확장적 재정정책, 경기 부양과 성장 잠재력 높이는 '묘수'되나

- 선진국도 안정적 성장 위해 인프라 투자 확대, 선심성 예산 남발은 경계해야 -

조 철 현 이데일리 건설부동산부 부장

한국 경제가 '성장 절벽'에 가로막혔다. 지난해 국내총생산(GDP) 성장률은 2.7%에 그쳤다. 2년 연속 2%대의 저성장 행진이다. 한국은행은 민간 소비와 설비 투자가 부진한 탓이라고 분석했다. 설비 투자는 지난해 -2.4%로 떨어졌고, 반짝하던 민간 소비는 지난해 4분기에 0.2%로 둔화됐다. 미래에 대한 불확실성으로 기업도, 가계도 지갑 열기를 주저하고 있는 것이다.

한은은 올해와 내년에도 성장률이 각각 2.5%와 2.8%에 그칠 것으로 내다보고 있다. 전망대로라면 성장률이 4년 내리 2%대에 머물게 된다. '저성장 고착화' 우려가 현실로 다가온 것이다. 기업들은 '성장' 대신 '생존'으로 방향을 틀었다. 새해 벽두에 한국을 대표하는 대기업 대다수가 '투자'와 '일자리 창출' 대신 '변화와 혁신'을 외친 것도 이와 무관치 않다. 국제 정세 역시 본격적인 안개 국면에 돌입했다. 새로 출범한 미국 트럼프 정부가 표방하고 있는 보호무역주의는 무역 전쟁을 예고하고 있다. 사드(THAAD·고고도 미사일 방어체계) 배치를 문제 삼은 중국의 한한령(限韓令, 한류 금지령)과 중국 경제의 성장 둔화 역시 미래를 어렵게 하는 요인이다.

지구촌의 재정 확대 움직임 활발

그렇다고 마냥 손을 놓고 있을 수는 없다. '저성

장의 늪'에 빠진 경제를 살릴 해법으로 재정 투자 확대가 급부상하고 있다. 중앙은행이 시중에 돈을 푸는 확장적 통화정책이 한계 상황에 봉착했다는 판단 때문이다. 실제로 자국 경제를 견인하기 위한 '구원 투수'로 재정 투자를 선택하는 국가들이 늘고 있다.

전 세계의 재정 확대 기조는 도널드 트럼프 미국 대통령이 이끌고 있다. 트럼프 대통령은 앞으로 10년 간 고속도로·다리·터널·공항·학교·병원 등 전방위에 걸쳐 1조 달러 규모의 인프라 투자를 약속했다. 인프라 투자를 통해 수백 만개의 일자리를 창출하는 동시에 경제를 활성화하겠다는 것이다. 세부 투자 계획은 취임 100일 뒤인 4월 말 발표 예정으로 대부분의 구축 자금은 민간투자조달될 계획이다. 이를 위해 트럼프는 인프라 사업 투자 때 세액공제율을 82%까지 높이는 혜택을 주기로 했다. 경제협력개발기구(OECD)는 재정 부양 효과를 반영해 올해 미국의 GDP 성장률 전망치를 2.1%에서 2.3%로 0.2%p 올렸다. 트럼프 행정부의 재정 부양 정책이 순조롭게 시행될 경우 향후 2~3년 간 미국 경제에 긍정적 영향이 예상된다. 이유에서다.

유럽도 마찬가지다. 올해 브렉시트(영국의 유럽 연합 탈퇴) 협상을 앞둔 영국의 테리사 메이 총리는 양적 완화 정책을 비판했고 필립 해먼드 재무

장관은 인프라와 주택 건설에 대한 재정 투입을 거론했다. 실제 영국 정부는 약 33조원 규모의 국가생산성투자펀드를 조성해 인프라 재건과 일자리 창출에 전력을 다하고 있다. 유로존(유로화 사용 19개국)의 부채 위기에 허리띠를 졸라댔던 유럽 국가들도 재정을 확대하는 방향으로 옮겨가고 있다. 호주, 그리스, 노르웨이 등은 내년까지 GDP 대비 공공 투자를 늘릴 계획이다.

