

건설동향브리핑

제510호 (2015. 5. 11)

■ 정책 · 이슈

- 턴키공사, 확정가격 최상설계 방식을 확대해야
- 서울시 뉴타운 및 주거재생 정책방안 분석

■ 경영 · 정보

- 2014년 건설업 경영성과 분석

■ 경제 동향

- 4월 CBSI, 전월비 3.5p 하락한 91.4

■ 연구원 소식

- 건설 논단 : SOC투자에 대한 새로운 인식 필요

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

턴키공사, 확정가격 최상설계 방식을 확대해야

- 가격담합 요인을 근본적으로 배제하고 신뢰성 있는 원가검토로 품질확보 가능 -

■ 현행 가중치평가 방식에서 나타나는 덤핑 낙찰 방지해 기술경쟁 촉진 가능

- 일반적으로 조달 방식의 패턴은 아래 <그림>과 같이 3가지로 분류할 수 있음. 일반 상품·서비스의 구매에서는 요구 성능이나 상품의 유통 상황 등에 따라 다양한 방식이 활용되고 있으나, 현행 공공공사의 조달에 있어서는 품질만으로 조달하는 방식(QBS : Quality-based Selection), 즉, ‘패턴 ③’에 대응하는 방식이 미흡함.

<일반상품·서비스 조달과 공공공사 조달 방식의 비교>

| 일반상품·서비스 조달 | | 공공공사 조달 |
|-------------|---|---|
| 패턴 ① | 특정 사양의 상품·서비스를 가장 저렴한 가격에 구매 예)1000원 이내로 건전지(○사제 ○형)를 어느 판매점에서 구입할 것인가? | 최저가 낙찰제 · 미리 사양이 확정된 공사 등에서 가격만으로 수주자를 선정 |
| 패턴 ② | 일정한 사양의 상품·서비스를 가격과 품질의 양면에서 종합 판단하여 구매 예)1만원 이내에서 점심을 먹고 싶은데 어디에서 어떤 가격에 먹을까? | 종합심사낙찰제, 적격심사제 · 최소한 요구되는 성능·기능보다 더 큰 품질 향상을 기대하고 가격과 기술(품질)을 동시에 평가하고 수주자를 선정 |
| 패턴 ③ | 일정한 예산을 기준으로 가장 좋은 품질의 상품·서비스 구매 예)전세금 2억원으로 가장 주거만족도가 높은 주택은 어디인가? | ? |

- 턴키/대안입찰에서는 주로 패턴②에 해당하는 종합평가 방식의 일종인 가중치 방식이 널리 사용되고 있는데, 덤핑 투찰자가 가격점수를 높게 받아 기술점수의 격차를 만회하고 최종 낙찰자로 선정되는 사례가 발생. 결과적으로 기술경쟁이 퇴색하는 문제점이 지적되고 있음.
 - 덤핑 입찰의 폐해를 방지하려는 목적으로 입찰자 간 담합이 발생하는 경향도 존재
- 최근에는 턴키나 기술제안입찰에서 담합 관련 처벌이 강화되어 1조원이 넘는 거대한 과징금이 부과된 후 기술형 입찰을 기피하는 풍토가 심화되고 있으며, 이에 따라 유찰 현상이 크게 증가하고 있음.
 - 최근 턴키 공사에서 유찰이나 가격담합을 방지하고, 기술경쟁을 촉진하기 위한 방안으로서 ‘확정가격 최상설계’ 방식에 대한 논의가 증대되고 있음.

