
〈전환적 뉴딜〉 정책 제안

2019. 6. 19.

경제인문사회연구회 〈전환적 뉴딜 T/F〉

1. 전환적 뉴딜이란 무엇인가?

전환적 뉴딜이란?

- 전환적 뉴딜 = 재정확대 경기부양 + 발전패러다임 전환 → 희망사회 창조
 - 뉴딜에 대한 선입견 전환: 경기부양 + 전환에 의한 잠재성장을 제고
재정확대는 구조적 문제를 도외시키고 단기적 경기부양만 하는 정책이라는 그릇된 인식 불식
 - 발전패러다임 전환: '사람우선·포용' (휴먼뉴딜), '혁신' (디지털뉴딜), '지속가능' (그린뉴딜)
 - 전략적 재정투자에 의한 경로 전환: '지속가능한 혁신적 포용국가' 비전에 입각하여 경로의존성 돌파

- 새로운 국가비전
 - 문재인 정부의 '혁신적 포용국가' 비전 확장
 - 미세먼지, 기후변화 등 환경 이슈의 중요성과 시급성이 갈수록 부각됨
 - 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?

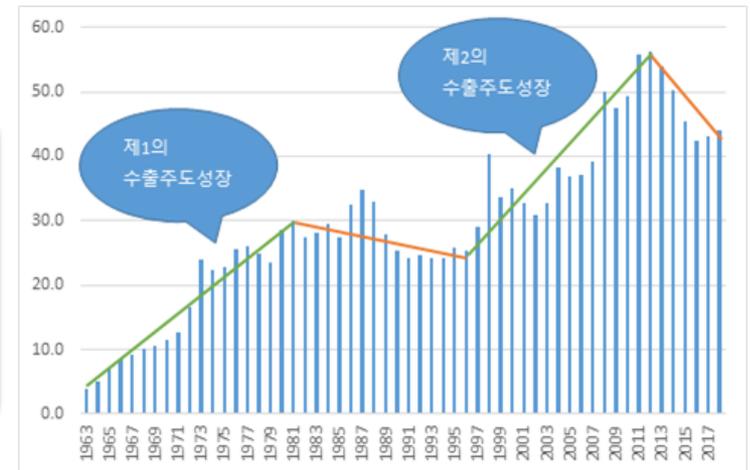
휴먼 뉴딜이란?

- ‘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

《 명목GDP 대비 수출: 1963-2018 》



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?

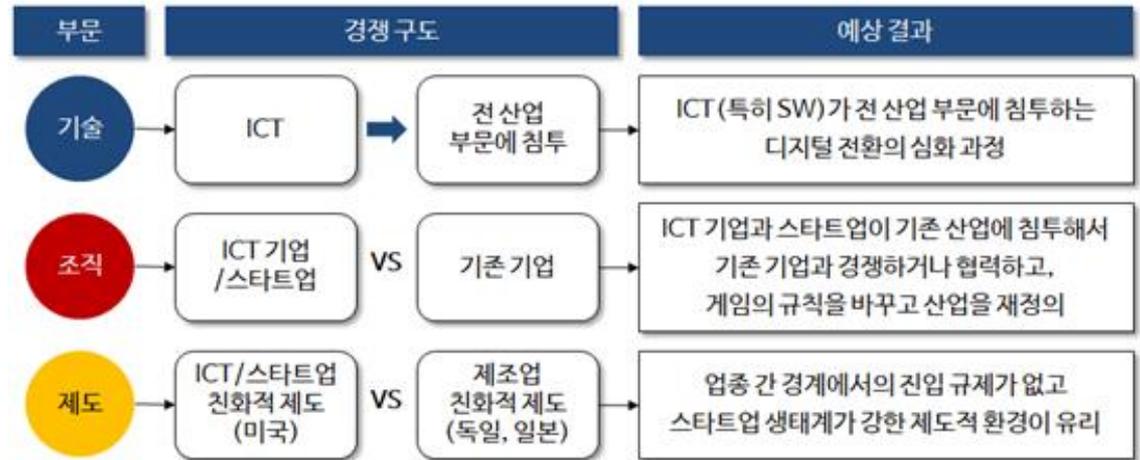
디지털 뉴딜이란?

