글로벌 금융위기 이후 한국경제의 발전방향

〈제1권〉 경제시스템의 안정성 강화

KDI

발 간 사

2008년 9월 리먼 브라더스의 파산을 계기로 표면화된 미국발 글로벌 금융위기는 전 세계의 깊은 우려를 일으켰고, 일부 극단적인 비관론자들은 대공황에 못지않은 심각한 경제위기를 겪을 것이라고 전망하기도 하였다.

다행히도 각국 정부가 신속한 금융 및 재정 확대정책과 국가 간 통화스와프 및 G-20으로의 확장 등 전에 없이 강력한 국제공조체제를 결성하여 수습에 나선 결과, 이제는 조심스럽게 회복단계로 이전해 가고 있는 중이다. 출구전략의 시기에 관한 논의가 나올 정도로 세계경제가 정상화 국면으로 진입하고 있는 것으로 여겨진다.

그러나 거시경제와 금융거래질서가 안정을 되찾은 것과, 세계경제의 발전경로가 글로벌 금융위기라는 변곡점을 만나 방향을 바꾸어 가는 것은 구분되어야 할 것이다.

그동안 미국경제의 성장을 주도하면서 세계경제와 연결고리 역할을 해오던 투자펀드의 역할이 위축되고 새로운 금융질서가 모색되고 있다. 또한 미국의 과도한 소비와 동아시아 국가들의 수출에 편중된 생산으로 빚어진 글로벌 불균형이 이번 위기를 촉발시킨 요인으로 지적되면서 동아시아 국가들의 수출주도형 성장모형도 변화를 겪게 될 것으로 예측되고 있다.

이에 더하여 기후변화의 대응과 중국, 인도 등 거대 신흥시장의 에너지 수요 증가로 인한 고유가화로 저탄소・친환경을 지향한 에너지 체계의 변혁도 향후 세계경제의 성장경로에 큰 변화를 가져올 것이다.

역사적으로 볼 때, 경제의 성장기반이 변화하게 되었을 때 이를 정확하게 포착하고 새로운 성장동력에 신속히 접근한 국가는 성장을 높이면서 세계경제의 중심으로 부상한 반면에, 그렇지 못한 국가들은 쇠퇴의 길로 들어섰다.

우리 경제가 과거 개발연대에 고도성장을 이룩한 것도, 1960년대 말

까지 황금기의 지속적 성장을 구가하던 서구 선진국들이 정체에 들어서게 되었을 때, 가장 강력한 가격경쟁력을 가진 제품들을 생산·수출할 수 있는 산업구조를 조성한 것에 기인한다고 평가할 수 있다.

또한 대량생산체제가 종료되고 정보화사회가 도래하는 시대 변화를 누구보다 진지하게 주목하여 과감하게 IT분야에 대한 투자를 확대한 것이 오늘날 한국을 IT강국에 오르게 한 주된 요인이라고 볼 수 있다.

그러므로 금번 글로벌 금융위기를 유발한 구조적 요인들을 파악하고 이를 개선하여 경제의 안정성을 회복시켜야 하겠지만, 그와 동시에 위기 이후에 세계경제가 진화해 가는 경로를 조망하고 우리 경제의 구조를 그에 적합하게 개편해 가는 정책적 노력이 필요하다.

2009년 기획재정부와 한국개발연구원은 이러한 문제의식을 공유하고 분야별 전문가들이 참여하는 대형 연구과제를 출범시켜 보고서로 출간하게 되는 결실을 맺게 되었다. 본 보고서는 본원의 김주훈 박사가 총괄 편집을 맡았고, 원내에서 15인, 원외에서 28명 등 총 43명의 전문가들이 작성에 참여하였다.

본 보고서가 출간될 수 있었던 것은 기획재정부의 재정적 지원은 물론 정책에 관한 협력과 조언이 있었기에 가능하였다. 당시 최상목 미래전략정책관과 이억원·이용재 미래전략과장, 그리고 실무 주역을 맡았던 민상기 미래전략과 서기관께 깊은 감사를 드린다. 본 보고서의 작성에 참여한 원내외 전문가들이 방대하여 일일이 거명할 수 없음을 유감스럽게 여기며 다음 쪽에서 참여 연구진과 작업분야를 열거하여 감사의 인사에 대신하고자 한다. 본 보고서의 취합과 교정작업의 수고를 해준 본원의 김민수 연구원과 최정필 연구원, 그리고 본원 편집팀에게도 그동안의 노고에 감사를 드린다.

2010년 6월

한국개발연구원 원장

현 오 석

참여 연구진

총 괄	김주훈(한국개발연구원)
	홍승제(한국은행)
	이원영(경기개발연구원)
	김두얼(한국개발연구원)
거시・금융	강동수(한국개발연구원)
	이재준(한국개발연구원)
	김홍범(경상대)
	연태훈(한국개발연구원)
	허석균(한국개발연구원)
	김준경(KDI 국제정책대학원)
	구정옥(서울여대)
	이상제(금융연구원/기획재정부 장관 자문관)
	고영선(한국개발연구원)
	김성태(한국개발연구원)
노동・복지	유경준(한국개발연구원)
	박능후(경기대)
	유길상(한국기술교육대)
	최강식(연세대)
	이삼식(보건사회연구원)
	곽선화(부산대)
과학기술・산업	김갑수(KAIST)
	권혁인(중앙대)
	김현수(국민대)
	김현종(중소기업연구원)
	손병호(한국과학기술기획평가원)
	홍진기(산업연구원)

저탄소 녹색성장	박중구(서울산업대)
	원장묵(한국에너지기술평가원)
	오진규(에너지경제연구원)
	김광인(전력거래소)
	김만기(한국수자원공사)
교 육	조병구(한국개발연구원)
	김희삼(한국개발연구원)
	홍후조(고려대)
	박철우(한국산업기술대)
	박정수(이화여대)
대외경제	차문중(한국개발연구원)
	김종일(동국대)
	정영록(서울대 국제대학원)
	이시욱(한국개발연구원)
	허은녕(서울대)
	허 장(농촌경제연구원)
	이 석(한국개발연구원)

목 차

발간사

요 약 ····· 1

제 1 권 경제시스템의 안정성 강화

제1편 총 론

제1장 우리 경제역량의 평가 ····· 21

제2장 글로벌 금융위기의 발생과 의미 ····· 35

제3장 위기 이후의 경제발전전략과 비전 ····· 46

제4장 주요 정책과제 ····· 56

제2편 거시·금융

제5장 서 장 ····· 145

제6장 거시경제적 안정성의 강화 ····· 150

제7장 거시건전성 감독과 감독체계 개편론 ····· 185

제8장 미시적 금융감독시스템의 개선 ····· 220

제9장 금융기관의 자금중개기능 효율화 ····· 268

제10장 외환유동성 관리 강화 및 외환시장 안정 ····· 324

제11장 재정건전성 제고 ····· 358

제3편 노동·복지

제12장 서 장 ····· 389

제13장 지속 가능한 복지시스템 구축 ····· 393
제14장 고용연계형 사회안전망의 구축 ····· 414
제15장 노동시장 유연성 제고 ····· 435
제16장 저출산·고령화 대책 ····· 467
제17장 사회적 기업 육성 현황 및 지속 가능성 과제 ····· 499

제2권 새로운 성장동력의 창출

제4편 과학기술·산업

제18장 서 장
제19장 산업의 지식기반화
제20장 서비스산업 선진화
제21장 혁신형 중소기업 확대 및 중견기업 육성
제22장 과학기술혁신의 선진화
제23장 지역클러스터의 강화

제5편 저탄소 녹색성장

제24장 서 장
제25장 녹색에너지의 신산업화
제26장 주력산업의 녹색기술 융·복합화
제27장 고효율 녹색에너지시스템 구축
제28장 에너지의 지역화·분산화
제29장 기후변화 대비 물 안보의 확보
제30장 녹색성장 과제 간 연계와 종합

제6편 교 육

제31장 서 장

제32장 글로벌 시대의 창의적 인재 육성을 위한 교육의 과제

제33장 산업수요와 연계된 고등교육모형의 구현

제34장 교육지원체제의 혁신

제7편 대외경제

제35장 서 장

제36장 중국경제의 역할 변화와 대응전략

제37장 동아시아 경제협력 구상

제38장 해외 및 외국인 직접투자 활성화

제39장 해외자원·에너지 확보

제40장 해외농업개발협력 추진전략

제41장 ODA의 효과적 활용을 위한 정책방향

표 목 차

<제 1 권>

<표 1- 1> 경제성장과 생산요소별 증가율 ····· 22
<표 1- 2> 주요국의 노동규제와 고용률 ····· 32
<표 1- 3> 기초생활보장 수급자 계속수급 비교 ····· 33

<표 2- 1> 주요국의 확장적 재정·금융 정책 ····· 39

<표 4- 1> 사회보험료 납부 및 정부보조금 수혜비율 ····· 76
<표 4- 2> 주요국 실업급여제도 비교 ····· 78
<표 4- 3> 실질부가가치 기준 산업별 성장률 추이 ····· 90
<표 4- 4> 서비스산업의 취업구조 비교(2003년) ····· 90
<표 4- 5> 기업규모별 매출액 증가율 / 매출액 영업이익률 추이 ····· 94
<표 4- 6> 중소제조업의 거래유형과 R&D 추이 ····· 94
<표 4- 7> 주요국의 상용화 이전 기술 공공구매 현황 및 사례 ····· 100
<표 4- 8> 1인당 에너지 소비량 국제비교(2006년) ····· 110
<표 4- 9> 물 스트레스 지수 ····· 114

<표 6- 1> OECD 주요국들의 잠재성장률 추이 ····· 158
<표 6- 2> 시나리오별 중장기 잠재성장률 전망 ····· 160
<표 6- 3> 물가지수 및 GDP의 기간별 표준편차 ····· 168
<표 6- 4> 경기변동성에 대한 항목별 기여도 ····· 170
<표 6- 5> 경기변동성에 대한 항목별 기여도(통계상 불일치 제외) ····· 170
<표 6- 6> GDP의 주요 지출항목 증가율의 분산 ····· 172
<표 6- 7> 국가별 경기변동성의 분해 ····· 178
<표 6- 8> 우리나라 생산부문별 변동성(2000~08년) ····· 180

<표 8- 1> EU의 신용평가기관에 대한 새로운 규제조치 ····· 253

<표 8- 2> EU의 헤지펀드와 사모펀드에 대한 새로운 규제조치 ····· 253

<표 9- 1> 1996~2008년 이자보상배율 전이행렬 ····· 273
<표 9- 2> 외부감사 대상 기업의 잠재부실 지속 정도 ····· 275
<표 9- 3> 외환위기 전후 은행산업의 ROA(총자산수익률) 회귀함수식 추정 결과 ····· 281
<표 9- 4> 가계 부채의 용도별 구분(2006년) ····· 293
<표 9- 5> 소득 대비 금융부채비율 구간별 가구 수 비중 분포 변화 ····· 295
<표 9- 6> 실물자산 대비 금융부채비율 구간별 가구 수 비중 분포 변화 296
<표 9- 7> 금융부채/소득 비율과 금융부채 / 실물자산 비율 분포 ····· 297
<표 9- 8> 우리나라 협동조합금융기관 현황(2008년 말 현재) ····· 300
<표 9- 9> 협동조합금융기관별 예대율 추이 ····· 302
<표 9-10> 협동조합금융기관별 ROA 추이 ····· 303
<표 9-11> 선진국 협동조합금융기관 합병 추이(조합/은행 수) ····· 304
<표 9-12> 국내 은행점포 / 협동조합당 예수금 비교 ····· 305
<표 9-13> 서민금융기관 과당경쟁사례: 권역별 점포 수 ····· 307
<표 9-14> 협동조합금융기관의 조합당 평균자산 국제비교 ····· 308
<표 9-15> 미국 신협의 공동유대 / 조합원범위 확대과정 ····· 311

<표 10- 1> 외환위기 이후 외환 관련 주요 정책 ····· 325
<표 10- 2> 국가별 외환보유액 대비 단기외채비중 ····· 327
<표 10- 3> 주요국의 최저유동성비율 규제 예시 ····· 329
<표 10- 4> 은행 외화유동성 관련 규제 ····· 338
<표 10- 5> 「유동성리스크 관리기준」의 주요 내용 ····· 339
<표 10- 6> 유동화 가중치(안) ····· 341
<표 10- 7> 외환파생상품거래 리스크 관리기준의 적용범위 및 내용 ····· 342
<표 10- 8> 은행업 감독규정상 금융회사의 보고의무 명확화(예시) ····· 343
<표 10- 9> 우리나라의 외환보유액 추이 ····· 348
<표 10-10> 통화별 외환거래 당사자 비교 ····· 351
<표 10-11> IMF의 대출제도 개선안 비교 ····· 352
<표 10-12> 한국은행의 통화스와프 계약 현황 ····· 353

<표 11- 1> 주요국의 정부부채 ····· 363
<표 11- 2> 구동독 및 구서독과 남한 및 북한의 인구 및 경제력 비교 ··· 366
<표 11- 3> Polackova(1998)에 따른 우리나라 재정위험 분류 ····· 367
<표 11- 4> G7 국가의 연평균 경제성장률 ····· 369
<표 11- 5> 잠재적 재정위험요인(2007년 말 기준) ····· 369
<표 11- 6> 일반정부(중앙+지방)의 지출구조 ····· 374
<표 11- 7> G7 국가와 한국의 중앙정부 세율 변화 ····· 378
<표 11- 8> 2008년 세제개편안에 따른 감세규모 ····· 378
<표 11- 9> 연도별 국세감면 추이 ····· 380
<표 11-10> 2009년 조세감면 현황: 지원분야별 ····· 382

<표 13- 1> 노인가구주 가구 소득의 원천별 구성 변화 추이 ····· 395
<표 13- 2> 사회보험료 납부 및 정부보조금 수혜비율 ····· 396
<표 13- 3> 기초노령연금 대상자 수 및 소요재원 전망 ····· 397
<표 13- 4> 퇴직연금 유형별 가입자 수 추이 ····· 406
<표 13- 5> 중앙부처별 소관 복지사업의 내역과 일선기관 ····· 408

<표 14- 1> 복지국가의 유형과 특징 ····· 429

<표 15- 1> 인구구조의 변화 ····· 439
<표 15- 2> 교육수준별 인구구성의 변화 ····· 441
<표 15- 3> 근로복지 수혜비율 ····· 445
<표 15- 4> 세계은행의 고용・해고 규제 평가 결과 ····· 452
<표 15- 5> 덴마크와 네덜란드의 유연안정성 정책 선택 배경 비교 ····· 458
<표 15- 6> 덴마크, 네덜란드, 한국의 비교 ····· 458
<표 15- 7> 사회보험 가입자 비율 ····· 465

<표 16- 1> 기간별 총 출생아 수 및 연평균 출생아 수 추이 ····· 468
<표 16- 2> OECD 주요국의 출산율 변동 추이 ····· 469
<표 16- 3> 초혼연령 변동 추이 ····· 470
<표 16- 4> 출산순위별 비율 변동 추이 ····· 471
<표 16- 5> 인구구조 전망(2005~50년) ····· 474

<표 16- 6> OECD 국가의 인구고령화(총인구 대비 노인인구비율) 전망 (2005~50년) ····· 475
<표 16- 7> 고령화 속도 국제비교 ····· 475
<표 16- 8> 핵심 근로계층(25~49세) 생산가능인구 변동 전망 ····· 476
<표 16- 9> 중장기 인력수급 전망 ····· 476
<표 16-10> 산업별 평균연령 추이(1993~2007년) ····· 478
<표 16-11> 자본스톡 증가율 및 GDP 성장률 전망 ····· 478
<표 16-12> 잠재적부양비 전망 ····· 479
<표 16-13> 노인단독가구 변동 전망(2005~30년) ····· 480
<표 16-14> 건강보험가입자와 적용인구 전망 ····· 481
<표 16-15> 건강보험 수입 및 지출 전망(2010~30년) ····· 482
<표 16-16> 자녀 1명의 출산이 전체 산업에 미치는 고용효과 및 산출효과 ····· 483
<표 16-17> 현역 가용자원 전망 ····· 484

<표 17- 1> 사회적 기업 인증 현황 ····· 503
<표 17- 2> 사회적 기업의 사회적 성과 평가 종합 ····· 511
<표 17- 3> 연도별 사회적 기업의 재정구조(2006~08년) ····· 513
<표 17- 4> 매출 및 이익구조(2006~08년) ····· 514
<표 17- 5> 사회적 기업의 경제적 성과 평가 종합 ····· 518

그 림 목 차

<제 1 권>

[그림 1- 1] 산업별 성장률 비교 ····· 24
[그림 1- 2] 수출의 부가가치 유발효과 ····· 25
[그림 1- 3] 1인 자영업자의 규모 ····· 26
[그림 1- 4] 중소기업의 상대적 노동생산성(대기업=100%) ····· 29
[그림 1- 5] 중소기업의 상대적 임금(대기업=100%) 및 고용비중 ····· 30

[그림 4- 1] 제조업 및 서비스업의 노동생산성 증가율 ····· 90
[그림 4- 2] 주요국의 에너지원단위 추이 ····· 110

[그림 6- 1] 소비, 투자 및 수출의 GDP 대비 비중 ····· 152
[그림 6- 2] 최근 우리나라의 경기순환 ····· 153
[그림 6- 3] 재고증감 ····· 154
[그림 6- 4] 경제위기 이후 성장추세 변화 패턴 ····· 156
[그림 6- 5] 향후 잠재성장률 추이 시나리오 ····· 160
[그림 6- 6] 경기변동성과 경제성장 ····· 162
[그림 6- 7] 경제성장률과 물가상승률의 표준편차(4년 주기) ····· 167
[그림 6- 8] GDP 순환변동요인과 CPI의 변동성 변화 추이 ····· 169
[그림 6- 9] 수출 증가율의 표준편차 및 비중 ····· 173
[그림 6-10] 수입 증가율의 표준편차 및 비중 ····· 173

[그림 9- 1] 업종별 이자보상배율: 제조업과 비제조업 ····· 270
[그림 9- 2] 기업규모별 이자보상배율: 대기업과 중소기업 ····· 271
[그림 9- 3] 기업규모별 매출액 영업이익률(영업이익/총매출)과
차입금의존도(차입금/총자산) ····· 271
[그림 9- 4] 업종별 좀비업체 수 비중 추이 ····· 277
[그림 9- 5] 기업규모별 좀비업체 수 비중 추이 ····· 277

[그림 9- 6] 금융감독원 발표 은행대출금 연체율 ····· 278
[그림 9- 7] 부동산 관련 유형고정자산/총자산 ····· 280
[그림 9- 8] 외환위기 전후 은행산업의 인건비 ····· 282
[그림 9- 9] 신용보증의 절대적 규모 및 GDP 대비 비중 추이 ····· 283
[그림 9-10] 중소기업 업력별 신용보증 지원 추이 ····· 284
[그림 9-11] 광공업부문 기업 진입률 및 퇴출률 추이 ····· 286
[그림 9-12] 가계부문에 대한 대출 ····· 289
[그림 9-13] 2000~06년 기간 중 가계 실질소득·부채·자산 증가율 ····· 291
[그림 9-14] 가계부문 전체 부채에서 차지하는 소득분위별 부채보유비중 ····· 292
[그림 9-15] 소득분위별 부채보유 가구 수 비중 ····· 292
[그림 9-16] 소득분위별 부채비율: 부채(임대보증금 제외)/총소득 ····· 294
[그림 9-17] 순자산이 마이너스인 가구 수 비중 ····· 298
[그림 9-18] 국내 은행점포/협동조합당 예수금 비교 ····· 307
[부도 9- 1] 일본의 좀비기업 비중 추이 ····· 322

[그림 10- 1] 외화유동성 관리의 정책방향 ····· 344

[그림 11- 1] 중앙정부 채무 추이 ····· 361
[그림 11- 2] 노인인구(65세 이상)의 비중 ····· 366
[그림 11- 3] 미국·영국·일본의 정부부채(1875~2007년) ····· 368
[그림 11- 4] G7 국가의 일반정부 재정수지 ····· 369
[그림 11- 5] 일반정부(중앙+지방)의 지출구조(2007년) ····· 376
[그림 11- 6] OECD 국가의 한계소득세율(2006년) ····· 379
[그림 11- 7] OECD 국가의 법인세율(2007년) ····· 379

[그림 13- 1] 기초보장 사각지대의 규모(2006년) ····· 394

[그림 15- 1] 경제성장률과 고용탄력성의 추이 ····· 437
[그림 15- 2] 국민경제의 개방과 수출의 가격탄력성 추이 ····· 438
[그림 15- 3] 비정규직의 규모와 비중 변화 ····· 444
[그림 15- 4] 정규직 대비 비정규직 월평균 임금 ····· 444
[그림 15- 5] 비정규직의 사업체 규모별 분포 ····· 446

[그림 15- 6] 고용규제와 고용률 사이의 관계: OECD 회원국 국제비교 (2004년) ····· 448
[그림 15- 7] 고용규제와 청년실업률 사이의 관계: OECD 회원국 국제비교 (2004년, 15~24세) ····· 448
[그림 15- 8] 유연안정성 국제비교(2003, 2005년) ····· 450
[그림 15- 9] 유연안정성 변화의 국제비교 ····· 451

[그림 16- 1] 우리나라 합계출산율 및 출생아 수 변동 추이 ····· 468
[그림 16- 2] 모의 연령별 출생아 수 비율 변동 추이 ····· 470
[그림 16- 3] 총인구 및 인구성장률 전망 ····· 472
[그림 16- 4] 인구구조 변동 전망 ····· 474
[그림 16- 5] 생산가능인구와 노인인구 변동 추이 ····· 479
[그림 16- 6] 국민연금 가입자와 수급자 전망 ····· 480
[그림 16- 7] 저출산・고령화의 사회경제적 파급효과 도식도 ····· 484
[그림 16- 8] 저출산・고령화 대응 기본틀(Framework) ····· 486

[그림 17- 1] 사회적 기업 업종 세분류 ····· 506
[그림 17- 2] 분기별 유급근로자 현황 ····· 510
[그림 17- 3] 분기별 사회서비스 수혜자 현황 ····· 511
[그림 17- 4] 총사업비 대비 매출액 및 정부지원금 비율 ····· 515
[그림 17- 5] 인건비 및 지원금 대비 매출액 비율 분포 비율 ····· 517
[그림 17- 6] 인증기준 관련 매출액 대비 비율 ····· 524
[그림 17- 7] 사회적 기업과 일반기업체의 임금수준 비교 ····· 530
[그림 17- 8] 사회적 기업과 일반기업체의 성별 임금수준 비교 ····· 530

요 약

Ⅰ. 글로벌 금융위기 이후의 경제여건

□ 2008년에 발생한 글로벌 금융위기는 경제발전의 변곡점으로 작용하여 세계경제는 위기 이전과는 다른 모습으로 전개될 가능성

○ 제조업 중심의 수출에만 의존할 경우, 세계 수요의 감소에 대응하기 어렵고 해외 금융위기 등 대외충격에 취약하여 지속적인 성장과 경제시스템의 안정성을 유지하기 어려움.

○ 반면, 기존 국제경제질서의 재편은 글로벌시장에 대한 새로운 진출전략을 통해 우리 경제에 새로운 성장동력을 제공할 수 있는 기회

○ 새롭게 전개되어 갈 세계경제의 여건에 적합하도록 폐쇄적이고 경직적인 우리 경제의 구조적 문제점을 재정비하는 것이 향후 성장 유지의 관건

1. 우리 경제역량의 평가

□ 1990년대를 거치며, 노동과 자본 투입이 지속적으로 둔화되어 성장률이 하락하는 대신 생산성 증가에 대한 의존으로 변화

기간	GDP 성장률	자본 증가율	노동 증가율	총요소생산성 증가율
1985～90년	9.2%	11.3%	2.3%	3.8%
1990～95년	7.5%	11.4%	2.5%	1.9%
1995～00년	4.3%	6.6%	0.1%	1.8%
2000～05년	4.5%	4.7%	0.0%	2.8%

□ 수출주도형 성장전략에 집착한 결과, 내수산업들의 경쟁력이 저하되고 내수기반이 취약하며 대외충격에 불안정

○ 우리 경제의 대외의존도는 주요국보다 상당히 높은 상황

* 2007년 대외의존도(%): 한국(69.6), 미국(23.0), 일본(30.5), 프랑스(45.2)

○ 제조업에 비해 내수 위주의 서비스업 비중이 낮은 경제구조

	한국	미국	일본	독일	프랑스	이탈리아
제조업	28.0%	12.9%	20.7%	23.2%	12.9%	18.3%
서비스업	57.1%	77.4%	68.5%	69.6%	77.3%	71.1%

○ 거시경제적 차원에서는 위기 발생 등으로 경기가 심하게 변동하는 경우, 잠재성장률이 하락

□ 글로벌 생산분업의 확대로 중간재 중심의 기업 내 교역이 확대되어 과거에 비해 수출의 부가가치 및 고용 유발효과가 저하

* 1999～2005년 총수출 증가율은 연평균 12.0%에 달하였으나, 기업 내 교역을 제외한 순수출 증가율은 6.7%에 불과

* 수출의 부가가치 유발: (1990) 0.68 → (1995) 0.70 → (2000) 0.63 → (2005) 0.62

* 취업유발(명/10억원): (1995) 24.0 → (2000) 15.3 → (2003) 12.7 → (2005) 10.8

□ 외환위기를 계기로 사회안전망이 수립되었으나 저소득층에 대한 공공부조와 정규직 근로자 중심으로 되어 있어 위기 시 흡수능력이 취약

○ 특히 중산층의 빈곤예방과 탈빈곤 지원기능이 취약

○ 평생학습, 직업능력개발 등을 통한 교육-고용-복지 연계가 취약

* 평생학습참여율(%) : 한국(23), 미국(48), 덴마크(60), 영국(54), OECD(44)

	계속수급	반복수급	수급탈피
한국	61.5%	2.9%	35.6%
미국	31.7%	20.2%	48.1%

□ 중소기업, 서비스업, 노동, 교육 등 저생산성부문의 발전이 지체되어 경제적 격차를 확대시키고 경제성장이 낮아지는 원인으로 작용

○ (중소기업) 노동집약적 생산에서 탈피하지 못하고, 대기업의 저임금 협력업체로 머물고 있어 대기업과의 생산성 격차가 확대

* 대기업 대비 중소기업의 노동생산성비율(%): (1985) 47.8 → (1990) 50.0 → (1995) 39.4 → (2000) 35.4 → (2006) 33.3

○ (서비스업) 노동생산성이 매우 낮아 주요 선진국의 서비스업은 물론, 국내 제조업과 비교하여도 크게 저조

* 주요국 서비스업 노동생산성(한국=100, 1996~2006년 평균): 미국(245.8), 일본(187.7), 영국(146.0), 프랑스(191.8), 독일(168.0)

* 국내 산업별 생산성(서비스업=100): 제조업 172.4

* 제조업 생산을 위한 서비스 투입계수: 한국(0.119), 영국(0.218), 이탈리아(0.217), 미국(0.215), 일본(0.209)

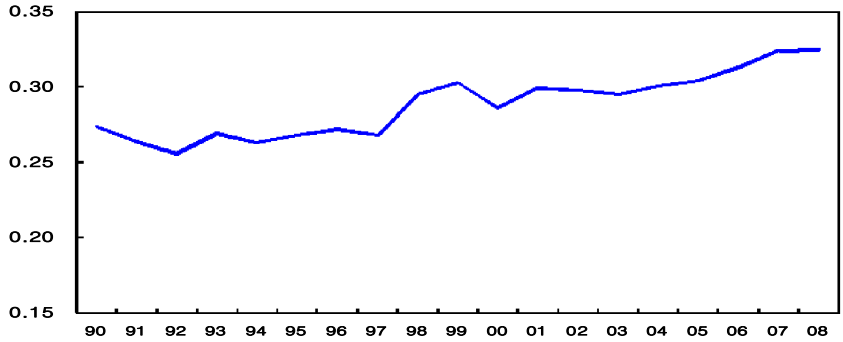
○ (노동시장) 유연성 부족과 이중구조로 일자리 창출 증가가 둔화되고, 임금 불평등이 심화되는 추세

	미국	영국	일본	독일	프랑스	한국
(IMD) 노동규제지수	6.3	5.1	5.8	3.1	3.2	2.1
고용률(%)	70.9	72.7	70.7	70.2	64.6	63.8

○ (교육시스템) 혁신형 경제구조에 필수적인 창의적이고 기업수요에 부합한 인재양성이 미흡

□ 중국 등 신흥개도국과의 국제경쟁이 확대되어 저생산성부문이 잠식되어 감에도 불구하고 고생산성부문으로의 이전은 지체되어 소득격차가 확대

〈지니계수 추이〉



□ 저출산·고령화로 생산가능인구가 감소하여 노년부양비가 상승하고 저축능력도 하락하면서 자본축적도 둔화될 전망

* 생산가능인구(만명): (2005) 3,453 → (2016) 3,619 → (2020) 3,551 → (2030) 3,130

	2005	2010	2020	2030	2040	2050
노년부양비 (선진국/한국)	23/13	24/15	29/22	36/38	41/57	45/72

주: 노년부양비: 15~64세 생산가능인구 대비 65세 이상 노년인구비율.

○ 노동력 유지를 위한 외국인력 유입이 급속히 증가하여 외국인 노동자, 다문화가정 등이 사회적 문제로 대두될 전망

□ 에너지 및 부존자원이 부족하여 수입의존도가 높지만 산업구조도 에너지 다소비형으로 형성되어 에너지 위기에 취약한 구조

○ 근래의 고에너지가는 일시적 지역분쟁이 아닌 신흥시장국들의 수요 증대에 기인하므로 에너지 고비용구조가 고착화될 가능성

* 석유소비(1994~08년) 증가: 세계소비(1.2배), 중국(22.6배)

* 석유가스 자주개발: 한국(4.2%), 프랑스(97%), 스페인(62%), 일본(19%)

* GDP 대비 탄소배출량 순위(IEA, 2006년): 호주(1), 미국(5), 한국(7위)

2. 글로벌 금융위기의 영향

□ 신흥시장국, 거대 소비시장, 자원부국들의 영향력 확대에 따라 세계경제가 미국 중심의 일극체제에서 점차 다극체제로 재편될 전망

○ G-8 중심의 경제협의체제가 신흥시장국들이 포함된 G-20으로 확대 개편되면서 G-20이 새로운 글로벌 경제협의체로 부상

– 글로벌 금융위기를 계기로 중국의 위상 제고가 가속될 전망

* 중국의 세계경제성장 기여(中 국가통계국, 2009): (2078) 2.3% → (2007) 19.2%

□ 글로벌 금융위기를 계기로 위기 시 역내 경제금융협력의 필요성이 대두

○ 아세안(10개국)*, 남미국가연합(12개국), 아프리카지역기구 등

* 2015년까지 EU와 유사한 정치·경제·문화 공동체로의 발전을 위해 공동체 헌법 역할을 하게 될 아세안헌장(The ASEAN Charter) 발효 (2008. 12)

□ 미국의 통화공급 완화정책으로 기축통화로서 달러화에 대한 신뢰가 약화되어, 장기적으로 기축통화 경쟁이 발생할 가능성

○ 단기간에 달러화가 기축통화의 지위를 잃지는 않겠지만, SDR, 유로화, 위안화 등의 도전이 심해지고, 지역공동통화(걸프통화동맹) 창설 움직임도 존재

□ 글로벌 금융위기로 인해 선도적 지위에 있는 선진국계 글로벌 대기업들의 투자와 혁신이 지연될 수 있음.

○ 주력산업의 글로벌화를 추진 중에 있으며 환경 변화에 기민하게 대응하는 한국계 글로벌 대기업들에게는 글로벌 강자로 부상할 수 있는 기회

– 특히 선진국 글로벌 대기업들이 큰 타격을 입어 경쟁관계에 있는 한국계 기업들의 시장점유 확대가 가능

□ 향후 세계경제의 경쟁축은 자원생산성이 될 것이며, 저탄소·친환경 패러다임을 신속히 체화하는 경제가 강자로 부상될 전망

○ 세계 각국이 위기 극복을 위한 방안으로 저탄소·친환경 경제로의 전환을 추진함에 따라 신시장, 신수요가 창출

* 신재생에너지분야의 R&D, 보급, 설비 등에 2050년까지 총 299조달러가 투자될 것으로 예측(IEA)

* 수소·연료전지, 태양광 등 신에너지기술에 기반한 에너지시장이 IT, BT를 능가하는 거대한 산업으로 급부상할 전망

○ 우리나라는 반도체, IT 등 경쟁력이 강한 전통산업과 녹색기술의 융·복합화를 통해 녹색산업에서 세계적 경쟁력 확보 가능

□ 장기적으로 세계경제의 중심축이 중국 등 동아시아로 이동할 전망이므로 동아시아경제권의 성장에서 우리의 성장기회를 모색

○ 가속화되고 있는 동아시아 경제통합은 우리 내수시장의 외연을 확대하고 글로벌 금융위기에 대비한 공동안전망을 제공

* 신흥시장국 및 개발도상국의 세계경제성장 기여도가 2000년 47%에서 2008년 약 80%로 크게 상승

Ⅱ. 한국경제의 발전전략과 정책과제

□ 위기 이후 세계경제는 단기적으로는 재정건전성 악화, 달러화 불안정, 글로벌 교역의 위축 가능성이 있고, 중장기적으로는 다극체제로의 전환, 에너지·환경 정책의 재정립 등 불확실성이 고조될 전망

○ 이와 같은 변화와 불확실성에 대응하여, 세계 각국은 변화하는 환경에 효과적으로 적응하고 녹색성장 등 새로운 성장동력을 확보하기 위한 경제구조의 재정비노력을 본격화할 전망

1. 한국경제의 발전전략

□ 대내외 환경의 불확실성이 더욱 커질 것으로 예상되어 경제시스템의 안정성 강화와 지속 가능성의 확보가 우선적으로 중요

○ 대외적으로는 글로벌 금융위기 등 대외충격에 강한 시스템을 구

축하고 우리 경제에 내재된 잠재위험을 선제적으로 관리

○ 대내적으로는 중산층이 확대되어 사회통합이 강화될 수 있도록 위기흡수와 고용창출에 연계된 복지시스템을 구축하고 저소득층이 일과 교육을 통해 상위층으로 이동할 수 있는 기회를 확대

□ 위기 이후에 전개될 세계경제환경에서 우리 경제의 경쟁우위가 극대화될 수 있도록 요소투입형 구조에서 생산성 중심의 혁신형 구조로, 수출주도형에서 수출과 내수가 균형발전하는 구조로 전환

○ 혁신형 경제구조의 근간을 이루는 인적자원, 특히 창의적 교육의 정립이 시급하고 R&D 투자의 확대와 효율성 제고, 진입규제 제거 등을 통한 혁신지향적 산업구조의 확립이 필요

○ 대외지향적 경제구조와 개방적 사회문화를 조성하여 새롭게 창출되는 세계경제의 성장동력과 국내경제 간 연계를 증진

○ 중소기업, 서비스업 등 저생산성부문에 대한 지식기반화 추진으로 경제적 격차 해소는 물론 성장과 고용의 중심축으로 육성

□ 이러한 발전전략을 구체적으로 추진하기 위한 주요 정책방향

① 거시경제시스템의 안정성과 위기대응능력 강화

② 지속 가능하고 고용에 기반한 복지체제 구축

③ 지식기반과 혁신능력 제고를 통한 성장잠재력 제고

④ 저탄소 녹색성장으로 친환경 경제 구현

⑤ 창조적 경제를 주도할 인적자원개발시스템 혁신

⑥ 우리 경제의 대외진출 확대와 개방적 구조의 강화

한국경제 재도약
–창조적이고 지속 가능한 성장–

대응방향

거시경제시스템의 안정성과 위기대응능력 강화
구조개선과 혁신능력 제고를 통한 성장잠재력 제고
저탄소 녹색성장으로 친환경 경제 구현
창조적 경제를 주도할 인적자원개발시스템 혁신
지속 가능하고 고용에 기반한 복지체제 구축
우리 경제의 대외역량 강화와 국격 제고

위험요인

높은 대외의존도와 수출환경 악화
경제주체들의 취약한 부채구조
위기흡수력이 낮은 복지체계

기회요인

글로벌 경쟁판도의 재편
저탄소·친환경 경제
중국과 동아시아의 부상

국내환경

성장동력 약화
저생산성부문 존재
(중소기업, 서비스업, 노동, 교육 등)
고용 없는 성장
소득격차 확대
잠재위험요인 상존
(저출산·고령화, 에너지 안보 등)

대외환경

인플레 압력과 재정건전성 악화
소비침체, 보호주의·환경규제 강화
새로운 자산버블, 금융리스크 확대
다극체제·지역경제블록화
통화체제의 다극화
자원생산성 경쟁 심화

2. 주요 정책과제

가. 거시경제시스템의 안정성과 위기대응능력 강화

1 금융감독시스템 강화

○ (금융감독체제 개선) 금융당국이 금융위기를 조기에 인지, 효과적으로 대응할 수 있도록 금융감독체계 전반에 대해 재검토

– 거시건전성 감독 강화를 위한 정부·한은·금감원의 기능 활성화, 위기대응을 위한 정부의 정책수단 개발, 금융정책과 금융감독정책 간 또는 국내외 금융정책 간 효과적 운영방안 등 검토

○ (금융감독규제 개선) 시스템 전반에 걸쳐 리스크를 확대시킬 수 있는 요인들에 대해서는 건전성 규제 강화를 통하여 위기 발생 가능성을 최소화

– 경기순응성 완화를 위한 완충자본제, 동태적 대손충당금제 도입 검토, 과도한 레버리지 예방과 손실흡수능력 제고를 위한 레버리지 규제 및 보통주 중심의 자본규제 도입, 대형 금융기관에 대한 감독규제 차별화 등

2 자금중개기능의 효율화

○ (정책금융기능의 효율화) 정책금융기관의 역할 재조정, 고액·장기 보증 축소 등을 통해 정책금융기능의 비효율적 요인 제거

– 정책금융공사 출범을 계기로 정책금융공사, 신·기보, 중진공의 역할을 재검토

○ (서민중개기능의 활성화) 서민금융지원제도의 실태를 점검, 협동조합·상호저축은행 등 서민금융기관의 건전발전 유도

– 합병 등을 통한 협동조합금융기관의 대형화 및 경영진의 전문화 유도, 대형 상호저축은행에 대한 건전성 규제 강화 및 영업권역 확대 동시 추진 등

3 외환유동성 관리 강화

○ 외국자금의 급격한 유출입에 대응하여 국내 금융기관의 외환건전성을 강화함과 동시에 국제적인 금융안전망 강화를 추진

- 외환유동성비율 정비, 외화안전자산 보유 의무화 등을 통해 외국자금 유출에 대한 국내 금융기관의 대응능력 제고
- 외국자금의 급격한 유출입에 대응한 국제공조체제를 강화함으로써 우리나라를 포함한 신흥시장국의 외부충격 흡수능력 제고

4 재정건전성 강화

○ 재정건전성 목표를 명확히 제시하고 철저히 관리

- 당분간 경기대응 차원에서 확장기조 유지가 불가피하나, 경기회복 추이를 보아가며 조기에 균형재정 회복 추진
  * 미국·일본 등 선진국의 경우 1970년대 1차 오일쇼크 직후 초기단계에서 재정균형을 회복하지 못하면서 만성적인 재정적자 지속
- 국가재정운용계획에 따라, 2013~14년 균형재정을 달성하고 국가채무를 GDP의 40% 이내로 관리

○ 세출구조조정, 세입기반 확충 등 재정건전화 노력 강화

- 사업목적을 달성한 한시적 지원사업들의 축소·폐지, 복지지출의 내실화 등 세출구조조정 추진
  * 생계구호, 희망근로사업, 중기 자금지원 및 보증공급 확대 등
  * 유사·중복 사업 정비 등 누수 방지, 저소득층 취업 등 고용복지
- 불합리한 비과세·감면 정비, 세원 투명성 제고, 외부불경제 품목 등에 대한 세율인상 등 세입기반 확충노력 강화

나. 지속 가능하고 고용에 기반한 복지체제 구축

1 지속 가능한 복지시스템 구축

○ 사회보장 사각지대를 해소하여 세대 간 균형을 이루는 복지수혜를 지향하고 재정건전성을 도모

- 1인당 지급액은 낮고 전체 재정부담은 과중한 기초노령연금을 국민연금과 통합 및 재구조화하여 노인빈곤 문제 해결
- 퇴직금을 퇴직연금으로 전환할 수 있도록 제도적으로 유인
- 특수직역연금의 개혁 및 건강보험재정의 안정화

2 고용연계형 사회안전망 구축

○ 수요자의 입장에서 원스톱 서비스를 받을 수 있도록 고용-훈련-복지를 연계한 전달체계 구축

– 다양한 복지 프로그램과 실업대책에 대한 통합전산망을 구축하여 수요자의 접근성을 제고하고, 중복 수혜를 방지

– 중장기적으로 공공부문, 민간영리기업, 비영리기관 등이 지역단위로 파트너십을 형성하도록 하여 전달체계를 혁신

○ 노동시장 재진입이 어려운 근로취약계층을 선별하여 저소득층 취업패키지 지원사업, 청년층 뉴스타트 프로그램 등 맞춤형 서비스 제공

3 노동시장의 유연성 제고

○ 당사자의 선택권을 지나치게 제한하는 비정규직 사용기간(2년) 제한을 현실에 맞게 합리적으로 조정

○ 자율과 책임의 합리적인 노사관계 정착을 위해 노조전임자 임금지급 금지 및 복수노조 허용 정책을 차질 없이 시행

4 저출산·고령화 대응

○ 자녀양육부담 완화, 일-가정 양립기반 확대 등을 위한 대책을 종합적으로 추진

– 단시간 근로와 탄력적 근로시간 사용 확대, 가족 친화 인증기업 확산 등 여성의 출산·육아 이후 노동시장의 재진입 지원

– 다자녀가구에 유리하도록 사회 전반에 걸쳐 각종 지원제도를 재설계하고 인센티브를 확대

– 둘째아 무상보육 및 종일돌봄서비스, 영아가정돌봄서비스 등을 통해 다자녀·맞벌이 가구의 자녀양육부담 완화

○ 저출산·고령화하에서도 경제활력이 유지될 수 있도록 잠재인력의 활용을 극대화

– 사회서비스 일자리 발굴 등을 통해 여성·고령 인력 등을 적극 활용하고, 여성·고령자 친화적인 직장문화를 조성

– 이민을 허용하여 해외 우수인력 유입을 확대하고, 복수국적 허용범위 확대를 통해 복수국적자의 한국국적 선택을 유도

5 사회적 기업 육성

○ 사회적 기업 지원제도 중 공공기관 우선구매, 조세감면 등이 실질적인 도움이 될 수 있도록 제도 개선

– 사회적 기업을 중소기업의 범주에 포함하여 세제혜택 제공

– 바우처사업을 지정제에서 등록제로 전환하여 참여 활성화

○ 반기별 성과관리 및 수시점검 활성화 등 사후관리를 통해 사회적 기업의 도덕적 해이 예방

○ 중장기적으로 대기업이 직접 사회적 기업을 설립·운영할 수 있도록 하는 방안 검토

다. 지식기반과 혁신능력 제고를 통한 성장잠재력 제고

1 제조업의 지식기반화로 산업구조 고도화

○ 제조업과 지식서비스업의 연계·융합 촉진

– 중소기업의 경쟁력 향상과 지식서비스에 대한 수요창출을 위해 바우처사업을 확대

* 연구개발, 컨설팅, 디자인 등에 대한 수요가 있는 기업에 바우처를 제공하여, 국내 서비스기업으로부터 서비스를 구매하도록 지원

– 소프트웨어산업이 제조업과 동반성장할 수 있도록 소프트웨어 서비스 융합 신사업 창출을 위한 연구지원 강화

○ 부품·소재의 핵심 원천기술 개발을 위해 R&D 지원을 확대하고, 글로벌 수요기업과 연계한 글로벌 부품·소재 전문기업 육성

2 서비스산업 선진화

○ 서비스산업의 생산성 향상을 통해 경제 전반의 생산성을 제고

– 특히 지식서비스와 사회서비스의 혁신역량 강화에 초점

○ 지식서비스에 대한 R&D 지원 및 인프라 구축

– 서비스산업 기업부설연구소 인정제도 도입 및 서비스 R&D에 대한 세제 지원방안 등을 마련

* 2007년 전 산업 연구개발투자에서 차지하는 서비스산업의 연구개발투자비중은 7% 수준

– 디자인, 물류 등 부문별 전공과목뿐 아니라 IT 등 공학기술이

융합된 학제적 교육 프로그램 개발 및 전문대학원 개설 지원

○ 의료, 교육 등 사회서비스부문에 대해 대내외 개방 확대와 경쟁 촉진을 위해 진입규제, 영업규제 등 개혁

3 중소기업 성장을 통한 역동적 산업구조 구축

○ 기업규모(대·중소 기업)가 아닌 성장단계(창업→성장→확장)별 지원체계 확립

- 중소기업에 국한된 지원체계는 중소기업 성장에 逆인센티브로 작용할 우려
- (창업단계) 지식과 노하우의 조기 사업화 기반 확보를 지원
- (성장단계) 혁신능력의 유지와 새로운 상품·시장 개발 지원
- (확장단계) 글로벌시장 진출을 위한 자금과 위험부담을 지원

○ 중견기업 중심의 상생협력환경 조성

- 중견기업의 자금여건 개선을 위해 수요대기업과 공기업이 출자하는 산업별 전문투자조합 결성 유도
- 중견기업의 수요에 적합한 기술개발 추진을 위해 연구개발사업 기획과정에 중견기업의 참여 확대

4 혁신역량 확충을 위한 인프라 강화

○ 미래신생분야, 신기술 융합분야 등 기술개발은 어렵지만 경제사회적 파급효과가 매우 큰 분야에 대한 정부지원 확대

○ 국가전략분야, 융합기술분야 등을 대상으로 대기업과 정부가 공동 지원하는 대학 내 대형연구소 설립 유도

○ 정부가 상용화 이전 단계 기술을 공공구매한 후 추가 R&D를 통하여 기술을 완성하여 상용화하는 방식 도입

5 지역클러스터의 글로벌 경쟁거점화

○ 중소기업의 경쟁력 제고를 위해 산학융합단지와 연구마을 조성

○ 단지 지정 이후 20년이 경과한 산업단지의 리모델링

- 혁신역량과 노후화 정도에 따라 단지를 유형화하고, 유형별 추진전략을 마련하되, 표준사업모델을 적용

○ 지역클러스터의 혁신역량 제고를 위해 수도권의 기술개발역량을

활용하기 위한 지원체계 개선

라. 저탄소 녹색성장으로 친환경 경제 구현

1 녹색기술의 개발 및 신사업화

○ 선진국과의 기술격차를 조기에 극복하기 위해 R&D의 효율적 관리체제 구축 필요

– 녹색 R&D의 중복지원을 방지하고, 연관 분야 간 공동연구를 통해 시너지효과를 볼 수 있도록 녹색 R&D 통합관리체계 구축

2 녹색기술의 전통산업과의 융·복합화

○ 핵심 기술력을 갖춘 중견기업을 육성하여, 공동연구개발 등을 통해 이들을 중심으로 한 국내외 네트워킹형 생산체제 구축 지원

3 에너지의 지역화·분산화

○ 지역 단위 에너지 수급을 유지하고, 가격정보를 통해 수요 변화를 유도하기 위해 '스마트그리드' 구축

– 스마트그리드는 20년 이상 소요되는 장기 프로젝트로서 참여기업의 투자를 유인하기 위해서는 신뢰성 있는 국가로드맵 필요

4 에너지 체인의 효율성 제고

○ 경제 전체의 에너지 효율을 높이기 위해서는 산업, 수송, 상업 및 건물, 가정 등 모든 분야에서 효율 제고노력 필요

– 에너지 다소비 제조업을 세분류하여 업종별 세계 최고의 효율 달성을 위한 원단위 목표 설정

– 단열기준 등 건축물 에너지 절약 설계기준을 단계적으로 상향

– 에너지 효율등급 적용품목을 확대하고, 1등급 기준도 강화

5 기후변화 대비 수자원(물) 확보

○ 친환경 보(洑) 설치와 하도준설로 용수 확보

○ 현재 용도별(생·공, 농업용수), 매체별(지하수·지표수), 부문별(수량·수질)로 분산되어 있는 물관리체계를 통합수자원관리체계로 전환

마. 창조적 경제를 주도할 인적자원개발시스템 혁신

1 창의적 인재 육성을 위한 초중등교육의 개혁

○ 창의성과 자기주도적·협동적 학습을 강조하는 수업방식과 평가방식 도입

- 국민공통교육 기본과정 이후 학년 구분 없이 진로에 따라 수강과목 선택
- 선택형 지필고사를 단계적으로 축소하고, 서술형·논술형 시험과 실기형 수행평가 확대

○ 장기적으로 대학입시에 교과목인증제를 도입하고, 입학사정관제를 단계적으로 확대

- 대학전공별로 입학을 위해 필요한 교과목을 사전에 공표하고, 선수과목(pre-requirement subjects)에 대한 인증시험 도입
- 궁극적으로 모든 모집단위에서 질적, 주관적, 종합적 가치판단이 요구되는 영역에 입학사정관제를 적용

○ 다양한 전문인력이 교사가 될 수 있도록 교사 임용제도를 유연화하고 '수석교사제' 등을 도입하여 현재의 2단계 직급체제를 다층화하여 교사들에게 성장동기를 부여

2 산업수요와 연계된 고등교육 구현

○ 산업단지 내로 대학을 이전시키기 위해 부지를 염가로 제공

- 산업단지 내 대학졸업자를 산업단지 내에서 흡수

○ 정부지원 중심의 수동적 산학협력에서 탈피하여 수요에 기반한 적극적인 산학협력 활성화를 위해 산학 간 합작법인(공동출자)의 교육기관 설립

- 학교와 기업을 이사회에 참여시켜 직접적 의사소통경로 마련

○ 도시 외곽에 위치하고 구조조정 선상에 있는 지방대학 중 일부를 지방도시 내로 이전하여 Urban University 육성

- 대학 이전 시 도시 개발과 대학부지 개발을 연계하여 지방 소도시를 대학도시로 전환

○ 기업 집적단위(예: 산업단지)별로 산업수요를 조사·분석하여 교육기관에 전달하는 중간조직 마련

3 교육 선진화를 위한 지원체계의 혁신

○ 단위학교의 교원 채용, 승진, 보수, 수준별 학습에 대한 자율성 확대
  – 이와 동시에 학부모, 학생의 교장 및 교원 평가제도 마련
  – 공립학교뿐 아니라 사립학교에 대해서도 교장평가 실시

○ 대학의 학생선발 자율권을 인정함과 동시에 초중등교육과정의 다양화와 선발기준의 다양화 추진
  – 학생선발 자율화에 따른 고등학교 간 차별 가능성은 지역할당제 등을 이용하여 조절

○ 지방교육자치의 실현을 위해서 정책 및 집행 업무를 시·도에 이양하고, 지자체의 교육재정 자율성을 확대
  – 장기적으로는 지자체의 長이 지역교육에 대한 최종 책임을 담당하도록 제도를 개편

○ 정보공시-자체평가-외부평가-재정지원의 고등교육 질관리시스템을 구축하여 부실대학의 구조조정 유도

○ 외국대학과 국내기업 또는 국내대학의 합작 허용

○ 의무교육기간을 만 5세까지 확대하여 취학 전 아동에 대한 교육격차를 완화하고, 방과후학교를 활성화하여 학교수업 외 교육격차 축소

바. 우리 경제의 대외역량 강화와 국격 제고

1 중국경제의 역할 변화와 대응전략

○ 중국당국이 추진하는 내수 확대정책, 신산업발전 등에 적극 참여
  – 전기전자·석유화학·정밀기기 등 수출호조 산업의 특정 제품에 대한 집중도가 높아 주변 관련 제품으로 수출 다각화 추진 필요
  – 수출지역도 연안에서 내륙, 도시에서 농촌으로 판매망을 확대하고 다양한 소비계층을 겨냥한 적소시장을 개발
  – 바이오·환경·우주 등 신산업분야의 공동 기술개발 및 투자 확대

○ 중국의 고성장에 따른 자체 리스크와 우리 경제의 대중국 의존도

상승에 따른 리스크가 확대됨에 따라 정부-협회-기업 간 정보교류를 활성화하고 동향 모니터링을 체계화

2 동아시아 경제협력구상의 구체화

○ 우리나라가 중국과 일본에 비해 후발주자라는 점을 고려하여 장기적 시각에서 ASEAN에 접근

– 학생 유치 등 인적교류의 확대와 ASEAN 지역 전문가 양성

– 외국인 유입 촉진과 내국인 해외진출 촉진을 위해 교육·취업·이민 제도 등 개선

○ 역내 교역장애를 제거하여 동아시아 수출을 확대하고, 글로벌 금융위기 재발에 대비해 역내 경제·금융 협력을 지속적으로 강화

○ 거대 도시·지역 간 협력모델을 발굴하여 우리 광역경제권과 보완관계에 있는 역내 경제권역 진출을 확대하기 위해 아시아 역내 산업연관표(IO Table) 작성

3 직접투자 활성화

○ 국제분업체제에의 능동적 참여를 위한 해외진출 활성화

– 잠재적 투자기회에 대한 정보제공과 알선서비스를 강화하고 투자국 내 Comfort Zones 확대 운영

* Comfort Zones 사례: 우리나라 기업 대상 해외 공업단지 운영 등

– 우리 기업의 투자보호를 위해 주요국과 투자협정 체결 확대

○ 외국인직접투자(FDI)를 위한 조세·재정 등 인센티브 효과성 재검증

4 해외 자원·에너지 확보

○ 기술개발 지원, 전문인력 양성 등의 해외자원개발인프라 확충을 통해 민간기업·민간주도의 자원개발을 확대

* 민간기업의 자금·정보·네트워크와 공기업의 경험·기술력 결합

○ 저개발 자원부국에 대한 경제개발경험 전수 등 여타 경쟁국과 차별화되는 패키지형 자원 확보전략 추진

5 해외식량개발 확대

○ 민간의 해외농업개발투자를 간접 지원하기 위해 농업분야 중점협

력국을 선정하고 국가별 농업개발 협력계획 수립

○ 외교지원 확대, 전문인력 육성, 정보네트워크 구축, 관련 법령 정비, 전문기업 육성 등 국제농업협력개발을 위한 인프라 개선

6 ODA 확대 및 효율성 제고

○ 경제발전경험 공유사업 확대 등 한국형 ODA 모델을 정립하고 국별 원조전략 수립, 비구속성 원조 확대 등 원조사업 선진화 추진

제1편 총 론

제 1 장

우리 경제역량의 평가

김 주 훈 (한국개발연구원)

제1절 우리 경제의 발전 추이

1990년대를 거치면서 소비지출의 증가율이 둔화되고 투자 증가율을 의미하는 총자본형성 증가율도 급속히 저하되어 전체 경제성장의 둔화를 겪게 되었다. 최종 소비지출의 경우 1981~90년간 연평균 증가율(2000년 기준 실질가격)은 7.9%였으나 1991~2000년 동안에는 5.2%로 하락하였고, 2001~07년 동안에는 4.2%로 더욱 하락하였다.

