

저성장 시대 극복을 위한 SOC 정책방안

윤하중 국토연구원 건설경제연구센터 센터장



사회간접자본(Social Overhead Capital: SOC)은 공공재적의 성격을 가지고 있으며 일반 경제 활동의 기초가 되지만 생산 활동에는 간접적으로 기여하는 시설로 사회구성원 모두에게 공통적으로 제공되는 시설이다. SOC시설은 도로, 철도와 같은 교통시설, 전력, 통신과 같은 산업기반 시설, 그리고 상·하수도, 공영주택, 병원, 학교 등과 같은 생활기반시설로 나누어진다. 이와 같이 SOC 시설의 특징은 생활과 생산에 매우 필요한 시설이지만 구축하는데 있어 대규모 자원과 함께 많은 시간을 필요로 한다. 따라서 SOC 시설을 구축하기 위해서는 사전에 충분한 검토 후 적기 적소에 만들어 저야 사회적 효용의 극대화를 기할 수 있다.

정부에서는 이러한 SOC시설의 공급을 통하여 건설경기 활성화 및 경제부흥을 기대하는 등 그 해당시기에 맞는 정책 기조를 펼치고 있는데, 현재까지의 정부의 SOC 투자정책방향을 살펴보면 다음과 같다.

1950년대와 1960년대에는 전후의 복구사업과 자립경제 구축을 위한 기반시설 건설에 집중하였으며, 1970년대에는 수송시설의 확충을 위주로 정책이 펼쳐져왔다. 1980년대와 1990년대에는 수도권 정비와 주택 200만호 건설 등 사회간접자본 투자확대 위주의 정책기조를 보이고 있으며, 2000년대에는 국토균형발전 및 물류중심 교통체계 구축 위주로 공급위주의 정책 기조를 보이고 있다.



그동안 공급위주의 SOC 투자로 인한 성과를 살펴보면 다음 세 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 제조업의 생산효율성 증대와 지역경제 원동력의 제공을 통한 경제성장의 기반을 이룩할 수 있었다.

둘째, SOC 시설의 특성상 타 산업에 비하여 생산 및 고용유발 효과가 높기 때문에 경기 활성화를 위한 재정정책 수단으로 활용되어 국민경제 활성화에 기여했다고 평가되고 있다.

셋째, 기반시설의 확충으로 여객 및 화물의 수송능력 증가와 물류 인프라 구축을 통한 수출 경쟁력 향상 등으로 인적·물적 교류의 확대 및 편리성의 증대를 가져왔다.

그러나 이러한 긍정적 성과도 있지만 그동안 SOC정책에 대한 문제점도 제기되고 있다. SOC 투자정책의 문제점을 정리해보면 다음 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 그간의 SOC 투자금액은 증가하였지만 지방은 과다투자, 도시는 과소투자 등 국가물류비가 증가하는 현상을 보이고 있다. 이는 중복투자 등 적기적소의 투자보다는 비효율적인 투자가 그 원인이라 할 수 있다.

둘째, 기능적인 측면만을 강조하여 환경 보전에 대한 충분한 배려가 미흡하고 안전에 대한 고려가 되지 않은 투자이다. 실례로 OECD 국가 중 교통사고로 인한 사망자 수는 매우 높은 실정이다.

셋째, 총사업비의 증가, 민간사업자의 과다수의 등으로 예산을 낭비하고 SOC 재정지출 결과에 대한 평가체계가 미비하여 재정지출의 비효율적 집행 등 통제수단이 미비했다는 지적을 받고 있다.

그러나 2010년 이후로는 SOC 시설의 투자가 점차 축소되고 있는 실정이다. 총 지출 대비 SOC 예산비중을 살펴보면 2012년 7%대에서 2015년 6.1% 수준으로 축소될 전망이다. 이는 건설업계에서도 매우 어려운 국면을 맞이할 것으로 예측되며, 이에 대비한 전환점이 필요한 시기로 판단된다. 따라서 정부의 정책기조에 대한 분석 및 예측이 필요하며 건설업계에서의 대처방안을 생각하기에 앞서 과거의 실적과 향후의 여건에 대한 전망이 필요하다.

