

한국의 성장과 사회통합을 위한 틀

서문	2
한국에게 사회통합이 최우선 과제인 이유는?	3
첫째, 지속 가능한 성장은 사회통합을 달성하는 데 필수이다.	3
... '사회화 (go social)' 정책도 그만큼 중요하다.	5
사회지출 증대	6
증가하는 사회지출의 재원을 마련할 방법은?	7
고용	10
한국의 노동시장은 글로벌 경제위기로부터 빠르게 회복했다.	10
취약 계층의 고용 촉진	10
청년 고용	12
근로 시간	12
고령근로자의 노동시장 참여	13
비정규직 근로자에 대한 차별	13
높은 비공식 고용 비중	13
OECD 주요 메시지	14
소득분배와 빈곤	16
특히 노년층의 높은 빈곤율	16
작고 비효율적인 재분배 제도	17
세대간 높은 소득 이동성	18
OECD 주요 메시지	19
양성평등과 출산율: 직장가정의 양립	21
직장문화	22
가족에 대한 공적인 지원	23
OECD 주요 메시지	24
사회보장: 공공 연금, 장기요양보호 및 보건의료	27
공공 연금	28
장기요양보호	29
보건의료	29
OECD 주요 메시지	30
교육형평성의 개선	31
사회적인 불균형은 생애주기 초기에 발생하며 치열한 대학입시경쟁으로 악화된다	31
OECD 주요 메시지	33
창업, 중소기업 활성화 및 미소금융제도	36
정책과제	37
OECD 주요 메시지	39
치솟는 사회지출을 어떻게 조달할 것인가? 한국의 세제 개혁	41
근로자들의 국민부담	42
법인세	44
OECD 주요 메시지	45
부록 1	48
한국의 급속한 경제발전애 대한 조감도	48

서문

세계 경제는 우리 생애 가장 심각했던 경제위기에서 벗어나고 있는 중이지만 많은 국가들은 그 여파로 남은 대규모 적자, 누적된 심각한 부채, 특히 청년층의 높은 실업률, 빈곤 확대 등과 여전히 씨름하는 중이다. 성장을 복구하는 것이 급선무이지만 성장만으로는 우리의 모든 문제가 해결되지 않을 것이다.

OECD는 경제를 되살리고 위기 후 경제를 정비하여 보다 강하고 투명하고 공정한 경제로 만들기 위해 세계 여러 국가 및 기타 기관들과 협력하고 있다.

이것은 예컨대 보다 강력한 일자리 창출로 더 높은 성장을 달성하는 동시에 형평성과 세대간 연대 문제를 다룬다는 의미다. 효과적인 전략이 되려면 빈부격차를 해소하는 방법, 근로자들에게 오늘날 빠르게 변화하는 노동시장에 맞는 기술을 갖추게 할 방법에 대한 진지한 재고가 필요하다. 또한 여성, 이민자, 소수자, 젊은층을 비롯한 모두에게 기회를 제공하는 것도 필요하다.

이 보고서는 한국이 주요 사회정책 과제를 파악하고 해결하도록 하기 위해 작성되었다. 그리고 다른 국가들에서 효과가 있었던 관행과 개혁을 토대로 구체적인 정책 안을 제시한다. 이 보고서는 1) 고용, 2) 소득 분배와 빈곤, 3) 양성평등과 출산율: 직장과 가정의 양립, 4) 사회보장: 공공 연금, 장기요양보호 및 보건의료, 5) 교육 형평성의 개선, 6) 창업, 중소기업 활성화 및 미소금융제도 7) 치솟는 사회지출을 조달하기 위한 조세 정책, 이 일곱 분야 각각의 실행계획을 동반한 ‘사회화 (go social)’ 전략을 제안한다.

한국은 변형하는 녹색 경제국이 되려는 목표를 갖고 있다. 실제로, 한국은 이미 녹색성장을 선도할 정책 선봉에 서 있다. 저탄소 녹색성장 모델이라는 약속을 실현하는 과정에서 한국은 탄탄한 토대 – 근면하고 교육수준이 높고 창의성 있는 국민 그리고 글로벌 세계경제 속에서 혁신과 무역 및 통합을 장려하는 기업환경 – 을 기반으로 하고 있다. 통합 강화와 불평등 완화를 비롯한 사회적 의제에 대해 높은 관심을 보인다면, 이러한 경로는 더욱 더 지속가능할 것이다.

OECD는 이러한 목표를 달성할 수 있는 최선의 방식에 대한 한국에서의 논의에 기여할 수 있게 되어 자랑스럽게 생각한다.



Angel Gurría

사무총장

한국에게 사회통합이 최우선 과제인 이유는?

한국은 심각한 도전에 직면하고 있다. 한국은 인구구조가 심각하게 변화하는 상황에서 소득 형평성을 개선해야 하는 실정이다. OECD국가들 중 현재 가장 젊은 유년 인구국(youngest population) 중 하나로부터 2050년까지 2위 고령 인구국(oldest population) 으로 인구구조가 변화되면 공공지출의 소요가 증가하고 경제 성장이 둔화될 수 있다.

21세기의 처음 10년 동안 지속된 급속한 성장은 소득 불균형의 두드러진 증가를 동반하였다. 내재적 사회문제들은 2008년 글로벌 경제 및 금융 위기로 더욱 악화되었다.

한국이 글로벌 경제에 점점 더 편입됨에 따라, 한국은 다른 OECD 국가에서 불평등 심화로 이어졌던 것과 같은 요인들을 직면하고 있다. 그런데 한국은 몇 가지 이유로 두드러진다. 첫째, 한국의 사회지출 수준은 OECD 지역에서 가장 낮은 축에 속한다. 둘째, 한국의 조세 및 소득이전 제도(tax and transfer systems)가 소득 분배와 빈곤에 미치는 영향은 가장 약한 편에 속한다. 셋째, 정규직과 비정규직으로 심하게 분리되어 있는 한국의 이원적 노동시장은 임금소득의 큰 불평등을 야기한다.

이러한 상황에서 인구 고령화가 가속화되고 있으므로 다양한 분야에서 신속히 대처하는 것이 중요하다.

- 노동 투입이 감소하는 상황에서 한국의 성장 잠재력을 유지시킬 정책.
- 성장과 형평성 모두 향상시킬 대책.
- 불평등과 빈곤을 해소하기 위한 신중하고 선별적인 사회지출 증가.
- 성장에 대한 부정적 영향을 최소화하는 방식으로 세금 및 사회보장 개혁을 통해 늘어날 사회지출의 재원 마련.

이 장은 이런 측면에서 사회적 우선 과제들을 다루고, 참고로 부속서 1은 한국의 괄목할 만한 발전 경험을 간략히 고찰한다.

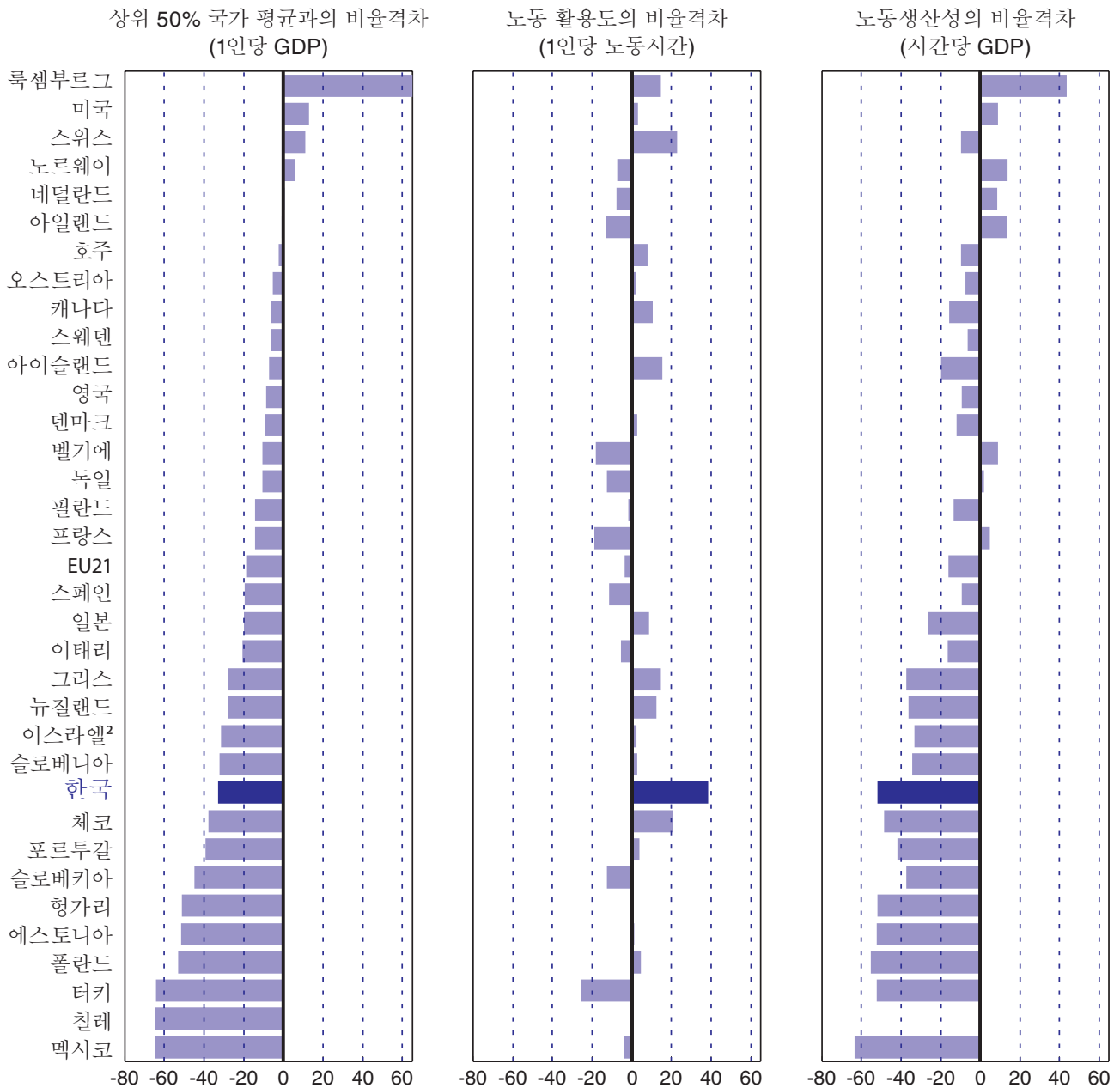
첫째, 지속 가능한 성장은 사회통합을 달성하는 데 필수이다.

성장은 사회통합을 촉진시키는 데 필수이다. 성장은 일자리를 창출하고, 사회복지 지출과 사회 보험 프로그램에 재원을 지원하기 위해 필요한 공공 세수를 확보하는 데 기여한다. 실제로 한국의 사회지출을 현재 7.5% 수준에서 OECD 평균 수준인 20%로 증대시키는 것은 불경기 속에서 확실히 더 어려울 것이다. 왜냐하면 사회지출 증대는 민간분야 지출에 심각하게 영향을 줄 것이기 때문이다.

그러나 성장을 추구하려면 우수한 정책이 필요하다. 그런 정책을 위한 기틀을 세우는 데는 GDP 성장에 대한 생산성 향상의 기여도와 노동 활용 (labour utilisation) 의 기여도가 경제 성장과 어떻게 연계되는가를 살펴보는 것이 유용하다.

한국의 GDP는 매우 긴 근로시간을 반영하는 많은 노동투입량(그림1의 중간 그림)으로 지탱된다. 실제로 2009년 1인당 근로시간은 OECD 국가들의 상위 절반보다 거의 40% 길었다. 한국개발연구원(Korea Development Institute)에 의하면, 2018년부터 감소하기 시작할 것으로 전망되는 근로연령 인구와 OECD 평균 수준으로 근로시간을 단축하려는 대책을 통해, 한국의 잠재적 성장률은 2010년대 4.1%에서 2020년대에는 2.8%로, 2030년대에는 1.7%로 떨어질 것으로 전망된다.

그림 1. 2009년 국가별 소득격차 분석



1. 2009년 구매력평가 (PPP) 환율 적용.

2. 이스라엘 자료는 관련 이스라엘 당국의 책임하에 제공되었다. OECD에서 이 자료를 사용하는 것은 골란고원, 동 예루살렘, 웨스트 뱅크 이스라엘 정착촌의 국제법적 지위와 상관없음.

출처: OECD (2011), Going for Growth, 2011.

노동투입량과는 대조적으로, 근로시간 당 노동생산성은 OECD 국가들 중 상위 절반의 평균보다 55% 낮다 (그림 1의 우측 그림). 이것이 한국과 고소득 국가 간 1인당 소득에서 큰 차이가 나는 이유이다. 그러므로 한국의 지속적 성장의 열쇠는 노동 생산성을 증가시키는 것이다. 제조업의 생산성은 상대적으로 높으므로 우선순위는 고용의 2/3를 차지하고 있는 서비스분야이다. 실제로 한국의 서비스 분야 노동 생산성은 제조업 노동 생산성의 약 절반에 불과하고, 미국 서비스 분야의 40%에 지나지 않는다.

서비스 분야의 노동 생산성을 빠르게 성장시키려면 규제개혁을 통한 경쟁 강화가 필요하다. 지난 10년간의 진전에도 불구하고, 서비스 분야 사업라인의 약 1/3은 여전히 진입 장벽이 있다. 그 외에도 제재 효과를 높이기 위해 과징금을 높이고, 중소기업을 비롯해 경쟁법 면제대상 수를 축소함으로써 경쟁 정책이 더욱 강화되어야 한다. 세계경제에 대한 개방을 증대하는 것도 생산성, 특히 서비스분야의 생산성을 높이기 위한 또 하나의 우선과제이다. 누적 외국인직접투자(FDI)가 한국 GDP에서 차지하는 비중은 OECD 지역에서 두번째로 가장 낮고, 서비스 분야에서의 비중은 세번째로 가장 낮다. 결과적으로, 2004년 해외 관계사들의 비중은 서비스분야 매출액(turnover)에서 겨우 8%, 고용에서 4%로, OECD 평균인 19%와 10%보다 각각 상당히 낮았다. 국제 경쟁을 강화하려면 핵심 서비스에서 외국인 소유권 상한제를 비롯한 FDI 장벽을 줄이고 제품시장 규제를 완화할 필요가 있다. 그 외에도, 조세 및 규제 정책의 투명성을 강화하고 노동시장을 개혁함으로써 외국인투자 친화적 분위기를 조성하는 것이 중요하다 (2008 OECD Economic Survey of Korea).

한국이 장기간 지속 가능한 성장 궤도를 밟는 것도 기후변화에 대한 한국의 대응방식에 달려있다. 2008년에 이명박 대통령은 “저탄소/녹색성장”을 향후 50년간 한국의 발전을 이끌 비전으로 제시하였고, 2009년에는 기후변화를 완화하고 경제성장 신동력을 창출할 녹색성장 국가전략을 도입하였다 (2010 OECD Economic Survey of Korea). 2009년에, 한국은 2020년까지 온실가스 배출량을 “배출전망치 (business as usual” baseline)” 대비 30% 감축한다는 목표를 자발적으로 정하였는데, 이것은 2005년 배출량을 기준으로 4% 저감한다는 의미다. 이 목표 달성은 어려운 과제이다. 한국은 1990년에서 2005년 사이에 온실가스 배출량이 거의 두 배 증가하여 OECD 지역에서 온실가스 배출량이 가장 빠르게 증가하는 국가 중 하나이었기 때문이다. 또한, 한국은 OECD 국가 중 에너지 집약도가 가장 높은 국가 중 하나이며, 이는 에너지 집약도가 높은 산업을 보유하고 있다는 의미다. 여태까지 한국은 기업들의 자발적인 배출량 감축 약속에 의존해왔다. 비용 효과적인 방식으로 2020년 목표치를 달성하려면 배출 감축을 위한 시장 기반형 제도를 도입함으로써 정책들을 개선해야 한다. 대표적으로 배출권 거래제도와 탄소세 등 시장형 제도는 감축비용을 모든 배출자에게 균등하게 부과하고, 장기적으로는 감축비용을 감소시킬 신기술을 개발할 유인을 제공하는 것이 효율적이다.

... ‘사회화 (go social)’ 정책도 그만큼 중요하다.

지속 가능한 성장을 달성하는 데 구조 개혁이 꼭 필요하지만, 한국은 또한 해결해야 할 중요한 사회적 과제가 있다. 성장은 분명 중요하지만 성장만으로는 모든 문제가 해결되지 않을 것이다. 한국 경제를 좀더 공평하고 통합적으로 만들기 위해서, 한국은 목표를 잘 정한 고용정책과 사회정책의 이행에 우선순위를 둘 필요가 있다. 이것이 한국의 정책결정자들 앞에 놓인 근본적인 ‘사회화(go social)’ 과제다.

이 보고서에서 살펴본 고용과 교육 같은 몇몇 분야에서, 개혁은 성장을 지속시키고 불평등을 감소시킬 것이다. 임금근로자의 1/3 이상으로 비정규직 근로자 비율이 급속히 증가한 것은 성장과 형평 모두에 부정적 영향을 끼친다. 이러한 이원구조는 대체로 임시직 근로자의 비율이 2001년에 직원의 17%에서 2008년 8월에 26%로, OECD 평균의 거의 2배까지 상승한 때문이다.

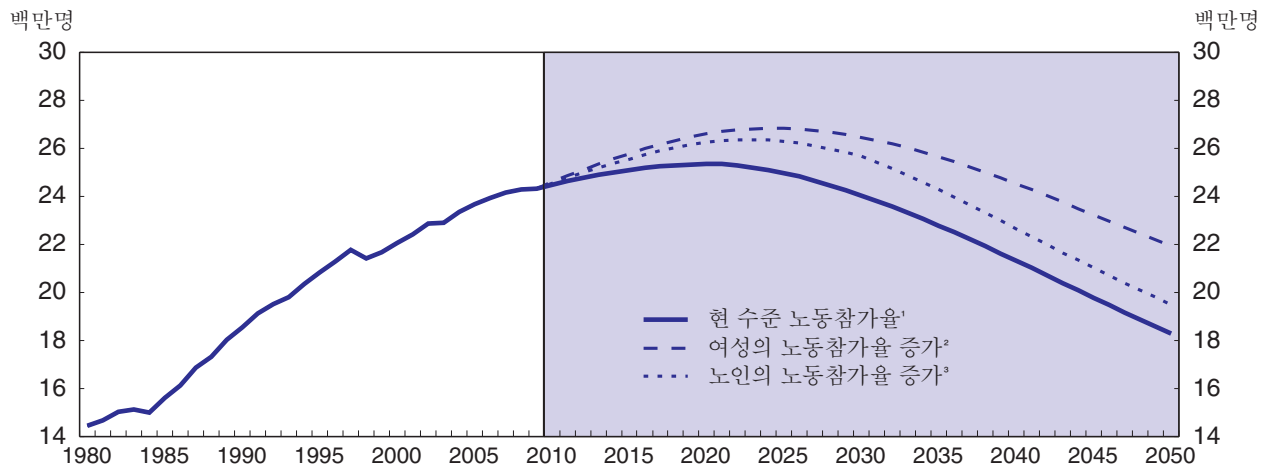
놀라운 일도 아니지만, 임시직 근로자들은 회사가 제공하는 훈련을 상근직 근로자들보다 덜 받고, 그래서 인적자본 형성과 생산성 성장이 느려진다. 임금비용이 더 낮으니 기업들은 비정규 근로자들을 고용하게 된다. 비정규 근로자들의 임금은 정규 근로자들이 받는 임금의 약 절반에 불과하지만, 생산성 차이는 그 만큼 크지 않다. 비용 장점은 사회보험제도에서 비정규 근로자의 보장범위가 좁은 것에 의해서도 확대된다. 또한 기업들은 정규직의 고용보장이 강하므로, 고용 유연성을 높이기 위해서도 비정규 근로자를 고용한다.

이원구조 속에서는 상당한 부분의 노동인력들이 불확실한 일자리에서 상대적으로 낮은 임금으로 근무하고 사회보험의 보호도 덜 받으므로 형평성 문제가 일어난다. 이원구조를 줄이기 위해서는 기업들이 비정규 근로자를 고용하게 되는 동기를 약화시킬 필요가 있다. 첫 번째 우선순위는 기업들이 비정규 근로자에게 의존하지 않고도 필요한 고용 유연성을 확보할 수 있도록 정규 근로자 고용보장을

자유화하는 것이다. 두 번째 우선순위는 비정규 근로자에 대한 사회안전망의 보장범위를 확대함으로써 형평성을 향상시키고 노동비용의 격차를 좁히는 것이다. 그 외에도, 비정규 근로자에게 충분한 훈련기회를 보장하고 비정규 근로자 차별을 방지할 대책들도 필요하다.

인구가 급속히 고령화 되고 있으니 여성과 고령 근로자들을 보다 잘 활용하는 것도 중요하다 (그림 2). 여성들의 상대적으로 낮은 경제활동 참가율을 높이려면 가족 친화적 정책을 장려하고 이원구조를 타파하고 유급 육아휴가의 사용을 촉진하면서 아동보육의 가용성을 높일 개혁이 필요하다. 고령 근로자에 있어서는, 기업들은 60세 미만자에게 의무적 은퇴소득을 강요할 수 없어야 하고, 그리하여 OECD 국가들 중 최고의 빈곤율에 직면한 고령자들의 노동소득 증대를 촉진해야 한다.

그림 2. 한국 노동인구의 장기 전망



1. 각 연령층별 남녀의 노동참가율이 현재 수준에서 유지된다고 가정.
2. 2050년까지 여성의 노동참가율이 각 연령층의 남성 참가율 수준으로 증가된다고 가정.
3. 2030년까지 50세이상 남녀의 노동참가율이 OECD 최고수준으로 수렴하되, 그 이하 연령층의 참가율은 현재 수준에서 유지된다고 가정.

출처: 한국 통계청의 인구 전망에 기초하여 OECD 사무국에서 추정.

유아보육·교육 (early childhood education and care, ECEC) 부터 대학교육까지의 교육도 우선과제다. 유아보육·교육은 아동의 교육발달을 향상시키는 데 아주 중요하다. 경험적 연구들이 증명한 바에 의하면 기본적인 인지능력과 비인지 능력은 5세 이전에 만들어진다. 유아보육·교육 이 이후의 학습에 중요한 토대를 제공한다고 보면, 양질의 프로그램은 후일의 학업성취를 강화시키므로 결국 유아교육의 보상은 매우 높다. 그 외에도 유아보육·교육은 취약계층 가족의 아동들이 인지적, 정서적 자극을 훨씬 덜 받는 측면에서 사회적 불평등을 줄이는 데도 기여한다.

또 하나의 핵심적 형평성 문제는 학원 - 방과 후 교육을 위한 사설 기관-의 중요한 역할이다. 학원은 교육결과와 불평등을 증가시키고 가족들에게 큰 부담을 준다. 학원 의존도를 줄일 개혁이 필요한 한편으로 방과 후 학습에 대한 저소득 가구의 접근성을 높이는 것이 중요하다. 또한, 제3차 교육(중고등 교육 이후의 교육)의 수업료가 OECD 지역에서 세번째로 높다. 자격이 되는 학생들이 공공대출을 받을 수 있도록 보장하는 것이 중요하다. 대출금을 졸업 후 소득에 따라 상환하게 하면 저소득 가구의 학생들도 교육에 투자하도록 고무될 것이다.

사회지출 증대

한국이 산업화, 도시화 사회가 되어감에 따라 사회복지에 대한 책임의 일부가 가족과 회사에서 정부로 점차적 이동하였다. 한국 정부는 사회보험 프로그램으로서 의료보험(1977년), 연금보험(1988년), 고용보험(1995년), 장기요양보험(2008년)을 도입하였다. 그럼에도 사회지출은 GDP의 7.5% 수준으로, 여전히 OECD 평균 20%보다 한참 낮다. 이는 한국의 상대적으로 젊은 인구, 의료 및 장기요양보험의 제한된 보장범위, 연금제도의 미성숙을 반영한다. 이 특수 요인들이 향후 발달함에 따라 한국의

사회지출은 OECD 평균에 가까워질 가능성이 크다. 실제로 한국의 사회지출은 2000년에서 2007년 사이에 OECD 지역에서 가장 빠른 연간 14% 증가율을 보였다. 그렇더라도 사회지출의 효율을 보장하는 것이 중요하다.

한국의 조세 및 소득이전 제도 (tax and transfer systems) 가 불평등에 끼치는 영향은 OECD 지역의 국가들 중에서 가장 작다. 증가하는 불평등 경향을 완화시키기 위해 표적화된 조세 및 급부 프로그램이 필요하다. 우선순위 하나는 다수의 OECD 국가들에서 사용되는 취업세액공제 (in-work tax credit) 격인, 2008년에 도입된 근로장려세제(Earned Income Tax Credit, EITC) 제도이다. 2009년에 전체 가구의 3.6%가 EITC를 받았고, 총 지불금은 총 정부지출의 0.1%였다. 총 노동공급 증가와 실직 감소 측면에서 EITC의 영향은 소득 분포가 다양하고 노동에 대한 조세율이 낮고 실직자 급여가 낮은 국가들에서 더 크므로, EITC는 한국에서 효과적인 장치일 것이다.

증가하는 사회지출의 재원을 마련할 방법은?

사회지출 증가는 많은 OECD 국가들에서 세금부담을 가파르게 증가시키면서 근로 인센티브를 약화시키고 성장을 둔화시켰다. 세금부담이 낮으면 외국인직접투자와 교육에 대한 사업 및 인센티브가 강화되어 경제성장이 촉진된다. 2009년에 한국은 사회보장 부담금을 포함해 근로소득에 대한 전반적 ‘노동비용중 조세부담(tax wedge)’이 20%에 불과했고, OECD 국가들 중에서 세번째로 낮았다.

