

# 건설동향브리핑

CERIK

제879호  
2022. 10. 31

## SOC 예산 특집호

### 정책동향

- 고금리·고물가... 경기침체 극복 위한 SOC 예산 확대 필요
- 인프라 투자의 사회·경제적 파급효과
- 여전히 부족한 SOC, 노후 인프라 급증 전망

### 건설논단

- 통합 법률안, 균형발전 성과 높이기 위한 필수 과제

# 고금리·고물가... 경기침체 극복 위한 SOC 예산 확대 필요

- 취약계층 일자리 마련, 지역경쟁력 제고 등 내수경제 활성화에 직접적 효과 -

## ■ 세계 경제와 한국경제, 올해 힘들지만 내년에는 더 어려울 듯

- 인플레이션의 글로벌 확산, 금리 인상, 중국 경제성장 둔화, 러시아-우크라이나 전쟁에 따른 글로벌 공급망 교란 등으로 전 세계 경기침체가 우려되는 상황임.
  - 2023년도 세계 경제 성장률 전망치는 2022년보다 더욱 낮아져서 금년에 힘들었지만 내년은 더욱 힘들어질 것으로 전망됨.
    - \* IMF : 2021년 6.1% → 2022년 3.2%<sup>㉠</sup> → 2023년 2.7%<sup>㉡</sup>
    - \* OECD : 2021년 5.8% → 2022년 3.0%<sup>㉢</sup> → 2023년 2.8%<sup>㉣</sup>
- 주요국의 통화 긴축과 경제성장 둔화 등으로 세계 교역이 위축된 가운데 우리나라 무역수지는 7개월 연속 적자를 기록함. 특히 2022년 4월과 8월에는 경상수지가 적자였음.
  - 우리나라 경제구조는 대외 의존도가 매우 커서 글로벌 경제여건의 변화가 국민경제에 직접적인 영향을 미치고 있음.

<표 1> 주요국 무역의존도(수출입 대 GDP 비율) 추이

국가	2019		2020		2021	
	수출(%)	수입(%)	수출(%)	수입(%)	수출(%)	수입(%)
대한민국	32.8	30.4	31.1	28.4	35.6	33.9
일본	13.7	14.0	12.7	17.0	-	-
중국	17.5	14.5	17.6	14.0	18.9	15.1
미국	7.6	12.0	6.8	11.5	7.6	12.7

자료 : 국가통계포털(www.kosis.kr).

- 지속적인 무역수지 적자는 경상수지 흑자 축소가 불가피하며, 경상수지 적자가 지속되면 외환보유액이 줄고 대외 신인도가 악화되는 등 국민 경제의 불안정성이 커지므로 이에 대한 대책 마련이 필요함.

<표 2> 2022년 월별 한국의 무역수지·경상수지 추이

(단위 : 억 달러)

구분	22년 1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월 <sup>1)</sup>
무역수지	-49.4	8.0	0.9	-24.8	-16.1	-25.0	-50.9	-98.9	-37.8	-49.5
경상수지	19.2	64.2	70.6	-0.8	38.6	56.1	7.9	-30.5	-	-

주 : 1) 2022년 10.1~10.20 기준

자료 : 윤용준 외, 향후 수출여건 점검 및 경상수지 평가, BOK 이슈노트, 한국은행, 2022.10.19, p.2 ; 관세청, 보도자료 (2022.10.1~10.20 수출입현황), 2022.10.21.

- 2023년도에는 수출 부진, 금리상승에 따른 자본조달 비용 상승, 각종 투자 지연, 원부자재 가격 상승 등으로 우리 경제의 불확실성은 더욱 커질 것으로 전망됨.
- 한국은행, KDI, 현대경제연구원, IMF 등 경제전망 기관들은 2023년도 우리나라 경제성장률이 금년보다 더 떨어질 것으로 전망함.
- \* IMF는 우리나라 경제성장률을 2022년 2.6%, 2023년 2.0%로 전망함.

<표 3> 한국 경제전망(2022년, 2023년)

기관	2021			2022 <sup>e)</sup>			2023 <sup>e)</sup>		
	경제 성장률	소비자물가 상승률	실업률	경제 성장률	소비자물가 상승률	실업률	경제 성장률	소비자물가 상승률	실업률
한국은행	4.1	2.5	3.7	2.6	5.2	3.1	2.1	3.7	3.5
한국개발연구원				2.8	4.2	3.1	2.3	2.2	3.3
현대경제연구원				2.5	5.0	3.1	2.2	3.0	3.3

자료 : 한국은행 조사국, 경제전망, 2022.8 ; 한국개발연구원, KDI 경제전망 : 2022 상반기, 2022.5.18. ; 현대경제연구원, 경제주평 : 2023년 한국경제전망, 2022.9.23.

- 경제의 불확실성이 커지면, 대기업보다는 중소기업과 소상공인이 더 어려워지고, 대도시와 수도권보다는 중소도시와 비수도권의 경기가 더욱 침체될 것임.
- 금리상승, 주택가격 하락, 원부자재가격 상승 등으로 부동산개발사업에 대한 불확실성이 커지고, 미분양 물량 증가로 부동산 PF대출의 부실 위험이 늘어날 가능성이 커짐.
- 부동산 PF대출의 부실 위험이 높아지면 금융권의 건전성 저하를 초래하고 이는 건설사, 특히 중소 건설업체의 경영위기로 이어질 가능성이 있음.
- \* PF대출 잔액 : 2019년 71.8조원 → 2020년 84.9조원 → 2021년 101.9조원 → 2022.6월 112.2조원
- \* PF대출 연체율 : 2021년 말 0.18% → 2022.6월 말 0.50%
- \* 미분양 주택 : 2021.12월 1.8만호 → 2022.6월 2.7만호 → 2022.8월 3.2만호

### ■ 정부는 내년 예산을 확장재정에서 건전재정으로 전환, SOC 예산도 축소

- 정부는 지난 5년간 확장적 재정 운용으로 국가채무가 급증했다고 진단하고, 재정건전성 추진, GDP 대비 관리재정수지  $\Delta 3.0\%$  이내, 국가채무비율 50% 중반대 관리를 목표로 함.
- 관리재정수지(GDP 대비)는 코로나 이전 2019년  $\Delta 2.8\%$ 에서 2022년(1차 추경)  $\Delta 5.2\%$ 로 적자 규모가 커졌고, 국가채무비율(GDP 대비)은 2017년 36.0%에서 2022년(1차 추경) 50.1%로 급증함.
- 정부는 “재정준칙”의 한도를 법률에 명시하여 구속력을 높이고 통합재정수지에서 사회보장성 기금을 제외한 관리재정수지를 기준으로 GDP 대비  $\Delta 3\%$  이하를 유지
- 지난 정부가 확장재정과 시장에 적극 개입한 “큰 정부”였다면, 현 정부는 재정건전성 확보를 위하여 상대적인 긴축재정과 민간·시장경제를 지향하는 “작은 정부”의 움직임을 나타낼 것으로 보임.

