

건설이슈포커스

SOC 투자 동향 및 생산적 복지 차원의 건설투자 방향

2013. 9

박용석

■ 서론	4
■ 국내외 SOC 투자 동향	5
■ 생산적 복지와 생활 밀착형 인프라	17

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

요 약

▶ SOC 투자 부진으로 2013~2016년간 경제 성장률 3.5% 달성에 어려움이 발생 할 뿐 아니라 SOC가 경제 발전을 저해할 수 있음.

- 우리나라는 국내 SOC 스톡이 충분하다는 판단 아래 복지 자원 마련을 위해 SOC 투자를 축소하고 있음.
- 정부는 SOC 투자를 축소하더라도 GDP 대비 적정 SOC 투자 규모인 2.52~3.08% 범위 안에 있을 것으로 보고 있지만, 민간투자사업, 공기업, 지자체 등의 SOC 투자가 현재 보다 부진해지면, GDP 대비 적정 SOC 투자 규모에 미치지 못할 수 있음.
- 건설경기의 부진으로 건설산업의 경제 성장 기여율은 2009~2012년까지 -0.2%p로 건설산업이 경제 성장에 도움이 되기보다는 오히려 경제 성장을 저해하고 있음.
- SOC 예산을 향후 4년(2014~2017)간 11조 6,000억원 삭감할 경우 4년 동안 총 15만 6,000명의 취업자가 감소할 것으로 추정됨.

▶ 우리나라는 SOC 투자를 축소하고 있지만, 주요국들은 노후화된 인프라의 개선, 재해 재난 예방, 국가 경쟁력 제고를 위해 SOC에 대한 양적·질적 투자 확대

- SOC 투자를 통해 일자리 창출과 산업연관효과에 따른 각 분야의 생산 증대로 경기 활성화 추진하고 있음.

▶ 생산적 복지는 취약 계층에 대한 일자리 창출과 직업 능력을 개발하여 노동시장에 참여시키고 이를 통해 자립·자활을 통해 탈(脫)복지 추구

- 생산적 복지는 근로를 통해 경제 성장에 기여하고, 경제 성장에서 얻어진 사회적 부를 다시 복지와 새로운 노동에 투자함으로써 사회 공동체의 발전을 도모하게 됨.
- 생산적 복지의 극대화를 위해서는 일자리 창출 효과가 크고, 취약 계층의 참여가 용이 하며, 국가와 지역 경제의 발전에 핵심적 역할을 하는 산업부문의 투자 확대가 필요
- SOC 투자는 일자리 창출 효과, 경기부양 효과, 사회적 취약 계층의 참여 용이, 국가와 지역 경제 발전에 필요한 기반 시설 공급 등에 있어 타 부문에 비해 우수
- 복지와 SOC는 대척점에 있지 않고 큰 맥락에서 ‘삶의 질’ 향상이라는 동일한 목표를 지향하기 때문에 SOC는 넓은 의미에서 복지의 한 부분으로 볼 수 있음.

▶ 국민들의 생활에 실질적 도움을 주며 국민의 안전을 확보하는 등 보편적 복지와 관련성이 높은 생활 밀착형 인프라에 대한 투자 확대 필요

- 삶의 쾌적성 증대를 위한 공원 확충, 상습 정체 도로 구간 해소, 낙후·오지 지역 주민들의 생활 여건 개선, 재해·재난 예방, 노후 인프라의 안전도 제고 및 업그레이드 등 필요
- 생활 밀착형 인프라의 안정적 확보를 위해 우선 교통기본권을 통한 ‘교통 복지’의 확립이 필요하고, 지자체 인프라 사업에 대한 국가의 지원 확대 필요

I. 서론

- 정부는 ‘공약가계부’에서 복지 확대 등 대선 공약을 실천하기 위한 재원을 마련하기 위해 2014년부터 2017년까지 4년간 11조 6,000억원의 SOC 투자 삭감을 발표¹⁾
- 2014년도 예산 요구 현황 및 예산 편성 방향에서 국토교통부는 2014년도 SOC 예산을 금년 24.3조원 대비 약 13% 감축한 21.2조원을 요구한 데 비해 보건·복지·노동은 11.3%, 교육은 17.1% 증가함²⁾.
- 정부는 SOC 투자를 축소하고 복지 투자를 확충할 계획임.
- 그런데 SOC 시설은 공공재로서 이용함에 있어 충분한 대가를 지불하지 않는 사실상 무료인 데 비해 복지는 개별적으로 향유하는 사적재임. 이 때문에 최근 들어 국민들은 인프라보다는 복지에 대한 선호도가 높은 것 같음.
- 우리나라에서 SOC는 보수와 성장, 복지는 진보와 분배라는 이미지가 강하여 상호간의 공통 분모가 없는 대립된 개념으로 오인하고 있음.
- 그러나 SOC 투자와 복지는 큰 맥락에서 ‘삶의 질’ 향상이라는 동일한 목표를 지향함. 따라서 SOC 투자는 넓은 의미에서 복지의 일부분으로 해석할 수 있음.
- 본고에서는 우선 국내의 건설 및 SOC 투자 동향을 살펴보고 이를 통해 향후 SOC 투자 정책의 시사점을 얻고자 함.
- 중앙 정부, 지자체, 공기업, 민간 투자 등의 SOC 투자 여력과 주요국의 SOC 투자 동향을 살펴보고, 2013~2017년 국가재정운용계획상의 적정 SOC 투자 규모를 검토할 것임.
- 이어서 일자리 창출이 최대의 복지라는 관점에서 생산적 복지와 일자리 창출의 관계성을 파악하고, 건설산업의 일자리 창출 효과를 분석함. 그리고 이를 극대화할 수 있는 방안을 모색할 것임.
- 마지막으로 국민들의 복지 수준을 향상시키기 위한 생활 밀착형 SOC 사업의 유형을 살펴보고, 국민들의 보편적 복지를 위한 건설산업 차원의 정책 과제를 모색할 것임.

1) 기획재정부·관계부처 합동, 「박근혜 정부 국정과제 이행을 위한 재정 지원 실천 계획(공약가계부)」, 2013. 5. 31.

2) 기획재정부, 「2014년도 예산 요구 현황 및 예산 편성 방향」, 보도자료, 2013. 7. 9.

II. 국내외 SOC 투자 동향

1. 국내 건설 및 SOC 투자 동향

□ 국내 건설투자 동향

- 국내 건설투자는 2009년을 정점으로 지속적으로 감소하고 있는 추세임. 즉, 2009년 159조원(실질 기준)을 정점으로 2010년 153조원, 2011년 146조원, 2012년 142조원으로 지속적으로 감소하고 있음.
- 주택과 비주택 등 건물 건설을 중심으로 한 민간 건설경기의 위축이 건설투자를 축소시키는 데 가장 큰 영향을 주고 있으며, 정부의 SOC 예산도 2009년을 정점으로 지속적으로 감소하고 있음.
- 건물 건설 투자는 2004년 이후 지속적으로 감소함으로써 민간 건설경기가 위축되고 있으며, 토목 건설 투자는 2009년에 정부의 SOC 예산 확대로 증가했지만 4대강 사업 마무리 등으로 인해 지속적으로 감소하고 있음.
- 2013년에도 국내 건설 수주가 작년 대비 감소할 것으로 전망³⁾되고 있어 일자리 창출 능력과 경기 활성화 효과가 높은 건설산업이 침체 상황에서 벗어나지 못할 것으로 예상됨.

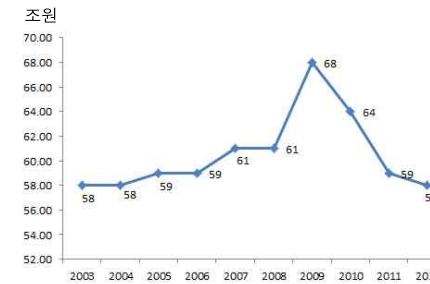
<그림 1> 국내 건설투자 추이



주 : 원계열, 실질 기준 ; 자료 : 한국은행.

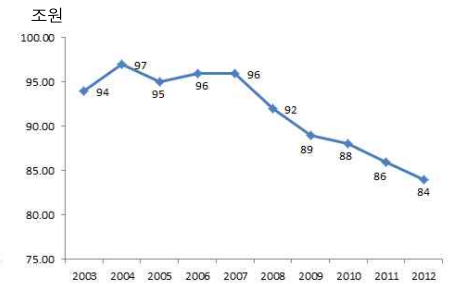
3) 한국건설산업연구원, 『2013년 하반기 건설·부동산 경기전망 세미나』, 2013. 6. 26.

<그림 2> 토목건설 투자 추이



주 : 원계열, 실질 기준 ; 자료 : 한국은행.

<그림 3> 건물건설 투자 추이



주 : 원계열, 실질 기준 ; 자료 : 한국은행.

□ 각 부문별 SOC 투자 동향

- 중앙 정부, 지자체, 공기업, 민간 투자 등 SOC 투자는 글로벌 금융위기의 극복을 위한 SOC 투자 확대와 4대강 사업 등이 집중되었던 2009년을 기점으로 확대되어 왔음.
- 중앙 정부의 SOC 예산은 2009년을 기점으로 대체적으로 감소 추세이며, 지자체의 SOC 예산도 약 9조원대를 유지하고 있음.
- 공기업의 SOC 투자는 2010~2011년간 9.6조원에서 2013년에는 6.5조원으로 감소 추세이고 민간 투자도 2009년 3.9조원에서 2013년에는 2.8조원으로 줄어들고 있음.
- GDP에서 SOC 투자가 차지하는 비중은 2009년 4.2%에서 2012년 3.19%로 축소되었음. 2012년 비중은 참여정부 시절인 2004년의 3.41%보다도 낮은 수준임.

<표 1> SOC 투자 추이

(단위 : 조원, 경상가격 기준)

연도	중앙정부 예산	지자체 예산	공기업	민간투자	계
2004	17.4	6.6	2.5	1.7	28.2
2005	18.3	7.0	3.4	2.9	31.6
2006	18.4	7.0	3.9	2.9	32.2
2007	18.4	7.0	3.9	3.1	32.4
2008	20.5	7.8	4.1	3.8	36.2
2009	25.5	9.7	5.6	3.9	44.7
2010	25.1	9.5	9.6	2.7	46.9
2011	24.4	9.3	9.6	2.2	45.5
2012	23.1	8.8	6.1	2.7	40.7
2013	24.3	9.1	6.5	2.8	42.7

자료 : 국가재정운용계획 SOC 분야 작업반, 『2013~17 국가재정운용계획 : SOC 분야』, 2013. 6. 12과 기획재정부, 『국회 확정 2013년 예산 보도자료』, 2012.12.31.을 참조하여 작성.

