

건설동향브리핑

CERIK

제727호
2019.10.7

정책동향

- 건설공사 서류 부담 간소화 방안 마련해야
- 부실업체 근절 위해 정부 단속 강화해야
- 산업재해발생률 산정제도 개선 불가피

시장동향

- 9월 CBSI 전월 대비 13.4p 반등한 79.3

산업정보

- 민-관 협력을 통한 상생적 중심시가지 재생

건설논단

- 경계해야 할 '치명적 자만'

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

건설공사 서류 부담 간소화 방안 마련해야

- 과도한 공사 서류는 업무 효율 저조 및 공사비 증가 초래 -

■ 과도한 공사 서류 작성·비치 의무 부여로 공사현장 업무의 비효율 초래

- 국내 건설공사에서 작성 및 제출해야 하는 과도한 공사 서류 부작용으로 건설현장 관리자의 업무 효율이 매우 저조한 상황임.
 - 착공 신고시 필요한 서류를 예로 들면, 「건축법」 및 「주택법」, 「건설산업기본법」, 「국가계약법」, 「산업안전보건법」 및 관련 계약조건 등에서 규정하는 공사 서류는 수십 가지에 이르는 실정임.
 - 그뿐만 아니라, 공사를 관리하는 지자체와 담당자의 불필요한 서류 요구로 인한 부당 업무 처리 등이 건설공사의 효율적인 진행을 방해하고, 결과적으로 공사의 비용 증가로 연결되고 있음.¹⁾
- 과도한 공사 서류 준비로 인한 업무의 비효율화를 개선하기 위하여, 그간 국내에서는 제한적으로나마 연구 및 전산 시스템 구축 등을 수행해 왔음.
 - 2016년 12월, 당시 건설교통부는 ‘건설공사 설계도서 간소화를 통한 문서관리 효율성 제고’ 연구를 수행하여, 설계도서의 작성 비용 및 업무처리 기간 단축 방안을 제안한 바 있음.
 - 또한, 국민권익위원회에서 실시한 시·도 교육청의 공사관리 평가 결과를 살펴보면, 무분별한 공사 관련 서류 제출에 대한 민원이 많이 발생하는 것으로 조사됨. 이를 개선하기 위하여, 2015년 서울시교육청은 ‘학교공사 서류 원클릭 프로그램’을 개발하여 배포함.²⁾
 - 이러한 노력에도 불구하고, 본사 및 현장에서 작성해야 하는 공사 서류의 절대적인 양은 여전히 많은 수준이며, 발주기관의 중복적이고 반복적 서류 제출 요구는 이러한 문제를 심화시키고 있음.

■ 일본 건설산업의 공사 서류 간소화 정책 추진 현황

- 최근 일본에서는 우리와 같이 과도한 공사 서류 문제 개선을 위한 목소리가 지속적으로 대두되었고, 이에 따라 공사 서류 간소화 노력이 계속해서 추진되고 있음.
 - 최근 ‘일본건설업연합회’의 설문조사에 따르면, 국토교통성 지방정비국 공사의 약 40%는 종이와 전자 서류를 이중으로 제출하고, 과도한 협의 문서 작성으로 인한 업무 비효율화 문제를 심각하게 겪고 있는 것으로 조사됨. 이를 개선하기 위해 공사 문서를 전자 데이터로 제출한다면, 약 43%의 종이 서류 제출 부하(負荷)가 줄어들 것으로 전망함.³⁾

1) 연합뉴스(2018. 1. 25), “불필요한 서류 요구하고 무조건 ‘퇴짜’...공무원 갑질 적발” 참조.

2) 중앙일보(2015. 4. 14), “서울교육청, 학교공사 서류 원클릭 프로그램 제공” 참조.

3) 건설경제신문(2019. 5. 22.), “[재팬 리포트] 현장업무 효율화 관건은 ‘공사 서류 줄이기’” 참조.

- 이 같은 요구를 받아들여 지난 2014년 이후 일본의 일부 공공 발주기관의 경우 공사 서류 간소화 정책을 마련하여 업무 효율화를 꾀하고 있으며 이러한 노력은 점차 확산되고 있음.
- 2014년, 국토교통성 관동지방정비국(関東地方整備局)은 ‘영선공사에서의 공사 관계도서 등 관련 서류 효율화 방안’을 제시함(<표 1> 참조).
- 당시 국토교통성 관동지방정비국은 공사 단계(계약시, 계약 직후, 공사 중, 완공시, 기타)에 따라 총 91개에 이르는 공사 서류 간소화 방안을 제시함(간소화 양식 및 기재 예시 포함 제공).
- 법령에서 규정한 테두리 내에서 공사 관계도서 간소화 확대를 위해 ‘시공관리기술자 통지서는 시공 자격 및 능력을 증명하는 자료를 시공계획서에 기재하여 생략 가능’, ‘종합평가계획서·보고서는 입찰 시 시공 계획 또는 VE 제안을 제출한 경우에만 제시’ 등과 같은 방안을 구체적으로 언급하고 있음.

