

건설동향브리핑

CERIK

제742호
2020.1.20

정책동향

- 「지방재정법」 타당성조사제도, 실효성 검토해야
- 제2차 녹색건축물 기본계획의 주요 내용

시장동향

- 미·이란 갈등과 세계경제, 그리고 해외건설 영향력

산업정보

- 3차 항공정책 기본계획, 미래형 항공산업 혁신 시도

건설논단

- 변화의 기로에 선 건설산업

社告

설 연휴 때문에 1월 27일자 건설동향브리핑은 쉽니다

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

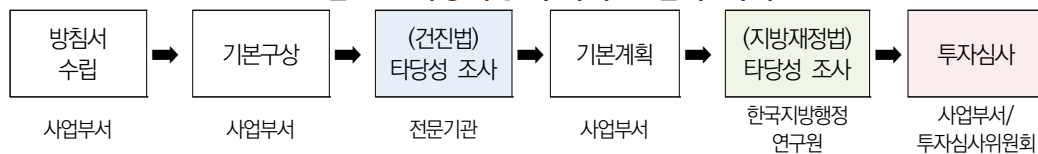
「지방재정법」 타당성조사제도, 실효성 검토해야

- 중복 검토로 사업 지연 초래, 사업기준 상향 및 조사기관의 확대 필요 -

■ 「지방재정법」 타당성 조사제도 개요

- 지방재정 투자사업 심사제도는 지방재정의 건전성 확보와 재정 투·융자 사업의 효율적인 운영을 도모하기 위하여 1994년 「지방재정법」에 도입됨.
- 지방재정 투자사업의 심사 체계는 사업부서의 방침서 수립 및 기본구상 이후 「건설기술진흥법」에 의한 타당성조사, 기본계획, 「지방재정법」 타당성조사, 자치단체 투자심사위원회에 의한 투자심사로 이루어짐.

<그림 1> 지방재정 투자사업 심사 체계



- 「지방재정법」 타당성조사는 재원에 상관없이 공유재산 가격이 포함된 총사업비 500억원 이상 사업에 대하여 의무적으로 수행하도록 하고 있음.
 - 타당성 조사기관은 행정안전부가 지정한 전문기관인 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터 (LIMAC) 1곳에서 수행함.
- 「지방재정법」 타당성조사의 내용은 기초조사, 기술적 타당성 분석, 비용 추정, 수요 및 편익 추정 등으로 「건설기술진흥법」 타당성조사의 내용과 동일함.

■ 무의미한 중복 검토로 인한 재정투자 효과 반감

- 「건설기술진흥법」 타당성조사와 동일한 「지방재정법」 타당성조사가 추가된 가운데 조사기관이 한국지방행정연구원 1곳으로 지정되어 있어 중복 조사로 인한 문제 발생이 우려됨. 설계 이전 사업계획에만 최소 2년 이상 소요되는 등 적기 투자 시기만 지연됨.
 - 서울공공투자관리센터 조사에 의하면 「지방재정법」 타당성조사는 신청에서 결과 통보까지 평균 11개월가량이 소요됨(최소 8개월~최대 19개월).

<그림 2> 「지방재정법」 타당성조사로 인한 공사 시기 지연 사례



자료 : 서울공공투자관리센터.

- 「지방재정법」 타당성조사는 사업 추진 여부를 결정하는 「국가재정법」 예비타당성조사와 달리 사업을 지원하는 역할로 효과는 제한적임.
- 「지방재정법」 타당성조사는 예비타당성조사처럼 사업의 추진 여부를 결정하는 것이 아니라, 보다 효율적인 사업의 추진 방안을 검토하는 것임. 따라서 「지방재정법」 타당성조사의 경제성 분석 결과(B/C) 등에 상관없이 투자심사를 추진함. 서울시의 경우 「지방재정법」 타당성조사와 투자심사가 완료된 사업 16건 모두가 최종 투자심사를 통과함.

