

SOC 투자에 대한 새로운 인식이 필요하다

- 사회적 비용 저감, 경기 조절, 노동복지(workfare) 수단으로서 유용 -

최민수 | 한국건설산업연구원 연구위원
mschoi@cerik.re.kr

근간 복지 관련 투자가 강화되면서 SOC 투자가 상대적으로 홀대를 받는 경향이 있다. SOC 투자가 필요하다라는 의견을 내비치면, 특히 시민단체에서는 ‘삽질’이니 ‘토건족’ 등의 용어를 써가면서 폄하하는 것을 서슴지 않는다. 일부에서는 SOC 사업의 수요 예측에 대한 사후 평가 결과를 들먹이며 사업성과 시급성이 없는 SOC 사업이 무분별하게 추진되고 있다고 비판하기도 한다. 그러나 SOC 수요가 과연 충족되었는가, 복지 측면에서 SOC의 효용성은 없는가, 현 시점의 수요

만으로 SOC 투자의 타당성을 평가할 수 있는가 등에 대하여 보다 깊이 있는 논의가 필요한 것 같다.

SOC 수요 충족되었나

정부 입장을 보면, 복지 분야가 취약하기 때문에 불요불급한 SOC 예산을 복지 예산으로 활용해야 한다는 극단적 시각도 있다. 물론 서구(西歐)에 비해 복지 분야의 재정이 아직 취약한 것은 사실이다. OECD 국가의 GDP 대비 평균 복지 지출 비중은 20%에 달한다. 미국 15.9%, 일본 20.6% 정도이나,

한국은 7.5% 수준이다.

그런데 SOC 수준은 ‘복지’보다 더 부끄러운 것이 현실이다. 일례로 대한상공회의소 자료를 보면, 우리나라의 인구 1,000명당 도로 길이는 2.1km인데, 이는 미국 20.8km, 일본 9.4km보다 매우 낮으며, OECD 30개국 중 최하위 수준이다. 차량 1,000대당 도로 길이도 5.9km로서, 이웃 일본의 15.8km와 비교할 때 매우 낮다. 즉, 일부에서는 그동안 과도한 SOC 투자를 통하여 이미 수요를 충족했으며, 유명(幽靈) 도로를 만들 우려가 있다

는 지적도 있으나, 통계 지표를 보면 아직까지 잠재적인 SOC 수요가 높다고 볼 수 있다.

워크페어로서 SOC의 유용성

복지 정책 측면에서 최근 무상복지의 효용성에 대한 논란이 많다. 정부가 편성한 2015년도 보건·복지·노동 예산은 115조원 규모로서 최초로 전체 예산의 30%를 돌파했다. 기초연금은 만 65세 이상 노인 중 소득 하위 70%를 대상으로 월 최대 20만원을 준다고 한다. 물론 최저 생계자에 대한 경제적 지원은 바람직하다. 그러나 국민 다수를 대상으로 한 포퓰리즘성 무상복지는 그리스 등 유럽 사례에서 볼 수 있듯이 정부 의존도를 심화시키는 복지병을 유발하여 국가 경쟁력을 저하시킬 수 있다는 지적이 많다.

이러한 무상복지에 대응하는 개념으로서 최근 워크페어(workfare)에 대한 관심이 증가하고 있다. 워크페어란 일(work)과 복지(welfare)의 합성어인데, 우리나라에서는 근로복지, 노동복지, 또는 생산적 복지 등으로 통용되고 있다. 워크페어는 영국에서 1970년대 말 국제통화기금(IMF)의 구제 금융을 받으면서 도입한 개념인데, 근본 취지는 복지제도의 남용으로 인해 개

인들의 노동 의욕이 저하되고 무상 복지에 의존하는 경향을 개선하려는 것이다. 노동복지(workfare)를 실현하기 위해 영국 정부는 생활비나 의료비 지원 등과 같은 ‘복지’ 수급자에 대해 일정한 취로를 의무화했다. 즉, 노동에 대한 대가로 복지 비용을 지출함으로써 실업자의 정신적 자립을 유도하고, 동시에 취로 경험을 통해 경제적 자립 기반인 기술이나 기능을 익히도록 했다.

그동안 정부는 늘어나는 복지 수요에 대응하기 위하여 신규 SOC 투자 축소가 불가피하다는 점을 강조해 왔다. 그런데 SOC 투자라고 하면 흔히 대규모 국책사업만을 연상하는 경우가 많다. 그러나 1인당 국민소득 3만 달러 시대에 대비하려면 하천 복원이나 방재 시설, 공원 확충, 가로(街路) 정비, 건물 개보수 등 생활 환경 정비 측면의 SOC 투자도 중요하다. 이러한 투자는 서민층의 고용 창출과 더불어 도시 환경 정비라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있는 일석이조(一石二鳥)의 효능을 가진다. 즉, 워크페어 정책으로서 효용성이 높다. 더구나 일용직을 대상으로 새로운 기술을 익힐 수 있는 기회를 부여한다는 점에서 사회안전망으로 기능할 수

도 있다.

