

# 건설동향브리핑

CERIK

제679호  
2018. 10. 15

## 정책동향

- 공적개발원조의 활용성 제고를 위한 정책 과제
- 생활밀착형 인프라 진단 : ③ 문화·체육·관광/교육·복지
- 생활밀착형 인프라 진단 : ④ 안전
- 건설공사 안전사고의 원인과 대응 방안

## 시장동향

- 2019년 정부 SOC 예산안 분석

## 건설논단

- 국민 위협하는 '노후 SOC' 개선 시급

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

## 공적개발원조의 활용성 제고를 위한 정책 과제

- PPP 지원 위해 차관 유형 다양화하고, 민간 재원 연계 모델 개발해야 -

### 최근 5년간 ODA 재원 해외건설 수주는 전체의 1~2% 수준

- 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA) 재원 공사 수주 현황을 보면, 연평균 60건 내외, 약 5억 6,800만불로 금액 기준으로 약 90%가 유상지원인 EDCF 공사임.
  - ODA 재원 공사 수주 현황을 다시 EDCF 공사와 무상지원 공사로 구분해보면, 건수로는 무상지원 공사 비중이 평균 약 40%를 차지하나, 금액 기준으로는 7% 내외에 불과함.
- 최근 5년간 ODA 재원 공사 수주 실적을 보면, 전체 양자 원조 중 연평균 약 38%를 국내 기업이 수주하는 것으로 나타남. 하지만 해외건설 수주 총액에서 차지하는 비중은 1~2%에 불과함.
  - 2016~2017년 ODA 재원 비중이 소폭 상승한 것은 ODA 재원 공사의 수주가 증가한 데 기인한 것이라기보다는 해외건설 수주 실적 자체가 큰 폭으로 하락한 데 더 큰 원인이 있는 것으로 보임.

<표 1> 양자 원조 총액 및 해외건설 수주 실적 중 ODA 재원 공사 수주 비중

(단위 : 백만불, %)

구분	2013		2014		2015		2016		2017	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
ODA 재원 사업 수주 실적(A, 주1)	60	502.0	51	615.6	72	486.6	59	603.8	52	632.6
ODA 중 양자 원조 총액(B, 주2)	-	1,309.6	-	1,395.8	-	1,468.8	-	1,548.5	-	1,618.0
해외건설 수주 실적 총계(C)	682	65,211.7	708	66,009.9	697	46,144.3	607	28,192.3	624	29,006.0
A/B(%)	-	38.3	-	44.1	-	33.1	-	39.0	-	39.1
A/C(%)	8.8	0.8	7.2	0.9	10.3	1.1	9.7	2.1	8.3	2.2

주 : 1) ODA 재원 수주 실적 통계는 해외건설협회에 신고된 자료에 한정된 것임.

2) ODA 양자 원조는 순지출 기준임.

자료 : 해외건설종합정보서비스(www.icak.or.kr).

### 무상원조 중심 구조, 비구속성 비율 확대, 개발사업차관 한계 등이 국내 기업 활용성 제한

- 그간 ODA 금액의 지속적인 증가에도 불구하고 해외건설에 대한 지원의 효과성은 미미함.
  - 이는 인도주의 정책 강화로 건설 프로젝트와 관련이 적은 무상원조 비중이 높고(유·무상 20:80

유지), ODA의 비구속성 비율이 지속적으로 확대되며, 개도국의 인프라 개발 동향이 PPP 중심으로 전환됨에도 불구하고 개발사업차관 중심의 EDCF 지원에 따른 한계가 노정되는 데 기인함.

- 일본은 2014년 3월 ODA 방향성을 재검토한 이후 ODA의 국익에 대한 기여를 강화하는 한편, PPI(Private Participation in Infrastructure)에 대한 실질적인 지원을 가능케 하는 다양한 ODA 모델<sup>1)</sup>을 개발함.
- 이후 2015년 STEP(Special Terms for Economic Partnership, 이하 STEP) 안건 승인액이 2014년 대비 2배로 증가하였으며,<sup>2)</sup> 2018년에는 개발협력의 중점 방침으로 “국익에 기여하는 개발협력(國益に資する開発協力)”<sup>3)</sup>을 내세움.

