

제7차 국정성과평가 전문가 토론회

이명박 정부 2년  
경제위기 대응: 성과와 과제

2010년 3월 23일(화) 09:00 ~ 17:20  
은행회관 2층 국제회의장

주 최 : 경제·인문사회연구회

주관기관 : 한국개발연구원

참여기관 : 산업연구원

한국조세연구원

한국농촌경제연구원

후 원 : 국무총리실



## 초대의 말씀

2008년 미국발 금융위기로 인한 경제침체 속에서 출발한 이명박 정부는 지난 25일로 취임2년을 맞은 가운데 OECD 국가 중 가장 빠른 경제회복세를 보인 국가로 기록되었습니다.

우리 정부는 2009년 초 비상경제정부 체제를 선포하고 외환시장 불안에 대응하기 위해 한미 통화스와프 체결 등 통화 공조 강화에 힘썼으며 물가안정을 위한 민생안정 대책, 악화된 고용여건 해결을 위한 일자리 나누기, 산업경쟁력 강화정책 등의 대책을 강구하였습니다. 또한 경제 위기 극복을 위한 노후차세제지원 등의 조세제도와 추경 및 조기집행 등 확장적 재정정책, 지역특화산업 진흥정책을 통한 농촌경제 활성화를 도모하기도 하였습니다.

기대와 위기 그리고 극복의 다사다난한 길을 걸어온 이명박 정부는 2년 동안 경제위기 대응과 일자리 창출을 위해 다양한 노력을 기울여왔으며 이에 국무총리실 산하 경제·인문사회연구회 및 4개 국책연구원은 그 동안의 국정성과에 대한 객관적인 평가와 향후 방향에 대한 의견을 수렴하기 위하여 “이명박 정부 2년 경제위기 대응: 성과와 과제”를 주제로 전문가 토론회를 개최하고자 합니다.

본 토론회에서는 4개 국책연구원 전문가들의 분야별 현안에 대한 객관적인 평가와 함께 민·관·학·언론계를 대표하는 사회 각계 인사들의 열띤 토론이 진행될 예정입니다.

바쁘시더라도 부디 참석하시어 자리를 빛내 주시기 바랍니다.

감사합니다.

2010년 3월

경제·인문사회연구회 이사장 김세원

KDI 원장 현오석

## 일정표

구 분	주 요 내 용
09:00~09:30	· 등 록
<b>개 회</b> 09:30~10:00	· 개 회 사 : <b>현오석</b> (KDI 원장) · 치 사 : <b>김세원</b> (경제·인문사회연구회 이사장) · 기 조 연 설 : <b>윤중현</b> (기획재정부 장관)
<b>SESSION 1</b> 10:00~11:30	<b>경제위기 극복의 평가와 고용 창출 기반의 확대</b>  · 사회자 : <b>현오석</b> (KDI 원장) · 발표 1 : <b>경제위기 극복 과정의 평가와 향후 과제</b> <b>김현욱</b> (KDI 거시경제연구부장) · 발표 2 : <b>성장과 고용확대를 위한 경제의 선진화 과제</b> <b>차문중</b> (KDI 선임연구위원) · 토론자 : <b>이장혁</b> (고려대 교수) <b>이항용</b> (한양대 교수) <b>윤종원</b> (기획재정부 경제정책국장) <b>강경희</b> (조선일보 경제부 차장)
<b>SESSION 2</b> 11:30~12:30	<b>산업경쟁력 강화정책의 평가와 향후 과제</b>  · 사회자 : <b>유장희</b> (대한민국 학술원 회원, 이화여대 명예교수) · 발 표 : <b>산업경쟁력 강화정책의 평가와 향후 과제</b> <b>김원규</b> (KIET 산업경제연구실장) · 토론자 : <b>이정동</b> (서울대 교수) <b>황인학</b> (전경련 상무) <b>정재훈</b> (지식경제부 산업경제실 국장) <b>안현실</b> (한국경제신문 논설위원)
12:30~13:30	· 오 찬
<b>SESSION 3</b> 13:30~15:00	<b>경제위기 대응 조세·재정 정책의 성과와 과제</b>  · 사회자 : <b>원윤희</b> (한국조세연구원 원장) · 발표 1 : <b>경제위기 대응 재정정책의 성과와 과제</b> <b>박형수</b> (한국조세연구원 재정분석센터장)

구 분	주 요 내 용
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 발표 2 : 조세정책의 성과와 향후 과제 전병목 (한국조세연구원 기획조정실장)</li> <li>· 토론자 : 박기백 (서울시립대 교수) 염명배 (충남대 교수) 주영섭 (기획재정부 조세정책관) 홍동호 (기획재정부 재정정책국장) 곽인찬 (파이낸셜뉴스 논설실장)</li> </ul>
15:00~15:10	휴 식
<b>SESSION 4</b> <b>15:10~16:10</b>	<b>지역특화산업과 농촌경제 활성화</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회자 : 오세익 (한국농촌경제연구원 원장)</li> <li>· 발 표 : 포괄보조금 도입과 지역특화산업의 육성 이동필 (한국농촌경제연구원 농업농촌정책연구본부장)</li> <li>· 토론자 : 권혁대 (목원대 경영학과 교수) 김선배 (산업연구원 연구위원) 김종구 (지역발전위원회 지역협력과장) 박시룡 (서울경제신문 논설실장)</li> </ul>
16:10~16:20	휴 식
<b>종합토론</b> <b>16:20~17:20</b>	<b>이명박 정부 2년 경제정책의 평가와 향후과제</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회자 : 현오석 (KDI 원장)</li> <li>· 토론자 : 유장희 (대한민국 학술원 회원, 이화여대 명예교수) 원윤희 (한국조세연구원 원장) 오세익 (한국농촌경제연구원 원장)</li> </ul>



## 목 차

- ❖ 경제위기 극복 과정의 평가와 향후 과제 ..... 1  
김현욱 (KDI 거시경제연구부장)
  
- ❖ 성장과 고용확대를 위한 경제의 선진화 과제 ..... 25  
차문중 (KDI 선임연구위원)
  
- ❖ 산업경쟁력 강화정책의 평가와 향후 과제 ..... 55  
김원규 (KIET 산업경제연구실장)
  
- ❖ 경제위기 대응 재정정책의 성과와 과제 ..... 73  
박형수 (한국조세연구원 재정분석센터장)
  
- ❖ 조세정책의 성과와 향후 과제 ..... 103  
전병목 (한국조세연구원 기획조정실장)
  
- ❖ 포괄보조금 도입과 지역특화산업의 육성 ..... 137  
이동필 (한국농촌경제연구원 농업농촌정책연구본부장)



# **SESSION 1**

**경제위기 극복의 평가와 고용  
창출 기반의 확대**



# 경제위기 극복 과정의 평가와 향후 과제

김 현 욱 KDI 거시경제연구부장



# 경제위기 극복과정의 평가와 향후 과제

김 현 옥

(한국개발연구원 거시경제연구부장)

## 1. 서론

지난 2년여 기간은 우리 경제가 1930년대의 대공황 이후 역사상 최대의 세계경제 위기로 평가되던 글로벌 금융위기로 인해 급격한 위축과 빠른 회복을 경험했던 시기로 요약될 수 있다.<sup>1)</sup> 1990년대 말 외환위기 때와는 달리, 국제금융시장의 극심한 신용경색으로 세계경제가 동시에 얼어붙고 있었던 상황에서 대외의존도가 높은 우리 경제도 예외가 될 수 없었으며, 이에 따라 외환시장을 비롯한 금융시장이 패닉에 가까운 모습을 보였던 가운데 2008년 4/4분기의 전기 대비 성장률이 -5.1%를 기록하는 상황이 나타나기도 했다.

다행이도 우리 경제는 글로벌 금융위기로 인한 경기 침체에서 벗어나 예상보다 빠른 회복세를 나타내었으며, 최근에는 개선속도를 조절해 가면서 전반적인 실물경기가 정상국면에 진입하고 있는 모습이다. 그러나 2010년에 들어서도 남유럽 국가들의 재정위기 가능성이 제기되면서 일시적으로 국제금융시장의 변동성이 확대되는 등 세계경제의 불안요인들이 완전히 해소되었다고 하기는 아직 어려운 상황이다. 또한 최근의 회복세가 확장적 경제정책의 효과에 불과하며 민간부문의 자생력은 아직 회복되지 못하고 있다는 부정적인 견해도 있으며, 위기의 충격으로 인해 우리 경제의 잠재성장률이 훼손되었을 것이라는 우려도 제기되고 있다.

본고는 우리 경제의 글로벌 금융위기 극복과정에 대한 평가를 위해, 거시경제의 관점에서 위기의 영향과 이에 대응하기 위한 정책들을 시점에 따라 정리하고 경기 회복세를 이끌었던 요소들을 찾아내는 데 주된 목적이 있다. 물론 민

---

1) 우리 경제에 글로벌 금융위기의 충격이 직접적으로 나타난 것은 2008년 9월 리먼브라더스의 파산신청 이후라고 할 수 있으나, 동 위기가 선진국의 주택금융 부실과 이에 따른 국제금융기관들의 채무구조 악화에서 비롯되었고, 특히 국제금융시장의 큰 충격으로 작용하였던 미국의 서브프라임 모기지 사태가 2007년 하반기에 발생하였음을 감안할 때, 우리 경제에 대한 글로벌 금융위기의 영향은 2008년 9월 이전부터 서서히 나타나고 있었던 것으로 볼 수 있기 때문이다.

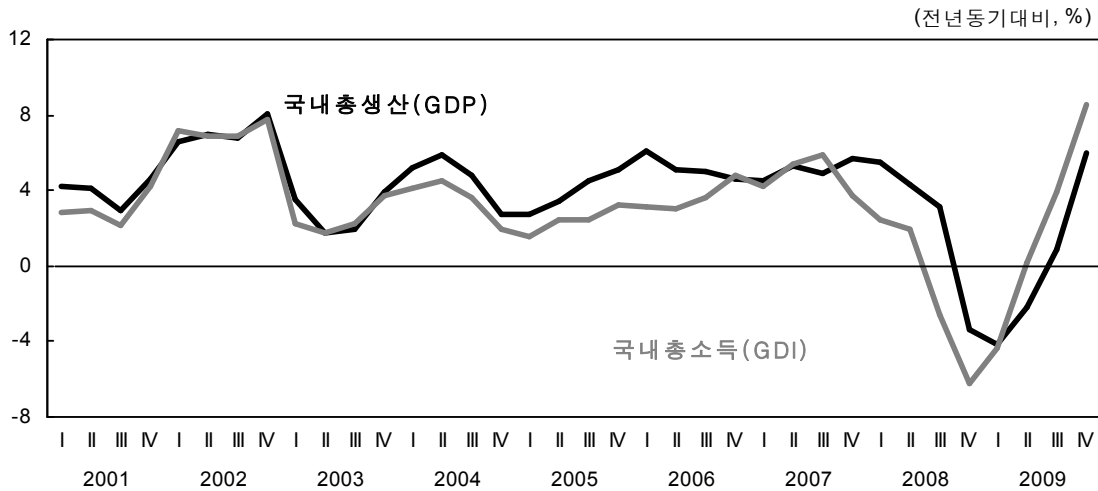
간부문의 회복 여부 또는 잠재성장률 훼손 여부 등에 대한 정확한 판단을 위해서는 보다 심도 있는 분석이 필요하나, 아직 그러한 연구를 수행하기에는 다소 이른 시점이라는 한계가 있다.

이러한 한계를 감안하면서, 본고는 먼저 제2장에서 2008년도 글로벌 금융위기 발생 전후의 우리 경제를 살펴보고, 제3장에서 2009년도를 중심으로 위기 극복과정을 정리한다. 제4장에서는 최근의 경기동향과 전망이 제시될 것이며, 마지막으로 제5장에서는 결론과 더불어 앞으로의 정책방향에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

## 2. 위기 전후의 우리 경제

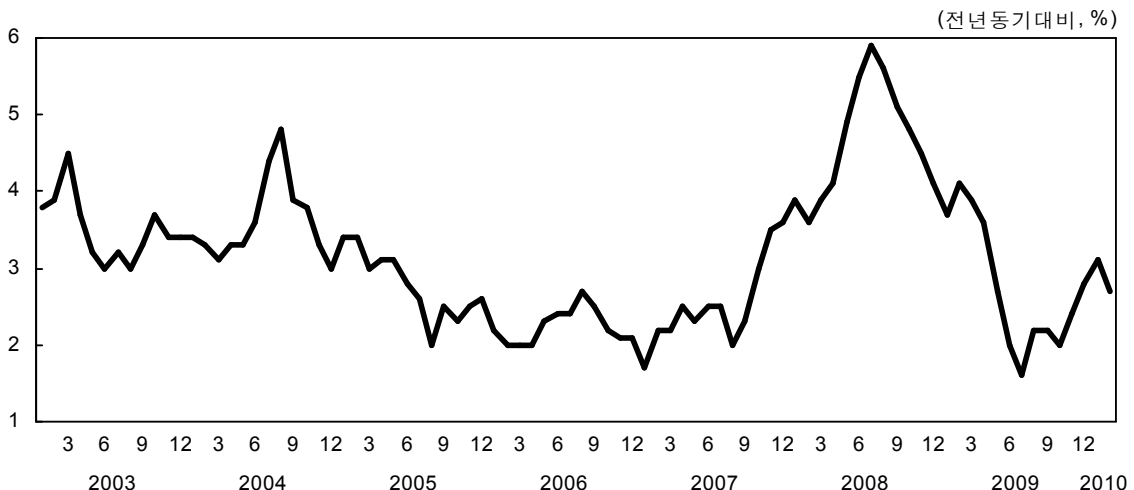
2008년의 우리 경제는 2007년 말까지 유지되던 경기확장 추세를 마무리하고 완만한 경기둔화 국면에 접어드는 모습으로 시작되었다. 경기둔화는 수출보다 내수 부문에서 두드러지게 나타나고 있었는데, 이는 주로 국제유가 및 원자재가격 급등에 의한 교역조건 악화, 즉 국내총소득(GDI) 증가율의 급락에 기인한 것이었다. 미국의 서브프라임 모기지 사태가 발생한 이후 달러화 가치가 하락하였는데, 이는 세계적 수요 확대의 영향으로 오름세를 보이고 있었던 유가 및 원자재 가격을 더욱 빠르게 상승시키는 요인으로 작용하였다. 특히 2007년중 연평균 배럴당 70달러에 머물렀던 두바이유 가격이 2008년 7월 중순에 배럴당 140달러 수준을 기록하는 등 급등세를 나타내었는데, 이러한 수입가격의 상승으로 인해 2008년 1/4분기부터 3/4분기까지의 전년동기대비 국내총생산(GDP) 성장률이 2007년중의 5.0%와 유사한 4.8%를 기록했음에도 불구하고, 같은 기간의 국내총소득(GDI) 증가율은 -0.8%로 2007년중의 3.9%에 비해 급락하는 모습을 보였던 것이다([그림 1] 참조).

[그림 1] 국내총생산(GDP)과 국내총소득(GDI)



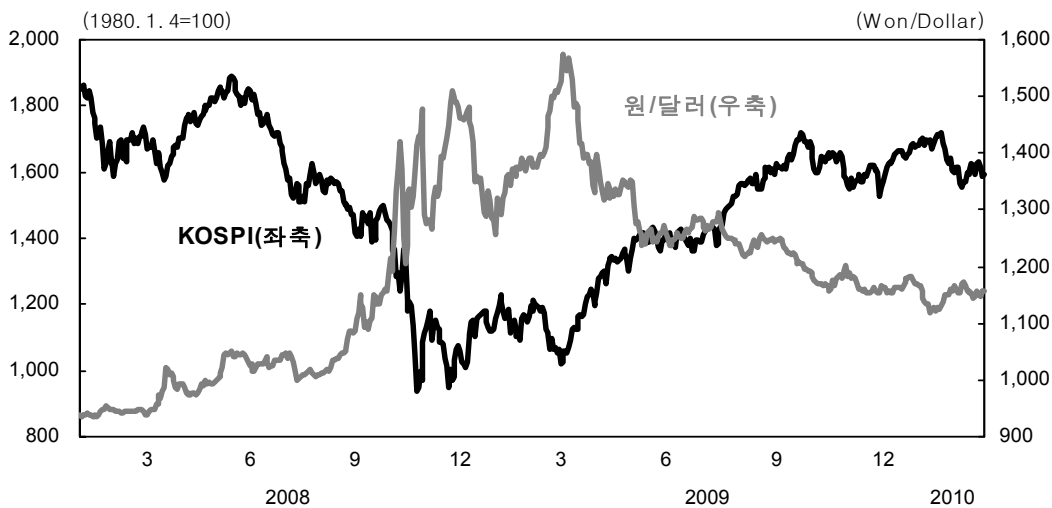
이러한 유가 및 원자재가격의 급등은 환율 상승과 함께 2007년 말부터 국내물가를 빠르게 상승시키는 요인으로 작용하였으며([그림 2] 참조), 이에 따른 경제 전반적인 실질구매력의 위축은 내수부문에 직접적인 부담으로 작용하였다. 한편, 수출은 미국 등 선진국의 경기둔화에도 불구하고 개도국에 대한 수출호조와 세계적 달러약세에 기인한 수출가격 상승 등에 따라 3/4분기까지 20% 내외의 높은 증가세가 유지되어 왔다. 그러나 국제유가의 급등은 원유수입액의 급증을 통해 경상수지에도 큰 부담으로 작용하고 있었는데, 이에 따라 2007년에 60억달러 흑자를 기록했던 경상수지는 2008년 들어 3/4분기까지 누적 기준으로 140억달러 적자를 나타내었다.

[그림 2] 소비자물가 상승률



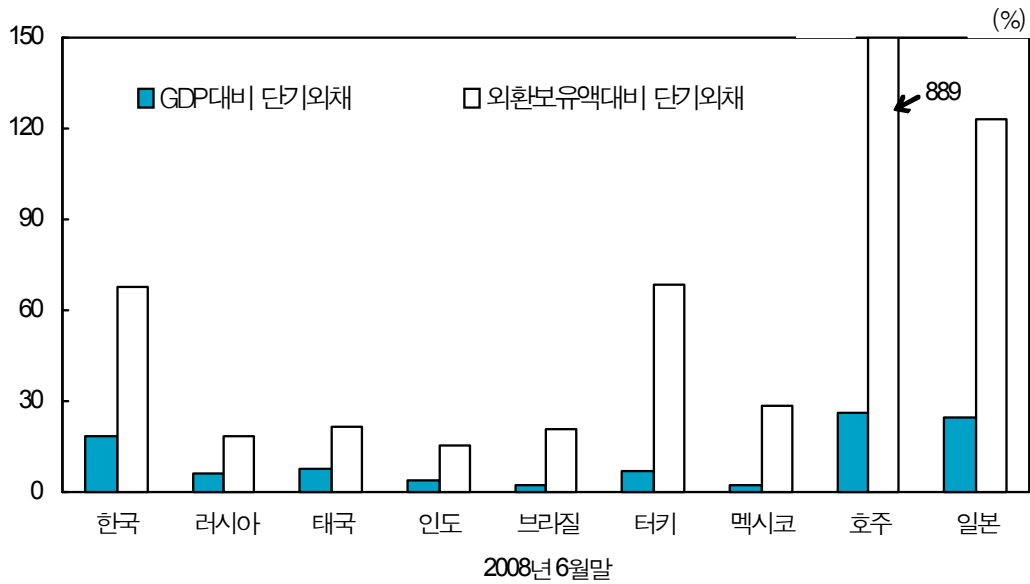
이와 같이 비교적 점진적인 둔화세를 보였던 국내 경기는 국제금융시장이 크게 경색되기 시작한 9월 이후 급격히 위축되는 모습을 나타내었다. 9월 중순 미국의 대형 투자은행인 리먼브라더스 파산신청 등으로 촉발된 국제금융시장의 위기는 전세계적으로 유래를 찾아볼 수 없을 정도로 빠르게 확산되었다. 특히, 선진국 금융기관들이 자본확충 및 부채감소(de-leveraging)를 위해 대외 투자자금을 급격하게 회수함에 따라 각국의 외환시장과 주식시장에서 환율이 급등하고 주가가 폭락하는 현상이 발생하였는데, 신흥시장국 중에서 상대적으로 외국자본에 많이 노출되어 있던 우리나라 금융시장의 경우 그 영향을 보다 크게 받게 되었던 것이다([그림 3] 참조).

[그림 3] 종합주가지수와 원/달러 환율



특히 우리나라의 경우 글로벌 금융위기 상황에서 주가의 하락은 다른 국가들에 비교하여 두드러진 정도는 아니었으나, 원화가치는 가장 큰 폭으로 하락할 정도로 외환시장은 거의 공황상태를 나타내었을 정도로 민감하게 반응하였고 글로벌 금융위기가 우리 경제에 전이되었던 일차적 경로로 역할하였다. 이렇게 민감한 외환시장의 반응은 2008년 6월말 현재 우리나라의 외환보유액이 2,500억 달러를 상회하였던 점을 감안할 때, 쉽게 이해하기 어려운 것이었다. 물론 1997년 외환위기 당시 정부통계상 외환보유액의 상당 부분이 가용하지 않았다는 점을 기억하고 있었던 국내외 시장참가자들이 외환보유액의 유동성을 의심하면서 나타났던 과잉반응이었다고 보이는 측면도 있다. 하지만 보다 근본적으로는 원화의 국제화가 미흡한 상황에서 우리나라의 단기외채 비중이 여타 신흥시장국들보다 높게 유지되는 등 우리 경제가 단기성 해외자본에 대해 상대적으로 크게 노출되어 있었던 데에 그 원인이 있었다고 보인다([그림 4] 참조).

[그림 4] 2008년 6월말 현재 주요국 단기외채 비율



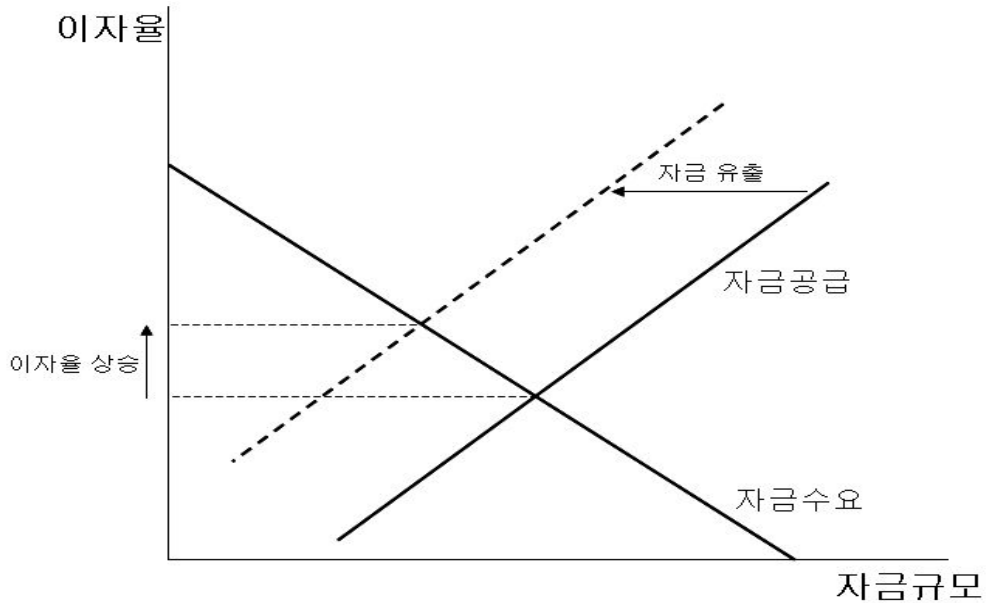
자료: BIS, IMF, World Bank, Global insight.

국제금융시장 경색에 따른 막대한 규모의 외국인 자금회수는 외환시장에 큰 충격을 주면서 국내 금융시장을 경색시키는 결정적인 요인으로 작용하였다.<sup>2)</sup> 외국인의 자금회수로 인해 외화자금이 경색되는 경우, 외화자금이 필요한 금융기관 및 기업이 외환시장에서 외화를 매입하게 되는 과정에서 환율이 상승하게 되는데, 이와 동시에 유출되는 외화자금을 조달하기 위해 원화자금이 소요됨에 따라 국내 금융시장에서도 원화자금이 경색되고 금리가 상승하는 현상이 나타나게 된 것으로 볼 수 있다([그림 5] 참조).<sup>3)</sup> 따라서 외국인에 의한 외화자금 유출은 외환시장 뿐 아니라, 국내 금융시장에서의 자금공급 축소를 통해 원화 자금시장도 경색시키는 요인이 되었던 것이다.

2) 2008년 4/4분기 중에 단기외채 상환 등으로 인해 나타났던 418억달러의 자본수지 순유출 규모는 외환위기 당시보다 급격한 수준이었다. 특히 10월의 순유출 규모는 248억달러에 달하였는데, 이는 당시 환율로 30조원을 훨씬 넘는 수준으로서 우리 경제 전체가 금융시장에 추가적으로 공급할 수 있는 월간 총저축 규모(25조원 내외)를 크게 상회하는 규모이다. 즉, 국내 자금시장에 공급되는 국내 저축의 100% 이상이 유출됨에 따라, 기존에 공급되어 있던 자금마저 회수해야 하는 상황이 초래되었던 것을 의미한다.

3) 금융기관 혹은 기업이 원화자금은 충분하나 외화자금이 부족하여 부도위기에 처하는 상황은 상정하기 어려운데, 그와 같은 경우 금융기관 및 기업은 당연히 여유가 있는 원화자금을 외화로 환전하여 원화 및 외화자금 경색의 정도를 상호 완충시키고자 할 것이기 때문이다.

[그림 5] 자금유출과 이자율의 관계

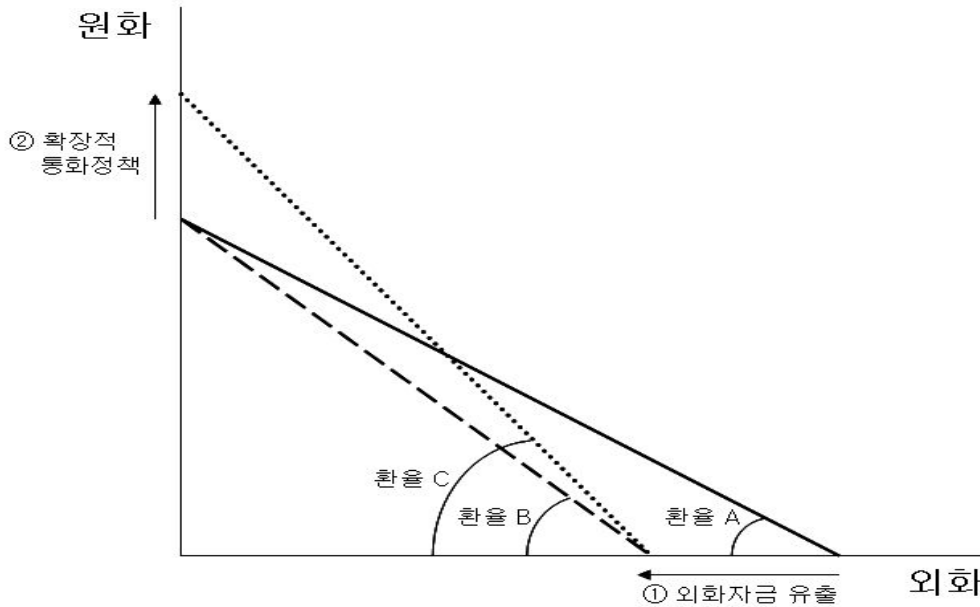


이와 같은 경로를 통해 금융시장의 경색이 극심해지는 상황에서 정부는 외환시장의 안정회복이 우선적으로 요구됨을 인식하고, 2008년 10월 19일에 ‘국내은행의 외화차입에 대한 1,000억달러 지급보증’과 ‘300억달러 규모의 외화유동성 공급확대’를 골자로 하는 1,300억달러 규모의 금융안정종합대책을 발표하였다. 동 대책은 또한 한국은행이 금융시장에서 환매조건부채권(RP) 매입과 국채직매입 또는 통안증권 중도상환 등을 통해 긴급하게 필요한 원화유동성을 공급할 수 있도록 하였다. 10월 20일에는 외화자금 공급의 예측가능성 및 효율성을 제고하고 외화자금시장의 안정을 도모하기 위해 경쟁입찰방식 스왑거래제도를 도입하기로 하였다. 10월 27일에는 한국은행이 임시 금통위를 통해 기준금리를 5%에서 4.25%로 총액한도대출 금리를 3.25%에서 2.5%로 각각 인하하였는데, 이와 더불어 한국은행은 채권시장의 수급개선을 위해 공개시장조작 대상증권에 은행채를 포함하였고, 부동산 및 건설경기 침체와 중소기업 자금사정악화 등을 감안하여 이들 부문과 관련성이 높은 일부 특수채도 공개시장조작 대상증권에 포함시키는 조치를 발표하였다. 또한 국내 수출기업의 키코(KIKO)등 통화옵션 거래 결제자금의 외화대출과 운전자금 외화대출의 상환기한 추가 연장을 허용하기로 하였다.

글로벌 금융위기로 인한 대규모 자금유출과 이에 따른 국내 금융시장 경색에 대응하기 위해 적극적인 유동성 공급조치가 실시됨에 따라 단기금리는 다소 하락하였으나 환율에는 추가적인 상승압력이 발생하게 되었다. 즉, 국내 경제주체들은 원화자금 금리인하 등 다양한 정책적 조치들에 의해 확보되는 원화 유

동성을 이용하여 부족한 외화자금을 추가적으로 매수하려 하였던 것으로 보이며, 이는 추가적인 환율상승을 유발하는 요인이 되었던 것이다([그림 6] 참조)

[그림 6] 원화 및 외화자금과 환율 간의 관계



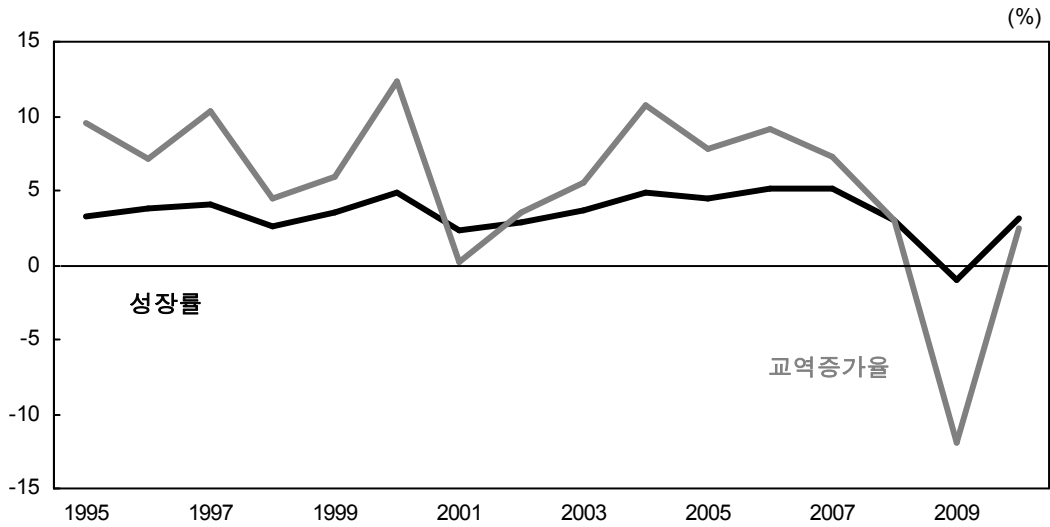
이와 같은 상황에서 10월 29일에 발표된 미국 FRB와의 300억달러 통화스왑계약 체결은 우리나라의 외환시장을 안정시키는 데에 크게 기여하였다.<sup>4)</sup> 한국은행은 또한 12월 12일에 일본은행과 원/엔 통화스왑계약 규모를 30억달러에서 200억달러로 확대하기로 합의하였으며, 중국인민은행과도 통화스왑계약을 체결한다고 발표하였는데, 이는 치앙마이 이니셔티브(CMI)에 의한 기존의 양자간 통화스왑과는 별도로 체결되었던 것으로서 역내 금융시스템의 단기 외화유동성 경색에 대한 우려를 해소함은 물론 역내교역 정상화에도 긍정적으로 기여한 것으로 평가된다.

금융시장의 안정을 위한 다양한 정책들이 실시되면서 국내 금융시장의 동요는 2008년 12월 들어 다소 진정되었으나, 정책금융기관을 통한 정부의 금융지원과 한국은행의 수차례에 걸친 기준금리 인하 등에도 불구하고 금융시장은 여전히 경색된 상황이 지속되고 있었다. 이러한 금융시장 전반의 불확실성은 주가 및 주택가격 등 자산 가치를 급락시키고 자금조달 비용을 상승시키면서 소비와 투자 등 내수의 부진을 더욱 심화시키는 요인이 되었다. 이와 더불어 국제금융위기의 영향이 전세계적으로 확산되면서 선진국들은 물론 개도국들의 경기도 세계교역의 급격한 위축에 따른 수출수요의 감소에 의해 급락하기 시작하였는

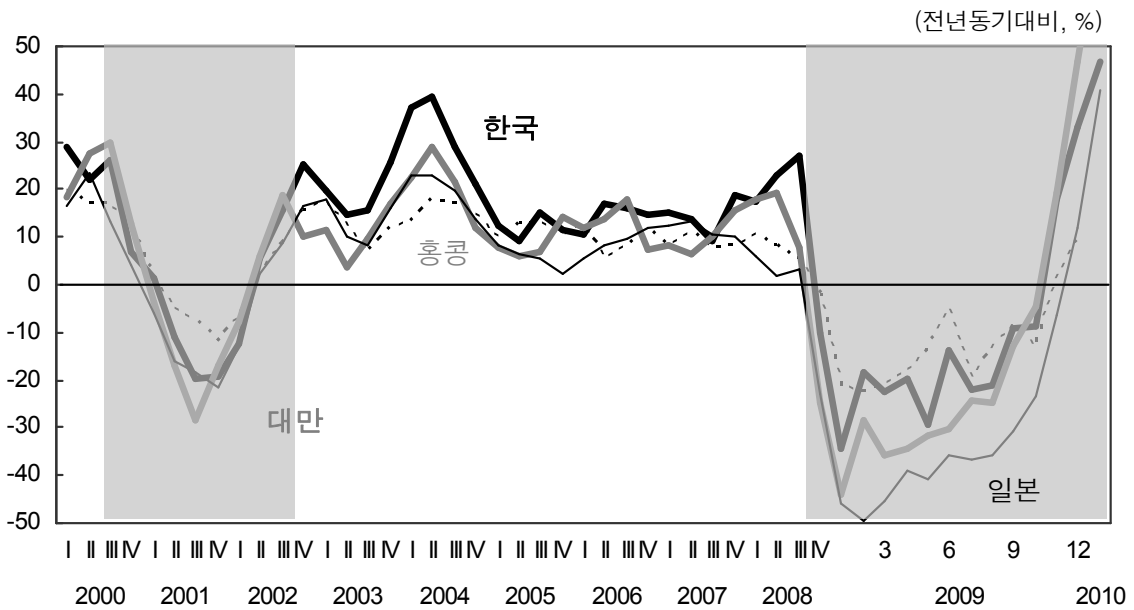
4) 한국은행은 FRB와의 통화스왑 자금을 이용하여 경쟁입찰방식의 외화대출을 실시하였다.

데([그림 7] 참조), 우리나라의 경우에도 수출이 급감하면서 경기가 빠르게 침체 되는 모습을 보이고 있었다([그림 8] 참조).

[그림 7] 세계 성장률 및 교역 증가율

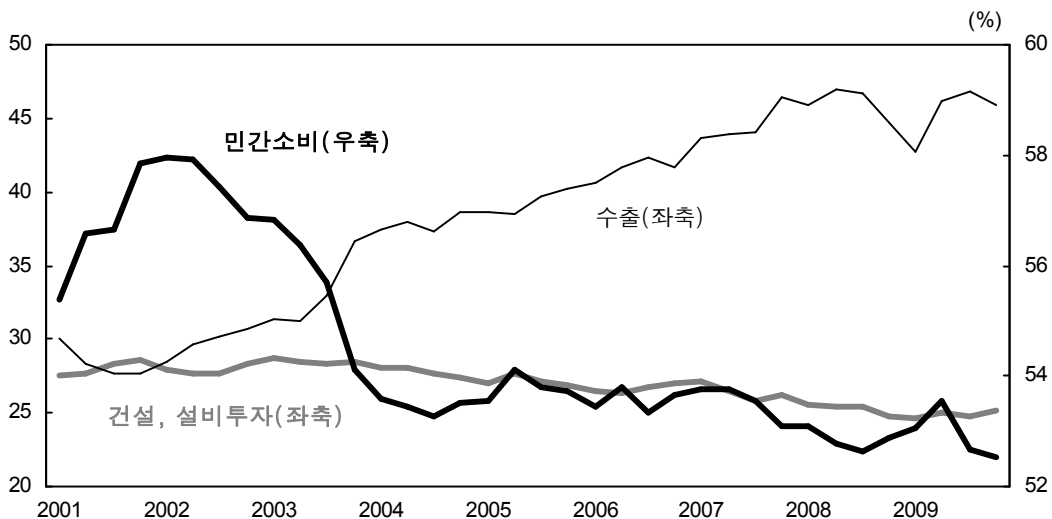


[그림 8] 아시아국가들의 수출



사후적인 판단이기는 하지만, 2008년 4/4분기에 나타났던 우리나라의 경기 급락세는 글로벌 금융위기의 영향을 감안하더라도 다소 과도한 조정과정이었는 것으로 보인다. 신용카드 버블 붕괴 이후 우리 경제는 2004년부터 내수가 상대적으로 부진하고 대외의존도가 높은 상태를 지속하여 왔다는 것은 많이 알려진 사실이다. 특히, 민간소비 및 건설투자의 부진이 지속되면서 GDP에서 차지하는 비중이 지속적으로 감소한 반면, 수출은 2006년 이후 두 자리 증가세가 이어지면서 경기를 지탱하는 주요 요인이었으며 GDP에서 수출이 차지하는 비중은 지속적으로 증가해 왔다([그림 9] 참조).

[그림 9] 소비, 투자 및 수출의 GDP대비 비중



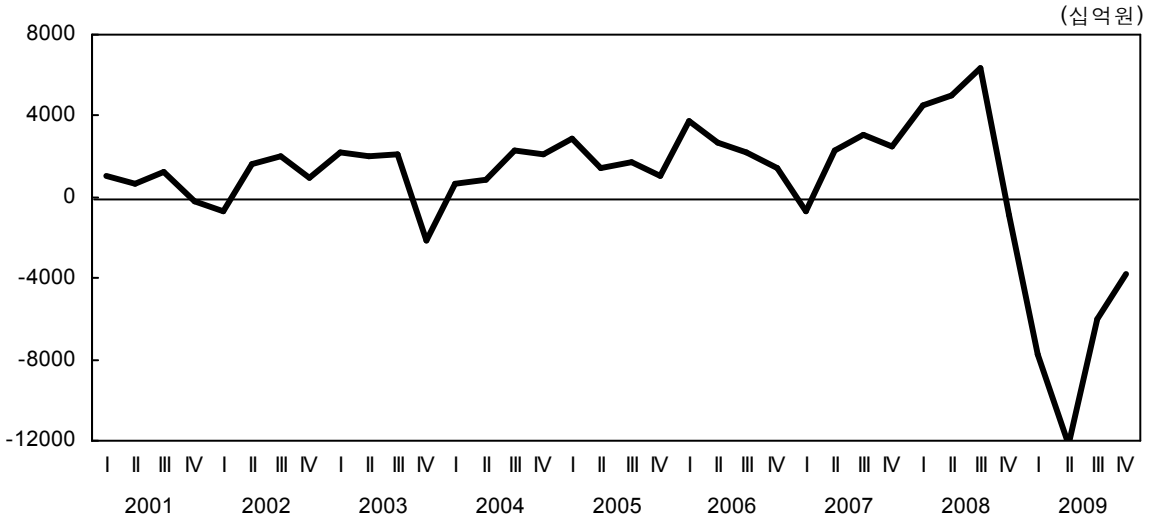
이러한 가운데 2008년 들어 급등세를 나타낸 국제유가는 경기를 하강국면으로 전환시킨 주요 요인으로 작용하였다.<sup>5)</sup> 따라서 2008년 4/4분기의 경기 급락은 이미 경기가 하강국면으로 전환된 상태에서 수출이 급격히 위축되는 등 글로벌 금융위기로 인한 대외수요 충격의 영향이 중첩되면서 발생한 것이라고 할 수 있다. 특히 경기확장 국면이 마무리되고 경기가 하강국면으로 진입하는 과정에서 우리 경제 전반의 재고가 빠른 속도로 누적되었으며([그림 10] 참조), 이러한 상태에서 대내외 수요의 급격한 위축이 생산의 위축을 더욱 확대시켰던 것이다.<sup>6)</sup> 이와 같은 재고와 생산의 급격한 조정은, 각국 정부의 다각적인 정책공조로 국제금융시장이 점차 안정을 찾아가는 과정에서, 우리 경제의 급락세가 비

5) 경기순환상 2005년 하반기부터 시작된 경기상승국면은 2008년 1/4분기 이후 하강국면으로 전환된 것으로 추정된다.

6) 2008년 3/4분기 재고는 2000년 이후 최대치를 기록하였으며 4/4분기 경기조정 폭을 심화시키는 요인으로 작용하였다.

교적 빠른 속도로 진정될 수 있는 배경으로 작용하였다.

[그림 10] 재고증감



[참고표] 금융시장 안정을 위한 정책대응

목적	주요 내용
신용경색 완화	○ 한은 RP대상 증권 범위의 확대 — RP 대상 증권에 은행채 및 특수채(2008.10월), 주택금융공사채 (12월)을 추가 — 한은 대출금에 대한 담보증권에 약속어음·환어음(2009.2월) 등을 포함
	○ 수출보험공사, 신용보증기금, 기술신용보증기금에 출연 확대 — 기시행: 수출보험기금 0.31조원, 신보 및 기보 1.16조원 — 2009년 추경안: 수출보험기금 0.2조원, 신보 및 기보 1.6조원, 지역신보·중앙회 0.57조원
	○ 중소기업 Fast-Track 프로그램 — 정상기업으로서 일시적으로 유동성 어려움을 겪고 있는 기업을 금융기관이 적극적으로 가려내도록 하고 신속히 유동성을 공급하도록 조치(2008.10월)
구조조정 지원	○ 은행 자본확충펀드, 구조조정기금 및 금융안정기금 — 은행 자본확충펀드(2009.2)는 은행이 보유한 채권의 부실화와 이의 정리과정에서 나타날 수 있는 은행의 자본잠식을 보완
채권시장 안정	○ 채권시장 안정펀드(2008.12월) — 한은은 채안펀드 출자 금융기관에 대해 최대 5조원(금융기관 출자금액의 50%)까지 유동성 지원
외환시장 안정	○ 국내 은행의 외화차입에 대한 지급보증(2008.10월) ○ KIKO 결제자금을 외화대출 대상에 포함하고 운전자금대출 상한을 폐지(2008.10월)

### 3. 우리 경제의 위기 극복과정

1930년대의 대공황 이후 최악의 세계경제 상황으로 평가되었던 글로벌 금융위기에 대응하기 위해 각국 정부는 G20 정상회담을 개최하는 등의 국제공조를 바탕으로 다양한 확장적 경제정책 수단들을 동원하였다. 거의 모든 국가에서 경기 급락의 완충과 고용 안정을 위해 현금 지급, 세금 감면, 보조금 지급 등 확장적 재정정책이 추진되었으며, 각국의 중앙은행들도 신용경색 완화 등을 위해 정책금리를 인하하는 등 확장적인 통화정책 기조를 유지하였다. 특히 글로벌 금융위기 이후 미국과 일본이 정책금리를 0% 수준까지 인하하는 등 중앙은행들의 유동성 공급 확대 노력이 지속되었으며, 일부 선진국에서는 중앙은행의 국채 및 CP 매입, 예금보험 확대 등의 양적 완화정책은 물론, 은행의 정부지분 확대 등 이례적 조치들도 강도 높게 추진되었다. 중국 정부가 철도 등 사회간접자본 확충, 환경 투자 확대를 중심으로 하는 4조위안 규모의 경기부양책을 발표하는 등 신흥시장국들에서도 유례없는 확장적 정책조치들이 채택되었다.

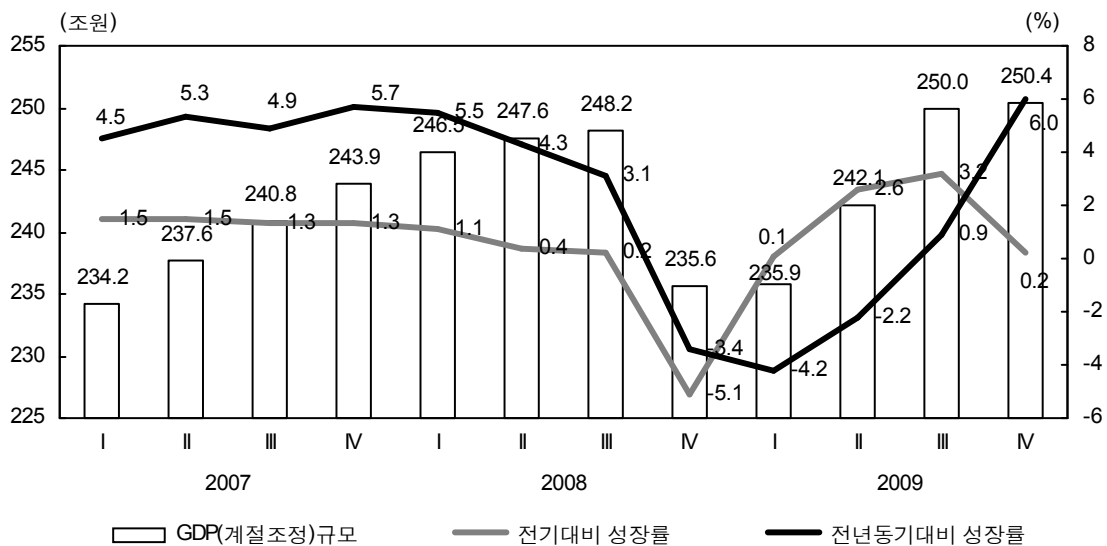
우리나라에서도 글로벌 금융위기가 발생한 직후에 발표되었던 금융시장 안정대책 등 다양한 조치들에 추가하여 확장적인 통화정책과 재정정책을 통해 경기 급락을 완화하기 위한 적극적인 노력이 경주되었다. 한국은행은 2008년 12월 11일에 3.0%로 인하하였던 기준금리를 2009년 1월 9일 2.5%로 0.5%p 인하하였고 2월 12일에 다시 0.5%p 인하하여 사상 최저 수준인 2.0%의 기준금리를 유지하였다. 또한 2008년 12월에 설립된 채권시장 안정펀드에 더하여 은행의 자본확충을 보완하기 위해 은행자본확충펀드를 2009년 2월에 설립하는 등 금융시장 안정을 위한 노력을 지속하였다. 재정정책의 경우에도, 2008년의 유가환급금 등 세제지원 4.4조원 및 추가경정예산 4.6조원에 더하여 2009년중 세제개편에 따른 감세 10.2조원, 수정예산 11.4조원, 추가경정예산 17.2조원 등, 2008년 하반기 이후 GDP의 5%를 상회하는 수준인 50조원 규모의 재정운용을 확대하였다. 또한 2009년초 비상경제정부를 선포하고 거의 매주 대통령 주재 하에 비상경제대책회의를 개최하여 경기상황을 점검하고 대책을 모색함으로써 위기대응을 위한 실효성 있고 과감한 정책조치들이 신속하게 마련될 수 있도록 하였다.<sup>7)</sup>

이와 같은 적극적인 정책대응은 2009년 들어서 경기 급락세가 완화되고 2/4분기 이후 우리 경제가 비교적 빠른 회복세를 나타내도록 하는 데 크게 기여한 것으로 평가된다. 사상 최악의 대외 경제여건 하에서 2008년 4/4분기에

7) 비상경제대책회의는 2009년중 총 40회 개최되었다.

-5.1%의 전기대비 성장률을 기록하면서 추락했던 우리 경제는 2009년 1/4분기에 0.1%의 전기대비 성장률을 보이면서 경기 급락세가 진정되고 있다는 신호를 나타내었는데, 2/4분기에도 세계경제의 많은 위험요인들이 점차 해소되어 가면서 국내외 금융시장도 우려되었던 것과는 달리 오히려 안정을 찾아가는 모습을 나타내었으며, 이러한 가운데 우리 경제도 전기대비 2.6%라는 경이적인 성장률을 기록하는 등 예상보다 빠른 개선 추세를 나타내었다([그림 11] 참조).

[그림 11] 우리 경제의 GDP



<표 1> 지출별 GDP 성장률(전기대비) 기여도

	민간소비	설비투자	정부소비	건설투자	수출	수입
1/4분기	0.2%p	-1.0%p	0.6%p	1.0%p	-2.5%p	5.1%p
2/4분기	2.0%p	0.8%p	0.2%p	0.3%p	5.3%p	-4.1%p
3/4분기	0.8%p	0.9%p	-0.1%p	-0.4%p	2.5%p	-3.4%p
4/4분기	0.0%p	0.4%p	-0.5%p	0.0%p	-1.0%p	0.4%p

2009년 상반기의 회복세는 주로 정부소비와 건설투자를 중심으로 나타났는데, 특히 1/4분기의 전기대비 GDP 성장률에 대한 기여도가 정부소비의 경우 0.6%p였으며 건설투자의 경우에도 재정지출이 사회간접자본 등 토목건설을 위주로 확대되었음을 반영하여 기여도가 1.0%p를 기록하였다([표 1] 참조). 2/4분기 이후에는 정부소비와 건설투자의 기여도가 각각 0.2%p 및 0.3%p로 나타나

정부부문의 지출 증가가 여전히 경기급락의 완충에 기여하고 있음을 시사하고 있었는데, 수출과 더불어 민간소비 및 설비투자의 기여도가 크게 높아지는 모습도 관측되어 민간부문의 회복세도 점차 강화되고 있었던 것으로 보인다. 이와 같은 민간부문의 수요 회복은 2008년 하반기 이후 확대된 재정지출이 확장적 통화정책과 병행되면서 민간부문에 대한 과급효과가 예상보다 크고 신속하게 나타났던 데에 주로 기인한 것으로 평가된다.

중국을 비롯한 주요 교역대상국의 수요가 증가하면서 수출의 급격한 위축이 예상보다 빠르게 완화되었던 것도 2009년 2/4분기 이후의 경기 회복세에 기여하는 주요 요인이었다. 각국 정부의 과감한 경기안정화 대책들에 힘입어 2009년 3월을 전후하여 일부 신흥시장국에서 경기 둔화의 속도가 완화되는 모습이 나타났는데, 특히 4조위안 규모의 경기부양책을 실시하였던 중국의 경우에는 1/4분기 산업생산이 5.1% 증가하고 고정자산투자도 28.6% 증가하는 등 경기지표들이 예상을 훨씬 상회하는 속도로 개선되고 있었다. 우리의 수출도 중국의 경기부양책에 따른 대중국 수출 증가에 의해 주도되는 모습이었는데, LCD 수출의 경우에는 중국 정부의 내수부양 조치인 지덴샤샹(家電下鄉)정책의 결과 2009년 상반기중 대중국 수출이 전년동기대비 44.1% 증가하였다.<sup>8)</sup> 또한 선박수출도 과거 확보된 수주물량을 바탕으로 2009년 상반기중 전년동기대비 31.9% 증가함으로써 수출의 급락을 완충하는 데 기여하였다.

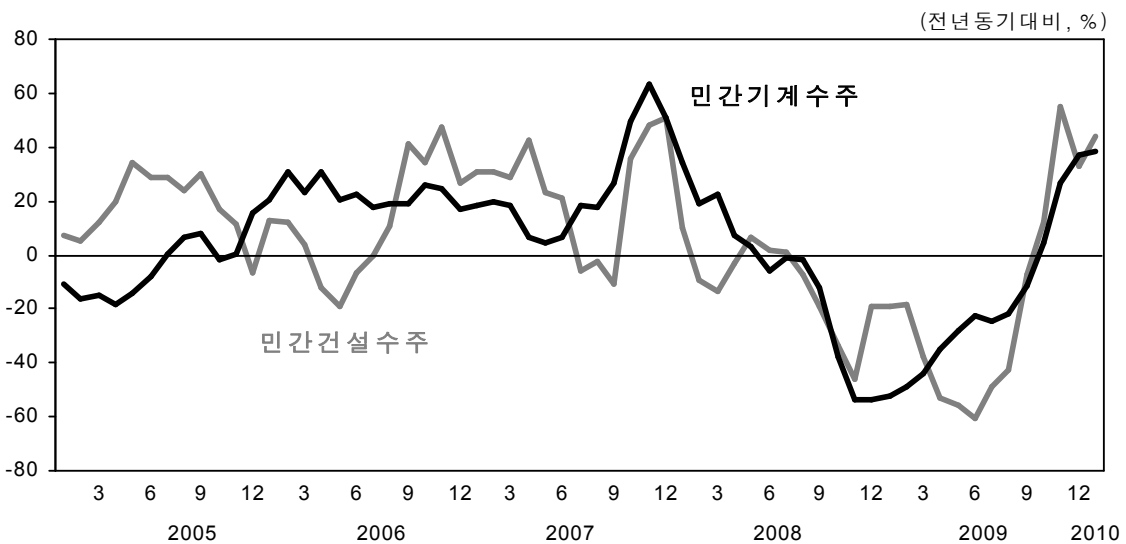
외환시장이 여전히 불안한 상황이었으나 다행스럽게도 수출상품의 가격경쟁력이 높아지면서 수출 회복세를 강화시키는 요인이 되었으며, 국제금융위기의 여파로 국제유가 등 원자재가격도 급락한 것도 경상수지 흑자가 유지되었던 것과 더불어 우리 경제의 외환수급 상황에 숨 돌릴 여유를 제공하였다. 특히 국제유가가 하락함에 따라 교역조건이 개선되고 실질구매력이 강화됨과 동시에 주가 등 자산가격이 회복세를 나타내고 물가가 안정되는 등 경제여건이 호전됨에 따라 내수부진도 비교적 빠르게 완화되었던 것도 내수 위축을 완화시키면서 경기를 빠르게 개선시키고 있는 요인으로 작용하였다.

경제주체들의 실질구매력은 국내총소득(GDI)의 변화를 통해 가늠해 볼 수 있는데, 국제금융시장이 안정된 모습을 유지하고 경상수지 흑자가 지속됨에 따라 원화가치가 부분적으로 회복되는 한편, 반도체 가격의 상승 등으로 교역조건이 개선됨에 따라 국내총소득(GDI)이 GDP 성장률을 크게 상회하는 정도로 증가한 것도 민간소비를 개선시키는 힘이 되었다. 국제금융시장이 점차 안정되는 모습이 나타나면서 원화가치도 2009년 2/4분기 이후 안정적인 회복세를 나타내

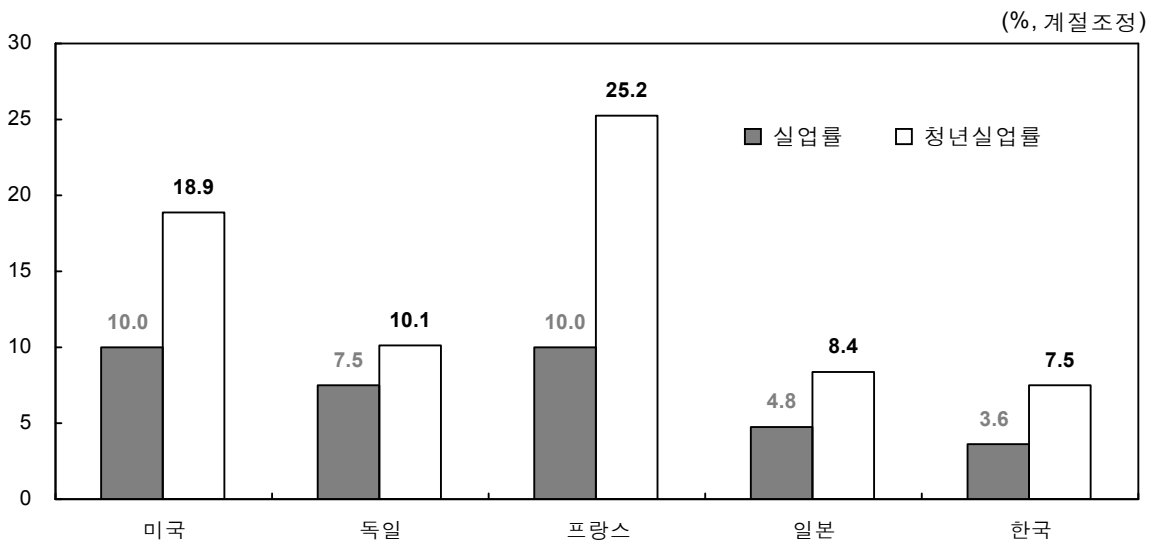
8) 우리나라의 전체 수출이 2009년중 13.9% 감소하였으나, 대중국 수출의 경우에는 5.1% 감소(1/4분기 -25.1%, 2/4분기 -20.3%, 3/4분기 -6.9%, 4/4분기 +45.6%)하는 데 그쳤으며, LCD 수출의 경우에는 28.4% 증가(1/4분기 -10.3%, 2/4분기 +21.0%, 3/4분기 +31.4%, 4/4분기 +78.4%)하였다.