- 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
- 제도혁신과 재정투자 병행

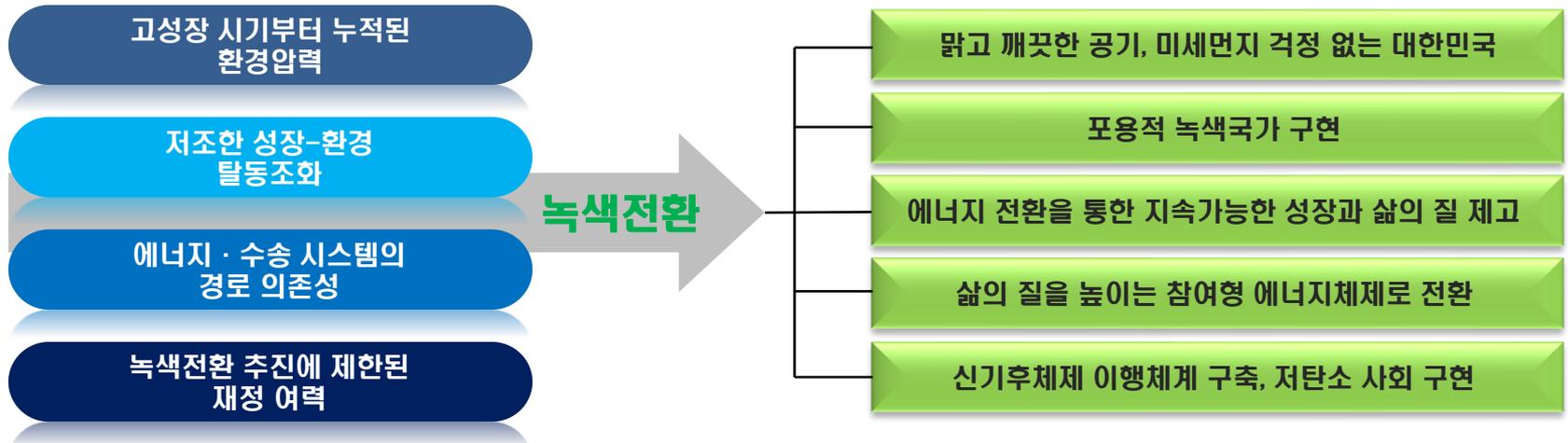
《 디지털 전환에서 기술-조직-제도의 생태계 경쟁 》



1. 전환적 뉴딜이란 무엇인가?

그린 뉴딜이란?

- 우리 사회의 녹색전환을 위한 근본적인 제도 개혁과 전략적 재정투자 정책조합



- 그린 뉴딜의 기본방향

기본 1	포용적 녹색전환을 위한 국가·지역 기반 강화
기본 2	미래 한국사회의 지속가능성과 경쟁력 강화
기본 3	녹색전환 촉진을 지원하는 정책·규제
기본 4	경제성장-녹색전환 선순환을 위한 지속가능금융

1. 전환적 뉴딜이란 무엇인가?

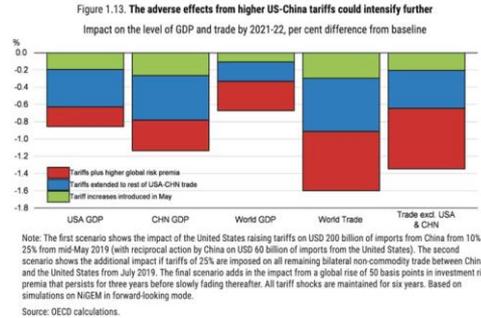
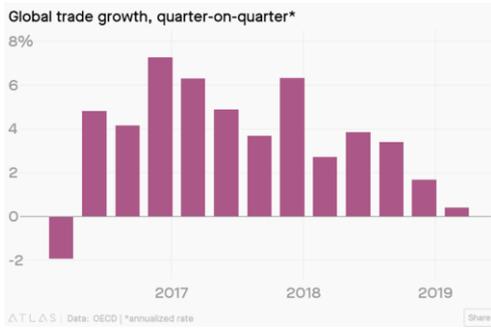
세 가지 뉴딜의 연관관계



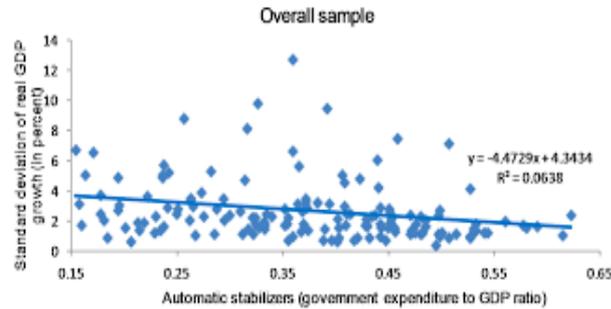
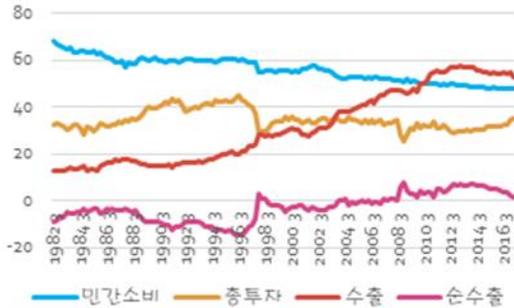
2. 전환적 뉴딜의 필요성