## ■ ‘낙찰조건부 지원’ 기준 개선, PPP 민간 자원 연계 모델 개발, 무상지원 복수통화계약제도 도입 등 필요

- 향후 ODA 정책 방향은 국익 기여도를 제고하는 한편, PPP(Public-Private Partnership) 프로젝트에 대한 대응력을 강화하는 방향으로 검토되어야 할 것임.
- 「제2차 국제개발협력 기본계획(2016~2020)」을 통해 확대된 재원을 효과적으로 활용하기 위해서는 KSP(Knowledge Sharing Program)나 무상원조와 연계하는 현재 ODA 모델을 넘어서 민간 재원을 활용한 인프라 개발 방식인 PPI에 대한 실질적인 지원이 가능한 새로운 유형의 ODA 지원 모델 개발이 요망됨.
- 해외건설과 밀접한 관련이 있는 유상원조 비중을 확대하고, 「대외경제협력기금 운용관리규정」상 ‘낙찰조건부 지원’ 기준을 개선할 필요가 있음.
- 현재 대상 사업 선정 기준이 국산 기자재 활용에만 국한되어 있고 상대적으로 파급효과가 큰 설계·공법 등 기술·노하우·표준 등 국내 기술과의 연계성에 대한 기준은 포함되지 않고 있음. 따라서 향후 국내 기술과 연계할 수 있도록 지원 기준을 보완하고, 지원 대상도 구체화하여야 할 것임.
- PPP사업에 대한 실질적 지원이 가능하도록 차관 유형 다양화 및 민간 자원 연계 모델 개발이 필요함. 또한, 무상지원 사업에 대한 복수통화계약제도 도입 및 예비비 인정이 요망됨.
- 국내 조달 규정에 따른 발주인 무상지원의 경우, 사업 대금과 지출 비용 간의 환 차이에 따른 리스크와 설계변경 등을 유발 상황 발생시 사업자가 모두 감수해야 하는 상황임.

김민형(선임연구위원 · mhkim@cerik.re.kr)

1) 사업운영권 획득을 위한 엔차관(VGF, Viability Gap Funding), PPP 인프라 사업에의 개도국 출자를 지원하는 엔차관(EBF, Equity Back Finance), 개발도상국 정부 등의 신용력을 보완하는 엔차관(PPP 인프라 신용보완 Stand by 차관) 등, [田中 總東(2015), “JICAの有償資金協力の最新動向”, OCAJ18&9 참조].

2) (日) JAICA(2017), “유상자금협력사업” 참조.

3) (日) 외무성(mofa.go.jp).

## 생활밀착형 인프라 진단 : ③ 문화·체육·관광/교육·복지

- 문화·체육·관광 7.5조원, 교육·복지 3.5조원 규모 핵심 프로젝트 발굴 -

### ■ 문화, 체육, 관광 시설의 지속적 공급 및 노후 시설에 대한 개선 필요<sup>4)</sup>

- 박물관 및 미술관의 1관당 인구 수는 12만 3,000명으로, 미국(6만명), 프랑스(4만 6,000명), 일본(2만 6,000명), 독일(2만명)에 비해 높음. 공공 도서관의 1관당 인구 수 또한 4만 9,692명으로 일본(3만 9,093명), 미국(3만 5,283명), 독일(1만 983명)에 비해 높은 수준임.
- 문화시설 2,657개소 중 20년 이상된 노후 시설은 993개소로 전체의 37.4% 수준임.
- 체육시설은 2016년 말 계획(2022년 국민 1인당 5.73㎡) 대비 70.7%를 달성했으나, 실내 체육관 1개소당 인구 수(5만 7,000명)는 미국(약 5,000여 명), 일본(약 1만명)보다 높음.
- 체육시설 총 5,909개소(마을 체육시설 제외) 중 936개소(15.8%)가 20년 이상 경과함.
- 관광객은 매년 늘고 있는 반면, 관광·휴양시설은 점차 노후화되고 있음. 예컨대 관광지 조성사업을 통해 조성한 227곳 중 1980년 이전에 지정된 사업은 38개소(16.7%)로 집계됨.

### ■ 안전한 학교시설, 양질의 의료 서비스, 인구 고령화를 고려한 노인복지시설 공급 필요

- 학교시설들의 내진성능 확보 현황을 살펴보면, 2016년 12월 31일 기준으로 내진 적용 대상 건물 3만 1,797동 중 내진성능 확보 비율은 전체의 약 24.3%(7,738동)로 파악됨.
- 병원 수는 꾸준히 증가(2009년 대비 2015년 12.7% 증가)하고 있는 반면, 공공 의료기관의 병상 수 비중은 10.4%로 OECD 평균인 74.6%와 비교하여 약 7.2배 낮은 것으로 파악됨.
- 2015년 총인구는 2009년 대비 3.5% 늘어난 반면, 65세 이상 노인 인구는 26.4% 증가함.

