

공개토론회 자료

본 자료와 토론회에서 논의되었던 사항은
본 토론회 종료 3시간 이후부터 보도하여
주시기 바랍니다.

2009~2013년 국가재정운용계획 - 총괄 · 총량분야 -

2009. 6. 22(월) 10:00 ~ 12:00

국가재정운용계획 총괄·총량분야 작업반

본 자료는 '09~'13년 국가재정운용계획 총괄·총량분야 작업반에서 준비한
자료로서 정부의 공식적인 입장은 아님을 유의하여 주시기 바랍니다.

프 로 그 램

09:30 ~ 10:00

등 록

10:15 ~ 12:15

총괄 · 총량분야 - 중기 재정운용 방향

사 회 : 곽태원 (서강대학교 경제학부 교수)

발 표 : 고영선 (KDI 재정 · 사회개발연구부장)

토 론 : 박기백 (서울시립대학교 세무전문대학원 교수)

박종규 (금융연구원 선임연구위원)

박형수 (한국조세연구원 재정분석센터장)

전영준 (한양대학교 경제학부 교수)

황성현 (인천대학교 경제학과 교수)

권오봉 (기획재정부 재정정책국장)

김낙희 (기획재정부 조세기획관)

목 차

토론주제 : 중기 재정운용 방향

I. 문제의 제기	1
II. 대내외 환경변화	2
1. 세계경제	2
가. 세계경제의 회복	2
나. 중국의 부상	4
다. 세계 금융시장의 통합	6
2. 국내여건	8
가. 경기동향 및 전망	8
나. 한국경제의 구조변화	10
다. 소득분배 악화	14
라. 재정건전성 악화	17
II. 중기 재정운용 방향	22
1. 재정건전성 확보	22
가. 재정건전성 확보의 필요성	22
나. 지출구조조정	23
다. 조세수입 증대	29
2. 성장잠재력 확충	37
3. 사회안전망 정비	42
III. 결론: 지속적 안정성장은 가능할 것인가?	45
참고문헌	47

토론주제

중기 재정운용 방향

I. 문제의 제기

- 작년 말에 발생한 글로벌 경제위기 및 금융위기로 인해 국내경제는 심각한 타격을 받았으나 최근에는 침체국면이 종료되고 있다는 조짐이 나타나고 있음.
 - 선진국들은 과도한 가계부채의 축소(de-leveraging)가 쉽지 않아 빠른 경기회복을 낙관하기 어려우나, 우리 경제는 금년의 마이너스 성장에 이어 내년에는 4%에 가까운 성장이 예상됨.
- 이에 따라 적절한 출구전략(exit strategy)을 수립할 필요성이 높아지고 있음.
 - 출구전략의 핵심은 그동안 풀렸던 유동성을 적시에 회수함으로써 경기과열과 물가급등을 막고, 급격히 증가한 재정적자를 조속히 수습함으로써 균형재정 회복의 기틀을 마련하는 데 있음.
- 이와 동시에 1990년대 이후 목격되는 추세적인 잠재성장률의 하락과 소득분배의 악화에 대응하기 위한 중장기적 국가경제 운용전략을 수립하여 추진해야 함.
 - 일각에서는 SOC, R&D 등에 대한 정부투자 증대를 해법으로 제시하고 있으나, 민간부문의 비중이 압도적으로 높아진 우리 경제의 현실은 이보다 훨씬 복잡하고 어려운 해결책을 요구하고 있음.
 - 개발연대 이후 지속되어 온 정치적·사회적 갈등으로 인해 객관적 상황판단에 기반한 합리적이고 신속한 의사결정도 어려운 상태
- 이하에서는 이러한 문제의식 아래 중기 재정운용 방향을 논의하고자 함.

II. 대내외 환경변화

1. 세계경제

가. 세계경제의 회복

- 선진국에서 시작한 금융위기로 심각한 침체국면을 맞은 세계경제는 2010년 이후에나 회복이 가능할 것으로 보임.
 - IMF는 세계경제 성장률이 2009년 -1.3%, 2010년 1.9%를 기록할 것으로 전망하고 있으며, 세계경제가 이전의 3%대 성장세로 회복되는 시점을 2011년 이후로 예상하고 있음.

IMF의 경제성장률 추이 및 전망

(단위: %)

	2006	2007	2008	전 망		
				2009	2010	2014
세 계	5.1	5.2	3.2	-1.3	1.9	4.8
선진국	3.0	2.7	0.9	-3.8	0.0	2.6
미 국	2.9	2.0	1.1	-2.8	0.0	2.4
개발도상국	7.9	8.3	6.1	1.6	4.0	6.8
중 국	11.6	13.0	9.0	6.5	7.5	10.0

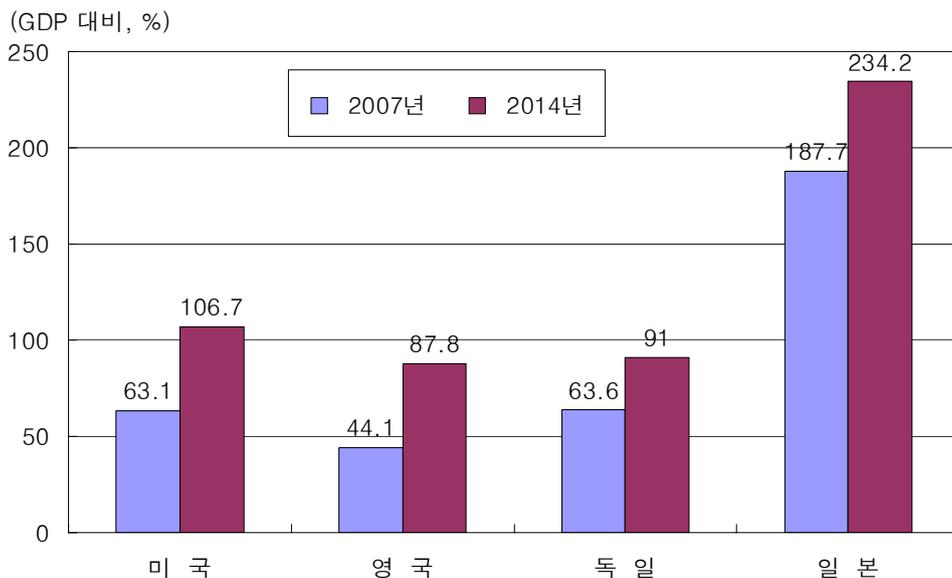
자료: IMF, *World Economic Outlook*, April 2009.

- 그러나 금융부실이 쉽게 해소되지 않는 이상 경기회복의 속도와 폭에 대해 많은 불확실성이 내재

□ 유레를 찾기 어려울 정도로 과감하게 진행되고 있는 부양정책들은, 경기가 회복된 이후 주요 선진국들의 경제운용에 상당한 부담을 초래할 가능성이 높음.

- 경기부양과 금융부문 지원을 위해 풀려난 유동성이 적절히 회수되지 못할 경우 물가상승압력이 높아질 전망
- 특히, 급증한 정부부채의 실질부담을 낮추기 위해 선진국 정부들이 인플레이션을 유발시키고자 하는 유혹, 즉 물가조세(inflation tax)에 의존하고자 하는 유혹이 커지면서 유동성 회수를 늦출 가능성이 제기

IMF의 정부부채 전망



자료: IMF, "Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis," June 9, 2009.

- 물가조세에 대한 우려는 금융시장의 불안정을 유발할 가능성
 - 이러한 불안감을 반영하여 S&P사는 지난 5월 21일 영국의 국가 신용등급을 AAA에서 한 단계 하향 조정한 바 있으며, 영국뿐 아니라 미국도 금융시장의 불안감으로부터 자유롭지 못한 상태

- 이러한 여러 가지 하방위험(down-side risks)이 어떻게 실현되는가에 따라 한국경제의 회복이 어려울 가능성도 존재

나. 중국의 부상

- 중장기적으로는 세계경제 회복과정에서 미국 및 유럽에 비해 아시아 경제의 상대적 위상이 제고될 전망
 - 위기 이전부터 중국을 중심으로 한 아시아 국가들은 높은 성장 잠재력을 바탕으로 세계 경제에서 차지하는 비중을 급속히 늘려왔으며, 위기 이후 경제회복 속도가 상대적으로 빠르게 나타나면서 이러한 추세가 가속화
 - Global Insight의 전망에 따르면 전 세계 GDP에서 차지하는 중국의 비중은 2007년 6.1%에서 2025년 21.7%로 크게 높아지는 반면 미국의 비중은 24.1%에서 19.1%로 하락

Global Insight의 주요 경제권 성장률 장기전망

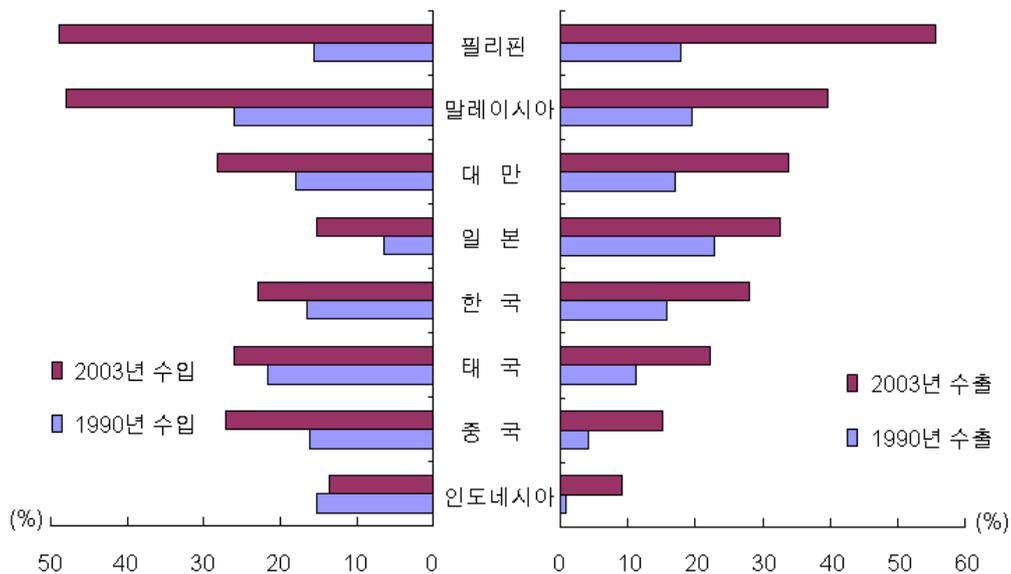
	경제성장률 (실질GDP 기준, 연평균)				명목GDP(조달러) 규모 [비중, %]		
	2009	2010	2011 -2015	2016 -2025	2007	2015	2025
세계 전체	-2.2	1.8	3.9	3.5	55.11 [100]	82.45 [100]	150.82 [100]
미 국	-3.7	1.4	3.3	2.8	13.81 [25.1]	18.12 [22.0]	28.74 [19.1]
유 로	-3.0	-0.2	1.8	1.7	12.31 [22.3]	15.38 [18.7]	24.22 [16.1]
일 본	-6.7	0.8	3.1	0.6	4.38 [7.9]	6.67 [8.1]	8.27 [5.5]
BRICs	-	-	-	-	7.14 [13.0]	16.65 [20.2]	43.64 [28.9]
중 국	5.7	7.6	9.3	7.2	3.38 [6.1]	11.40 [13.8]	32.70 [21.7]
인 도	4.3	5.9	7.4	6.2	1.14 [2.1]	2.19 [2.7]	5.92 [3.9]
아시아	-0.7	4.0	6.3	5.1	12.06 [21.9]	25.53 [31.0]	57.10 [37.9]
한 국	-4.1	2.0	5.2	3.0	0.97 [1.8]	1.48 [1.8]	2.50 [1.7]

자료: Global Insight, March 2009.

□ 중국경제의 부상은 한국경제에 기회를 제공

- 중국경제의 확대는 우리나라 수출시장의 확대를 의미하며, 중국을 포함한 아시아 국가들의 역내교역이 가속화되면서 우리나라의 경제성장에 유리한 여건이 조성
- 특히 주목할 것은 부품·소재무역의 증대로서, 이를 통해 국가 간 분업관계가 견고해지면서 경제적 상호의존성이 증가할 전망

부품·소재가 총수입·총수출에서 차지하는 비중(동아시아 국가)



자료: Gill and Kharas(2007).

□ 그러나, 다른 한편으로 중국의 부상은 한국과의 경쟁을 심화시킬 가능성이 높음.

