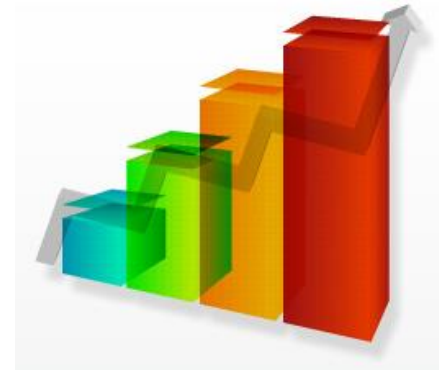


최근 SOC 투자 현황 및 정책 기조의 문제점

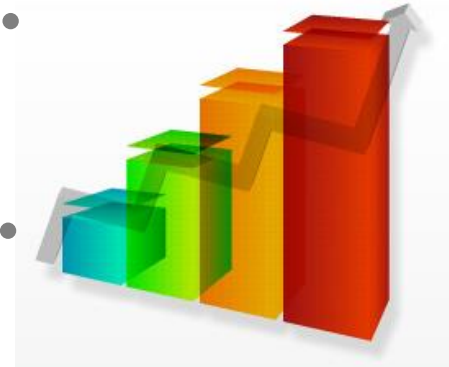
2019. 7. 4

주 원 경제연구실장(이사대우)



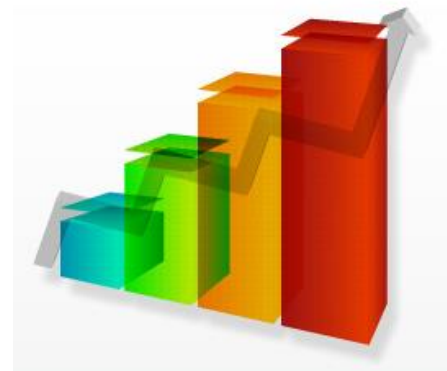
주요 목차

- 1 개 요
- 2 SOC 투자 현황 및 전망
- 3 SOC 투자 위축의 거시경제적 영향
- 4 시사점





개 요



SOC 투자의 의미

- 사회간접자본(Social Overhead Capital)이란 생산, 소비 등의 경제활동을 지원하는 자본
- 자본이 생산 수단의 역할을 하는 반면 SOC는 그 활동을 뒷받침한다는 차이점
- 대표적 SOC로는 도로, 항만, 공항, 철도 등 교통시설과 전력, 수도, 가스, 상하수도의 유틸리티 등
- 보다 광의로는 의료, 환경, 사법, 교육 등의 무형의 인프라까지 포함하는 경우도 있음

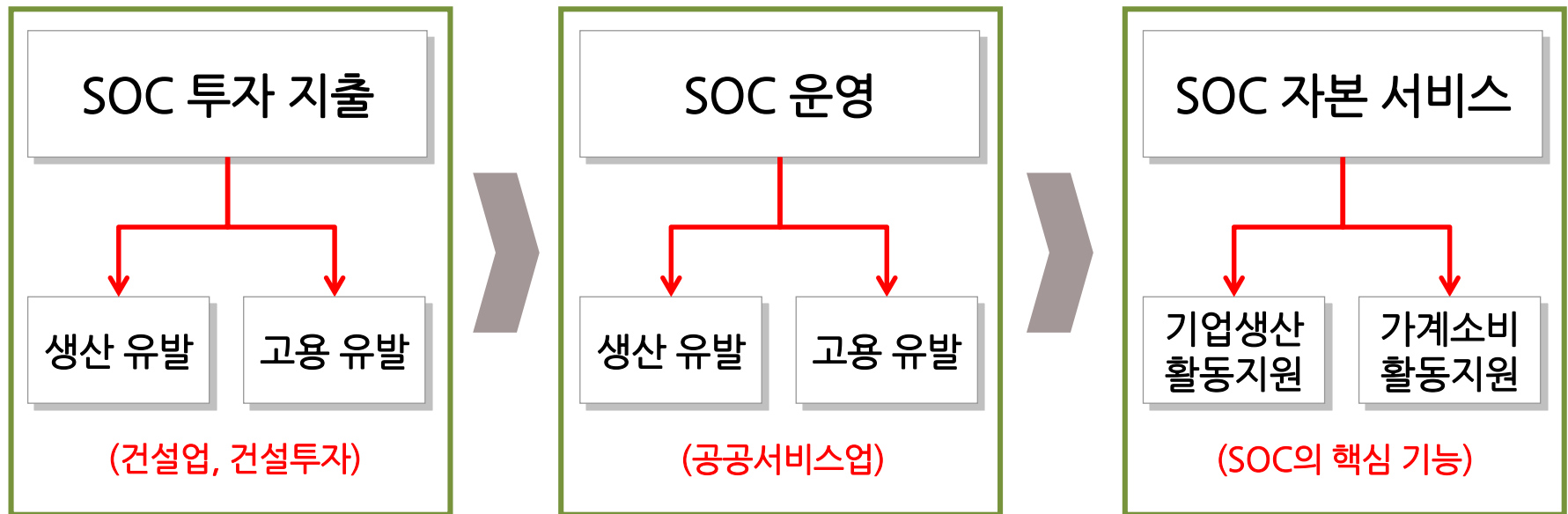
SOC 투자의 주체

- SOC는 외부성이 강한 공공재이기 때문에 원칙적으로 SOC투자 주체는 정부(공공 부문)
- 공공재는 시장원리가 적용되지 않아 경제의 필요량보다 과소투자되는 경향이 강함
- 따라서 정부의 시장실패에 대한 개입 만이 사회적으로 필요한 수준의 SOC투자를 공급할 수 있음
- 최근에는 민자 SOC투자도 증가하는 추세이나 절대적 비중은 높지 않은 편

• SOC 투자의 의의 - 경제 효율성 제고

- SOC투자의 가장 중요한 본연의 기능은 경제활동을 뒷받침하여 경제의 효율성을 제고
- 핵심 기능에 대한 중요성이 간과되고 경기부양 및 삶의 질 제고라는 부차적 기능이 부각

