

# 한국경제 살리기 〈전환적 뉴딜〉

---

2019. 8. 2.

유종일  
KDI국제정책대학원

# 1. 전환적 뉴딜이란 무엇인가?

## 전환적 뉴딜이란?

- 전환적 뉴딜 = 재정확대 경기부양 + 발전패러다임 전환 → 희망사회 창조
  - 뉴딜에 대한 선입견 전환: 경기부양 + 전환에 의한 잠재성장을 제고
    - 구조적 문제를 도외시하고 단기적 경기부양만 하는 것이 아니라 잠재성장을 높이는 구조전환적 재정확대*
  - 발전패러다임 전환: '사람우선·포용' (휴먼뉴딜), '혁신' (디지털뉴딜), '지속가능' (그린뉴딜)
  - 전략적 재정투자에 의한 경로 전환: '지속가능한 혁신적 포용국가' 비전에 입각하여 경로의존성 돌파

- '지속가능한 혁신적 포용국가' 비전
  - 문재인 정부의 '혁신적 포용국가' 비전 확장
  - 미세먼지, 기후변화 등 환경 이슈 중요성 부각
  - 경로의존성 돌파할 전환의 계기 마련

	기존의 발전국가 모델	새로운 혁신적 포용국가 모델
지배구조	국가와 자본이 지배	국가-시장-사회 협력
경제정책 기초	선성장 - 후분배	역량-고용-소득의 선순환
정책의 특징	배제성, 모방성, 유연성(수량적)	포용성, 혁신성, 유연성(기능적)
시장구조	이윤중심기업, 재벌/대기업 독과점	사람중심기업, 시장참여 기회 확대, 대중소기업 협력, 사회적 대화
노동에 대한 시각	노동을 단순 생산요소/비용요소로 인식 → 차별적 노동시장	노동을 창의성·혁신의 핵심 원천으로 인식 → 인적자원 중시, 노동 존중
사회경제적 결과	역량 하락 및 격차 심화, 불평등 심화, 빈곤 확대, 성장잠재력 약화, 저출산 심화, 자살률 증가	개인·기업·사회·국가의 역량 고도화, 불평등 축소, 중산층 확대, 성장잠재력 강화, 출산율 상승, 자살률 감소

# 1. 전환적 뉴딜이란 무엇인가?

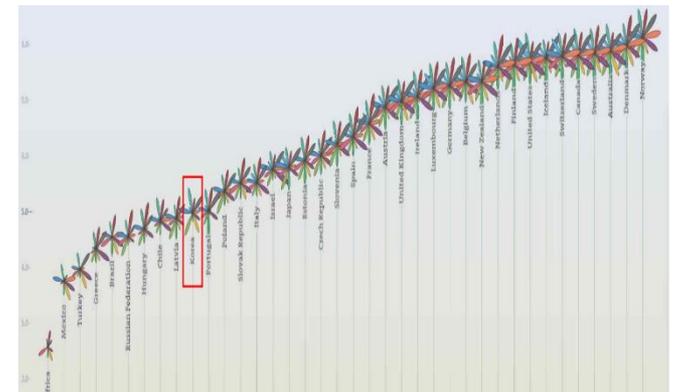
## 휴먼 뉴딜이란?

- ‘사람우선 사회’ 로의 전환을 위한 근본적인 제도 개혁과 전략적 재정투자 정책 프로그램
  - 개개인의 자아실현과 복지(well-being)를 우선하며, ‘사람중심 경제’ 를 기반으로 함
- ‘사람중심 경제’ 란?

《 자본중심 경제와 사람중심 경제의 특징 》

구분	자본중심 경제	사람중심 경제
공급증대의 주요기반	물적자본	사람역량
수요증대의 주요기반	수출 및 투자	분배 및 소비
규제체제의 주요가치	이윤과 성장	행복과 복지

《 OECD Better Life Index 국가별 순위 》



## 휴먼 뉴딜의 기본방향

- 사람중심의 포용국가 실현을 위한 ‘창의적 학습사회’ 추구 : 역량-고용-복지 (학습-일-여가) 통합
- 교육, 복지, 문화여가서비스 등 사람에 대한 지원 대폭 확대로 ‘사람중심 재정’ 실현

# 1. 전환적 뉴딜이란 무엇인가?

## 디지털 뉴딜이란?

- 최근의 디지털 전환에 적극 대응하고 이를 산업경쟁력 강화와 사회문제 해결의 동력으로 삼기 위해 R&D, 인재양성, 인프라 구축 등 정부 투자가 필요한 영역에 확장적 재정정책을 사용하는 것

