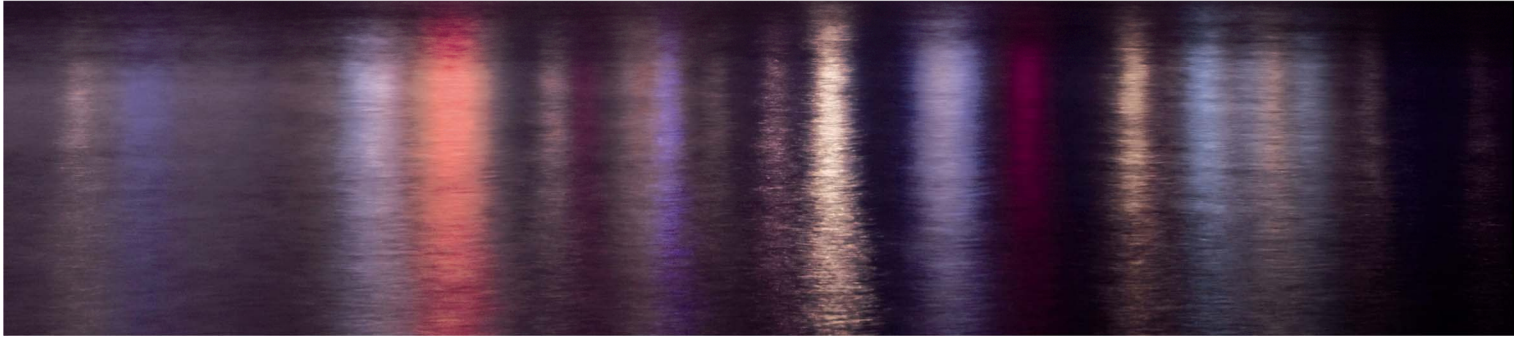




# OECD 한국경제보고서

2014년 6월

개요



*This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.*

*The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.*

## 요약

- 주요 내용
- 주요 권고사항

## 주요 내용

한국은 지난 10 년 동안 OECD 국가들 중에서 경제성장률이 가장 높은 국가 중 하나였다. 그러나, 2011-12 년에 걸쳐 경제 성장이 둔화되면서 높은 가계 부채, 낙후된 서비스 부문, 취약한 중소기업 등의 구조적인 문제점이 노출되었다. 이로 말미암아 대규모 재벌 기업의 수출에 의해 주도되는 한국의 전통적인 추격형 전략(catch-up strategy)에 관한 우려가 제기되었다. 이외에도, 비록 최근들어 다소 완화되었지만, 1997 년 이래로 상대적 빈곤과 소득불평등이 확대되고 있다. 새로운 성장 전략은 “창조경제”의 육성을 목표로 하고 있다. 벤처 기업이 핵심 역할을 수행하며, 사회복지 지출 증가와 고용 확대를 위한 로드맵을 포함하여 사회 통합(social cohesion)도 더욱 강조될 것이다. 이러한 계획은 최근들어 회복되고 있는 경기에도 도움이 될 뿐만 아니라, 장기적으로 한국이 최고 수준의 선진국가에 더욱 근접하고, 사회통합과 삶의 질(well-being)을 개선하는 데에도 기여할 수 있을 것이다.

## 창조경제 육성

한국의 R&D(연구개발) 지출은 2012 년 GDP 의 4.4% 수준으로서 OECD 에서 가장 높지만, 사회전반적인 혁신 시스템 상의 취약점으로 말미암아 R&D 투자에 따른 성과를 충분히 얻지 못하고 있다. 특허 및 연구 활동에 있어 국제적인 협력 수준이 미흡하며, 대학의 역할도 작다. 상대적으로 높은 수준의 상품시장 규제, 미흡한 외국인 직접 투자 등 창조경제를 달성하기 위한 제도적인 틀도 취약하다. 벤처 캐피탈 시장과 중소기업 자금조달에 있어서의 여러 문제점들이 새로운 기업의 창업을 제약하고 있다. 중소기업에 대해 다양한 지원이 이루어지고 있음에도 불구하고, 대기업과 중소기업 간의 생산성의 격차가 확대되고 있는데, 이는 서비스 부문의 문제를 반영하고 있다. 실제 서비스 부문의 생산성은 제조업의 절반 가량에 불과하다. 온실 가스 배출 및 에너지 집약도(energy intensity)는 2009-13 년의 녹색 성장 계획에도 불구하고 증가하고 있다.

## 사회통합 및 삶의 질 개선

한국의 노동 시장은 이중구조로 되어있다. 비정규직 근로자가 전체 고용의 1/3 을 차지하고 있으며, 이는 높은 수준의 임금 격차와 저조한 여성의 노동 참여를 초래하고 있다. GDP 대비 사회복지지출 수준은 OECD 평균의 절반에도 미치지 못하며, 소득 불평등과 상대적 빈곤(특히 상대적 빈곤에 속한 비중이 49%에 달하는 노인층에 대해)을 개선하는 효과도 비교적 작은 편이다. 국민연금은 포괄 범위가 좁아, 노인층의 약 1/4 만이 연금 급여를 받고 있으며, 기업 연금도 아직 도입 초기 단계에 있다. 가처분 소득의 164% 수준인 가계부채는 금융기관이 저소득 및 저신용 등급의 가계에 대한 대출을 꺼리게 되고, 이미 대출을 연체한 가계 차주 수도 상당한 수준 도달함에 따라 사회적 차원의 문제로 대두하였다.

## 경제 성장 지속

GDP 성장률은 4% 수준으로 회복되었다. 그러나, 한국은 세계 경제 상황 및 환율 등락에 취약하고, 높은 수준의 가계 부채는 경제 성장에 장애물로 작동하고 있다. 관리재정수지 균형을 회복하는 시기는 2017 년 이후로 연기되었다. 하지만, 일반정부 재정수지가 2012 년에도 흑자를 유지하고 있으며, 국가 부채도 GDP 의 34.8%에 머무는 등 재정 상황은 건전한 상태를 유지하고 있다. 1%까지 하락했던 소비자 물가상승률은 중앙은행의 목표 범위인 2.5%-3.5%대로 상승할 것으로 예측된다.

## 주요 권고사항

### 창조경제 육성

- 정부의 중소기업 지원을 점차 축소하고 간소화하되, 창업 초기 단계의 기업에 대해 지원을 집중하고, 공적 지원(public support)이 장기화되는 것은 피한다. 재벌 계열사에 대한 시장진입 제한 조치는 점진적으로 철폐한다. 적절한 수준의 투자자 보호 조치를 통해 최근 설립된 코넥스(KONEX)를 창업기업의 중요한 자금 조달원으로 육성한다.
- 대학의 역할 확대, 정부 출연 연구기관의 수준 제고, 연구활동에 있어서의 국제 협력 강화 등을 통해 사회전반적인 혁신 체계를 개선한다. 규제 완화를 통해 자원이 효율적으로 재배분될 수 있도록 함으로써 혁신에 대한 투자의 성과가 높아질 수 있도록 한다.
- 직업교육과 직업훈련을 중소기업의 수요에 맞게 개선하고, 중소기업의 성장을 촉진하기 위해 인터넷 활용을 활성화시킨다.
- 기업환경을 개선하기 위해 더욱 노력한다. 특히, 제조업과의 형평성 제고, 진입장벽 제거를 통한 경쟁 확대, 규제 개혁과 무역 및 외국인 직접투자에 대한 장벽 축소 등을 통해 서비스 부문을 발전시킨다.
- 배출권 거래제를 계획대로 2015 년에 시행하고, 배출권 거래제에 포함되지 않는 부문에 대해서는 배출권 거래제와 조화를 이룰 수 있도록 탄소 배출에 대한 과세제도를 정비한다. 전기료는 최소한 생산 원가를 충당할 수 있도록 인상한다.

### 사회통합 및 삶의 질 개선

- 정규직 근로자에 대한 고용 보호는 감축하고, 비정규직에 대한 사회 보험 및 직업훈련을 강화함으로써 노동 시장의 이중구조를 타파한다.
- 양질의 시간 선택제 일자리 창출과 보육의 질 개선 등을 통해 고용률, 특히 여성의 고용률을 제고한다.
- 기초노령연금은 최저 빈곤 수준의 노인층이 절대적인 빈곤 상태에서 벗어날 수 있도록 하는데 집중한다. 국민연금의 포괄 범위를 확대하고, 소득대체율을 약 50% 수준으로 유지한다. 증가하는 연금 지출을 충분히 충당할 수 있도록 연금 보험료율을 인상한다. 기업 연금을 확대하고, 개인 연금을 강화한다.
- 도덕적 해이를 최소화하고, 가계부채의 지속적인 증가를 억제해 가면서 가계의 연체 부채 문제에 대처한다.

### 경제 성장 지속

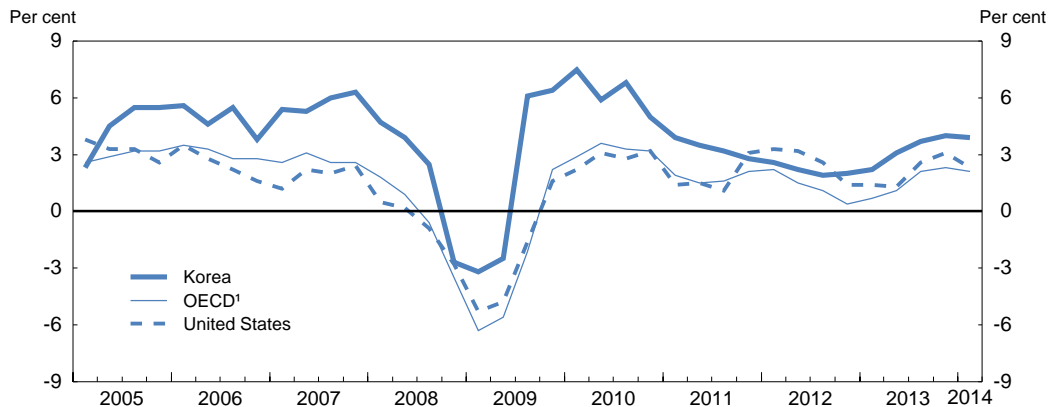
- 현재의 경기회복세가 지속된다면 2017 년까지 관리재정수지를 균형 수준으로 환원하고자 하는 현재의 목표를 차질없이 달성한다. 만일 경기 하방 위험이 현실화된다면, 통화 정책을 추가적으로 완화하고, 재정을 통한 단기적인 부양을 실시한다.
- 외환보유고의 추가적인 확충에 따른 비용과 편익을 신중히 고려한다.

## 평가 및 권고사항

한국 경제는 2013년 중반 이후 4% 수준의 성장세로 회복하였다(그림 1). 그러나, 2011-12년 중에 경제 성장을 제약했던 문제 – 높은 가계 부채로 인한 국내 수요 부진, 부진한 서비스 부문 생산성 및 취약한 중소기업 – 들이 잔존할 것이라는 우려가 여전히 남아있다. 이러한 우려로 인해 과거 50년 동안 한국 경제의 성장 동력이 되어왔던 추격형 전략에 대한 의문이 제기되었다. 수출의 내수와 고용에 대한 낙수 효과(trickle-down effect)가 감소하는 등 수출에 의존한 경제성장의 효력이 점차 약화되고 있는 것으로 보임에 따라, 정부는 새로운 성장 동력을 모색하게 되었다(한국은행, 2012a). 한국이 성장 잠재력을 유지하는 것은 OECD 내에서 가장 빠를 것으로 예상되는 인구 고령화 및 향후 남북한간 통합이 진행되면서 발생할 수 있는 비용에 대처하기 위해 필수적이다.

그림 1. 한국 경제는 경기둔화를 거친 후 회복되고 있다

연율 기준 실질 GDP 성장율, 3분기 이동평균



1. OECD의 경우 2014년 1/4분기 수치는 추정치임.

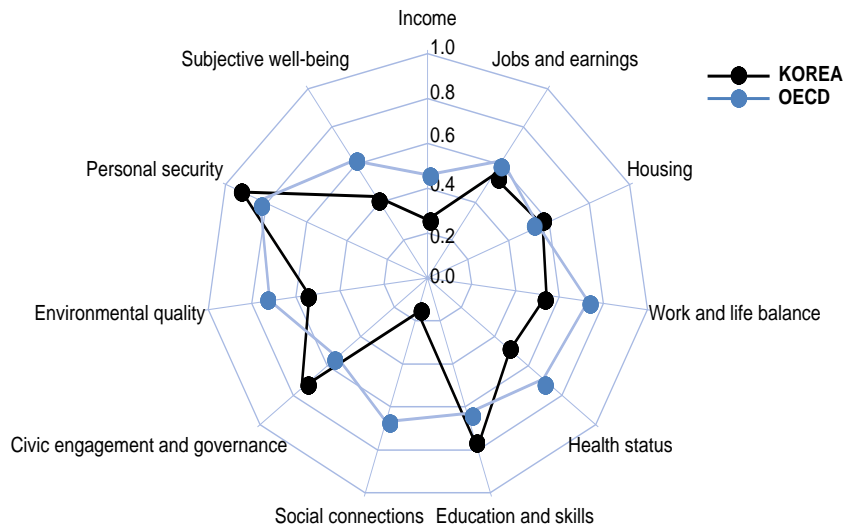
출처: OECD Economic Outlook No. 95.

세계화, 기술 발전, 고령화 및 낮은 수준의 사회복지 지출 등으로 한국 내의 소득불평등이 점진적으로 증가하였다. 게다가 한국의 전통적인 성장 모델은 수출의 2/3를 차지하는 대기업과 제조업에 상대적으로 유리하여 임금 격차를 확대시킴으로써 불평등을 심화시키는 측면이 있다. 한국의 상대적 빈곤율은 현재 OECD 내에서 8번째로 높은 수준이다. 또한, 한국은 OECD의 삶의 질 지수의 11개 항목 중 6개에서 OECD 평균보다 현저히 낮다(그림 2).

이러한 난제에 직면하여, 정부는 동 보고서의 1장에서 논의할 “창조경제” 육성을 최우선 정책 목표로 제시했다. 창조경제 육성의 목표는 한국의 경제 패러다임을 신규 창업과 벤처 기업이 핵심 역할을 수행하는 혁신에 기반하도록 전환하는 것이다(기획재정부, 2013). 이러한 목표와 유사한

맥락에서 한국 정부는 포괄적인 3개년 경제혁신 계획을 2014년 2월 말에 발표하였는데 (부록 A1), 이 계획은 본 보고서에서 논의된 많은 문제에 대한 대응방안을 포함하고 있다. 한국의 성장 잠재력을 유지하기 위해서는 결단력 있는 실행이 필수적이다. 이와 함께, 스스로를 “중소기업 대통령”이라 부르고 있는 한국의 신임 대통령은 중소기업을 새로운 성장 동력으로 육성하기를 원한다. 동 보고서의 2장에서 분석할 사회통합과 관련하여, 정부는 2013-17년의 기간에 걸쳐 사회복지 지출을 확대하면서, 생산가능인구의 70%까지 고용을 확대할 계획이다. 고용 목표는 사회복지의 중요성이 점점 강조되고 있는 상황을 반영하고 있다. 이러한 계획들이 성공적으로 실행된다면 최근의 경기회복과 더불어 장기적으로 한국 경제가 최고 수준의 선진국가로 진입하는데 기여함과 동시에 사회통합과 삶의 질도 개선할 수 있을 것이다.

그림 2. 삶의 질 지표는 한국 사회가 가지고 있는 <sup>1</sup> 다수의 취약점을 보여주고 있다



1. 개별 삶의 질 지표는 OECD Better Life 지수 중 1-3 가지의 지표에 의해 측정된다. 표준화된 지표는 동일한 가중치로 평균값이 계산된다. 지표는 다음의 산식에 따라서 1 (최선) 과 0 사이에 분포하도록 표준화된다: (지표값 - 최저값)/(최대값 - 최저값). 출처: OECD (2013d).

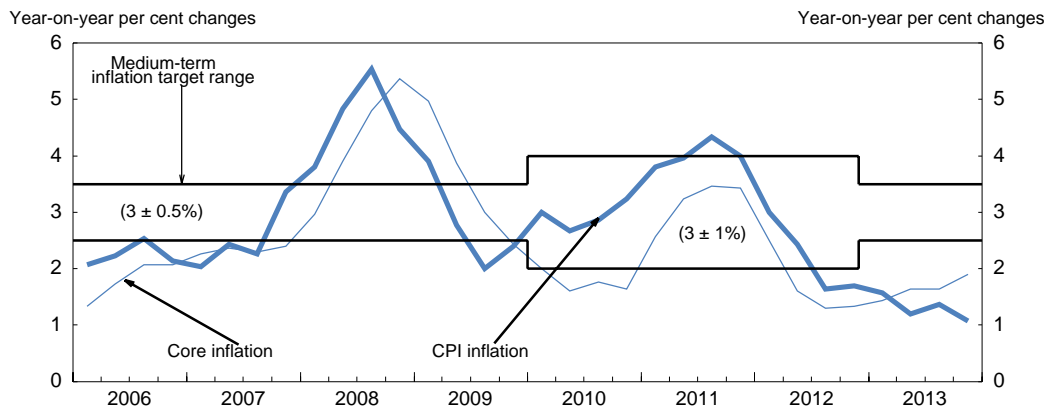
### 한국의 경제 성장 및 이를 지속하기 위한 거시경제 정책

2년간 약 연 2.5% 수준의 저조한 성장률을 보인 후 한국 경제는 2013년 들어 지난 7년 연속 하락했던 주택 투자가 증가하고, 상반기 중 빠른 수출 증가가 고용 유지에 기여하면서 반등하였다. 2013년 중반 이후 실질실효환율이 8% 절상되었음에도 불구하고, 기업과 소비자의 신뢰는 점진적으로 강화되었다. 정부는 2013년에 추경예산을 편성하였고, 2014년까지 관리재정수지의 균형을 회복하겠다는 기존의 목표를 증세가 없을 것이라는 약속과 함께 2017년 이후로 연기하였다. 물가상승률은 저성장 및 상품가격 하락을 반영하여, 한국은행의 목표 범위인 2.5% 내지 3.5% 보다

훨씬 낮은 1% 수준으로 하락하였다(그림 3). 한국은행은 2013년 5월 정책금리를 25bp 인하한 이후 2.5%에서 유지하고 있다.

그림 3. 물가상승률은 중앙은행의 목표 범위보다 훨씬 낮다

소비자 물가 및 근원 소비자 물가 지수



출처: OECD 분석 데이터베이스 및 한국은행.

한국 경제는 2012년 말 기준으로 가계 가처분 소득의 164%에 육박하여 OECD 평균인 133%보다 훨씬 높은 가계부채 및 취약한 부동산 시장 상황으로 인한 어려움을 겪고 있다. 높은 수준의 가계부채로 인해서 민간 소비 성장률이 2006년 이래 GDP 성장률보다 낮게 유지되었다. 정부는 특히 2013년 출범한 “국민행복기금”(후술 참조)을 통해 부실화된 가계부채 문제에 대처하고 있다. 부동산 시장과 관련하여 한국은 주택가격에 거품이 발생하는 것을 피하였고, OECD 국가 중에서 일본과 함께 2013년의 실질주택가격이 1995년 및 2007년 수준보다 낮은 유일한 국가였다. 2008년 이후 추진된 주택 규제 완화와 2013년 중 3번의 주택시장 활성화 대책으로 주거용 투자가 2013년에 반등하였으나, 과거 10년간 평균에 비해서는 여전히 9% 정도 낮은 수준이다. 또한, 2012년 이후 실질주택가격이 지속적으로 하락하고 있다.

이러한 어려움에도 불구하고, 경제성장률은 2014-15년 간 약 4%로 예상된다(표 1). 세계 무역이 완만하게 회복되면서, 한국 수출업자들이 2012년 이래 일본 엔화 대비 38% 절상된 원화 강세를 극복하는 데 도움될 것이다. 한국 수출의 2/3가 세계 시장에서 일본 제품과 직접 경쟁하는 것으로 알려지고 있으며, 따라서 원-엔 환율은 중요하다. 수출 증가는 2013년 하락했던 기업들의 투자를 회복시키는데 중요하다. 높은 수준의 가계부채가 여전히 제약요인으로 작용하겠지만, 고용과 임금 상승이 지속되고, 그 동안 지속되었던 가계 저축률의 상승이 반전되면서 민간 소비도 증가할 것으로 예상된다. 경제 성장과 함께 물가상승률은 2015년에 거의 3%까지 상승할 것으로 예상되며, 경상수지 흑자 규모는 GDP의 약 4.5%로 축소될 것으로 보인다.



가계 부채와 주택 부문에 대한 정부의 대응이 예상보다 높은 성장을 이끌어낸다면, 국내의 불확실성은 상당 부문 긍정적인 요인으로 생각된다. 그러나, 한국은 수출이 GDP의 절반 이상을 차지하고 있어 취약한 세계 경제 상황과 환율 등락에 민감하다. 일본 기업들이 이익률 제고 보다 시장 점유율 확대에 중점을 둘 경우 엔화 약세의 영향은 예상보다 클 수 있다. 미국의 양적 완화 축소(tapering)가 한국에 미치는 직접적인 영향은 제한적일 것으로 예상되나, 최근 다수의 신흥국 경제가 불안정해진 것은 또 다른 위험을 야기할 수 있다. 그러한 경기하방 위험 요인이 현실화된다면, 한국은 예산상의 잉여(일반정부 재정수지 기준) 및 GDP의 34.8%(표 1)에 불과한 낮은 국가부채를 감안할 때, 경제성장을 촉진하기 위한 통화 및 재정정책을 취할 여지가 있다. 공기업 부채는 2012년 말 기준으로 GDP의 39%로서 다소 높으나, 이들의 자산은 GDP의 57%로 더욱 많다. 경제 혁신 3개년 계획(부록 A1)에 따르면, 공기업의 부채비율은 기업 활동의 합리화 및 자산 매각에 의해 2013년 239%에서 2017년에는 200%로 낮아질 계획이다.

