

코로나19 경기 대응을 위한 환경 분야 재정지출 확대의 유효성: 그린뉴딜의 경제학[†]

김호석*

요약 : 코로나19의 확산으로 야기된 경기침체를 극복하기 위해 세계 각국이 적극적인 확장 재정정책을 도입하고 있다. 1930년대 대공황 시기와 비교되며 '뉴딜식' 정책이 제안되기도 하는데, 그중 하나가 이른바 '그린뉴딜'이다. 그린뉴딜은 경기부양을 목적으로 환경 분야 지출을 확대하는 것으로서, 재정정책과 환경정책 두 가지 측면의 효과를 모두 '주목적'으로 하는 정책 수단이다. 우리 정부도 경기를 부양하고 포스트 코로나19 시대에 대응하기 위해 그린뉴딜을 한 축으로 하는 '한국판 뉴딜' 정책 추진 방안을 발표하였다. 최근 녹색전환과 기후변화 대응의 필요성에 대한 사회적 관심이 높아지면서 그린뉴딜 추진 방안과 관련하여 다각도로 구체적인 논의가 이루어지고 있다. 이 글은 환경 분야 사업을 그린뉴딜 방식으로 추진할 때 기대되는 재정 정책 및 환경정책 측면에서의 효과를 고찰하는 한편 향후 국내 코로나19로 야기되는 경기침체에 대응하기 위한 목적으로 그린뉴딜을 추진할 때 염두에 두어야 할 정책적 고려사항을 제안한다.

주제어 : 코로나19, 재정정책, 환경정책, 그린뉴딜, 한국판 뉴딜

JEL 분류 : H5, O2, Q3

[†] 이 글은 「전환적 뉴딜」(김호석, 2019)의 그린뉴딜 관련 내용을 토대로 작성되었음.

* 한국환경정책·평가연구원 지속가능전략연구본부장, 교신저자 (e-mail: hskim@kei.re.kr)

I. 서론

최근 발표된 「OECD 경제전망(OECD Economic Outlook)」(OECD, 2020)에서는 2020년 세계 성장률 전망치를 6.0% 감소로 하향 조정한 결과를 발표하고, 전 세계가 1930년 이후 가장 심각한 경기침체를 경험하고 있다고 평가하였다. 전 세계 교역량은 9.5%가 감소하고, 실업률은 9.2%까지 증가할 것으로 전망된다. 일부 재정건전성에 대한 우려에도 불구하고 지금의 경기침체를 극복하기 위해 대규모 재정 지출이 불가피하다는 것에 많은 나라가 동조하는 분위기이다.¹⁾ 코로나19를 계기로 비대면 산업과 디지털 기술의 급속한 확산을 특징으로 하는 산업구조의 변화가 예상되기 때문에 현시점에서의 경기 대응 방안은 중장기적 사회·경제 변화에 대한 전망을 토대로 수립되어야 한다는 특징이 있다.

우리 정부가 2020년 5월 발표한 ‘한국판 뉴딜’ 정책은 이러한 여건이 반영된 것으로, 현재의 경기침체에 대응하는 것과 더불어 포스트 코로나19 시대의 경제 변화에 대응하기 위해 ‘국가 디지털 인프라 구축에 집중 투자’하겠다는 ‘디지털뉴딜’ 계획을 포함하고 있다. 산업 전반에서 진행되고 있는 디지털화가 코로나19로 인해 가속화될 것으로 전망하고, 관련 분야에 대한 선제적 투자를 통해 단기 경기부양과 함께 중장기 산업경쟁력을 제고하는 기회로 삼겠다는 것이다.²⁾

정부는 ‘그린뉴딜’을 한국판 뉴딜의 또 다른 정책목표로 포함하였다.³⁾ 국내에서 그린 뉴딜 정책의 도입이 필요하다는 논의는 지난해부터 이루어져 왔는데, 대규모 집중 투자를 통해 산적한 각종 환경 문제를 근원적으로 해결하는 대응이 필요하다는 주장이 해당 논의의 중심에 있었다. 한국판 뉴딜은 처음에는 디지털뉴딜을 중심으로 추진되는 것으로 발표되었는데, 이후 그린뉴딜이 함께 포함되어야 한다는 각계의 의견이 반영되어 지

1) OECD(2020)는 회원국에 코로나19로 인한 경기침체에 대응하기 위해서 ‘방역·보건 인프라 확보’ 그리고 ‘완화적 금융·통화 정책 유지’와 함께 견고한 경기 회복을 위한 ‘적극적인 재정 확장 유지’를 정책 처방으로 권고하고 있다. 특히 우리나라에 대해서는 ‘가계 소득 지원’, ‘고용 회복을 위한 직업 훈련 및 숙련도 제고’, ‘중소기업에 대한 세금 지원 및 유예’ 그리고 ‘재생에너지와 청정기술에 대한 투자 확대’를 경기부양 수단으로 제안하였다(OECD, 2020).

2) 한국판 뉴딜은 ‘포스트 코로나 시대 개척을 위한 선도형 경제 기반 구축’ 계획의 일부로 포함되어 2020년 하반기 경제정책방향을 통해 발표되었다(관계부처 합동, 2020).

3) 이 글에서 ‘환경 분야’ 및 ‘그린뉴딜 사업’은 온실가스 감축과 에너지전환을 위한 에너지, 건물, 교통 관련 사업을 모두 포함한다.

난 5월에 최종적으로 한국판 뉴딜에 포함되었다.

우리나라는 외환위기 이후 거의 매년 추가경정예산을 편성해 왔고, 경기부양이나 고용 확대를 목적으로 환경이나 사회 분야에서 재정 지출을 확대하거나 조정하는 것은 특이한 일이 아니다. 가깝게는 지난해인 2019년에 편성된 추경에서 ‘미세먼지 대응과 선제적 경기 대응’을 목적으로 관련 예산을 453억 원 증액하였다.⁴⁾ 이러한 일반적 환경 목적의 재정 지출과 달리 이른바 ‘그린뉴딜’ 정책 제안들은 뉴딜(the New Deal)이 미국 산업에 가져온 것과 같은 전환적 변화를 환경 분야에서 지향한다. 통상적인 환경 분야 예산으로는 불가능한 대규모 투자를 통해 지지하는 환경적 목적을 달성하고자 하는 것이다.