재정확대 뉴딜의 필요성

○ 단기: 1/4분기 -0.4% 성장 등 경기악화에 선제적 대응

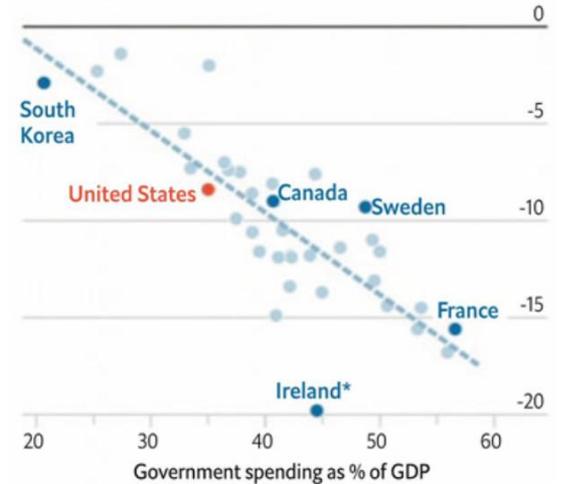


○ 중장기: 총수요안정화와 소득재분배 (소득주도성장)



Government spending v change in inequality
2016 or latest

Change in Gini coefficient due to taxes and transfers



2. 전환적 뉴딜의 필요성

전환적 뉴딜의 필요성

○ 국정운영기조의 재정립

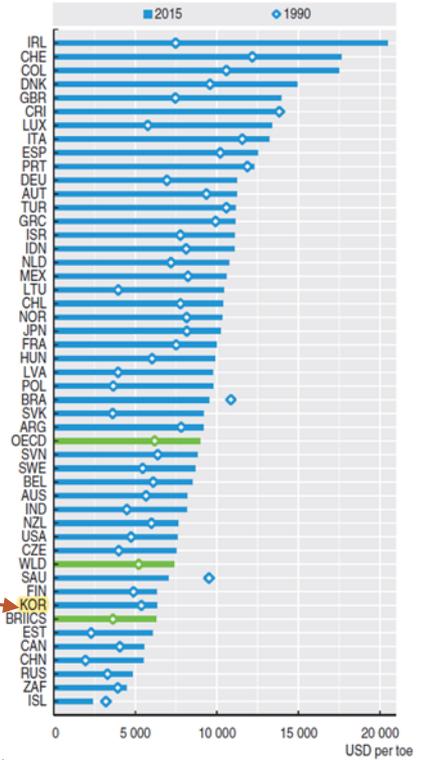
- 경제활성화 → 국정운영 동력 회복 → 촛불정부 정체성 재정립

○ 이대로 가면 희망이 사라지는 대한민국

- 사회경제적 지속가능성을 위협하는 인구 · 경제 수축사회, 불만사회 현상



《 에너지생산성 》



- 디지털 시대의 산업적, 사회적 도전과제

- HW 인프라 발달에도 불구하고, 제도적 제약 · SW 전문인력 부족 · 데이터 인프라 취약 한계
- 승자 독식과 고용 약화에 따른 양극화 심화, 사회적 자본 결핍에 따른 기술 활용의 어려움 가중

