

특집

서울시 인프라 투자의 방향과 과제

서울시 도시 경쟁력 인프라 투자 축소, 문제 없나

— 인프라 예산 비중 7년 전보다 20% 줄어듦과 복지 예산 비중은 27% 늘어나 —

김영덕 | 한국건설산업연구원 연구위원

ydkim@cerik.re.kr

지난 7년 간 서울시의 예산 편성 추이에서 두드러지는 특징은 사회복지 관련 예산의 대폭적인 증대와 인프라 예산의 지속적인 축소에 있다. 2007년 이후 최근 7년 간 도로·교통, 환경·공원, 주택 및 도시관리 등 주요 인프라 관련 투자가 서울시 사업비 예산에서 차지하는 비중은 무려 20.1%p나 줄어들었다. 즉, 2007년의 49%에서 2013년에는 28.9%로 감소한 것이다. 반면, 사회복지 투자 비중은 2007년의 19.7%에서 2013년에는 47%로 크게 확대되었다. 이 기간 동안 여타 부문, 즉 교육, 문화 및 관광 등의 예산에 큰 변동이 없었다는 점을 감안하면, 결국 사회복지 투자 확대를 위해 인프라 투자를 축소한 것으로 평가된다.

도시 경쟁력 인프라 투자 크게 줄어

서울시 도로 예산은 2009년 1조 3,000억원 규모에서 2012년 7,000억원 규모로 크게 축소되었다. 이 기

간 동안 강남순환고속도로, 동부간선도로, 용비교~행당중 도로개설 공사 등 핵심 도로 사업들의 공기가 예산 미확보로 지연되었으며, 중기지방재정계획에 포함되었던 탄천변 동측도로 확장 공사, 서초역~방배로 도로개설 공사 등이 착공되지 못하였다. 2010~2012년까지의 도로 예산에 따른 당초 사업 계획 대비 미투자 금액은 9,011억원에 이르는 것으로 분석되었다.

도시철도 부문도 마찬가지다. 도시철도 9호선의 2단계 및 3단계 사업의 공기 지연이 불가피하였고, 당초 서울시에서 예정했던 7개의 경전철 사업 중 1개 사업이 착수되는 데 그쳤다. 현재까지도 6개 잔여 노선에 대한 사업 계획이 불투명한 상황이다.

인프라 시설 중 공원·녹지 관련 예산의 축소는 더욱 심각한 상황이다. 공원·녹지에 대한 투자는 2008년에서 2012년까지 지난 5년 간 지속적으로 감소하였는데, 2008년에 8,006억원이었으나 지속적으로 줄어들어 2012년에는 3,690억원에 그쳤다. 이 중에서도

실제 시민들의 활용도가 높은 동네 뒷산공원 조성사업은 2009년 548억원에서 2012년 191억원까지 감소하였다. 서울시의 1인당 생활권 공원 면적은 4.9㎡로서 UN 산하 세계식량농업기구에서 권장하는 9㎡의 절반 수준에 불과한 점을 감안하면 이러한 예산 축소는 생활 인프라의 질적 저하를 초래하고 있다고 할 수 있다.

결국 지하 저류조 및 빗물 펌프장 건설 등 수해 방지 예산이 2012년부터 다소 증액 편성되고 있는 것을 제외하고는 문화·관광, 산업·경제 분야 등 도시 경쟁력과 직결되는 분야들과 시설물 유지관리 분야 등 인프라 관련 투자 예산이 지속적인 감소 추세를 보이고 있는 상황이다.

향후에도 신규 투자 '난망'

향후에도 서울시의 인프라에 대한 급격한 투자 확대는 기대하기 힘든 상황이다. 2012~2016년까지의 서울시 중기지방재정계획에 따르면, 그동안 지연되거나 미착공된 인프라 사업들은 완공 위주로 투자될 계획이다. 따라서 신규 인프라 투자는 여전히 미흡할 것으로 예상되고 있다. 더욱이 최근 몇 년 동안 사회복지 관련 투자가 당초 계획보다도 훨씬 높은 수준으로 지속되어 왔다는 점을 감안한다면, 계획된 인프라 투자도 제대

로 추진될 가능성이 낮은 것으로 보인다. 추가적인 공기 지연이 우려되는 상황이다.