### ■ 문화·체육·관광, 교육 및 복지 분야의 핵심 프로젝트 집계

- 문화·체육·관광 분야의 핵심 프로젝트는 133건, 사업비는 7조 5,131억원으로 파악됨. 관광시

4) 본고는 「생활밀착형 인프라 진단과 핵심 프로젝트(2018. 9)」의 내용을 일부 정리한 것으로, 『건설동향브리핑』 제678~680호에 걸쳐 게재되는 연속 기사임.

설, 문화시설, 문화재, 체육시설로 분류해 신규 및 노후 프로젝트를 집계함(<표 1> 참조).

- 관광시설의 핵심 프로젝트는 37건, 사업비는 3조 2,711억원으로 파악됨. 주요 프로젝트는 관광단지·거점 조성, 관광시설 정비 사업 등이 있음.
  - 문화시설의 핵심 프로젝트는 50건, 사업비는 1조 6,243억원으로 파악됨. 주요 프로젝트는 문화단지 조성, 문화시설(문화회관, 오페라하우스, 도서관, 박물관, 미술관 등) 건립 사업 등이 있음. 문화재 관련 핵심 프로젝트의 경우 11건, 사업비는 1조 3,388억원으로 파악됨. 주요 프로젝트는 문화재 복원, 문화재 주변 정비 사업 등이 있음.
  - 체육시설의 핵심 프로젝트는 35건, 사업비는 1조 2,790억원으로 파악됨. 주요 프로젝트는 공공체육시설의 건설 및 확충, 보수 및 보강 사업 등이 있음.
- 교육 및 복지 분야의 핵심 프로젝트는 41건, 3조 5,040억원 사업 규모임. 이를 복지시설, 수련시설, 의료시설, 학교시설, 기타로 분류하여 집계함(<표 1> 참조).
- 학교시설의 핵심 프로젝트는 16건, 사업비는 2조 6,224억원으로 파악됨. 주요 프로젝트는 학교시설 건립 및 신설, 증설 및 개선 사업 등이 있음. 수련시설의 핵심 프로젝트의 경우 5건, 사업비는 947억원으로 파악됨. 주요 프로젝트는 수련회 건립, 수련원 확충 사업 등이 있음.
  - 의료시설의 핵심 프로젝트는 10건, 사업비는 5,158억원으로 파악됨. 주요 프로젝트는 병원, 의원, 보건소 등 의료기관 건립 및 개선 사업 등이 있음.
  - 복지시설의 핵심 프로젝트는 7건, 사업비는 1,045억원으로 파악됨. 주요 프로젝트는 사회복지 종합센터 건립, 요양원 건립 사업 등이 있음. 기타 시설의 핵심 프로젝트는 3건, 사업비는 1,666억원으로 파악됨. 주요 프로젝트는 안전체험관, 교육/인력양성센터 건립 사업 등이 있음.

<표 1> 문화·체육·관광, 교육 및 복지 분야 핵심 프로젝트 집계

(단위 : 건, 억원)

구분	총계		신규		노후	
	건수	사업비	건수	사업비	건수	사업비
문화체육관광 분야	133(13)	75,130.8	113(10)	63,609.7	20(3)	11,521.1
관광시설	37(4)	32,711.1	35(4)	32,641.1	2	70.0
문화시설	50(6)	16,242.5	43(3)	15,476.5	7(3)	766.0
문화재	11(2)	13,387.6	8(2)	3,810.6	3	9,577.0
체육시설	35(1)	12,789.6	27(1)	11,681.5	8	1,108.1
교육 및 복지 분야	41(1)	35,040.4	30	17,485.3	11(1)	17,555.1
학교시설	16(1)	26,224.0	9	9,011.0	7(1)	17,213.0
수련시설	5	947.0	3	718.0	2	229.0
의료시설	10	5,158.3	9	5,156.3	1	2.0
복지시설	7	1,045.1	6	934.0	1	111.1
기타	3	1,666.0	3	1,666.0	-	-

주 : 괄호 내 숫자는 사업 건수 중 사업비가 미정인 건수를 의미 ; 자료 : 생활밀착형 인프라 진단과 핵심 프로젝트(2018.9).

