



## 건설투자 예산 삭감 논란 및 국토인프라 이슈 진단

**“건설투자예산: 정치적 주장보다 인프라 마스터플랜 수립이 우선이다.”**

### 01 이슈 배경

정부가 국회에 심의요청한 2018년 예산편성안을 보면 SOC 투자가 전년도보다 20% 삭감된 17.7조 원으로 적시 되어 있다. 예산 편성에서 건설투자비 삭감은 이미 예고되었었다. 올해 예산도 2015년 대비 6.6% 삭감된 금액이다. 문제는 내년도 삭감률이 정부의 당초 계획을 크게 상회하는 20%라는 데 있다. 이와 관련하여 정치권과 산업계, 그리고 시민단체에서 다양한 의견을 내고 있다. 예산 편성권을 가진 정부는 국토인프라 보유량을 고려하면 줄여도 문제가 없다고 밝힌 반면, 산업계에서는 국토인프라가 선진국 대비 양적, 질적으로 여전히 부족하다는 입장이다. 일부 시민단체는 토건경제를 중단할 때가 됐다고 주장하고 있고 여당에서는 건설투자를 경기 조절용으로 활용하는 시대는 끝났다고 주장한다. 반면 야당에서는 불요불급한 선심성 예산은 줄이되, 국민안전을 위한 건설투자는 증액되어야 한다고 주장하고 있다.

예산 삭감에 대한 이러한 다양한 주장들에는 공통적으로

중요한 핵심 논점이 간과되고 있다. 그것은 바로 국토인프라의 양적, 질적 수준이 현재뿐만 아니라 미래의 수요를 충족할 만한 수준인지에 대한 고려다. 정부는 예산 삭감의 이유로 국토인프라의 현재 보유량을 내세우면서도 정작 현재와 미래의 국민 삶의 질, 그리고 국가경쟁력 강화에 필요한 보유량에 대해서는 어떠한 근거와 계획도 제시하지 않고 있다. 국토인프라에 대한 국가의 비전과 목표, 그리고 정책을 기초로 건설투자에 대한 예산이 배분되었다는 근거 및 논리가 실종된 상태에서 정부의 주장은 상당히 설득력이 약할 수밖에 없고 많은 국민들은 내년 예산이 단순히 배정의 우선순위를 고려한 정치적 판단이라고 생각하기 쉬울 것이다. 대한토목학회에서는 현재와 미래의 국민경제와 글로벌 국가경쟁력 강화를 위한 시각에서, 건설투자 예산 삭감과 관련하여 제기된 이슈를 3가지 쟁점으로 나누어 진단하고 건설투자에 대한 방향을 제시하고자 한다.

### 02 쟁점 (1): 국토인프라의 양적 수준

첫 번째 쟁점은 국토인프라의 양적 수준에 대한 평가다. 정부에서는 우리나라의 국토인프라가 양적으로 충분하여 추가 개발의 필요성이 적다고 인식하고 있는 듯하다. 이러

한 인식과는 상이한 다수 정보들을 쉽게 접할 수 있다. G20 인프라투자정보기구(GIH)는 한국의 현재 인프라 보유량을 고려하면 2040년까지 정부예산이 46조 원 부족할 것이

라 전망하였다. 보다 세세한 자료들을 들여다보면 우리나라의 국토인프라 수준이 수요를 만족할 만큼 충분하지 않다<sup>1)</sup>는 것을 알 수 있다. 교통체증으로 인해 국민이 지불하는 비용이 2015년 기준 연간 33.4조 원이고, 일일 평균 통근시간이 약 1시간으로 OECD 평균(29분)의 2배에 달한다. 출퇴근하는 국민 한 사람이 길에서 낭비하는 돈이 1인당 연간 90만 원 이상으로, 국가 전체로 보면 다른 OECD 국가보다 연간 12조 원의 기회비용이 더 발생하는 셈이다. GDP 대비 국가물류비 비중의 지표를 봐도, 우리나라는 11.0%로 일본(9.2%), 미국(8.1%)보다 높은 수준이고, 물류경쟁력지수 순위 역시 2012년 이후로 하락(21위 ⇨ 24위)하고 있다. 세계경제포럼(WEF)이나 한국개발연구원에서 제시하는 국토인프라 양적순위가 상대적으로 높게 나타나는 이유는 단순히 국토면적당 도로 또는 철도의 길이로 제시하기 때문이다. 스위스 국제경영개발원(IMD) 또는 국토연구원의 국가인프라 경쟁력 순위가 OECD국가 중에 하위권으로 나오는 이유는 인구밀도 또는 GDP 수준과 비교한 국토인프라의 보유량을 따지기 때문이다.

