

2019. 11

2019~2023 국가재정운용계획

총괄 분야 보고서

1:00 1:30 2:00 2:30 3:00 3:30 4:00 4:30

2019~2023 국가재정운용계획

- 총괄 분야 보고서 -

2019. 11

국가재정운용계획

총괄 분과위원회

총괄 분과위원회

분과위원장 한국조세재정연구원 : 박노욱 재정정책연구실장

재정정책연구원 : 김정훈 재정정책연구원 원장

분과위원 연세대학교 : 하연섭 행정학과 교수

중앙대학교 : 류덕현 경제학부 교수

K D I : 고영선 국제개발협력센터 소장

K D I : 이태석 공공경제연구부장

한국조세재정연구원 : 윤성주 재정정책연구실 연구위원

한국조세재정연구원 : 한종석 조세재정전망센터 연구위원

목 차

제1장 혁신과 포용을 위한 재정정책의 운용 방향	3
제1절 경제·재정의 운용 여건	3
1. 국내외 경제 상황	3
2. 세입 여건	8
제2절 성장(혁신)과 포용을 위한 재정정책의 이론적 논의	10
1. 혁신과 포용 간 인과관계에 대한 이론의 유형	11
2. ‘혁신과 포용’의 실용적 접근	11
3. ‘혁신과 포용’의 도전 과제	13
제3절 혁신적 포용국가를 위한 재정정책의 방향	13
1. ‘혁신적 포용국가’의 기본 정책방향	13
제4절 요약 및 시사점	16
참고문헌	17
〈부록: ’19년 하반기 경제정책방향 설문조사〉	18
제2장 4차 산업혁명 신산업 육성을 위한 정책과제	20
제1절 4차 산업혁명이란	20
제2절 4차 산업혁명 기술 및 산업의 특징	21
제3절 우리나라 4차 산업혁명 대응 및 기술 수준	25
1. 우리나라의 연구개발투자 및 성과	25
2. 우리나라 혁신 환경과 4차 산업혁명 대응 수준	28
제4절 4차 산업혁명 대비 신산업 육성을 위한 정책과제	29
1. 저신뢰 사회의 한계 극복	29
2. 혁신을 위한 공간 창출	32
참고문헌	35
제3장 재정건전성 확보를 위한 재정제도 개혁 방안	36
제1절 재정건전성과 재정규율	36
제2절 재정준칙	37

제3절 중기재정계획체계	39
1. 중기재정계획체계의 의의	39
2. 중기 지출한도 혹은 지출목표치의 설정	40
제4절 전략적 지출검토	42
1. 전략적 지출검토의 의의	42
2. 지출검토의 최근 동향	43
3. 지출구조조정의 향후 방향	46
제5절 재정성과평가제도	47
1. 현황과 문제점	47
2. 재정성과평가제도 개선 방안	50
참고문헌	52
제4장 경제 분야 지출과 정책방향	53
제1절 쟁점사항	53
1. 분야별 자원배분의 방향과 원칙	53
2. 경제 분야 지출 현황과 추이	54
제2절 재정투자 방향과 정책대안	59
1. SOC 투자 정책방향	61
2. 산업중소기업에너지 분야 재정투자 방향	62
3. 농림수산 분야 재정투자 방향	62
참고문헌	64
제5장 복지재정의 현황과 과제	65
제1절 복지재정 환경변화	65
1. 인구구조 변화	65
2. 사회·제도적 변화	69
제2절 복지재정 연혁 및 현황	73
1. 복지정책 발전과정 및 평가	73
2. 복지정책 현황	77
제3절 지속가능한 복지재정을 위한 과제	80
1. 지출확대 및 자원조달에 대한 중장기 계획수립	80
2. 재정개혁	84
참고문헌	88

표 목 차

〈표 1-1〉 선진국 경제성장률 전망(IMF, 2018. 10)	4
〈표 1-2〉 아시아 선진국의 경제성장률 전망(IMF, 2018. 10)	4
〈표 1-3〉 선진국 경제성장률의 중기(2023) 전망	5
〈표 1-4〉 한국 경제의 중기 전망(국회예산정책처, '18. 10)	6
〈표 1-5〉 IMF의 유럽 국가 경제성장률 전망('19. 10)	7
〈표 1-6〉 IMF의 아시아 국가 경제성장률 전망('19. 10)	8
〈표 1-7〉 '18~'22 중기 국제 수입 전망	9
〈표 3-1〉 총지출한도의 비교	42
〈표 3-2〉 전략적 지출검토의 애로사항에 대한 European Commission의 설문조사 결과	46
〈표 3-3〉 현행 재정사업 평가제도	48
〈표 3-4〉 평가의 구분 : 심도와 초점	49
〈표 4-1〉 경제 분야 지출에 대한 예산과목 구조와 OECD COFOG 지출 연계	55
〈표 4-2〉 한국과 OECD의 COFOG 경제 분야 지출 비교(2010~2016년)	55
〈표 4-3〉 한국의 경제 분야 재정지출 분야별 자원배분 구조(2008~2018년)	56
〈표 4-4〉 역대 정부별 경제 분야 지출	59
〈표 4-5〉 2019~2023년 국가재정운용계획 중 경제 분야 자원배분 구조	60
〈표 5-1〉 주요국의 고령화 진행 추이	66
〈표 5-2〉 실업률 및 청년실업률 추이	72
〈표 5-3〉 역대 정부 주요 복지정책	75
〈표 5-4〉 사회복지지출 기능별 장기재정전망(GDP 대비 비율)	79
〈표 5-5〉 한국과 OECD의 주요 지표(2017년 기준)	83
〈표 5-6〉 재정혁신 추진방향(2020년 예산안)	86
〈부표 1〉 조세·세무행정 평가	93

그림 목 차

[그림 1-1] 세계 제조업 생산량 및 교역량 증가율	6
[그림 1-2] 선형 회귀모형과 비선형 회귀모형에 따른 국세 증기 전망	10
[그림 1-3] OECD 주요국의 국채 이자율 추이	14
[그림 1-4] OECD 주요국의 국가부채 이자비용	15
[그림 1-5] 한국 국채 이자부담(GDP 대비 비중)의 장기 추이	15
[그림 1-6] OECD 주요국의 국가부채 추이(GDP 대비 비중)	15
[그림 2-1] 주요국의 GDP 대비 연구개발비 비중 추세	26
[그림 2-2] 정부 R&D(연구개발) 예산	26
[그림 2-3] 기업 연구개발에 대한 정부의 직접 재정지원과 조세지원	27
[그림 2-4] 혁신의 세 단계	28
[그림 2-5] OECD 회원국의 세전 세후 지니계수의 변화	30
[그림 2-6] 정부에 대한 신뢰도	31
[그림 2-7] 신뢰 기반 시스템으로의 전환	31
[그림 2-8] 혁신 공간 창출을 위한 사회 시스템 개혁 어젠더	34
[그림 3-1] OECD 회원국의 전략적 지출검토 시행 현황(2011~2018)	44
[그림 3-2] 전략적 지출검토 시행상 문제점	45
[그림 3-3] 성과주의 예산제도의 기대효과와 실제효과	49
[그림 4-1] 총지출-경제지출 증감률 추이	56
[그림 4-2] 경제지출 분야별 증감률	58
[그림 5-1] 출산율 및 고령인구 추이	66
[그림 5-2] 연령별 인구구성비 및 부양비 추이	67
[그림 5-3] 인구구조의 파급효과	67
[그림 5-4] 고령층 의료비 및 연금 현황	68
[그림 5-5] 지니계수 및 5분위 배율 현황	69

[그림 5-6] 소득이동성 방향 추이	70
[그림 5-7] 소득격차 수준에 대한 설문결과	70
[그림 5-8] 소득격차 수준을 줄이기 위한 중요 요소에 대한 설문결과	71
[그림 5-9] OECD 회원국의 사회복지지출 추이	77
[그림 5-10] 정부지출 분야별 재원배분 비중 추이: 1970~2016	78
[그림 5-11] 사회복지지출 추이	78
[그림 5-12] 복지관련 확정예산과 중기계획의 차이	80
[그림 5-13] 경제전문가와 기업인 대상 한국에 맞는 복지형태에 대한 설문결과	81
[그림 5-14] 바람직한 세부담과 복지수준 비교 평가에 대한 설문조사 결과	81
[그림 5-15] OECD 회원국의 국민부담률 및 GDP 대비 사회복지지출	82
[그림 5-16] 고령자 비중과 복지지출·부담률	82
[그림 5-17] 조세부담률과 국민부담률 추이	83
[그림 5-18] 조세 관련 설문조사 결과	85
[그림 5-19] 재정지출 축소 필요성에 대한 원인	85

< 2019~2023년 총괄 분야 재정운용 방향(요약) >

□ 중기 재정정책의 기초와 운용 방향

○ 한국이 직면한 경제·사회적 여건

- 현재 한국은 그간의 고도 성장기를 지나 성장 잠재력 하락 및 소득·자산 격차의 심화 단계에 접어들고 있으므로 재정정책은 성장 잠재력 확충과 포용성 강화의 두 가지 도전에 직면해 있음

○ 혁신과 포용을 위한 재정정책 운용의 기본방향

- 성장과 포용의 두 가지 정책 목표를 성공적으로 달성하기 위해서는 양대 정책 목표에서 다양한 정책 개발을 통하여 두 가지 정책적 가치를 동시에 구현하는 노력이 인과관계의 설정을 넘어 필요
- 세입 측면에서 조세 부담의 완만한 증가 및 사회보험료의 건조한 상승(국민연금의 재정 재계산)이 필요하고, 세출 측면에서는 성장 잠재력 확충, 노령화 대응 및 포용성 강화를 위하여 재정지출의 역할을 지속적으로 강화하는 것이 필요
- 재원 확보의 측면에서는 국채 이자율의 장기 하락 추세를 감안하여 국가채무 수준의 점진적 상향 조정을 고려하고, 국민의 재정부담(4대보험 포함) 증가 속도를 적절한 수준으로 조절할 필요가 있음

○ 재정건전성 확보를 위한 재정제도 개혁 방안

- 재정지출 규모의 지속적 증가에 따라 재정건전성의 확보와 유지가 향후 재정정책의 중요한 정책과제가 될 것임
- 재정건전성 확보를 위해서는 전략적 우선순위 설정, 개별 사업의 효율성 확보, 중장기적 시계의 재정운용 등을 통한 총량적 재정규율 확보 필요
- 재정규율의 확보를 위해서는 재정 전체에 대한 거시적, 포괄적, 전략적 관점이 필요하므로 재정운용의 기본 틀인 재정제도(fiscal institutions)의 개혁이 필요함

□ 성장동력 확충과 삶의 질 개선을 위한 재정정책 방향

○ 4차 산업혁명 신산업 육성을 위한 재정정책

- 혁신기술의 발전과 신산업 육성을 위하여 정부는 연구개발 인프라와 지원 정책을 강화할 필요가 있고, 법제와 규제 정비를 통해 신산업의 공간을 창출하면서 새로운 형태의 위험 요소를 모니터링하는 기능의 강화가 필요

- 부처 중심의 사업 추진과 형식적·절차적 합법성 확보와 같은 직접적 정부 역할보다 교육시스템의 개혁, 규제 틀의 전반적 개혁, 공공부문 거버넌스 시스템의 개혁 등 근원적 개혁이 4차 산업혁명 시대의 중요한 정책과제임

- 또한 혁신기술의 육성을 위하여 다양한 혁신 주체들의 다양한 실험 공간을 확대하고, 사후적으로 부작용을 관리하는 방식의 신뢰 기반 사회체제로의 전환이 중요함

- 경제분야 투자 지출의 기본방향

- (SOC 분야) 그간의 신규 건설투자 중심의 우선순위를 노후화된 SOC 시설의 보수 및 유지관리의 방향으로 전환이 필요한 시기임

- (산업중소기업에너지 분야) 혁신성장의 효과가 큰 사업에 중점적으로 투자하고, 중소기업의 자생력 확보를 위한 사업의 정책지원 비중을 높이는 것이 필요함

- (농림수산 분야) 개도국 지위 전환 등 농림수산 여건이 변화하고 있으므로 소득안전망 구축의 우선순위가 높고, 또한 4차 산업혁명 등 기술변화에 대응하여 농수산업 분야의 스마트화 추진도 중요함

- 복지재정의 현황과 과제

- 급속한 노령화, 분배구조의 악화, 청년실업률의 증가 등으로 복지지출의 증가 필요성이 증대함에 따라 보편적 복지/선별적 복지에 대한 논의가 있지만, 모든 복지정책이 특정 체제로 운용되는 것은 가능하지도 않고 효과적이지도 않음

- 복지지출 확대에 필요한 재원을 안정적으로 조달하기 위해서는 복지지출의 수준, 분야, 속도 및 재원조달 방안 등에 대한 로드맵을 국민적 공감대를 바탕으로 우선적으로 수립할 필요가 있음

- 다만, 정부지출에 대한 국민들의 부정적 인식을 감안하고, 증세에 대한 조세저항을 완화하기 위해서는 재정개혁과 지출구조조정 등은 반드시 선행되어야 할 과제임

제1장

혁신과 포용을 위한 재정정책의 운용 방향

김정훈(재정정책연구원)

제1절 경제·재정의 운용 여건

1. 국내의 경제 상황

가. '19년 상반기의 상황

2009년 경제위기가 발생한 지 10년이 지났지만 세계 경제는 본격적인 회복의 기미를 보이지 못하고 있다. '18년 초반까지만 해도 미국 경제의 회복세가 뚜렷하여 미 연준 기준금리의 지속적 인상이 예상될 정도로 세계 경제의 회복에 대한 기대가 컸었다. 그러나 '19년 들어서서 미·중 무역분쟁의 심화 등으로 인하여 세계경제의 위축이 다시 전망되고 있는 상황이다.¹⁾ 이러한 세계 경제의 위축 속도는 '18년 후반의 예상보다 상당히 빠르게 진전되어 대외(수출 및 제조업) 의존도가 높은 한국의 '19년 경제성장률이 1년 전의 예상보다 크게 낮아지는 상황에 직면해 있다.

'18년 후반에 발표된 IMF(2018. 10)의 세계 경제전망에 따르면, 미·중 간 무역전쟁, 미국 이자율 인상 등의 영향으로 선진국의 '19년 경제성장률이 '18년의 2.4%에서 2.1%로 0.3%p 하락할 것으로 전망되었다. 국가별로 보면, 미국의 경제성장률이 '18년 2.9%에서 '19년 2.5%로 0.4%p 하락할 것으로 전망되었고, 일본의 경우 '18년 1.1%에서 '19년 0.9%로 0.2%p 하락할 것으로 전망되었다. 한국의 경우 경제성장률이 '18년 2.8%에서 '19년 2.6%로 0.2%p 하락할 것으로 전망되었다. 동 보고서에 따르면 한국과 호주는 미·중 무역전쟁의 영향을 상대적으로 많이 받는 국가에 속하여 호주의 경제성장률도 '18년 3.2%에서 '19년 2.8%로 0.4%p 하락할 것으로 전망되었다. 또한 한국과 호주보다 더 대외 의존도가 높은 싱가포르와 홍콩의 경우에는 경제성장률이 각각 '18년 3.2%와 3.8%에서 '19년 2.8%와 2.9%로 0.4%p 및 0.9%p 하락할 것으로 전망되었다.

1) 미국 기준금리는 '16년 초 0.5%에서 '18 후반 2.5%로 지속적으로 상승하였으나, '19년 초반부터 경제 상황의 악화로 다시 하락세로 돌아서 현재('19년 11월)는 1.75%까지 하락하였다.

〈표 1-1〉 선진국 경제성장률 전망(IMF, 2018. 10)

(단위: %)

	Projections			Difference from July 2018 WEO Update		Difference From April 2018 WEO	
	2017	2018	2019	2018	2019	2018	2019
World Output	3.7	3.7	3.7	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2
Advanced Economies	2.3	2.4	2.1	0.0	-0.1	-0.1	-0.1
United States	2.2	2.9	2.5	0.0	-0.2	0.0	-0.2
Euro Area	2.4	2.0	1.9	-0.2	0.0	-0.4	-0.1
Germany	2.5	1.9	1.9	-0.3	-0.2	-0.6	-0.1
France	2.3	1.6	1.6	-0.2	-0.1	-0.5	-0.4
Italy	1.5	1.2	1.0	0.0	0.0	-0.3	-0.1
Spain	3.0	2.7	2.2	-0.1	0.0	-0.1	0.0
Japan	1.7	1.1	0.9	0.1	0.0	-0.1	0.0
United Kingdom	1.7	1.4	1.5	0.0	0.0	-0.2	0.0
Canada	3.0	2.1	2.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Other Advanced Economies	2.8	2.8	2.5	0.0	0.2	0.1	-0.1

자료: IMF, *World Economic Outlook*, 2018. 10.

〈표 1-2〉 아시아 선진국의 경제성장 전망(IMF, 2018. 10)

(단위: %)

	Real GDP			Consumer Prices			Current Account Balance			Unemployment		
	Projections			Projections			Projections			Projections		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Asia	5.7	5.6	5.4	2.1	2.7	2.9	2.1	1.5	1.4	-	-	-
Advanced Asia	2.4	2.1	1.8	1.0	1.4	1.6	4.4	4.1	4.1	3.4	3.4	3.3
Japan	1.7	1.1	0.9	0.5	1.2	1.3	4.0	3.6	3.8	2.9	2.9	2.9
Korea	3.1	2.8	2.6	1.9	1.5	1.8	5.1	5.0	4.7	3.7	3.7	3.7
Australia	2.2	3.2	2.8	2.0	2.2	2.3	-2.6	-2.8	-3.1	5.6	5.3	5.0
Taiwan Province of China	2.9	2.7	2.4	1.1	1.5	1.3	14.5	13.8	13.6	3.8	3.8	3.7
Singapore	3.6	2.9	2.5	0.6	1.0	1.4	18.8	18.5	18.3	2.2	2.0	1.9
Hong Kong SAR	3.8	3.8	2.9	1.5	2.3	2.1	4.3	3.4	3.1	3.1	2.6	2.6
New Zealand	3.0	3.1	3.0	1.9	1.4	1.7	-2.7	-3.6	-3.8	4.7	4.5	4.4
Macao SAR	9.1	6.3	6.3	1.2	2.2	2.4	33.3	35.9	38.1	2.0	2.0	2.0

자료: IMF, *World Economic Outlook*, 2018. 10.

동 IMF 보고서는 세계 경제의 중기 전망도 발표하였는데, 이에 따르면 '19년 이후 세계 경제가 더욱 나빠질 것으로 전망되었다. 선진국 평균 경제성장률이 '18년의 2.4%에서 '23년 1.5%로 0.9%p 하락할 것으로 전망되었고, 국가별로는 미국의 경제성장률이 '18년 2.9%에서 '23년 1.5%로 1.4%p 하락할 것으로 전망되었고, 일본의 경제성장률도 '18년의 1.1%에서 '23년 0.5%로 0.6%p 하락할 것으로 전망되었다. 한국의 경우 IMF가 개별적으로 중기 경제전망을 발표하지 않았지만, 한국 경제의 세계 경제 의존도가 높기 때문에 향후 중기적으로 한국의 경제성장률 역시 세계 경제의 하락세와 맞물려 경기 하락기를 맞이하고 있는 것으로 전망해 볼 수 있다.

〈표 1-3〉 선진국 경제성장률의 중기(2023) 전망

(단위: %)

	Average									Projections		
	2000~09	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2023
World	3.9	5.4	4.3	3.5	3.5	3.6	3.5	3.3	3.7	3.7	3.7	3.6
Advanced Economies	1.8	3.1	1.7	1.2	1.4	2.1	2.3	1.7	2.3	2.4	2.1	1.5
United States	1.9	2.6	1.6	2.2	1.8	2.5	2.9	1.6	2.2	2.9	2.5	1.4
Euro Area	1.4	2.1	1.6	-0.9	-0.2	1.4	2.1	1.9	2.4	2.0	1.9	1.4
Japan	0.5	4.2	-0.1	2.0	2.0	0.4	1.4	1.0	1.7	1.1	0.9	0.5
Other Advanced Economies	2.8	4.6	3.0	2.4	2.4	2.9	2.1	2.1	2.6	2.4	2.2	2.1

자료: IMF, *World Economic Outlook*, 2018. 10.

국내 기관이 발표한 한국 경제의 중기 경제전망도 IMF가 발표한 중기 경제전망과 크게 다르지 않다. '18년 후반에 발표된 국회예산정책처 전망('18. 10)의 경우, '19년~'22년 한국 경제의 실질성장률이 2.7~2.8% 내외가 될 것으로 전망되었고, 명목성장률은 4.3~4.6% 내외가 될 것으로 전망되었다. 그러나 '19년 들어서 나빠지기 시작한 세계 경제의 흐름을 고려할 때 1년 전 발표된 국회예산정책처의 중기 전망은 비교적 낙관적인 것으로 평가할 수 있다.

〈표 1-4〉 한국 경제의 중기 전망(국회예산정책처, '18. 10)

(단위: %)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
국내총생산	3.1	2.7	2.7	2.8	2.8	2.7
실업률	3.7	3.8	3.8	3.7	3.7	3.8
소비자물가	1.9	1.6	1.8	1.9	1.9	1.9
GDP디플레이터	2.3	1.0	1.6	1.8	1.8	1.8
명목국내총생산	5.4	3.7	4.3	4.6	4.6	4.5

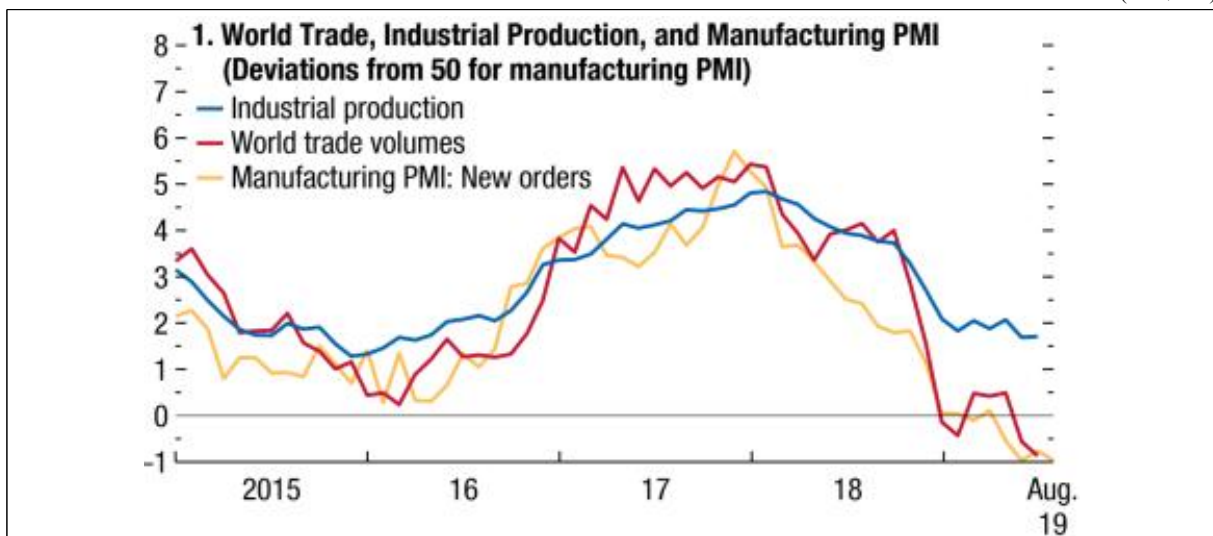
자료: 국회예산정책처, 「2019년 및 중기경제전망」, 2018. 10.

나. '19년 하반기의 상황

지난 1년 전에 이미 '19년의 세계 경제가 위축될 것으로 전망되었지만, '19년 후반에 들어서면서 세계 경제 상황이 이러한 전망보다 훨씬 더 나쁜 상황에 직면해 있다. IMF가 최근 발표한 세계 경제전망('19. 10)에 따르면, 현재 세계 제조업 생산량 및 교역량 증가율이 뚜렷한 하락세를 보이고 있다. 이러한 지표들은 '19년 초중반까지만 해도 성장세가 멈추는 수준으로 전망되었지만, 최근 들어서는 동 지표들이 마이너스 성장률대로 진입하는 현상을 보이고 있다.

[그림 1-1] 세계 제조업 생산량 및 교역량 증가율

(단위: %)



자료: 국회예산정책처, 「2019년 및 중기경제전망」, 2018. 10.

이에 따라 IMF는 '19년 후반의 세계 경제성장률 전망을 '19년 상반기보다 더욱 낮추었는데, 경제가 탄탄한 독일의 경우 '19년 경제성장률이 0.5% 수준에 머물러 '18년의 1.5%에서

무려 1.0%p 하락할 것으로 전망되었다. 네덜란드의 경우에도 경제성장률이 '18년의 2.6%에서 '19년에는 1.8%로 0.8%p 하락할 것으로 전망되었다. 오스트리아도 경제성장률이 '18년의 2.7%에서 '19년 1.6%로 1.1%p 하락할 것으로 전망되었으며, 아일랜드는 경제성장률이 '18년의 8.3%에서 '19년 4.3%로 무려 4.0%p 하락할 것으로 전망되었다.

현재 세계 교역량의 급속한 축소로 세계 경제 상황이 악화되고 있기 때문에 IMF는 세계 각국의 정부들이 총수요 증대 정책을 펼쳐야 할 필요성이 커지고 있음을 강조하고 있다. 최근 국제통화기금(IMF) 총재로 임명된 크리스탈리나 게오르기예바(Kristalina Georgieva) 총재는 취임 연설('19. 10. 8)에서 독일, 네덜란드, 한국 등 재정 여력이 상대적으로 양호하면서 '19년의 경기 위축이 뚜렷한 국가들에 대해 정부의 적극적 재정정책의 필요성이 커졌음을 권고하였다. 특히 게오르기예바 총재는 현재 전 세계적으로 국채 이자율이 크게 낮아지고 있는 추세에 있어 국가채무의 재정부담도 함께 줄고 있으므로, 이러한 낮은 이자율 시대에는 정부지출의 적극성을 강화할 수 있는 여지(additional money to spend)가 더욱 커졌음을 강조하였다.²⁾

〈표 1-5〉 IMF의 유럽 국가 경제성장률 전망('19. 10)

(단위: %)

	Real GDP		
	2018	Projections	
		2019	2020
Europe	2.3	1.4	1.8
Advanced Europe	1.9	1.2	1.5
Euro Area	1.9	1.2	1.4
Germany	1.5	0.5	1.2
France	1.7	1.2	1.3
Italy	0.9	0.0	0.5
Spain	2.6	2.2	1.8
Netherlands	2.6	1.8	1.6
Belgium	1.4	1.2	1.3
Austria	2.7	1.6	1.7
Ireland	8.3	4.3	3.5
Portugal	2.4	1.9	1.6

자료: IMF, *World Economic Outlook*, 2019. 10.

2) “Now is the time for countries with room in their budgets to deploy – or get ready to deploy – fiscal firepower. In fact, low interest rates may give some policymakers additional money to spend. In places such as Germany, the Netherlands, and South Korea, an increase in spending – especially in infrastructure and R&D – will help boost demand and growth potential” (Kristalina Georgieva, Annual Meetings 2019 ‘Curtain Raiser’ Speech, 2019. 10. 8).

〈표 1-6〉 IMF의 아시아 국가 경제성장률 전망(19. 10)

(단위: %)

	Real GDP		
	2018	Projections	
		2019	2020
Asia	5.5	5.0	5.1
Advanced Asia	1.8	1.3	1.3
Japan	0.8	0.9	0.5
Korea	2.7	2.0	2.2
Australia	2.7	1.7	2.3
Taiwan Province of China	2.3	2.0	1.9
Singapore	3.1	0.5	1.0
Hong Kong SAR	3.0	0.3	1.5
New Zealand	2.8	2.5	2.7
Macao SAR	4.7	-1.3	-1.1

자료: IMF, *World Economic Outlook*, 2019. 10.

2. 세입 여건

경제 상황이 1년 전의 예상보다 악화됨에 따라 세입 전망도 1년 전에 비하여 하향 조정이 불가피한 상황이다. 작년 정부가 '19년 예산을 수립할 때 국세 수입이 '16~'18년 기간 동안의 높은 세수 신장세를 유지하기는 어렵다고 보아 비교적 보수적인 세수 탄성치 전제하에 국세 세수 전망치를 도출하였는데, 이때의 '19년 국세 수입 전망치가 299.3조원이었다(<표 1-7>). 실제로 현재까지의 '19년 세수 진도비를 고려하였을 때, '19년의 경기 하강에도 불구하고 '19년의 세수 실적치는 이 정도 수준³⁾에서 확보될 수 있을 것으로 예상된다. 그러나 작년에 수립된 중기 세수 전망('18~'22년)에서 '20년 국세 수입이 312.7조원, '22년 국세 수입이 340.3조원으로 전망되었으나⁴⁾, '19년의 경기 하강의 여파가 중기적으로 영향을 미칠 것이므로 실제 국세 수입은 작년의 중기 전망치보다 더 낮아질 수밖에 없는 상황이다.

3) '19년 지방소비세 이전분 4.3조원을 제외하면 약 295조원 수준.

4) 지방소비세 이전액 반영.

〈표 1-7〉 '18~'22 중기 국세 수입 전망

(단위: 조원, %)

	'18		'19	'20	'21	'22	연평균 증가율
	본예산	추경					
· 재정 수입	447.2	447.7	481.3	504.1	525.4	547.8	5.2
- 국세 수입	268.1	268.1	299.3	312.7	325.7	340.3	6.1

자료: 기획재정부

'19년 8월에 발표된 '19~'23년 국세 수입 중기 전망에 따르면⁵⁾, '20~'23년 동안의 국세 수입이 각각 292.0조원, 304.9조원, 320.5조원, 336.5조원이 될 것으로 전망되었는데, '20년의 경우 약 8.4조원의 지방소비세 이전액을 제외한 수치이다. 지방소비세 이전액 증가율을 연평균 3.4%로 가정하였을 때, '23년의 경우 지방소비세 증가 이전에 비하여 국세 수입이 약 9.2조원 더 낮음을 의미한다. 즉, '19년 8월 발표된 '19~'23년 국세 수입 중기 전망에 따르면, '20~'23년 동안의 국세 수입(지방소비세 증가분 반영 이전)이 대략 300조원, 314조원, 329조원, 345조원 수준이라고 볼 수 있다. 이는 상당히 보수적으로 전망된 '18년의 중기 국세 수입 전망에 비해서도 거의 10조원 이상 낮아진 수치이다.

한편 국세 수입의 지난 10여 년간 변동폭은 매우 높아서 세수와 재정수지의 불확실성이 상당히 커진 상황이다. 보다 구체적으로, '12년 국세 수입이 203조원이었는데, '13년 201.9조원으로 오히려 세수 감소 현상이 발생하였고, '14년의 세수가 205.5조원으로 '12~'14년 2년 동안 세수가 거의 증가하지 않았다. 그러나 '15년 국세 세수가 약 218조원을 기록하여 견조한 증가세를 보였고, '16년부터 '18년까지는 국세 세수가 각각 242.6조원, 265.4조원, 293.6조원으로 매우 큰 폭의 증가세를 기록하였다. 그러나 '19년 국세 세수가 약 300조원(지방소비세 인상분 8.4조원 포함)이 될 것으로 예상되어, 국세 증가세가 갑자기 둔화되었고, '20년부터는 상당히 낮은 폭의 증가세를 보일 것으로 예상되고 있다.

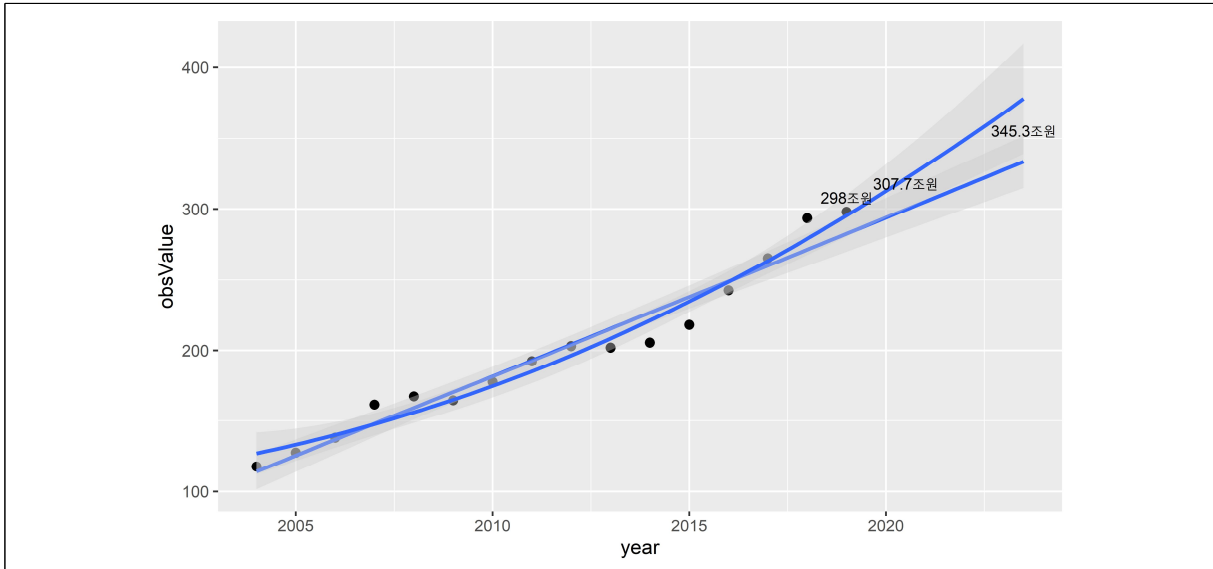
국세 세수의 통계분석 방법론의 관점에서 이러한 현상을 해석해 보면, '18년까지의 국세 세수 시계열 자료를 바탕으로 '20~'24년 중기 세수 전망을 할 경우 비선형 회귀모형이 더 적절하다는 판단을 해 볼 수 있다. 그러나 불과 1년 후인 '19년 기준으로는 이러한 비선형적 회귀모형의 과대추정(overestimation) 가능성이 훨씬 더 커졌다. [그림 1-2]에서 확인할 수 있듯이, 비선형 회귀모형의 '23년 국세 세수 전망치가 363.5조원인 반면, 선형 회귀모형의 국세 세수 전망치는 327.6조원이다. '19년 8월에 발표된 정부의 중기 세수 전망에 따르면 '23년 국세 세수 전망치가 약 345조원(지방소비세 증가분 미반영)인데, 이는 비선형 회귀모형 전망치보다 18.5조원 낮고, 선형 회귀모형의 세수 전망치보다 17.4조원 높은 값이다. 그러나 선형 회귀모형의 상한값이 '23년의 경우 약 345조원이므로 '19년 현재까지의 기준으로 국세의

5) 기획재정부 보도자료('19. 08), 「2020년 국세 세입예산안」.

장기 추세는 비선형 회귀모형보다는 선형 회귀모형의 설명력이 더 크다고 보여진다.

