



OECD 한국경제보고서

2016 년 5 월

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.

한국의 OECD 가입 20 주년 기념

올해는 한국이 OECD에 가입한지 20주년이 되는 해 입니다. 한국이 OECD에 가입한 것은 가장 가난한 국가들 중 하나에서 세계의 주요 산업국가로 발전한 35년간의 탁월한 성장을 대변해 주었습니다.

한국은 OECD 회원국이 되어 많은 선진국들과 의견을 교환하고 모범 사례들을 배우는 좋은 기회를 얻을 수 있었습니다. OECD는 지난 20여년간 한국의 발전과 선진화를 위한 주요한 역할을 해 왔습니다. 또한, OECD는 한국의 가장 믿을만한 정책 조언자이기도 합니다. 한국은 OECD의 정책 권고와 가이드라인을 진지하게 고려해 왔고 그것들을 경제정책에 반영해 왔습니다.

한국은 OECD 회원국으로서 지난 20년간 책임을 성실히 수행해 왔고 성공 스토리와 모범 사례를 다른 회원국들과 공유하는데도 앞장섰습니다. 예를 들어, 2009년에는 OECD 각료 이사회(MCM) 의장국으로서 녹색성장 이니셔티브를 채택하는데 주도적인 역할을 했고, 2010년에는 OECD 개발지원위원회(DAC)에 가입하여 개발 지원을 받는 국가에서 개발을 지원하는 국가로 전환하였습니다. 또한, 2015년에는 한국에서 OECD 과학기술 정책위원회(CSTP) 장관급 회의가 개최되었는데 이는 OECD 본부 밖에서 개최된 첫 번째 회의였습니다.

세계 경제는 저성장·저물가가 장기화되며 구조개혁의 필요성이 높아지는 동시에 사회 통합, 환경 문제 그리고 지역 정책과 관련된 정책적 관심도 확대되고 있습니다. 새로운 환경 변화는 최근의 이슈들에 대해 국제사회가 공동 대응해 나갈 수 있도록 OECD에 보다 많은 역할을 요구하고 있습니다. 향후 한국과 OECD는 “더 나은 삶을 위한 더 나은 정책(better policies for better lives)”을 목표로 협력과 파트너십을 보다 강화하여 세계 경제의 안정적 성장과 회원국들의 삶의 질 제고에 기여할 수 있기를 기원합니다.

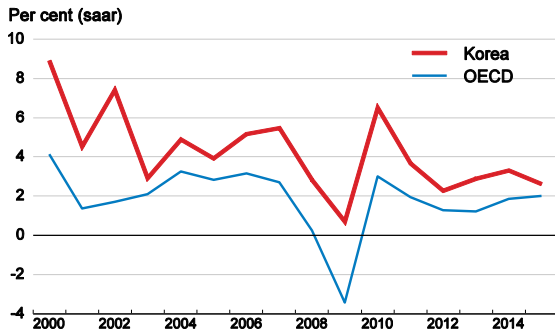
요 약

- 주요 내용 요약
- 핵심 권고사항

주요 내용 요약

한국은 성장률 둔화와 낮은 물가상승률을 경험하고 있다.

실질 경제성장률이 하락해왔다

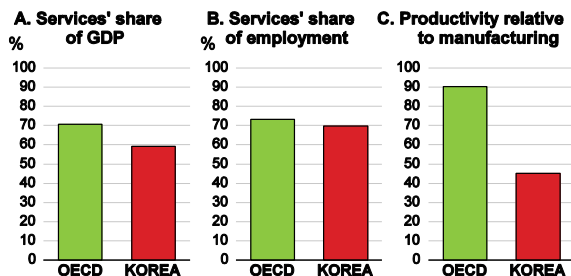


출처: OECD Analytical Database.

2011~2015 년 중 경제성장률은 2%로 둔화되었지만, 여전히 OECD 평균보다 높다. 물가상승률은 한국은행의 물가안정 목표를 하회하였다. 수출 증가율은 부진했지만 경상수지 흑자는 내수 부진과 유가 하락, 과도기적인 인구통계학적 변화로 인해 GDP 의 거의 8%까지 확대되었다. 기준금리가 사상 최저수준까지 인하되면서, 주택투자가 활발해진 것은 하나의 긍정적인 측면이다. 높은 가계부채는 민간소비를 제약하고 있으나 금융시스템에 체계적인 위험을 야기하지는 않는다. 2015 년의 재정부양책은 성장을 뒷받침하는 데 효과적으로 사용되었다. 재정 수지가 흑자고 정부의 순 채권자 지위가 유지되는 등 재정건전성은 양호하다.

제조업과 서비스업, 대기업과 중소기업의 큰 격차로 인해 생산성이 낮다.

한국은 서비스업의 노동생산성이 낮다

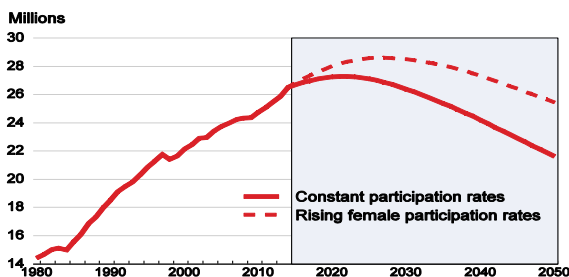


출처: OECD National Accounts Database; OECD STI Database.

2011~15 년 중 노동생산성(근로자 1 인당 생산량) 증가율은 약 1%로 하락했다. 서비스업의 노동생산성은 제조업의 절반미만이다. 중소기업 정책이 소규모 기업들의 생산성 보다는 생존율을 높이고 있어서 중소기업 중에 중견기업으로 성장하는 기업은 소수에 불과하다. 벤처 캐피탈 투자는 혁신 스타트업 기업들을 확산시키는 데는 효과가 제한적이었다. 상품시장 규제는 OECD 에서 가장 엄격한 편이다. 혁신 제도의 구조적 취약성으로 인해 높은 R&D 투자의 효과도 충분히 나타나지 않고 있다. 그러나, 2014 년에 도입된 경제혁신 3 개년 계획을 통해서 규제 개혁과 R&D 투자, 그리고 벤처 생태계 조성에서는 눈에 띄는 변화가 일어나고 있다.

노동시장 문제로 불평등과 빈곤 문제가 초래되고 고용이 위축된다.

현 경제활동참가율이 유지된다면 노동력이 급감할 것이다



출처: 통계청; OECD 자체 추산.

노동시장이 정규직 근로자와 시간당 소득이 정규직 노동자의 62%에 불과한 비정규직 근로자로 분화되면서 불평등과 상대적 빈곤 문제가 심화되고 있다. 여성이 남성에 비해 비정규직으로 더 많이 고용됨에 따라 여성 취업을 방해하는 요인으로 작용한다. 청년 고용률은 OECD 최저 수준이며 나이든 근로자들은 평균 53 세에 직장에서 밀려나 질이 낮은 일자리와 자영업 쪽으로 이직한다. 짧은 근로 기간은 높은 노인 빈곤율의 한 원인이다. 고용률은 부분적으로는 정책적 노력이지만 여성 고용률의 증가와 노인 빈곤율의 하락을 통해서 역사상 가장 높은 수준을 기록하고 있다.

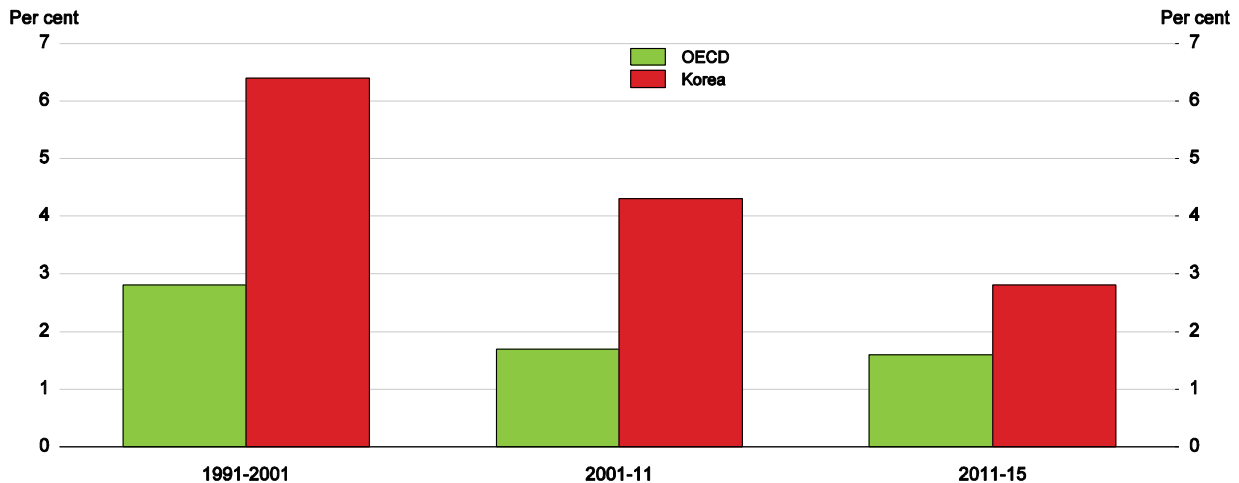
내용	핵심 권고사항
생산성 증대	
OECD 에서 상품시장 규제가 네 번째로 강력해서 경쟁과 혁신에 부정적 영향을 미친다.	규제 부담 완화를 위해 정확한 규제영향 평가에 기초한 새로운 ‘규제비용총량제’를 실시하고 포지티브 방식의 규제를 단계적으로 철폐.
부분적으로 공공 자금이 일정 역할을 하면서 벤처 캐피탈 투자가 확대되고는 있으나 스타트업에 대한 투자는 부족하다.	창업초기 기업의 코스닥과 코넥스 상장을 도모하고 규제개혁으로 M&A 시장에 활기를 넣는 추가 조치를 통해 벤처 캐피탈을 스타트업에 집중.
2014 년 R&D 투자 중 해외재원 비율은 0.7%이며, 국제 공동저술 및 공동특허는 OECD 회원국 중 낮은 수준에 속한다. 기업 R&D 자금 중 1.3%만이 대학으로 지원된다.	기업들이 국제 혁신 네트워크와 더 잘 연계되도록 무역과 투자 장벽을 완화하고, 연구자들의 이동성을 촉진해 학계, 재계 및 정부간의 R&D 연계성을 강화.
재정정책	
한국은 해외수요 약화와 내수 부진으로 어려움에 직면하고 있다.	장기적 재정건전성 확보를 위한 정책 프레임워크를 마련하되 2016~17 년 성장을 뒷받침하기 위해서는 재정정책을 사용.
고용 확대	
출산 및 육아 휴직 사용이 제한적이고 양질의 육아 서비스가 부족하여 여성의 취업이 제약되고 있다. 여성의 경력 단절로 성별 임금 격차가 OECD 최고 수준으로 확대되었다.	육아 휴직 제도를 엄격히 준수하게 하고 육아 휴직 급여를 인상하여 출산 및 육아 휴직 사용을 높이고, 의무 인증제를 도입하여 경쟁을 촉진하여 육아 서비스의 질을 제고.
높은 수준의 노동시장 불일치로 청년(15-29 세) 고용률은 OECD 최하위이나 NEET 족(고용되지 않고 교육이나 훈련 중이지도 않은 청년) 비율은 높다.	마이스터 직업학교와 일-학습 병행제를 확대하여 교육과 취업간의 연계를 강화하고 국가직무능력표준 (NSC)을 토대로 교육과정을 수립.
청년 근로자에 비해 기술 수준이 낮은 고령(50-64 세) 근로자가 조기 퇴직을 강요 당하면서 임시직, 자영업으로 밀려나고 있다.	임금피크제 적용을 가속화하고 비숙련 고령 근로자에 대한 교육을 확대.
사회통합 촉진	
비정규직 근로자는 정규직 근로자의 기술 수준과 거의 비슷하다고 알려져 있지만 월 소득은 정규직 근로자의 절반에 불과하다.	정규직 근로자의 고용 보호를 완화하고 이에 대한 투명성을 제고하며 최저 임금을 인상하고 비정규직 근로자에 대한 사회보험 적용과 훈련을 확대하여 노동시장의 이중구조를 해소.
고령층의 상대적 빈곤율이 OECD 평균 12.6%의 4 배인 49.6%로 OECD 에서 가장 높다.	빈곤율 을 낮추기 위해서 최저소득 수준 노인층에 대한 기초연금에 초점을 맞추고, 장기로는 빈곤율 감소를 위해 공적 연금제도 적용 대상을 확대.
환경 개선을 위한 녹색성장	
신 재생에너지 자원 중 지하수나 지표수의 수량은 2012 년에 OECD 에서 세 번째로 높았다. 실외 공기 오염으로 인한 조기사망자 수는 2005 년 1 만 6 천명에서 2013 년 2 만명 이상으로 증가했다.	효율성을 높이기 위해 물 공급 개발, 수요관리 개선, 원가보상 수준의 가격 보장을 통해 수도요금 정책을 개선하고, 부분적으로는 역내국가들과의 협력과 적절한 경제적 수단으로 공기오염을 축소.

평가 및 권고사항

한국은 1 인당 소득이 1991 년 OECD 회원국 상위 절반 평균의 39%에서 2014 년 75%까지 확대되면서 지난 25 년 동안 가장 빠르게 성장한 OECD 회원국들 중 하나가 되었다. 수출이 2015 년까지 물량 기준으로 두 자리 수로 증가하면서 한국이 세계 6 위의 수출대국, 11 위의 경제 대국이 되는데 기여하였다. 다수의 한국 기업들이 핵심 산업에서 세계를 선도하고 있다. 한국은 높은 교육 수준과 R&D 투자에서도 독보적이다.

그러나, 2001~11 년 동안 연평균 4¼%이었던 경제성장률이 2011 년 이후 2¾%로 하락하였다(그림 1). 2010 년부터 지속된 세계교역 부진은 수출이 총 수요의 60% 정도를 차지하는 한국에 특히 악영향을 미쳤다. 또한, 수출은 중국을 중심으로 한 신흥국들과 고부가가치 시장에서의 선진국들의 거센 도전에 직면하고 있다. 한편, 대규모 가계부채, 서비스부문의 생산성 정체, 중소기업(SME)의 부진 등 구조적 문제로 내수도 위축되었다. 한국 경제에는 제조업과 서비스업, 대기업과 소기업, 정규직과 비정규직 노동자 간의 현격한 생산성 격차를 특징으로 하는 이중구조가 존재한다. 전반적인 생산성은 OECD 회원국 상위 절반의 55%에 불과하다. 노동시장의 이중구조는 심각한 임금 불평등과 OECD 에서 여덟 번째로 높은 상대적 빈곤율의 원인이 되었다.

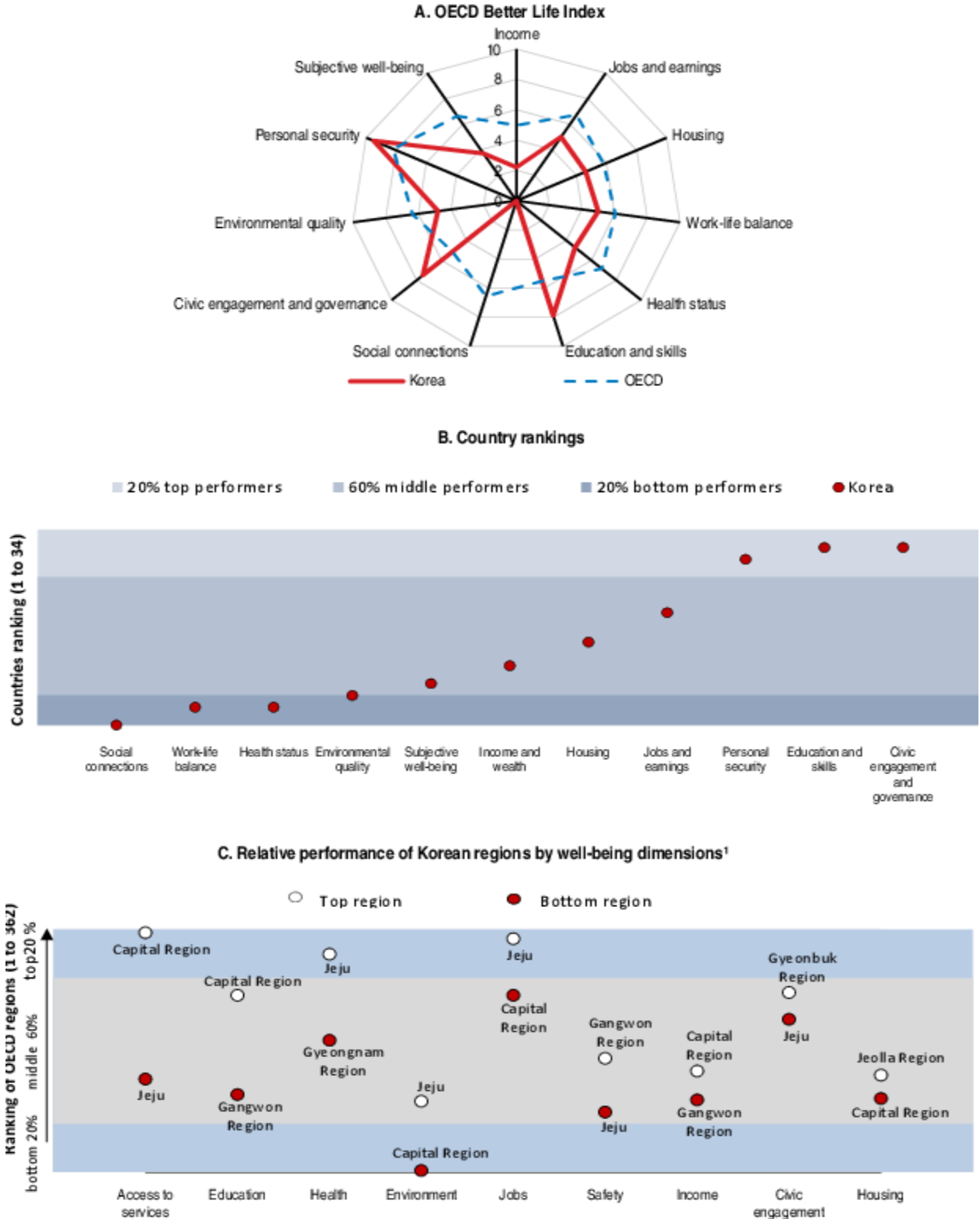
그림 1. 한국의 성장률은 하락하고 있으나, 여전히 OECD 평균을 상회한다.



출처: OECD Analytical Database.

삶의 질 측면에서 한국은 개인안전, 교육, 시민참여, 그리고 지배구조에서 점수가 높지만(그림 2), 사회적 연계성, 일과 삶의 균형, 건강과 환경의 질에서는 하위권에 속한다(패널 B). 또한, 주관적인 삶의 만족도는 OECD 평균에 훨씬 못 미친다. 마지막으로, 한국은 서비스,

그림 2. 삶의 질 지표는 한국이 개선할 여지가 있음을 보여준다



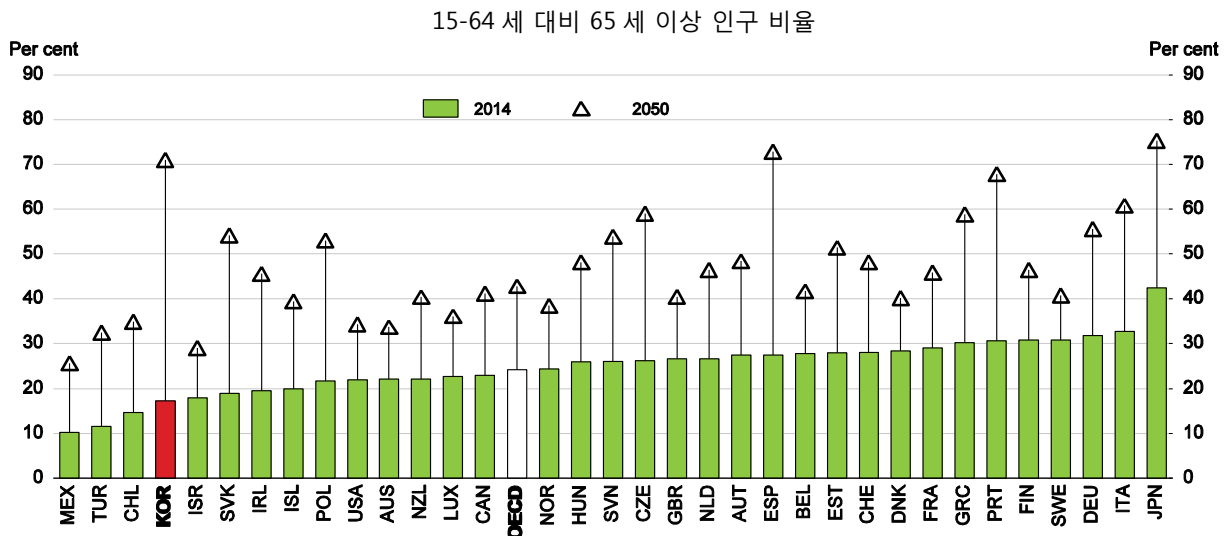
1. OECD 회원국 총 362 개 지역과 비교하여 9 개 삶의 질 영역에서 각각 최고점과 최저점을 받은 한국 지역의 상대 순위. 9 개 영역은 국가별 지역 간 격차 크기에 따라 순위를 부여.

출처: OECD Better Life Index Database; OECD Regional Well-Being Database.

교육 및 보건 접근성에서 지역 간 편차가 크다(패널 C). 지속가능발전 목표 측면에서 한국은 종합적으로는 34 개 OECD 회원국 중 23 위이며, 재생가능 에너지 사용 및 기후변화문제 해결을 위한 행동에서는 최하위이다(Kroll, 2015).

지속적인 성장은 생활 수준을 더욱 개선하고, OECD 에서 가장 빠른 속도로 진행될 것으로 예상되는 인구 고령화에 대처하며(그림 3), 대북관계 개선에 드는 비용을 마련하는데 도움을 줄 것이다. 2013 년 한국 정부는 고용 창출과 혁신을 통한 경제 활성화를 목표로 하는 “창조경제” 육성 전략을 발표했다. 이른바 재벌로 불리는 대기업 주도의 전통적인 한국의 수출 기반 성장모델은 유효성이 약화되었다. 창조 경제는 규제개혁과 더불어 대기업의 30.5%에 불과한 중소기업의 생산성을 개선하고, 기업가 정신을 고양하기 위한 경쟁의 촉진을 통해 추진되어 왔다. 또한, 창조경제는 내수와 서비스 산업 분야의 중요성을 강조하고 있다. 한국 정부는 “경제혁신 3 개년 계획”을 발표하면서 OECD 와 한국은행이 추정한 현재 약 3%의 잠재성장률을 2017 년까지 4%로 끌어 올리겠다고 밝혔다. 이어 장기간 지속되고 있는 저성장 국면을 돌파하지 않는 한 한국경제에 “미래가 없을 것”이라고 밝혔다. 또한, 한국정부는 사회 통합을 촉진하기 위해 노동시장 개혁, 고용률 70%로 달성을 목표로 삼고 있다(2014 OECD 한국경제보고서).

그림 3. 한국은 OECD 국가 중 인구 고령화가 가장 빠르게 진행될 것으로 예상된다



출처: OECD Demography and Population Database.

한국이 G20 에서 발표한 개혁 프로그램은 잠재력이 크다. OECD 추산에 따르면, 개혁이 신속하고 온전하게 실행될 경우 생산성 향상과 고용 증대를 통해 십 년 내에 GDP 가 추가적으로 3% 증가할 것이다(표 1). 개혁이 지체되거나 부분적으로만 이행된다면 성장률 개선 효과는 줄어들 것이다. 그러나, 동적인 요인으로 인해 그 효과가 증폭될 수도 있다.

표 1. 한국의 개혁 프로그램이 향후 10년간 성장에 지대한 영향을 미칠 것이다¹

백분율

	GDP 수준	생산성 증가를 통한 측면	고용 증가를 통한 측면
상품시장 개혁	1.4	1.4	
노동시장 개혁			1.0
적극적 노동시장 정책	0.1		0.1
실업급여	0.3		0.3
여성의 노동시장 참여(보육)	0.6		0.6
세제개혁	0.2	0.2	
R&D 와 혁신	0.4	0.4	
총계	3.0	2.0	1.0

1. 자세한 내용은 첨부 A1 참고. 첨부 A2 는 경제혁신 3 개년 계획의 주요한 요소들을 요약.

출처: OECD 자체 추산.

본 OECD 경제보고서의 핵심 메시지들은 다음과 같다.

- 생산성 증가가 눈에 띄게 둔화되면서 소득 증대와 삶의 질 개선이 지체되고 있다. 이에 따라 경쟁을 촉진하고 생산성이 낮은 서비스업과 중소기업의 효율성을 강화하기 위한 과감한 개혁이 요구된다.
- 여성, 청년 및 노인의 고용을 막는 실질적인 장애물을 제거하면 사회적 포용력이 강화되고, 생산가능인구가 2016년에 정점에 이를 것으로 예상되는 상황에서 노동력의 규모를 유지할 수 있을 것이다.
- 한국 노동시장의 이중구조는 심각한 임금격차와 높은 상대적 빈곤율의 주요 원인이다. 이를 타파하고 사회복지제도를 확대하면 사회적 포용력이 강화될 것이다.

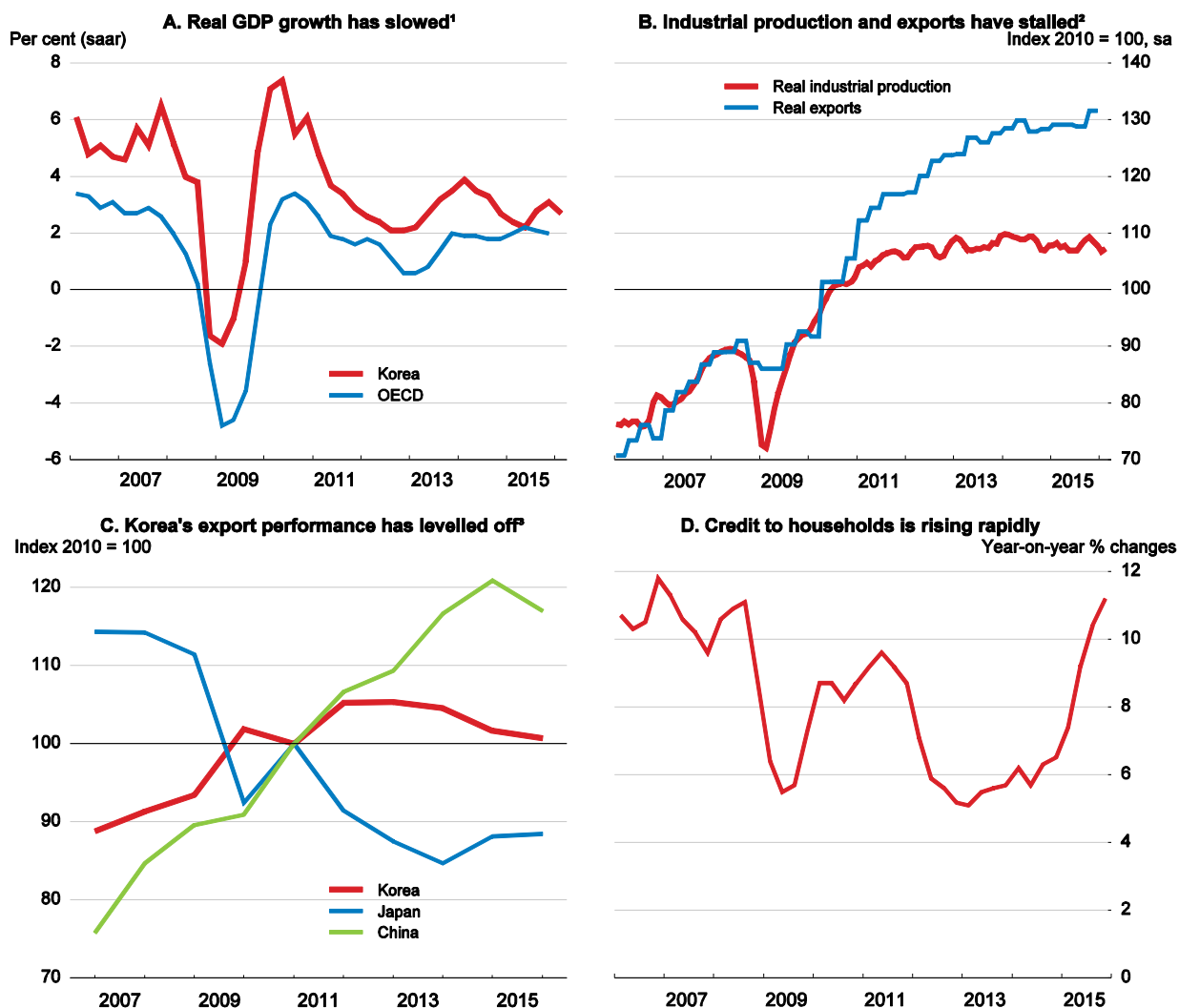
저성장과 저물가에서 벗어나는 정책이 경기를 부양한다

2015 년 한국 경제는 두 가지 충격이 영향을 주었다. 첫째, 중동호흡기증후군(MERS)이 발생하여 2 사분기 민간소비가 위축되었다. 둘째, 수출의 절반을 차지하는 중국과 그 외 아시아 국가의 수요가 크게 감소하면서(그림 4), 수출 증가세가 둔화되었다(그림 4, 패널 B). 또한, 한국의 수출 실적은 그들의 주요 수출 상대국 수입 증가율보다 덜 빠르게 확대되었다(패널 C). 그러나, 통화 및 재정 부양책을 통해서 2015 년 하반기에 내수가 살아났다(아래 참조).