- 향후 중국의 경제성장과 더불어 우리경제에 미치는 영향도 커질 것으로 사료됨

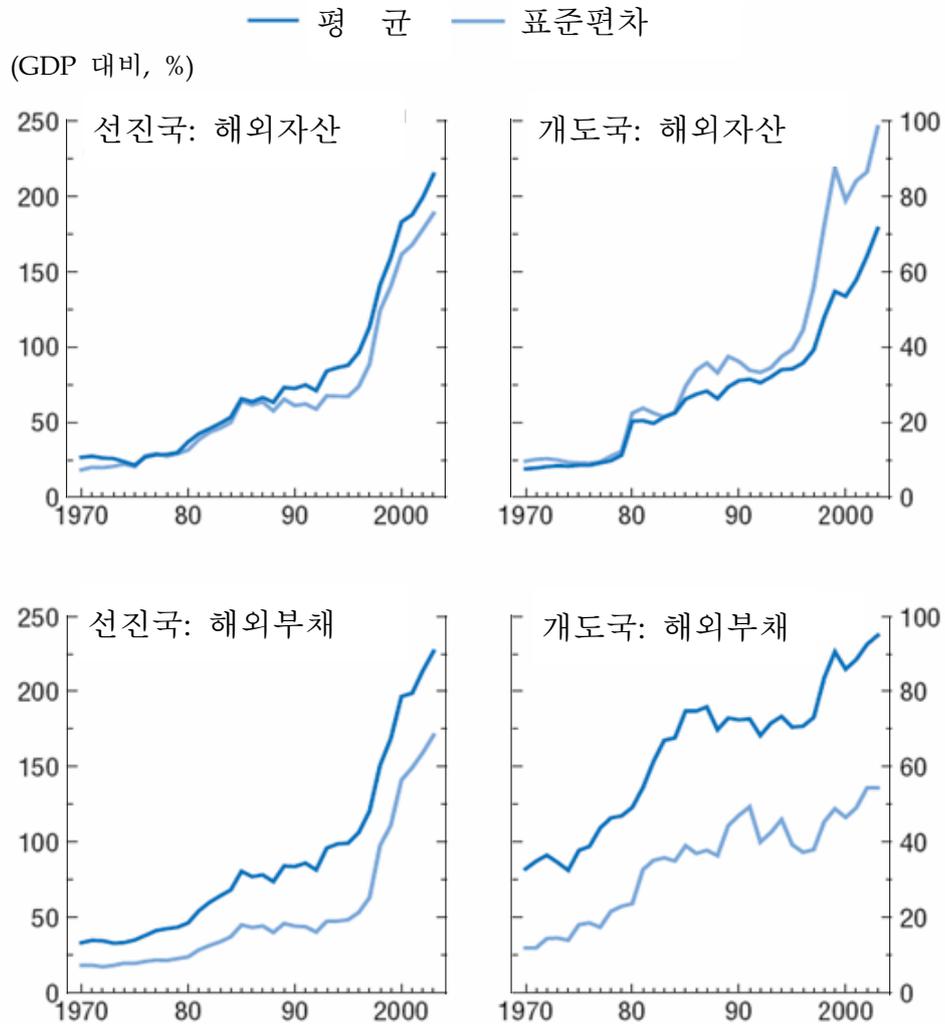
□ 이러한 환경변화는 우리나라의 세계경제에서의 경쟁력 향상의 중요성이 높아짐을 의미

다. 세계 금융시장의 통합

□ 금번의 경제위기는 세계 금융시장의 통합이 낳을 수 있는 위험성을 다시 한 번 보여주는 계기가 되었음.

- 정보통신기술의 발전, 자본계정의 자유화, 상품거래의 확대 등에 따라 세계 금융시장은 빠르게 통합되는 추세
 - GDP 대비 해외자산과 해외부채는 선진국과 개도국 모두에서 빠르게 증가
- 자본시장 통합은 긍정적 측면에서 경제성장에 필수적인 자본의 공급을 원활히 하나, 부정적 측면에서는 한 나라의 금융불안이 다른 나라로 전파되기 쉽도록 하며 외환시장의 불안정을 높임.
- 금번 위기를 계기로 각국이 건전성 감독을 강화하고 국제공조를 강화하고 있으나, 위기는 항상 예측하지 못한 곳에서 발생한다는 점에서 이러한 조치들이 세계 금융시장의 안정을 항구적으로 담보하기는 어려울 것으로 보임.

해외자산과 해외부채



자료: IMF(2005), chapter 3. 고영선(2008a)에서 재인용

- 그러나 세계 금융시장과의 통합은 정책적으로 선택할 수 있는 것이 아니라 주어진 조건으로 보는 것이 타당하며, 금융시장 통합을 억제하는 것보다 이에 대해 철저히 대비하는 것이 더 중요한 과제
 - 실물경제의 통합과 더불어 자본시장의 통합은 불가피하며, 이를 막기 위한 조치는 실효성이 없거나 너무 큰 비용을 초래

- 선진국의 금융위기는 민간부문(기업 또는 가계)의 부채가 너무 빨리 증가할 경우 위기가 발생할 수 있음을, 그리고 부채의 과도한 증가를 사전에 막는 일이 중요함을 새삼 일깨워 주었음.
 - 위기의 원인에 대해서는 여러 가지 해석이 제시되고 있으나, 결국 미국 등 선진국 가계부문의 과도한 신용팽창을 방치하고 조장한 정부가 중요한 역할을 하였음을 부인하기 어려움.
- 대외적 불안정이 국내로 전파될 가능성을 최소화하기 위해서는 감독정책을 강화함으로써 국내 금융시장의 취약요인을 최소화하는 동시에 재정을 건전하게 운용할 필요
- 위기발생 시 재정의 역할이 얼마나 중요한 것인가는 지난 외환 위기와 금번 위기를 극복하는 과정에서 다시 확인할 수 있었음.

2. 국내여건

가. 경기동향 및 전망

- 2009년에는 세계경제 침체로 인해 우리 경제도 -2% 내외의 성장률을 기록하고, 2010년에는 대내외 경제여건이 다소 개선되어 4% 내외의 성장률을 기록하며, 2011년 이후에는 잠재성장률 수준의 성장세를 회복할 것으로 전망
- 2009년에는 정부 재정지출 확대에도 불구하고 대외여건 악화 및 내수침체로 인해 -2% 내외의 성장률을 기록할 전망
- 세계경제 침체로 수출이 -18% 내외의 감소를 기록할 것으로 전망되는 가운데, 고용악화 및 신용경색으로 인해 소비와 설비투자도 침체될 것으로 예상

- 소비자물가 상승률은 2009년 상반기까지는 환율상승의 영향으로 비교적 높은 수준을 지속하나 하반기부터 비교적 빠르게 하락하여 연간 2% 후반대를 기록할 전망
 - 경상수지는 원자재 가격 안정 및 내수부진 등에 기인하여 수입이 큰 폭으로 감소하면서 200억달러 내외의 흑자를 나타낼 것으로 전망
- 2010년에는 정부 재정지출 확대가 지속되는 가운데 세계경제가 다소 회복되면서 4% 내외의 성장률을 기록할 전망
- 건설투자가 SOC 부문을 중심으로 증가하는 가운데, 소비와 설비투자도 급락에서 반등하고 수출도 다시 증가세로 전환될 것으로 예상
 - 소비자물가 상승률은 경기회복에도 불구하고 환율이 하향 안정되면서 2%대 중반의 수준을 유지할 전망
 - 경상수지는 수출부문에서 상당한 수준의 회복이 예상되나 수입 또한 큰 폭으로 증가하면서 흑자규모는 축소될 전망
- 2011년 이후에는 잠재성장률 수준으로 성장세가 회복될 것으로 전망
- 2008~09년의 세계경기 침체가 이전 기간의 과열에 따른 조정과정이므로, 2011년 이후 세계경제의 성장률이 급등할 가능성이 크지 않으며 완만한 회복세를 보일 것이라는 의견이 현재로서는 지배적
 - 이번 국제금융위기에 따른 세계경제 침체가 주로 수요측면의 충격임을 감안할 때, 주로 공급측면에서 결정되는 잠재성장률은 기존의 추세를 유지할 것으로 전제

나. 한국경제의 구조변화

1) 잠재성장률 저하

□ 잠재성장률은 1990년대 하반기부터 뚜렷한 하향추세를 보이고 있는바, 이는 인구고령화에 따른 저축률 하락과 노동증가율 하락에 따른 불가피한 현상

- 향후 TFP가 급격히 상승하지 않는 이상 성장둔화는 지속될 전망

한국경제의 성장회계(1980~2005년)

(단위: 연간 증가율, %)

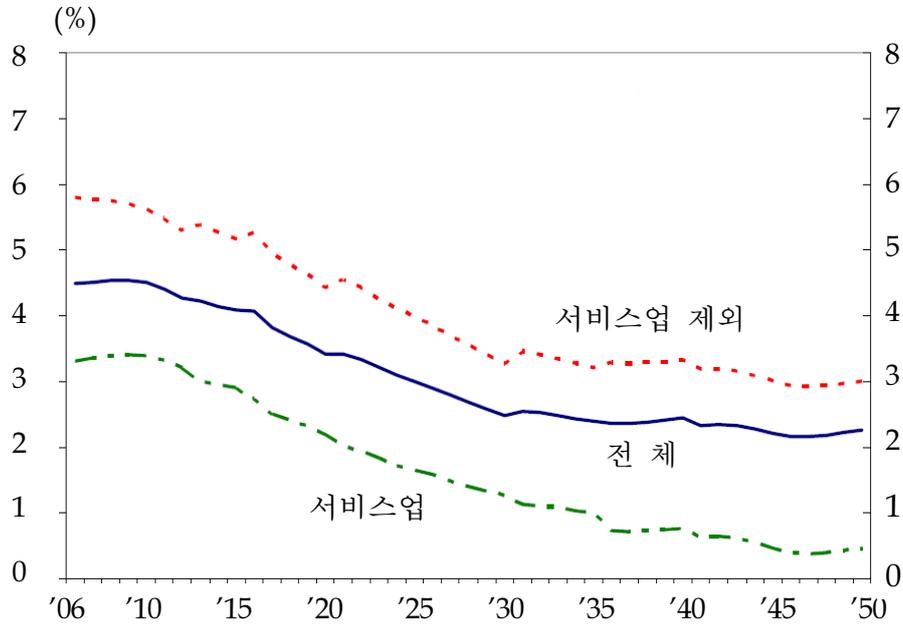
기 간	GDP	자 본 (단순투입)	자 본 (질적 고려)	노 동 (단순투입)	노 동 (질적 고려)	TFP (단순투입)	TFP (질적 고려)
1980~85	7.5	9.8	9.5	0.7	2.7	3.7	2.5
1985~90	9.2	11.3	12.3	2.3	4.0	3.8	2.3
1990~95	7.5	11.4	11.6	2.5	4.2	1.9	0.8
1995~00	4.3	6.9	6.6	0.1	1.6	1.8	1.0
2000~05	4.5	5.0	4.7	0.0	1.3	2.8	2.0

자료: 한진희 · 신석하(2007).

□ IMF(2006)는 한국의 잠재성장률이 현재 4.5%이며 향후 점차 하락하여 2050년에는 2% 정도에 불과할 것으로 전망

- 이 경우 1인당 소득 기준으로 한국은 미국을 영원히 따라잡지 못하여 중진국에서 벗어나지 못할 것으로 예상

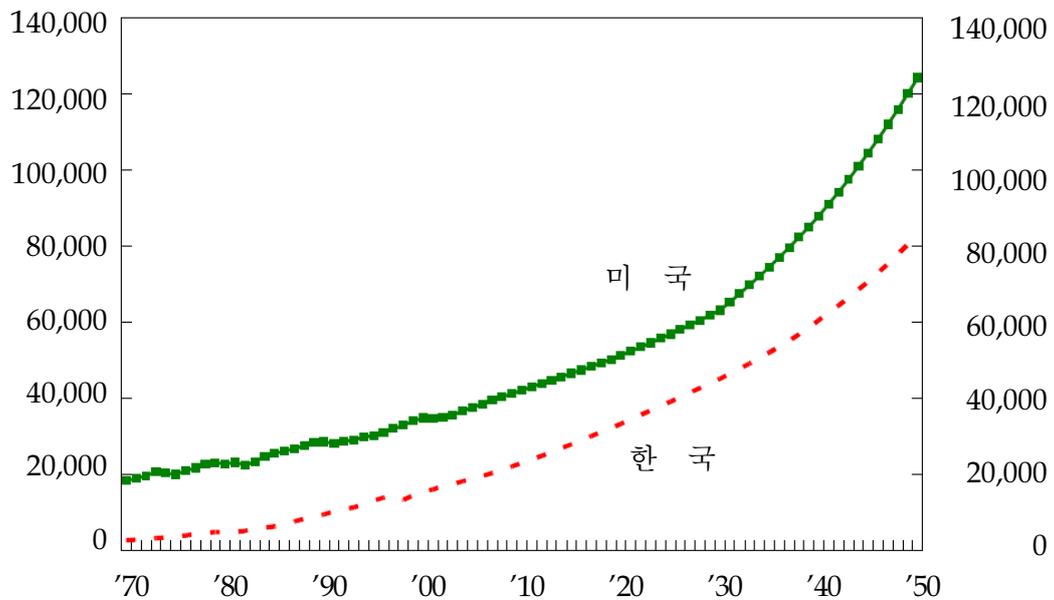
잠재성장률 전망(2006~2050년)



자료: IMF(2006).

한국과 미국의 1인당 소득 전망(2006~2050년)

(달러, 2000년 기준 불변가격, PPP)



자료: IMF(2006).