- 중앙 정부의 SOC 투자는 대폭 축소될 것으로 전망
- 정부는 복지 확대 등 대선 공약을 실천하기 위한 재원 마련을 위해 SOC 예산을 향후 4년간 11조 6,000억원 삭감기로 함.
- 정부는 SOC 시설이 충분히 갖추어졌기 때문에, 내년도 예산부터 '우선순위 조정으로 속도를 조절하고 수익성이 확보되지 않은 곳은 진행중인 사업이라도 중단'기로 함.
- 박근혜 정부는 대통령 선거 공약에서 복지 지출과 의무 지출을 제외한 재량 지출을 축소, 토목 건설을 추가로 감축할 것을 적시

<표 2> 공약가계부 연차별 소요 및 자원 대책

(단위 : 조원)

구 분	2013~2017 합계	2013	2014	2015	2016	2017
◇ 자원 대책	134.8	7.4	17.4	30.5	36.8	42.6
① 세입 확충	50.7	2.9	7.9	11.8	13.7	14.4
② 세출 절감	84.1	4.5	9.5	18.7	23.1	28.1
· 의무 지출 조정	3.0	-	0.5	0.7	0.8	0.9
· 재량 지출 조정	34.8	-	5.8	9.6	9.5	9.9
- SOC 분야	11.6	-	1.7	2.7	3.5	3.7
- 산업 분야	4.3	-	0.9	1.3	1.0	1.1
- 농림 분야	5.2	-	0.8	1.3	1.3	1.8
- 복지 분야 (주택)	12.5 (9.5)	-	2.2 (2.1)	4.0 (2.9)	3.4 (2.5)	2.9 (2.0)
- 기타 분야	1.2	-	0.2	0.3	0.3	0.4
· 이차보전 전환	5.5	-	0.7	1.4	1.7	1.7
· 국정 과제 재투자	40.8	4.5	2.5	7.0	11.2	15.6

자료 : 기획재정부 · 관계 부처 합동, 「박근혜정부 국정과제 이행을 위한 재정지원 실천계획[공약가계부]」, 2013. 5. 31.

- 지자체를 통한 SOC 확충은 쉽지 않을 것으로 예상됨.
- 재정 자립도는 전국 평균이 2002년 54.8%에서 2013년에 51.1%로 낮아져 재정 자립이 취약할 뿐만 아니라 불균형이 심화되고 있음.
- 특별시의 재정 자립도는 87.7%이지만 군 단위의 평균 재정 자립도는 16.1%에 불과
- 전국 지자체 244곳 중 재정 자립도 50% 미만이 220곳으로 전체의 90.2%
- 재정 자립도가 낮을 경우 지자체는 지역 개발을 위한 다양한 투자를 하고 싶어도 충분한 재원을 조달할 수 없어 SOC 투자가 위축될 수밖에 없음.

<표 3> 재정 자립도 비교

(단위 : 조원)

구분	특별시	광역시	특별자치시	도	특별자치도	시	군	자치구
평균	87.7	53.0	38.8	34.3	30.0	36.8	16.1	33.9
최고	87.7 (서울 분청)	64.6 (인천 분청)	38.8 (세종)	60.1 (경기 분청)	30.0 (제주)	65.2 (경기 분청)	45.7 (울산 울주)	75.9 (서울 강남)
최저	40.1 (서울 분청)	40.1 (광주 분청)	16.3 (전남 분청)	16.3 (전남 분청)	16.3 (전남 분청)	8.6 (전북 남원)	7.3 (전남 강진)	13.6 (부산 서구)

자료 : 안전행정부, 「2013년 지방자치단체 예산 개요」, 2013. 4.

- 공기업을 통한 SOC 투자 확대를 기대하기는 어려울 것으로 전망
- 28개 공기업 부채는 2007년 157조 9,906억원에서 2011년 329조 3,819억원으로 108% 증가, 부채 비율(부채/자기자본)도 2007년 102%에서 2011년 169%로 크게 증가함.
- 28개 공기업 중 9개 공기업(4)의 2011년 부채는 284조원으로 2007년 128조원 대비 121% 증가(2011년 전체 28개 공기업 부채 329조원의 86% 차지), 9개 공기업은 2007년 대비 재무구조의 안정성, 수익성, 현금 흐름의 안정성 등 주요 지표가 모두 악화
- 국가재정전략회의(2013. 5. 16)에서 공기업의 경우 '부채 문제가 심화되지 않도록 유의'할 것을 지적하고 있는바, 공기업을 통한 SOC 투자도 감축될 것으로 예상

<표 4> 9개 공기업의 재무구조 현황

(단위 : %)

구분	재무구조 안정성		수익성		현금 흐름 안정성	
	부채비율 (부채/자기자본)	차입금의존도 (금융부채/총자산)	영업이익/매출액	총자산순이익률 (당기순이익/총자산)	부채상환계수 (영업활동 후 현금흐름/차입 원리금상환도래분)	이자보상비율 (영업이익/이자비용)
2007년	116.3	50.5	14.0	-0.2	58.9	274.7
2011년	209.0	66.3	1.3	-1.5	18.1	171.4

자료 : 감사원, 『공기업 재무 및 사업구조 관리실태 감사 결과 : 보도자료』, 2013. 6. 12.

- 민간투자사업 활성화를 위한 전향적인 제도 개선 없이는 민간 투자를 통한 SOC 투자 확대도 어려울 것으로 예상
- 민간투자사업에 대한 사회적 비판에 따라 정부는 MRG 폐지, 기술과 품질보다는 가격 위주의 사업자 선정 등 재정 방어적 정책 추진
- 민자사업의 사업 위험이 확대된 반면, 사업 수익률은 축소⁵⁾, 고위험 저수익(High Risk & Low Return)으로 투자 유인 부족
- 지자체들은 당초 체결한 실시협약을 변경하여 MRG 인하 등 요구
- 정부 규제 강화와 시장 내 과당 경쟁이 맞물려 수익률, 공사비, 운영비 등이 한계치 또는 그 이하로 낮아진 것으로 알려지고 있음.
- 수익형(BTO) 민간투자사업의 경우 극도로 위축, 민간 기업 및 금융기관 등은 민간투자사업에 대한 사업 개발 및 투자 의욕 상실

4) 한국전력공사, 한국토지주택공사, 한국가스공사, 한국도로공사, 한국석유공사, 한국철도공사, 한국수자원공사, 한국광물자원공사, 대한석탄공사.

5) 민자고속도로(28개) 평균 수익률 : 2000년 9.52% → 2008년 5.34%, 수원~광명 고속도로 4.95%, 광주~원주 고속도로 4.99%.

2. SOC 투자 평가 : 적정 SOC 투자 규모 검토

- 2013~2017년 국가재정운용계획 공개 토론회⁶⁾에서 'SOC 분야 중기 투자 방향' 발표
- 2013~2016년간 경제 성장률 3.5%를 목표로 산출탄력성 0.255, 감가상각률 1.0~2.0%를 가정하고 '내생적 경제성장 모형'⁷⁾을 통해 GDP 대비 적정 SOC 투자 규모를 추정하면 2.52~3.08% 범위로 분석되고 있음.
- 2013년 SOC 투자 규모는 2005년 불변가격 기준으로 36.1조원에서 2016년 30.2조원으로 급감할 것으로 전망
- 중앙 정부 예산은 공약가계부상의 절감액을 반영하였고, 지자체 예산은 2012~2016년 국가재정운용계획상의 중앙 정부 예산 대비 38% 수준을 유지한다고 가정함.
- 공기업은 2014년 이후 실질 자체 투자가 2013년과 동일하다고 가정하였고, 민간 투자는 2013년 이후 실질 금액은 2012년과 동일하다고 가정함.

<표 5> SOC 투자 규모 계획 및 GDP 중 SOC 투자 비율 추정

(단위 : 조원, %)

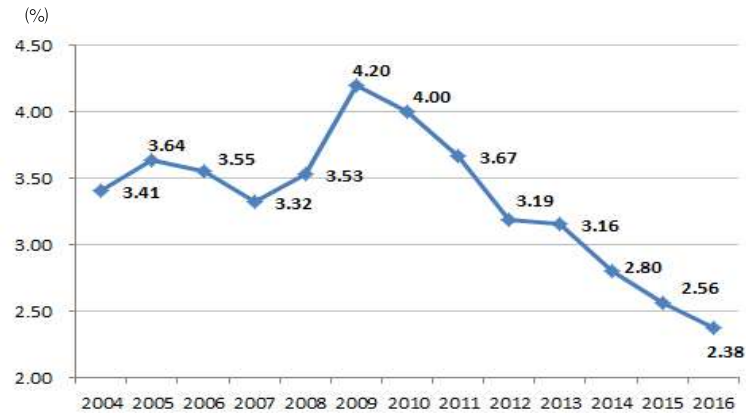
연도	중앙정부 예산		지자체 예산		공기업		민간투자		SOC	성장률 3.5%	
	경상	실질 ¹⁾	경상	실질 ¹⁾	경상	실질 ¹⁾	경상	실질 ¹⁾	실질 ¹⁾	GDP ⁹⁾	비율
2013	23.9	20.4	9.1	7.8	6.5	5.6	2.8	2.3	36.1	1,142.9	3.16
2014	21.3	17.8	8.7	7.3	6.7	5.6	2.9	2.3	33.1	1,182.9	2.80
2015	20.0	16.4	8.6	7.1	6.9	5.6	2.9	2.3	31.4	1,224.3	2.56
2016	19.2	15.4	8.6	6.9	7.0	5.6	3.0	2.3	30.2	1,267.1	2.38

주 : 1) 2005년 기준 불변가격.
 2) 중앙 정부 예산은 공약가계부상의 절감액을 반영한 수치
 3) 지자체 예산은 '2012~16년 국가재정운용계획'상의 중앙 정부 예산 대비 38% 수준을 유지한다고 가정
 4) 공기업의 2014년 이후 실질 자체 투자는 2013년과 동일하다고 가정
 5) 민간 투자의 2013년 이후 실질 금액은 2012년과 동일하다고 가정
 6) SOC = 중앙 정부 예산 + 지자체 예산 + 공기업 + 민간투자
 7) 비율 = SOC/GDP
 자료 : 국가재정운용계획 SOC 분야 작업반, 『2013~17 국가재정운용계획 : SOC 분야』, 공개토론회 자료집, 2013. 6.12.

- 분석 결과, 예상되는 GDP 대비 SOC 투자 비중은 2013년 3.16%로 적정 투자 규모를 벗어나지만, 2016년에는 2.38%로 중기적으로는 SOC 투자 규모가 부족할 것으로 분석되고 있음.⁸⁾

6) 국가재정운용계획 SOC(교통) 분야 작업반, 『2013~2017년 국가재정운용계획 : SOC(교통) 분야』, 공개토론회 자료집, 2013.6.12.
 7) Barro and Sala-i-Martin(1996), Aschauer(2000), Kamps(2005)의 내생적 경제성장모형을 이용하여 GDP 대비 적정 SOC 투자 규모를 추정, 생산함수접근법에 의해 SOC 스톡의 산출탄력성을 추정하고, 이를 기반으로 경제 성장률을 최대화하는 SOC 스톡과 민간 자본 스톡의 최적 비율을 추정, SOC 스톡의 감가상각률 및 장기 경제 성장률 등에 대한 가정을 통해 국내총생산 대비 SOC에 대한 적정 투자 비율 추정
 8) 공개토론회 자료집(2013.6.12)에 따르면, 발전하는 기술 수준을 감안하면 SOC에 대한 감가상각률이 낮아질 수 있어 적정 SOC 투자 규모는 2.52~3.08%보다 낮아질 수 있음. 또한 2009~2010년간 SOC 투자가 크게 확대되었으므로 중기적 측면에서 SOC 투

<그림 4> GDP에서의 SOC 투자 비중 추이(2004~2012) 및 전망(2013~2016)



주 : 1) SOC 투자와 GDP는 2005년 불변가격으로 산출
 2) SOC = 중앙 정부 예산 + 지자체 예산 + 공기업 투자 + 민간투자(BTO, BTL)
 자료 : 전제서.