이 같은 소비지출 증가율의 하락은 우리 경제의 지속적 발전으로 생활수준이 향상된 결과 과거 개발연대에서와 같은 높은 소비 신장률은 기대하기 어려워졌기 때문이기도 하다. 대표적 사례가 경제발전에 따른 자동차 보급의 증가와 그 후의 포화상태 도달이다. 자동차 보유 증가율은 1985년 16.8%에서 1990년 27.4%로 정점에 도달하였다가 1995년 14.5%로 하락하였고, 2000년에는 8.1%, 2005년에는 3.1%로 떨어졌다.

총자본형성의 연평균 증가율(2000년 기준 실질가격)도 1981~90년간에는 13.7%였으나 1991~2000년 동안에는 4.5%로 급격히 하락하였고, 2001~07년 동안에는 3.4%로 더욱 하락하였다.

이처럼 소비지출 및 총자본형성의 증가율이 둔화되면서 GDP의 연평균 성장률도 1981~90년에는 9.0%였으나 1991~2000년에는 6.1%로 둔화되었고, 2001~07년에는 4.7%로 저하되었다.

또한 외환위기 이후 우리 경제성장의 견인이 내수에서 수출로 이전

〈표 1-1〉 경제성장과 생산요소별 증가율

기간	GDP 성장률	자본 증가율	노동 증가율	총요소생산성 증가율
1985～90년	9.2%	11.3%	2.3%	3.8%
1990～95년	7.5%	11.4%	2.5%	1.9%
1995～00년	4.3%	6.6%	0.1%	1.8%
2000～05년	4.5%	4.7%	0.0%	2.8%

자료: KDI.

하면서 수출에 대한 의존도가 더욱 높아졌다. 1991～2000년 동안에는 평균 수출의존도가 35.7%였으나 2001～08년 동안에는 45.6%로 급격히 상승하였다.

내수성장이 둔화됨에 따라, <표 1-1>에서 보듯이, 자본 및 노동 등 생산요소의 투입 증가율이 둔화되었고 이들 생산요소의 투입 증가에 의한 경제성장 기여도가 하락한 반면에 기술혁신과 상품의 고부가가치화 등 총요소생산성의 증가에 의한 성장 기여도가 높아지게 되었다. 이에 따라 우리 경제의 성장방식은 요소투입형에서 혁신주도형 발전으로 전환되고 있는 것으로 보인다.

혁신주도형 경제로의 전환에 발맞추어 제조업을 중심으로 R&D 투자가 활성화되어 GDP 대비 R&D 투자비중이 세계 3위로 상승하였고 한국의 국제특허출원 순위도 2002년 세계 9위에서 2004년 7위, 2007년 세계 4위로 향상되었다.[1] 산업기술의 괄목할 만한 발전으로 반도체를 포함한 기술집약적 산업에서 한국의 위상이 높아졌다. 생산액을 기준으로 세계 순위가 반도체 1위, LCD 1위, 디지털 TV 2위, 조선 1위, 자동차 5위 등을 나타냈다.

1) 2007년 현재 국제특허출원 1위는 미국, 2위는 일본, 3위는 독일임.

제2절 우리 경제가 직면한 도전과제

1. 대외의존형 경제구조의 심화

우리 경제의 대외의존도는 주요 선진국들에 비해 상당히 높은 실정이다. 2007년 현재 한국의 대외의존도, 즉 GDP 대비 수출입 합계의 비중은 69.6%로서 미국 23.0%, 일본 30.5%, 프랑스 45.2% 등과 뚜렷한 대조를 이룬다.

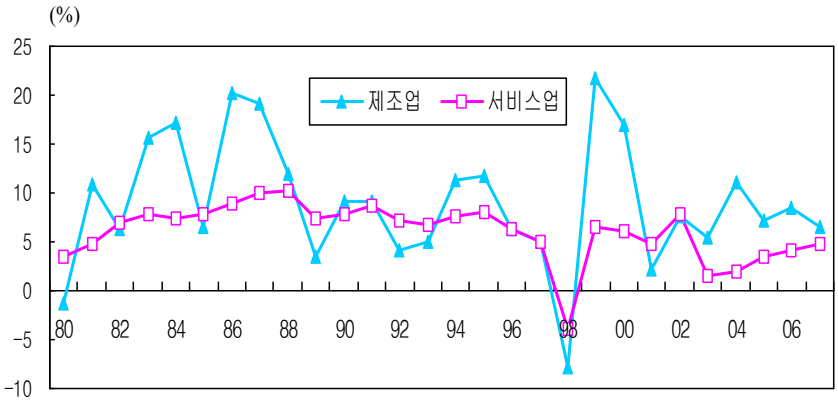
우리 경제는 경제개발에 착수한 이래 수출주도형 경제발전전략에 집중하여 그동안 수출이 우리 경제의 성장을 견인하여 왔고 앞으로도 그 중요성은 계속 유지될 것이다. 그러나 수출에 지나치게 편중된 경제구조가 오랫동안 지속되어 온 결과, 내수 관련 산업들의 발전이 지체되어 수출부문과 내수부문 간 격차가 시간이 지날수록 확대되는 문제를 보이고 있다. 특히 외환위기 이후 경제개방이 확대되면서 그동안 폐쇄적 경제구조에서 시장을 보호받아 오던 내수부문까지 국제경쟁에 노출되어 성장이 위축되고 수출부문과의 격차가 확대되고 있다.

또한 이번 글로벌 금융위기를 겪으면서 문제가 드러났듯이 대외의존도가 지나치게 높아지면 대외적 충격에 취약해지고 경제적 불안정성이 높아진다. [그림 1-1]에서 보듯이 해외경기에 노출되어 있는 제조업에 비해 비교역부문의 비중이 높은 서비스업이 상대적으로 경기변동에 안정적이다.

세계화의 확대로 중국 등 신흥개도국들과의 경쟁범위가 확대되는 것도 수출 위주의 경제구조에 몰입하게 될 경우 우리 경제의 운용에 부담을 주게 되는 또 다른 요인이다. 우리나라는 1960년대 이후 수출주도형 경제성장을 강력히 추진해 온 결과 세계수출에서 점하는 비중이 지속적으로 신장되어 왔으나 1995년 이후 점유율 확대가 중국에 밀려 정체상태에 빠져 있다.

한국의 세계수출 점유율은 1995년 2.6%에 도달한 후 2007년 현재까지 2.7%로 증가하여 횡보하고 있음에 비해 중국은 1985년 1.5%(당시 한국은 1.6%)에 불과하였으나 1995년 2.9%로 한국을 이미 추월하였고,

[그림 1-1] 산업별 성장률 비교



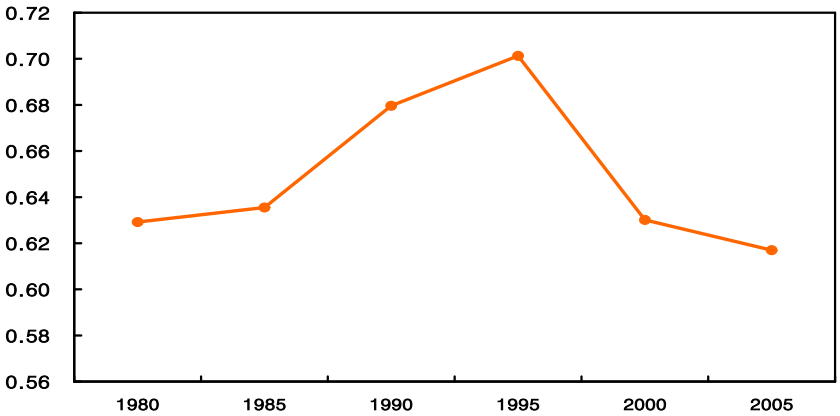
자료: 한국은행, 「국민계정」.

2007년 현재는 8.8%로 폭발적 신장세를 보였다.

이에 따라 한국의 수출기업들은 중국과 가격경쟁을 피할 수 있는 기술집약적 상품으로 이전하고 있으나 노동집약적 산업을 포기하게 되어 고용의 문제가 대두되고 있다. 취업유발계수(명/10억원)는 1995년 24.0명에서 2000년 15.3명으로 하락하였고, 2003년 12.7명, 2005년 10.8명으로 지속적으로 하락하고 있다. 따라서 수출의 증대만을 통해서는 고용창출을 확보하기 어려운 여건으로 진입하였다.

세계화의 확대로 인한 국제분업의 확대는 수출을 기준으로 한 경제정책의 수립에 착시효과를 가져올 수 있다. 해외생산의 확대로 인한 기업 내 교역이 확대되어 과거에 비해 수출이 국내경제에 기여하는 부가가치율이 빠르게 저하되고 있다. 예를 들어, 1999~2005년 동안 우리나라의 수출 증가율은 연평균 12.0%에 달하여 외환위기 이전의 11% 수준에 비해 결코 낮지 않은 모습을 보였지만 한국 기업들이 해외 자회사로 수출한 반제품을 제외한 순수출 증가율은 6.7%에 불과하다. 따라서 수출의 부가가치 유발효과는 1990년 0.68에서 1995년 0.70으로 증가하였으나 1990년대 후반부터 해외생산이 확대되면서 2000년 0.63, 2003년 0.62로 하락하고 있다.

[그림 1-2] 수출의 부가가치 유발효과



자료: 한국은행, 「산업연관분석」.

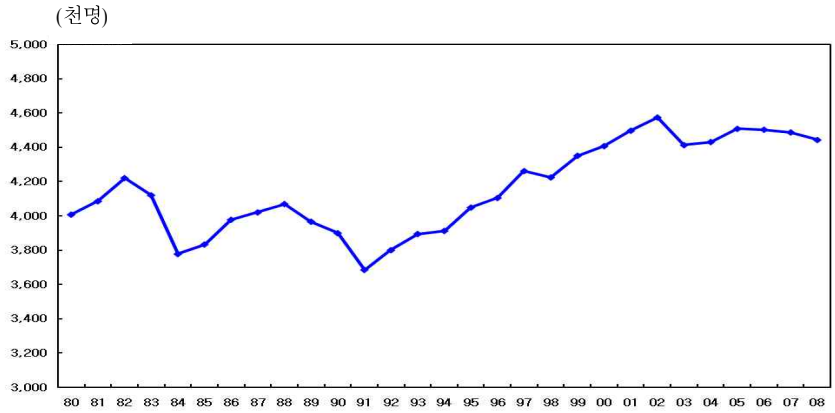
2. 서비스산업의 경쟁력 강화

1990년대에 들어 노동집약적 산업이 붕괴되는 산업구조조정이 진행되면서 노동집약적 산업에서 퇴출된 인력들이 도소매, 음식숙박업 등의 생계형 서비스산업으로 많이 진입한 결과 자영업자의 증가가 높아졌다(그림 1-3 참조).

서비스산업은 비교역재부문이라서, 경제성장률이 높아지지 않는 한, 단기간에 시장규모의 증가를 기대하기 어렵다. 더욱이 생계형 서비스업은 수요 변화가 비탄력적이어서 유입 종사자의 확대는 1인당 생산성의 저하를 가져올 수밖에 없다. 그에 따라 서비스산업의 노동생산성은 주요 선진국에 비해 낮을 뿐만 아니라 우리나라 제조업에 비해서도 낮아지게 되었다. 2006년 현재 우리나라 서비스산업의 종사자가 창출하는 부가가치, 즉 노동생산성을 100으로 보았을 때 미국(227.3), 프랑스(192.3)의 절반 정도에 불과하고 우리나라 제조업의 172.4와도 큰 차이를 보인다.

우리나라 서비스산업의 생산성이 낮은 구조적 요인은 크게 세 가지에 기인한다고 볼 수 있다. 첫째, 숙련도와 지식기반이 낮아 단순노동에 주로 의존하며 진입장벽이 낮은 서비스업종들의 비중이 지나치게 높다.

[그림 1-3] 1인 자영업자의 규모



자료: 통계청, 『경제활동인구조사보고서』.

이는 제조업을 포함한 다른 산업에서 구조조정이 일어나고 이로부터 퇴출된 인력들이 이들 저숙련의 생계형 서비스산업으로 속속 진입하여 왔기 때문이다.

더욱이 정부에서는 이들 인력들에 대해 효과적인 인력재훈련 프로그램을 제공하는 대신, 이른바 '창업 활성화'라는 명목으로 이들의 진입을 지원하여 기존 생계형 서비스사업체들조차 시장의 축소를 겪게 하였다. 우리나라가 주요 선진국은 물론 유사한 발전단계의 대만에 비해서도 자영업자 비율이 높은 것은 구조조정에 대비한 고용대책을 제대로 확립하지 못하였던 점에도 기인한다고 할 수 있다.

생계형 서비스업종 종사자들은 주로 높은 숙련을 요구하는 다른 산업분야에 취업하는 것이 어렵거나 점차 고도화되는 다른 산업으로부터 퇴출된 인력들로 구성되어 있다. 따라서 이들은 현 업종을 마지막 피난처로 인식하고 있으며, 신뢰할 만한 인력재훈련 및 사회안전망 프로그램이 제공되지 않는다면 퇴출에 저항을 보이게 될 것이다.

둘째, 사업서비스업과 같이 다른 산업에 지식서비스를 제공하거나 교육, 의료 등과 같이 고도의 전문인력들로 구성되는 지식기반형 서비스업종들의 고용비중이 낮고 성장성도 높지 못하기 때문이다. 생산성이 낮은 저숙련의 생계형 서비스업종의 비중은 높은 반면에 생산성이 높은

고숙련의 지식기반 서비스업종의 비중이 낮아 전체 서비스산업의 생산성이 낮아진 것이다.

높은 소득의 일자리를 창출해 줄 수 있는 지식기반 서비스업종의 성장이 지체된 것은 일차적으로 이들 산업으로 인력과 자본의 유입을 가로막는 진입장벽이 높기 때문이며, 이차적으로는 그로 인해 이들 산업 내에서 경쟁이 활성화되어 있지 못하기 때문이다. 예를 들어, 『OECD 한국보고서』(2008)에서는 한국의 비제조업 규제가 OECD 국가 중 5위이고 한국 서비스산업의 543개 업종 중 약 1/3에서 진입장벽이 존재한다고 보고하고 있다.

최근 정부에서 서비스산업의 육성을 통해 양질의 일자리 창출을 확대하고자 진입장벽을 낮추려는 규제 완화 대책을 추진하고 있음에도 기존 사업자들의 저항이 높아 큰 진전을 보지 못하고 있다.

앞서 과거와 같은 수출 중심의 제조업 육성을 통한 고용 확대가 한계에 부딪히고 있고, 이를 타개하기 위해서는 고숙련의 지식기반형 서비스업종들의 성장이 높아져야 하고 이를 통해 고용창출역량을 높여야 할 것이라고 보았다. 시장규모의 증대가 제한적인 생계형 서비스업종들과 달리 이들 고숙련의 지식기반형 서비스업종들은 경쟁력 강화를 통해 시장규모를 확대시킬 수 있다. 제조업의 고도화로 지식기반 서비스에 대한 수요가 높아져 동반성장이 가능할 뿐만 아니라 경제수준이 높아지면서 교육 및 의료 등에 대한 수요가 높아질 것이기 때문이다.

셋째, 서비스산업에서도 국제경쟁이 확대되었음에도 국내 서비스산업들의 경쟁력은 낮은 수준에 머물고 있어 해외 서비스의 구매가 증가하고 있기 때문이다. 외환위기 이전에는 외환자유화가 매우 제한적이어서 국내 서비스 제품에 대한 소비가 강제적으로 이루어졌으므로 경쟁력 수준에 관계없이 안정적 시장이 확보되어 있었다. 그러나 외환위기를 계기로 경제개방이 급격히 진행되었고 해외에서의 서비스 제품 구매가 자유로워진 결과 경쟁력이 낮은 수준에 있던 서비스산업들의 성장이 위축되었다.

또한 국내 서비스산업에서도 구매력이 높고 소비감각이 고도화된 소비계층들의 수요를 충족시킬 수 있었던 서비스업체들의 성장은 높았던 반면에 그렇지 못한 서비스업체들의 성장은 지체되어 양극화된 구조로 전개되고 있다. 예를 들어, 패밀리 레스토랑이나 대형 할인점의 성장은

높은 반면에 재래식 시장이나 식당 등은 매출 감소를 겪거나 정체상태에 있다.

그러므로 서비스산업의 생산성을 높이기 위해서는 지나치게 밀집되어 과당경쟁을 벌이고 있는 저숙련의 생계형 서비스업에서 퇴출을 유도하고 진입장벽의 보호를 받고 있는 고숙련의 지식기반 서비스산업들의 경쟁 촉진을 통해 경쟁력을 높이고 성장과 고용의 확대로 이어지게 하는 정책적 대응이 필요하다. 이와 함께 이들 서비스산업부문 간에 인력의 이동이 실질적으로 일어날 수 있도록 인력재훈련의 강화와 사회안전망의 확대가 반드시 필요하다.

3. 중소기업의 생산성 제고

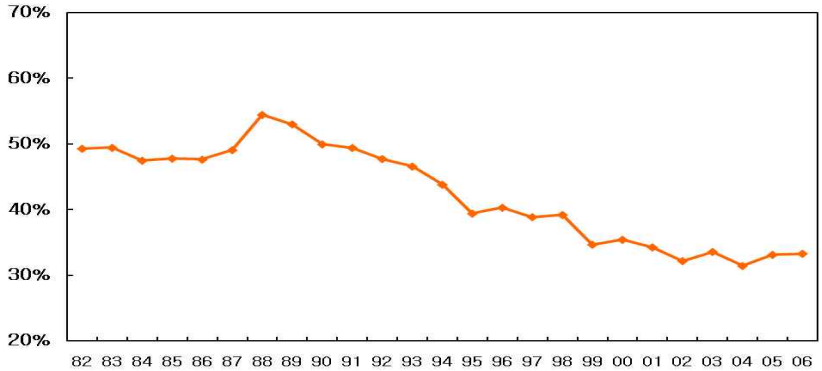
수출 제조업을 중심으로 대기업의 생산성은 빠르게 증가하고 있으나 중소기업은 이에 미치지 못하여 대기업과 중소기업 간의 생산성 격차가 1990년대 이후 지속적으로 확대되어 왔다.

대기업의 노동생산성을 100%로 보았을 때 중소기업의 노동생산성이 어느 정도에 있는지를 국제적으로 비교해 보면(2002년 현재) 미국 58.3%, 일본 53.2%, 독일 63.1%, 이탈리아 65.1%에 비해 우리나라는 34.5%에 불과하여[2] 우리나라에서 대기업과 중소기업 간 격차가 현저하게 높음을 알 수 있다.

우리나라에서 대기업과 중소기업 간 격차가 확대된 것은 1990년대에 들어 대기업들은 월등한 자본동원력을 기반으로 IT 등 신산업으로 진입을 하고 또 생산자동화와 R&D 투자가 확대되어 기술집약화가 성공적으로 추진된 반면에 중소기업들은 자본에 대한 접근이 취약하고 기술력도 미약하여 생산성이 낮은 노동집약적 산업 또는 기술집약적 산업에서 노동집약적 생산공정에 머물고 있기 때문이다. 중소기업들은 낮은 생산성으로 임금지불능력이 낮아 고숙련의 기술인력이나 전문인력을 채용하기 어렵고 이는 다시 대기업에 비해 중소기업의 생산성을 낮추는 요인으로 작용하게 된다.

2) 국제비교를 위하여 500인 미만을 기준으로 하였음.

[그림 1-4] 중소기업의 상대적 노동생산성(대기업=100%)



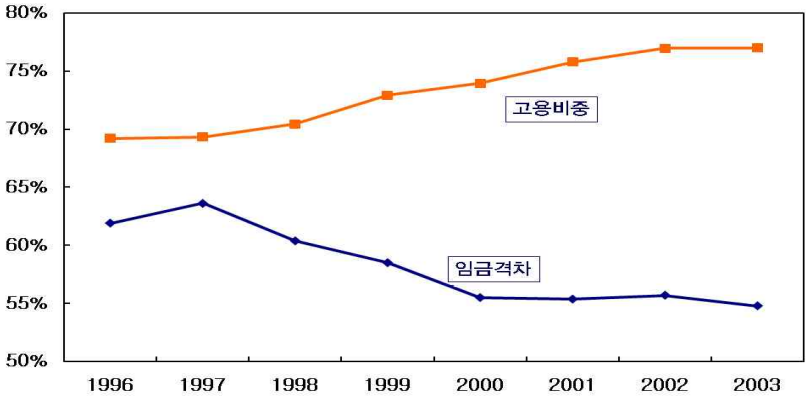
자료: 통계청, 『광공업통계조사보고서』.

외환위기 이전에는 대기업과 중소기업 간에 금융자원에 대한 접근이 불균형적이었으나 외환위기를 맞아 지체되어 오던 금융개혁이 추진되어 과거와 같이 '경쟁력이 있음에도 자금조달의 곤란을 겪는 중소기업의 문제'는 상당히 시정되었다. 외환위기 이후 중소기업의 경영애로는 기술력 및 전문인력의 확보로 변경되었으며, 생산성이 낮은 중소기업이 이러한 고급인력들을 어떻게 확보할 수 있도록 지원할 것인지가 정책과제로 대두되었다.

중소기업과 대기업 간의 생산성 격차를 해소해야 하는 문제와 함께 중소기업이 중견기업을 거쳐 대기업으로 성장하는 역동성이 소진되어 가는 문제도 해결되어야 할 과제다. 1993년에 중소기업의 지위(300인 미만)에 있던 제조업의 사업체 수는 53,472개였으나 10년 후인 2003년까지 대기업(300인 이상)으로 성장한 사업체 수는 57개에 불과하였고 500인 이상 규모로 성장한 사업체 수는 8개에 불과한 실정이다.

중소기업과 대기업 간의 생산성 격차로 인하여 임금격차가 확대되어 가고 산업구조조정으로 인하여 대기업의 고용비중은 축소되면서 중소기업의 고용비중이 확대되어 갈 경우 사회적으로는 소득분배에 악영향을 미치게 된다. 우리나라의 소득분배는 1990년대 중반부터 악화되기 시작한 것으로 보고되고 있는데, [그림 1-5]에서 보듯이 중소기업의 저임금 및 고용비중의 증대에서 그 원인의 일부를 찾을 수 있다.

[그림 1-5] 중소기업의 상대적 임금(대기업=100%) 및 고용비중



자료: 통계청, 『광공업통계조사보고서』.

4. 기초연구와 창의적 교육의 부진

중화학공업화와 IT화의 성공적 추진과 1990년대 R&D 투자의 확대로 산업기술은 세계적 수준으로 크게 발전하였다. 그러나 선진국 기업들과의 기술경쟁에 본격적으로 대비하고 기술의 상업화 소재로 공급될 기초연구와 원천기술의 발전은 낙후되어 있다.

기초연구가 부진한 것은 정부의 R&D 지출비중이 낮은 것에 일차적인 원인이 있는 것으로 추정된다. 우리나라 R&D 지출 중 정부재원의 비중은 25% 수준으로서 미국 36%, 독일 33%, 프랑스 39% 등에 비해 크게 낮다. 최근 정부의 R&D 지출이 크게 증가하고 있어 R&D 재원으로 인한 기초연구여건은 개선될 것으로 기대된다.

정부의 R&D 지출 확대가 기초연구의 증진으로 이어지기 위해서는 대학의 연구개발평가에 관한 제도 및 그 운영이 대폭 개선되어야 한다. 최근 KAIST 등 일부 대학에서 연구성과에 기초한 교수 재임용제도의 개선에 착수하였으나 아직은 전국 대학으로 확산되고 있지 못하다.

그동안 R&D 투자는 이공계 연구개발에 편중되어 왔다. 수출 제조업 주도의 사업화에 필요한 기술조달을 위하여 이공계 연구개발에 대한 투자집중은 불가피하였을 것이다. 그러나 우리 기업들의 해외진출이 확대

되어 가는 여건에서 글로벌 경영능력을 증진시켜 가기 위해서는 현지시장에 대한 조사분석, 경쟁전략, 디자인, 광고 등 비이공계 연구개발에 대한 투자 확대도 병행되어야 한다. 우리나라의 GDP 대비 해외투자비중은 5.8%에 불과하나 미국 17.2%, 독일 30.8%, 핀란드 43.5% 등과 비교할 때 매우 낮은 실정이다.

현재 우리나라 산업계는 물론 정부의 정책방향도 해외 현지진출에 기반을 둔 글로벌 전략보다는 국내생산 제품의 수출전략에 국한되어 있고 대외개방은 외국인투자 유치의 확대 수준에 머물고 있다. 외양상 국내기업들이 중국 등 저임금지역에서 해외생산을 하고 있지만 생산기지만의 이전이고 현지시장을 이해하고 현지문화에 적합한 경영과 생산은 하고 있지 못한 것으로 보아야 할 것이다. 더욱이 글로벌 생산체제의 구축보다는 손쉬운 국내 비정규직 및 중소 협력업체에 대한 단가인하를 통해 가격경쟁력을 확보하고 있어 사회적 갈등을 초래하고 있다.

개발연대 한국경제의 경이로운 성장과 강력한 산업경쟁력은 잘 훈련된 생산인력의 양성체제가 확립되어 있었기 때문이었다. 그러나 우리 경제의 발전단계가 혁신주도형 경제로 전환되어 감에 따라 창의적 인력의 기여도가 점차 높아지고 있으나 교육 등 인력공급체계는 이를 따라가지 못하고 있는 실정이다.

평준화 교육, 영리교육법인의 설립 금지, 극히 제한적인 교육의 대외개방 등 경쟁을 제한하는 교육정책기조로 인하여 우수인력의 양성에 애로를 겪고 사교육이 만연해 있다. 2008년 현재 GDP 대비 사교육비 비중은 2.0% 수준으로 추정되고 있다.

그 밖에 교과편성, 학제운영 등이 중앙정부에 의해 획일적으로 통제되고 있어 산업의 수요와 교육기관의 공급 간 자율적 연계가 저해되고 있다. 2008년 경영자총협회 조사에 의하면, 산업수요가 반영되지 못하는 공급자 위주의 고등교육체제로 인해 대졸 신입사원의 입사 후 재교육 소요기간은 1.5개월, 재교육비용은 926만원에 이르는 것으로 나타났다.

5. 노동시장의 경직화와 미래 노동력의 공급 감소

노사관계가 협력적이지 못하고 정규직이 과보호되고 있어 산업구조

의 빠른 변화에 신속하게 대응하지 못하며 고비용구조가 고착되어 있다. 더욱이 정규직의 과보호로 인해 발생되는 노동비용의 부담을 비정규직이나 중소 협력업체로 전가시켜 근로계층 내에서 양극화 구조가 발생하고 있다.

높은 수준의 교육을 받은 여성인력들이 직장 내 불평등, 육아부담, 노동시장의 재복귀 단절 등으로 인하여 산업현장으로 충분히 진입되지 못하고 사장되고 있다. 이로 인해 우리나라의 고용률은 선진국들에 비해 낮은 수준에 있다(표 1-2 참조).

빠른 속도로 진행되고 있는 저출산·고령화로 생산가능인구비중이 감소하고 노동력 공급이 한계에 부딪혀 우리 경제의 성장능력이 축소되고 부양계층과 피부양계층 간 갈등이 가시화될 가능성이 있다.

육아부담 및 성차별 등으로 인한 출산율 저하를 방지하기 위해서는 정부의 지원책만으로는 부족하고 우리나라의 사회적 제도와 인식이 변화되어야 할 것이다. 고령화 문제에서도 자연수명의 연장에 따른 피부양계층의 비중 확대를 저감시키려는 노력이 필요함에도 정년퇴직제와 같은 과거의 제도가 여전히 존속되고 있고 이의 개선에 관한 사회적 논의가 활성화되어 있지 못하다.

최근에는 외국인 노동자 또는 외국인과의 결혼 증가에 따라 외국계 배우자들이 빠르게 증가하고 있으나 외국인들의 생활여건 개선과 다문화가정 문제에 대한 대비가 충분하게 확립되어 있지 못하다.

〈표 1-2〉 주요국의 노동규제와 고용률

	미국	영국	일본	독일	프랑스	한국
IMD 노동규제 지수	6.3	5.1	5.8	3.1	3.2	2.1
고용률(%)	70.9	72.7	70.7	70.2	64.6	63.8

자료: 통계청, 『경제활동인구조사보고서』; IMD.

6. 위기흡수능력이 부진한 복지체계

외환위기 이후 우리나라에서도 처음으로 사회안전망이 도입되어 커다란 진전을 보였다. 그러나 그동안 사회복지정책의 초점이 저소득층에 대한 공공부조와 정규직 근로자 보호에 집중되어 온 결과, 반복적으로 발생하는 경제위기를 맞아 중산층에서 일시 탈락되는 계층들의 빈곤층 전락을 방지하는 기능이 취약하였다. 복지정책의 목표대상이 저소득층으로 집중되고 잠재적 탈락계층에 대한 포함이 취약하였기 때문이다.

<표 1-3>을 보면, 미국에 비해 우리나라에서 일시적으로 중산층에서 탈락되어 빈곤화된 인력들이 다시 복귀하는 비중이 낮음을 알 수 있다. 이러한 차이를 가져오는 이유는 복지정책을 고용 및 교육과 연계시키지 못하였기 때문이다.

〈표 1-3〉 기초생활보장 수급자 계속수급 비교

	계속수급	반복수급	수급탈피
한 국	61.5%	2.9%	35.6%
미 국	31.7%	20.2%	48.1%

자료: 미래기획위원회, 「휴먼뉴딜」, 2009.

7. 저탄소·친환경의 녹색성장 기회

과거의 석유위기가 국제정치적 분쟁의 여파로 발생한 일시적 위기였다면 글로벌 금융위기 직전까지의 유가급등은 중국, 인도 등 거대 신흥개도국들의 산업화로 인한 수요 증대에 기인하므로 향후 글로벌 금융위기가 수습되고 세계경제가 다시 회복국면으로 들어서면 재현될 수 있고 앞으로도 에너지의 고비용구조가 고착화될 가능성이 있다.

그러나 우리 경제는 중화학공업 중심의 제조업에 크게 의존하고 있고 에너지 자주개발률도 낮아 에너지 위기가 경제위기로 파급될 수 있는 구조에 처해 있다. 2007년 현재 우리나라의 석유·가스 자주개발률은 4.2%인 반면에 프랑스는 97%, 스페인은 62%, 이탈리아는 48%에 달

하며, 일본도 19%에 달한다.

따라서 중단기적으로는 안정적 에너지 수급을 위하여 자주개발률의 제고가 필요하지만 보다 근원적이고 시급한 추진이 필요한 것은 저탄소·친환경의 신재생에너지 개발과 에너지 효율성의 제고다. 기후변화에 대응한 선진국의 환경규제가 강화되어 우리의 주력산업인 자동차, 반도체 등에서 적극적 대응이 시급하기 때문이다.

더욱이 최근 범지구적 차원에서 기후변화에 대응한 에너지 체계의 근본적 변혁이 동의를 얻어감에 따라 녹색성장이 새로운 성장동력원으로 대두되고 있다. 녹색성장에 관한 정책체계의 수립과 사회적 공감대의 조성에서 다른 나라들보다 앞서가고 있으나 원천기술의 개발 등 녹색성장을 위한 기반의 조성은 선진국보다 뒤져 있어 향후 체계적이고 집중적인 노력이 필요하다.

제2장

글로벌 금융위기의 발생과 의미

홍 승 제 (한국은행)

제1절 글로벌 금융위기의 원인과 전개

1. 위기의 배경과 원인

금번 금융위기는 글로벌 불균형하에서 금융시장 및 감독의 실패가 어우러져 낳은 사건으로 대공황 이후 전례를 찾기 힘든 위기이다. 1990년대 이후 금융자유화가 크게 진전되고 금융기법이 발달하면서 보다 복잡하고 불투명한 파생상품이 크게 늘어났으며,[1] 이 과정에서 금융회사 간 경쟁이 심화되면서 차입에 의한 신용 확대가 이루어졌다. 그리고 신용평가기관의 부실한 평가와 금융감독기관의 감독실패 등으로 인해 금융시스템의 취약성이 심화되는 양상을 보여 왔다.

글로벌 금융위기의 시작은 외연적으로는 미국의 서브프라임 모기지 대출시장의 부실로 촉발되었으나, 충격이 확대되는 메커니즘은 금융부문 내에 이미 내재되어 있었다. 다시 말해 전통적 유형의 대출이 아닌 혁신신용파생상품이 서브프라임 부실 문제를 금융시장 전반으로 확산시키는 데 결정적 역할을 하였다. 특히 신용파생상품들은 주로 제도권 영역 밖(shadow financial system)에서 거래되어 금융위기를 심화시키는 요인으로 작용하였다.

---

1) 세계 장외파생상품(잔액, BIS, 조달러): (2006. 12) 418 → (2007. 12) 595 → (2008. 6) 683 → (2009. 6) 592

2. 위기의 전개상황

금융위기는 여러 금융시장에서 동시다발적으로 진행되었으며, 그 과정에서 유동성이 지속적으로 줄어드는 악순환과 증발(liquidity evaporation) 현상을 야기했다.

종전의 위기처럼 문제 금융기관의 부도나 파산에 의해 촉발된 것이 아니라 서브프라임과 같은 금융상품을 중심으로 발생하였다. 위기 전파과정에서 손실을 본 금융회사들의 자산매각과정 또는 신용축소과정에서 금융자산가격이 계속 하락(liquidity black hole)하는 현상이 나타났다.

미국의 서브프라임 사태는 2008년 9월 리먼 브라더스 사태를 계기로 글로벌 금융불안 및 실물경제 악화로 빠르게 확산(two-phased crisis)되는 모습을 보였다. 신흥시장국[2]의 대외개방도가 높아지고 세계경제 및 국제금융시장에의 통합이 크게 진전되면서 선진국의 금융위기는 신흥시장국으로 빠르게 확산되는 양상을 보였다.

신용위험 증가로 금융불안 관련 지표들이 급등하고 금융불안이 실물경제로 전이되면서 세계교역량도 급격히 감소하였다.[3]

3. 국제공조에 의한 금융경색 및 실물경제 침체 완화

글로벌 금융위기가 규모 면이나 파급속도 면에서 전례 없이 진행됨에 따라 각국은 국제공조를 통해 적극적인 통화·재정 정책 등 과감한 위기대응조치를 실시하였다. 선진국을 비롯한 주요국 중앙은행들은 금리인하 등 전통적인 통화정책수단 외에 기업어음(CP), 주택저당증권(MBS), 자산유동화증권(ABS)을 직접 매입하여 금융시장에 유동성을 지원하였다. 이 과정에서 미국의 경우 연준의 총자산은 2008년 말 2조 2,590억달러로 2008년 9월 이후 약 2.5배나 급증하였으며, 유럽중앙은행(ECB) 및 일본

2) 전 세계 경제에서 신흥시장국 및 개발도상국의 성장기여도가 2000년 47%에서 2008년 약 80%로 크게 상승하였다.

3) VIX 지수(Volatility Index)가 16.30(2008. 5. 15)에서 80.86(2008. 11. 20)로 급등했으며, 세계교역량도 전년동기 대비 22.8%(2008. 3/4) → △6.0%(2008. 4/4) → △27.3%(2009. 1/4)로 급감하였다.

〈선진국 금융위기의 파급경로〉

□ 금융위기로 인한 선진국 금융기관의 디레버리징, 신용경색 및 신뢰위기는 신흥시장국의 자본시장 및 외화자금시장의 신용 및 자금조달여건에 부정적 영향을 초래(금융경로)

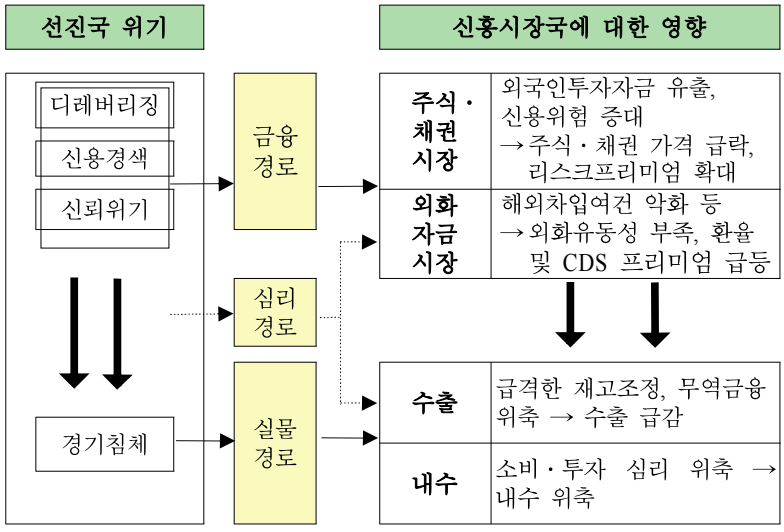
○ 국제투자자들의 안전자산 선호 등으로 국제금융시장의 신용경색현상이 심화됨에 따라 국내은행들의 해외차입여건이 악화(interbank market risk)

○ 국제투자은행, 헤지펀드 등 국제투자자들의 자산손실 및 margin call 압력 등에 따른 포트폴리오 조정으로 외국인투자자들은 국내 주식, 채권 및 통화를 적극 매도(repricing of risk)

○ 외국인투자자의 유동성 확보, 위험회피성향 강화 등으로 신흥시장국으로부터의 외국인투자자금 이탈이 지속되면서 전염효과를 통해 자금회수*(de-leverage)가 급격히 발생(wake-up call hypothesis)

* 신흥시장국의 외환위기 확산은 전형적인 systemic sudden stop(선진국 자본유입 급증 → 외채누적 및 경상수지 악화 → 동시적 자금회수 및 환율급등)을 따름

□ 아울러 선진국의 금융부문 부실은 실물경제 침체를 동반하면서 신흥시장국의 수출 및 내수를 급격히 위축(실물 및 심리 경로)



자료: 한국은행.

은행의 총자산도 각각 40%, 12%나 늘어났다. 그리고 각국 정부는 금융기관에 대한 자본투입, 채무지급보증 등을 실시하는 한편 경기부양을 위한 대규모 재정지출도 확대해 나갔다. 그 결과 2009년 중반 이후 주요 금융지표가 리먼 브라더스 사태 이전 수준으로 복귀하고, 세계경제도 예상보다 빠른 회복세를 보이기 시작했다.[4)]

제2절 글로벌 금융위기의 영향

금번 글로벌 금융위기가 세계경제에 미친 영향의 핵심은 불확실성의 확대라고 할 수 있으며, 이는 단기 및 중장기적 시각에서 다양한 모습으로 표출될 것으로 전망된다.

1. 단기적 영향

가. 위기대응과정상에서 국제공조의 약화 및 부정적 효과

무엇보다 먼저 위기 수습에 정책공조를 보였던 국제사회가 경제가 회복되는 과정에서 각국의 출구전략이 상호협력하에 신중하게 추진되지 못할 경우, 위기 극복이 쉽지 않을 것으로 예상된다. 상대적으로 위기 발생으로 타격이 컸던 선진국의 경우 자국우선정책을 실시하거나 신흥시장국이 수출중시경향을 지속하는 경우 글로벌 총수요 확대 및 불균형 조정에 실패할 가능성이 있다.[5)]

뿐만 아니라 글로벌 금융위기에 대응한 주요국의 막대한 유동성 공급으로 인해 인플레이션 압력이 증대되고 위기대응과정에서 확대재정지출로 인해 주요국의 국가부채비율이 급속히 증가하여 재정건전성 악화로 인한 경기회복 저해 위험성도 없지 않다.[6)]

---

4) IMF는 2009년 세계성장률 전망치를 당초 -1.4%에서 -1.1%로 0.3%p, 2010년은 2.5%에서 3.1%로 0.6%p 각각 상향조정(2009. 10. 2)하였다.

5) 대표적인 예로서 이스라엘, 호주 등의 선제적인 금리인상, 브라질의 해알화채권에 대한 거래세 부과, 중국의 사실상 고정환율제를 통한 위안화 약세 유도 등을 들 수 있다.

〈표 2-1〉 주요국의 확장적 재정·금융 정책

	미국	EU	일본	중국
재정투입	7,870억달러	2,000억유로	27.4조엔	4조위안
금리인하 (2009. 10 이후)	△175~200bp	△450bp	△40bp	△189bp

또한 미국의 만성적인 경상수지 적자와, 미 정부가 발행한 국채를 중앙은행이 직접 매입하는 과정에서 풀려나간 막대한 유동성으로 인해 달러가치 회복에는 상당 기간이 소요될 것으로 예상된다.[7]

나. 글로벌 교역환경의 변화 가능성

앞으로 글로벌 불균형이 해소되는 과정에서 미국 등 선진국의 수입수요가 감소될 것으로 보인다. 특히 미국의 경우, 가계저축률이 상승하고 있음에도 가계채무가 가처분소득의 129.4%(2008년 말)를 차지하는 등 여전히 높은 수준이어서 소비 회복이 쉽지 않을 전망이다.[8] 또한 위기대응의 일환으로 미국의 Buy America, 중국의 Buy China 및 희토류 수출통제, 중국과 미국·EU 간의 상호 반덤핑, 보복관세 부과 등의 사례에서 보듯이 각국은 자국의 산업보호 및 고용창출을 위해 보호주의적 통상정책을 더욱 가시화할 것으로 보인다. 게다가 선진국을 중심으로 환경규제 움직임도 강화될 추세이다.[9]

다. 글로벌 금융환경의 변화 가능성

2009년 중반 이후 국제금융시장에서의 신용경색이 완화되고 있는 추

6) 2007년 GDP의 78%였던 주요 10개국의 평균 국가부채가 2014년 104%로 상승하였다 (IMF, 2009. 4).

7) 달러지수 추이: (2008. 6말) 72.46 → (2008. 12말) 81.30 → (2009. 6말) 80.13 → (2009. 11. 3) 76.38

8) 미국의 가계저축률(%) 추이: (2007. 12) 1.5 → (2008. 4) 0.8 → (2008. 12) 4.7 → (2009. 5) 5.9
미국 은행대출규모 추이: (2009. 5) 7조 1,400억달러 → (2009. 9) 6조 7,800억달러

9) EU는 2012년까지 신규자동차 CO2 배출량을 130g/km로 규제할 예정이며, 캘리포니아는 2016년까지 120g/km로 규제할 예정이다.

세이나,[10] 더블딥 등 글로벌 금융위기 진행상황 급변 시 신용경색의 재발 가능성은 여전히 있다. 그리고 최근 미국의 저금리와 양적 완화로 신흥국으로 유입(캐리트레이드)된 유동성이 선진국의 출구전략과 맞물려 금리인상이 본격화되는 데 맞춰 외국인자금이 다시 이탈할 경우 신흥국의 금융시스템을 교란시킬 가능성이 있다.[11]

2. 중장기 영향

가. 다극체제로의 전환 및 지역경제블록화 가속

금번 글로벌 금융위기 이후 국가 간 부의 재편이 이루어지는 가운데 신흥시장국, 거대시장, 자원부국들의 영향력이 확대되고 있다. 이러한 결과는 세계경제질서가 미국 중심의 일극체제에서 점차 다극체제로 재편되는 데 영향을 미칠 것으로 전망된다. 특히 G-7, G-8 등 선진국 경제 중심의 경제협의체제가 신흥시장국들이 대거 포함된 G-20으로 확대 개편되면서 G-20이 새로운 글로벌 경제협의체로 빠르게 부상하고 있다. 이와 함께 글로벌 금융위기를 계기로 아세안(10개국),[12] 남미국가연합(12개국), 아프리카지역기구 등에서 보듯이 위기 시를 대비한 역내 경제금융협력의 중요성이 부각되고 있다.

나. 중국의 부상과 국제통화체제의 다극화 가능성 증대

글로벌 금융위기를 계기로 중국의 위상 제고가 더욱 가속화될 전망이다.[13] 그리고 미국의 양적 완화정책으로 기축통화로서의 달러화에 대한 신뢰가 약화되어 장기적으로 기축통화 경쟁이 본격화될 것으로 예상

---

10) TED 스프레드 추이(bp): (2008. 5. 27) 74.24 → (2008. 10. 10) 463.11 → (2009. 9. 14) 14.79 → (2009. 11. 3) 23.81

11) 금번 글로벌 금융위기 기간 중 주요 신흥국(급격한 자본유출(sudden stop) 발생 11개국 평균 기준)의 자본유출규모는 명목GDP 대비 3.0%에 달한 가운데 외환보유액은 16.3%나 감소하였다.

12) 2015년까지 EU와 유사한 정치・경제・문화 공동체로의 발전을 위해 공동체헌법 역할을 하게 될 아세안헌장(The Asean Charter)이 2008년 12월에 발효되었다.

13) 중국의 세계경제성장 기여도(中 국가통계국, %, 2009): (2078) 2.3 → (2007) 19.2

된다. 달러화가 단기간 내에 기축통화의 지위를 잃지는 않겠지만 이미 SDR, 유로화, 위안화 등의 도전이 심해지고 있는데다 지역공동통화(걸프통화동맹) 창설 움직임에서 보듯이 기축통화 경쟁은 점진적으로 진행될 것으로 예상된다.

다. 글로벌 잠재성장률 저하

한편, 전반적인 리스크 회피성향의 강세와 유동성 축소로 인해 새로운 사업에 대한 투자가 급감함에 따라 잠재성장률이 하락할 가능성이 있다. 여기에다 산업별 단기 경기변동 심화요인 또한 장기 잠재성장률을 하락시킬 우려가 없지 않다.[14]

제3절 우리 경제에 미치는 영향 및 대응

1. 위협요인

가. 높은 대외의존도를 통한 위협

금번 글로벌 금융위기가 단기적으로 국제공조 약화, 글로벌 소비 위축, 환경규제 강화 등으로 이어질 경우 우리 경제는 수출 위축의 악영향을 받을 가능성이 있다. 또한 원자재에 대한 해외의존도가 높은 상황에서 달러화 가치 하락에 따른 가격 상승, 수출통제 조짐도 우리 경제에 부담으로 작용할 것으로 예상된다. 장기적으로는 기축통화 경쟁에 따른 혼란, 글로벌 성장잠재력 저하는 우리 경제의 잠재성장률을 저하시킬 요인으로 작용할 가능성을 배제하기 어렵다.

이러한 점을 감안, 서비스산업 선진화를 통해 성장동력을 확보하는 한편 수출과 내수의 균형발전, 창조적 인적자원 양성, 에너지·자원 확보 등에 정책의 중점을 두어야 할 것이다.

---

14) OECD는 금번 글로벌 금융위기로 2009~10년 사이 선진국의 잠재성장률이 약 0.5~1%p 가량 떨어질 것으로 예측.

〈경기변동성과 경제성장의 관계〉

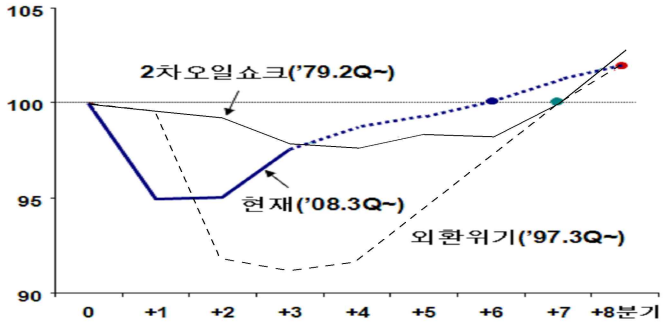
□ 최근 들어 산출수준의 변동성, 즉 경기변동과 경제성장 간에 상충관계가 있다는 연구 결과들이 제기되면서 경기안정화에 대한 새로운 시사점을 제공

○ 최근 경기변동성의 심화가 경제성장에 해롭다는 경험적 증거들이 발견되고 이론적인 설명이 시도되고 있는 상황

– 경기변동성과 성장 간의 경험적인 관계는 Ramey and Ramey (1995)[15]에서 밝혀진 바 있는데, 전 세계 92개 국가를 대상으로 한 분석 결과, 경기변동성과 평균 성장률 간에는 음의 관계가 있다는 사실이 제기

– 단기변동이 장기성장에 영향을 미친다면, 장기 경제성장은 경제의 구조적인 요인에 의해서만이 아니라, 과거 안정화 정책이라고 불리던 것에 의해서도 영향을 받을 수 있다는 의미

금융위기 이후 잠재성장경로 이탈사례



○ 과거 금융위기를 겪은 국가들의 회복양상은 대개 일상적인 경기후퇴의 약 2배 이상 크기의 GDP 하락 및 실업률 증가를 경험한 후, 장기적인 성장추세도 낮아지는 경향을 보였음

나. 경제주체들의 높은 부채수준을 통한 위협

국제금융시장의 신용경색, 신흥국 리스크의 확대 등은 우리 금융기관의 부실화 및 이에 따른 재정건전성 악화요인으로 작용할 가능성이

15) G. Ramey and V. Ramey, "Cross-country Evidence on the Link between Volatility and Growth," *American Economic Review* 85, 1995, pp.1138~1151.

크다. 특히 금융경색은 금융기관의 자금중개기능을 약화시켜 실물부문에도 심대한 악영향을 미칠 수 있다. 따라서 금융감독기능을 강화하고 금융기관의 자금중개기능을 효율화해 나가야 할 것이다.

다. 높은 단기외채비중, 달러화 위주의 외환보유 등을 통한 위협

실물 및 금융 면에서의 개방도가 높은 우리나라로서는 단기적으로 국제금융시장의 불안은 급격한 자금유출입을 통해 금융시장의 경색을 유발할 가능성이 상존한다. 여기에다 장기적으로 달러화의 위상 저하는 보유외환의 가치 하락 및 세계교역환경의 교란을 초래할 가능성이 있다. 따라서 글로벌 금융안전망을 보완하는 등 외화유동성에 대한 관리를 강화하는 동시에 보유외환의 전략적 다변화를 도모해 나가야 할 것이다.