었는데, 환율 하락으로 인한 수입자본재 가격의 하락은 저금리 정책기조의 유지에 따른 기업 투자여건 개선 및 수출 증가로 인한 기업 수익성 회복과 더불어 극심하게 위축되었던 설비투자를 개선시키는 요인으로 작용하였다. 건설투자의 경우에도 2009년 상반기중 공공부문을 중심으로 증가세를 유지해 왔으나, 하반기에 접어들면서 민간부문의 건설투자가 극심한 위축에서 벗어나는 조짐이 나타나고 있었다([그림 12] 참조).

[그림 12] 민간부문의 기계수주 및 건설수주 (3개월 이동평균)



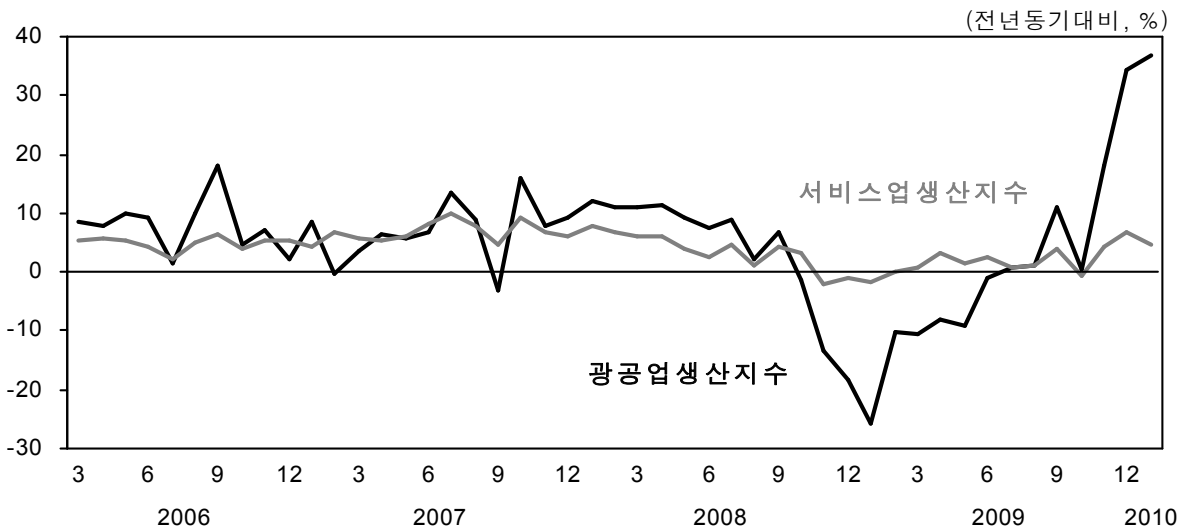
[그림 13] 주요국 실업률 비교



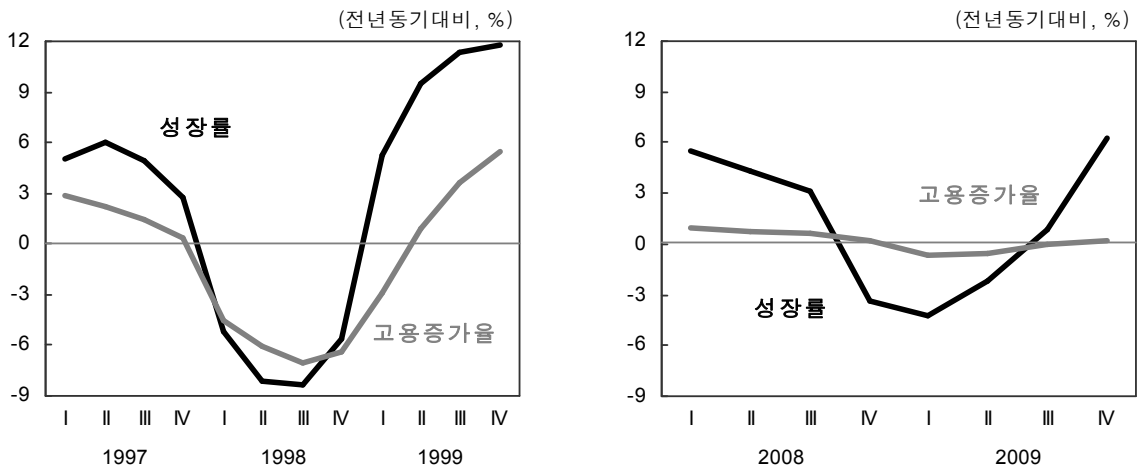
주: 1) 2009년 12월 기준.  
2) 일본의 청년실업률은 계절조정 전 원계열 수치.

한편, 글로벌 금융위기로 인해 급격한 위축과 비교적 빠른 회복을 경험하였던 수출부문 경기와는 달리, 우리나라의 노동시장은 여타 주요국에 비해 안정된 모습을 나타내었다([그림 13] 참조). 수출부문의 경기와 상관관계가 높은 광공업 생산에 비해 서비스업 생산은 글로벌 금융위기의 충격도 상대적으로 작게 받았던 것으로 나타나는데([그림 14] 참조), 내수경기와 보다 밀접한 관계가 있는 고용의 경우에도, 내수가 급격히 위축되면서 성장률이 급락했던 1990년대 말의 외환위기 당시와는 달리, 상대적으로 충격을 덜 받았던 것으로 보인다([그림 15] 참조). 또한 정부의 일자리 창출 및 나누기 정책 등 고용안정을 도모하기 위한 노력도 고용부진을 완충하는 데 기여한 것으로 평가된다.

[그림 14] 광공업 생산 및 서비스업 생산



[그림 15] 성장률과 취업자수 증가율



이와 같이 비교적 안정된 고용상황 하에서 수출과 내수의 개선추세가 진행되면서 우리 경제는 2009년 하반기에도 빠른 회복세를 지속하였다. 전기대비 기준으로 2/4분기에 2.6%의 성장률을 나타내었던 우리 경제는 3/4분기에 더욱 높은 3.2%의 성장률을 기록하였으며 4/4분기의 전기대비 성장률도 속보치가 0.2%로 발표된 바 있으나 12월중 내수경기지표들의 개선된 모습이 반영될 경우 성장률이 상향 수정될 가능성이 높은 것으로 판단된다. 전년동기대비 증가율을 기준으로 한 성장률도 2/4분기까지 마이너스(-2.2%)에 머물러 있다가 3/4분기에는 플러스(0.9%)로 반전하여 국내 경기가 2009년 하반기부터 글로벌 금융위기 이전 수준을 회복했음을 반영하고 있으며, 4/4분기에는 12월중 경제지표들이 일부 반영되지 않았음에도 불구하고 6.0%의 높은 성장률을 기록하였다. 성장률에 대한 기여도를 살펴보면, 2009년의 경기 회복세가 순수출에 의해 주도되었던 것으로 나타나는데 주로 경기침체에 따라 수입이 수출보다 더욱 큰 폭으로 감소한 결과로 볼 수 있다. 2009년 상반기중 재정의 조기집행으로 하반기에 재정여력이 약화됨에 따라 다소 부진할 것으로 예상되었던 내수의 경우에는 기여도가 3/4분기부터 플러스로 반전되어 4/4분기에는 오히려 더욱 큰 폭으로 확대되는 모습을 나타내었다. 이는 저금리 기조와 추경 등 통화정책과 재정정책의 적극적인 역할을 통해 내수경기의 위축을 완충하는 즉각적인 정책효과와 더불어, 2008년 하반기 이후 2009년 상반기까지 큰 폭으로 확대되었던 재정지출의 영향이 민간부문의 자생력을 제고하는 방향으로 파급되는 정책효과가 시차를 두고 반영된 데 따른 것으로 평가된다(<표 2> 참조).

<표 2> GDP성장률(전년동기대비)에 대한 순수출 기여도

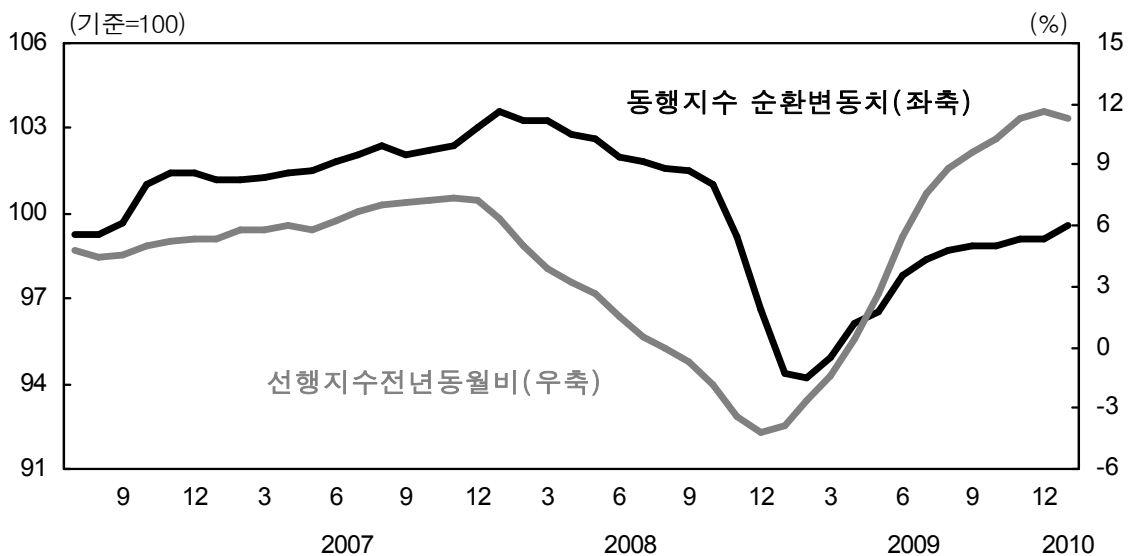
	2007	2008					2009				
	연간	연간	1/4	2/4	3/4	4/4	연간	1/4	2/4	3/4	4/4
GDP(전년동기,%)	5.1	2.2	5.5	4.3	3.1	-3.4	-0.2	-4.2	-2.2	0.9	6.0
순수출기여도(%p)	0.5	0.9	0.6	1.2	0.3	1.6	4.3	4.1	5.3	5.3	2.5
내수기여도(%p)	4.7	0.6	2.7	2.0	1.9	-3.5	0.6	-3.7	-0.2	1.0	5.2

주: 내수 기여도는 재고 증감을 제외하여 계산.

#### 4. 최근 경기동향 및 향후 전망

2009년 2/4분기 이후 빠른 속도의 회복세를 보이던 우리 경제는 최근 들어 회복속도를 점차 정상화시키면서 전반적으로 안정국면에 진입하는 모습을 보이고 있다. 수출경기와 보다 밀접한 관련이 있는 광공업 생산의 경우, 수출이 급락했던 2009년초의 기저효과에 기인하여 전년동기대비 증가율이 30%를 상회하는 모습을 나타내고 있는데 계절조정 전기대비 증가율은 2009년 3/4분기에 6.8%, 4/4분기에 1.3% 등으로 증가속도가 점차 정상화되고 있음을 시사하고 있다([그림 14] 참조). 반면 서비스업 생산의 경우에는 위기의 영향을 상대적으로 작게 받았던 내수경기 움직임을 반영하여 전년동기대비 증가율이 4% 내외에 머물고 있는데, 계절조정 전기대비 증가율도 2009년의 3/4분기에 -0.1%, 4/4분기에 0.8% 등으로 전반적인 회복세가 유지되고 있음을 나타내고 있다. 이를 반영하여, 경기종합지수의 동행지수 순환변동치는 완만한 개선추세를 유지하고 있으며, 선행지수의 경우에는 전년동월비 증가율이 점차 안정화되는 모습을 보이고 있다([그림 16] 참조).

[그림 16] 동행지수와 선행지수



소비관련지표들의 경우에도 민간부문의 소비 회복세가 지속되고 있으나 회복속도는 다소 완만해지고 있음을 시사하고 있는데, 2009년 초의 기저효과로 전

년동기대비 증가율이 높게 유지되고 있지만 계절조정 전월대비 증가율은 지난 12월말로 종료된 노후차 교체관련 세제지원 등 정책효과를 반영하여 내구재 소비가 상대적으로 큰 폭의 증감을 나타내는 가운데 전반적으로는 개선추세가 다소 완만해진 모습이다. 소비자심리지수의 경우에도 여전히 기준치(100)를 상회하고 있으나 최근 들어 조정되는 모습이 나타나고 있다.

투자관련지표들은 민간부문의 투자가 회복되고 있음을 나타내고 있는데, 설비투자는 20%를 상회하는 전년동기대비 증가율을 기록하고 있으며, 공공부문의 설비투자가 다소 부진한 모습을 보이고 있음에도 불구하고 투자관련 심리지표들은 개선추세를 지속하고 있다. 건설투자의 경우에도 건설기성액의 증가세가 유지되는 가운데 선행지표인 건설수주의 경우에도 공공부문의 감소에도 불구하고, 민간부문의 발주가 크게 증가함에 따라 증가세를 유지하고 있는 모습이다.

대외부문에서도 선박수출은 물론 반도체와 액정디바이스 등 주요 품목을 중심으로 수출의 증가세가 유지되고 있으며, 국내 경기의 회복에 발맞추어 수입도 회복세를 나타내고 있어 세계교역의 정상화가 진행되고 있음을 시사하고 있다. 지난 1월에는 무역수지가 계절적인 요인으로 소폭의 적자를 나타내었지만 2월에는 선박수출 증가와 원유수입 감소 등으로 무역수지가 23.3억 달러의 흑자를 기록하였다.

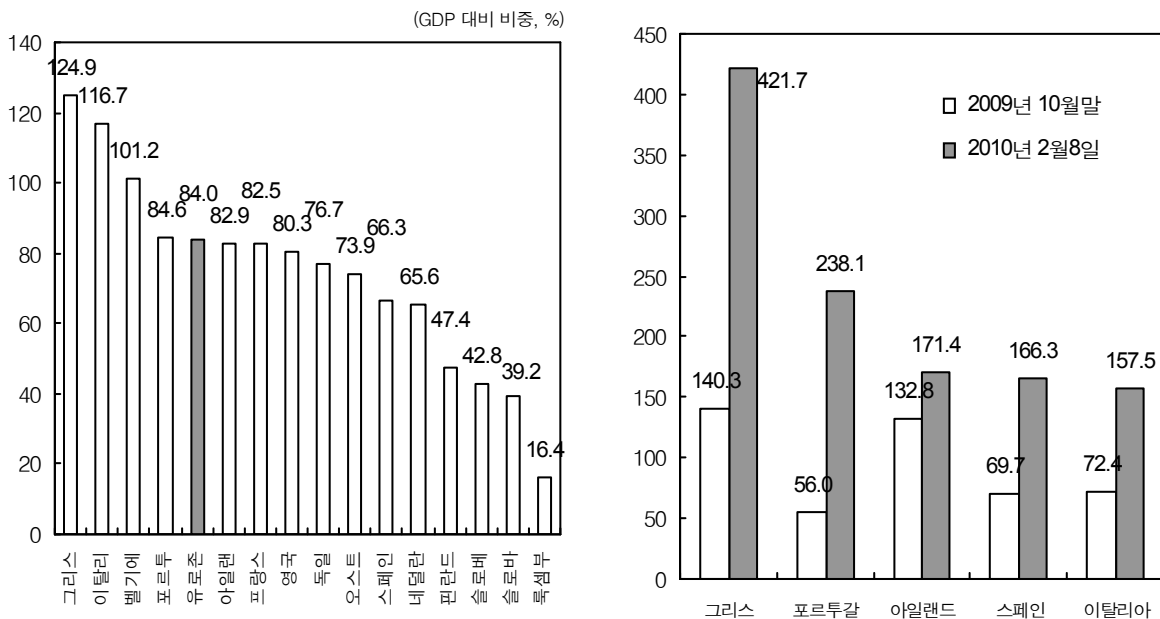
한편, 노동시장에서는 고용부진이 완화되는 추세가 지속되고 있는데, 1월중 실업자 수가 36만8천명 증가하고 이에 따라 실업율도 1.4%p 상승한 5.0%를 기록하였으나, 이는 주로 희망근로사업 신청에 따른 일시적 요인에 기인한 것으로 추정된다. 그러나 취업자 수는 전월의 1만6천명 감소에서 5천명 증가로 반전하였으며 경제활동참가율도 59.6%로 전년동월대비 0.1%p 상승하였는데, 임금근로자의 증가폭(24만4천명)이 공공부문 일자리 사업의 종결로 전월(36만6천명)에 비해 축소되었으나, 비공공부문 임금근로자의 경우 증가폭(22만9천명)이 전월(21만5천명)에 비해 소폭 확대되었으며 비임금근로자의 감소폭(-24만명)도 전월(-38만2천명)에 비해 크게 축소되어 민간부문의 고용이 점진적이거나 부진에서 벗어나고 있음을 시사하고 있다.

세계경제는 최근 일부 국가들의 정부부채 문제가 부각되면서 국제금융시장의 변동성이 다소 확대되는 등 여전히 불안하기는 하나, 아시아 신흥시장국들을 중심으로 경기회복세가 유지되고 있다. 주요 선진국의 경우에도 경기개선 추세는 유지되고 있으나, 고용 부진이 지속되면서 빠른 회복세를 나타내지는 못하고 있다. 특히 미국경제는 생산과 경기선행지수가 상승하고 있으며 1월중 실업률(9.7%)도 전월에 비해 하락하였으나, 신규실업자수가 크게 증가하는 등 노동시장은 여전히 불안한 모습이다. 일본경제는 수출이 크게 증가하고 지난 4/4분기

경제성장률이 1.1%까지 확대되면서 경기회복에 대한 기대가 확산되고 있다. 그러나 유로지역은 작년 4/4분기 경제성장률이 전기대비 0.1%에 그치는 등 경기회복이 여타 선진국에 비해 부진한 모습이다. 개도국의 경우에는 전반적으로 내수와 수출이 크게 개선되면서 중국 등을 중심으로 경기회복이 빠르게 진행되는 모습인데, 특히 중국경제는 견실한 성장세가 유지되는 가운데 인플레이션과 자산가격 상승에 대한 우려가 확대됨에 따라 기준율을 재차 인상하는 등 유동성 조절에 주력하는 모습이다.

한편, 글로벌 금융위기로 인한 극심한 경기침체 이후 남유럽 국가들의 정부부채가 빠르게 확대되면서 신용등급이 큰 폭으로 하향 조정되는 등 국제금융시장의 불안을 확대시키는 요인으로 작용하고 있는데([그림 17] 참조), 3월초 그리스 정부가 추가 재정긴축 방안을 발표하고 유로국가들의 구제금융 가능성이 높아지면서 다소 안정되는 모습이지만 당분간 세계경제 회복에 중요한 위험요인으로 작용할 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 최근 세계경제의 개선추세가 유지되면서 IMF를 비롯한 주요 전망기관들은 금년 주요국의 성장률 전망을 상향 조정하고 있다. IMF의 경우 작년 10월에 3.1%로 발표했던 금년의 세계경제 성장률 전망치를 지난 1월에 3.9%로 상향 조정한 바 있는데(<표 3> 참조), 남유럽 재정위기 가능성이 부각된 이후인 지난 2월말 G20 재무차관회의에 제출한 보고서에서도 그러한 전망치를 유지하고 있다.

[그림 17] 유로국가 정부부채 및 주요국 CDS프리미엄



〈표 3〉 IMF의 세계 경제성장률 추이 및 전망<sup>1)</sup>

(단위: %)

	2007	2008	2009	2010
세 계 <sup>2)</sup>	5.2 [4.0]	3.0 [1.9]	-0.8 [-2.0]	3.9 [2.9]
선진국	2.7	0.5	-3.2 [-3.3]	2.1 [1.8]
미국	2.1	0.4	-2.5 [-2.5]	2.7 [2.6]
일본	2.3	-1.2	-5.3 [-5.4]	1.7 [0.8]
유로지역	2.7	0.6	-3.9 [-3.9]	1.0 [1.0]
개도국	8.3	6.1	2.1 [ 1.0]	6.0 [5.5]
중국	13.0	9.6	8.7 [ 8.5]	10.0 [9.9]
한국	5.1	2.2	0.3 [ 0.1]	4.5 [4.1]
인도	9.4	7.3	5.6 [ 6.4]	7.7 [7.5]
브라질	5.7	5.1	-0.4 [-0.4]	4.7 [4.9]
러시아	8.1	5.6	-9.0 [-8.0]	3.6 [1.9]

주: 1) IMF 자료를 주로 참조하였으며, [ ]는 Global Insight 자료.

2) IMF의 세계 전체 성장률은 PPP방식의 추정치.

자료: IMF, World Economic Outlook, January 2010.

Global Insight, World Overview, January 2010.

이와 같은 최근의 국내외 경제동향과 더불어, 당분간 아시아 개도국들이 견실한 성장세를 유지하고 선진국들의 경기도 완만하나마 회복세를 나타낼 것으로 전망되고 있음을 감안할 때, 금년에도 우리나라 수출의 개선 추세는 지속될 것으로 판단된다. 물론, 유가 급등 및 국제금융시장 불안 재현 등 예기치 못한 충격이 발생할 가능성을 완전히 배제하기 어려우나, 전반적인 세계경제, 나아가 국제교역 여건의 개선 추세는 이어질 것으로 예상된다. 다만, 경기회복 등으로 그동안 크게 위축되었던 수입이 상대적으로 빠른 증가세를 나타낼 것으로 예상됨에 따라 경상수지 흑자는 2009년에 427억달러에서 2010년에는 160억달러 내외로 축소될 것으로 보인다. 내수측면에서도 재정정책의 영향이 다소 줄어들 것이나 고용의 점진적 개선 및 임금 상승으로 민간소비가 개선되는 추세가 유지될 수 있을 것으로 전망되며, 기업 수익성 호전 및 환율 안정에 따른 자본재 수입비용 감소 등으로 설비투자가 빠른 회복세를 나타낼 것으로 예상된다.

수출과 내수에서 나타나고 있는 전반적인 수요의 증가는 생산의 견실한 개선과 고용 부진의 점진적인 완화로 이어지고 있는데, 이와 같은 우리 경제의 회복세는 당분간 지속될 것으로 전망된다. 특히, 기업들의 재고 조정이 마무리됨에 따라 대내외 수요 증가가 생산 증가세로 이어지는 모습이 금년에도 유지될

것으로 보이는데, 이러한 재고 조정은 성장률 제고에 긍정적인 요인으로 작용할 것이다. 한편, 최근 민간부문의 상용근로자를 중심으로 고용부진이 점진적으로 완화되는 조짐이 나타나고 있는데, 앞으로도 내수회복과 더불어 고용개선이 완만하게 진행될 것으로 판단되며 이에 따라 금년 연평균 실업률이 3%대 초중반 수준으로 낮아지고 취업자 수도 20만명 내외 증가할 것으로 전망된다.

이러한 상황 판단을 기초로 2010년도 우리 경제의 성장률은 2009년의 0% 내외에서 크게 높아진 5.5%를 기록할 것으로 전망된다. 전년동기대비로는 작년 상반기의 급격한 감소에 대한 기저효과로 상반기의 성장률이 하반기에 비해 높은 수준을 보일 것이지만, 전기대비로는 상·하반기에 유사한 성장률을 기록할 것으로 보인다(<표 4> 참조).

<표 4> 2008~2010년 우리 경제의 모습

(전년동기대비, %, 억달러)

	2008	2009				2010			
	연간	1/4 <sup>p</sup>	2/4 <sup>p</sup>	3/4 <sup>p</sup>	4/4	연간	상반기	하반기	연간
국내총생산 (계절조정전기 대비)	2.2	-4.2 (0.1)	-2.2 (2.6)	0.9 (3.2)	6.0 (0.2)	0.2	6.9 (1.0)	4.3 (1.1)	5.5
민간소비	0.9	-4.4	-0.8	0.8	5.6	0.2	5.7	4.2	4.9
설비투자	-2.0	-23.5	-15.9	-7.4	12.9	-8.9	25.9	9.7	17.1
건설투자	-2.1	1.6	3.7	2.7	3.9	3.1	2.2	3.8	3.1
상품수출(물량)	6.4	-14.1	-4.2	1.8	13.0	-1.0	12.3	4.1	7.9
상품수입(물량)	0.9	-17.4	-14.3	-7.9	8.8	-8.1	16.3	6.8	11.3
경상수지	-57.8	86	131	104	106	427	65	97	162
상품수지	56.7	83	176	147	155	561	166	168	334
(수출증가율)	(13.6)	(-25.2)	(-21.1)	(-17.6)	(11.7)	(-13.9)	(22.8)	(6.3)	(13.7)
(수입증가율)	(22.0)	(-32.6)	(-35.7)	(-31.0)	(1.4)	(-25.8)	(33.5)	(13.2)	(22.2)
서비스 소득수지등	-114	3	-45	-43	-50	-135	-101	-72	-173
소비자물가 (근원물가)	4.7 (4.2)	3.9 (5.0)	2.8 (3.9)	2.0 (3.0)	2.4 (2.4)	2.8 (3.6)	2.6 (2.3)	2.7 (2.3)	2.7 (2.4)
실업률 (계절조정)	3.2	3.8 (3.5)	3.8 (3.9)	3.6 (3.7)	3.3 (3.5)	3.6	3.5 (3.4)	3.3 (3.4)	3.4

주: 1) p는 잠정실적치(preliminary).

2) 2010년도 상반기 국내총생산의 전기대비 성장률은 해당 2분기의 전분기대비 성장률 평균.

## 5. 결론 및 시사점

글로벌 금융위기가 심화된 지 1년여 만에 우리 경제가 세계적으로도 괄목할 만한 회복세를 나타내고 있는 것에 대해 대내외적인 평가는 상당히 긍정적이다. 물론 전세계 대부분의 국가에서 위기대응을 위해 유례없는 확장적 정책을 실시하였고 이에 따라 국제금융시장과 세계교역 여건이 예상보다 빠른 속도로 안정되었던 것이 우리 경제의 회복에 바탕이 되었음은 분명하다. 또한 1990년대 말의 외환위기 이후 꾸준히 지속되어 왔던 구조조정의 노력으로 각 부문별로 위기대응능력이 높아진 것도 금번 글로벌 금융위기의 부정적인 영향이 장기화되는 것을 막을 수 있었던 요인이라고 할 수 있다. 하지만 IMF와 OECD 등 국제기구들은 물론 국내외 민간 금융기관들의 거시경제 전문가들이 한결같이 ‘한국 정부가 종합적이고 시의성 있는 경제안정화 정책을 단행했던 것이 상대적으로 빠른 회복세에 기여했다’고 분석하고 있는 것에 대해서도 충분한 평가가 있어야 할 것으로 보인다.

물론 2010년에도 세계경제가 완만하게나마 회복세를 유지할 수 있을 것으로 전망되고 있으나, 글로벌 금융위기가 완전히 종료되었다고 단정하기는 어려우며 우리 경제가 가야 할 길도 여전히 험난할 것으로 보인다. 특히 금번 위기의 원인 중 하나로 지목되는 세계경제의 불균형이 조정되는 과정에서 주요 통화의 가치가 급변할 가능성이 있으며, 원자재 가격도 경기 회복 및 국제금융시장의 여건 변화에 따라 상당한 변동성을 나타낼 가능성이 있다. 또한 선진국의 주택시장 조정 및 동유럽 국가들의 외채문제, 남유럽 국가들의 재정위기 가능성 등의 요인들이 완전히 사라지지 않았으며 이와 관련하여 국제금융시장의 불안이 반복될 가능성도 상존하고 있다. 따라서 현재의 경기상황을 진단하고 정책을 선택하는 데 있어서도 긴장의 끈을 놓기는 어려운 상황이다.

하지만 위기 이후의 경제정책에 대한 철저한 준비 없이, 확장적 정책에만 의존할 수도 없는 일이다. 특히, 최근의 경기 회복세가 안정적인 성장세로 연결될 수 있도록 위기국면에서 취해졌던 비상조치들을 점진적으로 정상화시키면서 경제 효율성을 제고하는데 중점을 두고 경제정책을 추진할 필요가 있다. 먼저, 재정충격지수 기준으로 2010년도 예산안이 2009년도 추경예산에 비해 긴축적으로 편성된 것으로 볼 수 있다는 점에서 재정정책 측면에서의 정책 정상화는 이미 실시되고 있다고 할 수 있다. 그러나 글로벌 금융위기로 인한 경기침체를 극복하기 위한 각종 노력은 동시에 재정건전성 악화의 우려를 야기하고 있다. 아

직까지 우리나라의 재정이 선진국들처럼 심각한 상황은 아니지만, 2009년 GDP의 35% 내외 수준인 국가부채가 점차 확대될 가능성은 상존하고 있으며 장기적으로도 인구고령화 및 남북통일 등 우리나라의 재정건전성을 위협하는 여러 요인이 기다리고 있다. 따라서 재정정책의 경우 2009년에는 위기극복에 노력을 집중하였으나 2010년 이후에는 한시적 재정지원사업들을 계획에 맞추어 정리함과 동시에 비과세 축소 등 세입기반을 확충함으로써 재정건전성 회복을 위한 노력에 초점을 맞출 필요가 있다.

통화정책의 경우에도, 최근의 경기 회복세가 안정적인 성장으로 이어질 수 있도록 노력해야 할 시점이다. 현재는 그러한 우려가 현실화되지 않은 상황이나, 금리인상이 과도하게 지연될 경우 물가불안 및 자산가격 상승 등의 부작용이 발생할 수 있으며, 이에 대응하기 위해 금리 인상이 급하게 추진되면서 경제에 불필요한 부담이 발생할 가능성도 감안되어야 할 것이다. 현재의 초저금리를 급격한 충격 없이 정상화시키기 위해서는 상당한 기간이 소요될 가능성이 있다는 점도 고려해야 할 것이다. 따라서 점진적인 정상화를 도모하는 차원에서, 경기 회복국면에서 확장적인 정책기조가 장기간 유지될 경우에 나타날 수 있는 부작용과 이에 따른 경기 불안 가능성에 대한 선제적 대응을 모색할 필요가 있다.

이와 더불어, 위기극복 이후 우리 경제의 지속 가능한 성장을 추구하기 위해 필요한 경제효율성을 제고한다는 차원에서, 상시적인 구조조정과 더불어 성장잠재력을 확보하기 위한 정책적 노력도 지속하는 것이 바람직하다. 특히, 국제금융위기의 충격으로 인해 장기적인 성장잠재력의 약화에 대한 우려가 제기되고 있으므로, 이에 대응하기 위한 중장기 대책 위주로 경제정책의 중심을 전환해 나가는 것이 중요하다. 물론, 향후 고령화 등으로 인해 생산요소의 투입을 증가하는 방식 위주로 성장률을 높게 유지하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 생산요소 활용도 제고와 생산성 향상 등을 통한 질적 성장에 역점을 두어야 할 것이며, 특히 대외여건 변화에 취약한 수출 중심의 경제구조를 개선하기 위해 서비스 산업의 생산성 제고를 통한 내수기반의 구조적인 확대를 도모해야 할 것이다. 이와 동시에, 협력적 노사관계 확립과 노동력의 질적 향상을 통한 노동생산성 제고, 지속적 규제개혁과 법질서 확립 등 기업환경 개선을 통한 투자 활성화, FTA 등 대외개방정책의 확대와 적극적인 외국인 투자유치를 통한 새로운 투자기회 발굴, 서비스산업 선진화 등과 같은 생산성 제고 전략들을 지속적으로 추진함으로써 우리 경제를 선진화시킬 수 있는 기회를 만들어 나가야 할 것이다.



# 성장과 고용확대를 위한 경제의 선진화 과제

차 문 중 KDI 선임연구위원



# 성장과 고용확대를 위한 경제의 선진화 과제

차 문 중

(한국개발연구원 선임연구위원)

## 1. 서론 - 한국경제의 현실과 문제점

### 가. 성장잠재력 감소

1962년 US \$87에 불과하였던 우리 경제의 1인당 국내총생산(GDP)은 2007년 US \$20,000을 돌파하였고, 우리나라는 이미 IMF가 규정한 ‘선진경제’ 단계에 진입하였다(표 1 참조). 2006년을 기준으로 할 때, 우리나라의 국민총생산은 OECD 회원국 중 9위에 올랐고, 무역규모는 경상가격 기준 9위, 실질가격 기준으로는 6위에 오르며 중요한 무역대국의 하나로 꼽히고 있다. 1인당 GDP의 경우 전체적인 경제규모나 무역규모보다는 순위가 낮아 OECD 국가 중 23위에 그치고 있다. 한 세대 안에 가장 빈곤한 국가에서 선진경제 반열에 올라선 경제는 싱가포르와 홍콩 등 도시 경제를 제외하면 우리와 타이완 정도에 불과하다. 특히 우리는 외국의 원조를 받던 나라에서 적극적인 원조 공여국으로 전환하여 OECD의 DAC에 가입한 대표적인 성공사례로 거론되고 있다.

〈표 1〉 우리나라 경제 규모와 위상(OECD 국가 중, '06년 기준)

항 목	경상가격 기준		실질가격 기준	
	규모 (억 달러)	순위	규모 (억 달러)	순위
국민총생산(GDP)	8,879	9	6,713	9
1인당 GDP	18,386	23	13,899	23
무역규모	7,580	9	7,066	6
(수출액)	3,839	9	3,880	6
(수입액)	3,741	10	3,186	7

주: 1) 2006년도 기준.

자료: Global Insight(<http://www.globalinsight.com>), 통계청 국가통계포털(<http://www.kosis.kr>), World Development Indicator (<http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/>).

한국의 놀라운 경제성장은 (i) 높은 경제성장률이 (ii) 상당히 큰 규모의 인구를 보유한 경제에서 (iii) 30년 이상 지속되었다<sup>1)</sup>는 점에서 ‘기적’(Lucas, 1993)이라 불리고 있다. World Bank(1994) 역시 고성장이아시아경제(Highly Performing Asian Economies: HPAE)의 대표 주자로 한국을 지목하고 있다.

이러한 경제성장을 이끈 원동력에 대해서는 의견이 엇갈리고 있다. 경제발전의 초기에 자본의 축적과 노동력의 공급이 다른 개도국에 비해 빠른 속도로 이루어졌다는 것에 대해서는 대부분의 경제학자들이 동의하고 있는 반면, 생산성의 증가가 기여한 바에 대해서는 쉽사리 합의가 이루어지지 못하고 있다. 이는 생산성이라는 개념이 모두가 동의할 수 있는 방법으로 일률적으로 계산되기 어렵다는 데 가장 큰 이유가 있을 것이다.

World Bank(1994)는 한국이 다른 개발도상국보다 생산성의 증가가 빨랐다고 분석하고 있으나 Krugman(1994)은 한국이나 싱가포르 등이 모두 투입요소의 증대에 의한 성장을 추구하였고, 생산성의 증가가 결여된 이러한 경제성장은 소련 경제의 실패와 같은 문제에 봉착하게 된다고 주장하였다. 어느 주장이 옳은가에 관계 없이, 누구도 부인할 수 없는 사실은, 한국 경제가 매우 빠른 속도로 성장하였고, 최근 성장 추세가 둔화되는 모습이 목격된다는 것이다.

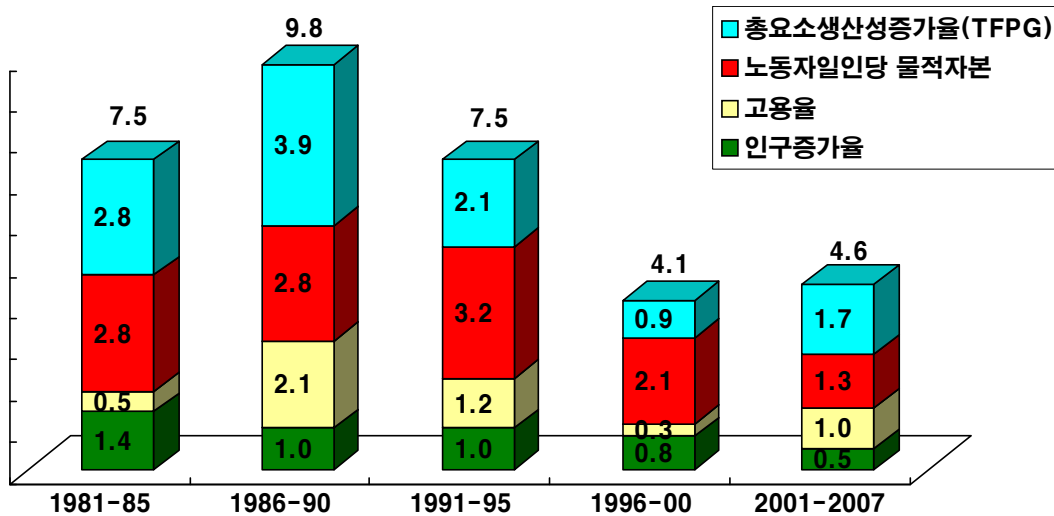
한편 경제가 근대화된 것만큼 전반적인 제도적 여건이 개선된 것은 아니다. 그러나 이것이 전적으로 우리의 노력이나 능력 부족에 기인한 것은 아니다. 오히려 전례 없는 빠른 성장으로 인해 그에 맞는 제도적 패러다임을 재정립할 여유가 없었다고 보는 것이 적절할 것이다. 노동집약적 생산국가에서 혁신집약적 경제로 전환하는데 영국은 200년, 일본은 100년이 걸린 반면 우리는 30~40년이 소요된 것으로 알려져 있다. 다른 국가들이 우리와 같은 경제 성장을 100년에 이루었을 때, 그 국가들은 제도적 개선을 그 100년 동안 이룰 수 있었던 것에 반해, 우리 경제는 동일한 경제성장을 50년이 안 되는 기간에 이루었고 따라서 제도적 여건을 개선할 시간이 절대적으로 부족했던 것이다.

[그림 1]은 1981년 이후 우리나라의 경제성장률을 그 기여 요인에 따라 분해하여 정리한 것이다. 그림에 나타나는 바와 같이 1990년대 이후 우리의 경제 성장률은 하향세를 보였고, 경제위기 이후의 회복에도 불구하고 현재까지 전체적인 경제 성장세는 둔화되는 것으로 나타난다. 1996~2000년의 기간은 경제위기 기간을 포함하고 있어 특히 성장률이 낮은 것으로 나타나고 있다. 성장에 영향을 미치는 요인들인 생산성, 물적 자본, 고용율, 인구증가율 등 모든 부분에서 성장 기여율 하향세가 뚜렷하다. 1990년 이후 특히 법치, 청렴도, 투명성 등으로 대표되는 사회 제도적 여건이 향후 지속적인 경제 성장의 관건이 될 것이라는 관점이 부각된 것은 투입에 의한 성장이 한계에 도달하고 있는 반면, 제도적 여건은 미비하다는 상

1) 1960년대 초반부터 Lucas (1993)의 논문이 발표되던 해까지의 기간을 뜻한다.

황 인식과 깊은 관계가 있다.

[그림 1] 우리나라 연평균 경제성장률과 성장요인 분석



자료: KDI 내부자료(2008).

### 나. 고용창출능력의 쇠퇴

성장추세의 감소와 더불어 우리 경제가 당면한 또 하나의 난제는 최근의 성장이 이에 걸 맞는 현저한 고용 증가 없이 이루어졌다는 것이다. 이는 우리만의 문제는 아니다. 과거에 비해 낮은 수준의 고용유발계수, 특히 제조업 분야에서 일자리 창출 효과가 미약한 것은 주로 최근의 기술진보가 고기술집약적이고 자본집약적인 방향으로 이루어짐으로써 (특히 저기술 단순 노동의) 고용을 대체하는 효과를 초래한 데 기인한 것으로 보인다(Davis and Haltiwanger, 1991; Bound and Johnson, 1992; Berman, Bound and Grilleches, 1994; Lawrence and Slaughter, 1993 등).<sup>2)</sup> 반면 고용유발계수가 상대적으로 높은 서비스산업의 경우 충분한 투자나 규제개혁이 이루어지지 못하는 등 다양한 제약조건으로 인해 일자리 창출효과가 기대보다 미진한 상황이다.

경제성장률과 고용 사이에 존재하는 정(正)의 상관관계는 성장하는 경제에서 일반적으로 확인할 수 있는 강력한 관계이다. 2003년을 제외하면 우리나라의 경우에도 성장률과 취업자 증가가 양(+)의 상관관계를 갖는 것이 명확하지만, 문제는 전반적으로 고용 창출이 하향하는 추세를 보인다는 것이다. 2000년 당시 우리 경제는 국내총생산이 1.0% 증가하면 약 10.2만 명의 일자리가 새로 창출되었으나,

2) 이들 연구는 컴퓨터 등의 확산에 따른 기술 변화에 주목하는데, 특히 숙련노동 편향적 기술발전이 이루어져 숙련노동의 수요는 급증한 반면 비숙련노동의 수요는 감소한 것이 비숙련노동의 실질임금 감소 및 임금격차 확대를 유발하였다는 것까지 논의하고 있다.

2005년에는 국내총생산이 1.0% 증가할 경우 새로 창출되는 일자리가 약 7.5만 명에 그치고 있다(표 2 참조).

<표 2> 성장률 1%의 취업자 수 증가효과

(단위: 만 명, %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	평균
취업자 수 (A)	2115.6	2157.2	2216.9	2213.9	2255.7	2285.6	2207.5
취업자 수 증가(B)	86.5	41.7	59.7	-3.0	41.8	29.9	42.8
성장률 (C)	8.5	3.8	7.0	3.1	4.7	4.0	5.2
1% 성장시의 취업자 수 증가(B/C)	10.2	10.9	8.6	-1.0	8.9	7.5	7.5

자료: 통계청, 경제활동인구조사/ 한국은행, 국민계정.

경제가 성장하면서 새로 창출되는 일자리 수가 감소하는 추세를 보이는 것은 산업 전반적으로 공통적으로 관측되고 있다. <표 3>은 이러한 효과를, 경제 전체적으로 최종 수요가 10억 원 창출될 경우의 산업 부문별 신규 취업자(임금노동자) 수의 변화를 통해 분석한 것이다. 산업 전체적으로는 2000년 12.7명이 신규 취업하였으나 이후 그 수치는 지속적으로 감소하여 2007년에는 9.9명에 머무르고 있다. 농림·어업 및 광업, 제조업, 서비스업 등 모든 산업 분야에서 신규로 창출되는 일자리가 감소하는 모습이다. 특기할 사항은 서비스산업이 신규 창출되는 일자리의 약 75%를 지속적으로 차지하고 있다는 것이다. 즉 현재 우리나라 경제 구조상, 외부충격으로 10억 원의 신규 총수요가 발생할 경우 이에 의해 직간접적으로 가장 많은 고용효과가 나타나는 분야는 서비스업임을 뜻한다.

<표 3> 최종수요 10억 원 증가 시 산업별 취업자 수 증가효과

산업	2000	2003	2005	2006	2007
전산업	12.7	11.6	10.5	10.1	9.9
농림·어업 및 광업	0.22	0.16	0.16	0.15	0.15
제조업	3.4	2.9	2.5	2.3	2.2
서비스업	9.1	8.6	7.8	7.6	7.6

주: 서비스업은 전기·가스·수도·건설 제외. 취업자는 임금노동자를 의미.

<표 3>과는 다른 각도에서 산업별 고용창출을 바라보는 방법은 최종 수요가 특정부문에서 발생했을 때 그 수요를 충족시키기 위해 해당 부문 및 기타 부문에서

(즉 경제 전체에서) 발생하는 직·간접적인 고용효과(임금노동자의 수)를 분석하는 것이다. 고용창출만을 위해 투자를 하는 것은 아니지만, 같은 액수가 투자되는 경우 산업별로 창출되는 고용의 수치는 우리에게 최근 고용부진과 이에 대한 대책 수립에 대해 시사점을 제공한다. <표 4>는 특정 산업에 10억 원의 신규투자(수요)가 발생할 경우 경제 전체적으로 직간접적으로 창출되는 고용은 감소추세에 있음을 보여준다. 이러한 감소는 특히 제조업에서 강하게 나타나고 있다. 2003년 제조업에 신규 수요 10억 원이 발생할 경우 경제 전체적으로 8.6개의 일자리가 창출되던 것이 2007년에는 6.6.개에 그쳐, 제조업 자체에서 노동대체적인 자본과 기술의 사용이 활발히 이루어지고 기타 산업에의 고용창출 파급효과도 작음을 시사하고 있다. 특히 황수경(2010a)은 제조업의 경우 제조업 자체보다는 서비스산업 등에서 간접적으로 창출되는 고용의 수치가 많음을 지적하고 있다.

<표 4> 특정 산업 최종수요 10억 원 증가 시 총 취업자 수 증가효과

산업	2000	2003	2005	2006	2007
제조업	8.8	8.6	7.2	6.9	6.6
전력·가스·수도	4.7	3.9	3.2	3.1	3.1
건설업	14.6	16.3	14.8	15.2	14.8
서비스업	13.7	13.7	12.6	12.6	12.6

주: 농림 어업 등은 효과가 미미해 생략. 취업자는 임금노동자를 의미.)

건설업과 서비스업의 경우에도 고용창출효과의 감소는 나타나지만 그 속도가 제조업에 비해 천천히 진행되고 있고 2007년 현재의 고용창출효과 자체도 훨씬 크다. 서비스업 내에서는 대면 접촉이 많고 영세성이 높은 분야에서 고용창출이 높은 것은 당연하다. 예를 들어 2007년 현재, 도소매업의 고용창출효과는 15.1, 음식숙박업은 16.2, 교육보건업 17.6, 사회 및 기타서비스업 15.0 등으로, 유통 및 사회서비스 분야에서의 고용창출효과는 제조업은 물론 건설업도 능가하는 모습이다.

서비스업 중에서 지식집약적인 분야는 단순노동집약적 분야보다는 고용창출효과가 작지만, 제조업 평균보다는 높다. 예를 들어 부동산·사업서비스업의 고용창출효과는 10.6, 금융보험업 9.1, 통신방송업 7.9 등으로, 상대적으로 자본과 지식이 집약적으로 사용되고 직간접적인 규제가 강한 분야에서도 고용창출효과가 상당히 큰 것으로 나타난다. 황수경(2010) 또한, 제조업에서 수요 증가가 이루어지는 경우 제조업에서 직접 발생하는 고용창출보다는 서비스업 등에서 발생하는 간접적인

3) 황수경(2010b)은 임금노동자를 포함한 전체 일자리 창출효과에 대해서도 보고하고 있다.

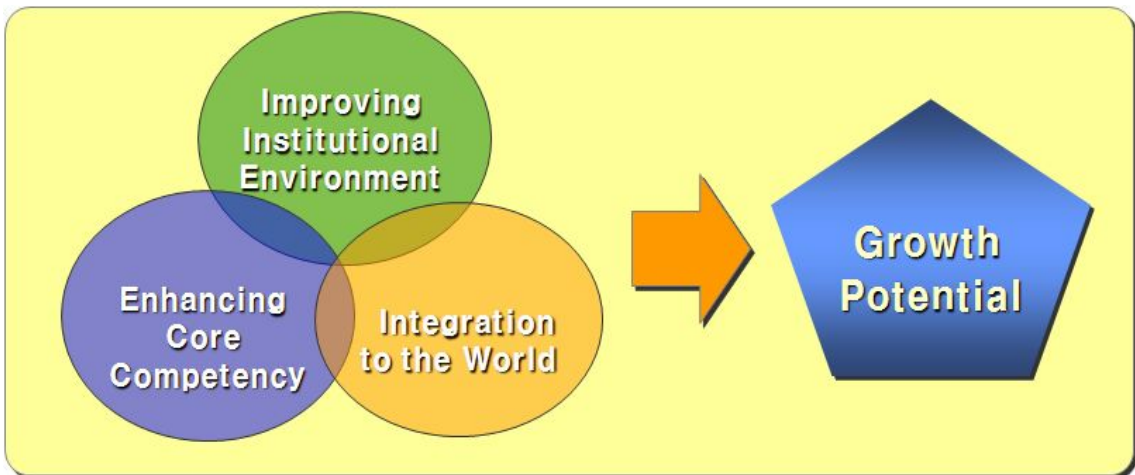
고용효과가 큰 반면 서비스업에서의 수요 증가는 주로 서비스산업에서 고용창출에 기여하는 것으로 보고하고 있다.

### 다. 성장과 고용을 위한 경제 선진화

대내외적으로 다양한 도전과제에 직면하고 있는 한국경제가 특히 초점을 맞추어야 하는 것은 성장잠재력의 제고와 양질의 일자리 창출이다. 성장잠재력의 제고를 위한 가장 중요한 주축으로, (i) 제도적 여건의 개선, (ii) 핵심역량의 강화, 그리고 (iii) 지속적이고 능동적인 개방 등을 들 수 있다. 요소투입의 확대에 의존하는 외연적 성장전략으로는 한국 경제의 재도약에 한계가 있어, 자본과 노동의 투입 못지않게 제도와 개방이 중요하다. 제도적 여건의 개선과 개방은 경제 전체적으로 소프트웨어적인 인프라를 제공하여 거래비용을 감소시키고 창의에 대한 보수를 확대시켜 경제구조의 선진화와 효율성제고에 기여하는 바가 크다.

그러나 성장과 더불어 고용을 반드시 고려할 경우 이들의 기여부분은 상당히 축소될 수밖에 없다. 따라서 성장과 고용확대를 위한 경제구조의 선진화를 고려한다면 경제의 핵심역량 부분에 논의를 집중하게 된다. 핵심역량의 강화는 첨단 고부가가치 산업의 발전과 현시점에서 경쟁력을 갖춘 산업의 내부적 고도화라는 두 가지 관점에서 접근이 가능하다. 그리고 이를 뒷받침하는 R&D, 인적자원, 인프라, 정부정책 등이 중요한 요소로 거론된다.

[그림 2] 성장잠재력의 제고 방안



제조업과 일부 서비스업에서 나타나는 자본집약적 또는 고기술편향적인 기술 진보는 수요증가에 따른 고용창출효과의 감소를 유발하고 있다. 즉 첨단 제조업으로의 구조조정은 투자에 비해 낮은 수준의 고용을 신규로 창출하게 된다. 이는

전술한 바와 같이 새롭게 창출되고 도입되는 기술이 노동보다는 자본을, 그리고 노동 중에서도 저숙련 노동보다는 고숙련 노동을 집약적으로 사용하는 방향으로 진화하고 있기 때문이다. 서비스산업의 경우 아직도 제조업에 비해 고용창출효과가 상대적으로 높지만, 특히 부가가치가 높은 사업서비스, 금융서비스업보다는 단순노동집약적인 도소매, 음식숙박 등의 고용창출효과가 높은 것으로 나타난다.

고용창출만을 위해 단순노동집약적인 분야에의 투자를 강조하는 것은, 최근 우리나라의 높은 대학진학률과, 일자리의 질, 그리고 해당 분야가 성장에 미치는 영향을 고려할 때 결코 바람직하지 못하다. 따라서 고용창출을 위한 노력은 (i) 도소매업, 음식숙박업 등에서도 대규모의 투자가 가능해져 다양한 스펙트럼의 고용창출이 가능하도록 하는 것,<sup>4)</sup> (ii) 이미 자본 및 지식집약적인 서비스분야에서도 지속적인 고급인력 유입이 가능하도록 하는 것 그리고 (iii) 노동시장의 여건과 고용서비스의 개선으로 바람직한 수준의 job matching을 활성화하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 보다 구체적인 방안은 해당 부분에서 다시 논의한다.

기술진보는 고용 창출과 깊은 관계가 있다. 서비스산업에서 노동대체적인 기술진보가 발생한다면 서비스 산업의 고용창출효과도 빠른 속도로 사라질 것이다. 특히 고용 자체가 중요할 경우, 노동집약적인 서비스산업에서의 기술진보 속도는 고용창출에 시사하는 바가 클 것이다. 그렇다면 현실적으로 비숙련노동집약적인 부문에서의 기술진보가 빨리 일어날 수 있는 가능성은 얼마나 높을까. 이는 비숙련노동의 대체 현상을 초래하는 중요한 연구 주제이지만, 이에 대한 연구 결과는 흔치 않다. Attanasio, Goldberg, and Pavcnik(2004)은 콜롬비아의 자료를 활용하여 이를 검증하였는데, 초기에 비숙련노동집약적이었던 산업에서 숙련노동편향적인 기술진보가 많이 발생하는 것을 찾아내었으나, 유의성은 낮은 것으로 나타났다.

요약하면, 성장과 고용을 동시에 고려할 경우 향후 우리 경제의 선진화를 위해서는 자본이나 기술에 의한 노동의 대체가 신속히 발생하는 제조업보다는 서비스산업이 더 중요한 고려 대상이 될 수밖에 없다. 제조업의 경우 기술개발과 자본축적이 상대적으로 빨라 고용창출효과가 지속적으로 감소하고 있기 때문이다. 본 논문은 이러한 현상을 고려하여, 서비스산업의 선진화를 통해 성장과 고용을 동시에 추구할 수 있는 방안에 대해 논의한다.

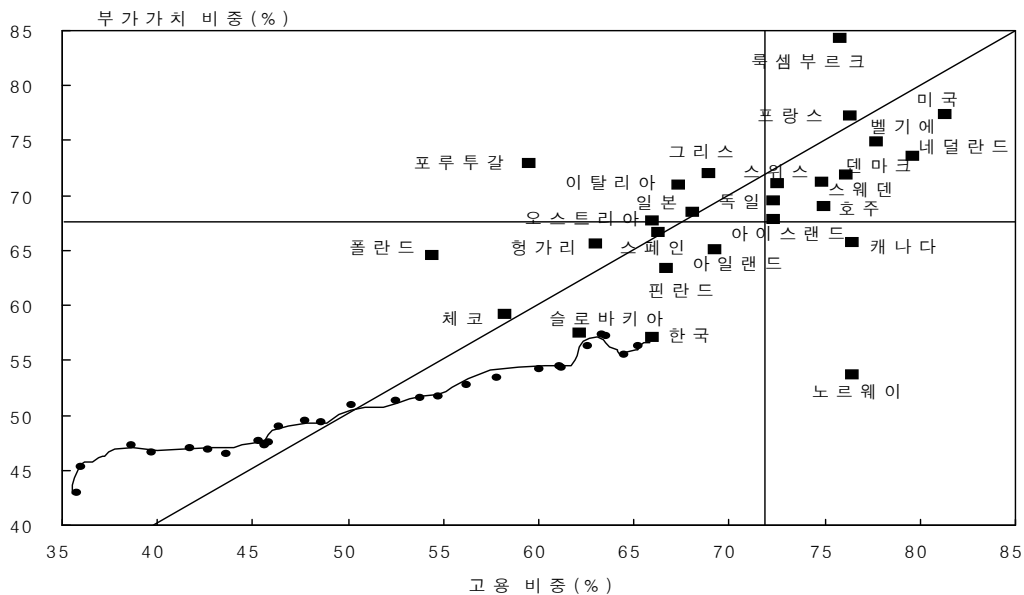
## 2. 서비스산업 선진화의 당위성과 당면 문제

4) 현실적으로 비숙련노동집약적인 부문에서 기술진보가 빨리 일어날 수 있는 가능성은 높지 않다. 예를 들어다. Attanasio, Goldberg, and Pavcnik(2004)은 콜롬비아의 자료를 활용하여 이를 검증하였는데, 초기에 비숙련노동집약적이었던 산업에서 숙련노동편향적인 기술진보가 많이 발생하기는 하지만, 통계적인 유의성은 낮은 것으로 나타났다. 이는 비숙련노동집약적인 분야에서는 숙련노동집약적인 진보가 급속히 발생해 비숙련노동자를 양산할 가능성이 낮다는 것을 의미한다.