- 공개 토론회(2013. 6. 12)에서 발표한 SOC 투자 규모에서 지자체, 공기업, 민간 투자로부터의 투자 규모를 낙관적으로 잡고 있어 현실적인 달성은 어려울 것으로 보임.
- SOC 투자 규모를 추정할 때 중앙 정부 예산은 공약가계부의 절감액을 반영했고, 지자체 예산, 공기업, 민간의 투자 규모는 2012년 또는 2013년과 동일하다고 가정
- 그러나 지자체의 재정 자립도가 지속적으로 낮아지고 있고, 복지비용 비중이 크게 증가하고 있어 예년 수준의 SOC 투자가 지속되기는 어려움.
- 4대강 사업, 보금자리주택 등으로 공기업 부채가 급증, 국가재정전략회의에서 '부채 문제가 심화되지 않도록 유의'할 것을 지적, 2012년 투자 수준 유지도 쉽지 않음.
- 민간투자사업도 특단의 활성화 대책 없이는 현재의 수준을 유지하기 어려움.

- 이에 따라 SOC 투자는 30.2조~33.1조원보다 더욱 축소될 가능성이 있는바, 이럴 경우 SOC 적정 투자 규모에 못 미칠 가능성이 있음.
- 실제로 국토교통부의 2014년도 예산 요구액은 2013년 대비 -12.9% 감액한 21.2조원⁹⁾으로 <표 5>에서 기획재정부에서 제시하는 가이드라인에 맞추고 있음.

자는 적정하다고 평가하고 있음.

9) 기획재정부, 「2014년도 예산 요구 현황 및 예산 편성 방향」, 보도자료, 2013. 7. 9.

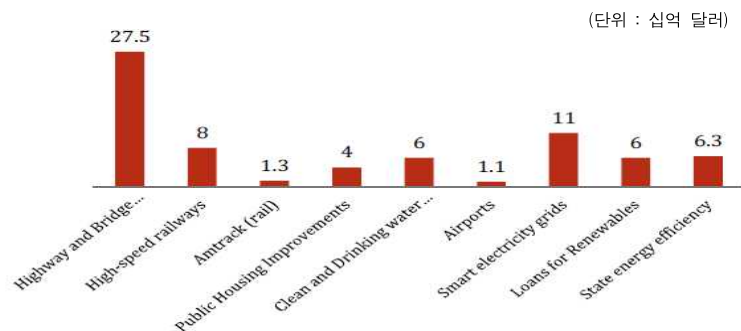
3. 주요국의 SOC 투자 동향¹⁰⁾

- 우리나라가 SOC를 투자를 축소하는 데 비해, 미국, 일본, 프랑스 등 주요국들은 일차리 창출과 국가 경쟁력 확대를 위해 SOC 투자를 확대하고 있으며, 노후 인프라의 개선과 재해 방지 등 양적인 투자뿐만 아니라 질적 투자도 증대시키고 있음.

□ 미국

- 미국은 글로벌 경제위기에 따른 침체된 경제를 회생시키기 위해 SOC 투자를 확대하여 일자리 창출과 산업연관효과에 따른 각 분야의 생산 증대를 추진하였음.
- 2009년에 「미국의 복구 및 재투자법(ARRA : American Recovery and Reinvestment Act)」을 제정하고 새로운 SOC 사업에 980억 달러를 투자, 교통시설 건설에 중점을 둠.
- 오바마 대통령은 ARRA 사업에 대해 1950년대 연방 고속도로 사업 이후 국가 인프라에 대한 최대 규모의 투자라고 평가
- 미국은 2009년 이후 현재까지 SOC 및 건설산업 부문에 약 1,500억 달러 투자
 - * 2009년 「ARRA법」 제정(SOC 프로젝트에 980억 달러 투자)
 - * 2009년 미국재건채권(BAB : Build America Bonds) 500억 달러 발행
 - * 2010년 TIFIA(Transport Infrastructure Finance and Innovation Act) 확대
 - * 2010년 교통인프라계획(Transport Infrastructure Plan)에 500억 달러 투자
 - * 2012년 TIFIA 수정, 105억 달러 투자

<그림 5> 인프라 계획의 투자 배분(2009)

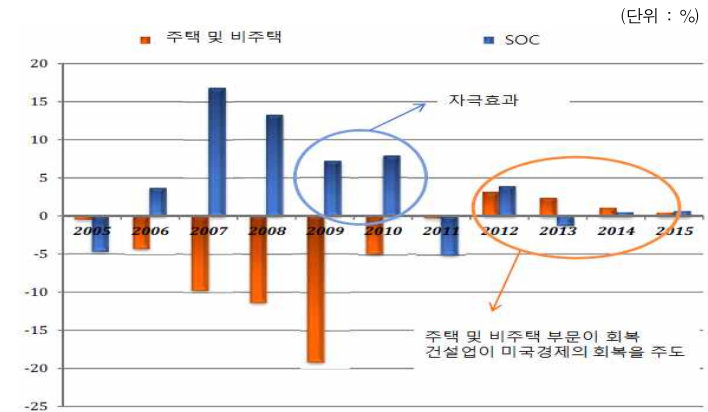


자료 : Marina Petroleka(June 2013).

10) 미국, 영국, 프랑스의 사례는 다음 자료를 주로 참조하여 작성하였음. Marina Petroleka, *Infrastructure Stimulus In The US and Europe - Experience and Outlook*, Head of Energy and Infrastructure Research, Business Monitor International, Seoul, 13, June 2013.

- 2009년 이후 SOC 투자로 도로와 철도, 상하수도 등 인프라 개선의 효과가 나타남.
- 2009년에 철도와 다리, 도로의 인프라 기록 카드(Report Card of US Infrastructure) 상의 평가는 각각 C-, C, D- 수준에서 2013년에는 각각 C+, C+, D 수준으로 개선됨.
- 상수도 하수도 시스템은 모두 D- 수준이었으나 2013년 평가에서는 모두 D로 개선됨
- 오바마 정부의 경기 부양책 및 각종 인프라 개선에 관한 양적 완화 등에 따라 GDP 대비 인프라 투자 비중이 3.3%를 기록함.¹¹⁾
- ARRA에 의한 SOC 투자 확대는 장기적으로 민간부문이 미국재건채권(BAB), 인프라 금융(TIFIA) 등에 대한 투자 확대를 유도하여 미국 경제 회복에 기여
- SOC 투자 확대는 주택과 비주택 등 민간(건축) 건설부문에 자극제가 되어 부동산 경기가 회복되었고 더 나아가 미국 경제의 회복에 기여한 것으로 평가되고 있음.¹²⁾

<그림 6> SOC 투자가 건축 부문에 미치는 효과



주 : 2013~2015년은 BMI(Business Monitor International) 전망치.
자료 : 전개서.

11) www.forbes.com, 2013. 4. 1, 미국은 고성장 시대였던 1950~60년대에는 GDP 대비 인프라 투자 비중이 3% 이상을 유지했으나 1980년대부터 2.3~2.5%로 감소하였다가 최근 증가하고 있음(건설동향브리핑, 한국건설산업연구원, 제425호, 2013.8.19. 재인용).

12) 2013년 3월 미국의 신규 주택판매는 1년 전 같은 기간보다 18.5% 증가, 또 미국의 20개 주요 도시 집값 동향을 보여주는 스탠더드앤드푸어스(S&P) 케이스-실러 지수는 지난 3월 전년 대비 10.9% 상승하면서 7년 만에 최대폭을 기록함. 미국 S&P 케이스-실러 지수 부동산 경기 회복은 2008년 금융위기 이후 얼어붙은 미국인들의 소비 심리를 되살리고 있음. 미국 경제는 지난 2008년 2분기에서 올해 1.4분기까지 3.3% 성장함. 그동안 민간 소비는 더 큰 폭인 4.9% 증가. 2011년에는 미국 경제가 1.8% 성장했는데 이 중 소비의 기여도는 1.7%, 이 해에 소비의 GDP 기여율은 98.5%로 소비가 GDP 증가의 거의 전부를 차지한 셈임. 2012년 4분기에도 가계 소비는 2.2% 증가, 집값 상승에 따른 “부(wealth)의 효과”가 미 경제활동의 60%가 넘는 소비력을 회복시킨 것임. 소비뿐만 아니라 시대적 화두인 고용도 증가. 미국 건설업 취업자 수는 2012년 2월 556만 4,000명으로 한 달 새 3만명이 늘었는데 이는 최근 2년 만에 가장 높은 수치임. 부동산에 대한 투자가 반짝 경기 상승만 이끄는 “대중요법(對症療法)”을 넘어 경제 성장의 모멘텀으로 작용(뉴스핌, 2013. 6. 19일자 <http://www.newspim.com>).

□ 영국

- 영국의 SOC 투자는 GDP의 가장 큰 부문이며 경제 발전을 지탱하는 자본적 투자인 총고정자본형성을 일정 수준 유지하는 차원에서 추진, 이를 통해 영국 경제의 안정화를 도모코자 함.
- 영국은 국가인프라계획(NIP : National Infrastructure Plan)에 의해 SOC 투자 추진
- 국가인프라계획에는 교통과 에너지 중 가장 중요한 40개 사업에 집중 투자
- 영국은 2015년까지 2,000억 파운드를 투자하고 그 중 50%는 민간 투자로 추진

<표 6> 영국의 국가 인프라계획 중 주요 사업 현황

사업명	추진 상태	사업명	추진 상태
철도(Crossrail)	건설 중	철도 (Nottingham Tram Expansion)	기획(설계) 중
고속도로(High Speed 2)	기획(설계) 중	터미널 (Birmingham New Street Station Upgrade)	기획(설계) 중
도로·터널 (Heathrow Terminal Upgrades)	건설 중	도로·터널 (Thames Tideway Tunnel)	2014년부터 추진
도로·터널 (London Underground Upgrade)	건설 중	에너지 (Biomass Plants)	
항만 (Southampton Port container terminal)	2013년부터 추진	에너지 (Wind farms)	
에너지 (Hinkley Point Nuclear Station)	2013년 4월 입찰 (가격 협상 중)	이산화탄소 포집·저장시설 (Carbon Capture and Storage)	기획(설계) 중
고속도로 (A14 Motorway)	기획(설계) 중	항만 (London Gateway Container Port)	2014년 4분기 중 준공 예정

자료 : HM Treasury, 전제서.

□ 프랑스

- 프랑스는 철도 사업을 총고정자본형성과 GDP의 가장 큰 부문인 공공 지출의 일정 수준을 유지하는 차원에서 투자를 확대하고 있음.
- 고속철도 네트워크를 구축하고 있으며 민간투자사업으로 관련 재원을 조달하고 있음.
- 민간투자사업으로 2006~2012년 간 250억 유로를 조달했으며, 2012~2020년 간 320억 유로를 조달할 계획임.

<표 7> 프랑스의 주요 고속철도 네트워크 사업 현황

사업명	권소사업 리더	투자액	기타
Contournement Nimes-Montpellier HSL	Bouygues	20억 유로	민간투자사업 양허 기간 25년
LGV Sud Europe Atlantique	VINCI	72억 유로	민간투자사업 양허 기간 45년
LGV Est - Phase II	-	20억 유로	민간투자사업 2010~2017년 간 건설
LGV Bretagne-Pays de la Loire	Elfage	34억 유로	민간투자사업 2010~2017년 간 건설

자료 : Business Monitor International.