증가하는 정부지출을 충당하기 위해 세수를 확대할 가장 효율적인 방도는 소비세를 통하는 것이다. 소비세는 직접세보다 왜곡이 적다 (2008 OECD Economic Survey of Korea). 한국은 OECD 평균 18%보다 한참 낮은 현행 10%인 부가세를 올리고 기반을 넓힐 적용대상이 상당히 많다. 그 밖에 상대적으로 비왜곡적인 세금(non-distortionary tax)으로는 기후변화와 오염의 부정적 외부영향을 다루는 환경세 그리고 재산세가 있다. 재산세는 노동 공급, 생산, 투자, 혁신에 대한 의사결정에 영향을 덜 주므로 재산세 역시 다른 세금들에 비해 성장에 유리하다. 현재로서는 한국의 재산보유세(tax on property-holding)는 다른 OECD 국가들에 비해 상대적으로 낮다. 직접세에서 간접세로 주안점을 이동시키면 소득분배에 부정적 영향이 생기는 경향이 있다. 그러나 간접세에 더 의존할 때 얻는 효율을 생각하건대, 형평성에 대한 부정적 영향은 표적화된 정책으로 상쇄되어야 한다.

개인과 법인 소득에 대한 직접세에 있어서는 세율을 낮게 유지하고 과세기반을 확대하는 것이 목표가 되어야 한다. 개인 소득세에서는 자영업자의 세금납부 성실성(compliance)을 높이는 것이 요구된다. 조세당국은 현재 단지 40%만 조세시스템에서 포착되고 있는 자영업자 소득의 투명성을 향상시키는 것이 필요하다. 이러한 조치는 또한 소득에 기초하고 있는 사회보장 부담금의 납부 성실성을 촉진할 것이다.

경제성장과 사회통합을 촉진시키기 위한 OECD의 정책 권고

고용

- 시간제 근무의 가용성과 질을 제고하고 우수한 아동보육에 대한 접근성 개선을 위한 정책을 통해 여성 고용을 촉진한다.
- 청년 근로자와 고령 근로자의 고용을 촉진하기 위해 수요·공급 측면의 조치를 조율한 일괄 프로그램을 시행한다. 기업이 60세 미만의 의무적 퇴직연령을 설정하지 못하도록 하고, 의무 정년제도의 폐지를 고려한다.
- 직장가정생활의 균형을 촉진하고 보다 나은 일자리를 많이 창출하기 위해 정규직 근로자를 위한 임금 및 근무 시간의 유연성을 제고한다.
- 비정규직 근로자에 대한 불공정한 처우를 근절하고, 비정규직 근로자가 적절한 교육 기회를 가질 수 있도록 보장하기 위해 비정규직 차별금지 정책을 강화한다.
- 상대적으로 낮은 비정규직 근로자의 인건비가 기업의 비정규직 선호 이유임을 감안하여 비정규직 고용으로 인한 비용 감소 효과가 작아지도록 비정규직 근로자가 사회보험제도의 보장을 받을 수 있도록 한다. 기업이 비정규직 근로자에 크게 의존하지 않고 원하는 수준의 고용 유연성 수준을 달성할 수 있도록, 정규직 근로자에 대한 고용보호를 완화한다.
- 노동 점검을 강화하고 고용자에 대한 규제준수비용을 감축함으로써 비공식적 고용에 대한 인센티브를 제거한다. 공식적 노동 시장에서의 고용에 대한 경제적 수익을 배가하기 위해 복지와 조세 제도를 개혁한다.

소득분배와 빈곤

- 보장혜택 수준을 높이고 가장 필요로 하는 사람을 대상으로 설정함으로써, 빈곤 퇴치 노력을 배가한다.
- 기초생활보호제도의 수급 자격요건을 완화하라.
- 다른 OECD 국가에 비해 상대적으로 많은 세금을 납부하고 있는 소득계층 하위 20%에 대한 조세 부담을 줄인다.
- 평등과 출산에 부정적인 영향을 끼치는 높은 사교육비 문제를 해결한다.

양성평등과 출산율 : 직장가정 양립

- 현재 존재하고 있는 보장성의 격차를 해소하여 여성의 노동시장 참여율을 높이고 출산율을 끌어올리기 위해 아동보육에 대한 정부지출을 점진적으로 증대한다. 가장 취약한 가구에 대한 지원을 예를 들어 ‘드림스타트’와 같은 프로그램을 통해 확대한다.
- 직장가정 양립을 도모하기 위해 기업이 보다 가족친화적인 정책을 도입하도록 장려한다.
- 여성에게 취업이 보다 매력적으로 느껴지게 하기 위해 노동시장의 이중성을 해소하고 성과 기반의 임금 지급을 장려한다.
- 유급 육아휴직 활용을 장려한다.
- 정부의 지출 계획을 설계할 때 부모의 근로 동기를 저해하는 일이 없도록 보장한다.

사회 보장 : 공공연금, 장기요양보호 및 보건의료

- 노년층 빈곤 퇴치는 모든 중·단기적 연금 개혁에 있어 우선순위가 되어야 한다.
- 국민연금의 재정적 지속가능성을 보장하기 위해 연금 수령 연령을 60세에서 65세로 올려야 한다.
- 부분적으로 은퇴 수당에 대한 호의적인 세제 혜택을 폐지함으로써 일정 납부금에 기반한 기업 연금제도의 개발을 장려한다.
- 병원중심 요양에서 장기요양보호 시설 또는 재가급여로 전환함으로써 장기요양보호에 대한 지출 증가를 제한한다.
- 은퇴자가 부담하는 재정부담을 확대해 노동연령 집단에 대한 장기요양보호 지출 부담을 억제한다.

- 행위별 수가제에서 탈피해 보건의료 제도의 지불 제도를 개혁하고 품질관리제도를 개선해 투자에 대한 가치를 제고한다.
- 비용을 억제하기 위해 환자 부담금을 추가로 인상하여 보편적 접근권을 훼손하는 일이 없어야 한다.

교육 형평성 개선

- 낮은 비용의 우수한 유아교육 및 보육 서비스에 대한 공통의 기본틀을 추진하여 가계의 재정적 상황과 관계없이 모든 아동이 참여할 수 있도록 한다.
- 경쟁이 치열한 대학입학시험에 합격해야 한다는 압박이 학생과 가족에게 미치는 부정적인 사회적 영향을 최소화하기 위한 다각적인 노력을 지속하고 학원에 대한 의존도를 줄여나간다.
- 학원의 장점을 보다 넓게 확대해 특히 저소득 계층의 학생이 활용할 수 있도록 정책을 개발한다.
- 특히 프로그램 설계 과정에 업계를 참여시키고 직장 교육의 중요한 요소를 포함시켜 노동시장에 맞는 직업학교의 품질과 관련성을 개선해 직업학교에 대한 매력도를 높인다. 마이스터 학교에 대한 접근성을 확대한다.
- 대학생에 대한 재정지원을 확대, 재설계하고, 졸업 후 소득에 따라 상환하는 공공 대출과 소득 조사 기반의 장학금을 제공한다.

창업, 중소기업 활성화 및 미소금융제도

- 특히 창업에 필요한 행정 절차를 간소화함으로써 신생 기업에 대한 규제 및 행정 부담을 지속적으로 줄여나간다.
- 대학 및 고등 교육기관에서 창업 교육을 강화한다.
- 중소기업에서의 훈련, 사내 프로젝트 및 견습 프로그램에 대한 지원을 강화한다.
- 지원 프로그램을 다양한 사회 기업의 형태에 맞춰, 사회적 필요에 반응하고 사회 통합을 강화하는데 있어 사회적 창업정신의 역할을 인정한다.
- 중소기업에 제공되는 공적 보증 수준을 낮추고 금융 시장과 중소기업 재정 구조에서 발생하는 왜곡을 해소한다.
- 최근 경제위기에 도입된 중소기업에 대한 과도한 공적 지원을 단계적으로 폐지하고, 시장 인센티브에 기반한 구조조정을 실시한다.

치솟는 사회비용을 어떻게 조달할 것인가? 한국의 세제 개혁

- 세율은 낮게 유지하되, 부분적으로는 자영업자의 세금납부 성실성을 강화하고 소득의 투명성을 높임으로써 개인소득세의 과세기반을 확대한다.
- 고용, 저축, 설비투자, 근무시간, 창업정신, 외국인직접투자 및 교육을 장려하기 위해 노동비용중 조세부담(tax wedge) 증가를 제한한다.
- 고정 자본에 대한 투자를 촉진하기 위해 기업세율을 낮게 유지한다.
- 상대적으로 낮은 수준인 10% 부가세율을 인상해 추가적인 정부 세수의 주요 원천으로 삼는 동시에, 통일된 세율은 유지하고 세수기반을 확대해 나간다.
- 녹색성장전략의 일환으로 환경세를 인상한다.
- 부동산보유세를 인상하면 부동산 가격 상승 문제를 해결할 것이다.
- 목표가 분명한 사회 프로그램과 근로소득세액공제제도(earning income tax credit)의 확대를 통해 간접세 증가와 관련한 형평성 문제를 해결한다.
- 비정규직 근로자와 소규모 기업 직장인의 세금 납부 준수를 강화하고 이들을 위한 사회보험제도의 보장을 개선한다.

고용

한국의 노동시장은 글로벌 경제위기로부터 빠르게 회복했다.

금번 2008-09년 글로벌 경제 위기 후 한국의 빠른 경제회복은 탄력적으로 자국의 고용이 회복될 수 있도록 영향을 주었다. 한국의 실업률은 2010년 1월의 최고치인 4.8%에서 2010년 4사분기 3.4%로 하락하였으며, 이는 경제 위기 전인 2007년 12월의 3.1%와 유사한 수준이다. 반면 동기간(2010년 4사분기) OECD 평균 실업률은 최고치인 8.8%에서 약간 하락한 8.5%였으며, 이는 경제 위기 전 5.8%에 비해 여전히 2.7%p나 높은 수치이다. 이처럼 상이한 노동시장 현황은 한국의 GDP가 2010년 말에 경제위기 전 수준보다 6% 상승한 반면, OECD 전체는 위기 전 수준 이하에 머물러 있다는 데 기인한 바 크다. 한편 지난 수 년 간 한국 노동시장의 인상적인 회복에도 불구하고, 해결해야 할 몇 가지 구조적 취약성이 여전히 남아있다.

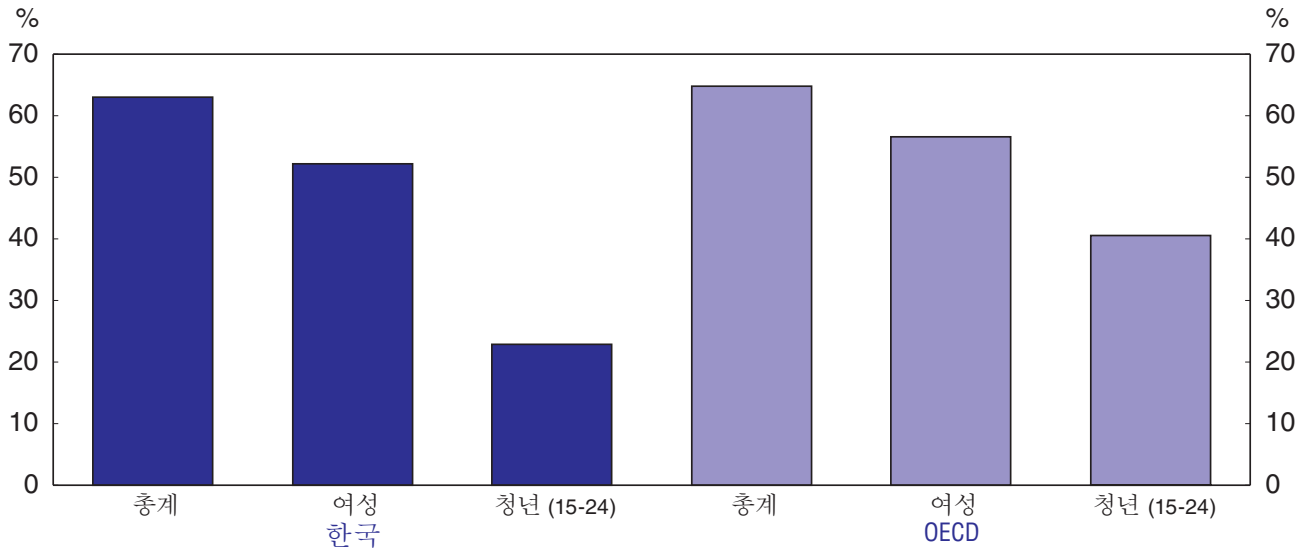
고용에 관한 주요 OECD 정책 권고는 다음과 같이 요약된다:

- 시간제 근무의 가용성과 질을 제고하고 우수한 아동보육에 대한 접근성 개선을 위한 정책을 통해 여성 고용을 촉진한다.
- 청년과 고령자의 고용을 촉진하기 위해 수요·공급 측면의 조치를 조율한 일괄 프로그램을 시행한다. 기업이 60세 미만의 의무적 퇴직연령을 설정하지 못하도록 하고, 의무 정년제도의 폐지를 고려한다.
- 직장가 가정생활의 균형을 촉진하고 보다 나은 일자리를 많이 창출하기 위해 정규직 근로자를 위한 임금 및 근무 시간의 유연성을 제고한다.
- 비정규직 근로자에 대한 불공정한 처우를 근절하고, 비정규직 근로자가 적절한 교육 기회를 가질 수 있도록 보장하기 위해 비정규직 차별금지 정책을 강화한다.
- 상대적으로 낮은 비정규직 근로자의 인건비가 기업의 비정규직 선호 이유임을 감안하여 비정규직 고용으로 인한 비용감소 효과가 작아지도록 비정규직 근로자가 사회보험제도의 보장을 받을 수 있도록 한다. 기업이 비정규직 근로자에 크게 의존하지 않고 원하는 수준의 고용 유연성 수준을 달성할 수 있도록, 정규직 근로자에 대한 고용보호를 완화한다.
- 근로감독을 강화하고 고용자에 대한 규제준수비용을 감축함으로써 비공식적 고용에 대한 인센티브를 제거한다. 공식적 노동 시장에서의 고용에 대한 경제적 수익을 배가하기 위해 복지와 조세 제도를 개혁한다.

취약 계층의 고용 촉진

15 ~ 64세 집단의 고용률은 지난 10년 간 63% 수준에 머물러 있었다. 이는 OECD 평균보다 다소 낮은 수준이며 특히 청년 및 여성 고용의 저조함에 기인한다 (그림 3). 한국이 OECD 국가 중에서 고령화가 가장 빠르고, 출산율이 1.2로 OECD 국가 중에서 가장 낮다는 점을 고려할 때, 비교적 낮은 고용률이 지속되는 점이 특히 우려되는 부분이다. 2050년에 이르면, 한국의 노인 부양률이 OECD 국가 중에서 두 번째로 높을 것으로 예상된다.

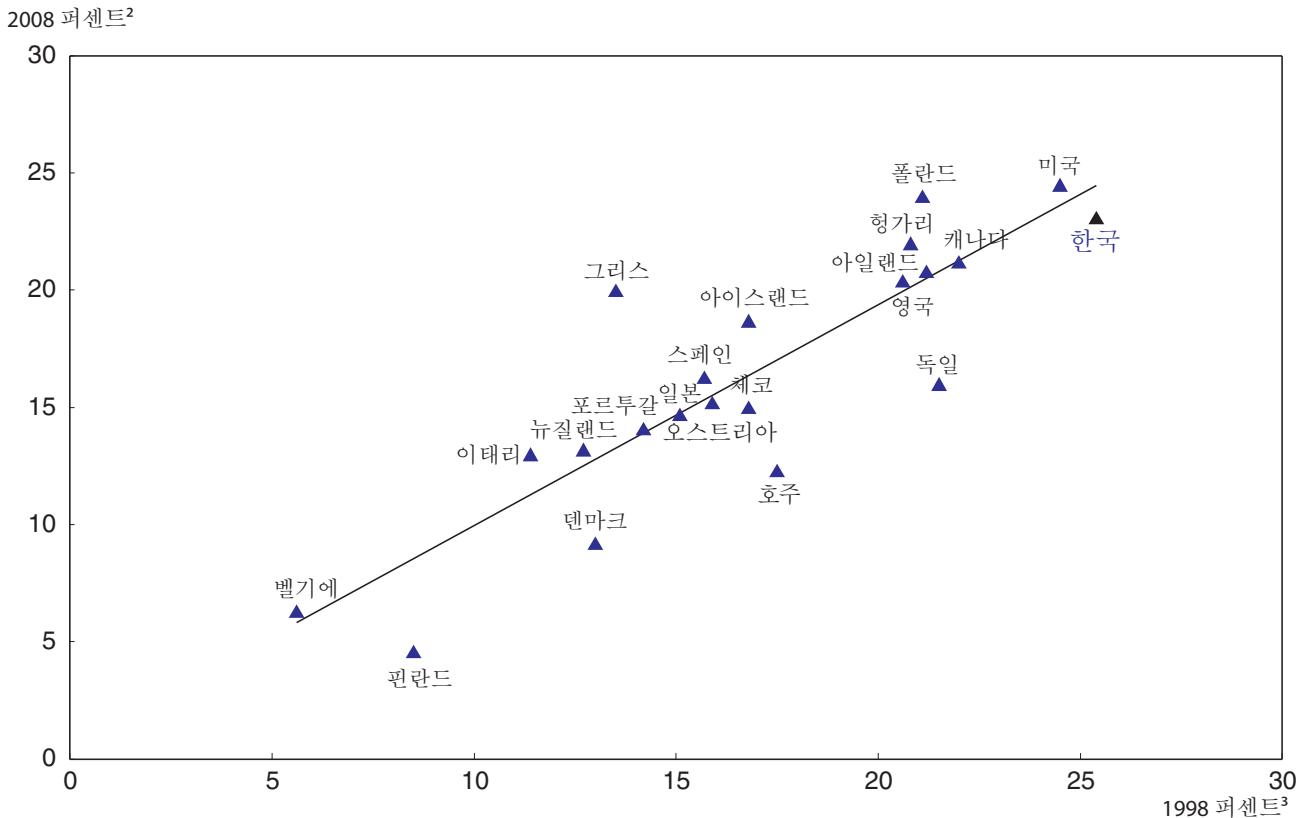
그림 3. OECD 평균 대비 한국의 고용률
2009년 총인구 대비 비율(%)¹



1. 15-64세 전체 인구, OECD자료는 회원국 수치의 가중평균치.
출처: OECD (2010), Employment Outlook, Statistical Annex.

한국 노동시장의 두 번째 구조적 취약성은 바로 심화되고 있는 불평등인데 이는 일반적으로 표준 일자리 (standard jobs)에 비해 보수는 적고 근로조건은 열악한 비표준 형태의 근로 비중이 증가하고 있는 것과 밀접히 연관되어 있다. 기간제, 시간제 및 비정형(예: 임시고용 기관이 파견한 근로자) 근로자로 정의되는 비정규직 근로자들의 고용 비중이 2001년의 31%에서 2007년에는 36%로 증가하였다가, 경제 위기에 따라 고용을 줄이기 위해 기업들이 비정규 근로자들을 해고하면서 2010년에 33%로 감소하였다. 노동 시장의 불평등은 한국의 증가하고 있는 높은 저임금 고용 비율에서도 드러난다 (그림 4). 더 나은 일자리를 더 많이 창출하는 두 가지 문제를 동시에 해결하는 것이 국가 정책의 우선순위가 되었으며, “공정 사회”를 조성하겠다는 대통령의 최근 발언에 담겨있다.

그림 4. 1998년 이후 저임금 근로율 추이¹



1. 소득이 상근 근로자 중간소득의 2/3미만인 상근 근로자의 비율.
2. 벨기에 자료는 2007년 자료.
3. 아일랜드는 1997년, 핀란드는 2001년, 벨기에, 그리스, 이태리, 포르투갈은 2004년, 폴란드는 2005년 자료.
출처: OECD, Employment database.

청년 고용

2009년도 15 ~ 24세 청년층 고용률은 OECD 평균인 40.6%에 훨씬 못미치는 22.9%였다. 낮은 청년 고용률을 설명하는 한가지 요인은 높은 고등학교 졸업률(한국=93%, OECD 평균=80%)과, 지난 20년 간 입학자수가 4배로 증가한 대학교육의 급증이다 2010년, 고교 졸업자의 82%가 대학을 진학한 반면에, OECD 평균은 56%였다. 그러나, 취업이나 교육 또는 훈련을 받지 않는 소위 “니트족(NEET)”이 문제다. 대학 졸업자들이 생각하는 일자리 기대치 상승과 정규직 및 비정규직 근로자들 간에 극심하게 대비되는 노동시장의 이중성이 복합적으로 고학력 청년층의 노동시장 진입을 좌절시키고 있는 것으로 보인다. 또한 청년이 보유한 기술 및 지식과 실제 노동시장 수요 간의 괴리는 노동 시장에 청년의 참여를 한층 저해하고 있다.

근로 시간

2009년도 한국의 근로자의 연평균 근로 시간은 2,256 시간으로, OECD 국가 중에서 최장이다. 한가지 요인은 연차 휴가 사용률이 60% 미만으로 낮다는 점이다. 대조적으로, 한국의 근로시간 당 노동 생산성은 OECD 국가 상위 절반의 1/2보다 낮다 (그림1). 아주 긴 근로시간이 생산성 수준에 부작용을 미쳤을 공산이 크다. 어쨌든, 정규직 근로자들의 근로시간이 매우 길다는 점은 특히 어린 자녀를 둔 여성들의 고용률 증가에 장애가 될 가능성이 크다.

고령근로자의 노동시장 참여

고령 근로자들의 경제활동 참가 촉진을 통해 인구의 고령화가 한국 노동시장에 미치는 부정적인 영향을 완화할 수 있다. 2010년도 62.7%인 55~64세 경제활동참가율과 60.9%인 고용률은 둘 다 OECD 평균보다 높다. 그러나 한국의 근로자들은 일반적으로 55세 이전에 주된 일자리에서 퇴직할 것을 요구받는다. 대다수의 기업들이 여전히 정년퇴직 연한을 법률로 권장된 60세보다 낮게 설정하고 있다. 사실 대부분의 OECD 국가의 평균 최장 고용기간(peak employment tenure)이 55-64세임에 비해, 한국은 45-49세에서 정점에 달한다. 그 결과, 한국의 많은 고령 근로자들이 농업 및 서비스 분야의 자영업 등 저생산성의 보수가 낮은 일자리에서 종사하고 있다. 이는 40-49세에 약 230만 원인 월평균 근로소득이 50-59세에서는 210만 원으로, 그리고 60-69세에서는 150만 원 정도로 감소한다는 사실에 분명하게 나타난다. 사용자들이 고령층의 조기 퇴직을 강요하는 이유는 널리 채택되어 있는 연공급 임금 체계로 인해 급변하는 산업의 요구에 적응하는데 필요한 기술이 부족한 중년 및 고령 근로자들의 임금이 생산성을 초과하기 때문이다. 이로써 고령 근로자들은 저생산성 일자리로 이동할 수밖에 없다.

비정규직 근로자에 대한 차별

한국 기업들은 주로 인건비를 줄이고 고용 유연성을 확대하기 위해 비정규직 근로자를 고용한다. 2007년에 정규직 근로자와 동일한 업무를 하는 비정규직 근로자에 대한 부당한 차별을 금하는 규제를 채택했음에도 불구하고, 최근 조사에서 비정규직 근로자의 생산성은 정규직에 비해 불과 22% 낮은 반면, 평균 임금은 정규직 근로자에 비해 무려 45%나 낮은 것으로 드러났다. 한가지 요인은 비정규직의 짧은 재직 기간이다; 정규직 근로자의 평균 재직 기간은 6.5년임에 비해, 비정규직 근로자의 평균 재직 기간은 2년에 지나지 않는다. 비정규직 근로자들이 사회보험 제도의 수혜를 받지 못하고 있다는 점에서, 이들을 고용할 경우 인건비가 절감된다. 2010년, 비정규직 중 38%가 국민연금 사업장가입자로 가입되었으며, 41%가 고용보험에 그리고 42%가 직장의료보험에 가입되었다.

또한, 대부분의 비정규직 근로자는 임시 계약(temporary contract) 관계를 맺고 있기 때문에, 갈수록 경쟁이 치열해지고 있는 글로벌 경제 하에서 기업들이 우선시하는 '고용 유연성'을 강화할 수 있다. 한국의 임시 고용 비중은 전체 고용의 21.3%를 차지하고 있으며, 이는 OECD 국가 중에서 네 번째로 높다. 따라서 비정규직 일자리는 고용 안정성(job security)이 거의 보장되지 않는다. 비정규직 근로자들은 이직률이 높기 때문에 회사가 제공하는 교육을 받을 기회가 상대적으로 적다. 한국의 경우 직업 훈련에 대한 공공 지출의 GDP 대비 비중이 OECD 국가 중에서 가장 낮기 때문에, 기업이 제공하는 교육기회는 한국에서 경력 개발(career advancement)에 매우 결정적인 요소이다. 늘어나는 비정규직 근로자들의 역할이 인건비 절감과 고용 유연성 강화인 반면에, 비정규직 근로자에 대한 차별 대우는 형평성과 성장에 관한 심각한 우려를 야기하고 있다. 한편, 여타 비정규직 근로자를 보호하는 비차별(동등대우) 조항과 기타 법적 규정에 적용받지 못하는 사내 하도급 근로자(즉, 고객사에서 근무하는 하청업체 종업원)에 대해서도 유사한 우려가 제기되고 있다.

