

# 건설 투자와 복지·일자리 창출이 적대적 관계인가

- 소모적 논쟁 불식시켜야, EU·미국 등에서는 인프라 투자의 효용성 재조명 -

이복남 | 한국건설산업연구원 연구위원  
bnlee@cerik.re.kr

## 복지 공약과 일자리 약속

**국** 내는 물론 세계 경제가 침체되어 있는 상황이다. 과거에는 특정 국가나 특정 권역에 한정되던 경기 침체가 유럽권의 재정 위기, 미국의 '재정 절벽' 등 세계 경제 비중이 1/3인 권역의 문제로 확대되어 있다. 바야흐로 지역경제 문제가 지구촌 전체의 경제 위기로 증폭되고 있는 것이다. 두 자릿수 성장에 익숙했던 중국 경제도 마지노선이라는 연간 8% 성장률에서 7%대로 떨어졌다. 더구나 지구촌에 광범위하게 퍼져 있는 경기 침체 분위기의 반전을 시도할 만한 리더십을 발휘할 수 있는 국가도 없다.

경제 위기는 대기업군보다 중소기업군, 부자보다는 가난한 사람, 사회 지도층보다는 소외된 서민들에게 주는 상대적 박탈감이 더 크다. 시장 경제가 어려워지면 당연히 국가의 세입이 줄어든다. 세수가 줄어들면 재정 여력이 취약해진 정부로서는 새로운 대안을 찾는 게 당연한 수순이다. 소외된 약자를 보호해야 할 국가의 책임은 변하지 않기 때문이다. 단순한

방법이지만 가장 강력한 수단이 세울 인상이다. 당연히 납세자들의 반발이 생긴다. 이 반발을 눈 뜨고 볼 수 없는 게 정치권의 입장이다. 선출직으로서 표를 의식할 수밖에 없는 정치권은 세울 인상보다 예산 전용 카드를 꺼낸다. 2012년 대선 과정에서의 복지에 대한 공약은 당락과 관계없이 거의 동일하다. 세입·세출 균형과 관계없이 복지를 늘리겠다고 한다. 그러면서 국민들의 최대 복지는 곧 안정되고 지속 가능한 일자리라고 주장한다. 국민들에게 일자리를 약속하면서 일자리의 기반이 되는 일감 확대에는 언급이 없다. 복지 주장과 세울 인상 반대 입장에는 상당한 괴리가 있다.

2012년 대선에서 나타난 복지와 건설에 대한 정치권의 인식과 국민들이 복지에 가진 인식, 그리고 미국과 유럽연합(EU) 등 선진국들이 일자리와 건설 경제를 어떤 시각으로 보고 있는지 등을 짚어본 후 새롭게 출범할 새 정부의 건설 정책 방향을 제시해보고자 한다.

### 복지는 좋고 건설은 삽질인가

대선 주자들이 강조한 복지의 핵심은 '99%의 서민층'을 위한 복지의 확대이다. 그리고 복지의 핵심은 서민들에게 일자리를 만들어 주는 것이라고 강조했다. 우리 국민의 99%가 서민인지는 명확하지 않다. 미국 월가와 남부 유럽에서 제기된 '1% 대 99%'를 그대로 인용하고 있는 것이다. 국민의 99%가 보호받아야 할 복지 수혜자여야 한다면 그 99%에게는 세율 인상보다 세율을 인하해 주어야 할 것이고 생활 자금의 일부를 국가가 부담하게 된다.

당초 국가 재정은 2014년에 세입과 세출이 균형을 이루려던 계획이 2016년으로 2년이나 연기된바 지금도 재정 여력이 소진된 상태다. 당연히 돈이 없다. 부족한 돈을 충당할 유일한 돌파구로 사회간접자본 시설 건설 투자비를 줄여서 그 예산을 복지로 돌리겠다는 계산이다. 이 예산을 전용하기 위해 '삽질 경제' 혹은 '전시성 토건사업' 등을 운운하면서 건설을 폄하한다. 건설 투자는 마치 국가 예산 낭비처럼 국민들에게 각인시키려 했다. 예산 전용의 합리성을 얻고자 하는 계산으로 보인다. 복지가 선이고 건설은 악으로 흑백 논리와 같은 주장이다. 지금까지 건설된 사회간접자본 시설과 생활 기반 주거와 도시 기반이 전시성 토건으로 폄하된다. 정치적인 주장에 국민의 인식은 전혀 동의하지 않는다. 더구나 경쟁이 되는 OECD 국가들의 시설 보유량에서도 한참 뒤져 있다. 평균값의 절반에도 미치지 못하고 있음을 정부도 인정하고 있다. 차기 정부에서 정책 혁신이 필요함을 예고하고 있다.