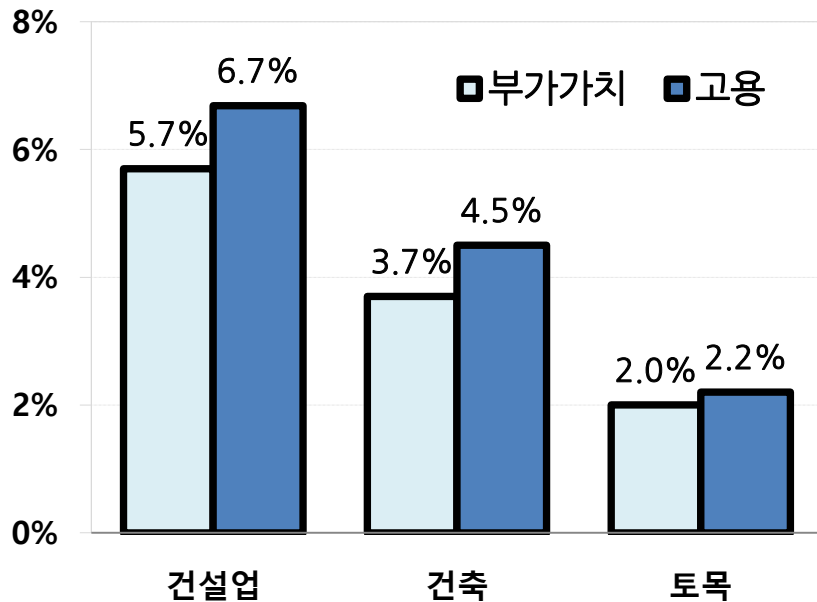
SOC의 기능



③ SOC 투자의 국민경제적 위상

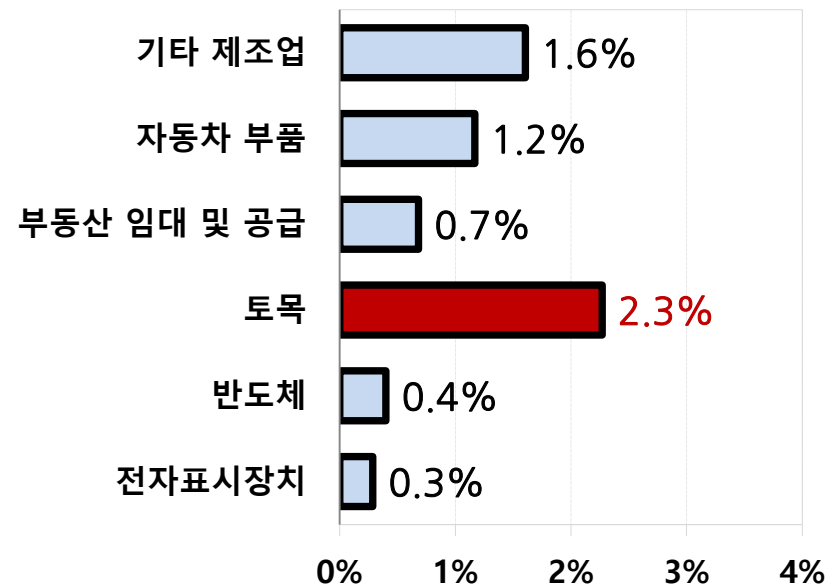
- 토목 부문은 GDP의 2.0%, 고용의 2.3%를 차지
 - 토목 부문의 부가가치 및 고용 비중은 건축 부문보다는 낮으나
 - GDP 비중이 비슷한 업종들에 비해 고용 비중은 매우 높은 편, 즉 고용창출력이 월등

건설업 부가가치 및 고용 비중



자료: 2015년 산업연관표 기준

주요 산업의 고용 비중(GDP비중 1.7~2.1%)

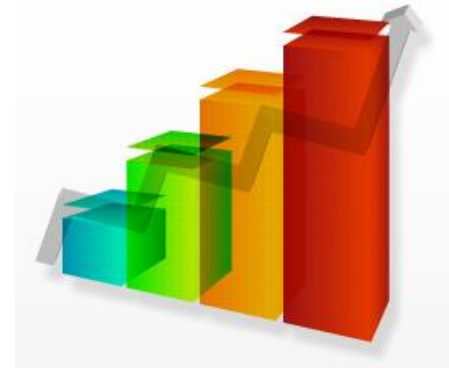


자료: 2014년 산업연관표 통합소분류(161부문)을 이용한 자체 계산



SOC 투자 현황 및 전망

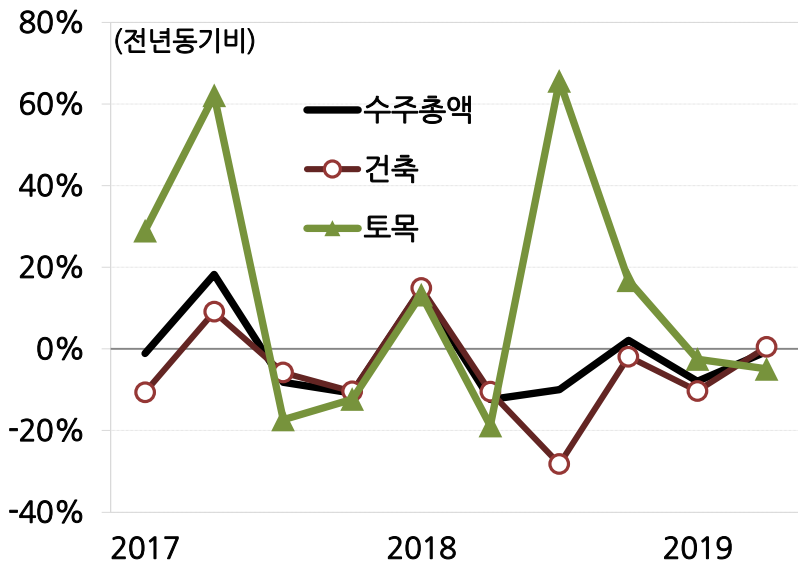
- ① 최근 SOC 투자 현황
- ② SOC 투자 전망



• 공공발주 위축으로 토목부문 수주 침체 지속

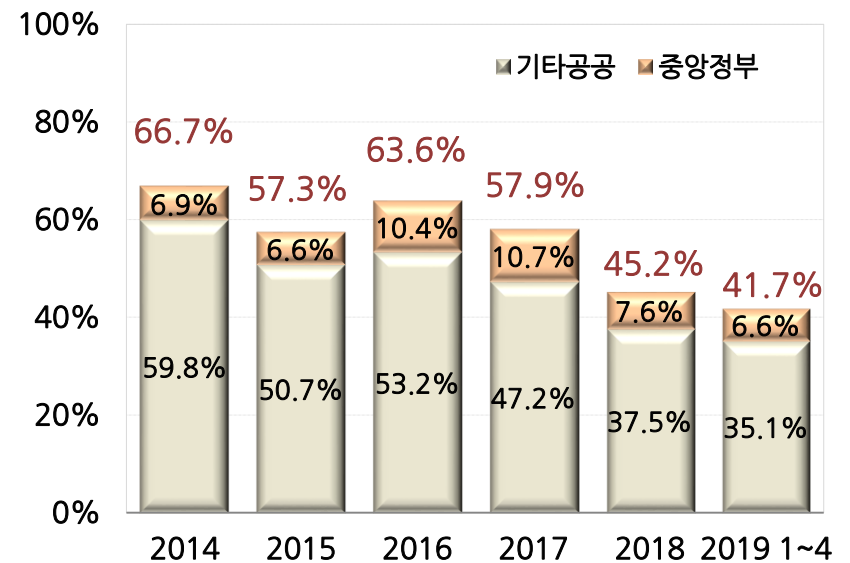
- 최근 건설투자는 동행지표(건설기성)와 선행지표(건설수주)상 건축과 토목 모두 침체 국면 지속
- 토목 부문의 경우 핵심 발주처인 공공부문 수주 비중이 2016년 이후 빠르게 감소하는 추세
- 특히 중앙정부 수주는 전체 토목수주중 2019년 1~4월 현재 6.6%에 불과