□ 일본

- 2012년 12월, 일본 자민당의 아베 총리가 집권한 이후 이른바 ‘아베노믹스’를 추진
- (통화정책) 정부와 중앙은행이 공조하여 강력한 금융완화 정책 추진, 소비자 물가 상승률이 2%에 도달할 때까지 통화 공급을 대대적으로 확대, 실질적인 엔저(低)를 유도함으로써 수출 증대를 통한 경제 성장유도
- (재정정책) 공공사업 중심의 적극적인 재정 투입을 통해 경기를 부양, 지진과 홍수 등 자연 재해를 방지하기 위해 향후 10년간 도로, 항만 등 토목사업에 200조엔을 투자하는 대규모 공공사업인 “국토강인화계획” 추진
- (성장 전략) 민간 투자 촉진을 유도할 수 있는 성장 전략을 추진, 각종 규제 완화, 법인세 감면, 성장 분야에 대한 투자 감세 등 기업하기 좋은 환경 조성

<그림 7> 아베노믹스의 예상 파급효과 개념도



자료 : 구본관, 「아베노믹스, 일본 경제 부활의 신호탄인가?」, 「SERI 경제포커스」, 2013. 3. 12.

- 일본 정부는 2013년도 당초 예산안에 도로와 제방 등 노후화된 인프라 점검, 보수와 건축물 내진화 추진에 지방자치단체용 “방재·안전교부금”으로 약 1조엔을 포함시켜 당초 예산 약 5,000억엔과 합하여 1조 5,000억엔 이상이 됨.¹³⁾
- 일본은 1960년대의 고도 경제 성장기 때 집중적으로 건설된 인프라가 노후화되고 있는데, 일본의 국토교통백서에 따르면 2030년에는 도로, 교량의 53%, 하천관리시설의 60%, 항만 부두의 53%가 건설 후 50년 이상 경과¹⁴⁾
- 터널과 다리, 수문과 하수도의 보수, 공영주택의 수리 등 피난로 인근 건물의 내진화, 밀집 주거지의 방화 대책, 생활공간의 안전 확보 방안으로 좁은 도로의 확장과 보도의 신설, 전선의 지하 이설 등에 투자할 예정
- 일본 정부는 부족한 재정을 보완하고 SOC 시설의 노후화를 개선하기 위해 민간투자사업(PPP ; Public Private Partnership)을 적극 활용기로 함.
- 일본 정부는 2012년에 제3차 사회자본정비중점계획(2012~2016)을 수립하고 SOC 시설에 대한 정책 방향으로 총 9개 과제 18개 시책 제시

〈표 8〉 일본의 사회간접자본 정책 과제 및 주요 시책 방향

관점	정책 과제	시책(프로그램)
1. 안전하고 안심할 수 있는 생활·지역 유지	① 국토의 보전 ② 생활 안전 확보 ③ 지역 활성화	1) 재해에 강한 국토·지역 만들기 추진 2) 영토, 영해 및 배타적 경제수역 보전 3) 육, 해, 공 교통 안전 확보 4) 광역적 이동·수송이 효율적으로 원활하게 이루어질 수 있도록 도시·지역 상호간 연계 촉진 5) 사회간접자본의 유지관리·갱신을 계획적으로 추진하는 스톡형 사회로의 전환
2. 국가 및 지역 규모의 큰 환경 변화, 인구구조 변화 등에 대응	④ 지구환경 문제 대응 ⑤ 고령화 대처 ⑥ 인구 감소 대처	6) 저탄소, 순환경 사회 구축 7) 건전한 물 환경 재생 8) 생물 다양성 보전, 인간과 자연의 공생 사회 실현 9) 생활·경제 기능이 집약화된 지역 사회 구축 10) 일상생활에 불가결한 이동이 보다 원활하고 쾌적하게 이루어질 수 있도록 함 11) 도서, 반도 등 조건 불리 지역의 자립 발전 도모
3. 새로운 성장 및 기회를 창조하는 국가 전략·지역 전략 실현	⑦ 쾌적한 생활·환경 확보 ⑧ 교류 촉진, 문화·산업 진흥 ⑨ 국제 경쟁력 확보	12) 건강하고 쾌적하게 살 수 있는 생활환경 확보 13) 양호한 경관의 아름다운 국토·지역 만들기 추진 14) 국제교류 거점 기능 강화 및 네트워크 확충 15) 대도시 인프라의 기능 고도화로 산업·경제 활동의 글로벌화에 대응 16) 건설·운수산업, 인프라 산업의 세계시장 진출 확대 17) 개성적이고 매력 넘치는 관광지역 조성 18) 사회간접자본 정비에 민간의 지혜와 자금 활용

자료 : 국토교통성, 제3차 사회자본정비중점계획, 2012 ; 국토교통부, 「국토해양 정책 방향 연구」, 2013. 4 재인용.

13) 교토통신, 2013. 1. 27.

14) 김정화, 「일본 사회 인프라의 노후화에 대한 대응책」, 『도로정책 BRIEF』, 국토연구원, 2013. 6.

4. 소결론

- 미국, 영국, 일본 등 주요국들은 노후화된 인프라의 개선과 국민들의 안전 확보 및 국가 경쟁력 제고를 위해 SOC에 대한 양적 질적 투자를 확대하고 있음.
- 또한 SOC 투자를 통해 일자리 창출과 산업연관효과에 따른 각 분야의 생산 증대로 경기 활성화를 추진하고 있음.
- 그러나 우리나라는 국내 SOC 스톡이 충분하다는 판단 아래 복지 재원 마련을 위해 SOC 투자를 축소하고 있음.
- 정부는 SOC 투자를 축소하더라도 GDP 대비 적정 SOC 투자 규모인 2.52~3.08% 범위 안에 있을 것으로 보고 있지만, 민간투자사업, 공기업, 지자체 등의 SOC 투자가 현재보다 부진해지면, GDP 대비 적정 SOC 투자 규모에 미치지 못할 수 있음.
- 이럴 경우 SOC 투자 부진으로 정부가 목표로 하고 있는 2013~2016년간 경제 성장률 3.5% 달성에 어려움이 발생할 뿐 아니라 SOC가 경제 발전을 저해할 수 있음.
- 현재 건설경기 부진으로 건설산업의 경제 성장 기여율은 2009~2012년까지 -0.2%p로 건설산업이 경제 성장에 도움이 되기보다는 오히려 경제 성장을 저해하고 있음.
- 우리나라에서 SOC는 보수와 성장, 복지는 진보와 분배라는 이미지가 강하여 상호간의 공통 분모가 없는 대립된 개념으로 오인(誤認)되고 있음.
- 지난 대통령 선거 기간에 4대강 사업을 비판하면서 SOC와 복지에 논쟁이 본격화됐고 박근혜 대통령의 대선 공약에서도 세출 구조조정의 0순위로 SOC를 언급한 바 있음.
- SOC와 복지는 대척점에 있지 않고 큰 맥락에서 ‘삶의 질’ 향상이라는 동일한 목표를 지향하기 때문에 SOC는 넓은 의미에서 복지의 한 부분으로 볼 수 있음.
- 개인의 원활한 이동권이 보장되지 못하고 재해와 재난으로부터 안전하지 못하거나, 인프라 부족으로 산업의 국제 경쟁력이 저하되어 소득과 일자리가 줄어든다면, SOC는 생존권의 문제, 이를 위한 SOC 공급은 보편적 복지¹⁵⁾라 할 수 있음.
- 저소득층의 주거 안정을 위한 임대주택의 공급, 산간벽지의 도로 건설로 오지 주민들의 이동권을 확보해야 함.
- 일자리를 통한 근로자의 안정적 삶을 핵심으로 하는 생산적 복지에서도 SOC 등 건설 산업은 일자리 창출 측면에서 매우 중요한 역할을 하고 있음.

15) 보편적 복지는 모든 국민에게 복지 서비스를 제공하는 것이며 선택적 복지는 어려운 사람부터 먼저 복지 서비스를 제공하는 것임.

III. 생산적 복지와 생활 밀착형 인프라

- 일자리가 가장 중요한 복지 정책임. 복지와 건설은 대립되는 개념이 아닌 상호 보완의 관계를 갖고 있음.
- SOC 투자는 일자리를 직·간접적으로 창출할 뿐만 아니라 국가 및 지역 경제 성장을 효과적으로 지원하여 더 많은 일자리를 창출할 수 있도록 함.
- 경제가 성장하면 더 많은 일자리와 복지에 투자할 재원도 함께 증가하게 되어 궁극적으로 복지 확대의 기틀을 제공하게 됨.
- 이에 따라 SOC 투자의 적정 수준 유지, 민간 건설경기 활성화 조치 등 건설경기 활성화를 통해 건설산업의 경제 성장에 대한 기여율을 제고할 필요가 있음.
- 또한 국민들의 생활에 실질적 도움을 주며 국민의 안전을 확보하는 등 보편적 복지와 관련성이 높은 생활 밀착형 인프라에 대한 투자를 확대해야 함.
- 국민들의 생활의 질을 향상시키고, 재해와 재난으로부터 안전한 삶을 영위할 수 있도록 기존 인프라의 질적 수준을 개선하는 목적성 있는 투자를 확대할 필요가 있음.
- 국민들의 복지 수준 향상을 위한 SOC 투자에 있어 경제성·정책적 타당성 없는 사업을 추진해서는 안 되며, 유사·중복 투자와 같은 비효율성은 철저히 배제해야 함.

1. 생산적 복지와 SOC 투자

□ 생산적 복지의 개념 : 일자리가 최대의 복지

- 생산적 복지는 Productive Welfare 또는 일(work)과 복지(welfare)의 합성어인 workfare로 표현되고 있음.
- 생산적 복지(productive welfare)는 소비적 복지(consumptive welfare)와 대조를 이루며, 말 그대로 ‘생산적인’ 복지를 의미, 이는 welfare to work로 연계됨.
- 생산적 복지는 사회적으로 유용한 재화나 서비스를 산출하는데 직·간접적으로 기여함. 이에 비해 소비적 복지는 국민들의 삶의 고통을 완화시키기 위하여 사회적으로 유용한 재화나 서비스를 소비하지만 재화나 서비스를 생산하는 데 직접 기여하지 않음.

- welfare to work는 ‘복지에서 근로로’란 뜻으로 본래 ‘moving people from welfare to work’에서 유래된 용어로 ‘복지 수혜자들을 복지로부터 근로로 전환’한다는 의미
- 즉, 근로 능력이 있는 빈민층은 노동을 통해 사회복지 대상이 되지 않도록 유도하고 기술 혁신, 인프라 등 일자리 분야에 대한 투자 확대로 더 많은 일자리를 제공하여 근로자들이 일을 통해 안정적 삶을 영위하게 한다는 것임.
- 생산적 복지는 취약 계층에 대한 공적 부조의 확대보다는 노동(일자리 창출)을 강조, 복지 정책의 수혜보다는 노동(일자리)을 통해 자립·자활에 초점이 맞추어 있음.¹⁶⁾
- 미국은 「복지개혁법(Welfare Reform Act of 1996)」을 제정하면서 생산적 복지가 구체화됨.
- 1965년 빈곤 퇴치를 위한 복지 지출을 본격화한 이후 1990년대까지 막대한 복지비용을 지출하였지만 공식적인 빈곤율은 오히려 증가
- 정부의 공공복지가 빈민들의 자립심을 약화시켜 오히려 빈곤문제를 악화시켰다는 비판이 일어났고, 클린턴 대통령은 근로 능력이 있는 사람들은 복지 혜택을 받을 수 없도록 해야 한다고 주장¹⁷⁾
- 영국은 1970년대 말부터 1980년대에 걸쳐 국제통화기금(IMF)의 구제 금융을 받으면서 경제적 위기를 타개해 나가기 위해 생산적 복지 개념을 도입
- 당시 복지제도의 남용으로 개인들의 노동 의욕을 떨어뜨리고 생산의 효율성을 저해한다는 비판이 초래되어 사회보장제도를 개혁하면서 각종 복지 수당을 줄이는 대신 일자리 창출에 주력함¹⁸⁾.
- 우리나라는 김대중 정부가 들어서면서 사회복지를 국가의 핵심 과제로 부상시켰으며, 이때 ‘생산적 복지’의 개념이 활용되기 시작함.¹⁹⁾
- 재분배 정책이 일방적 시혜에 그친다면 국가와 사회의 활력이 저해됨을 우려하고, 서민들의 일자리 창출과 직업능력 개발과 같은 일할 권리를 보장하는 것이 가장 적극적인 복지 정책으로 판단하고 취약 계층에 대한 적극적인 교육과 훈련을 통해 일할 의욕과 능력을 제고하는 것에 역점을 둠.