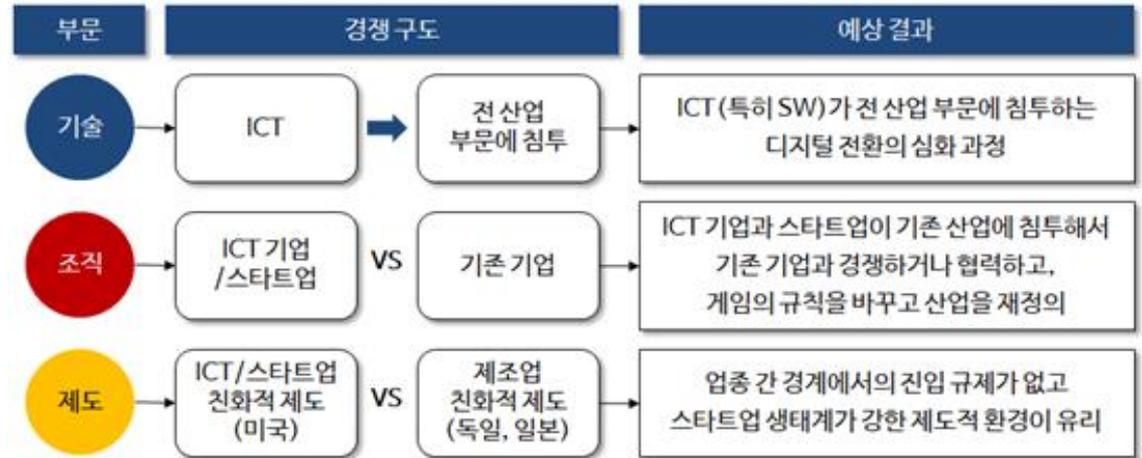
## 디지털 뉴딜의 기본방향

- 두 가지 디지털 전환의 동시 추진

- 제조업 주도
- ICT/스타트업 주도

- 빅브라더 사회와 노동배제 사회의 도래 방지하고, 노동포용적 디지털 전환 추진

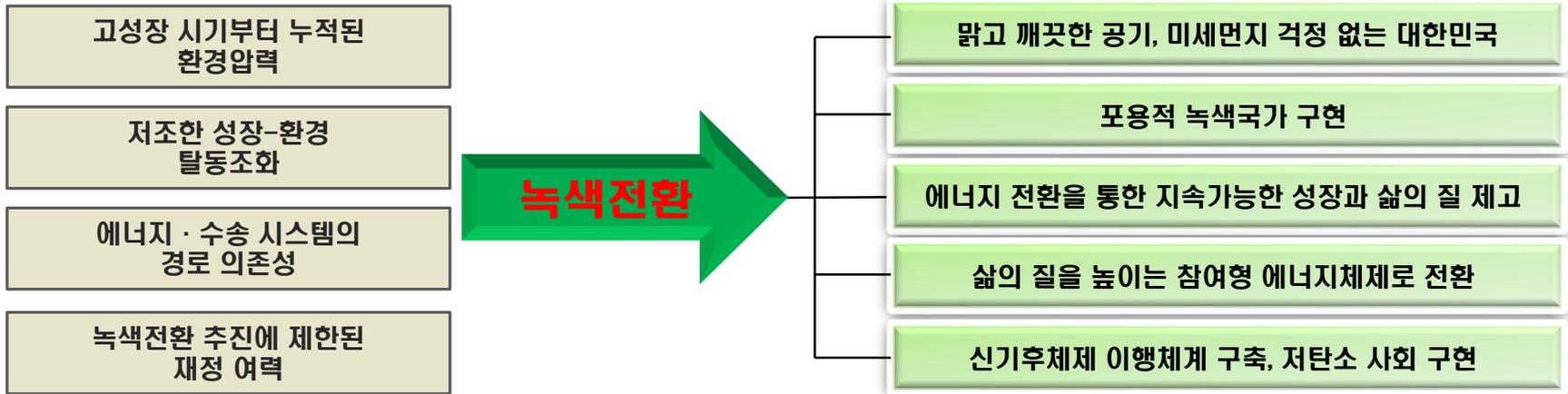
### 《 디지털 전환에서 기술-조직-제도의 생태계 경쟁 》



# 1. 전환적 뉴딜이란 무엇인가?

## 그린 뉴딜이란?

- 우리 사회의 녹색전환을 위한 근본적인 제도 개혁과 전략적 재정투자 정책조합



## 그린 뉴딜의 기본방향

포용적 녹색전환을 위한 국가·지역 기반 강화

미래 한국사회의 지속가능성과 경쟁력 강화

녹색전환 촉진을 지원하는 정책·규제

경제성장-녹색전환 선순환을 위한 지속가능금융

# 1. 전환적 뉴딜이란 무엇인가?

## 세 가지 뉴딜의 연관관계



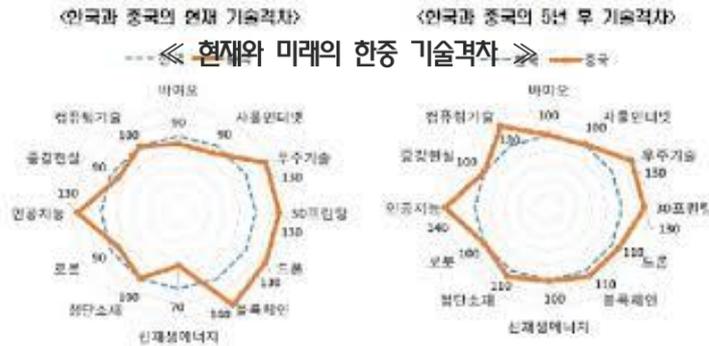
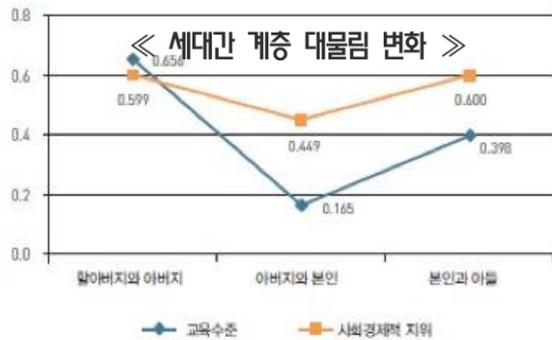


# 2. 전환적 뉴딜의 필요성

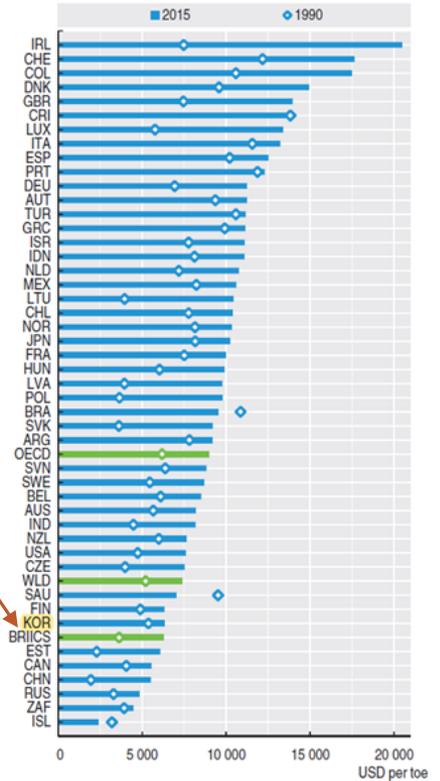
## 패러다임 전환의 필요성

### ○ 이대로 가면 희망이 사라지는 대한민국

- 사회경제적 지속가능성을 위협하는 인구 · 경제 수축사회, 불만사회 현상
- 디지털 시대의 산업적 · 사회적 도전과제
  - HW 인프라 발달에도 불구하고, 제도적 제약 · SW 전문인력 부족 · 데이터 인프라 취약
  - 승자 독식과 고용 악화 우려, 사회적 자본 결핍에 따른 기술 활용의 어려움 가중
- 경제성장-환경압력 동조화로 환경적 지속가능성의 지속적 악화