- 인구구조 고령화 등으로 지출압력은 증가하는 상황에서 성장둔화는 세수증가율 하락을 초래하여 재정건전성에 부정적 영향을 미칠 전망

2) 산업 내 양극화 심화

□ 제조업 내의 양극화

- 2000~08년간 제조업 산업별 성장률은 전기전자기기만이 10%에 가까운 높은 성장률을 기록하였으며 타 산업 성장률은 저조
- 결과적으로 전기전자기기 산업의 제조업 내 생산비중은 1997년 14.6%에서 2008년 31.9%로 확대
- 보다 일반적으로 중화학공업과 경공업, 대기업과 중소기업 사이의 양극화가 진행

제조업 산업별 성장률: 1990~97년 및 2000~08년 비교

	성장률(%)		제조업내 생산비중(%)	
	1990~97	2000~08	1997년	2008년
제조업 전체	7.5	6.5	100.0	100.0
1. 음식료품, 담배제조	3.7	-3.1	8.5	3.3
2. 섬유, 가죽제품 제조	-3.9	-7.3	7.9	2.3
3. 목재, 종이, 출판 및 인쇄	4.9	-5.0	6.0	2.0
4. 석유, 석탄 및 화학제품제조	10.9	1.4	19.4	12.3
5. 비금속광물 제품제조	5.7	-0.7	5.1	2.2
6. 금속제품 제조	8.1	-0.6	14.9	7.4
7. 산업용기계	14.6	2.7	7.9	5.2
8. 전기전자기기	12.8	9.7	14.6	31.9
9. 정밀기기	13.5	1.4	1.3	0.8
10. 운수장비 제조	13.4	3.7	12.3	9.1

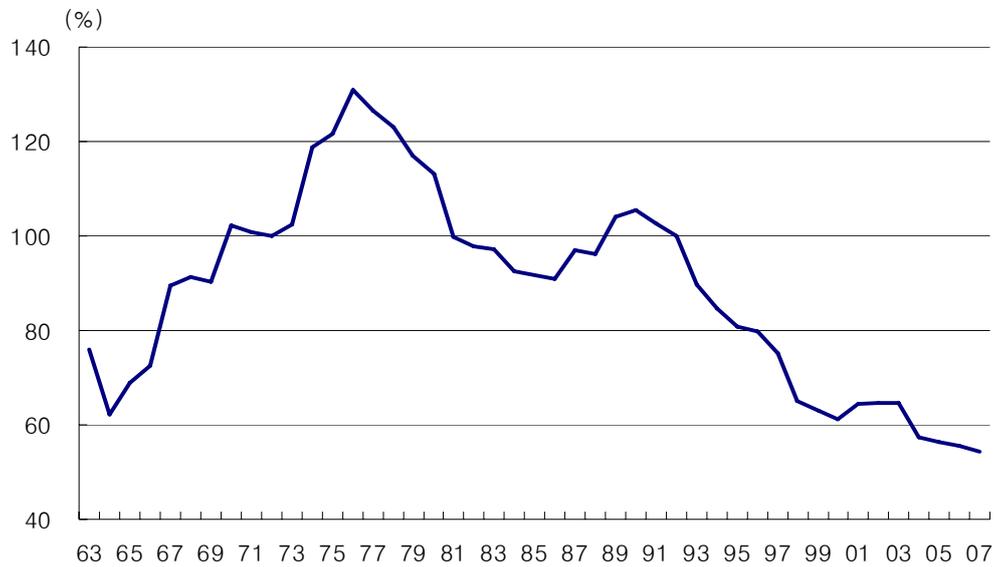
자료: 최경수(2009).

□ 서비스업과 제조업 사이의 양극화

○ 제조업에 비해 서비스업의 노동생산성(=부가가치/고용)은 1990년대 이후 지속적으로 하락하는 추세

- 서비스업의 고용 비중은 증가하나 부가가치 비중은 정체되어 있는 것에 기인

제조업 대비 서비스업의 노동생산성

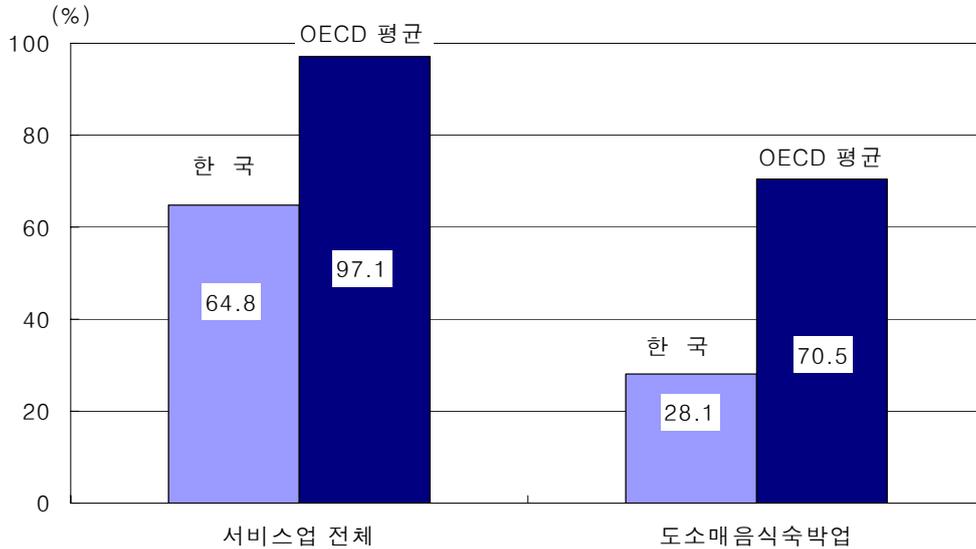


자료: 한국은행.

○ 특히 도소매·음식숙박업의 생산성이 매우 저조

- OECD 국가에서 도소매·음식숙박업의 생산성은 제조업의 70.5%인 데 반해 우리나라는 28.1%에 불과

제조업 대비 서비스업의 노동생산성 (2003년)



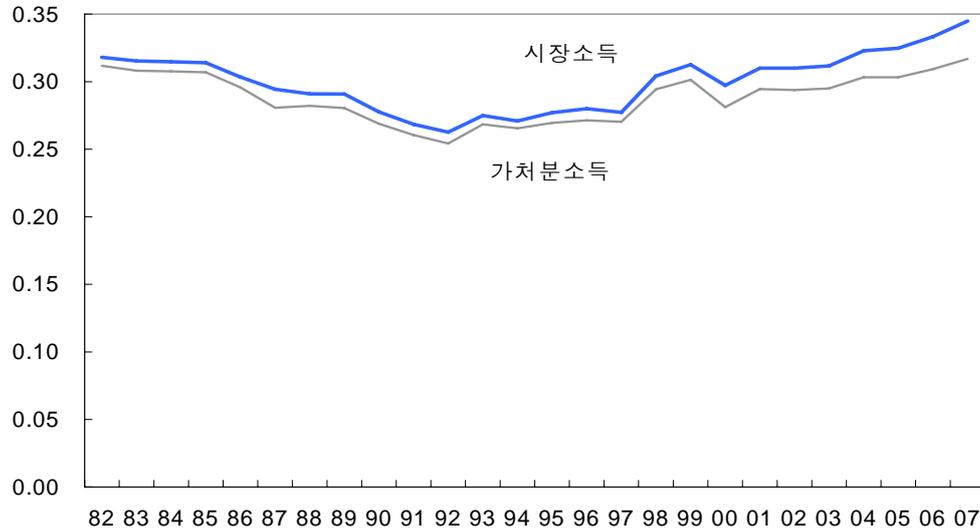
자료: OECD(2007).

- 현재와 같은 자본집약적 중화학공업 중심의 경제성장은 중화학공업 - 경공업, 대기업 - 중소기업, 제조업 - 서비스업 간의 양극화를 더욱 심화시킬 전망
 - 이는 수출부문과 내수부문 간의 격차를 심화시키고, 소득분배를 지속적으로 악화시키는 주요 요인
- 경쟁력이 취약한 중소기업 부문 및 서비스산업을 정부가 지원·육성해야 한다는 요구가 증가할 전망
 - 그러나 지금까지의 지원·육성정책이 성공적이지 못하였음을 고려할 때, 새로운 전략을 모색해야 할 시점

다. 소득분배 악화

- 1990년대 초 이래 소득분배가 악화되는 추세
 - 시장소득 및 가처분소득 기준의 지니계수는 계속 상승

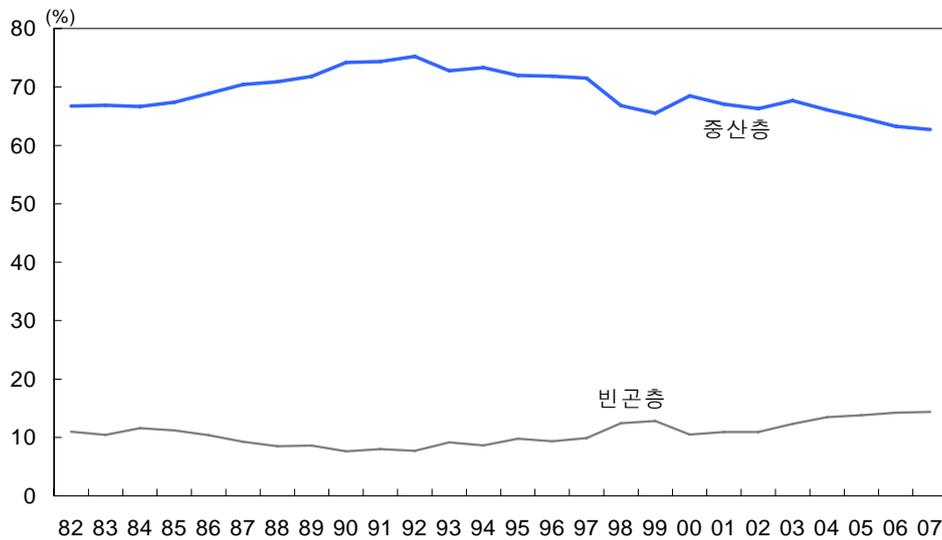
지니계수 추이



자료: 유경준(2008).

- 중산층의 비중은 하락하고 빈곤층의 비중은 상승

중산층과 빈곤층의 비중 변화



주: 중산층은 중위소득의 50~150%에 해당하는 소득을 갖는 가계.

빈곤층은 중위소득의 50% 미만에 해당하는 소득을 갖는 가계.

자료: 유경준(2008).

□ 이는 세계화(globalization) 및 지식기반경제(knowledge-based economy)의 도래에 따른 세계적 추세를 반영

- 기술수준이 낮은 근로자들의 임금 및 고용기회가 상대적으로 하락
- 특히, 중국·인도·구소련국가의 세계시장 편입으로 전 세계 노동공급은 15억명에서 30억명으로 증가하였는데, 이에 따라 자본에 대한 노동의 상대가격이 하락(Freeman[2004]).

□ 이와 동시에 고용둔화라는 국내 특수상황도 반영

- 고용증가율(%): ('70년대) 3.6 → ('80년대) 2.8 → ('90년대) 1.6 → ('00~'05) 1.6 → ('06) 1.3 → ('07) 1.2 → ('08) 0.6 → ('09.1~5) -0.7
- 고용흡수력을 나타내는 취업계수(고용/생산)는 지난 10년간 연평균 3.1% 하락하였으며 이는 일본의 1.2%, 미국의 2.3%에 비하여 빠른 속도

취업계수 연평균 하락률 국제비교: 1990~97, 2000~08

(단위: %)

	전 산업		제조업	
	1986~96 ¹⁾	1996~2006	1986~96 ¹⁾	1996~2006
한 국	-4.5	-3.1	-6.7	-8.1
일 본	-2.1	-1.2	-2.6	-2.7
미 국	-1.4	-2.3	-3.0	-3.8
독 일	-2.3	-1.7	-4.8	-4.1

주: 미국은 1987~96, 독일은 1991~96.

자료: 최경수(2009).

- 이러한 빠른 속도의 취업계수 하락은 제조업에서 취업계수가 빠르게 하락(고용흡수력이 빠르게 감소)한 데 기인

- 이와 더불어 전통적 서비스업(도소매·음식·숙박업)이 구조조정을 겪으면서 서비스업의 고용흡수력 역시 저하

□ 향후 사회통합(social cohesion)을 위해 적극적인 노력을 경주할 필요

- 소득분배의 개선은 저소득층의 교육투자를 촉진함으로써 경제 전체의 인적자원 확충에 기여하며, 정치·사회적 안정에 기여함으로써 중장기 안정성장에 도움을 줌.
 - 반면, 현재와 같은 악화추세는 안정성장을 심각히 저해할 가능성
- 단, 사후적 재분배정책보다는 교육·노동·복지가 연계된 사전적 기회균등 또는 사회적 이동성(social mobility) 제고에 초점

라. 재정건전성 악화

□ 경기침체를 극복하기 위한 각종 노력은 동시에 재정건전성 악화의 우려를 야기

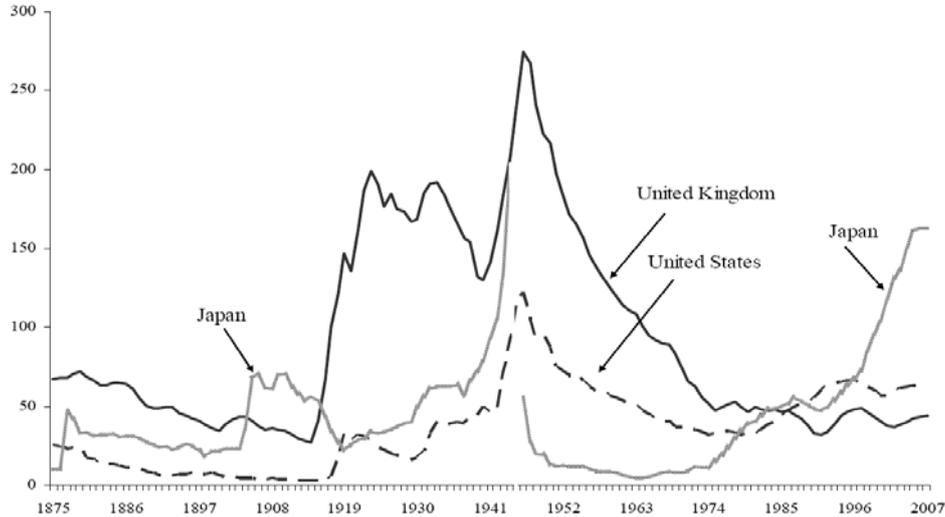
- 재정적자와 정부부채의 일시적 증가는 불가피하나, 기존의 감세 정책 및 최근의 추경으로 인해 재정건전성이 심각하게 저해될 가능성
- 기존의 세제개편으로 인한 국세수입 감소규모는 2008~12년간 총 99조원에 달할 전망
- 이에 더하여 각종 국책사업이 다년도에 걸쳐 실시됨에 따라, 상당한 노력 없이는 2013년까지 균형재정 회복이 불가능할 것으로 예상됨.