- 2023년도 총지출 예산은 639조원으로 전년 대비 40.5조원(△6.0%) 감축(679.5조원, 2차 추경 포함), 관리재정수지(△4.4 → △2.6%)과 국가채무비율(50.0 → 49.8%) 개선 계획
  - 2023년도 지출 예산 증감률을 보면, 지방재정(교부금) 17.3%, 국방 4.6%, 복지 4.1% 증가했지만, SOC(△10.2%), 산업·중소(△18.0%)는 축소됨.
  - 교부금, 법정부담금, 사회보장지출과 같은 의무지출은 물가상승 등을 감안하여 책정했지만, SOC, 산업·중소분야와 같은 재량지출 부문은 관련 예산을 삭감함.

<표 4> 2023년 예산안 중 분야별 자원배분

분야	증감률	분야	증감률	분야	증감률
국방	4.6%	R&D	3.0%	문화	△6.5%
복지	4.1%	산업·중소	△18.0%	지방재정(교부금)	17.3%
환경	3.9%	SOC	△10.2%		

자료 : 기획재정부, 2023년 예산안, 2022.8

- 2023년도 SOC 예산은 전년 대비 △10.2% 축소된 25.1조원, SOC 예산은 2015년 이후 증가와 감소를 반복함.
  - SOC 예산은 2018년까지 지속적으로 축소되었다가 2019년부터 점차 증가하여 코로나19 등 경기침체에 대응하기 위해 경기 진작 효과가 큰 SOC 재정투자를 확대함.
  - 2022~2026년 국가재정운용계획에서는 SOC 분야 지출을 축소하되 계속 사업을 완공 중심으로 예산을 편성, 5년간 연평균 △1.8% 축소를 계획함.

<표 5> SOC 예산 추이(2015~2023년)

(단위 : 조원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023년안
SOC 예산	24.8	23.7	22.1	19.0	19.8	23.2	26.5	27.9	25.1
증감률	4.6	△4.4	△6.8	△14.0	4.2	17.2	14.2	5.3	△10.2

자료 : 각 연도 예산안.

## ■ 경기침체 극복을 위한 SOC 예산 확대 필요

- 2023년도에는 경기침체의 가능성이 높을 것으로 예상되지만 이를 극복하기 위한 적극적인 재정·통화정책의 추진은 매우 제한적일 것임.
  - 한국경제연구원(스태그플레이션 시대의 경제정책 세미나, 2022. 10. 25)은 우리나라를 스태그플레이션의 초입 단계로 진단하고 정부지출 삭감, 감세정책, 규제 완화를 통한 산업혁신을 제안함.
- 경기침체 상황에 따라 사회적 취약계층, 중소기업, 지역경제의 피해를 최소화하는 데 초점을 맞춘 재정정책으로 SOC 재정투자 확대가 필요함.
  - 사회·경제발전의 기반을 제공하는 SOC 예산 확대는 취약계층의 일자리 마련, 지역경제 활성화,

지역경쟁력 제고 등을 기대할 수 있음.

- 2022년 9월 기준, 건설업 취업자는 212.1만명으로 전체 취업자(2,838.9만명)의 7.5% 차지, 취업계수는 6.6명/10억원(2018년 기준)으로 전산업 평균 5.6명보다 높음.
  - 건설업은 건설현장에 많은 근로자가 집약적으로 근무하고, 타 산업에 비해 기능인력과 단순 노무자 비중이 높음. 또한 건설 프로젝트의 특정 공종에 고용계약으로 근무하는 비정규직이 많음.
  - 건설업에는 경제적으로 취약한 기능인력과 단순 노무자의 취업률이 높음. 경기침체 시 경제적 취약계층 보호를 위해 공공공사를 확대하는 것은 고용 정책적 측면에서 매우 중요한 과제라 할 수 있음.
- 건설업은 생산유발계수가 높고 수입유발계수가 낮으며 지역경제 활성화와 지역경쟁력 제고를 가능케 하여, SOC 예산 확대는 내수경제 활성화에 직접적으로 기여할 수 있음.
  - 2015년 기준, 건설업 생산유발계수는 1.997로 소비재제품(2.069), 조립가공제품(2.024)보다는 낮지만 전체적으로 상당히 높은 수준임.
  - 건설업 수입유발계수는 0.196으로 농림수산물(0.152), 서비스업(0.125)과 같이 낮아 건설업 활성화는 내수산업 활성화와 직결됨.
  - 도로, 철도, 항만, 공항, 산업단지 등 지역 SOC 시설 확충은 궁극적으로 지역의 경쟁력을 높일 뿐만 아니라 건설과정에서 지역경제 활성화를 기대할 수 있음.