<표 1> 국토교통성 관동지방정비국의 공사 서류 간소화 추진 방안(일부)

시기	서류명	비고	근거 규정
계약 직후	시공관리기술자 통지서	시공관리기술자의 자격 및 능력을 증명하는 자료를 시공계획서에 기재하여 생략 가능	표준 사양서
⋮	⋮	⋮	⋮
공사 중	현장대리인 등 변경 통지서	해당하는 경우에만 제출	공사청부계약서 제10조
	공사실적 정보 등록 보고서 (요구시, 공기 변경시)	감독 직원이 JACIC에 제출되는 등록 내용을 확인할 수 없는 경우에만 제출	표준 사양서
	시공계획서	공종별 시공계획서의 경우 각 공종의 수주 잔량이 적은 경우, 여러 공종을 함께 제출 가능	표준 사양서
⋮	⋮	⋮	⋮

자료 : 일본 국토교통성 관동지방정비국(2014.8), 営繕工事における工事関係図書等に関する効率化実施要領 참조.

- 2018년 시코쿠지방정비국(四国地方整備局)에서도 ‘공사 관계 서류 등의 적정화 지침(안)’을 마련하여, 공사 서류를 줄이기 위한 구체적인 방안을 제시함.
- 그 내용을 살펴보면, ‘발주자가 지시한 협의서(공법 비교표, 설계 계산서 등)는 발주자가 직접 작성’, ‘협의 진행시 협의의 근거가 되는 설명 자료 첨부 및 복사 금지’, ‘기존 공사 범위를 벗어난 완성 도면의 수정 금지’ 등과 같은 공사 서류 간소화 지침을 제시하고 있음.

■ 공사현장 효율화를 위해 우리나라도 공사 서류 간소화 방안을 적극 모색해야

- 개별 법령으로 갈수록 증가하는 현장 서류 작성 문제를 개선하고 업무 효율화를 통해 창출되는 여력만큼 현장관리를 강화한다면 간접 노무인력 부족 문제를 심각히 겪고 있는 현장의 고질적 문제를 개선하고 품질·안전 관리 활동의 개선을 꾀할 수 있을 것임.
- 이를 위해 우리나라 또한 관련 법·규정의 일괄 점검을 통해 불필요한 현장문서 발생 감소를 위한 노력을 전개해야 하며, 특히 기존 기관별로 운영 중인 개별 전산 시스템의 정보 연계 확대와 전자 데이터의 생성·보관·폐기가 원스톱으로 이루어질 수 있는 시스템 구축을 꾀하여야 할 것임.

정광복(부연구위원 · kbjeong7@cerik.re.kr), 전영준(부연구위원 · yjjun@cerik.re.kr)

