

SOC 투자 줄면 경기 불확실성 커진다

SOC 투자 늘려 저성장 고착화에서 벗어나야

이홍일 | 한국건설산업연구원 연구위원
hilee@cerik.re.kr

2011년 이후 국내 경제 성장률 하락세, 최근에는 부진 심화
최 근 국내 경제의 성장세가 점차 둔화되는 모습을 보이고 있다. 2011년 2/4분기 이후 국내총생산(GDP)의 전년 동기 대비 증가율은 지속적으로 4%를 하회했다. 2013년 들어 회복세를 보이려는 듯이, 2014년 1/4분기에 3.9%를 기록한 이후 다시 하락세를 보였다. 이후 올해 2/4분기까지 5분기 연속 하락세다. 특히, 올 2/4분기에는 메르스 사태까지 더해져 경제 성장률이 2.2%에 그쳤다. 2010년 이후 거의 가장 낮은 수준이다.

더 큰 문제는 향후 당분간은 이러한 경제 성장률 부진을 벗어나기가 쉽지 않아 보인다는 점이다. 올해 국내 경제 성장률은 3% 달성이 쉽지 않아 보인다. 당초 주요 기관들의 2015년 국내 경제 성장률 전망치는 3%대 중후반 수준이었다. 그러나, 대내외 불확실성 요인이 증가하면서 올 상반기에 대부분의 기관들이 전망

치를 하향 조정했다. 한국은행은 지난 4월에 수정 전망치를 발표해 올해 성장률 전망치를 기존 3.4%보다 0.3%p 낮은 3.1%로 제시하였다. KDI도 올해 전망치를 3.5%에서 3.0%로 낮추었으며, 구조 개혁 정책이 가시적인 성과를 내지 못하고 가계부채 통제 실패로 세수 결손이 나타나면 성장률이 2%대 후반으로 하락할 가능성도 있다고 지적했다. 이러한 전망치들이 지난 6월 발생한 메르스 사태를 감안하지 않았기에 실제



자료 : 한국은행.

성장률은 전망치보다 더 낮아질 가능성이 크다.

향후 저성장 고착화 가능, 소비 및 투자 촉진이 탈출구

2016년에도 우리나라의 경제 성장률은 3% 중반을 넘어설 수 있는 회복 모멘텀을 찾기가 쉽지 않아 보인다. 올 하반기 이후 중국의 성장세 둔화, 미국의 금리 인상, 유로존 리스크 등 세계 경제 성장의 하방 위험이 오히려 확대되면서, 국내 경제의 버팀목인 수출의 증가세가 여전히 부진할 것으로 우려되기 때문이다. 결국 세계 경제 성장의 하방 위험성이 확대되어 수출 증가가 한계적인 가운데, 소비와 투자 등 내수를 통해 저성장의 탈출구를 찾아야 하는 상황이다. 그동안 수출 위주의 경제 구조로 인한 '내수-수출 불균형'은 차치하더라도, 인구 감소, 가계부채 증가, 기업 투자 의욕 저하 등 중장기 성장 동력을 약화시키는 구조적 요인이 산재해 있다. 수출이 침체된 가운데 소비와 투자마저 부진한 모습은 과거 일본의 장기 불황 때와 유사하다.

결국 세계 경제의 하방 위험이 증가하는 가운데, 구조적 요인을 극복하고 내수를 활성화시킬 수 있는 특단의 조치가 필요한 시점이다. 그렇지 않으면 우

리나라 경제는 향후 저성장이 고착화될 가능성이 크다. 이 위기를 탈피하고 향후 안정적 경제 성장을 위한 선순환 구조를 확보하기 위해서는 특단의 소비 촉진, 투자 활성화 대책들이 필요하다.

SOC 예산, 2015~19년 동안 연평균 6.8% 감소 예정

최근 정부도 추가경정 예산 편성, 특별소비세 인하 등의 조치를 통해 내수를 적극 살리고자 시도했다. 소비 진작, 투자 확대가 저성장 탈출의 핵심 동력인 것을 정부도 인지하고 있는 것이다. 그러나, 사회간접자본(SOC) 투자에 대해서는 정부가 너무 소극적이다. 2016년 정부의 SOC 예산이 전년 대비 6.0% 감소한 23.3조원으로 편성되었다. 2017년 이후에도 정부의 SOC 예산은 지속적으로 감소할 계획이다.