정부가 내세우는 건설투자 예산 삭감 이유를 그대로 받아들이기 어려운 이유는 인프라 수준에 대한 객관적 평가가 밑바탕이 되지 않고 있기 때문이다. 최근 서울~세종 고속도로 사업을 민간투자사업에서 국가재정 사업으로 전환하면서까

지 추진하고 있는 점을 보면, 정부 내부적으로도 한편에서는 우리나라의 부족한 인프라 수준을 인지하고 있는 것으로 보인다. 더욱 중요한 점은 정부의 건설투자 예산이 계속 삭감되는 것과 관계없이 국토인프라 수요는 공급을 상회하여 지속적으로 증가할 것이고, 이를 충족하기 위해 보완적 역할을 해온 민간투자사업 역시 정부의 현 기조를 보면 녹록지 않다는 점이다. 결국 사용자인 국민의 부담이 증가할 수밖에 없다.

SOC 건설은 국민 삶의 질을 높이는 공공복지 증대와 직접적인 연관을 갖지만, 그 외에 부가적인 일자리 창출로 우리경제에 긍정적 영향력을 발휘한다. 건설투자를 전년 대비 20% 줄이는 것은 일자리 18만 개를 증발시킬 만큼 지방 경제에 큰 영향을 미친다. 기획재정부가 내놓은 '2017~2021년 국가재정운용계획'<sup>2)</sup>을 보면 국가 총 예산 규모는 향후 4년간 연평균 5.8% 증가하지만 건설투자비 배분은 연평균 7.2%씩 줄어들게 되어 있다. 반면 복지비와 국방비는 지속적으로 증가한다. 건설투자비가 지속적으로 줄어드는 이유는 건설에 대한 국정과제 우선순위가 낮기 때문이다. 이는 국토인프라에 대한 미래 비전과 가치정립이 없는 상태에서 집권당의 국정 우선순위에 따라 인프라에 대한 예산배분이 얼마든지 달라질 수 있다는 점을 극명히 보여주고 있는 것이라 하겠다.

## 03

## 쟁점 (2): 국토인프라의 질적 수준

두 번째 쟁점은 국토인프라의 질적 충족도이다. 국토교통부 통계<sup>3)</sup>에 따르면 2016년 말 현재 주요 시설물 26,930개 가운데 30년 이상 사용된 시설물 비중이 10.3%이다. 지금과 같은 예산으로는 20년 후인 2036년에는 30년 이상 사용된 노후화 시설물의 비중이 61.5%에 이르게 된다. 한국을 대표하는 수도 서울의 도시인프라 노후화<sup>4)</sup> 정도는 국가

전체보다 훨씬 심각하다. 2014년 기준 하수관로는 48.3%, 지하철은 35.6%가 노후화되었다. 30년 이상 경과된 초·중·고등학교 수가 24.3%이다. 도로 파손으로 인해 발생하는 사고가 연평균 36%씩 증가할 만큼 도로의 노후화 정도도 심각하다. 2015년 서울시민 대상 설문조사 결과, 시민 3명 중 1명이 인프라 안전에 대해 불안감을 갖고 있는 것으로

1) 현대경제연구원(2017), SOC의 본질은 미래 성장잠재력 확충이다(SOC투자의 양적 질적 수준 판단과 시사점)

2) 기재부 보도자료(2017.8.29), 내 삶을 바꾸는 2018년도 예산안(일자리·소득주도 및 혁신 성장 지원)

3) 한국건설경영협회(2017), 글로벌 건설리더스(volume 148, 2017.9)

4) 서울대학교 건설환경종합연구소 외 2개 기관 공동연구(서울시 인프라 시설의 안전 및 성능개선 정책방향 연구)

나타났다. 압축 경제성장을 가능하게 만들었던 국토인프라를 현재 상태로 방치할 경우 국민의 생명과 삶의 질을 위협하는 요인이 되고, 결국 국민 복지 수준을 저해하는 결과로 이어질 수 있다.