뉴딜식 정책에서 흔히 등장하는 ‘선제적’ 투자의 필요성은 통상적으로 합의된 정부의 역할보다 더욱 적극적인 시장 개입을 내포한다. 미래를 전망하는 것이 정부 고유의 역할은 아니기 때문에 이러한 방향의 재정정책은 경제 이론을 넘어서 사회적 합의라는 토대를 필요로 한다. 이는 미국 대공황 시기의 정책이 왜 “새로운 합의”(new deal)를 통해 추진되어야 하는지를 말해 주는 대목이다.

코로나19에 대응하기 위해 사회, 경제 분야에서의 지출이 증가하고 있어 재정 여력 측면에서 지금 시점이 그린뉴딜을 추진하기에는 오히려 불리한 측면도 있다. 재정적 지속 가능성과 적극적 경제 회복을 동시에 추구해야 하는 상황에서 환경의 우선순위가 논란이 될 수 있기 때문이다. 이 글은 그린뉴딜을 둘러싼 다양한 경제적 측면을 고찰하는 한편 향후 그린뉴딜 추진 과정에서의 정책적 고려사항을 제안하기 위해 준비되었다.

II. 그린뉴딜

1. 그린뉴딜 개념의 등장과 확산

그린뉴딜은 2007~2008년 시기에 세계로 파급된 지구적 금융위기(the global financial crisis) 때 경기침체를 극복하기 위한 대안으로 미국과 유럽을 중심으로 등장하였다. 과거 1930년대 경제 대공황 수준의 경기침체를 겪으면서 많은 사람들이 뉴딜식 재정정책을 떠올렸고, 이와 함께 상대적으로 충분히 공급된 사회간접시설에 비해 빠르게 증가하

4) 외환위기 이후 추경예산안 편성 사유에 대해서는 국회예산정책처(2020) 참고.

는 사회적 수요를 뒷받침하지 못하고 있는 ‘환경 인프라’를 투자 대상으로 해야 한다는 제안이 등장하였는데, 그것이 바로 그린뉴딜의 개념이다.

기존의 그린뉴딜 제안들은 환경 목적의 재정 지출을 통해 경기부양을 촉진한다는 공통점은 있지만 정책의 구체적 추진 방식에 대해서는 정해진 바가 없다. 개념 자체가 경제 이론이 아니라 환경 문제를 높은 우선순위에 둔 정당의 정책 제안 형태로 등장하였기 때문이다. 따라서 제안된 정책의 내용과 용어가 사용된 맥락을 통해서 어느 정도 일반적 묘사는 가능하겠지만, 그린 뉴딜의 정의가 무엇이며 이 용어를 누가 처음 사용하였는지를 따지는 것은 큰 의미가 없다.⁵⁾

〈표 1〉 해외 그린뉴딜 사례

	2009년, UNEP 「지구적 그린뉴딜」	2010년, 세계은행 「그린 경기부양」(Green Stimulus)	2019년, 미국 민주당 「그린뉴딜」 결의안
경제적 목적	고용 창출, 빈곤 퇴치	단기 경기부양	양질의 일자리, 미래 인프라 수요 충족
환경적 목적	탄소의존성, 생태계, 물 부족	환경 및 자연자원 보존/보호	깨끗한 대기질과 수질, 기후 복원력, 건강한 식량, 자연 접근, 환경적 지속가능성

출처: 김호석(2019)

그린뉴딜 개념의 등장과 함께 이를 하나의 정책 수단으로서 국제적으로 확산하는 데 기여한 것은 2008년 설립된 UNEP의 ‘지구적 그린뉴딜’(Global Green New Deal) 이니셔티브이다. UNEP은 그다음 해인 2009년 「경제회복을 다시 생각하기: 지구적 그린뉴딜」과 「지구적 그린뉴딜」(UNEP, 2009)을 통해 그 구체적 추진 방안을 발표하였는데, 특히 UNEP(2009)에서는 당시 G20 국가들이 계획하고 있는 경기부양책의 상당 부분을 다음 다섯 개 분야에 투자할 것을 권고하였다.

5) 관련 문헌을 조사한 바로는, ‘그린뉴딜’ 개념이 처음 등장한 문헌은 2006년 Global Greens ‘Green New Deal Task Force’이고, 체계적인 정책 제안 형태로 발표한 첫 보고서는 Green New Deal Group의 A Green New Deal이다(Green New Deal Group, 2008).

- 기존 및 신규 건물의 에너지효율성
- 재생에너지기술(풍력, 태양, 지열, 바이오매스)
- 지속가능한 수송기술(하이브리드 차량, 고속열차, 급행버스체계)
- 지구 전체의 생태적 인프라(물, 산림, 토양, 산호초)
- 지속가능한 농업(유기농 생산 포함)

이후 국제사회에 등장한 그린뉴딜 제안은 장기 환경적 목적 측면에서는 상당한 차이를 보인다. 예를 들어, 2009년 UNEP의 「지구적 그린뉴딜」은 지구적 환경 문제인 온실가스 배출과 생태계, 그리고 많은 개발도상국이 직면하고 있는 물 부족 문제에 초점을 맞춘 반면, 2019년 미국 민주당의 「그린뉴딜 결의안」은 대기질·수질, 기후변화 적응, 식량 등 국가 단위에서 우선순위가 높은 환경 문제에 초점을 맞추고 있다.⁶⁾

2. 국내 그린뉴딜 사례

1) 2009년, MB정부의 ‘녹색 뉴딜 사업’

2008년, UENP의 ‘지구적 그린뉴딜 이니셔티브’ 이후 그린뉴딜 개념이 확산되면서 당시 지구적 금융위기에 영향을 받고 있던 우리나라도 ‘녹색 뉴딜 사업’을 경기부양 수단으로 채택하였다. 2009년 1월, 당시 정부는 「일자리 창출을 위한 녹색 New Deal 사업 추진방안」을 발표하였다. 녹색 뉴딜 사업의 추진 목적은 “녹색과 뉴딜을 함께 추진함으로써 잠재적 성장동력뿐만 아니라 일자리 창출 등 구체적 성과를 얻을 수 있는 정책으로 승화 발전”시키는 것이었다. 이에 따라 ‘단기적 경제침체 대응’과 ‘중장기 성장동력 확보’를 목표로 설정하고 ‘자원절감형 경제 구축 사업’, ‘편리하고 쾌적한 생활환경 및 삶의 질을 높이기 위한 사업’, ‘지구 장래와 차세대 안전을 위한 선제적·예방적 사업’ 그리고 ‘미래 대비와 에너지효율을 높이기 위해 필수적인 사업’을 중점 분야로 선정하였다 (기획재정부 외, 2009).

