

이상호 (주)유창이앤씨 부회장은 국내·외 건설산업에서 명성을 쌓아온 저명한 전문가이다. 서울대학교 정치학과를 졸업하고 동 대학원에서 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 사장, 법무법인 율촌 상임고문 등을 역임하며 부동산 개발, 해외건설, PM/CM 등 다양한 분야에서 실무와 경영 경험을 쌓았다. 그는 폭넓은 경력과 깊이 있는 통찰력을 지닌 대한민국 건설산업을 대표하는 리더이다. 이번 기고는 건설규제개혁에 대해 새롭고 전문적인 시각을 제시하며, 국내 건설산업이 나아가야 할 방향에 대한 깊이 있는 내용을 담았다.

LEE

이상호의 건설정책 포커스

2026년도 예산안과 '선제적' SOC 투자 확대

올 여름은 전국적으로 극한 폭염과 호우 등으로 고통을 받았다. 특히 강릉시는 최악의 가뭄을 겪고 있고, 비가 올 때 까지 제사를 지낸다는 '인디언 기우제'라도 지내야 할 판국이다. 최악의 가뭄과 같은 자연재해야 어쩔 수 없다 치더라도, 댐과 같은 SOC 건설을 통해 이런 상황에 대한 대비는 충분히 했어야 한다. 불행하게도 강릉시는 그런 대비를 하지 못했고, 강릉시민들은 최악의 물부족 사태에 따른 고통을 겪고 있다. 원래 강릉시는 평창 동계올림픽을 앞둔 2017년 초와 작년 여름에도 물부족 사태를 겪으면서, 지하에 물을 가뒀다가 가뭄 때 활용하자는 '지하댐' 건설론이 제기됐지만 시기를 놓쳤다. 뒤늦게 연곡천 지하댐 건설에 들어갔지만 빨라야 2027년 이후에나 완공된다고 한다. 반면에 인접한 속초시는 2021년에 저수량 63만 톤 규모의 지하댐을 건설해 물 부족에서 벗어났고, 올 여름에는 '워터밤 축제'까지도 거뜬하게 치렀다. 이 사례는 '선제적' SOC 투자의 필요성을 보여준다. 사고가 난 뒤에 땀질식으로 SOC 투자를 찔끔찔끔 늘릴 것이 아니라, 선제적인 투자를 통해 사고를 예방하는 것이 중요하다.



(주)유창이앤씨
이상호 부회장

사실 기후변화는 어제 오늘 일이 아니다. 비단 댐뿐만 아니라 도로, 철도, 지하철, 공항 등 SOC 시설물은 과거의 설계기준 한도를 넘어서 극한 호우나 폭염 등에 대처할 수 있게 미리미리 지속적으로 개량해야 하고, 필요한 SOC 시설물을 신설해야 한다. 하지만 이 같은 선제적 SOC 투자 요청은 늘 재정부족, 복지, 환경 문제 등에 가로막혀 뒷전으로 밀려나곤 했다. 실제로 해마다 국내총생산(GDP)의 13~14%를 차지해 온 건설투자가 2021년부터 2024년까지 4년 연속 감소세를 기록했고, 한국개발연구원(KDI)이 발표한 '수정 경제전망'에 따르면(2025.08.12) 2025년 건설투자는 당초 전망(-3.3%)보다 훨씬 더 큰 폭의 감소세(-8.1%)를 기록할 전망이다. 이처럼 SOC를 비롯한 건설투자 감소세가 지속된다면, 기후변화에 대한 대응력은 더욱 약화될 수밖에 없다.

뿐만 아니라, 건설기업의 부도와 폐업 증가, 고용 감소, 지역 일자리 축소, 지역경제의 양극화 심화와 인프라 격차 확대는 물론이거니와 내수 경기 위축을 비롯하여 경제와 사회 전반에 걸쳐 심대한 구조적 파급효과를 초래하게 된다. 당장 정부의 올해 경제성장률 전망치만 해도 0.9%인데, 이렇게 경제성장률 전망치가 낮아진 가장 큰 원인도 건설투자 부진에 있다. 건설투자가 8% 넘게 감소한 게 성장률 하방의 중대 요인이란 게 한국은행의 진단인데, 내년 성장률 전망치 1.8%도 건설투자가 살아나지 않는다면 달성하기 어려울 것이다.

2026년에는 SOC 투자가 확대될 것이라는 기대감이 크다. 올해 출범한 이재명 정부는 2026년에 경기 회복과 지방선거 등을 감안하여 확장적 재정 정책을 펼 것으로 예상된다. 정부의 2026년 예산안도 그런 흐름을 보여준다. 정부 예산안을 보면 총지출은 728조 원으로, 올해 본예산 대비 약 8.1% 증가했다. 이는 2022년의 8.9% 이후 4년 만

에 최고 증가율이다. 그러나 정작 SOC 예산안을 자세히 들여다보면, 내년 이후에도 큰 기대를 하기 어려워 보인다.