더구나, 정부의 순 금융 자산은 국민연금 제도가 도입된 1988년에 13%에서 2012년에는 GDP 대비 35.9%로 증가하였다. 이는 15-64세 인구 대비 노인층 비중이 2012년 16% (OECD에서 4번째로 낮은 수준)에서 2050년 72%(3번째로 높은 수준)로 높아짐에 따라 증가하게 될 연금 지출 부담을 완화하기 위해 국민연금이 자산을 지속적으로 축적하고 있는 것에 주로 기인한다. 사회보장 잉여금은 2012년 GDP 대비 2.8% 수준으로 상당한 규모이며, 지속적으로 잉여가 발생하면서 국민연금 기금이 2035년에는 GDP 대비 50%까지 증가할 것으로 예상된다. 정부에 따르면 현행 제도 하에서도 사회복지 지출이 2012년에 GDP 대비 10% 미만에서 2060년에는 29%로 증가할 것으로 예측되는데, 이렇게 축적된 기금은 향후 사회복지지출 재원을 조달하는 데 도움을 줄 것이다. 따라서 앞으로 예상되는 지출 증가 압력을 고려할 때, 단기적인 관점에서의 재정정책의 유연성과 중장기적으로 재정건전성을 유지하기 위한 효과적인 제도가 함께 마련되어야 한다. 현재 향후 5년간의 정부지출, 수입, 재정수지, 국가부채 및 부문별 지출에 대한 국가재정운용계획이 작성되고 있다. 이 계획은 매년 연동 방식(rolling plan)으로 수정되며, 국회의 승인 사항은 아니지만 협의를 위해 국회에 제출된다(2007 OECD 한국 경제보고서). 장기적으로 한국의 재정건전성을 유지하기 위해서는 재정 준칙(fiscal rule)을 포함한 보다 강력한 재정 정책 틀/framework이 필요하다.

기대인플레이션은 3% 중반 수준에서 안정적으로 유지되고 있지만, 소비자물가 상승률은 2012년 중반 이래로 목표 범위의 하한선을 하회하고 있다. 만일 경기 하방 위험이 현실화된다면 통화 완화 정책이 적절할 것이다. 그러나 경기가 회복되면서 추가적인 통화 완화 정책없이도 물가상승률은 목표 범위로 복귀할 것으로 예상된다. 경기회복이 충분히 진행된다면 긴축적인 통화 정책이 필요하다.

표 1. 거시경제 지표 및 전망<sup>1</sup>

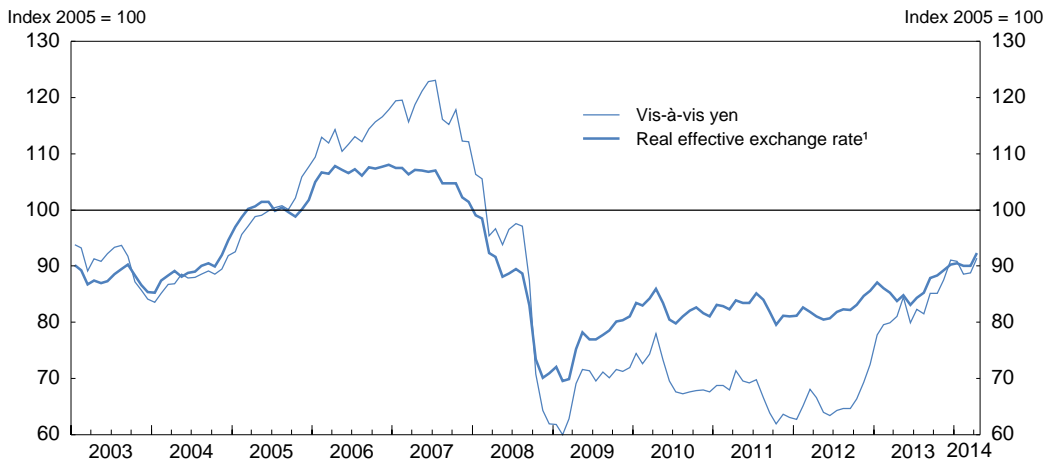
달리 특정되지 않은 경우 연율 기준이며, 2010년 가격 및 SNA2008 기준

	2010년 % 현행 가격의 GDP	2011	2012	2013	2014	2015
<b>GDP</b>	100.0	3.7	2.3	3.0	4.0	4.2
민간 소비	50.3	2.9	1.9	2.0	2.6	3.1
정부 소비	14.5	2.2	3.4	2.7	2.4	3.1
총 고정 자본형성	30.5	0.8	-0.5	4.2	5.4	6.4
이 중에서 주택	3.6	-8.0	-2.9	19.4	5.5	6.3
기업	22.3	3.4	0.7	-1.0	7.9	6.8
정부	5.2	-6.0	-3.9	3.5	3.2	3.1
최종 국내 수요	95.3	2.1	1.4	2.8	3.4	4.1
재고 <sup>2</sup>	1.5	0.9	-0.6	-1.3	0.0	0.0
총 국내 수요	96.8	3.0	0.7	1.4	3.4	4.2
재화 및 서비스 수출	49.4	15.1	5.1	4.3	5.9	8.5
재화 및 서비스 수입	46.2	14.3	2.4	1.6	5.0	8.9
순 수출 <sup>2</sup>	3.2	0.8	1.5	1.5	0.0	0.3
<b>기타 지표</b>						
고용		1.7	1.8	1.6	1.8	1.6
실업률 <sup>3</sup>		3.4	3.2	3.1	3.1	3.0
GDP 디플레이터		1.6	1.0	0.7	0.7	1.1
소비자가격 지수 (CPI)		4.0	2.2	1.3	2.0	2.8
근원 CPI		3.2	1.7	1.6	2.3	2.8
가계 저축률 <sup>4</sup>		3.9	3.9	5.1	5.2	5.3
경상수지 <sup>5,6</sup>		2.1	4.0	5.4	5.4	4.5
관리재정수지 <sup>5,7</sup>		-1.0	-1.3	-1.5	-1.7	-1.1
일반정부 재정수지 <sup>5</sup>		1.0	1.0	-0.4	0.1	0.5
국가 부채 <sup>5</sup>		33.3	34.8	36.5	37.9	39.0
국가 순부채 <sup>5</sup>		-35.3	-35.9	-34.2	-32.8	-31.7
3개월 자금시장 금리		3.4	3.3	2.7	2.8	3.9
10년 국채 수익률		4.2	3.4	3.3	3.7	4.9

1. GDP 및 여타 지표는 2013년까지 기발표된 자료이며, 2014-15년의 전망치는 OECD Economic Outlook No. 95에서 발췌.
  2. 실질 GDP 변동에 대한 기여도 (전년도 실질 GDP 대비 비율).
  3. 노동력 대비 비율.
  4. 가처분 소득 대비 비율.
  5. GDP 대비 비율.
  6. 2014년 3월에 도입된 BPM6를 기준으로 한 2013년 경상수지는 \$799억 (종전 \$707억)이며 이는 GDP의 6.1% 수준이다.
  7. 통합된 중앙 정부 예산으로서, 사회 보장 잉여를 제외. 2013-15년의 수치는 정부의 중기재정계획 (5개년 계획) 상의 목표치임.
- 출처: OECD Economic Outlook No. 95.

통화 긴축의 속도는 부분적으로 환율에 달려있다(그림 4). IMF 에 따르면(IMF, 2014), 원화는 실질 실효 기준으로 “다소 저평가(moderately undervalued)”되어 있다. 물론 이러한 추정에는 불확실성이 따른다. 경상수지 흑자는 2010 년 GDP 대비 2.5%에서 2013 년 5.4%로 증가하였는데, 이는 OECD 국가 중 가장 큰 규모 중 하나이며, 주로 내수 부진과 상품 가격 하락에 의한 것이다. 통화 가치가 높아진다면 수입 재화의 가격을 낮춤으로써 소비자들에게 혜택을 주는 반면 수출업자의 세계 시장에서의 경쟁력을 감소시킨다. 따라서 원화가 추가적으로 절상된다면 경제 혁신 3 개년 계획(부록 A1)의 세 가지 주요 정책 목표 중 하나인 내수 확대를 통해 균형된 경제성장을 도모하는데 기여할 뿐만 아니라, 다른 나라에 긍정적인 파급 효과(spill-over effect)를 미치고, 한국의 큰 경상수지 흑자 규모도 감소시킬 것이다.

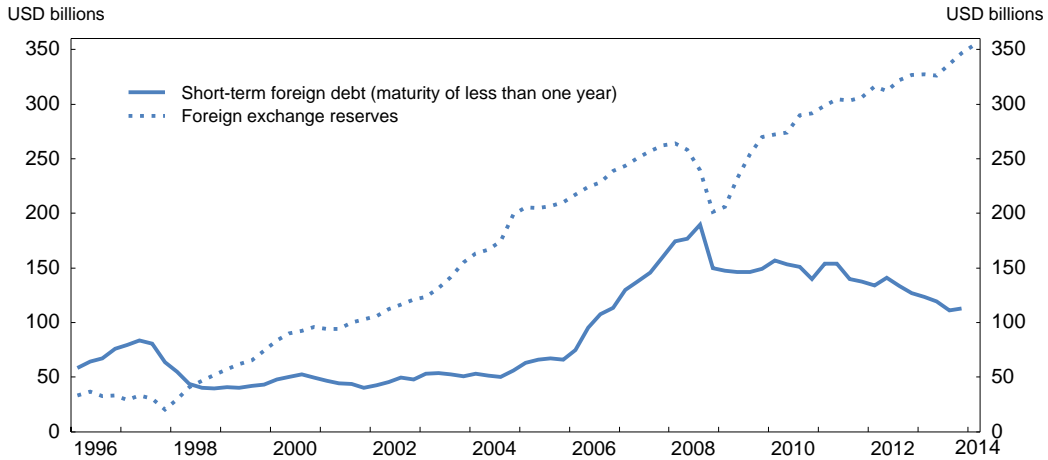
그림 4. 원화는 큰 폭으로 등락하여 왔다



1. 무역 가중치는 48 개 무역 상대국에 대하여, 소비자 가격을 사용하여 산정됨.  
출처: OECD 분석데이터베이스 및 한국은행.

한국의 외환 정책은 환율의 과도한 변동성을 완화하는 데에 집중하고 있다. 외환보유고는 2007 년의 \$2,620 억에서 2014 년 1/4 분기말에는 \$3,540 억(GDP 대비 26%)으로 증가하였으며(그림 5), 이는 한국을 장래의 위기로부터 보호하는 데 도움이 될 것이다. 한국은 외부 충격에 특히 민감해 왔으며, 1997 년과 2008 년의 위기 과정에서 자본 유출 및 급격한 통화 가치 하락을 경험하였다. 또한, 외환보유고는 대외 차입 비용을 절감시킨다. 이제 한국의 외환보유고는 자본 흐름의 변동성을 완화하기 위해 도입된 거시건전성 조치 등에 힘입어 2008 년말 \$1,890 억을 정점으로 2013 년 말 \$1,130 억으로 하락한 단기 대외 부채의 3 배를 초과하고 있다. 거시건전성 조치에는 2011 년에 도입된 국내은행과 외국은행 지점의 비예금 외화 부채에 대한 부과금과 2010 년 도입된 은행의 외환파생상품 포지션에 대한 규제가 포함된다. 현재 OECD 투자위원회가 외환파생상품 포지션에 대한 규제가 OECD 의 자본이동 자유화 규약에 부합되는지 여부를 평가하고 있다.

그림 5. 외환보유고가 단기 대외 부채의 3 배를 초과하고 있다



출처: 한국은행.

외환보유고를 유지하는 것은 앞서 언급된 이점과 함께 비용과 위험 또한 수반한다. 통상적으로 외환보유고는 수익률이 낮은 안전 자산에 투자되므로, 외환변동성에 대해 대비하는 방법으로는 많은 비용이 드는 방식이다. 외환보유고로부터 얻을 수 있는 수취 이자와 외환보유고를 조달하거나 또는 외환 매입으로 증가한 원화를 다시 매입(sterilization)하는 과정에서 발행된 금융상품에 지급하는 이자의 차이로 인해 발생하는 재정 부담이 상당하다. 또한, 외화 자산을 상당 규모 보유하면 환위험이 수반된다. 반면, 2008 년에 한국의 외환 부족을 해결하는 데 핵심적인 역할을 하였던 통화스왑은 외환보유고를 보완해 줄 수 있다. 물론 통화스왑을 위해서는 다른 국가의 협조가 필요하다. 한국은 일본 및 중국과 통화스왑 계약을 유지하고 있으며, 최근에는 호주 및 인도네시아와 계약을 체결했다. 또한, 투자자의 신뢰를 유지하고 해외로부터의 충격을 보다 원활하게 흡수하려면 투명하고 건전한 금융 시스템을 지속적으로 구축해 나가는 것이 중요하다.

**거시경제 정책 권고사항**

- 현재의 경기회복세가 지속된다면 2017 년까지 관리재정수지를 균형 수준으로 환원하고자 하는 현재의 목표를 차질없이 달성한다. 만일 경기 하방 위험이 현실화된다면, 통화 정책을 추가적으로 완화하고, 재정을 통한 단기적인 부양을 실시한다.
- 외환보유고의 추가적인 확충에 따른 비용과 편익을 신중히 고려한다.

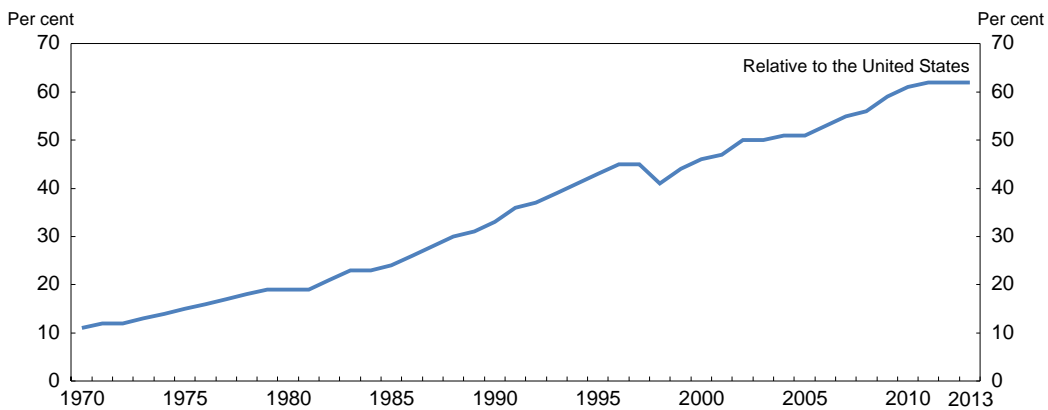
## 한국의 새로운 경제 패러다임: 창조경제 육성

한국은 과거 20년간 물량 기준으로 두 자릿수의 성장률을 기록한 수출을 통해서 수출 규모로는 세계 7위, 경제 규모로는 세계 15위의 경제로 성장했다. 2011년까지 한국의 1인당 국민소득은 미국의 62% 수준까지 도달했다(그림 6). 이는 1970-2000년의 기간 중 생산요소 투입량 증가에 의해 주로 달성되었는데, 노동과 자본이 7.6%의 연평균 국민소득 증가 중 4.3%p를 기여하였다(표 2). 그러나, 이들의 기여도는 2000-10년간 연증가율 4.6%에 대해 1.7%p로 하락하였으며, 생산가능인구가 2017년에 감소하기 시작하고, 아직 높은 수준에 머물러 있는 근로시간이 감소함에 따라 더 하락할 가능성이 있다. 한국개발연구원(KDI)은 한국의 잠재 성장률이 1인당 기준으로 4%에서 2030년대는 2¼%로 하락할 것으로 추정한다. 잠재 성장률의 하락을 늦추고 최고 수준의 선진 국가와의 소득 격차를 축소하기 위해서는 보다 많은 창의성과 혁신을 통해 생산성이 더욱 향상되어야 하며, 이를 위해서는 다음의 조치가 필요하다.

- 한국의 대규모 R&D 투자로부터의 성과를 극대화할 수 있도록 사회전반적인 혁신 시스템을 개선해야 한다.
- 벤처기업과 중소기업과 같은 새로운 주체들이 혁신의 주체가 될 수 있도록 유도한다.
- 혁신과 새로운 주체들을 서비스 부문 및 녹색 성장과 같은 새로운 분야로 집중시킨다.

그림 6. 한국은 급속한 경제성장을 이루어 왔다<sup>1</sup>

미국의 1인당 소득 대비 한국의 1인당 소득



1. 2005년 구매력 평가 환율을 사용하여 전환된 1인당 GDP. 한국의 경우 SNA2008을 기준으로 할 경우 2000년 이전의 데이터를 구할 수 없어 SNA1993에 기반한 데이터를 사용하였으며, 미국의 경우에는 SNA2008에 따라 작성되었다. SNA2008에 따라 작성된 2013년 GDP를 사용할 경우, 한국의 1인당 국민 소득은 미국 대비 62%에서 68%로 상승한다.

출처: OECD 국민계정 데이터 베이스.

표 2. 한국 성장의 원천

기여도(%p)

	1970-2000	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010
국민 소득 성장 (%)	7.6	7.8	9.3	5.8	4.6
전체 투입량	4.3	5.0	5.1	3.0	1.7
노동	2.7	3.1	3.4	1.8	1.0
자본	1.6	1.9	1.7	1.1	0.8
생산성 증가	3.3	2.8	4.2	2.8	2.9

출처: 김 외 (2012).

### 혁신 시스템 개선

한국의 R&D 지출은 2012 년 GDP 대비 4.4%로서 OECD 내에서 가장 높은 수준이며, 기업 부문이 전체 R&D 지출의 3/4 을 차지했다. 일반적으로 경제 전반의 생산성 제고에 중대한 영향을 미치는 기업 R&D(Westmore, 2013)의 경우 대기업에 집중되어 있는 반면, 250 명 미만 근로자를 고용한 기업의 R&D 지출은 OECD 평균 33%에 비해 낮은 전체의 24%(OECD, 2013g)에 불과하여 한국 중소기업의 낮은 생산성에 한 원인을 제공하였다.

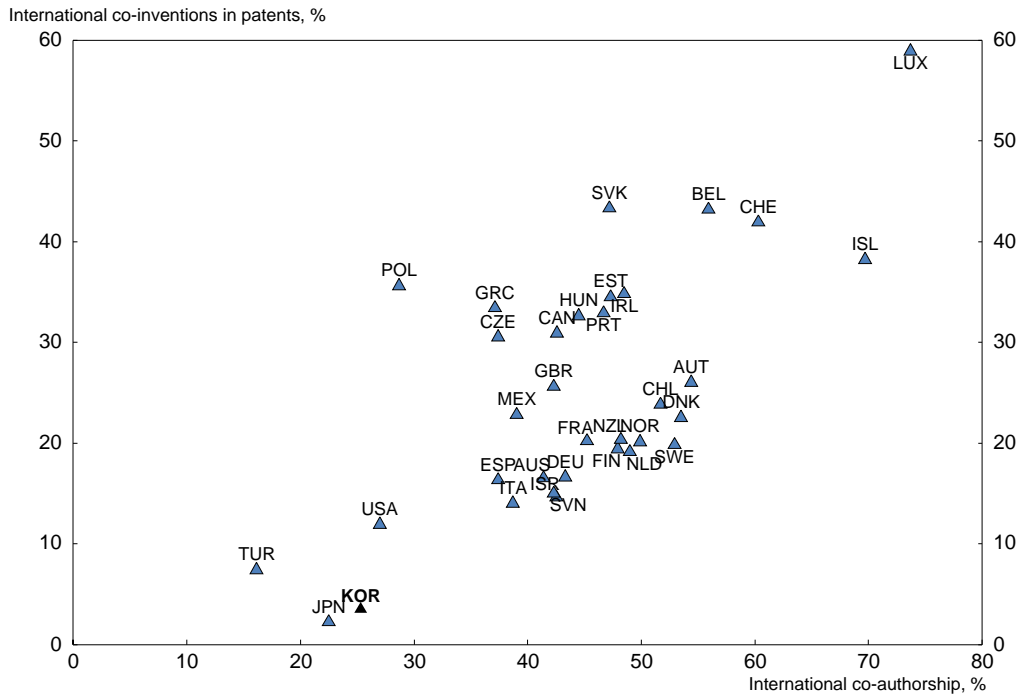
또 다른 취약점은 대학이 수행하는 역할이 작다는 것이다. 대학은 한국 박사 인력의 3/4 를 차지하고 있음에도 불구하고, 한국의 2011 년 R&D 중 단지 10%만을 수행하였는데 이는 OECD 평균의 절반 수준이다. 캐나다와 미국의 경우 기업 특허의 9%가 대학에서 개발된 기술을 활용한 것인데, 한국의 경우 5%에 불과하다. 기업은 기업과 대학 간의 신뢰 부재를 그 원인으로 언급한다(OECD, 2014a). 대학의 역할이 미흡하기 때문에 한국이 많은 분야에서 최첨단 기술 수준에 다가감에 따라 더욱 중요하게 되고 있는 기초 연구도 또한 제한을 받고 있다. 혁신 분야에서 대학의 역할을 제고하려면 인증 및 교과 과정을 포함하여 다양한 분야에서 산학 협동이 강화되어야 한다(Jones, 2013).

또 다른 도전 과제는 광범위하고 복잡한 공공 부문 R&D 의 질을 제고하는 것이다; 2011 년에 정부가 출연한 R&D 프로젝트가 41,619 건이 있었고, 이에 따른 지출이 GDP 의 1%를 초과했다. 전체 재원 중 1/3 이상이 27 개 정부 출연 연구기관(GRI)으로 투입되었다. 그러나, 이들의 기여는 R&D 역량이 제고된 민간 부문의 기대치를 충족하지 못하는 수준이었다. 정부 출연 연구기관의 성과를 개선하려면, 그들의 역할을 명확히 정의하고, 그들의 운영과 인센티브를 개선하며, 정부 출연 연구기관, 대학과 기업 연구소 간 협업을 강화하는 것이 중요하다. 마지막으로, 한국은 혁신

분야에 있어 국제적인 협력이 매우 낮은 것으로 평가되고 있다 (그림 7). 실제 한국에 오는 외국인 연구자나 학생 수가 매우 적다.

