

2005~2009년 국가재정운용계획

- 총괄 분야 -

- 2005년 4월 8일(금) 09:30~12:00
- 전국은행연합회관 2층 국제회의실

국가재정운용계획
총괄 분야 작업반

총괄 분야 작업반

반 장 기 획 예 산 처 : 김대기 예산총괄심의관

한 국 개 발 연 구 원 : 고영선 선임연구위원

반 원 기 획 예 산 처 : 권오봉 기획총괄팀장

정홍상 거시전망세입팀장

김상규 기금총괄팀장

김규옥 예산총괄과장

한 국 개 발 연 구 원 : 우천식 산업·기업경제연구부부장

설광언 선임연구위원

김주훈 선임연구위원

조동철 선임연구위원

김동석 연구위원

서중해 연구위원

박 현 연구위원

윤희숙 부연구위원

목 차

I. 문제의 제기	1
II. 분야별 자원배분의 현황	2
III. 잠재성장률의 추이와 전망	5
1. 한국경제의 성장요인 분석	5
2. 향후의 잠재성장률 전망	7
IV. 대내외 환경의 변화	10
1. 대외환경의 변화	10
가. 세계화의 지속적 진전	10
나. 중국의 부상 및 아시아권 경제의 위상 강화	12
다. 정보화혁명과 신기술의 발전	13
2. 대내환경의 변화	14
가. 성장잠재력의 저하	14
나. 고령화의 급속한 진행	15
다. 양극화 및 사회적 긴장의 고조	16
V. 정책과제	18
1. 유연하고 투명한 시장경제시스템의 확립	18
2. 교육·인적자원개발체제의 혁신	19

3. 혁신주도형 경제성장을 견인하는 연구개발체제의 구축	22
4. 능동적인 개방과 동북아 전략 추진	23
5. 사회안전망의 확충·개선	25
VI. 중점적 재정투자분야	27
1. 고등교육	27
2. 연구개발	30
3. 사회간접자본투자	33
4. 산업 및 중소기업	35
5. 사회복지	36
6. 농어촌	39
쟁점토론 1: 성장과 분배, 선순환의 길은?	42
1. 문제의 제기	42
2. 분배정책이 경제성장을 촉진할 수 있는 이유	43
3. 분배정책이 경제성장을 저해할 수 있는 이유	45
4. 경제성장이 분배구조에 미치는 영향	48
5. 토론쟁점	50
쟁점토론 2: 성장잠재력 확충을 위한 집중투자분야는 어디인가? ...	54
1. 자원배분구조의 개선	54
2. 분야별 재정지출이 경제성장에 미치는 영향	58
3. 성과관리의 강화	59
4. 토론쟁점	62

I. 문제의 제기

- ☐ 잠재성장률이 하락하는 가운데 세입여건이 불확실해지면서 한정된 재원을 국가적 우선순위에 따라 효율적으로 배분할 필요성이 증대
- ☐ 이를 위해 먼저 재원배분의 우선순위는 어디에 두어야 하는가를 고민할 필요
 - 성장잠재력의 저하는 소득수준 향상과 국력신장에 걸림돌이 될 뿐 아니라 소득분배에도 악영향을 미치게 되는 만큼 성장잠재력 확충에 가장 높은 우선순위를 둘 필요
 - 다른 한편으로 최근 양극화가 더욱 심화되고 사회적 긴장이 고조되어 사회통합기반이 저해되고 있는 점을 감안할 때 사회안전망을 확충·개선하는 일도 매우 중요
 - 성장잠재력의 확충과 사회통합의 제고는 상호 보완적인 역할을 수행
- ☐ 다음으로는 이러한 우선순위를 실현하기 위한 구체적인 정책방향을 설정하고 이에 따라 재정투자를 계획할 필요
 - 유연하고 투명한 시장경제시스템을 확립하는 한편 교육·인적자원개발 등에 대한 재정투자 확대
 - 재정투자에 앞서 제도 및 관행의 개선을 추구하고, 재정투자의 효율성과 효과성을 제고하기 위한 방안 강구
- ☐ 이를 통해 궁극적으로 성장잠재력을 확충하면서 사회통합을 제고하여 우리나라의 안정적 경제성장과 사회발전을 도모

II. 분야별 재원배분의 현황

□ 중앙정부의 부문별 지출을 살펴보면, 경제사업(농림수산·수송 등)은 1970년대 이래 GDP 대비 4~6%의 규모를 차지해 왔으며, 사회보장 및 복지는 최근 지출규모가 빠르게 증가하는 추세

- 경제사업 가운데 특히 '농림수산·수렵'과 '수송 및 통신'이 높은 비중을 차지
- 경제사업 외에 국방과 교육부문의 지출도 높은 수준을 유지

중앙정부 통합재정지출 및 순용자의 기능적 분류

(단위: %)

	GDP 대비					총지출 및 순용자 대비				
	1970	1980	1990	2000	2003	1970	1980	1990	2000	2003
일반공공행정	3.9	0.8	0.7	1.1	1.4	23.1	4.0	4.2	5.2	6.7
국 방	3.8	6.1	3.6	2.5	2.5	22.7	30.6	20.0	11.4	11.4
공공질서 및 안전	0.0	0.9	0.8	1.0	1.1	0.0	4.6	4.3	4.6	5.3
교 육	2.8	2.9	3.0	3.3	3.3	16.7	14.6	17.0	15.3	15.0
보 건	0.2	0.2	0.3	0.2	0.1	1.3	1.0	1.7	0.7	0.4
사회보장 및 복지	0.8	1.1	1.4	3.3	2.9	4.9	5.7	8.1	15.3	13.5
주택건설 및 지역사회개발	0.0	0.5	1.8	1.2	1.1	0.3	2.5	10.1	5.3	5.0
오락·문화·종교	0.2	0.1	0.1	0.2	0.3	1.4	0.7	0.5	0.8	1.2
경제사업	4.6	5.1	3.6	5.5	6.2	27.4	26.0	20.4	25.2	28.7
연료 및 에너지	0.6	0.4	0.1	0.1	0.4	3.8	2.1	0.6	0.7	1.8
농림수산·축협	1.9	1.2	1.8	1.4	1.4	11.2	5.9	10.2	6.2	6.7
광업·제조업·건설업	-0.5	1.5	0.4	0.6	1.0	-3.0	7.4	2.0	2.6	4.5
수송 및 통신	1.3	1.3	1.1	2.2	2.0	7.9	6.7	6.1	9.9	9.3
기타경제사업	1.3	0.8	0.2	1.3	1.4	7.5	3.9	1.4	5.8	6.5
기타지출	0.4	2.1	2.4	3.5	2.8	2.2	10.4	13.7	16.2	12.8
합 계	17.0	19.8	17.8	21.9	21.7	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 재정경제부, 『한국통합재정수지』, 각년도.

□ 선진국과 비교할 때 우리나라는 경제사업의 지출규모가 큰 반면 보건분야와 사회보장 및 복지분야의 지출규모는 작은 편

- GDP 대비 경제사업 지출은 우리나라의 경우 6% 내외를 보이는 데 반해 미국·영국은 2~3%, 독일·프랑스·캐나다는 5% 내외
- GDP 대비 보건지출과 사회보장 및 복지지출의 합계는 우리나라의 경우 4~5%의 수준을 보이는 데 반해 선진국들은 20~30%
- 이는 우리나라에서 국민연금급여가 본격적으로 지급되고 있지 않고 여타 사회복지지출도 다른 나라에 비해 작기 때문

일반정부 재정지출의 국제비교

(단위: GDP 대비, %)

	미 국 (2000)	독 일 (1996)	프랑스 (1993)	영 국 (1999)	캐나다 (2001)	한 국 (2001)	한 국 ¹⁾ (2003)
일반공공행정	2.8	2.4	4.0	1.5	2.0	2.2	1.4
국 방	3.0	1.3	2.5	2.6	1.1	2.4	2.5
공공질서 및 안전	1.7	1.5	0.8	1.3	2.0	1.4	1.1
교 육	7.5	4.4	5.2	1.3	8.3	3.9	3.3
보 건	7.0	8.8	10.3	5.5	7.0	0.3	0.1
사회보장 및 복지	8.0	21.5	19.7	13.1	12.9	4.3	2.9
주택건설 및 지역사회개발	0.8	2.1	2.9	0.8	1.0	1.4	1.1
오락·문화·종교	0.4	0.8	1.0	0.1	1.0	0.5	0.3
경제사업	3.0	5.4	4.6	1.6	4.5	5.7	6.2
연료 및 에너지	0.0	0.1	0.5	0.0	0.4	0.2	0.4
농림수산·축협	0.7	0.6	0.1	0.1	0.8	1.7	1.4
광업·제조업·건설업	0.0	0.4	0.1	0.1	0.0	0.6	1.0
수송 및 통신	1.9	2.4	0.8	0.3	1.9	2.6	2.0
기타경제사업	0.5	2.0	3.0	1.0	1.4		1.4
기타지출	4.4	8.4	5.1	8.2	7.8	0.6	2.8

주: 1) 중앙정부 통합재정 기준.

자료: 1) 외국 자료는 IMF의 *Government Finance Statistics Yearbook*(2001)에 제시된 중앙정부·주정부·지방정부의 기능별 지출을 합산하여 구하였음.

2) 한국의 일반정부 자료는 『국민계정』(한국은행)의 '일반정부의 목적별 주요 지출'을 합산하여 구하였음.

□ 개도국을 포함한 전세계 국가와 비교할 때에는 보건 및 사회복지의 비중이 평균수준에 도달해 있는 것으로 파악됨.

- 그러나 국방·교육·경제사업의 비중은 다른 나라에 비해 여전히 높게 나타남.

우리나라의 부문별 지출비중과 세계 각국의 평균적인 지출비중과의 비교
(단위: %)

지출부문	세계적인 평균 ¹⁾	2000년 실적	2003년 실적
국 방	10.7	11.4	11.4
교 육	11.8	15.3	15.0
보건 및 사회복지	14.2 ²⁾	12.9	14.0
경제사업	19.3	25.2	28.7
농림수산	7.0	6.2	6.7
수송 및 통신	7.3	9.9	9.3

주: 1) '평균'은 전체 지출규모를 비롯한 여러 가지 변수를 감안하였을 때의 세계 각국의 평균적인 지출비중으로서, 우리나라와 여건이 유사한 다른 나라에서 기대되는 평균적인 지출비중으로 해석될 수 있음.

2) 보건 및 사회복지에 건강보험 급여지출(통합재정지출 및 순융자의 약 6%에 해당)이 재정지출통계에서 누락되었음을 감안.

Ⅲ. 잠재성장률의 추이와 전망

1. 한국경제의 성장요인 분석

- 1980~2000년 기간중 한국경제는 7% 이상의 높은 성장률을 기록
 - 1980년대와 1990년대의 연평균 성장률은 각각 8.3% 및 6.0%
- 과거 한국경제의 성장을 공급측면에서 보면, 노동·자본 등 생산요소 투입규모의 증가뿐 아니라 빠른 기술진보 역시 성장에 기여
 - 1980~2000년 기간중 연평균 성장률 7.1%에 대한 생산요소별 기여도는 취업자수 1.5%p, 인적자본 0.8%p, 물적자본 3.0%p, 총요소생산성(TFP) 1.8%p로 구성
 - 과거 선진국의 경험을 고려할 때에 1.8%의 TFP 증가율은 비교적 높은 수준이라고 할 수 있음.
 - 이를 구성비로 보면 취업자수 20.9%, 인적자본 11.6%, 물적자본 41.9%, TFP 25.5%로 계산

성장요인 분석 결과

(단위: %)

기간	GDP 증가율	성장기여도			
		취업자수	인적자본	물적자본	TFP
1980~1990	8.29	1.91	0.78	3.27	2.33
1990~2000	5.97	1.07	0.88	2.70	1.31
1980~2000	7.13	1.49	0.83	2.99	1.82

자료: 김동석, 『산업부문별 성장요인분석 및 국제비교』, KDI, 2004.

□ 그러나 1990년대 후반 이후에는 성장률이 지속적으로 하락하는 추세이며, 이는 생산요소 투입규모 및 TFP 증가율의 둔화에 기인

- 1990년대 전반까지는 7%를 상회하는 성장률을 유지하였으나 1990년대 후반 이후에는 4%대로 하락
- 1990년대 중반 이후 취업자수, 자본스톡 및 TFP의 증가율이 모두 지속적으로 둔화

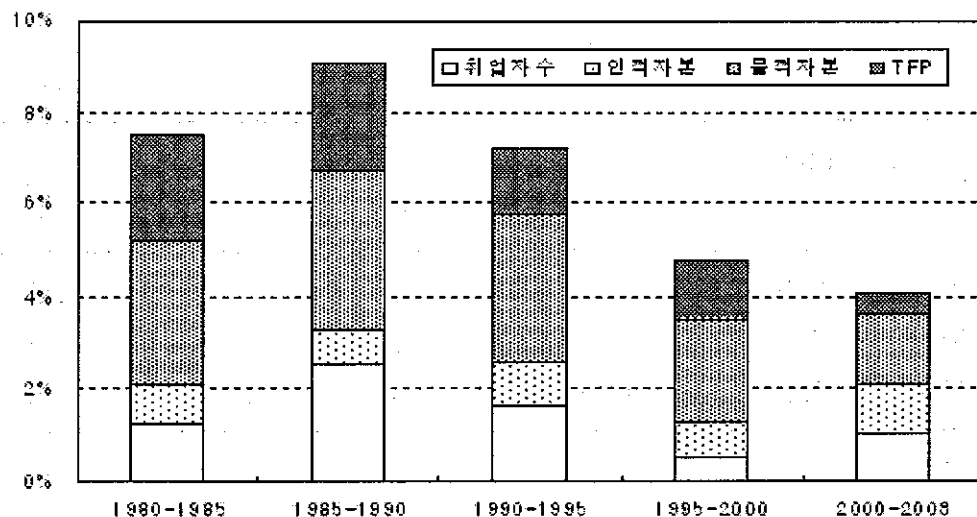
성장요인 분석 결과

(단위: %)

기간	GDP 증가율	성장 기여도			
		취업자수	인적자본	물적자본	TFP
1980~1985	7.53	1.23	0.87	3.08	2.35
1985~1990	9.06	2.59	0.70	3.47	2.30
1990~1995	7.19	1.66	0.97	3.15	1.41
1995~2000	4.75	0.49	0.78	2.26	1.22
2000~2003	4.08	1.04	1.06	1.51	0.47

자료: 김동석, 『산업부문별 성장요인분석 및 국제비교』, KDI, 2004.