부실업체 근절 위해 정부 단속 강화해야

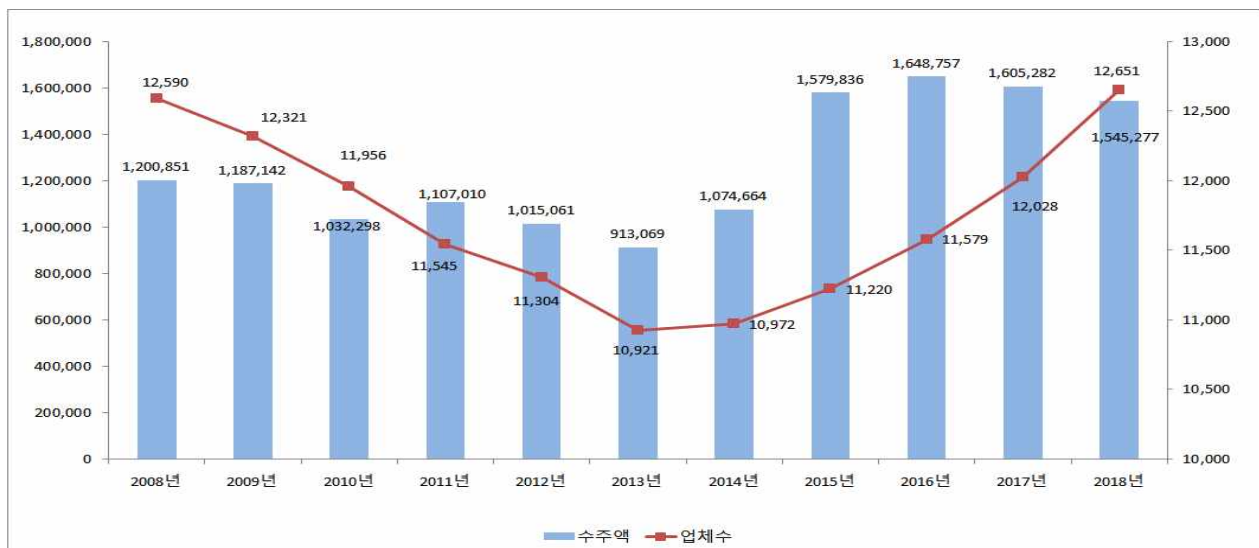
- 「건설법」 시행령 개정에도 건설업체 수 금융위기 수준으로 증가 -

■ 건설경기 침체에도 불구하고 건설업체 수는 금융위기 때와 비슷해져

- 정부의 지속적인 SOC 예산 감소, 부동산 규제 강화로 인한 민간투자 위축 등으로 건설경기는 지난 몇 년간 침체를 면치 못하고 있음.
 - 전체 정부 예산에서 SOC가 차지하는 비중은 2015년 6.8%에서 2019년 4.2%로, 그 규모가 지속적으로 감소함.
- 종합건설업체의 수는 지난 2008년 금융위기 이후 지속적으로 감소해 오다가 2013년 이후부터 다시 증가하기 시작함. SOC 예산 및 국내 건설공사 수주액이 감소하고 있는 상황에서 종합건설업체 수의 증가는 정상적인 시장 메커니즘이 작동하지 못할 우려를 야기할 수 있음.
 - 우리나라의 종합건설업체는 2008년 1만 2,590개에서 2013년 1만 921개로 13.3% 감소함. 이후 다시 증가하여 2018년에 1만 2,651개(15.8% 증가)를 기록했는데 그 수치가 2008년 금융위기 때와 비슷함.
 - 한편, 국내건설공사 수주액은 2015년 164조원을 기점으로 감소해 2018년 154조원을 기록함.

<그림 1> 최근 10년간 국내건설공사 수주액 및 종합건설업체 수 변화 추이

(단위 : 억원, 개사)



자료 : 대한건설협회 『월간건설경제동향』.

■ 지난 6월, 국토교통부는 건설업 등록기준 개정 등을 포함한 「건설법」 시행령 발표

- 현재와 같이 종합건설업체 수가 1만 2,000여 개가 넘는 상황에서 국토교통부는 2019년 6월 19일부터 건설업 등록기준 중 자본금 기준을 완화하는 내용을 포함한 「건설산업기본법」 시행령 개정안을 발표함.
 - 국토교통부는 건설업 등록을 위하여 필요한 업종별 자본금 기준이 외국보다 지나치게 높은 점을 고려하여 현행 대비 70% 정도로 낮추는 대신 업체의 난립 방지를 위해 해당 자본금에 대한 담보 제공 및 현금 예치 요구 범위를 현행보다 최대 10% 높이고자 함.
 - 이에 따라 건설업 등록기준 자본금이 종합건설업인 토목건축공사업 및 산업환경설비공사업은 12억원 이상에서 8억 5,000만원 이상으로, 토목공사업 및 조경공사업은 7억원 이상에서 5억원 이상으로, 건축공사업은 5억원 이상에서 3억 5,000만원 이상으로 완화됨.
- 부실업체 난립 방지를 위하여 부실기업 조기경보 시스템(KISCON) 고도화, 건설업체의 기술자 허위 보유 적발 강화, 건설업 등록증 대여 행위 근절 및 기술자 현장배치 요건 강화 등의 방안도 추진하고 있음.
- 그러나 이러한 노력에도 불구하고 2019년 8월 말 현재 종합건설업체는 전년보다 증가한 1만 3,000여 개에 이르고 있어 우려의 목소리가 제기되고 있는 상황임.
 - BCG(2018) 보고서⁴⁾는 전체 건설업체 중 입찰 목적의 부실·페이퍼컴퍼니가 15% 내외로 추정된다고 발표함.

■ 부실업체 난립 방지를 위해 정부의 지속적인 단속 강화 필요

- 결과적으로 부실업체 근절을 위해 정부의 지속적인 단속 강화가 필요함. 즉, 현재 추진하고 있는 방안을 포함해 부실업체 근절을 위한 종합적인 대책 마련이 이루어져야 할 것임.
- 건설시장 내 부실업체의 증가는 정상적으로 건설업을 운영하는 업체의 수익성을 악화시킬 뿐만 아니라 산업의 기반을 흔들며 경쟁력을 떨어뜨릴 수 있음. 시공능력이 우수한 건설업체가 시장에서 수주할 수 있는 환경을 조성할 수 있도록 정부의 노력이 필요한 시점임.
 - 궁극적으로 우수하고 건실한 건설업체가 시장에서 활동할 수 있도록 산업의 공정질서 확립이 이루어져야 할 것임.

최은정(부연구위원 · kciel21@cerik.re.kr)

4) BCG(2018), “4차 산업혁명 대비 건설산업인프라 경쟁력 진단 및 미래 발전 전략 수립 프로젝트”.