16) 김기원, "Welfare to Work 정책과 생산적 복지에 관한 고찰", 『한국사회복지정책학회 논문집』, 제10집 2000. 6., p.64, 70.

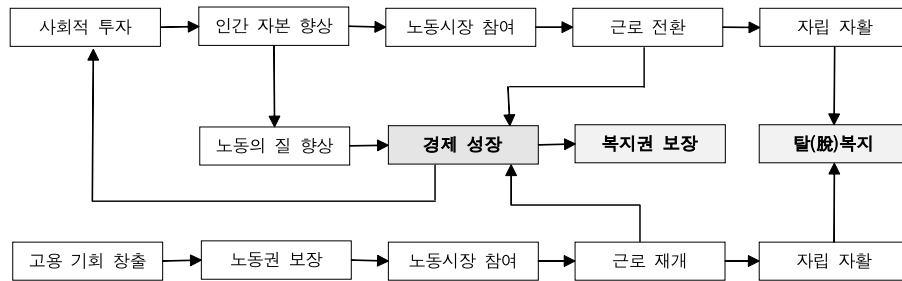
17) 미국의 복지정책에 대한 비판도 상당수 존재, 빈민에게 개인적 굴욕감 없이 그들의 삶을 향상시키기 위한 기회를 제공한 경우가 거의 없다고 함. 자세한 것은 <http://monthlyreview.org/2003/10/01/the-state-of-welfare-united-states-2003> 참조 바람.

18) 네이버 지식백과(<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=14908&cid=470&categoryId=1139>) 참조.

19) 대통령 비서실 삶의 질 향상 기획단, 『새천년을 향한 생산적 복지의 길』, 1999, p.34.

- 즉, 생산적 복지는 취약 계층에 대한 일자리 창출과 직업 능력을 개발하여 노동시장에 참여시키고 이를 통해 자립·자활을 통해 탈(脫)복지를 추구하는 데 있음.
- 또한 생산적 복지는 근로를 통해 경제 성장에 기여하고, 경제 성장에서 얻어진 사회적 부를 다시 복지와 새로운 노동에 투자함으로써 사회 공동체 발전을 도모하게 됨.
- 생산적 복지의 극대화를 위해서는 일자리 창출 효과가 크고, 취약 계층의 참여가 용이하며, 국가와 지역 경제의 발전에 핵심적 역할을 하는 산업부문의 투자 확대 필요

<그림 8> 생산적 복지의 전개 과정



자료 : 김기원(2000. 6), p.65.

□ 일자리 창출과 SOC 투자

- 일자리 창출은 생산적 복지의 선순환 구조를 움직이는 핵심 요소로서 SOC와 같은 건설산업은 타 산업에 비해 일자리 창출 수준이 높은 것으로 평가되고 있음.
- SOC 투자는 일자리 창출 효과, 경기부양 효과, 사회적 취약 계층의 용이한 참여, 국가와 지역 경제 발전에 필요한 기반 시설 공급 등에 있어 타 부문에 비해 우수
- 건설산업의 고용유발계수는 2010년 기준으로 12.1(명/10억원)로 제조업 6.7, 전 산업 평균 8.3에 비해 매우 높은 수준
- 취업유발계수도 건설업은 13.7(명/10억원)로 제조업 9.3, 전 산업 평균 12.9에 비해 높은 수준을 차지하고 있음.

- 건설산업의 생산유발계수는 2010년 기준으로 2.10으로 전 산업 평균인 1.95보다 높고, 제조업 2.07보다 높음.
- 건설산업은 다른 업종보다 다른 산업의 생산을 이끌어내는 힘이 크고 이는 다시 일자리 창출력을 높이는 요인이 됨.

<표 9> 산업별 고용(취업)유발계수 및 생산유발계수(2010년 기준)

구 분	고용유발계수 (명/10억원)	취업유발계수 (명/10억원)	생산유발계수
건설업	12.1	13.7	2.10
제조업	6.7	9.3	2.07
전 산업 평균	8.3	12.9	1.95

주 : 1) 고용유발계수는 해당 산업에 대하여 10억원의 투자에 따른 직·간접 고용 유발 효과를 나타낸 것이며, 취업유발계수는 노동량의 산정 과정에서 피고용인뿐만 아니라 자영업자 및 고용주까지 포함하여 산출된 수치임.

2) 생산유발계수는 최종 수요가 한 단위 증가할 때 이를 충족시키기 위해 각 산업부문에서 직·간접으로 유발되는 산출액 단위임.

자료 : 한국은행, 「2010년 산업연관표(연장표) 작성 결과」, 2012. 5.

- 건설 일자리는 수입 유발이 적고 한계소비 성향이 높은 근로자가 다수이므로 타 산업에 비해 내수 진작 효과가 큼.
- 2009년 건설업 수입유발계수는 0.251로서 서비스업(0.171)보다는 높으나 제조업(0.411)과 전 산업 평균(0.313)보다는 낮음.²⁰⁾
- 건설업 취업자 중 약 70%를 차지하는 건설 기능 인력의 2009년 연간 소득은 약 1,700만 원²¹⁾으로 우리 사회의 저소득 근로자층이며, 이들의 한계소비 성향²²⁾은 대체로 높음.
- SOC 투자가 확대되면 하도급, 자재, 장비업 등 건설산업의 연관 산업이 활성화되어 결과적으로 서민들의 일자리는 늘고 지역 경제가 활성화될 수 있음
- 우리 경제의 안정적 운영과 선순환(고용 증가 → 소득 증가 → 소비 증대 → 생산 증가 → 고용 증가) 구조를 확고히 하려면 일자리 창출, 특히 서민들의 일자리 마련이 필요

20) 한국은행, 「2009년 산업연관표」, 2011.

21) 한국건설산업연구원 설문조사, 박용석 외 4인, 「건설투자 활성화 및 고용 여건 개선을 통한 일자리 창출 방안」, 건설이슈포커스, 2010.3.31., p.5 재인용.

22) 한계소비 성향은 소득 중에서 소비에 쓰이는 비율을 소비 성향, 즉, 새로 늘어난 소득 중에서 소비에 향하는 비율을 의미함. 인플레이션 때에는 이 한계소비 성향이 높고 또 저소득층은 고소득층에 비하여 한계소비 성향이 높은 경향이 있음.

- 비숙련 인력, 타 업종의 실업자에게도 일자리 제공 가능
 - 건설 현장에는 숙련도의 수준에 따라 다양한 일자리가 존재함. 비숙련 직종의 경우 타 업종의 실업자에게도 일자리를 제공할 수 있음. 따라서 실업대책 수단으로 효과적임.
- 공공부문이 주요 발주자로서 일자리 창출에 관한 정부 정책 수단으로 효과적
 - 정부 및 지자체 등 공공부문이 건설 생산물의 직접적인 수요자이자 발주자임. 대체로 공공 부문의 비중이 약 30~40%를 차지하므로 정부의 정책적 통제 아래 목표를 수립하고 추진할 수 있음.
- 이와 같이 건설산업이 일자리 창출 능력이 크고, 사회 취약 계층에게 일자리를 제공하고 있지만 건설경기는 지속적으로 침체 국면에 있어 건설업 일자리는 지속적으로 축소되고 있음.
 - 이런 상황에서 정부는 2014~2017년간 SOC 예산을 4년간 11조 6,000억원의 삭감할 것을 계획하고 있음.
 - 정부가 SOC 예산을 당초 계획대로 감축한다면 4년 동안 총 15만 6,000명의 취업자가 감소할 것으로 추정됨.
 - 직종별로 보면, 기능원 및 관련 기능 종자사, 단순 노무종사자 등 상대적으로 사회적 취약 계층에서의 취업자 감소 효과가 클 것으로 추정됨.

<표 10> SOC 예산 축소시 2014~2017년간 직종별 취업자 수 감소 효과

구분	관리자	전문가 및 관련 종사자	사무종사자	서비스종사자	판매종사자
2011년 건설업 취업유발계수	0.6	1.5	1.9	0.3	1.0
취업 감소(명)	6,600	16,964	22,524	3,174	11,245
구분	농림어업 숙련종사자	기능원 및 관련 기능종사자	장치, 기계조작 및 조립종사자	단순 노무종사자	계
2011년 건설업 취업유발계수	0.2	4.4	1.7	2.0	13.5
취업 감소(명)	2,073	51,097	19,899	23,054	156,629

주 : 취업유발계수는 특정 산업부문에 대한 최종 수요가 10억원 발생할 경우 해당 산업을 포함한 모든 산업에서 직간접적으로 유발되는 취업자 수를 의미.

자료 : 한국은행.

- SOC 투자 감소는 생산적 복지 차원에서의 사회적 취약 계층들의 일자리를 축소시키는 효과가 크기 때문에 복지 정책에 반하는 정책으로 볼 수 있음.
- 2012년 말 기준으로 건설업 취업자는 약 175만명, 이중 기능 인력이 약 126만명으로 이들 대부분은 비정규직으로 우리 사회의 대표적인 서민들로 SOC 투자 확대는 서민들의 일자리 증대를 의미
- 또한 SOC 투자가 확대되면 하도급, 자재, 장비업 등 건설 연관 산업이 활성화되어 결과적으로 서민들의 일자리가 늘고 지역 경제는 활성화될 수 있음.
- 경제의 안정 운영과 선순환(고용 증가 → 소득 증가 → 소비 증대 → 생산 증가 → 고용 증가) 구조를 확고히 하려면 일자리 창출, 특히 서민들의 일자리 마련이 필요

□ 건설산업의 경제 성장 기여율 제고로 일자리 창출 효과 극대화

- OECD는 우리나라의 연평균 잠재 성장률²³⁾이 2001~07년 4.4%에서 2012~17년에 3.4%, 2018~30년에는 2.4%로 하락할 것으로 전망
- 2031~50년 간 연평균 잠재 성장률은 세계 평균 2.4%, OECD 평균 1.9%, 미국 2.1%, 유로 1.4%, 일본 1.3%인 데 비해 우리나라는 1%로 OECD 회원국 중 최하위 권으로 추락할 것으로 전망되고 있음.
- 잠재 성장률은 생산 가능 인구, 자본 스톡과 같은 생산 투입 요소와 인적 자본, R&D 투자 규모, 제도 등 경제적 효율성과 연관된 요인들에 의해 결정됨.
- OECD는 한국 등 주요 회원국의 저출산·고령화로 생산 가능 인구(15~64세)가 감소하면서 중장기 잠재 성장률이 지속적으로 하락하는 것이라고 분석하고 있음.