그린뉴딜의 사례로 「녹색 뉴딜 사업」이 갖는 가장 큰 특징은 당시 정부의 녹색성장 정

6) 2018년 미국 민주당의 알렉산드리아 오카시오코르테스 하원의원과 에드 마키 상원의원이 「그린뉴딜 결의안」(Green New Deal Resolution)을 미국 의회에 제출하였다. 결의안은 하원을 통과하였으나 공화당이 다수인 상원에서는 통과하지 못하였다. 이 결의안은 국내 그린뉴딜 논의 확산에 적지 않은 영향을 미쳤다.

책 이행을 뒷받침하는 사업들로 구성되었다는 점이다. 녹색 뉴딜 사업에서는 3대 주력 분야(‘녹색SCO’, ‘저탄소·고효율 산업기술’, ‘친환경·녹색생활’)로 구분된 9개 핵심 프로젝트(① 4대강 살리기, ② 녹색 교통망 구축, ③ 녹색 국가 정보인프라, ④ 대체수자원·중소댐, ⑤ 그린카·청정에너지, ⑥ 자원재활용 확대, ⑦ 산림 바이오매스, ⑧ 그린홈·그린빌딩, ⑨ 녹색생활공간 조성)가 포함되었는데, 모두가 녹색성장 10대 정책방향에 포함되는 사업이다.

〈그림 1〉 MB정부의 녹색 뉴딜 사업(2009년)



출처: 기획재정부 외(2009)

2) 2019년, 경제·인문사회연구회의 ‘그린뉴딜’

현재 한국판 뉴딜과 그린뉴딜의 기본 구상은 2019년 경제·인문사회연구회 소속 기관이 참여한 연구팀에 제안된 「전환적 뉴딜」을 통해서 제시되었다. 2019년 3월, IMF 협의단은 우리 정부와 연례 협의를 마치고 재정 확대를 주요 내용으로 하는 정책 제언을 제시하였는데, 이것이 국내 재정 확장 논의를 더욱 활발하게 하는 계기가 되었다.⁷⁾

경제·인문사회연구회의 「전환적 뉴딜」은 이러한 확장적 재정정책의 필요성을 배경

7) “잠재성장률은 감소해 왔으며, 부정적인 인구 변화와 생산성 증가 둔화가 향후 전망을 저해한다. … 단기성장을 지원하고 리스크를 제한하기 위해, 정부 당국은 잠재성장률을 강화하는 조치와 함께 추가경정예산을 통해 재정 지출을 더 확대해야 한다. … 장기 포용적 성장과 일자리 창출을 지원하기 위해, 재정정책은 증기적으로 확장 기조를 유지해야 한다.”(IMF, 2019)

으로 우리 사회가 직면한 다양한 도전을 전환적으로 극복하기 위한 정책 제안을 제시하고자 하였다. 한국 사회의 발전 패러다임을 전환하여 ‘지속가능한 혁신적 포용국가’로 나아가는 것을 미래 국가 비전으로 제시하고, 이를 위한 핵심 분야로 ‘휴먼뉴딜’, ‘디지털뉴딜’, ‘그린뉴딜’을 선정하였다.

〈그림 2〉 「전환적 뉴딜」 정책 제안의 구성



출처: 유종일(2019)

전환적 뉴딜의 한 축으로 제시된 그린뉴딜에서는 ‘포용적 사회를 위한 지역의 녹색전환 기반 강화’, ‘미래 한국 사회의 지속가능성과 환경 분야 경쟁력 강화’, ‘녹색전환 촉진을 위한 정책·규제 정비’ 그리고 ‘경제성장-녹색전환 선순환을 위한 지속가능금융의 확대’를 기본 방향으로 선정하고 다음을 우선 정책과제로 제시하였다(김호석, 2019).

- (포용적 녹색전환) 생활, 지역 밀착형 환경 인프라 확충: 지역 생활 여건 개선 및 노후 산업단지 정비 지원 녹색전환 사업을 통해 지역경제 활성화 촉진
- (전환적 대기환경 대응) 미세먼지-에너지-온실가스 통합형 대응: 건강 위해성 기반의 재생에너지, 기후변화 사업 추진과 통합 인벤토리 구축
- (미래 녹색 경쟁력 강화) 4차산업혁명 기술 접목형 단지지구 조성: 4차산업혁명 기술 적용과 분산형 전원 보급 촉진을 위한 규모의 경제 여건 조성
- (지속가능금융 강화) 중앙·지방정부 재정 및 민간 금융의 녹색화

〈표 2〉 경제·인문사회연구회 「전환적 뉴딜」의 그린뉴딜 사업 제안(2019년)

사업 방향	사업 유형
포용적 녹색전환: 생활-지역 밀착형 환경 인프라 구축	<ul style="list-style-type: none"> 지역 밀착형 환경 인프라 강화 사업, 환경 인프라 통합형 도시 재생 지원 노후 산업단지의 환경·에너지 시설 정비 사업
전환적 대기환경 대응: 미세먼지-에너지전환-기후 변화 통합형 대응	<ul style="list-style-type: none"> 미세먼지 저감 및 인체위해성 기반 재생에너지, 기후변화 사업 미세먼지-에너지소비-온실가스 통합 인벤토리 구축 및 통합형 전문가 양성
미래 녹색경쟁력 강화: 4차산업혁명 기술 접목형 단지-지구	<ul style="list-style-type: none"> 4차산업혁명 기술과 분산형 에너지시스템 기반의 ‘녹색에너지 전환지구’ 지정 사회적 가격(social pricing) 산정 및 이를 반영한 사회경제성 평가 체계 개발 디지털 전환 기반의 에너지 생산·소비 빅데이터 플랫폼 구축
지속가능금융 강화: 규제 제도 개편, 지속가능금융 확대	<ul style="list-style-type: none"> 지속가능한 금융, 그린파이낸스 확산을 통한 민간 자본 유입 촉진 녹색채권 활성화를 위한 ‘녹색채권 가이드라인’ 개발 및 보급

출처: 김호석(2019)

「전환적 뉴딜」 정책 제안은 2020년 초 국내에서 빠르게 확산된 그린뉴딜 논의의 중요한 밑거름이 되었다. 환경부는 2020년 업무계획에 ‘한국형 그린뉴딜 전략’ 마련을 포함하였고, 민주당과 정의당은 총선 공약과 연계하여 각기 그린뉴딜 제안을 발표하였다. 이 제안은 코로나19 경기 대응이 필요한 상황에서 마침내 「한국판 뉴딜」 정책으로 이어졌고, 여기에 「전환적 뉴딜」에서 제안된 디지털뉴딜과 그린뉴딜이 포함되었다.

