

이슈진단

SOC 재정 투자 - 또 줄이나

박용석 | 한국건설산업연구원 연구위원
yspark@cerik.re.kr

2014년도 정부 예산(안)은 총 4건의 내년도 중점 과제를 제시하고 있다. 첫 번째가 경제 활력 회복·성장 잠재력 확충과 일자리 창출이고, 두 번째는 서민 생활 안정과 삶의 질 제고, 세 번째는 국민 안전 확보와 든든한 정부 구현, 네 번째는 국민-현장-협업 중심의 재정 운용이다. 내년도 예산(안)은 이들 4개 중점 과제를 효과적으로 추진하기 위해 책정되었다고 한다.

SOC의 경우 첫 번째 과제에 해당되는데, 정부는 지역 SOC 투자 등으로 지역 경제의 활성화를 추진하고, 민간 투자 활성화와 정책 자금 증액으로 SOC의 실질 투자 규모를 확대하겠다고 했다.

정부 SOC 예산 감축

내년도 정부 예산은 금년 342조원에서 357조원으로 4.6% 증가했고, 12개 사업 부문 대부분이 증액되었다. 정부가 경제 활력을 회복하고 성

장 잠재력 확충과 일자리 창출을 한다고는 했지만, SOC 부문은 2013년 24.3조원에서 2014년도에 23.3조원으로 감액되었다. 이는 전년 대비 4.3% 감액된 것으로 전 부문 중 가장

2013~17년 분야별 지출 전망

(단위 : 조원, %)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2013~17 연평균
1. 보건·복지·고용	97.4	105.9	113.5	120.3	127.5	7.0
2. 교육	49.8	50.8	53.2	58.1	62.1	5.7
3. 문화·체육·관광	5.0	5.3	5.7	6.5	7.8	11.7
4. 환경	6.3	6.4	6.3	6.3	6.3	0.1
5. R&D	16.9	17.5	18.3	19.1	19.9	4.3
6. 산업·중소기업·에너지	15.5	15.3	14.6	13.8	13.2	13.9
7. SOC	24.3	23.3	22.0	20.5	19.2	15.7
8. 농림·수산·식품	18.4	18.6	18.6	18.6	18.6	0.3
9. 국방(일반회계)	34.3	35.8	36.9	38.5	40.1	3.9
10. 외교·통일	4.1	4.2	4.2	4.3	4.3	1.2
11. 공공질서·안전	15.0	15.7	16.3	16.9	17.5	3.9
12. 일반·지방행정	55.8	58.7	60.5	64.6	68.1	5.1

자료 : 기획재정부, 2013~2017년 국가재정운용계획, 2013. 9.

■ 이 슈 진 단

많이 줄어들었다. 산업·중소기업·에너지 분야도 1.7% 감소했다. 사업분야별 예산 배정액만을 보면 중점 추진 과제와 실제 예산 배정이 일치하지 않는다는 느낌이 든다.

향후 5년 간의 재정 투자 방향을 정하는 '2013~2017년 국가재정운용계획'에서도 SOC에 대한 재정 투자는 축소하고, 민간 투자 활성화로 이를 보완할 계획이다. SOC 예산은 2014년 23.3조원에서 2017년에는 19.2조원으로 연평균 5.7% 축소될 계획이다. 정부는 SOC 예산을 축소하면서 민간투자사업을 활성화하고 정책 자금을 증액하여 실질적인 건설 투자 규모를 확대하겠다고 했다. 그런데 이게 과연 실현 가능할 것인가? 이에 대한 검토가 필요하다.

공기업·지자체 투자 여력 '난망'

28개 공기업 부채는 2007년 157조 9,906억원에서 2011년에 329조 3,819억원으로 108% 증가했고, 부채 비율도 2007년 102%에서 2011년 169%로 크게 증가했다. 특히, 28개 공기업 중 한국전력공사, 토지주택공사, 가스공사, 도로공사, 석유공사, 철도공사, 수자원공사, 광물자원공사, 석탄공사 등 9개 공기업의 2011년 부채는 284조원으로 2007년의 128조 원 대비 121% 증가했는데, 이 수준은

2011년 전체 28개 공기업 부채 329조 원의 86%를 차지한다. 감사원의 감사 결과에 따르면, 9개 공기업의 재무구조 안정성, 수익성, 현금 흐름의 안정성 등 주요 지표가 모두 악화되고 있는 것으로 나타났다.

정부의 국가재정전략회의(2013. 5. 16)에서는 공기업의 '부채 문제가 심화되지 않도록 유의' 할 것을 지적하였다. 이 같은 정황을 놓고 본다면 공기업을 통한 SOC 투자 확대는 어려울 것으로 예상된다. 하지만 정부가 SOC 투자 확대에 있어서 공기업의 역할을 지속적으로 강조할 경우 공기업 부채에 대한 정부의 지원은 불가피하며, 국가 채무에도 영향을 줄 것으로 보인다.

지방자치단체의 재정 자립도는 전

국 평균이 2002년 54.8%에서 2013년에 51.1%로 낮아져 재정 자립이 취약한 것으로 나타나고 있다. 특히, 서울의 재정 자립도는 87.7%이지만 군단위의 평균 재정 자립도는 16.1%에 불과하다.