높은 비공식 고용 비중

한국 노동인구의 약 25%가 사회 보장 제도에 등록되지 않은 상태다. 비공식 고용은 종종 탈세, 불공정 경쟁 및 비효율적인 생산 방식과 연관이 있다. 학력이 낮고 사회복지 혜택을 제대로 받지 못하는 고령 근로자들이 특히 비공식 고용일 가능성이 높다. 가구 소득(즉, 각종 사회복지 수급과 임금/수입의 합계)이 최저생계비와 관련된 한도를 초과하는 즉시 다수 혜택이 취소되므로, 현 복지제도가 만연하는 비공식 고용에 기여하는 바가 있다. 비공식 고용은 노동 시장 참여가 어려운 일부 근로자에게 근로기회를 제공(완충 역할)하는 반면에, 대신, 근로자들은 비공식 고용시 고령, 실업 또는 산업재해에 대한 보호를 거의 기대할 수 없는 상황이다. 또한 세수 및 사회보장 재원의 감소를 가져와, 정부의 필수 공공 서비스 제공이 더욱 어려워진다.

OECD 주요 메시지

고용률 증대

여성의 낮은 경제활동 참가율, 특히 고학력 여성의 참가율을 높이는 것은 총 고용률을 끌어올리는 데 가장 효과적인 방법일 것이다. 여성 고용에 대한 장벽을 제거하기 위해서는 많은 정책이 필요하다. 유연한 근무 형태, 특히 정규직 시간제 일자리(regular part-time jobs)를 지원하는 정부 이니셔티브는 여성이 출산 후 노동시장에 남아있도록 장려하기에 적절해 보인다. 시간제 근로자가 비정규직 근로자로 간주되는 점을 감안할 때, 정부는 비정규직 근로자에 대한 근로 조건 개선 조치를 이러한 이니셔티브와 결합시켜야 할 것이다. 비정규직 근로에 대한 부정적인 인식을 바꾸는 것도 유용할 수 있다. 여성의 시간제 근로 확대를 장려하는 현 이니셔티브를 확대할 수 있는 시범 케이스를 네덜란드에서 찾아 볼 수 있다. 네덜란드식 모델은 임금 및 사회보험에 있어 공정한 대우를 입법화해서, 장기적인 직업 전망 등을 저해하지 않으면서 정규직 및 비정규직 일자리 간의 이동 가능성을 확보하였다. 아울러, 양질의 보육시설 공급을 강화하고 가정 친화적 일터를 조성하는 것도 시간제 근로 확산에 보탬이 될 것이다. 여타 OECD 국가들의 경험도 이러한 정책들이 한국의 매우 낮은 출산율을 높이는데 도움이 될 것임을 시사하고 있다.

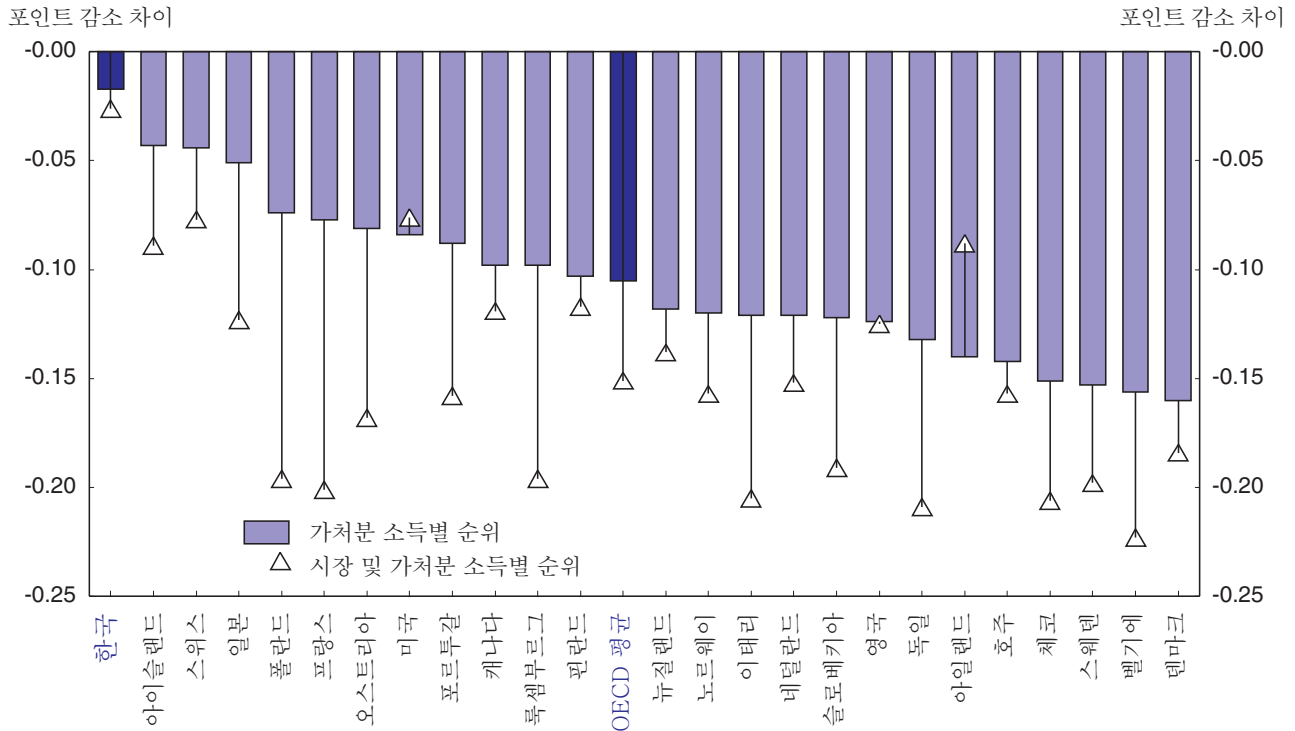
청년층의 낮은 고용률을 높이기 위한 주요 방법은 교육 및 훈련 제도가 노동 시장의 요구사항을 보다 잘 반영하도록 개선하는 것이다. 특히 고용보호 법제를 완화하고 견실한 중소기업을 창설하고 확대함으로써 고용관련 수요 측면의 장애를 해소하고, 이를 통해 청년 고용을 촉진할 수 있다. 고령 근로자의 경우 유연한 임금 체계(예: 성과급)를 도입하고 직업훈련 등과 같이 공공고용서비스가 제 기능을 다 하도록 함으로써 45세 이상(고령)근로자들의 지속적인 고생산성(high-productivity) 고용을 촉진할 것이다. 아울러, 기업이 정년퇴직 연한을 60세 미만으로 정하지 못하도록 법으로 정함으로써 고령 근로자들의 ‘계속’ 고용을 촉진할 것이다. 고령 근로자들의 강제퇴사가 허용된다는 전제하에 기업들이 호봉제 임금을 채택하고 있다는 점을 고려할 때, 정년퇴직제의 완전 철폐는 재직기간과 임금 간의 연계를 약화시켜, 여성의 근로 인구 편입을 촉진할 것이다. 이는 또한, 60세 이상의 ‘계속’ 고용도 촉진할 것이다.

노동시장의 이원구조 및 비공식적 고용 해소

노동 시장 이원구조를 해소하는 관건은 앞서 언급하였듯이 특히 임금 및 훈련 기회 등에 있어 비정규직 근로자에 대한 차별금지를 강화하는 것이지만 실제로는 어렵다. 비정규직 근로자들의 근로 조건을 정규직 근로자들과 유사하게 개선하는 조치도 이원구조 문제 해결에 도움이 될 것이다. 부분적으로는 한국의 공정거래위원회가 중소기업 보호라는 목표 하에, 하도급거래 공정화를 위한 법률을 보다 엄격하게 집행함으로써, 대기업과 중소기업 간의 불공정 거래를 해소하는 것도 중요하다. 대기업과 중소기업 간의 불공정 거래를 해소함에 있어 기업의 사회적 책임도 강조해야 할 것이다. 아울러, 사회보장 제도가 비정규직 근로자들을 보다 효율적으로 보장하도록 해야 할 것이다. 이는 정규직 및 비정규직 근로자 간의 인건비 격차를 줄여줄 것이다. 또한, 사회보장제도의 미적용이 한국의 조세 및 소득이전 제도가 여타 OECD 국가들과 비교해볼 때 수입 불균형을 거의 줄이지 못하는 이유 중의 하나이므로, 사회보장제도 확대적용은 전반적인 형평성을 직접적으로 개선할 것이다(그림 5). 더 많은 비정규직 근로자들을 고용보험 제도에 편입시키는 것도 그들의 훈련 기회를 늘리고 고용가능성과 더 나은 일자리로 이직할 수 있는 기회를 높일 것이다. 마지막으로, 현재 정규직 근로자에 적용되는 엄격한 고용보호를 완화하면, 기업이 고용 유연성을 강화할 목적으로 비정규직 근로자를 고용하는 동기를 감소시킬 수 있을 것이다.

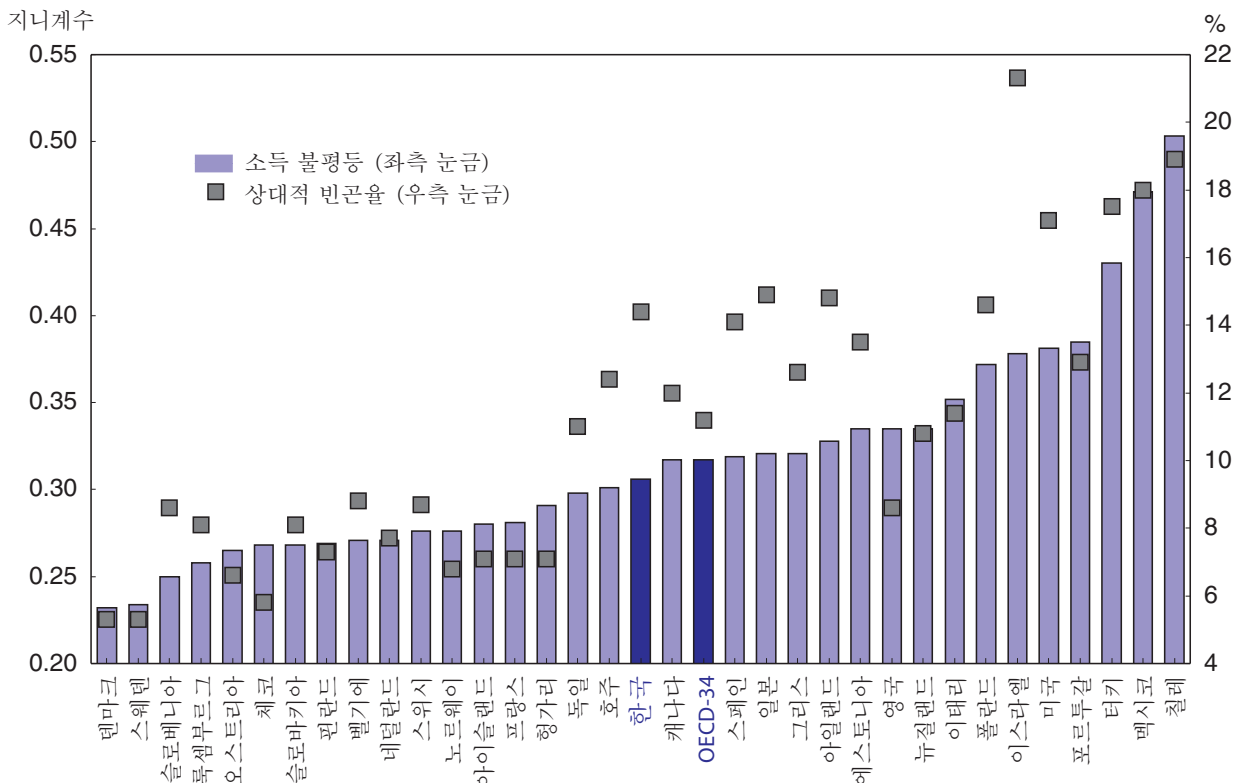
비공식적 고용을 억제하는 한 가지 효과적인 방법은 근로, 사회보장 및 세무 감독기관 간의 긴밀한 협력을 포함한 근로감독 활동을 강화하는 것이다. 사회보장 세금 징수를 국민건강 보험으로 통합한 결정은 중요한 진전이다. 기업 과세 대상 소득을 산정할 때, 관할 기관이 고용주가 신고하는 급여 명세와 사회보장 세금이 납부된 급여 명세를 비교할 수 있기 때문에 납세준수가 촉진될 것이다. 여기에는 고용주와 근로자 모두에 대한 규제준수 부담을 완화하는 조치가 수반되어야 한다. 예를 들어 공식적 고용을 장려함과 동시에 한국 사회를 더욱 평등하게 만들기 위해 세제와 사회보장혜택 제도에 대한 개혁을 단행해야 한다.

그림 5. OECD국가의 세금 및 소득이전 전후의 소득 불평등 차이
집중화 지니 계수의 비율 차이¹, 2000년대 중반



1. 세금과 공공 현금이전으로 집중화 계수가 감소된 규모가 작은 국가부터 큰 국가 순으로 좌측에서 우측으로 정렬. 막대 그래프는 가구별 가처분 소득의 십분위 순위에 따라 평균 시장 및 가처분 소득의 그룹별 자료를 활용하여 계산. 다이아몬드는 시장소득(시장소득 지니계수) 순위와 가처분 소득(가처분 소득 지니계수) 순위에 따라 개별적 자료를 활용하여 계산.

출처: OECD (2008), Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries.

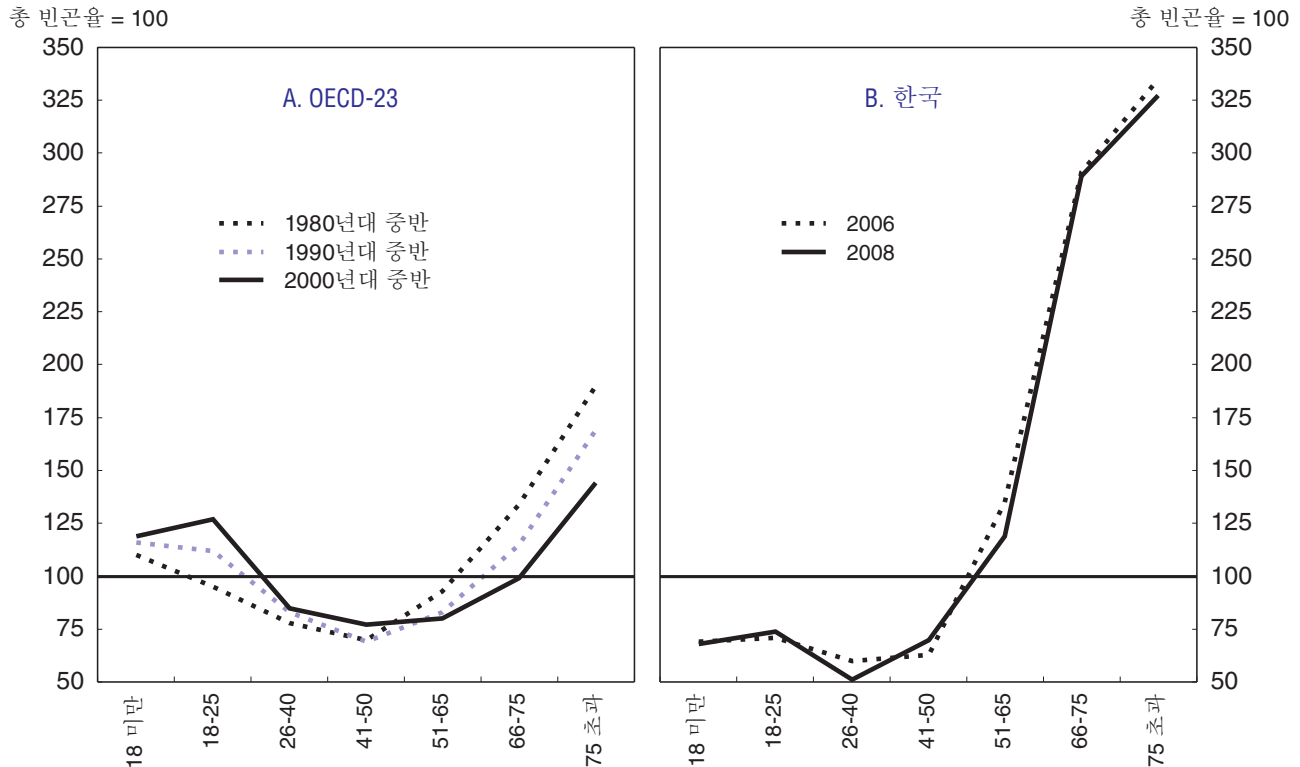


- 보장혜택 수준을 높이고 가장 필요로 하는 사람을 대상으로 설정함으로써, 빈곤 퇴치 노력을 배가한다. 기초생활보호제도의 수급 자격요건을 완화하라.
- 다른 OECD 국가에 비해 상대적으로 많은 세금을 납부하고 있는 소득계층 하위 20%에 대한 조세 부담을 줄인다.
- 평등과 출산에 부정적인 영향을 끼치는 높은 사교육비 문제를 해결한다.

한국은 노년층이 나머지 인구에 비해 가난한 경우가 훨씬 더 많은 몇 안되는 OECD 국가 중 하나로서, 거의 절반에 달하는 노인들이 빈곤 가정에서 살고 있다. 2000년 대 중반 66~74세 인구의 빈곤 위험은 전체 인구의 위험에 비해 3배 더 높았으며, 75세 이상의 경우 3.3배였다 (그림 7). 대조적으로, 여타 23

개 OECD 국가들의 데이터는 66 ~ 74세 인구의 빈곤 위험이 국가 평균과 동일하거나 더 낮으며, 75세 이상의 경우 단 1.5 배임을 보여주었다. 사실, 대부분의 OECD 국가들은 최근 몇 십년 간 노년층 빈곤이 상당히 감소하였다.

그림 7. 개인의 연령별 상대적 빈곤의 위험도



주: 상대적 빈곤 위험도는 특정 연령층의 빈곤율을 전체 빈곤율로 나누어 100을 곱한 값. 빈곤의 기준은 전체 인구 중간소득의 50%로 설정. OECD-23 평균 빈곤율에서는 호주, 벨기에, 칠레, 에스토니아, 아이슬란드, 이스라엘, 한국, 폴란드, 슬로베니아, 슬로베니아와 스위스를 제외. 현금 소득에 기초한 자료를 사용.
출처: OECD 소득분포 질의서로 부터 계산, www.oecd.org/els/social/inequality.

그러나, 노년층 빈곤은 대부분 과거로부터의 유산이다. 1988년에서야 연금 제도가 도입되었기 때문에, 아직 대부분의 연금 수령자들이 매우 낮은 수당을 받고 있다. 전체 인구에 있어, 빈곤을 탈피하는 방법으로서 근로에 대한 보수는 여타 국가들보다 한국에서 더 중요한 역할을 차지한다. 한 가구당 근로자가 두 명 이상일 경우에는 빈곤율이 4%에 지나지 않으며 최소 한 명일 경우에는 11%이며, 이는 OECD 평균에 해당된다. 그러나 가정에 근로자가 없을 경우, 빈곤율은 55%로서, OECD 평균보다 훨씬 높다. 노년층에서는, 근로 수입이 없는 경우 빈곤율이 70%로 증가하며, 이는 OECD 국가 중에서 최고로 높은 수준이다. 전반적으로, 노년층의 빈곤율은 45%로서, 13%인 OECD 평균을 훨씬 상회한다. 향후 수 년 내로 국민연금제도가 성숙되면 점진적으로 빈곤을 줄이는데 도움이 될 것이다.

작고 비효율적인 재분배 제도

한국의 비근로자들의 빈곤율이 높은 주된 이유는 불충분하고 비효과적인 조세 및 복지혜택 제도 때문이다. 평균적으로, 한국 가정은 정부로부터 복지 수당으로 소득의 단 4%만을 받고 있으며 소득의 8% 이하를 세금과 사회 부담금으로 지불한다. 이는 OECD 국가 중에서 단연 최저 수준이다. 일반적인 OECD 국가에서는, 복지 수당이 소득의 약 22%에 달하며 납부 세금은 약 29%다.

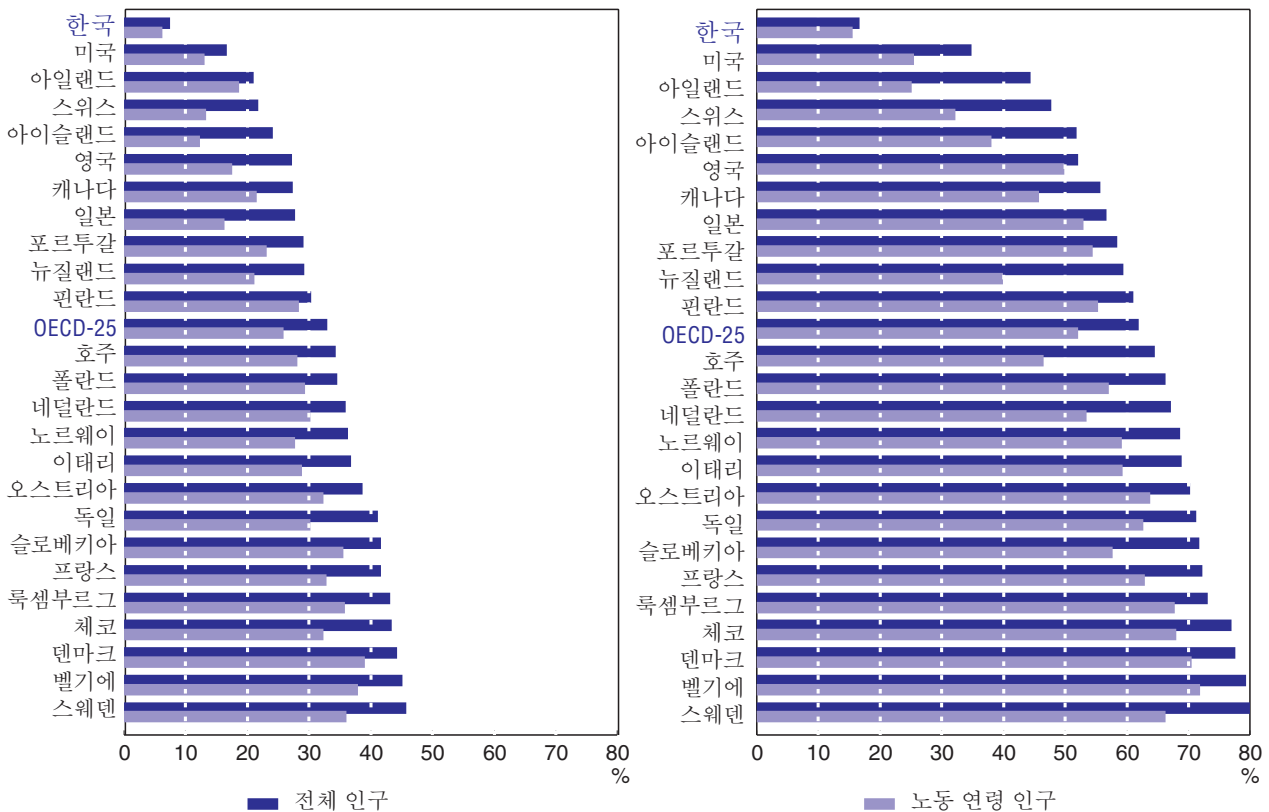
이러한 낮은 수준의 지출은 한국의 주된 사회복지프로그램인 기초생활보장제도의 엄격한 요건에 기인한다. 사실, 자격요건은 소득, 자산 그리고 가족 구성원으로 부터의 지원 가능성을 본다. 결과적으로 기초생활보장제도는 전체 인구중 상대적 빈곤에 해당하는 15%보다 낮은 3%의 인구만을 지원하고 있다.

동시에, 세금 및 수당 비중이 낮은 대부분의 국가(예: 호주 및 뉴질랜드)와는 달리, 한국에서는 수당이나 세금이 특정 목표를 대상으로 하지 않는다. 사실, 전체 현금 수당의 1/4 만이 최저빈곤층 20%에게 돌아가며, 이는 OECD 평균보다 높지 않다. 더욱이, 동일한 최저빈곤층 20%가 약 5%의 세금을 납부하고 있어, OECD 평균인 4%보다 높다. 낮은 수준의 사회 지출 및 세금과 제한적인 표적화라는 두 특징을 함께 고려하면, 한국의 세제/복지 제도는 불평등과 빈곤을 타파함에 있어 OECD 국가 중에서 가장 비효과적이다 (그림 8). 그러나, 2008년의 근로소득세액공제제도(EITC) 도입은 중대한 전진이었으며 세제/복지 제도를 저소득 가구에 맞게 개선하는데 도움이 될 것이다.

그림 8. 한국의 세제/복지 제도는 불평등과 빈곤을 줄이는데 비효과적이다¹

A. 불평등 축소 효과

B. 빈곤 축소 효과



1. 2000년대 중반 자료 (한국은 2006년).