□ 선진국의 경험은 초기의 적자관리가 중요함을 시사

- 미국·영국·일본은 과거에 전쟁 등으로 정부부채가 높은 수준에 이르렀으나 서서히 안정을 되찾은 경험이 있음.

미국 · 영국 · 일본의 정부부채(1875~2007년)

(GDP 대비, %)



자료: IMF, "The State of Public Finance," March 6, 2009.

- 특히, 제2차 세계대전 직후 각국은 높은 경제성장을 통해 GDP 대비 정부부채를 낮출 수 있었음
- 1960~73년 중 OECD 국가들의 연평균 성장률은 5.2%에 달함.

G7 국가의 연평균 경제성장률

(단위: %)

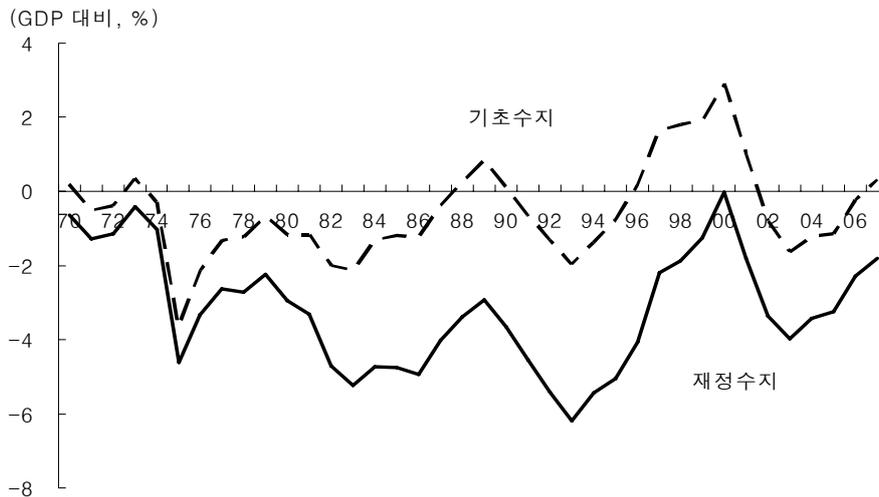
	미 국	일 본	독 일	프랑스	이탈리아	영 국	캐나다	OECD 평균
1960~73	4.0	9.6	4.3	5.4	5.2	3.2	5.5	5.2
1974~82	1.6	3.6	1.6	2.5	3.0	0.9	3.0	2.2
1983~90	3.4	4.3	2.9	2.5	2.7	3.3	3.6	3.4
1991~2001	2.9	1.3	1.8	1.9	1.6	2.3	2.7	2.5
2001~06	2.9	1.9	0.8	1.5	0.6	2.5	2.8	2.5

자료: OECD, *Economic Outlook*, 각호.

- 그러나 선진국들은 1970년대 중반 제1차 석유파동 이후 만성적인 재정적자를 경험하였는데, 이는 잠재성장률 수준을 잘못 판단한 것과 더불어 초기에 재정균형을 회복하지 못한 것에 원인이 있음.

- 석유파동으로 인한 경기침체가 일시적인 것이라고 생각하여 적극적인 경기부양을 실시하였으나, 이후 성장률이 구조적으로 낮아지면서 '재정적자 → 부채증가 → 이자증가 → 재정적자'의 악순환(adverse debt dynamics)에서 벗어나지 못함.
- 아래 그림에서 '기초수지'와 '재정수지' 사이의 차이는 이자지출에 해당하는데, 기초수지의 균형회복에도 불구하고 높은 정부 부채에 따른 이자지출 증가로 인해 재정수지는 적자를 지속

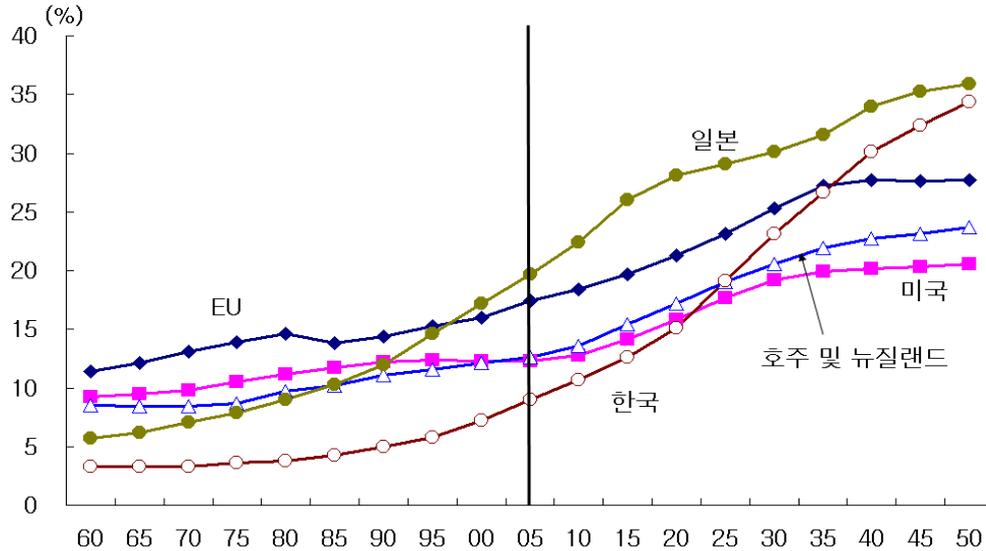
G7 국가의 일반정부 재정수지



자료: OECD, *Economic Outlook*, 각호.

- 앞으로는 인구구조 고령화에 따라 모든 선진국에서 재정건전성이 더욱 악화될 전망
- 명목확정기여(notional defined contribution) 형태로 공적연금을 전환한 스웨덴 등 일부 국가를 제외하고는 모든 나라들이 시한폭탄을 안고 재정을 운영하고 있는 상황

노인인구(65세 이상)의 비중



자료: United Nations(<http://esa.un.org>).

□ 우리나라는 성장률 둔화, 인구구조 고령화 등의 측면에서 선진국과 동일한 문제를 안고 있으며, 이에 더하여 우리나라 특유의 문제도 안고 있음.

- 금융시장 및 외환시장의 취약성이 지속되는 상황에서 높은 정부 부채는 물가조세(inflation tax)에 대한 우려를 야기하여 대외신인도 하락에 특별히 큰 영향을 미칠 가능성
- 개발도상국의 경우 재정건전성 악화는 그 자체로서 정부의 전반적 경제운영능력이 미흡함을 나타내는 지표로 인식되는 경향이 있음도 고려할 필요
- 장기적으로는 남북통일이 이루어질 경우 상당한 재원이 필요할 것으로 예상됨에 따라 재정건전성은 특별한 의미를 가짐.
 - 독일의 경우 통독 이후 매년 GDP의 약 4%에 해당하는 금액을 구 서독지역에서 구 동독지역으로 이전하고 있는바, 인구규모 및 1인당 소득을 고려하면 우리는 더 많은 금액이 필요할 전망

구동독 및 구서독과 북한 및 남한의 인구 및 경제력 비교

연 도	국 가	인 구 (백만명)	국민소득 (억달러)	1인당 소득 (달러)
1989	구동독(A)	16.4	94	5,840
	구서독(B)	62.0	1,190	19,283
	A / B(%)	26.5	8.0	30.0
2004	북 한(C)	23.2	248	1,070
	남 한(D)	48.5	9,025	18,626
	C / D(%)	47.9	2.8	5.7

자료: 고영선(1995); 한국은행(2008).

- 이러한 결과는 향후 우리나라가 재정균형을 조속히 회복하지 못할 경우 1970년대 이후 선진국과 같이 재정적자의 늪에서 헤어나지 못하여 여러 위험요인에 노출될 가능성이 매우 높음을 시사

Ⅲ. 중기 재정운용 방향

1. 재정건전성 확보

가. 재정건전성 확보의 필요성

- 재정건전성 악화는 여러 가지 위험요인을 배태
 - 세계 금융시장의 통합으로 국내경제의 대외적 취약성이 높아지는 가운데, 재정건전성은 위기발생의 가능성을 줄일 뿐 아니라 위기발생 시 신속하고 적절한 대응을 가능케 함.
 - 반면 재정건전성 악화는 위기발생의 가능성을 높이고 위기발생 시 적절한 대응을 어렵게 함.
- 또한 재정적자의 누적으로 인한 이자지출 증가는 신축적 재정운용의 여지를 축소하고 국민소득의 증대를 저해
 - 교육, 의료, R&D, SOC 등 생산적 투자에 소요될 재원이 감소하고 신축적 재정운용의 여지가 축소
 - 특히 소득분배 악화, 인구고령화, 남북경협 증대 등으로 지출 수요가 증가하는 가운데 재정건전성 악화는 재정이 그 역할을 제대로 수행하는 것을 방해
 - 생산적 투자가 아닌 재정지출이 많아지면 정부저축이 감소하여 경제 전체의 총저축이 감소하고, 이로 인해 자본축적이 둔화되거나 경상수지 적자가 증가하여 장기적으로 국민소득의 증대를 저해
 - 국민계정 항등식: 정부저축 + 민간저축 = 국내투자 + 경상수지

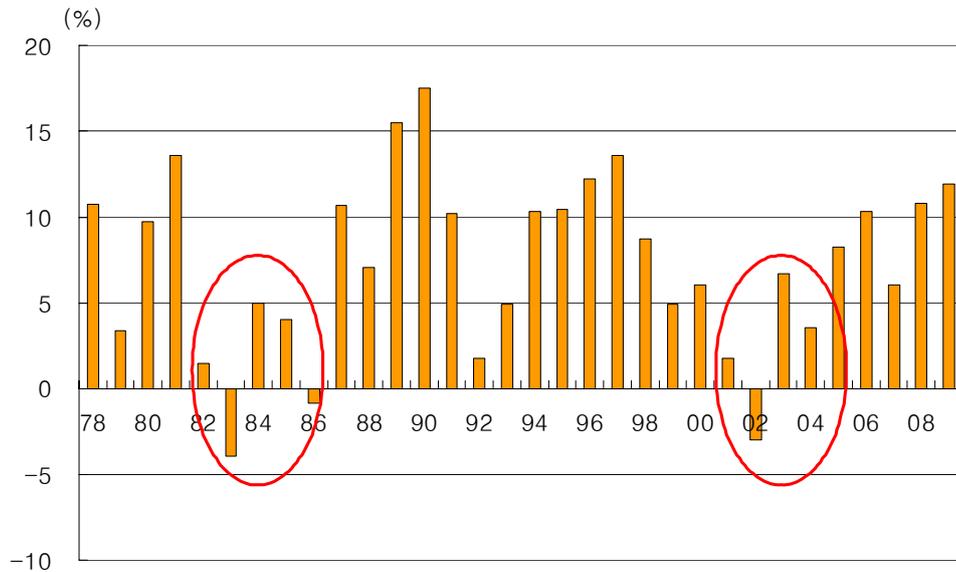
- 이러한 점을 고려하면 가능한 한 조속한 시일내에 균형재정을 회복하고, 이를 통해 GDP 대비 정부부채를 서서히 낮추어가는 것이 바람직하다고 판단됨.
 - 내년 경기상황에 대한 불확실성이 남아 있으나, 일단 내년 예산을 긴축기조(금년 추경예산 대비)로 편성하고, 여타의 경기대응은 통화정책으로 수행
- 재정건전성 확보를 위해서는 다음과 같은 순서로 전략을 수립
 - 중기 재정수지 및 국가부채 관리목표 설정
 - 세입추계(필요시 계획된 감세의 추진을 유보할 가능성 고려)
 - 관리목표를 달성하기 위한 지출총량 억제목표 설정
 - 억제목표를 달성하기 위한 지출구조조정

나. 지출구조조정

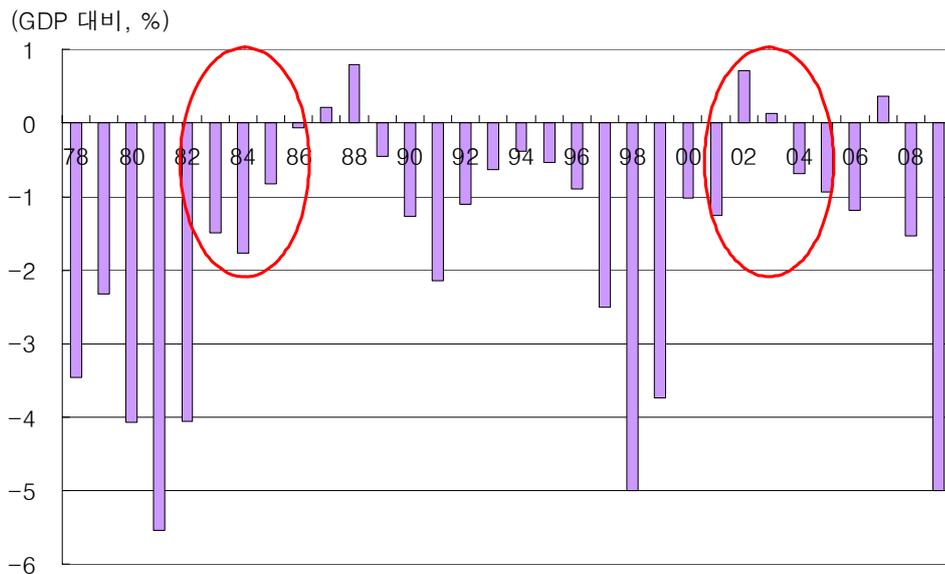
- 재정건전성 확보를 위한 일차적 수단은 지출구조조정이 되어야 하는바, 과거 1980년대 초 및 외환위기 직후에도 성공적으로 지출증가율을 둔화시킨 경험이 있음.
 - 1980년대 초: 물가안정을 위해 영점기준예산(zero-based budget)을 도입, 모든 부처의 예산을 철저히 분석·검토하여 1983년에는 실질가치로 재정지출을 4% 줄이는 데 성공
 - 1982~85년간의 꾸준한 지출억제에 힘입어 1982년 GDP의 -4%에 이르던 재정적자는 1987년 흑자로 전환

- 외환위기 직후: 경기회복과 기업 구조조정에 힘입어 세수가 급증하는 가운데 2000년부터 지출억제에 착수하여 2001년에는 실질가치로 재정지출을 3% 줄임.

