

포용적 성장과 재정정책 방향의 모색

김 성 순*

■ 요약

소득주도성장론은 수요측 소비 증대를 통해 경제활성화를 도모하는 단기 정책으로 케인지안의 재정지출 확대를 통해 유효수요증대, 이를 통해 투자를 유도하는 경제활성화 정책과 다르다. 더구나 저임금 노동자의 임금상승을 통해 소비 증대를 도모하겠다는 발상은 기업의 생산성 향상에 따른 임금상승을 추구하는 정책이 아니어서 노동소득 증대가 소비 증대로 나타나지 않으면 기업의 생산비용 상승을 초래해서 투자 위축, 고용 위축을 가져오는 오히려 경제침체를 촉진할 수 있다는 점에서 유의할 필요가 있다. 이는 기존 주류 경제학 이론에 반하는 정책으로 세수 증대를 통한 막대한 재정지출 확대에도 불구하고 소득불균등은 줄지 않고 고용과 투자가 위축이 되는 등 시행 1년 반이 지난 현 경제상황을 봐도 알 수 있다.

연구결과에 따르면 교육과 훈련을 통한 인적자본 투자, 민간투자 활성화, 개방도의 증가, 소득불평등의 감소가 경제성장률을 높이거나 그 중 인적자본, 개방도, 투자 확대가 소득불균등의 감소보다 더 크게 성장에 도움을 주는 것으로 나타나 우선순위에 따라 전자에 주력하면서 분배정책을 시행하는 것이 바람직함을 보였고 다른 선진국들의 패널분석 결과도 이를 입증하고 있다. 따라서 소득 양극화, 불균등을 완화하기 위해 급격한 임금상승 정책보다 기업의 생산성 향상을 촉진하는 혁신경제, 교육 및 훈련을 통한 인적자본 육성을 통해 장기적 성장잠재력을 구축하면서 이를 통해 고용증대, 소득증대, 소비활성화를 유도하는 정책이 바람직하다고 본다. 이는 포용적 성장론이 지향하는 정책방향이기도 하다. 재정정책도 이러한 점에 주력하여 재정지출의 효율성을 높이도록 하여야 할 것이다. 또한 복지지출도 보편적 지출 확대보다 복지 사각지대에 있는 시급한 빈곤층 구제에 우선 주력하는 선별적 복지가 중요하다. 그리고 급증하는 청년실업률을 낮추고 고용 증대를 위해서도 정부재정지원 확대를 통해 고용을 유지하려는 정책보다 민간기업의 활성화를 통한 투자, 고용증대를 도모하고 적절한 교육 및 훈련을 통해 기업이 필요한 인적 자원을 육성하여 안정된 적절한 일자리를 제공함으로써, 양극화 해소, 소득증대를 촉진할 수 있도록 하는 경제 정책에 있음도 유의할 필요가 있다.

핵심 주제어 : 포용적 성장, 소득주도성장, 재정정책

JEL code : E6, H3

* 단국대학교 무역학과 명예교수, sskim@dankook.ac.kr

〈논문 투고일〉 2018. 10. 27

〈게재 확정일〉 2018. 11. 05

I. 서 론

2017년 5월 문재인 정부가 새로이 출범한 이후 현 정부는 주지하는 바와 같이 정치적으로는 전 정부의 적폐 청산을 내걸고 여러 가지 과감한 개혁을 시도하고 있으며 경제정책면에서도 사람 중심 경제를 내세우면서 소득주도 성장론을 이론적 토대로 하여 재벌개혁, 최저임금 인상, 비정규직 축소, 공무원 수 증가, 복지 확충, 고소득층과 대기업에 대한 소득세 및 법인세 인상, 부동산 및 재산세 인상 등 새로운 정책을 단행하고 있으나, 우리 경제는 수출 증가세가 유지되고 소비가 개선되는 듯 하다 다시 침체를 보이고 있고, 투자도 둔화되면서 성장률도 계속 저하되면서 2018년에 2.8%대의 성장률을 기록할 전망이다. 또한 막대한 일자리 예산 집행에도 불구하고 최근 고용사정은 더욱 악화되어 고용지표가 나아지지 않고 있으며 특히 청년실업률이 높아 심각한 수준이다. 아울러 성장 잠재력은 지속적으로 하락하는 추세이며, 글로벌 경제위기 이후 경기 침체 국면에서 아직 회복되지 못하고 있는 실정이다.

이러한 경제정책 기조의 변화에는 최근 부각되고 있는 포용적 성장과의 연관에서 찾을 수 있는데, 포용적 성장의 등장 배경에는 세계적인 경기침체와 함께 양극화로 인한 소득 분배 악화를 해결하려는 시도에서 찾을 수 있다.

이러한 맥락에서 단기적 경기회복, 고용창출 및 장기적 성장잠재력을 확충할 바람직한 경제 정책에 대한 방향 설정이 필요하다. 이에 포용적 성장의 개념, 최근의 경제 상황을 살펴본 후 현 정부의 경제정책의 문제점을 검토하고 바람직한 정책방향을 모색하고자 한다.

II. 현 정부의 재정정책의 방향과 포용적 성장

최근의 세계적 변화 흐름을 보면, 1950~70년대에는 성장과 분배의 상충관계가 초점이 맞춰져 있었고, 성장을 해치지 않는 범위 안에서의 분배가 관심이었다. 1980년대 와서 자율적 시장 경제체제하에서 성장의 과실이 저소득층의 소득증대로 이어지는 낙수효과 논리가 대두하였으나, 1990년대에 개도국들의 경험에 의하면 낙수효과가 불명확하다고 나타났고, 이에 인적자본에 대한 투자 등의 성장효과 새로이 대두되면서, 2000년대 경제위기 이후에는 '지속 가능한 성장과 포용적 성장'이 주요 이슈로 부각되었다. 최근 IMF 국제통화 금융위원회 공동선언문에 따르면 '강하고 지속가능하며 포용적이고 일자리를 창출하는 균형 잡힌 성장 노력 강화' '성장친화적 재정정책 필요' '성장률제고, 일자리 창출, 심리회복 위한 재정정책' 등을 강조하고 있고, 세계 경제성장률이 제한적이며, 금융시장 변동성이 확대되고, 무역의 둔화, 선진국 수요가 부진하

면서, 실질 및 잠재성장을 높이고 금융안정성 강화, 디플레이션 위험 감소를 위해 상호보완적 구조개혁과 거시경제정책 이행이 중요시 하게 되었는데, 완화된 통화정책, 세계교역 활성화, 부패척결과 지배구조 개선, 국제조세 투명성 해소가 그 주요 내용이다. 2014 OECD 포럼에서는 성장보다 행복의 중요성을 강조하고, 복원력있는 경제성장과 복지를 위해 '포용적 성장'을 강조하고 있다.

한편 소득주도 성장, 혁신성장, 공정경제를 정책기조로 내세우고 있는 현 정부의 소득주도 성장의 개념은 후기 케인지안 학파에서 그 이론적 근거를 찾을 수 있는데 노동소득으로의 소득분배 이동을 통해 소비 촉진을 하고 생산과 고용을 유발하여 성장을 촉진한다는 개념이다. 즉 소득불평등 해소를 통해 경제성장을 촉진하자는 견해이다. 이는 실증적으로도 부분적으로 입증되고 있다.

포용적 성장의 개념이란 성장과 분배의 보완적 관계를 강조한 것으로 분배의 불균등이 심화되면 성장 동력도 약화되므로 경제주체들의 참여폭을 높여 성장 잠재력을 끌어 올림과 동시에 분배구조도 개선하고자 하는 데 있다. 즉 모든 경제주체들에게 경제성장에 기여할 수 있는 공평한 기회(기회 균등)가 주어지고 성장의 물질적·비물질적 혜택이 전 사회구성원에게 공평하게 분배되어야 함을 강조하고 있고, 이를 위해 신자유주의와 같이 시장경제에만 의존하지 말고 시장에 개입하여 소득재분배, 노동시장, 보건의료, 교육, 환경정책 등을 적절히 설계하고, 지속적인 고용창출과 성장 지원, 성장혜택의 공평 분배가 되어 이것이 다시 새로운 성장 동력 되도록 유도하자는 것이다. 또한 사회안전망 강화로 빈곤층을 지원하여 존엄성 유지할 수 있도록 하는 지원을 포함하고 있으며, OECD 포럼 공동선언문도 이를 강조하고 있다.

포용적 성장에 대해 좀 더 고찰해보면, ADB, IMF, OECD 연구 결과에 의하면 성장이 이루어져야 빈곤이 감소하며 이는 필요조건이고, 포용적 성장은 기회균등으로 경제성장에 기여할 수 있는 기회가 모든 경제주체들에게 균등해야 함을 의미한다. 성장에 대한 개인의 참여 기회 결정의 중요 요인은 개인의 노력, 개인의 환경, 사회정책에 의해 결정된다고 볼 때, '개인의 노력'에 따른 불평등은 자본주의 경제성장의 동력이 된다는 점에서 좋은 의미 불평등으로 볼 수 있고 인정되어야 할 것이나, '개인의 환경'은 부모의 교육·경제 수준, 지역, 종교 등 이미 주어진 것에 의한 기회 불균등으로 이와 관련하여 나타나는 불평등은 나쁜 불평등을 의미한다고 볼 수 있다. 이것이 계층 간 소득격차 고착화로 연결 되면, 정치·사회적 불안정을 초래하여 성장에 부정적 영향 미칠 가능성이 크기 때문에, 사회·재정정책을 통해 이를 제도적으로 개선하고 시정하여 기회를 균등화할 필요가 있다.