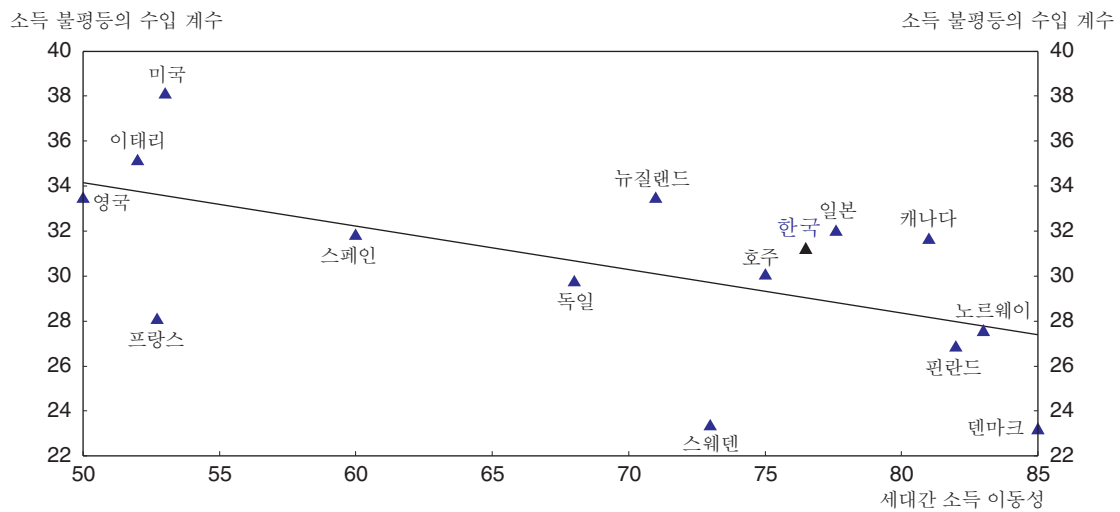
출처: OECD 소득분포 질의서, www.oecd.org/els/social/inequality.

세대간 높은 소득 이동성

한국은 비교적 소득 불균형이 낮은 맥락에서 교육의 질과 교육 수준의 상당한 향상과 더불어 급속한 경제 성장을 이루었다. 이는 빈곤층의 인적 자본에 대한 투자에 도움이 되었고, 그에 따라 세대 간의 소득 이동성이 증가하였다. 또한, 일차산업부문에서 제조 및 서비스 부문의 사무직 일자리로의 전반적인 고용 구조 변화는 세대간의 상향 이동성을 촉진하였다.

이러한 추이는 일례로 한국의 이동성이 여타 OECD 국가에 비해 비교적 높다는 최근 연구에서 확인된다. 부모와 자식의 소득 간에 강한 관계는 일본과 호주에서 관찰되는 것과 유사하며, 가장 이동성이 높은 사회인 캐나다, 스웨덴 및 핀란드에서 관찰되는 수준에 다가가고 있다.(그림 9). 그러나, 부모들이 그 자식보다 훨씬 더 급속한 경제 성장을 이룬 시기를 살았기 때문에, 한국의 세대 간 이동성 정도는 향후 변할 수 있다.

그림 9. 세대간 소득 이동성



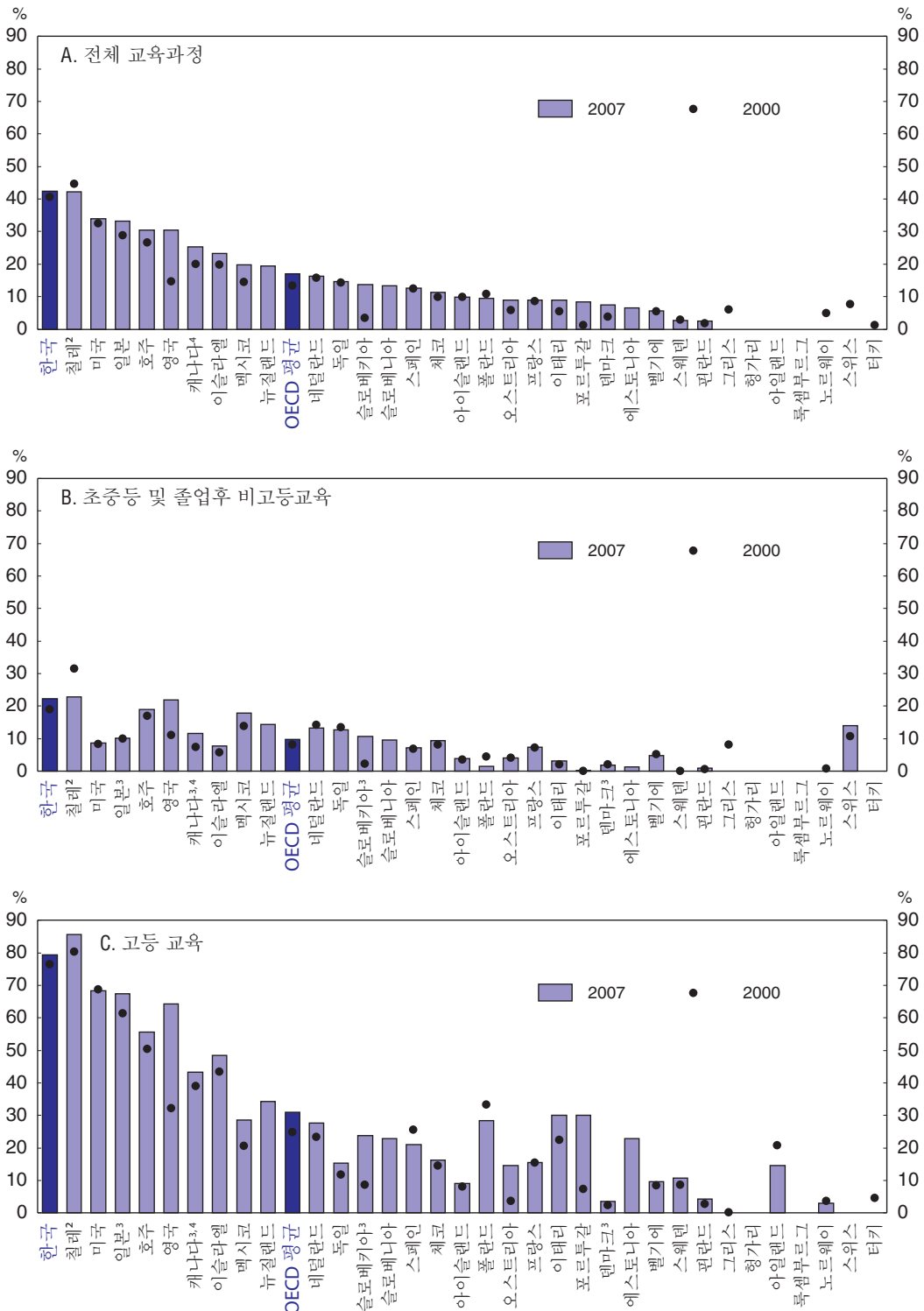
출처: OECD (2008), Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD countries, www.oecd.org/els/social/inequality/GU.

OECD 주요 메시지

조세와 공공 보장혜택은 복지국가에서 불평등과 빈곤을 현저히 줄이는 데 있어 도움이 되었다. 다른 OECD 국가와 비교했을 때, 한국의 세제와 보장혜택 제도는 부족한 소득을 보전할 만큼 충분히 규모가 크지도 않았고, 가장 도움을 필요로 하는 집단의 빈곤 문제를 완화할 만큼 충분히 효율적이지도 않았다(그림 8). 공공 연금과 장기요양 서비스와 같은 사회보장 정책의 발전을 통해 한국은 노년층 빈곤 문제를 효과적이고 체계적인 방식으로 해결할 수 있을 것이다(사회보장 정책 챕터 참고). 불평등 및 빈곤 문제에 한층 주안점을 두고 공적 이전 수당(public cash transfer) 규모를 증대하기 위해 세제에 대한 신중한 검토가 필요하다.

한국은 현재 OECD 국가 가운데 잠재성장률이 가장 높은 국가 가운데 하나다. 잠재성장률을 가능하면 높게 유지하여 임금 수준이 높은 일자리를 창출하고 높은 세대간 소득이동성을 유지하기 위해서 구조 개혁을 단행하는 것이 중요하다. 또한 한국에서 수 십 년 간 사회이동의 근간이 되어온, 합리적인 비용의 우수한 교육에 대한 이용가능성을 보장해야 한다. 이러한 측면에서 높은 사교육비는 적신호가 되고 있다(그림 10).

그림 10. 교육 과정별 교육기관에 대한 민간지출 비중¹ (2000, 2007년)



1. 국가별 순서는 2007년 전체 교육과정에 대한 민간지출 비중의 내림차순임.
2. 기준년도는 2007년이 아니고 2008년임.
3. 일부 교육 수준에는 그 외의 것도 포함되어 있음. 상세 내용은 표 B1.1a의 “x” 코드를 참조.
4. 기준년도는 2007년이 아니고 2006년임.

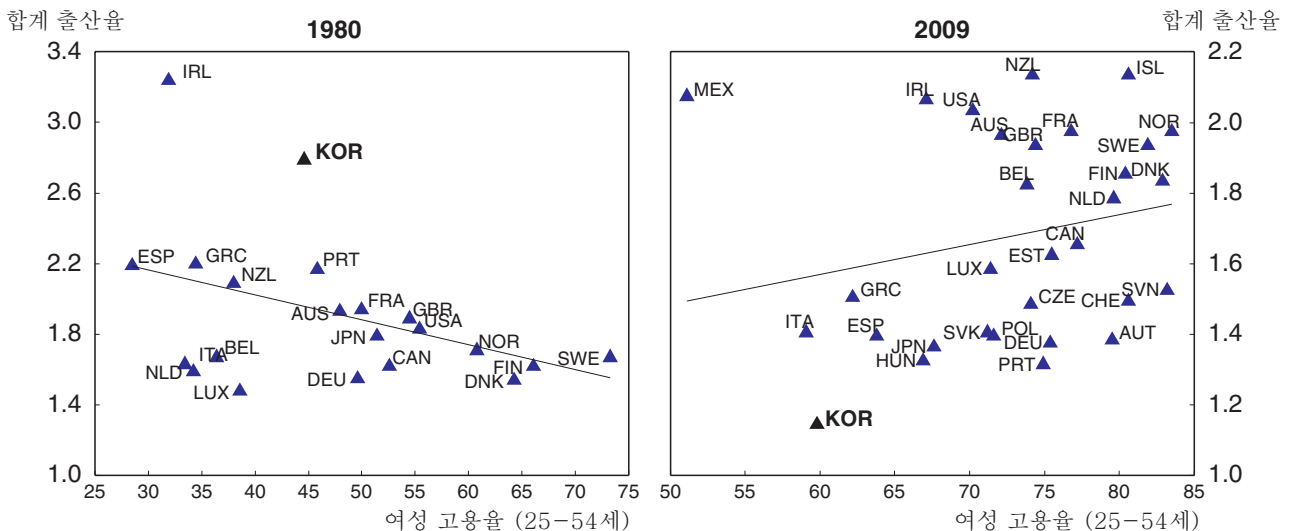
출처: OECD (2010), Education at a Glance 2010 (<http://dx.doi.org/10.1787/888932310320>).

양성평등과 출산율: 직장가정의 양립

한국 여성의 교육 수준이 높음에도 불구하고, 노동시장에서 여성의 역할은 상대적으로 미미하다. 2008년 현재, 대졸 이상의 한국 여성(25-64세)은 32%로 OECD의 평균인 29%를 약간 상회한다. 2008년 이후 여성(25-54세) 고용률은 꾸준히 증가하였지만, 2009년에도 고용률은 60%로 여전히 저조하다(그림 11). 이것은 OECD 평균대비 11%p나 낮은 수치로서 근로세대 남성 고용률(86%)에 비하면 현저하게 낮다. 한국 여성의 경우 대학졸업 이상자의 61%만 일을 하고 있는데 이것은 고졸이하 학력자에 비해 겨우 4%만 높은 수치이다. OECD 지역의 경우, 대졸 여성 고용률은 82%로 고졸이하 학력자에 비해 11%p가 더 높은데, 이는 고등 교육을 받은 여성의 미취업으로 인한 기회비용이 이들 국가에서 그만큼 더 높다는 것을 의미한다. 남녀 임금차이는 38%로 OECD 국가 중 최대이며, 이는 여성의 노동시장 진출을 저해하는 요소가 될 수 있다. 뿐만 아니라, 여성의 1/3이 비정규직이며, 오직 8%만이 관리직에 종사한다.

여성의 경제활동 참가율이 낮을 뿐 아니라 출산율도 저조한데 이것은 직장가정생활 병행이 어렵기 때문이다. 실제로 출산율은 1980년 여성 한 명 당 3명에서 2007년 1.2명으로 떨어졌으며, 세계에서 가장 낮은 수준이다. 현대경제연구원의 최근 조사는 한국 부모의 평균 자녀 출산율이 자신이 원하는 자녀 수보다 0.76명이 적은 것을 보여주고 있다.

그림 11. 여성 고용률과 함께 출산율¹



1. 두 패널 수평축의 척도가 다름.

출처: OECD Family Database, SF2.1 www.oecd.org/els/social/family/database.

따라서 한국은 여성의 경제활동 참여율을 증가시키고 동시에 출산율을 끌어올려야 하는 이중 과제에 직면하고 있다. 정부의 저출산고령사회 대응을 위한 제2차 계획(2011-15)은 가정친화적 직장 조성, 육아휴직 활성화, 부모의 근로시간 단축, 보육교육비 지원 확대 등을 포함하고 있다. OECD 지역에서 여성의 육아와 고용은 1980년에 비해 보다 양립가능해 보인다(그림 1). 직장가정의 양립을 위한 종합적이고 잘 조율된 정책은 출산율을 유지하고 여성 고용률을 끌어올리는 데 있어 성공적인 것으로 나타났다(특히 북유럽 국가에서).

양성평등 및 출산율에 대한 주요 OECD 정책 권장 사항을 요약하면 다음과 같다:

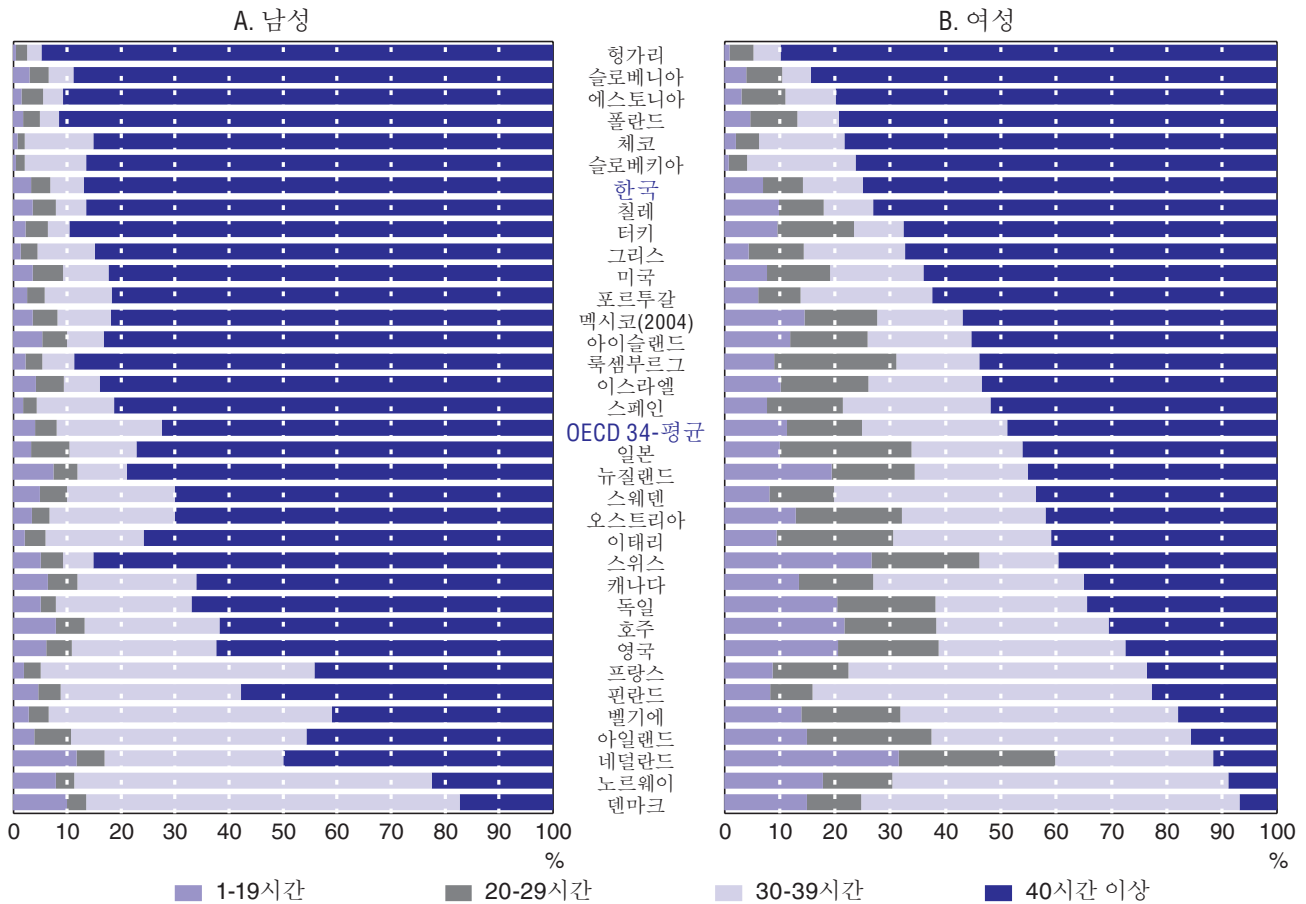
- 아동보육에 대한 정부지출을 점진적으로 증가시켜서 보육지원의 범위를 확대함으로써 여성의 노동시장 참여율을 높이고 출산율을 높여야 한다. 가장 취약한 가구에 대한 지원을 예를 들면 ‘드림스타트’와 같은 프로그램을 통해 확대한다.
- 직장가 가족의 양립을 도모하기 위해 기업이 보다 가족친화적인 정책을 도입하도록 장려한다.
- 노동시장의 이원구조를 해소하고 성과급 급여제도를 도입하여 여성 취업을 장려한다.
- 유급 육아휴직 활용을 장려한다.
- 정부의 지출 계획을 설계할 때 부모의 근로 동기를 저해하는 일이 없도록 보장한다.

직장문화

한국의 전통적인 노동시장제도는 장기 근속과 연공서열제이기 때문에 휴직에 따르는 대가가 크다. 어린 자녀 보육 등, 어떤 이유에서든 직장에서 일시적으로 물러날 경우 결국 그만큼의 임금을 포기해야 한다. 이에 한국 근로자, 특히 여성의 경우에는 어려운 선택을 해야 한다. 자녀를 돌보기 위해 시간을 더 보낼 수록 노동시장 재진출이 그만큼 어려워진다. 상당 기간 동안 어린 자녀 양육 문제로 노동시장을 떠나있을 경우 정규직으로 복귀하지 못하는 경우가 허다하다. 그 대안은 임금이 낮은 비정규직 취업이다. 자녀를 둔 여성의 경우 경제적 여력이 되면, 자신의 잠재력을 충분히 살리지 못하는 일자리를 구하느니 차라리 주부로서 대개 노동시장을 영원히 떠나는 결정을 내린다. 그러므로 경력을 쌓고자 하는 여성의 경우 정규직을 고수하면서 아예 아이 낳는 것을 포기하는 경우가 흔하다. 노동시장의 이원구조를 해소하고 보수체계를 성과급으로 전환할 경우 여성 근로자가 휴직 후 다시 노동시장으로 복귀하도록 더 큰 동기를 제공하게 될 것이다.

뿐만 아니라, 정규직 근로자는 (특히 사무직의 경우) 회사에 대한 충성도의 상징으로서 자신의 회사를 위해 희생해야 한다는 기대에 직면하여, 무보수 시간외(연장)근무와 정당한 휴가기간을 다 사용하지 못하는 경우가 허다하다. 한국 근로자의 연간 근로시간은 2000년의 2,500 시간 이상에서 2,250시간 정도로 줄어 들었지만 여전히 OECD 지역에서는 최대로서 OECD평균 1,736시간을 훨씬 상회한다. 실제로 2009년 기준 남성근로자의 87%, 여성 근로자의 75%가 주 40시간 이상 일하고 있다 (그림 12). 뿐만 아니라, 도심지역에서의 긴 통근시간과 (특히 남성의 경우) 일과 후 회식 문화때문에 실제 근무일수가 더욱 늘어나며 부모는 어린이집을 평균 9~10시간까지 이용할 수 밖에 없는 상황이다. 사실, 근로여성이 있는 가구당 평균 육아노동 시간은 하루에 8시간 38분이다. 경제적으로 감당할 수 있고 신뢰할만한 보육 설비와 방과후(Out-of-school-hours, OSH) 아동 관리가 확보되어야 할 뿐 아니라 유연한 근무시간 및 시간제 고용 기회와 같은 가족 친화적인 해법이 보다 확대되어야 한다. 또한 ‘경제사회발전 노사정 위원회’가 목표로 하고 있는 ‘2020년까지 연간 근로시간을 1,900시간 미만 단축’을 달성하는 것도 중요하다.

그림12. 2007년 남녀 근로자의 주당근로시간 분포¹



1. 주당 40시간 이상 일하는 여성 근로자 분포의 내림차 순으로 국가 서열이 매겨졌음. 비가중 평균.

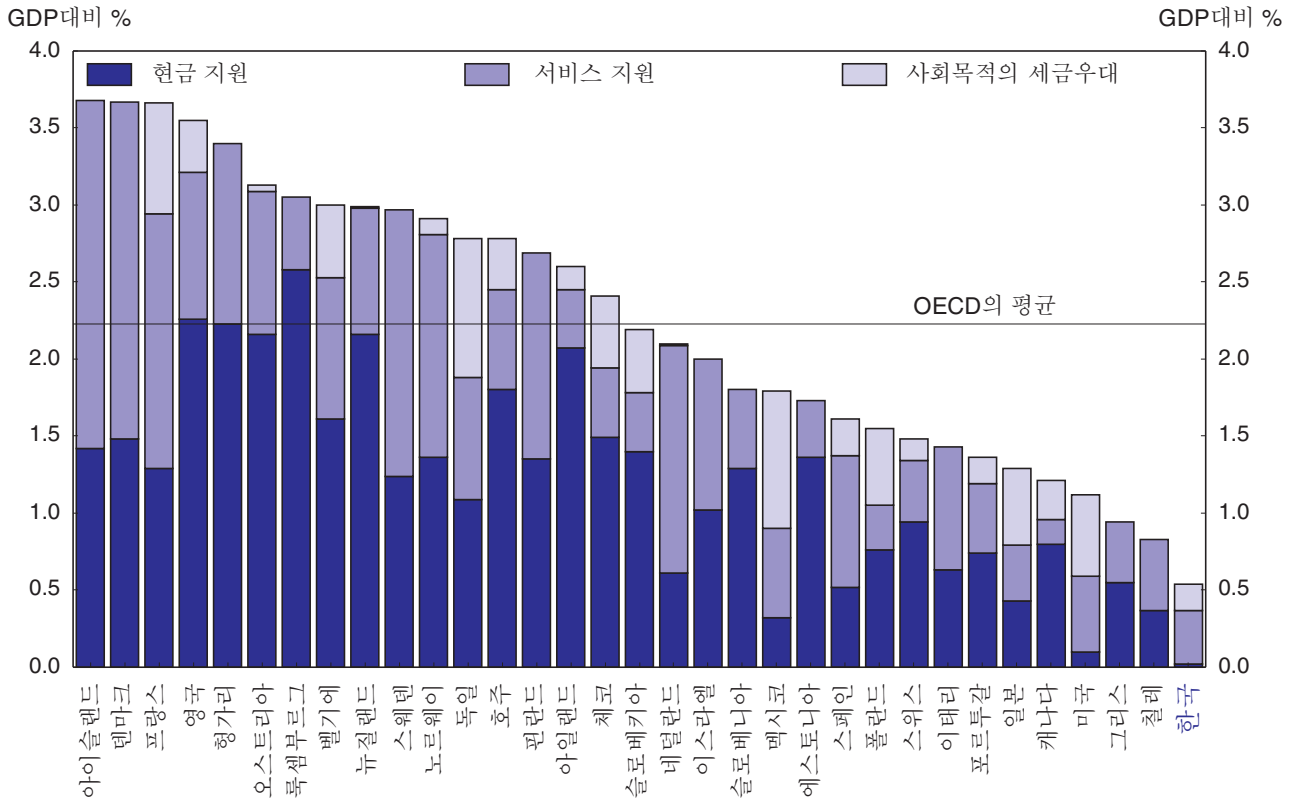
멕시코의 데이터는 2004년 자료임.

출처: OECD Employment database, 2010, www.oecd.org/els/employment/database.

가족에 대한 공적인 지원

자녀를 둔 가정에 대한 공적지원의 가장 큰 출처는 초등 및 중등 교육에 대한 공공지출로서 한국에서는 2007년에 GDP의 3.1%에 달했는데, 이것은 OECD 평균인 3.3%에 근접하는 수치이다 (OECD, Education at a Glance, 2010). 하지만 GDP의 0.8%에 해당하는 민간 지출은 OECD 평균의 배로서 여기에는 '학원'이라는 사교육기관에서 제공하는 엄청난 방과 후 교육에 대한 비용은 포함되지 않는다. 가계에 미치는 교육비 부담이 낮은 출산율에 영향을 미치는 것으로 나타난다. 실제로 2009년 20-44 세 여성을 대상으로 실시한 정부 여론조사에 따르면 아이를 더 (또는 아예) 갖지 않는 가장 큰 이유가 교육비였다. 2007년의 경우 가족수당(아동 수당, 유급 육아 휴가, 국가 재정 지원, 보육 및 OSH 관리 등의 가족 서비스)은 OECD 지역의 경우 평균적으로 GDP의 2.2%에 달했다(그림13). 한국의 가족 수당에 대한 공공지출은 OECD에서 최저이다. 2007년에 한국 부모가 초등, 중등 교육비로 부담한 비용이 다른 OECD 국가 부모의 9.7%에 비해서 20% 이상이라는 점을 감안하면 한국 정부의 공공지출액도 충분한 것이 아니다.