<표 6> 윤석열 대통령 지역 SOC 시설 공약

지역	주요 프로젝트	지역	주요 프로젝트
부산	○ 가덕도 신공항 조기 건설 ○ 경부선 지하화, 광역교통망 확충	강원	○ 광역 교통망, 항만인프라 확충
대구	○ 달빛고속철도 건설, 경부선 도심구간 지하화 ○ 금호강 친환경 수변문화공간 조성	충북	○ 청주 도심통과 충청권 광역철도 건설 ○ 광역교통망 확충
인천	○ GTX-D Y자, GTX-E 노선 신설 ○ 경인선, 경인고속도로 인천구간 지하화	충남	○ 충청내륙·철도중부권 동서횡단철도 건설 ○ 서산민항(충남공항) 건설
광주	○ 광주~영암 초고속도로, 달빛고속도로 건설 ○ 도심 광주공항 이전 추진	전북	○ 동서횡단철도·고속도로 건설 ○ 국제태권도사관학교·전북스포츠종합훈련원 건립
대전	○ 광역교통망 확충 ○ 경부선, 호남선 도심구간 지하화	전남	○ 광역교통망 확충 ○ 광양항을 스마트항만, 무안공항을 관문공항
울산	○ 항공, 철도, 도로 광역교통망 확충	경북	○ 대구·경북 통합신공항 조기 건설 ○ 광역교통망 확충
세종	○ 충청권 광역철도망 구축 ○ 세종 디지털미디어센터(DMC) 건립	경남	○ 진해 신항 조기 착공 ○ 광역교통망 확충
경기	○ GTX 노선 연장 신설로 ○ 광역교통망 확충	제주	○ 신항만 건설 ○ 제주 제2공항 조속 착공

자료 : 중앙선거관리위원회 (국민의 힘, 제20대 대통령선거 선거공약서).

박용석(선임연구위원 · yspark@cerik.re.kr)

## 인프라 투자의 사회·경제적 파급효과

- 성장, 분배, 그리고 지속가능한 국민의 삶의 질 향상에 가장 효과적 -

### ■ 인프라 투자<sup>1)</sup>는 단기·장기, 수요·공급 등 모든 부문에 걸쳐 '긍정적 파급효과'를 나타냄

- 인프라 투자의 단기효과는 주로 수요 측면에서 발생하며, 그 사례로는 정부의 투자로 인한 원자재 구매 증가와 노동 수요 증가 등임.
  - 인프라 투자로 인한 '단기-수요 측면' 증대 효과는 '재정투자의 승수효과(multiplier-effect)'로 대표되며, 경기 침체기에 뚜렷하게 나타남.
  - 어떤 부문에 새로이 투자가 이루어지면 신규 투자로부터 유효수요의 확대가 지속 과급되어, 사회 전체로서 처음 투자 증가분 대비 소득 증가분이 몇 배인지에 대한 배율을 '승수'라 함.
  - 즉, 새로 인프라 투자를 하면 그 일부는 임금으로 지불되고, 나머지는 생산재의 구입에 충당되어 관계자의 소득을 증가시킴. 한편 생산재의 구입에 지불된 몫도 생산재 생산에 관계하는 사람들의 소득을 늘리게 됨.
- 인프라 투자가 장기적으로 국가 생산성 향상에 기여하는 경로는 다음과 같음.
  - ① 규모의 경제 달성 및 생산량 증가 효과 : 인프라는 기업 생산에서 규모의 경제를 달성할 수 있는 바탕을 제공하고, 규모의 경제는 저렴한 단위당 생산 원가(또는 한계 생산 비용)를 가능케 함으로써 사회적으로 공급 증가를 유발할 수 있음. 저렴한 생산 원가와 공급 증가는 산업 경쟁력 강화와 사회적 효용 증가로 이어짐.
  - ② 운송 및 혼잡 비용 감소 효과 : 혼잡한 지역에 신설되는 교통 인프라는 그 자체로 가계와 기업의 이동 또는 운송 비용을 감소시켜 주며, 교통체증 감소로 낭비되는 사회적 시간 비용을 절감시킴.
  - ③ 자본 생산성 향상 효과 : 좋은 인프라가 갖춰지면 동일한 비용으로 더 많은 물적·인적자원이 결합되는 것이 가능해짐으로써 자본의 생산(효율)성 자체가 향상됨.
  - ④ 노동 접근성(효율성) 증대 효과 : 노동 공급자들이 더 넓은 물리적 범위에서 직업(노동시장)을 갖는 것이 가능해짐으로써 노동시장의 효율성을 증가시킬 수 있음. 노동시장의 효율성 증진은 사용자뿐 아니라 노동 공급자의 효용도 증가시키는 결과를 가져옴.

1) 본 고에서는 예산 항목으로서 'SOC' 대신 일반적인 명칭인 '인프라'를 사용함.



■ 인프라 투자는 '경제 성장'에 가장 효과적 : 추가 1조원 투자 당 0.076%p

- 우리나라의 부문별 재정지출 경제 성장 효과를 비교한 연구 중 국회예산정책처(2014)<sup>2)</sup>에 따르면, 인프라 분야에 추가적으로 1조원이 지출되면, 실질 GDP가 0.076%p 증가하는 것으로 분석되었음. 타 부문의 효과와 비교하여 가장 높은 수치임.
  - 인프라 부문의 경제성장률 증가 효과 대비 공공행정 및 국방은 80.3%, 보건 및 의료는 44.7%, 사회보장은 75.0% 수준으로 분석됨. 경제 성장이라는 관점에서 인프라 투자가 가장 효과적인 것으로 분석됨.

〈표 1〉 정부 재정지출 1조원당 경제성장률 증가 효과

구분	공공행정 및 국방	교육	보건 및 의료	사회보장	인프라
추가 경제 성장 효과(%p)	0.061	0.057	0.034	0.057	0.076
인프라=100	80.3	75.0	44.7	75.0	100.0

자료 : 국회예산정책처(2014).