<표 11> OECD 잠재 성장률 전망

(단위 : %)

구 분	2001~2007	2012~2017	2018~2030	2031~2050
한국	4.4	3.4	2.4	1.0
세계 평균	2.7	3.4	3.3	2.4
OECD 평균	2.3	2.1	2.3	1.9
유로존 평균	1.8	1.5	1.8	1.4
미국	2.5	2.1	2.4	2.1
일본	0.6	0.9	1.3	1.3
중국	10.2	8.9	5.5	2.8

자료 : OECD, *OECD Economic Outlook*, May 2012, p.200.

23) 잠재 성장률은 한 나라의 생산 자원을 최대한 가동했을 때 물가 상승의 압력 없이 달성할 수 있는 경제 성장률로 한 나라 경제의 기초 체력을 보여주는 지표로 활용되고 있음.

- SOC 투자의 경제 성장 기여도는 1991년 1.1%p를 정점으로 지속적으로 하락하여 2008년 이후 SOC 투자를 확대한 2009년(0.1%p)을 제외하고 2012년까지 -0.2%p를 기록
- 경제가 성장하기 위해서는 자본과 노동과 같은 생산 요소의 투입을 확대해 경제 성장 기여도를 높이고, 이와 함께 기술 혁신과 생산성 향상을 추진해야 함.
- SOC 투자의 경제 성장 기여도의 경우 외환위기 전인 1990년대에는 0.5~1.1%p 수준으로 우리나라 경제 성장에 중요한 기여를 함.
- 2009년 이후부터 2012년까지 -0.2%p로 건설산업이 경제 성장에 도움이 되기보다는 오히려 경제 성장을 저해하고 있음.
- 국회 예산정책처에서 분석한 결과²⁴⁾를 보면, ‘국토 및 지역 개발’에 대한 정부 지출이 15개 분야 중 경제 성장에 가장 높게 기여하는 것으로 나타남.
- 다음으로 ‘수송 및 교통’이 다음을 차지하고 있어 건설산업이 경제 성장에 있어 정부 지출에 의한 효율성이 가장 높은 것으로 분석되고 있음.
- 실업률에 미치는 영향에서도 ‘국토 및 지역 개발’과 ‘수송 및 교통’ 분야가 15개 분야 중 실업률 축소 효과가 가장 높은 것으로 분석됨.
- 자본적 투자에 해당하는 총고정자본형성에 있어서도 ‘국토 및 지역 개발’과 ‘수송 및 교통’ 분야가 15개 분야 중 가장 높게 나타남.

<표 12> 분야별 지출이 거시경제에 미치는 영향

(단위 : %p)

구 분	실질 GDP	실업률	소비자물가 지수	민간소비	총고정자본 형성
1. 일반 공공행정	0.0223	-0.00145	0.00301	0.04500	0.00464
2. 공공질서 및 안전	0.0163	-0.00107	0.00187	0.00968	0.01446
3. 통일·외교	0.0190	-0.00124	0.00244	0.03035	0.00473
4. 국방	0.0229	-0.00152	0.00274	0.01415	0.04423
5. 교육	0.0229	-0.00149	0.00312	0.04787	0.00455
6. 문화 및 관광	0.0230	-0.00151	0.00300	0.03601	0.01937
7. 환경보호	0.0232	-0.00151	0.00312	0.04482	0.00970
8. 사회복지	0.0229	-0.00149	0.00312	0.04843	0.00374
9. 보건	0.0226	-0.00147	0.00307	0.04648	0.00481
10. 농림해양수산	0.0248	-0.00162	0.00326	0.03946	0.02456
11. 산업·중소기업	0.0275	-0.00181	0.00359	0.03871	0.04017
12. 수송 및 교통	0.0302	-0.00200	0.00387	0.03410	0.05982
13. 통신	0.0173	-0.00114	0.00207	0.01639	0.01202
14. 국토 및 지역개발	0.0304	-0.00202	0.00387	0.03082	0.06494
15. 과학기술	0.0228	-0.00148	0.00310	0.04744	0.00449

자료 : 박승준, 『재정 확대의 거시경제적 효과 분석 : 분야별 재원 배분을 중심으로』, 국회 예산정책처, 2009. 4, p.30.

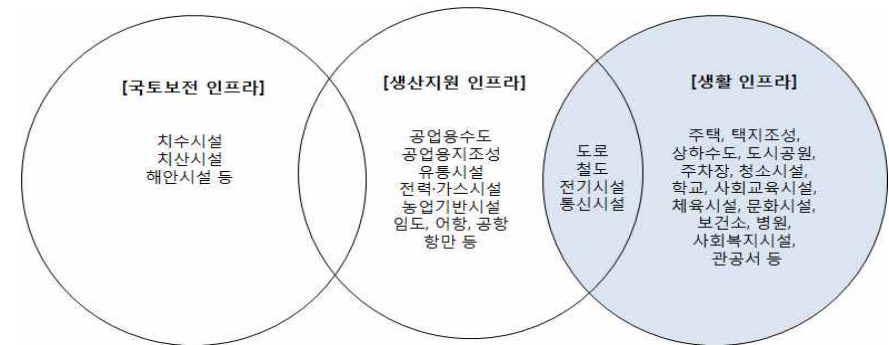
24) 박승준, 『재정 확대의 거시경제적 효과 분석 : 분야별 재원 배분을 중심으로』, 국회 예산정책처, 2009. 4.

2. 생활 밀착형 인프라 투자 확대

□ 생활(밀착형) 인프라의 주요 투자 분야

- 생활(밀착형) 인프라는 국민들이 먹고, 자고, 쉬고, 일하고, 가족을 부양하는 등 일상 생활에 필요한 모든 인프라를 의미함.
- 생활 인프라는 국민들의 복지 수준 향상과 밀접한 연관성을 갖고 있음.
- 우리나라는 그동안 고도 경제 성장을 뒷받침하기 위해 생산 지원 및 교통 인프라와 국토보전 인프라와 같은 공공 투자에 집중하였으나, 생활 인프라의 경우 지역간 격차가 크고, 주요 선진국에 비해 상대적으로 취약한 것으로 알려져 있음.

<그림 9> 인프라의 유형



자료 : 국토교통부, 『국토해양 정책 방향 연구』, 2013. 4.

□ 생활 밀착형 인프라의 지역간 격차 해소²⁵⁾

- 도시는 인구, 산업 등의 집중과 과밀화에 따른 사회적 부담이 증가하지만, 오지(대부분 농어촌)지역은 고령화와 각종 인프라 부족에 따른 사회적 문제가 확대되고 있음.
- 농어촌은 산업과 기초 생활 인프라, 그리고 교육·의료·복지·문화 등 전반적인 생활 여건의 상대적 불편함과 맞물려 소위 ‘빈곤의 악순환’이 거듭되고 있음.
- 지역의 지속적 발전은 고사하고 존속 자체가 심각하게 위협받고 있는 상황

25) 국토교통부, 『국토해양 정책 방향 연구』, 2013.4, pp.114~116을 참조하여 작성.

- 즉, 현재 농산어촌 및 지방 중소 도시는 “인구 감소와 고령화, 소득 기반 취약, 문화·의료 등 생활 여건 부실” 등으로 총체적 어려움에 직면하고 있음.²⁶⁾
- 생활 서비스 수준을 163개(시·군)별로 비교하면 최대 서비스 지역과 최소 서비스 지역간 격차가 매우 큼.
- 상수도 보급률은 전국 평균이 68.7% 최대 시(군)은 100%이지만, 최소시(군)은 10%에 불과하고, 아동보육시설은 전국 평균이 0.3개소/km²인데, 최대 시(군)은 6개소/km²이지만, 최소시(군)은 0개소/km²로 그 격차가 큼.
- 생활 서비스 수준 개선을 예산 확보와 함께 중앙정부 주도보다는 지방의 창의성과 자율성이 잘 발휘될 수 있도록 지자체가 주도하는 지역 생활 인프라 공급이 필요
- 생활 서비스 수준 개선을 위한 교육·의료·문화·복지·교통시설 등 하드웨어 공급뿐만 아니라 각 시설의 효율적 운영을 위한 소프트웨어 개발이 병행되어야 함.

<표 13> 시·군간 생활 서비스 격차

분야	지표	단위	시군평균	최대시(군)	최소시(군)
주거	최저 주거 기준 이상 가구 비율	%	78.1	96.1	34.6
	상수도 보급률	%	68.7	100	10
	하수처리율	%	54.5	100	10
교통	도보 15분 이내 대중교통 운행 횟수	회/일	18.3	83.6	4.7
	도로 포장률	%	73.1	99.3	46
	도로율	%	3.1	15.2	0.7
교육	유아교육기관	개소/km ²	0.2	2.7	0.0
	초등학교	개소/km ²	0.1	1.0	0.0
	보습학원	개소/km ²	0.7	11.5	0.0
보건의료	병원	개소/km ²	0.8	16.3	0.0
	약국	개소/km ²	0.4	6.2	0.0
	병상 수	개/천명	8.7	31.7	0.2
	의료인	명/천명	5.4	13.4	0.2
사회복지	노인복지시설	개소/km ²	0.0	0.2	0.0
	아동보육시설	개소/km ²	0.3	6.0	0.0
정보통신 금융	우체국	개소/km ²	0.0	0.4	0.0
	은행	개소/km ²	0.2	3.3	0.0
	인터넷 이용 인구 비율	%	29.5	60.5	11.7

자료 : 송미령·김광선·박주영, 『기초생활권 생활 서비스 기준 설정에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원, 2009.

26) 한국지방행정연구원, 『기초생활권 형성 및 발전 촉진 연구』, 2008.12, pp.5~6.

□ 시민들의 삶의 쾌적성 증대를 위한 공원 확충

- 도시공원은 도시의 대표적인 쾌적 공간으로서 전국에 총 1만 9,600개가 지정되어 있으나 공원을 조성·관리하는 지방자치단체의 재정 부족으로 실제 조성률은 38.2%에 불과하여 국민들의 생활 인프라로서 충분히 기여하고 있지 못함.²⁷⁾
- 서울의 도시공원 조성률이 전국 중 가장 높은 수준임. 서울의 1인당 생활권 공원의 면적은 2011년 기준으로 4.86m², 그런데 일본의 동경은 5.14m², 미국의 뉴욕은 14.12m²으로 해외 주요 도시에 비해 낮은 수준
 - * 생활권 공원은 근린생활권에서 쉽게 접근하여 이용할 수 있는 공원 녹지
- 건강하고 쾌적한 생활환경에 대한 국민들의 요구가 증대됨에 따라 공원에 대한 수요가 증가, 도시공원 확충의 적극적 추진 필요

<표 14> 도시공원 조성 현황

(2011. 12. 31일 기준, 단위 : m²)

시 도	개소	결정 면적	조성 면적	조성률(%)	비고
계	19,600	1,008,443,703	385,575,321	38.2	
서울	2,073	143,088,416	86,273,848	60.3	
부산	886	58,596,408	17,854,741	30.5	
대구	753	24,544,622	11,035,954	45.0	
인천	885	60,341,623	26,331,097	43.6	
광주	578	19,071,224	7,600,031	39.9	
대전	597	24,359,852	11,821,500	48.5	
울산	522	42,221,606	18,833,091	44.6	
경기	5,096	190,362,161	96,263,308	50.6	
강원	928	40,030,433	7,786,353	19.5	
충북	823	49,652,238	7,880,152	15.9	
충남	1,232	56,418,452	13,988,144	24.8	
전북	691	50,926,048	15,601,247	30.6	
전남	1,398	70,079,112	17,278,841	24.7	
경북	1,348	70,941,263	16,155,330	22.8	
경남	1,530	92,805,207	26,951,786	29.0	
제주	260	15,005,038	3,919,898	26.1	

주 : 결정 면적 1,008km²(조성 385km² 38.2%, 미조성 623km² 61.8%).