2026년 SOC 예산 편성안은 27.5조 원으로, 올해보다 2조 원 늘어난 수준이다. 2조 원이라는 금액만 보면 증가했다고 할 수 있지만, SOC 예산 증가율(7.9%)은 총지출 증가율(8.1%)에도 못 미치며, 2022년(28조 원) 수준보다도 적다. 특히 정부의 중기 재정운용계획에 따르면, SOC 예산 증가율은 2026년 7.9% 이후 4.1%, 3.8%, 1.6%로 급속히 줄어든다. 물가상승률을 감안하면 사실상 향후 5년간 '정체 수준'을 유지하겠다는 의미나 다름없다.

SOC 사업의 주무 부처인 국토교통부 예산안은 2026년에 역대 최대 규모로 편성됐다. 도로·철도 등 SOC 사업의 안전 강화를 위한 예산이 대폭 늘어난 결과다. 하지만 법정 상위 계획이 종료되면서 도로와 철도 등 신규 사업은 크게 줄었다.

좀 더 상세히 보자. 먼저, 2026년 국토교통부 소관 예산은 62.5조 원으로 올해 대비 4.3조 원(7.4%)이나 늘었다. 이 같은 수치는 역대 최대 규모로, 정부 총지출(728조 원)의 8.6%에 달하는 수준이다. 이 중 SOC는 올해 19.5조 원에서 내년 20.9조 원으로 6.7% 늘었다. 이처럼 SOC 예산이 증가한 것은 안전 관련 예산의 증액 때문이다. SOC 예산 중 철도 분야의 노후 시설 개선 및 안전 시설 개량 등에 대한 예산은 2.9조 원이 반영됐다. 도로 분야는 겨울철 제설 작업 및 도로 살얼음 예방과 위험 도로 개선 등 시설물 투자에 2.5조 원을 투입한다.

이에 따라 전체 SOC 예산 20.9조 원 중 12.4조 원이 안전 강화를 위한 예산으로 배정됐다. 따라서 순수하게 SOC 시설물을 확충하는 예산은 8.5조 원에 그쳤다. 이로 인해 2026년도 신규 도로와 철도 사업은 대폭 감소했다. 도로 분야 신규 사업은 제천~영월 고속도로 건설을 포함해 총

“SOC 투자는 국민 복지를 위한 가장 확실한 투자”

21건(765억 원)에 불과하다. 철도는 서해선~경부고속철도 연결선 1건(20억 원)이 유일하다. 이렇게 된 이유는 올해 제2차 고속도로 건설계획과 제5차 국도·국지도 건설계획이 마무리되고, 제4차 국가철도망 구축계획(2021~2030)도 올해 수정해야 하는 상황이기 때문이다. 기존 사업은 도로가 계양~강화고속도로 등을 포함해 188건(4,471억 원), 철도는 GTX-A/B/C 노선을 포함해 6건(4,970억 원)이다. 공항은 가덕도 신공항(6,890억 원)을 포함해 총 8건(9,805억 원)의 사업 예산이 반영됐다.

2026년도 예산안 발표에 앞서, 정부는 경제관계장관 회의에서 「지방 중심 건설 투자 보강 방안」을 발표했다(2025.08.14.). 기재부, 국토부, 행안부 등 관계 부처 합동으로 부진한 지방 부동산 수요를 보완하고, 추경을 포함한 SOC 예산을 신속하게 집행하며, 공공공사 유찰과 지연을 방지하는 동시에 공사비 부담을 완화할 수 있는 제도 개선을 하겠다는 것이 핵심이다.

이 중 지역 SOC 사업의 신속한 추진을 위해 예비 타당성 조사(이하 예타) 제도를 정비하겠다는 방안이 포함되어 있다. 예타 대상 사업의 기준을 현행 500억 원에서 1,000억 원으로 대폭 상향 조정하고, 지역 성장을 촉진하기 위한 전략적 투자를 유도하는 방향으로 예타 평가 항목도 개편하겠다고 한다. 이렇게 되면 예타 과정에서 사업성 부족으로 제외되는 사업이 줄어들고, 지역 균형 발전을 명분으로 하

는 사업은 비교적 쉽게 예타를 통과할 수 있기 때문에 지방 건설 투자가 확대될 수 있다.