- 인프라 투자를 통한 건설과정에서 직접적인 생산의 증가가 아닌 타 산업의 중간재 수요 증가로 인한 후방연쇄 효과도 인프라(건설) 부문이 1.079로 큰 것으로 분석됨.
  - 구체적으로 후방연쇄 효과는 한 산업 부문의 생산 증가가 중간재나 원료를 공급하는 타 산업 부문의 생산에 미치는 영향임.<sup>3)</sup>

〈표 2〉 2019년 상품별 영향력계수

구분	상품명	영향력계수	구분	상품명	영향력계수
A	농림수산물	1.018	D	전력, 가스 및 증기	0.829
B	광산물	1.043	E	수도, 폐기물처리 및 재활용서비스	0.950
C01	음식료품	1.186	F	건설	1.079
C02	섬유 및 가죽제품	1.006	G	도소매 및 상품중개서비스	0.946
C03	목재 및 종이, 인쇄	1.103	H	운송서비스	0.954
C04	석탄 및 석유제품	0.679	I	음식점 및 숙박서비스	1.165
C05	화학제품	1.021	J	정보통신 및 방송 서비스	0.876
C06	비금속광물제품	1.150	K	금융 및 보험 서비스	0.886
C07	1차 금속제품	1.014	L	부동산서비스	0.777
C08	금속가공제품	1.129	M	전문, 과학 및 기술 서비스	0.977
C09	컴퓨터, 전자 및 광학기기	0.838	N	사업지원서비스	0.821
C10	전기장비	1.114	O	공공행정, 국방 및 사회보장	0.736
C11	기계 및 장비	1.115	P	교육서비스	0.809
C12	운송장비	1.293	Q	보건 및 사회복지 서비스	0.943
C13	기타 제조업 제품	1.147	R	예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스	0.953
C14	제조업가공 및 산업용 장비 수리	0.987	S	기타 서비스	1.077

자료 : 한국은행, 2019년 산업연관표(연장표)

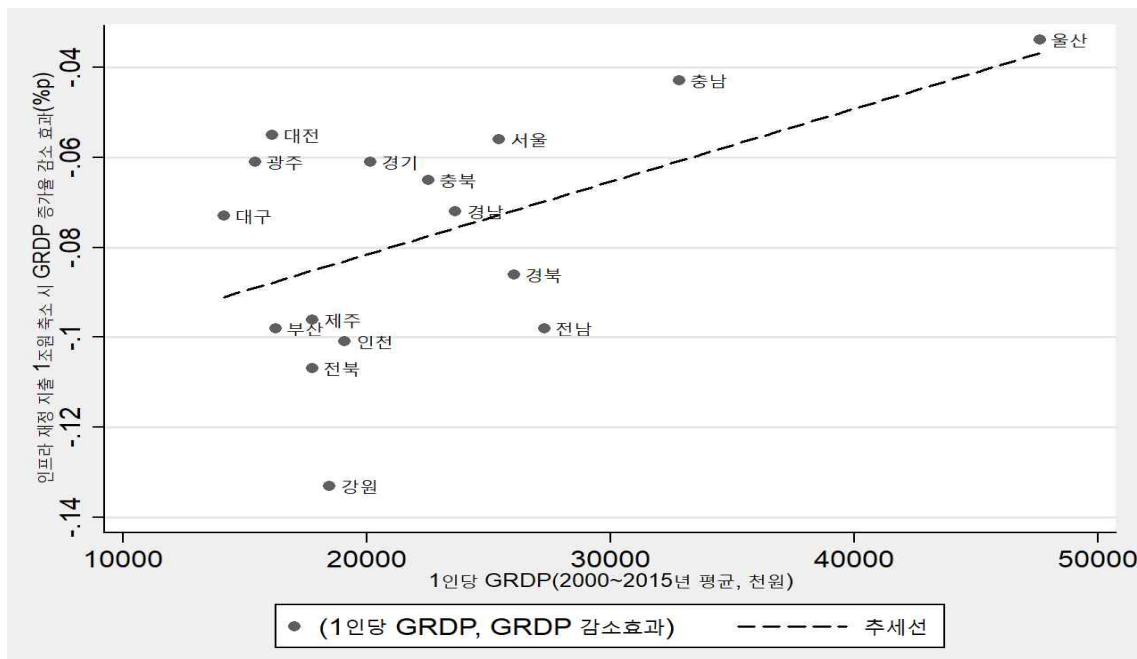
2) 국회예산정책처(2014), 분야별 재정지출의 소득재분배 효과 분석.

3) 중간재 투입 확대 등으로 연관 산업 전반에 생산을 어느 정도 진작시키는지 전 산업 평균과 대비하여 판단하는 지표임.

### ■ 인프라 투자는 '지역균형 발전'에 긍정적 : 소득이 낮은 지역에 더 큰 효과

- 인프라 투자를 1조원 축소하는 경우 1인당 GRDP 수준이 낮은 지역일수록 인프라 투자 축소로 인한 부정적 파급효과가 더 큰 것으로 나타남.
  - 국가 인프라 투자 규모 1조원 감소 시 1인당 GRDP 수준(가로 축)과 GDRP 성장률의 감소 효과(세로 축)가 정(+)<sup>4)</sup>의 상관관계를 가지며, 이 상관계수는 약 0.52로 추정됨.
  - 즉, 인프라 투자를 1조원 추가 지출하는 경우에도 소득이 낮은 지역에 더 큰 긍정적 효과를 보여 지역 간 소득 격차가 완화되는 효과를 나타냄.<sup>4)</sup>

〈그림 1〉 1인당 GRDP 수준과 인프라 투자 1조원 축소 시 발생하는 GRDP 증가율 감소 효과의 관계



자료 : 박수진·나경연·엄근용(2018), 성장, 분배, 삶의 질 향상을 위한 인프라 투자, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원.

### ■ 인프라 투자는 '약자와의 동행'에 실효적 : 일용직 고용, 분배지표 개선 효과

- 2019년 산업연관분석 결과(2021. 6)에 의하면 인프라 투자를 약 1조원 증가시키는 경우 일자리는 약 1만 1,093개 증가할 것으로 추정됨.
  - 2019년 기준 건설업 상품의 취업유발계수는 11.1임. 이는 건설업에서 최종 수요가 10억원 발생하는 경우 해당 산업을 포함한 전산업에서 직·간접적으로 유발되는 취업자 수가 11.1명에 이른다는 것임.

4) 나경연(2018), 인프라 투자의 지역 생산성 및 소득 격차 파급 효과, 산업혁신연구, 제34권 제2호.



- 일자리 증가 효과, 특히 사회 취약 계층의 일자리 증가 효과가 커 생산적 복지 차원의 정책 방향과도 부합하는 결과를 가져옴. 즉, 인프라 투자는 건설일용직 근로자에 대한 ‘일자리 보호’ 효과가 특히 큼.

