

# 건설동향브리핑

CERIK

제892호  
2023. 2. 3

- | 도시재생은 계속되어야 한다. 단, 새로운 방식으로
- | 경제성장 정체 현실화, 전 산업으로 확산
- | 위기의 한 해, 다보스포럼으로 살펴본 2023 경영 이슈
- | 생계비 급등, 기후변화... 2023 글로벌 리스크 요인

# 도시재생은 계속되어야 한다. 단, 새로운 방식으로

- 지난 성과 매우 미흡... 전면 재구조화로 수단이 아닌 목적에 집중해야 -

## 도시재생사업 : 특별법 제정과 함께 시행된지 10년... 정책효과 비판 커<sup>1)</sup>

- 도시재생사업은 2013년에 특별법이 제정되며 본격적으로 시행되어 올해로 시행 10년 차를 맞이하였음. 2017년 문재인정부 출범과 함께 국정과제로 채택되며 대폭 확대 추진되어왔음.
- 하지만, 지금까지의 도시재생사업은 일부 성과에도 불구하고 ‘벽화만 그린다 끝난다’는 오명을 듣고 있으며, 특히 ‘효과성’과 ‘지속성’ 측면에서 상당한 비판을 받고 있음.
  - 즉, 많은 공공재원과 국가적 노력을 들여 추진한 사업의 결과 ‘도시는 재생되었는가?’라는 근본적인 의문과 더불어, 공공재원 투입이 종료되면 급격하게 동력을 상실하는 문제가 제기되고 있음.
  - 심지어 일부 지역에서는 정책 수혜자라고 할 수 있는 주민(소유자)조차 ‘도시재생해제연대’를 결성하고, “도시재생 OUT, 재개발 OK”라는 현수막을 써 붙일 만큼 도시재생에 대한 거부감이 큰 상황임.

<그림 1> 도시재생사업 후 방치되어 있거나 충분히 활용되지 못하고 있는 시설



자료 : 저자.

<그림 2> 재개발사업 추진을 희망하고 있는 창신송인 도시재생사업지



자료 : 채진술(2020).<sup>2)</sup>



자료 : 채신화(2020).<sup>3)</sup>

1) 본 고는 이태희(2023), “Reset 대한민국 도시재생 : 지난 10년의 시행착오를 바탕으로 새로운 도시재생 정책 방향 탐색”, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원의 내용을 기반으로 작성됨.

## ■ 문제 원인은 무엇인가?

- ① (가장 근본적 원인) 도시재생의 개념 및 정책목표 혼란 : 도시재생 = 고쳐 쓰는 방식?
  - 도시재생의 핵심 목적은 자생적 성장기반 확충, 도시경쟁력 제고 등을 통해 쇠퇴도시를 활성화시키는 것<sup>4)</sup>임. 하지만, 지난 10년간의 도시재생은 목적보다는 ‘수단’에 지나치게 경도되어 있었을 뿐 아니라, 핵심 목적과 연관성이 낮은 ‘정책목표’가 다수 포함되어 자원이 비효율적으로 활용됨.
  - 먼저, 법률에서는 ‘도시재생사업’에 전면철거형 정비사업(재개발·재건축 등)을 넘어, ‘뉴타운사업’이라 불리는 재정비촉진사업도 포함되어 있음. 하지만 지난 10년간의 도시재생에서는 도시재생의 개념과 실제 사업내용이 ‘고쳐 쓰는 것’, ‘주민공동체 참여 및 활성화’, ‘수익성’이 아닌 ‘공공성을 추구하는 활동’ 등에 지나치게 치중되었음. 반면, 전면철거형 재개발 방식은 원천적으로 배제되었음.
  - 게다가, 특히 2017년 ‘도시재생 뉴딜’에서부터는 쇠퇴도시 활성화라는 도시재생의 본질적 목표에 벗어나는 ‘정책목표’(주거복지, 사회통합, 일자리 창출 등)가 대거 포함되어 추진됨. 이에 따라 도시재생사업 내에 공공임대주택 건설, 녹색건축물·공원녹지 확보, 등지내몰림 대응책, 수익 재투자 및 환원 방안, 부동산 가격상승 등 부작용에 대한 대응책 등을 요구함. 여기에 더해 녹색건축 등 도시재생과 관련성이 낮은 국정과제까지 포함되어 대상지 선정 및 사업계획 수립에 영향을 미쳤음.
- ② 도시재생 전략 및 접근방식 문제 : 구도심에서는 ‘재생사업’, 옆 동네에서는 ‘정비사업’, 시 외곽에서는 ‘신시가지 개발사업’?
  - 다양한 구조적 요인이 복합적으로 작용해서 발생하는 도시쇠퇴 문제를 해결하는 것은 기본적으로 매우 어렵고, 오랜 시간이 소요되며, 상당한 자원이 필요함. 따라서, 도시를 성공적으로 재생할 수 있기 위해서는 영민한 중·장·단기 전략과, 그것에 바탕을 둔 일관성 있는 정책추진이 반드시 요구됨.<sup>5)</sup>
  - 하지만, 지난 10년간의 도시재생사업은 실효성 있는 도시 전체적인 ‘큰 그림’ 없이 혼재되어 진행되어 왔음. 이로 인해 구도심 활성화를 위한 사업을 진행하면서 동시에 구도심 쇠퇴를 가속할 수 있는 행정기관이나 교통거점의 시 외곽 이전도 지속적으로 추진되는 등 도시정책간 엇박자가 빈번하게 나타났음. 또한, 종합적인 계획 없이 보존 중심의 ‘재생사업’과 전면철거 방식의 ‘정비사업’이 지역별 적합한 사업수단에 대한 충분한 고민이나 상호 연계·융합·조정 없이 동시다발적으로 추진되었음.
  - 2017년 ‘도시재생 뉴딜’ 이후 도시재생사업은 매우 좁은 사업구역을 대상으로 시행됨. 이로 인해 거시적이고 구조적 측면에서의 대응(예 : 도심재생 시 도심으로의 접근성 개선 등)이 힘들고 지역적인 단위사업 중심으로만 대응해 왔음. 즉, ‘숲’ 전체가 죽어가는데 ‘나무’만 돌보고 있는 형국이었음.
  - 짧은 사업기간도 문제임. 민간자원을 활용하려면 투자자 모집, 조건 협의 등을 위해 기본적으로 상당한 시간이 소요되나, 재생사업은 3~6년으로 지나치게 짧아 민간투자 유치가 구조적으로 힘들었음.