그림 7. 과학 및 혁신 분야에서 한국의 국제적 연계는 약했다

2007-11 년의 기간 중



출처: OECD (2013g).

### 창조경제를 촉진하기 위한 사회전반적인 체계/framework 상의 조건

지식(knowledge)에 대한 투자의 성과는 그러한 지식을 최대한 활용 수 있도록 자원이 배분되는 것에 좌우된다(Andrews and Criscuolo, 2013). 한국은 생산성이 높은 기업일수록 얼마만큼의 근로자를 채용하고 있는 지의 정도를 기준으로 평가할 때, 이러한 자원 배분의 효율에서 낮은 순위에 머무른다 (OECD, 2013f). 자원 배분의 효율은 경쟁(competition)을 결정하는 다음 일련의 요소들에 의해 좌우된다: i) 상품 시장 규제로서, 한국은 2013 년에 OECD 국가 중 전체 지수에서 2 번째로 높은 수준이었다(Koske 외, 2014); ii) 외국인 직접 투자 (FDI) 유입; iii) 경쟁 정책; iv) 노동 이동성; 및 v) 중소기업 정책, 이는 구조조정을 지연시키고 자원의 배분을 왜곡할 수 있다(후술 참조).

규제 개혁은 경제 혁신 3 개년 계획의 핵심 부분이다(부록 A1). 규제에 따른 총 부담에 대한 상한이 정해질 것이며, 기존 규제에 대한 일몰 조항 강화 등을 통하여 규제 수준이 궁극적으로 경감될 것이다. 또한, 규제 완화를 촉진하기 위하여 대통령이 직접 장관급 회의를 주재할 것이다. 2013 년 GDP 대비 14%로서 OECD 내에서 세번째로 가장 낮은 수준인 외국인 직접투자를 활성화하는 것도 또 다른 우선 과제이다. 한국의 무역 및 투자 장벽 지수는 OECD 지역에서 2013 년에 첫 번째로 높았다. 눈에 보이는 장벽을 낮추는 것 이외에도 정부의 경제 개입 축소, 규제 개혁 등을 통해 기업 환경을 개선하는 것이 필요하다.

### 혁신 분야에 새로운 주체들을 유치

#### 벤처 기업 및 창업 촉진

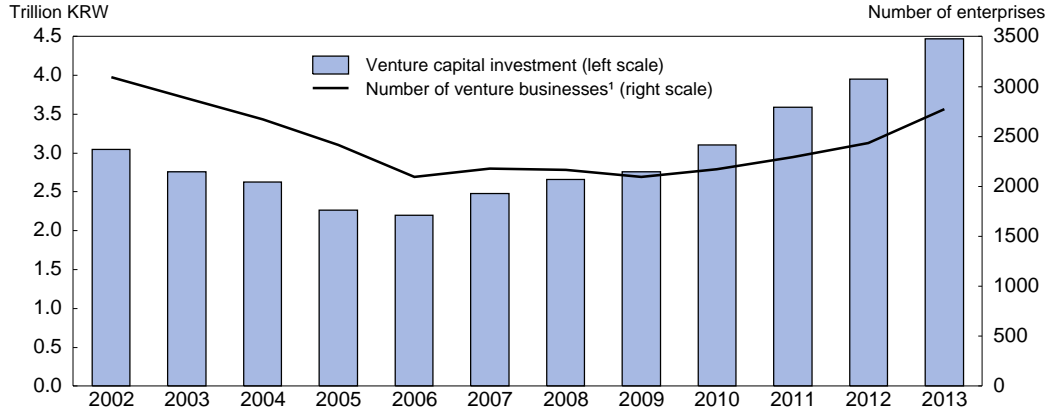
벤처 기업과 창업 기업은 신기술을 상용화하고 고용을 창출하는 데에 핵심 역할을 수행한다(Andrews 및 de Serres, 2012). 2001-11 년의 기간 중에 5 년 미만 업력의 기업은 규모와 관계없이 총 비금융 기업 고용의 1/5 미만을 점유하였지만, 신규 고용은 전체의 절반을 창출하였다(OECD, 2013g). 한국의 벤처 투자는 2000 년대 초반 IT 거품이 꺼지면서 감소하였지만, 2006-13 년 동안에 다시 투자 누계액이 두 배 이상 증가하였다(그림 8). 벤처 투자를 받은 기업의 수는 2000 년대 초보다 적지만, 2009 년부터는 증가 추세에 있다. 한국의 벤처 캐피탈 시장은 신규 투자액 기준으로 2011 년 GDP 대비 0.1%로서 OECD 국가 중 세 번째로 크다(OECD, 2013b).

그러나, 벤처 캐피탈 시장은 아직도 발전의 초기 단계에 머물러 있는 상태로써 중소기업 자금조달 중 1% 미만을 차지하고 있고(표 3), 다수의 취약점이 존재한다. 첫째, 창업 기업의 초기 단계에서 대단히 중요한 역할을 하는 엔젤 투자자 수가 IT 거품 붕괴 이전의 29,000 명으로부터 2013 년에 4,870 명으로 급감하였다. 둘째, 엔젤 투자자 수는 감소한 반면, 정부 자금이 2012 년 벤처 캐피탈 시장의 33%를 점유하였으며, 연기금이 추가로 12%를 점유하고 있다. 셋째, 벤처 투자가 창업 기업에 중점을 두지 않고 있다. 실제로, 벤처 캐피탈 투자를 받은 기업의 55%가 창업 후 3 년 이상을 경과하였고, 27% 는 7 년 이상을 경과하였다. 넷째, 한국의 M&A 시장이 발달하지 못했다. 대신에 상장 요건을 충족해야 하는 기업공개(IPOs)가 벤처 캐피탈이 투자 수익을 실현하는 주된 수단이다. 평균적으로 창업 기업이 코스닥(KOSDAQ)에 상장되는 데에는 14 년 이상이 소요되는데, 이는 대다수 벤처 캐피탈 펀드의 수명 주기를 훨씬 초과한다.



그림 8. 한국의 벤처 캐피탈 시장은 최근에 반등하였다

벤처 캐피탈 투자 누계액 및 투자를 받은 기업 수



출처: 중소기업청 및 한국 벤처 캐피탈 협회 (2013).

표 3. 중소기업 자금조달원

총액 대비 비중(%)<sup>1</sup>

연도	은행	비은행	채권과 주식	벤처 투자	정부 보증	다른 정부	총계
2004	61.1	22.7	0.6	1.2	13.6	0.8	100.0
2006	64.0	22.7	0.8	0.8	11.0	0.7	100.0
2008	68.0	21.0	0.8	0.7	8.9	0.6	100.0
2009	64.7	21.0	1.0	0.7	11.7	1.0	100.0
2010	64.5	20.7	0.7	0.8	12.3	1.1	100.0
2011	67.8	17.2	0.5	0.9	12.3	1.4	100.0

1. 정부 보증은 은행 대출에 제공되는 것으로 가정하였다. 정부 기관 대출의 일부는 은행 및 비은행 대출로 보고되었다.

출처: Sohn and Kim (2013).

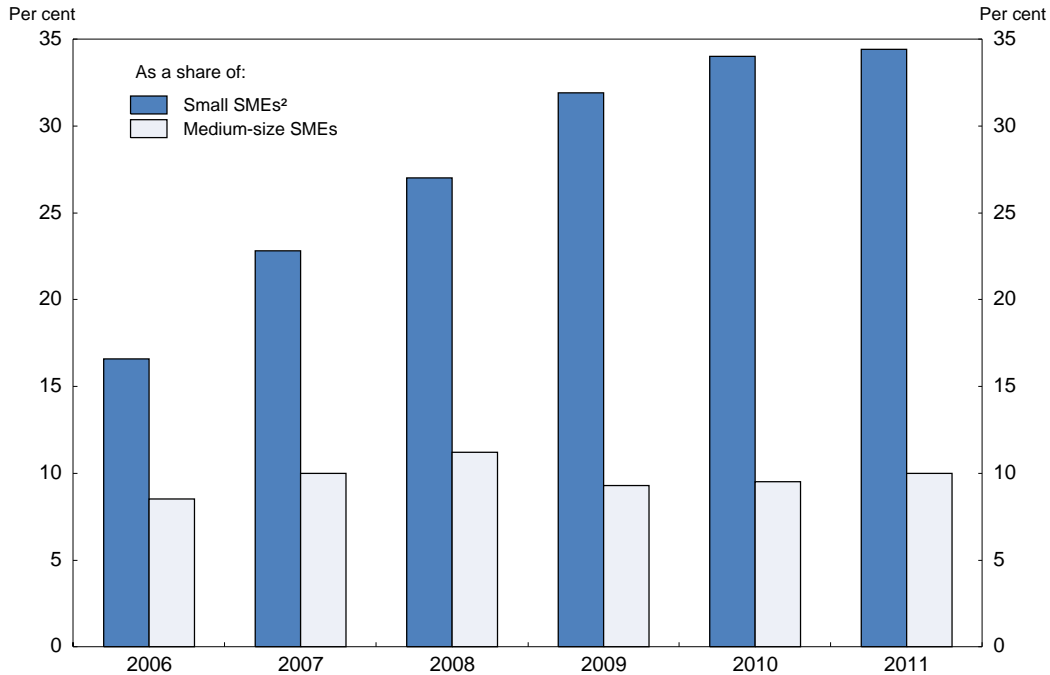
이러한 약점에 대처하기 위해, 정부는 다음과 같은 대책을 발표하였다: i) 엔젤 투자를 촉진하고 크라우드 펀딩(crowd-funding)을 도입 (통상적으로 인터넷 상의 사회적 네트워크를 통하여 다수 투자자들이 소액으로 투자); ii) 벤처 기업과 엔젤 투자자가 참여하는 M&A 시장 육성; 및 iii) 성공한 사업가와 실패한 사업가의 재투자 활성화. 이 분야에서 한국의 성공은 벤처 기업과 창업 기업이 관련된 기업공개를 활성화하기 위해서 2013 년에 설립된 코넥스(KONEX)의 능력에 부분적으로 달려있다. 코스닥(KOSDAQ)이 동일한 목적으로 1996 년에 창설되었으나 투자자 보호가 엄격하게 이루어지는 과정에서 코스닥의 신규 상장기업 수가 2001 년의 171 개사로부터 2012 년에는 단 21 개사로 감소하였다. 코넥스에서는 투자자 보호와 기업공개 활성화라는 두가지 목표 사이에서 신중하게 균형을 잡는 것이 중요하다. 벤처 캐피탈은 매력적인 투자 기회를 선도하기보다는 뒤따라 가는 것이므로, 벤처 캐피탈에 있어 가장 큰 제약은 좋은 투자 제안이 부족하다는 것이다. 마지막으로, 기업가 정신을 고취하는 것이 중요한데, 이에 대해서는 OECD가 현재 준비중인 기술 전략 보고서(skill strategy)에서 분석될 것이다 (OECD, 2014b).

경제 혁신 3 개년 계획(부록 A1)의 일환으로서, 정부는 17 개 “창조경제 혁신 센터”를 2015 년까지 주요 도시에 설치할 것이다. 센터는 교육, 기술 개발 및 자금조달을 포함한 일련의 서비스를 창업 기업에 제공함으로써 지역 개발의 중심점이 될 것이다. 창조경제 혁신 센터는 1990 년에 출범하여 초기 단계에서부터 다른 방식으로는 민간 자본을 유치할 수 없을 만큼 위험이 큰 개별 프로젝트를 집중적으로 지원함으로써 사업화에 성공시켰던 Israel 의 "인큐베이터" 프로그램과 유사한 역할을 수행할 수 있을 것이다. 민간 및 공적 자금조달 이외에도, Israel 의 프로그램은 사업 및 마케팅 자문과 인프라를 제공한다. 프로그램에 선정된 프로젝트는 1 년 후에 재평가되어 가장 유망한 사업만이 계속해서 지원받을 수 있도록 한다(OECD, 2009).

### *중소기업 부문의 재활성화*

대기업과 중소기업(제조업 부문에서는 300 명 미만의 근로자를 둔 기업으로 정의됨) 간 생산성 격차는 크며, 계속 증가하고 있다; 중소기업의 근로자 1 인당 생산은 2000 년에 대기업의 33%에서 2011 년에 28% 로 하락하였다. 중소기업은 전체 고용의 87%를 차지하고 있는데, 특정 연도에 관계없이 중소기업의 약 1/3 은 이자보상배율이 100% 미만으로, 이는 그들의 이익(이자 및 세금 전)이 그들의 이자 지급에도 부족함을 의미한다. 그러나, 그러한 기업 중 상당수가 부분적으로는 정부 지원과 금융기관의 지속적인 대출 연장(ever-greening)에 힘입어 유지되고 있다. 2000-02 년 간 이자보상비율이 100% 미만인 기업들 중 63%가 2010 년에도 여전히 이자보상배율 100% 미만에서 영업 중이었다(한국은행, 2012b). 소규모 중소기업의 성과는 더욱 취약한데, 이들 중 1/3 이 과거 3 년간 이자보상배율이 100% 미만이거나, 영업이익이 적자이었다(그림 9).

**그림 9. 한국의 소규모 중소기업들의 실적은 악화되어 왔다**  
 이자보상비율이 100% 미만이거나 영업이익이 적자인 중소기업의 비율<sup>1</sup>



1. 이전 3년 동안
2. 연간 매출이 100 억원(\$9.4 백만) 미만인 기업.

출처: 한국은행 (2012b).

### 중소기업 정책 개선 및 시장친화적인 자금조달 촉진

직접적인 대출과 신용 보증 등을 포함하여, 한국에서의 중소기업에 대한 공공부문의 지원은 관대(generous)하다. 신용 보증의 경우 2011년 은행 대출의 12%를 차지하고 있는데, 이는 OECD 평균인 5%를 훨씬 상회한다(OECD, 2013c). 공공부문의 지원은 1997년 위기 이후 대기업들의 부채 축소 현상과 결합되어, 중소기업에 대한 은행 대출을 GDP 대비 13%로부터 2012년에는 36%로 급증시켰다(그림 10). 중소기업들은 은행의 기업 부문 대출의 3/4 을 차지하고 있는데, 이는 OECD 내에서 가장 높은 편에 속한다.

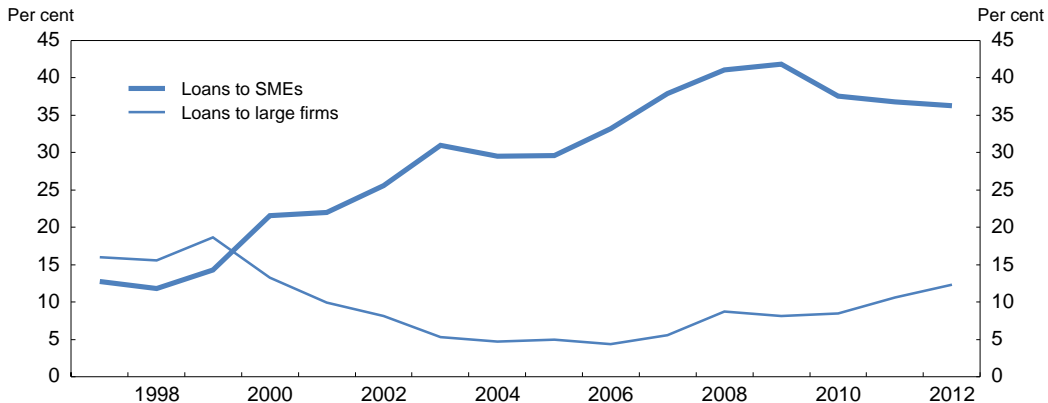
중소기업 자금조달을 제약하는 시장 실패를 극복하기 위한 정책이 필요하기도 하지만 (OECD, 2013b), 중소기업에 대한 관대한 정부 지원은 부작용을 수반한다:

- 이는 금융기관이 신용 평가 및 위험 관리 기법을 개발하기 위한 유인을 약화시켜 금융 시장 발전을 저해하고, 대신에 은행이 신용 보증에 의존하도록 장려하게 된다. 한국에서 신용 보증의 경우 일반적으로 대출의 85%를 보호하고 있으나, 일부 경우에는 최대

100%까지 보호하고 있다. 중소기업도 또한 정부로부터의 대출을 선호하는데, 이는 정부로부터의 대출이 받기도 쉽고, 이자율도 시장 수준보다 낮기 때문이다.

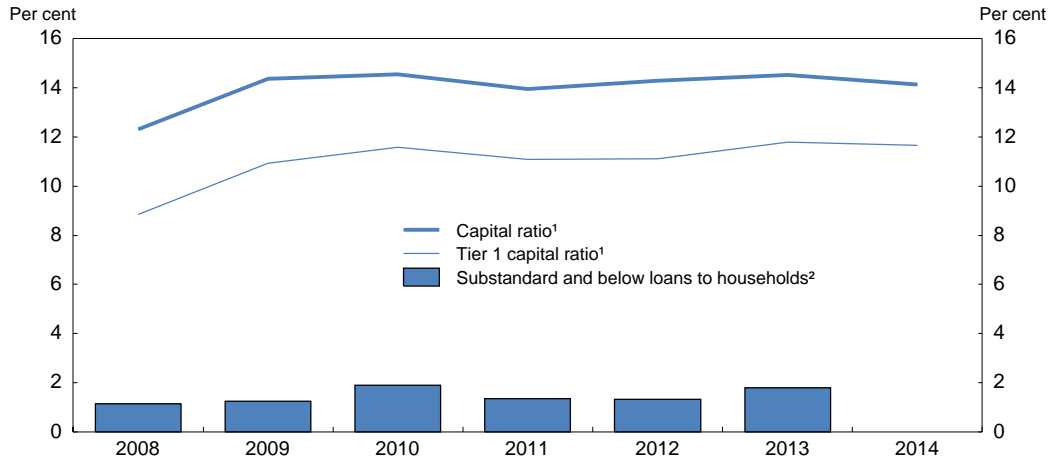
- 과도한 정부 지원은 중소기업의 구조조정을 지연시킬 수 있다.
- 중소기업의 과도한 부채는 금융 부문의 위험을 높인다. 은행의 자기자본이 충실하고, 고정 이하의 부실 대출이 꾸준히 2% 미만으로 유지되고 있지만(그림 11), 은행의 이익은 낮은 수준이다.
- 공공부문의 지원이 관대한 조건으로 장기간 지속됨에 따라 중소기업에게 중소기업으로 머물도록 장려하게 되고, 그렇게 함으로써 성장에 따른 효율성 제고와 규모의 경제 실현 등을 포기하게 만든다. 2002 년에 수백만개에 이르는 중소기업 중에서 단지 696 개만이 2012 년 까지 중견기업(300 명 내지 999 명의 근로자 수로 정의됨)으로 성장하였다(통계청, 2013).
- 공공부문의 지원이 기업 성과에는 거의 영향을 미치지 않는다. 2003-09 년의 기간 동안에 공공부문의 지원을 받은 중소기업과 받지 못한 중소기업들을 비교한 연구 결과 공공부문의 지원은 기업의 이익과 매출을 증진시키는 데 실패한 것으로 나타났다(KDI 외, 2011).

그림 10. 은행의 중소기업 대출은 빠르게 증가하여 왔다  
GDP 대비 비중(%)



출처: OECD (2013c).

그림 11. 한국의 은행 부문은 자본적정성이 잘 유지되고 있다



1. 총 위험가중 자산 대비 비중.
  2. 자산건전성 분류기준 상 고정, 회수의문 및 추정손실로 분류된 대출 포함.
- 출처: 금융감독원.

한국에서 중소기업 정책 목표 중 사회통합 개선 및 신성장 동력의 육성 등과 같은 정책 목표는 다른 수단을 통해 대응하는 것이 바람직하다. 대신 중소기업 지원은 민간에서의 자금조달을 제한하는 시장 실패를 해소하는데 중점을 두어야 한다. 또한, 중소기업 지원을 위한 개별 사업의 수를 획기적으로 감축함으로써 공공부문의 중소기업 지원을 간소화해야 한다. 2013년 기준으로 14개 중앙 정부 부처가 201개 사업을 운영하고 있으며, 16개 지방 정부와 130개 중소기업 관련 기관들이 별도의 사업을 시행하고 있다. 그 결과 중복과 낭비가 초래되고 있으며, 이는 기업들이 정부로부터 복수의 혜택을 받을 수 있는 원인이 되고 있다.

공공부문의 지원은 자금 조달에 가장 어려움을 겪게 되는 창업 기업과 벤처 기업에 집중되어야 한다. 그러나, 한국의 2대 신용보증기관의 신용보증 중 절반 가량이 10년이 넘는 중소기업들에게 제공되었다. 보다 엄격한 졸업 준칙(graduation rule)을 도입하면 기업들이 오랫동안 공공부문의 지원에 의존하게 되는 것을 방지할 수 있을 것이다. 정부 대출의 이자율을 시장 수준에 가깝게 인상하고, 다른 나라에 비해 상대적으로 높은 수준인 보증 비율을 낮춤으로써, 중소기업 지원 사업을 보다 시장 친화적으로 만들어야 한다. 마지막으로, 필요한 인프라를 개발하고 중소형 규모의 비은행 금융기관들이 소규모 기업에 보다 많이 대출하도록 장려함으로써 시장 원리에 기반한 대출이 확대될 수 있도록 해야 한다.

공공부문의 사회복지 지출 규모가 아직 작고, 근로자들이 젊은 나이에 퇴직할 수 밖에 없는 상황을 보완하는 일종의 사회안전망을 제공하는 역할이 위축될 수 있다는 우려로 인해 중소기업 부문의 개혁이 방해받곤 하였다. 실제로, 기업의 의무 퇴직 연령은 평균 57세이며, 다수의 직원들은 더 이른 나이에 퇴직하게 된다. 다수의 퇴직 직원들은 소규모 사업을 시작했는데, 특히 창업에 큰

기술이나 자본이 필요하지 않은 서비스 업계에 집중되었다. 그러나, 이와 같이 필요에 쫓긴 창업은 낮은 생산성으로 귀결되었다. 사회안전망의 확충과 기업의 정년 연장이 중소기업 부문 개혁과 함께 추진되어야 한다.