[그림 1-2] 선형 회귀모형과 비선형 회귀모형에 따른 국세 증기 전망

(단위: 조원)



제2절 성장(혁신)과 포용을 위한 재정정책의 이론적 논의

세계 경제 전망이 중기적으로 밝지 않고, 국세 세수 역시 최근 몇 년 동안에 비하여 신장세가 약화될 것으로 전망되기 때문에 재정은 경제활력의 증대와 취약계층 및 실업 보호 등 성장 동력과 포용성을 동시에 강화해야 하는 이중적인 도전에 직면하고 있다. 재정이 경제 성장을 견인함과 동시에 재분배 기능을 강화(포용성의 확대)하는 과정에서 경제 이론적으로 많은 논쟁의 대상이 되는 주제가 성장(혁신)과 포용(재분배) 간의 인과관계이다. 예를 들어 경제 성장이 포용성 확대를 위한 궁극적인 해결책이므로 경제 성장이 가장 중요한 정부 정책의 목표가 되어야 한다는 관점이 있고, 반면에 포용성이 약화될 경우 경제주체의 경제 활동 참여율이 떨어져 성장 잠재력이 약화되고, 또한 부와 소득의 격차 확대를 그대로 둘 경우 경제정책의 효율성만을 위한 정책들이 정치적 지지를 받지 못하는 상황에 직면할 수 있다는 주장도 있다. 성장과 포용 간 이러한 상반된 견해로 인하여 정책의 우선순위에 대한 논쟁이 상당히 치열하게 전개되는 경우가 있는데, 양자의 인과관계에 대한 분석이 경제학적 의의가 충분히 있지만, 현실 정책의 경우에 있어서는 성장과 포용 간 인과관계에 대한 논쟁이 성장과 포용을 위한 정책들의 추진력 자체를 약화시키는 상황이 발생할 수 있다. 따라서 이하에서는 성장과 포용 간 인과관계에 대한 논쟁의 본질을 살펴보고, 두 개의 정책적 가치를 동시에 추구하는 현실적 접근의 중요성을 논의한다.

1. 혁신과 포용 간 인과관계에 대한 이론의 유형

포용적 성장(Inclusive Growth) 이론은 2009년 세계경제 위기 이후 IMF, OECD와 같은 국제기구에서 많은 분석을 한 개념이다(IMF(2011, 2014), OECD (2015⁶⁾, 2018a⁷⁾, 2018b⁸⁾) 등). 기회의 균등, 배분(성장 과실)의 균등을 강조하고 성장과 포용 간 인과관계의 관점에서는 포용성에 방점이 있다고 볼 수 있다. 또한 포용적 혁신(Inclusive Innovation) 개념도 있는데, 이는 OECD의 지역정책관련 보고서에 많이 등장한다. 그리고 이 개념은 지역의 성장 동력을 최대한 활용하는 것이 국가 전체의 성장 동력을 강화하는 데 도움을 준다는 관점에 그 바탕을 두고 있다. 한국의 지역 R&D(테크노 파크), 창조경제혁신센터 등이 대표적인 예인데, 포용적 혁신이라는 개념도 포용적 성장과 마찬가지로 포용성 제고에 방점이 있다고 볼 수 있다.

한편 포용적 성장 또는 포용적 혁신의 개념과는 정반대의 관점에서 성장과 포용 간의 인과관계를 설명하는 관점이 존재하는데, 경제학의 방법론적 역사에서 보았을 때에는 이러한 관점, 즉 효율과 형평 간 역관계(trade-off)가 존재한다는 관점이 경제학계에서는 더 주류라고 해도 과언이 아니다. 이 관점에 따르면 경제성장이 잘 이루어질 경우 모든 경제주체가 더 잘 살게 되기 때문에 궁극적으로 포용성도 제고된다. 이른바 경제성장의 낙수효과(Trickle-Down Economics)를 주장하는 관점이기도 한데, 미국의 레이건 행정부 및 부시 행정부가 강조하였던 감세를 통한 성장 촉진정책이 포용성 강화(고용 확대 등)의 궁극적 수단이라는 주장이 대표적인 정책 사례이다. 학술적인 측면에서는 노벨경제학상을 수상한 시카고대학의 루카스 교수가 2004년 논문에서 주장하였던 재분배정책에 대한 강한 비판이 대표적인 사례이다.⁹⁾ 이러한 관점에서는 당연히 성장과 포용 간 인과관계에서의 방점이 성장에 있다. 한편 이러한 낙수효과 이론의 부작용에 대한 반발이 OECD, WEF 등이 ‘포용적 성장’을 최근 들어 강력하게 강조하는 이유이기도 하다.¹⁰⁾¹¹⁾

2. ‘혁신과 포용’의 실용적 접근

이상에서 논의한 혁신과 포용에 대한 인과관계는 경제 이론적 관점에서 흥미로운 주제이지만, 정책적 현실 측면에서는 혁신과 포용의 제고를 위한 다양한 정책들의 동력을 확보

6) OECD, *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, Paris, 2015.

7) OECD, *The Productivity-Inclusiveness Nexus*, OECD Publishing, Paris, 2018.

8) OECD, *Opportunities for All: The Framework for Policy Action on Inclusive Growth*, OECD Publishing, Paris, 2018.

9) “경제학에서 분배(distribution)에 대한 논의는 독약과 같다”(Lucas, Robert, “The Industrial Revolution: Past and Future,” *Economic Bulletin*, XLIV(8), 2004, 1-8).

10) Jafar, Badr, “Why trickle-down economics won’t eliminate poverty,” *World Economic Forum*, 2015.

11) Ramos, Gabriela, “Inclusive growth: Making it happen,” *OECD Yearbook 2014*, 2014.

하지 못하는 소모적 논쟁의 원인이 될 수 있다. 또한 양자 간 인과관계에 대한 집착은 재정 정책적 실패의 원인이 될 수도 있다. 국제무역의 확대(세계화)에 의하여 비교우위가 낮은 산업의 구조조정 및 대량 실업이 발생하는 상황에서도 오직 효율만을 강조하여 재분배정책을 등한시할 경우 새로운 경제질서에 적응하지 못하는 계층의 정치적 반발이 거세질 것은 거의 자명한 일이다. 또한 혁신과 포용 간의 인과관계가 분명하지 않은 상황에서 오직 포용성 확대가 성장의 지름길이 될 수 있다는 주장 역시 포용과 관련된 정책의 개발에 대한 논의보다는 인과관계에 대한 소모적 논쟁만으로 이어질 가능성이 있다. 따라서 성장과 포용의 두 가지 경제정책적 가치를 동시에 추구하는 실용적 접근이 바람직하다. 즉 혁신-포용 간 이론적 인과관계보다, 두 가지 정책목표의 동시 실현을 위한 현실적 대안에 집중할 필요가 있다. 이론적인 관점에서 보면, 1990년대부터 진행된 세계화의 물결 속에서의 국제무역의 강화가 부작용을 일으킬 수 있다는 경고를 지속적으로 해온 하버드 대학의 로드릭 교수가 대표적인 학자이고(Rodrik, 2008¹²⁾), 미국의 역사를 보면 초기 미연방의 재부무장관이었던 알렉산더 해밀턴의 보호무역을 통하여 미국경제가 성장하였다는 주장을 펼친 버클리 대학의 드롱 교수 역시 이러한 실용적 경제정책을 강조하는 대표적인 학자이다(DeLong, 2017¹³).

현실적으로 볼 때 성장과 혁신에 대한 실용적 접근의 예는 미국 대통령보고서¹⁴)에 나타나 있는 포용적 성장정책에 대한 기본방향을 통하여 확인할 수 있고, 한국의 경우에도 기획재정부의 ‘혁신적 포용국가’ 정책 역시 혁신과 포용과의 인과관계보다는 두 가지 정책목표를 동시에 실현할 수 있는 정책 대안의 개발에 역점을 두고 있다. 미국의 대통령보고서에 나타난 포용적 성장의 주요 정책은 ① 총수요 증대(고용 기회의 확대), ② 균등한 시장 참여 기회의 제공(사전적 재분배), ③ 렌트의 통제(독점(반경쟁적)에 의한 부의 축적 억제), ④ 사회안전망 강화(사후적 재분배) 등으로 구성되어 있는데, 이러한 정책들은 모두 성장과 포용 간의 인과관계 여부와 상관 없이 성장동력과 포용성 강화를 위한 바람직한 정책이라는 점에 대해 동의를 쉽게 구할 수 있는 정책들이다. 또한 기획재정부의 ‘혁신적 포용국가’ 정책 역시 정책목표가 ‘활력 제고 + 포용성 강화’로 되어 있으며 구체적으로 추진되는 정책은 ① 경제활력·리스크 관리 정책(투자 촉진/소비 등 내수 활성화/수출 활력 제고/지역경제 활성화), ② 체질개선과 미래대비 정책(혁신성장 가속화/혁신성과 창출 및 확산/제조업 비전·전략 신속 추진/서비스산업 혁신 본격화/인구정책 등 사회적 의제화), ③ 포용성 강화 정책(사회안전망 강화/청년 희망사다리 보강/금융포용성 강화/공정경제 기반 강화/최저임금·주52시간 보완) 등으로서 이러한 정책들 역시 성장과 포용 간의 인과관계 여부와 상관 없이

12) Rodrik, Dani, *A Practical Approach to Formulating Growth Strategies*, Oxford University Press, 2008.

13) Cohen, S. and B. DeLong, *The Hamilton Approach to Economic Growth and Policy*, Harvard Business Review Press, 2016.

14) 미국 경제자문위원회, 「2016 대통령보고서」, 2016.

그 바람직성에 대해 동의를 쉽게 구할 수 있는 정책들이다.

3. ‘혁신과 포용’의 도전 과제

이제 이러한 관점에서 ‘혁신 + 포용’의 도전 과제를 정리해 보면, 우선 혁신과 포용에 관련되어 있는 다양한 정책들 중에서 우선순위를 설정하는 것이 필요하다. 정책의 우선순위는 정책 효과성 차원에서 검토할 수 있지만, 포용성의 경우 국민들의 정책적 수요가 중요하므로 정부 정책에 대한 국민들의 의사를 참고할 필요도 있다. <부록>에 '19년 하반기 경제정책방향에 수록된 정책 우선순위에 대한 설문조사가 실려 있는데, 이 내용을 보면, 경제정책에 대한 전문가와 일반국민의 의견이 대체적으로 일치하지만, 일정 수준의 견해 차이가 있다는 점도 참고할 필요가 있다.

혁신과 포용을 추구함에 있어서 두 번째로 검토해야 하는 재정정책적 도전은 양대 정책 목표를 달성하기 위하여 근본적으로 필요한 재원 확충 방안이다. 이러한 재원 확충 방안은 첫째, 중장기적 시계에서 재정부담을 관리하는 관점에서 도출할 필요가 있고, 둘째, 일반재정 분야와 사회보험 분야 간 예산제약(budget constraint)의 부조화 문제를 고려하여 도출할 필요가 있다.

제3절 혁신적 포용국가를 위한 재정정책의 방향

1. ‘혁신적 포용국가’의 기본 정책방향

가. 혁신과 포용 관점의 재정정책의 방향성

혁신적 포용국가의 정책을 추진하기 위해서는 우선 정책의 기본방향을 설정할 필요가 있는데, 우선 혁신 기반 강화의 관점에서 보면, 시장 기능 활성화의 여건 강화가 필요하다. 따라서 경제활동에 투입되는 노동과 자본에 대한 세금(4대 보험 포함)의 부담은 적정 수준에서 유지할 필요가 있다. 둘째로는 경제 활력을 뺏는 렌트의 억제가 필요하다. 따라서 독점적 시장 구조의 완화(fair competition의 촉진)를 위한 공정경제의 확립이 필요하며, 렌트에 대한 과세(부동산세, 상속·증여세 등)의 강화도 필요하다고 볼 수 있다. 포용성 강화의 관점에서 정책의 방향성을 검토해 보면, 균등한 시장 참여 기회를 제공(교육, 의료, 노동시장 참여율 제고 등)하는 것이 필요하며, 사회안전망 강화(취약계층, 노인·영유아 지원, 일자리 제공) 또한 필요하다.

나. ‘혁신 + 포용’ 정책의 예산제약과 함의

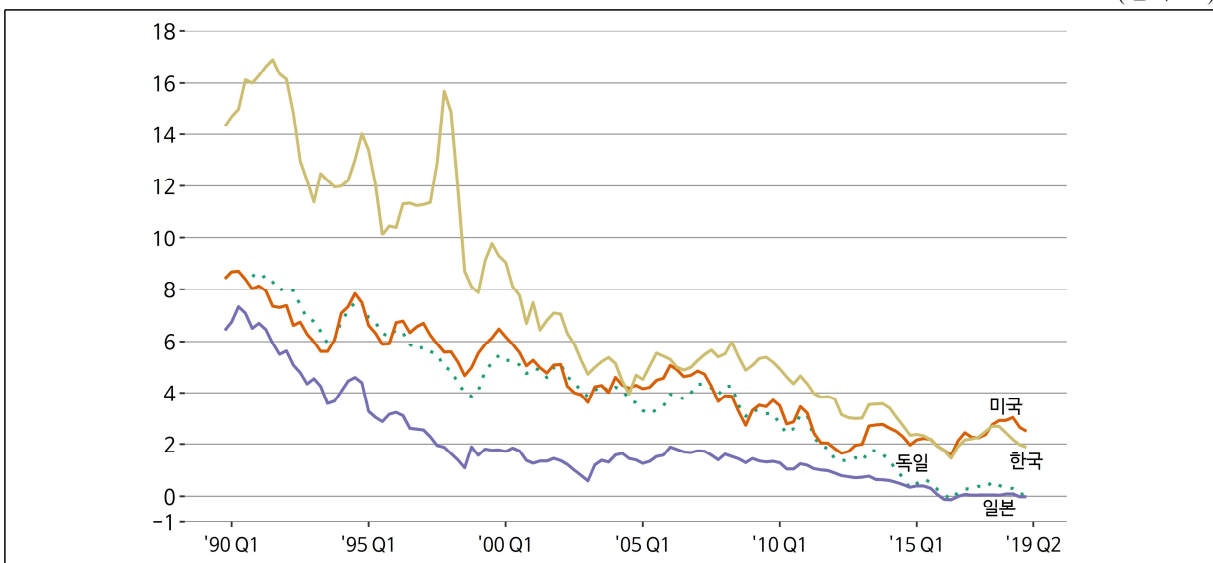
이상에서 논의한 혁신과 포용을 위한 다양한 정책들의 기본방향을 설정함에 있어서 인식해야 할 매우 중요한 점은 이러한 정책들이 예산제약(budget constraint)에 주는 함의이다. 즉 혁신성장의 기반을 강화하기 위해서는 경제활력의 보장이 중요하므로 조세 수입(GDP 대비)은 빠르게 상승하는 것보다 완만하게 상승하는 것이 바람직하다. 따라서 부동산 보유세 등 렌트 과세를 강화함과 동시에 생산 요소인 노동과 자본에 대한 과세는 적정 수준을 유지하는 것이 바람직하다. 그러나 이와 동시에 사회보장기여금(국민연금 + 의료보험)의 경우에는 동 제도의 성격상 지속적으로 견조한 상승 기조를 유지하는 것이 필요할 것이다.

반면, 포용성 강화와 노령화 대응 정책을 위해서는 세출 소요의 지속적 상승(GDP 대비)이 필요하다. 특히 노인·영유아 지원, 교육, 의료, 일자리, 취약계층 지원과 같은 세출 분야는 앞으로도 지속적으로 세출 수준이 상승할 수밖에 없는 분야이다.

이상에서 논의한 세입 여건과 세출 필요성을 고려하면, 세입-세출 간의 격차가 발생하는데, 세출 증가 추세에 대응하는 세입 확보의 대안을 고려함에 있어서, 현재 미국, 유럽 등에서 활발하게 논의되고 있는 국채 이자율의 장기적 하락 추세를 감안하여 중장기적 국가부채 수준의 적정성을 검토하는 것이 필요하다([그림 1-3]~[그림 1-5]). 특히 한국의 경우 국가부채의 수준이 OECD 회원국 중 양호한 편이기 때문에([그림 1-6]), 최근 하락 추세가 뚜렷한 국채 이자율과 함께 한국에서의 국가채무의 수준을 일정 수준 상향 조정할 수 있는 여지가 있다고 보여진다.

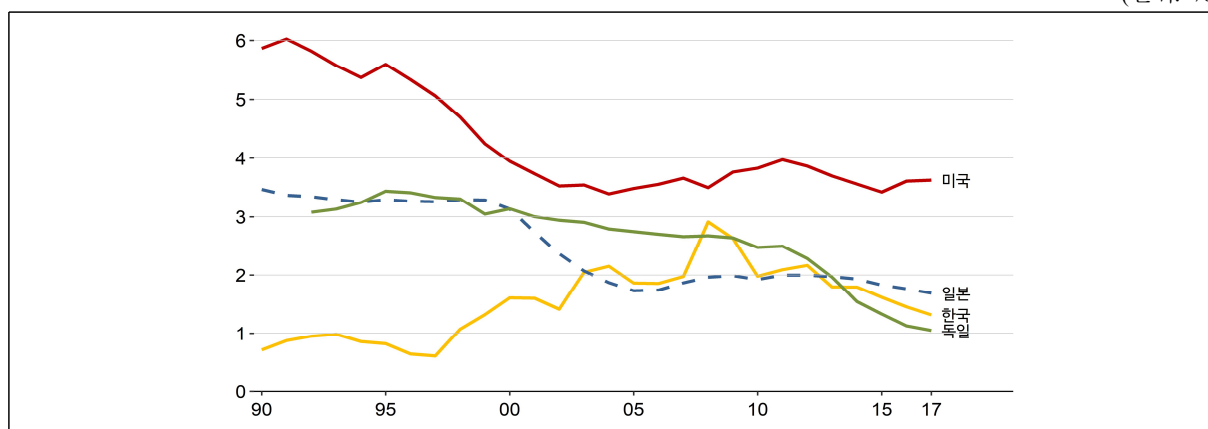
[그림 1-3] OECD 주요국의 국채 이자율 추이

(단위: %)



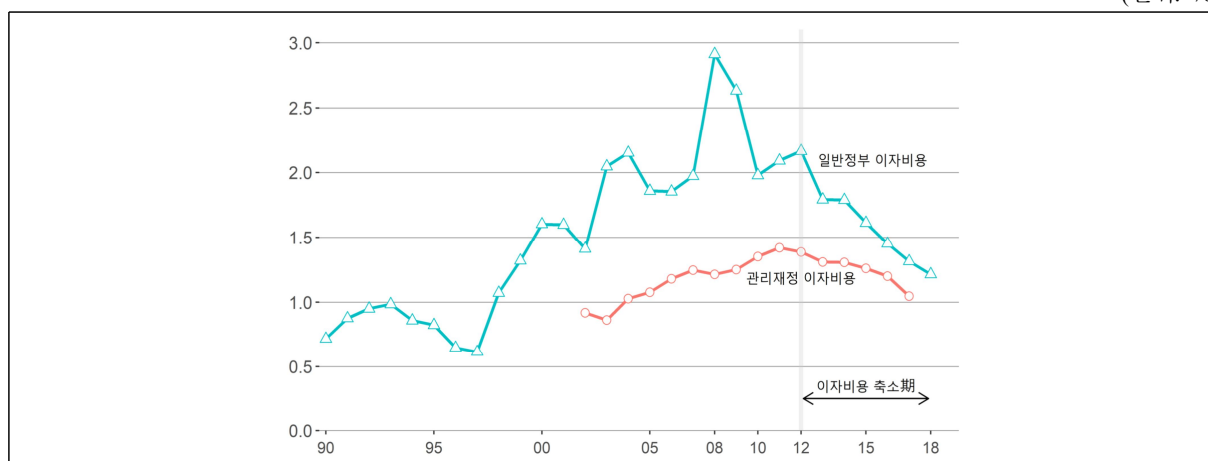
[그림 1-4] OECD 주요국의 국가부채 이자비용

(단위: %)



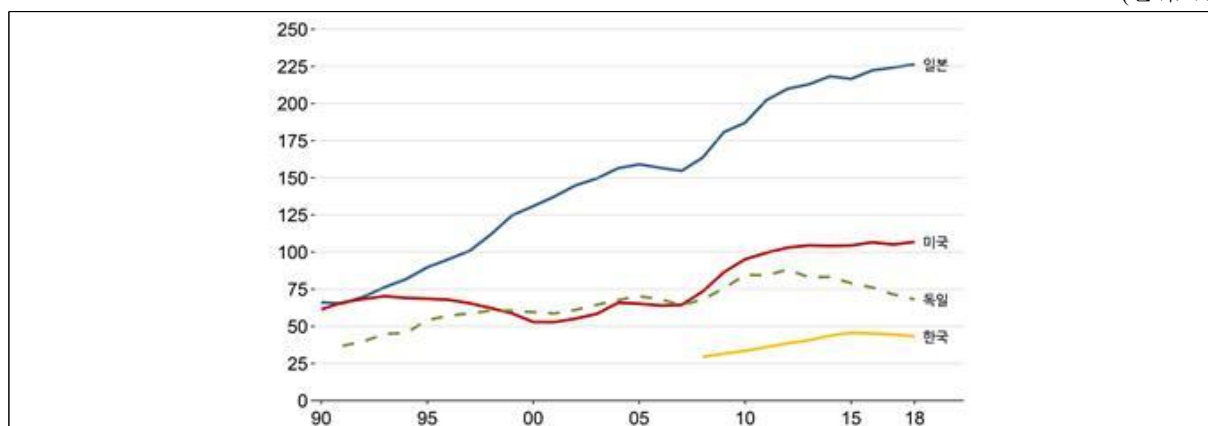
[그림 1-5] 한국 국채 이자부담(GDP 대비 비중)의 장기 추이

(단위: %)



[그림 1-6] OECD 주요국의 국가부채 추이(GDP 대비 비중)

(단위: %)



제4절 요약 및 시사점

현재 한국은 그간의 고도 성장기를 지나 성장 잠재력이 하락하고 있고, 부와 소득의 격차도 심화되고 있기 때문에, 성장 잠재력 확충과 함께 선진국형 복지 제도를 구축하여 포용성을 강화해야 하는 두 가지 정책적 도전에 직면해 있다. 한편, 성장과 포용의 두 가지 정책적 목표를 추구함에 있어서 경제학계에서는 양대 정책목표 간 인과관계에 대해서 매우 첨예한 대립을 보여 왔다. 이러한 성장과 포용이라는 두 가지 정책목표 간 상호 충돌 또는 보완 문제는 경제학적 관점에서 볼 때 매우 흥미로운 주제이지만, 현실 정책의 관점에서 보았을 때, 양대 정책목표 간 인과관계에 집착하는 것은 성장과 포용을 위한 다양한 정책의 개발에 있어서 큰 도움이 되지 않는다고 보인다. 따라서 ‘혁신-포용’의 인과관계 논쟁에서 벗어나, 두 가지 정책적 가치를 동시에 구현하는 노력이 필요하다.

혁신과 포용을 동시에 추진함에 있어서 세입 측면에서는 조세 부담의 완만한 증가 및 사회보험료의 견조한 상승(국민연금의 재정 재계산)이 필요하다고 볼 수 있다. 특히 성장 동력의 확보 측면에서 노동과 자본에 대한 조세 부담 수준의 적정화를 통하여 조세 부담률의 상승을 완만한 수준에서 유지하는 것이 바람직하다고 판단된다.

한편, 성장 잠재력의 확충을 위한 재정지출, 급속한 노령화 대응 및 포용성 강화 등을 위하여 재정지출의 증가는 불가피한 상황이다. 따라서 이를 위한 재원의 마련이 중요한데, 국채 이자율의 장기 하락 추세로 인하여 국가부채 부담 역시 장기적인 하락 추세를 보이고 있으므로 이를 재정정책의 기조에 반영할 필요가 있다. 또한 국민연금, 의료보험 등 4대보험의 부담이 지속적으로 상승하고 있으므로, 이러한 사회보장기여금의 지속적 상승이 국민의 재정부담이 되고 있다는 점도 재정정책 기조의 설정에 반영할 필요가 있다.

조세 부담과 사회보장기여금 부담은 상호 밀접한 연관성을 지니고 있으므로, 궁극적으로 일반정부(중앙정부, 지방정부, 사회보장 부문)의 통합재정 관점에서 국민부담률과 국가부채 수준에 대한 재정정책의 방향을 설정하는 것이 필요하다. 특히 사회보장부문의 국민부담 증가는 필요하고, 제도적으로도 불가피하게 발생할 것이므로 조세 부담 역시 동시에 증가하지 않도록 중장기적으로 일반재정 분야의 국가부채 수준의 점진적 상향 조정을 고려할 필요가 있다. 또한 국민연금이 2,000조원에서 4,000조원까지 쌓일 수 있는 상황에서, 사회보장기여금과 조세 부담을 동시에 인상하는 것은 불필요하고 경제 활력에 대한 부담은 가중될 수 있다. 즉 ‘사회보장기여금의 높은 국민부담(막대한 적립금) + 조세 부담의 인상’은 바람직하지 않으므로 국가부채의 점진적 상승이 필요하고, 특히 낮은 국채 이자율이 국내외적으로 장기적 추세를 보이고 있다는 점도 재정정책의 중장기 기조를 설정할 때 감안할 필요가 있다.

참고문헌

국회예산정책처, 「2019년 및 중기경제전망」, 2018. 10.

기획재정부 보도자료, 「2020년 국세세입 예산안」, 2019. 8.

IMF, *World Economic Outlook*, 2018. 10.

OECD, *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, Paris, 2015.

OECD, *The Productivity-Inclusiveness Nexus*, OECD Publishing, Paris, 2018.

OECD, *Opportunities for All: The Framework for Policy Action on Inclusive Growth*, OECD Publishing, Paris, 2018.

Lucas, Robert, “The Industrial Revolution: Past and Future,” *Economic Bulletin*, XLIV(8), 1-8, 2004.

Jafar, Badr, “Why trickle-down economics won’t eliminate poverty. World Economic Forum,” 2015.

Ramos, Gabriela, “Inclusive growth: Making it happen,” *OECD Yearbook 2014*, 2014.

Rodrik, Dani, *A Practical Approach to Formulating Growth Strategies*, Oxford University Press, 2008.

Cohen, S. and B. DeLong, *The Hamilton Approach to Economic Growth and Policy*, Harvard Business Review Press, 2016.

White House, *Economic Report Of The President*, 2016.

<부록: '19년 하반기 경제정책방향 설문조사>

'19년 하반기 경제정책방향에는 현재 추진 중인 경제·재정 정책의 방향성을 평가할 수 있는 설문조사 결과가 나와 있는데, 이 내용을 보면 전문가와 일반국민의 의견이 대체적으로 일치한다. 특히 전문가와 일반국민 모두 포용성 강화('취약계층 일자리 지원', '사회안전망 강화', '최저임금 보완' 등)를 가장 긍정적으로 평가하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 또한 현재 추진 중인 정책 가운데 보완이 필요한 정책들에 대해서도 전문가와 일반국민의 의견이 대체적으로 일치한다. '투자·수출 등 경제활력 제고', '최저임금 등 보완' 등이 그러한 정책들의 예이다.



자료: 기획재정부, 2019년 하반기 경제정책방향, 2019. 7. 3, p. 65.

반면 경제활력 제고 우선과제에 대한 전문가·일반국민 의견 사이에는 일정 수준의 견해 차이가 있다는 점도 동 설문조사를 통하여 확인할 수 있다. 경제활력 제고 우선과제의 경우 전문가들은 투자 활력 제고(65.8%)의 우선 순위가 가장 높은 반면, 일반국민은 지역경제 활성화(40.1%)에 대한 우선순위가 높았다. 또한 리스크 관리 우선과제의 경우에도 전문가들의 경우 미중 통상 마찰 대응(55.6%)의 우선순위가 가장 높았지만, 일반국민들은 가계부채 관리(21.2%) 및 부동산시장 안정화(25.0%)에 대한 우선순위가 가장 높았다는 점들이 주목할 만하다.

체질개선·미래대비 역점 과제에 대해서도 전문가와 일반국민 사이에 일정 수준의 견해 차이가 있었다. 전문가들은 고령층 일자리(39.9%)에 대한 체질개선이 필요하다는 의견이 가장 많은 반면, 일반국민들의 경우에는 노후 생활안정(21.3%)과 지역별 인구여건 대응(24.6%)에 대한 체질개선 우선순위가 높았다. 또한 포용성 강화의 우선과제에 대해서도 전문가와 일반국민 사이에 일정 수준의 견해 차이가 있었다. 전문가들의 경우 취약계층 일자리 확대(42.2%) 및 주거비(47.2%)의 우선순위가 높았지만, 일반국민들은 근로빈곤층 자립 지원(28.8%)과 의료비(24.7%)의 우선순위가 가장 높았다.

경제활력 제고 우선과제



대내외 리스크 관리 우선과제



자료: 기획재정부, 2019년 하반기 경제정책방향, 2019. 7. 3, p. 65.

사회안전망 확충 우선과제



가장 경감이 필요한 생계비



자료: 기획재정부, 2019년 하반기 경제정책방향, 2019. 7. 3, p. 66.

제2장

4차 산업혁명 신산업 육성을 위한 정책과제

박노욱(한국조세재정연구원)

제1절 4차 산업혁명이란

4차 산업혁명이란 용어는 세계경제포럼(WEF) 의장인 클라우스 슈밥(Klaus Schwab)이 2016년 포럼에서 제시했으며, “The Fourth Industrial Revolution”이라는 책을 출간하기도 했다. 1차 산업혁명은 1760년에서 1820년 사이에 일어났으며, 증기와 수력엔진을 통한 기계화로 특징지어진다. 이를 통해 농경사회에서 산업도시로의 전환이 이루어지게 되었다. 2차 산업혁명은 전기에너지를 활용한 대량생산체제의 등장을 의미하고, 1870년에서 1914년 사이에 발생했다. 3차 산업혁명은 디지털 혁명으로 아날로그 전자 및 기계장치에서 현재 이용 가능한 디지털 기술에 이르는 기술의 발전을 의미한다. 1970년대에 시작되어 지금까지 계속되고 있다고 볼 수 있다.

4차 산업혁명은 디지털 혁명 위에 구축되고 있으며, 정보 통신 기술이 융합되어 신기술이 개발되고 기존 산업의 생산성이 급격히 향상되며 새로운 비즈니스 모델이 등장하는 현상을 지칭한다. 다시 말해, 기존의 디지털 기술에서 활용되던 데이터에서 한걸음 더 나아가 물리적·생물학적 데이터를 포함한 빅데이터 분석을 기반으로, 융합적 신기술이 등장하여 생산성을 획기적으로 향상시키고 새로운 문제를 풀어내는 변화를 창출하는 현상을 의미한다.

4차 산업혁명이라는 용어 자체에 대해서는 논란이 존재한다. 새로운 혁명이 아니라 1970년대부터 진전되던 디지털 기술이 성숙하여, 이제야 산업현장과 현실에 영향을 미치기 시작했다는 관점이 있다. 다시 말해, 3차 산업혁명의 완성기라는 관점이다. 용어에 대한 논란과 관계없이, 디지털 기술의 획기적 발전으로 인해 기술 산업 비즈니스 그리고 일상 영역에 있어서 획기적 변화가 진전되고 있다는 것은 사실이다. 가치중립적인 표현으로, 변혁적 기술(disruptive technology)이라는 용어가 최근에는 보다 보편적으로 활용되고 있다.

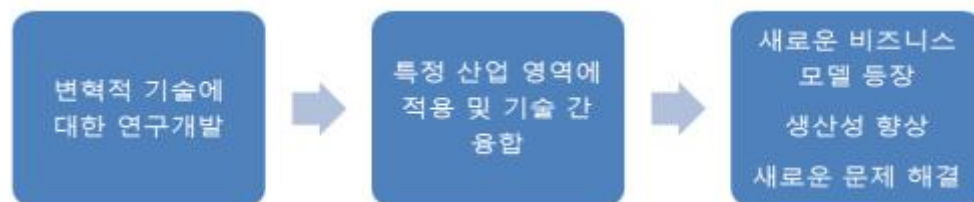
본고에서는, 이러한 변혁적 디지털 기술의 발전을 우리나라가 어떻게 산업육성이라는 관점에서 대비하고 산업을 발전시킬 것인지에 대해 논하고자 한다. 4차 산업혁명 관련 기술의 특징 및 관련 산업에 대해 살펴보고, 정부의 역할이 무엇인지를 점검하고, 우리나라의

해당 분야의 현황과 정부 대책의 한계를 진단한다. 그리고 마지막으로 초연결, 탈중앙화, 공유와 개방 그리고 맞춤 시대라는 특징을 가진 변혁적 기술로 인한 변화가 제공하는 기회를 최대한 활용하기 위한 정책과제를 논하고자 한다.

제2절 4차 산업혁명 기술 및 산업의 특징

4차 산업혁명 시대를 이끌어 가는 변혁적 기술의 특징은 아래와 같다. 첫째, 기존 기술을 대체하거나 기존 산업의 근본적 변혁을 가져오거나, 새로운 시장을 창출하는 기술을 의미한다. 둘째, 디지털 기술, 바이오 기술, 신물질 기술 등의 다양한 새로운 기술들이 현장에 적용되고, 융합되면서 새로운 가능성과 불확실성을 창출한다. 다시 말해, 기존 기술의 대체 내지는 근본적 변혁을 통한 새로운 시장 창출과 다양한 기술들이 현장에 적용 및 융합되면서 새로운 가능성을 여는 측면이 존재한다. 예를 들어, 인공지능, 블록체인, Virtual/Augmented Reality, 3D 프린팅, 사물 인터넷, genome editing, 신물질 등이 새로운 기술의 예라고 볼 수 있다.

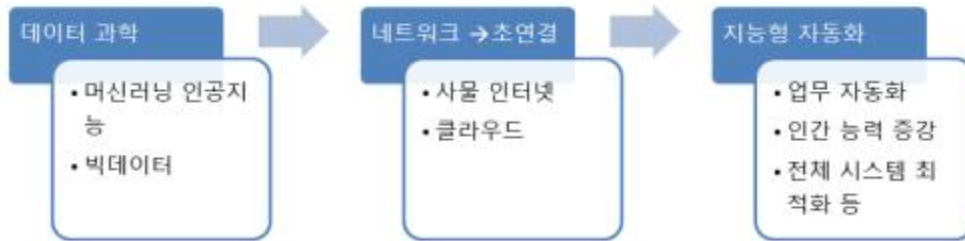
4차 산업혁명은 이러한 변혁적 기술을 활용하여 신산업이 등장하는 현상을 지칭한다고 볼 수 있다. 먼저 변혁적 기술 자체에 대한 연구개발 활동이 있고, 창출된 변혁적 기술을 활용하여 특정 산업 영역에 적용하고, 기술 간 융합이 이루어지게 된다. 이러한 융합의 결과로 새로운 비즈니스 모델이 등장할 수 있고, 기존의 서비스나 재화 생산의 생산성이 높아질 수도 있으며, 이전에는 해결이 불가능하던 문제의 해결이 이루어질 수도 있다. 특히 새로운 비즈니스 모델의 등장은 기존 시장 질서를 교란하고 기득권 집단의 이해관계와 충돌할 개연성이 높다.



