모시는 말씀

안녕하십니까?

고려대학교 미래성장연구소와 대한민국 미래혁신포럼이 공동으로 개최하는 정책세미나에 관심을 가지고 귀한 시간을 내주신 많은 분들께 감사드립니다.

최근 우리나라 경제에 대한 전망이 그리 밝지 않은 상황입니다. IMF는 올해 우리나라 경제성장률을 2.0%로 전망했는데, 이는 당초 전망치보다 크게 하향 조정된 수치입니다. 대외적으로는 미중 무역갈등의 여파가 지속되고 있고, 일본 수출규제 영향으로 인한 불확실성이 상존하고 있습니다. 대내적으로는 수출·투자·소비 증가세가 둔화되고 있고, 물가상승률은 마이너스를 기록하면서 경기침체에 대한 우려의 목소리가 높습니다.

이렇듯, 경기가 부진할 때 재정이 '구원 투수'로써 그 역할을 다해야 한다는 주장이 제기되고 있습니다. 정부는 올해 사상 최대 규모인 500조원이 넘는 예산을 편성하여 경기부진에 적극 대응하기로 하였습니다. 그러나 재정 건전성 유지와 합리적 재정지출 방향성은 충분히 검토되었는지 질문해 볼 필요가 있습니다. 성장 잠재력을 확보하고 미래 먹거리 산업을 발굴하기 위해서는 재정의 적극적인 역할이 필요하지만 경기 부진으로 세수 확보가 쉽지 않은 상황에서 재정 건전성에 부담이 되는 상황은 경계해야 합니다.

이러한 인식을 가지고, 고려대학교 미래성장연구소와 대한민국 미래혁신포럼은 '지속가능한 재정건전성 및 합리적 재정지출 방향을 모색'하고자 민의의 대변기관인 국회에서 전문가분들을 모시고 발표와 토론의 시간을 갖는 뜻깊은 자리를 마련하였습니다.

이번 세미나를 계기로, 저희 고려대학교 미래성장연구소와 대한민국 미래혁신포럼은 한국경제의 '미래'라는 공통의 키워드를 공유하면서 정책 수립과 제언에 제 역할을 다할 계획입니다.

다시 한번, 참석해 주신 많은 분들께 감사의 말씀을 드립니다.

2019년 10월 31일

고려대학교 미래성장연구소 소장 김동수

프로그램

Time	Program
08:00~08:30	• **등록**
08:30~08::45	• **개회사 및 환영사** 개회사 : 김동수 고려대학교 미래성장연구소 소장 (前 공정거래위원장) 환영사 : 김학용 대한민국 미래혁신포럼 회장 (국회 환경노동위원장)
08:45~09:45	• **세 션 1 : 주제 발표** 사 회 : 이홍식 교수 (고려대학교 경제학과) 발표 1 : 김우철 교수 (서울시립대학교 세무학과) **지출 팽창기의 재정관리 강화** 발표 2 : 조경엽 선임연구위원 (한국경제연구원 국가비전연구실) **분야별 재원 배분의 방향과 전망**
09:45~10:00	• **중간 휴식**
10:00~11:00	• **세 션 2 : 패널토론** 사 회 : 방문규 고려대학교 석좌교수 (前 보건복지부 차관) 토론자 : 박형수 초빙교수 (서울시립대학교, 前 조세재정연구원장) 성태윤 교수 (연세대학교 경제학부) 안도걸 예산총괄심의관 (기획재정부 예산실) 조재한 연구위원 (산업연구원 산업정책연구본부)
11:00~11:30	• **청중 질의 응답** • **폐 회**

목차

지출팽창기의 재정관리 강화	**김우철 교수** 서울시립대학교 세무학과	9
분야별 재원 배분의 방향과 전망	**조경엽 선임연구위원** 한국경제연구원 국가비전연구실	49

<발표1>

지출팽창기의 재정관리 강화

김우철 교수

서울시립대학교 세무학과

고대 미래성장연구소·국회 미래혁신포럼 정책세미나

2020년 예산안과 재정관리 방향

2019. 10

김우철

서울시립대학교

구성

I. 2020년 예산안

1. 배경과 특징
2. 총량분석
3. 문제제기: 2가지 전제

II. 재정지출 효율성

1. 분야별 재원배분
2. 지출혁신

III. 재정건전성

1. 적정 국가채무
2. 재정건전성 관리

I. 2020년 예산안

1. 배경과 특징

2. 총량 분석

3. 문제제기: 2가지 전제

2020년 예산안의 의의

Q: 다른 해에 비해 이번 예산안에 특별히 더 의미를 두어야 한다면, 어떤 이유?

- 정부 **재정운용 방향의 본격화**
- 집권 이후 안정과 자신감을 가장 많이 가지게 되는 시점(20년과 21년)의 예산이라는 점
- 어떤 정책방향이 두드러지게 나타났는가에 대한 이해를 통해 정부의 재정운용 역량 평가 가능

17년 5월:

- 당선·취임 직후 '18년 예산안 편성 착수
- 7월에야 경제참모 임명 완료
- 인수위 없어 국정과제 조율에만 상당한 시간 소요되는 가운데 준비된 예산
- 재정전략회의 없었음
- 정부 초기 기재부와의 긴장관계 속에서 정부지출 증가율(7%+α)이 결정

18년:
문정부의 첫번째 예산
대규모 재정전략회의: 혁신적 표용국가
기재부 협조(재정수지 한도 -3%) 하에 높은 지출증가율 9.7%

대통령 선거 공약 실행을 위한 예산 다수 편성
청년실업 문제: 고용예산 적극 편성. 일자리 예산 23.5조원
아동수당 확대와 기초연금 확대
최저임금 문제 대응하기 위해 EITC가 연이어 대규모로 편성
혁신성장 사상 최고 R&D 20조원

금융위기 10.6% 지출증가율(2009년) 이래 10년 만 최고
일자리, 경제 활력 등에 집중한 2019년 예산안

예산편성 과정

◆ 올해 3월 :
예산당국의 당초 입장: 500조+α (2020년도 예산안 편성 지침)
증액이나 신규소요는 재량지출 10% 구조조정해 충당

◆ 4월 국회에 추경안과 함께 제출한 '국가재정운용계획의 재정총량 효과 및 관리방안'
내년 총지출(504조6천억원) 총수입(504조1천억원)보다 5천억원 많은 것에 불과

◆ 5.16 재정전략회의 "**부채비율 왜 꼭 40% 초반에서 관리**? 합리적 근거?"
과감한 재정 역할: 국가재정 건전. 적극대응 안 하면 더 큰 비용. 단, 재정 통한 '삶의 질 개선' 지시

◆ 5월 이후: 민주당 공격적 확장재정 10%대 증액 추진(정책위의장) 520조원

◆ 전략회의 이후: 기재부 부총리 입장변화. "초과 세수가 없어지면 내년 40% 넘어서는 것은 불가피"
입장 변화: 체념? 확고한 신념 부재? 판단의 변화? 최근 경제상황 급변으로 정리될 가능성 높음
정책 최고책임자 의지로 십 조원 재정 증액함으로써 **정책 장악력** 입증

◆ 8월 확정예산: 513조 (-> 517조) 9.3% 증가율(->10%)

◆ 경기 불확성 지속되면, 내년에 또 추경? 정부지출 증가율 10% 이상

2020년 예산안 특징: 정부의 Key Words

- 성장중심 정책 선회 경향
- 경제 올인 기조 강화
- 소득주도성장 소멸?
- 혁신적 포용성장이 대체

- 편성방향: 확대재정 예산

'20년도 예산안은 일본 수출규제 등 "경기 하방위험에 적극 대응하여 경제 활력을 제고하고 경제체질 개선과 미래성장동력 확충을 위한 혁신성장 가속화 등을 위해 확장적으로 편성"

- 정책방향도 3개가 경제

늘어나는 예산은 ①핵심 소재・부품・장비 자립화, ② 혁신성장 가속화, ③경제 활력 제고, ④포용국가 기반 공고화, 그리고, ⑤생활편의・안전・건강 증진에 중점 투자

- 중장기적으로도 적극재정 기조

'19~'23년 국가재정운용계획은 혁신적 포용국가를 뒷받침하기 위해 재정을 적극적으로 운용

- 중기적 차원의 재정건전성 관리 강화 (형식적 or 진정성?)

지출 혁신, 세입기반 확충 등 재정건전성 관리 강화와 재정운용·관리 과정에서의 혁신성·포용성 제고에도 중점

기획재정부 **보도자료**

보도일시	2019. 8. 29.(목) 09:00 (국무회의 개최 시)	배포일시	2019. 8. 26.(월) 16:00
담당과장	예산실 예산총괄과장 김명중 (044-215-7110)	담당자	신명석 사무관(044-215-7111)
	예산실 예산정책과장 박준호 (044-215-7130)		이기웅 사무관 (044-215-7132)
	재정혁신국 재정전략과장 고충안 (044-215-5720)		태원창 사무관 (044-215-5722)

"국민중심・경제강국", 2020년 예산안

□ 정부는 '2020년 예산안'과 '2019~2023년 국가재정운용계획'을 8.29(목) 국무회의를 거쳐 9.3(화)에 국회 제출할 계획임

□ '20년도 예산안은 일본 수출규제 등 경기 하방위험에 적극 대응하여 경제 활력을 제고하고 경제체질 개선과 미래성장동력 확충을 위한 혁신성장 가속화 등을 위해 확장적으로 편성

○ 총지출은 '19년 대비 9.3%(+43.9조원) 증가한 513.5조원

○ 늘어나는 예산은 ①핵심 소재・부품・장비 자립화, ② 혁신성장 가속화, ③경제 활력 제고, ④포용국가 기반 공고화, 그리고, ⑤생활편의・안전・건강 증진에 중점 투자

□ '19~'23년 국가재정운용계획은 혁신적 포용국가를 뒷받침하기 위해 재정을 적극적으로 운용하고,

○ 지출 혁신, 세입기반 확충 등 재정건전성 관리 강화와 재정운용·관리 과정에서의 혁신성·포용성 제고에도 중점

2020년 예산안: 재정총량

- 총지출: '09년 13.4%, '19년 9.7%에 이어, 최근 15년간 3번째로 높은 증가율
- 총수입: 증가율 1.2%에 불과, '09년 이후 최소 증가율
- 국세수입 증가율 -0.9%에도 2년 연속 9% 지출증가율 유지

(조원, %)

	'19년 예산		'20년 예산안	증감
	본예산(A)	추경	(B)	(B-A)
◇ 총지출 (증가율)	469.6	475.4	**513.5**	43.9 (9.3)
◇ 총수입 (증가율)	476.1	476.4	**482.0**	5.9 (1.2)
· 국세수입 (증가율)	294.8	294.8	**292.0**	△2.8 (△0.9)
◇ 재정수지 (GDP 대비 %)	△37.6 (△1.9)	△42.3 (△2.2)	**△72.1** **(△3.6)**	△34.5 (△1.7%p)
◇ 국가채무 (GDP 대비 %)	740.8 (37.1)	731.5 (37.2)	**805.5** **(39.8)**	64.7 (+2.7%p)