《 에너지 생산성 국제비교 》



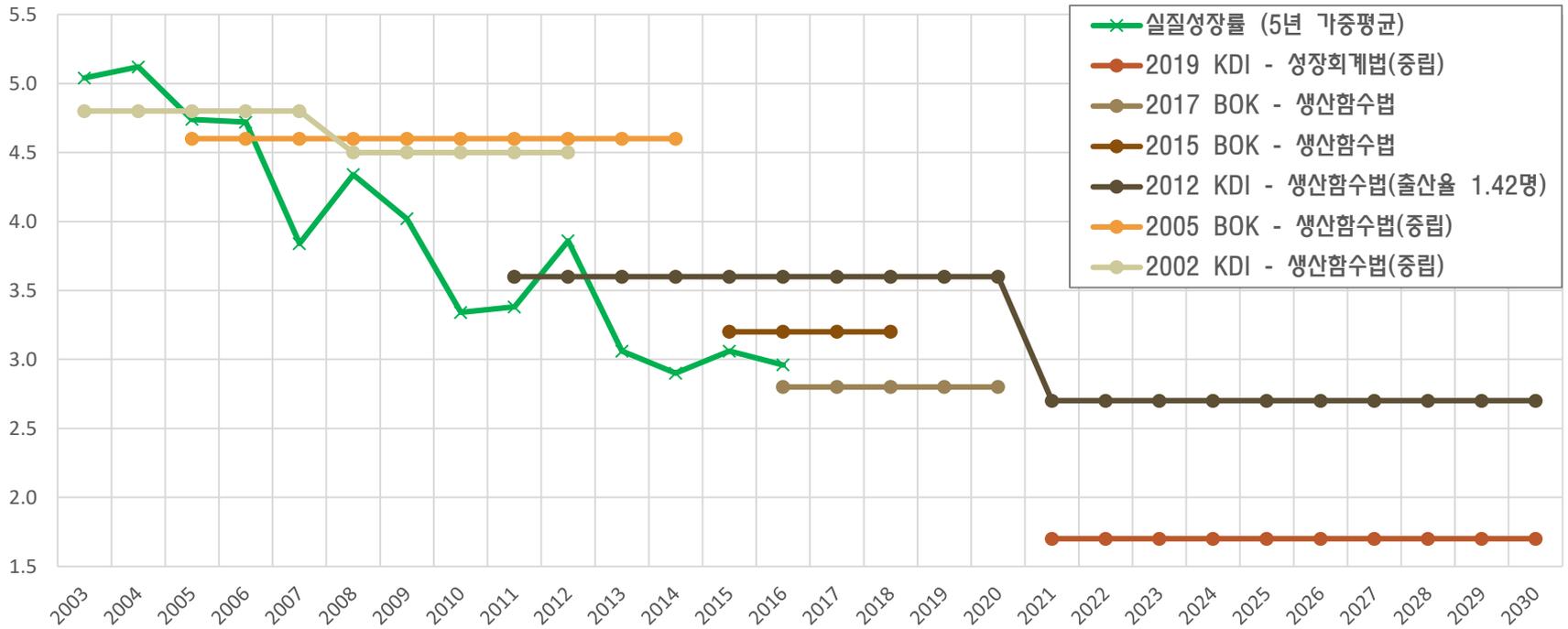
· 한국과 BRICS 비교

## 2. 전환적 뉴딜의 필요성

### 경제성장 면에서 본 돌파형 경로전환의 필요성

#### ○ 잠재성장률의 지속 하락

《 시기별 잠재성장률 추정치와 실제성장률 》



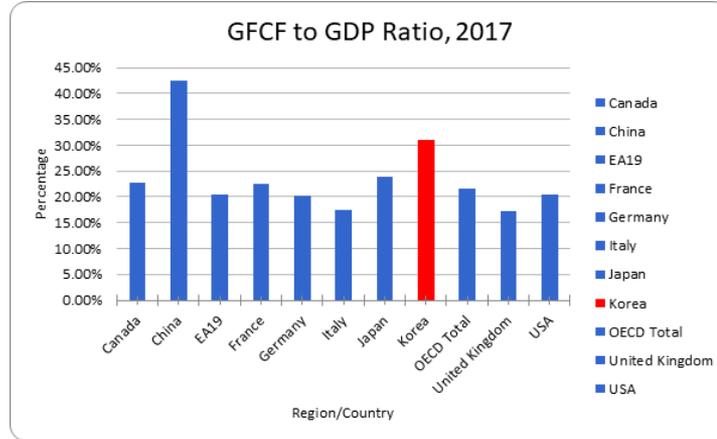
#### ○ 소득주도성장 등 최근 정책과 무관하게 구조적 문제에 기인한 경향적 하강

## 2. 전환적 뉴딜의 필요성

### 전통적 성장전략은 막다른 골목에 봉착

- 인구과잉 → 자본과잉 : 수확체감의 법칙 (자본축적 기반의 성장은 점점 효력이 저하)
- 투자부진 아닌 혁신부진이 문제의 핵심 (특히 디지털 시대의 도전에 대응 뒤짐)
- 혁신부진의 원인은 발전주의국가의 유산

《 OECD 국가 최고 수준인 한국의 투자율, 2017 》



《 경제성장을 및 성장기여도 》

기간	실질 GDP (1+2+3)	취업자 (1)	물적자본 (2)	총요소생산성 (3)
1991-2000	7.0	1.0	3.8	2.0
2001-2010	4.4	0.8	1.9	1.6
2011-2018	3.0	0.8	1.4	0.7