2) 채진술, “공공재개발 배제 창신·승인주민들, ‘서울시장 보궐선거로 심판할 것’”, 뉴데일리경제, 2020년 11월 13일 기사.

3) 채신화, “도시재생에서 유턴해서 공공재개발로 가주세요”, 비즈니스위치, 2020년, 9월 15일 기사.

4) 「도시재생법」 제1조, 제2조.

5) Carter, A., & Roberts, P.(2017), Strategy and partnership in urban regeneration. Roberts, P., Sykes, H., & Granger, R.(Eds.). Urban regeneration. 2nd ed. Sage, London, pp.44~67.

- ③ 사업내용 관련 문제 : 그 사업들 시행하면, 과연 도시가 활성화되는 것인가? 한정된 재원을 가장 효율적으로 활용하는 방식인가?
  - 선정지역의 사업내용을 분석해 보면 재생 효과가 의심되는 곳이 상당수 존재함. 먼저 주거지 재생의 경우, 노후 저층 주거지에서 주민들이 우선적으로 원하는 것은 도로, 주차장, 공원 같은 기반시설 확충과 노후주택 개선인 경우가 많음.
  - 하지만, 현실에서는 여러 이유로 기반시설 개선에 투입되는 비용이 충분하지 않거나, 실제 개선 효과가 매우 제한적인 경우가 많음. 반면, 상당한 재원이 공동이용시설 조성이나 벽화 그리기 등 골목 '분위기' 재단장, 역사·문화 관련 시설 조성 등 주민들의 니즈와 거리가 있는 곳에 활용되고 있음.
  - 도심재생 또한 업무·상업 중심지로서 도심기능 회복, 도시 전체의 경쟁력 강화, 변화된 소비패턴을 반영한 상권 경쟁력 강화 등을 위한 과감하고 근본적인 시도는 매우 부족하며, (투자금액 대비) 지역 활성화 기여 효과에 의문이 드는 사업이 상당수 포함됨 (예 : 공공상가 or 공공오피스 조성 등).
  - 또한, 일자리 창출을 위해 '사회적경제'에 대한 종합적이고 비판적 고찰(장·단점, 기대효과, 한계) 없이 만병통치약처럼 활용돼왔음. 그 결과 사회적경제 조직이 사실상 공공에 의해 만들어졌고, 공공 지원을 바탕으로 운영돼왔으나, 그중 대부분이 재정지원이 종료와 함께 동력을 급격하게 상실했음.
- ④ '공공성'과 '수익성', 공공과 민간의 역할에 대한 잘못된 이해 : 도시재생 = 공공 주도로, '공공성'을 우선해서, 공공재원 중심으로 추진하는 사업?
  - 도시재생 관련 제도는 민간투자와 활력 유입을 위한 마중물 역할을 하도록 설계되었으나, 절대다수 지역에서 공공의 마중물 투자가 민간투자 유치나 민간활력 유도에 미치는 효과가 상당히 제한적인 상황임.<sup>6)</sup> 또한, 단위사업 대부분이 공공 주도로, 공공재원을 중심으로 사업이 추진되고 있음.
  - 여기에는 다양한 이유가 있지만, 기본적으로 '공공재원이 투입되는 도시재생에서는 공공성을 우선적으로 추구해야 하며, (지나친) 수익성을 추구해서는 안 된다'는 인식이 자리 잡고 있기 때문임.
  - 하지만, '공공성'과 '수익성'은 반드시 배타적인 관계라고 할 수 없음. 지나친 공공성 추구는 사업 자체를 무산시킴으로써 실제적 결과로서의 공익을 해치는 결과로 이어질 수 있으며, 반면 민간이 수익성을 추구하기 위한 행위가 '보이지 않는 손'에 의해 공익을 증진시키는 결과로 나타날 수 있음.
  - 또한, 도시 전체 또는 도시 내 특정 지역이 쇠퇴하는 현상은 다양한 구조적 원인이 복합적으로 작용해서 발생함. 이러한 구조적 문제를 공공이 공공재원만 가지고 해결하기 힘들다는 점, 그리고 한시적으로 진행되는 공공재원 투입 종료 후 자생적이고 지속적으로 지역이 발전할 수 있기 위해서는 민간투자 유치가 매우 중요함. 이러한 점에서, 수익성과 민간의 역할에 대한 잘못된 이해는 도시재생 정책 효과성과 지속성이 낮았던 핵심 원인이라 할 수 있음.
- ⑤ 현실성 없는 주민참여, 공동체 관련 제도설계 : (바쁜 일상을 살아가는 주민들에게) 적극적으로 지속적으로 참여하라? 한동네 산다는 이유만으로 '공동체'?