2011 년까지 가계 가처분소득의 158%에 도달했던 대규모 가계부채가 민간소비의 발목을 잡는 경향을 보여왔다. 그 해 한국정부가 가계부채비율 감축 대책을 실시하였음에도 불구하고, 가계신용 증가율은 2012 년 6%에서 2015 년 10%로 상승하였다(그림 4, 패널 D). 이는

2014 년에 주택담보대출 관련 거시건전성 규제 및 주택시장 규제가 완화된 후에 나타난 현상으로, 금리 인하로 더욱 촉진되었다. 그 결과 주택투자는 2014 년 4 사분기부터 연간 25%의 양호한 증가세를 유지하였으며, 실질 주택가격도 연 2.2% 상승하였다. 동시에 기업 설비투자도 견조하게 증가하였다.

그림 4. 주요 거시경제 지표들



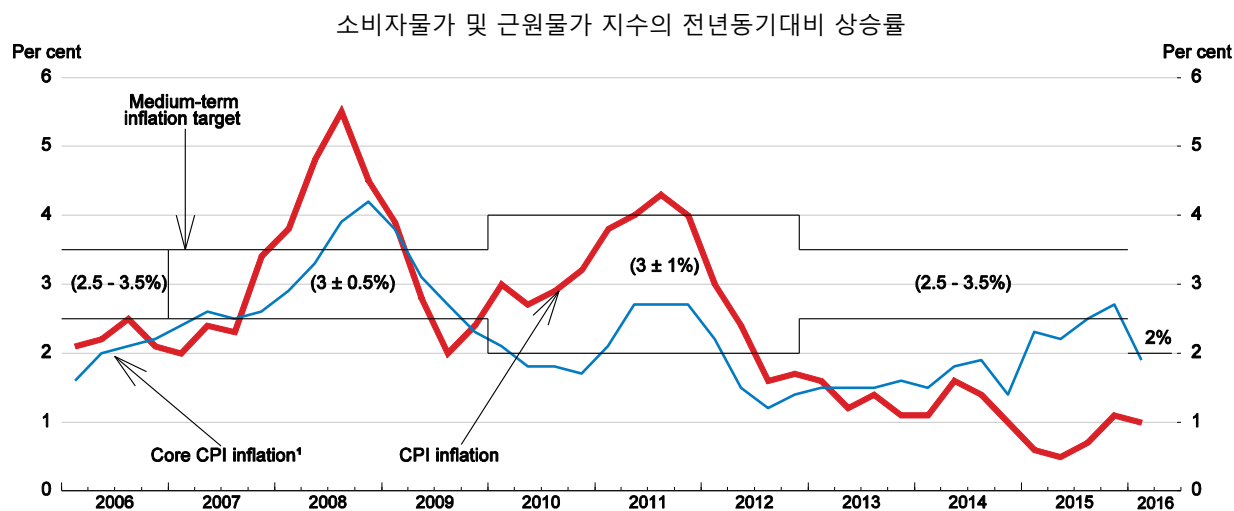
1. 3 분기 이동 평균 기준.
2. 수출은 국민계정 기준이고 산업생산은 3 개월 이동평균 기준.
3. 한국의 48 개 주요 교역 상대국의 수입 증가율을 가중 평균치로 산출되는 수출시장 성장률 대비 실제 수출 증가율. 수출 증가율이 48 개 교역 상대국의 수입증가율을 초과하면 한국의 수출 실적이 개선.

출처: 통계청; OECD Analytical Database; 한국은행.

2015 년에 경제성장률이 2.6%로 하락하였으나, 2015 년 하반기의 지속적인 통화정책 완화와 상당한 재정투입 덕분에 2% 내외인 OECD 평균보다는 여전히 높은 수준을 유지하였다.

2015 년에 5.5%까지 확대하려던 정부지출은 2015 년 중반까지 추가경정예산을 통해 GDP 대비 1%까지 증가하였다. 소비자물가 상승률은 2015 년 0.7%로 한국은행이 설정한 2013~15 년 물가안정목표인 2.5~3.5%에 훨씬 미치지 못하였는데(그림 5), 이는 성장둔화와 유가하락을 반영한 것이다. 그러나 식료품과 에너지를 제외한 근원물가지수 상승률은 2.2%까지 확대되었다.

그림 5. 소비자물가 상승률은 중앙은행의 목표 범위를 큰 폭으로 하회한다.

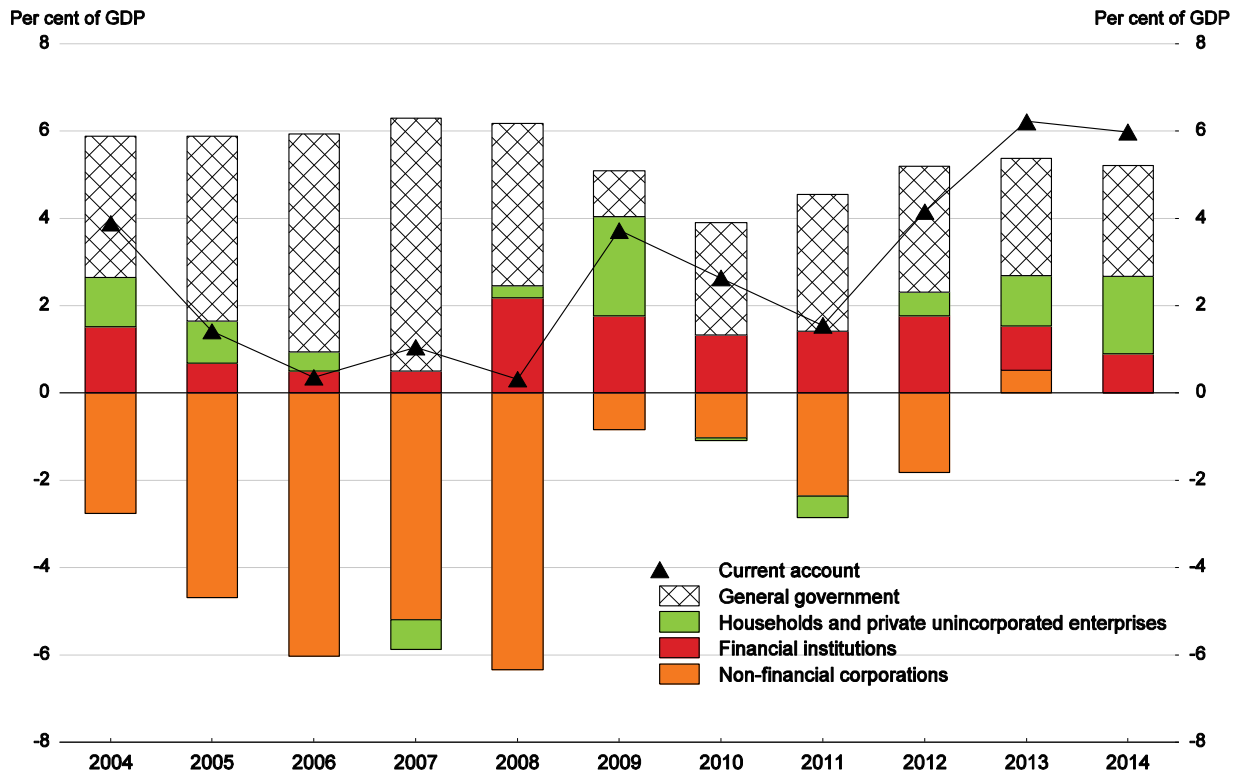


1. OECD의 근원물가지수에는 식료품과 에너지가 제외. 중앙은행의 물가안정목표 대상은 소비자물가지수 상승률임.

출처: OECD Analytical Database, 한국은행.

경상수지 흑자는 유가 하락과 내수 부진, 그리고 과도기적인 인구통계학적인 변화로 2011 년 GDP 의 1.6%에서 2015 년 7.9%로 급격히 확대되었다. 이 기간에 원유수입이 GDP 대비 4%까지 축소되었지만, 석유제품 수출가격의 하락으로 이 영향의 최대 1/3 까지 상쇄될 수 있을 것이다(IMF, 2015). 수입 부품을 비교적 많이 사용하는 고정 투자의 부진도 수입 증가세를 제한했다. 비금융 법인기업의 저축-투자간 수지가 2011~12 년 큰 폭의 적자에서 2013 년에 흑자로 전환된 것은 이러한 투자 부진을 반영하는 것이다(그림 6). 아울러 가계부문의 수지도 과도기적인 인구구조 변화에 일부 기인하여 2011 년 적자에서 2012~14 년 흑자로 전환되었다(Kwon, 2015). 실제로 이 기간에 가계 저축률은 4% 미만에서 7.2%로 상승했으며 이는 민간소비의 부진과 일치한다. 이러한 추세는 대규모 경상수지 흑자를 축소하기 위해 소비와 기업투자에 의한 견조한 내수 확대가 중요하다는 것을 나타낸다.

그림 6. 한국의 경상수지 흑자 확대는 저축-투자 수지 추세로 설명될 수 있다



출처: 한국은행.

2016-17 경기 전망

경기 부양 정책 덕분에 2015 년 하반기에 경기가 강한 반등세를 보였지만 2016 년 초에 민간소비가 둔화되면서 주춤해졌다. 한국 수출의 4 분의 1 을 차지하는 중국의 수요 둔화는 계속해서 수출 성장세를 제한하고 있다(표 2). 2013-15 년에 걸쳐 두 자리수로 증가한 거주자 투자는 2016 년초 주택담보대출에 대한 건전성 규제가 강화되면서 완만해졌다. 물론, 동 규제는 부분적으로 높고 빠른 가계부채 증가세를 제한할 것이다. 그럼에도 불구하고 지속적인 고용과 실질 임금 회복세는 경제 성장세를 지탱해 나갈 것이다.

부분적으로는 한국의 수출과 기업투자를 증진시킬 빠른 세계 무역의 성장세로 인해 경제성장률이 2017 년에 3%까지 증가할 것으로 예상된다(표 2). 거의 9%까지 빠르게 상승했던 가계 저축률 하락으로 높아진 임금 상승률이 민간소비를 높일 것으로 예상된다. 경제성장세 확대와 유가 안정이 예상됨에 따라 2017 년 물가상승률은 1.7%로 높아지는 반면, 경상수지 흑자는 GDP 대비 7½%의 높은 수준에 머무를 것으로 전망된다.

수출 의존도가 높은 한국 경제의 특성상 세계무역의 회복 지연은 한국 경제의 지속적인 성장에 가장 큰 위험요인이다. 특히, 2014 년 한국의 대중 상품수출이 GDP 의 10%를 차지했다는

점에서, 예상보다 빠른 중국의 경기둔화는 한국 경제에 큰 악영향을 미칠 수 있을 것이다. 국가마다 서로 다른 통화정책 포지션을 가지고 있는 현 상황에서 세계금융시장의 불안과 신흥국의 부진도 하방위험 요인이다. 가계부채 증가는 민간소비를 더욱 제약할 수 있다. 상방 요인으로서는 강한 대외건전성이 외부충격을 흡수할 수 있다는 점과 효과적인 구조개혁으로 수출 증가세가 회복되고, 수출 실적 하락세가 반등할 가능성을 꼽을 수 있다. 또한, 70% 고용 목표 달성이 더 빠르게 진전되어도 성장률이 예상보다 높아질 수 있다. 이 전망에서 평가하기 어려운 취약점들은 <표 3>에서 논의된다.

장기적으로 낮은 수준의 부채 관리와 함께 경기 확장을 뒷받침하기 위한 재정정책

2015 년에 추가경정예산을 포함하여 8.1% 확대된 정부지출이 2016 년에는 0.4% 증가하는데 그칠 것으로 계획(표 2)됨에 따라 재정적 장애가 유발될 것으로 보인다. 2016 년 2 월 한국 정부는 i) 1 사분기에 정부지출의 40%를 조기집행, ii) 2016 년에 공적 금융기관을 통한 정책금융을 15.4%까지 확대, iii) 자동차 개별소비세 인하(5.0% → 3.5%)를 상반기까지 연장하는 경기부양책을 발표하였다. 그러나, 이와 같은 조치들의 효과는 제한적일 수 있다. 이와 같은 맥락에서 일체의 재정적 장애를 제거하기 위해서는 양호한 재정상태를 감안하여 2016 년에 추가적인 재정 확대가 요구된다.

장기적으로 한국은 사회적 지출에 대한 압력에도 불구하고 재정 건전성과 낮은 공공부문 부채를 유지하기 위한 효과적인 제도적 틀이 필요하다. 공적인 사회적 지출은 2005 년 GDP 의 6.5%에서 2014 년 10.6%로 증가했다. GDP 대비로는 여전히 OECD 에서 세 번째로 낮지만(그림 7), 한국 정부는 현 제도 하에서는 2060 년까지 GDP 의 29%에 이를 것이라고 전망하고 있다. 특히, 국민연금의 연금 지출이 2060 년까지 GDP 의 7% 정도까지 증가할 것으로 예상한다(그림 8). 국민연금은 현재의 모수 값 하에서는 2015 년 GDP 의 3.3% 흑자에서 2060 년 4.1% 적자로 전환될 것이다.

표 2. 거시경제 지표와 전망¹

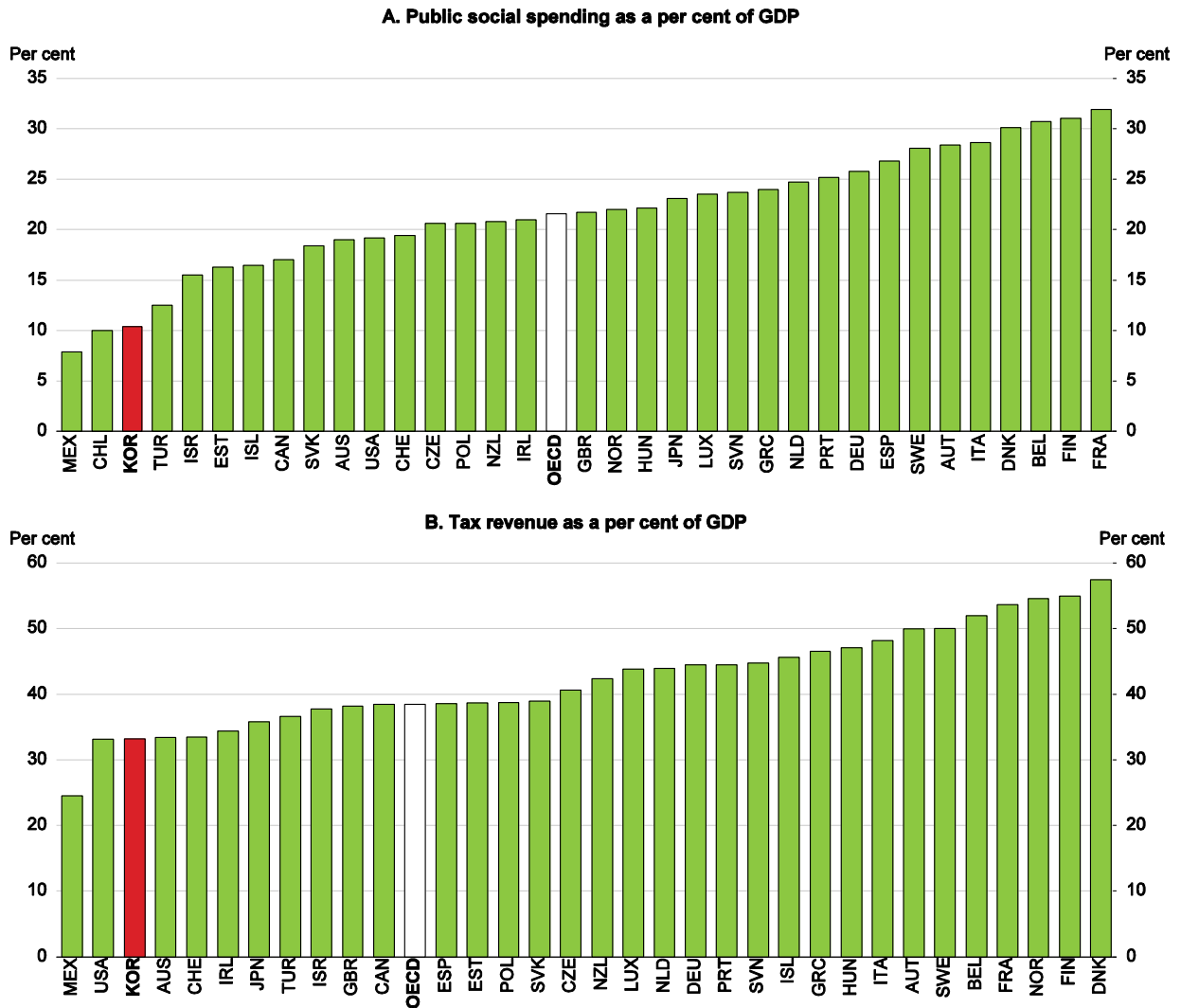
별도 설명이 없다면 연간 백분율 변동분, 물량은 2010 년 가격 기준

	현재 가격 기준 2012 년 GDP 대비 백분율	2013	2014	2015	2016	2017
국내총생산	100.0	2.9	3.3	2.6	2.7	3.0
민간소비	51.4	1.9	1.7	2.2	2.5	3.0
정부소비	14.8	3.3	3.0	3.4	1.2	1.3
총고정자산형성	29.6	3.3	3.4	3.8	3.5	3.4
주택	3.2	23.4	11.1	14.2	10.9	2.8
기업	22.1	0.9	3.3	3.5	4.0	4.3
정부	4.8	1.8	5.3	6.5	3.0	0.0
최종국내수요	95.1	2.5	2.5	2.9	2.6	2.9
재고 ²	2.1	-1.0	0.5	0.9	0.0	0.0
총국내수요	97.2	1.4	3.0	3.7	2.6	2.9
재화 및 서비스 수출	56.3	4.3	2.0	0.8	1.1	3.9
재화 및 서비스 수입	53.5	1.7	1.5	3.2	0.6	3.7
순수출 ²	5.3	1.5	0.4	-1.1	0.3	0.3
잠재 국내총생산		3.5	3.3	3.3	3.2	3.1
생산량 격차 ³		-0.9	-0.9	-1.5	-2.0	-2.0
고용률		1.6	2.1	1.3	1.2	1.2
실업률 ⁴		3.1	3.5	3.6	3.5	3.4
GDP 디플레이터		0.9	0.6	2.2	0.7	1.6
소비자물가		1.3	1.3	0.7	1.0	1.7
근원물가		1.6	2.0	2.2	1.5	1.7
가계 저축률 ⁵		5.6	7.2	8.8	8.7	8.7
수출 실적		-0.8	-2.8	-0.9	-1.2	0.7
경상수지 ⁶		6.2	6.0	7.9	7.6	7.6
중앙정부 재정 수지 ^{6,7,8}		-1.5	-1.7	-3.0	-2.3	-2.0
중앙정부 지출 확대 ⁸		7.3	1.9	8.1	0.4	2.6
일반정부 재정 수지 ⁶		1.3	1.3	0.8	1.1	1.6
정부 구조적 기초수지 ³		0.9	1.6	1.4	1.7	2.0
일반정부 총부채 ^{8,9}		34.3	35.9	37.9	40.1	41.0
3 개월물 자금시장 금리		2.7	2.5	1.8	1.5	1.4
10 년 만기 국채수익률		3.3	3.2	2.3	1.9	2.3

1. 2016 년 4 월 26 일 발표된 자료에 기초하되 과거 자료는 2015 년까지 발표된 자료 기준임. 2016-17 년 전망은 2016 년 5 월 2 일 개최된 OECD 단기경기전망(Short-term Economic Prospects) 회의를 위한 자료에 기초함.
2. 실질 GDP 변동에 대한 기여도 (전년도 실질 GDP 대비 비율).
3. 잠재 GDP 대비 비율.
4. 노동력 대비 비율.
5. 가처분소득 대비 비율.
6. GDP 대비 비율.
7. 사회보장기금 흑자를 제외한 GFS 기준 중앙정부 통합재정.
8. 2015-17 년 기간의 수치는 2015-19 년 중기재정운용계획 기준.
9. GFS86 (현금 기준) 기준. SNA 2008 에 따른 국가간 비교 가능한 통합 기준 데이터는 존재하지 않음.

출처: OECD STEP 99 Database.

그림 7. 2014 년 한국의 사회적 지출과 세금 부담은 상대적으로 낮았다

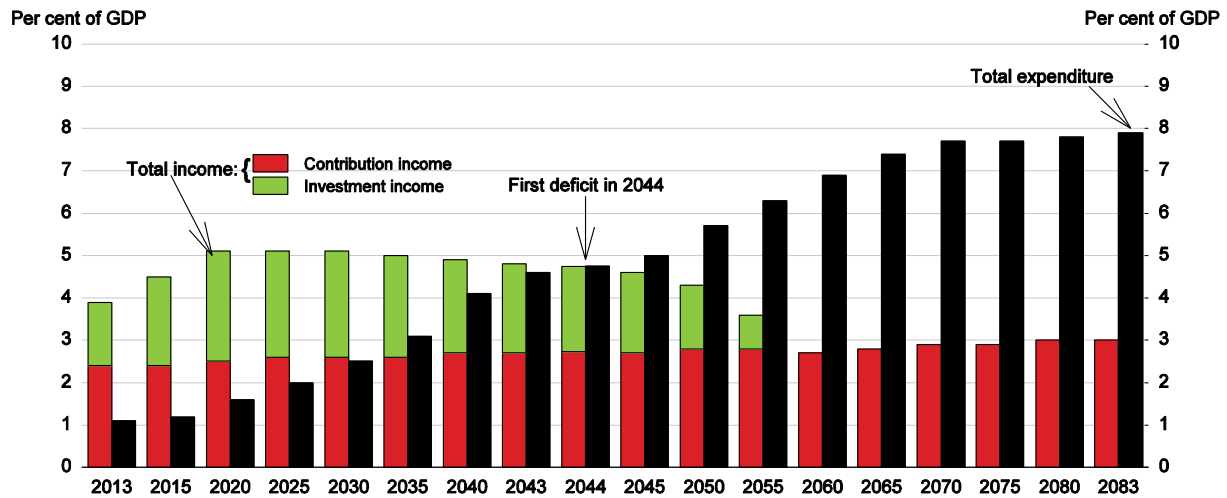


출처: OECD Social Expenditure Database (SOCX); OECD Analytical Database.

표 3. 경기에 영향을 미칠 수 있는 충격

충격	예상 결과
예상보다 빠른 미국의 통화정책 정상화	글로벌 금융 상황이 긴축될 경우 국내 은행들의 자금 조달 압박을 야기할 수 있다.
가계와 기업 부문의 높은 부채 증가 및 부실기업 수의 상당한 증가	거시경제적 충격과 맞물려 부실채권이 대폭 증가하면서 성장을 약화시키고 금융 부문에 영향을 줄 것이다.
통일 같은 북한과의 관계 개선(첨부 3 참조)	대규모의 경쟁력 있는 노동력과 북한의 생활 수준 향상에 따른 수요 확대가 상당한 재정비용을 상쇄할 것이다.

그림 8. 공적 연금 지출이 급격하게 확대될 전망이다



출처: 국민연금연구원 (2013).

이러한 지출 압력이 존재하는 상황에서, 경제혁신 3 개년 계획에서 발표된 바와 같이 공공부문의 효율성을 개선하고 사회복지 대상을 신중하게 선정하는 것이 중요하다. 2013 년 이후 가계소득과 맞벌이 여부에 상관 없이 모든 만 5 세 미만의 아동에게 무상보육을 제공하는 것과 같은 보편적 접근은 비용이 많이 든다. 장기적으로 사회지출 증가에 대처하기 위해 여전히 OECD 평균을 크게 하회하는 세수를 확대해야 할 것이다(그림 7, 패널 B). 우선적으로 비과세 범위를 축소하고 지하경제를 포착하여 세수 기반을 확대해야 한다. 특히, 부가가치세, 환경 관련 세금 등 경제성장에 부정적 영향이 적은 세금의 세율을 높이되(Arnold et al., 2011), 국민들이 세금을 공평하게 부담하도록 보장해야 한다. 부가가치세율 10%는 OECD 평균의 절반에 불과하다. 2044 년에 적자가 발생할 것으로 전망되는 국민연금 재정의 지속가능성을 보장하는 것도 중요하다(그림 8).

인구 고령화 및 북한과의 경제협력 강화에 따른 잠재적 비용으로 예상되는 지출소요 증가 압력을 감안할 때, 재정건전성을 유지하는 것은 한국의 최우선 과제이다. 한국은 2004 년에 중기적 시각에서 재정을 운용하기 위해 예산시계를 단년도에서 중장기로 확장한 국가재정 운용계획을 도입하였는데 이는 효율적 자원 배분과 재정위험 관리를 목적으로 한다. 동 계획은 재정수지 및 부문간 자원배분을 위한 기준으로 작동하고 있다. 정부가 동 계획에 법률적으로 구속되지는 않지만, 매년 9 월에 동 계획을 다음연도 예산안과 함께 국회에 제출하도록 요구된다. 실증연구에 따르면 재정건전성을 유지하기 위해서는 재정수지 준칙과 지출준칙의 조합이 최적이다(Guichard et al., 2007). 재정수지 준칙은 본질적으로 경기 순응적인 반면 지출준칙은 경기 대응적인 특성 때문에 경기 상승기에 적절하다. 효과적인 중기재정계획의 핵심은 연도별 예산을 중기재정계획에 구속시켜 계획한 재정 목표를 달성하는데 있다.

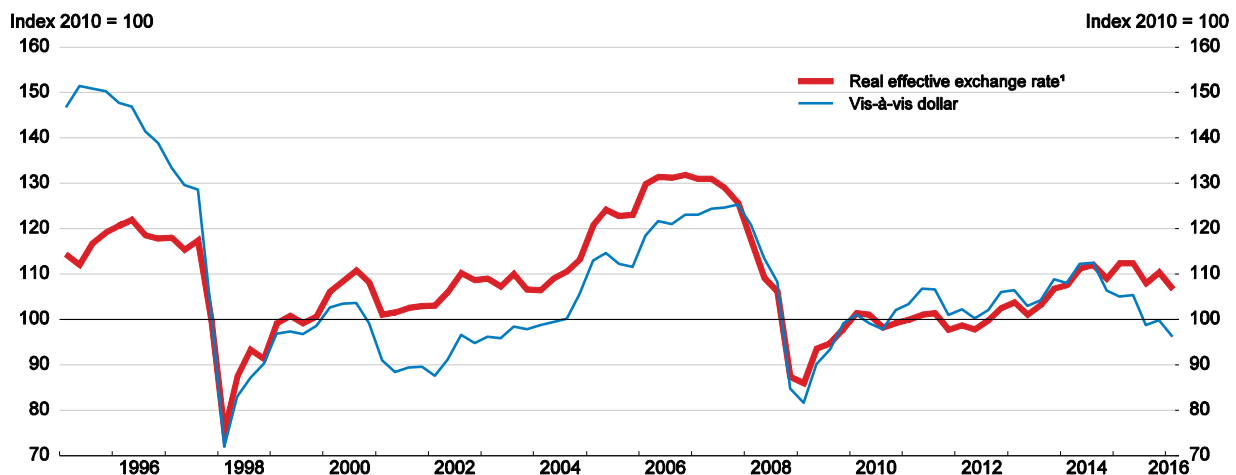
통화 및 환율정책

한국은행은 2015년 6월 기준금리를 사상 최저 수준인 1.5%로 인하하고 2016~18년 중 적용될 물가안정 목표를 2%로 낮추었다. 단일 목표치로 제시된 새로운 물가안정 목표는 여타 선진국들과 비슷한 수준으로 향후 기대인플레이션을 안착시키는 데 기여할 것으로 예상된다. 또한, 물가상승률이 목표 수준으로부터 크게 벗어나는 경우 설명하는 책임을 이행하기로 함으로써 중앙은행의 책임성을 높일 것이다.