<그림 3> 「지방재정법」 타당성조사 완료 사업의 투자심사 결과

지방재정법 타당성 조사 완료		투자심사 의뢰	투자심사 결과
16건	B/C ≥ 1.0 2건	16건	16건 통과
	B/C < 1.0 11건		
	경제성 분석 미수행 2건		

자료 : 서울공공투자관리센터.

- 또한, 타당성조사 의뢰 당시의 추정 사업비와 수행 후 총사업비의 변화도 크지 않음.

<표 1> 「지방재정법」 타당성조사 수행 전·후 총사업비 변화

총사업비 변화율	0~10%	10~20%	20~30%	30% 이상
사업 건수	8건	6건	1건	1건

주 : 공유재산 가격은 제외하였으며, 총사업비가 30% 이상 변경된 1건은 '용산유수지 역세권 2030 청년주택 건립사업'으로 사업 규모 등이 조정됨.

자료 : 서울공공투자관리센터.

■ 「지방재정법」 타당성조사제도의 실효성 검토 필요

- 「지방재정법」 타당성조사는 국비가 들어가지 않고 토지 가격이 포함된 총사업비 500억원 이상~2,000억원 미만의 모든 사업이 받아야 해, 중소 규모의 지방 재정사업뿐만 아니라 소규모 주차장과 같은 민간투자사업에도 영향을 미침. 이에 침체되어 있는 지역 경기에 대한 지방정부의 경기 대응력 저하를 초래함.
- 따라서 단기적으로 대상 사업 기준 상향과 더불어 타당성 조사기관의 확대가 필요하며, 장기적으로는 제도의 실효성에 대한 검토가 필요함.

엄근용(부연구위원-kyeom@cerik.re.kr)

제2차 녹색건축물 기본계획의 주요 내용

- 국토교통부, 온실가스 감축 및 신성장동력 확보를 위한 전략 과제 발표 -

■ “제2차 녹색건축물 기본계획(2020~2024)” 시행

- 국토교통부는 1월 8일 “제2차 녹색건축물 기본계획” 시행을 발표함.
 - 제2차 기본계획은 우리나라 건설부문에서 발생하는 온실가스를 줄이고 녹색건축물을 조성해 건강한 삶의 터전을 만드는 5년간의 정책 방향을 제시한 것으로, 2020년 1월부터 시행됨.
 - “녹색건축물 기본계획”은 「녹색건축물 조성 지원법」에 따라 5년마다 수립하는 법정계획으로, 선진국 패시브 건축물 수준으로 단열기준을 강화하고, 녹색건축물로 원천적 체질 개선을 주도하는 제1차 기본계획이 2014년 12월에 발표되었음.
- 제2차 기본계획에서는 강화된 온실가스 감축 목표(2030년 BAU 대비 18.1% → 32.7%)의 선제적 이행과 제로에너지 건축 등 녹색건축산업을 신성장 동력으로 육성하고 일자리를 창출하기 위한 전략이 체계적으로 수립됨.
 - 제로에너지 건축물 의무화 등 녹색건축물 시장 활성화가 이번 계획의 목표임.

■ 5대 전략, 12대 정책과제 추진 계획

- 국토교통부는 ‘국민 생활 향상과 혁신성장 실현에 기여하고, 저탄소·저에너지 사회를 선도하는 녹색건축’ 비전을 실현하기 위해 5대 전략과 12대 정책과제, 100개 세부 실행과제를 추진할 계획임.
- (전략 1) 신축 건축물 에너지 성능 강화
 - 제로에너지 건축물 조기 시장 창출을 위해 2020년 공공 건축물을 대상으로 의무화를 시행함. 또한, 신규 혜택 발굴 및 지구·도시 단위 제로에너지 건축 확산을 통해 2025년까지 민간 건축물도 의무화 대상으로 정하는 대응 기반을 구축함.
 - 신축 건축물의 종합적인 에너지 성능 강화를 위해 에너지 소비 총량 기반의 허가기준을 단계적으로 강화함.
- (전략 2) 기존 건축물 녹색화 촉진
 - 공공 건축물의 그린리모델링 표준모델 개발, 규제 완화·지원 다양화를 통하여 노후 건축물 그린

리모델링 시장을 현재 대비 2배 이상 확대함.

