

최근 10년 간 SOC 투자 기조의 변화와 예산 증감 추이

박 철 한 한국건설산업연구원 책임연구원 igata99@cerik.re.kr

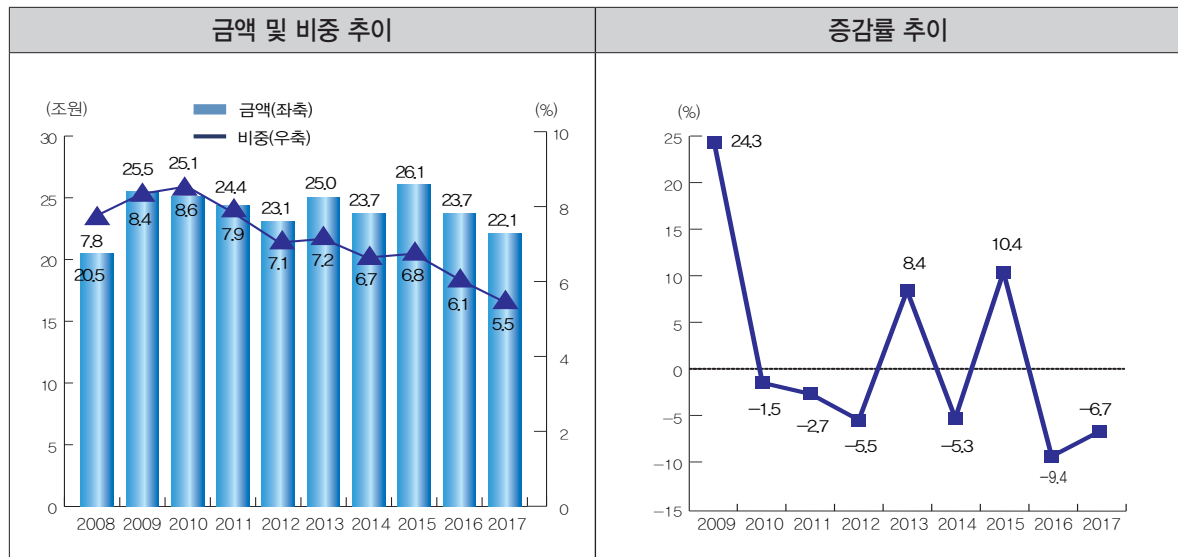
최근 우리나라는 소비와 투자 부진, 수출 감소 등으로 저성장 기조가 고착화되고, 청년 실업 증가와 구조조정 여파 등으로 경제 활력이 감소하고 있다. 게다가 대통령 탄핵을 둘러싼 찬반 논란으로 정치적 혼란이 극심해지면서 경제의 불투명성은 더욱 높아지고 있다. 미국의 금리 인상과 무역 제재 등 대외적 여건의 불확실성도 상존하고 있다.

이처럼 나라 경제가 흔들리면서 무엇보다 내수 회복을 위한 특단의 조치가 필요하다는 목소리가

높아지고 있다. 그리고 그 특단의 조치로 SOC가 주목을 받고 있다. SOC(Social Overhead Capital)는 경제 성장과 국민후생의 증대를 위한 중요한 생산요소이다. 특히, SOC 투자는 경제 성장의 필요조건이므로 경제·사회적 여건을 고려한 종합적인 SOC 투자 전략의 수립은 국가 경제 정책의 중요한 근간이 된다.¹⁾

이에 본고에서는 지난 10년 간 정부의 SOC 투자 기조가 어떻게 변해 왔으며, 향후 어떠한 방향을 잡고 있는지 살펴보고자 한다.

SOC 예산 추이(2008~2017년)



자료 : 기획재정부.

1) 국토연구원(2016.7), 사회간접자본 중장기 투자 방향, 3p.

2008년 이후 SOC 예산 추이

2008년 이후 중앙정부의 SOC 예산 총액 추이를 살펴보면 다음과 같다. SOC 예산은 2008년 20.5조원이었다. 그러다가 2009년과 2010년 추경 편성과 함께 각각 25.5조원, 25.1조원으로 높은 수준을 기록했다. 이는 당시 글로벌 금융위기의 영향으로 침체된 국내 경제 상황을 고려하여 정부가 4대강 사업 등 대규모 건설사업에 재원을 긴급하게 투입했기 때문이었다. 그 결과, 우리나라는 건설부문에 대한 신속한 재정 투입으로 다른 나라들보다 빠르게 불황에서 벗어났다는 평가를 받았다.