중국과 일본도 안정적인 성장을 위해 올해 재정을 늘려 대규모 인프라 투자에 나설 계획이다. 중국은 지난해 12월 중앙경제공작회의를 열어 올해 재정정책을 적극적으로 동원하기로 했다. 민관협력 투자개발형(PPP) 사업과 일대일로(一帶一路 : 육상·해상 실크로드)를 중심으로 인프라 투자를 확대하는 동시에 감세 정책을 강화하는 등 재정정책 위주의 경기 부양을 진행하겠다는 것이다. 일본은 지난해 하반기 28조 1,000억엔 수준의 대규모 경기 부양책을 내놨다. 이 중 신규 재정정책에 해당하는 금액은 13조 5,000억엔이다. 일본 정부는 인프라에 집중 투자하는 추가 보완책이 경제 성장률을 1% 이상 끌어올릴 것으로 기대하고 있다.

힘 실리는 재정 정책... 경제 살리는 '구원 투수'될까

세계 각국 정부가 적극적인 돈 풀기에 나선 것은 재정 확대를 제외하곤 경기를 살릴 수 있는 해법이 마땅치 않기 때문이다. 글로벌 금융위기 이후 주요국은 기준금리 인하와 양적 완화 등 완화적 통화정책을 시행했으나 별다른 효과를 보지 못했다. 이에 따라 미국은 기준금리 인상 보폭을 넓히고 있다. 미 연방준비제도(Fed)는 지난해 말 1년 만에 기준금리를 인상한 데 이어 올해도 세 차례 인상할 가능성을 내비친 상태다. 초저금리 등 완화적 통화정책이 정책 효과의 한계에 직면했다는 진단에 따른 것이다.

전 세계에 달러를 무한 공급하는 기축통화국인

미국과 다른 방향으로 통화정책을 펼친다는 것은 외국인 자금 이탈과 통화 가치(환율 상승)의 급격한 하락을 자초하는 것과 다름없다. 각국이 글로벌 금융위기 당시처럼 재정 확대라는 '어게인(again) 2009년'으로 돌아선 근본 배경이다. 통화정책을 통한 가계와 기업의 '빛의 경제학'이 공격적인 재정 투자 중심의 '나라 빛의 경제학'으로 중심추가 옮겨가고 있는 셈이다.

재정 확대 기조는 주요 경제기구들의 저성장 탈출을 위한 조언과도 맥을 같이한다. OECD와 국제통화기금(IMF)은 최근 각국의 재정 확대를 권고하고 있다. OECD는 올해 세계 경제성장률을 3.3%, 내년 3.6%로 전망하면서 적극적인 재정 완화 정책이 실행되지 않을 경우 세계 GDP 성장률이 올해 0.4%포인트, 내년엔 0.6%포인트 더 낮아질 수 있다고 내다봤다. IMF도 경제가 회복하기 위해서는 재정정책의 뒷받침이 필요하다고 수차례 강조해 왔다.

우리나라도 재정 확대 공감대 확산

그런데도 한국은 재정 확대에 다소 소극적인 행보를 보이고 있다. 거시경제의 둔화 우려가 어느 때보다 높아지고 있는 상황에서 정부가 예산을 너무 긴축적으로 편성한 것 아니냐는 지적이 많다.

정부는 지난해 말 발표한 '2017년 경제정책 방향'에서 올해 21조원 규모의 재정을 보강하고 올해 1분기 예산 집행률을 사상 최고 수준인 31%(중앙정부 기준)까지 끌어올리겠다고 밝혔다. 하지만 반복적인 '재정 당겨쓰기'의 프레임을 벗어나지 못했다는 비판도 적지 않다. 21조원의 재정 보강은 공공기관 투자(7조원), 보증과 대출인 정책금융(8조원)을 제외하면 사실상 6조 3,000억원으로 줄어든다. 지방교부세·교육교부금 정산분 4월 조기 지급(약 3조원), 연간 재정 집행률 1%포인트 제고(약 3조원) 등은 재정 당겨쓰기로, 아랫돌 빼서 윗돌을 괴는 것과

마찬가지는 지적이다.

이에 따라 앞으로 경기 진작을 위한 추가경정 예산안 편성을 촉구하는 목소리가 거세질 것으로 보인다. 하지만 정부는 올해 1분기 조기 추경(추가경정 예산) 편성은 고려하지 않고 있다는 입장을 재확인했다. 재정 건전성을 우려한 측면이 강하다.

그런데 올해 한국 경제가 2%대 중반의 저성장이나 예상되면서 경기 부양을 위해 재정 지출을 늘려야 한다는 공감대가 확산되고 있다. 수출 부진, 기업 실적 악화, 고용 침체, 투자 위축, 가계소득 감소, 내수 위축 등의 문제를 해결하기 위해 재정 효과를 높일 필요가 있다는 것이다.