최근 통계를 살펴보면 세계적으로 경제성장을 통해 절대 빈곤층은 감소 추세를 보이고 있다. 그러나 소득계층 상위 10%와 하위 10%간의 소득격차는 더욱 커지고 있어 양극화, 상대적 빈곤율은 증가 추세를 보이고 있다. 한국도 지니계수로 보면 OECD 평균(0.313)보다 낮아 소득

불평등도 낮은편(0.310)이나 상위10%/하위10% 소득점유비율은 OECD 평균(9.4)보다 높아 소득격차가 크다(10.5). 실증분석에 따르면 소득격차확대는 성장률에 음(-)의 관계, 중산층 비중(중위 50~150% 비율)의 확대는 성장률과 정(+)의 관계 나타낸다. 특히 한국의 65세 이상 노인 빈곤률은 OECD 국가(평균 12.8%)들에 비해 매우 높다(47%). 또한 보건의료분야는 기회 균등화가 이루어지고 있는 것으로 보이나, 교육 분야에서는 사교육의 기회 등에 비추어 평등하지 않은 것으로 분석된다. 또한 외환위기 이후 고정투자 하락이 저성장의 뿌리가 되고 있다. 그러나 투자유인을 위한 법인세 인하가 투자증대로 이어지지 못하고 사내유보금의 증가와 비생산적 자산의 과도한 보유로 나타나 저축의 역설을 초래한다고 볼 수 있다.

III. 우리나라 경제 변화 추이와 전망

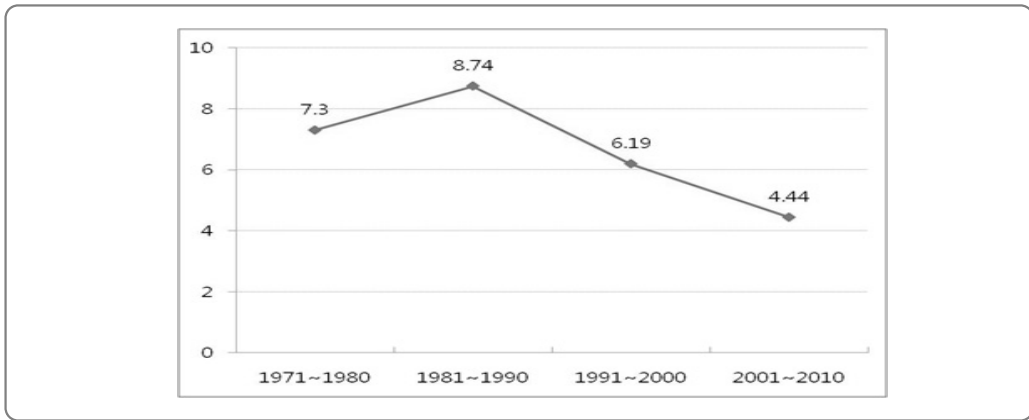
1. 우리나라의 경제 여건

우리나라 연평균 경제성장률을 10년 단위로 살펴보면, 1970년대 7.3%, 1980년대 8.74%의 고도성장기 이후 1990년 6.19%, 2000년대 4.44%, 2010년대 3.6%, 2020년대 2.7%, 2030년대 1.9%로 전망하고 있는 가운데 최근 2011~17년 기간에는 3.0%로, 빠른 저성장 추세를 보이고 있다. 이는 저출산, 고령화, 복지수요 급증 등으로 잠재성장률이 지속적으로 하락하는데 기인하며, 이러한 성장 둔화세는 최근의 세계 경제의 침체에도 기인하는 바도 크다 하겠다.

2008년 글로벌 경제위기로 급격한 경제침체를 겪은 이후 세계 각국은 양적 완화 등 확장적 경기부양으로 2010년 일시적인 경기 상승이 있었으나, 다시 저성장기조를 벗어나지 못해 아직도 침체국면에서 회복하지 못하고 있는 실정이며, 최근 미·중간 무역분쟁은 한국의 수출 전망도 어렵게 하고 있다.

우리나라의 1인당 국민소득은 2000년에 1만 달러를 달성한 지 6년만에 2만 달러대에 진입하였으나 2008년 글로벌 금융위기, 내수부진 지속, 환율인상 등으로 다시 1만 달러대의 늪에 빠지고 말았으며 다행히 1년 만에 2만 달러대를 회복한 후 우리 경제가 3만 달러대의 선진경제를 진입하기 위해서 12년째 2만달러대에서 힘겹게 성장하고 있는 모습을 보이고 있다(2017년도 1인당 소득: 한국 29천불, 미국 59천불, 싱가포르 54천불, 홍콩 45천불, 일본 38천불, 선진국 평균 45천불).

[그림 1] 우리나라 경제의 중장기 성장추이



한국경제는 1990년대 전반까지는 높은 수준의 성장률을 지속하였으나 외환위기 이후 현저한 성장률의 둔화하였다. 성장회계 결과는 경제위기 이후 성장둔화가 생산성보다는 자본과 노동증가율의 둔화에 기인하였고, 양적으로나 질적 변화를 감안한 수치로 보나 총요소생산성(TFP)은 감소하지 않고 1996~2005년 기간은 오히려 약한 증가세를 보였다. 반면 요소증가율의 경우는 자본증가율이 1995년 이전 4.6%가 넘는 높은 수준에서 1996년 이후 3.0% 미만으로 감소하였으며, 노동증가율의 경우 1991~95년 기간 중 연평균 2.2%에서 1996~2000년 기간 중 0.9% 이하로 감소하여, 1986~95년 기간에 연평균 2% 이상이었으나 1996년 이후는 거의 증가하지 않고 있어, 요소의 질적 양적 증가세가 둔화되는 추이이다. 이러한 추이가 보여주는 바는 자본 및 노동의 효율적 활용이 더욱 중대한 과제로 대두된다(신석하(2013)). 특히 노동생산성 저하가 성장률 저하의 주요인임을 알 수 있다.

〈표 1〉 한국경제의 성장회계

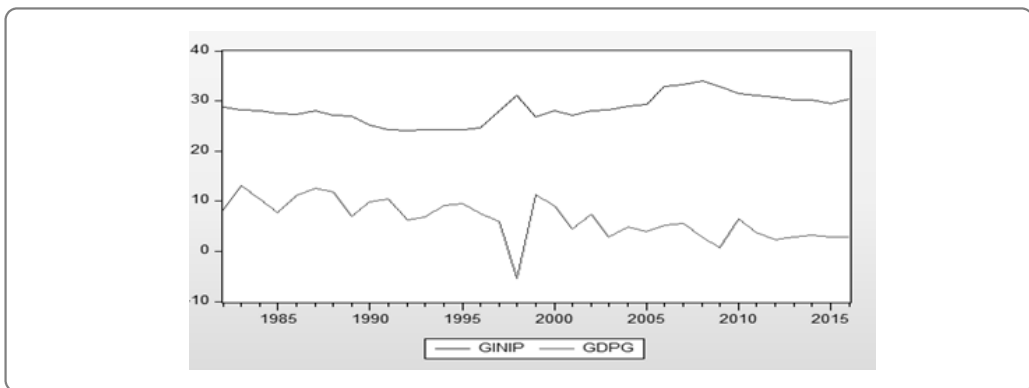
(단위: %, %o)

	VA	L	K	TFP
1981~1990	9.1	2.0	4.3	2.9
1991~2000	6.2	1.6	3.8	0.8
2001~2010	4.2	1.3	2.0	0.9
1981~1985	8.5	1.2	3.3	4.0
1986~1990	9.7	2.7	5.3	1.8
1991~1995	7.4	2.2	4.6	0.6
1996~2000	4.9	0.9	3.0	1.0
2001~2005	4.5	1.3	2.2	1.0
2006~2010	3.9	1.3	1.8	0.8

주: VA는 부가가치, L은 노동, K는 자본, TFP는 총요소생산성을 나타내며, 부가가치는 연평균 증가율로 측정되고 다른 요소들은 연평균 성장기여도임.

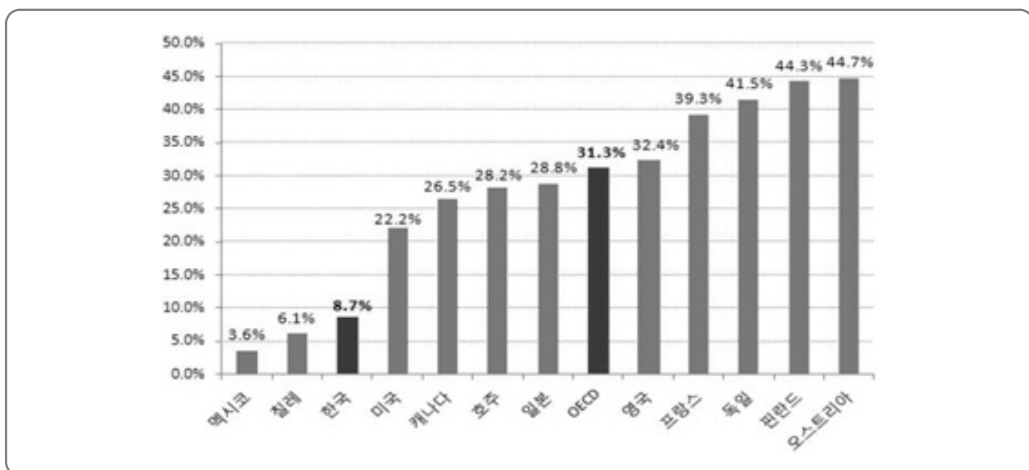
한편 소득불평등도를 지니계수로 살펴보면, [그림 2]와 같이 2006~2016년 기간 동안에 시장소득(세전) 및 가처분소득(세후) 지니계수가 다행히 2010년을 고비로 악화 추이가 약간 줄어드는 추이를 보이고 있다. 그러나 자세히 살펴보면, 성장 주도형 경제정책을 수행한 시기에 오히려 소득불평등도가 개선됨을 보이고 있음을 알 수 있다(1982~2016년 기간 경제성장률과 지니계수간의 상관계수=-.57).

