

# SOC 예산 줄이는 복지 확대는 매우 위험하다

- 미국·EU·일본 등은 모두 건설 투자 확대에 불황 극복 도모해 -

이복남 | 한국건설산업연구원 연구위원  
bnlee@cerik.re.kr

박근혜 정부가 정식 출범하면서 공약 실천을 위한 복지 예산 확보가 화두가 되고 있다. 복지 공약으로 늘어난 예산 충당 방안으로 세금이나 연기금이 아닌 SOC 예산 삭감안을 들고 나왔다. 그것도 2016년까지 매년 10%씩 삭감하겠다는 구상이다.

복지는 국가 재정 여력에 따라 탄력적으로 운영하지 않고 기간 내 약속을 지키겠다는 의지로 타 예산을 삭감하여 전용하는 쉬운 방법을 택했다. SOC 예산 삭감은 저항이 타 부문보다 적을 것이라는 기대성 예측도 깔려 있는 것 같다.

복지 확충은 약속대로 해야 하고 SOC 건설은 지연시켜도 될 만큼 충분한가에 대한 고민이 안 보인다. 해당 부처는 SOC 사업에 소요될 재정

을 줄이는 대신 민간투자사업 확대를 대안으로 내놓을 것 같다. 이미 예견된 수순이지만 재정 부족을 민간 자본으로 전환시키는 것은 보완일 뿐이지 해결책은 되지 못한다. 민간자본 투자 사업의 지속 가능성에 대한 시장의 신뢰도 추락된 상황이라 SOC 투자 및 재고 확대 문제는 향후에도 지속될 것으로 우려된다.

우리보다 SOC 보유량이 2~3배 이상 많은 미국이나 EU, 일본 등 선진국 건설 정책은 우리와 정반대로 가고 있다. SOC뿐만 아니라 건설 경제 자체에 대한 시각에도 너무 큰 차이가 난다. 선진국들이 재정 부족에도 불구하고 왜 SOC와 건설 투자를 확대하고 있는지를 짚어보면, 우리 정부도 SOC 예산 삭감이나 건설 경

제에 대해 새로운 시각이 필요함을 인식하게 될 것으로 믿는다.

## 미국 정부, 건설 투자 확대 정책 선택

2008년 리먼브라더스 파산으로 촉발된 경제 침체는 미국 내수 경기를 더욱 악화시켰다. 침체된 경제 분위기 반전을 위해 오바마 정부와 의회는 2010년부터 8,900억 달러의 재정을 투입하기로 했다. 그 중에서도 도로와 공공 주택 등 국가 인프라 시설에만 1,592억 달러(한화 약 180조 원)를 배정했다. 2차 임기에 돌입한 오바마 정부는 재정 절벽에도 불구하고 경기 부양을 위해 인프라 시설 투자 확대안을 의회에 상정해 놓고 있다.

미국이 재정 부족을 무릅쓰고 인

프라 투자를 확대하고자 하는 것은 당장의 문제인 서민의 일자리 확대를 통한 경제 활성화와 중장기적으로는 미국의 국가 경쟁력을 유지 혹은 더 높이고자 하는 전략이 깔려 있다. 토머스 프리드먼은 「미국의 쇠망론」(2011)이라는 저서를 통해 미국의 국가 경쟁력이 저하된 원인으로 SOC 투자 및 관리 소홀 문제를 주요 원인으로 지목했다. 그런가 하면 미국은 물론 세계 경제 상황은 18세기 중반에 일어났던 산업혁명에 준할 만큼 강력한 투자 정책이 필요함을 역설하는 학자(리처드 플로리다, 「제3차 세계 리셋」(2011))까지 등장했다.

미국의 대표적 싱크탱크로 불리는 헤리티지재단은 미국 국토의 안보를 가장 위협하는 것은 외부 테러나 침입이 아니라 미국의 내부 문제라는 점을 주장한다. 즉, 사회 인프라 유지관리에 대해 관심을 두지 않은 결과 노후화된 시설이 미국인들의 생명과 재산을 위협하는 수준에 와 있다는 것이다.