재정 건전성을 훼손할 수 있는 부담에도 불구하고 여기저기서 재정 역할을 강조하는 데는 그만한 이유가 있다. 우리나라가 양적 완화나 저금리 정책으로 대표되는 통화정책을 지금보다 더 적극적으로 사용하기는 쉽지 않다. 환율 측면에서도 그렇고, 미국이 금리 인상을 검토하고 있는 상황에서 금리 인하 카드를 사용하기에는 무리가 있다.

한국이 선진국에 비해 나랏빚이 상대적으로 적다는 것도 재정 확대에 힘을 보태고 있다. 한국의 정부 부채는 GDP의 40.6%로 OECD 국가 중에서 가장 낮은 수준이다. OECD가 한국이 성장률을 끌어올리기 위해 확장적 재정정책을 펴야 한다고 조언한 것도 이 때문이다. 여기에 세계 금융시장을 주도하는 미국 트럼프 정부가 경기 지원을 위해 재정 역할을 강화하겠다고 밝힌 것도 재정정책 강화에 힘을 실어준다.

노후 SOC 시설물 투자 확대 필요

그렇다면 재정을 어느 부문에 사용하는 게 좋은가? 전문가들은 일자리 창출 등 경기 회복을 위하여 민간부문의 SOC(사회기반시설) 건설 등에 재정 투자를 확대해야 한다고 주문한다. 특히 경제적 파급 효과와 일자리 창출 효과가 큰 건설 분야에 적

극적인 투자가 이어질 필요가 있다고 역설한다.

앞서 언급했지만 지난해 한국의 경제 성장률은 2.7%로 초라했다. 수출도 좋지 않고 소비 및 투자마저 얼어붙은 상황에서 그나마 2% 중반의 성적을 이끈 것은 건설이었다. 지난해 건설투자 증가율은 11.0%로 전년(3.9%)의 3배 수준으로 늘었다. GDP 성장 기여도도 1.6%p로 지난해 전체 성장의 절반 이상을 차지했다. 가계부채와 집값 거품 우려를 무릅쓴 부동산 부양책이 성장을 주도한 셈이다. 정부 소비 증가율도 7년 만에 최고치인 3.9%를 기록했다. 결국 부동산 부양책과 확장 재정에 추경까지 더한 재정 투입이 그나마 성장을 이끈 것이다.

그런데 올해 건설경기 전망이 밝지가 않다. 우선 그동안 건설투자 성장을 이끌었던 주택 경기가 위축될 가능성이 크다. 주택 인허가와 착공 등 주택 건설 분야의 선행지표들이 악화되고 있다. 금리 인상과 정부의 가계부채 관리 강화로 주택 수요도 크게 위축될 전망이다. 토목 분야도 어려움이 예상된다. 정부의 SOC 지출이 줄고 있고, 건설 공기업도 높아진 부채비율 탓에 급격한 발주 확대를 기대하기 어렵다. 이 때문에 올해 하반기부터 건설투자 감소가 본격화될 것이라는 전망이 많다. 2015년부터 분양 물량이 급증해 올해까지는 건설 기성을 높이는 요인으로 작용할 것으로 예상되지만 하반기부터는 상황이 반전될 수 있다는 지적이다. 특히, 내년 이후 건설투자 성장률이 급격하게 떨어질 수 있다는 우려도 나온다. 한국은행은 내년도 건설투자 성장률을 0.1%로 예측한 상황이다.

따라서 당장 필요한 것은 SOC 투자 확대다. 특히, 노후 SOC의 업그레이드는 SOC 투자 패러다임에서 빼놓을 수 없는 대목이다. 도로·지하철·하수관거 등은 노후화가 심각한 수준이고, 지진·태풍 등 예상치 못한 자연재해로 인해 이들 시설의 안전에 대한 우려가 수면 위로 떠오른 만큼 노후 SOC 투자는 선택이 아닌 필수 과제가 됐다.

