

건설동향브리핑

CERIK

제820호
2021. 8. 23

특집 『경기 회복 위한 SOC 투자 확대』

정책동향

- ▮ 경기 불확실성 증대... SOC 투자로 성장 유도해야
- ▮ 노후 인프라 급증, 시설물 노후화 본격 도래
- ▮ SOC 투자, 경기 부양 및 일자리 창출에 기여

건설논단

- ▮ 2022년도 SOC 예산, 대폭 확대해야

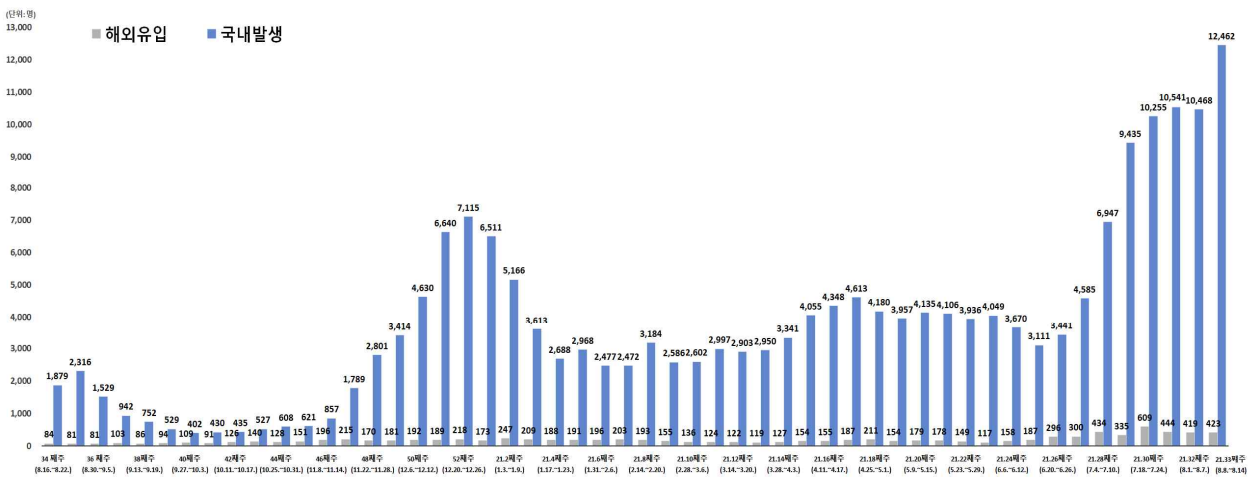
경기 불확실성 증대... SOC 투자로 성장 유도해야

- 경제 성장률 2.5% 위한 적정 SOC 투자 규모는 '53조원' -

코로나19 변이 발생, 가계부채 부담, 미국 양적 완화 축소 등 경기 불확실성 증대

- 국내외 경제 전망 주요 기관들은 코로나19가 크게 재확산되지 않는다는 전제하에 2021년, 2022년 경제 성장률을 긍정적으로 바라보았음. 하지만 최근 델타 변이 바이러스의 출현과 확산에 따른 사회적 거리두기 강화, 가계부채 부담 증가, 미국 양적 완화 축소 등으로 경제 성장 전망에 대한 불확실성이 커지고 있음.
- 코로나19 확진자는 연초보다 증가한 수준을 보이고 있음. 코로나19 변이 바이러스 발생과 확산으로 경제 예측 전망에 대한 불확실성이 커짐.
 - 2021년 코로나19 확진자 수는 연초 주당 2,000명대를 보였으나, 최근 1만명 수준을 넘어섰으며, 중앙대책본부 정례 브리핑(2021.5.6)에서 지속적인 코로나19 변이 바이러스의 발생과 확산으로 코로나19의 근절이 쉽지 않고 유행이 당분간 지속될 것으로 분석함.

<그림 1> 국내발생/해외유입 구분에 따른 주별 신규 확진자 현황(2020.8.16~2021.8.14)



자료 : 질병관리청.