### 가. 서비스 산업 선진화의 당위성

2007년 우리나라 서비스업의 부가가치비중은 57.6%, 고용비중은 66.7%<sup>5)</sup>로 OECD 전체 평균 부가가치 및 고용 비중(각각 68.6%, 71.8%)보다 낮은 수준이다(그림 3 참조). 특히 부가가치비중은 폴란드, 체코, 헝가리 등보다 낮은 최하위권에 속해 있다. 고용비중에 비해 부가가치비중이 상대적으로 더 낮은 것은 우리나라 서비스업의 낮은 (상대)생산성을 반영한다.

[그림 3] OECD 국가의 서비스업에서의 고용과 생산



주: 1) 고용 및 부가가치 비중은 2006년 수치임. 단, 스웨덴은 2005년 수치이며, 캐나다는 고용 및 부가가치가 각각 2005년, 2004년 수치임.

2) 한국의 고용과 생산은 '70년~'07년 움직임을 연속적으로 표시.

자료: OECD STAN DB.

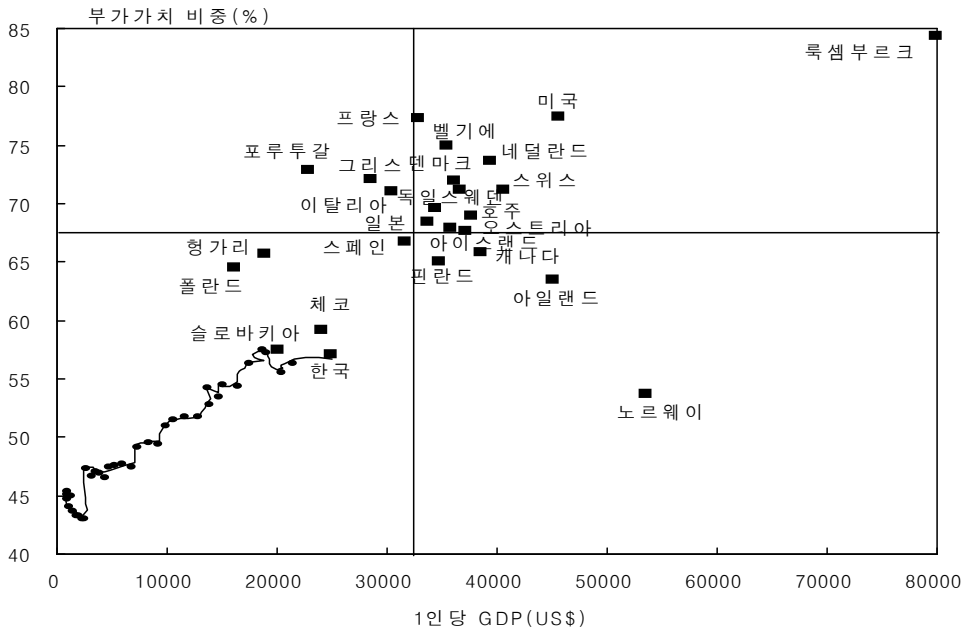
향후 규제개혁과 투자 증진, 경쟁 강화 등에 기반을 둔 서비스 산업의 선진화가 이루어지지 못할 경우, 양질의 일자리 창출에 실패하고 단순노동만 증가하여 경제 전체적으로 부가가치 비중 증가율이 고용비중 증가율에 미치지 못하고, 경제 성장의 정체를 심화시킬 우려가 있다. 현재 우리나라 서비스 산업의 부가가치 비중 및 고용 비중이 제조업을 크게 앞서고 있어, 서비스 산업의 부진이 경제에 미치는 영향이 상대적으로 클 것이기 때문이다.

우리나라 서비스업의 부가가치 비중은 소득이 증가함에 따라 빠르게 증가하다가 2000년대 초반부터 증가세가 감소하기 시작하였다(그림 4 참조). 2007년 우리

5) 경상기준. 2000년 실질가격으로 환산할 경우 2007년 서비스업의 부가가치비중은 약 52%임.

나라 서비스 산업의 부가가치 비중은 선진국은 물론, 우리보다 일인당 GDP 수준이 낮은 포르투갈, 체코, 슬로바키아, 헝가리 등보다도 낮은 수준이다. OECD 평균 소득수준과 서비스 산업 평균 부가가치 비중에 모두 미치지 못하지만, 특히 상대적으로 서비스 산업 부가가치 비중이 더 떨어지고 있는 것이다.

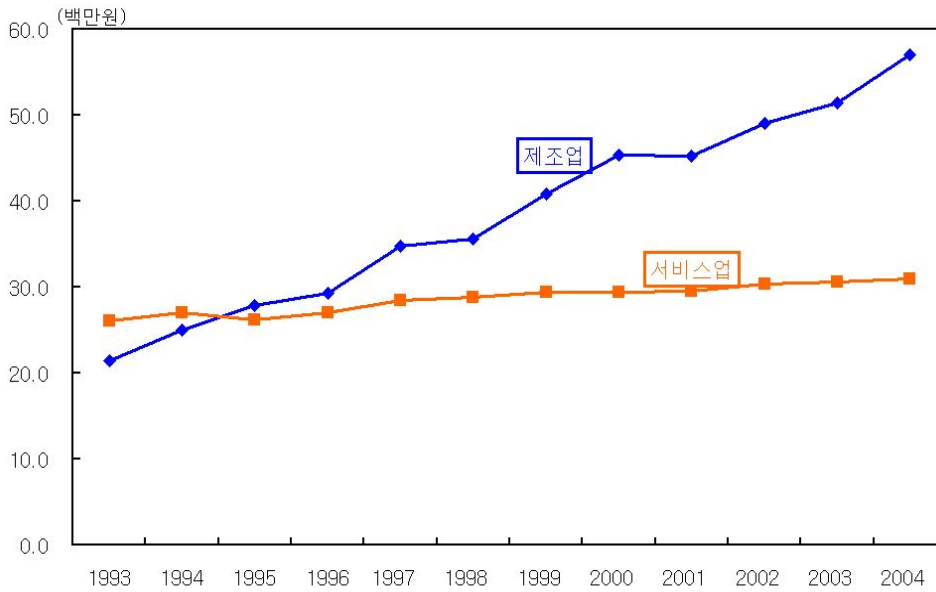
[그림 4] OECD 국가의 소득수준과 서비스업 부가가치 비중



주: 1) 1인당 GDP 및 부가가치 비중은 각각 2007년, 2006년 수치임. 단, 부가가치의 경우 스웨덴은 2005년, 캐나다는 2004년 수치임.  
 2) 한국의 고용과 생산은 '70년~'07년 움직임을 연속적으로 표시.  
 자료: OECD STAN DB, OECD DB.

요약하면, 우리나라의 서비스산업은 고용과 부가가치 비중이 높지만, 선진국에 비하면 이 둘이 모두 낮다. 특히 고용에 비해 부가가치의 비중이 상대적으로 더 낮아, 상대생산성이 OECD의 최하위권으로 보고되고 있다. [그림 5]는 우리나라 서비스산업과 제조업의 1인당 생산성을 비교해서 보여주고 있다. 제조업의 생산성이 지속적으로 제고되는데 반해 서비스산업의 생산성은 1990년대 중반 이후 정체 상태에 있다.

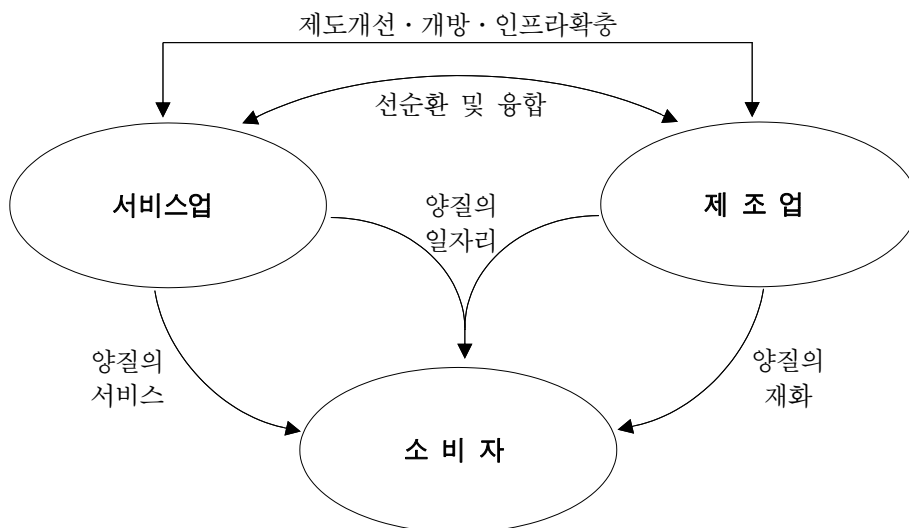
[그림 5] 제조업 및 서비스업의 생산성 추이



자료: 한국은행, 「국민계정」, 통계청, 「전국사업체기초통계조사」

서비스업의 생산성이 매우 낮고 노동집약적인 우리나라의 경우, 서비스업의 생산성 향상을 통해 제조업과의 선순환 구조 구축과 경제성장에도 기여도 제고가 가능하다(그림 6 참조). 제도개선, 개방 등을 통해 서비스업과 제조업 생산성을 향상시키고, 두 산업 간의 효율적인 시너지 효과 창출로 성장과 일자리 창출을 실현하는 것이 가능한 것이다. 또한 양질의 재화와 서비스를 공급하여 국민들의 후생 수준을 제고하는데도 기여할 수 있다.

[그림 6] 서비스업 선진화를 통한 경제 성장 및 후생 증대



## 나. 서비스산업의 당면 문제

### 1) 경쟁과 혁신의 부족

서비스산업 생산성 증가가 높지 못한 것은 경쟁이 억제되어 혁신이 부진하고 이권추구적(rent-seeking) 행태가 지배적인 구조로 고착되었기 때문이다(김주훈·차문중, 2007). 서비스산업은 전통적으로 규제가 심한 부문이었는데, 이는 시장실패가 발생하는 부분이 존재하고, 경쟁이 불가능하거나 부적절한 경우 비경제적인 목적을 달성하기 위해서였다. 그러나 많은 경우 이러한 주장의 경제적 논거는 상실되고 있고, 단지 기존 사업체(사업자)의 보호를 위해서나 특정 이익단체의 영향에 의해 규제가 유지되고 있음이 여러 국가의 서비스산업 분석에서 지적되고 있다(Nicoletti and Pilat, 2004).

지식기반 서비스산업의 경우 국가나 이익단체가 주관하는 각종 자격시험을 통해 인위적으로 인력공급이 조절되어 소비자에 의한 선택이 배제되므로 혁신노력이 불필요해진 면이 있다. 전문인력을 양성하는 교육기관에서도 경쟁이 활성화되지 못해 산업현장의 수요가 반영되지 않은 진부한 이론 중심의 교육이 시행되고 있는 경우가 많다(권혜자, 2010). 특히 인력들의 외국어 구사능력이 낮고 현지시장의 분석도 부실하여 해외진출에 소극적이고 협소한 국내시장에 안주하려는 경향이 있는 것도 문제점으로 지적된다. 또한 지식집약적 서비스업체의 대부분이 개별 전문인력을 중심으로 개인사업체 형태로 운영되어 서비스업체의 대형화 및 전문화가 부진하다. 지식기반형 사업서비스업의 이러한 취약성은 우리나라 기업들이 경영혁신을 통한 발전에 제약을 받을 수 있음을 의미한다.

### 2) 노동시장 유연성 부족

노동시장의 유연성 부족은 직간접적으로 서비스업의 발전을 지체시킨다(Pilat, 2005). 예를 들어 과도한 고용보호법(EPL: employment protection legislation)은 수요변화가 큰 관광과 일부 생산자 서비스 부문의 고용을 저해한다. 경직적 노동시장은 조직의 구조조정, 새로운 아이디어의 실험, 새로운 기술의 도입을 저해하여 새로운 일자리의 창출을 막고, 결국 해직 노동자의 재취업을 막는 악순환을 발생시킨다. 또한 전문 노동인력의 교육 및 훈련, 고용지원 부문이 취약한 것 역시 노동시장의 유연성을 저해하고 있다.

### 3) 연구개발 및 ICT 투자 부진

우리나라 서비스업의 연구개발비(2005년)는 약 1조 2,600억 원으로, 제조업(약 16조 4,600억 원)의 12.8%에 불과하다(표 5 참조: 김주훈·차문중, 2007). 이는 미

국의 64.4%, 영국의 23.3%에 비해서도 매우 낮은 수준이다.<sup>6)</sup> 우리나라 서비스업의 연구개발비는 사업서비스와 통신업에 집중되어 있는데, 이 두 분야에 대한 연구개발비는 전체 서비스 연구개발비의 90% 이상을 설명하고 있다.

〈표 5〉 산업부문별 연구개발비 지출과 자원 조달

(단위: 백만 원)

	합계	농어업	제조업	전기가스	건설업	서비스업
전 체	18,564,243 (100.0%)	8,493 (0.0%)	16,463,681 (88.7%)	219,635 (1.2%)	611,653 (3.3%)	1,260,781 (6.8%)
정부 및 공공기관	872,095 [4.7%]	1,401 [16.5%]	600,776 [3.6%]	141,307 [64.3%]	20,459 [3.3%]	108,152 [8.6%]
기 업	17,532,346 [94.4%]	7,092 [83.5%]	15,709,536 [95.4%]	78,328 [35.7%]	591,168 [96.7%]	1,146,222 [90.9%]
외 국	159,802 [0.9%]	- -	153,369 [0.9%]	- -	25 [0.0%]	6,408 [0.5%]

주: ( )은 산업부문별 연구개발비 지출비중이며, [ ]은 산업별 연구개발비의 자원조달 비중임.  
자료: 과기부, 「과학기술연구개발활동조사」, 2006.

#### 4) 과도한 규제와 제조업 對比 차별적 대우

서비스업의 성장을 저해하는 가장 중요한 요인으로 제조업에 비해 불리한 제도와 불합리한 규제가 거론된다(예를 들어 최봉현, 2009). 제조업 중심의 경제성장 과정에서 누적된 서비스업에 대한 차별적인 정책 등은 서비스 산업으로의 투자와 혁신을 저해하고 있다. OECD(2008)는 우리나라의 서비스산업이 제조업과 달리 높은 환경 부담금, 전기요금 등을 부담하고 있고 이러한 차별이 서비스산업의 발전을 저해한다고 지적하였다.

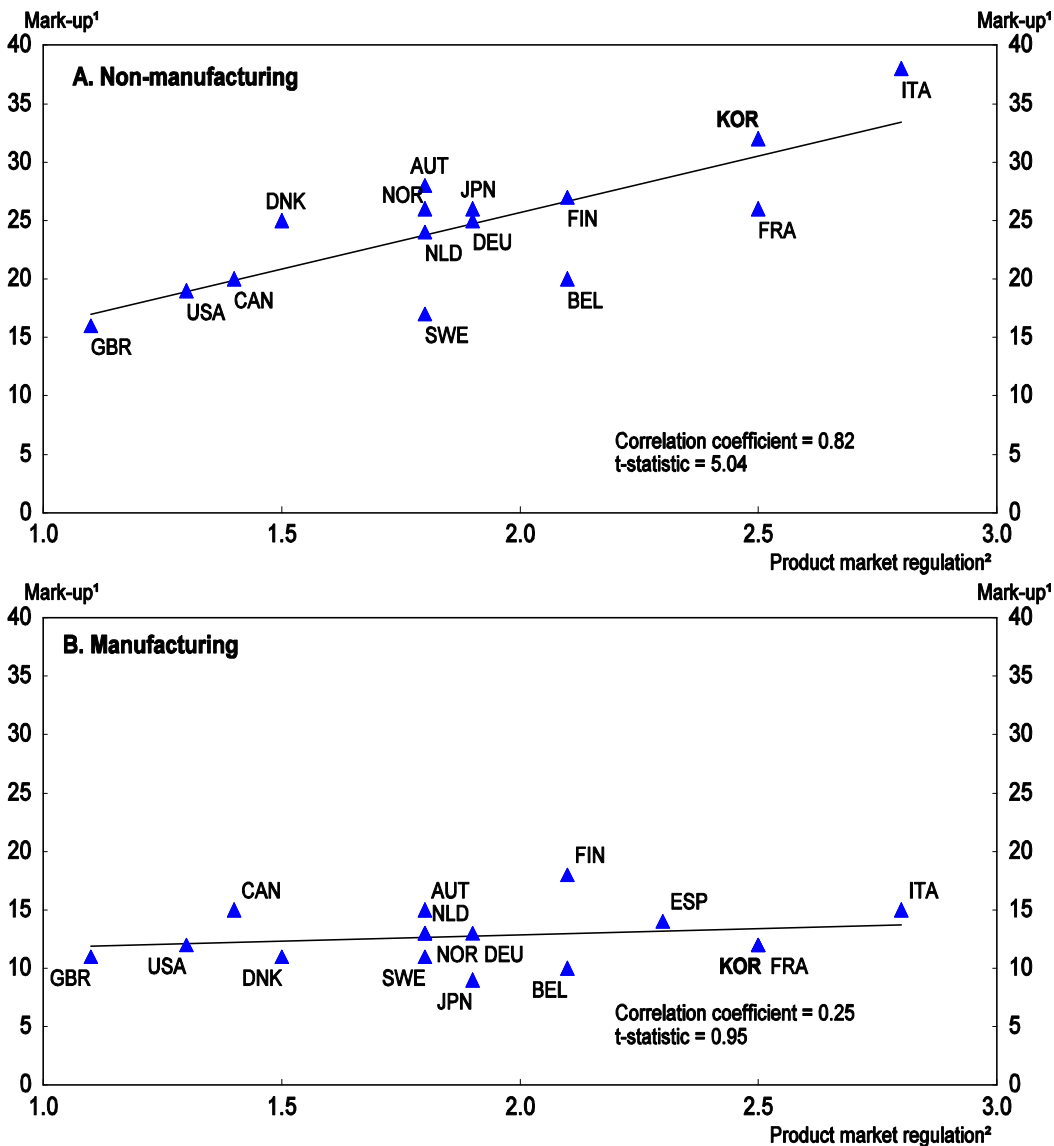
제조업에 비해 불리한 서비스업의 중소기업 분류기준으로 서비스업에 대한 각종 세제·재정지원 혜택이 미약했고, 제조업 육성을 위한 세제지원제도 운용으로 제조업은 전업종이 세제지원 대상인 반면, 서비스업은 일부에 국한되는 등 문제점이 존재하였다. 2009년 집중적으로 수행된 정부의 서비스업 선진화 정책으로 많은 부분이 해결되었다. 그러나 아직도 각종 혜택이 차별적으로 제조업에 주어지고 있는 것이 사실이다.

전술한 바와 같이 전문자격증 등 지식집약적 서비스와 의료, 교육 부문 등에서 전통적으로 유지되어온 각종 규제는 생산성이 높고 창의적인 기업의 진입과 경쟁을 저해한다. 상대적으로 규제 개혁이 우선적으로 이루어진 제조업의 경우 마크

6) ICT 투자는 노동생산성 향상에 기여하며, 1990년대 이후 미국 노동생산성 증가의 대부분은 ICT 집약적 서비스산업에서 발생한 것으로 보고되었다(OECD, 2008). Fukao (2010)는 일본 서비스산업 생산성 부진의 가장 큰 이유로 ICT 투자가 부진했던 점을 지적하고 있다.

업(mark-ups)이 12%인 반면, 비제조업의 마크업은 제조업의 약 3배에 달한다(그림 6: OECD, 2008). 제조업의 경우 생산물시장 규제 정도가 마크업에 미치는 영향이 제한적이지만, 서비스업의 경우 강한 양(+)의 관계를 보이고 있어, 규제에 따른 렌트(rent)를 기존 사업자들만이 누리고 있음을 시사한다. 보다 구체적으로 세부 서비스 업종에 따라 산업 성장을 제약하는 다양한 성장 저해요인이 존재하고 있다(차문중, 2009). 예를 들어 교육과 의료, 방송의 경우 공공성의 논리가 압도하며 산업적 성장 가능성이 제도적으로 봉쇄되어 있다. 문화콘텐츠, 광고, 컨설팅 등 소프트웨어(Soft) 산업에서는 자원 조달의 문제, 지적재산권의 보호 등이 제기되고 있다. 따라서 개별적인 문제에 대해 구체적으로 접근하는 노력이 요구된다.

[그림 6] 제조업과 서비스업의 생산물시장 규제와 마크업



참고: 마크업은 2단위 ISIC로 계산, 국가별로 최종 매출을 가중치로 사용하여 총합. 상품시장 규제는 1998년 지표. OECD(2008):

### 3. 서비스업 선진화를 위한 정책 방안<sup>7)</sup>

현 정부는 서비스산업이 성장과 고용에 미치는 영향에 대해 이미 심각하게 인식하고 있으며, 2008년 4월부터 2009년 말까지 5차례에 걸쳐 서비스산업 선진화 방안을 발표·추진하였다. 서비스수지 개선방안에서 규제 합리화와 투자 활성화를 위한 제도 개선 및 인프라 확충 노력, 유망 서비스 분야에 대한 경쟁촉진 및 차별적 제도 개선, 국내내수기반 확충을 위한 다양한 정책 등이 서비스산업 선진화 방안에 포함되어 있다. 이러한 정책적 노력이 방향은 매우 긍정적으로 평가되지만, 정책 수립 이후 법개정까지 소요되는 기간이 길고, 부처간 공감대가 이루어지지 못하고 있기도 하며, 주요 분야에서 기득권자의 심한 반발이나 이해집단의 조직적인 저항에 직면하여 추진이 무산되기도 하는 등 어려움을 겪고 있다. 이러한 현재의 상황을 고려하여, 향후 서비스산업 발전 방안에 대해 다음과 같이 정리한다.

서비스산업의 선진화를 위한 중장기 정책은 다음과 같은 정책 기조에서 출발하여야 한다. 즉 정부는 (i) 민간의 창의성과 시장의 효율성을 존중하고, (ii) 이와 연계된 전략적 정책 지원을 통하여, (iii) 전략적 서비스 업종이 국제적 경쟁력을 획득하도록 돕고, (iv) 국제적 생산 및 소비 체인을 능동적으로 활용하며, 동시에 (v) 서비스업 전반적 생산성 향상과 소비자 후생제고를 추진하는 동시에, 사회통합을 위해 사회서비스를 강화해야 한다.

이를 위해서는 서비스산업 내에서 업종 간·업종 내에서 발생하는 시장원리에 따른 구조조정이 원활히 이루어질 수 있는 여건을 조성하여, 서비스산업의 생산성 향상과 고용창출, 소비자의 후생 증대를 추구하는 방향으로 정책을 추진하여야 한다. 이러한 정책 목표의 달성을 위해서는 제도, 인적자원, 투자환경, 기술개발 등 다양한 분야에서 다음과 같은 혁신이 필요하다.

#### 가. 규제 및 제도 개선과 지속적 평가를 통한 효율성의 강화

과거 제조업으로의 자원 유입을 촉진하기 위하여 도입되었던 서비스업에 대한 각종 규제가 아직도 광범위하게 존재하고 있어, 지속적인 완화 및 개선이 필요하다. 기술진보, 자본축적, 규모의 경제 등의 측면에서 서비스 산업을 성장이 느린 지체(stagnant) 산업으로 간주하고 제조업에 비해 차별 정책을 사용하는 것은 적절치 못하다(Tamura, et al., 2005). 특히 우리나라 서비스산업의 경우 수출주도형 성

7) 이 부분은 기존의 서비스산업 선진화 관련 논의를 차문중(2009) 위주로 정리한 것이다.

장정책 하에서 성장동력으로 다양한 육성정책이 실시되었던 제조업에 비해 차별적인 정책을 받아오고 수많은 진입규제가 얽혀있어, 산업적 성장이 가능한 여건이 마련되지 못했었다. 지금까지 서비스산업 생산성이 낮았던 것이 우리가 서비스산업에 대한 DNA가 부족하거나 원천적인 비교우위가 없기 때문이라는 증거가 없는 것이다.

따라서 서비스산업의 성장여건을 마련하기 위해서는 규제와 제도의 개선이 무엇보다도 시급하다. 예를 들어 서비스산업이 지닌 가장 중요한 약점 중의 하나는 투자 유인이 작고 사업체의 영세성이 현저한 것이다. 투자의 유인과 사업체간 합병이 활성화될 수 있도록 규제를 완화하여야 한다. 법률, 의료, 복지 등 분야에서는 서비스의 품질이 시장의 소비자들에 의한 구매로 평가받기 보다는 ‘공공성’이라는 명목으로 국가가 규제하는 행태가 팽배해 있다(김주훈·안상훈·이재형, 2006). 예를 들어 의료산업의 경우, 병원경영제한을 포함한 규제가 지나치게 엄격하여 새로운 바이오산업 및 보건 산업과의 결합을 통한 성장에 장애를 초래할 우려가 있다.

전문직종의 경우 자격시험 제도를 개선하여 서비스업의 근간을 이루는 인력공급이 시장수요에 따라 자유롭고 신속적으로 공급될 수 있도록 추진하여야 한다. 또한 암묵적 담합을 유인하거나 경쟁의 촉진을 지체시키는 영업활동 관련 규제들의 검토 및 개선도 필요하다. 대표적 사례로서 법률, 의료 등에서의 광고 금지를 들 수 있다.

규제개혁은 산업전반에 미치는 파급효과가 큰 분야 또는 사안부터 우선적으로 개선을 시작할 필요가 있다. 대표적 예로서, 방송광고에 대한 독점적 대행기구(한국방송광고공사)에 의한 광고가격규제가 개혁되면 방송산업과 광고산업의 경쟁촉진에 지대한 효과가 있을 것으로 기대된다. 또한 규제개혁결과를 현장에서 체감할 수 있도록 담당자에 대한 교육을 강화하고 개혁결과를 적극적으로 홍보하는 노력이 필요하다. 지적재산권 정비 및 엄격한 집행을 통해 소프트웨어, 문화 등 서비스 부문의 창의력을 보호하고 이들 상품의 불법 유통시장을 척결하는 것도 당면 과제 중의 하나이다. 현재 지적재산권에 대한 우리나라의 법적·제도적 보호장치는 상당한 수준으로 완비되어 있으나 실제 이를 집행하는 행정력은 미흡하다.

## 규제 개혁의 경제적 효과와 서비스업의 성장

- 규제 개혁이 투자 증가와 생산성 증가를 유인해 경제 성장에 긍정적인 영향을 미친다는 이론적·실증적 주장이 널리 받아들여지고 있음
  - Blondal and Pilat (1997): 국가와 초기 여건에 따라 다르지만, 체계적인 규제개혁은 중기적으로 최대 GDP의 6%에 달하는 효과 제공
  - Djankov, McLeish and Ramalho(2004): 규제개혁에 따른 기업환경 개선은 경제에 따라 최대 2.2%p의 추가적 경제 성장을 가능하게 함
  - 특히 서비스업에서의 규제의 폐해와 개혁의 효과에 대해서도 많은 연구가 진행
    - Messina (2004): 서비스업에서의 창업 제한은 고용성장과 혁신을 저해
    - Nicoletti and Scarpetta (2003): 도소매, 보험, 사업서비스 등 ICT 관련 서비스업에 대한 규제는 외부성 창출을 위한 경제적 능력을 약화시키고 경제 전체의 생산성 향상을 저해
    - World Bank (2008): 신규사업 개시 비용 및 시간을 고려한 우리나라 창업 지수는 178개국 중 126위. 절차가 번거롭고 규제가 강할 경우 창업이 저해되는 대신 지하 경제가 확산
- OECD(2008)도 우리나라 서비스업 강화의 가장 중요한 과제로 규제 개혁을 지적
  - 543개의 세부 서비스 산업 중 약 1/3 정도가 진입장벽을 부과하고 있고, 금융중개업, 통신업, 교육, 운수 등의 경우 약 1/2 정도가 부과
  - 기업가 정신을 저해하는 역동적이고 신규기술 채택이 중요한 산업의 성장에 특히 유해

전술한 바와 같이 서비스업은 제조업과 비교하여 다양한 차별정책을 받아왔다. 이러한 차별적 정책은 중소기업에 대한 상이한 기준의 적용, 서비스기업에 대한 R&D 지원이나 수출보증 차별 등이 포함된다. 2009년의 선진화 정책에 의해 서비스업 중소기업의 기준을 대폭 완화하여 805개의 서비스 기업이 중소기업특별세액 감면, 중소기업투자세액공제, 창업중소기업세액감면 등의 대상이 되도록 한 것은 바람직한 변화이다.

#### 나. 영세성의 극복과 개방을 통한 생산 및 소비 체인의 활용

서비스산업 사업체의 영세성 극복을 위해서는 재원(금융)에의 접근성 제고와 시장 규모의 확대가 필수적이다. 특히 서비스업종의 경우 무형자산을 지닌 경우가 많아 이들에 대한 담보 가치 평가체계의 개발 및 보급이 필요하다. 시장 규모의 확대는 내수 및 해외 시장의 규모 확대와 더불어, 국내외 생산 체인을 활용한 비용절감과 효율성 증진으로 가격경쟁력을 확보하는 것을 포함한다.

그러나 영세성 극복을 위해 대규모 정부 지원이 시행되거나 보조금이 투입될 경우, 경쟁 압력 감소와 구조조정 지체를 유발하고 오히려 저생산성 및 영세성을 악화시킬 우려가 있어 정부의 직접적 지원이나 보조금 지급은 지양할 필요가 있다. 정책자금, 신용보증, 벤처자본 투자 등의 역할 재정립, 성과평가, 기능 재조정을 통해 가격 구조 왜곡과 자원배분 효율성 저하, 저생산성구조 고착 등의 문제점을 해결해야 한다. 중소기업 또는 자영업의 기업가 정신 활성화, 컨설팅 제공, 정보 공유 등을 통해 구조조정과 자생력 있는 영세업 지원을 병행하여야 한다.

또한 산업의 특성에 따라 규모의 경제가 존재하는 경우와 존재하지 않는 경우를 신중히 고려하여 정책을 수립하여야 한다. 일반적으로 서비스산업에서도 대기업의 생산성(근로자 1인당 부가가치)이 중소기업보다 높게 나타나고 있으나, 보건 및 사회보장 서비스와 사업지원 서비스의 경우 생산성의 차이가 작았다(표 6 참조). 전문디자인, 정보처리 등 일부 사업지원서비스의 경우 조직의 유연성과 탄력성이 생산성의 중요한 요인으로 간주되고 있어, 규모의 경제가 강하게 존재하지 않음을 시사한다. 이 경우 무리한 인수 합병 또는 부피 키우기를 장려할 이유가 없다.

무엇보다도 개별 사업체들이 직면하는 시장의 규모를 현재보다 대폭 신장시켜, 규모의 경제를 통해 경쟁력을 강화하고 적정 규모의 기업으로 성장할 수 있는 기회를 확대하여야 한다. 이를 위해서는 규제완화 등을 통한 대내적 경쟁촉진과 함께 해외시장 진출을 장려하여, 협소한 국내시장에 기인한 지식기반서비스업의 영세성이 극복되어야 한다. 우리가 비교우위를 지닌 중국 및 동남아를 기반으로 세계 진출을 통하여 시장기회를 획기적으로 증대해야 한다.

특히 지금까지 중국은 해외 다국적기업들의 현지 생산기지 역할에 그쳐 제조업

비중이 과다하게 높은 상태(2005년 서비스업의 고용 비중이 34%)였지만, 최근 중국 정부는 제조업 기반을 국내기업 위주로 전환하고 내수 확대를 시도하고 있어, 한국 서비스 업체들이 중국진출을 통해 성장 기회를 가질 수 있을 것이다. OECD (2005)가 서비스업에서 아웃소싱(outsourcing)과 오프쇼어링(offshoring)을 적극적으로 활용한 국가가 특히 컴퓨터와 정보, 사업지원서비스의 급속한 수출 증가를 이루었음을 지적하고 있는 것은 우리나라 서비스 분야의 해외 진출에도 시사하는 바가 크다.

〈표 6〉 기업 규모와 서비스 부문별 근로자 1인당 부가가치 (2005년)

(단위: 백만 원)

	평균	중소기업 (A)	대기업 (B)	생산성비 (A/B, %)	총산출 중 중소기업 비중 (%)
도소매	38.1	35.5	89.2	39.8	95.2
숙박 및 음식료	17.7	17.2	51.3	49.9	97.2
통신	180.2	160.9	377.8	42.6	91.1
금융중개업	133.8	72.9	175.6	41.5	40.7
사업지원 서비스	35.0	34.1	37.6	90.7	74.2
교육	22.6	21.8	33.1	65.9	93.0
보건 및 사회보장 서비스	36.2	36.0	38.2	94.2	89.7
개인 서비스, 기타	20.9	20.4	31.9	63.9	95.6
서비스 부문	32.6	29.4	65.1	45.2	91.1

자료: 한국 중소기업 연합회(2008); OECD 한국경제보고서에서 간접 전제.

전문자격제도가 시행되고 있는 지식집약적 서비스 분야에 대한 개방과 해외진출도 보다 적극적으로 고려되어야 한다. 국내 서비스 산업의 지나친 보호는 서비스를 최종적으로 소비하는 국민의 후생을 저해할 뿐 아니라, 서비스를 중간재로 사용하는 국내 제조업 및 서비스 산업의 실효보호관세율(Effective Rates of Protection)을 떨어뜨려 경제전체에 부정적 환경을 제공할 수 있기 때문이다(Dihel, 2005). 외국 경험에 대한 실증적 분석은 일부 농업 및 제조업의 경우 서비스업의 과보호로 실효관세율이 음(-)으로 나타나 가격 상승을 유발하는 역차별을 받게 됨을 시사하고 있다.

서비스업의 전략적 개방을 위해서는 해외 다국적 서비스업체들과 연계를 강화하고, 부문별 국제 협약(Sectoral Agreements)에도 적극적으로 참여할 필요가 있다.

사업서비스 등 지식기반 서비스업에서 해외 다국적기업들과의 연계와 국제적 분업을 적극적으로 활용하고, 우리의 시장 여건 등이 이들에게 매력적 투자지로 작용할 수 있도록 여건을 개선하여야 한다. 이를 위해 제도 개선, 인프라 확충, 의료, 교육 등 생활 및 정주여건 개선, 외국어 교육 강화 등이 필요하다.

또한 시장의 제공만을 유인방안으로 활용하는 수동적 개방이 아니라 우리 특유의 핵심역량을 제공하여 동아시아 또는 세계지역으로 공동 진출하는 방안 등의 전략적 개방 추진이 필요하다. 예를 들어, 한류를 매개로 미국과 연계하여 제3국 영화 및 공연시장에 공동 진출을 추진하고, 한국의 온라인 게임과 미국의 오락기 획사간 결합을 추진하는 등의 방안을 지속적으로 모색할 필요가 있다.

지금까지 금융을 제외한 서비스 분야에 대한 외국인 직접투자는 제한적으로만 이루어졌다. 서비스 부문에 대한 FDI 유치는 국내 서비스 산업의 발전 및 고용확대 뿐 아니라 제조업의 생산성 제고와 발전에도 중요한 역할을 수행할 것이다. 최근 칠레에 대한 실증분석은 칠레 서비스 산업 부문으로의 FDI가 제조업의 생산성 향상에 유의하고 긍정적인 영향을 미친 것으로 보고하고 있다(Fernandes and Paunov, 2008). 특히 인적자원과 FDI가 결합될 경우 경제 성장에 긍정적인 효과를 창출하는 것으로 알려져 있는데(Borensztein, Gregorio and Lee, 1998), 우리나라의 경우 인프라와 인적자원이 외국 투자자에게 대단히 매력적인 것으로 알려져 있다(KDI, 2005). 인적자원의 확충과 홍보를 통해 해외 서비스자본을 유치하는 노력이 필요하다.

#### 다. 인적자원 육성 지원을 통한 전문인력 양성

서비스산업은 기본적으로 면대면(face-to-face) 접촉이 중요한 분야이다. 서비스업의 고용창출 효과가 큰 가장 중요한 이유도 여기에 기인한다. 특히 인적자본이 중요한 지식기반 서비스업의 육성을 위한 가장 중요한 정책수단은 전문 인력의 양성과 효과적 인력 공급체계 구축이다. 이를 위해서는 엄격한 전문 인력 양성 프로그램에 대한 성과평가체계가 필요하다. 과거 설비투자 지원에서는 성과물이 유형재이었으므로 성과평가에 많은 노력이 필요하지 않았으나 서비스업 육성에 필요한 인력양성은 무형재이므로 사업성과에 대한 정밀한 평가체계 확립이 추진될 필요가 있다.

현재 IT분야 등 일부 신규 업종을 제외하면 대부분 분야에서 인력의 양적 공급에서는 큰 문제가 없으나, 채용 후 사내교육을 거치지 않으면 산업 현장에 투입하기 어렵다는 지적이 많다. 대기업의 경우에는 사내교육이 가능하여 신규 졸업자를 채용할 수 있으나 외국인업체 및 중소기업에서는 경력사원을 선호하므로 지속적인 인력 교육 추진이 필요하다. 산업체 종사자 재교육 프로그램들은 산업수요의 급격한 변화에 대응하도록 유도하고, 단기적 경영안정과 현상 유지에 급급한 영

제한 서비스업체 종업원의 재교육을 적극적으로 추진하여 인력의 질적 제고와 고용시장의 유연성을 강화하여야 한다.

단기적으로는 직업훈련기관, 공공연구기관, 협회의 교육기능을 강화할 필요가 있다. 특히 저숙련 생산인력의 양성에 집중되어 있는 기존 직업훈련기관들을 정비하여 서비스업의 경쟁력을 제고 할 수 있는 중고급 인력 훈련기관으로 전환하여야 한다. 장기적으로는 교육기관에 경쟁을 도입하고 산업 현장의 수요가 교과 과정에 반영되도록 유도하여야 한다. 정책당국에서도 양자를 연계하는 노력이 필요하다. 특히 산업의 모든 분야에서 융합이 중요해지고 있는 점을 고려하여, 대학에서도 기존의 칸막이를 헐고 학제적 학과 설립 등 혁신적 교육이 지속되어야 한다. 전문 인력 양성을 전담하는 분야별 전문대학원의 설립을 확대하고, 전문대학원의 설립 및 운영에 서비스 업종별 관련부처의 지원을 유도하는 동시에 교육내용에 대한 평가권한을 부여하여야 한다. 최근 KAIST IT 서비스 과정, 서강대 사이언스 MBA 프로그램 등을 포함하여 국내 10여개 대학에서 서비스 사이언스 과정 또는 과목이 개설된 것은 바람직한 변화라고 할 수 있다. 이와 더불어 필요인력을 신속하게 육성하기 위해 각 지식서비스 업종별 민간 전문교육기관을 육성하는 것도 추진하여야 할 것이다. 전문성 강화를 위해 전문대학원 강사진의 일정 비율을 현장 경험이 풍부한 전문가들로 갖추어야 하는 의무조항을 부과하는 것도 고려할 필요가 있다. 또한 전문 인력의 해외진출의 확대를 위해 외국어 교육 및 외국 문화에 대한 교육을 강화하여야 한다.

현재 우리나라가 안고 있는 문제 중의 하나는 단순히 인적자원이 부족하거나 일자리가 부족한 것 뿐 아니고 적절한 job match가 이루어지지 않고 있는 것이다. 따라서 인적자원의 개발 뿐 아니라 적절하고 효율적인 공급 체계를 갖추기 위한 고용지원 서비스 강화 역시 추진되어야 한다.

## 라. 기술 개발 및 융합을 통한 고용창출 및 경제선진화

새로운 양질의 일자리 창출과 성장기반의 확충은 서비스 산업에서의 새로운 기술 개발과 융합을 통해 모색되어야 한다. 특히 운송, 보관, 통신 등 분야는 R&D와 ICT의 활용을 통해 서비스 산업의 생산성 향상을 견인할 잠재력을 보유하고 있다 (Vickery and Wunsch-Vincent, 2005). OECD(2008)는 R&D와 ICT 투자증진을 위해서는 지적·무형적 자산에 대한 효율적 보고 체계와 지적재산권 제도 정비 및 이행이 필요함을 지적하고 있다.

서비스 분야에서도 제조업과 마찬가지로 혁신 유발과 정보에 대한 접근성 보장, 정보 공유 등의 이슈 간 균형 유지가 필요하다. 특히 교육, 고객관계 경영, 브랜드 이미지, 내부 조직, 소프트웨어 등 무형 자산에 대한 투자가 사업서비스에 매우 중요하므로, 무형 자산에 대한 신뢰성 있는 정보 생산을 통해 금융시장에서

의 가치 평가를 용이하게 하고 외부자금 유입을 촉진할 필요가 있다.

융합의 경우, 우리 기술과 해외 기술, 기반기술과 개발기술, 제조업과 서비스업, 서비스업과 서비스업간의 융합을 장려하여야 한다. 예를 들어 시장수요가 불확실한 해외의 Bio 기술과 시장 수요가 확실한 우리의 의료서비스를 융합하여 창의적인 의료서비스 분야를 창출하고, 문화와 관광, 의료, 레저 및 스포츠를 융합한 상품 개발 등 융합 상품 개발을 저해하는 제도적 장애를 제거하여야 한다.

선진국권 수준으로 성장한 제조업과 서비스업을 결합하여 강력한 경쟁력을 갖춘 산업클러스터를 조성하는 것은 경제구조조정과 양질의 일자리 창출에 기여하는 바가 클 것이다. 제조업과 서비스업간 대체관계가 아니라 상호연계를 통한 발전전략을 모색하는 것이다. 예를 들어, [노인간병서비스+의료산업+의료기기제작업]의 결합을 통해 고령화에 대응한 신산업을 창출해 나가는 것이다. 여기에 IT 기술까지 첨가되어 원격진료까지 가능해질 경우 해당 산업과 연관 산업의 발전을 모색할 수 있다.

다양한 서비스산업 분야 중에서 우선적으로 제조업과 연관관계가 높은 지식서비스산업 특히 사업서비스의 집중 육성이 필요하다. 제조업의 고부가가치 창출 기회를 확대하는 지식서비스업종의 선정, 지식서비스기업의 전문화, 제조업과 동반성장이 가능한 신사업분야의 발굴을 위해 정부가 일정 역할을 수행할 필요가 있다. 디자인, 컨설팅, 연구개발전문업, 패키징, 패션, 프랜차이즈, 전시산업, 유통, 시험·분석, e-러닝, 에너지절약전문업 등이 이에 해당할 것이다.

특히 제조업을 지원하는 지식서비스산업으로 IT분야를 활용·확산하는 산업모델 개발이 필요하다. 소프트웨어는 지식기반 경제에 있어서 기업과 정부의 발전 및 글로벌 경쟁력을 좌우하는 핵심 인프라로, IT산업을 비롯하여 제조업과 서비스업 등 산업 경쟁력 강화를 촉진한다(한국소프트웨어진흥원, 2008). 우리나라는 IT 산업 발달에 비해 SW산업이 극히 취약하다. 제조업과의 동반 성장을 통해 지속가능한 성장이 가능하도록 SW 서비스 융합 신사업 창출 연구가 강화되어야 한다.

서비스산업의 선진화와 고용창출을 위해서는 R&D 역시 중요하게 다루어져야 한다. 정부의 기존 R&D사업과 혁신지원정책의 지원대상 범위에 지식서비스부문을 포함할 필요가 있다. 현재 기술R&D에 대해서는 서비스기업에 대한 차별이 없으나, 비기술 R&D(사업서비스 등)는 지원대상에 포함되어 있지 않다. 지식서비스산업의 R&D 투자규모가 선진국에 비해 취약한 점을 감안하여 중소기업 지식서비스 R&D 지원규모를 크게 확대시키는 것을 고려하여야 한다. 예를 들어 국가연구개발사업관리규정 및 산업기술혁신촉진법에 지식서비스부문을 명기함으로써 지식서비스산업 R&D 지원근거를 마련하고 지식서비스 R&D에 대해서도 여타 분야와 마찬가지로 조세지원을 확대하는 방안을 모색하여야 한다.

## 마. DB의 구축 및 평가 기술 개발과 활용

서비스산업의 인력 수급 및 발전 추세 등을 분석하기 위한 DB 구축 및 활용 제고도 필요하다. 통계 및 연구 인프라의 개선은 상당한 성과를 거두고 있으나 아직도 각 분야의 구체적이고 체계적인 DB가 갖추어져 있지 않거나 활용도가 낮아, DB의 구축을 시급히 추진하고 활용도를 향상시킬 필요가 있다. 구체적으로 서비스업의 기초가 되는 시장 상황, 인력수급 및 교육 정보, 소비자 및 기업의 특성에 관한 정보, 정부의 지원 정보 및 지원성과에 대한 정보 DB구축 및 활용이 필요하다. 이를 위해 개인의 사생활 및 정보 보호의 원칙 재정립이 필요하고, 이들과 통계인프라 구축 작업의 조화가 필요하다.

무형자산가치의 평가는 무형자산이 시장에서 거래되는데 한계가 있다는 점에서 정부의 개입이 요구되는 반면, 엄밀하고 객관적인 평가가 어려워 접근하기 매우 조심스러운 분야이기도 하다. 그러나 이러한 평가가 활성화될 경우, 재원 투자 및 인력 수급이 활성화될 수 있는 것은 사실이다. 따라서 정부가 무형자산 평가 기술 및 체계 수립을 지원하고, 정부재정투융자 성과 평가 체계 등을 구축할 필요가 있다. 특히 정부 지원이 불가피하게 이루어질 경우 이에 대한 성과 평가를 통해 철저하게 성과를 관리해야 한다. 지원이 필요한 경우 일몰제 도입, 주기적 검토 및 평가 등을 통해 불필요한 재원 누수와 도덕적 해이를 근절하고, 성과평가 결과를 지원의 지속 여부와 연관 지어야 할 것이다.

인프라 구축과 관련하여 특히 고려해야 하는 분야는 지식서비스산업 분야이다. 다양하고 이질적인 업종으로 구성된 지식서비스산업의 특성을 정확히 보여주고 관련 정책을 효과적으로 기획할 수 있도록 기초 통계 수집 체계를 확립해야 할 것이다. OECD의 STAN Data와 유사하게 독자적인 지식서비스업 통계 DB를 구축하여 산업동향 및 생산성 등의 국제비교가 가능하도록 하는 것이 한 대안이 될 수 있다. 또한 제조업의 서비스화 등 새로운 산업융합동향에 대하여 적기 파악이 가능한 별도의 통계체계를 개발해야 한다.

이와 더불어 제조업과 지식서비스업 사이의 정보교류체계를 구축해야 한다. 이를 통해 제조업체와 지식서비스업체 사이에 정보의 비대칭으로 인한 아웃소싱의 애로 발생을 해소할 수 있다. 제조업에 대한 정보 즉 제조업의 성장단계별 또는 제품기획, 개발, 디자인, 생산, 마케팅 등 가치사슬별로 관련 지식서비스를 유형화하고 그 활용방법과 성공사례 등을 저장하고 보급 확산하는 것은 관련 산업의 발전을 견인하여 양질의 일자리 창출에 기여할 것이다. 선진국 지식기반서비스 기업과 경쟁하기 위해서는 국내 기업들의 취약한 부문인 산업·시장·기술동향 파악 및 분석이 가능할 수 있도록 정보역량을 제고해야 하는 것이다. 이를 통해 제조업체와 지식서비스업체가 아웃소싱전략과 서비스고도화전략을 공유하여 협업을 촉

진하도록 해야 한다.

## 바. 강력한 추진체계 구축 및 리더십 발휘

최근 2년간 서비스업 선진화 또는 경쟁력 제고를 위한 많은 노력이 있었고 상당한 성과를 거두었으나 현장에서 실감할 수 있는 결과가 부족한 것으로 파악되고 있다. 특히 특정 부처나 이익단체의 저항으로 주요 개선 과제의 일부는 진전을 보이지 않고 있다. 따라서 관련 부처나 지자체 수준에서의 논의가 아닌 서비스산업의 종합적이고 체계적인 추진을 위한 정책지원체계를 확립하여야 한다. 즉 서비스업 활성화를 위한 관련 대책이 부분적·단편적으로 수립되는 것을 지양하고, 부처간의 중복 및 이해관계를 극복하여 종합적이고 실효성 높게 수립되고 추진될 수 있도록 하는 것이다. 이를 위해서 서비스업의 규제완화를 전담하여 추진할 기구를 설립하거나 경제주무부처가 리더십을 발휘하도록 해야 할 것이다.

추가적으로, 서비스 산업의 활성화를 위해서는 수요 창출이 필수적이며 특히 우리의 경우 외국 시장에 대한 적극적 진출 방안을 모색하여야 한다. 서비스의 소비에는 제조업 상품보다 감성적인 이미지에 대한 의존도가 더 높으므로 국가 이미지의 제고를 위한 정부활동이 강화될 필요가 있다. 이를 위한 인위적 대외홍보 사업의 증대보다는 선진국에 버금가는 국내 생활여건 및 문화사업의 증진 등을 장기에 걸쳐 지속적으로 추진하는 것이 국가이미지 제고에 도움이 될 것이다. 각종 생활 편의시설, 치안, 교통질서, 박물관 등 기본적 국민생활의 질적 향상으로 한국에 대한 외국인의 인식이 제고될 경우 우리 서비스에 대한 수요도 증가할 것이다.

## 4. 맺음말

### 가. 서비스업 선진화 정책 목표와 수단 - 요약

서비스 산업 선진화와 고용 창출을 목표로 하고, 그 목표를 달성하기 위한 수단에 대해 논의한 바를 정리하면 <표 7>과 같다. <표 7>은 논리적 추론, 또는 선행 연구 결과를 고려하여 작성된 것으로, 정책의 효과가 정상적으로 나타나고, 정책 수립 및 시행에 소요되는 비용을 고려하지 않은 경우의 효과성임을 유의할 필요가 있다.

<표 7> 서비스 산업 선진화를 위한 정책 목표와 수단의 효과성

수 단 \ 목 표	생산성향상	영세성극복	전문화	고용창출	사회통합
규제 개혁 (차별정책 개선)	○	○	○	○	X
자금 조달	△*	○	X	○	○
인력 양성 및 공급	○	X	○	○	○
개방 및 세계화	○	△	○	○	X
DB 구축 및 정보 확산	○	○	○	○	○
R&D 지원**	○	○	○	△	X

주: ○는 효과성이 강함, △는 가능성이 있음, X는 직접적 관계없거나 부정적임을 의미

\* 규모의 경제가 있을 경우 생산성 향상에 기여 가능

\*\* R&D의 경우, 비용과 성공가능성 등을 무시하고 성공하였을 경우의 일반적 효과 제시

자료: 차문중(2009).

### 나. 생산성과 고용의 문제

서비스산업의 선진화에서 가장 중요한 한 축은 생산성의 향상이다. 그러나 노동의 생산성이 향상된다는 것은 동일한 수요 증가에 대해 고용창출이 작아진다는 것을 의미한다. 따라서 생산성의 향상과 고용창출은 상충적인 부분이 존재하고 있고, 결국 문제해결의 열쇠는 시장 수요의 추가적 창출이다.

황수경(2010a)은 우리나라 산업별 취업자 증가율을 총수요요인과 생산성요인의

로 나누어 분석하였다(표 8). 2006년과 2007년 모두 제조업에서 총수요의 증가율(총수요요인)이 높았으나, 제조업에서는 서비스업에 비해 생산성 향상이 매우 빨랐다. 그 결과 취업자 증가율은 서비스산업에서 높게 나타나고 있는 것이다.

서비스산업에서는 생산자서비스와 사회서비스가 총수요의 증가도 빨랐던 반면 생산성 향상은 매우 부진하였다. 따라서 이 두 부문의 취업자 증가율은 유통서비스업과 개인서비스업을 압도한다. 특히 생산자서비스는 소득탄력성도 서비스산업 중 가장 높아(황수경, 2010a) 향후 수요의 증가가 기대된다. 고려할 점은 서비스선진화는 생산성 향상을 목적으로 한다는 것이다. 생산성 제고는 경제성장과 장기적인 소비자 후생증진을 위해 필수적이기 때문이다. 이러한 의미에서 약간의 고용창출효과 감소를 겪더라도 생산자 서비스부문의 생산성 제고는 필요하다. 특히 생산자서비스는 다른 분야의 생산성에도 영향을 미치기 때문에 더욱 그러하다.

생산자서비스와 사회서비스에서 생산성의 향상이 시급함을 고려할 때, 다른 조건이 동일할 때 이 두 부문이 효율적으로 변화할 경우 취업자의 창출효과는 지금 보다는 약화될 것이다. 이 딜레마를 해결할 수 있는 가장 중요한 방안은 총수요자체를 증가시키는 것이다. 전술한 바와 같이 생산자서비스는 수요의 소득탄력성이 높아 향후 지속적 수요 증가가 예상되지만, 사회서비스의 경우 예상과는 달리 소득탄력성이 높지 않다. 따라서 총수요의 증가는 소비자로 하여금 질과 가격을 평가하도록 하여 공급자의 경쟁을 증가시킴으로써 국내 수요를 창출하고, 개선된 생산성을 바탕으로 해외 시장을 적극적으로 개척하여 해결해 나가야 할 것이다. 이에 대해서는 추후 보다 구체적인 연구를 요한다.

사회서비스는 장기적 인구구조 변화와 소득변화를 고려할 때 수요가 빠르게 증가할 가능성이 높다. 따라서 이 부문 역시 단순한 단기적 고용창출 효과에 얽매이기 보다는 생산성 향상에 더욱 관심을 쏟아야 할 것이다.

〈표 8〉 산업별 고용 변동의 분해(2005~2007 평균)

(단위: %)

	취업자 증가율	총수요요인	생산성요인
전산업	3.3	6.3	2.9
제조업	1.5	7.5	5.9
서비스업	4.7	6.1	1.3
유통서비스업	3.0	5.4	2.3
생산자서비스업	8.3	7.1	-1.1
사회서비스업	5.8	6.0	0.2
개인서비스업	3.1	5.3	2.2

자료: 황수경(2010a).

## 참고문헌

- 권혜자, 「서비스산업의 일자리 창출과 일자리의 질」, 황수경·강순희·권혜자·김두순·오계택·유경준 저 『고용구조 선진화를 위한 서비스산업의 일자리 창출 역량 제고방안』, 제4장, pp.76~110, 경제인문사회연구회 미래사회협동연구총서 09-23, 2010.
- 김주훈·안상훈·이재형, 『서비스산업의 생산성 향상을 위한 정책 과제』, 연구보고서 2006-01, KDI, 2006.
- 김주훈·차문중, 『서비스부문의 선진화를 위한 정책과제』, 연구보고서 2007-04. KDI, 2007.
- 과학기술부, 『과학기술연구개발활동조사』, 2006.
- 차문중, 「서비스산업 선진화의 목표와 추진방향」, 차문중(편) 『서비스산업 선진화를 위한 정책방향 보고서』, 제I부 제1장, pp.5~55, 2009.
- 최봉현, 「제조업과 서비스업에 대한 차별 해소방안」, 차문중(편) 『서비스산업 선진화를 위한 정책방향 보고서』, 제I부 제3장, pp.107~137, 2009.
- 통계청, 『경제활동인구조사』, 각년도.
- 통계청, 『국가통계포털』(<http://www.kosis.kr>).
- 통계청, 『전국사업체기초통계조사』, 각년도.
- 한국소프트웨어진흥원, 『SW 서비스 융합 신비즈니스모델 활성화 방안에 관한 연구』, 2008.
- 한국은행, 『국민계정』, 각년도.
- 황수경(2010a), 「서비스산업의 고용창출능력과 고용전략 방향」, 황수경·강순희·권혜자·김두순·오계택·유경준 저 『고용구조 선진화를 위한 서비스산업의 일자리 창출 역량 제고방안』, 제2장, pp.5~42, 경제인문사회연구회 미래사회협동연구총서 09-23.
- 황수경(2010b), 「서비스산업의 숙련구조와 문제점」, 황수경·강순희·권혜자·김두순·오계택·유경준 저 『고용구조 선진화를 위한 서비스산업의 일자리 창출 역량 제고방안』, 제3장, pp.43~75, 경제인문사회연구회 미래사회협동연구총서 09-23.
- Attaciano, O., P. Goldberg and N. Pavcnik(2004), Trade Reforms and Income Inequality in Colombia, *Journal of Development Economics*, Vol.74, pp.331-366.
- Berman, E., J. Bound and Z. Grilichos(1994), Changes in the Demand for Skilled Labor within U.S. Manufacturing: Evidence from Annual Survey of Manufacturers, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.109(2), pp.367-397.
- Blondal, S. and D. Pilat(1997), The economic benefits of regulatory reform, OECD Economic Studies, No.28, pp.7-48, OECD: Paris.
- Borensztein, E., Gregorio, J. De and J-W Lee(1998), How does foreign direct investment affect economic growth?, *Journal of International Economics*, Vol.45, pp.115-135.
- Bound, J. and G. Johnson(1992), Changes in the Structure of Wages in the 1980s: An Evaluation of Alternative Explanations, *The American Economic Review*, Vol. 82, pp.371-392, 1992.
- Davis, S. and J. Haltiwanger(1991), Wage Dispersion between and within U.S. Manufacturing Plants, 1963-86. *Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics*, pp.115-200.

