

# 건설동향브리핑

## 제507호 (2015. 4. 20)

### ■ 정책 · 이슈

- 소규모 복합공사 범위 확대, 시장구조 왜곡 우려
- 민간투자사업 활성화 방안의 주요 내용
- 공정거래위원회의 시장경제질서 확립방안 주요 내용(II)

### ■ 경제 동향

- 2014년 건설투자 1.0% 증가, 회복세 다소 주춤

### ■ 연구원 소식

- 건설 논단 : 규제에 갇힌 산림골재

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

## 소규모 복합공사 범위 확대, 시장구조 왜곡 우려<sup>1)</sup>

- 투자 유인을 저해하는 예외 규정의 확대보다 견업을 장려해야 -

### ■ 소규모 복합공사 제도의 개요

- 「건설산업기본법」에서는 2개 이상의 전문공사로 구성되거나 종합적인 계획·관리 및 조정이 필요하지 아니한 3억원 미만의 소규모 복합 공사에 한하여 해당 전문공종을 모두 등록한 전문건설업체가 원도급을 받을 수 있도록 예외적으로 허용하고 있음(동법 시행규칙 제13조의 2항).

### ■ 경직적 업역 체계를 완화하려는 정책 방향

- 건설업의 칸막이식 진입규제를 해소하고, 시장경제 원리에 따라 건설업체 스스로 최적의 생산 방식을 선택할 수 있도록 종합건설업과 전문건설업 간 견업 제한 규정을 2008년부터 전면 폐지하였음. 그리고 견업을 장려하는 제도를 2013년에 도입함.<sup>2)</sup>
  - 건설업의 경직적인 업역 체계를 완화하기 위해 견업을 촉진하는 정책방향으로 전환하고 있는 가운데 예외 규정으로 적용 가능한 소규모 복합공사의 범위를 확대한다는 입법예고가 행해짐.<sup>3)</sup>

### ■ 대형 전문업체 위주 수주로 중소기업 보호 취지 위배 가능성 커

- 소규모 복합공사의 범위를 10억원 미만으로 크게 상향할 경우, 전체 건설시장에서 10억원 미만 공사가 차지하는 비중은 금액 기준으로 17~20% 수준이지만, 건수 기준으로는 전체 공사에서 차지하는 비중이 96% 이상임.
  - 즉, 10억원 미만 공사는 건수 기준으로 전체 건설시장의 대부분을 차지하고 있음.
  - 따라서 전체 건설업체뿐만 아니라 중소 건설업체에 미치는 파급효과가 막대할 것으로 판단됨.

1) 본고는 최민수·나경연(2014), “소규모 복합공사 제도의 문제점 및 개선방안”, 건설이슈포커스의 주요내용을 요약함.

2) 「건설산업기본법」 시행령 제16조에서 전문건설업체에서 종합건설업 견업 등록에 필요한 기술자나 자본금 충족 기준을 1/2로 경감하는 등 상호 시장 진출을 유도하기 위하여 견업을 촉진하는 제도를 추가적으로 도입함.

3) 국토교통부는 ‘소규모 복합공사’의 범위를 현행 3억원에서 10억원으로 확대하는 「건설산업기본법」 시행규칙 일부 개정(안)을 4월 10일부터 40일 간 입법 예고함.

<10억원 미만 공사가 전체 건설 시장에서 차지하는 비중>

(단위 : %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012
금액 기준	19.5	17.5	20.0	19.3	19.6	19.1
건수 기준	96.7	96.5	96.9	96.6	96.5	96.5

자료 : 대한건설협회(2013), 대한전문건설협회(2013), 공사 규모별 계약 실적 자료.