자료: 저자 작성

변혁적 기술을 활용한 신산업의 특징은, 지능형 자동화를 통한 생산성 향상, 산업 간 경계의 붕괴, 중소 벤처기업 활성화, 그리고 사회적 난제 해결에 기여한다는 점 등을 꼽을 수 있다. 머신러닝(machine learning), 인공지능(artificial intelligence), 빅데이터(big data) 등을 활용한 데이터 과학과 사물 인터넷과 클라우드를 매개로 하는 초연결 네트워크가 결합되면서, 지능형 자동화가 이루어진다는 것이다. 지능형 자동화는 업무의 자동화라는 기본적인

변화뿐 아니라, 인간 능력 증강과 전체 시스템의 최적화 등을 가져올 수 있다.



자료: 저자 작성

이러한 변혁적 기술이 가져올 변화는 새로운 기회를 창출한다는 측면도 있지만, 더불어 새로운 위험 요소도 안고 있다. 위험 요소로는 프라이버시 침해, 보안, 윤리 문제, 불평등 확대, 일자리 소실 등을 꼽을 수 있다. 인간 개인의 다양한 활동을 거의 실시간의 비정형 데이터로 잡아낼 수 있게 되면서, 소위 말하는 빅브라더의 위협이 새롭게 부각되고 있다. 예를 들어, SNS 데이터만 활용해도 개인의 이동 상황, 정치적 선호, 종교, 가족 상황, 소비 행태 등 개인에 대한 종합적인 정보를 획득할 수 있다. 데이터의 보안이 유지되지 않으면, 개인의 프라이버시는 사실상 존재하지 않는 상황이 일상화될 수 있다. 즉 변혁적 기술이 가져올 위험의 핵심에는 보안 문제가 놓여 있다. 현실적으로 해킹이 불가능한 시스템은 없다고 할 정도로, 100% 안전한 시스템은 존재하지 않는다는 문제가 있다.

이러한 프라이버시와 보안 문제와 더불어, 최근에는 개인 데이터의 소유권에 대한 논의도 부각되고 있다. 온라인 비즈니스들이 개인의 데이터를 활용하여 이익을 창출하지만, 실제 개인들은 온라인 서비스를 무상으로 이용하는 정도의 편익 외에는 없으므로 무상으로 개인의 정보를 제공하고 있는 상황의 개선이 필요하다는 주장이다.

변혁적 기술의 핵심에는 데이터 과학이 자리하고 있는데, 다양한 종류의 데이터가 가용하다는 것에 추가하여, 다양하고 방대한 분량의 데이터를 분석할 수 있는 역량이 생긴 것이다. 소위 말하는 머신러닝이나 인공지능이 분석 역량의 획기적 혁신을 가져오고 있다. 이렇게 새로운 분석 역량에 의존하여 운전, 재판, 질병 진단 및 치료 방법 결정 등을 하게 되면, 윤리적 문제가 새롭게 발생하게 된다. AI에 의존한 의사결정이 이루어지면, 그 의사결정의 결과에 대한 책임소재 문제가 발생한다. 그리고 AI 알고리즘도 사전에 정해진 규칙과 입력되는 데이터의 편향에 의해 영향을 받는다. 예를 들어, 미국에서 가석방을 결정할 때, 사람이 결정할 때 발생하는 편향성 문제를 해소하기 위해 AI를 활용했을 때, AI도 편향성을 발현할 수 있다는 사실이 확인되었다. 다시 말해, 데이터상에 인종이 포함되어 있고, 특정 인종이 재범의 확률이 높다는 정보가 있다면, AI는 특정 인종에 대한 가석방을 더욱 엄격하게 판단하게 된다. 다시 말해, AI 자체가 가치중립적인 것이 아니다. 그러므로 AI 알고리즘에 대한 투명성 확보와 윤리의 문제가 중요해진다. 이렇게 윤리의 문제가 등장하면 법적인

문제로 연결되는 것을 피할 수 없다.

경제적으로는, 기존에 사람이 수행하던 기능이 지능형 자동화에 의해 대체되면서 일자리의 감소 또는 전환문제가 발생한다. 일반적인 자동화가 단순 반복 업무를 대체했다면, 지능형 자동화는 데이터 분석에 기반한 정형화된 업무를 대체하게 된다. 예를 들어, 의료 서비스에서 진단 업무 영역은 지능형 자동화에 의해 대체가능할 수 있다. 특정 질병의 전조가 되는 다양한 증상, 혈액 검사, 조직 검사, MRI 등을 통해 생산된 데이터를 기반으로, 의사보다 효율적이고 정확하게 진단할 가능성이 있다. 뉴스의 생산이나 주식 거래에 있어서는 지능형 자동화가 이미 상당 업무를 대체하고 있다. 한편 이러한 지능형 자동화가 대체하는 영역도 증가하지만, 동시에 지능형 자동화에 의해 생산성이 높아지는 업무의 수요가 증가하여 새로운 일자리가 증가할 가능성도 있다. 그러므로 정부는 노동시장에서의 변화를 모니터링하고 시장 변화에 따른 위험 요소에 대처하는 정책에 대한 고민을 해나가야 한다.

일자리 관련 위험뿐 아니라, 디지털 플랫폼 형태의 비즈니스 모델은 독점적 기업의 출현과 소득 격차의 확대를 초래할 위험이 있다. 플랫폼을 장악한 소수의 기업과 기업 경영자들이 막대한 규모의 이익을 향유할 가능성이 높으며, 글로벌화되면서 조세 부담마저도 회피하는 현상이 발생하고 있다. 경제적 이익의 독과점화의 위험을 회피하고 경쟁적인 시장구조를 유지하는 것이 중요한 경쟁정책 과제이다.

이러한 위험에 대한 모니터링과 관리를 위한 정부의 역할은 중요하지만, 그 개입의 정도는 과도하지 않아야 된다는 어려움이 있다. 지나친 정부의 규제와 개입은 변혁적 기술의 개발과 활용 자체를 어렵게 할 수 있다. 변혁적 기술 자체의 속성이 기존 질서를 바꾸고 새로운 기회를 창출하는 것이므로, 공공의 선이라는 관점에서의 규제는 필요하지만, 기존 이해관계자의 이익을 보호하기 위한 규제는 최소화하는 것이 필요하다.

이렇게 균형 잡힌 정부의 역할이 중요하기는 하지만, 우리나라의 경우는 포지티브 방식의 규제가 기본적으로 작동하고 있어서, 변혁적 기술과 신산업이 창출될 수 있는 공간 자체가 제약적이라는 문제를 안고 있다. 우리나라와 같이 포지티브 규제 형태가 기본적으로 깔려 있는 국가에서는, 변혁적 기술의 개발과 활용을 통한 신산업 창출이 더욱 어려울 수 있다. 불확실성이 증가하고 기존 모델의 파괴가 발생하는 상황을 포지티브 방식의 규제가 대응하는 데에는 근본적으로 한계가 있을 수밖에 없다. 사전적으로 어떠한 산업이나 비즈니스 모델이 창출될지를 알 수 없기 때문에, 대부분의 신산업이나 새로운 비즈니스 모델은 기존의 포지티브 규제에 의해 불법이 될 개연성이 높다. 반면에 네거티브 규제 체제에서는, 명시적으로 금지된 것이 아니면, 합법적으로 시행할 수 있으므로, 변혁적 기술에 기반한 신산업과 새로운 비즈니스 모델의 실행을 위한 공간이 기본적으로 존재한다. 변혁적 기술과 결합한 신산업이 가능성을 시험하고 움직일 수 있는 공간을 마련하는 것이 중요한 정책과제이다.

변혁적 기술을 활용한 신산업 육성을 위한 정부의 역할은 다음과 같이 나눌 수 있다. 크게는 기술 연구개발을 위한 인프라 구축과 지원 정책을 수립하여 시행하고, 법, 제도, 규제 등의 준비를 통해 신산업의 등장을 위한 공간을 창출하고, 새롭게 부각되는 위험 요소를 모니터링하고 관리해 나가는 것이다.

연구개발에 있어서는 전문가 자문에 기반한 연구개발지원 체제를 수립하여야 한다. 우리나라의 연구개발지원은 합법성과 절차 관리 중심의 행정부 업무 체제가 연장된 형태로 관리되는 체제이다. 노동집약적인 정산업무와 다양한 지출 통제가 결합되어, 행정 부담뿐 아니라 위법 발생의 위험도 안고 있다. 그리고 연구 수행 과정에 있어서, 형식적 합법성에 치중되어 무작위로 평가자를 선정하거나, 짧은 시간에 평가가 진행됨에 따라, 실질적인 평가에 근거한 연구자나 사업자 선정이 이루어지기 어렵다는 근본적 한계를 가지고 있다.

사업화 목적의 응용기술개발 지원은 수요자인 기업의 수요를 반영할 수 있는 체제 마련이 필요하다. 정부재정지원 체제의 한계는 기업의 실질적인 수요와 괴리된 재정지원이 될 위험이 있다는 것이다. 기업의 실질적인 수요가 반영되기 위해서는 기업의 자체적인 재정 부담이 수반되고, 연구개발 과정이 기업의 주도하에 이루어질 수 있어야 한다. 만약 기업의 위험부담이 미약하고 재정지원 과정이 정부가 정한 틀 내에서 결정된다면, 기업은 실질적으로 연구개발 활동과는 관계가 미약한 재원조달의 수단으로 정부지원을 활용할 위험이 높다. 기업 수요 주도의 응용기술개발이 가능한 정부지원체제의 수립이 필요하다.

변혁적 기술을 기반으로 새로운 비즈니스 모델을 창출하는 것이 중요한 현상으로 등장하므로, 창업의 활성화가 필수적이다. 특히 기존 시장에서 지배력을 가진 기업보다는 새로운 기업이 새로운 비즈니스 모델을 만들어 내고 창업으로 이어지는 현상이 증가하고 있다. 그러나 창업에 따른 위험이 개인이 감당하기 어려운 경우가 많기 때문에, 창업을 활성화할 수 있는 기반을 구축하는 것은 정부의 역할이다. 창업을 통해 경제 전반에 파급효과를 창출할 수 있으므로, 정부가 일정 정도의 기여를 함으로써 개인 창업가가 외부효과를 내재화하도록 도울 수 있다. 다만, 창업 기반의 활성화는 창업 투자 기반 구축이 필수적이다. 기술이나 비즈니스의 잠재력을 평가하여 투자가 이루어질 수 있는 기반 조성이 필요하다. 자신의 부담을 기반으로 기술이나 비즈니스의 잠재력을 평가할 수 있는 전문성과 재원조달 능력을 가진 벤처 투자자의 존재가 중요하다. 금융산업의 발달이 중요한 전제조건이다.

정부가 재정지원, 정책자금지원 그리고 조세지원 등 다양한 지원을 추진해도, 시장에서의 새로운 기회 창출 공간 자체가 제한적이라면, 정부지원정책이 의도한 결과를 가져오기는 어렵다. 오히려 정부지원정책이 기업들의 지대추구 행위를 유발하는 기제로 작동할 위험이 크다. 새로운 기술과 새로운 비즈니스 모델을 활용한 신산업이 활성화되기 위해서는, 기존 규제 환경에 대한 진단이 필요하다. 특히 그물망식으로 할 수 있는 일들을 명시하는 포지티브 규제체제에서는, 신산업이 활동할 공간이 작을 수밖에 없다. 정부의 직접적인 지

원정책보다도 혁신의 공간을 만들어주는 정책이 더욱 중요하다. 개인이나 조직이 성과를 창출하기 위해서는 능력, 동기, 그리고 기회의 존재가 중요하다. 능력과 동기가 있다고 하더라도, 기회 자체가 없다면 아무 일도 일어나지 않을 것이다. 규제 개혁은 기회를 제공하는 정책의 핵심 요소 중의 하나이다.

정부가 기업의 연구개발이나 혁신활동 지원정책을 수행할 때의 이론적 근거는 시장실패이다. 금융시장의 불완전성과 연구개발 활동의 외부효과를 고려할 때, 정부의 지원이 필요하다. 이러한 시장실패 외에도, 정부가 기본적인 인프라를 구축하여 제공하는 역할을 할 수 있다. 예를 들어, ICT 혁신의 기반이 된 인터넷망은 국방부의 연구개발과 인프라 구축의 결과로 생겨난 것이다. 이러한 공공 인프라를 이용해서 사적 기업들이 과도한 독점이익을 누린다는 비판이 존재하고 있으며, 이에 대한 대응책이 논의되고 있기는 하다.

마지막으로, 위에서 이미 논의한 대로 변혁적 기술을 활용한 신산업으로 인해 발생할 수 있는 위험관리가 정부의 중요한 기능이다. 변혁적 기술을 통해 일상적인 작업의 자동화 뿐 아니라 방대한 정보를 분석하는 기능도 지능형 자동화로 가능하게 됨에 따라 미래의 일자리 관련 쟁점이 부각되고 있다. 일자리의 광범위한 소실이 이루어질 경우, 정부의 대책이 필요하다. 데이터가 변혁적 기술이 작동하기 위한 재료가 됨에 따라, 데이터 보안, 데이터 활용으로 인한 프라이버시 문제, 머신러닝이나 AI 등을 통한 의사결정 과정의 투명성과 윤리적 책임의 문제 등이 부각되고 있다. 이러한 데이터와 데이터 과학과 관련된 위험요소들에 대한 정부의 대책도 요구된다. 마지막으로 변혁적 기술이 기존 산업이나 비즈니스를 대체하는 속성을 가지고 있으므로, 기존 산업이나 비즈니스 관계자들과의 이해 조정문제가 중요하다. 예를 들어, 특정 직업의 영역이 AI나 새로운 비즈니스 모델로 대체되는 상황이 전개될 때, 기존 이해관계자들의 반대로 인해 사회적 불안정이 발생할 수도 있다. 따라서 정부의 조정 기능이 중요하게 요구된다.

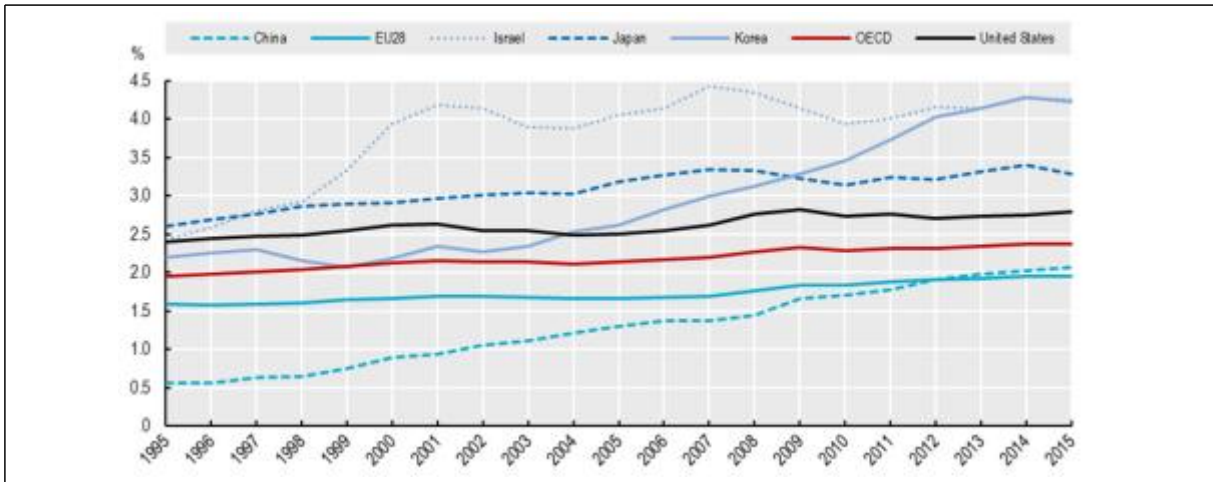
제3절 우리나라 4차 산업혁명 대응 및 기술 수준

1. 우리나라의 연구개발투자 및 성과

우리나라의 연구개발투자와 일차적인 성과는 세계적인 수준이다. 연구개발 총투자량 수준(공공 및 민간 연구개발투자 금액의 GDP 대비 비중)은 이스라엘과 글로벌 1, 2위를 다투고 있다. 절대 금액 기준으로도 글로벌 5위 수준에 이르고 있다. 그러므로 투입 기준으로서의 연구개발투자에 대해 정책적으로 최우선순위가 주어지고 있다는 점에서는 이견이 없다.

[그림 2-1] 주요국의 GDP 대비 연구개발비 비중 추세

(단위: %)



자료: OECD Science and Technology DB에서 저자가 추출

우리나라 정부 연구개발투자 예산은 지속적으로 증가하고 있다. 국가연구개발 예산은 2009년에서 2015년 사이에 매년 5% 이상 증가하였으며, 2020년에는 17.3%로 대폭 증가하여 편성되었다. 내년도 예산 증가폭이 커진 이유는, 일본과의 무역 마찰로 인해 소재 부품 장비 부문에의 투자 확대가 반영되었기 때문이다. 올해 수립된 국가재정운용계획에서는 2023년까지는 매년 7% 이상 수준으로 국가연구개발투자 예산이 증가하도록 설정하고 있다.

[그림 2-2] 정부 R&D(연구개발) 예산

(단위: 조원)

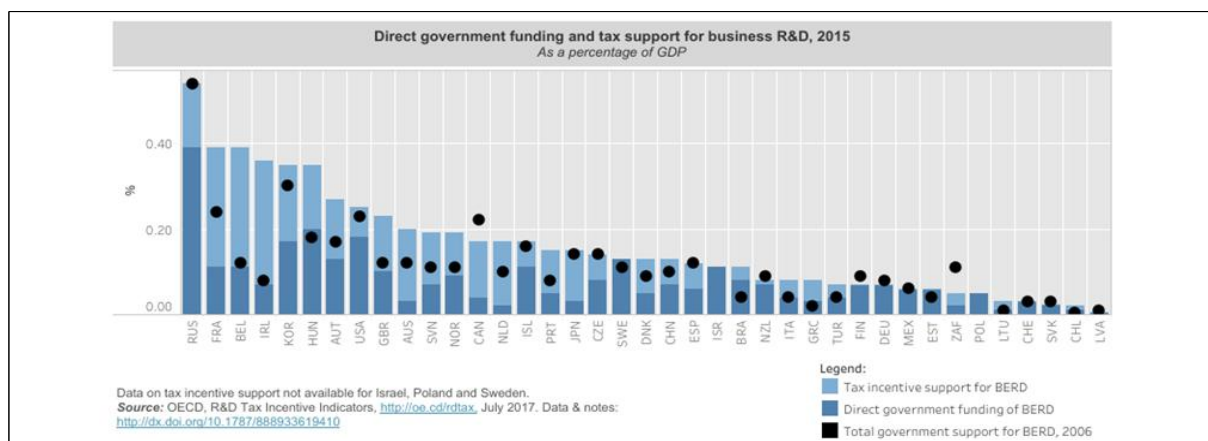


자료: 기획재정부, 「국가재정운용계획」, 각 연도

정부가 지원하는 기업연구개발투자의 수준도 낮지 않다. 이 부분도 증가추세를 지속하고 있으며, 글로벌 5위권 수준을 유지하고 있다. 지원 수준이 높은 국가 중에서, 정부의 직

접 재정지원 비중이 작지 않은 편이다. 우리나라는 거의 50:50의 비율로 정부의 직접 재정 지원과 조세감면으로 인한 지원이 이루어지고 있다.

[그림 2-3] 기업 연구개발에 대한 정부의 직접 재정지원과 조세지원



자료: OECD, *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2017: The digital transformation*, 2017.

이러한 적극적인 정부의 재정지원의 효과성에 대해서는 다양한 평가가 존재한다. 일단 우리나라의 4차 산업혁명 관련 기술의 수준을 살펴보면, 하드웨어 중심의 인프라는 우수하지만, 소프트웨어 측면은 개선의 여지가 많다는 것으로 요약된다. 그리고 개별 기술별로는 일정 수준에 도달하고 있으나, 개별 기술을 활용한 융합기술의 개발 및 적용 그리고 사업화에 이르는 고리에서는 한계가 있다고 판단된다.

예를 들어 소재부품 분야의 SCI 논문 성과는 세계 3위 수준이고, ICT 발전 지수는 세계 1~2위 수준을 유지하고 있다. 그러나 기술 수준·교육 시스템 등 4차 산업혁명 적응도 평가는 25위 수준(UBS, 2016)에 머무르고 있다. 특히 정부 주도로 추격형 단기 성과중심의 전략을 추구하여, 과학기술의 혁신 경쟁력이 저하되어 있다는 평가가 지배적이다. 4차 산업혁명의 핵심인 지능화 기술 경쟁력은 세계 최고 대비 70% 수준(정보통신기술진흥센터, 2017)에 그치고 있다. 영역별 데이터의 축적 및 활용도도 미흡한 분야로 꼽히고 있다. 한국정보화진흥원(2016)에 의하면 빅데이터 활용률이 6.5%에 그치고 있다고 한다. 과도한 규제로 인해 새로운 융복합 제품 및 서비스의 시장 진입 자체가 제한되는 현상도 부각되고 있다. 지능화 핵심 인재도 부족한데 2022년까지 연평균 3,290명이 부족하다고 보고되고 있다(과학기술정보통신부, 2017).

4차 산업혁명 기술의 주축이 되는 플랫폼 기술의 수준을 진단한 보고서(한국연구재단, 2017)에 의하면, 논문 수 측면에서는 대체로 10위권 내에 위치하고 있으나, 질적인 측면에서는 개선의 여지가 많다고 한다. OECD(2017) 보고서에 따르면, 5대 플랫폼 기술은 인공지능, 빅데이터, 사물인터넷, 클라우드 컴퓨팅, 3D 프린트로 꼽고 있다. 플랫폼 기술의 특징은 다양한 종류의 시스템이나 서비스를 제공하기 위해 공통적이고 반복적으로 사용하는 기반

모듈이 된다는 점이다.

논문 수 기준으로 보면 한국인 저자 논문 실적은 3D 프린트에서는 8위, 사물인터넷은 5위로 상대적으로 양호하며, 빅데이터는 14위, 인공지능은 13위, 클라우드 컴퓨팅은 12위로 상대적으로 취약하다. 논문의 질적인 측면을 측정하는 상대적 피인용지수(FWCI)는 세계 평균에서 약간 하회하는 수준이다. 플랫폼 기술의 연구 수준은 하드웨어 측면에서는 상대적으로 우수하지만, 소프트웨어 측면은 취약하다고 볼 수 있다.

2. 우리나라 혁신 환경과 4차 산업혁명 대응 수준

개별 기술 수준의 문제뿐 아니라 이러한 개별 기술들을 융합하여 산업이나 비즈니스에 적용할 때, 신산업의 창출이 가능하다. 혁신 활동의 수준을 크게 3단계로 나누어 본다면, 벤치마킹 중심의 혁신, 불확실성이 낮고 단기간에 가능한 혁신, 그리고 불확실성이 높고 장기간이 소요되는 혁신이 있을 수 있다. 벤치마킹 중심의 혁신은 저비용이 경쟁력의 기반이 되며, 불확실성이 낮고 단기간에 가능한 혁신은 빠른 자원동원력과 생산력 기반으로 시장을 지배할 수 있는 능력이 경쟁력의 원천이 된다. 반면에, 4차 산업혁명 기술 기반의 신산업은, 불확실성이 높고 장기간이 소요되는 혁신이 요구되며, 원천 기술 확보와 더불어 새로운 산업과 시장을 창출하는 능력이 경쟁력의 기반이 된다. 우리나라가 이러한 4차 산업혁명 기술을 활용한 혁신이 가능한 환경이며, 정부의 대응 방식은 적절한지에 대한 점검이 중요하다.

[그림 2-4] 혁신의 세 단계



자료: 저자 작성

기술 수준의 문제와 더불어, 기업가 정신이 발현되기 위한 여건의 조성 문제가 중요하다. 기업가 정신 모니터링(Global Entrepreneurship Research Association, 2018)의 보고서에 따르면, 한국의 물리적 인프라와 시장의 다이내믹스는 아주 양호한 수준으로 판단되지만, 다

음과 같은 점에서는 개선의 여지가 많다고 보고되고 있다. 학령에서의 교육과 시장진입 장벽에서는 개선의 여지가 많으며, 정부 정책에 있어서는 조세와 규제 측면에서 개선이 필요하다고 보고되고 있다.

우리나라 기업가들을 대상으로 조사한 설문조사 결과(대한상공회의소, 2019. 5.)에서, ‘경쟁국보다 불리한 신산업 분야의 대표적인 규제 사례’로 꼽힌 내용도 유사하다. 첫째는, 공무원의 소극적 행정으로 인해 규제 개혁이 이루어지지 않는다. 예를 들어, 업체 대표가 이공계 전공자가 아니라는 이유로 벤처기업 인증에서 탈락했다. 둘째는, 우리나라 법체계가 포지티브 규제이기 때문에, 기업 활동을 허용하는 법과 제도가 없이는 새로운 사업 자체를 시작하는 것이 불가능하다. 예를 들어, 유전자 검사 항목에 대한 규제가 한국에서는 광범위하기 때문에, 일본에서 유전자 검사업체를 설립할 수밖에 없다. 셋째, 기존 기업으로 인한 진입장벽이 높다. 기존 사업자의 반대로 국내에서 신산업을 시작하기가 어렵다. 예를 들어, 원격의료 논란으로 웨어러블 심장박동 진단기기를 만든 업체가 국외로 이전한 경우가 있다.

그동안 역대 정부에서 규제 혁신을 중요한 과제로 추진하여 왔지만, 여전히 포지티브 형태의 규제망이 지배적인 상황이 바뀌지 않고 있다. 변혁적 기술의 개발과 활용이 가능한 공간 창출이 필요한데, 정부의 대응은 이에 미치지 못하고 있는 것이 현실이다. 예를 들어, 공유경제와 원격 의료 진료 관련 규제 완화는 근본적인 진전이 없으며, 오히려 후퇴하는 양상도 보이고 있다. UN이 평가하는 전자정부 평가에서는 1위이지만, 행정 데이터의 실질적 활용도는 저조하다. 정부 부처 공무원이 일하는 환경의 근본적인 변화가 없는 근본적인 규제 개혁은 어렵다는 지적이 많다. 적극적 행정에 따른 위험은 결국 개인 공무원이 질 수밖에 없기 때문에, 공무원 개인이 논란이 있을 수 있는 규제 완화에 적극적일 수 없다는 것이다.

이상과 같이 우리나라 기업 혁신 환경에 대한 국제적 비교와 우리나라 기업인이 느끼는 신산업 분야의 규제문제에 관한 인식조사 결과를 살펴보면, 우리나라가 변혁적 기술개발과 활용을 통한 신산업 창출이 가능한 여건 조성에 한계를 노정하고 있음을 알 수 있다. 문제는 이러한 근본적인 변화는 정부의 적극적 노력만으로 이루어질 수 없으며, 우리나라 사회 내의 저신뢰(low trust) 문제의 극복이 필요하다는 것이다.

제4절 4차 산업혁명 대비 신산업 육성을 위한 정책과제

1. 저신뢰 사회의 한계 극복

우리나라의 시장에서의 소득 불평등 발생 정도와 정부의 조세와 이전지출 이후의 소득 불평등 정도를 다른 국가와 비교해 보면, 우리나라 시장에서의 기회의 특성을 유추해 볼 수

있다. 우리나라는 시장소득 차별화가 작고, 정부 개입 이후의 보정 정도는 작은 편이다. OECD 회원국 중 일부 남미 국가를 제외하고서는 우리나라가 아주 특이한 형태를 가지고 있다. 우리가 보편적 복지의 모범 국가로 보고 있는 북구 유럽 국가들도 시장소득의 불평등 정도가 상당히 존재하지만 정부 개입 이후 크게 완화되는 형태를 가지고 있다. 이는 시장에서의 혁신에 대한 보상이 사전적으로는 상당히 차별화된 형태로 존재함을 간접적으로 시사한다고 볼 수 있다. 반면에 우리나라는 사전적으로 다양한 형태의 규제, 문화, 비공식적인 규범, 정치적 힘의 배분 등으로 인해, 시장에서의 소득 격차는 크게 발생하지 않는 국가이다. 이는 혁신에 대한 보상이 시장에서 크지 않을 수 있다는 것을 간접적으로 시사한다.

[그림 2-5] OECD 회원국의 세전 세후 지니계수의 변화



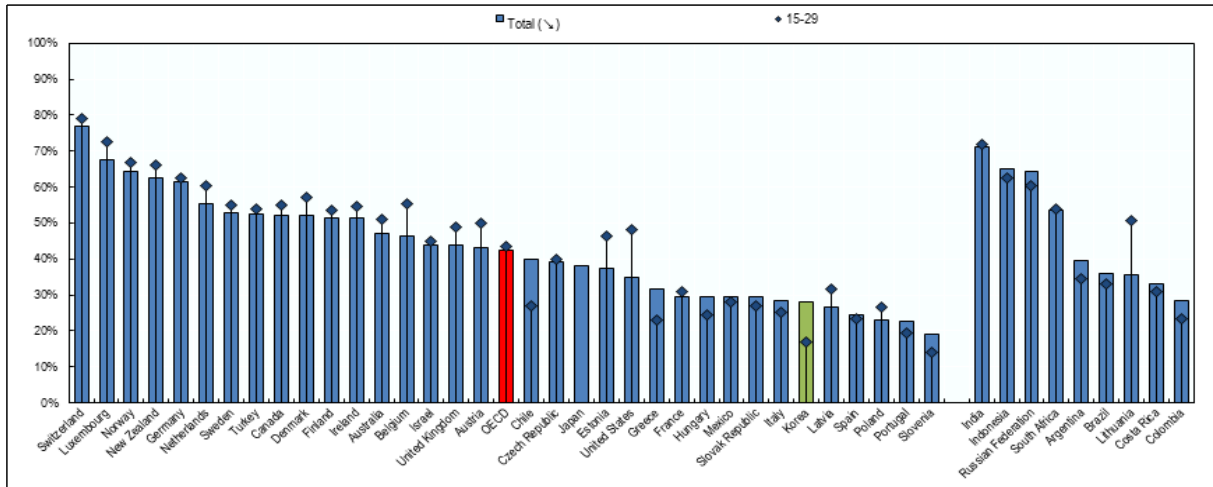
자료: OECD, Income Distribution Database

4차 산업혁명에 대비한 신산업 육성을 위한 정책 대응을 근본적으로 제약하는 요인은 우리나라 사회 내의 신뢰 문제일 가능성이 높다. 저신뢰 사회에서는 정부의 규제가 사전 예방에 치중된 형태로 수립될 가능성이 높으며, 신뢰 사회에서는 사전적인 규제는 약하되, 사후적인 징벌은 강할 가능성이 높다. 이러한 관점에서 보면, 우리나라가 변혁적 기술을 활용한 신산업 육성이 가능한 공간을 창출하기 위해서는, 신뢰 기반의 사회체제로의 전환이 중요함을 깨닫게 된다. 신뢰를 가지고 다양한 혁신의 주체들이 다양한 실험을 할 수 있는 공간을 열어주고, 사후적으로 부작용을 관리하고 새로운 제도의 틀을 개발해 나가는 체제로의 전환이 필수적이다.

OECD가 갤럽을 통해 조사한 각국 정부에 대한 신뢰도 조사 결과에 따르면, 우리나라는 다른 OECD 회원국에 비해 낮은 신뢰도를 가지고 있다. ‘정부를 신뢰하는지’라는 질문에 긍정적으로 응답한 비율이 30%에 미치지 못하며, 특히 15세에서 29세 사이의 청년층에서는 20%에도 미치지 못하고 있다.

[그림 2-6] 정부에 대한 신뢰도

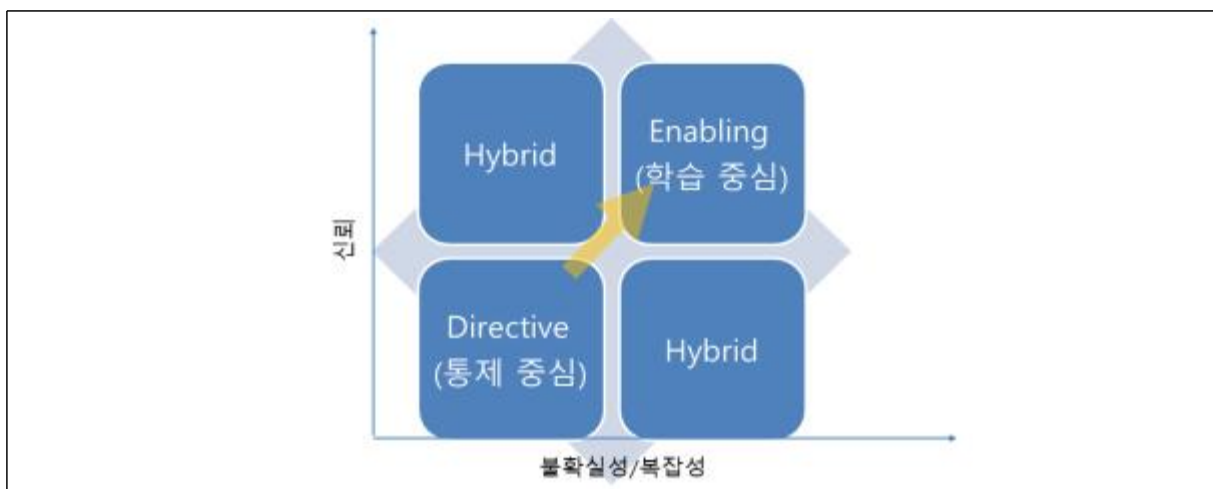
(단위: %)



자료: OECD, Government at a Glance 2016

우리나라는 그동안 강한 사전 통제에 근거한 사회 시스템을 기반으로 추격형 성장을 성공적으로 이루었다. 사전적이며 절차 통제 중심의 시스템으로 연구개발 및 혁신 활동이 이루어진 것이다. 그러나 불확실성이 크고 장기간의 시행착오가 필요한 4차 산업혁명 과정에서는, 이러한 시스템이 한계를 노정할 수밖에 없다. 새로운 기회 창출을 위한 환경 조성을 위해서는 소위 말하는 ‘가능하게 하는(enabling)’ 환경을 조성해야 한다. 신뢰에 기반해서 사전 기획이나 과정에서의 자율성은 강화하고, 사후적인 성과에 대한 책무성을 강화하는 방향으로 시스템의 개편이 필요하다.

[그림 2-7] 신뢰 기반 시스템으로의 전환



자료: 저자 작성

이러한 전환이 가능하기 위해서는 전문가 집단 내부의 전문성과 객관성이 확보되어야 한다. 전문가 집단의 규모가 작은 국가에서는 이러한 전문성과 객관성 확보를 병행하기가 용이하지 않을 수 있다. 일부 국가에서는 전문가 풀(pool)이 작은 한계를 극복하기 위해, 연구개발 프로젝트 개발과 심사 과정에서 외국 전문가의 참여를 의무화하고 있다.

우리나라에서는 국가연구개발사업 선정과정에서 상당히 광범위한 영역의 전문가 풀을 바탕으로 심사위원을 심사일 직전에 무작위로 선정하여, 단기간에 평가를 실시하는 방식을 운영하고 있다. 이러한 평가 방식은 형식적 공정성을 유지하는 방식으로서, 실제 해당 과제에 대한 전문성은 확보되지 못하는 한계를 가지고 있다. 반면에, 해당 과제에 대한 전문성을 가진 전문가들만을 심사위원으로 선정할 경우, 좁은 전문가 풀로 인해, 익명성은 보장되지 않고 전문가들의 객관성을 믿고 심사과정을 진행할 수밖에 없는 상황이 된다. 이러한 문제를 극복하기 위해, 연구과제에 대한 심사위원에 국외 전문가들을 의무적으로 포함하여 객관성과 전문성이 동시에 확보되는 동료 리뷰(Peer Review)가 이루어지도록 하는 방식이 일부 국가에서는 활용되고 있다.