### EU, 건설기업의 국제 경쟁력 강화키로

유럽연합 소속 집행위원회(EC)는 2012년 7월 특별 보고서[SWD (2012) 236]를 통해 건설투자 정책을 촉진시키는 단기 및 중장기 권고

안을 제시했다. 극도로 침체된 경제로 인해 실업자가 양산되고 또 성장성이 잃어가는 현상을 당장이라도 중단시키기 위해서는 재정 적자를 감수하고서라도 건설투자 확대를 단기 대책으로 실행해야 한다고 강조했다. 특히, 중장기 대책에는 유럽연합국 내 건설업체들의 국제 경쟁력을 높이기 위해서는 건설투자 확대를 통해 간접적으로 역내 건설업체들의 자금력을 보장시키는 전략 포함도 숨김없이 내놓았다.

유럽연합 집행위원회가 건설투자 확대를 주장한 배경에는 건설 경제가 가진 힘을 알기 때문이다. 유럽 경제에서 건설산업이 차지하는 비중은 총생산액(GDP)의 10% 이상이며 고용 인력만도 2,000만명을 넘어설 만큼 높다. 건설 투자는 타 산업과 달리 자금 순환이 빠르고 또 고용효과가 크면서 빨리 나타날 뿐만 아니라 고급 인력(white color)보다 서민층(blue color)의 고용이 늘어난다. 경제 활성화와 동시에 사회적 약자를 배려하는 단기 목적도 있지만 중장기적으로는 민간 자본에 대한 인센티브제를 강화시켜 투자가 장기간에 걸쳐 지속될 수 있는 환경을 만들어 역내 건설업체들의 국제 경쟁력을 높이는 것이다. 건설업체들의 국제 경쟁력 강화는 결과적으로 해외

시장을 통해 고용을 확대시키고자 하는 거시적 대안도 함께 고려된 것이다.

### 아베 정부, 건설 투자로 불황 탈출 도모

2012년 12월 일본 중의원 총선에서 아베 총리의 자민당은 대담한 재정 투입 확대와 양적 완화를 선거 공약으로 내세웠다(일본 산케이신문, 2012. 12. 3). 자민당은 10년 간 우리 돈으로 약 2,100조원(연간 210조원)을 투입하여 자연 재해는 물론 노후화된 국가 기반시설로부터 국민과 국토를 보호해야 한다고 주장(요미우리 영자판 신문, 2012. 9)하였다. 더욱이 심각한 채무에도 불구하고 급증하는 자연 재해, 도로 시설 등의 노후화로 인해 발생하는 안전사고(일례로 2012. 12. 2일 도쿄 인근 고속도로 터널 붕괴로 사망 9명 및 다수의 부상자 발생) 등은 국민들에게 재정 투입에 대한 설득력을 높이는 계기가 되었다. 일본 국민들은 노후화된 기반시설의 건강성 회복을 통해 국토의 안전성 확보는 물론 자신들의 생명과 재산은 당연히 보호받아야 한다는 공감대가 있었다.

새로 출범한 아베 정부는 GDP의 2%에 해당하는 10.3조엔(약 120조원)을 건설에 투자하기 위해 추경 예산까지 편성했다. 중앙 정부가 확보

한 추정 예산은 지방 정부·공기업과 민간 자본을 합해서 약 20조엔(210조원)에 달해 자민당은 총선에서 공약했던 금액을 확보한 셈이 되었다. 아베 정부는 20조엔의 긴급 경제 대책으로 GDP의 2% 성장과 60만 개의 일자리 확보를 기대하고 있다. 아베 정부는 215%라는 높은 국가 채무 비율에도 불구하고 건설투자 확대 정책을 펴고 있다. 잃어버린 20년이 30년으로 이어지는 고리를 끊기 위한 모험적인 선택을 한 것이다. 재정 투자 확대와 함께 세율 인상까지 고려하고 있는 것으로 알려졌다. 우리 경제에 상당한 피해를 주고 있는 일본의 양적 완화 정책은 당장에 큰 효과를 보고 있다.