그림13. 2007년 가족수당에 공공지출(현금, 서비스 및 세제 혜택) ¹



1. 본 공공지출은 가족과 관련된 지원만을 포함 (예를 들어 아동보조금, 유급휴가, 육아수당 등). 보건 및 주택비 지원금과 같은 기타 사회복지 정책 분야의 지출도 가족에게 도움이 되지만 전적으로 가족만을 위한 것은 아니므로 여기에 포함되어 있지 않음. 그리스, 이탈리아, 에스토니아, 슬로베니아, 핀란드, 룩셈부르크, 헝가리, 덴마크 및 아이슬랜드의 경우 세제 혜택에 자료가 없음.

출처: OECD Social Expenditure database (SOCX), www.oecd.org/els/social/expenditure

OECD 주요 메시지

공공지출금액이 많다고 해서 직장가 가정 양립이 보장되는 것은 아니며, 모든 OECD 국가가 세금이 GDP의 절반에 육박하는 북유럽 국가처럼 공공지출을 높게 책정할 여지도 없고 제반 여건도 조성되어 있지 않다. 따라서 많은 국가의 경우 아동지원 관련 정책 지원 간에 틈새가 있다. 예를 들어 아동보육 지원을 받을 수 있기도 전에 육아휴직이 끝나는가 하면, 학교에 다니지만 학교에서 보내는 시간은 하루 중 일부에 불과하거나, 부모가 휴직 후 직장으로 복귀하지만 근로시간이 유연성하지 못해 아이가 아프거나 하면 감당할 수 없게 되는 경우가 있다. 현명하고 세심한 정책을 입안/조율해야만 제한된 자원으로 최선의 결과를 얻을 수 있다. 또한 육아지원의 추가 투자가 있어야만, 더 많은 가정이 직장생활과 육아 등 돌봄 관련 책임을 병행할 수 있다. 2011년 한국에서는 육아휴직 제도를 개혁하여 1년 동안 기본급의 40%(최고 1백만 원)까지 지급하고 있다. 지원금을 증액하면 실제 자녀가 있는 부모들이 휴가를 사용하는 비율이 높아질 것이다. 2011년 정부는 5세이하 보육 및 교육에 대한 공공지원을 소득기준으로 하위 50%에서 하위 70% 가구까지 확대하였다. 이는 보육 및 교육에 대한 정부예산을 2007년 1.7조원에서 2011년 4.7조원(GDP의 0.4%)으로 증가시킬 것이다. 이러한 재정적 지원은 2012년 초반부터 모든 가구의 5세 아동으로 확대될 것이다. 뿐만 아니라 한국의 경우 아동보육제도를 더 발전시켜서 부모의 양육비용을 지원하고, 동시에 “드림스타트 프로그램”을 보강하여 도움이 더욱 절실하게 필요한 취약가정이 공공 프로그램을 보다 많이 이용할 수 있도록 해야 할 것이다.

고용과 소득에서 남녀 간의 차이가 존재하는 현실은 인적자본에 대한 엄청난 투자 낭비를 의미한다. 특히 젊은 한국여성의 경우는 OECD에서는 최상의 교육을 받은 층에 든다. 개인의 행복뿐 아니라 미래 경제성장을 견인하고 저출산 문제를 해결하기 위해 한국 사회 전체가, 이 중에서도 특히 기업에서, 여성의 유능한 역량을 최대한으로 활용할 수 있도록 각자의 정책과 태도를 재점검해야한다. 무엇보다도 직장의 문화가 바뀌어서 모든 근로자가 자신 개인의 자아를 실현하고, 꿈을 이루는 정당한 기회를 누리고, 자신의 자녀를 보살필 수 있도록 직장 문화를 바꿔야한다. 회사는 자녀를 둔 여성 근로자가 쉽게 노동시장으로 복귀할 수 있도록 유연한 근무시간 제도를 실시하고 시간제 고용기회를 마련해야한다. 노동시장의 이원구조 때문에 많은 여성이 저임금/비정규직을 벗어나지 못하는 문제 역시 개선되어야 한다. 임금제도를 본질적으로 성과급 기반 제도로 개혁하여 여성의 근로의욕을 고취해야 한다.

OECD 국가는 가정과 직장생활의 병행을 위해 그 어느 때보다 많은 정부 지출을 단행하고 있다. 한국도 예외는 아니지만 가족 수당 공공지출이 여전히 아주 낮은 수준이라는 점을 감안할 때 중기적인 차원에서 상당한 증액이 필요하다. 마찬가지로 중요한 점은 필요 재원의 조달 방안이다. 국가정책은 현행 지원 시스템의 부족분을 해소하는 방향으로 통합되어야 한다. 예를 들어, 저소득 가정을 대상으로 수당을 지급하는 경우, 해당 수급가정의 가계 수입이 증가할 경우, 해당 가정은 (아무 준비도 되어 있지 않은 상태에서) 갑자기 수급자격을 상실해 버릴 수도 있다. 이런 경우 결국 해당 가정의 소득원들이 (수급을 받지 못하게 될까봐) 노동시장 참여 자체나, 아니면 근무시장 연장 자체를 원치 않을 수도 있는 것이다. 한국의 강력한 근로 의욕을 계속 유지하려면 유급 근무에 대한 세율을 실효적으로 낮게 유지하는 동시에, 세제/복지 수급 제도를 개선하여 부부 모두가 노동시장에 참여하여 근로인구에 편입되도록 동등하게 강력한 경제적 인센티브를 제공해야한다. 따라서 육아휴직에 대해 이전의 정액 지급 제도를 근로자의 기본 소득에 따른 비례제로 대체한 것은 분명히 한 발 전진한 개선책임에 틀림없다.

여성 근로시장 참여 조장 및 출산률 증가를 위한 국제 관행

다수의 OECD 국가에서는 우수한 육아휴가제도와 보육정책 결과 평균 이상의 출산률과 여성 고용률을 달성하고 있다.

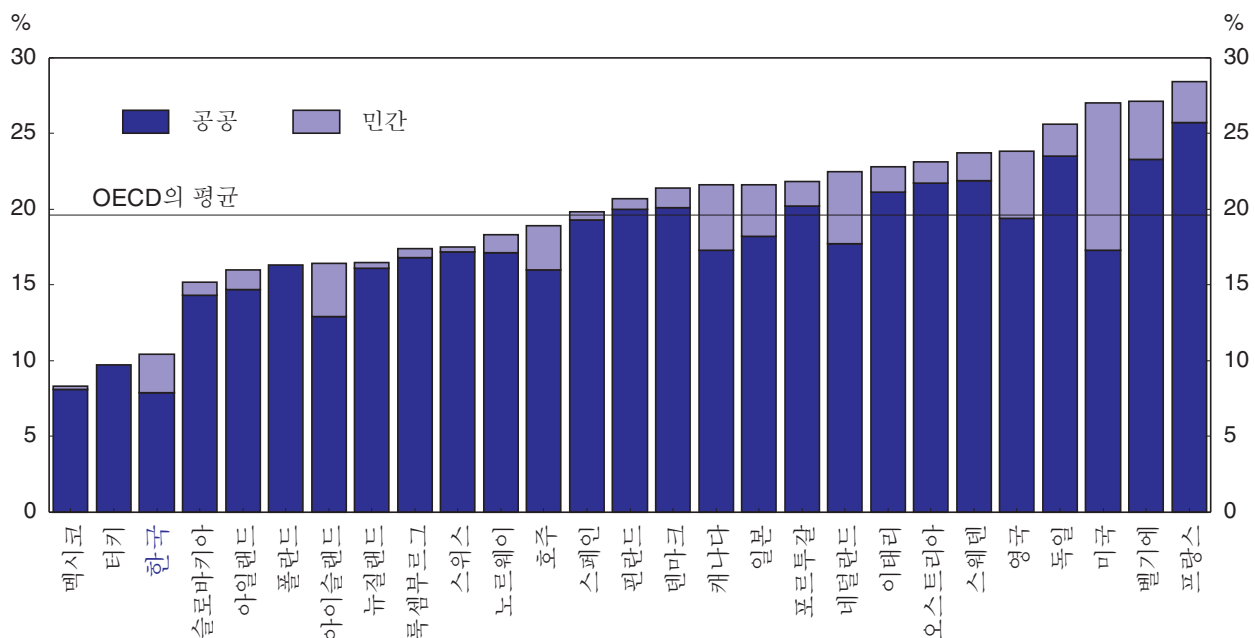
- 부모에게 육아휴가를 분담하도록 장려하면 여성의 고용 및 출산률에 대한 장벽이 줄어든다. 휴가를 분담하게 되면 남성이 보육 활동에 더 참여하도록 권장하게 되고 남성에 비해 여성의 휴가 기간이 줄어 들게 된다. **스웨덴** 및 **아이슬란드**의 경우 양육 권리와 책임을 분담하도록 권장하는 방향으로 육아 휴가 정책을 채택하였다. OECD 전반적으로 볼 때 육아 휴가가 더 긴 나라의 경우 근로 여성의 수가 그만큼 줄어들고 있다.
- **보육 환경의 품질보장**. 부모는 보육 서비스 품질에 대해서 신뢰할 경우 그 서비스를 이용하면서 아이가 어릴 때에 직장으로 되돌아가기 마련이다. 다수의 국가가 고품질의 보육제도를 추진하기 위한 단계를 취하고 있다. **호주, 프랑스, 영국**에서는 엄격한 면허 및 규제 제도를 두고 있으며 **덴마크, 노르웨이** 및 **스웨덴**에서는 교육과 보육 제도를 통합하여 표준 설정과 관리를 수월하게 하였다. 보육 서비스에 대한 수요를 충족시키기 위해서, **캐나다, 네덜란드, 영국**에서는 엄밀한 감독을 받는 사설 보육제도에 의존하고 있는데 이것은 사설 어린이집에 대한 바우처 제도가 품질표준과 연계되는 **호주**의 경우와 같다.
- **취학아동에 대한 보살핌 제공**. 방과 후 보살핌(OSH care) 제도는 가족을 지원하기 위해서 취학 연령 아동의 부모가 일하고 있는 시간에 다양한 센터 기반 활동을 제공하고 있다. **덴마크, 스웨덴, 헝가리** 및 **호주**의 경우 6-11세의 아동 중 50-70% 가 OSH care 혜택을 받고 있다. **덴마크**와 **스웨덴**에서는 방학 중에도 학교 시설을 통해서 수시로 저렴한 OSHC를 제공하고 있다.
- **가족친화적인 직장 조성**. 직원의 자녀양육 책임을 고려하는 직장에서는 업무와 가정생활의 병행을 지원하여 여성의 근로를 유인하며, 가정 형성(즉, 결혼과 출산)도 촉진하게 된다. **북유럽국가, 호주, 일본, 뉴질랜드, 네덜란드, 영국**에서는 가족친화적인 직장을 형성하여 유연한 근무시간, 직장으로 복귀하는 어머니에게 시간제 선택을 제공, 직원 자녀를 위한 직장 보육시설을 제공하도록 하는 인센티브 등의 정책을 활용한다.
- **가족친화적인 정책적 가치에 대한 합의 조성**. 가족친화적인 정책의 중요성이 강조되어야 가족, 사업공동체 및 전반 사회에서 이를 쉽게 받아드리게 된다. **핀란드**에서는 임신부가 일단 아이가 태어나면 받게 되는 권리에 대한 안내 책자를 출산 전에 받는다. 고용주가 더 밀접하게 관여할 수도 있는데, **프랑스**의 경우 ‘전망대(Observatory)’가 있어서 직장 및 가정생활의 균형과 관련해 업체의 최선의 관행에 대한 정보를 나눠 준다 (<http://www.parenthood-observatory.com>).

증거 문헌과 추가 도서 자료: OECD (2011), *Doing Better for Families*.

사회보장: 공공 연금, 장기요양보호 및 보건의료

효과적인 사회복지 정책은 개인을 보호하고 빈곤, 불평등, 차별 또는 그 밖의 불이익을 극복하도록 지원함으로써, 만족하는 삶을 영위하게 한다. OECD 국가는 2007년 사회보장 비용으로 GDP의 약 20%를 지출했는데, 이는 겨우 7.5%만을 지출한 한국과 대조를 이룬다(그림 14). 세제와 민간 사회복지 지출(필수 및 임의 지출 포함)의 효과를 고려하면, 한국의 순 사회보장 지출은 GDP의 10.4%로 OECD 평균에 훨씬 못미치는데, 이는 한국의 사회정책 기본틀이 비교적 최근에 마련되어 여전히 변화하고 있음을 의미한다.

그림14. 2007년 GDP대비 공공 및 민간 사회지출 비중¹



1. 세제 영향 감안후, 민간지출은 의무 및 임의 지출 포함.

출처: OECD Social Expenditure Database (SOCX), www.oecd.org/els/social/expenditure.

낮은 사회보장 지출에 대한 또 다른 이유는 OECD 국가 가운데 한국이 유년 인구국 중 하나기 때문에 공공 연금, 장기요양보호, 보건의료와 같은 노인 관련 지출에 대한 압력이 제한적이다. 한국은 퇴직연령(65세 이상) 인구 1명을 20-64세 인구 6명이 부양하고 있으며, 터키, 멕시코, 칠레에 이어 OECD에서 네 번째로 젊은 국가다(그림 15). 그러나 한국은 OECD 국가 가운데 가장 빠른 속도의 인구 고령화를 맞고 있다. 2050년이 되면 이러한 부양 비율이 1.5명으로 급격하게 떨어질 것으로 예상되며, 일본에 이어 두 번째로 고령 국가(이탈리아와 더불어)가 될 전망이다. 이러한 빠른 인구학적 변화는 1970년 이후 기대수명의 연장과 출산율 감소를 반영한다. 2010년까지 여성 1명 당 출산 자녀수는 1.2명으로 세계에서 가장 낮은 수준이다.

사회보장에 대한 주요 OECD 정책 권장 사항은 다음과 같이 요약된다:

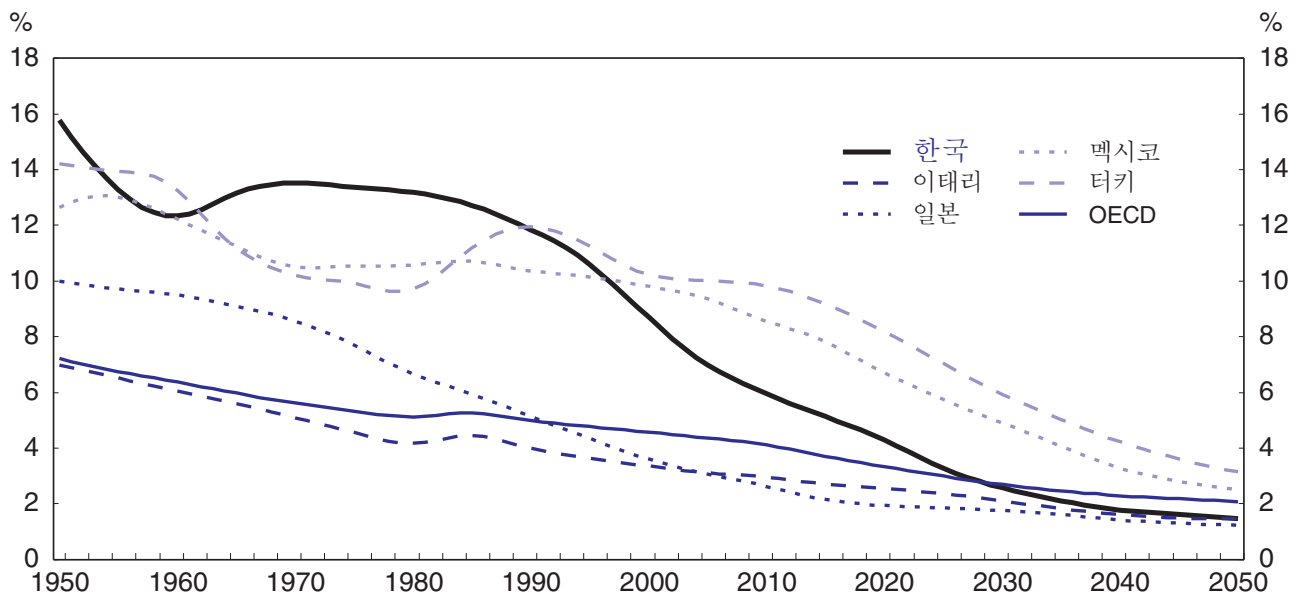
- 노년층 빈곤 퇴치는 모든 중·단기적 연금 개혁에 있어 우선순위가 되어야 한다.
- 연금 수령 연령을 60세에서 65세로 연장해 국민연금의 재정적 지속가능성을 확보해야 한다.
- 부분적으로 은퇴 수당에 대한 호의적인 세제 혜택을 폐지함으로써 일정 납부금에 기반한 기업 연금제도의 개발을 장려한다.
- 병원중심 요양에서 장기요양보호 시설 또는 재가급여로 전환함으로써 장기요양보호에 대한 지출 증가를 제한한다.

- 은퇴자가 부담하는 재정부담을 확대해 노동연령 집단에 대한 장기요양보호 지출 부담을 억제한다.
- 행위별 수가제에서 탈피해 보건의료 제도의 지불 제도를 개혁하고 품질관리제도를 개선해 투자에 대한 가치를 제고한다
- 비용을 억제하기 위해 환자 부담금을 추가로 인상하여 보편적 접근권을 훼손하는 일이 없어야 한다.

공공 연금

2007년 한국의 공적연금 급여지출 비중은 GDP의 1.7%였는데 OECD 평균의 1/4에 불과하다. 국민연금제도(NPS)가 1988년에 도입되었기에 대부분의 수령자는 여전히 연금 일부분만 받고 있다. 2005년의 경우, 65세 이상의 한국인 중 45% 이상이 가계 중위소득의 절반에 못 미치는 수입으로 상대적인 빈곤 상태에 머물러 있었는데 이것은 OECD 국가 중에서 가장 높은 비율에 해당한다. 2008년에 도입된 기초노령연금제를 통해서 수입과 자산 기준에 맞는 노인에 대한 지원이 제공되고 있다. 현재 노인 중 70%가 수당을 받고 있는데 부부일 경우 평균 임금의 10%까지 받을 수 있다. 이것은 다른 OECD 국가의 유사한 프로그램과 비교하면 상대적으로 낮은 수준이다.

그림 15. 노인 부양 비율
선별된 국가의 연금연령(64세이상) 노인당 근로가능 인구 수(20-64세)



출처: OECD (2011), Pensions at a Glance, OECD Publishing, Paris (www.oecd.org/els/social/pensions/PAG); United Nations, World Population Prospects - 2008 Revision

법적대상인 근로연령의 1/3정도가 국민연금에 가입하지 않고 있다. 뿐만 아니라 자영업자(노동인구의 거의 1/3에 해당)과 비정규 근로자(근로자의 1/3 정도)의 수입에 대한 투명성이 결여되어 있어서 연금 보험료와 노인 은퇴기간의 궁극적인 재정지원이 제약을 받는다. 의무적인 “은퇴 수당”은 회사가 퇴직하는 직원에게 근무 연한당 최소한 1개월분의 급여를 지불하게 되어 있는데 이것 역시 또 하나의 잠재적인 은퇴 수입원이다. 하지만 많은 근로자는 직장을 바꿀 때마다 퇴직금을 은퇴 용으로 저축하기 보다는 사용해 버린다.

장기요양보호

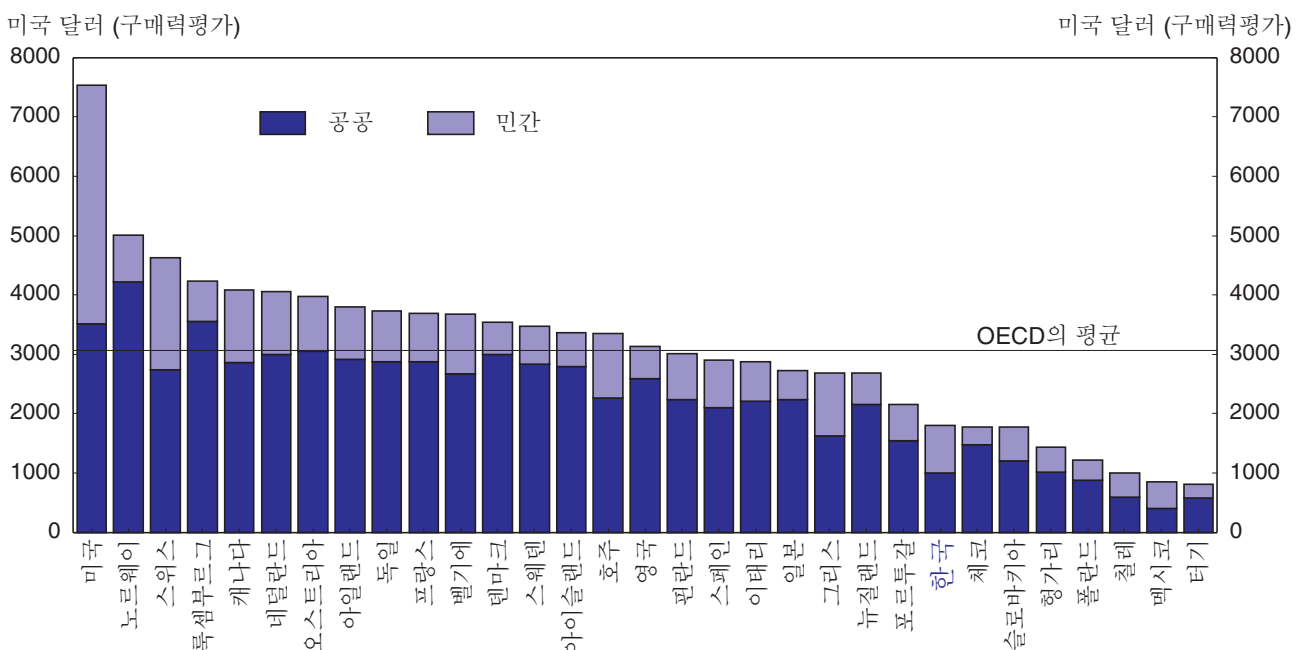
공식적인 장기요양보호(LTC) 서비스는 한국에서 그다지 발달하지 않았는데, 노인이 자녀와 함께 사는 전통이 반영되기 때문이다. 한국노동연구원의 고령화연구패널조사(KLoSA)에서는 50-64세 사이의 인구 중 60%가 가족을 보살피고 있는 것으로 보고하고 있다. 하지만, 가족이 보살피는 비율이 줄어 들고 있는데, 자녀와 함께 사는 노인이 1981년 80%에서 2008년 29%로 급감했을뿐 아니라 여성의 근로세력 참여율이 증가하였기 때문이다.

2008년 노인을 위한 장기요양보험제도(LTCI)가 실시되면서 재가급여 제공자와 LTC 기관의 병상 수가 증가하는 계기를 마련하였다. LTCI는 급속하게 노령화하는 인구의 수요에 대처하는 한국의 정책적인 대응의 초석이다. 이것은 보편적이면서 저비용의 사회보험제도로 설계되었는데 여기에는 엄격한 등급판정기준(특히 LTC 기관 요양의 경우)이 있고 서비스 “폭”이 아주 좁다. LTC 전체 지출이 2008년의 경우 0.3%로서 OECD 평균의 1/5밖에 되지 못하는 이유는 최근의 LTCI 실시와 낮은 비용의 설계에서 찾을 수 있겠다. 뿐만 아니라 평균 병원 장기입원 일 수가 2007년에 OECD 평균 6.6일 대비 10.6일이었던다는 점은 이러한 요양이 보건의료 부문에서 많이 제공되고 있다는 점을 시사한다. 이러한 접근방법은 비효율적이며 보건의료비용을 증가시킨다.

보건의료

한국은 여전히 보건의료에 대한 지출이 가장 낮은 국가 중 하나이며, 2008년 보건의료 지출은 GDP의 6.5%로, OECD 평균 9.0%를 훨씬 밑도는 수치이다. 일인당 보건의료 지출은 1,800달러 정도로 이는 OECD 평균의 60% 미만이다 (그림 16). 하지만 국민건강보험(NHI) 제도 아래 핵심적인 보건 서비스에 대한 전국민 보장이 1989년에 시행된 이후 보건의료비 지출의 증가율은 OECD 평균의 거의 두 배에 달하게 되었다. 이것은 주로 공공 보건의료 지출의 급격한 증가 때문이다. 한국의 공공 보건의료 지출은 1995년 36%에서 2008년 55%로 꾸준히 늘어나고 있는데 이것은 보장 서비스 폭의 확대, 비용분담 경감, 보건의료 지출한도 도입 등에 연유한다. 하지만 공공 부문의 보건의료지출 분담은 OECD 평균인 73%를 훨씬 밑돈다.

그림16.일인당 보건의료 지출
2008년 이후 최근년도 공공 및 민간 지출



출처: OECD (2010) OECD Health Data 2010: Statistics and Indicators, www.oecd.org/health/healthdata

OECD 주요 메시지

전반적인 사회보장제도가 성숙해가고 있으나, 한국의 보장 수준은 여전히 OECD 국가 가운데 낮다. 급속한 고령화의 진행으로 인해 사회보장에 대한 수요가 증가하게 될 것이고 잠재성장률은 감소할 것이다. 한국은 사회보장과 지속가능성 간에 최적의 균형을 찾아야 하는 어려운 과제에 직면하게 될 것이다. ‘비용 대비 가치’가 항상 보장수준을 높이기 위한 기준이 된다.