- 코로나19 대응 등으로 공공 및 민간부문의 부채가 급증함. 채무 부담이 확대됨에 따라 향후 경제 리스크로 작용할 우려가 커짐.

- 처분가능소득 대비 가계부채 비율은 전년 동기 대비 13.2% 상승한 175.5%(2020년 말 기준)로 가계의 채무 부담이 악화됨.
- 대외적으로는 미국 등 주요국의 경기 회복세가 유지됨에 따라 인플레이션 우려로 긴축정책 전환 가능성이 대두됨. 이에 하반기 미국의 양적 완화 축소가 본격화될 경우 글로벌 자금 이탈로 국내 경기 불안정성 확대될 전망이다.

■ 경제 성장률 2.5% 달성을 위한 2022년 적정 SOC 투자 규모는 '53조원'

- 내생적 경제 성장 모형¹⁾에 의한 경제 성장률 2.5~3.0% 성장을 위한 적정 SOC 투자 수준은 GDP의 2.52%에서 2.80%로 추정됨.
 - 분석 결과를 금액으로 환산하면 52.6조~56.2조원 규모임.
- SOC 투자의 2022년 예상 지출 규모(중앙정부+지방정부+민간투자+공기업 투자)는 50.9조원 수준임. 하지만 경제 성장률 2.5% 달성을 위한 적정 SOC 투자 규모는 52.6조원으로 예상 지출 규모 대비 1.7조원이 부족한 수준임.

■ 경기 회복과 경제 성장 위한 SOC 투자 확대 필요

- SOC 투자는 국내외에서 경제 성장과 일자리 창출에 큰 효과가 있는 것으로 분석되고 있으며, 미국, 영국 등 주요 국가들은 경기 회복과 경제 성장을 위해 SOC 투자를 확대하고 있음.
 - 미국은 2011년(-0.4%)을 제외하고 1956~2017년까지 SOC 예산(명목가격 기준)을 전년 대비 지속적으로 확대하였음. 그리고 지난 4월 1일에는 2.25조 달러 규모의 인프라 투자계획을 발표함.
 - 영국은 향후 5년간 총 6,000억 파운드 이상의 공공부문 투자를 목표로 학교, 병원 등 기존 프로젝트, 지역 균형발전, 녹색 산업 혁명, 기후 변화 대응 등의 이행을 위한 투자를 계획함.
- 2022년 SOC 예산은 27.8조원으로 실질가격 기준으로 전환시 금융위기 직후보다 적으며, 경제 성장률 2.5% 달성하기 위한 적정 SOC 투자 수준으로도 부족함.
- 경기 회복 및 내수 활력 제고와 더불어 경제 성장률 2.5% 달성을 위해 생산성 향상 및 균형발전을 도모하는 시설이나, 국민의 안전을 지키는 유지관리를 중심으로 직접 투자가 가능한 중앙정부 차원에서의 SOC 투자의 확대가 필요함.

엄근용(부연구위원 · kyeom@cerik.re.kr)

1) 내생적 경제 성장 모형은 국가 간 지속적인 성장률 격차를 모형의 내생적 변수 간의 상호작용에 의해 설명하는 이론으로 GDP 대비 적정 SOC 투자 규모를 평가하는 데 사용함. 2012년부터 국가재정운용계획에서 SOC 투자 규모의 적정성 평가를 위해 활용되고 있음.

노후 인프라 급증, 시설물 노후화 본격 도래

- 노후 인프라 투자는 국민 안전과 더불어 미래 투자비용의 절감 효과도 기대 -

30년 이상 노후 인프라가 전체 시설물의 17.5%, 10년 뒤 44.3%에 달할 전망

- 「시설물안전법」에 의해 관리되는 1종, 2종, 3종 시설물은 전체 16만 381개이며, 이들 중 준공 후 30년 이상 된 시설물은 2만 7,997개, 17.5%에 달하고 있음.
 - 향후 10년 안에 추가적으로 준공 후 30년에 달하는 시설물은 4만 2,908개(26.8%)로, 2030년에는 노후화된 인프라의 수가 급격히 증가할 전망이다.
 - 특히, 교량 및 하천 관련 시설물은 다수가 향후 10년 안에 30년 이상 노후화될 전망으로 이들 시설에 대한 집중점검 및 투자가 필요함.