재정지출 513조원 (재정 500조 시대)

수준보다도 속도에 더 유념해야

6년 만에 330조('11년) -> 400조('17년)
3년 만에 400조 -> 500조('20년)
3년 만에 500조 -> 600조 ('23년)
*보수적 정부전망

2020년 예산안: Fiscal Stance

재정기조 분석 방법 3가지

1. 경상성장율 vs 총지출증가율: 3.5% : 9.3%
2. 총수입증가율 vs 총지출증가율: 1.2% : 9.3%
3. 재정충격지수(FI, fiscal Impact):

" **월등히 or 이례적으로 확장적**"

FI = 경기 자동안정화 효과 제외한 순순한 확장효과

'19 FI = 0.7

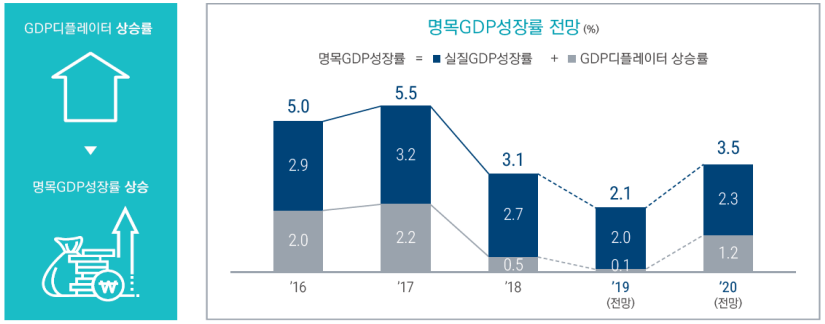
'20 FI = 1.3

재정건전성 구속 벗어나
재정여력 내 최대한 확장적 재정지출

*NABO(2019)

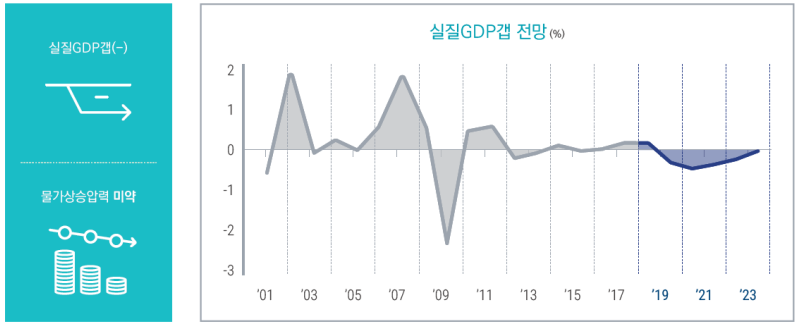
2. 2020년 명목GDP성장률 전망

2020년 명목GDP성장률은 교역조건 개선에 힘입어 GDP디플레이터가 상승하며 전년도(2.1% 전망)보다 높은 3.5%를 기록할 전망



2. 실질GDP 갭 (= 실질GDP – 잠재GDP)

경기 국면을 보여주는 실질GDP갭은 2019~2023년 기간 중 음(–)의 수준에 머물 것으로 추정되어 수요측 물가상승압력은 낮은 수준이 유지될 전망



*음(–)의 수준: 총수요 부족에 의한 물가하락압력이 있는 것으로 해석할 수 있음

2020년 예산안: 재정건전성

- **관리대상 수지 -3.6% (GDP 대비), 규모로는 역대 최대**
- **국가채무 비율 약 40% (GDP 대비)**

<u>중기계획</u>

관리대상수지: '22~'23년 연속 -3.9%

*5년 평균증가율 지출(6.5%)>수입(3.9%)

국가채무: 21년(42.1%) 40% 붕괴 후,
23년(46.4%) 40% 중반 Jump

Red Sign

- 사실상 4%적자 시대의 도래
  재정수지 상한 글로벌 기준 -3% (Crash만 아니면)
- 통합재정수지 연속적자(최초) : 중대한 Turning Point
  '09년 글로벌 금융위기 재정확대(17.6조 적자)
  '15년 3년 연속 세입결손(0.2조 적자)
  '20년부터는 계속 적자(31조~50조) *최대규모 연속경신
- 이번 정부 5년 만에 10%p↑: '23년 부채비율 40% 중반
  기재부 종전입장 변경: 감수 불가피하고 또한 용인 가능
  적정 국가채무 기준? 이론 or 실제? 감내력? 재정여력?

< 재정수입·지출 전망 >

(단위 : 조원, %)

	'19년*		'20년	'21년	'22년	'23년	연평균 증가율
	본예산	추경					
▣ 재정수입	476.1	476.4	482.0	505.6	529.2	554.5	3.9
○ 국세수입	294.8	-	292.0	304.9	320.5	336.5	3.4
▣ 재정지출	469.6	475.4	513.5	546.8	575.3	604.0	6.5
(증가율)	(9.5)	(10.9)	(9.3)	(6.5)	(5.2)	(5.0)	

* 국회 확정예산 기준

<재정수지 및 국가채무 전망 >

(단위 : 조원, %)

	'19년*	'20년	'21년	'22년	'23년
▣ 관리재정수지	△37.6	△72.1	△81.8	△85.6	△90.2
(GDP대비, %)	(△1.9)	(△3.6)	(△3.9)	(△3.9)	(△3.9)
▣ 국가채무	740.8	805.5	887.6	970.6	1,061.3
(GDP대비, %)	(37.1)	(39.8)	(42.1)	(44.2)	(46.4)

* 본예산 국회 확정기준

‘19-’23 국가재정운용계획 상의 변경

중기 재정운용목표
- 관리재정수지 비율은 GDP 대비 △3% 중반
- 국가채무 비율은 GDP 대비 40% 중반 이내 관리

-‘23년 관리재정수지 △3.9%, 국가채무비율 46.4% 계획

목표 변경
- 관리재정수지:
‘17년 △2% 내외 → ‘18년 △3% → ‘19년 △3% 중반
- 국가채무 비율: ‘11년 20%후반 →
‘13년 30%대 중반 → ‘15년 40%대 → ‘19년 40%대 중반

*이전정부: 재정건전화법 3% 이내

*현정부: ’18-’22년 국가재정운용계획 3%이내

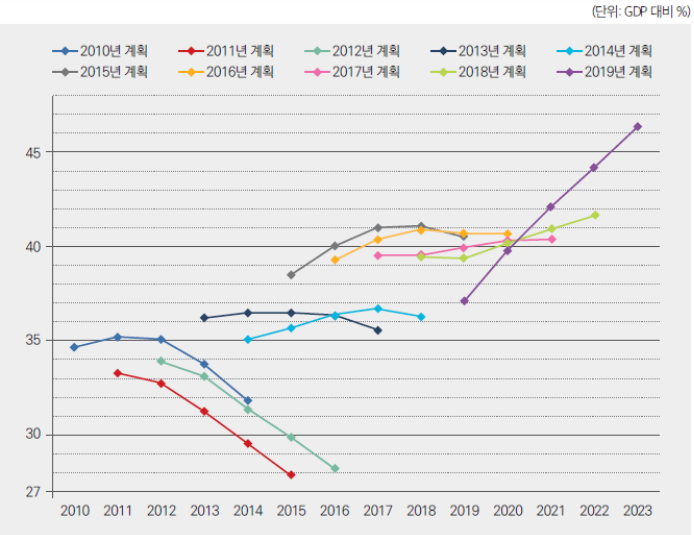
⇒ GDP 대비 관리재정수지는 ‘19~’23년 중 연평균 △3%대 중반에서 관리

⇒ GDP 대비 국가채무비율은 ‘19~’23년 중 40% 중반 수준 이내에서 관리

< 관리재정수지(GDP대비, %)>

< 국가채무(GDP대비, %) >

<국가채무 비율 연도별 관리계획> *NABO(2019)



*17년 이후(pink): 중기목표 하향관리 포기

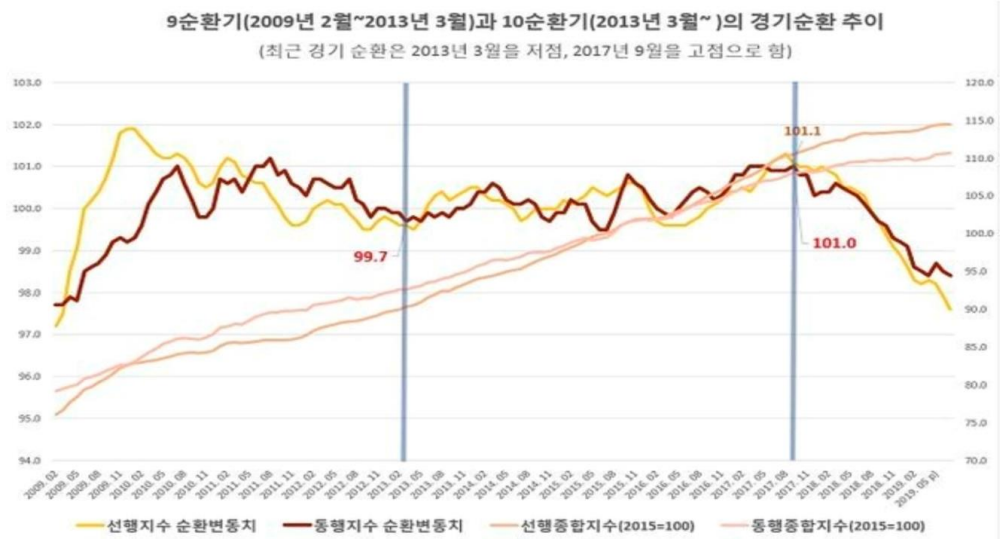
*’18-’23년 채무 35.9% -> 46.5% 10.6%p 증가

(*19년 신계열 GDP)

확대재정 필요성: 경기침체 현상과 고령화·저성장 기조

최근의 경기부진: 2019년 성장률 2% 미만 가능성

국가통계위원회: 2017년 9월 경기고점, 25개월째 경기하강
대외경제 불확실성: 세계경제둔화, 미중무역분쟁,
일본수출규제
일반적 경기변동의 침체국면?
경제구조변화와 국제경쟁력 약화로 거시경제 안정성 취약



저성장 기조 본격화: 잠재성장률 2.5% 진입

- 양적투입에 의한 성장의 한계 직면
- 반도체·전자 이외 국제경쟁력 저하: 중국·동남아
- 소비(가계부채)·투자(위험기피)·수출(경쟁력·무역분쟁) 등 총수요가 구조적 요인에 의해 부진

고령화와 양극화 리스크

급속한 고령화 속도
핵심노동인구(25~54세)가 2009~2011년 정점을 찍고 2012년부터 이미 하락

경제적 불평등의 확대
1990년 이후 빈부격차 크게 증가

문제 제기: 2가지 전제 충족해야

국내외 경기침체 요인과 미래 환경변화에 대응하기 위해,
포용과 혁신이라는 정책기조 하에,

월등히 그리고 이례적으로 확장적인 재정을 편성,
적어도 단기적으로 재정건전성 관리 과감히 희생

확대 재정을 일시적으로 용인할 수 있으나, 2가지 전제가 반드시 충족돼야 함

1) 정책의 실효성
경기활성화 효과 극대화 위해서는 **재정지출의 효율성 제고**가 관건

경기활성화 효과 = 재정승수(지출효율성 등) × 재정투입

양적으로 확장적인 만큼, 질적으로 효율적이라고 말할 수 있는가?
양적투입 방식의 재정확대가 장기화될 조짐이 있는 경기침체를 반전시킬 수 있을까?