- 건축물의 용도·규모·사용 패턴 등을 고려해 데이터 기반으로 운영 성능을 분석·진단하는 비용 효율적 평가 서비스를 개발함. 또한, 시설관리 업체의 에너지 성능 역량 강화를 통해 운영 단계에서 에너지 절약을 유도함.

● (전략 3) 녹색건축산업 혁신성장 역량 제고

- 제4차 산업 시대에 대응해 국산·보급형 건물 에너지관리 시스템(BEMS, Building Energy Management System) 기술을 개발해 BEMS 구축 비용을 획기적으로 절감함(현재 대비 30% 이상).
- 설계·시공·감리·자재/설비 등 녹색건축 관련 전후방 산업의 역량 강화 및 맞춤형 지원으로 녹색건축산업 기반을 확대함.

● (전략 4) 국민 생활 기반 녹색건축 확산

- 미세먼지, 라돈 등으로부터 국민 건강을 지키는 환기설비 기준을 강화하고, 참여·체험형 녹색건축 콘텐츠를 통해 녹색 건축문화를 확산함.

● (전략 5) 녹색건축시장 인프라 확충

- 녹색건축 신규 비즈니스 모델 개발 및 녹색건축 정책·기술 수출을 활성화함. 또한, 녹색건축 관련 업종분류 체계를 개선하고, 지역 기반 녹색건축 특성 사업을 개발하는 녹색건축시장의 재정적·행정적·인적 인프라를 구축함.

■ 건설산업에서 환경의 중요성 점차 증대, 제도적 지원 확대 필요

● 우리나라뿐 아니라 전 세계적으로 건설산업에서 환경의 중요성이 높아지고 있음.

- 기후 변화에 따른 자연재해 증가에 대응하고, 환경 보호를 위한 재생에너지 사용과 폐기물 저감은 전 세계적으로 미래 인프라 투자의 주요 이슈이며, 관련 투자도 증가하고 있음.
- 녹지공간 확대와 녹색건축물 조성도 해외 주요국에서 정책적으로 추진되고 있음.

● 지속가능한 발전에서 환경의 중요성이 매우 크므로 이번 계획을 포함하여 이에 대한 제도적 지원이 지속해서 확대되어야 할 것임.

- 최근 환경문제가 국민의 삶의 질에 미치는 영향력은 더욱 커지고 있으며, 지속가능한 발전을 위해 환경 변화와 이에 따른 영향에 대비해 나가야 함.
- 기업은 친환경 건설에 신기술을 적극적으로 활용하여 건설산업의 신성장 동력으로 삼고, 정부는 기업이 환경을 보호하고 에너지를 절약할 수 있도록 제도적 지원을 뒷받침해야 함.

이지혜(부연구위원 · jihyelee@cerik.re.kr)