공종별 건설수주액 증가율



자료: 통계청

토목부문 수주의 공공부문 비중



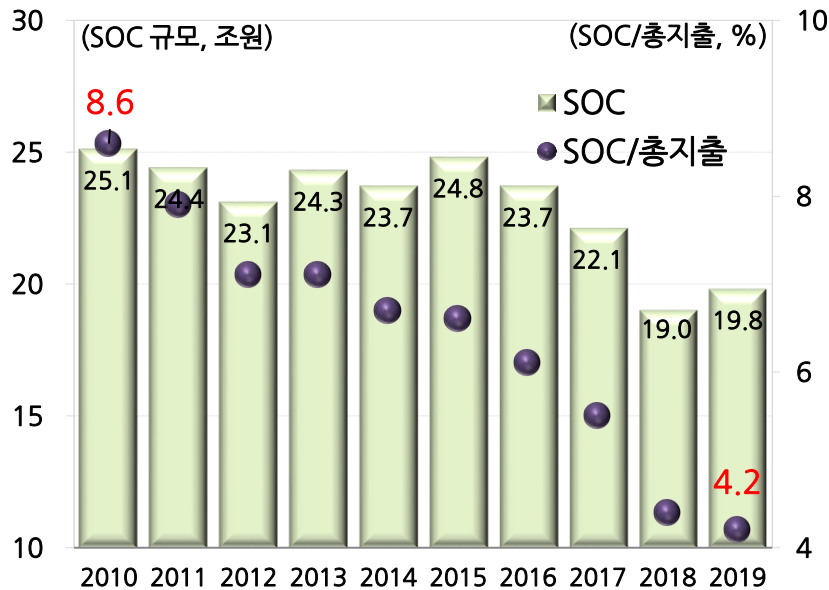
자료: 통계청 주: 기타 공공은 지자체, 공기업, 기타공공단체 등

① 최근 SOC 투자 현황

• SOC 예산 규모 및 비중 축소

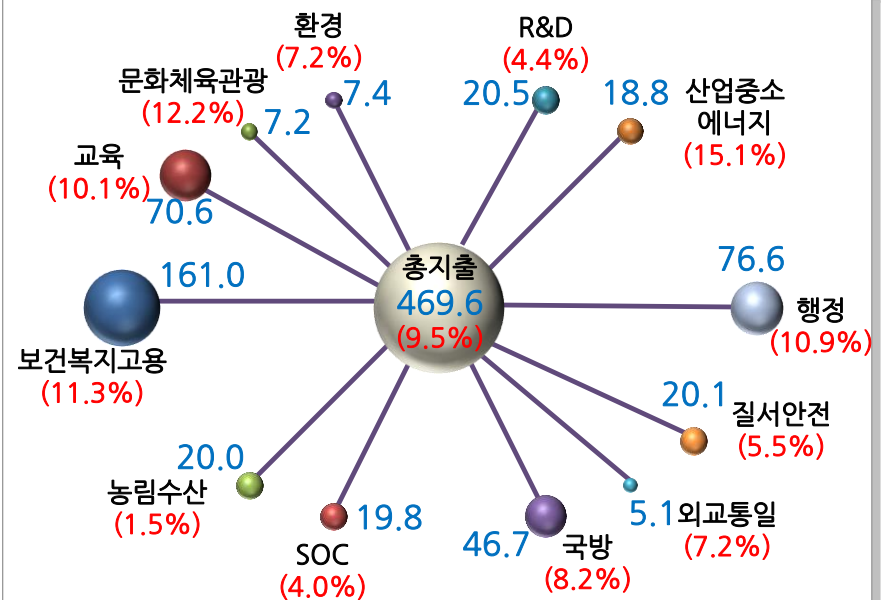
- SOC 예산 규모는 2015년 24.8조 원에서 2019년 19.8조 원으로 4년 동안 5조 원 감소
- SOC 예산 비중은 2010년 8.6%, 2015년 6.6%에서 2019년 4.2%로 급감
- 2019년 본예산 기준, 12대 분야중 농림수산을 제외하고 가장 낮은 예산증가율 기록

SOC 예산 규모 및 비중(국회 확정 기준)



자료: 기획재정부

2019년 예산 자원배분(조원, 증가율)

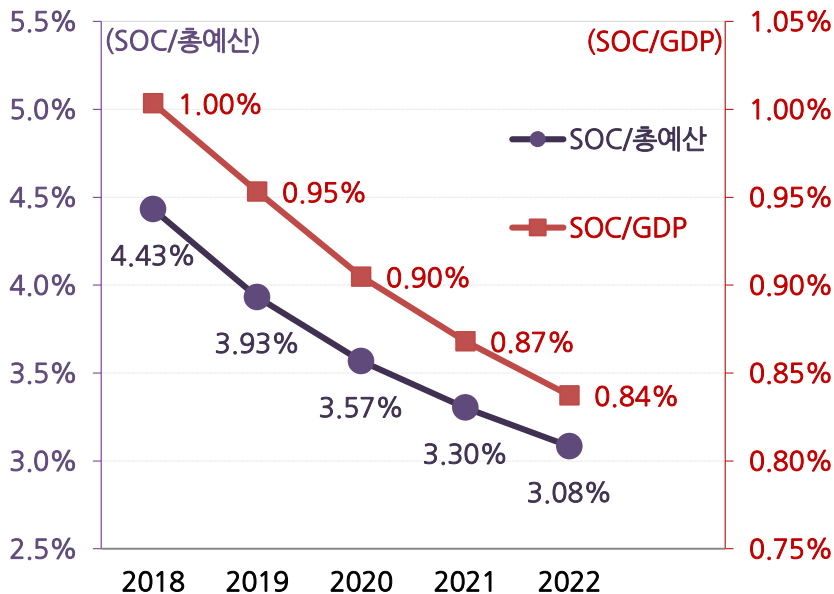


자료: 기획재정부

• 향후 SOC 투자 축소 지속 전망

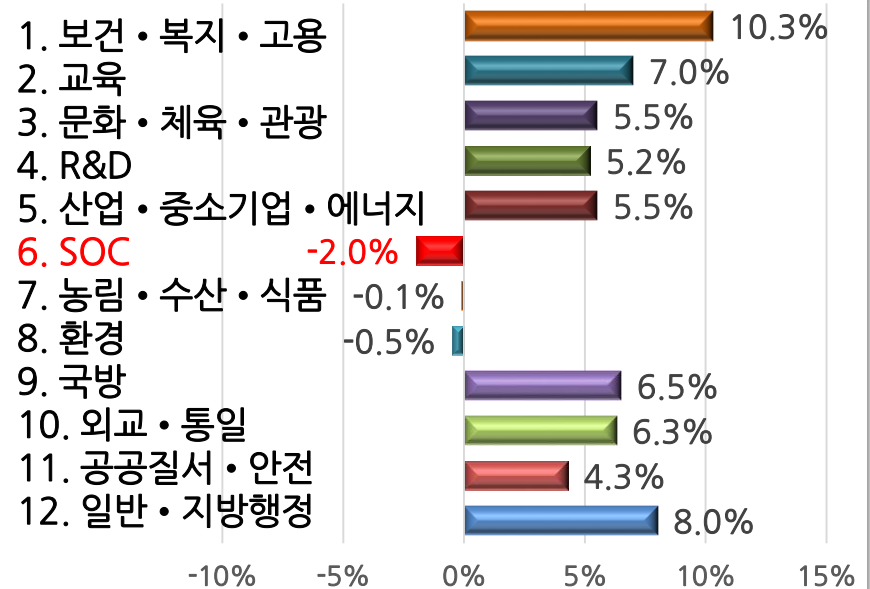
- SOC예산/총예산 비중은 2018년 4.4%에서 2022년 3.1%로 감소(대GDP비중은 1.0%에서 0.8%)
- 2018~22년 총예산은 약 430조원에서 약 570조원으로 증가(연평균 증가율 7.38%)
- 동 기간 SOC 예산은 연평균 **-2.0% 감소(12대 분야중 가장 낮은 증감률)**