〈표 3〉 2020년 초에 등장한 정부와 정당의 그린뉴딜 제안

	환경부	민주당	정의당
정책 목표	녹색산업 혁신 기반 강화	2050 탄소제로사회	2050년 순배출 제로
사업 분야	기후/에너지, 그린인프라/국토해양, 교통, 녹색산업, 농업-식품	재생에너지, 에너지 효율화, 지역에너지전환, 미세먼지	석탄발전 폐쇄, 재생에너지, 전기차, 그린리모델링
주요 재원	재정, 녹색금융	탄소세 도입, 녹색투자 세제 지원	재정(GDP 1~3% 수준)
추진 체계	그린뉴딜 이행전략	그린뉴딜 기본법	그린뉴딜 추진 특별법

출처: 김호석(2020)

3. 한국판 그린뉴딜 정책

1) 추진 배경

우리나라를 비롯하여 전 세계적으로 나타난 코로나19의 확산으로 인한 가장 심각한 경제적 충격은 급격한 소비 감소이다. 정부 발표에 따르면 2020년 1/4분기 민간소비 증가율은 전기 대비 6.4%, 전년 동기 대비 13.8%가 감소하였고, 이에 따라 가장 즉각적인 영향이 발생한 서비스업 생산 역시 전기 대비 2.0%, 전년 동기 대비 6.2% 감소를 나타내었다. 전 세계적인 코로나19의 확산에 따라 주요 수출국의 봉쇄조치로 인한 수출 감소도 급격하게 나타나고 있다. 고용 상황 역시 악화되어 코로나19의 경제적 영향이 본격 반영되면서 3월 이후 취업자 감소 폭이 확대되고 있다. 내수와 수출이 동시에 위축되면서 실물경제 전반의 실적이 악화되고 이것이 신용 경색과 금융 시장 충격으로 이어질 것이 우려되고 있다(관계부처 합동, 2020).

〈그림 3〉 정부의 코로나19 극복 및 포스트 코로나 시대 대응 전략



출처: 관계부처 합동(2020)

코로나19 경기 대응을 위해 정부는 ‘긴급재난지원금’, ‘실물 피해 대책지원 정책 패키지’, 금융 안정대책을 추진해 왔다. 우선 일차적으로 경제적 피해가 발생한 업종을 중심으로 긴급지원 대책을 발표하였고 소상공인 특별융자 지원, 중소기업 대출·보증 지원, 40조원 규모의 「기간산업안정기금」 가동 등 주요 대책을 11조 7,000억 원의 1차 추경과 12조 2,000억 원의 2차 추경을 통해 추진하였다.⁸⁾ 2020년 6월 정부는 당면한 경기침체 극복과 포스트 코로나 시대 대비를 목적으로 하는 3차 추경안을 발표하였다.

2) 한국판 뉴딜과 그린뉴딜

3차 추경안과 함께 발표된 정부의 코로나19 경기 대응의 특징은 기존 주력 산업의 고도화와 함께 코로나19 이후 급격한 변화가 예상되는 산업·경제 대응이 함께 포함되었다는 점이다. 즉, 재정정책과 산업정책이 함께 포함된 경기 대응 정책이다. 2020년 4월 22일에 열린 제5차 비상경제회의에서 문재인 대통령은 대규모 재정 투입을 통한 경기부양 방안으로 ‘한국판 뉴딜’ 추진 구상을 발표하였다. 「한국판 뉴딜」은 당초 디지털 인프라 구축(D.N.A 생태계 강화, 디지털 포용 및 안전망 구축), 비대면 산업 육성, SOC 디지털화, 3대 프로젝트로 구성된 ‘디지털뉴딜’ 중심의 계획으로 발표되었다. 그러나 이후 우리 사회의 환경에 대한 높은 관심을 반영하여 5월 20일, 그린뉴딜을 한국판 뉴딜의 또 다른 축으로 포함하였다.

6월 1일, 정부는 ‘포스트 코로나 시대 개척을 위한 선도형 경제기반 구축’을 위한 3대 핵심 프로젝트 중 하나로 한국판 뉴딜을 포함하고 디지털뉴딜과 그린뉴딜 추진을 위한 중기 투자계획을 발표하였다. 한국판 뉴딜에 포함된 그린뉴딜(이하 ‘한국판 그린뉴딜’)은 ‘도시·공간·생활 인프라 녹색 전환’, ‘녹색산업 혁신 생태계 구축’, ‘저탄소·분산형 에너지 확산’ 등 3대 프로젝트로 구성되었다. 디지털뉴딜과 그린뉴딜이라는 두 축으로 추진될 한국판 뉴딜에는 2025년(중기)까지 총 76조 원이 투자될 계획인데, 우선 2022년(단기)까지 디지털뉴딜 13조 4,000억 원, 그린뉴딜 12조 9,000억 원을 투자하여 55만 개의 일자리를 창출하겠다는 목표가 제시되었다.⁹⁾

8) 2020년 6월 14일 현재, 35조 3,000억 원 규모의 3차 추경이 추진되고 있다.

9) 이와 함께 정책기획위원회에서는 2030년까지의 약 100조 원 규모의 투자계획이 포함된 ‘한국형 그린뉴딜 추진 방안’을 준비하고 있다(정책기획위원회 그린뉴딜기획단, 2020).