SOC 예산은 2009~2010년 25조원대를 기록한 이후, 2012년까지 점차적으로 감소해 2012년에는 23.1조원을 기록했다. 2013년에 다시 25.0조원으로 늘었다가 이후 2014년 23.7조원, 2015년 26.1조원, 2016년 23.7조원 등 등락을 반복하였다. 올해 SOC 예산은 22.1조원으로 확정되었는데, 경상금액 기준으로는 지난 2008년의 20.5조원 이후 가장 낮은 수준을 기록할 것으로 전망된다.

정권별 중장기 SOC 예산 계획과 실제 지출 비교

흥미로운 것은 SOC 예산의 중장기 계획이 정권 교체에 따라 뚜렷하게 바뀌었다는 점이다. 이에 이명박 정부와 박근혜 정부의 중장기 SOC 투자 계획과 실제 지출 규모 등을 살펴보았다.

이명박정부 : SOC 예산 적극 활용, 정권 초에 앞당겨 사용

2008~2012년 집권한 이명박 정부의 중장기 SOC 재정투자계획은 매우 적극적이었다. 정권 초기에 이명박 정부는 20조원대였던 SOC 예산을 점차 증가시켜 2012년에 26조원까지 늘릴 계획을 세웠다. 당시 이명박 정부는 '선진 일류 국가 건설을 위한 재정 전략'이라는 모토 아래 녹색성장, 경제 활성화 등을 목적으로 SOC 투자를 지속적으로 증대시킬 계획을 세웠다.

그러나, 집권한 이후 글로벌 금융위기가 발생했으며 경제적으로 위기 상황을 겪어야만 했다. 이에 정부는 신속히 대응하였는데, 2009년 25.5조원의 SOC 예산을 투입했다. 이는 정권 말기에 사용할 정책 카드를 미리 사용한 것으로, 2010년 이후의 정책 기조는 SOC 예산 정상화 과정으로 볼 수 있다. 이때 수립된 중장기 계획도 20조원 이상의 일정 수준을 기록했다.

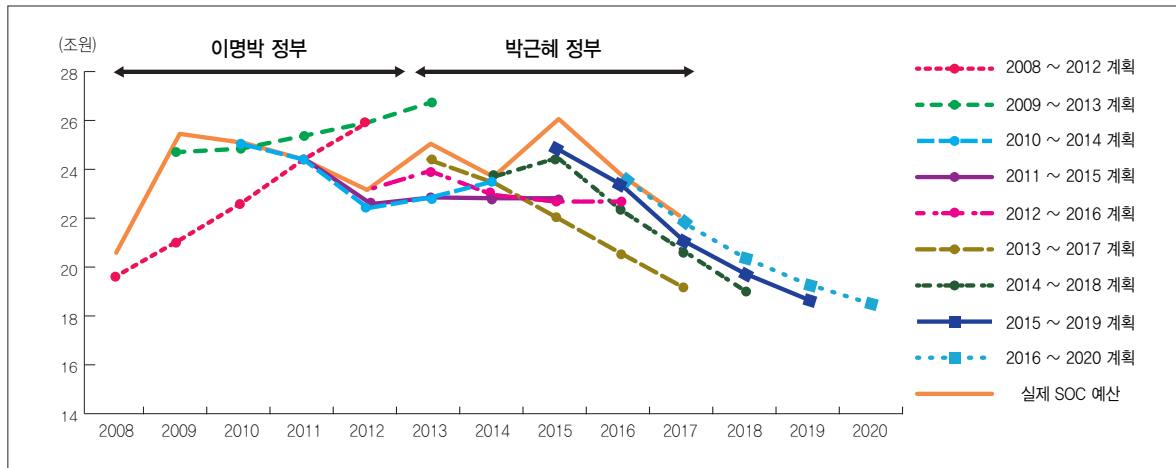
박근혜정부 : SOC 예산 20조원 이하로, 실질적으로 늘지

2013년에 출범한 박근혜 정부의 중장기 SOC 재정투자계획 대비 실제 투입 예산은 괴리가 컸다. 2013년에 수립한 2013~2017년 국가재정운용계획을 살펴보면, SOC 예산은 2013년 24.3조원에서 2017년에는 19.2조원으로 급격히 줄어들 예정이었다. 이는 이전 정권이 SOC 예산을 최소 22조~23조원대로 유지하는 것과 큰 차이가 있다.