2) 재정 유지가능성
경기회복 이후를 감안 **재정건전성 관리 방안** 제시: 지출혁신 vs 세입확충(증세)?
한번 무너진 **재정기율** 쉽게 복구되지 않음 → **재정준칙** 마련에 착수해야

II. 재정지출 효율성

1. 분야별 재원배분

2. 지출혁신

불확실한 재정 승수 효과

Q: 재정의 양적확대가 총수요 진작에 기여하고, 기대대로 경제를 활성화시킬 수 있을까?

재정지출의 거시경제적 효과:

- 오래된 논쟁, 확실한 결론 안나
- 극심한 경기침체기 잘 조율된 재정확대 필요성 수용
- 통화정책과의 조화 매우 중요
- 재정의 적기 투입 매우 중요(정치적 과정이 문제)
- 유동성 제약 하의 경제주체를 targeting한 이전지출 증대 위주의 정책(실업급여 대상과 수준 확대 등)
- 대체로 최근 들어, 승수효과가 약해지고 있음

재정승수: 최근 연구 결과

- 류덕현(2019): 소비기준 최대 0.44, GDP 기준 0.18 정도에 머물고 있음
- 이강구·허준영(2017): 승수 0.15
- 김태봉·허석(2017): 2000년 대 이후 승수 지속적 하락: 통계적 유의성 낮고 시차문제

승수효과에 영향을 미치는 요인

- 가계부채, 수입비중
- 지출구조, 시점(timing), 과정, 정부신뢰

➡ 재정지출 효율성 제고가 매우 중요한 이유!

2020년 예산안 분야별 재원배분

3+1 배분 Rule

"3": 경제예산 트리오

12개 분야 중, 증가율 기준
산업·中企·에너지> (환경)> R&D > SOC

10조 이하 소규모인 환경 제외하면, 모두 경제 분야
특히, 산업분야 증가율 크게 변화: 전년대비 증가율: '18년 1.5% → 2019년 15.1% → 2020년 예산안 27.5%

"1": 복지예산

대부분 경직적인 의무지출로 구성된 보건·복지·노동
지속적 증가세 12.8%: 고령화 + 복지수요증가

일자리 예산: 올해도 사상 최대 25.8조원 (+21.3%)

SOC

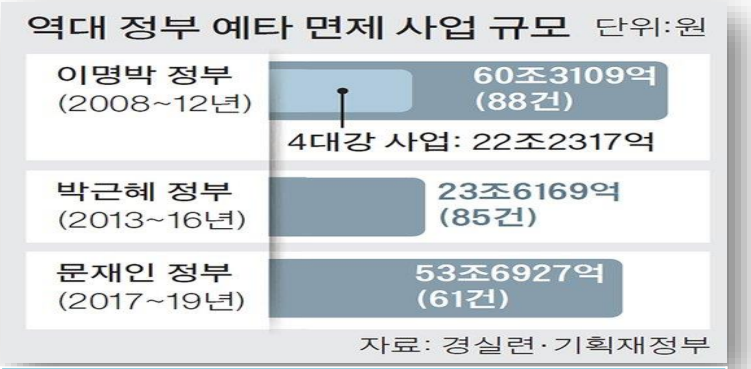
SOC 예산(22.3조) 3년 만에 다시 20조원대, 전년대비 13%↑

- 2009년 4대강사업(26%) 이후 10년만에 가장 큰 폭 상승
- 2015년 이후 지속적 감축 추세가 역전
- '10~'14년 국가재정운용계획 이후 매년 중기 재원배분 감축 계획
  → 올해 국가재정운용계획에서 9년 만에 SOC 예산규모 증가 방향

- 기존입장 변화

SOC 경기진작 효과가 작고, 전국적으로 인프라가 상당수 확충
→ 성장률 2.0% 위협? SOC 투자 통한 경기부양으로 회귀?
건설업 고용유발 효과(12명/10억원) > 전 산업 평균 8명/10억원

- 중기재정운용 계획에서 향후 증가율 크게 감소 전망하였으나, 국가균형발전 프로젝트 본격화로 내년 이후에도 SOC 예산은 크게 늘어갈 것



예비타당성 제도 전면 개편

- **재정빗장, 국회(과거야당, 지역) 원성**
- **경제성(B/C) 중시 과거 체계 전면개편**

AHP -> 재정사업평가위(신설)
기능분산 -> 조세연(복지, SOC도)
지역사업에 가중치(지역균형) 더 부여
수도권도 경제성 비중 강화로 유리

예타의 종전 스크린 기능 크게 약화

R&D

R&D 예산 24.1조: 사상 최고수준, 전년 대비 17.3% 급증

- **R&D 급격 확대와 더불어 사업구조 복잡해짐**

3대 중점 육성사업, 8대 선도사업, 4대 플랫폼 경제,
소재·부품·장비산업, 지역 R&D 등
유사·중복 방지, 사업 간 연계

- **R&D 기획·평가·관리 방식 개선**

과도하게 높은 과제성공률(90%) 문제 -> 도전적 R&D와 실패 용인
사업화성공율(31~55%, 국책연구원) ->사업화 예산(3.9%) 비중 증가

2020년도 정부 R&D 예산 중점 투자 분야

- **국가 R&D 사업 성과평가 정확성·신뢰성 의문**

17개 부처 자체평가: 83.5점 (99개 사업)
과기부 상위평가: 76.0점

'15년 이후 가장 큰 격차

(단위: 조원, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020(안)
정부R&D	13.7	14.9	16.0	17.1	17.8	18.9	19.1	19.5	19.7	20.5	24.1
전년대비	11.4	8.7	7.6	7.0	3.7	6.3	1.1	1.9	1.1	4.4	17.3
총지출 대비	4.7	4.8	4.9	4.9	5.0	5.0	4.9	4.9	4.6	4.4	4.7

자료: 과학기술정보통신부

중소기업

- **중기 R&D예산 급증, 아직도 기본적 전략 미비, 혁신역량 부족,**
  세계 최초 신기술 연구개발 비중: 2.4% (주력기술 개발)
  대부분 중소기업 보편화된 기술 개발: 76.5%
  낮은 중소기업 생산성: 낮은 부가가치율(매출액 대비 25%대)

- **중소기업 현장 연구수행 전문인력 부족(석박사 인력 감소)**
  소·부·장 국산화 추진 R&D 예산 투입 증가하나 고급인력 부족

- **중기부 R&D 예산은 1.5조 역대 최고, 낮은 사업화율이 문제**
  과제성공율 매년 90%, 사업화성공율 50%
  중기부 기술사업화 지원 예산: '19년 4400억원 (*김기선 의원 '19국감)

- **중소기업 (내수)판로개척 지원 필요**
  중소기업 지원 예산 중 내수 판로개척지원 예산 전체의 0.2%,
  대부분 금융(61.4%)·경영(11.9%)·기술(11.5%) 지원 *이훈 의원(19국감)

중기지원 재정투입에도 생산성 제고 안되는 이유?

이는 단순히 확장적 재정정책으로만 풀리지 않는 문제

중소기업 연구소 39,000개
중소기업 재직 연구원 수 비중: 전체의 50%
학사 이하: 77%
석사 : 18% (박사: 4%)

석·박사 학위 소지율 비교
대기업 연구원 45.2%
공공연구기관 연구원 89%, 대학 연구원 93.5%

<최근 5년 중기부 소관 R&D 과제성공률 및 사업화성공률>

구분(단위 : %)	2015	2016	2017	2018	2019
R&D 과제 성공률	93.9	92.3	92.6	90.7	집계중
R&D 사업화 성공률	51.6	50.0	51.6	50.5	집계중

*출처 중기부

□ 최근 5년간 중기부 중소기업지원사업 분야별 현황 (단위: 억원, %)

구 분	2015		2016		2017		2018		2019	
	예산	비중	예산	비중	예산	비중	예산	비중	예산	비중
금융	48,686	71.2	51,813	71.2	53,177	71.2	56,131	68.3	58,920	61.4
기술	8,998	13.2	9,092	12.5	8,799	11.8	12,293	15.0	11,051	11.5
인력	1,160	1.7	1,076	1.5	1,006	1.3	1,197	1.5	3,444	3.6
수출	1,492	2.2	1,651	2.3	2,028	2.7	1,899	2.3	3,770	3.9
내수	287	0.4	318	0.4	252	0.3	233	0.3	226	0.2
창업	2,778	4.1	3,566	4.9	4,043	5.4	4,978	6.1	7,063	7.4
경영	4,792	7.0	5,074	7.0	5,252	7.0	5,276	6.4	11,461	11.9
기타	203	0.3	203	0.3	182	0.2	193	0.2	-	-
합 계	68,396	100.0	72,793	100.0	74,738	100.0	82,199	100.0	95,933	100.0

* 금융은 중소기업창업 및 진흥기금, 소상공인시장진흥기금의 융자성 예산 포함
** 기관운영비, 정보시스템 운영 등 제외

고용과 일자리

- **직접 일자리(공공근로 등)보다는 적극적 노동시장 정책 (직업 훈련, 교육 등)에 예산을 늘려야**

문재인 정부 이후 청년일자리 예산은 총 8조2,265억 중
고용장려금 예산 비중 9.9% -> 44.7%
직업훈련 예산 비중 21%p 감소

- **일자리 사업들의 성과에 대한 엄격한 평가와 검증 필요**

공공 및 단기 일자리 편중 문제 개선
고용의 질과 유지가능성 개선

- **국민취업지원제도(매년 1조원):**
구직연계 취업지원 서비스 강화해야, 모럴 해저드
구직촉진수당(6개월 300만원) > EITC(1년 250-300만원)

□ **일자리 예산은 '19년 대비 21.3% 늘어난 25.8조원**

○ 일자리 예산은 '20년 25.8조원으로 '19년대비 +4.5조원

○ 청년일자리 등 적극적 노동시장 정책 뒷받침, 고용보험기금 수지 개선을 위해 0.7조원 신규 국고지원(0.1→0.8조원)

(억원)

구 분	'19	'20안	비고
· 직접일자리	20,779	29,241	· 노인일자리 확대 61→74만명(+13만명)
· 직업훈련	19,610	22,917	· 평생내일배움카드 통합 개편(0.8→0.9조원)
· 고용서비스	9,867	12,133	· 국민취업지원제도 도입(0.3조원)
· 고용장려금	57,883	66,166	· 청년추가고용장려금(20→29만명)
· 창업지원	25,097	23,631	· 지역주도형 청년일자리사업(2.4만명)
· 실업소득 유지 · 지원	79,139	103,609	· 구직급여(7.2→ 9.5조)
합 계	212,374	257,697	21.3% 증가

과제

- 거시적 측면의 재정정책만이 주로 논의: 양적확대, 통화정책과의 조화, 적정 국가채무비율 등

- 확장적 재정정책 필요한 시점이나, 재정지출의 효율성 없이는 효과 얻기 힘듦

- **재정정책의 미시적 측면에 더 집중**할 필요:
  R&D 본연 기능(새롭고 위험한 투자), 생산성 위주 관리
  중소기업 R&D 인프라 확충, 사업화 실효성 제고,
  SOC 우선 순위, 경제성 기반한 선별적 관리
  교육·훈련 및 취업 지원 중심 일자리 정책

- 정부역할의 우선순위: 재분배·복지(포용) > 환경 > 교육> (산업)혁신 > 문화
  *산업화 이후 시기에 정부 주도에 의한 혁신의 성공 사례 존재하나?