● 노동소득분배율(labor income share)을 산업별로 비교하면 건설업이 0.89로 가장 높음.

- 노동소득분배율은 산업에 종사하는 근로자의 몫으로 해석됨. 건설업에서 창출된 부가가치가 근로자에게 귀속되는 비중이 약 89%로, 이는 타 산업 대비 가장 높은 수치임.

〈표 3〉 산업별 노동소득분배율(2015년 기준)

산업 분류	노동소득분배율	제조업=100	건설업=100
1. 농업, 임업 및 어업(A)	0.77	142.2	85.9
2. 광업(B)	0.38	69.8	42.1
3. 제조업(C)	0.54	100.0	60.4
4. 전기, 가스, 증기 및 수도 및 환경업(DE)	0.24	44.2	26.7
5. 건설업(F)	0.89	165.6	100.0
6. 도매 및 소매업(G)	0.54	100.5	60.7
7. 운수 및 창고업(H)	0.75	139.4	84.2
8. 숙박 및 음식점업(I)	0.69	127.5	77.0
9. 정보통신업(J)	0.43	80.1	48.4
10. 금융 및 보험업(K)	0.43	80.1	48.4
11. 부동산업(L)	0.43	80.1	48.4
12. 전문, 과학, 기술 및 사업지원 서비스업(MN)	0.43	80.1	48.4
13. 공공 행정, 국방 및 사회보장 행정, 교육, 보건 및 사회복지 서비스업(OPQ)	0.76	141.5	85.4
14. 문화 및 기타 서비스업(RSTU)	0.63	116.1	70.1

자료 : 정보통신정책연구원(2017)의 표준산업분류의 대분류 산업별 자료 중 가장 최근 연도(2015년)를 이용함.

● 또한, OECD, World Bank 등 국제기구에서도 소득 불평등도 완화를 위한 인프라 투자의 중요성을 강조함.<sup>5)</sup>

- 인프라 투자와 경제성장률 사이에는 정(+)의 상관관계가 존재함이 경험적으로 확인되었고, 인프라 투자가 소득 불평등도의 개선과 빈곤을 완화하는 효과를 가지고 있다는 사실도 확인되고 있음.<sup>6)</sup>

- 반면, OECD (2016)에 따르면, 정부 재정에 기반한 지나친 복지지출 확대는 오히려 경제 성장을 둔화시킴과 동시에 궁극적으로 소득 불평등을 심화시키는 요인 중 하나라고 밝힘.<sup>7)</sup>

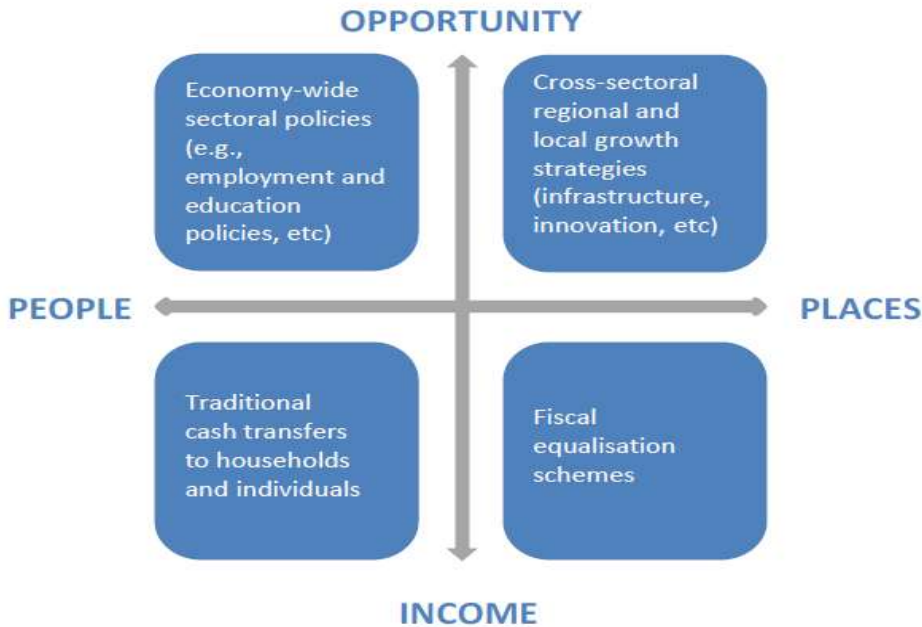
5) 한국건설산업연구원(2018), 소득 불평등과 인프라 투자, 건설동향브리핑.

6) World Bank (2014), Infrastructure, Growth, and Inequality : An Overview.

7) OECD (2016), The Effect of the Size and the Mix of Public Spending on Growth and Inequality, OECD Economics Department Working Papers, 1344.

- 이에, OECD(2015)는 사회복지 정책에 대한 개혁과 더불어, 인프라 투자 확대가 ‘포용적 성장’ (Inclusive Growth)의 핵심적인 수단임을 강조함.<sup>8)</sup>

〈그림 2〉 소득 불평등 완화 : 목적과 경로



자료 : OECD (2015), All on Board: Making Inclusive Growth Happen. Fig. 3.7 Targeting inequalities: Objectives and channels 재인용.

- 인프라 투자를 통한 노후·재난 방지 인프라 개선의 ‘국민 안전 최우선’, 교통 혼잡 비용 완화를 통한 ‘국민의 생활 편익 증대’, 지역 간 격차 완화를 추구하는 ‘지역균형 발전’, 생산적 복지 차원의 ‘약자와의 동행’ 등 성장, 분배, 그리고 지속가능성 관점에서 인프라 투자 축소 기조에 대한 재검토가 요구됨.
  - 현 정부의 긴축재정 기조 측면에서도 잠재성장률 견인, 산업 생산성 향상, 취업(고용) 유발, 국민의 삶의 질 개선 등에 비교우위(comparative advantage)가 큰 인프라 투자에 한정된 자원이 효율적으로 배분되도록 노력해야 지속가능한 경제성장을 담보할 수 있음.
  - 나아가 현 정부의 ‘주요 정책 방향’ 과 ‘재정 지출 기조’ 간 일관성 확보를 통해 인프라 투자 확대라는 신호(signal)가 경제 전반에 작동해야 안정적 경제 위기 극복이 가능한 시점으로 판단됨.