<표 1> 준공 연도별 시설물 현황(2020.11 기준)

(단위 : 개)

준공 이후	교량	터널	항만	댐	하천	상하수도	옹벽	절토사면	공동구	건축물	합계
합계	33,117	4,920	496	615	6,976	2,354	3,553	4,598	39	103,713	160,381
30년 이상	6,319	697	108	390	1,494	505	401	355	9	17,719	27,997
비중	19.1%	14.2%	21.8%	63.4%	21.4%	21.5%	11.3%	7.7%	23.1%	17.1%	17.5%
21~30년	10,453	874	141	77	1,588	575	491	855	10	27,844	42,908
비중	31.6%	17.8%	28.4%	12.5%	22.8%	24.4%	13.8%	18.6%	25.6%	26.8%	26.8%
11~20년	12,146	1,666	129	72	1,756	733	995	2,440	3	29,166	49,106
비중	36.7%	33.9%	26.0%	11.7%	25.2%	31.1%	28.0%	53.1%	7.7%	28.1%	28.1%
10년 이내	4,199	1,683	118	76	2,138	541	1,666	948	17	28,984	40,370
비중	12.7%	34.2%	23.8%	12.4%	30.6%	23.0%	46.9%	20.6%	43.6%	27.9%	27.9%

주 : 1) 교량은 도로교, 복개구조물, 철도교임.

2) 터널은 도로터널, 지하차도, 철도터널임.

3) 항만은 갑문시설, 계류시설, 방파제, 파제제 및 호안임.

4) 댐은 다목적댐, 발전용댐, 홍수전용댐, 용수전용댐, 지방상수도전용댐임.

5) 하천은 하구둑, 수문, 제방, 보, 배수펌프장임.

6) 광역상수도, 공업용수도, 지방상수도, 공공하수처리시설임.

7) 옹벽은 도로옹벽, 철도옹벽, 항만옹벽, 댐옹벽, 건축물옹벽임.

8) 절토사면은 도로사면, 철도사면, 항만사면, 댐사면, 건축물사면임.

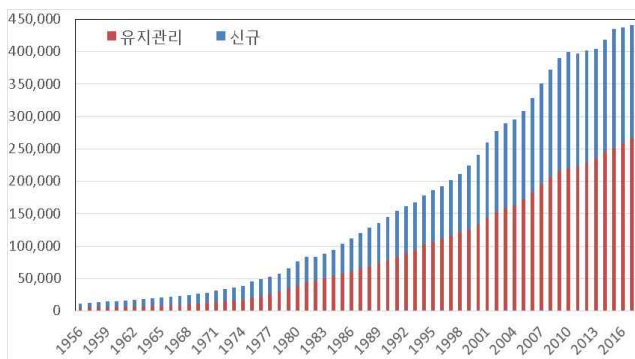
9) 건축물은 공동주택건축물, 대형건축물, 문화 및 집회시설, 판매시설, 의료시설, 숙박시설, 운수시설, 종교시설, 노유자시설, 수련 시설, 운동시설, 관광휴게시설, 철도역시설, 지하도상가임.

자료 : 시설물통합정보관리시스템.