- Djankov, S., McLeish, C. and R. Ramalho(2004), Growth and the ease of doing business, Working Paper, The World Bank: Washington DC.
- Dihel, N. The impact of services barriers on effective rates of protection in agriculture and manufacturing. Chapter 5 in Enhancing the Performance of the Service Sector, OECD: Paris.
- Fernandes, A. and C. Paunov(2008), Foreign Direct Investment in services and manufacturing productivity growth: Evidence for Chile, Policy Research Working Paper 4730, The World Bank: Washington DC.
- Fukao, K.(2010), Service Sector Productivity in Japan: The Key to Future Economic Growth, Presentation to MOSF-KDI International Conference on The Service Sector Advancement: Issues and Implications for the Korean Economy, KDI.
- Global Insight, <http://www.globalinsight.com>.
- Krugman, P.(1994), The myth of Asia's Miracle, *Foreign Affairs*, Vol.73, No.6, pp.32-45.
- Lawrence, R. and M. Slaughter(1993), International Trade and American Wages in the 1980s: Giant Sucking Sound or Small Hiccup? *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics 2*, pp. 161-226.
- Lucas, R. Jr.(1993), Making a Miracle, *Econometrica*, Vol.61, No.2, pp.251-272.
- Messina, J.(2004), Institution and service employment: A panel study for OECD countries, ECB Working paper series, No.320.
- Nicoletti, G. and D. Pilat(2004), Regulations and services sector performance. in P. Cahuc and M. Debonneuil (eds.), *Productivite et emploi dans le tertiaire*, Conseil de Analyse Economique, Rapport No.49, pp.191-204.
- Nicoletti, G. and S. Scarpetta(2003), Regulation, productivity and growth, *Economic Policy*, Vol.36, pp. 11-72.
- OECD(2008), OECD Economic Survey - Korea. OECD: Paris.
- OECD(2008), OECD STAN DB. OECD: Paris.
- Pilat, D.(2005), Introduction and synthesis, Chapter 1 in Enhancing the Performance of the Service Sector, OECD: Paris.
- Tamura, S., Sheehan, J., Matinez, C. and S. Kergroach(2005), Promoting innovation in services, Chapter 6 in Enhancing the Performance of the Service Sector, OECD: Paris.
- Vickery, G. and S. Wunsch-Vincent(2005), ICT use in services and the growth of digital content services, Chapter 8 in Enhancing the Performance of the Service Sector, OECD: Paris.
- The World Bank,(1994), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, NewYork: Oxford University Press.
- World Bank(2008), *Doing Business*, The World Bank, Washington DC.
- World Bank, World Development Indicator (<http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/>).

## **SESSION 2**

# **산업경쟁력 강화정책의 평가와 향후 과제**



# 산업경쟁력 강화정책의 평가와 향후 과제

김 원 규 KIET 산업경제연구실장



# 산업경쟁력 강화 정책의 평가와 향후 과제

김 원 규

(KIET 산업경제연구실장)

## I. 문제 제기

### 1. 최근의 경제상황

- 우리 경제는 미국발 금융위기의 영향으로 2008년 3/4분기 이후 심각한 경제위기를 맞이하였으나 2009년 2/4분기부터 회복세로 전환
  - 우리 경제는 2009년 1/4분기에 저점을 통과한 것으로 판단되고 수출증가율도 2009년 4/4분기부터 플러스로 전환
  - 그러나 고용의 측면에서는 아직 회복세가 미흡한 실정

#### 최근 경기 추이

구분	'08			'09			'10	
	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	
경기동행지수순환변동치	102.5	101.6	98.9	94.5	96.8	98.7	99.0	<99.6>
실질 GDP 증가율(%) [전기대비]	4.3 (0.4)	3.1 (0.2)	-3.4 [-5.1]	-4.2 (0.1)	-2.2 (2.6)	0.9 (3.2)	6.0 (0.2)	-
실질 제조업 성장률(%)	8.4	5.6	-9.1	-13.6	-7.3	1.6	12.5	-
고용 증가율(%)	0.73	0.60	0.23	-0.64	-0.56	0.00	-0.02	<0.02>
수출 증가율(%)	23.1	27.0	-9.9	-25.2	-21.1	-17.6	12.0	38.1 <47.1>

자료 : 통계청, 한국은행

# I. 문제 제기

## 2. 경제위기와 성장잠재력

- 경제위기 이후 이러한 회복세에도 불구하고 경제위기는 일국의 잠재GDP나 잠재성장률에 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석

### OECD와 European Commission의 연구결과

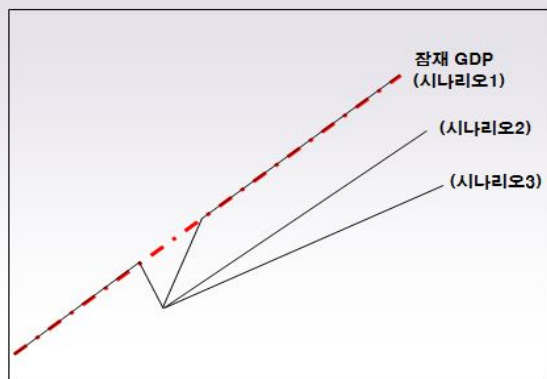
OECD ('09)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-OECD 30개국을 대상으로 할 경우 금융위기로 인해 잠재GDP는 항구적으로 1.5-2.5% 만큼 감소</li> <li>-금융위기가 매우 심각했던 5개국을 대상으로 할 경우 잠재GDP는 항구적으로 4%까지 감소</li> <li>-금융위기는 노동, 자본, 중요소생산성 등의 변화를 통하여 잠재GDP에 부정적 영향</li> <li>-특히, 금융위기는 R&amp;D 등 혁신투자에 부정적 영향</li> </ul>
European Commission ( '09)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-경제위기가 위기 극복 이후의 잠재GDP와 잠재성장률에 미치는 효과를 세가지 시나리오로 구분하여 제시</li> <li>-&lt;시나리오1&gt; : 잠재GDP와 잠재성장률이 위기 이전 수준으로 회복되는 경우 (사례: 스웨덴['91])</li> <li>-&lt;시나리오2&gt; : 잠재GDP는 영구적으로 축소되나 잠재성장률은 위기 이전 수준으로 회복되는 경우 (사례: 핀란드['91])</li> <li>-&lt;시나리오3&gt; : 잠재GDP와 잠재성장률 모두 위기 이전 수준으로 회복되지 못하는 경우 (사례: 일본['92])</li> <li>-잠재GDP나 잠재성장률의 회복은 혁신과 R&amp;D투자 등 정책대응 여부에 좌우</li> </ul>

# I. 문제 제기

## 3. 산업경쟁력 강화 필요성

- 이러한 논의는 경제위기 이후의 회복과정에서 성장잠재력을 확충하는 노력이 필요함을 시사
  - 우리나라의 경우 1998년 외환위기 이후 조기에 위기를 극복하였으나 잠재성장률 자체가 하락했다는 관점에서 시나리오3의 범주에 해당
  - 금번 경제위기 이후에도 과거의 전철을 밟지 않도록 성장잠재력 확충을 위한 산업경쟁력 강화 정책의 적극 추진 필요

### 경제위기 이후의 시나리오별 성장경로



자료 : European Commission(2009)

## II. 우리 산업의 현주소

### 1. 경제성장의 요인별 분해

- 우리 경제는 1970년 이후 연평균 7.1%의 높은 성장을 기록하였으나 외환위기 이후 성장률이 둔화되기 시작
  - 1970년 이후 우리 경제의 성장은 주로 총요소생산성 향상보다는 자본스톡의 증대에 기인
- 특히, 2000년대 들어 성장률이 크게 둔화되는 가운데 총요소생산성의 성장 기여도는 크게 확대되지 않은 상황
  - 더구나 순자본스톡과 노동의 기여도는 크게 하락

경제성장의 요인별 분해

단위: '05년 불변기준, %

		'71-'09	'71-'80	'81-'90	'91-'95	'96-'00	'01-'05	'06-'09
증가율	국내총생산	7.1	8.6	9.3	7.6	5.1	4.4	3.1
	순자본스톡	10.2	14.2	10.9	13.6	8.1	4.4	4.2
	노동	1.9	3.5	2.8	2.0	-0.0	0.5	-0.5
	총요소생산성	2.3	1.3	3.8	1.7	2.4	2.5	1.9
기여도	순자본스톡	3.6	5.1	3.7	4.6	2.7	1.6	1.5
	노동	1.2	2.2	1.8	1.3	-0.0	0.3	-0.3
	총요소생산성	2.3	1.3	3.8	1.7	2.4	2.5	1.9

자료 : 산업연구원

## II. 우리 산업의 현주소

### 2. 대분류 산업별 성장률

- 한편, 우리 경제의 성장은 1970년 이후 지속적으로 제조업이 주도하고 있으나 제조업의 성장률도 하락추세를 지속
  - 특히, 1970년 이후 제조업내에서는 전기전자기기, 서비스업내에서는 정보통신업이 성장을 주도

대분류 산업별 성장률 추이

단위: '05년 불변기준, %

	'71-'09('08)	'71-'08	'81-'90	'91-'95	'96-'00	'01-'05	'06-'09('08)
전 산업	6.9 (7.1)	8.3	9.1	7.4	4.9	4.5	3.3 (4.2)
제조업	10.0 (10.3)	14.7	11.5	7.9	8.3	6.3	4.0 (5.9)
금속제품	(12.0)	22.2	14.2	8.0	4.6	5.2	(1.5)
일반기계	(14.2)	22.1	16.2	15.4	4.8	6.9	(7.5)
전기/전자기기	(18.7)	25.8	18.6	12.6	20.8	12.8	(11.2)
정밀기기	(14.6)	25.9	12.6	15.0	6.6	6.1	(10.6)
운송장비	(13.6)	15.6	19.1	13.2	7.3	7.5	(9.8)
서비스업	6.1	6.5	8.1	7.6	4.3	3.8	3.2
금융보험업	11.2	17.0	13.7	13.4	1.0	6.8	5.5
정보통신업	13.4	17.0	13.5	16.0	15.2	9.3	3.3
사업서비스업	10.2	16.9	12.4	9.9	4.9	4.1	2.5
문화/오락서비스업	9.8	5.7	17.5	13.5	6.9	6.6	4.3

자료 : 한국은행

## II. 우리 산업의 현주소

### 3. 우리나라 제조업의 경쟁력 순위

○ UNIDO(2009)에서 발표한 122개국의 제조업 경쟁력(competitive industrial performance) 순위에 따르면, 2005년 우리나라의 제조업 경쟁력 순위는 2000년에 비해 3단계 상승한 9위를 기록

- 싱가포르, 아일랜드, 일본이 각각 1·2·3위를 차지하고 있고 미국은 2000년 9위에서 2005년 11위로 하락
- 중국은 2000년 31위에서 2005년 26위로 순위가 4단계나 상승

우리나라 제조업의 경쟁력 순위

순위		국가	제조업 경쟁력지수		
'05년	'00년		'05년	'00년	증가율(%)
1	1	싱가포르	0.890	0.887	0.3
2	2	아일랜드	0.689	0.778	-11.4
3	3	일본	0.678	0.694	-2.3
4	4	스위스	0.659	0.653	0.9
5	5	스웨덴	0.603	0.593	1.7
6	6	독일	0.602	0.586	2.7
7	7	핀란드	0.594	0.583	1.9
8	8	벨기에	0.581	0.563	3.2
9	12	한국	0.575	0.528	8.9
26	31	중국	0.418	0.387	8.0

자료 : UNIDO('09)

## II. 우리 산업의 현주소

### 4. 우리나라 주력산업의 현황

○ 우리나라 주력산업은 1-9위 수준의 글로벌 경쟁력을 확보

우리 주력산업의 경쟁력

품목	'09년		품목	'09년	
	세계시장점유율	순위		세계시장점유율	순위
조선	35.3	1	반도체	10.4	3
무선통신기기	31.0	2	자동차	5.4	5
석유화학	5.5	5	철강	4.0	6
일반기계	2.6	9	LCD패널	45.6	1

자료 : 지식경제부('10.3)

○ 한편, 경제위기의 와중에서 IT, 자동차 등 우리나라의 주력산업은 시장점유율을 확대

최근 우리 주력산업의 시장점유율 변화

기업	휴대폰		기업	반도체(DRAM)		기업	자동차(미국시장)	
	시장점유율			시장점유율			시장점유율	
	'08.4/4	'09.3/4		'08.4/4	'09.3/4		'08.4/4	'09.3/4
노키아	38.5	37.4	삼성전자	30.0	35.5	GM	22.0	19.6
삼성전자	18.0	20.7	하이닉스	20.8	21.7	현대차	2.6	4.6
LG전자	8.7	10.9	마이크론	13.8	12.7	기아차	1.8	3.0

자료 : 지식경제부('09.12)

### Ⅲ. 과거 2년의 경제상황 변화

#### 1. 산업구조측면

- 지난해 전세계적인 경기침체속에 우리나라 산업도 저성장세를 기록
  - 그러나 제조업내에서는 전기전자기기와 운송장비 산업, 민간 서비스업내에서는 금융보험업, 정보통신업이 플러스의 성장세 시현

최근의 주요 산업별 성장률

단위: '05년 불변기준, %

	'07년	'08년	'09년 1/4-3/4	'09년
총부가가치(기초가격)	5.4	2.4	-1.4	0.4
제조업	7.2	3.1	-6.3	-1.8
전기전자기기	11.3	8.1	0.1	-
운송장비	9.4	8.2	0.6	-
서비스업	5.1	2.5	0.3	1.0
금융보험업	10.8	4.1	3.7	3.9
정보통신업	3.7	2.9	0.8	1.4
공공행정국방	3.3	1.8	3.7	3.7
교육서비스	2.9	2.2	0.8	1.0
보건사회복지	8.3	5.3	7.8	8.6

자료: 한국은행

- 부품소재산업의 무역수지는 2008년과 2009년에 각각 348억 달러와 513억 달러의 흑자를 기록
  - 그러나 부품소재 대일 무역수지는 2009년 201억 달러의 적자를 기록하여 핵심부품소재의 대일 의존 현상 지속

### Ⅲ. 과거 2년의 경제상황 변화

#### 2. 산업기술측면

- 혁신주도형 경제를 지향하는 과정에서 기술의 중요성이 커지면서 정부의 R&D 예산은 매년 10% 정도씩 지속적으로 증가
  - 정부R&D예산(원) : 11.1조('08) → 12.3조('09) → 13.6조('10)
  - 기초연구, 미래 신성장동력, 녹색기술 등에 대한 지원 강화
- 우리나라의 과학기술혁신역량지수(교육과학기술부)는 OECD 평균을 상회
  - 2009년 종합순위는 OECD 30개국 중 12위로 2007년 및 2008년과 동일
- 기술이전 및 사업화가 지속적으로 활성화되고 있지만, 선진국에 비해서는 낮은 실정
  - \* 연간 기술이전율(기술이전건수/기술개발건수) : 한국('08년, 22.2%), 미국('07년, 25.2%), 유럽('07년, 28.9%), 일본('08년, 24.0%)

우리나라 공공연구기관 기술이전 추이

	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년
기술이전건수	1,024	1,076	1,580	2,073	3,477	3,212
기술료수입(억원)	391	551	687	820	1,044	1,288

자료: 지식경제부·산업기술진흥원('09)

### Ⅲ. 과거 2년의 경제상황 변화

#### 3. 기업환경측면

- **현 정부의 경제정책 기조는 ‘작은 정부, 큰 시장’**
  - 이에 따라 최우선 국정과제의 하나로써 지난 2년간 시장경제체제의 핵심주체인 기업의 경제활동을 저해하는 장애물 제거에 초점
- **이의 일환으로 폭넓고 강도 높은 규제개혁을 추진**
  - 2008년 2월 이후 2009년 말까지 폐지된 규제수는 446건으로, 신설된 규제수 331건보다 115건 초과
  - 그러나 2009년 12월 기준 등록 규제수는 6,740건으로 2008년 2월의 5,247건보다 증가
  - \* 이는 신설규제에 기인한 것이 아니라, 지난해 정부가 각 부처의 미등록규제에 대한 일제정비작업을 통하여 누락규제를 등록시켰기 때문

2008년 미등록 규제현황

소관법률수	등록규제 건수	미등록 총건수	근거법규별		
			법률	시행령	시행규칙
731	4,180	12,443	9,565	1,387	1,491

자료 : 국가경쟁력강화위원회 ('09.9)

### Ⅲ. 과거 2년의 경제상황 변화

#### 3. 기업환경측면

(Cont'd)

- **특히 기업활동에 걸림돌이 되는 신설·강화규제에 대해서는 엄격한 규제심사를 실시**
  - 규제개혁위원회는 2008년 935건의 신설·강화규제에 대하여 심사하여 중요규제로 분류된 239건 중 122건(51%)에 대해 개선·철회를 권고
  - 2009년에는 957건의 신설·강화 규제에 대하여 더욱 엄격한 규제심사를 실시하여 중요규제로 분류된 171건 중 110건(64.3%)에 대해 개선·철회 권고

2009년 신설·강화 규제심사 결과

구분	등록규제 수	심사규제 수			심사결과		
		비중요규제	중요규제	계	원안의결	개선·철회 권고	계
합계	6,740	786	171	957	61	110	171
경제	4,006	409	64	473	16	48	64
사회	2,734	377	107	484	45	62	107

자료 : 규제개혁위원회

### Ⅲ. 과거 2년의 경제상황 변화

#### 4. 무역·FDI측면

##### ☐ 무역

- 2008년 9월 미국발 금융위기가 국제무역에도 영향을 미쳐 2009년 상위 10개국의 수출 증가율이 전년 대비 크게 감소
  - 우리나라는 수출이 13.9% 감소하여 세계 수출상위 10개국 중 가장 낮은 수준의 감소세 기록
- 2009년 우리나라의 수출규모는 9위, 무역수지는 404억 달러의 사상 최대 흑자를 기록
  - 우리나라는 1980년대 세계수출 순위 20위권('81년, 19위)에 진입한 이후, 28년만에 10위권 진입
  - 1950년 이후 세계수출 순위 10위권에 신규 진입한 국가는 일본('55년), 중국('97년), 우리나라('09년) 등 아시아 3개국에 불과

2009년 주요국 수출액 및 수출증가율 비교

(단위: 억 달러, %)

구분 (수출순위)	중국 (1위)	독일 (2위)	미국 (3위)	일본 (4위)	프랑스 (5위)	네덜란드 (6위)	이태리 (7위)	벨기에* (8위)	한국 (9위)	영국 (10위)
수출액	12,018	11,190	10,463	5,806	4,774	4,321	4,047	3,965	3,635	3,577
증감율	-15.9	-22.8	-19.5	△25.9	-20.8	-32.2	-25.0	-16.9	-13.9	-22.4

자료: 지식경제부

### Ⅲ. 과거 2년의 경제상황 변화

#### 4. 무역·FDI측면

(Cont'd)

##### ☐ FDI

- 세계 금융위기로 인한 경기침체의 영향으로 전세계 외국인직접투자(FDI)는 2008년 대비 급감하는 등 전반적으로 부진
  - 2009년 중 미국(-157%), 일본(-53%), 영국(-36%) 등 선진국들의 FDI 유치 감소
  - 지난해 1-7월 중 FDI 투자처로 각광받던 중국(-20.3%, 483.7억 달러)과 베트남(-89.0%, 54억 달러) 등도 FDI 유치가 부진
- 이와 달리 우리나라의 FDI(신고기준)는 2009년 전년(117.1억 달러) 대비 2% 감소한 114.8억 달러를 기록

우리나라의 외국인직접투자 추이

(단위: 억 달러, %)

연도	'00	'01	'02	'03	'04
금액	152.6	112.9	91.0	64.7	128.0
증감율	-1.8	-26.0	-19.4	-28.9	97.8
연도	'05	'06	'07	'08	'09
금액	115.7	112.5	105.1	117.1	114.8
증감율	-9.6	-2.8	-6.6	11.4	-2.0

자료: 지식경제부

## IV. 산업경쟁력 강화 정책의 추진 상황

### 1. 산업구조정책

- 정부는 국제적인 온실가스 감축노력, 기술트렌드의 변화, 중국의 부상 등 여건변화에 대응하여, '저탄소·고부가가치형 산업구조'로 전환하고 성장잠재력 확충, 일자리 창출을 위한 정책을 추진
  - 지속가능한 성장과 신성장동력 창출을 위한 '녹색성장전략'
  - 경제전체의 생산성향상, 일자리 창출을 선도할 '서비스산업 선진화'
  - 산업의 허리강화, 낙후된 소재산업 발전 위한 '부품소재산업육성'

주요 산업구조정책

추진정책	배경
○ 녹색성장정책 <ul style="list-style-type: none"> <li>- '녹색성장 국가전략 및 5개년 계획' 수립('09. 7)</li> <li>※ '저탄소·녹색성장기본법' 제정('09. 12)</li> <li>- 2020년 온실가스 배출전망(BAU)대비 30% 감축 목표 설정('09. 12)</li> </ul>	- 지구온난화 및 에너지 위기에 대응, 신성장동력 창출, 경제성장과 환경보호의 동시 추구
○ 서비스산업 선진화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- '서비스산업 선진화' 추진('08. 4~)</li> <li>- '서비스 R&amp;D활성화 방안' 발표('10. 3)</li> </ul>	- 글로벌 경제위기 극복과 위기 이후 성장기반 확충
○ 부품소재산업 육성 <ul style="list-style-type: none"> <li>- '부품소재 경쟁력 종합대책' 수립('09.11)</li> <li>※ '제2차 부품소재발전기본계획' 수립('09. 1)</li> </ul>	- 양적 성장에서 질적 성장으로 전환, 소재산업 육성, 대일 역조 개선

## IV. 산업경쟁력 강화 정책의 추진 상황

### 2. 산업기술정책

- 3개분야 17개 신성장동력분야를 발굴·확정하여 신시장발굴이 가능한 전략 품목을 제시하고 기술로드맵 마련
  - 녹색기술산업(6), 첨단융합산업(6), 고부가 서비스산업(5) 분야에서 신성장동력을 발굴하여 정부R&D역량 집중
- 정부지원 연구개발 결과의 기술이전 및 사업화를 촉진하기 위하여 제3차 '기술이전·사업화 촉진기본계획' (2009-2011)을 수립·추진
  - 기술기반 글로벌기업을 창출하고 육성하기 위해 전주기적 기술이전·사업화 촉진시스템 구축
- 차세대 기술혁명을 주도할 융합기술을 체계적으로 발전시키기 위하여 범부처적으로 '국가융합기술발전기본계획(2009-2013)' 수립
  - 지식경제부는 '융합신산업 발전전략' (2009.6)수립

주요 산업기술정책

추진정책	배경
- 신성장동력 발굴 및 추진 *3개분야 17개 신성장동력분야 확정	- 전세계적인 자원·환경 위기 및 초고령 사회에 대비한 미래 준비와 녹색성장의 본격적인 추진 필요
- 기술이전 및 사업화 촉진 *제3차 기술이전·사업화 촉진기본계획 수립	- 국가연구개발투자의 성과를 창출하고 기술개발-사업화-재투자로 이어지는 선순환구조 확립
- 기술(산업)융합 촉진 *국가융합기술발전기본계획 수립 *융합신산업발전전략 수립	- 전세계적인 융합화 추세에 신속히 대비하고 향후 세계 융합신시장을 주도할 필요

## IV. 산업경쟁력 강화 정책의 추진 상황

### 3. 기업환경개선정책

- 현 정부는 출범이후 총 4차례의 ‘기업환경개선대책’ 을 발표
  - 175개의 기업 당면애로 및 기업관련 규제를 완화하였고, 4차 대책에서는 67개의 개선과제를 수립하여 추진 중

제 1~4차 기업환경개선대책의 주요 내용

추진정책	배경	추진상황
1차 (’08.6.4)	- 경제살리기 분위기 확산을 통하여 기업투자활력 및 기업가정신 제고 - 생산요소의 고비용구조 해소 및 기업친화적 경영환경 조성 - 장기성장 기반구축 및 경제시스템 선진화	- 입지·세제·토지이용·공정거래 등 47개 과제 개선
2차 (’08.9.12)	- 기업의 투자애로사항에 대한 해소방안 마련 - 중소기업의 기술개발을 위한 맞춤형 지원대책 강구 - 물류, 정보통신, 외환 등 분야에서 규제개혁 과제 발굴·추진	- 중소기업의 기술개발과 경영지원을 강화하고, 물류·입지 등 71개 과제 처리
3차 (’09.6.8)	- 자금조달제도 등 당면한 현안 및 투자애로요인 최우선적 해소 - 개별산업에 대한 진입규제 완화 혹은 진입규제 축소	- 국제기준에 미흡하거나 경쟁제한적 규제완화 위주 57개 과제 해결
4차 (’10.1.14)	- 그동안 세부담완화, 기업환경개선 등 일련의 조치에도 불구하고 기업투자 미흡 - 경기회복과 기업경쟁력을 저해할 수 있는 위험요인에 선제적으로 대처하고 기업부담을 최대한 경감	- 노동시장 유연성 제고, 세무행정을 통한 비용부담완화, 대·중소기업상생협력 강화, 기업의 자금조달 관련 비용부담 완화, 기업 현안 애로해소 및 규제완화 등 추진

## IV. 산업경쟁력 강화 정책의 추진 상황

### 3. 기업환경개선정책

(Cont'd)

- 규제개혁과 관련해서는 ‘출총제’ 폐지, ‘수도권규제’ 합리화, ‘한시적 규제유예조치’ 도입 등 일련의 혁신적 조치를 단행

규제개혁정책의 주요 내용

정책	주요내용
‘출총제’ 폐지	지난 1986년 12월부터 시행되어 대규모기업의 출자를 사전적 일률적으로 규제하던 출자총액제한제도를 폐지(’09.3)
‘수도권규제’ 합리화	산업단지내 공장 신 증설, 이전규제 폐지 등 수도권 규제 및 토지이용 규제를 합리화
‘한시적 규제유예제도’ 도입	2008년 촉발된 글로벌 경제위기에 대응하여 경기회복시까지 일정기간 규제를 유예하는 제도 도입(’09.5)
‘경제적 규제일몰제’ 확대 추진	담배제조업 허가, LPG연료 사용차량 제한 등 개인과 기업의 경제적 활동과 국민생활에 밀접한 관련이 있는 경제적 규제 중 558건에 대해 일몰제를 적용(’09.12)

- 또한 사전적으로 불합리한 규제법령을 총리실 규제개혁위원회, 국가경쟁력강화위원회 등 규제개혁 시스템을 통하여 정비
  - 규제개혁위원회(2009년) : 1천여건 규제 정비, 규제정보화시스템 도입 등
  - 국가경쟁력강화위원회(2009년) : 25개 안건의 700여개 후속 조치과제 추진, 기업현장 애로 600여건 개선

## IV. 산업경쟁력 강화 정책의 추진 상황

### 4. 무역 · FDI정책

- 기업의 수출 경쟁력을 제고함으로써 지속적인 수출 확대를 달성하기 위해 무역거래기반 5개년 계획을 수립('09.10)하고, 향후 5년간('10-'14년) 추진 예정
- FDI 활성화를 위해 매력적인 투자 기회 제공 및 기업·생활하기 좋은 환경의 조성

#### 주요 무역·FDI정책

추진정책	배경
- 무역거래기반 구축 5개년 계획 수립 · 새로운 무역환경 변화에 대응한 법·제도 정비 및 중소기업 수출인 물류 시스템 선진화 · 수출금융·수출보험 제도의 혁신 · 선진형 무역전문인력 양성 · 수요자 중심의 글로벌 전자무역 시스템 구축 · 중소기업의 수출활로 확대를 위한 해외마케팅 지원제도 개선·강화 · 해외 바이어가 찾아오는 경쟁력 있는 전시 인프라 구축	WTO체제 이후 직접적 수출지원이 어렵게 되면서 정부지원이 허용되는 무역거래기반 조성을 통해 기업의 수출경쟁력을 높이고 수출 확대에 기여
- 매력적인 투자기회 제공 및 투자환경 조성 · 수요자 중심의 입지·인센티브 제공 · 기업관련 제도의 글로벌 스탠다드화 · 글로벌시티로의 생활환경 구축	세계적인 경기침체와, FDI 유치를 위한 각국의 경쟁이 격화되는 상황 하에서 고용·기술 등 파급효과가 큰 양질의 FDI를 유치할 필요

## V. 산업경쟁력 강화 정책의 평가

### 1. 산업구조정책

#### ❑ 녹색성장전략의 추진

- 저탄소 산업구조로의 전환과 지속가능한 산업발전을 위한 국가전략을 마련하고, 27대 중점 녹색기술의 투자로드맵을 마련하여 새로운 성장동력 창출기반을 구축

#### ❑ 서비스산업의 선진화

- 규제완화, R&D투자 확대를 통해 서비스산업의 생산성을 향상시키고 양질의 일자리 창출 기반 구축

#### 산업구조정책의 평가

추진정책	긍정적 측면	보완방향
녹색성장 정책	- 국가 온실가스 감축목표를 선제적으로 설정하고 산업의 녹색화를 추진하여 저탄소 산업구조로의 전환 - 27대 중점 녹색기술에 대한 투자확대를 통한 새로운 성장동력창출 기반 구축	- 녹색성장의 원활한 추진을 위한 민관협력체제 강화 - 향후 온실가스 감축을 위한 녹색규제 도입에 따른 조정비용의 최소화 필요
서비스산업 선진화	- 규제완화, R&D투자 확대를 통해 생산성을 향상시키고 양질의 일자리 창출 기반 구축	- 진입규제 완화의 지속추진 필요 - 기존의 내수확대 중심에서 수출확대 전략을 강화할 필요

## V. 산업경쟁력 강화 정책의 평가

### 1. 산업구조정책

(Cont'd)

#### 부품소재산업 육성

- 부품산업에 비해 낙후된 소재산업의 집중육성을 통한 수출산업화의 기반을 구축하고, 과거에 비해 국내외 수요기업과의 연계를 강화하는 개방형 혁신체제를 구축
- 소재산업의 다품종·소량 생산체제의 특성에 걸맞는 10대 소재의 육성전략 수립이 필요

산업구조정책의 평가

추진정책	긍정적 측면	보완방향
부품소재산업 육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부품산업에 비해 낙후된 소재산업의 집중육성과 수출산업화 계기                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 세계시장선점 10대소재(WPM) 개발계획</li> <li>※ WPM(World Premier Material): 세계시장 10억불, 점유율 30% 이상 소재</li> </ul> </li> <li>○ 세계적 R&amp;D자원 활용, 수요기업과의 네트워크, 전문기업 혁신 역량 강화를 통해 부품소재 산업의 집적 구조고도화 모색                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수요규모가 크고 급증 예상되는 전략품목을 20개 선정하여 '12년까지 자립화</li> </ul> </li> </ul>	-10대 소재의 성공적인 발굴과, 소재산업 특성에 부응하는 육성전략 마련이 과제

## V. 산업경쟁력 강화 정책의 평가

### 2. 산업기술정책

#### 신성장동력 발굴 및 추진

- 민간주도의 지속적인 논의를 통해 신성장동력 분야를 발굴·확정
  - 민간투자를 유도하기 위한 재정지원, 세제지원, 규제개혁 등 여건 조성
  - 기술개발중심에서 기술사업화로의 연계를 강화함으로써 차세대성장동력사업 추진시 부족했던 점 보완
  - \* '신성장동력펀드' ('09.6-) 조성·운영 : 정부재원 1,100억원으로 민간투자 5,400억원을 유도하여 총 6,500억원 투자재원 조성
- 향후에는 기술개발결과가 시장성으로 이어지도록 사업화로의 연계에 정책의 초점을 맞추어 가시적인 성과 도출에 주력할 필요
  - 신성장동력은 광범위한 부문에 걸쳐 있는 사업으로 녹색기술, 융합기술 등 타 사업들과의 연계 강화 필요

산업기술정책의 평가

추진정책	긍정적 측면	보완방향
신성장동력 발굴 및 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신성장동력 분야 발굴·확정</li> <li>- 민간투자를 유도하기 위한 기반 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가시적인 성과도출에 주력</li> <li>- 녹색기술, 융합기술 등 타사업과의 연계 강화</li> </ul>
기술이전 및 사업화 촉진	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기술이전 및 사업화 촉진 정책의 범위 확대 및 재정투자 증대 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관계부처·기관간 연계성을 강화하는 방향으로 법·제도 정비</li> </ul>
기술(산업)융합 촉진	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기존의 법체계로는 융합제품 및 서비스 활성화 지원에 한계</li> <li>- 융합화 촉진을 위해 국가차원의 기본계획 수립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 산업융합촉진법(가칭) 제정</li> <li>- 기술융합이 사회 전반에 걸쳐 파급효과를 극대화하는 방향으로 전개</li> </ul>

## V. 산업경쟁력 강화 정책의 평가

### 2. 산업기술정책

(Cont'd)

#### 기술이전 및 사업화 촉진

- 기술개발 성과의 창출, 보호, 활용을 촉진하기 위한 범부처 차원의 정책추진 기반 마련
  - 제3차 '기술이전·사업화 촉진계획' 에 이어, '지식재산강국 실현 전략' 수립
  - 농업분야와 기초과학 분야로 기술이전 및 사업화 지원 점차 확대 추진
- 기술사업화 과정의 전 주기와 전 분야에서 정책지원을 하고 있으나, 부처·기관간의 연계성과 상호보완성이 미흡
  - 향후 이를 조정·통일할 수 있도록 거버넌스 정비 필요
  - 정부지원 R&D 예산 중 기술이전 및 사업화 촉진사업의 비중을 선진국 수준으로 지속 증대시킬 필요

\* 정부 R&D 예산 중 사업화예산 비율(%) : 미국(SBIR) 2.5, 한국 0.72('08년), 영국 4.0('07년)

#### 기술(산업)융합 촉진

- '국가융합기술발전기본계획(2009-13)'을 통해 기술(산업)융합 촉진하기 위해 필요한 다양한 기술개발주체 및 조직간의 연계 촉진, 새로운 융합제품 및 서비스에 대한 지원 기반 구축
- 현행 기술융합 정책은 기존 정책들의 단순통합형 정책이라는 점에서 한계
  - 문화, 사회, 법 등 연관부문에 대한 통합과 발전을 동시에 고려한 종합적인 정책 수립 필요

## V. 산업경쟁력 강화 정책의 평가

### 3. 기업환경개선정책

#### 규제개혁의 추진

- 기업환경개선대책을 비롯하여 한시적 규제유예 추진 등을 통해 기업관련 규제를 지속적으로 개선
  - 규제의 양적인 개선 뿐만 아니라, 출생제 폐지, 수도권 규제완화 등 질적인 측면에서도 소기의 성과를 달성한 것으로 평가

주요 규제개혁 정책에 대한 평가

추진정책	긍정적 측면	보완방향
대기업 공정거래정책 완화 (출생제 등)	대규모기업집단의 투자활성화 기대 및 기업 결합 부담 경감	대기업의 경영투명성과 책임성 강화방안 및 중소기업 보호
수도권규제 합리화	41개 기업이 2015년까지 3.4조원 신규투자 계획수립	환경보전과 실질적 규제완화 효과제고를 위한 자연보전권역에 대한 후속조치
한시적 규제 유예제도	기존공장 증설허용 및 연접개발 제한완화 등의 조치로 기업투자 활성화 및 고용창출 유발 기대	일부 개정이 필요한 개혁법안의 조속한 입법화와 적용 분야 확대
규제 일몰제 확대	기존 효력상실형 외 재검토형을 새로이 도입	신설 강화 규제에 대한 확대적용

## V. 산업경쟁력 강화 정책의 평가

### 3. 기업환경개선정책 (Cont'd)

#### 규제개혁 성과에 대한 대내외적 평가

- 전국경제인연합회가 실시한 규제개혁 체감도를 살펴보면, 2008년 긍정적 응답이 8.9%에 불과하던 것이 2009년 8월에는 49%로 크게 상승

규제개혁 체감도 조사 결과 변화 추이

연도	2004	2008	2009.02	2009.08
긍정적 응답(%)	16.9	8.9	27.1	49.0
부정적 응답(%)	16.4	47.3	9.0	7.8

자료 : 전국경제인연합회(2009.8)

- 대한상공회의소의 규제개혁 만족도 조사에서도 9.1%( '04.11) → 26.8%( '09.4) → 38.9%( '09.10)로 만족도가 향상
- 세계은행의 '2010 Doing Business' 에서 우리나라는 조사대상 183개국중 기업환경 순위가 4단계 상승한 19위를 기록
  - 특히 창업부문의 순위는 2008년 126위에서 2009년 53위로 대폭 상승

세계은행의 기업환경 순위 변화

연도	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
순위	23	23	27	23	22	23	19

## V. 산업경쟁력 강화 정책의 평가

### 4. 무역 · FDI정책

#### 무역정책

- 중소기업의 수출 활로 확대를 위해 공동물류센터 설치 및 수출마케팅 지원 강화
- 새로운 FTA 체결 등 변화된 무역환경에의 대응 및 활용을 위한 후속 조치의 정비
- 해외바이어 및 참가업체의 국내 유치를 통해 시장개척비용을 절감하고, 해외 바이어가 찾아 올 수 있도록 국내 전시회의 대형화·국제화 유도 및 전시산업 활성화 기반 구축

무역정책의 평가

추진정책	긍정적 측면	보완방향
중소기업의 수출기업화 지원	- 중소기업 해외공동물류센터 확대('09년 20개) - 협업형 수출네트워크를 구축, 거래 앞선 지원 - 인지도가 낮은 우수 중소수출기업 대상 KOTRA 보증브랜드 지정 등	- 가시적인 성과도출을 위해서는 이용 편의성 및 접근성을 제고할 필요 - 대상 중소기업 선정에 있어 객관성 및 투명성 확보
새로운 무역환경 변화에 대응한 법·제도 정비	- 신규 FTA의 활용 제고를 위해 무역조정지원센터의 활용지원센터로의 확대 개편 - 경제적 파급효과가 큰 FTA 발효 대비 무역조정지원 조건 완화 등	- FTA 특혜관세율 활용을 제고를 위해 협정별 특혜원산지규정 요건 충족을 위한 지원 서비스 제공 필요 - 무역조정지원의 실효성 제고를 위해 지원금융 금리 완화 등 검토 필요
경쟁력있는 전시인프라 구축	- 국내전시회의 대형화·국제화 지원 - 전시회 통합정보서비스 시스템 제공	- 전시회 사업이 지속적 사업으로 정착할 수 있도록 내실화 및 전문화할 필요

## V. 산업경쟁력 강화 정책의 평가

### 4. 무역 · FDI정책 (Cont'd)

#### FDI정책

- 외국인투자 유치의 확대를 위하여 외국인투자에 대한 인센티브 대폭 확대 시행
- 외국인투자 유치 추진에 있어 고용 및 기술 등 긍정적 파급 효과가 큰 외국인투자의 유치라는 질적 제고 측면에 보다 관심을 가질 필요
  - 가령, 외국R&D센터의 유치를 위한 과감한 인센티브 도입 등

외국인투자정책의 평가

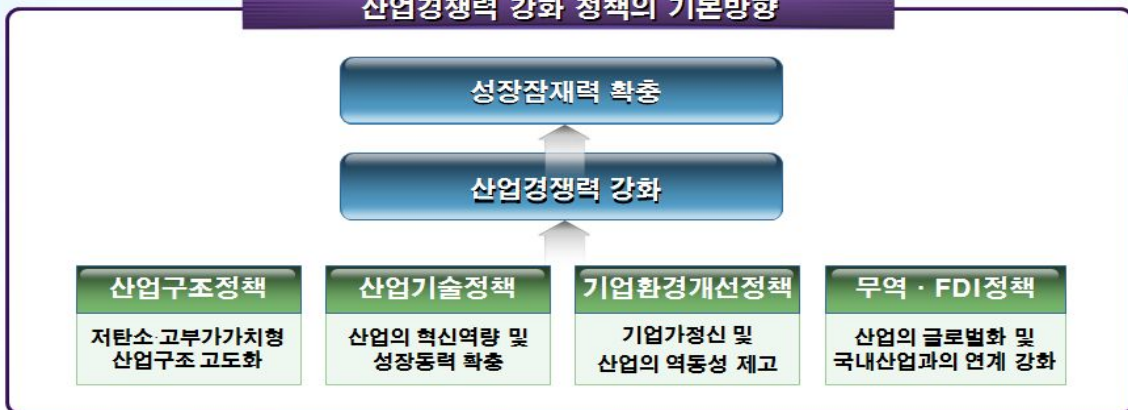
추진정책	긍정적 측면	보완방향
수요자 중심의 인지·인센티브 제공	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신규 고용 창출 외국인투자에 대한 현금지원 기준 마련</li> <li>- 부품소재 전용 외투자지역 입주기업에 대한 임대료 전액 감면 시행</li> <li>- 경북 포항, 전북 익산, 부산진해 FEZ 등 3개 지역을 부품소재 전용공단 입지로 추가 지정</li> <li>- 경제자유구역 입주 외투자기업에 대한 7년형 조세감면 인센티브 부여 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 외국인투자 유치 정책에 있어 고용 및 기술 등 파급효과가 큰 외국인투자의 유치확대를 위한 정책강화 필요</li> </ul>

## VI. 산업경쟁력 강화를 위한 향후 과제

### 1. 기본방향

- OECD(2009)는 경제위기 대응방안으로서 경제위기 극복을 위한 단기적인 정책뿐만 아니라 지속가능성장을 위한 장기적인 혁신정책의 필요성을 주장
  - 특히, 이를 위해 기업가정신의 촉진, smart infrastructure 투자, R&D 강화, 녹색투자(green investment), 근로자의 숙련도 제고, 혁신관련 투자 유도, 구조개혁의 가속화 등을 강조

산업경쟁력 강화 정책의 기본방향



## VI. 산업경쟁력 강화를 위한 향후 과제

### 2. 향후 정책과제

#### 산업구조정책

- ‘저탄소·고부가가치형 산업구조’로의 전환과 성장잠재력확충, 일자리창출을 위해서는 민간과 정부간 전략적 협력관계의 강화를 통해 현행 정책을 지속적으로 보완하고 실행해 나갈 필요

#### 산업구조정책의 향후 과제

정책방향	필요성	세부 정책과제
산업의 녹색화 강화와 녹색규제 도입에 따른 조정비용 최소화	- 산업의 녹색경쟁력 강화 필요 - 비교우위 주력산업의 ‘상대적 국제경쟁력’ 저하 방지 중요	- 경제성 있는 녹색기술 개발과 확산 - 총량제한 온실가스 배출권거래제의 탄력적 운용 - 법인세 등 기업조세부담 완화
지식서비스업의 생산성향상과 수출산업화	- 수출산업화를 통한 총수요확대와 일자리 창출 필요	- 진입규제완화 - 체계적인 R&D투자 시스템 확립 - 수출산업화 전략 마련
소재산업 특성에 맞는 R&D·수출전략 수립	- 소재분야는 다중종·소량생산체제의 특성으로 선택과 집중 및 초기시장 확보 중요	- 혁신주체간 협력을 통한 선택과 집중, 리스크 쉐어링 전략 수립 - R&D→수출산업화 전과정에서 국내외 주요기업과의 전략적 제휴강화

## VI. 산업경쟁력 강화를 위한 향후 과제

### 2. 향후 정책과제

#### 산업기술정책

- 산업기술혁신역량을 강화하고 신성장동력을 지속적으로 창출하기 위해서는
  - 기술추격(follower)에서 기술선도(front-runner)를 위한 창조적 R&D에 대한 지원 강화
  - 신성장동력을 효과적으로 창출하기 위한 R&D 성과 제고
  - 기술획득을 다변화하기 위한 R&D 개방화 및 글로벌화 촉진

#### 산업기술정책의 향후 과제

정책방향	필요성	세부 정책과제
기술추격에서 기술선도를 위한 창조적 R&D 강화	선진기술 추격자에서 선도자로 거듭나 새로운 시장을 확보	- 핵심 원천기술, 신성장동력, 녹색기술 등에 대한 투자 확대 - 융합기술(산업)개발 촉진을 위한 법제도 개선 및 산학연간 연구협력 기반 강화
기술사업화 촉진을 통한 R&D 성과 제고	정부 연구개발투자의 효율성을 제고하고 신성장동력 창출 활성화	- 정부지원 연구개발 예산 대비 사업화 관련사업의 비중을 선진국 수준으로 점진적 확대 - 기술사업화 관련법령을 정비하여 부처·기관간 연계성 강화
R&D의 개방화 및 글로벌화 촉진	신성장동력 창출을 효과적으로 수행하기 위해서는 국내 연구개발자원의 한계를 극복하고 기술획득의 다변화 필요	- 해외 우수과학자 및 연구기관과의 공동연구 활성화 - 국제기구 등의 기술협력 활동에 대한 지원 강화

## VI. 산업경쟁력 강화를 위한 향후 과제

### 2. 향후 정책과제

#### 기업환경개선정책

- 최근 정부는 2010년 규제개혁과제 1,071개를 확정하고 투자활성화, 서민생활안정, 미래성장기반구축 등 3대 목표를 설정
  - 규제개혁을 경기회복 촉진의 핵심정책 수단으로 지속적으로 활용하고 또한 파급효과가 큰 100개 핵심과제는 국무총리실이 집중관리
- 규제개혁 노력으로 기업환경은 개선되고 있지만, 국내투자 환경이 우리 경제의 세계적 위상에 부합하고 경쟁국의 투자환경에 비해 우위를 점하기 위한 노력이 가속화될 필요
  - 특히, 기업환경개선 및 규제개혁 과제의 신속한 추진, 규제 일선기관의 사후관리 철저, 피규제에 대한 맞춤형 규제개혁 추진 등 필요

#### 규제개혁정책의 향후 과제

정책방향	필요성	세부정책과제
기업환경개선 규제개혁 과제의 신속한 추진	규제개혁의 효과 가시화와 체감도 향상	-제 개정이 필요한 법령에 대한 입법지원 등
규제 일선기관의 사후관리 철저	제도개선 완료과제에 대한 현장점검	-건축 토지이용 등 주요분야별 관계부처 합동현장 점검 -중앙부처와 지자체간 긴밀한 공조체계 구축
피규제자에 대한 맞춤형 규제개혁 추진	개별 특수상황을 고려한 규제애로사항의 신속처리	-규제심의과정에 피규제자가 참여 -규제적용 유연성 제고

## VI. 산업경쟁력 강화를 위한 향후 과제

### 2. 향후 정책과제

#### 무역·FDI정책

- 지속적인 무역 확대 및 무역흑자 구조 정착
  - 선진시장과 신흥시장간 차별화된 시장확대 전략 추구
  - FTA 활용 제고 및 미국·EU 등 선진국 조달시장 진출 강화
- 수출의 양적 성장에서 질적 성장으로의 전환
  - 고용과 부가가치를 동반하는 수출의 내실화 추진
- FDI 유치의 양적 성장에서 질적 성장으로 발전 추구
  - 고용, 기술, 산업구조 고도화 등 파급효과가 큰 외국인투자의 유치 촉진 필요

#### 무역·FDI정책의 향후 과제

정책방향	필요성	세부정책과제
지속적인 무역 확대 및 무역 흑자 구조 정착	금융위기, 원자재난 등 대외환경에 탄력적으로 대응하고, FTA 등 급변하는 대외환경에 능동적으로 대응할 필요	- 신흥시장(중국·인도·ASEAN 등)과 선진시장간에 있어 차별화된 수출전략을 수립·추진 - FTA 활용 제고를 위한 지원센터 운영 - 선진 조달시장 및 UN 등 국제조달시장 진출 확대
수출의 질적 성장으로의 전환 촉진	세계 10위권의 수출국가로서 이제는 고용과 고부가가치를 동반하는 수출의 내실화를 촉진할 필요	- 고용창출기업에 대한 수출보험료 인하 및 수출보험 지원 한도 확대 - 해외마케팅 지원사업 대상업체 선정에 있어 고용창출효과 및 부가가치창출효과 반영 - 의료 등 서비스수출산업을 대상으로 한 서비스무역보험 도입
FDI 유치에 있어 질적 성장 추진	FDI의 유치는 국내 고용 창출, 기술 전파, 국내 산업구조 고도화 등 긍정적 파급 효과를 기대	- 고용·기술 파급효과가 큰 외국 기업 및 R&D센터의 국내진출시 현금지원 확대, 임대료 감면 등 신설 - 국내 산업구조 고도화에 기여할 수 있는 FDI 촉진을 위한 정책 강화

## **SESSION 3**

# 경제위기 대응 조세·재정 정책의 성과와 과제



# 경제위기 대응 재정정책의 성과와 과제

박 형 수 한국조세연구원 재정분석센터장



# 경제위기 대응 재정정책의 성과와 과제

박 형 수

(한국조세연구원 재정분석센터장)

## 1. 경제위기

- 금융위기에 이은 전 세계적인 경제위기로 우리나라를 포함한 세계 각국의 2009년 경제성장률이 동시에 급락
  - 2008년 9월 리먼 브러더스 파산 신청 이후 가시화된 국제금융시장의 불안 심화 및 실물경제 위축으로의 빠른 전이로 인해 2008년 하반기부터 큰 폭으로 경제성장률 전망이 하향 조정됨.
    - 급격한 경제상황 변화로 경제전망을 연 2회 실시하던 IMF가 이례적으로 경제위기 발발 이후 2008년 1차례, 2009년 2차례나 수정전망을 실시
    - IMF의 2009년 세계성장률 전망치는 2008년 7월 +3.9%에서 이후 10개월 동안 5차례에 걸쳐 총 5.2%p나 하향 조정되어 2009년 4월에는  $\Delta 1.3\%$
    - 특히 2009년 3월 19일자 IMF의 G-20 보고서에서는 기존 전망과는 달리 2009년중 세계경제가 마이너스 성장을 할 것으로 전망
    - 금융위기의 진원지인 미국경제에 대한 2009년 성장률 전망도 2008년 7월 +0.8%에서 2009년 4월  $\Delta 2.8\%$ 로 총 3.6%p 하향 조정됨.
    - 2009년초 당시, 진행되고 있는 경제위기가 20세기 초반의 경제대공황에 비견될 정도이며, IMF 총재(Strauss Kahn)도 선진국 경제가 이미 공황(depression) 상태에 접어들었다고 선언할 정도로 경제위기가 매우 심각한 상황(Bloomberg, 09.02.08)으로 판단하였음.
  - 우리나라의 경우 선진국들에 비해 경기하락 속도가 상대적으로 빠르고 그 폭이 큰 반면, 성장률 전망 하향조정이 비교적 조기(2009년 1월)에 마무리

- IMF의 우리나라 2009년 성장률 전망치가 2008년 7월 +4.3%에서 10월에 +3.5%, 11월에는 +2.0%, 2009년 1월에는  $\Delta 4.0\%$  등 7개월 동안 3차례에 걸쳐 총 8.3%p나 하향 조정됨.
- 이처럼 우리경제 전망치가 단기간에 대폭 하향조정된 것은 2차 세계대전 이후 최악인 세계경제 성장률 저하에 따른 수출급감 및 내수위축 때문

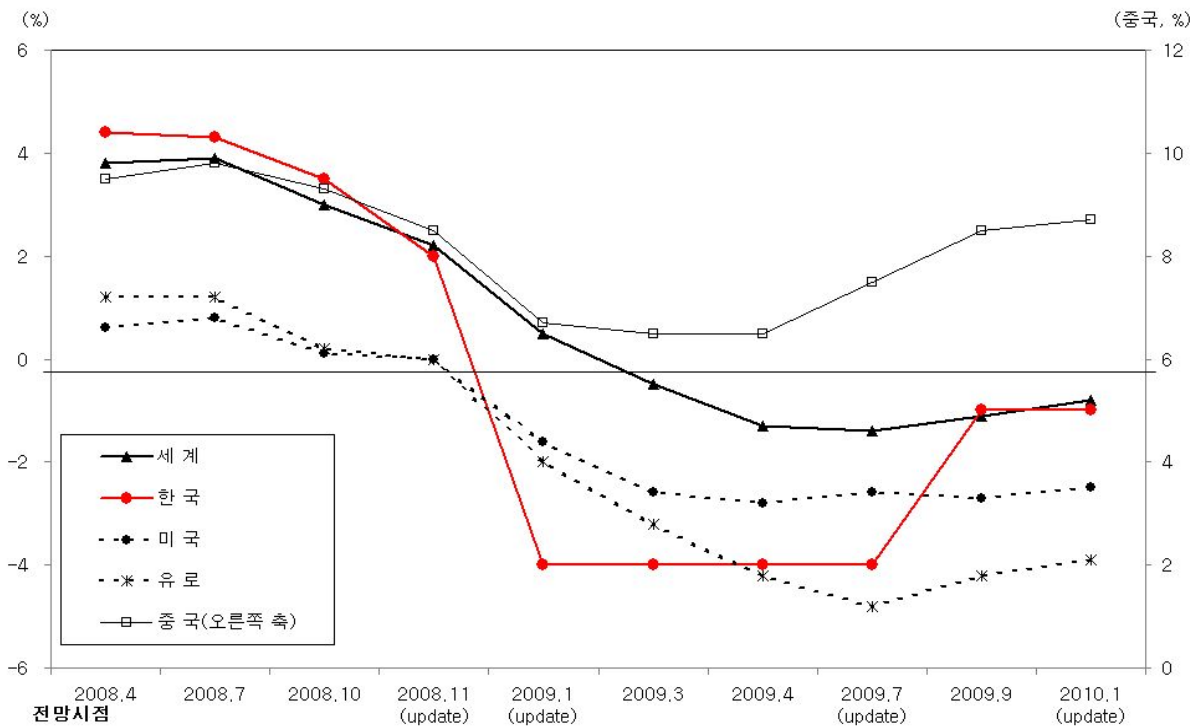
<표 1> IMF의 2009년 성장률 전망 조정규모

(단위: %p)

	세계경제	한국	미국	중국	유로지역
성장률 전망 조정규모	$\Delta 5.2$	$\Delta 8.3$	$\Delta 3.6$	$\Delta 3.3$	$\Delta 5.4$

주: 성장률 전망 조정규모 = IMF 2008년 7월 전망치 - IMF 2009년 4월 전망치

[그림 1] IMF의 2009년 성장률 전망 수정추이



- 실제로 우리나라의 분기별 경제성장률은 2008년 3/4분기까지는 30개 OECD 국가들 중에서 5~8위였으나, 2008년 4/4분기에는 29위로 급락하였음.