나경연(연구위원 · econa@cerik.re.kr)

8) OECD (2015), Inequality and Inclusive Growth : Policy Tools to Achieve Balanced Growth in G20 Economies, Framework Working Group.

## 여전히 부족한 SOC, 노후 인프라 급증 전망

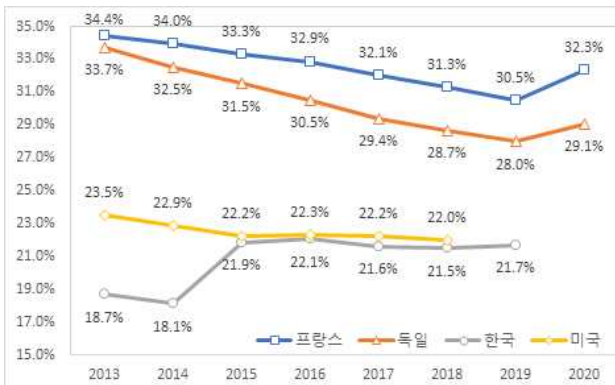
- 주요국 대비 낮은 인프라 보급률, 시차와 미래 고려한 적정 수준 투자 유지해야 -

### SOC 투자, 경제 규모 대비 낮은 수준

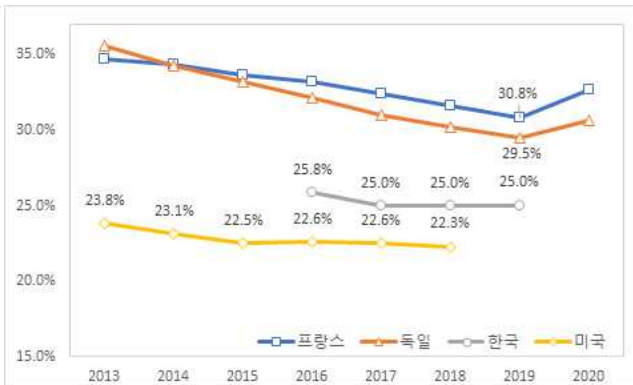
- 우리나라 SOC 자본스톡은 그동안 SOC 투자를 지속하여 왔지만, 여전히 프랑스, 독일에 비해 크게 못 미치는 수준임.
  - 2018년 기준 우리나라의 육상시설(도로, 철도 등)과 항공시설을 합한 SOC 자본스톡은 GDP 대비 21.5%로 프랑스, 독일, 미국보다 낮은 수준임. 특히 프랑스, 독일과 비교하면 5%p 이상 낮은 수준임.
  - 한편 상하수도 관련 시설을 추가한 우리나라의 SOC 자본스톡은 2018년 기준으로 25.0%로 미국(22.3%)보다 높은 비중을 보이나, 여전히 프랑스 독일보다 낮은 비중을 기록함.

<그림 > GDP 대비 SOC 자본스톡 비중

육상시설+항공시설



육상시설+항공시설+상하수도



주 : OECD의 인프라 capital stock을 GDP로 나눈 값임.

자료 : OECD, Stat.

- 우리나라 SOC 투자가 지속적으로 이루어졌으나, 경제가 성장한 정도에 비해서는 여전히 다른 나라들에 비해 작은 수준임.
  - 2006년 기준 전체 30개의 OECD 가입국 중 우리나라의 국토계수당 도로보급률(1.51)은 29위임. OECD 가입국 중 상당히 낮은 순위로서, 우리나라의 경제 규모에 비해 여전히 도로 stock의 수준이 낮음.<sup>9)</sup> 도로현황조사에 따르면 2021년은 1.57로 크게 변동이 없는 수준임.<sup>10)</sup>

9) 서울대(2013. 12), 「사회기반시설 투자정책 변천과 정책현안 분석 연구」, pp. 88.

10) 국토교통부 보도자료(2013. 5. 29)는 국토계수당 도로보급률 2012년 기준 1.49로 분석했으며, OECD 국가 중 29위로 발표한 바 있음.

### 노후 인프라 급격히 증가 전망

- 「시설물안전법」에 따라 관리되는 1종, 2종, 3종 시설물 전체 15만 9,847개소의 시설물 중 준공 후 30년 이상 된 시설물은 2만 7,602개, 17.3%에 달하고 있음.
- 향후 10년 안에 준공 후 30년에 달하는 시설물은 4만 4,569개, 27.9%가 예정되어 있어 노후화된 인프라의 수는 급격히 증가할 전망이다.

<표 1> 사용연수별 시설물 현황(2021. 12. 31 기준)

(단위 : 개소)

준공 이후	합계	교량	터널	항만	댐	하천	상 하수도	옹벽	절토 사면	공동구	기타토목 시설물	건축물
합계	159,847	32,922	4,922	490	618	6,733	2,182	3,955	4,463	40	80	103,042
30년 이상	27,602	6,532	668	122	395	1,455	447	495	360	10	218	16,900
비중	17.3%	19.8%	13.6%	24.9%	63.9%	21.6%	20.5%	12.5%	8.1%	25.0%	45.4%	16.4%
21~ 30년	44,569	11,573	1,027	134	86	1,700	544	591	1,173	11	77	27,653
비중	27.9%	35.2%	20.9%	27.3%	13.9%	25.2%	24.9%	14.9%	26.3%	27.5%	16.0%	26.8%
11~ 20년	46,421	11,039	1,578	140	67	1,683	713	1,069	2,047	2	86	27,997
비중	29.0%	33.5%	32.1%	28.6%	10.8%	25.0%	32.7%	27.0%	45.9%	5.0%	17.9%	27.2%
10년 이내	41,255	3,778	1,649	94	70	1,895	478	1,800	883	17	99	30,492
비중	25.8%	11.5%	33.5%	19.2%	11.3%	28.1%	21.9%	45.5%	19.8%	42.5%	20.6%	29.6%

- 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, 수련시설, 운동시설, 관광휴게시설, 철도역시설, 지하도상가임.

자료 : 시설물통합정보관리시스템.