국토인프라는 목표 수준에 따라 수명을 설정하고 그에 맞게 설계가 이뤄진다. 더구나 과거 80년대, 90년대 초반에 공급되었던 대부분의 인프라 수준은 소득수준 1천 불 이하의 눈높이에 맞춰져있다. 소득수준 3만 불을 바라보고 있는 지금의 눈높이를 맞출 수 없는 것은 당연하다. 최근 4차 산업혁명의 물결에 맞추어 최첨단 정보통신기술들을 국토인프라에 접목하는 스마트 시티 및 스마트 인프라에 대한 수요도 점점 늘어나고 있어 국민들이 원하는 국토인프라의 질적 수준은 더욱 높아질 전망이다. 정부와 정치권도 이런 현실을 이미 인지하고 있다. 노후인프라기본법을 준비하고 신산

업 육성을 위하여 스마트도시법을 확대 개편하는 것도 이러한 현실 인식의 연장선이다. 서울시는 도로, 지하철, 상하수도 등의 노후화된 인프라가 시민안전을 크게 위협하는 사태의 심각성을 인지하고 이미 2016년에 노후인프라 개선 관련 조례를 제정하였다. 현재 시민이 이용하고 있는 기존 인프라에 대해서는 노후화 수준을 보다 정밀하게 평가·예측하고, 이들 결과에 따라 보수 또는 개량예산을 중앙정부가 지원하는 조치들이 뒤따라야 할 것이다. 미래인프라에 대해서는 4차 산업혁명을 담는 플랫폼이라고 불리는 스마트 시티로 인하여 높아질 국민의 기대 수준을 정확히 예측하여, 인프라의 질적 수준을 확보하기 위한 계획과 그에 맞는 적절한 예산 배분을 제시할 때 비로소 공감대를 형성하고 미래지향적인 의견 수렴이 가능해질 것이다.

## 04

### 쟁점 (3): 국토인프라 건설에 대한 시각 차이

세 번째 쟁점 이슈는 건설투자예산을 바라보는 관점의 차이이다. 건설투자예산을 건설에 대한 투자로 보는 시각은 토건경제, 경기 살리기 등 건설의 한시적 역할만을 강조한다. 건설을 3D 업종으로 보고 시대와 맞지 않게 경기 조절 역할만을 한다는 주장이다. 심지어 사람들이 잘 이용하지도 않는 공항·도로·관광지를 만들어놓는다고 그게 경제를 활성화하는 데 얼마나 도움이 되겠는가 하는 시각도 크다. 반면 건설예산을 국가인프라 투자로 보는 시각은 국가경제와 글로벌 경쟁력 강화, 즉 현재보다는 미래의 역할을 강조한다. 국내 16개 건설관련 협·단체에서는 건설을 대표적인 서민경제로 건설이 곧 복지라고 주장한다. 50년 전 경부고속도로나 1991년 인천국제공항 착공 시에도 국고를 낭비하는 대표적 사례라며 예산 투자를 극렬하게 반대했던 사람이 많았다. 지금의 경부고속도로와 인천공항을 대표적인 국고 낭

비 사례라 주장하는 사람은 아무도 없다. 광복 60주년 해였던 2008년 국민 상대 설문조사에서 한국경제<sup>5)</sup>를 바꾼 위대한 순간으로 경부고속도로 개통이 압도적인 표차로 1위(20.1%)를 차지하였었다. 건설 투자를 폄하하면서도 완공된 국가인프라를 폄하하는 단체나 개인은 거의 없다. 인프라의 가치를 만드는 건설단계, 즉 입력단계로 보느냐 아니면 사용단계로 보느냐에 대한 차이일 뿐이다.

