 제도개선이야말로 건설산업의 적폐 청산 차원에서 추진해야 할 과제다.

건설산업에서 일자리 창출을 확대하기 위해서는 노동과 기업 두 측면을 모두 고려해야 한다. 근로자에 대한 직접적인 지원만이 아니라 건설업체의 수익성을 제고해 그 과실을 노사가 함께 나눌 수 있는 환경을 조성하는 것도 정부의 역할이다. <아시아투데이, 2017. 11. 20>

이상호(원장 · shlee@cerik.re.kr)