전국 지자체 244곳 중 재정 자립도 50% 미만이 220곳으로 전체의 90.2%를 차지하고 있다. 재정 자립도가 낮을 경우 지자체는 지역 개발을 위한 다양한 투자를 하고 싶어도 충분한 재원을 조달할 수 없어 지역 SOC 투자는 위축될 수밖에 없다.

민간 투자, 유인 줄어들어

현재 민자투자사업에 대한 추진 열의가 과거에 비해 많이 식었다. 도로 민자사업(BTO)의 평균 수익률은 과



우리나라는 아직 선진국으로 확고한 자리매김을 하지 못했기 때문에 최소한의 경제 성장 동력은 지속적으로 확보되어야 한다. 그런 차원에서 SOC에 대한 적정 투자 수준은 유지되어야 한다.

SOC 예산 중 민간 투자 비중 추이

구 분	2009	2010	2011	2012	2013	2014(안)
SOC 예산(A, 조원)	25.5	25.1	24.4	23.1	24.3	23.3
민간 투자(B, 조원)	3.9	4.1	2.2	2.7	2.8 ¹⁾	-
B/A(%)	15.3	16.3	9.0	11.7	11.5	-

주 : 1) 추정치이며, 민간 투자는 BTO와 BTL 사업의 합계로 국가관리사업 기준.
 자료 : 각 연도 예산안 등.

거 9~10%에서 지금은 4%대 후반에서 5% 초반 수준으로 낮아졌고, 건설 보조금은 아예 없거나 10% 미만으로 대폭 떨어졌다. MRG 폐지 등 정부의 재정 방어적인 민자 정책과 시장 내 과당 경쟁이 맞물려 수익률, 공사비, 운영비 등이 한계치 또는 그 이하로 낮아진 것으로 알려지고 있다.

특히, 민간투자사업의 사업 위험을 민간과 공공이 합리적으로 분담하기 보다는 대부분의 사업 위험을 민간 사업자가 떠맡는 것이 일반화되고 있다. 이에 따라 민간 기업과 금융기관 등은 민자사업에 대한 사업 개발 및 투자 의욕이 많이 저하되어 있다.

민간투자 금액은 2008~10년의 4조원대에서 2011~13년도에는 2조원 대로 절반이 감소했고, 민자사업이 재정 투자에서 차지하는 비중도 16~18% 수준에서 9~11%대로 낮아졌다. 민간투자사업에 대한 전향적인 활성화 조치 없이는 민간투자 활성화를 기대하기는 어려울 것으로 생각된다.

적정 수준 투자 불투명

SOC의 핵심 투자 주체는 정부, 지방자치단체, 공기업, 민간투자사업으로 볼 수 있다. 그런데 앞서 보는 바와 같이 4개 모두의 SOC 투자 여력은 축소되고 있다.

SOC 투자는 적정 수준이 유지되어야 한다. SOC 투자의 적정 수준에 대해 국가재정운용계획의 SOC 부문 공개 토론회(2013. 6. 12)에서 경제성장률 3.5%를 목표로 할 경우 GDP 대비 SOC 투자 규모는 2.52~3.08% 수준으로 제시되었다.

SOC 투자 전망시 정부와 지자체 예산은 대체로 감소하는 것으로 가정했지만 공기업과 민간 투자는 2013년 수준을 유지하는 것으로 가정하고 있다. 분석 결과, 2016년에는 2.38%로 SOC 적정 투자 수준에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 더욱이 공기업과 민간 투자를 낙관적으로 가정하고 있어 중장기적으로 우리 경제의 성장을 지탱할 수 있는 수준의 적정 SOC 투자가 될 수 있을지는 불확실하다.

SOC 투자는 경제 성장의 동력

SOC는 경제·사회 발전에 필요한 인프라를 제공하고, 일자리 창출과 산업연관 생산 효과가 커서 경제 성장과 지역 균형 발전을 추진할 때 매우 유효한 투자 분야이다. 그런데 건설경기 부진으로 SOC 등 건설산업의 경제성장 기여율은 2009~12년 간 -0.2%p로 건설산업이 경제 성장에 도움이 되기보다는 오히려 경제 성장을 저해하고 있다.

최근 우리 사회는 경제 성장에 대한 중요도가 희석되고 있는 것 같다. 우리나라는 아직 선진국으로 확고한 자리매김을 하지 못했기 때문에 최소한의 경제 성장 동력은 지속적으로 확보되어야 한다. 그런 차원에서 SOC에 대한 적정 투자 수준은 유지되어야 한다.

SOC의 적정 투자 수준을 유지하기 위해서는 정부, 지자체, 공기업, 민간 투자사업의 SOC 투자 여력을 지속적으로 확보해주어야 한다. 지자체와 공기업의 투자 여력이 낮아졌다면, 정부의 SOC 투자를 확대해야 하고 민간투자사업 활성화를 위한 특단의 대책을 마련해야 한다.

정부와 지자체가 SOC 투자는 축소 하면서 공기업과 민간투자사업 등으로 SOC 투자의 책임을 미루어서는 안 된다. CERIK