6) 이태희(2020), "민간참여 도시재생사업 활성화 방안 : 마중물사업으로 끝나는 도시재생을 넘어", 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원

- 지난 10년의 도시재생에서는 주민참여와 지역 공동체를 매우 강조했음. 선정된 지역은 주민들이 직접 출석해서 운영되는 ‘주민협의체’를 결성하고, 사업추진 전반에 걸쳐 핵심 주체 중 하나로 활동하도록 했음. 또한, ‘공동체 회복’을 강조하였으며, 이를 위해 주민공모사업 등 여러 사업을 진행함.
- 하지만, 바쁜 일상을 살아가는 현대사회에서, 충분한 이유가 없는 한 많은 사람의 지속적인 참여를 기대하는 것은 현실적으로 매우 어려움. 실제로, 대다수 지역에서는 주민협의체에 적극적이고, 지속적으로 참여하는 주민이 매우 제한적이었기에 대표성과 정당성 측면에서 큰 문제가 있었음.
- 공동체 관련 제도설계도 상당한 문제가 있었음. 개인들의 직업, 생활 및 성장환경, 가치가 다원화되고, 이동이 빈번한 현대 도시에서 한동네에 산다는 이유만으로 가치를 공유하고 연대의식과 동질감을 가진 ‘공동체’가 될 수 있는지에 대한 고민이 필요함.

### ■ 앞으로 어떻게 해야 할까? : 개선 방향 탐색

- 지난 10년간의 도시재생사업에 대한 비판으로, 일각에서는 ‘도시재생 무용론’을 제기하고 있음. 하지만 지방소멸, 균형발전 등은 여전히 국가적으로 중요한 정책과제로, 이를 개선하기 위한 도시재생 정책과 사업은 꼭 필요함. 다만, 지금까지와 같은 방식은 매우 곤란함. 제도설계 전반에 있어 아래와 같은 Reset 수준의 근본적 변화가 필요함.
- ① (가장 근본적) 도시재생 개념 재정립
  - 도시재생의 본질은 쇠퇴한 도시를 활성화하는 것임. 따라서, 전면철거형 재개발방식과 보존형 방식을 포괄하고, 물리적 환경개선사업 외에도 도시의 산업경쟁력 강화, 사회서비스 질 향상 및 전달체계 개선 등 도시 활성화에 필요한 경제적·사회적 내용을 포괄하는 광의의 개념으로 재정립되어야 함.
  - 사업 수단은 사업의 목적과 대상지의 특성에 맞게 유연하게 선택될 수 있어야 함.
- ② 한국 도시환경 특성 고려하여 물리적 재생 확대 시행
  - 급속한 도시화를 겪은 우리나라는 물리적 환경이 매우 불량한 곳이 많이 남아있음. 지역주민 또한 도로, 주차장 확충 등 물리적 환경개선을 가장 시급하게 원하는 곳이 많음.
  - 따라서, ‘통합적 접근’을 기계적으로 적용하는 것이 아닌, 물리적 환경개선이 가장 필요한 곳은 여러 정비사업 수단을 적극 활용하여 물리적 환경개선에 치중해 나갈 필요가 있음.
- ③ 공공의 역할, 공공성, 공공지원 방식·수단 재정립
  - 공공성과 수익성의 이분법적 이해를 지양하고, 사업 결과가 ‘도시 활성화’라는 정책목표를 달성할 수 있도록 공공과 민간의 역할을 재설정할 필요 있음.
  - 이를 위해서는 당초 제도설계 취지대로 공공은 ‘마중물’ 역할에 집중할 필요가 있으며, 민간이 더 잘 하거나 민간투자가 필요한 분야는 기획부터 실행까지 민간을 적극적으로 참여시켜야 함. 공공지원 방식도 민간투자를 끌어내기 위한 ‘지렛대’가 될 수 있도록 전략적이고 필요시 과감한 지원이 필요함.