[그림 2] 경제성장률과 지니계수(1982~2016)



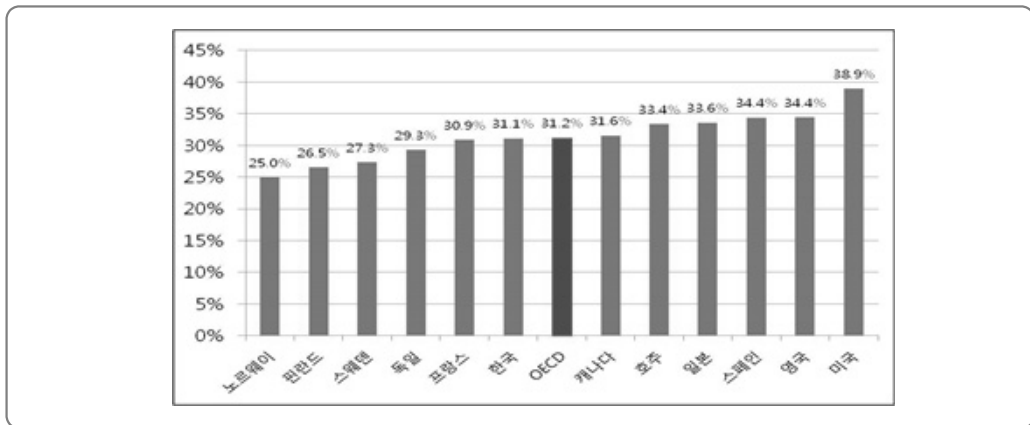
그러나 OECD 주요국의 세전 및 세후 지니계수 감소율은 [그림 3]에서 보는 바와 같이, 우리나라의 경우 8.7%로 OECD 평균 31.3%에 비해 매우 낮아, OECD 주요국에 비해 우리나라 조세의 소득재분배 기능이 아직 매우 취약함을 알 수 있다(홍승현(2014)). 그러나 지니계수 값은

[그림 3] OECD 주요국의 세전대비 세후 지니계수 감소율



[그림 4]에서 보는 바와 같이 2011년도 기준으로 OECD 전체국가들의 평균 31.2%로 한국 31.1%와 비슷하여, 복지제도가 잘 되어있는 노르웨이, 핀란드, 스웨덴, 독일 등 북유럽 주요국 보다는 지니계수가 높으나, 미국, 영국, 일본, 스페인, 호주, 캐나다 등의 주요국가들 보다는 소득불균등도가 낮은 것으로 나타나고 있다. 따라서 지니계수로 본 한국의 불균등도가 여타 선진국에 비해 높다고 볼 수 없다.

[그림 4] OECD 주요국의 지니계수



2. 우리나라의 재정여건과 특징

2018년도 재정의 총지출을 분야별 재원배분으로 살펴보면, 보건·복지·고용(144.7조원) 분야가 압도적으로 크고, 다음 일반·지방행정(69), 교육(64.2), 국방(43.2) 순이다(<표 2>). 그리고 2012~18년 기간 동안 연평균 증가율 추이를 살펴보면, 총지출(4.7), 보건·복지·고용(7.7%), 문화·체육·관광(5.9), 교육(5.9), 공공질서·안전(4.7), 국방(4.6) 순이고, SOC(-3.2%) 분야는 감소하였다.

한편 중기 재정의 분야별 재원배분 전망을 <표 3>을 통해 살펴보면, 보건·복지·고용 분야의 재정규모는 여타 재원배분 분야에 비해 빠른 속도로 증가하여 2021년에는 188.4조원에 이를 것으로 전망하고 있고, 이 부문이 총재정지출에서 차지하는 비중도 2008년 26.2%에서 2021년에는 37.6%에 이를 것으로 보인다. 다음으로 일반행정이 2021년 81.3조원, 교육이 75.3조 원에 이를 것으로 보인다. 이와 같은 추이는 선진복지국가로 향한 수요증대로 복지분야 지출의 증가 추이는 불가피하나 최근 너무 급속히 늘어 성장잠재력과 재정의 지속가능성이 훼손되지는 않을까 우려된다.

〈표 2〉 총지출 분야별 자원배분 추이

(단위: 조원, %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	연평균 증가율
보건·복지·고용	92.6	99.3	106.4	120.4	126.9	131.9	144.7	7.7
교육	45.5	49.9	50.7	52.9	55.1	59.4	64.2	5.9
문화·체육·관광	4.6	5.1	5.4	6.4	6.9	7.0	6.5	5.9
환경	6.0	6.5	6.5	6.9	7.0	7.1	6.9	2.4
R&D	16.0	17.1	17.8	18.9	19.1	19.5	19.7	3.5
산업·중소기업·에너지	15.1	16.7	15.4	18.1	18.6	18.8	16.3	1.3
SOC	23.1	25.0	23.7	26.1	23.7	22.2	19.0	△3.2
농림·수산·식품	18.1	18.9	18.7	19.8	19.6	19.8	19.7	1.4
국방	33.0	34.5	35.7	37.6	38.8	40.3	43.2	4.6
외교·통일	3.9	4.1	4.2	4.5	4.7	4.6	4.7	3.2
공공질서·안전	14.5	15.2	15.8	17.1	17.5	18.2	19.1	4.7
일반·지방행정	55.1	56.2	57.2	58.2	62.9	65.1	69.0	3.8
총지출	325.4	349.0	355.8	384.7	398.5	410.1	428.8	4.7

주: 예산(추정) 기준
 자료: 기획재정부 자료, ○를 바탕으로 재작성

〈표 3〉 중기 분야별 자원배분 전망

(단위: 조원, %)

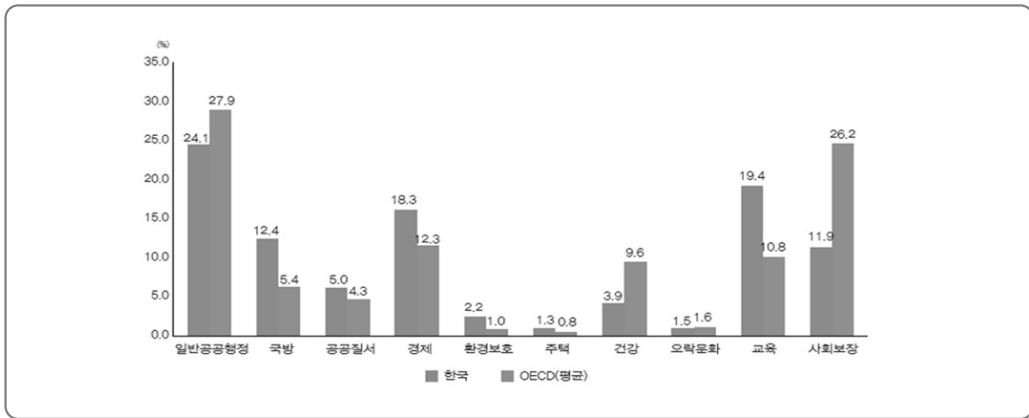
	2017	2018	2019	2020	2021	연평균 증가율
보건·복지·고용	131.9	144.7	159.4	172.7	188.4	9.3
교육	59.4	64.2	68.1	72.7	75.3	6.1
문화·체육·관광	7.0	6.5	6.4	6.5	6.6	△1.5
환경	7.1	6.9	6.7	6.6	6.5	△2.2
R&D	19.5	19.7	19.7	19.8	20.0	0.6
산업·중소기업·에너지	18.8	16.3	15.7	15.4	15.1	△5.3
SOC	22.2	19.0	17.0	16.5	16.2	△7.6
농림·수산·식품	19.8	19.7	19.5	19.4	19.2	△0.8
국방	40.3	43.2	45.3	47.7	50.4	5.8
외교·통일	4.6	4.7	4.9	5.0	5.0	2.1
공공질서·안전	18.2	19.1	19.0	19.2	19.5	1.7
일반·지방행정	65.1	69.0	74.2	77.9	81.3	5.7
총지출	410.1	428.8	453.3	476.7	500.9	5.1

주: 2017·2018년은 예산(추정) 기준, 2019~2021년은 「2017~2021년 국가재정운용계획」 기준
 자료: 기획재정부 자료, ○를 「2017~2021년 국가재정운용계획」을 바탕으로 재작성

자료: 국회예산정책처(2018)

재정의 분야별 자원배분 비중을 OECD평균과 비교해보면, [그림 5]에서 보는 바와 같이 사회보장이 아직도 매우 미흡하며, 일반공공행정도 작은 반면, 교육, 국방, 경제 부문은 상대적으로 높은 것으로 나타나고 있다.

[그림 5] OECD 평균과의 자원배분 비중 비교(2015년 기준)



한편 우리나라 국가채무의 GDP 대비 비율을 보면, 1970년대 중반을 정점으로 지속적으로 하락하여 1995년 10% 미만으로 그동안 양호한 재정 상태를 유지해 오다가, 외환위기 이후 복지수요 등으로 국가부채가 지속적으로 증대되고 있는 실정이다. 이 비율은 2000년대 초에 다시 20% 수준에서 안정세 유지하고, 2002년 이후 다시 국가부채가 증가하는 추이를 보이고, 2008년 32.7%에 달하였다. 2009년에 들어 세계적인 경기침체로 경기부양을 위한 대폭적인 추경편성 등으로 재정적자가 대폭 증가하였고 이후 국가부채가 2018년 708.2조원(39.5%), 2021년에는 835.2조원(40.4%)에 이를 것으로 전망하고 있다. 아울러 재정수지 추이를 보면 통합재정수지는 2009년을 제외하면 흑자 기조를 유지하고 있는 것으로 나타나고 있으나, 사회보험성 기금을 제외한 관리대상수지를 보면 최근 GDP대비 적자규모가 커지고 있음에 비추어 좀 더 장기적인 국채 관리 필요함을 알 수 있다.