신뢰 기반의 국가연구개발투자가 이루어지기 위해서는, 국가연구개발사업의 기획과 선정 과정에서 전문가들이 자율성을 발휘할 수 있는 공간을 확대하되, 그 과정을 국외 전문가들에게도 개방하여 소수의 전문가들이 지나친 영향력을 행사하는 것을 방지하는 체제를 마련하여야 한다. 신뢰 기반의 시스템으로의 전환을 정책방향으로 설정하여 추진하되, 의도하지 않은 부작용을 최소화하는 방안을 병행해 나가는 작업이 필요하다.

2. 혁신을 위한 공간 창출

우리나라 정부가 저신뢰에 기반한 사전적 통제 또는 형식적 합법성 중심의 시스템을 기반으로 연구개발이나 혁신 활동 지원을 하고 있기 때문에, 직면하게 되는 한계는 다양한 분야에서 드러나고 있다. 국가연구개발사업과 관련해서는, 2019년 8월 31일 25개 정부 출연연구기관 연구자들이 ‘일본발 소재 부품 장비 대란에’에 부치는 글에서, 가장 먼저 예산 증액이 중요한 것은 아니며, 국가연구개발사업 추진과정에서 혁신역량의 결집이 이루어지는 체제로의 개편이 절실하다고 지적한다. 현재 정부지원사업이 가지는 근본적인 한계는, 부처 중심의 사업 추진과 형식적·절차적 합법성 확보에 치중하는 사업관리 방식에 있다고 지적한다. 전문가 중심으로 문제 해결을 추구하는 사업 관리 방식이 아니라는 것이다. 연구개발 활동 지원에서도, 전문가가 중심이 되어 해결해야 할 문제를 발굴하고 지속적으로 시행착오를 겪으면서 실험을 지속할 공간이 마련되어야 한다.

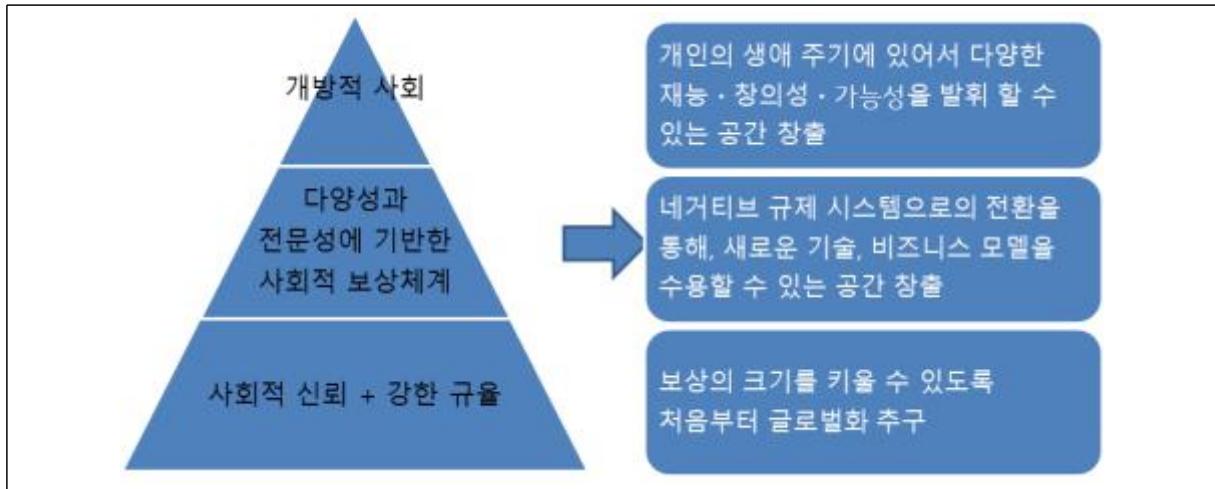
응용기술 분야에서, 현재 정부 부처가 주축이 되어 연구개발사업을 발굴하고 관리하는 현 체제의 한계를 극복할 수 없다면, 직접적인 정부지원보다는 조세지출을 통해 실제 기업

의 수요를 반영하는 연구개발 투자활동에 대한 유인을 강화하는 것이 더욱 바람직하다는 주장도 제기되고 있다. 연구개발활동에 대한 조세감면도, 연구개발투자 비용 중심의 투입에 대한 조세감면의 확대보다는, 연구개발 성과를 통한 수익에 대한 조세감면도 병행하는 것이 필요하다는 논의도 있다. 소위 말하는 특허박스 형태의 조세감면제도이다. 4차 산업혁명의 신산업 창출을 위한 지원 수단에 대한 재검토와 개혁이 필요한 상황이다.

개별 기술 개발을 위한 연구개발 영역뿐 아니라, 신산업이나 새로운 비즈니스 모델 창출을 위해서는, 혁신 역량을 가진 인재 육성을 위한 교육 시스템의 개혁, 규제 틀의 전반적인 개혁, 공공부문 거버넌스 시스템의 개혁이 필요하다. 교육 과정은 반복에 의한 특정 지식이나 기술의 숙달에서 한 걸음 더 나아가, 실험과 시행착오를 통해 답을 찾아갈 수 있는 능력과 협업 능력을 키우고 인정할 수 있는 방향으로 개편되어야 한다. 형식적 객관성과 공정성을 확보하기 위해, 필기시험에만 의존하는 시스템으로의 회귀는 피해야 한다. 다만, 기득권자들의 네트워크 형성을 통한 음서제가 되지 않도록 부정행위에 대한 사후적인 징벌은 엄격해야 한다.

규제 개혁 문제가 지속적으로 제기되어 왔지만, 근본적인 개혁이 어려운 큰 이유 중의 하나는, 정부 공무원이 직면한 정책 환경과 관련이 있다. 정부가 책임져야 하는 영역과 민간이 스스로 책임져야 하는 영역의 구분이 필요하다. 정부는 최소한의 기준을 명시적인 규제 형태로 수립하고, 사후적으로 문제가 발생했을 때는 법의 정신을 보다 광범위하게 해석해서 악의적인 행위에 대한 징벌이 가능하도록 해야 한다. 대륙법보다 보통법 국가에서의 법 적용과 집행이 보다 변화하는 현실을 잘 반영하고 있다는 연구 결과는, 사전적 규제 중심의 체제가 가진 한계를 시사한다. 법령에 명시적으로 기술된 행위만 허용되는 상황에서는, 변화하는 현실이 법령에 적절히 반영되지 못함에 따른 비효율이 커지게 된다. 정부가 금지하는 행위 이외에는 기본적으로 모든 행위가 허용되는 상황에서는, 실험과 시행착오를 위한 공간이 보다 광범위하게 존재하게 된다. 물론 변혁적 기술로 인한 가능성과 위험을 균형 있게 관리하는 것도 중요하지만, 새로운 변혁기에 시장을 선점하는 것이 중요하므로, 무게의 중심은 혁신 공간 창출에 두어야 할 필요성이 있다. 4차 산업혁명 관련 신산업 육성을 위한 정책과제의 핵심은, 국가연구개발 지원체계와 기업연구개발 지원체계의 혁신과 더불어, 사회 시스템 전반에 있어서 혁신을 위한 공간 창출에 있다.

[그림 2-8] 혁신 공간 창출을 위한 사회 시스템 개혁 어젠더



자료: 저자 작성

참고문헌

- 과학기술정보통신부, 「혁신성장을 위한 사람 중심의 4차 산업혁명 대응계획 I-Korea 4.0」, 2017. 11.
 기획재정부, 「국가재정운용계획」, 각 연도.
- 대한상공회의소, 「미국·일본·EU 등 경쟁국보다 불리한 신산업분야의 대표규제 사례」, 2019. 5.
- 천기우·김해도·박귀순·이건수, 「4차 산업혁명 관련 5대 플랫폼 기술의 연구 수준 분석」, 『한국
 기술혁신학회 학술대회』, 한국기술혁신학회, 2017. 11., pp. 1375~1389.
- 한국정보화진흥원, 『빅데이터 동향과 이슈』, 2016.
- IITP, 『ICT 기술수준 조사보고서』, 2017.
- Global Entrepreneurship Research Association, *Global Entrepreneurship Monitor 2017/2018 Global
 Report*, 2018.
- OECD, *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2017: The digital transformation*, 2017.
- OECD, *Government at a Glance 2016*.
- OECD, *Income Distribution Database*.
- UBS, *Extreme automation and Connectivity : The global, regional, and investment implications of the
 Fourth Industrial Revolution*, White Paper for the World Economic Forum Annual Meeting
 2016, 2016.

제3장

재정건전성 확보를 위한 재정제도 개혁 방안

하연섭(연세대학교)

제1절 재정건전성과 재정규율

최근 몇 년간 경기대응 차원에서 이루어진 확장적 재정정책으로 인해 나타난 재정적자와 국가채무의 누적으로 한국 재정의 미래에 대해 우려하는 목소리가 높아지고 있다. 이러한 우려는 재정적자의 발생과 국가채무의 누적이 단기적 경기대응 차원에서만 야기되어 균형재정으로 손쉽게 회귀할 수 있는 성질이 아니라 장기적·구조적 원인을 포함하고 있어 장기적인 재정건전성이 위협받을 수도 있다는 현실적 인식에 기초하고 있다. 우리나라의 국가채무 비율은 GDP의 약 40% 수준이며 다른 OECD 회원국과 비교할 때 재정상태가 상대적으로 양호하다고 할 수 있다. 따라서 거시경제의 안정과 지속적인 경제성장을 견인하기 위해 재정이 적극적인 역할을 수행할 수 있는 여지는 충분히 있다. 그러나 이러한 단기적인 경기대응과는 별개로 생산가능인구의 감소, 인구고령화, 저출산이라는 인구구조의 변화가 잠재성장률과 재정에 상당한 충격을 줄 것으로 전망된다(Zoli et al., 2018).

향후 한국의 경제는 생산가능인구의 감소에 따라 성장 잠재력의 둔화가 불가피한 가운데, 인구 감소와 고령화를 포함하는 인구구조의 변화, 그리고 사회적 권리의 신장에 따른 복지지출의 증가 등으로 인해 앞으로 우리 사회가 당면하게 될 가장 중요한 문제는 재정건전성의 확보와 유지일 가능성이 높다. 결국, 전략적 우선순위 설정을 통한 배분적 효율성의 제고, 개별 사업에 대한 효율성 확보, 중장기적 시계에서의 재정운용 등을 통한 총량적 재정규율 확보가 앞으로 가장 핵심적인 정책과제로 등장하게 될 것이다. 다시 말해서, 재정규율 확보를 위한 가장 효과적인 제도적 장치가 무엇이며, 이러한 제도들 간의 선순환 구조를 어떻게 확보함으로써 재정이 적극적 역할을 수행하는 동시에 재정건전성을 확보할 것인가가 가장 핵심적인 이슈가 될 것이다(하연섭, 2018a).

예산이 팽창하는 이유는 이른바 공유자원의 문제(common-pool resource problem)와 고객정치(client politics) 때문이라고 할 수 있다. 주지하는 바와 같이, 공유자원의 문제는 배제는 불가능하지만(non-excludable) 경합적인(rival) 재화에서 나타는 현상이다. 예산이 바로 배제

는 불가능하지만 경합적인 재화이기 때문에 공유자원의 문제, 혹은 공유지의 비극(the tragedy of the commons) 문제가 나타난다. 예산을 통해 발생하는 편익은 특정 지역이나 특정 이익집단에 국한되는 반면, 비용 부담은 전체 국민에게 전가되는 경향이 있다. 이렇게 되면 사회전체적인 시각에서 볼 때 비효율적인 사업이나 낭비적인 사업도 선택될 수 있어 전체적으로 예산의 효율성이 떨어지며, 궁극적으로 재정적자와 국가채무의 누적 현상이 나타날 수 있는 것이다.

고객정치를 유형화한 Wilson(1989)에 따르면 고객정치(client politics)란 소수에게 편익이 집중되고 비용은 일반 국민에게 분산되는 상황을 의미한다. 이러한 고객정치 상황에서는 예산이 과잉 팽창될 가능성이 높다. 그런데 이렇게 과잉 팽창된 예산의 배분상태를 개혁하게 되면 이번에는 비용은 소수에게 집중되고 편익은 다수에게 분산되는 이른바 기업가 정치(entrepreneurial politics)가 발생하게 되어 개혁이 무산될 가능성이 있다.

통상적으로 공유자원의 문제, 고객정치, 기업가 정치 등을 현세대 내에서의 집단 간 혹은 지역 간 자원배분에만 적용하는 경향이 있으나 이를 세대 간의 문제로 얼마든지 확장할 수 있다. 이를 동세대 내 공유자원의 문제(intra-temporal common-pool resource problem)와 구별하여 세대 간 공유자원의 문제(inter-temporal common-pool resource problem)라고 부를 수 있다(하연섭, 2018b). 동일 세대 내에서나 세대 간 공유자원의 문제를 해소하기 위해서는 재정운용의 방식이 미시적 수준에서 거시적 수준으로 전환되어야 하고, 재정운용의 시계가 부분에서 벗어나 전체로 확장되어야 한다.

재정운용이 미시에서 거시로, 부분에서 전체로, 그리하여 포괄적·전략적으로 바뀌기 위해서는 재정운용의 기본 틀인 재정제도(fiscal institutions)가 바뀌어야 한다. 최근에 대표적으로 논의되는 재정제도의 개혁으로서는 재정준칙, 중기재정계획체계, 전략적 지출검토, 재정성과평가제도를 들 수 있다.

제2절 재정준칙

최근 우리 재정의 지속가능성에 대한 우려가 제기되면서 재정건성성 확보 방안으로 흔히 제안되고 있는 것이 재정준칙의 도입이다. 재정준칙(fiscal rules)이란 주요한 재정총량을 규제하는 계량적 목표치(numerical targets)라고 흔히 정의된다. 가장 대표적인 재정준칙으로서는 유럽연합(EU)에서 도입·활용하고 있는 안정 및 성장협약(Stability and Growth Pact)에서 설정된 재정적자 3% 및 국가채무 60% 목표와 새로운 수입원이 확보되었을 경우나 혹은 다른 지출의 삭감이 가능한 경우에만 새로운 지출을 허용하는 Paygo 원칙을 들 수 있다. 이 중 국가채무 60% 목표는 유럽연합을 구성할 당시 독일과 프랑스 등 주요국의 평균 국가채무 수준이 60%였기 때문에 다른 회원국들에 권고한 수준이었으며, 재정적자 3% 목표는 경

상이자율을 5%로 가정했을 때 국가채무가 60%이었을 경우 이자부담이 GDP 대비 3% 내일 수 있으므로 기초재정수지(primary fiscal balance)가 더 이상 악화되지 않는 재정적자 수준을 설정한 것이었다. 어쨌든 재정준칙은 국가채무, 재정수지, 정부지출 등에 대해 법제화된 혹은 구속력 있는 목표치를 설정하고 이의 준수를 강제하는 제도적 장치라고 할 수 있다. 국가채무에 대한 한도 설정을 목표로 하는 재정준칙을 국가채무 준칙, GDP 대비 재정적자의 비율을 설정하는 재정준칙을 재정수지 준칙, 그리고 지출한도를 설정하는 재정준칙을 재정지출 준칙이라고 부른다.

이렇게 구속력 있는 재정총량의 목표치를 사전에 설정하는 이유는 예산운용 과정에서 나타나는 재량권의 남용이나 시간적 비일관성(time inconsistency) 문제를 사전에 방지하기 위한 것이다. 그런데 재정준칙은 다음과 같은 세 가지 문제를 내포하고 있다.

첫째, 재정준칙의 도입이 재정운용의 경직성을 심화시켜 오히려 재정의 경제안정화 기능을 약화시킬 수 있다는 점이다. 가장 바람직한 재정운용은 불황기에는 확장적 재정정책을 활용하고 호황기에는 긴축기조로 돌아서는 것이다. 그런데 재정준칙을 지나치게 엄격하게 적용하면 오히려 경기 불황기에 확장적 재정정책을 활용하기 어렵게 될 수 있다. 경기순환 사이클 전체를 대상으로 균형재정이 달성되는 것이 가장 바람직한 재정운용이라 할 수 있지만, 경기 사이클을 사전에 예측할 수 없기 때문에 실현가능성이 낮다고 할 수밖에 없다.

둘째, 재정준칙과 재정건전성 간에는 이른바 역인과관계(reverse causality)가 존재한다는 점이다. 재정준칙을 도입했기 때문에 재정건전성이 확보된 것이 아니라, 재정건전성을 확보하기 위한 정치적 의지(political commitment)가 있었기 때문에 재정준칙이 도입되었고 그 결과 재정건전성이 확보되었다는 것이다. 다시 말해서, 재정건전성의 확보와 유지에 결정적인 영향을 미치는 것은 이에 대한 확고한 정치적 의지이며, 이러한 정치적 의지가 없는 상태에서는 재정준칙이 만들어진다고 해도 재정건전성이 확보되지 않을 가능성이 높다는 것이다.

셋째, 위와 연관된 것이지만 재정건전성 확보에 대한 강력한 정치적 의지가 없는 상태에서 재정준칙이 도입될 경우에는 이를 회피하기 위한 다양한 수단들이 활용될 수 있다는 점이다. 즉, 회계조작, 지표의 왜곡, 예산외 기관의 활용 등의 다양한 수단들이 활용될 가능성이 얼마든지 있다. 따라서 재정준칙이 도입된다 하더라도 정치적 의지와 함께 체계적인 재정관리가 뒷받침될 제도적 장치를 구비할 필요가 있다. 이러한 제도적 장치로서는 다음을 들 수 있다.

첫째, 객관적이고 시의적절한 회계정보와 신뢰할 수 있는 경제전망이 필요하다. 특히, 재정준칙의 효과성을 제고하기 위해서는 회계의 정확성과 함께 경제전망에 활용되는 경제적 가정 등을 투명하게 공개할 필요가 있다.

둘째, 정교한 기준선 전망과 비용추계가 필요하다. 기준선(baseline)이란 정부지출에 영향을

미칠 수 있는 법과 정책이 변동 없이 지속된다는 전제하에 향후 회계연도에 예상되는 인구학적 및 경제적 요인의 변화에 의해 예측되는 지출 수준을 의미하며, 비용추계란 정책이나 법률의 변화가 예산에 미치는 영향을 측정하는 것을 의미한다. 기준선 전망과 비용추계가 동시에 그리고 정확하게 이루어져야만 미래에 나타날 재정위기를 사전에 예측할 수 있다.

셋째, 정부의 경제예측, 기준선 전망, 비용추계 등을 객관적으로 검증할 수 있는 제도적 장치를 갖출 필요가 있는데, 이것이 이른바 독립적 재정기구(independent fiscal councils)이다. von Hagen(2008) 등과 같은 재정 제도론자들은 예산과정의 개혁이 재정준칙보다 더 중요하다고 주장한다. 이러한 예산과정의 개혁 중 가장 중요한 것이 중기재정계획체계라고 할 수 있다.

제3절 중기재정계획체계

1. 중기재정계획체계의 의미

중기재정계획체계(medium-term expenditure framework, MTEF; medium-term budgetary framework, MTBF)란 예산이 중기적인 시계에서 편성되도록 하는 동시에 재정적 지속가능성을 확보할 수 있도록 하는 체계, 규칙 및 절차를 의미한다. 즉, 우선순위를 설정하고 다양한 예산요구를 조정함으로써 다년도 지출한도를 제시하는 메커니즘이라고 할 수 있다. 중기재정계획체계는 전통적인 상향적 예산편성을 방지하기보다는 오히려 상향적 예산편성과의 조정을 더욱 강화하는 기능을 수행한다. 중기재정계획체계의 역할은 지출부처의 지출수요를 결정하고 이를 거시적인 지출한도와 조정하는 데에 있다(EU, 2018: 4-5).

효과적인 중기재정계획체계를 위해서는 두 가지 조건이 필요하다. 하나는 중기적인 시계에 의한 재정운용에 대한 정치적 의지(political commitment)이며, 다른 하나는 중기재정계획을 실행하기 위한 제도적 능력(institutional capacity)이다.

EU(2018)에 의하면, 중기재정계획체계는 다음과 같은 제도적 장치를 통해 단년도 예산편성의 한계를 극복할 수 있다.

- 현실성 있는 예산편성(주로 세입 차원에서)
- 중기적인 시계에서의 분야별 전략에 의한 지출 우선순위 설정
- 중기적인 시계에서의 지출계획을 통해 지출부처가 확보할 수 있는 예산에 대한 안정성 보장
- 재정운용의 투명성과 책무성 확보(계획과 실제 예산운용 간 비교를 통한 성과에 대한 모니터링)

2. 중기 지출한도 혹은 지출목표치의 설정

중기재정계획체계가 제대로 작동하기 위해서는 튼튼한 방식에 의해 중기적인 지출한도 혹은 지출목표치가 설정될 필요가 있다. 사실, 중기재정계획체계에서 설정하는 중기지출한도는 재정준칙의 하나인 정부지출준칙과 매우 유사한 개념이다. 그런데 2004년에 도입된 우리나라 국가재정운용계획의 중요한 특징 중 하나는 유럽 국가들과는 달리 국가재정운용계획에서 중기지출한도를 명시적으로 설정하지 않고 있다는 점이다. 그러므로 유럽 국가에서 설정하는 지출한도의 구체적인 내용에 대한 보다 자세한 이해가 필요하다.

중기지출한도가 갖추어야 하는 규범적인 모습은 다음과 같다.

첫째, 재정운용 목표치는 거시경제 목표치의 전망과 정합성을 갖도록 설정되어야 한다. 따라서 거시재정 목표치는 예산 증가율 혹은 지출한도 등으로 구체적인 수치로 전환되어야 한다.

둘째, 지출 증가율 등 재정총량에 대한 결정은 총량 내에서 지출의 우선순위를 설정하기 이전에 내려져야 하며 예산배분 과정에서 총량을 다시 논의할 수 없다. 재정총량은 향후 3년간의 지출증가율 등으로 중기적으로 결정되어야 하며 대상 기간 중 안정적으로 유지되어야 한다.

셋째, 지출목표치(증가율 혹은 지출한도)는 구체적으로 제시되어야 한다.

넷째, 지출목표치는 향후 몇 년간을 포함해야 하며 이 기간 동안 가능하면 안정적으로 유지되어야 한다. 만약 지출목표치가 변경되면, 새로운 목표치와 기존 목표치를 조정하기 위해 변경의 원인과 이유를 충분히 설명할 수 있어야 한다. 지출목표의 안정성을 확보하기 위한 정치적 의지와 이와 관련된 정치적 비용(reputational cost)이 중기재정계획체계의 원활한 작동을 위한 핵심적인 요소라고 할 수 있다. 지출한도 변경에 따른 정치적 비용이 클 경우 행정부와 의회에서 기존의 중기재정계획을 변경할 유인은 매우 낮아진다(EU, 2018).

중기 지출목표치를 설정하기 위해서는 다음과 같은 전제조건들이 충족되어야 한다.

첫째, 정확한 거시경제 전망이 필요하다. 신뢰할 수 있는 데이터와 거시경제 전망이 매우 상세하고 투명하게 공개될 경우 책무성과 정치적 책임성을 확보할 수 있다.

둘째, 정확한 기준선 전망이 필요하다. 다년도 지출목표치 혹은 지출한도를 설정하기 전에 현재 수행하고 있는 정책이 중기적인 차원에서 재정에 미치는 영향을 정확하게 이해하는 것이 중요하다.

셋째, 정확한 세입전망도 중기재정계획의 정확도를 높이기 위한 필수조건이다. 또한 세입 측면에서의 변화를 연중 모니터링하는 것도 매우 중요하다. 신중한 세입전망과 적절한 세입 모니터링은 지출한도(혹은 지출목표치)와 함께 재정의 안정성을 확보하는 두 가지 요소이다(EU, 2018: 32).

독립적 재정기구(independent fiscal institutions)는 중기적 시계의 재정운용에서 다음과 같

은 중요한 역할을 수행할 수 있다.

첫째, 독립적 재정기구는 각 국가에서 운용되고 있는 중기재정계획체계의 적절성을 평가할 수 있다.

둘째, 독립적 재정기구는 적절한 중기재정계획체계의 실행을 모니터링할 수 있다.

셋째, 중기적인 시계에서의 재정운용이 실질적으로 실행되고 있는지를 모니터링할 수 있다.

넷째, 독립적 재정기구에서 중기재정계획을 위한 거시경제 파라미터를 제공할 수 있다 (EU, 2018: 7).

중기재정계획체계의 운용에 있어서 가장 중요한 것은 시간적 불일치성에 의한 지출한도 혹은 지출목표치의 수정이나 예산편성과정에서 실무부처들의 지출압력으로부터 지출목표치의 수정을 방지하는 것이다. 지출목표치를 설정할 때에는 현재의 정책 및 새로운 정책이 중기적인 시계에서 평가되어야 하며 정치적 우선순위에 따라 우선순위가 명백하고 투명하게 설정되어야 한다. 새로운 우선순위가 설정될 경우, 중기재정계획체계는 기존의 체계 내에서 이들을 조정할 수 있어야 한다. 새로운 계획과 기존 계획과의 조정을 위해서는 거시경제의 변동이나 예기치 못한 사건의 발생에 의한 것과 새로운 정책 우선순위에 의한 것을 분명하게 구분해야 한다. 이를 통해 지출목표치에 대한 정치적 의지를 확실히 할 수 있다. 동일한 이유로 지출한도가 변경될 경우에는 이에 대한 이유와 요인들이 충분히 설명됨으로써 정치적 책무성과 정치적 의지를 확보할 수 있다(EU, 2018: 34).

다른 OECD 회원국의 경우 지출한도의 범위는 매우 다양하다. 통상적으로 이자지출은 정부의 재량적인 행위에 의해 통제하는 것이 불가능하기 때문에 지출한도의 범위에서 제외하는 것이 일반적이다. 비순환적 보장성 지출은 핀란드에서는 부분적으로 제외하지만, 네덜란드와 스웨덴에서는 지출한도에 포함한다. 순환적 지출도 핀란드에서는 부분적으로 제외하지만, 네덜란드와 스웨덴에서는 지출한도에 포함한다. 이러한 이유로 지출한도의 대상이 되는 정부지출의 비율이 핀란드의 경우에는 약 75%, 네덜란드는 약 85%, 그리고 스웨덴의 경우에는 약 96%에 달한다. 영국의 경우에는 지출한도가 재량지출만을 대상으로 설정되기 때문에, 지출한도에 포함되는 정부지출의 비율이 약 47% 정도에 불과하다. 미국은 재량지출에 대해서만 지출한도를 설정하고 의무지출은 Paygo 대상이기 때문에 약 1/3의 지출에 대해서만 지출한도가 설정되고 있다.

중기재정계획의 대상 기간은 핀란드와 네덜란드의 경우에는 정부 임기와 일치시키고 있으며, 스웨덴은 정부 변동과 상관없이 3년으로 설정하고 있다. 통상적으로 정권 교체가 있을 경우 중기재정계획을 변경할 수 있도록 허용하고 있지만, 정권 교체가 없는 경우에는 일반적으로 지출한도를 변경할 수 있는 가능성을 제한하고 있다(EU, 2018).

〈표 3-1〉 총지출한도의 비교

		핀란드	네덜란드	스웨덴	영국	미국
포괄범위	이자지출	제외	제외	제외	재량지출만 대상	재량지출에 대해서만 상한선 설정 (의무지출은 Paygo 대상)
	비순환적 보장성지출	부분적으로 제외	포함	포함		
	순환적 지출	부분적으로 제외	포함	포함		
	지출한도에 포함된 정부지출의 비율	약 75%	약 85%	약 96%	약 47%	약 1/3
인플레이션의 처리		실질 지출한도를 정부 디플레이트로 명목 지출한도로 전환	실질 지출한도를 국민소득 디플레이트로 명목 지출한도로 전환	명목 지출한도	명목 지출한도	해당 없음
신축성 확보 방안		사후적 예산마진의 이월	예산마진	예산마진	해당 없음	해당 없음
대상 기간		4년간 (정부임기) 고정형 지출한도	4년간 (정부임기) 고정형 지출한도	3년간의 연동형 지출한도	2~3년간 고정	예산통제법에서 2021년까지 설정

자료: 저자가 정리

지출한도는 총지출한도에서부터 매우 세부적인 지출한도까지 다양한 수준에서 설정할 수 있지만, 지출한도의 수준과 지출우선순위의 투명성 간에는 상충관계가 존재한다. 지출한도가 매우 세부적인 경우에는 예산운용이 제한받을 수 있으며, 정책당국이 새로운 우선순위에 대응할 수 있는 능력을 제약하게 된다. 이와는 달리 지출한도가 매우 거시적인 수준에서만 설정될 경우에는 분야/부문 간 지출의 우선순위에 대한 정보를 발견하기 어렵다 (EU, 2018). 어쨌건, 우리나라에서도 국가재정운용계획이 실질적인 재정건전화 기제로서 작동하기 위해서는 앞서 논의한 전제요건의 충족 여부 검토가 선행될 필요가 있다.

제4절 전략적 지출검토

1. 전략적 지출검토의 의의

지출검토란 기존 지출에 대한 체계적인 검토와 분석에 기초해서 정부지출의 삭감 혹은

재배분 방안을 제시하는 행위를 의미한다. 즉, 지출검토는 정부 총지출의 삭감 혹은 정부 사업과 활동의 전반적인 효과성과 효율성을 제고하기 위해 지출의 우선순위를 재설정하는 행위이다(World Bank, 2018: 8). 지출검토 도입 초기에는 예산 삭감만을 강조하였으나, 글로벌 금융위기를 극복하고 재정의 안정성이 회복되면서 지출의 우선순위 설정을 통한 배분적 효율성 제고를 동시에 강조하는 것으로 변화하고 있다.

2014년 4대 재정개혁 이후 우리나라의 재정운용은 국제기구 등으로부터 모범사례로서 찬사를 받은 바 있으나, 기본적으로 미시적 재정운용에만 천착하고 있다는 문제점이 있다. 즉, 지난 20여 년간 사전적 타당성심사, 사후적 성과평가 등 재정개혁의 제도화 측면에서 상당한 성과가 있었으나, 예비타당성조사와 재정사업자율평가 등은 모두 개별 사업(단위사업, 세부사업)의 효율성 제고에만 초점을 맞춘 것이 특징이라는 것이다.

이에 앞으로는 거시적 재정운용의 내실화가 필요하다. 배분적 효율성 제고와 재정건전성 확보를 위해서는 개별 사업 위주의 미시적 성과관리로부터 탈피하여 분야, 부문, 프로그램 위주로 분석과 평가의 초점을 전환할 필요가 있다는 것이다. 그리고 이를 위해서는 본래적 의미의 중기재정계획체계(medium-term expenditure framework: MTEF), 톱다운 예산제도의 기능을 회복하는 동시에 지출구조에 대한 검토가 필요하다.

2. 지출검토의 최근 동향

지출검토의 최근 동향으로는 지출검토가 우선순위가 높은 새로운 지출을 위한 재정여력 확보를 위한 수단으로 활용되고 있다는 점을 들 수 있다. 사실, 총지출과 재정건전성을 유지하면서 새로운 지출수요에 대응하기는 곤란하다. 이러한 상황에서 효과성이 낮거나 우선순위가 낮은 사업을 감축하거나 혹은 효율성을 제고함으로써 새로운 지출수요에 정부가 적극적으로 대응할 수 있다. 기존 지출로부터 우선순위가 높은 새로운 지출로 예산을 재배분함으로써 지출검토는 정부의 우선순위 설정기능을 지원한다고 할 수 있다(Robinson, 2018: 307). 따라서 지출검토는 재정건전화를 위한 수단으로만 이해할 수 없다고 할 것이다. 장기적으로 지출검토는 재정여력을 확보하고 우선순위에 따른 지출을 가능케 하는 수단이다. 바로 이러한 이유 때문에 많은 정부들이 위기상황에서 예산감축을 위한 일시적인 수단으로 서보다는 일상적인 예산과정의 일부로 지출검토를 제도화하려고 노력하고 있는 것이다(Robinson, 2018: 307).

최근 지출검토의 특징은 일시적인(one-off) 과정이라기보다는 지속적인 과정으로 설계되고 있는 것이 특징이다. 즉, 지출검토가 규칙적으로 시행되고 있는데, 이때 ‘규칙적’의 의미는 매년 혹은 3~4년에 한 번씩 정기적으로 이루어지는 것을 의미한다(Robinson, 2018: 308).

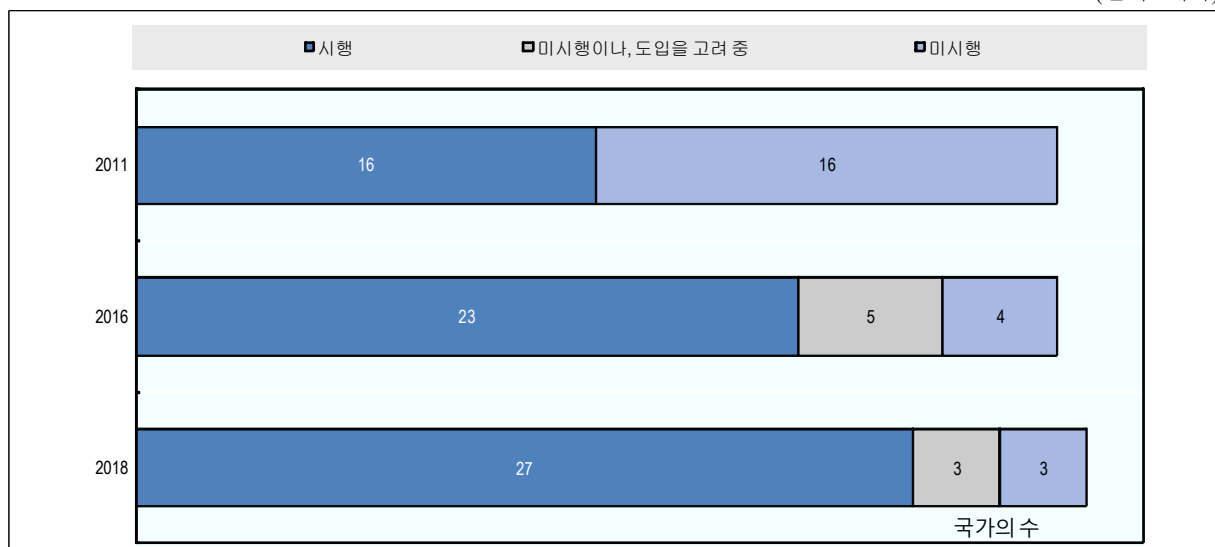
또한 최근에는 지출검토가 예산편성과과정의 일부로 제도화되고 있는데, 이는 지출검토과

정이 다음 회계연도 예산편성과정에서 예산절약을 반영할 수 있도록 설계되고 있다는 것을 의미한다. 예산편성과정과 지출검토의 통합은 지출검토의 빈도에도 영향을 미치게 되는데, 고정적인 다년도 예산체계를 갖고 있는 영국과 같은 국가의 경우 연간 지출검토는 아무런 의미가 없다. 그러나 이와는 달리 단년도 예산체계 혹은 연동형 다년도 예산체계를 갖고 있는 국가들의 경우에는 매년 혹은 다년도 일정에 따라 지출검토를 수행하고 있다(Robinson, 2018: 308). 예산편성과정의 일환으로 지속적으로 시행되는 지출검토는 예산과정과는 별도로 임시적으로 수행되었던 지출검토와는 차이가 있다. 예산편성과정에 지출검토가 통합되면, 지출검토의 전 과정이 예산편성과정의 시간 제약 속에서 이루어져야 한다(Robinson, 2018: 308).