기간별 성장요인 추이



자료: 김동석, 『산업부문별 성장요인분석 및 국제비교』, KDI, 2004.

2. 향후의 잠재성장률 전망

□ 향후의 잠재성장률 전망을 위해서는 인구구조, 저축률, TFP 증가율 등에 대한 가정이 필요

- 인구구조: 2003년도 합계출산율인 1.19가 지속될 것으로 가정
- 저축률: 과거의 통계를 이용하여 저축률함수를 추정하고, 인구구조에 대한 가정을 바탕으로 향후의 저축률을 전망
- TFP: 향후 2.0%의 TFP 증가율을 가정

□ 향후 잠재성장률은 2000년대 약 5.1%, 2010년대 약 4.8%로 전망됨.

- 향후 TFP 증가율을 1.5%로 가정할 경우 향후 한국경제의 성장률은 2000년대 약 4.6%, 2010년대 약 4.2%로 전망
- 총인구가 감소하기 시작하는 2020년경 이후에는 취업자수의 절대규모가 감소하기 시작하며, 이로 인하여 성장률이 급격히 둔화

향후 잠재성장률 및 요인별 성장기여도 전망

(단위: %)

기간	성장률	성장요인별 기여도			
		취업자수	인적자본	자본스톡	TFP
2003~10	5.10	0.66	0.79	1.66	2.00
2010~20	4.82	0.31	0.62	1.91	
2020~30	3.56	-0.41	0.52	1.47	
2030~40	2.25	-0.90	0.33	0.83	
2040~50	1.38	-1.13	0.13	0.40	
2003~10	4.56	0.66	0.79	1.62	1.50
2010~20	4.21	0.31	0.62	1.79	
2020~30	2.91	-0.41	0.52	1.32	
2030~40	1.60	-0.90	0.33	0.68	
2040~50	0.74	-1.13	0.13	0.25	

자료: 문형표 외, 『인구고령화와 거시경제』, KDI, 2004.

□ 노동투입 측면에 있어서는 취업자수 및 인적자본 증가율이 모두 둔화될 것으로 예상

- 전술한 바와 같이 취업자수 증가율은 1990년대 이후 둔화되고 있으며 2020년대 이후에는 취업자수의 절대규모가 감소할 전망
- 생산가능인구의 증가율 둔화는 1980년대 이후의 저출산 및 고령화 현상에 크게 기인
- 한편, 우리나라 젊은 취업자의 학력수준이 포화상태에 도달하게 됨에 따라 인적자본지수의 증가율 역시 점차 둔화될 전망

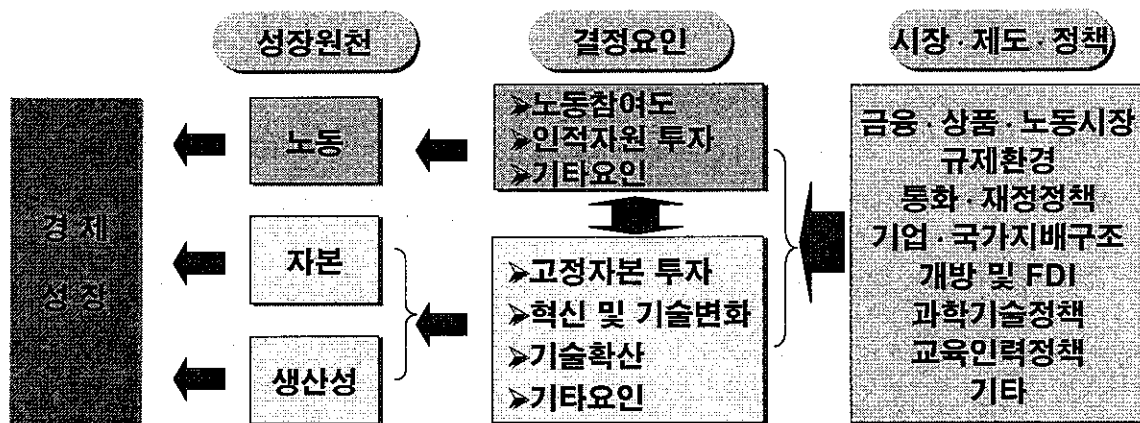
□ 자본투입 측면에 있어서는 저축률의 지속적인 하락에 따른 투자둔화로 인하여 자본투입의 기여도 역시 축소될 전망

- GDP 대비 총고정자본형성 비중은 1970년대 초 20%대 초반에서 1990년대 초 30%대 후반까지 상승하였으나, 이후에는 지속적으로 하락하는 추세
- 2020년대 이후에는 저출산·고령화로 인한 피부양인구 비중의 상승에 따라 저축률이 크게 하락할 전망이며, 이로 인하여 투자규모가 빠르게 둔화될 전망

□ 앞에서 살펴본 바와 같이 TFP 증가율 역시 지속적으로 하락하는 추세이며, 향후 TFP 증가율 제고를 위한 정책적인 노력이 절실

- TFP는 경제성장률 가운데 노동·자본 등 생산요소의 투입규모 증대로 설명되지 않는 나머지를 의미
- 일반적으로 TFP는 연구개발활동, 경제행위에 영향을 미치는 각종 경제여건의 변화, 대외개방으로 인한 선진생산기술 도입 등에 의하여 결정되는 것으로 알려져 있는데, 특히 중요한 것은 시장경제질서 등 혁신의 기초환경

시장·제도·정책이 성장에 미치는 영향



□ 혁신의 기초환경에 대해서는 그동안 많은 개선이 이루어졌지만 아직 많은 과제가 남아 있는 상황

- 기업의 원활한 진입·퇴출을 유도할 수 있는 제도적 여건이 미흡하며 기업간 경쟁 활성화도 아직 충분히 확산되지 못함.
- 기업지배구조도 개선되기는 하였으나 아직 선진국 수준에 이르지 못하는 것으로 보임.
- 노동시장에서도 시장의 유연성이 충분히 확보되지 못하여 경제 활력 증진 및 성장잠재력 확충에 장애요인으로 작용
- 자본시장의 경우에도 금융수요자와 공급자간의 정보비대칭성, 전문인력의 창의성 극대화에 부적합한 유인체계 등의 문제가 상존하여 경제전반의 효율성과 공평성을 높이는 데 걸림돌
- 정부 또한 각종 규제, 보호 및 지원정책을 통해 경제를 관리하고자 하는 개발연대식 접근방식을 완전히 탈피하지 못함.

□ 향후 성장을 제고를 위해서는 노동·자본 등 생산요소 투입규모 및 TFP 증가율 제고를 위한 다양한 정책적 노력이 필요

IV. 대내외 환경의 변화

□ 세계경제 및 우리 경제를 둘러싼 환경변화가 계속되면서 우리의 적극적인 정책적 대응을 요구하는 대내외 도전요인들이 산재

○ 대외적으로는 ① 세계화의 지속적 진전, ② 중국을 비롯한 아시아권 경제의 급부상, ③ 정보화혁명과 신기술의 발전 등이 진행되고 있으며,

○ 대내적으로는 ① 성장잠재력의 저하, ② 고령화의 급속한 진행, ③ 양극화 및 사회적 긴장의 고조 등이 도전요인으로 작용

1. 대외환경의 변화

가. 세계화의 지속적 진전

□ 무역 및 투자자유화, 다국적기업의 세계화 전략, 정보화 혁명 등으로 전 세계 모든 기업·국가가 지구촌경제의 단일시장으로 통합되는 세계화가 빠른 속도로 지속될 전망

○ 1995년 현재 세계화가 완료된 시장의 비중은 전 세계 재화시장의 약 20% 정도였으며 이는 2010년경 약 50% 수준까지 상승할 것으로 전망

- 특히 농산물 및 소비재 시장의 개방이 가속화될 것이며, OECD국가와 非OECD국가 간의 무역이 크게 확대될 전망

○ 적지 않은 불확실성을 안고 있으나, 세계 각국의 적절한 정책적 대응이 있을 경우 선진국과 개도국 모두가 세계화의 혜택을 공

유할 수 있는 'New Global Age'가 도래할 것으로 OECD는 전망

- 세계화를 둘러싼 선·후진국간의 국가적 이해가 일치하는 혼
치않은 환경이 형성되었으나, 무역·투자자유화의 완성을 위
한 범세계적인 정책공조체계 확립, 그리고 재정·노동·사회
복지 등에 관한 각국의 성공적인 정책개혁이 'New Global
Age' 실현을 위한 전제

□ 세계화의 진전에 따라 경쟁에 기초한 시장경제시스템을 중심으로
범세계적 경제질서 형성을 촉진할 전망

- 미국의 성장세 지속 및 유럽·일본의 상대적 성장지체에 따라
선진국에서도 시장경제시스템을 보다 확고히 정착시키고자 노력
하는 모습
- 중국이 성공적으로 시장경제체제를 도입하고 있을 뿐 아니라,
시장경제체제로 전환한 다수 국가들이 적응기간을 거쳐 점차
안정되면서 성장세를 회복할 것으로 전망

□ 하나의 경제단위로 통합되어 가는 세계화의 추세 속에서 국민국가
로서 독자적인 정책을 추구할 여지가 급속히 줄어들고 있어 글로벌
스탠더드에 부합하는 유연한 경제체제 구축이 시급

- DDA 협상, FTA 체결 등을 통해 실물부문에서의 개방을 가속화
함과 동시에 상대적으로 낙후된 금융·교육분야 등 서비스부문
의 개방을 적극 추진하되, 이로 인한 충격을 흡수할 수 있는 보
완조치를 마련할 필요
- 또한 아직까지 폐쇄적인 영역이 잔존하고 있는 우리의 행동양식
과 사고방식을 전환해야 할 뿐 아니라, 사회전반의 제도와 관행
역시 광범위한 영역에서 국제적 기준에 부합하도록 개선할 필요

나. 중국의 부상 및 아시아권 경제의 위상 강화

- 현재 미국의 2/3 수준에 머물러 있는 아시아권의 경제력이 중국의 고성장 등에 힘입어 2020년경에는 미국과 비슷한 수준으로 확대될 전망
 - 이와 같은 아시아권 경제의 부상은 일본의 저성장(연평균 1% 내외)에도 불구하고 중국의 고성장(연평균 6~7%)에 의해 주도될 전망
 - 대만, 말레이시아, 태국 등 소위 Dynamic Asian Economies (DAE)도 안정적인 고성장을 지속하여 2020년경 DAE국의 소득수준은 OECD 평균의 약 1/2~3/4 수준으로 상승할 것으로 OECD는 전망
 - 이에 따라 아시아의 경제적 위상이 2020년까지 점차 미국·유럽에 비견될 수준으로 상승할 전망이며, 아시아권 내에서의 정치·경제적 중심도 일본에서 중국으로 이전될 전망
 - 현재 일본의 1/3 수준인 중국의 경제규모가 2020년경에는 일본의 경제규모를 상회할 가능성
- 중국의 고성장과 적극적 개방정책에 따라 우리나라와 중국의 경제적 연계는 더욱 심화될 전망
 - 중국은 이미 우리와 교역거래가 가장 큰 국가가 되었으며, 향후에도 우리 교역에서 차지하는 중국의 비중은 지속적으로 상승할 전망
 - 중국은 미국이나 유럽에 비해 우리와 지역적으로 근접해 있으며, 일본에 비해서는 보다 적극적으로 개방에 임하고 있음.

- 향후 중국과의 경제적 연계는 교역뿐 아니라 투자·금융·문화 등 전 분야에서 급속히 확대될 전망
 - 이미 우리나라는 중국에 가장 많은 금액을 투자하는 국가군에 속하고 있으며, 향후에도 대중국 투자는 지속적으로 증가할 가능성
- 중국의 부상과 함께, 여타 BRICs 국가(브라질, 러시아, 인도)도 시장경제로서의 체제전환을 완료하고 본격적인 산업화 단계에 진입할 전망
- 이에 따라 개별 기업 및 경제주체의 명암은 진정한 경쟁력의 확보 여부에 의해 더욱 확대될 전망
 - 경쟁력을 확보한 기업에게 중국과 개도국의 지속적인 산업화는 새로운 시장확보의 기회로 작용할 것이나, 그렇지 못한 기업에게는 경쟁력 상실을 촉진하는 요인으로 작용할 전망

다. 정보화혁명과 신기술의 발전

- 정보기술(IT)에 따른 정보화 혁명에 이어 BT, NT, 신소재 등 신기술의 비약적 발전과 이들 기술들 간의 융합으로 인해, 기술혁신이 확대·가속화되고 그 결과 경제·정치·사회·문화 전반에 걸친 대대적인 변혁요인이 지속적으로 발생
 - 신기술의 융합으로 기존산업의 “창조적 파괴” 과정이 촉진되고 이들 기술을 활용한 새로운 산업 및 시장이 출현
 - 이들 기술은 과거의 농업혁명·산업혁명 이상으로 산업구조 및 인간의 삶에 지대한 변화를 초래할 것으로 예상(RAND, The Global Technology Revolution, 2001)

- 기업의 생산방식, 소비 제품과 행태, 유통구조, 산업구조 등 경제활동은 물론 정치·문화·사회 등의 비경제적 영역에까지 심대한 변화 초래
- 이에 따라 세계 산업계는 시장을 과점하는 소수의 글로벌기업과 틈새시장을 공략하는 특화기업군으로 재편되고, 규모 및 기술력에서 뒤지는 중간기업은 생존입지를 상실
 - 신기술혁명으로 인한 기존의 산업에 대한 “창조적 파괴” 과정은 새로운 성장동력의 육성을 위한 정부의 적극적인 역할을 필요로 함.