■ 예산낭비로 볼 수 없으며, 확정가격이 낮게 설정되는 것을 방지할 수 있는 장치 필요

- 확정가격 최상설계 방식은 2008년에 8건이 발주된 바 있으나 그 이후 사례가 미흡
 - 확정가격 방식이 단순한 예산낭비가 아니며, 가격담합 요인을 근본적으로 배제하고 적정가격에 의한 품질 확보가 가능하며, 신뢰성 있는 원가 검토로 공사비 절감이 가능한 발주 방식이라는 점에 대하여 발주자의 인식 전환이 요구됨.
- 확정가격 최상제안(Fixed Price-Best Proposal) 방식은 예산제약하에서 확정가격이 낮게 설정될 경우 최고 기술에 의한 편익을 발주자가 향유하기 어려움.
 - 확정가격에 맞춰 가장 높은 사양과 품질, 성능기준을 적용하여 설계를 한 자가 낙찰될 확률이 높기 때문에 이론적으로는 확정가격에 근접하여 설계가 이루어지게 됨.
 - 만약 확정금액이 낮은 수준임에도 불구하고 공사계약 서류나 지방서 등에서 높은 수준의 성능을 요구할 경우 확정금액의 폐해가 나타날 가능성이 있음.
 - 공사 발주시 발주기관이 산출한 확정가격에 대하여 원가계산 전문기관 등의 참여하여 확정가격 적정성에 대한 검증이 요구됨.
- 외국의 경우 턴키나 기술제안입찰의 낙찰자 선정시 가중치 방식 이외에 기술점수 조정이나 확정가격최상제안 방식 등이 다양하게 활용되고 있음.
 - 일본에서는 디자인빌드나 기술제안입찰에서 덤핑 낙찰이 발생하면서 가장 뛰어난 기술을 제안한 업체를 선정한 후, 가격을 협상하여 계약하는 방식이 추진되고 있음.
- 턴키/대안 입찰시 다음과 같은 유형의 공사에서는 확정가격 최상설계 방식을 적용할 수 있도록 국토교통부의 가이드라인 개정 필요
 - 국내·국제적으로 시공사례가 적거나 창의성·예술성 등이 특별히 요구되는 시설물
 - 특정한 신기술이나 신공법 적용이 확정된 공사
 - 조기착공(Fast Track) 방식의 도입 공사
 - 가중치 방식에서 기술강조형으로 분류될 수 있는 공사(예 : 「시설물안전관리에 관한 특별법」에서 정한 1종 시설물) 등
- 턴키/대안입찰 이외에 기술제안입찰에서도 발주 공사의 특성을 감안하여 확정가격 최상제안 방식을 활용할 수 있도록 허용해야 함.

최민수(연구위원 · mschoi@cerik.re.kr)

서울시 뉴타운 및 주거재생 정책방안 분석

- 향후 주거재생 정책방향 및 노후주택 정비 기본원칙 제시 -

- 서울시는 지난 4월 22일 뉴타운·재개발 수습방안 마무리 대책을 발표하였으며, 이어 4월 27일에는 향후 주거재생정책 실행방안을 발표하였음.
- 두 정책 방안을 통해 서울시는 향후 주거재생의 정책적 방향성을 제시하였으며, 이는 향후 서울시 노후주택 정비와 관련된 기본적인 원칙이라는 점에서 큰 의미가 있음.

■ 뉴타운·재개발 ABC 관리방안

- 지금까지 서울시는 착공 이전 단계의 683개 구역 중에서 245개 구역을 해제했으며, 해제지역 중 56곳은 전면철거가 아닌 통합재생을 도모하는 대안사업을 추진 중임.
- 나머지 438곳 중 추진주체가 있는 327곳을 3개 유형으로 구분해 체계적으로 관리
- A유형은 사업이 정상적으로 추진 중인 곳들로, 원활하고 신속한 사업추진을 위해 행정적·재정적 지원을 강화하여 사업성을 높임.
- 공원·녹지를 개발 면적이 5만㎡ 미만일 경우는 면제
- 허용용적률(20%까지) 인센티브를 받을 수 있는 적용 기준을 다양화¹⁾
- 추진위원회 및 조합의 운영자금 융자금 한도를 30억원(추진위원회 10억원, 조합 20억원)에서 50억원(추진위 15억원, 조합 35억원)으로 상향
- 재개발시 임대주택을 매입하는 비용을 상향(세대수의 20% 이상은 임대주택으로 지어 공공에 매각)
- B유형은 찬·반 주민 갈등, 조합과 시공사 간 자금지원 중단으로 인한 갈등 등 여러 가지 갈등 요인이 있어 사업이 정체되고 있는 구역
- 코디네이터를 파견해 조속한 진로 결정을 지원. 주민합의를 도출해 사업 정상화를 우선 지원하고, 부득이한 경우에는 대안사업 전환을 적극 유도
- C유형은 정비용정구역 또는 정비구역 지정 목적을 상실했거나 주민의 과도한 부담으로

