

이상호 법무법인(유) 율촌 상임고문은 국내·외 건설산업에서 명성을 쌓아온 저명한 전문가이다. 서울대학교 정치학과를 졸업하고 동대학원에서 행정학 박사 학위를 취득했다. 한국건설산업연구원에서 연구원장을 역임하며 SOC 및 인프라 투자 확대와 건설정책 발전에 중추적인 역할을 했다. 사단법인 건설산업비전포럼 공동대표로 한국 건설산업 혁신을 주도하며 업계의 변화를 이끌었다. 또한 GS건설의 전략 담당 및 경영연구소장, 한미글로벌 사장을 역임하며 부동산 개발, 해외건설, PM/CM 등 다양한 분야에서 실무와 경영 경험을 쌓았다. 이상호 상임고문의 폭넓은 경력과 깊이 있는 통찰력은 대한민국 건설산업을 대표하는 리더이다. 그의 풍부한 경험과 깊이 있는 통찰력을 바탕으로, 도로교통 177호부터 '이상호의 건설정책 포커스'가 연재된다. 이번 기고는 건설정책과 인프라 투자에 대해 새롭고 전문적인 시각을 제시하며, 국내 건설산업이 나아가야 할 방향에 대한 깊이 있는 내용을 담을 예정이다.

# LEE



법무법인 율촌  
상임고문

# Sang-ho

### 이상호의 건설정책 포커스

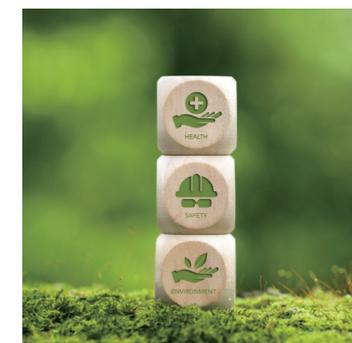
저성장시대를 타개할 새로운  
국가 인프라 정책을 수립하자

2025년 경제 전망은 암울하다. 한국은행의 2025년 경제성장률 전망치는 1.9%, 2026년에는 1.8%로 예상되며, 1%대의 저성장 시대를 예고하고 있다. 설상가상으로 당분간 정치적 혼란도 극심할 것으로 보인다. 이로 인해 자칫하면 일본의 '잃어버린 30년'과 같은 장기 침체에 빠질 수 있다는 위기의식이 높아지고 있다. 이러한 경제 위기 상황에서 놀라운 점이 하나 있다. 지난 수십 년간 경기 침체가 닥칠 때마다 정부는 건설 경기 활성화 대책을 꺼내 들었지만, 이번에는 매우 조용하다는 사실이다. 심지어 정부의 2025년 SOC 예산안을 보면, 12개 분야별 예산 중 SOC 예산만 유일하게 전년 대비 3.6% 감액된 25,5조 원으로 편성되었다. <국가재정운용 계획(2024~2028)>에서도 2028년까지의 연평균 SOC 예산 증가율이 0.4%에 그쳐, 26조 원대를 벗어나지 못할 것으로 발표되었다.

이처럼 SOC 예산이 줄어든 것은 윤석열 정부가 처음이 아니다. 박근혜 정부도 SOC 예산을 연평균 6.0%씩 줄이겠다고 했고, 문재인 정부 역시 연평균 7.5%씩 줄이겠다고 했다. 박근혜 정부에서는 4대강 사업 이후 정부의 SOC 사업에 대한 비판이 높아졌고, 복지 예산이 점증하면서 SOC에 투자할 재정이 부족했던 탓이 컸다. 문재인 정부에서는 출범 초기부터 "사람에 투자하지 콘크리트에 투자하지 않겠다."는 이념적인 요소가 크게 작용했다. 그러나 문재인 정부의 SOC 예산은 출범 첫해인 2018년에 19조 원으로 줄어든 뒤, 이후 4년간 지속적으로 증가했다. 특히 2020년 코로나19 사태가 발생하면서, 문재인 정부는 2020년 7월에 '한국판 뉴딜정책'을 발표했다. 이는 1930년대 대공황을 극복한 미국의 뉴딜정책처럼, 코로나19 사태 이후 경기 회복을 목표로 2025년까지 디지털 뉴딜, 그린 뉴딜, 안전망 강화 등 3개 부문을 중심으로 투자와 일자리 창출을 제시한 정책이다. 이 정책에는 건설 인프라 구축 방안도 다수 포함되었다. '한국판 뉴딜정책'에는 도로·항만 등 국가 SOC 인프라 관리 시스템의 디지털화, 노후 건축물 23만 호의 제로에너지화, 스마트 그린도시 25곳 조성, 학교 리모델링을 통한 스마트 스쿨 추진, 스마트 그린 산업단지 조성 등이 포함되었으며, 정부 재정 약 110조 원과 지자체 및 민간 부문의 투자액을 합하면 약 180조 원에 달하는 대규모 국가 프로젝트였다. 지금도 그렇지만, 대개 경제위기가 닥치면 민