- 경제성장-환경압력 동조화로 환경적 지속가능성의 지속적 악화

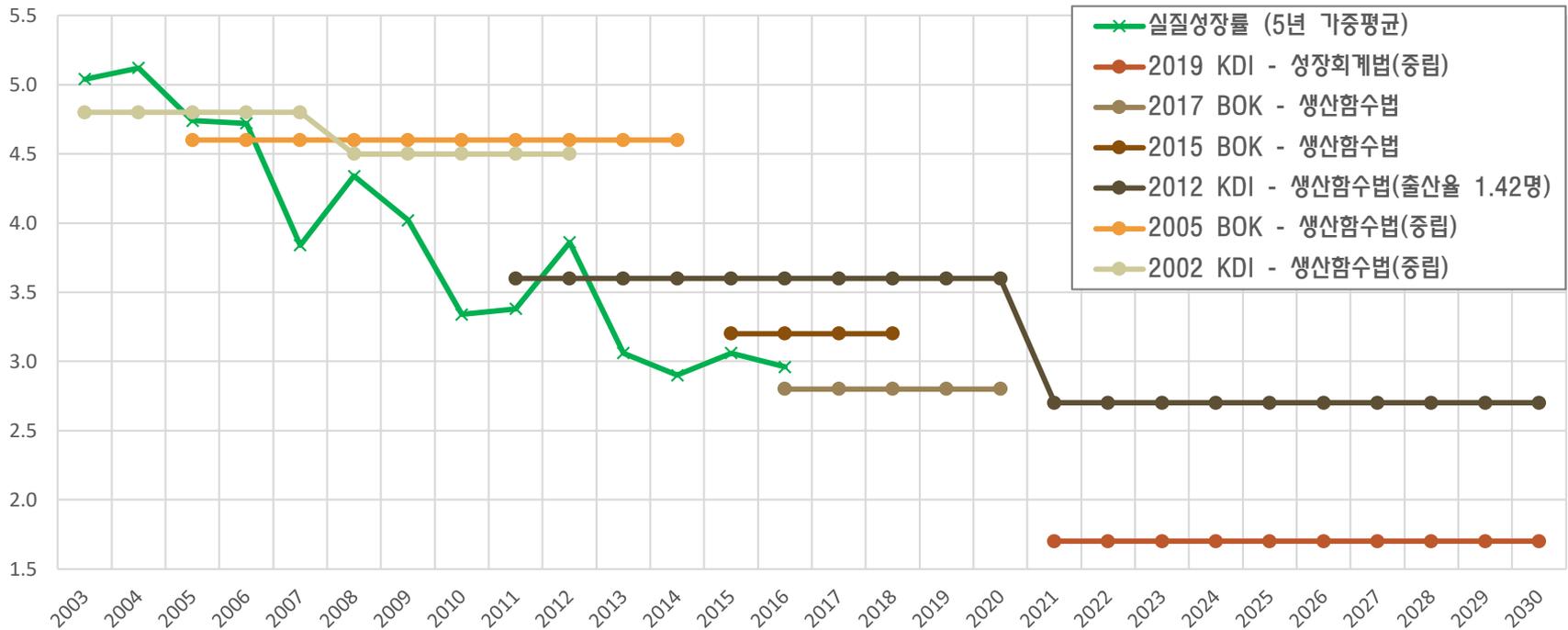
○ 대중요법의 한계와 돌파형 경로전환 필요성

2. 전환적 뉴딜의 필요성

경제성장 면에서 본 돌파형 경로전환의 필요성

○ 잠재성장률의 지속 하락

《 시기별 잠재성장률 추정치와 실제성장률 》



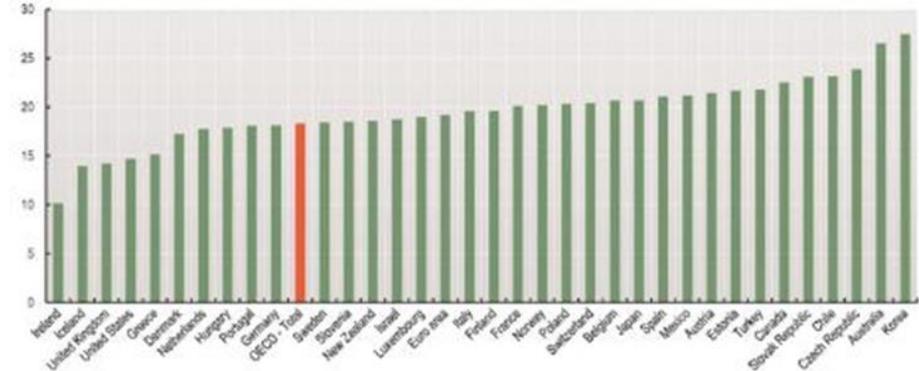
○ 소득주도성장 등 최근 정책과 무관하게 구조적 문제에 기인한 경향적 하강

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
[유종일의 경제재판자기, '혁신지수 1위' 한국의 아이러니, 경향신문, 2018.08.03]

◀ OECD 국가 최고 수준인 한국의 투자율: 2013 ▶



◀ 경제성장률 및 성장기여도 ▶

기간	실질 GDP (1+2+3)	성장기여도 (%)		
		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