〈표 4〉 한국판 그린뉴딜의 중점과제

도시·공간·생활 인프라 녹색 전환	녹색산업 혁신 생태계 구축	저탄소·분산형 에너지 확산
① 국민생활과 밀접한 공공시설의 제로에너지화 전면 전환 ② 스마트 그린도시 조성을 위한 선도프로젝트 100개 추진 ③ 취수원부터 가정까지 ICT 기반 스마트 상수도 관리체계 구축	① 그린뉴딜 선도 100대 유망기업 및 5대 선도 녹색산업 육성 ② 주력 제조업 녹색전환을 위한 저탄소·녹색산단 조성	① 에너지관리 효율화 지능형 스마트 그리드 구축 ② 태양광·풍력·수소 등 3대 신재생에너지 확산 기반 구축 ③ 온실가스 저감효과가 큰 친환경 차량·선박으로 조기 전환

출처: 관계부처 합동(2020)

III. 경기조절 목적의 환경 분야 재정사업의 정책적 효과

환경 분야 재정사업을 통한 경기조절은 재정정책이자 환경정책이다. 이것은 투입되는 재정(직접비용), 재원을 조달하는 과정에서 발생한 후생 손실(효율성 비용) 그리고 다른 경쟁적 목적의 지출에서 기대되는 편익(기회비용)이라는 비용을 통해 단기적으로는 경기부양과 고용 창출(재정정책), 중장기적으로는 환경적 지속가능성 제고(환경정책)라는 편익을 얻고자 하는 정책 수단이다.

이러한 정책효과는 환경 분야 지출 증가를 경기부양 목적으로 사용할 때 일반적으로 발생하는 것이다. 다만 그린뉴딜이라고 부를 만큼 상당 규모의 지출 확대는 두 가지 정책 효과 역시 크게 나타날 것이며, 경우에 따라 소규모 투자로는 기대할 수 없는 유형의 환경적 편익이 추가적으로 발생할 수 있다. 이와 같이 정책효과 측면에서 통상적 환경 분야 지출과의 차별성을 논하기 위해 이 글에서는 다음과 같은 특성을 통해 ‘그린뉴딜 정책’을 정의하고자 한다.

- 경기부양과 고용 창출을 위한 환경 목적의 지출 확대(경기조절 기능)
- 일회적 추경 편성을 넘어서는 연속적 지출 확대 계획 수립(지출의 연속성)
- 사업 효과 제고를 위한 거버넌스·정책·제도 도입(제도적 차별성)

1. 재정정책 효과

15개 분야별 재정 지출의 재정지출 승수와 고용승수를 추정한 이강구 외(2016)의 연구 결과에 따르면 2017년 기준 환경 분야 재정지출의 재정지출 승수는 0.3094(조원/조원), 고용승수는 0.1140(천명/조원)로 나타났다(당해 연도 효과). 일반적으로 경기부양 효과가 큰 분야로 알려진 ‘국토 및 지역개발’과 ‘교통 및 물류’ 분야의 재정지출 승수는 각각 0.1267과 0.1545, 고용승수는 각각 0.1897과 0.2040로 추계된 것과 비교할 때 환경 분야의 재정지출 승수는 높고 고용승수는 낮은 것으로 나타났다.

〈표 5〉 분야별 재정지출의 재정승수와 고용승수(당해 연도 효과 기준)

	재정지출 승수 (조원/조원)	고용승수 (천명/조원)
일반지방행정	0.1184	0.2425
공공질서 및 안전	0.4732	0.7106
외교·통일	0.4199	0.7059
국방	0.5410	0.8092
교육	0.1191	0.2465
문화 및 관광	0.2453	0.4674
환경	0.3094	0.1140
사회복지	0.1132	0.2390
보건	0.1766	0.2957
농림수산	0.2426	0.2419
산업·중소기업·에너지	0.0575	0.1018
교통 및 물류	0.1545	0.2040
통신	-1.2303	-1.5891
국토 및 지역개발	0.1267	0.1897
과학기술	0.1145	0.2615

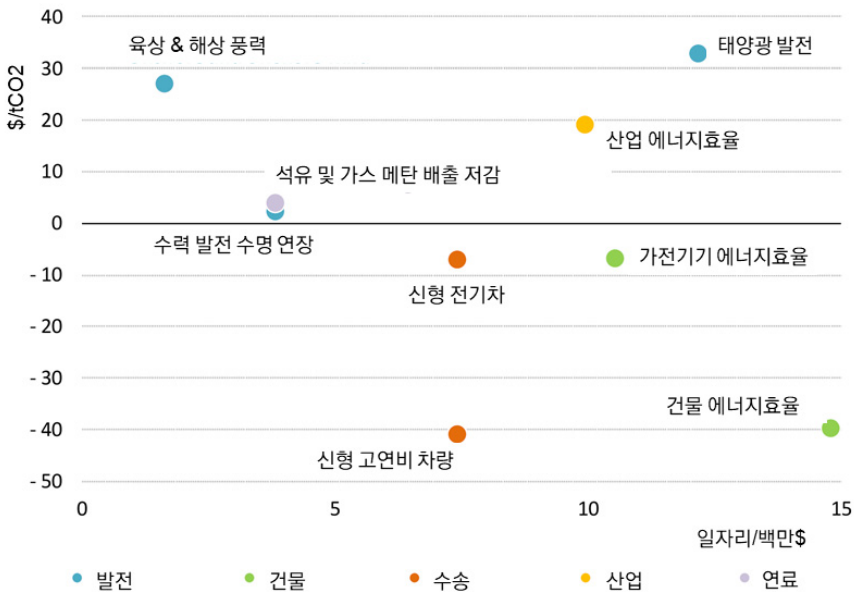
출처: 이강구 외(2016)

위 분석은 재정지출 1조 원 증가의 거시경제 영향을 구조적 연립방정식 형태의 거시 재정 모형을 통해 분석한 것으로, 분야별 재정지출 승수와 고용승수 수준은 지출 규모와 함께 각 분야 지출의 집계적 사업 특성이 반영된 결과이다.¹⁰⁾ 따라서 그린뉴딜의 사업

구성이 환경 분야 전체 사업 구성과 동질적이지 않다면 실제 효과는 추정된 것과 상당히 다를 수 있다. 다만 이 연구 사례는 환경 분야 재정지출이 거시경제적 효과 측면에서 다른 분야에 비해 구조적 열세에 있는 것은 아니라는 것을 보여 준다.

사업 선정 단계에서 고용효과를 고려하기 때문에 그린뉴딜 정책의 고용승수는 환경 분야 전체에 비해 높게 나타날 것이다. IEA(2020b)은 지속가능한 에너지에 대한 투자를 통한 코로나19 경기 대응을 권고하면서 주요 에너지사업의 고용 효과와 온실가스 저감 비용을 평가한 결과를 발표하였다. <그림 4>를 보면 태양광 발전과 육상·해상 풍력의 온실가스 저감비용은 비슷한 수준인 반면, 두 개 사업의 일자리 창출에는 큰 차이가 있음을 알 수 있다. 즉, 같은 재생에너지 사업이라도 세부 사업의 특성에 따라 고용 효과에 상당한 차이가 있을 수 있다.