산업재해발생을 산정제도 개선 불가피

- 원도급사가 안전 역량 우수 전문건설 하도급사를 선별토록 해야 -

■ 건설업체 산업재해발생을 산정제도란?5)

- 건설업체 산업재해발생률은 건설기업의 입찰참가자격 사전심사(PQ) 등에 반영하는 산업재해 지표로 종합건설업체의 안전의식을 고취하고, 발주자가 안전관리 역량이 우수 종합건설업체를 선정하는 제도적 기반을 마련해 주고 있음.
 - 고용노동부는 매년 종합건설업체의 산업재해발생률을 산정·공표(「산업안전보건법」 시행규칙 별표 1)하고, 이를 공공 건설공사의 PQ, 입찰 및 시공능력평가 제도 등에 활용하고 있음.
- 2018년 12월 31일부터 산정 기준이 기존 환산재해율에서 사고사망만인율로, 그리고 산정 대상은 1,000대 종합건설업체에서 전체 종합건설업체로 확대되었음.
 - 환산재해율이 본연의 취지와 달리 건설업체가 경미한 사고를 은폐하게끔 유도한다는 주장이 꾸준히 제기되면서 산정 기준이 환산재해율에서 부상재해자를 제외한 사고사망만인율로 개편됨.

■ 산정 대상, 종합건설업체만으로 한정하고 있어

- 현행 제도는 산정 대상을 종합건설업체만으로 제한하고 있어, 소규모 공사 발주자가 전문건설 원도급사의 안전관리 역량을 평가할 방법이 부족함.
 - 2017년 건설산업에서 발생한 506명의 사고사망자 중 34.8%(176명)가 3억원 미만의 소규모 공사에서 발생하였으며, 3억원 미만 사업의 약 88.8%(58만 4,477개 중 51만 8,945개 사업)가 전문건설업체에 의한 원도급 공사임.
- 발주자가 안전 역량이 우수한 원도급사(종합건설업체)를 선별할 수 있는 체계는 있으나, 원도급사가 안전 역량이 우수한 하도급사(전문건설업체)를 선별할 수 있는 체계가 부재함.
 - 건설사업은 발주자가 원도급사를 관리하고, 원도급사가 다수의 하도급사를, 그리고 하도급사가 해당 공정의 다수의 근로자를 관리하는 체계임.
 - 하도급사(전문건설업체)는 직접 고용한 다수의 근로자에게 현장에서 직접 작업 지시를 내리고 관리하는 시공 생산의 주체이며 해당 공정의 핵심적인 안전관리 역할을 수행함.

5) 본고는 한국건설산업연구원(2019) 건설이슈포커스 '건설업체 산업재해발생을 산정제도 개선 방안'의 내용을 일부 요약함.

- 국토교통부는 종합건설업체와 전문건설업체 간의 상호 시장 진출을 허용하는 업역규제 개편을 진행 중임. 이에 PQ와 입낙찰 제도 등 다양한 제도에 활용되고 있는 건설업체 산업재해 발생률 제도는 전문건설업체를 산정 대상에 포함하는 등의 개선이 불가피할 것으로 판단됨.

■ 미국과 일본의 산업재해 관리 체계

- 미국은 개별 건설기업이 해당 사업에서 발생한 산업재해를 의무적으로 기록 및 관리해야 하며, 계약 단계에서 발주자 및 원도급사가 원도급 및 하도급사에게 산업재해 자료를 요구할 경우 해당 기업은 이를 제공하여야 함.
 - 즉, 미국은 개별 건설기업에 대한 산업재해 지표를 정부가 관리하지 않지만, 종합과 전문 건설업체 등 계약 주체와 관계없이 계약 대상자의 안전관리 역량을 평가할 수 있는 체계(재해기록 양식 및 관리에 대한 기준 등)를 제공하고 있음.
- 일본 공공공사 낙찰제도도 국내와 유사하게 도급을 받으려는 자(종합과 전문 건설업체 모두 해당)의 과거 안전관리 이력을 일괄적으로 평가하고 있으나, 재해율이 아닌 제재처분 기준으로 심사가 이루어져 재해율을 적용하는 국내와 차이가 있음.

■ 산업재해발생을 산정 대상에 전문건설업체 포함해야

- 건설현장의 산업재해 저감을 위한 기본 요건은 안전관리 역량이 뛰어난 업체를 선정할 수 있는 체계를 마련해 주는 것임.
 - 산업재해발생을 산정 대상에 전문건설업체를 포함하여, 원도급사 또한 발주자와 마찬가지로 안전 역량이 우수한 하도급사를 선별할 수 있고 소규모 공사에서 안전사고를 저감할 수 있는 체계를 마련해야 함.
- 전문건설업체의 사고사망만인율 산정은 종합건설업체의 경우와 동일한 방법으로 대상을 지정하고 유족급여 청구서를 일부 보완하여 재해자 정보를 활용할 수 있음.
 - 유족급여 청구서에서 재해자 정보 중 고용 사업주(전문건설업체)의 정보를 추가할 경우, 사망재해를 당한 하도급 근로자의 소속 전문건설업체 파악이 가능함.
- 발주자-원도급사-하도급사-근로자 등 건설사업 참여자들이 역할을 효율적으로 분담하는 협력적 안전관리 체계를 구축해야만 '안전한 건설현장'을 만들 수 있음.
 - 이를 위해서는 안전 역량이 우수한 업체 선정과 함께 이들이 충분한 역량을 발휘할 수 있는 환경을 제공하는 것 또한 반드시 필요함.