● ④ 도시공간 계획체계 재구조화

- 현행 ‘도시재생 전략계획’ - ‘도시재생 활성화계획’의 계획체계는 실효성과 정합성 측면에서 많은 한계를 노정하고 있음.
- 따라서, 도시기본계획, 도시·주거환경정비기본계획 등 타 도시계획과의 연계성과 정합성을 고려하여 계획체계를 재구조화할 필요가 있음.

● ⑤ 실효성 있고 현실에 기반한 민간참여 제도설계

- 민간참여에서 참여 대상을 주민이나 비영리 부문에만 치중하거나, 지나치게 이상적이고 낙관적인 가정에만 바탕을 두고 민간참여 제도설계를 하는 것을 지양해야 함. ▷ ‘민간참여 방식에는 정답이 없다’는 점, ▷ 민간참여는 장점과 구조적 한계를 동시에 내포하고 있다는 점을 종합적으로 고려할 필요할 필요가 있음.
- 이를 바탕으로, 국내외 성공과 실패 사례를 비판적으로 고찰하여 한국의 제도적·사회적·문화적 환경 및 개별 사안에 적합한 민간참여 방식을 고안하고 실행할 필요가 있음.

● 이 중 ①, ②번 사안은 특히 우리나라의 도시재생에서 매우 중요함. ‘전면철거형 = 후진국형 잘못된 방식’이라는 선입견을 내려놓고, 파리와 영국의 낙후 주거지역 재생 역사를 곱씹어보며<sup>7)</sup> 장점은 취하고 단점을 보완하는 방식으로 정책과 제도를 설계해야 할 것임.

- (파리) 프랑스 수도 파리는 19C 중반 오스만 시장이 파리 대개조사업을 시작하기 전까지 폭 2m 내외의 구불구불한 골목길로 가득 차고, 햇빛이 거의 들지 않고 상하수도 시스템이 갖춰지지 않아 악취가 진동하고 전염병이 수시로 창궐했던 도시였음.
- 1853년부터 20세기 초반까지 3차에 걸쳐 시행된 대대적인 도시개조사업을 통해 현대에도 톱티어(1st-tier) 국제도시의 기능을 훌륭하게 수행하고 있을 뿐 아니라, 세계적인 관광지로서 많은 사람의 사랑을 받는 ‘낭만과 아름다움의 도시 파리’가 될 수 있었음.
- (영국 낙후 주거지) 가장 먼저 산업화가 시작된 영국의 경우, 산업화 과정에서 저품질로 만들어진 Back-to-back 같은 노동자 주택이 매우 많았고, 이는 위생이나 치안, 인권 등에 있어 상당한 문제로 취급되었음. 이를 개선하기 위해 지자체 주도로, 전면철거형 방식의 Slum clearance 프로그램이 1930년대부터 시행되다가, 2차세계대전 후 본격적으로 시행되었음.
- 이 기간 동안 England 지역에서 철거된 부적절 주택의 수만 150만 호에 이르는 등 매우 대대적으로 시행되었음. 이러한 대대적 전면철거형 사업의 결과, 현재는 대다수 도시에서 Back-to-back 같은 열악한 주택이 밀집한 곳이나 차가 지나다니기 힘든 좁은 골목길로 가득한 곳을 찾기 어려움.

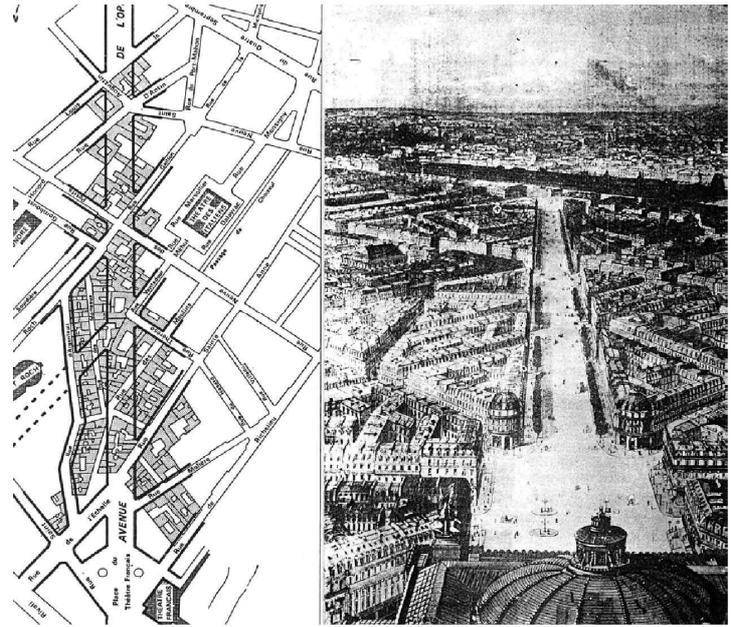
7) 물론, 물리적 환경개선에 치중된 이러한 방식은 여러 방향으로 많은 비판을 받았음. 해당 방식을 그대로 적용하지는 것이 아닌, 공과 과를 종합적이고 비판적으로 평가해 보고 보다 진일보한 정책을 고안할 필요가 있을 것임. 다만, ‘도시재생 = 보존형 방식’이라거나, ‘선진국에서는 전면철거형 방식을 적용하지 않는다’라는 등의 편향된 이해는 바로잡아야 할 것임.