■ 세계 각국 유지관리 투자 확대 중

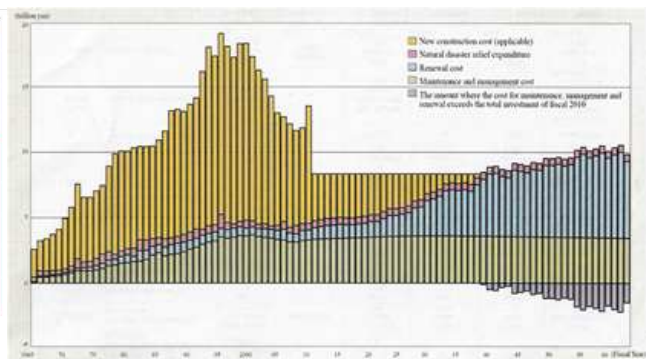
- 2014년 세계경제포럼은 OECD 국가들의 기반시설 공급(투자)은 축소되는 반면, 유지관리 및 성능개선 수요는 급증할 것으로 전망함.
- 주요 국가들은 기반시설 유지관리 및 성능개선 수요에 대응하기 위해 투자 비중을 확대하고 있음.
 - 미국의 SOC 예산에서 유지관리비 비중은 2017년 60.5%(美 국회예산처, 2017)에 달하고 있으며, 1977년에 유지관리 투자가 신규 투자를 넘어섬.
 - 일본은 2018년 전체 공공공사 중 유지관리비가 29.9%(日 국토교통성, 2019)에 달하고 있으며, 2030년에는 신규 투자 규모를 넘어설 것으로 전망됨.

<그림 1> 미국 유지관리 투자 추이(1956~2017)



자료 : 미국 의회예산국(Congressional Budget Office).

<그림 2> 일본 SOC 신규투자과 유지관리 비용 추이



자료 : 국토교통성(2015), Priority Plan for Infrastructure Development; 재인용 기획재정부(2017, p. 96), 『주요국 사회간접자본 성능평가제도 분석 및 국내 정책적 시사점』.

■ 노후 인프라 투자 확대 필요

- 우리나라의 인프라는 1970~1980년대에 지어져 시설물의 노후화가 본격적으로 도래하기 시작하고 있음. 특히, 향후 10년 안에 30년 이상 된 노후 인프라가 현재 수준 이상으로 증가하는 만큼 관련 인프라의 투자 확대가 필요함.
 - 노후 인프라 관련 투자는 국민의 안전과 더불어 미래 투자비용의 절감효과도 기대할 수 있는 만큼 노후 인프라 투자의 확대가 필요함.
 - 미국, 일본 등 주요 국가들은 노후 인프라 투자의 확대와 더불어 코로나19 팬데믹으로 인한 경기 위축 방어 수단으로 인프라 투자를 실시하고 있음.

엄근용(부연구위원 · kyeom@cerik.re.kr)