라. 위기흡수력이 낮은 복지체제를 통한 위협

우리나라의 복지체제는 여전히 일자리 창출과의 연계가 약한 편이어서 글로벌 금융위기와 같은 사건이 재발하면 사회 취약계층은 큰 타격을 입게 된다. 따라서 기본적인 사회안전망 확충은 물론 고용과 연계된 복지체제를 수립하는 한편 사회적 기업의 육성을 위한 지원에도 적극 나서야 할 것이다.

2. 기회요인

가. 글로벌 경쟁판도의 재편

선진국을 중심으로 야기된 금번 위기는 우리 기업들과 경쟁관계에 있는 글로벌 선진기업들에게 큰 타격을 입힘으로써 이들 기업의 투자와 혁신을 지연시키는 요인으로 작용하고 있다. 이러한 틈새를 이용해 일부 우리 기업들이 시장점유율 확대(winner takes all)에 나서고 있다. 이처럼 위기 속의 기회를 선점·확대해 나가기 위해서는 제조업의 지식기반

화를 비롯해 산업수요와 연계된 교육체제 수립, 해외직접투자 확대 및 저효율부문의 생산성 증대 등을 적극 도모해 나갈 필요가 있다.

나. 새로운 패러다임의 등장(저탄소 · 친환경 경제)

세계 각국이 위기 극복을 위한 한 방안으로 저탄소 · 친환경 경제로의 전환을 추진함에 따라 신시장, 신수요가 창출되고 있다. 우리나라는 반도체, 화학 등 경쟁력 있는 전통산업과 녹색기술의 융 · 복합화를 통한 조기 경쟁력 확보가 가능할 것으로 예상된다. 따라서 녹색기술 개발 및 신사업화, 녹색기술과 전통산업 간 융 · 복합화를 적극 추진해 나가야 할 것이다.

다. 중국 및 동아시아의 부상

장기적으로 세계경제의 중심축이 중국과 동아시아로 이동함에 따라 아시아 역내지역의 경제적 활력을 우리의 성장원천으로 활용할 기회가 커지고 있다. 특히 가속화되고 있는 동아시아 경제통합은 우리 내수시장의 외연을 확대하고 글로벌 금융위기에 대비한 공동안전망을 제공할 것으로 예상된다. 따라서 중국 및 동아시아와의 협력을 확대하는 동시에 이를 위해 ODA를 전략적으로 활용해 나가야 할 것이다.

〈외환위기와 글로벌 금융위기 비교〉

<공통점>		- 위기 발생 전 금융기관의 과잉대출 및 자산가격 상승 - 신용경색 및 금융시스템 불안 - 위기 발생 후 급격한 주가 하락, 자본유출 등에 따른 환율 급등	
<차이점>		1997년 외환위기	2009년 글로벌 금융위기
	위기의 본질	- 통화위기와 금융위기의 복합적 성격	- 금융위기의 성격이 강함
	발생원인	- 국내기업 부실 심화 및 금융기관의 리스크 관리 부족 - 외국인의 국내투자 위축 및 국내주식 매도	- 미국 등 주요 선진국의 자산버블 붕괴 및 국제금융기관의 리스크 관리 부족 - 신흥시장국에 대한 투자자금 회수(미국채 등 안전자산 선호)
	국내외 경제·금융 여건 및 상황	- 세계경제여건 양호 - 1995년 이후 경기 둔화 - 외채부담이 상대적으로 높은 편 - 외환보유액 과소 - 국내금리 급등추세	- 세계경제의 동반침체 - 2004년 이후 경제성장률의 점진적 상승 - 외채부담이 상대적으로 낮은 편 - 외환위기 대비 외환보유액 절대규모 증가 - 국제금리 및 국내금리 하락 추세
	정책대응	- IMF 주도의 긴축적 재정·통화 정책 - 미국 등 선진국 경제여건 양호로 수출주도에 의한 경제 회복	- 확장적 재정·통화 정책 - 미국 등 선진국 경제의 동반침체로 내수주도의 회복 정책 필요성 증대

자료: A. Filardo et al. “The International Financial Crisis; Timeline, Impact and Policy Responses in Asia and the Pacific,” Background Paper for the Conference of the BIS Asian Research Programme, 2009.
한국은행, 『금융안정보고서』, 2009. 11.
국회예산정책처, 『글로벌 금융위기의 영향과 정책대응』, 2009. 4.

제3장

위기 이후의 경제발전전략과 비전

이 원 영[1] (경기개발연구원)

제1절 재도약을 위한 정책 기본방향

우리 경제는 협소한 내수시장과 부족한 부존자원의 한계를 수출주도형 양적 성장전략으로 극복함으로써 '한강의 기적'을 창출하였다. 그러나 1990년대 이후 중국 등 우리보다 대량생산체제에 적합한 신흥국들이 글로벌시장에서 한국의 강력한 경쟁상대로 부상하여 한국의 경제성장과 세계시장 진출전략 구도에 근본적인 변화를 가져왔다. 한국경제는 이처럼 경쟁이 심화되는 글로벌 환경에서 요구되는 생산성기반형 경제로의 전환을 원활히 추진하지 못하였다. 그 결과 고성장·고효율 경제가 저성장·저효율 경제로 추락하는 것은 아닌가에 대한 우려가 높다.

한국경제에 불리한 글로벌 경쟁구도의 변화 와중에서 발생한 이번 글로벌 금융위기는 양적 성장전략의 한계를 더욱 부각시키는 계기가 되었다. 글로벌시장이 전반적으로 위축되고 있기 때문에 수출주도형 전략에만 의존하기가 어렵게 되었다. 또한 경제구조의 재편과정에서 경제적으로 취약한 계층의 피해는 확대되고 있다.

지금은 경제성장을 확대하고, 저성장에서 비롯된 여러 경제사회 문제들을 해결하기 위해 경제발전전략을 질적 성장으로 전환해야 하는 시점이다. 거듭되는 경제위기에 대응하여 안정적이고 지속적인 성장기반 확충에 주력해야 한다. 특히 이번 글로벌 금융위기가 제공하는 위험요

1) 본 장은 각론에서 각 저자들이 작성한 내용을 이원영 박사가 편집한 것임.

인과 기회요인을 적극 고려하여 이에 부응하는 전략을 수립해야 한다.

위기 이후 재도약을 위한 정책 기본방향은 첫째, 국내외, 현재·잠재적, 경제·사회적 위험요인에 대한 관리를 강화한다. 둘째, 성장잠재력 확충 및 경쟁력 제고를 위해서 경제체질을 개선한다. 셋째, 고용과 연계된 복지체제를 구축한다. 넷째, 저생산성부문의 구조개혁을 통해서 성장에의 기여도를 제고한다.

1. 사회경제적 위험요인에 대한 선제적 대응능력 강화

가. 외부 경제위기에 대한 대처능력 강화

글로벌 금융위기의 발생과 전파 과정에서 드러난 금융제도상의 취약점을 개선하고 위기의 신속한 수습방안을 강구해야 한다. 선제적으로 리스크를 측정하고 관리할 수 있도록 금융감독기능을 강화하고 금융의 자금중개기능을 효율화해야 한다. 여기서 유의해야 할 점은, 세계 금융시장의 통합이 이루어지고 있는 상황에서 개별 국가의 정책대응만으로는 정책효과에 한계가 있으므로 G-20 등 글로벌 공조체제에 적극 참여해야 한다는 것이다.

또한 금융위기에도 불구하고 금융부문의 글로벌화를 지속적으로 추진해야 한다. 대외지향적 개방경제인 한국에게 글로벌화는 피할 수 없는 대세이다. 다만, 금융부문의 글로벌화와 실물부문의 글로벌화 간의 균형을 유지해야 한다.

한편, 외부적인 경제충격이 발생할 경우를 대비하여 재정의 건전성을 높여야 한다. 급격한 해외수요의 감소에 대비하기 위한 총수요 창출, 위기를 극복하기 위한 산업 및 기업 구조조정, 위기로 인해서 큰 타격을 받는 취약계층 지원을 위해서는 재정정책수단이 동원되어야 한다.

나. 저출산·고령화 대응

저출산·고령화는 장기적인 한국경제의 발전에 큰 애로요인이 될 것이다. 저출산·고령화 대응과제는 단순한 복지대책 마련이라는 관점에서 벗어나 인적자본 확보 및 경제성장을 위한 사회적 투자라는 관점에

서 접근해야 한다. 특히 저출산이 장기적으로 고착화되기 전에 종합적이고 효과적인 대응책을 강구해야 한다. 고령화는 고령화가 아직 많이 진전되지 않은 현재부터 선제적인 대응을 해야 한다.

저출산 문제에 대응하기 위해서는 출산을 장려하기 위한 각종 인센티브를 강화해야 할 뿐 아니라, 그와 병행하여 가정 친화적 직장문화 조성, 여성차별 직장관행의 개선 등 사회 전반에 걸친 구조적인 문제점을 개선해야 한다. 또한 노동인력 공급 감소에 대비하여 여성인력의 취업 확대가 바람직하지만, 여성의 취업 확대로 인해서 출산율이 낮아지는 악순환을 피하기 위한 대책도 마련해야 한다.

고령화는 피할 수 없는 추세이기 때문에 고령인력의 노동시장 참여를 확대하는 정책이 바람직하다. 고령자가 사회복지정책의 대상이 아니라 숙련된 다경험 노동력의 제공자라는 시각에서 경제성장 기여도 증진 방안이 모색되어야 한다. 아울러 고령자의 생활편익 증진을 위한 보육·간병 등 사회서비스업을 육성해야 할 것이다.

다. 에너지 · 자원 · 식량의 안정적 확보

경제에 대한 외부충격 최소화를 위해 에너지 및 자원 자급률 향상을 위한 종합적이고 체계적인 방안을 수립해야 한다. 원유, 곡물 등 해외자원의 확보를 위해 효과적인 해외투자모델을 수립하는 한편 현재의 투자사업도 종합적인 미래 비전에 맞추어 재정비해야 한다.

또한 식량자원 안보를 위해 해외농업개발협력을 촉진한다. 민간의 해외농업개발투자를 간접 지원하기 위한 국제농업협력을 강화한다. 아울러 투자보장협정, 정보네트워크 구축, 한국형 곡물메이저 육성 등 국제농업협력개발을 위한 인프라를 개선한다.

2. 경제체질 강화 및 신성장동력 확보

가. 수출 · 내수 균형성장

수출주도형 경제구조를 '내수·수출 균형성장형' 구조로 전환해야 한다. 특히 제조업의 중간재로 기능하는 서비스업의 육성을 통해 수출

제조업의 경쟁력 강화와 서비스업과의 선순환적 성장을 촉진한다. 서비스산업의 경쟁력 강화는 고용 증대에 크게 기여할 뿐 아니라 경상수지 개선에도 기여하기 때문이다.

나. 중국경제에 대한 시각 전환 및 해외직접투자 활성화

중국이 세계의 공장에서 거대 소비시장으로 진화하고 있기 때문에 중국에 대한 시각도 전환되어야 한다. 대규모 글로벌 기업뿐 아니라 중견기업의 소비재 수출과 해외투자가 확대되어야 한다. 특히 외국인투자 확대를 위해서 시장개방에 집중된 대외전략을 글로벌 분업구조에의 능동적 참여를 위한 기업 및 산업 활동의 글로벌화 전략으로 전환한다. 아울러 수출, 수입 양면에서 중국경제에 대한 의존도가 증대됨에 따라 차이나 리스크에 대한 모니터링 시스템을 강화한다.

다. 저탄소·친환경 경제패러다임으로의 전환

우리 경제의 운영 철학을 저탄소 녹색성장 패러다임으로 신속하게 전환해야 한다. 이를 위해 신재생에너지 관련 기초·원천 기술 개발역량을 강화한다. 또한 반도체 등 강력한 경쟁력을 가진 전통 제조업과 녹색기술을 접목시키고 기업 간, 산업 간 연계를 촉진하여 새로운 성장동력을 창출한다. 아울러 에너지 수요관리 및 공급확보로 나뉜 이분법적 에너지정책을 생산-전달-활용으로 이어지는 에너지 체인 관리방식으로 전환한다.

라. 서비스산업 선진화

성장과 고용창출을 병행 추진하기 위해 서비스산업의 경쟁력이 강화되어야 한다. 이를 위해 서비스산업의 경쟁력 강화를 위한 기술혁신을 지원한다. 아울러 서비스산업의 경쟁을 억제하고 혁신을 지연시키는 진입규제를 철폐하고, 한계서비스기업 퇴출 지원 및 M&A를 적극 촉진한다.

마. 기술혁신역량 확충을 위한 인프라 강화

경제의 질적 성장으로의 전환을 촉진하고, 세계무역환경 변화에 효과적으로 대응하기 위해 기술혁신능력을 제고해야 한다. 이를 위해 대학·연구기관·대기업 간의 협력체제를 강화한다. 또한 고위험·혁신적 원천융합연구 지원 강화, 창의적·도전적 연구를 뒷받침하는 평가·관리 제도를 구축한다.

바. 중소기업 성장을 통한 역동적 산업구조 구축

중소기업이 중견기업을 거쳐 대기업으로 성장할 수 있도록 유도하여 우리 경제의 역동성을 제고해야 한다. 이를 위해 창업·성장·확장 단계별로 차별화된 지원방식을 도입하고, 글로벌 경쟁이 가능한 유망 중견기업에 대해 해외투자, 글로벌 소싱을 지원한다. 또한 중소기업들의 글로벌 가치사슬구조 참여를 유도하여 국내 대기업과 중소기업 간 폐쇄적 협력관계를 개선한다.

사. 지역클러스터 조성

지역의 핵심 클러스터를 국가적 차원에서 세계적인 클러스터와 경쟁할 수 있는 경쟁거점으로 육성해야 한다. 이를 위해 기업, 지원기관 등 민간주도로 사업이 추진되도록 하며, 중앙정부 또는 지자체는 보완적인 지원기능을 담당하도록 한다. 지역클러스터 육성정책은 지방뿐 아니라 수도권에도 적용되어, 연구기반이 갖춰진 수도권의 기술개발역량을 효과적으로 활용할 수 있도록 한다. 또한 주관부서나 법령에 근거하여 복잡다기하게 분류되고 있는 기업입주단지를 성격 및 기능별로 재정비한다.

3. 고용과 연계된 복지체제 건설

가. 고용연계형 사회안전망 구축

일자리 창출을 지향하는 복지시스템으로 경제발전에 보다 많은 사람

이 참여할 수 있도록 유도해야 한다. 이를 위해 사회안전망의 사각지대에 놓여 있는 청년실업자 등에게 적극적으로 고용안정 및 직업능력개발 사업을 적용하여 노동시장 참여를 지원한다. 또한 복지수급자의 취업장애요인을 종합적으로 제거하기 위해 고용-훈련-복지를 연계한 원스톱 서비스의 전달체제를 구축한다.

나. 사회적 기업 육성을 통해 사회서비스와 일자리를 함께 제공

사회적 기업을 통해 취약계층에게 지속 가능한 일자리를 제공하고, 사회적 필요를 충족시키고, 사회서비스를 확충해야 한다. 사회적 기업이란 사회적 목적을 우선적으로 추구하면서 재화·서비스의 생산·판매 등 영업활동을 수행하는 기업이다. 공공기관 우선구매 등 사회적 기업 지원제도들의 실효성을 제고한다. 또한 중장기적으로 사회적 기업이 자금을 시장원리로 조달할 수 있는 '사회적 증권거래소' 설립 및 대기업의 직접 설립·운영을 허용한다.

다. 교육기회의 평등 강화

많은 사람이 적정한 교육을 받고 능력에 따라 경제활동에 참여할 때, 경제성장과 개인복지가 함께 성취될 수 있다. 교육에 있어 사부담과 공부담의 균형을 찾고, 기회의 형평성을 제고하여 사회통합 촉진 및 성장잠재력을 확충한다. 이를 위해서 맞춤형 장학제도와 미래소득 연동 학자금 융자제도를 조화롭게 활용한다. 또한 자립형 사립교를 확대하고, 이로 인해 절약되는 재원을 공교육 내실화를 위해 투자한다.

4. 저생산성부문의 구조개혁

가. 기업규모에 따른 차별적 지원 축소

중소기업의 성장에 逆인센티브로 작용할 수 있는 중소기업에 국한된 지원체제를 개편해야 한다. 이를 위해 대·중견·중소 기업 구분에 의

한 정책지원규모, 규제 완화 정도, 대형 공공 R&D 참여 등 '정책칸막이 제거 정도'를 가늠할 수 있는 지수를 개발하고 이를 정책에 활용한다. 또한 경계선상의 중견기업을 규제영향평가제 및 규제일몰제 적용범위에 포함하여 기업활동규제를 지속적으로 완화한다.

나. 노동시장의 유연성 제고

정규직의 과잉보호는 고용률의 저하 및 노동시장의 이중구조화를 유발한다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 노동시장의 유연성을 제고하고 자율과 책임의 합리적인 노사관계를 정착시켜야 한다. 또한 비정규직 제도도 개선해야 한다. 정규직의 과잉보호를 완화하기 위해서 정리해고 요건을 명확히 하고, 취업규칙 개정을 용이하게 한다. 아울러 조기 퇴직을 억제하는 수단으로 임금피크제를 확산시킨다.

다. 창의적이고 실용적인 인재 양성시스템 구축

교육기회의 평등을 강화하는 한편, 경쟁과 자율을 기초로 창의적이고 실용적인 인재 양성시스템을 구축해야 한다. 이를 위해 교과과정의 다양화, 교육시장 개방, 영리법인 허용 등을 통해 다양한 개인과 조직의 경쟁과 발전을 유도한다. 또한 창의적 인재 육성을 목표로 하는 초중등 교육시스템을 구축한다. 아울러 대학재정 지원방식의 개편, 대학과 기업의 인력교류 증진 등을 통해 산업수요와 연계된 고등교육을 구현한다.

제2절 정부 역할의 재정립

1. MB정부의 경제정책기조

MB정부는 출범과 함께 저성장·저효율 경제를 고성장·고효율 경제로 전환하는 데 중점을 두었다. 기업의 창의와 투자의욕을 저해하는 제도와 관습을 개혁하였으며, 저성장·저효율 부문을 개혁하고 녹색산업 등 신성장동력을 육성하는 데 정책적 노력을 기울였다. 특히 지나친

평등주의로 인한 경제왜곡을 시정하기 위해 다양한 대책을 마련하였다. 고성장·고효율 경제의 추진과 병행하여 소외계층에 대한 복지정책을 동시에 추진하였고, 일자리 창출을 통한 분배 개선을 최우선 정책목표로 삼았다.

정책의 기본방향은 글로벌 금융위기를 맞으면서 불가피하게 조정될 수밖에 없었다. 위기에 대응하기 위해서 장기적인 정책방향과는 모순될 수 있는 임시적 정책들이 도입되었다. 금융시장과 금융기관의 신뢰성 회복을 위해 정부개입을 확대하였다. 그리고 복지정책의 방향도 조정되어 위기로 인해 피해를 입은 취약계층에 대한 한시적 복지대책이 확대되었다.

2. 정부 역할의 재정립

글로벌 금융위기를 계기로 정부 역할을 새롭게 정립할 필요성이 증대되었다. 이에, 우선 위기가 어느 정도 해소되는 시점에서 위기를 벗어나기 위해서 비정상적으로 확대된 정부의 역할을 조정해야 한다. 금융시장에 대한 과도한 정부개입 등 위기를 벗어나기 위한 정책들은 위기가 해소되는 시점에서는 단계적으로 조정되어야 한다. 적절한 출구전략(Exit Strategy)도 적시에 도입해야 한다.

중장기적으로는 고성장·고효율 경제로의 이행을 위해 이를 저해하는 구조적인 문제들에 대해서 근원적 대책을 마련해야 한다. 무엇보다도 위기 이전 MB정부의 정책 철학에 맞추어 국가의 전략이 새로이 정립되어야 한다. 정부의 정책은 시장의 창의와 자율을 최소한으로 제한하는 방식으로 접근되어야 하며, 정부의 역할은 경제·사회의 안정·지속성을 강화하고, 저생산성부문의 고도화, 지식정보하부구조 확충 등에 중점을 두어야 한다. 또한 성장과 복지가 양립할 수 있는 경제전략을 모색해야 한다.

가. 경제·사회의 안정성 및 지속성 강화

금융감독기능 강화, 재정건정성 제고 등을 통해 거시경제의 안정성

을 제고해야 한다. 단순히 총량지표(GDP)를 끌어올리는 것이 아닌 일자리의 창출과 일할 능력의 향상을 통해 더 많은 사람들이 성장에 동참할 수 있도록 유도해야 한다. 특히 법과 규칙이 준수되는 사회를 형성하여 갈등해소를 위한 저비용구조를 구축해야 한다. 한편, 분배 개선을 위해서 일자리 창출, 교육개혁 및 교육기회 확대 등 사전적 기회의 균등을 확보하면서 효율적인 사회안전망을 구축해야 한다. 또한 에너지·자원·식량의 부족, 저출산·고령화 등 잠재위험요인의 적정 관리를 통해 우리 경제의 지속성장을 가능하도록 해야 한다.

나. 저생산성부문의 고도화

고생산성부문이 선도하던 불균형 성장전략이 더 이상 유효하지 않기 때문에 저생산성부문을 고도화하여 경제 전반의 효율성을 높이는 데 주력해야 한다. 전반적인 산업진흥은 민간주도로 추진하되, 정부는 서비스산업, 중소기업 등 비효율부문의 생산성을 높이는 데 주력한다.

다. 시장실패 보완 및 지식정보 하부구조 확대

녹색산업 등 태동단계의 산업에 대해서는 시장실패를 보완하기 위한 관련 제도 정비, 시장형성 등에서 정부의 역할을 확대해야 한다. 지식기반사회로의 전환을 원활히 하기 위해 우리 사회·경제의 지식 창출 및 확산 체제를 강화해야 한다. 특히 인재 양성, 과학기술인프라 구축, 산학연 협력네트워크 강화 등을 위한 정부투자를 증대해야 한다. 아울러 기업들이 스스로 성장원천을 찾고 활용할 수 있도록 관련 정보·통계의 창출, 유통 및 확산을 촉진한다.

제3절 위기 이후 우리 경제의 비전



제 4 장

주요 정책과제[1)]

제1절 거시경제의 안정성 및 위기대응능력 강화

1. 거시경제적 안정성의 강화

우리나라에서는 대외여건상의 충격으로 인한 경기변동이 상대적으로 큰 폭으로 나타나고 있어, 거시경제의 안정성 강화의 필요성이 제기되고 있다. 이는 제조업 중심의 수출부문이 GDP의 약 50%를 차지하고 있는 데서 생기는 구조적 현상일 가능성이 있다. 일반적으로 높은 경기변동성이 구조적으로 지속되는 경제구조를 가지고 있을 경우, 이는 자체로서 국민경제상 후생손실을 의미할 뿐만 아니라 장기적인 경제성장경로 혹은 잠재성장률에도 부정적 영향을 미칠 수 있다.

경제성장과 경기변동 간의 인과관계에 대해서는 이론적으로나 실증적으로 아직까지 명확히 밝혀지지는 않았으나, 최근 들어서 경기변동성의 심화가 경제성장에 부정적 영향을 미친다는 연구 결과들이 보고되고 있다. 따라서 거시안정성이라는 정책목표는, 전통적인 경기역행적(counter-cyclical)인 재정 및 통화 정책의 프레임 차원을 넘어서, 중장기 차원의 구조적인 측면을 포괄하는 것으로 보다 넓은 차원으로 재정립될 것이 요청된다.

한편, 우리 경제의 잠재성장률은 고령화 등의 구조적 요인으로 인해

1) 본 장은 집필자들이 공동으로 작성한 것임.

점차 낮아지는 추세에 놓여 있는 가운데, 최근 발생한 금융위기로 인해 잠재성장률이 추가로 하락할 가능성이 제기되고 있다. 성장동력 확충을 위한 대책 역시 중장기 차원의 거시안정화 정책으로 포괄될 수 있을 것이다. 이에 따라 재정, 통화, 금융, 외환 등 기존의 전통적인 거시경제정책의 경기안정화 기능에 대한 논의보다는 우리 경제의 거시안정성 강화의 필요성에 초점을 맞추어 경제구조적 측면과 관련된 부분을 중심으로 살펴볼 필요가 있을 것이다. 특히 최근 금융위기의 거시경제적 함의를 경기변동성(volatility)과 경제성장(growth)의 측면에서 살펴본 후, 우리나라 경제의 안정성에 대한 실증적 검토를 통하여 다음과 같은 거시경제정책의 방향성에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

첫째, 거시경제적으로 안정적인 경제상태는 심각한 경기변동으로 인해 발생하는 국민경제적 후생손실을 감소시킬 뿐만 아니라 장기적인 경제성장에도 긍정적 요인으로 작용할 가능성이 높으므로, 정책목표로서의 거시안정성은 보다 확대될 필요가 있다. 단기적으로는 경기변동성을 감소시키기 위한 통화 및 재정 정책 등의 선제적 대응능력 개선을 위해 지속적으로 노력해야 하며, 중장기적인 차원에서 거시안정성의 제고를 위해서는 다양한 측면에서의 구조적 균형을 도모하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

둘째, 우리나라의 거시경제적 변동성은 1970년대 이후 시계열상 지속적으로 축소되어 오고 있으나, 최근 들어서 금융위기의 영향으로 인해 확대되고 있다. 현재로서는 이러한 변동성의 확대가 일시적인 현상에 그칠 것인지 아니면 추세적으로 지속될 것인지를 판단하기는 쉽지 않은 상태이다. 그러나 우리 경제는 산업구조상 제조업을 중심으로 교역재부문에 특화된 것으로 나타나고 있고, 이에 기인하여 내재적 변동성이 높게 나타나는 구조를 가지고 있는 것으로 판단된다. 따라서 대내외 충격에 민감하게 반응하는 경제구조를 개선시키기 위해서는 내재적 변동성이 높은 산업부문에 대한 집중도를 낮춤으로써 개선될 수 있음을 알 수 있다. 2000년 이후 우리나라 생산부문별 변동성을 살펴보면, 금융보험업을 제외하고는 대부분의 서비스업종의 변동성이 제조업부문보다 낮게 나타나며, 이러한 현상은 국제적으로도 일치되는 결과이다. 따라서 서비스부문의 비중이 높아질 경우 내재적 변동성이 감소할 수 있을 것

으로 보인다.

우리 경제는 제조업을 중심으로 교역재부문에 특화되어 있다는 특징을 가지고 있으며, 이들 부문은 서비스업과 비교역재부문에 비해 내재적 변동성이 크기 때문에 전체적인 경기변동성도 크게 나타난다고 볼 수 있다. 따라서 경제의 안정성을 높이기 위해서는 단기적인 대내외 충격을 완충하기 위한 재정 및 통화 정책의 성공적인 운용이 필요할 뿐만 아니라 중장기 차원에서 제조업과 서비스업, 교역재와 비교역재 부문의 균형 있는 구조를 지향할 필요가 있다. 우리나라 거시경제상 취약점을 구조적으로 보완하기 위한 가장 효과적인 정책방향은, 서비스산업을 중심으로 한 비교역재부문의 비중을 증대시키면서 대내외 부문 간 적절한 균형구조를 형성하는 것이다. 즉, '내수기반의 확충'이라는 수요 측면에서의 접근보다는 공급 측면에서의 서비스부문의 경쟁력 강화가 적절한 정책방향으로 판단되는데, 현재 제조업에 비해 낙후된 서비스산업의 경쟁력이 향상될 경우, 이는 경제 전체적으로 생산성 향상과 변동성 축소라는 양 경로를 통하여 우리 경제의 성장과 안정을 동시에 도모할 수 있을 것으로 기대할 수 있기 때문이다. 이러한 우리 경제의 제반 여건을 감안할 때, 서비스업부문의 경쟁력 향상을 통한 균형 있는 경제구조를 지향함으로써 경기변동성의 축소와 성장잠재력의 개선을 동시에 도모할 수 있을 것이다.

2. 거시건전성 감독과 감독체계의 개편론

지난 10년간 세계경제의 거시불균형과 금융혁신이 상호작용하는 가운데 신용증권화가 급속히 진행되었다. 그런 가운데 그림자금융(shadow banking)이 번성하고, 레버리지가 증대되었으며, 금융의 경기순응성이 심화되었다. 그 결과, 시스템리스크가 걷잡을 수 없이 증폭되면서 오늘의 글로벌 금융위기가 터져 나왔다고 할 수 있다.

이번 금융위기가 금융감독 측면에서 주는 교훈은 시스템리스크(systemic risk)의 관리가 중요하다는 것이다. 이는 시스템의 건전성이 개별 금융기관의 건전성에 기초한다고 보는 기존의 미시건전성 감독(micro-prudential supervision)이 시스템 건전성을 직접 다루는 거시건전성

감독(macro-prudential supervision)에 의해 보완되어야만 금융시스템 전반의 안정이 가능하다는 사실에 대한 재인식을 의미한다. 이에 따라 거시건전성 감독과 관련하여 현재 세계적으로 진행 중인 감독규제 개선론과 감독체계 개편론을 전반적으로 검토·평가하고, 특히 해외의 감독체계 개편론이 한국에 갖는 시사점을 논의할 필요가 있다.

감독규제의 개선을 위해－특히 금융시스템의 경기순응성에 대처하기 위해－최근 논의되고 있는 거시건전성 감독수단에는 다음의 몇몇 장치가 포함된다. 첫째, Brunnermeier et al.(2009)[2]은 기본 자본적정요구량 추정치(핵심 Tier 1 비율)에 거시건전성 리스크 팩터(CoVar)를 곱한 값을 산출하여 이를 바젤II 자본준칙에 대한 대안으로 활용하자고 제안한다.

둘째, '레버리지 비율규제를 자본규제 준칙에 접목'시키는 방식이 최근 모색되고 있다. 이는, 레버리지 비율규제(자본 대비 총자산 비율규제)와 바젤II 자본규제는 각기 대리인 문제를 야기할 수 있는데 이를 억제하기 위한 감독 측면에서 이들 두 규제가 상호보완성을 갖는다는 사실이 새롭게 강조된 데에 따른 것이다.

셋째, 동태적 대손충당금 적립제도는 특정 거래에서 이미 발생한 것으로 확인된 손실에 대한 특별충당금 이외에, '발생했지만 아직 개별적으로 확인되지 않은 손실'(내재손실)과 경기변동주기에 걸친 평균적 예상손실(잠재손실)을 커버하는 일반충당금까지 적립하는 제도이다. 이때, 내재손실에 따른 일반충당금 적립이 대손충당금의 경기순응성을 조정해 주는 역할을 한다

넷째, Goodhart and Persaud(2008)[3]는 개별 은행별 은행자산가치 증가율에 따른 추가자본요구량을 계산한 후 이를 바젤II 자본요구량에 합산하는 방식으로 시변 자본요구량을 부과하자고 제안한다. 그럼으로써 '과도한 대출을 완화하고 호경기 동안 준비금을 늘리자는 것'이다.

---

2) Markus Brunnermeier, Andrew Crockett, Charles Goodhart, Avinash Persaud, and Hyun Shin, *The Fundamental Principles of Financial Regulation*, Geneva Reports on the World Economy 11, Preliminary Conference Draft, Conference in Geneva, January 24, 2009.

3) Charles A. E. Goodhart and Avinash Persaud, "A Party Pooper's Guide to Financial Stability," *The Financial Times*, June 4, 2008.

다섯째, Kashyap et al.(2008)[4]은 은행이 리스크가중자산을 신규 취득하는 경우 자본요구량 증액과 자본보험 가입－시스템 위기 발생 시에 대비한 보험상품 구입－중 하나를 선택하도록 하자고 제안한다. 이들에 따르면, 자본규제하의 추가자본금 조달비용보다 자본보험하의 보험료가 낮다면 그 차이만큼 은행의 규제차익 유인(대리인 문제)이 완화될 수 있으므로 자본보험이 우월할 수 있다는 것이다.

금융감독의 기관구조(institutional structure of financial supervision)가 어떠하든 금융안정의 관건은, 중앙은행과 감독기구 간 원활한 협력과 조정을 통해서 달성할 수 있는 미시건전성・거시건전성 감독 간 상호보완성의 극대화다. 이러한 인식에서 "The Turner Review"(FSA, 2009)는 중앙은행(영란은행)과 미시건전성 감독당국(FSA) 사이의 협력・견제를 조직화하기 위한 세 가지 가능한 대안을 제시한다.

- 제1안: 거시건전성에 대한 분석 및 최종 정책판단에 대해서는 중앙은행이, 거시건전성 정책수단의 선택과 운용에 대해서는 미시건전성 감독당국이 각각 최종 책임을 지도록 하는 방안;
- 제2안: 분석 및 최종 정책판단은 물론, 정책수단의 선택과 운용 등 거시건전성 감독 전반에 대해 중앙은행이 전적으로 책임을 지도록 하는 방안; 그리고
- 제3안: 중앙은행과 미시건전성 감독당국이 공동 참여하는 금융안정위원회(FSC)를 설치하고, 이 위원회가 거시건전성 감독에 관한 모든 의사결정을 내리도록 하는 방안

거시건전성 감독에 관한 상기 대안들 가운데 제1안과 제2안은 둘 다 중앙은행과 미시건전성 당국 사이의 책임성 배분이 명확하고 투명하다. 하지만, 제3안에서는 위원회 내부에서 발생할 수 있는 의견불일치 상황이 공표되지 않는 한 중앙은행과 감독당국 간 책임성 배분이 불명확・불투명하다. 한편, 제1안과 제2안 모두 일반적으로 중앙은행과 감독당국

4) Anil K. Kashyap, Raghuram G. Rajan, and Jeremy C. Stein, "Rethinking Capital Regulation," Paper prepared for Federal Reserve Bank of Kansas City Symposium on Maintaining Stability in a Changing Financial System, Jackson Hole, Wyoming, August 21~23, 2008.

간 기존 권한과 역할의 재분배를 필요로 하므로 정치적 이행 가능성(political feasibility)이 낮은 반면, 제3안은 그와 같은 재분배가 불필요하다는 점에서 정치적 이행 가능성이 가장 높다. 그러나 바로 이러한 제3안의 특징은 정치적 압력에 대한 취약성으로 직결될 수 있다는 잠재적 문제를 안고 있다.

미국·영국·EU의 감독개편안을 감독 조직화의 상기 세 가지 대안에 초점을 맞춰 비교하면 다음과 같다. 첫째, 미국의 재무부 개편안은 연준에 거시건전성 감독자 역할을 명시적으로 부여함으로써 "The Turner Review"의 제2안을 채택한 셈이다. 다만, 동 개편안에서는 금융서비스감시위원회(FSOC)가 시스템 감독에 관한 조언과 협의 기능을 수행함으로써 연준에 대한 부분적 견제가 가능하도록 되어 있다. 한편, 미국 하원 금융서비스위원회의 수정 법안과 상원 은행위원회의 독자 법안은 각기, 연방감독자들로 구성된 협의체인 FSOC와 AFS에 거시건전성 감독자의 역할을 부여하고 있으므로 둘 다 제3안에 해당하는 셈이다.

둘째, 영국의 재무부 개편안은 "The Turner Review"의 제3안에 해당한다. 동 개편안은 영란은행과 FSA가 상호 협력하여 거시건전성 감독을 수행해야 한다는 기본시각에서, 재무부·영란은행·FSA의 3자가 참여하는 금융안정회의가 시스템리스크에 대한 최종 판단을 내리도록 제안하고 있기 때문이다. 반면, 미시건전성 감독과 거시건전성 감독을 영란은행으로 집중하자는 영국의 보수당 개편안은 "The Turner Review"의 제2안에 해당한다.

셋째, EU의 개편안은 "The Turner Review"의 제1안에 해당한다. 동 개편안에 따르면, 거시건전성 감독자(ECB 및 27개 회원국 중앙은행을 대표하는 ESRB)가 거시건전성에 관한 자신의 정책판단에 따라 구속력 없는 대응조치를 미시건전성 감독자(역내 초국적 감독당국인 ESAs와 각 회원국 감독당국으로 구성되는 ESFS)에게 권고하도록 되어 있기 때문이다.

현재 우리나라에서는 「한국은행법」 개정안이 여전히 법사위에 계류중이다. 한은법 개정안을 둘러싼 관련 감독당국과 한국은행 간, 국회 정무위와 재정위 간 입장 차이가 커서 쉽게 결론을 내리기 어려운 상황으로 판단된다. 「한국은행법」의 소관부처인 기획재정부도 금융감독체계

개편은 금융위기 극복 이후, 국제적 논의 진행상황 등을 충분히 검토하고, 이해 당사자 간 공감대를 확산한 후 진행하는 것이 바람직하다는 입장인 것으로 알려지고 있다.

해외 사례에서 구체적으로 확인할 수 있듯이 감독체계의 표준화된 모형은 없다. 이는 각 나라가 자국에 적합한 감독모형을 독자적으로 설계해야 함을 의미한다. 따라서 우리도 금융위기과정에서 나타난 금융감독체계의 문제점을 분석하고 이를 바탕으로 개선해 가는 노력이 필요하다.

3. 금융감독시스템의 개선

금번 위기를 겪으며 금융시장에는 경쟁으로도 해소되지 않는 정보의 비대칭성(information asymmetry)과 더 이상 분산이 가능하지 않은 총체적 위험(aggregate or systemic risk)이 여전히 존재하며, 이에 대한 추가적 관리가 필요하다는 데 대한 각국의 공감대가 형성되게 되었다. 이에 따라 글로벌 금융시스템의 안정을 위해서는, 모두가 공유하는 보편타당한 원칙을 우선 설정하고, 이를 기반으로 규제개편 방향을 모색하는 작업이 진행 중에 있다. 우리나라의 경우에도 이러한 국제적 추세에서 자유로울 수는 없으며, 관련 분야에서 적극적 노력을 경주하는 것이 필요하나, 앞으로 구축될 신금융규제체계의 틀 내에서 우리나라의 특수성에 따른 맞춤형 접근이 가능할 수 있는 여지를 확보하는 것이 간과되어서도 안 될 것으로 판단된다. 이러한 판단은 아직까지 우리나라 금융산업이 충분한 성숙기 혹은 과도한 경쟁단계에 접어들었다고 보기는 어려우며, 오히려 다수의 경쟁제한적 규제에 대한 완화를 통해 민간의 자율과 창의성을 촉진하고, 이를 통한 금융중개기능의 활성화를 통해 경제 전반의 활력을 제고할 수 있는 부분들이 여전히 존재한다는 인식에 기반하고 있다.

이에 따라 해외 논의들로부터 도출된 핵심 규제·감독 영역들을 바탕으로 우리나라의 특수성을 감안한 장단기적 개편방안을 모색할 필요가 있을 것이다. 감독규제 개선을 위한 국제적 논의에 적극 참여하고, 국제적 합의를 전제로 국제논의 결과를 국내 규제에 반영해야 하는데, 이를 위한 기본방향은 다음과 같다.

첫째, 호황기에 보다 충분한 자본과 대손충당금을 쌓도록 유도함으로써 불황기에 대한 대응능력을 제고해야 할 것이다. 즉, 감독규제의 경기순응성 완화방안 마련이 필요하다는 것인데, 이를 위해 최소 자본요구량 이외에 경기호황기에 일정 수준 추가자본을 적립하고, 경기침체기에 이를 소진하는 제도인 완충자본제도를 도입하고, 기존의 대손충당금 이외에 잠재부실에 대응하여 추가로 충당금을 적립하는 동태적 대손충당금 적립제도의 도입에 대해서도 검토할 필요가 있다. 다만, 완충자본제도의 경우, 일정 부분 감독당국의 재량적 판단이 개입할 수밖에 없다는 한계를 보유한 만큼, 해당 제도의 도입에 선행하여 금융건전성 규제가 정치적 영향 및 산업정책적 고려로부터 분리될 수 있는 틀이 확보되어야 할 것이다.

둘째, 은행 등 금융기관들로 하여금 보통주 중심의 자본확충을 유도하고, 최소 자본요구량을 상향조정함으로써 금융기관의 실질적인 손실흡수능력을 제고해야 할 것이다. 이러한 최소 자본요구량의 조정이 전술한 완충자본제도의 틀 안에서 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대해서도 사전적 분석이 선행될 필요가 있을 것이다.

셋째, 지나친 시스템리스크 확산을 방지하기 위하여 레버리지 비율 규제 등을 통해 과도한 유동성 창출을 예방할 필요가 있다. 현 수준에서 국내은행들의 레버리지 비율(총자산/Tier 1)은 2007년 현재 16.1%로 BOA의 20.6%, 시티은행의 24.5%, UBS의 69.4%에 비하면 현저히 낮은 수준이기는 하나, 향후 경제상황이나 시장의 경쟁상황에 따라 변화할 가능성을 배제할 수 없으므로 관련 규제의 도입은 필요하다고 할 것이다. 또한 일정 규모 이상의 금융지주회사, 대형 은행, 보험사 등에 대해서는 다른 동종업체에 비해 규제의 수준을 강화할 필요가 있다. 이는 비단 자본금규제나 레버리지 비율규제뿐 아니라 다양한 행태규제의 측면에도 적용되어야 하는 과제이다. 다만, 강화된 규제가 적용되는 금융기관들은 근자에 들어 집중적으로 논의되고 있는 시스템적으로 중요한 금융기관의 정의에 부합해야 하며, 이와 관련한 기준 마련에 있어서 국제적 합의와 우리의 독자적 상황을 아우르는 균형 잡힌 시각이 마련되어야 할 것이다.

넷째, 임원의 보수체계를 단기성과보다 장기적 수익성·건전성과 연

계할 필요가 있다. 예를 들자면, 임원 성과보상의 경우 일정 기간(3～5년) 동안은 매각이 제한된 주식으로 제공한다든지 하는 다양한 방안이 모색되고 있다. 이러한 보상체계기준을 감독규정 또는 모범기준에 반영하여 위반 시에는 감독당국이 시정조치를 발동할 수 있도록 함으로써 평가·보상 관련 규율의 실효성을 제고하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이라고 판단된다.

반면, 파생금융상품에 대한 규제와 같은 일부 분야에 있어서는 국제적 정합성을 제고하되, 파생상품거래가 활성화되지 않은 우리나라 사정을 감안하여 개선 수위의 조절이 필요할 것으로 보인다. 일례로 국제적으로는 파생상품 표준화나 중앙청산소 도입 등이 논의 중에 있으나, 추가적 제도의 도입이 우리나라 파생상품의 발전단계에 비추어 현 시점에서 과연 적절한지, 혹은 장래 어느 정도의 시점에서 논의가 이루어져야 하는지에 대한 판단작업이 선행되어야 할 것이다.

한편, 국제적으로 논의되고 있는 주제는 아니라고 하더라도 이번 금융위기의 확산과정에서 발견된 우리나라의 감독상의 취약점과 이를 보완할 과제를 검토해야 한다.

첫째, DTI 규제의 개선을 통해 차주의 상환능력을 초과하여 가계대출이 과도하게 증가하는 것을 예방할 필요가 있다. 무엇보다 DTI 규제를 부동산시장 상황과 관계없이 일관되게 시행할 필요가 있다. 다만, DTI 규제는 서민의 주택 마련 기회를 제약하는 측면이 있음을 지적하는 목소리도 존재함을 감안하여 이에 대한 효과에 대해서도 면밀한 검토가 병행되어야 할 필요성은 존재한다. 또한 궁극적으로는 금융기관이 신용대출 등의 부채상환능력 심사 시, 대출자의 전반적인 부채상황을 종합적으로 고려하는 관행을 정착시키는 한편 가계부문의 부채 인식 및 관리 능력을 고양시킬 필요가 있다고 하겠다.

둘째, 감독지표를 아무리 정교화해도 시장이 변화하면 적시성 등이 저하되므로 시장에서 발견되는 행태적 이상 징후에 적극 대응할 필요가 있다. 예를 들어, 호황기에는 부실자산이 증가해도 연체율이 하락하게 되는 등 감독당국이 이를 적시에 파악하고 대응하기에 어려움이 존재할 수 있다. 따라서 카드위기 사태 시 길거리 모집이 폭증하고, 부동산 대출 과열 시 대출광고(아파트 단지마다 전단지 배포) 등이 범람하는 것과

같은 시장의 다양한 행태적 이상 징후에 대한 파악노력을 경주하고, 이러한 징후 발생 시 적극적으로 대응할 수 있는 체계를 확립할 필요가 있다.

셋째, 은행들이 과도하게 시장성 수신에 의존하게 됨으로써 발생할 수 있는 금융시장의 불안을 예방하기 위하여 시장성 수신에 대한 규제를 점차 강화할 필요가 있다. 예를 들어, 은행의 예대율을 100% 이하로 단계적으로 조정할 수 있도록 새로운 규제를 도입·정착시킬 필요가 있다.

4. 가계 및 서민 부문에 대한 자금중개기능의 효율화

가. 기업부문

1990년 초 이후 장기불황을 겪고 있는 일본의 경우와 같이 부실기업[2](zombie)의 정리가 늦어질수록 나라의 생산성이 저하될 우려가 있다.[3] 한국도 엄격하지 못한 은행의 여신심사 등으로 상당수의 부실기업이 장기간 존속하고 있다. 2008년 현재 3년 연속 이자보상배율 1 미만인 부실기업이 전체 기업(외감 대상 18,024개사) 중 14.8%를 차지하고 있으며, 이들 기업의 총차입금은 101조원에 달하고 있다. 특히 중소기업부문에서 부실기업체 수의 비중이 2001~05년 11~12% 수준에서 2006~07년에는 14%로 상승하고, 그리고 2008년에는 15%로 추가 상승하였다.

특히 2008년 글로벌 금융위기 극복과정에서 채권단 중심의 구조조정이 추진되고 있으나, 정부의 유동성 지원이 대폭 확대되면서 시장기능에 의한 부실기업의 정리가 곤란한 측면도 존재한다. 신용보증(신보와 기보의 보증잔액 합산액)의 경우 2007년 말의 40.1조원에서 2008년 말에는 44.3조원, 2009년 8월 말에는 62.7조원으로 대폭 증가하였으며, 이러한 신용보증 확대를 통하여 은행권 중소기업 대출 전액(160조원 상당 규모)의 만기연장이 추진되고 있다. 그 결과, 2009년도 상반기 기업의

2) 은행대출 등 지원이 없으면 파산할 기업.
3) 일본의 장기불황과정에서 좀비(zombie)기업이 상장기업의 5~15% 수준에서 30% 이상까지 증가했다는 학계의 평가.

영업실적이 부진하였음에도 불구하고 부도기업 수(345개사(2008년 12월) → 110개사(2009년 8월))와 어음부도율(0.20%(2008년 12월) → 0.09%(2009년 7월))은 역대 최저 수준까지 하락하였다.

부실기업 퇴출이 지연되는 구조적 요인은 무엇보다도 대형화된 은행 경영진의 단기업적주의 및 외형경쟁 등으로 인하여 은행의 여신심사가 상대적으로 느슨해졌기 때문이다. 특히 과도한 단기업적주의는 임직원의 임기 내 부실기업 처리를 회피하는 요인으로 작용하고 있다.

또한 신용보증기구의 잠재부실기업에 대한 보증연장관행도 은행의 잠재부실 은폐의 주요 원인으로 작용하고 있다. 신용보증 총공급액은 2003년 이후 점차 감소하여 왔으나, 글로벌 금융위기 이후 다시 급증하였다. 은행들이 중소기업 대출의 상당 부분을 신용보증에 의존함에 따라 중소기업에 대한 은행의 여신심사기능이 저하되는 결과가 초래되고 있다.

이와 함께 은행들이 여전히 담보대출 위주의 대출관행(2008년 말 현재 은행의 기업대출 중 담보대출비중 49%)을 유지함에 따라 수익성, 재무건전성, 성장 가능성 등에 입각한 심사분석이 저해되고 있다.

기업부문의 자금중개 효율화를 위한 정책방안은 다음과 같다. 첫째, 신용보증 합리화방안을 마련할 필요가 있다. 기업의 성장단계별(창업-성장-성숙-상장(IPO)) 보증공급 원칙을 마련하여 불요불급한 보증공급을 최대한 억제해야 한다. 또한 보증졸업제를 적용하여 장기・고액 보증(2009. 6말 현재: 10년 초과 보증액비중 19.9%, 15억원 이상 보증액비중 23.5%), 우량기업에 대한 보증을 축소하고, 절약된 보증재원을 창업기업 투자재원으로 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 창업기업은 부도가능성이 높고, 거래실적이 없어 리스크 관리가 곤란하므로 보증보다는 투자가 바람직하다. 아울러 현재의 전액보증은 최대한 지양하고 기업의 특성별로 부분보증비율을 차등화하여 신용리스크를 은행과 공동분담해야 할 것이다.

둘째, 정책금융공사(KoFC)가 신설됨에 따라 중소기업 정책금융 전담기관 간의 역할을 조정해야 한다. 신용보증기금, 기술신용보증기금, 중소기업진흥공단 등 중소기업 지원기관의 중복되는 업무를 통합(신・기보 → 보증사업부, 중진공 → 투자사업부)하여 과다지원에 따른 시장왜

곡을 최소화하는 방안을 검토해야 한다. 이와 동시에 지원방식도 은행의 여신심사기능을 활용할 수 있는 방식(예: 온-렌딩(on-lending) 대출 활성화, 은행여신 제공 시 자동 부분보증 제공 등)으로 점차 전환해 나가야 한다.

셋째, 은행의 보상체계의 합리적 설계가 필요하다. 글로벌 금융위기 이후 현재 진행 중인 국제적 논의 결과를 지켜본 후 은행 임직원의 보수가 보다 장기적 성과에 따라 결정될 수 있도록 유도해야 할 것이다.

나. 가계 및 서민 부문

1997년 외환위기 이후 제도권 금융기관의 개인부문(가계, 소규모 개인기업 등) 대출은 크게 증가한 반면, 2008년 글로벌 금융위기 이후 7등급 이하 저신용자에 대한 대출(2008말 156조원 → 2009. 6말 143조원: △13조원)은 크게 감소하였다.

특히 서민금융에서 중요한 역할을 수행하고 있는 협동조합 금융기관의 자금중개기능이 외환위기 이후 크게 약화되었다. 협동조합 금융기관은 고객의 신용도가 낮기도 하지만, 단위 조직의 규모가 영세하고,[4] 수익기반이 취약하여 금리가 상대적으로 높을 수밖에 없다. 또한 기능은 유사하지만 설립근거 등이 서로 다른 협동조합이 동일 권역에 다수 존재하여 조합 합병 등을 통한 대형화 추진이 곤란한 실정이다.

반면, 고금리 자금을 조달하여 고금리 대출을 공급하는 대부업체의 시장규모는 급속도로 팽창하고 있다. 2009년 3월 말 현재 등록 대부업체 규모는 5조원, 거래자는 143만명에 달하고 있고, 2008년 기준으로 전체 사금융 시장규모는 16.5조원, 이용자는 189만명으로 추정되고 있다.[5] 대형 대부업체(자산 70억원 이상)의 대출금은 4.5조원으로 전체 대출시장

4) 신협 조합당 평균자산(단위: 억원, 2008말 기준): 1,303(미국), 2,308(캐나다), 310(한국)

5) 금융감독원 자료에 의하면, 제도권 금융기관 이용이 곤란한 서민(7등급 이하) 수가 총 826만명에 달하고 있다. 이 가운데 약 217만명은 은행 등 제도권 금융회사로부터 대출을 받는 등 정상적으로 금융거래하는 자이며, 약 140만명은 대부업체로부터 대출을 받고 있으며, 약 150만명은 기존 채무를 상환하지 못하는 등의 사유로 금융채무 불이행자로 분류되어 정상적인 금융거래에 애로가 있는 자이며, 나머지 약 320만명은 금융거래를 할 필요가 없거나, 금융거래가 불가능하여 거래를 하지 못한 경우에 해당한다.

의 90%를 차지하고 있으며, 시장점유율도 확대되는 추세이다.[6] 등록 대부업체들의 신용대출 평균금리는 연 38.4%이며, 2008년 금융위원회의 사금융실태 조사 결과 무등록 대부업체 수는 78% 수준에 달하고 있으며, 일부 대형업체들의 불법 추심으로 인하여 서민들의 피해도 심각하다.

서민금융을 활성화하기 위한 정책방안은 다음과 같다. 첫째, 주식회사 조직인 상호저축은행의 영업력을 확충함으로써 저소득자뿐만 아니라 소영세기업의 자금지원이 원활하게 공급될 필요가 있다. 이를 위해서는 상호저축은행의 영업구역을 현재의 시·도 단위의 11개 권역에서 동일 6개 경제생활권역(서울, 인천·경기, 부산·경남, 광주·호남, 충청, 강원·경북)으로 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다. 다만, 재무구조(예: 자기자본비율 8% 이상, 고정이하 여신비율 8% 이하, 현재 약 56개 상호저축은행에 해당), 소유구조(저축은행 평균 대주주 지분비율 70% 수준, 50% 이하 22개)가 건전한 저축은행에 대해서만 허용하고, 도시지역 집중 방지 등 보완책도 동시에 추진할 필요가 있다.