### 인터넷 활용도 제고

인터넷은 창업에 대한 장벽을 낮추는 것 이외에도 사업을 키우고, 관리하는 것을 보다 용이하게 만든다. 중소기업은 인터넷을 활용하여 고정 비용을 낮추고 사업의 여러 요소를 아웃소싱함으로써 더욱 효과적으로 대기업과 경쟁할 수 있다. 예컨대, 기업들은 클라우드 컴퓨팅을 통해 비용과 시간이 많이 소요되는 인프라의 업그레이드를 하지 않고도 관련 전산 장비를 이용할 수 있다. 또한, 인터넷을 이용하면 통상 중소기업에게 더욱 부담이 되는 거래 비용을 줄일 수 있으며, 가격 투명성이 개선되어 경쟁이 더욱 촉진된다. 한국은 IT 분야의 선두 주자로서 중소기업이 경쟁하고 성장하는 것을 도울 수 있도록 인터넷을 적극적으로 활용하는데 적절한 여건을 갖추고 있다. 그러나, 이러한 상황을 충분히 활용하기 위해서는 적절한 규제 체계와 함께 사업가 및 온라인 상에서 제공되는 새로운 서비스로부터 혜택을 받을 일반 대중 모두 충분한 IT 역량을 갖추어야 한다(OECD, 2014c).

### 인력 수급의 부조화: 중소기업을 위한 적절한 인적 자본 확보

한국은 높은 교육적 성과로 잘 알려져 있다; 한국은 2012 년 국제 학업성취도 평가(PISA)에서 OECD 국가 중 수학에서 1 위, 읽기 능력에서 2 위에 올랐으며, 고교 졸업생의 거의 3/4 이 상급학교에 진학한다(OECD, 2013h). 그러나, 졸업생들은 중소기업 취업을 기피하는 경향이 있다. 2011 년의 정부 조사에 의하면, 중소기업의 43%가 인력 부족에 직면했고, 또 다른 40%는 인력 부족에 직면할 것으로 예상되었다. 기업들은 이러한 인력 부족이 적격 취업지원자의 부족, 지원자의 높은 기대 수준 그리고 중소기업이 제공하는 낮은 임금과 혜택 때문이라고 보았다. 중소기업의 인력 부족 현상을 완화하려면, 노동시장에서의 부조화(mismatch)를 해소하는 것이 필요하다. 2011 년 기준으로 대학 이상의 고등교육을 받은 청년의 24% 가 “취업도 되지 않았고, 교육이나 직업훈련도 받지 않는” 니트(NETs)족이다. 직업교육을 개선하고, 중소기업의 수요를 충족시키는 직업훈련을 확대함으로써 고등교육에 대한 지나친 강조를 감소시키는 것이 필수적이다(2012 OECD 한국 경제 보고서의 한국이 최고 소득 국가로 진입하는 것을 유지하는 것에 관한 장 또는 Jones 와 Urasawa, 2012c 참조). 2008 년부터 시작된 마이스터교의 도입은 고등학교의 직업 교육을 개선하는데 기여하였고, 고교 졸업생들의 취업을 활성화하였다. 이러한 개혁은 고교 졸업생들의 대학 진학율을 2008 년 84%에서 2012 년 71%로 낮추는데 기여하였다.

## 재벌 계열사와의 경쟁

중소기업의 약점이 재벌 계열사에 기인한다는 일부의 견해도 있다 (NCCP, 2013). 1997 년의 위기 이후 재벌들은 계열사의 수를 줄여나갔으나, 이후 새로운 성장 기회를 찾는 과정에서 재벌 계열사의 수가 다시 증가하고 있으며, 이에 따라 재벌이 전통적으로 중소기업에 의해 지배되었던 시장을 잠식하고 있다는 비판을 촉발시키고 있다. 이러한 우려로 인해, 경쟁 정책 주무부처인 공정거래위원회(KFTC)는 재벌 계열사 간의 신규 상호출자 금지, 그룹 내부 거래에 대한 보다 엄격한 규제를 포함하여 새로운 조치를 시행하였다. 이러한 규칙을 실제 집행하는 과정에서 발생하는 어려움을 고려할 때, 정부는 창업 가문과 같은 지배주주가 비지배주주들의 이익을 훼손하는 일이 발생하지 않도록 재벌들의 기업지배구조를 개선하는 데에도 중점을 두어야 한다. 이와 함께 납품업체에 대한 대기업들의 불공정한 관행을 방지하기 위하여 하도급법이 강화되었다. 중소기업의 절반 가량이 재벌 계열사에게 납품한다. 대기업이 글로벌 경쟁에서 성공하기 위해서는 납품업체와 상호 이익이 되는 관계를 유지하는 것이 필요하다는 점에서 원칙적으로는 시장의 힘에 의해 중소기업과 재벌 간의 서로 상생하는 협조가 촉진되어야 한다.

2011 년에는 대기업과 중소기업간 균형된 성장을 촉진하기 위해서 민간위원회인 동반성장위원회에 의해 대기업의 시장 진입이 제한되는 중소기업 적합업종에 대한 기업간 협상이 시작됐다. 요식업, 제빵 및 자동차 수리 등 100 개 업종을 3-6 년 간 중소기업 적합업종으로 남겨두기로 합의하였다. 그러나, 서비스업을 중심으로 주요 시장에 대기업의 진입을 금지하거나, 이미 영업 중인 대기업의 확장을 제한한다면, 사회 전체적인 생산성과 소비자 편익이 감소한다. 정부는 국내 시장에서의 사업 기회를 축소하기 보다는, 재벌을 포함한 모든 기업에게 국내시장이 매력적인 시장이 될 수 있도록 만들어 나가야 한다. 재벌의 경우 국내 고용에서 차지하는 비중이 1995 년의 18%에서 2010 년에는 12%로 하락하였다. 일부 중소기업들의 경우 경쟁 능력이 없을 것이라는 점을 고려해 볼 때, 전술한 바와 같이 사회안전망을 확충하고, 생산성이 낮은 중소기업들이 신설되는 것을 줄여나가기 위해 기업에서 퇴직하는 연령을 늦추는 것이 필수적이다.

## 새로운 분야에 혁신과 신규 주체들을 집중

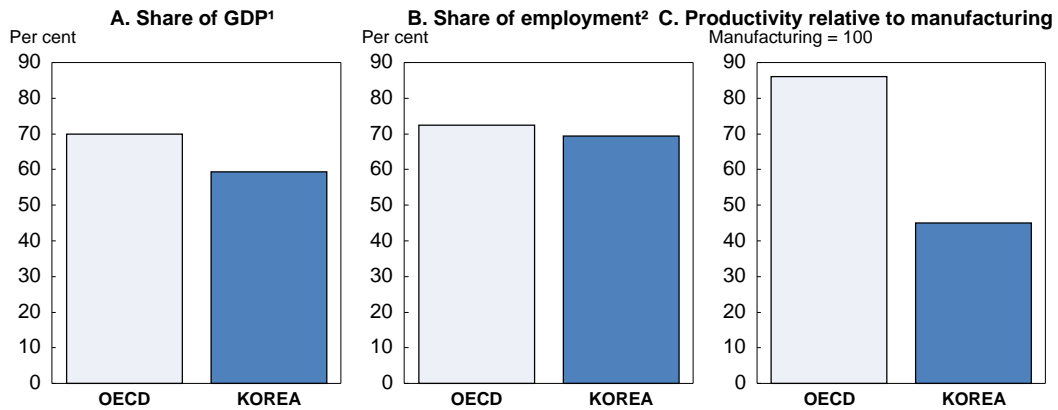
### 서비스 부문을 두 번째 성장 동력으로 육성

제조업 주도로 경제개발이 이루어지면서 자본, 우수 인력 및 기타 자원들이 제조업 부문으로 쏠렸다. 2012 년까지 서비스 부문의 생산성은 제조업의 45%에 불과하여 OECD 평균인 86%에 훨씬 미달했다(그림 12). 제조업이 생산성을 높여 생산을 늘려 온 반면, 서비스업은 고용을 늘림으로써 성장해 왔다(McKinsey, 2013). 서비스 부문의 낮은 생산성은 또한 기업의 연구개발에 있어서도 서비스 부문이 차지하고 있는 비중이 작고 (2011 년 기준 9%), 감소하고 있다는 사실을 반영하는데, 이는 OECD 평균인 38%를 훨씬 하회한다. 또한, 부가가치 기준 무역에 관한 OECD 의 신규

데이터(TiVA)에서 볼 수 있듯이 한국은 서비스 부문이 취약하기 때문에 서비스 부문의 수출 기여도 제한적이다 (그림 13).

그림 12. 한국의 서비스 부문 생산성은 낮다

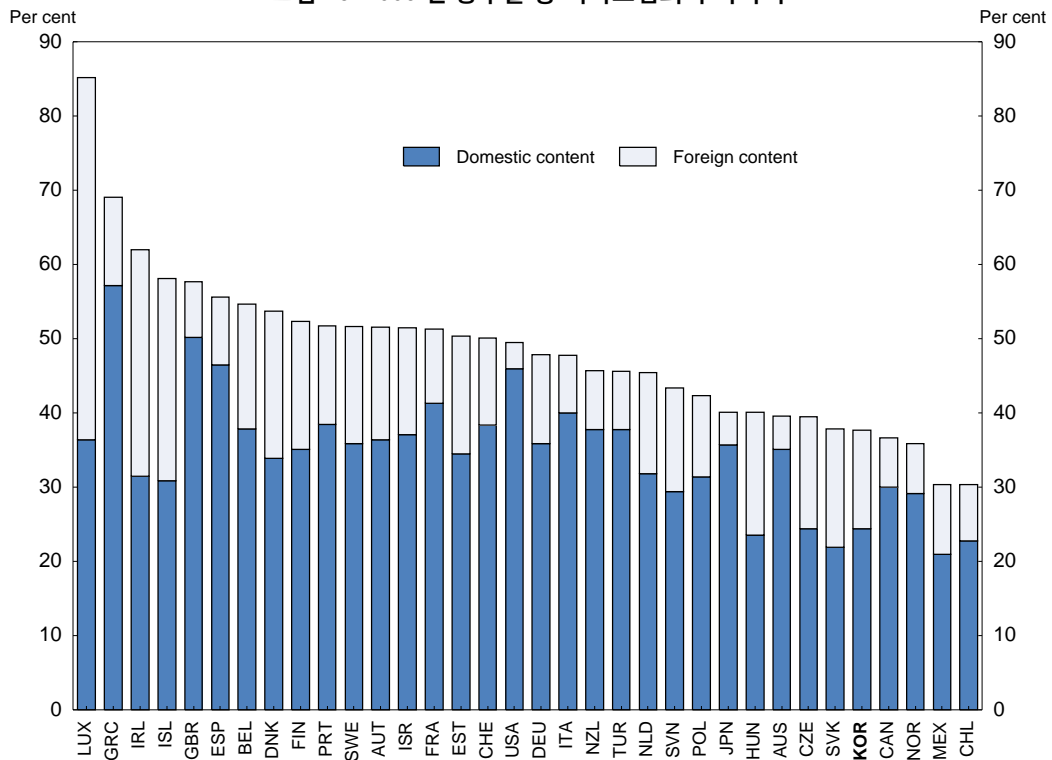
2012년 기준



1. 생산자 기초가액에 근거하여 계산된 총부가가치.
2. 자영업자 포함.

출처: OECD 국가계정 데이터베이스 및 OECD STI 데이터베이스.

그림 13. 2009년 총수출 중 서비스업의 부가가치



출처: OECD (2013e).



최상위 선진국의 소득 수준에 도달하기 위해서는 서비스업을 두 번째 성장 동력으로 육성해야 한다. 최우선 순위는 낮은 세율과 전기료와 같이 제조업을 상대적으로 우대하는 정책을 철폐함으로써, 서비스업과 제조업이 공평하게 경쟁할 수 있는 여건을 만드는 것이다. 제조업에 대한 다양한 형태의 지원을 포괄적으로 수치화할 수 있다면 이러한 목적을 달성하는 데 도움이 될 것이다. 또한, 환율이 보다 절상된다면 비교역 서비스의 발달을 촉진할 수도 있을 것이다.

“2013년 서비스 산업 정책 추진방향”에서는: *i)* 과세상 차별 폐지; *ii)* 공공부문의 금융지원 개선; *iii)* 서비스업에 대한 사회적 인식 제고; *iv)* 서비스 부문의 인적자원 육성 및 *v)* 서비스 부문 창업 기업에 대한 지원 등이 목표로 제시되었다. 그러나, 서비스업 생산성을 제고하기 위한 주요한 제도적 조건(*framework condition*)은 경쟁이 보다 활발하게 이루어질 수 있도록 하는 것이다. 정부가 5년 전 서비스 부문 육성 계획을 발표했던 당시에도 언급했던 것처럼 “과도하게 엄격한 규제가 서비스 분야에 대한 투자와 경쟁을 제한하고 있다”(기획재정부, 2009). 경쟁은 진입 장벽 철폐, 규제 개혁 가속화, 무역 및 외국인 직접투자 자유화를 통해 강화될 것이다. 마지막으로 서비스업의 문제점은 중소기업의 취약성과 연계되어 있다(2008 *OECD 한국경제보고서*의 서비스 부문 생산성 제고에 관한 장 또는 Jones, 2008a 참조). 정부는 또한 의료, 소프트웨어 및 관광 등을 포함한 특정 서비스업을 발전시키려는 노력도 추진중이다.

### 녹색 성장 및 환경 목표

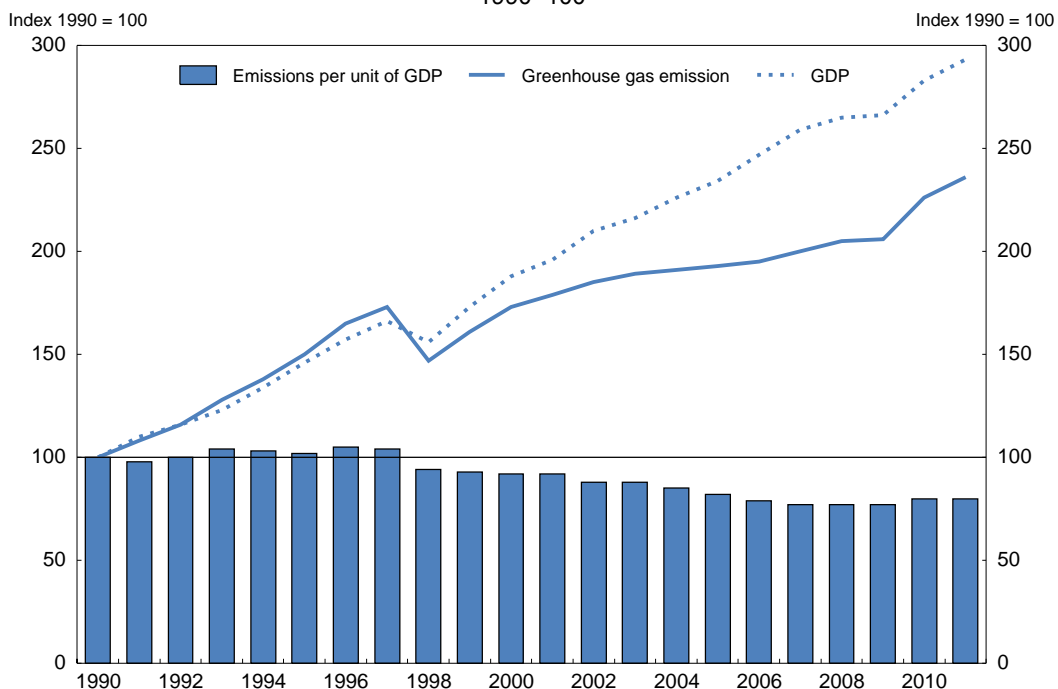
녹색 기술과 고용이 향후 수십 년간 세계적으로 성장하는 분야로 자리잡을 것이라는 점에서 녹색 성장이 창조경제의 발전에 중추적인 역할을 할 수 있다. 2008년에 한국의 대통령은 “저탄소, 녹색 성장”을 향후 50년간의 발전에 지침이 되는 국가의 비전으로 선포하였고, 2009년 GDP 대비 10% 재원을 투입하는 녹색 성장 5개년 계획(2009-13)을 수립하였다. 한국은 2020년까지 온실가스(GHG) 배출을 “배출 전망치(*business as usual scenario*)” 대비 30% 감축한다는 목표를 설정하였고, 이는 2005년 배출량 대비 4%의 감축을 의미한다. 녹색 성장에 대한 대규모 지출에도 불구하고, 온실가스 배출은 2007-11년의 기간 동안에 18% 증가하여 1997년 이후 GDP 대비 온실가스 배출 비율이 하락하던 추세가 반전되었다(그림 14).

녹색 성장을 촉진하고 온실가스 배출을 감소하기 위한 최우선 과제는 2015년부터 배출권 거래제(ETS)를 시행하기로 한 기존의 계획을 차질없이 이행하는 것이다. 배출권 거래제를 통해 2020년의 목표를 달성할 경우 직접적인 규제에만 의존하는 경우에 비해 40%의 비용만이 소요될 것이다(Lee, 2009). 2018-20년 동안 3%로 설정된 경매를 통해 배정되는 탄소배출권의 비중은 탄소배출권을 기존 업체에게 무상 배정할 경우 기존 기업에게 불로소득을 제공하고, 잠재적으로 신규 진입자에게 불공정한 경쟁 환경을 제공할 수 있다는 점에서 2020년대에는 10% 이상으로 상향 조정될 것이다. 전체 온실가스 배출의 2/3를 점하는 기업들이 2015년까지 배출권 거래제의

적용대상이 될 것이다. 배출권 거래제는 온실가스 배출에 대하여 통일된 가격을 적용한다는 점에서 보다 바람직하며, 차선책으로서 탄소 과세를 배출권 거래제에 맞추어 조정할 수 있을 것이다. 또한 다른 OECD 국가에 비해 상대적으로 낮은 전기 가격을 최소한 생산 원가에 맞추는 수준까지 인상하여, 에너지 사용과 온실가스 배출을 억제하는 것도 필수적이다. 실제로, 한국의 2009년 GDP 단위당 전기 소비는 OECD 평균보다 1.7 배 높았다. 또한, 경쟁을 촉진하는 방향으로 전력부문을 개혁하는 것이 유익할 것이며, 이는 녹색성장도 함께 촉진할 것이다(OECD, 2012a).

현재 작성 중인 2014-18년 녹색성장계획은 2009-13년 계획에 대한 면밀한 분석을 토대로 수립되어야 한다. 민간의 투자를 유도하기 위해 정부가 2009년에 선정했던 27개 핵심 녹색 기술에 대해서는 현재 지금까지의 혼재된 성과를 반영하여 재검토되고 있는데, 이는 민간투자를 촉진시키기 위해 특정 산업을 선정하는 방식에 따른 어려움을 보여주고 있다(2012 OECD 한국 경제보고서의 녹색 성장에 관한 장 또는 Jones와 Yoo, 2012 참조). 녹색 성장은 잠재적인 경제적 이득 이외에도 급속한 산업화에 수반되었던 환경 악화를 반전시킴으로써 삶의 질을 개선할 것이다. 실제로 한국의 수도권 지역의 대기 오염도는 OECD에서 가장 나쁜 수준에 속하며, 미세 먼지가 일으킨 대기 오염으로 인한 의료 비용은 2012년에 GDP 대비 1%로 추정되었다(임 외, 2012).

그림 14. 한국의 온실 가스 배출은 증가하고 있다  
1990=100



출처: OECD 환경 데이터베이스 및 OECD 분석 데이터베이스.

## 창조경제를 육성하기 위한 주요 정책 권고 사항

### 혁신에 새로운 주체를 유지

- 정부의 중소기업 지원을 점차 축소하고 간소화하되, 창업 초기 단계의 기업에 대해 지원을 집중하고, 졸업제도 도입을 통해 공적 지원(public support)이 장기화되는 것은 피한다. 재벌 계열사에 대한 시장진입 제한 조치는 점진적으로 철폐한다.
- 적절한 수준의 투자자 보호 조치를 통해 최근 설립된 코넥스(KONEX)를 창업기업의 중요한 자금 조달원으로 육성한다.
- 직업교육과 직업훈련을 중소기업의 수요에 맞게 개선하고, 중소기업의 성장을 촉진하기 위해 인터넷 활용을 활성화시킨다.

### 혁신 체계의 개선

- 대학의 역할 확대, 정부 출연 연구기관의 수준 제고, 연구활동에 있어서의 국제 협력 강화 등을 통해 사회전반적인 혁신 체계를 개선한다. 규제 완화를 통해 자원이 효율적으로 재배분될 수 있도록 함으로써 혁신에 대한 투자의 성과가 높아질 수 있도록 한다.

### 혁신 및 새로운 주체를 신 분야에 집중

- 기업환경을 개선하기 위해 더욱 노력한다. 특히, 제조업과의 형평성 제고, 진입장벽 제거를 통한 경쟁 확대, 규제 개혁과 무역 및 외국인 직접투자에 대한 장벽 축소 등을 통해 서비스 부문을 발전시킨다.
- 배출권 거래제를 계획대로 2015 년에 시행하고, 배출권 거래제에 포함되지 않는 부문에 대해서는 배출권 거래제와 조화를 이룰 수 있도록 탄소 배출에 대한 과세제도를 정비한다. 전기료는 최소한 생산 원가를 충당할 수 있도록 인상한다.

