

SOC 투자전망과 확대를 위한 정책방안

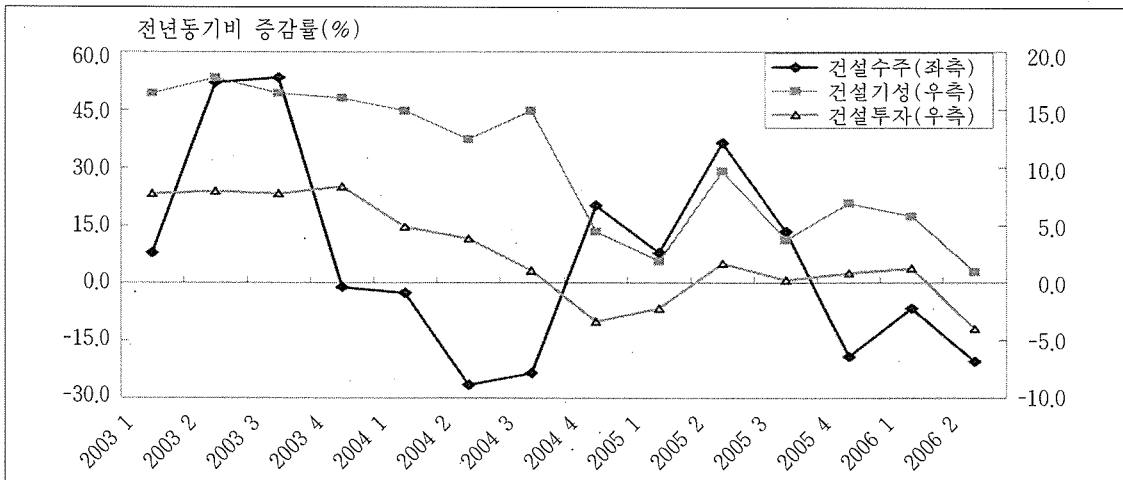
이 상 호 (한국건설산업연구원 선임연구위원)

1. 건설경기 침체, 정부의 SOC 투자확대로 보완 필요

건설경기 침체가 심각하다. 건설경기는 이미 2003년 3/4분기 이후 비주거용 건축의 감소로 하강국면에 진입한 것으로 보인다. 정부규제 시기에 따라 “널뛰기”를 하고 있는 건설수주 실적이나 건축허가 면적, 혹은 건설사업 승인실적(인허가기준)은 건설경기의 선행지표로 보기 어렵다. 수주실적, 허가면적, 사업승인실적 등으로만 본다면, 현재의 건설경기가 그다지 나쁘게 보이지 않는다.

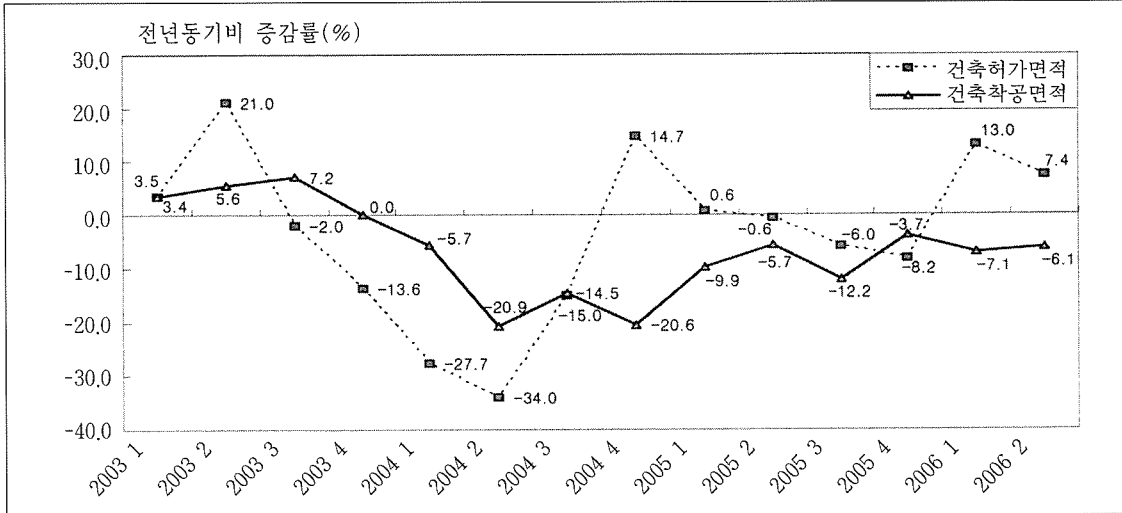
지금 시점에서 앞으로 당면하게 될 건설경기의 침체를 엿볼 수 있는 의미있는 선행지표는 건설기성, 건설투자 및 건축착공면적이라고 본다. 이미 건설기성과 건설투자 실적은 2003년 하반기 이후 확연하게 하락하고 있다.(<표-1>) 중장기적인 건설경기 문제와 관련하여 특히 눈여겨 보아야 할 선행지표는 건축착공 면적이다. 외환위기 직후인 1998년에 전체 건설수주의 38.4%에 불과했던 민간공사 수주실적은 2005년 이후 약 70%를 차지하고 있는데, 그 민간공사의 대부분을 차지하고 있는 것이 건축공사이기 때문이다. 건축허가면적은 정부규제의 시행 시기에 따라 건설수주 실적과 마찬가지로 편차가 대단히 컸