박근혜 정부는 2013~2017년 중장기 재정투자계획에서 SOC 분야는 투자 규모를 정상화하는 대신 민간투자사업을 활성화하고, 문화·교육 시설 투자를 지원하는 데 역점을 두었다. 이에 따라 SOC와 산업·중소·에너지 예산은 5년 간 각각 연평균 5.7%, 3.9% 감소하는 계획을 세운 반면, 문화·체육·관광 예산은 이례적으로 연평균 11.7% 증가하는 계획이 수립되었다.

2013년부터 매년 중장기 계획이 세워질 때마다 SOC 예산은 철저히 소외를 받았다. 매년 예산을 삭감하여 5년 후에는 20조원 이하를 기록하도록 계획하였던 것이다. 그러나, 실제로 투입된 SOC 예산은 항상 중장기 계획보다 높았다. 특히, 2015년의 SOC 예산은 경상금액으로 역대 최대치인 26.1조원이 투입되었다. 이는 정권 초에 계획했던 건설 공약사업의 실천, 그리고 저성장으로 인한 경기 부양의 필요성이 높아지면서 고용 효과와 생산 파급 효과 등 경제에 영향력이 큰 건설부문을

정부의 중기재정계획과 실제 예산 투입 비교



자료 : 기획재정부, 국가재정운용계획 각호.

외면할 수 없었기 때문인 것으로 판단된다.

2008~2016년 세부 SOC 예산 지출 추이

다음으로, SOC 예산 세부 항목을 살펴보았다.

이명박 정부의 SOC 정책 중 가장 뚜렷한 지출 기조는 도로와 철도 예산이 감소한 가운데 수자원 예산이 증가한 데 있다. 4대강 사업으로 인해 2008년 1.6조원에 불과했던 수자원 예산은 2009년 2.8조원으로, 그리고 2010년에는 5.1조원으로 3년 간 3배나 늘었다. 이렇게 증대한 예산은 도로와 철도 등의 예산을 동결 또는 축소함으로써 마련된 것으로 보인다.

일반적으로 SOC 예산의 60~70%를 차지하는 분야는 도로와 철도이다. 그만큼 국가 인프라 형성에 있어서 중요하다. 그런데 이명박 정부에서는 4대강 사업으로 인해 도로와 철도 부문에 필요한 수준 또는 계획했던 것보다 낮은 재원이 투입되었다. 이에 도로와 철도 예산을 정상화하는 과제가 차기 정부인 박근혜 정부로 넘어가게 되었다. 박근혜 정부에서는 이전에 투입을 늦추었던 도로와

철도 예산을 필요한 수준만큼 다시 높일 수밖에 없었다. 다만, 중장기 계획상 예산 감축 기조를 맞추기 위해 상대적으로 비중이 낮은 지역, 도시, 산업단지 예산을 점차적으로 감소시켰다.

2017~2020년의 SOC 예산 계획

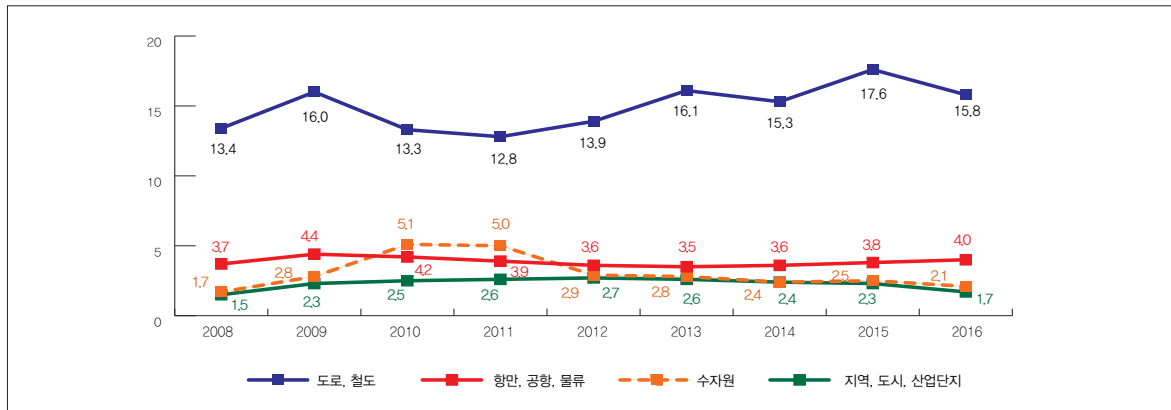
정부는 지난 2016년 9월 수립한 ‘2016~2020년 국가재정운용계획’에서 향후 5년 간 SOC 예산을 연평균 6%씩 줄이기로 하였다. 그동안 축적된 SOC 스톡 수준을 감안하여 투자 규모의 양적 확대보다는 투자 효율화에 중점을 두었다.²⁾ 이 계획대로라면 2016년 23.7조원이었던 SOC 예산은 2020년에는 18.5조원까지 줄어들 것으로 전망된다. 정부의 12개 재정사업 분야 중 감소폭이 가장 크다. 예산이 늘고 있는 문화·체육·관광(5년 간 연평균 6.8% 증가)과 보건·복지·고용(4.6%) 등의 부문과는 확연한 차이를 보이고 있다.