2. 대내환경의 변화

가. 성장잠재력의 저하

- 우리 경제의 잠재성장률은 1980년대의 8%에서 1990년대의 6% 그리고 다시 5% 내외로 하락해 있는 상황이며 이러한 추세는 당분간 지속될 전망
 - 이는 우리 경제의 발전단계가 성숙기에 접어들어 노동 및 자본 투입이 지속적으로 감소하고 있는 데 기인하는 결과이기도 하나,
 - 생산성주도 성장(productivity-driven growth)을 견인할 수 있는 기술역량 및 제도적 기반이 미흡한 데도 그 원인이 있음.
- 성장잠재력의 저하는 소득수준의 향상 및 국력신장에 걸림돌이 될 뿐 아니라 소득분배에도 악영향을 미칠 가능성
 - 우리나라의 경제발전과정을 통해서도 알 수 있는 바와 같이 소득분배 개선의 가장 중요한 요인은 안정적 경제성장이며, 이는 다른 나라의 경우에도 마찬가지

□ 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 잠재성장률을 견인할 수 있는 새로운 성장동력의 발굴이 필수적

- 특히 첨단기술, 혁신적 아이디어에 기초한 고부가가치 지식산업 및 서비스산업 등에서의 생산성 향상을 종합적·체계적으로 도모할 수 있는 전략적 정책 마련이 시급

나. 고령화의 급속한 진행

□ 출산율의 급속한 하락과 더불어 평균수명의 연장에 따라 인구구조의 고령화가 급속히 진행

- 선진국들의 합계출산율이 최근 1.3~2.0 수준인 데 반해, 우리나라의 경우에는 최근 1.2 내외까지 급속히 하락하였으며, 평균수명도 2005년의 78세에서 2020년에는 81세로 연장될 전망

□ 급격한 고령화는 우리 사회의 각 분야에 큰 변화를 초래하는 도전요인으로 작용할 전망

- 급격한 고령화는 생산가능인구·취업자수 증가율 둔화에 직접적인 영향을 미칠 것이며, 향후 경제규모가 확대되는 속도를 둔화시키는 핵심적인 요인으로 작용할 것임.
- 또한 2010년대 중반 이후 피부양인구 비중의 급증에 따라 저축률이 하락함으로써 잠재성장률 둔화의 핵심요인의 하나로 작용할 전망
- 동시에 급격한 고령화는 연금문제·사회보전·고령인구고용 등에 큰 파급효과를 미칠 전망

- 피부양 인구비중: '03년 28.3% → '20년 27.9% → '30년 34.9%

다. 양극화 및 사회적 긴장의 고조

- 평균소득이 증가하는 한편 산업·기업간 양극화, 기업규모별 양극화 및 개인별 소득격차의 확대는 향후에도 상당 기간 지속될 전망
 - 세계경제와의 분업이 심화되는 과정에서 경쟁력을 유지하는 산업·기업과 경쟁력을 상실하는 산업·기업의 성과는 크게 확대될 전망
 - 이 과정에서 자영업을 포함한 다수 중소기업의 경쟁력 상실도 불가피할 전망
 - 특히 자영업의 비중이 높은 우리 경제의 경우, 이와 같은 과정이 보다 급속히 나타날 가능성
 - * 전체취업자 중 자영업자의 비중: 한국 27~28%, 미국 7.3%, 일본 10.8%, 독일 10.1%, 대만 16.0%
 - 개인별로도 새로운 환경에서 경쟁력을 유지하는 개인과 경쟁력을 상실하는 개인의 소득격차는 크게 확대될 가능성
- 이와 같은 양극화의 심화는 어느 정도 불가피한 현상일 수 있으나, 사회통합을 저해하여 궁극적으로 성장잠재력을 훼손시키는 요인으로 작용할 수도 있음.
 - 기본적으로 시장수요에 부응하는 경제주체에게 보다 많은 보상이 주어지는 시스템은 환경변화에 대한 우리 경제의 적응력을 높이는 긍정적인 효과를 창출
 - 그러나 소득격차의 확대는 그 자체로서 상대적 박탈감을 심화시켜 사회문제로 비약될 수 있는 한편 개방 및 경쟁을 확대시키는 정책에 장애요인으로 작용하여 성장잠재력을 하락시킬 가능성

- 이와 함께 삶의 질에 대한 욕구가 지속적으로 증가함으로써 우리 사회에 내재된 다양한 갈등요인들이 전 계층·전 부문에서 분출되는 등 사회적 긴장이 고조될 가능성
 - 지역갈등·노사갈등 등 기존의 사회갈등과 더불어 기성세대와 신세대 간의 갈등, 양성평등 추세에 따른 남녀 갈등, 경제위기 이후 악화된 소득분배로 인한 사회적 갈등 등이 동시다발적으로 분출
 - 과거의 수직적 권력구조가 붕괴되고 수평적 의사소통이 강조되면서 향후 이러한 사회적 긴장이 더욱 증폭할 가능성
- 이러한 양극화의 진행 등에 따른 사회적 긴장을 완화하기 위한 정책적 노력을 지속할 필요
 - 소득분배 악화 등에 대응할 수 있는 실효성 있는 사회안전망 구축이 필요
 - 교육·재취업 등 사회제도적 여건이 경제주체가 환경변화에 유연하게 적응할 수 있도록 조성되어야 할 필요
 - 이해갈등을 조정하고 관리할 수 있는 갈등조정제도에 대한 구체적인 방안을 시급히 마련할 필요

V. 정책과제

1. 유연하고 투명한 시장경제시스템의 확립

☐ 기업·금융시장 전반에 걸쳐 민간주도의 경쟁 확대

- 기업에 대한 진입장벽과 퇴출 지연요소들을 제거
- 대외개방을 확대하고 소비자권익을 확대함으로써 국내 시장에 실질적 경쟁압력을 강화

☐ 선진적 노사관계의 실현

- 고용과 임금조정의 유연성 확보: 정규직 고용보호수준을 완화하고 비정규직에 대한 차별을 축소하는 한편, 신규취업과 재취업 활성화를 위해 직업훈련제도 및 고용정보인프라를 개선
- 노동시장내 경쟁 확대: 노동 관련 규제적 요소를 완화하고 노사 양측의 권리를 모두 신장시킴으로써 법적 테두리 내에서의 견제와 균형을 통한 자율적 노사문제 해결방식 정착

☐ 경제행위의 투명성 및 재산권 행사의 공정성 제고

- 정부의 투명성을 강화하는 한편 정부에 의한 사유재산권 침해를 예방하여 민간의 자발적인 투명성 강화노력을 유도할 수 있는 리더십 확보
- 이와 함께 시장에서의 효율적인 정보수집 및 전달체계를 구축
- 기업의 의사결정권자가 본인들의 사적이익이 아닌 기업 전체의 이익을 추구하도록 올바른 지배구조를 정착

□ 선진화된 법질서의 정착을 위한 집행체제의 확립

- 경쟁 및 소비자정책과 관련된 실질적 집행능력을 확보하기 위해 법무 관련 부처에 통합 집행기구를 설치·운영
- 위법행위에 대한 제재수준을 높이고 단속을 강화하는 방향으로 제도와 집행수단을 정비

2. 교육·인적자원개발체제의 혁신

□ 지식경제사회의 새로운 교육·인력 수요에 부응하여 국내외 지식·인적자원을 보다 효과적으로 개발·활용하기 위한 제도개혁이 지체

- 대학교육의 보편화 등 고학력 인력의 양산체제를 구축하였으나, 다양화·전문화하고 있는 기업의 인력수요를 충족하기에 미흡
- 경직적인 학교교육체제하에 수월성·다양성 교육이 저해되고, 사교육의 팽창으로 실질적인 교육기회의 불평등 정도도 심각
- 근로자의 직업능력 향상 등을 위한 평생교육/학습 수요가 급증하고 있으나 이를 충족할 수 있는 제도적 기반 및 정책지원도 취약
- 인적자원 관련 정책의 조율기능이 약하며 중앙집권적이고도 폐쇄적인 성격이 강인하여 정부사업의 효율성·효과성 저조

□ 대학의 전문화·특성화 발전을 위한 경쟁환경을 조성하고, 재정지원·규제유인을 적절히 결합하여 단계적으로 구조개혁 추진

- 국립대: 자율책임경영제 정착을 위한 제도개선안(특별법인 등)을 확정하고 국립대에 대한 예산지원체계를 정비(국립대의 등록금 단계적 자율화)하며 중장기적으로 국립대학의 시·도립화 추진

- 사립대: 지배구조 개선조치와 함께 자율경영권 및 정부지원(세제·예산)을 확대하고 M&A 등 자율적 구조조정 기반 정비
- 구체적 재정계획을 포함하는 고등교육 전체(전문대 포함)의 장기 발전계획을 수립하고 일관된 방향의 구조개혁 추진
 - 국제 공동프로그램 활성화, 해외 일류대학원 유치 등 대학시장의 개방·국제화를 적극 추진하여 구조개혁의 지지력 확보

□ 공공성과 수월성이 조화된 학교교육을 위한 제도개혁 지속 추진

- 특성화학교·자율학교·자립형사학 등을 확대하여 학생·학부모의 학교선택권을 강화하고 학교간 차별화 및 혁신경쟁을 유도
- 장기적으로 공립·사립의 二元的 학교제도 정착을 위해 현행 제도 및 재정지원체계 정비(자립기반이 약한 사립학교 공립화)

□ 저소득계층의 교육·인적자원투자에 대한 지원을 강화하여 사회적 이동성을 증진하고 사회통합기반 강화

- 교육기회의 불평등으로 인한 빈곤의 대물림을 방지할 수 있도록 저소득층 자녀에 대한 교육비 지원을 대폭 강화
 - 유·초중등학생: 현재와 같은 불특정 다수에 대한 학비보조방식을 지양하고 바우처·장학금·교육비 소득공제제도 등을 확대하여 저소득층 자녀에 대해 지원을 집중
 - 대학생: 장학금 및 신용보증방식의 학자금 융자제도를 확대
 - 소득계층간 사교육비 격차를 시정하기 위한 조치 지속 추진 (EBS방송 및 On-line 강좌제도 확대, 입시제도 개선)
- 직업훈련사업의 대상집단을 확대하고 대상집단별로 차별화된 맞춤형 지원체제를 정립하여 취약근로계층의 직업능력을 향상

- 중소기업근로자: 중소기업훈련에 대한 우대지원제도 확대, 주요 공단 내 학습지원센터 운영(산업공단/지역혁신주체 공동추진)
- 자영업자: 개인부담훈련비 소득공제, 지자체/사업자단체의 공동사업 등 자영업자의 전직·전업지원을 위한 신규사업 도입
- 이직·실직자: 중견경력자의 전직지원을 강화(전문교육프로그램 개발 등), 직업훈련과 연계하여 실직자의 재취업/전직 촉진

□ 중앙정부·지자체·민간 공조의 새로운 교육·인력개발체제 구축

- 초·중등·대학부문을 막론하고 지역내 교육투자재원 조달 및 집행에 관한 광역 지방자치단체의 권한과 책임 강화
 - 지자체는 설비투자, 중앙정부는 학비·연구비 지원을 주로 담당하는 二元的 구조로의 이행을 목표로 교육행재정제도(지방교육재정조정제도, 교육세제, 교육자치제 등)를 단계적 개편
 - 지자체가 스스로의 판단하에 교육중심의 지역발전을 도모할 수 있도록 '교육특구' 모형을 조기에 도입하고 확산
- 인적자원개발에 관한 중앙부처 간 정책기획·조정기능을 강화하는 한편 집행기능은 지자체로 이양
- 교육재정투자를 확대하되, 민간의 투자여력을 최대한 활용하고 재정사업 전반에 대한 체계적인 성과관리제도 정착
 - 성과관리제도 정착을 위해 별도의 재정지원하에 관련정보 및 평가인프라 (D/B, 인력, 제도)를 조속히 정비
 - 민관협력(PPP)의 새로운 투자방식이 주는 기회를 최대한 전략적으로 활용하여 투자재원 확충과 효율화 목표를 동시에 달성
- 보육시설 확충, 출산·양육비용의 사회적 부담 제고 등 여성의 경제활동참가율 제고를 위한 다양한 노력 경주

3. 혁신주도형 경제성장을 견인하는 연구개발체제의 구축

- ☐ 직업교육과 산·학·연 협력체제 등을 통해 실용적 교육을 강화하여 인력수급의 질적 불일치(skill mismatch)를 완화
 - 이공계 대학의 특성화를 도모하고 대학·기업간 기술이전 및 개발기술의 사업화를 지원
 - 산·학·연 협력성과(기술이전료, 보상금 등)가 참여 교수·연구원에게 적절히 배분되도록 관련 규정 정비
- ☐ 상업화연구 → 응용기술연구 → 원천기술연구로 국내산업의 혁신역량을 심화·확충하여 새로운 성장원천을 지속적으로 확보
- ☐ 부품·소재 혁신클러스터 조성 및 외국인투자 적극 유치
 - 세계시장 여건상 발전가능성이 크고 수입대체 효과가 큰 차세대 핵심 부품·소재의 전략적 개발 추진
 - 선진 부품·소재기업의 국내투자 및 진출환경을 조성하여 '연구-생산-기업지원서비스'가 연계된 혁신기반 클러스터 구축
- ☐ 지식서비스산업에 대한 R&D 투자 및 정보화 촉진 확대로 지식서비스산업의 기술혁신역량 강화.
 - 연구개발서비스, 소프트웨어, 콘텐츠, 게임·영상·애니메이션 등 지식기반 서비스산업의 집약화·글로벌화를 통한 주력 산업과의 병행발전 추구
- ☐ 지역혁신시스템은 지역의 한정된 자원을 보다 효과적으로 활용할 수 있는 개방된 시스템으로 발전시키는 전략이 필요.