전략적 지출검토는 2018년 현재 OECD 회원국 중 6개국을 제외하고 모든 국가에서 시행하고 있을 정도로 예산편성의 전략적 도구로 활용되고 있다. [그림 3-1]은 전략적 지출검토가 2011년 16개국에서 시행되었으나, 2016년에는 23개국으로 증가했고, 2018년에는 6개국을 제외하고 27개국에서 시행 중임을 보여주고 있다.

[그림 3-1] OECD 회원국의 전략적 지출검토 시행 현황(2011~2018)

(단위: 개국)



자료: OECD, *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, 2019, p. 112.

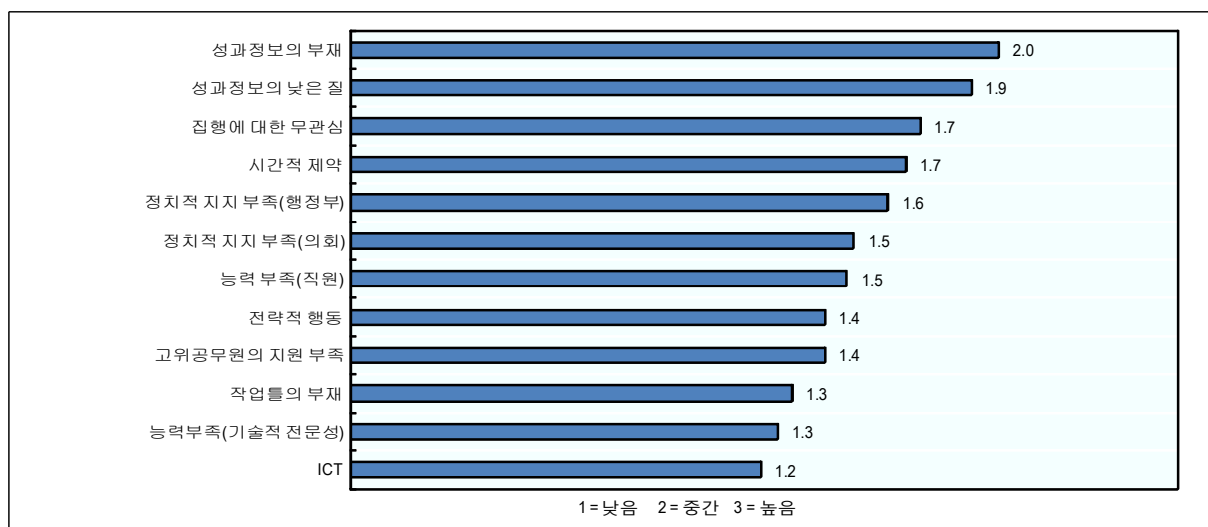
전략적 지출검토의 주된 목표는 정부의 정책 우선순위 달성에 필요한 재원을 조달하기 위한 재정여력(fiscal space)의 확보에 있다. 각국 정부는 재정건전화를 위한 수단으로, 효과가 낮은 지출을 삭감하기 위해, 지출의 우선순위를 재설정하는 동시에 지출을 정책우선순위와 연계시키기 위한 목적으로 전략적 지출검토를 시행하고 있다. 전략적 지출검토의 핵심적인 특징은 재정절약의 가능성을 파악하기 위해 기존 지출(baseline expenditures)을 체계적으로 분석한다는 것이다(OECD, 2019).

OECD(2019) 조사에 따르면 전략적 지출검토 시행상의 문제점으로서 성과정보의 부재와 성과정보의 낮은 질이 가장 큰 문제점으로 지적되었다. 우리나라에서도 전략적 지출검토이건 혹은 지출구조조정이건 재정여력 확보를 위한 체계적인 노력을 기울일 경우 이를 뒷받침할 수 있는 성과정보의 부족 문제가 심각할 것으로 예상된다. 따라서 중장기적인 차원에서 지출검토에 활용할 수 있는 성과정보의 축적이 매우 중요하다고 할 것이다.

성과정보의 부족에 뒤이어 문제점으로 지적된 것이 집행에 대한 무관심, 시간적 제약, 그리고 정치적 지지의 부족으로 나타났다. 이는 지출검토에 대한 정치적 지지(political commitment)가 없을 경우 지출구조조정이 제대로 이루어질 수 없음을 의미한다. 또한 시간 제약은 지출검토가 예산과정과 통합되었을 때 가장 심각하게 나타나는데, 이러한 시간제약의 문제를 어느 정도 완화하기 위해서는 성과정보의 축적과 지출검토를 위한 전문성의 축적이 필요하다고 할 것이다.

그런데 OECD 조사 결과를 보면, 직원의 능력부족과 기술적 전문성의 부족도 문제점으로 지적되고 있으므로, 전략적 지출검토의 제도화를 위해서는 전문성 함양을 위한 노력이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

[그림 3-2] 전략적 지출검토 시행상 문제점



자료: OECD, *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, 2019, p. 115.

European Commission(2017)에서 지출검토를 시행 중인 유럽 국가들을 대상으로 실시한 설문조사에서 관련 국가들은 지출검토와 관련된 애로사항으로 다음의 문제들을 지적하고 있는데, 불충분한 주인의식과 지침의 부재를 가장 큰 문제로 지적하고 있으며, 인력, 시간, 자료, 분석기법의 부족 또한 중요한 문제로 지적하고 있다.

〈표 3-2〉 전략적 지출검토의 애로사항에 대한 European Commission의 설문조사 결과

-
- 지출검토 대상의 불충분한 주인의식: 60%
 - 정치적 수준에서의 지침의 부재 혹은 불명확한 지침: 44%
 - 인력의 부족: 40%
 - 잠재적 영향의 과다 추계: 32%
 - 시간 부족: 32%
 - 자료 부족: 32%
 - 분석 기법의 부족: 28%
 - 프로젝트와 변화관리 기술의 부족: 24%
 - 집행 리스크와 비용의 과소 추계: 12%
-

자료: European Commission, *Quality of Public Finances: Spending Reviews for Smarter Expenditure Allocation in the Euro Area*, 2017, p. 10.

3. 지출구조조정의 향후 방향

우리나라도 2018년 전략적 지출검토 시범사업을 실시한 바 있으며, 다음과 같은 성과와 문제점이 확인되었다.

시범사업으로 시행된 전략적 지출검토는 기존의 미시적 수준의 성과평가에서 벗어나 거시적 수준에서 재원배분의 우선순위를 설정하고 재정여력을 확보하기 위한 최초의 본격적인 노력이었다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 시범사업은 영국, 네덜란드, 아일랜드 사례에 대한 심층 분석에 기반해서 우리 실정에 적합한 전략적 지출검토 제도를 도입하기 위한 노력이었다고 평가할 수 있다.

그러나 지출에 대한 전략적 우선순위 설정과 재정여력 확보를 위한 지출감축을 위해서는 총지출-분야-부문-프로그램 순의 거시적·하향적 접근이 필요했으나, 실제 지출검토의 시행 과정은 오히려 단위사업, 프로그램에 초점을 맞추는 미시적·상향적 접근에 경도되는 문제점을 드러냈다. 이 문제는 전략적 지출검토 참여 인력이 주로 개별 사업이나 프로그램에 대해서만 전문성을 갖추고 있고 분야·부문에 대한 거시적 전문성을 확보하지 못한 데에 주로 기인하였다.

그리고 지출구조조정을 위해서는 지출의 성과에 대한 정보가 확보되어야 한다. 하지만 전략적 지출검토를 뒷받침할 수 있는 성과정보가 아예 존재하지 않거나 부실한 경우가 대부분이었기 때문에 전략적 지출검토의 논리적 근거(rationale) 확보가 쉽지 않은 문제가 있었다.

시간의 문제도 심각하게 대두되었는데, 전 분야를 대상으로 한 포괄적이면서도 특정 부분에 초점을 맞춘 선별적 지출검토이었음에도 불구하고, 거시적·종합적 시계에서 지출검토를 시행하기에는 시간이 부족하였다. 특히, 지출구조조정을 뒷받침할 수 있는 성과정보나

객관적인 자료가 부족했기 때문에 시간 부족은 매우 심각한 제약요인으로 작용했다.

이러한 경험에 비추어 볼 때 전략적 지출검토의 향후 개선 방향으로는 다음을 들 수 있다.

첫째, 거시적 시각과 하향적 접근법을 보완할 필요가 있다. 전략적 지출검토는 가장 효과가 큰 분야나 영역을 대상으로 할 필요가 있다. 미시적 수준의 사업이나 활동에 대한 점검보다는 큰 틀에서 지출의 재구조화를 고민할 필요가 있다는 것이다. 그러나 당초 목적과는 달리 전략적 지출검토가 단위사업 혹은 프로그램 수준에서만 분석이 이루어지고, 분야·부문 수준에서의 우선순위 설정과 지출구조조정에는 이르지 못하는 문제가 발생하였다. 앞으로는 거시적 시각에서 분야·부문에 대한 전략적 우선순위 설정이 선행될 필요가 있다.

둘째, 중기적인 시계에서 검토를 진행할 필요가 있다. 단기적인 시계에서의 지출 감축이 아니라 중기적인 시계에서 사회경제적 환경 변화 등을 고려한 상태에서 지출 우선순위의 재설정 등을 고민할 필요가 있다.

셋째, 전문성 확보가 필요하다. 거시적인 동시에 하향식으로 지출검토가 이루어질 수 있기 위해서는 참여 인력의 전문성이 향상될 필요가 있다.

넷째, 성과정보와 자료의 확보가 필요하다. 지출구조조정을 실질적으로 뒷받침할 수 있는 지출의 성과에 대한 정보와 관련 자료가 대폭 보완될 필요가 있다.

제5절 재정성과평가제도

1. 현황과 문제점

저출산·고령화, 일자리 대책 관련 미래 대비 투자 등으로 중장기적으로 재정지출이 증가할 것으로 전망되는 만큼 재정지출 효율화의 중요성이 더욱 커지고 있다. 재정지출의 효율화를 위해서는 현 성과평가체계의 현황을 검토할 필요가 있다. <표 3-3>은 현재 시행되고 있는 재정사업 평가제도를 보여주고 있다.

〈표 3-3〉 현행 재정사업 평가제도

-
- 재정사업 자율평가
 - 각 부처가 재정사업을 자율적으로 평가하고 평가결과를 예산 환류, 제도개선 등에 활용
 - 2018년 성과관리대상 1,214개 사업(160.9조원) → (139.3조원)에 대해 평가 실시

 - 핵심사업평가
 - 일자리·성장동력확충 등 80개 핵심사업을 선정하고, 현장점검 등을 통해 집행애로 해소, 제도개선 등 3년간 집중 관리

 - 재정사업 심층평가
 - 주요 재정사업(군) 또는 재정제도의 성과를 심층적으로 분석·평가하여 제도개선 사항을 발굴

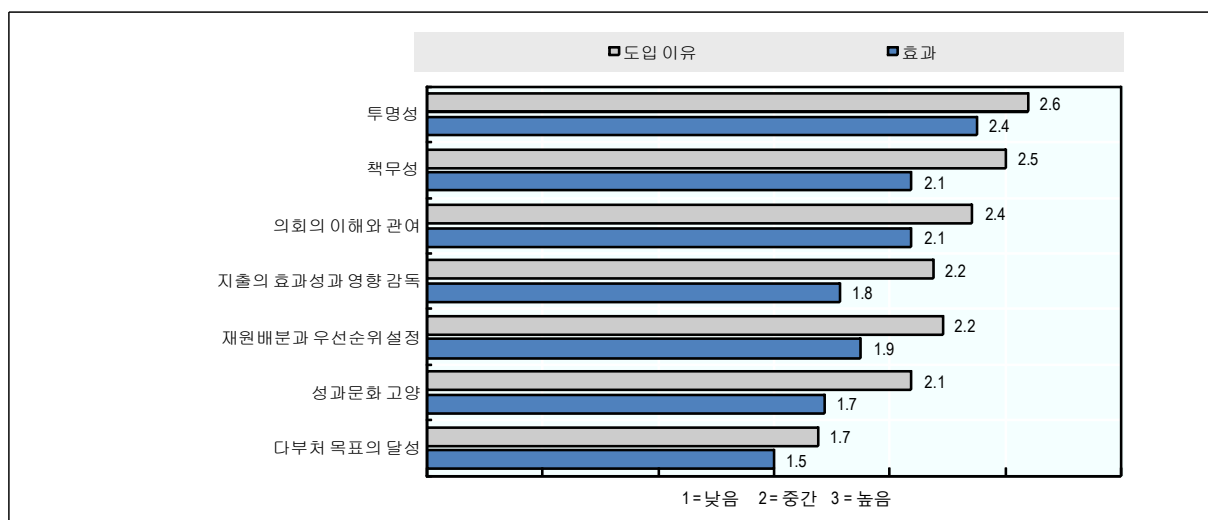
 - 보조사업 연장평가
 - 존속기간(3년)이 만료된 보조사업에 대해 사업 실효성, 지원 필요성 등을 평가하여 연장 여부를 결정
 - 2018년 평가결과 228개 사업 정비, 3년간 3,368억원 감축 추진

 - 기금운용·존치평가
 - 매년 1/3 이상 기금의 사업운영·자산운용실적과 전체 기금의 사업구조 적정성, 존치 타당성 등을 평가

자료: 원종학·하연섭, 「재정성과평가제도 개편: 운영 부담 감소 방안」, 2019, 기획재정부 재정성과평가개편 TF 회의 자료

현행의 성과평가는 개별 사업을 대상으로 하는 미시적 성과평가로, 자원배분 효율성 제고라는 거시적 차원에서의 효율성 제고에 기여하지 못한다는 비판이 제기되고 있는 실정이다. 이러한 성과평가제도의 한계는 OECD 조사에서도 지적된 바 있다. OECD 조사에 의하면 성과주의 예산제도는 예산을 둘러싼 투명성을 제고하고 의회와 시민들로 하여금 정부지출의 목표와 지출의 결과를 이해하도록 하는 의사소통의 수단으로서 가장 큰 영향력을 발휘한다. 이와는 달리 자원배분의 향상, 성과문화의 고양, 그리고 다부처 목표의 달성 등과 같은 목표 달성에는 영향이 제한적인 것으로 보고되었다(OECD, 2019).

[그림 3-3] 성과주의 예산제도의 기대효과와 실제효과



자료: OECD, *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, 2019, p. 119.

재정성과평가제도의 개선 방향을 도출하기 위해서는 우선 현행의 성과평가제도를 일정한 속성에 따라 구분할 필요가 있다. 우선, 평가의 심도와 평가의 초점에 따라 구분해볼 수 있다. 이때 평가의 심도란 일상적(routine) 평가인가 혹은 심층적(in-depth) 평가인가에 따른 구분이다.

<표 3-4> 평가의 구분: 심도와 초점

		평가의 초점		
		일반적(general)	특정적(specific), 일상적이지만 특정적 평가	
			목적	자금의 원천
평가의 심도	일상적 (routine)	일상적·일반적 평가 성과계획서·성과보고서 재정사업자율평가 특정평가	R&D 사업평가 균형발전 사업평가 재난안전사업평가 일자리사업 성과평가 고용영향 평가 중소기업 지원사업 평가 <핵심사업평가>	보조사업 연장평가 부담금 평가 기금 평가 복권기금 평가
	심도 있는 평가 (in-depth)	심도 있는 일반적 평가 전략적 지출검토 (Spending Review)	심도 있는 특정적 평가 재정사업 심층평가	

자료: 저자 작성

평가의 초점에 따른 구분은 일반적 평가인가 혹은 특정적 평가인가에 따른 구분이다. 일

반적(general) 평가란 원칙적으로 전체 사업을 대상으로 하는 평가를 의미하는 반면, 특정적(specific) 평가란 특정한 기준에 따라 사업을 선정하여 평가하는 것을 의미한다.

이렇게 평가의 심도와 초점에 따라 현행의 재정성과평가제도를 네 가지 유형으로 구분 가능하며, 특정적 평가는 목적과 자금의 원천으로 구분 가능하므로 궁극적으로 다섯 가지 유형으로 구분 가능하다. <표 3-4>는 이러한 유형 구분을 보여주고 있다.

<표 3-4>에서 현행의 재정성과평가제도는 평가 간 중복과 평가업무 부담 과중이 발생할 수밖에 없는 구조임을 알 수 있다.

우선, 일반적 평가와 특정적 평가가 공존하고 있기 때문에 개별 사업 입장에서는 일반적 평가와 특정적 평가를 모두 받게 되어 있는 상황이다. 특히, 원칙적으로 매년 모든 사업을 평가하는 재정사업자율평가는 다른 모든 평가와 중복이 발생할 수밖에 없는 구조이다.

특정적 평가 내에서도 사업목적에 따른 평가와 자금 원천에 따른 평가가 공존하고 있기 때문에 중복이 발생하게 된다. 심도 있는 평가에 있어서는 일반적 평가와 특정적 평가의 중복이 발생할 수 있는 가능성이 높다. 일상적 평가와 심도 있는 평가의 중복 가능성은 존재하지만, 평가의 목적이 다르기 때문에 중복이나 업무 부담 자체가 큰 문제는 아닌 상황이다.

2. 재정성과평가제도 개선 방안

평가제도 개선의 기본 방향으로서는 단순화·간소화, 평가부담 경감, 효율성 제고를 들 수 있다. 이를 위해서는 평가원칙을 설정하는 것이 중요한데, 평가원칙은 ① 특정적 평가는 일반적 평가에 우선한다. ② 심도 있는 평가는 일상적 평가에 우선한다로 설정할 수 있다. 이 두 가지 원칙에 의할 때, 다음과 같은 평가 간 조정 방안을 제시할 수 있다.

첫째, 일상적·특정적 평가와 일상적·일반적 평가의 목적을 달리하도록 한다. 즉, 특정적 평가만 예산배분과 연결시키고, 일반적 평가는 관리만을 담당하도록 하자는 것이다. 무엇보다도 일상적·일반적 평가를 통해 지출구조조정을 하는 것은 무리이다. 일상적·일반적 평가는 부처가 예산집행 중에 스스로 점검하기 위한 방안으로 활용되는 것이 바람직하다.

둘째, 심층적 평가대상 사업은 일상적·특정적 평가를 면제한다.

셋째, 자금의 원천에 따른 평가는 기재부에서 실시하되, 목적에 의한 평가는 일선 부처에 위임한다.

넷째, 집행/관리 관련 평가에서 재정사업자율평가가 일상적·일반적 평가라면, 이에 대한 특정적·심층적 평가로서 핵심사업평가를 위치시킬 필요가 있다.

재정성과평가제도의 개편에서 보다 중요한 것은 성과관리(performance management)와 성과주의 예산제도(performance budgeting)를 구분하는 것이다.

부처에서 일상적으로 수행하는 성과평가는 본질적으로 지출구조조정으로 활용되지 않

는다. 활용되지 않을 뿐만 아니라 활용을 시도하는 것 자체가 무리이다. 부처에서 일상적으로 수행하는 성과평가는 성과관리를 위한 도구로서만 활용될 필요가 있다.

성과주의 예산제도는 성과평가를 통해 예산의 배분에 영향을 미치는 제도이다. 특정적 평가이고, 특히 예산당국이 주도하는 평가일 때에만 지출구조조정으로 연결될 수 있는 것이다. 나아가 궁극적으로 부처의 성과관리와 재정당국의 지출구조조정을 연결시킬 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 즉, 부처의 성과관리 정보가 축적되어 궁극적으로 지출구조조정으로 연결되어야 한다는 것이다.

결국, 예산당국(기재부)이 주관하는 재정사업평가는 핵심사업평가를 중심으로 운영할 필요가 있다. 이는 국가재정운용계획 수립, 지출구조조정과의 연관성하에서 재정성과평가제도를 어떻게 위치시킬 것인가와 관련된 문제이기도 하다. 재정사업 중 ‘급한 일,’ ‘중요한 일,’ ‘꼭 해야 할 일’에 지출의 우선순위가 놓이게 되며, 지출구조조정 과정에서도 지출 삭감을 하기는 어렵다. 그렇지만, 국가적 우선순위가 높은 사업이라고 해서 이 사업이 효율적으로 운영되고 성과를 달성한다는 보장은 없다. 국가적 우선순위가 높지만 성과를 못 낼 가능성이 높은 사업들을 대상으로 현장평가 등을 통해 사업의 성과를 제고하는 방법이 필요한데, 이러한 목적에 적합한 평가제도가 바로 핵심사업평가인 것이다.

참고문헌

- 원종학·하연섭, 「재정성과평가제도 개편: 운영 부담 감소 방안」, 기획재정부 재정성과평가개편 TF 회의 자료, 2019.
- 하연섭, 「한국 재정의 미래」, 「제헌 70주년 기념 국가재정 대토론회」 발표 논문, 국회예산정책처, 2018a, 2018. 7. 16.
- 하연섭, 『정부예산과 재무행정』, 제3판, 서울: 다산출판사, 2018b.
- EU Independent Fiscal Institutions, *Medium-Term Budgetary Frameworks: A Contribution to Definitions and Identification of Good Practices*, 2018.
- European Commission, *Quality of Public Finances: Spending Reviews for Smarter Expenditure Allocation in the Euro Area*, 2017.
- OECD, *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, 2019.
- Robinson, Marc., “The Role of Evaluation in Spending Review,” *Canadian Journal of Program Evaluation* 32(3): 305-315, 2018.
- Sherwood, Monika., “Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States,” Discussion Paper 021, European Commission, 2015.
- von Hagen, Jürgen., “European Experiences with Fiscal Rules and Institutions,” in Elizabeth Garrett, Elizabeth A. Graddy, and Howell E. Jackson (eds.), *Fiscal Challenges: An Interdisciplinary Approach to Budget Policy*, 103-129, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Wilson, James Q., *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York: Basic Books, 1989.
- World Bank, *Bulgaria: Spending Review Manual*, 2018.
- Zoli, Edda, Hou Wang, Douglas Laxton, Susanna Mursula, and Jiaxiang Yao, “A New Strategy for Korea's Fiscal Policy in a Low Growth Environment,” IMF Working Paper WP/18/91, 2018.

제4장

경제 분야 지출과 정책방향

류덕현(중앙대학교)

제1절 쟁점사항

1. 분야별 자원배분의 방향과 원칙

우리나라 재정지출의 분야별 자원배분은 ‘복지지출 과소-경제부문 과다’가 지난 30여년 동안의 주요한 특징이었다고 할 수 있다. 최근 한국경제가 변화하는 환경을 보면 과거와 같은 패턴의 재정정책을 펴기가 쉽지 않다고 할 수 있다. 우리나라 재정정책의 환경을 규정짓는 주요한 변화는 인구구조의 변화, 저성장의 덫, 복지재정수요의 급증, 정부규모 증가 추세 등으로 결코 우호적이지 않은 상황이라고 볼 수 있다. 이러한 상황에서 분야별 자원배분의 방향을 논하기 위해서 고려해야 할 요소는 다음과 같이 정리할 수 있다.

우선, 사회경제적 상황을 반영해야 한다. 특히, 인구고령화, 복지재정에 대한 높은 국민적 수요, 저성장 극복 등이 최근의 사회경제적 상황과 관련된 것이라 볼 수 있다.

둘째, 국제비교(OECD 등) 및 사회경제발전 단계별 자원배분의 원칙을 반영할 필요가 있다.

셋째, 단기, 중기, 장기 등 시계별로 자원배분의 원칙은 달라져야 한다. 가령, 단기의 경우 자원배분은 경기대응 및 집권하는 정부의 국정운영 방향이 충분히 반영되어야 한다. 중기의 자원배분은 정부가 중기적인 시계(5년)를 갖고 자원배분을 계획하는 국가재정운용계획에 따라 하는 것이다. 그리고 장기의 자원배분은 이론적 경제모형이나 국가의 장기비전에 기반한 방향성을 반영하는 것이다.

한편, 분야 간 자원배분뿐만 아니라 분야 내 자원배분의 원칙과 방향성 확립도 중요한 과제라고 할 수 있다. 분야 내(intra-sectoral) 자원배분의 방향성 및 원칙은 어떻게 설정되어야 할 것인가의 질문은 근본적 재정개혁의 문제와 연결될 수 있다. 여기서 분야 내 자원배분은 예를 들면 SOC 분야 투자를 도로/철도/항만/공항 등의 교통인프라 부문에 어떻게 배분할 것인가의 문제로 귀결된다고 할 수 있다. 또한 경제성을 추구할 것인가, 지역균형발전을 추구할 것인가에 따라 자원배분의 내용과 방향도 또한 크게 달라질 수 있는 것이다. 한

편, 지출주체를 어떻게 할 것인가에 따라 투자의 효과가 달라질 수 있는 분야가 있다. 여기에는 R&D 투자가 대표적인데 가령, 공공기관/대학/민간 등에 어떻게 배분할 것인가에 따라 투자의 효과성은 충분히 달라질 수 있는 것이다.

이렇듯 분야별 자원배분은 정부 재정운용의 핵심적인 결정사항이고 중요한 정책방향의 결정이 반영된 것이라고 볼 수 있다. 그렇다면 그 중에서도 정부의 재량지출(discretionary expenditure)의 많은 부분을 차지하는 경제 분야 지출은 특별한 의미와 중요성을 지닌다. 여기서 경제 분야 지출은 16개 분야별 지출 중 SOC 분야(교통 및 물류, 통신, 국토 및 지역개발), 산업중소기업에너지 분야, 농림수산 분야, R&D 분야를 합한 분야 지출을 지칭한다. 국가재정운용계획에서 나머지 분야인 사회 분야와 행정 분야 등은 필수적인 공공지출 혹은 사회복지 지출을 대부분 반영하는 것들이다. 즉, 재량의 여지보다는 의무 혹은 법정지출인 경우가 많다. 따라서 경제 분야 지출에 대한 효과적인 자원배분을 결정하는 것은 향후 중기적인 시각에서 침체된 경제활력을 되살리고 성장잠재력을 회복하는 데 매우 중요한 일이다.

2. 경제 분야 지출 현황과 추이

우리나라 예산체계와 OECD의 COFOG 지출의 경제 분야 지출구조를 비교해 보자. 이러한 비교는 경제 분야에 대한 국제적 비교나 시계열적으로 비중 추이 등을 비교할 때도 유의미한 것이 될 것이다. 하지만 COFOG상으로는 우리의 예산구조에 맞는 지출항목과 정확하게 매칭하기가 쉽지 않다. 그 이유는 한국의 경우 COFOG 중간 수준의 지출자료를 제공하지 않기 때문이다. 따라서 정확한 국제비교를 위해서는 우리의 예산구조상의 지출과 COFOG의 부문별 지출항목을 매칭할 필요가 있는 것이다.

이를 위해 <표 4-1>은 16개 예산분류상 경제 분야 지출과 COFOG의 경제업무 지출과 주거 및 지역사회 시설 지출을 상호비교하면서 총지출 중 경제 분야 지출로 재구성할 수 있는 지출항목들을 묶은 것이다. COFOG 분류에 따르면 경제업무 지출과 주거 및 지역사회 시설 지출을 경제 분야 지출로 묶을 수 있고 우리나라 16개 예산 분야 지출분류로는 SOC 분야(교통 및 물류, 통신, 국토 및 지역개발), 산업중소기업에너지 분야, 농림수산 분야, 과학기술 분야를 묶어 비교할 수 있다.

먼저, 단순히 COFOG상에서의 경제 분야 지출을 비교해 보자. <표 4-2>에 따르면 우리나라의 COFOG 경제 분야 지출은 2010~2016년 평균 총지출 대비 20.5%이고 OECD 평균은 12.4%이다. 특히, 경제업무 지출은 한국이 17%로 OECD 평균인 11%를 훨씬 넘고 주택 및 지역개발 지출도 한국이 OECD 평균의 2배가 넘는 지출 수준을 보임을 알 수 있다.

〈표 4-1〉 경제 분야 지출에 대한 예산과목 구조와 OECD COFOG 지출 연계

예산분류 경제 분야 지출		COFOG 경제 분야 지출	
16개 분야	69개 부문	10개 분야	69개 부문
농림수산	농업·농촌, 임업·산촌, 수산·어촌, 식품업	경제업무	(경제1) 경제일반 (경제2) 농업·산림·어업·수렵 (경제3) 연료·에너지 (경제4) 광업·공업·건설업 (경제5) 교통 (경제6) 통신 (경제7) 기타 산업 (경제8) R&D (경제9) 기타
산업중소기업에너지	산업금융지원 산업기술지원 무역 및 투자유치 산업진흥·고도화 에너지 및 자원개발 산업중소기업일반		
교통 및 물류	도로, 철도, 도시철도, 해운·항만, 항공·공항, 물류 등 기타		
통신	방송통신, 우정		
국토 및 지역개발	수자원 지역 및 도시 산업단지	주거 및 지역사회시설	(주거 등 1) 주거시설 개발 (주거 등 2) 지역사회 시설개발 (주거 등 3) 수도 공급 (주거 등 4) 가로등 (주거 등 5) 주거 및 지역사회 시설 R&D (주거 등 6) 기타 미분류 주거 및 지역사회 시설
과학기술	기술개발 과학기술연구지원 과학기술일반	10개 분야 각 부문별 R&D	

주: R&D 분류는 16개 예산구조에는 구분되지 않으나 국가재정운용계획에서는 12개 분야 중에 하나로 구분되고 있음. COFOG상에서도 10개 분야에는 포함되고 있지 않지만 중분류 69개 중에는 분야별로 R&D 지출이 분류되어 있음.

자료: 정성호·김완희(2015)를 참조하여 저자가 재구성한 것임.

〈표 4-2〉 한국과 OECD의 COFOG 경제 분야 지출 비교(2010~2016년)

(단위: %)

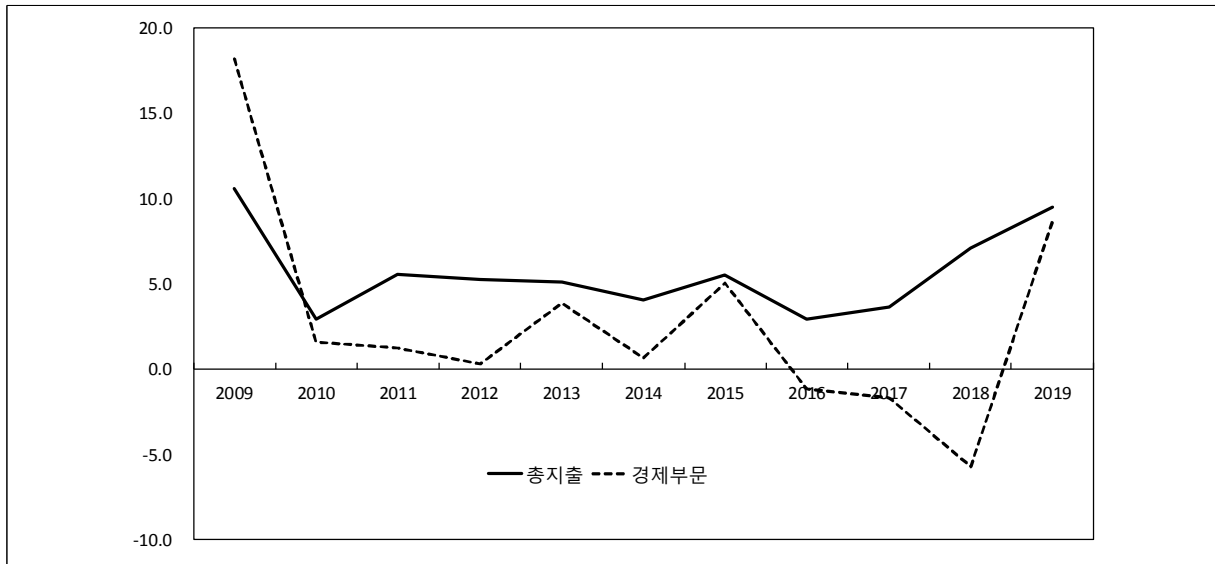
기능별 지출	한국	OECD 평균
경제업무	17.7	11.0
주택 및 지역개발	2.8	1.4
소계	20.5	12.4

자료: OECD, Government Financial Statistics 통계를 참조하여 저작 작성.

다음으로 국가재정운용계획상 경제 분야 지출은 어떤 추이를 보이는지를 살펴보자. <표 4-3>에 따르면 경제 분야 지출은 2000~2019년 동안 평균 21.3%의 지출비중을 보이고 있다. 최근 3년 동안은 20% 이하로 하락하여 2019년 현재 16.8%로 가장 낮은 수준을 보이고 있다. 이는 최근 복지지출에 재정소요 증가 및 기존 경제 분야 투자 성숙 등으로 인해 조정되어 온 측면이 크다고 볼 수 있다. 이는 지출에 대한 증감률 비교에서도 쉽게 확인할 수 있다. [그림 4-1]에서는 총지출의 증감률보다 경제 분야의 증감률 변동이 심하며 최근에는 총지출은 안정적으로 증가해 왔는 데 반해 경제 분야 지출은 오히려 감소하였음을 알 수 있다. 다만 2019년 예산에는 경제활력 제고를 위해 SOC와 산업중소기업에너지 분야를 중심으로 지출이 크게 증가하였다.