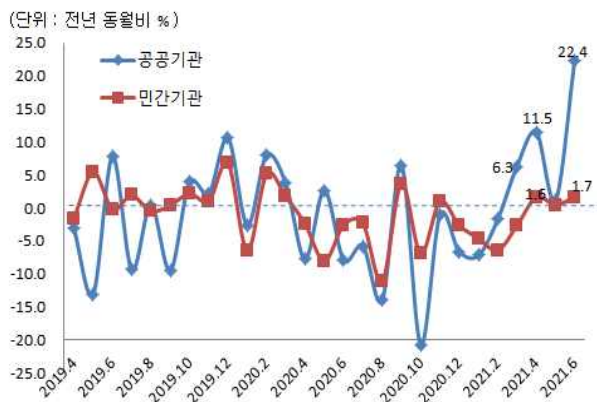
SOC 투자, 경기 부양 및 일자리 창출에 기여

- 취약계층 버팀목 역할 적극 수행, 내년 SOC 예산 10% 이상 증액해야 -

2021년 상반기 SOC 예산 증대로 인한 공공공사 증가, 경기 부양 및 일자리 창출에 기여

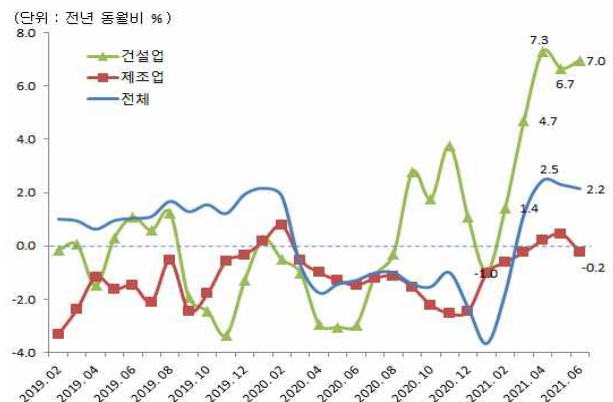
- 2021년 상반기 건설 기성 실적을 살핀 결과 민간이 부진(-1.5%)했지만, 공공공사가 양호해(+7.1%) 경기 부양에 일조한 것으로 분석됨.
 - 민간공사 건설 기성은 4월부터 1%대로 소폭 증가하였지만 1~6월 누적치로는 1.5% 감소해 부진함.
 - 지난해 분양가 상한제 시행으로 인해 연말에 착공된 민간 주택 공사가 많지만, 완공된 공사 또한 증가한 상황으로 상반기에 민간공사 건설 기성이 뚜렷한 회복세를 보이지 않은 것으로 판단됨.
 - 한편, 공공공사 건설 기성은 3월에 6.3% 증가한 이후 6월까지 4개월 연속 높은 증가세를 지속함.
 - 올해 SOC 예산은 26.5조원으로 지난해 (본)예산 23.2조원보다 3.2조원 증액된 가운데, 상반기 SOC 분야 예상집행 실적이 연초 목표치보다 12.8% 초과 집행됨.
 - 결국, 이러한 영향으로 상반기에 공공공사 건설 기성이 크게 증가한 것으로 판단됨.
- 통계청의 “경제활동인구조사”를 통하여 상반기 취업자 수 증감률 추이를 살펴보면 공공 건설 기성 증감률이 뚜렷이 증가한 2/4분기에 함께 증가한 것으로 나타났는데, SOC 예산 증액의 영향 및 조기 집행의 영향으로 건설업 취업자 수가 증가한 것으로 분석됨.
 - 올해 상반기 전체 취업자 수 증가세가 1~2%대로 미미하고 특히 제조업이 1% 미만으로 부진한 성장세를 보이고 있는 동안, 건설업 취업자 수 증감률은 지난 3월 4% 넘어선 이후 4~6월까지 각각 7.3%, 6.7%, 7.0% 증가한 것으로 나타남.

<그림 1> 발주자별 건설기성 증감률 추이



자료 : 통계청.

<그림 2> 취업자 수 증감률 추이

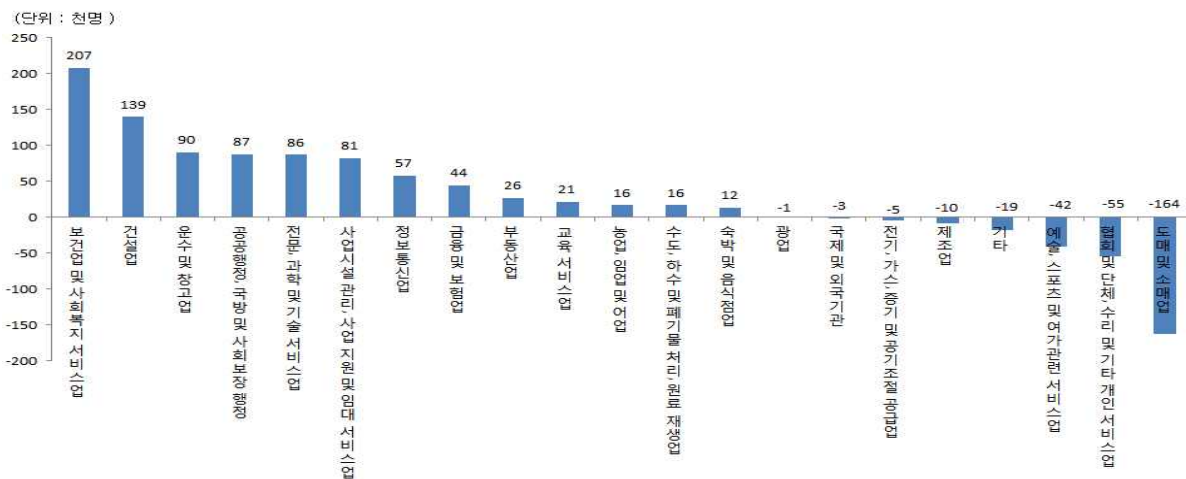


자료 : 통계청.