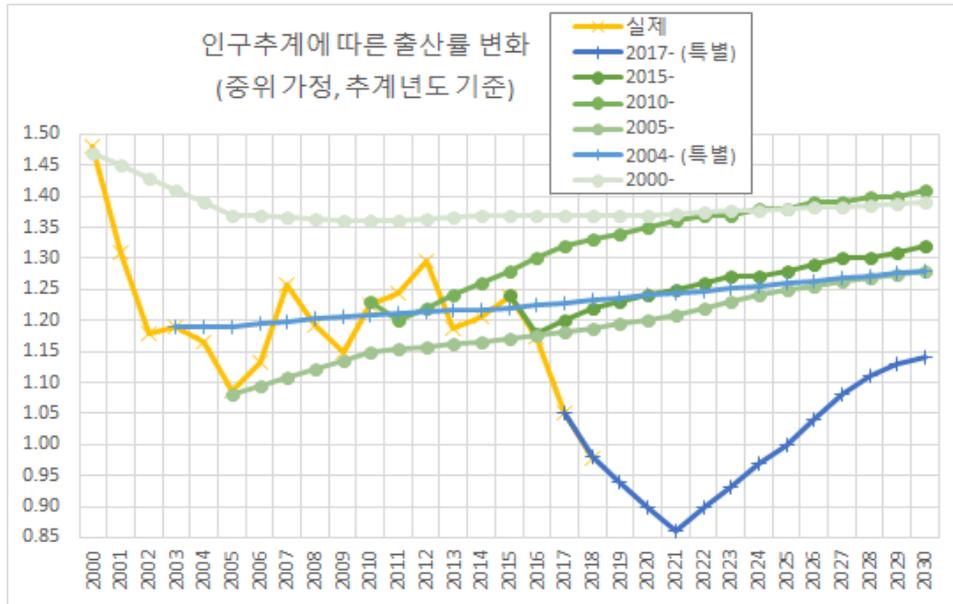
◀ 미국 대비 한국의 총요소생산성 수준 추이: 1965-2017 ▶ →

2. 전환적 뉴딜의 필요성

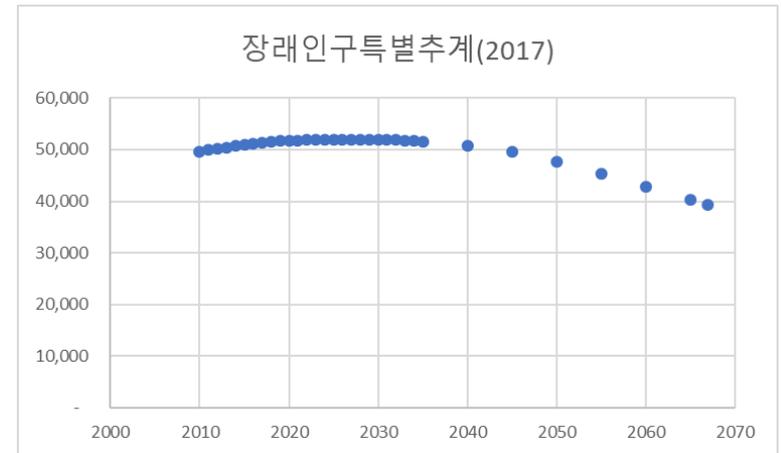
돌파형 전환이 필수적인 또 하나의 이유: 초저출산 심화

- 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



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

3. 전환적 뉴딜의 정책과제

휴먼 뉴딜의 우선 정책과제 1 : 창의적 학습사회

1. 창의적 평생학습사회(CLLS: Creative Lifelong Learning Society) 기반 마련

▶ 평생교육정책 전략 수립

- 평생학습 생태계 구축, 학습복지국가 실현, 역량 축적형 교육체계 실현, 교육-고용-복지 네트워크 활성화

▶ 평생교육 혁신 통합 재정 이행 시스템 도입

- 하향식 정부부처 예산 관리체제 → 지역단위 재정 통합관리 체제로 전환

2. 국민기본역량계좌 도입

▶ 평생학습기금법 제정

- 학습과 훈련이 필요한 시기(학교 중도탈락, 구직, 이직 및 전직 기간 등에 개인이 찾아 쓸 수 있는 기금 조성)

▶ 평생학습참여 플랫폼(원스톱서비스) 구축

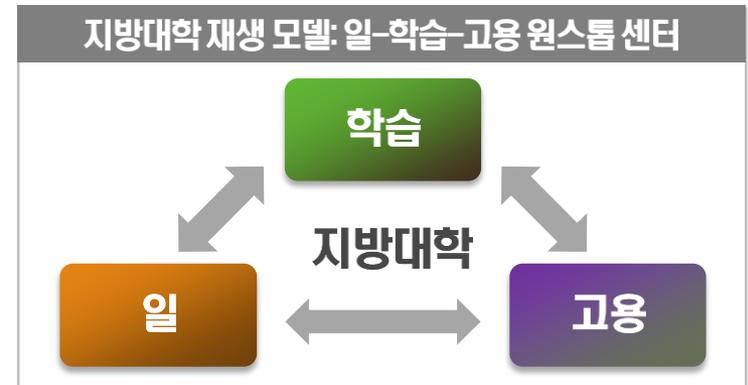
3. 평생교육 허브로서의 지방대학 육성 사업

▶ 고용역량 강화를 위한 학습 복지(Learnfare) 정책

▶ 지방대학의 기능 변화: 일-학습-고용 원스톱 센터

- 교육-고용-직업-상담-정보 원스톱 지원센터 역할 수행
- 중앙, 지자체, 민간기업 연계, 지역 공영형 평생학습 중심대학 기준 마련

▶ 혁신도시 재생(시즌2)을 위한 교육-R&D-고용 연계 혁신클러스터 구축



3. 전환적 뉴딜의 정책과제

휴먼 뉴딜의 우선 정책과제 2 : 휴먼서비스 확충을 통한 삶의 질 제고와 일자리 창출

1. 사회복지 의무보호서비스 법제화와 담당 사회복지사 확충

- 폭력 피해자 보호, 가해자 처벌과 함께 예방과 치유를 위한 의무보호서비스 법제화
- 담당 사회복지사 충원

사회복지사	인력
정신건강 사회복지사	1,887~3,262
보건의료 영역 의료사회복지사	4,600여
교육복지 영역 학교사회복지사	9,800여
법무(보호교정) 영역 사회복지사	2,080여
군 영역 사회복지사	829
합 계	약 2만명