[그림 4-1] 총지출-경제지출 증감률 추이

(단위: %)



<표 4-3> 한국의 경제 분야 재정지출 분야별 자원배분 구조(2008~2018년)

(단위: 조원, %)

	총지출	경제 분야	경제 분야			
			SOC	산업중소에너지	농림수산	R&D
(A) 분야별 지출						
2008	257.2	59.3	19.6	12.6	16.0	11.1
2009	284.5	70.1	24.7	16.2	16.9	12.3
2010	292.8	71.2	25.1	15.1	17.3	13.7
2011	309.1	72.1	24.4	15.2	17.6	14.9
2012	325.4	72.3	23.1	15.1	18.1	16.0

〈표 4-3〉의 계속

(단위: 조원, %)

	총지출	경제 분야				
			SOC	산업중소에너지	농림수산	R&D
2013	342.0	75.1	24.3	15.5	18.4	16.9
2014	355.8	75.6	23.7	15.4	18.7	17.8
2015	375.4	79.4	24.8	16.4	19.3	18.9
2016	386.4	78.5	23.7	16.3	19.4	19.1
2017	400.5	77.2	22.1	16.0	19.6	19.5
2018	429.0	72.8	17.7	15.9	19.6	19.6
2019	469.6	79.1	19.8	18.8	20.0	20.5

(B) 총지출 대비 분야별 지출비중

2008	100.0	23.1	7.6	4.9	6.2	4.3
2009	100.0	24.6	8.7	5.7	5.9	4.3
2010	100.0	24.3	8.6	5.2	5.9	4.7
2011	100.0	23.3	7.9	4.9	5.7	4.8
2012	100.0	22.2	7.1	4.6	5.6	4.9
2013	100.0	22.0	7.1	4.5	5.4	4.9
2014	100.0	21.2	6.7	4.3	5.3	5.0
2015	100.0	21.2	6.6	4.4	5.1	5.0
2016	100.0	20.3	6.1	4.2	5.0	4.9
2017	100.0	19.3	5.5	4.0	4.9	4.9
2018	100.0	17.0	4.1	3.7	4.6	4.6
2019	100.0	16.8	4.2	4.0	4.3	4.4
평균	-	21.3	6.7	4.5	5.3	4.7

(C) 경제지출 대비 분야별 지출비중

2008	-	100.0	33.1	21.2	27.0	18.7
2009	-	100.0	35.2	23.1	24.1	17.5
2010	-	100.0	35.3	21.2	24.3	19.2
2011	-	100.0	33.8	21.1	24.4	20.7
2012	-	100.0	32.0	20.9	25.0	22.1
2013	-	100.0	32.4	20.6	24.5	22.5
2014	-	100.0	31.3	20.4	24.7	23.5
2015	-	100.0	31.2	20.7	24.3	23.8
2016	-	100.0	30.2	20.8	24.7	24.3

〈표 4-3〉의 계속

(단위: 조원, %)

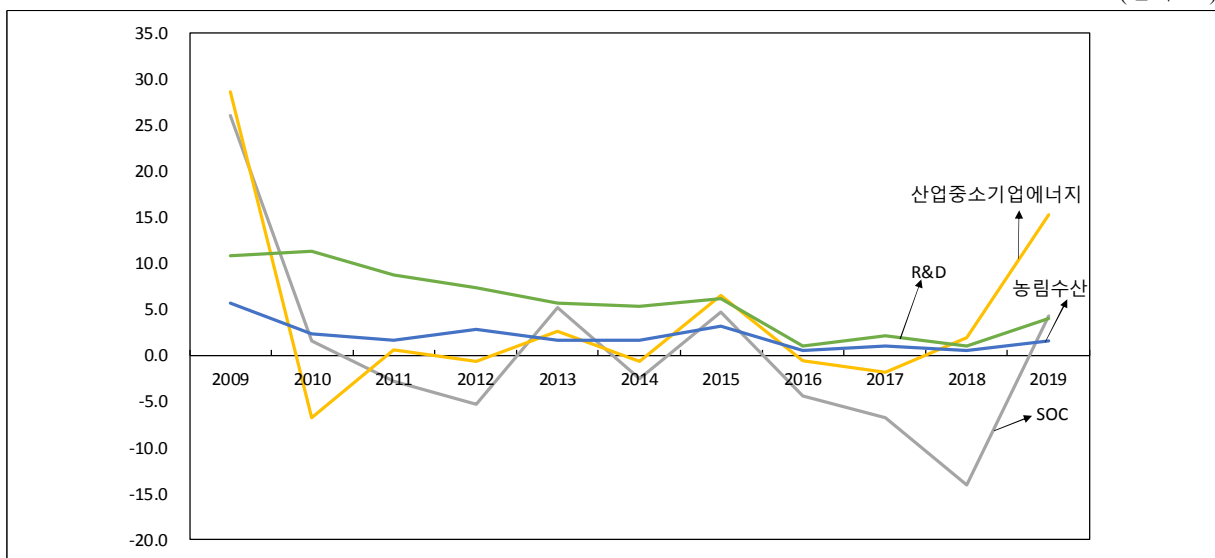
	총지출	경제 분야	경제 분야			
			SOC	산업중소에너지	농림수산	R&D
2017	-	100.0	28.6	20.7	25.4	25.3
2018	-	100.0	24.3	21.8	26.9	26.9
2019	-	100.0	31.4	21.3	25.0	22.2
평균	-	100.0	31.6	21.2	25.0	22.2

자료: 기획재정부(2019)를 참조하여 저자 작성

한편, 경제 분야 지출 내에서 분야별 자원배분은 어떻게 이루어져 왔는지를 살펴보도록 하자. 경제 분야 지출 전체 대비 SOC, 산업중소기업에너지, 농림수산, R&D 분야의 지출비율을 각각 구해보면 10년 평균 동안 SOC 지출비율이 31.6%, 농림수산이 25%, R&D가 22.2%, 그리고 산업중소기업에너지가 21.2%이다. 경제 부문 내 지출구조는 비교적 과거 10여년 동안 별로 크게 변하지 않았음을 알 수 있다. [그림 4-2]는 경제 분야 지출들의 증감률을 보이고 있다. SOC 분야는 지속적으로 감소해 오다가 최근 증감률이 크게 상승했음을 알 수 있다.

[그림 4-2] 경제지출 분야별 증감률

(단위: %)



자료: 기획재정부(2019)

마지막으로 경제 분야 지출구조를 최근 3개의 정부별로 살펴보도록 하자. 먼저, 경제 분야 전체 증가율로는 현 정부(2018~2020)가 6.1%로 가장 높은 증감률을 보이고 있다. 다음으로

이명박 정부이고 박근혜 정부에서는 무려 0.7%로 매우 낮은 증감률을 기록했다. 문재인 정부가 비록 경제 분야 증감률은 가장 높지만 총지출 증감률 8.6%를 감안할 때 경제 분야 지출도 같이 증가한 측면이 있는 것이다. 반면 이명박 정부에서는 총지출 증가율이 5.9%일 때 경제 분야 지출은 5.0%로 상대적인 증감폭은 가장 컸었다고 할 수 있다. 총지출 대비 비중으로는 경제 분야 지출비중을 역대 정부별로 비교해 보면 이명박 정부>박근혜 정부>문재인 정부 순이다. 각 정부별로 가장 비중이 높았던 경제 분야 지출은 이명박 정부와 박근혜 정부에서는 SOC 지출이었지만 문재인 정부에서는 놀랍게도 R&D에 대한 비중이 가장 크다. 이는 문재인 정부의 혁신성장에 대한 정책의지가 크게 반영된 결과라고 봐야 한다.

〈표 4-4〉 역대 정부별 경제 분야 지출

(단위: %)

	총지출	경제 분야				
		SOC	산업중소에너지	농림수산	R&D	
(A) 분야별 지출 증감률						
2009~2020	6.0	3.9	1.5	6.0	2.3	6.8
이명박 정부	5.9	5.0	4.9	4.9	2.8	8.8
박근혜 정부	4.0	0.7	-2.3	0.8	1.6	3.7
문재인 정부	8.6	6.1	0.9	14.8	2.3	7.5
(B) 총지출 대비 분야별 지출비중						
2009~2020	100.0	20.8	6.4	4.5	5.1	4.8
이명박 정부	100.0	23.3	7.9	5.0	5.7	4.7
박근혜 정부	100.0	20.5	6.2	4.2	5.1	5.0
문재인 정부	100.0	17.2	4.2	4.1	4.3	4.6
(C) 경제지출 대비 분야별 지출비중						
2009~2020	-	100.0	30.8	21.6	24.7	22.9
이명박 정부	-	100.0	33.7	21.4	24.5	20.4
박근혜 정부	-	100.0	30.3	20.7	24.8	24.2
문재인 정부	-	100.0	25.2	24.1	25.1	26.5

자료: 저자가 기획재정부, 「국가재정운용계획안」, 각 연도를 활용하여 직접 계산하였음

제2절 재정투자 방향과 정책대안

2019년 국가재정운용계획에 따르면 경제 분야 지출을 총지출과 관련성 그리고 경제 분야 내 지출들과의 관계를 중심으로 정부의 자원배분 과정을 평가할 수 있다. 우선적으로 경제

분야 지출은 2020년 총지출 513.5조원 대비 17.8%로 91.3조원이 배분되었다. 5년 평균 비중은 17.8%로 2019년 16.8%보다 상향하는 구조를 가지고 있다. 경제 분야 내 지출들은 5년 평균 비중이 경제 분야 지출 대비 22~25%대로 대부분 균등하게 배분되었다. 이는 특정 경제 분야 지출에 과도하게 배분되었던 과거의 형태와는 다르게 지출소요에 적절하게 대응된 결과라고 볼 수 있다. 이러한 비중 축소는 경제 분야 지출소요를 제어하기 위해 총지출 대비 20% 미만으로 지출비중을 가져가고 나아가서는 OECD COFOG 경제 분야 지출(경제업무+ 주거 및 지역시설 지출) 비중에 수렴해 가는 방향으로 평가할 수 있다.

〈표 4-5〉 2019~2023년 국가재정운용계획 중 경제 분야 자원배분 구조

(단위: 조원, %)

	총지출	경제 분야	경제 분야			
			SOC	산업중소에너지	농림수산	R&D
(A) 분야별 지출						
2019	469.6	79.1	19.8	18.8	20.0	20.5
2020	513.5	91.3	22.3	23.9	21.0	24.1
2021	546.8	98.0	23.4	26.4	21.5	26.7
2022	575.3	102.3	23.7	28.0	21.9	28.7
2023	575.3	106.7	23.7	29.9	22.2	30.9
(B) 총지출 대비 분야별 지출비중						
2019	100	16.8	4.2	4.0	4.3	4.4
2020	100	17.8	4.3	4.7	4.1	4.7
2021	100	17.9	4.3	4.8	3.9	4.9
2022	100	17.8	4.1	4.9	3.8	5.0
2023	100	18.5	4.1	5.2	3.9	5.4
평균	-	17.8	4.2	4.7	4.0	4.9
(C) 경제지출 대비 분야별 지출비중						
2019	-	100.0	25.0	23.8	25.3	25.9
2020	-	100.0	24.4	26.2	23.0	26.4
2021	-	100.0	23.9	26.9	21.9	27.2
2022	-	100.0	23.2	27.4	21.4	28.1
2023	-	100.0	22.2	28.0	20.8	29.0
평균	-	-	23.7	26.5	22.5	27.3

자료: 기획재정부(2019)를 참조하여 저자 작성

1. SOC 투자 정책방향

SOC 분야 재정지출은 신규 건설투자를 우선시하던 과거와는 달리 노후화된 SOC 시설을 보수하고 유지관리하는 것이 주요 정책방향 중 하나이다. 즉, 과거와는 달리 양적인 투자규모를 중심하는 정책에서 탈피하여 보다 질적인 수준을 높이는 투자로 방향을 선회하는 것을 의미한다. 이러한 정책방향의 이면에는 이미 SOC 스톡이 질적으로 일정 수준에 도달하였다는 여러 연구결과(류덕현, 2016, 2017)를 통해서 검증된 것이다. 한편, 자연재해로부터 국민을 보호하고 SOC 안전도 제고를 위한 국민적 호응도 높은 최근의 상태를 고려할 경우 노후화된 SOC 보수 및 유지관리를 중요한 정책방향으로 설정할 필요가 있다.

한편, 대도시권의 출퇴근 진출입과 관련한 교통혼잡비용의 해소와 관련한 SOC 재정투자를 적극적으로 할 필요가 있다. 특히 서울·인천·경기 등 수도권에 전 인구의 과반이 넘게 거주하는 현실을 고려할 경우 수도권 진출입 관련 광역교통망 투자를 전향적으로 고려할 필요가 있다. 또한 대중교통 이용 증대를 위한 정책적 지원에 대한 요구를 반영한 재정투자도 고려해 봄직하다.

교통인프라 및 물류인프라에 대한 부문별 투자방향을 간단하게 살펴보면 다음과 같다. 우선 도로의 경우 이용자 안전 제고를 위한 유지관리 부문에 중심으로 투자가 이루어져야 하며 가급적 신규도로 건설은 지양하고 현재 건설중인 사업을 중심으로 조속히 완공하는 방향으로 투자환경이 조성될 필요가 있다. 철도부문은 고속철도 건설 등 철도서비스의 제고와 무엇보다도 수도권 GTX 등 광역철도의 급행화 추진, 그리고 노후화된 철도차량의 교체 등에 대한 투자 등도 필요하다고 할 수 있다. 항공 및 공항은 항공수요의 증가에 대한 엄밀한 추정에 기반한 신공항 건설의 필요성을 판단해야 하며 단지 지역경제 활성화와 같은 논리로 추진하는 것을 경계할 필요가 있다. 해운·항만에 대한 투자는 최근 무역 물동량 동향과 중국항만에 대한 경쟁적 입지 등을 고려하여 부산항 신항만 등을 거점화할 수 있는지 여부에 따라 투자확충을 고려할 필요가 있다. 또한 빈번하게 발생하고 있는 해상안전사고를 대비하는 인프라 구축도 필요한 부분이다.

국토 및 지역개발과 관련된 재정투자방향은 어떻게 되어야 하는가? 우선 수자원의 경우 기후환경 변화에 대응하기 위한 댐 관리에 치중해야 한다. 이 또한 노후화된 댐 시설 안전 관리에도 부족함이 없어야 한다. 지역 및 도시는 스마트시티 도시개발 및 생활안전 분야에 대한 투자도 확대될 필요가 있다. 마지막으로 산업단지에 대한 개발은 중소기업 및 청년들이 희망을 가지고 찾아 올 수 있는 곳으로 만들기 위해 복지, 주거, 문화 혜택 등을 연계하여 복합발전을 할 필요가 있다.

2. 산업중소기업에너지 분야 재정투자 방향

2020년 예산안에서 가장 많은 증감률을 보인 분야가 바로 산업중소기업에너지 분야이다. 동 분야는 2020년 예산이 전년 대비 무려 27.5%나 증가하는 분야이다. 동시에 중기계획에서도 12.4%의 증가율을 보여 정부가 중점적으로 투자를 확대하는 분야로 볼 수 있다. 이러한 투자배경에는 국제경쟁 패러다임의 변화에 대응하고 4차 산업혁명 등 경제산업계의 근본적인 지형이 바뀌는 환경에 적극 대응하는 측면도 있다. 또한 중소기업에 대한 지원 역시 대기업과의 격차 해소 및 고용창출 등을 위해서도 불가피하다. 마지막으로 에너지 분야는 제3차 에너지기본계획의 장기적 방향과 제8차 전력수급계획을 반영하여 재정계획이 세워져야 할 것이다.

먼저, 산업 분야 대한 지원은 크게 혁신성장의 효과를 제고하기 위한 사업에 중점적으로 투자될 필요가 있다. 가령, 신산업진흥과 관련하여 창의와 융합을 기반으로 하는 글로벌 경쟁력을 갖는 유망신산업 육성과 같은 목표를 갖는 유망산업에 대한 집중적인 투자계획을 세우는 것이 적절하다. 또한 주력 기간사업은 고부가가치화하고 신성장 품목으로 생산구조를 전환하는 데 재정사업을 통한 투자가 필요할 것으로 보인다.

중소기업에 대한 지원은 3대 핵심과제(일자리 창출, 혁신성장, 포용적 성장) 달성을 위한 자원배분 원칙을 견지하고 ‘일자리 창출’과 ‘혁신성장’을 통해 지속가능한 경제를 견인할 수 있는 밑거름이 되는 사업에 재원을 우선배분하는 것이 필요하다. 중소기업의 현재 상태를 유지하게 하는 지원보다는 중소기업 제품의 공공구매, 판로확보 등 중소기업 자생력 확보를 위한 사업에 정책지원 비중을 높이는 것도 중요한 정책방향이 되어야 한다.

에너지 분야에 대한 지원은 제3차 에너지기본계획을 달성하기 위해 요구되는 사업에 대한 재정지원을 우선시하는 것이다. 가령, 제3차 에너지기본계획의 신규사업으로 요구되는 에너지믹스 전환, 에너지전환 기반 확충, 에너지산업 글로벌 경쟁력 강화 등을 위계적 구조 하에서 평가하여 지원을 하는 것이다. 그리고 탈원전을 위한 에너지전환 달성이라는 목표 달성을 위한 방사성폐기물 관리 사업 등은 핵심과제로 선정하여 지원할 필요가 있는 것이다. 한편, 재생에너지 및 에너지신산업 활성화 사업 등도 핵심지원 사업으로 지속되어야 할 사업으로 간주하여 정책지원을 할 필요가 있다.

3. 농림수산 분야 재정투자 방향

농림수산 분야는 노령화 등 농업구조적 문제뿐만 아니라 개도국 지위 전환으로 농업의 수익성이 약화될 전망이므로 보다 효율적이고 실효성 있는 소득안정망 구축이 우선적으로 필요한 시점이다. 공익형 직불제 개편으로 농가경영안전 프로그램을 강화하는 것은 우선적으로 필요한 사업이라고 보인다.

한편, 혁신성장 견인을 위한 스마트 농업에 대한 중요성이 증대하고 있다. 농업 분야의 혁신 성장을 위해 농업 및 전후방연계 산업 전반의 스마트화가 추진 중에 있으며, 스마트 팜을 비롯한 관련 저변이 확대되는 추세이다. 특히, 스마트 팜은 지속적으로 확대되고 있고, 시설원예 중심의 스마트 팜에서 축산(스마트축사)·밭농업으로의 확산을 통해 농업 분야 혁신성장에 기여하고 있다. 따라서 농촌지역에 대한 지원책으로서뿐만 아니라 미래의 먹거리를 위한 혁신성장의 차원에서도 이 분야에 대한 지원은 확대될 필요가 있다. 한편, 스마트양식을 통해 지속가능한 수산업과 수산업의 영역 확대는 필수적인데 양식산업의 안정적인 발전을 위해서는 양식어종의 종묘 생산부터 육성에 이르는 전 과정에 대한 연구 지원이 필수적이다. 따라서 양식 테스트베드의 스마트화 등도 이와 관련된 사업지원은 농촌 분야에 지원되는 것과 유사한 사업영역으로 지원이 필요하다.

농림수산 분야에 대한 향후 투자는 다음과 같은 방향으로 진행될 필요가 있다. 우선, 농림업 성장에 대한 기여와 고용을 촉진할 수 있는 분야와 연관되어 진행될 필요가 있다. 둘째, 국민경제에 미치는 긍정적 외부효과를 감안하여 투자가 이루어져야 한다. 가령 농가경영안정을 위해 직불금제도, 재해보험 등은 그 기능과 역할을 고려할 때 사업규모가 증대되어야 할 분야이다. 셋째, 수산업에 대한 부문도 성장 기여를 우선적으로 고려할 수 있는 사업에 대한 투자를 고려해야 한다. 가령, 양식산업을 안정적으로 발전시킬 수 있는 분야인 양식어종의 종묘 생산부터 육성에 이르는 사업에 대한 지원과 같은 것을 염두에 둘 수 있을 것이다.

참고문헌

기획재정부, 「국가재정운용계획안」, 각 연도.

류덕현, 「재정규모와 경제성장의 비선형적관계 추정」, 『재정학연구』, 제9권 4호, 2016, pp. 89~118.

류덕현, 「SOC 교통 분야 재정지출의 국제비교」, 『예산정책연구』, 제6권 2호, 2017, pp. 1~19.

정성호·김완희, 『정부기능별 분류(COFOG)의 체계적 고찰』, 한국조세재정연구원 기본과제, 2015.

OECD, *Government at Glance*, 각 호.

제5장

복지재정의 현황과 과제

윤성주(한국조세재정연구원)

제1절 복지재정 환경변화

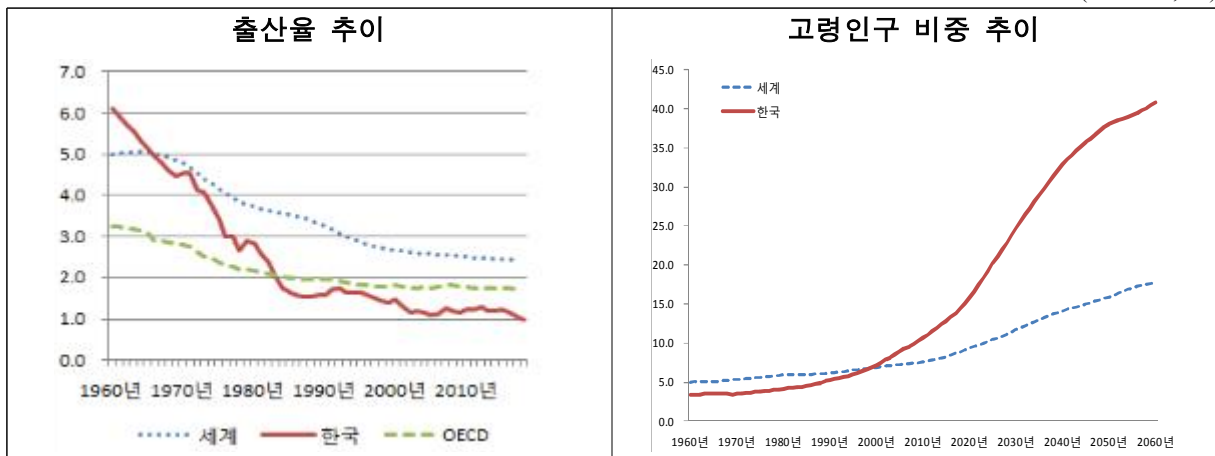
1. 인구구조 변화

통계청에 따르면 2018년 합계출산율(여자 1명이 평생 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수)은 0.98명으로 나타나고 있다(OECD 2017년 평균 1.65명, 한국 1.05명). 반면 기대수명은 1970년에는 남자와 여자 각각 58.7세와 65.8세로 OECD 평균보다 낮았으나 2006년과 2003년에 남자와 여자 각각 OECD 평균 기대수명에 도달하였으며, 2017년에는 남자와 여자의 기대수명이 각각 79.7세와 85.7세로 OECD 평균 77.9세와 83.3세를 넘어섰다.

이와 같은 저출산과 기대수명의 증가로 인한 인구구조의 고령화는 선진국들이 일반적으로 경험하는 현상이지만 우리나라는 그와 같은 사회의 고령화 현상이 매우 급속하게 이루어지고 있다. 요컨대 우리나라는 2000년에 이미 65세 이상 고령인구의 비중이 7% 이상을 의미하는 고령화사회로 진입하였으며, 18년 후인 2018년에는 고령인구 비중이 14% 이상인 고령사회로 진입하였다. 고령사회에 접어든 지 8년 후인 2026년에는 고령인구 20% 이상인 초고령사회로 들어설 것으로 전망되고 있다. 이와 같은 고령화 현상은 프랑스와 독일과 같은 국가들이 고령화사회에서 고령사회로 진입하는 데 각각 115년과 40년, 그리고 고령사회에서 초고령사회로 진입하는 데 각각 40년과 36년이 소요되었다는 것을 고려할 때 매우 급속히 이루어지고 있음을 의미한다.

[그림 5-1] 출산율 및 고령인구 추이

(단위: 명, %)



자료: World Bank Data

자료: UN, World Population Prospects 2019.

또한 우리나라는 초고령사회로 진입한 2026년 이후에도 이와 같은 고령화 현상이 지속적으로 심화되어 2030년에는 고령인구 비중 24.3%, 그리고 2060년에는 그 비중이 40.1% 수준까지 증가하는 것으로 전망되고 있다. 최근 출생률이 전망치보다 낮게 나타나고 있는데, 이는 고령화 현상이 전망보다 더 급속히 심화될 가능성이 존재한다는 것을 시사하는 부분이기도 하다.

<표 5-1> 주요국의 고령화 진행 추이

(단위: 년)

국가	도달 연도			증가소요 연수	
	7%	14%	20%	7%→14%	14%→20%
일본	1970	1994	2005	24	11
미국	1942	2013	2029	71	16
프랑스	1864	1979	2019	115	40
독일	1932	1972	2008	40	36
이탈리아	1927	1988	2007	61	19
한국	2000	2018	2026	18	8

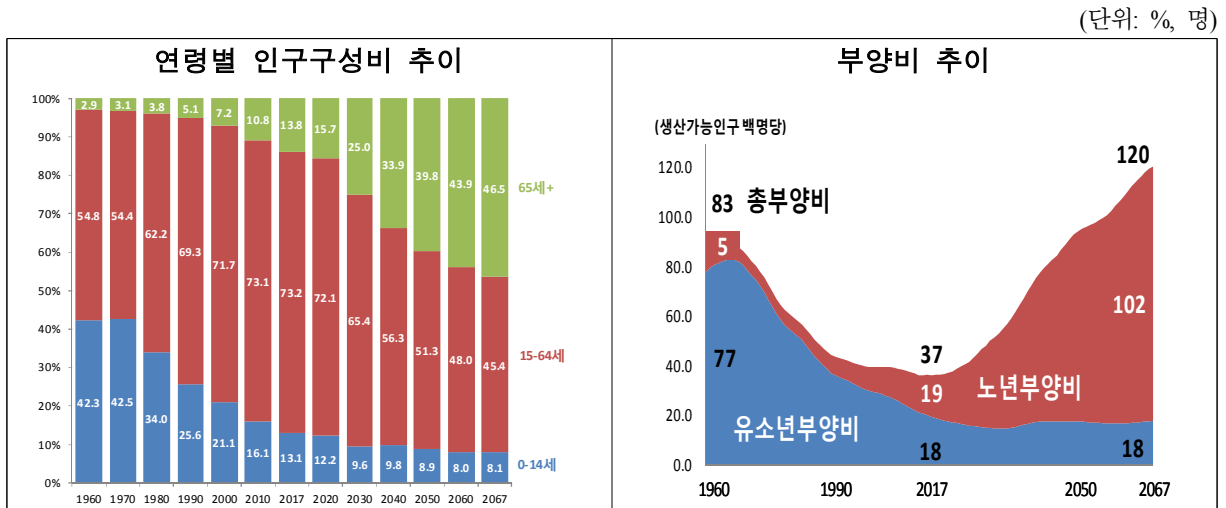
주: 고령화사회 7%, 고령사회 14%, 초고령사회 20%

자료: 한국은행, 「일본 고령층 고용의 3대 특징과 시사점」, 『해외경제포커스』, 2016. 7. 24.~7. 30. p. 2

결국 이와 같은 인구구조의 급격한 변화는 생산가능인구에 부담으로 작용하게 될 것이다. 15~64세의 생산가능인구는 이미 2017년을 정점으로 감소추세로 접어들었으며, 이들이 부담해야 하는 총부양비는 2017년 36.7명에서 2067년에는 120.2명으로 급속히 증가할 것으로 추정되고 있다. 즉, 2017년에는 생산가능인구 100명이 고령층과 유소년을 각각 17.9명과

18.8명을 부양하는 수준이지만, 2067년에는 이들이 고령층 102명과 유소년 17.8명을 부양해야 한다는 것이다.

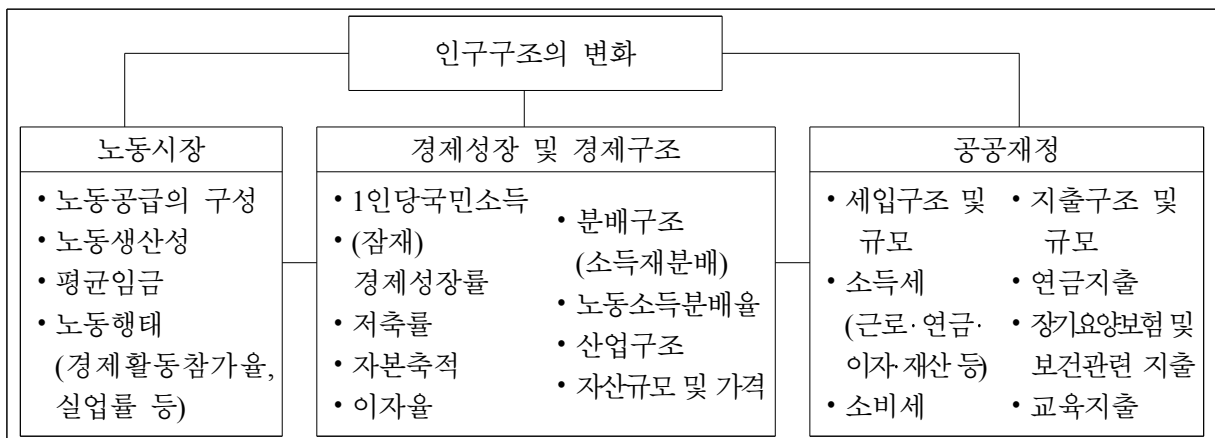
[그림 5-2] 연령별 인구구성비 및 부양비 추이



자료: 통계청

이와 같은 급속한 인구구조의 변화는 노동시장과 경제성장 및 구조, 그리고 복지 분야를 포함한 공공부문 등과 같은 다양한 경로를 통해 우리 사회에 영향을 미칠 것으로 예상된다.

[그림 5-3] 인구구조의 파급효과



자료: 홍승현 외(2014), p. 17.

고령화로 인한 생산가능인구의 감소는 일차적으로 노동시장에서 노동공급의 감소 및 생산성 감소에 영향을 미칠 가능성이 높다. 이와 같은 노동시장으로의 영향은 경제주체들의 소득수준, 저축률 등을 통해 잠재성장률에 영향을 미칠 수 있으며, 결과적으로 복지를 포함한 공공재정에 영향을 미치게 된다.

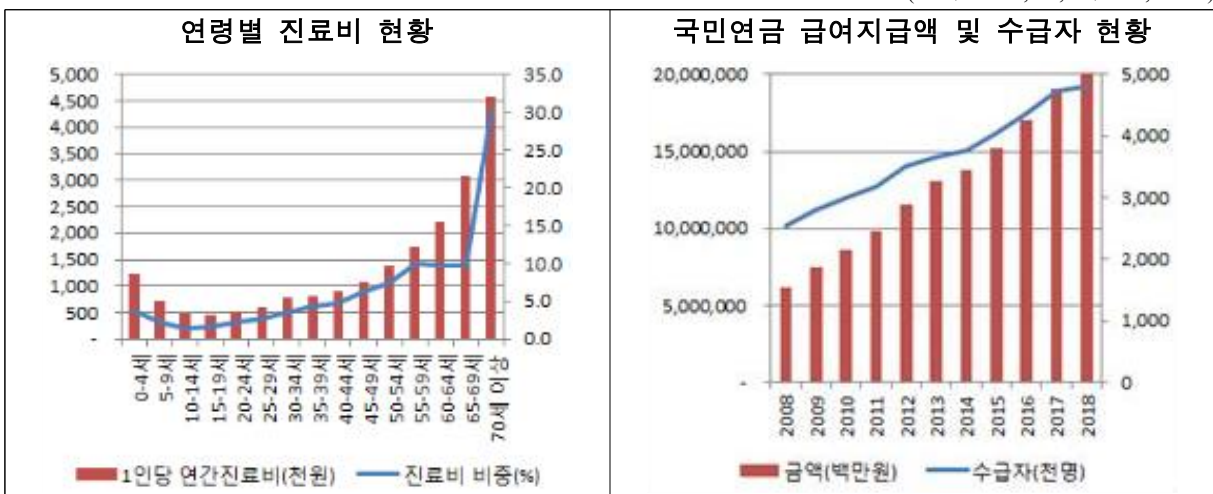
사회에서 일을 하고 소득을 창출하는 생산인구의 감소는 공공재정과 관련하여 우선적으로 정부의 조세 수입에 부정적 영향을 미칠 가능성이 높다. 반면 고령층 인구의 증가는 이들에 대한 보건의료 분야와 소득보전 관련 정부의 부담이 증가할 가능성이 높다는 것을 시사한다. 왜냐하면 고령층 인구의 효용은 다른 사항들 보다 이들의 건강상태와 소득수준에 의존하는 바가 상대적으로 크기 때문이다.

더욱이 연령이 증가함에 따라 경제주체의 의료비 지출은 증가한다. 즉, 60대보다는 70대, 그리고 70대보다는 80대와 90대의 의료비 지출이 더 크게 나타난다. 2017년 기준, 1인당 연간 진료비는 50~54세 1,381천원, 60~64세 2,221천원, 그리고 70세 이상 4,588천원 수준으로 체증적으로 증가하는 모습을 보이고 있다. 또한 전체 의료비 중에서 65~69세의 비중이 9.7%, 그리고 70세 이상의 비중이 30.4%로 65세 이상 고령층이 전체 의료비에서 차지하는 비중이 2017년 기준 40.1%로 나타나고 있다. 이는 기대수명이 증가하고 고령화가 심화됨에 따라 우리 사회가 부담해야 하는 의료비 지출의 수준이 더욱 증가할 것임을 시사한다.

또한 현재 우리나라는 노인가구의 빈곤율이 높은 나라로 조사되고 있는데, 이는 공적연금이 아직 성숙하지 않은 것에 기인하는 측면이 크다. 시간에 지남에 따라 국민연금 수급자와 급여액이 증가하는 추세에 있으며, 1인당 급여액도 2008년 2,439천원 수준에서 2018년에는 4,329천원 수준으로 증가한 것으로 나타나고 있다. 하지만 현재 제도에서의 소득대체율을 염두에 둘 때, 기초연금을 고려하더라도 안정적인 노후소득으로 보기에는 부족한 측면이 있다. 또한 부담하는 것 이상의 급여를 받도록 설계되어 있는 현재의 국민연금제도로는 저출산·고령화 현상이 전망과 같이 진행될 경우 제도의 개혁이 수반되지 않고서는 2057년에 연금 적립금이 고갈되는 것으로 추정되는 등 연금체제가 지속가능하지 못할 것으로 예견되고 있다.

[그림 5-4] 고령층 의료비 및 연금 현황

(단위: 천원, %, 백만원, 천명)



자료: KOSIS.

자료: 국민연금통계연보(2018).

결국 이와 같은 인구구조의 급격한 변화는 노동시장, 경제성장 측면 등을 통해 공공재정에 영향을 미칠 것으로 전망되며, 특히 복지재정을 중심으로 우리나라의 향후 재정운용에 직·간접적 영향을 미칠 것으로 예견된다.

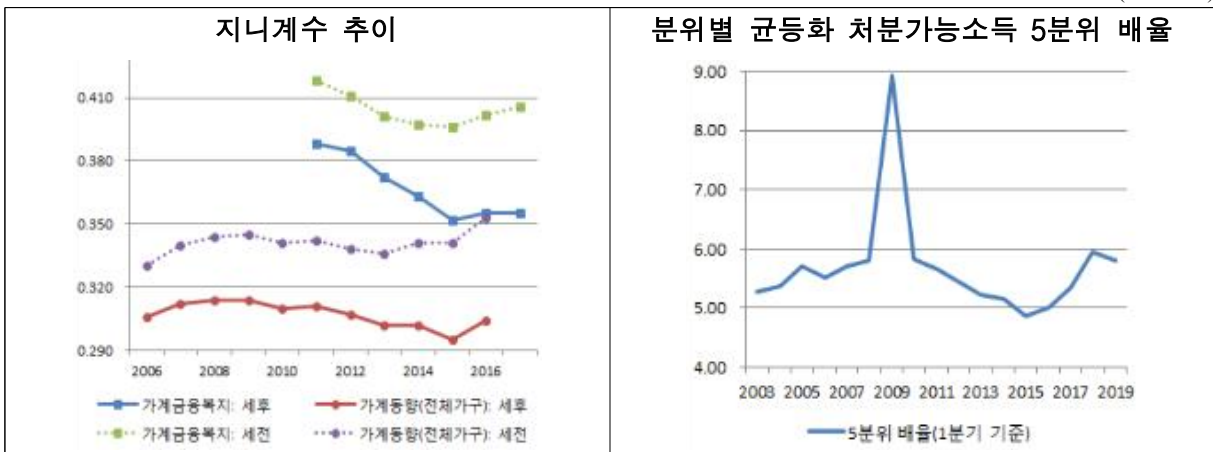
2. 사회·제도적 변화

인구구조와 더불어 우리 사회는 복지재정에 영향을 미치는 다양한 사회·제도적 변화에 직면하고 있다. 우리나라를 비롯한 다수의 국가들은 과거 높은 경제성장을 경험하는 과정에서 절대적 빈곤율을 낮추는 성과를 거두었다. 하지만 그 과정에서 소득의 불평등, 즉 상대적 불평등의 격차가 증가한 것 또한 사실이다. OECD 회원국의 경우 1980년대 중반의 소득불평등도를 100으로 보았을 때, 2010년에는 그 수준이 110.2까지 증가한 것으로 나타나고 있다(OECD, 2013).