<그림 3> 파리 대개조사업 전 파리  
가로 경관



출처 : <https://www.unjourdeplusparis.com>

<그림 4> 파리 대개조사업 계획



출처 : 박진아(2003) "19세기 오스만에 의한 파리개발계획의 구조분석", 대한건축학회논문집 계획계, 19(12), pp.227~234

<그림 5> 오늘날의 파리



출처 : Bloomberg Creative Photos

<그림 6> 영국 Slum Clearance Programme



자료 : (좌상)www.theguardian.com/; (우상)britainfromabove.org.uk/; (좌하)https://confidentials.com/; (우하)Yelling (2000). The incidence of slum clearance in England and Wales, 1955–1985. Urban History, 27(2), pp. 234~254.

<그림 7> Slum clearance 프로그램을 통해 조성된 주거단지



출처 : <http://sytimescapes.org.uk/zones/sheffield/S22>

이태희(부연구위원 · thlee@cerik.re.kr)

## 경제성장 정체 현실화, 전 산업으로 확산

- 건설산업 경쟁력 제고 위한 혁신 전략 필요 -

### ■ 저출산과 고령화로 인한 급격한 인구감소, 경제성장률에 대한 부정적 영향 확대 전망

- 2022년 12월 골드만삭스 발간자료<sup>8)</sup>에 따르면 우리나라는 전 세계적으로 유례를 찾아보기 어려운 저출산과 인구 고령화 가속화에 따른 저성장 기조 확산으로 평균 경제성장률은 2040년대부터 1%를 밑돌고 2060년부터는 마이너스 성장률로 전환할 것으로 전망됨.
  - 전망 시기별 전 기간 우리나라 경제성장률은 전 세계(34개국) 평균 성장률 대비 저조한 것으로 나타났다으며 성장률 격차는 2020년대 0.4%p에서 지속해서 증가하여 2060년대부터는 1.9%p로 크게 확대될 뿐만 아니라 전망 대상국 중 유일한 마이너스 성장률을 기록하는 것으로 나타남.

<표 1> 실질 국내총생산(GDP) 평균 성장률 전망

구분	2020~2029년	2030~2039년	2040~2049년	2050~2059년	2060~2069년	2070~2079년
전 세계 (A)*	2.4%	2.5%	2.1%	2.0%	1.8%	1.7%
우리나라 (B)	2.0%	1.4%	0.8%	0.3%	(0.1%)	(0.2%)
성장률 격차(A-B)	0.4%p	1.1%p	1.3%p	1.7%p	1.9%p	1.9%p

- 전망 기간별 우리나라 실질 국내총생산(GDP)은 증가하나 전 세계 GDP에서 차지하는 비중은 지속해서 감소하여 2070년 이후 1%를 밑도는 것으로 예측함.
  - 2075년 기준 우리나라 경제 규모(3.4조 달러)는 인도네시아(13.7조 달러) 필리핀(6.6조 달러), 말레이시아(3.5조 달러) 등 주요 아세안 회원국보다 작을 것으로 예상함.

<표 2> 실질 국내총생산(GDP) 전망

(단위 : 조 USD \$)

구분	2020년	2030년	2040년	2050년	2060년	2070년	2075년
전 세계 (A)*	86.6	121.4	171.6	227.9	291.4	363.9	402.5
우리나라 (B)	1.7	2.0	2.6	3.1	3.3	3.4	3.4
인도네시아	1.1	2.2	4.0	6.3	9.0	12.1	13.7
필리핀	0.4	0.7	1.4	2.5	3.9	5.6	6.6
말레이시아	0.4	0.6	1.2	1.8	2.5	3.2	3.5
우리나라 비중(B/A)	2.0%	1.6%	1.5%	1.4%	1.1%	0.9%	0.8%

- 다만, 우리나라의 1인당 실질 GDP는 2075년 약 10.2만 달러를 기록하여 일본(8.8만 달러)을 추월하고 유럽 주요국(프랑스 : 10.3만 달러, 영국: 10.7만 달러)과 비슷한 수준을 기록할 것으로 예측함.
- 국제연합(United Nations, UN)의 세계 인구 전망 자료<sup>9)</sup>에 따르면 우리나라 총인구는 2023년 5,180만 명에서 2075년 3,382만 명으로 약 35% 감소하는 것으로 전망됨.

8) Goldman Sachs(2022), "The Path to 2075 - Slower Global Growth, But Convergence Remains Intact".

9) United Nations(2022), "World Population Prospects 2022, Online Edition".

### ■ 경제성장을 하락에 따른 인프라 예상 투자액 감소 전망

- 글로벌인프라 허브(Global Infrastructure Hub)는 2016년부터 2040년까지 우리나라 총 인프라 예상투자액<sup>10)</sup>은 1조 4,090억 달러로 추정하였으며, 인프라 부문별 투자액은 도시화 현상 심화에 따른 도로와 전력시설 부문에서 가장 많이 발생할 것으로 예측함.
  - 국제통화기금(International Monetary Fund, IMF)과 골드만삭스에서 발표한 우리나라 경제성장률(2016~2040년)을 반영<sup>11)</sup>한 인프라 예상투자액은 1조 2,986억 달러로 글로벌 인프라 허브 전망치 대비 약 5% 감소(710억 달러)하는 것으로 분석됨.