이광표(부연구위원 · leekp@cerik.re.kr)

## 생활밀착형 인프라 진단 : ④ 안전

- 8개 부문 125건, 17.4조원 규모의 안전 분야 프로젝트 추진 필요 -

### ■ 최근 5년간 호우 및 태풍으로 약 6,742억 6,000만원의 피해 발생

- 호우 및 태풍으로 인한 피해가 많은 상황이므로 침수 예방 사업의 중요도가 매우 높음.
  - 최근 5년간 호우 및 태풍으로 인한 피해액 약 6,742억 6,000만원은 재해로 인한 전체 피해 금액의 78.4%를 차지함.
  - 최근 5년간의 호우 및 태풍으로 인한 피해액과 피해 복구비를 비교하면, 피해 복구비가 피해액의 2.1~3.1배 수준으로 높게 나타남.
  - 하천 등 주요 침수 피해 예방시설의 현황을 보면, 2014년 기준 국가와 지방 하천의 요개수 연장 3만 2,748.6km 중 완전 개수율은 51.7%, 불완전 개수율 25.0%, 미개수율은 23.3%로 집계됨.

### ■ 총 2,283개 내진 보강 조치 대상 시설물 중 미조치 시설물의 비중이 90.7%를 차지

- 우리나라는 규모 5 이상의 대형 지진이 발생하고 있으나 이에 대한 대비가 미흡한 실정임.
  - 2016~2017년 동안 대형 지진인 경주지진(규모 5.8)과 포항지진(규모 5.4)이 발생함.
  - 2016~2017년 지진으로 인한 이재민은 총 2,056명, 피해액은 964억 2,000만원으로 집계됨.
  - 지진에 대비하기 위한 국내 시설물의 내진 보강 현황을 살펴보면, 총 2,283개의 내진 보강 조치 대상 시설물 중 조치가 완료된 시설물은 164개소뿐임. 미조치 시설물이 2,070개소, 일부 조치 시설물이 46개소로 미조치 시설물의 비중이 전체의 90.7%에 달함.

### ■ 전통시장, 산업단지의 노후화 심각

- 전통시장 및 산업단지의 노후화는 화재 발생 등 사고를 유발하고 경쟁력을 떨어뜨림.
  - 2016년 기준으로 총 1,441개소인 전통시장은 구조적인 환경적 한계, 노후화된 전기·가스·소방시설에 대한 관리 미흡, 소방시설 적용 및 소방 활동의 한계 등으로 인하여 화재에 취약함. 2011년부터 2015년까지 5년간의 화재 발생 건수는 총 350건이며, 피해액은 48억 2,200만원 수준인 것으로 파악됨.
  - 산업단지의 경우 조성이 완료된 840개소에 한하여 준공 인가일을 기준으로 노후 현황을 살펴보면, 20년 이상 노후화된 산업단지의 비율이 42.9%(360개소) 수준으로 파악됨.



## ■ 총 125건, 17조 4,594억 8,000만원 규모의 안전 분야 핵심 프로젝트 발굴

- 안전 분야의 핵심 프로젝트는 내진 보강, 노후 산업단지, 방재시설, 수리시설, 재해위험지구, 전통시장, 침수 저감, 기타 등 8개로 분류하여 집계함(<표 1> 참조).
- 내진 보강 부문의 핵심 프로젝트 건수는 6건, 사업비는 313억원으로 파악되며, 도로·학교 시설물 등 공공 시설물 내진보강 사업 등이 포함됨.
- 노후 산업단지 부문의 핵심 프로젝트 건수는 14건, 사업비는 1조 2,824억원으로 파악되며, 노후 산업단지 재생·고도화·리모델링 및 근로자 편의시설 확충 사업 등이 포함됨.
- 방재시설 부문의 핵심 프로젝트 건수는 15건, 사업비는 1조 5,450억 4,000만원으로 파악되며 소방서 신축, 산사태 피해 예방 및 사방댐 조성 사업, 지진대피소 정비·확충 사업 등이 포함됨.
- 수리시설 부문의 핵심 프로젝트 건수는 42건, 사업비는 5조 7,271억 4,000만원으로 파악되며, 해양·하천·저서환경 복원 사업, 수질개선 사업, 수리시설 개·보수 및 유지관리 사업 등이 포함됨.
- 재해위험지구 부문의 핵심 프로젝트 건수는 13건, 사업비는 8조 265억원으로 파악되며, 재해위험(개선)지구 정비, 소규모 위험시설 개선 사업 등이 포함됨.
- 전통시장 부문의 핵심 프로젝트 건수는 15건, 사업비는 3,278억원으로 파악되며, 전통시장 시설 현대화 사업 등이 포함됨.
- 침수저감 부문의 핵심 프로젝트 건수는 14건, 사업비는 3,263억 7,000만원으로 파악되며, 우수저류시설 설치, 배수시설 개선 사업 등이 포함됨.
- 기타 부문으로 분류된 핵심 프로젝트 건수는 6건, 사업비는 1,569억 3,000만원으로 파악되며, 노후 항만·어항 시설물 개선, 안전마을 만들기 사업 등이 포함됨.