또한 경제성장 과정에서의 수혜 중 상당부분이 상위 1% 또는 상위 10%에 집중된 것으로 조사되고 있으며, 이와 같은 소득과 부의 불평등 심화는 2011년 미국에서 시작되어 여러 국가로 확대된 ‘월가를 점령하라(Occupy Wallstreet)’ 시위의 원인을 제공하였다. 우리나라에서도 높은 수준의 경제성장과 IMF 외환위기를 겪으면서 소득불평등이 사회적 문제로 대두되고 있다.

[그림 5-5] 지니계수 및 5분위 배율 현황

(단위: %)



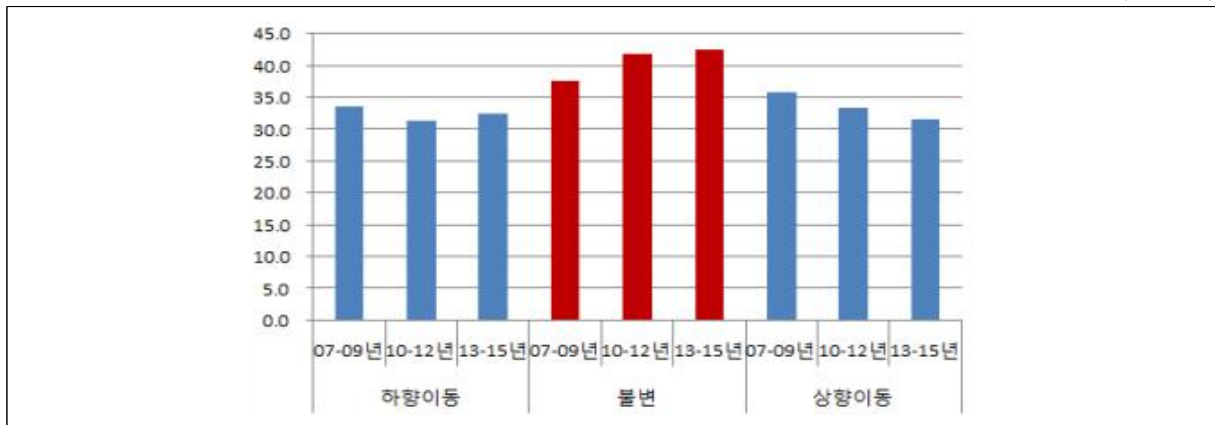
자료: 통계청.

소득분포의 악화 및 소득불평등의 심화는 총수요를 감소시켜 노동시장 및 경제성장에 부정적 영향을 미칠 개연성이 높으며, 계층 간 갈등 심화로 인한 정치·사회적 불안정을 초래할 가능성이 존재한다. 이로 인한 불확실성의 증가 또한 투자를 감소시켜 경제성장에 부정적 영향을 미치게 된다. 결국 경제성장에 대한 부정적 영향은 복지를 위한 자원마련을 어렵게 하는 반면 복지지출 분야는 확대하여 지속가능한 복지를 위협하는 요인이 될 수 있다.

또한 소득분포의 악화는 사회의 이동성을 제약하는 요인으로 작용하여 소득분포의 악화를 심화·고착시킬 개연성도 존재한다. 실제로 2000년대 후반 글로벌 금융위기 이후 우리나라의 소득이동성이 떨어지는 것으로 나타났으며, 높은 소득으로의 이동 가능성 또한 낮아지는 것으로 조사되었다. 즉, 2007~2015년 기간 동안, 소득분위가 변하지 않을 확률은 증가한 데 반하여, 소득분위가 낮아지는 확률은 유의미한 변화를 나타내지 않은 반면, 소득분위가 높은 방향으로 이동하는 상향이동의 가능성은 시간이 지남에 따라 낮아지는 현상이 뚜렷하게 나타나는 것으로 조사되었다(윤성주, 2018).

[그림 5-6] 소득이동성 방향 추이

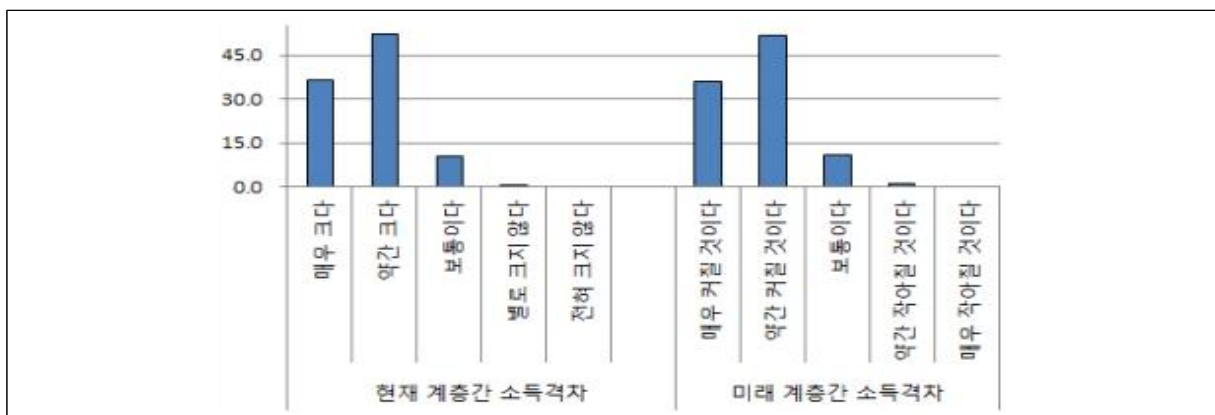
(단위: %)



자료: 윤성주(2018), p. 33.

불평등 완화를 위한 정부의 정책적 노력에도 불구하고 가시적인 성과는 아직 나타나고 있지 못한 것으로 보이며, 소득불평등 완화와 관련하여 국민들은 정부 역할이 중요한 것으로 생각하고 있는 것으로 조사되고 있다.

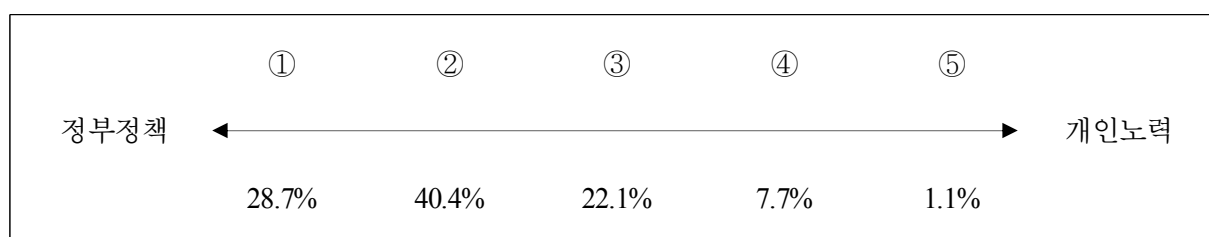
[그림 5-7] 소득격차 수준에 대한 설문결과



자료: 한국조세재정연구원(2018), pp. 68-69, [표 59] 이용하여 작성.

한국조세재정연구원(2018)의 조사에 따르면, 현재 계층 간 소득격차가 크다는 의견이 89.0%로 매우 큰 비중을 차지하고 있으며, 향후 미래에 계층 간 소득격차가 현재보다 커질 것이라는 의견이 87.7%로 나타나고 있어 소득격차 완화에 대한 기대가 높지 않은 것으로 나타났다. 하지만 향후 소득격차 수준을 줄이는 데 있어 정부정책의 중요도에 대한 인식은 매우 높은 것으로 나타나고 있다.

[그림 5-8] 소득격차 수준을 줄이기 위한 중요 요소에 대한 설문결과



자료: 한국조세재정연구원(2018), pp. 68~69, [표 59] 이용하여 작성.

불평등 문제와 더불어 우리 사회가 직면한 저성장 기조, 그리고 향후 예견되는 급속한 기술 변화는 사회안전망의 강화 및 확충을 강조하고 있다. 앞서 언급한 인구구조의 변화로 인해 공적연금의 지속가능성이 의문시되는 상황에서 낮은 수준의 급여가 노후소득에 크게 기여하지 못하는 문제가 여전히 존재한다. 따라서 고령층의 노후소득보장을 위한 정부의 직·간접적 지원이 필요하다. 그리고 향후 예상되는 급격한 기술변화로 인해 많은 일자리가 사라지거나 기계·로봇으로 대체될 것으로 전망되고 있다. 이와 같은 상황에서 실업 및 재교육 등과 관련하여 고용보험의 역할이 중요한데 실업자 대비 급여 수급자의 비율은 40% 선에 불과한 것으로 보고되고 있다(장지연, 2019). 따라서 고용보험을 중심으로 실업 관련 사회안전망의 강화·확대 등과 같은 정부의 정책적 대응이 필요한 시점이다.

또한 최근 저성장 기조로 인해 취업의 기회를 가지지 못하는 청년들에 대한 사회적 지원이 필요하다. 청년들의 실업이 장기화되고, 이들이 젊은 시기에 일하며 배우는 기회를 가지지 못할 경우, 이들의 생산성은 낮아질 수밖에 없다. 이로 인해 이들은 중장년에 상대적으로 낮은 소득 수준을 유지하고 노후준비를 충분히 할 여력이 없어 결국 노후에는 정부의 지원을 필요로 할 가능성이 높다. 또한 청년층의 낮은 생산성은 결국 국가의 생산성에도 부정적 영향을 초래하게 된다. 따라서 정부는 청년들에 대한 사회안전망 확충을 통해 이들을 지원할 필요가 있다.

〈표 5-2〉 실업률 및 청년실업률 추이

(단위: %)

연도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
실업률	2.4	2.4	2.5	2.9	2.5	2.1	2	2.6	7	6.3
청년실업률	5.5	5.4	5.8	6.8	5.7	4.6	4.6	5.7	12.2	10.9
연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
실업률	4.4	4	3.3	3.6	3.7	3.7	3.5	3.2	3.2	3.6
청년실업률	8.1	7.9	7	8	8.2	8	7.9	7.2	7.1	8
연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
실업률	3.7	3.4	3.2	3.1	3.5	3.6	3.7	3.7	3.8	
청년실업률	7.9	7.6	7.5	8	9	9.1	9.8	9.8	9.5	

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도

그 외에도 우리 사회는 저소득층, 아동, 노인, 장애인 등 사회적 약자에 대한 자활·소득 지원과 의료서비스에 대한 접근성 강화와 같은 사회적 안전망 강화·확대가 지속적으로 요구되고 있다.

복지지출에 대한 확대는 재정적 측면에서의 부담을 동반한다. 따라서 복지지출이 확대되면서 우리 사회에서도 보편적 복지와 선별적 복지에 대한 논의가 이루어져 왔다. 이 둘은 수혜대상의 범위에 따라 구분된다. 즉, 보편적 복지는 모든 국민을 대상으로 하는 반면, 선별적 복지는 소득·자산 등을 통해 일정 기준 이하의 계층만이 혜택을 받게 된다.

보편적 복지체제에서는 기본적으로 모든 국민이 수혜대상이 되므로 제도의 사각지대가 발생하지 않으며, 행정비용이 낮다는 장점이 있다. 또한 낙인효과가 존재하지 않고 저소득자에 대한 지원의 경우 그들의 근로의욕을 저해하지 않는다는 장점이 존재한다. 하지만, 많은 대상으로 인한 재정적 부담으로 인해 재원조달이 충분하지 못할 경우, 제공되는 복지의 수준이 충분하지 못해 수혜자들의 체감도가 높지 않을 수 있다는 문제점이 존재한다.

반면 선별적 복지의 경우에는 상대적으로 높은 행정비용과 근로의욕 및 자생력 저해, 낙인효과의 문제점이 존재한다. 또한 수혜자 선정과정이 적절히 이루어지지 않을 경우 사각지대 문제도 발생할 수 있다. 하지만 제한된 재원을 바탕으로 선별된 대상에 대해 필요한 지원이 가능하므로 상대적으로 높은 수준의 복지혜택이 가능하고 정책의 효과성이 높다고 할 수 있다. 더불어 재분배정책의 효과도 최소한 단기적으로는 보편적 복지체제에서보다는 선별적 복지체제에서 더 클 가능성이 높다(이진영·황상현, 2018; 전영준 외, 2013; 윤희숙·고영선, 2011).

보편적 복지와 선별적 복지 두 복지체제가 현실에 적용될 때에는 둘 가운데 특정 체제가 항상 우월하기는 어렵다. 즉, 한 국가의 모든 복지정책이 특정 체제로 운용되는 것은 가

능하지도 않고 효과적이지도 않다는 것이다. 정책 운용의 용이성, 대상의 특성, 정책목표, 그리고 관련된 다른 정책과의 정책조합 등을 고려하여 정책별로 적용체제를 전략적으로 선택하는 것이 바람직하다. 요컨대 경제적 측면에서 전략적으로 적용체제를 선택·적용할 필요가 있으나 정치적 고려로 인해 정책의 적용체제가 결정되는 사례는 지양되어야 한다. 하지만 인구구조 변화 등 다양한 요인으로 인해 특정 체제로의 운용이 결정되는 상황이 발생할 개연성을 부정하기 어렵다.

제2절 복지재정 연혁 및 현황

1. 복지정책 발전과정 및 평가

한국의 복지제도·정책은 성장주도기(1960~1997년), 복지확대기(1998~2007년), 그리고 복지와 성장의 조화기(2008~2017년)로 구분될 수 있다(최병호 2014).¹⁵⁾ 1960년대 전 세계에서 최빈국에 속했던 한국은 빈곤에서 벗어나기 위해 국가의 대부분의 역량을 산업화와 경제성장을 위한 투자에 주력하였다. 그와 같은 국가 차원에서의 성장 중심의 투자는 일자리 창출을 통해 개인들의 소득을 증대시켰으며 이는 빈곤의 완화와 사회적으로는 중산층의 비율이 높아지는 성과를 이루었다. 즉, 당시 재정적으로 취약했던 정부는 한국사회가 직면한 빈곤문제에 대응하기 위해 성장을 통한 고용창출에 주력하였다. 결과적으로 사회복지 분야에 대한 정부의 정책은 근로 무능력자 및 극빈층에 대한 빈곤구제 지원에 제한된 소극적 복지정책이 이루어졌다. 이와 같은 측면에서 노대명(2015)에서는 1987년 이전 시기를 복지 저발전기로 구분하고 있기도 하다.

1970년대부터 1990년대 중반까지의 급격한 경제성장은 한국사회에서 다양한 사회적 문제를 초래하였다. 시장개방과 경제성장의 과정에 적응하지 못하고 참여하지 못한 개인들은 취약계층으로 전락하거나 빈곤에서 벗어나지 못하였다. 또한 성장과정에 참여한 경우에도 당시 한국사회가 겪은 높은 물가상승률과 비정상적인 자산가격 인상 등으로 인해 상대적 불평등은 악화되어 갔다. 요컨대 성장주도기에는 산업화와 경제성장에 대한 집중투자로 인해 상대적으로 복지 분야에 대한 정부의 지원은 매우 낮은 수준이었으며, 성장과정을 통해 절대적 빈곤의 문제는 완화되었으나 새롭게 야기된 상대적 불평등 완화를 위한 정부의 재분배 정책은 부족했던 것으로 평가된다. 하지만 이 시기에 사회보험의 제도적 틀을 마련한 것은 의미가 있다고 볼 수 있는데, 상대적으로 적용이 용이하고 취약계층을 중심으로 공무

15) 노대명(2015)에서는 성장주도기를 1987년을 기점으로 그 이전을 복지 저발전기, 그 이후를 복지체제 구축기로 구분하고 있다.

월연금(1960년), 군인연금(1963년), 산재보험(1964년), 사학연금(1975년), 국민건강보험(1977년), 국민연금(1988년) 등이 도입·시행되었다.

1990년대 한국의 OECD 가입은 다양한 측면에서의 국제비교를 가능하게 하였는데, 이를 통해 복지 분야에 대한 논의도 본격적으로 이루어지기 시작하였다. 그 과정에서 국민들의 복지에 대한 욕구 증대 및 이에 대한 정부의 대응을 통해 상대적 빈곤의 완화도 일부 개선되었다. 그러나 1990년대 후반의 IMF 외환위기를 통해 한국사회는 높은 실업률과 빈곤율을 다시 경험하게 된다. 즉, 국가부도 사태 위기에 직면한 한국이 IMF에 구제금융을 받게 되면서 정부의 긴축적 재정운용, 기업 구조조정, 노동시장의 유연성 등을 단기간에 시행하게 되었다. 그리고 그 과정에서 한국사회는 다양한 사회적 문제점을 경험하게 되었는데, 정부가 이에 대응하는 과정에서 한국사회는 복지재정이 급속히 확대되는 복지확대에 들어하게 되었다. 이 시기에는 경제위기로 인해 취약계층으로 들어선 경제주체들을 위해 저소득층에 대한 소득보장과 사회서비스제도 등 다양한 복지급여가 도입·시행되었다. 또한 일자리와 복지의 연계, 복지사각지대 해소, 빈부격차 완화 및 중산층 강화 등을 위한 정부의 정책적 노력이 시행되었다.

IMF 외환위기를 겪으면서 급속히 증가했던 복지정책과 재원은 2008년 이후 조정단계에 있다고 볼 수 있다. 즉, 경제위기 과정에서 발생한 대량실업과 임금하락에 대응하기 위해 정부는 여러 다양한 복지정책과 급여를 도입·시행하였으나, 그 과정에서 제도의 효과성에 대한 검토는 충분히 이루어지지 못한 상태였다. 따라서 조정기에는 복지확대에 도입된 정책들에 대한 검토와 보완을 통해 효과성 제고와 지속가능한 복지체제를 위한 정책적 대응이 이루어지고 있다. 특히 지속가능한 복지를 위해서는 경제성장이 뒷받침되어야 하기 때문에 기존의 복지제도·정책을 조정하는 것과 함께 성장과 복지의 조화와 선순환을 위한 정책기조를 보이고 있다. 즉, 복지와 일자리에 대한 균형적 지원 및 포용성 강화를 통해 현재 진행중인 한국사회의 인구구조 변화 및 그에 따르는 복지재정에 대응하려는 것으로 볼 수 있다. 하지만 우리 사회는 이와 같은 복지정책·재정의 급속한 확대에도 불구하고 저출산, 고용불안, 충분하지 못한 사회안전망, 불평등 심화 등의 사회적 문제에서 자유롭지 못한 현실이다.

〈표 5-3〉 역대 정부 주요 복지정책

정부별 (대통령)	3, 4공화국 박정희 (1960~1980)	5공화국 전두환 (1981~1987)	6공화국 노태우 (1988~1992)	문민정부 김영삼 (1993~1997)	국민의 정부 김대중 (1998~2002)	참여정부 노무현 (2003~2007)	이명박 정부 이명박 (2008~2012)	박근혜 정부 박근혜 (2013~2017)	문재인 정부 문재인 (2017~현재)
정책기조					생산적 복지	참여 복지	능동적 복지	맞춤형고용·복지	포용적 복지
사회보험	산재보험(1964)			고용보험(1995)	산재/고용보험 확대(2000~2005)				고용보험 확대 (2018)
	건강보험(1977)	건보 확대	전국민 건강보험(1989)		의약분업(2000) 건보통합(조직 2000, 재정 2003)		노인장기요양 보험(2008)	의료보장성 강화 (2013~) 장기요양 치매 특 별등급 신설	건강보험 보장성 강화 (2017~)
	공무원연금(1960) 군인연금(1963) 사학연금(1975)		국민연금(1988)	국민연금 확대	전국민 국민연금 기반구축(1999)	「국민연금법」 개정(급여인하 등, 2007)	「공무원연금법」 개정(2009)		
공공부조 보훈	생활보호제도 (1962) 국가보훈(1962) 의료보호제도 (1977)	영세민종합대책 (1982) 사회복지 전문 요원(1987)	저소득층 영구 임대 주택 (1989)		경로연금(1998) 국민기초생활 보장제도(2000)	「기초노령 연 금법」(2007) 차 상 위 계 층 지원(2004) 장애수당 확대 (2005)	기초노령연금 (2008) 장애인연금 (2010)	기초연금(2014) 기초보장 맞춤형 급여(2014) 일을 통한 빈곤 탈출(2013)	기초연금 인상 (2018~) 노인일자리 확 대(2017~) 부양의무자 기준 단계적 폐지(2017~) 일자리안정자금 (2018)

〈표 5-3〉의 계속

정부별 (대통령)	3, 4공화국 박정희 (1960~1980)	5공화국 전두환 (1981~1987)	6공화국 노태우 (1988~1992)	문민정부 김영삼 (1993~1997)	국민의 정부 김대중 (1998~2002)	참여정부 노무현 (2003~2007)	이명박 정부 이명박 (2008~2012)	박근혜 정부 박근혜 (2013~2017)	문재인 정부 문재인 (2017~현재)
정책기조					생산적 복지	참여 복지	능동적 복지	맞춤형고용·복지	포용적 복지
사회 서비스	가족계획사업 (1962) 심신장애자종합 대책(1978)	노인복지기반 마련(1981) 재가노인복지 사업(1987)	장애인복지대책 위원회(1989) 장애인등록제 (1988)	공중보건, 건강 증진 확대(1995) 보육시설 확충 계획(1995)	장애인복지5개 년계획(1998)	보육확대(2004) 저출산·고령사회 본격대응(2005) 사회서비스 일자리(2004) 다문화가족 센터(2006) 퇴직연금제도 도입(2005)	5세아 누리과정, 0~2세아 무상 보육(2012) 적극적노동시 장정책(2008)	무상보육·무상교육 실현과 내실화 (2013~) 보편적 주거복지, 경력단절여성 지원 등	누리과정 전액 국고지원(2018) 장애인연금인상 (2018) 아동수당지급 (2018) 공공부문 일자 리 확대(2018)
교육분야							든든학자금대출 (ICL, 2010) 맞춤형 국가 장학금(2012)	든든학자금 대출 이자 인하, 반값 등록금 지원확대 (2013)	반값등록금 지원 확대(2018) 다자녀 장학금 확대(2018)
조세지출							근로장려세제 (EITC, 2009)	EITC 확대	EITC 확대 (2019)

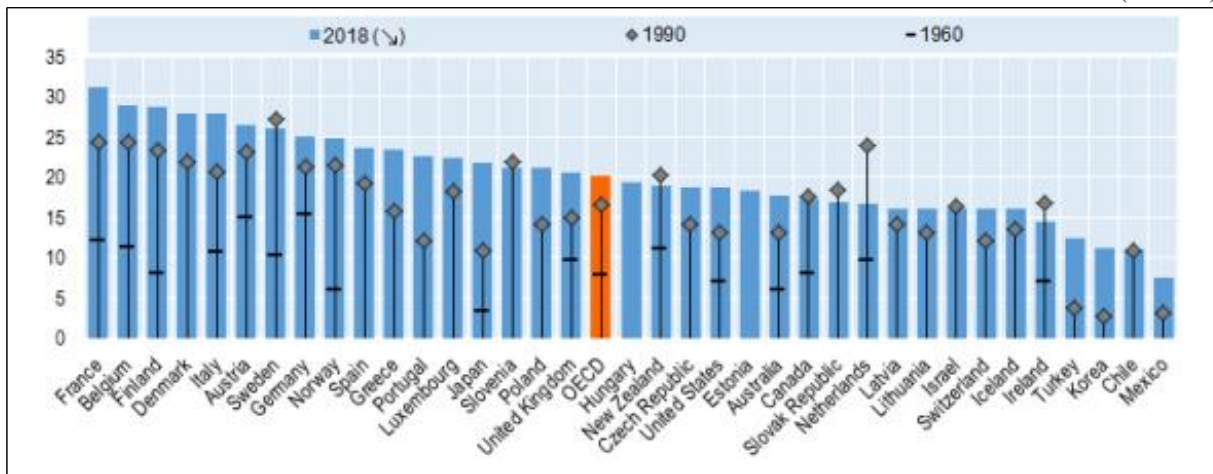
자료: 1. 3·4공화국~박근혜정부 자료: 각 정부별 정책자료, 법령정보, 『한국경제 60년사: 사회복지·보건』(한국경제 60년사 편찬위원회, 2010), 「박근혜 정부 국정과제 이행을 위한 재정지원 실천계획」(공약가계부, 기획재정부 예산실, 2013) 등을 토대로 작성; 최병호(2014), p.92 [표1] 재인용
2. 문재인 정부 자료: 관계부처합동, 『문재인 정부 600일 국민과의 약속 이렇게 지켜왔습니다』, 2019를 바탕으로 정리

2. 복지정책 현황

한국의 사회복지지출 수준은 다른 국가들과 비교할 때 높은 수준으로 볼 수 없으나, 그 속도는 매우 빠르게 증가하고 있다. 1990년에는 GDP 대비 사회복지지출의 비중이 2.7%로 OECD 평균의 16% 수준이었으나, 2000년에는 4.5%로 증가하여 OECD 평균의 25.6% 수준이 되었다. 그리고 최근에는 사회복지지출의 비중이 OECD 평균 20.1%의 55.3% 수준인 11.1%로 증가하였다. 요컨대 1990~2018년 동안 OECD 회원국의 사회복지지출 비중이 평균 3.4%p 증가하였는데, 한국은 동 기간 8.4%p 증가하였다.

[그림 5-9] OECD 회원국의 사회복지지출 추이

(단위: %)

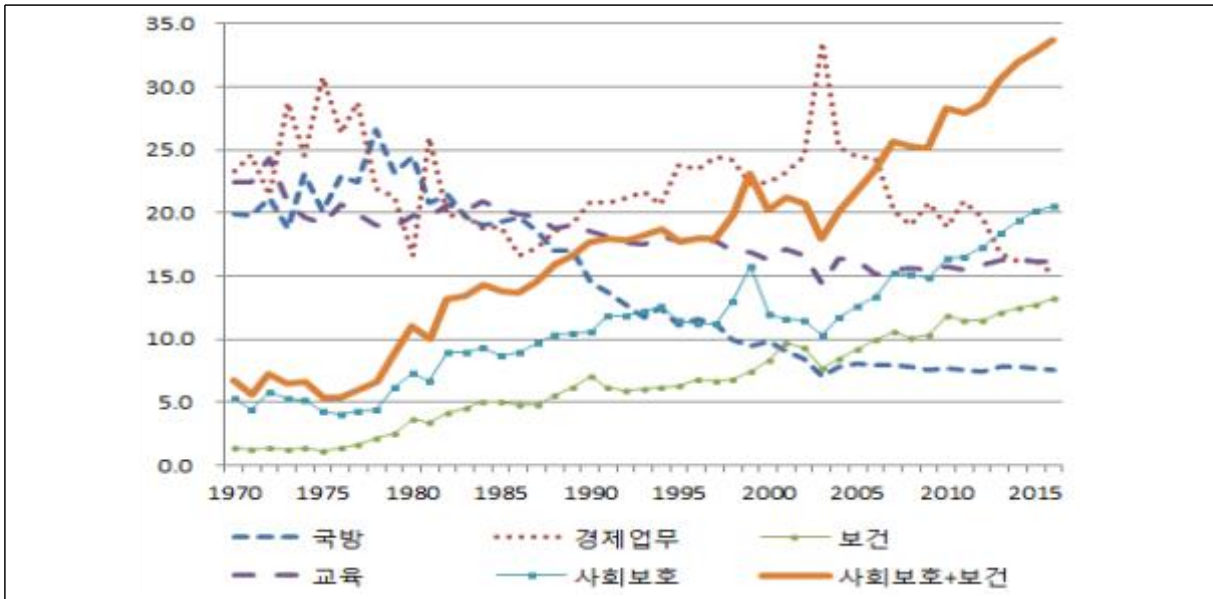


자료: OECD(2019), Figure 1, p. 1.

이와 같은 사회복지지출의 빠른 증가는 정부지출 분야별 자원배분을 통해서도 확인할 수 있다. 주요 분야인 국방, 경제업무, 교육 분야는 1970년 이후 정부지출에서 차지하는 비중이 낮아지는 추세를 보이고 있는 데 반해 사회보호와 보건 분야를 포괄하는 사회복지 분야는 1970년대 이후 지속적으로 증가하는 추세를 나타내고 있다. 즉, 1970년대 중반까지만 해도 국방, 경제업무, 교육 등이 정부지출에서 차지하는 비중이 20~30%인 반면 사회복지 분야는 6% 내외에 불과하였으나 2016년 현재에는 사회복지 분야가 정부지출의 1/3 수준인 33.7%로 나타나고 있다.

[그림 5-10] 정부지출 분야별 자원배분 비중 추이: 1970~2016

(단위: %)

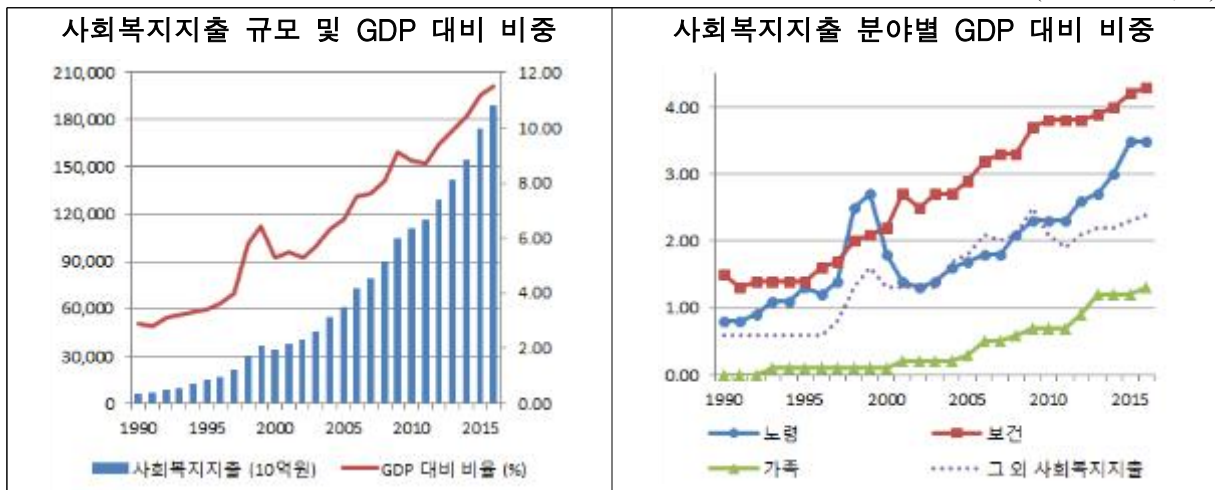


자료: 한국은행(<http://ecos.bok.or.kr/>); 10. 8. 4 일반정부의 부문별 기능별 총지출(명목, 연간) 이용 작성

한국의 사회복지지출 규모는 2016년 기준 188.7조원 수준으로 나타나고 있으며, 1990년대 들어 그 규모가 체증적으로 증가하는 모습을 보이고 있으며, 그 비중 또한 동 기간 2%대에서 11%대로 나타나고 있다. 사회복지지출 중에서는 노령, 보건 및 가족 분야의 증가가 높게 나타나고 있다. 노령과 보건 분야의 경우에는 한국사회가 겪고 있는 고령화에 대응한 지출이며, 가족 분야에는 출산율 제고, 보육 등에 대한 지출이 포함된다. 특히 2000년대 중반 이후 가족 분야가 차지하는 비중이 급속히 증가하였다.

[그림 5-11] 사회복지지출 추이

(단위: 10억원, %)



자료: OECD

자료: KOSIS

한국의 사회복지지출 수준이 OECD 회원국과 비교할 때 아직 낮은 수준이지만, 한국사회에서 급속히 진행되고 있는 고령화 현상 등으로 인해 20년 후에는 2015년의 OECD 평균 수준인 20% 전후로 접근할 것으로 전망된다. 그리고 2060년에는 2016년의 2.2배 수준으로 GDP 대비 사회복지지출이 증가할 것으로 전망되고 있는데, 이는 2015년 OECD 평균보다도 6.5%p 높은 수준이다. 그리고 고령자 비중의 증가로 인해 노령 분야뿐 아니라 보건 분야 또한 급속히 증가할 것으로 전망되고 있다.

〈표 5-4〉 사회복지지출 기능별 장기재정전망(GDP 대비 비율)

(단위: %)

	OECD 평균(2015)	2016	2030	2040	2060
소계	19.0	11.5	16.1	19.9	25.5
노령	7.0	3.5	4.5	6.0	8.6
유족	0.9	0.3	0.6	0.7	1.0
근로무능력관련급여	1.9	0.6	0.7	0.7	0.6
보건	5.3	4.3	7.5	9.9	13.0
가족	2.0	1.3	1.1	0.9	0.8
적극적노동시장프로그램	0.4	0.4	0.9	0.8	0.7
실업	0.7	0.3	0.3	0.3	0.2
주거	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1
기타	0.5	0.7	0.5	0.5	0.5

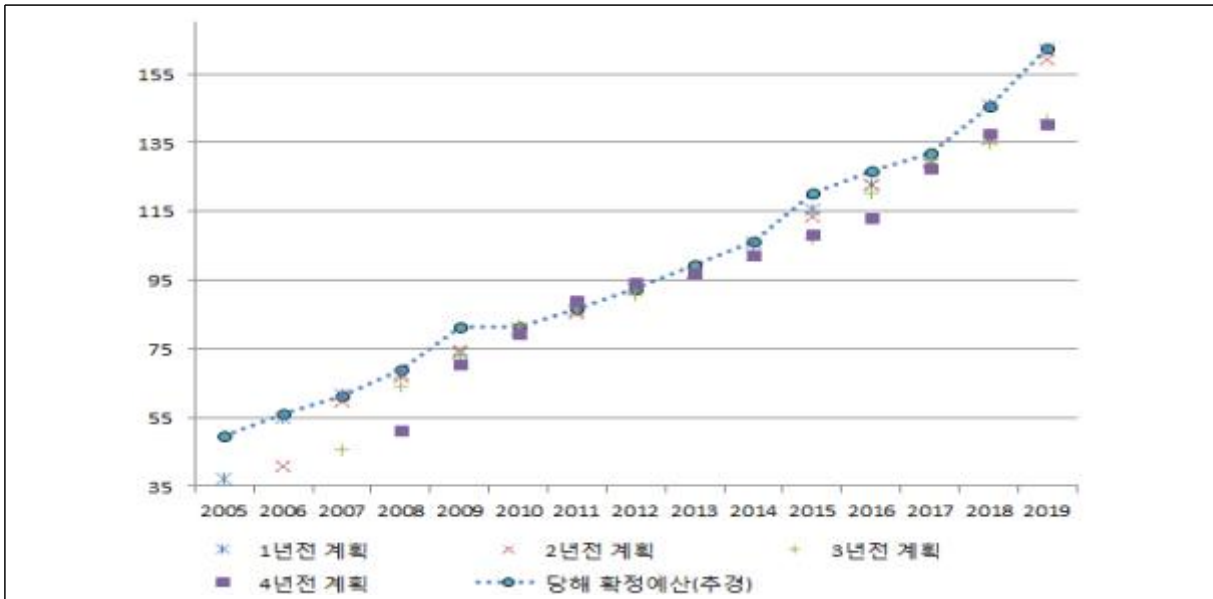
자료: OECD 평균: OECD Socx dataset; 2016년 KOSIS, 2030-2060 사회보장위원회(2016)

앞에서 언급한 사회복지지출의 전망은 여러 가정에 근거하여 2016년에 발표된 것이다. 따라서 가정이 수정되면 전망치 또한 변하게 된다. 전망시점보다 오랜 시간이 지나지 않았으나 이미 전망시점에 예상했던 것보다 출산율과 성장률이 낮게 나타나고 있는데, 이는 고령화가 전망보다 더 빠르게 진행될 수 있다는 것을 의미하며 사회복지지출의 규모 및 비중 또한 전망보다 빠르게 진행될 수 있다는 것을 시사한다.