1) 현재 우수디자인·지속가능한 건축구조·친환경 신재생에너지 3개에서 녹색건축인증, 빗물관리시설 설치, 역사문화보존 항목 등을 추가

사업 추진이 어려운 구역

- 1단계로 서울시가 28곳을 직접 해제하고 2단계는 대안사업 전환 유도와 병행해 구체적인 기준을 마련한 후 구역 해제를 추진

■ 저층 주거지 관리방안 : 보편적 지원과 맞춤형 주거재생

- 서울시는 전면철거 재개발사업 중심의 재생정책에서 개별 주택개량 보편적 지원과 지역 특성에 맞는 맞춤형 재생으로 정책을 전환함.
 - 앞으로의 주거재생은 종전의 정비사업 중심에서 탈피해 저층 주거지 전체에 대한 개별 주택개량의 공공지원과 다양한 지역맞춤형 주거지 재생을 병행
- 개별 주택개량을 위한 공공지원 시스템을 구축함.
 - 주택개량 종합정보 포털시스템을 구축하여 시민(공사비 비교 서비스, 전문가 상담 서비스 등)과 집수리 업체(정보 등록 및 홍보 등)에게 유용한 정보를 제공
 - 주택 신축·개량 저리 용자는 공사 금액의 80% 이내에서 최대 9천만원까지 5년 균등 분할 상환 조건으로 지원하고, 연 2%의 금리를 서울시가 부담
 - 서울시에 통합지원시스템을 구축하고, 자치구별로 주택관리지원센터를 설치·운영
 - 주택개량 전문업체 육성 및 소규모 주택개량 공사비 부가세 면제 추진
- 집단적 주거환경 개선을 위한 지역맞춤형 재생사업을 추진함.
 - 서울의 주거지 313km²를 108개 주거생활권 단위로 구분, 주거지관리·생활기반시설·생활가로·특성관리계획 등 주거생활권별로 주거재생 방향을 제시
 - 대규모 집단철거형 재개발이 필요한 구역을 지정할 때 ‘정비지수제2)’로 신중하게 지정
 - 기존 가로망을 유지하는 소규모 재개발인 ‘가로주택정비사업3)’ 활성화 대책 마련
 - 공공은 기반시설 정비와 공동이용시설을 확충하고, 주민은 개별 주택을 개량하는 ‘주거환경관리사업’ 확대 추진4)
 - 주거, 산업, 문화 등 복합처방이 필요한 지역을 선정하여 「도시재생특별법」에 의한 ‘도시재생활성화사업’으로 집중 지원

이승우(연구위원 · swoolee@cerik.re.kr)

2) 주민동의율, 노후도, 도로연장률 등의 지표를 통해 정비사업이 필요한지를 판단하는 잣대

3) 가로구획으로 둘러싸인 1만㎡ 미만, 노후불량 건축물이 2/3 이상 밀집된 지역에서 가능

4) 전용 및 제1·2종 일반주거지역에서만 시행했으나, 제3종 일반주거지역, 준주거지역, 준공업지역까지 대상지역을 확대

2014년 건설업 경영성과 분석¹⁾

- 성장성 다소 후퇴 · 수익성 안정성 개선, 안정성 위주 경영에 주력 -

■ 총자산증가율 및 유형자산증가율 하락, 매출액증가율 다소 상승, 성장세는 후퇴

- 2014년 제조업을 포함한 전 산업의 성장성은 하락세를 보임. 건설업의 경우 총자산증가율과 유형자산증가율은 하락한 반면, 매출액증가율은 다소 상승함.
 - 총자산증가율은 2013년 -1.1%에서 2014년 -2.4%로 1.3%p 하락함.
 - 유형자산증가율 또한 2013년 6.5%에서 2014년 4.9%로 1.6%p 하락함.
 - 반면, 매출액증가율은 제조업의 경우 2013년 0.7%에서 2014년 -2.5%로 3.2%p가 하락한 반면, 건설업은 2013년 0.7%에서 2014년 1.2%로 0.5%p 상승함.