정부의 중기재정운용계획을 살펴보면, 정부의 SOC 예산은 2015~19년 동안 연평균 6.8% 감소할 계획이다. 복지, 국방 등 타 예산 분야에 비해 가장 긴축적으로 중기 예산 계획을 수립한 것이다. 이는 글로벌 금융위기 이후 위기 극복을 위한 주요 선진국들의 정책과도 차이가 있다. 미국, 독일, 일본 등

정부 SOC 예산 추이

(단위 : 억원, %)

구 분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년 ¹⁾ (추경 미포함, B)	2016년 (예산안, A)	증감률 (A/B)
도로	74,487	77,614	91,667	84,695	90,845	83,720	-7.8
철도(도시철도 포함)	54,055	61,141	69,913	68,032	74,051	71,828	-3.0
수자원	50,182	29,020	23,694	23,830	22,731	21,749	-4.3
해운, 항만, 공항 등	65,681	63,151	61,759	60,339	60,441	55,822	-7.6
해운, 항만	-	-	-	-	16,643	17,183	3.2
산업단지	-	-	-	-	8,903	6,300	-29.2
물류, 지역 및 도시 등	-	-	-	-	34,895	32,339	-7.3
합계	244,405	230,926	247,033	236,896	248,068	233,119	-6.0

자료 : 기획재정부.

1) 2015년 SOC 예산은 추경을 포함할 경우 26.1조원이나, 세부적인 금액은 발표가 되지 않음.

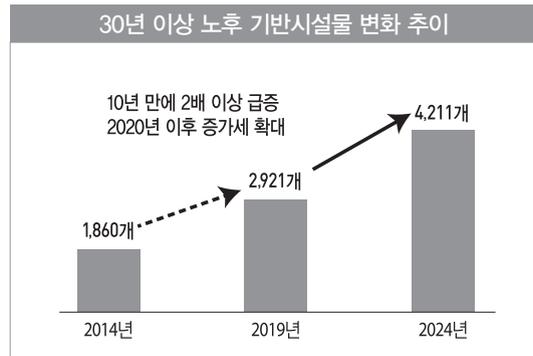
주요 선진국들은 글로벌 금융위기 이후 노후 SOC 시설에 대한 성능 개선을 비롯해 적극적인 SOC 투자를 통해 경제 위기를 극복코자 했다.

'SOC 투자 = 지속적 경제 발전을 위한 자본재 구축'

앞서 살펴본 대로 우리나라가 향후 저성장 고착화의 위기를 극복하기 위해서는 소비와 투자 등 내수 활성화가 매우 중요하다. 그 중에서도 투자 활성화는 잠재 성장률을 제고시킬 수 있는 중요한 수단이라는 점에서도 주목해야 한다. IMF는 지난 4월 발표한 World Economic Outlook에서 우리나라 연평균 성장률이 2015년부터 2020년까지 3.5~3.6% 수준에 머물 것으로 전망했다. OECD도 2014년 1/4분기 발표한 장기 전망 자료에서 우리나라의 연평균 잠재 성장률이 2012~17년에 3.4%, 2018~30년에는 2.4%로 하락할 것으로 전망했다.

이렇게 잠재 성장률이 급속도로 하락하는 것은 저출산으로 인해 고령화 속도가 빨라져 생산가능 인구(15~64세)가 줄어드는 동시에, 자본 스톡과 같은 생산 투입 요소가 정체하고 있기 때문이다. 향후 생산가능 인구 감소의 문제점을 개선하기가 쉽지 않다는 점을 감안하면, 자본 스톡과 같은 생산 투입 요소의 확충이 잠재 성장률 개선을 위해 매우 중요하다. 건설산업의 산출물 역시 한 나라의 경제 발전을 위한 기반이 되는 자본재를 구축하는 것이고, 복지 사회 실현을 위해 필요한 복지 시설을 확충하는 것이라는 점에서 중요하다.

특히, SOC 스톡의 경우 다수의 시설물이 1990년에 건설되어 이미 사용 연수가 30년이 다 되어가는 실정이다. 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」상 1, 2종 시설물 중 사용 연수가 30년 이상 된 노후 기반



자료 : 한국시설안전공단.

시설물(건축물 제외)은 2008년 말 8.4%에서 2014년 3월에는 9.5%로 증가하는 데 그쳤다. 그러나, 향후에는 증가 속도가 매우 빨라져 2024년이면 준공 후 30년 경과 1, 2종 기반시설물 수가 2014년 대비 2배 이상 급증할 전망이고, 동 시설물의 비중 역시 21.5%에 이를 전망이다. 그만큼 우리나라 기반시설의 노후화 문제가 향후 상당히 빠르게 진행된다는 의미이다. 주요 선진국들도 SOC 노후화의 문제를 알기에 글로벌 금융위기 이후 SOC 성능 개선에 대한 투자를 확대하고 있는 것이다. 따라서 SOC에 대한 투자는 자본 스톡의 추가적 확보와 개선을 통해 생산 투입 요소를 늘리고 잠재 성장률 하락을 막을 수 있는 매우 중요한 수단이다.