### 복지에 대한 국민들의 인식

대선 캠프에서 내세운 복지의 키워드는 보편적 복

지로 무상 보육, 무상 급식, 무상 의료와 대학의 등록금 반값 등 퍼주기 일색이다. 무상으로 주겠다는 복지 비용은 계산이 어려울 정도다. 경쟁 관계인 대선 캠프가 경쟁적으로 복지 우선 정책을 내세우니 재원 조달에 대한 방안은 토론 거리도 되지 않을 정도다. 이러한 대선 캠프의 복지 우선 주장에 대해 일반 국민들의 인식은 너무 다르게 나타난다.

국내 유력 일간지가 지난해 12월 5일에 설문조사한 결과에 의하면 정치인들이 주장하는 전면 무상 복지에 대해 동의하는 국민은 10.9%에 불과했다. 보편적 복지보다 국가와 사회적 도움을 절실하게 필요로 하는 저소득층부터 점차적으로 해야 한다는 방식에 응답자의 50.2%가 동의했다. 이마저도 재정 여력에 따라 단계적으로 해야 한다는 데 33.4%가 동의하였다. 1%의 지지율 차이에도 민감하게 반응하는 대선 캠프의 선거운동 인식과 너무나 큰 차이가 있다. 한마디로 복지가 필요함에는 동의하지만 재정 여력을 따져 단계적이고 선별적으로 하라는 게 대다수 국민들의 바람이다.

### 복지와 건설은 대치적일 수 없다

복지에는 무상 복지와 유상 복지가 있다. 무상 복지는 국가와 사회의 의무 사항으로 한번 쓰고 나면 다시는 환원하기 어려운 비용이다. 이에 비해 유상 복지는 비용(원가)이 아닌 투자 개념으로 투입한 비용에 대한 환수가 예정된 복지다. 국민에게 생산적인 일자리를 제공하는 방법이 이에 해당한다. 일자리는 일감 혹은 일거리를 통해 창출된다. 일감 없는 일자리 확대는 결과적으로 공무원이나 공공기관 인원을 늘리는 방법밖에 없다. 행정 업무 전산화 등으로 인해 일감이 줄어든 곳에 인력을 추가 투입하면 그 결

## 특집 새 정부에 바란다

과는 뻥하다. 일감이 없는 인력이 스스로 일거리를 만들어 내게 된다. 시장 기능을 침범하고 새로운 규제를 양산하여 사업할 의욕을 꺾게 만든다. 국민경제 성장을 저해하는 걸림돌만 늘어나게 된다.

부족한 국가 기반시설이나 도시 기반시설, 기후 변화에 대비하기 위한 방재시설 투자 등은 국토 안전을 담보하는 동시에 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 투자이다. 이를 전시성 토건사업으로 폄하한다면 유럽연합이나 미국 등 선진국의 건설투자 정책이 틀렸다는 주장이 된다. 한국이라서 전시성이라면 선진국이 보유한 재고량의 절반 수준에도 미치지 못하고 있는 현실을 어떻게 설명할 것인지 명쾌하게 답할 수 있어야 한다. 부족한 사회 기반시설을 방치한 채 현재를 즐긴다면 그 대가는 당연히 젊은 세대가 지게 된다. 잠깐 누린 인위적인 복지가 국민 경제의 성장 잠재력을 갉아 먹는다면 너무 무책임한 자세라고 볼 수밖에 없다. 복지와 건설을 대치적 관계로 만들어 성장판을 잃게 만든 책임을 그때 가서 질 수도 없는 것 아닌가.

국가 인프라 혹은 도시 인프라 없이 국가나 도시가 존재할 수 없듯이 복지와 건설도 동반 관계가 이미 형성되어 있다. 소득 수준이 높아졌고 삶의 질 향상은 필연적으로 국민들의 평균 수명을 늘어나게 만들었다. 과거에는 복지 대상이 성장의 그늘이나 장애인 등 소수 그룹에 그쳤다. 그런데 60세 이상 고령자 인구 비중이 가장 빠르게 높아지면서 노인과 유아, 교육에 관한 국가 지원 요구가 새로운 복지 수요를 촉발시켰다. 정치권이 전면 무상을 거론하면서 보편적 복지 카드를 들고 나오자 국민들도 자연스럽게 막연한 기대 심리를 갖게 되었다. 그러나, 복지 혜택을 누리기 위해서는 국민들이 부담해야 할 세금 부담이 늘

어날 것이라는 점을 자각하면서 선택적, 단계별 복지로 나아가야 한다는 인식으로 변하기 시작한 것이다. 복지의 제일의적 핵심은 국민들이 일할 수 있을 때 일할 자리를 제공하는 것이라는 것쯤은 국민의 상식이 되어버렸다. 일부에서 주장하듯이 건설만을 위한 건설 투자가 과연 얼마나 될까. 건설 투자는 경제 성장을 위한 후방 지원 역할이다. 기반시설인 도로가 도로를 위해서 존재하지 않는 것과 같다. 도로가 있기에 사람과 물류가 이동할 수 있다. 도로 투자가 건설 단계에서도 국민 경제에 기여하는 바가 크지만 완공 후 물류 흐름의 통로 역할을 한다는 측면에서 간접 시설로 분류되는 것이다.