- 순전히 성장의 논리로 보아도 돌파형 전환 불가피

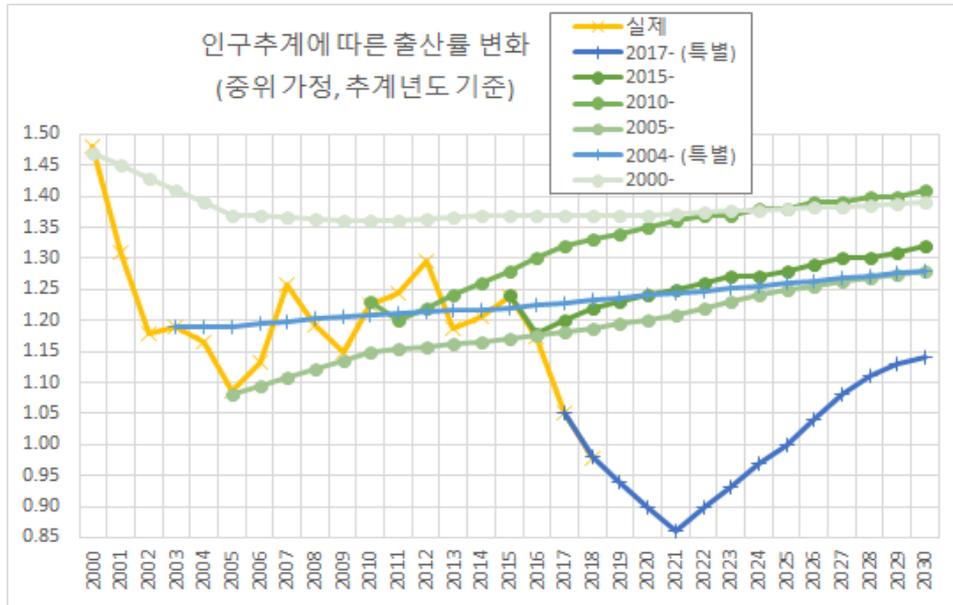
《 미국 대비 한국의 총요소생산성 수준 추이: 1965-2017 》 →

## 2. 전환적 뉴딜의 필요성

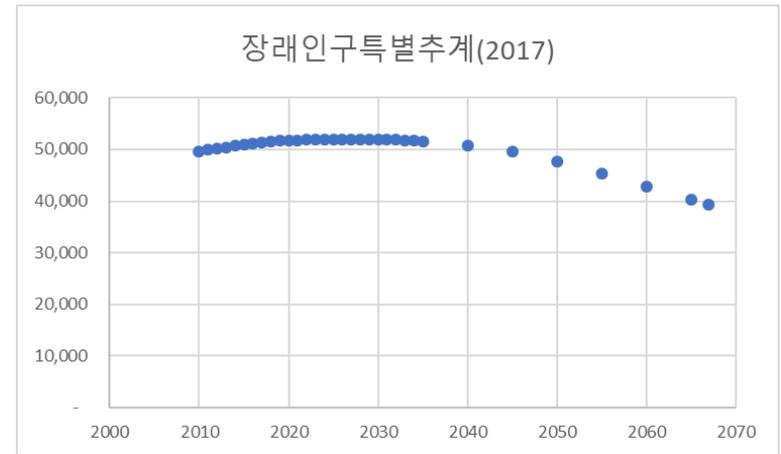
### 돌파형 전환이 필수적인 또 하나의 이유: 초저출산 심화

- 2006년부터 3차에 걸친 5개년 「저출산·고령사회 기본계획」에 따른 국가적인 저출산 대응 노력의 실패는 대중적 처방의 한계 노정

#### ≪ 시기별 출산율추정치와 실제출산율 ≫



- 밀레니얼 세대에게 희망을 줄 수 있는 사회경제 시스템
- 양육 부담의 획기적 완화 필요



- 초저출산이 지속되는 한 조세부담을 과도하게 올리지 않고 재정건전성을 확보하는 방법 부재
  - 총인구는 관성(inertia) 때문에 큰 변화 없다가 2045년 이후 급격히 감소할 전망

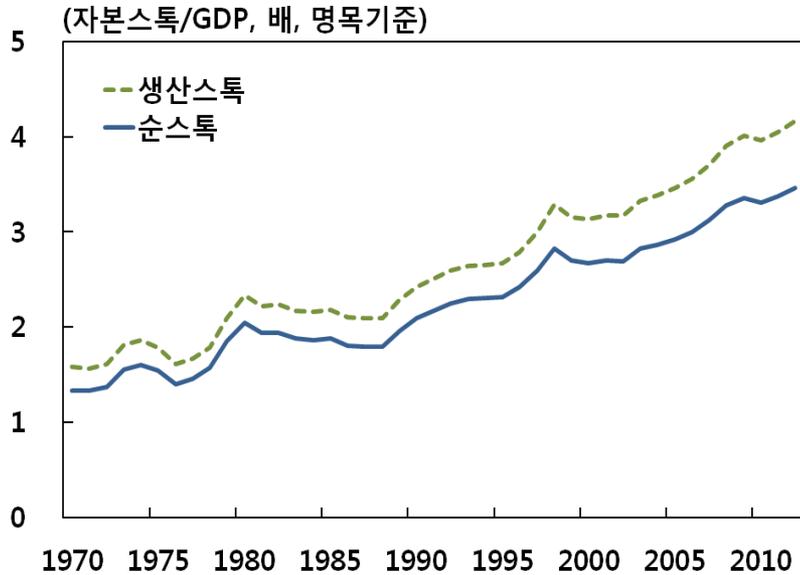


# 3. 휴먼 뉴딜의 필요성

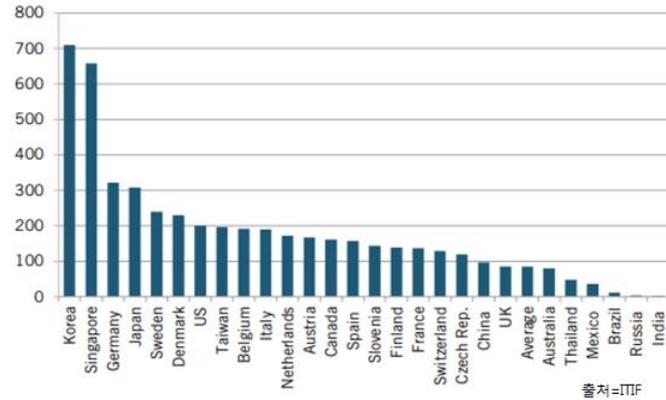
## '수축사회' 현상: 수확 체감

○ 자본축적 중심 성장 지속한 결과 자본과잉과 수확체감(diminishing returns) 초래

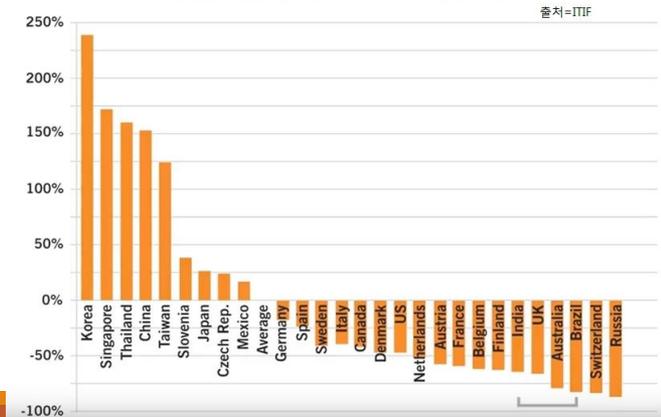
« 거시적 수확체감: 자본/소득 비율 »



각국의 로봇 밀집도 (노동자 1만명당 로봇 대수)



