

우리나라 경제정책의 시계 (time horizon)

배영목 (충북대학교 경제학과 명예교수)

《 요약 》

우리나라 정부는 5년마다 교체되어 정책시차까지 고려하면 계획적이고 장기적인 정책과제를 추진하기가 어렵다. 경제안정정책은 시계가 길지 않고 추진기구나 추진방식이 확립되어 있기 때문에 정책목표를 달성하는 것에 어려움이 크지 않다. 경제성장정책은 시계가 길어 과거에는 경제개발5개년 계획에 의거하여 수행하였으나, 외환위기 이후에는 이와 관련되는 정책이 다기화되어 각각 시계도 다양해졌고 정책 추진력도 약화되어 정책성과도 적어졌다. 그밖에도 인구문제, 과학기술발전, 교육, 에너지 생산구조, 기후 위기 대응 등 장기적이고 계획적으로 추진되어야 할 시계가 긴 정책과제가 많다. 정부는 장기적 과제에 집중하는 위원회나 자문기구를 지정하거나 설립하여 장기적 비전과 과제를 제안하거나 심의하도록 하되 독립성도 강화하여 장기 정책의 일관성, 지속성을 높임으로써 한국경제의 불확실성을 조금이라도 줄여야 할 것이다.

※ 이 글은 필자의 개인적 견해로, 본 연구소의 입장과 일치하지 않을 수 있습니다.

우리나라에서 선거에 앞서 각 정당은 유권자들의 지지를 얻기 위해 각종 정책을 추진할 것이라고 발표한다. 특히 정부가 교체되는 대통령 선거에서는 각 정당은 집권당이 될 경우 실천할 한국경제의 운용과 관련된 정책들을 공약이라는 이름으로 제시한다. 그 중에는 단기적으로 실천가능한 정책도 많지만 어떤 것은 대통령 임기 내에는 실천 불가능한 정책도 있고 경우에 따라 정부의 예산제약이나 사회적 합의의 부족으로 사실상 실천 자체가 어려운 정책도 있다. 특히 인구, 교육, 환경, 복지, 국토이용 등 그 영향이 장기적으로 나타나고 국민대다수 생활과 직결되는 정부의 정책의 경우에는 사회적 합의나 책임질 기구가 없으면 지속가능하지도 않고 추진력도 점차 약해진다. 우리나라와 같이 5년을 주기로 교체되는 정부에서는 각 정부가 추진할 정책에서의 시간적 제약을 어떻게 극복할 것인가를 고민해 보아야 할 것이다. 이 글에서 현재 시행되고 있는 경제안정정책과 경제성장정책에서 시계가 어떻게 되어 있는가를 살펴본 다음, 시계의 제약으로 발생하는 문제를 어떻게 해결해 갈 수 있는가를 생각해 보고자 한다.

경제주체의 시계

한 청년이 똑같은 저축이라고 하더라도 휴가처럼 올해 안에 일어날 일에 대비하여 저축할 수도 있고 은퇴같이 먼 미래에 일어날 일에 대비하여 저축을 할 수도 있고 자동차 또는 주택 구매에 대비하여 저축을 할 수도 있다. 개인 또는 가계, 기업, 정부 각자의 입장에서 곧바로 해결해야 할 단기적 경제문제가 있고 당장은 아니지만 먼 미래에는 해결해야 할 장기적 경제문제가 있다. 이와 같이 경제주체마다 해결해야 할 문제마다 시계는 달라질 것이다.

경제활동을 분석하거나 경제적 성과를 분석할 때 시간적 진행에 따른 차이를 보이기 위해 장기간을 단기, 장기로 2분하거나 그 이상으로 세분한다. 이와 같이 경제 활동이 전개

된 결과를 분석하거나 평가할 때 고려하는 기간이 시계(時界, time horizon)가 된다. 이 기간은 현실의 시간일 수도 있지만 설명하기 위한 미래의 시간일 수도 있다.

우리나라가 현재 당면하고 있는 높은 물가 상승률, 일자리 부족, 경기침체, 부동산가격 하락 등은 시계가 길지 않은 문제이기 때문에 머지않아 결말이 날 것이다. 하지만 먼 미래에 당면할 기후위기, 인구의 노령화와 감소에 따른 경제축소, 재정위기 및 연금·복지체제의 붕괴 등은 시계가 너무 길어서 그 대응방안은 물론 그 양상조차 가늠하기가 쉽지 않다. 이와 같이 장기적으로 한국경제가 당면할 문제들은 여러 정부가 정파를 떠나 책임지고 힘을 모아야만 해결할 수 있다. 이러한 점에서 장기적인 비전을 가지고 해결해야만 할 정책이 무엇이며 이러한 정책의 일관성, 지속성을 어떻게 확보할 것인가를 고민해 보아야 할 것이다.