<표 3> 경제성장률 변화로 인한 인프라 부문별 예상투자액 전망(2016~2040년)

(단위 : 십억 USD \$)

구분	도로	철도	공항	항만	통신	전력	수자원	총계
글로벌인프라 허브 전망(A)	337	188	13	66	227	351	185	1,368
수정 경제성장률 반영(B)	315	172	13	65	221	337	176	1,299
예상투자액 격차(A-B)	22	16	0	1	6	14	9	68

- 또한, 인프라 부문(7개)별 예상투자액 분석 결과 도로가 220억 달러로 가장 많이 감소하며 다음으로 ‘철도(160억 달러), 전력(140억 달러), 수자원(90억 달러), 통신(60억 달러)’ 순으로 나타남.
- 향후, 추정치 대비 저조한 경제성장률과 급격한 인구감소 추세 고려 시 글로벌인프라 허브에서 추정한 인프라 예상 투자액과의 격차는 더욱 확대<sup>12)</sup>될 것으로 보임.

### ■ 건설 산업의 경쟁력 제고와 근본적인 대 전환 방안 모색 필요...

- 저출산·초고령화라는 인구학적 변화에 따른 사회경제적 영향은 중장기적인 경제성장률 둔화와 이에 따른 정부와 기업의 투자 여력 감소, 노동 시장변화 등 산업 전반에 걸쳐 부정적인 영향을 미칠 것으로 보이며 이에 따른 경제성장 여력은 급격히 감소할 것으로 나타남.
  - 건설기업은 인프라 투자 및 주택공급 등 건설 발주 물량 축소와 생산가능인구 감소에 따른 기술인력 확보의 어려움 등 다양한 문제에 직면할 것으로 전망됨에 따라 이와 같은 사회경제적 환경 변화에 대한 인식과 더불어 중장기적인 대응 계획 수립이 필요할 것으로 보임.
- 건설기업 차원의 기술 혁신과 스마트화 추진을 통한 생산성 향상과 다양한 비즈니스 발굴을 통한 사업 운영의 고부가가치화 도모를 위한 방안 모색이 필요할 것으로 판단됨.

김화량(부연구위원 · hrkim@cerik.re.kr)

10) Global Infrastructure Outlook(<https://outlook.gihub.org/>), <검색일자 : 2023. 1. 30.>, 2016~2040년 우리나라 인프라 투자수요 산정 시 경제성장률은 2.1%, 인구는 2015년 5,032만 명에서 2040년 5,238만 명으로 약 200만 명 증가할 것으로 추정함.  
 11) 2016~2040년 평균 경제성장률 1.84%(2016~2019년 : 2022년 10월 IMF 제공데이터의 평균값 2.81% 적용, 2020~2030년·2031~2039년·2040년 : 골드만삭스에서 예측한 시기별 2.0%, 1.4%, 0.8% 적용)에 가장 근접한 1.89% 성장률을 적용하여 인프라 투자수요 데이터를 산출함.  
 12) 글로벌인프라 허브에서 제공되는 인프라 예상투자액 예측 모델에서는 추정 기간(2016~2040년) 동안 ‘경제성장률’만 제한적 반영이 가능(기준 경제성장률에 대한 비율 증감)하며 ‘총인구 규모’는 수정데이터 입력이 불가능한 한계가 있음.