국가재정운용계획상 SOC예산 증가율 전망



자료: 기획재정부 2018~2022년 국가재정운용계획, 현대경제연구원

12대 분야 예산 연평균증가율(2018~22년)

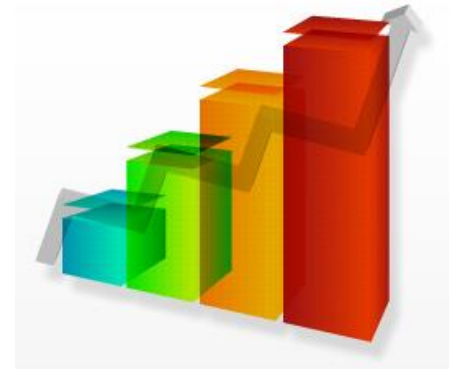


자료: 기획재정부 2018~2022년 국가재정운용계획

3

SOC 투자 위축의 거시경제적 영향

- ① 경기 하강의 가속
- ② 타 산업 생산 위축
- ③ 고용 창출력 약화
- ④ 중장기 성장잠재력 훼손

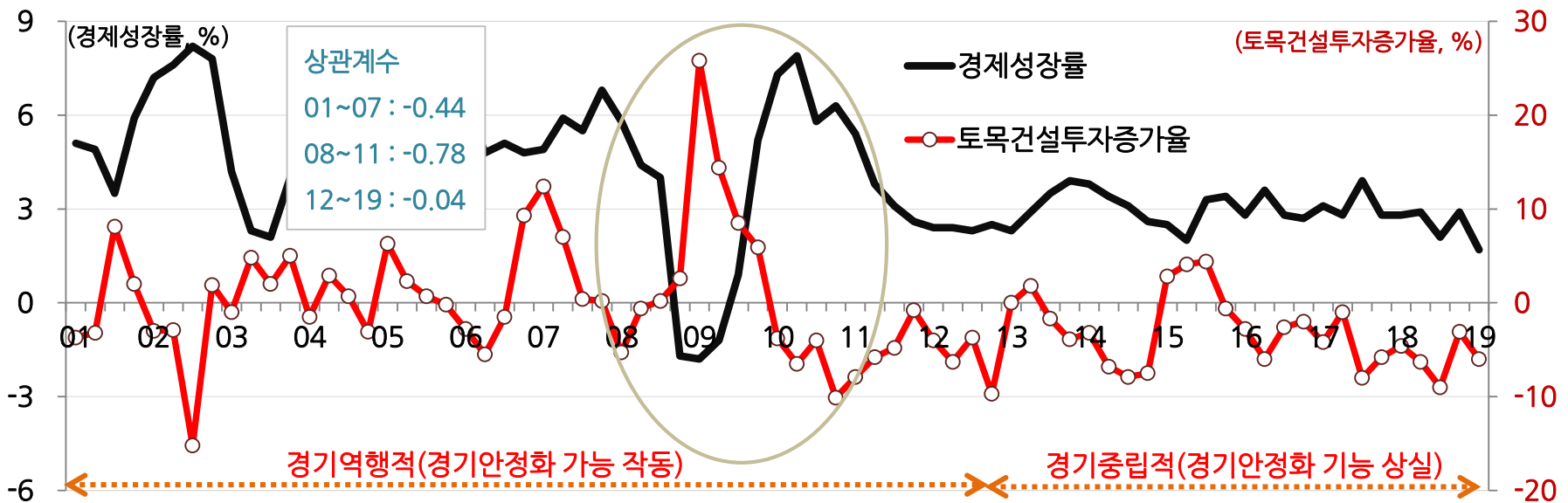


① 경기 하강의 가속

• SOC 투자가 경기역행적일 때 경기안정화 기능 발휘, 최근 기능 상실

- 2011년 이전 SOC투자의 경기조절 기능이 작동
- 특히 글로벌 금융위기 기간인 2008~11년, SOC 투자의 경기 안정화 기능이 활성화
- 그러나 2012년 이후 경제성장률과 SOC 투자의 상관관계가 거의 없는 상황

경제성장률 및 토목건설투자 증가율(2001.Q1~2019.Q1)



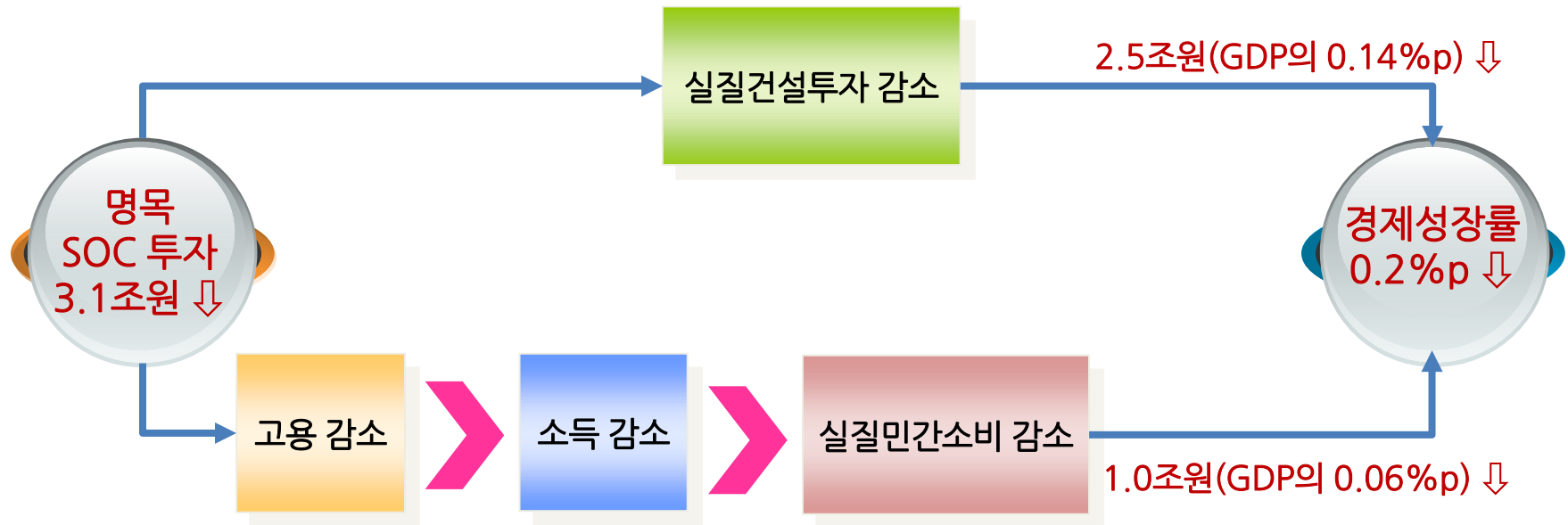
자료: 한국은행

① 경기 하강의 가속

• SOC투자 감소는 투자 및 소비 효과를 통해 경제성장률 하락 유발

- 2018년 SOC 예산은 19.1조원으로 전년도 대비 3.1조원 감소(추경 기준)
- 실질건설투자 감소효과 2.5조원, 실질민간소비 감소효과 1.0조원으로 총 3.5조원 수요 위축
- 이에 따라 2018년 경제성장률 0.2%p 하락 유발