우리나라 정부의 시계

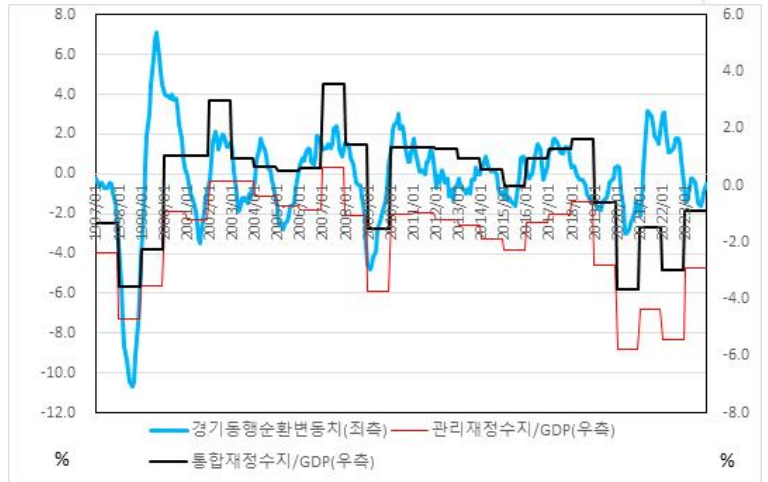
우리나라는 현재 대통령 선거를 통해 5년마다 정부가 교체된다. 같은 정파의 대표가 대통령으로 선출된다고 하더라도 전 정부의 정책이 그대로 계승되지 않는 경우가 많기 때문에 계획과 달리 주요 경제정책의 유효기간은 대부분 5년 이하로 줄어들고 정책시차까지 고려하면 시계는 5년 미만이라고 할 수 있다. 집행에 필요한 시간과 효과가 나타나는 시간을 합한 정책시차까지 고려하면 5년 이내에 마무리 할 수 있는 정책은 추진하는 정책의 일부에 지나지 않고 그 조차도 여러 가지 이유로 뒤늦게 시작되면 임기 말에 이르면 추진력을 잃으면서 그 수명을 다하는 경우도 적지 않을 것이다. 특히 새로 등장한 정부의 정파가 이전 정부와 다른 경우에는 추진목표나 추진방법이 급변하기 때문에 정책의 지속가능성이 매우 제한적일 수밖에 없다. 경제정책의 선택은 사실상의 집권기간이 길수록 자유로운 데 박정희 정부, 이승만 정부, 전두환 정부 순

으로 집권기간이 길었다. 그리고 정파의 큰 변화가 있었던 박정희 정부, 김대중 정부, 이명박 정부, 문재인 정부는 다른 정부처럼 이전 정부의 경제정책을 계승하기보다는 전환을 모색하였던 것으로 보인다.

경제안정정책의 시계

물가와 고용을 안정시키고 경기변동 폭을 줄이는 것을 주요 정책목표로 하고 있는 거시경제정책은 우리나라의 경우 정부와 한국은행이 책임지고 있다. 이러한 경제안정정책은 그 추진방법이 정립되어 있고 그 시계도 길지 않다. 정부는 매년 예산을 편성하기 때문에 시계는 길어야 2년밖에 되지 않는다. 예를 들어 올해 정부는 경기가 매우 나쁘다면 정부지출을 확대하는 한편 조세를 감면하거나 증가속도를 늦춤으로써 경기회복에 도움을 줄 수 있다. 반대로 경기가 과열되면 정부지출 증가를 억제하고 조세를 늘린다. 이러한 의도적인 정책이 없더라도 경기를 억제시키는 조세는 경기순응적으로 변하므로 자동화안정장치로 작동한다. 우리나라 정부가 통제할 수 있는 통합재정수지-여기에서 사회보장성기금 수지를 제외한 것이 관리재정수지는 재정건전성 지표이기도 하지만 경기대응 지표이기도 하다. <그림 1>을 보면 우리나라 정부는 대체로 경기대응적으로 재정수지를 조절하여 경기를 안정시키는 역할에 충실하였다고 할 수 있다. 특히 외환위기 이후, 글로벌 금융위기 이후, 코로나19 대유행 이후 경기부양을 위해 적극적으로 대처하였다. 그러나 현 정부는 경기안정보다는 역대정부와는 달리 경기침체에도 불구하고 장기목표인 재정건전성을 강조하면서 재정지출을 억제하였지만 조세는 감면하고 있다. 결과적으로 재정정책에서 장단기 정책 시계가 충돌하는 양상이 나타나고 있다.