- 소규모 복합공사의 실제 수주가 가능한 전문건설업체는 대부분 3개 이상 전문공종을 등록한 대형 업체임.
  - 전문건설협회의 2013년도 기준 업계 현황 자료에 의하면, 보유공종 수가 1~2개인 전문건설업체 수는 3만 3,716개사로서 전체 업체 수(3만 7,018개사)의 91.1%를 차지함.
  - 즉, 보유공종 수가 3개 이상인 그룹의 비중은 전체에서 소수의 비중(8.9%)으로 나타나고, 4개 이상인 전문건설업체는 전체 전문건설업체의 자본금 평균을 상회하며, 보유공종 수가 증가할수록 자본금 규모가 기하급수적으로 증가하는 것으로 나타남.
  - 따라서 소규모 복합공사 시장에서 대형 전문건설업체 위주의 수주가 이뤄지는 상황이 명약관화하여 중소기업 보호 취지에 대한 제도의 탈목적성이 우려됨.

■ 소규모 복합공사의 범위 조정에 관한 논점을 인지해야

- 본질적으로 복합공사에 대해 종합건설업체에게 시공권을 부여하는 취지를 이해해야 함.
  - 전문건설업 등록 조건에 비하여 종합건설업은 자본금이나 기술 인력 측면에서 상향된 규제를 하고 있음. 이는 공사 규모가 커지면서 고급 기술인력의 확보와 더불어 발주자 및 건설 서비스 소비자에 대해 제도적으로 보호하기 위한 것임.
- 소규모 복합공사 시장의 범위 확대에 대한 논점은 다수의 소규모 종합건설업체와 소수의 대형 전문건설업체 간에 경쟁하고 있는 건설업 하부 시장(Sub-Market)에서의 시장성과(Market Performance) 배분 문제임.
  - 건설 서비스 향상을 위한 별도의 투자 없이 인위적인 시장 확대를 통해 시장성과를 추구하는 행위는 건설업 면허 체계의 혼란을 가중시킬 뿐만 아니라 건전한 시장 구조 형성을 저해하는 부작용을 초래
  - 장기적으로 투자 유인을 저해하는 예외적 조항을 확대하기보다는 하도급 비용의 적정화를 위한 실효성 있는 정책적 대안에 대한 고민이 필요함.

나경연(연구위원 · econa@cerik.re.kr)

## 민간투자사업 활성화 방안의 주요 내용<sup>1)</sup>

- 규제 합리화 및 정부지원 확대 통해 민간자본의 적극 활용으로 경기 회복 모색 -

### ■ 추진 배경규제 합리화 및 정부지원 확대 추진

- 침체된 경기를 회복하기 위해서는 투자 확대가 시급하지만 정부 재정 여력이 부족
  - 관리재정수지(조원) : 6.8(2007년) → △13.0(2010년) → △17.4(2012년) → △21.1(2013년) → △29.5(2014년)
- 이에 비해 민간의 여유자금이 풍부하지만 국내에 마땅한 투자처가 없는 상태로 국가 전체의 가용재원(재정+민간자금)이 효율적으로 활용되지 못하고 있음.
  - 시중의 여유자금을 SOC 투자 확대에 사용하면 정부와 민간 모두 이득 가능(경기회복 및 안정적인 투자처 확보)
- 주요국들도 민간자금을 활용한 경기활성화에 적극적임.
  - 영국은 2020년까지 전체 SOC 투자(3,270억 파운드)의 79%를 민자로 추진할 계획
  - 중국의 주도로 설립 중인 AIIB(Asia Infrastructure Investment Bank, 아시아인프라투자은행)도 민간투자를 핵심 수단으로 활용할 계획

### ■ 제3의 사업방식인 BTO-rs 및 BTO-a 방식 도입

- BTO-rs(위험분담형)는 주무관청과 사업자가 사업위험을 분담(50% 수준)하여 사업수익률과 이용요금을 낮추는 방식
  - BTO-risk sharing은 정부와 민간이 시설투자비와 운영비용을 분담, 사업의 성격에 따라 정부와 민간 간 분담비율 일부의 조정도 가능
- BTO-a(손익공유형)는 공공성이 높은 사업에 적용
  - BTO-adjusted는 정부가 최소사업운영비(예 : 민간투자비의 70%/ 민간투자비 30%의 이자/운영비용) 만큼 위험을 분담하고, 초과이익 발생시 공유하는 방식

1) 정부는 지난 4월 8일, 제7차 경제관계장관회의를 개최하고, '민간투자사업 활성화 방안'을 확정 발표함. 본고는 발표된 주요 내용을 요약·정리한 것임.