둘째, 협동조합 금융기관의 선진화가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 합병을 통한 대형화가 유도되어야 하고, 조합이사장의 전문성을 제고하여 경영합리화를 추진해야 한다. 또한 금융위·금감원, 농식품부, 행안부 등으로 다원화되어 있는 관련 법 및 감독체계를 단순화하는 것이 바람직하다.

셋째, 대부업체에 대한 관리·감독을 강화해야 한다. 대부업체의 추심업무 위탁 및 타 대부업자 중개를 법으로 금지[7]하여 불법 추심 및 고금리 선취를 방지하는 방안을 검토할 필요가 있다.

넷째, 서민지원사업의 내실화를 기해야 한다. 최근 미소금융재단 설립 등 새로 도입된 서민지원사업이 사업 초기부터 합리적인 관행이 정착되어 지원사업에 대한 신뢰도가 제고될 수 있도록 유도할 필요가 있다. 본 제도의 성공적 정착을 위해서는 대출상환이 안정적으로 이루어질 수 있도록 유인체계를 구축하는 것이 중요하다. 첫 거래는 단기, 소액으로 하고, 상환실적이 있는 자에게 단계적으로 대출한도를 상향조정

6) 대형 대부업체의 시장점유율(%): 84(2008. 3) → 85(2008. 9) → 90(2009. 3)
7) 타 대부업자 중개 금지방안은 현재 고승덕, 이정희 의원 발의.

하는(progressive lending) 등 추가적 대출을 지원함으로써 상환할 인센티브를 갖고 있는 차주와 그렇지 않은 차주를 가려내는 방안을 검토해야 한다. 이와 동시에 자금지원과 함께 직업교육 및 창업교육을 병행하여 지원함으로써 실질적으로 차주의 소득을 증대시킬 수 있는 능력을 전수시키는 것을 적극 고려해야 한다.

5. 외화유동성 관리 강화 및 외환시장의 안정

2008년 9월 미국의 대형 투자은행 중의 하나인 리먼 브라더스사가 파산보호를 신청한 이후 글로벌 금융위기가 확산되면서 국제금융시장이 경색되고 우리나라 외화유동성 사정도 급격히 악화되었다. 이후 정부의 적극적인 노력으로 한·미 통화스와프가 체결되어 추가적으로 달러가 국내에 공급되고 2009년 들어서는 글로벌 금융시장도 안정세로 돌아서 기간물 차환이나 중장기 재원조달이 원활해지고 하반기 들어서는 위기 이전 상태를 회복하였다.

이러한 금융위기 발생 및 극복 과정에서 우리 경제는 외화유동성과 관련하여 여러 가지 취약점을 노출하였다. 1) 해외요인의 변동에 따라 금융시장이 크게 영향을 받고, 2) 실물경기 동향에 따라 자본의 유출입이 한 방향으로 쏠리고, 3) 높은 단기외채비중에 대한 외국인의 우려가 크고, 4) 실물경제에 비해 그 규모가 작아 외부충격을 충분히 흡수하지 못하는 외환시장 등이 문제점으로 지적되고 있다.

우리나라 경제의 수출의존도가 높고 국내시장도 개방되어 있기 때문에 우리나라 금융시장은 대외환경 변화에 민감하게 반응한다. 리먼 브라더스 사태 이후의 경험에서 보듯이 국제금융시장이 불안해지면 은행 등 금융기관의 외화차입여건이 악화될 뿐만 아니라 외국인투자자금이 주식과 채권시장에서 빠져나가면서 주가와 금리에 직접적으로 영향을 미쳐 국내 금융시장에서도 불안이 빠르게 확산된다. 이 과정에서 외화유동성 문제는 과거 외환위기 경험에 대한 낙인효과(stigma effect) 등 심리적 요인까지 가세되어 우리나라 경제안정을 위한 가장 중요한 요소 중 하나로 대두되고 있다.

경기순응적인 자본유출입은 실물경기가 좋으면 외국자금이 국내에

대량 유입되어 자산매입 등에 활용되면서 자산가격 상승을 부추기지만, 반면 실물경기가 부진해지면 자금이 급속히 유출되면서 외화건전성을 악화시키고, 자산가격의 급락을 야기하는 문제를 일으킨다. 자유로운 자본흐름은 보장하면서도 투기적 자본유출입의 부정적 영향을 최소화하는 다양한 방안들이 논의되고 또 일부 국가에서 시행되고 있는데 우리나라에도 적용 가능한지가 관건이다.

외채관리의 취약성은 외환보유액 대비 단기외채비중이 다른 신흥시장국 수준을 훨씬 상회할 만큼 단기외채 중심으로 외채가 급증하면서 우리나라에 대한 외국인의 부정적인 시각을 확산시키는 문제를 안고 있다. 이에 따라 우리나라의 국가신용위험이 다른 나라보다 더 높게 평가되면서 우리나라가 글로벌 금융위기에 따른 부채축소(deleveraging)에 상대적으로 더욱 취약하게 된다. 이러한 취약성을 극복하기 위해서는 환헤지 필요에 따른 금융회사들의 단기외채 차입 유발과 실물흐름을 벗어난 과도한 유입에 대응하여야 한다.

외환시장의 심도 부족은 실물경제에 비해 외환거래량이 충분하지 않아 글로벌 금융위기과정에서 환율변동성 확대와 거래량 감소의 악순환 문제를 발생시킨다. 2007년 BIS의 서베이에 따르면, 우리나라 외환거래량은 수출입규모의 5%, 주식거래량의 2%에 불과하여 다른 나라 수준에 크게 못 미치고, 이에 따라 2008년 중 전일 대비 평균 환율변동률은 0.99%로 일본(0.68), 유로(0.64), 대만(0.26), 태국(0.24) 등에 비해서도 높은 편이다.

외화유동성 관리 강화를 위한 정책대응으로서 이번 위기과정에서 외채상환능력에 대한 우려를 키우는 계기가 된 은행의 외환부문에 대한 규제 및 감독 개선이 우선 시급히 이루어져야 한다. 지난 10년간 경상수지가 흑자를 기록하였는데도 2005년 이후 단기외채가 급격히 늘어난 배경에는 원화 강세기조하에서 수출기업 및 해외투자펀드들의 선물환 거래 등 환헤지 수요가 늘어나면서 거래상대방인 은행이 포지션 관리를 위해 단기외채 차입을 늘리게 되는 시장기제가 작용한 측면이 있다. 따라서 실물부문에서의 환헤지에 대한 건전한 인식을 제고하고, 외화차입을 늘리지 않으면서 선물환 거래 헤지 수요를 충족시켜 줄 수 있는 다양한 방식(상품 및 거래상대방)의 개발이 필요하다. 유동성, 레버리지 및

위험관리 내부통제 등 은행의 외화건전성 감독 강화에 대해서는 BIS의 금융안정위원회(Financial Stability Board)를 비롯한 여러 국제기구 및 감독기구 등에서 논의가 진행되고 있고 다양한 권고사항을 내놓고 있다.

우리나라 감독당국도 2009년 11월 국내은행의 외환건전성 감독 강화 방안을 발표하고 2010년부터 이를 시행하고 있다. 특히 유동성비율을 산출할 때 현재는 외화자산별로 가중치가 동일하지만, 앞으로는 회수가능성을 반영한 가중치를 자산별로 달리 적용하여 유동성비율을 산출할 예정이다. 그러나 유동성비율의 산출기준을 기말잔액기준에서 기간평균잔액기준으로 전환하는 등 시장상황을 충분히 반영할 수 있도록 유동성비율 산출을 더욱 정교하게 하는 방안들을 검토할 필요가 있다. 또한 외화유동성에 대한 질적 평가를 강화하여 중요한 외화수요 경제주체 등에 대해 감독당국이 스트레스 검증과 비상자금조달계획 수립 등 가이드라인 등을 제시하여 권고할 필요가 있다. 또한 전체 금융권의 거시건전성 감독 차원에서 만기별·통화별 규모 및 비중 등과 외화자금시장 동향 등에 대한 모니터링과 외환·주식·채권 시장 등 각 시장 간 연계 감독을 강화할 필요가 있다.

국제금융시장이 경색되어 기존 외채의 차환이나 신규 차입이 어려워지거나 대규모 자본유출이 발생할 경우 실물경제나 금융시장에 미치는 충격을 완충해 줄 수 있는 최종적인 수단은 외환보유액이다. 전통적으로는 무역량 및 단기외채규모 등을 적정 외환보유액의 산출기준으로 활용한다. 하지만 금융·외환 시장 개방의 영향으로 급격한 자본유출에 대응하기 위해 외환보유액을 늘릴 필요가 있다는 필요성을 제기하기도 한다. 보유비용에 대한 논란이 있지만 외화유동성 위기가 국가경제에 미치는 영향을 고려하면, 비용 때문에 국가방위를 소홀히 할 수 없는 것에 비유할 수 있을 것이다.

그러나 외환보유액의 확충은 보유비용 및 통화관리상의 문제나 시장개입에 대한 오해 등의 논란이 있고, 일방적인 흑자가 지속되어야 하는 어려움 때문에 제약이 따른다. 이를 보완하기 위한 주요 정책과제들로는 1) 외국인자금 유출입에 따른 금융시장 불안을 최소화할 간접적인 방안을 모색, 2) 외환시장의 폭과 깊이를 제고하여 충격흡수능력을 키우고 환율변동성을 축소, 3) 국제협력을 통해 다자간 외화유동성 지원기구

를 확대하고, 통화스와프 등 양자 간 유동성 전환 메커니즘의 확충 등을 들 수 있다.

그리고 시장원리를 이용한 다양한 대체적 유동성 보완수단에 대한 검토도 필요하다. 예컨대, 예금보험과 같은 경제적 원리에서 단기외채에 대해 일정 수수료를 부과하여 기금을 조성하거나, 외채의 원금 및 이자 상환이 국내 통화에 연계된 indexed loan facility의 이용을 확대하여 위기 시의 유동성위험을 완화하거나, 일정 사건이 발생할 경우 유동성 부족을 일정 부분 해소할 수 있는 보험 성격의 contingency credit line의 활용 등도 고려해 볼 수 있다.

또한 경제의 기초여건이 양호함에도 불구하고 일시적인 대외충격으로 인해 발생하는 외화유동성 위기는 어느 정도 국제적인 공조에 입각해 해결해 나가는 방안도 적극 모색할 필요가 있다. 이러한 제도는 일반적으로 출자금액에 비해 지원금액이 크므로 낮은 비용으로 많은 유동성 확보가 가능하다는 장점이 있다.

한편, 대외충격이나 투기적 공격에 대한 시장대응력을 향상시키고, 환율의 가격왜곡을 최소화하기 위해서는 외환시장의 폭과 깊이가 심화되어야 한다. 이를 위해서는 시장거래기반의 개선과 외환시장 참여자 다양화 등을 유도하고, 다른 금융시장과의 연계가 강화되어야 한다. 궁극적인 목표는 국제거래에서 원화 사용비중을 확대하는 것이지만, 원화의 국제화는 정책당국의 통화 및 외환 정책에 미치는 영향을 고려하여 진행할 필요가 있다. 또 국제금융시장에서의 원화 수요와 외환거래인프라의 확보가 선결되어야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 국내 금융 및 자본 시장의 건실한 육성, 탄탄한 경제기초여건 등을 바탕으로 한 통화가치의 안정적 유지 및 신뢰성 제고가 필요하다.

6. 재정건전성의 제고

최근 세계경제는 금융위기의 여파로 심각한 침체국면을 맞았으나, 각국 정부의 과감한 부양정책으로 인하여 경기회복세가 점진적으로 가시화되고 있는 모습이다. 그러나 그 결과 급증한 각국의 정부부채로 인하여 일부 국가에서 재정위기의 가능성이 제기되는 등 재정건전성에 대

한 우려가 증가하고 있다. 특히 경제위기 상황의 발생 시 총수요의 증진 및 취약계층 보호 등을 위한 최후의 보루인 재정의 건전성을 확립하는 것은 거시경제시스템의 위기대응능력을 강화하는 데 있어서 가장 필수적인 요소라고 할 수 있다. 이에 따라 미국, 영국 등 주요 선진국 정부가 경기부양을 위한 재정 확대정책을 추진하면서도 재정 악화에 대비하기 위해 중기재정운용목표를 설정하는 등 재정건전화 계획을 수립·추진하고 있는 만큼 우리나라도 거시경제 안정화를 위해 재정건전성 관리에 세심한 주의를 기울일 필요가 있다.

우리나라의 GDP 대비 국가부채비율은 현재 34.9% 수준으로 선진국들과 비교해서 심각한 수준은 아니라고 할 수 있다. 그러나 재정건전성을 위협하는 장단기적인 요소들을 고려할 때 현재의 국가부채 수준은 안심할 수 없다고 판단된다. 단기적으로는 세입세출기반의 불균형이 우려되고 있다. 세출 측면에서 볼 때 금융위기를 극복하기 위한 정부의 재량적 지출 증가와 더불어 녹색뉴딜정책, 신성장동력을 확보하기 위한 국책사업은 정부지출소요를 증가시키고 있다. 반면, 세입 측면에서 볼 때 기존의 감세정책은 세수기반을 약화시키고 있는 것으로 판단된다. 따라서 이러한 불균형은 향후 재정운용의 부담으로 작용할 가능성이 있다. 장기적으로는 인구구조의 고령화, 남북통일의 가능성, 우발채무 등 비공식적인 국가채무의 시현 가능성 등이 재정건전성을 위협할 수 있다. 특히 우리나라의 고령화 속도는 세계적인 추세보다 훨씬 빠른 것으로 나타나고 있어 외국에 비해 재정부담이 더 클 것으로 예상된다. 고령화의 진전으로 인한 잠재성장률의 하락과 복지지출의 급속한 증가로 이어지기 때문이다.

이러한 위협요인들을 극복하고 재정건전성을 제고하기 위해서는 다음과 같은 정책적 쟁점이 고려되어야 한다.

첫째, 국가재정운용계획의 실효성을 제고할 필요가 있다. 구체적으로 명확한 재정관리목표와 연간실행목표를 설정하고 사후적으로 목표달성의 여부를 검증하는 제도를 도입해야 한다. 국가재정운용계획의 수립에 필요한 거시경제전망은 운용기간 전체에 걸친 세입전망과 재정수지 전망에 중요한 영향을 미친다는 점에서 좀 더 신중하게 결정하여 과대지출로 이어질 수 있는 가능성을 줄여야 한다. 한편, 국가재정운용계획의

운용은 경제상황의 변화에 맞추어 수정·보완하고 명확한 설명을 제공하는 등의 유연성이 필요하다. 이를 위해 예산 확정 후 1월 중에 국가재정운용계획의 최종본을 발간한 뒤, 당해 연도 7월 중에 간략한 반기 보고서(mid-year report)를 발간하는 것을 고려할 필요가 있다.

이와 더불어 국가재정의 장기 지속 가능성을 보여주는 장기재정운용계획을 수립할 필요가 있다. 향후 5년간의 재정정책방향을 포괄하는 국가재정운용계획의 경우 인구구조의 변화, 기후변화, 정부의 불확정적 책임(government contingent liabilities) 역량 등 재정건전성에 중대한 영향을 미치는 장기적인 요소들을 포함하기에는 시계가 매우 제한적인 단점이 있기 때문이다. 저출산·고령화 등 미래의 재정충격요인에 선제적으로 대응할 수 있도록 30~50년 단위의 장기재정전망을 정기적으로 발표함으로써 재정운용의 장기적 추세에 대한 국민적 이해와 세대 간 갈등을 방지할 필요가 있다.

둘째, 감세기조에 상응하는 세출구조조정이 필요하다. 우선 거시적 관점에서 재정수지의 균형을 조기에 달성하기 위하여 총지출 증가율을 향후 3년간 경상성장률을 하회하는 수준으로 유지하는 것이 필요하다. 2010년 예산안에 따르면, 총지출규모는 292.2조원으로 지출 증가율은 2009년 본예산 대비 2.9% 수준이다. 이는 KDI의 2010년 경상성장률 전망치인 8.2%(실질 5.5%)보다 낮은 수준으로 지출 증가를 적절하게 억제한 것으로 판단된다. 다만, 2013~14년에 균형재정을 달성하기 위해서는 재정적자를 연차별로 축소할 필요가 있다.

미시적 세출구조조정은 다음과 같이 이루어질 필요가 있다. 위기 극복을 위하여 도입된 한시적 지원사업은 폐지를 원칙으로 하여 원점에서 재검토하되 취약계층의 지원은 당분간 지속할 필요가 있다. 지출분야별로 볼 때 정부는 경제사업부문을 중심으로 지출구조조정을 실시하는 대신 기초연구·원천기술, 창업 초기의 소기업 등 시장실패가 발생하는 부문을 중심으로 재원배분을 강화함으로써 시장주도 경제체제가 확립될 수 있도록 유도해야 한다. 복지지출은 사전적 기회균등에 초점을 맞추어 결정하되 시장왜곡을 방지하기 위하여 시장형 기제(market-type mechanism)를 적극적으로 도입할 필요가 있다.

이와 더불어, 중앙정부와 지방정부 간 재정분담의 원칙을 확립해야

한다. 중앙정부의 지방정부에 대한 지원방식은 외부효과(externalities)와 납세자 이동성(taxpayer mobility)을 고려하여 결정되어야 한다. 구체적으로 국고보조금을 포괄보조금으로 개편하는 대신 성과관리를 강화함으로써 지방재정의 자립을 지원할 필요가 있다.

셋째, 낮은 세율 및 넓은 세원의 원칙하에서 조세수입 증대를 모색할 필요가 있다. 정부의 감세정책은 장기적으로 성장잠재력을 확충시키는 효과가 있을 것으로 예상되고 있다. 그러나 경기침체에 따른 세원 감소를 감안할 때 예정된 감세정책을 지속적으로 추진할 것인지를 재검토할 필요가 있다. 이러한 측면에서 볼 때 최근 2009년 세제개편안을 통해 소득세 및 법인세의 최고세율을 2년간 유보하는 등 세입 증대를 위한 노력은 바람직하다고 평가할 수 있으나, 기존의 대규모 감세효과를 고려할 때 만족스러운 수준이라고 보기는 어렵다.

한편, 세원 확대를 위하여 비과세·감면을 재정비할 필요가 있다. 2009년의 경우 비과세·감면 규모는 29.4조원으로 국세감면비율이 14.7%임을 감안할 때 상당한 수준임을 알 수 있다. 우리나라의 경우 다른 선진국과는 달리 감세정책과 더불어 비과세·감면의 축소가 이루어지지 않았으므로 이번 기회에 이를 적극 추진해야 한다. 구체적으로 소득이 높은 계층에 대한 비과세·감면을 폐지하되 취약계층에 대한 지원은 당분간 지속할 필요가 있다. 더불어 경제적 왜곡이 작은 간접세를 중심으로 세수 증대방안을 모색해야 한다. 특히 외부불경제 품목 또는 에너지 다소비 품목에 대한 세율인상을 통해 이들 품목이 초래하는 사회적 비용을 조세로 환수하는 일은 경제적 효율성 제고와 세수 증대라는 두 가지 목적을 동시에 달성할 수 있는 수단으로 판단된다.

제2절 위기흡수와 고용창출기반의 복지체계 확립

1. 지속 가능한 복지시스템의 구축

광범위한 사회보장 사각지대가 존재하는 동시에 새로운 위험에 대처하지 못해 교육·주거·고용 문제로 빈부격차 심화와 사회통합력이

〈표 4-1〉 사회보험료 납부 및 정부보조금 수혜비율

(단위: %)

	국민연금	직역연금	건강보험	고용 및 산재	현금성 공공부조
일반층[1)]	67.3	9.3	91.1	50.5	14.9
근로빈곤층	25.0	0.0	64.1	11.7	26.5

주: 1) 대상자: 18~64세 인구.
자료: 한국보건사회연구원, 『근로빈곤층의 실태진단』, 2008.

약화되고 있다. 특히 고용불안과 노동시장 경직성에 동시에 대처하는 유연안정성이 마련되지 않아 근로빈곤층이 발생하고 있다.

급속한 고령화로 인한 연금제도와 건강보험의 재정적 불안정성과 사회복지에 대한 낮은 국민체감도가 복지체계 지속 가능성을 위협하고 있다. 복지체계가 제 기능을 수행하지 못할 경우 경제적 불평등이 심화되면서 사회적 신뢰를 떨어뜨려 경제성장에 부정적 영향을 초래한다. 소득양극화는 교육기회의 불균등을 심화시켜 계층 간 이동성을 제한하는 결과를 낳고 있다. 따라서 사회보장 사각지대 해소를 통해 세대 간 균형을 이루는 복지 수혜를 지향하고 재정건전성을 도모할 필요가 있다.

이에 따른 방안으로서, 먼저 국민연금과 기초노령연금을 통합할 필요가 있다. 즉, 1인당 지급액은 낮고 전체 재정부담은 과중한 기초노령연금[8)]을 국민연금과 통합 및 재구조화하여 노인빈곤 문제를 해결해야 한다.

또한 EITC를 활용하여 국민연금 사각지대를 축소해야 한다. 근로장려금 수급과 국민연금 보험료 납부의 연계를 통해 국민연금 사각지대[9)]를 축소해야 한다.

기초보장제 부양의무자의 기준을 완화할 필요도 있다. 부양의무자의 소득기준[10)]을 완화하여 소득인정액이 최저생계비 이하이지만 보호받지

8) 재정부담(조원): (2008) 2.2 → (2010) 3.5 → (2020) 9.4 → (2028) 37.1
9) 현재 경제활동을 하는 18~64세 인구 3명 중 1명이 국민연금을 납부하지 않는 실정.
10) 부양의무자의 부양능력인정기준을 두 가구(피부양자 및 부양의무자)의 최저생계비 합의 130%에서 150%로 인상.

못하던 비수급 빈곤층을 보호해야 한다. 예를 들어, 소득이 전혀 없는 독거노인과 그 아들가족(4인가구)의 경우, 독거노인이 기초보장 수급자가 되기 위해서는 아들가족의 소득이 236만원 미만이어야 가능한 것을 272만원으로 상향할 필요가 있다.

퇴직연금제도를 활성화하여 경제주체들이 퇴직금을 퇴직연금으로 전환할 수 있도록 제도적 유인장치의 마련[11]을 검토하는 것도 방안이 될 수 있다.

또한 건강보험재정의 안정화를 위하여 다층의료보장체계를 구축하고 의료저축제도를 도입하여 의료비 증가를 억제하고 취약계층의 의료보장을 제고하는 방안을 장기적으로 추진해야 한다. 경증질환은 의료저축제도가 부담하고, 중증질환은 사회보험료로 부담하는 다층체계를 통해 의료공급자의 진료비 증가를 통제하고 개인의 도덕적 해이를 예방할 수 있다.

이 밖에도 복지전달체계 개선, 지방정부와의 역할분담 재설계 등 수요자 만족도 제고를 위한 복지시스템 선진화를 추진해야 한다. 복지계좌 도입 및 부처 간 복지 관련 정보연계 등을 통해 수급자 중심의 복지정보 DB를 구축함으로써 복지사업의 유사·중복을 방지할 필요가 있다. 또한 부정수급을 방지하고 검증하는 모니터링 주체를 사업담당과와 분리된 독립조직으로 구축하여 모니터링의 객관성과 효과성을 제고해야 할 것이다.

2. 고용과 연계된 사회안전망 구축

우리나라의 사회보장제도는 고용과 연계되도록 설계되었으나, 실제 제도 운영은 능동화 조치[12]가 제대로 시행되지 못하고 있다. 고용보험제도는 실업급여 수준과 지급기간이 선진국에 비해 낮고, 수급자격이

11) 현재 근로자 과반수 또는 노동조합의 동의에 의해 전환 가능한 퇴직연금을 개별 근로자의 선택에 따라 전환할 수 있도록 절차를 간소화. 퇴직연금제도 설계 시 확정급여형과 확정기여형을 혼합할 수 있도록 허용.

12) 일할 수 있는 능력이 되는 사람은 스스로 노력하는 것을 유도하고 이를 지원하는 정부의 프로그램에 적극 참여하는 경우에만 복지서비스를 제공.

〈표 4-2〉 주요국 실업급여제도 비교

	벨기에	프랑스	독일	일본	영국	미국	한국
실업급여 최대수급기간(개월)	무제한	23	12	10	6	6	7
소득대체율(%)[1)]	63	45	45	11	28	6	6

주: 1) 실직 후 5년간 평균 소득대체율.
자료: OECD, *Employment Outlook*, 2009.

엄격하여 근로의욕 저해 등 노동시장에 미치는 부정적 영향을 최소화하도록 설계되었으나, 실제 제도 운영에 있어서는 실업인정과정이 형식화되어 적극적 구직활동을 유도하고 직업훈련과 연계하는 데 미흡하다.

기초생활보장제도는 근로능력이 있는 수급자에게는 자활사업 참가를 조건으로 생계급여를 지급할 수 있도록 하고 있으나, 국가의 적극적인 자활지원사업은 아직 활성화되지 못하고 있다. 이에 따라 고용-훈련-복지를 연계한 맞춤형 서비스를 원스톱으로 제공하는 전달체계가 미흡하여 사업의 효율성 및 효과성 제고에 한계가 있는 실정이다. 다만, 청년층 뉴스타트,[13)] 저소득층 취업패키지 사업[14)] 등을 도입하여 고용-훈련-복지 연계서비스를 시도 중이다.

가. 능동화 조치의 강화

기존 사회보장제도 운영 내실화를 통해 능동화 조치의 실효성을 제고할 필요가 있다. 정책의 집행을 직접 담당하는 고용지원센터의 업무를 선택과 집중의 원리에 따라 효율화를 도모하고, 취약계층을 선별하여 맞춤형 고용서비스를 집중적으로 제공해야 한다. 또한 대부분의 일반 신청자는 지역별 콜센터를 설치하여 전화·인터넷을 통한 실업인정 방식으로 전환할 필요도 있다. 이와 더불어 기초생활보장제도 대상자에 대한 심층상담(전문사례관리자 배치, 외부 전문기관 위탁 등)을 통해 일

13) 취업에 어려움을 겪는 청년층(만 15~29세)에게 진로지도에서 취업까지의 전 과정에 대해 개인별로 특화된 종합 취업지원서비스 제공.
14) 저소득층 개인의 역량을 진단하여 최장 1년 기간 내에 단계별 취업지원.

할 능력이 있는 사람을 선별하여 맞춤형 고용서비스를 제공하는 것도 방안이 될 수 있다.

한편, 수요자의 입장에서 원스톱 서비스를 받을 수 있도록 고용-훈련-복지 연계 전달체계를 구축하는 것도 고려해야 한다. 다양한 복지 프로그램과 실업대책에 대한 통합전산망을 구축하여 수요자의 접근성을 제고하고, 중복 수혜를 방지하며, 중장기적으로 공공부문, 민간영리기업, 비영리기관(NPOs) 등이 지역 단위로 파트너십을 형성하여 전달체계의 혁신을 도모해야 한다.

영국의 경우, 취업알선업무를 담당하는 Jobcentre와 각종 사회보장급여를 담당하는 Benefit Office를 Jobcentre Plus로 통합하여 지역 단위 지자체 및 유관기관과 파트너십을 형성, 서비스를 제공하고 있다. 호주는 1차 접촉 및 급여서비스를 제공하는 Centrelink와 고용훈련서비스를 제공하는 Job Network로 이원화하고 있는데, Centrelink는 10개 연방부처 및 25개 정부기관의 140여 가지 서비스를 통합 제공하고 있으며, Job Network는 민간 회원사들과 계약을 맺고 고용서비스를 위탁하고 있다.

나. 사각지대 해소를 위한 제도적 보완

노동시장 재진입이 어려운 근로취약계층을 선별하여 선택과 집중을 통해 맞춤형 서비스를 제공해야 한다. 사례관리자의 양성, 심층상담을 바탕으로 맞춤식 서비스 프로그램 추가 개발, 계층별로 필요한 서비스를 제공할 수 있는 업무 매뉴얼의 개발이 필요하다. 예를 들어, 저소득층 취업패키지 지원사업, 청년층 뉴스타트 프로그램 강화, 희망키움통장[15](2010년 도입) 시행 등 기초생활수급자의 자립을 제고할 수 있는 다각적인 제도방안을 도입해야 한다.

고용보험의 사각지대에 놓여 있는 비정규직 근로자 및 자영업자 등에 대한 적극적 노동시장정책 마련도 필요하다. 비정규직의 사회보험 가입률을 제고[16]하고, 영세자영업자의 고용보험 가입도 추진해야 한다.

15) 기초생활수급자의 근로소득이 최저생계비 70% 초과 시 초과분의 2배를 2~3년간 적립(2010년 1만 8천 가구 지원 계획).

16) 고용보험제도 홍보 강화: 고용보험료 미납부 근로자도 실업급여 수급 가능(미납부분 공제, 고용주 부담분은 고용주에게 구상).

여성・청년・고령자 등의 단시간 근로를 통한 경제활동 참여를 위해 근로장려세제(EITC)의 지급구간 조정도 고려할 필요가 있다. 현행 가구소득 기준 1,200만~1,700만원 구간 점감구조를, 맞벌이 가구의 경우 점감구간을 1,400만~1,700만원으로 상향조정하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

3. 노동시장의 유연성 제고

우리나라의 노동시장에서는 불평등의 심화현상과 더불어 경제성장에 따른 고용창출효과가 둔화되고 있다. IMD, WEF 등은 우리나라 노동시장이 매우 경직적이라고 평가하고 있으며, 노동시장에서는 비정규직이 차지하는 비율이 2009년 3월 현재 33.4%로서 이 문제가 뜨거운 감자로 논의되고 있다. 앞으로 저출산, 고령화 및 고학력화로 인하여 기업 내 인력구조의 급격한 변화와 장기적으로 유효 노동총량의 부족현상이 우려된다.

따라서 기술진보, FTA, Globalization 등으로 노동수요의 가격탄력성이 높아지고 노동에 대한 임금탄력성 역시 높아져 기업이 노동비용을 포함한 생산비용의 조정을 전보다 훨씬 더 유연하게 해야 할 필요가 있다. 그러나 노사의 첨예한 대립으로 노동시장의 효율성과 소외계층의 이익을 제대로 반영하지 못하고 비정규직 보호법과 같은 반시장적인 법안들이 등장하고 있는 실정이다.

고용에 대한 규제가 심할수록 노동시장은 오히려 불안해지고, 경직적인 노동시장에서는 지속성장이 불가능하다. 따라서 환경의 변화에 따라 고용, 임금의 유연성과 동시에 기능적 유연성도 필요하다. 그러나 과거 정부에서 유연안전성을 강조하였지만 결과적으로 한국 노동시장의 유연성은 하락하였고, 2008년 세계은행 사업환경 보고서에서는 한국의 고용・해고 관련 사업환경여건을 178개국 중 131위로 평가하고 있다.

고용 문제 해결을 위해서는 정규직의 고용보호를 완화(덴마크)하든가 아니면 비정규직 활용을 허용(네덜란드)하든가 선택을 해야 한다. 전통적인 노동시장 및 복지 정책에서는 상위계층의 근로자부터 보호한 후 차례로 하위 근로자로 내려오면서 보호가 되었으나, 이제는 상위 근로

자일수록 보호의 정도를 약하게 하여 시장에서 보호되도록 하고 하위 근로자일수록 법적 보호가 필요하도록 하여야 한다. 정규직의 보호를 완화하지 않고는 비정규직의 증가추세를 막기 힘들다.

가. 고용의 유연성

법으로 비정규직을 보호하기보다는 직업훈련을 통한 기능적 유연성 제고와 사회안전망 확충이 중요하다. 파견근로가 가능한 업종을 명시하는 현행 포지티브 시스템을 파견근로가 불가능한 업종을 명시하는 네거티브 시스템으로 전환해야 한다. 강제적인 정년제도를 개선하여 정년보장형 임금피크제뿐만 아니라 정년연장형 임금피크제의 확산을 통하여 임금유연성 확보와 동시에 고령자 고용촉진을 유도해야 한다.

나. 임금의 유연성

「근로기준법」상의 임금 개념이 모호하게 정의되어 있어 이로 인하여 임금관리가 복잡해지고 노사 간 갈등의 소지가 되고 있다. 통상임금 및 평균임금을 '표준화된 임금'으로 단일화하거나 구체적인 산입범위를 명확하게 구분할 필요가 있다. 근로계약, 취업규칙 개정을 용이하게 하여 연공급에서 직무급, 성과급으로의 전환을 유도할 필요가 있다. 퇴직금 제도에 대해서는 근로자의 선택권을 확대하여 이를 평소의 임금 지급 시 지급하는 방안, 기업이 의무적으로 퇴직충당금을 사외에 적립하는 방안, 퇴직금 대신 퇴직연금제도로 전환하는 방안 등을 추진해야 한다.

다. 기능적 유연성

직업훈련부문에서의 시장실패 문제와 공급자 위주의 정부실패 문제를 동시에 해결하기 위해서는 산업계 수요를 제대로 반영하는 노사 참여적인 훈련관리 및 운영체계가 필요하다. 비정규직은 정규직에 비해 교육수준, 인적자본 축적 등이 낮은 경우가 많다. 현행 대기업 중심, 정규직 중심의 지원에서 고용보험기금에 일반회계를 투입하여 '근로자 능력개발카드' 제도를 활성화시키는 등의 근로자 중심 지원이 필요하다.

라. 사회안전망의 확충

비정규직 근로자의 고용보험, 건강보험, 국민연금, 산재보험 가입률이 현저히 낮으므로, 사회보험 가입자격 범위를 확대하고, 이들이 실제 가입하도록 유도하는 정책이 필요하다.

4. 저출산·고령화 대책

우리나라에서 저출산현상은 이미 사반세기 동안 지속되었으며, 세계적인 초저출산현상마저 10년째 지속되고 있다. 최근의 초저출산현상은 만혼, 불임부부 증가 등 인구학적 요인 외에 사회경제적 요인들과 문화적 요인들의 복합작용에 기인한다. 사회경제적 요인으로는 고용불안정, 사교육비 포함 자녀양육비용 증가, 일-가정 양립 곤란, 육아지원인프라 미흡, 주거불안정 및 비용부담 증가 등이 해당되며, 문화적 요인으로는 양성평등관, 자녀관·결혼관 등 가치관 변화, 출산 및 가족에 친화적인 고용문화 조성 미흡 등이 해당된다.

저출산현상의 장기 지속은 미래 우리 사회 전반에 걸쳐 엄청난 충격을 가져올 것이다. 인구학적으로는 총인구를 감소시키고, 고령화는 압축적으로 진행될 것이다. 이에 따라 2040년대에는 세계 최고령국가가 될 것으로 전망되고 있다.

경제적으로는 노동력 부족 및 고령화, 노동생산성 저하, 저축·소비·투자 위축, 일자리 및 생산 감소 등을 유발하여 경제 활력을 저하시키고, 국가경쟁력을 약화시킬 것이다. 사회적으로는 사회적 부양부담 증가, 국민연금재정 고갈, 건강보험재정 위험 등으로 국민의 부담이 증가하고 재정수지가 악화될 우려가 있다. 장기적인 저출산현상으로 학생수와 학교 수가 동시에 감소하여 지역사회의 교육기능 붕괴와 대학의 슬럼화 등이 발생하며, 병력자원의 감소로 안보에도 위협이 될 것이다. 자녀 수가 극히 적은 관계로 비혈연 가족사회로의 이행이 급격하게 촉진될 것이며, 그로 인하여 가족 구성원 간의 경제적 및 정서적 부양기능이 크게 약화될 것이다. 요컨대, 미래 사회에서는 현재와 같은 따뜻한 가족관계와 활기찬 사회관계가 쇠퇴하게 될 수 있다.

저출산이 우리 사회에 미치는 부정적 파급효과를 최소화하기 위해서는 장기간에 걸쳐 대응방안을 수립하는 것이 요구된다. 저출산·고령화에 대응하는 기본방향은 장기적인 관점에서 출산율 회복정책과 노동력 적정 수준 유지정책(여성인력 및 노인인력 적극적 활용, 이민정책 도입)을 통합적으로 추진해야 한다.

우선, 출산율 회복과 여성인력 활용에 대해 통합적으로 접근하기 위해서는 일과 삶 간의 균형을 달성하기 위한 국가전략을 설정해야 한다. 여기에는 가족 친화적 직장문화 조성, 일하는 여성들이 안심하고 맡길 수 있는 보육시스템 선진화 노력, 경제시스템 변화에 적합한 제도 개선 등이 해당될 것이다.

둘째, 향후 한국사회의 미래를 끌어갈 미래세대에 대해 적극적인 투자를 지원하는 방안이 필요하다. 이를 실현하기 위해서는 출산과 육아에 대한 사회적 가치를 인정하고 사회 전체 차원에서 지원하는 시스템으로 제도화해야 할 것이다. 정책 대상을 모든 출산가정으로 확대하고, 적정한 수준으로 지원을 확대함으로써 국민의 정책 신뢰성 제고에 도움이 될 수 있다. 출산순위별 접근(두 자녀 이상에 대한 선별적 지원 강화 등)이나 맞벌이 가구에 대한 우대 등 '선택과 집중'을 통해 재정투입의 효율화를 증대시킬 수 있다. 제도 개선이나 사회문화적 접근 등을 동시에 추진함으로써 저비용-고효율의 '시너지효과'를 창출할 수도 있을 것이다.

셋째, 장기적으로는 근본적인 사회개혁(교육구조, 노동시장 개선)을 통해 출산·양육에 유리한 환경을 조성해야 한다. 노인인력을 활용하여 노동력 부족과 사회보장부담을 해소하고, 활기찬 노후생활을 보장할 수 있어야 한다. 고령자를 사회보장지출의 대상이 아닌 국가성장의 한 축으로 인식하여 장기적으로 투자하는 것도 필요하다. 이 외에도 노인노동 친화적인 고용문화를 조성하고, 노인의 노동능력 향상을 지원하고, 노인의 적극적인 근로동기를 유발하고, 노후생활을 보장하는 것 등을 고려해 볼 수 있다.

끝으로 외국인력을 활용하여 노동력 부족 문제를 해소함과 동시에 사회통합을 달성해야 한다. 다만, 이민정책의 경우 부정적인 파급효과가 크고 인구구조 개선에 큰 도움이 되지 않는다는 측면에서 한국사회 실정에 적합한 체계적인 외국인력 도입정책이 수립되어야 한다. 즉, 저출

산 추이와 인구구조를 감안하여, 외국인 근로자의 유입시기, 필요규모, 기본 특성(기능 등) 등과 어느 정도 사회문화적 충격이 발생할 것인가에 대한 정확한 예측을 토대로 중장기 종합계획을 수립해야 한다. 본격적으로 이민정책을 추진함에 있어 바람직하지 않은 사회적 긴장과 영향(사회·정치적 비용)을 최소화하기 위해 사회통합 접근법을 모색하는 것도 매우 중요하다.

5. 사회적 기업의 육성

「사회적기업육성법」 시행(2007. 7) 이후, 2009년 8월 기준 사회적 기업으로 인증받은 기업 수는 251개에 이르고 있다. 사회적 기업에 종사하는 유급근로자(9,223명) 중 취약계층의 비중(54.2%, 2008년 말)이 높은 수준이다.

그러나 사회적 기업이 제공하는 서비스 수혜자(30.8만명) 중 취약계층의 비중(64.5%, 2008년 말)이 높지만, 사회적 목적의 포괄범위는 좁다는 문제가 있다. 우리나라는 사회서비스 유형을 교육, 보건, 사회복지, 환경, 보육, 문화예술관광, 산림보전, 간병 및 가사지원 등으로 정의하고 있다. 유럽의 경우, 취약계층 노동통합,[17] 사회서비스 전달, 지역개발 등 다양한 활동이 범주에 포함된다.

또한 사회적 기업의 매출액 및 당기순이익은 증가하고 있으나, 업종별로는 서비스·제품 가격구조에 따라 매출규모와 1인당 매출액에 큰 차이[18]가 있다. 평균 인건비 대비 매출액은 147.1%, 정부·지자체 지원금 대비 매출액은 219.0%로 자립도가 비교적 양호하나, 업종별로 큰 차이[19]가 있다.

현행 「사회적기업육성법」상 공공기관 우선구매 지원, 조세감면 등을 규정하고 있으나 실효성은 낮다고 할 수 있다. 공공기관 우선구매제도

17) 노동통합형의 경우 재활용, 기업서비스, 개인서비스, 조경 및 도시재생, 처리업, 건설업, 식당 및 호텔업 등을 포함.

18) 총매출액(억원): (2007) 723 → (2008) 1,364(+88.0%)
평균 당기순이익(억원): (2007) 38 → (2008) 47(+23.0%)
업종별 1인당 매출액(백만원): 평균(16.2), 보육(4.7), 교육(5.6), 문화(28.2) 등

19) 매출액이 인건비 대비 100% 이하 기업(41.0%), 지원금 대비 100% 이하 기업(34.4%).

는 실제 운용과정에서 적용이 미흡하다. 일부 지자체에서 조례를 통해 위탁사업자 공모 시 사회적 기업에 가점을 부여하고 있으나, 사회적 기업의 대부분이 중소기업으로 인정되지 않아, 최저한세율(일반기업 11%, 중소기업 8%), 세액공제 등 중소기업 혜택을 받지 못하고 있는 실정이다. 이는 「조세특례제한법」에 해당하는 사회적 기업은 하수·폐기물, 원료재생 및 환경복원업, 창작 및 예술, 직업기술분야 학원, 노인복지시설 운영 등에 한정되기 때문이다. 또한 사회서비스 바우처사업(복지부 사업)에 대한 사회적 기업의 참여가 원칙적으로 허용되어 있으나, 지정제로 운영하여 실제 참여에 제한이 따르고 있다. 현재 비영리 사회적 기업에 대한 연계기업 지원금만 법인세 감면 대상으로 인정하여 대기업 등의 영리법인 지원 유인에 한계가 있는 것이다.

가. 사회적 기업의 자립기반 확보

사회적 기업 지원제도 중 공공기관 우선구매, 조세감면 등이 실질적으로 도움이 될 수 있도록 제도 개선이 필요하다. 공공기관 우선구매제도의 실효성을 확보할 수 있도록, 조달청 적격심사 세부기준[20] 등 관련 규정 개정 및 지자체 조례 근거를 마련해야 한다. 또한 사회적 기업이 제공하는 생산품이나 서비스 등도 중소기업의 범주에 포함하여 최저한세율, 세액공제 등 세제상 혜택을 제공할 필요가 있다. 이와 더불어 바우처사업을 지정제에서 등록제로 전환하여 참여를 활성화할 필요도 있다.

중장기적으로는 사회적 기업이 자금을 시장원리로 조달할 수 있도록 '사회적 증권거래소'[21] 설립을 추진하는 것도 고려해야 한다.

나. 사회적 기업 인증 후 사후관리 강화 및 투명성 제고

권역별 지원기관[22]을 적극 활용, 반기별 성과관리 및 수시점검 활성화 등 사후관리를 통해 사회적 기업의 도덕적 해이를 예방해야 한다. 사후관

20) 조달청 적격심사 세부기준상 사회적 기업 가점 부여방안 검토.
21) 자금이 필요한 사회적 기업의 수요와 사회적 투자 및 기부에 관심 있는 기업·재력가의 공급을 연계(예: 브라질 '사회적 증권거래소').
22) 서울·강원(함께 일하는 재단), 부산·경남(사회적기업연구원) 등.

리 시, 취업자의 평균 고용유지기간, 서비스 이용자 만족도, 관련 분야 일반 및 사회적 기업들에 의한 동료평가 등도 고려해야 한다. 이와 더불어 사회적 기업의 경영상 투명성을 제고하기 위해 정보공시를 의무화하고, 통합공시(노동부 사회적 기업 홈페이지) 여부도 검토할 필요가 있다.

다. 대기업의 사회적 기업 참여 활성화

법인세 감면 대상을 비영리 사회적 기업에서 사회적 기업 전체로 확대하여 대기업 등의 투자를 유도할 필요가 있다. 특히 중장기적으로 대기업이 직접 사회적 기업을 설립·운영할 수 있는 방안도 검토해야 한다.

라. 사회적 기업의 사회적 목적에 대한 범위 확대

기타형에 포함될 수 있는 사회적 기업의 유형 및 기준을 구체적으로 예시[23]하여 다양한 유망기업의 인증 참여를 유도할 필요가 있다.

제3절 산업의 글로벌 리더십 제고를 위한 기초역량 확충

1. 제조업의 지식기반화를 통한 산업구조의 고도화

제조업의 고용창출력과 수출의 부가가치 유발효과를 제고하기 위해서는 지식서비스와의 융합을 촉진하고, 고부가가치 부품·소재 산업 육성이 필수적이다.

특히 1990년대 중반 이후 제조업분야에서는 '글로벌 네트워크형 산업모델'[24]과 '제조업과 서비스업의 연계'가 경쟁력의 주요 원천으로 부각되고 있다. 최근 글로벌 제조업체들은 가치사슬을 전 세계 각 지역으로 분화시키는 한편, 부가가치가 높은 R&D, 마케팅, A/S 등 서비스분야

23) 문화예술모델, 지역개발 및 로컬푸드 모델, 산림자원 활용모델 등.
24) R&D, 제조, 마케팅 등 기업활동을 구성하는 가치사슬을 분할해서 글로벌 관점에서 최적지에서 사업활동을 수행하는 사업모델.

와의 결합을 통해 경쟁력 강화에 노력하고 있다.

또한 핵심 부품·소재 산업은 산업구조 고도화에 있어 핵심적인 분야라고 할 수 있다. 세계시장에서의 경쟁력을 나타내는 부품·소재 무역특화지수와 1인당 국민소득이 확실한 양(+)의 상관관계를 시현할 정도로 경제성장에 있어 부품·소재 산업의 중요성이 매우 높다. 일본기업은 핵심 부품·소재 산업에 역량을 집중하여 최종 제품의 경쟁력 상실로 인한 생산 감소를 만회할 정도이다. 일례로 IT 관련 산업에서 일본기업의 세계시장 점유율은 소재 66%, 제조장치 49%, 부품·부분품 32%, 최종 제품 25%(경제산업성, 2006)으로 나타나, 소재와 부품의 비중이 매우 높았다.

그러나 우리나라의 주력 제조업은 세계적 경쟁력을 확보하고 있음에도 불구하고 지식서비스의 활용 미흡으로 부가가치 제고에 한계를 보이고 있다. 부품·소재 산업의 경우에도 경쟁력이 향상되고 무역수지 흑자에 크게 기여하였지만, 세계시장을 주도할 수 있는 제품과 기술은 부족한 형편이다.

우리나라는 제조업 생산과정의 서비스화, 즉 중간투입의 서비스화 수준이 선진국에 비해 크게 낮은 등 제조업과 서비스업의 연계가 미흡하다. 제조업 생산을 위한 서비스 투입계수를 살펴봐도, 우리나라는 0.119로, 영국(0.218), 이탈리아(0.217), 미국(0.215), 일본(0.209)에 비해 크게 낮은 수준이다. 2006년 대한상공회의소의 조사에 따르면, 국내기업의 지식서비스 활용도도 낮은 수준으로 서비스 아웃소싱 도입비율은 43.8%에 머물러 미국, EU 평균인 75.0%에 비해 절반 수준에 불과하였다.

한편, 우리나라 부품·소재 산업의 경우 무역수지 흑자규모가 2001년 27억달러에서 2008년 349억달러로 크게 증가하고 기술력 등으로 평가한 부품·소재 산업의 경쟁력도 2000년을 100으로 할 때 2007년 122.5로 상승하였지만, 핵심 기술력의 대외의존현상은 여전하여 부품·소재 對日 무역수지 적자규모가 지속적으로 확대되고 있다. 즉, 부품·소재 대일 무역수지 적자규모가 2001년 105억달러에서 2008년 209억달러로 2배 정도 증가하였다. 이는 부품·소재 산업에 있어서 핵심 제품이나 기술 개발을 위한 투자노력 부족, 노동생산성 하락 등에 크게 기인한다고 판단된다. 일례로, 자동차부품 일류기업인 보쉬와 덴소는 매출액의 8%

내외를 연구개발에 투자하나 국내 1위 기업인 현대모비스는 1.3%, 만도도 3.6%를 투자하는 데 그치고 있다.

가. 제조업과 지식서비스업의 연계 · 융합 촉진

먼저 서비스산업분야 중에서 우선적으로 제조업과 연관관계가 높은 지식서비스산업, 특히 사업서비스부문을 집중 육성하는 정책이 필요하다. 특히 제조업의 고부가가치 창출기회를 확대하는 지식서비스업종을 선정 · 전문화하고, 신사업분야의 발굴에 대한 지원을 확대할 필요가 있다. 대표적인 예로, 디자인, IT서비스, 컨설팅, 연구개발전문업, 프랜차이즈, 전시산업, 유통 등의 산업을 들 수 있을 것이다.

그 다음으로 정부조달을 통한 지식서비스 아웃소싱을 지원할 필요가 있다. 정부가 공공조달 및 지식서비스 민영화로드맵 수립 등을 통해 선도적으로 지식서비스 수요를 창출하는 것이다. 이를 위해서는 정부의 중소기업제품구매제도 지원 대상을 지식서비스업까지 확대할 필요가 있다.

제조업체의 아웃소싱을 활성화하기 위해서는 사전기획 및 추진단계에 대한 집중적인 지원 프로그램을 마련해야 할 것이다. 기업에 대한 설문조사 결과를 살펴보면, 아웃소싱 단계별 비중은 '기획 및 추진 개시' 20.8%, '전략적 영향 사전 평가' 22.0%, '수행수준 및 비용분석' 22.8%, '업체 선정' 20.3% 등으로 나타났다. 따라서 중소 및 중견 기업 등 아웃소싱을 추진할 자원이나 역량이 미흡한 기업을 대상으로 컨설팅 비용이나 전문인력을 지원하는 것이 중요하다.

더불어 제조-서비스 융합 신산업 비즈니스모델 개발 및 확산을 지원하는 방안이 필요하다. 예를 들어, 제조업에 대한 지원산업으로 가장 핵심적인 SW산업이 제조업과 동반성장할 수 있도록 SW서비스 융합 신사업 창출 연구에 대한 지원을 강화해야 할 것이다.

나. 부품 · 소재 산업의 세계 일류기업 창출

부품 · 소재 산업의 발전을 위해서는 산업 고부가가치화의 핵심 관건인 소재산업 원천기술 개발을 위해 미래 핵심 소재에 대한 R&D 지원을

확대하는 것이 중요하다. 신성장동력 등 미래산업시스템 개발과 연계한 산업소재 개발 강화로 제품수출 증대가 소재수입 증가로 이어지는 상황을 차단해야 할 것이다. 이를 위해서는 녹색 등 신성장분야를 중심으로 차세대 시장을 개척하는 R&D를 지원할 필요가 있으므로, 2009년 '제2차 부품·소재발전기본계획'의 '녹색성장을 뒷받침하는 100대 융·복합 부품·소재 핵심 기술 개발', '핵심 소재자원 확보전략과 연계한 60개 미래선도 소재기술 개발' 계획 등을 충실히 추진해야 할 것이다.

마지막으로 국내외 글로벌 수요기업과 연계한 글로벌 전문기업 육성 전략이 추진되어야 할 것이다. 이러한 연계 강화를 위해서는 현재의 부품·소재 기술 개발사업 및 신뢰성 향상 지원사업의 대상에 국내뿐 아니라 외국 수요대기업도 포함할 수 있도록 개선해야 한다. 더불어, 글로벌 진출을 촉진하기 위해 기술, 시장, 기업, 해외 동향 관련 정보가 축적될 수 있는 정보네트워크 구축을 적극 지원할 필요가 있다.

2. 서비스산업의 선진화

[그림 4-1]에서 나타나듯이 제조업에서 퇴출된 인력이 서비스부문으로 대거 유입됨에 따라 서비스부문의 저생산성이 심화되어 경제 전반의 생산성이 저하되고 있는 것이 현실이다.