간 건축 경기가 급격히 위축된다. 이에 따른 급격한 건설투자 감소를 막기 위해 정부는 SOC 투자를 핵심으로 한 공공건설투자 확대를 추진해 왔다. IMF 외환위기 당시인 1997년, 본예산에서 차지하는 SOC 예산 비중은 1997년보다 무려 31.1%나 증가했다. 글로벌 금융위기 때도 2009년 본예산에서 SOC 예산 비중은 8.6%였고, 2010년에는 8.5%였다. 사스(SARS) 사태 당시인 2003년 1차 추경에서 SOC 예산 비중은 33.3%였으며, 메르스(MERS) 사태 당시인 2015년 추경에서는 비중이 11.2%에 달했다. 이처럼 한국 경제가 위기에 처할 때마다 SOC 투자 확대는 단골 메뉴였다. 그러나 2025년 총예산 677조 원 대비 SOC 예산 비중은 3.8% 수준에 불과하다. 윤석열 정부의 2025년 SOC 예산 삭감은 세수 부족과 재정 적자가 이유라고 하지만, 1%대의 저성장 시대에 경기 활성화와 민생을 챙기겠다는 정책 방향에 부합한다고 보기 어렵다.

## CONSTRUCTION POLICY FOCUS



경기 활성화를 위해 한국은행의 기준금리 인하에 기대를 거는 사람들도 많다. 물론 저성장 시대를 타개하기 위해 금리 인하와 같은 완화적 통화정책도 필요하지만, 그것만으로는 충분하지 않다는 점은 일본 사례에서 잘 드러난다. '잃어버린 30년' 동안 일본의 통화정책은 충분히 완화적이었지만 경기 회복에는 성공하지 못했기 때문이다. 일본은행 총재를 역임한 시라카와 마사아키는 <일본의 30년 경험에서 무엇을 배울 것인가(2024)>라는 책에서, 경제의 장기 성장 경로를 결정하는 요인으로 금리보다 혁신, 생산성 향상, 노동력 성장 등이 더 근본적인 변수라고 주장하고 있다. 역사적으로나 경제학적으로 보아도, 인프라에 대한 지속적인 투자 확대는 저성장 시대를 타개할 수 있는 효과적인 방안 중 하나다. 그러나 우리 사회에서는 여전히 인프라 투자 확대에 대한 거부감이 강하다. 한동안 인프라 투자가 이른바 '건설족'을 살찌우고, '콘크리트에 투자하는 것'이라는 식의 반건설적이고 이념적인 저항이 컸다. 다른 한편에서는 현재 한국의 인프라가 충분하다는 '인프라 충분론'도 제기되었다. 특히 OECD 국가 사례를 언급하며, 국민소득 수준이 높아질수록 인프라 투자 비중은 줄어들고, 한국의 인프라 수준이 OECD 국가 평균을 상회하니 인프라 투자를 늘릴 것이 아니라 복지 지출을 늘려야 한다는 주장도 팽배했다.

지속적인 인프라 투자 확대를 위해서는 이러한 반론부터 극복해야 한다. 기본적으로 인프라 투자 확대는 경제 성장뿐만 아니라 국민의 삶의 질을 개선하고 복지를 확충하는 데 가장

CONSTRUCTION INSIGHT

중요한 역할을 해왔다. 예를 들어, 도로나 지하철이 확충되면 경제적 효과뿐만 아니라 직장인의 출퇴근 시간 단축 등을 통해 삶의 질과 복지 수준을 높여준다. 인프라 투자는 사실 궁극적으로 사람에 대한 투자이다.