자료 : 국토교통부.

27) 국토교통부, 「생활공원정비 5개년 계획 수립·시행, 보도자료」, 2013. 4. 5.

□ 상습 정체 도로 구간 해소

- 정부는 1960년 후반부터 도시와 도시를 연결하거나 주요 대도시와 공단을 연결하는 간선도로에 투자를 집중하여 어느 정도의 성과를 거둔 것으로 평가되지만, 주민의 생활 편익에 직접적으로 영향을 미치는 도시부 도로에 대한 투자는 부족
- 고속도로와 일반국도 등 지역간 도로는 과투자 논란이 제기되고 있지만, 전체 인구의 90%가 집중되어 있는 도시 지역의 도시부 도로는 교통혼잡 비용이 급격히 증가
- 서울, 대전 대도시권은 광역적인 순환 도로망이 있으나 그 외의 대도시권은 아직 순환 도로망을 갖추지 못해 불필요한 도심 통과 통행량이 존재하여 도시 내 교통 혼잡 유발
- 도시부 도로의 교통혼잡비용은 급속히 증가하여 국민들의 생활 불편과 함께 국가 경쟁력을 저하시키고 있음.
- 교통혼잡비용은 2009년 기준으로 27.9조원(GDP의 2.62%)으로 1991년부터 지속적으로 증가, 교통혼잡비용의 경우 지역간 도로(고속국도, 일반국도, 지방도)는 전체의 36.8%인 데 비해 도시부 도로가 전체의 63.2% 차지, 7대 도시의 교통혼잡비용도 지속 증가

<표 15> 교통혼잡비용 추이

(단위 : 억원, %)

구 분	1991	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
계	45,653	194,482	221,357	227,692	231,156	236,978	246,010	265,322	269,028	279,089
전년 대비	-	-	-	(2.9)	(1.5)	(2.5)	(3.8)	(7.9)	(1.4)	(3.7)
지역간	16,582	82,991	91,513	91,131	91,305	91,335	91,598	96,838	98,811	102,688
도시부	29,071	111,491	129,844	136,561	139,851	145,643	154,411	168,484	170,217	176,401

자료 : 국토해양부, 『2012 도로업무편람』, 2012. 5.

<표 16> 7대 도시 교통혼잡비용 추이

(단위 : 억원, %)

구분	1991	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	전년 대비
서울	13,671	47,141	53,100	56,403	57,237	60,190	67,355	72,551	72,315	74,579	3.13
부산	7,182	26,609	30,476	31,031	33,843	34,799	32,897	35,636	36,496	37,918	3.90
대구	1,495	7,791	9,252	10,247	10,856	11,846	12,012	13,414	13,371	14,202	6.21
인천	3,330	13,052	16,024	16,377	16,537	17,468	19,702	22,043	23,487	24,488	4.26
광주	841	7,111	8,769	9,287	8,005	7,229	8,414	9,422	9,473	6,506	0.35
대전	2,552	6,992	8,740	9,378	9,482	10,344	9,739	10,630	10,505	10,871	3.48
울산	-	2,795	3,483	3,838	3,891	3,767	4,292	4,788	4,569	4,838	5.89
계	29,071	111,491	129,844	136,561	139,851	145,643	154,411	168,484	170,217	176,401	3.63

자료 : 전계서.

- 수도권을 비롯한 부산권 등 대도시권 순환도로 사업²⁸⁾이 적절하게 추진되어야 하며, 도시부 교통 혼잡 완화를 위한 다양한 대책 마련 필요
- 도시부의 교통 지·정체 해소와 함께 환경 친화적으로 시민들의 쾌적성을 증대시키기 위해 지하에 도로를 건설하고, 지상부에 공원, 시민편의 시설 조성 필요²⁹⁾
- 도시부 도로의 상습 정체 구간은 교통량이 많은 지역으로 수익성이 높은 구간일 가능성이 높으나, 민간투자사업으로의 추진을 적극 검토해야 함.
- 상습 정체 구간의 민간투자사업 추진시 영국, 스페인 등 유럽에서 주로 활용하고 있는 무료 도로(shadow toll) 방식의 적용을 검토할 필요가 있음.
- 무료 도로는 운전자가 직접 통행료(real toll)를 지급하지 않고, 정부가 양허 기간 동안 해당 도로를 이용하는 차량 수/km에 기초하여 민자 법인(SPC)에게 대가(shadow toll)를 지급하는 방식임.³⁰⁾

□ 낙후·오지 지역 주민들의 생활 여건 개선을 위한 SOC 투자 확대

- 교통 SOC 투자의 가장 중요한 목적 중 하나는 국민의 자유로운 이동권 보장, 특히 낙후 지역의 교통망 확충을 통한 국민의 삶의 질 제고 필요
- 이동권은 국민의 기본적인 경제활동을 위해 반드시 필요하며 자연적으로 보장되는 보편적인 권리로, 주요국은 개인의 경제활동과 기초적인 이동권을 보장하는 도로교통 부문 예산을 복지 예산에 포함(프랑스 등은 1980년대부터 도입)³¹⁾
- 도로 포장률을 보면, 대도시, 고속도로, 국도 등의 포장률은 매우 높으나 국민의 생활 편익 증진에 직접적 역할을 하는 지방도의 포장률은 상대적으로 낮았는데, 이는 낙후·오지 주민들의 이동권을 제한할 수 있음.
- 도로 포장률은 서울이 100%인 데 비해 경남은 69%에 불과하며, 고속도로는 100%이지만, 지역 주민들의 생활 속에서 이용도가 높은 시도, 군도는 60%대 수준에 불과

28) 부산(47.8km)은 공사중, 대구(27.7km)는 2013년 12월 착공 예정, 광주(19.5km)는 타당성조사 및 기본설계 중, 울산(25.5km)은 예비타당성 조사를 요청한 상태임.

29) 서울시는 상습 정체 구간인 경인고속도로, 서부간선도로를 지하화하고 지상부에 공원 등을 조성하는 것을 골자로 한 민간투자 사업을 추진중, 국토교통부는 제2차 도로정비기본계획(2011.6)에서 경부선 관교~양재 구간 지하화 또는 확장을 검토하기로 함.

30) 박용석, 『민간투자시장 정상화를 위한 정책 과제』, 건설이슈포커스 2010-5, 한국건설산업연구원, 2010. 4. 2.

31) 국토해양부, 『SOC 투자의 이해 높이기』, 2012, p.20.

<표 17> 도로별 포장률 현황(2011. 12. 31일 기준)

구분	고속도로	일반국도	특별·광역시도	지방도	시도	군도
포장률(%)	100.0	97.6	99.4	82.9	68.7	63.2

자료 : 국토해양부, 「2012 도로업무편람」, 2012.

<표 18> 전국 광역시도별 도로 포장률 현황(2011. 12. 31일 기준)

시도별	포장률(%)	시도별	포장률(%)	시도별	포장률(%)	시도별	포장률(%)
서울	100.0	광주	99.0	강원	72.3	전남	74.0
부산	97.1	대전	99.7	충북	78.0	경북	74.6
대구	99.0	울산	96.8	충남	77.0	경남	69.2
인천	92.8	경기	84.9	전북	73.1	제주	84.0

자료 : 전계서.

□ 재해·재난 예방을 위한 SOC 투자 확대 필요

- 재해는 지진, 태풍, 홍수, 가뭄, 해일, 화재, 전염병 등에 의하여 받게 되는 피해이며, 재난은 뜻밖에서 일어나는 재앙을 의미
- 재해와 재난은 불가항력적인 일이라는 하나 사람의 노력 여하에 따라 그 피해를 최소화할 수 있음.
- 2011년 7월 수도권 집중호우로 우면산 산사태, 광화문광장 수몰, 올림픽대로 침수 등 많은 인명과 재산 피해 발생
- 기후 변화로 홍수·태풍의 영향이 증대하고 있는 가운데 우리나라의 기후 변화는 전 세계 추세보다 빠르게 진행되고 있는 것으로 알려지고 있음.
- 기후 변화 등으로 각종 자연 재난이 발생, 그 빈도도 높아질 것으로 예상, 현재 국내 방재시설의 설계 용량이 환경 변화에 제대로 대처하고 있지 못한 것으로 알려져 있음.
- 매년 자연 재해로 인적·물적 피해 발생. 이를 복구하는 데 많은 비용과 시간 소요
- 재해 예방을 위한 방재시설의 투자 확충뿐만 아니라 각종 SOC 시설에 대한 사전·예방적 투자도 필요
- 도로, 철도, 항만, 하천 등 생활 인프라 재해로 인한 피해는 막대한 인명 피해뿐만 아니라 생활·산업 기반 및 국가·도시 기능 마비 우려

□ 노후 인프라의 안전도 제고 및 업그레이드

- 기존 인프라의 노후화에 따른 재난을 사전에 방지해야 하며, 기존 인프라 시설의 성능 개선을 통해 인프라의 기능을 극대화해야 함.
- 인프라 시설의 노후화 또는 잘못된 유지관리는 과거 성수대교나 삼풍백화점 붕괴와 같은 대형 참사를 유발하기 때문에 인프라로 인한 재난을 사전에 방지해야 함.
- 일본은 2012년 12월 노후화된 터널 붕괴사고³²⁾를 계기로 ‘사회자본정비전략소위원회’는 다음과 같은 인프라 노후화 대책을 발표함.
- 인프라 시설의 수명 연장 등을 위한 중장기적인 유지관리 계획 수립, 시설의 안전성을 보장하기 위한 표준 지침 개발, 효율·효과적인 유지관리를 위한 기술 개발 등 추진
- 노후화 시설에 필요한 자원 조달에 있어 민간 자금을 적극 활용할 방침³³⁾
- 우리나라는 1960년대 중후반부터 집중적으로 인프라 시설을 구축하기 시작하여 이미 30년 이상 된 노후 인프라 증가
- 현대경제연구원(2013. 4. 26)은 우리나라의 인프라 시설의 경우 ‘산업단지’를 제외한 7가지(교량, 터널, 항만, 옹벽, 댐, 하천시설, 상하수도) 주요 인프라 1만 4,544개 시설 가운데 30년 이상 된 시설이 1,352개소에 달하며 고령화율(30년 이상)은 평균 9.3%로 집계

<표 19> 한국의 인프라 고령화율

(단위 : %, 개)

운송				에너지·공익				인프라 전체
교량	터널	항만	옹벽	댐	하천시설	상하수도	산업단지	
5.7 (465)	5.0 (106)	13.1 (39)	12.7 (109)	55.9 (292)	20.1 (232)	7.7 (109)	54.2 (-)	9.3 (1,352)
철도	철도	갑문	도로	다목적댐	하구둑	공업용		
28.5	8.8	50.0	0.7	25.1	18.2	16.7		
도로	도로	계류시설	철도	발전용	수문	지방상수도		
3.1	3.1	12.8	60.5	42.1	20.3	12.4		
복개	지하		건축물	용수전용	제방	광역상수도		
14.6	3.5		0.8	57.6	18.4	5.1		
				지방상수도				
				42.9				

주 : 1) 2010년 말 개소 기준, ()는 개소, ‘댐’에 저수지 포함, ‘산업단지’는 면적 기준

2) 고령화율 = (30년 경과 시설의 개소 / 전체 시설의 개소) × 100

3) 인프라 전체 고령화율은 산업단지를 제외한 7개 인프라를 기준으로 계산함.