2. 문화여가서비스 지속성장을 위한 수요기반 확대와 전문인력 제도화

- 모든 청년을 대상으로 한국형 ‘청년문화수당제도’ 도입
- 지역주도 지역관광 추진과 추진주체 역량 강화 위한 지원 대폭 확대
- 문화여가서비스 전문인력 양성 및 관리의 제도화

3. 전환적 뉴딜의 정책과제

디지털 뉴딜의 우선 정책과제 1 : 공공조달을 통한 ICT 스타트업 시장 창출

소프트웨어산업 및 데이터산업에 대한 공공구매 규모 제고

- 중소기업의 소프트웨어제품(또는 소프트웨어사업) 우선구매액 비중을 상향 조정함
- 데이터산업도 우선구매 대상 지정 (우선구매액 비중을 소프트웨어산업과 동일)
- 국책사업에서 공공구매 적극 활용
- 정부기관의 공공구매액 중 데이터/소프트웨어 제품 비중 2020년부터 매년 5%p 인상
- 데이터/소프트웨어 제품 구매 실적 정부기관 평가 지표에 반영

기능중심(functional-specific) 공공구매 확대

- 정부기관이 원하는 기능을 공공구매를 결정하는 기준으로 정하는 것
 - 예를 들어, 도로 소음 감소를 위해 ‘방음벽 설치’ 를 구매하는 대신 원하는 ‘데시벨’ 을 제시
 - 기능중심 공공구매는 데이터/소프트웨어 관련 혁신을 유도하기에 적합
- 입찰 공고 등 발주과정 전반을 기능중심으로 전환

3. 전환적 뉴딜의 정책과제

디지털 뉴딜의 우선 정책과제 2 : 스마트혁신 지원사업

스마트혁신 지원사업

스마트기술과 일터혁신의 화학적 결합
스마트혁신 전문가 양성
스마트공장 관련 IT 산업 육성
글로벌 스마트공장 시장 개척 및 선점

노동포용적 스마트 공장

노동배제적 스마트공장이 아닌,
노동과 조화를 이루어 생산성을 높이는
스마트공장과 스마트기술

지능정보기술의 도약을 위한 발판
투명 경영, 경영 합리화
로봇 산업 육성과 연계

기술친화적 고용

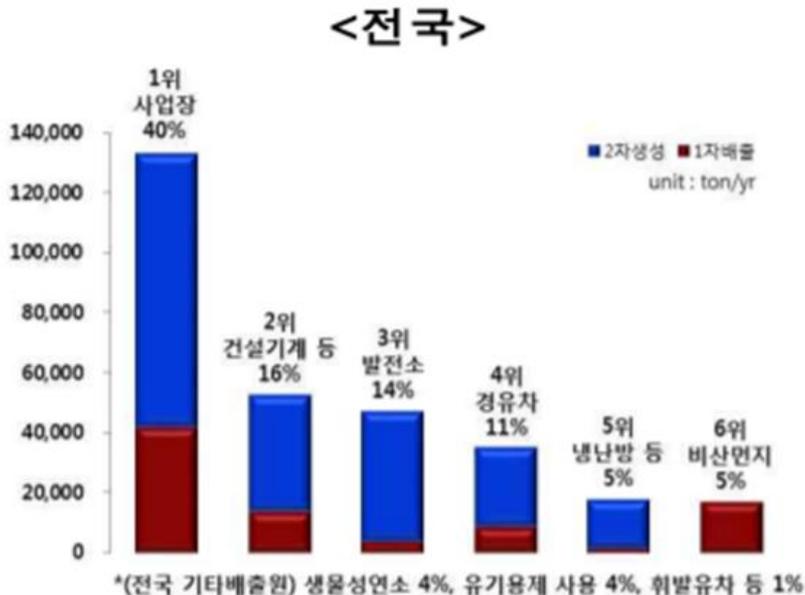
스마트공장과 스마트기술에 맞는
고용 형태와 노사 관계 형성
디지털시대 적합한 고용/노사관계