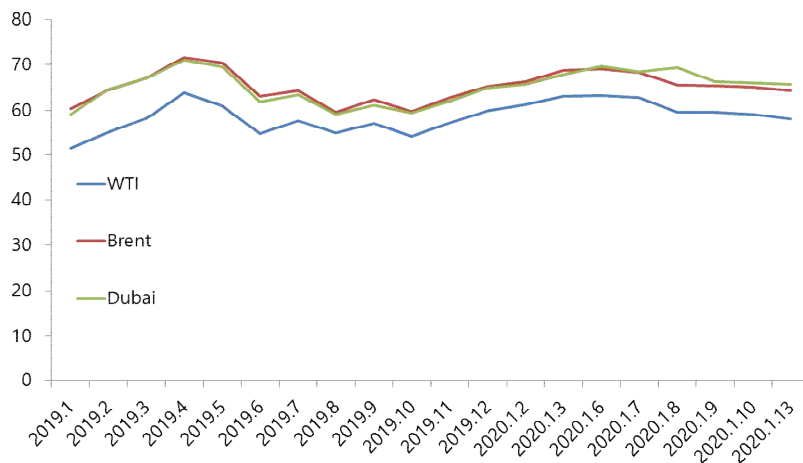
마·이란 갈등과 세계경제, 그리고 해외건설 영향력

- 전면전 가능성 축소 후 원유가격 안정세, 중동 발주 물량 감소 우려 -

■ 전면전 직전에 멈춘 미국과 이란의 갈등

- 미국과 이란의 갈등이 2020년 1월 3일 미국의 드론 공습으로 이란 혁명수비대 사령관이자 이란의 대중동 정책 책임자인 가셈 솔레이마니가 살해되면서 최고조에 달했음.
- 전면전으로 확대되기를 원하지 않는 이란의 소극적인 보복 행동과 이를 경제 제재 강화로 전환한 미국의 선택으로 전면전의 위기는 소멸함.

<그림 1> 국제 원유가격¹⁾ 추이



자료 : 에너지경제연구원.

- 미국과 이란 간의 갈등은 즉각적인 전면전 위기는 일단 모면하였으나, 여전히 심화될 여지가 있음.
- 미국은 지난 2018년 5월 이란이 유엔안전보장이사회 5개국 및 독일 등과 합의(2015년 7월)한 핵 프로그램 동결을 일방적으로 탈퇴함.
- 이를 통해 미국은 이란의 핵과 미사일 프로그램을 영구적으로 중단시키는 새로운 합의를 도출하려고 시도함. 하지만 미국의 공격 이후 이란도 지난 1월 5일 합의 탈퇴를 선언함으로써 양국 갈등은 이어지고 있음.

1) 단위는 배럴당 달러이고 WTI, Brent는 선물가격, Dubai는 현물가격임.

■ 국제 원유가격 안정 추세

- 미국의 드론 공격이 발생한 1월 3일 WTI 및 Brent의 선물가격이 각각 3%와 4% 상승했고, Dubai 현물가격도 3% 상승했음. 하지만 이란과 미국 간 전면전의 가능성이 축소된 1월 8일 이후에는 지난해 12월 평균 수준을 하회하고 있음.
 - 1970~1980년대 중동에서의 지정학적 분쟁으로 국제 유가가 상승하고 이를 통해 세계 경제의 스태그플레이션을 초래했던 것과는 뚜렷하게 구별되는 상황이 전개되고 있음.
 - 최근 미국과 이란의 갈등에도 불구하고 국제 원유가격이 안정세를 보이는 배경에는 다음과 같은 세 가지 요인이 있음.
- ① 셰일가스 및 오일 생산으로 1970~1980년대 최대 원유 소비국이었던 미국이 원유 수출 국가로 전환됐음. 그뿐만 아니라 러시아, 캐나다, 노르웨이 등 비중동 산유국의 원유 수출도 많이 증가해 중동 지역이 생산하는 원유에 대한 의존도가 크게 감소했음.
- ② 기술 발전으로 에너지 소비 효율성이 크게 상승해 선진국은 석유 제품의 필요 투입량을 감소시켰음. 유가 급등이 미국, 유럽 등 주요 선진국 경제의 생산 능력에 미치는 영향이 제한됨.
- ③ 미국, 유럽 등 경제 선진국들의 산업 구조는 1970~1980년대 석유 제품을 주요 투입 요소로 사용하는 제조업 중심에서, 석유 제품 투입이 거의 없는 서비스산업 중심으로 전환됐음. 구글, 애플, 아마존, 페이스북 등 미국의 대표 기업은 유가 변동에 거의 영향을 받지 않음.