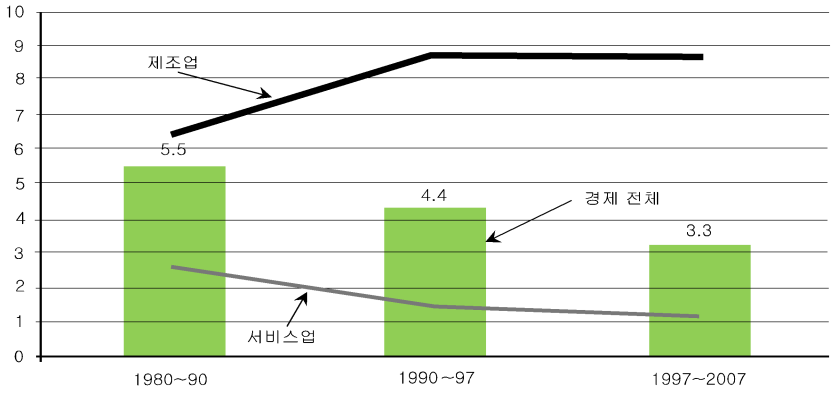
실질 부가가치 기준으로 경제성장에 대한 기여율을 살펴봐도 1990년대 말에 들어서면서 제조업의 성장기여율은 대폭 상승한 데 반해, 서비스업은 하락하는 추세를 기록하였다.

나아가 서비스산업의 취업구조에 있어서도 부문별로 큰 격차가 존재한다. 우리나라는 상대적으로 개인서비스 및 유통서비스가 발달한 반면, 생산성과 부가가치 창출력이 높은 지식(생산자)서비스(사업서비스, 금융 등)의 취업비중은 11%에 불과하다. 또한 의료, 교육, 사회복지 등 사회서비스비중도 선진국과 큰 격차를 보이고 있다.

우리나라 서비스산업에 있어 주요한 다른 하나의 문제점은 기술혁신 활동이 미약하여 전반적인 혁신역량이 취약하다는 것이다. 2007년의 경우 산업 전체 연구개발투자 가운데 서비스산업 연구개발투자비중은 7% 수준에 불과하였다. 또한 전체 연구인원 중 서비스업에 종사하는 연구원

[그림 4-1] 제조업 및 서비스업의 노동생산성 증가율

(단위: %)



〈표 4-3〉 실질부가가치 기준 산업별 성장률 추이

(단위: %)

	국내총생산	제조업	서비스업		
				전통서비스	지식서비스
1980~89	7.6	10.8(26.8)	7.5(49.8)	6.2(27.6)	10.3(22.3)
1990~97	7.5	7.7(22.5)	7.2(47.7)	6.3(25.7)	8.5(22.0)
1998~2005	4.1	7.7(47.0)	3.4(40.2)	2.5(16.4)	4.7(23.8)

주: ( ) 안은 산업별 성장기여율.
자료: 정종인 외, 『우리나라 지식기반서비스업의 현황 및 발전방향』, 한국은행, 2006.

〈표 4-4〉 서비스산업의 취업구조 비교(2003년)

(단위: %, %p)

	유통서비스	지식(생산자) 서비스	사회서비스	개인서비스	서비스 전체
선진국	20.3	16.8	24.1	13.2	73.3
한국	23.5	11.2	12.6	16.2	63.5
차이	+3.2	-5.6	-11.5	+3.0	-9.8

주: 1) 선진국은 미국, 영국, 프랑스(2002년), 이탈리아, 일본의 평균.
2) 사회서비스와 개인서비스는 일본을 제외한 4개국 평균.
자료: 한국은행.

수도 15% 수준으로 제조업의 1/5에도 미치지 못하는 실정이었다. 서비스업 연구인력의 비중을 학력별로 좀 더 자세히 살펴보면, 박사인력은 13.9%(1,716명), 석사인력은 15.1%(8,416명), 학사인력은 15.6%로 고급인력일수록 더 작은 비중을 차지하고 있었다.

서비스산업 선진화를 위한 정책방향은 전반적인 생산성 향상을 추구하면서, 특히 지식서비스와 사회서비스의 역량 강화에 초점을 맞추어야 할 것이다. 단순히 고부가가치 업종에 자본과 인력을 집중하는 차원을 벗어나, 새로운 수요 또는 충족되고 있지 못한 수요를 충족시키고 궁극적으로는 글로벌 경쟁력을 갖추도록 유도하는 정책방안이 마련되어야 한다.

가. 서비스산업의 글로벌화 및 생산성 제고

서비스기업의 글로벌 진출 및 시장 개척을 위해 브랜드 및 마케팅 능력 제고를 지원하고, 프랜차이즈화를 유도하는 것이 중요하다. 대표적인 예로 KOTRA 내에 서비스산업을 담당하는 부서를 신설하는 방안을 생각할 수 있을 것이다.

더불어 한계기업들이 적은 퇴출비용을 부담하면서, 용이하게 퇴출할 수 있는 지원제도 마련도 필요하다. 예를 들어, Service Bad Bank 설립, 채권과 채무의 상계처리 정부 보증, 한시적 기한 내 퇴출 시 부채 일시 유예 등의 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

나. 지식(생산자)서비스의 혁신역량 제고

서비스산업의 경쟁력 강화를 위해서는 먼저 지식서비스에 대한 R&D 지원 및 초기수요 창출로 혁신역량을 제고하는 것이 우선적으로 필요하다. 이를 위해서는 「국가연구개발사업관리규정」 및 「산업기술혁신촉진법」에 지식서비스부문을 명기하여 지식서비스분야에 대한 R&D를 확대해야 할 것이다. 또한 서비스 혁신을 추구하는 기업에 바우처를 제공하여, 국내 서비스기업으로부터 혁신을 지원하는 지식서비스를 구매하도록 하여 초기수요 창출을 지원하는 것도 중요하다.

다음으로는 지식서비스산업을 지원할 수 있는 인프라를 구축해야 할

것이다. 특히 다양한 업종으로 구성된 지식서비스산업의 특성을 파악하여 정책을 효과적으로 기획할 수 있도록 기초통계 수집체제를 확립하는 것이 필요하다. 예를 들어, OECD의 제조업 STAN Data와 유사하게 산업동향 및 생산성 등의 국제비교가 가능하도록 독자적인 지식서비스업 통계DB를 구축할 수 있을 것이다. 이와 더불어 제조업체와 지식서비스업체 간 정보의 비대칭으로 인해 발생하는 지식서비스 아웃소싱의 장애요인을 해소해 주는 지원정책이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 제조업의 성장단계별 또는 가치사슬별로 관련 지식서비스를 유형화하고 그 활용방법과 성공사례 등을 발굴·보급하는 것이 필요할 것이다.

마지막으로, 지식서비스 전문인력 양성을 지원하는 정책이 필요하며, 주요한 전문인력 양성방안은 다음과 같다.

첫째, 여러 분야의 지식을 종합적으로 필요로 하는 지식서비스 전문인력 양성을 위해 업종별 교육 프로그램을 개발·보급해야 할 것이다. 디자인, 물류 등 서비스부문별 전공과목뿐만 아니라 IT 등 공학기술이 융합된 지식서비스의 특성을 반영하여 전문대학원의 설립을 고려해 볼 필요가 있다. 또한 서비스에 대한 전문지식을 갖춘 인력 양성 프로그램의 개발이 이루어져야 한다. 최근 KAIST IT서비스 과정, 서강대 사이언스 MBA 프로그램 등을 포함하여 국내 10여 개 대학에서 서비스 사이언스 과정 또는 과목이 개설되고 있는 사례가 있으므로 이러한 경향이 확산될 수 있도록 지원하는 방안을 마련할 수 있을 것이다.

둘째, 지식서비스업계가 고급인력을 활용하도록 지원하는 제도를 확충해야 한다. 이를 위해 「중소기업 인력지원 특별법」이나 「중소기업 고급 연구인력 고용지원사업」 등의 적용 대상을 지식서비스업까지 확대하는 것이 필요할 것이다.

다. 성장동력 및 고용 확충을 위한 사회서비스 육성

우리나라가 특히 취약한 의료, 교육 등 사회서비스부문의 발전을 위해서는 무엇보다 대내외 개방을 확대하는 한편, 경쟁 촉진을 위해 진입규제, 영업규제 등 각종 규제를 개혁하는 정책이 필요하다. 이를 위해 투자개방형 의료법인 도입이나 광고 허용 등 의료업의 경쟁을 촉진시킬

수 있는 정책이 추진되어야 한다. 또 재정에 의한 기초진료를 확충함으로써 새로운 성장동력 확보와 서민층 진료보장을 함께 달성할 수 있을 것이다. 단기적으로는 경제자유구역에 외국계 의료 및 교육기관 유치를 추진하고, 장기적으로는 경제자유구역 이외의 지역으로 유치 지역을 확대하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

다음으로, 연구개발형 의료기관이 글로벌 의료허브로 발전할 수 있는 토대를 마련하는 정책이 필요하다. 예를 들어, 난치병 환자의 치료 및 연구에 전념할 수 있도록 차별화를 허용함으로써 현재의 동일 의료수가 지급방식으로 인해 의료기술 수준이 높은 병원으로 가벼운 질환의 환자까지 몰리는 폐단을 시정해야 할 것이다.

마지막으로 간병, 보육 등 지식기반의 문턱이 높지 않은 사회서비스 부문에서의 고용 확대를 위하여 인력훈련 프로그램을 강화하는 정책을 추진할 수 있다. 특히 경제구조조정으로 퇴출되는 인력들에 대해 사회서비스분야의 전업훈련을 강화하고, 이러한 훈련의 실효성 제고를 위한 성과평가를 실시하는 방안이 중요할 것이다. 이를 위해서는 우선 분야별·수준별로 세분화되고 표준화된 공인 자격기준의 수립이 필요하다.

3. 중소기업 성장을 통한 역동적 산업구조 구현

국가경제가 지속적으로 성장하기 위해서 글로벌 경쟁력을 갖춘 다수의 기업이 스스로 성장·발전할 수 있는 여건 마련이 필요하다. 그러나 우리나라 중소기업은 매출액 증가율 및 영업이익률 부문에서 대기업과의 격차가 지속되고 있다. 중소기업 영업이익의 저조한 증가로 인해 투자를 위한 재원도 부족한 것이 현실이다.

우리나라의 경우 대·중소 기업 간 교량역할을 하는 중견기업의 역량 강화도 중요하다. 전경련의 2008년 6월 보고서에 따르면, 미·일·독 등 선진국은 중견기업의 비중이 상장기업 매출액 기준 50% 수준으로 국가경제의 핵심 역할을 수행하고 있다. 이렇듯 중견기업의 발전은 중소→중견→대기업으로 이어지는 이상적인 기업생태계를 형성함으로써 우리 경제의 지속성장을 담보하는 바탕이 될 수 있으나, 우리나라는 선진국에 비해 중견기업이 크게 부족한 형편이다. 국내 규모별 사업체 수를

〈표 4-5〉 기업규모별 매출액 증가율 / 매출액 영업이익률 추이

(단위: %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
대기업	6.6/8.2	19.9/9.4	5.9/7.2	6.5/6.0	10.2/6.8	22.0/6.6
중소기업	5.4/4.6	12.3/4.1	5.9/4.4	5.9/4.3	7.8/4.4	18.1/4.8

〈표 4-6〉 중소제조업의 거래유형과 R&D 추이

	2003	2004	2005	2006	2007
수급기업 비중	63.1%	61.2%	59.0%	59.2%	46.6%
R&D 수행업체 수(개) (전체 대비 비중)	20,305 (19.6)	20,714 (19.5)	22,449 (20.8)	25,769 (23.2)	25,560 (22.6)
R&D/매출액 비율	0.89	0.89	1.12	1.26	1.37

자료: 중소기업청, 「중소기업실태조사」, 각년도.

살펴보면, 중소기업은 증가하고 있는 반면, 중견기업은 정체하고, 대기업은 감소하고 있는 추세를 기록하고 있다. 종사자 1~299명인 중소기업 사업체 비중은 1993년 98.97%에서 1999년 99.91%를 거쳐 2006년에는 99.93%까지 상승하였다. 반면, 종사자 1,000명 이상의 대기업 사업체 비중은 1993년의 0.03%에서 2006년에는 0.01%까지 하락하였다.

우리나라 중소기업은 기업경쟁력의 핵심 원천인 우수 인재의 확보·유지가 어렵고, R&D 인력 부족 문제도 심각한데, 중소기업청의 2007년 보고서에 따르면, 이는 주로 기업이미지·임금격차 등으로 고급인력이 중소기업 취업을 기피하는 데 기인한다. 또한 중소기업의 수급생산방식 의존도도 여전히 높은 수준이며, 기술경쟁력 확보를 위한 혁신활동 수준은 저조하여 자발적인 성장원천 확보가 이루어지지 않고 있다.

특히 미래 기업성장의 동력인 원가·마케팅·디자인 부문의 경쟁력이 저조한 것이 우리나라 중소기업의 커다란 문제이다. 주력제품의 경쟁력 수준에 대해 원가, 마케팅·영업, 디자인 등이 상대적으로 낮은 것으로 중견기업연합회(2008. 9)에서 자체 평가할 정도이다.

마지막으로, 우리나라의 경우 성장과정에서 기업규모 확대를 유인하기 위한 제도적 인프라가 미흡한 형편이다. 창업 이후 기업의 성장과정에서 원활한 사업 조정·전환이나 인수합병(M&A) 등을 위한 제도적 인프라가 미흡하며, 특히 M&A에 대한 부정적 인식, 경영권 집착, 경영권 프리미엄, 기업가치평가시스템 미비 등이 올바른 M&A 시장 형성을 저해하고 있다고 판단된다. 반면, 미국은 벤처기업이 나스닥시장까지 성장·생존할 확률은 5%에 불과하며, 나머지 기업은 성장단계별로 나스닥시장의 12배에 이르는 M&A 시장에서 거래되고 있다.

가. 성장단계별 지원체계 구축 및 글로벌 성장전략 지원

우리나라 중소·중견 기업의 원활한 성장 지원을 위해서는 기업의 성장단계별 혁신지원정책 전개가 무엇보다 중요하다. 지난 수십 년간 지속되어 온 대·중소 기업 이분법에 근거한 각종 지원정책 틀을 벗어나 창업 → 성장 → 확장 등 성장단계별 지원체계를 확립해야 할 것이다. 왜냐하면 중소기업에 국한된 지원틀을 유지하는 것은 오히려 기업의 성장노력을 회피하는 역인센티브로 작용하고 있는 것이 현실이기 때문이다.

그 다음으로는 공급망(supply chain) 관점으로 글로벌 성장전략을 지원하는 정책방안이 필요하다. 연구개발 중심의 기업에 대해서는 제조, 마케팅, 물류 등의 글로벌 소싱을 원활히 추진할 수 있도록 지원하고, 산업 R&D는 초기단계부터 상품수출을 전제로 착수할 수 있도록 하며, 글로벌시장에서 독자영역을 확보한 중소·중견 기업에게는 브랜드·디자인 개발 지원을 통해 제품 고부가가치화와 시장 개척을 유도하는 방안을 마련해야 한다.

나. 중견기업 중심의 상생협력환경 조성

상생협력 중심축으로서의 중견기업을 활성화하기 위해서는 자금여건 개선이 절실하므로 수요대기업과 공기업이 출자하는 산업별 전문투자조합의 결성을 유도하는 정책방안이 유효할 것이다.

더불어 중견기업의 기술수요에 적합한 기술개발 추진을 위해 연구개

발사업 기획과정에 중견기업의 참여를 확대시킬 필요가 있다. 한국산업기술재단의 2008년 보고서에 따르면, 정부 R&D 사업은 중견기업의 기술수요에 적합하지 않아 중견기업의 참여도가 중소기업보다 저조한 것으로 나타나고 있다.

다. 자생적 성장을 위한 인센티브 제공

중소기업이 자발적으로 중견기업으로 규모를 확대할 경우 적절한 인센티브를 받을 수 있는 정책방안이 마련되어야 할 것이다. 예를 들어, 성장기 중견기업의 금융 니즈에 적합한 '메자닌 금융'제도 도입 등이 하나의 방편이 될 수 있다. R&D · 설비투자, M&A 등으로 대규모 자금이 필요한 기업을 대상으로 하는 이 금융제도의 도입은 중견기업에 대한 지원이 될 뿐만 아니라 중소기업의 성장을 촉진하는 인센티브 역할도 할 수 있을 것이다.

또한 기업규모에 따른 정책칸막이를 점진적으로 제거하기 위해서는 대 · 중견 · 중소 기업 구분에 의한 정책지원규모, 규제 완화 정도 등 '정책칸막이 제거 정도'를 가늠할 수 있는 지수개발 등의 노력이 필요하다. 더불어 경계선상 중견기업을 규제영향평가제 및 규제일몰제 적용범위에 포함시키는 등 기업활동 규제 완화를 지속적으로 추진해야 할 것이다. 마지막으로 종합적 중견기업 통계시스템을 구축하여 정책수립의 적시성을 제고하는 것도 중요하다.

4. 기초과학역량 및 기술사업화 강화

우리나라 경제는 현재 추격형 양적 성장의 한계를 맞이하고 있으나 과학기술혁신을 통한 성장 모멘텀은 부족한 형편이다. 2000년 이후 R&D가 과거와 같이 성장을 견인하지 못하고 있으며, R&D의 질적 성장구조도 취약하다. 대표적인 예로 R&D 투자의 효율성을 보여주는 총요소생산성의 R&D 투자에 대한 탄력도는 한국 0.182로 미국(0.22)이나 일본(0.288)은 물론, OECD 평균(0.19)에 비해서는 낮은 수준에 머무르고 있다.

이제 우리나라도 선진국 추격형에서 창조형으로, 양과 투입 중심에

서 질과 효율 중심으로 국가혁신체제의 전환이 필요하다. 기초기술연구회의 2007년 보고서에 따르면, 우리나라는 특히 과학기술혁신의 순환구조 중 창조적 기초·원천 기술 개발 및 기술사업화의 역량 부족 문제 해결이 시급한 것으로 나타나고 있다.

민간이 투자하기 어려운 기초·원천 연구에 대해서는 정부의 역할이 중요하나, 우리나라 정부의 기초·원천 연구투자비중은 선진국에 못 미치고 있다. 정부 연구개발투자 가운데 기초연구비중(국방 제외)에서 한국은 2007년 26.2%로, 미국의 45.9%(2005)나 영국의 42.5%(2005)보다 크게 낮은 수준이었다.

더불어 우리나라의 경우 기초·원천 연구투자의 확대와 양적 성장에 비해 질적 수준과 생산성은 미흡하여, 논문 피인용횟수는 1990년 1.24회에서 2007년 3.44회로 증가하였으나, 여전히 세계 30위 수준에 머무르는 형편이다.

우리나라는 중소·벤처 기업에 대한 민간의 기술금융 제공이 여전히 부족한 수준이다. 2007년 현재 우리나라의 기술금융은 신규 공급 기준으로 약 5조원으로 2007년 중소기업 총대출규모 65조원의 7.7% 수준에 불과하였다.

여기에 기술사업화 초기단계에 있는 중소·벤처 기업에 대한 정부와 기업의 자금지원도 부족하다. 우리나라 공공 모태펀드인 한국벤처투자(KVIC)의 경우 3년 이내에 창업한 초기단계 신생기업에 대한 투자금액이 2001년 72.4%에서 2005년 26.0%까지 크게 낮아졌다. 또 미국은 연기금 및 기관투자자 등이 벤처투자펀드의 90% 이상을 출자하는 반면 우리나라는 정부와 창업투자회사의 출자비중이 40%에 불과한 실정이다.

마지막으로 선진국은 다양한 기술이전 중개조직을 육성·활용하고 있으나, 우리나라는 이러한 중개활동이 크게 미흡한 것으로 나타난다.

가. 창조형 기초·원천 연구역량 강화

기초·원천 연구역량을 강화하기 위해서는 다음과 같은 정책방안들을 추진해야 할 것이다.

첫째, 무엇보다 미래를 선도하는 창의적·도전적 연구에 대한 지원

을 강화해야 한다. 특히 위험도와 불확실성이 높아 민간이 투자하기 어려운 창조형 기초·원천 연구투자에 대한 정부의 역할을 강화해야 하므로, 정부 R&D 투자 중 '기초·원천 연구를 50%로 확대'하고자 하는 기존의 정책기조를 지속적으로 추진해야 할 것이다. 더불어 고위험·혁신적(high-risk, high-reward) 원천·융합 연구에 대한 지원을 강화해야 한다. 우선 '고위험 혁신적' 연구 예산배정에 관한 범부처적 가이드라인을 개발하고, 미래신생분야, 신기술 융합분야 등 기술개발은 어렵지만 경제사회적 파급효과가 매우 큰 분야에 대한 정부지원을 확대할 필요가 있다.

둘째, 대학의 기초·원천 연구역량을 제고시켜야 한다. 우선 대학에 대한 연구개발투자 선진화를 도모하기 위해, 연구개발(R&D)과 인력양성(HRD)의 연계성(coherence)을 제고하여 연구 중심 또는 교육 중심의 대학유형이 조성되도록 지원사업을 개편하고, 나눠주기식 대학재정지원금 배분방식에서 탈피하여 성과에 기반한 재정투자방식을 도입해야 할 것이다. 다음으로, 대학의 사용연구비 중에서 기업으로부터의 수탁이 감소하는 추세를 감안하여, 기업의 대학에 대한 연구·교육 투자가 활성화될 수 있도록 인센티브를 적극적으로 확대할 필요가 있다. 예를 들어, 대기업이 대학에 지급한 위탁연구개발비, 기업의 교육·설비 투자 등에 대한 세금지원을 강화하고, 국가전략분야, 융합기술분야 등을 대상으로 대기업과 정부가 공동 지원하는 대학 내 대형연구소 설립을 유도하는 등의 방안을 추진할 수 있을 것이다.

셋째, 창의적·도전적 연구투자를 확대할 수 있도록 평가·관리 제도의 혁신이 필요하다. 일차적으로 연구과제 선정, 평가 등에서 질적 지표 중심의 연구자 역량평가가 강화되어야 한다. 특히 기초연구는 연구관리 전문가(PM) 주관하에 연구자의 대표 연구성과에 대하여 다양한 질적 지표를 중심으로 평가하도록 하고, 원천연구는 응용연구의 특성을 반영하여 논문의 우수성보다는 특허, 기술이전 실적을 보다 중시하여 연구자 역량을 평가하도록 제도를 개선해야 할 것이다. 더불어 고위험·혁신적 연구에 적합한 평가·관리 제도가 구축되어야 한다. 먼저 소규모 과제는 PM에게 책임과 권한을 부여하거나 해외 유명 석학에게 전권을 부여하는 등 기존의 전문가 평가를 보완할 수 있는 새로운 과제 선정·평가 방법

을 개발·적용해야 할 것이다. 또한 평가위원 DB를 통합·정비하고 평가자 이력관리시스템을 구축하는 한편, 도전적이고 열정적인 연구수행에도 불구하고 연구목표를 달성하지 못한 과제에 대해서는 성실실패를 인정하는 등 실패를 관용하는 시스템 운용(Honorable Failure)이 필요하다. 마지막으로 개인·소규모 기초연구에 대해서는 Grant 방식의 지원제도를 도입하여 그 자율성을 대폭 강화시킬 필요가 있다.

나. 시장 친화적 기술 이전·확산 체제 강화

우리나라의 기술이전 활성화를 위한 정책과제는 다음과 같다.

첫째, 신기술의 사업화를 촉진하는 지원제도를 확대해야 한다. 상용화단계 이전 기술에 대한 정부구매조건부 신제품개발사업을 도입하여, 정부가 공공구매 이후 추가 R&D를 통하여 기술을 완성하고 상용화하는 방식의 지원제도를 실행하는 것이 필요하다.

더불어 2008년부터 추진하고 있는 우수·유망 기술의 범부처 공동활용 및 기술이전·사업화 촉진을 위한 DB시스템의 구축 및 활용을 촉진시켜야 할 것이다.

둘째, 민간 중심의 기술 이전·중개 기능을 활성화시켜야 한다. 이를 위해서는 기술이전·사업화 전문펀드 운용, 기술거래 컨설팅 수행, 기술가치평가 등 다양한 형태의 전문서비스를 제공하는 기업의 육성이 필요하며, 중장기적으로는 민간주도의 글로벌소싱 산업으로 발전하도록 유도해야 할 것이다.

셋째, 민간금융기관이 기술금융을 확대할 수 있도록 인센티브를 강화시켜야 한다. 우선 출연금 방식으로만 추진되고 있는 현재의 국가 R&D 사업에 연구성과물의 사업화를 촉진하기 위한 제도를 도입할 수 있을 것이다. 예를 들어, 국가 R&D 사업과 정책금융공사(KoFC)의 온-렌딩, 메자닌 등의 투자방식을 결합시키는 방안을 고려해 볼 수 있다. 특히 상용화 가능성이 높고, 민간 투자연계가 가능한 국가 R&D 사업에 대해서는 정책금융공사(KoFC)의 온-렌딩 방식을 도입하는 것이 좋을 것이다. 다음으로는 기술사업화 초기단계에서의 자금공급이 확대되도록, 기술의 사업화와 기업 육성을 목적으로 하는 R&D 사업은 선정단계에서부터

〈표 4-7〉 주요국의 상용화 이전 기술 공공구매 현황 및 사례

국가	주요 사례
미국	• DARPA(국방고등연구기획청)가 직접 고위험 최신 기술에 대한 공공기술구매 투자를 기획·추진
독일	• New Lighting System(Hamburg) - 최신 에너지 효율 기술이 적용된 조명시스템
	• Innovative telecommunication equipment of a municipality(Heidelberg) - 지자체의 혁신적인 통신장비기술 적용으로 서비스의 효율성 및 질이 상승
네덜란드	• Zaanstreek Procurement - Zaanstad와 Oostzaan의 요청에 따라 두 지역에 맞는 공공교통시스템에 대한 공공연구 및 공공기술구매 • 최근 EU의 공공기술구매 범위 및 권고수준을 상회하는 수준으로 확대하는 법률 개정 중(2007)
영국	• Traffic Light System - 영국 Highway Agency가 VMS Ltd.사로 하여금 새로운 교통조명 개발을 위하여 사전에 공공기술구매 시행
이탈리아	• Consip(이탈리아 조달청)은 국가적인 에너지 절감을 위하여, 공공기관 등의 실내온도 조절을 위한 에너지 공급 및 운용 기술, 원격조정, 효율화 기술 등에 대한 공공기술구매 시행

자료: 한상연 · 손병호, 「중소기업의 녹색성장 참여촉진을 위한 기술개발제품 공공구매제도 개선방안 연구」, 『한국기술혁신학회 2009년 추계학술대회 발표논문집』, 2009. 11, pp.250~262.

금융기관의 참여를 확대시키는 방안을 추진할 필요가 있다. 또한 교육과학기술부의 과학기술투자펀드, 지식경제부의 신성장동력펀드, 중소기업청의 중소기업 모태펀드 등 정부투자펀드에서 창업 및 사업화 초기단계 기업에 대한 투자를 확대할 수 있도록 제도를 개선해야 한다. 예를 들어, 정부와 기업이 공동으로 펀드를 조성하고 기업벤처캐피털에 출자하여 유망벤처에 투자하는 시스템을 구축하는 것이다.

5. 지역클러스터의 글로벌 경쟁거점화

세계화와 지방화의 동시적 진행에 따라 국경 없는 무한경쟁이 가속

화되고 있는 가운데 지역발전을 둘러싼 지역 간의 글로벌 경쟁도 격화되고 있다. 그러나 우리나라의 지역클러스터는 혁신역량의 부족, 혁신주체 간 네트워킹의 취약, 산업생산체계의 비효율성 등으로 다양한 어려움에 직면해 있다.

무엇보다 민간연구개발기능, 고등교육인력 등이 수도권 중심으로 분포되어 있어 지역의 산업경쟁력 제고에 커다란 걸림돌로 작용하고 있다. 우리나라의 경우 산업은 다핵형으로 분산되어 있지만 연구개발기능은 수도권 중심의 단핵형으로 형성되어 있다. 또한 지역 내 기업, 대학, 연구소 등 혁신주체 간에 긴밀한 네트워크가 형성되어 있지 않아 기업 간, 산학연 간 연계가 취약한 형편이다. 특히 기업, 대학, 연구소 등 혁신주체 간의 협력관계를 뒷받침해 줄 수 있는 제도적 장치와 중개알선기관이 크게 부족하다. 여기에 지역클러스터에서 필요로 하는 마케팅, 디자인, 경영 컨설팅 등의 기업지원기능도 취약하다. 기업지원서비스의 공급업체가 대부분 서울에 집중되어 있어 수요기업과 공급업체 사이에 공간적 불일치가 발생하고 있는 것이다. 결정적으로 우리나라는 새로운 산업발전 패러다임에 부합하는 산업 생산공간이 부족하다. 우리나라의 산업구조는 중후장대형 산업에서 정보통신, 반도체, 문화 등 경박단소형 산업으로 이행하고 있지만 이에 적합한 산업용지의 공급이 이루어지지 못하고 있는 실정인 것이다.

가. 글로벌 경쟁의 관점에서 지역경쟁력을 강화

우리나라의 경우 무엇보다 글로벌 경쟁거점이 되는 클러스터의 육성이 시급하다. 세계적인 경쟁력을 갖는 글로벌 경쟁거점 클러스터를 육성함으로써 광역경제권을 대표하는 산업집적지의 형성을 촉진시켜야 하는 것이다. 일례로, 프랑스는 세계적 경쟁거점, 후보국가적 경쟁거점으로 구분된 67개의 산업클러스터를 지정·육성하는 정책을 추진하고 있다. 더불어 동아시아 경제권의 부상에 따른 기회를 활용하기 위해 거대도시·지역 간의 협력활동을 강화시킬 필요가 있다. 특히 우리 광역경제권과 보완관계에 있는 역내 세분화된 경제권역으로의 진출을 확대해야 할 것이다.

다음으로는 산업집적지의 혁신역량 강화가 중요하므로, 지역의 혁신역량 강화를 위해 광역경제권별로 연구개발특구를 추가로 지정하는 등의 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 또한 중소기업의 경쟁력 제고를 위해 산학융합단지와 연구마을 조성 등 다양한 산학연계 클러스터 활성화 정책도 추진해야 할 것이다.

나. 산업단지의 유기적 통합

산업생산체계의 효율화를 위해서는 우선 산업단지의 리모델링이 필요하다. 단지 지정 이후 20년이 경과한 산업단지를 대상으로 혁신역량과 노후화 정도에 따라 단지를 유형화하고 유형별로 추진전략을 마련해야 한다. 구체적인 사업추진을 위해서는 표준사업모델 개발부터 이루어져야 할 것이다.

그 다음으로는 유사 기업입주공간의 통합이 필요하다. 예를 들어, 현행 산업단지를 '국가전략산업단지'[25]와 '지역특화산업단지'[26]로 단순화하고 외국인투자 및 지식기반산업 관련 입지제도를 정비할 수 있을 것이다. 또한 생산형 자유무역지역은 국가전략산업단지에, 물류형 자유무역지역은 경제자유구역에 통합하고 지식기반산업 관련 입지군은 지식기반산업지구로 통합할 수 있을 것이다.

다. 민간 중심의 지역 간 협력구도

무엇보다 먼저 클러스터 간의 광역적 연계 촉진을 위해 지자체 간 협력보다는 사업주체 단위의 연계·협력을 촉진하기 위한 지원 프로그램을 개발해야 한다. 이를 바탕으로 수도권의 기술개발역량을 적극적으로 활용하면서 확산시키되, 수도권으로의 과도한 과제 쏠림현상을 막기 위해 지원유형을 '수도권-지역 간 연계, 13개 지역 간 연계' 형태로 구분하여 추진하는 것이 바람직할 것이다.

---

25) 국가경제 발전에 필수적인 기간산업 및 첨단과학기술산업의 육성과 외국인투자의 전략적 유치 등을 위해 조성.

26) 지역전략산업의 육성, 시·군 단위의 지역산업의 육성 및 지역발전과 연계한 국내외 투자 유치를 위해 조성.

다음으로는 민간 서비스기업을 활용한 네트워크 브로커링시스템 도입이 중요하다. 이를 위해 기술지원, 디자인, 마케팅 등 리얼 서비스 중심의 기업 지원방식을 도입하고, 지식서비스의 아웃소싱을 촉진하기 위한 인센티브를 제공하는 것이 필요하다. 구체적인 비용분담을 위해서는 공공부문과 수혜기업이 비용을 분담하는 바우처방식의 도입도 고려해 볼 수 있을 것이다.

제4절 저탄소 녹색성장의 새로운 성장동력 확보

1. 녹색기술의 개발 및 신사업화

태양광, 풍력, 수소연료전지, 청정연료, IGCC, CCS, 에너지 저장, LED, 전력IT 등 9개 산업을 대상으로 추정된 국내 녹색에너지 생산규모는 17.7억달러로, 국내총생산(GDP)에서 0.2%의 낮은 비중을 차지하고 있는 것으로 조사되었다. 또한 고용은 약 9천명으로, 역시 전체 산업에서 차지하는 비중이 매우 낮은 수준에 머물러 있다.

그리고 에너지기술 수준 역시 2008년 기준으로 선진국과 7.4년의 기술격차를 보이고 있다. 구체적으로 선진국에 비해 신재생에너지는 7.4년, 에너지 효율 향상은 6.3년, 이산화탄소 처리는 7.9년의 기술격차를 나타내고 있다. 이러한 기술수준은 2012년에는 4.4년으로 축소될 것으로 예상된다.

이러한 기술격차는 에너지기술 R&D 예산이 선진국에 비해 성장동력화하기에는 미미한 수준이기 때문인 것으로 분석된다. 한국의 에너지 R&D 예산은 2006년 4.3억달러에 불과한 데 비해, 일본은 36.2억달러, 미국은 32억달러, 독일은 5.6억달러, 그리고 캐나다는 4.7억달러에 달한다. 또한 연구분야 역시 개발연구에 대한 비중이 높은 반면, 기초연구에 대한 투자는 미흡하다. R&D 재원인 에너지특별회계는 규모가 작고, 전력기반기금은 지원 대상 기술분야가 제한되어 있다. R&D 이후 상용화 지원제도는 보급사업이나 발전차액에 있어서 태양광, 풍력 등 일부 기술에 국한되어 시행되고 있다. 또한 미래 성장동력화가 필요한 유망 에너

지기술에 대한 R&D와 이후 산업화 지원제도에 대한 분석과 체계적 지원이 부족한 실정이다.

한국의 녹색에너지산업이 위와 같은 문제점을 극복하고 기술개발 및 산업화를 달성하기 위해서는 핵심 기술 개발역량의 제고, 인프라 구축, 민간기업의 참여 유도, 그리고 신재생에너지의 수출산업화 등의 전략을 수립해야 한다.

가. 핵심 기술 개발역량 제고

녹색에너지산업의 가치사슬 분석을 통해 산업 내 비중과 부가가치가 크며, 기술적 장애요인을 해결하기 위한 돌파기술(breakthrough)에 집중할 필요가 있다. 이는 한국의 녹색에너지산업이 연구개발에 성공하고도 산업 내 핵심 부품·소재의 공급사슬을 확보하지 못해 보급에 실패한 사례가 많은 데 대응하기 위한 것이다.

따라서 녹색에너지산업에 대한 전 주기적 분석을 통해 취약한 분야와 핵심 지원분야를 도출해야 한다. 이후 기술 특성에 따라 유사한 기술군별로 그룹화하여 수출주도형, 기술획득형 등 특성에 따라 육성해야 한다.

이 과정에서 녹색 R&D에 대한 민간의 참여를 유도하기 위해서는 전략 대상 기술분야에 대한 기술로드맵을 제시하고 새로운 형태의 R&D 제도를 도입할 필요가 있다. 예를 들어, 기술수준 계약형 R&D의 경우에는 시장에서 필요로 하는 효율수준, 사용단가 등 기술수준을 조건으로 기술개발 목표달성 시 R&D 자금을 지급하는 것이 유리하다. 다음으로, 구매 전제 R&D의 경우 공공구매가 가능한 품목에 대해 기술수준, 시기, 예산 등 향후 구매계획을 발표하여 민간의 R&D를 유도해야 한다. 또한 녹색 R&D에 대한 중복지원을 방지하고, 연관 분야 간 공동연구를 통해 시너지효과를 볼 수 있도록 녹색 R&D 통합관리체계를 구축할 필요가 있다.

나. 녹색에너지산업 인프라 구축

다음으로, 녹색에너지산업의 인프라 구축이 절실하다. 첫째, R&D 시제품의 상업화 및 수출을 위해서는 실제 환경에서의 작동을 실증·인증

하는 '종합 실증단지(테스트베드)' 구축이 필수적이다. 실제로 환경부하, 에너지부하 저감효과를 분석하여 기술의 경제성을 평가할 필요가 있다. 현재는 광주 조선대학교에 5천평 규모의 태양광과 대관령에 1만평 규모의 풍력 실증단지 등 단일기술 중심의 실증단지는 이미 운영되고 있다.

둘째, 에너지 고효율제품에 대한 수요창출을 위해 공공구매의 범위를 확대할 필요가 있다. 「공공기관 에너지이용 합리화 추진지침」에 따라 공공기관이 의무적으로 구매해야 하는 기기범위를 에너지 효율 1등급 제품까지 확대하는 것이 필요하다.

다. 민간의 참여 유도

녹색에너지산업의 발전을 위해서는 관련 업체 협회를 통한 기업공동연구, 사용하지 않는 특허・기술의 타사 이전 등 기업 간 협업을 유도하는 것이 중요하다. 또한 산-학-연-관의 전문가를 중심으로 녹색에너지 국제표준화를 위한 대응체제를 적극적으로 구축하는 것도 필요하다. 여기서 대외적 국제표준 동향에 대응이 가능한 기술을 선별하고, 연구단계부터 실증 및 관련 규격 결정을 고려한 종합적인 지원을 실시해야 한다. 국제 표준화전략을 통해 개발한 기술이 적용된 설비 도입 시 파격적인 성능보증을 실시하는 것도 효과적인 정책이 될 것이다.

다음으로, 민관 공동의 녹색에너지 투자펀드를 조성하여 대기업 및 중견기업의 투자자금을 녹색에너지산업으로 유도하는 노력이 필요하다. 순수 민간펀드가 단기 수익목표에 따라 운영되고 있는 데 대응하여 장기투자를 요하는 기술개발 및 사업화 지원을 위해서는 정부의 적극적 역할이 필요하다.

라. 신재생에너지산업의 수출산업화

녹색에너지산업의 발전을 위해서는 태양광, 풍력, 수소・연료전지, 석탄가스화복합화력 등 4대 핵심 분야의 수출산업화를 통해 성장동력을 창출하는 것이 중요하다. 여기서 원자력산업의 수출산업화 방안이 도출될 필요가 있는데, 이는 BRICs와 신흥개도국, 산유국 등의 전력공급설비에 대한 수요 증가추세를 활용하는 것이 중요하기 때문이다. 원자력

의 건설 및 운영 경험, 기술지원 등 마케팅전략 및 외교를 통한 협력을 강화하고, 자원보유국에 대해서는 원전진출과 자원확보를 연계하는 전략의 추진이 필요하다.

2. 주력산업의 녹색기술 융·복합화

각국은 세계적인 환경규제 움직임에 대응하여 기존 주력산업들의 녹색기술 개발 및 주력제품에 대한 적용을 위한 노력을 가속화하고 있다.

우리나라 주력산업인 자동차, 반도체 등 업종에서도 환경과 관련된 무역규제 움직임이 뚜렷하며, 타 산업으로 확대되는 추세를 나타내고 있다. 자동차산업에서는 EU가 2012년까지 신규 자동차 CO2 배출량을 130g/km로 규제할 예정이며, 미국 캘리포니아는 2016년까지 120g/km로 규제할 예정이다. 반도체산업에서는 불소화합물(PFC) 배출량을 2010년까지 1997년 대비 10% 이상 감축하도록 하고 있다. 미국, 중국, EU 등 24개국의 전자산업 에너지 효율 관련 규제도 2007년 25건에서 2009년 68건으로 증가하고 있다.

세계 주요 기업들은 주력제품의 녹색화를 생존을 위해 필요한 수준을 넘어 타 기업들과 차별화하는 경쟁의 원천으로 활용하고 있다. 예를 들어, 일본 토요타자동차는 그린카(하이브리드카, 전기차 등)의 성능 향상에 주력하여, 녹색기술 수준이 낮은 타사에 대한 경쟁우위를 확보하고 이를 새로운 성장동력으로 활용하고 있다.

여기서 주력산업과 녹색기술의 융·복합화는 녹색에너지 전문기업들이 자체기술을 활용하여 전통산업에 진출하는 방향과 기존 주력산업체들이 보유기술을 바탕으로 녹색산업에 진출하는 양방향으로 진행되는 추세를 보이고 있다. 그런데 선진국은 양방향이 모두 활발한 데 반해, 한국은 녹색 전문기업들이 아직 취약해 주로 기존 주력산업체들의 움직임이 활발한 편이다. 현재 1,000여 개의 에너지 관련 기업을 모두 녹색에너지 전문기업으로 보더라도 이 중 약 88%가 중소기업에 해당하여 취약하다. 이에 비해 현대중공업은 주력제품인 선박의 녹색화(녹색선박)와 함께 풍력, 태양광 등 녹색산업을 사업포트폴리오로 신규 추가하여 육성하고 있다.

한국 주력산업의 녹색화를 지원하기 위해서는 에너지의 효율적인 생산방식 및 경영체제의 도입, 전통산업의 자본과 녹색기술의 결합 촉진 등의 전략을 수립해야 한다.

가. 에너지의 효율적 생산방식 및 경영체제 도입

우선, 주력산업이 탄소배출을 줄이고 에너지 효율을 높이는 생산방식을 도입할 수 있도록 지원해야 한다. 구체적으로 제품의 생산, 유통, 소비과정에서 생태유독성을 방지하고, 폐기물을 감축하며, 물질을 회생시키는 생산방식의 개발을 지원해야 한다. 이를 위해서 에너지 절약시설을 도입할 경우 투자 세액공제 및 에너지기술 개발 중소기업에 대한 법인세의 감면, 녹색기술에 대한 R&D 확대 및 녹색기술의 기반이 되는 기초 소재산업의 육성을 서두를 필요가 있다. 또한 각종 산업정책에 에너지 효율 및 폐기물 감축 등의 개념을 도입할 필요가 있다.

다음으로, 사회적 책임, 온실가스 감축 등을 반영하여 녹색경영인증제를 도입해야 한다. 녹색경영을 인증하기 위한 기준 및 지수를 개발하고, 업종별 녹색경영 가이드라인을 보급해야 한다.

나. 전통산업의 자본과 녹색기술의 결합 촉진

주력산업의 녹색화 및 녹색기술의 기존 주력산업에 대한 적용을 촉진하기 위해 양자 간 융합을 촉진해야 한다. 즉, 부가가치사슬의 각 공정별 핵심 능력을 가진 기관·기업들 간의 네트워킹 활성화를 위해 합자조합, 유한책임회사 등 기술과 자본의 결합을 촉진할 수 있는 회사제도를 도입할 필요가 있다. 이는 녹색기술분야에 관련 분야의 다양성, 대규모 투자의 필요성, 시장형성의 불확실성 등이 존재하여 개별 기업이 독자적으로 추진하기에는 부담이 막대하기 때문이다. 전략의 하나로서, 조립부문에 특화된 국내 중소기업과 원천기술을 가진 해외기업 간 전략적 제휴를 유도하는 것도 중요하다.

또한 핵심 기술력을 갖춘 중견기업을 육성하여 공동연구개발 등을 통해 이들을 중심으로 국내외 네트워킹형 생산체제의 구축을 지원해야 한다.

3. 에너지의 지역화·분산화 지원

녹색성장산업의 발전전략으로서 에너지의 지역화·분산화를 촉진할 필요가 있다. 현재 한국은 전국적으로 송전망이 잘 구성되어 있어 송전손실이 4% 수준으로 세계적으로 낮은 수준에 있다.

그러나 수도권의 전력소비는 증가하는 반면, 수도권에 발전설비의 증설이 어려워 송전비용이 점차 증가하는 추세를 나타내고 있다. 더욱이 수도권은 발전비용이 높은 가스발전소 위주로 구성되어 있으며, 밀집된 수요로 인하여 공급량의 부족이 심화되고 있다. 또한 향후 원자력에너지, 신재생에너지의 보급도 비수도권을 중심으로 이뤄져 지역 간 융통전력이 증가하고 전반적인 전력수송여건은 지속적으로 악화될 것으로 전망된다. 지역 간 융통전력의 증가는 전체 전력계통의 불안정성을 증폭시켜 광역정전 등으로 인한 산업피해를 유발할 수 있다.

향후 에너지산업은 '지역에서 생산한 에너지를 지역에서 소비'하는 추세로 발전할 것으로 전망된다. 지금까지는 특정 지역에서 풍력발전을 통해 생산한 에너지가 전력회사의 송전선을 타고 화력에너지와 섞여 전국의 불특정 다수인에게 전달되어 왔다. 향후 송전 손실비용, 송전선로 건설비용, 환경훼손 등 사회적 비용 등을 감소시키기 위해서는 지역 단위로 에너지 밸런스를 유지할 필요가 있다.

이에 따라 지역 단위의 에너지 수급을 유지하고 에너지 가격정보에 따른 수요 변화를 유도하기 위해 '스마트그리드(Smart Grid)'를 구축해야 한다.

한국 에너지의 지역화·분산화를 위해서는 지역별 에너지 생산-저장-소비의 완결성 강화, 분산형 에너지계획 수립의 주체 변화, 스마트그리드 체제의 도입 등의 전략을 수립해야 한다.

가. 지역별 에너지 생산-저장-소비의 완결성 강화

우선, 에너지 효율이 높고 부하 밀집지역에 건설하기 유리한 열병합발전소 또는 연료전지 등 새로운 발전기술의 확대 보급이 필요하다. 이를 위해서 배터리 전력장치 보급, 소규모 분산전원 제어시스템 개발 등

을 서둘러야 한다.

나. 분산형 에너지계획 수립주체의 전환

둘째, 중앙정부에서 주기적으로 수립하고 있는 장기에너지계획을 지역별로 수급여건과 전망을 고려하여 작성하도록 전환해야 한다.

다. 스마트그리드(Smart Grid) 체제의 도입

셋째, 스마트그리드는 20년 이상 소요되는 장기 프로젝트이기 때문에 참여 회사들의 투자를 유인하기 위해서는 신뢰성 있는 국가로드맵을 수립할 필요가 있다. 현재 스마트그리드 관련 기술은 미국, 일본, 유럽을 중심으로 상당 부분 개발된 상황이다. 이를 촉진하기 위해서는 관련 기술을 실증할 수 있는 시범도시를 구축하는 것이 중요하다. 실증·시범도시를 통해 관련 기술 및 사업의 테스트베드를 제공하여 새로운 사업모델의 개발을 촉진할 수 있도록 해야 한다. 실증·시범 단지를 다수 도시로, 전국적으로 확산하는 과정에서 스마트그리드에 대한 내수기반을 확보하도록 지원해야 한다.

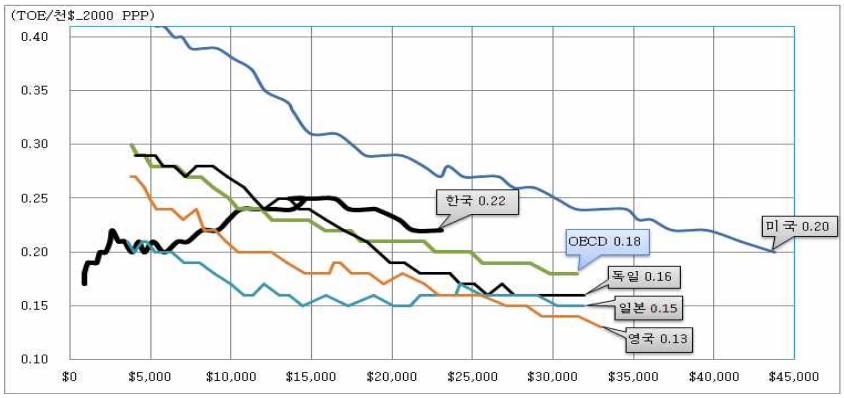
다음으로, 스마트그리드의 핵심인 양방향 통신 및 실시간 가격거래 제도를 원활히 운영하기 위해서 소비자 선택권 등 사업환경(법, 제도 등)을 정비해야 한다.

또한 국제표준화기구에서 수행 중인 스마트그리드 관련 기술의 표준화에 적극 참여하고, 국내 개발기술의 표준을 채택하기 위해 외교적 노력을 경주해야 한다. 국내 실증·시범 도시에 외국기업이 참여할 수 있도록 개방하여, 기술격차를 단축하고 표준화 등을 위한 공동노력을 경주해야 한다.

4. 에너지 가치사슬의 효율성 제고

국내 에너지산업의 저탄소·친환경 구조를 활성화하기 위해서는 에너지의 생산-전환-소비에 이르는 체인에 있어서 효율성을 제고할 필요가 있다. 현재 한국경제 전체의 에너지 효율지표인 에너지원단위(에너지/GDP)는 지속적으로 개선되고 있는 반면, 에너지 효율은 선진국에 비해

[그림 4-2] 주요국의 에너지원단위 추이



자료: OECD/IEA.

〈표 4-8〉 1인당 에너지 소비량 국제비교(2006년)

	1차에너지	최종에너지			
	(TOE/인)	합계	산업	수송	가정・상업・기타
한국	4.48	3.00	1.48	0.68	0.84
영국	3.82	2.26	0.69	0.93	1.01
일본	4.13	2.75	1.09	0.72	0.94
독일	4.23	3.08	0.99	0.77	1.31
미국	7.74	5.24	1.47	2.16	1.61
OECD 평균	4.70	3.25	1.06	1.11	1.08

여전히 낮은 실정이다.

주요 제품의 물량 에너지원단위(단위제품에 투입되는 에너지)는 선진국과 동등한 수준을 기록하고 있다. 예를 들어, 조강(일관제철)의 경우 일본(100)을 기준으로 한국은 105 수준인 반면, 미국은 120, EU는 110에 머물러 있다. 가성소다(화학)의 경우 한국(100)과 일본(100)이 동등한 수준인 반면, 미국(110)과 EU(119) 등은 뒤처져 있는 것으로 분석된다.

그러나 에너지 소비를 부문별로 살펴보면, 수송, 가정, 상업 부문의 1인당 에너지 소비량은 선진국에 비해 낮은 반면, 산업부문의 1인당 에너

지 소비량은 높은 수준에 있다.

한국의 에너지산업 효율성을 제고하기 위해서는 각 부문에서 에너지 효율을 제고하고 신기술을 도입하는 등의 전략을 수립해야 한다.

가. 산업부문의 에너지 효율 제고

산업부문은 에너지 다소비 제조업을 세분류하여 업종별 세계 최고의 효율 달성을 위한 원단위 목표를 설정해야 한다. 산업용 에너지 사용량의 대부분을 차지하고 있는 에너지 다소비 사업장에 대한 관리와 모니터링을 강화해야 한다. 구체적으로 에너지 저소비형 산업구조로의 전환을 촉진해야 한다. 에너지 다소비형 산업은 적정 수준으로 유지하되, 향후의 산업발전전략을 저탄소·친환경 산업구조로 전환해야 한다. 중소규모 산업의 에너지 효율화 투자에 대한 인센티브를 제공하거나 전사적 에너지관리시스템인 '에너지 경영'을 보급 확대하는 노력도 중요하다.

나. 수송부문의 에너지 효율 제고 및 신기술 도입

다음으로, 하이브리드 자동차와 같은 고연비 운송수단의 시장 활성화를 위한 기술적·제도적 지원체계를 강화해야 한다. 2008년도의 경우 1등급(연비 15km/ℓ) 이상인 승용차의 판매비율은 3.3%에 불과하며, 소형차 판매비율은 30.2%(2007)로 일본, 이탈리아, 영국에 비해 크게 낮은 수준에 머물러 있다.

그리고 운수업체의 에너지 사용량 신고제와 자발적 감축협약을 도입해야 한다. 또한 대중교통 이용의 활성화 및 절약형 수송분담구조를 고도화하기 위해 간선급행 버스체계, 경전철 등 새로운 대중교통수단을 확대하고 연계시설을 확충해야 한다. 자전거 전용도로 및 자전거 주차장 등을 확대하는 것도 중요하다.

다. 상업 및 건물 부문의 에너지 효율 제고

건물의 설계, 건축 단계에서 에너지의 효율적 관리를 강화하는 노력이 필요하다. 구체적으로 단열기준 등 건축물 에너지 절약 설계기준, 즉

건축물의 벽면창호 단열성능 강화, 고효율에너지기기 설치의무 확대 등을 통해 단계적으로 상향조정해야 한다.