### 투자 효과의 정석, 싱가포르

세계경제포럼(WEF)이 평가한 싱가포르의 인프라 국제 경쟁력은 세계 2위(한국은 22위)다. 그럼에도 불구하고 싱가포르의 건설 정책은 도로와 지하철, 항만시설 확충에 투자를 지속하는 데 두어지고 있다. 부족한 국토 공간 확대를 위해 해안 매립도 지속하고 있다. 좁은 영토의 경제적 가치를 높이기 위해 대규모 리조트(마리나베이 샌즈 등) 건설을 통해 관광객을 끌어들이며 국가의 새로운 부(富)를 창출하는 것도 건설경제 정

책의 일부이다. 건설경제 활성화 정책과 함께 1999년도에 수립한 국가 건설산업 혁신 정책을 계획대로 실행하고 있기도 하다. 최근에는 최저가 입찰로 인한 상품의 품질과 성능 저하를 방지하기 위해 품질 기반 입·낙찰제를 강화시킨 것도 우리에게 많은 시사점을 준다.

### 선진국 건설투자 정책의 시사점

기반시설이 상대적으로 잘 갖춰졌고 국민 소득이 높을수록 경제 침체를 벗어나기 위한 단기 대책으로 건설투자 정책을 선택하고 있다. 국가 재정에 부담을 주는 채무에도 불구하고 경제를 살리기 위한 단기 대책으로 건설 투자를 선택하는 것은 내수 촉진과 서민 경제를 지원하는 데 타 산업보다 효과가 크기 때문이다. 국가 기반시설 투자를 비용이 아닌 현재와 미래 가치를 높이 평가하고 있다는 증거다.

선진국들이 건설 투자를 단기 대책으로 확대하는 이유는 건설 경제가 국민 경제에서 차지하는 비중과 투자가 가져오는 고용 효과와 타 산업에 미치는 생산유발효과가 크다는 사실을 인지하고 있기 때문이다. 건설산업이 한국 경제에서 차지하는 비중은 선진국보다 훨씬 높다. 고용 비중도 높다.

다만 건설에 대한 부정적 시각만으로 가치를 폄하하여 예산 삭감을 당연시하게 되면 국민 경제에 부담으로 돌아올 것이라는 판단이다. 당장에 170만명을 고용한 건설산업의 일자리에 심각한 위협을 준다. 서민을 위한 복지 정책이 오히려 서민에게 피해를 줄 수 있다. 부족한 국가 기반시설 투자는 중장기적으로 한국 경제의 국제 경쟁력을 훼손시키게 된다.

### 오히려 SOC 확대가 올바른 선택

국민행복시대를 선언한 박근혜 정부도 출발점이 생계 안전이기 때문에 '복지 = 일자리'라는 인식을 가진 것으로 알고 있다. 타일러 코헨은 그의 저서(『거대한 침체』, 2012)에서 '고성장 시대는 종식되었고 저성장 시대를 준비하라'고 했다. '성장 = 일자리 창출'이라는 등식도 깨졌다. 건설 및 국민 경제에 미치는 피해를 최소화시키기 위해서는 지금의 '선(先)삭감, 후(後)대책' 기조를 '선대책, 후삭감'으로 전환해야 한다. 선진국들이 건설 투자를 확대하는 이유는 한국 경제에도 그대로 적용된다. 재정 형편상 투자를 지속하기 힘든 것도 알고 있다. 하지만 경제 살리기와 서민 일자리 지키기를 위한 단기 대책은 SOC 예산 삭감보다 확대 대책을 펼치는 게 올바른 선택이라는 생각이다. CERIK