

■ 이 슈 진 단

## 국가 경쟁력 강화를 위한 SOC 확충... 복지만큼 서둘러야

박 용 석 | 한국건설산업연구원 연구위원  
yspark@cerik.re.kr

1967년 경부고속도로 건설 계획이 발표되자 당시 야당과 언론, 학계 등은 막대한 건설 자금의 조달에 의문을 제기했고, 세계은행은 한국의 교통량이 경부고속도로가 필요할 만큼 충분치 못하다는 보고서를 발표했다. 이에 따라 ‘국가 재정이 파탄날 것이다’, ‘부자들의 유람로가 될 것이다’는 등의 반대 여론이 거셌다. 실제로 1970년 7월에 고속도로가 개통되었지만 초기 교통량은 많지 않았다. 그러나 우리나라의 근대화가 진행되면서 경부고속도로는 수도권과 영남의 공업 지역을 연결하는 대동맥의 역할을 하면서 본격적인 자동차 시대가 열렸고, 전국의 1일 생활권화 등 활발한 인적·물적 교류가 가능하게 되어 사회·경제 발전의 확고한 기반시설

역할을 하고 있다.

### SOC와 복지...

#### 이분법적 구분 가능하나

최근 SOC 투자를 줄이자는 주장이 줄을 잇고 있다. 시민단체들은 SOC 지출을 줄이는 대신 복지 정책을 강화하는 것이 필요하다고 역설하고 있다.

야당은 “구시대적 SOC 투자에 집중할 게 아니라 더 새로운 시대에 대비하기 위해 보편적 복지를 확대해야 한다”고 주장하고 있다. 여당조차도 “복지 및 의무 지출을 제외한 재량 지출을 일괄적으로 10% 축소하고, SOC 투자에서 추가로 10% 줄이는 등 세출 구조조정이 필요하다”고 주장하고 있다. 정부도 “선진국과 비교

하면 경제 예산, 대표적으로 SOC 분야의 비중이 높다”며 불요불급한 도로 사업 등은 자제하는 것이 필요하다는 입장이다.

사실 SOC 시설은 공공재로서 이용하는 데 있어 충분한 대가를 지불하지 않는 사실상 공짜인 데 비해 복지는 개별적으로 향유하는 사적재이기 때문에 국민들은 SOC보다는 복지에 대한 선호도가 높은 것 같다.

그런데 SOC와 복지를 이분법적으로 구분하기에는 애매한 경우가 많다. 만약 개인의 원활한 이동권이 보장되지 못하고 각종 재해와 재난으로부터 안전하지 못하거나, 국가 산업 활동을 지원할 수 있는 인프라가 부족하여 우리 산업의 국제 경쟁력이 저하되어 소득과 일자리가 줄어든다

■ 이 슈 진 단

각국의 국민소득 2만 달러 당시 도로 스톱

(단위 : %)

구분	2만 달러 시기	국토계수당 도로 연장률	구분	2만 달러 시기	국토계수당 도로 연장률
한국	2010년	1.52	이탈리아	1991년	2.33
스웨덴	1987년	2.13	프랑스	1990년	4.55
영국	1996년	3.11	일본	1987년	5.12

주 : 국토계수 =  $\sqrt{\text{국토면적(km}^2\text{)} \times \text{인구(천명)}}$

자료 : 대한상공회의소, 『우리나라 SOC 경쟁력의 국제 비교와 시사점』, 2011. 7.

SOC 투자 추이

(단위 : 조원, %)

구분	2004	2006	2008	2009	2010	2011	2012
SOC 예산(A)	17.4	18.4	20.5	25.5	25.1	24.4	23.1
민간 투자(B)	1.7	2.9	3.8	3.9	4.1	2.2	-
B/A	9.7	15.7	18.5	15.3	16.3	9.0	-

주 : 민간 투자는 BTO 사업과 BTL 사업의 합계로 국가관리사업 기준임.

자료 : 기획재정부, 『2011~15년 국가재정운용계획 : SOC 분야』, 2011. 6. 27.

면, SOC 문제는 생존권의 문제가 될 수 있다. 임대주택의 공급을 통한 저소득층의 주거 안정이나 산간 벽지의 도로 건설을 통해 오지 주민들의 이동권을 확보해주는 것은 넓은 의미에서 복지의 일부분으로 해석할 수 있다. 사실상 SOC와 복지는 큰 맥락에서 '삶의 질' 향상이라는 동일한 목표를 지향하기 때문에 이들 간의 적절한 조화가 필요하다.

**물류비 갈수록 상향,  
SOC 투자는 하향 추세**

현재 시점에서 우리나라가 선진국과 같이 충분한 SOC 시설을 갖추고

있는지, SOC 시설이 경제·사회 발전을 잘 지원하고 있는가에 대한 점검이 필요하다. 충분하다면 당연히 SOC 투자는 축소하는 게 맞다.

그런데 불행하게도 우리나라의 SOC 시설은 아직 충분치 못한 것 같다. 교통혼잡비용은 2000년 19.4조원에서 2008년 26.6조원으로 증가하고 있고, GDP 대비 교통혼잡비용의 비중은 2.8%로 미국 0.6%, 일본 2.3%에 비해 높다. 2007년도 우리나라의 국가 물류비는 GDP 대비 15.6%로 일본 8.7%, 미국 10.1% 등 주요국보다 높은 수준이다. 물류비 비중이 높다는 것은 제품의 가격 경

쟁력을 약화시키는 요인이 될 수 있다. 대한상공회의소에 따르면 1인당 국민소득 2만 달러 달성 시점을 기준으로 국토 면적과 인구를 고려한 도로 연장률은 2010년 우리나라의 수준이 2만 달러를 달성한 당시 일본의 29.7%(1987년), 프랑스의 33.4%(1990년)에 불과하다.