2018년 SOC 예산 감소의 경제성장률 하락 효과(추경 기준)



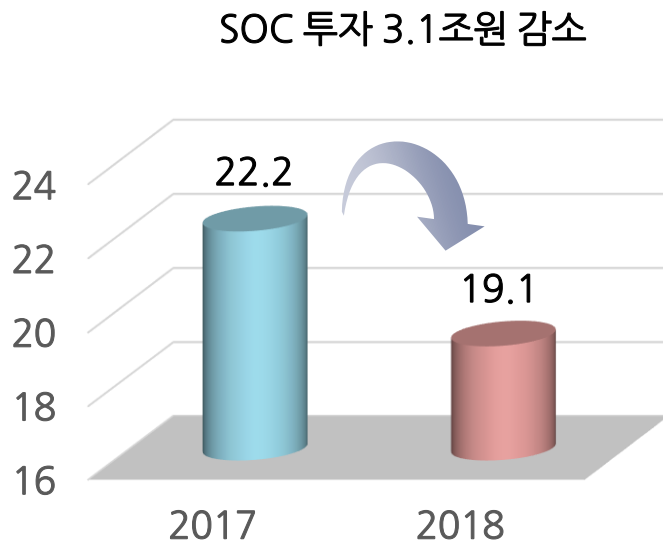
주: 건설투자 및 민간소비의 수입유발효과 고려, 건설업의 취업유발효과와 건설업 평균임금 및 가계소비성향을 이용하여 민간소비 추정

② 타 산업 생산 위축

• SOC 3.1조 원 감소로 경제 전체에 직·간접적으로 6.2조 원 생산 축소

- 2018년 SOC투자 위축으로 건설업 3.1조원, 타 산업에도 3.1조 원의 생산감소효과를 가짐
- 산업별로는 사업서비스, 비금속제품, 장비·기계, 금속제품, 철강 등이 상대적으로 타격

2018년 SOC 투자 감소에 따른 산업별 생산감소액



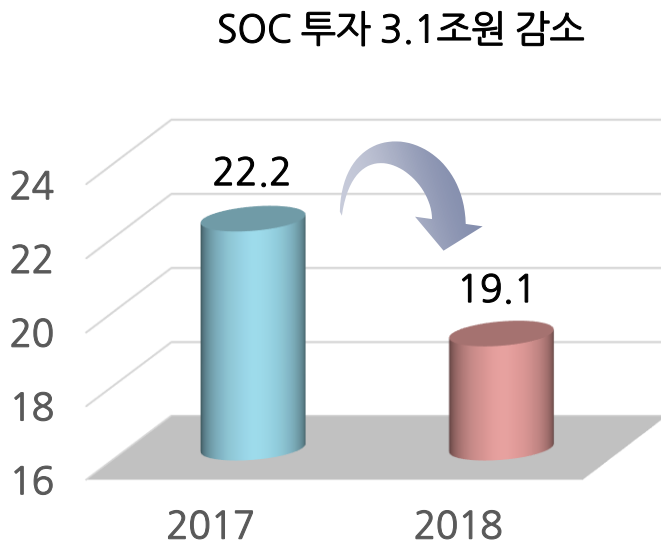
산업	생산 감소액(억 원)
건설	31,000
사업서비스	4,234
비금속	3,755
장비·기계	3,742
금속	3,116
철강	3,066
도소매·음식·숙박	2,198
석유·유화	1,926
운수	1,662
금융·보험·부동산	1,644
1차산업	614

자료: 한국은행, 통계청 통계를 이용한 계산

② 타 산업 생산 위축

- SOC 3.1조 원 감소로 경제 전체에 직·간접적으로 2.6조 원 부가가치 축소
 - 2018년 SOC투자 위축으로 건설업 1.4조원, 타 산업에도 1.2조 원의 부가가치 감소효과
 - 산업별로는 사업서비스, 금속, 장비·기계, 도소매·음식·숙박, 금융·보험·부동산 등이 상대적으로 타격

2018년 SOC 투자 감소에 따른 산업별 부가가치감소액



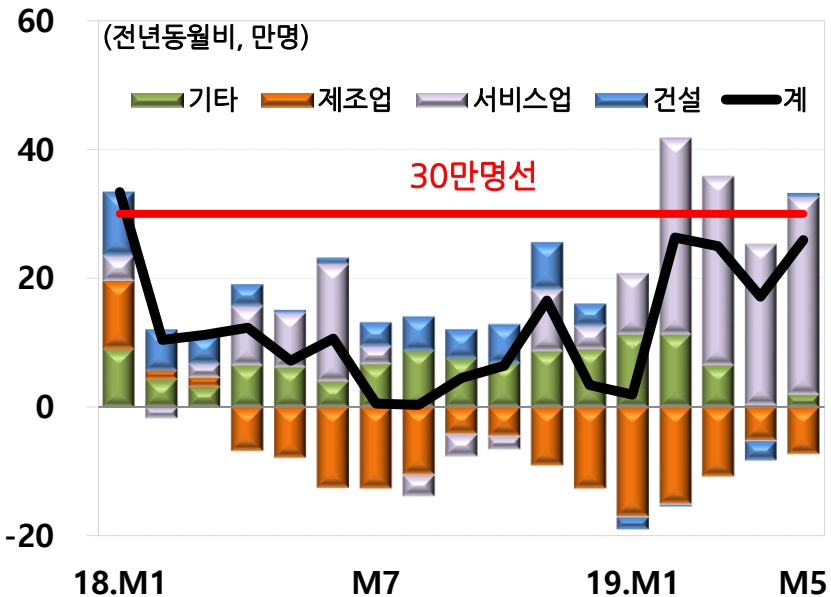
산 업	부가가치 감소액(억 원)
건설	13,840
사업서비스	2,549
금속	1,113
장비·기계	1,110
도소매·음식·숙박	1,091
금융·보험·부동산	1,060
비금속	1,033
운수	729
철강	661
석유·유화	571
1차산업	340