- 혁신적이지 못한 공공부문은 혁신을 창출하기 어려움

경직적 행정, 부처 간 이해 대립: 재정투명화, 재정정보의 완전 공개

민간전문인력의 정책참여: 공무원과 민간인 간 구분 더 이상 필요한가?

재정환경: 장기재정전망

국회 예산정책처
'2019~2050 장기 재정전망'

고령화의 영향 등으로

GDP 대비 국가채무 비율

증세가 없을 때를 가정한 경우

2030년 50%,
2050년 85.6%까지 증가

올해 중기재정운용 계획에서
이미 23년에 46.4% 도달한다는 (보수적) 전망 고려하면,

부채비율은 더 빠르게 증가해갈 것으로 예상

NABO '19-'50 장기재정전망(2019)

세입확충: 증세 포비아?

- **현 정부도 증세 없는 복지?**

초과세수 사라진 재정현장에서 낮은 부채비율에 기대어 국채로 경기부양하고 복지 확대하는 것 중 장기적으로 불가능하고, 단기적으로도 바람직하지 못함(세대간 불공평)

- **현실은 적어도 총선전까지는 이번 정부 내 증세 없다는 기조 견지**
- **재정 악화되어 어쩔 수 없으면, 부자와 대기업 대상 핀셋부자증세 다시 반복?**
- **우리 정치사회에 존재하는 '증세 포비아' 인정해야.. 근본 원인은 화나면 무서운 국민**

□ 조세부담률은 '19년 이후 **19%대 유지** 전망

< 중기 조세부담률 및 국민부담률 전망 >

(단위 : %)

	'19년*	'20년	'21년	'22년	'23년
▣ 조세부담률	19.6	19.2	19.2	19.3	19.4
▣ 국민부담률	26.8	26.7	26.9	27.1	27.4

* 국회 확정예산 기준

지출효율화 추진주체: Key Driver?

지출혁신: '19-'23 중기재정운용계획

◆ 지출구조조정

- 지출 효율화: 유사·중복사업 통폐합, 성과 미흡·연례적 집행부진 사업 구조조정
- 의무지출: 복지전달체계 개선, 인구구조 변화 등 여건변화 반영 통해 절감
- 증액·신규 재원은 구조조정으로 충당

➡ **"교과서적 차원의 지침"**

◆ 지출구조 개선

- 재정사업심층평가·환류강화(예산일정조정)
- 핵심사업평가 본격 추진, 기금평가 강화
- 특별회계·기금 간 칸막이 최소화
- 분야별 재정수요 전망

➡ **"평가 방식의 지출효율화" 요원..**

재정개혁

재정제도 변화, 재원배분구조 전면적 개편

- Zero-Based Budget
- 재정안정화(Fiscal Consolidation)

➡ **재정위기에 준하는 상황의 도래 하에 가능**

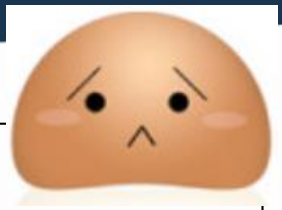
- **지출구조조정**

실효성이 높지 않거나 수요가 부진한 일부 재량지출 분야를 구조조정해 재원을 줄이는 노력

- 전가의 보도: "예산10% 절감!" 구호
- 구두선, 선언적 의미, 모호한 실체
- 잦은 반복, 국민적 피로감만 누적
- 사회적 반향이나 지지 높지 않음

➡ **부처 단독 의지로 추진 불가**
정권 또는 상위 차원(?)의 Driving Force 요구

지출혁신 사례: 부처 차원



교통·에너지·환경세의 배분 비율 조정

(기존) 교통시설: 80%, 환경개선: 15%, 기타: 5%

(변경) 교통시설: 73%, 환경개선: 25%, 기타: 2%

- 특별회계·기금간 칸막이식 재원배분 해소

- 환경 분야 투자소요 증가

- 교특·환특 회계간 교통세 배분 비율 조정
  (교특→환특 1.1조원)

교육재정교부금

내국세의 20.46%로 고정 + 교육세

인구구조변화 학령인구 감소
학생수 감소(5년간 -10%) vs 교부금 증가(20%)

유아교육특별회계

- 유아교육과 보육을 통합
- 여전히 재원은 이원화:
  유치원(교육세 전입금)
  어린이집(일반회계 전입금)
- 교육재정교부금 재원으로 누리과정 지원!

III. 재정건전성

1. 적정 국가채무

2. 재정건전성 관리

국가부채 기준선 40% 논란

◆ 재정전략회의 석상에서Moon- Hong 간 GDP 대비 국가채무비율 시각 차

◆ 좀 더 심층적으로 보면, Conventional Wisdom vs Activism

- Hong: 재정지출 늘리되 선은 지켜야. 연이어 9%대 증액 무리. 부채비율 40%는 정권 간 묵시적 합의
- Moon: 과거 묵계 이제 벗어나야. 재정 국민에게 돌려줘야. 정권 내 10%p 부채비율 증가도 감수

◆ 본질적인 물음: 재정보루론 vs 재정전위대론(마중물)

국민의 선택이 중요하나, 적극확장 쪽 선호하는 추세

◆ 남은 과제:

1. 책임성

중요한 것은 책임성 문제 어떻게 물을 것인가임. 고도의 국정과제이니 책임 물을 수 없음?
책임성의 기준과 문화 갖춰야 하는데, 국회 난망.
재정준칙과 이를 감독할 독립적인 재정기구

2. 적정 국가채무

기존의 심리적 마지노선 대신할 New Normal?

국가채무: 국가부도 위험과의 관계?

국가채무 -> 국가부도

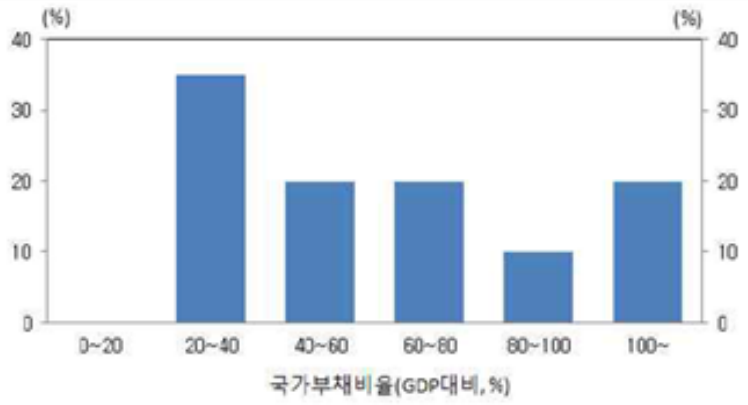
◆ 국가부도 발생의 가장 중요한 원인이 과도한 국가채무?

- 실증연구들은 이 같은 추론이 적절하지 않음을 보여 줌
- 국가부도를 경험한 나라의 GDP 대비 국가채무 비율 중앙값 약 60%
- 국가부도를 경험한 나라들의 35%는 부채비율이 40%

◆ 유럽 경제위기 국가부도 위험 결정 요인은 채무 수준 이외에 다양한 국가별 특수성

그리스, 포르투갈: 경상수지와 재정수지 적자 심화, 국가채무 누적
아일랜드: 글로벌 금융위기에 따른 금융 부실
스페인: 건설업 및 부동산 시장 침체 주요 원인, 경상수지 적자 영향

부도국의 국가채무비율 분포



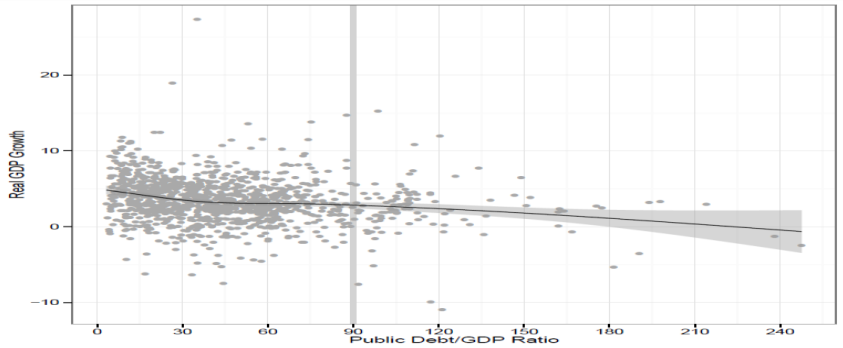
주: IMF(2019)

국가채무: 경제성장률과의 관계?

국가채무 -> 경제성장률

- 국가채무와 경제성장 관계는 모형 및 기간에 따라 다양
- 국가부채와 성장률의 내생성을 고려, 음의 관계 사라질 수도
- 많은 연구가 국가채무비율과 장기성장률 사이의 음의 관계 30%~90% 국가채무비율에서 급속한 성장둔화 가능성
- 빠른 경제성장이 국가부채비율을 낮출 수 있어, 이를 고려할 경우, 높은 국가부채 비율이 저성장을 가져온다는 결과가 유의하지 않을 수 있음

<실질성장률과 국가부채비율과의 관계: 1946~2009>



* Herndon, Ash, and Pollin(2013)

	Ratio of Public Debt to GD)			
	Below 30 percent	30 to 60 percent	60 to 90 percent	90 percent and above
Average real GDP growth	4.1	2.8	2.8	-0.1

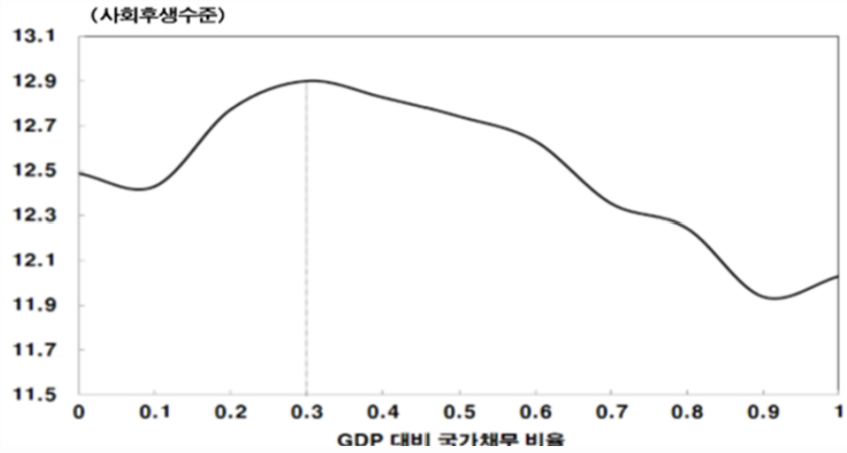
주: Reinhart and Rogoff(2010).