□ 연구성과의 확산 및 산업화·상업화 촉진을 위해 '연구개발-산업화-수요창출'의 전주기적 성과관리체제 구축

○ 기업과 대학·연구소간 기술거래·이전을 위해 기술거래정보 데이터베이스(DB)를 구축

○ 종합적·객관적 평가체제 구축을 통한 정부연구개발사업의 효율성 제고

※ 평가의 객관성을 유지하기 위해서는 기술개발 담당부처가 아닌, 독립된 기구의 역할이 중요한바, 혁신본부와 기획예산처가 공동 주관

4. 능동적인 개방과 동북아 전략 추진

□ DDA 협상이 타결될 경우 우리 경제에 부정적인 효과보다는 긍정적인 효과가 클 것으로 예상되는바, 범세계적인 DDA 협상에 적극적으로 참여

□ 세계 주요국들과의 FTA체결 및 발효가 당분간 우리의 핵심적인 통상정책으로 대두되고 있는바, 한-칠레, 한-싱가포르 FTA 협상타결의 여세를 몰아 단기간 내에 20여개 유망 교역국들과 FTA 논의 진행

○ 먼저 유럽자유무역연합(EFTA) 및 아세안(ASEAN) 등의 국가들과 협상을 개시하며, 아세안과는 2009년까지 최소한 80%의 품목에 대해 관세를 철폐하는 현재의 목표를 차질 없이 추진

○ 아울러 캐나다, 인도, 멕시코 등과 FTA 협상의 예비단계인 공동연구를 진행하는 한편 꾸준히 필요성이 제기되고 있는 거대경제권과의 FTA 추진도 면밀히 검토

□ 중국의 부상과 여타 BRICs의 성장에 따른 수출시장 잠식에 대응하여 제조업부문 수출산업을 고도화하는 한편 상품·서비스 무역이 결합된 복합무역을 강화하며, 이를 위해 금융·물류 허브화를 착실히 추진

- 제조업 부문은 선진핵심기술의 국내확산을 위한 외국인직접투자 유치와 함께, 국내 대기업과 중소기업간 공동기술개발 및 부품소재기업의 전문화·대형화를 통해 산업의 고도화를 추진
- 동북아의 금융허브로 성장·발전하기 위해서는 우선 정부주도의 KIC 사업에 일차적인 관심을 집중하며, 자산운용업의 발전을 위해 국제적인 경영환경의 제공, 우수한 인력과 자본유치, 규제완화 및 경제적 유인을 확대
- 물류산업의 경우 공항·항만 등의 배후단지 조성과 함께 선진화된 물류정보시스템의 도입과 지역본부기능을 수행하는 선진 물류기업의 유치 등을 강화

□ 개방의 정책영역을 인력 및 문화자산에 대한 국제교류·협력으로 확대하고 외국인 친화적 사회문화 환경을 조성하기 위한 다각적 노력 경주

- 이민법의 폐쇄적이고 배타적인 조항을 정리하여 해외 전문인력의 유입 촉진
- 초등학교를 포함한 정규교육기관에서의 사실상의 세계적 공용어인 영어 교육을 획기적으로 강화
 - '경제자유구역'을 시범으로 하여 새로운 '영어친화적 생활공간'을 창출하고 점차 여타 지역으로 확대하며, 궁극적으로 실질적인 공용어 수준으로 국내의 영어 활용도·수용도를 제고

5. 사회안전망의 확충·개선

□ 근로복지에 기초한 사회안전망 구축으로 복지지출의 효율성 제고

- 노동시장 유연화 과정에서 발생할 수 있는 경쟁낙오자 및 근로취약계층에 대한 지원을 강화하는 방향으로 사회안전망 체계를 수립
 - 노동시장 탈락자 및 근로취약계층을 위한 맞춤형 직업훈련, 취업알선 등 적극적 노동시장정책을 통해 이들의 노동시장 복귀와 참여를 지원
- 전국적인 가구별 소득과악률 제고 및 소득과세기준의 개선 등 제도정비를 우선한 후 근로소득보전세제(ETC)를 도입
- 고령층의 노동시장참여를 높이기 위해 '임금피크제' 도입 등을 통해 연공서열적인 현재의 임금체계를 보다 유연화

□ 고용보험제도와 고용안정 서비스의 개선

- 고용보험사업 간의 연계성을 강화(고용안정과 직업능력계정의 통합운영 등)하여 고용보험제도의 효율성을 제고
 - 고용안정사업의 경우, 2003년 적립금은 지출액의 18배 이상 누적
- 선진화된 '맞춤식 고용서비스'의 제공을 위해 공공고용안정기관의 종사자를 증원하고 전문성 강화
 - 현재 국내 공공고용안정기관(노동부 고용안정센터 130개소, 지방자치단체의 취업정보센터 253개소)의 직원수는 선진국에 비하여 매우 부족한 상황

- 또한 캐나다와 미국의 캘리포니아주, 호주 등과 같이 실업급여 부분만 정부가 직접 담당하고 적극적 고용서비스는 비영리 민간조직에 아웃소싱(out-sourcing)하는 방안을 적극 검토.
- 고용안정센터를 고용서비스의 지역허브(가칭 고용서비스센터)로 개편
 - 고용서비스센터를 중심으로 노동·교육·복지·보건 등 정보 연계 강화

□ 차상위계층에 대한 지원 강화

- 차상위계층 등 근로능력이 있는 계층에 대한 지원을 확대하여 이들이 복지수급자로 전락할 위험을 미연에 방지
 - 차상위계층에 대한 의료급여를 확대하고, 본인부담금 상한제를 도입
 - 저소득층의 자립의지와 근로의욕 고취를 위해 자활공동체 창업자금 지원을 확대하고, 자활참여대상을 차상위계층까지 단계적으로 확대
- 차상위계층에 대한 주거·의료·교육 등 부분급여체계의 적용방안을 검토하고, 기초생활보장 급여와 가구특성이 반영된 부가급여를 연계하는 방안을 강구
 - 또한 가구유형별 최저생계비 계측과 적용, 차상위계층 및 부양 의무자 범위의 재설정
- 차상위계층을 포함한 빈곤층에 대한 실태조사를 조속히 추진하고, 이를 바탕으로 차상위계층에 대한 종합적인 지원방안 수립

VI. 중점적 재정투자분야

1. 고등교육

☐ 투자우선순위가 가장 높은 부문은 고등교육부문

- 지식경제사회의 도래, 우리나라 경제의 혁신주도형 발전단계 진입 등 대내외 여건변화에 따라 대학의 외부경제성이 높아지고 대학부문 투자의 사회적 수익률(social rate of return)이 상승

☐ 국내 고등교육부문은 기본적으로 사적 재원에 의존하여 확장되어 왔으며, 재정투자가 절대적으로 부족한 상태

- GDP 대비 고등교육 재정투자 비중은 0.4%로서 OECD 평균 1.0%에 미달하는 반면 민간부담 비중은 2.3%로 OECD 평균 0.3%를 크게 상회
- 교육예산 중 고등교육부문에 대한 지출비중은 12%(총 3.3조원 규모)에 불과하며, 최근의 재정투자증가율도 초중등교육이 연평균 9.1%인 데 비해, 고등교육은 상대적으로 낮은 6.2%
- 그 결과 대학의 평균 교육환경이 매우 열악하고 경쟁력도 낙후되어 있으며, 대학납입금 의존도가 높은 가운데 재정지원이 국립대학에 치중되어 학비부담의 역진성 문제도 심각

☐ 국내 대학의 교육환경 개선, 경쟁력 강화, 특성화·전문화 발전을 위해 대학에 대한 재정투자를 대폭 늘릴 필요가 있으나 현재의 교육재정 구조상 이를 실현하는 데 구조적 한계

- 교육재정의 약 85%(내국세 19.4% + 국세 교육세)를 초·중·고교육을 담당하고 있는 시도교육청에 일괄 교부하는 경직적 구조
- 현재의 소위 top-down 예산방식에서는 매년 약 2천억원의 교육 예산 증액이 가능하며, 교육 내 하위부문 간의 투자우선순위를 대폭 바꾸거나 추가재원을 발굴하지 않고는 고등교육재정을 획기적으로 늘이는 데 한계
 - OECD 평균인 GDP 1% 수준으로 고등교육에 대한 정부재정을 높인다고 할 경우 약 5조원의 추가적 재원이 소요

□ 추가적인 교육재정 여력이 있을 경우, 이를 고등교육에 우선적으로 활용함으로써 현재 우리가 필요로 하는 대학의 구조조정 및 제도개혁을 촉진하고 민간투자를 유인하는 다각적인 효과 실현 가능

- 현재 정부가 추진하고 있는 대학구조개혁안(2004.12.)은 최소한의 안정적인 재정지원 없이는 성공하기 어려움.
- 대학 보유 부동산의 수익자산화, 기업 R&D·인력개발 재원의 유입, BTL 사업 추진 등과 같은 민간재원 유입정책도 재정투자 증가 조치가 병행될 때 소기의 효과 기대 가능
- 기존 재정지원사업에 대한 사업평가 강화, 추진체계 정비 등 재정투자의 효율성·효과성을 제고하고자 하는 제도개혁도 안정적인 재정투자가 있을 경우 추진에 탄력을 받을 수 있음.

※ 추가적 재정지원을 통해 대학의 특성화·전문화 발전을 촉진함으로써, 소수 일류대학 진학을 위한 입시경쟁·과외수요를 완화하고 학교교육의 다양화·정상화의 촉진하는 등의 효과도 기대 가능

□ 대학에 대한 재정투자를 늘인다고 할 경우, 투자우선순위가 높은 사업은 다음과 같음.

○ **대학 구조개혁 지원:** 국립대학간 통·폐합, 학생정원 감축 등 대학구조개혁을 지원하기 위한 안정적인 재원 확보

- 구조개혁 지원요건의 하나로 '입학전형기능'의 강화를 포함하고 이를 위해 별도의 재정을 지원하는 방안도 검토

○ **BK21 사업 확대 추진:** 2006년의 대학원연구지원사업(Post-BK21) 확대 추진

- 엄격한 사업평가를 거쳐 지원의 실효성을 담보하되, BK사업이 대학 연구력 증진의 핵심사업임을 인식하여 연간 실질지원액이 2~3천억원을 넘는 수준이 되도록 사업을 확대 구성

○ **대학생에 대한 학비지원 확대:** 학자금 융자제도를 지속적으로 확장하되, 현행 이차보전방식을 개편하여 정부신용보증에 의한 ABS방식의 융자를 조기에 정착

- 학자금융자와 함께 이공계 학생은 물론 저소득층 학생에 대한 장학금 지원을 확대

* 이공계 장학금 확대의 우수과학인력 양성효과가 확실하지 않은 반면, 교육비 부담의 역진성 문제가 심각하여 일반 저소득층 대학생에 대한 장학금 지원을 확대할 필요성이 큼.

저소득층 대학생에 대한 학자금 지원현황

사업명	2004 예산	2005 예산
이공계 대학(원)생 장학금 지원	· 무상장학금: 연10,600명 · 무이자융자: 연40,000명	· 무상장학금: 연15,900명 * 차상위층 자녀 1,500명 포함 · 무이자융자: 연40,000명
	665억원	1,005억원(+51.1%)
학자금융자 이차보전	· 일반: 연280,000명 (9.0% 중 4.5%)	· 일반: 연250,000명 (8.5% 중 4.25%) · 저소득층: 연30,000명 (8.5% 중 6.5%)
	912억원	1,062억원(+16.5%)

- 전문대학·대학의 평생교육기능 강화를 위한 지원 확대: 일반근로계층의 평생교육훈련(FET: Further Education and Training) 수요를 전문대·대학 등 정규교육기관이 담당할 수 있도록 지원

2. 연구개발

□ 우리나라 민간R&D는 後發國型에서 先導國型으로 전환되는 단계

- 선도대기업은 창조적 기술혁신과 공격적 시장선점전략을 구사하는 반면, 대다수 기업은 외국기술 도입·모방을 통한 틈새시장 진입 전략

□ 정부R&D투자는 기술분야 및 기술개발 주체의 두 측면에서 고려

- 민간의 저투자 및 시장실패 가능성이 높은 기술분야에 대해서는 정부의 투자확대 바람직 ⇒ 기초·원천기술

- 다만, 추격성장의 여지는 여전히 남아 있는바, 당분간은 산업 기술에 대한 정부의 투자가 필요
- R&D에 있어서 기초·응용·개발의 경계가 모호해지면서 이들 분야의 융합화가 필요한바, 이를 위해서는 산·학·연 연계체제의 구축이 중요
- 향후 정부연구개발사업에서 기초·원천연구 비중을 확대하고, 대학 연구에 대한 지원 비중을 점진적으로 제고
 - 산업고도화 및 지식기반산업의 발전에 따른 기초·원천연구에 대한 민간부문으로부터의 수요가 증대될 것으로 예상되므로, 이들 부문에 대한 확대
 - 새로운 성장원천을 지속적으로 확보하기 위해서는 상업화연구 → 응용기술연구 → 원천기술연구로 국내산업의 혁신역량을 심화·확충하는 것이 필요
 - ※ 기초연구에 대한 지원 확대가 반드시 산업기술연구 지원의 감소를 의미하는 것은 아님데, 이른바 목표지향적 기초연구(goal-oriented basic research)는 산업기반과 접합이 되는 원천기술연구를 의미
 - 대학연구역량의 강화를 통하여 산학연 연계체제의 구심점으로 작용하도록 하며 이를 통하여 지역균형발전 비전을 실현
- IT 대기업 중심 최종품 위주의 차세대 성장동력산업에 중견·중소기업의 참여를 높일 수 있도록 부품·소재산업 추가육성 필요
 - 현재 추진되고 있는 차세대 성장동력산업의 item에는 몇몇 대기업(삼성·현대·LG)을 제외한 중견·중소기업의 접근이 어려움.