최수영(부연구위원·sooyoung.choe@cerik.re.kr)

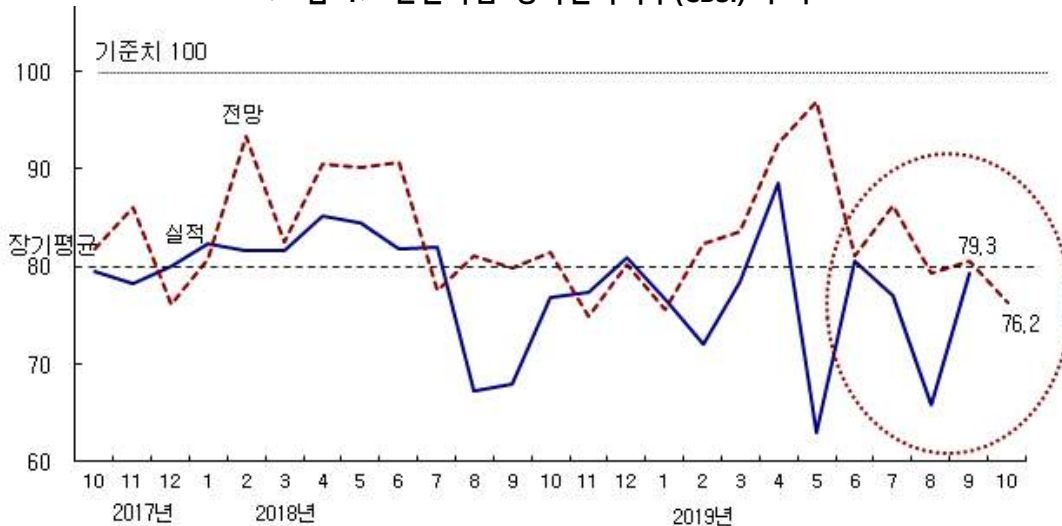
9월 CBSI, 전월 대비 13.4p 반등한 79.3

- 계절적 영향과 통계적 반등 효과로 일시 상승, 향후 전망은 부정적 -

2019년 9월 CBSI 전월 대비 13.4p 반등, 그러나 향후 전망은 다소 부정적

- 9월 건설기업 경기실사지수(CBSI)는 전월 대비 13.4p 상승한 79.3을 기록함(<그림 1> 참조).
 - CBSI는 지난 8월 비수기 계절적 영향 및 정부의 민간택지 분양가상한제 발표 영향으로 기업 심리가 위축되어 8월 수치로는 6년래 최저치인 65.9로 부진하였는데, 9월에 13.4p 증가해 3개월 만에 지수가 반등함.
- 9월 지수가 전월 대비 13.4p 상승한 것은 혹서기 이후 물량 상황이 개선되는 계절적 영향 및 8월 부진의 통계적 반등 효과 때문인 것으로 판단됨.
 - 9월에는 혹서기 이후 지수가 회복되는 것이 일반적이는데, 신규 공사 수주 BSI가 20P 이상 상승한 것과 같이, 계절적 요인으로 물량 상황이 전월보다 개선된 것이 지수 회복에 결정적 영향을 미침.
 - 또한, 지난 8월 지수가 매우 부진한 데 따른 통계적 반등 영향도 있음.
- 9월 지수가 장기 평균치인 80.0에 근접한 79.3을 기록한 것은 정책 변화로 인한 기업 심리가 진정된 가운데 침체 상황이 일부 완화된 것으로 볼 수 있음. 그러나, 향후 이러한 회복세가 지속되지 않고 상황이 더욱 악화될 전망이다.