■ **지난 1년 동안 산업별 일자리 창출 규모, 건설업이 두 번째로 높아 경제 버팀목 역할 수행**

- 6월 말 취업자 수의 전년 동기 대비 변화를 산업별로 비교해보면, 20.7만명 증가한 ‘보건 및 의료 종사자’ 다음으로 13.9만명을 기록한 ‘건설업’이 두 번째로 높음(<그림 3> 참조).
 - 통계청의 “경제활동인구조사”에 의하면 6월 말 취업자 수는 전년 동기 대비 2%, 총 58.2만명이 증가해 지난해 코로나19 사태로 인한 충격으로부터 일부 회복한 것으로 나타남.
 - 단, 도매 및 소매업은 16.4만명이 감소하였고 협회 및 단체 개인서비스업에서 5.5만명이 감소해 자영업 및 서비스업이 큰 타격을 입은 것으로 나타났으며, 제조업도 1.0만명 감소해 부진했음.

<그림 3> 2020~2021년 상반기 산업별 취업자 수 증감 비교



주 : 2021년 6월 말과 2020년 6월 말 산업별 취업자 수를 비교한 것임.
 자료 : 통계청.

- 건설업은 일용직 등의 비중이 높아 사회 취약계층 일자리의 버팀목 역할을 하고 있는데, 도매 및 소매업에서 발생한 충격을 일부 완충시킨 것으로 판단됨.
 - 산업연관표의 직업별 취업유발계수표의 비율을 활용해 살펴보면, 고소득 직군에 속하는 관리자 및 전문가 등을 제외하고 건설 현장에서 대략 8.3만명 정도 일자리가 발생한 것으로 분석됨(기능원 및 기능 종사자 4.4만명, 장치·기계조작 및 조립 종사자 1.8만명, 단순 노무 종사자 2.1만명).

<표 1> 2021년 직종별 건설업 취업 발생 인원 추정

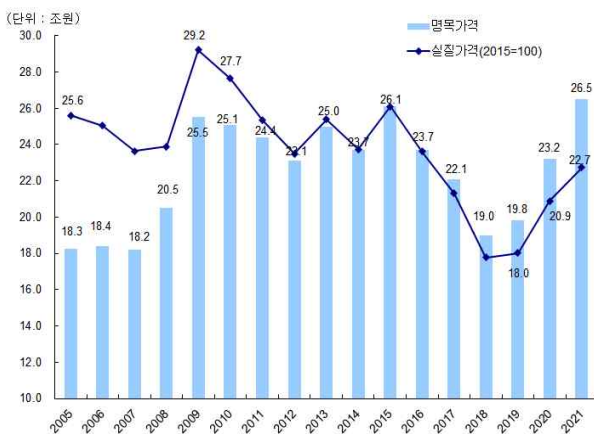
구분	합계	관리자	전문가 및 관련 종사자	사무 종사자	서비스 종사자	판매 종사자	숙련 종사자	기능원 및 관련 기능종사자	장치, 기계 조작 및 조립 종사자	단순 노무 종사자
건설 취업유발계수	10.99	0.50	1.22	1.56	0.23	0.85	0.15	3.44	1.39	1.65
발생 비중(%)	100	4.5	11.1	14.2	2.1	7.7	1.4	31.3	12.6	15.0
발생인원(만명)	13.9	0.6	1.5	2.0	0.3	1.1	0.2	4.4	1.8	2.1

주 : 한국은행 2017년 산업연관표의 건설 부문 취업유발계수를 “2010년 산업연관표”의 학력별·직업별 취업유발계수표의 비율을 활용해 직종별 발생 인원을 계산함.