기대도입률 대비 실제 로봇 도입률



○ 사람의 역량을 키워 역량기반성장으로 대전환 필요

- 4차 산업혁명의 최대 약점도 인재 부족

# 3. 휴먼 뉴딜의 필요성

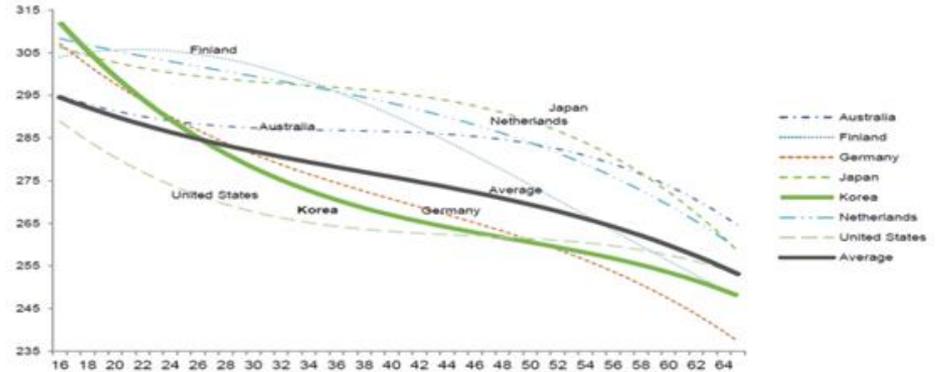
## ‘수축사회’ 현상: 혁신 부진

### ○ 세계최고의 R&D 투자에도 불구하고, 혁신 부진 심화

◀ 미국 대비 한국의 중요소생산성 수준 추이: 1965-2017 ▶



◀ 연령 증가에 따른 핵심역량의 변화 국제 비교, 2013 ▶



### ○ 기업지원보다 사람 역량강화 지원으로 전환

- 기업지원은 연명 지원에서 새싹 지원으로 전환



# 3. 휴먼 뉴딜의 필요성

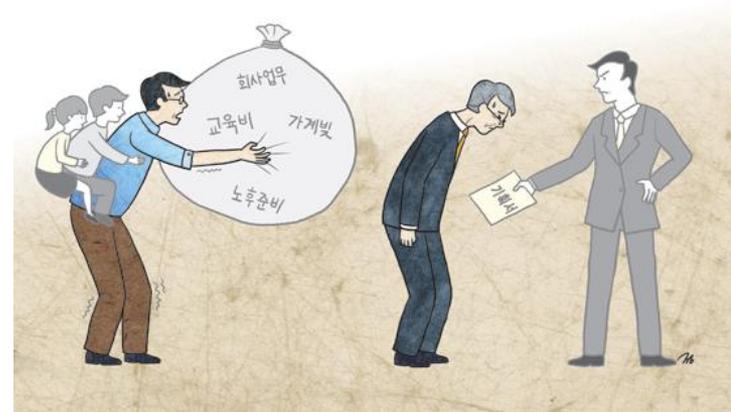
## ‘불만사회’ 현상 : 소득수준에 비해 낮은 행복 수준과 삶의 질

### ○ 한국의 미래를 근본적으로 위협하는 불만사회 현상

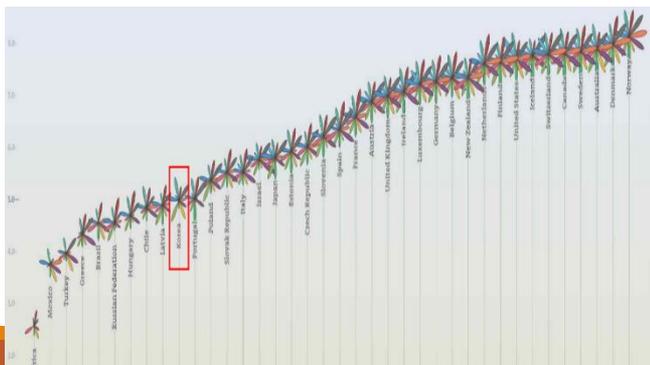
◀ UN행복보고서 한국 순위, 2019 ▶



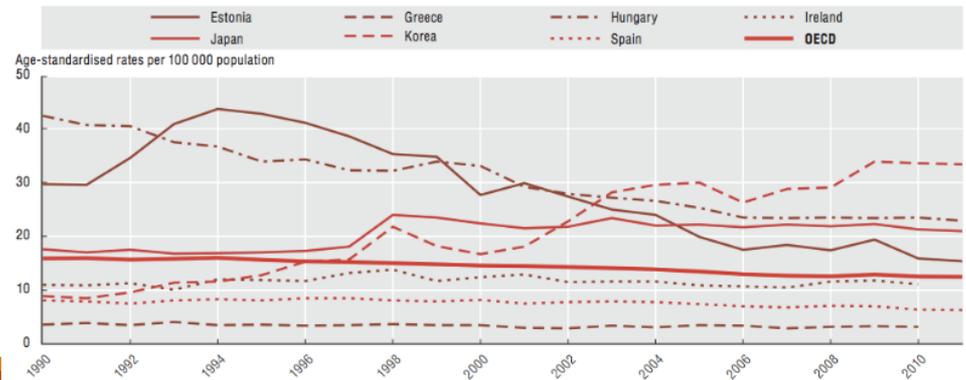
2013, 41위  
 2015, 47위  
 2016, 58위  
 2017, 55위  
 2018, 57위  
 2019, 54위



◀ OECD Better Life Index 국가별 순위 ▶



1.6.2. Trends in suicide rates, selected OECD countries, 1990-2011



OECD suicide trend

# 3. 휴먼 뉴딜의 필요성

## ‘불만사회’ 현상: 고조되는 사회적 갈등

### ○ 고조되는 사회적 갈등과 정치적 양극화

◀ 사회통합지수 ▶

(표 4-2) 사회통합지수의 국가별, 연도별 현황

그룹	국가	1995년	2000년	2005년	2010년	2015년
1	덴마크	0.92	0.92	0.92	0.92	0.93
	노르웨이	0.94	0.87	0.85	0.86	0.86
	핀란드	0.86	0.77	0.80	0.82	0.85
⋮						
	슬로바키아	0.29	0.30	0.26	0.27	0.23
	<b>한국</b>	<b>0.26</b>	<b>0.23</b>	<b>0.20</b>	<b>0.21</b>	<b>0.21</b>
	이스라엘	0.27	0.22	0.13	0.13	0.17
전체	중위수	0.53	0.53	0.51	0.51	0.45
	평균	0.56	0.54	0.53	0.54	0.50
	표준편차	0.199	0.197	0.204	0.192	0.212

- 한국은 30개국 중 29위  
(보건사회연구원, '사회통합지수 개발 연구', 2017)

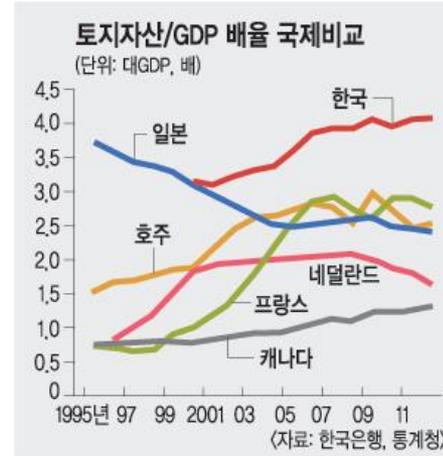


# 3. 휴먼 뉴딜의 필요성

## ‘불만사회’ 현상: 불평등, 불공정, 불안정

○ 불만의 원천이 되는 3불 현상: 불평등(소득, 자산), 불공정(교육, 취업, 갑을), 불안정(고용, 소득)

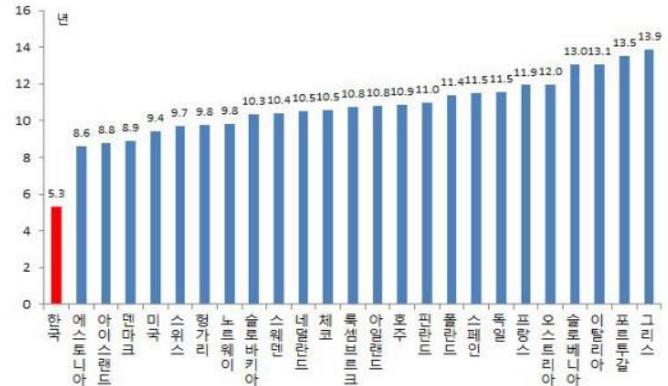
《 상위 1% 및 10%의 소득 비중 》



《 세대간 계층 이동성 》



평균 근속연수 (2012년)