물가상승률이 아직까지 새로운 목표치 보다 훨씬 낮은 만큼 추가적인 금융 완화가 이루어질 수 있다. 통화정책의 결정은 가계부채와 자본유출에 따른 금융안정 측면의 위험을 고려하여 결정할 필요가 있다. 이미 높은 수준을 유지하고 있는 금융기관 가계대출이 계속 증가하고 있다는 우려가 있지만, 금융위원회가 대응하고 있다. 금리인하가 자본유출을 야기할 수 있다는 우려가 있으나, 최근 수년간 한국의 자본유출 규모가 경상수지 흑자 규모를 하회해 왔다.

통화정책은 환율 동향을 감안할 필요가 있다. IMF는 지나친 변동성을 완화하는데 중점을 두는 한국의 환율정책을 1997년에서 2008년까지는 “자율변동” 환율제로, 2009년부터는 “변동” 환율제로 분류했다. 외부 충격을 흡수하기 완충제로서 변동환율제를 유지하는 것이 필수적이다. 2013년부터 지속된 원화의 절상 추세(그림 9)는 수입에 도움이 되는 한편 다른 나라들에도 긍정적인 파급효과를 미친다.

그림 9. 원화 가치가 큰 폭으로 변동하였다

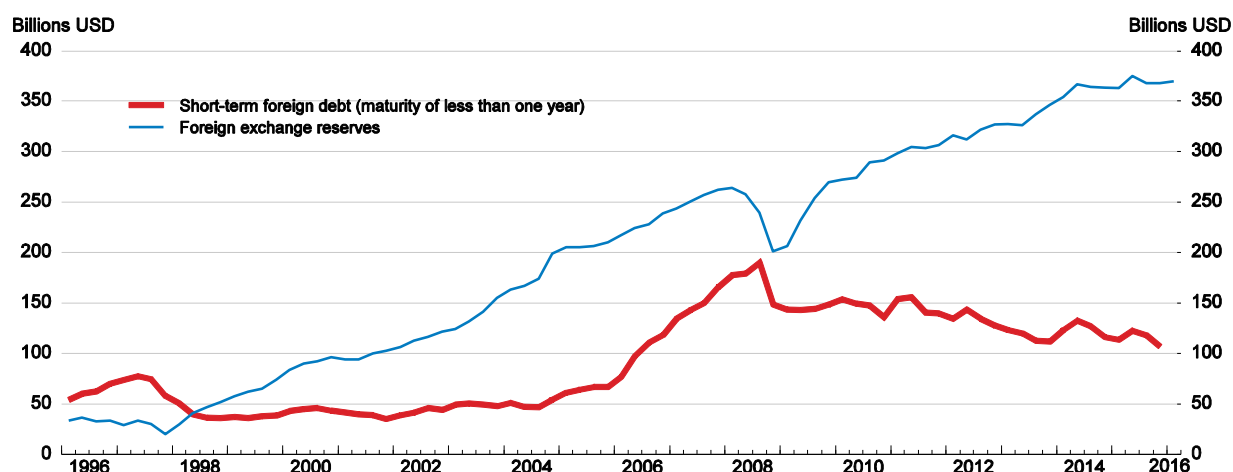


1. 소비자물가를 이용하여 48개 무역 대상국을 가중 평균.

출처: OECD Analytical Database; 한국은행.

한국 경제는 대외 충격에 민감하다. 1997 년과 2008 년에 대외충격으로 인해 자본 이탈과 원화의 급격한 평가절하를 겪은 바 있다. 그러나, 단기외채가 2008 년 9 월 1,901 억불에서 2015 년 12 월 1,071 억불로 감소하면서 총 외채에서 차지하는 비중이 52.1%에서 27.1%로 낮아지는 등, 한국 경제는 대외충격에 대한 회복력이 강화된 것으로 보인다(그림 10). 외환보유액은 2008 년 말 2,012 억불에서 2015 년 12 월 3,680 억불로 확대되었는데, 이는 GDP 의 26.4%, 단기외채의 세 배에 해당하는 금액이다. 외환보유액은 한국을 미래의 위기로부터 보호하고 해외차입 비용을 낮추는데도 도움이 될 것이다. 그러나, 외환보유에는 막대한 재정 비용이 들고 환 위험도 수반된다. 반면, 비록 다른 나라의 협조가 필요하지만 2008 년 외화유동성 부족을 해결하는데 중요한 역할을 했던 통화스왑 체결을 통해 외환보유액의 역할을 보완할 수 있다. 한국은 중국과 호주 등 여러 나라와 통화스왑 협정을 맺고 있다. 아울러 투자자의 신뢰를 유지하고 외부충격을 더 잘 흡수하기 위해 투명하고 건전한 금융시스템을 지속적으로 구축하는 것도 중요하다(2014 *OECD 한국경제보고서*).

그림 10. 외환보유액이 단기외채의 세 배 이상이다



출처: 한국은행.

금융부문

2014 년 가계부채는 가계가처분소득의 163%로서 OECD 평균인 137%를 크게 상회하였다. 고령층, 자영업자, 저소득 근로자의 부채 부담이 특히 높은 수준으로, 금융기관이 이들에 대한 대출을 점점 꺼려하면서 사회통합에 대한 우려도 확대되고 있다(Jones and Kim, 2014a). 주택담보대출 시장에는 취약점이 있다. 첫째, 2015 년 말 기준으로 주택담보대출 중 만기일시상환 대출 비중이 61.1%를 차지한다. 둘째, 변동금리 대출 비중이 64.3%이다. 그러나 정부가 은행에 재정적인 유인을 제공하면서 그 비중이 하락하고 있다. 정부는 2017 년 말까지 주택담보대출 중 분할상환 대출 비중을 50%까지, 고정금리 대출 비중은 40%까지 높이는 것을

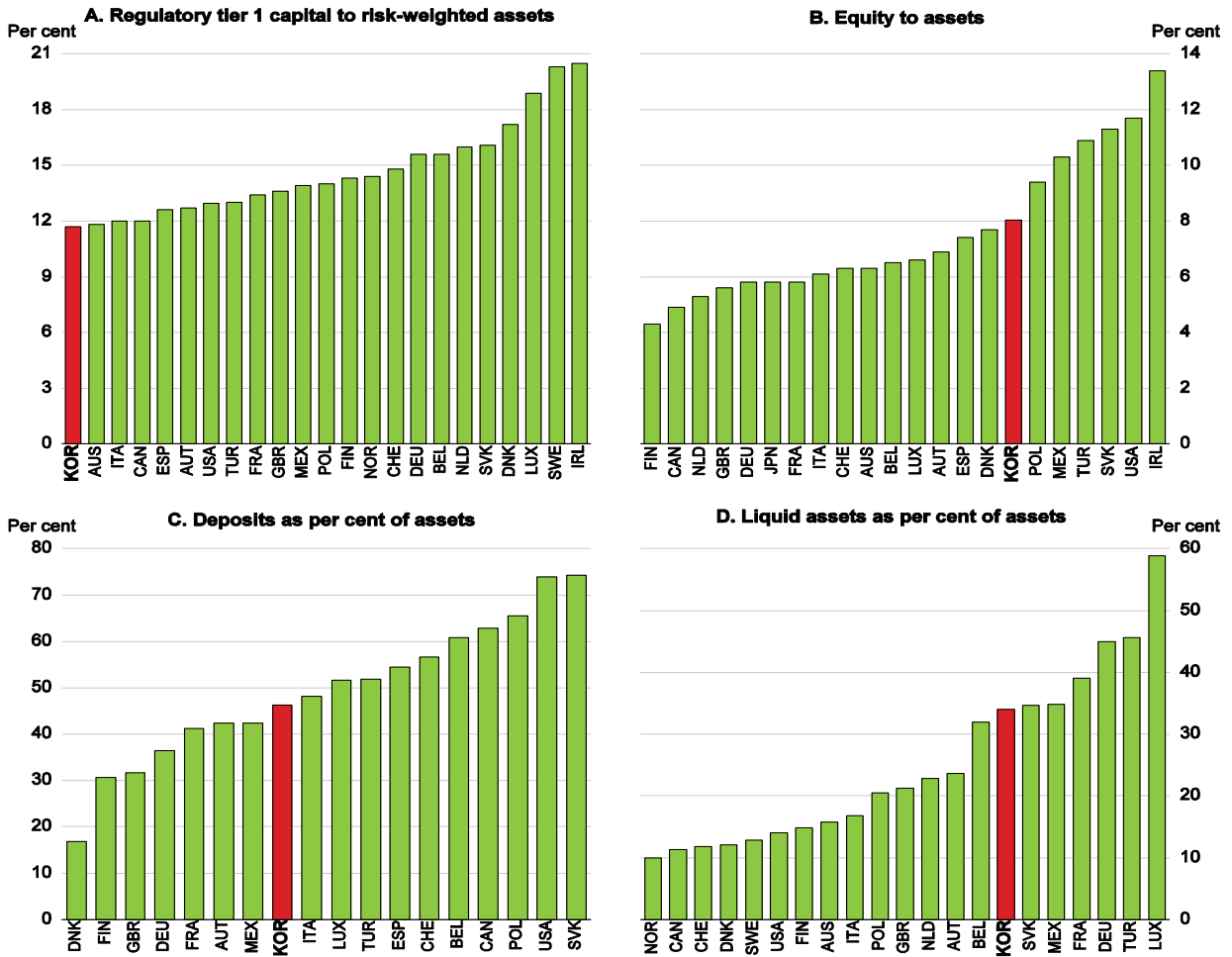
목표로 삼고 있다(금융위원회, 2015b). 시스템 위험을 몇 가지 요인들로 인해 제한적이다. i) 2009~14 년 동안 실질 주택가격은 큰 변동이 없었고, 정부는 2016 년 2 월에 수도권 지역에 대한 주택담보대출 규제를 강화하였다. ii) 가계금융자산이 확대되고 있으며 부채를 초과한다. 부실 채권으로 분류되는 가계 대출 비중은 2012 년말 0.7%에서 2015 년말 0.4%로 하락했다.

한편, 2008 년 GDP 의 101.5%였던 기업부채(채권 포함)가 2014 년 105.7%로 증가하였고, 3 년 연속 영업이익으로 이자비용을 감당하지 못한 기업의 비중도 2009 년 12.8%에서 2014 년 15.2%로 상승하였다. 수출 부진과 성장세 둔화로 재무상태에 문제가 발생하였다. 실제로, 매출액 증가율이 2011 년 12.2%에서 2014 년 1.3%로 하락하였다. 특히 철강, 조선, 해운 등 취약 부문의 문제가 심각해지자 2015 년 금융위원회는 기업의 부실 문제가 건전성에 미치는 영향을 축소하기 위해 은행 신용위험관리 강화 계획을 발표했다. 비금융 기업 부분에 대한 대출 중 부실채권의 비중은 2012 년말 1.7%에서 2015 년말 2.4%로 상승하였다. 전반적으로는, 2014 년 자산 대비 부채 비율이 100% 내외 수준으로, 기업부문은 건전하다.

가계부채 증가와 조선 등 취약 업종의 대규모 기업 대출로 은행 부문의 위험가중자산이 증가하였다. 2015 년 위험가중자산 대비 자기자본(Tier 1)비율은 11.7%로 OECD 최저 수준이었지만, 여전히 국제결제은행이 설정한 8%보다는 높았다(그림 11). 단순 자기자본 비율, 자산대비 예금 비율, 자산대비 유동자산 비율 등 은행의 재무상태를 나타내는 다른 지표들은 건전한 상태로, 시스템 위험이 낮다는 것을 알 수 있다. 또한, 2009 년 이후 상업은행의 부실채권 비중도 전체 대출의 2% 수준 아래에 머물러 있다. 요약하자면, 대규모 거시경제 충격이 발생하지 않는 한 금융부문의 시스템 위험은 작아 보인다(IMF, 2015). 다만, 한국의 은행 부문은 국제기준에 비해서 낮은 수익성, 노동생산성의 하락 등 어려움에 처해있다(Lee and Nam, 2013). 정부는 이러한 어려움을 극복하기 위해 금융개혁을 추진하였다. 특히, 금융당국의 역학을 코치에서 심판으로 전환하여, 금융기관의 자율과 책임을 확대하였다. 이러한 개혁은 혁신적인 상품과 서비스의 출시를 도모할 것이다. 특히, 대면식별을 거치지 않는, 인터넷 전문은행인 핀테크 산업의 발전은 한국 금융부분의 효율성을 제고시킬 것이다.

그림 11. 한국은 은행 부문이 대체로 튼튼하다

2015 년

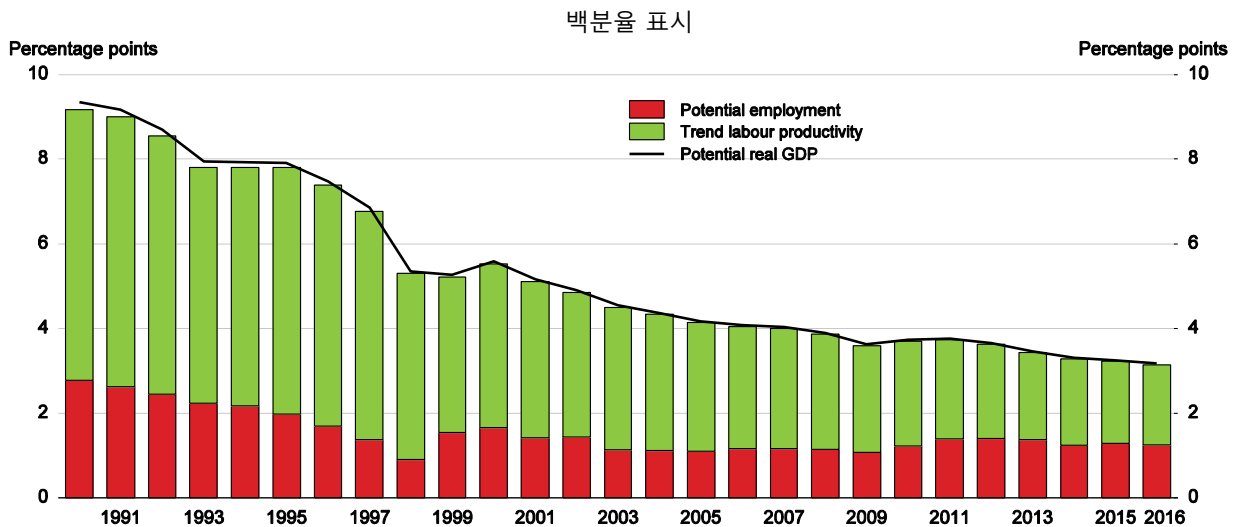


출처: IMF, Financial Soundness Indicators Database.

혁신과 구조개혁을 통한 생산성 향상

한국의 잠재 성장률은 1990 년 9% 이상에서 2016 년 3%로 하락했다. 이는 한국이 가장 선진화된 국가들과의 격차를 좁히는데 성공했다는 점과 동시에 현재 직면하고 있는 어려움을 보여준다. 잠재 성장률 하락은 노동투입과 생산성의 기여도가 하락하는데 기인한다(그림 12). 한국이 2012 년 OECD 에서 네 번째로 젊은 사회에서 2050 년에 세 번째로 고령화된 사회로 이행하고(그림 3), 근로시간이 OECD 평균으로 계속 단축되면서 노동투입의 기여도 하락은 심화될 것이다. 노동시장 참여율이 높아진다 해도 생산성 향상을 위한 정책이 있어야만 지속적인 생산 증가가 가능할 것이다. 한국 정부는 OECD 의 기존 권고사항에 따라 광범위한 개혁을 추진하고 있다(표 4).

그림 12. 한국의 잠재 GDP 성장률은 1990 년부터 급격히 하락했다



출처: OECD STEP 99 Database.

한국은 노동생산성이 1995~2014 년 동안 OECD 평균의 세 배에 달하는 연 4.6%의 속도로 증가했다. 그러나 2014 년 노동투입 시간당 생산성은 OECD 상위 절반의 55%에 불과했다. 이렇게 큰 차이가 나는 것은 제조업 생산성의 절반에도 못 미친 서비스업의 낮은 생산성이 주요 원인으로, 2014 년 OECD 의 평균적인 서비스업 생산성이 제조업 생산성의 90%였던 반면 한국은 45%였다(그림 13). 한국의 수출주도 발전전략은 자본, 인력, 기타 자원을 서비스업에서 뽑아서 제조업에 투입했다. 게다가, 수출에서 국내 서비스 부문의 부가가치 비율은 OECD 에서 다섯 번째로 낮고, 서비스 수출도 낮다.

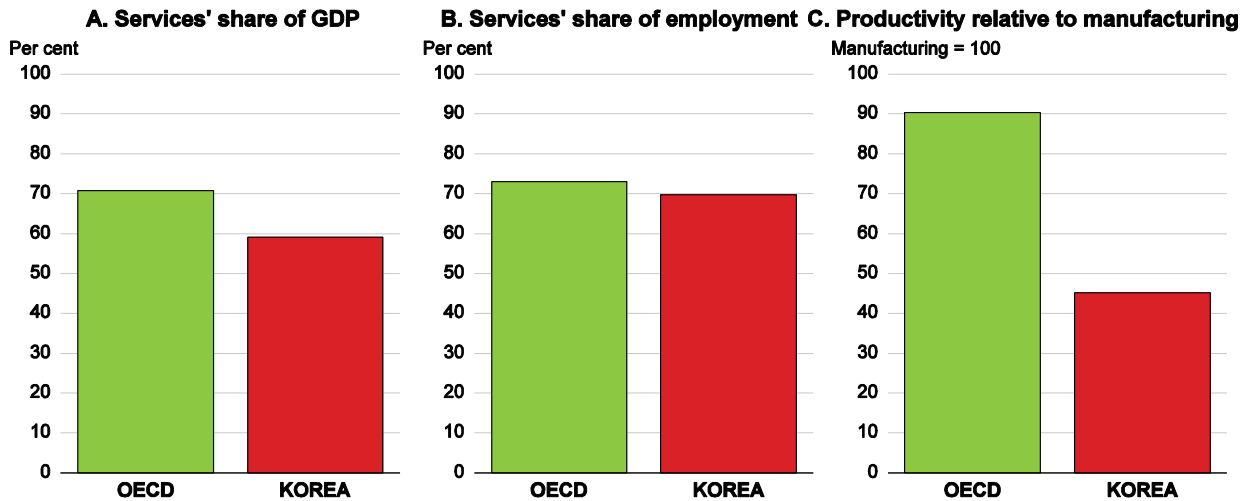
중소기업이 지배적인 서비스 부문은 고용과 영업이익의 약 90%를 차지한다. 대기업이 노동력 절감 기술에 투자하면서 중소기업의 대기업 대비 생산성은 1988 년 53.8%에서 2014 년 30.5%로 하락했다. 제조업과 서비스업 모두 진입과 퇴출 비율이 비록 2014-15 년에 다소 상승했지만 2001 년과 2013 년 사이에 눈에 띄게 떨어졌다(Ahn, 2015). 2007~11 년 사이 총요소생산성(TFP)이 급격히 증가한 중소기업들이 2011 년에 더 높은 생산액 비중을 차지하지는 못 했는데(Chang, 2015), 이는 자원 배분에 문제가 있다는 것을 시사한다. 또한, 2011 년에서 2014 년까지 중견기업으로 성장한 소기업 비율은 0.01%에 불과했다. 가장 높은 선진국 수준의 생산성에 도달하기 위해서는 제조업과 서비스업, 대기업과 소기업 간의 생산성 격차를 줄여야 한다. 바꿔 말하면 제도적 여건의 개선, 혁신시스템 업그레이드, 인적 자본 증대, 중소기업 및 벤처 캐피탈 정책 개혁에 달려있다는 말이다.

표 4. 한국은 지난 OECD 권고사항을 많이 이행하고 있는 중이다

OECD 권고사항	실행 또는 예정 조치
상품시장규제: 규제 자율화를 통해 혁신 기업으로의 효율적 자원 분배 촉진(2012, 2014).	규제개혁은 2014 년 경제혁신 3 개년 계획의 우선 순위였다. 그 해와 이듬해 1 월까지 경제 규제의 약 10%가 철폐되었다. 한국 정부는 기업의 규제 부담 총량을 제한하기 위해 “규제비용 총량제”를 도입했다. 또한, ‘규제 기요틴’, ‘손톱 밑 가시’ 등의 슬로건 아래 다수의 정책을 실시했다.
국제경쟁 촉진: 무역 및 투자 장벽을 완화(2012, 2014).	한국 정부는 경제혁신 3 개년 계획에 따라 2014~15 년 사이 6 개 국가와 자유무역협정을 체결했다(중국, 호주, 베트남, 캐나다, 뉴질랜드 그리고 터키).
연금개혁: 막대한 정부보조금에 의존하는 공무원 연금을 개혁(2008)	경제혁신 3 개년 계획의 또 다른 우선순위인 공무원연금 개혁안이 2015 년 국회를 통과했다. 이에 따라 연금 수령액은 줄고, 납입금은 늘고, 수급 개시 연령은 올라감에 따라 정부 보조금 의존율이 낮아진다.
사회복지제도의 효과 증대: 기초생활보장제도(BLSP)를 확대(2012, 2014).	3 개년 계획의 강력한 사회 안전망 확충 목표에 따라 2014 년 주거, 교육 등 현물급여의 소득기준 상향조정을 통해 기초생활보장제도를 확대했다.
노동시장 개혁: 노동시장의 이중구조 타파, 고용률, 특히 여성 고용률 증대(2012, 2014)	2015 년 노사정 합의로 청년고용 확대와 노동시장의 이중구조 타파를 위한 개혁의 기반을 마련했다. 육아휴직 활성화 방안도 도입됐다.
직업교육 및 훈련: 국가직무능력표준(NCS)과 연계된 직업교육 및 훈련 개선을 통한 청년고용 증대(2012, 2014)	취업률이 90%를 넘는 마이스터 고등학교의 숫자가 2014 년 35 개에서 41 개로 늘어났고, 2016~17 년간 6 개가 더 생길 예정이다. 2,000 개 이상의 기업과 13,000 명에 가까운 학생이 일·학습 병행 제도에 참여하고 있다. 887 개의 국가직무능력표준(NCS) 분류가 훈련 기준 개정과 직업교육과정 개발에 핵심적인 역할을 하고 있다.
중소기업: 스타트업과 초기기업에 지원 집중, 난립한 정부 중소기업 지원 프로그램 통합(2012, 2014)	2015 년 한국 정부는 5 년 이상 된 중소기업에 대한 지원을 줄이기로 했다. 2015 년에 6 개의 중소기업 지원 프로그램을 철폐, 13 개를 통합하여 예산을 절감했다.
M&A 시장: 벤처 캐피털 투자자의 투자 회수 등을 위해 소규모 M&A 시장 확대(2014)	한국 정부는 2014 년 잠재적 투자자를 유인하기 위해 투자자 규제를 완화하고, 매도자에게 금융지원을 제공하며, M&A 절차 규제와 세제 불이익을 줄이는 것을 내용으로 하는 M&A 시장 활성화 대책을 발표했다.

그림 13. 한국은 서비스업 생산성이 낮다

2010 년 가격에 기초한 2014 년 부가가치 비중



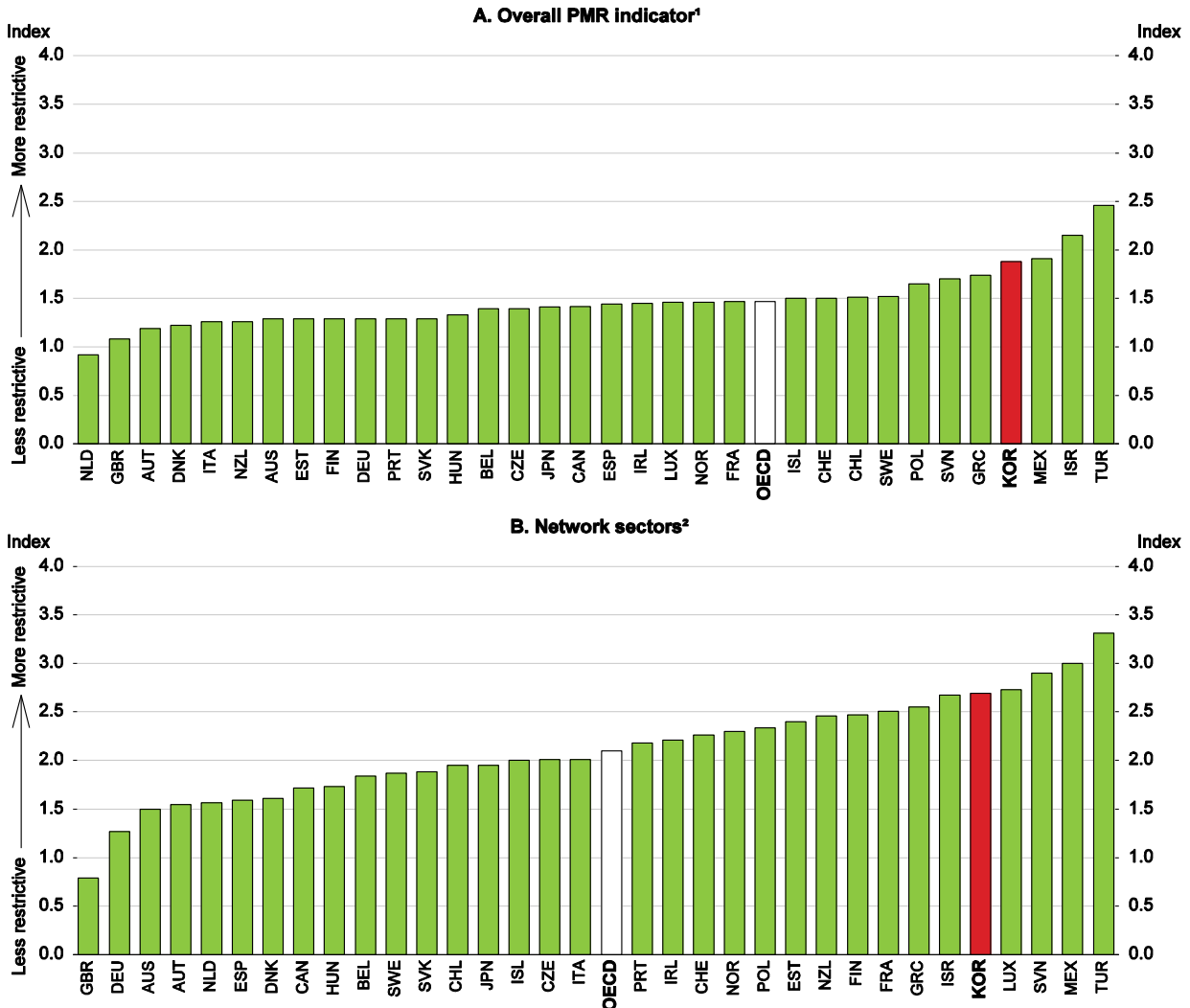
출처: OECD National Accounts Database, OECD STI Database.

제도적 여건 개선, 특히 규제개혁 가속화

한국은 2013 년 OECD 의 상품시장규제(PMR)지수 분석 결과 OECD 에서 네 번째로 규제가 엄격한 것으로 나타났다(그림 14). 이는 네트워크 산업에 대한 높은 규제가 일부 반영된 것이다. 한국은 상품시장규제지수 분석에서 6 위를 기록한 2008 년부터 OECD 국가들의 규제개혁 속도를 쫓아가지 못했다. 규제지수는 OECD 국가들의 총생산성과 밀접한 관련이 있다(Bouis et al., 2011). 규제지수를 낮추면 혁신활동에 대한 투자, 지식전파, 경영실적, 신규기업의 진입이 늘어날 것이다(Westmore, 2013). 2013 년까지 전체적으로 늘어난 규제의 수는 서비스 부문에 집중되었다. 2013 년을 기준으로 서비스 부문의 규제 수는 제조업의 네 배가 넘었다(Park et al., 2014). 중소기업이 서비스업에 집중되어 있다는 점을 감안하면, 중소기업이 규제부담을 더 크게 받고 있다는 점을 알 수 있다. 행정적 부담과 복잡한 규제 절차가 특히 부담요인으로 작용하여, 시장진입과 생산성 향상, 규모 확대를 가로막고 있다.