### 선진국에서의 건설 인식

선진국에서는 건설을 배척의 대상이 아니라 생활 경제 혹은 국가 경제의 한 축으로 보고 있다. 일본은 국가 경제와 국토 안전, 그리고 국민들의 생활 개선 등 침체된 경기를 살릴 수 있는 주요한 수단으로 보고 있다. 일자리를 잃어가고 있는 경제를 살리기 위해 대규모 건설 투자를 계획하고 있다. 일본 의회 선거에서는 도로나 교량, 터널 등 기반시설이 국민 생명을 심각하게 위협할 정도로 방치했다는 점이 주요 이슈가 되었다. 일본 자민당은 '국토안전강화계획'이라는 주제로 향후 10년 간 200조엔(한화 2,600조 원)을 투자해야 한다고 주장한다. 민주당의 경우 2009년도 선거 캠페인이 '콘크리트에서 국민으로'라는 슬로건이 결과적으로 표를 얻기 위한 인기 영합(pork barrel)이었음을 자인했다. 신임 대표 고메이 토도 향후 10년 간 100조엔(1,300조원)의 뉴딜 계획을 발표했다. 최근 일본의 고속도로 사사고터널 붕괴로 기존 시설의 안전 보장 및 국가 인프라에 대한 재

인식 운동이 힘을 받고 있다.

EU 집행위원회는 지난해 7월 보고서를 통해 유럽 경제에서 건설이 차지하는 비중이 10%라는 점과 고용 인력이 2,000만명 이상이라는 점을 들어 침체된 경제를 살리기 위한 불쏘시개로 건설 투자를 권고했다. 재정 위기에 빠진 유럽이지만 무리해서라도 단기 대책으로 건설투자 확대를 제안한 것이다. 건설 투자의 지속성을 확보하기 위한 중장기 대책으로 민간 자본을 건설로 유인하기 위한 민간자본유치촉진제를 5대 실행 전략에 포함시켰다. 미국도 예외가 아니다. 재정 절벽에 부닥쳐 있지만 오바마 대통령과 의회가 2010년도에 이미 경기 부양책으로 980조원(미화 8,900억 달러)을 인프라 시설에 투자하기로 합의한 바 있다. 2기에 접어든 오바마 정부는 국가 인프라 건설에 추가로 투자하는 방안도 검토 중에 있다. 미국의 국력이 21세기 들어 약화된 원인이나 세계 경제를 완전히 새롭게 짜야(제3차 세계 리셋)한다고 주장하는 학자들도 공통적으로 국가 인프라 투자

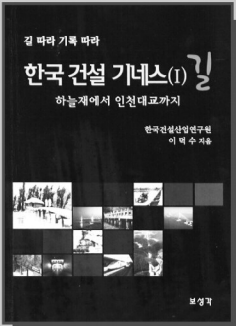
의 중요성을 강조하고 있다.

**맺음말**

복지와 건설을 정치적 목적으로 대치시킨 주장은 대선을 끝으로 막을 내려야 한다. 국토 안전과 국가 기반시설을 따로 볼 수 없다. OECD 사회간접자본 시설 평균 보유량의 절반에도 못 미치고 있는 현실을 외면하고 투자를 기피할 경우 지금의 젊은 세대는 물론 후손들에게 큰 짐을 지우게 된다. 과거에 축적된 기반시설을 즐기기에 너무 이르다. 무상·무한 복지 지향은 입에는 달지만 건강에는 크게 도움 되지 않는 사탕과 같다. 사탕을 주식이 아닌 기호 간식으로 인식하듯 복지도 건설을 희생시키면서까지 무한 복지 정책으로 가져가서는 안 된다.

건설은 현재도 주식이지만 미래의 한국 경제에도 분명 국민을 위한 기반시설의 공급자 역할로 인정했으면 한다. 무상과 유상 복지의 균형이 필요하기 때문이다. CERIK

**도 · 서 · 안 · 내**      **한국 건설 기네스(I) 길 / 이덕수 지음, 보성각 펴냄**



고대와 중세, 그리고 근현대의 우리나라 도로와 철도를 새롭게 조명하는 책이 나와 건설업계의 관심을 끌고 있다. 한국건설산업연구원의 이덕수 연구위원은 기록상 보이는 최초의 도로인 계림령(하늘재)을 비롯해 수포교, 신작로를 거쳐 인천대교에 이르기까지 우리나라 교통시설 SOC 분야에서 ‘최초, 최고, 최장, 최대’ 등의 가치를 지닌 구조물들을 시대순으로 묶어 『한국 건설 기네스(I) 길』을 발간하였다.