<표-1> 건설수주, 건설기성, 건설투자 추이



자료 : 대한건설협회, 통계청, 한국은행

〈표-2〉 건축허가면적과 건축착공면적의 증감을 추이



자료 : 통계청

다. 그런데 8.31대책, 3.30대책 등 정부의 각종 주택 규제로 인해 이미 수주한 재개발/재건축사업들은 추진시기가 지연되고 있다. 지방의 신규분양 주택사업들도 최근의 지방 주택경기 침체를 반영하여 착공이 지연되는 사례가 많다. 그러다보니 건축착공 면적은 계속 줄어들 수 밖에 없다. 문제는 건축착공 면적이 2003년 3/4분기 이후부터 지금까지 10분기 연속 감소세를 보여주고 있다는 사실이다. 민간부문의 건축경기가 중장기적인 침체국면에 들어갈 가능성이 높다고 보는 근거도 여기에 있다. (〈표-2〉)

민간의 건축경기가 침체되면, 정부는 SOC 투자확

〈표-3〉 SOC(수송·교통 및 지역개발) 예산 증감율 현황 (단위 : %)

구 분	1993~2000	2000~2003	2003~2005
SOC 예산	19.1	8.3	△1.9
교통시설부문	19.0	6.5	△3.0
기타부문	20.2	19.2	3.3
일반회계	12.9	10.0	5.5
GDP	10.3	7.6	-

자료 : 기획예산처(2006.3), 「2006~2010년 국가재정운용계획 공개토론회 자료집」.

대를 통해 건설경기의 연착륙을 유도할 필요가 있다. 연간 약 180만명이 종사하고, 국내총생산(GDP) 대비 건설투자 비중은 16%에 달하며, 전후방 연관 산업효과가 큰 건설산업의 경기 위축이 심각할 경우, 실업과 내수 위축 등 국민경제적으로 어려운 문제들이 터져 나오기 때문이다. 그런데 참여정부 들어 SOC 투자는 줄어들고 있는 추세다.

2. 참여정부 들어 SOC투자 위축 뚜렷

오랫동안 정부에서는 경제활성화와 국가물류비 절감을 통한 국가경쟁력 제고를 위해 SOC 시설에 대한 재정투자를 지속적으로 확대해 왔다. 특히 1994년에 교통시설특별회계를 도입하면서 SOC 시설에 대한 투자 재원이 확충되었고, 교통시설 등 SOC에 대한 재정투자는 급증했다. 하지만 참여정부 들어 SOC 예산은 감소세를 보여주고 있다. (〈표-3〉)