■ 세계 경제 및 해외건설 전망

- 핵 개발을 둘러싼 미국과 이란의 갈등은 미국과 중국의 디커플링과 함께 세계 경제의 불확실성 요인으로 작용할 가능성이 큼.
 - 미국과 이란의 갈등 심화에 따른 중동 지역의 지정학적 긴장 고조는 석유 제품의 투입 비중이 높은 제조업 중심의 경제 구조를 가진 개발도상국 경제에 위협 요소로 작용할 가능성이 큼.
 - 중동 지역의 긴장 고조와 개발도상국 경제의 위험성 증가는 달러 강세로 이어질 가능성이 큼. 이는 미국과 중국의 디커플링을 가속화하고, 글로벌 교역 혹은 투자 확대에 부정적인 요소로 작용할 수 있음.
- 세계 경제의 불확실성 증가와 달러 강세는 우리나라의 주요 해외건설 시장인 중동, 아시아 등의 발주 물량을 감소시킬 가능성이 큼.
 - 해외건설시장에서 자금조달 능력이 중요해지는 환경이 조성될 수 있음. 정부와 금융기관 그리고 해외건설시장 진출 기업의 주의와 적극적인 대응 방안 모색이 필요함.

빈재익(연구위원 · jipins@cerik.re.kr)

3차 항공정책 기본계획, 미래형 항공산업 혁신 시도

- 지역 성장 플랫폼으로 5년간 항공부문 투자, 연관 인프라 투자 확대 기대 -

■ 제3차 항공정책 기본계획, 향후 5년(2020~2024)간의 항공부문 투자계획 제시

- 국토교통부는 최근 미래 항공산업의 혁신 패러다임 전환과 항공서비스 개선, 항공산업 생태계 조성 및 지역 신산업·기업 성장 플랫폼으로서의 공항 역할 전환을 골자로 하는 “제3차 항공정책 기본계획(이하 기본계획)”을 확정, 고시하였음.
 - 항공운송, 안전, 공항 개발, 보안 등을 종합하는 동 기본계획은 항공안전정책 기본계획, 공항개발 종합계획, 항공보안 기본계획에 우선하는 최상위 계획임.
- 제3차 기본계획의 비전은 ‘미래항공 글로벌 선도국가’로, 미래 항공산업의 혁신적 패러다임 구축 등 5대 목표와 30개 과제가 도출되었음.
 - 참고로 1차 기본계획은 ‘글로벌 경쟁력 기반 확립과 다각적 성장 도모’를, 2차 기본계획은 ‘글로벌 항공강국 실현’을 비전으로 설정하였음.

■ 제3차 기본계획의 5대 목표와 추진과제

- (목표 1) 미래 항공산업의 혁신적 패러다임 구축 : 산업 성장을 위한 9가지 혁신과제
 - ① 지속가능한 항공 수요 확보를 위한 신규 수요 유치, ② Hybrid 항공 네트워크(인천공항 경쟁력 강화+지방 공항의 국제선 확대) 추진, ③ 안전 관련 빅데이터 분석을 통한 항공교통관리 및 선제적 예방 정비
 - ④ 드론 택시 등 미래 도심형 항공 모빌리티 선도, ⑤ 항공 네트워크 강화 및 시장 개척, ⑥ 드론 산업의 체계적 육성 및 생활 드론 안전, 드론 테러 방지 시스템 강화
 - ⑦ 스마트 도시와 연계한 지역 개발 및 첨단 기술이 구현된 스마트 공항 등 ‘한국형 공항 수출모델’을 개발하고 패키지 수출을 추진, ⑧ 차세대 항공기 상용화, 상업 항공우주 시대 도래에 따른 글로벌 초단축 생활권에 선제적 대비, ⑨ 남북한 항공 협력기반 구축
- (목표 2) 스마트·체감형 및 보편적·무단절 항공서비스 구현
 - ① 생체인식, AI 기반 서비스 등 공항 스마트 기술의 고도화, ② 수요자 중심의 항공교통 서비스 개선 추진, ③ 공항 서비스시설 확충을 통한 교통약자 불편 해소, ④ 항공산업 종사자 보호 정책 강화, 근로환경 개선, ⑤ 국립항공박물관을 개관하고 항공 종합문화시설로 활용