- 정부는 새로운 사업방식으로 경인고속도로 지하화, 서울시 경전철, 지방상수관망 및 정수장 개선, 하수·폐수 종말처리시설 개량사업 등의 추진이 가능할 것으로 기대

## ■ 민간투자사업의 규제 합리화 및 정부지원 확대 추진

- 민자 특수목적법인(SPC)의 「공정거래법」상 기업집단 범위 제외, 최다출자자인 건설사가 민자 SPC의 임원구성, 사업운영 등에 지배적 영향력을 행사하지 않는 경우 건설기간 동안 계열회사 편입을 유예
- 민간제안사업의 제출서류를 1/2 수준으로 간소화(기본설계→기본계획), 제안비용 보상금액도 40%에서 50%로 상향, 최초 제안자 우대점수를 현행 총점의 1%에서 2~3% 수준으로 현실화, BTO 사업의 최소 자기자본비율(건설 기간)을 20%에서 15%로 완화
- 정부고시사업의 경우 평가와 협상을 동시에 진행하는 경쟁적 협의절차 도입
  - 경쟁적 협의란 주무관청이 복수의 입찰자와 해당 사업과 관련된 쟁점들을 협의를 통해 해결하면서 최종 낙찰자 선정에 이르는 입찰 방식
- 현재 민자로 추진 가능한 사업(도로, 철도, 환경 등 이용요금으로 투자비 회수가 가능한 사업)들이 재정사업으로 추진되고 있는바, 사업성격에 따라 민자로 추진이 가능한 사업은 예비타당성 조사 신청단계부터 민자 절차로 진행, 정부고시사업 활성화 추진
- 「민간투자법」을 개정하여 민간투자대상사업에 공공청사 신축 및 노후 공공청사의 복합개발(관공서+문화센터+임대사무실 등) 등의 추진이 가능토록 조치
- 부대사업 활성화를 위해 부대사업의 위험에 상응하는 별도의 수익률을 설정하고, 일정 조건하에 예외적인 해지지급금 허용
- 토지선보상제도를 국가사업뿐 아니라 지자체 사업까지 확대 적용하며, 산업기반신용보증기금의 보증한도를 현행 3,000억원에서 4,000억원으로 확대
- 민자 SPC의 부채상환적립금을 기업소득환류세제 과세대상 소득에서 제외를 검토
  - 사회기반시설 또는 동 시설의 건설용역, 사업시행자에게 직접 공급하는 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율 일몰(현행 2015년 12월)의 연장을 검토

박용석(연구위원 · yspark@cerik.re.kr)

## 공정거래위원회의 시장경제질서 확립방안 주요 내용(II)<sup>1)</sup>

- 건설업 관련 분야를 중심으로 -

### ■ 공공 분야의 경쟁촉진 및 공정거래질서 확립

- 공공 분야의 입찰담합에 대해 엄정하고 신속하게 처리하고, 사전예방대책도 병행하여 추진
  - 공공 분야 발주기관들이 자체 입찰담합감시시스템을 구축<sup>2)</sup>하도록 하여 중층적인 입찰담합 감시체계를 마련
  - 공정거래위원회(이하 공정위)와 발주기관 간 입찰담합 방지협의를 통해 조달담당자에 대한 입찰담합 교육 강화
  - 입찰참가자들이 자발적으로 공정거래 자율준수프로그램(Compliance Program, CP)을 도입하여 내실 있게 운영할 수 있도록 유도
  