통합재정 지출 및 순융자의 실질증가율



관리대상수지



□ 가능하다면 향후 3년간 지출증가율은 연평균 0%에 가까운 수준을 유지하는 것이 바람직

- 통합재정규모(약 200조원)를 고려할 때 감세(연간 약 25조원)와 2009년 1차 추경(29조원)은 27%의 지출증가를 의미하며, 통상적 통합재정 증가율(9% 내외)을 고려할 때 이는 3년치의 증가를 의미

□ 한시적 사업 종료

- 한시적 복지 및 일자리 사업 예산은 기존 제도의 개편과 더불어 일부 흡수하고 나머지는 중단

- 한시적 복지사업: 기초생활보장제도를 근로 무능력자를 대상으로 하는 제도로 개편하면서 수혜범위를 확대하여 한시적 복지사업을 부분적으로 흡수

- 근로 무능력자: 노인, 장애인, 아동 등을 의미하며, 현재에도 기초생보 수급자의 약 80%를 차지

- 한시적 일자리 사업: 노동시장 사정의 개선과 더불어 적극적 노동시장정책(Active Labor Market Policy: ALMP)으로 흡수

- 자활근로사업, EITC, 저소득층 취업패키지 등으로 흡수함으로써, 공공부문이 아닌 민간 노동시장에서 일자리를 찾도록 유도

- 행정안전부, 보건복지가족부, 노동부 등 부처 간의 협조 필요

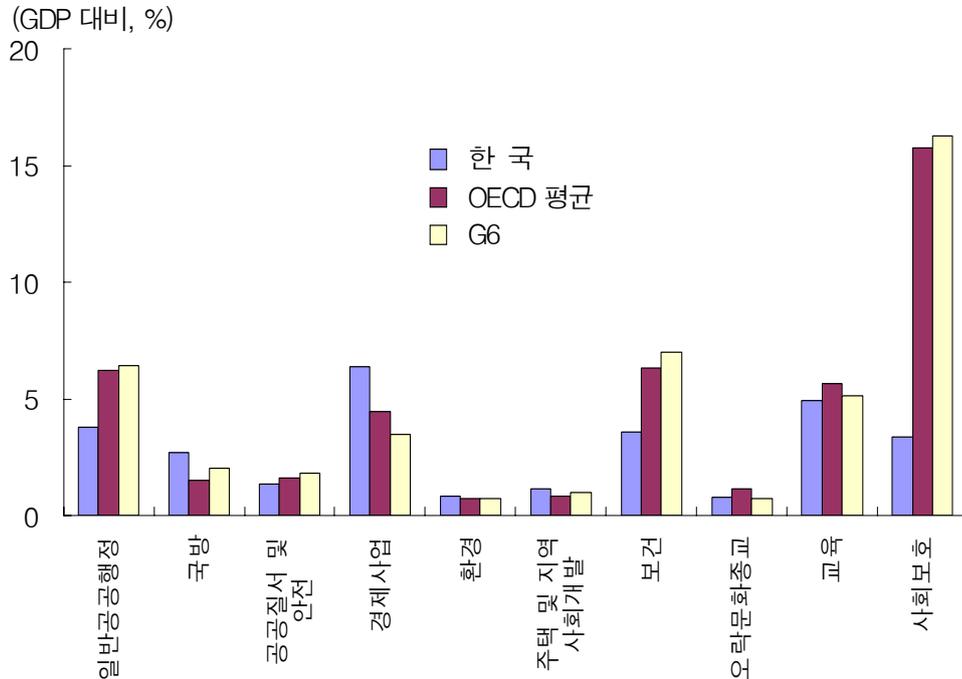
□ 경제사업부문을 중심으로 지출을 감축

- 우리나라는 유난히 경제사업(SOC 투자, 농업·중소기업 지원 등) 부문의 지출이 많은 편

- GDP 대비 경제사업지출은 G6 국가의 거의 두 배에 달함.

* G6: G7 가운데 데이터가 없는 캐나다 제외

일반정부(중앙+지방)의 지출구조(2005년)



자료: OECD.

- 이제는 개발연대와 달리 많은 부분에서 정부개입의 필요성을 찾을 수 없으나, 과거의 타성에 따라 정부가 여전히 민간 경제주체들에 대한 지원과 통제를 지속
- 향후에는 시장실패가 발생하는 부분에 대해서만 정부가 선택적으로 개입하고 여타 부분에 대해서는 시장의 자율기능을 극대화하면서 경제사업지출을 줄여나갈 필요
 - 시장실패 부분: 기초연구·원천기술개발, 창업초기의 소기업
- SOC 투자에 대해서는 엄격한 타당성조사를 전제로 재정을 지원
 - 원칙적으로 모든 투자사업은 타당성조사의 대상이 되어야 하며, 그렇지 않을 경우 경제자원의 낭비가 발생할 개연성이 매우 높음.

□ 중앙과 지방의 역할분담 재설정

- 외부효과(externalities), 납세자 이동성(taxpayer mobility) 등을 고려하여 역할분담을 재설정하고 지원방식을 개편
 - 외부효과: 사업이 낳는 편익이 지역에 국한될 경우, 그 사업은 국고보조 없이 지역에서 자체자금을 조달하여 추진해야 하며, 반면 전국적 편익을 낳는 사업은 중앙이 담당
 - 납세자 이동성: 납세자들이 지방세만 부담하고 편익을 얻지 못할 경우 다른 지역으로 이동하므로, 이런 사업은 중앙정부가 재원을 조달하여 지방에 위탁하거나 직접 시행
- 지방 SOC 사업: 여타 지역으로의 파급효과가 없거나 작은 사업(예: 도시철도)은 지방정부가 담당, 중앙정부 지원 중지
- 중소기업·농업 등 산업정책과 R&D 지원: 포괄적인 형태로 광역단체에 이관
- 복지사업: 소득재분배 성격이 강한 사업(예: 장애인지원, 자활사업)은 중앙이 지원, 응익원칙(benefit principle)이 적용될 수 있는 사회서비스 사업(예: 보육)은 지방이 담당
- 많은 국고보조사업을 지방으로 이관하는 동시에 재정지원체계를 개편하고 중앙부처의 역할을 재설정
 - 국고보조금을 포괄보조금으로 개편하고 엄격한 성과관리체계를 구축(고영선[2008b])
 - 중앙부처는 현재와 같이 복잡다기한 여러 사업을 직접 시행하기보다 사업성과 분석 및 성과개선방안 모색에 중점을 두는 방향으로 역할을 재설정

- 궁극적으로는 지방소득세 등 지방세의 가격기능을 강화
 - 지방세제 개편은 지방세수 확충이 아닌 지방정부의 책임성 강화를 목표

□ 기본적 공공서비스 확충

- 지출구조조정을 추진하는 과정에서도 국민들의 건강과 안전을 지키고, 시장기능을 활성화하는 데 필요한 필수적인 공공서비스는 확충
- 우리나라는 많은 부분에서 아직도 정부의 기본적 역할수행이 미흡
 - (예) 건설허가 및 감독에 필요한 인력 확충: 국민들의 건강 및 안전을 지키기 위해서 뿐 아니라 건설업 구조조정을 유도하기 위해서도 필요

□ 분야별 지출구조조정 방향

- 지출확대가 필요한 분야: 공공질서·안전, 일반공공행정
 - 정부의 기본적 역할수행에 필요한 행정인력 및 자본장비 확보
- 현상유지가 바람직한 분야: R&D, 보건·복지, 교육, 환경, 국방, 통일·외교
- 지출축소가 필요한 분야: SOC, 산업·중소기업·에너지, 농림수산물, 문화·체육·관광
 - 경제사업 중심의 지출감축과 규제개혁 등을 통해 정부와 시장 사이의 관계를 재정립하고 선진형 경제운영시스템을 구축

다. 조세수입 증대

1) 감세 지속추진 여부 검토

□ 감세는 성장잠재력 확충을 위해 중요한 과제임.

- 법인세율 인하: 기업투자의 한계수익(marginal return to investment)을 높임으로써 기업투자를 촉진
- 소득세율 인하: 근로활동의 한계수익을 높여 노동공급을 촉진
 - 소득세는 특히 저숙련노동·여성 등 취약계층의 근로의욕에 큰 영향을 미치는 것으로 알려져 있으며, 반면 청장년층 남성의 노동공급에는 별다른 영향을 미치지 않는 것으로 알려져 있음.

□ 이에 따라 각국 정부는 1980년대 이래 각종 세율인하를 추진

- 소득세의 경우 최고한계세율을 대폭 인하하는 동시에 소득구간을 단순화하였고, 법인세 역시 세율을 대폭 인하

G7 국가와 한국의 중앙정부 세율 변화

(단위: %)

세목	연도	미 국	일 본	독 일	프랑스	이탈리아	영 국	캐나다	한 국
소득세 최고 한계 세율	1986	50(14)	70(15)	56(..)	65(12)	62(9)	60(6)	34(10)	55(16)
	1990	28 (2)	50 (5)	53(..)	57(12)	50(7)	40(2)	29 (3)	50 (8)
	1995	39.6(5)	50 (5)	53(..)	56.8(6)	51(7)	40(3)	31.3(4)	45 (6)
	2000	39.6(5)	37 (4)	51(2)		45(5)	40(3)	29 (3)	40 (4)
	2005	35 (6)		42(2)		43(3)	40(3)	29 (4)	35 (4)
법인세 기본 세율	1986	46	43	56	45	36	35	36	30
	1990	34	38	50	42	36	34	29	34
	1995	35	38	45	33	36	33	29	28
	2000	35	30	40	33.33	37	30	28	28
	2005	35	30	25	33.33	33	30	21	25

주: () 안은 영(0)보다 큰 세율을 적용받는 소득계층의 수.

자료: 고영선(2008a).

- 이와 더불어 비과세·감면 등의 조세지출(tax expenditure)을 축소·철폐함으로써 세입기반(tax base)을 넓히고 경제활동에 대한 왜곡요인을 최소화
 - 여러 가지 비과세·감면은 세제를 복잡하게 만들어 징세비용과 조세순응비용(compliance cost)을 높임.
 - 매년 의회의 심사를 받는 재정지출과 달리 비과세·감면은 한번 도입되면 주기적 검증절차 없이 고착화되는 경향을 보임.
- 세율인하와 비과세·감면 축소가 동시에 추진됨으로써 총 조세 수입 역시 별달리 줄어들지 않았던 것으로 알려져 있음(Devereux, Griffith, and Klemm[2002], Griffith and Klemm[2004]).
 - OECD 국가의 항목별 조세수입(GDP 대비)을 살펴보면, 개인소득세와 사회보장기여금을 합한 근로소득에 대한 조세(taxes on wages)는 증가하는 추세이며, 법인소득세 역시 증가하는 추세

OECD 국가의 항목별 조세수입

(단위: GDP 대비, %)

세 목	OECD 평균						한 국
	1955	1965	1975	1985	1995	2005	2005
개인소득세	6.1	7.0	9.4	10.2	9.8	9.2	4.1
법인소득세	2.7	2.2	2.2	2.6	2.8	3.7	3.8
사회보장기여금	3.3	4.6	6.5	7.6	8.9	9.2	5.6
봉 급 세 ¹⁾	0.2	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.1
재 산 세	2.0	1.9	1.7	1.6	1.8	1.9	3.5
일반소비세	2.9	3.8	4.5	5.4	6.2	6.9	4.5
특정소비세	6.1	5.7	4.7	4.8	4.3	3.9	4.0
기 타	0.7	0.0	0.0	0.1	0.8	0.9	1.2
계	24.0	25.5	29.5	32.7	34.9	36.2	26.8

주: 1) Payroll taxes.