국민연금의 장기 재정 지속성을 유지하기 위해 2013~2033년에 걸쳐 연금수급 개시 연령을 점진적으로 상향 조정(60세에서 65세)하는 것을 가속화해야 한다. 일단 연금 수령 연령이 65세에 이르게 되면, 기대수명 변화에 맞춰 수령 연령도 연장되어야 한다. 국민연금의 재정적 지속가능성을 달성하는 것은 중요하지만, 계획된 대대적 삭감 수준을 넘어서는 수당 삭감은 노년층 빈곤이 장기적으로 지속되는 일이 없도록 저소득층을 보호해야 한다는 점을 고려해야 한다. 노년층 빈곤은 대부분의 은퇴자가 새로운 연금제도에 따른 근무연한을 다 채울 때까지 기초노령연금제도에 의해 제공되는 수당을 인상함으로써 축소되어야 한다. 또한 노년층의 충분한 은퇴 수입을 보장하기 위해, 국민연금을 납부하는 인구 비율을 확대하는 것도 필수적이다. 건강, 장기요양, 연금, 고용 및 직장 상해로 나누어져 있었던 사회보험 징수가 2011년 1월 국민건강보험 하에 통합되었는데, 이를 통해 납부 의무 준수 수준도 개선되어야 한다. 뿐만 아니라, 은퇴수당을 대체하기 위해 2005년에 도입된 기업 연금제도의 개발 가속화도 중요하다. 일정한 수당 또는 일정한 납부제도에 노사가 반드시 합의해야 한다는 사실과 은퇴수당에 허용된 호의적 세제 혜택에 의해 새로운 제도의 도입이 지연되어 왔다.

장기요양보험의 경우 공급과 수요가 빠르게 증가할 것으로 예상되는 바, 비용억제가 어려워질 것이다. 장애발생을 지연시키는 건강한 노년 정책, 지역사회와 가정을 기반으로 하는 요양보호 서비스에 대한 보다 많은 강조, 제공자의 납부에 대한 강화된 관리 등이 장기요양보호 서비스 비용을 억제하는 데 도움이 될 수 있다. 장기적으로 노년층의 증가로 인해 국가 소득에서 차지하는 비중도 증가함에 따라, 노년층에 대한 추가적인 장기요양보험 납부 의무부과는 노동연령 인구의 재정적 부담을 제한할 것이다.

또한 한국은 국민건강보험의 보장성을 보다 확대해야 하는 과제와 더불어 비용을 억제해야 하는 과제를 맞고 있다. 사실, 정부는 보장성 확대를 위해 2009-13년까지 3.1조원(GDP의 0.3%)을 지출할 계획이다. OECD 예상에 따르면, 보건과 장기요양보호에 대한 총 지출은 2050년 OECD 국가 중 가장 높은 수준이 될 것이다. 정부는 예를 들면 포괄수가제도(DRG payment system) 확대 등 수가제도 개혁을 추진해오고 있다. 그러나, 개혁에도 불구하고, 건강보험은 비용 증가에 여전히 취약하고, 품질 규제와 불필요한 서비스를 방지하는 메커니즘도 상대적으로 취약하다. 보건 지출 증가가 보다 많은 우수한 서비스로 이어지도록 효율성을 높이는 것에 우선순위를 두어야 한다.

교육형평성의 개선

한국이 교육을 높게 평가하고 PISA에서 높은 성적을 거두고 있으며 높은 대학 졸업률을 자랑하고 있으나, 청년층의 실업률이 상승세를 타고 있고 자신의 교육수준에 맞는 일자리를 찾지 못하는 젊은 대졸자의 수가 증가하고 있다. 또한 교육에 있어 치열한 경쟁으로 인해 가계에 과도한 경제적 부담을 가하며 평등, 사회통합, 출산율에 심각한 영향을 끼치고 있다.

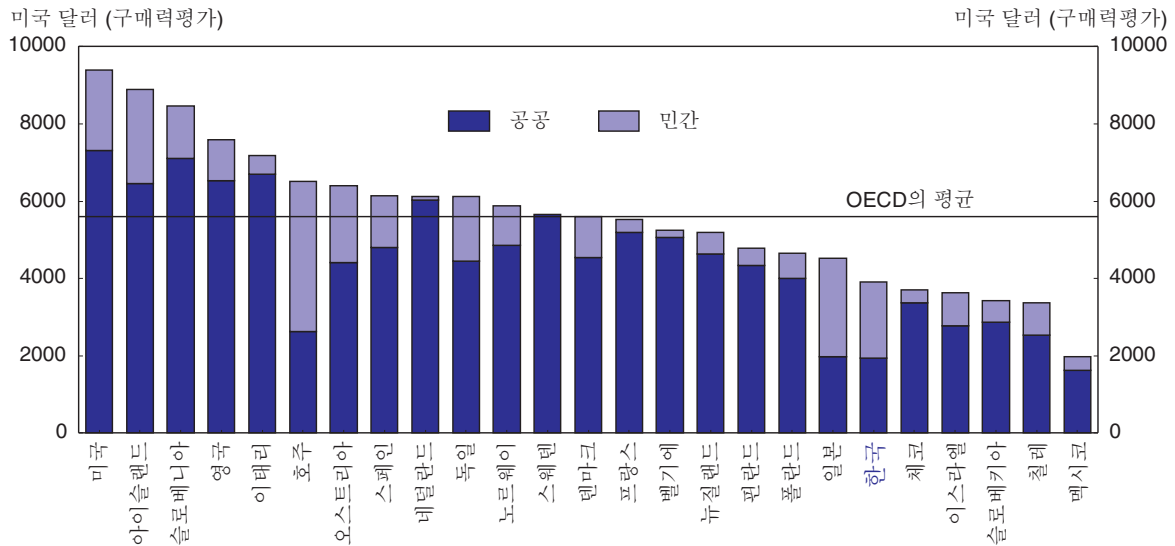
교육형평성 개선에 대한 주요 OECD 정책 권장사항은 다음과 같이 요약된다:

- 낮은 비용의 우수한 유아교육 및 보육 서비스에 대한 공통의 기본틀을 추진하여 가계의 재정적 상황과 관계없이 모든 아동이 참여할 수 있도록 한다.
- 경쟁이 치열한 대학입학시험에 합격해야 한다는 압박이 학생과 가족에게 미치는 부정적인 사회적 영향을 최소화하기 위한 다각적인 노력을 지속하고 학원에 대한 의존도를 줄여나간다.
- 학원의 장점을 보다 넓게 확대해 특히 저소득 계층의 학생이 활용할 수 있도록 정책을 개발한다.
- 특히 프로그램 설계 과정에 업계를 참여시키고 직장 교육의 중요한 요소를 포함시켜 노동시장에 맞는 직업학교의 품질과 관련성을 개선해 직업학교에 대한 매력도를 높인다. 마이스터 학교에 대한 접근성을 확대한다.
- 대학생에 대한 재정지원을 확대하고 재설계하고, 졸업 후 소득에 따라 상환하는 공공 대출과 소득 조사 기반의 장학금을 제공한다.

사회적인 불균형은 생애주기 초기에 발생하며 치열한 대학입시경쟁으로 악화된다

광범위한 국제적 증거에 따르면 우수한 유아교육은 아동, 특히 취약 계층 아동에게 큰 경제·사회적 혜택을 가져다 주는 것으로 나타난다. 한국의 경우 3~5세 아동의 80%가 어린이집이나 유치원에 등록되어 있다. 하지만 초등 교육 이전 단계에 대한 지출 수준은 예외적으로 저조한데 2007년의 경우 절대적인 기준에서 볼 때 OECD 평균보다 30% 이하이다 (그림 17). 민간 부문의 지출이 절반 정도에 해당하는데 이것은 OECD 국가 평균 20%와 대비된다. 결과적으로 초등학교 이전 교육에 대한 공공 지출은 OECD 권에서 최하위이다. 뿐만 아니라 이것은 다른 수준의 교육 지출에 비해서도 상대적으로 낮다. 유치원생 한명당 전체 비용은 초등, 중등학교의 수준에 비해 겨우 38%에 지나지 않는데 이것은 OECD 평균인 64%을 훨씬 밑도는 비율이다.

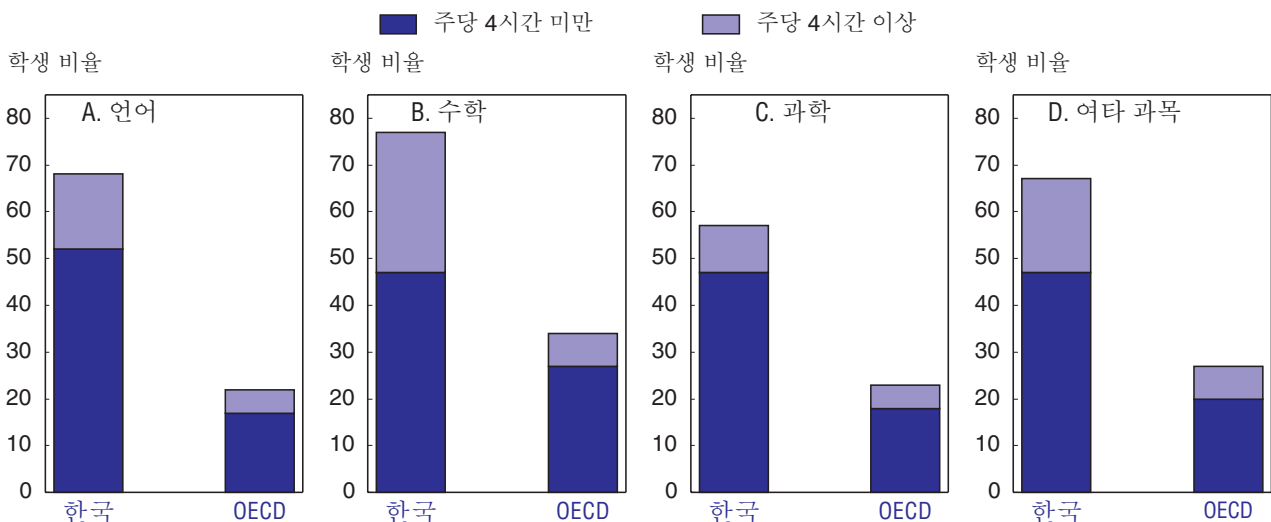
그림17. 한국의 초등교육 이전의 학생 일인당 지출은 낮다 ¹



1. 2007년 정규 교육을 받는 학생에 대한 연간 지출 내역. 공공 지출에는 조세지출은 포함되지 않음
출처: OECD (2010), OECD Education at a Glance 2010.

학생의 PISA성도가 탁월한 반면에 사회적 통합에 대해서는 염려되는 점이 있다. 소도시 학생이 주로 대도시 환경의 학생에 비해 뒤지고 있으며 학교 간 차이의 대부분은 상당히 사회경제적인 배경으로 설명될 수 있다. 사회적인 불균형은 ‘학원’에서의 사설 강의로 더 악화되고 있는데, 학원은 학생이 명문대학에 입학하도록 돕는 것이 목적이다. 정부 조사에 따르면 77%의 초중고 학생이 일주일에 평균 10시간 정도의 사설 강의를 들으러 가고 있다. 방과후에 언어를 배우러 학원에 가는 비율은 OECD 평균의 3배로서 최고 수준이다(그림18). 한국에서의 비율은 수학이 최고이고 다음이 과학 및 기타 과목 순서이다. 부모는 ‘학원’에 대한 재정부담이 크며 ‘학원’에 다니는 자녀를 둔 가정에서는 학원 수업료로 한 달 수입의 8%정도를 할애해야 하는데, 총비용은 2007년의 경우 GDP의 2.2%에 해당한다. 사설 강의로 교육에 대한 민간 지출이 높아지며 이것은 출산률에 부정적으로 작용하는 요인이 된다. 최근의 부모 대상 조사에 따르면 교육비 부담이 원하는 숫자보다 자녀를 더 적게 갖는 주요 요인으로 나타났다.

그림18. 15세 학생이 방과후에 사교육을 받는 비율은 예외적으로 높다
2009년 주당 수업시간

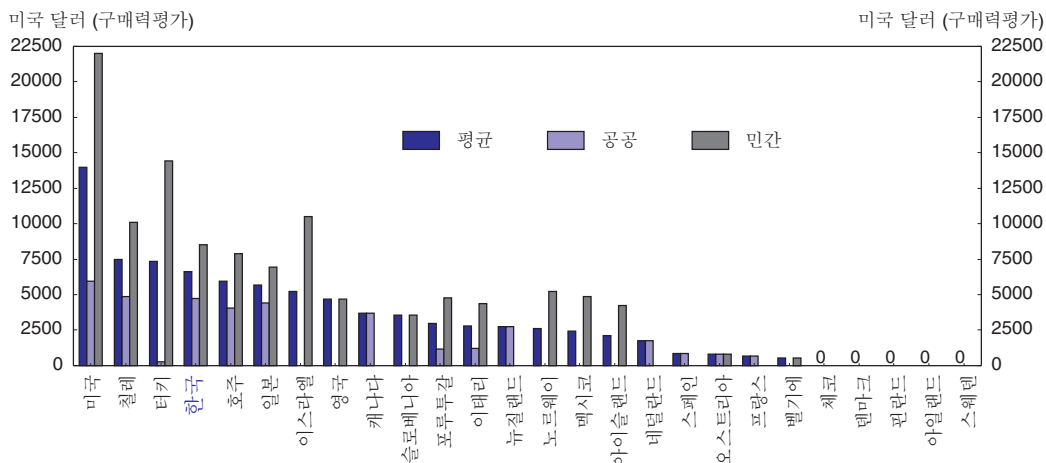


출처: OECD (2010), PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do, Volume I.

치열한 대학입학시험(CSAT) 준비를 하면서 스트레스가 높아지고 창의력, 독창성, 직장 준비 기술 형성에 방해가 된다. 학업 측면에서 뒤떨어지는 학생은 주로 기술고등학교로 진학하게 하는데 이러한 학교의 목적은 매력적인 직업 교육과 훈련을 제공하는 데 있다. 하지만 이러한 학교도 주로 학업에 집중하고 학생 2/3가 대학으로 진학한다. 학업에 집중하는 프로그램은 일반 학교에 비해서 정도가 덜한 반면에 직장 및 실질적인 훈련이 취약해 학생이 대학교육이나 직장에 대한 준비를 효율적으로 갖추지 못하는 실정이다.

한국의 대학교육 지출에 대한 공공부문의 부담은 2000년과 2007년 사이에 하락하여 21%를 보이고 있는데 현재 OECD권에서 가장 저조한 국가 중 하나이며 OECD 평균 69%에 훨씬 미달하고 있다. 결과적으로, 물론 대학등록금에 대해서는 세금 공제를 받고 있는 것도 사실이지만, 대학교육비의 대부분은 가정이 부담하고 있다. 대학등록금은 OECD 권에서 3번째로 가장 높은데 여기에는 공립 및 사립 대학의 높은 등록금이 반영된다(그림 19). 그렇다고는 하지만 정부 장학금(공공 교육비의 4.4%)과 학자금 대출(5.7%)은 각 OECD 평균인 11.4%와 8.8%에 비하면 훨씬 낮다.

그림19. 대학 등록금의 국제 비교 ¹



1. 2006-07년 대학 A 형 정규 학생 기준. 등록금은 대학의 학비 면제와 학비에 대한 세금공제에 따른 조정을 하지 않았음.
출처: OECD (2010), OECD Education at a Glance 2010, OECD, Paris.

OECD 주요 메시지

정부는 유아교육 품질을 보장하기 위해서 모든 아동을 위한 기본적 교육과정을 개발하고 있다. 또한 정부는 최근 5세 아동에 대한 교육·보육 보조금을 현행 매월 17만7천원(163달러)에서 2016년까지 30만원으로 인상하기로 결정하였다. 2011년 소득기준으로 하위 50%에서 하위70%로 확대된 보조금 수급자격을 2012년부터 모든 5세 아동으로 확대할 것이다. 한국은 저소득 계층 부모가 겪는 재정적 장애의 해소를 보다 용이하게 하기 위해서, 5세 미만 아동을 위한 규제 감독과 재정지원을 일관된 구조로 통합하는 방향으로 한 걸음 더 나아가야 한다. 3-4세 아동을 위한 20시간의 무상 유아교육을 제공하고 추가 교육시간에 대한 소득 조사 기반의 보조금을 맞벌이 부부에게 지급하는 뉴질랜드의 최근 사례는 교육과정, 규제 및 재정지원에 대한 공통의 접근방식 내에서 다양한 제공자가 어떻게 운영될 수 있는가를 보여주는 예다.

한국은 대학수학능력시험에 의해 심화된 불균형을 해결하기 위해 유용한 전략을 시도하고 있으나, 이러한 불균형은 극복하기 어렵다. 그 중 하나는 대학이 입학 기준을 다양화하고 대학수학능력시험 결과에 비중을 덜 두도록 장려하는 것이다. 이는 치열한 입시 부담을 줄이고 학원에 대한 의존도를 줄일 수 있으나, 대학입학 경쟁이 치열한 다른 국가의 경험을 볼 때 변화한 입학 기준에 따라 가구의 지출을 재할당하는 것으로 나타난다. 일부 국가가 도입한 보완 전략은 대부분의 명문대가 멘토링 프로그램과 함께 실력을 갖춘 취약 계층 출신 학생에게 특별 입학 전형을 마련하도록 권장하거나 의무화하는

것이다. 이러한 개혁에도 불구하고 학원이 지속적으로 중요한 역할을 담당할 것을 감안해 이미 한국에서 개발된 제3의 방안은 빈곤층 가구를 위한 재정 지원과 더불어 방과후 프로그램을 통해 추가적인 과외 및 학습 지원을 제공하는 것이다.

직업교육 및 훈련(VET) 제도의 강화를 통해 노동 시장으로의 대안책을 강화화하는 것도 대학수학능력시험의 중요도를 줄이고 취약 계층의 젊은이들에게 보다 나은 기회를 제공하는 역할을 담당하고 있다. 전문기술 고등학교는 학생에게 노동 시장에 적합한 기술을 교육해야 하며, 취업 또는 2차 기술교육과정과 학생을 연계시켜야 한다. 프로그램 설계 과정에 업계를 참여시키고 직장 교육의 중요한 요소를 포함시키는 것은 한국이 직업교육 및 훈련 제도를 개선할 수 있는 중요한 두 가지 영역이다.

한국의 높은 등록금에도 불구하고 학자금 대출은 제한적이기 때문에, 대학생에 대한 재정지원을 대학생에게 확대하고 재설계하는 것이 중요하다. 졸업 후 소득에 따라 상환하도록 훌륭하게 설계된 학자금 대출 제도는 소득 조사 기반의 장학금 제도와 함께 저소득 계층 학생을 위한 대학 교육 접근성을 개선하는 데 도움이 될 것이다. 등록금에 대한 세제 혜택 제공보다 소득 조사에 기반한 장학금을 대학생에게 제공하는 것이 가계에 공공 지원을 제공하는 보다 공평한 방법일 것이다.

교육 평등의 개선에 대한 국제적인 관행

국가마다 주로 다각적인 접근방법으로 교육 평등성을 다루고 있다. 하지만 보다 더 공평한 제도를 발전시키는 일반적인 정책 방식과 특별히 평등성 문제를 해결하기 위한 맞춤형 또는 목표지향적인 조치 사이의 관계가 다양하듯 각 국가가 당면하고 있는 과제도 다양하다.

- **유아 교육과 보육 비용 감소.** 프랑스, 벨기에, 뉴질랜드 를 포함한 여러 나라에서는 3살 이상 아동에게 주당 최소한 20 시간 무상 유아교육을 제공하고 있다. 이 나라들은 또한 추가 시간이 필요하면 소득에 맞는 보조금을 지원하고, 보다 어린 아동에게는 우수한 유아교육·보육을 이용할 수 있도록 보조금을 지급한다. 덴마크, 핀란드, 노르웨이에서는 유아교육과 보육을 저렴한 비용으로 보편적으로 제공하고 있다. 스웨덴에서는 유아교육과 보육 비용을 가구 소득에 대한 일정 비율로 제한하고 있다 (첫 아이는 3% , 둘째 아이는 2%, 셋째 아이는 1%).
- **표준화된 교과과정을 통한 모든 아동에게 일관된 고품질의 교육 제공.** 대부분의 국가에서는 아동이 유치원에 다니든 어린이집에 다니든, 모든 아동을 겨냥한 분명한 조기교육 목표에 초점을 맞추는 통합 또는 표준화된 교과과정을 채택하였거나 개발하고 있는 중이다. 뉴질랜드에서는 만 0세부터 6세까지 아동을 위한 유아교육 교과과정의 기본틀을 마련했다. 스웨덴에서는 미취학 아동 모두에게 새로운 교과과정 기본틀을 현재 실시하면서 조기교육 목표를 달성하고 있다. 미국 행정부에서는 만0세부터 3세까지의 모든 아동에 대한 조기교육 전략을 추진하고 있다.
- **직업 교육 및 훈련(VET) 프로그램 성과 수준 높이기.** 덴마크, 독일, 스위스 같은 국가의 VET 프로그램에서는 고용주 참여, 직장, 교실 학습을 통합하여 직업학교 학생에게 노동시장에서 우수한 성과로 이어지는 기술을 제공하게끔 하고 있다. 직업 프로그램에서 핵심적인 학습 표준을 유지하는 문제를 미국, 벨기에(플랑드르 지역), 독일에서는 기본 기술과 직업관련 내용을 통합시키고 대부분의 직업학교 학생들의 실질적인 학습 스타일에 보다 적합하게 적용시킨 이니셔티브를 통해서 해결해 나가고 있다.
- **대학교육에 대한 용이한 접근.** 호주, 캐나다, 칠레, 중국, 아이슬란드, 뉴질랜드, 영국 같은 국가에서는 수입 정도에 따른 학자금 대출을 제공하는가 하면 대부분의 OECD 국가는 자산조사를 통한 장학금을 제공하고 있다. 일부 대학은 보다 평등한 접근성을 추구하기 위해 특별 프로그램과 이니셔티브를 개발하고 있다. 예를 들어 프랑스 같은 경우 일류 정치대학(Institut des Etudes Politiques [SciencesPo])에서 취약 지역 고등학교와 협력관계를 맺어 자신감 결여나 재정적 제약으로 응시할 수 없었을 아주 유능한 학생을 입학시키는 일에 상당한 진전을 보이고 있다.

증거 문헌과 도서 자료:

- Starting Strong II (OECD, 2006), www.oecd.org/edu/earlychildhood
- Learning for Jobs (OECD, 2010), www.oecd.org/education/vet
- Tertiary Education for the Knowledge Society (OECD, 2008) www.oecd.org/edu/tertiary/review

창업, 중소기업 활성화 및 미소금융제도

중소기업이 한국 산업에서 차지하는 비율은 99.9%이며, 산업 노동인구의 87.7%를 고용하고 있다. 중소기업은 300명 미만의 종업원과 8백만 달러(광업과 건설업의 경우 3백만 달러) 미만의 자본을 보유한 기업으로 정의된다. 한국의 산업 발전은 수출 주도형 대기업에 의해 이루어져 왔으며, 이러한 대기업의 중간 공정과 조립 공정을 담당하는 중소기업은 상대적으로 임금이 낮고 뒤떨어진 기술을 보유하고 있다. 중소기업이 특히 중요한 역할을 담당하고 있는 서비스 분야에서 2005년 에 중소기업 종업원 1명 당 생산성은 대기업 종업원 생산성의 45.2% 밖에 되지 않는다(표 1).

표 1. 서비스산업내의 회사 규모별 종업원 일인당 부가가치비용
백만원, 2005년

	평균	중소기업	대기업	대기업 대비 중소기업의 생산성(%)	중소기업의 산출량 비중(%)
도매 및 소매업	38.1	35.5	89.2	39.8	95.2
호텔 및 식당	17.7	17.2	51.3	49.9	97.2
텔레커뮤니케이션	180.2	160.9	377.8	42.6	91.1
금융중개기관	133.8	72.9	175.6	41.5	40.7
비즈니스 서비스	35.0	34.1	37.6	90.7	74.2
교육	22.6	21.8	33.1	65.9	93.0
의료 및 사회복지	36.2	36.0	38.2	94.2	89.7
개인서비스 등.	20.9	20.4	31.9	63.9	95.6
서비스 산업	32.6	29.4	65.1	45.2	91.1

출처: 2008 OECD Economic Survey of Korea

대기업의 전세계적인 아웃소싱, 가격 경제력을 갖춘 강력한 경쟁자의 출현, 제품 수명 단축 및 시장 자유화에 의한 치열한 경쟁 등 글로벌 환경의 빠른 변화는 중소기업에게 매우 어려운 환경을 제공하고 있다. 이익률과 자산 대비 부채 비율 등 중소기업의 실적은 대기업에 끊임없이 뒤쳐지고 있다(표 2). 게다가 중소기업의 R&D 투자 비율도 낮으며 수익의 많은 부분을 임금에 지출하고 있다. 중소기업에 대한 공공 지원의 폭넓은 확대에도 불구하고 중소기업의 수익성 저하가 나타나고 있다. 중소기업에 대한 신용보증은 1995년 GDP의 2%에서 2009년 7%로 증가했다. 따라서 한국은 중소기업 정책, 특히 중소기업 경쟁력 강화와 혁신적인 기업 지원의 효과성에 대해 재고하는 것이 시급하다.