- 정부 각 부처와 지자체의 진입제한 규제 등 국민생활과 밀접한 분야에서의 경쟁제한적 규제를 발굴하여 개선 추진
  - 공정위는 경쟁제한적 규제로서 국민의 먹거리와 직결되는 농·수·축산물 유통, 여가 생활과 관련된 게임·관광 분야, 역외지역을 차별하는 지자체의 경쟁제한조례<sup>3)</sup> 등을 지적
  - 구체적으로 ‘지역 건설산업 활성화 촉진 조례’는 영세한 중소 지역 건설업체 보호를 위하여 전국 17개 광역자치단체가 시행하고 있음. 지역 내 근로자 우선고용과 지역 자재 구매 및 사용을 위하여 적극적인 홍보활동과 지역 건설업체의 자재 및 장비사용이 활성화되도록 지역 내 생산자재를 관급자재로 공급하거나 우선 사용하도록 권장하는 규정임.
  - 이와 관련, 공정위는 이들 조례를 ‘규제기요틴’<sup>4)</sup> 과제로 확정하고, 전국 해당 자치단체에 6월 말까지 개선할 것을 요구함.

1) 본고는 ‘원칙이 바로 선 시장경제질서 확립방안’(공정거래위원회 보도자료, 2015.2.2)의 주요 내용을 정리하였음. 2회로 게재하고 있으며 본고는 지난 506호(2015. 4. 13일자)에 이은 2회차임.

2) 기 구축 기관은 조달청, 한진, 한수원, 철도시설공단이며, 구축 예정 기관은 가스공사, 철도공사 등 대규모 발주기관임.

3) 공정위는 경쟁제한조례로 건설산업조례, LED조명조례, 로컬푸드조례, 제주도문화예술조례 등을 제시함.

4) 기요틴(guillotine)은 단두대를 뜻함. 규제 기요틴은 비효율적이거나 시장원리에 맞지 않는 규제를 단기간에 대규모로 개선하는 규제개혁방식을 의미함.

- 공정위가 개선을 요구하는 주요 내용으로는 지역 건설업체의 하도급비율, 장비·자재의 우선 사용과 지역 근로자의 우선고용, 민간개발 지역 업체 공동참여 및 직접시공비율 확대 등에 관한 규정임.
- 공정위는 자기 지역 건설업체만 우대할 경우 경쟁보다 지역우대의 우산 밑에서 성장하는 모순을 초래하고, 여러 산업 분야 가운데 지역 건설업체에 대해서만 보호해야 할 이유가 없으며 이는 다른 산업과의 차별에 해당될 수 있다고 개선명령의 이유를 밝힘.
- 그러나 영세한 지역 중소건설업체를 보호하기 위한 장치마저 사라질 경우, 지역경제 및 지역 건설업은 심각한 위기에 봉착할 우려가 존재하며, 지자체 조례도 직접적인 강행규정이 아니라 권장사항임을 주지할 필요가 있음.
- 또한, 지역경제에서 차지하는 건설업의 위상을 고려해야 할 것임. 구체적으로 통계청 자료에 따르면 경제활동인구 중 건설업 취업자는 2015년 2월 기준 약 186만 명으로서 경제활동인구에서 차지하는 비중이 약 7.2%이며, 지역내총생산(GRDP) 중 건설업이 지자체에서 평균적으로 차지하는 비중은 2014년 기준 약 8.6%에 달함.
- 따라서 공정위의 규제개선에 대한 접근 방향과 관련하여 「공정거래법」 제1조인 입법 목적에서 밝혔듯이 ① 과도한 ‘경제력의 집중을 방지’하고, ② 공정하고 ‘자유로운 경쟁을 촉진’하는 목표의 양자 간 균형 있는 접근이 요구됨.

## ■ 기업 구조조정 지원 및 개선 유도

- 기업의 신고부담, 경쟁제한 가능성 등을 감안하여 기업 M&A 심사를 선택과 집중을 통해 효과적으로 수행
  - 기업의 임의적 사전심사 청구를 적극 유도하여 조기에 심사를 개시함으로써 기업 구조조정 일정에 차질이 없도록 조치
  - 신고시 심사기간을 단축(30일→15일)하도록 제도화
- 지주회사 전환을 위한 제도적 여건 조성
  - 일반지주회사의 금융회사 보유를 허용하되 금융 부문 규모가 클 경우 중간금융지주회사 도입
  - 지주회사의 소유구조 투명성이 유지되고 경제력집중 우려는 최소화되는 범위 내에서 기업투자를 위한 장치 마련

나경연(연구위원 · econa@cerik.re.kr)