- 디지털 콘텐츠·S/W 및 바이오 신약을 제외한 주력 제조업 8개 분야에서 기업체가 주관기관인 총괄과제 22개 중 14개가 삼성·현대·LG 계열사임
 - 산업연관효과가 높고, 세계적 경쟁력을 확보할 가능성이 높은 10개 내외의 전략 부품·소재분야를 선정, 모듈화하여 원천기술 개발
 - 중기특위(1.17)에서 향후 5년간 10개 전략 부품·소재 분야의 원천기술개발을 위해 향후 5년간 5천억원 투자 확정(과기·산자·정통부 공동)
- IT 등 성장동력산업에 대한 집중기조는 유지하면서 고용창출효과가 높은 주력 성장산업육성 다각화 필요
- IT 제조업 외에 연구개발을 접목시켜 고부가가치화가 가능한 영역을 발굴하여 고용 있는 성장을 견인할 새로운 첨단산업 육성
 - 기계·정밀화학·생물·환경산업 등의 미래유망기술 발굴·기획과 섬유·의류 등 경공업의 고부가가치 전략산업화
 - ※ 연구개발 기획시, 고용창출과 내수시장 활성화 등 국가전략적 목표를 반영한 연구개발투자 포트폴리오 수립 필요
 - 연구개발을 접목해서 문화·의료·통신서비스·R&D서비스 등 지식기반서비스업의 집약화·글로벌화를 위한 경쟁기반 구축
 - 성장산업을 다각화하더라도 산업별로 고부가가치화가 필요한 분야를 중심으로 연구개발의 선택과 집중전략은 유지
- 중소기업의 혁신능력을 제고하기 위한 R&D지원 강화
- 중소기업 기술혁신 지원을 위한 산·학·연 협력체제 정비

- 특히, 지역산업과 연계된 기술개발전략 수립
- 혁신형 중소기업을 집중 육성하기 위한 지원체제 구축

3. 사회간접자본투자

- SOC 분야에 대한 재정투자 확대요인이 존재하나, 과거와 같은 재정투자 확대추이를 유지하기 어려운 여건
 - 그동안 과감한 재정투자로 SOC 시설이 상당 부분 확충되어 SOC 절대부족 상황은 해소된 것으로 평가
 - 인적·물적자원의 이동성 제고를 통한 경제성장의 지원, 행정중심복합도시·지역균형발전 등 국정과제의 뒷받침, 주거안정 및 안전시설 확충 등 국민생활편의 증대 욕구에 대응하기 위한 재정투자 확대요인이 존재
 - 우리 경제가 저성장 구조로 이행함에 따라 세입증가율 둔화가 예상되는 반면, 사회복지분야에 대한 지출소요는 급속히 증가함에 따라 SOC 분야 재정투자 확대가 여의치 않은 상황에서 재정투자 효율성 제고가 핵심과제로 대두
- SOC 투자규모 증가추세의 억제가 불가피한 여건에서 투자효율 극대화를 위하여 SOC 부문간·부문내 우선순위를 조정
 - 상당수준 시설이 확충된 도로·지방공항에 대한 투자비중을 축소하고 완공위주로 투자
 - 기존의 신규시설 공급중심의 투자에서 시설관리의 효율성 제고 및 수요관리정책 강화, 안전 및 환경을 중시하는 방향으로 투자패턴을 전환

- 도시교통난 완화를 위한 국도대체우회도로, 산업경쟁력 제고를 위한 산업단지 진입도로 등에 대한 투자는 확대
- 한반도를 동북아 물류중심으로 육성하기 위하여 항만시설을 적기에 확충할 수 있도록 지원
 - 물동량 재추정 결과와 표준하역능력 상향조정으로 인한 투자 소요 감소요인을 투자계획에 반영
- 철도부문은 현재 추진중인 사업에 대해서는 완공사업 위주로 집중 투자하되 민간자본유치를 추진

□ 국민의 생활편익 증대 및 삶의 질 제고에 대한 투자우선순위 제고

- 국민생활의 편익 증대와 삶의 질을 높이기 위해 서민층의 주거 안정을 위한 투자를 확대
- 최근 기상으로 인해 빈발하는 집중호우로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고 근본적인 수해방지기반을 마련하기 위해 치수에 대한 투자를 확대

□ 국정과제 추진을 적극 뒷받침

- 동북아시아 기반구축 및 국가경쟁력 제고 등 국정과제 추진을 적극 뒷받침하기 위해 신항만·국제공항 등 국제간 교통시설을 적기에 확충하고, 경제자유구역 기반시설 확충 및 행정중심복합도시 건설이 차질 없이 추진될 수 있도록 지원

□ SOC 투자재원 다변화

- SOC 재정투자규모 조정에 대응하여 연기금 등 민간투자를 적극 유치하는 등 SOC 투자재원을 다변화하여 필요한 SOC 시설이 적기에 공급될 수 있도록 조치

- BTO 방식에 추가하여 BTL 방식을 통한 SOC 투자재원 조달
- 공기업 자체자금을 활용한 SOC 투자재원 조달

4. 산업 및 중소기업

가. 산업구조고도화 및 산업기술개발

□ 선진형·동반성장형 산업구조의 형성을 위한 재정투자 확충

- 차세대 성장산업의 육성에 필요한 원천기술 개발 지속적 지원
- 부품·소재산업의 성장을 위한 산학협력 강화의 집중적 지원
- 중소기업 및 내수부문 업종의 혁신능력 제고를 위한 지원
- 기업지원서비스업 등 서비스업의 생산성 제고를 위한 지식기반 확충사업의 지원
- 기술력 중심으로 재편되고 있는 국제분업의 참여에 대한 지원

□ 첨단화·융합화 산업기술의 개발과 사업화 실현을 위한 재정지원

- 기술개발, 인력양성, 국제협력, 산업인프라 등을 연계하여 체계적이며 장기적인 지원프로그램 수립
- 전략적 기술개발 결과의 산업화 촉진시스템 구축
 - 신기술개발 결과의 사업화를 촉진하기 위해 기술가치평가시스템을 구축하고, 결과를 투·융자와 연계하는 기술금융시스템 구축

나. 중소기업금융지원 및 중소·벤처창업지원

☐ 시장경합적 금융지원의 축소 조정

- 금융시장의 자원배분 기능과 신용보증을 통한 정책기능 간 균형과 조화 추구
- 한계기업의 일시적 연명을 위한 운전자금 지원의 지양

☐ 금융지원은 기술평가, 창업 등 시장의 실패가 발생하고, 성장촉진이 가능한 분야 위주로 지원을 강화

- 신기술 창업, 혁신형 중소기업의 기술혁신, 글로벌 경영기업 등 중소기업내 혁신 선도집단에 대한 지원을 강화

☐ 성장잠재기업들의 구조고도화를 위한 지원 확대

- 자동화·정보화, 인력구조 고도화, 내수기업의 수출기업화, 판로 기반 확충 등에 대한 재정투자 확대

☐ 소상공인에 대한 재정지원의 효율성 제고

- 융자 등 물적자원의 지원보다는 정보, 컨설팅, 교육·훈련 등 경영활동 전반에 대한 연성자원의 지원에 집중

5. 사회복지

☐ 경제성장을 위해 사회복지가 담당해야 하는 구체적 역할은 다음과 같음.

- 사회안전망을 통해 경제주체들을 각종 재난과 빈곤으로부터 보호하여 경제활동 수행을 지원

- 경쟁 누락자나 무능력자를 사회가 보호하고 이들의 박탈감을 치유하여, 불필요한 대립과 갈등으로 경제성장의 에너지를 낭비하지 않도록 방지
 - 보육지원 등을 통해 경제활동참가율을 제고하여 경제성장을 위한 요소투입을 증가
 - 공공과 민간의 역할을 명확히 구분하고 경쟁을 촉진함으로써 교육·의료 등 서비스부문이 고부가가치산업으로 성장할 수 있는 환경을 조성
- 사회통합을 통해 경제성장의 에너지를 안정적으로 재생산하기 위해서는 **사회안전망의 확대와 정비**가 필요
- 사회안전망에서 누락된 **차상위계층** 등 사각지대 해소
 - 차상위층 중 의료보장이 시급한 만성·희귀성질환자, 아동에게 의료급여 확대 지원
 - 저소득층의 의료비부담 경감을 위해 의료급여 2종 수급권자의 본인부담금 상한제를 도입
 - 부양의무자 범위를 조정하여 도움이 절실히 필요한 계층을 판별하기 위해 노력
 - **사회복지전달체계 강화** 등 사회안전망의 내실화
 - 정책효과 사전검증 및 지역유형별로 적합한 모형개발 등을 위한 사회복지사무소 시범사업 확대 실시
 - 사회복지시설 평가 및 인센티브 지원
 - **소득과악률 제고와 차상위계층의 실태과악** 등을 통해 복지수요를 정확히 파악하고 체계적인 지원방안을 수립하기 위한 인프라 구축

□ 근로여부와 복지혜택을 연동시킴으로써 복지지출의 효율성 제고

- 저소득층의 자립의지와 근로의욕 고취를 위해 자활사업을 개선
 - 자활공동체 100개소에 2천만원씩 자활공동체 창업자금 지원
 - 자활참여대상을 차상위계층까지 단계적으로 확대(2만명)하는 등 근로 취약계층에 대한 직접지원을 강화
- 사회적 일자리 창출을 통해 근로가능인구의 자립을 지원
 - '05년 중 3만5천개의 노인일자리 지원
 - '08년까지 공공근로, 공익강사, 인력파견 등 다양한 유형의 사회적 일자리 총 30만개 창출 지원

□ 보육지원 강화를 통해 여성 경제활동참가를 증진

- 보육에 대한 재정투자 확대로 지원아동수가 크게 증가했으나('01년 18만명에서 '05년 54만명), 지원범위와 서비스 질이 아직 미비하다는 평가
- 보육비용 지원대상을 '08년까지 도시근로자 평균소득(전체 아동의 70%)으로 확대
- 지원방식을 아동별 지원으로 전환하는 방법 등을 통해 국공립시설과 민간시설 간의 공정한 경쟁을 유도하여 영유아보육의 질을 제고
- 보육시설설치 신고제를 인가제로 전환하여 설치기준에 미달하는 보육시설의 난립을 방지하고 보육시설 평가인증제를 실시하여 질관리시스템구축
- 보육교사 자격검정, 국가공인 자격증제도 도입 및 보수교육 강화로 양질의 보육서비스 제공

- 공공과 민간의 성격이 혼합된 교육·의료 등 서비스부문의 성장을 위해 공공과 민간의 역할을 명확히 분담하고 경쟁을 촉진
 - 공공의료시설 서비스망을 정비하고 공공서비스의 질과 양 증대
 - 공공병상비중을 30% 수준으로 제고한다는 참여정부계획의 수치적 목표에 집착하는 것은 바람직하지 않음.
 - 사회의 기본적인 이동성(mobility)을 보장하기 위한 빈곤아동의 교육 등 국가의 역할을 충실히 담당
 - 민간부문의 기본역할인 부가가치 창출을 촉진하기 위해 경쟁제한적인 각종 규제를 완화
 - 민간이 제공하는 공적서비스에 대하여 적절한 사회적 대가를 지불하는 한편 공적서비스 제공과 관련한 경쟁제한적인 각종 규제는 축소·철폐

6. 농어촌

- 농업정책과 사회정책이 혼재되어 있던 종전의 농업정책에서 탈피하여, 농업정책은 시장원리를 중시하고 농업인과 농촌 문제는 소득·복지정책으로 대응하도록 정책전환
 - 이러한 내외여건의 변화에 부응하여 정부는 2004년에 농업·농촌 종합대책 및 119조원투융자 계획을 발표
- 직접지불제는 ㉠ 농가의 소득 및 경영안정을 위한 직불제, ㉡ 농업의 다원적 기능을 제고하기 위한 직불제, ㉢ 구조조정 촉진을 위한 직불제로 구분하여 정책의 상충성을 해소하고 효율성이 향상되도록 추진

- 쌀농가 소득보전직불제의 기본골격은 목표가격을 설정하고, 목표가격과 당년 쌀값과의 차이를 고정형직불금과 변동형직불금을 통하여 보전
- 친환경농업직불제, 조건불리지역직불제, 경관보전직불제 등은 시범실시에 대한 엄밀한 평가가 이루어진 이후에 확대여부를 결정

☐ 농촌복지증진 및 지역개발

- 「삶의질향상특별법」 제정을 계기로 「농림어업인 삶의질향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획」을 수립('05.3)하였는바, 동 계획에 따라 농촌다움을 간직한 살고 싶은 농산어촌 구현을 위해 농촌복지·교육 및 지역개발을 범부처적으로 추진

☐ 정예인력육성

- 2013년까지 88천호의 정예인력을 육성하여 전업농 20만호 목표 달성을 뒷받침
- 맞춤형 지원을 통한 후계농 영농 정착률을 제고하고, 수요자 중심으로 교육체계를 개편

☐ 농업기술개발

- 수입개방에 대응하여 우리 농산물의 품질 경쟁력 제고 및 부가가치 향상을 위한 기술개발에 중점지원
- 우선순위를 감안 성장동력인 농업생명공학분야에 중점 지원하고 개발기술의 보급에 주력

☐ 친환경농업육성

- 화학비료·농약 등 사용량을 2013년까지 40%수준 감축하고, 친환경 농산물 유통비중을 2010년까지 10%로 확대

- 경종과 축산을 연계하는 자연순환형 친환경 농업 기반 구축

☐ 농식품 안전성 확보

- 농장에서 식탁까지 체계적 관리를 위한 제도적 기반확충 및 점검 강화로 선진국 수준의 안전성 확보
- 우수농산물관리제도(GAP) 및 이력추적관리제도(Traceability) 시범사업 실시

☐ 생산 및 유통개선

- 시장교섭력을 갖춘 산지 마케팅 조직을 집중 육성
- 산지유통센터(APC), 축산물종합처리장(LPC) 경영평가 및 구조조정 추진

☐ 생산기반 조성

- 농업SOC 구축이 상당수준 이루어진 점을 감안하여 기존사업 마무리 등 투자내실화에 주력하되, 안전관리·재해예방 위주로 투자

☐ 수급안정

- 공공비축제 시행을 계기로 시장지향적 쌀수급관리체계 구축
- 정부의 직접적인 수급관리는 시장실패를 보완하는 것으로 제한

<쟁점토론 1>

성장과 분배, 선순환의 길은?