사회적 비용 저감으로 복지 평등에 기여

SOC 투자는 모든 국민에게 평등하게 복지 혜택을 부과할 수 있다는 장점도 있다. 예를 들어 도로 건설 투자는 차량 지·정체에 따른 경비 지출을 경감함으로써 국민 복지에 기여할 수 있다. 현재 경부고속도로는 1일 이용자가 10만명 수준이며, 천안에서 수원 구간은 일 평균 보통 30분 정도 지체된다. 자동차는 30분 공회전시 약 1ℓ의 연료를 소비한다. 따라서 ℓ당 연료비 1,700원을 적용하면 연간 약 600억원, 30년으로 확대하면 약 2조원 규모의 연료비가 허공으로 낭비된다. 또한, 지·정체에 따른 시간 낭비를 최저 임금을 통하여 환산하면 30년 간 약 4조원 규모의 사회적 비용이 낭비된다. 그러므로 제2경부고속도로와 같은 대체 도로를 건설하는 데 6조원의 비용이 들더라도 이는 30년 간 차량의 지·정체로 소요되는 사회적 비용과 맞먹는다. 따라서 SOC 투자는 미래 경쟁력을 확보하면서 거대한 사회적 비용을 절감시킨다는 측면에서 단순한 금전 지원 형태의 복지 정책보다 실효성이 높다.

경기 조절 기능 담당해야

SOC 투자는 민간 경기 침체 등에 대응하여 고용 확보 및 경기 조절 수단으로서도 유용하다. 그 이유는 생산 및 고용 유발 측면에서 SOC 투자의 효용성이 높기 때문이다. 고용유발계수를 보면, 건설업의 경우 12.1(명/10억원, 2010년 기준)로서 제조업의 6.7, 전 산업 평균인 8.3에 비하여 상당히 높다.

그런데 과거 20년 간 우리나라 건설투자의 순환변동 추이를 살펴보면, 민간 경기 침체시 공공 건설 투자도 동시에 감소하는 문제점이 노출되고 있다. 이는 공공 투자의 경기 조절 기능이 전혀 작동하지 못하고 있다는 점을 의미한다. 즉, 민간 경기가 침체할 때 정부는 재정 투자를 늘려 승수효과(multiplier effect)를 추구하고, 역으로 민간 경기가 활성화되었을 때는 불요불급한 공공 투자를 억제하여 경기 과열을 방지하는 기능을 담당하는 것이 바람직하다.

SOC는 미래 투자

SOC 사업 추진을 결정하는 예비 타당성평가제도도 개선이 요구된다. 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 동서(東西)고속화철도 건설사업의 경우 3차례의 예비 타당성조사에서 번번이 고배를 마신 바 있다.

그러나 현 시점의 수요를 토대로 SOC의 필요성을 검토하는 것은 상식적이지 않다. 일례로 경제성이 없다며 미뤄지다 결국 민자(民資)로 건설된 춘천~서울 고속도로는 1일 평균 2만 대의 신규 교통 수요가 발생했으며, 현 시점에서 추가 확장하지 않으면 고속도로로서 기능하지 못할 정도로 교통량이 폭주하고 있다. 또, 경춘선 복선 전철은 개통된 이후 철도 이용 수요가 개통 전보다 4배 이상 증가했다. 청주국제공항도 그동안 수요 예측이 잘못된 대표적인 사례로 치부되었으나, 이제는 연간 이용객이 20만 명을 돌파했고 더욱 늘어날 전망이다. 그러한 측면에서 단순히 현 시점에서 비용편익(B/C) 분석에 의존하여 SOC 사업의 타당성을 검토할 것이 아니라, 교통 인프라의 공급이 수요를 창출한다는 접근 논리의 전환이 필요하다.

특히 SOC 투자는 미래를 내다보고 선행적으로 투자가 이루어져야 한다. 그 이유는 적절한 투자 시기

를 놓치면 토지 가격이 급등하여 보상비 등 사업비가 천문학적으로 증가하기 때문이다. 즉, SOC 투자는 현 시점의 타당성 분석에 의존할 것이 아니라, 미래 수요를 대비하여 조기에 착수하는 것이 바람직하다. 또한, 비용편익 분석 등 사업 타당성만을 중심으로 SOC 사업 추진을 결정한다면, 지역별로 부익부 빈익빈 현상이 심화될 수밖에 없다. 예를 들어 강원이나 호남 등 낙후 지역은 더 낙후될 수밖에 없다. SOC 사업은 경제성도 중요하나, 지역 균형 발전의 시각에서 접근하는 것이 중요하다.

결론적으로 SOC 투자에 대해 막연한 부정적 인식을 가질 것이 아니라, 현재의 SOC 충족률이나 지역 균형 발전 등을 고려할 때 SOC 투자가 지속될 필요성이 높다. SOC 투자 결정에 있어서는 현 시점의 수요보다는 미래 수요를 중시해야 하며, 수요 창출 효과를 고려하고, 가급적 투자 시기를 앞당기는 것이 중요하다. 또, SOC 투자의 효용성을 높이려는 노력이 중요하다. 특히, 지방자치단체를 중심으로 포퓰리즘성 무상복지의 대안으로서 노동복지(workfare) 형태의 SOC 투자 정책에 대한 새로운 논의가 필요한 시점이다. 