이런 상황에서 건설투자는 2004년 이후부터 감소해 2010년에는 -1.4%를 기록했다. 이는 SOC 투자가 전반적으로 축소되는 과정에서 주택시장을 중심으로 한 민간 건설경기가 완전히 회복되지 않았기 때문이다.

정부의 SOC 예산은 2009년 25.5조원을 정점으로 지속적으로 하락하여 2012년에는 23.1조원이 되었다. 향후 재정 투자의 방향을 가늠할 수 있는 국가재정운용계획(2011~2015)은 12개 사업 부문 중 SOC 분야만 유일하게 1.7% 감축을 계획하고 있다. 이 같은 정황으로 볼 때 향후에도 SOC 투자는 지속적으로 축소될 것으로 예상된다.

정부는 SOC 예산을 축소하면서 민간 투자와 공기업의 투자 등으로 부족한 재정 투자를 보완할 계획이다. 그러나 민간 투자의 경우 고위험·저수익(high risk & low return) 구조로 변화하면서 사업의 투자 매력도가 저하되고 있다. 2011년도 민간투자 금액은 2.2조원으로

2008~2010년의 약 4조원 수준의 절반으로 감소했다. 최근 일부 민간투자사업에서 금융 약정이 체결되고 있어 금융권이 민간투자사업에 적극 참여한다는 보도가 있지만, 이는 투자보다는 건설사가 대부분의 사업 위험을 책임지는 담보 대출의 성격이 크다. 이 같은 금융 행태는 재무적 투자자를 중심으로 민간 자본을 조달하고자 했던 당초 민간투자제도의 취지와는 다르다.

공기업의 부채 규모가 지속적으로 증가하고 있다. 2006~10년 간 286개 공기업 부채가 2006년 425.7조원에서 2010년 713.3조원으로 288조원이 증가(LH공사 125.5조원 증가)했다. 또한 이자를 지급해야 하는 금융 부채는 2006년 124.9조원에서 2010년 281.8조원으로 128% 증가했다. 공기업의 부채 상황을 고려할 때 공기업을 통한 SOC 투자 확대에도 어려움이 있을 것으로 보인다.

이와 같이 우리나라의 SOC 스톡이 충분치 못한 상황에서 중앙정부의 SOC 투자가 축소되고 민간투자사업, 공기업 등의 SOC 투자 여력도 떨어지고 있는 등 SOC 투자는 총체적인 난국에 빠져드는 것 같다.

### SOC, 어떻게 확충해야 하나

SOC 확충을 위한 정책 과제는 다음과 같다.

첫째, SOC 투자 재원의 안정적 확보가 필요하다. 도로, 철도, 공항, 항만의 원활한 확충과 효율적 관리·운영을 위해 휘발유 및 경유의 특별소비세를 교통세로 전환하고, 교통세를 주요 세원으로 하는 교통시설특별회계가 1993년에 설치되었다. 그런데 교통회계의 주요 재원인 교통·에너지·환경세가 2012년 12월 31일자로 폐지될 예정이다. 현재, 교통회계의 약 60%가 교통세에서 전입되고 있는데 교통세가 폐지될 경우 교통회계의 재원은 일반회계로 부터 전입되어야 한다. 이럴 경우 원활한 SOC 투자 재원을 확보하기는 쉽지 않을 것으로 보인다.

이에 따라 교통세의 존속을 검토할 필요가 있다. 또한 도로 손상에 따른 비용 부담 방식으로 차량 중량세 또는 타이어세 신설 등과 같이 교통회계의 재원을 확대할 수 있는 다양한 방안이 모색되어야 한다.

둘째, SOC 민간투자사업의 활성화를 위한 다각적인 대책 마련이 필요하다. 현재의 BTO 민간투자사업은 대부분 민간 제안으로 추진되고 있는데, 국가 장기 계획에 의한 정부고시사업의 활성화로 SOC를 체계적으로 공급하는 것이 필요하다.

현행 민간투자사업은 대부분 신설(Green Field) 사업이지만 향후에는 기존 시설의 개보수·성능 개선

(Brown Field) 사업등에 대한 수요가 증가할 것으로 예상되므로 개량·보수·증설·확장 등에 대한 R(Rehabilitate) 사업의 활성화 방안 마련이 필요하다. 그리고 부대·부속 사업의 활성화, 자금 재조달시 이익 공유 완화, 부(負)의 재정지원제도 도입 재고 등이 필요할 것으로 보인다.

셋째, 기존 SOC 시설의 유지·보수로 시설의 장수명화 및 성능 개선을 추진해야 한다. 우리나라의 SOC 시설은 1960년대 후반부터 본격적으로 축적되었기 때문에 일부 시설의 노후화가 진행되고 있으며, 사회·경제적 변화에 부응하지 못하는 시설이 나타나고 있다. 기존 SOC 시설의 유지·보수뿐만 아니라 용량 증가, 안전성 향상 등 사회·경제적 변화에 부응하는 성능 개선이 필요하다.

SOC는 단기간에 공급할 수 있는 재화가 아니라 장기적 관점에서 안정적인 투자를 통해서만 확보할 수 있다. SOC의 효용 가치는 지금 세대뿐만 아니라 다음 세대로 향유하기 때문에 지금 SOC 공급에 소홀할 경우 다음 세대의 경제·사회·지역 발전을 저해시킬 수 있다. SOC 이나 복지냐의 소모적인 논쟁보다는 상호 보완하여 국민의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 상생의 대안을 찾아야 한다. CERIK