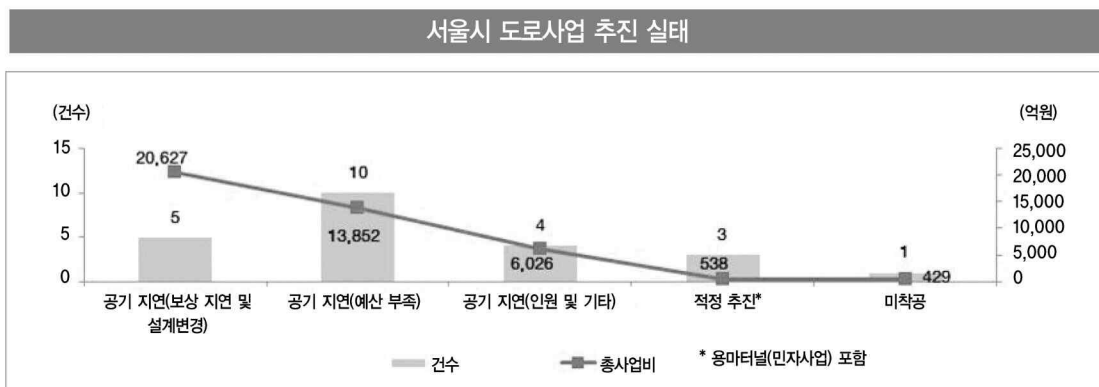
도로사업만 보더라도 현재 추진 중인 23개 사업이 모두 2016년 내 준공을 목표로 하고 있어 이들의 준공을 위해서는 도로부문에만 2조 7,146억원이 투입되어야 하는 상황이다. 그러나, 2012년 중기지방재정계획에 따르면, 2조 1,988억원을 투입할 예정으로 있어 5,000여 억원이 부족한 실정이다. 현재 발주 예정 및 설계 중인 사업을 고려하면, 사실상 중기지방재정계획상 목표 달성은 어려운 상황이다.

인프라 투자 축소의 문제점

서울시의 인프라 투자 예산 축소와 지연 투자는 많은 문제를 야기하고 있다. 이는 서울시의 인프라 투자에 대한 중장기 정책이 부재함을 그대로 보여주고 있다. 당초 투자 계획에 대한 급격한 변동으로 인하여 인프라 투자에 대한 신뢰성이 크게 저하되고 있으며, 이미 수립된 중기지방재정계획의 실현성도 현저히 저하되고 있다.

만성적 공기 지연

인프라 투자의 축소는 주요 인프라 사업의 공기 지



특집 서울시 인프라 투자의 방향과 과제

연을 발생시켜 서울시의 사회, 경제적 손실을 초래하고 있다. 앞서 그림과 같이 현재 서울시가 추진 중인 도로 인프라 사업 23개 중 적정 추진 사업은 3개에 불과한 실정이고, 전체의 83%인 19개 사업이 공기가 연장되어 당초 계획 대비 준공이 지연되었다.

2012년 11월, 서울시의회 김춘수 의원이 배포한 보도 자료에 의하면, 서울시 도로 공사의 평균 공기 연장은 2년 2개월에 달하며, 이에 따른 사업비 증액만 2,720억원에 이르는 것으로 나타났다. 공기 연장은 사업비의 증액에 따른 경제적 손실은 물론, 사업 편익의 발생 지연, 시민의 불편 가중 등 추가적인 부작용을 발생시키게 된다.

한편, 한국건설산업연구원이 공기가 연장되고 있는 16개 사업에 대하여 간접비의 손실 비용을 추정한 결과, 약 4,481억원에 이를 것으로 추정되었다. 여기에 물가 상승에 따른 노무비 및 자재비 상승 등 직접공사비를 포함하면 더욱 클 것으로 예상된다. 결국, 예산 부족으로 공기가 지연되었는데 오히려 추가 비용이 소요되어 예산을 낭비하고, 서울시민들의 부담을 더욱 가중시키는 악순환이 거듭되고 있다.

인프라 스톡의 총량적 부족과 지역간 불균형

다음으로, 인프라 스톡의 부족과 지역간 불균형을 들 수 있다. 서울시의 경우, 1인당 도로 연장은 베이징, 도쿄, 뉴욕, 런던 및 파리 등 세계 주요 14대 도시 중 14위를 차지하고 있으며, 100만 명당 지하철 연장도 8위에 그치고 있다. 또한, 인프라 부족에 따른 시내 차량 평균 속도도 14위로 꼴찌다. 문화시설 측면에서 보면, 1인당 공원 면적은 파리, 런던, 싱가포르 등의 절반 수준이며, 박물관 및 미술관, 국공립 도서관 수도 세계 주요 13개 도시 중 9위에 그치고 있다. 이러한 문화 관

련 인프라의 부족은 문화적인 소프트웨어의 저하로 나타나고 있는바, 서울의 연간 연극 공연 횟수와 음악 공연 횟수는 각각 12위와 6위를 차지하고 있다.