지나치게 부담스러운 규제의 비용을 인식한 한국 정부는 그 해부터 2015 년 1 월까지 9,876 개에 달하던 경제 규제의 10%를 철폐했다. 또한, 시민이 규제개혁을 직접 제안할 수 있는 '신문고 제도', '규제 기요틴', 중소기업에 초점을 맞춘 '손톱 밑 가시' 같은 슬로건 하에 여러 규제개혁 프로그램을 도입했다. 한국 정부는 특히 중소기업이 규제개혁의 혜택을 입는 것을 보장하려고 노력하고 있다.

그림 14. 2013 년 한국의 상품시장 규제는 OECD 에서 네 번째로 엄격했다



1.

OECD 상품시장규제지수는 규제가 경쟁력을 촉진하거나 제한하는 정도를 측정하는 포괄적인 지수로 국가간 비교가 가능한 지수임. 경험적 연구에 따르면 이 지수는 실적과 밀접히 연계되어 있음. 33 개 OECD 회원국에 대한 평가 결과가 0 (가장 느슨) 에서 4 (가장 엄격) 사이의 지수로 환산되며, 전체 지수는 700 개 이상의 질문을 기초로 분석됨.

2. 전기, 가스, 통신, 우편, 철도, 항공, 도로교통을 포함.

출처: OECD Product Market Regulation Database, Koske et al. (2015).

또한, 한국 정부는 새로운 규제의 비용을 기존 규제의 철폐나 완화를 통해 상쇄하는 '규제비용총량제'를 통해 규제비용의 총량을 제한하려고 한다. 2015 년에 15 개 부처가 이 제도에 참여했고, 평가 결과에 따라 참여 부처의 수는 더 증가할 수 있다. 궁극적으로 이 개혁안의 성공은 규제 부담을 얼마나 감소시키느냐에 달려있다. 현상유지만으로는 큰 효과를 보지 못 할 것이다. 규제 개혁에 대한 지지를 이끌어 내기 위해서는 최근 실행했거나 앞으로 실행할 개혁의 경제적 이득을 체계적으로 산출해야 한다. 또한, 중소기업 보호를 위한 대기업 활동 제한이나

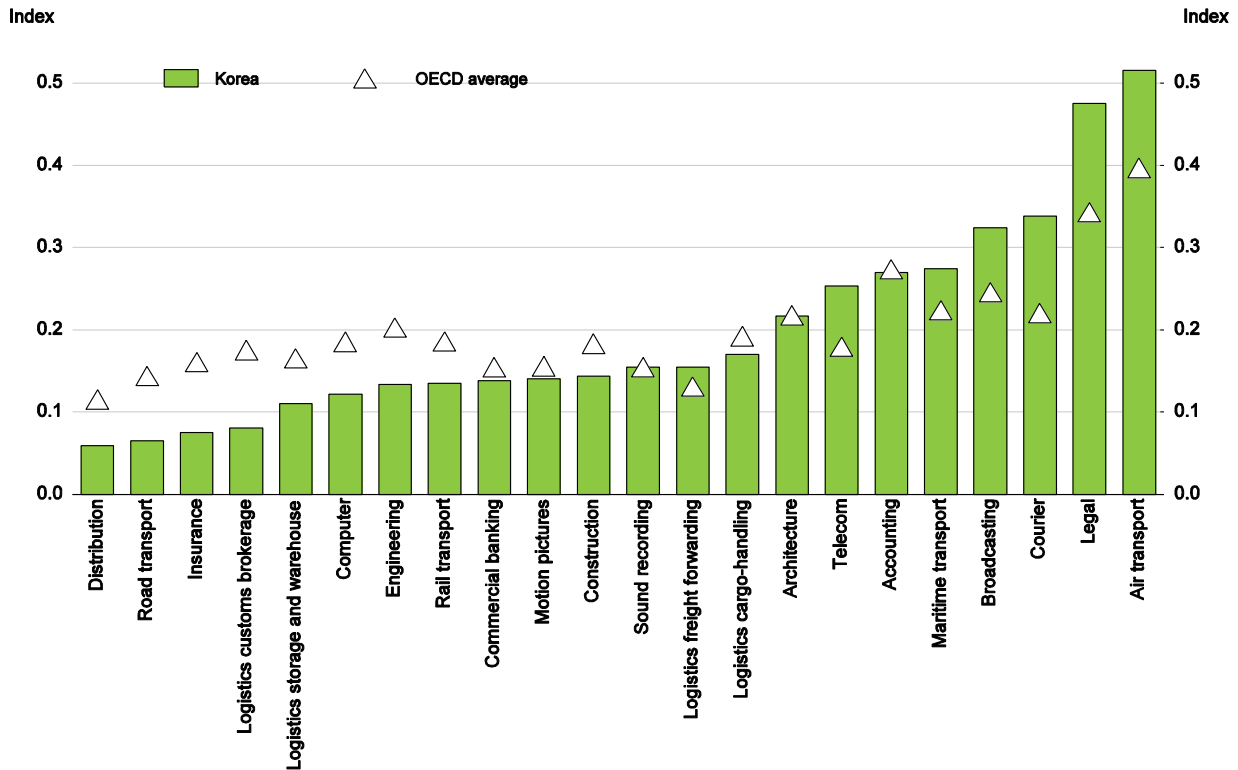
수도권 건설 규제 등 기업 입장에서 가장 부담을 느끼는 몇몇 규제들이 비경제적 목표 달성을 위해서 강력한 정치적 지지를 받고 있다.

규제의 질을 높이면 규제 부담을 완화한다는 목표 달성에 도움이 될 것이다. 그러나 한국은 특히 사후평가 같은 핵심 도구의 활용에서 선진국에 뒤처진다. 또한, 새로운 법과 제도 개발에 활용할 수 있는 명확하고, 의무화된 기법이 필요하다. 영향 평가, 공청회, 규제개혁 위원회의 경쟁력 평가 같은 규제의 질을 관리하는 기법들은 전체 신규 규제의 16% 밖에 안 되는 행정부 발의안에만 적용된다(OECD, 2015d). 국회 발의안에 대해서도 이와 유사한 기준을 적용해야 한다.

국제무역과 투자에 대한 장벽을 낮추면 지식 전파와 국가간 기술이전의 범위가 확대되고, 더욱 효율적인 자원 배분을 통해 생산성이 향상된다. 2013 년 한국의 무역·투자 장벽 지수는 OECD 에서 두 번째로 높았다. 그때 이후 한국은 이러한 장벽을 완화시켜 줄 수 있는 자유무역협정(FTA)을 6 개국과 체결하였다(표 4). 핵심 서비스 및 네트워크 산업에 대한 규제를 완화하면 경제 전반에 걸쳐 생산성이 크게 향상될 것이다. 한국은 서비스무역 제한지수가 22 개 분야 중 13 개 분야에서 OECD 평균보다 낮은 규제를 보였으나, 아직도 해운 및 항공운송, 배달, 법률 등 글로벌 가치사슬에서 핵심 역할을 수행하는 일부 서비스 분야에서는 서비스무역 제한지수가 OECD 평균을 상회한다(그림 15). 통신 및 항공운송 등의 분야에서 외국기업의 시장진입을 가로막는 장벽에는 지분제한이 있다. 또한, 한국철도공사 같은 주요 기업들의 국가 통제 때문에 어떤 분야는 덜 경쟁적이다.

혁신은 기업과 산업 간에, 또는 기업과 산업 내에서 노동의 끊임없는 재배분을 필요로 한다. 고용 보호는 이러한 노동의 이동을 가로막는 큰 장벽이다(Martin and Scarpetta, 2012). 보호 수준이 높으면 혁신 기업들이 인재를 끌어들이는 능력이 제한되고, 특히 혁신 분야에서 벤처 캐피털 투자와 R&D 지출이 줄어든다(Andrews and Criscuolo, 2013). 한국은, 노동시장의 이중구조에서 나타나듯이, 고용 보호로 인한 문제를 겪고 있다(아래 참고).

그림 15. 한국은 일부 부문에서 서비스 무역규제가 상대적으로 높은 편이다
2015 년 또는 최근 연도



주: 서비스무역 규제지수(STRI)는 0 에서 1 사이의 값을 가지며 1 은 가장 규제가 심한 상태를 가리킴. 34 개 OECD 회원국 및 몇몇 신흥국에 대한 정보가 저장된 서비스무역 규제지수 데이터베이스를 기준으로 산출. 데이터베이스에는 '최혜국' 대우를 기준으로 하되 특혜무역협정은 제외한 측정치를 기록. 항공운송 및 도로운송 분야는 상업적 주재에 의한 서비스 공급만을 대상으로 함. 데이터는 OECD 회원국의 상호 평가를 받음.

출처: OECD (2016b).

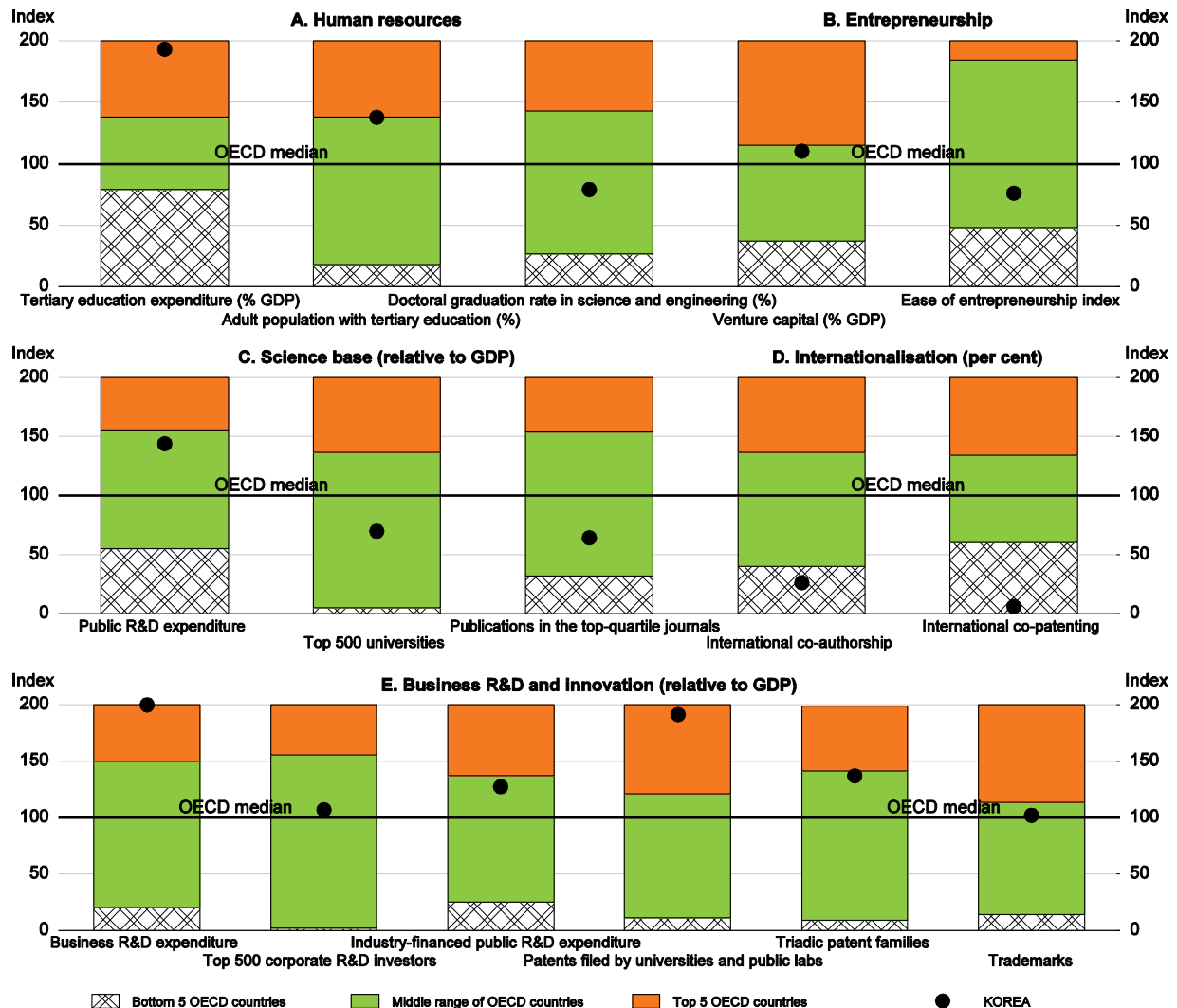
혁신제도 업그레이드

한국은 2014 년 GDP 의 4.3%를 R&D 에 투자하는 세계에서 가장 R&D 집약도가 높은 나라로, 제조업인 대기업에 집중된 기업의 R&D 투자는 1 위를 차지했다(그림 16, 패널 e). 그러나 기술이전과 상업화를 촉진하기 위해서는 산업, 대학, 정부출연연구원(GRI) 간의 연계를 강화하는 정책이 필요하다(Jones and Kim, 2014b). 대학과 정부출연연구원 간의 인적 교류 지원 프로그램, 산업·출연연·대학 합동 R&D 센터 설립 등 현재 추진 하고 있는 사업들은 이러한 차원에서 도움이 된다. 한국의 혁신은 국제적인 연계성도 부족한데, 2014 년 한국에서 실시된 R&D 가운데 외국에서 자금지원을 받은 사업은 고작 0.7%에 지나지 않는다. 또한, 국제 공동저술 및 공동특허 활동도 OECD 최저수준이다(그림 16, 패널 d). 공동특허 활동이 부족한 것은 기술을 집단 내에서 보유하는 성향이 있는 한국의 대기업 중심 구조가 반영된 결과이다. 한국은 기업의 기술수준이 최고 수준에 도달함에 따라서 글로벌 과학·혁신 네트워크와의 연계를 확대할 필요가 있다. 이를

위해 한국 정부는 과학·기술 전초기지로 구성된 글로벌 네트워크를 구성하고 있다. 외국인 R&D 투자를 활성화하기 위해 무역과 투자 규제 환경을 더욱 개선하는 것도 보완적 조치가 될 것이다.

그림 16. 2014 년 한국의 국가과학 혁신체계 개괄

OECD 지역 중앙값에 대해 상대 실적을 정규화한 지수(지수 중앙값=100)



주: OECD 지역의 중위 값을 100 이라고 하여 이에 대한 상대적인 성과 지수를 정규화함. 최저 성과는 0 으로 최고 성과는 200 으로 표시함. “최고 상위 500 개 대학들” 항목에서 5 번째로 높은 성과를 나타낸 경우는 OECD 중위 값 대비 137 점을 받은 반면 5 번째로 낮은 성과를 나타낸 경우는 5 점만을 받음. 한국은 70 점으로 중간 범위에 속함.

출처: OECD (2014d).

2013 년 한국 기업의 R&D 에서 서비스업의 비중은 고작 8%로, OECD 평균 38%를 한참 밑돌았다. 정부 조사에 따르면, 2011~2013 년에 R&D 활동을 수행한 서비스 기업의 비중은 6.4%로, 제조업내 비중의 4 분의 1 에 불과했다(표 5). 또한, 조직·마케팅 혁신 분야에서는 서비스 기업의 혁신 활동 수행 비율이 제조업과 비슷한 반면, 제품·공정 혁신 활동 분야에는 상대적으로 낮았다.

표 5. 서비스 업종의 기업들은 제조업종의 기업들보다 R&D 및 혁신 활동의 정도가 낮다
2011-13 년 동안 활동한 기업의 백분율 비중 ¹

	서비스 부문	제조 부문
R&D 활동 비율	6.4	22.3
4 개 분야 혁신 활동	27.0	30.9
제품 혁신	5.2	17.1
공정 혁신	3.7	7.4
조직 혁신	16.9	16.4
마케팅 혁신	13.9	12.1

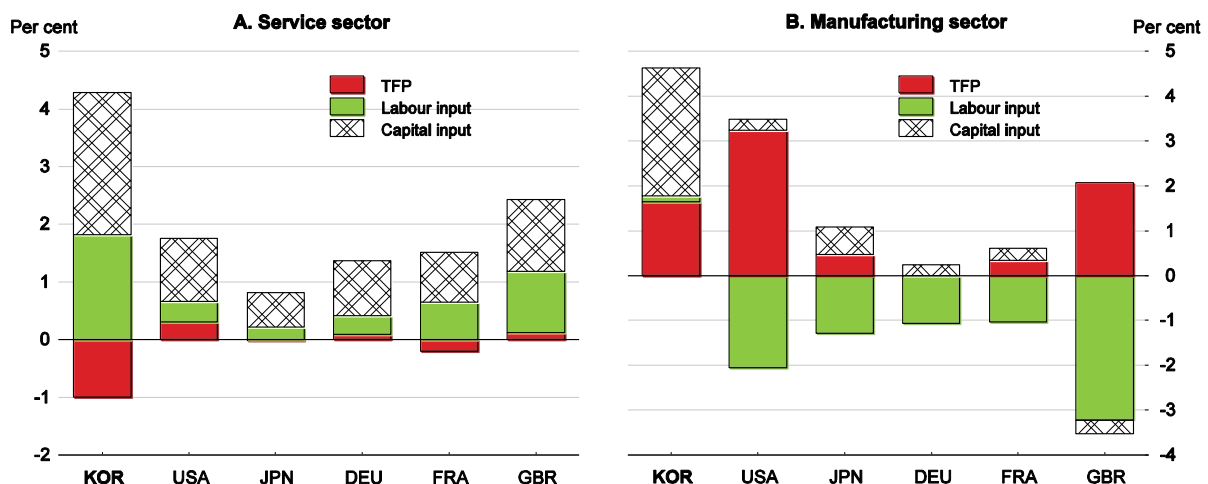
1. R&D 및 혁신 활동 비율은 각 활동에 참여한 기업의 수를 전체 기업 수로 나눈 값임. 서비스업의 비율이 낮은 것은 제조업과 다른 업종의 특성이 어느 정도 반영된 결과임.

출처: 과학기술정책연구원 (STEPI) (2014).

R&D 에 대한 업종 간의 큰 편차는 상이한 TFP 증가 패턴으로 나타난다(Baek and Joo, 2014). 2000 년대에, 서비스 부문 TFP 의 부가가치성장 기여도는 -1.0% 포인트인 반면, 제조업은 +1.7% 포인트였다(그림 17). 정부 출연연구원(GRIs)을 통한 투자를 포함해 공적 R&D 투자 내에서 중소기업의 비중을 높이려는 한국 정부의 노력은 서비스 부문의 혁신을 촉진할 가능성이 있다. 그러나, 중소기업의 취약한 재무구조는 R&D 투자의 최대 걸림돌이다. 실제로 중소기업의 3 분의 1 은 이자비용도 내지 못할 정도로 수익이 낮고, 소기업은 2006 년부터 영업수익 적자를 기록했다. 또한, 대기업이 주도하는 제조업 부문에 비해서 중소기업 근로자의 기술 역량도 낮다.

그림 17. 한국 서비스 부문의 총요소생산성은 감소했다

2000 년대 부가가치 성장 기여도의 백분율 변화분 ¹



1. 미국은 2001-10 년, 다른 나라들은 2001-19 년.

출처: 한국생산성본부(2014).

인적 자본 증대

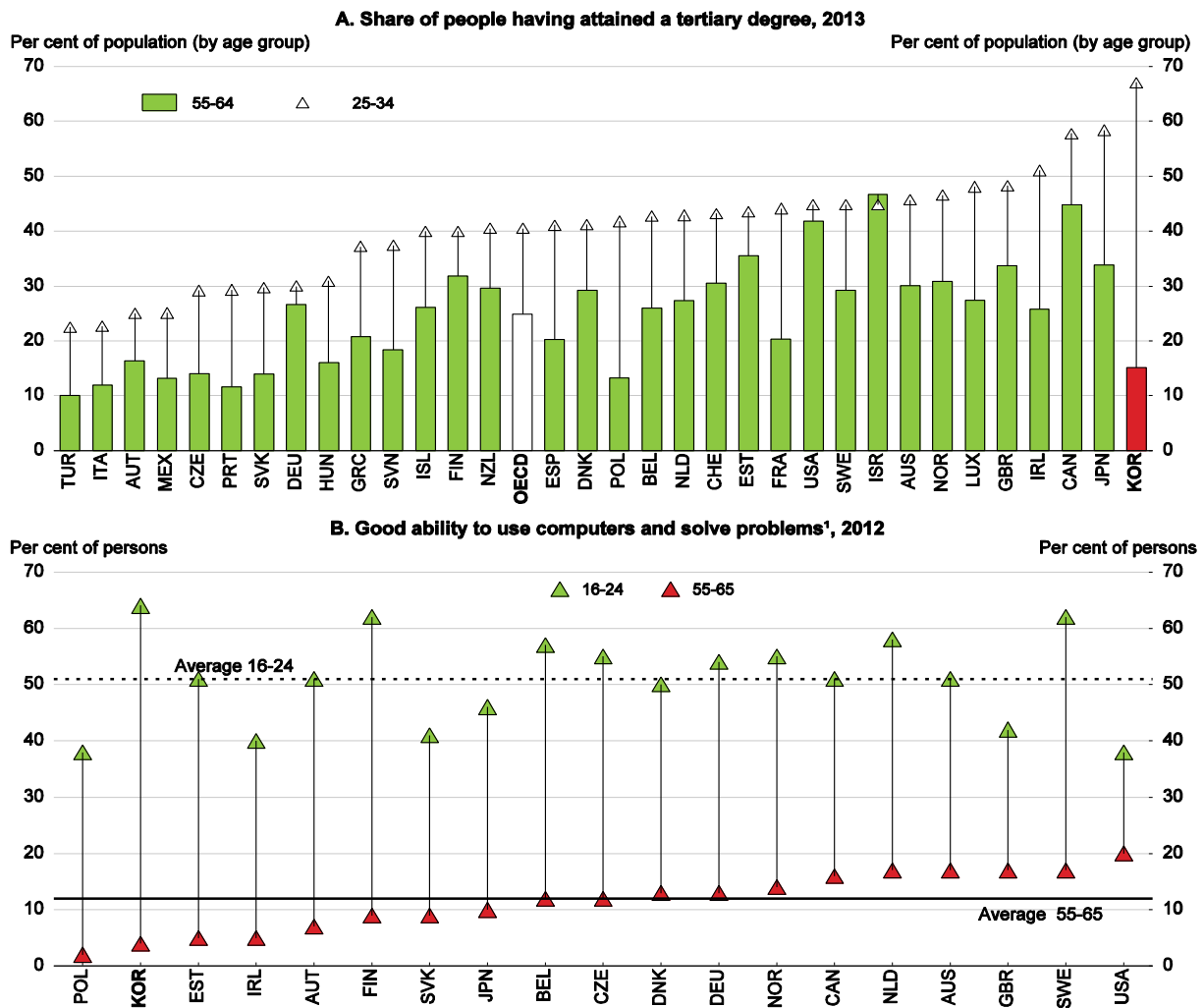
한국은 만 15 세 청소년들의 읽기, 과학, 수학 능력에 대한 국가간 비교 평가를 위한 OECD 국제학생평가프로그램(PISA)에서 꾸준히 최상위권에 속해 왔다. 또한, OECD 에서 고등 교육을 받은 청년층 성인(25-34 세) 비율도 가장 높고(그림 18), 청년층 성인을 대상으로 한 OECD 성인역량조사(PIACC)에서도 높은 점수를 받고 있다(패널 B). 그러나, 고등교육 이수 비율과 기술 수준에 있어서는 청년층과 그보다 높은 연령층 사이의 격차가 OECD 국가들 중에서 가장 크다. 이는 평생교육의 중요성을 보여준다. 그러나, 한국은 저숙련 성인이 성인 교육과정에 참여 하는 비율이 OECD 평균을 밑돌고 있다. 직무수행에 요구되는 지식과 숙련, 태도를 업종과 산업 수준에 따라 표준화한 국가직무능력표준(NCS)이 훈련은 물론 학교교육에서도 핵심 역할을 맡아야만 할 것이다. 2015 년 말 기준으로 887 개의 국가직무능력표준(NCS) 중 847 개의 개발이 완료되었으며, 동 표준은 훈련 및 자격시험 기준 개정에 사용될 것이다. OECD 의 한국 인적 역량 전략 보고서(2015f)는 아동기에서 성인기에 이르기까지 인적 역량을 개발하고, 노동시장에서 이를 활성화하며, 사회경제적 측면에서 효과적으로 활용하기 위한 포괄적 접근을 제시하고 있다.

인적 자본 활용도를 높이기 위해서는 노동력 미스매치를 완화하는 것이 필수적이다. 저숙련 근로자는 기업의 생산성을 하락시키며, 생산성이 낮은 기업에 숙련도가 지나치게 높은 자원이 묶여버리면 생산성이 더 높은 기업이 이들을 끌어들이 시장점유율을 높이는 일이 어려워진다(Adalet McGowan and Andrews, 2015). 한국의 노동력 미스매치율은 22%로, 데이터가 존재하는 19 개 OECD 회원국 평균과 같다. 한국이 숙련 미스매치를 모범사례 수준으로 낮추면 노동생산성이 5% 늘어날 것으로 추정된다.

창조경제에서 중소기업과 벤처 캐피탈의 역할 강화

한국 정부가 2013 년에 발표한 창조경제 실천 계획은 중소기업과 벤처 캐피탈의 역할을 강화하는 것이 목표다. 소기업은 담보 부족, 짧은 신용 기록, 재무제표 작성에 필요한 전문지식 부족으로 신용대출에 어려움을 겪는다. 정부는 중소기업에 직접 금융지원을 제공하고, 민간금융기관의 중소기업 대출에 보증을 제공하는 방식으로 시장에 오랫동안 개입해왔다. 중소기업 자금조달상의 시장실패가 공적 자금 지원의 근거를 제공한다. 2008 년 세계금융위기 기간에 중소기업에 대한 공적자금 지원이 정당화되면서 2009-13 년 18%까지 증가했던 공적 자금 지원비율이 GDP 대비 6% 이상에 이르고 있다(표 6). 또한, 2014 년 GDP 대비 정부보증 비율은 OECD 에서 세 번째로 높은 5% 이상으로 축소되어야만 한다(그림 19). 자본시장 발전정책에도 불구하고, 까다로운 발행 요건, 복잡한 발행 절차, 높은 비용으로 인해 중소기업 금융에서 직접 금융(채권, 주식, 벤처 캐피탈)이 차지하는 비중은 2013 년 기준으로 1.2%에 불과했다(표 6). 직접금융에서 중소기업 비중은 2009 년 1.7%에서 2015 년 1.2%로 하락했다.

그림 18. 한국 노동력의 청년층 대 노년층 간 교육 및 기술 격차가 크다



1. 수리와 문장 이해력에서는 결과가 비슷했다.

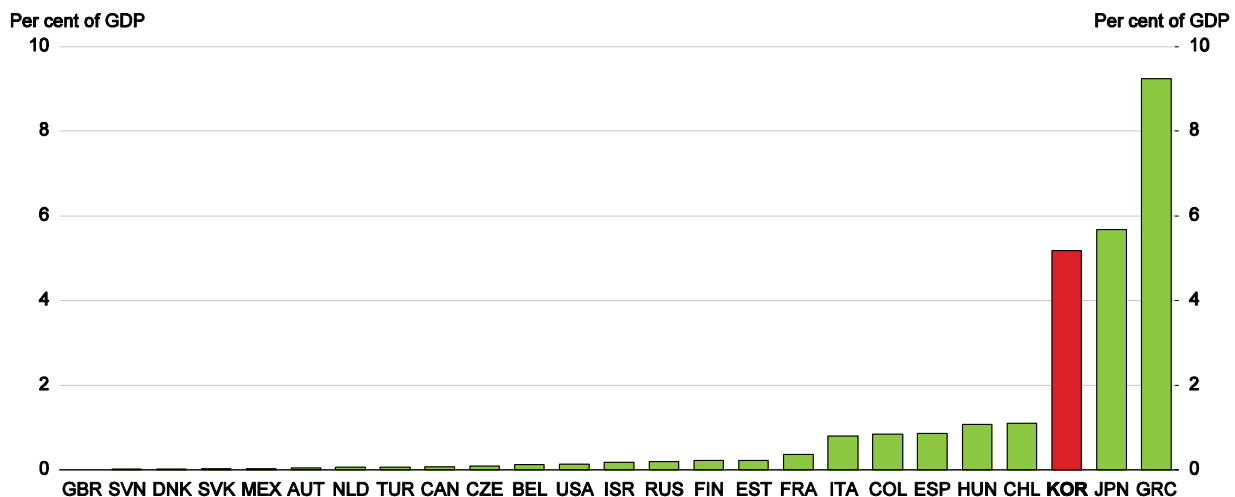
출처: OECD Education at a Glance Database, OECD (2013a).