인프라의 가치를 사용단계인 미래를 기준으로 평가하지 않는다 하더라도 국가 인프라 건설은 일자리 창출로 현재에도 크게 국가 경제에 이바지할 수 있다. 28개 주요 산업 중 건설 투자는 고용과 타 산업에 미치는 연관 효과가 단연 높다. 일자리를 창출하고 서민복지를 증진하기 위하여 건설투자예산을 줄이자는 주장은 산업의 역할과 효과에 대한 충분한 고려 없이 국정과제에 대해 예산배정 우선권을 달라는 주

5) 한경비즈니스(2008), 대한민국 60년 기업 60년(한국경제를 바꾼 위대한 순간, '베스트5')

장과 차이가 없다. 토건족을 위한 삽질경제 시대를 끝내야 한다는 주장도 극단적이다. 토건이라는 용어가 갖는 부정적인 이미지도 인프라가 사용단계에 가질 미래의 가치를 무시하고 단순히 현재의 건설투자를 폄하하기 위해 만든 하나의 프레임인 것이다. 건설이 대표적인 삽질경제라면 왜 영국이나 일본, 미국 등 선진국이 인프라에 대한 투자를 지속적으

로 늘려가고 있는지를 설명할 수 있어야 한다. 현대에서 국토인프라에 대한 투자를 줄이는 것은 우리가 향유한 인프라에 대한 부채를 미래 세대에 전가시키는 것이다. 찬반 주장보다 합리적인 논거가 앞서야 하는 데 논리적인 근거가 없다는 것이 쟁점의 본질이다.

## 05

## 쟁점 이슈를 방지할 경우 예상되는 결과

현 상황이 지속될 경우 학회가 예상하는 미래는 다음과 같다.

예측 ①: 국가재정 여력을 확충하지 않는 한 건설투자는 지속적으로 감소하게 될 것이 확실하다. 혁신적인 조치가 수립되지 않는 한 신규 인프라 투자는 없을 것이다. 이미 진행 중인 건설에도 예산이 삭감되어 공기가 지연될 수밖에 없다. 공기지연으로 인해 간접비가 증가하고 수입은 줄어 기업의 경영수지 악화로 구조조정이 상시 발생하게 될 것이다.

예측 ②: 국토인프라 경쟁력 저하로 교통체증에 따른 비용이 증가하고 산업체의 물류비 부담도 늘어날 것이다. 국민이 지불하는 통근 기회비용 낭비는 삶의 질과 도시경쟁력을 저하시키게 된다. 당연히 글로벌 경쟁력 또한 저하될 수밖에 없다.

예측 ③: 인프라의 양적·질적 저하는 곧 국가경쟁력 저하로 이어지고 결국 국민경제가 어려워질 수밖에 없다. 산업의 체감 경기와 실제 경영수지 악화는 일자리 불안을 가중시키고 기업들은 신규 고용을 기피하게 될 것이라 전망한다. 청년 일자리 역시 크게 줄어들 것이고 건설이 고용창출 효과가 높다는 주장은 통계와 관계없이 힘을 잃게 될 것이다.

예측 ④: 기존 국토인프라의 노후화가 급속도로 진전되어 국민의 일상적인 삶의 질과 안전까지 위협하는 흉기로 변할

가능성이 높다. 선진국인 미국조차 국토인프라 투자를 기피해온 결과 노후화된 인프라가 국민을 위협하는 최대의 적으로 불릴 만큼 상황이 심각해졌는데, 2013년 기준으로 국토인프라의 품질과 성능을 설계 수준으로 복원시키는 데만 3조 6천억 불이 소요될 정도로 심각하다. 국토인프라 노후화로 인한 사고 빈발은 외국기업의 투자 기피는 물론 방문객들에게 부정적 이미지를 확대시킬 것이다.

예측 ⑤: 현재 전 세계 5위권에 올라있는 해외건설 수주경쟁력의 토대가 약화될 것이다. 우리나라 기업들이 해외에서 굴지의 선진기업들과 경쟁하면서 대형 프로젝트를 수주하고, 일자리를 만들며 외화가득률을 높일 수 있었던 것은 국내 건설에서 닦은 실력과 경험이 기반이 되었기 때문이다. 국내에 지어진 이순신대교를 보면서 해외의 많은 발주처들이 우리 업체의 실력을 인정하게 되고, 자국의 큰 프로젝트에 초청하게 되면서 30억 불이 넘는 터키의 차나칼레 초장대교량을 수주하게 된 것이 이를 잘 설명해 준다. 국내 인프라에 대한 투자가 계속 줄게 되면, 유능한 청년인력들이 사양 산업을 외면하게 되고 경쟁력의 핵심인 기술 인력과 경험, 노하우가 사장될 것이다. 이를 복원하기 위해서는 천문학적인 대가를 치를 수밖에 없을 것이다.