1. 문제의 제기

- 최근 복지지출이 급증하면서 성장이 아닌 분배에 지나치게 높은 우선순위가 두어져 있다는 비판이 부분적으로 제기되고 있음.
 - 소득분배에 대한 관심은 이미 1980년대 말부터 높아졌으며 정부의 사회복지지출도 이때를 전후하여 크게 증가하기 시작하였고, 이러한 추세는 외환위기를 계기로 더욱 강화되었고 향후에도 지속될 전망
 - 우리나라의 현 경제발전단계를 고려할 때 아직은 성장에 더 높은 우선순위를 두어야 한다는 의견과, 이제는 분배에 더 높은 우선순위를 두어야 한다는 의견이 양립
- 성장과 분배는 상당 부분 동시에 추구될 수 있는 목표임.
 - 선진국과 개도국을 막론하고 성장은 모든 나라에서 분배를 개선하는 데 큰 역할을 수행할 수 있음.
 - Dollar and Kraay(2000)의 실증분석결과에 따르면 저소득층의 소득은 전반적인 경제성장과 1대 1의 관계를 가지고 증가
 - 한편 분배는 자본시장의 실패를 교정하고 사회통합을 제고함으로써 성장에 기여

□ 그러나 일정 수준을 넘어선 분배정책은 경제성장을 저해하는 것이 사실

- 소득분배를 위한 높은 한계세율과 지나치게 관대한 사회보장은 근로의욕과 투자의욕을 저해하여 성장에 부정적 영향
- 특히 일단 도입된 복지정책은 실효가 있든 없든 복지 수혜계층의 요구로 인해 계속 유지되어 재정지출을 유발함으로써 재정건전성을 저해하고 지출효율성을 저하시킬 가능성

□ 어느 정도의 분배정책을 실시하는 것이 바람직한가는 사회적 선호 (social preference)에 의해 결정될 문제이나, 가능한 한 성장과 분배를 양립시키기 위한 노력이 필요

- 분배정책이 경제성장을 촉진시킬 수 있는 요인이 있다면 이러한 요인을 최대화하고, 반대로 경제성장을 둔화시킬 수 있는 요인이 있다면 이러한 요인을 최소화
- 또한 경제성장이 분배를 개선할 수 있는 요인이 있다면 이러한 요인을 최대화

2. 분배정책이 경제성장을 촉진할 수 있는 이유

□ 자본시장의 실패 교정

- 빈곤층은 담보능력의 부족 등으로 인적자본투자에 필요한 재원을 자본시장에서 조달할 수 없는 경우가 대부분
- 이 경우 소득재분배 정책을 통해 빈곤층에 교육 및 훈련기회를 제공함으로써 인적자본투자를 촉진한다면, 빈곤층이 빈곤에서 탈출하는 일이 보다 쉬워져 사회 전체적으로 소득분배가 향상되는 효과가 나타남.

- 또한 이러한 인적자본투자가 없었더라면 능력부족으로 고부가가치의 경제활동에 참여할 수 없었던 사람들이 이러한 투자로 인해 경제활동에 참여할 수 있게 됨에 따라 경제 전체적으로 생산성이 향상되어 성장이 촉진됨.
- 자본시장의 실패 교정을 위해서는 저소득층에 대한 교육훈련기회의 확대가 필요
 - 구체적인 정책수단으로는 초중등교육의 경우 의무교육 대상의 확대나 각종 보조금의 지급을 들 수 있으며, 고등교육의 경우 학자금 융자를 들 수 있음.
 - 또 근로능력을 보유한 사람들에게 대해 적극적인 노동시장정책을 통해 직업훈련을 제공하는 일도 여기에 포함됨.

□ 사회통합(social integration)의 제고

- 사회통합은 경제성장에 매우 중요한 요소 가운데 하나임.
- 예컨대 정태적인 소득분포의 불평등도가 클 뿐 아니라 동태적으로도 소득계층간 이동가능성이 작은 경우, 예컨대 '빈곤의 대물림'이 보편화될 경우, 빈곤층은 보다 나은 미래를 위해 자신의 능력을 계발하거나 저축을 통해 자본을 축적할 의욕을 상실
- 이는 그 자체로서 경제성장을 저해하며, 더 나아가 이로 인해 계층간 불화와 반목이 심화되고 사회불안이 유발되고 법질서가 와해된다면 경제성장은 결정적인 타격을 입게 됨.
- 따라서 장기적·안정적 경제성장을 담보하기 위해서는 부가 일부계층에 집중되어 대물림되지 않고 경제적 신분상승의 가능성이 대다수의 국민들에게 열려 있는 상태를 유지할 필요가 있음.

- 전국민에 대해 사회보험제도를 적용하여 최소한도의 연금 및 의료혜택은 모든 사람들이 제공받을 수 있게 한다든지, 저소득층에 초점을 맞추어 이들에게 공적부조와 사회복지서비스를 제공한다든지 하는 일들은 사회통합을 위해 필요한 것으로 인식됨.
- 또 의료·교육 등 價値財(merit goods)를 적극적으로 공급하는 일도 필요한데, 이를 통해 국민들의 건강수준과 교육수준을 높이면 그만큼 생산성이 높아져 경제적 신분상승의 기회가 많아지고 사회 전체의 역동성과 활력이 증진됨.
- 그러나 이러한 것들에 못지않게 또는 그보다 더 중요한 일은 노동시장의 유연화인데, 이는 청년층이 쉽게 노동시장에 진입할 수 있도록 해 주고 일자리를 잃더라도 쉽게 새로운 일자리를 다시 찾을 수 있게 해줌으로써 빈곤을 방지

3. 분배정책이 경제성장을 저해할 수 있는 이유

□ 사중손실과 구축효과

- 복지재원 조달을 위해 한계세율을 높일 경우 死重損失(deadweight loss)로 인해 경제성장이 둔화될 가능성이 있으며, 또 세율인상은 공급측면에서 경제주체들의 유인구조를 왜곡하기도 함.
 - 높은 근로소득세율은 근로의욕을 저해하여 노동공급을 줄이게 되며, 높은 법인세율은 투자의욕을 저해하여 투자수요와 자본축적을 저해
- 다른 한 편으로 재정지출의 증가는 국가자원 가운데 민간이 사용할 수 있는 자원을 줄임으로써 민간투자와 민간소비를 감소시키는데, 이를 驅逐效果(crowding-out)라 부름.

- 특히 소득분배 개선을 위한 복지지출은 대부분 민간소비 및 정부소비의 형태로 나타날 것이기 때문에 정부투자의 증가를 기대하기는 어려우며, 또 정부투자가 증가한다 하더라도 그 효율성은 민간투자에 못 미칠 가능성이 높음.
- 복지지출 증대가 초래하는 이러한 문제점을 최소화하기 위해서는 최고한계세율을 인하하면서 비과세·감면을 축소하여 조세기반을 확대해야 함.
- 또한 소득세 및 법인세 등의 직접세보다는 부가가치세 등의 소비세 중심으로 조세구조를 개편함으로써 근로유인과 투자유인을 제고하도록 노력해야 함.
 - 일부에서는 직접세에 대한 의존도를 높이는 것이 소득분배 차원에서 바람직하다고 말하고 있으나, 조세 측면보다는 지출 측면에서 분배정책을 강화하는 것이 훨씬 효과적이라는 의견이 현재 주류를 이루고 있음.
- 이와 더불어 총재정지출규모의 증가를 억제하는 데에도 많은 노력을 기울여야 함.
 - 즉, 복지지출의 증가가 불가피한 것이라면, 여타 분야에 대한 지출은 축소하거나 그 비중을 줄여나가는 것이 바람직

□ 복지의존성(welfare dependency)의 유발

- 저소득층에 대한 공적부조제도는 복지제도에 안주하여 저소득층으로 남고자 하는 유인을 형성시키며, 과도한 실업급여·질병급여 등은 근로의욕을 감퇴시키고, 조기노령연금은 조기퇴직을 유도함.
- 이로 인해 노동공급이 줄어들면 경제 전체의 성장잠재력이 위축

- 복지정책의 수혜자들이 빈곤의 굴레(poverty trap)에서 벗어나지 못하도록 하는 현상을 막기 위해서는 공적부조의 지급에 있어 자격심사를 엄격히 하고, 구직활동 및 직업훈련 참여를 전제로 급여를 제공하는 등의 조치를 취할 필요가 있음.
- 또 수혜자들이 노동시장에 참여하여 이들의 근로소득이 일정 수준 이상으로 증가했을 때 일시에 모든 급여를 중단시키기보다는 의료비·육아비 등의 일부 급여는 점진적으로 줄여나가는 방안을 모색할 수 있음.
- 그리고 실업급여·질병급여·조기노령연금의 경우에도 지나치게 근로의욕을 저해하지 않는 범위 내에서 급여수준을 설정할 필요가 있음.
- 물론 공적부조제도나 실업급여·질병급여·조기노령연금제도의 목적 자체가 어느 정도의 근로의욕 감퇴를 감수하고서라도 수혜자들에게 보다 인간적인 삶을 보장한다는 데 있으나, 최소한 당초 정책입안자들이 예상하지 못했던 정도의 지나친 근로의욕 감퇴를 발생시키지는 말아야 함.
- 더욱이 복지제도가 오히려 빈곤의 굴레를 만들어 일부가 영원히 빈곤 속에 머무는 결과를 초래하지는 않도록 노력할 필요

□ 분배정책과 여타 정책의 목표 혼선

- 분배정책이 반드시 공적부조제도나 사회보험제도만을 통해 추진되는 것은 아닌데, 다른 많은 정책들도 명목상으로는 다른 목표를 내세우고 있지만 사실은 특정 집단에 대한 소득이전을 목표를 삼는 경우가 있음.
- 농어민이나 중소기업 등 소위 '경제적 약자'에 대한 지원이 대표적인 예인데, 이들 정책은 겉으로는 농업생산성 증대나 기술개

발 및 고용창출 등의 목표를 내세우지만 실상은 다분히 정치적
인 의도에서 농민과 중소기업가들에게 소득을 이전하고자 하는
목표를 가지고 있는 경우가 많음.

- 이처럼 명목상의 목표와 실제의 목표가 다를 경우, 정책목표를
구현하기 위한 수단을 선택하는 데 있어 경제적 합리성이 저해
될 가능성이 높음.

- 예컨대 농업생산성 증대를 위해 경지정리사업을 추진할 경우
이미 과잉상태에 있는 농산물의 수급 부조화가 더욱 심화되어
농민들은 결과적으로 손해를 보는 반면 실질적인 혜택은 경지
정리를 담당하였던 토목회사에게 돌아갈 수 있음.

- 이런 부작용을 막기 위해서는 먼저 사업의 목표를 명확히 설정
할 필요가 있으며, 보다 비용효과적으로 목표를 달성할 수 있는
대안적 방법은 없는지 탐구하고, 사후적으로 성과를 평가함으로써
교훈을 얻고 추후에 유사한 사업을 추진할 때 이를 참고

4. 경제성장이 분배구조에 미치는 영향

☐ 앞에서는 분배정책이 경제성장에 미치는 영향을 살펴보았는데, 아래
에서는 반대로 경제성장이 분배구조에 미치는 영향을 살펴보기로 함.

☐ 주지하는 바와 같이 생산요소(자본·노동·토지 등)에 대한 수익률
(자본수익률·임금·지대 등)은 그 요소의 상대적 희소성에 따라
결정됨.

- 이런 관점에서 보면 경제성장 초기에는 자본이 희소하므로 자본
수익률이 높고, 따라서 소득이 소수 자본가에게 집중
- 그러나 경제성장의 결과 자본축적이 이루어지기 시작하면 자본
수익률이 하락하는 반면, 노동증가율이 자본증가율을 초과하지

않는 이상 자본축적과 함께 노동단위당 자본장비율이 높아지며,
이로 인해 노동의 희소성과 한계생산성이 증가하고 임금이 상승

- 이처럼 임금소득이 증가하는 한편, 근로자들이 소득 일부를 저축하면서 자본소유의 저변도 근로자 계층으로 확대되어 이들도 자본수익을 얻게 됨에 따라 소득분배가 개선
- 물론 자본소유를 소수계층이 독점하도록 만드는 법적·제도적 장치가 존재(예; 노예제도)한다면 이러한 현상은 나타나기 어려우며, 상품시장과 요소시장에 경쟁여건이 마련되어 있지 않을 때에는 소득분배의 개선이 매우 느리게 나타날 수 있음.

- 예컨대 정부의 경쟁촉진정책이不在하고 상품시장의 대외개방이 미진하여 소수 재벌이 시장독점력을 확보하고 있거나, 재벌에 대해 정부가 암묵적 보증을 제공함에 따라 금융기관들이 재벌에게 여신을 집중적으로 공급할 경우에는 재벌의 소유주들에게 부가 집중될 것임.