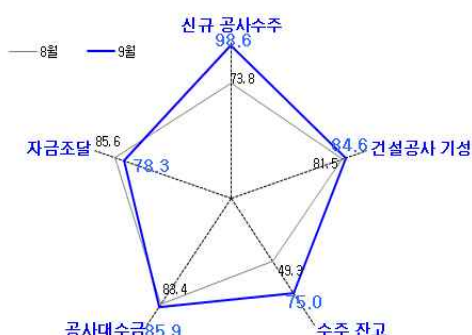
<그림 1> 건설기업 경기실사지수(CBSI) 추이



자료 : 한국건설산업연구원

- 9월 세부 BSI를 살핀 결과, 자금조달 부문을 제외하고 BSI가 모두 회복됨. 특히 신규 공사와 수주 잔고 등 물량 상황이 개선된 것으로 분석됨(<그림 2> 참조).
 - 신규 공사 수주 BSI는 전달 대비 24.8p 상승한 98.6으로 BSI 중 가장 높은 수치를 기록함. 수주 잔고 BSI 또한 전월 대비 25.7p 상승한 75.0으로 상승 폭이 가장 컸음.
 - 건설공사 기성 BSI도 전월 대비 3.1p 상승했고 공사대수금 BSI도 2.5p 늘어 지수가 소폭 회복됨. 다만, 자금조달 BSI는 전월보다 7.3p 하락해 지수가 악화됨.
- 기업 규모 및 지역별로 살펴보면 지수가 모두 상승함. 규모별로는 대형과 중소 기업의 BSI 상승이 특히 컸으며, 지역별로는 지방보다는 서울기업의 회복이 두드러졌음(<표 1> 참조).
 - 대형기업 BSI는 전월 대비 17.3p 상승한 90.0, 중견기업 BSI는 2.3p 상승한 75.0, 중소기업 BSI는 전월 대비 21.7p 상승한 71.7을 각각 기록함.
 - 서울기업 BSI는 전월 대비 16.8p 상승한 97.2이고, 지방은 4.1p 상승한 56.7을 기록함.

<그림 2> 세부 BSI 전월 대비 수준 비교



<표 1> 규모별·지역별 건설경기 BSI 추이

구분	6월	7월	8월	9월		10월 전망
				실적	전월 전망치	
종합	80.5	76.9	65.9	79.3	80.6	76.2
규모별	대형	91.7	83.3	72.7	90.0	81.8
	중견	74.5	74.5	72.7	75.0	79.5
	중소	74.1	72.1	50.0	71.7	80.4
지역별	서울	87.9	82.4	80.4	97.2	85.7
	지방	71.5	70.7	52.6	56.7	74.6

10월 전망치는 9월 실적치 대비 3.1p 하락한 76.2 기록, 대형기업 위주로 전망 부정적

- 10월 전망치는 9월 대비 3.1p 하락한 76.2임. 통상 10월에 계절적 요인에 의해 CBSI가 2~3p 상승하는 것이 일반적인데, 그럼에도 불구하고 전망치가 낮은 것은 건설기업들이 향후 상황을 부정적으로 보고 있음을 시사함.
 - 실적치 대비 익월 전망치가 낮은 것은 건설기업들이 10월에는 건설경기의 침체 수준이 9월보다 다소 악화될 것으로 전망하고 있다는 의미인데, 특히 대형기업들의 전망이 부정적임.
 - 계절적 요인으로 CBSI가 상승하는 시기이지만 올해는 이례적으로 10월 상황이 더욱 악화될 것으로 전망됨. 따라서 9월의 물량 회복이 10월까지 이어지기는 어려울 것으로 예상됨.

박철한(부연구위원 · igata99@cerik.re.kr)

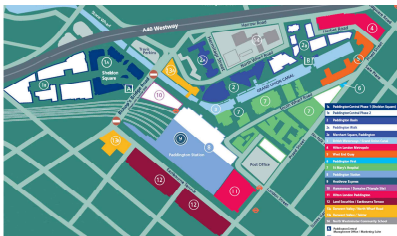
민-관 협력을 통한 상생적 중심시가지 재생

- 런던 패딩턴(Paddington) 수변공간 재생 사례를 통해 본 상생적 도시재생 -

■ 패딩턴 수변공간 개발 과정 : 긴밀한 민-관 협력을 통한 사업추진

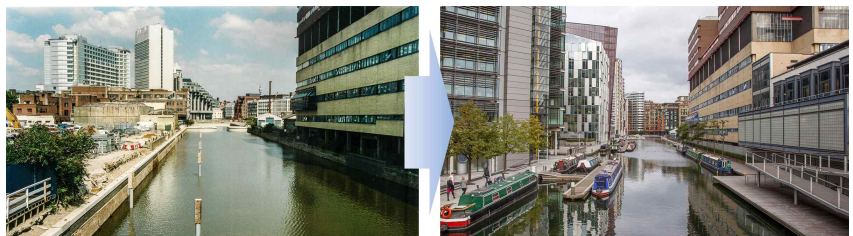
- 런던 패딩턴역 주변은 운하 터미널, 철도역, 야적장, 창고 등이 집중되어 있던 도심 내 교통·물류의 결절지였음. 하지만 운하 교통의 쇠퇴와 대상지 북쪽으로 건설된 고가 고속도로로 인해 공간적 단절 방지 및 저이용되고 있었으며, ‘문제의 공간’으로 인식되고 있었음.
- 사업은 해당 구역을 관할하는 Westminster 구청이 1988년 대상지를 ‘특별정책구역’으로 지정하면서 본격적으로 시작됨. 이후 패딩턴역이 히드로공항 급행열차의 출발역으로 확정되며 1990년대 중반부터 개발이 본격화됨. 이 사업은 약 32ha의 대상지 내 13개의 사업구역을 복합용도로 개발하는 사업이며, 총 사업비가 약 30억 파운드(4조 5,000억원)에 달했음.