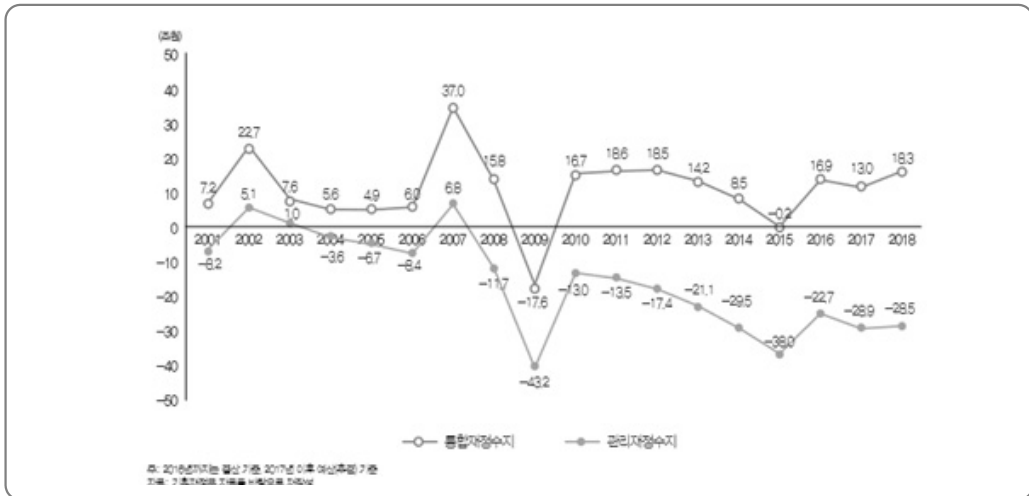
OECD 통계에 따르면 2018년 한국의 국가채무는 GDP 대비 46.3%로 전망, 일본 223.3%, 미국 106.1%, OECD 평균 111.3% 등에 비해 낮다. 그러나 2000~2016년간 국가 채무 증가속도를 살펴보면, 한국이 4번째로 높아(증가율 11.6%), 최근 재정위기 겪고 있는 남유럽 국가보다도 높음에 유의할 필요가 있다(아일랜드 10.8%, 포르투갈 8.9%, 스페인 7.0%, 그리스 4.9%, 이탈리아 3.4%).

3. 장기 재정 전망

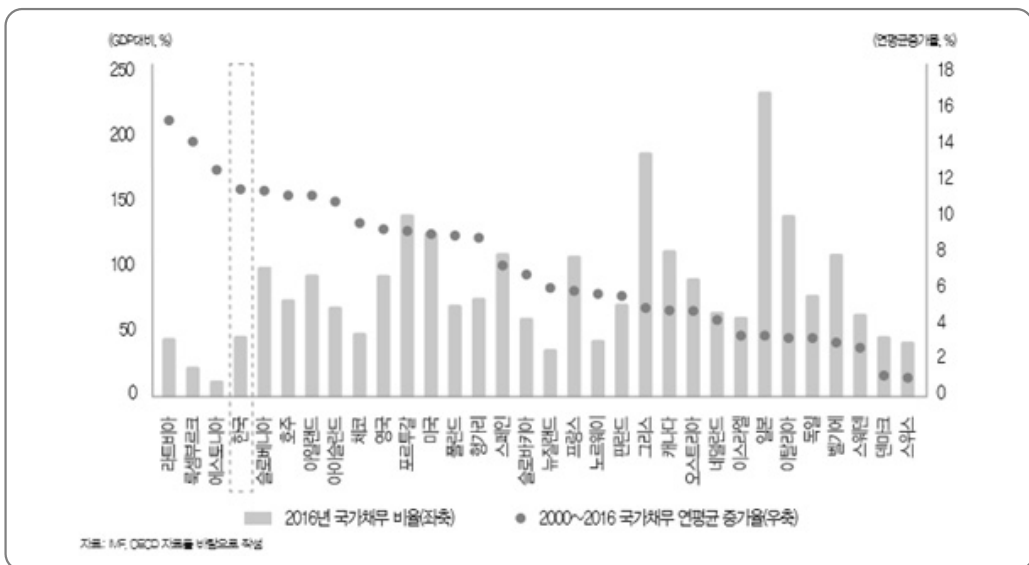
우리나라 중장기 재정전망은 현 상황이 지속될 경우 재정지출은 증가하고, 재정수입은 감소하여, 재정적자가 지속될 경우 국가부채가 계속 증가하여 재정의 지속가능성이 어려울 가능성이 높다. 그러므로 이를 위한 미래에 대비하기 위한 재정개혁과 장기대책이 필요하다.

이러한 예측을 하는 근거는 재정지출 증가 요인으로 저출산으로 생산가능인구는 저하하는 반면 평균수명 증가 등으로 고령인구 증가로 연금, 의료비 등 복지지출 수요는 증가하리라 보기 때문이며, 이러한 요인 동시에 노동생산성 저하, 저축률 및 투자율 감소가 경제성장률 저하로 나타나 세수감소 등 재정수입 감소로 나타날 것이며, 이로 인하여 재정적자가 누적 될 경우 국가 부채가 급증하여 원리금 상환부담 누적으로 국가재정이 지속가능하지 않을 수도 있기 때문이다.

[그림 6] 재정수지 추이



[그림 7] OECD국가의 국가채무 속도



그 근거로 1) 의료기술의 발달과 의료서비스 확대로 유아사망률 감소와 함께 장년층 평균수명도 크게 증가하여, 1970년 58.8세이던 것이 2010년에는 80세로 증가하여 선진국수준으로 빠르게 접근하여왔다(표 4) 참조).

2) 우리나라의 합계출산율은 1965년 5.63명, 1990년 1.6명, 2010년 1.23명으로 세계 평균 감소율보다 빠른 속도로 급속히 감소하여왔으며, 이로 인해 2010년 현재 세계 평균 2.24명이나 미국 1.99명, 프랑스 1.99명보다 낮으며, 이미 초고령사회에 돌입한 일본 1.72명 보다도 낮은 수준이며, 2017년 1.05명으로 최저수준이다. 2018년엔 0.97명으로 예상하고 있다(그림 8). 그러나 이철희(2018)에 의하면 보육정책으로 유배우자 출산율은 줄지 않고 무배우 혼인율의 감소로 상쇄된 결과로 나타나 높은 청년 실업률 등으로 인한 혼인율 저하가 주요 요인임을 알 수 있다.

〈표 4〉 평균수명의 변화

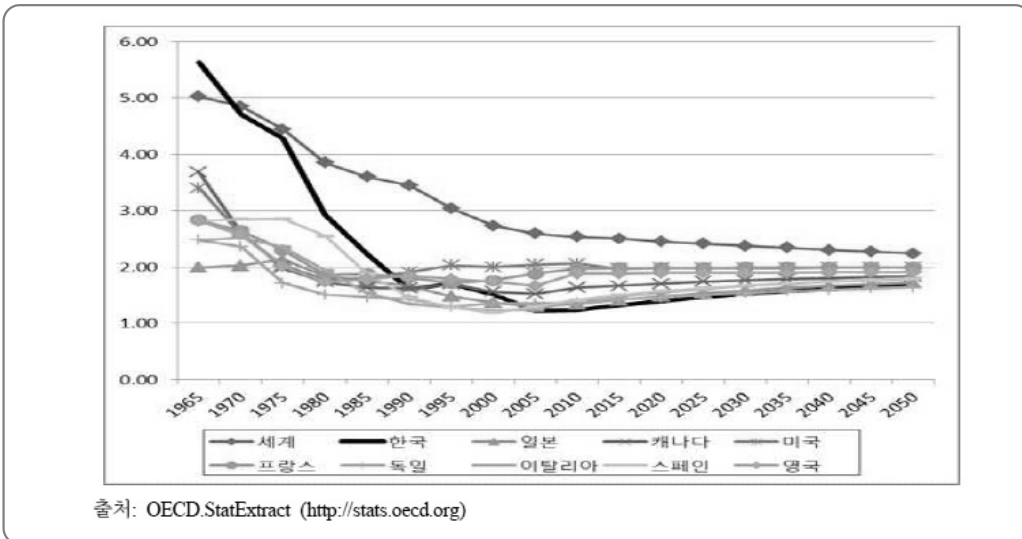
(단위: 세)

구분	세계	한국	일본	캐나다	미국	프랑스	독일	이탈리아	스페인	영국
1970	56.5	58.8	71.3	72.1	70.3	71.3	70.7	70.8	71.2	71.7
2010	68.7	80.0	82.7	80.5	78.1	80.9	79.8	81.5	81.2	79.6
2050	75.9	88.4	88.4	85.8	83.5	86.6	85.4	87.3	86.8	85

출처: 통계청

홍승현(2014)에서 재인용.

[그림 8] 합계출산율 추이



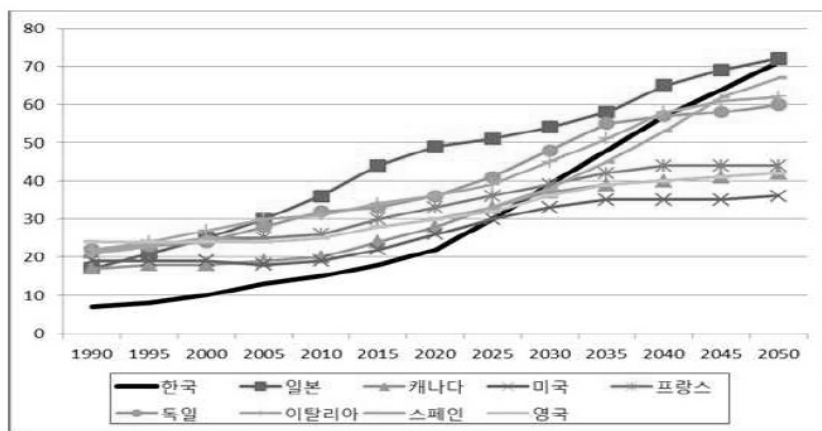
홍승현(2014)에서 재인용

이러한 변화는 [그림 9]에서 보는 것 처럼 경제활동인구의 노년부담비가 1990년 7%, 2000년 10%, 2020년 20%, 2050년 71%로 빠른 속도로 크게 증가시킬 것으로 예상된다. 더구나 문제는 [그림 10]의 고령화진행 속도에서 보는 바와 같이 이러한 추이 역시 세계에서 가장 빠른 속도로 증가하리라는 것이다. 또한 65세 이상 고령인구 비중으로 구분하는 고령화 사회 7%, 고령사회 14%, 초고령 사회 20%로 진행되는 속도도 주요선진국은 물론 일본보다도 빠르게 진행되는 것도 문제이며 2017년 14.3%로 이미 고령사회에 진입하였다. 아울러 통계청이 발표한 총인구수와 구성 변화 전망자료를 보면, [그림 11]에서 보는 와 같이 2020년대를 고비로 총 인구가 감소함과 함께, 경제활동인구의 비중이 감소하는 반면 노인인구의 비중은 증가할 것으로 예측하고 있다.