다음으로, 건축물의 에너지 효율 정보제공시스템을 확대하고, 기존 건물에 대한 에너지 절약형 리모델링을 활성화하는 것도 중요하다. 건축물대장에 에너지 성능을 기재하는 건축물 에너지 효율 표시제도를 모든 건축물로 확대해야 한다.

또한 공공기관건물에 대한 에너지 소비총량 목표를 강화하고, 공공기관 경영평가 시 에너지 소비총량제 실적의 평가비중을 상향조정하는 정책이 필요하다. 한편, 민간건물에 대해서는 에너지 소비총량제를 자율적으로 추진하고 이를 위한 인센티브를 제공하는 것이 중요하다. 에너지 절약 실천 프로그램을 개발하여 보급하며, 기술자문 등 지원책을 제공해야 한다.

라. 가정부문의 에너지 효율 제고

다음으로, 가정부문의 에너지 효율을 제고하기 위해서는 에너지 효율등급에 따라 소비과세를 차등화하는 방안을 추진해야 한다. 에너지 효율 1등급 제품에 대해서는 공공기관에서 사용을 의무화하도록 하는 것이 필요한데, 구체적으로 에너지 효율등급 적용품목을 지속적으로 확대하고, 1등급 기준을 강화해야 한다. LED 조명비중을 확대하고, 공공기관의 LED 교체를 강화하며, 2012년까지 백열전구를 퇴출시키는 노력이 필요하다. 또한 IT기술을 활용하여 전기소비량 정보를 제공하며, 이를 위해 스마트계량기 시범 보급사업을 추진할 필요가 있다.

5. 기후변화 대비 수자원 안보의 강화

우리나라의 연평균 강수량은 1,245mm로 세계 평균(880mm)의 1.4배이다. 2007년 하천 및 호소 수질평가 결과, 전국 중권역 114개 중 85개(75%)가, 주요 호소 49개 중 37개(75.5%)가 '좋은 물'에 해당한다.

그러나 높은 인구밀도로 1인당 강수량(2,591㎥)은 세계 평균(19,635㎥)의 1/8에 불과하다. 또한 강수량의 85%가 여름철(6~9월)에 집중되어

〈미래형 에너지 프레임워크〉

1. 에너지원의 친환경화

□ 화석연료기반의 에너지 생산체계를 CO2 배출이 없는 에너지원(태양열, 태양광, 풍력 등)으로 전환

○ 중앙에서 생산하여 가정까지 전달하는 중앙집중화된 에너지시스템을 지역별로 구축된 분산전원을 확대하여 다원화된 시스템으로 구축

* 중앙집권적 시스템은 부품혁신이 전체 시스템 변경 때문에 활용이 어려우나 분산전원 패러다임에서는 각 모듈별 혁신이 에너지시스템에 자연스럽게 반영

□ 신재생에너지 육성을 위한 경제적·기술적 인프라 구축

○ 신재생에너지 의무할당비율(Renewable Portfolio Standard: RPS)을 통한 신재생에너지원의 안정적 구매

○ 지능화된 전력망을 통한 분산전원 수용성 확대

2. 에너지 전달체계의 지능화

□ 최신의 IT기술, 제어기술, 센서 등을 활용, 전력망을 현대화하고, 열·가스 전달망도 IT기술을 접목, 자동미터링·자동제어

* 전력IT 주요 기능: 분산전원 계통연결, 전력망 실시간 관리, 사용자 전력관리 등

○ 사용자에게 에너지 이용정보(CO2, 가격)를 제공

* 공급과 사용 간 실시간 연계를 통해 최적의 에너지 공급 가능

□ 일방적으로 에너지를 공급하는 체계에서 필요한 에너지를 공급하고, 남는 에너지를 사들이는 쌍방향 에너지 전달체계

3. 에너지 소비의 효율화

□ 에너지 소비기기의 효율 향상을 권장, 의무화하여 에너지 소비의 절감 추진

* 에너지 소비효율 등급표시제, 고효율에너지기자재 인증제, 대기전력 저감 프로그램 운영

* 백열전구, 일반변압기 퇴출 시 약 2,000억원의 절감효과 기대

□ 탄소라벨링(탄소성적 표시제도)을 통해 제품과 서비스 전 과정 동안 발생하는 온실가스 배출량을 소비자에게 공개

〈표 4-9〉 물 스트레스 지수

	국민 1인당 확보된 연간 담수량	국 가
물 기근 국가	1,000㎥ 미만	쿠웨이트, 싱가포르, 사우디아라비아 등
물 부족 국가	1,000~1,700㎥	한국, 이집트, 남아공, 벨기에, 에티오피아 등
물 풍요 국가	1,700㎥ 이상	미국, 영국, 일본 등 119개국

홍수와 더불어 가뭄의 발생 가능성이 매우 높은 것으로 분석된다. 하천 유량 변동계수(배)를 보면, 한강(90), 낙동강(260), 금강(190)으로 매우 높은 반면, 센 강(24), 라인 강(18), 양자강(22) 등은 낮은 수준에 있다. 이에 따라 국제인구행동연구소(PAI)의 물 스트레스 지수(Water Stress Index: WSI)에 따르면 우리나라는 물 부족 국가로 분류(1,512㎥)된다.

향후 2016년에 이르면 물 수요는 기준 연간 358억㎥인 반면, 공급은 353억㎥로 약 5억㎥가 부족할 것으로 예측된다. 지역 간 물 수급 불균형 및 물 이동의 한계로 잉여량의 사용이 불가능한 상황을 고려하면 지역별 물 부족량은 약 9.7㎥로 예상된다.

한국의 물산업이 효율성을 제고하기 위해서는 수자원의 보전 및 개발, 물산업의 육성, 통합수자원체계의 구축 등의 전략을 수립할 필요가 있다.

가. 수자원의 보전 및 개발

1) 수자원의 보전

수자원의 보전을 위해서는 기확보된 수량을 유지관리하고 수질오염을 방지하기 위한 노력이 필요하다. BOD뿐 아니라 유기물질 관리지표인 COD 및 자연적인 난분해성 유기물질 생성의 주요 인자인 TP에 대한 관리를 강화해야 한다. 또한 환경규제의 효율성 제고를 위해 오염총량관리제를 정착하고 수질오염총량관리제에 자발적으로 참여하고 있는 지자체에 대해서는 인센티브를 확대하는 것이 필요하다. 그리고 관계부처 간의 협의를 통해 개인생활하수, 축산폐수 등 비점오염원에 대한 관

리를 강화해야 한다.

다음으로, 물 관리 효율 향상 및 재이용기술 개발, 노후관 교체 및 절수기기 보급 등 수요관리를 통해 건전한 물 이용체제를 강화해야 한다.

2) 수자원의 개발

수자원의 보전과 함께 댐, 빗물 이용 등 이용 가능한 수자원을 개발하는 것이 필요하다. 친환경 보(洑) 설치와 하도준설로 용수를 확보하고, 신규 댐 건설 및 기존 댐과의 연결을 통해 용수공급능력을 확대해야 한다. 해수담수화, 빗물 이용 등 친환경 대체수자원을 확보하는 기술개발이 필요하다. 수원 부족지역의 다양한 수자원개발을 위해 지역별 수원(지표수, 지하수, 보조수자원)을 통합평가하고 개발방안을 마련하는 노력이 필요하다. 이 과정에서 북한강, 임진강 등 남북 공유하천의 평화적 이용과 남북교류사업 지원 및 환경보전을 위해 수자원에 대한 공동조사를 추진할 필요가 있다.

나. 물산업의 육성

다음으로, 세계적 추세인 물산업의 육성을 서두를 필요가 있다. 물산업은 빗물 이용, 해수의 담수화, 하수 및 오폐수의 처리, 수자원의 관리를 포괄하는 친환경적 첨단기술산업이라고 할 수 있다. 전 세계 물산업의 기술시장은 연간 50조원 규모이며, 2030년까지 연평균 1,120조원 시장으로 성장할 것으로 예상된다. 이러한 세계적인 추세에 맞추어 수자원을 개발·보존하는 한편, 물산업을 경제성장의 동력으로 육성할 필요성이 증대되고 있다.

이를 위해서는, 첫째 물산업클러스터를 조성할 필요가 있다. 물산업 클러스터 내에 연구개발 매칭펀드 조성 및 기술이전시스템 구축으로 원천기술 개발부터 상용화·실용화 기술개발을 촉진해야 한다. 또한 공동분석시험실 활용, 실증시험공간 공유, 상설 전시관, 수출지원센터 운영 등을 통해 집적효과를 극대화해야 한다. 둘째, 신도시 사업에 물 순환 도시시스템 구축을 반영하여 관련 기술 및 기업의 육성을 위한 발판을 마련해야 한다. 이 과정에서 물, 에너지 등의 순환 재사용 시범사업, 물

부족에 대비한 다양한 물의 재이용 사용처를 발굴해야 한다. 셋째, 물산업 관련 글로벌 전문인력을 양성하는 교육에 대한 중장기 로드맵을 수립할 필요가 있다.

다. 통합수자원관리체계 구축

현재의 물 관리체계는 용도별(생·공, 농업용수), 매체별(지하수·지표수), 부문별(수량·수질)로 분산되어 있는데, 이들 물 관리체계를 통합수자원관리체계로 전환하는 것이 매우 중요하다.

6. 녹색성장 정책과제 간 연계와 조정체계의 확립

향후 이와 같이 개선이 추진되어야 하는 저탄소·친환경 녹색성장은 경제발전, 사회발전, 환경지속성 등을 포괄하면서 이를 통합하기 위해 설계된 종합적인 전략이 되어야 한다. ESCAP에서는 녹색성장정책이 녹색 조세 및 재정 개혁, 지속 가능한 생산 및 소비 구조, 녹색산업 육성, 에너지 및 환경에 대한 수요관리, 지속 가능한 인프라 등 5가지 요소로 구성되어야 한다고 분석하고 있다.

이에 따라 녹색성장을 원활히 추진하기 위해서는 경제성장, 재정·금융, 산업, 과학기술, 에너지·환경, 인력 등 개별 정책의 상위개념으로 정책 간 연계 및 종합조정이 중요하다.

구체적으로, 동일한 정책목적을 달성하기 위해 과제별로 정책군을 설정하고, 각 부처별 협의체를 구성하여 업무중복으로 인한 예산 낭비를 제거해야 한다. 이 과정에서 주무부처와 관계부처의 역할 및 책임을 명확히 설정하는 것이 필요하다. 규제와 예산, 세제 등 정부정책을 연계함으로써 민간의 활력을 제고하는 것이 중요하다.

다음으로, 녹색성장을 위한 기술적 요인만이 아니라 기술과 관련된 조직, 제도 등과 같은 사회적 요인들까지 고려하여 변화를 유도하는 전략이 필요하다. 제도의 변화를 수반하지 않는 경우, 현재의 비용구조에서 화석연료 등 기존 기술들의 효율성을 개선하는 활동이 신재생에너지를 활용하는 것보다 훨씬 경제적이고 효과적인 정책수단이 될 수 있다.

상품가격체계, 주거환경, 건축 등 라이프사이클의 변화를 수반할 수 있는 사회제도에 에너지 절약 및 환경적 요소를 도입해야 한다.

제5절 창의적 경제를 주도할 인적자원의 개발

1. 창의적 인재 육성을 위한 초중등교육의 개혁

우리나라는 학업성취도 국제평가에서 최상위 성적을 거두고 있다. OECD의 2006년 PISA(Programme for International Student Assessment) 평가에서 우리나라는 읽기 1위, 수학 4위, 과학 11위 등으로 학업성취도가 가장 우수한 국가군에 포함되었다. 그러나 과다한 학습시간에 비하면 학업성취도가 높은 편이라고 보기 어렵다. 평일 전체 학습시간이 8시간 55분에 달하는 우리나라의 수학점수는 542점으로, 전체 학습시간이 4시간 22분인 핀란드의 544점, 6시간 22분인 일본의 538점에 비하면 시간당 학업성취도는 오히려 낮은 편이다. 그리고 우리나라 15~24세 학생의 주당 평균 학습시간은 49.43시간으로 OECD 평균(33.92시간)보다 15시간이나 길다.

더욱이 학생들의 학습의욕이 낮고 교육목표가 불명확하다고 할 수 있다. 주입·암기식의 교육방식 때문에 학생들의 학업에 대한 흥미가 저조하다. 2007년 국제교육성취평가협회 자료에 따르면, 우리나라 과학교육분야의 흥미도 및 자신감은 29개국 중 27위, 수학교육분야는 49개국 중 43위로 평가되고 있다. 그리고 학생·학부모 등이 적성과 진로에 대한 고민 없이 대학진학을 교육의 최종 목표로 간주하는 문화가 만연되어 있다.

맞춤형 교육수요가 증가하고 있지만, 교과목의 특성과 학생 차이에 대한 고려가 미흡하여 사교육이 팽창하고 있다. 또한 교과목 특성에 따라 교수방법이 달라져야 하지만, 모든 과목에서 일방향의 강의방식이 사용되고 있다. 일례로 2003년 TIMSS(The Trends in International Mathematics and Science Study) 자료에서 과학영역 수업시간 중 '강의식 수업'의 비중을 보면, 한국 47%, 호주 19%, 스웨덴 20%, 네덜란드 19%로, 우리나라의 과학교육방식은 선진국과 큰 차이를 나타내고 있다. 현

장학습은 시설 및 교사의 전문성 부족, 안전사고 등으로 기피하고 있는 실정이다.

최근 수준별 학습, 교과교실제 등이 일부 도입되고 있지만, 개별 학생의 수준에 대한 고려는 아직 부족하다고 할 수 있다. 지식을 창의적으로 응용하는 능력의 중요성이 증가하고 있으나, 교과과정은 여전히 단순지식의 습득에만 중점을 두고 있다. 이로 인해 학교교육이 학생들의 실제 생활에서 필요한 능력(창의적 문제해결력, 대인관계 능력 등)의 배양에는 실패하고 있다.

이와 같이 공교육에 대한 만족도와 신뢰도가 낮아 사교육과 조기유학이 지속적으로 증가하고 있다. 통계청에 따르면, 2008년 과외비는 총 20.9조원으로 GDP의 2.0% 규모로 추산되었다. 전체 해외 유학생 수는 2001년 15만 7천명에서 2008년 29만 9천명으로 증가하였고, 조기 유학생 수도 2001년 7천명에서 2008년에는 8만 2천명으로 증가하였다.

또한 교사들의 잠재역량은 우수하나, 폐쇄적 충원체제와 1급 및 2급 교사의 2단계에 불과한 평면적인 승진체계 등으로 교사들이 능력발전을 위해 노력할 유인이 부족하다. 그리고 지방교원은 지역사회에 관심을 갖기보다는 수도권 등 대도시 전출을 희망하고 있다. 예를 들어, 2009년 강원도 전출 희망 초등학교 교사 158명 중 129명이 수도권을 희망했고, 제주도도 전체 85명의 전출 희망교사 중 55명이 수도권 전출을 희망했다.

그리고 중등교육의 평가방식이 잘못된 학습습관을 형성시키고, 교육과정 간 단절을 유발한다고 할 수 있다. 고입선발고사, 대학수학능력시험, 각종 국가시험이 선택형 지필고사로 이루어져, 암기 위주의 학습습관, 오답 회피형, 정답 맞추기형 학습을 조장하고 있다. 대학입시가 고등학교와 대학의 연결고리 역할을 하지 못하고, 고교과정에서 대학 전공에 필요한 선수과목을 학습할 기회가 부족하다. 즉, 대학입학시험이 모집단위에 따라 특성화되어 있지 않고, 전공학습에 필요한 선수과목을 차별화하지 못하고 있는 것이다.

이 밖에도 대도시 및 신도시 지역의 과밀학급, 과대학교와 함께 농산어촌 지역에는 과소학교가 산재하여 효과적 학교 및 학급의 운영이 곤란하다. 또한 평준화·획일화로 인해 학교가 다양한 교육을 제공하지 못하는 실정이다.

가. '글로벌 창의적 인재 육성'을 교육목표로 설정

초중등교육에서는 창의성 교육 및 자기주도적・협동적 학습이 강조되어야 한다. 교과과정에서 발견・발명 사례를 소개하여 창의성을 자극하고, 창의성 교육기법(Scamper, Triz 등)을 체계적으로 도입해야 한다. 자기주도 학습력과 함께 여러 나라 국민들과 함께 일할 수 있도록 외국어 능력과 협동적 학습력이 강조되어야 한다. 진로교육과 진로지도를 체계화하기 위해 교과 통합적 진로교육을 실시하고 진로지도 교사제를 활성화하며 진로체험활동(직업체험 및 인턴십)을 공통필수화할 필요가 있다.

글로벌 시대에 대비하여 국내 인재의 해외진출역량을 강화하고, 국내 다문화사회에 대비한 교육이 강화되어야 한다. 교과서 주요 개념에 대해서 영어나 간자를 병기하고, 영어교육은 효과가 높은 초등학교 저학년부터 집중 실시해야 한다. 다문화사회 진전에 따라 더불어 살아가는 방법과 다양한 문화 및 역사와 관련한 교육의 강화가 필요하다. 다문화가정 자녀를 우리 사회의 다양성을 보충하는 자원으로 인식하여 배려하고, 다문화가정 부모의 명예교사 활동 지원도 고려할 필요가 있다. 예를 들어, 국제결혼이주 여성의 언어(몽골어, 베트남어, 인도네시아어 등)를 제2외국어로 채택하는 방안을 고려할 수 있다.

나. 창의성을 함양하는 수업방식 도입

맞춤형 학습관리시스템(Learning Management System)을 도입하고 학습시간 사용의 효율성을 높여야 한다. 교육의 효과성을 제고하기 위해 담임교사나 교과교사가 학생의 과목별 학습 진전도를 관리하고, 동시에 이수해야 하는 과목을 6~8과목으로 축소하며, 주기별 시간표를 도입하여 공휴일로 인한 수업 누수를 방지할 필요가 있다.

과목선택의 자율성을 확대하고 유연한 학년제를 도입하는 방안이 고려될 필요가 있다. 국민공통교육 기본과정 이후 학년 구분 없이 진로에 따라 수강과목을 선택하는 것이다. 핀란드는 16세부터 3년간의 후기중등교육 단계에서 무학년제 운영을 하고 있다. 따라서 사이버교육, 취업체험 등 다양한 학교 밖 학습경험에 대해 학점으로 인정받을 수 있도록

허용하는 방안을 검토해야 한다.

협동적 문제해결력의 제고를 위해 소모적 경쟁을 강조하는 교육제도의 개선이 필요하다. 교육목표, 교육방법 및 교육평가를 협력적 문제해결력을 강조하는 방식으로 전환하고, 교사들을 대상으로 협력적 학습을 지도할 수 있는 연수를 실시하며, 창의적 체험활동(진로체험, 동아리체험, 봉사활동 등)의 비중을 확대할 필요가 있다.

다. 교육평가방식의 개혁

선택형 지필고사를 단계적으로 축소하고, 서술형·논술형 시험과 실기형 수행평가를 확대해야 한다. 학교 성적표에 석차기록을 폐지하고 절대평가를 실시하며, 원점수, 평점환산표를 활용한 5단계 평어, 전체평균, 표준편차, 이수자 수로 성적을 표기해야 한다. 그리고 교과 특성, 학습자 집단 특성, 진로 특성, 성장도 등을 고려한 학교단위평정제를 도입할 필요가 있다.

또한 대학수학능력시험의 쇄신과 입학사정관제 도입이 고려되어야 한다. 비중이 크면서 과잉 통합된 언어, 수리, 외국어는 수준별(진로별)로 분화하고, 반대로 비중이 작으면서 과잉 세분화된 탐구영역은 통합을 지향한다. 대학교와 고등학교의 교육과정 간 연계 강화를 위해 전공별로 입학을 위해 필요한 선수 교과목을 사전에 공표하고 수능시험 영역을 개별화하여 획일적 총점 위주 경쟁에서 탈피하는 것이 바람직하다. 이처럼 대학입시를 모집단위별로 특성화하면서 장기적으로는 모집단위별 선수과목에 대한 인증시험 개념으로 전환하는 것을 고려할 필요가 있다. 그리고 입학사정관제는 먼저 지역균형선발·계층균형선발에 적용하여 사회적 신뢰를 확대하고, 그 다음에는 점수보다 인성과 적성(예: 의대, 법대, 교대 등), 창의력·문제해결력이 더 중요한 학과(예: 이공계)에 적용한 후, 마지막으로 질적, 간주관적, 종합적 가치판단이 요구되는 모든 모집단위에 입학사정관이 관여하는 식의 단계적인 확대가 필요하다.

라. 교사의 역량 강화

교단교사의 복수자격화를 추진하고, 다양한 전문능력을 갖춘 인재가

교사가 될 수 있도록 교사 임용제도의 유연화가 필요하다. 또한 '수석교사제' 등을 도입하여 현재의 2단계 직급체계를 5단계 이상으로 다층화하고, 근무평정제, 성과급제, 교원능력개발평가제 등을 통합한 교원평가를 실시하고 그 결과를 승진에 반영하여 교사들에게 성장동기를 부여할 필요가 있다.

또한 교사전보제도 개선을 고려할 필요가 있다. 교육과학기술부는 2011년부터 학교 또는 지역 단위의 교원채용을 허용하는 법률안을 입법예고(2009. 11)하고 있는데, 이의 내용은 지역 장기근무(예: 10년)를 조건으로 하는 교사를 별도 선발하여, 교육여건이 열악한 지역에 근무하는 교사에게 보수·수당 인상, 근무점수 반영 등의 인센티브를 제공하는 것이다. 또한 교장의 4년 중임제를 악용하는 폐단을 시정하고, 유능한 교장이 한 학교에 10년 이상 근무하며 장기발전계획을 세워 학교를 개선하도록 유도해야 한다.

2. 산업수요와 연계된 고등교육 구현

출산율 감소, 해외유학 증가 등으로 대학입학자원이 감소하고 있다. 2005년 대입정원(64만명)이 그대로 유지된다고 가정하면 2050년에는 입학정원의 59.4%(38만명)가 부족하게 된다. 또한 우수학생의 이공계 진학 기피현상이 심화되어, 2007~16년간 컴퓨터·통신(13.6천명), 기계·금속(4.1천명), 건축(3.9천명), 소재(2.9천명), 전기·전자(2.8천명) 등 주요 이공계 대학원 졸업생의 부족이 예상되고 있다.

한편, 대학교 진학률의 증가속도가 산업 성장속도보다 빨라 사회 전반에 대학졸업인력이 과잉 공급되고 있다. 대학진학률은 1980년대의 27.2%에서 2007년에 82.8%로 증가하였으나, 졸업생이 선호하는 300인 이상의 기업은 1997년 2,854개에서 2004년 2,554개로 감소하였다. 대학진학률 증가는 구직자의 중소기업 기피현상으로 연결되어 한편으로는 중소기업의 인력난을 심화시키고 있는데, 2008년 1/4분기 직원 수 300인 미만 중소기업의 미충원 인원은 10만 6천명에 이르고 있다.

대학의 교육과정은 글로벌 시대의 산업·직업 다양화에 부응하지 못해 기업이 원하는 인재 양성이 미흡하다. 이는 산업과 대학 간 정보교류

와 상호작용이 제대로 이루어지지 못한 데 기인하는 것이다. 기업이 요구하는 인재는 주어진 문제를 잘 푸는 사람이 아니라, 아무것도 없는 상황에서 문제를 정의하고 개선점을 도출하며 자발적으로 해결점을 찾아가는 사람인 것으로 조사되고 있다.

'산업별 인적자원개발협의체' 사업은 산업기준으로 편성되어 지역단위의 산업수요를 반영하기 어렵고, 추진체계가 확립되어 있지 않아 실적이 저조하다. 산학협력에 대한 인식 및 경험이 부족하고, 산학협력을 활성화시키기 위한 물리적 인프라도 조성되지 못한 실정이다.

가. 산학협력 기반의 대학원 · 대학 · 전문대학모델 구축

1) 미래 일자리 창출형 산학협력기반 구축(대학원)

권역별로 사업추진 대학을 선정하여 대학부지에 Lab벤처, 창업기업, 산학공동 R&D 협약 추진기업 등이 포함된 과학단지를 조성한다. 과학단지는 주식회사 형태로 운영하되, 조성비용의 일정 비율은 국가와 단지 입주를 원하는 기업이 부담한다. 또한 '연합대학 Lab 집적화 센터'를 건설하여 다수 대학의 연구 Lab들을 집적하고, 연구장비의 공동활용기반을 구축할 필요가 있다. 연합대학들이 공동교육과정을 개설하고 상호간에 학점을 인정하며, '연합대학 Lab 집적화 센터' 운영요령 및 Joint campus 관리규정 등을 제정한다.

또한 스핀오프 기업들이 대기업과 상호 연계되어 발전할 수 있도록 전용단지를 조성하고, 대학교 학제 유연화를 통한 산학연계 강화를 고려할 필요가 있다. 지방대 입학자원 감소 문제를 해결하고, 지역의 지식산업기반을 강화하기 위해서는 5년제 학 · 석사 통합과정의 도입이 하나의 방안이 될 수 있다. 3+2 학사시스템을 도입하여 석사과정에 준하는 기간 동안 산학협력연구를 수행하는 것이다. 산업체 인력의 역량 강화를 위해서는 현업과 학위를 병행하는 제도로서 기업 근무와 대학원 수학에 할당하는 시간을 계약으로 결정하는 '산업 석 · 박사 제도'의 도입을 고려할 수 있다.

이 외에도 다극체계에 기반한 글로벌 인재의 육성을 위해 남미, 유럽, 아시아, 중동, 아프리카 등 권역별 학자 · 학생 교류에 대한 지원이

필요하다. 그리고 기부금 입학에 기반한 '산업·인재 육성펀드' 조성도 고려해 볼 만하다. 가령 1명이 낸 기부금 중 25%를 소외계층을 위한 장학금으로 조성하고, 75%를 Lab 벤처펀드로 조성하는 방식(이른바 '1-25-75'전략)을 생각해 볼 수 있다.

2) 산학협력을 통한 실용 중심 중소기업 인재 육성 및 연계 강화(학부)

산업단지 내 대학 이전을 위한 지원방안이 마련되어야 한다. 대학을 이전시키기 위해 산업단지 부지의 염가 제공 등의 재정지원이 필요하다. 또한 기존 산업단지 내에 대학을 입주시키고, 대학 내에 기업연구소를 집적화시킨다. 대학 내에 입주한 중소기업 부설연구소에는 대학 재학생들을 연구원으로 거주시켜 중소기업의 연구활동을 지원한다.

산학 간 합작법인(공동출자)에 의한 교육기관 설립도 적극 검토할 필요가 있다. 학교와 기업을 이사회에 참여시켜 직접적인 의사소통경로를 마련하고, 현재의 정부지원 중심의 수동적 산학협력에서 탈피하여 산학수요에 기반한 적극적인 산학협력을 활성화한다.

3) 지방 소도시 경제 활성화를 위한 지역 산업인재 육성 (전문대학)

낙후된 지방 소도시에 대학 이전을 통해 Urban University를 육성한다. 도시 외곽에 위치한 구조조정 한계선상에 있는 지방대학 중 일부를 지방도시 내로 이전하며, 대학 이전 시 도시개발과 대학부지 개발을 연계하여 지방 소도시를 대학도시로 전환한다. 이를 위해 주민들의 생활편의시설 등과 같이 공공성이 높은 대학시설 투자에 대한 지자체의 자금지원을 허용해야 하며, 대학·기업·지자체의 공동출자에 의한 교육기관 설립도 허용할 필요가 있다. 예컨대, 핀란드 올루테크노폴리스는 지역은행, 대학, 지자체가 참여하는 민간주식회사라고 할 수 있다.

전문대학에서는 생활산업(예: 세탁소, 미용실, 식당 등) 교육과정의 실습교육을 강화하고, 학교기업을 프랜차이즈화하여 보급함으로써 지역 상공인들의 경역능력을 제고하고 졸업생의 취업을 지원할 수 있다.

이 밖에 전문계고-전문대학 통합과정을 신설하는 방안을 고려해 볼

필요가 있다. 예를 들어, 2.5(전문계고) + 1.5(특기병 복무) + 1.5(전문대학) 과정을 신설하여 직업교육의 전문성을 제고할 수 있을 것이다.

나. 교육과정의 산업수요 반영체계 확립

국가가 산업현장에서 직무를 수행하기 위해 요구되는 지식・기술・소양 등을 산업별・수준별・직무별로 표준화하는 표준직무체계의 도입 및 확산이 필요하다. 또한 교육기관이 양성한 인재를 취업으로 연계시키기 위해 산업수요를 교육에 반영할 수 있는 연계활동을 강화하고 풀뿌리 인적자원협의체를 구축함으로써, 기업이 집적된 단위(예: 산업단지 등)별로 산업수요를 조사・분석하여 교육기관에 정보를 제공할 수 있는 중간조직을 도입한다.

고등교육기관의 직업비전 멘토 기능도 강화할 필요가 있다. 직업비전 설정, 직업탐색, 현장체험 및 취업역량 강화의 단계로 프로그램을 구성하여 대학생의 취업준비를 내실화하고, 전국 신입사원의 1년 내 이직률이 28%(잡코리아, 2008. 7)에 이르는 조기이직현상을 방지해야 한다. 저학년 학생 대상으로는 전임교수와의 상담, 적성검사 등을 통해 비전을 설정하고 직업분야를 파악하도록 지도하며, 고학년 학생 대상으로는 현장실습 등 기업과의 연계 프로그램을 활성화해야 한다.

3. 교육 선진화를 위한 정책하부구조의 혁신

학습수준, 학습속도 등에 상관없이 동일 연령의 집단을 동일 학년으로 운영하는 등 경직적인 학제 운용이 계속되어 왔다. 또한 상위권 학생들과 하위권 학생들의 학업흥미를 저하시키고 학생들의 학교 선택권을 박탈하는 문제점을 내포하고 있는 평준화 정책으로 인해 다양한 교육이 곤란하였다. 지역과 교육현장의 연계수준도 미흡하여, 교육감이 지역의 교육에 대한 최종 권한을 가지고 있어 지자체장의 교육에 대한 관심은 저조한 실정이다.

대학진학률 상승으로 고급인력의 대량공급체제를 구축하였으나, 다양하고 전문화된 직업현장수요를 반영하기에는 여전히 미흡하다. 또한

대학교육에 대한 초과수요로 대학이 경쟁의 압력을 느끼지 못함에 따라 교육의 질도 저하되고 있다. 이로 인해 고학력자의 초과공급 및 질적 불일치가 지속되는 가운데, 직종별·전공별로 인력난 문제가 병존하고 있다. 고급 과학기술인력은 물론 제조업 기술인력과 기업지원서비스부문의 전문인력도 부족한 실정이다.

또한 교육에서 개인이 부담하는 교육비 비중은 높은 반면, 저소득층을 위한 학자금 지원규모는 부족하다. GDP 대비 개인부담 공교육비는 2.9%로 OECD 평균 0.7%를 크게 상회하지만, 학자금 지원규모는 0.08%로 OECD 평균인 0.38%에 크게 미달하고 있다. 그리고 사교육에 대한 의존도 증가로 소득계층 간 교육비 투자격차도 확대되고 있는 실정이다.

가. 초중등교육 선진화

1) 자율화를 통한 다양화

단위학교의 자율성 확대를 위해, 학교의 교원 채용, 승진, 보수, 수준별 학습에 대한 자율성을 확대할 수 있도록 제도를 개선해야 한다. 자율성에 대한 책임을 묻기 위해서 학부모, 학생 등이 참여하는 교장 및 교원 평가제도를 마련하여 공립학교뿐만 아니라 사립학교에 대해서도 교장평가를 실시한다. 또한 우수 모범사례를 발굴하여 전파할 수 있는 인프라를 구축함으로써, 교사들이 새로운 교육모형을 개발하고, 실험된 교육모형에 대하여 평가할 수 있도록 교사연구모임의 활성화를 유도해야 한다. 아울러 새로운 실험을 공유하고 평가할 수 있는 학교 간 연대 활성화 및 학교 간 네트워크화도 추진해야 할 것이다.

지방교육자치가 가능한 여건의 조성도 필요하다. 시·도별로 추진할 수 있는 정책 및 집행 업무를 과감히 이양하고, 장기적으로 지자체장과 교육감의 러닝메이트 제도 등을 도입하여 지자체장에게 교육문제에 대한 최종 책임을 부과하는 것이다. 교육재정의 조달 역시 행정권한과 함께 지방정부에 이전시켜 재정운영의 자율성을 확립해 나가야 한다. 중앙정부는 교육재정이 취약한 지역에 보조를 통해 지역 간 격차를 완화시킬 필요가 있다. 또한 교육행정기관 효율화를 위한 중단위 교육청의 도입도 고려해 볼 만하다. 다층화된 16개 시도 교육청과 181개 시군구

(지역) 교육청을 60~80개 생활권역별 중단위 교육청으로 단일화하는 것이다.

2) 교육환경에 대한 투자 효율화

학교·학급 규모의 적정화 및 지역 간 교육격차를 감안한 투자계획의 수립이 요구된다. 거대학교, 과밀학급은 적정 규모로 나누고, 농산어촌의 과소학교는 통합하여 적정 규모로 육성하며, 소규모 학교의 통합을 통해 절감되는 비용을 거대규모 학교 분할에 사용하는 방안이다. 인구추계에 따르면, 초등학교는 2004년부터 학생 수가 감소하고, 중학교와 고등학교는 각각 2008년, 2011년부터 학생이 감소할 것으로 예상된다. 따라서 전체적인 교육투자 수준은 현행 수준을 유지하더라도 지역별로 교육부문에 대한 장기투자계획이 수립되어야 할 것이다.

인력 보강 시 행정 보조원이나 상담 전문가 등 非교사인력(non-teaching staff)을 충원하여 교사들의 행정부담을 경감시키고, 다양화 교육에 필요한 인프라 구축을 위해 교육투자를 확대하고, 기부금제도 개선 등을 통해 민간에 의한 자금조달도 활성화시킬 필요가 있다.

3) 지역공동체와 학교의 협력관계 활성화

지자체는 협력활동에 참여하는 학교에 재정 지원, 봉사활동 지원, 세제 지원 등의 유인을 제공하고, 학교는 방과후학교와 평생교육 프로그램을 운영하여 학교를 지역사회 발전의 구심점으로 활용한다. 민간의 역할은 학교의 의사결정과정에 대한 지역공동체의 참여를 통해 지역공동체가 원하는 교육수요를 학교에 전달하는 것으로서, 학교 관련 컨설팅 제공 및 민간재단 설립도 검토될 수 있다.

4) 학교, 지방정부의 다양한 실험을 수용할 수 있는 대입제도 개선

대학에 학생 선발의 자율권을 인정함과 동시에 초중등 교육과정의 다양화와 선발기준의 다양화를 추진한다. 학생 선발에 대한 자율권 부여가 고등학교 간 차별을 야기할 수 있으나 이러한 문제는 지역할당제 등을 이용하여 조절이 가능할 것이다. 지역할당제의 기준은 교육자치의 기준이 되는 행정구역과는 다른 대도시·중소도시·농어촌 등으로 설

정할 수 있다.

5) 기본교육의 질 보장 및 학제 개편

기본교육의 질을 보장하기 위해 담임연임제, 책임지도제 등을 실시하여 교육의 질 관리를 강화하며, 학업성취도 조사를 통해 파악한 취약학교 및 취약 학급에 대한 지원을 강화할 필요가 있다.

학제 개편 및 취학연령의 하향조정도 검토되어야 한다. 진로교육 강화를 통한 노동시장 간 연계 도모 및 국제간 융통성 제고를 위해 학교급별 수업연한(5-3-4-4제) 등 학제의 개편을 검토할 필요가 있다. 우리나라의 평균 입직연령이 OECD와 비교해 상대적으로 높은 점을 감안해서 취학연령을 만 6세에서 만 5세로 하향조정하는 것이다. 이를 위해 조기진급·조기졸업제, 유급제, 취학유예제 활성화를 적극 검토해야 한다.

6) 교육복지 확대를 통한 사회통합 촉진 및 성장잠재력 확충

유아 교육·보육을 통합하고 이들 교육과정에 대한 무상지원을 확대하며, 의무교육과정에서 소요되는 수업 준비물, 급식, 현장학습비 등 수익자 부담 경비의 감축방안이 마련되어야 한다.

나. 고등교육의 선진화

1) 대학구조개혁

고등교육시장에 다양한 대학이 존재하도록 허용해야 한다. 영리법인에 의한 교육기관 설립을 허용하고, 대학이 사회수요에 부합할 수 있도록 산학연 연계를 강화하며, 지역과 민간의 수요를 충족시키기 위해 사립학교법 개정을 통해 다양한 형태의 학교 지배구조, 예컨대 지자체와 지역산업의 공동출자에 의한 학교설립 등을 허용한다.

이와 함께, 부실대학 퇴출기제를 마련해야 한다. 정보공시-자체평가-외부평가-재정지원이라는 고등교육의 질관리시스템을 구축하여 부실대학의 구조조정을 유도한다. 이를 위해 대학정보공시제도와 대학평가제도의 활용도가 제고되어야 할 것이다. '선택과 집중' 원칙에 입각한 재정지원을 통해 한계대학들의 구조조정 유인을 강화하고, 부실 사립대학

을 통폐합하거나 공립화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

또한 고등교육 전체에 대한 장기발전계획을 수립해야 한다. 국립대학의 경우 통폐합 및 법인화를 통해 경쟁력을 강화하고, 사립대학은 자율적인 학교경영이 가능하도록 관련 규제를 완화하고 투명성 확보를 위한 지배구조 개선을 전제로 세제·재정 지원을 확대해 나가야 한다.

2) 대학 특성화 강화

투자 및 재정지원제도를 정비할 필요가 있다. 고등교육에 대한 정부재정을 확대하되, 민간 및 대학의 투자재원을 최대한 흡수하여, 재정지원, 자체조달재원(보유자산 사업화), 민간투자재원(BTL, R&D, 기부금) 간의 새로운 삼각구도가 정착되어야 한다. 지원사업의 내용과 체계를 단순화시키고, 체계적인 성과평가체제와 성과측정이 용이한 연구자·팀 등 개인 중심의 지원체제를 구축하는 것이다.

대학단위 지원은 성과측정이 곤란하고, 지원금을 받기 위한 비생산적인 지대추구행위가 발생할 가능성이 있다. 이에 따라 대학 지원·투자 사업을 합리화하기 위한 성과관리체계를 구축하고, 대학 정보공시, 자율평가, 외부평가인증 등의 제도를 정착시킨다. 평가 결과는 재정지원 및 각 부처별로 추진하고 있는 각종 R&D 지원사업과 연계한다. 그리고 과제선정 및 성과관리에 대한 일관된 원칙과 기준을 정립해야 한다.

또한 교육시장 개방의 확대가 필요하다. 우수 외국교육기관 유치를 통해 선진교육시스템의 도입을 활성화하기 위해 우선 경제자유구역 및 경제특구 내에 '외국인 교육기관'을 적극 유치하고, 국내대학과 해외대학 간의 교류를 활성화해야 한다. 외국대학의 국내 진출 시 자금조달 문제를 해결하기 위해 국내기업 또는 국내대학과 합작을 통해 진출하는 방안을 검토할 필요가 있다.

3) 학자금 지원 확대

국가 장학제도를 저소득층에 초점을 맞춘 장학제도로 정비하고, 취업 후 학자금상환제도(Income Contingent Loan: ICL)의 성공적인 안정화를 추진해야 할 것이다.

제6절 세계경제 성장원천과의 연계 강화

1. 중국경제의 역할 변화와 대응전략

가. 현황 및 문제점

최근 금융위기 이후 미국의 영향력이 감소하면서 향후 중국의 위상이 높아질 것으로 예측된다. 2007년 중국의 세계경제성장 기여도가 19.2%로 세계에서 가장 높은 수준이며, 1978년 2.3%에 비해 8배 이상 증가한 것은 이러한 예측에 대한 설득력을 높이고 있다.[27] 당분간은 위안화가 달러화를 대체하지 못할 것이지만 장기적으로는 기축통화 및 신국제통화질서 논쟁을 유발할 가능성이 높다. 또한 ASEAN+3 FTA 등 중국을 중심으로 한 동아시아의 교역과 생산네트워크 확대가 전망되고 있다.

특히 중국은 수출, 투자, 인력 등 한국경제와 밀접한 관계를 맺고 있어 국내에 미치는 영향력이 큰 중요 국가라는 점은 항상 우리의 정책 수립과 대응에 고려되어야 한다.[28] 그러나 아직 중국을 역외 우회수출 기지 및 수출시장에서의 잠재적 경쟁자로만 보는 시각이 팽배하다는 점은 향후 양국 간의 관계는 물론, 한국경제의 선진화를 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 최근 중국 내부에서 수출-투자 주도형 성장전략에 대한 의문이 커지면서, 중국이 내수 확대형 성장전략으로 전환할 가능성에 주목할 필요가 있을 것이다.[29]

다만, 한국경제에 있어 중국의 중요성이 강화됨에도 불구하고 국영기업 부실, 금융건전성 위험 등 중국 내에 거시경제적 불안정성이 존재하는 상황도 충분히 고려하여야 할 것이다.

---

27) 세계경제성장 기여도(%, 中 국가통계국): 미국(15.7), EU(12.9), 일본(7.5)

28) 한국에 대한 중국의 위치: 1위 상품 수출국 및 상품수지 흑자국, 2위 서비스 수출국, 1위 투자 대상국, 1위 체류 외국인(약 40%, 법무부).

29) 중국 민간소비지출의 성장기여율(%): (1990년대) 46.8 → (2000년대) 28.9

나. 정책방안

1) 중국 위주의 동아시아 경제통합 가능성에 대비

현 상황에서 ASEAN+3 FTA 등 중국을 중심으로 한 동아시아 경제네트워크 강화에 대비한 전략적 입지를 구축하는 것이 필요한 시점이다. 달러화 약세와 함께 위안화 및 엔화 등이 주축이 되는 ACU(Asia Currency Unit)의 등장 가능성도 고려하여 이에 대응한 외환보유고 다변화 등의 정책대응을 추진하는 노력이 강구되어야 할 것이다. 향후 확대될 동아시아 경제네트워크에서 보완과 협력 관계에 입각하여 한국의 역할을 적극적으로 모색하는 방안도 제시되어야 할 시점이다.

국민당 집권에 따라 최근 중국과 대만의 관계가 더욱 긴밀해지고 있는바, 대만과 경쟁관계에 있는 우리에게 다소 불리하게 작용할 가능성이 있다는 점도 고려되어야 한다. 이를 위해 기술경쟁력을 제고하고, 브랜드 및 마케팅 능력을 갖춘 중견기업을 육성해야 한다. 또한 한·중 FTA 체결을 전향적으로 검토하고, 대만과의 관계 개선 등을 추진하는 노력이 필요할 것이다.

2) 대중국 경제협력방향의 획기적인 전환

우리나라가 갖고 있는 대중 인식의 전환도 필요한 시점이다. 중국을 개발도상국이 아닌 투자유치, 인재유치, 산업정책 등에 적극 대응하여 빠르게 변화하고 있는 국가로 인식하고 이에 대한 적절한 대응책을 모색할 필요가 있다. 특히 중국을 제3시장 진출의 기착지로 인식하는 시각을 전환하여 중국당국이 추구하는 신산업발전, 내수 확대정책 등에 적극적으로 참여하는 노력이 강구되어야 한다.

대중 인식의 전환과 더불어 무역 및 투자의 고도화를 위한 방안도 강구되어야 할 것이다. 특히 전기전자·석유화학·정밀기기 등 수출호조 산업의 경우 특정 제품에 대한 집중도가 높아 주변 관련 제품으로 수출을 다소 다각화해야 할 필요성이 제기된다. 중국에 투자한 다국적 기업과 중국토착기업의 수요 증가가 예상되는 핵심 부품·소재 산업의 육성 및 원천기술 확보를 추진하는 것도 당면과제라고 볼 수 있다. 현지 기업과 장기적 부품·소재 조달관계를 형성하기 위해 기술자 간, 기업

간 네트워크를 형성하고 신제품을 공동으로 개발하는 방안도 고려해 볼 만하다.

다만, 중국이 기술, 환경보호 등 질적 투자를 요구함에 따라 단순 저비용전략에 입각한 투자는 지양할 필요가 있다. 특히 중소기업은 사양산업 위주의 투자에서 탈피하여 기술보완관계를 이용한 전문공급자형으로의 변화가 필요하다. 향후 중국 토종기업의 기술추격이 치열할 것으로 예상되는바, 대기업과 중소기업의 동반진출을 강화하고자 하는 노력도 필요할 것이다.

마지막으로 신사업기회를 발굴하고 확대하려는 노력도 경주되어야 한다. 바이오·환경·우주 등 신산업분야에서 공동 기술개발과 투자를 확대하고, 한국의 전문인력 및 높은 기술력과 중국의 풍부한 노동·자금력이 보완적으로 작동할 수 있는 제품을 지속적으로 발굴하는 방안도 수반되어야 한다. 단기적으로는 중국의 경기부양책에 따른 인프라투자 확대에 대응하여 원부자재의 수출 및 민간투자의 확대를 도모할 필요도 있다. 연안에서 내륙, 도시에서 농촌으로 판매망을 확대하고 다양한 소비계층을 겨냥한 적소시장을 개발하기 위해 중국 내 신흥 지방대도시에 주목하는 한편, 환발해만 지역과 동북 3성의 대도시를 중심으로 고부가가치제품에 대한 판매를 확대하는 방안도 강구해야 한다.

3) 차이나 리스크 대응

중국 자체의 고성장 리스크와 우리의 對中 의존도 과다 리스크는 상존하고 있다. 이에 대비하여 정부-협회-기업 간 정보교류를 활성화하고 동향 모니터링을 체계화하는 노력과 더불어 우리의 對中 의존도를 ASEAN 국가 등으로 분산시킬 필요성이 제기될 것이다.

2. 동아시아 경제협력 구상의 구체화 - 한·중·일+ASEAN을 중심으로

가. 현황 및 문제점

ASEAN+3 지역은 무역을 활발히 수행하기는 하나 아직 역내시장이

협소하여 역내의존도가 낮을 뿐 아니라, 역외의 동일 시장을 둘러싸고 경쟁하고 있으며, 국가별로 발전 정도도 큰 차이를 보이고 있다.

역내 발전국들이 저개발국가에 생산설비를 이전·생산하고 이를 역외로 수출하는 데 따라 역내 교역의존도는 소득수준이 높은 국가일수록 높은 현상을 보이고 있다. 역내투자의 경우 역내국가로부터 유치된 투자의 비중은 10~20% 정도로 낮고, 미국·유럽 기업을 중심으로 한 역외로부터의 투자가 지배적이라는 특징이 있다. 또한 금융협력분야의 경우 치앙마이 이니셔티브(CMI) 다자화 및 아시아 채권시장 발전방안(ABMI)[30]을 추진하여 역내 금융협력을 강화하고 있으나, 구체적 추진방식은 아직 논의 중이다.

한·중·일의 對ASEAN 관계를 교역의존도 측면에서 보면, ASEAN과 일본 또는 중국의 관계가 한국보다 밀접하고, 특히 ASEAN과 한국의 관계에서는 한국의 의존도가 더 큰 상황이다.[31][32]

낮은 역내의존도와 큰 이질성에도 불구하고, 동아시아는 세계경제의 중심축으로 성장하고 있으며 역내통합 가능성이 점차 증가하고 있는 실정이다. 이에 따라 일본 및 중국과의 관계를 더욱 강화하는 한편, ASEAN 지역에서 우리의 입지를 확고히 할 필요성이 제기되고 있다.

나. 정책방안

ASEAN과의 관계에서 우리나라는 중국 및 일본에 비해 후발주자라는 점을 고려하여 장기적 시각에서 접근하는 전략을 수립해야 한다. ASEAN 지역에 대한 우리의 저변이 열악함을 고려하여 학생유치 등 인적교류를 확대하고 ASEAN 지역연구 및 전문가를 양성하는 지원방안을 모색할 필요성도 제기된다.[33] 또한 산업인력, 기술이민 등 외국인 유입 촉진 및 내국인 해외진출 촉진을 위한 교육, 취업, 이민제도 개선 및 국

30) 새로운 형태의 역내통화표시 채권발행, 역내 채권보증투자기구(CGIM) 및 역내 예탁결제기구(RSI) 설립 등.

31) 한국의 대ASEAN 의존도 10.5%, ASEAN의 대한국 의존도 4.4%
일본의 대ASEAN 의존도 13.7%, ASEAN의 대일본 의존도 12.4%
중국의 대ASEAN 의존도 9.0%, ASEAN의 대중국 의존도 11.3%

32) ASEAN에 대한 한·중·일의 투자액(억달러): 한국(18.9), 일본(87.4), 중국(12.3)

33) 역내 협력 구체화에 대비하여 가칭 '아시아개발통상연구소' 설치 추진도 고려.

민의식 전환을 유도해야 한다. KOICA, 민간 교류·봉사 단체 등을 통한 소프트한 접근도 강화할 필요가 있다.

이와 더불어 내수시장의 개념을 한국 내에서 동아시아 전체로 확대하고, 글로벌 금융위기 재발에 대비한 안전망 확충을 위해 역내 협력관계를 긴밀히 하기 위한 정부의 역할도 강화해야 한다. 역내 교역장애의 제거, 인프라·서비스 산업에서의 동아시아 시장 개척 등을 지원할 필요성이 제기되며, 중견기업이 동아시아 지역에 글로벌 생산네트워크를 형성할 수 있도록 정보제공 등 '인텔리전트 SOC'를 제공하는 노력도 강구되어야 한다. 또한 역내 경제·금융 협력을 지속적으로 강화하기 위해 CMI 다자화 및 역내 경제감시기구, 채권보증투자기구, 예탁결제기구의 조기 설립 등에 적극 참여하여 역내 협력을 가속화하는 노력을 지속적으로 추구해야 한다.

마지막으로, 국가 간 협력뿐 아니라 거대도시·지역 간 협력모델을 발굴하여, 우리 광역경제권과 보완관계에 있는 역내 경제권역으로의 진출을 확대할 필요성도 제기된다. 장기적으로는, 역내 국가에 협력거점을 육성하고, 국내산업의 공간적 재배치를 염두에 두어야 할 것이다. 이를 위해 아시아 역내 산업연관표(IO Table)를 작성함은 물론, 세계로부터의 수요를 추정하고 이를 기반으로 역내 권역별 비교우위를 도출하는 작업도 수행되어야 한다.

3. 직접투자 활성화

가. 현황 및 문제점

최근 국제간 거래는 수출입 등 상품 위주에서 직접투자 등을 매개로 한 생산요소의 거래비중이 급증하는 방향으로 전환 중이다. 1980~2005년 중 전 세계 수출은 5.3배 증가한 반면, 직접투자는 17.1배 증가하는 등 직접투자의 증가율이 경제성장률이나 교역증가율을 대폭 상회하였다. 즉, 국제교역 역시 전통적인 '산업 간 국제분업구조'에서 직접투자를 통한 '산업 내 국제분업구조'로 전환 중이라는 점이 부각되고 있는 실정이다.

국가 간 직접투자의 빠른 증가세에도 불구하고 우리나라 외국인투자 유입액이 2004년 이후 정체상태[34]라는 점은 향후 한국경제가 도약하는 데 걸림돌로 작용하게 될 것이다. 저조한 외국인투자 유치의 배경에는 경직적인 노사관계, 인건비 부담, 행정규제 등이 가장 큰 장애요인으로 작용하고 있다는 점을 주목해야 한다.

2000년대 이후 우리나라의 해외직접투자는 연평균 32.6%씩 증가하는 등 지속적으로 확대되고 있으나, GDP 대비 비중(2007년 잔액 기준, 6.8%)은 선진국 평균(33.9%)에 못 미치는 수준이다. 해외직접투자가 중국 등 아시아 지역에 편중되고 있고, M&A 방식보다는 신규법인 설립이 주류인 점에서도 선진국과 대비되고 있는 상황이다.

현재 우리나라는 추세적으로 연간 해외직접투자액이 외국인직접투자액을 초과하는 선진국형 구조로 전환 중이라는 시각이 팽배하다. 해외직접투자 확대에 따라 일부에서는 국내의 산업공동화 우려를 제기하고 있으나, 오히려 국내외 생산분업체제의 구축을 통해 국내투자 및 수출을 촉진시킨다는 분석 결과가 제시되고 있다는 점도 시사하는 바가 크다.