## 사회통합 및 삶의 질 개선

한국은 1997 년의 위기 이후 소득 불평등과 상대적 빈곤의 현저한 증가를 경험하였다. 2009 년까지 소득 5 분위 분배율은 5.7 로 상승하여 OECD 에서 10 번째로 높으며, 상대적 빈곤률은 15%였다. 소득불평등이 확대되면서 중산층 비중은 1990 년에 75.4%에서 2010 년에 67.5%로 감소하였다(그림 15). 앞에서 논의한 보다 역동적인 경제를 만들기 위한 정책은 중소기업 부문을 성장 동력으로 육성하고, 제조업과의 격차를 좁힐 수 있도록 서비스 부문의 생산성과 임금을 제고함으로써 소득 불평등과 빈곤을 줄이는 데 도움이 될 것이다. 소득 불평등과 빈곤을 줄이는 것 이외에도, 사회통합은 고용을 늘리고, 교육을 개혁하며, 높은 수준의 가계 부채와 부실화 문제를 해결함으로써 사회적인 배제와 소외의 문제에 대처하는 것이 필요하다. 본 장에서는 다음 문제를 집중적으로 다룬다:

- 노동 시장의 이중구조 타파. 이는 노동 시장에서 이직율을 낮추고 기업의 직업훈련을 장려함으로써 성장을 제고하는 데에도 도움이 될 것이다.

- 여성 고용 확대 등을 통한 정부의 70% 고용률 목표 달성.
- 사회 복지 제도의 강화.
- 사회통합 제고를 위한 교육 개혁.
- 노인층의 높은 빈곤율 감축.
- 높은 수준의 가계 부채 및 연체 문제를 해결하여, 경제성장에 대한 중요한 장애 요인 제거.

그림 15. 소득 불평등이 심화되면서 중산층이 위축되었다

중산층은 중위소득의 50%와 150% 사이의 소득을 가진 자로 정의된다



출처: 한국보건사회연구원.

### 소득불평등을 줄이고 사회이동(social mobility)을 촉진하기 위한 정책

#### 노동 시장 정책

가장 중요한 과제는 정규직과 비정규직으로 심하게 분할된 노동시장의 이중구조를 타파하는 것이다. 또한, 고용률을 생산가능인구 대비 64%에서 2017년까지 70%로 높이는 것이 정부의 최우선 정책 목표이다.

## 노동 시장의 이중구조를 타파하기 위한 개혁

비정규직 근로자가 2012 년 기준으로 전체 고용의 1/3 을 차지한다. 정규직 근로자들이 정부 정책, 사업 관행, 사회적 관습 및 노동조합 등으로 인하여 상대적으로 높은 고용 보호를 받기 때문에, 기업은 고용의 유연성을 높이기 위하여 비정규직 근로자를 고용한다(Koh 외, 2010). 비정규직 근로자의 대부분을 차지하는 임시직 근로자의 경우, 그 비중이(24%) 2012 년에는 OECD 평균의 2 배였다. 능력 측면에서 정규직과 비정규직 근로자간에는 차이가 없음에도 불구하고 (OECD, 2013j), 이들 간에는 큰 임금 격차가 있다(Jones 및 Urasawa, 2012a). 그 결과, 2012 년에 상근 근로자 중 거의 1/4 이 중위 임금의 2/3 미만의 소득을 올려 OECD 에서 두번째로 높은 수준이었고, 전반적인 소득 격차(earnings dispersion)는 세번째로 높았다(그림 16). 노동 시장의 이중 구조는 비정규직 근로자들에게 다른 많은 부정적인 영향을 미친다: *i*) 더 낮은 수준의 사회 안전망에 의한 보호; *ii*) 고용 불안정 및 OECD 에서 가장 높은 이직률 (OECD, 2013i); 및 *iii*) 더 적은 직업훈련. 정규직과 비정규직간 이동성도 제한되어 (OECD, 2013i) 노동시장의 이중 구조가 사회통합에 미치는 부정적 영향이 더욱 강화된다.

이중 구조를 완화하기 위해서 정부는 특히 비정규직 근로자의 고용을 2 년으로 제한함으로써 그들의 사용을 억제하려고 시도해왔다. 그러나, 18 개월 이상 근무하였고, 동시에 근로계약이 종료된 계약직 근로자에 대한 정부 통계에 따르면 2010-2013 년 간 약 절반(대기업에서는 66%)이 고용계약이 종료되었을 때 회사를 떠났다. 결과적으로, 비정규직 근로자가 여전히 많이 남아 있으며, 다수의 계약직 근로자들이 고용계약을 연장했던 과거에 비하여 이직률도 상승하였다. 이중 구조를 타파하려면, 비정규직 근로자의 사용을 제한하기 보다는, 정규직 근로자에 대한 고용 보호를 줄이고, 비정규직 근로자에 대한 직업훈련 프로그램을 개선하고, 사회 보험의 보장 범위를 확대함으로써 기업들이 비정규직 근로자를 고용하는 유인을 줄이는 포괄적인 전략이 필요하다(2012 OECD 한국경제보고서의 사회통합의 증진에 관한 장, 또는 Jones 및 Urasawa, 2012b 참조).

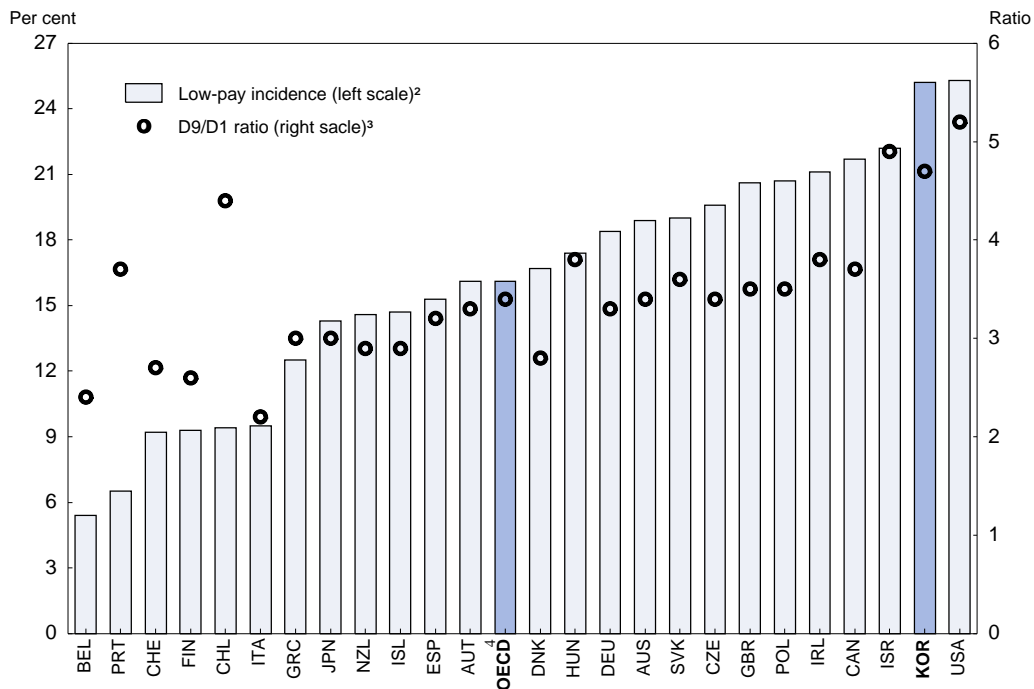
## 고용률을 70% 까지 높이기 위한 로드맵 시행

한국의 고용률은 OECD 평균에 가까운 수준에 머물러 있다. 고용률 70%라는 목표를 달성하기 위해서, 로드맵은 창업을 지원하여 고용을 창출하는 창조 경제의 발전을 추진한다. 또한, 로드맵은 더 많은 시간제 일자리를 창출하고, 근무시간의 탄력성을 높이며, 아직도 OECD 평균인 연간 1,769 시간을 1/5 이상 초과하고 있는 근로 시간을 줄이는 것을 목표로 한다. 근로 시간을 단축하면 일과 삶의 균형(work-life balance)을 개선하고(그림 2) OECD 내에서 가장 낮은 출산율을 높이는 데에도 도움이 될 것이다(Yamaguchi 및 Youm, 2012). 고용 증대는 전술하였듯이 청년 고용을

제한하는 노동시장의 수급불일치를 해소하는 것과 기업에서 고령의 근로자들이 보다 오래 근무할 수 있도록 하는 것 등에 의해 좌우될 것이다(표 4).

그림 16. 한국에서는 임금 격차가 크며, 저임금 근로자 비중이 높다

2012년 또는 자료 취득이 가능한 최근 연도<sup>1</sup>



1. 두 지표가 모두 나와있는 국가들만 포함.
2. 보너스를 포함하여 중위 소득의 2/3 미만의 소득을 올리는 상근 근로자의 비중.
3. 상근 근로자 상위 9분위 상한값의 1분위 상한값 대비 비율.
4. 상기 국가의 비가중 평균.

출처: OECD 소득격차 데이터베이스.

표 4. 로드맵상 고용률 목표

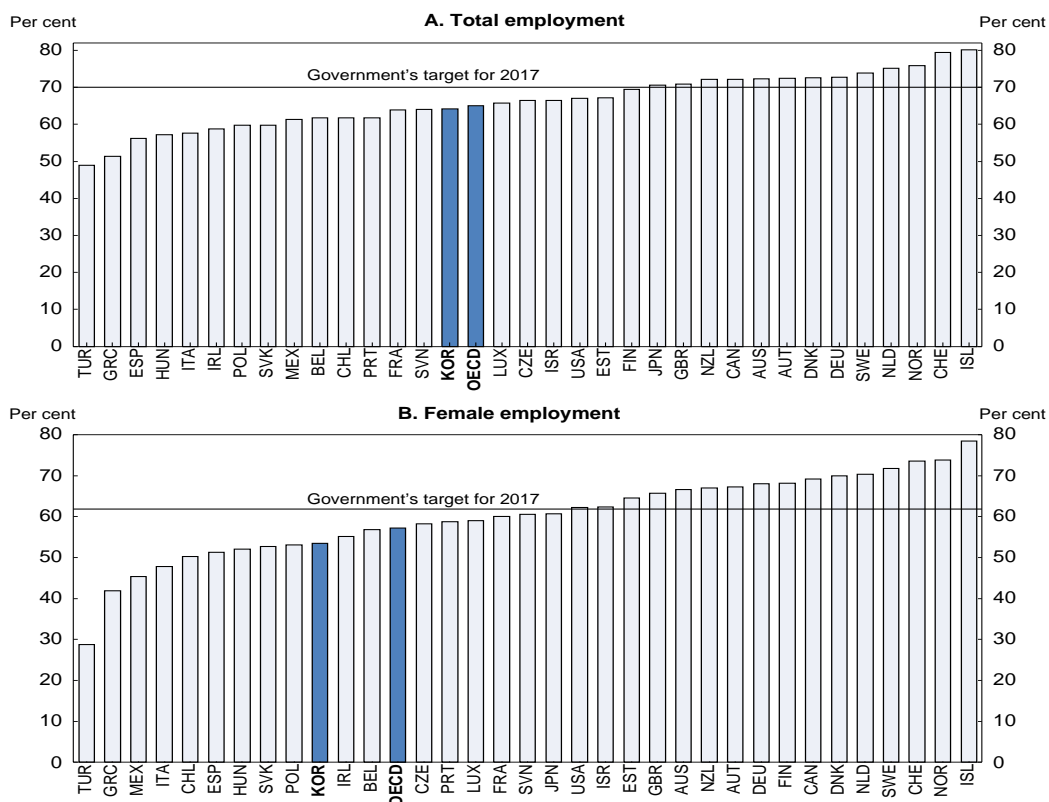
생산가능인구 대비 비율(%)

	2012	2017
총	64.2	70.0
여성	53.5	61.9
남성	74.9	78.1
청년 (15에서 29세)	40.4	47.7
성인 (30에서 54세)	75.6	81.0
노인 (55에서 64세)	63.1	67.9

출처: 대한민국 정부.

70% 목표를 달성하려면 무엇보다도 고용과 창업에 있어 여성에 대한 장벽을 타파하여야 하며, 이는 급격한 인구 고령화의 영향을 완화하고 공정성(fairness)을 제고하는 데에도 필수적이다. 여성 고용은 2012년에 여성 생산가능인구 대비 53.5%로서, OECD 내 하위 10위였다(그림 17). 2011년 기준으로 25-34세 여성의 64%가 고등 교육을 받아 OECD 내 상위 2위였던 여성의 높은 교육 수준을 고려해 볼 때, 여성의 낮은 노동시장 참여는 한국이 인적 자원을 충분히 활용하지 못하고 있음을 시사한다. 시간제 일자리 수가 비교적 적은 상황도 여성 참여도가 낮은 배경 요인 중 하나이다; 2011년에 한국 여성의 19%가 시간제로 근무하였는데 OECD 평균은 26%이다. 한국에서 시간제 일자리는 비정규직 일자리로 분류되며, 이는 시간당 임금이 낮아 특히 고등교육을 받은 여성에게는 일자리로서의 매력이 떨어짐을 의미한다. 로드맵에서는 시간제 일자리 수를 2012년에 150만 개에서 2017년에 240만 개까지 늘리는 것을 목표로 하고 있다. 정규직 일자리로 대우받는 “고품질” 시간제 일자리를 창출하는 것이 필수적이다.

그림 17. 한국의 고용률은 상위 선진 국가들보다 뒤쳐진다  
2012년 중 생산가능인구 대비 비율



출처: OECD 고용 전망 2013.

낮은 여성 고용률은 상당수가 나중에 직장에 다시 복귀하기는 하지만, 여성 중 다수가 결혼이나 출산 시점에 퇴직하는 상황을 반영한다. 여성의 퇴직은 취업과 가사를 병행하는 것의

어려움을 반영한다. OECD 국가 평균적으로 여성은 남성보다 하루 2 시간을 더 많이 무급 가사노동에 사용하지만, 한국에서는 그 격차가 3 시간이다. 무급 가사노동에 있어서의 양성 평등이 제고된다면 정부의 2017 년 여성 고용 목표 61.9%를 달성하는 데에 도움이 될 것이다(표 4). 소득에 있어서의 성별간 격차도 여성 고용을 어렵게 만든다. 2011 년에 여성 근로자들은 남성들에 비해 단지 64%의 임금을 받았는데, 이는 OECD 내에서 가장 큰 차이였으며, 비정규직으로 일하는 여성의 비중이 높다는 점과 경영진에 포진한 여성의 비중이 낮다는 점을 반영한 것이다. 이중 구조를 완화하고, 임금 책정에 있어 연공서열이 아닌 성과를 더 많이 반영하는 방법 등을 통해 여성에게 보다 좋은 일자리를 제공하는 것이 필요하다. 요약하면, 여성의 근로를 촉진할 수 있도록 여성에게 시간, 일자리, 임금 및 경력을 제공하는 개혁이 필요하다.

마지막으로 영유아 보육 및 교육의 개선이 중요하다(ECEC). 한국은 낮은 품질의 보육서비스, 양질의 공립 보육 및 교육기관의 수용 인원 부족, 영유아 보육 및 교육 비용이라는 문제가 서로 뒤얽혀 있는 상황이다. 다음과 같은 정책이 영유아 보육 및 교육의 질을 개선하는 데 도움이 될 것이다: *i)* 교육비 보조를 늘려 사립 유치원에 다니는 아동의 비율을 높이고, 공립 유치원의 수용 가능 인원을 확대; *ii)* 평가 및 인증 기준을 강화하고, 이를 의무화하는 한편, 종사자들의 교육 관련 요건을 강화하여 종사자의 자질을 향상시킴으로써 민간 보육의 품질을 개선; *iii)* 민간 보육기관 대한 요금 상한 규제를 완화하여 보육서비스의 품질을 개선하는 한편, 저소득층 부모의 부담이 늘어나는 것을 방지할 수 있도록 보조금 수준을 조정; *iv)* 보육기관과 유치원의 교과과정 통합을 효과적으로 시행; 및 *v)* 점진적으로 보육기관과 유치원을 통합하여 비용은 줄이면서 품질은 개선.

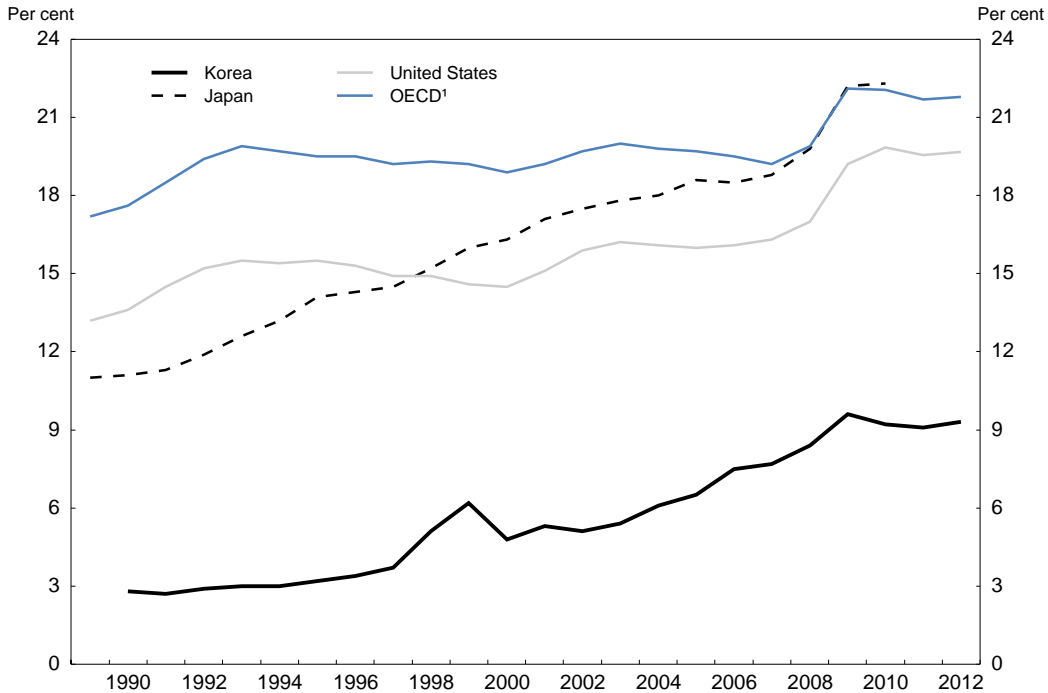
### 사회 복지 사업의 효과 제고

한국의 세금과 소득이전 제도의 재분배 효과는 과거 10 년 동안 개선되어 왔지만, 2012 년 기준 GDP 대비 9.3%에 머문 낮은 사회복지 지출 (그림 18) 및 잘못된 정책 대상 선정 등으로 인해 OECD 내에서 가장 취약한 편에 속한다. 빈곤 문제를 해결하기 위해서는 기초생활보장제도(BLSP), 실업보험 및 근로장려세제(EITC)라는 3 가지 사회안전망을 개선하는 것이 필요하다. 기초생활보장제도는 정부가 정한 최저 생계비(MCL) 미만의 소득을 가진 절대 빈곤층에 대하여 현금 급여와 함께 의료와 교육 서비스와 같은 현물 지원을 제공한다. 최저 생계비는 중위소득의 40%이다. 그러나, 기초생활보장제도에 의한 지원은 자산 보유 및 가족으로부터 지원을 받을 수 있는 자를 배제하는 “부양의무자 기준”과 같은 엄격한 자격 기준에 의하여 제한을 받는다. 현재 140 만 명(인구의 3%)에게 기초생활보장 급여가 제공되고 있는데, 이는 절대 빈곤층에 속한 전체 인구 대비 7-8%에 훨씬 미달한다(OECD, 2013i). 기초생활보장제도 자격 기준이 완화되고, 현금 급여를 수령할 수 있는 기준을 중위 소득의 40%에서 40% 내지 50%의 범위로 확대하는 계획이



실행된다면, 수급자는 180 만 명으로 증가할 것으로 예측된다. 자격 기준을 추가적으로 완화한다면 절대 빈곤층 중 더 많은 수가 기초생활보장제도에 따른 보호를 받을 수 있을 것이다.

그림 18. 한국의 사회복지지출은 상대적으로 낮다  
GDP 대비 비율



1. 비가중 평균. 2000년부터는 34개 OECD 국가에 대한 데이터가 이용 가능하다. 2000년 이전에 대해서는 보간법을 사용하여 23개 OECD 국가의 평균을 산출하였다.

출처: OECD 사회복지지출 데이터베이스.

2008년에 도입된 근로장려세제는 전체 가구의 4%가 적용 대상이며, 정부 지출 대비 0.2%가 장려금으로 지급되었다. 최근 근로장려세제가 1인 가구 및 일부 자영업자에게로 확대되기는 하였지만, 취업을 장려하고 빈곤을 줄이는 데 있어서 근로장려세제의 영향력은 다른 OECD 국가의 유사한 제도에 비해 낮은 혜택 수준과 엄격한 대상자 선정 등으로 인해서 제한적이다(OECD, 2013i). 근로장려세제를 자영업자를 포함한 더 많은 저소득 가구에 적용하고, 지원을 확대한다면 그 효과도 더 커질 것이다.

그러나, 앞서 언급한 것과 같이 향후 지출 증가 요인으로 작용할 인구통계학적 특성을 감안할 때 한국은 사회복지지출을 늘리는 것에 신중할 필요가 있다. 증가하는 사회복지지출의 재원을 조달하기 위한 수입은 성장 친화적인 조세제도 개혁에 의해 충당되어야 한다. 특히, 현재 임금 소득의 절반만을 포괄하고 있는 소득세의 세원이 확충되어야 하며, 부가가치세와 환경세 등과 같은 간접세의 역할이 커져야 한다(2008 OECD 한국경제보고서의 조세제도 장 또는 Jones, 2008b 참조).