공적 지원으로 소기업의 부도율이 하락했지만, 중소기업 실적 개선에는 큰 효과가 없었다. 2000~09 년간 지원을 받은 중소기업과 받지 않은 중소기업을 비교한 연구에 따르면 공적 지원에 따른 이익과 매출 증대 효과는 발견되지 않았다(KDI et al., 2011). 또 다른 연구에 따르면 정부 지원을 받은 중소기업은 지원을 받지 않은 중소기업에 비해 2011 년을 기준으로 생존율이 더 높았으며, 일부 경우에는 매출과 고용률이 높아졌다. 그러나, 이익과 임금은 높아지지 않았으며, 일부 경우에는 더 떨어졌다. 또한, 지원을 받은 기업은 받지 않은 기업에 비해 총요소생산성(TFP) 증가율이 낮았다(Chang et al., 2014). 반면, 또 다른 연구는 공적 지원을 받은 중소기업들이 그렇지 않은 중소기업들보다 더 높은 수입과 영업 이익률과 같은 개선된 금융 성과를 기록했다는 것을 보여준다(Nam et al., 2015). 생산성이 낮은 기업들의 생존율은

높이는 정부의 정책들은 장기적으로 생산성을 저해할 것이다. 중소기업 지원의 관대함도 축소되어야만 한다.

그림 19. 중소기업 대출의 정부보증 비율이 한국은 높은 편이다

2014 년 GDP 대비 백분율



출처: OECD (2016a), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2016: An OECD Scoreboard*.

표 6. 2009 년부터 중소기업의 정책 금융 의존도가 높아졌다

각 연도별로 윗줄은 조원, 아랫줄은 총 중소기업금융 대비 백분율

	간접금융			직접금융				정책금융				합계
	은행 대출 ¹	비은행 대출 ²	소계 ³	채권 ⁴	주식 ⁵	벤처 캐피탈	소계	온랜딩 ⁶	정책 자금 ⁷	보증 잔액 ⁸	소계	
2005	256.5	82.5	293.6	0.3	3.0	3.4	6.7	-	3.2	45.4	48.6	348.9
	73.5	23.6	84.2	0.1	0.9	1.0	1.9	0.0	0.9	13.0	13.9	100.0
2009	443.4	121.8	497.5	1.1	4.5	3.9	9.5	0.2	5.9	67.7	73.8	580.8
	76.3	21.0	85.7	0.2	0.8	0.7	1.6	0.0	1.0	11.7	12.7	100.0
2013	489.2	-	489.2	0.1	0.8	6.4	7.2	6.7	4.9	75.5	87.1	583.5
	83.8	0.0	83.8	0.0	0.1	1.1	1.2	1.1	0.8	12.9	14.9	100.0

1. 일반은행과 특수은행을 포함.
2. 상호저축은행, 신용협동조합, 상호금융기관, 새마을금고 포함. 2013년에는 이용 가능한 자료가 부재함.
3. 은행 대출에 포함된 정부 보증 비중이 알려지지 않은 2013년을 제외하고 나머지는 정부 보증 잔액이 제외된 소계임.
4. ABS, 금융채 제외.
5. IPO, 유상증자를 통한 주식발행.
6. 공적 기관(한국정책금융공사)이 금융기관에 대한 대출의 40%를 차지함. 온랜딩은 한국정책금융공사의 정책자금 잔액임.
7. 중소기업진흥공단 정책자금 잔액.
8. 신용보증기금, 기술보증기금, 지방 신용보증기금 보증 잔액의 합.

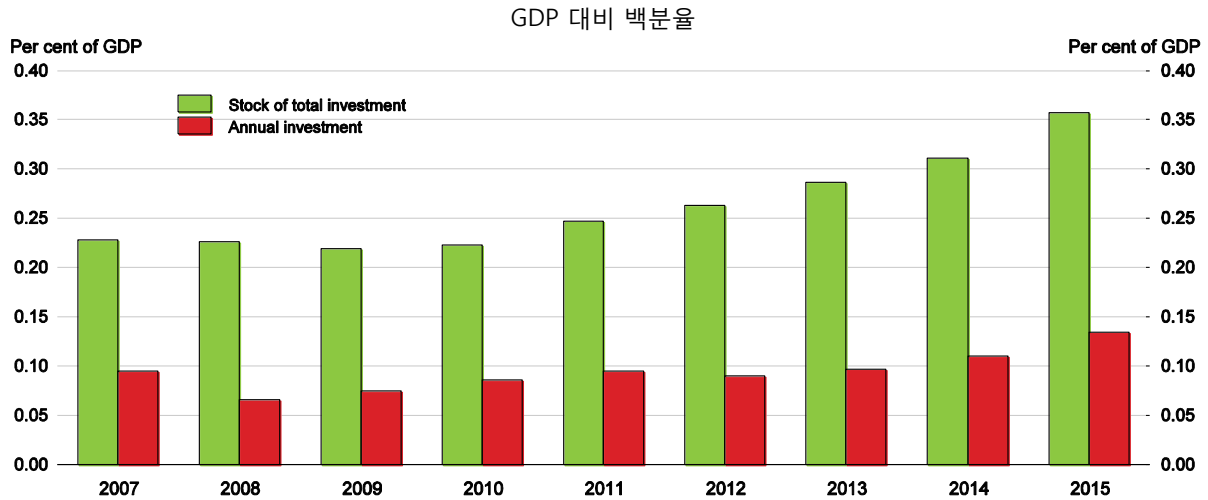
출처: Koo et al. (2015).

공적 지원에는 다른 부작용도 뒤따른다(2014 *OECD 한국경제보고서*). 첫째, 공적 지원은 금융기관이 중소기업의 신용평가 능력을 개선할 유인을 줄이고, 그에 따라 중소기업 금융 시장의 발전을 저해해 결국 공적 지원을 심화시킨다. 둘째, 공적 지원은 일부 부실기업을 존속시켜 우량기업이 대출을 받을 수 있는 기회를 제한한다. 부실기업에 일단 대출이 제공되면 금융기관과 신용보증 제공자도 부실기업의 생존에 공동의 이해를 가지기 때문이다. 셋째, 한국의 중소기업 정책은 소기업이 공적 지원을 받을 수 있는 자격을 계속 유지하기 위해 소기업에만 머무름에 따라서 성장에 수반되는 규모의 경제를 포기하게 한다(OECD, 2014a). 2011~14 년 동안 중견기업으로 성장한 소기업 비율은 0.01%에 불과했으며, 이는 '피터팬 증후군'이라고 불린다. 그 결과 한국은 중견기업 비중이 상대적으로 적다. 2015 년 11 월 정부는 성숙한 중소기업의 신용대출에 대한 정부보증 비율을 낮추고 시장자금조달에 가장 큰 어려움을 겪는 스타트업과 초기 중소기업에 더욱 집중하겠다고 발표했다(금융위원회, 2015b).

인적 자본 부족과 낮은 정보통신기술 활용도는 중소기업이 안고 있는 또 다른 문제다. 한국은 높은 광대역 인터넷망 보급률을 기반으로 세계 최고 수준의 정보통신기술 상품과 혜택을 누릴 수 있는 나라지만, 2013 년 50 인 이하 사업장의 전자상거래 비율은 OECD 최저수준인 15%에 불과했다. 대기업의 전자상거래 비율은 25%로 이보다는 높았지만, 여전히 OECD 평균인 40% 에는 못 미친다(OECD, 2015e). 마찬가지로, 소기업의 클라우드 컴퓨팅 활용률은 2014 년 기준으로 OECD 에서 네 번째로 낮았다(OECD, 2015c). 이는 숙련 인력의 부족을 반영한다.

벤처기업과 스타트업은 신기술 상업화와 고용 창출에 핵심 역할을 수행한다(Andrews and de Serres, 2012). 2001~11 년 동안 OECD 지역에서 규모와 상관없이 설립 5 년 미만 기업들은 비 금융기업 전체 고용의 5 분의 1 이하를 담당했지만, 신규 일자리는 절반을 창출했다. 한국의 벤처 캐피탈 투자는 주로 정부 정책에 힘입어 2008 년 금융위기 이후 서서히 되살아나고 있다(그림 20). 2015 년 벤처 캐피탈 투자를 받은 기업 숫자는 거의 1,000 개 수준으로 증가했다(Lee, 2016). 이는 부분적으로 엔젤 투자자의 역할 확대에 기인한 것이다. 2010~14 년 사이 엔젤 투자 금액은 세제 혜택과 매칭 펀드의 설립에 힘입어 두 배 가까이 증가하면서 800 억원(70 만 달러)에 달했다. 또한, 한국 정부는 17 개의 '창조경제혁신센터'를 설립하여 스타트업과 중소기업에 대한 금융지원을 포함한 다양한 서비스를 제공하기 시작했다.

그림 20. 2011 년부터 벤처 캐피털 투자는 증가하고 있다



출처: 한국벤처캐피털협회.

그럼에도 불구하고, 한국의 벤처 시장은 중소기업 금융의 약 1%만을 차지할 정도로 여전히 작고, 여러가지 약점을 노출하고 있다. 첫째, 엔젤 투자자의 숫자와 투자 금액이 2000년대 초반 정점에 비해 여전히 상당히 낮다. 둘째, 벤처투자도 스타트업에 충분히 집중되지 않았다. 실제로 2015년 총 투자액의 68.9%가 3년 이상 된 기업, 26.7%가 7년 이상 된 기업에 유입됐다. 비록 3년미만 기업들이 투자자금의 3분의 1 이하를 지원 받을지라도 그들은 투자 받는 기업들의 47.2%를 차지한다. 셋째, 정부가 큰 역할을 수행함에 따라 민간 투자자들을 구축할 위험이 있다. 2015년 벤처 캐피털 자금에서 정부 비중은 30.3%였고, 추가로 공적 연금을 통한 투자도 3.7%를 차지했다. 넷째, 인수합병(M&A) 시장의 미발달로 2014년 M&A 건수가 97건에 불과했다. 벤처 투자자들은 투자 이익을 실현하기 위해 M&A 대신 공모를 주로 활용한다. 까다로운 상장요건으로 인해 스타트업이 KOSDAQ(기업 상장 촉진 용도로 1996년에 설립)에 상장하기까지 걸리는 평균 기간은 대부분의 벤처 캐피털 자금 수명보다 긴 12년이 넘고, 2014년 기준으로 상장사 수도 50개 이하였다. 많은 스타트업들이 최초 투자를 받을 때까지 이른바 '죽음의 계곡'을 지나야 하는데 결국은 스타트업들이 기술개발에 성공하고도 자금 부족을 견디지 못해 상업화에 실패하는 경우가 많이 생기게 된다.

정부는 벤처 캐피털 투자를 촉진하기 위해 많은 개혁 조치를 실행했다. 2013년에는 중소기업의 기업 공개 촉진을 위해서 상장요건을 완화한 KONEX 시장을 세 번째 거래소로 개설했다. KOSDAQ 상장 요건도 완화했다. 2015년 말 기준으로 KONEX 상장 기업은 108개, GDP 대비 시가총액은 0.2%다. KONEX 상장 기업의 평균 업력은 11년으로 12년 이상인 KOSDAQ에 비해 다소 낮은 수준이다. 민간 벤처 캐피털 자금을 정부자금을 의무적으로

포함시켜서 정부 감독으로 인한 부담을 야기해 온 규정이 삭제되면서, 민간 자금의 자율성과 창의력이 향상되었다. 한국 정부는 2014 년 잠재적 구매자를 유인하기 위해 투자자 규제를 완화하고, 매도자에게 금융지원을 제공하며, M&A 절차상 규제와 세제상 불이익을 줄이는 것을 내용으로 하는 M&A 시장 활성화 대책을 발표했다. 이는 투자자들의 투자 회수를 돕는 동시에 합병을 통한 중소기업의 성장에 도움을 줄 수 있을 것이다. 마지막으로, 한국 정부는 실패 전력이 있는 기업가들의 대출 접근성을 개선하기 위한 조치들도 취하고 있다.

벤처 캐피털을 혁신의 원동력으로 삼기 위해서는 은행을 중심으로 하는 금융 시스템에서 자본 시장의 역할이 강화된 금융 시스템으로 전환하는 과정의 일부로 지속적인 개혁이 필요하다. 정부의 전략은 고등교육을 받은 청년과 최상위 기술을 가진 기업과 같은 한국의 강점에 집중해야 한다. 공적 자금의 과도한 유입으로 민간 투자가 구축되는 사태를 막기 위해서 정부는 초기 단계 기업들을 위한 금융에 집중해야 한다. 위험을 감수하고 실패를 경험한 기업가에게 벤처기업을 창업할 수 있는 다음 기회가 제공되는 환경을 조성해야 한다. 마지막으로, M&A 시장의 발전도 지속적인 우선과제다.

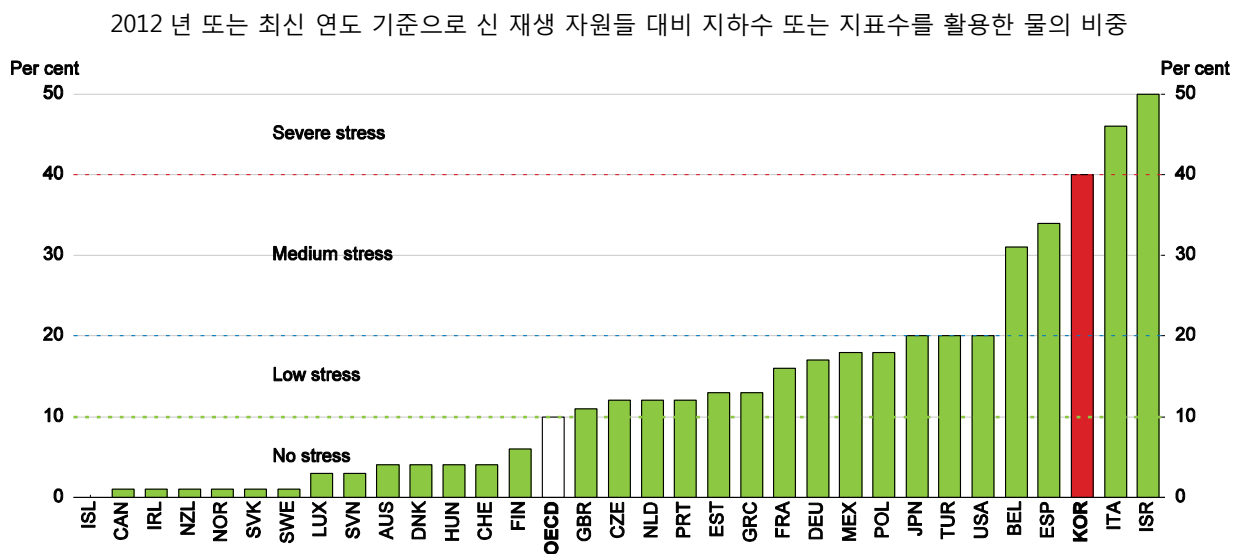
녹색성장은 혁신을 위한 우선과제

제 1 차 녹색성장계획(2009~13) 기간 중의 막대한 자원 투입에도 불구하고 온실가스(GHG) 배출량이 2007~11 년간 18% 증가하면서, 1997 년부터 이어진 GDP 대비 배출량 감소 추세가 역전됐다. 2015 년에 출범한 전국적 규모의 배출권 거래제도(ETS)는 한국이 파리 제 21 차 유엔기후변화협약(COP21)에서 약속한 2030 년 까지 '전망치' 대비 37% 배출량 감축 목표를 달성하는데 핵심적인 역할을 수행할 것이다. 경매되는 배출권 비중은 1 단계(2015~17) 결과에 따라 점진적으로 늘어날 것이다. 2015 년에 동 제도의 대상에 포함된 기업들은 배출량의 3 분의 2 를 차지했다. 일단 동 제도가 잘 정착된다면 배출량에 대해 단일 가격을 보장하는 동 제도를 확대하는 것이 바람직할 것이다. 동 제도의 원활한 에너지 프로슈머(prosumer), 저탄소 발전, 전기자동차, 친환경 공정 개발을 목표로 하는 정부의 "2030 에너지 신산업 확산 전략"에 발맞춰서 녹색 성장에 있어서 민간 투자를 촉진할 것이다.

녹색성장에는 삶의 질을 개선하기 위한 급속한 산업화 과정에서 일어난 환경파괴를 되돌린다는 의미도 있다. 실외 공기오염으로 인한 조기 사망자 수는 2005 년 약 16,000 명에서 2013 년 20,000 이상으로 증가했다(Institute for Health Metrics and Evaluation, 2013). 공기 오염은 부분적으로 역내 국가들과의 협력과 적절한 경제적 수단을 통해서 축소되어야 한다. 환경 혁신기술(Eco-innovation technology) 개발사업(2011~2020)은 온실가스 배출은 물론 물 문제에도 초점을 맞추고 있다. 실제로 한국은 2012 년 신재생자원 대비 지하수 또는 지표수로부터 얻어지는 물의 비중이 OECD 에서 세 번째로 높으며, 이는 물 부족 위험 가능성을

시사한다(그림 21). 수자원 개발은 공급 증대와 기술혁신에 광범위하게 의존하고 있다. 효율성을 높이기 위해서는 반드시 요금정책의 개선이 필요하다. 한국은 가정용 상수도 및 위생 서비스의 가격이 OECD 국가 중 가장 낮은 나라 가운데 하나로서 공급 원가에 미치지 못하며, 이는 비효율적인 다수 공급자 구조를 반영하고 있다. 또한, (대기업과 지방자치단체가 부담하는) 광역 상수도 요금과 수리권(水利權; 저수지 또는 기타 구역에서 물을 취득할 수 있는 권리) 요금이 국가 차원에서 결정되고 있고 희소성을 충분히 반영하지 못하고 있다.

그림 21. 한국은 물 부족에 직면하고 있다



출처: OECD (2012b).

포용적 성장과 사회통합을 촉진하기 위한 노동시장 개혁

고도 성장기에 형성된 현재의 한국 노동시장은 창조경제를 발전시키기 위한 과제들을 해결하는데 적합하지 않다. 노동시장 유연성 개선과 청년층 일자리 창출, 그리고 불평등 완화를 위한 노동시장 개혁이 요구된다. 2015 년 9 월 정부와 노동자, 경영계는 노동시장 구조개선을 위한 노사정 대타협을 이루어냈다. 노사정 합의에는 형평성과 사회통합을 저해해 온 노동시장의 뿌리 깊은 이중 구조를 해결하기 위한 방안이 포함됐다. 2013 년 전일제 근로자의 약 4 분의 1 이 OECD 국가 중 두 번째로 높은 평균 임금(median)의 3 분의 2 이하 임금을 받았는데, 그 임금 격차는 가장 높은 수준이었다. 2013 년 한국은 2012 년 64.2% 수준의 고용률을 2017 년 70%까지 확대하는 로드맵을 발표했다(표 7). 그러나, 양대 노총 중 민주노총은 노사정 합의에 참여하지 않았고, 합의에 참여한 한국노총은 2016 년 1 월 합의 파기를 선언하였다. 경제사회발전위원회는 한국노총의 결정이 노사정 대타협을 무효로 만들지 않는다는 점을 지적했고, 한국 정부는 노동시장 개혁 입법을 지속 추진하겠다는 입장을 확실히 했다.

노동시장 이중구조에 따른 비용

한국의 노동시장 이중구조는 매우 공고하다. 전체 근로자의 3분의 1이 기간제, 시간제, 파견 근로자 등의 비정규직 근로자이며, 임시직 근로자 비중(22%)은 OECD 평균의 두 배가 넘는다. 비정규직 근로자의 업무 역량이 정규직 핵심 연령대 근로자의 업무역량에 상응함에도 불구하고, 2014년 비정규직 근로자의 시간당 임금은 정규직 근로자에 비해 38% 낮은 수준이다(OECD, 2013c). 정규직과 비정규직의 노동시장 이중구조는 임금불평등의 주요 원인이다. 앞서 논의된 대기업과 소기업, 제조업과 서비스업간 생산성 격차에 따른 이중구조 또한 불평등을 야기한다.

표 7. 고용 로드맵에 따른 고용률 목표
생산가능인구 대비 백분율

	2000	2012	2014	2015	2017 목표	격차	OECD 평균 (2014)
총 고용률	61.5	64.2	65.3	65.7	70.0	4.7	65.8
여성층	50.0	53.5	54.9	55.7	61.3	6.4	58.0
청년층 (15 to 29)	43.4	40.4	40.7	41.5	46.6	5.9	51.2
중·장년층 (30 to 54)	73.7	75.6	76.7	77.0	81.2	4.5	76.9
고령층(55 to 64)	57.8	63.1	65.6	65.9	69.3	3.7	57.3

출처: 한국 정부; OECD Employment Outlook Database.

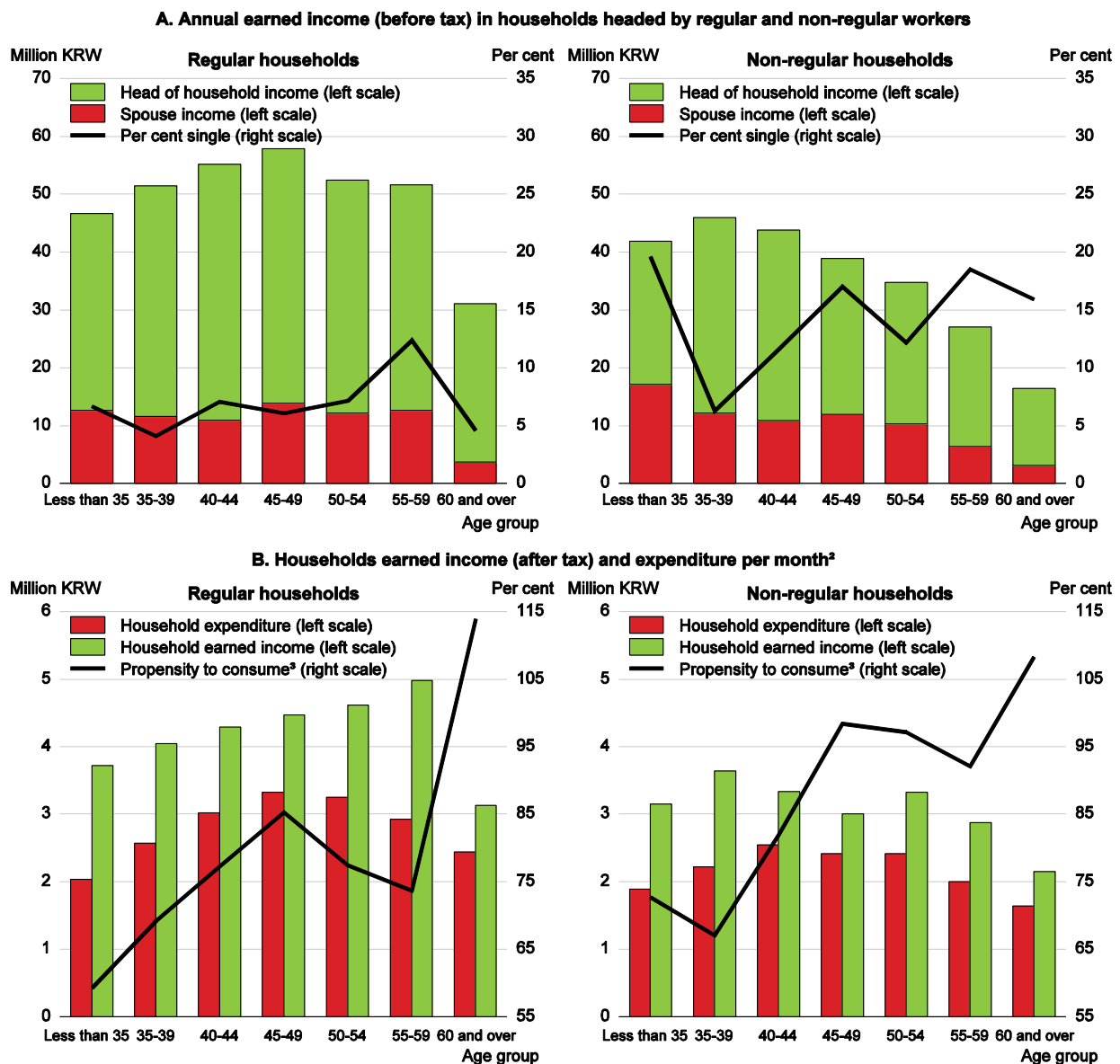
고용형태 차이에 따른 세전 소득 격차는 연령이 증가함에 따라 더욱 확대된다. 50세 정규직 근로자 가구는 동일 연령의 비정규직 근로자 가구에 비해 소득이 60-90% 높다(그림 22). 비정규직 근로자 가구의 상대 빈곤률이 16%인 것에 반해 정규직 근로자 가구의 상대 빈곤률은 5%에 불과하다. 혼인상태 또한 고용형태에 따라 현격한 차이를 보인다. 40대 비정규직 근로자의 미혼 비율은 약 15%인 것에 반해 미혼인 정규직 근로자의 비율은 그 절반에도 미치지 못한다. 결국 비정규직의 낮은 소득수준과 불안정한 고용 상태는 가족 형성과 출산의 저해요인이 된다. 또한, 비정규직 근로자의 낮은 소득은 가계에 부담으로 작용해 가계부채 문제를 심화시킨다(Panel B).

노동시장 이중구조는 미래세대의 형평성에도 중요한 의미를 지닌다. 비정규직 가구의 교육비 지출은 정규직 가구 교육비 지출의 절반에 불과하다. 또한, 정규직과 비정규직 간 전환은 매우 제한적이다. 연구보고서(OECD, 2015b)에 따르면 한국에서 임시직 및 단시간 근로자가 정규직 일자리로 이동할 가능성은 비슷한 조건의 실업자가 정규직 일자리를 찾을 가능성보다 낮다. 노동시장의 이중구조가 비정규직 근로자에게 미치는 여러 부정적 파급효과에는 i) 낮은

사회안전망 가입율, ii) 고용 불안정성 및 OECD 국가 중 가장 높은 수준의 이직률, iii) 제한적인 직업훈련 기회 등이 있다.

그림 22. 정규직, 비정규직 근로자 간의 임금 및 지출 격차가 크다

2011 년 2 인 이상 가구¹



1. 1998년부터 6,000 가구(13,000 명)을 대상으로 실시된 연례 가계조사인 한국노동패널조사(KLIPS) 기준임. 비정규직 근로자는 '한국의 사회통합 강화(Strengthening Social Cohesion in Korea)'(OECD, 2013b)에서 사용되어진 OECD 의 비정규직에 대한 공식 정의를 사용하여 선별함. 일자리 상태와 연령 집단은 가구주 기준임.
2. 국민연금, 건강보험 납입금은 지출에 포함됨. 가계 근로소득은 연간 세후 소득을 12로 나눈 것임.
3. 소비성향은 세후 가계 근로소득에 대한 가계지출 비율임.

출처: 한국노동연구원, 한국노동패널조사(KLIPS); OECD 자체 추산.

노동시장의 이중구조를 타파하기 위한 정책

일자리 보호 강화는 다수의 노동자에게 고용 안정과 소득 보장을 제공하지 못 한다. 노동시장의 이중구조를 타파하기 위해서는 1) 고용 유연성을 확대해 경기 둔화 시 기업이 정규직 근로자의 해고 비용을 줄일 수 있도록 하고, 2) (기업이 지불하는 임금 및 근로소득세 등) 인건비 격차를 줄임으로써 기업의 비정규직 고용 유인을 줄여야 한다. 최저임금제도 개선은 정규직과 비정규직 근로자 간 임금 격차 감소에 도움이 된다. 2015 년 최저임금은 OECD 평균에 해당하는 평균 임금(median)의 절반 수준에 도달했다. 노사정 합의에서는 최저임금의 단계적이고 지속적인 인상을 요구하고 있다. 그러나, 가장 중요한 것은 최저임금제도의 준수 여부이다. 한국 정부는 최저임금 이행 수준을 높이기 위해 관리 감독을 강화할 예정이며, 최저임금 위반에 따른 제재 역시 강화 되어야 할 것이다.