<그림 1> 개발사업 구역도



출처 : Paddington Waterside Partnership

<그림 2> 패딩턴 수변공간 개발사업 전후 변화



출처 : <https://www.thisispaddington.com/the-story-of-paddington> (저자편집)

- 구청은 13개 구역의 많은 이해당사자들과 긴밀한 협의와 조율과정을 거쳐 사업을 추진함. 또한, 동시다발적으로 진행되는 개발사업 속에서 구청을 제외한 이해당사자들은 그들 간의 소통, 협력, 이해 조율의 필요성을 인식하여 별도의 파트너십을 구성·운영하였음. 그 결과, 약 30년간의 사업을 통해 ‘모두가 웃을 수 있는’ 결과를 만들어 낼 수 있었음.
- 구청은 변화하는 환경에 유연하게 대응하기 위해 대상지 전체에 대한 마스터플랜을 수립하지 않음. 마스터플랜이 부재한 상황 속에서, 전체 대상지의 조화롭고 일체감 있는 개발을 위해 구청은 큰 틀에서의 계획 지침을 수립·제시하였고, 구체적 사항은 사업자와의 협의를 통해 결정하였음.
- 또한, 개발사업에서 사업자들로부터 받을 수 있는 공공기여(planning gain)를 통합(pooling)적으로 받아 사업지 주변 기반시설 개선·확충과 지역 공동체를 위한 사회적 재생 등에 활용하고자 했음.
- 이러한 사업추진 방식 속에서, 원활한 사업 진행을 위해서는 인허가권을 가지고 있는 구청과 개발사업자 외에도, 개발사업자들 간에도 긴밀한 소통과 이해관계 조율이 매우 중요하였음.

■ 성공적인 ‘개발사업’을 넘어, 지역공동체도 함께 혜택을 누릴 수 있는 상생적 재생 실현

- 패딩턴 수변공간 개발사업을 통해 도심 내 방치되어 있었던 공간을 시민들이 즐기는 매력적인 공간이자 런던의 도시경쟁력 향상에 기여하는 공간으로 재탄생 시킬 수 있었음.
- 또한, 패딩턴 재생사업은 물리적·경제적 재생을 넘어, 저소득 취약계층이 집중적 거주하는 대상지 북측 지역공동체의 문제 해결과 삶의 질 개선에도 상당한 기여를 해왔음.
 - 사업지 북쪽은 이민자들과 저소득층이 다수 거주하는 지역으로, 범죄, 실업 등의 문제가 심각했음.
 - 이러한 문제 해결에 이바지하고 상생적 재생을 실현하기 위해, 공공기여금 중 일부를 활용하여 1,000만 파운드(약 150억 원) 규모의 ‘사회 및 공동체 기금’ (Social & Community Fund)을 조성하였음.
 - 또한, 이 기금으로 오랫동안 지역 재생 활동을 해왔던 ‘패딩턴 개발신탁’ (Paddington Development Trust)이라는 사회적경제 조직을 지원하였음. 이를 통해 중앙정부의 재생기금(SRB) 1,350만 파운드(약 202.5억원)를 추가로 획득할 수 있었고, 사회적 재생사업을 확대 시행할 수 있었음.
 - 기금 출연과 별개로, 파트너십은 개발사업 과정에서 발생하는 일부 일자리(건설, 청소 등)와 인턴십 기회를 지역 주민들에게 우선적으로 공급하고자 ‘Paddington First’라는 일자리 알선 프로그램을 운영함. 이를 통해 12년간 약 5,740여 개의 일자리를 지역 주민들에게 공급할 수 있었음.

■ Paddington 수변공간 재생 사례가 한국 도시재생 정책·사업에 주는 시사점

- 국내에도 도심 내 상당한 규모의 미·저이용 부지가 존재하나, 특혜시비, 과도한 공공기여 요구, 불합리한 규제 등으로 인해 잠재력을 충분히 발휘하지 못하거나 방치되고 있는 경우가 많음. 공공, 시장, 시민이 함께 win-win 할 수 있도록 제도와 운용방식 개선이 필요함.
 - 이러한 문제를 해결하고자 일부 지자체에서는 ‘도시계획변경 사전협상제도’를 운영하고 있으나, 대등하지 못한 협상과정과 과도한 공공기여 요구 등으로 인해 성사 사례가 손에 꼽을 정도로 적음.
- 또한, 국내 도시재생에서는 도시재생의 개념을 지나치게 경직되게 해석하거나, 정책의 효과성에 대한 충분한 고려 없이 이상적인 방법으로만 해결하고자 하는 목소리가 존재함.
 - 예를 들면 ‘개발’은 ‘재생’이 아니라거나, ‘시장경제’가 아닌 ‘사회적경제’ 중심으로 일자리를 창출해야 한다는 목소리가 정책 담론에 상당히 영향력을 미치고 있고, 실제로 상당 부분 정책에 반영되고 있음. 하지만, 그 결과는 정책·사업의 효과성에 대한 심각한 의문으로 이어지고 있음.
- 런던 Paddington 수변공간 재생 사례는 긴밀한 민-관 협력을 통해 저이용 도시공간을 효율적이고 매력적인 공간으로 개발하고, 이를 통해 공공-시장-시민-지역공동체가 함께 웃을 수 있는, 상생적 재생사업 추진과 관련해서 중요한 시사점을 제공해 주고 있음.