<그림 1> 경기순환과 재정수지의 추이(1997-2023)



자료: 통계청, 국가통계포털, 기획재정부 통계자료

한국은행은 물가안정과 금융안정을 주요 정책목표로 하고 이와 관련되는 회의를 매월 개최하여 이미 확립된 통화신용정책 수단과 방식에 따라 거시경제의 변화를 예상하고 이에 맞추어 기준금리의 조절을 주요수단으로 하여 선제적으로 대처하고 있다. 그런데 각종 보고서를 보면 정책결정에서 참고하는 시계는 1년 정도에 그치고 있는 것으로 보인다. 그런데 한국은행이 수행하는 통화신용정책은 정부가 수행하는 재정정책과 달리 정책결정이 신속하고 집행도 즉각 이루어지기 때문에 집행 시차는 매우 짧은 편이다. 그렇지만 통화정책이 실물경제에 전달되어 물가까지 영향을 미치는 기간도 있고 1년의 경기상황에 대한 예측조차도 쉽지 않기 때문에 통화신용정책은 보통은 1년 정도의 시계를 가지고 수행되는 것으로 보인다. <그림 2>를 보면 물가상승률이나 경기의 예상에 큰 변화가 필요한 시기에만 기준금리를 변경하되 그 정책방향의 전환을 확실하게 할 필요가 있으면 여러 차례 반복한다. 그렇지 않은 경우에는 금리변경이 금융시장의 충격을 줄 수 있음을 우려하여 금리를 동결하였음을 알 수 있다. 현재는 물가상승과 자본유출을 우려하여 금리를 이전보다 높게 유지하고 있다.

<그림 2> 경기순환, 소비자물가상승률 및 기준금리 추이



자료: 한국은행 경제통계시스템, 통계청 국가통계포털

경제성장정책의 시계

우리나라에서 경제성장은 경제개발계획이 성과를 거둔 이래 경제안정보다 더 중시되는 경제정책 목표이었다. 1962년부터 추진된 경제개발계획은 이름을 바꾸어가면서 마지막으로 신경제5개년계획(1993~1997)으로 명맥을 이어오다 1997년 외환위기 발발을 계기로 그 수명을 다하였다. 주지하듯이 경제개발계획에서 가장 중요한 정책지표는 실질경제성장률이었다. 경제개발계획은 사라졌지만 새로 등장하는 정부의 경제정책 공약에서 경제성장이란 정책목표는 늘 중심에 있었다. 그 그늘을 가리기 위해 제시하는 성장의 유형은 달라졌지만 어느 정부든 한국경제의 빠른 성장이라는 국민적 희망을 외면할 수는 없었기 때문이다. 오래 동안 시행된 경제개발계획의 시계도 5년이고 우연히도 한 정부의 시한도 5년이다.

그런데 우리나라 외환위기를 계기는 실질경제성장률이 이전보다는 낮아졌다. 즉 김영삼 정부까지 7%를 넘어선 실질경제성장률은 외환위기 이후 4% 대 이하로 낮아지고 점차로 낮아져 올해는 2% 수준이 목표치가 되고 있다. 더욱이 인구의 고령화와 출산률 감소 등으로 잠재성장률 감소까지 겹쳐 미래의 경제성장 전망은 더 비관적이다. 미래의 총요소생

산성 향상과 직결되어 있는 과학기술의 발전과 관련된 기초과학 육성. 과학기술인재육성 등은 비교적 시계가 긴 장기 정책과제이다. 또한 미래의 노동력의 양과 질에 영향을 미칠 인구, 교육훈련, 이민정책, 인력정책은 장기계획이 필요한 시계가 긴 정책과제이다. 과거와 같은 경제개발계획이 없어도 미래의 경제성장과 관련된 많은 정책이 부문별로 추진되고 있다. 하지만 경제성장과 관련된 정책이 총괄되어 제시되지는 않았기 때문에 여기서 이와 관련하여 정책의 시계를 논하기는 어렵다.

장기적이고 계획적으로 추진해야 할 정책과제

우리나라 국민이 꾸준히 추진해야만 그 성과를 얻을 수 있는 문제들이 장기과제가 될 것이다. 지금 사회·경제적으로 가장 심각한 문제로 인식되고 있는 것은 저출산고령화로 표현되는 인구문제이다. 이 문제는 정부의 노력만으로 풀 수 있는 문제는 아니지만 모든 정부가 일관성 있게 노력해야만 그나마 성과를 얻을 수 있을 것이다. 현재 대통령 산하에 저출산고령화사회위원회가 있지만 추진력이나 지속성이 큰 위원회로 보이지는 않는다. 현재의 경제성장의 퇴조를 반전시킬 동력이 과학기술의 발전이라고 본다면 이와 관련된 비전을 제시하고 이에 필요한 예산을 배정하는 것이 중요한 것이다. 현재 국가과학기술자문위원회가 있지만 최근의 관련예산 삭감에 별다른 대응이 없을 정도로 존재감은 물론 그 영향력이 제한적 것으로 보인다. 기후위기 대응과 관련하여 여러 정책과제가 제시되고 있지만 정부 차원의 대응이 잘 보이지 않는다. 이와 관련하여 에너지 생산구조가 중요한 문제가 부각되고 있음에도 이와 관련된 정책도 잘 보이지 않고 있다. 그밖에도 인구감소 추세와 관련하여 수정이 불가피한 연금제도, 교육제도, 복지제도, 의료제도 등이 있다. 이러한 제도 개혁은 장기 정책과제이기도 하지만 정부의 노력만으로 풀 수 없는 사회적 합의가 필요한 것들이다. 이와 같이 사회적 합의가 필요한 장기 정책과제라면 정부가 구체적 계

획과 정책추진의 로드맵부터 먼저 제시해야 할 것이다.