■ 수익성 지표 모두 다소 개선, 특히 이자보상비율 급증

- 제조업은 성장성뿐만 아니라 수익성도 전년 대비 하락세를 보임. 반면, 건설업은 매출액영업이익률, 매출액세전순이익률, 자기자본순이익률, 이자보상비율 등 모든 지표가 다소 개선되었는데 특히, 이자보상비율이 급증함.
 - 기업의 경영활동에서 매출액에 대한 영업이익의 관계를 나타내는 매출액영업이익률은 2013년 -1.1%에서 2014년 1.4%로 2.5%p가 상승함. 매출액세전순이익률 또한 2013년 -4.6%에서 2014년 -1.9%로 2.7%p가 상승함.
 - 자기자본순이익률은 기업이 투입한 자기자본을 활용해 얼마만큼의 이익을 냈는지를 나타내는 지표로서 경영의 효율성을 나타내는 지표임. 건설업은 2013년 -12.2%에서 2014년 -6.5%로 5.7%p가 상승해 수익성이 개선되었다는 것을 알 수 있음.
 - 특히, 기업이 영업활동을 통해 창출한 수익으로 부채에 대한 이자 지급을 부담할 수 있는지를 보여주는 지표인 이자보상비율은 2013년 -61.4%에서 2014년에는 86.3%로 147.7%p가 급증함. 이로써 지난해 전 산업의 수익성이 하락한 상황에서 건설업은 외형의 성장이 아닌 선별 수주를 통해 내실을 다지기 위한 노력을 했다는 것을 알 수 있음.

1) 본고는 한국은행이 2015년 4월에 발표한 '기업경영분석(속보)' 중 건설업과 관련된 데이터를 정리해 기술하였음.

■ 안정성 개선, 특히 현금흐름 상태 호전

- 제조업을 포함한 전 산업의 안정성은 전년 대비 다소 개선됨. 건설업의 경우도 자기자본비율, 유동비율, 부채비율은 전년 대비 비슷하며, 차입금의존도와 현금흐름보상비율은 전년 대비 개선되어 안정성이 좋아짐.
 - 건설업의 자기자본비율은 2013년 33.4%에서 2014년 33.3%로 0.1%p, 유동비율은 2013년 138.3%에서 2014년 138.1%로 0.2%p로 소폭 하락함. 반면, 부채비율은 2013년 199.9%에서 2014년 200.7%로 0.8%p 소폭 상승함.
 - 그러나 기업이 차입금에 의존하는 정도를 나타내는 차입금의존도는 2013년 27.1%에서 2014년 24.6%로 2.5%p가 하락해 이자 등 금융비용에 대한 부담이 다소 줄어들었다는 것을 알 수 있음.
 - 영업활동을 통한 현금 수입으로 단기차입금과 이자를 상환할 수 있는 정도를 나타내는 현금흐름보상비율도 제조업은 2013년 87.0%에서 2014년 64.7%로 22.3%p 하락한 반면, 건설업은 2013년 -3.7%에서 2014년 28.8%로 32.5%p나 상승하여 건설업의 안정성은 전년 대비 개선됨.

■ 수익성 위주의 선별적 수주 필요

- 건설업의 ‘성장성’은 다소 후퇴한 반면, ‘수익성, 안정성, 현금흐름’은 전년 대비 개선되었음. 이는 건설업체가 무리하게 외형 확장을 하기보다 대·내외 경기 침체로 인해 과도한 투자를 지양하고 리스크에 대비해 현금 보유량을 늘리는 등 안정성에 초점을 두었기 때문으로 풀이됨. 건설업의 저성장 국면이 지속될 것으로 보임에 따라 수익성 위주의 선별적인 수주를 위한 전략이 필요함.

<2014년 건설업 주요 재무지표>

(단위 : %)

| 구분 | | 성장성 | | | 수익성 | | | | 안정성 | | | 현금흐름 | |
|-----|------|---------|-----------|---------|------------|-------------|------------|----------|----------|-------|-------|---------|-----------|
| | | 총자산 증가율 | 유형 자산 증가율 | 매출액 증가율 | 매출액 영업 이익률 | 매출액 세전 순이익률 | 자기 자본 순이익률 | 이자 보상 비율 | 자기 자본 비율 | 유동 비율 | 부채 비율 | 차입금 의존도 | 현금흐름 보상비율 |
| 건설업 | 2013 | -1.1 | 6.5 | 0.7 | -1.1 | -4.6 | -12.2 | -61.4 | 33.4 | 138.3 | 199.9 | 27.1 | -3.7 |
| | 2014 | -2.4 | 4.9 | 1.2 | 1.4 | -1.9 | -6.5 | 86.3 | 33.3 | 138.1 | 200.7 | 24.6 | 28.8 |
| 제조업 | 2013 | 4.0 | 2.2 | 0.7 | 5.9 | 5.6 | 6.6 | 734.9 | 58.4 | 141.0 | 71.3 | 20.2 | 87.0 |
| | 2014 | 2.7 | 1.4 | -2.5 | 4.5 | 4.8 | 5.9 | 567.0 | 59.6 | 143.0 | 67.8 | 20.0 | 64.7 |