이태희(부연구위원 · thlee@cerik.re.kr)

경계해야 할 ‘치명적 자만’

상충되는 진영 간의 정치적 대결에는 다양한 전략이 동원된다. 최근 들어서는 ‘메시지’가 아니라 ‘메신저’를 공격하는 경향이 특히 두드러진다. 주장하는 내용의 옳고 그름이 아니라, 주장하는 사람이 어떤 진영에 속해 있는지를 따진다. 한동안은 비교 대상을 다르게 설정하는 전략도 많이 활용했던 것 같다.

과거 정부의 실정이나 폐해를 새 정부가 추구하는 이상이나 이념과 대비시키는 식이다. 역사적으로 사회주의와 자본주의 간의 이념 대결에서도 비슷한 전략들이 활용되곤 했다. 19세기 자본주의의 비참한 노동 현실을 사회주의자들이 내세우는 고매한 이상과 비교하는 식이다. 이런 식의 전략은 본질과는 거리가 멀고, 패거리 정치의 편향성을 보여줄 뿐이다.

문제를 정확하게 파악하기 위해서는 메신저가 아니라 메시지에 초점을 두어야 한다. 이상은 현실은 현실과 비교하면서 이상이 추구했던 결과가 현실에서 얼마나 실현되었는지를 검증해야 한다. 이 같은 분석은 정치인의 영역이라기보다는 전문가의 영역이다. 하지만 정치 과잉의 한국 사회에서는 독립적인 전문가의 객관적인 분석과 주장이 제대로 평가받기 어렵다. 부득불 저명한 외국 학자의 주장을 끌어와서 자신의 주장을 정당화하고자 하는 경향이 강하다. 자유주의와 자본주의 경제 체제를 옹호한 저명한 외국 학자로는 노벨경제학상 수상자인 하이에크를 꼽을 수 있다.

하이에크는 사회주의가 ‘잘못된 전제’에 기초한 오류였을 뿐만 아니라 ‘치명적 자만’에 빠진 것으로 단언했다. 사회주의는 ‘자원의 생성과 이용에 관한 전제가 잘못된 지식에 근거’했기 때문에 자신의 ‘목적과 프로그램을 달성하는 것이 사실적으로 불가능하고, 논리적으로도 불가능’했다. 무엇보다 ‘사회주의는 사회주의가 약속한 것을 실현할 수 없다는 사실 때문에 논박되었다’. 그 증거로 사회주의자들이 이상화했던 유토피아(소련·쿠바·중국·

유고슬라비아·베트남·탄자니아·니카라과 등)가 어떻게 되었는지를 보라고 한다. 1989년과 1990년 초반에 걸쳐 소련 및 동유럽 사회주의 국가들은 도미노처럼 붕괴되었다. 오늘날 사회주의가 전 세계적으로 한물간 낡은 이념이란 평가를 받고 있는 이유는 이 같은 역사적 사실 때문이다.

원래 사회주의자들은 ‘전통적인 도덕, 법, 언어를 완전히 다시 세우고, 그러한 기초 위에서 낡은 질서를 척결’하여 새로운 질서를 수립하고자 했다. 그 과정에서 중앙정부가 강력한 권력을 갖고 자원의 생산과 배분 과정에 개입해야 한다는 것이다. 하지만 자본주의 경제와 같은 ‘자생적 질서’를 사회주의 경제와 같은 ‘계획된 질서’로 대체할 수 있다는 생각은 ‘치명적 자만’이라는 것이 하이에크의 지적이다. 하이에크는 자본주의의 경제 질서가 확산한 것을 인간의 기획이나 의도, 음모가 아니라 진화론적 선택의 결과로 보았다. 진화론적 선택은 자원의 효율성을 높이는 쪽을 따른다. 자본주의 경제 질서를 따르는 집단들이 인구나 부의 놀라운 증가세를 보이며 전 세계적으로 확산하고, 사회주의 경제 질서가 붕괴되거나 빈곤의 굴레를 벗어나지 못한 것도 진화론적 선택의 결과다.

우리 사회는 변혁의 와중에 있다. 한편에서는 적폐 청산이란 명분하에 기존의 질서가 무너지고 있다. 다른 한편에서는 새로운 질서를 이식하고자 하는데, 그 실체가 무엇인지 불분명하다. 정부가 추진해 온 소득주도성장 정책만 해도 잘못된 전제에서 출발하지 않았는지, 그래서 성과가 미미한 것이 아닌지를 의심해 봐야 한다. 여전히 부동산 시장이 안정되지 못한 이유도 시장의 자생적 질서를 도외시한 채 정부 규제만 강화한 탓이 아닌지 되짚어 봐야 한다. 개혁을 명분으로 한 치명적 자만에서 벗어나 역사 앞에 좀 더 겸허할 필요가 있다. <이데일리, 2019.9.24>