## 2014년 건설투자 1.0% 증가, 회복세 다소 주춤

- 2014년 4/4분기에 1.5% 감소해 부진, 다만 점진적으로 수치가 개선될 전망 -

### ■ 2014년 4/4분기 1.5% 감소로 7분기 연속 증가세 마감, 회복세 주춤

- 한국은행이 지난 3월 25일, 2014년 건설투자(잠정치)가 198.4조원, 1.0% 증가에 그친 것으로 발표함에 따라 예상보다 회복세가 주춤한 것으로 나타남.
  - 2014년 하반기에 대부분의 연구소 및 금융기관이 건설투자가 2~3% 정도 증가할 것으로 전망하였으며, 한국은행도 지난해 10월 5일 2.0% 성장치를 전망함.
  - 그러나, 2014년 실제 건설투자는 1.0% 증가에 그치며 예상보다 실적이 저조하였음.
  - 건설투자는 3년 연속 감소 후, 2013년과 2014년에 각각 5.5%, 1.0% 증가해 2년 연속 증가하였지만, 2014년 실적은 198.4조원으로 여전히 2010년 200.8조원을 넘어서지 못함.
- 2014년 건설투자 잠정치가 예상보다 낮은 것은 4/4분기에 전년 동기 대비 1.5% 감소했기 때문으로 비주거용 건축투자 성장세가 주춤한 가운데 토목투자가 감소한데 기인
  - 2014년 4/4분기 건설투자를 공종별로 살펴보면 주거용 건축투자가 전년 동기 대비 2.3% 증가해 8분기 연속 증가세를 지속함.
  - 비주거용 건축투자는 0.9% 증가해 증가세가 둔화되었는데, 정부 청사 및 공공기관의 지방 이전 공사가 마무리 단계에 접어든 것과 경기 둔화로 민간 오피스 및 공장 건설 물량이 위축되었기 때문인 것으로 판단됨.
  - 한편, 토목투자는 5.7% 감소해 전체 건설투자 감소를 주도함. 토목투자는 지난 2013년 2/4분기에 전년 동기 대비 0.1% 증가한 것을 제외하면 2010년 1/4분기부터 총 20분기, 5년 연속 감소해 장기적으로 부진한 모습을 보임.

### <2014년 건설투자 추이>

(단위 : 조원, %)

구분	금액(2010년 실질 가격 기준)				증감률(전년 동기 대비)			
	건설투자	주거용 건축	비주거용 건축	토목	건설투자	주거용 건축	비주거용 건축	토목
1/4	39.3	12.1	13.2	13.9	4.1	17.2	0.5	-2.1
2/4	54.0	15.0	19.2	19.8	0.2	9.1	-0.6	-4.9
3/4	51.9	14.2	20.5	17.3	2.3	9.1	3.5	-4.0
4/4	53.2	13.9	18.5	20.8	-1.5	2.3	0.9	-5.7
2014	198.4	55.2	71.3	71.8	1.0	8.9	1.2	-4.4

자료 : 한국은행, '2014년 국민소득 잠정치', 2015년 3월 25일.



■ 월간 건설기성, 최근 감소세 마감하면서 전반적으로 수치 개선

- 건설투자 통계 작성시 기초가 되는 건설기성 데이터를 살펴본 결과<sup>1)</sup>, 올해 2월에 전년 동월 대비 0.0% 증감률을 기록해 지난 2014년 9월부터 올해 1월까지 총 5개월 연속 감소세를 마감함.
  - 1~2월까지 누적 증감률을 살펴본 결과 주거용 건축 기성이 4.5% 증가하였으나, 비주거용 건축 기성과 토목 기성은 각각 5.5%, 5.7% 감소해 전체적으로 2.1% 감소함.
  - 이런 흐름은 지난해 4/4분기와 비슷하지만, 전반적으로 수치가 개선되는 양상임.