자료: OECD.

- 또한 세율인하 및 비과세·감면 축소는 소득재분배를 위한 누진 구조에는 별다른 영향을 미치지 않았던 것으로 알려져 있음.
- 비과세·감면의 실질적 혜택은, 세제를 잘 활용할 능력을 지닌 상위소득계층에 주로 귀착되었기 때문

□ 이런 맥락에서 우리 정부도 각종 감세조치를 추진

- 소득세율 및 법인세율 인하계획
 - 소득세율: 8~35%('08) → 6~35%('09) → 6~33%('10)
 - 법인세율: 13/25%('08) → 11/22%('09) → 10/20%('10)
- 이러한 감세로 인해 2008~12년간 총 33.9조원의 세수가 감소할 것으로 예상됨.
 - 이는 매년도의 전년도 대비 감세규모를 합산한 것임.

2008년 세제개편안에 따른 세목별 세수효과

(단위: 억원)

	2008	2009	2010	2011	2012	합 계
총국세	-62,030	-101,782	-132,354	-38,810	-3,850	-338,826
소득세	-35,820	-41,110	-28,180	-11,330	-2,650	-119,090
법인세	0	-38,400	-74,660	-18,490	0	-131,550
상속증여세	0	-130	0	0	0	-130
부가가치세	-1,250	-6,142	-2,310	0	0	-9,702
개별소비세	-2,080	-5,976	-3,250	-2,280	-1,200	-14,786
증권거래세	0	-280	0	0	0	-280
교통에너지환경세	-10,190	-2,147	0	0	0	-12,337
관 세	-6,640	7,120	0	10	0	490
교육세	-1,590	463	-4,140	-720	0	-5,987
종합부동산세	-3,750	-14,560	-5,090	0	0	-23,400
주 세	-10	-20	0	0	0	-30
농특세	-700	-600	-14,724	-6,000	0	-22,024

자료: 기획재정부.

○ 매년의 영구적 감세가 차후연도에 미치는 영향까지 고려하면 2008 ~12년간 총 감세규모는 98.9조원으로 추정됨.

- 특히, 2010년에는 총 13.2조원의 추가적 세수감소가 예상되는데, 이는 향후의 누적적 세수감소에 큰 영향을 미칠 전망이다

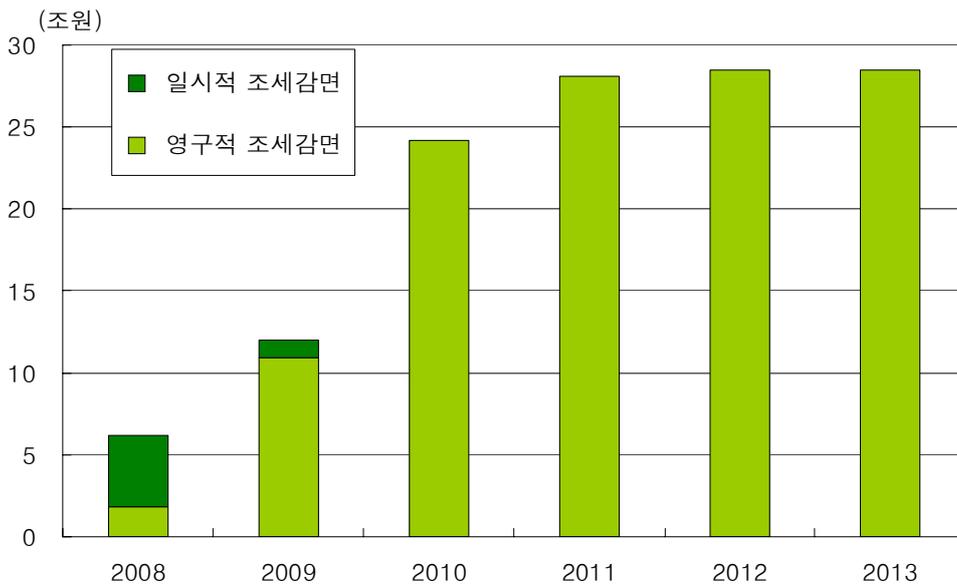
2008년 세제개편안에 따른 감세규모

(단위: 조원)

		2008	2009	2010	2011	2012	합계
전년도 대비 감세규모	총국세	-6.20	-10.18	-13.24	-3.88	-0.39	-33.88
	영구적	-1.83	-9.10	-13.24	-3.88	-0.39	-28.43
	일시적	-4.37	-1.08	0.00	0.00	0.00	-5.45
기준연도 대비 감세규모	총국세	-6.20	-12.01	-24.17	-28.05	-28.43	-98.86
	영구적	-1.83	-10.93	-24.17	-28.05	-28.43	-93.41
	일시적	-4.37	-1.08	0.00	0.00	0.00	-5.45

자료: 기획재정부.

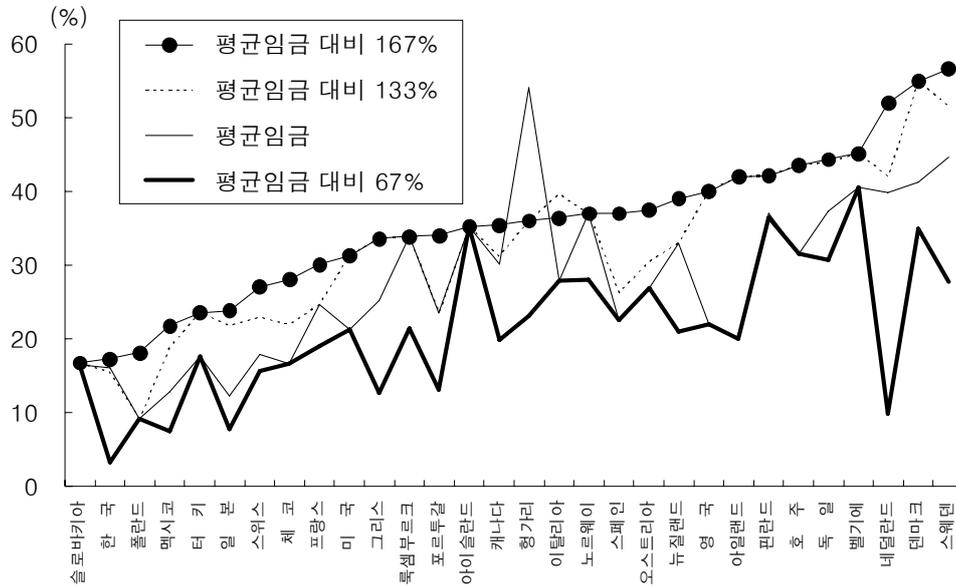
기준연도 대비 감세규모



자료: 기획재정부.

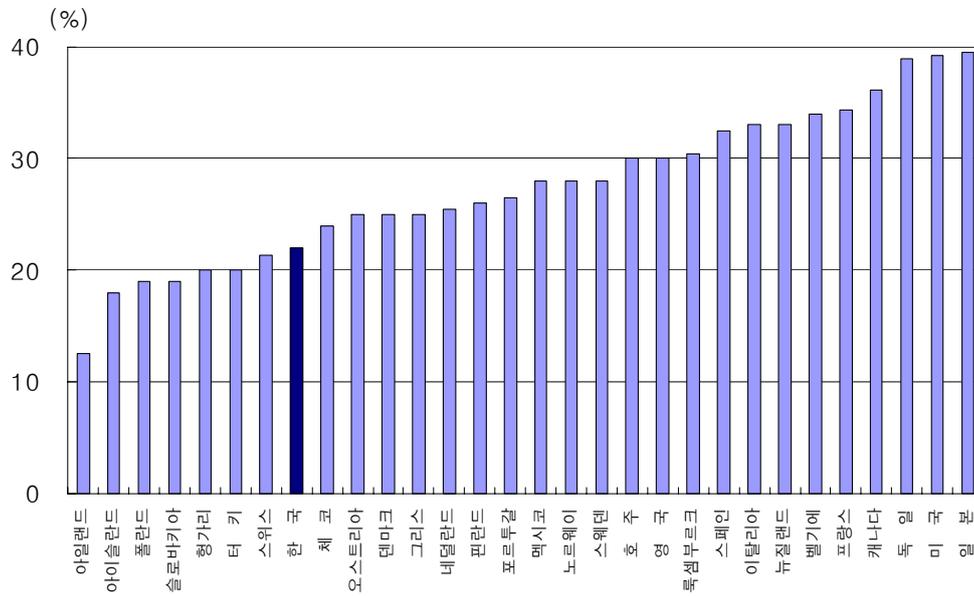
- 그러나 예상치 못한 글로벌 경제위기로 인해 재정건전성이 급격히 악화되면서 예정된 감세조치를 연기할 필요성이 제기되고 있음.
 - 한국을 포함한 많은 나라의 정부부채는 급격히 증가하는 추세에 들어섰는데, 이는 재정의 지속가능성(fiscal sustainability)에 대한 우려를 야기하여 민간의 경제활동이 위축되고 대외신인도가 하락할 위험이 높아지고 있음.
 - 과거 1990년대 초에도 미국 등 많은 나라에서는 재정건전화를 위해 부분적으로 세율인상을 추진한 바 있으며, 최근에도 글로벌 경제위기에 따른 재정악화에 대응하여 세율인상을 추진하고 있음.
 - 미국: 오바마 행정부는 임기 내에 재정적자를 절반으로 감축하기 위해 고소득자 등에 대한 증세를 추진
 - 영국: 고소득자 소득세 인상, 연금공제 축소, 담배·주류·도박세 인상 등 추진
- 한국의 소득세율은 OECD 국가 중 슬로바키아 다음으로 낮으며, 법인세율도 낮은 편에 속함.
 - 특히, 소득세율에 민감하게 반응하는 저소득에 대한 한계세율은 OECD 국가 가운데 가장 낮음.
- 현 시점에서 감세의 지속적 추진이 낱을 부정적 효과와 긍정적 효과를 고려하여 적절한 정책방향을 설정할 필요
 - 부정적 효과: 재정적자로 인한 거시경제의 불안정성 증대
 - 긍정적 효과: 한계세율 인하에 따른 투자유인 및 근로유인 제고

OECD 국가의 한계소득세율(2006년)



자료: OECD Tax Database.

OECD 국가의 법인세율(2007년)



주: 한국은 2009년.

자료: OECD Tax Database.

2) 비과세·감면의 합리적 조정

□ 2008년 비과세·감면규모는 29.6조원(국세 대비 15.1%)에 달함.

- 이 가운데 근로자·농어민 등 중산층 지원은 13.2조원으로서 전체의 44.6%를 차지

2008년 조세지출 추정액: 기능별

(단위: 억원)

지 원 분 야	'07실적 (a)	'08잠정 (b)	증감액 (b)-(a)	증감율 (%)
1. 근로자·농어민 등 중산층 지원	117,103	132,196	15,093	12.9
· 저축 지원	14,019	16,927	2,908	20.7
· 근로자 지원	53,925	67,741	13,816	25.6
· 농어민 지원	49,159	47,528	△1,631	△3.3 ¹⁾
2. 고유가 극복대책	-	37,500	37,500	100.0
· 근로자 유가환급금 지원	-	26,300	26,300	100.0
· 자영업자 유가환급금 지원	-	8,600	8,600	100.0
· 경화물차 유류세 환급	-	2,600	2,600	100.0
3. 성장잠재력 확충	72,663	81,152	8,489	11.7
· 벤처·중소기업	20,347	23,372	3,025	14.9
· 투자촉진	26,271	28,861	2,590	9.9
· 연구 및 인력개발	16,429	18,273	1,844	11.2
· 공공투자	5,611	5,794	183	3.3
· 금융산업 및 구조조정	1,042	1,114	72	6.9
· 지방이전 등 경쟁력 강화	2,963	3,738	775	26.2
4. 사회개발 지원	36,830	42,332	5,502	14.9
· 교육 및 문화·체육	1,429	1,725	296	20.7
· 환경	6,409	7,768	1,359	21.2
· 사회보장	27,474	31,446	3,972	14.5
· 주택	1,518	1,393	△125	△8.2
5. 기타	3,056	3,141	85	2.8
합 계	229,652	296,321	66,669	29.0

주: 1) 경유세율 인하에 따른 면세유 세제지원액 감소가 주된 원인.

자료: 기획재정부, 『2008년도 조세감면액(잠정)』, 보도자료, 2008. 12. 3.

- 세목별로는 소득세가 50.0%를 차지

2008년 조세지출 추정액: 세목별

(단위: 억원)

세목구분	2008년 잠정	
	금 액	구성비
1. 소득세	148,266	50.0%
2. 법인세	80,807	27.3%
3. 부가가치세	42,736	14.4%
4. 기 타	24,512	8.3%
합 계	296,321	100.0%

자료: 기획재정부, 『2008년도 조세감면액(잠정)』, 보도자료, 2008. 12. 3.