장기 정책과제 결정기구의 독립성

현재도 대통령 산하에 우리나라에서 해결해야 할 정책과제를 다루는 각종 자문기구가 있고 각부 산하에도 위원회나 자문기구들이 있다. 이러한 기구들은 각 정부에서 임명된 위원들로 구성되어 있고 정부가 교체되면 위원장과 위원들도 교체된다. 이러한 이유로 정부가 바뀌면 정책결정자는 물론이고 정책의 비전이 달라지고 정책을 추진하는 수단이나 방법도 달라질 수밖에 없어 주요정책이라도 정권교체와 함께 변질되거나 소멸될 수 있다. 현재와 같이 정권이 바뀌면서 일거에 모든 것이 바뀌면 이전에 수립된 장기적 비전을 가진 정책마저도 일관성도 잃기 쉽고 지속되기도 어렵다.

한국경제의 주요 경제정책의 방향을 제시하는 정부내 기구로는 자문기구이기는 하지만 국민경제자문회의가 있다. 이 기구는 한국경제가 당면한 과제들을 종합적으로 다루면서 정책과제를 제안하는 역할을 수행하고 있다. 이러한 기구는 국민경제의 발전을 위한 전략 및 주요 정책 방향의 수립, 국민복지의 증진과 균형발전을 위한 제도의 개선과 정책의 수립, 국민경제의 대내외 주요 현안 과제에 대한 정책 대응 방향의 수립 및 그 밖의 국민경제의 발전을 위한 사항을 다루기로 되어 있으나, 그 역할은 정부가 어떻게 활용하느냐에 달려 있다. 이 기구가 독립성을 갖고 장기 경제정책과제를 결정하고 추진하는 기구가 되기 위해 적어도 다음과 같은 변화가 있어야 할 것이다. 첫째, 이러한 기구는 모든 과제를 다루기보다는 장기적인 비전을 제시하는 기구로서 역할에 집중하는 것이 좋을 것이다. 둘째, 이 기구의 자문이나 동의를 거쳐야 할 과제들을 구체적으로 규정함으로써 이 기구의 위상을 강화해야 할 것이다. 셋째, 이 기구의 의사결정에 참여하는 위원은 임기를 늘리되 순차

적으로 교체하도록 하는 등 여러 정부에 걸쳐 의사결정에 참여하게 하여 업무의 연속성, 정책의 일관성, 정치적 중립성을 높일 필요가 있다.

맺음말

저출산고령화, 성장잠재력의 약화, 경제안보주의, 기후위기 등으로 한국경제의 불확실성이 높아지고 있고 그에 따라 미래를 보는 시계가 점점 짧아지고 있다. 이것은 경제 사회 모든 부문에 부정적인 영향을 미치고 있다. 우리나라에서 선거를 통해 지도자가 바뀌면 새로운 비전이 제시되고 그에 따라 새로운 정책이 개발되고 이를 새로운 사람이 나서서 추진해야만 모든 정책이 제대로 된 성과가 나는 것으로 생각하고 있다. 단기적인 정책과제는 그럴지 모르지만 장기적인 정책과제는 그런 식으로 해결할 수 없을 것이다. 우리나라 정부는 미래만 강조할 것이 아니라 장기적 정책과제를 제대로 제시하고 해결하는 모습을 보여주고 그렇게 할 수 있는 토대를 구축해야 할 것이다. 이 정책은 시계가 한정된 한 정부가 독단적으로 수립하여 추진하기보다는 쉽지는 않겠지만 사회적 합의에 기초해야만 일관성과 지속성을 가질 수 있다. 어떻게 하든 한국경제의 미래를 좌우할 주요 경제정책의 시계가 길어질수록 가계와 기업이 직면할 불확실성이 조금이라도 줄어들면서 한국경제의 장기적 성과도 지금보다는 나아질 수 것이다.

SIES

| 약력 |

서울대학교 물리학과를 졸업하고 동 대학원에서 경제학 석사 및 박사 학위를 받았다. 충북대학교 경제학과에서 근무하였고 현재 서울사회경제연구소 운영위원장을 맡고 있다.