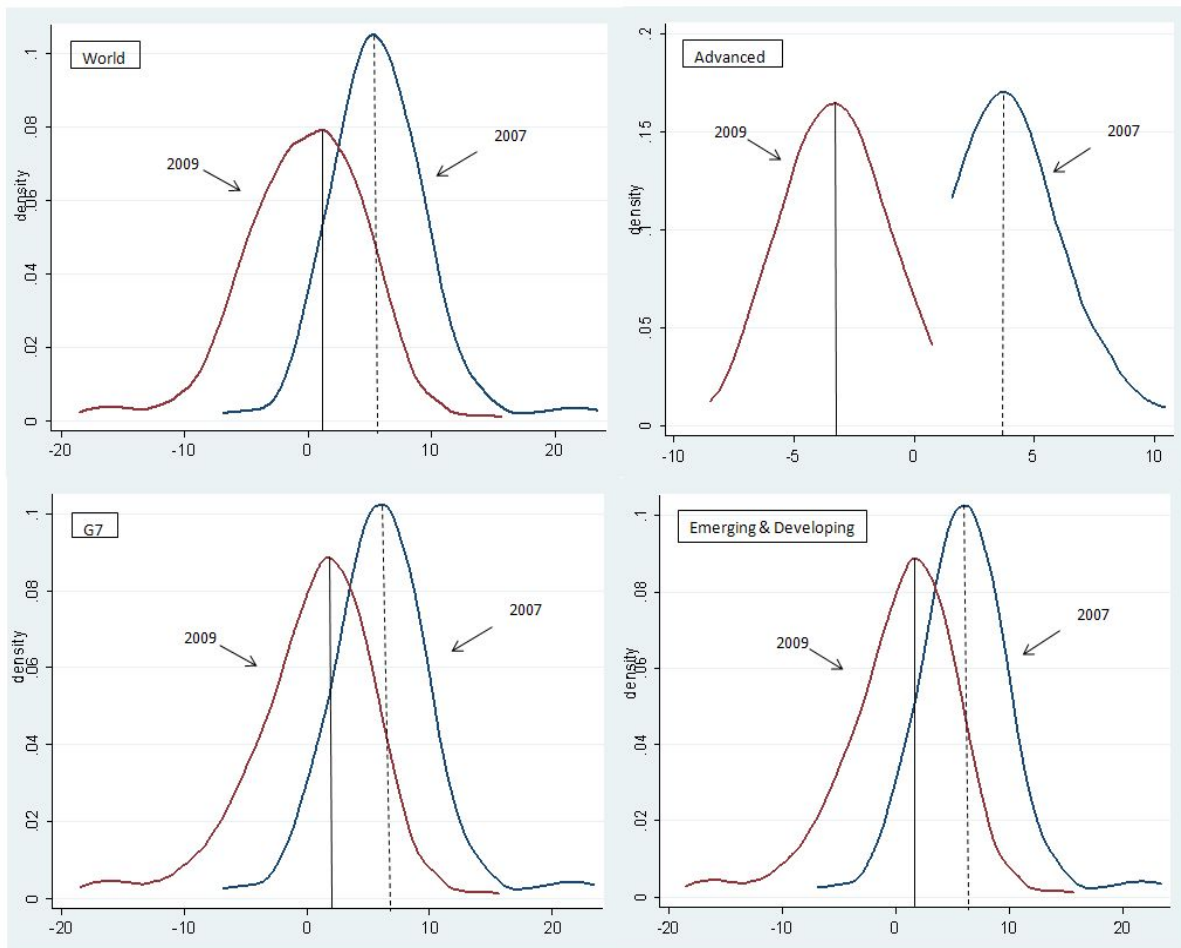
〈표 2〉 OECD국가들의 2008년중 분기별 경제성장률 추이

(단위: 계절조정 전기비, %)

2008 1/4		2008 2/4		2008 3/4		2008 4/4	
Turkey	4.93	Slovak	1.64	Iceland	3.76	Slovak	0.60
Iceland	4.29	Denmark	1.35	Slovak	1.18	Norway	0.18
Germany	1.59	Finland	0.88	Poland	0.82	Poland	-0.34
Poland	1.24	Poland	0.75	Australia	0.27	Czech	-0.68
Mexico	1.21	Czech	0.70	Korea	0.24	Greece	-0.69
Austria	1.18	Australia	0.64	Ireland	0.18	Switzerland	-0.73
Korea	1.08	Greece	0.62	Czech	0.16	Australia	-0.86
Netherlands	1.00	Korea	0.43	Greece	0.13	New Zealand	-0.86
Hungary	1.00	Belgium	0.39	Canada	0.10	Canada	-0.95
Australia	0.97	U S A	0.36	Finland	0.08	Spain	-1.08
Japan	0.94	Norway	0.32	Mexico	-0.11	Netherlands	-1.23
Luxembourg	0.79	Switzerland	0.26	Belgium	-0.23	Austria	-1.26
U K	0.72	Austria	0.25	France	-0.23	U S A	-1.37
Greece	0.67	Portugal	0.20	Germany	-0.32	France	-1.45
Switzerland	0.63	Canada	0.08	Portugal	-0.40	Iceland	-1.59
Italy	0.50	Netherlands	0.02	Switzerland	-0.54	Portugal	-1.71
Belgium	0.49	Spain	-0.02	Spain	-0.55	U K	-1.80
France	0.46	U K	-0.08	Austria	-0.62	Mexico	-1.92
Spain	0.42	Hungary	-0.20	Sweden	-0.62	Italy	-2.07
Sweden	0.29	Sweden	-0.25	New Zealand	-0.68	Belgium	-2.13
Czech	0.29	Mexico	-0.38	U S A	-0.68	Denmark	-2.21
Portugal	0.20	France	-0.44	Netherlands	-0.71	Hungary	-2.30
Finland	0.17	Italy	-0.55	Norway	-0.74	Germany	-2.44
Norway	0.16	Germany	-0.57	Italy	-0.77	Japan	-2.97
U S A	-0.18	New Zealand	-0.62	Luxembourg	-0.81	Luxembourg	-3.07
Canada	-0.19	Japan	-1.33	Hungary	-0.90	Finland	-3.87
New Zealand	-0.37	Luxembourg	-1.64	U K	-0.93	Turkey	-4.16
Ireland	-0.97	Ireland	-1.96	Japan	-1.10	Sweden	-4.42
Denmark	-1.40	Iceland	-4.17	Denmark	-1.26	Korea	-5.07
Slovak	-1.99	Turkey	-4.43	Turkey	-2.72	Ireland	-5.40
(참고)							
EU	0.77	EU	-0.18	EU	-0.48	EU	-1.93
G7	0.32	G7	-0.15	G7	-0.66	G7	-1.78
OECD Total	0.52	OECD Total	-0.18	OECD Total	-0.58	OECD Total	-1.88

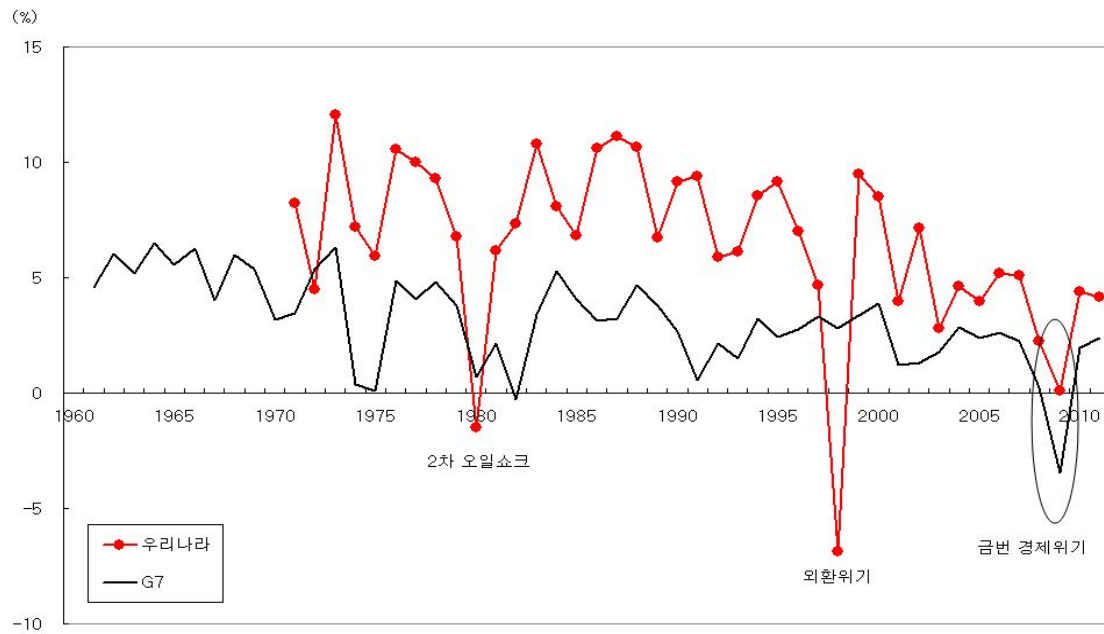
- 전 세계 국가들이 동시에 2차 세계대전 이후 가장 큰 폭으로 성장률 하락
  - 2009년 성장률을 위기발생 이전인 2007년과 비교해 보면 금번 경제위기로 인한 경기침체는 아시아 경제위기와는 달리 전 세계적인 현상
    - 한편, 경기악화 정도는 선진국과 신흥시장국 및 개도국이 비슷

[그림 2] IMF 회원국들의 경제성장률 분포 변화

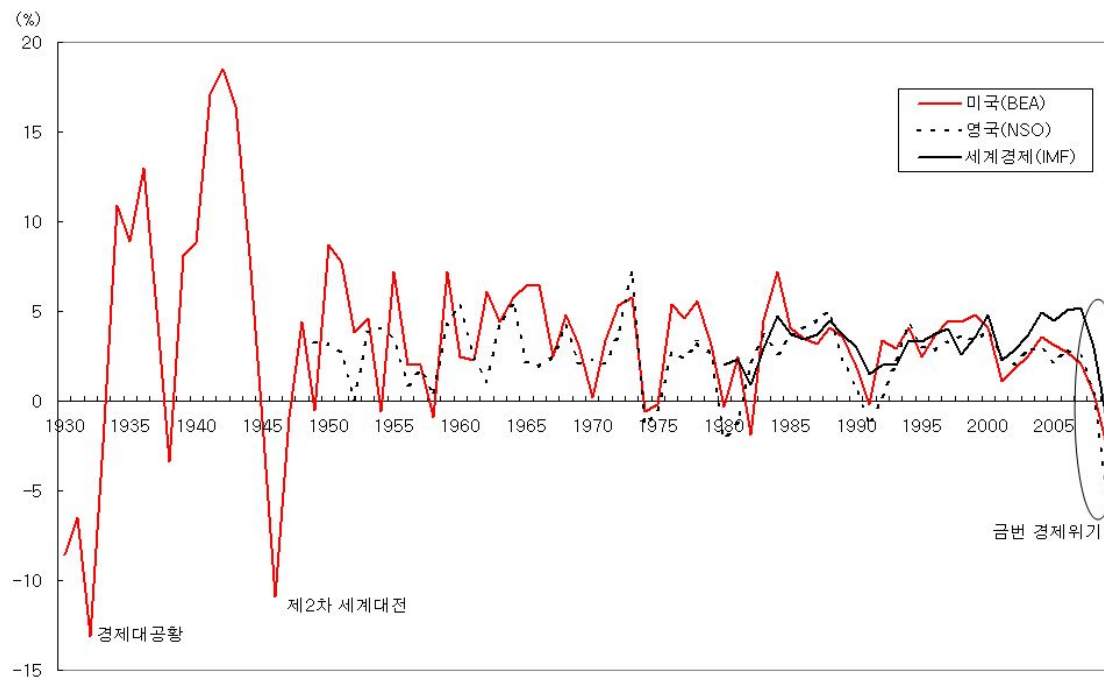


- 금번 경제위기로 인한 경기침체는 제2차 세계대전 이후 가장 심각한 규모
  - 우리나라의 경우에는 금번 경제위기는 1990년대 후반의 외환위기와 1980년대 초의 2차 오일쇼크에 이어 3번째로 심각한 경기침체

[그림 3] 경제성장률 추이

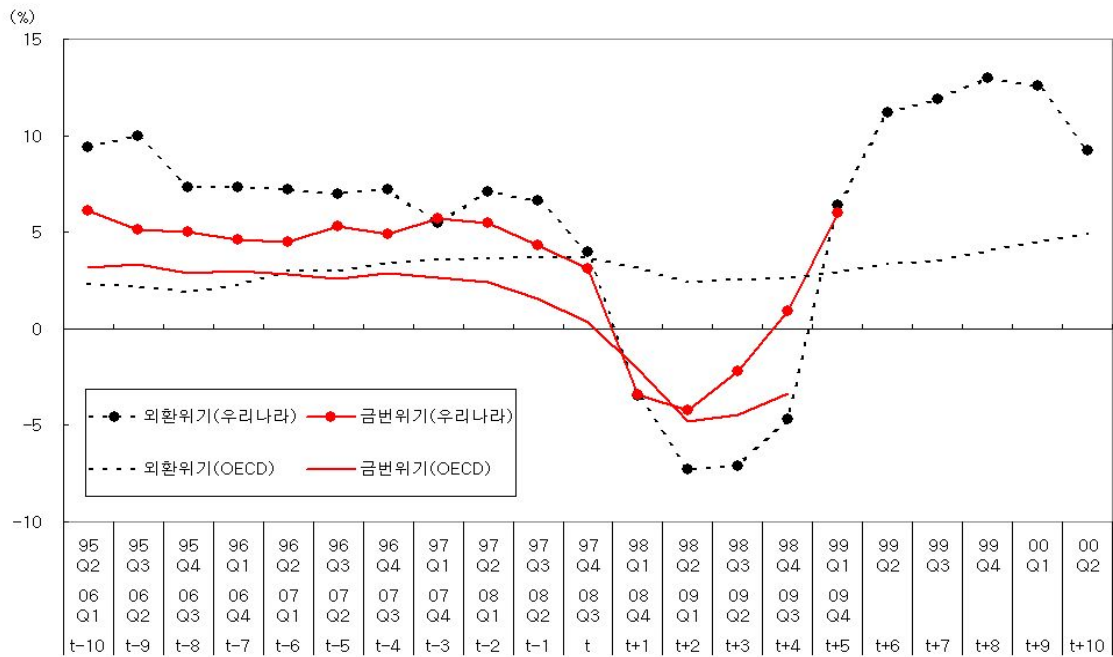


[그림 4] 세계경제·미국·영국의 경제성장률 추이



- 외환위기는 아시아 국가들만의 경제위기에 그쳤으나, 금번 경제위기는 선진국 경제에도 큰 타격
  - 우리나라의 경우 금번 위기가 외환위기 당시보다 경기침체의 크기와 지속기간이 양호
  - 반면, OECD국가들은 금번 위기의 심각성이 외환위기 때와는 비교도 할 수 없을 정도로 큼.

[그림 5] IMF위기 당시와의 경제성장률 추이 비교



## 2. 위기대응 재정정책

### □ 경제위기에 대응한 재정정책의 규모

- 정부에서 조사·발표한 자료에 따르면 2008~2012년 기간중 위기대응 재정정책의 규모는 67.1조원으로 GDP 대비 6.9%에 달함.
- 2009년 한 해로 한정할 경우 위기대응 재정정책의 규모는 **38.8조원(GDP 대비 4.0%)**
- 미국의 위기대응 재정정책 규모가 GDP 대비 8.0%, 일본 5.3%, 중국 22.0%로 조사되었으나, 대상기간이 서로 다르고 위기발생 이전에 결정되어 집행되는 정책이 포함되거나 금융부문 구조조정에 투입되는 금액이 포함되어 정확한 국가간 비교가 어려움.

〈표 3〉 우리나라의 위기대응 재정정책 규모

기간	감세	지출확대	합계
2008~2012년	33.9조원	33.2조원	67.1조원 (GDP 대비 6.9%)
2009년	10.2조원	28.6조원	38.8조원 (GDP 대비 4.0%)

〈표 4〉 국가간 위기대응 재정정책 규모 비교

	추진 내용	정책규모	GDP 대비
미국	- 3,170억달러 세제지원(소득세환급, 주택보유자 세액공제) - 신 뉴딜정책 추진(7,872억달러)	1.1조달러	8.0%
일본	- 주택, 토지세 등 감세 1.1조엔 - 가계지원 및 고용안정을 위한 26.3조엔 규모의 대책 마련 · 1차(08.8월) 2.0조엔, 2차(08.10월) 5.0조엔, 3차(08.12월) 4.0조엔, 4차(09.4월) 15.4조엔	27.4조엔	5.3%
중국	- 소득세, 인지세 등 감세 0.6조위안 - SOC 건설, 농촌 지원, 의료시스템 개혁 등 4.9조위안 재정투입	5.5조위안	22.0%
한국	- 고유가 대책, 경제난국극복대책 등 감세 33.9조원 - 경제난국극복 수정예산, 일자리 추경 등 재정지출 확대 33.2조원	67.1조원 (08~12년)	6.9%

- 반면, IMF 및 OECD에서 경제위기 대응 재정정책 규모를 일정기준에 따라 국제비교한 결과에 따르면 **우리나라의 위기대응 재정정책 규모가 매우 큼.**
  - 2009년 10월 중순까지 각국 정부가 발표한 2009년 및 2010년 위기대응 재정정책 규모를 IMF가 조사한 결과에 따르면, 우리나라의 2009년 재정정책 규모는 **GDP 대비 3.6%**로 러시아(4.1%) 다음으로 2번째로 컸으며, G-20 전체(2.0%) 정책규모의 약 2배 수준
  - 2010년의 정책규모도 GDP 대비 4.7%로 G-20 국가 중 가장 큰 것으로 나타났는데, 이는 재정지출 확대 이외에 소득세율 및 법인세율 인하 등 감세에도 기인한 것으로 보임(2009년 9월 IMF 한국경제 보고서에서는 1.2%)
  - 또한, OECD 조사결과(2009년 6월)에서도 우리나라의 2008~2010년 위기대응 재정정책 규모는 2008년 GDP 대비 6.1%로 아일랜드(8.3%), 헝가리(7.7%), 아이슬란드(7.3%)에 이어 30개 OECD국가 중에서 4번째로 크며, OECD 전체 정책규모(3.9%)의 약 2배 수준

〈표 5〉 G-20 국가들의 위기대응 재정정책 규모

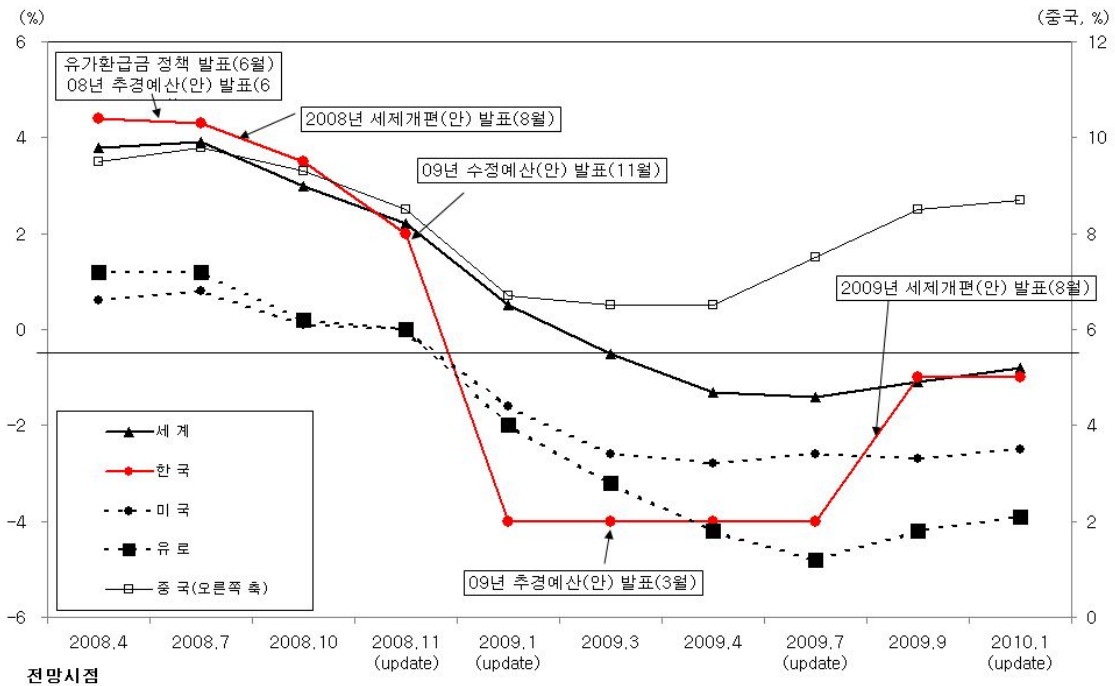
(단위: GDP 대비 %)

	2009		2010		누계
Russia	4.1	Korea	4.7	Korea	8.3
Korea	3.6	Saudi	3.5	Saudi	6.8
Saudi	3.3	China	2.7	China	5.8
China	3.1	S. Africa	2.1	Russia	5.4
S. Africa	3.0	Australia	2.0	S. Africa	5.1
Australia	2.9	Germany	2.0	Australia	4.9
Japan	2.4	Japan	1.8	Japan	4.2
U S A	2.0	U S A	1.8	U S A	3.8
Canada	1.9	Canada	1.7	Canada	3.6
Germany	1.6	Russia	1.3	Germany	3.6
U K	1.6	Mexico	1.0	Mexico	2.5
Argentina	1.5	France	0.8	Indonesia	2.0
Mexico	1.5	Brazil	0.6	Turkey	1.7
Indonesia	1.4	India	0.6	U K	1.6
Turkey	1.2	Indonesia	0.6	Argentina	1.5
France	0.7	Turkey	0.5	France	1.5
Brazil	0.6	Italy	0.1	Brazil	1.2
India	0.6	Argentina	0.0	India	1.2
Italy	0.2	U K	0.0	Italy	0.3
G-20 전체	2.0		1.6		3.6
G-20 선진국	1.9		1.6		3.5
G-20 신흥시장국	2.2		1.6		3.8

□ 위기대응 재정정책의 타이밍

- 신속하고 과감한 정책결정과 적극적인 재정책대 정책을 통해 경기급락에 대해 조기에 선제적으로 대응

[그림 6] 성장률 전망과 위기대응 정책 시점



□ 위기대응 재정정책의 구성

- 한국조세연구원은 2009년 2월 보고서를 통해 IMF, Brookings Institute, CBPP 등이 권고하는 경제위기 대응 재정정책의 정책효과를 극대화하는 다음과 같은 ‘3T 원칙’을 재정책대 정책의 기본원칙으로 제시한 바 있음
  - ① Timely(적시성): 재정정책의 시차효과를 감안할 때 최대한 빠르게 정책을 집행
  - ② Targeted(집중성): 재정정책의 총수요 증대효과가 큰 부문에 대해 재정정책을 집중
  - ③ Temporary(일시성): 단기적 재정충격을 극대화하고, 중·장기적 재정건전성 확보를 위해 단기적 재정정책의 명확화

- IMF도 2008년말~2009년초에 걸쳐 세계 각국이 공동으로 경제위기 대응 정책을 실시하여야 한다고 역설하면서, 금리인하, 유동성 확대, 감세, 정부지출확대 등 가능한 정책수단들을 모두 활용하여 정책효과를 배가시킬 것을 권고
- 우리나라의 2009년 위기대응 재정정책은 감세와 지출확대가 약 1:3의 비율인 반면, 2008~2012년 기간 중은 양자가 비슷한 비율
  - 이는 지출확대 정책은 대부분 한시적 예산사업인 반면, 감세 정책은 세율인하 등 항구적인 부분이 많기 때문
- 감세 정책: 2008년 세제개편은 양호한 재정개선 추세를 바탕으로 저출산·고령화 등 미래 경제 위협요인에 대응하기 위해 성장잠재력을 확충하는 데 중점을 둔 반면, 2009년 세제개편은 경제위기의 여파로 세원투명화 노력과 단기적인 소비회복, 기업투자 촉진을 위한 정책으로 구성

<표 6> 2008년 주요 세제개편 내용

	수시 개편	정기 개편(12월)
소득세	- 유가환급금 지급	- 소득세율 인하(2단계에 걸쳐 2%p) - 기본공제 인상 및 교육비·의료비공제 확대 - EITC 지급금액 인상 및 수급요건 완화
법인세	- 과표구간 상향조정	- 법인세율 인하(2단계에 걸쳐 3~5%p) - 연결납세제도 도입, 이월결손금 공제기간 연장 - 문화산업 R&D 세액공제, 접대비 손비 일몰 연장 - R&D시설투자세액공제, 중소기업 R&D비용 세액공제확대, 환경보전시설 투자세액공제율 인상
소비세	- 지방회원제 골프장 개별소비세 등 면제, 종부세 및 재산세 등 감면 - 관광호텔 부가가치세 영세율 일몰 연장	- 하이브리드차 개별소비세 면제 - 부가가치세 사업자단위 과세제도 확대
양도소득세		- 1세대1주택 양도세 감면요건 강화, 과세범위 조정, 장기보유 특별공제 확대 - 양도소득세율을 종합소득세율과 일치
종합부동산세		- 과표적용률 동결 및 보유세 상한 하향 - 종합부동산세율 인하

<표 7> 2009년 주요 세제개편 내용

	수시 개편	정기 개편(12월)
소득세		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소득세 최고세율 인하 유예</li> <li>- 저소득근로자 월세 소득공제 신설, 3주택 이상자 전세보증금 소득세 과세</li> <li>- 주택청약종합저축 불입액 소득공제</li> </ul>
법인세		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지정기부금 대상 확대 및 이월공제기간 확대</li> <li>- 중소기업 가업상속 공제요건 완화</li> <li>- 신성장 산업동력 및 원천기술 분야 R&amp;D 세액공제</li> <li>- 지방이전 기업 법인세 감면기간 확대</li> </ul>
소비세	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노후승용차 교체시 개별 소비세 인하</li> <li>- 승용차 구매시 개별소비세 인하</li> </ul>	
기 타	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 3주택자 이상 양도소득세 중과 폐지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업자 등록절차 간소화, 현금영수증 발급의무 강화, 전자세금계산서 교부의무대상 확대 등</li> </ul>

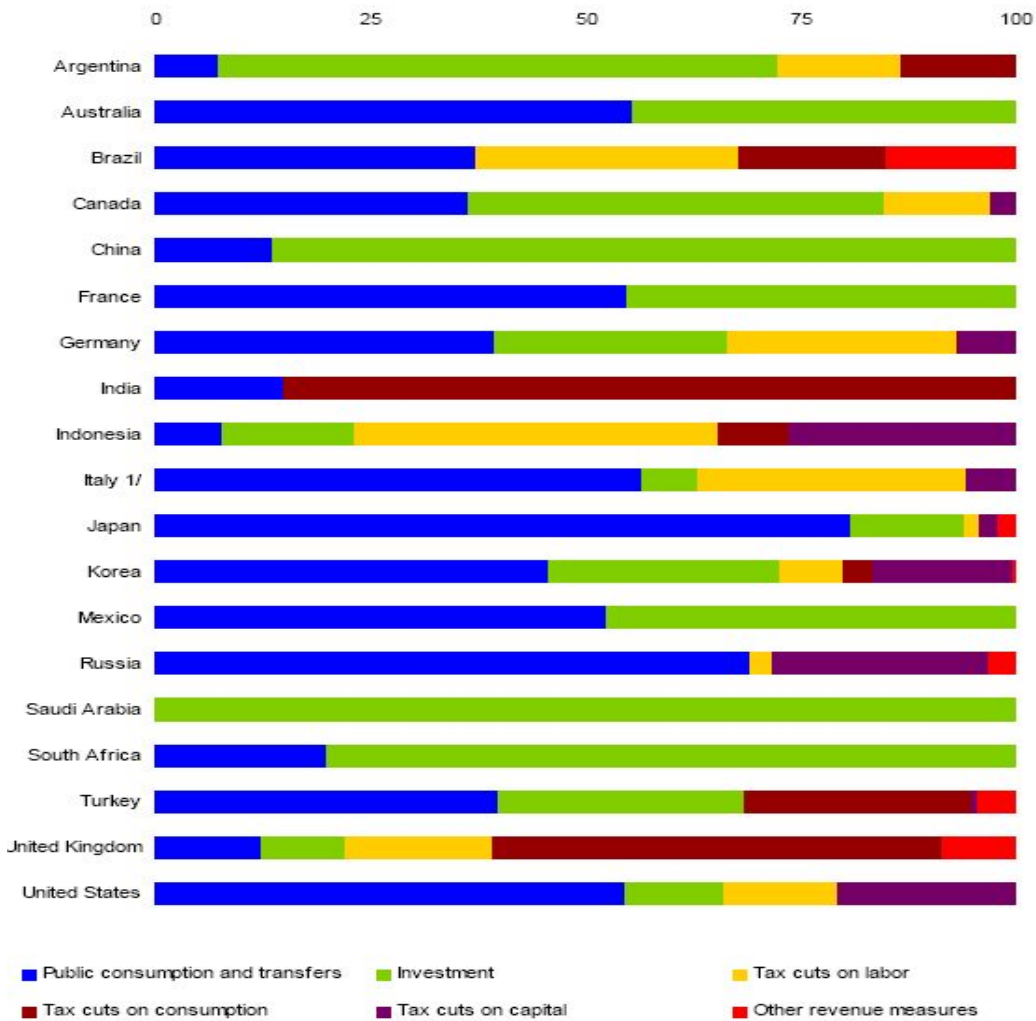
- 지출확대 정책: 2008년 추경예산은 고유가 극복을 위한 민생안정을 위해 편성되었지만, 2009년 수정예산 및 추경예산은 경제위기 극복을 위해 편성됨.

<표 8> 2008~2009년 추경 및 수정예산의 편성 내용

	2008년 추경예산	2009년 수정예산	2009년 추경예산
시기	2008.6월 (9.18 국회통과)	2008.11월 (12.31 국회통과)	2009.3월 (4.30 국회통과)
규모	4.6조원	10.7조원	28.4조원 (지출증가는 17.3조원)
목적	고유가 극복을 위한 민생안정 예산	경제난국 극복과 지방살리기	일자리 유지·창출 및 민생안정 지원
주요 사업	저소득층 유류비 및 대중교통망 확충, 농어민·중소상인 생활안정 지원, 에너지절감 및 해외자원확보 지원, 의무적 지출 소요 등	지방 SOC 확충 등 지방경제 활성화, 지방중소기업·영세자영업자·농어업인 지원, 저소득층 복지지원 확대, 청년 등 실업대책, 지방재정 지원 확대 등	저소득층 생활안정, 고용유지 및 취업기회 확대, 중소·수출기업 및 자영업자 지원, 지역경제 활성화, 녹색성장 등 미래대비 투자 등

- 한편, IMF가 분석한 2009년중 위기대응 재정정책의 구성을 보면 우리나라의 감세 및 지출확대 구성비율 1:3은 G-20국가들의 중간수준인 것으로 나타남.
- 우리나라(25%)보다 감세정책의 비중이 큰 국가는 인도(80%), 인도네시아(75%), 영국(75%), 브라질(60%) 등 4개국
- 우리나라와 비슷한 국가는 독일, 이탈리아, 러시아, 터키, 미국 등 5개국
- OECD 조사결과(2009년 6월)에서도 우리나라의 2008~2010년 위기대응 재정정책 구성(조세:지출=1:1)은 OECD 전체 정책구성과 비슷

[그림 7] G-20국가들의 위기대응 재정정책의 구성비율



- 2009년 9월 IMF 한국경제 보고서에서 우리나라의 위기대응 재정정책 규모 및 내용에 대해 매우 긍정적으로 평가
  - The size and composition of the 2009 fiscal stimulus have been appropriate.
  - The fiscal stimulus, defined as the change in the structural deficit (including social security), is projected at 2¾ percentage points of GDP and exceeds the G20 target of 2 percent of GDP by a significant margin.
  - It also aptly focuses on spending measures such as infrastructure outlays and targeted transfers for liquidity constrained households, which typically have the highest immediate growth impact.

□ 위기대응 재정정책의 집행

- 우리정부는 2009년의 경우 1/4분기중 연간예산의 32.5%, 상반기중 64.8%를 집행하는 등 역대 최고수준으로 재정을 조기에 집행
  - 정부는 2008년말 경기부양을 위해 상반기중 주요 사업비를 역대 최고인 60%까지 집행하고 특히, 일자리 창출 관련 예산을 최대 70%까지 집행하는 재정조기집행 계획을 수립
  - 2008.12.18일에 11.7조원 규모의 회계연도 개시전 예산배정을 실시
  - 조기집행특별점검체계를 구축(2008.12.17)하고 관계부처 합동 조기집행현장 점검단을 운용하여, 일선현장의 세부집행사항을 점검하고 집행 애로요인을 해소함으로써 조기집행효과를 극대화하는 한편 유사·중복소지가 있는 사업현장에 대한 점검도 함께 실시

<표 9> 재정조기집행 연도별 추이

(단위: 연간예산 대비 %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1/4분기	21.9	25.0	26.9	28.3	25.6	24.4	22.7	<b>32.5</b>
상반기	47.2	53.0	55.0	59.3	53.0	56.0	49.6	<b>64.8</b>

- IMF가 영국 재무성과 공동으로 G-20 국가 정부를 대상으로 실시한 설문조사 결과에 따르면, 우리나라의 위기대응 재정집행 실적이 매우 우수한 것으로 나타남
  - G-20 국가 중에서 우리나라와 프랑스, 미국 등 3개국만이 정기적으로 예산

집행률을 점검하여 그 결과를 공개하고 있는 것으로 나타남.

- 우리나라의 경우 2009년 6월까지의 본예산 및 추경예산 집행률이 약 60%에 달하고 특히 공공투자지출의 54%가 집행
- 반면 프랑스는 53%에 그쳤으며, IMF의 추정에 따르면 일본 60%, 러시아 53%(8월까지), 브라질 40%, 중국 40%, 인도네시아 36% 정도
- 나머지 국가들의 경우에는 재정집행 실적을 파악할 수 없었음.

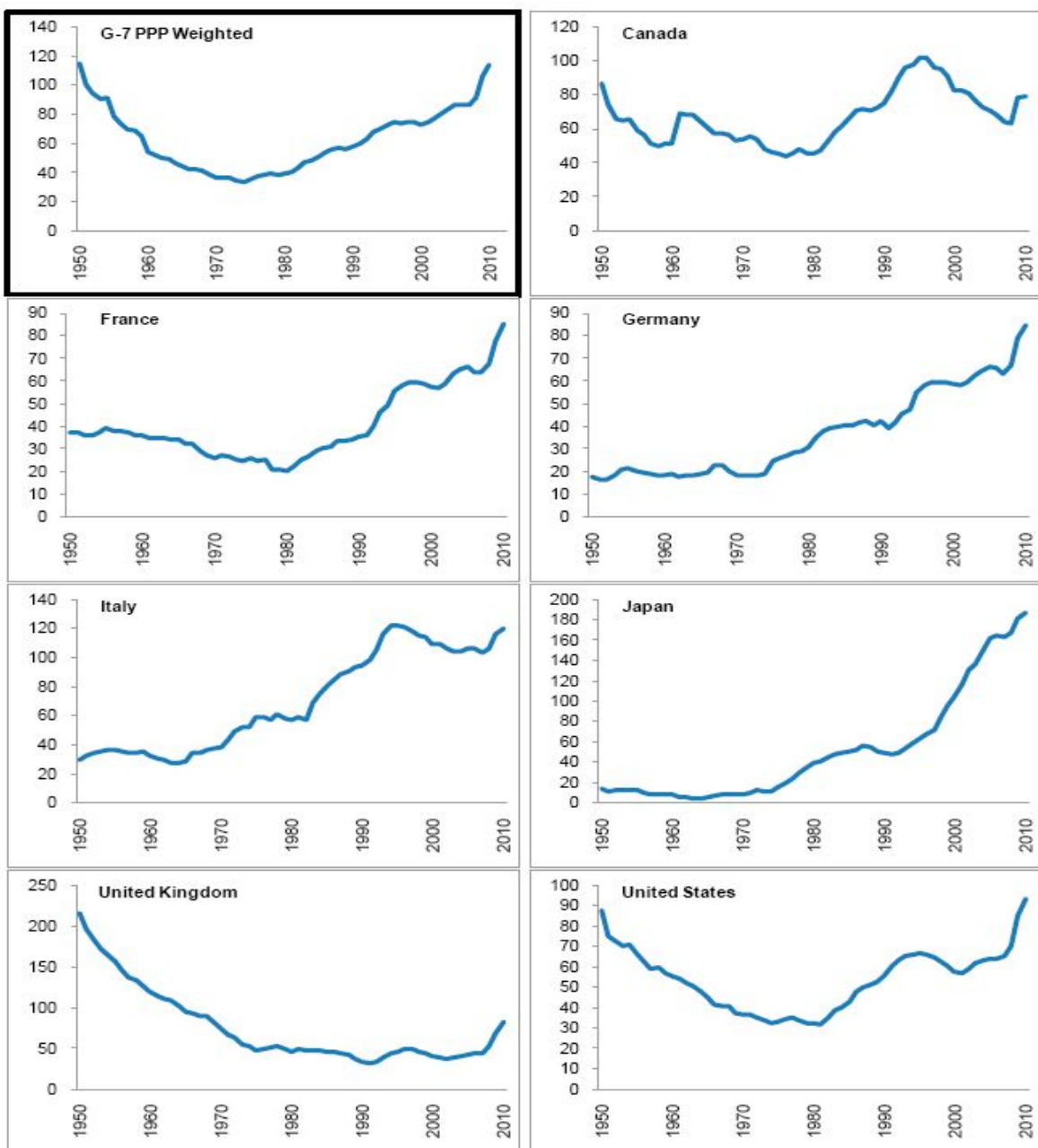
### 3. 재정악화

- 심각한 경제위기과 이에 대응한 적극적인 확대 재정정책의 실시로 재정이 급속히 악화
  - 최근 세계 각국 정부가 동시에 2차 세계대전 이후 가장 심각한 재정악화를 경험중이며, 선진국일수록 재정악화 문제가 심각
    - IMF의 추정에 따르면 G-20 선진국 평균 재정적자 규모는 2007년 GDP 대비 1.9%에서 2009년 9.7%로 무려 8%p나 악화되고, 5년 후인 2014년에도 재정적자 규모가 5.3%에 달할 전망
    - 이러한 대규모 재정적자로 G-20 선진국 정부부채비율은 2007년 78.2%에서 2009년 98.9%, 2014년 118.4%로 무려 40%p 증가할 전망
    - 반면, G-20 개도국은 재정수지가 균형(0.3% 흑자)에서 2009년 5.1% 적자로 악화되지만 2014년 적자규모가 1.3%로 감소되는 등 상대적으로 양호할 전망이다, 정부부채비율도 40% 미만의 낮은 수준에서 안정화될 것임.
  - OECD에 따르면이라도 재정수입이 일시적으로 줄어든 가운데 OECD 전체의 재정지출이 통계자료 입수가 가능한 1980년 이후 처음으로 GDP 대비 44%를 초과하여 재정적자 규모가 8%를 초과하고 있음.
    - 이러한 대규모 재정적자로 OECD 전체의 국가채무비율이 1980년 이후 처음으로 90%를 넘어서고 있음.
  - 미국 연방정부의 재정적자규모(2009~2011년 3년간 평균 9.1%)도 제2차 세계대전 당시(1942~1946년 5년간 평균 19.2%)나 1970~1980년대 만성적 재정적자 시기(1975~1994년 20년간 평균 3.7%)에 비견될 정도

- 이들 3개 기간중 민간보유국채 증가규모를 비교해 보면 금번 위기가 GDP 대비 32.1%로 제2차 세계대전 당시(66.3%)의 절반 수준이지만, 1970~1980년대 만성적 재정적자 시기(25.4%)보다 큼.
- G-7 국가들의 경우 영국을 제외하고는 모두 제2차 세계대전 이후 가장 높은 정부부채비율을 보이고 있으며, 모든 국가들의 채무비율이 상승세를 지속중

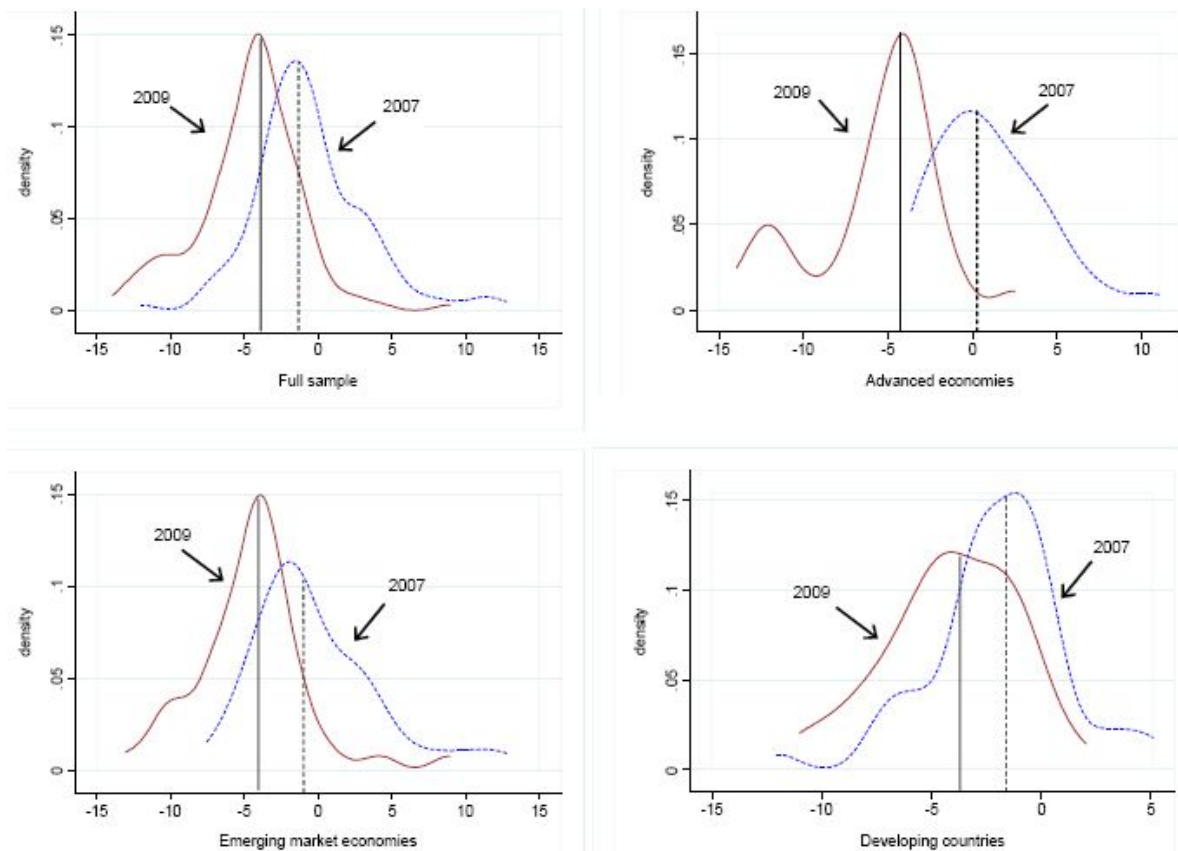
[그림 8] G-7 국가들의 정부부채비율 추이

(단위: GDP 대비 %)



- 전 세계 국가들이 동시에 국가재정이 급격히 악화되고 있으며, 선진국일수록 재정악화 문제가 더 심각
  - IMF 회원국들의 동시적인 재정수지 악화
    - 거의 모든 국가들이 동시에 재정악화를 경험중
    - 재정악화 정도는 선진국 > 신흥시장국 > 개도국

[그림 9] IMF 회원국들의 재정수지 분포 변화

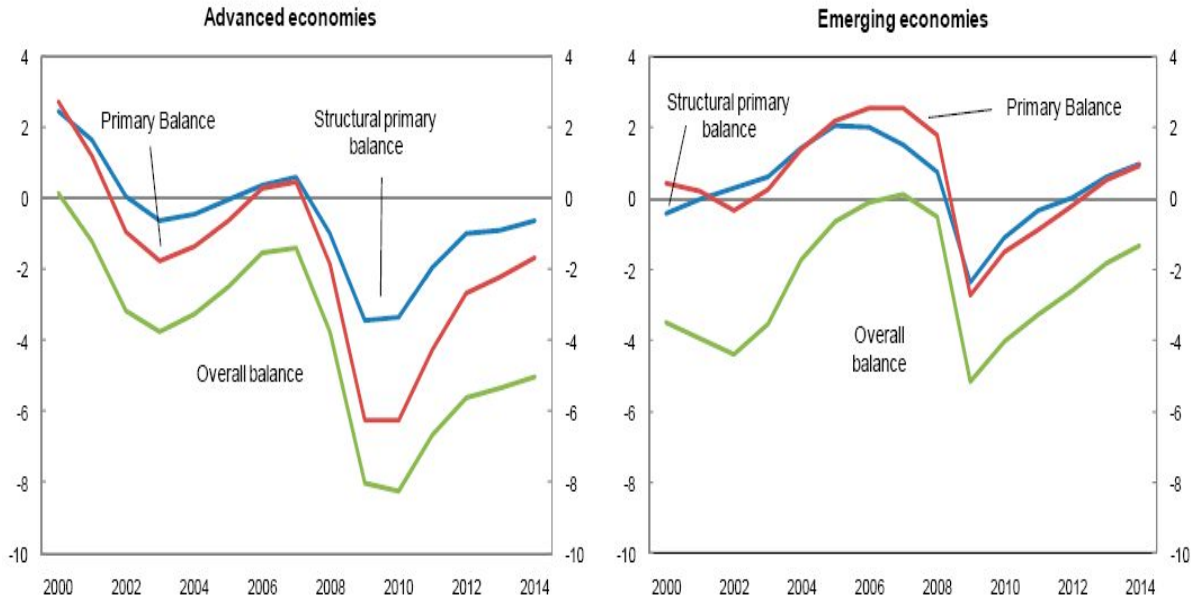


1/ The figures display the frequency distributions of the general government balances (in percent of GDP) for 32 advanced economies, 44 emerging markets, and 49 developing countries, for 2007 and 2009, respectively. The vertical lines are the medians of the distributions.

- 재정악화 정도와 회복속도 모두 선진국이 신흥시장국보다 심각

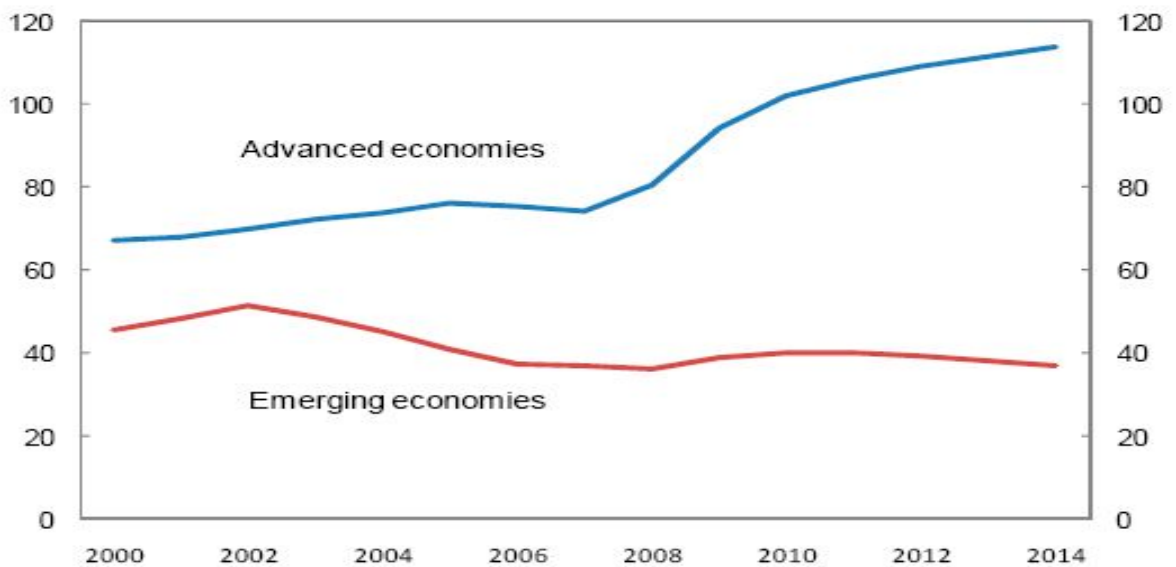
[그림 10] G-20 국가들의 재정수지 추이 및 전망

(단위: GDP 대비 %)



[그림 11] G-20 국가들의 정부부채비율 추이 및 전망

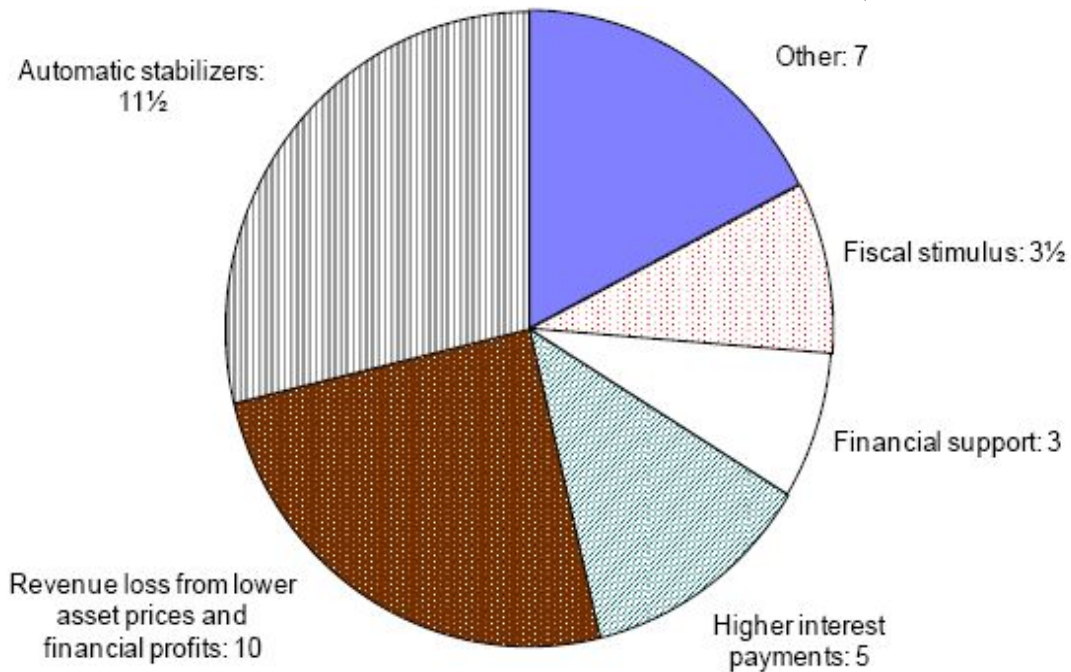
(단위: GDP 대비 %)



- 선진국의 경우 향후 재정부문의 출구전략이 본격적으로 시행되더라도 재정수지가 빠르게 개선되기는 어려운 상황
  - G-20 선진국들의 급격한 재정악화가 주로 경기악화 및 자산가격·금융산업이익 급락에 따른 세입감소에 주로 기인하여, 향후 재정수지가 단기간에 빠르게 개선되기는 어려움.
    - 2007~2014년 기간중 정부부채 증가규모(GDP 대비 40%)의 절반 이상이 경기악화 및 자산가격·금융산업이익 급락에 따른 세입감소에 기인
    - 확장적 재정정책 및 금융부문 지원에 의한 정부부채 증가규모는 GDP 대비 6.5%에 불과
    - 정부부채 증가로 인한 이자부담 급증도 향후 재정건전화에 걸림돌이 될 듯

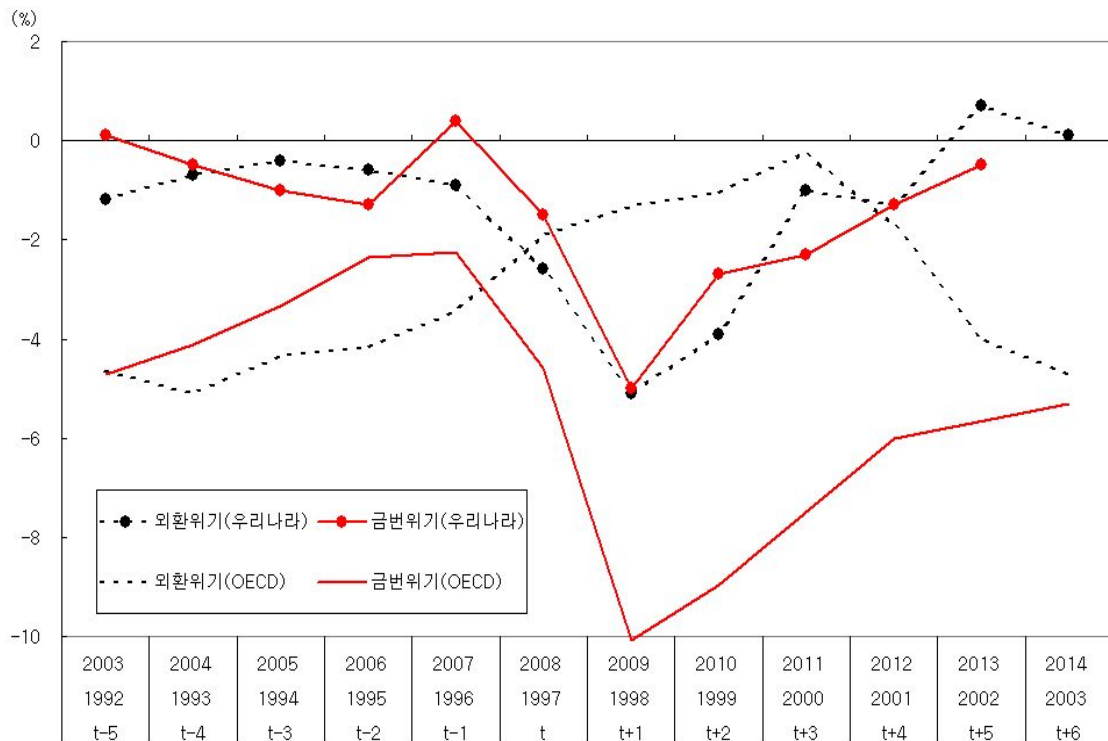
[그림 12] 2007~2014년 기간중 정부부채 증가의 요인분해

(단위: GDP 대비 %)



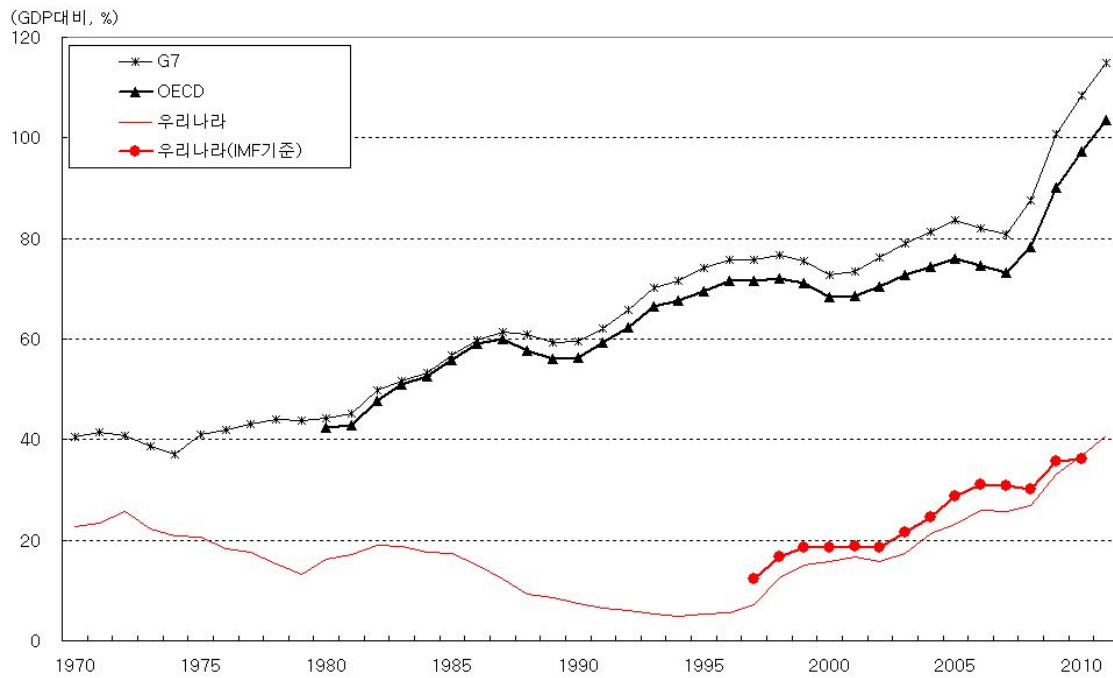
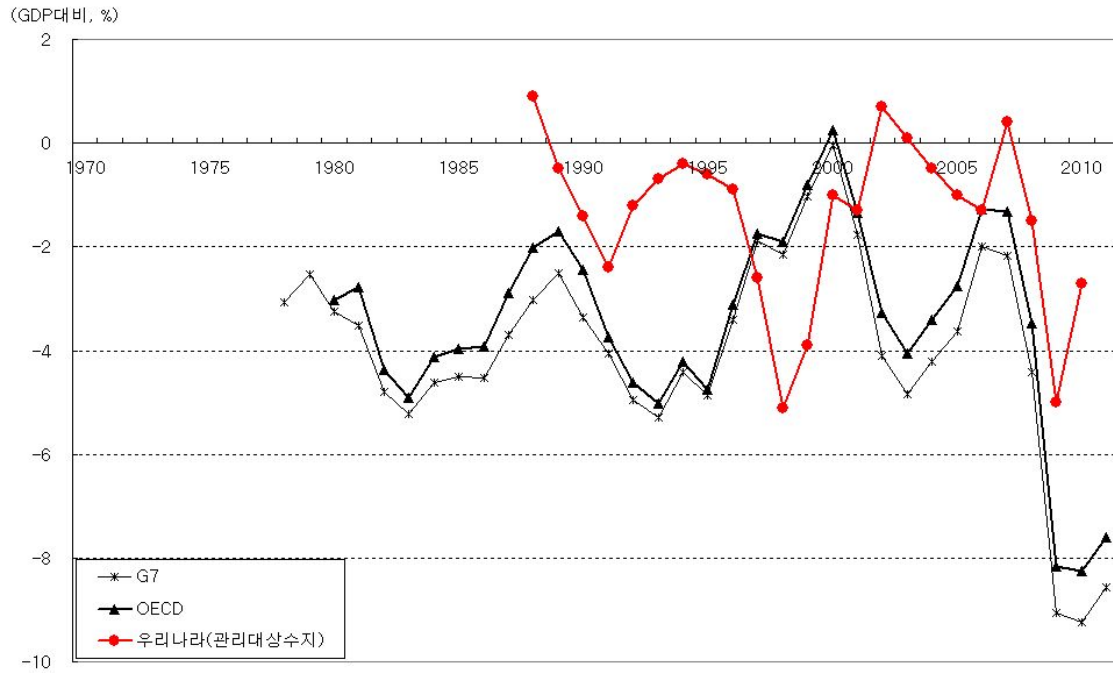
- 그러나 우리나라의 경우에는 재정악화 규모가 과거 추이에 비해서는 매우 큰 편이지만, 주요 선진국들에 비해서는 상대적으로 양호한 편
  - 재정악화의 크기를 보면 OECD 전체의 재정적자 규모가 8%를 초과하여 제2차 세계대전 이후 최고 수준
    - OECD 전체의 국가채무비율도 통계자료 입수가 가능한 1970년 이후 처음으로 90%를 넘어서고 있음.
    - 우리나라의 경우에도 2009년 적자규모 추정치(GDP 대비 5.0%)도 관리대상수지 통계가 이용가능한 1988년 이래 외환위기 직후였던 1998년(5.1%) 한 해를 제외하고는 가장 큰 규모
    - 우리나라의 35.6%의 국가채무비율도 국가채무 통계를 공식적으로 작성하기 시작한 1997년 이래 가장 높은 수준

[그림 13] IMF위기 당시와의 재정수지 추이 비교



- 2008년 및 2009년 OECD 전체의 일반정부 재정수지 적자규모가 2007년 대비 각각 2.1%p 및 6.8%p나 악화됨
  - 우리나라도 각각 1.3%p 및 6.5%p 악화
  - IMF의 전망에 따르면 2008년 및 2009년 G-7국가들의 평균 재정수지 적화규모는 각각 1.7%p 및 6.4%p
  - OECD 전체로 2007년 대비 일반정부의 총수입/GDP 비율 감소폭이 2008년  $\Delta$  0.7%p, 2009년  $\Delta$  1.9%p에 달한 반면, 총지출/GDP 비율은 1.4%p 및 4.9%p 증가
  - 우리나라는 총수입/GDP 비율 감소폭(0.0%p,  $\Delta$  1.4%p)은 다소 작은 반면, 총지출/GDP 비율 증가폭(1.3%p, 5.1%p)은 비슷한 규모
- 그러나 OECD 전체로는 2009년말 GDP 대비 정부부채가 2007년말 대비 16.9%p 증가할 것으로 추정되지만, 우리나라는 7.5%p 증가에 그침
- IMF의 2009년 11월 보고서에서도 우리나라 재정수지 및 국가채무 수준이 매우 양호하다고 평가한 바 있음
  - 한국은 2014년에 GDP 대비 부채수준이 35.4%로 예상되며, 이는 선진국들에 비해서는 크게 낮은 수준이고 개도국들 중에는 상위에 속하는 것으로, G-20국가 전체를 살펴봤을 때 오스트리아, 중국, 인도네시아, 러시아, 사우디아라비아, 남아프리카공화국의 6개국을 제외하고는 제일 낮은 수준
  - 한국의 경우 2009년 2.8%, 2010년 2.7% 재정적자에서 2014년 2.6% 재정흑자로 돌아설 전망. 이는 지난 7월의 전망(2009년  $\Delta$  3.2%, 2010년  $\Delta$  4.3%, 2014년 2.1%)에 비해 크게 개선된 수치로 최근의 경제성장률의 전망개선에 기인
- OECD의 2009년 11월 보고서에서도 우리나라의 경우 재정수지 개선 압력이 매우 낮고 따라서 재정건전성 강화를 위한 특별한 조치가 요구되지 않는다고 평가하면서, 다만 경기가 안정화됨에 따라 중기재정운용계획에 따른 균형재정을 달성하기 위해 정부지출을 감소시켜야 한다고만 권고

[그림 14] 재정수지 및 국가채무비율 추이 국제비교



## 4. 재정정책의 성과

### □ 위기대응 재정정책의 성장률 제고 효과

- 2009년 9월 IMF 한국경제 보고서는 2009년 확장적 재정정책으로 인한 경제성장률 제고 효과가 1~1½%p에 달한다고 평가
  - The tax cuts are not expected to have a significant short-term impact on growth, but could support the recovery once it is under way. Based on model-generated multipliers, staff estimates that discretionary measures could lift growth by 1~1½ percentage points in 2009.
- 감세정책: 2008년 세제개편을 통한 감세정책은 비록 중장기적인 성장잠재력 확충을 위해 시행되었지만, 2008년 하반기 발생한 경제위기를 극복하는 과정에서 정책대응 시차를 줄이는 효과를 발휘하여 조속한 경기회복에 기여
  - 경제위기 발생에 따라 정부는 다양한 내수활성화 정책을 계획하였으나 정책의 결과 설계, 그리고 집행에 일반적으로 상당한 시차가 존재
  - 그러나 2008년 경제위기 발생 이전에 도입한 소득세율 및 법인세율 인하(2009년 시행), 2008년 하반기에 지급된 유가환급금 등은 위기발생 직후 민간소비의 급격한 하락을 방지하는 등 경제성장에 기여
- 지출확대 정책: 2008년 하반기 이후 확대된 정부지출과 재정조기집행의 파급효과가 선진국들에 비해 비교적 신속하게 나타났으며, 확장적 통화정책과 병행되면서 경기급락을 완충하는 데 크게 기여
  - 2009년 들어 정부소비 및 정부투자 등 정부부문의 성장기여도가 분기별로 1.2~1.8%p(평균 1.6%p)로 위기 이전인 2008년의 0.1~0.6%p(평균 0.4%p)의 4배에 달함.
  - 이러한 우리나라의 정부부문 성장기여도는 G-7국가 평균(0.4~0.7%p, 평균 0.6%p)의 약 2.5배에 달함.
  - G-7국가(이탈리아 제외) 평균은 2008년과 2009년이 큰 차이가 없었음.