또 다른 인프라 스톡의 문제는 서울 지역 내에서의 불균형 문제다. 고용 중심지 인근에는 여전히 공원이 부족하다. 서울시의 1인당 공원 면적이 16.2㎡인 반면, 동대문구·강서구·마포구·영등포구·용산구·동작구 등 15개 구가 평균에 미달하고 있다. 주택 보급률에 있어서도 서울시는 전국에서 가장 낮은 비율을 기록하고 있을 뿐만 아니라 10개 구가 평균에 미달하고 있는 상황이다. 또한, 소방차의 진입이 불가능한 구간이 서울시내에만 331곳에 이르고 있으며, 강력 범죄 발생 비율도 용산구, 금천구, 중랑구, 구로구 등 비교적 인프라가 노후된 지역일수록 높게 나타나고 있다.

서울시 건설산업의 위기

인프라 투자의 축소는 서울시 건설산업의 위축으로 연결된다. 건설산업은 생산 및 고용 측면에서 지역 경제 전반에 광범위한 영향을 미치는 산업이며, 연관 산업의 범위가 넓다. 특히, 건설산업은 시공 등 직접 영향을 받는 산업 이외에 2차적 영향을 받는 산업까지 포함하면 서민 관련 업종이 주를 이루고 있다. 결국 건설산업의 어려움은 서민경제의 어려움과 직결된다.

서울시 경제에 있어서도 건설산업은 매우 중요한 산업이다. 지역내 총생산(GRDP)의 4.3%를 차지하고 있으며, 취업자 비중은 6.8%로서 타 업종과는 달리 생산성과 취업자 비중에서 모두 균형을 유지하고 있다. 이는 경제 성장과 일자리 창출 모두에서 효과를 발휘할 수 있는 산업임을 입증한다.

이러한 건설산업이 최근 급격히 위축되고 있다. 불변가격 기준으로 2011년 서울의 건설 기성액은 2004

년의 55.2% 수준에 불과한 실정이다. 특히, 서울시의 공공 발주가 급격히 위축되고 있다. 이에 따라 공공공사에 크게 의존하는 서울시의 중견, 중소기업체들의 어려움이 크게 증대해 부도 업체 수도 크게 늘어나고 있다.

서울시 인프라 투자의 과제

서울시의 인프라 투자 축소는 단기적으로 서울시 건설산업의 위축으로 이어져 지역 경제의 악화를 가속시키게 되며, 다양한 측면에서의 지역 경제 활성화 노력을 저해한다. 또한, GRDP 및 생산, 고용 등 전방위적으로 경제의 어려움을 가중시키고 만성적 공기 지연에 따른 서울시민들의 불편과 부담을 초래한다.

중장기적으로는 인프라 투자 위축에 따른 일자리 감

소와 사회적 비용의 증가를 유발함으로써 도시 경쟁력을 저하시키고, 서울시의 국제 경쟁력에 있어 큰 부문을 담당하고 있는 인프라의 부족은 중장기적인 성장 잠재력의 상실을 초래하게 될 것이다.

따라서, 단기적으로는 추진 중인 사업들에 대한 적정한 예산 배정과 발주 예정인 핵심 인프라 사업들을 계획대로 추진할 필요가 있다. 특히, 지연된 사업들의 경우 예정된 기한 내 완료를 위하여 추가적인 예산 투입을 적극 검토해야 하며, 신규 예정 사업들 가운데 시민들의 불편을 가중시키고, 안전과 직결되는 주요한 사업들은 조속히 착수될 수 있도록 해야 한다.

중장기적으로는 서울시의 인프라 투자 정책의 목표를 서울시민의 삶의 질 개선과 도시 경쟁력 향상에 두고 새롭게 정립해야 한다. CERIK

서울시의 장·단기 인프라 투자 대책 방향

지역 건설산업 위축에 따른 지역 경제의 성장동력 상실 우려

- 건설업은 생산 및 고용 등 지역 경제에서 차지하는 비중이 큰 산업으로 전·후방 연관산업을 고려하면, **지역건설업의 위축은 지역경제의 악화를 가속화**
- 경기부양 효과가 높은 건설산업을 통해 **단기적인 지역경제의 활성화와 안정적인 지역경제의 성장을 유도 필요**

단기 대책

추진 중 사업에 대한 적정 예산 배정과 발주예정사업은 계획대로 추진

인프라 투자의 위축에 따른 도시 경쟁력 저하 우려

- 2009년 이후 도로, 철도, 방재 등 **인프라 투자가 축소되고 있는 추세**
- 건설투자 위축은 **일자리 감소, 도시경쟁력 저하, 인프라 투자 지연에 따른 사회적 비용의 증가 등 서울의 성장잠재력 저하** 우려

중장기 대책

서울시민의 삶의 질을 개선하고 도시경쟁력 제고를 위한 새로운 인프라 투자 방향 모색