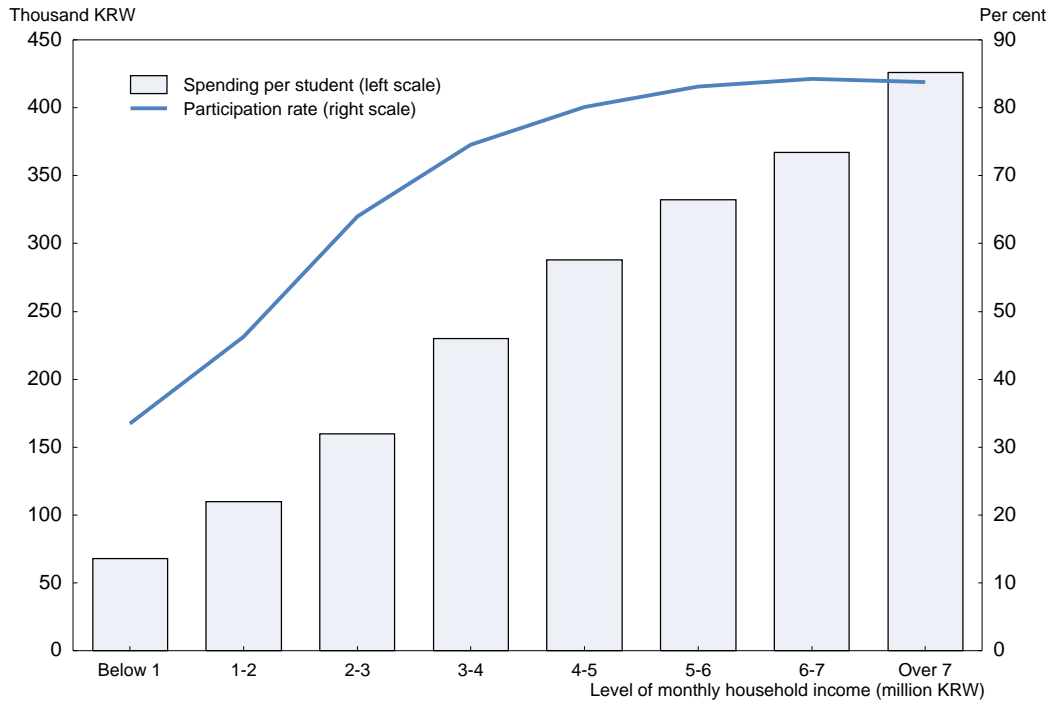
## 사회통합 촉진을 위한 교육 개혁

한국에서 교육에 대한 민간 지출은 총지출의 약 38%이며, 주로 사립 대학 및 대학교에 쓰는 지출을 반영한다. 이는 큰 규모의 지출이 이루어지는 학원과 같은 방과 후 과외 학습을 제외한 것임에도 불구하고, OECD 평균인 20%의 거의 두 배이다. 결과적으로 학생의 사회경제적 배경은 그들이 다니는 고등교육 기관의 질(quality)과 강한 상관관계가 있다. 실제로, 학생이 방과 후 과외 학습을 받는 비중은 OECD 국가 중에서 두 번째로 높다(OECD, 2013h). 과외 학습 여부와 과외 학습에 쓰는 지출은 가계 소득과 높은 상관관계가 있다(그림 19). 일류 대학에 진학하기 위해서 과외학습에 크게 의존함에 따라 평등한 기회가 잠식되며, 이는 취업 전망과 장래 소득에 과도한 영향을 미친다. 과외 학습은 몇 세대 동안 지속되는 빈곤과 부의 되물림을 야기하므로 그 역할은 다음과 같은 조치에 의해 축소되어야 한다:

- 대학 입시에 있어서 객관식 시험의 중요성을 축소하고, 다른 기준에 더 큰 비중을 두는 “학생부 교과 전형(school record system)”의 역할을 확대한다.
- 학교의 질과 다양성을 개선함으로써 학생들이 과외 학습을 받지 않고도 충분한 교육을 받을 수 있게 한다.
- 인터넷과 교육 방송 시스템을 더욱 확대하고, 학교 내 방과후 프로그램을 늘림으로써 과외가 아니더라도 방과후 학습을 받을 기회를 확대한다.
- 직업교육을 강화하여 고등 교육을 지나치게 중시하는 현상을 줄인다(전술 참조).

그림 19. 가구 소득은 과외 학습에 대한 지출 규모 및 과외 학습 여부와 밀접히 관련되어 있다

2011 년



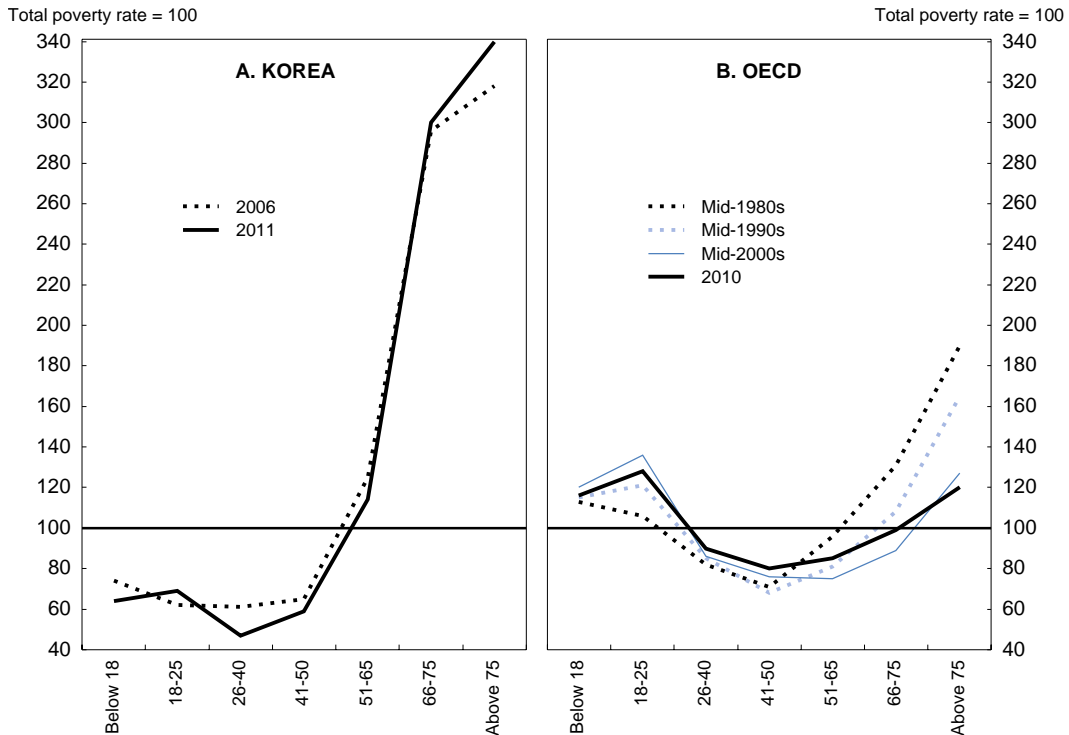
출처: OECD (2014b).

## 높은 노인 빈곤율 축소

### 노인 빈곤율은 OECD 에서 가장 높다

2011 년 기준으로 65 세 이상 인구의 49%가 상대적 빈곤 상태에 있는데, 이는 OECD 평균인 13% 보다 거의 4 배 더 높다. 노인 빈곤율은 전체 인구의 빈곤율 15%의 3 배였고, 이는 노인 빈곤율이 전체 인구 빈곤율과 거의 비슷한 OECD 국가들의 사정과는 크게 다르다(그림 20). 한국 내 절대 빈곤 상태에 빠져 있는 노인층의 비중에 대한 공식 자료는 없지만, 약 26%(150 만 명) 정도일 것으로 추정된다(보건복지부, 2013). 많은 노인들은 자녀들이 자신들을 부양할 것으로 생각해 왔기 때문에 금전적으로 노후를 준비할 필요가 없었다. 그러나, 독거 노인 수가 2000 년 이래 2.5 배 증가하였으며, 현재 전체 노인 중 1/4 을 차지하고 있다. 빈곤의 증가는 65 세 이상 노인의 자살이 2000 년의 (10 만명 당) 34 명에서 2010 년에 72 명으로 증가하였는 데 기여했다. 이는 OECD 평균인 22 명(그림 21)을 크게 상회하며, 정부 조사에 따르면 금전적 어려움이 주요 원인이었다(통계청, 2010).

그림 20. 연령별 상대 빈곤율<sup>1</sup>



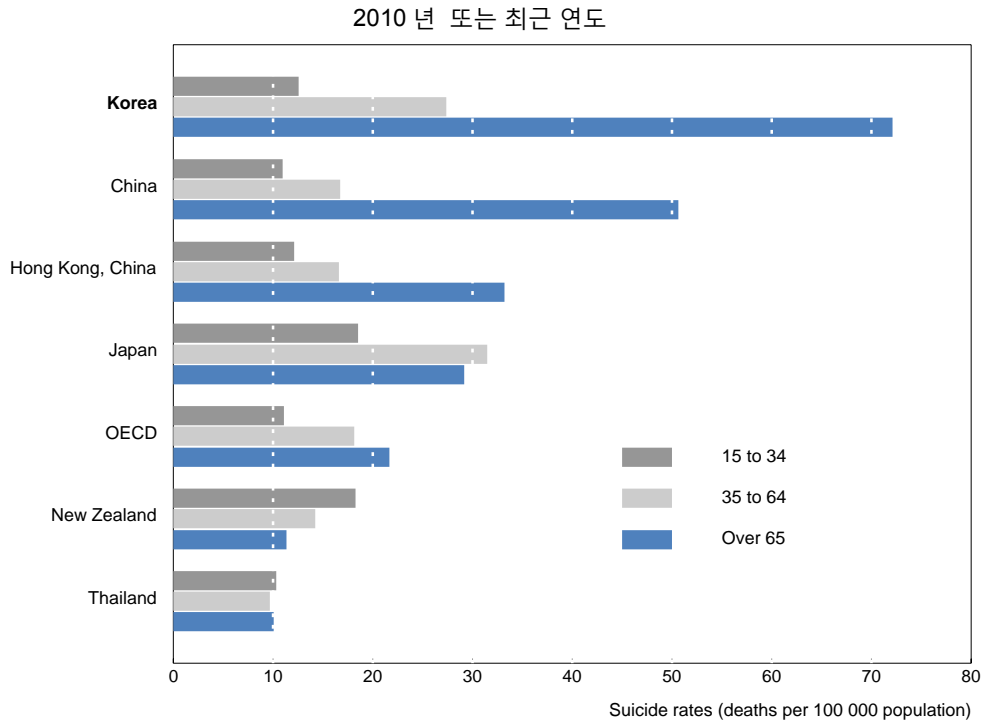
1. 당해 그림은 전체 인구의 상대 빈곤율을 100으로 정한 지수를 사용하여 각 연령대 집단의 빈곤율을 보여 준다. 빈곤은 전체 인구 중위 소득의 50%로 설정되었다. OECD 평균치에는 20개 회원국이 포함된다.

출처: 소득 분배와 빈곤에 대한 OECD 데이터베이스.

따라서 높은 노인 빈곤율은 시급한 사회적 문제로서 노인에 대한 가족의 지원이 줄어들었다는 사실과 함께 노인에 대한 다른 민간 및 공공부문의 지원이 취약함을 반영한다.

- 1988년에 도입된 국민연금(NPS)은 2011년에 단지 노인층의 28%에게만 노령연금을 지급하였다. 게다가 연금 급여액은 평균 임금의 10%에 불과하였다.
- 기초노령연금 제도(BOAP)에 따라 노인층의 약 70%에게 평균임금의 약 3%에 상당하는 소액의 급여가 지급되고 있다. 따라서 기초노령연금은 폭은 넓되 깊이는 얇은 지원을 제공한다고 볼 수 있다.
- 2005년에 도입된 기업 연금 제도는 2012년 기준으로 최소 1년 간 재직하였던 직원 중 46%를 포괄하고 있으며(생산가능인구의 12%), 가입된 대상자 중 단지 약 3%에게 연금 급여를 지급하였다.
- 기초생활보장제도에 의해 노인층의 약 6.3%에게 사회복지 급여가 지급되고 있다. 수혜 대상은 가족으로부터 지원을 받을 수 있는 노인들을 제외하는 부양가족 기준에 의해 제한된다. 그러나, 이제 고령의 부모들은 더 이상 과거와 같은 자녀들의 지원을 기대할 수 없다.

그림 21. 한국의 노인 자살율은 OECD 에서 가장 높다



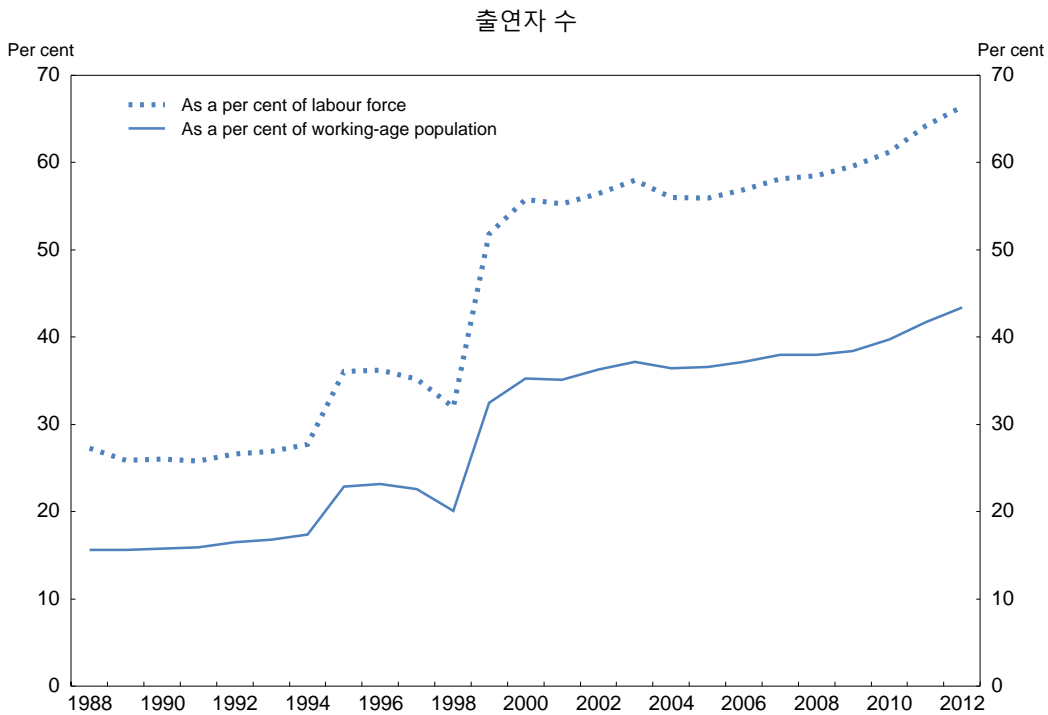
출처: OECD (2011).

급속한 인구 고령화와 독거 노인 증가로 인해 빈곤은 더욱 악화될 것이다. 시급한 우선 과제는 대상자를 잘 선정한 사회복지 지출을 통해 노인층에게 적절한 수준의 최저 소득을 보장해 주는 것이다. 앞서 살펴본 것처럼 기초생활보장제도 개혁을 통해 수혜자 수(모든 연령대)가 40 만 명까지 증가할 것으로 예측되지만, 빈곤 노인층에 미치는 영향은 제한적일 것이다. 게다가 기초노령연금의 넓은 수혜대상자 범위는 유지한 채로 급여금만을 20 만원 (\$188)으로 배증시킨 2014 년의 제도 변경도 노인 빈곤에는 제한적인 영향만을 미칠 것이다. 기초생활보장제도에 의해 보호받고 있는 노인층의 비중이 작고, 또한 앞으로도 단지 완만하게 증가할 것으로 예측된다는 점에서, 정부는 기초노령연금을 최저소득 노인층 지원에 집중하여 그들이 절대 빈곤(중위소득의 40%에 미달하는 소득)으로부터 벗어날 수 있도록 해야 한다. 기초생활보장제도의 지원 조건이 중위소득의 40%에서 40% 내지 50%로 인상되는 것과 함께, 이러한 지원이 빈곤 노인의 소득에 추가 지급(top-up)될 수 있을 것이다. 또한, 가족으로부터 지원을 받을 수 있는 노인을 제외하는 부양가족 기준은 보다 완화되어야 한다.

장기적으로 국민연금이 빈곤을 줄이는데 보다 효과적이도록 만드는 것이 중요하다. 정부의 2013 년 예측에 따르면, 노인층 중 단지 40.9%만이 2030 년에 국민연금을 수령할 것이며, 연금 급여는 40 년간 보험료를 납부한 가입자들에 대한 목표 소득대체율을 50%에서 40%로

낮춘다는 계획에 따라서 낮게 유지될 것이다. 게다가, 2030-40 년 동안 연금 수급자의 평균 보험료 납부 기간이 20 년 미만에 머물면서 실질 소득대체율은 20% 미만으로 감소할 것이다. 3 갈래 접근 방식이 필요하다. 첫째, 보다 많은 사람들이 국민연금에 보험료를 납부하도록 해야 한다. 2012 년 기준으로 생산가능인구의 43%만이 국민연금 보험료를 납부하고 있는데(그림 22), 이는 자영업자, 비정규직 근로자 및 중소기업 근로자들에게 국민연금 가입 의무가 제대로 이행되지 않고 있음을 반영하는 것이며(Lee, 2012), 다른 선진국의 80-100% 비율 보다 훨씬 낮았다. 둘째, 급여를 늘리기 위해서는 평균 보험료 납입기간이 연장되어야 한다. 셋째, 2083 년까지 균형 예산을 유지하기 위해서는 소득대체율을 40%로 유지할 경우 보험료율을 14.1% 인상해야하는 것에 비해 보험료율을 더 높은 수준인 16.7%까지 인상하여야 하지만, 소득대체율은 50% 수준으로 유지되어야 한다.

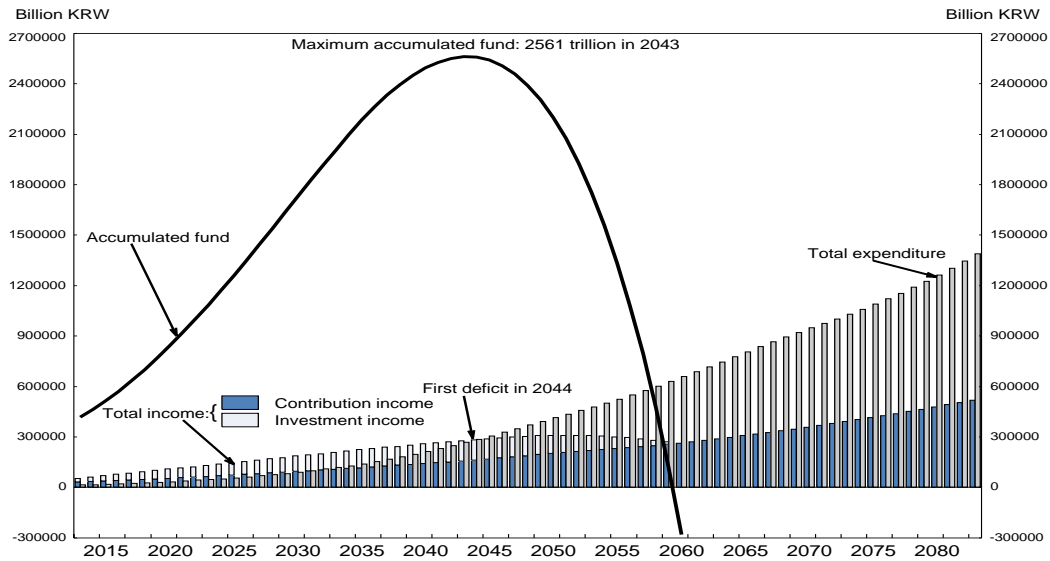
그림 22. 국민연금제도의 포괄 범위가 좁다



출처: 국민연금공단 및 통계청.

소득대체율을 40%로 낮추고, 연금 수급 연령을 2033 년에 61 세에서 65 세로 올릴 계획이지만, 국민연금의 지출은 수입보다 훨씬 크게 증가할 것이다(그림 23). 공적 연금 제도를 유지하는 데에는 세 가지 방안이 있다: 급여 삭감, 연금 수급 연령 상향 조정, 연금 수입 증대가 그것이다. 전술하였듯이, 짧은 평균 보험료 납부 기간을 고려해 볼 때, 40%의 소득대체율은 너무 낮을 것이다. 현행 노동 관행 하에서 연금 수급 연령을 더 높일 경우 근로자의 퇴직 시점과 국민연금 수령 시점 사이의 간격이 길어짐으로써 어려움이 생길 것이다. 이러한 이유에서 2017 년부터 대기업의 정년을 60 세로 높이기로 한 것은 올바른 방향의 결정이다.

그림 23. 국민연금제도는 2044년부터 적자를 기록할 것으로 예상된다



출처: 국민연금연구원 (2013).