각각의 주장에 대한 이해당사자들의 의견을 존중하지만 대한토목학회는 국가와 국민의 미래를 위해서 이대로 현 사태를 방치해서는 안 된다는 결론이다. 현 정부의 건설투자 예산배정 논리는 국민경제의 현재와 미래를 위한 본질과는 상당한 거리가 있다. 이해나 소신에 따라 목소리만 높이는 주장보다 정부가 나서서 국토인프라에 대한 마스터플랜을 국민들에게 제시해야 한다. 미래에 대한 계획을 세우고 이를 위해 한 단계씩 나아가야 한다. 국가와 산업의 역할과 책임론을 설정하고 이에 대한 방안을 아래와 같이 제시하고자 한다.

제안 ①: 국토인프라 개념에 대한 올바른 정립이다. ‘국토인프라 = 건설’ 주장에서 벗어나 국토인프라 마스터플랜의 대상을 새롭게 정의해야 한다. 선진국에서 사용하는 보편적인 국토인프라<sup>6)</sup>는 에너지, 교통, 수자원, 폐기물, 그리고 통신 등 5가지 분야다. 어느 국가도 국토인프라를 “건설”로 국한해서 보지 않는다. 영국은 인프라를 ‘국가경제의 중추’로 정의하고 있다. 미국도 인프라를 ‘국가의 중추’로 정의했다. 국내는 어디에도 인프라의 개념을 명확하게 정립한 문서도 법령도 없다. 과거처럼 국토인프라를 국토교통부가 가버너스를 총괄하기에는 그 범위가 너무 커졌다. 국가차원에서 국토인프라를 종합관리하는 사령탑 역할을 청와대 혹은 국무조정실에 설립하여 마스터플랜을 총괄할 것을 제안한다.

정부는 마스터플랜의 일환으로 단기대책과 중장기 전략을 수립해야 한다. 재정여력 감소가 불가피한 현실을 인정하고 무조건적 예산 삭감은 줄이되 진행 중인 사업에 대한 예산은 지속적으로 지원해야 한다. 계약자의 간접비 부담을 줄여주기 위한 수단으로 공공공사 계약서를 담보로 금융권에서 필요한 예산을 대출해서 사용하도록 하고 공공기관이 원금과 이자를 보상하는 방식을 적극 활용할 것을 제안한다. 이미 계획된 신규 사업은 가능한 범위에서 민간투자사업방

식으로 전환하여 재정여력 감소를 대체할 것을 제안한다. 민간투자사업은 그동안 상대적으로 높은 이용요금과 과도한 운영수입보장(MRG) 등으로 비판을 많이 받아왔으나 지금은 공공성을 보장하면서 민간자본을 적극 활용할 수 있는 모델들이 많이 개발되어 있다. 급속도로 진행되는 국토인프라 노후화 현상을 방지하기 위해서는 ‘선 예산, 후 보수’ 개념에서 ‘선 수요, 후 예산투입’으로 예산 정책의 패러다임을 전환해야 한다. 영국의 ‘UK Infrastructure 2050’처럼 중장기 국토인프라 비전과 전략을 마스터플랜에 반영하는 것이 무엇보다 중요할 것이다.

아울러 지금부터라도 우리나라는 노후 인프라 시설물을 통합적으로 관리할 수 있는 통합 DB 센터 구축을 위해 정부의 조직 또는 기관을 구성할 필요가 있다. 작년 크게 사회문제가 부각되었던 서울시 정릉천 고가교의 텐던 문제도 보수보강과 유지관리를 위한 정보체계가 미흡했던데 큰 원인이 있었다. 우리나라는 아직까지 도로, 철도, 댐, 항만, 상하수도 등을 비롯한 국토인프라에 대한 체계적인 데이터베이스가 구축되어 있지 않다. 오래된 인프라 시설들은 데이터가 아예 존재하지 않거나 있더라도 디지털화가 되어 있지 않다. 발주처, 설계사, 시공사 등 각 주체별로도 데이터 형식도 다르고, 서로 간의 공유 시스템도 없다. 이제라도 4차 산업혁명의 틀에 맞추어 가칭 ‘국토인프라 종합정보센터’ 설립을 서둘러야 한다.