나. 정책방안

해외직접투자의 경우 해외시장에 대한 생산·유통 네트워크 공고화를 통한 수출 확대, 천연자원 확보, 식량안보를 위한 해외생산거점 확보 등을 핵심적 목표로 추진해야 할 것이다. 중장기적으로는 현지정보 제공, 교육 프로그램 제공 등 우리 기업의 해외진출에 대한 간접적 지원에 초점을 맞출 필요가 있다. 중단기적으로는 직접적인 지원정책을 포함한 다양한 정책을 추진해야 한다. 지원기관 간 협력네트워크를 강화하기 위해서는 수출입은행, KOTRA 등 다양한 해외투자 지원기관 간 역할을 명확히 하고 상호 협력체제를 강화해야 할 것이다. 투자국 정보제공 등 지원서비스 확대를 위해서는 잠재적 투자기회에 대한 정보제공 및 알선서비스를 강화하고 투자국 내의 Comfort Zones를 확대 운영[35]하여야 할

34) 2007년 GDP 대비 외국인직접투자 유입액(잔액기준)의 비중은 12.5%로 OECD 국가 중 일본(3.0%)을 제외하고 가장 낮은 수준(선진국 평균 27.2%).

35) Comfort Zones 사례: 우리나라 기업 대상 해외 공업단지 운영 등.

것이다. 해외기업 M&A 활성화 유도를 지속하기 위해서는 해외 M&A 전문기관 및 인력 육성을 강화할 필요가 있다. 또한 주요 개도국과의 투자협정을 확대하는 노력의 일환으로, 우리 기업의 투자보호를 위해 주요 투자국과의 투자협정 체결을 확대할 필요성도 제기된다.

외국인직접투자의 경우 기업하기 좋은 환경 조성을 기반으로 우리나라의 경쟁우위요소인 우수한 기술수준 및 인적자원, 시장성을 부각시키는 총체적 투자유치전략이 필요하다.

영업·정주 환경을 지속적으로 개선하기 위해서는 외국 의료기관·학교의 설립·운영에 대한 규제 완화, 투자 협의절차의 간소화 등을 적극적으로 추진해야 한다.

효율적인 인센티브체제를 구축하기 위해서는 조세·재정 등 인센티브의 효과성 심층 재검증 및 사후관리체제 강화에 역점을 두어야 할 것이다.

4. 해외 자원·에너지 확보

가. 현황 및 문제점

향후 상당 기간 고유가가 예상됨에 따라 주요 국가들이 에너지의 안정적 확보를 정책의 우선순위로 상정하고 관련 노력을 강화하고 있다. 미국 DOE는 2009년 발표에서, 국제유가가 향후 10여 년 동안 배럴당 80~115달러 선을 유지할 것으로 전망하고 있다.

우리 정부의 지원은 융자 및 출자 제도에 집중되어 있으며, 자금을 모두 석유수입부과금이 세원인 에특회계에 의존하고 있는 실정이다. 융자의 경우, 지원자금이 사업수요 확대속도를 따라가지 못하여 초기 50%가 넘던 사업당 융자비율이 35%선으로 하락한 상황으로, 다양한 해외 에너지·자원 개발사업 수요에 부응하기 위한 재원 마련이 시급한 상황이다. 한국석유공사, 광물자원공사 등 전문공기업 대형화를 위한 출자지원 역시 정부예산의 한계로 충분한 지원이 이루어지지 못하고 있다. 한국석유공사의 경우, 현재의 규모로는 대형 사업에의 참여가 사실상 불가능한 실정이다.[36]

전문인력, 기술개발 등 해외자원개발사업 수행을 위한 에너지·자원 개발인프라가 부족한 것도 문제점으로 대두되고 있다. 정보분석·경제성 평가 등에 필요한 전문인력의 부족으로 대부분 자본참여 형태로 투자가 이루어지고 있어 사업의 경제성 하락은 물론 국내산업의 국제경쟁력 향상에 장애요인이 되고 있는 것이다. 일본, 중국의 경우 2,000명 이상의 전문인력을 보유하고 있는 초대형 기업을 다수 보유하고 있으나, 한국의 경우 최대기업인 한국석유공사의 전문인력이 수백명 수준에 불과하다. 정부지원 총괄부서의 독립성 미비 및 전문성 부재로 정부지원의 효과가 미약하고 기업의 다양한 요구에 대응하기 어려운 상황이라는 것도 문제점 중의 하나이다. 또한 탐사, 시추, 자료분석 등 자원개발 관련 전문기술서비스를 제공하는 국내기업이 부족하여 외국기업에 대부분 의존하고 있는 실정이다.

국제적인 자원외교 경쟁 심화로 지역별로 차별화된 해외 에너지·자원 개발정책 수립 및 외교전략 마련의 필요성이 증대되고 있다. 그러나 지역별 자원외교를 뒷받침할 심층연구가 진행되고 있지 않으며, 전문가층 역시 매우 얇아 효과성 있는 전략 수립이 어려운 실정이다.

신재생에너지, 스마트그리드 등 저탄소녹색성장 관련 투자와 병행하는 새로운 투자시스템의 마련이 필요한 상황이다. 특히 우리나라의 에너지환경은 북한으로 인하여 일본과 같은 '섬'과 유사한 상황으로, 이를 해결하기 위해서는 러시아와의 협력방안이 필수적일 것이다.

나. 정책방안

첫째, 한국석유공사, 광물자원공사 등 해외자원개발 전문공기업의 대형화가 이루어져야 한다. 외국 자원개발 전문기업과의 합병 및 국내 기업과의 합병 추진 등 다양한 대형화 대안을 검토할 필요가 있다. 중장기 예산운영권 등의 권한을 부여하여 사업운영 효율성을 추구하고, 민간이 참여하는 운영시스템 구축, 경영정보공개 등 경영 선진화를 병행하여 추진해야 할 것이다.

---

36) 석유개발회사의 경우, 세계적으로 일일 생산량 기준 100만 배럴 이상이면 대규모, 30만 배럴 이상이면 중규모이다(한국석유공사는 현재 일일생산 7만 배럴 수준).

둘째, 에너지자원개발산업의 경쟁력 향상을 위한 인프라 구축이 시급하다. 정부지원전담 독립행정기관인 '(가칭)자원개발진흥원'을 설립하는 것도 고려할 필요가 있다. 일본의 석유・천연가스・금속광물자원기구(JOGMEC)와 같이 정보분석, 사업발굴 및 사업평가능력을 보유한 전문인력을 확보하여 지원(융자/출자 심사, 인프라 구축, 정보분석 등)기능을 수행하는 기구가 필요하다. 또한 자원개발 관련 전문기술서비스 기업들을 육성할 방안을 마련해야 한다. 동 분야는 소규모 자본으로 창업이 가능하여 벤처기업의 형태로 지원이 가능할 것으로 판단된다. 마지막으로, 자원경제/정책 전문대학원과정 신설 등 전문인력을 양성할 수 있는 방안도 마련되어야 할 것이다.

셋째, 에너지자원개발 지원기금을 확대해야 할 것이다. 전문공기업이 아닌 공기업들의 경우도 사업투자에 참여할 수 있도록 하고, 각종 연기금의 참여 확대를 통한 자금원을 확보하는 방안도 고려해 보아야 할 것이다. 한국석유공사, 광물자원공사의 유망사업을 공개하고, 개별 사업별로 민간자금을 모집하여 해외자원개발펀드의 운영기회를 확대하는 노력을 경주할 필요가 있다. 석탄 등 석유 이외의 에너지원 및 주요 광물에 대하여 수입부과금을 부과하여 자원개발사업 추가 투자재원(가칭 '광물자원개발특별기금')을 확보하는 방안도 검토되어야 한다. 에특은 석유가스개발에, 광물자원개발특별기금은 석탄, 우라늄 및 광물자원개발에 활용하여 재원배분의 효과성을 증대해야 할 것이다.

지역적・국가적 특성에 따라 차별화된 자원외교전략을 수립하고 패키지진출전략 역시 다양한 형태로 확대되어야 한다. 동북아 지역의 유일한 자원공급국인 러시아와의 자원협력을 강화하는 한편, 러시아 내 항만・석유화학시설 개발 지원을 러시아-북한 통과 에너지공급루트 개발 및 원자력발전소 부지 확보와 연계하여 추진하는 방안도 모색할 필요가 있다. 이와 더불어 해외 에너지자원개발사업과 해당 지역 신재생에너지사업, 스마트그리드 구축사업 등을 패키지로 실시해야 한다. 특히 남북관계의 진전을 신중히 모니터링하며, 북한지역 에너지시설 및 신재생에너지사업 등에 국제기관과의 공조 등을 통해 투자하는 방안도 추진되어야 한다. 또한 기존 국내 연구기관들 중에서 지역별로 특성화된 자원외교 심층연구기관을 다수 지정하여 실질적으로 도움이 되는 연구활

동을 도모해야 할 것이다. 마지막으로, 자원외교 주요 대상국 중견공무원의 국내교육사업을 추진하는 것도 검토할 필요가 있다.

5. 해외농업개발 확대

가. 현황 및 문제점

최근 국제곡물가격은 수요와 공급 양 측면의 요인으로 급등락하고 있다. 수요 측면에서는 식용, 사료용, 에너지용 등의 경쟁구도, 중국 등 인구대국의 곡물 및 축산물 소비 증가 등이 주요 요인으로 작용하고 있다. 중국 국민 1인당 매일 섭취하는 열량은 이미 세계 평균 수준을 초과하였다. 세계은행은 2030년까지 중국의 식량수요는 50%, 육류수요는 85% 증가할 것으로 전망하고 있다. 공급 측면에서는 기후 온난화 등 자연적 불안정성 이외에 곡물 메이저의 영향, 곡물시장의 특성 등이 요인으로 대두되고 있다. 이미 세계 곡물교역량의 80% 이상이 판매자 독과점 형태로 거래되고 있는 실정이다.

우리나라는 식량자급률이 27.8%(2007)에 불과한 식량 순수입국으로서 국제곡물가 등락이 그대로 소비자물가에 연동되는 등 외적 충격에 취약한 구조를 갖고 있다. 우리나라 식량 수입은 미국, 중국, 호주, 캐나다의 4개 국가 의존비율이 84%에 이르고 있다.

이에 따라 우리나라는 1960년대부터 해외농업 진출을 시도하여 왔으나, 많은 부침을 겪은 후 2000년대 들어 다시 활성화되고 있는 상황이다. 해외농업개발을 추진하는 주체도 다양해져, 대기업(예: 현대중공업)에서 영농조합법인(예: 충남해외농업자원개발) 등으로 확대되는 추세이다.

그러나 융자 및 보조 지원규모가 타 부문에 비하여 적을 뿐만 아니라 사업자 선정기준, 사업 결과 평가 등 체계적 관리절차가 미흡한 실정이다. 일본의 경우 최근 민간연대모델을 제시하고 투자환경 정비, ODA와의 연계, 정보제공을 통해 민간을 종합적으로 지원하고 있는 점은 시사하는 바가 크다. 또한 중동국가들은 곡물가 상승 및 수출제한 움직임에 따라 식량안보, 인플레이션 해결을 위해 오일머니를 활용하여 아시아, 아프리카에 진출하고 있다.

나. 정책방안

우선 민간의 해외농업개발투자를 간접 지원하기 위한 국제농업협력을 강화할 필요가 있다. 농업분야 중점협력 국가별로 3~5년 단위 농업개발 협력계획을 수립하고 중장기 사업을 패키지화하여 프로그램방식으로 지원하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이는 진출국의 농업생산력 제고, 농업기술 전수 등 상생관계를 형성하는 데 일조할 것이다. ODA 관련 정부 간 협의 및 정책결정도 해외농업개발협력과 연계하여 추진할 수 있을 것이다. 에너지, 자원 등 비농업적 목적과 결합하여 장기적으로 접근하는 것도 충분히 검토되어야 할 것이다. 또한 국제농업협력교류에 관한 연구, 정보수집, 분석 등을 담당할 전문기관으로 '국제농업협력교류센터'를 설립하는 방안도 모색할 필요가 있다.

둘째, 해외농업개발의 사업성·지속성 제고를 위해 연관 부문의 동반진출을 유도하고, 전략적 기획사업을 발굴하는 노력이 필요하다. 생산·유통 외에 온실·저장·가공 등 연관 산업부문에 진출하는 방안이 강구되어야 하며, 해외농업개발 융자·보조 사업 예산 및 국제농업협력 예산을 증액하여 중장기 전략적 기획사업을 발굴·추진하는 노력도 경주되어야 한다.

셋째, 국제농업협력개발을 위한 인프라를 개선해야 한다. 생산물량의 해외반출, 자유처분권 인정 등 상호투자보장 관련 협정을 체결하고 기존 체결국가와도 긴밀한 협조관계를 유지해야 할 것이다. 전문가 육성, 정보네트워크(해외농업개발협회 등) 구축 등 제반 인프라를 강화하고, 투자위험보증을 추진하는 등 관련 법령을 정비하는 방안도 강구되어야 한다. 생산지로부터의 수집·이동·선적·수출·국제반입을 일괄적으로 담당할 국제곡물거래 전문기업(한국형 '곡물메이저')을 육성하는 것도 시급한 당면과제라고 할 수 있다.

6. ODA의 효과적 활용을 위한 정책방향

가. 현황 및 문제점

개발도상국의 성장과 사회안정을 지원하고 국가 간 협력관계를 증진

하기 위한 수단으로 ODA의 중요성은 나날이 강화되고 있다. 또한 ODA가 개도국의 빈곤 감소 및 지속 가능한 발전, 인도주의 실현을 통해 국제사회의 안정 및 세계평화에 기여하는 점도 높이 평가받고 있다. 따라서 적절한 ODA의 수행은 우리나라의 국제적 위상 제고 및 개도국과의 우호협력관계 강화를 통해 장기적인 국익증진에도 기여할 것으로 보인다.

우리나라는 지속적인 경제성장의 결과 제2차 세계대전 이후 최빈 수원국에서 공여국으로 변모한 유일한 국가로, 그 경험을 기반으로 다각적인 유·무상 원조를 수행하고 있다. 현재 유상원조는 기획재정부가 총괄·수행하며, 무상원조는 외교통상부(80% 이상)를 중심으로 한 정부부처, 지자체들이 자체 수행하고 있는 상황이다. 그러나 ODA의 규모, 운영체계, 전략 등의 측면에서 다소 미흡한 점이 있는바 지속적인 개선이 필요하다.

예산의 경우 ODA 규모가 증가하는 추세임에도 불구하고 선진국에 비해 아직 낮은 수준이다. 2009년 우리나라의 ODA 규모는 약 1조 1천억원으로 ODA/GNI 비율은 OECD 회원국 중 최하위인 0.1% 수준에 그치고 있다. 조직의 경우에도 각 부처별로 추진 중인 ODA를 전반적으로 조율할 조정기구의 기능이 미흡한 실정이다. 또한 전략적인 측면에서도 국제정세 변화 및 수원국의 수요에 대응하면서 우리의 역사적·경제적 특성까지 고려한 체계적인 접근전략이 부족한 상황이다.

나. 정책방안

효과적인 ODA 수행을 위해 추진체계를 점검·재구축하고, 수원국의 수요 및 국제사회의 요구에 대응하여 ODA 구성내용을 조정할 필요성이 제기되고 있다. 구체적인 정책방안은 다음과 같다.

첫째, 법령 정비 측면에서 우리 정부의 원조 목적 및 체계를 명시하고 다수의 ODA 관련법을 규율하는 ODA 기본법을 제정하는 것이 효과적인 ODA 전략 수립 및 수행에 도움이 될 것이다.

둘째, 체계 개편의 측면에서 중단기적으로는 개별 부처들의 전문성을 활용[37]하되 국제개발협력위원회의 조정기능을 강화하는 방안을 추

진해야 할 것이다. 장기적으로는 효과성과 제반 여건을 고려하여 기존 방안을 고수할지, ODA 전문기관 설립 등 새로운 방안을 도입할지 여부를 결정할 필요가 있다.

셋째, 구성 측면에서 ODA 구성(유・무상/구속・비구속/양자・다자) 관련 중장기 배분계획을 수립하되, 국제사회의 요구와 더불어 우리 기업의 경쟁력과 정부정책방향도 함께 고려되어야 할 것이다.

넷째, 한국의 특성을 살린 콘텐츠, 국가 선택방법, 관리・평가 방안을 기반으로 한 한국형 ODA 전략을 마련하여 추진하는 것이 중요하다. 우리나라의 개발경험을 살리고 수원국의 니즈에 대응할 수 있는 콘텐츠를 개발하고, '국가선정지수' 등 관련 지수를 개발하여 수용 가능성, 경제사회적 여건 등을 고려한 대상국 선정이 이루어져야 할 것이다. 선정된 국가에 대해서는 관련 부처, 전문기관, 민간기업, NGO 등의 참여하에 ODA 패키지를 구성하여 지원할 필요성도 제기된다. 관리체제 측면에서는 수원국 고위 관료, 평가단, 국내외 전문가 중심의 네트워크를 수립하여 한국형 ODA를 위한 관리 및 평가에 활용하는 방안도 강구되어야 할 것이다.

또한 전 세계의 ODA 현황 파악 및 분석, 한국형 ODA 관리 지원 등을 위한 ODA 관련 전문연구기관을 설립・운용하고, 전문인력을 양성하는 방안도 제시되어야 할 것이다.

37) 문화적・인도적 교류는 KOICA가 담당하고, 유상원조는 경제정책경험 및 금융 전문성을 보유한 기획재정부가 담당.

제2편 거시 · 금융

제5장
서 장

강 동 수 (한국개발연구원)

2008년 미국의 투자은행인 리먼 브라더스사의 도산으로 촉발된 글로벌 금융위기는 선진국은 물론 우리나라에 있어서도 거시 및 금융 경제의 취약성을 드러낸 사건이었다. 전대미문의 구조적 위기에 직면하여 전 세계 각국 정부가 정책공조를 이루어낸 덕택에 위기에 따른 경제적 손실이 당초 예상보다 대폭 축소된 것은 사실이지만, 시스템 전반의 위험요인이 상존하고 있어서 향후 또 다른 구조적 위기가 발생할 개연성은 여전히 큰 상황이다. 특히 금번 글로벌 금융위기에 대한 대응방식이 부실요인에 대한 과감한 구조조정보다는 경제주체의 도덕적 해이를 초래할 수도 있는 구제의 성격이 강하였다는 측면에서 시스템 개혁에 관한 논의는 중요한 의미를 지닌다. 확장적인 통화 및 재정 정책이 사상 유례를 찾을 수 없는 수준에서 집행되었는데, 이는 단기적으로 위기를 극복하기 위해 필수적인 수단이지만 중장기적으로 정책에 의한 불확실성을 초래할 수 있기 때문이다. 따라서 현시점에서 거시경제의 안정성을 점검하고 위기대응능력을 제고하는 것은 글로벌 금융위기를 근본적으로 극복하고 미래의 위기에 체계적으로 대비하는 노력으로 이해할 수 있다.

거시경제적 측면에서 글로벌 금융위기는 우리에게 변동성이라는 화두를 제공하였다. 구조적 위기에 따라 경기가 지나치게 반응하는 문제는 단기적으로 경기를 침체시키고 취약계층의 삶을 악화시킬 뿐만 아니라 중장기적으로 경제성장을 저해할 수 있다. 이에 따라 거시경제정책

이 전통적인 물가안정과 재정건전성 유지를 넘어서 경기변동성을 구조적으로 축소하는 방향으로 목표를 수정할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있다. 특히 우리나라는 OECD 국가 중에서도 변동성이 가장 높게 나타나고 있어서 거시경제의 안정성을 제고하는 노력이 시급한 상황이라고 하겠다.

한편, 글로벌 금융위기는 우리 경제의 대외충격에 따른 취약성을 다시 한 번 부각시키는 계기가 되었다. 선진국에 비하여 우리나라는 금융시장의 발전 정도가 상대적으로 낮았고 10여 년 전 외환위기와 그 이후 여러 차례에 걸친 금융불안에 대응하여 금융과 가계 및 기업 부문의 구조조정을 실시하였기 때문에 금번 위기에 따른 충격이 덜하였던 측면이 존재한다. 그럼에도 불구하고 전 세계 금융시장 경색의 여파가 외환시장의 불안으로 급격히 전이되었고, 이는 다시 국내 금융기관의 유동성과 자산건전성을 심각하게 훼손하면서 금융시스템을 불안하게 하는 문제가 재현되었다. 외환위기 당시와는 달리 상당 규모의 단기외채가 미래 외환현금흐름으로 지지되는 상황이었지만, 전 세계 금융시장의 유동성이 고갈되고 거래상대방의 부도가 발생하는 최악의 국면에서는 우리나라의 대외충격의 흡수 및 완화를 위한 외환유동성 관리체계가 기능하지 못하였던 것이다.

글로벌 금융위기 이전부터 잠복하였던 문제이기도 하지만, 위기로 인해 더욱 부각된 이슈로 국내 금융기관의 자금중개상 비효율성 문제가 있다. 기업금융과 관련해서는 과도한 규모의 정책금융이 금융기관 및 시장의 자금중개기능을 왜곡하고 있으며, 중장기적으로는 기업의 부실을 초래하고 부실처리의 지연을 야기하고 있다. 위기에 취약한 중소기업에 대하여 신용보증을 대폭 증가시키는 등 정부가 전방위적인 금융지원을 제공한 결과, 위기에도 불구하고 중소기업의 자금난이 오히려 완화되는 현상이 발생하였는데, 이는 중장기적으로 우리 경제에 부담으로 작용할 수 있는바 정책금융에 대한 대대적인 개편이 요구된다고 하겠다.

자본시장에의 접근 가능성이 낮은 가계도 금융기관의 자금중개기능이 취약해질 경우 부정적인 영향이 커질 수밖에 없다는 점에서 금융위기는 커다란 충격이 된다. 특히 신용등급이 낮은 서민의 경우 신용경색의 여파를 더욱 크게 받게 되는데, 그 이유는 서민금융에서 중요한 역할

을 수행하는 협동조합, 상호저축은행 등 관계금융형 금융기관이 금융위기로 입지가 상대적으로 더욱 좁아졌기 때문이다. 이들 서민금융기관의 문제는 구조적 문제를 안고 있다. 영세성, 지배구조의 후진성, 영업력 취약, 금융감독체계의 불완전성 등의 문제가 해결되지 않는 한, 서민금융기관이 가계금융에 기여하는 데 제한적일 수밖에 없다. 따라서 가계 및 서민 부문에 대한 자금중개의 효율화를 제도적이고 구조적인 측면에서 접근할 것이 요구되고 있다고 하겠다.

현재 금융안정성을 강화하기 위한 금융감독체계의 개편은 국제적으로도 가장 왕성하게 논의되고 있는 주제이다. 금융감독당국은 위기 이전에 과도한 신용창출을 제어하지 못하였고 위기 이후에도 이를 조기에 인지·대응하지 못하였다는 비판을 받고 있다. 이를 해결하기 위하여 금융안정망에 대한 관련 기관 간 역할 재정립, 정보공유 확대 등은 물론 감독규제체계의 개선까지 논의되고 있다. 완충자본제도, 동태적 대손충당금제도 등의 도입, 레버리지 비율규제를 통한 과도한 유동성 제어, 금융기관 임직원에 대한 보수체계 개선, 파생금융상품에 대한 규제의 강화 등이 그것이다. 글로벌 금융위기를 계기로 우리나라도 금융감독의 수준을 강화하고 금융감독 개편에 관한 국제적 정합성을 제고하는 것은 일면 바람직하지만, 규제 강화가 초래할 또 다른 문제점에 대해서도 충분히 검토해야 할 것이다. 예를 들어, 규제 강화가 금융혁신, 나아가서 금융산업의 발전에 미치는 영향을 고려해야 하고 규제의 강화수준이 국내 현실에 부합하는지도 확인해야 한다. 한편, 국제적인 논의와는 별도로 금융위기과정에서 발견된 우리나라의 감독상 취약점을 보완하는 노력도 필요하다. 은행의 과도한 시장성 수신에 대한 의존도를 완화시킴으로써 금융시장의 불안요인을 예방할 필요가 있다.

글로벌 금융위기에 대한 국제적 공조 중 하나가 조세 감축 및 재정지출 확대를 통한 경기부양이었다. 이는 민간수요가 극도로 위축된 상황에서 경기침체를 막기 위한 불가피한 조치이고 사후적으로 상당한 성과를 거둔 것이 사실이다. 다만, 확장적인 재정정책을 위한 적자재정의 편성은 일시적인 수단이어야 함을 상기해야 한다. 재정건전성의 악화는 물가조세에 대한 우려, 대외신인도 하락, 정부저축의 감소를 통해 성장에 부정적 영향, 위기대응능력 약화 등의 문제점을 초래한다. 더구나 우

리나라는 녹색뉴딜, 신성장동력 육성 등 국책사업에 따른 지출소요가 증가할 전망이고 인구고령화, 남북통일비용 등 잠재적인 수요가 많은 국가라는 측면에서 세출을 구조조정하고 조세수입을 증대함으로써 재정건전성을 회복하는 데 주력할 필요가 있다. 특히 최근 유럽의 주변 국가에서 발생하고 있는 재정위기의 가능성은 우리나라에서도 재정건전성의 중요성을 재차 일깨우고 있다고 하겠다.

이러한 인식의 바탕 위에 본 연구는 우리나라의 거시경제·금융·재정적 측면에서 불확실성 및 구조적 미비점을 논의하고 정책적 대안을 제시하고자 한다. 세부 주제별 주요 내용은 다음과 같다.

제6장에서는 글로벌 금융위기의 거시경제적 함의를 논의한 후, 우리나라에서 거시경제적 안정성 제고를 위한 방안을 제시한다. 단순히 내수기반의 확충이라는 수요 측면의 접근보다는 공급 측면에서 서비스부문의 경쟁력을 강화하여 대내외 부문 간 적절한 균형구조를 형성시키는 것이 바람직하다는 방향을 제시하고 있다.

제7장의 핵심 주제는 글로벌 금융위기 이후 정책당국자의 집중적인 조명을 받고 있는 거시금융감독이다. 거시건전성 감독의 개념을 살펴보고 미시건전성 감독과 거시건전성 감독 사이의 상호보완성을 논의한 후, 경기순응성 완화 등을 위한 거시건전성 감독의 정책수단에 관한 최근의 연구 동향을 정리한다. 또한 세계 경제·금융의 주요 축인 미국·영국·EU에서 진행 중인 각국(지역) 내 감독체계 개편론을 검토·평가·비교한 후, 이러한 해외 금융감독체계의 개편 동향이 우리나라에 주는 시사점을 고찰한다.

제8장에서는 금융감독시스템 개선을 위한 미시적인 규제를 다루고 있다. 보다 구체적으로 해외 논의들로부터 도출된 핵심 규제·감독 영역들을 바탕으로 우리나라의 특수성을 감안한 장단기적 개편방안을 모색하고 있다. 완충자본제도의 도입, 대손충당금제도의 개선, 시스템리스크 확산 방지를 위한 레버리지 규제의 강화, 금융기관 임원의 보수체계 개편, 파생상품에 관한 규제·감독 설계 등의 우리나라에의 정합성을 살펴보고, 금융위기의 확산과정에서 발견된 우리나라의 감독상의 취약점과 이를 보완할 과제들을 제안하고 있다.

제9장에서는 각각 기업과 가계 및 서민 부문에 있어서 금융기관의

자금중개기능 효율화를 다룬다. 우선 1997년 외환위기 이후 과감한 구조개혁으로 인하여 글로벌 금융위기에 대한 기업의 적응력이 향상된 것이 사실이지만, 중소기업과 서비스업 부문의 부실 문제가 여전히 해소되지 않았고 최근 동 부문의 문제점이 부각되고 있음을 지적한다. 우선 부실극심기업의 규모를 추정하고 정책대안으로서 은행의 자금중개기능 효율화를 제시하고 있다. 그 주요 내용은 신용보증제도의 개편, 정책금융 전담기관 간 역할의 조정, 은행의 보상체계 합리화 등이다.

다음으로 금융기관의 자금중개기능 효율화 문제를 가계와 서민 부문에 적용하고 있다. 가계의 소득수준별 대출분포를 분석함으로써 고소득자 및 저소득자에 대한 금융중개 패턴을 파악하고, 특히 서민금융을 전담해 온 비은행 상호금융기관(협동조합금융기관)의 대출행태 및 문제점을 분석하고, 이를 토대로 서민금융 활성화 방안을 모색하고자 한다.

제10장에서는 금번 글로벌 금융위기 시 가장 취약한 부문으로 드러났던 외환시장의 높은 변동성과 금융기관의 취약한 외환건전성을 완화하기 위한 방안을 제시하고 있다. 외환위기 당시와 마찬가지로 글로벌 금융위기 이후에도 우리 경제는 해외요인의 변동에 따라 금융시장이 크게 영향을 받고, 실물경기 동향에 따라 자본의 유출입이 한 방향으로 쏠리며, 높은 단기외채비중에 대한 외국인의 우려가 크고, 실물경제에 비해 그 규모가 작아 외부충격을 충분히 흡수하지 못하는 외환시장 등이 문제점으로 지적되었다. 이러한 고질적인 문제에 대하여 제10장에서는 금융기관의 외환건전성 감독 강화, 외환보유액 확충, 국제협력네트워크 확대, 외환시장의 폭을 넓히고 심화시키는 등 다각도의 대응이 필요함을 제안하고 있다.

마지막으로 제11장에서는 재정건전성 제고 문제를 다룬다. 글로벌 금융위기 이후 각국의 재정정책을 살펴보고 재정건전성 악화에 따른 위협요인을 논의한다. 정책방향으로서 국가재정운용계획의 실효성 제고, 거시적 재정균형 달성을 위한 미시적 세출구조조정의 방향 및 구체적 내용, 비과세·감면의 축소 및 새로운 세원의 발굴을 통한 조세수입 증대방안 등을 제시하고 있다.

제6장

거시경제적 안정성의 강화

이 재 준 (한국개발연구원)

제1절 서 론

우리나라 거시경제는 대외여건상의 충격에 기인한 경기변동이 상대적으로 크게 나타나고 있어, 거시경제의 안정성 강화의 필요성이 제기되고 있다. 이는 제조업 중심의 수출부문이 GDP의 약 50%를 차지하고 있는 등 대외부문을 통한 교란요인이 전체 경기변동에 큰 영향을 미치는 구조적 현상일 가능성이 있다. 일반적으로 높은 경기변동성이 구조적으로 지속되는 경제구조를 가지고 있을 경우 이는 자체로서 국민경제상 후생손실을 의미할 뿐만 아니라, 장기적인 경제성장경로 혹은 잠재성장률에도 부정적 영향을 미칠 수 있다는 점에서 거시안정성에 대한 새로운 차원에서의 관심이 부각되고 있다.

경제성장과 경기변동 간의 인과관계에 대해서는 이론적으로나 실증적으로 아직까지 명확히 밝혀지지는 않았으나, 경기변동성의 심화가 경제성장에 부정적 영향을 미친다면 거시경제정책은 성장과 경기안정 양자를 위한 유용한 수단으로 재인식되어야 함을 시사하고 있다. 따라서 거시안정성이라는 정책목표는, 전통적인 경기역행적(counter-cyclical)인 재정 및 통화 정책의 프레임 차원을 넘어서, 중장기 차원의 구조적인 측면을 포괄하는 것으로 보다 넓은 차원으로 재정립될 것이 요청된다.

한편, 우리 경제의 잠재성장률은 고령화 등의 구조적 요인으로 인해 점차 낮아지는 추세에 놓여 있는 가운데, 최근 발생한 경제위기로 인해

잠재성장률이 추가로 하락할 가능성이 제기되고 있다. 성장동력 확충을 위한 대책 역시 중장기 차원의 거시안정화 정책으로 포괄될 수 있을 것이다.

이하에서는 재정, 통화, 금융, 외환 등 기존의 전통적인 거시경제정책의 경기안정화 기능에 대한 논의보다는 우리 경제의 거시안정성 강화의 필요성에 초점을 맞추어 경제구조적 측면과 관련된 부분을 중심으로 살펴보았다. 특히 최근 경제위기의 거시경제적 함의를 경기변동성(volatility)과 경제성장(growth)의 측면에서 살펴본 후, 우리나라 경제의 안정성에 대한 실증적 검토를 통하여 거시경제정책의 방향성에 대한 시사점을 찾고자 한다.

제2절 최근 경제위기의 거시경제적 함의

2007년 미국 주택금융부문에서 촉발된 금융위기는 2008년 9월 미국 금융기관들의 부실화를 계기로 세계적인 차원의 경제위기로 전화되었다. 이러한 경제위기는 우리 경제에 일반적인 경기변동의 범위를 넘어서는 심각한 침체국면을 야기시켰으며, 나아가 향후 장기적인 성장추세를 저하시킬 가능성까지 제기되고 있다. 우리나라 거시경제는 2009년 2/4분기를 기점으로 경기하강국면을 마무리한 것으로 판단되며, 이는 당초 예상보다 조기에 위기의 영향에서 회복한 것으로 평가할 수 있다. 그러나 향후 위기 이전의 성장추세를 회복할 수 있을 것인지는 현재로서는 불분명한 것으로 판단된다.

1. 경제위기의 단기적인 영향

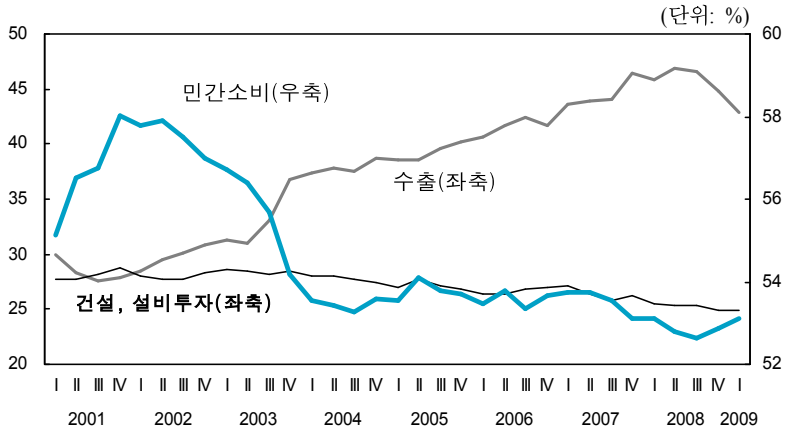
우리 경제가 2008년 하반기부터 대외부문의 충격에 의해 급락세를 보이면서 변동성이 심화된 데에는 다음과 같은 거시경제적 배경이 작용하였던 것으로 판단된다. 첫 번째, 우리 경제는 2004년 이후 내수가 상대적으로 부진하고 수출·수입의 비중이 급속히 상승하면서 구조적으로 무역의존도가 높은 상태를 지속하고 있던 상태였다. 지난 3~4년간

민간소비 및 투자(특히 건설투자)의 부진이 지속되면서 GDP에서 차지하는 비중이 지속적으로 감소하고 있다. 한편, 수출은 2006년 이후 두 자릿수 증가세가 이어지면서 경기를 지탱하는 주요 요인이었으며, GDP에서 수출이 차지하는 비중은 지속적으로 증가하고 있었다. 대외부문의 비중이 클수록 대외여건상의 충격으로부터의 영향이 커지게 될 것이고, 관련 연구문헌에서도 개방도가 높을수록 내재적으로 변동성이 크게 나타나는 것으로 알려져 있다.[1)]

두 번째 요인은, 2008년 들어 급등세를 나타낸 국제유가를 들 수 있는데, 이러한 유가충격(oil shock)은 경기를 하강국면으로 전환시킨 직접적 요인으로 작용한 것으로 보인다. 우리나라의 경기순환상 상승국면은 2005년 하반기부터 시작되었으며 2008년 1/4분기를 정점으로 하강국면으로 전환된 것으로 추정되어, 2008년 초반에 이미 경기가 하강국면으로 전환된 상태에서 글로벌 금융위기로 인한 대외수요 측 충격의 영향이 중첩되면서 작년 4/4분기 중 경기가 급락하는 상황이 발생한 것으로 분석된다.

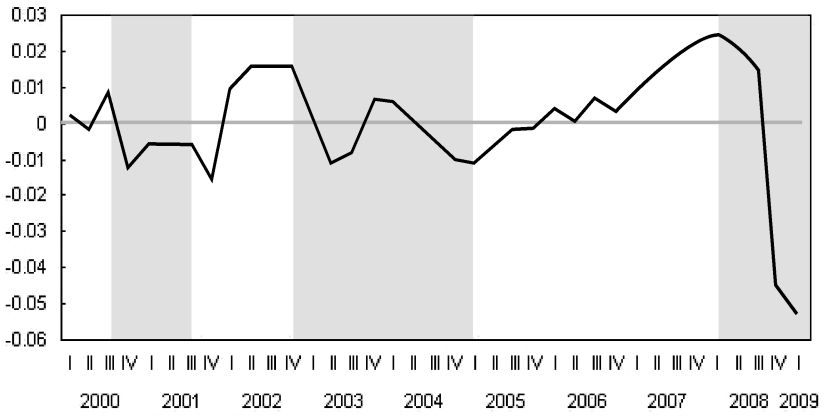
특히 경기확장국면이 마무리되는 과정에서 재고가 크게 누적되었던

[그림 6-1] 소비, 투자 및 수출의 GDP 대비 비중



1) Giovanni and Levchenko(2008). 특히 Spiliopoulos(2005)에 따르면, 수출비중이 높은 국가일수록 경기변동성이 높은 것으로 나타난다.

[그림 6-2] 최근 우리나라의 경기순환



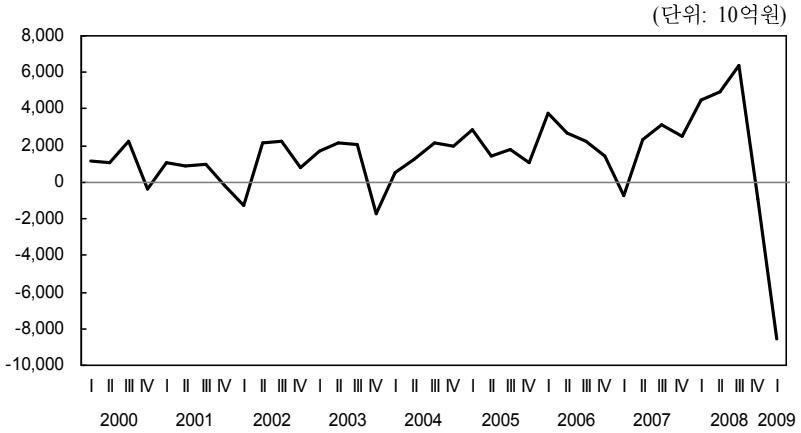
주: Hodrick-Prescott 필터를 이용하여 경기순환요인을 추출하였으며, 음영기간은 경기하강 시기를 나타냄.

것이 상황을 더욱 악화시킨 요인으로 작용하였다. 즉, 2008년 3/4분기 국민계정상 재고투자부문은 2000년 이후 최대치를 기록할 정도로 누적되어 있었다. 이러한 상태에서 대내외 수요 측 충격에 대한 생산과정의 조정반응은 정상적인 경기조정의 범위를 초과하였고, 2008년 4/4분기 성장률의 급락을 불러왔던 것으로 볼 수 있다.

재고부문은 전체적인 경기변동성에 일정한 영향을 미치는 것으로 알려져 있는데,[2] 이러한 특징은 우리 경제가 서비스업에 비해 제조업에 특화되어 있다는 구조적인 특징과도 관련되어 있다. 즉, 서비스업의 경우 재고가 존재하지 않기 때문에 경기변동 시 재고가 조정의 진폭을 확대시키는 메커니즘에서 벗어나 있고, 일반적으로 서비스업은 제조업에 비해 내재적 변동성이 낮게 나타나고 있어 서비스업의 비중이 클수록 경기변동성은 낮을 것으로 추정된다. 따라서 작년 4/4분기의 경기 급락세는 무역의존도가 높은 상태에서 글로벌 금융위기의 영향과 재고의 과다누적으로 인하여 다소 과도한 조정과정을 겪었던 것으로 판단할 수 있다.

2) McCronell and Perez-Quiros(2000) 참조.

[그림 6-3] 재고증감



2. 경제위기의 장기적인 영향

경제위기는 단기적으로 경기침체를 야기시킬 뿐만 아니라 성장잠재력에도 부정적 영향을 미칠 가능성이 대두되고 있어 중장기적인 차원에서 거시안정성을 위협하는 요인으로 지적되고 있다. 본 절에서는 금번 경제위기가 우리나라의 잠재성장률에 어떠한 영향을 미쳤는지를 개관하기로 한다.[3)]

일상적인 경기변동과정에서 경기의 상승이나 침체는 잠재성장률의 변화와는 무관한 것으로 알려지고 있으나, 경제위기의 경우에는 심각한 수준의 경기침체와 더불어 잠재성장률 자체가 영향을 받는다는 연구 결과들이 최근 들어 보고되고 있다.[4)] 이들 연구 결과들에 따르면, 경제위기는 단기적으로 잠재성장률을 하락시키며, 중장기적으로도 성장추세에 대해서 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 경제위기가 잠재성장률에 미치는 단기적 영향의 경로는 주로 생산요소를 통해 나타나

3) 이하의 내용은 주로 『2009~2013년 국가재정운용계획－총괄총량분야』 보고서의 제2장에서 관련 부분을 발췌한 것임.

4) European Commission, “Impact of the Current Economic and Financial Crisis on Potential Output,” EC Occasional Paper No. 49, 2009.

는데, 위기로 인해 촉발된 경기침체는 통상적인 경기변동 시의 침체보다는 하강의 정도가 깊고 기간도 길기 때문에 투자 및 고용 등 생산요소의 공급이 상당 기간 위축되면서 잠재성장률을 하락시키게 된다는 것이다. 장기적 영향은 주로 총요소생산성 하락경로를 통해 잠재성장률을 둔화시키는 요인으로 작용하는데, 가장 대표적인 경로로는 연구개발투자의 둔화와 금융중개기능의 약화로 인한 생산성 저하를 들 수 있다. 부연하자면, 연구개발투자는 일반적인 투자활동보다 투자위험이 높고 경기상황에 민감하다는 특징을 가지고 있기 때문에, 경제위기로 인해 심각한 경기침체가 상당 기간 지속되고 회복에 대한 불확실성이 높아진 상태에서는 연구개발투자가 급격히 위축되면서 기술혁신과 생산성 향상의 기회가 상실되면서 중장기적인 성장잠재력이 훼손된다는 것이다. 한편, 경제위기 이후에는 금융중개기능이 약화되고 위험에 대한 프리미엄이 높아지는 경향이 있으며, 결국 자본비용(cost of capital)을 높이고 효율적인 자원배분을 저해하면서 자본축적이 둔화된다는 것이다.

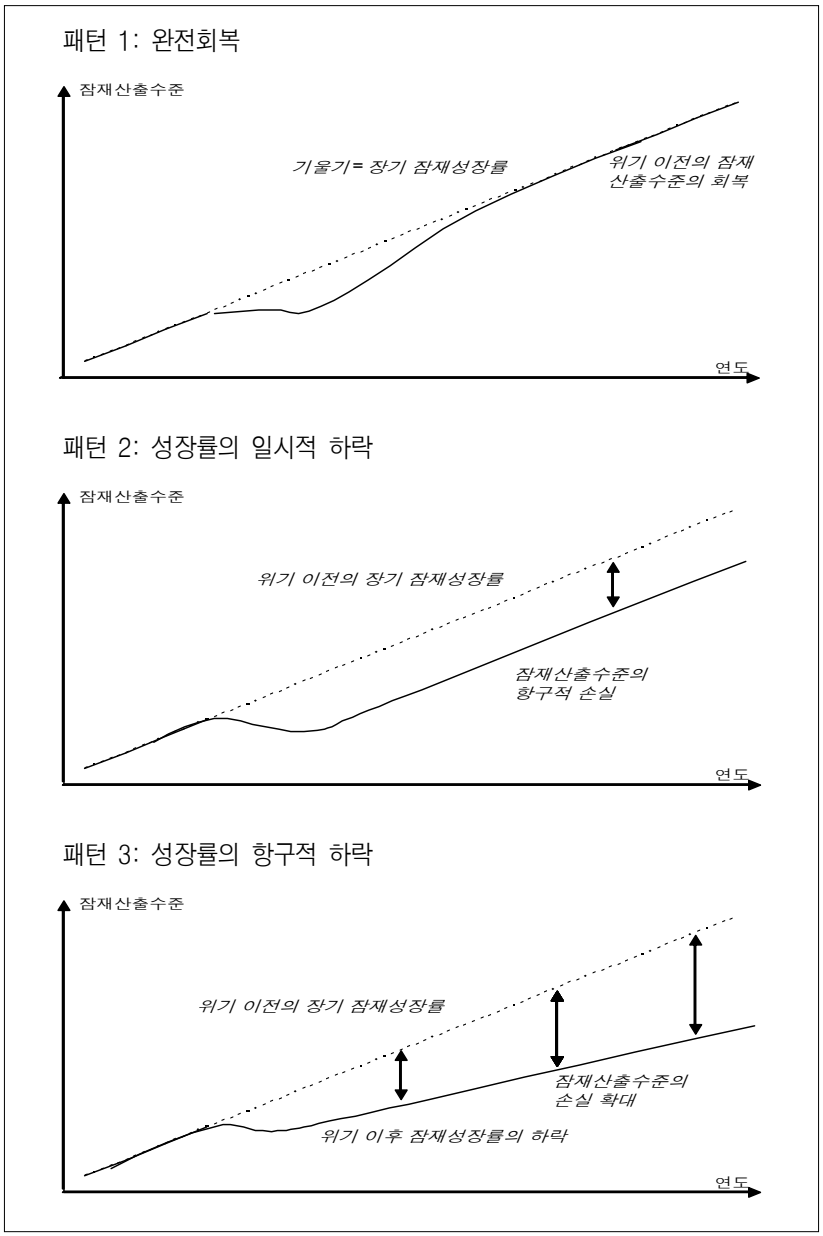
한편, 위기로 인한 경기침체가 생산성 향상의 계기로 작용하면서 경제성장에 긍정적 영향을 주는 측면도 존재한다. 즉, 경기침체 시 한계기업 퇴출 및 비효율적 부문의 위축으로 인해 평균적인 생산성이 향상되는 '창조적 파괴과정'이 작동하는 것인데, 한계기업의 퇴출과 더불어 생존 기업의 경우에는 침체로 인해 발생한 유휴 생산요소를 상대적으로 저렴한 기회비용으로 생산성 향상활동에 투입함으로써 중장기적 효율성을 제고하는 기회로 활용할 수 있다는 것이다. 한편, 자산시장의 위축에 따른 逆자산효과로 인해 노동공급이 증가하고, 임금경직성이 완화되는 등 노동시장의 유연성이 개선되는 효과도 작용한다는 것을 들 수 있다.

실제 과거에 발생했던 경제위기 사례를 분석한 연구 결과에 따르면, 위기 이후의 중장기 성장추세의 변화는 다음과 같은 세 가지 패턴으로 구분할 수 있다(그림 6-4).[5)]

① '완전 회복(full recovery)': 경제위기로 잠재 GDP가 일시적으로 하락하였으나, 중장기적으로는 위기 이전의 성장추세를 회복하는

5) EC(2009).

[그림 6-4] 경제위기 이후 성장추세 변화 패턴



자료: EC(2009).

경우이며, 성장률은 위기 직후 빠르게 상승하면서 이전의 잠재성장률을 초과하는 시기가 나타남.

② '성장률의 일시적 하락(temporary loss in potential growth)': 성장률이 일시 하락한 후 이전 잠재성장률로 복귀하는 경우로서, 잠재 GDP 수준은 항구적으로 하락하여 이전의 성장경로를 회복하지 못함.

③ '성장률의 항구적 하락(permanent loss in potential growth)': 잠재성장률 자체가 항구적으로 하락하는 경우이며, 잠재 GDP 수준은 이전의 성장경로에서 이탈하여 점차 격차가 증가함.

경제위기를 경험했던 국가들의 분석 결과, 대부분의 경우 '성장률의 항구적 하락'(패턴 3)이 나타나고 있다. Cerra and Saxena(2008)에 의하면, 190여 개의 경제위기 사례 중에서 위기 이전의 성장추세를 회복하지 못한 경우가 지배적인 다수를 차지하고 있다.[6] 그리고 경제위기는 일상적인 경기하강국면에 비해 2배 이상의 성장률 하락 및 실업률 증가를 야기하였으며, 중장기 성장추세도 항구적으로 낮추는 경향이 발견된다는 것이다.

한편, 경제위기 이후에 성장세를 회복한 국가들의 경험을 살펴보면, 생산성 제고가 잠재성장률의 회복에 가장 주요한 요인(root of recovery)임을 시사하고 있다. 1990년대 초반 금융위기를 겪은 일본, 핀란드, 스웨덴의 경우 정책대응에 따라 상이한 결과가 나타나고 있는데, 일본의 경우 신속하고 과감한 위기대응에 실패하면서 위기 이후 성장률이 항구적으로 저하된 패턴 3을 따르고 있다.[7] 한편, 핀란드와 스웨덴의 경우 잠재 GDP의 일시적 하락을 경험하였으나 위기 이전의 잠재성장률을 회복하였으며, 특히 스웨덴의 경우 위기 직후 투자가 신속하게 회복되고 생산성이 크게 향상되면서 '완전 회복'의 패턴을 보이고 있다.

이러한 위기 이후 회복 패턴의 차이는 생산성 저하를 막기 위한 정책대응의 신속성 및 성공 여부에 기인한 것으로 보인다. 일본의 경우,

---

6) Cerra and Saxena(2008).

7) 일본의 잠재성장률은 위기 이전 약 3.5% 수준에서, 위기 이후 1%대 초반으로 하락한 것으로 보고되고 있다(EC[2009]에서 재인용).

〈표 6-1〉 OECD 주요국들의 잠재성장률 추이

(단위: %)

	2006～08	2009～10	2011～17
미 국	2.4	1.5	2.0
일 본	1.0	0.6	0.8
독 일	1.2	0.8	1.1
OECD	2.1	1.4	1.7

자료: OECD, *Economic Outlook*, 2009.

금융부실의 처리가 지연되면서 생산적인 부문으로의 자원배분이 원활히 이루어지지 못하는 가운데, 고령화의 영향이 중첩되면서 성장추세가 현저히 하락하였으며, 나아가 당시 정책당국은 1980년대의 경제성과를 과신하여 위기의 영향을 과소평가하면서 신속한 대응에 실패한 것으로 알려져 있다. 핀란드의 경우 위기를 계기로 과감한 구조조정을 시도하여 제조업 및 서비스업을 고부가가치의 정보통신산업 중심으로 재편하면서 경제 전체의 생산성을 향상시킬 수 있었던 것으로 평가되고 있다.

경제위기는 일반적으로 잠재성장률에 단기적으로나 중장기적으로 부정적 요인으로 작용한다는 것이 이제까지의 연구 결과로 나타나고 있다.[8] OECD 국가들을 대상으로 위기 전후로 잠재성장률을 추정한 결과, 독일을 제외한 주요 국가들의 경우 위기 이전의 잠재성장률을 회복하지 못하는 것으로 나타나고 있다(표 6-1). 대부분의 국가들은 2009～10년 기간 중에는 대부분 0.4～0.9%p의 잠재성장률 하락을 겪은 이후 잠재성장률은 완만히 회복하지만 위기 이전 경로로 완전히 복귀하지는 못하는 것으로 추정되고 있다. 이러한 성장추세의 하락은 고령화 등의 영향으로 인한 노동공급의 장기적인 감소추세에 의한 것으로 보이며, 생산성의 하락요인은 크게 반영하지 않은 것이므로 향후 생산성의 추세적 변화가 가장 중요한 결정요인이라고 할 수 있다.

우리 경제의 잠재성장률도 금번의 경제위기로 인해 어느 정도 부정적 영향을 받는 것은 불가피할 것으로 보이나, 중장기적 영향은 정책대

8) Furceri and Mourougane(2009).

응의 성과에 따라 다르게 나타날 수 있음에 주목할 필요가 있다. 우리 경제의 중장기 잠재성장률을 다음과 같이 성장요인의 변화에 대한 시나리오로 구분하여 살펴보기로 한다(그림 6-5).