SOC 예산의 감소세는 금년에도 마찬가지였다. 국회에서 집계한 교통시설 부문별 세출예산을 보면, 2006년에는 도로, 철도, 공항 관련 예산이 2005년 대비 모두 감소했다. (〈표-4〉)

〈표-4〉 교통시설 부문별 세출 예산 추이
(단위 : 억원, %)

구 분	2005년	2006년
도 로 국도, 도로운영, 고속도로, 민자유치 등	76,614	73,363 (△4.2)
철 도 고속철도, 도시철도, 일반철도 등	50,793	47,618 (△6.3)
광역교통 광역도로, 광역철도 등	4,932	5,601 (13.6)
공 항 인천공항, 일반공항	4,005	3,848 (△3.9)

자료 : 국회 예산정책처(2006.6), 「대한민국 재정」.

참여정부의 정책방향을 보더라도, SOC 투자확대는 그다지 높은 우선순위를 차지하지 못하고 있다. 예컨대, 기획예산처의 「국가재정운용계획(2005~2009)」은 중장기적으로 국가적 우선 순위를 감안하여 한정된 재원을 전략적으로 배분하는 계획을 보여 주고 있다. 여기서는 향후 사회복지 예산이나 국가 균형발전, 동북아 경제중심, 자주국방 등 핵심 국정 과제에는 중점 지원을 할 계획이지만, SOC 시설투

자 등 경제지출 부문에 대해서는 정부의 직접적인 재정 지출보다 민간자본을 활용하겠다고 한다. 따라서 향후 SOC에 대한 재정투자는 점차 축소 조정될 것으로 보인다. 특히 최근 들어 급부상한 쟁점인 전 시작전권 환수가 미국측의 요구대로 2009년에 이루어진다면, 국방예산은 단기간에 급증해야 하고, SOC 예산은 더 줄어들지도 모른다.(〈표-5〉)

3. SOC 투자부족으로 인한 문제점

가. SOC 축적 지연에 따른 국가경쟁력 약화 우려

우리나라의 SOC 스톡은 아직도 충분치 못하다. 따라서 SOC에 대한 재정 투자를 축소할 경우 중장기적으로 국가경쟁력의 약화를 초래할 우려가 크다. 예컨대, 우리나라의 GDP 대비 물류비는 12.5%('03년)인데 반해, 미국과 일본은 모두 8.4%로 우리나라 물류비가 이들 국가의 1.5배 수준에 이르는 등 도로혼잡이 국가경쟁력 약화의 요인으로 작용하고

〈표-5〉 SOC시설 부문별 자원배분 계획

(단위 : 억원, %)

부 문	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	연평균 증가율
합 계	155,324	151,974 (△2.2)	151,676 (△0.2)	154,131 (1.6)	157,682 (2.3)	0.4
도 로	77,071	74,075 (△3.9)	72,644 (△1.9)	71,389 (△1.7)	71,266 (△0.2)	△1.9
철 도	36,619	32,346 (△11.7)	32,946 (1.9)	34,884 (5.9)	37,250 (6.8)	0.4
도시철도	12,366	12,953 (4.7)	12,199 (△5.8)	12,142 (△0.5)	10,070 (△17.1)	△5.0
해운·항만	18,555	18,855 (1.6)	19,202 (1.8)	20,387 (6.2)	21,786 (6.9)	4.1
항공·공항	4,458	4,348 (△2.5)	5,629 (29.5)	6,267 (11.3)	8,212 (31.0)	16.5
물류 등 기타	6,255	9,397 (50.2)	9,056 (△3.6)	9,062 (0.1)	9,098 (0.4)	9.8

자료 : 기획예산처(2005. 9.)

〈표-6〉 정부재정 SOC 현장의 예산 배정 현황

현장수 (A)	2006년도 예산			공기연장 현장수(E)
	당초예산 계(B)	배정예산 계(C)	공사수행 적정금액 계(D)	
40개	5,312억원	2,660억원 (C/B=50.0%) (C/D=39.2%)	6,788억원	23개 (E/A=57.5%)

자료 : 대한건설협회

있다. 유류소비, 시간낭비 등을 고려한 우리나라의 전국 교통혼잡비용은 '02년 22.1조원, '03년 22.7조원, '04년 23.1조원으로 꾸준한 증가세를 보여주고 있다.