결과적으로 이러한 인구구조의 변화는 중장기적으로 경제에 부정적 영향을 미쳐 노동공급 감소와 함께 노동생산성을 저하시키고 저축률을 감소시킬 것이며, 이는 투자를 저하, 자본축적 감소로 이어져 경제성장률을 더욱 저하시킬 가능성이 높다.

이와 같은 변화로 OECD 자료에 따르면 [그림 12]에서 보는 바와 같이 한국의 가처분소득 대비 가구저축률이 다른 선진국에 비해 빠른 속도로 줄어들고 있는 것을 보여주고 있다. 이러한 변화는 재정에도 영향을 미칠 것이다. 2017년 한국의 가계부채는 1400조원으로 GDP 대비 95%(OECD 평균 75%)로 가처분소득 대비 가계부채가 2008년 135%에서 174%로 증가한 반면 미국은 동기간 동안 135%에서 105%로 감소하였다. 이는 그 만큼 민간소비가 둔화되고 위축되어왔음을 의미한다.

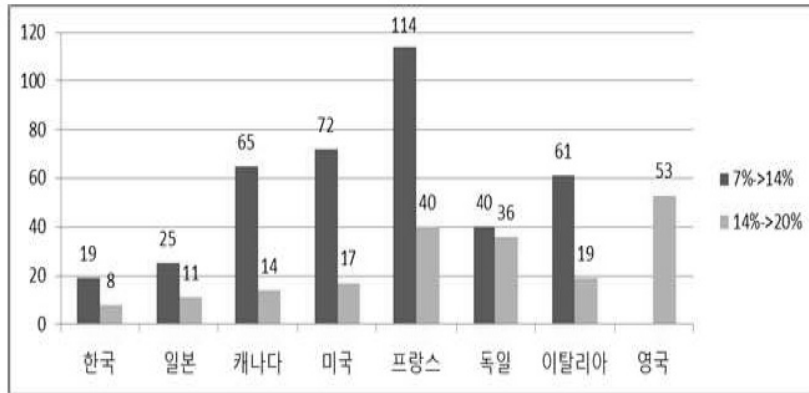
[그림 9] 노년 부담비(65세 이상/15~64세) 비교



출처: 통계청(<http://kosis.kr>)

홍승현(2014)에서 재인용

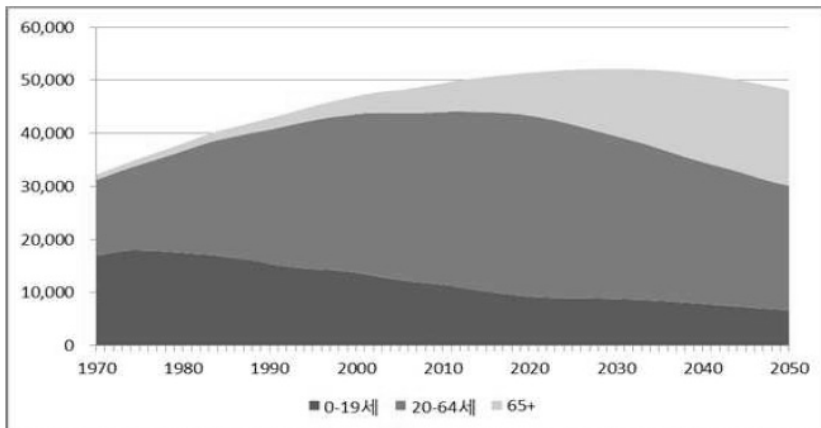
[그림 10] 고령화 진행 속도(65세 이상 비율의 변화에 소요된 연수)



출처: 통계청(<http://kosis.kr>)

홍승현(2014)에서 재인용.

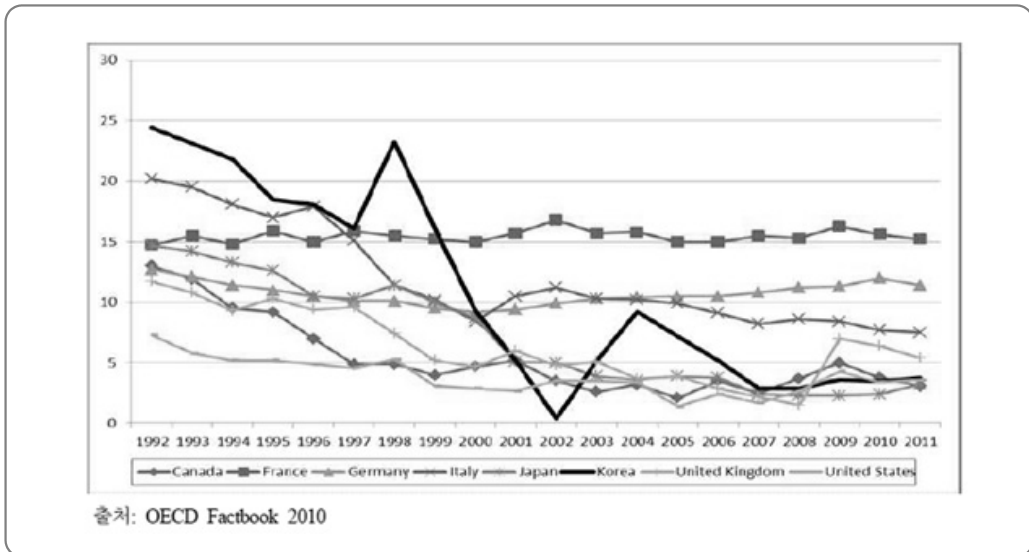
[그림 11] 총인구 수와 구성의 변화 전망(통계청 중위전망)



출처: 통계청(<http://kosis.kr>)

홍승현(2014)에서 재인용.

[그림 12] 가처분소득 대비 가구저축률



홍승현(2014)에서 재인용.

4. 재정지출과 수입에의 영향

이와 같은 변화 추이는 장기적으로 근로인구 감소와 연금수급대상자 증가로 연금재정의 지속가능성에 난관이 예상된다. 국민연금재정추계위원회 자료에 따르면, 현 제도가 지속될 경우 [그림 13]에서 보는 바와 같이 2043년까지 연금 적립기금이 GDP 대비 49.4%까지 증가하다 그 이후 감소하기 시작해 2060년에는 기금이 완전 고갈될 것으로 예측하고 있다.

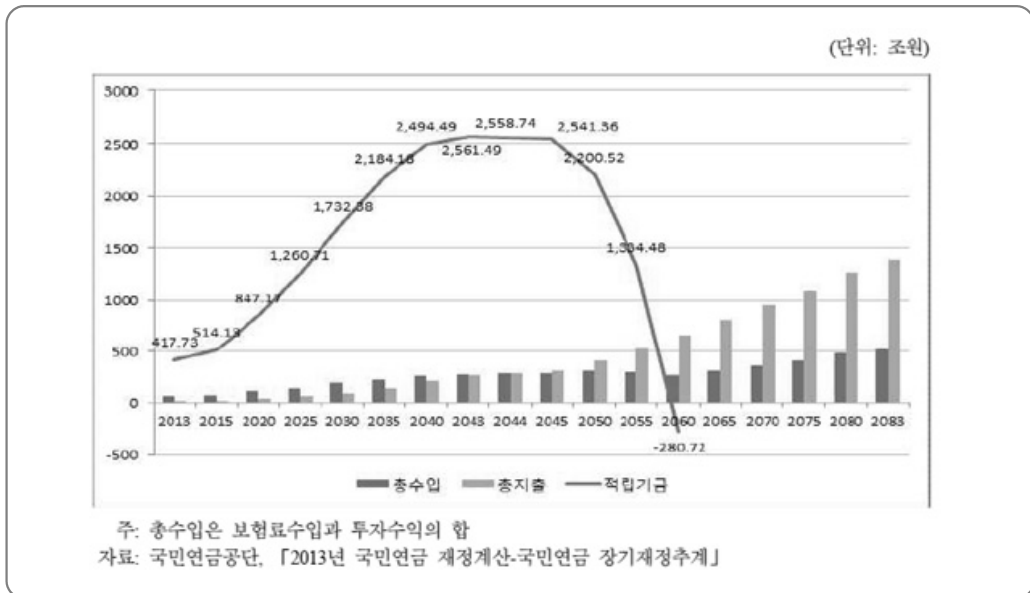
또한 공공의료비 증가로 보건지출에도 영향을 미칠 것으로 보인다. OECD(2013)에 따르면 <표 5>에서 보는 바와 같이 1995~2009년 기간 동안 1인당 공공의료비 지출이 우리나라는 연 평균 11% 증가하여 OECD 평균 4.3%에 비해 매우 빠르게 증가하고 있는데 그 증가요인을 살펴보면 고령화 등 연령효과, 소득효과 기인하는 것 보다 제도 및 정책변화, 상대가격 변화, 기술변화 등 기타 요인에 기인하는 바가 큰 것으로 나타났다. 또한 장기요양보험 관련 비용도 우리나라가 현재는 OECD 평균에 비해 상대적으로 낮지만 앞으로 크게 증가할 것으로 예상하고 있다. 그 이유는 건강수명의 증가속도가 기대수명 증가속도 보다 낮은 현실에서 고령인구 증가는 장기요양보험의 재정소요의 대폭적인 확대로 나타날 가능성이 높기 때문이다(홍승현(2014) 참조).