<표 1> 안전 분야 핵심 프로젝트 집계

(단위 : 건, 억원)

구분	총계		신규		노후	
	건수	사업비	건수	사업비	건수	사업비
전체	125(12)	174,594.8	30	24,719.1	95(12)	149,875.7
내진 보강	6(3)	313.0	-	-	6(3)	313.0
노후 산업단지	14(3)	12,824.0	-	-	14(3)	12,824.0
방재시설	15(1)	15,450.4	12	15,279.4	3(1)	171.0
수리시설	42(1)	57,271.4	9(0)	7,065.0	33(1)	50,206.4
재해위험지구	13(0)	80,265.0	-	-	13(0)	80,265.0
전통시장	15(2)	3,278.0	-	-	15(2)	3,278.0
침수 저감	14(0)	3,623.7	9(0)	2,374.7	5(0)	1,249.0
기타	6(2)	1,569.3	-	-	6(2)	1,569.3

주 : 괄호 내 숫자는 사업 건수 중 사업비가 미정인 건수를 의미.

자료 : 생활밀착형 인프라 진단과 핵심 프로젝트(2018.9).

이지혜(부연구위원 · jihyelee@cerik.re.kr)

## 건설공사 안전사고의 원인과 대응 방안

- 기존 감리 방식 개선, 사고 위험에 대한 사전 대응 장치 마련 등 검토해야 -

### 상도유치원 붕괴 사고로 건설현장 주변에 대한 안전관리 강화 필요성 커져

- 2009년 이후 국내에서 건축물 등의 붕괴 사고가 크게 증가했으며, 그로 인한 인명 피해도 지속적으로 발생하고 있는 상황임.

<표 1> 연도별 붕괴사고 발생 현황

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	평균
발생 건수(건)	58	220	261	369	402	401	396	431	557	350	345
인명 피해(명)	60	143	162	387	241	249	174	255	210	194	208
사망(명)	37	29	19	63	43	26	22	19	29	32	32
부상(명)	23	114	143	324	198	223	152	236	181	162	176

주 : 평균은 2008년부터 2017년(최근 10년)까지의 평균값임.

자료 : 행정안전부, 《재난연감》 각 연도 자료 재구성.

- 특히, 지난 9월 6일에 서울시 동작구 상도동에서 진행되고 있던 빌라 신축공사 현장에서 흙막이 벽이 무너지면서 상도유치원 건물이 20도 가량 기울어지고, 인근 주민 60~70명이 새 벽에 긴급 대피하는 소동이 발생함.
- 참고로 한 언론 보도에 따르면 상도유치원 외에도 서울 시내 공사장 인근 유치원과 학교 15곳이 유사한 붕괴 위험에 노출되어 있는 것으로 알려졌다.<sup>5)</sup>

<그림 1> 상도유치원 붕괴(2018.9.6) 현장



자료 : 온라인 검색 결과.

5) 동아닷컴, “땅 꺼지고 건물 금가… 15곳이 ‘제2 상도유치원’ 위험”, 2018. 10. 8일자 내용 참조.



## ■ 현행 공사감리 및 지자체 감독 방식의 문제점이 안전사고 발생 원인으로 작용

- 건설공사가 안전하게 진행되기 위해서는 공사 과정에서 전문성과 독립성을 갖춘 제3자에 의한 적절한 감리 업무<sup>6)</sup> 수행이 필요함.<sup>7)</sup>
- 하지만 현행 「건축법」과 「주택법」에서는 일부 건축 영역에서 건축주(사업 주체)가 스스로 감리 활동을 수행할 수 있는 ‘자체 감리’의 영역이 존재하는데,<sup>8)</sup> 이러한 자체 감리가 부실 공사와 안전사고 발생의 요인 중 하나로 지목되고 있음.<sup>9)</sup>
  - 이번 상도유치원 사고 역시 「건축법」상 지자체가 감리업체를 의무적으로 지정토록 규정하고 있는 ‘30가구 미만 공동주택’의 규모를 약간 벗어난 49가구 규모여서, 건축주에 의한 자체 감리가 이루어진 사례임.
- 감독 권한을 가지고 있는 지자체 역시 인력과 전문성 부족으로 사고 징후가 발생한 경우에도 적절한 대응을 하지 못하고 있어 안전사고가 줄어들지 않는 요인이 되고 있음.<sup>10)</sup>