예타제도는 1999년에 도입될 당시만 해도 경제성 분석에 치중했다. 따라서 수요가 취약한 지방 사업들은 수도권 사업에 비해 예타 통과율이 극히 낮았다. 경제성 기준을 맞추기 힘들었기 때문이다. 다행히 지난 2006년부터 종합 평가 방식으로 바뀌어 경제성뿐만 아니라 정책성, 지역 균형 발전, 기술성 및 환경성, 자원 조달 가능성 등의 항목이 추가되면서 사정이 나아지긴 했다. 그렇다 해도 지방 교통망 확충 사업이 예타를 통과하는 것은 여전히 어려웠다.

한때 문재인 정부에서는 2019년에 서울을 제외한 전국 16개 지역 23개 철도·도로·산업단지 조성 사업을 국가 균형 발전 프로젝트로 선정해 예타를 면제하기도 했다. 예타 대상 사업 확대와 평가 항목 개선에 따라 2026년부터는 지방 SOC 사업에 대한 투자 확대 기대감도 높아지고 있다. 반면 예타제도 개선이 지방선거 정국과 맞물려 사업 타당성이 없는 지방 SOC 사업까지 손쉽게 추진된다면 재정 낭비를 초래할 수도 있다는 우려도 있다.

앞서 살펴본 바와 같이, 어려운 재정 여건 속에서도 내년에는 SOC 투자가 확대될 것이 분명하다. 다만, 물가 상승률



을 감안하거나 다른 분야의 지출 증가세와 비교해 본다면 내년 SOC 투자 증가율이 높다고 말하기는 어렵다. 향후 경제 성장과 국민 복지를 위해 선제적 SOC 투자를 유의미한 수준으로 확대하려면 몇 가지 인식의 전환이 필요하다.

기본적으로 SOC 투자를 포함한 건설 투자는 국내 경제 성장을 뒷받침하는 핵심 축의 하나다. 국내총생산(GDP)을 구성하는 항목 중 하나가 건설 투자인데, SOC 투자의 축소 내지 정체는 내수 경기 위축과 경제성장률 하락의 원인이 되고 있다. 올해 국내 경제성장률이 1%에도 못 미칠 것으로 전망되는 가장 큰 이유가 건설 투자 감소(-8.1%) 때문이라는 사실은 우리 국민들에게도 널리 알릴 필요가 있다. '진짜' 경제 성장을 위해서는 여전히 SOC 투자의 확대가 필요하다.

SOC라는 용어가 오랫동안 개발을 뒷받침하는 교통 시설물 등을 포괄해 왔기 때문인지, 아직도 우리 국민들 상당수는 SOC 투자를 국민 복지에 대한 투자와 대립되는 것으로 생각하는 경향이 많다. 그러나 실상은 그렇지 않다. 도로나 철도, 지하철 건설을 통해 출퇴근 시간을 단축시키는 효과는 단순한 경제적 효과에 그치지 않고 각 개인의 워라밸 등 국민 복지에도 지대한 영향을 미친다. 궁극적으로 SOC 투자는 국민 복지 증진을 위한 투자인 것이다.

우리 SOC 수준이 OECD 평균을 상회할 정도로 우수하고, 선진국보다 못할 게 없기 때문에 SOC 투자를 획기적으로 늘릴 필요가 없다는 주장도 많다. 그러나 이런 주장을 하는 사람들이 말하는 '선진국'이 과연 어느 나라를 지칭하는지 다시 한 번 되짚어볼 필요가 있다. 미국이나 영국은 우리 국민 대부분이 우리보다 나은 선진국으로 의심 없이 받아들이고 있지만, SOC에 관한 한 지금은 우리보다 낫다고 평가하기 어렵다. 오래전에 SOC 시설물을 구축한 뒤 신규 투자 확



“OECD 평균이 아니라 세계 최고국가를 벤치마킹해야”

대보다는 유지·보수에만 치중하다 보니, 최근에는 시설물 노후화에 따른 붕괴 등 후진국형 사고가 빈발하고 있다.

반면, 이미 세계 최고 수준의 인프라를 보유하고 있는 것으로 평가받는 싱가포르의 지속적으로 항만, 공항 등 SOC 시설 투자를 확대하고 있다. 우리가 지향해야 할 목표는 OECD 평균 수준의 국가가 아니라 세계 최고 수준의 국가를 벤치마킹하는 것이다.

국내 경기 회복을 통한 경제 성장, 국민 복지 향상, 국가 경쟁력 제고뿐만 아니라 기후변화 대응을 위해서도 '선제적' SOC 투자 확대가 필요하다. 사후약방문(事後藥方文)식 SOC 투자로는 당면한 문제 해결도 어렵고, 다가올 미래를 대비하기도 어렵다. 정부의 2026년도 SOC 투자를 위한 예산안이 연말 국회 심의과정에서 좀 더 전향적으로 검토되기를 기대해 본다. 🇫🇷