〈표 10〉 우리나라와 G-7국가들의 정부부문 성장기여 추이

(단위: %)

		2008				2009			
		1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4
Korea	경제성장률	5.3	4.2	3.0	-3.4	-4.3	-2.2	0.7	6.3
	정부기여도	0.1	0.4	0.5	0.6	1.7	1.8	1.2	n.a.
	(정부소비)	0.5	0.5	0.6	0.7	1.0	1.0	0.7	n.a.
	(정부투자)	-0.4	-0.1	-0.1	-0.1	0.7	0.8	0.5	n.a.
U S A	경제성장률	2.0	1.6	0.0	-1.9	-3.3	-3.8	-2.6	0.1
	정부기여도	0.6	0.5	0.6	0.6	0.3	0.5	0.4	0.3
	(정부소비)	0.5	0.4	0.5	0.5	0.3	0.4	0.3	0.2
	(정부투자)	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1
Japan	경제성장률	1.2	-0.3	-1.3	-4.4	-8.4	-5.9	-4.9	-0.9
	정부기여도	0.0	-0.4	-0.3	-0.4	0.1	0.7	0.7	0.6
	(정부소비)	0.3	0.0	0.0	-0.1	0.1	0.3	0.4	0.4
	(정부투자)	-0.3	-0.4	-0.2	-0.3	0.0	0.4	0.3	0.2
U K	경제성장률	2.4	1.7	0.2	-2.1	-5.4	-5.9	-5.3	-3.3
	정부기여도	0.8	0.9	1.2	0.9	0.8	0.7	0.8	n.a.
	(정부소비)	0.4	0.5	0.5	0.7	0.4	0.4	0.4	n.a.
	(정부투자)	0.4	0.3	0.7	0.2	0.4	0.2	0.4	n.a.
France	경제성장률	1.9	1.0	0.1	-1.7	-3.5	-2.7	-2.3	-0.3
	정부기여도	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3	0.3	0.4
	(정부소비)	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.5
	(정부투자)	0.0	-0.1	-0.2	-0.2	-0.2	-0.1	-0.1	0.0
Germany	경제성장률	2.9	2.0	0.8	-1.8	-6.7	-5.8	-4.8	-2.4
	정부기여도	0.3	0.6	0.5	0.6	0.5	0.6	0.9	0.7
	(정부소비)	0.2	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.7	0.5
	(정부투자)	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.2	0.2
Canada	경제성장률	1.7	0.7	0.3	-1.0	-2.5	-3.5	-3.3	-1.2
	정부기여도	1.3	1.1	1.0	1.0	0.7	0.7	1.2	1.5
	(정부소비)	0.9	0.8	0.6	0.6	0.4	0.4	0.7	0.9
	(정부투자)	0.4	0.4	0.3	0.4	0.3	0.4	0.5	0.6
G-7평균	경제성장률	2.0	1.1	0.0	-2.1	-5.0	-4.6	-3.9	-1.3
	정부기여도	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.6	0.7	0.7
	(정부소비)	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4	0.5	0.5
	(정부투자)	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.2	0.2	0.2

- 신속하고 과감한 정책결정과 적극적인 재정확대 정책을 통해 경기급락에 대해 조기에 선제적으로 대응함으로써 다른 국가들에 비해 상대적으로 빠른 경제회복세
- 우리나라의 분기별 경제성장률은 30개 OECD국가들 중에서 2008년 4/4분기 29위에서 2009년 1/4분기에는 3위, 2/4분기 2위로 급상승

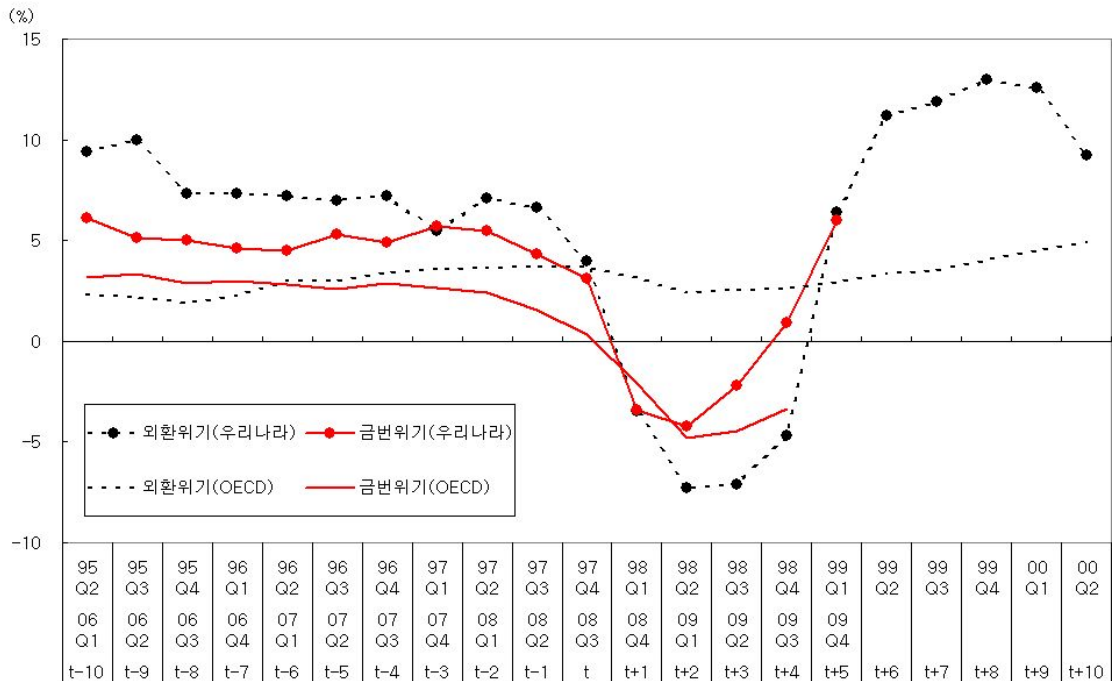
〈표 11〉 OECD국가들의 2009년중 분기별 경제성장률 추이

(단위: 계절조정 전기비, %)

2009 1/4		2009 2/4		2009 3/4		2009 4/4	
Australia	0.76	Turkey	2.77	Luxembourg	4.24	Ireland	..
Poland	0.31	Korea	2.65	Korea	3.25	Luxembourg	..
Korea	0.12	Japan	1.28	Mexico	2.51	New Zealand	..
Norway	-0.70	Iceland	1.24	Turkey	1.85	Turkey	..
New Zealand	-0.85	Slovak	1.20	Slovak	1.62	Iceland	3.31
Sweden	-0.88	Australia	0.72	Czech	0.81	Slovak	2.05
Luxembourg	-0.90	Poland	0.67	Belgium	0.75	Mexico	2.03
Greece	-1.01	Portugal	0.60	Germany	0.73	U S A	1.45
Switzerland	-1.02	Germany	0.44	Poland	0.62	Canada	1.23
France	-1.36	France	0.35	Portugal	0.60	Poland	1.20
U S A	-1.65	Mexico	0.28	Italy	0.60	Japan	1.14
Spain	-1.70	New Zealand	0.23	U S A	0.55	Australia	0.90
Belgium	-1.73	Czech	0.16	Norway	0.54	Switzerland	0.73
Canada	-1.79	Sweden	0.02	Austria	0.53	France	0.59
Portugal	-2.00	Belgium	-0.13	Netherlands	0.51	Austria	0.38
Denmark	-2.03	Switzerland	-0.14	Switzerland	0.49	Belgium	0.30
Ireland	-2.07	U S A	-0.18	Ireland	0.35	U K	0.29
Austria	-2.18	Finland	-0.28	Finland	0.30	Netherlands	0.26
Netherlands	-2.27	Greece	-0.30	Denmark	0.29	Denmark	0.22
Hungary	-2.30	Italy	-0.47	Australia	0.28	Korea	0.18
U K	-2.64	Austria	-0.50	Canada	0.23	Norway	0.10
Italy	-2.73	U K	-0.63	New Zealand	0.19	Finland	0.02
Japan	-3.22	Ireland	-0.63	France	0.17	Germany	0.01
Germany	-3.52	Canada	-0.87	Japan	0.01	Portugal	0.00
Turkey	-3.76	Spain	-0.96	Sweden	-0.11	Spain	-0.15
Iceland	-4.24	Netherlands	-1.06	Spain	-0.28	Italy	-0.20
Czech	-4.38	Norway	-1.18	U K	-0.31	Hungary	-0.40
Finland	-5.19	Hungary	-1.40	Greece	-0.47	Sweden	-0.56
Mexico	-6.91	Denmark	-1.81	Hungary	-1.20	Czech	-0.60
Slovak	-8.08	Luxembourg	-2.70	Iceland	-7.17	Greece	-0.80
(참고)							
EU	-2.49	EU	-0.23	EU	0.27	EU	0.13
G7	-2.19	G7	0.05	G7	0.39	G7	1.00
OECD Total	-2.21	OECD Total	0.14	OECD Total	0.57	OECD Total	..

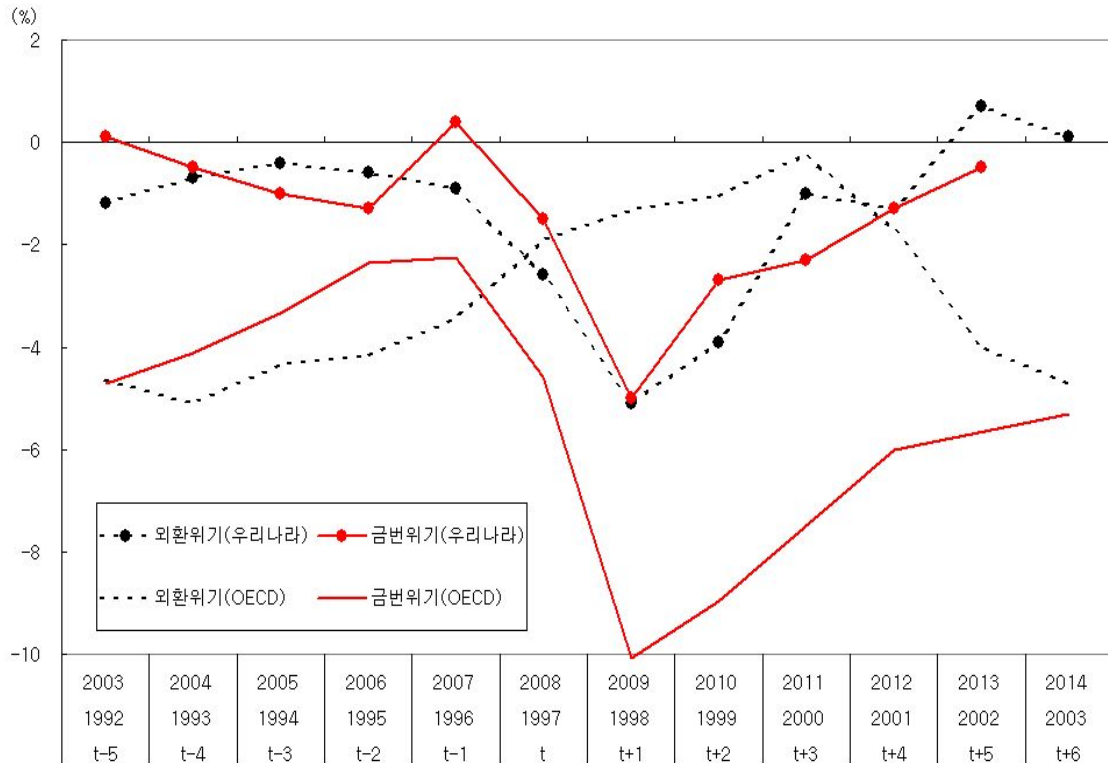
- 이에 따라 외환위기 당시 및 선진국들에 비해 경기침체의 정도가 작고 경기 회복 속도도 빠를 수 있었음.

[그림 15] IMF위기 당시와의 경제성장률 추이 비교



- 이러한 경기급락 완충 및 빠른 경기회복은 재정수지 조기 개선에도 도움이 되는 등 ‘경기회복 - 재정수지 개선’의 선순환 구조 확립
  - 빠른 경기회복은 2010년의 위기대응 재정정책 규모를 2009년에 비해 대폭 축소시킬 수 있었음
    - IMF 추정: 2009년 GDP 대비 3.6% → 2010년 1.2%
    - OECD 추정: 2009년 GDP 대비 3.8% → 2010년 1.3%
  - 경기회복으로 인한 세입확대도 재정수지 개선 및 국가채무 증가 억제에 기여
    - 국세증가율: 2009년  $\Delta$ 1.7% → 2010년 +3.6%
    - 관리대상수지: 2009년 GDP 대비 5.0% → 2010년 2.7%
    - 국가채무비율: 2008년말 GDP 대비 30.2% → 2009년말 35.6% → 2010년 36.1%
  - 이에 따라 『2009~2013 국가재정운용계획』에 따르면 2008년 위기발생 5~6년 후인 2013~2014년에 재정수지 균형을 달성할 전망
    - 외환위기 당기에는 위기발생 이후 5년 만인 2002년에 재정수지 흑자 전환

[그림 16] IMF위기 당시와의 재정수지 추이 비교



## 5. 향후 재정정책 과제

- 경제·재정상황이 주요 선진국이나 유럽 국가들에 비해 상대적으로 양호한 편이며 재정적자 관리정책도 이미 시행중이지만, 전 세계적인 재정악화의 심각성을 감안할 때 “중장기 재정건전화 종합대책”(가칭)을 수립하여 체계적으로 대응할 필요
  - 향후 재정정책은 재정운영의 신축성(flexibility)과 재정규율(fiscal discipline)을 적절히 조화시켜 재정의 경기대응기능과 재정건전성 강화를 동시 추구
    - 선진국들은 인구고령화 등에 사전적으로 대비하고 추가적인 경제충격 발생 시 재정이 안전판 역할을 하기 위해서는 재정수지의 “급격한” 조정이 필요
    - 이를 위해 대부분의 선진국들은 민간부분의 자생적인 경기회복세가 가시화되는 2011년부터 본격적인 재정부분의 출구전략을 시행할 계획이지만,

금년부터 제한적인 재정건전화 노력과 더불어 재정적자 축소를 위한 제도적 개선 등 사전준비에 이미 착수한 상태

- 우리나라도 인구고령화 등에 사전적으로 대비하고 추가적인 경제충격 발생시 국가재정이 다시 우리경제의 안전판 역할을 할 수 있기 위해서는 빠른 시일 내에 재정건전성을 회복시켜 놓아야 함.
- 현재도 정부의 중기재정계획인 『국가재정운용계획』에 재정건전화 목표 등이 포함되고 있는데 이에 대한 시장의 신뢰도를 보다 높이는 운용개선이 필요
  - 특히 국회 및 지방정부의 관여도를 높여 정책적 의지를 강화하고, 중기재정목표의 설정 및 관리·평가 시스템도 개선할 필요
- “중장기 재정건전화 종합대책”에는 세입확충·세출구조조정의 정책대안과 함께 구체적인 목표수치가 포함되어야 하며, 당면한 재정악화 문제뿐만 아니라 인구고령화 등과 같은 장기적 문제들에 대한 고려도 있어야 함.

#### 【세입기반 확충】

- 넓은세원-낮은세율 정책기조를 유지
- 조세지출에 대한 관리 및 통제기능 강화
- 성과관리, 조세감면 사전제한제도 등을 활성화
- 성실신고 유도를 위한 세무조사 역할 강화

#### 【세출 구조조정】

- 경기부양을 위한 한시적 사업의 확실한 종료
- 경제사업 중심의 지출감축과 규제개혁 등을 통해 정부와 시장 사이의 관계를 재정립하고 선진형 경제운용시스템을 구축할 필요
- 복지지출 증가 적정화 및 전달체계 효율화

#### 【재정성과관리 강화】

- 일시적으로 확대된 재정지출 프로그램 등의 모니터링 및 성과관리 강화를 통해 향후 출구전략과 연계하여 세출조정 결정에 활용  
(예: 네덜란드 Fundamental Policy Review)
- 재정사업 사후관리체제 강화

【지출효율성 제고를 위한 재정운용 개선】

- 주요 선진국들은 다음과 같이 다양한 방법을 통해 재정운용 개선을 통한 지출효율성 제고에 노력하고 있음.
- 영국의 재정운용 효율 프로그램(Operational Efficiency Programme, OEP) 및 공공가치 프로그램(Public Value Programme)
- 미국의 사업운영 개선에 따른 예산절감 및 추가세수 창출
- 프랑스의 재정개혁 및 정부정책개혁보고서(RGPP: General Revision of Public Policies)를 통한 재정지출 증가율 제한
- 일본의 총리직속 국가전략실 신설 및 행정쇄신회의를 통한 예산사업 심의

□ 우리재정이 재정총량 측면에서는 주요 선진국보다 양호한 상태이므로 **향후 재정운용은 재정의 질적 측면(세입·세출 구조, 지출의 효과성·효율성, 재정제도, 재정의 지속가능성, 재정투명성, 재정위험 등)에서의 개선에 치중할 필요**

- 특히 그리스 사태에서도 보듯이 정부의 재정건전화 계획의 실현가능성에 대해 시장의 신뢰를 얻지 못하거나 재정통계에 대한 의혹이 제기되면 기초 경제여건이 악화되는 경우 못지않게 국가위기를 초래할 가능성이 있으므로 이에 대한 철저한 관리 필요
  - 최근 정부에서 발표하고 있는 국가채무 통계가 OECD나 IMF의 국제기준과 다소 상이하여 우리나라의 국가채무 규모가 과소추계되고 있다는 주장이 제기되고 있는데, 이에 대해서는 정부가 보다 적극적으로 대응하여 시장의 의혹을 불식시킬 필요
  - 우선적으로 정부가 최근 개정된 국제기준에 부합하는 국가채무 등 재정통계의 개선을 위해 추진하고 있는 작업을 조기에 마무리해 의혹의 빌미를 원천적으로 차단하여야 할 것임.
  - 일부에서는 보증채무, 국민연금의 책임준비금 부족액, 통화안정증권, 공기업부채 등도 국가채무에 포함시킬 것을 주장하고 있으나, 이들 부채항목은 국제기준인 2001년 GFS(통합재정통계) 작성지침이나 1993년 SNA(국민계정통계) 작성지침에 따르더라도 국가채무에 포함되지는 않음.
- 위기극복을 위한 재정확대 과정에서 예산외(off-budget) 부채 등 공공부문 전반의 리스크 수준이 높아진 상황이므로 이에 대한 모니터링과 관리 대책 필요

- 토지주택공사·도로공사·철도공사·수자원공사 등 공기업의 재무구조 건전성 관리
- BTL사업·취업후 상환 학자금 제도 등에 수반한 재정위험 관리 필요

〈표 12〉 Polackova(1998)에 따른 우리나라 재정위험 분류

	직접채무	우발채무
명시적 채무	< <b>확정채무</b> > - 국가채무: 중앙정부 및 지방정부의 차입금 및 채권발행	- 보증채무  - 신용보증: 정부출연 신용보증기금
	< <b>미확정채무</b> > - 공무원연금 및 군인연금 관련 부채 - 기타 BTL 등 민자투자 관련 채무	- 기타: BTO 등 민자투자
암묵적 채무	- 국민연금 및 사학연금 관련 부채	- 공기업 채무 - 중앙은행 채무: 통안증권 - 예금보험: 공적자금 - 남북경협 및 통일비용

- 재정통계, 재정보고서 등 재정정보 개선을 통한 재정투명성 제고 지속
- 이 외에 재정의 범위를 보다 넓게 보거나 더 장기적인 시계로 확장하여 재정부담을 초래할 위험들에 대한 분석 및 사전대비를 강화할 필요
  - 저출산·고령화 등 인구구조 변화가 세입 및 세출에 미치는 영향
  - 통일비용 추계 등 북한관련 중장기 재정위험에 대한 분석 강화
- 나아가 중장기 재정건전성 유지를 위해서는 **재정규율 강화를 위한 재정제도 개선 노력도** 지속적으로 추진되어야 함.
  - 최근 주요 선진국들은 급속히 악화된 국가재정을 조속히 건전화시키기 위해 다음과 같은 재정제도 개혁을 단행하고 있음.
    - 영국의 재정책임법안(fiscal responsibility bill)을 통한 일시적 재정운용 법제화
    - 독일의 기본법 개정을 통한 재정적자 축소 목표 법제화
    - 미국의 PAYGO원칙의 부활 입법화 노력
    - 프랑스의 헌법 개정을 통한 프로그램 예산법 도입으로 지출증가율 제한
    - 일본의 세출개혁을 위한 “기본방참”과 세입개혁을 위한 “중기프로그램” 제도 등

- 우리나라도 중기재정제도 투명성 및 실효성 제고, 재정준칙 도입 등을 검토할 필요
- 특히 재정준칙의 도입과 관련해서는 재정건전성 조기회복을 위한 한시적인 재정준칙과 더불어 장기재정 건전성 확보를 위한 의무적 지출에 대한 재정준칙 도입에 대해 검토해 볼 필요
  - 재정건전성 조기회복을 위해 국가채무비율이 일정수준에 도달할 때까지 총지출 증가율을 경상성장률 또는 세입증가율보다 일정 정도 낮게 제한하는 준칙의 도입을 제안함.
  - 중장기적인 재정건전성 확보를 위해서는 복지지출 등 의무적 지출의 증가나 감세를 야기하는 입법에 대해 PAYGO(Pay-as-you-go) 원칙을 도입하여, 입법단계에서 의무적 지출의 감소나 증세를 통해 재정수지에 미치는 영향을 상쇄시키도록 의무화하는 방안을 검토해볼 필요도 있음.

# 조세정책의 성과와 향후 과제

전 병 목 한국조세연구원 기획조정실장



# 조세정책의 성과와 향후과제<sup>1)</sup>

## 전 병 목

(한국조세연구원 기획조정실장)

### 1. 배 경

- 우리나라는 1980년대 후반 이후 지속된 세계적인 세율인하 추세에 따라 새로운 정부 출범 이후에도 낮은세율-넓은세원에 중점을 둔 조세정책을 추진하여 왔음.
  - 2000년 이후에도 장기적 성장기반 확충을 위해 기업 및 개인의 경제활동 촉진을 위해 법인세율 인하, 소득세율 인하를 지속적으로 추진
    - 개인소득세 최고세율: 40%(2000)→ 33%(2010예정)
    - 법인소득세 최고세율: 28%(2000)→ 20%(2010예정)
  - 넓은세원 형성을 위한 노력도 강화하여 신용카드, 현금영수증 등 소득공제, 의료비 소득공제 범위 확대, 사업용계좌제도 도입, 가산세제도 개선 등을 실시
    - 근로장려금제도 등 중산서민층에 대한 지원도 강화
- 이명박정부의 초기 조세정책 기조는 이러한 장기적 추세를 바탕으로 성장잠재력 확충을 위한 노력에 집중
  - 정부 출범 시기는 우리나라 재정여건이 개선되는 시기로서 2007년 통합재정수지는 이전의 적자기조(2006년 -1.3%)에서 0.4% 흑자로 전환
    - 이에 따라 세부담 증가속도가 높은 개인 소득세, 국가간 자본유치 경쟁에 중요한 역할을 하는 법인세 등의 세수증가 속도를 완화할 필요성이 대두
  - 성장잠재력 확충을 위해 법인세 및 개인소득세율 인하가 추진되었으며 동시에 고유가 등에 대응하기 위한 소비세 인하, 환급금 지급 등이 추진되었음.

---

1) 본 자료는 전병목 외(2010), 한국조세연구원 내부자료 등을 이용하여 재편집한 자료임

- 미국발 금융위기로 시작된 세계적인 경기침체로 경기회복을 위한 단기적 세제지원방안도 재정지출 확대와 함께 실행
  - 2008년부터 고유가에 대응하기 위해 유류의 개별소비세 한시적 인하, 유가환급금 지급 등의 저소득층 지원정책과
  - 2009년 내수활성화를 위한 근로장려금 급여 인상, 다주택자 양도소득세중과 폐지, 승용차 개별소비세 인하, 노후차 교체시 세제지원, 비수도권 골프장 등에 대한 소비세 인하도 시행
- 그러나 경기회복을 위한 정부의 재정지출 확대와 경기침체로 인한 세수감소는 재정건전성 유지의 불안요인으로 작용
  - 외국에 비해 상대적으로 빠른 경기회복을 달성하였으나 정부 재정수지는 급속히 악화되어 2009년 재정수지는 GDP대비 -5.0%까지 하락
  - 향후 경제상황에 대한 불확실성의 증가로 일정기간 재정건전성 유지를 위한 세출 및 세입측면의 정책방안 수립이 필요
- 이명박정부의 출범과 함께 시행된 다양한 조세정책을 평가하고 단기적 재정건전성과 중기적 성장을 조화시킬 수 있는 위기 이후 조세정책 과제를 검토할 필요
  - 재정건전성 회복에 기여할 수 있는 조세정책의 역할과 함께 중장기적인 성장잠재력 확충에도 기여하는 방안이 필요

## 2. 주요 조세정책 현황

### 가. 개 요

- 이명박 정부의 주요 조세정책은 2008, 2009년 시행된 세제개편으로 요약 될 수 있음.
  - 2008년 세제개편에서는 세부담 인하 방안으로 소득세율 인하, 교육비·의료비 등 공제확대, 유가환급금 지급 등을 시행
    - 투자활성화를 위한 저세율 구조 형성을 위해 법인세율 인하 및 과표구간 조정, 연결납세제도 도입, 부가가치세 사업자 과세단위 확대, 문화산업에 대한 R&D세액공제, 하이브리차에 대한 개별소비세 면제 등
    - R&D 지원확충을 위해서 R&D 투자세액공제율을 인상
    - 양도소득세 제도를 개선하기 위해 1세대 1주택의 감면요건 강화, 과세범위 조정, 장기보유특별공제 확대, 1세대 다주택자 중과제도 합리화, 양도소득세율 및 과표구간의 종합소득세제와 일치화, 종합부동산세 개편 등
  - 2009년 세제개편에서는 경제위기 극복과정에서 재정건전성의 문제가 심각하게 제기됨에 따라 감세정책보다는 경기회복과 취약계층 지원에 집중된 세제개편에 중점
    - 저소득근로자에 대한 월세소득공제 신설, 중소기업 가업상속 공제요건 완화, 원천기술 분야 R&D세액공제 신설 등
    - 신용카드 소득공제 축소, 3주택 이상 다주택자에 대한 전세보증금 과세 등을 통해 과세기반 확충에도 노력

〈표 2-1〉 2008년 주요 세제개편 내용

	수시 개편	정기 개편(12월)
소득세	- 유가환급금 지급	- 소득세율 인하(2단계에 걸쳐 2%p) - 기본공제 인상 및 교육비·의료비공제 확대 - EITC 지급금액 인상 및 수급요건 완화
법인세	- 과표구간 상향조정	- 법인세율 인하(2단계에 걸쳐 3~5%p) - 연결납세제도 도입, 이월결손금 공제기간 연장 - 문화산업 R&D 세액공제, 접대비 손비 일몰 연장 - R&D시설투자세액공제, 중소기업 R&D비용 세액공제확대, 환경보전시설 투자세액공제율 인상
소비세	- 지방회원제 골프장 개별소비세 등 면제, 종부세 및 재산세 등 감면 - 관광호텔 부가가치세 영세율 일몰 연장	- 하이브리드차 개별소비세 면제 - 부가가치세 사업자단위 과세제도 확대
양도소득세		- 1세대1주택 양도세 감면요건 강화, 과세범위 조정, 장기보유 특별공제 확대 - 양도소득세율을 종합소득세율과 일치
종합부동산세		- 과표적용률 동결 및 보유세 상한 하향 - 종합부동산세율 인하

〈표 2-2〉 2009년 주요 세제개편 내용

	수시 개편	정기 개편(12월)
소득세		- 소득세 최고세율 인하 유예 - 저소득근로자 월세 소득공제 신설, 3주택 이상자 전세보증금 소득세 과세 - 주택청약종합저축 불입액 소득공제
법인세		- 법인세 최고세율 인하 유예 - 지정기부금 대상확대 및 이월공제기간 확대 - 중소기업 가업상속 공제요건 완화 - 신성장산업동력 및 원천기술 분야 R&D 세액공제 - 지방이전 기업 법인세 감면기간 확대
소비세	- 노후승용차 교체시 개별 소비세 인하 - 승용차 구매시 개별소비세 인하	
기 타	- 3주택자 이상 양도소득세 증과 폐지	- 사업자 등록절차 간소화, 현금영수증 발급의무 강화, 전자세금계산서 교부의무대상 확대 등

□ 전반적으로 2008년 세제개편은 양호한 재정개선 추세를 바탕으로 저출산·고령화 등 미래 경제 위협요인에 대응하기 위해 성장잠재력을 확충하는데 중점을 둔 정책

- 경제활동의 주체인 개인 및 기업의 세부담 증가추세를 완화하기 위해 소득세율 및 법인세율의 인하, 종합부동산세율 인하, 부동산 관련 양도소득세율의 인하 등을 추진하여 민간부문의 경제활동 활성화 유도
- 다양한 조세정책 방안중 상징적인 효과가 큰 세율인하 정책을 선택함으로써 시장경제 활성화를 위한 정부의 의지를 표명
- 이는 “낮은세율-넓은세원”으로 대표되는 세수구조 효율화 정책에 따른 것으로 1980년대 이후 지속된 세계적인 흐름
  - 외국의 주요국들도 조세경쟁과 세수구조와 성장의 상관관계 등을 반영하여 효율화 노력을 지속
- 또한 우리나라의 경우 2000년대 이후 세율인하에도 불구하고 세원확대로 인해 전반적으로 조세부담률이 소폭 감소한 OECD국가들과 달리 상당 폭의 증가세를 보였기 때문
  - OECD평균 조세부담률은 2000년 27.1%에서 2006년 26.8%로 하락하였으나 우리나라는 19.6%에서 21.1%로 1.5%p증가
    - OECD 국가들은 개인소득세의 세부담이 전반적으로 감소하였으나 법인소득세와 일반소비세의 부담은 증가
    - 반면 우리나라는 모두 증가

〈표 2-3〉 주요국의 세목별 세부담 변화

(단위: GDP대비 %)

국가	연도	조세부담률	개인소득세	법인소득세	일반소비세
한국	2000	19.6	3.4	3.3	4.0
	2006	21.1	4.1	3.8	4.5
일본	2000	17.5	5.7	3.7	2.4
	2006	17.7	5.1	4.7	2.6
프랑스	2000	28.4	8.0	3.1	7.5
	2006	27.8	7.7	3.0	7.5
독일	2000	22.7	9.4	1.8	6.8
	2006	21.9	8.7	2.1	6.3
영국	2000	30.8	10.9	3.6	6.7
	2006	30.3	10.8	4.0	6.7
미국	2000	23.0	12.5	2.6	2.3
	2006	21.3	10.2	3.3	2.2
OECD평균	2000	27.1	9.7	3.6	6.6
	2006	26.8	9.2	3.9	6.8

자료: OECD, Revenue Statistics, 2009.

- 반면 2009년 세제개편은 경제위기의 여파로 세원투명화 노력과 단기적인 소비회복, 기업투자 촉진을 위한 정책으로 구성
  - 악화된 재정여건을 감안하여 대규모 세수감소를 초래하는 정책을 지양하고 정책목적에 특화된 세분화된 지원 혹은 납세 편의성 제고, 세원투명성 제고에 중점
  - 내수회복을 위해서는 자동차 소비세 경감, 부동산 양도세 중과폐지 등을 시행
- 경제위기 대응을 위한 정책노력(Stimulus Package)의 상당부분 재정지출분야를 중심으로 이루어 졌으며 조세정책은 보완적 역할
  - IMF(2009) 보고서<sup>2)</sup>에 따르면 2009년 stimulus package의 78.5%는 한시적 수단 중심의 지출정책(USD\$8.4bil)이고, 지속성이 있는 조세정책은 21.5%를 차지
    - G-20 국가의 평균은 각각 80%(한시적 수단), 20%(영구적 수단)
  - 주요국가의 추세와 다르지 않은 수준

## 나. 소득세 및 법인세 부담 인하

- 소득세율 및 법인세율의 인하는 세부담 증가속도의 완화와 국가간 조세경쟁 등을 감안하여 단계적 인하방안을 제시하였으며 이는 경제위기 이후 재정건전성 문제를 감안하여 수정
  - 소득세율의 경우, 기존의 8/17/26/35%구조를 1단계로 2009년에는 6/16/25/35%로, 2010년부터 적용되는 2단계에서는 6/15/24/33%로 인하하는 방안이었으나 2009년 세제개편을 통해 최고세율 인하(35%→33%)를 2012년까지 2년 연기
    - 2008년에는 일률적인 2%p인하 방안이 추진되었으나 중하위소득층을 배려하기 위해 낮은세율 구간의 인하를 1년 먼저 추진하는 2단계 방안으로 전환
    - 인적공제금액을 기존의 1인당 100만원에서 150만원으로 상향조정하여 지난 10여년간의 물가상승 효과를 반영
  - 법인세율의 경우, 기존의 13/25% 세율구조를 단계별로 11/25%(2008), 11/22%(2009), 10/20%(2010)로 낮추는 방안이었으나 2010년 예정 최고세율 인하(22%→20%)는 재정건전성문제를 감안하여 2012년까지 2년간 연기

2) Fiscal Affairs Department, "The State of Public Finances Cross-Country Fiscal Monitor: November 2009", SPN/09/25, IMF.

- 2008년부터 높은 세율이 적용되는 과표구간을 기존의 1억원에서 2억원으로 상향
- 이러한 세율인하의 배경으로 작용한 조세부담률은 2000년 이후 3.1%p 증가하여 2007년에는 22.7% 수준으로 증가(2000년 기준)

<표 2-4> 소득세율/법인세율 개편 추이

	2008	2009	2010~2011	2012
<b>소득세율</b>				
- 1천2백만원 이하	8%	6%	6%	6%
- 4천6백만원 이하	17%	16%	15%	15%
- 8천8백만원 이하	26%	25%	24%	24%
- 8천8백만원 초과	35%	35%	35%	33%
<b>법인세율</b>				
- 1억원 이하	11%	11%	10%	10%
- 2억원 이하	11%	11%	10%	10%
- 2억원 초과	25%	22%	22%	20%

자료: 국가법령정보센터, 법제처.

- 법인세율의 단계적 인하에 따라 최저한세율도 인하 조정
  - 중소기업에 대해서는 법인세율의 인하에 맞추어 최저한세율을 2008년 이전에는 10%에서 2008~2009년 귀속분에 대해서 8%, 2010년 이후 귀속분에 대해서 7%로 단계적으로 낮춤
  - 대법인에 대해서는 2009년 귀속분에 대하여 최저한세율을 14%로 인하하였고, 2010년 이후 귀속분에 대해서는 최저한세율을 13%로 적용하려 하였으나
    - 이후 재정건전성 확보를 위하여 담세여력이 상대적으로 나은 대법인에 대해 2010년 이후 귀속분 최저한세율을 13%에서 2008년 이전 수준인 15%로 상향조정하려 하였으나, 법인세율 인하 유보에 따라 이는 시행되지 못하였고 현재 대법인의 2010년 귀속분에 대하여 14%의 최저한세율을 적용

〈표 2-5〉 최저한세율 인하

구분		2007	2008	2009	2010	2011	2012
중소기업		10%	8%	8%	7%	7%	7%
일반기업	100억원 이하	13%	13%	11%	10%	10%	10%
	100억~1000억원			11%	11%	11%	11%
	1천억원 초과	15%	15%	14%	14% <sup>1)</sup>	14%	14%

주: 1) 2008년 세제개편에서는 일반기업에 대하여 2010년 이후 과표 1천억원 초과분에 대하여 13%의 최저한세율을 적용하려 하였으나, 법인세율 추가 인하 논의에 따라 이는 15%로 상향 조정되었고, 최근의 법인세율 인하 2년 유보에 따라 이는 다시 14%로 조정되었음.

- 세율인하와 함께 투자확대를 위해 임시투자세액공제를 적극적으로 확대
  - 기존의 수도권과밀억제권역외 투자에 대해서만 7%를 적용하였던 임시투자세액공제를 수도권과밀억제권역내 투자에 대해서 3%, 수도권과밀억제권역외 투자에 대해서 10%로 적용하도록 확대
  - 기업의 설비투자에 대한 인센티브를 확대하기 위하여 직전 3년간 연평균 투자규모를 초과하여 투자하는 경우 투자 증가분의 10%에 대하여 추가적으로 세액공제를 허용
    - 추가공제: (당해년도 투자액 - 직전3년간 연평균 투자) × 10%
  - 임시투자세액공제가 적용되지 않았던 자동차종합수리업, 통신장비수리업, 광고업, 청소업 등 일부 사업서비스업과 개인서비스업에 임시투자세액공제를 적용 확대
- 2009년 세제개편에서는 임시투자세액공제제도를 부분적으로 연장
  - 정부는 2009년 세제개편(안)에서 1982년 도입이후 기업에 대한 단순 보조금 성격으로 변질된 임시투자세액공제의 일몰을 2009년 12월 31일로 종료하려 하였으나, 이후 국회 논의과정에서 임시투자세액공제의 일몰을 2010년 12월 31일까지 연장<sup>3)</sup>.
  - 수도권과밀억제권역내의 투자에 대한 임시투자세액공제 및 투자 증가분에 대한 추가공제제도는 폐지되었고, 지방투자에 대해서만 7%의 임시투자세액공제 적용.

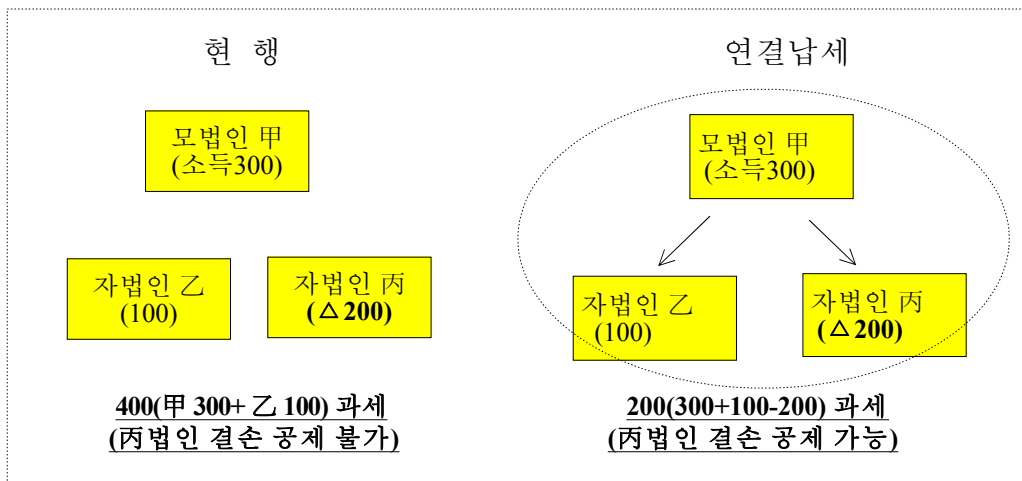
3) 이에 대한 법령은 2010년 2월 초 현재 국회 통과만을 거쳤고 법령의 개정은 아직 이루어지지 않았음.

〈표 2-6〉 임시투자세액공제율 변화

구 분	2007	2008	2009	2010
수도권과밀억제권역내	-	-	3%	-
수도권과밀억제권역외	7%	7%	10%	7%

- 연결납세제도를 도입하여 기업 조직의 선택(사업부제와 분사화)에 따라 세부담이 동일하게 유지되도록 하여 조세의 중립성을 보장하고, 각 법인의 소득과 결손금을 통산하고 연결법인간 거래에서 발생하는 이익을 과세이연함으로써 세부담을 경감
  - 연결납세제도는 모회사와 자회사가 경제적으로 결합되어 있는 경우 해당 모회사와 자회사를 하나의 과세단위로 보아 소득을 통합하여 과세

[그림 1] 연결납세제도 방식

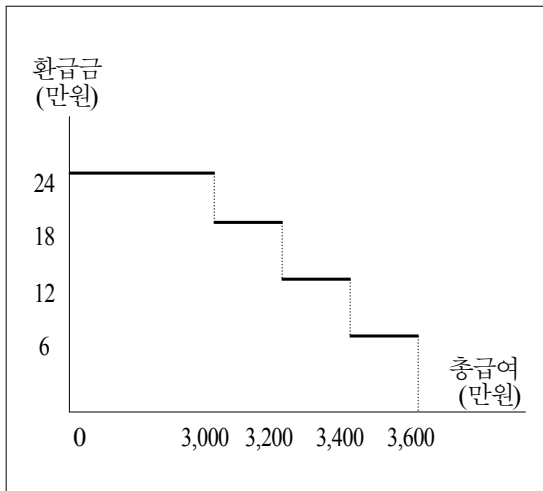


- 연결납세방식의 적용대상은 모회사와 완전지배관계(지분율 100%)에 있는 자회사에 한하며, 다만 우리사주조합 또는 주식매수선택권의 행사에 따라 취득한 주식에 대해서는 5%의 범위내에서 예외를 인정
- 연결납세방식의 적용대상이 되는 기업은 2010년 1월 1일부터 개시하는 사업연도에 대하여 기존의 개별납세방식과 연결납세방식 중에서 선택
  - 연결납세제도는 OECD 회원국중 미국, 영국, 일본 등 21개국 운영

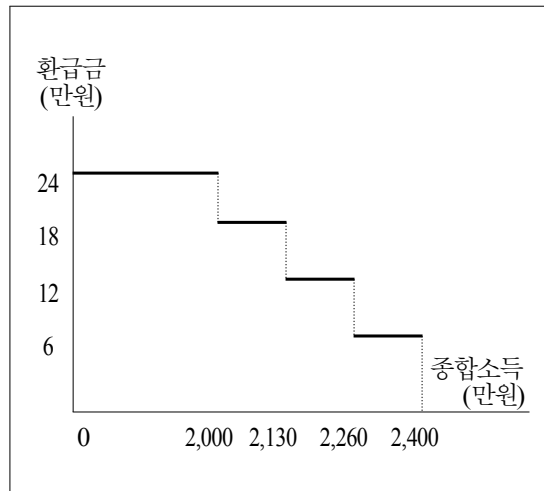
- 유가환급금 제도는 2008년 유가 상승에 따른 유류비 부담 증가를 완화하기 위해 소득세 환급방식으로 지급한 정책
  - 지급대상은 2008년 동안 근로하였거나 사업을 영위한 자로서 2007년 기간 소득이 근로자의 경우 3,600만원, 종합소득자의 경우 2,400만원 이하인 자
    - 2007년 소득이 없는 자는 2008년 소득기준으로 지급
  - 지급금액은 소득수준에 따라 6만원~24만원을 차등지급
    - 3,000만원 미만 근로소득자, 2,000만원 미만 종합소득자는 24만원, 그 이상 소득자에게는 18만원, 12만원, 6만원을 차등 지급
- 유가환급금 1차 지급은 2008년 4/4분기에 이루어졌으며 그 규모는 2.7조원 수준
  - 유가환급금은 근로소득자의 경우 10월, 종합소득자 12월에 반기별 지급형태로 지급
    - 지급된 유가환급금은 2008년 4분기(혹은 2009년 1분기)까지 소비에 영향을 미쳤을 것으로 추정
  - 2008년 신규 근로자, 사업영위자의 경우 2009년 종합소득세 신고를 통해 지급

<표 2-7> 유가 환급금 지급 개요

근로자 유가 환급금



자영자 유가 환급금



## 다. 재산세 부담 완화

- 과도한 세부담 증가로 납세자의 불만 및 조세저항을 일으켰던 종합부동산세와 재산세 정책도 정상화를 추진
  - ‘보유세 강화, 거래세 완화’의 정책방향은 재산세와 같이 보편성이 있는 보유세를 통해 추진하며 보유세는 지방정부 서비스에 대한 대가이므로 지방세목으로 운영하여 수익자부담원칙에 충실
  - 종합부동산세의 경우, 현재의 위헌 판결을 반영하여 주택분 및 종합합산대상 토지분 종합부동산세 과세방식을 세대별 합산 방식에서 개인별 합산방식으로 소급 적용
- 종합부동산세는 과세단위의 변경과 함께 주거 목적의 1주택 장기 보유자 등에 대한 공제제도를 도입, 과세구간 및 세율, 과세기준 금액 등을 조정
  - 과세표준이 시장의 변화를 정확하게 반영하는데 어려움이 있다는 문제를 고려하여 법률에서 정하던 연도별 과표적용률을 대통령령에서 공정시장가액비율로 정하도록 변경하여 제도의 유연성을 제고
    - 주택의 공정시장가액비율=80%,
    - 종합합산대상 토지의 공정시장가액비율=80%,
    - 별도합산대상 토지의 공정시장가액비율=80%(단, 2009년 70%, 2010년 75%)

<표 2-8> 새 정부의 종합부동산세 개편 개요

부동산 유형	구분	종합부동산세 체계																									
		참여정부	이명박 정부																								
주택	과세방법	개인만 세대별 전국합산	인별 전국합산																								
	과세기준액	공시가격 합 6억원	공시가격 합 6억원 (단, 1세대 1주택 단독명의 9억원)																								
	과세표준	( $\Sigma$ 주택공시가격 - 6억원)	( $\Sigma$ 주택공시가격 - 6억원*) $\times$ FMV * 1세대 1주택 단독명의: 9억원																								
	세율	<table border="1"> <thead> <tr> <th>과세표준액</th> <th>세율</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>3억원 이하</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>14억원 이하</td> <td>1.5%</td> </tr> <tr> <td>94억원 이하</td> <td>2%</td> </tr> <tr> <td>94억원 초과</td> <td>3%</td> </tr> </tbody> </table>		과세표준액	세율	3억원 이하	1%	14억원 이하	1.5%	94억원 이하	2%	94억원 초과	3%	<table border="1"> <thead> <tr> <th>과세표준액</th> <th>세율</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>6억원 이하</td> <td>0.5%</td> </tr> <tr> <td>12억원 이하</td> <td>0.75%</td> </tr> <tr> <td>50억원 이하</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>94억원 이하</td> <td>1.5%</td> </tr> <tr> <td>94억원 초과</td> <td>2%</td> </tr> </tbody> </table>		과세표준액	세율	6억원 이하	0.5%	12억원 이하	0.75%	50억원 이하	1%	94억원 이하	1.5%	94억원 초과	2%
		과세표준액	세율																								
		3억원 이하	1%																								
		14억원 이하	1.5%																								
		94억원 이하	2%																								
	94억원 초과	3%																									
	과세표준액	세율																									
6억원 이하	0.5%																										
12억원 이하	0.75%																										
50억원 이하	1%																										
94억원 이하	1.5%																										
94억원 초과	2%																										
세부담 상한액	전년 대비 총세액의 300%	전년 대비 총세액의 150%																									
과표적용률	'07년 80%, '08년 90%, '09년 100%	80%																									
재산세 공제액 산출방식	$\frac{\text{재산세로 부과된 세액} \times \text{과세기준 초과분에 대한 재산세 표준세액}}{\text{합계액} \times \text{전체 재산세 표준세액}}$	$\frac{\text{재산세로 부과된 세액} \times \text{과세표준금액에 대한 재산세 표준세액}}{\text{합계액} \times \text{전체 재산세 표준세액}}$																									
1세대 1주택 공제제도	-	○ 고령자 세액공제: 60~65세 미만: 10%, 65~70세 미만: 20%, 70세 이상: 30% ○ 장기보유자 세액공제: 5~10년미만: 20%, 10년 이상: 40%																									
나대지 등 비사업용 토지 (종합합산)	과세방법	개인만 세대별 전국합산	인별 전국합산																								
	과세기준액	공시지가 합 3억원	공시지가 합 5억원																								
	과세표준	( $\Sigma$ 토지공시가격 - 3억원)	( $\Sigma$ 토지공시가격 - 5억원) $\times$ FMV																								
	세율	<table border="1"> <thead> <tr> <th>과세표준액</th> <th>세율</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>17억원 이하</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>97억원 이하</td> <td>2%</td> </tr> <tr> <td>97억원 초과</td> <td>4%</td> </tr> </tbody> </table>		과세표준액	세율	17억원 이하	1%	97억원 이하	2%	97억원 초과	4%	<table border="1"> <thead> <tr> <th>과세표준액</th> <th>세율</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>15억원 이하</td> <td>0.75%</td> </tr> <tr> <td>45억원 이하</td> <td>1.5%</td> </tr> <tr> <td>45억원 초과</td> <td>2%</td> </tr> </tbody> </table>		과세표준액	세율	15억원 이하	0.75%	45억원 이하	1.5%	45억원 초과	2%						
		과세표준액	세율																								
		17억원 이하	1%																								
97억원 이하		2%																									
97억원 초과	4%																										
과세표준액	세율																										
15억원 이하	0.75%																										
45억원 이하	1.5%																										
45억원 초과	2%																										
세부담 상한액	전년 대비 총세액의 300%	전년 대비 총세액의 150%																									
과표적용률	'06년 70%, '09년까지 연 10%씩 ↑	80%																									
사업용 토지 (별도합산)	과세방법	인별 전국합산	인별 전국합산																								
	과세기준액	공시가격 합 40억원	공시가격 합 80억원																								
	과세표준	( $\Sigma$ 토지공시가격 - 40억원)	( $\Sigma$ 토지공시가격 - 80억원) $\times$ FMV																								
	세율	<table border="1"> <thead> <tr> <th>과세표준액</th> <th>세율</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>160억원 이하</td> <td>0.6%</td> </tr> <tr> <td>960억원 이하</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>960억원 초과</td> <td>1.6%</td> </tr> </tbody> </table>		과세표준액	세율	160억원 이하	0.6%	960억원 이하	1%	960억원 초과	1.6%	<table border="1"> <thead> <tr> <th>과세표준액</th> <th>세율</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>200억원 이하</td> <td>0.6%</td> </tr> <tr> <td>400억원 이하</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>400억원 초과</td> <td>1.6%</td> </tr> </tbody> </table>		과세표준액	세율	200억원 이하	0.6%	400억원 이하	1%	400억원 초과	1.6%						
		과세표준액	세율																								
		160억원 이하	0.6%																								
960억원 이하		1%																									
960억원 초과	1.6%																										
과세표준액	세율																										
200억원 이하	0.6%																										
400억원 이하	1%																										
400억원 초과	1.6%																										
세부담 상한액	전년 대비 총세액의 150%	전년 대비 총세액의 150%																									
과표적용률	'08년 65%, '15년까지 연 5%씩 ↑	70%('10년 75%, '11년이후 80%)																									