국세청과 통계청 자료에 따르면, 우리나라 1인당 평균 내국세 부담액과 근로소득세 부담액이 생산가능인구(경제활동인구)의 평균연령과 비슷한 추세를 보이면서 증가해왔다고 볼 때 앞으로

는 평균연령 증가 둔화로 1인당 세수도 둔화되어 재정수입에 부정적 영향을 미칠 것으로 보인다. 아울러 국민부담률과 노년부양비와의 관계를 OECD자료를 이용하여 살펴 보면, 다른 선진국들은 노년부양비 대비 국민부담률이 현재 정체상태에 도달해 있는 것으로 보이나, 우리나라는 그동안 지속적으로 증가해왔고 앞으로 얼마나 증가할지는 알 수 없으며 현재 추세로 라면 계속 급증할 것으로 보여 따라서 이에 대한 선제적 대응이 필요하다고 보여진다(홍승현(2014) 참조).

또한 재정문제와 관련하여 심각한 문제는 노인빈곤률이 여타 OECD국가들에 비해 매우 높다는 점이다. [그림 14]에서 보는 바와 같이 2010년 기준으로 볼 때 노인빈곤률이 OECD 국가들의 평균치는 12.8%인데 반해 한국은 47%에 육박하여 OECD국가중 최고수준에 달해 있다. 따라서 이에 대한 대책 마련도 시급하다. 더구나 OECD 회원국의 삶에 대한 만족도 조사에 따르면 한국은 평균이하 수준으로 낮고 특히 60대 이상 노인층이 높은데, 그 이유는 노후불안과 높은 체감물가 때문인 것으로 나타나고 있다. 또한 한국의 자살률은 2012년 기준 인구 10만명당 28.1명으로 OECD 34개 회원국중 10년째 1위인데, 특히 70세 이상 자살률이 10만명당 253.4명으로 매우 높다. 그 이유는 높은 빈곤률 때문으로 나타나고 있다. 이는 국민연금, 개인연금, 퇴직연금 등 다층노후소득보장체계의 외형적 틀은 마련하였으나 공적연금과 사적연금이 아직 적절한 노후보장을 해주지 못하고 있음을 의미한다(김재호(2014)).

[그림 13] 국민연금기금 장기전망



자료 : 윤성주(2014)에서 재인용.

〈표 5〉 공공의료비 지출 증가의 요인 분석

(단위: %)

국가	1인당 실질 의료지출 연평균 증가율 ¹⁾	증가요인별 기여		
		연령효과	소득효과	기타 ²⁾
캐나다	2.6	0.6	1.3	0.8
프랑스	1.6	0.5	0.9	0.3
독일	1.7	0.6	0.8	0.2
일본	2.7	1.2	0.9	0.7
한국	11.0	1.1	3.1	6.5
영국	4.6	0.2	1.5	2.8
미국	3.6	0.3	1.1	2.3
OECD 평균	4.3	0.5	1.8	2.0

참고: 대상 기간(1995-2009)

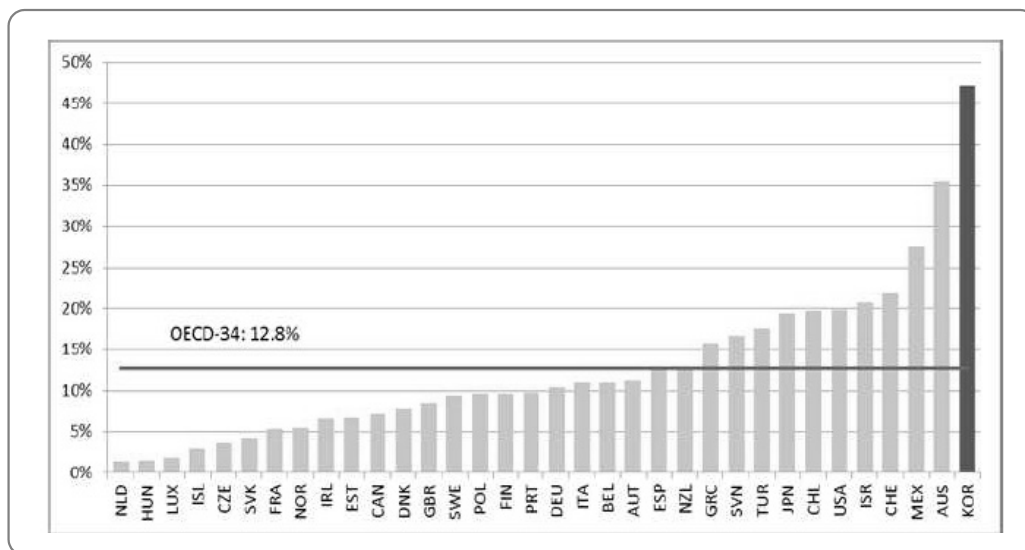
주: 1) 2005년 PPP기준 US\$

2) 연령효과(인구구조 및 연령별 건강), 소득효과를 제외한 나머지(제도 및 정책 변화, 기술 변화, 상대가격 변화 등)

출처: OECD(2013a)

자료: 홍승현(2014)에서 재인용.

[그림 14] 65세 이상 인구의 빈곤율(중위소득의 50% 미만)



자료: 홍승현(2014)에서 재인용.

IV. 현 정부의 재정정책의 쟁점과 평가

소득주도 성장론은 수요측 소비 증대를 통해 경제 활성화를 도모하는 단기 정책으로 케인즈안의 재정지출 확대를 통해 유효수요증대, 이를 통해 투자를 유도하는 경제 활성화 정책과 다르다. 더구나 저임금 노동자의 임금상승을 통해 소비 증대를 도모하겠다는 발상은 기업의 생산성 향상에 따른 임금상승을 추구하는 정책이 아니어서 노동 분배소득 증대가 소비 증대로 나타나지 않으면 기업의 생산비용 상승을 초래해서 투자 위축, 고용 위축을 가져오는 오히려 경제 침체를 촉진할 수 있다는 점에서 유의할 필요가 있다. 이는 기존 주류 경제학 이론에 반하는 정책으로 세수증대를 통한 막대한 재정지출 확대에도 불구하고 소득불균등은 줄지 않고 고용과 투자가 위축이 되는 등 시행 1년 반이 지난 현 경제상황을 봐도 알 수 있다.

필자의 연구결과(2014)에 따르면 교육과 훈련을 통한 인적자본 투자, 민간투자 활성화, 개방도의 증가, 소득불평등의 감소가 경제성장률을 높이거나 그 중 인적자본, 개방도, 투자 확대가 소득불균등의 감소보다 더 크게 성장에 도움을 주는 것으로 나타나 우선 순위면에서 전자에 주력하면서 분배정책을 시행하는 것이 바람직 함을 보였고 다른 선진국들의 패널 분석 결과도 이를 입증하고 있다. 따라서 소득 양극화, 불균등을 완화하기 위해 급격한 임금상승 정책보다 기업의 생산성 향상을 촉진하는 혁신경제, 교육 및 훈련을 통한 인적자본 육성을 통해 장기적 성장잠재력을 구축하면서 이를 통해 고용증대, 소득증대, 소비활성화를 유도하는 정책이 바람직하다고 본다. 이는 포용적 성장론이 지향하는 정책방향이기도 하다. 재정정책도 이러한 점에 주력하여 재정지출의 효율성을 높이도록 하여야 할 것이다. 또한 복지 지출도 보편적 지출 확대보다 복지 사각지대에 있는 시급한 빈곤층 구제에 우선 주력하는 선별적 복지가 중요하다. 그리고 급증하는 청년실업률을 낮추고 고용 증대를 위해서도 정부재정지원 확대를 통해 고용을 유지하려는 정책보다 민간기업의 활성화를 통한 투자, 고용증대를 도모하고 적절한 교육 및 훈련을 통해 기업이 필요한 인적자본을 육성하여 안정된 적절한 일자리를 제공함으로써 양극화 해소, 소득증대를 촉진할 수 있도록 하는 경제 정책에 있음도 유의할 필요가 있다. 또한 정부의 이전지출보다 안정된 일자리 제공이 빈곤층이 빈곤에서 벗어날 수 있는 궁극적 해결책임을 인식할 필요가 있다.

V. 바람직한 재정정책 방향의 모색

1. 단기 정책방향

금년도 예산안 편성 지침과 국가재정전략회의 자료를 살펴보면, 대체로 현 경제상황과 중장

기 재정 전략을 적절히 고려한 것으로 보인다. 그러나 다음과 같은 점을 포용적 성장과 관련하여 형평성 제고를 위한 정부의 재정정책이 보다 강조될 필요가 있다. 단기적으로는 소득재분배 정책, 장기적으로는 포용적 성장 관련 정책으로 접근해야 한다. 그러나 성과와 효율 향상을 위한 적절한 구조개혁과 병행되어야 효과가 있을 것이다. 그 구체적인 방안을 제시하면, 1) 저소득층에 대한 교육 및 보건의료 서비스에 대한 보장하여 성장의 혜택을 공정하게 누릴 수 있도록 제도적 장치를 사회정책을 통해 마련해야 한다. 그러나 누수 되는 지출은 막아야 하며, 균등한 교육 기회 제공하되 교육의 질적 개선을 위한 개혁도 병행되어야 한다. 아울러 적성과 능력에 맞는 인재 양성이 필요하다. 2) 좋은 일자리 마련을 위한 정부 지원 필요하다. 일자리 창출 지원, 직업훈련 및 능력 개발, 유연한 고용과 보육지원 정책으로 출산장려적인 여성 고용률을 증대하고, 창업 기회를 확대하며, 비정규직 축소에 노력하여야 한다. 여성 고용률을 높이고 출산율을 제고하기 위해서는 유아 보육 지원뿐만 아니라 초·중·고등 공교육 강화로 사교육비를 줄이고 이에 대한 지원 강화가 필요하다. 3) 소득격차 완화를 위한 정부의 직접적 개입 정책이 필요하다. 그러나 경제주체들의 인센티브 해치지 않는 범위 내에서 자산 조사를 통해 저소득층에 지원 집중하고, 사회 안전망을 강화할 필요가 있다. 이에 필요한 재원 마련은 과세표준 확대 및 근로의욕이 저하되지 않도록 적절히 설계된 조세 구조 마련해야 하며, 비과세·감면제도를 정비하고, 건강보험을 확대하고, 보육 등을 포함한 교육지원을 확대하며, 일자리 창출 등 포용적 성장과 소득 분포 개선 정책 지속적 추진해야 할 것이다. 중소기업과 서비스업 생산성 향상을 통한 소득격차 해소하도록 하고, 고령화 대책을 세워 고령 빈곤층 해소를 위한 노력을 하여야 할 것이다.