그러나, 향후 SOC 예산을 감축시킬 경우 그 파급 효과가 클 것으로 예상된다. 성장과 고용을 위해서는 경제에 영향력이 큰 SOC 분야에 일정 수준

2) 기획재정부는 “우리나라는 1970년대 이후 SOC 확충에 힘써 국토 면적당 고속도로 연장 1위, 철도 연장 6위 등 SOC 규모가 선진국 수준에 도달했다”고 SOC 예산 축소 이유를 설명했다.

세부 SOC 예산 추이

(단위 : 조원)



자료 : 기획재정부.

이상의 예산을 투입하는 것이 필요하기 때문이다.

또한, 정부는 우리나라 SOC 스톡이 선진국 수준이라는 주장을 하고 있는데 이를 다시 검토할 필요가 있다. 지난 2016년 9월 국회 예산정책처는 보고서³⁾를 통해 인구 밀도가 높은 한국의 특성을 고려할 때, 기획재정부 기준으로 SOC 수준을 평가하는 것은 적절하지 않다고 밝혔다. 예산정책처는 “도로, 철도의 절대 규모가 선진국 수준이라고 해도 혼잡률이 높고 정체가 심하다면 당연히 추가로 인프라를 건설해야 한다”고 강조했다. 아울러 경제협력개발기구(OECD)가 ‘행복 측정 지표’의 일부로 사용하는 평균 통근시간을 살펴봐도 한국은 58분으로 노르웨이(14분), 미국(21분), 독일(27분), 일본(40분) 등 선진국보다 훨씬 길며, 철도는 경부 축(서울~부산)에 고속철도와 복복선 일반철도(서울~천안) 등이 집중돼 있고 다른 지역에 대한 투자는 상대적으로 미흡하다고 평가했다. 결국, 국토 면적이 아니라 인구 대비 SOC 수준은 아직 선진국과 격차가 있다는 것을 역설한 것이다.

매년 계획보다 실제 집행이 많은 오류 시정해야

국가 인프라는 단기에 형성되지 않는다. 그렇기

때문에 어느 정도 안정적인 기조가 필요하다. 지난 5년 동안 정부는 SOC 예산을 20조원 이하로 낮추려고 했다. 그러나, 실제로 집행된 SOC 예산은 매년 이보다 훨씬 높은 수준을 기록했다. 중장기적으로는 예산을 삭감한다고는 하였지만, 매년 그러한 계획과 결정을 반복하며 계획 대비 높은 수준으로 예산을 집행한 것이다. 이는 중장기 계획을 수립하는 데 있어서 필요한 예산을 정확히 집계하는 데 실패한 것이다. 국가 경제 상황과 성장을 배려하지 않았기 때문이다.

정부는 앞으로 SOC 투자 효율성을 높이고 민간 자본을 끌어와 필요한 재원을 충당한다고는 하지만, 소비가 부진하고 성장률이 떨어지는 현 상황에서 과연 맞는 정책인지 살펴볼 필요가 있다. 단순히 인프라 스톡 수준이 높다는 명분으로 SOC 예산을 줄이겠다는 것인데 과연 이것이 옳은지 생각할 필요가 있다. 매년 중장기 계획상 SOC 예산을 낮추었다가 필요에 의해 다시 이 예산을 늘리는 패턴을 지속하기보다는 정확히 필요한 재원과 계획을 수립해 필요한 국가 사업에 안정적으로 자금이 조달될 수 있도록 해야 할 것이다. (END)

3) 국회 예산정책처(2016.9), 사회기반시설 투자정책 평가.