□ 다른 선진국과 달리 우리나라에서는 감세와 더불어 비과세·감면의 축소가 이루어지지 않았으므로, 이번 기회에 이를 적극 추진

- 비과세·감면은 세입기반을 약화시킬 뿐 아니라 다양한 경제적 비용(징세비용 및 조세순응비용, 경제유인 왜곡 등)을 초래
- 모든 분야를 대상으로 비과세·감면은 철폐를 원칙으로 하고, 원점기준에서 검토하여 분명한 존재이유가 있는 경우에만 존치
 - 비과세·감면의 정비기준: 목적을 이미 달성한 경우, 과도하거나 중복적인 지원이 이루어지는 경우, 조세원리에 맞지 않는 경우 철폐를 원칙으로 함.
 - 예를 들어, 기업의 이자지출이 비용으로 처리됨에 따라 차입유인이 높아지는 것을 감안할 때, 이자지출을 비용에서 제외하는 방안 고려

3) 세율인상

- 보다 적극적인 관점에서는 간접세를 중심으로 다양한 세수증대방안을 모색할 필요
 - 동일한 조세수입이 필요하다고 할 때, 법인세 및 소득세 등의 직접세를 인하하고 간접세를 인상하는 것은 자원배분의 효율성을 높여 성장에 기여하는 방안으로 인식됨.
 - 특히, 외부불경제 품목 또는 에너지 다소비 품목에 대한 세율인상을 통해 이들 품목이 초래하는 사회적 비용을 조세로 환수하는 일은 경제적 효율성 제고와 세수증대라는 두 가지 목적을 동시에 달성할 수 있는 수단

2. 성장잠재력 확충

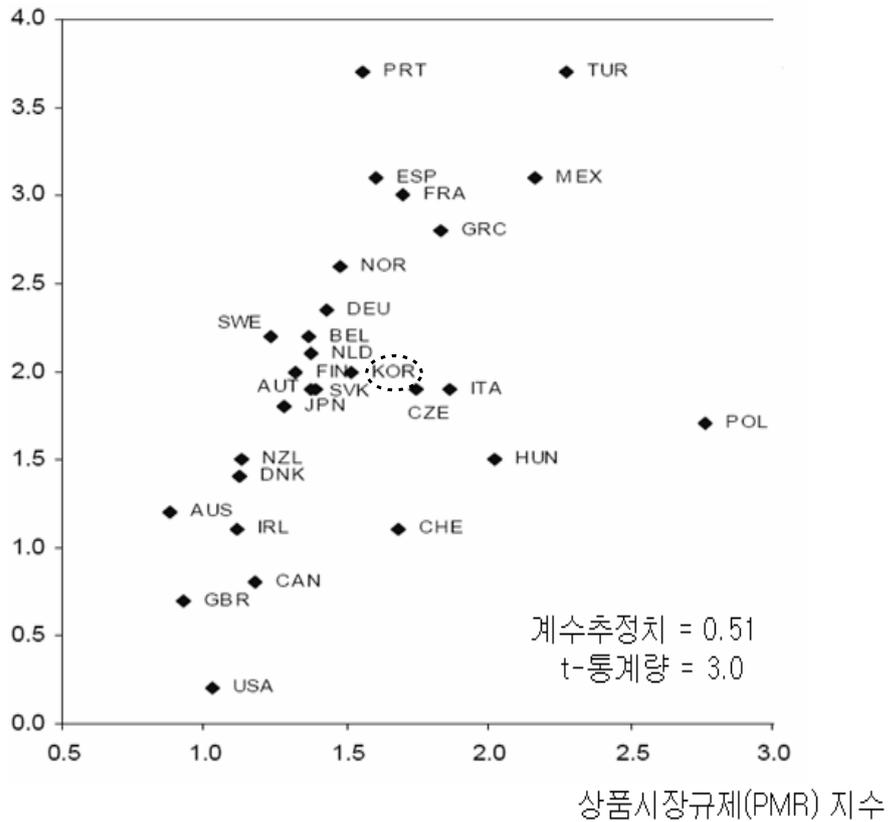
- 고용둔화 및 분배악화는 성장둔화와 연관된 문제로서, 생산성 증대를 통한 성장잠재력 배양이 고용창출과 분배개선의 근본적 해결책
 - 또한 중국 등 후발 개도국들의 추격이 점차 빨라지는 가운데 국력의 기본인 경제력을 강화시킬 필요성이 더욱 증대
- 생산성 증대의 핵심적 과제는 생산성이 낮은 산업으로부터 생산성이 높은 산업, 또는 생산성이 낮은 기업으로부터 생산성이 높은 기업으로 자금과 인력이 조속히 이동할 수 있는 여건을 만들어주는 일임.
 - 과거와 같이 '약자보호'의 관점에서 생산성이 낮은 부분을 지속적으로 보호·지원하는 정책은 결국 국가경제 전체의 생산성을 끌어내리는 결과를 초래
 - 약자보호는 사회안전망 확충, 교육기회 확대 등의 수단을 통해 달성하며, 산업정책적 접근을 배제

- 과거 정부의 우월한 정보력과 자금동원능력을 전제로 하였던 정부주도 성장전략은 현 시점에서 정부의존성 증대, 지대추구행위 (rent-seeking) 조장 등을 통해 오히려 성장을 저해
 - 낙후부문인 중소기업 및 서비스산업의 생산성 향상을 위해서는 보호·지원 위주의 정책에서 벗어나 엄정한 경쟁원리를 도입함으로써 생산성이 낮은 부문이나 기업은 도태되도록 할 필요
 - 도덕적 해이(moral hazard)에 바탕을 둔 대기업의 문어발식 확장은 외환위기 이후 사실상 종료되었음을 감안하여, 대기업-중소기업 관계는 강자-약자의 관계보다 경제논리에 따른 분업관계로 파악하는 것이 타당
 - 보다 일반적으로 경제 전체의 경쟁환경을 개선함으로써 구조조정이 자발적·신축적으로 이루어져 경제 전체의 생산성이 극대화될 수 있도록 노력
 - 대외개방 확대, 경쟁정책 강화, 진입규제(특히 서비스업 부문) 철폐, 공공부문 선진화에 핵심적 노력을 경주
 - (예) 건설업 진입규제: 종합건설업·전문건설업 등 업종·업역간의 진입장벽을 철폐할 필요(건설산업선진화위원회[2009])
 - 정부지원은 시장실패가 발생하는 부분에 집중
- 전반적인 경쟁환경의 개선은 노동시장 경직성의 근본적 해결책
- 노동시장 경직성은 주로 대기업과 공공부문에서 목격되는데, 이들 부문의 특징은 대내적·대외적 경쟁에 덜 노출되어 있어 노조가 분배받고자 하는 (그리고 기업이 일부 양보할 용의가 있는) 경제적 지대(economic rent)가 많다는 것

- 노동시장 경직성과 상품시장규제 사이에는 명확한 양(+)의 상관관계가 존재하는바, 대외개방 확대, 진입규제 철폐, 공기업 민영화 등은 결국 노동시장 유연화에 기여할 전망

노동시장 경직성과 상품시장 경직성(2003년)

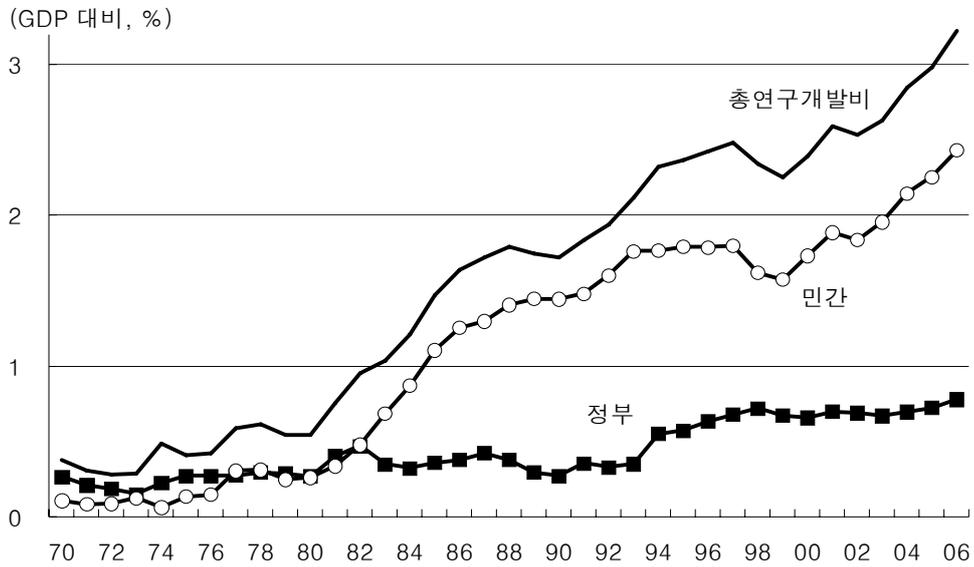
근로보호법률(EPL)의 경직성



자료: Conway, Janod, and Nicoletti(2005).

- R&D 부문에 있어서는 무분별하게 정부투자를 확대하기보다 시장실패가 발생하는 부분(예: 기초연구·원천기술개발)에 선택적으로 개입할 필요
- 선진국과의 기술격차가 상당히 해소된 현 시점에서 정부의 투자 선별능력은 과거에 비해 현격히 감소하였으며, 이미 민간투자가 전체의 3/4를 차지

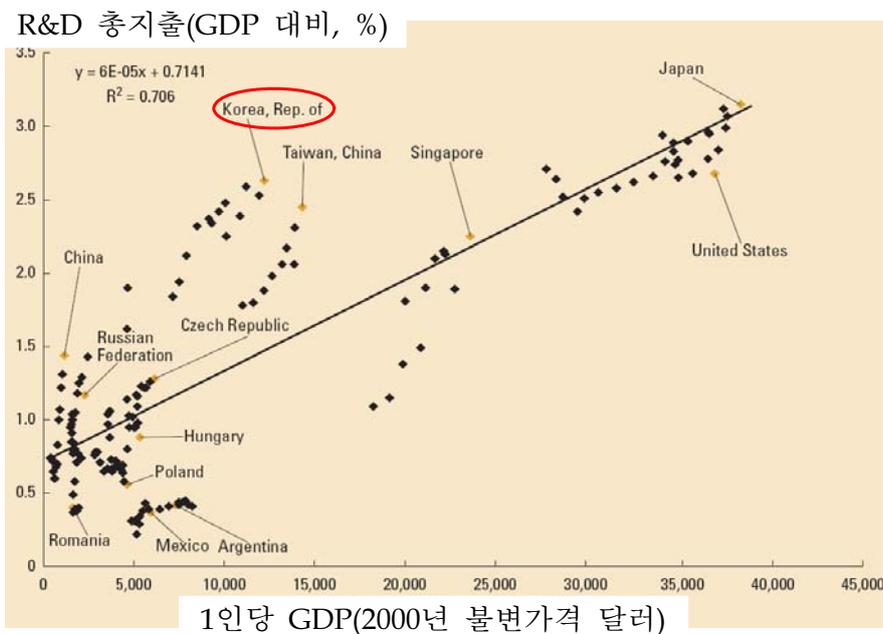
한국의 R&D 지출 추이



자료: 통계청 국가통계포털(<http://www.kosis.kr>).

- 우리나라의 R&D 투자규모는 세계 최고의 수준에 달해 있음.

각국의 R&D 지출



자료: Gill and Kharas(2007).

- 1980년대 이후 지속적 정부지원에도 불구하고 오히려 경쟁력이 쇠퇴하고 있는 중소기업부문에 대해서는 정책방향의 근본적 전환이 필요
- 과도한 정부지원은 좀비(zombie) 기업을 연명시켜 다른 건강한 기업에 피해를 주고, 중견기업 및 대기업으로 성장할 유인을 축소
 - 각종 지원사업을 통합하고, 신용보증을 대폭 축소하며, 정부지원은 시장실패가 발생하는 부분(예: 창업초기의 소기업)에 집중할 필요

중소기업 지원사업

Ministry	Billion won		Selected programmes
	2007	2007	
	Outlays	Number of programmes	
Small and Medium Business Administration	4 074	65	<ul style="list-style-type: none"> ● Restructuring and start-up support ● Stable operation support ● Regional SME support ● Technology development support ● Venture company support
Ministry of Commerce, Industry and Energy	1 485	44	<ul style="list-style-type: none"> ● Industrial technology development ● Modernisation of distribution networks ● Activation of industrial complexes ● Energy-saving support
Ministry of Labour	815	22	<ul style="list-style-type: none"> ● Workplace accident prevention ● Workplace environment improvement ● Vocational training support
Ministry of Information and Communication	236	4	<ul style="list-style-type: none"> ● ICT equipment investment support ● Technology development support ● Multi-media industry support ● Software development support
Ministry of Environment	131	5	<ul style="list-style-type: none"> ● Anti-pollution facility support ● Environmental technology development support ● Recycling industry support
Intellectual Property Office	63	4	<ul style="list-style-type: none"> ● Technology evaluation support
Ministry of Agriculture and Forestry	45	5	<ul style="list-style-type: none"> ● Rice processing factory support ● Agricultural product processing ● Agricultural machine product support
Ministry of Maritime Affairs and Fisheries	44	5	<ul style="list-style-type: none"> ● Marine product distribution support ● Fishing net support
Ministry of Health and Welfare	15	1	<ul style="list-style-type: none"> ● New drug development support
Ministry of Culture and Tourism	14	3	<ul style="list-style-type: none"> ● Film promotion fund support ● Sporting goods development support
Defence Acquisition Program Administration	5	2	<ul style="list-style-type: none"> ● Defence industry R&D support
Ministry of Construction and Transportation	5	2	<ul style="list-style-type: none"> ● Construction technology innovation support
Ministry of Science and Technology	1	1	<ul style="list-style-type: none"> ● Technology development support
Total	6 933	163	

Source: Presidential Commission on SMEs (2007).