# 3. 휴먼 뉴딜의 필요성

## 디지털 시대의 도전 : IT강국의 허상

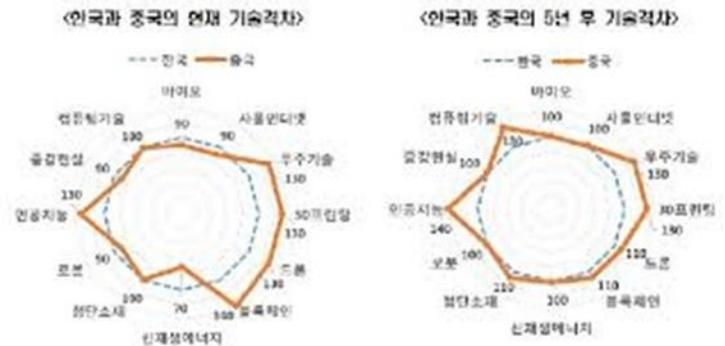
### ○ 디지털 시대의 산업적 도전

- 반도체, 디스플레이, 모바일 등 HW형 ICT 중심 추격형 성장전략의 결과, HW 인프라 발달에도 불구하고, 제도적 제약 · SW 전문인력 부족 · 데이터 인프라 취약

### ○ 디지털 시대의 기술변화에 따른 사회적 도전

- 승자 독식과 고용 악화 우려, 사회적 자본 결핍에 따른 기술 활용의 어려움 가중

《 현재와 미래의 한중 4차 산업혁명 기술격차 》



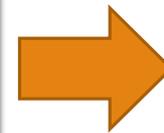
# 4. 패러다임 전환의 기본방향

## ‘사람중심 경제’ 의 구축

### ○ ‘사람중심 경제’ 란?

« 자본중심 경제와 사람중심 경제의 특징 »

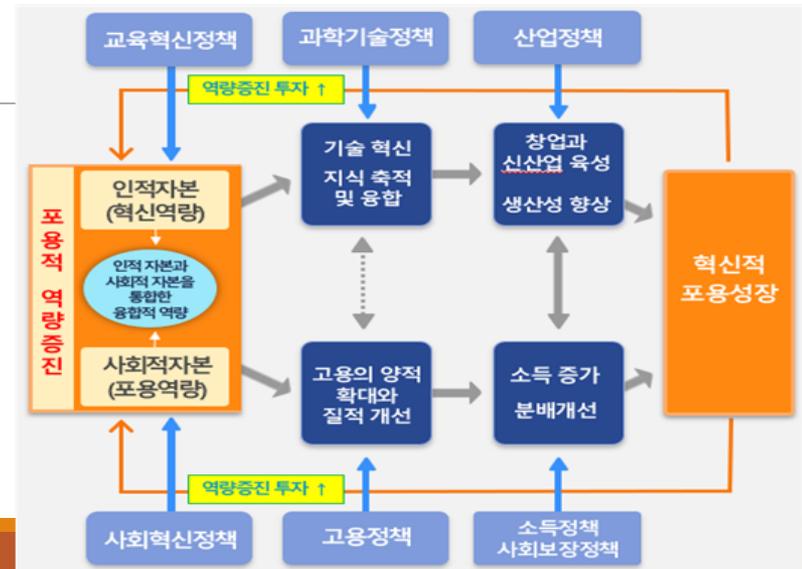
구분	자본중심 경제	사람중심 경제
공급증대의 주요기반	물적자본	사람 역량
수요증대의 주요기반	수출 및 투자	분배 및 소비
규제체제의 주요가치	이윤과 성장	행복과 복지



역량기반성장  
소득주도성장  
경제민주화

## ‘사람중심 경제’ :역량기반성장

- 역량중심 평생교육체제 수립을 중심으로 교육-R&D-고용-복지를 연계
- 역량-고용-소득 모형을 역량-고용-복지 모형으로 업그레이드
- 기업가정신 부활과 인적자원 중심 경영



## 4. 휴먼 뉴딜의 기본방향

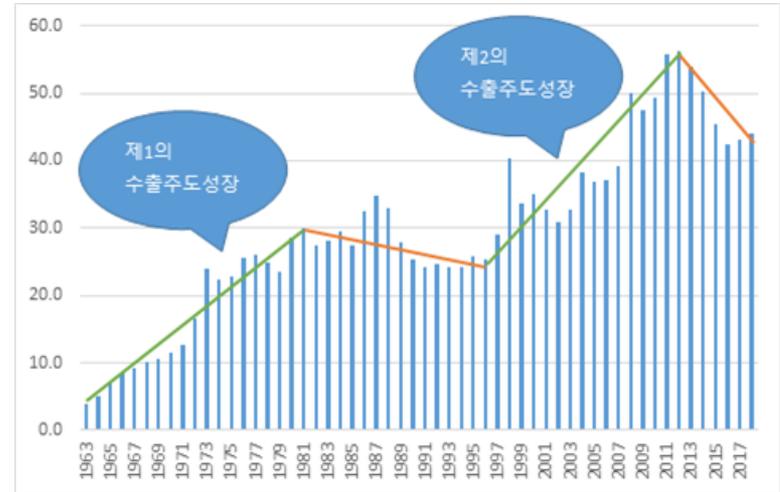
### ‘사람중심 경제’ : 소득주도성장

- 수출주도성장 대안 균형성장 필요
  - 한국의 2차에 걸친 수출주도성장은 세계무역증가 추세와 밀접
  - 이미 과도한 해외의존도와 내수부진

### ‘사람중심 경제’ : 경제민주화

- 경제민주화는 기업이 공정경쟁과 사회적 가치를 파괴하는 행위에 대한 규제 강화
  - 지대추구(rent-seeking) 방지로 역량 제고와 생산성 증대에 의한 이윤추구, 즉 혁신성장 유도