국토교통부에 따르면 지난해 말 기준 1, 2종 시설물 가운데 사용 연수가 30년이 넘는 시설은 4.4%에 이른다. 1, 2종 시설물은 공공의 안전을 위해 특별 관리가 필요한 교량·터널·항만·댐·건축물 등이다. 이런 시설물은 사용 연수가 늘어나면서 피로도가 누적되기 때문에 정기적인 안전 관리와 유지 보수·보강이 따라야 한다. 2030년에는 지은 지 30년 이상 된 시설물이 전체의 37%로 확대되는 등 시설물 고령화가 빠르게 진행되고 있다.

문제는 새로운 SOC 투자 패러다임을 실현하기 위한 재원이다. 정부는 올해 SOC 예산을 전년보다 8.0% 정도 감액한 21조 8,000억원으로 편성했다. 이는 2008년의 19조 6,000억원 이후 9년 만에 가장 적은 규모이다. 건설산업 모든 분야에서 SOC 예산이 삭감됨에 따라 산업 전반에서 어려움에 직면할 것으로 예상된다. 나아가 정부는 SOC 예산을 2018년 20조 3,000억원, 2019년 19조 3,000억원, 2020년 18조 5,000억원으로 연평균 6.0%씩 감축할 계획을 세워두고 있어 선진국 동향과 대조를 보이고 있다.

시설물 유지 보수 예산도 턱없이 부족하다. 시설물의 안전 유지 보수·보강은 주로 국토교통부와 국민안전처가 담당하고 있는데 지난해 기준 관련 예산은 국토부 1조 4,000억원, 국민안전처 8억원 정도에 불과했다. 한국건설산업연구원이 교통 인프라 유지·보수 예산을 예측한 결과에 따르면, 2016~2019년에는 필요 경비 부족 금액이 매년 2,000억~5,000억원 수준이지만 2020년에 1조원으로 늘어나고, 2030년에는 4조원까지 급증한다. 선진국들은 GDP 대비 교통 SOC의 유지·보수 비용을 0.3% 수준으로 책정하고 있는 반면, 한국은 0.26%로 낮은 편이다. 그런데 2030년에는 0.2%까지 줄어들 전망이다. 따라서 우리나라도 30년 이상 된 노후시설 급증에 대비하기 위한 체계적인 인프라 관리 대책과 관련 예산 마련이 시

급하다. 노후 시설물에 대한 유지·보수 투자가 지연되면 앞으로 노후시설 성능 보완, 수명 연장을 위한 경제적 부담이 가중되는 만큼 선제적 예산 확보가 중요하다. 노후시설에 대한 투자는 국민의 생명과 안전을 위해 필요한 것이기도 하지만 내수 경기를 살리는 차원에서도 큰 역할을 할 수 있다.

‘양날의 칼’ 재정 확대… 선심성 예산 남발은 경계해야

경제의 하강 속도가 빠르는데다 정국이 어수선한 상황에서 신속한 재정적 대응이 무엇보다 절실하다. 이 때문에 근본적 처방은 아니더라도 파급 효과가 큰 SOC 예산은 국가 경제에 큰 도움이 될 것으로 보인다. 충분하지는 않지만 지금으로서는 침체된 나라 경기를 최대한 살려낼 수 있는 대안이라는 얘기다. 정부는 필요한 곳과 급한 곳에 정확하게 SOC 예산이 지원될 수 있도록 적극 나설 필요가 있다. 나라 곳간에서 풀린 돈은 필요한 곳에 빠르게 투입돼야 기대만큼의 효과를 볼 수 있기 때문이다.

하지만 기준금리 인하가 가계부채 급증 등 경제 전반에 거품을 양산한 것처럼 재정 확대 정책 역시 경기 부양 효과도 있지만 재정 건전성을 악화시킬 수도 있는 ‘양날의 칼’과 같다. 정부가 그동안의 추경처럼 단순히 수요 진작을 통한 일시적 성장률 제고에만 머무른다면 장기적으로 한국 경제에 독이 될 수 있다. 기준금리 인하가 가계부채 폭증을 불러온 것처럼 정부 지출 확대가 재정 건전성을 악화시키는 부작용을 초래할 수 있기 때문이다.

특히 올해는 대통령 선거가 치러지는 등 대형 정치적 이벤트가 예정돼 있다. 자칫 정치권에 휘둘러 재정 지출 확대가 선심성 예산 남발로 이어진다면 한국 경제에 재앙이 될 수도 있다. 우리 모두 재정 여력을 잘 활용해 단기적으로 경기를 부양하면서 우리 경제의 성장 잠재력을 높일 수 있는 묘수를 찾아야 할 때이다. **END**