자료 : 김동열, “인프라 고령화의 실태와 개선과제”, 『경제주평』, 현대경제연구원, 2013. 4. 26.

32) 2012년 12월 2일 오전 8시경, 야마나시현 오즈시 사사고 도시의 중앙고속도로 상행선에 위치한 터널 내에서 약 1톤의 천장판 콘크리트의 붕괴로 주행 중이던 3대의 자동차가 잔해에 깔려 그 안에 있던 9명이 사망하는 사고가 발생했음. 사고 발생 터널은 개통 후 35년이 지났고, 시공 방법이나 관리의 문제를 검토한 결과 ‘시설의 노후화’가 사고의 주요 원인으로 밝혀짐.

33) 김정화, “일본 사회 인프라의 노후화에 대한 대응책”, 『도로정책 BRIEF』, 국토연구원, 2013. 6.

3. 교통 기본권 확립 및 지자체 인프라 확대를 위한 정책 과제

□ 교통 기본권을 통한 ‘교통 복지’ 확립 필요

- 국민들의 기본적인 교통권을 확보할 수 있는 제도적 장치 필요
- 프랑스에서는 1975년 「장애인차별금지법」을 제정하여, 장애인도 일반인과 동등한 참여 기회를 보장하였으며, 1982년 장애인을 포함하여 모든 국민에 대해 새로운 권리(「교통권」)를 인정하는 최초의 성문법인 「교통기본법」을 제정함.
- 일본에서는 민주당 정부에서 사회 통합을 위한 서민 지원과 교통약자 대책으로 「교통기본법」 제정을 핵심 과제로 추진하였음.³⁴⁾
- 정부는 「교통기본법」을 국무회의 의결(2011. 4)을 거쳐 국회에 제출했지만, 제18대 국회가 2012년 5월 해산되기 이전에 본회의를 통과하지 못하여 법안이 폐기됨.
- 「교통기본법」 제정안에는 교통정책의 기본 방향, 국민들의 교통권 진흥, 대중교통의 육성 및 이용 촉진, 교통산업의 육성 지원 등의 내용을 담고 있음.
- 교통권을 국민들이 보편적이고 편리하며 안전하게 육상·해상·항공 교통수단 및 교통 시설 등을 이용한 교통 서비스를 제공받아 이동할 권리로 정의
- 교통권을 보장하기 위하여 국가와 지방자치단체는 공공의 안전 보장·질서 유지 및 복리 증진을 저해하지 아니하는 범위에서 국민에게 교통권을 최대한 보장하고 진흥해야 함.
- 모든 국민이 신체적인 장애, 성별, 나이, 종교, 사회적 신분 또는 경제적·지역적 사정 등에 따라 교통 서비스의 차별을 받지 아니하도록 필요한 조치를 마련할 것을 적시함.
- 또한 최저 교통 서비스 기준³⁵⁾을 마련해서 국민들이 건강하고 문화적인 생활을 유지 하기 위하여 필요한 최소한의 교통 서비스를 제공토록 함.

34) 국토교통부(<http://www.molit.go.kr>).

35) 「교통기본법」(안) 제15조(최저교통서비스의 지표 및 기준) ① 국토해양부 장관은 최저교통서비스를 측정·평가·관리하기 위한 지표(이하 “최저교통서비스 지표”라 한다) 및 기준(이하 “최저교통서비스 기준”이라 한다)을 설정하여 고시하여야 한다.

② 국토해양부 장관은 최저교통서비스 지표 및 최저교통서비스 기준을 설정할 때에는 국민 소득, 생활문화 수준, 통행 실태, 대중교통에 대한 접근성, 이동 시간, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 종합적으로 고려하여야 한다.

③ 국토해양부 장관은 최저교통서비스 지표 및 최저교통서비스 기준을 설정하려면 미리 관련 전문가의 의견을 수렴하고, 관계 중앙 행정기관의 장과 협의한 후 「국가통합교통체계효율화법」 제106조에 따른 국가교통위원회(이하 “국가교통위원회”라 한다)의 심의를 거쳐야 한다. 고시된 최저교통서비스 지표 및 최저교통서비스 기준을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

④ 지방자치단체의 장은 지역의 특수성을 고려하여 필요하다고 인정하면 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지역의 특성을 반영하여 최저교통서비스 기준을 강화하거나 변경할 수 있다. 이 경우 미리 「국가통합교통체계효율화법」 제110조에 따른 지방교통위원회(이하 “지방교통위원회”라 한다)의 심의를 받아야 한다.

⑤ 지방자치단체의 장은 제4항에 따라 최저교통서비스 기준을 강화하거나 변경하였을 때에는 그 사실을 지체 없이 국토해양부 장관에게 통보하여야 한다.

- 기존에 정부가 제안했다가 폐기된 「교통기본법」의 경우 제4조(국가 등의 책무)³⁶⁾에 서는 정부의 재정 부담 또는 투자 재원 등을 명시하고 있지 않음.
- 재정 투자가 담보되지 않을 경우 아무리 좋은 계획이라도 실현 가능성이 없음.
- 교통 복지의 실현을 위해 향후 「교통기본법」 제정을 재추진을 검토할 필요가 있으며, 교통 기본권 확보를 위한 정부의 재정 부담 방안 등을 명시해야 함.

□ 지자체 인프라 사업에 대한 국가의 지원 확대 필요

- 국가에서 직접 시행하는 고속도로, 국도의 도로 포장률은 100%에 달하고 있지만 지자체에서 담당하고 있는 지방도, 시군도의 도로 포장률은 상대적으로 낮음.
- 재정 자립도 악화, 복지비 증가 등으로 지자체의 SOC 투자 재원 확보가 어려워져 지역(경향)간·공급 주체(국가 및 지자체)간 SOC 시설 수준의 격차는 더욱 벌어질 우려가 있음.
- 중앙정부의 재정 지원이 있는 국가지원지방도, 국도대체우회도로, 광역도로의 경우 지자체의 재원이 부족하여 공기 지연 또는 사업 철회가 발생할 수 있음.
- 광역도로의 경우, 당초 총사업비의 50 : 50을 중앙정부와 지자체간에 분담해야 하나 중앙정부 지원액의 상한액을 1,000억원으로 설정했기 때문에 지자체의 부담분이 증가
- 동부간선도로 확장 공사의 경우, 총사업비가 3,850억원이지만, 정부 예산 지원 기준으로 인해 1,000억원밖에 받지 못하면서 서울시 및 의정부시의 재정 부담이 가중됨에 따라 2015년 완공 목표에 차질이 예상되고 있음.
- 서울, 부산, 인천 등 7개 시·도는 ‘광역도로사업 국비 지원 제한 철폐 공동 건의문’을 3월 23일 국토교통부와 기획재정부 등 중앙정부에 제출, 공동 건의문의 주요 내용은 국비 지원 1,000억원 한도 폐지, 연장 한도(수도권 5km, 지방권 10km) 폐지 등임.³⁷⁾

36) 제4조(국가 등의 책무) ① 국가는 육상·해상·항공 교통체계의 효율성, 안전성, 지속 가능성 및 형평성을 높이기 위하여 국가 전체의 교통 관련 정책 및 계획을 수립하고 시행하여야 한다. ② 국가는 교통산업이 건전하고 균등하게 발전할 수 있도록 육성하여야 한다. ③ 국가와 지방자치단체는 모든 국민이 편리하고 안전하게 대중교통을 이용할 수 있도록 대중교통 육성정책을 수립하고 시행하여야 한다. ④ 지방자치단체는 국가의 교통정책 및 계획과 조화를 이루면서 지역적 특성을 고려하여 해당 지역의 교통에 관한 계획 및 정책을 수립하고 시행하여야 한다.

37) 연합뉴스, 2013. 5. 29.

- 지자체의 안정적인 인프라 투자 자원 확보 필요³⁸⁾
 - 정부의 포괄 보조금 확대, 세원의 지방 이전 등으로 지자체 주도의 종합계획 수립 및 체계적 사업 추진이 가능하도록 하여 지자체가 책임 있게 정책 집행을 추진토록 유도
 - 현행 국고 지원은 사업 유형에 따라 대체적으로 정률로 지원되어 지자체의 재정 여건이 반영되지 못하고 있는바, 지자체의 재정 여건을 반영하여 차등적인 국비 지원으로 국고 지원의 형평성을 제고할 필요가 있음.³⁹⁾
- 지역에 필요한 생활형 인프라에 대한 수요는 해당 지자체가 가장 잘 알고 있기 때문에 지자체가 자율적으로 판단하고 추진할 수 있는 인프라 예산의 확대 방안 모색 필요

<표 20> 인프라 유형별 국가 재정 분담 기준

유형	상세 구분	지원 기준 및 내용	국가 재정 분담 비율
도로	고속도로	신설/확장 사업비	50%
	국도대체우회도로/ 국가지원지방도	공사비 전액 지원, 보상비가 총공사비의 30% 초과시 초과분 보조	공사비
	광역도로	2개 이상의 시·도에 걸쳐는 도로	최대 50% (1,000억원 한도)
	대도시권 혼잡도로	대도시권 교통혼잡도로 개선사업 기본계획에 반영된 사업	공사비 50%
광역교통 시설	주차장, 공영차고지	광역 기능의 주차장 및 「운수사업법」 규정상의 공영차고지	30%
철도	광역철도	2개 이상의 시·도에 걸쳐 운행	75%
	도시철도	도시교통권역에서 건설·운영	60% (서울 40%)
공항	공항	공항시설	100%
항만	항만 배후도로	항만 이용 교통량 25% 이상, (B/C) 1.0 이상	최대 50%
	항만 기반시설	지원 가능 시설 항목 및 지원 규정만 제시	지원 규정
산업단지	국가 산단	진입도로	100%
		용수시설	전액 지원(접경지역 제외한 수도권 제외)
		하폐수시설	100% (수도권 50%)
	지방 산단	진입도로	면적 30만㎡이상 산단, 수도권 제외
		용수시설	지원 기준 : (330만㎡미만) 신설 6km(4차로), 확장 6차로 / (330만㎡이상) 신설 8km(6차로), 확장 8차로
		하폐수시설	전액 지원(면적 구분 없음)
	농공 산단	진입도로	용지 매수비, 도로 포장 및 구조물
		용수시설	공동 이용 건축물, 전력통신, 용수, 기타시설
		하폐수시설	일반농어촌 50%, 추가지원농어촌 70%, 우선지원농어촌 100%

자료 : 조남건·박종일(2013. 6. 10).

박용석(연구위원 · yspark@cerik.re.kr)

38) 조남건·박종일, “중앙과 지방의 인프라 투자비용 분담체계 개선 방안”, 『국토정책 Brief』, 국토연구원, 2013. 6. 10.

39) 국고의 차등 지원의 합리적 기준을 설정하기 위해 재정 지표(재정 규모, 재정 자립도 등), 사회 경제적 여건, 개발 낙후도, 사업의 국가적 중요도 등을 고려함.