나. 공기 지연으로 인한 공사비 증가와 사회경제적 손실 가중

현재 추진되고 있는 SOC 사업 현장에서는 예산 부족으로 인한 문제가 심각하다. 대한건설협회에서 소속 회원사를 대상으로한 SOC 현장에 대한 실태조사(2006.5) 결과에 따르면, 총 638개 건설현장 중 344개(53.9%) 현장에서 원활한 공사수행을 위한 예산배정이 부족한 것으로 나타났다. 이중 40개 현장의 2006년도 예산배정 현황을 보면, 공사이행에 필요한 적정예산의 39.2% 수준으로 당초 예산의 50% 수준에 불과했다.(〈표-6〉)

장기계속사업이나 신규사업 등 대부분 공사현장에서 예산부족에 따른 공기 지연 사례가 만연되어 있다. 공기 지연은 원활한 건설생산활동에 지장을 초래하고, 교통혼잡구간 증가로 각종 민원을 발생시키게 된다. 터널, 장대교량 등 연속공사를 해야만 품질관리가 되는 공종의 경우, 공기 지연은 품질저하를 초래하기도 한다. 특히 공기 지연은 막대한 사회경제적 편익의 손실을 야기한다. 간교부 자료(1999. 3)에 따르면, 공공건설사업에서 공기 지연은 발주처 예산(물가상승비 등)을 당초 공사비보다 10~15% 가량 더 증가하게 만들고, 시공업체 간접비는 15~20% 가량 증가하는 등 직접적인 사업비 손실규모

는 당초 공사비의 25~35%에 달할 것으로 추정하고 있다.

다. 시멘트 등 건자재 업계와 하도급업체 등으로 피해 확산

SOC에 대한 투자 부족과 공기 지연이 만연될 경우, 원도급자인 건설업체만이 아니라 시멘트 등 건자재업체와 하도급업체 모두가 수주물량 부족, 가격경쟁 심화, 적기에 공사비를 조달받지 못하는 데 따른 경영 부담 가중 등으로 피해가 확산될 수 밖에 없다. 건설경기가 위축되면 건설생산체계의 말단부터 어려움을 겪게 되는 것이다.

이같은 현상은 이미 공공건설공사 현장에서 흔하게 볼 수 있는 상황이 되어 버렸다. 예컨대, 대한건설협회 조사에 따르면 예산부족으로 공사에 차질이 발생하자 건설현장에서는 공중이나 현장배치 인력 축소, 현장경비를 자체 비용으로 조달하는 적자 운영, 외상(사전) 공사 등과 같은 변칙적인 현장 운영 사례가 빈번하다. 외상(사전) 공사는 자금 여력이 있는 대형건설업체는 시행 가능하지만, 중소건설업체는 매우 어려운 실정이다. 시멘트 등 건자재업체나 하도급 업체도 공사대금을 적기에 지급받지 못하거나 장기어음으로 지급받아 심각한 경영 애로상황에 봉착하고 있다.

4. SOC 투자확대의 필요성

SOC에 대한 투자는 건설경기가 어렵다거나, 시

먼트 등 전자재업체나 하도급업체, 혹은 건설업체가 어렵기 때문에 확대해야 한다고 주장하기 어렵다. 그런 논리라면, 우리 사회에는 전자재업체나 건설업체보다 더 어려운 처지에 있는 사람이나 산업분야가 많기 때문이다. 예컨대, 농업이나 농어민만 하더라도 과연 건설산업이나 건설업체 종사자들보다 더 나은 처지에 있다고 말하기는 어렵다. 왜 유독 SOC 투자 확대를 정부가 해야 하는가에 대해서는 국가적, 국민경제적 중요성을 인정받아야 한다.