● (목표 3) 전후방 연계 종합산업 및 산업생태계 조성

- ① 전후방 종합산업 기반 조성, ② 항공화물 운송 특화 및 서비스 다각화, ③ 항공금융 활성화를 통한 산업 성장 지원, ④ 소형항공, 항공레저 스포츠 활성화를 위한 제도 개선, ⑤ 항공기 제작 및 정비 기술경쟁력 육성, ⑥ 항공 종사자 인력수급 체계 마련, 고용 창출 선순환 구조 구축, ⑦ 지속가능한 성장을 위한 소음, 온실가스, 신재생 에너지 등 환경 이슈에 적극 대응

● (목표 4) 공항을 지역 경제·기업 성장의 플랫폼으로 구축 : 공항을 단순 교통망에서 지역 신산업 육성 기지로 전환, 지역 여건에 따른 특화, 기술 협력의 장으로 운영

- ① 공항의 지역경제 앵커(Anchor) 전략 추진 : 지자체와 공항 간 협력 거버넌스 체계 구축, 지역 산업과 연계한 주변 지역 개발과 비즈니스 포트 육성을 위한 정책지원 강화
- ② 지역과 연계한 개별 공항의 비전·역할에 따른 공항 개발 및 운영 특화
- ③ 첨단 항공교통관리 체계 구축, 무인항공기 등 미래 항공교통 대비, 공역체계의 선제적 개선
- ④ 공항과 연계된 교통 접근성 강화, 공항을 지역 커뮤니티 SOC로 확장
- ⑤ 공항의 미래기술 테스트 베드 및 중소기업 해외 진출 지원을 위한 테크(Tech) 플랫폼화
- 또한 '목표 4'를 통해 공항 연결성 50% 향상, 부가가치 유발효과 30% 향상, 여행시간 중 공항 접근시간 비율 50% 단축이 정량적 목표로 함께 제시됨.

● (목표 5) 빅데이터·AI 기반 무결점 항공 안전과 보안 실현 : 장애, 안전·보안 위협에 대응, 항공안전 및 보안시스템 역량 선진화

- ① 자율과 상호 견제의 균형적 항공안전문화 조성, ② 정부의 항공안전 관리 역량 강화를 위한 제도·인력 정비, ③ 선제적 위협 대비와 항공 보안사고 예방을 위한 빅데이터 기반 보안관리 체계 구축, 항공 보안장비 성능인증 체계 고도화

■ **항공산업과 연계한 인프라 투자 및 지역개발 확대 전망, 미래 항공교통에도 대비 필요**

● 지역 개발과 연계 교통망의 구심점으로서 '공항 역할 강화', '미래 항공교통 도래'는 이와 연계된 인프라 투자 확대 및 신규 수요 창출로 이어질 것으로 전망됨.

- 지역 경제 및 신산업 육성 거점으로서 공항 역할을 강화하고 공항 경쟁력을 향상시키는 노력은 연계 교통망 확충으로 이어져 관련 인프라 투자를 견인할 것임.

● 미래 도심형 항공 모빌리티, 스마트 도시·기술 기반 한국형 공항 수출 패키지 등 미래 항공 산업이 창출할 신규 수요에 대응하기 위한 건설산업의 선제적 전략 모색이 필요함.