최은정(책임연구원 · kciel21@cerik.re.kr)

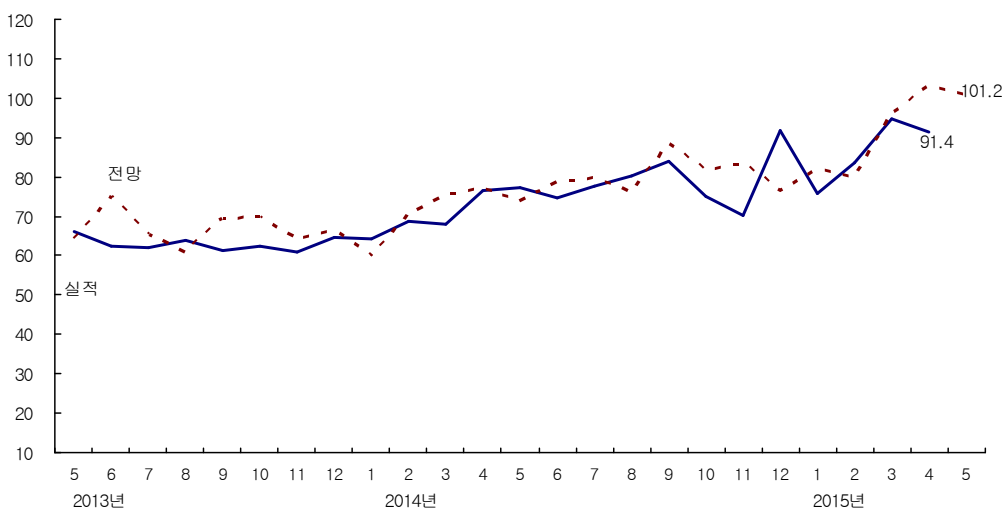
4월 CBSI, 전월비 3.5p 하락한 91.4

- 익월 전망치, 2개월 연속 기준선(100.0) 상회 -

■ 통계적 반락 효과로 4월 CBSI 소폭 하락, 수치 자체는 비교적 양호

- 2015년 4월 건설기업 경기실사지수(CBSI)¹⁾는 전월비 3.5p 하락한 91.4를 기록함.
 - CBSI는 전월인 3월에는 주택경기 회복, 계절적 요인 등의 영향으로 지난 2월 이후 2개월 연속 상승해(11.4p 상승) 5년 6개월 내 최고치인 94.9를 기록하였음.
 - 4월 들어 소폭 하락했는데, 이는 주택경기나 계절적 요인에 부정적 요인이 발생했다기보다 지난 2개월 동안 지수가 큰 폭 상승한 데 따른 통계적 반락 효과가 일부 작용한 때문으로 판단됨.
 - 특히 3월 지수가 호조세를 보인 대형 및 중견기업 지수가 전월비 하락해 4월 CBSI 하락을 주도한 반면, 그동안 지수 상승폭이 작았던 중소기업 지수가 상승한 것을 볼 때 통계적 반락 효과 영향이 컸음을 알 수 있음.
 - 그러나, 4월 CBSI 수치 자체는 91.4로 작년 12월 91.7, 올해 3월 94.9를 제외하면 2009년 9월 96.1 이후 최고치여서 여전히 비교적 양호한 체감경기 상황을 보여주고 있음.
 - 다만, CBSI 수치가 아직 기준선(100)에는 못 미쳐 건설기업의 체감경기가 호황국면에 접어든 것은 아님.

<건설기업 경기실사지수(CBSI) 추이>



자료 : 한국건설산업연구원

1) 건설기업 경기실사지수(CBSI)가 기준선인 100을 밑돌면 현재의 건설 경기 상황을 비관적으로 보는 기업이 낙관적으로 보는 기업보다 많다는 것을 의미하며, 100을 넘으면 그 반대를 의미함.