SOC 투자의 국민경제적 중요성과 관련해서 본다면, 아직까지 우리나라의 건설산업은 제조업보다 취업유발효과, 생산유발효과, 수입유발효과, 부가가치유발효과 등이 큰 산업이다. 이처럼 국민경제 파급효과가 큰 건설투자는 2003년까지만 해도 내수기여도가 0.9~1.3%p나 되었지만, 2006년 2/4분기에는 -0.7%p로 하락하였다. 건설투자의 위축이 내수 침체를 야기하고 있는 원인인 셈이다. 게다가 우리나라의 SOC 스톡은 여전히 부족하다. 국가물류비나 교통혼잡비용도 높아 중장기적으로 SOC에 대한 지속적인 투자확대가 필요하다. 특히 참여정부가 추진하고 있는 행정중심 복합도시, 혁신도시, 기업도시 건설과 같은 국가 균형발전사업의 성공적인 추진을 위해서도 충분한 SOC 확충이 필요하다.

5. SOC 투자 확대를 위한 정책과제와 방안

최근 들어 국내에서도 SOC 스톡의 적정성에 대한 논쟁이 벌어지는 경우가 많다. 이미 충분한 SOC 스톡을 확보하고 있는게 아니냐고 주장하는 사람도 있다. 하지만, 여전히 수도권을 비롯한 대도시 주변과 대도시간의 연결도로, 수도권과 관광지를 연결하는 도로망에서는 교통정체로 인한 국가적 손실이 많으므로 이들 지역에 대한 도로시설의 공급 확대가 필요하다. 기획예산처에서 추정한 10년간('02~'11) SOC 투자소요액이 199조원임을 감안할 때, 아직도 연간 20조원 수준의 지속적인 SOC 투자가 필요하다고 본다. 만약, 잠재 경제성장률을 제고하기 위해

SOC에 연평균 20조원(중앙정부 11조원)을 투자하면 실질 GDP 성장률 4.3%의 유지가 가능하고, 연평균 26조원(중앙정부 15조원)을 투자하면 5%의 잠재성장률도 유지할 수 있다는 분석도 있다.

문제는 어떻게 SOC 투자재원을 확보하느냐에 있다. 국방예산이나 사회복지예산에 대한 수요가 불가피하게 커질 수 밖에 없는 상황이기 때문에 정부재정을 통한 SOC 투자확대는 설사 정권이 바뀌더라도 기대하기 어려워 보인다. 현실적인 대안으로 다음과 같은 몇가지 정책과제와 방안을 제시해 보았다.

가. 교통시설특별회계의 연장

교통시설에 대한 중앙정부 투자의 대부분을 차지하고 있는 교통시설특별회계는 2006년 12월에 만료될 예정이다. 만약 교통시설특별회계가 폐지될 경우, 향후 SOC 예산의 안정적 확보는 기대하기 어렵다.

현재 국회에는 교통시설특별회계의 연장을 골자로한 교통시설특별회계법 일부 개정 법률안이 의원입법으로 발의되어 있다. 지속적이며 수준높은 교통시설 확충이 필요한 현시점에서 교통시설특별회계의 폐지를 논하기 보다는, 현시점에 적합한 개선과 지속적이고 일관된 정책 추진이 우선적으로 검토되어야 한다.

나. 계속비 계약제도 활성화

현재 SOC 사업의 공기 지연 원인은 재정투자 축소외에 예산제도의 미비 문제도 있다. 대부분의 SOC 재정사업은 수년간에 걸쳐 사업이 진행됨에도 불구하고 대부분 장기계속계약제도로 예산이 편성되어 집행되기 때문이다. 장기계속계약제도는 계속비제도처럼 수년간에 걸친 총사업비를 사전에 예산으로 편성하여 확정하지 않고, 매년 예산 여건을 감안하여 당해 연도의 예산만을 편성하여 계약(차수계약)을 체결하기 때문에 완공위주의 집중투자 보다는 분산 투자를 초래하게 된다. 이에 따라 공기 지연과 공사

비 증액이 일상화 되어 막대한 사회경제적 손실을 초래하고 있는 것이다.