<2015년 1~2월 건설기성 추이>

(단위 : 전년 동기 대비 증감률 %)

구분	총액	건축공사			토목공사			
			주거용	비주거용	일반토목	전기기계	플랜트	
2015. 1월	-4.0	-1.0	5.4	-9.2	-8.7	-11.3	-23.2	6.0
2015. 2월	0.0	1.3	3.5	-1.6	-2.2	8.7	-22.2	-9.1
2015. 1~2월	-2.1	0.1	4.5	-5.5	-5.7	-1.4	-22.8	-0.8

자료 : 통계청

■ 올 상반기 건설투자 작년 4/4분기 흐름을 이어가 다소 주춤, 향후 점차 개선될 전망

- 결국 올 상반기 건설투자는 지난해 4/4분기 흐름을 이어가 다소 주춤할 것으로 예상되지만, 토목투자가 감소세가 멈추고 주거용 건축 투자 또한 양호한 모습을 보여 전체적으로 점차 개선되는 모습을 보일 것으로 전망됨.
  - 한국은행이 지난해 하반기부터 올해 3월까지 총 세 차례에 걸쳐 기준금리를 내리면서 확장적 통화·신용정책을 진행하고 있는데, 이러한 영향으로 주거용 건축투자가 올 상반기에도 여전히 양호할 전망
  - 올해 SOC 예산이 작년에 비해 4.7% 증가하고, 지난 3월 정부가 상반기 3조원 추가 조기집행과 함께 연내 7조원 투자를 확대키로 한 추가 경기부양책을 발표한 것을 감안, 토목투자는 점차 감소폭을 낮추면서 연내에 플러스(+)로 전환될 것으로 예상됨.
  - 결국, 건설투자는 작년 4/4분기에 이어 올해 1/4분기에도 다소 주춤할 것으로 보이나, 점차 개선되는 가운데 상반기보단 하반기에 더욱 양호할 것으로 전망됨.

박철한(책임연구원 · igata99@cerik.re.kr)

1) 한국은행 건설투자 속보치는 해당 분기 2개월치 건설기성 자료를, 잠정치는 3개월치 건설기성 자료를 토대로 추정됨.

■ 주요 정부 및 기타 공공, 유관기관 회의 참여 활동

일자	기관명	주요 내용
4. 10	국토교통부	<ul style="list-style-type: none"> <li>주택정책관실 주최, '통일주택포럼'에 기획조정실 박용석 실장·건설경제연구실 허윤경 연구위원 참여</li> <li>- 북한 주택 관련 주요 사항 논의</li> </ul>
4. 15	국토교통부	<ul style="list-style-type: none"> <li>건설안전과 주최, '시설물 분야 안전산업 활성화 TF'에 건설관리연구실 이영한 연구위원 참여</li> <li>- 시설물 관련 안전 및 유지보수 산업 활성화 방안 논의</li> </ul>
	기획재정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회재정성과과 주최, '부담금운용심의위원회'에 건설경제연구실 김현아 실장 참여</li> <li>- 2015년도 부담금 평가 추진계획 등 논의</li> </ul>
4. 17	기획재정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>'민간투자사업 분쟁조정위원회 소위원회'에 건설정책연구실 김민형 실장 참여</li> <li>- 수도권 매립지 매립가스 자원화 민간투자시설 사업 관련 논의</li> </ul>

■ 최근 발간물

유형	제목	주요 내용
연구보고서	건설공사 하도급 거래에서의 우월적 지위에 관한 고찰	<ul style="list-style-type: none"> <li>건설 하도급은 완전 경쟁 시장에 가까운 시장이고, 일반적으로 수급 사업자의 대체 거래선도 존재하고 특정 원사업자에게 특화된 투자가 이루어지는 볼모 문제도 존재하지 않아 전환 비용도 크지 않으므로 원사업자의 우월적 지위가 존재하지 않음.</li> <li>따라서 원사업자의 우월적 지위를 전제로 운용하고 있는 「하도급법」의 적용이 적절하지 않기 때문에 건설 하도급을 「하도급법」의 적용대상에서 제외해야 할 것으로 판단됨.</li> <li>건설 하도급에 관한 사항은 「건설산업기본법」과 「하도급법」에서 규정하고 있고, 상당 부분은 두 법률에서 중복적으로 규정하고 있음.</li> <li>또한, 건설업은 주문생산 등의 특성을 가지고 있어서 건설 하도급을 제조업이나 서비스업의 하도급과 동일한 규정으로 규제하는 것보다는 건설업의 특성을 고려하여 차별적으로 「건설산업기본법」에서 규제하는 것이 타당함.</li> </ul>