적정 국가채무 수준?

우리나라의 적정 국가채무?

- 최적 국가채무 수준에 관한 실증분석 연구들
- 대체로 우리나라의 GDP 대비 적정 국가채무 비율 20%~60%
- 분석방법에 따라 추정치의 편차가 크고 분석에 이용된 가정에 크게 의존한다는 한계
- 회귀분석 방법을 통해 조성원(2009)에서는 GDP 대비 최적 국가채무 수준이 35.2%, 원종욱(2012)은 54.4%, 조성원(2013)에서는 21.3%으로 각각 추정
- 거시경제모형 분석을 통한 최적 국가채무수준은 문외솔 외(2010)에서는 62%, 임진(2011)에서는 30%(적자성 채무 기준)로 나타났음

<국가채무 수준에 따른 사회후생 변화: 임진(2011)>



(+) 불완전한 금융시장 유동성 제약 완화
(-) 이자율 상승 투자구축 자본축적 저해

III. 재정건전성

1. 적정 국가채무

2. 재정건전성 관리

채무상한선 설정?

채무준칙 도입 법제화 법안 발의

- **채무상한선 설정에 대한 객관적 근거가 없음**
- 채무상한선이 대부분의 EU 국가들(60%)보다 낮은 40~45%로 국제사례에 기초한 준칙 아님
- 재정준칙 실패 국제사례의 교훈
  현실적으로 달성 가능한 목표 설정이 가장 중요

부채비율 상한선 40~45% 설정

- 부채 비율 수렴 조건 검토결과, 현재 법안에 명시된 채무와 재정수지의 목표수준은 최소한의 장기 수렴 조건도 충족하지 못하여, 현실적으로 달성 가능하지 않아
  '16 재정건전화법안 : 3% 적자 & 45% 부채비율 -> 3%적자는 70% 부채비율 적절한 상한
- '19-'23 국가재정운용계획도 동일한 이유로 3% 후반 적자 유지하는 한,
  국가채무 비율을 40% 중반 관리는 달성 가능하지 않음.
  대규모 증세 없이는 적자비율 줄이기 어려워 채무비율은 빠르게 상승할 수 밖에 없기에,
  특별한 제도를 통해 채무 증가속도를 통제하지 않으면 안됨

Debt Dynamics와 장기 수렴 조건

- **3.7% 적자 & 4.5% 명목성장률(실질 2.7% + Deflator 1.8%)**
  장기적으로 수렴하게 되는 부채비율: 86%
  속도: 5년 후 48.1%, 10년 후 56.4%, 20년 후 67%, 30년 후 74%..

T기의 국가채무비율

$$D_T = \frac{D_0 Y_0 + B Y_0 (1+g)[\frac{(1+g)^T - 1}{(1+g)-1}]}{Y_0 (1+g)^T}$$

$$= \frac{D_0 Y_0 g + B Y_0 (1+g)[(1+g)^T - 1]}{Y_0 (1+g)^T g}$$

$$= \frac{D_0 g - B(1+g)}{(1+g)^T g} + \frac{B}{g}(1+g)$$

<부채 장기 수렴 조건>

$$\lim_{T\to\infty} D_T = \lim_{T\to\infty} \frac{D_0}{(1+g)^T} - \frac{B}{(1+g)^{T-1} g} + \frac{B}{g}(1+g)$$

$$= 0 - 0 + \frac{B}{g}(1+g)$$

$$= \frac{B}{g}(1+g)$$

여기에서,

D_T : T기의 국가채무비율

g: 향후 명목 GDP 성장률

B: 향후 재정수지적자 비율

D_0: 현재의 국가채무비율

Y_0: 현재의 명목 GDP

재정여력

최근 연구: 이태석, 허진욱, 김우철, 이동원(2018)

◆ 3.0% 내외 경제성장이 지속 + **GDP 대비 지출 현재 수준 유지**
우리나라의 재정여력 비교적 풍부한 편
추가적으로 감당할 수 있는 국가채무 상한은 GDP 대비 226%
IMF, Moody's 등도 유사한 결과

◆ 경제성장률 및 **이전지출 비중 변화를 가정**하여 시나리오 분석

- 주로 이전지출 비중 증가가 재정여력의 심대한 감소를 유발
- **이전지출비중이 향후 20년간 점진적으로 약 15%p 증가 가정, 재정여력은 60% 미만으로 감소**
- 이전지출비중 고정 + 저성장 경로 가정 재정여력 감소분 크지 않음

◆ 이는 향후 재정지출 규모에 대한 합리적인 전망이 국가채무비율 목표치 및 관리 기준 등을 설정함에 있어 경제성장률보다도 더 중요한 고려사항

무엇이 중요한가?

채무비율 수준 vs 재정여력

- 우리나라 국가채무 비율의 절대적 수준이 다른 나라들에 비해 평균적으로 낮은 가가 중요한 것이 아님
- 중요한 것은 우리나라의 **재정여력이 너무 빠르게 소진**되고 있다는 점임. 향후의 재정 리스크를 감당하지 못할 가능성이 큼

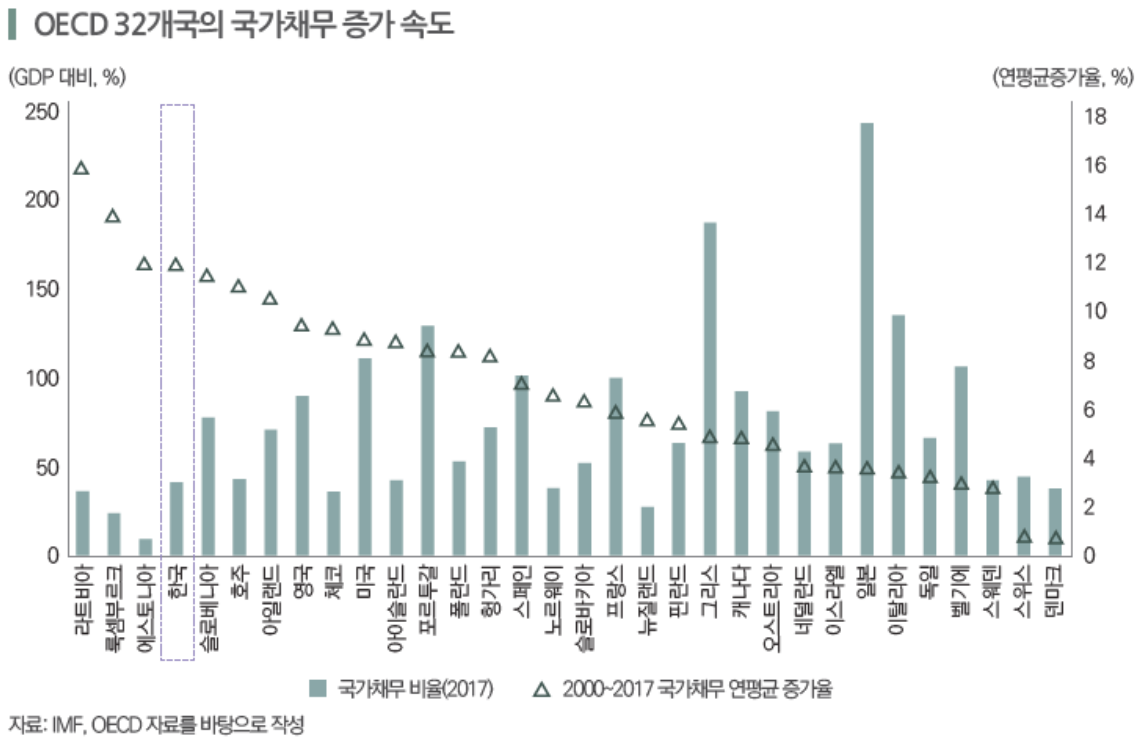
채무증가 속도 통제

채무 수준 vs 증가속도

- 2000~2017년간 OECD 32개국 중 4번째로 높은 채무증가율(11.5%p)

- '19-'23 국가재정운용계획
  향후 4년 동안채무 43.3% 증가 전망
  연평균 약 11%로 계속 증가
  증가속도 줄지 않음

- **재정건전성 관리 더 중요해지나, 실제로는 더 어려워져(불리한 여건)**
  고령화
  잠재성장율 급락
  세수불안정
  dis-inflation
  *저금리에도 다른 구조적 요인에 의해 대규모 적자가 초래되고 있는 것이 더 문제



*NABO(2019)

단기: 암묵적 준칙 + 채무증가 속도

- 우리나라 채무 수준 낮은 상태에서 채무상한선 명시하는 준칙은 효과성 낮음
- "채무가 낮으니, 지출확대 용인"은 주객전도
- **단기적으로 문제는 채무증가 속도 조절**
- 암묵적 형태의 준칙(국가재정운용계획 실질화)으로 채무속도 통제가 적절한 선택
- 국가재정운용계획에서 수립한 구체적인 채무관리 계획에 대한 정치적 책임성 제고!!
- 기준 변경 시 근거를 명료하게 설득, 관리목표 달성하지 못할 경우, 향후 계획에서 이전의 관리목표의 점진적 달성을 위한 이행 원칙 명시
- 예상하지 못한 외부적 충격이 발생하는 경우를 제외하고는 '원칙적으로' 이를 반드시 지키도록, 즉 '암묵적 준칙'으로 만드는 것이 필요

중장기: 지출준칙 +(수지준칙)

중장기적 채무관리 방안

- 중장기적으로 고령화와 복지수요 증가로 지출증가 압박이 상당
- 보다 단순하고 직접적 방식의 지출통제가 논리적으로 타당하며 현실적인 방안
- 지출준칙
  - ✓ 재정지출 증가율에 대한 기준은 재정수입 전망에 근거
  - ✓ 현실적으로 유지가능한 재정수지 적자 규모 도출
  - ✓ 이를 준칙화함으로써 재정지출의 규모를 통제
- 정부지출이 너무 빠르게 증가하는 상황에서는 지출-수지 준칙의 통합적 운영이 바람직함

최종 단계: 채무준칙 + 최적 채무수준

사회후생이나 성장률을 극대화하는 **최적 채무수준에 근거한 채무준칙**

- 지출수준이 장기적으로 안정화되는 단계에서 활용(최종적인 단계)
- 최적 채무수준에 근거한 상한선의 준수를 명시하는 방식의 통상적인 채무준칙은 인구구조의 변화나 이로 인한 지출증가가 안정화되는 시점 이후에 도입하는 것이 논리적으로 타당
- 현실적으로 지출이 안정화될 수 있는 시점을 구체화하기 어려운 측면이 있으나 대체로 고령화 정도나 사회보험제도가 성숙화되는 최소 20여년 이후에나 가능