## ■ 기존 감리 방식의 개선 및 사고 위험에 대한 대응 장치 강화 필요

- 부실 공사와 안전사고의 저감을 위해서는 사고 발생 위험이 높은 공사 유형을 중심으로 자체 감리의 허용 범위를 단계적으로 축소하는 방안을 모색할 필요가 있을 것임.
- 또한 건축 관련 민원의 효율적인 접수·처리를 통해 피해를 사전에 최소화할 수 있는 제도적 장치 마련에 대한 고민이 필요함.
  - 민원 접수-조사-처분이 신속히 이루어지도록 하고, 이후에 주민과 사업 주체(또는 시공사) 사이의 분쟁을 효율적으로 해결할 수 있는 공적인 장치를 마련하는 것이 필요함. 이를 위해 현재 국토교통부에서 운영하고 있는 ‘건축분쟁전문위원회’의 인력과 기능을 강화해 “민원 접수-현장 조사-조사 결과의 지자체 통보를 통한 신속한 조치 유도-사후 분쟁조정 업무”를 일원적으로 수행토록 하는 방안을 고려해볼 수 있을 것임.

김정주(연구위원 · kjj@cerik.re.kr)

6) 공사감리란 “건축물 및 건축설비 또는 공작물이 설계도서의 내용대로 시공되는지 여부를 확인하고, 품질관리·공사관리 및 안전관리 등에 대하여 지도·감독하는 행위”임(「건축공사 감리세부기준」(국토교통부고시 제2017-63호)).

7) 때문에 「건축법」 등 관련 법령에서는 설계자 또는 시공자와의 이해 상충 문제를 최소화하기 위해 감리자의 자격에 대한 일정한 제한을 두고 있음. 가령 「건축법」에서는 공사 시공사 본인 또는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 계열회사가 공사감리를 하지 못하도록 규정하고 있고, 「주택법」에서는 원칙적으로 사업계획 승인권자가 감리자를 지정토록 규정하고 있음(「건축법」 제25조 제1항, 「주택법」 제43조 제1항 참조).

8) 가령 「건축법」에서는 ‘단독주택과 같은 소규모 건축물’이나 ‘30세대 미만 공동주택’ 이상의 건축물에 대해서, 그리고 「주택법」에서는 사업 주체인 국가·지자체·한국토지주택공사에 대해서는 감리자를 지정할 수 있는 자체 감리를 허용하고 있음(좀 더 자세한 내용은 「건축법」 제25조 제2항, 「주택법」 제43조 제1항 단서 내용을 참조).

9) 노컷뉴스, “상도유치원 붕괴 전날까지 시공·감리 ‘이상이 없다’ 의견 제시”, 2018. 9. 13.

10) 한국일보, “구형 민원 공개, 안전 위협받는 주민”, 2018. 9. 11.

## 2019년 정부 SOC 예산안 분석

- 정부 예산은 9.7% 증가한 반면에 SOC 예산만 2.3% 감소 -

### 2019년 정부 예산안, 전년 대비 9.7% 증가했으나 SOC 예산은 2.3% 감소

- 내년 정부 예산은 올해보다 41조 7,000억원(9.7%) 증가한 470조 5,000억원으로 편성됨.
  - 보건·복지·노동, 교육, 문화·체육·관광, 산업·중소기업·에너지, 일반·지방행정 예산은 전년 대비 10% 이상 증가함. 특히, 보건·복지·노동 예산은 올해보다 17조 6,000억원 늘어나 가장 큰 폭으로 증가함.
- 반면, 12대 정부 예산 주요 분야 중 SOC 예산만 유일하게 전년 대비 2.3% 감소함.

<표 1> 2019년 정부 예산안 12대 주요 분야별 편성 결과

(단위 : 조원, %)

구분	2018년(A)	2019년안(B)	증감(B-A)	증감률
◆ 총지출	428.8	470.5	41.7	9.7
1. 보건·복지·노동	144.6	162.2	17.6	12.1
2. 교육	64.2	70.9	6.7	10.5
3. 문화·체육·관광	6.5	7.1	0.6	10.1
4. 환경	6.9	7.1	0.2	3.6
5. R&D	19.7	20.4	0.7	3.7
6. 산업·중소기업·에너지	16.3	18.6	2.3	14.3
7. SOC	19.0	18.5	-0.5	-2.3
8. 농림·수산·식품	19.7	19.9	0.2	1.1
9. 국방	43.2	46.7	3.5	8.2
10. 외교·통일	4.7	5.1	0.4	7.5
11. 공공질서·안전	19.1	20.0	0.9	4.9
12. 일반·지방행정	69.0	77.9	8.9	12.9

자료 : 기획재정부 보도자료(2018.8.28).