주: 1. 법에 규정된 과표적용률 대신 시행령에 규정한 공정시장가액비율(FMV) 사용  
 2. 1세대 1주택 장기보유자 고령자 세액공제 및 세부담 상한의 인하는 2008년부터 적용되며, 특히 장기보유자 및 고령자 세액공제는 중복적용 가능  
 3. 위헌판결된 세대별 합산과세방식은 인별합산으로 전환되었고 2006년도까지 소급적용

- 2009년부터 주택분 재산세 과표구간 및 세율을 하향 조정하였으며 세부담상한선도 인하
  - 주택분 재산세 과표구간을 3단계에서 4단계로 확대하고, 주택분 재산세 세율도 과표구간별로 종전 대비 20~50% 낮은 수준으로 인하

〈표 2-9〉 재산세 세율체계 개편

과세표준	세율
4천만원 이하	0.15%
1억원 이하	0.3%
1억원 초과	0.5%

⇒

과세표준	세율
6천만원 이하	0.1%
1.5억원 이하	0.15%
3억원 이하	0.25%
3억원 초과	0.4%

- 2009년부터 6억 초과 주택의 세부담 상한을 150%에서 130%로 인하
  - 주택공시가격대별로 5~10배 차이가 나는 주택분 재산세 세부담 상한의 불형평을 다소 완화하고 일시에 세부담이 급증하지 않도록 방지하기 위한 정책

〈표 2-10〉 재산세 세부담 상한비율 조정

주택공시가격	세부담 상한비율
3억원 이하	105%
6억원 이하	110%
<b>6억원 초과</b>	<b>150%</b>

⇒

주택공시가격	세부담 상한비율
3억원 이하	105%
6억원 이하	110%
<b>6억원 초과</b>	<b>130%</b>

## 라. 기타

### 1) 목적세 정비

- 정부는 2008년 9월 과다하고 중복된 조세체계를 간소화한다는 취지에서 3대 목적세를 모두 개별소비세와 본세에 통합하는 방안(2010년 시행) 발표
  - 교통·에너지·환경세는 개별소비세에 통합
  - 교육세중 개별소비세·교통세·주세분은 본세에 흡수통합하고 금융보험업자분 교육세는 폐지하되, 금융보험업자 수수료 수익에 대한 VAT로 전환

- 농어촌특별세중 법인세·소득세·관세 감면분은 본세 감면을 하향 조정
    - 개별소비세·증권거래세분은 본세에 흡수 통합
    - 중부세분(20%)은 본세 흡수통합 대상에서 제외
    - 지방세분: 본세(지방세) 흡수통합 유도
  - 목적세를 본세에 흡수 통합하게 되면 세부담 측면에서는 동일하지만 예산배분에 있어 변화가 발생할 수 있는데, 다른 조정을 통해 최대한 중립화가 되도록 할 것임을 약속
    - 목적세 폐지로 내국세가 증가하므로, 국가·지방간 재정중립 유지를 위해 지방 교부세율 조정이 필요
      - 지방재정 교부금은 일반회계 내국세의 일정비율로 명문화되어 있는데, 목적세는 일반회계 내국세에 포함되지 않는 반면 개별소비세와 같은 본세는 포함됨.
    - 교육세 폐지에 따른 교육교부금 감소를 막기 위해 일반회계 내국세의 교부금 비율을 상향 조정한다는 계획
    - 농특세와 교통·에너지·환경세 본세 통합에 따른 특별회계 재원 감소는 일반회계에서 보전할 것이라고 발표
  - 국회 심의과정에서 교통·에너지·환경세, 교육세 및 농어촌특별세의 본세 통합을 전제로 개별소비세 세율을 조정하는 개별소비세법 및 조세특례제한법, 관세법 개정
    - 교통·에너지·환경세는 폐지(2010년 적용)하였으나 교육세와 농어촌특별세는 이해 당사자의 반대로 법안개정에 실패
  - 교육세와 농어촌특별세의 폐지 개정에 실패함에 따라 2009년 하반기 3대 목적세 폐지의 유예를 결정
    - 2009년 9월 교통·에너지·환경세를 3년 연장하여 2012년 12월 31일까지 존속시키며 12월에는 개별소비세 등 관련 세법을 다시 개정하여 세율을 종전대로 환원
- 2) 단기적 세부담 인하
- 내수회복을 위한 단기적인 조세지원 정책도 시행
    - 주요 정책은 승용차에 대한 개별소비세 인하, 근로장려금 인상, 비수도권 골프장 개별소비세 등 인하 등

- 2008년 12월부터 시행된 승용차에 대한 개별소비세 한시적 인하(2009년 6월말 까지)
  - 관련 소비를 촉진시켜 2/4분기 성장률 회복에 크게 기여
  - 개별소비세 인하: 2,000cc 이하 승용차 : 5%→3.5%, 2,000 cc 초과 승용차 : 10%→7%
  - 개별 소비세 감면정책으로 2009년 2/4분기 자동차 생산은 전기 대비 21.7% 증가하였으며 동기 민간소비는 전기 대비 3.3% 증가
    - 수출의 감소세가 여전히 큰 가운데 GDP 성장률 회복에 기여
- 서민층에 대한 급여지원제도인 근로장려금(EITC)제도도 적용대상 확대와 최대급여 인상을 통해 소득지원을 강화
  - 2008년 근로소득에 기초하여 2009년 소득세 신고 후 지급되는데 부부의 총 소득이 1,700만원 이하일 때 적용
  - 적용대상 완화 및 급여 인상
    - 자녀 2인 이상, 무주택자 → 자녀 1인 이상, 기준시가 5천만원 이하 1세대 1주택자
    - 최대급여 80만원/연 → 120만원
  - 2009년 시행결과 제도 안내가구 중 90.9%인 72만 4천가구가 신청
    - 전체가구의 4.3%, 근로자가구의 7%에 달하며 신청자 중 일용근로자 가구가 59.7% 차지
    - 평균 신청금액은 77만원
  - 2009년 하반기 서민층 소득지원에 큰 역할 기대
- 비수도권 회원제 골프장에 대한 세제지원으로 지방을 중심으로 내수활성화를 유도
  - 지방골프장에 대한 개별소비세, 종부세, 재산세, 취득세, 체육기금 등을 인하하여 지방경제 활성화 추구
  - 지방골프장에 대한 세금감면으로 이용객 1인당 세금은 약 3만4천원 감소 효과
    - 2008년 10월~2009년 4월 기간 동안 전년 동기간에 비해 이용객이 18.2% 증가
    - 반면 세금혜택이 없는 수도권 골프장 이용객은 4.5%감소

〈표 2-11〉 지방 회원제 골프장 제세금 인하

세 목	개별소비세	중부세	재산세	취득세	체육기금
일몰기간	2008.10.1 ~ 2010.12.31	2008.1.1 ~ 2009.12.31	2008.1.1 ~ 2009.12.31	2008.10.1 ~ 2010.12.31	2008.10.1 ~ 2010.12.31
세 율	< 조특법 > 전액 감면 (일몰제)	<지방세법 > 0.5~0.7%  < 조특법 > 200억 면제 (일몰제)	<지방세법 > 4%→2% (일몰제)	<지방세법 > 10%→2% (일몰제)	<문체부고시 > 전액 감면 (일몰제)

〈표 2-12〉 수도권 회원제 골프장 제세금 현황

세 목	개별소비세	중부세	재산세	취득세(신규)	체육기금
세율 등	목적세포함 21,120원	0.75~2%	4%	10%	3,000원

- 또한 자동차산업 활성화를 위해 2009년 5월~12월기간 동안 10년 이상 노후 차(1999년 12월 31일 이전 등록된)의 교체시 총 250만원을 한도로 개별소비세, 취득세 및 등록세의 70%까지 감면

3) 세정개선 등

- 2009년에는 경제위기의 여파로 서민층의 생활형편이 어려워진 점을 감안하여 납세환경개선과 세원투명화에 노력을 집중
  - 납세환경 개선방안으로 사업자 등록 절차 간소화, 전자화문서 보관대상 확대, 폐업한 영세사업자의 경제활동 재개서 사업소득세, 부가가치세 납부의무 면제(500만원 까지), 국세 신용카드 납부 범위 확대 등
  - 세원투명화 방안은 고소득 전문직 등의 현금영수증 발급의무 강화, 수입금액 파악 인프라 확충, 전자세금계산서 교부의무대상 확대, 부가가치세 매입자 발행세금계산서 신청기간 연장 및 신청건수 제한 폐지 등

### 3. 조세정책의 성과

#### 가. 전반적 성과

- 각 조세정책의 전반적 성과는 다양한 시뮬레이션 분석을 통해 확인할 수 있으며 실증분석은 자료의 한계 등으로 부족한 상황
  - 법인세율 및 소득세율 인하 정책은 시뮬레이션 분석에 의하면 중장기적인 성장효과 상당한 것으로 분석됨.
  - 기타 조세정책의 경우, 항목별 분석에 한계가 있으며 정성적인 논의만 가능
  - 이명박정부 2년간의 조세정책의 효과는 2008년 하반기부터 발생한 경제위기 극복을 위한 다양한 금융 및 재정지출 정책 등으로 인해 명확한 분석에 어려움이 있기 때문
- 이명박 정부 출범 2년간(2008~2009년) 전반적인 조세부담률이 2007년에 비해 낮아져 민간 부문 활성화에 기여
  - 조세부담율의 하락은 과세로 인한 경제적 왜곡을 축소시켜 경제전반적인 효율성을 제고할 수 있기 때문
    - 다만 정부부채 증가를 통한 재원조달이 야기하는 장기적인 비용도 존재하나 이에는 경제위기로 인한 재정영향도 포함.
  - 2008년 조세부담률은 2007년 대비 0.2%p 하락한 20.8%수준
    - 2009년 실질 GDP는 0.2% 증가하였으나 국세수입은 164.5조원으로 2008년 대비 2.8조원 감소하여 민간의 경제활동 여력 증가

〈표 3-1〉 조세부담률 변동 추이

(단위: %)

	2004	2005	2006	2007	2008
국세 부담률	14.2	14.7	15.2	16.6	16.3
조세 부담률	18.4	18.9	19.7	21.0	20.8

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2009.

〈표 3-2〉 국가채무 변동 추이

(단위: 조원, %)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
국가채무	165.7	203.1	248.0	282.8	298.9	309.0	366.0
(전년대비증감(조원))	(32.1)	(37.4)	(44.9)	(34.8)	(16.1)	(10.1)	(57.0)
GDP대비비율	21.6	24.6	28.7	31.1	30.7	30.2	35.6
(전년대비증감(%p))	(3.1)	(3.0)	(4.1)	(2.4)	(△0.4)	(△0.5)	(5.4)

자료: 기획재정부 보도자료, 2010. 2. 9.

- 세후소득과 시장가격에 직접적으로 영향을 미치는 조세정책 등 다양한 정부 정책으로 인해 민간부문 소비위축이 이전에 비해 상당히 낮아지는 효과를 보임.
  - 1990년대 후반의 외환위기에 비해 위기시 민간소비의 하락폭이 크지 않고 회복도 상당히 빠른 추세
    - 다만 경제위기의 지속기간이 외환위기에 비해 길어 정부정책이후 다소 낮아지는 민간소비 증가율을 확인할 수 있음
  - 이에 따라 전반적인 GDP 성장률도 다른 국가들에 비해 급속한 회복세를 보임.

〈표 3-3〉 위기시 민간소비 변화(전분기 대비)

(단위: %)

구분	Q-4	Q-3	Q-2	Q-1	Q	Q+1	Q+2	Q+3	Q+4
외환 위기	-0.7	1.6	0.9	-1.8	-14.6	0.5	2.0	1.9	3.9
경제 위기	0.4	1.1	-0.2	0.0	-4.6	0.4	3.6	1.5	-0.1

주: 외환위기의 발생시기(Q)는 1998년 1분기, 경제위기(Q)는 2008년 4분기 기준

- 고용유지 및 민간소비 등을 촉진하기 위한 조세정책을 포함한 각종 정책의 조합으로 빠른 경기회복을 유도한 점은 이명박 정부의 가장 큰 성과라 할 수 있음.
  - 다만 경제위기 이전 추진한 감세정책과 위기극복을 위한 지속적인 재정투입으로 재정건전성이 크게 악화된 것은 빠른 경제회복에 대한 대가라 할 수 있음.

- 중기적 재정건전성을 감안하여 소득세 및 법인세율 최고세율 인하를 2년간 유보한 것은 새로운 환경변화에 대한 대응노력

## 나. 소득세 부문

- 세율인하와 공제제도 개편 등으로 구성된 소득세 정책은 과거 높았던 세부담 증가율을 완화시켜 경제활동의 활력을 높이기 위한 바람직한 방향
  - 2004~2007년 기간 동안 GDP증가율 5.6%를 두 배이상 상회하는 속도로 (갑종)근로소득세와 종합소득세 수입이 증가하였기 때문
  - 소득세율 인하와 함께 근로소득공제율 인하를 통해 과세기반을 확충한 것은 중요한 진전중 하나

〈표 3-4〉 소득세 징수액 변동 추이

(단위: 십억원, %)

	2004	2005	2006	2007	2008	평균 증가율	
						2004~2007	2008
종합소득세	4,453	4,607	4,841	6,151	4,078	11.4	-33.7
갑종근소세	9,819	10,382	12,245	14,124	15,595	12.9	10.4
합계	14,271	14,989	17,086	20,275	19,673	12.4	-3.0

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2009.

- 소득세율 인하의 효과는 장기적인 성장자극 효과와 단기적인 소득분배 변화 효과로 나누어 볼 수 있음.
  - 성장효과는 세율인하로 인한 추가소득의 소비촉진 및 근로활동의 유도를 통해 나타나는데 금번 소득세율인하 정책의 추진 이유
  - 소득세율 변화로 인한 직접적인 분배효과도 나타나게 되는데, 이는 단기적인 효과로 성장에 따른 일자리 창출 등으로 인해 중장기적으로는 변화가능
- 소득세율 인하로 인한 성장효과는 재정승수를 통해 확인할 수 있는데 우리나라 경제에 대한 IMF(2009)보고서에 따르면 상당히 높은 수준으로 나타남.
  - 소득세율 인하의 재정승수는 1차년도 0.27로 상당히 높게 나타나며 이는 5년차까지도 유사한 수준으로 유지
    - 10년차에는 그 효과가 더욱 증가하여 0.4수준에 가깝게 증가

- 소득세율 인하의 재정증수는 단기적으로 법인세율 인하의 효과보다 높게 나타나는데 1차연도의 경우 법인세율 인하효과의 두 배 수준
- 시뮬레이션 분석을 통해 살펴본 소득세율 인하(공제제도 변화 포함)의 재분배 효과는 중산서민층에 대한 소득세액 경감률이 높게 나타나 위기시 유동성 제약에 직면할 수 있는 서민층의 소비증대에 기여한 것으로 평가
  - 평균적인 세액경감률은 15.5% 수준이나 소득이 낮은 1~3분위의 경감률은 각각 26.3%, 31.8%, 31.9%에 달하여 두 배 수준
  - 절대 경감액은 기존의 부담액이 낮은 저소득층이 낮게 나타나는데 이는 세율구조의 누진성에 따른 결과

<표 3-5> 2008 소득세율 인하 등에 따른 세 부담액 및 실효세율 변화

(단위: 천원, %)

	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위	평 균
총소득	10,574	18,160	24,341	29,990	36,142	42,593	49,592	58,051	69,918	103,880	44,323
세 액											
2008 유지	40	119	228	441	814	1,150	1,699	2,537	3,491	7,731	1,825
2008 개편	29	82	156	315	593	876	1,343	2,094	2,982	6,938	1,541
실효세율 <sup>1)</sup>											
2008 유지	0.38	0.66	0.94	1.47	2.25	2.70	3.43	4.37	4.99	7.44	4.12
2008 개편	0.28	0.45	0.64	1.05	1.64	2.06	2.71	3.61	4.26	6.68	3.48
세액 경감율(%)	-26.3	-31.8	-31.9	-28.6	-27.1	-23.7	-21.0	-17.4	-14.6	-10.2	-15.5
세액 감소	11	37	72	126	221	274	356	443	509	793	284

주: 1) 실효세율=소득세액/총소득\*100.

자료: 전병목, 『경제위기이후 조세정책 방향』, 한국조세연구원, 2009. 8.

- 2008년 하반기 시행한 유가환급금은 저소득 가구의 소득을 0.5% 내외 증가시킨 것으로 나타나 경제위기기간 저소득층의 소득지원에 효과적
  - 한국조세연구원의 재정패널 2차조사에 따른 결과로 이를 통해 가구소득 지니계수도 약 0.15% 개선 시켰음.

#### 다. 법인세 부문

- 법인세율 인하와 임시투자세액공제의 한시적 확대 등은 다른 세목에 비해

경제적 왜곡효과가 높은 법인세부담을 낮추어 준다는 측면에서 바람직한 정책방향

- 법인세율 인하는 자본유치를 위한 국제경쟁 등을 감안하여 투자 및 고용확대를 위해 정부 출범 첫해부터 추진
  - 김승래·김우철(2007)은 1970~2004년의 우리나라 자료를 이용하여 법인세에 해당하는 자본과세의 한계효율비용 일반소비과세나 노동과세의 한계효율비용보다 크게 추정
- 임시투자세액공제의 한시적 확대는 경제위기 이후 급격한 경기위축을 방지하기 위해 일정 기간에 한해 투자에 대한 혜택을 줌으로써 기업들의 투자계획을 앞당겨 실행하도록 유도하는 정책

〈표 3-6〉 총 조세 중 법인소득 세수 비중

(단위: %)

구 분	1990	1995	2000	2005	2007
한 국	13.5	12.3	14.1	16.0	15.1
일 본	22.4	15.9	13.8	15.5	16.8
미 국	8.9	10.	8.7	11.7	11.0
캐나다	7.0	8.2	12.2	10.5	11.0
영 국	9.9	8.1	9.8	9.3	9.4
독 일	4.8	2.8	4.8	4.9	6.1
OECD 평균	8.0	8.0	10.1	10.3	10.8

자료: OECD Revenue Statistics 1965~2008, 2009.

- 2009년부터 시행된 법인세 최고세율 3%p인하는 김우철(2008)에 따르면 투자율 증가를 통해 장기적으로 GDP를 0.48~0.59% 증가시키는 효과가 있을 것으로 추정
  - 법인세율 인하는 기업의 투자율(I/K)을 1.47% 증가시켜 약 11만명(2006년 기준)의 취업을 유발하며 이를 통해 GDP는 0.48~0.59% 증가
  - 그 외 CGE 모형을 이용한 김승래(2009)에 따르면 법인세율 5%p인하의 경제적 효과는 7.8조원 수준으로 감세로 인한 세수감소분 6.9조원보다 높은 수준
  - 설비투자는 2009년 2분기부터 증가추세로 전환

〈표 3-7〉 설비투자 추이

(단위: 전기대비, %)

	연간		2008 <sup>P</sup>				2009 <sup>P</sup>			
	2008 <sup>P</sup>	2009 <sup>P</sup>	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4
국내총생산(GDP)	2.2	0.2	1.1	0.4	0.2	-5.1	0.1	2.6	3.2	0.2
설비투자	-2.0	-8.9	-0.4	0.4	0.2	-14.2	-11.2	10.1	10.4	4.7

자료: 한국은행 보도자료, 2009년 4/4분기 및 연간 실질 국내총생산(속보), 2010. 1.

- 신성장동력산업 및 원천기술 분야 등 R&D 분야의 조세지원을 확대한 것은 사회적 최적수준으로의 투자를 유도하여 장기적인 성장률 상승에 기여할 수 있는 정책
  - R&D투자의 경제적 과급효과는 크지만 불확실성이 높아, 사회적 최적수준 까지 이루어지지 않을 가능성이 높기 때문
  - 원종학·김진수(2005), 송종국·김혁준(2009) 등에 따르면 R&D 조세지원은 기업의 R&D 투자의 유의미한 증가를 유발하며 그 효과는 중소기업보다 대기업에서 더 크게 나타남.

## 라. 재산세 부문

- 부동산 보유세제 개편은 계층간 대립 및 세제의 복잡성을 야기하면서도 의도한 정책 목적을 달성하지 못한 우리나라 보유세 체계를 정상화하려는 긍정적 측면이 존재
  - 기존 중부세의 문제점을 해소하기 위한 조치는 헌법재판소의 위헌 및 헌법 불합치 결정에 의해 필수적
- 특히 보유세 체계를 정상화하는 가운데 과거의 경험을 바탕으로 합리적인 보유세 운영의 원칙을 밝혔다는 긍정적 측면도 존재함.
  - 향후 부동산 가격 안정을 위한 정책으로 공급확대 정책과 더불어서 실수요자 중심의 자금 공급 등 금융정책을 우선적으로 적용하고,
    - 결과적으로 발생하는 투기소득에 대해서는 조세로 흡수하며,
    - 부동산 경기에 따라 보유세 체계를 급격하게 개편하기 보다는 공정시장가액비율의 조정을 통하여 대응할 것임을 밝힘.
  - 또한 중부세처럼 특정 계층에 대한 과도한 세부담을 부과하기 보다는 재산세같은 보편적 세목을 통해 ‘보유세 강화, 거래세 완화’라는 정책 목표를 추진함.

- 부동산 보유세제는 수익자 부담의 원칙에 의거하여 지방정부의 서비스에 대한 대가로서 지방세로 운영함.
- 부동산 보유세의 정상화 정책을 추진함에 있어서 3단계의 점진적 접근은 현재의 결정을 반영하며 부작용을 최소화하는 정책결정으로 판단됨.
  - 3단계 접근법은 과표 적용률, 세부담 상한 인하 등을 통한 세부담 완화에서 시작하여 과표구간 및 세율체계의 합리화, 마지막으로 종부세를 재산세로 전환하는 방안
  - 부동산 보유세제 정상화가 지방재정에 미칠 효과 등 현실적인 제약 문제를 고려하여 단기간에 완성하기 보다는 점진적으로 추진하여 보유세 정상화의 부작용을 완화하려는 접근은 바람직함.
- 2008년 및 2009년도 부동산 보유세제 정상화 노력은 다음과 같이 세수입과 납세인원의 변동을 통해 확인 가능
  - 2007년 대비 신고인원은 86%(2008년) 및 44%(2009년)로 크게 감소
    - 개인 주택분의 신고인원은 81%(2008년) 및 42%(2009년)로 대폭 감소
    - 토지분에 대한 신고인원도 2007년 대비 2009년에 47.2%로 크게 축소
  - 2007년 대비 신고세액은 84%(2008년) 및 37%(2009년)로 크게 감소

<표 3-8> 최근 종합부동산세 신고인원 추이

(단위: 천세대, 천명)

구분		2005 <sup>1)</sup>	2007 <sup>1)</sup>	2008 <sup>1)</sup>	2009	비율(%)			
		①	②	③	④	②/①	③/②	④/②	④/①
주택	개인	34	378	306	158	1,099.2	81.0	41.8	464.7
	법인	2	4	3	2	178.4	75.0	50.0	100.0
	계	36	382	307	160	1,047.3	80.4	41.9	444.4
토지	계	40	127	130	60	315.6	102.4	47.2	150.0
계 <sup>2)</sup>	개인	62	469	398	-	754.6	84.9		
	법인	9	14	14	-	100	100		
	계	71	483	413	210	164.1	85.5	43.5	295.7

주: 1) 2007년은 세대, 2005년 및 2008년 이후는 명

2) 주택과 토지의 중복 신고인원을 제외한 수치

3) 신고인원 비율 중 2009년 귀속 신고인원의 경우 단위가 천명이어서 오차가 클 수 있음.

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도

국세청, 「2009년 종합부동산세 납부안내」, 보도참고자료, 2009. 11.

〈표 3-9〉 최근 종합부동산세 신고 세액 추이

(단위: 억원)

구분	2005	2007	2008	2009	비율				
	①	②	③	④	②/①	③/②	④/②	④/①	
주택	개인	285	12,043	7,276	1,523	4,225.6	60.4	12.6	534.4
	법인	107	568	1,173	893	530.8	206.5	157.2	834.6
	계	391	12,611	8,448	2,416	3,225.3	67.0	19.2	617.9
토지	계	6,035	15,060	14,832	7,819	249.5	98.5	51.9	129.6
계	개인	892	15,731	10,939	-	1,763.6	69.5		
	법인	5,534	11,940	12,342	-	215.8	103.4		
	계 <sup>1)</sup>	6,426	27,671	23,280	10,235	430.6	84.1	37.0	159.3

주: 2008년 당초 부과지세액은 2조 8,803억원(주택 1조 731억원 + 토지 1조 8,072억원)이나 합산배제 추가신고 및 개정세법 소급적용으로 인한 환급세액 등 5,523억원을 차감한 세액임.

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도.

국세청, 「2009년 종합부동산세 납부안내」, 보도참고자료, 2009. 11.

- 종부세 정상화 조치로 인해 신고인원과 세액이 2007년과 비교하여 급감하였지만, 종부세를 도입한 연도인 2005년과 비교시 상당히 증가한 수준
  - 2009년 개인 주택분 종부세의 신고인원은 2005년 대비 연평균 38%씩 증가한 수준이며 신고세액도 연평균 44%증가한 수준

### 마. 목적세 부문

- 목적세 폐지 및 존속을 둘러싸고 벌어졌던 지난 2년 여간의 논란은 우리나라 목적세의 현주소를 잘 대변하고 있음.
  - 폐지를 추진하는 측은 이해당사자에 대한 정확한 설득과 동의 없이 진행됨으로써 큰 혼란을 야기했다는 비판에 직면
  - 존속을 주장했던 측은 특정 분야 이해당사자들의 이기주의였다고 비판받음
  - 1998년에도 ‘조세체계 간소화법’을 제정하여 목적세를 폐지하려고 하였으나 무산된 적이 있는데, 10여년이 지난 이후 유사한 과정을 반복
- 목적세가 가지는 특수성으로 인해 단순히 세목간의 통폐합이 아니라 교부금을 비롯한 정부간 재정, 교육재정 교부금 조정 등 민감한 제도와 함께 다루어 져야 하는 어려움 야기

- 정치적 논란의 대상이 되며 지출부처의 반발이 존재
- 목적세 존폐에 대한 가장 큰 대립은 “세출구조에 대한 큰 변화 없이 세입구조만 단순하게 할 수 있다” 주장과 “보완장치가 미흡하거나 재원보충을 신뢰하지 못하겠다”는 입장
  - 대표적인 예가 교육세 폐지
    - 정부는 일반회계 내국세 교부 비율을 조정하면 교육재정의 전체 규모가 변하지 않을 것이라고 주장
    - 교육계는 교육재정이 확충되어야 함에도 불구하고 교육세가 폐지되면 교육투자가 오히려 감소될 것이라고 주장
- 정치적 논란 및 이해당사자들의 반발 이외에도 세입구조의 단순화가 어떤 실질적 편익을 누릴 수 있는지에 대한 설득이 부족
  - 특히 세출에 대한 변화가 없는 경우, 목적세 폐지의 정당성은 단지 세입구조의 단순화임.
  - 전술한 바와 같이 교통세, 농어촌특별세, 지방교육세 세입구조는 매우 비합리적이고 전근대적이지만 이의 개편이 가지는 실질적 편익은 추정하기 어려움.
    - 본세에 통합한 경우 세부담은 동일하므로 납세자로부터의 지지는 없음.
  - 목적세 폐지가 추진되는 과정에서 세출의 문제점은 지적되지 않았을 뿐더러 재정당국은 예산배분의 중립을 약속
    - 즉 목적세가 세출 측면에서 문제점을 야기하지 않는다고 인정한 것으로 받아들여 질 수 있음.
  - 지방교육세의 경우 교육재정과 지방정부 일반예산 사이의 배분을 중립화하기 위해 매우 복잡한 공식을 명문화하려고 함.
    - 교육재정과 지방정부 재정 사이에 이미 존재하는 칸막이 때문에 발생
- 교통·에너지·환경세와 같이 폐지가 통과된 세목도 3년간 더 존속된 것은 정책의 신뢰성 및 재정운영의 신축성 측면에서 아쉬움
  - 2013년에 동일한 논란이 계속될 것은 자명

## 바. 기타

- 각종 일시적 감세정책도 소비회복에 기여한 것으로 평가됨.

- 지방골프장에 대한 세금감면으로 2008년 10월~2009년 4월 기간 동안 전년 동기간에 비해 이용객이 18.2% 증가
  - 반면 세금혜택이 없는 수도권 골프장 이용객은 4.5%감소
- 개별 소비세 감면정책으로 2009년 2/4분기 자동차 생산은 전기 대비 21.7% 증가하였으며 동기 민간소비는 전기 대비 3.3% 증가

## 4. 향후 정책과제와 방향

### 가. 전반적 방향

- 전세계적 금융위기를 극복하기 위하여 대부분의 국가들이 재정지출을 크게 증가시킨 결과, 미래 불확실성은 남아있으나 정책목표인 경제 안정화를 일정 부분 달성
  - 세계 주요국의 재정 건전성은 금융위기 이후 크게 악화되었으므로 이들과 비교한 상대적인 재정 건전성의 우위는 큰 의미가 없으며, 출구전략의 적절한 수립과 재정 건전성 회복을 위한 정책 수립은 시급한 정책과제중 하나
    - 재정건전화 종합대책을 수립하여 국가채무에 대하여 체계적이고 확고하게 대응할 필요
  - 조세부문의 경우 ‘넓은 세원-낮은 세율’ 정책기조 하에 세입기반을 확충하기 위한 정책 방안 모색
- 국내적으로는 경제위기의 충격이 남아있는 취약계층을 위한 지원과 함께 고용능력 확충을 위한 기업경쟁력 강화 세제 개편이 중요한 과제
  - 이러한 정책은 재정건전성 회복과 상충되는 면이 있으나 중장기적인 차원에서 조화롭게 추진할 필요
    - 목적세 존폐에 대한 논의도 이러한 관점에서 국민적 합의 도출을 통해 개선할 필요
- 중기적으로는 기후변화대응과 환경보전을 위하여 G-20 회의에서 논의되고 있는 녹색성장을 위한 세제 등 세계적 공통 관심사를 지속적으로 추진하기 위한 조세정책 추진

## 나. 부문별 과제 및 정책방향

### 1) 재정건전성 회복

- 재정건전성 회복을 위해서는 세입과 세출부문의 역할분담이 필요하며 즉각적인 효과를 나타낼 수 있다는 측면에서 세출부문에 중점을 둘 필요
  - 세입부문의 세수확대노력은 지나칠 경우, 경기회복을 지연시키는 효과를 유발하므로 경제성장에 미치는 부정적인 효과를 최소화하는 한도내에서 세입 기반 확충방안을 모색할 필요
  - 이를 위해 기존의 ‘넓은 세원-낮은 세율’ 정책기조를 유지하면서 이에 부합하는 정책방안들을 모색
- 세입측면에서는 불필요한 세수손실을 방지하기 위하여 효율성 및 효과성 측면에서 조세지출 관리를 강화할 필요
  - 주요 조세지출 사업에 대한 성과관리, 즉 효과성 검증을 실시하여 향후 사업의 개선자료로 활용할 필요
    - 또한 지나친 감면신설을 억제하기 위해 국가재정법에 규정된 조세감면 사전제한제도를 활성화하고 국세감면율을 엄격히 준수할 필요
- 납세자가 세법 및 관련 규칙을 준수하고 성실하게 세금을 납부할 수 있도록 세정의 역할을 강화할 필요
  - 납세 안내 기능을 확대하여, 자발적인 소득신고를 유도하고 세무조사에서도 모든 납세자 유형에 대한 세무조사 건수 및 비율을 높여 탈세 근절 노력을 강화할 필요

### 2) 고용확대 및 서민지원

- 고용확대를 위한 조세·재정정책은 우리나라 고용시장의 상황을 반영하여 설계할 필요
  - 현재 우리나라의 고용시장 상황은 전반적으로는 노동수요의 부족, 부문적으로는 수요-공급간 불일치(Mismatch)가 공존하는 형태
    - 사례: 청년층의 실업률 증가, 구직단념자 등 비경제활동인구 증가, 중소기업과 3D업종의 구인난, 외국인 노동자 증가 등

- 장기적으로는 노동의 수요-공급간 불일치를 해소할 수 있는 수단을 강구하고 단기적으로는 고학력 구직자, 구직 단념자 등의 신규일자리 창출 수단을 개발하여야 함.
- 장기적 정책방향은 교육 정원 등 노동공급 시스템 조정과 함께 직업훈련 강화, 여성의 노동공급 확대방안 등이 중요
  - 조세정책적으로는 기업들의 노동수요가 많은 부문으로의 인력공급을 높일 수 있도록 소득세, 법인세, 재산세, 사회보장기여금 등을 차등화하는 방안을 검토할 필요
- 단기적인 조세정책 대안들은 기업 및 근로자들의 즉각적인 행태변화를 유도할 수 있는 정책방안 구성이 중요
  - 고용증가에 기준한 세액 혹은 사회보장기여금 부담 경감
  - 각종 투자세액공제제도의 공제기준에 투자액과 함께 고용수준을 포함하는 방안 등도 검토할 필요
- 그 외에도 기부활성화 등을 통해 복지정책에서 민간의 역할을 강화할 필요
  - 기부관련 세제 개선을 통해 거액기부를 촉진함과 동시에 기부단체의 투명성 강화도 추진
    - 정부와 파트너십 형성을 통해 비영리단체(종교·자선단체 등)의 복지전달 주체로서의 역할 강화
    - 동시에 기부단체에 대한 사회적 신뢰성을 높이기 위해 적격기부금 단체(종교·자선단체 등)의 요건을 강화

### 3) 녹색성장 및 기업경쟁력 강화

- 조세체계가 외부성 교정기능을 충실히 수행하도록 환경성 제고 필요
  - 탄소 배출에 따른 사회적 비용을 에너지와 자동차 등 경제전반의 가격체계에 반영하면서 녹색성장 투자재원 마련을 위해 탄소세 도입을 검토
  - 온실가스 저감을 위한 국가적 중기감축목표의 달성을 위한 정책수단으로 탄소세제 도입과 배출권거래제의 부문별 병행으로 시너지 효과 극대화
- 환경관련 세제 조정을 포함한 탄소세 도입 등 세제의 친환경 기능 강화로 발생하는 추가 세수는 신재생에너지기술, 에너지효율기술 및 녹색산업 육성 등에 우선적으로 활용

- 기업관련 세제 및 금융지원을 통해, 에너지다소비 업종의 친환경 R&D 개발 및 투자 활성화 추진
- 녹색성장 추진에 따른 저소득층 및 에너지취약계층의 보호를 위하여, 에너지 바우처, 생계형 사업자 유가보조금, 에너지복지 프로그램 등 직접 재정지원의 재원으로 활용
- 자동차 관련 세제를 친환경적으로 개편하고 국내 자동차산업의 녹색성장을 강화하고, 각종 친환경 상품의 생산·소비 및 녹색투자 활성화를 위한 각종 세제지원 강화
  - 자동차세를 연비 혹은 CO2 배출량 기준으로 개편하고 하이브리드카, 전기자동차 등 고효율 차량에 세제혜택을 강화할 필요
  - 친환경건물 등의 부동산과 함께 신재생에너지 소재·부품 등 기타 친환경 제품 및 소재에 세제지원
  - 친환경기업에 대한 세제지원과 함께 녹색펀드(주식, 채권 등)의 친환경사업 투자에 세제혜택을 통해 전반적 성장역량을 강화할 필요
- 그 외에도 기업경쟁력 제고를 위해 각종 투자지원 제도의 실효성 제고 등 각종 제도개선을 추진할 필요
  - IFRS 도입에 맞추어 법인세법을 개정하여 세무회계와 기업회계의 차이로 인한 불확실성을 제거할 필요
  - 기업의 납세협력비용 축소를 위해 재무정보 보고의무 간소화를 추진할 필요가 있음.

#### 4) 기타

- 국민신뢰의 회복과 세입기반 확충이라는 조세정책을 뒷받침하기 위한 세정의 역할 강화
  - 국제화·고도화되고 있는 탈세를 막기 위한 각종 제도 마련과 세무조사 기능 강화
    - 조사건수 및 비율을 증가시켜 세무조사에 대한 형평성 논란을 축소하고 동시에 세수손실 방지 및 성실납세 유도 기능을 강화할 필요
  - 세무행정의 성과평가를 위해 우리나라 국민들의 납세순응정도를 파악할 수 있는 포괄적인 지표의 개발이 필요
  - 업무 확대 및 인력제약 등 바뀐 세정환경에 부응하여 세정의 효율성을 높일 수 있는 방향으로 국세행정 조직구조를 개선할 필요

- 목적세 운영에 있어서는 “예산배분의 경직성 vs 특정분야 세출 보장”에 대한 국민적 합의를 이뤄 개선해 나갈 필요
  - 목적세 운영을 위한 특별회계 설치에 방만한 예산운용의 가능성이 항상 존재하므로 특별회계를 통한 세출 확보가 필요한 것인지에 대한 국민적 합의가 중요
    - 사업에 대한 정확한 평가체계도 구축하고 일몰이 도래되었을 때에는 엄정한 기준을 적용해야 함.
  - 특정 분야 재원을 마련하기 위해 목적세를 신설하거나 유지하는 것은 당장의 조세저항을 줄일 수 있을 몰라도 장기적으로 바람직하지 않음.
    - 과거 정책경험으로 볼 때 한시적 도입에 대한 신뢰성을 얻기 어렵기 때문
- 현재 국세로 운영 중인 종합부동산세의 지방세 전환을 검토할 필요
  - 현 종부세는 부의 재분배, 부동산가격 안정, 균형발전 재원이라는 3가지 도입 목적을 달성할 수 없는 상황이며 5단계 누진세인 종부세로 인해 주택분 재산세가 매우 복잡하기 때문
    - 현 주택분 재산세는 4단계 누진구조로 전체 9단계로 구성
  - 종부세와 재산세의 주무부처가 다른 현실을 감안하여 효과적인 향후 논의를 위해 기획재정부와 행정안전부 간 논의기구를 구성할 필요

## 참고문헌

- 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.
- , 『2009년 종합부동산세 납부안내』, 보도참고자료, 2009. 11.
- 기획재정부, 『2008년 세제개편(안)』, 보도자료, 2008. 9.
- , 『2009년 세제개편 후속조치 대통령령 개정사항』, 보도자료, 2010. 1.
- , 『2009년 세제개편안』, 보도자료, 2009. 8.
- 김승래 · 김우철, 『우리나라 조세제도의 효율비용 추정: 주요세목 간 비교를 중심으로』, 연구보고서 07-13, 한국조세연구원, 2007.
- 법제처, 국가법령정보센터, 2009.
- 송종국 · 김혁준, 「R&D 투자 촉진을 위한 재정지원정책의 효과분석」, 『기술혁신연구』, 제17권 제1호, 2009, 1-48.
- 원종학 · 김진수, 『기업연구개발활동 조세지원 연구』, 한국조세연구원, 2005.
- 전병목, 『경제위기이후 조세정책 방향』, 한국조세연구원, 2009.
- , 『이명박정부 2년의 조세정책 성과와 향후과제』, 한국조세연구원, 2010.
- 한국은행, 『경제통계시스템』, 2009.
- 한국은행, 『2009년 4/4분기 및 연간 실질 국내총생산(속보)』, 보도자료, 2010. 1.
- IMF Fiscal Affairs Department, 『The State of Public Finances Cross-Country Fiscal Monitor: November 2009』, SPN/09/25
- IMF, Staff Report for the 2009 Article IV Consultation, SM/09/204, 2009. 7.
- OECD, Revenue Statistics 1965-2008, 2009.



# SESSION 4

## 지역특화산업과 농촌경제 활성화



# 포괄보조금 도입과 지역특화산업의 육성

이 동 필 한국농촌경제연구원 농업농촌정책연구본부장



# 포괄보조금 도입과 지역특화산업의 육성

이 동 필

(한국농촌경제연구원 농업농촌정책연구본부장)

## 1. 문제의 제기

- 지역특화산업이란 지역의 부존자원을 활용하여 부가가치를 높이는 특정지역의 고유한 산업으로 지연산업, 향토산업 이라고도 함. 지역에 기반을 둔 산업으로 지역의 자원과 인력 및 기술수준에 크게 의존하기 때문에 내생적 지역개발을 통한 농촌경제 활성화에 기여할 수 있는 것으로 알려짐.
  - 지역의 부존자원이란 주로 특정지역에 집단적으로 존재하고, 타 지역 자원과 차별성을 가지며, 지역의 생활 속에 토착·계승되어 온 생활양식과 이를 구성하는 자연자원·재화·기술·전통문화 등을 포함하기 때문에 지역경제와 밀접한 관련을 가지고 있음.
- 지역별 소득수준을 정확하게 파악하기 어려우나 경제활동별 지역총생산액의 구성비를 보면 제조업이나 서비스업 등 고부가가치산업에 특화한 지역과 농림수산업에 의존하는 농촌지역간에는 산업구조에서 상당한 차이를 나타내고 있음.
  - 이는 농촌지역의 기업 입지조건이나 생활여건이 도시지역에 비해 불리하기 때문에 고부가가치 산업의 입지를 제한하고, 결과적으로 농촌지역은 농림수산업 생산에 더 크게 의존하고 있음.
- 하지만 우리나라 농업의 경우 경영규모의 영세성과 생산의 계절성에 따른 불안정한 고용과 상대적으로 낮은 소득수준 등으로 인해 농촌지역의 인구유출, 혹은 외지인구의 유입을 제한하는 요인으로 작용하고 있음.

- 최근 값싼 수입농산물의 영향으로 국산 농산물의 수요가 줄고, 가격이 떨어져 도·농간의 소득격차가 확대되고 있음. 2008년 말 현재 농가소득은 30,523천원인데 비해 도시근로자소득은 46,736천원으로 농가소득은 도시근로자소득의 65% 수준까지 악화되고 있음.
- 지역간 산업구조와 소득수준의 차이는 생활환경과 삶의 질에 있어서 지역격차를 유발하여 결국 농촌인구의 유출을 촉진하는 요인으로 작용하게 됨. 따라서 80년대 중반부터 농촌지역에 농공단지나 관광농원개발 등 지역의 2·3차 산업을 활성화함으로써 산업구조를 고도화하고, 다양한 소득원을 확보하려는 정책을 추진해 왔음.
  - 농촌지역의 2·3차 산업 활성화와 관련된 정책에는 농림수산식품부가 담당하는 농산물 가공·유통사업육성 이외에 신활력사업, 향토산업육성사업, 지역특화품목육성사업, 지역농업클러스터사업, 지리적표시제도 등이 있으며,
  - 행정안전부가 추진하는 소도읍개발사업 및 향토지적재산 활용 지역특화상품개발사업, 지식경제부의 지역연고산업진흥(RIS)사업과 지역특화발전특구제도, 중소기업청의 향토산업육성사업 등 여러 부처에서 유사목적의 사업을 제각기 추진함으로써 소규모사업의 분산, 또는 중복추진에 따른 비효율 문제를 야기해 왔음.
- 이명박정부는 기초생활권개발이란 자율적 특화발전의 새로운 패러다임 속에서 종래 균형발전특별회계 지역개발계정사업비를 지방자치단체에 포괄지원하고, 지방자치단체가 선택과 집중원칙에 따라 자율적으로 지역산업을 선정, 중점 육성할 수 있도록 하는 시스템을 도입함으로써 경쟁력 있는 지역을 만드는 기초생활권개발정책을 추진하고 있음.
  - 여기서는 농촌지역 산업 육성 관련 정책의 추진실태와 문제를 살펴보고, 포괄지원금에 의한 기초생활권개발 구상을 검토한 후 앞으로 지역특화산업의 육성을 위해 필요한 정책과제를 살펴보고자 함.

## 2. 농촌지역 산업구조의 실태와 산업육성의 필요성

### □ 농림수산업 위주의 산업구조의 실태와 문제

- 농촌지역의 높은 농림수산업 부문 비중
  - 2005년 농림수산업부문은 농촌지역 전체 고용의 30.2%에 해당하는 205만 개의 일자리를 창출하는데, 이는 10년 전 43.1%인 229만명에 비해 감소한 것이지만 농촌지역 산업구조에서 차지하는 비중은 여전히 높음.
  - 반면 2차산업인 광업과 제조업의 비중은 22.8%, 3차산업은 47.1%로 나타남.
- 이러한 농촌지역의 산업구조는 선진국과의 비교시 농업에 대한 의존도가 매우 높음을 의미
  - 영국의 농촌지역은 1차산업 고용비중이 1% 미만으로 나타나는 반면 2차산업의 고용비중은 13.6~15.7%를 나타내고 있고, 3차산업 고용비중은 83.8~86.1%에 달해 도시에 못지않게 고도의 서비스경제 단계로 진입했음을 알 수 있음.

〈표 1〉 한국과 영국 농촌의 산업구조(종사자 비중) 비교

(단위: %)

구 분	산업별 종사자 비중(한국 '05, 영국 '04)								
	1차 산업 (농림어업)			2차 산업 (광공업)			3차 산업 (서비스업)		
한 국	30.2			22.8			47.1		
영 국	R-80	R-50	SR	R-80	R-50	SR	R-80	R-50	SR
	0.8	0.5	0.3	15.1	15.7	13.6	84.1	83.8	86.1

주: 1) 우리 농촌 통계는 '사업체기초통계'에 집계되는 중분류 상의 농업을 제외한 나머지 산업부문 고용자와 '농업총조사'를 통해 발표되는 15세 이상 농업인구 중 연 3개월 이상 농업에 종사한 자들만을 집계하여 재구성하였음.

2) 영국의 경우 Rural-80(R-80)/Rural-50(R-50)/Significant Rural(SR)의 농촌구분 순서대로 기재함(각 지역의 구분기준은 각주 참조).

자료: 농식품부 농림업 주요통계(2007), Commission for Rural Communities(2006) 참조.

- 농림어업부문은 타 산업부문에 비해 낮은 생산성으로 인해 지역내총생산(GRDP)에서 차지하는 비중이 지속적으로 감소하고 있음.

- 경기도, 강원도, 경상북도, 경상남도 등 4개 도의 지역내총생산에서 농림수산업이 차지하는 비중은 전반적으로 감소하고 있음.
- 농림수산업의 낮은 생산성으로 인해 이 부문이 차지하는 비중이 높은 군지역의 지역내총생산 규모는 2006년 기준으로 일반시 지역의 약 17% 수준에 머물고 있음.

<표 2> 지역별 농림어업의 GRDP 비중(4개 도 평균)

(단위: %)

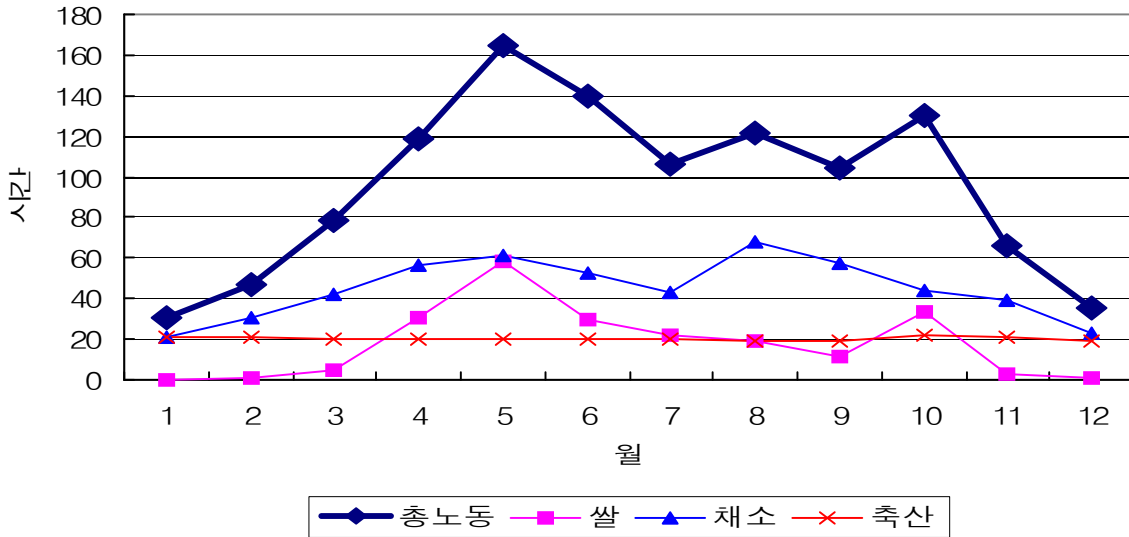
구 분		1998년	2000년	2006년
일반시		0.7	0.7	0.5
농어촌 지역	도농통합시	5.6	5.4	3.6
	군	20.5	18.2	14.9
4개 도의 평균		5.8	5.3	3.7

주: 경기도, 강원도, 경상북도, 경상남도의 지역내총생산 자료임(2009).

- 지난 10년 간(1995~2005) 사업체 증가율이 도농통합시와 일반시는 연평균 3.1% 및 3.3%씩 증가한데 비해 군지역은 0.4% 증가에 그치고 있어 이 지역의 창업활동이 매우 부진한 것을 알 수 있음.
- 농촌지역 중에서도 도농통합시와 군지역 간의 일자리 격차가 심한데 도농통합시 지역에서 발생한 2·3차 산업부문의 순고용증가량은 약 147만명으로 군 지역의 약 25만명보다 5.9배 더 많음.
- 특히, 농업관련 서비스업, 농림수산물가공, 가공 및 비 가공 농축산물유통 부문 역시 농촌지역 보다는 도시지역(일반시)에서 증가율이 높았음.
- 농림수산업 위주의 산업구조와 낮은 생산성은 농촌지역 산업발전의 걸림돌로 인식되고 있음.
- 증평군, 고창군, 상주시 등 3개 지방자치단체 공무원 119명을 대상으로 농촌지역의 산업발전이 어려운 이유를 문의한 결과 ‘농어업 위주의 산업구조와 낮은 생산성’이 59.7%로 가장 큰 문제로 지적되었으며, 다음으로 ‘양질의 노동력 부족’(18.5%)과 ‘교통, 통신, 전기 등 사회간접자본의 부족(11.8%)’ 등이 문제점으로 밝혀짐(이동필 외, 2008a).
- 농촌지역 고용에서 또 다른 특징은 기반산업인 농림수산업부문 노동의 특성상 계절적 유희노동력이 발생하는 불안전 취업구조를 지님.

- 이러한 고용구조상의 특성은 안정된 일자리 확보를 어렵게 하고 결과적으로 농가의 낮은 소득수준을 초래하게 됨.

[그림 1] 우리나라 농가의 월별 노동투하량



- 농촌지역 제조업 고용의 약 7.3%를 차지하고 있는 농공단지 취업자 중 해당 군 및 도농통합시에 거주하는 자의 비율은 각각 54.3%와 68.0%로, 일반시 (88.8%)에 비해 상대적으로 낮게 나타나고 있음(이동필외, 2008a)
- 증평군 관내 기업을 조사한 결과 농공단지 입주업체는 전체 고용자의 41.7%, 지방산업단지 입주업체들은 44.8%만이 지역 주민임.

<표 3> 전국 농공단지 입주기업의 고용실태

(단위: 명, %)

지역구분	현지농가		현지주민	외지인	총고용
	현지농가	현지비농가			
군 지역	8,329 (15.3)	21,291 (39.1)	29,620 (54.3)	24,895 (45.7)	54,515 (100.0)
도농통합시	6,653 (11.8)	31,751 (56.2)	38,404 (68.0)	18,066 (32.0)	56,470 (100.0)
일반시	70 (1.3)	4,551 (87.4)	4,621 (88.8)	585 (11.2)	5,206 (100.0)
전국	15,052 (13.0)	57,593 (49.6)	72,645 (62.5)	43,546 (37.5)	116,191 (100.0)

□ 농촌지역 2·3차산업의 육성 필요성

○ 농업위주의 소득구조 다원화와 도·농 간 소득격차 완화

- 2008년 농가소득은 30,523천원으로 같은 해 도시근로자가구소득 46,736천원의 65.3%에 불과
- 1990년대 중반에는 동 비율이 95% 수준 이상이였지만 1995년 이후 도농 간 평균소득의 격차가 늘어나고 있는데 이와 같은 추세는 2000년대에 들어 빠른 속도로 증폭되고 있음.

<표 4> 농가소득의 구성과 도시근로자가구소득과 비교

(단위: 천원, %)

연 도	농가소득(A)	농업소득(B)	농외소득	가계비 지출(C)	도시근로자 소득(D)	비 교(%)	
						C/B	A/D
1970	256	194	62(24.2)	208	292	93.3	87.7
1975	873	715	158(18.1)	626	786	116.1	111.1
1980	2,693	1,775	938(34.8)	2,138	2,809	82.1	95.9
1985	5,736	3,699	2,037(35.5)	4,692	5,058	78.8	112.8
1990	11,026	6,264	4,726(43.2)	8,227	11,326	76.1	97.4
1995	21,803	10,469	11,334(52.0)	14,782	22,933	70.8	95.1
2000	23,072	10,897	12,175(52.8)	18,003	28,643	126.2	80.6
2005	30,503	11,815	13,962(45.8)	19,378	39,010	157.4	78.2
2007	31,967	10,406	16,056(50.2)	20,510	44,105	197.1	72.5
2008	30,523	9,654	16,642(54.5)	27,102	46,736	280.7	65.3

- 농가소득의 구성을 보면 농업소득이 31.6%, 이전수입을 포함한 농외소득이 54.5%를 차지하고 있어서 우리와 농업여건이 비슷한 일본이나 대만에 비해 농외소득 구성비가 크게 낮은 수준임.
  - 같은 해 농업소득은 9,654천원으로 가계의 소비지출 27,102천원의 약 절반 밖에 충당하지 못하고 있음.
- 지역간 소득 및 생활환경에서 발전격차는 결국 농촌지역 주민들의 이촌을 부추겨 농촌인구 감소를 초래하는 소위 “빈곤의 악순환”이 지속될 것으로 전망되며 이는 결국 국토의 불균형 발전과 각종 도시 및 농촌문제를 심화시키게 됨.

- 현재의 추세가 지속되면 2020년 농촌지역 인구 비중은 약 15.0%까지 감소할 것을 예상되는데, 2005년(18.5%) 대비 3.5%의 인구 감소분은 대부분 농가인구 감소에 기인한 것으로 볼 수 있음.
- 같은 기간 일반시는 64.3%, 도농통합시는 21.8%씩 각기 증가할 것으로 예상되는데 비해 군지역은 -22.4%의 감소가 예상됨.
- 따라서 농촌지역의 부존자원을 활용한 경쟁력 있는 특화산업을 육성하여 새로운 일자리와 소득기회를 확보함으로써 현지를 떠나지 않고도 인간 생활을 영위하는데 필요한 기본수요를 충족시킬 수 있는 풍요롭고 쾌적한 삶터로서 농촌지역을 발전시켜나갈 필요가 있음.