《 GDP 대비 수출의 비중, 1963-2018 》



Growth in world trade  
World imports + exports as a % of world GDP

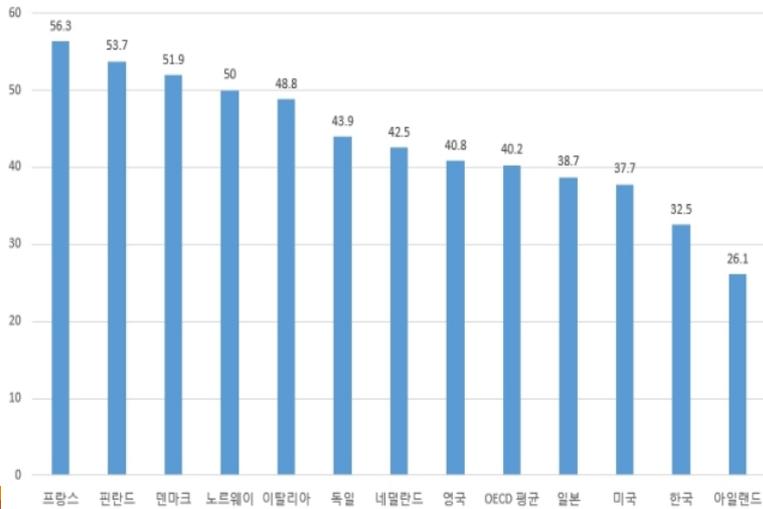


# 4. 패러다임 전환의 기본방향

## ‘사람중심 재정’ : 발전국가 재정 구조의 유산

- GDP 대비 재정 규모 : 32.5% (OECD 평균 40.8%)
- GDP 대비 조세부담률 : 19.4% (OECD 평균 25.0%)
- 국민부담률 : 26.2% (OECD 평균 34.3%)
- GDP 대비 공공사회복지 지출 비중 : 10.4% (OECD 평균 21.0%)

(기획재정부, '2018년 재정정책 보고서')  
OECD 국가별 GDP 대비 정부 지출 규모 <단위=%>



« 정부지출 규모와 소득재분배 »



## 4. 패러다임 전환의 기본방향

### ‘사람중심 재정’ 구현 방향

- 재정의 기본적인 역할을 산업에 대한 지원과 보호에서 사람에 대한 지원과 보호로 전환
  - 재정은 시장 실패 분야에 집중하고, 복지와 교육 등에 사회적 투자 대폭 확대
  - 산업에 대한 과도한 지원과 보호는 신속한 구조조정과 혁신을 방해하는 역할
  - 혁신성장의 핵심기제는 시장경쟁이며, 기업 R&D 지원은 흔히 시장왜곡과 자원낭비 초래
  - 혁신을 위한 risk-taking과 시장중심 구조조정 위해 사회안전망 강화 필수  
[유연안정노동, flex-security]

### 뉴질랜드의 복지중심재정 (The Wellbeing Budget)

- 최근 뉴질랜드 정부는 정부예산의 목표를 생산성이나 경제 성장 등이 아닌 복지(well-being)로 설정
- 신규 지출은 ①정신건강 증진, ②아동빈곤 감축, ③원주민 불평등 해소, ④디지털 역량 제고, ⑤지속가능경제로의 전환 이라는 다섯 가지 목적을 위해서만 가능
- 일례로 가정폭력 및 성폭력 피해자 지원 예산이 최대로 증액



## 5. 전환적 뉴딜과 재정건전성

### 전환적 뉴딜과 재정 및 제도 개혁

#### ○ 경로 전환을 위한 전략적 투자

- 기존 · 서랍속 정책에 예산만 늘리기는 이제 그만

#### ○ 사람중심 재정

- 산업 지원 → 사람 지원 (교육, 복지)
- 물적 · 건설 투자 → 사람 역량

#### ○ 재정투자를 통한 시장창출

- **최소비용 · 최다수혜 방식을 지양하고, 집중투자를 통해 새로운 시장 창출**

\* 기존 기업 지원, 인력 양성 등 공급측면 정책보다 시장과 수요를 창출하여 스타트업과 인재가 스스로 형성되도록

#### ○ 혁신의 혁신

- 따라잡기 성장 시대에 형성된 기득권, 제도, 관행 근본적 개혁 필요 (혁신지수 1위의 아이러니)
- 경쟁에 입각한 혁신, 시장중심 구조조정에 의한 자원 재분배 (튼튼한 사회안전망 필수)
- 기업 지원은 연명 지원에서 새싹 지원으로

#### ○ 신뢰에 입각한 규제혁신

- 안전과 환경 및 인권 등 사회적 가치 훼손을 일벌백계한다는 **사회적 신뢰 장치 필요**

\* 최근 인보사, ESS 사태 등이 규제완화의 최대 장애물

- 조합주의적 기득권 보호, 기업편향 및 행정편의주의 타파하는 규제혁신

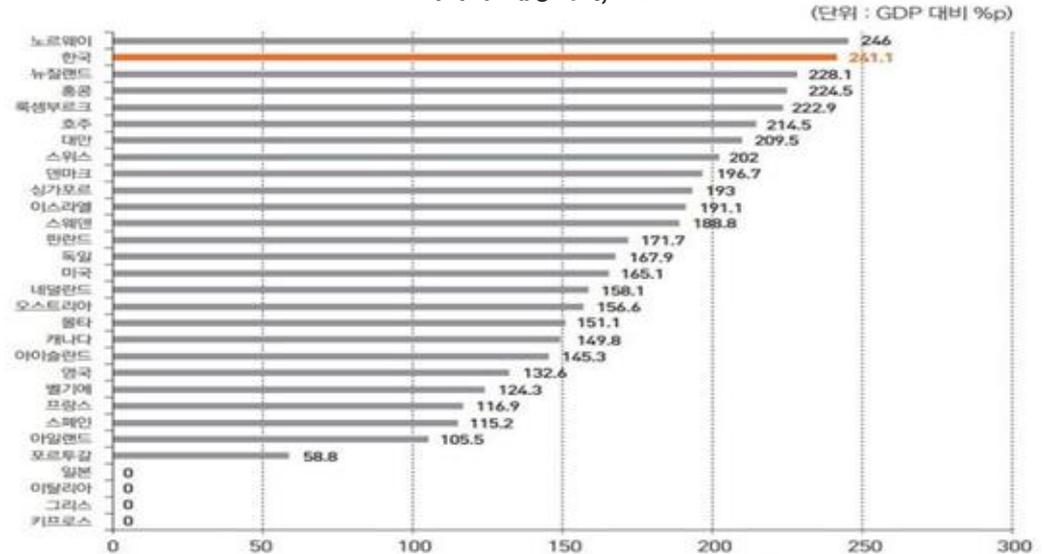


# 5. 전환적 뉴딜과 재정건전성

## 전환적 뉴딜과 재정건전성 논란

- 국가채무비율 40% 논란의 허구성
- 장기재정전망의 비과학성
  - 잠재성장률과 출산율 전망치의 거둬들인 오류
  - 이력현상(hysteresis) 고려 부재
  - 미래의 잠재성장률과 출산율을 바꾸기 위한 전략적 재정투자의 장기적 효과에 대한 고려 부재

《 각국의 재정여력, 2014 》



※ 주 : 재정여력은 특단의 조치를 취하지 않으면 채무 불이행을 선언하게 될 수준의 국가채무 비율과 현재 비율 간의 차이로 124%p를 초과하면 안전한 것으로 평가됨.