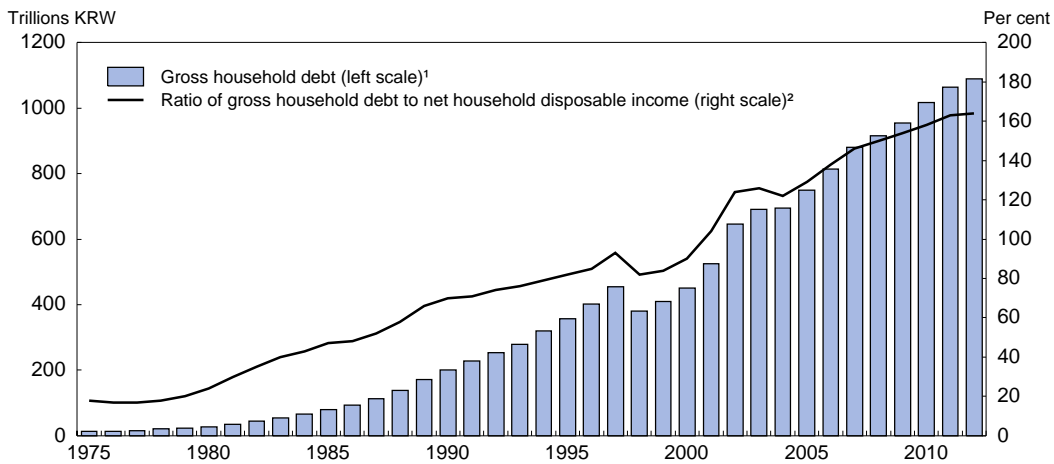
따라서, 최선의 방안은 보험료율을 비교적 낮은 수준인 현행 9%에서 인상함으로써, 연금 수입을 늘리는 것이다. 낮은 연금 보험료율은 한국의 노동에 대한 한계 실질 세부담(marginal tax wedge)을 낮은 수준에 머물게 하는데 기여해왔는데, 한국의 한계 실질 세부담은 OECD에서 세 번째로 낮은 수준이다. 일부 국가들은 일반 세수를 통해 연금 재원을 마련하고 있지만, 이러한 방식은 한국에서는 노인층의 단지 40.9%만이 2030년에 국민연금을 수령할 것이라는 점을 고려해 볼 때 적절하지 못할 것이다. 연금 재원을 일반 세수에 의존한다면 실질적으로는 비정규직 근로자, 중소기업 근로자 등과 같이 국민연금에 가입할 가능성이 더 낮은 저소득자에게서 고소득자에게로 소득이 이전될 것이다. 정부는 2083년까지 국민연금의 적자를 예방하기 위해서는 보험료율을 2015년까지 14.1%로 올려야 할 것으로 예측한다. 보험료율 인상을 늦출수록 연금 수지의 균형을 유지하기 위해서는 더 큰 보험료율 인상이 필요해지는 만큼 가능한 한 조기에 보험료율을 조정하여야 한다.

노인층에게 적절한 소득을 제공하기 위해서는 사회적 합의에 기초한 다층적인 접근방식(multi-pillar approach)이 필요하다. 국민연금 개혁과 함께 기업 연금 제도와 개인 연금 제도를 발전시켜 민간 저축을 증대시키는 것이 중요하다. 기업 연금은 근로자들이 회사가 퇴직 직원에게 근속년수당 최소 1개월치의 임금 상당액을 일시급으로 지급하는 소위 퇴직금을 선호하면서 도입이 지연되어 왔다. 정부는 최근 퇴직금에 대한 개인소득세 우대 혜택을 줄였다. 기업 연금의 도입을 촉진하는 데 있어서 이러한 조치의 효과를 평가하는 것이 중요할 것이다. 개인 연금도 퇴직하기 전에 조기 인출하는 것에 대해서는 불이익을 늘리고, 기존의 계약에 대해서는 보다 많은 혜택을 주는 방식 등으로 활성화되어야 한다.

## 높은 가계 부채 문제 대응

지속적으로 증가하는 가계 부채는 그 동안 정책적으로 주요한 우려 사항이 되어 왔다(그림 24). 경제적 영향과 금융부문에 미치는 위험 이외에도 가계부채는 금융기관들이 저소득 가구에 대한 대출을 점점 꺼리게 되고 연체 차입자들이 금융시장으로부터 소외되게 함으로써 사회통합 측면에서도 문제를 발생시킨다. 조사 결과에 따르면 차입 가구의 1/4 이 생활자금을 충당하기 위해 대출을 받는데, 이는 부분적으로 한국의 사회안전망이 아직 미흡한 상황임을 반영한다. 저소득 가구는 평균 53% 금리를 부과하는 미등록 대부업체를 포함한 대부업체로부터 고금리에 차입하는 경향이 있다.

그림 24. 가계 부채가 급증하였다



1. 실질가치 기준 (2010 CPI 로 조정).
2. 현행 가격, SNA1993 에 기초하여 작성.

출처: 한국은행.

2011 년에 정부는 “가계 부채의 연착륙을 유도” 하기 위한 계획을 공표하였다. 목표는 가처분 소득 대비 가계 부채 비율을 점진적으로 낮추되, 급격한 부채 감축(deleveraging)은 피하는 것이다. 이를 위해 정부는 금융기관에 대한 건전성 감독을 강화하였다. 이와 함께 정부는 가계 부채, 특히 가계부채의 절반을 차지하는 주택담보대출에 부수되는 위험 요인을 줄여나고자 하고 있다. 변동금리 및 “일시 상환” 대출의 채무불이행 위험이 상대적으로 높음을 감안할 때, 이들의 비중은 고정금리 및 “분할 상환” 대출로 교체됨으로써 감소되어야 한다. 2012 년에는 가계 부채 비율에 큰 변화가 없었다.

정부는 저소득 및 저신용등급 개인들에 대한 지원을 확대함으로써 가계부채의 사회적 측면에 대처하고 있다. 2008 년 이래로 140 만 명이 5% 내지 10% 금리의 우대 대출을 받았는데, 이는 20%를 넘는 시장 금리보다 훨씬 낮은 수준이다. 그러나, 이러한 프로그램이 저금리로 운영됨에도 불구하고, 연체율이 상승하였다. 우대 대출은 공짜 돈(free money)으로 간주되어서는



않되며, 상환할 능력과 의향이 있는 사람들에게만 국한되어야 한다. 우대 대출 조차 상환할 수 없는 채무자에게는 사회 복지 프로그램이 더 효과적이며, 가계 부채가 더욱 늘어나는 것도 방지할 수 있다.

정부는 또한 금융채무 불이행자를 위한 채무조정 프로그램도 확대해 왔다. 2008 년 이래 100 만명에 가까운 금융채무 불이행자가 지원을 받았으며, 이는 금융채무 불이행자의 수가 2008 년의 230 만 명에서 110 만명으로 감소하는 데 기여하였다. 하지만, 여전히 금융채무 불이행자의 수는 전체 가구의 약 5%에 달한다. 채무조정 프로그램 중 가장 중요한 것은 국민행복기금으로서 채무자의 상황에 따라서 부채 및 이자의 70%를 탕감해준다. 이러한 조치는 정부가 앞으로도 유사한 정책을 반복할 것이라는 기대치를 높임으로써 도덕적 해이를 야기할 수 있다. 따라서, 당국이 그러한 대규모 부채 탕감을 반복하지 않겠다는 약속을 유지하는 것이 중요하다. 동시에, 채무자가 자신이 부채를 상환할 수 있을지 여부를 신중하게 검토하고, 사회복지 지원 등 대안을 찾아보는 것을 도와줄 수 있도록 금융 소비자 교육이 개선되어야 한다. 또한, 대출기관들도 채무자가 채무를 불이행할 경우 책임을 부담할 수밖에 없으므로 신중한 신용 평가에 근거해서 대출을 해야 한다.

궁극적인 목표는 정부의 역할을 축소하고 시장 기능에 의해 저소득 및 저신용등급 가구에 신용이 제공될 수 있는 여건을 만드는 것이며, 아울러 보다 튼튼한 사회 안전망을 발전시키는 것이어야 한다. 그러한 시스템은 금융기관이 대출 경험을 축적하여 위험 평가 능력을 강화하는 것에 달려있다. 은행이 저소득 및 저신용등급 개인에게 대출하는 데 관심이 거의 없다는 점을 고려해 볼 때, 상호저축은행 및 상호금융 등 소형 비은행 금융기관들이 대출받을 자격을 갖춘 가구에 대해 신용을 공급해주는 것이 보다 활성화되어야 한다. 이렇게 하면 가계 대출에 고금리의 이자를 부과하는 대부업체들의 역할도 감소하게 될 것이다.

**사회통합 및 삶의 질을 개선하기 위한 주요 정책 권고 사항**

**빈곤, 특히 노인 빈곤의 감축**

- 기초노령연금은 최저 빈곤 수준의 노인층이 절대적인 빈곤 상태에서 벗어날 수 있도록 하는데 집중한다.
- 국민연금의 포괄 범위를 확대하고, 소득대체율을 약 50% 수준으로 유지한다. 증가하는 연금 지출을 충분히 충당할 수 있도록 연금 보험료율을 인상한다.
- 기업 연금의 도입을 가속화하고, 개인 연금을 강화함으로써 은퇴에 대비한 민간 저축을 확대한다.

**기타 분야**

- 정규직 근로자에 대한 고용 보호는 감축하고, 비정규직에 대한 사회 보험 및 직업훈련을 강화함으로써 노동 시장의 이중구조를 타파한다.
- 도덕적 해이를 최소화하고, 가계부채의 지속적인 증가를 억제해 가면서 가계의 연체 부채 문제에 대처한다.
- 양질의 시간 선택제 일자리 창출과 보육의 질 개선 등을 통해 고용률, 특히 여성의 고용률을 제고한다.

## 참고문헌

- Andrews, D and A. de Serres (2012), “Intangible Assets, Resource Allocation and Growth: A Framework for Analysis”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 989, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k92s63w14wb-en>.
- Andrews, D. and C. Criscuolo (2013), “Knowledge-based Capital, Innovation and Resource Allocation”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1046, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj546kzs-en>.
- Bank of Korea (2012a), *Extended 2010 Input-Output Tables*, Seoul (in Korean).
- Bank of Korea (2012b), *Financial Stability Report 2012*, Seoul (in Korean).
- Im, J. et al. (2012), *Research for the Methodology to Analyze the Effects of Air Quality Improvement in the Context of Public Health Risk*, Inha University.
- International Monetary Fund (2014), *IMF Executive Board Concludes 2013 Article IV Consultation with the Republic of Korea*, 22 January.
- Jones, R. (2008a), “Boosting Productivity in Korea’s Service Sector”, OECD Economics Department Working Paper, No. 673, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/226625875038>.
- Jones, R. (2008b), “Reforming the Tax System in Korea to Promote Economic Growth and Cope with Rapid Population Ageing”, OECD Economics Department Working Paper, No. 671, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/226518762318>.
- Jones, R. (2013), “Education Reform in Korea”, OECD Economics Department Working Papers, No. 1067, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k43nxs1t9vh-en>.
- Jones, R. and S. Urasawa (2012a), “Labour Market Policies to Promote Growth and Social Cohesion in Korea”, OECD Economics Department Working Paper, No. 1068, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k43nxrmq8xx-en>.
- Jones, R. and S. Urasawa (2012b), “Promoting Social Cohesion in Korea”, OECD Economics Department Working Paper, No. 963, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k97gkdfjqf3-en>.
- Jones, R. and S. Urasawa (2012c), “Sustaining Korea's Convergence to the Highest-Income Countries”, OECD Economics Department Working Paper, No. 965, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k97gkd8jgzs-en>.
- Jones, R. and B. Yoo (2012), “Achieving the 'Low Carbon, Green Growth' Vision in Korea”, OECD Economics Department Working Paper No. 964, OECD Publishing, Paris, , <http://dx.doi.org/10.1787/5k97gkdc52jl-en>.
- Kim, D., M. Kim, Y. Kim and S. Kim (2012), “An Analysis of the Sources of Korean Growth, 1970-2010”, *Korea Development Institute Research Report*, No. 2012-08, Sejong (in Korean).
- Koh, Y., S. Kim, C. Kim, Y. Lee, J. Kim, S. Lee and Y. Kim (2010), “Social Policy”, in *The Korean Economy: Six Decades of Growth and Development*, edited by I. SaKong and Y. Koh, Korea Development Institute, Seoul.
- Korea Development Institute (2012), *Analysis of Medium and Long-Term Housing Policies to Prepare for Demographic and Social Changes*, Seoul (in Korean).

- Korea Development Institute, Korea Small Business Institute and Research Institute for the Assessment of Economic and Social Policies (2011), *In-Depth Study on Fiscal Programmes 2010: The SME Sector*, Seoul (in Korean).
- Korean Venture Capital Association (2013), *Current Situation of Venture Companies*, Seoul (in Korean).
- Koske, I., I. Wanner, R. Bitetti and O. Barbiero (2014), “The 2013 Update of the OECD Product Market Regulation Indicators: Policy Insights for OECD and non-OECD Countries”, *OECD Economics Department Working Papers* (forthcoming), OECD Publishing, Paris.
- Lee, G. (2013), “Current Situation of Venture Investment Market and Problems to Be Solved”, *Weekly Economic and Financial Trends*, Vol. 3, No. 14, Woori Finance Research Institute, Seoul (in Korean).
- Lee, J. (2009), *Economic Impact of Emission Trading System*, Samsung Economic Research Institute (SERI), Seoul.
- Lee, Y (2012), “A Study on Old-Age Income Security Policy Measures to Cope with Population Ageing and Income Polarization”, *Research Papers*, National Pension Research Institute, Seoul.
- McKinsey Global Institute (2013), *Beyond Korean Style: Shaping a New Growth Formula*, Seoul.
- Ministry of Education (2011), *Analysis of the Results of the 2010 Survey on Private Education Costs*, Seoul (in Korean).
- Ministry of Health and Welfare (2013), *The 2012 Basic Old-Age Pension from a Statistical Perspective*, Seoul (in Korean).
- Ministry of Strategy and Finance (2009), “Detailed Plans to Nurture the Service Sector”, *Economic Bulletin*, May.
- Ministry of Strategy and Finance (2013), *The Park Geun-hye Administration’s Creative Economy Blueprint: “Creative Economy Action Plan and Measures to Establish a Creative Economic Ecosystem”*, June, Seoul.
- Ministry of Strategy and Finance (2014), *Three-year Plan for Economic Innovation: Official Statement and Reference Materials*, Seoul (in Korean).
- National Commission for Corporate Partnership (2013), *Grow Together*, Seoul.
- National Pension Research Institute (2013), *A Summary of the 2013 Actuarial Projection Result*, Seoul.
- OECD (2008), *OECD Economic Survey of Korea 2008*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-kor-2008-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-kor-2008-en).
- OECD (2009), *OECD Economic Survey of Israel 2009*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-isr-2009-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-isr-2009-en).
- OECD (2011), *Society at a Glance: Asia/Pacific 2011*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264106154-en>.
- OECD (2012a), *Energy Policies of IEA Countries: The Republic of Korea*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264171497-en>.
- OECD (2012b), *OECD Economic Survey of Korea 2012*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-kor-2012-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-kor-2012-en).
- OECD (2013a), *Economic Policy Reforms 2013: Going for Growth*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/growth-2013-en>.

- OECD (2013b), *Entrepreneurship at a Glance 2013*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/entrepreneur\\_aag-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/entrepreneur_aag-2013-en).
- OECD (2013c), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2013: An OECD Scoreboard*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/fin\\_sme\\_ent-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/fin_sme_ent-2013-en).
- OECD (2013d), *How's Life? 2013: Measuring Well-Being*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201392-en>.
- OECD (2013e), *Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264189560-en>.
- OECD (2013f), "Knowledge-Based Capital Innovation and Resource Allocation", OECD Economic Policy Papers, No. 04, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k46bh92lr35-en>.
- OECD (2013g), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2013*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/sti\\_scoreboard-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2013-en).
- OECD (2013h), *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do (Volume I)*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208780-en>.
- OECD (2013i), *Strengthening Social Cohesion in Korea*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264188945-en>.
- OECD (2013j), *The Survey of Adult Skills: Reader's Companion*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204027-en>.
- OECD (2014a), *Country Review on Korean Policies for Industry and Technology* (forthcoming), OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014b), *OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Korea* (forthcoming), OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014c), *The Internet Supporting SMEs and Entrepreneurship* (forthcoming), OECD Publishing, Paris.
- Sohn, S. and D. Kim (2013), *Tasks for the Development of SME Financing*, Korea Institute of Finance, Seoul.
- Statistics Korea (2010), *Outcome of Social Survey 2010: Family, Education, Health, Security and Environment*, Daejeon (in Korean).
- Statistics Korea (2013), *National Survey of Enterprises*, Daejeon (in Korean).
- Westmore, B. (2013), "R&D, Patenting and Growth: The Role of Public Policy", *OECD Economics Department Working Paper*, No. 1047, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k46h2rfb4f3-en>.
- Yamaguchi, K. and Y. Youm (2012), "The Determinants of Low Marital Fertility in Korea: A Comparison with Japan", *RIETI Discussion Paper Series*, 12-E-013, Tokyo.

## 부록 A1 경제 혁신 3 개년 계획

### 계획 수립 배경

박근혜 대통령은 2013년 2월 취임하면서 “제 2의 한강의 기적”을 촉구하였다. 취임 1주년 기념일인 2014년 2월 25일에는 박근혜 대통령은 “제 2의 한강의 기적”을 이루는데 핵심 역할을 수행할 경제 혁신 3개년 계획의 세부 내용을 발표하였다. 계획은 대통령이 1월의 신년연설에서 밝혔던 것처럼 한국 경제에 새로운 활력을 북돋움으로써 4%의 잠재 성장, 70% 고용률 및 1인당 GDP \$40,000 (2012년의 \$26,000 대비)를 이루어내는 것을 목표로 하고 있다.

이번 계획은 지난 여러 해 동안의 부진한 경제성장 이후 나온 것이다. 한국 경제가 저성장의 길로 접어들기 전에 구조 개혁을 통해서 보다 역동적이고 혁신적인 경제를 정착시키기 위해서는 결연한 조치들이 필요하다. 당해 보고서에서 논의하였듯이 한국은 요소 투입을 통한 성장에 기반을 둔 추격 전략(catch-up strategy)을 통해서 세계에서 가장 가난한 나라 중 하나에서 선진 경제국가로 빠르게 성장하였다. 하지만, 정부는 대기업의 수출에 집중하고 해외로부터의 기술 수입에 의존하였던 기존의 성장 전략이 한계에 도달하였음을 인식하였다. 게다가 이러한 성장 전략은, 예컨대 수출과 내수, 제조업과 서비스업, 재벌과 중소기업, 그리고 정규직과 비정규직 근로자 간에 불균형을 초래하였다. 2013년에 집권한 정부는 창의성과 혁신에 기반한 새로운 패러다임을 모색하고 있다. 이 목적을 달성하기 위해서 정부는 2013년에 “창조경제” 구상을 발표하였고, 더 많은 조치들이 보다 폭넓고 상세하게 3개년 계획에 반영되었다.

### 경제 혁신 3개년 계획의 주요 내용

당해 계획의 궁극적 목표는 소위 “국민행복시대”를 달성하는 것이다. 당해 계획은 “기초가 튼튼한 경제”, “역동적인 혁신 경제”, “내수·수출 균형경제”를 3대 추진전략으로 제시하였다 (그림 A1.1). 각 전략 아래에는 세 가지 과제가 있고, “통일 시대 준비”가 10번째 과제로 추가되어 있다.

그림 A1.1. 경제 혁신 3 개년 계획

Objective	Accomplishing an era of happiness for the people		
3 Major strategies	Economy with strong fundamentals	Economy with dynamic innovation	Economy with a balance between exports and domestic demand
9 + 1 Tasks	1. Reform the public sector	4. Develop creative industries	7. Improve the investment environment
	2. Build a rule-based market economy	5. Invest for the future	8. Strengthen domestic demand
	3. Establish a strong social safety net	6. Make inroads into overseas market	9. Encourage the labour force participation of youth and women
	10. Prepare reunification		

출처: 기획재정부 (2014).

### 첫 번째 전략: “기초가 튼튼한 경제”

첫 번째 전략에는 공공 부문 개혁, 원칙이 바로 선 시장 경제 및 사회 안전망 확충이 포함된다(당해 보고서의 2 장).

정부는 잘못된 관행, 낮은 생산성, 느슨한 경영관리, 높은 부채비율과 다양한 유형의 지대 추구 행위 등의 문제를 안고 있는 공공 부문을 개혁할 것이다. 공공기관간 뿐만 아니라 민간 부문과의 경쟁을 도입함으로써 공공기관의 생산성을 제고할 것이다. 공기업은 사업을 합리화하고, 자산을 매각하는 방식 등을 통해 2013 년 현재 239%에 달하는 부채비율을 2017 년까지 200% 로 낮출 것이다. 또한, 채권 발행 한도도 도입될 것이다. 경영을 개선하기 위해서 공공기관은 비밀 자료 및 영업상 비밀 등을 제외한 모든 정보를 공시할 것이다. 향후 3 년 동안 정부 사업 중 600 개의 중복 사업을 폐지함으로써 공공부문의 효율성이 개선될 것이다. 마지막으로, 재정 부담을 가중시키고 있는 공무원, 군인 및 교사의 직업 연금이 개혁될 것이다.

새로운 민/관 태스크포스가 공정성 회복의 진전 상황을 모니터링하고 반기별로 이에 대한 보고서를 작성할 것이다. 대기업과 중소기업, 사용자와 근로자, 그리고 생산자와 소비자 등 경제 주체들 간 공정성이 회복될 수 있도록 한국 경제를 규율하는 규칙이 강화될 것이다. 예컨대, 2013 년에 통과된 경제민주화 관련 법률에 근거하여 대기업과 중소기업간의 공정거래를 보장하기 위한 조치들이 강화될 것이다. 정부는 또한 고용의 형태보다는 능력과 생산성에 기반한 임금 체계가 확산될 수 있도록 함으로써 정규직과 비정규직 근로자 간 임금 격차 축소가 축소되도록 할 것이다. 아울러 비정규직 근로자의 해고 요건을 강화하고, 정규직 근로자에 대한 고용 보호는 합리화함으로써 정규직과 비정규직 근로자 간 고용 보호 상의 격차도 축소해 나갈 것이다. 또한, 금융 소비자 보호를 촉진하기 위한 독립 기구가 설치될 것이다.

사회 안전망도 강화될 것이다. 근로 유인을 높일수 있도록 근로장려세제가 확대될 것이다. 현재 전체 취업자의 45%만이 실업보험으로 보호받고 있는 데, 그 수혜 범위를 넓혀나갈 것이다. 또한, 실업 급여도 근로 유인을 제고할 수 있도록 조정될 것이다. 정부가 저소득층의 저축에 상응하여 보조금을 주는 방식으로 저소득층의 재산 형성에 도움을 주는 “희망키움통장”의 수혜대상자가 최저 생계비의 100% 내지 120%의 소득 가구까지 확대될 것이다.