자료: 한국은행, 통계청 통계를 이용한 계산

• 최근 건설업 고용 창출력 감소중

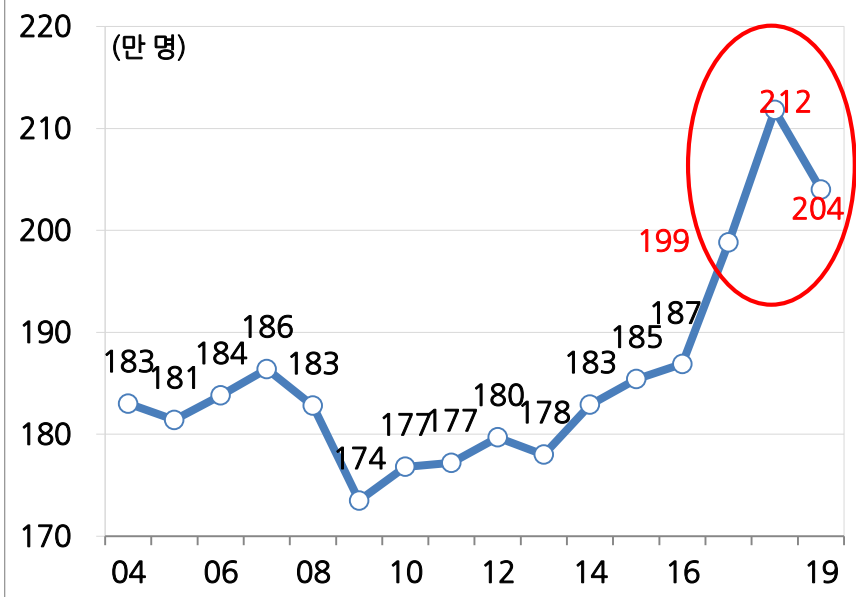
- 건설업 신규취업자 2018년 +4.7만 명(전산업 신규취업자 9.7만 명의 48%)
- 2019년 1~5월 -0.9만 명의 감소세로 전환, 향후 건설업내 10~30만 명 구조조정 압력 발생 -

주요 산업별 취업자 증감



자료: 통계청

건설업의 취업자수 추이



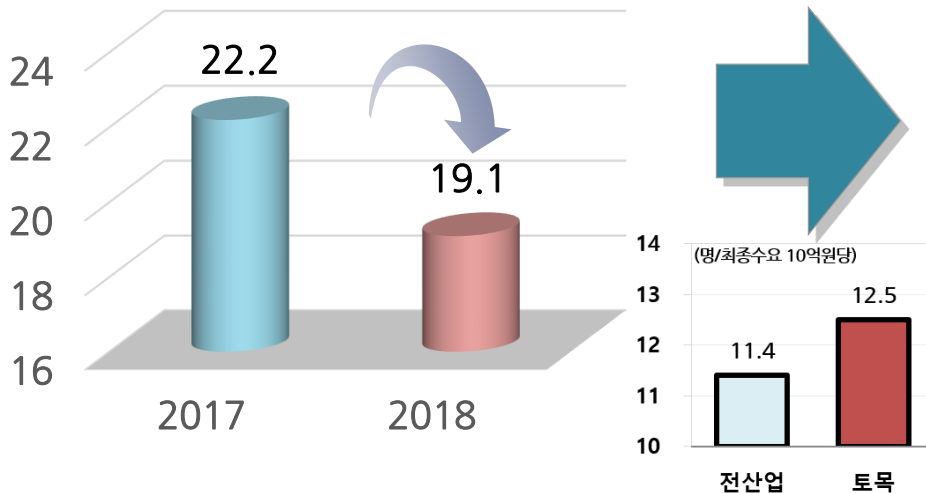
자료: 통계청, 현대경제연구원

③ 고용 창출력 약화

- SOC 3.1조 원 감소로 경제 전체에 직·간접적으로 3만 9,000개 일자리 상실
 - 2018년 SOC투자 위축으로 건설업 일자리 2만 2,220명, 타산업 일자리 1만 6,558명 소멸
 - 산업별로는 사업서비스, 도소매·음식·숙박, 운수, 장비·기계, 비금속 등이 상대적으로 타격

2018년 SOC 투자 감소에 따른 산업별 취업유발인원 감소분

SOC 투자 3.1조원 감소



자료: 한국은행, 통계청 통계를 이용한 계산

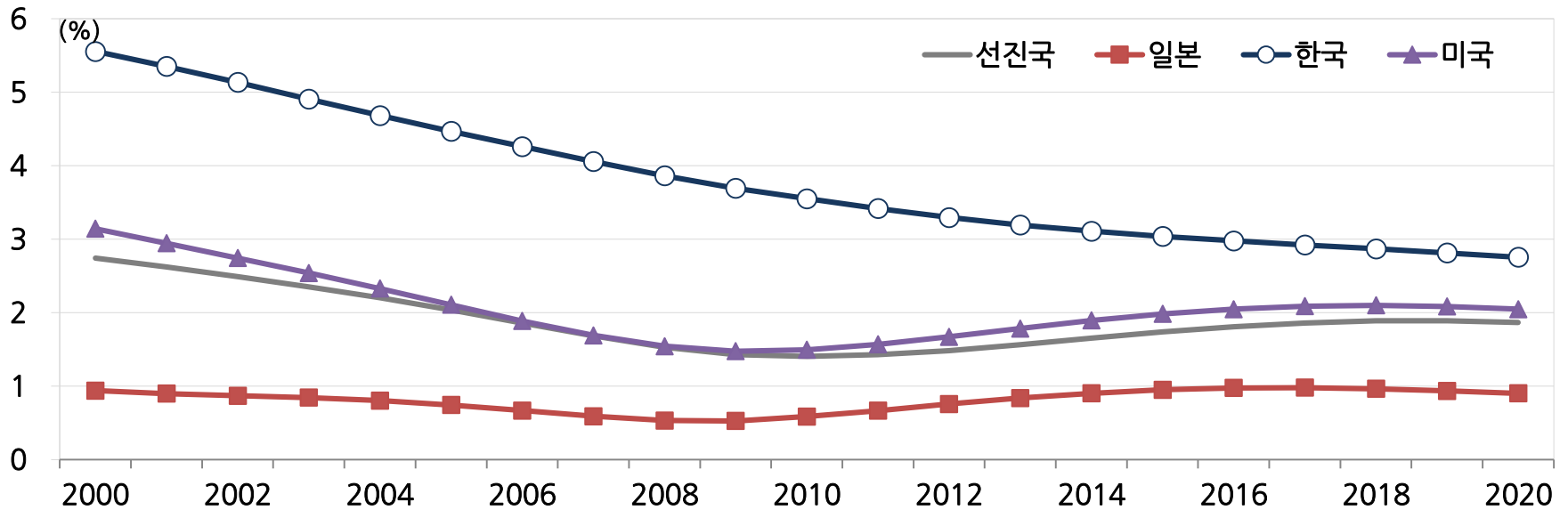
산업	고용감소분(명)
건설	22,220
사업서비스	4,399
도소매·음식·숙박	2,987
운수	2,342
장비·기계	1,103
비금속	1,007
금속	886
금융·보험·부동산	769
1차산업	504
철강	253
석유·유화	110