제언

2020년 예산안과 '19-'23 국가재정운용계획 상 정부 입장

- 확실한 경기회복까지 적극적 재정 유지
- 시대적 과제인 포용과 혁신 위해 당분간 적극적 재정기조 유지 불가피하다는 정부 내부 입장

제언

- **재정의 양적 투입보다 효율성 확보를!**
  확대 재정 필요성 공감하나, 재정의 양적 확대만큼 **재정지출 효율성 제고(지출혁신)**가 중요한 시점

- **적극적 재정은 일시적으로만!**
  적극재정 기조 일시적 유지할 수 있어도, 이를 당분간(사실상 무기한) 지속한다는 정부 이방 수용불가

- **재정건전성 관리의 New Normal 만들어야!**
  국가채무 적정관리 차원, 기존 심리적 마지노선(40%) 대체할 New Normal 세워야
  채무 절대적 수준 vs 채무 증가 속도
  정부 임기 5년간 채무 증가 폭 상한 제시하고 준수를 공약, 미 준수 시 정치적으로 책임져야

- **우리나라 상황에 적합한 재정준칙 설계에 착수할 필요**
  정치 리더쉽 약한 상황에서는 준칙 통한 재정기율 확립 필요, 준칙 통해 정치적 책임 강제
  준칙을 감독할 독립적인 재정기구에 대한 논의 필요한 시점

<발표2>

분야별 재원 배분의 방향과 전망

조경엽 선임연구위원

한국경제연구원 국가비전연구실

2020년 분야별 재원 배분의 방향과 전망

조경엽

KERI
2019. 10

내용

- 2020년 재정총량과 평가
- 분야별 지출에 대한 평가
- 정책제언

2020년 재정총량과 평가

재정총량의 내용

❖ 기본방향

- 경기대응, 경제체질 개선 등을 위한 재정의 적극적 역할 강화
- 혁신성장 가속화 및 경제활력 제고에 최우선 투자
- 재정의 효율성 제고와 수요자 중심의 예산 편성

❖ 재정총량

- 총수입 규모 482.0조원 (전년대비 1.2% 증가)
  - ✓ 국세수입 0.9% 감소, 세외수입(사회보장성 기금 증가 5.4%) 4.8% 증가
- 총지출 규모는 513.5조원 (전년 대비 9.3% 증가)
  - ✓ 2018년 7.1%, 2019년 9.5%, 2020년 9.3%

❖ 재정적자·국가채무

- GDP 대비 재정수지 -3.6%로 악화 (2018년 -1.9%)
- GDP 대비 국가채무 39.8%로 악화(2018년 37.1%)

2020년 재정총량과 평가

재정총량 평가

❖ 재정지출 확대의 경기부양 효과 無

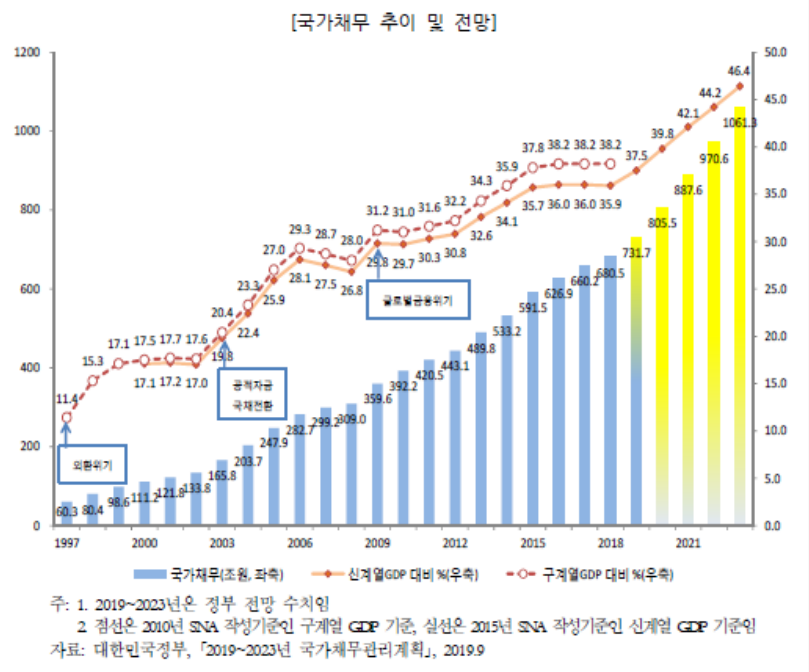
- 지출승수 0.15로 미국이나, 유럽에 비해 낮은 수준 — 이강구·허준영 2017
- Non-Keynesian Effect(마이너스 재정승수) 발생 가능성 고조 — Gemmell et al. 2012
  - ✓ 낮은 정부정책 신뢰도
    - 소득주도성장정책, 공정경제정책, 반기업·친노조 정책으로 국내투자환경 악화
  - ✓ 높은 국가채무 비중 & 재정건전성 악화
    - IMF(2012), 미국의 경우 국가채무비율 임계치(42.5%) 넘으면서 지출승수 ½ 수준으로 하락
  - ✓ 비율적인 재원배분: 인기영합적인 재정지출
    - 의무지출 비중 50% 초과
  - ✓ GDP 대비 높은 수입비중 35.6%(2016년)
    - 재정지출의 상당부분을 수입품에 지출

2020년 재정총량과 평가

재정총량 평가

❖ 과도한 재정지출 확대 & 세입기반 약화로 재정 건전성 악화

- ➢ 글로벌 금융위기 대응시기의 7.6% 보다도 더 높은 9.3% 총지출 증가율
- ➢ 증세효과가 끝나고 경기가 침체하면서 총수입 증가율 1.2%에 그칠 전망
  - ✓ NABO, 2020년도 총수입은 전년대비 6.2조원(1.3%) 증가한 477.2 조원으로, 정부 예산안의 총수입 (482.0조원)을 4.7조원 하회할 전망
- ➢ 관리재정수지 적자 규모 -3.6%로 EU 재정적자 한도 -3.0% 초과
- ➢ 국가채무 비율 39.8%로 급증: GDP 재산정으로 GDP 대비 규모가 일회성으로 낮아졌음에도 불구하고 40%에 육박
  - ✓ 2021년 GDP대비 국가채무 46.4%

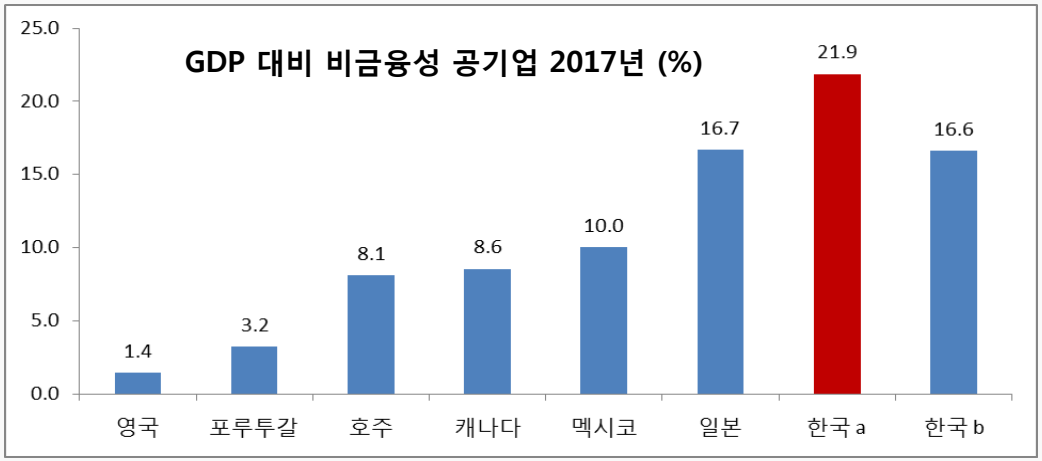


자료: 국회예산정책처

2020년 재정총량과 평가

재정총량 평가

- ❖ 국가채무수준 낮은가? – 비금융성 공기업 부채 포함 63.3%
- ❖ 한국의 GDP대비 공기업부채는 21.9%으로 OECD 국가 중 최고
  - ➢ 영국, 대처수상의 민영화 정책으로 1.4%
  - ➢ 일본 16.7%, 호주 8.1%, 캐나다 8.6%, 멕시코 10%
- ❖ 공기업 부채의 대부분이 정부를 대신한 국책사업 수행으로 발생
  - ➢ 한국전력공사 2.4조원 손실 – 탈원전 정책과 전력요금 동결이 원인



주: 한국a는 OECD 자료이고 한국 기획재정부가 발표한 D3에서 D4를 차감한 수치임
자료: OECD non financial public corporation debt

분야별 지출에 대한 평가

분야별 재정지출 내용

❖ 복지분야 20.6조원으로 최대규모 증액

➢ 사회보장 급여 확대, 기초생보 제도개선, 기초연금 인상, 건강보험 국고지원 확대 등 사회안정망 보강(+12.8%)

❖ 일자리 지원 사업으로 4.5조원(21.3%) 증액

➢ 국민취업지원제도 도입, 구직급여 보장성 강화, 적극적 노동시장 정책 중심 확대

❖ 경제활력을 위한 분야의 지출 증가율 대폭 확대

➢ R&D 17.3% 증가: 부품소재 국산화 핵심 미래산업으로 전환

➢ 산업 27.5% 증가: 수출투자 활력 제고, 영세중소기업 지원

➢ 환경 19.3% 증가: 미세먼지 저감 투자 확충

➢ SOC 12.9% 증가: 노후 SOC 개량새로운 형태의 생활 SOC 확대

❖ 고교무상교육, 대학혁신 중심으로 투자 확대

➢ 교부금 제외 시 증가율 10.3%

(조원)

구 분	'19년(A)	'20안(B)	증감 (B-A)	%
◆ 총지출	469.6	513.5	43.9	(9.3)
1. 보건·복지·노동	161.0	181.6	20.6	(12.8)
※ 일자리	21.2	25.8	4.5	(21.3)
2. 교 육	70.6	72.5	1.8	(2.6)
※ 지방교육재정교부금	55.2	55.5	0.2	(0.4)
3. 문화 · 체육 · 관광	7.2	8.0	0.7	(9.9)
4. 환 경	7.4	8.8	1.4	(19.3)
5. R&D	20.5	24.1	3.6	(17.3)
6. 산업·중소기업·에너지	18.8	23.9	5.2	(27.5)
7. SOC	19.8	22.3	2.6	(12.9)
8. 농림 · 수산 · 식품	20.0	21.0	0.9	(4.7)
9. 국 방	46.7	50.2	3.5	(7.4)
10. 외교 · 통일	5.1	5.5	0.5	(9.2)
11. 공공질서 · 안전	20.1	20.9	0.8	(4.0)
12. 일반·지방행정	76.6	80.5	3.9	(5.1)
※ 지방교부세	52.5	52.3	△0.2	(△0.3)