# 위기의 한 해, 다보스포럼으로 살펴본 2023 경영 이슈

- 경제, 환경, 지정학적 위기 극복 위한 글로벌 협력 강조 -

## 2023 다보스포럼의 주요 안건

- 다보스포럼은 세계경제포럼(World Economic Forum, 이하 WEF)이 개최하는 연례 회의로 올해는 ‘분열된 세계에서의 협력’을 주제로 진행됨.<sup>13)</sup>
  - 다보스포럼은 정·재계 및 학계의 리더가 모여 글로벌 현안과 대응 방안을 논의하는 지식공유의 장으로, 2016년 ‘4차 산업혁명’을 핵심 화두로 제시하는 등 글로벌 이슈에 대한 통찰력을 보여줌.
  - 이후로도 다보스포럼은 ‘소통과 책임의 리더십(2017)’, ‘균열 세계에서 공동의 미래 창조(2018)’, ‘세계화 4.0 : 4차 산업혁명 시대의 글로벌 구조 형성(2019)’, ‘결속력 있고 지속가능한 세계를 위한 이해관계자들(2020)’, ‘위대한 복귀(2021)’, ‘전환점에 선 역사: 정부 정책과 기업 전략(2022)’ 등 세계의 지속가능한 발전을 위한 현안을 다뤘음.
- 다보스포럼은 코로나19 이후 나타나고 있는 세계적인 인플레이션과 저성장, 우크라이나-러시아 전쟁, 환경위기, 지정학적 분쟁 등의 문제를 해결하기 위해 글로벌 협력이 어느 때보다 필요함을 강조함.
  - 현재 세계는 중요한 변곡점에 있으며, 그동안 기대해온 ‘더 나은 세상을 위한 행동하는 10년(Decade of Action)’은 불확실성과 취약성의 10년이 될 우려가 있음.
  - 통제 불능의 기후, 지정학적 갈등, 금융 취약성 등 전례 없는 위기는 다시 자국 우선주의와 반세계화 등으로 이어지고 있음. 국제기구의 갈등 조정 능력도 약화하고 있는 상황에서 당면 문제의 해결을 위한 글로벌 협력은 더욱 중요해짐.
- 다보스포럼은 매해 경제, 환경, 기술, 사회, 국제관계 등의 분야에서 다양한 논의를 진행해 왔으며, 올해는 다음과 같은 문제 해결을 위한 토의를 진행함.
  - 에너지 및 식량 위기 : 에너지 및 식량 문제는 기후와 환경 문제와 밀접하게 연계되어 있음. 에너지 전환이 진행되는 동안의 추가 조치 모색 등 필요
  - 고인플레이션, 저성장, 고부채 등의 경제 문제 : 세계 경제 시스템의 신뢰 재건을 위한 협력과 새로운 비전 필요

13) 2023년 다보스포럼은 지난 1월 16일부터 20일까지 개최되었으며, 국제통화기금 총재를 비롯한 각계의 인사 2,700여 명이 참석함.

- **첨단 기술을 통한 산업 문제 해결** : 산업계의 미래 경쟁력 강화를 위해 4차 산업혁명 기술의 육성과 점점 더 다양해지는 생태계 전반의 협업 필요
- **사회적 취약성** : 교육, 기술 및 보건의료에 대한 강력한 투자와 지원 필요
- **지정학적 위험** : 협력에서 경쟁으로 변화하는 국제관계 대응을 위한 글로벌 시스템의 필요성 증대

## 다보스포럼으로 살펴본 경영 이슈 : 위기의 한 해, 경제·환경·지정학적 리스크 우려

- 다보스포럼은 첨단 기술을 통한 혁신과 발전, 미래의 기회에 대한 논의에 중점을 두어왔으나, 올해는 세계가 직면한 위기, 즉, 경제 위기, 환경 위기, 지정학적 위기 등이 보다 강조됨.
  - 다보스포럼의 개최와 함께 발표된 “수석 경제학자 전망”<sup>14)</sup>에서 응답자의 63%는 2023년의 글로벌 경기 침체를 예상하였으며, 기업활동에 지장을 줄 요인으로 응답자의 91%가 수요 약세, 87%가 높은 부채비용, 64%가 높은 투입비용을 예상함.
  - 다보스포럼에 맞춰 발표한 컨설팅사 PwC의 “연례 글로벌 CEO 설문조사”<sup>15)</sup>에서도 CEO의 73%는 올해 세계 경제의 성장 감소를 예상하였고, 약 40%는 현재의 방식으로 기업을 운영한다면, 10년 내 기업의 생존이 어려울 것으로 응답함.
  - 또한, “2023 글로벌 리스크 보고서”<sup>16)</sup>에서는 2025년까지의 가장 큰 위험으로 생계비 위기, 향후 10년(2033년)간의 가장 큰 위험으로 기후변화 완화 실패가 선정됨.
- 한편, 다보스포럼은 현재의 문제 해결을 위한 방안으로 첨단 기술의 활용에 많은 기대를 하고 있으며, 일례로 메타버스 플랫폼을 통한 글로벌 협업을 제안함.
  - WEF는 엑센추어 및 마이크로소프트사와 함께 ‘글로벌 협업 마을’<sup>17)</sup> 프로토타입을 공개함. 그 밖에 메타버스 및 첨단 기술 관련 보고서<sup>18)</sup>를 다보스포럼 개최에 맞춰 발표하며 첨단 기술을 통한 글로벌 문제 해결을 준비하고 있음.
- 2023년 기업은 긴축통화정책, 수요 약화, 투입가격 상승을 겪으며, 탈탄소화와 지정학적 불확실성에도 대응해야 하는 상황임. 따라서, 올해 기업의 재무 건전성 확보는 필수적이며, 경영환경 악화에 대응하기 위한 준비가 필요함.
  - 지역에 따라 회복 속도는 다르겠지만, 2024년에는 경제 회복이 시작될 수 있음. 회복기의 경쟁력 확보를 위해 기술 및 비즈니스 혁신, 환경 및 사회적 가치 추구 등에 관한 기업 전략도 필요함.

성유경(연구위원 · sungyk@cerik.re.kr)

14) World Economic Forum(2023), “Chief Economists Outlook” ; 2022년 11~12월에 시행된 22명의 경제학자 심층인터뷰 기반으로 작성됨.

15) PwC(2023), “26th Annual Global CEO Survey”. ; 2022년 10~11월에 시행된 105개 국가 4,410명의 CEO 대상의 설문조사 기반으로 작성됨.