비정규직 근로자에 대한 사회보험 적용 확대를 통해 정규직·비정규직 간 인건비 격차를 줄일 수 있다(표 8). 2015 년 비정규직 근로자의 3 대 사회보험(국민연금, 건강보험, 고용보험) 평균 가입률은 약한 형 집행과 모니터링 때문에 54.1%로 정규직 근로자의 대부분이 사회보험에 가입되어 있는 것에 비해 훨씬 낮은 수준이다. 기업은 3 대 보험 의무가입이 적용되는 정규직 근로자를 고용하는 대신, 비정규직 근로자를 고용하면 인건비를 8-9% 줄일 수 있다. 따라서, 기업의 비정규직 고용 유인 감소와 비정규직 근로자의 후생 증대를 위해서는 3 대보험 가입 준수 강화가 중요하다. 이를 위해 국세청이 사회보험료 징수 지원에 더 큰 역할을 수행하게 하고 사회보험 가입 위반 시 더 엄격하게 형을 집행하게 함으로써 전체 근로자의 3 대 보험 가입률을 높일 수 있을 것이다.

노동시장의 이중구조 타파를 위해서는 정규직 근로자에 대한 고용보호를 줄여야 한다(OECD, 2013b). 정규직 근로자, 특히 대기업 정규직 근로자들은 노동법과 법원의 결정, 기업 관행, 사회적 관습, 노조 활동 결과 강력한 보호를 받고 있다(Koh et al., 2010). 경제적 사유로 인한 해고는 “긴박한 경영상의 위기”로 한정된다. 법원은 해고가 기준에 맞게 실행되었는지 여부를 판단할 때 기업의 재무상태와 경쟁력, 시장여건을 고려해야 한다. 그 밖에도 기업들은 근로자 해고시 많은 요건을 충족시켜야 한다. 따라서, 해고 비용을 명확히 파악할 수 없고 길고 복잡한 법원 판결에 따라 높아질 수도 있어 기업들의 비정규직 채용 유인은 커진다(Lee, 2015). 노사정 합의에서는 “근로계약 해지의 기준과 절차를 명확히 하는 것”이 중요하다는 점을 인정했다. 노동시장 이중구조 타파를 위해서는 정규직의 고용 보호를 완화하고 투명성을 높이며, 동시에 사회보험 가입률과 최저임금 수준을 높이고 비정규직 대상 직업훈련을 개선하는 종합적인 전략이 요구된다(2014 OECD 한국경제보고서).

표 8. 비정규직은 정규직보다 사회보험과 기업의 복리후생 혜택을 적게 받는다

2015 년 고용형태별 취업 인구

	국민연금	건강보험	고용보험	평균 사회보험가입률 ¹	퇴직금 ²	상여금 ³
총계	87.6	87.5	88.5	87.9	81.2	58.1
정규직	97.6	97.8	95.4	96.9	93.1	69.4
비정규직	48.2	51.2	63.0	54.1	45.1	23.8
중						
시간제	48.5	50.4	58.4	52.4	33.3	16.0
그 외 유형	30.6	35.1	58.6	41.4	33.6	12.7

1. 국민연금, 건강보험, 고용보험의 단순 평균치임.
2. 법에 따라 1 년 이상 근무한 퇴직자에게 최소 한 달치 월급을 지급해야 함.
3. 연 2-3 회 지급되는 상여금이 종업원 보상의 약 4 분의 1 을 차지함.

출처: 고용노동부 (2015), *고용 형태별 근로실태조사*.

그러나, 고용보호 완화는 정규직 근로자들의 강력한 반발에 부딪히고 있다. 한 가지 해결 방안은 신규 직원에게는 고용보호를 완화하고, 기존 직원에게는 조부(祖父)조항(a grandfather clause)에 따라 현행 고용보호 조치를 유지하는 것이다. 이와 같은 이원적 접근은 일부 남유럽 국가에서 성공적으로 이루어졌다. 그러나, 동 제도는 이미 한국 노동시장에서 어려움에 직면하고 있는 청년층을 더 불리하게 만들 것이다. 일자리 보호에서 근로자 보호로의 이행을 촉진하기 위해서는 노사정 대타협에서 합의한 바와 같이 사회 안전망 확충 방안이 필요하다. 과거에 비해 개선되고 있으나, 낮은 사회지출 수준으로 인해 한국의 조세 및 이전지출의 재분배를 통한 상대적 빈곤 개선 효과는 OECD 국가 중 두 번째로 낮은 수준이다. OECD 회원국 중 여덟 번째로 높은 상대 빈곤률은 사회지출 증가를 통해 개선할 수 있다. 사회 안전망 중 생산인구를 대상으로 하는 주요 제도의 개선이 필요하다.

- 고용보험제도(EIS): 2013 년 실업급여 수급자는 전체 실업자의 3 분의 1 에 불과했다. 고용 불안정성에도 불구하고 비정규직 근로자의 고용보험 가입률(63%)은 낮은 수준에 머물러 있다.
- 근로장려세제(EITC): 근로장려세제의 자격 기준으로 인해 지원 대상 가구는 8% 수준이며, 2015 년 근로장려세제 지출은 GDP 의 0.1%에 불과했다.
- 기초생활보장제도(BLSP): 기초생활보장제도는 극빈층을 대상으로 하는 주요 공공부조 제도이다. 2015 년 기준 최대 급여가 중위소득의 28%로 OECD 회원국 중 세번째로 낮은

수준이며, 수급율은 엄격한 자격기준으로 인해 전체 인구의 3%에 불과하다(OECD, 2013b).

포용성 축진을 위한 노동시장 참여 확대

여성의 경제활동 참여 증진

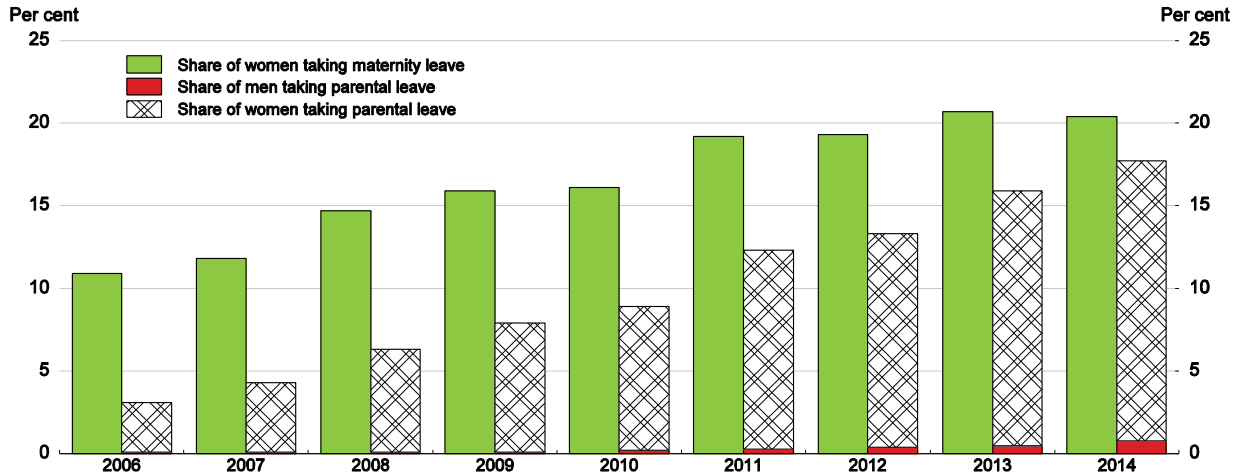
취업을 결정할 때 여성은 i) 출산휴가·육아휴직, ii) 양질의 보육 서비스 이용 가능 여부 iii) 성별 임금격차, iv) 근로시간 및 남성의 가정 내 역할분담 등 여러 요인들을 고려한다. 취업결정과 관련한 여러 제약요인들로 인해, 2014 년 한국의 여성고용률은 남성보다 21%p 낮았다. 이러한 성별 고용률의 차이는 OECD 국가 중 네 번째로 높은 수치이다. 여성 고용의 증가는 남녀간 불평등 완화와 여성이 인적 역량을 발휘할 수 있는 영역의 확대를 가져온다. 여성고용 증가를 위해 노동시장에서 이탈하는 여성의 비율을 낮추고 출산·육아로 인한 경력단절 이후 노동시장으로 돌아오는 여성의 비율을 높여야 할 것이다.

양육기 여성의 노동시장 이탈현상은 출산휴가·육아휴직 제도가 소기의 목적을 달성하지 못하고 있음을 반영한다. 모든 여성은 90 일 간의 유급 출산휴가를 보장받으며, 휴가 기간 동안의 급여는 고용보험에서 지급된다. 2006 년 이후 출산휴가를 사용하는 여성의 비율이 두 배 가까이 늘었지만, 2014 년 출생아 수 대비로는 20%에 불과하다(그림 23). 실제로 많은 여성들이 출산 이전에 노동시장을 떠난다. 출산휴가를 사용하는 여성의 비율(2014 년 26.3%)은 출산 시점에 취업 상태였던 여성의 비율보다 낮다(표 9). 고용보험 가입률이 낮고 고용안정성이 낮은 비정규직 근로자와 중소기업 근로자의 출산휴가·육아휴직 이용률은 더 낮은 수준이다. 관리 감독의 강화를 통해 여성들의 출산휴가 사용을 보장하는 것이 시급하다.

남성들의 제한적인 육아휴직 사용으로 전체 육아휴직 이용 정도는 아직 낮은 수준이다. 정부가 남성의 육아휴직 사용을 권장하고 있음에도 불구하고, 2014 년 전체 육아 휴직자 중 남성의 비율은 4.5%에 불과하며, 휴직 기간 또한 여성에 비해 짧다. 남성의 육아휴직 사용률이 낮은 것은 향후 경력 관리에 대한 우려가 반영된 것으로, 이는 여성의 경력 관리가 훼손되고 있음을 의미한다. 직장 문화, 특히 남성의 육아휴직 사용률이 매우 낮은 소기업의 문화를 바꿀 필요가 있다. 육아휴직급여는 통상임금의 40% 수준이며 평균 임금의 3 분의 1 에도 미치지 못하는 금액이 상한으로 정해져 있어 상당한 규모의 소득 손실이 발생한다는 점도 육아휴직 사용의 걸림돌이다. 육아휴직 기간에 제공되는 경제적 지원을 늘리면 육아휴직 사용자, 특히 남성 사용자가 증가할 수 있을 것이다.

그림 23. 출산휴가 및 육아휴직 추이

연도별 신생아 대비 백분율¹



1. 데이터는 고용보험이 제공한 자료로 공공부분 근로자는 제외됨.

출처: Yoon (2014).

표 9. 출산휴가 사용 및 고용 현황

A. 출산시 여성의 고용상태 (백분율)			
	2012	2013	2014
고용	33.6	34.5	35.6
근로자	29.6	30.6	31.6
공공부분	6.5	6.7	6.0
민간부분	23.1	23.9	25.6
자영업	4.0	3.9	4.0
노동시장 이탈	66.4	65.5	64.4

B. 출산휴가를 사용하는 여성의 비율 (백분율)			
	2012	2013	2014
민간부분 근로자	83.3	86.9	79.6
모든 여성근로자 ¹	76.6	79.6	74.0
전체 출산 여성	25.7	27.5	26.3

1. 자영업자가 포함된 공공 및 민간부분 근로자의 합.

출처: 보건복지부.

어린이집을 이용하는 만 0-2 세 아동 비율은 2006 년 11%에서 2013 년 34%로 증가해, OECD 평균을 살짝 상회하고 있다. 어린이집 이용의 빠른 증가는 공적 지출 확대에 의해 만 0-2 세 아동 보육의 90% 이상이 민간 어린이집을 이용할 정도로 빠르게 증가했기 때문이다. 그러나, 어린이집을 이용하는 만 0-2 세 아동의 급증은 여성 고용의 증가에 충분히 반영되지

않았다. 왜냐하면 0-2 세 자녀를 둔 여성의 고용률은 35%로, OECD 평균 51% 에 비해 낮은 수준이기 때문이다. 2013 년 한국 정부는 여성의 취업 여부와 소득에 관계없이 만 0-5 세 아동에게 하루 12 시간 무상보육정책을 실시했는데, 이와 같은 무상보육정책은 OECD 어느 나라에서도 찾아볼 수 없는 정책이며, 이로 인해 어린이집을 이용하는 아동이 지속적으로 증가하고 있다.

부모들은 여전히 양질의 보육서비스 부족에 시달린다. 정부는 어린이집의 보육서비스 품질과 보육교사 수준을 유지하기 위해 평가인증제도를 시행하고 있다. 그러나, 평가인증제도는 자발적으로 참여한 보육시설에 한해서만 이루어지며, 2015 년 11 월 기준 전체 어린이집의 77.8%가 평가인증을 받았다. 정부(지자체장)는 과도한 경쟁을 막기 위해 어린이집 인가를 제한할 수 있지만, 이는 경쟁과 보육서비스 질을 떨어트린다(Yun et al., 2014). 민간 어린이집에 대한 보육료 상한제도 역시 보육 서비스의 질을 떨어트리는 요인이다.

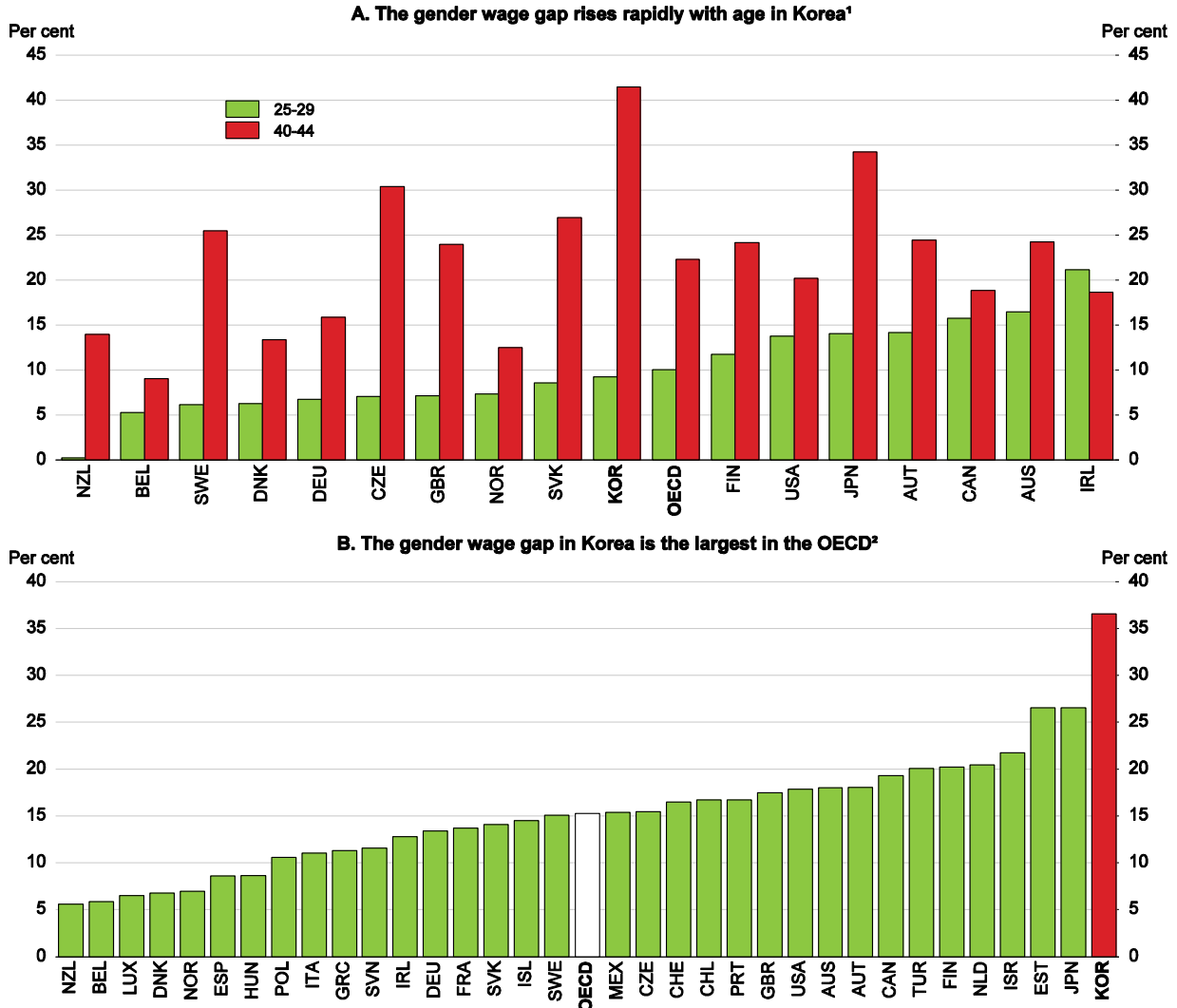
어린이집이 근로여성보다 아이를 일찍 데려가는 전업주부 자녀를 선호하면서, 보편적 무상보육 정책으로 인해 일하는 엄마의 보육서비스 접근성이 오히려 떨어지는 역설적인 현상이 발생했다. 2016 년부터 하루 12 시간 무상보육 서비스는 맞벌이 가정 또는 자녀가 둘 이상인 가정으로 제한된다. 전업주부 자녀가 무상으로 어린이집을 이용할 수 있는 시간도 하루 6 시간으로 제한되며, 추가로 월 15 시간의 긴급 바우처를 사용할 수 있게 된다. 보편적 무상보육 정책에서 맞춤형 무상보육 정책으로 전환이 더 필요하다. 추가적인 개선책으로, 첫째, 정부는 어린이집 평가인증기준을 개선하고, 모든 영·유아 교육 및 보육시설(ECEC)에 대해 평가 인증제를 의무화 해야 한다. 둘째, 민간 보육 및 교육시설(ECEC) 교사의 보수와 수당을 높이고 자격요건을 강화해 보육의 질을 향상시켜야 한다. 셋째, 민간·가정 어린이집에 대한 보육료 상한제와 진입장벽을 완화해 보육 서비스의 질을 높여야 한다. 어린이집과 유치원의 통합은 서비스 질은 개선하면서 비용은 절감할 수 있을 것이다.

결혼 및 출산·육아로 인한 여성의 경력단절 기간은 평균적으로 약 10 년에 이른다(Hong and Lee, 2014). 연공서열과 임금의 밀접한 관계를 고려할 때, 경력단절은 임금수준에 강한 영향을 미친다. 25-29 세 여성의 경우 성별 임금격차가 약 10%로 OECD 평균 수준이지만, 40-44 세가 되면 OECD 평균인 24%보다 훨씬 큰 41.5%까지 임금격차가 벌어진다(그림 24). 경력단절 외 성별 임금격차는 여성들의 저임금·비정규 일자리에 대한 집중 현상으로도 설명된다. 2015 년 남성 취업자 중 26%가 비정규직인 것에 반해, 여성 취업자의 비정규직 비율은 40%에 이른다. 노동시장 이중구조를 타파하는 것은 성별 임금격차 해소를 위해서도 중요하다. 성별 임금격차는 2000 년 40%에서 2014 년 37%로 점진적으로 줄어들고 있지만, 여전히 OECD 국가들 중 가장 높은 수준이다(패널 B). 성별 임금격차는 특히 고학력 여성들의 일하려는 의지를 꺾는다. 실제로 2014 년 대졸 이상 여성의 고용률은 OECD 국가 중 최저 수준인 반면 고졸 미만

여성의 고용률은 OECD 평균을 상회한다. 업무 성과와 직무를 강조하는 방식으로 임금체계를 전환(아래 참고)하면 성별 임금격차가 줄어들 것이다.

그림 24. 한국의 성별임금 격차는 연령에 따라서 증가하며 OECD 에서 가장 크다

전일제 근로자에 대한 2013 또는 그 밖의 가능한 최신 자료



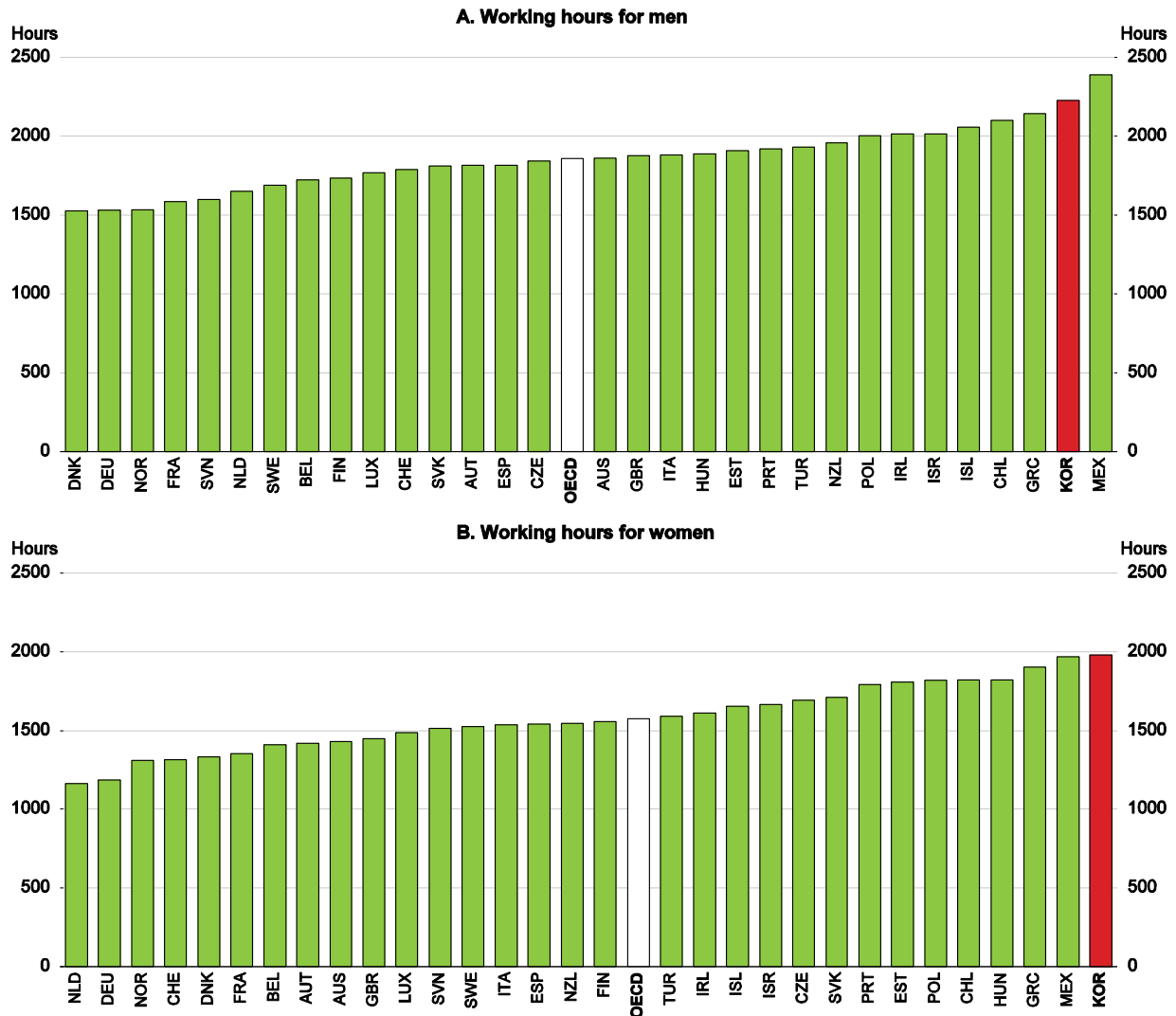
1. 남성과 여성의 평균 (mean) 임금을 남성의 평균 (mean) 임금으로 나눈 값임.
2. 남성의 중위소득 (median earnings) 대비 남성과 여성의 중위소득 (median earnings) 차이임.

출처: OECD Earnings Distribution Database.

출산으로 인한 경력 단절과 여성 일자리의 비정규직 집중으로, 여성이 기업에서 고위직으로 올라가는 것은 제한적이다. 2014 년 기준 기업의 이사회에서 여성이 차지하는 비율은 2.1%로 말레이시아(12.8%), 인도네시아(12.2%) 등 다른 아시아 국가들보다 낮다(Vinnicombe et al., 2015). 마찬가지로, 관리직 여성의 비율도 2010 년 10%로 OECD 국가 중

최하위권에 머물렀다. 2014 년부터 정부는 정부 조달시 관리직 여성 비율이 높은 기업에 우선권을 주고 2016 년부터 관리직 여성 비율이 낮은 기업의 명단을 공개할 계획이다.

그림 25. 2014 년에 한국은 남녀 모두 근로시간이 길었다



출처: OECD Family Database.

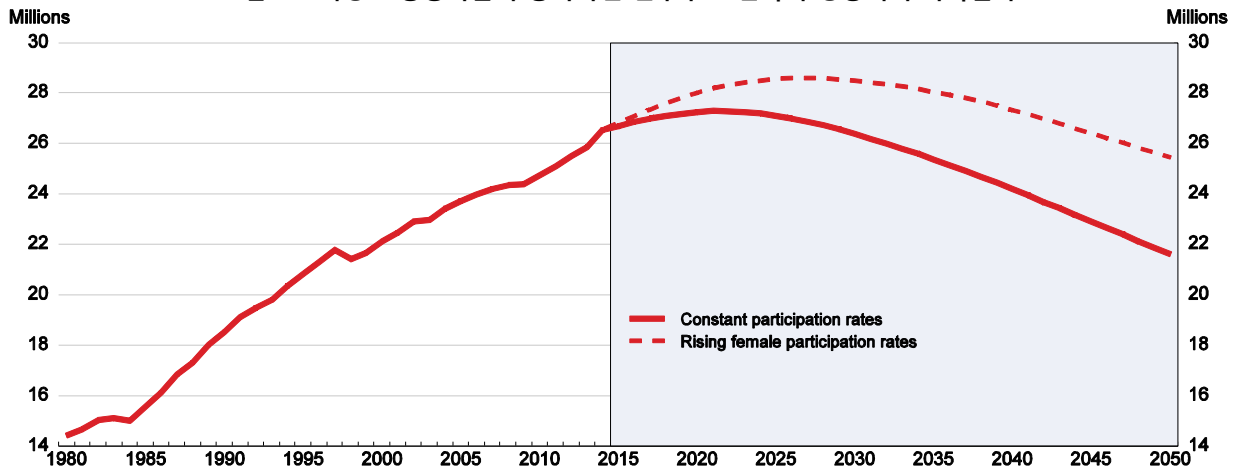
한국의 총 근로시간은 2000 년에서 2011 년 사이 17% 감소했지만 2014 년 기준으로 한국의 근로자들은 OECD 평균보다도 17% 높은 수준인 연간 추가 354 시간을 더 일하는 꼴이다(그림 25). 장시간 근로로 인한 남성들의 가사노동 시간은 하루 평균 45 분으로 짧아서 여성의 노동시장 참여를 제한하는 요인으로 작용 중이다. 2014 년 여성 취업자의 근로시간은 OECD 국가 중 가장 길며(패널 B), 이는 여성의 노동시장 참여율, 삶의 질, 출산율에 부정적인 영향을 미친다. 노사정 합의는 2020 년까지 근로시간을 1800 시간대로 단축한다는 2010 년의 목표를 재확인했다. 한국 정부는 법정 근로시간 준수를 강화하기 위해 노력하고 있으며, 주말

근로를 연장 근로에 포함해 주당 최대 일할 수 있는 시간을 제한하는 내용의 입법을 추진하고 있다.

정부의 근로시간 단축 목표를 달성하기 위해서는 아래와 같은 근본적 문제를 해결하는 것이 필요하다. 첫째, 기업들은 정규직 노동자 해고에 드는 높은 비용을 피하기 위해 초과근무를 선호하고, 초과수요에 대응하기 위해서는 비정규직을 고용한다. 둘째, 근로자들도 50%나 되는 높은 초과근무수당 할증률을 선호한다. 셋째, 인력부족으로 어려움을 겪는 중소기업의 근로시간이 가장 길다. 따라서 인력수급 불일치 문제를 해결하는 것이 필요하다. 그간 지속되어온 장시간 근로 형태는 생산적 근로 문화로 전환되어야 한다. 실제로 한국은 (인구 대비) 노동 투입량이 OECD 에서 가장 높지만 시간당 노동생산성은 OECD 상위 17 개국의 55% 수준에 불과하다.