■ 「CERIK 도서 회원」 가입 안내

- 연구원은 건설산업 관련 보고서 및 CERIK저널, 건설동향브리핑 등 연구 결과물에 관심이 있고 이를 필요로 하는 관계자 및 기관에 도움을 주고자 '도서회원제'를 운영
- 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)

## 규제에 갇힌 산림골재

현대인은 대부분 도시에서 살아간다. ‘콘크리트정글’로 불리는 도시의 건물과 도로 등 각종 구조물을 짓는데 꼭 필요한 것이 모래·자갈과 같은 골재다. 우리나라 연간 골재 수요량은 약 3억 3천만톤, 국민 1인당 6.5톤 규모이다. 이 가운데 60%를 산지에서 토석을 파내서 만드는 산림골재로 조달한다. 문제는 「산지관리법」, 「환경영향평가법」 등에 근거한 산림청과 지방자치단체들의 규제가 너무 심하다는 점이다. 특히 산림골재 채취 인허가 규제는 더욱 강화되고 있다. 최근에는 가옥 또는 공장으로부터 300미터 이내에서 산림골재를 채취할 경우 인근 주민 모두의 동의를 받아야 한다는 규제마저 신설되었다.

건설을 하려면, 골재의 공급은 필수적이다. 그런데 골재원 개발은 산지 훼손이 불가피하다. 그렇다면 방법은 두 가지 밖에 없다. 이미 훼손된 기존 채석지를 중심으로 골재 공급을 확대하거나 혹은 대규모 집중 개발을 통하여 소규모 난개발을 방지하는 것이다. 최근 지역 민원 등으로 인하여 신규 채석지의 개발은 갈수록 어려워지고 있다. 따라서 골재 수요에 대응하고 환경 피해를 최소화하려면 기허가된 채석 지역에서 연접 개발을 허용하거나 허가량을 확대하는 것이 가장 합리적인 대안이다. 그런데 국내에서는 기존 채석장 인근으로 연접 개발하는 경우에도 신규 석산과 동일한 잣대를 들이대어 허가가 어려운 사례가 많다. 산림 보전을 위해 신규 채석지 허가가 어렵다면 기존 채석지의 활용도를 높일 수 있도록 행정절차를 간소화하는 것이 해법이다.

채석 허가의 대형화와 집중 개발도 중요하다. 이를 위해 산림청에서는 채석단지 제도를 도입한 바 있는데, 지역별 편차가 심하다. 일례로 수도권 북부는 6개의 채석단지가 몰린 반면, 수도권 남부는 1개밖에 없다. 충청과 호남지역도 채석단지가 부족하다. 더 큰 문제는 채석단지로 지정되더라도 시멘트 광산처럼 안정적인 사업 영위가 불가능하다는 점이다. 이러한 문제의 근원은 산림골재의 인허가권을 산림청에서 갖고 있기 때문이다. 산림청은 주력 업무가 산림보호이다 보니 산림골재의 인허가에 매우 소극적일 수밖에 없다. 또, 일정규모 이하는 지자체에서 채취허가를 담당하는데 민선 지자체장은 지역 민원을 의식하여 골재채취 허가에 미온적인 경우가 많다.

외국 사례를 보면, 일본은 경제산업성에서 산림골재 인허가를 담당하고 있다. 영국은 도시 계획이나 건축허가 등과 연계된 지역계획당국(Local Planning Authority)에서 채석허가권을 갖고 있다. 따라서 국내도 산림골재 인허가권을 국토부나 산업통상자원부로 이관하되 산림청과 협의를 거치는 방안을 검토해야 할 것이다. <중앙일보, 2015. 4. 3>

최민수(연구위원 · mschoi@cerik.re.kr)