실제로 과거 중기계획상에 나타나 있는 복지 분야에 대한 계획과 실적치 간에는 차이가 존재하는데, 대부분 계획보다 실적치가 더 크게 나타나고 있다. 이는 한국사회에서의 사회복지지출 증가의 속도가 예측한 것보다 더 빨리 진행될 개연성이 있다는 것을 의미한다.

[그림 5-12] 복지관련 확정예산과 중기계획의 차이

(단위: 조원)



주: 사회복지: '04-'08계획; 사회복지·보건: '05-'09계획~'07-'11계획; 보건·복지: '08-'12계획; 보건·복지·노동 분야: '09-'13계획~'11-'15계획, 보건·복지·고용 분야: '12-'16계획~'18-'22계획
 자료: 기획재정부, 「국가재정운용계획 개요」, 각 연도

제3절 지속가능한 복지재정을 위한 과제

1. 지출확대 및 재원조달에 대한 중장기 계획수립

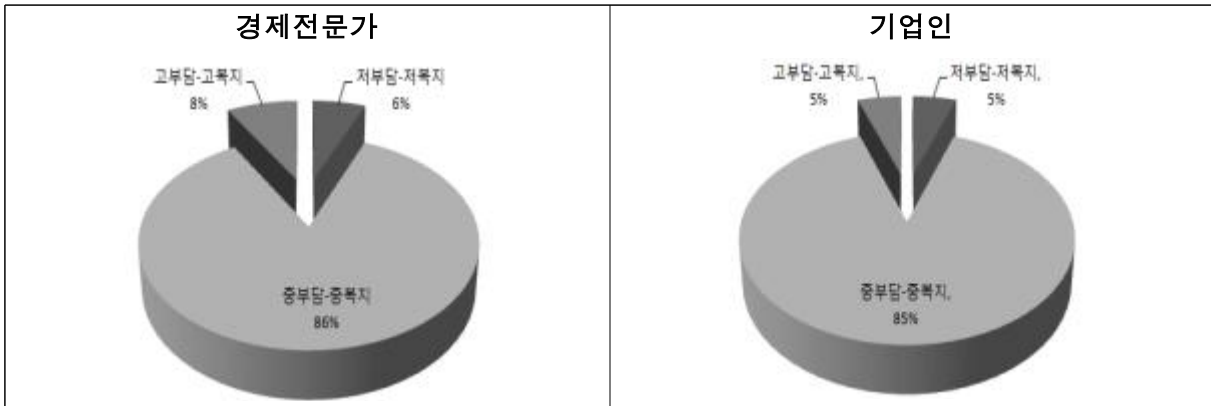
복지지출이 증가추세인데, 지속가능한 복지를 위해서는 목표로 하는 수준이 설정되어야 하며 또한 이에 대한 재원 논의가 이루어져야 한다. 이와 관련해서는 2017년 초에 우리나라가 지향하여야 할 복지 형태로 중부담-중복지 모델이 부각되었다.

국회의원을 대상으로 이루어진 설문조사(2017.1월)¹⁶⁾에 따르면, 전체 응답자 27명의 의원 중 20명이 '노동시장 유연화와 사회 안전망 확충을 동시에 추구하는 독일식 중부담-중복지 모델'을 대안으로 지목하였다. 그리고 경제전문가와 기업인을 대상으로 실시된 조사(2017.1월)¹⁷⁾내용에 따르면, 설문에 응한 70명 중 대다수는 한국에 맞는 복지 형태로 중부담-중복지 원칙을 선택한 것으로 나타나고 있다.

16) 조선비즈, 「[의원들의 경제전망] ④ “차기 정권, ‘양극화 해소·재벌개혁’ 추진해야”...독일식 중부담·중복지 선호」, 2017. 1. 3
 17) 경향비즈, 「[신년 기획 - 2017 경제 전망] “중부담·중복지” 등의...증세 방법엔 “법인세나 ‘최악세’냐”」, 2017. 1. 1.

[그림 5-13] 경제전문가와 기업인 대상 한국에 맞는 복지형태에 대한 설문결과

(단위: %)

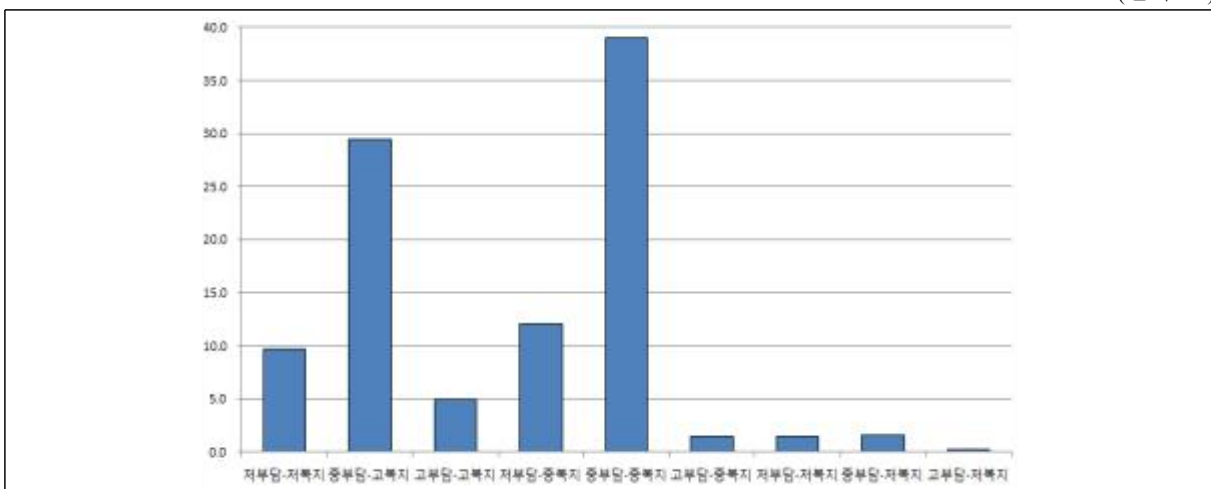


자료: 경향비즈, 2017. 1.

일반 국민들을 대상으로 한 설문조사(2017.5~9.) 결과에 따르면, 바람직한 조세부담과 복지수준 비교와 관련하여 중부담-중복지가 가장 높은 수준으로 나타나고 있다.

[그림 5-14] 바람직한 세부담과 복지수준 비교 평가에 대한 설문조사 결과

(단위: %)



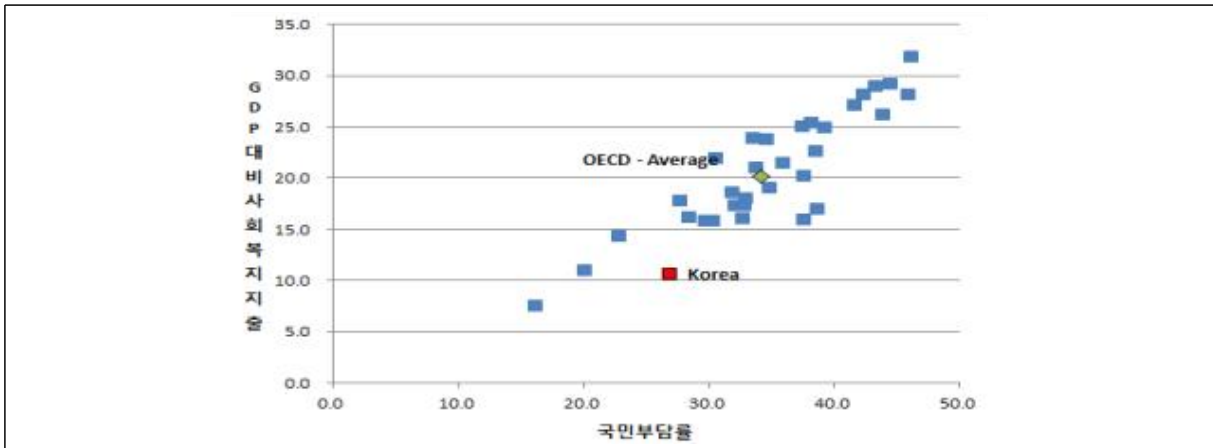
자료: 한국조세재정연구원(2018), p. 72, [표 62] 이용하여 작성

그러나 2017년 이후 이에 대한 논의는 한국사회에서 찾아보기 어려운 실정이다. ‘중부담-중복지’는 학술적 용어가 아닌 통계적 개념에 기반하고 있다. 우리나라는 복지 분야에 대한 지출이 증가하였으나, OECD의 다른 국가들과 비교했을 때에는 여전히 ‘저부담-저복지 국가’로 분류된다. 2017년 기준, 한국의 GDP 대비 공공사회복지지출은 10.6%로 OECD 전체 평균인 20.2%의 절반 정도 수준이며¹⁸⁾, 국민부담률은 26.9%로 OECD 전체 평균인 34.2%보다 낮은 현실이다.

18) OECD SOCX(Social Expenditure Database) 기준

[그림 5-15] OECD 회원국의 국민부담률 및 GDP 대비 사회복지지출

(단위: %)



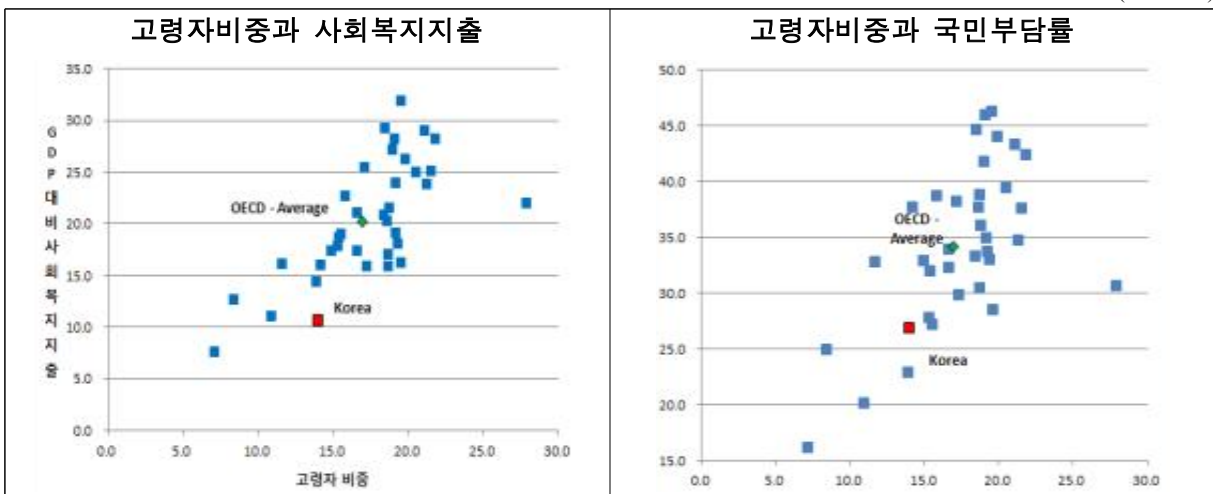
주: 국민부담률과 사회복지지출 자료는 2017년 또는 2017년에 가까운 연도
 자료: 국민부담률은 OECD Revenue Statistics, 사회복지지출은 OECD SOCX

복지확대가 필요하다는 것에 대해서는 국민적 공감대가 형성되어 있으나, 그 수준에 대해서도 국민적 공감대와 계획이 필요하다. 복지확대 분야 및 속도에 대한 논의 없이 OECD 평균을 목표로 설정하는 것은 재정운용의 비효율성을 초래할 개연성이 높기 때문이다.

복지지출과 고령자 비중 간에는 상관관계가 존재하는 것으로 나타난다. 즉, 고령자 비중이 높을수록 전반적인 복지지출 수준이 높다는 것이다. 한국의 경우, 2017년 기준 고령층 비중은 14.0%로 OECD 회원국의 평균 17.0%와 비교할 때 낮은 수준이며, 결과적으로 GDP에서 차지하는 사회복지지출의 규모도 OECD보다 낮게 나타나고 있다.

[그림 5-16] 고령자 비중과 복지지출·부담률

(단위: %)

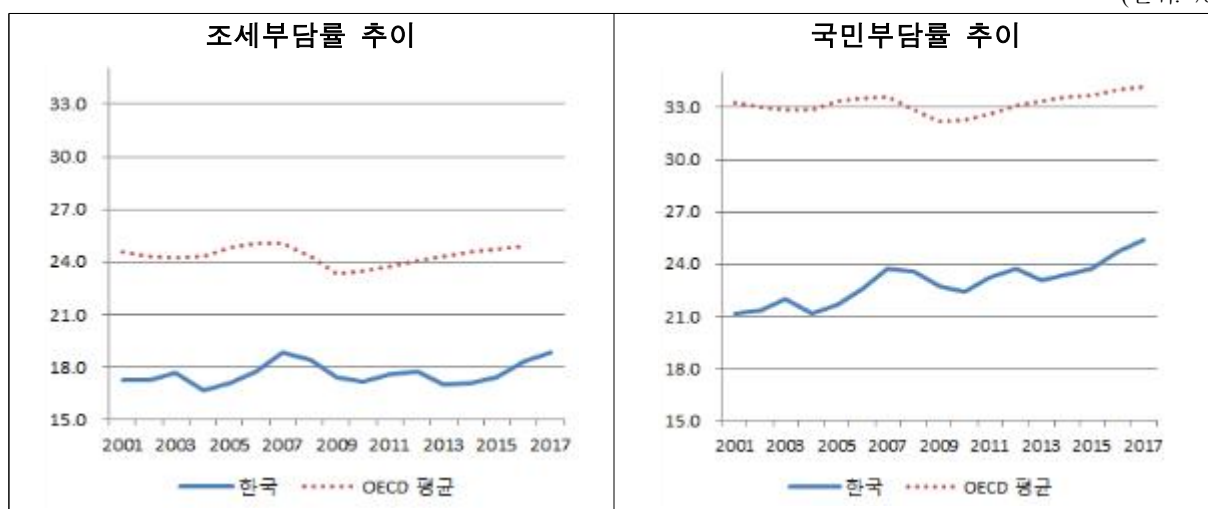


주: 사회복지지출 자료는 2017년 또는 2017년에 가까운 연도
 자료: 고령자 비중 OECD Historical Population data and Projection(1950-2050); 사회복지지출 OECD SOCX; 국민부담률 OECD Revenue Statistics

지속가능한 복지를 위해서는 복지지출 증대에 따른 재원 측면에서의 고려 또한 함께 이루어져야 하는데, 국민부담률 또한 고령자 비중과의 상관관계가 높게 나타나고 있다. 요컨대 한국은 급격한 인구구조 변화로 인해서 사회복지지출의 비중이 증가할 것이며, 이에 대응하여 국민부담률 또한 증가해야 한다는 것이다.

[그림 5-17] 조세부담률과 국민부담률 추이

(단위: %)



자료: 기획재정부

OECD 회원국과 비교 시 한국은 국민부담률을 인상시킬 여지는 존재한다. 하지만 어떠한 분야에서 어떻게 인상시켜야 하는지에 대한 논의가 필요하다. 예컨대 고령인구 비중의 확대 및 이로 인한 의료비지출, 연금지출 등의 확대는 우선적으로 사회부담금의 인상으로 이어질 개연성이 높으므로, 이와 같은 측면을 고려한 조세부담률의 단계적 인상이 고려될 필요가 있다. 또한 경제상황을 고려한 과세기반 확대가 점진적으로 함께 이루어질 필요가 있다.

<표 5-5> 한국과 OECD의 주요 지표(2017년 기준)

(단위: %)

	고령화 비중	국민부담률	GDP 대비 사회복지지출
한국	14.0	26.9	10.6
OECD 평균	17.0	34.2	20.2

현 제도를 유지하더라도 인구구성 변화 등으로 인해 우리나라는 2040년에 현재의 OECD 평균 수준인 GDP 대비 19.9%의 사회복지지출이 이루어질 것으로 전망되고 있다(사회보장위원회, 2016). 하지만, 2040년 한국의 고령화율은 34.4% 수준으로 현재 OECD 평균 수준인 17%보다 17.4%p 높을 것으로 전망되고 있다. 다수의 OECD 회원국이 인구구조 변화를 겪

고 있기 때문에 OECD 회원국의 평균 사회복지지출 수준과 국민부담률 수준이 증가할 개연성이 높다. 하지만 한국의 경우, 고령화가 매우 급속히 이루어지고 있어서 예상보다 빨리 OECD 평균 사회복지지출 수준을 넘어설 개연성을 배제하기 어렵다.

한국은 이미 베이비부머들의 은퇴가 이루어지고 있고, 생산가능인구가 감소하기 시작하였다. 그리고 전 세계적인 저성장기조에서 한국도 과거와 같은 높은 성장을 기대하기 어려운 것이 사실이다. 현 시점에서 재정정책과 그 외 정책을 통해 출산율을 제고하는 것이 급선무일 것이다. 하지만 그와 더불어 고령층 증가에 따른 사회복지지출의 목표수준을 설정하고 이에 따른 재원조달 방안을 수립·시행하는 것이 중요하다. 왜냐하면 단기적 시각에서의 복지지출 확대는 지속가능성을 보장하기 어려우며, 복지재정의 지속가능성에 대한 의문은 국민들의 예측가능성 및 정부 신뢰에 부정적 영향을 미칠 개연성이 높기 때문이다. 특히, 복지재정·정책이 지속가능하지 못할 경우 가장 고통을 받는 계층은 저소득층이라는 것을 염두에 둘 필요가 있다. 따라서 인구구조 변화, 경제여건 등을 고려한 복지재정의 확대 수준, 분야, 속도 및 재원조달방안 등에 대한 수용가능한 로드맵의 수립이 우선적으로 이루어질 필요가 있다.

2. 재정개혁

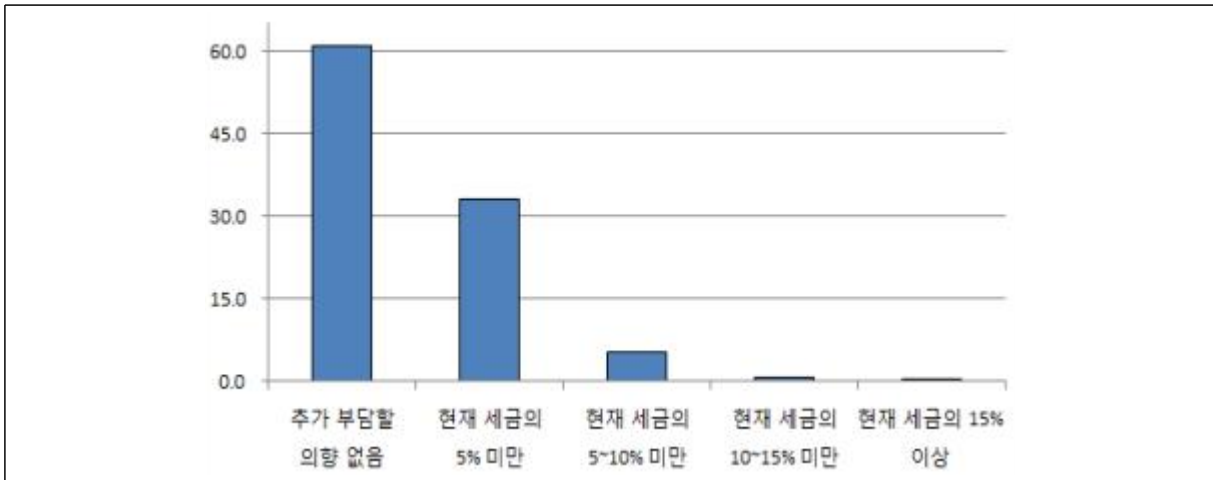
복지지출에 대한 재원조달 방안으로는 지출구조조정, 세입확충, 국채발행 등을 우선적으로 고려할 수 있다. 국채발행의 경우 미래세대의 부담이 증가한다는 측면, 특히 현재세대의 복지를 위해 미래세대에 부담을 지운다는 측면에서 논란이 되기도 한다. 따라서 복지지출 확대를 위해 국채를 발행하는 것은 제시된 3가지 방안 중에서 가장 후순위에 있다고 볼 수 있다.

다음으로 고려할 수 있는 방안이 증세를 통한 복지재원 조달이다. 현세대의 복지를 현세대가 부담한다는 취지에서 의미가 있으며, 특히 이를 통해서도 세대 내 불평등을 완화시키는 결과 또한 기대할 수 있다. 하지만 최근 경제상황이 좋지 못하다는 점과 증세와 관련된 국민들의 인식을 염두에 둘 때, 쉽게 접근하기 어려울 것으로 전망된다.

복지정책에 대한 인식과 관련한 설문조사 결과에 따르면, 증세가 불가피한 경우에 추가로 세금을 부담할 의향이 있느냐는 질문에 대해 60.7%가 추가로 부담할 의향이 없는 것으로 나타났다.

[그림 5-18] 조세 관련 설문조사 결과

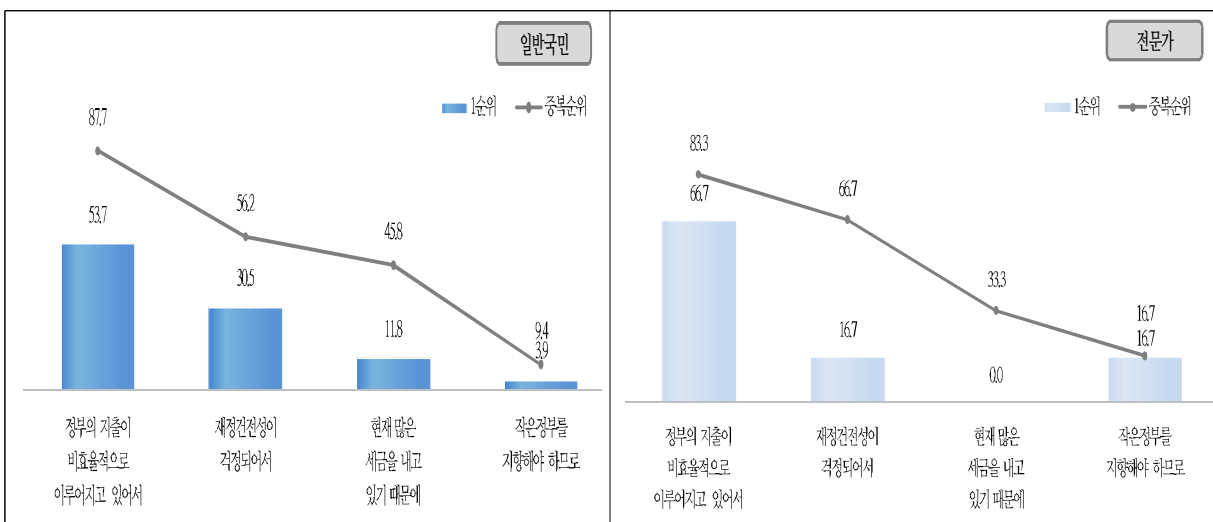
(단위: %)



자료: 한국조세재정연구원(2018), p. 71, [표 61] 이용하여 작성

조세·세무행정과 관련해서는 정부가 세금을 공정하게 사용하고 있지 못하다는 부정적 의견이 전체의 49.6%로 나타났으며, 현재의 조세제도 시스템이 소득 수준을 잘 반영한 공평한 시스템이라는 응답은 2.6%에 불과하고 고소득층에 유리한 시스템이라는 의견이 61.3%로 나타나고 있다. 또한 조세 부담이 공평하게 분배되어 있지 않다는 응답이 51.1%, 탈세자에 대한 처벌이 부족하다는 응답이 72.7%로 나타나고 있다(<부표 1> 참조). 이와 같은 설문조사 결과는 현재의 조세제도에서 복지와 관련된 증세가 어려울 수 있다는 것을 보여준다.

[그림 5-19] 재정지출 축소 필요성에 대한 원인



자료: 한국조세재정연구원·기획재정부(2017. 3), p. 35.

특히, 정부가 재정지출을 축소시켜야 하는 경우, 그 이유에 대한 응답에서 현재의 정부 지출이 비효율적으로 이루어지고 있다는 응답률이 매우 높게 나타나고 있는데, 이것이 시사하는 바는 매우 크다고 볼 수 있다. 복지지출을 포함한 정부의 지출 내용에 대해 국민들이 비효율적이라고 인식하고 있는 상황에서 추가적인 세부담을 요구할 경우 이에 대한 조세저항이 클 가능성이 높기 때문이다.

따라서 인구구조 변화 및 복지지출 확대에 따른 향후 증세 시점에서 조세저항을 완화하기 위해서라도 재정개혁, 지출구조조정 등은 반드시 선행되어야 할 과제이다.

이와 관련하여 재정당국은 매년 예산안에 재정혁신과 관련된 내용을 포함시키고 있으며, 2020년 예산안에도 재정건전성 관리 강화, 재정관리의 혁신성 제고, 재정운용의 포용성 강화를 축으로 하는 재정혁신 추진방향을 포함하고 있다.

〈표 5-6〉 재정혁신 추진방향(2020년 예산안)

재정건전성 관리방안	<ul style="list-style-type: none"> · 지출혁신: 여건 변화에 대응하여 재정사업 평가제도를 개선하고, 유사·중복사업 통폐합, 성과미흡·연례적 집행부진 사업 구조조정 · 세입기반 확충: 비과세·감면 정비, 탈루소득 과세 강화 등 지속 · 국유재산 및 민간투자사업: 대규모 유휴국유지에 토지개발 선도사업을 본격 추진하고, 모든 공공시설에 민간투자 허용 · 중장기 재정위험 관리: 장기재정전망 실시로 장기재정위험에 체계적으로 대응하고 재정 지속가능성을 점검
재정관리의 혁신성 제고	<ul style="list-style-type: none"> · 계약제도 개선: 대안제시형 낙찰제도 도입, 종합심사낙찰제 대상 확대 등 낙찰제도를 능력·기술평가 중심으로 개편 · 혁신지향 공공조달 방안: 혁신 기술·제품을 선도적으로 구매하여, 기술 혁신을 촉진하고 공공서비스의 수준을 제고 · 재정정보 관리: 차세대 예산회계시스템 전면 재구축을 통해 재정정보관리 고도화 및 통합재정정보 공개
재정운용의 포용성 강화	<ul style="list-style-type: none"> · 재정분권 추진: 지방이 자기책임하에 자율적으로 결정하고 집행할 수 있도록 지방재정제도를 획기적으로 개선 · 국민참여예산제도 내실화: 접수기간 상시화, 취재형 사업제안, 문제 해결형 국민참여 확대 등 참여의 방법과 폭을 확대 · 예비타당성조사 제도 개편: 수도권·비수도권 평가 이원화 등 지역균형 평가를 강화하고, 사회적 가치 평가항목을 신설

자료: 기획재정부, 2019. 8, p. 14.

이와 같은 재정혁신과 지출구조조정을 통해 매년 가시적 성과를 기대하기 어려운 측면이 있는 것이 사실이다. 하지만 그럼에도 불구하고 앞서 언급한 것과 같은 국민들의 기대수준에 맞는 지출 효율성과 체감성 제고를 위해서는 지속적인 지출구조조정이 필요하다.

특히 이번에 발표된 예산안에서 명시적으로 나타나고 있는 재정분권에 따른 지방정부의

책임성 강화는 매우 중요한 측면이 있다. 아무리 많은 복지예산이 배정된다고 하여도 이에 대해 국민들의 체감도가 높지 않은 상황에서는 추가적인 복지지출 확대에서 큰 의미를 찾기 어렵다. 체감도와 관련해서 중앙정부와 지방정부의 복지 관련 많은 복지지출 및 복지서비스가 결국은 지방정부를 통해 국민들에게 전해진다는 측면을 염두에 둘 때 지방정부의 역할이 중요함에도 불구하고 그동안 중요성이 크게 부각되지 못한 측면이 있다. 재정분권이 확대되는 추세에서 복지재정의 효과적·효율적 운용과 관련해서 지방정부의 역할이 증대될 것이다. 따라서 단기간에 높은 수준의 자원 확대가 이루어질 경우 효과적 재정운용이 어려울 수 있기 때문에 지방정부의 재정제도를 개선하여 증가하는 재정과 책임에 대응할 수 있도록 조치를 취하는 것이 중요하다.

요컨대 현재는 과거와 같이 높은 성장률에 기반하여 높은 정부수입을 기대하기 어렵기 때문에 효과적·효율적 재정관리가 매우 중요하다. 매년 국가재정계획 및 예산안에서 재정개혁을 통한 지출구조조정에 힘써 왔기 때문에 가시적인 자원 확보가 제한적일 개연성도 존재한다. 하지만 그럼에도 불구하고 재정당국은 효과성 제고, 체감도 증대, 향후 증세시점에서의 조세저항 완화 등을 위해 지속적으로 재정개혁을 시행할 필요가 있다. 이와 같은 측면에서 예산사업의 사전·사후 평가를 통한 사업의 효과성 제고뿐 아니라 핵심사업평가를 통해 예산집행 단계에서 현장의 어려움을 조사·파악하여 제도의 효과성을 높이고 지방재정제도의 개선을 통해 복지재정의 체감도를 제고하는 정책은 의미가 있다고 하겠다.

끝으로, 향후 국민들의 기대와 요구 등으로 인해 새로운 많은 복지제도들이 도입될 것으로 예상된다. 이와 같은 경우, 복지정책의 특성상 법정·의무지출로 정책이 이루어질 가능성이 높다. 충분한 시간을 두고 정책실험 등을 거치지 않고 도입된 복지정책의 경우 제도의 효과성을 보장하기 어려운 측면이 있다. 따라서 새롭게 도입되는 복지정책에 대해서는 그 성격 등을 고려하여 처음부터 의무지출로 운용하기보다는 재량지출로 먼저 운영하면서 효과성, 만족도 등을 검토하여 의무지출로 전환하는 것이 재정의 탄력적 운용에 도움이 될 것으로 사료된다.

참고문헌

- 관계부처합동, 『문재인 정부 600일 국민과의 약속 이렇게 지켜왔습니다』, 2019
- 국민연금공단, 『2018년 국민연금통계연보』, 2019. 6.
- 기획재정부 보도자료, 「국민중심·경제강국, 2020년 예산안」, 2019. 8. 29.
- 기획재정부, 『월간 재정동향』 2019년 8월호, <http://www.openfiscaldata.go.kr/portal/bbs/secretYnChk.do?seq=47638>
- 기획재정부, 「국가재정운용계획 개요」, 2005~2018 각 연도.
- 노대명, 「한국 복지제도의 현황과 쟁점」, 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 2015. 4.
- 윤성주, 「소득계층이동 및 빈곤에 대한 동태적 고찰: 재정패널조사 자료를 중심으로」, 『재정학 연구』, 제11권 제1호, 한국재정학회, 2018, pp. 21~48.
- 윤성주, 「새 정부의 조세·재정개혁 과제에 대한 토론문」, 『문재인정부 국정과제수행을 위한 바람직한 재정운용전략은?』, 정책토론회 자료집, 2017. 8.
- 사회보장위원회, 『중장기 사회보장 재정추계』, 2016. 12.
- 윤희숙·고영선, 『복지정책 조준의 개념과 필요성』, 한국개발연구원, 2011.
- 이진영·황상현, 「선별적 vs. 보편적 복지지출과 빈곤에 관한 실증연구: EU국의 경험을 중심으로」, 『재정학연구』, 제11권 제2호, 한국재정학회, 2018, pp. 1~22.
- 장지연, 「근로 연령대의 소득 격차 심화와 사회안전망의 과제」, 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 2019. 4.
- 전영준·김성태·김진영, 「복지패러다임 전환의 경제적 효과: 보편적 복지 vs. 선택적 복지」, 『경제학연구』, 제61집 제2호, 한국경제학회, 2013, pp. 69~111.
- 최병호, 「우리나라 복지정책의 변천과 과제」, 『예산정책연구』, 제3권 제1호, 국회예산정책처, 2014. 5. pp. 89~129.
- 통계청 보도자료, 「2018년 출생통계(확정)」, 2019. 8. 27.
- _____, 「2017년 생명표(전국 및 시도)」, 2018. 12.
- _____, 「세계와 한국의 인구현황 및 전망」, 2015. 7.
- _____, 「장래인구특별추계: 2017~2067」, 2019. 3.
- _____, 「2019년 1/4분기 가계동향조사(소득부문) 결과」, 2019. 5. 23.
- 통계청, 「경제활동인구조사」
- 한국은행, 「일본 고령층 고용의 3대 특징과 시사점」, 『해외경제포커스』, 2016. 7. 24. ~ 7. 30.
- 한국조세재정연구원, 『10차년도 재정패널 조사 기초분석보고서』, 2018. 12.

한국조세재정연구원·기획재정부, 『국가재정운용에 관한 대국민 여론조사』, 2017. 3.

홍승현·윤성주·정성호·최승문·한종석, 『미래세대를 위한 예측 가능한 재정운용』, 한국조세재정연구원, 2014. 10.

OECD, Crisis squeezes income and inputs pressure on inequality and poverty, 2013, <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2013-Inequality-and-Poverty-8p.pdf>

OECD, Social Expenditure Update 2019, Public social spending is high in many OECD countries, OECD Publishing, Paris, 2019. 1.

UN, World Population Prospects 2019, <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>

통계청, <http://kosis.kr>

한국은행, <http://ecos.bok.or.kr/>

World Bank Data, <https://data.worldbank.org/>

<부록>

〈부표 1〉 조세·세무행정 평가

(단위: %)

구분	항목	비율
정부가 세금을 공정하게 사용	매우 그렇다	0.4
	대체로 그렇다	16.3
	보통이다	33.8
	대체로 그렇지 않다	37.9
	매우 그렇지 않다	11.7
조세제도 시스템	소득 수준을 잘 반영한 공평한 시스템이다	2.6
	고소득층에 유리한 시스템이다	61.3
	중산층에 유리한 시스템이다	10.0
	저소득층에 유리한 시스템이다	8.4
	잘 모르겠다	17.7
조세 부담 공평 분배	매우 그렇다	0.6
	대체로 그렇다	17.1
	보통이다	31.2
	대체로 그렇지 않다	41.5
	매우 그렇지 않다	9.6
탈세자에 대한 처벌	매우 높은 편이다	0.6
	대체로 높은 편이다	10.5
	보통이다	16.1
	대체로 낮은 편이다	40.2
	매우 낮은 편이다	32.5

자료: 한국조세재정연구원(2018), p. 76, [표 67] 중 일부 발췌.