SOC 투자, 단기적으로 경제 위기 극복 위해서도 유효

SOC 투자는 단기적으로 경제 위기를 극복할 수 있는 유효한 수단이라는 점에서도 의미가 있다. 건설산업은 타 산업에 비해서 생산유발효과와 취업유발효과가 매우 커서 생산액 증가, 취업자 수 증가 효과를 통해 경제를 활성화시킬 수 있는 매우 유효한 수단으로 사용할 수 있다. 산업별 생산유발계수를 비교해보면, 건설산업의 생산유발계수는 제조업과

산업별 생산유발효과와 취업유발효과 비교

구 분	전 산업 평균	건설산업	제조업	서비스업	농림어업	광업	전력/가스/수도
생산유발계수	1.9	2.1	2.1	1.7	1.9	1.7	1.5
취업유발계수	12.9	13.7	9.3	16.6	37.3	7.8	2.5

자료 : 한국은행, '2010년 산업연관표'.

SOC 투자의 GDP 성장 기여도 추이

구 분	2009	2010	2011	2012	2013	2014
실질 SOC 투자	46.51	46.90	42.84	37.55	38.80	39.33
실질 SOC 투자 증가율	21.42	0.83	-8.65	-12.36	3.34	1.36
GDP 증가율	0.71	6.50	3.68	2.29	2.90	3.31
SOC 투자의 GDP 성장 기여도	0.70	0.03	-0.32	-0.40	0.09	0.04

(단위 : %, %p)

주: 2010년 연쇄 시계열 실질 금액 기준임.

자료 : 박용석 외, 경제 성장 견인을 위한 SOC 정책 과제, 한국건설산업연구원, 2015.

더불어 가장 높다. 건설산업의 취업유발효과 역시 농림어업과 서비스업 다음으로 높고, 전 산업 평균 보다도 높다.

실제로 국회예산정책처에 따르면 '국토 및 지역개발', '수송 및 교통' 등 SOC 분야에 대한 정부 지출이 우리나라의 경제 성장에 가장 큰 기여를 하는 것으로 분석되었다. 구체적으로 각 분야별 지출이 GDP 성장에 미치는 기여도를 살펴보면, 국토 및 지역개발(0.0304%p), 수송 및 교통(0.0302%p)의 기여도가 산업/중소기업(0.0275%p), 사회복지(0.0229%p) 등 15개 정부 지출 분야의 기여도보다 경제 성장에 더 크게 기여하는 것으로 분석되었다. 실업률 하락에 미치는 기여도에서도 국토 및 지역개발(-0.00202%p)과 수송 및 교통(-0.00200%p)의 기여도가 산업/중소기업(-0.00181%p), 사회복지(-0.00149%p) 등 15개 분야의 기여도보다 더 크게 나타났다. 이 외에 자본적 투자에 해당하는 총고정자본형성에 미치는 기여도도 국토 및 지역 개발과 수송 및 교통 분야가 15개 분야 중 가장 크게 나타났다.²⁾ 즉, SOC 투자는 우리나라의 경제

성장을 촉진시키고, 실업률을 개선할 뿐만 아니라, 국내 경제의 지속적인 성장을 담보할 수 있는 중요한 수단인 것이다.

저성장 탈출 위해 SOC 투자 늘려 나가야

이상에서 살펴본 대로 현재 우리나라가 처한 경제 상황에서 SOC에 대한 투자는 매우 중요하다. 그럼에도 불구하고 SOC 투자 규모는 실질 금액 기준으로 2011~14년 동안 지속적으로 감소했다. 이에 따라 SOC 투자의 GDP 성장 기여도 역시 2011년과 2012년에 마이너스(-)를 기록하는 등 부진한 모습을 보였다. SOC 투자가 경제 위기 극복을 도운 것이 아니라 도리어 글로벌 금융위기 이후 국내 경제가 회복되는 데 부정적 영향을 미친 것이다.

SOC 투자는 우리 경제가 직면한 저성장 고착화의 위기를 탈출할 수 있는 중요한 수단이다. 단순히 현재의 경제 침체를 극복하는 데 필요한 수단 그 이상이다. 이 점이 바로 내년 총선 이후에도 SOC에 대한 지속적인 관심과 투자가 이뤄져야 하는 이유다. CERIK

2) 박승준, 재정 확대의 거시경제적 효과 분석 : 분야별 자원 배분을 중심으로, 국회 예산정책처, 2009. 4 ; 박용석, SOC 투자 동향 및 생산적 복지 차원의 건설투자 방향, 한국건설산업연구원, 2013. 9.