### SOC 예산은 도로, 철도 등을 중심으로 감소

- SOC 예산은 전년 대비 4,429억원이 감소될 전망이며, 도로와 철도 및 도시철도, 해운, 항만 부문에서 감소될 것으로 나타남.
  - SOC 예산은 완공 위주와 안전을 위한 투자 기조 하에 국도 건설에서 4,000억원, 일반철도 건설에서 2,000억원이 감소함.

<표 2> 2019년 정부 SOC 예산안 세부 항목별 전년 대비 증감

(단위 : 억원, %)

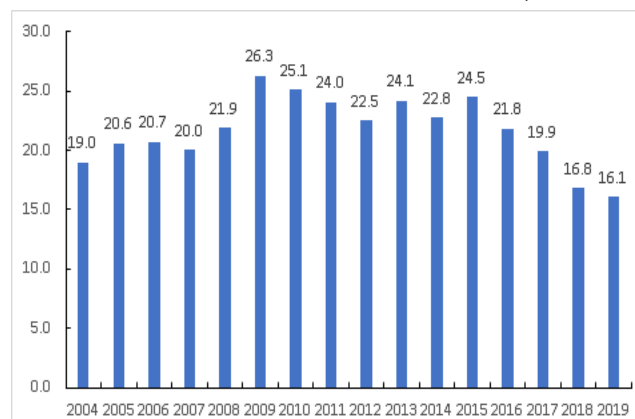
구분	2018(A)	2019(B)	증감(B-A)	증감률	비고
도로	59,382	54,281	-5,101	-8.6	·국도 건설(2.0조→1.6조원)
철도 및 도시철도	51,969	49,610	-2,359	-4.5	·일반 철도건설(2.3조→2.1조원)
해운, 항만	17,644	16,709	-935	-5.3	·항만 개발 및 관리(1.3조→1.3조원)
수자원	16,779	17,231	452	2.7	·하천관리 및 홍수 예보(1.5조→1.5조원)
지역 및 도시	16,670	19,343	2,673	16.0	·도시정책(0.5조→0.7조원)
물류, 항공, 산단	27,471	28,313	842	3.1	·산업단지(0.3조→0.3조원)
합계	189,916	185,487	-4,429	-2.3	△2.3% 감소

자료 : 기획재정부 보도자료(2018.8.28).

- 2019년 SOC 예산은 18조 5,000억원으로 과거 참여정부 시절보다 높은 수준을 보이고 있으나, 물가상승률을 감안한 실질가격은 참여정부 수준을 크게 하회하고 있음.
  - 참여정부 시절의 SOC 예산 실질가격은 연간 20조원 내외의 수준을 보였으나, 문재인 정부 들어 17조원 이하의 예산을 편성하고 있음.
- 또한, 2018년부터 2022년까지 SOC 예산은 연간 2%씩 지속적으로 감소할 전망이다.
  - 2018년 대비 2022년 SOC 예산은 1조 5,000억원 감소할 전망이다.

<그림 1> 2004~2019년 정부 SOC 예산 실질가격(2010=100) 추이

(단위 : 조원)



주 : 추경이 포함된 예산 추이며, 실질가격은 한국은행 GDP 디플레이터(2010=100)를 사용함. 2018년, 2019년 물가상승률은 각각 1.6%, 1.9%로 가정(2018년 하반기 경제전망 한국은행 전망치).

## SOC 투자, 거시경제적 관점에서 접근 필요

- 일반적으로 GDP는 소비, 투자, 정부구입, 순수출로 이루어지는 가운데 최근 우리나라는 정부 구입 증가와 순수출에 의해 3% 내외가 유지되는 실정으로 민간 소비와 투자의 진작이 필요함.
  - 국내 소비는 고령화 등으로 소비 부진이 지속되고 있고, 기업들도 국내 경기에 대한 불확실성으로 경영 합리화 및 수익성 중심의 내실 경영을 추구함에 따라 보수적인 투자 행태가 지속됨.
  - IMF는 이번 달 9일 2018~2019년 세계경제 성장률 전망치를 0.2% 하락 조정했음. 우리나라의 순수출 증가에 의한 GDP 성장률 개선도 쉽지 않은 상황임.
- 정부 지출의 방향이 중요한 가운데 SOC 투자는 기업의 물류비용 개선뿐만 아니라 경제에 미치는 전후방 효과도 큰 만큼 SOC 투자 축소 기조에 대한 재고가 필요함.