박희대(부연구위원 · hpark@cerik.re.kr)

변화의 기로에 선 건설산업

2020년 경자년 새해가 밝았다. 12간지 중 흰 쥐의 해다. 흰 쥐는 예로부터 풍요와 다산, 번영을 상징해왔기 때문에 2020년에 대한 기대감도 크다. 그러나, 최근 우리나라 경제 상황은 새해에 대한 기대를 무색하게 한다. 정부는 올해 국내 경제성장률을 2% 초반으로 예측하고 있으나, 현재 세계 경제의 불확실성과 소비위축, 높은 가계부채비율 등을 감안할 때 쉽지 않다고 보는 시각도 많다.

우리 건설산업도 2020년은 크게 다르지 않다. 2020년 건설시장은 공공 건설투자의 증대에도 불구하고, 전체 건설시장의 60% 이상을 차지하고 있는 민간 건설시장의 급격한 위축의 영향으로 지속적으로 악화되었던 2019년도 상황과 크게 다르지 않을 전망이다. 건설투자 확대만으로는 우리 경제의 활력 제고와 경제의 성장 잠재력을 확충하는 데 한계가 있다. 그래서 건설산업은 ‘바른 건설’, ‘신뢰와 상생의 건설’, ‘미래 지향적인 건설’로 변모해야 한다.

‘바른 건설’이란 무엇인가? 국가 등 발주자는 건설공사의 적정한 공사금액을 책정하고, 건설기업들은 그에 맞는 품질과 성능을 갖춘 건설시설물을 건설한다. 그럼으로써 이용자들 생활의 질을 향상시키고, 국가 경제가 한걸음 도약하는 데 필요한 성장기반을 마련하는 것이 정도(正道)의 건설산업이다. 결국, 바른 건설은 국가 등 발주자로부터 시공하는 건설기업과 산업에 종사하는 모든 사람이 함께 만들어가야 한다.

다음으로 ‘신뢰와 상생의 건설’이란, 건설 행위에 참여하는 모든 주체가 상호 협력과 신뢰를 바탕으로 함께 성장해 나가는 건설이다. 이를 위해서

는 건설산업 내 뿌리박혀 있는 불공정하고, 불합리한 관행들을 과감히 개선해나가야 한다. 발주자와 시공자, 그리고 건설자재, 장비업자, 건설근로자 간의 상호 신뢰와 협력은 처벌과 규제에 의해 만들어지지 않는다. 상대방이 동반자이자 협력자라는 시각으로 공정하고, 합리적인 원칙과 절차, 방법에 따라 참여하는 문화를 조성해 나가는 것이 중요하다.

‘미래 지향적인 건설’은 국민이 갖고 있는 건설산업에 대한 기대와 수요를 충족하기 위해 변화를 거듭하는 건설산업이다. 이를 위해서는 변화하는 경제, 사회 환경에 부합하는 고기능·고품질의 시설물을 생산하고, 편안하고 안전한 국민생활의 터전을 조성하는 데 앞서가야 한다. 4차 산업혁명 시대에 맞는 스마트한 생활 환경, 스마트 기술을 접목한 건설 시설물을 도시, 나아가 국가 기반시설로 만들어 가는 노력이 필요하다.

건설산업에 대한 국민들의 부정적인 시각은 여전하다. 사람들은 건설을 부실시공, 부조리 및 불공정, 낙후된 산업으로 인식하고 있다. 이러한 부정적 시각은 건설산업의 발전과 나아가 국민경제에 기여하는 성장을 막아 왔다. 청년은 건설 일자리를 외면하고, 건설투자는 낭비적인 투자로 인식되면서 많은 규제와 통제로 성장이 제한되는 악순환이 지속되어 왔다.

경자년 새해가 국가의 2030년, 2040년의 미래를 견인하는 ‘바른’, ‘신뢰와 상생’, ‘미래 지향적’인 건설산업으로서 큰 걸음을 걷는 변화의 출발점이 되기를 기대한다. <브릿지경제, 2020.1.9>

김영덕(연구본부장 · ydkim@cerik.re.kr)