### 3. 농촌지역 2·3차산업 육성정책의 추진실태와 문제점

#### □ 70~80년대의 농외소득원개발정책

- 우리나라는 1960년대부터 시작된 본격적인 도시화 및 공업화의 추진으로 인구뿐만 아니라 경제, 사회, 문화, 교육, 의료, 행정 등 전 분야에 걸친 대도시 집중이 가속화되었으며 그 결과 도시문제 및 농촌문제의 누적적 악순환이라는 사회문제를 초래하였음.
- 정부에서는 농촌지역에 새로운 소득원을 개발하여 취업기회를 확대하고 농외소득을 증대시킴으로써 농촌인구를 현지에 정착시키고 산업간 및 지역간 균형발전을 도모할 목적으로 농외소득원개발정책을 추진하고 있음 (이동필, 1986).
- 영세한 영농규모를 가진 우리나라 농업여건 속에서 농외소득원개발은 특히 지속적인 농업생산성 증대의 한계와 농산물수입개방 등으로 농업소득만을 통한 농가경제의 안정화가 어려워지면서 그 중요성이 부각되었음.
- 이 기간의 농어촌 산업정책은 주로 농가의 농외소득을 증대하여 농촌의 잠재실업과 빈곤문제를 해결하는 한편 농촌주민의 소득원을 다양화하고, 지역의 부존자원을 활용한 부가가치 증대에 초점을 두었음.
- 1960년대와 70년대는 농촌의 잠재실업과 빈곤문제를 해소하기 위해 부업을 장려하였고, 1980년대 중반 이후에는 농공단지를 비롯한 관광·휴양자원 개발 등 농가의 소득원을 다양화하는데 초점을 뒀음.
- 농외소득 증대를 위한 대표적인 농어촌산업 관련 정책으로는 농어촌특산단

지개발사업, 새마을공장건설사업과 농공단지개발, 농산물가공사업 육성, 농어촌 휴양자원 개발을 들 수 있음.

- 이들 정책의 추진 결과 2008년 현재 전국에 농촌특산단지 600여개, 전통식품공장 815개, 산지가공공장 299개, 녹색농촌체험마을 274개, 관광농원 390개, 농공단지 359개(5,231회사) 등이 개발·조성된 상태임.
- 이들 정책은 농어촌의 유희노동력을 활용하여 농외소득을 증대함으로써 농촌지역 주민들의 빈곤탈피를 도모하고 산업활동의 진작을 통해 농촌지역의 경제를 활성화를 도모하고 있음.

#### □ 농외소득증대정책의 성과와 문제점

- 농외소득 증대정책의 일환으로 비록 영세한 수준이기는 하지만 농촌지역에 많은 수의 특산단지와 농산물 가공공장이 설립되어 농촌 지역 주민들에게 부업 및 일자리를 제공하였음.
  - 특히 농공단지는 5000여개의 업체를 유치하여 12만개의 일자리를 창출하였으며, 농촌관광 및 휴양자원 개발사업은 그간 농어촌산업을 공장유치의 측면에서만 바라보던 시각을 확대하여 농어촌이란 공간적 범위에 존재하는 다양한 유·무형의 자원을 활용하여 부가가치를 증대할 수 있는 가능성을 제시하고 주민 소득증대는 물론 역량강화에도 기여
- 농외소득 증대를 위한 다양한 정책적 시도에도 불구하고 충분한 성과를 얻지 못하였는데, 이는 입주업체가 농촌지역의 부존자원과 연계성이 적고 농가구원들의 농외활동 참여가 저조하여는 노동력 확보가 어려운 등 산업정책으로서 한계도 있었음.
  - 농촌지역의 환경변화를 고려하지 못한 채 사업의 무리한 추진은 결국 저조한 가동률로 나타나는데 농어촌특산단지와 농산물가공산업의 경우 조성한 사업장 대비 실제 가동률은 각각 39.3%와 57.9%에 불과
  - 농공단지의 경우 많은 일자리를 창출하였지만 현지주민 채용률이 62.5%, 현지 농가구원 채용률은 13.0%에 그쳐 농외소득 증대나 농어촌주민들을 위한 일자리 창출이라는 당초의 목적을 달성하는 데에는 미흡
- 농공단지 입주업체들은 지역의 부존자원과 연계성이 취약하고 지역경제에 뿌리내리지 못하는 경우가 많아, 농촌지역의 노동력 부족과 임금상승, 지가인상과 같은 내부여건의 변화와 대도시 및 수도권의 규제완화나 후발국들의 공장입지 개선과 같은 외부여건 변화에 따라 언제든지 해당 농촌지역을 떠날 수 있는 개연성도 상존하고 있음.

- 농공단지개발은 농림수산식품부와 지식경제부, 국토해양부, 환경부 등 여러 부처가 공동으로 추진하고 있는 사업인 만큼 이들 부처 간 유기적인 협력 부족과 이에 따른 효율적인 지원이 어렵다는 추진체계 상의 문제도 노출
- 농촌관광 및 휴양자원 개발사업의 경우 농촌지역 활성화를 위한 새로운 활로 모색을 추진하였지만 여전히 경영능력과 서비스 부족 등으로 사업 활성화에 어려움을 겪고 있음.

〈표 5〉 주요 농외소득원개발사업의 성과와 문제

사업명	주요 성과	문제점
농공단지 개발사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2008년 현재 385개 농공단지 지정</li> <li>- 분양률(96.8%), 가동률(93.7%)</li> <li>- 5,372개 공장 입주계약, 총 고용은 116,191명(현지주민 72,645명, 현지농가구원 15,052명)</li> <li>- 누적실적 기준 28조 8,449억원 생산, 67.5억 불 수출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역부존자원과 연계성 미흡</li> <li>- 농림부 외 3개 부처의 분산 추진에 따른 효율적 지원 미흡</li> <li>- 지정 및 관리부서와 유기적인 협조 미흡</li> </ul>
농어촌 특산단지	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2006년까지 총 1,918억원을 지원하여 1,532개소 조성, 이중 602개소 운영 중</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개발 가능성이 있는 자원이 존재하나 체계적인 개발 미흡</li> </ul>
농산물가공산업 육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2007년까지 2,967억원을 지원하여 전통식품 815개, 산지일반가공 299개소 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기업규모의 영세성, 판로미흡, 선도인력 부족으로 발전 한계</li> </ul>
농촌관광 및 휴양자원 개발사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>2008년 말 현재;</li> <li>- 녹색농촌체험마을 365개소</li> <li>- 휴양단지 16개소</li> <li>- 관광농원 430개소</li> <li>- 농어촌민박 15,227개소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도시민을 유치, 수용할 수 있는 숙박 시설 및 다양한 체험, 휴게 공간 등 농촌 인프라 미흡</li> <li>- 서비스 수준이 낮고 리더 부족</li> <li>- 홍보 및 마케팅 미흡</li> </ul>

- 농식품부는 지역의 부존자원을 활용하는 농어촌특산단지나 전통식품산업육성 및 농산물가공·유통사업을 통해 시설 및 운영자금을 지원해 왔으나 대부분이 규모의 영세성과 원료확보의 곤란, 경영능력과 자금 부족 등으로 어려움을 겪어 왔음.

- 농촌지역에 입지하는 업체를 대상으로 당면문제를 문의한 결과 규모의 영세성(17.5%), 원료확보 곤란(15.3%), 경영능력 부족(13.9%), 우수인력과 노동력 확보 어려움(10.2%), 시설 및 운영자금 부족(9.5%), 그밖에 연구개발 미흡, 소비자 인지도 취약, 시장확보 어려움 등을 지적하고 있음(이동필 외, 2007a).

□ 지역의 부존자원을 활용한 특화산업육성정책

- 1970~90년대의 국토 균형개발과 수도권 공업입지 제한, 지방공업단지 조

성, 농외소득원 개발 노력 등에도 불구하고 도·농간의 소득과 취업기회, 삶의 질에서 격차는 확대되어 왔음.

- 이를 완화하기 위해 「농업인등의삶의질향상에관한특별법」과 「국가균형발전특별법」 등을 제정하고 여러 부처에서 경쟁적으로 다양한 지역특화산업 육성정책을 추진하고 있음.
- 지역의 고유한 부존자원인 향토자원을 개발하여 다양하고 개성 있는 1·2·3차 융복합산업으로 연계·발전시키는 소위 내생적 발전전략(endogenous development)을 추구하고 있음.
- 그동안 농어촌산업은 농외소득 증대나 외부 기업의 농촌지역 유치라는 단편적 관점에서 접근되어 왔으나, 지속가능성과 지역적 파급효과 등의 측면에서 한계에 직면하였음.
- 따라서 향토자원을 개발하여 차별적이고 내생적인 산업화를 도모함으로써 지속가능한 산업발전을 모색하는 노력들이 시도되고 있는데, 향토자원의 산업화는 지역성과 문화적 특성을 지니는 농촌지역의 자원을 활용한다는 측면에서 차별화된 지역개발과 산업 간 융·복합화를 통해 부가가치를 높일 수 있다는 장점이 있음.

<표 6> 농촌지역 2·3차산업 관련정책의 추진실태

부처별	사 업 명	기간	사 업 내 용
지역발전위원회	기초생활권개발과 포괄적지원	2008	지역개발사업비의 포괄적 지원, 지역특화산업 육성
농식품부	농어촌특산단지	1967	공예품중심, 시설 및 운영비 용자
	전통식품육성사업	1993	전통식품, 시설 및 운영비 용자
	지역특화품목육성사업	1999	지역특산농산물, 균특회계 보조
	지리적표시제도	1999	지리적표시대상 등록, 차별적 유통
	지역농업클러스터	2004	지역농업 육성
	신활력사업	2005	지역특화산업육성, 균특회계 보조(시군당 연30억원씩 3년간 3차례)
	향토산업육성사업	2005	향토자원의 산업화, 균특회계 보조(시군당 30억원/3년)
중기청	지역특화산업육성사업	1998	지역특화산업육성, 자금·기술·판로지원
행안부	향토지적재산육성사업	2001	향토자원 발굴, 상품생산을 위한 지원
지경부	지역연고산업진흥사업	2004	지역연고산업의 육성
	지역특화발전특구지정	2005	지역특화산업 육성을 위한 규제완화
지자체	지역의 고유사업	-	지역의 부존자원을 활용한 지역특화산업육성

- 농공단지를 조성하고 부업단지 및 농산물 가공단지를 운영하는 등 기존의 농어촌산업정책이 물리적 인프라 조성을 중심으로 전개된 반면, 최근에는 산업활동의 주체들 간 연계 및 네트워킹 등 관련된 소프트웨어 정책이 강조되고 있음.
- 이러한 변화에 따라 산업의 발전과 경쟁력 강화를 위해 지역혁신체계의 구축과 산업클러스터의 형성을 강조하게 되었음.

#### □ 지역특화산업육성정책의 성과와 문제점

- 순창고추장과 고창복분자, 보성녹차 등 지역의 부존자원에 기초한 특화산업의 육성을 통해 고용창출과 매출액 신장 등 농촌경제 활성화의 가능성을 보여줌에 따라 지역에 특화된 자원을 발굴하여 이를 산업화하려는 소위 특화산업개발이 붐을 일으키고 있는 것은 지역특화산업육성정책의 성과로 이해할 수 있음.
- 특히 사업의 선정 및 추진과정에서 어느 정도 지방자치단체의 재량권을 보장하는 신활력사업과 공모제를 통해 보조금을 지원하는 향토산업육성사업, 지역특구 및 지리적표시제를 통한 규제완화와 홍보, 틈새시장 공략을 통한 차별적 유통이 가능해지면서 문경오미자, 영동포도, 상주꽃감, 성주참외, 하동녹차, 화천산천어축제 등 다양한 지역특화산업 육성사례가 나타나고 있음.
- 하지만 지역특화산업 또는 향토산업의 개념과 정책대상이 너무 포괄적이어서 정책의 지향점이 불분명하고, 사업간에 혼선을 빚고 있는 등 문제점도 제기되고 있음.
- 신활력사업과 향토산업육성사업, 지역특화품목육성사업의 경우 지역의 고유한 자원을 산업화하여 차별적으로 유통하는 것이 부가가치를 높이는 핵심이지만 쌀이나 고추, 고구마, 한우 등 어느 지역에서나 생산되는 농축산물을 사업대상으로 선정하거나 상업적 생산이 이루어지지 않는 품목까지 포함하여 사업성과를 충분히 얻지 못하는 경우가 발생
- 또한 관련 사업들 간에 아무런 연계성이 없이 부처별로 소규모 사업을 분산, 중복 추진하거나 일선 지방자치단체에서 관련 사업을 종합적으로 추진하지 못함으로써 비효율을 초래하고 있음.
- 대표적인 지역특화산업육성사례라 할 수 있는 고창복분자나 보성녹차, 순창고추장 등은 각기 다른 중앙정부로부터 4~5개 이상의 유사목적 사업을 별도의 체계를 통해 지원받고 있음.

<표 7> 지역특화품목 선정과 관련사업의 추진사례

부처	사업명	사례지역				
		순창	보성	고창	장흥	남원
농식품부	신활력사업(70개시군)	장류	녹차	복분자	생약초	허브
	향토산업		대마	향토테마	호박	빵, 추어탕
	지역특화품목육성사업	20개	?	5개	4개	4개
	지역농업클러스터사업		녹차			흑돈
	지리적표시제	고추장	녹차	복분자주		
지경부	지역혁신특성화사업(RIS)	장류산업	녹차	복분자 경관	생약초 한방	허브
	지역특화발전특구 지정	장류특구		복분자		허브
중기청	지역향토산업 지정	장류		복분자	표고버섯	목공예

- 신활력사업, 향토산업육성사업 및 지역특화품목육성사업 등에 적용하고 있는 지원제도가 과연 시·군 단위 지역특화산업체의 전문성과 기술 및 자본 부족, 홍보 및 판촉에서 취약성 등 고질적인 문제를 제대로 해결할 수 있는냐는 점에서 의문이 제기되고 있음.
- 한우, 한약재, 전통주, 녹차 등 유사한 품목에 대해 많은 지방자치단체가 각기 특화사업 대상으로 선정하고, 제각기 고유한 브랜드를 부착하여 각기 홍보, 판촉 함으로써 규모의 경제나 시너지효과를 얻지 못하고 여전히 소규모 분산·중복 추진되고 있음.
- 지방자치단체의 담당자들에게 지역산업정책 추진과정의 문제점을 문의한 결과 관련사업체의 역량 부족과 전근대적인 생산방식(29.8%), 체계적인 지원체계구축 미흡(25.5%), 시·군단위 지원기관 및 전문인력 부족(25.5%), 지역실정에 맞는 특화산업 육성을 위한 지원정책의 부재(19.1%)등을 지적하고 있음(이동필 외, 2007a).
- 지역특화산업은 그 지역에 연고를 둔 고유한 원부재료와 제조방법이 사업의 핵심인데, 대부분 구두로 전승되거나 비체계적인 형태로 존재하여 지적재산권으로 보호하지 못하고 어느 지역에서 성공하였다고 하면 너도나도 이를 모방하여 결국 과잉투자나 자원낭비를 초래하고 있음.
- 특히 농림수산물은 생산의 특성상 지역의 자연조건과 밀접한 관련이 있기 때문에 지역명칭을 브랜드로 사용하는 경우가 많지만 이에 대한 체계적이

고 종합적인 관리가 이루어지지 못하고 있음.

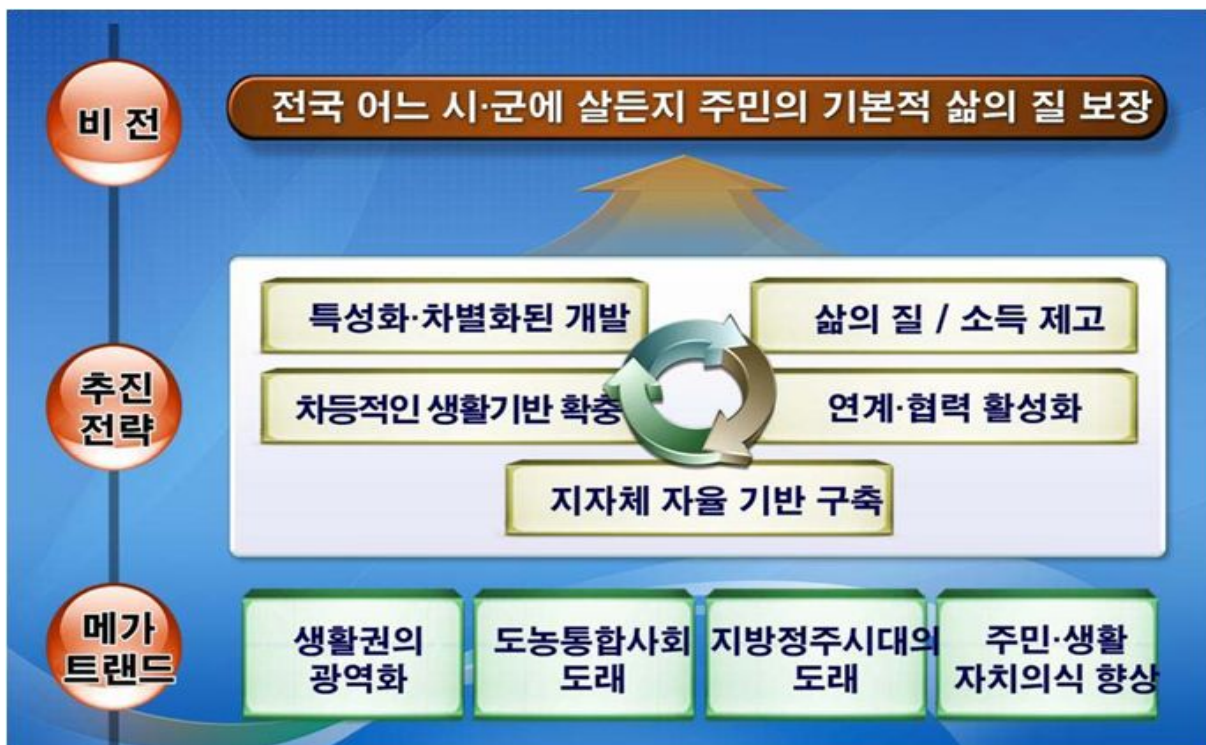
- 정책사업별 문제점을 보면 향토산업육성사업의 경우 제품수요 감소, 가격경쟁력 약화, 제품표준화의 어려움, 업체의 영세성과 인력 부족, 기술 및 노하우 부족, 전후방 연계의 미흡 등 기업 관점에서의 문제 노출하고 있으며, 대상의 포괄성으로 정책목적이 모호하거나 다른 사업과의 차별화 부족 등의 문제 제기
  - 신활력사업은 지역발전 역량을 강화하고, 성장동력을 창출할 수 있는 사업 발굴이 부진하고, 지방자치단체의 고유한 아이디어가 없이 외부 용역 중심의 사업추진, 그리고 백화점식 사업구상이나 단위사업들의 연계성 결여 등 문제 제기
  - 지역특화품목사업은 농산품만을 대상으로 하는 한계를 가지고 있으며, 지역에 따라 10~20개 품목으로 소규모 분산투자하여 선택과 집중 결여, 대부분의 품목이 다른 지역에서 지정한 품목과 중복되고 있어서 엄밀한 의미에서 다른 지역에는 아예 없거나 특히 그 지역에 많은 것, 또는 그 지역의 독특한 다른 특징을 가진 것 등 소위 지역특화산업이 갖추어야 할 요건을 충족하지 못하고 있음.
- 이와 같은 소규모 분산적인 지역특화산업정책 추진상의 문제점을 극복하고 지역의 여건과 부존자원을 바탕으로 차별화된 특화산업을 발굴, 육성하기 위해 이명박정부는 지역개발에 필요한 중앙정부의 예산을 지방자치단체에 포괄적으로 지원하여 사업의 선정 및 추진과정에서 지방자치단체의 재량권을 확대하고 있음.
  - 사업초기라 아직도 그 성과를 평가하기는 이르지만 중앙정부의 예산확보하기 위한 소모적인 경쟁에서 벗어나 지역 스스로가 지역발전계획을 마련하고 그 지역이 필요한 사업을 골라 집중적으로 추진함으로써 지방자치단체가 중심이 된 내발적 지역개발의 새로운 전기를 마련하게 된 점을 높이 평가할 수 있음.

## 4. 포괄보조금제도와 지역특화산업의 발전방향

### □ 기초생활권 개발구상과 포괄적인 재정지원

- 이명박정부는 광역경제권 및 초광역경제권과 함께 기초자치단체에 거주하는 주민들의 생활에 필요한 기본 수요를 현지에서 충족시킬 수 있도록 자율적 특화발전을 지향하는 기초생활권개발 정책을 추진하고 있음.
  - 기초생활권개발은 “지역에 살고 있는 모든 주민들이 안정된 일자리와 소득을 창출하며, 일상생활에 필요한 수요를 균질적으로 충족함으로써 풍요롭고, 쾌적하고, 지속가능한 지역사회를 만들어 가려는 것”임
  - [그림 2]에 제시한 기초생활권 개발구상은 기존의 지역간 산술적 균형에서 지역별 특화발전으로 전환을 의미하며, 지방자치단체의 재량권을 보장하고, 관련사업과 연계를 강화하기 위해 재정의 포괄적 지원을 강조하고 있어서 지역의 특성을 살린 특화산업의 발전을 지원하는 적극적인 정책수단이 될 수 있음.

[그림 2] 기초생활권 개발구상



- 2010년에는 농식품부와 지경부, 행안부, 문화부, 복지부 등 11개 부처에서 개별적으로 추진하던 210개 단위사업(광특회계 9조 6천238억원)을 5개 지역별 사업분야와 19개 기능별 사업분야 등 24개 사업군으로 구분하여 포괄적으로 지원할 계획임.
- 지역별사업은 전국을 성장촉진지역과 도시활력증진지역(국토부), 특수상황 지역(행안부), 도서지역식수원개발(환경부), 그리고 일반농산어촌(농식품부)으로 나누고 관련 사업비를 시·군·구에 배정하여 예산한도 내에서 자율 편성
- 기능별사업은 예를 들어 농식품부, 농진청, 산림청이 추진하던 38개 사업을 5개 사업군으로 통합하여 시도가 신청한도 내에서 지역의 실정에 맞는 사업을 선택하여 재원을 배분할 수 있도록 시·도에 재량권을 부여

〈표 8〉 포괄보조금과 지역개발 관련사업의 재편내역

구 분	부 처	포괄보조 사업명	사업재편 이전 세부사업
시도 자율 편성 사업	문화부	①문화시설 확충 및 운영 ②관광자원 개발 ③체육진흥시설 지원 ④지역문화산업 육성지원	· 박물관, 문예회관 등(15개) · 문화도시, 관광지 개발(11개) · 운동장, 수영장 등(11개) · 문화콘텐츠센터 등(8개)
	문화재청	⑤문화유산 관광자원화	· 지역문화유산개발 등(5개)
	농식품부	⑥농어촌자원복합산업화지원 ⑦농어업기반정비	· 도농교류활성화 등(13개) · 밭기반 정비 등(13개)
	농진청	⑧지역농촌지도사업 활성화	· 농촌지도기반 조성 등(5개)
	산림청	⑨산림경영자원 육성 ⑩산림휴양·녹색공간조성	· 임산물 수출촉진 등(3개) · 휴양림, 수목원 등(4개)
	지경부	⑪지역특성화산업 육성	· 섬유패션산업 등(10개)
	중기청	⑫전통시장 및 중소유통물류 기반 지원	· 전통시장 시설현대화 등(2개)
	복지부	⑬청소년시설 확충	· 공부방, 수련시설 등(2개)
	환경부	⑭상수도시설 확충 및 관리 ⑮자연환경 보전 및 관리	· 생활용수공급 등(4개) · 자연환경보전 등(2개)
	국토부	⑯해양 및 수자원 관리 ⑰대중교통 지원 ⑱민자유치접속도로 지원 ⑲지역거점 조성지원	· 연안정비 등(3개) · 물류단지 지원 등(5개) · 가덕대교 건설 등(6개) · 국민임대산단 조성 등(2개)
시군구 자율 편성 사업	국토부	⑳성장촉진지역 개발	· 개축지구 지원 등(2개)
	행안부	㉑특수상황지역 개발	· 접경지역 지원 등(15개)
	국토부	㉒도시활력증진지역 개발	· 주거환경 개선 등(16개)
	농식품부	㉓일반농산어촌 개발	· 전원마을 조성 등(15개)
	환경부	㉔도서지역식수원 개발	· 도서지역 식수원 개발(1개)

[그림 3] 광특회계사업에 대한 포괄보조금제도 도입

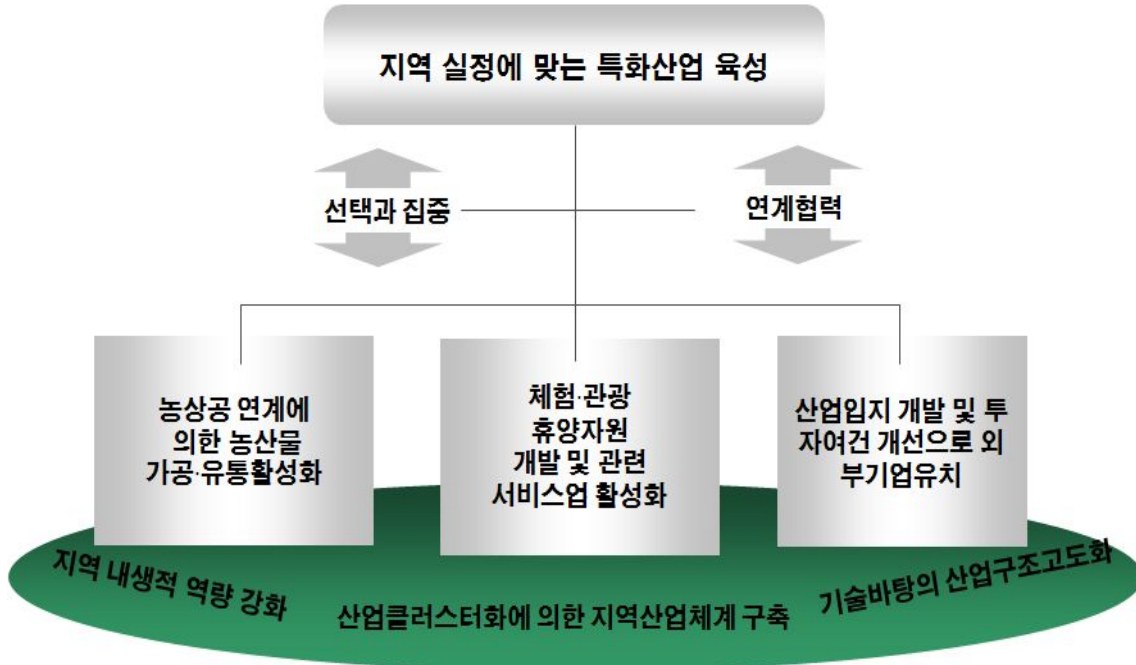


- 2010년 광특회계의 지역개발계정에 포함된 농어촌자원복합산업화 지원 예산은 2천219억원인데 여기에는 농어촌자원복합산업화사업에는 특화품목육성(841억원), 향토산업육성(53억원), 복합사업(154억원), 농공단지조성(523억원), 농어촌테마공원(211억원), 녹색농촌체험마을(82억원), 어촌어항관광개발(55억원) 등이 포함되어 있음.
- 일반농산어촌개발사업으로 분류되어 있는 신활력지역지원(1천496억원), 소도읍육성(401억원), 농촌마을종합개발(1천577억원), 어촌종합개발(140억원), 개발촉진지구지원(72억원) 등 관련사업과 연계추진도 가능하기 때문에 포괄적지원제도의 도입으로 지역실정에 맞는 특화산업의 선택적 육성이 가능하도록 여건 마련
- 최근 경북 영주시와 봉화군이 기초생활권발전계획을 공동으로 수립하고 연계협력사업 추진, 고창·정읍·순창 등 3개 시군이 복분자광역클러스터사업을 통해 기술개발과 마케팅·관광 등 복합산업화 추진, 경북 봉화·영양·청송·강원도 영월이 BY2C간 협력을 통해 사과 공동 품질관리 및 가공시스템 구축, 한약재를 생산하는 10개 시군이 공동으로 한방약초산업 추진, 지리산일대 7개 시군이 지리산권개발조합을 결성하여 공동연계사업 추진, 접경지역 10개 시군이 연계하여 D M 생태·문화관광을 개발하는 등 다양한 사례가 나타나고 있음.

□ 지역특화산업의 발전을 위한 새로운 전략구상

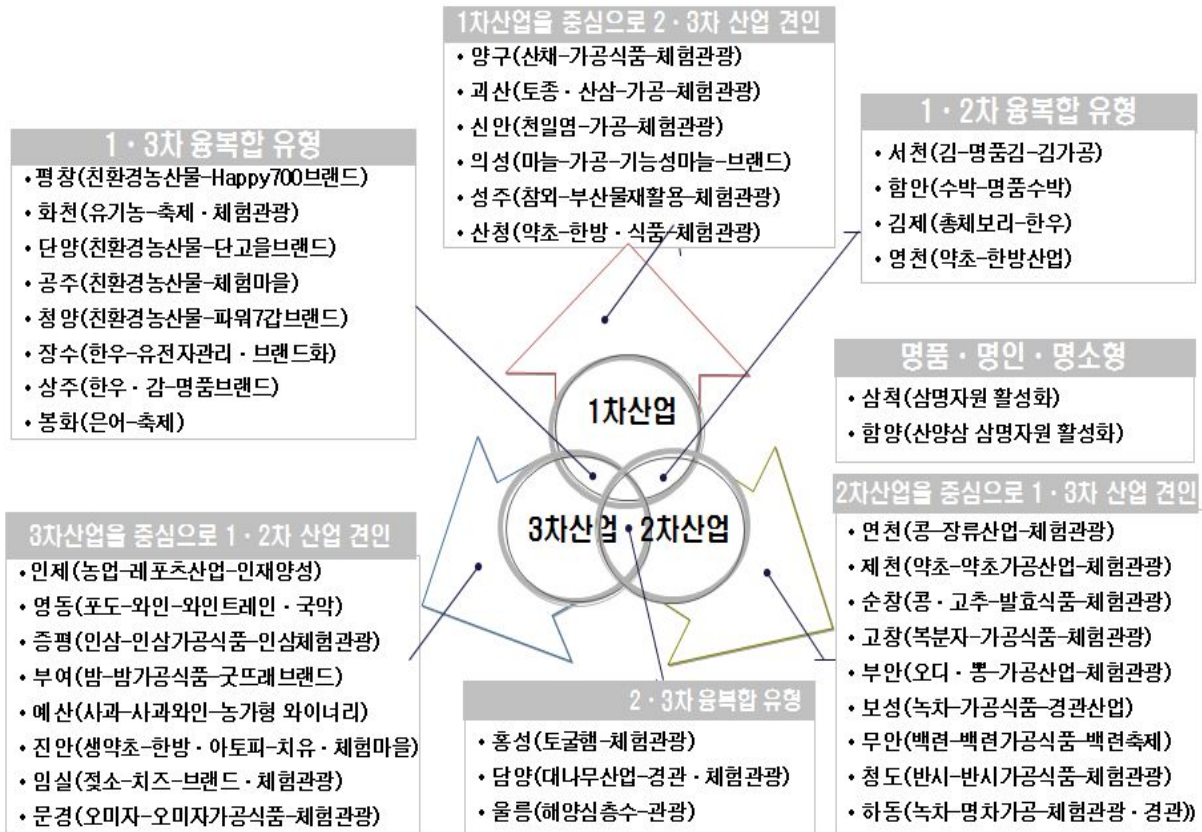
- 농촌지역을 둘러싼 여건변화는 세계화와 개방화의 진전으로 무한 경쟁의 시대가 도래하고, 국내외 시장에서 살아남기 위해서는 선택과 집중에 의한 지역특화산업의 육성과 경쟁력 강화가 필요
  - 농촌인구 감소와 급격한 노령화의 진전은 농업의 경쟁력을 떨어뜨리고 있는 가운데 한편으로는 일터, 삶터, 쉼터로써 농촌지역의 가능성에 대한 새로운 인식이 제고되고 있음. 특히 웰빙과 여가를 중시하는 소비자를 중심으로 건강·기능성식품과 관광문화산업 등 새로운 산업이 나타나고 있음.
- 그동안 특산단지과 관광농원 조성 등 농가의 농외활동을 촉진하거나 지방공업단지 건설과 농공단지개발로 외부기업을 유치하여 농촌경제를 활성화하려는 시도가 있었으나 원료나 기술, 인력활용 등에서 지역경제와 연계가 부족하여 기대에 미치지 못함.
  - 고창북분자, 보성녹차, 순창고추장, 이천도자기 등 나름대로 전국적 명성을 얻고 지속적으로 성장 발전하고 있는 농어촌산업의 경우 대체로 다음과 같은 전략적 바탕위에 경쟁력을 가지고 있는 것으로 알려짐(이동필외, 2008a).
    - ① 지역특성을 파악하여 대표적인 부존자원(차별화된 자원 또는 지역브랜드이미지 등)을 활용한 차별화된 특성화전략
    - ② 1·2·3차 산업의 융·복합화로 지역의 기반산업과 연계하여 부가가치 증대
    - ③ 관련 업체 및 기관 간 네트워크를 통한 연구개발 및 정보공유로 공동문제 해결과 상품개발, 브랜드화 및 시장개척을 위한 클러스터적 접근
    - ④ 원료·제조방법, 명성 등 지적재산권의 권리화와 품질관리
    - ⑤ 지방자치단체가 주도적으로 특화산업육성을 위한 계획을 수립하고, 관련 업체 및 외부전문가 도움을 받아 홍보·판촉 등 전략적 접근
- 농촌지역의 산업 활성화를 위해서는 선택과 집중이란 원칙에 따라 상대적으로 경쟁력을 가진 특화품목을 선택하고 지자체의 역량을 결집하여 여타의 산업과 차별화 할 필요가 있음. 농촌지역의 여건상 ① 지역의 대표적인 부존자원인 농림수산물의 부가가치를 높이기 위한 가공·유통사업의 활성화, ② 체험·관광·휴양자원의 개발 및 사회적 기업 등 서비스산업 활성화, ③ 지역의 자연경관과 역사·문화 등 각종 차별화된 자원을 활용한 다양한 지역특산물 육성, ④ 산업입지의 개발 및 규제완화를 통한 외부기업 유치 등의 전략을 고려할 수 있음

[그림 4] 농촌지역의 일자리창출을 위한 산업 활성화 방향



- 지역산업 발전전략 중에서도 유·무형의 부존자원을 활용하여 타 지역에서 찾아보기 어려운 고유한 지역특화산업을 육성하는 것은 산업의 경쟁력 확보는 물론 문화적 정체성을 확보할 수 있다는 점에서도 중요한 정책수단이 될 수 있음.
- 특히 농림수산물을 포함한 깨끗한 자연경관, 사찰이나 한옥 등 유·무형의 문화유산 등 지역의 부존자원을 활용한 1·2·3차 산업의 융·복합화로 부가가치를 높이는 향토산업 및 문화관광사업 등 특화산업육성 방안이 새로운 지역개발전략으로 부각

[그림 5] 시군별 지역특화산업의 발전유형

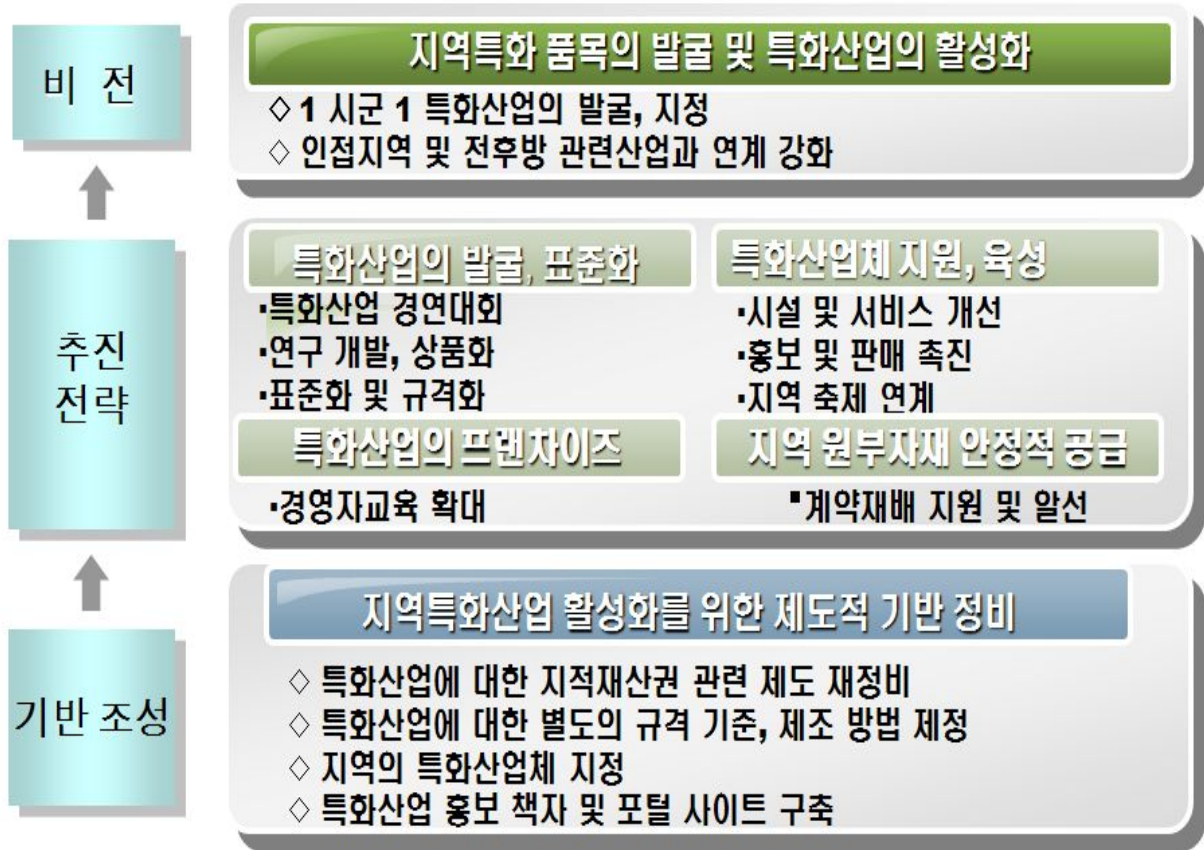


자료: 한광석. 2009. 성공적인 향토산업육성사업추진메뉴얼

□ 지역특화산업의 발전방향

- 지역특화산업의 발전을 위해서는 [그림 6]과 같이 정책대상, 즉 특화산업의 범위를 구체화하고, 시·군당 한 두개의 대표적인 품목을 지역특화산업으로 선정하여 전략적으로 접근할 필요가 있음.
- 이때 지역의 특성을 살린 고유한 산업의 개발을 위해서는 지방자치단체가 대상사업의 선정은 물론 추진과정에서 재량을 가지고 수행할 수 있도록 관련 사업비의 포괄적 지원과 사업계획의 수립 및 추진에서 지방자치단체의 재량권 강화 등 추진체계의 정비가 선행되어야 함.
- 지역특화산업을 육성하려는 새로운 접근방법은 여러 부처의 관련 사업을 조정하여 산업클러스터의 육성이란 관점에서 시너지효과를 얻을 수 있도록 체계적인 접근 필요

[그림 6] 지역특화산업 육성을 위한 정책구조



- 지역특화산업 활성화를 위한 정책과제로는 관련사업 추진체계의 정비와 함께 지역의 향토자원에 대한 조사 및 발굴과 이를 바탕으로 지역특화산업을 선정하고 차별적으로 유통하기 위해 향토색 짙은 고유 상품의 개발, 장인정신을 가진 전문 인력의 육성, 지역공동브랜드의 개발과 홍보 및 판촉 강화, 관련부문과 협력을 위한 네트워크 강화, 지적재산의 권리화와 품질 관리제도의 정비 등

## 5. 지역특화산업의 육성 위한 정책과제

### 가. 향토자원에 대한 일제조사 및 지역특화산업의 선정

- 지역특화산업의 생명인 타 지역과의 차별성은 향토자원의 특성에서 비롯되므로 지역의 부존자원을 조사해서 개발할 가능성이 있는 고유한 자원을 발굴하고, 이를 대상으로 지역특화산업을 육성하는 것이 중요한 과제임.
- 우리나라에는 400~900여종의 향토자원이 있는 것으로 파악하는가 하면, 향토음식만도 3,000여종에 이른다는 보고(이동필외, 2007b)도 있어서 지방자치단체가 지역의 향토자원에 대한 전수조사를 실시하여 개발 잠재력이 있는 자원을 발굴할 필요가 있음.
- 향토자원을 선정하는 기준은 얼마나 그 지역에 집적되어 있는지, 특화계수를 이용하거나, 이미 형성된 명성과 기타 지역민들의 개발의지 등이 중요한 요소가 될 수 있을 것임.
- 발굴된 자원의 활용 형태와 자원특성에 따라 향토자원 데이터베이스를 구축, 동일품목에 대해 여러 지역이 중복해서 신활력사업 또는 향토산업육성 대상으로 지정함으로써 야기되는 과잉생산 등의 부작용을 방지하고, 유사 품목을 생산하는 지역 간의 협력을 통한 시너지효과를 제고할 수 있도록 체계적으로 관리
- 지역특화산업 사업대상의 선정은 지자체가 중심이 되어 지역을 대표할만한 아이템 중 개발잠재력이 있는 산업을 선정하되 선택과 집중, 그리고 ‘1 시·군, 1 명품’이란 원칙하에 사업성과 자원 및 기술의 지역 연고성, 전통성, 집적화 정도, 전국적 명성과 브랜드이미지 등을 고려하여 선정할 필요가 있음.
- 대상품목은 농특산물의 생산 및 유통+가공+관광, 문화, 역사, 서비스 관련 사업과 연계성을 고려하여 지역의 기반산업인 농림수산물 생산을 기초로 한 1·2·3차 산업의 융·복합화에 초점을 맞추어 고부가가치 상품 개발

### 나. 지역특화산업 육성을 위한 정책수단 발굴

#### 1) 창업지원과 기술 및 경영지도

- 지역특화산업체의 역량을 강화하기 위해서는 기술 및 경영능력을 제고할

- 필요가 있음. 지역특화산업으로 지정된 업체의 경우 직업훈련기관이나 인근 대학에 부설된 최고경영자과정을 통해 필요한 기술을 습득할 경우 소요 경비의 일부를 보조하는 등 교육 및 훈련지원 방안을 강구할 필요가 있음.
- 지역특화산업체 내에서 자체적으로 필요한 전문 인력을 사내훈련을 통해 양성할 경우 일정 기간 동안 훈련비의 일부를 정부 및 지방자치단체가 지원
  - 지방자치단체의 지역특화산업의 발굴 및 계획수립, 그리고 사업수행에 필요한 역량강화를 위해 교육 및 훈련, 컨설팅 강화
- 농업기술센터에 창업보육센터를 설치하거나 지역별 상공회의소나 대학에 부설되어 있는 창업보육센터를 활용하여 지역특화산업 관련 사업의 창업을 지원하고, 경영에 필요한 전문지식을 지속적으로 자문하는 컨설팅제도를 도입, 운영할 필요가 있음.
- 기존 신활력사업에 대한 컨설팅을 담당하는 FD(family doctor)제도를 정비하여 주요 품목 및 분야별 전문가 풀을 구성하고, 농상공(農商工)연대를 확대하여 기술 및 경영 등을 종합적으로 지원
  - 관련업체와 네트워킹을 통해 기술노하우 공유하고, 지역의 지적재산권에 대한 등록 및 활용 등을 위한 상담회의 개최나 포럼운영, 기술경영지도시 적극 지원
- 2) 연구개발 및 포장디자인 개선
- 시장여건의 변화에 대응하여 지역특화산업이 경쟁력을 확보하기 위해서는 원료 및 제품의 기능과 효용을 검증하고, 소비자 선호에 맞는 다양한 제품 개발은 물론 포장과 디자인 개선 등이 선결요건임.
    - 순창고추장은 당초 단순한 고추장생산에서 여러 종류의 장아찌제품으로, 최근에는 된장과 청국장, 간장으로 제품을 다양화하고 소비자들의 선호에 따라 용기모양의 용기 개발
    - 남원목기는 제기수요의 감소에 따라 생활용기를 개발하고 옷칠을 통한 기능성제품으로, 보성녹차는 다양한 음식(녹돈, 녹차아이스크림, 녹차된장) 및 녹차비누 등 녹차제품 개발
  - 대부분의 지역산업체는 규모가 영세하여 새로운 제품이나 디자인개발을 위한 연구투자의 여력이 없기 때문에 농림수산식품기술기획평가원이나 농촌진흥청 등이 가진 정책연구비를 통해 이를 수행하거나, 대학과 연구소를 통해 개발한 경우 연구비의 일정부분을 매칭펀드 형태로 지원하는 방안을 강

구할 필요가 있음.

- 지방자치단체가 지정한 지역특화산업에 대한 포장·디자인개선을 위한 연구개발 시 정부출연기관의 참여와 지원을 촉진하고, 이천도자기나 고창복분자와 같이 관련 산업이 고도로 집적된 경우 해당 지역특화산업연구소의 설치·운영 지원

### 3) 특화산업단지 지정 및 종합적인 지원

- 지역특화산업은 대체로 특정지역에 집적되어 있다는 특징을 가지고 있음. 예를 들어 강경젓갈, 남원목기, 보성녹차, 순창고추장, 이천도자기 등은 수많은 업체가 집적되어 있는 바 이와 같이 지역에 특화산업 관련사업체가 집적된 지역을 ‘특화산업전문산업단지’로 지정하고, 인프라시설과 입주업체에 대해 종합적으로 지원하는 방안을 강구할 필요가 있음..
- 기존의 공업단지나 산업단지에 대해 공장용지와 함께 진입도로, 공업용수·전기·오폐수처리시설 등 인프라를 구축해 주는 만큼 특화산업전문단지에 대해서도 이에 준하는 지원혜택을 부여하여 지역특화산업 육성을 위한 허브기능을 담당하도록 기능부여
- 지역특화산업전문단지에 대해서는 지역특화산업발전을 위한 특구제도를 연계하여 자본유치 및 효율성 제고를 위한 규제완화
- 지역특화산업의 발전을 위해 저렴한 산업인프라의 제공, 창업절차의 간소화, 입주업체에 대한 조세 및 금융지원 강화, 공동시설의 설치 및 원료수매자금 지원, 지방자치단체의 역량강화 등 종합적인 지원시스템 구축해야 함.
- 지역산업체가 생산한 제품의 홍보 및 판매촉진을 위해 소비지에 지역특산물 전시홍보관 설치·운영, 지역상품 안내 팸플릿 제작, 지역상품취급인터넷쇼핑몰 개설 등과 함께 지역상품전개최, 지역내 소비운동 전개 등 다양한 이벤트 개최

## 다. 기초생활권개발제도 정비 및 포괄적 지원방식의 보완

- [그림 2]에 제시된 기초생활권개발 구상은 공간적으로 시군단위 행정구역을 대상으로, 사업대상의 내용과 범위에 있어서는 안정된 소득기회의 제공에서부터 교육·의료·문화 등 생활환경과 복지문제까지 주민들의 삶의 질 향상과 관련된 전 분야를 포괄하고 있음. 광특회계를 통해 지원하는 사업예산은 한정되어 있어서 기초생활 수요를 현지에서 공급하려는 당초의 정책취지를

제대로 살리지 못하고 있으며, 여전히 형식적인 계획을 수립하거나 부처별 중복관리의 한계를 노출하고 있음

- 광특회계의 지역개발사업비에 기존의 부처별 관련 예산을 포함하여 지방자치단체에 포괄적으로 지원하는 예산규모를 대폭 확대하고, 기초생활권개발을 위한 사업공간과 대상사업을 지역특화산업의 육성이나 읍면단위 농촌중심지의 생활환경 정비 등으로 한정하여 사업범위 구체화
- 또한 농촌지역에 해당하면서도 농식품부가 관리하는 일반농산어촌지역(120개 시·군)과 행안부가 관리하는 접경지역(15개 시·군·구) 및 성장촉진지역에서 제외된 도서지역(372개 개발대상도서) 등 특수상황지역, 그리고 국토부가 관리하는 일반농산어촌지역 중 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 관계부처 장관이 지정하는 성장촉진지역(70개 시·군)을 통합하여 하나의 부처가 지역의 발전정도에 따라 차별적으로 지원하는 방안을 강구해야 함.
- 지방자치단체로 권한위임에 따르는 책임소재를 분명히 하기 위해 지역발전위원회가 종합적이고 체계적인 모니터링 및 평가체제를 구축하고 인센티브와 패널티를 통해 선택과 집중, 도는 연계협력을 조장
- 시군단위의 종합적인 중장기발전계획으로 기초생활권계획의 수립을 독려하고 있으나 기존의 도시기본계획과 관리계획, 농업농촌발전계획, 삶의질향상기본계획, 농촌활력증진계획 등 유사계획과 차별성을 갖기 어려우며 특히 광특회계에 배정된 소규모 예산으로 종합계획을 수립하더라도 실천성이 떨어질 우려가 있음.
- 농촌지역을 대상으로 한 각종 계획제도를 정비하고, 지방자치단체 입장에서 여러 부처가 추진하는 지역특화산업 관련 사업을 묶어 체계적, 종합적으로 추진할 수 있는 법적 근거와 계획제도 마련
- 기초생활권계획의 일환으로 지역산업발전계획을 수립하되 여기에는 균특회계의 지역개발계정에 포함된 복합산업 활성화 관련 사업을 중심으로 개별 부처의 일반예산이나 기금사업, 그리고 지방자치단체에서 자율적으로 추진하는 지역산업육성 관련 사업까지 포함, 또는 연계하여 지역특화산업으로 추진할 수 있도록 상향식 지역산업육성계획을 수립, 추진

## 라. 지역특화산업 관련정책 및 인접지역과 연계강화

- 지역특화산업은 지역의 부존자원을 기초로 소득기회와 일자리를 창출하는 것으로 농어촌 지역경제의 활성화를 위해 매우 중요한 과제이지만 <표 7>

에서 알 수 있듯이 관련정책이 여러 부처에 산재되어 종합적이고 효율적인 정책추진에 한계가 있음. 따라서 관련 사업을 통합·조정하여 종합적으로 추진함으로써 재정투자의 효율성을 확보하고 시너지효과를 얻도록 할 필요가 있음.

- 지역특화산업육성과 관련된 정책으로는 농식품부의 신활력사업과 향토산업육성, 지역농업클러스터, 지역특화품목육성사업 등과 지식경제부의 지역선도산업, 중소기업청의 지역향토산업이 있으며 이들 사업과 전후방으로 연계된 수많은 사업들이 제 각기 별도의 체계를 통해 추진되고 있음. 지역의 특성에 맞는 전략산업 육성에 특화한다는 원칙하에 전후방으로 연계된 관련 사업을 조정하여 상호 연계성을 제고할 필요가 있음.
- 또한 광역경제권의 선도산업은 물론 대도시의 지역특화산업과 지역산업단지 등 상위 공간의 산업정책과 연계성을 높이고, 지역에 특화된 산업을 중심으로 인접 시·군이 서로 연계하여 공동으로 가공 및 유통시설을 설치·운영하거나 규격기준을 통일하고 소비자들에게 신뢰를 줄 수 있는 품질관리시스템 도입, 공동브랜드화 등을 통해 규모와 집적의 경제효과를 제고
- 특히 지역특화산업의 창업 및 경영을 저해하는 지나친 규제를 완화하는 「지역특화발전특구에대한규제특례법」에 의한 지역특구(132개)와 특산품의 차별적 유통을 위한 브랜드육성 및 「농산물품질관리법」에 의한 지리적표시(농산물 60건, 임산물 25건, 수산물 7건), 「상표법」에 의한 지리적표시단체표장(34건) 등을 지역특화산업에 대한 지원정책과 연계하여 시너지효과 제고

#### 마. 지역특화산업 육성을 위한 제도정비

- 지역특화산업의 핵심은 차별화된 상품에 있는 만큼 특화상품의 제조에 사용된 원부재료는 물론 제조방법 등과 관련된 지적재산이 중요한 자산이 될 수 있으나 대부분의 지역에서 이를 방치하고 있으며, 일부 유명상품의 지리적 명칭도 불법적으로 남용되고 있어서 권리보호는 고사하고 소비자 혼란까지 초래하고 있는 실정임.
- 춘천닭갈비 384개, 남원추어탕 324개, 보성 녹차 86개, 안동간고등어 22개, 이천도자기 14개, 남원목기 13개 등 다수의 지리적 명칭을 포함한 유사상표가 난립하고 있어서 이들 지역특화산업 관련 지적재산권의 등록 및 관리 필요(이동필외, 2007b)
- 시·군, 또는 읍·면 단위 소규모 지역의 고유한 부존자원을 활용한 향토산

업의 체계적인 육성을 위해 이를 종합적으로 지원·육성 및 관리할 수 있는 제도적인 장치로써 「지역특화산업육성법(가칭)」 제정을 검토할 필요가 있음.

- 향토자원의 개발 및 향토산업 육성에 대해서는 「농업농촌및식품산업기본법」 제38조, 「농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한법률」 제5조 및 제31조, 「국가균형발전특별법」 제16조에 단편적으로 언급되어 있으나 구체적인 정책수단과 연계 부족
- 「지역특화산업육성법」에 포함할 내용에는 지방자치단체장이 지역특화산업으로 생산된 특산품에 대해 원료와 제조방법 등 규격기준을 조례로 정함으로써 자율적인 품질관리의 근거 확보
- 그밖에 ① 지역특화산업 육성의 목적 및 관련 개념의 정의, ② 지역특화산업육성계획의 수립, ③ 지역특화산업 육성을 위한 지원내용과 방법, ④ 지역특화산업육성심의회 구성 및 운영, ⑤ 지역특산품의 지정, 품질관리 및 표시제도의 운영 등에 대한 구체적인 방법 규정

## 참고 문헌

- 김영수 외, 2007, 「지역산업정책 10년의 성과와 과제-지역산업진흥사업을 중심으로」, 산업연구원.  
농림수산식품부, “2009. 농촌지역개발분야 포괄보조사업계획수립 가이드라인”
- 박석두외, 2004, 「농촌 지연산업 활성화 방안」, 한국농촌경제연구원.
- 이동필외, 1995, 「농촌지역 2·3차산업 활성화방안」, 한국농촌경제연구원
- 이동필외, 2004, 「도농간 소득 및 발전 격차의 실태와 원인 분석」, 한국농촌경제연구원.
- 이동필외, 2006, 「농어촌 지역개발·복지분야 지원체계 효율화 방안에 관한 연구」, 기획예산처·농  
식품부.
- 이동필 외, 2007a, 「신활력지역 지원사업 평가·성과측정을 위한 지표개발 및 향토산업 육성을 위한  
체계적 방안·평가지표 개발」, 농촌경제연구원.
- 이동필외, 2007b, 「향토음식산업의 육성방안」, 한국농촌경제연구원.
- 이동필외, 2008a, 「농어촌산업정책 추진체계 개편방안」, 농림수산식품부.
- 이동필, 2008b, “광역권구상과 지역특화산업 육성방안,” 농어업농어촌특별대책위원회.
- 홍진기·김선배, 1999, “지역산업정책의 추진방향과 과제,” 산업연구원 <KIET 산업경제>.
- Berberman, E.J. and E.J. Feser, 1999, “Industrial and Regional Clusters: Concepts and Comparative  
Applications,” *Regional Research Institute*(Web Book).
- Cooke, P., 2002, “Knowledge Economies: Clusters, Learning and Cooperative Advantage,” Routledge.
- Lee, Dong-phil, 2001, “Lessons and Experiences from Rural Transformation: Diversification and  
Employment Creation,” ADBI Seminar, Jaipur, India.
- Porter, M.E., 1998, “Clusters and the New Economics of Competition,” *Harvard Business Review* 76(6):  
pp. 77~90.
- Power, D. & A.J. Scott(eds.), 2004, “Cultural Industries and the Production of Culture,” LD & NY:  
Routledge.
- Queensland Government(Department of Employment and Industrial Relations), 2008, “Industry action Plan  
2008-2010: Rural Industry.”