창업, 중소기업 활성화 및 미소금융제도에 대한 OECD의 주요 정책제언 사항은 다음과 같이 요약된다:

- 특히 창업에 필요한 행정 절차를 간소화함으로써 신생 기업에 대한 규제 및 행정 부담을 지속적으로 줄여나간다.
- 대학 및 고등 교육기관에서 창업 교육을 강화한다.
- 중소기업에서의 훈련, 사내 프로젝트 및 견습 프로그램에 대한 지원을 강화한다.
- 지원 프로그램을 다양한 사회 기업의 형태에 맞춰, 사회적 필요에 반응하고 사회 통합을 강화하는 데 있어 사회적 창업정신의 역할을 인정한다.
- 중소기업에 제공되는 공적 보증 수준을 낮추고 금융 시장과 중소기업 재정 구조에서 발생하는 왜곡을 해소한다.
- 최근 경제위기에 도입된 중소기업에 대한 과도한 공적 지원을 단계적으로 폐지하고, 시장 인센티브에 기반한 구조조정을 실시한다.

정책과제

창업 및 중소기업의 혁신. 대한민국은 1997년의 경제위기 이후로 기업환경의 개선과 특히 혁신 지향적인 회사 설립을 촉진하기 위해 본격적인 규제개혁을 시행했다. 진입장벽(라이센싱 및 등록절차)과 같이 기업활동 관련 규제와 가격통제 관련 규제의 간소화를 통해 2008년도에는 신생기업의 행정 부담을 OECD 국가의 평균치와 유사한 수준으로 감소시켰다 (그림 20). 그리고, 창업 용이성에 대해 세계은행이 집계한 국가 순위를 보면 한국은 2008년도의 제 126위에서 2010년에는 제 60위로 향상되었다.

표2. 대기업 대비 중소기업의 비율

		1997	1999	2001	2003	2005	2006	2007
영업이익/매출액	대기업	9.7	7.4	6.0	8.2	7.2	6.0	6.7
	중소기업	5.0	5.2	4.5	4.6	4.4	4.3	4.5
임금총액/매출액	대기업	--	8.7	8.4	8.9	8.3	8.3	8.2
	중소기업	--	11.7	12.9	12.7	12.6	12.5	12.5
부채대비자산비율	대기업	56.5	44.5	42.0	25.9	19.1	18.1	18.0
	중소기업	46.8	37.8	34.6	33.5	30.8	30.9	32.0
평균차입율 ¹	대기업	10.3	11.9	9.9	7.0	5.8	6.1	6.1
	중소기업	11.8	10.2	8.1	6.6	6.2	6.5	6.7
연구개발 투자비/매출액	대기업	--	1.8	1.5	2.0	2.1	2.3	2.2
	중소기업	--	0.5	1.0	0.8	1.0	1.1	1.1

1. 이자비용을 전체 차입금으로 나눈 값.

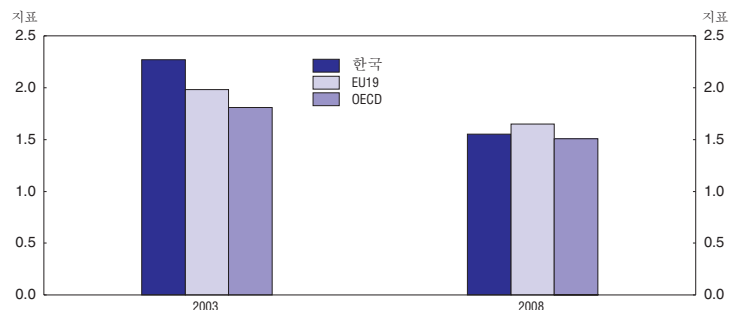
출처: 2008 OECD Economic Survey of Korea

대한민국의 중소기업들이 모든 혁신 분야(제품, 공정 및 비기술적 혁신)에서 대기업에 크게 뒤처지며 혁신적인 활동의 협력수준이 상당히 미비함에 따라 중소기업의 혁신 격차가 대한민국 정책의 관심분야로 대두되고 있다. 중소기업청(SMBA)은 중소기업의 혁신을 장려하고 각종 대학 및 연구센터들로부터의 파급효과를 촉진하기 위해 다수의 프로그램을 운영하고 있다. 뿐만 아니라, 중소기업혁신연구제도(SBIR)를 통해 정부부처 및 정부출연 연구기관들은 연구개발지원 예산의 일부를 중소기업 지원 목적으로 할당하도록 권고받고 있다. 2008년에 정부는 상기 프로그램을 통해 약 미화 8억7천만달러(정부의 총 연구개발비 예산인 미화 266억달러의 약 3%)가 중소기업에 제공되었다. 2008년 SMBA는 중소기업이 신제품 개발 또는 기존 제품의 품질향상을 위해 지출한 비용의 75%까지를 청구할 수 있게 하는 중소기업 기술혁신 프로그램을 운영했다. 뿐만 아니라, 한국기술신용보증기금(KOTEC)은 기술적가치 평가와 인증수준에 따라 신용보증을 제공해 줌으로서 중소기업이 다른 금융기관으로 부터

대출과 보증을 받을 뿐만 아니라 벤처 캐피탈 회사로 부터의 투자와 폭넓은 금융지원을 받을 수 있도록 하고있다. 한국의 대학은 창업교육 활동을 계속 확대하고 있으나 현재 18-64세 인구의 15% 이하가 창업 교육을 받고 있어 대부분의 OECD 국가에 비해 뒤떨어 지고 있다.

사회적 기업. 사회적 기업가 정신은 사회적 혁신에 중요한 원동력이 되며, 개인과 지역사회의 삶의 질을 향상시켜 주는 서비스를 제공할 수 있다. 근래에 한국에는 신용조합, 협회, 일자리 창출과 신규기업 수립 서비스를 제공해주는 비영리 단체 등을 비롯한 각종 협동조합과 시민단체 등 다양한 사회적 기업들이 발전하고 있다. 사회적기업육성법(2007)은 이들을 사회적 목적과 이윤창출을 동시에 추구하는 병합기업(hybrid기업)이라고 정의한다. 이들 신생 사회적 기업들은 (예컨대 윤리적 식품제공 등) 필수 재화와 서비스를 제공해 준다. 한편, 지역사회 내 신용협동조합은 매우 절실히 필요한 금융서비스를 제공해 주고 있다. 그러나 사회적 기업들이 한국 경제 발전에 기여할 수 있는 잠재력은 아직 충분히 인식되고 있지 못하고 있는데, 그 이유는 사회적 기업의 역할을 실업과 관련된 사회적 소외문제 해결과 취약계층을 위한 사회서비스(복지사업) 제공으로 한정하는 시각이 지배적이기 때문이다. 2010년 현재 한국에는 353개의 사회적 기업이 11,000명(총 임금근로자의 0.1%)을 고용하고 있는데 그 중 6,000명이 취약계층에 속한다. 사회적기업육성법(2007)은 이들에게 수익과 정규 일자리를 창출하여 경제성장에 보다 적극적으로 기여하라는 명제를 안겨주고 있다. 하지만 이들 사회적 기업은 취약계층 종업원에게 직업 훈련을 시키면서 동시에 이들의 서비스를 필요로 하는 ‘시장’도 개척해야하기 때문에, 사실 수익과 일자리 창출이라는 목표를 달성하는 데 많은 어려움이 따른다. 또한 정부에서 제공하는 단기적인 보조금은 이들 사회적 기업에 고용된 사람들에게 지속가능한 일자리를 보장하기에는 턱없이 부족할 수 있다.

그림 20. 신생기업의 행정적 부담



출처: OECD, Going for Growth, 2010

중소기업 및 창업기업의 금융 접근성. 1970년대 말부터 대한민국 정부는 중소기업 및 기업가의 금융접근성을 개선하기 위해 매우 적극적으로 대처해왔다. 한국개발연구원(KDI)의 최근 연구에 따르면 중소기업진흥공단(SBC)은 1979년 이래 중소기업에게 시장금리 이하의 금리로 대출을 제공해왔다. 중소기업 신용보증제도는 금융기관들이 제공하는 대출의 85%를 차지했으나 2008-09년도의 경제위기 중에는 그 비율이 보다 증가했다. 신용보증제도의 보증율이 95%까지 상승했고 일부 업계의 경우 100% 까지 보증을 제공했으며 특히 금융 상황이 좋지 않은 기업을 구제하기 위해 정부가 직접 대출을 제공하기도 했다. 추가적으로 정부는 은행에 중소기업의 부채상환을 연장하도록 지시했다. 이러한 정책은 은행의 방만한 중소기업 대출관행을 야기해 은행 자체의 유동성 부족과 중소기업 부실채권 증가에도 불구하고 대기업에 대한 차입금과 관련해 네거티브 금리 스프레드가 발생하게 했다. 중소기업에 대한 재정 지원의 확장은 일부 기업의 도산을 방지하고 2008년의 경제위기 후 고용유지에 도움을 주었으나, 정부 지원에 대한 중소기업과 은행의 의존도를 증가시켜 도덕적 해이를 악화시켰다.

OECD 주요 메시지

창업정신 훈련을 강화하고 중소기업의 혁신 격차를 해소한다. 한국은 신생 기업 설립을 장려하기 위한 다양한 정책을 시행해왔고, 기술 이전과 중소기업 혁신을 목적으로 하는 다양한 기관을 설립해왔다. 그러나 창업에 대한 인식을 제고하고 학교 및 대학 교육과정에서 창업 훈련을 통합함과 동시에 중소기업의 훈련 역량을 제고하는 추가적인 노력이 필요하다.

사회적 필요에 대응할 수 있도록 사회적 창업정신에 대한 보다 지속적인 지원을 제공한다. 한국의 사회적 기업은, 기타 OECD 국가에서도 그러하듯이, 경제활동(이익창출) 및 사회적 서비스(복지서비스 제공) 양면에 있어서 그 중요성이 더욱 높아지고 있다. 그러나 사회적 기업이 경제성장과 사회 결속력 강화에 더욱 기여하기 위해서는 사회적 기업의 잠재력을 제대로 충분히 이해하고 더 일관성 있는 정책을 수립해야 할 필요가 있다. 예를 들면, 장애인에게 취업기회를 제공해주는 사회적 기업들의 특수한 필요와 고용 전략은 여타 훈련기관이나 전환고용을 제공하는 기타 기관과 정책적으로 별도로 구별되어야만 한다. 더 나아가, 사회적 기업의 육성은 해당 지역 및 사회의 발전전략과 좀 더 알관성 있게 연동되어야 한다.

중소기업을 위한 지속가능한 재정 지원 제도를 확립한다. 최근 정부 대출지원의 대규모 증가로 인해 재정 지속가능성과 중소기업의 실적에 미치는 영향에 관한 심각한 우려가 제기되고 있다. 또한 중소기업에 대한 폭넓은 재정지원은 경쟁 심리를 약화시키고 개혁을 저해해 왔으며 자원 할당의 효율성을 저하시켰다. 중소기업과 창업주의 재정에 대한 접근성은 정책 우선순위로 유지되어야 하지만, 정부개입으로 발생하는 가격산정 위험의 왜곡 감소, 재정 부담 축소, 보다 균형적인 위험 분산 등을 통한 재정지원 프로그램의 개혁이 필수적이다. 정부 대출 프로그램은 기존의 중소기업 지원보다 신생 기업에 대한 재정지원으로 초점이 맞춰져야 한다.

고등교육과정에서 창업기업 교육 강화에 대한 국제 관행

대학교는 지식, 연구개발 그리고 고급 인력이 집중된 곳으로 새로운 아이디어가 창출되어 벤처기업으로 탈바꿈 시킬 수 있는 독특한 곳이다. 졸업생들을 벤처 기업가로 배출시키는 대학교의 숫자는 매년 급속도로 증가하고 있다. 그럼에도 불구하고 아직도 창업기업에 대한 교육이나 실질적인 지원의 제공은 많은 대학에 있어 과제로 남아있다. 이러한 문제를 성공적으로 해결하려면 대학교 내의 연구와 교육 활동의 밀접한 연계 뿐만 아니라 창업기업 지원 공급자와 (전세계적) 자금조달자의 협력이 필요하다. 따라서, 정부의 정책은 이러한 과정을 순조롭게 진행시킬 수 있게 하고 대학의 임무인 연구개발과 교육의 시너지 효과를 촉진시켜 다음과 같은 “제3의 임무”를 수행할 수 있게 해야 한다:

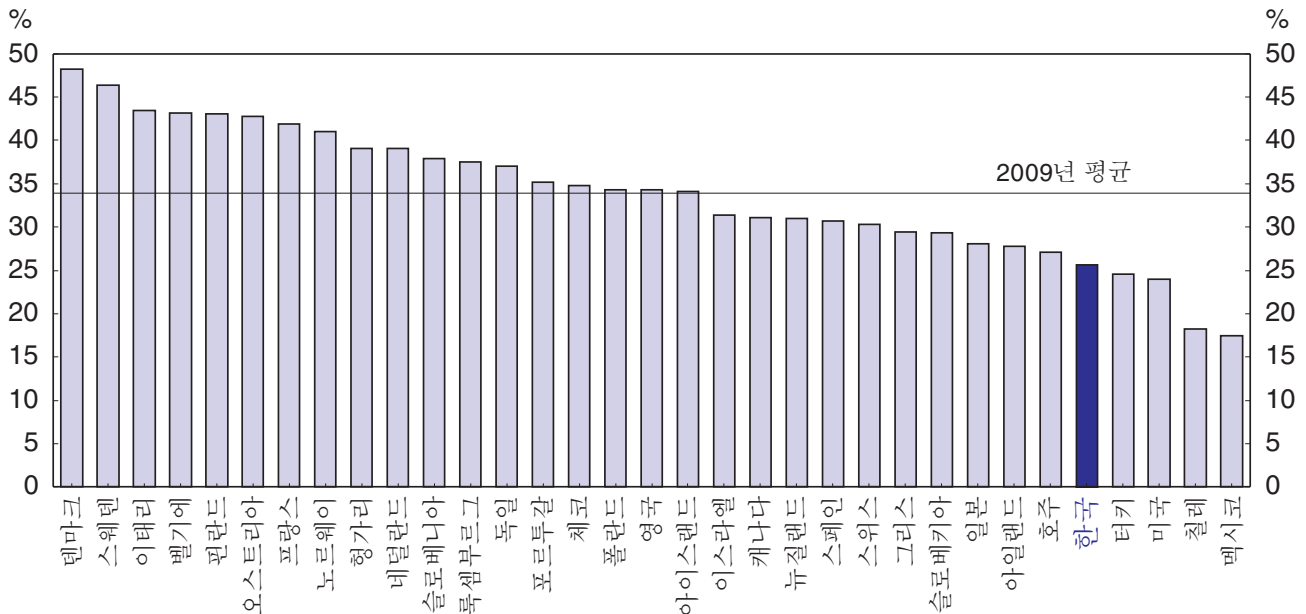
- **창업정신 교육의 필요성에 대한 대학 최고 경영자급의 지원.** 창업정신을 장려하려면 대학 자체가 창업 사고방식을 가져야 하고 또한 혁신적이어야 한다. 또한 교수진, 연구진 및 학생들이 교과서와 칠판에 의존하는 전통적인 강의 방식에서 벗어나 보다 실험적인 교육방식에 참여하도록 하려면 분명한 인센티브와 보상이 필요하다. **미국과 말레이시아**의 경우 다수의 공립 및 사립대학에서 교수진의 채용 및 경력개발과정에서 그들의 창업정신과 과거의 사업경험을 고려하는 사례가 많다. 혁신적이고 우수한 교수자료 및 교수방식의 고안, 실행 및 보급에 대한 지원이 여러 국가에서 제공된다. 고등교육기관에서 창업 활동이 꽃피우기 위해서는 최고 경영자급의 지원이 필요하며, 공공부문으로부터의 인센티브도 창업활동을 장려할 수 있다.
- **네트워킹과 교류의 촉진.** 고등교육기관 내 커뮤니케이션과 네트워킹 및 확실한 추천 시스템은 제공되는 창업사업 지원의 유효성에 큰 영향을 준다. 특히 학생의 경우 필요한 정보에 쉽게 접근할 수 있어야 한다. **독일**의 경우 과반수 이상의 대학이 창업사업에 대한 지원을 제공해 주며 많은 대학에는 그 대학의 전용 창업사업 센터를 설립해서 창업사업에 대한 정보, 연수를 제공해 주며 창업 네트워크로 접근할 수 있게 한다. 연방정부 프로그램의 하나인 EXIST IV 프로그램은 이 분야에서 성적이 우수한 대학에 상을 수여한다. 또한 대학간의 협조를 통해 혁신적인 교수방식과 교육자료들이 널리 확산되고 활용될 수 있다. **프랑스**의 Observatoire des Pratiques Pédagogiques en Entrepreneuriat는 온라인 자료센터는 혁신적이고 적절한 교수자료를 제공하는 온라인 센터로서, 교수진과 창업사업을 지원하는 각종 단체의 직원들이 정기적으로 네트워킹을 할 기회를 제공해 준다.
- **기업가 정신 지원 체계의 조기개발 촉진 및 민간투자 기회의 육성.** 대학교 창업지원을 위한 공공자금을 지원하는 사례는 OECD 국가에서 흔히 볼 수 있다. 이러한 벤처기업의 성공 여부는 주요 직원과 간접비용에 대한 공공기관의 장기적 지원과 민간투자에 대한 개방성 간의 균형에 달려있다. 민간투자를 유치하는 방법은 해당 대학에 따라 다양한데, 미국 대학의 경우 라이선스 수익 또는 분사업체의 주식 거래로 수익을 얻는 방식이 일반적이고 북유럽 국가에서도 점차 확산되고 있으며, 창업 연수과정과 비즈니스 컨설턴트 서비스를 시장가로 제공하기도 하는데 이는 **영국**의 경우가 해당된다. 공공 및 민간 공동 투자가 별로 흔하지 않은 독일 및 **이탈리아**의 경우 민간투자 쪽으로 발전하는 경향도 나타나고 있다.
- **창업 활동에 대한 대학 참여 증가.** 학생들은 각자의 학업과정 이외에서 창업에 대해 배울 수 있는 폭넓은 기회를 가져야 한다. 전통적으로 창업 교육은 비즈니스 및 경영 또는 엔지니어링 과목에 포함되어 있었다. 그러나 근래에 와서는 인문학 과정에도 포함되기 시작했다. OECD 국가의 많은 대학에서는 복잡한 문제에 대해 다분야적 해결책을 제공해 주는 혁신적인 창업정신을 활성화하기 위해 여러 학부 출신 사람들로 구성된 집단 창업을 적극적으로 추진하고 있다.

본 문서 내용의 증거문헌 및 추가 정보는 아래에서 찾을 수 있습니다: OECD (2010), “Universities, Innovation and Entrepreneurship: Criteria and Examples of Good Practice”, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers, 2010/10, OECD Publishing. OECD (2008), Entrepreneurship and Higher Education, OECD Publishing.

치솟는 사회지출을 어떻게조달할 것인가? 한국의 세계 개혁

한국은 OECD 국가 가운데 국민부담이 가장 낮은 국가 중 하나이며, 이는 상대적으로 젊은 인구층과 낮은 수준의 사회지출을 반영한 것이다. 실제로 2008년 한국의 국민부담률은 GDP의 27%에 지나지 않았으며, OECD 평균인 34%에 크게 못 미치는 수준이다(그림 21). 낮은 국민부담률은 강한 근로 동기를 부여해 한국이 지난 50년간 빠른 경제성장을 이룩하는 데 일조했다. 그러나 급속한 고령화와 사회보험제도 및 사회복지 개발은 앞으로 수 십 년 간 정부 지출에 대해 상당한 상승 압력으로 작용할 것이다. 이러한 지출에 대한 재정을 부담하기 위해 보다 많은 추가적 세수에 대한 장기적인 수요를 충족시킴과 동시에 지속적인 경제성장을 달성하는 것이 한국의 과제다.

그림 21. 국민부담률의 국제 비교 ¹
2009년 이후 최근 년도 GDP 대비 비율



1. 사회보장 부담금 포함

출처: OECD, Revenue Statistics 1965-2009 (edition 2010).

치솟는 사회비용을 어떻게조달할 것인가? 한국의 세계개혁에 대한 OECD 정책 권장사항은 다음과 같이 요약된다

- 세율은 낮게 유지하되, 부분적으로는 자영업자의 세금납부 성실성을 강화하고 소득의 투명성을 높임으로써 개인소득세의 과세기반을 확대한다..
- 고용, 저축, 설비투자, 근무시간, 창업정신, 외국인직접투자 및 교육을 장려하기 위해 근로자 조세격차 (tax wedge) 증가를 제한한다.
- 고정 자본에 대한 투자를 촉진하기 위해 기업세율을 낮게 유지한다.
- 상대적으로 낮은 수준인 10% 부가세율을 인상해 추가적인 정부 세수의 주요 원천으로 삼는 동시에, 통일된 세율은 유지하고 세수기반을 확대해 나간다.
- 녹색성장전략의 일환으로 환경세를 인상한다.
- 부동산보유세를 인상하면 부동산 가격 상승 문제를 해결할 것이다.

- 목표가 분명한 사회 프로그램과 근로소득세액공제제도(earning income tax credit)의 확대를 통해 간접세 증가와 관련한 형평성 문제를 해결한다.
- 비정규직 근로자와 소규모 기업 직장인의 세금 납부 준수를 강화하고 이들을 위한 사회보험제도의 보장을 개선한다.

근로자들의 국민부담

국민부담이 낮은 것은 가구 당 직접세와 사회보장 부담금에 대한 부담률이 적기 때문이다. 후한 공제와 면세 덕분에 근로자들 중에서 단지 60%만이 개인소득세(PIT)를 내는데, 이는 소득세를 더 적게 내는 경향이 있는 자영업자와 형평성을 맞추는 데 그 일부 목적이 있다. 결과적으로 사회보장 부담금을 포함해, 가구 직접세는 2008년 GDP의 4%에 지나지 않는다. 이것은 OECD 평균인 9%의 절반에도 못 미친다(표 3). 한국의 사회보장 부담금은 GDP 5.9%로 더 큰 편이지만 이것 역시 OECD 평균인 9.4%를 훨씬 밑도는 것으로서 부담금이 비교적 낮고 국민연금제도에 대한 준수가 부실하기 때문이다.

그 결과 사회보장 부담금을 포함한 전반적인 ‘노동비용중 조세부담(tax wedge)’은 2009년에 20%에 지나지 않았는데 OECD 국가 중에 세번째로 제일 낮은 수준이다(그림 22). 2008년 8-35%에서 2010년 6-33%(2012년에는 최고 세율 적용)로 PIT 세율을 2% 낮추기로 결정하였는데 이로써 노동비용중 조세부담(tax wedge)이 낮아지게 될 것이다.

노동에 대한 낮은 세금은 높은 한국의 노동 투입과 급속한 경제성장에 기여하는 한 중요한 요인이다. OECD에서 실시한 국가간 교차 연구조사에 따르면 노동에 대한 세금은 노동의 수요와 공급, 저축과 설비 투자를 저하시키고, 따라서 잠재 성장을 저하시키는 결과로 이어지는 것으로 나타나고 있다. OECD 연구¹에 따르면 노동에 대한 노동비용중 조세부담(사회보장 부담금 포함)이 10% 하락하면 고용이 3.7 퍼센트 포인트 상승하게 된다. 또 다른 OECD 연구에서는 노동비용중 조세부담(tax wedge)이 1% 포인트 상승할 경우 전반적인 고용이 0.25% 감소하는 것으로 파악되었다 (Bassanini and Duval, 2006).²

노동에 대한 세금은 또한 특히 여성의 경우 근무시간의 감소로 이어진다(Causa, 2008).³ 결국 한국의 낮은 한계세율로 노동시간이 증가하고 있는데, 이것으로 여성 직원 가운데 시간제 근무 비율이 OECD 평균의 절반밖에 되지 않는 12.5%에 지나지 않는 이유가 설명될 것이다. 뿐만 아니라, 한국의 PIT 제도는 조세단위가 많은 OECD 국가에서처럼 가구가 아니라 개인이기 때문에 제2 소득자의 노동시장 참여를 크게 저하시키지 않는다(Jaumotte, 2003).⁴ 뿐만 아니라 한국의 배우자 수당은 비교적 낮아서 일하지 않는 배우자에게 유리하게 작용하지 않는다. 한국 여성의 노동시장 참여율이 낮은 이유가 조세제도 때문은 아니다.