제안 ②: 산업체의 역할과 책임이다. 경영악화로 인한 상시 구조조정보다는 2~3년 동안 유휴인력을 재교육하여 글로벌 시장에서 필요로 하는 기술력을 재무장시키는 기회로 활용할 것을 제안한다. 정부가 예산 부족을 이유로 국토인프라 마스터플랜 수립을 미룬다면 건설산업 16개 단체가 협력하여 산업을 대표하는 전략을 수립한 후 정부에 제시할 것을 제안한다. 사업자단체는 국민을 설득할 수 있는 전략적 수단

6) HM Treasury(2010), Strategy for national infrastructure(Infrastructure UK)

으로 이를 활용할 수 있을 것이다. 이미 개발 중에 있는 전국의 노후인프라 현황 및 안심지도를 국토인프라 마스터플랜에 포함시켜 국토 공간이용 전략의 완성도를 높이고 대국민 공감대를 형성하도록 하는 것도 한 방법일 것이다.

제안 ③: 학술단체의 역할과 책임이다. 연구 중심에서 건설산업의 현재 진단과 미래 진로를 제시하는 역할을 해야 한다. 세계는 4차 산업혁명 대비 국가 차원의 비전과 전략 개발에 올인하고 있다. 선진국일수록 국가와 사회의 미래에 대해 학회가 더 적극적이다. 우리에게도 청년과 후대의 일자리를 만들어 내는 국가전략 수립의 출발점은 학술단체라는 인

식이 필요한 때이다. 연구를 위한 단체 활동에만 머물기에는 시간이 없다. 국토인프라 마스터플랜 수립에 있어서도 국가와 산업의 역할을 제안하는 것이 곧 건설관련 학회의 책임이다. 국토인프라를 현재와 같이 방치해도 문제가 없을지 학회를 중심으로 학술단체에서 목소리를 내야 한다. 경험으로 축적된 기술력과 유능한 청년인력의 진입통로가 사라질 위기에 처해있는 현실을 직시하고 대안을 마련해야 한다. 정부와 산업의 도움은 받으면서 역할과 책임을 회피하는 것은 더 이상 용납되지 않아야 한다.

## 07 맺음말

국토인프라는 국가 경제의 중추이자 국가의 중추다. 인프라를 방치함으로써 경제와 국민이 입을 피해를 방지할 수는 없다는 것이 선진국의 보편적인 인식이다. 건설투자를 토건축을 위한 삽질경제로 폄하하는 것은 주관적인 일부단체의 주장일 뿐이다. 약 20년 전 미국정부는 건설은 국가나 사회가 선택할 수 있는 산업이 아닌 절대산업이라는 결론을 내렸음에도 불구하고, 노후 인프라에 대한 투자를 소홀히 하다 현재 큰 위기에 봉착했다. 대통령 공약에 1조 불에 달하는 인프라 투자계획이 포함된 것이 이를 잘 말해준다. 반면, 영국과 호주, 그리고 싱가포르는 건설 비전과 목표를 재설정했고 중장기적인 비전 하에 인프라 투자 및 구조혁신을 꾸준히 진행하고 있다. 건설을 토건경제가 아닌 국가 경쟁력 강화를

위한 산업으로 본 것이다. 건설에서 만들어내는 일자리가 국민의 비난을 받아야 할 아무런 이유도 없다. 건설기술인이라는 직업은 오히려 국가와 국민을 위한 봉사직업이다. 인프라 충족도에 대한 제대로 된 근거도 없이 주관적인 판단에 따라 건설투자를 삭감하는 것은 뻔히 보이는 문제를 후대에게 미루는 것과 같다. 국정과제에 포함되지 않았다는 이유만으로 국토인프라 투자를 기피하고 국가경쟁력을 저하시키는 것은 매우 근시안적인 접근이며 새로운 사회적 문제를 더욱 가중시킬 것이다. 대한토목학회가 국토인프라 마스터플랜을 주문하는 이유도 여기에 있다. 국토인프라에 대한 비용은 실제 사용하는 세대가 책임을 지고 지불해야 하는 것이 원칙이기 때문이다.

**KSCE Opinion**  
위원회

**위원장** 이복남

**위원** 강상혁, 강영철, 김두연, 김병민, 김한도, 박만우, 손정욱, 오명갑, 우재철, 윤성민, 조병욱, 지석호, 최봉준