<그림 4> IEA의 주요 에너지사업 고용 창출 및 저감비용 평가(지구적 평균)



출처: IEA(2020b)

10) 이 거시재정 모형의 거시경제 부문은 32개의 행태방정식, 재정 부문은 12개의 행태방정식으로 구성되어 있다 (이강구 외, 2016).

그린뉴딜의 재정정책 유효성을 결정하는 또 다른 요소는 지출증가 시점이다. 재정지출의 경기부양 효과는 경기순환 국면에 따라 다르게 나타나는데, 일반적으로 재정승수는 상승 국면에 비해 하강 국면에서 더 크다. Batini et al.(2014)은 경기 상태에 따른 재정승수 차이를 추정한 사례를 조사하여 비교하였는데, 그 결과를 보면 확장기와 후퇴기 간 차이가 최고 4배까지 벌어진 분석 결과도 있다. 민간 투자가 살아나는 확장기보다는 거시경제 충격 초기의 지출 증가가 경기부양 효과 측면에서 더 우수하다는 것인데, 이는 향후 그린뉴딜을 통한 코로나 19 경기 대응을 계획하고 있는 우리나라에 중요한 정책적 함의를 제시한다.

〈표 6〉 경기 상태에 따른 재정승수 차이

	확장	후퇴
Auerbach and Gorodnichenko (2012), 미국	0	1.7
Auerbach and Gorodnichenko (2012b), OECD	-0.2	0.5
Auerbach and Gorodnichenko (2014), 일본	1	2.4
Batini and others (2012), 표본국가	0.82	2.08
Baum and others (2012), G6	0.72	1.22
Canzoneri and others, 2012, 미국	0.89	2.25
Hernandez de Cos and Moral-Benito (2013), 스페인	0.6	1.3
Owyang, Ramey, Zubairy (2013), 미국	0.7	0.8
Owyang, Ramey, Zubairy (2013), 캐나다	0.4	1.6

출처: Batini et al.(2014)에서 발췌 작성.

2. 환경정책 효과

경기조절 정책 효과는 다른 목적의 재정 지출을 통해서도 얻을 수 있는 것이므로 그린 뉴딜을 차별화하는 가장 중요한 정책적 특성은 환경적 편익이다. 일반적으로 환경 분야 지출은 외부효과, 환경 공공재, (환경·에너지) 기술시장 시장실패 그리고 정보의 비대칭성 등을 대상으로 한다. 환경정책 측면에서 그린뉴딜의 유효성은 이러한 정책 편익이 얼마나 차별적인 수준과 방식으로 발생하느냐에 따라 결정된다.

예를 들어, 그린뉴딜 사업으로 가장 많이 언급되는 재생에너지의 보급 확대는 일반적

으로 발전부문의 온실가스 저감(지구적 편익), 미세먼지 등 대기오염 저감(국지적 편익), 분산형 시스템 확대(생태적 편익), 에너지수입의존도 개선(안보 편익) 등의 편익을 발생 시키는데, 여기서 따져 볼 것은 그린뉴딜 방식의 사업 추진에서 이러한 편익이 어떻게 차별적으로 발생하는가라는 점이다.

〈표 7〉 그린뉴딜을 통한 환경(에너지 포함) 분야 사업 추진의 편익

편익 유형	설명
낮은 기회비용의 사업 추진	• 활황기에 비해 낮은 직접비용(자본·노동비용)과 경쟁력 손실을 통해 사업 추진이 가능
파편화된 지출 한계 해소	• 분야별로 배분되는 통상적 예산 규모로는 기대할 수 없는 사업 효과를 거둘 수 있음
규모의 경제	• 사업 규모 확대를 통해 낮은 평균비용으로 사업 추진
연계된 사업과 통합적 추진	• 사업의 일부는 아니지만 함께 추진되는 경우 최종적 효과를 제고할 수 있는 연계된 사업과 통합 추진 가능
민간 투자 및 시장 형성 촉진	• 공공자금의 투입을 통해 민간 투자 확대의 장애요인을 해소하거나 관련 시장의 형성할 수 있음

1) 낮은 기회비용의 사업 추진

경기조절을 목적으로 하는 뉴딜식 재정정책의 가장 대표적인 경제적 편익은 실업 상태에 있는 자본과 노동을 투입한다는 것이다. 즉, 같은 사업을 활황기에 비해 낮은 사회적 비용을 통해 추진할 수 있다는 편익이 있다(요소비용). 만약 이 재원이 왜곡세를 통해 조달된 것이라면 것은 이는 후생 손실의 감소로 이어질 것이다(후생 비용). 또한 일반적으로 환경 관련 투자는 생산성과 상충성이 있기 때문에 경기침체에 사업을 추진하면 상대적으로 경쟁력 손실이 작을 것이다(경쟁력 비용).¹¹⁾

2) 파편화된 지출 한계 해소

환경 분야 재정사업에서 자주 등장하는 것 중에 하나는 충분한 사업 효과를 거두기 위

11) 이 효과는 경기순환 시점에 따라 다르게 나타날 수 있다. IMF 연구팀에 따르면 일반적으로 재정승수의 크기는 하강기보다 확장기에 더 작는데, 이를 고려하면 경기침체기 환경(사회 분야 지출도 유사한 효과가 있을 것) 분야 지출의 경쟁력 손실 측면에서의 편익은 하강기에 더 크게 나타날 것이다. 따라서 이 효과만을 고려한다면 그린뉴딜 사업은 경기가 확장기에 접어들기 이전에 중점적으로 추진하는 것이 좋을 것이다.

해 필요한 투자 규모에 비해 책정된 관련 예산이 너무 작다는 것이다. 2019년 환경부의 대기환경 본예산은 1조 549억 원인데, 2019년 「미세먼지 관리 종합계획(2020-2024)」에서 발표된 2020~24년 소요예산은 20조 2,000억 원 규모이다. 대기환경의 경우 높은 국민적 관심 덕에 어느 정도 의미 있는 변화가 가능한 수준의 예산이 확보되었지만 환경 분야에는 여전히 파편화된 사업 추진으로 근본적인 문제 해결이 어려운 분야가 많다.¹²⁾ 뉴딜식 재정 지출의 특징 중 하나는 단기에 특정 분야에 집중적인 투자를 가능하게 한다는 것인데, 이는 이른바 ‘파편화된 투자로 인한 사업 유효성의 한계’를 극복하는 수단으로 활용할 수 있다.