출산·육아휴직, 보육문제, 성별 임금격차, 근로시간 문제가 해결되면, 일자리 선택의 폭이 확대되고 여성의 경제활동 참여가 증가하게 된다. 여성 근로의 증가는 인구 고령화에 대한 효과적 대응책이다. 예를 들어 각 연령집단 및 성별 경제활동 참가율이 현재 수준으로 유지된다면, 경제활동인구는 2021 년에 2,728 만 명으로 정점에 달한 후, 2050 년까지 21% 감소하여 약 2,163 만 명으로 줄어들게 된다(그림 26). 반면, 2050 년까지 각 연령 집단별로 여성의 경제활동 참가율이 남성 수준으로 증가한다면, 경제활동인구는 2,545 만명으로 감소하여 경제활동 참가율에 변화가 없는 경우에 비해 경제활동인구가 18%나 높아지게 된다.

그림 26. 여성 고용증가율이 증가하면 인구구조 변화의 영향력이 약화된다



1. 연령 집단별 남성과 여성의 참여율은 현재 수준에서 변화가 없는 것으로 가정함.
2. 연령 집단별 여성의 참여율은 2050 년까지 남성의 현재 참여율에 도달하는 것으로 가정함.

출처: 통계청, *한국의 장래인구추계(2015)* 및 *경제활동인구조사*; OECD 자체 추산.

청년고용률 증대

지난 10 년간 청년고용률이 크게 하락해, 현재 한국의 청년고용률은 OECD 평균을 한참 밑돌고 있다(그림 27). 이와 동시에 - 과대 추정되었을 가능성이 있지만- 취업하지 않은 상태에서, 교육이나 직업훈련도 받지 않는 청년 구직 포기자인 NEET 족의 비율도 높게 나타난다(패널 B). 한편, 인력부족을 경험하고 있는 중소기업은 외국인 노동자를 고용해 인력부족 문제를 부분적으로 해결하고 있다. 낮은 청년 고용률은 학교 교육을 통해 습득한 능력과 기업이 요구하는 능력의 불일치를 보여준다(Y. Kim, 2015). 고등학교 졸업자 중 대학 진학을 선택하는 졸업자의 비율은 1990 년 33%에서 2008 년 83%로 증가했으며, 2014 년에도 71%로 높은 수준을 유지하고 있다. 대학 졸업자들은 정규직 일자리를 얻고 싶어한다. 많은 이들은 비정규직 취업의 함정에 빠지기 보다는 일자리가 없는 편이 차라리 낫다고 생각한다. 게다가, 그들은 고용 안정성과 임금이 낮은 중소기업 취업은 피하고 싶어 한다. 불일치 문제는 일자리를 구한 청년들에게서도 높게 나타난다. 15-29 세 근로자의 37%가 전공 및 문해력(文解力)과 일자리와의 불일치를 경험하고 있다(그림 28).

많은 대학 졸업자들이 자신의 업무능력에 맞는 일자리를 찾는데 실패하면서 고용이 줄고 청년 구직포기자인 NEET 족 비율은 증가하고 있다. 한국은 고학력 구직포기자 비율(24.8%)이 15-29 세 연령집단 전체 구직포기자 비율(18.0%)보다 높은 몇 안 되는 나라 중 하나다(그림 27). 구직포기 기간은 청년층에게 장기적으로 부정적인 영향을 미친다. 2000 년에 구직포기 상태였던 사람들은 그렇지 않은 사람들보다 2007 년에서 2009 년 사이 더 낮은 고용률을 보였고(표 10), 저임금의 비정규직으로 일할 가능성이 높았다.

표 10. 구직포기 기간은 고용과 소득에 장기적인 영향을 미친다

각 범주에 속한 노동자의 2007-09¹ 기간 동안의 상태를 백분율로 표시

	교육이나 노동시장에 계속 참여	2000 년에 교육이나 노동시장에 참여하지 않음	2000 년, 2001 년 모두 교육이나 노동시장에 참여하지 않음
취업	67.3	60.7	48.1
미취업	3.2	5.0	6.9
비경제활동	29.5	33.8	45.0
비정규직	18.8	23.0	31.6
시간제 임금 ²	100.0	85.4	78.3

1. 한국의 노동과 소득 패널조사 기준임.

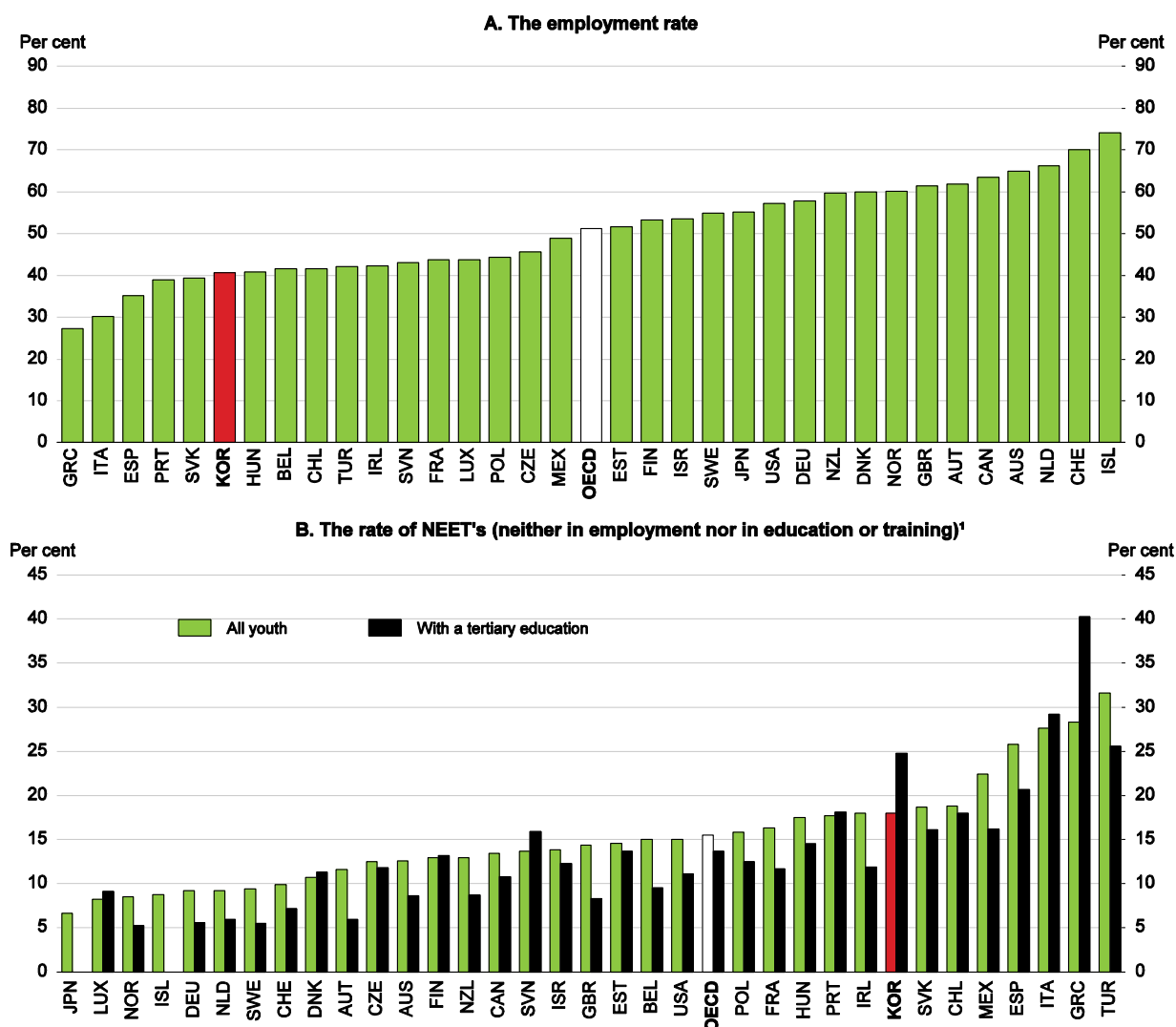
2. 교육이나 노동시장에 계속 참여해 왔던 노동자의 임금을 100.0 으로 표준화함.

출처: Nam and Kim (2013).

청년 고용률을 높이기 위해서는 많은 정책들이 필요하다. 첫째, 노동시장의 이중구조를 해결한다면 비정규직 취업보다는 취업하지 않는 편을 선호해 온 고학력 청년들의 수를 줄일 수 있을 것이다. 정규직 해고를 위한 규제 완화를 통해 노동시장 이중구조 문제를 해결한다면 기업들이 정규직 채용을 꺼리는 것도 줄일 수 있다(OECD, 2013b). 둘째, 진로 지도를 통해 청년들이 적합한 교육을 선택할 수 있도록 도와줘야 한다(OECD, 2014c). 셋째, 인력수급간 불일치 문제를 해결하기 위해서 교육과 기업간 연계를 강화해야 한다. 정부는 2008 년 마이스터 직업학교제도와 2013 년 “일·학습 병행 제도”를 도입했다. 그러나, 이 두 제도는 전체 고등학생의 5 분의 1 을 차지하는 직업고등학교 학생의 5.6%만을 대상으로 하므로, 제도의 확대가 필요하다.

그림 27. 한국의 청년 고용율은 OECD 평균보다 낮고 NEET 족의 숫자는 많다

15-29 세 연령집단 기준

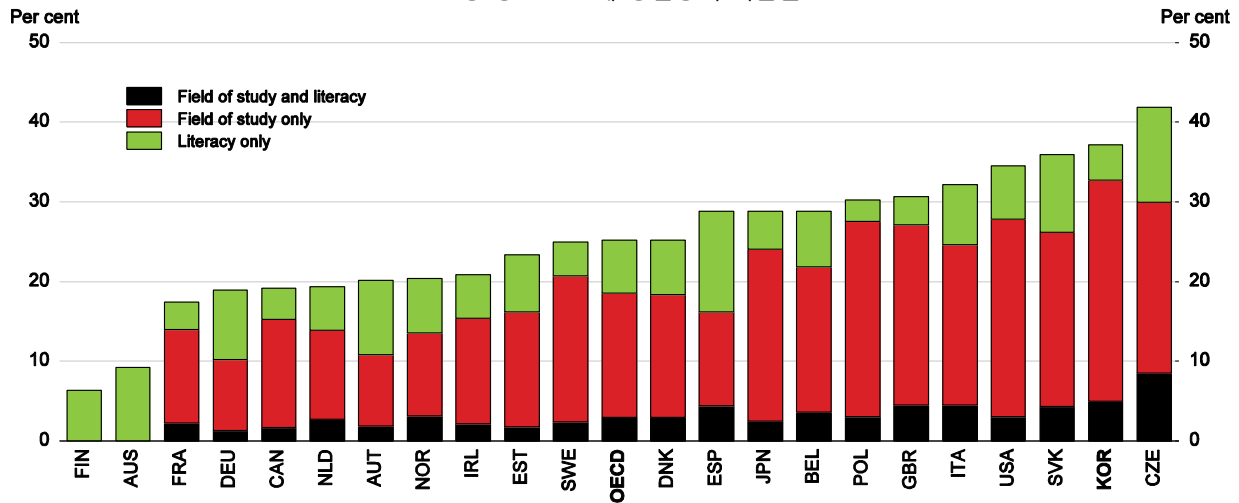


1. 한국과 다른 11 개 OECD 회원국은 고등학교 교육과 중등 후 교육의 중간 교육과정(ISCED 4)에 관한 자료가 없어서 구직 포기자로 분류되는 NEET 족 청년들의 숫자가 과대 추정될 수 있다는 점에 유의.

출처: OECD (2015), *Labour Force Statistics*; OECD (2015a), *Education at a Glance 2015*.

그림 28. 한국은 청년층 사이의 미스매치 비율이 상대적으로 높은 편이다

고용 중 16-29 세 청년층의 백분율



출처: OECD (2014c).

포용성 촉진과 빈곤 완화를 위한 고령 노동력의 활용

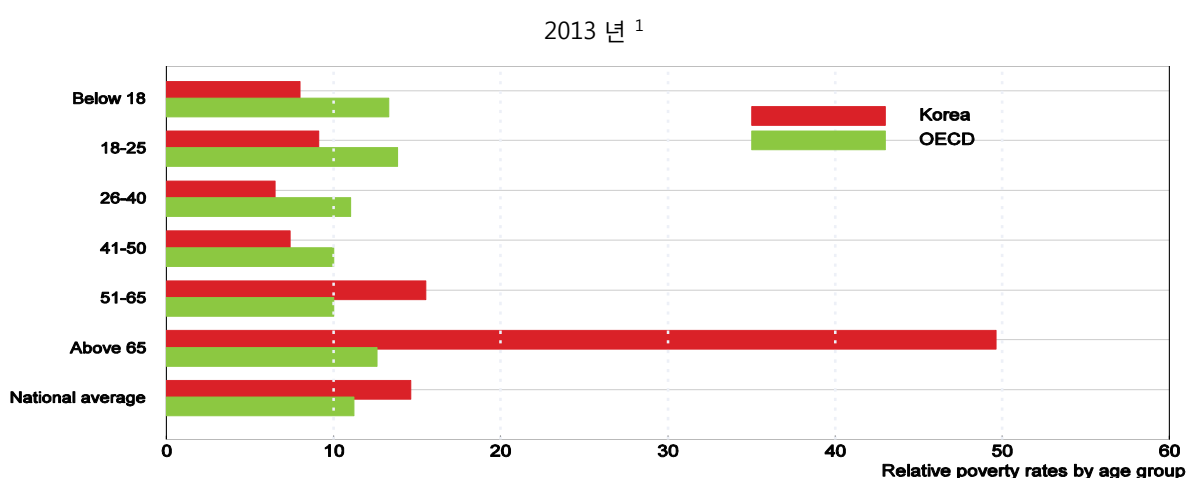
2014 년 한국의 50-64 세 장년층의 고용률은 70%로 OECD 에서 여덟 번째로 높았지만, 이들의 빈곤율은 15.5%로 OECD 평균의 1.5 배 수준으로 OECD 국가 중 두 번째로 높았다(그림 29). 문제의 핵심은 장년층의 고용률이 아니라 일자리의 질이다. 기업의 평균 정년퇴직 연령은 58 세지만, 기업들이 특히, 비정규직 근로자의 퇴직을 종용함에 따라 평균적인 실질 퇴직연령은 53 세에 불과하다. 많은 퇴직자들은 자영업에 뛰어들고, 이로 인해 서비스 부문의 생산성도 낮아진다. 한국은 55-64 세 근로자의 약 4 분의 1 이 재직기간 6 개월 미만으로, 이 비율이 6% 미만인 OECD 평균과 큰 차이를 보였는데, 이는 55-64 세 근로자의 임시직 고용비중이 높다는 것을 의미한다. 따라서, 연령이 높아질수록 임금이 급격히 떨어지게 된다.

젊은 층에 비해 낮은 교육수준과 업무능력 수준은 고령층 근로자들을 질 낮은 일자리로 물리게 만든다(그림 18). 낮은 교육 및 업무능력 수준에도 불구하고 연공서열식 임금제로 인해 근로자의 연령이 상승함에 따라서 임금도 상승하게 된다. 따라서 임금과 생산성에 현격한 차이가 발생하고, 이 차이는 결국 조기퇴직으로 이어지게 된다. 최근 실시된 20-50 세 대상 정부조사에 따르면 응답자의 56%가 55 세 이전에 주된 일자리(main job)를 잃을까 걱정된다고 답했다. 또한, 응답자의 82%는 적어도 65 세까지는 일하고 싶다고 응답했다.

2016 년부터 상시 근로자 300 인 이상 사업장의 정년이 60 세 이상으로 의무적으로 연장되고, 2017 년에는 300 인 미만 작업장에도 정년 60 세 연장법이 적용된다. 그러나 새로운 정년 연장법에 따른 정년연장은 생산성과 임금 간 괴리를 더욱 심화시킬 것이다. 이 문제를 해결하기 위해서는 연공서열 임금제를 포기하고 임금의 유연성을 확대해야 한다. 2012 년

정부조사에 따르면 모든 기업이 연공서열 임금제를 선호하고 있으며, 60-70%의 기업은 성과급제와 직무급제를 함께 활용하고 있다. 정년 도달 전 일정기간 동안 임금을 동결하거나 점진적으로 삭감하는 “임금피크”제는 기업의 부담을 완화하고 근로 기간을 연장하는 윈윈(win-win)전략이다. 임금피크제를 도입한 기업 비율은 2009 년 9%에서 2015 년 21%로 높아졌지만, 연공서열 임금제를 선호하는 노동자들의 반발로 진전이 더딘 상황이다. 임금피크제는 정년연장에 대한 단기적 대응이다. 궁극적으로는 성과와 직무에 기반한 유연한 임금제를 도입하고, 기업들이 고령층을 차별하는 정년퇴직제도를 폐지해야 한다.

그림 29. 한국은 50 세 초과 인구의 상대 빈곤율이 높다



1. 상대적 빈곤은 가계의 자산과 부채를 고려하지 않고 중위소득에 대한 자료를 통해서 추정됨.

출처: OECD Income Distribution and Poverty Database.

평생학습 투자를 통한 고령 노동자의 인적자본 증가는 임금과 생산성의 차이를 감소시키고 기업의 조기퇴직 강요 유인을 줄이는데 기여할 것이다. 한국은 2012 년 기준으로 55-64 세 연령집단의 정규 또는 비정규 교육이나 직업훈련 참여 비율이 21%로, OECD 평균인 30%를 크게 밑돈다. 평생학습 투자는 평생학습과 생산성, 소득의 선순환을 형성하는 것을 목표로 해야 한다. 또한, 고령층 근로자를 부차적 노동력으로 취급하는 노동시장의 이중구조를 타파하고, 근로시간을 감축해 근로자가 지속적으로 일할 수 있도록 해야 한다.

주된 일자리에 종사하는 기간이 길어질수록 국민연금보험료 납부기간이 늘어나 근로기간 동안은 물론 퇴직 후에도 빈곤이 감소한다. 그러나, 고령층의 상대 빈곤율을 낮추기 위해서는 연금보험료 납부기간 증가만으로는 부족하다. 2013 년 한국의 65 세 이상 노년층 인구의 상대 빈곤율은 49.6%로 OECD 평균 12.6%의 네 배에 이르며(그림 29), 2014 년 노년층 인구의 절대 빈곤율(최저생계비 미만의 소득 가구가 차지하는 비율)은 30%에 이른다. 빈곤의 심화는 높은 고령자 자살률로 이어진다. 노인 자살률은 2000 년 인구 10 만명당 35 명에서

2010 년 82 명으로 늘어나, OECD 평균인 10 만명당 22 명을 크게 상회하고 있다. 정부 조사에 따르면 경제적 어려움이 노인 자살의 주요 원인이다(통계청, 2010). 2014 년 노인 자살률은 정부의 노력으로 인구 10 만명당 55.5 명으로 다소 감소했다. 또한, 노년층은 높은 부채 부담도 안고 있다. 60 세 이상 고령층의 금융자산 대비 가계부채 비율은 73%로 국가 전체의 금융자산 대비 가계부채비율 64%보다 높은 수준이다. 미국의 금융자산대비 가계부채 비율은 20% 수준에 불과하다(J. Kim, 2015).

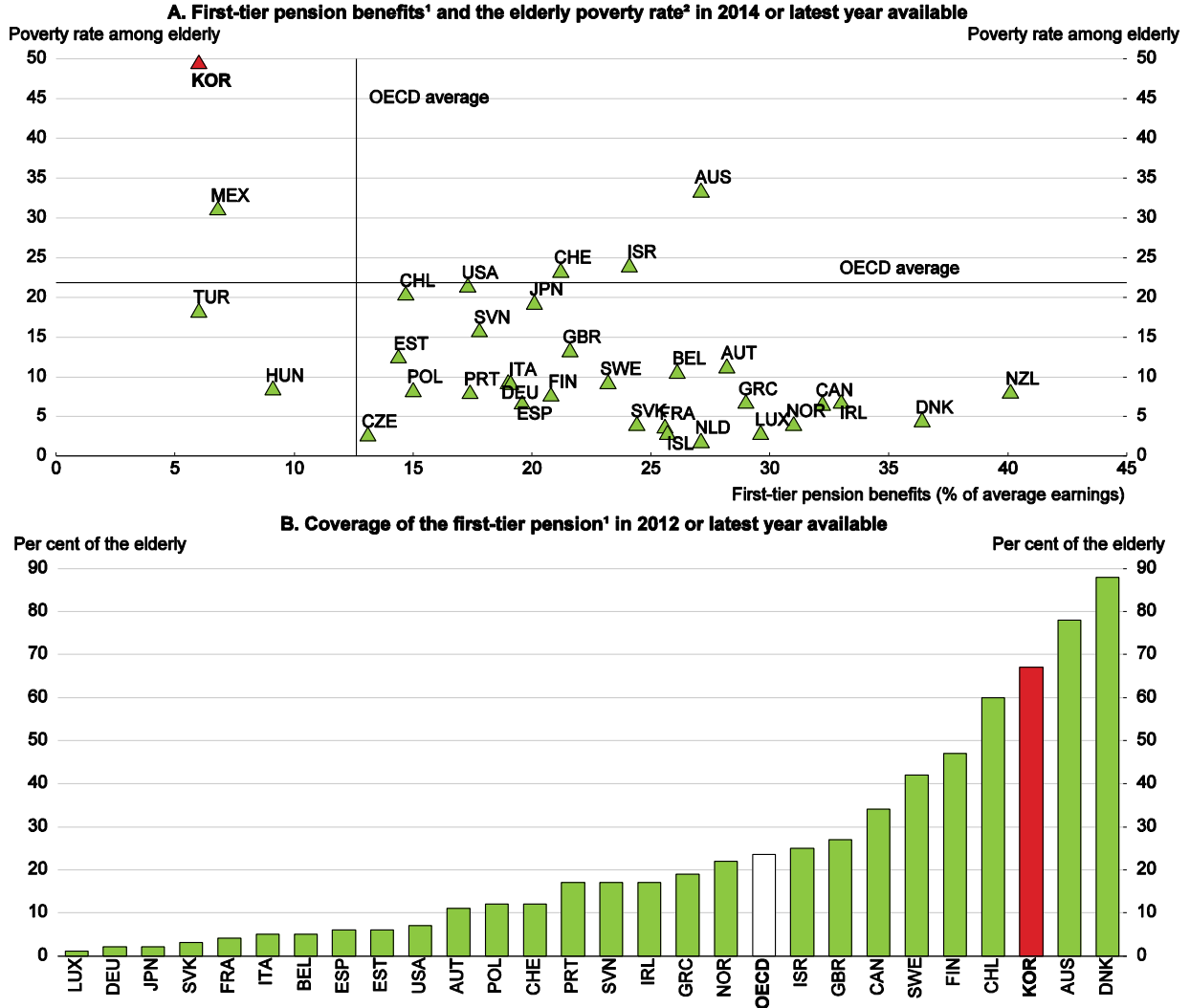
높은 노년층 빈곤율은 가족부양을 통한 지원의 감소와 함께 노인소득에 대한 사적·공적 지원이 부족함을 반영한다.

- 1988 년에 도입된 국민연금제도의 노령연금 수급률은 2015 년 기준으로 32.1% 수준으로, 그 수급액도 평균 임금의 23.5%에 불과하다.
- 2014 년 기초연금 수급액이 200,000 원(평균 임금의 6.2%)으로 두 배 인상됐다(그림 30). 기초연금은 노인인구의 약 70%에게 지급되는데, 이는 OECD 국가들의 사회안전망 연금 수급 범위 24%에 비해 상당히 높은 보장 수준이다(패널 B). 이와 같은 높은 수급 범위로 인해 기초연금은 다수의 노인에게 지급하는 제도가 되었다.
- 부양의무자가 있는 노인을 급여 대상에서 제외하는 기초생활보장(BLSP) 기준이 2015 년 완화되면서 고령인구의 기초생활보장(BLSP) 수급률을 6.3%에서 6.8%까지 증가시켰다.
- 2005 년에 도입된 기업연금제도 가입률은 생산가능인구의 15%를 커버한다.

2014 년 기초연금 도입으로 66 세 이상 노년층의 상대 빈곤율은 44%로 감소했다(66 세 이상 노인을 대상으로 한 한국 통계). 최근 정부는 2020 년까지 노년층 상대 빈곤율을 39%까지 낮추겠다는 목표를 설정했다. 그러나, 이러한 목표치를 달성한다고 하더라도, 노년층의 상대 빈곤율은 OECD 평균(13%)보다 세 배 높은 수준이 될 것이다. 급격한 고령화와 독거노인의 증가로 인해 노인 빈곤문제는 더욱 심화될 것이다. 빈곤의 빠른 감소를 위해서는 모든 노년인구에게 적정 수준의 최저소득을 보장할 수 있도록 선별적 사회지출을 하는 것이 우선 과제이다. 정부는 최저소득층 노인이 절대빈곤에서 벗어날 수 있도록 기초연금을 이들에게 집중해야 해야만 한다(2014 OECD 한국경제보고서, OECD 2015g). 사회안전망 연금제도가 미비한 나라는 빈곤율이 높은 편이다(그림 30, 패널 A). 빈곤 완화를 위한 또 다른 방법은 노인의 기초생활보장 수급 기준을 추가적으로 완화하는 것이다. 또한, 노인가구의 자산이 대부분 부동산인 점을 감안해 이를 유동자산으로 전환하는 방안을 마련하면 추가 소득을 확보할 수 있을 것이다(Jones and Urasawa, 2014).

그림 30. 한국은 1 차 연금 수급액은 너무 낮은 반면 수급률은 높다

2014 년 평균 임금 대비 1 차 연금 수급액의 백분율



1. 무기여식, 노령인구를 위한 안전망 연금. 한국은 기초연금에 여기에 해당함.
2. 2011 년 또는 가장 최근 연도를 기준으로 소득이 전국 중앙값의 50% 이하인 상대적 빈곤 상태에 있는 고령층 인구 비율.

출처: OECD (2015g), *Pensions at a Glance* 2015.

장기적으로 국민연금이 보다 효율적으로 빈곤 완화 목표를 달성하기 위해서는 다음의 세가지 접근방식이 필요하다. 첫째, 연금보험료 납부자 수를 늘려야 한다. 2015 년 기준, 국민연금 보험료 납부자는 국민연금 의무가입 연령(18-59 세) 인구의 54%로 다른 선진국에 비해 훨씬 낮은 수치이다(Lee, 2012). 둘째, 국민연금공단이 2040 년 평균 20.6 년이라고 추정한 평균 연금보험료 납부기간을 늘려 노후소득의 적정수준을 보장해야 한다. 셋째, 국민연금의 목표 소득 대체율은 계획된 40%로 낮추기 보다는 현행 46% 수준(소득 대체율 5%인 기초연금 제외)을

유지해야 한다. 2040년까지 20.6년의 평균 국민연금 보험료 납부기간을 고려하면 국민연금의 소득 대체율은 20% 이하 수준으로 유지될 것이며 이는 노인빈곤 완화에 매우 부족한 수준이 될 것이다.

국민연금의 소득 대체율을 낮추고 2033년 연금수급 개시연령을 61세에서 65세로 상향 조정 하더라도, 연금지출은 꾸준히 증가하여 2044년에는 연금 수입을 초과할 것이다(그림 8). 따라서, 늘어날 연금지출을 감당하기 위해서는 연금 보험료율을 높여 연금 수입을 증가시켜야 한다. 현재 9%인 연금 보험료율을 상향 조정해야만 늘어날 연금지출을 감당할 수 있을 것이다. 또한, 국민연금은 기업 연금과 개인연금 저축의 확대를 통한 민간 저축 증대와 더불어 노후 소득보장을 위한 다각적인 접근 방법의 한 축이 되어야만 한다.