분야별 지출에 대한 평가

분야별 재정지출 내용

❖ 국가재정운용계획, 2020년도 예산안과 마찬가지로 산업·중소기업·에너지 분야의 연평균 증가율이 가장 높음

- ➢ 연평균 증가율이 가장 낮은 분야는 농림·수산·식품 분야(2.6%)
- ➢ 지출이 감소하는 분야는 없음

❖ 2009~2020년 동안 정부의 총지출 증가율(5.5%)을 상회하는 분야

- ➢ 보건·복지·고용, 환경, 문화·체육·관광, R&D, 외교·통일 등 5개 분야
- ➢ SOC 분야는 유일하게 2009년 대비 2020년 예산이 감소

< 2019~2023년 분야별 재원배분 계획 >

(단위 : 조원, %)

구분	'19	'20	'21	'22	'23	'19~'23 연평균
총 지 출	469.6 (9.5)	513.5 (9.3)	546.8 (6.5)	575.3 (5.2)	604.0 (5.0)	(6.5)
1. 보건 · 복지 · 고용	161.0 (11.3)	181.6 (12.8)	198.4 (9.3)	213.2 (7.4)	229.1 (7.5)	(9.2)
2. 교육	70.6 (10.1)	72.5 (2.6)	76.0 (4.9)	79.1 (4.1)	82.0 (3.5)	(3.8)
3. 문화 · 체육 · 관광	7.2 (12.2)	8.0 (9.9)	8.3 (4.6)	8.6 (3.8)	9.0 (3.6)	(5.4)
4. 환경	7.4 (7.2)	8.8 (19.3)	9.6 (8.5)	10.1 (5.8)	10.6 (4.2)	(9.3)
5. R&D	20.5 (4.4)	24.1 (17.3)	26.7 (10.7)	28.7 (7.7)	30.9 (7.6)	(10.8)
6. 산업 · 중소기업 · 에너지	18.8 (15.4)	23.9 (27.5)	26.4 (10.3)	28.0 (6.1)	29.9 (6.9)	(12.4)
7. SOC	19.8 (4.0)	22.3 (12.9)	23.4 (4.9)	23.7 (1.4)	23.7 (△0.3)	(4.6)
8. 농림 · 수산 · 식품	20.0 (1.5)	21.0 (4.7)	21.5 (2.3)	21.9 (1.9)	22.2 (1.6)	(2.6)
9. 국방	46.7 (8.2)	50.2 (7.4)	53.4 (6.5)	56.4 (5.7)	59.5 (5.4)	(6.2)
10. 외교 · 통일	5.1 (7.2)	5.5 (9.2)	5.9 (6.2)	6.3 (6.5)	6.6 (5.6)	(6.9)
11. 공공질서 · 안전	20.1 (5.6)	20.9 (4.0)	21.8 (4.2)	22.7 (3.9)	23.5 (3.7)	(4.0)
12. 일반 · 지방행정	76.6 (11.0)	80.5 (5.1)	82.4 (2.4)	84.3 (2.3)	86.1 (2.2)	(3.0)

분야별 지출에 대한 평가

분야별 재정지출 평가

❖ 한국은 경제사업, 환경보호, 주택 분야의 지출 비중이 높고

❖ 사회보호 분야의 지출 비중이 낮음

✓ 고령화, 복지제도의 성숙도 등을 고려할 때 복지지출을 확대하지 않아도 빠르게 선진국 수준에 도달

총지출 대비 분야별 지출 비중 (%)

	한국	미국	영국	일본	스웨덴	이탈리아
일반공공행정	13.2	14.9	11.5	9.9	13.6	16.8
국방	7.4	8.3	4.7	2.4	2.4	2.7
공공안전 및 치안	3.9	5.2	4.4	3.1	2.6	3.8
경제사업	14.8	8.7	7.6	9.3	8.3	7.3
환경보호	2.9	0.0	1.8	3.0	0.6	1.9
주택 및 지역사회개발	3.3	1.6	1.8	1.7	1.5	1.2
보건	14.3	24.6	18.2	19.6	14.0	14.0
오락, 문화, 종교	2.8	0.7	1.5	1.0	2.2	1.7
교육	15.1	15.8	11.3	8.5	13.7	7.9
사회보호	22.3	20.1	37.2	41.5	40.9	42.9

자료: OECD Stat.

분야별 지출에 대한 평가

복지지출에 대한 평가

❖ 보건·복지·고용분야의 지출, 2023년 총지출대비 37.9%로 빠르게 증가할 전망

- ➢ '19~'23년 기간 동안 보건복지고용분야의 지출 증가율은 총지출 증가율 6.5%보다 2.8%p 높은 9.2%
- ➢ 이는 지난 5년간의 증가율 8.6%보다도 0.6% 높은 수준
- ➢ 의무지출의 절반이 보건·복지·고용분야의 지출이 차지
  - ✓ 2020년도 보건·복지·고용분야 예산 181.6조원 중 복지분야 법정지출 예산 120.2조원
  - ✓ 정부 총 의무지출 예산(255.6조원)의 절반에 가까운 수준(47.0%)

보건복지고용 분야의 재정지출 현황 및 전망

(단위: 조원, %)

구 분	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 증가율
총지출	375.4	386.4	400.5	428.8	469.6	(5.8)
보건·복지·고용	115.7	123.4	129.5	144.7	161.0	(8.6)
(총지출 대비 비중)	(30.8)	(31.7)	(32.0)	(33.4)	(34.3)	
구 분	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**연평균 증가율**
총지출	469.6	513.5	546.8	575.3	604.0	(6.5)
보건·복지·고용	161.0	181.6	198.4	213.2	229.1	(9.2)
(총지출 대비 비중)	(34.3)	(35.4)	(36.3)	(37.1)	(37.9)	

주: 2015~2019년은 본예산 기준

자료: 각 년도 예산안 및 「2019~2023년 국가재정운용계획」을 바탕으로 재작성

자료: 국회예산정책처

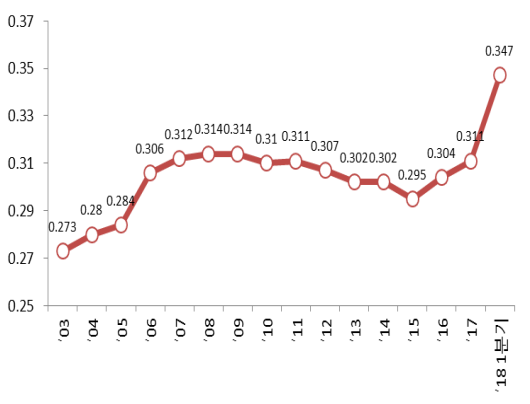
분야별 지출에 대한 평가

복지지출에 대한 평가

❖ 복지지출 2017년 129.5조원 → 2020년 181.6조원으로 52.1조원 증가
- ✓ 5분위 배율 5.95, 지니계수 0.347로 통계작성이 후 최악: "빈익빈 부익부"

❖ 인기영합적인 복지지출 확대, 분배와 성장에 역효과를 초래하고 재정건전성 악화의 주 원인
- ✓ 아동수당, 무상급식, 무상교육 등의 수혜금액은 상위 30%가 하위 30%보다 1.35~1.68배 많음
- ✓ 무상복지는 소득분배를 악화 & 소득 70% 이하로 동일금액을 지급하면 소득분배 개선- 조경엽·유진성 2012

지니계수 변화 추이



자료: 통계청

소득증감률(%)과 세계경제와의 성장률 격차(%p)

	노무현	이명박	박근혜	문재인
1 분위 소득	4.0	6.6	2.5	-7.6
5 분위 소득	5.0	4.6	2.0	10.3
세계경제와의 성장률격차	-0.64	-0.01	-0.48	-1.00

자료: 매일경제 2018.8.23, 한국은행 경제통계시스템

분야별 지출에 대한 평가

복지지출에 대한 평가

❖ 이전소득만으로 소득격차와 소득분배 개선 불가능 – "고용이 최선의 복지"
- ✓ 소득하위 1분위 처분가능소득 6분기 연속 감소 – 통계작성이래 최장기간
- ✓ 소득 5분위의 이전소득이 소득 1분위 이전소득보다 큰 폭으로 증가

❖ 현금성 복지 확대보다는 사회서비스 분야 확대가 바람직함
- ✓ 무조건적인 지원은 지양하고 구직, 교육, 훈련, 출산, 기부, 근로 등 가치활동에 연계된 시장규율과 책무성이 작동하는 형태의 복지지원 확대 필요

소득 1분위와 5분위 소득 증감 (전년동기 대비, 단위 원)

	소득 1분위					소득 5분위				
	근로소득	사업소득	이전소득	비소비지출	처분가능소득	근로소득	사업소득	이전소득	비소비지출	처분가능소득
2018.1	-72689	-65850	105903	34157	-145944	820085	245953	188748	461315	399976
2018.2	-97642	-51632	95039	2894	-112538	753895	150819	75715	387395	462043
2018.3	-139587	-33345	100169	14188	-112903	742789	25357	77295	607331	180302
2018.4	-250890	-19444	57798	-27333	-239271	853595	22064	3465	302050	572597
2019.1	-68555	19383	33727	-2462	-29505	-240974	-32043	93889	112758	-339459
2019.2	-79229	30737	57463	14349	-13788	265446	-8771	112108	127671	163438

자료: 통계청

분야별 지출에 대한 평가

일자리 분야에 대한 평가

❖ 적극적 노동시장 정책의 확대로 포장되었으나, 지난 3년간의 실패를 반복할 전망

- ✓ 소극적인 노동시장정책으로 분류되는 실업소득유지 및 지원이 가장 큰 규모(2조 4,470억)로 증가
- ✓ 지속적인 재정지원을 요구하고 효율성도 낮은 직접일자리 사업도 8,462억원 증가
- ✓ 지난 2년간 54조원 투입, 올해도 약 32.5조원 투입하였으나 고용참사와 분배참사 초래

연도별·유형별 일자리 사업 예산 및 비중

(단위: 억원, %)

구분	2016	비중	2017	비중	2018	비중	2019	비중	2020 (안)	비중
직접일자리	16,049	10.9	16,083	10.2	19,908	11.0	20,779	9.8	29,241	11.3
직업훈련	19,913	13.5	21,985	13.8	20,567	11.4	19,610	9.2	22,917	8.9
고용서비스	6,828	4.6	7,999	5.0	9,354	5.2	9,867	4.6	12,133	4.7
고용장려금	28,208	19.1	31,852	19.0	37,879	21.0	57,883	27.3	66,166	25.7
창업지원	19,042	12.9	22,002	13.8	24,475	13.6	25,097	11.8	23,631	9.2
실업소득 유지 및 지원	57,592	39.0	59,453	37.3	67,998	37.7	79,139	37.3	103,609	40.2
합계	147,632	100	159,452	100	180,181	100	212,374	100	257,697	100

주: 각 연도 본예산 기준이며, 직접일자리에서 바우처 사업을 제외하여 산출함
자료: 고용노동부 제출자료를 바탕으로 재작성

자료: 국회예산정책처

분야별 지출에 대한 평가

일자리 분야에 대한 평가

❖ 정부가 창출하는 일자리 확대 지속

- ✓ 노인일자리를 61만 명에서 71만 명으로 13명 추가채용 계획
- ✓ 고용상황 착시와 재정낭비만 초래

❖ 실업급여 확대 근로유인을 저하시키고 국민부담 증가

- ✓ 지급액을 현행 평균임금의 50%에서 60%로 상향하고
- ✓ 지급기간을 30일 연장하는 보장성 강화로 2.3 증가
- ✓ 실업급여가 확대되면서 실업급여 보험료율 1.3%에서 1.6%로 인상(2019년 10월부터 시행)
- ✓ 급여확대로 실업기간이 길어지고 국민부담이 증가하는 부작용 발생

❖ 고용보험의 사각지대를 일반 세금으로 지원하는 것의 타당성 여부?