신기술 도입 촉진 및 활용도 제고
스마트공장 맞춤형 인재육성/재교육
일터혁신과 스마트공장의 결합

3. 전환적 뉴딜의 정책과제

그린 뉴딜의 우선 정책과제 1: 그린 뉴딜형 미세먼지 대책

- 효과적인 미세먼지 저감, 일자리 창출, 불평등 해소 동시 추구
- 미세먼지-기후변화-에너지 전환 연결성 고려



과제 1 사업장

미세먼지 관측, 관리 분야 인력 고도화와 인력 확대
산업부문 에너지효율화와 연료전환

과제 2 건설기계 선박

선박연료 전환(LNG선 건조)와 노후건설기계 조기 폐차 지원 확대

과제 3 발전소

노후석탄발전 조기 폐쇄와 고용, 지역경제 영향 대안으로 정의로운 전환 대책 수립, 재생에너지 보급 확대

과제 4 경유차

경유차 배출량의 70%를 차지하는 수송트럭 친환경차 우선 보급
시민 생활권 차량(청소차, 배달전용차, 이륜차, 마을버스, 통학차 등) 전환

과제 5 냉난방

열회수형환기장치 리모델링 등 그린리모델링, 고효율 보일러 교체

과제 6 농업

암모니아 관리를 위한 축사 내부 저감 방안 마련과 바이오가스 플랜트화

3. 전환적 뉴딜의 정책과제

그린 뉴딜의 우선 정책과제 2 : 기후변화 대응과 일자리 창출을 위한 그린 리모델링

주택 그린 리모델링사업의 필요성

- ▶ 주택은 동수 기준 전체 건물의 64% 차지, 높은 노후 건축물 비율
- ▶ 그린 리모델링의 시장실패와 사회적 가치의 금전화



◆ 개인적 투자로 보면

\$ 4,695 투자해서
\$ 283 절약?

◆ 사회적 가치로 보면

\$ 1 투자해서
\$ 1.72 에너지 편익
\$ 2.78 비에너지 편익

- ▶ 지역경제 활성화와 건축 부문 고용창출

정밀진단 통한 주택에너지진단 시장 창출

- 현행 지원사업은 에너지효율 개선효과 훨씬 큰 정밀진단 대신 단순 치수만 재는 일반진단 실시
- 정밀진단 실시와 주택에너지진단사 민간자격 국가공인 추진으로 시장과 전문직 일자리 창출

그린 리모델링 확대 위한정부 지원사업 다양화

- 기존 저소득층 대상 지원사업의 한계
- 녹색금융 활용 그린 리모델링 활성화
- 정부 보조금 지원 확대

도시재생과 생활SOC로 공간적 확장

- 노후주택 밀집 저층주거지의 도시재생과 연계
- 생활SOC에 그린 리모델링 적용

4. 전환적 뉴딜의 추진전략

전환적 뉴딜과 재정 및 제도 개혁

○ 경로 전환을 위한 전략적 투자

- 서랍에 있던 정책에 예산 투입만 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 신뢰 장치 필요

* 최근 인보사, ESS 사태 등이 규제완화의 최대 장애물

- 기득권 보호(조합주의), 기업편향 및 행정편의주의 타파하는 규제혁신



4. 전환적 뉴딜의 추진전략

전환적 뉴딜과 재정건전성

1. 재정건전성 논란

- 국가채무비율 40% 논란의 허구성
- 장기재정전망의 비과학성과 이력현상(hysteresis)
 - 잠재성장률과 출산율 전망치를 독립변수 취급하여 미래를 바꾸기 위한 전략적 재정투자의 장기적 효과에 대한 고려를 원천적으로 배제
 - 사람우선 사회, 사람중심 경제에 입각한 출산율 제고 효과 기대
 - 사람중심경제, 디지털 혁신, 그린 뉴딜에 입각한 잠재성장률 제고 효과 기대
- 재정적자와 미래세대의 부담
 - 국가채무는 외채가 아닌 경우 세대 간 부/부채의 이전이 되지 않음 (채권, 채무 동시에 후대에 상속)
 - 미래를 위한 투자 안 하는 것이 오히려 미래세대 부담 증가
- 참고 : [좋은나라 이슈페이퍼] 확장적 재정운용과 재정건전성, 프레시안, 2019. 6. 18
(<http://www.pressian.com/news/article?no=242446>)

4. 전환적 뉴딜의 추진전략

전환적 뉴딜과 재정건전성

2. 전환적 뉴딜에 따른 장기재정전망 시뮬레이션

○ 모형 :

- 국가채무비율: $d_t = \frac{D_t}{Y_t} = \frac{D_{t-1}(1+r)+P_t}{Y_{t-1}(1+g)}$

- 이자제외 재정적자(primary deficit): $P_t = P_{t-1}(1 + \pi)$

- 가정: r (이자율), g (성장률), π (P의 증가율), $d_0 = \frac{D_0}{Y_0}$, $P_0 = \frac{P_0}{Y_0}$, $\pi > r$ 모두 고정