자료 : Moody's Analytics(2014년 5월 기준).

- 재정적자와 미래세대의 부담
  - 국가채무는 외채가 아닌 경우 세대 간 부의 이전이 아님 (채권, 채무 동시에 후대에 상속)
  - 미래를 위한 투자 안 하는 것이 오히려 미래세대 부담 증가

## 5. 전환적 뉴딜과 재정건전성

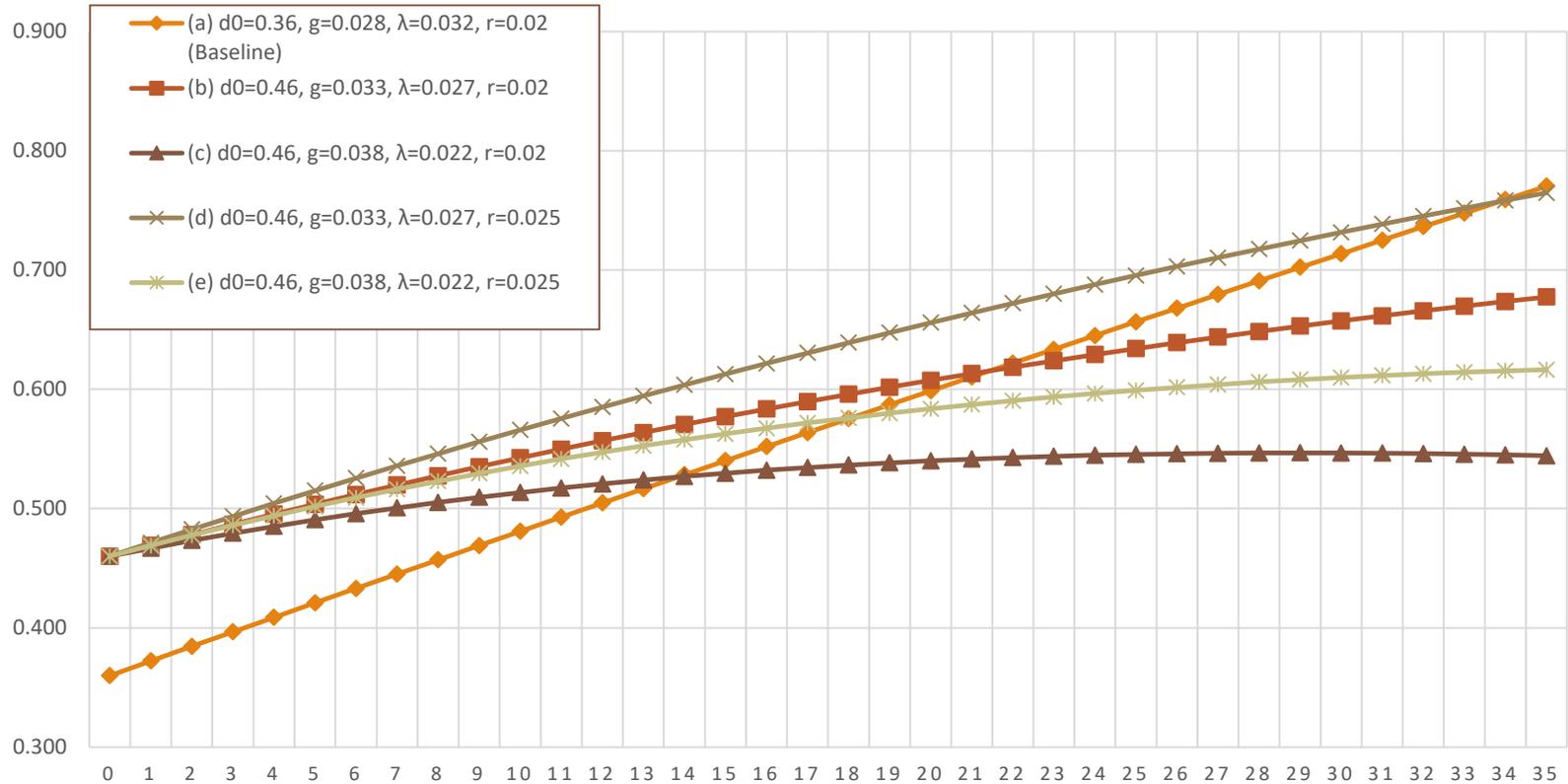
### 전환적 뉴딜과 장기재정전망 시뮬레이션

- 모형 : 이자제외 재정적자 (primary deficit,  $P_t$ )의 증가율( $\lambda$ )이 일정하다고 가정
  - 국가채무비율:  $d_t = \frac{D_t}{Y_t} = \frac{D_{t-1}(1+r)+P_t}{Y_{t-1}(1+g)} = \left(\frac{1+r}{1+g}\right)^t \left\{ d_0 + p_0 \left(\frac{1+\lambda}{\lambda-r}\right) \left[ \left(\frac{1+\lambda}{1+r}\right)^t - 1 \right] \right\}$
- 분석 :
  - $r, g, \lambda$ 의 중요성 ( '악어입그래프' 는  $\lambda$ 만 주목)
  - $\Delta D_0$ 의 장기재정전망효과는  $r < g$ 의 경우 0에 수렴
  - $\Delta P_0$ 의 장기재정전망효과는  $\lambda > r$ 의 경우 갈수록 증폭
- 시뮬레이션 : GDP 10%의 일시 재정지출 [ $\Delta d_0 = 0.01$ ]로  $g$ 의 증가와  $\lambda$ 의 감소 견인
  - Baseline(a):  $r=0.02, g=0.028, \lambda=0.032, d_0=0.36, p_0=0.015$
  - 시나리오(b):  $g=0.033, \lambda=0.027, r=0.02$
  - 시나리오(c):  $g=0.038, \lambda=0.022, r=0.02$
  - 시나리오(d):  $g=0.033, \lambda=0.027, r=0.025$
  - 시나리오(e):  $g=0.038, \lambda=0.022, r=0.025$
- 교훈 : 잠재성장을 제고를 위한 일시적 재정투자는 장기재정전망에 긍정적  
그러나 항구적 재정지출증가는 추후에 조세 인상으로 대응 필요

# 5. 전환적 뉴딜과 재정건전성

## 장기재정전망 시뮬레이션 결과

○ 시뮬레이션 : (a) BL, (b)  $g \uparrow \lambda \downarrow 0.5\%p$ , (c)  $g \uparrow \lambda \downarrow 1\%p$ , (d)  $g \uparrow \lambda \downarrow r \uparrow 0.5\%p$ , (e)  $g \uparrow \lambda \downarrow 1\%p, r \uparrow 0.5\%p$



○ 일시적 국가채무비율 10%p 증가 상쇄에 걸리는 시간 : (b) 22년, (c) 14년, (d) 34년, (e) 18년



**Thank You  
So Much!**