자료: OECD(2008).

3. 사회안전망 정비

□ 최근 복지제도가 급격히 확충

- 기존의 4대 사회보험(국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험) 및 기초생활보장제도에 더하여 최근 기초노령연금, 근로장려세제(EITC), 장기요양보험이 도입되었음.

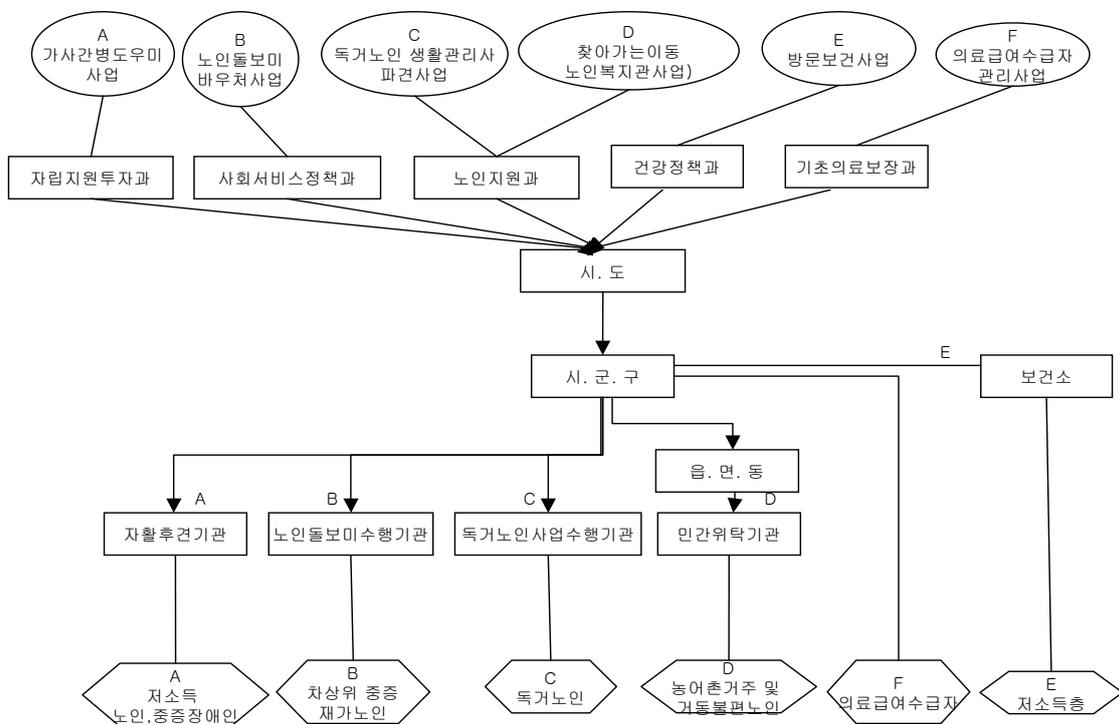
□ 이 과정에서 체계성의 부족이 문제로 대두

- 사회보험 미가입자: 자영업자 및 비정규직 근로자를 중심으로 사회보험 미가입자가 광범위하게 존재하는데, 이들은 대개 근로능력이 취약하여 사회보험의 필요성이 가장 높은 집단
 - 예: 실업자 가운데 실업급여 수혜자는 아직 40% 정도에 머무르고 있음.
- 공적부조의 근로유인: 대표적 공적부조제도인 기초생활보장제도는 최저생계비 이하라면 근로능력자에게까지 기초생활을 보장함으로써 자립유인을 저해
 - 외환위기 시 도입된 '한시생계보호제도'가 기초생활보장제도로 항구화되는 과정에서 기존의 문제점을 해소하지 못한 결과
- 사각지대: 사회보험 미가입자면서 공적부조의 대상도 되지 못하는 저소득층이 다수 존재
 - 이들의 취업을 체계적으로 도와줄 수 있는 직업훈련 및 알선기능을 확충할 필요(예: 저소득층 취업패키지지원사업)
- 부적절한 대상설정(targeting): 한정된 재원의 효과성을 극대화하기 위해서는 저소득 계층에 지원을 집중해야 함에도 많은 복지사업은 중상위계층에게까지 지원을 제공

- (예) 전체 빈곤 가운데 노인빈곤이 가장 큰 부분을 차지하고 있음에도 기초노령연금은 너무 넓은 계층에게 너무 적은 지원을 제공

- 유사중복사업: 중앙부처 간, 부처 내의 경쟁적 유사 서비스 기획으로 일선 공무원의 혼란과 업무 과부하를 구조적으로 양산

노인 재가보호서비스 지원사업 전달체계 및 지원대상



자료: 윤희숙 · 박능후 · 이봉주(2008).

- 전달체계: 현금급여 전달기능 위주로 행정체계가 구성되어 사례관리(case management) 및 대면상담의 기능이 부족하며, 승진상의 불이익으로 인해 일선 공무원들이 사회복지업무를 기피
- 소득파악체계: 수급대상자의 소득·자산·부채를 정확히 파악하여 반영하는 메커니즘이 미비하여 대상자 선정의 합리성과 급여 수준 적절성에 대한 신뢰가 부족

□ 이러한 문제로 인해 현 경기침체기에도 사회안전망은 충분히 작동하지 못하고 있는바, 향후 사회보장제도의 전반적 개편과 더불어 사회복지체계의 정비 및 체계화에 노력을 경주할 필요

- 기초생활보장제도 개편: 근로능력자를 대상에서 배제하는 대신 수혜범위를 확대
- 근로능력이 있는 저소득층에 대한 체계적 지원: 자활훈련·취업 패키지지원사업 등을 통해 직업훈련 및 알선기능을 강화하고 EITC 등을 통해 근로유인을 제고

- 비정규직 및 자영업자에 대한 고용보험 확대방안 강구

- 대상설정 합리화: 기초노령연금 등 각종 제도의 수혜대상을 저소득층 중심으로 개편
- 유사중복사업 정비: 사업을 유형별, 대상별로 코드화하여 체계적·통합적으로 관리하고, 지방자치단체 차원에서 각종 주민생활지원서비스를 선별·조정하는 체계 구축
- 전달체계 정비: 관할인구 5~10만당 복지사무소 약 500~800개를 설치하는 한편 사회복지업무에 대한 유인체계를 마련
- 소득과약체계 확충: 관련 인프라와 노하우를 보유한 전문기관인 국세청 내에 복지대상자수급자산을 파악하는 전담부서를 설치

□ 사회적 이동성(social mobility) 제고를 위한 종합적 접근

- 교육기회의 형평성 제고를 위해 학자금 지원사업 확충
 - 초중등 및 고등교육의 책임성과 자율성을 강화하기 위한 제도 개혁을 동시에 추진, 모든 소득계층에 양질의 교육서비스 제공
- 고용가능성(employability) 제고를 위한 적극적 노동시장정책(Active Labor Market Policy: ALMP) 강화

IV. 결론: 지속적 안정성장은 가능할 것인가?

- 최근 대내외 여건변화는 우리 경제에 매우 큰 도전을 안겨주고 있음.
 - 국내경기가 저점에 도달했다는 조짐이 나타나고 있으나 선진국들의 부채문제가 쉽게 해소되지 않는 이상 경기회복은 불안한 모습을 보일 전망
 - 중장기적으로는 중국경제가 급속히 부상하면서 우리 경제에 미치는 영향이 커질 것으로 전망됨.
 - 한국경제의 잠재성장률이 추세적으로 하락하는 가운데 중소기업 및 서비스업 부문의 생산성 향상이 지체되면서 경제성장을 지체시키고 있을 뿐 아니라 고용창출과 분배개선을 저해
- 향후 재정정책의 핵심적 과제는 재정건전성의 조속한 회복, 성장잠재력 확충, 사회안전망 정비에 두어야 할 것임.
 - 재정건전성 회복: 내년 예산부터 적극적 긴축을 추진하며, 구체적으로 지출구조조정(경제사업 중심) 및 조세수입 증대(예정된 감세 연기, 비과세·감면 폐지, 부분적 세율인상)를 도모
 - 성장잠재력 확충: 중소기업 및 서비스업에 대한 각종 지원을 통합하고 지원규모를 축소하는 동시에 경쟁원리를 전폭적으로 도입함으로써 이들 부문의 건강한 자생적 발전을 도모
 - 사회안전망 정비: 기초생활보장제도 정비, 근로능력자에 대한 체계적 지원 강화, 유사중복사업 정비 등을 통해 사회안전망의 효과성을 제고
- 그러나 향후의 지속적 안정성장을 낙관할 수 없는 여러 요인이 내재

- 성공적 정부주도 성장에 대한 뿌리 깊은 기억: 산업이나 기업의 경쟁력 증진에 있어 시장경쟁보다는 정부의 산업정책적 통제·지원이 더 유효하다는 믿음이 아직도 광범위하게 잔존
 - 단기적 총수요 확대정책과 장기적 성장잠재력 확충정책의 혼동: SOC 투자 등을 통한 부양정책은 엄밀한 타당성 검증을 거치지 않을 경우 자칫 성장잠재력을 약화시킨다는 사실에 대한 인식 미흡
 - 개혁에 대한 이해집단들의 저항: 특히 서비스업의 경우 소비자 보호를 위한 정부개입의 전통이 매우 강한데, 이 과정에서 형성된 이해집단들의 반발로 개혁이 좌절되는 경우가 종종 목격됨.
 - 정치권의 사회적 합의 도출능력 미흡: 대의민주주의의 틀 안에서 토론과 표결을 통해 정책을 결정하는 것이 선진국의 행태인데 반해 우리나라에서는 아직도 '거리정치'가 만연
 - 사업확대에만 급급한 정부부처: 기존 사업성과를 점검하고 환경 변화에 대응한 개선방안을 찾기보다, 유사한 사업을 도입하고 예산을 늘리는 데 초점을 맞춘 非창의적인 정책기획·집행관행
- 이러한 여러 요인들은 자칫 우리나라가 영원한 중진국에 머물 수 있다는 우려를 야기
- 1960년대 초 우리나라가 경제개발을 시작할 당시 필리핀, 터키 등 많은 나라들은 훨씬 높은 소득수준을 누리고 있었으나 지금은 우리보다 한참 뒤쳐져 있음을 상기할 필요
 - 쉬운 일(지출확대, 행정규제 완화 등)에 비해 어려운 일(지출구조 조정, 비과세·감면 축소, 진입규제 철폐 등)에 더 높은 우선순위를 두고, 핵심적 개혁과제는 과감히 추진할 필요

참고문헌

- 건설산업선진화위원회, 『건설산업 선진화 비전 2020』, 2009. 2.
- 고영선, 「독일: 통일 이후의 재정개혁」, 이계식·문형표 편, 『정부혁신: 선진국의 전략과 교훈』, 한국개발연구원, 1995, pp.263~314.
- _____, 『한국경제의 성장과 정부의 역할: 과거, 현재, 미래』, 연구보고서 2008-01, 한국개발연구원, 2008a.
- _____, 「국가균형발전특별회계의 포괄보조금화 방안」, 고영선 편, 『지역개발 정책의 방향과 전략』, 2008b, pp.185~261.
- 기획재정부, 「2008년도 조세감면액(잠정)」, 보도자료, 2008. 12. 3.
- 유경준, 「중산층의 정의와 추정」, 『KDI 재정·사회정책동향』, 2008 상반기, pp. 83~95.
- 윤희숙·박능후·이봉주, 「서비스 재정사업의 효율성 제고방안」, 『2008~2012년 국가재정운용계획: 사회재정분야 종합보고서』, 국가재정운용계획 작업반, 2008.
- 최경수, 「2008년도 고용부진의 구조적 요인에 대한 분석」, 미발간 원고, 2009.
- 한국은행, 「2007년 북한 경제성장률 추정 결과」, 보도자료, 2008. 6. 18.
- 한진희·신석하, 「경제위기 이후 한국경제의 성장둔화에 대한 실증적 평가」, 한진희 편, 『경제위기 이후 한국경제의 성장에 대한 이해: 평가 및 시사점』, 연구보고서 2007-05, 한국개발연구원, 2007, pp.23~76.
- Conway, Paul, Véronique Janod, and Giuseppe Nicoletti, "Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003," Economics Department Working Paper, No. 419, ECO/WKP(2005)6, OECD, 2005.
- Devereux, Michael P., Rachel Griffith, and Alexander Klemm, "Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition," *Economic*

Policy, Vol. 17, No. 35, 2002, pp.450~495.

Freeman, Richard B., "Labor Goes Global: The Effects of Globalization on Workers around the World," Rocco C. and Marion S. Siciliano Forum: *Considerations on the Status of the American Society*, University of Utah, November 18, 2004.

Gill, Indermit and Homi Kharas, *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*, World Bank, 2007.

Griffith, Rachel and Alexander Klemm, "What Has Been the Tax Competition Experience of the Last 20 Years?" WP04/05, Institute for Fiscal Studies, 2004.

IMF, *World Economic Outlook*, April 2005.

_____, "Republic of Korea: Selected Issues," IMF Country Report No. 06/381, October 2006.

_____, "The State of Public Finance," March 6, 2009.

_____, *World Economic Outlook*, April 2009.

_____, "Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis," June 9, 2009.

OECD, *OECD Economic Surveys: Korea*, 2007.

_____, *OECD Economic Surveys: Korea*, 2008.

_____, *OECD Economic Outlook*, 각호.