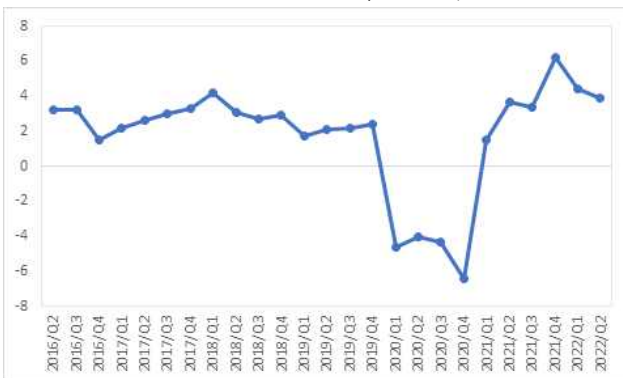
### 인플레이션 대응 이후 경기둔화 가능성 커져

- 인플레이션 대응, 미국의 금리 인상, 환율 상승 등으로 국내 금리 상승이 이어질 가운데 민간의 소비와 투자 위축은 불가피할 전망이다.
- GDP의 구성요소는 소비, 투자, 정부지출, 무역수지로 구성되는데 소비는 둔화, 투자, 무역수지는 (-)로 경기침체 가능성 커지고 있음.

- 민간소비는 전년 동기 대비 1분기(4.3%)에 이어 2분기(3.9%)에도 증가세가 이어지고 있으나, 증가 폭이 둔화됨.
  - 투자는 설비투자과 건설투자 모두 전년 동기 대비 1분기에 이어 2분기에도 (-)를 기록한 가운데 건설투자는 2020년 4분기부터 (-)를 기록함.
  - 무역수지는 4월(-24.8억 달러)부터 8월(-94.9억 달러)까지 수출액보다 수입액이 더 큰 무역수지 적자가 지속되고 있으며, 적자 폭이 확대됨.
- 최근 물가상승률이 둔화된 가운데 인플레이션 이후 경기 위축 가능성이 커지고 있으며, 물가상승률 둔화보다 경기 위축이 빠를 경우 스태그플레이션에 진입할 위험성이 상존함.
- 소비자물가상승률은 전년 동월 대비 올해 7월(6.3%)까지 지속적으로 확대되었으나, 7월 이후 2개월 연속으로 둔화됨.
  - 내년도 예산안(본예산 기준) 총액은 증가하였으나, 생산 활동과 무관한 이전지출 성격의 복지, 교육 등 예산이 증가함에 따라 실질적인 정부지출은 크지 않음.

<그림 1> 분기별 민간소비

(단위 : %, 전년 동기 대비)



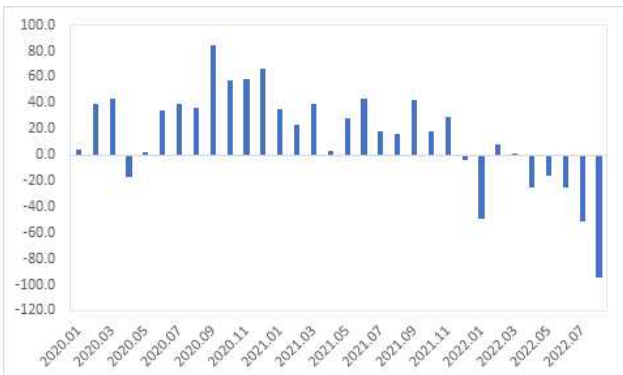
<그림 2> 분기별 건설투자와 설비투자

(단위 : %, 전년 동기 대비)



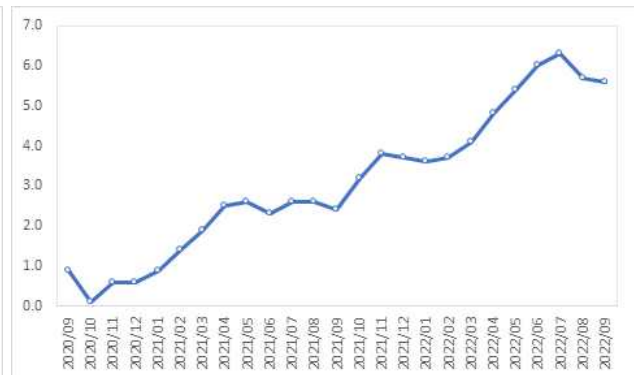
<그림 3> 월간 무역수지>

(단위 : 억 달러)



<그림 4> 월간 소비자물가변동률

(단위 : %, 전년 동월 대비)



자료 : 한국은행, 관세청

## 2023년 정부 예산안 총액은 증가, SOC 예산은 감소

- 2023년도 정부 예산안(본예산 기준)은 전년 대비 31.4조원 증가한 639.0조원인 가운데 SOC 예산은 전년 대비 2.8조원 감소한 25.1조원임.
  - 2023년 예산안은 새정부 첫 번째 편성 예산안으로 국정기조의 확실한 구현을 위해 확장재정에서 건전재정으로 재정기조의 전환 및 국정과제·핵심정책과제의 적극 이행을 목표로 함.
- SOC 예산은 지출구조조정 및 투자 효율화를 도모하며, 절감재원은 교통편의 증진, 기술혁신기반, 안전확보 등 재투자를 계획하며 2023년 25.1조원으로 축소함.

<표 2> 2023년 SOC 예산안

(단위 : 억원)

구분	2022년 예산	2023년 예산안	비고
도로	85,478	77,828	· 건설(5.8 → 5.0조) · 관리(2.7 → 2.7조)
철도, 도시철도	85,756	77,644	· 건설(5.4 → 4.3조) · 안전 등(3.1 → 3.5조)
해운항만	20,320	18,940	· 해운(0.4 → 0.4조) · 항만(1.6 → 1.5조)
수자원	16,055	16,918	· 하천관리(0.7 → 0.8조)
지역 및 도시	30,439	22,760	· 도시재생(0.9 → 0.6조)
물류, 항공, 산단 등	41,635	38,656	· 산단진입도로(0.3→0.2조), 항공·공항(0.4→0.3조)
합계	279,683	251,213	△28,470억(△10.2%)

자료 : 기획재정부.