1 OECD (2006), *OECD Employment Outlook*, OECD, Paris

2 Bassanini, A. and R. Duval (2006), "The Determinants of Unemployment Across OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions", *OECD Economic Studies*, No. 42, OECD, Paris

3 Causa, O. (2008), "Explaining Differences in Hours Worked Among OECD Countries: An Empirical Analysis", OECD Economics Department Working Paper No. 596, OECD, Paris

4 Jaumotte, F. (2003), "Labour Force Participation of Women: Empirical Evidence on the Role of Policy and Other Determinants in OECD Countries", *OECD Economic Studies*, No. 37, OECD, Paris

표3. OECD 국가의 조세 구조
GDP 중 세수가 차지하는 비중

	2000		2008			변화 2000-2008 ¹
	한국	OECD	한국	등급	OECD	
가구의 직접세	3.3	9.5	4.0	27	9.0	0.7
회사의 직접세	3.2	3.5	4.2	10	3.5	1.0
사회보장 및 공급	3.8	9.3	5.9	22	9.4	2.1
상품 및 서비스	8.7	11.3	8.4	26	10.8	-0.3
그 중: 부가세	3.8	6.8	4.3	24	6.7	0.5
부동산	2.8	1.9	3.2	3	1.8	0.4
주기적 세금	0.6	0.9	1.0	12	1.0	0.4
부동산 거래 세금	2.0	0.7	1.9	1	0.5	-0.1
재산, 상속 및 증여세	0.3	0.3	0.3	7	0.1	0.0
기타	0.9	0.3	0.9	4	0.2	0.0
합계	22.6	35.5	26.5	26	34.8	3.9

1. 퍼센트 포인트,

출처: OECD, Revenue Statistics 1965-2009 (edition 2010)

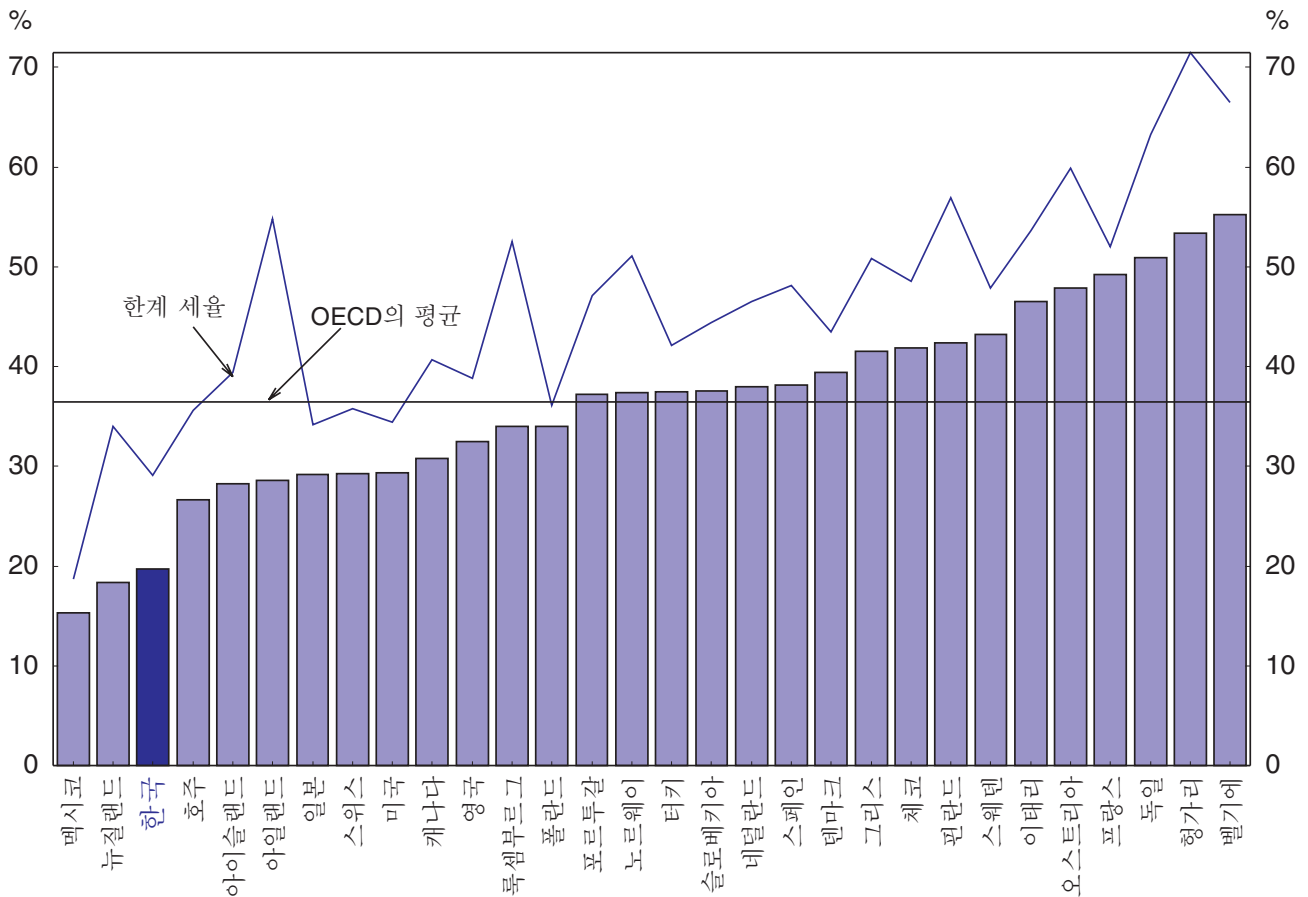
낮은 국민부담은 기업가 정신을 강화하고 외국인직접투자와 교육에 대한 인센티브를 강화하므로 경제성장에 긍정적인 요소로 작용한다. 한 OECD 연구에 따르면 한계세율을 5퍼센트 포인트 낮출 경우 대졸자가 0.3 퍼센트 포인트 늘어나고 있다(Oliveira Martins et al., 2007).⁵ 또 다른 조사에 따르면 FDI 유입에 대한 근로세의 영향은 법인세율에 비해 훨씬 더 큰 것으로 나타난다(Hajkova et al., 2006).⁶ 기업이 정신의 경우 최고 PIT 율을 내리면 기업 창업률이 높은 업계의 생산성이 향상되는 것으로 나타나고 있다 (Johansson et al., 2008).⁷

⁵ Oliveira Martins, J., R. Boarini, H. Strauss, C. de la Maisonneuve and C. Saadi (2007), "The Policy Determinants of Investment in Tertiary Education", OECD Economics Department Working Paper No. 576, OECD, Paris

⁶ Hajkova, D., G. Nicoletti, L. Vartia and K. Yoo (2006), "Taxation, Business Environment and FDI Location in OECD Countries", Economics Department Working Paper No. 502, OECD, Paris

⁷ Johansson, A., C. Heady, J. Arnold, B. Brys and L. Vartia (2008), "Tax end Economic Growth", OECD Economics Department Working Paper No. 620, OECD, Paris

그림 22. 노동비용중 조세부담(tax wedge)¹
2009년 평균소득 근로자의 전체 노동비용대비 비율



1. 평균 노동비용중 조세부담은 소득세와 모든 사회보장 부담금에서 수당을 뺀 부분이 전체 노동비용에서 차지하는 비율로 정의. 한계세율은 소득세와 사회보장 부담금에서 수당을 제외한 증가분이 총노동비용의 증가분에 차지하는 비율로 정의.
출처: OECD, Tax Database (www.oecd.org/ctp/taxdatabase).

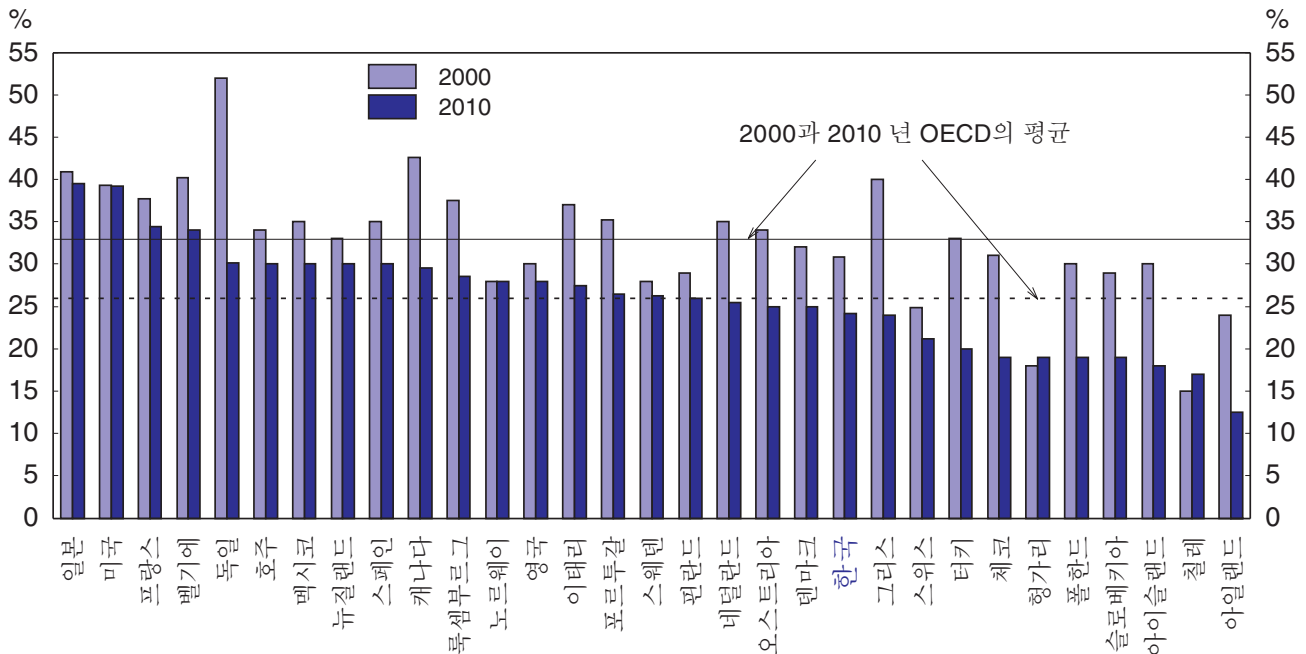
법인세

법정 법인세율은 OECD 권에서 하락하고 있는데 이는 법인세가 저축과 투자결정을 왜곡해 경제성장이 저하된다는 인식이 확산되고 있기 때문이다. 뿐만 아니라 FDI를 유치하기 위해 법인세를 낮추려는 경쟁이 활발하게 일어나고 있는데, 이는 법인세의 차이가 자본의 국제적인 흐름, 수익, 회사 입지 결정에 영향을 미친다는 증거가 있기 때문이다. 예를 들어, OECD의 한 연구에 따르면 유효법인세율이 1% 포인트 증가할 경우 누적 FDI가 1~2% 떨어지는 것으로 나타났다 (Hajkova et al., 2006).⁸

한국은 낮은 법인세를 추진하는 세계적 추세를 따르고 있다. 법정 법인세율은 2000년 30.8% (지방정부세 포함)에서 2010년 24.2%로 하락했는데, OECD 평균에 비하면 약간 낮은 편이다(그림 23). 정부는 다른 아시아 국가들, 특히 중국(25%), 대만(19%), 싱가포르 (18%), 홍콩 (16.5%)과의 경쟁을 우려하고 있다. 법인세를 인하하면 한국 내 누적 FDI 증가에 도움을 줄 수 있는데, 한국의 누적 FDI는 GDP의 2%로서 OECD 권에서 두번째로 낮다.

8 Hajkova, D., G. Nicoletti, L. Vartia and K. Yoo (2006), "Taxation, Business Environment and FDI Location in OECD Countries", Economics Department Working Paper No. 502, OECD, Paris

그림23. 법정 법인세율의 국제 비교 ¹



1. 중앙 및 지방정부의 기본 법인세율 합계, 비가중 평균.
출처: OECD, Tax Database (www.oecd.org/ctp/taxdatabase).

OECD 주요 메시지

세수증대와 성장 유지

한국개발연구원에 따르면 한국의 잠재 성장률은 현재의 4%에서 2030년대에는 2% 미만으로 떨어질 것으로 예상되고 있다. 세계 분야를 포함해서 성장을 촉진하는 정책을 추구하면서 향후 40년 동안 OECD 권의 급속한 노령화를 감당해야 하는 부담을 완화하는 것이 중요하다. 친성장 조세정책을 펴려면 노동비용 중 조세부담(tax wedge)을 낮게 유지하여 현재 OECD 국가 가운데 인구대비 노동시간 측면에서 최고 수준을 유지하고 있는 노동투입을 견지할 수 있어야 한다. 동시에 소득세 대상 임금 비율을 확대하기 위한 기반 확대를 통해 현재 약 50%에서 OECD 평균인 80% 이상으로 높이면, 왜곡현상이 감소시키고 한계세율을 낮게 유지하는 데 도움이 될 것이다. 뿐만 아니라 낮은 법인세율은 앞서 언급한 바와 같이 성장을 촉진할 것이다. 직접세를 낮게 유지하면 주로 부가세, 환경세, 부동산세를 통해 세수를 확대함과 동시에 근로 소득세 기반도 확충하게 된다.

한국의 부가세율은 현재 10%로, 부가세를 도입한 OECD 국가 중에 네번째로 낮으며, OECD 평균인 18%에 훨씬 밑돈다. 소비세로 세후실질임금이 낮아지고 그에 따라 노동 공급에 부정적인 효과를 미치지만, 왜곡 범위는 소득세에 비해 훨씬 낮다. 또 다른 혜택은 부가세가 간단하고 한국에서는 탈세나 절세가 비교적 어렵다는 점이다. 세계기반이 이미 비교적 넓은 상황에서 면세 범위를 줄이고 소규모 기업을 위해 단순화된 제도를 제한함으로써 이 기반이 확충되어야 한다.

한국의 환경세로 인한 세수는 1994년 GDP의 2%에서 2008년에 2.5%로 상승했는데 이는 OECD 평균인 2.2%를 능가한 수치다. 이는 에너지 절약을 장려하고 환경을 보호하려는 세계개혁 덕분이다. 2001과 2007년 사이 정부에서는 디젤유에 대한 세금을 실질적으로 2.4배, LPG 부탄 가스 세금은 6.8배 인상하여 에너지 가격에서 세금이 차지하는 비중이 북미와 일본보다 높아졌지만 여전히 유럽에 비해서는 낮다. 에너지세는 환경적 외부요인을 해결함과 동시에 추가 세수의 중요한 원천이 되어야

한다. 2009년 한국은 온실 가스 배출량을 2020년까지 ‘배출전망치’ 대비 30% 경감 목표를 세웠으며, 이는 2005년에 비해서 4% 경감에 해당한다. 1990년과 2005년 사이 한국의 배출량이 거의 두 배로 증가하면서 OECD 권에서는 배출량이 급증한 국가 중 하나가 되었기 때문에 이러한 목표 달성은 쉽지 않을 것이다. 뿐만 아니라 한국은 OECD 국가 가운데 에너지 집약도가 높은 국가 중 하나이며, 이는 에너지 집약도가 높은 산업을 보유했음을 의미한다. 2020년까지 감축목표를 비용 효과적으로 달성하려면 시장 기반형 제도 - 특히 탄소세와 배출권 거래 제도(배출권을 경매해 수익 창출) - 를 도입하여 정책틀을 개선해야 할 필요가 있다.

부동산 관련 세금은 한국에서 높은데 2008년의 경우 GDP의 3.2%로 OECD 평균은 1.8% 다(표 1). 하지만 이 세금의 역할이 두드러지는 것은 주로 거래세 때문인데, GDP의 1.9%로 OECD권에서는 최고다. 이 때문에 움짱달짝 못하는 효과가 발생하면서 이동성을 저해한다. 거래세와는 대조적으로 부동산 보유세는 GDP의 1.0%로서 훨씬 낮은 편이다. 부동산 보유세는 다른 세금에 비해 성장에 보다 도움이 되는데 이는 노동 공급, 생산, 투자, 혁신과 관련된 결정에 미치는 효과가 적기 때문이다(Johansson et al., 2008). 전반적인 세제 구조에서 부동산세 비율을 증가시키면 왜곡 요소가 보다 많은 다른 세금의 필요성이 감소하며, 추가적으로 토지를 효율적으로 활용하고 한국의 부동산 가격에 대한 고질적인 문제를 해소하게 된다.

소득평등 촉진

조세구조를 소득세에서 소비세로 전환하면 소득 평등과 한국의 높은 상대적 빈곤율에 대한 부정적인 영향과 함께 세제의 취약한 재분배 기능을 완화할 수 있을 것이다. 부가세를 인상할 경우 한국에서 식품과 기타 필수품에 대해 세금을 감면하거나 낮은 세율을 적용하여 역진적인 영향을 제한하기 위해 다중 세율을 도입할 것인가에 대한 문제가 제기된다. 이러한 방식은 표준 부가세가 25%인 일부 유럽 국가들이 적용하고 있다. 하지만 부가세를 차등화하는 것만으로는 도움이 필요한 사람들에게 효율적인 도움제공 방법이 되지 못한다. 고소득 가정에서는 소비수준이 높기 때문에 일부 품목에 대한 낮은 세율로 가장 많은 혜택을 얻는 경향이 있다. 뿐만 아니라 다중 부가세 도입에는 여러가지 부작용이 따른다. 첫째, 행정 및 준수 비용이 상승한다. 둘째, 품목의 오분류를 통해 부정의 기회를 제공하게 된다. 셋째, 이렇게 되면 보다 높은 표준세율을 통해 상쇄해야 한다. 넷째, 부가세의 중립성이 저하되면서 소비결정을 왜곡시키고 복지를 저하시킨다. 한마디로 영세율 제품의 숫자를 제한하면서 단일 세율을 유지하는 것이 중요하다.

대신에 표적화된 사회복지 프로그램과 근로장려세제(EITC) 확대를 통해서 소득분배를 이루는 것이 바람직하다. 2008년 한국은 EITC를 도입하였는데 OECD 다수 국가들이 도입한 취업세액공제다. EITC는 2009년에 확대되어, 최소한 한 명의 자녀를 둔 무주택자(또는 5천만원 미만의 주택 소유)와 1억원(68,000달러) 미만의 자산을 가진 봉급 근로자가 포함되었다. EITC의 일차 대상은 740만명의 일용임시직 노동자다. 정부는 2009년 60만 가구(전체 가구의 3.6%)가 총 4300억원(전체 정부지출의 0.1%)의 EITC를 받을 것으로 예상하고 있다. 총 노동공급의 증대와 실직 감소 측면에서 EITC가 미치는 영향은 소득분포가 다양하고, 근로세율이 낮으며, 비고용자에 대한 복지혜택이 낮은 국가에서 더 크다(Bassanini et al., 1999).⁹ 이는 EITC가 특히 한국에서도 유용하게 활용될 것이라는 점을 알 수 있다. EITC의 성공적인 이행과 확대를 위해서 해결해야 할 주요 과제는 일용임시직 노동자들의 소득에 대한 투명성 결여 문제다. 소득분배를 개선하는 또 다른 방법은 부가급부에 대한 세금을 인상하는 것이다. 현재로서는 직원의 주택구매, 회사 숙박시설과 회사 차량 사용에 대한 보조금과 같이 많은 급부금이 회사에게는 공제 대상이 되지만 직원에게는 과세되지 않고 있다.

9 Bassanini, A., J. Rasmussen and S. Scarpetta (1999), "The Economic Effects of Employment-Conditional Income Support Schemes for the Low-Paid: An Illustration from a CGE Model Applied to Four OECD Countries", OECD Economics Department Working Paper No. 224, OECD, Paris

세제 및 사회보험제도 준수 개선

세금과 사회복지 보험 부담금 관리 개선이야말로 사회복지 안전망의 범위 확대와 준수비용 감축에 중요하다. 한국의 사회보장제도는 점진적으로 발전하여, 산재보험(1964), 의료 보험(1977), 국민연금(1988), 고용보험(1995), 장기요양보험(2008)의 순서로 도입되었다. 각 보험제도가 독자적으로 발전해왔기 때문에 특히 부담금 징수면에서 다른 제도와의 밀접한 조율이 결여되어 있다. 각 보험제도의 부담금 징수 과정은 임금 기반에 대한 정의, 납부 간격, 연말 정산, 고용주 ID 코드 및 기타 특성에 따라 서로 다르다. 이러한 문제로 인해 특히 비정규직 근로자와 소규모 기업 직원의 경우 보장 수준이 낮다. 근로 연령 인구의 64%가 사회보장 보험제도에 보험료를 납부하고 있으며, 자영업자와 비정규 근로자들의 참여를 개선할 필요가 있다. 2010년 정규직 근로자의 경우 2/3이상이 직장 연금보험과 의료보험, 고용보험에 가입되어 있지만 비정규직 근로자의 경우에는 겨우 40%에 지나지 않는다. 소규모 기업의 경우 정규직 근로자의 30%와 비정규직 근로자의 15% 만이 보험에 가입되어 있다. 2011년 1월부터 사회보장 보험료 징수는 NHI 밑에서 통합되었으며, 이는 소득에 대한 투명성 제고와 준수 개선으로 이어질 것이다. 사회보험제도와 국세청의 조세 징수가 통합되어야 결과적으로 준수가 더 강화될 것이다.

부록 1

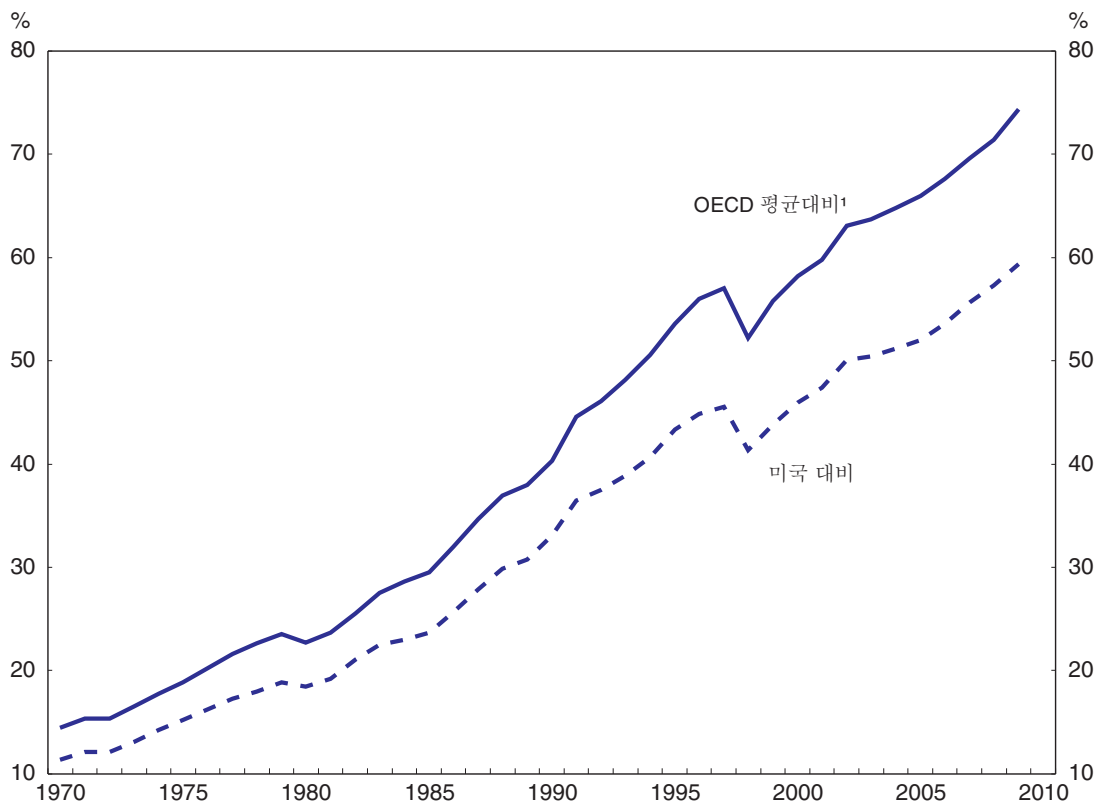
한국의 급속한 경제발전에 대한 조감도

지난 50년 동안 한국 경제는 전례 없이 가장 급속하고 지속적인 발전을 이룩했다. 1960년대 이후 한국은 세계에서 가장 빈곤한 국가에서 이제는 하나의 선도적인 산업국가이자 세계 8대 수출국가로 변모했다. 급속한 GDP 성장으로 1970년대의 OECD 평균이었던 15%에도 미치지 못했던 한국의 일인당 소득이 1997년 아시아 금융위기 당시 거의 60%로 증가했다(그림 24).

이 기간동안 한국의 소득분배는 개도국 가운데 가장 공평하다고 꼽히고 있는데 이는 주로 노동집약적인 제조업에 주로 역점을 두는 대외지향적인 개발전략을 반영한다. 이러한 접근방식으로 고용과 임금이 증대되면서 성장의 혜택이 국민 전체로 확산되었다. 이러한 전략은 기본 교육에 대한 투자에 의해 뒷받침되었다. 다시 말해, 경제성장으로 사회발전을 이루고, 생활의 질이 개선되어 건강하고 교육수준이 높은 노동력을 양산하게 되었고 이것이 생산성 증가로 이어지는 선순환 구조가 형성되었다.

1997년 위기로 한국 경제는 전환점을 맞았다. 그 전까지의 경제 발전은 시장 경제의 필수적인 규칙과 원칙을 일부 무시하고 이루어졌다. 정경유착과 대마불사 의식으로 인한 과도한 기업 채무와 낮은 채산성, 감독부재로 불안정한 금융시스템 등으로 한국은 무너졌다. 기업, 금융, 노동시장의 광범위한 개혁으로 한국은 위기에 대처했다. 특히 무역과 외국인투자가 개방되면서 한국이 세계경제로 편입되는 계기가 마련되었다. OECD가 중요한 역할을 차지한 경제위기 이후 개혁을 통해 새로운 성장과 고소득 국가 반열에 올라서는 기반이 마련되었다. 1998년부터 10년 동안 연 5.4%의 성장을 통해 한국의 일인당 소득은 2008년 세계 경제 위기 당시 OECD 평균의 70%에 육박하게 되었다.

그림24. 한국의 일인당 소득은 OECD평균으로 빠르게 다가서고 있다¹



1. 2009년 구매력평가 환율 기준.

출처: OECD Economic Outlook database.

한국의 무역의존 경제는 2008년 경제금융 위기로 심각한 시련에 부딪히면서 수출과 생산이 예외적으로 급감하게 되었다. 설상가상으로 금융 불안정과 대규모 자본유출이라는 악재가 터지면서 주가가 폭락하고 원화의 실질가치가 25% 평가절하되었다. 자본 유출과 환율급락으로 국가를 경제금융 붕괴위기로 몰고 간 1997년 위기의 기억이 되살아 났다.

결국 한국의 경제금융체제는 위기를 잘 극복했고, 이는 신속하고 효과적인 정책대응, 1977년 위기 이후 기업과 금융기관의 개선된 재무 건전성 덕분이었다. 고용 지원 목적의 대대적인 재정부양책과 원화가치 하락에 따른 경쟁력 확보 덕분에 한국은 OECD 국가들중 이 위기를 가장 신속하게 극복한 국가 가운데 하나가 되면서 2010년 6.2%의 GDP 성장률을 기록했다.