④ 중장기 성장잠재력 훼손

• 글로벌 금융위기 이후 한국과 선진국 잠재성장률 방향의 괴리

- 한국의 잠재성장률은 지속적으로 하락하는 추세
- 선진국들은 글로벌 금융위기 이후 잠재성장률이 상승하는 모습
- 한국과 선진국 간의 성장률 격차, 2000년 3%p에서 2010년 2%p, 2020년 1%p로 축소

한국 및 주요 선진국 잠재성장률 추이

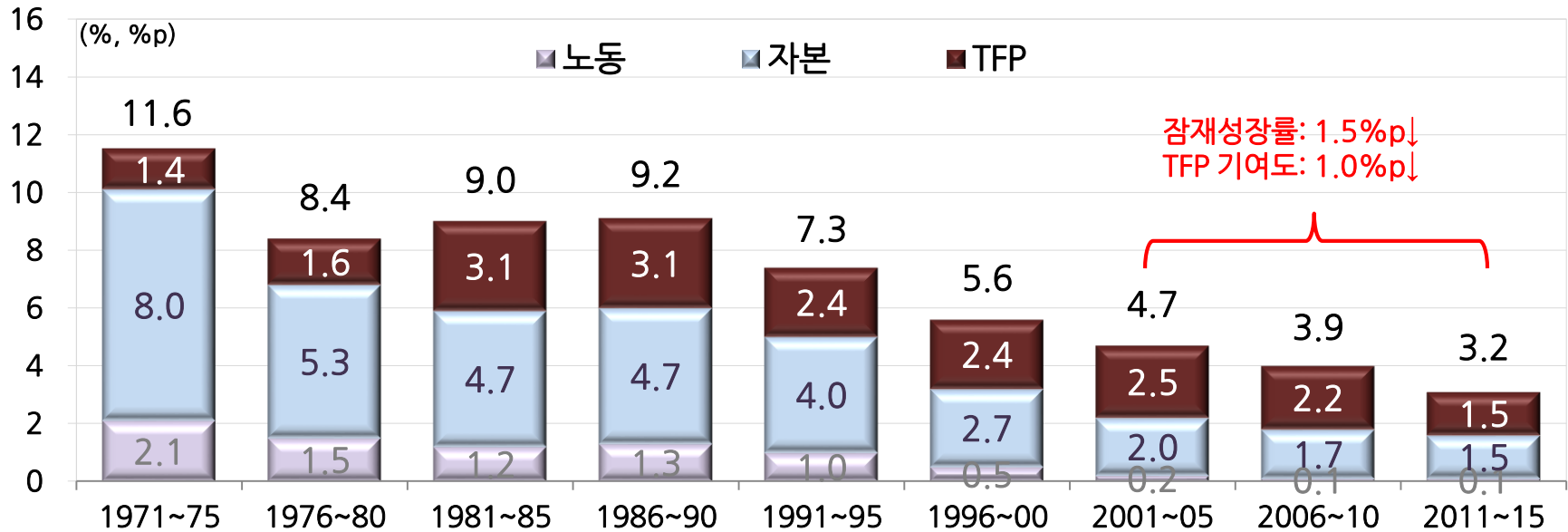


자료: 현대경제연구원

④ 중장기 성장잠재력 훼손

- 성장률 하락의 원인은 효율성 및 자본투자 부진
 - 최근 잠재성장률 하락의 주된 요인은 자본스톡 및 TFP 기여도 하락
 - 인프라 투자의 부진이 자본스톡 축적력 저하와 경제효율성 약화의 원인이 되었을 가능성 존재

한국의 시기별 잠재성장률 및 생산요소의 기여도

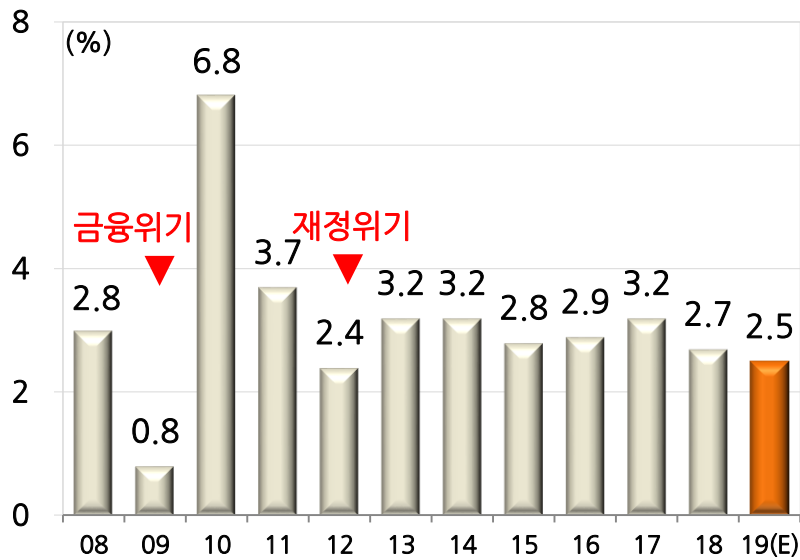


자료: 현대경제연구원

④ 중장기 성장잠재력 훼손

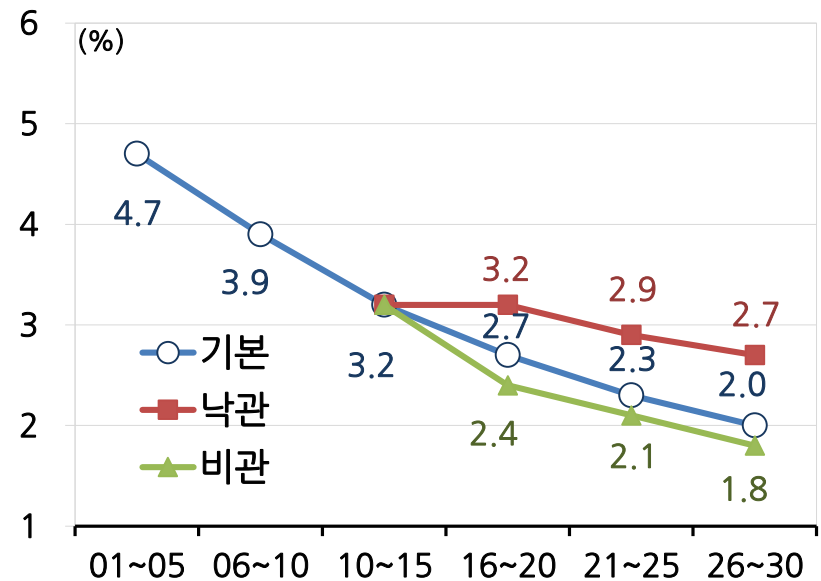
- 경제성장률 2년 연속 하락(HRI 2017 3.2% → 2018 2.7% → 2019 2.5%)
 - 2019년 경제성장률 2.5%로 금융위기('09년 0.7%)와 유럽재정위기('12년 2.3%) 이후 최저
 - 향후 10년 내 1%대 성장률로 추락 우려

한국 연간 경제성장률 추이 및 전망



자료: 한국은행(실적), 현대경제연구원(전망)