16) World Economic Forum(2023), “The Global Risks Report 2023”.

17) [https://www.weforum.org/global-collaboration-village\(2023년 1월 27일 검색\)](https://www.weforum.org/global-collaboration-village(2023년 1월 27일 검색)).

18) “Demystifying the Consumer Metaverse”, “Interoperability in the Metaverse”, “Global Cybersecurity Outlook 2023”, “State of the Connected World 2023 Edition”, “Decentralized Autonomous Organization Toolkit” 등의 보고서를 발행함.

## 생계비 급등, 기후변화… 2023 글로벌 리스크 요인

- 단기 리스크는 생계비 급등, 장기 리스크는 기후변화 완화 실패 -

### ■ 세계는 새로운(New) 리스크와 과거(Older) 리스크 요인을 직면하고 있는 상황<sup>19)</sup>

- 세계경제포럼(World Economic Forum)은 단기(2년)와 장기(10년)로 구분하여 세계 리스크 보고서를 발표함.
  - WEF는 코로나19 대유행 이후 '뉴 노멀'로의 복귀는 우크라이나-러시아 전쟁으로 빠르게 중단되었을 뿐만 아니라, 중장기적으로 세계가 집중해야 할 기후변화 등의 환경 리스크보다 인플레이션, 자본유출, 부채 위기, 지정학적 충돌, 핵전쟁 등 과거 리스크 요인이 재등장하게 되었다고 평가함.
  - 에너지 공급 위기(Energy supply crisis), 생계비 급등(Cost-of-living crisis), 인플레이션(Rising inflation), 식량 위기(Food supply crisis), 주요 인프라 대상 사이버 공격(Cyberattacks on critical infrastructure)이 2023년 세계가 직면하게 될 상위 5대 리스크 요인으로 조사됨.

<그림 1> 2023년에 직면할 글로벌 리스크 요인



19) World Economic Forum(2023), "The Global Risks Report 2023"의 주요 내용을 요약함.

### ■ 단기 리스크 요인 1위는 생계비 급등, 장기 요인으로는 기후변화 완화 실패가 1위

- 단기 리스크 요인에서는 환경 분야 외에도 생계비 급등, 사회적 결속력 약화 및 사회 양극화(Erosion of social cohesion and societal polarization), 대규모 비자발적 이주(Large-scale involuntary migration)와 같은 사회 분야 요인이 높은 순위를 차지함.
  - 지경학적 대립(Geoeconomic confrontation)은 장기 리스크 요인에서는 10위였지만 단기 리스크 요인에서는 3위를 차지하며 즉각적인 대응이 필요한 요인으로 평가됨.
  - 장기 리스크 요인 순위에서는 기후변화 완화 실패(1위)를 비롯해 기후변화 적응 실패(Failure of climate change adaptation), 자연재해 및 이상기후(Natural disasters and extreme weather events), 생물다양성 손실(Biodiversity loss) 및 생태계 붕괴(Ecosystem collapse)가 2~4위를 차지함.
  - 2022년 보고서에서 코로나 19 대유행의 영향으로 장기 리스크 요인 중 6위를 기록한 감염 질병(Infected diseases)은 이번 조사에서는 27위를 기록했으며, 9위를 차지했던 부채위기(Debt crises)도 14위로 평가됨.
  - 이외에도 천연자원 위기, 사이버범죄 확산 및 사이버 불안, 대규모 환경 파손 사건(Large-scale environmental damage incidents) 등이 장기 10대 리스크 요인에 포함됨.

<그림 2> 단기(2년)와 장기(10년)별 세계 10대 리스크 요인

순위	단기(2년)	장기(10년)	순위	단기(2년)	장기(10년)
1	생계비 위기	기후변화 영향 저감 실패	6	대규모 환경 파괴 재해	천연자원 위기
2	자연재해 및 이상기후	기후변화 적응 실패	7	기후변화 적응 실패	사회적 결속력 약화 및 사회 양극화
3	지경학적 대립	자연재해 및 이상기후	8	광범위한 사이버 범죄 및 사이버 불안	광범위한 사이버 범죄 및 사이버 불안
4	기후변화 영향 저감 실패	생물 다양성 손실 및 생태계 붕괴	9	천연자원 위기	지경학적 충돌
5	사회적 결속력 약화 및 사회 양극화	대규모 및 비자발적 이주	10	대규모 및 비자발적 이주	대규모 환경 파괴 재해

경제

환경

지정학

사회

기술

### ■ 시기별 리스크 요인의 전개 상황에 대한 모니터링 기반의 대응 전략 수립 필요

- 기업이 직면한 2023년의 경영환경은 경기침체, 금리인상 등과 같은 경제요인의 비중이 크지만, 장기 리스크 요인의 대부분이 환경분야인 점은 간과해서는 안 됨.
  - 또한, 평가된 리스크 요인 간에는 상이한 수준의 관계성이 존재한다는 점을 고려할 때 복합위기에 대응할 수 있는 전략 수립과 시행은 기업의 필수 과제임.

손태홍(연구위원 · thsohn@cerik.re.kr)