향후 SOC 사업의 예산제도 운영은 완공위주의 집중투자가 가능한 계속비계약 제도를 중심으로 운영되어야 한다. 그리고 장기계속계약으로 운영하는 사업도 준공에 따른 사회경제적 파급효과가 높은 사업은 계속비계약으로 전환할 필요가 있다.

다. 민간투자제도 활용

예산부족으로 공기 지연, 착공 지연 되는 장기계속공사와 시급히 완성할 필요성이 높은 공사는 민간투자사업으로 전환하는 방안도 적극 검토해야 한다. 예컨대, 일반국도는 고속도로와 달리 일정한 현금수입이 발생하지 않고, 통행량 및 공사구간이 고속도로에 비해 작기 때문에 BTL 방식을 도입할 필요가 있다. 재정사업을 BTL 방식의 민간투자사업으로 전환하는데 따른 정부부담(이자 부담)은 공기 지연에 따른 손실과 물가상승에 의한 공사비 증액을 감안할 경우 충분히 상쇄될 수 있을 것이다.

라. 공사대금 할부채권의 유동화 방안

공사대금의 할부채권은 수주산업에서 발생하는 미래의 현금흐름을 채권 형태로 전환한 것을 의미한다. 건설업체는 정부로부터 공사대금 대신 공사할부채권을 받고, 이를 자산 보유자에게 양도하여 공사대금을 회수하는 방식이다.

공사대금 할부채권 유동화 방안을 효과적으로 활용할 경우 당장의 재정투자 부족에 따른 건설현장의 건설생산 활동의 위축과 이로 인한 공기지연 등의 문제점을 상당 부분 완화시킬 수 있을 것이다.

마. SOC 투자확대를 위한 국채 발행

우리나라의 국가채무는 IMF 기준으로 2006년말 279.9조원(GNP 대비 31.9%) 규모이고, 이중 국민

부담으로 상환해야 하는 적자성 채무는 총 채무의 43.6%이고, 나머지(56.4%)는 용자금 회수 등 자체 상환이 가능한 금융성 채무다. 비록 우리나라의 국가채무가 1997년의 외환위기 이후 상승 추세이긴 하지만, OECD 국가의 평균 76.4%에 비해 크게 낮은 수준이고, 스위스 국제경영개발원(IMD), 국제신용평가기관(피치, 무디스, S&P) 등에서도 우리나라의 재정건전성을 높게 평가하고 있다.

따라서 현재의 국가채무 수준은 우리경제가 적정 성장을 지속할 경우 충분히 감당할 수 있는 수준으로 판단된다. 재정건전성이 유지되는 틀속에서 국가경쟁력 제고 및 지역균형발전 등을 위해 기수행사업의 예산부족분 보완을 위해 국채를 발행하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 특히 예산부족으로 공기 지연, 착공 지연되는 장기계속공사와 시급히 완성할 필요성이 높은 공사를 보다 효과적으로 추진하기 위해 필요하다.

6. 국채 발행, 재정사업의 민간투자사업 전환으로 SOC 확대

건설경기 침체는 내년에 더 심각할 것으로 예상된다. 8.31대책이나 3.30대책과 같은 주택규제의 근간은 내년에도 유지될 것이다. 2003년 하반기부터 10분기 연속 감소하고 있는 건축착공면적을 보거나, 심각한 침체국면에 들어가 있는 지방 주택경기 상황을 보더라도 민간주택 및 건축경기는 쉽게 회복되기 어렵다. 그렇기 때문에 SOC 투자의 확대가 필요하지만, 정부 재정의 한계로 인하여 SOC 예산의 증가를 기대하기도 어렵다. 정부재정의 우선순위는 이미 국방예산과 사회복지예산으로 바뀌었다. 현재 시점에서 가능한 SOC 투자재원 조달방안은 국채 발행과 함께 재정사업을 민간투자사업으로 전환하는 방안일 것이다. 시멘트 업계에서도 이같은 중장기 건설경기의 흐름을 토대로 현실적인 경영전략을 수립해야 한다. ▲