3) 규모의 경제

그린뉴딜 정책을 통한 대규모 집중적 투자의 또 다른 편익은 ‘규모의 경제’를 기대할 수 있다는 것이다. 국내외 그린뉴딜 제안에 많이 포함되어 있는 에너지효율 개선, 재생에너지 보급, 친환경건물 등은 전체 사업 규모가 커질수록 ‘평균비용’이 감소하는 규모의 경제 효과가 기대되는 사업들이다. 이 편익은 여러 개의 단위사업을 추진하는 풍력이나 태양광과 같은 재생에너지나 건물 리모델링 사업에서 특히 크게 나타날 것이다.

4) 연계된 사업과 통합적 추진

규모의 경제 효과와 유사하지만 이와 구분되는 또 다른 그린뉴딜의 편익은 연관된 사업을 동시에 추진함으로써 얻는 편익이다. 김호석(2019)은 노후 산업단지의 기반시설 정비와 환경·에너지 성능 개선을 결합한 사업을 우리나라 그린뉴딜 사업 중 하나로 제안하였는데, 이와 같이 연관된 사업을 동시에 추진할 수 있다는 것은 그린뉴딜 방식 투자의 중요한 편익 중에 하나이다.¹³⁾ 이 효과는 일반적으로 사업 범위와 투자 규모가 큰 그린뉴딜 방식의 사업 추진에서 뚜렷하게 나타날 것으로 기대된다.

12) 우리나라 환경 성과에 대한 평가를 조사해 보면 지역 간 상하수도 보급률 및 품질 격차, 폐기물 수거·처리시스템 개선을 위해 인프라, 과거 도시화와 산업화 과정에서 파괴되고 파편화로 인한 생태계 복원, 과거 댐 건설 과정에서 인공적으로 조성된 호수들이 수질 관리 등이 집중적 투자가 필요한 분야이다(김호석, 2019).

13) 2020년 6월 정부가 발표한 한국판 뉴딜은 ‘디지털뉴딜’과 ‘그린뉴딜’, 두 분야로 구성되어 있는데, 이를 반영하여 그린뉴딜 분야에는 ‘ICT 기반 스마트 상수도 관리체계 구축’이나 ‘지능형 스마트 그리드 구축’과 같이 디지털 기술이 접목된 환경 사업이 포함되어 있다.

5) 민간 투자 및 시장 형성 촉진

사업의 직접적인 편익은 아니지만 그린뉴딜 정책을 설계하는 과정에서 반드시 고려해야 하는 것 중에 하나가 재정 투입이 민간 부문에 미치는 영향과 파급효과이다. 예를 들어, 에너지 공공재를 공급하는 경우 이후 민간 에너지의 사용과 투자, 그리고 관련 시장에 직접적이고 결정적인 영향을 미친다. 환경정책 측면에서 보자면 이러한 재정의 효과는 민간 투자를 촉진하거나 시장을 형성하는 지렛대 투자 역할을 할 수 있다.

그린뉴딜을 통해 추진되는 사업은 중장기 환경정책의 맥락에서 평가되고 계획되어야 한다. 이미 계획된 사업의 조기 추진이든 신규 추진 사업이든 그린뉴딜 사업은 중장기 환경정책 성과에 직접적인 영향을 미친다. 즉, 그린뉴딜 사업의 최종적인 정책 효과는 전체 환경정책의 효율성과 유효성 측면에서 평가되어야 하며, 이는 그린뉴딜 정책이 기존 정책과 계획의 재검토와 함께 추진되어야 함을 의미한다.¹⁴⁾

IV. 결론

1. 한국판 그린뉴딜의 의미와 추진 방향

최근 UN, IMF, OECD 등 주요 국제기구가 하나같이 녹색경제회복(green economic recovery)이나 녹색경기부양(green stimulus)을 코로나19 경기 대응의 기본 원칙으로 제시하는 상황에서 그린뉴딜이 우리나라 코로나19 대응 정책에 명시적으로 반영된 것은 환영할 일이다. 문제는 향후 국내 경기부양과 포스트 코로나19 시대 대비 산업·경제 대응이라는 한국판 뉴딜의 정책 목표와 연계하여 그린뉴딜을 어떻게 효과적으로 추진할 것인가가 과제로 남아 있는 상황이다.

최근 국내에서 그린뉴딜 투자 대상으로 가장 많이 제안되고 있는 사업은 온실가스 저감 관련 사업이다. 이 분야는 UN과 EU에서도 코로나19 경기 대응을 위한 ‘녹색경기부양’(green stimulus)에서 우선순위가 높은 사업으로 제안되고 있다. 2020년 6월에 발표된 3차 추경안에는 ‘3대 신재생에너지 확산 기반 구축’과 ‘친환경 차량·선박으로 조기

14) 국내에서는 향후 한국판 뉴딜의 세부 계획이 수립되는 과정에서 「지속가능발전 기본계획」, 「녹색성장 5개년 계획」, 「미세먼지 관리 종합계획」, 「2030 온실가스 감축 로드맵」, 「재생에너지 3020 이행계획」 등의 계획이 함께 재검토되어야 할 것이다.

전환' 사업이 첫째 한국형 그린뉴딜 사업으로 포함되었다.

정책수단으로서 그린뉴딜이 갖는 가장 주목할 장점은 통상적인 방식의 예산을 통해서 얻을 수 없는 큰 변화를 만들 수 있다는 점이다. 이것은 통상적인 예산 구조하에서는 추진하기 어려운 '예외적 재정투입'의 기회이고, 경우에 따라서는 한 사회의 미래를 바꿀 수도 있는 중요한 투자이다. 이러한 측면에서 그린뉴딜 정책은 이론적 배경이나 원칙과 더불어 사회적 합의를 토대로 수립되어야 한다. 통상적인 정부 개입의 범위를 넘어서는 의사결정이 필요하고, 자주 오지 않을 대규모 투자 기회를 어떤 환경적 목적을 위해 활용할 것인가 대한 '녹색합의'(green deal)가 필요하다.