■ 경제 불확실성을 해소하고 일자리 확보 위해, 내년 SOC 예산 10% 이상 증액 필요

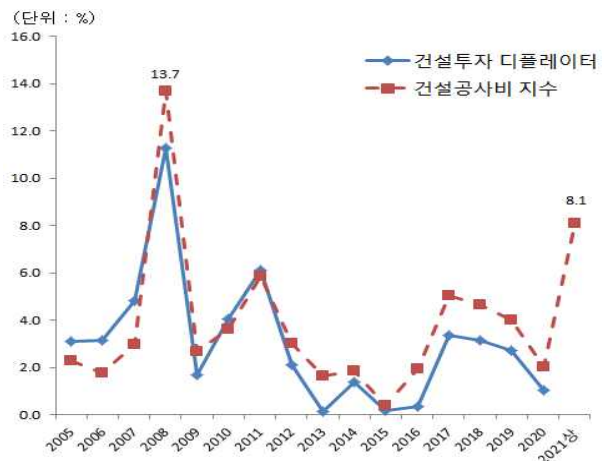
- 코로나 4차 재확산이 발생하기 이전인 지난 6월 초, 기획재정부는 2022년 예산으로 2021년 대비 6.3% 증가한 593.2조원 규모의 예산안을 9월까지 국회에 제출할 예정이라고 밝혔으며, SOC 예산은 2021년과 동일한 26.5조원을 국회에 제출할 것이라고 발표함.
 - 국가하천·도로·철도 등 노후 SOC 안전투자 및 디지털화 등 필수투자 0.1%가 증액된 26.5조원을 증액할 것이라고 밝힘.
- 최근 코로나19 재확산 사태를 감안, 내년에도 일자리 창출 효과가 높은 SOC 예산을 증대할 필요가 있으며, 급등한 원자재 물가를 고려하면 최소 5% 이상은 증액되어야 경기 부양 효과가 나타날 수 있는 것으로 판단됨.
 - 최근 철강을 비롯해 건설 원자재 물가상승 속도가 굉장히 높은 편임. 2021년 상반기 건설공사비 지수 상승률은 8.1%로 2008년 13.7% 이후 13년래 최대 상승을 기록함(<그림 5> 참조).
 - 올해 원자재 가격 상승으로 건설 물가(디플레이터)가 최소 5% 이상 상승할 것으로 전망됨.
 - 결국, 내년 26.5조원 요구 금액은 올해보다 1.3조원 정도 예산을 삭감한 것과 마찬가지로.
- 건설 SOC 예산 증대는 위기 상황에서 즉각적이고 효과적인 정책 수단이 될 수 있는바, 내년 안정적인 경기부양 효과를 위해서 SOC 예산을 10% 이상 증대할 필요가 있음.
 - SOC 예산을 10% 증대할 경우 29.2조원으로, 5% 건설 물가 상승을 가정하면 대략 1.35조원 예산 증대 효과 발생이 예상되며, 이때 1.5만명 정도의 취업자가 유발되는 것으로 분석됨.

<그림 4> SOC 예산 증장기 추이



주 : 건설투자 디플레이터로 실질화, 2021년은 5% 상승 가정
자료 : 기재부

<그림 5> 건설 관련 물가지수 추이



주 : 2021년은 상반기 전년 동기 증감률
자료 : 한국은행, 통계청

박철한(연구위원 · igata99@cerik.re.kr)

2022년도 SOC 예산, 대폭 확대해야

최근 코로나19 4차 대유행이 시작됐고, 5차 대유행도 시간 문제라는 우려가 나오고 있다. 작년부터 본격화된 코로나19 위기 상황이 장기화하면서 소상공인과 자영업자 등 서민경제의 어려움은 더욱 가중되고 있다. 세계 각국은 적극적인 경기부양과 백신의 보급으로 경기침체에 대응하고 있다. 하지만 새로운 변이 바이러스의 유행으로 코로나 확산세가 꺾이지 않아 세계 경제의 빠른 회복을 장담하기 어렵다.