### 두 번째 전략: 역동적 혁신 경제

이 전략은 “창조경제”를 육성하기 위한 정부의 2013년 구상을 보강한다(당해 보고서의 1장). 이 전략의 목표는 창조적인 산업을 육성하고, 미래에 대비한 투자를 확대하며, 해외 시장에서 한국의 입지를 확대함으로써 한국의 경제 패러다임을 바꾸는 것이다.

벤처 기업과 중소기업들이 창조경제의 핵심이다. 이들의 사업 환경을 개선하기 위해, 정부는 2017년까지 4조원(\$39억)을 투입할 것이다. 이러한 투자에는 청년 사업가를 위한 창업 기금과 엔젤 투자가 포함될 것이다. 또한, 정부는 세계적인 벤처캐피탈 회사들과 함께 이스라엘의 요즈마(Yozma) 펀드를 모델로 하여 한국 창업 기업에 투자하는 새로운 펀드를 출범시킬 것이다. 외국인 투자자의 참여를 장려하기 위해, 외국인 투자자들은 정부의 주식을 저가에 매입할 수 있을 것이며, 손실이 발생하는 경우 정부가 손실의 일부를 우선 부담할 것이다. 정부는 2015년까지 주요 도시에 17개의 “창조경제 혁신센터”를 설치할 것이다. 이곳에서 교육, 기술 개발 및 자금조달을 포함하는 다양한 서비스를 제공하여 창업을 지원함으로써 지역 개발의 중심점이 될 것이다. 창조경제 혁신센터는 온라인 상의 “창조경제 타운”에 의해서 보완될 것이다. 또한 “기술 은행”이 도입되어 정부 출연 연구 기관이나 기업이 개발한 미사용 아이디어, 특허 및 노하우를 사업가와 창업 기업들이 사용할 수 있는 여건을 마련할 것이다.

2012년 기준으로 GDP 대비 4.4%로서 OECD에서 가장 높았던 R&D 투자는 2017년까지 5%로 증가될 것이다. 또한, (가칭) Korea Research Fellowship을 설치하여 외국인 연구자들을 유치하는 등 혁신에 있어서의 국제 협력을 강화할 것이다. 충분한 금전적인 지원과 함께 한국에서 충분한 기간 동안 머무를 수 있도록 보장함으로써 2017년까지 세계적인 수준의 과학자와 연구자 300명을 초빙할 계획이다. 초빙된 외국인 전문 인력은 경제 성장을 촉진시킬 뿐만 아니라, 지역 대학의 R&D 역량을 제고할 것이다. 정부는 또한 지적재산권 거래를 증진시키기 위하여, 기술이전으로 발생하는 자본이득에 더 많은 세금 우대 조치를 제공할 것이다. 마지막으로, 정부는 인터넷의 지속적인 발전을 촉진하기 위하여 차세대 네트워크 인프라에 대한 투자가 적시에 이루어지도록 할 것이다.

정부는 중소기업의 수출을 촉진할 것이다. 현재 중소기업의 단지 2.7%만이 수출을 하고 있다. 한국은 현재 세계 GDP의 약 55%를 점유하는 국가들과 자유무역협정(FTA)을 체결하고 있다.

중국과의 FTA 협상 체결 등을 통해 FTA가 적용되는 범위를 세계 GDP 대비 70%까지 넓혀 나갈 것이다.

### 세 번째 전략: 내수·수출 균형 경제

보다 균형된 경제를 구축하기 위해서 경제 혁신 3개년 계획은 내수 진작, 투자 환경 개선 및 고용률 제고에 중점을 두고 있다.

내수를 제약하는 구조적인 취약점을 중점적으로 개선해 나갈 것이다. 한국은 가계부채가 2012년에 가계 가처분 소득 대비 164%까지 상승하여 OECD 국가 중 가계부채가 가장 많은 국가들 중 하나가 되었는데, 금융 감독 및 규제를 강화하여 2017년까지 5%p를 낮출 계획이다. 동시에, 저소득층을 대상으로 한 우대 대출 프로그램은 확대될 것이다. 주택 비용, 특히 전세 보증금의 비용 증가 부담을 완화하기 위해서 정부는 규제완화와 민간 투자자에 대한 세제 인센티브를 통해 임대 주택의 공급을 늘려갈 계획이다.

정부는 기업 투자를 증진시키기 위해서 규제 개혁을 적극적으로 추진할 것이다. “규제 총량제“를 도입함으로써 규제의 총 부담에 대한 상한선이 설정될 것이다; 신규 규제가 도입되거나 기존 규제가 강화될 때마다 다른 규제가 철폐 또는 완화되어야 한다. 게다가 신규로 도입된 규제에 맞추어 더욱 더 많은 기존규제가 감축되도록 하고 기존 규제에 대한 일몰 조항을 강화함으로써 규제의 전반적인 수준을 낮추어 나갈 것이다. 규제개혁을 촉진하기 위하여 대통령 주재하에 규제개혁을 논의하는 각료 회의를 운영해나갈 것이다. 의료, 교육, 금융, 관광 및 소프트웨어의 5개 유망 서비스 산업에 대해서는 모든 규제에 대한 검토가 이루어질 것이다. 또한, 민관 공동 태스크 포스가 이들 산업에 투자하는 투자자를 위해 원스톱 서비스를 제공할 것이다.

경제활동 참여를 강조하는 것은 고용률을 생산가능인구의 70%로 제고하기 위한 고용 로드맵과 일치한다. 정부는 여성을 위한 150만개 일자리와 청년을 위한 50만개 일자리가 창출될 수 있도록 노력할 것이다. 여성의 경제활동 참여를 촉진하기 위해서 정부는 수요에 맞춘 보다 탄력적인 보육 서비스를 제공하고 시간제 일자리에 대한 금전적, 법률적 지원을 강화하는 데에 집중할 것이다. 예컨대, 육아, 임신 및 영아 보육 등 명확한 사유를 가진 직원들에 대하여 근로시간 단축 제도가 확대될 것이다. 자녀를 돌보기 위하여 근로 시간을 단축하는 부모에 대해서는 시간당 임금을 고용보험 기금에서 조달하는 재원을 활용하여 정상임금의 40%에서 60%로 인상할 것이다. 시간제 근로자에 대해서는 회사가 상근 근로자 수를 늘리고자 할 때 채용 정보를 우선적으로 얻을 수 있도록 할 것이다. 청년 고용과 관련해서는 직업 교육을 개선하고 노동 시장의 불일치 문제를 해결하는 것이 우선 사항이다. 현재 286개인 국가직무능력표준도 확대될 것이며, 교육 프로그램, 자격 제도, 채용 및 인사 관리 시스템 등도 이 표준에 기초하여 개발될 것이다. 정부는 고졸자들이 일하면서 공부할 수 있는 기회를 확대하려는 노력에 참여하는 학교와 기업에 더 많은 인센티브를



제공함으로써 그러한 기회를 더욱 확대할 것이다. 예컨대, 직업 교육 프로그램에 참여하는 기업들은 추가적인 세제 혜택을 받을 것이다.

### 통일시대 준비

정부는 한반도의 통일을 준비하고 남북한의 교류와 대화를 확대하기 위하여 대통령 직속 통일 준비 위원회를 설치할 것이다(부록 A2). 외교, 안보, 경제 및 문화를 포함하는 다양한 분야의 전문가와 민간단체 대표자들이 위원회에 선임되어 통일 한국의 세부 청사진을 마련할 것이다.

### 계획 평가

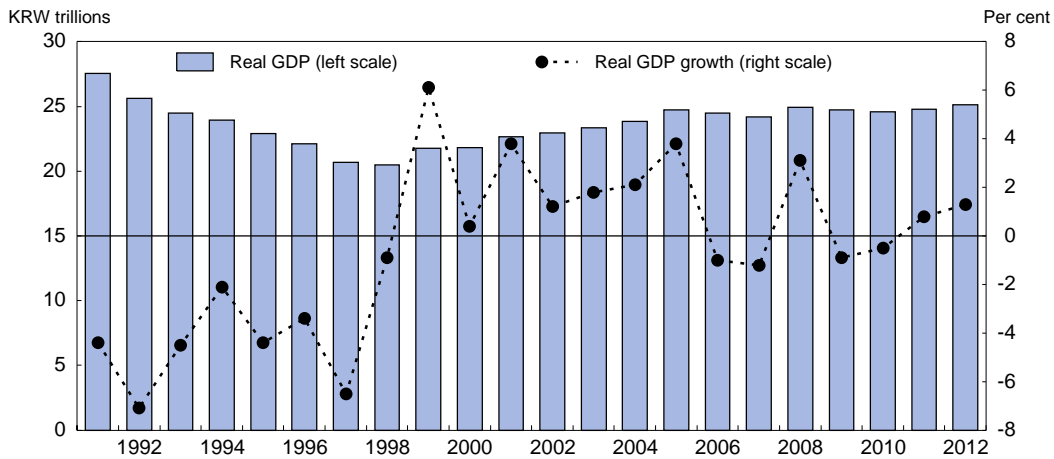
이번에 발표된 계획은 광범위한 내용을 다루고 있으며, 한국의 성장 잠재력을 증진하고 저성장의 덩어리에 빠지지 않게 하기 위해 필요한 과감한 구조 개혁을 포함하고 있다. 또한 3 개년 계획은 박대통령의 재임 1 년차에 발표된 창조경제 육성, 사회통합 강화 및 고용률 제고와도 맥락을 같이 하고 있다. 대부분의 방안들이 한국경제보고서의 권고사항과 일치한다. 일부 목표들은 달성하는 데 난관이 있을 것이다.

이번에 발표된 계획은 한국 경제에서 이해관계 집단의 강력한 저항으로 인해서 해결되지 못했던 해묵은 많은 문제들을 중점적으로 다루고 있다. 대통령 스스로의 참여와 의지, 그리고 계획의 이행상황을 직접 모니터링하겠다는 약속이 이러한 문제들을 해결하는데 도움이 될 것이다.

## 부록 A2 북한과의 경제 협력

2009~10 년 사이 위축되었던 북한 경제는 GDP 의 1/4 을 점유하는 농업의 반등에 주로 힘입어 2011-12 년의 기간에는 다시 성장할 수 있었다(그림 A2.1). 그러나, 2000 년대 초에 비해서는 여전히 성장률은 낮은 수준이다. 결과적으로, 남북한 간의 격차는 매우 크다. 실제로, 남한 경제는 2012 년 기준으로 북한 경제의 38.2 배에 이르렀으며, 1 인당 소득 기준으로는 18.7 배로서 향후 경제통합에 따른 잠재 비용에 대한 우려를 높이고 있다(표 A2.1).

그림 A2.1. 북한 경제는 (+)성장으로 복귀하였다



출처: 한국은행.

북한 경제는 2008 년 이래 남북한간 정치적 긴장이 고조되고, 이에 따라 남한과의 경제 협력이 급감하면서 부정적인 영향을 받았다. 2008 년에 금강산에서 남한 관광객이 총격으로 피살당하는 사건이 발생한 이후 남한은 관광 프로그램을 중단하였다. 2010 년 천안함 사태 이후 남한은 개성산업공단을 제외한 다른 대북한 투자 및 남북한 간 무역을 중단하였다. 그 결과 2012 년까지 상업적, 비상업적 무역이 중단되었다(그림 A2.2). 또한 2013 년에 들어 북한이 5 개월 간 개성공단을 폐쇄함에 따라 무역은 더욱 감소하였다. 결과적으로 남북한간 총 무역은 2012 년에 \$20 억에서 2013 년에 \$11 억으로 감소하였고, 이는 2005 년 이래 최저치이다.

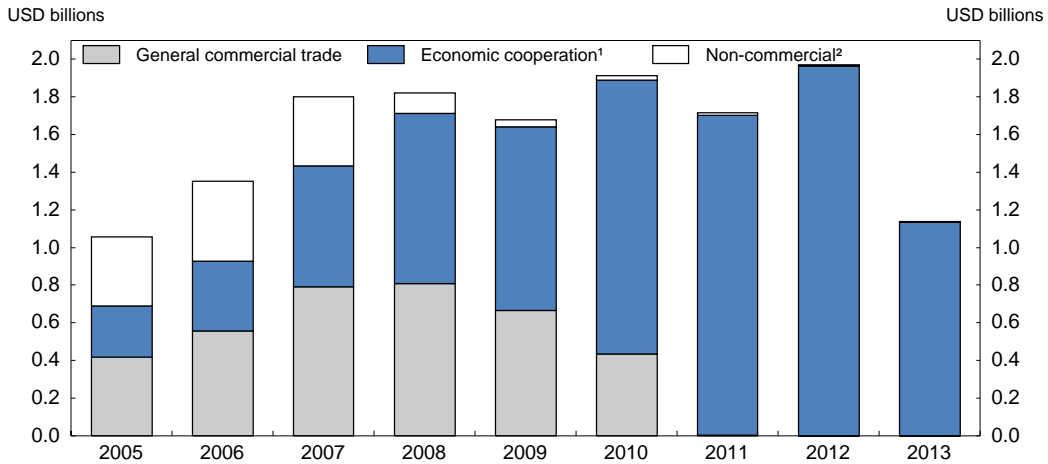
표 A2.1. 2012년 기준 남북한 비교

	(A) 북한	(B) 남한	비율 (B/A)
인구 (백만)	24.4	50.0	2.0
GNI (조 원)	33.5	1 279.5	38.2
1인당 GNI (백만 원)	1.3	25.6	18.7
총 무역 (10억 US\$)	6.8	1 067.5	157.0
수출	2.9	547.9	188.9
수입	3.9	519.6	133.2
그 중 남북한 간 수출 <sup>1</sup>	1.1	0.9	0.8
산업 통계 (2012)			
발전 (10억 kWh)	21.5	509.6	18.6
철강 생산 (백만 톤)	1.2	69.1	56.5
시멘트 생산 (백만 톤)	6.4	46.9	7.3
농업 생산 (2012)			
쌀 (백만 톤)	1.9	4.9	2.6
비료 (백만 톤)	0.5	2.6	5.4

1. 북한의 대 남한 수출이 A 열, 남한의 대 북한 수출이 B 열.

출처: 통계청.

그림 A2.2. 남북한 간 무역은 2013년에 급감하였다



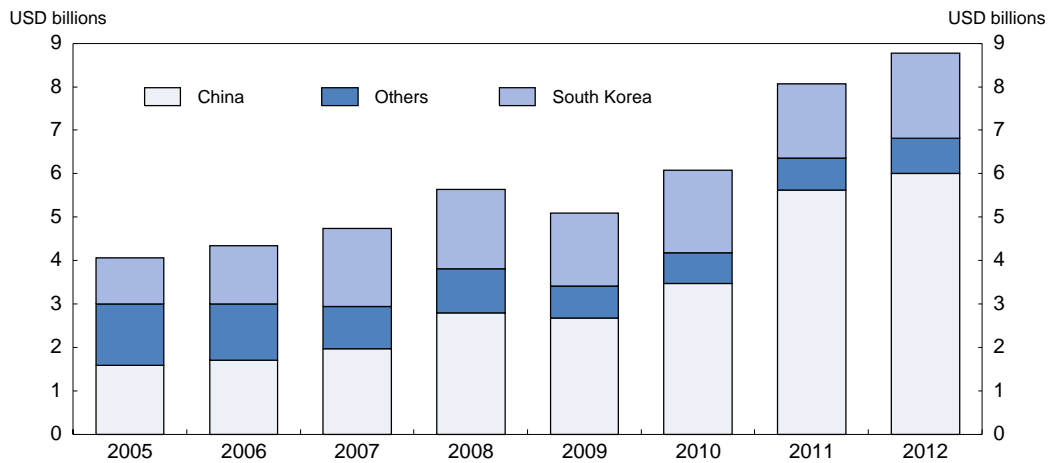
1. 금강산 리조트와 개성산업공단과 같은 특별 프로젝트 포함.

2. 주로 인도적 원조이다.

출처: 통일부, 서울.

남북 경제 협력이 소원해지면서, 북한은 대 중국 무역을 큰 폭으로 확대하였다. 2007년에는 남한과 중국이 북한의 무역의 약 40%씩을 각각 점유하였다. 하지만, 2012년까지 중국의 점유율은 68%로 증가한 반면, 남한의 점유율은 22%로 하락하였다. 무역 확대 이외에도, 북한 정부는 중국과 다수의 경제 협력 프로젝트를 추진해왔다. 예컨대, 북한은 북한과 중국 간 무역의 3/4을 처리하는 국경 도시에 있는 황금평 섬 및 중국과 20km 떨어진 북한 동부 해안 도시인 나선에 특별 경제 구역을 조성하고 있다.

그림 A2.3. 북한의 국가별 무역



출처: 한국 무역-투자진흥공사 및 통일부, 서울.

## 제 1 장. 한국의 경제성장을 촉진할 수 있는 창조경제 육성

창조경제를 위해서는 혁신-친화적인 환경이 필요하다. 한국의 혁신 시스템은 대학을 한 단계 도약시키고, 기업의 연구개발에 있어 대학의 역할을 확대하는 한편, 연구개발에서 국제 협력을 현행의 낮은 수준에서 보다 확대함으로써 개선되어야 한다. 혁신에 대한 한국의 대규모 투자로부터 보다 많은 성과를 얻기 위해서는 상품시장 규제 완화, 국제적인 경쟁 촉진, 노동시장의 유연성 개선과 같은 사회전반의 틀(framework condition)을 개선함으로써 새로운 기술 도입이 촉진되어야 된다. 벤처 기업과 창업 기업이 혁신을 상업화하는 데 있어서 핵심 역할을 해야 한다. 벤처 투자를 성장 동인으로 만들려면 엔젤 투자자의 역할을 확대하고, 인수합병을 활성화하며, 기업가 정신을 함양하는 것이 중요하다. 창조 경제는 또한 고용의 87%를 차지하고 있는 중소기업을 보다 역동적으로 만드는 것에 달려있다. 중소기업 정책은 시장 친화적인 자금 조달을 촉진하고, 중소기업의 성장 유인을 낮추는 정부 자금 지원 프로그램의 부정적 영향을 줄일 수 있도록 간소화되고, 개선되어야 한다. 중소기업의 성장은 또한 노동 시장에서의 인력 수급 부조화를 해소하고 인터넷이 제공하는 기회를 충분히 활용하는 것에도 달려있다.

## 제 2 장. 소득 불평등과 빈곤 축소 및 사회적 이동성 촉진

정부의 최우선 정책 목표인 사회통합을 개선하기 위해서는 비정규직 근로자의 비중을 낮출 수 있도록 이중구조를 타파하고, 정부의 목표인 70%를 향해 고용률을 제고함으로써 노동 시장에서의 소득불평등의 근원적인 문제를 해결하는 것이 필수적이다. 교육 개혁은 또한 사회적 이동성을 개선하는 데에도 중요하다. 사회 복지 프로그램은 특히 상대 빈곤율이 49%에 달하는 노인층을 중심으로 보다 효과적으로 개선되어야 한다. 또한, 퇴직 이후를 대비하여 국민연금, 기업연금 및 개인연금에 기반한 효과적인 3 중 체계를 구축하기 위한 개혁이 필요하다. 높은 가계 부채는 저소득 및 저신용등급의 개인들이 금융 시장에 접근하는 데 제한을 받고, 다수가 대출을 연체하고 있다는 점에서 형평성 차원에서 중요하다. 저소득 저신용등급 가구에게 신용을 제공하고 그들의 부채를 구조조정하는 한편, 도덕적 해이를 예방하고, 보다 시장 친화적으로 대출이 이루어질 수 있도록 하는 것이 필수적이다.

*This Survey is published on the responsibility of the Economic and Development Review Committee of the OECD, which is charged with the examination of the economic situation of member countries.*

*The economic situation and policies of Korea were reviewed by the Committee on 17 March 2014. The draft report was then revised in the light of the discussions and given final approval as the agreed report of the whole Committee on 18 April 2014.*

*The Secretariat's draft report was prepared for the Committee by Randall S. Jones, Myungkyoo Kim and Satoshi Urasawa under the supervision of Vincent Koen. Research assistance was provided by Lutécia Daniel.*

*The previous Survey of Korea was issued in April 2012.*

### Further information

For further information regarding this overview, please contact:

Vincent Koen, e-mail: [vincent.koen@oecd.org](mailto:vincent.koen@oecd.org);  
tel.: +33 1 45 24 87 79; or  
Randall Jones, e-mail: [randall.jones@oecd.org](mailto:randall.jones@oecd.org);  
tel.: +33 1 45 24 79 28; or  
Myungkyoo Kim, e-mail: [myungkyoo.kim@oecd.org](mailto:myungkyoo.kim@oecd.org);  
tel.: +33 1 45 24 88 22;  
or Satoshi Urasawa, e-mail: [satoshi.urasawa@oecd.org](mailto:satoshi.urasawa@oecd.org);  
tel.: +33 1 45 24 83 55.

See also <http://www.oecd.org/eco/surveys/Finland>.

### How to obtain this book

This survey can be purchased from our online bookshop:  
[www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop).

OECD publications and statistical databases are also available via our online library: [www.oecdilibrary.org](http://www.oecdilibrary.org).

### Related reading

**OECD Economic Surveys:** *OECD Economic Surveys* review the economies of member countries and, from time to time, selected non-members. Approximately 18 Surveys are published each year. They are available individually or by subscription. For more information, consult the Periodicals section of the OECD online Bookshop at [www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop).

**OECD Economic Outlook:** More information about this publication can be found on the OECD's website at [www.oecd.org/eco/Economic\\_Outlook](http://www.oecd.org/eco/Economic_Outlook).

**Economic Policy Reforms: Going for Growth:** More information about this publication can be found on the OECD's website at [www.oecd.org/economics/goingforgrowth](http://www.oecd.org/economics/goingforgrowth).

**Additional Information:** More information about the work of the OECD Economics Department, including information about other publications, data products and Working Papers available for downloading, can be found on the Department's website at [www.oecd.org/eco](http://www.oecd.org/eco).

**Economics Department Working Papers:**  
[www.oecd.org/eco/workingpapers](http://www.oecd.org/eco/workingpapers)

**OECD work on Korea:** [www.oecd.org/Korea](http://www.oecd.org/Korea)