엄근용(부연구위원 · kyeom@cerik.re.kr)

## 국민 위협하는 ‘노후 SOC’ 개선 시급

정부가 생활 SOC 투자 확대 방침을 발표한 이래, 2019년 예산 중 8조 7,000억원을 생활 SOC 투자에 배정했다. 문화 및 관광, 도시재생, 그리고 생활안전 분야 등에 집중 투자하겠다는 방침이다. 생활 SOC의 공급을 통해 지역민의 삶의 질 향상과 경제 활성화를 도모하겠다는 정책 방향은 매우 바람직하다.

생활 SOC 투자와 함께 이제 우리나라 SOC 시설이 갖고 있는 보다 근본적인 문제 해결에 대한 정책적 접근이 필요하다. 현재 우리나라 SOC 시설의 가장 큰 문제는 노후화가 급속히 진전되고 있다는 점이다. 지난 6월 용산상가 건물 붕괴 사고는 도심 내 노후 건축물의 위험성을 그대로 보여주었다. 또한, 서울 가산동이나 창원 시민체육관 앞 도로, 남해 고속도로 동마산나들목 입구에서 발생한 싱크홀은 어제오늘의 일이 아니다. 2013년부터 2016년까지 싱크홀은 연평균 900여 건, 즉 하루 2.5회꼴로 발생하고 있는 상황이다. 이러한 싱크홀의 상당수가 노후 상·하수 관로로 인해 발생한 것들이다.

주요 SOC 시설의 노후화 문제는 더 이상 미룰 수 없는 정책 현안이다. 전국에 소재한 도로, 터널 및 교량, 철도 및 지하철, 항만 그리고 각종 대형 시설물이 속한 1·2종 시설물 중 2015년 기준으로 2,800여 개 시설이 30년 이상된 노후 시설물들이다. 또한 전국에 설치된 상수관로의 32%가 20년 이상된 노후 상수관로이고, 전국 하수관로의 40%가 20년 이상된 노후 하수관로이다. 또한, 전국에 소재한 산업단지 1,189개소 중 20년 이상된 노후 산업단지가 무려 36%를 차지하고 있다. 주거시설의 노후화 문제는 더욱 심각하여 전국적으로 20년 이상된 주거용 건축물은 동수 기준으로 57.8%를 차지하고 있으며, 30년 이상된 주택도 36%를 차지하고 있는 상황이다.

지역 SOC 시설의 노후화 문제는 더욱 심각하다. 강원과 충북 지역의 도로 중 각각 67.3%, 63.6%가 노후 도로이며, 인천시의 전체 하수관로 중 61.5%가 설치된 지 20년 이상 지났다. 전국에서 가장 노후 주택 비중이 높은 전남 신안군, 진도군, 강진군의 경우에는 30년 이상 주택이 전체의 반을 넘고 있다.

이와 같이 SOC 시설의 상당수가 노후화되고 있지만 이에 대한 정부 차원의 대응은 이루어지지 못하고 있다. SOC 시설의 노후화는 지역민의 안전에 심각한 위협이 될 수밖에 없다. 지금 적극적으로 대응하지 않으면 향후에는 노후 SOC 시설의 문제는 매우 심각해질 것이다. 앞서 얘기한 바와 같이 현재 1·2종 시설물 중 30년 이상된 시설물의 비중은 4.0%에 불과하지만, 2030년이 되면 37%에 이를 전망이다. 따라서 지금이라도 근본적인 SOC 시설의 노후화에 대한 적극적인 대응을 해 나가야 한다.

먼저, 시설물의 지속적인 안전 진단 및 성능유지를 위하여 시설물 평가 및 관리 체계를 보다 체계적으로 개선할 필요가 있다. 더불어 노후 시설물의 성능개선 투자를 위하여 적정 예산의 확보 및 투자 방식, 투자 우선순위 등을 명확히 제도화함으로써 지속적인 투자를 확보해야 한다. 이와 관련해 안전에 대한 사회적인 관심이 크게 고조되면서 추진되어 왔던 「노후인프라 관리기본법」 제정이 현재 활발히 논의되고 있지 못한 상황은 아쉽다.

국민들의 안전과 삶의 질 향상, 그리고 당면 현안인 일자리 창출 측면에서도 조속히 노후 인프라에 대한 선제적 관리 체계 구축을 위한 법 제정이 추진될 필요가 있다. <브릿지경제, 2018. 9.30>

김영덕(연구위원 · ydkim@cerik.re.kr)