$\Rightarrow d_t = \left(\frac{1+r}{1+g}\right)^t \left[d_0 + p_0 \left(\frac{1+\pi}{\pi-r}\right) \left(\left(\frac{1+\pi}{1+r}\right)^t - 1 \right) \right]$

○ 분석 :

- r, g, π 의 중요성 ['악어입그래프' 는 π 만 주목]

- ΔD_0 의 국가채무비율 영향은 $r < g$ 의 경우 0에 수렴

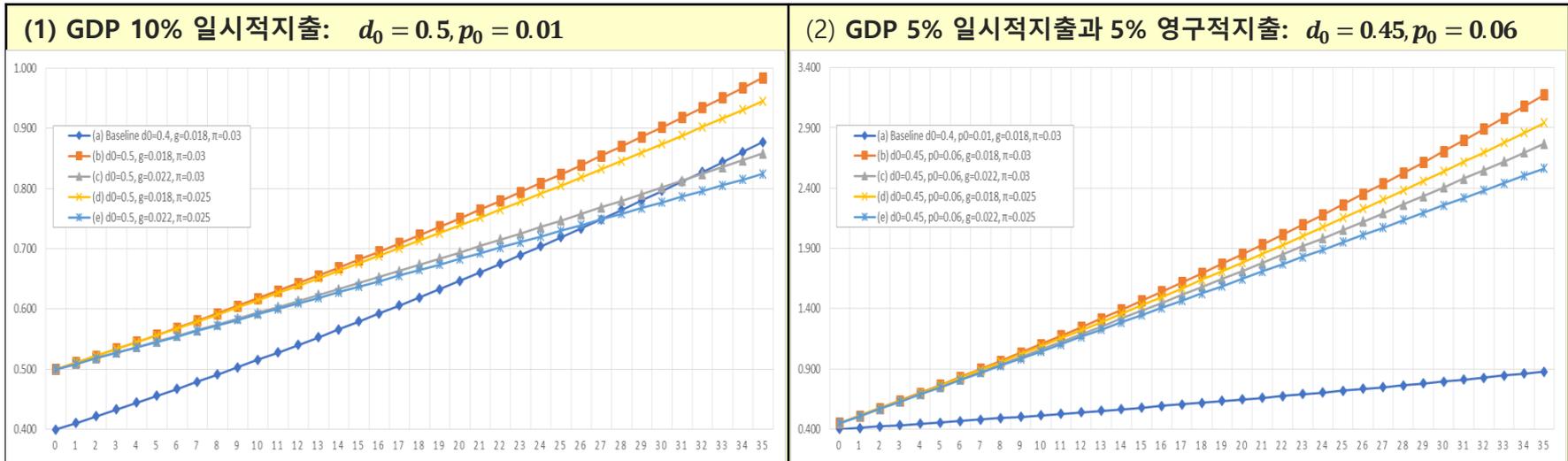
- ΔP_0 의 국가채무비율 영향은 $\pi > r$ 의 경우 갈수록 증폭

4. 전환적 뉴딜의 추진전략

전환적 뉴딜과 재정건전성

2. 전환적 뉴딜에 따른 장기재정전망 시뮬레이션

- **Baseline(a): 초기 국가채무비율** $d_0 = 0.4, p_0 = 0.01, r = 0.02, g = 0.018, \pi = 0.03$
 - 시나리오(b): $g = 0.018, \pi = 0.03$
 - 시나리오(c): $g = 0.022, \pi = 0.03$
 - 시나리오(d): $g = 0.018, \pi = 0.025$
 - 시나리오(e): $g = 0.022, \pi = 0.025$



- **교훈** : 잠재성장을 제고를 위한 일시적 재정투자는 장기재정전망에 긍정적
그러나, 영구적 재정지출증가 프로그램은 반드시 추후에 세율인상으로 대응 필요

4. 전환적 뉴딜의 추진전략

전환적 뉴딜의 추진체계

1. 실무적 추진체계

- 당정청 협의체
- 범부처 컨트롤 타워 구축
- 민간참여 기제

2. 시기적 추진체계

- 단기 (1년) : 전환의 주춧돌 놓기
 - 재정 투입으로 즉각 추진 가능하고 경제활성화 효과 높은 사업 우선 추진
 - 2020년 예산안 반영
 - 추가 정책, 입법 기획, 상세 실행 기획 준비
 - * 역모기지 활성화, 디지털 인재양성, 스타트업 글로벌 도약 지원, 노후전선 스마트 그리드 대체 등
- 중기 (3년) : 전환의 반환점 돌기
 - 제도개혁과 대규모 예산 투입으로 경로 전환 후 새로운 경로의존성 창출
 - 3년 중기재정계획에 반영
- 장기 (차기정부 임기 5년) : 전환의 종착역 당기
 - 사람우선 사회, 디지털 전환, 녹색 전환 완성을 위한 계획
 - 차기 대선 공약에 반영

감사합니다.