- ✓ 국민취업지원제도: 저소득층과 청년 등 20만 명에게 구직촉진 수당 지급
- ✓ 평생내일배움카드 고용보험 미가입자 지원
- ✓ 자영업자 프리랜서 엄마에 대한 출산 급여 등 일반회계에서 지원

분야별 지출에 대한 평가

산업·중소기업·에너지(경제) 분야 대한 평가

❖ 산업 · 중소기업 · 에너지 분야는 12대 분야 중 가장 높은 증가율(27.5%)로 편성

- ✓ 중소기업 및 소상공인육성 부문이 1.9조원(28.5%) 증가하여 가장 큰 폭으로 증가
- ✓ 산업금융지원 부문이 66.5%(0.1조원) 증가하여 가장 높은 증가율을 보임
- ✓ 일본 수출규제에 대응하는 부품소재의 국산화 추진
- ✓ 최저임금 및 근로시간단축으로 타격을 받은 영세 소상공인 ·자영업자 지원 강화

2020년도 산업·중소기업·에너지 분야 예산 현황

(단위: 백만원, %)

구 분	2019 본예산(A)	2020 예산안(B)	증감	
			B-A	(B-A)/A
산업 · 중소기업 · 에너지	18,764,118	23,926,648	5,162,530	27.5
무역및투자유치	670,509	1,086,558	416,049	62.0
산업·중소기업일반	614,602	657,124	42,522	6.9
산업금융지원	200,000	333,000	133,000	66.5
산업혁신지원	3,804,851	4,664,222	859,371	22.6
에너지및자원개발	3,419,406	3,893,280	473,874	13.9
중소기업및소상공인육성	6,533,071	8,392,914	1,859,843	28.5
지식재산일반	284,801	319,300	34,499	12.1
창업및벤처	3,236,878	4,580,250	1,343,372	41.5

자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

자료: 국회예산정책처

분야별 지출에 대한 평가

산업·중소기업·에너지(경제) 분야 대한 평가

❖ 경제분야의 과도한 지출로 정부개입이 확대되면 오히려 민간의 활력을 약화시키고 구조조정 지연

- 최저임금의 급격한 인상으로 패업하는 소상공인 하루 3000명
- 근로시간 단축에 적용을 받는 근로자 중 대기업에 종사하는 근로자 15.6%
- 나머지는 84.4%가 300인 이하 근로자임
- 탄력근로제의 단위기간 확대, 선택적 근로제 확대, 재량적 근무제 등 유연성을 확대하는 방향으로 제도개선 하지 않으면 재정만 낭비하는 결과 초래
- 경기침체기에 구조조정이 순조롭게 진행되지 않으면 저성장이 구조적으로 고착화
  - ✓ 2018년, 이자보상배율 1미만 기업 비중은 35.7%(중소기업의 경우 47.2%)로 2010년 이후 최고 수준

❖ 정부주도의 국산화, 글로벌 가치사슬에 대한 이해부족의 산물

- 한국은 글로벌 가치사슬의 전방참여(국내생산 중간재의 해외생산 투입)과 후방참여(해외 생산 중간재의 국내생산 투입) 모두 높은 국가에 속함
- GVC의 고부가가치는 부품소재 조달 및 조립 가공이 아닌 기획, R&D, 마케팅 및 사후 서비스에서 발생

분야별 지출에 대한 평가

산업·중소기업·에너지(경제) 분야 대한 평가

❖ 부품소재 산업에 진입하기에 열악한 국내 투자환경

- ➢ 국내 부품소재 산업, 시장진입에 따른 위험은 큰 반면 수익은 낮다는 특성
  - ✓ 글로벌 가치사슬에 포함된 기업들은 스스로 기술을 개발하고 원가를 절감하여 세계 최고의 상품을 만들어 선도적 지위를 누리려는 노력을 경주
  - ✓ 그러나 우리나라에서는 납품단가 인하, 납품 품질에 대한 요구는 불공정 행위로 처벌을 받기 때문에 국내 중소기업과의 가치사슬을 맺으려는 글로벌 기업이 많지 않음
  - ✓ 각종 규제로 언제 공장을 멈춰야 할지 모르는 위험을 무릅쓰고 부품소재 산업에 진입하려 기업도 많지 않음
- ➢ 정부주도의 국산화, 과잉투자와 과오투자 야기
  - ✓ 경제성을 확보하지 못한 부품소재를 국내 기업에게 강제로 구매하도록 할 경우 공생이 아닌 공멸을 초래
- ➢ 국산화의 걸림돌이 되고 있는 정책수정이 국산화의 출발점
  - ✓ 규제개혁, 반기업·친노조, 소득주도정책 등 국내 투자환경을 악화시키는 정책 수정이 시급

분야별 지출에 대한 평가

SOC분야에 대한 평가

❖ SOC 분야는 2.6조원(12.9%) 증가한 22.3조원으로 편성

- ➢ 철도 부문이 1.2조원(21.1%) 증가하여 규모 면에서 가장 큰 폭으로 증가
- ➢ 항공·공항 부문이 67.9%(0.1조원) 증가하여 가장 높은 증가율을 보임
- ➢ 지금까지 도로부문이 가장 높은 비중을 차지하였으나, 2020년에는 철도부문이 가장 높은 비중을 차지
- ➢ 노후 SOC 개량 및 국가균형발전프로젝트 추진을 중심으로 국민의 안전·편의를 제고할 계획

2020년도 SOC 분야의 예산 현황

(단위: 백만원, %)

구 분	2019 본예산(A)	2020 예산안(B)	증감 B-A	증감 (B-A)/A
SOC	19,753,109	22,305,542	2,552,433	12.9
- 교통및물류	15,654,613	18,371,459	2,716,846	17.4
도로	5,874,225	6,668,272	794,047	13.5
물류등기타	2,390,838	2,896,053	505,215	21.1
철도	5,516,269	6,679,226	1,162,957	21.1
항공·공항	156,115	262,148	106,033	67.9
해운·항만	1,717,166	1,865,760	148,594	8.7
- 국토및지역개발	4,098,496	3,934,083	△164,413	△4.0
산업단지	346,875	279,773	△67,102	△19.3
수자원	1,731,140	1,275,266	△455,874	△26.3
지역및도시	2,020,481	2,379,044	358,563	17.7

자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

자료: 국회예산정책처

분야별 지출에 대한 평가

SOC분야에 대한 평가

❖ SOC 분야는 전년 대비 증가율과 중기계획 모두 예산을 감소시키는 방향으로 계획되었던 분야

- 이는 복지지출 확대로 재정건전성 악화를 방지하기 위한 재정지출구조 조정의 일환
- 정부의 투자지출이 민간투자의 구축효과가 심화되고 중복 및 과잉 투자로 인해 정부투자의 한계생산성이 하락한 점도 SOC 분야의 지출 축소의 원인으로 꼽힘
  - ✓ KDI 분석에 따르면, 도로부문의 한계생산성은 1970년에 0.93이던 것이 1980년에 0.5 미만으로 떨어졌으며 2013년에는 0.15 수준으로 하락하였음
  - ✓ 철도부문의 한계상산성은 1970년에 1.5수준에서 지속적으로 하락하여 현재는 0.5수준을 기록하고 있음

❖ 경제성이 없는 SOC 확대는 재정 낭비만 초래

- 올해 23조원 규모의 23개 사업에 대한 예비타당성 면제
- 여당 대표 17개 시·도시를 돌며 받은 지역사업 410개(134조원)
- 일본처럼 "다람쥐길 & 고추 말리는 공항활주" 양산 우려

❖ 새로운 형태의 생활형 SOC의 타당성과 효과성 의문

- 지역 주민에게만 혜택이 돌아가는 사업을 국책사업으로 지정하고 일반조세를 투입하는 것이 타당한가?
- 생활형 SOC는 도로 및 철도 등과 달리 소비성 지출에 가까워 한계생산성이 매우 낮음

정책제언

- 국가채무관리 방향: D1 기준으로 40% 내외로 관리 ⇒ 2020년 총지출 500조원 수준

❖ 국가부도위기에 직면한 국가들이 갖는 공통점

① 취약한 경제구조로 세입기반이 약하다는 점
② 만성적인 경상수지 적자
③ 낮은 국민 저축률 & 높은 외채비중
④ 기축통화국이 아니라는 점

❖ 세입기반이 약하기 때문에 재정적자를 국채 또는 화폐를 발행해서 보존

- 국채발행→국내(가계, 기업)에서 구매할 능력 부족 → 해외 발행→ 외채증가
- 외채 비중 증가→충격이 발생할 때 마다→자금회수→ 높은 이자율 제시해도 →국채발행 실패
- 해외에서 조차 국채발행이 불가능하면→화폐발행→하이퍼 인플레이션 & 환율 급등
- 현재 베네수엘라와 아르헨티나에서 일어나고 있는 현상임
  - 베네수엘라 물가상승률 1만4천%, 아르헨티나 1년간 환율 50% 평가절하

❖ 우리나라 국가채무(D1)을 기준으로 40% 내외가 적정

- 세계에서 가장 빠른 저출산고령화로 사회복지지출 급증
- 잠재성장률 하락으로 세입기반 약화

정책제언

- 재정만능주의에 벗어나 경제의 기초체력 강화에 역점

❖ 잘 못된 정책을 수정하여 불필요한 재정수요 차단 ⇒ 불필요한 재정지출 방지
- ➢ 소득주도성장정책 중단
- ➢ 반기업·친노조 정책과 공정경제 정책에 대한 과감한 수정
- ➢ 규제개혁을 통해 미래 먹거리 창출
- ➢ 저효율·고비용 해소와 국내투자환경 개선 – 성장동력 확충 & 세입기반 강화

❖ 방만한 재정운용, 국가몰락의 지름길
- ➢ 현금성 복지지출 축소하고, 가치와 연계된 복지지출 확대
  - ✓ 그리스, 베네수엘라, 아르헨티나가 걷고 있는 국가몰락의 길이 남의 일만은 아니다.
- ➢ 효율성 낮은 분야의 지출 자제
  - ✓ 일본의 "잃어버린 20년"을 반면교사로 삼아야
- ➢ 정부주도 일자리에서 민간주도 일자리 창출로 전환
  - ✓ 공공부문 일자리 1개 증가 → 민간의 일자리 1.5개 파괴

❖ 재정건전화법 재정
- ➢ 인기영합적인 지출 방지, 재정준칙 도입
- ➢ 국회에 계류 중인 재정건전화법 통과 시급