■ 대형 및 중견기업 지수 하락, 중소기업 지수 상승

- 기업 규모별로 경기실사지수를 살펴보면, 그 동안 상승폭이 두드러졌던 대형 및 중견기업 지수는 하락하였으나, 상대적으로 상승폭이 크지 않았던 중소기업 지수는 상승했음.
 - 대형기업 지수는 전월비 7.1p 하락한 108.3을 기록하였으나 5개월 연속 기준선을 상회하였음. 지수가 5개월 연속으로 기준선을 상회한 것은 지난 2005년 2~7월의 6개월 연속 상회 이후 처음으로 대형기업의 체감경기는 뚜렷한 회복세를 보이고 있음.
 - 중견기업 지수는 전월비 8.5p 하락하여 94.6을 기록함. 하지만 지수 자체는 작년 12월과 올해 3월을 제외하고 2009년 10월 이후 최고치여서 비교적 높은 수준임.
 - 반면, 중소기업 지수는 전월비 6.4p 상승한 67.9를 기록함. 그동안 대형, 중견기업에 비해 상승폭이 작았던 영향으로 상승세를 이어간 것으로 판단됨.

<기업 규모별 CBSI 추이>

| 구분 | 2014년 6월 | 7월 | 8월 | 9월 | 10월 | 11월 | 12월 | 2015년 1월 | 2월 | 3월 | 4월 | | 5월 전망 | |
|-----|----------|------|-------|------|-------|------|------|----------|-------|-------|-------|--------|-------|------|
| | | | | | | | | | | | 실적 | 전월 전망치 | | |
| 종합 | 74.5 | 77.7 | 80.2 | 83.9 | 74.9 | 70.4 | 91.7 | 75.8 | 83.5 | 94.9 | 91.4 | 103.2 | 101.2 | |
| 규모별 | 대형 | 92.3 | 100.0 | 92.3 | 108.3 | 92.3 | 92.3 | 100.0 | 100.0 | 115.4 | 108.3 | 138.5 | 125.0 | |
| | 중견 | 73.3 | 75.8 | 83.3 | 80.0 | 78.8 | 70.0 | 97.0 | 71.9 | 90.6 | 103.1 | 94.6 | 93.8 | 94.6 |
| | 중소 | 55.1 | 53.8 | 62.5 | 59.6 | 50.0 | 45.1 | 76.0 | 51.9 | 56.0 | 61.5 | 67.9 | 72.5 | 80.8 |

자료 : 한국건설산업연구원

■ 5월 전망치, 4월 실적치 대비 9.8p 높은 101.2 기록

- 5월 CBSI 전망치는 4월 실적치 대비 9.8p 높은 101.2를 기록함.
 - 실적치 대비 익월 전망치가 높은 것은 건설기업들이 5월에는 건설경기가 4월보다 좀 더 개선될 것으로 전망하고 있다는 의미임.
 - 5월 전망치 101.2는 지난 4월의 전망치에 비해 소폭(2.0p) 하락한 수치이나, 전망치가 2개월 연속으로 기준선을 상회함으로써 다수의 건설기업이 계속해 향후 건설경기의 회복을 전망하고 있음.
 - 하지만 대형기업의 전망치가 125.0인 데 비해 중견기업은 94.6, 중소기업은 80.8을 기록해 기업 규모별로 건설경기 회복 전망에 차이를 보이고 있음.

이홍일(연구위원 · hilee@cerik.re.kr) / 이승우(연구위원 · swoolee@cerik.re.kr)

■ 주요 정부 및 기타 공공, 유관기관 회의 참여 활동

| 일자 | 기관명 | 주요 내용 |
|-------|-------|--|
| 4. 30 | 고용노동부 | <ul style="list-style-type: none"> • 외국인력담당관실 주최, '건설업 외국인력 제도 개선방안 간담회'에 건설산업연구실 심규범 실장 참여 - 건설업 외국인력제도 개선방안 논의 |
| 5. 8 | 기획재정부 | <ul style="list-style-type: none"> • 민간투자과 주최, '2015년 민간투자사업 분쟁조정위원회 제2차 소위'에 건설정책연구실 김민형 실장 참여 - 수도권 매립지 매립가스 자원화 민간투자시설사업 분쟁조정 등 |

■ 「바람직한 기업형 임대주택사업 정착 방안 세미나」 개최

- 일시 : 2015. 5. 19(화) 15:00~17:40
- 장소 : 강남구 논현동 건설회관 2층 중회의실
- 주최 : 한국건설산업연구원 / 한국주택협회
- 주제 발표
 - 제1주제 : 기업형 임대주택사업 활성화를 위한 정책 제언
(발제자 : 김현아 한국건설산업연구원 건설경제연구실장)
 - 제2주제 : 주택임대리츠를 활용한 기업형 임대주택사업 방안
(발제자 : 이상영 명지대 교수)