2. 장기 경제성장과 분배 정책

(1) 중장기재정 계획하에 복지지출 반영 및 효율적인 자원배분

우리나라는 현재 사회보장기능이 선진국들에 미흡한 상황에서 앞으로 복지지출은 다른 분야지출보다 지속적으로 증가할 것으로 예상되므로 재정의 지속가능성을 고려한 중장기적 재정 계획하에서 점진적으로 한정적 재원제약 범위내에서 복지지출 증대가 이루어지도록 예산과 집행에 효과적으로 반영할 필요가 있다. 따라서 '보편적 복지'보다 매우 높은 노인 빈곤율의 해소 등 빈곤층에 우선적으로 복지혜택이 제대로 전달되도록 '선별적 복지'를 지향하여야 한다. 또한 잠재성장률을 높이는데 적절한 노동 공급이 필요함을 인식하여 여성들의 고용률 증대와 출산율을 높일 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 또한 재정 분야별 자원배분에 있어서도, 소득불균등을 완화하기 위해서는 지속적인 경제성장을 통한 고용과 소득 창출이 중요함을 인식하여야 하며, 경제성장률을 높이기 위해 효율적인 교육 및 R&D투자의 확대, FTA 등 개방도의 증대가

지속적으로 필요하며, 사회복지비 확대보다 민간투자 확대가 소득불균등 완화에 보다 효과적인을 유의할 필요가 있다(김성순(2013) 참조).

Hanushek and Woessmann(2007)은 교육이 경제성장에 도움이 되기 위해서는 단순한 교육연수 증가로는 충분하지 않고 인지력 향상이 중요하며 이는 교육제도의 질과 밀접한 관계가 있음을 보였다. 따라서 단순한 평균교육연수 증가보다 교육의 질 개선 노력이 중요함을 인식하여 효율적인 교육투자가 이루어지도록 하여야 할 것이다. 특히 고등교육이수자만 양산하는 현행체제에서의 교육의 거품을 거둬내는 지속적인 혁신 노력이 필요하다. 또한 앞에서 성장회계 분석에서 살펴보았듯이 요소의 질적 양적 증가세 둔화가 최근 저성장의 요인임을 감안하여 교육 투자를 통한 인적자본 형성에 중요함을 인식할 필요가 있다.

(2) 성장 잠재력 지속적 확충을 통한 고용창출

양극화와 빈곤층 해소를 위한 진정한 복지 분배정책은 강력한 누진적 세제에 의한 분배에 있지 아니 하고 성장 잠재력의 지속적 확충을 통한 고용 창출을 통해 안정적 일자리를 제공함에 의해 달성됨을 인식할 필요가 있다. 이를 위해 저소득층에 대한 교육과 기술습득 기회를 높여 일자리를 통해 빈곤에서 탈출할 수 있도록 도울 필요가 있다. 복지지출이 증가함에 따라 돌봄, 교육, 의료 등 사회서비스의 증가로 고용창출이 증대될 여지가 많으므로 이를 교육, 훈련을 통해 저소득층의 고용 증대, 여성의 노동참가를 증대로 활용할 수 있을 것이다. 우해봉(2014) 연구에 따르면, 우리나라는 현재 남녀 모두 교육수준이 높을수록 건강함에도 불구하고 전체 잔존 생존기간 동안 근로활동을 하지 않는 기간이 긴 것으로 추정되었고, 또한 남성과 여성 모두 교육수준이 낮을 수 록 건강하지 못함에도 불구하고 근로활동을 하는 기간이 긴 것으로 추정됨으로써 사회경제적으로 열악한 환경에 위치한 중·고령층이 생계유지 차원에서 근로활동을 하는 패턴이 존재함을 시사하고 있어 충격을 주고 있다.

우리나라 중요한 과제의 하나는 양극화 해소이다. 소득별 양극화 현상은 우리나라만의 현상은 아니며 세계적인 현상이다. 그 원인은 대체적으로 세계화, 정보화, 과학 기술의 발달 등으로 경제구조가 변화하는 데 있다. 자동화시설 도입을 통한 고용없는 제조업 성장이 이루어지고 있으며, 반면 서비스업종은 제조업과 달리 노동집약적이어서 고용창출 여지가 크나, 수요의 소득 탄력성이 체증함을 보여 단순 비숙련서비스 직은 소득이 저하하나 지식집약적 전문직은 소득이 더욱 늘어 양극화가 심화되는 특징을 가지고 있다(Stutz and Warf, ch.8, 2012). 따라서 단순 기술 노동집약적인 직업은 줄어들고, 지식 집약적인 일자리는 늘어나고 있어 교육이나 기술 능력에 따라 소득 격차는 늘어나고 있다. 따라서 소득격차 완화를 위한 중요한 수단은 교육이라고 볼 수 있다. 최근 부의 불평등 문제를 제기한 피케티 교수도 교육의 중요성을 강조하고 있다. 교육을 잘 받아야 수요가 늘어나는 지식 집약적 산업의 일자리를 구할 수 있다. 또한 저소

득층은 사교육비를 충당할 여력이 없으므로 학교 교육에 대부분 의존하게 된다. 그런데 공교육이 부실해지면 저소득층 자녀들은 좋은 직장 구하기가 그만큼 어려워질 것이다. 부자들은 사교육을 통해 공교육 부실을 극복할 수 있다. 우리나라 공교육의 질은 무상급식에 밀려 날로 저하되고 있다.

무상급식으로 학부모 부담을 덜어주는 것은 좋으나, 그것은 학교 본연의 목적인 교육을 충실히 하는 전제 하에서 추진되어야 할 것이다. 무상급식이 공교육의 질을 저하시킨다면 소득 양극화는 더욱 심화될 것이다. 따라서 교육지출도 효율성과 성과를 고려한 우선순위에 따라 적절한 자원배분이 이루어져야 할 것이다.

(3) 성장을 훼손하지 않는 복지재정 및 연금 확대

지속적인 성장을 통해서만 복지재정 확대가 가능함을 인식하여야 하며, 성장을 훼손하는 분배정책 내지 복지재정 확대정책은 어렵게 이룩한 현 소득수준의 국가에서 다시 빈곤국으로 전락할 수 있음을 남미 아르헨티나, 필리핀의 예를 타산지석으로 삼아 유념할 필요가 있다. 또한 최근 인구 고령화로 인한 사회안전지출의 급증으로 기인한 높은 국가 부채 속에 장기적인 경기 침체를 겪고 있는 일본의 예도 교훈으로 삼을 필요가 있다.

Rector(2012)는 미국이 1996년 복지개혁을 단행하여, 훈련, 공동체 서비스, 고용조사와 관련된 수급자를 5년내에 50%로 줄였다. 그 방안은 1) 근로요건을 갖추면 반드시 일을 하도록 해서 조세납부자와 수급자 형평성 확보하고, 2) 고용주가 열성적이지 않은 노동자를 내키지 않는 고용을 하거나 일시적 고용 가능하지 않은 경우, 수혜자가 실질적 일자리를 갖는 게 불가능하나, 복지수혜 대신 구직활동, 직업훈련, 공동체 봉사과 같은 다른 활동하도록 하는 것은 쉬웠다. 이런 활동 참가자는 복지혜택 유지 유인을 줄이고 실제 일자리 발견 노력하도록 만들었다. 3) ‘something for nothing’(놀면서 수혜를 받는 일)의 기회를 제거하여 이를 없도록 하고 수혜자를 줄이기 위해 알선한 일을 하도록 하고, 이로 인해 복지수혜 신규등록자 수가 급감하였다. 4) 건설활동 관련자는 6주간 매일 구직 활동을 안하면 복지수혜 받지 못하도록 함으로써 수혜신청자 수를 크게 줄였다. 5) 이런 경험은 특정 직업기술 제공하는 것보다 유인체계변화, 수혜자의 태도, 근로 습관이 보다 중요함을 보여주었다. 6) 개혁에 앞서 구직자의 일자리가 충분치 않아 실현이 어렵다는 것은 부정확한 견이며, 실제로는 일자리 부족이 개혁에 심각한 문제를 야기 시키지 않았다.

현행 연금제도와 같은 저부담·고급여는 국가재정 파산 가능성을 높여 준다는 점을 인식하여 북유럽 선진국들과 같은 복지제도로 가기 위해서는 중부담·중급여를 거쳐 결국 고부담 고급여로 가야 함을 인지하고, 이에 대한 사회적 합의가 도출되어야 할 것이다. 또한 국가로부터 받는 사회적 편익에 상응하는 국민적 부담도 져야 된다는 점을 국민에게 설득하고 계몽할 필요가 있

다. 연금제도가 국민연금, 개인연금, 퇴직연금 등 다층노후소득 보장체계의 외형적 틀은 마련하였으나 공적연금과 사적연금이 적절한 노후보장 해주지 못하고 있음을 감안하여, 미흡한 공적연금 보완할 수 있도록 사적연금 기능 확대할 필요가 있다. 기초연금은 최저빈곤수준의 노인층이 절대적 빈곤상태에 벗어날 수 있도록 대책마련에 집중해야 할 것이다(김재호(2014)).

(4) 재정의 지속가능성을 위한 장기 대책과 국가부채의 지속적 관리의 필요성

현상태가 지속된다면 재정지출 수요는 급증하는데, 재정수입은 정체 내지 감소 할 구조하에 있음을 감안하여 재정상태 안정 유지, 재정 건전성 유지하기 위한 지속적인 노력이 필요하다. 재정이 지속 가능 하려면 [국가부채/GDP]의 시간경로가 지속적으로 늘어나지 않도록 한정되어야(bounded)한다. 이는 간단히 이야기하면 부채증가율이 경제성장률 보다 작아야 함을 의미한다. 또한 재원조달에 대한 현재가치제약으로 보면 부채증가율이 실질이자율보다 작아야 한다. 이는 매년 요구되는 제약은 아니고 장기적으로 염두에 두고 고려해야 할 조건이다. 따라서 지속적인 성장이 이루어져야 재정상태가 안정적으로 유지하도록 장기적인 엄격한 제도적 장치가 필요하다.