## 시차와 미래를 고려한 SOC 투자의 적정 수준 유지 필요

- 최근 물가상승률이 소폭 둔화된 가운데 물가상승세가 내년에도 이어질 가능성보다 경기위축 가능성이 커지고 있어 내년 상반기 이후의 정부투자가 중요함.
  - 현재는 물가상승세를 둔화시키기 위한 통화정책과 공조하여 긴축정책이 필요하나, 내년은 경제 상황이 경기 위축 등으로 급변할 수 있어 지나친 정부의 지출 축소는 경제환경 변화에 따른 정부의 대응 여력 저하가 우려됨.
- SOC 투자는 그동안 많은 연구에서 경제성장효과, 소득분배효과 등을 증명한 바 있으며, 기업의 비용 절감과 더불어 생산성을 향상시키고 국민의 삶의 질을 개선하는 만큼 적정 수준의 SOC 투자를 유지하는 것이 필요함.
  - Tong et. al.(2013), Chen and Haynes(2015) 등은 인프라 투자의 생산성 향상이 당해 지역뿐 아니라 인근 지역에서 공간적 파급효과를 가지는 것으로 분석한 바 있으며, 국회예산정책처(2014) 역시 SOC 투자가 경제성장률 효과가 가장 큰 것으로 분석함.

엄근용(부연구위원-kyeom@cerik.re.kr)



## 통합 법률안, 균형발전 성과 높이기 위한 필수 과제

최근 정부는 기존 '지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법(이하 지방분권법)'과 '국가균형발전 특별법(이하 균형발전법)'을 통합한 '지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법안'을 입법 예고했다. 이번 통합 법률안은 윤석열 정부의 국정과제인 '지방분권, 균형발전의 통합 운영'과 관련해 제도적 기반을 마련하기 위한 것이라는 정부의 설명이다.

정부에서는 통합 법률안을 통해 지역 간 불균형을 해소하고 지역 특성에 맞는 발전과 지방자치분권으로 지역이 주도하는 균형발전을 추진함으로써 국민 모두가 어디서든 균등한 기회를 누리는 지방시대를 구현할 수 있기를 기대하고 있다. 통합 법률안이 제정되면 기존 '지방분권법'과 '균형발전법'에 따라 각각 수립됐던 '자치분권 종합계획'과 '국가균형발전계획'은 '지방시대 종합계획'으로 통합 운영되고 현 '자치분권위원회'와 '국가균형발전위원회'를 통합한 '지방시대위원회를 설치하게 된다. 특히 지역의 자생력을 확보를 위해 국정과제에 포함된 '기회발전특구' '교육자유특구'에 관한 사항도 규정된다.

이번 통합 법률안에 대해 일부 지자체 및 전문가들의 우려도 있다. 금번 통합 법률안으로 오히려 기존 지역균형, 지방분권 관련 법률들의 목적이 훼손하는 것은 아닌지, 또한 수도권에서는 지금도 커지고 있는 수도권 역차별 양상이 더욱 커지는 않을까 우려의 목소리를 내고 있다.

법률안의 보완도 중요하지만 사실상 지금까지 지역균형발전 정책이 성과를 내는 데 한계가 있었던 것은 법률적인 미비가 아니라 그 법률의 집행에 있어서 추진력이 떨어지고 일관성이 결여된 것이 실질적인 문제였다는 점에서 이러한 점들이 충분히 논의되고 법률 제정에 반영될 필요가 있다. 또 그동안 지역균형정책의 실효성이 낮았던 원인의 진단과 이에 대한 실질적인 대책들을 논의하는 것이 더 중요한 일이다.

과거 정부에서도 지역균형발전은 중요한 정책과제로 다뤄졌으나 균형발전정책의 실질적인 성과에 대해 국민의 체감도는 여전히 낮다. 그동안 다양한 균형발전정책들이 추진됐으나 여전히 비수도권의

고사화가 빠르게 진행되고 있으며 지역의 자생적 역량 확보는 요원한 상황이다.

이렇게 균형발전정책의 성과가 낮은 것은 정책 추진의 일관성과 지속성이 결여되어 유사·중복 사업들이 양산되고, 지역 발전과 직결되는 구체적인 계획 수립과 집행이 이뤄지지 못했기 때문이다. 통합 법률안의 '지방시대위원회' 역할이 중요해지는 이유다. 지역의 특성과 잠재력 등을 고려한 실질적인 정책의 기획 및 실행, 정책 수행의 성과평가를 통한 정책의 신뢰성 제고 등 컨트롤타워 역할을 수행할 수 있도록 위원회 구성 및 심의 절차 등 실질적인 운영에 보다 많은 고민이 필요할 것으로 본다.

지방분권과 국가균형발전은 다른 정책 분야라는 점에서 유기적인 통합의 효과를 거두기 위해서는 계획 수립 및 실행 단계에서 보다 세심한 정책의 입안과 집행이 중요하다. 특히 금번 통합 법률안은 사실상 내용을 그대로 통합하는 형태로 구성돼 시행에 있어 법률의 구체성 부족 문제가 지속적으로 제기될 수 있다는 점에서 더욱 세심한 고려가 필요하다.

단순한 법률적 통합에서 더 나아가 그동안 정책 입안과 집행상에서 나타난 문제점과 개선사항들을 과감히 개선하고 정책효과를 극대화하기 위한 노력이 필요하다. 통합 법률안에 대한 부정적 의견, 즉 수도권에 대한 역차별 문제, 두 법률이 추구하는 실질적인 목표 달성 가능성에 대한 우려 등을 해소하기 위해선 법률안의 보완 및 실행계획의 수립, 집행의 실행력 확보를 위한 다양한 논의들이 함께 이루어질 필요가 있다. 이와 함께 지역 불균형의 가장 큰 원인인 지역 간 인프라의 불균형 해소에 대한 근본적인 정책 대안의 실행력을 높이는 대책의 보완도 필요하다. 중장기적인 관점에서 지역 인프라의 불균형 해소를 위한 실태 진단과 지역 수요에 대한 파악을 통해 인프라의 균형 공급을 위한 구체적인 계획 수립과 이행이 요구된다. <아주경제, 10.23>