- 한편 최근의 정보통신기술의 발달은 경제성장을 촉진하기도 하지만 지식근로자와 非지식근로자 사이의 분배구조를 악화시킬 가능성(소위 “digital divide”)도 있는 것으로 알려져 있음.
- 따라서 성장의 과실이 골고루 분배될 수 있도록 하기 위해서 정부는 민주시민사회의 기초가 되는 법질서를 확립하며 상품시장과 요소시장의 경쟁여건을 제고함과 동시에, 교육훈련의 기회가 보다 많은 국민들에게 제공될 수 있도록 노력해야 할 것임.

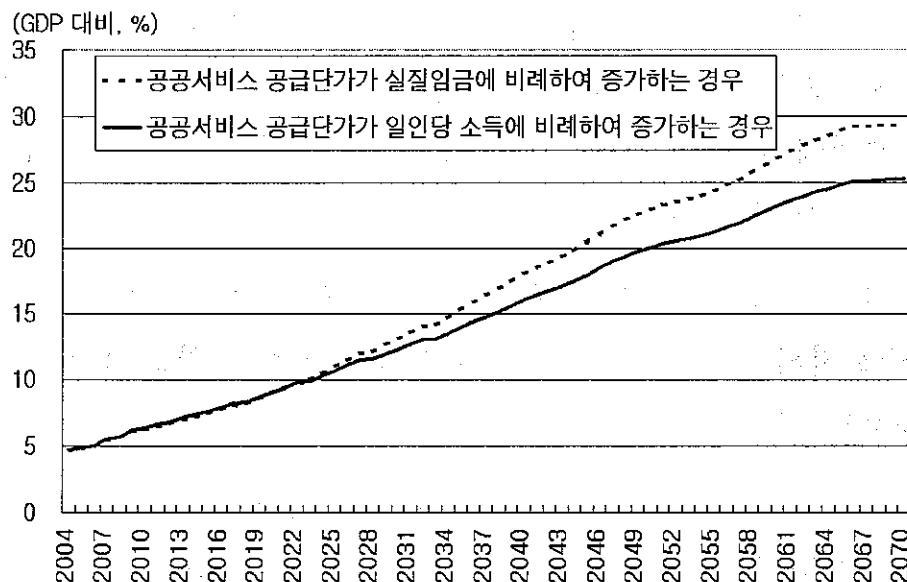
5. 토론쟁점

□ 향후 자원배분의 우선순위는 성장잠재력 확충과 사회통합 제고 가운데 어디에 두어야 하는가?

○ 현재 복지지출은 선진국에 비해서는 낮은 편이나 고령화로 인해 앞으로 급격히 늘어날 전망

- 최준욱·전병목(2004)에 의하면 고령화 관련 재정지출은 현재의 GDP 대비 5% 수준에서 25~30%로 증가할 전망이다, 이는 현재의 선진국 수준을 훨씬 상회

GDP 대비 고령화 관련 지출의 증가



주: 1) GDP는 구계열(1995년 기준).

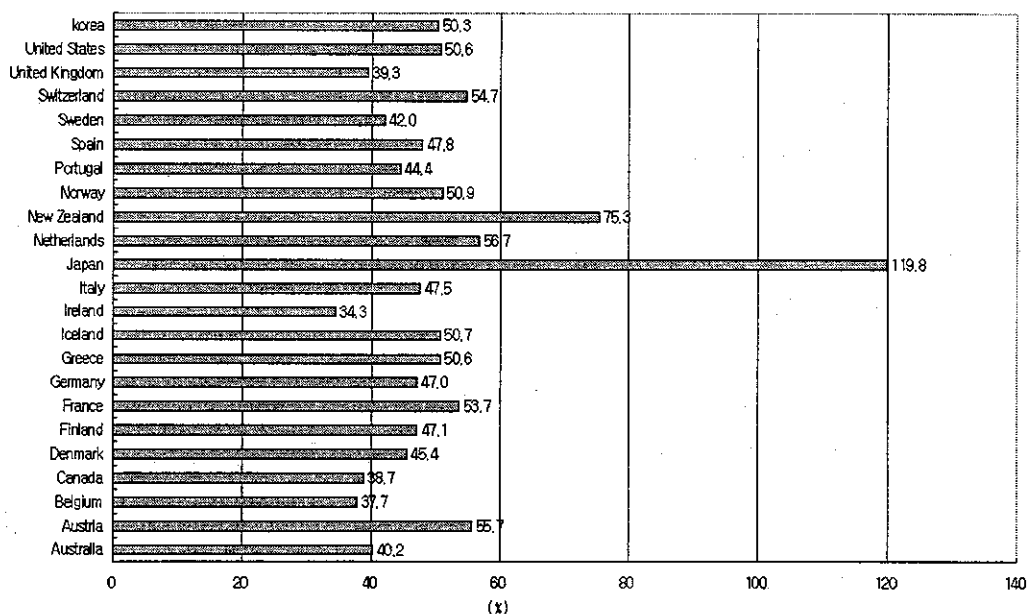
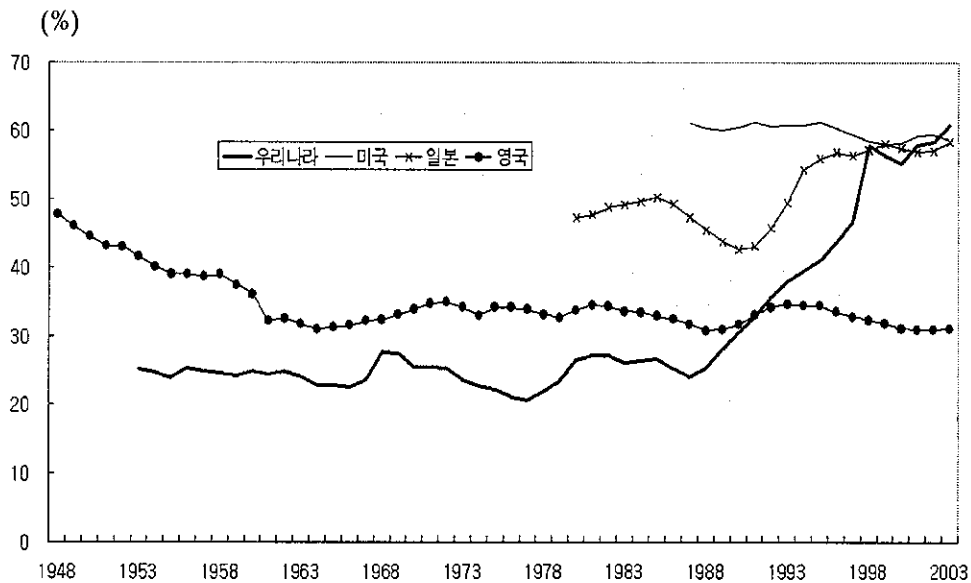
2) 공공지출은 건강보험 및 공적장기노인요양 지출 등 포함

자료: 최준욱·전병목(2004).

○ 따라서 현 상태에서 의도적으로 복지지출을 늘리는 것은 바람직하지 않으며, 고령화에 따른 자연스런 증가를 용인하는 선에서 복지지출을 늘려야 한다는 주장이 제기

- 한편 조세연구원의 추정에 의하면 그동안 SOC 등 정부투자가 꾸준히 진행되어 정부자본스톡/GDP 비율(2001년 현재)에서 우리나라는 50.3%로 OECD 평균(51.3%)과 비슷한 수준

GDP 대비 정부자본스톡

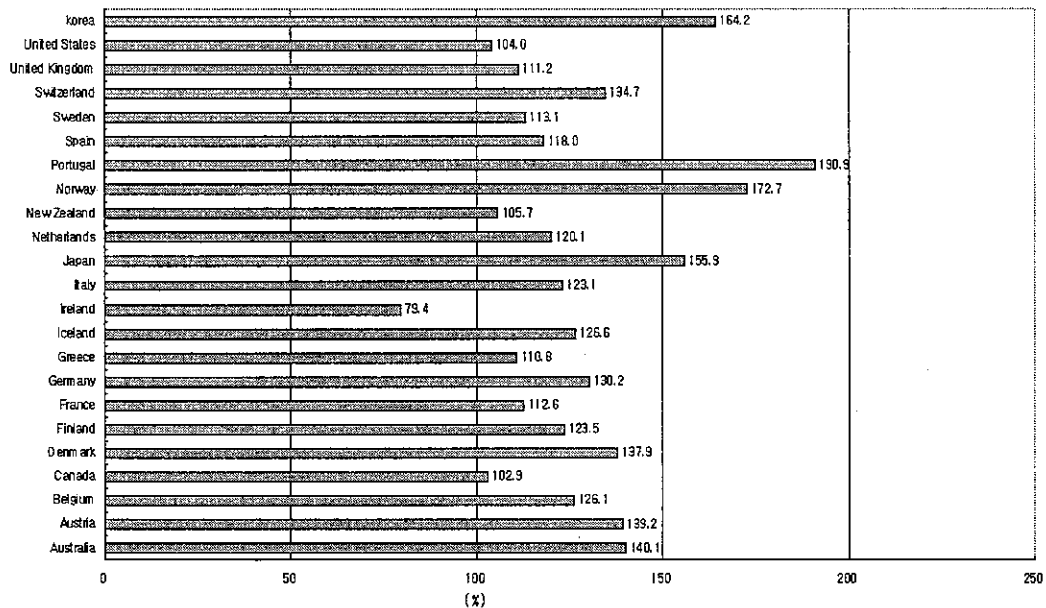


주: 아래 그림은 2001년 기준.

자료: 한국조세연구원.

- 또한 우리나라의 민간자본스톡/GDP 비율은 164.2%로 평균 (128.0%)보다 높고 포르투갈·노르웨이에 이어 3번째로 높음.

GDP 대비 민간자본스톡



주: 2001년 기준.

자료: 한국조세연구원.

- 이처럼 정부 및 민간자본스톡이 OECD 평균수준에 달해 있으므로 복지분야에 보다 적극적인 투자가 필요하다는 주장도 제기
- ☐ 성장과 분배는 상호 보완적인가 아니면 상충되는가? 즉, 성장과 분배의 선순환은 가능한가?
- 분배는 자본시장 실패의 교정, 사회통합의 제고 등을 통해 성장을 촉진할 수 있으나, 반면 사중손실과 구축효과, 복지의존성의 유발, 분배정책과 여타 정책의 목표 혼선 등으로 인해 성장을 저해할 수도 있음.
 - 한편 경제성장은 자본축적을 촉진하여 노동소득을 상대적으로 높임으로써 분배를 개선시킴.

- 따라서 복지정책이 적절히 설계되었을 때, 또 복지지출이 과도한 수준에 달하지 않았을 때 성장과 분배의 선순환은 가능하지만, 그 반대의 경우 분배가 성장을 저해할 가능성
- 현재 우리나라의 경우 자본시장 실패의 교정을 위한 재정지출이 충분치 않거나, 복지정책의 설계가 잘못되어 있거나, 여타 정책 목표와 혼선이 발생하는 등의 사례가 목격된다는 주장이 제기

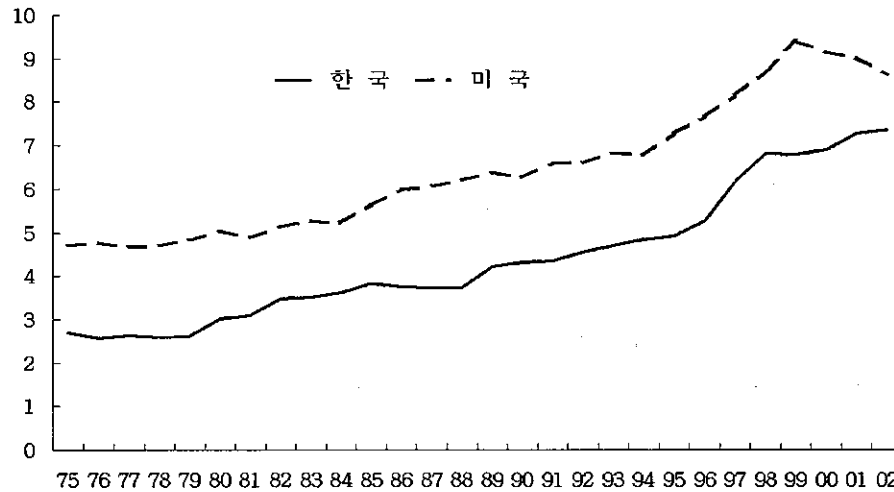
<쟁점토론 2>

성장잠재력 확충을 위한 집중투자분야는 어디인가?