한국의 인프라가 충분한지 여부는 평가 기준에 따라 달라질 수 있다. 한국의 좁은 '국토 면적 대비 도로 연장'과 같은 잘못된 평가 기준으로 보면 도로는 충분하다는 잘못된 결론이 도출될 수 있다. 유럽의 선진 OECD 국가 사례처럼, 국민소득 수준이 높을수록 인프라 투자가 축소되니 한국도 그렇게 해야 한다는 주장은 부적절하다. 유럽의 선진 OECD 국가들은 인프라 투자를 줄인 것이 잘한 일이 아니라 재정 여건상 어쩔 수 없는 선택이었으며, 이를 잘못된 결정으로 후회하고 있다. 특히 오늘날의 미국, 영국, 독일 사례를 보면, 오랫동안 인프라 투자를 게을리한 결과 노후 인프라로 인한 국가 경쟁력 상실을 걱정하고 있다. 오죽하면 미국의 저명한 언론인 토머스 프리드먼이 <미국 쇠망론(2011)>이라는 저서에서 미국의 인프라 경쟁력 상실이 쇠망의 주요 원인이라고 강조했겠는가. 이들 국가에서도 인프라 투자를 획기적으로 늘려야 한다는 공감대는 형성되어 있지만, 자원 부족 등의 이유로 필요한 만큼 투자하지 못하고 있는 실정이다. 한국의 인프라가 OECD 국가 평균 수준을 상회하니 추가적인 투자가 필요 없다는 식의 주장은 더욱 터무니없다. 한국이 목표로 삼아야 할 국가는 OECD 평균 수준이 아니라 최상위 수준이어야 하기 때문이다.

“국가 경제와 삶의 질을 위한 해법,  
선별적·지속적 인프라 투자로 새로운 도약을 준비할 시점”

저성장 시대를 타개하기 위해서는 획기적인 국가 인프라 정책을 수립하고 실행할 필요가 있다. 다만, 인프라 사업의 경제적·사회적 타당성을 도외시한 채 정치적인 목적으로 꼭 필요하지 않은 사업을 무분별하게 추진해서는 안 된다. 일본에서도 1990년대 초반 부동산 버블 붕괴로 어려움을 겪자 재정을 동원하여 대대적인 인프라 사업을 벌인 바 있다. 그 결과 '차는 다니지 않고 꿈만 다니는 도로'나 '선박은 보이지 않고 낚시꾼만 있는 항만'처럼 비효율적인 과잉 투자로 인해 문제를 겪었으며, 인프라 투자가 경제 회복에 기여할 수 있다는 국민의 신뢰마저 상실하게 되었다.

따라서 무엇보다 경제 성장을 견인할 수 있는 인프라 사업을 선별적으로 투자하는 일이 중요하다. 이와 관련하여 우리나라에서 제때 인프라 사업을 추진하기 어렵게 만드는 요인 중 하나로 예비타당성조사 제도가 손꼽히고 있으며, 실제로도 많은 문제점을 안고 있다. 그렇다고 해서 이 제도를 완전히 무력화하는 것은 바람직하지 않다.

인프라 투자는 정부 재정만으로 해결할 수 있는 일이 아니다. 재정적자 규모가 날로 늘어나고 국가부채가 급증하는 상황에서 재정만으로 모든 인프라 투자를 감당하기는 어렵다. 따라서, 현재 심각하게 위축된 민간 투자를 활성화할 방안을 적극적으로 모색해야 한다. 민간 투자 활성화를 위해서는 민간의 투자를 가로막는 규제를 개혁하는 것이 중요하며, 적극적으로 민간 투자 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 노력이

필요하다. 예를 들어, 새만금 개발사업과 같은 대규모 국책사업의 경우, 민간 투자 목표를 명확히 설정하여 국내외 자본을 적극적으로 유치해야 한다.

인프라는 도로나 철도 같은 경제 인프라뿐만 아니라 학교나 병원과 같은 사회 인프라도 포함한다. 그러나 우리는 여전히 인프라를 경제 인프라로만 인식하는 경향이 많다. 이는 경제 개발 과정에서 오랫동안 SOC라는 단어를 사용해 온 것과 연관이 있다. SOC는 개발도상국에서 경제 성장을 견인하기 위해 건설해 온 도로·철도·항만·공항과 같은 시설물을 지칭하는 용어다. 오늘날에는 전 세계적으로 SOC라는 용어를 인프라로 대체하며, 인프라를 경제 인프라와 사회 인프라로 크게 구분하고 있다. 우리도 SOC라는 낡은 용어를 인프라로 대체할 필요가 있다. 단순히 용어를 바꾸는 것에 그치지 않고, 4차 산업혁명 시대에 필요한 도심 항공 모빌리티(UAM) 등 새로운 유형의 인프라 건설에도 관심을 기울여야 한다. 또한, 기후변화에 대응하여 인프라 시설물의 탄소 배출을 억제하고, 노후 인프라의 유지 관리에 대한 투자도 획기적으로 확대해야 한다.

인프라 투자를 게을리하면 우리도 미국, 영국, 독일처럼 인프라가 경제 성장을 저해하는 요인이 될 수 있다. 더욱이 당면한 1%대 저성장 시대를 극복하려면 새로운 국가 인프라 정책의 수립과 실행을 핵심 국가 아젠다로 설정해야 한다. 🇰🇷