세계 경제의 불확실성이 높으면 대외무역 의존도가 높은 우리 경제에도 좋을 것이 없다. 잠재성장률은 물가 상승을 유발하지 않으면서 달성할 수 있는 최대 생산수준의 증가율로, 국가 경제의 기초체력을 나타내는 지표다. 우리나라의 잠재성장률은 1990년대 초 7% 중반에서 2011~2015년 3% 수준으로 반감했다. 국제통화기금(IMF)은 앞으로도 2021~2030년에는 2.5%, 2031~2041년에는 2%, 2041~2050년에는 1.7%로 전망하고 있다. 저출산 고령화에 따른 생산가능인구 급감과 건설 및 설비 투자 축소, 노동생산성 감소 등이 잠재성장률 하락의 원인으로 지목된다.

이런 가운데 코로나 사태까지 겹쳐 내수시장 위축과 고용여건 악화로 잠재성장률은 더 낮아질 것으로 우려된다. 우리나라의 도로, 철도, 갑문, 댐, 제방 등과 같은 SOC(사회기반시설)는 과거 1970~1990년대에 집중적으로 건설됐다. 이들 시설이 2020년대 들어오면서, 30~40년이 경과한 노후 시설물 비중이 증가하고 있다. 집중호우, 가뭄, 지진 등 증가하는 자연재해에 적극 대비하기 위해 노후 SOC에 대한 재설계, 재축을 비롯한 성능개선이 절실하다.

코로나 재확산, 내수회복 부진, 고용 사정 악화, 지구 온난화에 따른 자연재해 증가 등 위협요인에 대응하기 위해 어느 분야에 정부 예산을 집중적으로 사용할 것인지도 따져봐야 한다. 미래 우리 경제를 선도할 수 있는 분야, 산업 및 지역 간 파급 효과가 높아 지속적인 경제 성장을 지원할 수 있는 분야, 일자리 창출 효과가 높은 분야, 풍수해·

지진 등 자연재해를 방지할 수 있는 분야, 지역균형발전에 기여할 수 있는 분야 등에 재정 투자를 확대해야 한다.

건설산업은 우리 경제가 어려울 때마다 이를 극복하는 데 핵심적 역할을 해왔다. 1990년대 말 외환위기와 2008년 글로벌 금융위기 당시 건설투자가 경제 성장에 기여한 비율은 50~80%를 차지했다. 지금과 같이 국내외 경제의 불확실성이 높은 시기를 슬기롭게 극복할 수 있도록 ‘건설투자 확대’를 적극 고려해야 한다.

최근 미국 상원은 지난 수십 년 동안 공공인프라 건설에 대한 지출을 가장 많이 증가시킨 5,500억 달러 규모의 SOC 예산을 통과시켰다. 이 예산은 교량, 도로, 대중교통, 철도, 전기차 충전소 등의 인프라 확충에 사용된다. 미국 민주당 정치인들은 “좋은 일자리를 창출하고 기업의 경쟁력을 유지하며, 미국 경제를 성장시킬 이런 중요한 인프라 투자를 미룰 수 없다”고 밝혔다.

건설산업은 전형적인 내수산업으로 다른 산업에 비해 수입유발이 적고, 한계소비성향이 큰 근로자가 많아서 투자 확대는 고스란히 국내 경기 활성화로 이어진다. 또한, 취업유발 효과가 커서 일자리 창출 효과가 크다. 특히 경제적으로 취약한 기층인력과 단순 노무자에 대한 일자리 제공 효과가 크다. 2022년도 SOC 예산을 대폭 확대해야 하는 이유다.

철도, 도로, 공항, 산업단지, 방재시설 등 신규 SOC가 확충되고 노후 SOC의 성능이 개선되면, 국가경쟁력 제고와 국민 안전, 편의성 향상 그리고 지역균형발전뿐만 아니라 건설공사 중에는 일자리 창출과 내수 진작 등 일거다득(一舉多得)의 사회·경제적 효과를 기대할 수 있다. 우리 경제가 계속 성장하고, 일자리가 있어 생계에 어려움이 없으며, 재해·재난으로부터 안전하고, 코로나로부터 해방된 ‘평범한 일상으로의 회복’이 속히 오기를 기도한다. <대한경제, 2021.8.20>