이러한 배경에서 국내에서 추진되고 있는 녹색전환, 녹색경제전환, 에너지전환과 같은 시스템적 전환 노력이 그린뉴딜의 목적이 되어야 한다는 제안도 많이 제시되고 있다. 그린뉴딜의 대규모 집중적 투자라는 장점을 통해 기존 시스템의 물적, 제도적 경직성과 경로의존성을 극복하자는 것이 요지이다. 만약 이처럼 시스템 전환과 연계하여 그린뉴딜이 추진된다면 세부 사업의 선정과 추진이 전환의 전체 로드맵에 맞게 체계적으로 이루어져야 할 것이다.

2. 향후 추진 시 고려사항

1) 환경 재정의 지속가능성

코로나19 상황에서 추진되는 그린뉴딜은 재정 여력 측면에서 특수한 여건에 있다. 보건 및 사회복지 목적의 지출이 증가하고 있기 때문에 단기 재정 건전성과 중장기 재정적 지속가능성이 그린뉴딜의 규모, 사업 선정 그리고 추진일정에서 우선적으로 고려되어야 할 상황이다. 이러한 측면에서 한국판 그린뉴딜이 가장 우선적으로 검토해야 할 것은 관련 분야 재정운영계획과의 연관성이다. 현재 그린뉴딜에서 논의되는 사업과 관련된 분야는 환경, 산업·중소기업·에너지, 교통·물류, 국토·지역개발(16대 세출 분류 기준) 등인데, 이 4개 분야의 2019년도 총지출이 46조 원 규모이다. 2022년까지 그린뉴딜 투자 계획이 12조 9,000억 원 규모인 것을 감안하면 그 영향이 상당할 것임을 알 수 있다.¹⁵⁾ 한국판 뉴딜을 성공적으로 추진하기 위해서는 물론이고 향후 재정적 지속가능성을 위해

15) 2020년 한국판 뉴딜 계획을 포함한 추가경정예산의 재원은 상당 부분 지출조정을 통해 조달되고 있다.

서라도 그린뉴딜은 분야별 중장기 재정운영계획 개편과 함께 추진되어야 할 것이다.

2) 산업 영향

한국판 그린뉴딜의 중점사업 선정 기본 방향으로 디지털 기술 접목과 녹색산업 육성이 논의되고 있는데, 만약 이대로 추진된다면 그린뉴딜의 효과는 일부 산업에 집중적으로 나타날 것이다. 산업 간 형평성이나 시장경쟁에 미치는 영향 없이 그린뉴딜을 추진하기는 어렵기 때문이 이러한 논의는 차치하더라도 한국판 뉴딜 자체가 지향하는 포스트 코로나19 시대 산업정책 방향과의 정합성은 정책 추진 시 고려되어야 할 것이다.

3) 지역 영향

그린뉴딜 사업의 거의 모든 사업은 지역 단위에서 추진될 것이다. 경기부양과 고용 창출이라는 경제적 편익과 지속가능성 제고라는 환경적 편익의 지역적 범위에 함께 그린 뉴딜 사업은 복잡한 지역 경제·사회 영향을 유발할 것이다. 보다 많은 그린뉴딜 사업을 유치하기 위한 지자체 사업 수요를 예상하여 정부는 전체 사업의 지역별 배분 원칙과 방식을 결정해야 한다. 이와 함께 비용 측면에서의 지역별 영향도 고려하여야 한다. 예를 들어, 적지 않은 지역 갈등을 겪고 있는 재생에너지 보급이 그린뉴딜을 통해 확대되면 해당 지역에서 어떻게 수용될 것인지는 사업 추진에서 중요한 요소가 될 것이다.

4) 녹색금융의 활용

IEA(2020a)에 따르면 2020년 1/4분기 지구 전체 CO₂ 배출은 전년 동기 대비 5% 감소하였는데, 전 세계적으로 재정 확장이 이어지는 상황에서 이 투자가 향후 경기 회복 시기에 환경 압력으로 이어지지 않도록 관리할 필요가 있다. 이를 위해서는 자본의 사용과 투자가 일정한 환경적 기준을 만족하는 방식으로 이루어지도록 하는 녹색금융 원칙(ESG 요인 통합 등)이 그린뉴딜 정책 추진과 이후 민간의 후속 투자로 이어지는 과정에서 확고히 결합되도록 하여야 한다. 이러한 맥락에서 향후 중장기 그린뉴딜 재원을 ‘녹색국채’를 통해 조달하도록 하는 방안도 검토해 볼 만하다.

[References]

- 관계부처 합동, 「2020년 하반기 경제정책방향」, 제6차 비상경제회의의 ①호 안건, 2020. 6. 1.
- 국회예산정책처, 「NABO 경제·산업동향&이슈」, 2020년 4월호 통권 제4호, 2020.
- 기획재정부 외, 「일자리 창출을 위한 녹색 New Deal 사업 추진방안」, 국무회의의 보고자료, 2009. 1. 6.
- 김호석, “제8장 그린뉴딜의 개념과 추진전략”, 「전환적 뉴딜」, 경제·인문사회연구회, 2019.
- 김호석, “포스트 코비드19 시대 지속가능발전: 그린뉴딜의 필요성과 기대효과”, 제4차 기후환경포럼, 포용국가 포럼, 2020. 4. 28.
- 유종일, “제1장 전환적 뉴딜의 개념과 추진전략”, 「전환적 뉴딜」, 경제·인문사회연구회, 2019.
- 이강구·조은영·신동진, 「재정지출의 분야별 경제적 효과분석 모형 연구」, 국회예산정책처, 2016.
- 정책기획위원회 그린뉴딜기획단, 「기후·경제 위기극복을 위한 한국형 그린뉴딜 추진방안」, 2020.6.8.
- Batini, N., L. Eyraud, L. Forni, and A. Weber, *Fiscal Multipliers: Size, Determinants, and Use in Macroeconomic Projections*, Fiscal Affairs Department, IMF, 2014.
- Green New Deal Group, *A Green New Deal*, New Economics Foundation, 2008.
- IEA, *Global Energy Review 2020*, IEA, 2020a.
- IEA, *Sustainable Recovery*, IEA, 2020b.
- IMF, “2019년 IMF-한국 연례협의 마무리”, 보도자료, 2019.3.11. <https://www.imf.org/ko/News/Articles/2019/03/11/korea-pr1975-imf-staff-concludes-2019-article-iv-mission-to-ko-rea>.
- OECD, *Economic Outlook*, Volume 2020 Issue 1, OECD, 2020.
- UNEP, *Global Green New Deal: An Update for the G20 Pittsburgh Summit*, 2009.