Hort(2012)는 스칸디나비아 북유럽 국가들의 개방적 활성화된 시장경제체제와 양호한 복지체제는 민주적 책임성과 환경지속가능성, 평등성, 강한 공공 제도, 사회정의, R&D 투자, 국제적 협조와 연대가 강조된 복지공동체 구성 유지하에, 높은 과세를 통해 사회복지 혜택과 공평한 균등분배를 실현하고 있음을 지적하고 있다. 따라서 한국이 당면하고 있는 도전과 관련하여 지속 가능한 복지의 초석은 청렴한 공무원과 재정규율 엄격함, 헌법적 정합성(constitutional coherence)을 갖추는 것이 중요하다고 보고 있다.

복지지출 증대로 재정의 지속가능성에 문제가 있는 경우는 세대간의 적절한 부담과 연계하여 국민의 조세부담율, 국민부담율 증대를 통해 안정성을 확보할 수 있도록 선제적 대응이 필요하다. 재원 확보에 필요한 증세에 앞서 세원을 넓히는 노력이 필요한데, 세제를 보다 합리화하고 재정규율을 강화하여 탈세 가능성을 줄여 지하경제를 양성화함과 동시에, 공제제도 및 면세범위 등 각종 비과세 감면제도를 축소하여 세제를 단순 및 효율화하여 조세지출 범위를 평가체제에 의거하여 합리적으로 줄여 추가재원을 확보하는 노력이 선행되어야 할 것이다. 이를 통해서도 상당한 재원 확보가 가능할 것이다.

다음 필요한 재원조달을 늘리고자 증세를 할 때는 소득세 증가보다 소비세 증대를 통해 조달하는 것이 장기적으로 경제성장을 저해하지 않고 오히려 성장 촉진에 도움을 줄 수 있을 것이다(김성순(2014a) 참조). 이러한 배경에는 최근 개방성이 높은 세계화 추세 속에 치열한 각국간의 경쟁구조하에서 각국은 경쟁력 확보 차원에서 자본 유출과 두뇌 유출을 막기 위해 소득세, 법인세 증세를 꺼리고 있으며, 오히려 과세 저항이 적은 소비세를 통해 재원을 확보하려는

추이를 특히 서유럽 국가들에게서 발견할 수 있다(부가가치세 표준세율 2016년 기준 OECD 평균 19.2%, 한국 10%). 또한 부가가치세와 같은 일반소비세는 가계가 이용하는 모든 생산물에 대해 동일하게 부과된다면 현재와 미래의 가격이 비례적으로 변화하게 되어 현재소비와 미래 소비의 상대가격이 변화가 없어 비왜곡적 효과를 발생시키는 효율적인 조세라는 측면도 있다.

그러나 OECD 국 평균에 비해 세후 지니계수감소율이 낮은 현실을 고려하여 소득세를 통한 누진구조를 통해 소득재분배를 통한 공평성 실현을 보다 강화되어야 할 것이나, 투자유인과 근로의욕을 저하시키지 않는 범위내에서 이루어져야 할 것이다. 고소득층의 기부금 공제제도 확대를 통해 저소득층을 부조하는 유인체계를 확산하는 정책도 고려해 볼 만하다.

김성순(2014b)은 한국을 포함한 OECD 주요 국가들의 패널자료를 이용하여 분석한 결과, 정부부채의 증가는 1인당 경제성장율에 유의한 강한 부정적 영향을 미치며, 또한 정부부채 제공 변화도 경제성장율에 유의한 부정적 영향을 미치는 것으로 나타나 비선형적 역 U자형 영향을 보였다. 따라서 정부부채가 낮은 수준에서는 확장적 재정정책이 성장에 긍정적 영향을 줄 수 있으나, 정부부채가 어느 수준을 넘어서면 경제성장에 부정적 영향을 미치게 되고, 그 부정적 효과도 정부부채가 증가할 수록 더욱 커짐을 의미한다. 또한 재정수지의 개선, 규제완화 등 경제적 자유도가 높아질수록 경제성장에 긍정적 영향을 주고, 경제성장율의 변이도가 커지면 경제성장에 부정적 영향을 미치며, 금융시장의 안정성을 나타내는 리스크 프리미엄의 증가는 강한 부정적 영향을 미친다. 또한 인적자본의 형성 정도를 나타내는 평균교육연수의 증가는 강한 긍정적 영향을 나타내며, 개방도의 증가도 강한 긍정적인 영향을 보였다.

따라서 그 정책적 함의는 지속적인 경제성장을 위해서는 정부부채를 적정한 수준으로 억제할 필요가 있으며, 재정수지 흑자기조 유지와 함께 인적자본의 형성, 개방도의 증가, 규제완화와 같은 경제적 자유도의 증가, 거시경제 안정 등이 필요함을 시사한다.

종합하면, 현정부는 소득주도 성장보다 우선 인적자본 형성을 위한 교육투자와 민간기업 투자 활성화를 통한 혁신성장에 중점을 두어 성장잠재력을 확충하면서, 그 소득 성장에 따른 임금상승과 공정경제가 뒤따라야 할 것이다. 현재 정책 방향은 우선순위가 바뀌었다.

참고문헌

- 국회 예산정책처. 2018. 경제·재정 수첩.
- 기획재정부. 각년도. 예산 개요. 예산안 편성지침.
- 김성순. 2014. 지속가능한 성장과 복지를 위한 재정정책 방향의 모색. 재정학회 공동학술대회 발표논문집. 한국재정학회·지방재정학회·재정정책학회. pp.5-42.
- 김성순. 2014a. 조세구조 변화가 경제성장에 미치는 효과 분석. 재정학연구. 한국재정학회. 제7권 제1호 : 1-27.
- 김성순. 2014b. 정부부채와 경제성장. 한국재정학회 춘계정기학술대회 논문집. pp.353-369
- 김성순. 2013. 거시 공공정책이 경제성장과 소득분배에 미치는 영향. 재정정책논문집. 한국재정정책학회. 제15집 제2호 : pp.3-29.
- 김재호. 2014. 사적연금(개인 및 퇴직연금) 논의. 공·사적 연금의 개혁방향. 추계 정기학술대회 발표논문. 한국재정학회.
- 김정훈, 윤성주, 김현아, 김문정. 2017. 포용적 성장과 재정정책-재정분권과 저출산/일자리/교육정책의 정합성 제고. 연구보고서. 한국조세재정연구원.
- 박종규. 2014. 낙수효과 복원을 위한 정책과제. 정책보고서. 한국금융연구원.
- 성태윤. 2017. 소득주도성장 정책 쟁점과 평가. 제5차 정책세미나. 한국경제학회.
- 우해봉. 2014. 중고령층의 건강노화와 근로활동에서의 이질성. 공·사적 연금의 개혁방향. 추계 정기학술대회 발표논문. 한국재정학회.
- 윤성주. 2014. 포용적 성장을 통한 경제성장-소득불평등을 중심으로-. 현안분석2. 한국조세재정연구원.
- 윤성주. 2014. 국민연금 운영의 중장기 비전. 미래세대를 위한 예측가능한 재정운용. 개원22주년 기념세미나. 한국조세재정연구원.
- 이철희. 2018. 한국의 출산장려정책 실패했는가? : 2000~2016년 출산율 변화요인 분해. 경제학연구. 제66집 제3호.
- 주원, 정민 외. 2017. 한국경제 7대 이슈. 경제주평. 현대경제연구원. pp.17-40.
- 홍승현. 2014. 중장기 재정운용의 현황과 문제점. 미래세대를 위한 예측가능한 재정운용. 개원22주년 기념세미나. 한국조세재정연구원.
- Hort, S. E. 2012. "The Welfare State: a Jigsaw Puzzle?" 지속가능한 성장과 복지 정책. 한국경제연구원 국제세미나.
- Rector, R. 2012. "Welfare and Work Requirements: Lessons from the American Reform." 지속가능한 성장과 복지정책. 한국경제연구원 국제세미나.

- Byeon, Y., K. Choi., H. Choi., and J. Kim. 2017. "Korea's Paradigm Shift for Sustainable and Inclusive Growth: A Proposal." *IMF working Paper*. Vol.17, 260.
- Hanushek, E. A., and L. Woessmann. 2007. "the Role of Education Quality in Economic Growth," *World Bank policy Research Working Paper*. 4122.
- Stutz, and Warf. 2012. *The World Economy-Geography, Business, Development*, 6th ed.

Inclusive Growth and the Desirable Direction of Fiscal Policy

Kim, Seong Suhn*

ABSTRACT

In this paper, I explored the desirable direction of fiscal policy for inclusive growth in Korea in view of the current situation of Korea economy which the government would promote the income-led growth with reducing income inequality and improving fair economy, innovative growth.

Slow growth and worsening income inequality have been common global phenomenons since the 1980s. Income inequality arises from technological progress, economic integration and an aging population. Accordingly, if Korea fails to achieve a full-scale policy shift towards a more inclusive growth, it will be difficult to sustain mid-to long-term development. The most significant agenda for achieving inclusive growth is job creation, and to that end, consistent regulatory reform is essential. To tackle these challenges, the Korean government is actively pursuing income-led growth policies to improve income distribution and achieve sustainable growth. A new strategy should be formulated that embraces inclusion and innovation and Korea should push forward for a policy paradigm that pursues both growth and distribution. So in order to achieve the goal successfully I would strongly suggest that fiscal policy should concentrate on the cultivation of human capital and the vitalization of private investment for innovative growth, which are more important than the income-led growth strategies and fair economy policy in view of the current economic situation in Korea.

Key Words : Inclusive growth, Income-led growth, Fiscal policy

* Author, Emeritus Professor, Department of International Trade, Dankook University, sskim@dankook.ac.kr