1. 자원배분구조의 개선

- ☐ 앞에서 살펴본 바와 같이 현재 우리나라의 자원배분은 개발연대의 틀에서 크게 벗어나지 못하고 있음.
 - 정부는 제조업 등 각종 산업부문에 대해 직접적 지원을 제공하고 사회간접자본 시설을 확충하는 한편 경제 내에서 큰 비중을 차지하는 농림수산부문에 대한 각종 소득보전책을 제공
- ☐ 그러나 경제상황이 급격히 변하면서 이러한 자원배분의 유용성에 대해 의문이 제기되고 있는바, 무엇보다도 금융시장이 빠른 속도로 발전함에 따라 각종 산업에 대한 직접적 재정지원의 필요성이 감소
 - 우리나라의 금융연관비율(금융자산/GDP)은 현재 미국의 1990년대 중반 수준에 도달
 - 시중은행의 대출형태도 기업대출 일변도에서 벗어나 가계자금대출 및 주택자금대출의 비중이 대폭 제고
 - 외환위기 이후 명목금리가 가파르게 하락하고 실질금리는 5% 내외에서 안정

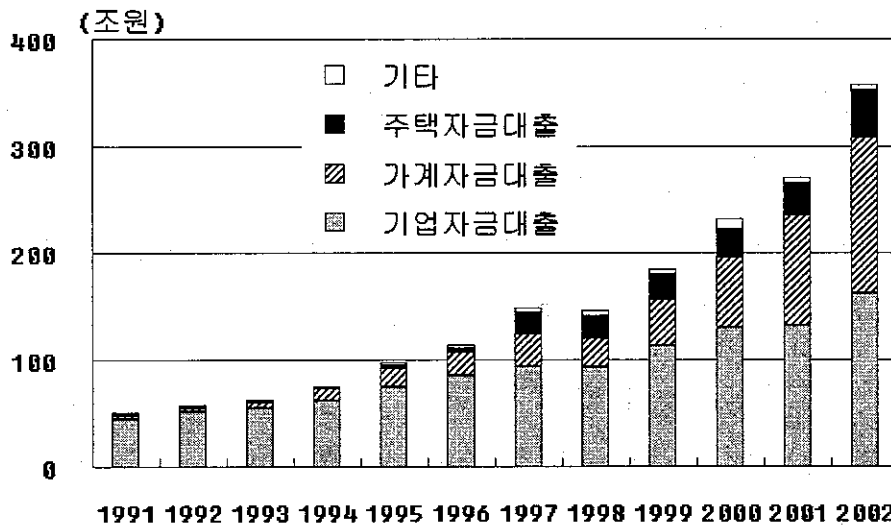
금융연관비율 추이



자료: 한국은행, 「자금순환표」, 각호

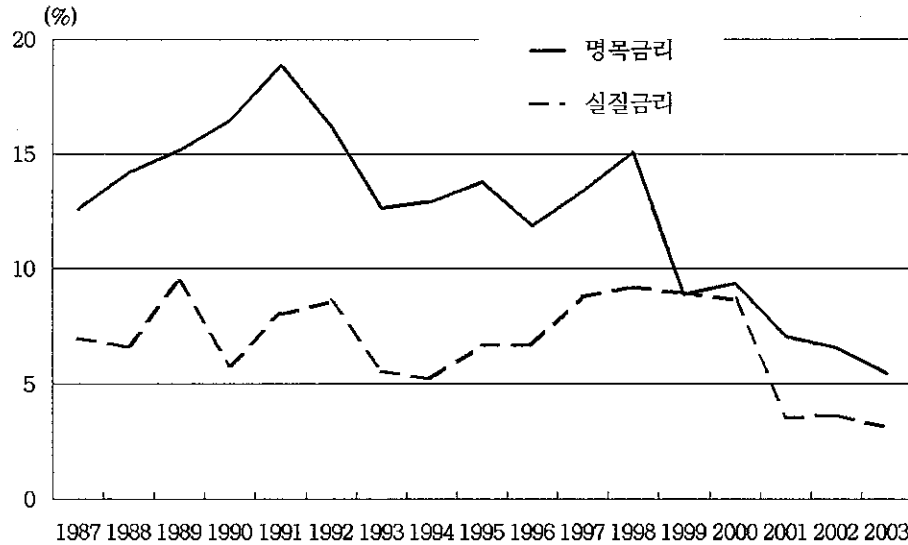
Board of the Governors of the Federal Reserve System, *Flow of Funds Accounts of the United States: Annual Flows and Outstandings*, 각호.

일반은행의 형태별 원화대출금



자료: 금융감독원, 『금융통계월보』, 2003. 3

회사채(장외, 3년, 우량물) 금리



주: 실질금리는 GDP 디플레이터를 사용하여 계산.

자료: 한국은행

- 이처럼 민간금융시장의 규모가 확대되고 금리도 낮아진 상황에서 정부의 지속적인 산업지원은 여러 가지 부작용을 낳을 가능성이 높아지고 있음.
 - 과거와 같은 직접적 보호와 육성은 산업경쟁력을 약화시켜 궁극적으로 우리 경제의 잠재성장력을 약화시킬 전망
 - 이보다는 대외개방 확대, 공정경쟁정책 강화, 금융건전성감독 강화 등 간접적인 경쟁력 강화정책이 보다 효과적
 - 특히 경제사업의 주요 수단인 재정융자는 민간금융시장의 자생적 발달을 저해할 뿐 아니라 국가 전체의 가용자원이 가장 효과적인 분야에 배분되는 것을 방해
 - 향후 사회복지분야를 중심으로 새로운 재정수요가 증가하는 상황에서 우선순위가 낮은 분야에 대한 지속적 재정지원은 재정건전성을 약화시킬 가능성

- 해외연구(Devarajan, Swaroop, and Zou(1996), Kneller, Bleaney, and Gemmell (1999) 등)에서도 경제사업의 효과성에 의문이 제기됨.
 - IMF(2001)도 기업 및 금융부문에 대한 직접적 개입(신용보증, 한국은행 재할인, 정책융자 등)을 줄어나갈 것을 권고
- 따라서 향후에는 경제사업의 비중을 줄이고 시장실패가 발생하는 부분에 대해서만 선택적으로 개입할 필요
 - 제조업 등 제반 산업에 대한 재정지원을 축소하며, 특히 과거에 비해 경제내에서의 비중이 크게 감소한 농림어업에 대한 지원을 중점적으로 감축
 - 사회간접시설 투자도 타당성조사를 강화하면서 전반적으로 그 비중을 축소하는 것이 바람직
- 이를 통해 재원을 절약함으로써 향후 불가피하게 다가올 사회보장 및 보건분야의 재정수요 증가에 대처
 - 이미 사회적 형평성에 대한 요구가 확대되면서 최근 사회보장지출이 급속히 증가하고 있으며, 향후 인구고령화와 맞물려 향후 더욱 큰 폭으로 증가할 전망
- 경제사업의 비중은 축소하는 한편 각종 공공서비스에 대한 지출은 확대할 필요가 있음.
 - 기본적인 공공서비스의 예
 - 국민의 기본권인 재산권, 안전, 건강을 보호하기 위한 사법, 치안, 소방, 환경, 보건 등
 - 정책수립의 기초가 되는 조사통계와 시장경제를 뒷받침하기 위한 경쟁촉진, 금융건전성감독 등

- 이들에 대한 지출은 바로 눈에 띄는 효과를 낳지는 않지만 장기적으로 경제발전과 사회안정에 결정적인 영향을 미침.
- 이와 더불어 성장잠재력 확충을 위한 연구개발 및 교육·훈련에 대해서도 우선적인 재정투자가 이루어져야 할 것임.

2. 분야별 재정지출이 경제성장에 미치는 영향

- 이미 경제학계에서는 분야별 재정지출이 경제성장에 어떤 영향을 미치는가에 대해 많은 연구가 진행되어 왔는데, 이들의 결과는 서로 상충하는 경우가 많음(부표 참조).
- 분야별 재정지출이 경제성장에 미치는 영향이 연구결과마다 다르게 나타나는 것은 이러한 종류의 분석이 갖는 근본적 한계에 기인
 - 횡단면/시계열 분석을 통해 파악된 영향은 분석대상 국가의 분석대상 시기에 여러 가지 수많은 변수들이 경제성장에 미쳤던 영향을 통제할 수 없는 상황에서 재정지출이 경제성장에 미쳤던 “평균적” 영향을 나타낼 뿐이며, 다른 나라의 다른 시기에 이를 일반화시키기 어려움.
 - 특히 정부는 재정지출이 아닌 다른 방법을 통해 경제에 영향을 미칠 수 있는데, 예컨대 재산권 보호, 경쟁촉진 및 독점규제, 최소임금규제, 무역규제 등은 비예산사업이나 경제성장에 큰 영향을 미침.
 - 하나의 분야(sector) 안에서도 여러 가지 다양한 사업(program)이 시행되는데, 이러한 사업의 효과와 수익률은 서로 크게 다르기 때문에 이들을 합한 분야별 재정지출의 생산성이란 의미가 없는 개념일 수 있음.

- 예컨대 두 나라의 교육지출이 동일하더라도 한 나라에서는 교육지출의 대부분이 초등교육지출이고 다른 나라에서는 고등교육지출이라고 한다면 그것이 경제성장에 미치는 영향은 매우 다를 것임.

○ 나라마다 정부간 역할분담이 다른 상황에서 중앙정부지출만으로 분석을 시도한다면 결과가 왜곡될 가능성이 높음.

□ 방법론상의 문제가 없다 하더라도 재정지출과 경제성장 사이의 관계를 살펴보는 것만으로는 불충분

○ 재정지출은 경제성장을 촉진하는 것만을 목표로 삼는 것이 아니고 빈곤문제의 해결이나 삶의 질의 향상과 같이 계량화하기 어려운 목표를 추구하는 경우가 많기 때문

3. 성과관리의 강화

□ 이처럼 현재의 분야별 자원배분이 경제성장이나 그 외의 여러 가지 정책목표에 얼마나 기여하고 있는지를 정량적·객관적으로 판단하기는 어려움.

○ 따라서 분야별 자원배분의 적정성을 평가하기보다는 개별 사업의 효율성과 효과성을 판단하고 그에 따라 사업간 자원배분을 조정하는 데 일차적인 노력을 기울이는 것이 보다 현실적

□ 성과관리의 강화를 위해서는 일차적으로 사업추진에 앞서 사업의 목표와 기대효과를 명확히 규정하고 엄밀한 타당성검토를 실시

○ 현재로서는 사전적으로 그 목표가 명확히 규정되어 있지 않거나 구체적인 성과지표도 설정되어 있지 않은 경우가 대부분

- 상충되는 다양한 목표를 추구하거나 선택적으로 좋은 효과를 달성할 것으로 막연히 기대하는 경우가 많음.

□ 타당성검토에 있어서는 정부투자의 사회적 한계생산성이 민간투자의 한계생산성보다 높은가를 검토

- 정부투자의 한계생산성이 민간투자의 한계생산성과 동일하거나 그보다 낮은 경우 추가적인 정부투자는 자원의 낭비를 초래
 - 이 경우 조세감면 등을 통해 민간투자를 확대하는 것이 국민 경제 전체의 투자효율성을 높이는 방법
- 본질적으로 정부부문보다는 민간부문의 효율성이 더 높다는 전제하에 가능한 한 정부의 영역을 줄이고 민간의 영역을 넓히는 것이 바람직
 - 사회주의적 계획경제의 비효율성은 이미 구소련 등 공산권에 서 입증된 바 있음.

□ 구체적으로 정부투자는 시장실패(market failure)가 발생하는 부분에 대해서만 시행될 필요가 있음.

- 시장실패가 발생하는 이유로는 다음과 같은 것들이 있음.
 - ① 공공재(public goods)의 존재
 - ② 易選擇(adverse selection) 등의 요인에 기인한 시장의 불완전성(incomplete market)
 - ③ 규모의 경제(economies of scale)
 - ④ 정보의 비대칭성(asymmetric information)
 - ⑤ 외부효과(externalities)의 존재

- 이러한 시장실패가 존재할 때 민간투자는 사회적으로 바람직한 수준까지 충분히 이루어지지 않는데, 정부투자는 민간투자를 보완하여 시장실패를 교정하는 역할을 수행할 수 있음.
- 시장실패를 교정하기 위한 정부투자의 한계생산성은 시장실패가 존재하지 않는 다른 부문에서 이루어지는 민간투자의 한계생산성보다 높을 것임.

□ 이상과 같은 논의를 통해 볼 때 투자결정에 앞서 정부는 다음과 같은 질문들에 대해 명확한 답을 찾아야 함.

- ① 해당사업의 근본목적은 무엇인가? 즉, 어떠한 종류의 공공이익을 증진시키고자 해당사업을 추진하는 것인가? 해당사업의 직접적인 수혜대상과 간접적인 수혜대상은 누구인가?
- ② 이러한 목적달성을 위해 정부가 반드시 개입해야 하는가? 즉, 어떠한 종류의 시장실패가 존재하는가? 정부개입이 이러한 시장실패를 교정할 것으로 기대되는가? 시장실패보다 정부실패가 더 클 가능성은 없는가?
- ③ 정부개입이 필요하다면, 해당사업을 중앙정부가 담당하는 것이 적절한가 아니면 지방정부가 담당하는 것이 적절한가?
- ④ 정부개입의 수단으로는 어떤 것이 적절한가? 즉, 정부투자·보조금지원·재정융자·신용보증·조세감면·규제 등 여러 가지 수단 가운데 가장 비용효과적인 것은 무엇인가? 민간의 유인을 가장 적게 왜곡시키고 이익집단의 발생가능성이 가장 작은 것은 무엇인가?
- ⑤ 사업시행의 구체적인 편익과 비용은 어느 정도인가? 편익과 비용의 측정이 가능하지 않다면 간접적으로라도 이를 파악할 수 있는 방안은 없는가?

- ⑥ 해당사업의 성과를 측정할 수 있는 방안은 무엇인가? 성과측정 및 평가를 위해서는 어떠한 자료를 누가 언제 수집하여 취합해야 하는가? 성과측정 및 평가는 언제 누가 실시하는 것이 바람직한가?

□ 이러한 타당성검토를 통해 선택한 사업에 대해서는 사업시행 도중 및 사업완료 후에 기대했던 성과를 달성하였는지를 점검·평가할 필요

- 평가결과를 바탕으로 목표를 수정하거나, 사업시행방법을 개선하거나, 사업을 축소·폐지 또는 확대함으로써 재정지출의 효율성과 효과성을 극대화
- 특히 국가재정운용계획 수립시 이러한 성과평가의 결과를 적극 활용하여 부문별·사업별 자원배분을 결정

4. 토론쟁점

□ 교육·인적자원개발, R&D, SOC, 사회안전망 확충 등 여러 분야 가운데 현 시점에서 추가적인 투자가 필요한 분야는 어디인가?

□ 투자효율성을 제고하기 위한 방안은 무엇인가?

- 정책·제도·관행은 어떻게 개선되어야 하는가?
- 분야 내에서 보다 많은 투자가 필요한 사업은 무엇이며 축소될 수 있는 사업은 무엇인가?
- 집중적인 성과평가가 필요한 사업은 무엇인가?