참고 문헌

- Adalet McGowan, M. and D. Andrews (2015), “Skill Mismatch and Public Policy in OECD Countries”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1210, OECD Publishing, Paris.
- Ahn, S. (2015), “Entry Regulation and Industrial Performance in Korea”, 2015 KDI-World Bank International Workshop on Economic Assessment of Regulatory Reform, Korea Development Institute, Sejong.
- 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.
- Andrews, D. and C. Criscuolo (2013), “Knowledge-based Capital, Innovation and Resource Allocation”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1046, OECD Publishing, Paris.
- Arnold, J., B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schwellnus and L. Vartia (2011), “Tax Policy for Economic Recovery and Growth”, *Economic Journal*, Vol. 121.
- Baek, D. and W. Joo (2014), “International Comparison of Productivity and Implications in Service Industry”, *Hyundai Research Institute Weekly Economic Review*, 14-13, Vol. 584, Seoul (in Korean).
- Bouis, R., R. Duval and F. Murtin (2011), “The Policy and Institutional Drivers of Economic Growth Across OECD and Non-OECD Economies: New Evidence from Growth Regressions”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 843, OECD Publishing, Paris.
- Bouis, R., O. Causa, L. Demmou, R. Duval and A. Zdzienicka (2012), “The Short-term Effects of Structural Reforms: An Empirical Analysis”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 949, OECD Publishing, Paris.
- Bourlès, R., G. Clette, J. Lopez, J. Mairesse and G. Nicoletti (2010), “Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth? Panel Data Evidence for OECD Countries”, *NBER Working Papers*, No. 16520.
- Chang, W., Y. Yang and S. Woo (2014), “A Study on the Enhancement of Policies for Small and Medium-sized Enterprises in Korea (II)”, Research Monograph, Korea Development Institute, Sejong, (in Korean).
- Chang, W. (2015), “Reforming SME Policy in Korea: Diagnosis and Prescription”, Korea Institute of Public Finance SME Policy Seminar (19 November), Korea Development Institute, Sejong.
- Financial Services Commission (2015a), “Household Debt Management Measures”, *Press Release*, 22 July, Seoul (in Korean).
- Financial Services Commission (2015b), “Building A New Guarantee System for SME”, *Press Release*, 4 November, Seoul (in Korean).
- Guichard, S., M. Kennedy, E. Wurzel and C. André (2007), “What Promotes Fiscal Consolidation? OECD Country Experiences”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 553, OECD Publishing, Paris.
- Hong, S. and I. Lee (2014), “Fathers’ Use of Parental Leave in Korea: Motives, Experiences and Problems”, Korean Women’s Development Institute.
- Institute for Health Metrics and Valuation (2013), *Global Burden of Disease*, <http://vizhub.healthdata.org/gbd-compare/>.
- International Monetary Fund (2015), *Republic of Korea: 2015 Article IV Consultation*, May, Washington, DC.
- Jaumotte, F. (2004), “Labour Force Participation of Women: Empirical Evidence on the Role of Policy and Other Determinants in OECD Countries”, *OECD Economic Studies*, No. 37, OECD Publishing, Paris.
- Jones, R. and M. Kim (2014a), “Addressing High Household Debt in Korea”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1164, OECD Publishing, Paris.
- Jones, R. and M. Kim (2014b), “Fostering a Creative Economy to Drive Korean Growth”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1152, OECD Publishing, Paris.

- Jones, R. and S. Urasawa (2014), “Reducing Income Inequality and Promoting Social Mobility in Korea”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1153, OECD Publishing, Paris.
- Kim, J. (2015), “Why Household Debt Held by Korean Seniors is Problematic: An International Comparison”, Korea Development Institute, Sejong.
- Kim, Y. (2015), “The Youth Labour Market in Korea: Current Situation and Employment Policy”, *e-Labour News Issue Papers*, No. 162, Korea Labour Institute, Sejong.
- 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, Sejong.
- Koo, J., Y. Kim and S. Lee (2015), “A Study on the Current SME Financing in Korea and Its Relationship with SMEs’ Financing Condition”, *KIF Policy Research Papers*, No. 2015-02, Seoul (in Korean).
- Korea Labour Institute, *Korean Labour and Income Panel Survey (KLIPS)*, Sejong.
- 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*, Sejong (in Korean).
- Korea Productivity Centre (2014), *International Comparison of Total Factor Productivity*, 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*, No. 2100, OECD Publications, Paris.
- Kroll, C. (2015), *Sustainable Development Goals: Are the Rich Countries Ready?*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, Germany.
- Kwon, K. (2015), “Impact of Demographic Changes on the Current Account”, *KDI Brief*, Korea Development Institute, Sejong.
- Leading the Inter-Korean Economic Development Research Network (2015), “Measures Supporting for the Marketisation of North Korea: Focusing on Boosting Domestic Self-employment”, The Presidential Committee for Unification Preparation, Seoul (in Korean).
- Lee, C. (2015), “Wage Structure Reform and Labour Market Flexibility: The Case of South Korea”, Centre for Wage and Job Research, Korea Labour Institute, Sejong <http://www.ilera2015.com/dynamic/full/IL131.pdf>.
- Lee, M. (2016), “Creative Economy in Korea”, Mimeo, Korea Creative Economy Research Network, Seoul.
- Lee, Y. (2012), “A Study on Old-Age Income Security Policy Measures to Cope with Population Aging and Income Polarisation”, *Research Papers*, National Pension Research Institute, Seoul.
- Lee, K. and J. Nam (2013), “A Study of the Determinants of Productivity in the Banking Industry”, *Korea Institute of Finance Working Papers*, Vol. 2013/01, Seoul, (in Korean).
- Martin, J. and S. Scarpetta (2012), “Setting it Right: Employment Protection, Labour Reallocation and Productivity”, *De Economist*, Vol. 160, Issue 2.
- Nam, J. and S. Kim (2013), “Korean NEETs: Characteristics and Labour Market Performance”, *Korea Labour Institute Research Projects*, No. 535, Korea Labour Institute (in Korean).
- Nam J., J. Kim, M. Noh and Y. Kim (2015), “Performance Analysis of Credit Guarantees and Adequacy Reviews of Major Projects”, Korea Credit Guarantee Fund, Seoul (in Korean).
- National Pension Research Institute (2013), *A Summary of the 2013 Actuarial Projection Result*, Seoul.
- OECD (2012a), *OECD Economic Survey of Korea*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012b), *OECD Environmental Outlook to 2050*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013a), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013b), *Strengthening Social Cohesion in Korea*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013c), *The Survey of Adult Skills: Reader’s Companion*, OECD Publishing, Paris.

- OECD (2014a), *Country Review of Korean Policies for Industry and Technology*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014b), *OECD Economic Survey of Korea*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014c), *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014d), *Science, Technology and Industry Outlook 2014*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015a), *Education at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015b), *In It Together: Why Lower Inequality Benefits All*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015c), *OECD Digital Economy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015d), *OECD Regulatory Policy Outlook*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015e), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015f), *OECD Skills Strategy Diagnostic Report*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015g), *Pensions at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2016a), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2016: An OECD Scoreboard*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2016b), *OECD Services Trade Restrictiveness Index (STRI): Korea*, OECD Publishing, Paris.
- Park, J. et al. (2014), “The Effects of Korea's Service Industry Reform and Its Direction”, *KIET Research Report*, 2014-702, Korea Institute for Industrial Economics and Trade, Sejong (in Korean).
- Science and Technology Policy Institute (STEPI) (2014), *2014 Korea Company's Innovation Survey*, Sejong (in Korean).
- Statistics Korea (2010), *Outcome of Social Survey 2010: Family, Education, Health, Security and Environment*, Daejeon (in Korean).
- Vinnicombe, S., E. Doldor, R. Sealy, P. Pryce and C. Turner (2015), *The Female FTSE Board Report 2015*, Cransfield University, School of Management.
- Westmore, B. (2013), “R&D, Patenting and Growth: The Role of Public Policy”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1047, OECD Publishing, Paris.
- Yoon, J. (2014), “Maternity Protection and Its Effect on Employment”. *e-Labour News Issue Papers*, No. 149, Korea Labour Institute, Sejong.
- Yun, H., I. Kim and H. Kwon (2014), “Nine Observations on Korean Child Care Support and their Policy Implications”, *KDI Focus*, No. 34, Korea Development Institute, Sejong.

부록 A2.

경제혁신 3개년 계획의 핵심 요소들

영역	실행 조치
1. 공공부문 개혁: <ul style="list-style-type: none"> a. 공공 부문의 느슨한 관리를 근절하고 공공 부채 관리를 강화하라 b. 직역연금 체계와 보조금 제도를 개혁함으로써 재정 지출의 효율성을 강화하라 	<p>총 313개 공공기관들은 2015년말까지 임금피크제를 모두 채택했다. 주요 공공기관들의 부채 비율은 2012년 이후 GDP의 38%p까지 낮아졌다. 공무원연금 및 사학연금이 개혁되었다. 689개의 유사 중복 예산 사업들을 제거함으로써 재정 효율성도 개선되었다.</p>
2. 원칙이 바로 선 시장 경제: <ul style="list-style-type: none"> a. 대규모 기업집단과 중소기업 사이의 불공정한 거래 관행을 제거하라 b. 노동시장의 이중구조를 완화하라 c. 지적재산권의 보호와 사용을 제고하라 	<p>불공정 관행 고발자에 대한 보상을 위해 하도급 법이 개선되었다. 정부는 기업들이 비정규직 근로자들을 정규직으로 전환하는 것을 독려하기 위해 보조금 체계를 개선하고 노사정 합의에 기초한 노동시장 개혁 법안을 발의하였다.</p>
3. 사회 안전망 확보: <ul style="list-style-type: none"> a. 취약계층을 위한 안전망을 강화하라 b. 고용 지원을 강화하라 	<p>정부는 기초연금을 도입하고 기초생활보장제도 (BLSP)를 개선하였으며 이에 따라 의료 및 복지 지출이 증가하였다. 최저임금은 2012년 이후 32%까지 증가했고 근로장려세제(EITC)는 모든 자영업자들에게까지 확대되었다.</p>
4. 창조경제 실현과 투자 증대: <ul style="list-style-type: none"> a. 창조경제혁신센터(CCEIs)를 설립하라 b. R&D 투자의 총량을 증가하라 c. 중소기업들의 경쟁력을 강화하라 d. 고소득 국가로의 수렴을 달성하기 위해서 신 에너지 산업을 포함한 신 산업을 육성하라 	<p>17개의 창조경제혁신센터(CCEIs)가 설립되었다. 정부는 스타트업 지원용 원-스톱 시스템을 만들어서 스타트업 투자에 대한 조세 감면을 늘리고 관련 인프라를 구축했다. 한국의 R&D 투자는 2012년 4.0% 대비 2014년 4.3%로 증가했다. 정부는 중소기업에 대한 통합된 지원 시스템을 설립해 그들에 대한 R&D 투자를 집중했다. 또한, 정부는 19개 미래 유망 성장 엔진을 지정하고 2015년에는 배출권거래제도를 도입했다.</p>
5. 기업들의 해외시장 개척 촉진: <ul style="list-style-type: none"> a. FTA 를 전략적으로 이용하라 b. 해외마케팅을 위한 기업별로 구체적인 지원을 제공해 주는 시스템을 설립하라 	<p>한국은 전 세계 GDP의 73%를 차지하는 15개 국가와 자유무역협정(FTA)을 맺고 있다. 정부는 300개의 "히든 챔피언"을 경쟁력 있는 세계적 기업으로 육성하기 위한 "월드 클래스 300 프로젝트"를 시행하였다.</p>

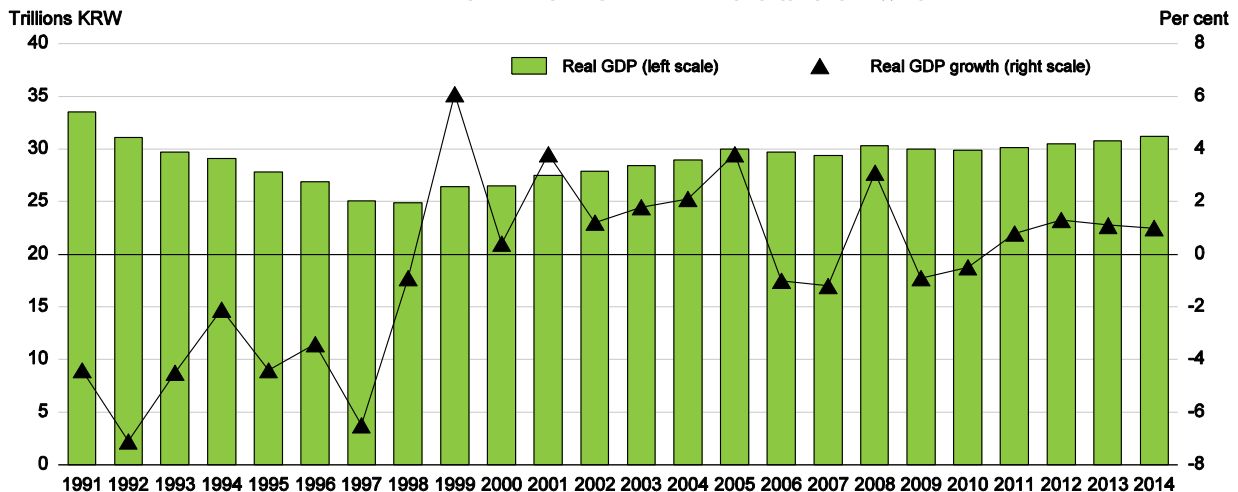
<p>6. 우호적인 투자 환경 확보:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. 규제개혁 시스템을 개선하라 b. 의료, 교육, 여행, 금융 그리고 S/W 산업 등 서비스산업을 육성하라 	<p>정부는 규제 부담의 한도를 제한하는 규제비용 총량제(C-I, C-O)를 시범 운영했다. 국회는 관광진흥법을 개정했고 크라우드펀딩 법안을 제정했으며 인터넷 전문 은행에 대한 예비 승인을 통과시켰다.</p>
<p>7. 국내수요 확대 및 청년 및 여성 고용 증가:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. 가계부채 구조를 개선하라 b. 주택 매매 시장을 정상화하고 주택 임대 시장을 안정화하라 	<p>정부는 주택담보대출 중 분할 상환 및 고정 이자 대출 비중을 높이기 위한 가계부채종합대책을 마련하였다. 정부는 분양가격 상한제의 과도한 규제 수준을 완화해 주택 매매 시장을 활성화하고 기록적인 공공 임대주택 공급 확대를 통해 임대 시장도 안정화시켰다.</p>

출처: 한국정부

부록 A3 북한과의 경제 협력

북한 경제는 2011-14 년 동안 주로 GDP 의 25%를 차지하는 농업 생산량의 회복에 따라서 완만한 성장세를 유지해 왔다(그림 A3.1). 북한 경제의 높아지고 있는 시장화 역시 긍정적인 역할을 하고 있다. 남한의 대통령 소속 통일준비위원회에 따르면 현재 가계 소득의 약 70%가 비공식 경제에서 창출된다(LIEDRN, 2015). 그러나, 2000 년 초와 비교하면 성장세가 약해서 이미 높았던 남한과의 격차만 더욱 심화되고 있다. 사실상, 한국의 경제는 2014 년 북한과 비교하여 43.7 배가 크고 1 인당 소득 기준으로는 21.4 배가 크다. 이러한 이유로 남북 관계의 개선(통일)에 따른 잠재적 비용에 관한 관심이 확대되고 있다.

그림 A3.1. 북한 경제 성장률은 완만하게 유지되고 있다



출처: 한국은행(서울).

남북한간 무역규모는 정치적 긴장관계 때문에 변덕스럽다(표 A3.2). 2010 년 천안함 침몰 사건은 개성공단과 관련된 사항을 제외하고 남한으로 하여금 북한에 대한 투자 결정을 미루고 남북간 무역에 소극적이게 만들었다. 결과적으로 2008 년에 8 억불로 최고치를 기록했던 일반 상업 무역은 2011 년에 중단되었다. 54,000 명 이상의 북한 근로자들이 근무하고 124 개 한국 중소기업들이 입주한 개성공단은 남북한간 화해와 교역의 의 마지막 보루가 되었다. 비록 2013 년 중반 5 개월간의 개성공단 폐쇄가 경제협력과 관련된 교역을 급격히 축소시켰지만 2015 년에는 27 억불로 기록을 세우며 반등하였다.

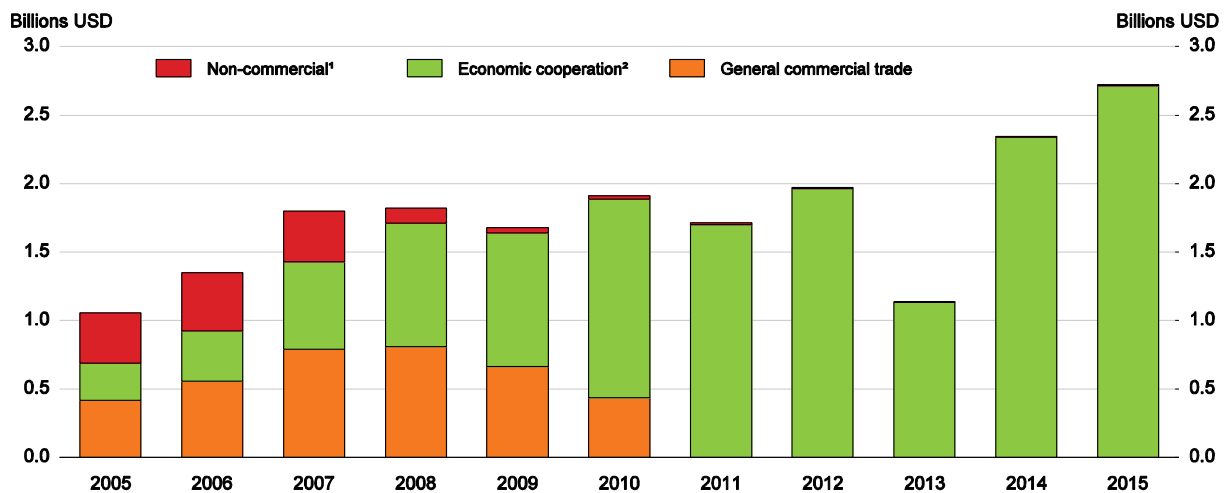
표 A3.1. 2014 년 남·북한 경제력 비교

	(A) 북한	(B) 남한	비율(B/A)
인구 (백만 명)	24.7	50.4	2.0
국민총소득 (조 원)	34.2	1496.6	43.7
1 인당 국민총소득(백만 원)	1.4	29.7	21.4
총 무역규모(십억 달러)	7.6	1098.2	144.3
수출	3.2	572.7	181.2
수입	4.5	525.5	118.1
중: 남북한간 수출 ¹	1.2	1.1	0.9
산업 통계			
전력 생산량 (십억 Kwh)	21.6	522.0	24.2
철강 생산량 (백만 톤)	1.2	71.5	58.6
시멘트 생산량 (백만 톤)	6.7	47.0	7.0
농업 생산량			
쌀 (백만 톤)	2.2	4.2	2.0
비료 (백만 톤)	0.5	2.3	4.6

1. 패널 A 는 북한의 대남 수출, 패널 B 는 남한의 대북 수출임.

출처: 통계청(대전), 한국은행(서울).

그림 A3.2. 남북간 무역은 2014-15 년에 개성공단 덕분에 반등하였다



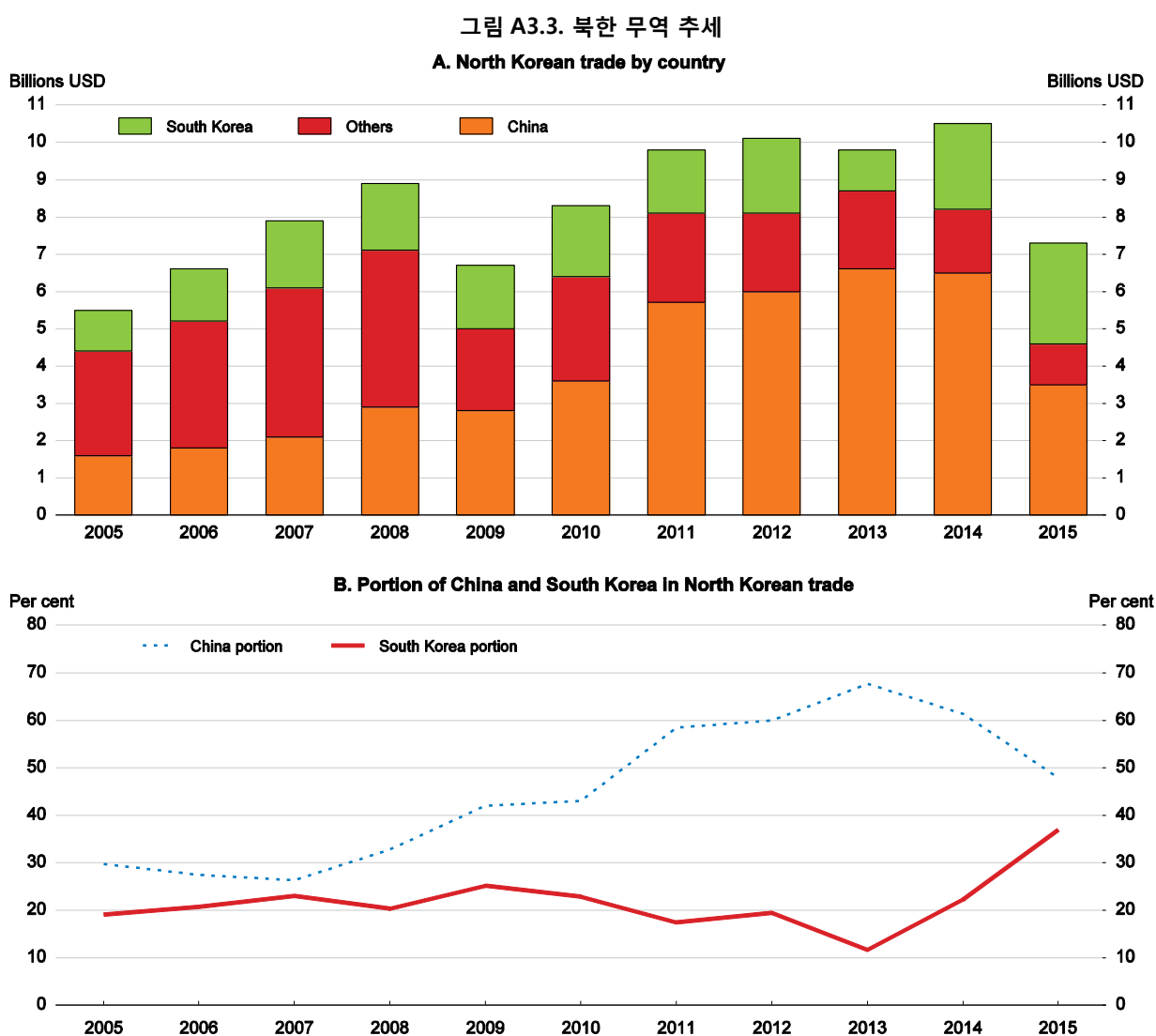
1. 주로 인도적 지원임.

2. 특별 프로젝트(금년 2 월에 중단된 개성공단과 2008 년 폐쇄된 금강산 휴양지 등)가 포함됨.

출처: 통계청(대전).

북한의 남한과의 무역이 정체된 동안 중국과의 상업은 크게 확대되었다(그림 A3.3). 2007 년에 남한과 중국은 각각 북한과의 무역에 있어서 40%씩을 차지하였다. 비록, 남한과의 무역이 2014-15 년에 반등하긴 했지만 2013 년까지 12%까지 하락한 반면, 중국은 68%까지

상승하였다(패널 B). 중국과 북한 무역의 확대는 전체 무역량의 3분의 2를 차지하는 석탄과 철광석의 수출에 기인한다. 무역 확대와 함께 북한 정부는 중국과 많은 경제적 협력프로젝트를 추진 중이다. 예를 들면 북한과 중국 무역의 4분의 3을 다루는 국경 도시인 황금평이라는 섬과 중국으로부터 불과 20 킬로미터 거리에 있는 북한의 동쪽 해안 도시인 나선 지구에 경제특별구역을 만든 것이다. 중국과 북한과의 경제적 친밀감 증가는 남북한간 경제협력을 구축할 수 있다는 우려를 낳고 있다. 남한 정부는 i) 통일에 대한 청사진과 로드맵 수립, ii) 통일에 대한 국민적 합의 도출, iii) 남한 내 정부기관들과 비정부기구(NGO)들 사이의 협력 시스템 수립을 위해서 2014년에 대통령 직속으로 통일준비위원회를 설립하였다.



출처: 한국무역투자진흥공사(서울), 통계청(대전).

2016년 1월 6일날 북한의 네 번째 핵실험과 한 달 뒤 감행된 장거리 미사일 발사를 감안하여 남한은 개성공단의 운영을 잠정 중단하겠다고 발표했고, 그 다음날 북한은 개성공단에서 남한의 국적으로 표시된 것들을 추방하겠다고 발표했고 보복조치로 남한 기업들이 운영하는 자산을 동결했다. 개성공단의 폐쇄는 북한의 중요한 수입원을 차단하는 것이다. 2002년 설립 이후 개성 공단은 북한에 5억 6천만 불을 가져다 주었고 2015년 한 해만도 1억 2천만불을 벌어들였다. 동시에 북한은 중국과의 빠른 무역 감소를 경험하고 있는 중이다. 2015년에 중국으로의 수출은 유가 및 철광석 가격 하락을 반영하면서 42%까지 하락했다. 또한, 북한 수입도 같은 기간 동안에 17%까지 하락했다. 결과적으로 북한은 남한과의 무역 비중이 37%까지 상승한 반면, 중국과의 무역 비중은 절반 이하로 떨어졌다(그림 A3.3, 패널 B).

제 1 장. 혁신과 구조개혁을 통한 한국의 생산성 제고

생산성을 제고하기 위해서는 기술의 창조와 확산, 인적 자본, 스타트업 창업과 재원조달 같이 자원 배분에 영향을 주는 광범위한 정책들을 다룰 필요가 있다. 생산성 제고시 가장 큰 성과는 서비스업 및 생산성이 대기업의 3분의 1에 못 미치는 중소기업 부문에서 올릴 수 있을 것이다. 규제개혁과 국제개방 확대, 그리고 노동시장 유연성 제고는 자원 재배분과 기술확산에 도움이 될 것이다. 한국의 R&D 및 교육에 대한 높은 투자가 생산성 향상으로 연결되기 위해서는 대학과 공공기관의 연구 기능을 높이고 이들과 기업부문, 글로벌 혁신 네트워크와의 연계를 강화해야 한다. 혁신의 이점을 살리기 위해서는 상대적으로 낮은 기술 수준을 가지고 있는 평균 35 세 이상 근로자들의 평생학습을 제고시켜야 한다. 아마도 가장 중요한 것은 중소기업 정책방향을 기업들의 생존에서 생산성 제고로 전환하는 일이 될 것이다. 간접금융에 따른 시장실패를 감안할 경우 벤처 캐피털을 포함한 자본시장의 발전이야말로 기업 창업을 촉진하기 위한 우선적 과제가 된다.

제 2 장. 포용적 성장을 제고하기 위한 노동시장 개혁

여성, 청년, 고령자 고용의 장애요인을 제거하고 사회통합을 촉진하기 위한 노동개혁은 필수적이다. 또한, 한국의 생산가능인구가 2017 년 이후 감소할 것임을 고려할 때, 노동개혁은 소득 불평등과 빈곤을 제거하고 지속적인 경제성장을 가능하게 할 것이다. 노동시장 이중구조를 해소하는 것은 광범위한 임금 격차를 축소하는데 결정적 역할을 할 것이다. 출산·육아휴직 확대, 양질의 보육서비스 제공, 근로시간 단축, 높은 성별 임금격차 완화, 그리고 차별 제거는 여성들의 노동시장 참여 기회를 높여 줄 것이다. 현재의 낮은 청년고용 수준을 높이기 위해서는 학교에서 배운 지식과 고용주의 업무능력에 대한 요구 수준을 연계해 노동시장 미스매치를 해소할 필요가 있다. 고령자 기술훈련 확대 및 임금 유연화를 통해 연공급에 대한 의존도를 낮추는 것은 고령자들의 경력을 확대하고 노인 빈곤을 줄이는데 기여할 것이다.

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 7 March 2016. 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 25 April 2016.

The Secretariat's draft report was prepared for the Committee by Randall S. Jones, Jae Wan Lee and Kohei Fukawa under the supervision of Vincent Koen. Research assistance was provided by Lutécia Daniel. Secretarial assistance was provided by Mercedes Burgos.

The previous Survey of Korea was issued in June 2014.

Further information

For further information regarding this overview, please contact:

Vincent Koen, e-mail: vincent.koen@oecd.org;
tel.: +33 1 45 24 87 79; or
Randall Jones, e-mail: randall.jones@oecd.org;
tel.: +33 1 45 24 79 28; or
Jae Wan Lee, e-mail: jaewan.lee@oecd.org;
tel.: +33 1 45 24 87 24;
or Kohei Fukawa, e-mail: kohei.fukawa@oecd.org
tel.: +33 1 45 24 87 00.

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

How to obtain this book

This survey can be purchased from our online bookshop:
www.oecd.org/bookshop.

OECD publications and statistical databases are also available via our online library: 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.

OECD Economic Outlook: More information about this publication can be found on the OECD's website at 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.

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.

Economics Department Working Papers:
www.oecd.org/eco/workingpapers

OECD work on Korea: www.oecd.org/Korea