시나리오별 잠재성장률 전망



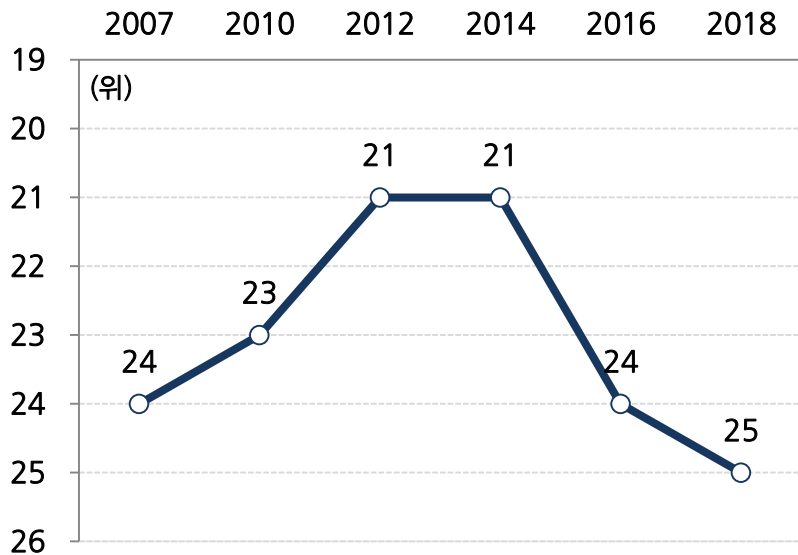
자료: 현대경제연구원

④ 중장기 성장잠재력 훼손

• 교통 인프라 부문의 경쟁력은 약화

- 세계은행의 물류경쟁력지수 한국 순위는 2007년 24위에서 2012년 21위까지 높아졌으나 2018년 25위로 하락(아시아 국가 중에서는 일본 5위, 싱가포르 7위, 홍콩 12위 등에 이어 4번째)
- 2015년 기준 전국 교통혼잡비용 33.4조원

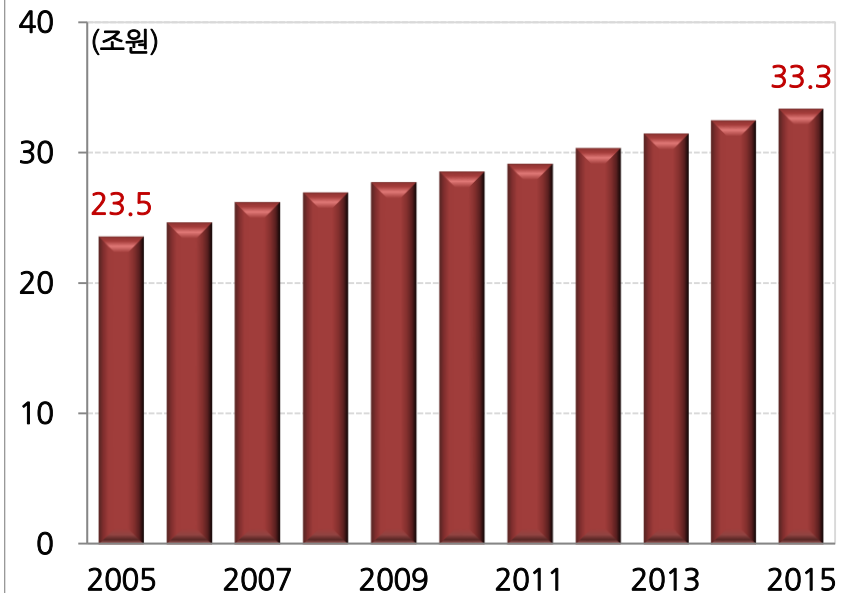
물류경쟁력지수 한국 순위 추이



자료: World Bank

주: 괄호안은 160개국 중 순위

전국 혼잡비용 추이



자료: 한국교통연구원

④ 중장기 성장잠재력 훼손

- **현 SOC 예산 계획 규모로는 향후 경제성장률 2%대 후반 불가능**
 - 최근 연구 자료에 따르면 2%대 후반의 경제성장률 달성을 위해서는,
 - 현 중기재정운용계획상 SOC 예산 규모에서 5년 동안 최소 총 29조 원 이상의 증액 필요

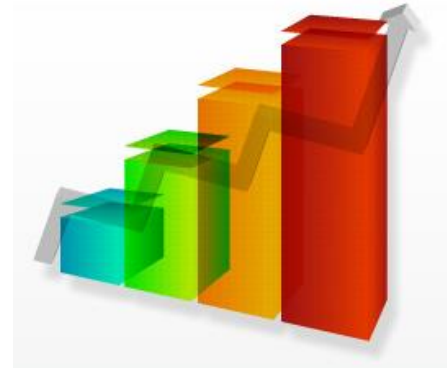
기존 문헌들의 적정 SOC 투자 수준 추정 연구결과

연구기관	대상기간	전제 성장률	전제 감가율	적정 SOC/GDP 비율	대상기간 과부족 SOC 규모
KDI(2012)	2012~16년	3.0%	1%~2%	2.24~2.80%	적정 범위내 위치
기재부(2010)	2013~17년	3.0~3.5%	2%	2.80~3.08%	-
건산연(2017)	2017~21년	2.5~2.8%	2%	2.58~2.69%	5년간 총 49.3~59.8조 원 부족
국토연(2018)	2018~22년	2.5~2.8%	2%	2.52~2.69%	5년간 총 28.9~46.9조 원 부족 중앙정부 11.4~18.7조 원 부족

주: 각 연구 자료



시사점



첫 째, 처음부터 SOC의 개념에 대한 자의적 해석과 잘못된 접근 존재
(본래의 의미를 고려하면 생활형 SOC는 SOC가 아님)

둘 째, 양적인 SOC 투자가 충분하다는 주장은 위험한 발상으로 판단
(SOC가 경제성장률에 맞추는 것이 아니라 경제성장률이 SOC에 맞추는 것)

셋 째, SOC 투자의 경기부양 및 성장잠재력제고 효과를 혼동
(SOC의 핵심기능은 자본스톡 축적 및 효율성 제고를 통한 성장잠재력 확충)

넷 째, SOC 투자 최종 목표를 경제 효율성 확보가 아닌 균형 발전으로 잘못 설정
(SOC 투자의 효율성 극대화 방법은 지역적 균형 투자가 아닌 불균형 투자)

다섯째, SOC 투자의 중앙정부 비중 축소 기초의 부작용을 간과
(공공재 민간투자의 필연적 한계, 지방정부 SOC투자의 포폴리즘화)

첫 째, 인프라의 안전성 및 노후화 진단을 통한 실효적 SOC 자본 스톡 파악

둘 째, 사회적 요구 및 미래사회 변화에 대응한 새로운 SOC 투자 발굴

셋 째, 성장잠재력 제고를 위해 중장기 SOC 투자 규모 및 방향성의 재검토

넷 째, 인구와 산업시설을 고려한 SOC 투자의 지역·분야 별 배분 효율성 확보

다섯째, 정책의 체계성 확보 및 효과 극대화를 위한 SOC 투자의 중앙집권화

감사합니다