■ '건설업계 연구자문위원 초청 간담회' 개최

- 일자 : 2015년 5월 28일(목)
- 목적 : 최근 연구원의 연구사업 추진동향 보고 및 연구 추진방향에 대해 폭넓은 의견을 청취코자 기획. 업계 동향 및 정책·제도 등 개선과제에 대해서도 논의 예정

■ 「CERIK 도서회원」 가입 안내

- 연구원은 건설산업 관련 보고서 및 CERIK저널, 건설동향브리핑 등 연구 결과물을 필요로 하는 관계자 및 기관에 도움을 주고자 '도서회원제'를 운영하고 있음.
- 도서 회원에게는 연구원이 발간하는 모든 정책 연구 자료 및 각종 연구 발간물, 정기 간행물을 우편으로 송부하고 있으며, 수시 개최되는 행사에 대한 정보를 제공
- 문의 : 기업지원팀(Tel. 02-3441-0848)

SOC투자에 대한 새로운 인식 필요

근간 복지관련 투자가 강화되면서 SOC투자가 상대적으로 홀대를 받고 있다. SOC투자가 필요하다는 의견을 내비치면 일부에서는 SOC사업의 수요 예측에 대한 사후평가 결과를 들먹이며 사업성과 시급성이 없는 SOC사업이 무분별하게 추진되고 있다고 비판하기도 한다. 그러나 SOC투자가 과연 충족되었는가, 복지 측면에서 SOC의 효용성은 없는가, 현 시점의 수요만으로 SOC투자의 타당성을 평가할 수 있는가 등에 대해 보다 깊이 있는 논의가 필요하다.

SOC투자의 필요성 여부에 대해서는 여러 측면에서 검토가 필요하며 특히 SOC사업 추진을 결정하는 예비타당성평가제도 개선이 반드시 필요하다. 우선 타당성 분석에 있어 현재의 수요가 중심이고, 미래의 수요나 사회 환경의 변화는 반영되지 않는 사례가 많다. 일례로 지난 30년 전부터 대선 공약으로 제시된 춘천~속초 간 동서고속화철도 건설사업의 경우 3차례의 예비타당성 조사에서 번번이 고배를 마신 바 있다.

그러나 현 시점의 수요를 토대로 SOC 필요성을 검토하는 것은 상식적이지 않다. 일례로 경제성이 없다며 미뤄지다 결국 민자로 건설된 춘천~서울고속도로는 1일 평균 2만대의 신규 교통 수요가 발생했으며, 추가 확장하지 않으면 고속도로로서 기능하지 못할 정도로 교통량이 폭주하고 있다. 또, 경춘선 복선전철은 개통 이후 철도 이용 수요가 4배 이상 증가했다. 청주국제공항도 그동안 수요 예측이 잘못된 대표적인 사례로 치부되었으나, 이제는 연간 이용객이 20만 명을 돌파했고 더욱 늘어날 전망이다. 따라서 단순히 현 시점에서 비용편익(B/C) 분석에 의존하여 SOC사업의 타당성을 검토할 것이 아니라, 교통인프라의 공급이 수요를 창출한다는 접근논리의 전환이 필요하다. 특히 SOC투자는 미래를 내다보고 선행적으로 투자가 이루어져야 한다. 그 이유는 적절한 투자시기를 놓치면 토지 보상비 등 사업비가 크게 늘어나기 때문이다. 또, 비용편익분석 등 사업타당성만을 중시한다면 지역별로 부익부 빈익빈 현상이 심화될 수밖에 없다. 즉, SOC사업은 지역균형발전의 시각에서 접근하는 것도 중요하다.

SOC투자라고 하면 흔히 대규모 국책 사업만을 연상하는 경우가 많다. 그러나 1인당 국민소득 3만불 시대에 대비하려면 하천 복원이나 방재시설, 공원 확충, 가로(街路) 정비, 건물 개보수 등 생활환경 정비 측면의 SOC투자도 중요하다. 이러한 투자는 서민층의 고용 창출과 더불어 도시환경 정비라는 일석이조의 효능을 가진다. 즉, 근로복지(workfare) 정책으로서 효용성이 높다. 지방자치단체를 중심으로 포폴리즘성 무상복지의 대안으로서 근로복지 형태의 SOC 투자 정책에 대해서 새로운 논의가 필요한 시점이다. <국토자원경제, 2015. 4>

최민수(연구위원 · mschoi@cerik.re.kr)