SOC 분야의 투자여건의 조성을 위해서는 그 동안 건설투자가 우리나라 경제성장에 얼마나 기여해왔는가를 알아보는 것이 우선인 듯하다. 1980년대 고도 성장기에는 주택부문과 교통시설에 대한 대규모 SOC 투자가 이루어졌으며, 경제성장에 약 1.4%의 기여를 한 것으로 평가되고 있다. 그러나 2000년대의 세계적인 경제 불황과 금융위기를 거치면서 경제성장의 기여는 0.4%로 매우 저조해 2011년 기준으로는 -0.7%로 분석되었으며 앞으로도 경제성장에 대한 기여도는 지속적으로 하락할 전망이다.

또한 건설투자의 규모 역시 1980년 이후 전체적인 규모는 증가하였으나 증가율은 감소하는 추세이며 수주액 역시 감소하는 추세를 보이고 있다. 이는 국가재정운용계획에서도 나타나는데 SOC예산의 절대 규모에서도 정체내지는 줄어들 전망이다. 결론적으로 점진적인 정부의 SOC 투자규모 감소로 인한 건설투자 부진이 지속될 전망이다. 향후에도 건설업계 등 건설부문의 여건은 현재와 같이 당분간은 어려운 현상이 지속될 전망이다.

따라서 현재까지의 건설업계의 투자전략으로는 현재 및 장래의 여건을 극복하기 어려울 듯 보이며 새로운 대응 전략이 필요할 것으로 판단된다. 미래의 요구를 정확히 예측한 후에 여건에 순응하고 대응할 수 있는 전략 및 대책이 필요한 시점이다. 현재도 그러하지만 미래에도 복지와의 연관된 정부의 지출은 지속될 것으로 예상되고 미래 성장과 관련된 복합적인 기술이 필요할 것으로 전망된다. 따라서 건설업계에서도 이러한 정책기조 및 요구에 발맞추어 전략을 수립할 필요가 있다.

이 글에서는 건설업계에서 대응할 수 있는 미래의 전략을 몇 가지 제언하고자 한다.

첫째, 새로운 신기술을 바탕으로 경쟁력 있는 프로젝트의 발굴 및 추진을 들 수 있다. 다만 이는 기존의 기술을 바탕으로 한 정부의 발주물량 만으로는 유지하기 어려울 것으로 판단된다. 즉, 커뮤니티 및 자연 친화형 주거공간의 창조사업, 녹색빌딩, 초고층빌딩, 복합기능 빌딩 등 복합 환승 물류시설사업 그리고 대심도 도로 및 철도, 초고속 기능도로, 초 장대터널 사업 등 민간의 창의와 효율로 추진이 가능한 사업들이 필요할 것으로 판단된다.

둘째, 현재까지 공급위주로 추진되었던 투자의 기초에서 기존 시설물의 재생 및 유지관리로의 전환이다. 즉, 도시의 재생사업, 주택의 리모델링, SOC시설의 유지보수 등을 들 수 있다.

셋째, IT기술을 포함한 타 산업과의 융복합으로 건설산업의 시너지효과를 창출할 수 있는 시기의 전환이 필요한 시점이다.

현재는 저성장시대이다. 이는 우리나라만의 문제는 아니고 세계적인 추세이다. 과거 SOC부문의 건설투자를 통하여 경기의 진작을 유도하는 투자의

전략은 앞으로는 기대하기 어려울 듯하다. 따라서 건설업계에서도 이러한 정부의 투자기조를 정확히 예측하고 대처해야 할 것이다. 그러나 전체적으로 우리나라의 SOC 시설 구축현황을 타 선진국과 비교를 해보면 당분간은 부문별로 공급위주, 투자위주의 정책기조를 유지해야 할 것으로 보인다. 또한 미래에는 현재와는 다른 SOC 시설의 공급이 필요할 것이다. 따라서 정부에서도 그 시대에 맞는 SOC시설의 공급을 유지해야 하며, 민간차원에서도 이러한 정책기조에 맞는 전략과 대응이 필요하다 할 것이다. ♪