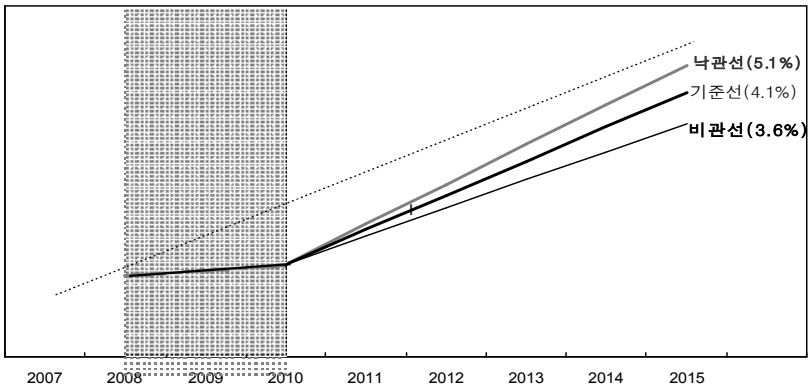
① 기준 시나리오: 고령화에 따른 인구구조 변화 등을 고려할 경우, 2010년대의 잠재성장률은 4%대 초반으로 낮아질 것으로 전망[9)]
② 비관적 시나리오: 기준 시나리오하의 고령화 요인과 더불어 금번 경제위기의 영향으로 성장률 둔화현상이 전 세계적으로 나타나면서, 우리 경제의 대외여건이 상당 기간 악화되는 경우[10)]
③ 낙관적 시나리오: 세계경제여건이 빠르게 회복되고 대내적으로도 투자 활성화, 법질서 준수 및 규제개혁 등 제반 정책적 대응으로 성장잠재력이 비교적 큰 폭으로 확충되는 경우

낙관적 시나리오상에 나타나는 성장률 제고효과를 성장요인별로 구분할 경우, 기준 시나리오에 비해 노동투입 증가가 잠재성장률을 0.2%p 상승시키고, 자본투입효과로 0.3%p, 생산성효과로 0.5%p씩 높아지는 것으로 가정한 것으로 볼 수 있다(표 6-2). 여기서 고용률 0.2%p 상승을 위해서는 매년 추가적으로 8만개의 일자리가 창출될 필요가 있으며, 자본투입효과를 0.3%p 높이기 위해서는 총투자율을 3%p 상승시켜야 하는데, 매년 약 30조원의 추가적인 재원이 조달되어야 함을 의미한다. 한편, 생산성이 0.5%p 상승할 경우 총요소생산성 증가율은 2%에 도달하게 되는데, 이는 OECD 국가 중 최상위권에 해당하는 정도로서 상당한 수준의 정책적 의지와 경제구조의 변화가 수반되어야 할 것으로 판단된다.

현재 우리 경제가 처한 제반 여건을 중립적으로 판단할 경우, 향후 잠재성장률은 4%대 초반으로 추세적으로 하락할 가능성이 크며, 이는 소득수준이 상승하면서 일반적으로 나타나는 수렴현상(convergence)[11)]이 작용하는 것으로 해석될 수도 있다. 다만, 잠재성장률 자체가 공급 측

9) 기준 시나리오는 한진희 외(2007)에 따른 것이다.
10) 외국의 사례를 이용한 분석 결과에 따르면, 금융위기로 인한 중장기 잠재성장률 하락폭은 평균적으로 약 -0.5%p로 나타나고 있다. EC(2009) 참고.
11) 수렴현상이란 개발도상국의 경제성장률은 일반적으로 높게 나타나나, 소득수준이 상승함에 따라 성장률이 둔화되는 현상을 일컬으며, 경제규모가 커짐에 따른 자본의 한계생산성 체감 및 후발국의 이점 감소에 기인하는 것으로 알려지고 있다.

[그림 6-5] 향후 잠재성장률 추이 시나리오



〈표 6-2〉 시나리오별 중장기 잠재성장률 전망

	2011~20년 잠재성장률	추가적 성장원천(예시, %p)
비관적 시나리오	3.6%	• 위기 이전의 둔화추세 및 위기의 부정적 영향 지속
기준 시나리오	4.1%	• 위기 이전의 둔화추세 지속
낙관적 시나리오	5.1%	• 고 용 률 0.2%p ⇒ 성장률 0.2%p 제고 • 총투자율 3.0%p ⇒ 성장률 0.3%p 제고 • 생 산 성 0.5%p ⇒ 성장률 0.5%p 제고

정책에 따라 어느 정도 가변적임을 고려할 때 낮아진 성장률을 주어진 것으로 받아들여야 하는 것은 아니라는 점을 감안하여야 한다. 향후 성장추세는 정책적 노력에 의해 가변적이며, 과거 개발도상단계에서 이루어졌던 요소투입 위주 성장의 한계를 인식하고 생산요소의 활용도 제고와 생산성 향상 등을 통한 질적 성장에 역점을 두면서 새로운 성장동력을 창출하는 경우 잠재성장의 추세적 하락을 반전시킬 가능성 또한 열려 있다고 보아야 할 것이다.

다만, 우리 경제의 공급여건에 비해 지나치게 높게 설정된 성장률 목표는 부작용을 초래할 수 있음에 유의할 필요가 있다. 정책목표로서 잠

재성장률을 높게 설정할 경우, 중기 재정관리에 부담이 될 뿐만 아니라 GDP 갭을 만회하기 위해 상당 기간 확장적 정책기조를 유지해야 하는 거시경제적 위험에 노출되기 때문이다.[12)]

우리 경제가 직면하고 있는 고령화 등 구조적인 성장 둔화요인과 금번 경제위기 등의 부정적인 대내외 여건하에서 정부의 적극적인 성장동력 확충정책이 효과적으로 진행되면서 성과를 나타낼 경우, 향후 5% 내외 수준의 성장추세가 실현될 가능성이 있을 것으로 판단된다. 선진국의 장기 평균성장률이 약 2.5% 수준[13)]이며, OECD 회원국의 2011～17년의 성장률 전망 평균치가 약 2.7% 수준임을 감안하면, 중장기적으로 5% 내외의 성장률을 지속한다는 것은 우리 경제가 선진국 수준으로 근접해 가는 성장경로가 유지되는 수준으로 평가될 수 있을 것이다.

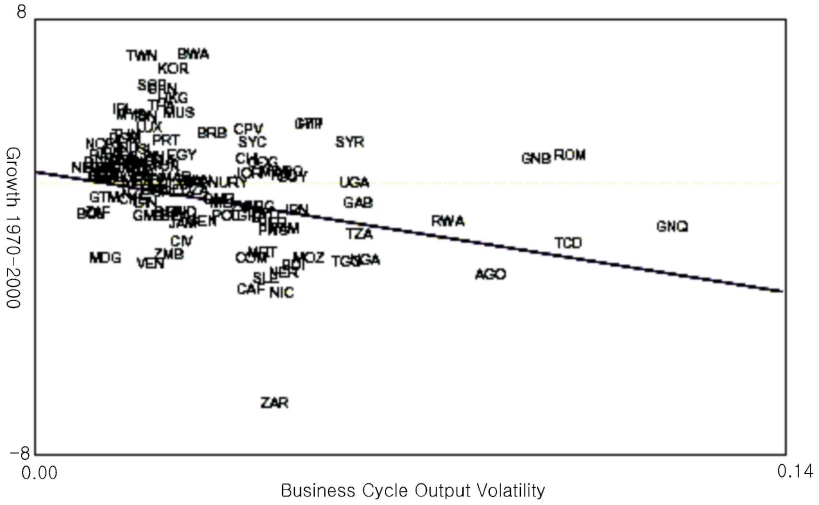
3. 경기변동과 경제성장의 관계

최근의 경제성장에 관한 연구문헌들에 따르면, 단기적인 산출수준의 변동이 심할수록 경제성장에 해로운 영향을 미친다는 연구 결과들이 보고되고 있어, 경기안정화에 대한 새로운 시사점을 제공하고 있다. 기존의 성장문헌에서는 단기적인 차원의 경기변동성과 장기의 경제성장 양자 간의 관계에 대해 침묵하거나, 이론상 관계가 유의하지 않다는 입장(Lucas[1987])이 지배적이었다. 즉, 장기적인 성장추세와 단기적인 경기순환은 독립적으로 움직인다는 인식이 상당 기간 지배적이었으며, 성장추세(growth trend)는 신고전파 성장모형으로 설명하고, 경기변동은 케인지안 거시모형으로 설명하는 방식이 주를 이루고 있었다. 1980년대 들어서 실물경기변동(real business cycle)이론의 등장으로 그러한 이분법(dichotomy)은 대폭 완화되었으나, 여전히 경제성장의 패턴을 인식함에 있어, 장기적인 성장추세는 외생적 요인으로 설명하는 경향이 많으며, 기술진보에 있어서 확률적 충격의 영향으로 주요 경제변수들이 이러한

12) 과거 여러 국가들의 경험을 토대로 볼때, 장기 성장추세를 2～3%p 높이는 것은 쉽지 않은 목표이며, 일시적으로 성장률이 높아진 사례는 다수 있으나, 높아진 성장률이 지속된 경우는 희귀하다.

13) World Bank 기준 'High Income Country,' 1960～2004.

[그림 6-6] 경기변동성과 경제성장



자료: Ramey and Ramey(1995)에서 재인용.

추세를 중심으로 변동하는 것으로 이해하는 것이 일반적인 분석틀이라고 할 수 있다. 그러나 근래 들어 경기변동성이 심화되는 것은 경제성장에 해롭다는 경험적 증거들이 발견되고 이에 대한 경제이론적인 설명이 시도되고 있다. 경기변동성과 성장 간의 경험적인 관계는 Ramey and Ramey(1995)에서 밝혀진바 있는데, [그림 6-6]에서 볼 수 있듯이 전 세계 92개 국가를 대상으로 한 분석결과 경기변동성과 평균성장률 간에는 음의 관계가 있다는 분석이 제기된 바 있다.

경제이론적인 측면에서 내생적 성장이론(endogenous growth theory)의 최근 연구들을 종합해 보면, 장기성장은 다양한 요인(R&D 투자, 인적자본 등)에 의해 결정되며, 일시적인 변동요인(transitory disturbances)도 이러한 장기적인 성장요인의 축적과정에 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 일시적인 교란요인의 원천이 실물부문이든 명목부문이든 가용자원에 영향을 미치고 이것이 다시 생산성 향상의 기회에 영향을 준다면 성장경로에 항구적인 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 이러한 과정을 거쳐 단기적인 경기변동이 장기성장에 영향을 미친다면, 장기 경제성장은 경제의 구조적인 요인에 의해서만이 아니라, 과거 안정화 정책이라고 불리

던 것에 의해서도 영향을 받을 수 있다는 의미가 된다.

특히 최근 들어 경기변동성 외에 다른 주요 거시변수의 변동성 간의 관계에 대한 연구가 활발해지고 있는데, 이 중 흥미로운 연구 결과 몇 가지를 언급하기로 한다. 첫째, 산출수준의 변동성과 더불어, 인플레이션의 변동성 역시 경제성장을 저해하는 요인으로 지적되고 있다. 경제성장은 일반적으로 자본축적과 기술발전에 의해 이루어지는데, 인플레이션의 수준 및 변동성에 대한 불확실성이 높아질수록 자본투자로부터 기대할 수 있는 수익률은 저하되는 경향이 존재하며 이러한 경로를 통해 높은 인플레이션의 변동성은 성장에 부정적 효과를 미친다는 것이다(Pyndyck and Solimano[1993]; Feldstein[1996]). 그 밖에도 인플레이션은 인적자본 및 연구개발 투자에도 부정적 영향을 미칠 가능성이 높은 것으로 간주할 수 있는데, Judson and Orphanides(1999)에서는 국제비교 연구를 통해 인플레이션 변동성과 경제성장 간에 상당한 정도의 음의 관계가 있는 것으로 분석하고 있다.

한편, 세계화가 크게 진전된 현대 경제에서는 거시경제적 불확실성은 산출수준과 물가뿐만 아니라 환율의 불확실성에서도 크게 영향을 받게 된다. 이론적으로 환율안정이 경제성장에 어떠한 영향을 미치는지는 불분명하나, 고정환율제도하에서 안정적인 환율 유지는 국제 교역 및 자본이동에서의 거래비용을 낮추는 효과가 있다. 이것이 사실이라면 소규모 개방경제 국가의 개발도상단계에서는 고정환율제도가 경제성장에 도움이 될 가능성이 높아짐을 시사한다. 다만, 고정환율제도하에서는 국가적 차원(country-specific)의 실물충격에 처했을 경우 경제의 내생적 조정과정이 쉽지 않다는 문제를 가지고 있기도 하다. 이와 관련하여 Aghion et al.(2006)에 따르면, 환율변동성은 장기 생산성에 부정적 영향을 미치며, 특히 금융부문이 충분히 발전되어 있지 않을 경우 더욱 뚜렷이 나타난다고 보고하고 있다. Frankel and Rose(2002) 등에서도 높은 환율변동성은 교역에 부정적인 것으로 나타나고 있으며, 따라서 장기적인 경제성장에 부정적 영향을 미칠 가능성이 높다.

제3절 우리나라 거시경제적 안정성에 대한 검토

1. 거시안정성 개념의 확장

기존의 거시안정성(macroeconomic stability)은 주로 물가안정 및 재정건전성의 범위 내에서 설정되어 왔으나, 거시경제정책의 목표로서 보다 확장된 개념의 안정성을 설정될 필요가 있다고 판단된다. 2차 대전 이후 케인지안의 정책적 처방이 지배적인 시기에 거시안정성이란 기본적으로 대내부문과 대외부문의 균형을 의미하였고, 나아가 완전고용 및 안정적 인플레이션을 유지하는 가운데 최대한의 경제성장 등으로 특징지어진다. 이후 재정수지의 균형과 물가안정이 거시경제정책의 중심으로 부각되면서 원래 케인즈가 강조하였던 실물부문의 경제활동은 상대적인 중요성이 약화되었던 것으로 평가할 수 있다. 즉, 거시정책의 경기안정화(counter-cyclical)에 대한 역할은 축소되었던 것으로 볼 수 있는데, 이러한 거시경제의 안정성에 대한 사조의 변화는 인플레이션과 재정수지 악화에 대한 국민경제적 비용이 현실적인 문제로 대두되던 상황에서 거시경제정책을 사용한 경기의 '미세조정(fine tuning)'의 한계를 반영한 것이기도 하다. 결국 전통적인 총수요관리정책의 유효성에 대한 경제이론적인 의심이 커졌을 뿐만 아니라 실물경제의 불안정성에 대한 비용도 과소평가하는 이론적 경향이 점차 지배적인 견해로 자리 잡게 된 것이다.

이러한 거시경제적 안정성을 바라보는 시각의 차이는 이론적인 정합성의 차원을 넘어 실제 경기변동에 대한 상이한 정책적 대응을 시사하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 전통적인 경기변동이론에 근거할 경우 경기변동이란 시장경제가 본질적으로 불안정하거나, 대내외 불균형을 배태시키는 경제구조적인 요인에 의해 나타나는 일종의 필연적 현상으로 인식된다. 따라서 빈번히 발생하는 경기변동에 대해서 적극적인(aggressive) 경기안정화 정책(counter-cyclical policies)으로 변동성을 감소시키는 것이 가능하며 동시에 필요하다는 정책적 입장으로 귀결된다. 이에 반해, 경기변동현상을 경제충격에 대한 경제주체의 합리적이고 내생적 조정과정의 결과로 이해하는 입장에서는 경제적 충격의 속성에 따

라 경기안정화 정책의 사용 여부 및 방향이 달라져야 하며 항상적인 경제안정화 기제란 기능하기 어렵다는 입장으로 연결된다. 나아가 충격의 발생 자체를 해소하는 것이 최선의 정책이지만, 충격의 대부분이 외생적이며 그 원인을 제어할 수 없을 경우가 많으므로 충격의 흡수과정에서 그 폭과 기간을 축소시키려는 정책이 보다 효과적인 대응임을 시사하고 있다. 따라서 경기변동을 야기시킨 충격에 대한 정확한 식별이 일차적으로 중요하며, 이 과정에서 오류가 있을 경우 단기적인 경제안정화 처방은 긍정적 효과보다는 오히려 경제의 불균형을 확대시키는 부작용을 가져오게 될 가능성이 높아지게 된다. 이러한 충격요인이론이 현대 경기변동 연구의 기본적인 틀로 간주되고 있기는 하지만, 실제 경기변동과정에서 발생하는 수많은 충격 중 어떠한 요인이 경기변동의 주원인으로 작용했는지에 대한 식별 문제와 관련해서는 아직까지 많은 논란의 여지가 남아 있다. 또한 특정한 충격이 어떠한 전파경로를 거쳐 전체 경제로 확산되는 것인지, 그리고 충격효과의 지속성을 결정하는 요인은 무엇인지 등에 대한 이론적 규명은 아직까지는 충분치 않은 것으로 보인다.

한편, 현대의 국제경제적 상황은 국제교역의 급속한 증대와 자본시장의 자유화로 특징지어질 수 있는데, 이러한 현상을 통해 대내외 교란요인의 충격전달경로는 더욱 복잡화되고 있다. 따라서 현대 경제에서의 거시안정성은 경기변동요인의 복잡화 및 경제구조상의 불균형적 여건을 고려한 구조적인 경기변동성의 축소(volatility reduction)를 지향하는 것으로 확장될 필요가 있다. 이러한 확장된 거시안정성은 생산기술의 획기적인 진보 및 그로 인한 산업구조의 변화(sectoral shift) 등 공급 측면을 감안한 중장기적 경제구조의 개선도 포함할 수 있을 것이다.

2. 우리나라 경기순환과정의 안정성[14)]

거시경제의 안정성이라는 관점에서 성장추세(혹은 잠재성장률)와 더불어 순환적 요인의 변동성(volatility)은 경제주체의 후생을 좌우하는 주

14) 이하의 내용은 주로 이재준(2009)의 내용을 인용한 것임.

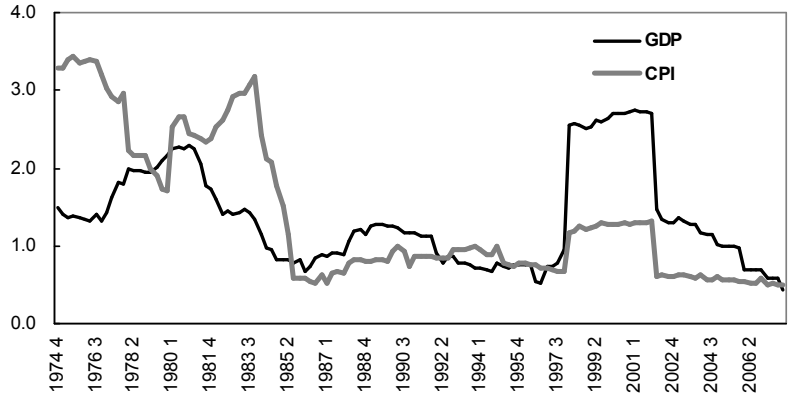
요한 측면이기도 하다. 전통적으로 경기순환이론에서 중요하게 다루어져 왔던 분야 중의 하나는 확장과 침체를 반복하는 순환과정 자체가 시점에 따라 어느 정도의 진폭을 보이고 있느냐인데, 이러한 변동성의 크기는 장기적인 경제성장 수준에 부정적 영향[15]을 미치는 한편 단기적으로는 경기국면의 지속성(persistence)을 결정짓는 요인으로도 작용하고 있다. Kim and Nelson(1999)과 McConnell and Perez-Quiros(1999)에서 미국경제를 대상으로 변동성의 구조적 변화 가능성에 대한 이슈를 촉발시킨 이후 많은 후속 연구 결과들이 나오고 있는데, Stock and Watson (2003)은 1980년대 이후 대부분의 선진국에서 거시경제지표의 안정성(great moderation)이 높아지고 있다는 경험적 증거를 제시하고 있다. 최근 IMF(2007)는 이러한 경기순환과정에서의 변동성 감소는 선진국뿐만 아니라 전 세계적으로 관찰된다고 보고하고 있기도 하다.[16]

변동성의 변화 여부에 대한 연구 외에도 변동성 감소의 원인에 대한 연구도 활발히 진행되고 있는데, 변동성 감소의 원인으로 제시되는 요인들을 분류해 보면, 거시경제정책의 대응능력의 향상, 특히 통화정책의 효과성 및 적시성의 개선(improved monetary policy), 재고관리(inventory management)와 같은 생산관리기술의 발전, 변동성이 상대적으로 작은 정부지출이나 서비스산업의 비중이 커지는 등 산업구조의 변화(sectoral shift) 등을 들 수 있다. 한편, 변동성 감소가 어떤 구조적인 원인에 의한 것이 아니라 단지 외부적 혹은 외생적 충격의 빈도나 크기가 최근 들어 감소(smaller shocks)했기 때문에 나타나는 현상일 뿐이라는 견해도

15) 1980년대까지는 단기적인 변동성이 장기적인 경제성장에 미치는 영향은 그다지 크지 않다는 것이 지배적인 견해였으나, 1990년대 들어서면서 생산의 변동성은 경제성장과 경제후생에 유의한 영향을 주고 있다는 연구 결과들이 제시되어 왔다. 그러나 대부분의 연구 결과는 경험적인 증거를 제시하는 차원에서 이루어지고 있으며, 이론적으로는 생산변동성과 장기경제성장 간의 관계가 아직 명료히 밝혀지지 않은 것으로 보인다. 현재까지 제시된 경로로는 생산의 변동성은 미래 기대수익의 흐름에 영향을 미치고 투자감소를 통해 성장을 저해한다는 투자경로가 가장 설득력 있는 설명인 것으로 보인다. 이와 관련된 연구문헌의 개관은 Kose, Prasad, and Terrones(2005)과 Aizenman and Pinto(2003)를 참조하기 바란다.

16) 본 연구가 진행되는 기간에 국제금융위기가 발생, 확산되면서 세계적으로 이례적인 수준의 경기침체를 야기시키고 있다. 따라서 현시점에서 변동성 감소에 대한 연구결과를 확정하는 것은 이른 감이 있으며, 향후 추가될 표본의 영향을 기다릴 수밖에 없을 것으로 판단된다.

[그림 6-7] 경제성장률과 물가상승률의 표준편차(4년 주기)



상당한 설득력을 얻고 있다.[17]

[그림 6-7]은 우리나라 경기변동과정의 변동성의 특징을 간단히 알아보기 위해 경제성장률의 표준편차를 10년과 4년 주기로 연속(rolling-window)해서 계산한 결과이다. 그림에서 보듯이 1980년과 1997년의 심각한 경기침체를 포함한 기간의 표준편차는 높은 수준을 보이고 있다. 4년 주기로 판단할 경우 이 두 기간을 포함하지 않는 나머지 기간에서는 경제성장률의 변동성이 추세적으로 완만히 낮아지고 있는 것으로 보인다. 그러나 10년 주기로 판단할 경우 변동성은 1998년에 급격히 상승하여 현재까지 높게 유지되고 있는 것으로 나타나지만, 이는 외환위기의 영향을 지나치게 긴 기간 동안 반영하였기 때문이다. 따라서 우리나라의 경기변동성 분석 시 외환위기의 영향을 제어하는 것이 분석의 결과를 좌우할 수 있다.[18]

한편, 외환위기의 영향을 배제하기 위해 외환위기 기간을 1997년 4/4분기부터 2000년 4/4분기로 간주하여 배제하고 공식순환주기를 기준으로

17) IMF의 2007년 보고서 *Has the World Economy Become More Stable*?은 변동성에 관한 최근까지의 연구 결과를 반영하고 있으며, 변동성과 관련된 기타 연구문헌들은 이 보고서의 References를 참고하기 바란다.

18) 관련된 연구문헌 중 외환위기 이후 우리나라 경제성장률의 변동성이 증가한 것으로 보고한 경우, 대부분 외환위기의 영향을 배제하기에는 표본기간이 짧았기 때문에 나타난 것으로 판단된다.

〈표 6-3〉 물가지수 및 GDP의 기간별 표준편차

	CPI 증가율	CPI-cyc[1)]	GDP 증가율	GDP-cyc[1)]
72q1~80q3[1)]	2.87	4.90	1.83	2.5
80q3~89q3	1.59	4.07	1.09	1.8
89q3~97q3	0.86	0.90	0.75	2.0
01q1~07q4	0.54	0.38	0.80	0.7
71q1~07q4	2.14	3.30	1.50	2.3

주: 1) B-P 필터를 이용하여 순환요인을 추출하였으며, 시계열의 초기시점에서 12분기 데이터가 제거되므로 1973년 1/4분기부터 시작됨.

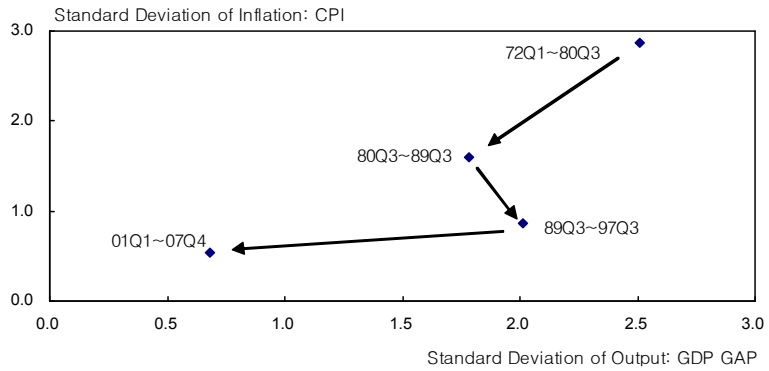
기간을 구분하여 변동성의 변화를 살펴보면, 외환위기 이후 최근까지 현저히 감소한 것으로 확인할 수 있다(표 6-3 참조). 한편, 경제성장률뿐만 아니라 물가변수들의 변동성도 기간별로 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다.

[그림 6-8]은 'Taylor Curve'라고 지칭되는 GDP의 순환변동요인과 소비자물가 상승률의 기간별 표준편차를 동시에 그린 것이다. 일반적으로 물가의 변동성이 커지면 가격변수의 신호기능에 장애가 발생하면서 생산과정에 부정적 영향을 주는 것으로 알려져 있다. 그러나 우리나라의 경우 1980년대 기간 중 GDP의 변동성이 소폭 증가한 것을 제외하면 전체적으로 우리나라의 거시경제는 1970년대에 비해 현저히 안정화된 것을 확인할 수 있다. 다만, 이러한 거시경제의 안정성이 1970년대 오일충격과 같은 거대한 외부충격의 발생빈도가 낮아진 데 기인하였을 가능성과 경제구조의 안정화 혹은 경제안정화 정책에 기인한 것인지를 쉽게 구분하기는 어렵다. 최근의 연구 결과[19)]에 따르면, 우리나라의 변동성 감소의 원인은 경제충격 자체가 감소했기 때문보다는 구조적으로 충격의 지속기간이 단기화되었던 데에 기인하였을 가능성이 높은 것으로 분석된다.

우리 경제의 GDP 성장률의 진폭이 감소한 현상이 국민계정상 수요 측

19) 이재준(2009).

[그림 6-8] GDP 순환변동요인과 CPI의 변동성 변화 추이



부문에서는 어떻게 나타나고 있는지 살펴보기로 한다.

GDP 증가율의 분산으로 측정한 변동성은 <표 6-4>에서 보듯이 1980년대와 1990년대에 걸쳐 현저히 개선되고 있었으며, 외환위기 이후 기간에는 오히려 소폭 증가한 것으로 나타나고 있다. 그러나 GDP 구성항목 중 통계상 불일치는 우리나라 시계열 자료상에서 비교적 크게 나타나고 있고 전체 변동성에 미치는 영향도 작지 않은 것으로 보이는데, 이러한 집계상의 오차에 대한 경제적 의미를 찾기 어려우므로 이를 제외하는 것이 타당하다고 판단된다. <표 6-5>는 통계상 불일치를 제외했을 경우에 계산된 GDP 증가율의 변동성을 보여주고 있으며, 이전과는 약간 상이한 변화 패턴을 보여주고 있다. 즉, 전체 표본기간 중 경제성장률의 분산은 4.08 수준으로 통계상 불일치를 포함한 경우에 비해 증가하였으며, 기간별로도 상당한 차이를 보이고 있다. 1970년대 기간 중 변동성은 7.5 수준으로 가장 높고, 1980년대에 3.3 정도로 크게 낮아졌다가, 1990년대 외환위기 이전까지 1.4로 지속적으로 감소하고 있으며, 2001년 이후 기간에는 다시 감소하여 가장 낮은 0.56으로 현저히 낮아진 모습을 보이고 있다. 따라서 통계상의 오차를 제외할 경우 GDP 증가율의 변동성은 외환위기 이후 기간에도 상당히 감소하였음을 알 수 있다.

이러한 경기변동성 변화를 GDP 지출항목별 기여도를 통해 살펴보면,[20] 1970년대에는 수출입을 제외한 모든 항목에서 기여도의 변동성이

20) 부문별 변동성은 각 지출항목의 GDP에 대한 성장기여도의 분산으로 계산한 것이

〈표 6-4〉 경기변동성에 대한 항목별 기여도

	GDP	민간소비	정부소비	건설투자	설비투자	수출	수입	재고증감	통계상 불일치	공분산 합
72q1 ~ 80q3	3.25	1.72	0.11	3.95	1.45	0.41	1.70	4.56	2.87	-13.53
80q3 ~ 89q3	1.15	0.22	0.08	0.50	0.39	0.54	0.58	2.12	1.63	-4.91
89q3 ~ 97q3	0.55	0.25	0.04	0.42	0.50	0.66	0.68	1.12	0.61	-3.72
01q1 ~ 07q4	0.61	0.29	0.01	0.17	0.09	2.11	2.14	0.72	0.55	-5.47
71q1 ~ 07q4	2.24	1.25	0.06	1.35	0.76	1.02	1.98	2.38	1.48	-8.03

주: 무형고정투자는 소수점 두 자리까지 0으로 나타나 제외함.

〈표 6-5〉 경기변동성에 대한 항목별 기여도(통계상 불일치 제외)

	GDP	민간소비	정부소비	건설투자	설비투자	수출	수입	재고증감	공분산 합
72q1 ~ 80q3	7.53	1.71	0.11	3.98	1.46	0.42	1.74	4.63	-6.52
80q3 ~ 89q3	3.34	0.23	0.08	0.51	0.39	0.55	0.59	2.11	-1.11
89q3 ~ 97q3	1.40	0.25	0.04	0.41	0.49	0.65	0.68	1.11	-2.23
01q1 ~ 07q4	0.56	0.29	0.01	0.17	0.09	2.12	2.14	0.72	-4.98
71q1 ~ 07q4	4.08	1.24	0.06	1.34	0.76	1.02	1.98	2.39	-4.72

주: 무형고정투자는 소수점 두 자리까지 0으로 나타나 제외함.

표본기간 전체 평균보다 높으며, 특히 민간소비를 제외한 나머지 정부소비, 고정투자, 재고증감의 기여도의 분산은 평균치보다 2배 이상 높았

며, 성장기여도는 항목별 증가율과 비중의 곱이므로 성장기여도의 분산은 개별 항목 자체의 분산과는 상이하다.

던 것으로 나타나, 거시경제의 안정성이 매우 취약했던 시기임을 짐작할 수 있다. 물론 이러한 높은 변동성의 주요 원인 중의 하나는 동 기간에 발생한 두 차례의 오일충격의 영향을 포함하기 때문인 것으로 보인다. 1980년대 들어서는 거의 전 부문에서 변동성이 감소하고 있는데, 특히 민간소비 기여도는 매우 안정화되고 있다. 건설투자 기여도의 분산도 큰 폭으로 감소하는 모습을 보이고 있으며, 수입의 경우에도 감소하고 있는데, 이는 소비변동성이 감소하고 있는 것과 관련 있을 것으로 추측된다. 한편, 1990년부터 외환위기 직전까지의 기간 중 경제는 전체적으로 이전 시기에 비해 안정적인 모습을 보이고 있는데, 특이한 점은 재고부문을 제외하고는 소비, 투자 등 구성항목별 기여도의 변동성은 전 기간과 거의 동일한 수준을 보이는데도 경제 전체적으로는 큰 폭으로 변동성이 감소하고 있다는 점이다. 이러한 현상은 동 기간 중 항목별 공분산의 변화 때문인 것으로 판단되며, 표의 마지막 열에서 보듯이 음의 공분산이 절대수준에서 커지는 점에 주목할 필요가 있다.

특히 외환위기 이후 최근까지의 마지막 표본기간을 보면, 전체 변동성은 더욱 감소하여 분석기간 중 가장 낮은 0.56을 보이고 있는데, 항목별 변동성의 변화가 흥미롭다. 즉, 민간소비의 성장기여도가 전체 경기변동성에 미치는 영향은 소폭 상승하고 있고, 정부소비의 경우에는 변동성이 거의 0에 가까운 수준으로 떨어지고 있는데, 이는 외환위기 이후 정부지출의 준칙성이 강화된 결과라고 판단된다. 한편, 고정투자부문이 경기변동성에 미치는 영향은 비교적 크게 감소하고 있다. 재고증감의 기여도도 비교적 큰 폭의 변동성 감소를 보여주고 있어, 최근 들어 제기되고 있는 재고관리기술의 개선에 의한 변동성 감소 주장[21]이 우리나라 경제에서도 관측되고 있는 것으로 보인다. 한편, 수출입 부문이 전체 변동성에 미치는 영향은 이전 기간에 비해 크게 증가하면서 비교기간 중에서 가장 높은 수준을 보이고 있다. 수출입 기여도의 변동성이 큰 폭으로 상승하였음에도 불구하고 GDP 전체의 변동성이 안정적인 것은 이례적인 현상으로 보인다.

이러한 현상을 설명하기 위해서 개별 항목 기여도의 변동성에 대해

21) McConnell and Perez-Quiros(1999).

자세히 살펴보고자 한다.[22] 우선 지출항목 자체의 변동성을 동일한 표본기간에 대해 구해본 결과(표 6-6 참조), 민간소비의 변동성은 1980년대 기간에 크게 안정되었으며, 최근 들어 소폭 증가하고 있으며, 정부소비와 고정투자의 경우에는 최근 기간까지 지속적으로 하락하고 있음을 알 수 있다. 따라서 외환위기 이후 기간 중 이들 내수항목들은 자체의 변동성뿐만 아니라 기여도의 변동성도 같이 낮아진 것으로 나타나고 있다. 따라서 정부소비와 투자 부문의 변동성이 최근 들어 안정화되면서 전체적인 경기변동성의 감소에 기여하고 있다고 볼 수 있다.

한편, 수출의 경우 자체의 변동성은 분석기간 중 지속적으로 낮아졌으나, 전술한 바와 같이 기여도의 변동성은 01q1~07q4 기간에 가장 높게 나타난다. 이러한 현상은 수입의 경우에서도 유사하게 나타나는데,

〈표 6-6〉 GDP의 주요 지출항목 증가율의 분산

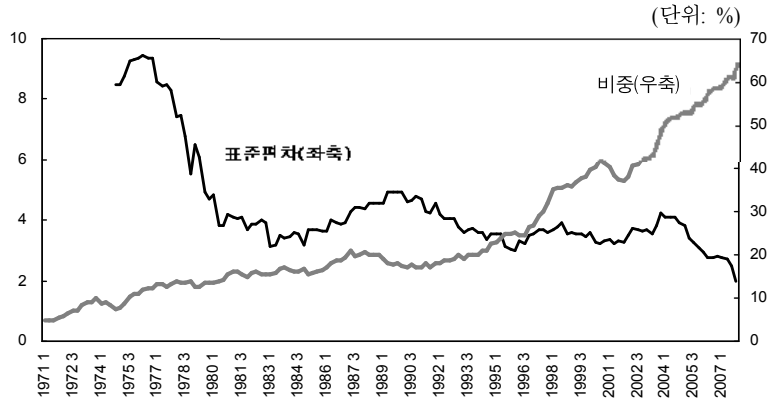
	민간소비	정부소비	건설투자	설비투자	수출	수입
72q1 ~80q3	3.93	3.31	259.05	304.20	46.20	85.49
80q3 ~89q3	0.64	3.28	19.97	42.66	17.17	15.33
89q3 ~97q3	0.77	2.15	9.50	25.67	13.30	7.94
01q1 ~07q4	0.99	0.54	6.15	7.01	9.91	11.96
71q1 ~07q4	3.62	2.43	79.29	114.99	22.63	38.04

22) GDP의 변동성에 대한 지출항목별 기여도는 개별 항목의 변동성(분산) 및 GDP에서 차지하는 비중의 변화를 동시에 반영하고 있다. 즉, t기의 GDP 성장률을 $\dot{Y}_t$, 지출항목을 $\dot{X}_{i,t}$, t-1기의 항목별 비중을 $w_{i,t-1} = X_{i,t-1}/Y_{t-1}$라고 할때, $\dot{Y}_t$의 분산으로 측정한 전체적인 경기변동성(volatility)은 아래의 식과 같이 항목별 성장기여도의 분산 및 공분산의 합으로 나타낼 수 있다.

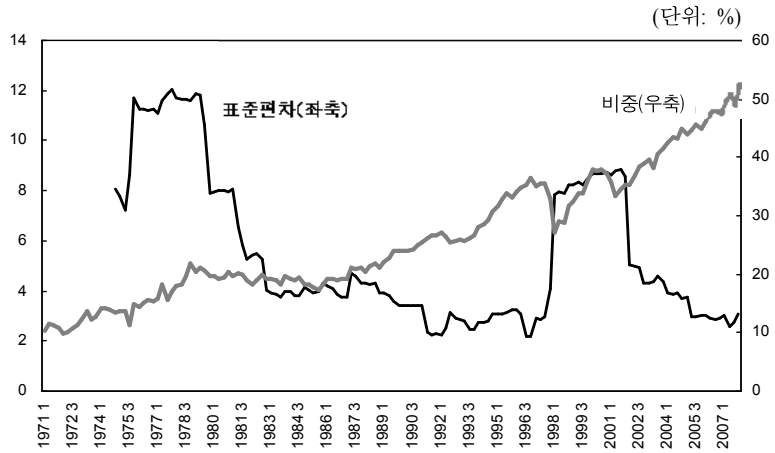
$$Var(\dot{Y}_t) = Var(\sum_{i=1}^{9} w_{i,t-1}\dot{X}_{i,t})$$
$$= \sum_{i=1}^{9} Var(w_{i,t-1}\dot{X}_{i,t}) + 2\sum_{i=1}^{n-1}\sum_{j=i+1}^{n} Cov(w_{i,t-1}\dot{X}_{i,t}, w_{j,t-1}\dot{X}_{j,t})$$

따라서 지출항목별 기여도의 분산 $Var(w_{i,t-1}\dot{X}_{i,t})$은 비중이 상수가 아닌 한, 항목별 자체의 변동성과는 다른 양태를 가지게 되며, $w_{i,t-1}, \dot{X}_{i,t}$ 각각의 평균과 분산의 증가함수 형태로 나타나게 된다.

[그림 6-9] 수출 증가율의 표준편차 및 비중



[그림 6-10] 수입 증가율의 표준편차 및 비중



최근 기간 중 수입 증가율의 분산은 비록 1990년대에 비해 높긴 하지만 다른 기간에 비해서는 현저히 낮은 수준인 반면, 수입 기여도의 분산은 최근 기간 급속히 상승하고 있다. 이는 수출과 수입 부문이 GDP에서 차지하는 비중의 변화로 설명이 가능한데, [그림 6-9]와 [그림 6-10]에서 볼 수 있듯이 수출입의 비중은 지속적으로 증가하여 왔고, 최근에는 우리나라 총생산에서 수출이 차지하는 비중이 약 60% 이상이고 수입비중도

GDP의 약 50%를 상회하고 있다.[23] 따라서 외환위기 이후 교역의존도가 급속히 상승하면서, 대외부문이 전체적인 경기변동성에 미치는 영향이 크게 증대된 것으로 판단할 수 있다.[24]

최근 들어 전체 변동성이 감소한 현상을 설명하는 또 다른 원인으로는 GDP 구성항목 간 음의 상관관계가 커졌기 때문일 가능성이 높은 것으로 판단된다.

즉, <표 6-5>에서 공분산 합의 절댓값은 전 기간에 비해 2배 이상으로 상당히 커졌고 1970년대를 제외하면 가장 큰 수준을 보이고 있기 때문이다. 예를 들어, 수출과 민간소비의 상관계수는 89q3~97q3 기간에는 0.21로 나타나고 있으나, 01q1~07q4 기간에는 -0.20으로 음의 상관관계로 변하고 있으며, 수출과 건설투자의 경우에도 양 기간 중 상관계수의 부호가 ＋에서 －로 변하고 있다.[25]

최근의 경제상황을 통해 이러한 현상의 배경을 살펴보면, 2000년 들어서 수출 증가세가 크게 확대되면서 전체 경기를 뒷받침하고 있었는데, 전 세계적인 IT 버블 붕괴의 영향으로 2001년 들어서면서 세계경제가 급락하였고 따라서 우리나라의 수출 증가세도 크게 하락하고 있었다. 그러나 당시 내수 중 소비와 건축투자가 증가세를 지속하면서 수출 둔화로 인한 경기하락요인을 상당 부분 상쇄한 것으로 보인다. 한편,

23) 최근 한국은행은 GDP 추계방법을 연쇄가중법으로 변경하였는데, 2000년 이전 시계열에 대한 조정이 이루어지지 않아, 위의 분석은 변경 이전의 시계열 자료에 의해 계산한 것이다.

24) 수출입의 비중이 증가함에 따라 소비 및 투자의 비중은 완만히 감소하는 추이를 보이고 있으며, 이들 내수항목의 비중 변화가 기여도의 변동성에 미치는 영향은 수출입에 비해 작게 나타나고 있는 것으로 판단된다.

25) GDP(Y), 소비(C), 수출(X) 사이에 Cov(Y, C) > 0, Cov(Y, X) > 0이고, 이들 세 변수가 서로 선형관계일 경우에는 Cov(C, X) < 0은 성립할 수 없으나, 비선형일 경우에는 성립 가능하다. GDP와 하위항목 간의 상관계수가 대부분 양의 관계를 가지는 것으로 나타나고 있다는 점을 감안하면, 구성항목 간의 관계에서 음의 상관관계를 보인다는 것은 항목 간의 관계가 비선형적이라는 점을 시사하고 있다. 그러나 이러한 총수요 변수 간 공분산의 변화 및 영향에 대한 이론적인 근거는 아직 충분히 밝혀지지 않고 있으며, 관련 연구를 기존 문헌에서 찾을 수 없었다. 다만, firm level에서는 Campbell의 'Have Individual Stocks Become More Volatile? An Empirical Exploration of Idiosyncratic Risk'이 관련 있으나 aggregate level에서 소비-투자-수출-수입 간의 관계에 대한 연구는 이루어지지 않은 것으로 보인다. 이론적인 해석이 난해한 별도의 연구과제라고 판단되어 본 연구에서는 추후 연구과제로 제기하는 차원에 그칠 수밖에 없었다.

2003년 이후 카드사태로 소비가 급락할 때는 세계경제호조와 수출이 급증하면서 소비침체로 인한 경기 둔화요인을 보완하였던 것으로 보이는데, 음의 공분산이 커진 것으로 나타난 것은 이러한 부문별 확장과 수축이 상호보완적으로 나타난 상황을 반영한 것으로 추측할 수 있다.

하지만 2000년 이후 발생한 몇 가지 에피소드를 감안하더라도, 음의 공분산이 1980년 이후 지속적으로 확대되어 온 현상을 충분히 설명하기는 어렵다. 따라서 경제 내 부문별 상호관계의 변화 가능성은 최근에 나타난 특이한 현상만은 아닌 것으로 판단할 수 있으며, 경기변동성을 완화시키는 또 하나의 요인으로 작용하고 있는 것으로 보인다.

3. 경기변동요인의 국제적 비교

한 경제의 경제상황의 변동성을 결정하는 요인, 전파경로, 그리고 그에 대한 적절한 정책대응은 무엇인지는 최근 중요한 거시경제적 이슈로 제기되고 있다. 예를 들어, 국제 원자재 가격의 급등락은 점차 빈번해지고 있고, 최근의 금융위기로부터 촉발된 국제적 충격 및 수출수요의 급락에 기인하여 국내경제가 요동을 치는 현상 등에 직면하여 정부가 취할 수 있는 최적의 재정정책, 통화정책 그리고 환율정책은 어떻게 구성되어야 하는지의 문제이다. 한편, 다양한 경제충격은 노동 및 자본 시장 등에서 생산요소의 효율적 배분상태에 변경을 요구하게 되는데, 이러한 반응이 적시에 진행되는지 혹은 최적의 반응을 저해하는 제약요인은 무엇인지 등에 대해서도 주목할 필요가 있다.

우선 경기변동성을 결정하는 요인에 대한 이해는 거시안정성을 논하는 데 핵심적인 문제로 볼 수 있다. 이와 관련한 최근의 연구 결과인 Koren and Tenryro(2007)에 따르면, GDP 성장률의 변동이 큰 원인은 다음과 같은 세 가지 측면에서 구분할 수 있다. 첫 번째는 산업부문별로 충격의 빈도와 크기가 다르며, 내재적으로 변동성이 높은 산업부문의 비중이 클수록 전체적인 경기변동성도 크게 나타난다는 것이다. 즉, 특정 국가의 산업구조상 집중도의 차이에 따라 경기변동성이 다르게 나타날 것으로 예상할 수 있는데, 이러한 원인에 따른 변동성 요인을 산업부문충격(sectoral shock)에 의한 것으로 지칭할 수 있다.

두 번째 원인은 국가 고유충격(country-specific shock)으로 인한 변동요인이다. 이는 어느 한 국가경제의 전체적인 불확실성을 의미하는데, 정치적인 불안정 혹은 제반 제도적 기반의 취약성, 정책적 시스템의 미비 등으로 인해 해당 국가의 경제 전체에 영향을 미치는 변동요인이다. Spiliopoulos(2005)에 의하면, 사법제도가 완비된 국가일수록 경기변동성이 낮은 것으로 보고하고 있다.

세 번째 원인으로는 산업부문별 충격요인과 국가 고유충격의 상관성에 의한 변동요인이다. 부문별 충격의 원인에 대한 경제정책적 대응과정에서 상호연관성이 높아지면서 전체 변동성에 영향을 미치는 경로라고 할 수 있다.

이러한 방식으로 변동요인을 구분하여 식별하는 것은 경기변동현상이 나타났을 경우 경기안정화를 위해 취해야 할 정책적 처방의 방향을 결정하는 데 유용한 기준을 제시할 수 있을 것으로 보인다.

예를 들어, 경제 전체적인 변동성이 대부분 특정한 고위험 생산부문의 과도한 집중에 의해 야기된 것이라면 생산구조의 다변화(diversification)를 위한 중장기 차원에서 산업정책의 재편성 및 금융중개 구조에 대한 점검이 필요하게 될 것이다.

한편, 대부분의 경기변동성이 국가 고유충격에 의해 야기되는 구조일 경우 이는 대부분 총수요관리정책을 포함한 거시경제정책의 대응체계상의 개선을 통해 거시적 안정성을 회복할 수 있음을 시사한다.

Koren and Tenreyro(2007)는 OECD 국가를 대상으로 위의 방식으로 변동성을 분해한 결과를 제시하고 있다. 변동성 요인분석은 1978년부터 1999년까지의 연간 자료를 이용하여 취업자 1인당 GDP 증가율을 18개 산업부문으로 분해[26]하여 GDP 증가율의 변동성 원인을 다양한 측면에

---

26) 변동성 $Var(q_j)$의 분해방식은 다음과 같다.

$$q_j = \sum_{s=1}^{S} a_{js} y_{js} \qquad y_{js} = \lambda_s + \mu_j + \epsilon_{js}$$

q_j: j국의 취업자 1인당 GDP 증가율, y_{js}: j국의 개별 산업부문(s)의 취업자 1인당 부가가치 증가율, a_{js}: j국의 산업부문 s의 비중, λ_s: 특정 산업부문의 국제적 충격(sector-specifi global shock), μ_j: 국가 고유충격(country-specific shock), ϵ_{js}: 국가별 특성과 부문별 특성이 동시에 작용하는 요인(country and sector specific disturbance).

서 분석한 것이다. 다만, 분석기간이 1978년부터 1999년까지로 한정되어 있어서 최근의 상황을 반영하지는 않는다는 점에 주의하여야 한다.[27]

이에 따르면, 우리나라는 분석 대상 국가 중에서 변동성이 가장 높은 국가였던 것으로 나타나고 있다. 즉, <표 6-7>의 마지막 열에 나타난 전체적인 경기변동성은 우리나라의 경우 0.404로 분석 대상 16개국 가운데 가장 높았다. 이를 요인별로 살펴보면, 우리나라의 경우 두 가지 측면에서 주목할 만한 분석 결과를 보여주고 있다.

우선 <표 6-7>의 세 번째 열은 국가별로 산업부문에 따라 특유하게 나타나는 비체계적인 충격요인에 의한 위험성(idiosyncratic sectoral risk)을 나타내고 있는데, 이를 다시 산업별 집중도와 부문별 변동성의 평균으로 구분하고 있다. 분석 결과에 따르면, 우리나라의 경우 허핀달 지수로 표현된 산업집중도와 부문별 평균 변동성 모두 대상 국가 중 가장 높은 수준에 있었음을 알 수 있다. 반면, 미국의 경우 산업별 집중도는 높게 나타나고 있으나, 부문별 평균 변동성은 낮게 나타나, 내재적 변동성이 낮은 산업부문으로 특화되어 있음을 알 수 있다. 한편, 국가 고유 충격에 의한 변동성 역시 대상 국가 중 최고 수준으로 나타나고 있어 경기안정화 정책상의 미비점을 드러내고 있었다고 해석된다.

이러한 분석 결과는, 우리나라 경제구조가 생산 측면상에서는 제조업의 비중이 상대적으로 크고, 수요 측면에서는 대외수요, 즉 수출에 대한 의존도가 높아 대내외 경제충격에 보다 민감히 반응하는 현상을 설명해 주고 있다. 따라서 내재적 변동성이 작은 부문으로 산업구조를 다변화(diversification)하는 것이 중장기적으로 거시경제의 안정을 도모하는

$Var(q_j)$는 산업부문의 비중이 고정되어 있다는 전제하에서 산업부문별 증가율의 분산 $Var(y_{js})$에 의해 결정되는데, $Var(y_{js})$는 $\lambda_s, \mu_j, \epsilon_{js}$의 분산 및 공분산으로 표현될 수 있다. 행렬로 표현하면,

$$Var(q_j) = \tilde{a_j}' E(\tilde{y_j}\tilde{y_j}')\tilde{a_j}$$

$$= \tilde{a_j}'\Omega_\lambda \tilde{a_j} + \tilde{a_j}'\Omega_{\epsilon_j}\tilde{a_j} + \omega_{\mu_j}^2 + 2(\tilde{a_j}'\Omega_{\lambda\mu_j})$$

분해방법에 대한 자세한 내용은 Koren and Tenreyro(2007)를 참조하기 바란다.

27) 특히 분석과정에서 산업별 비중이 고정되어 있다고 가정하고 1980년 산업별 비중을 사용하였으나, 분석기간 중 산업별 비중이 변하였을 가능성이 높으며 따라서 다른 연도의 비중을 사용할 경우 분석 결과가 달라질 수 있다는 점에도 주의하여야 한다.

〈표 6-7〉 국가별 경기변동성의 분해

	부문 위험도(1)	국가별 비체계적 위험도(2) =(2a)+(2b)	산업 집중도(2a)	비체계적 위험도 평균(2b)	국가 위험도(3)	부문위험도와 국가위험도의 공분산(4)	전체 위험도(5) =(1)+(2)+(3)+(4)
오스트레일리아	0.019	0.029	0.137	0.214	0.081	-0.032	0.097
오스트리아	0.031	0.013	0.125	0.107	0.030	-0.045	0.030
벨기에	0.017	0.015	0.142	0.105	0.079	0.042	0.153
캐나다	0.017	0.015	0.151	0.100	0.061	0.027	0.122
덴마크	0.018	0.020	0.154	0.133	0.075	-0.041	0.072
핀란드	0.023	0.031	0.121	0.257	0.045	0.047	0.147
프랑스	0.019	0.010	0.130	0.083	0.037	-0.024	0.043
이탈리아	0.025	0.014	0.114	0.123	0.031	0.016	0.087
일 본	0.023	0.012	0.118	0.108	0.056	-0.010	0.081
한 국	0.046	0.125	0.179	0.699	0.131	0.101	0.404
노르웨이	0.018	0.019	0.149	0.127	0.050	-0.023	0.064
포르투갈	0.030	0.034	0.130	0.264	0.087	-0.019	0.132
스페인	0.026	0.014	0.123	0.113	0.016	0.018	0.075
스웨덴	0.017	0.025	0.177	0.146	0.106	0.002	0.151
영 국	0.016	0.013	0.134	0.097	0.062	0.022	0.115
미 국	0.016	0.007	0.173	0.041	0.053	-0.013	0.064

자료: Koren and Tenreyro(2007).

방편이 될 수 있음을 시사하고 있다. 국가 고유충격에 의한 변동성 요인도 분석 대상 국가 중 가장 높은 것으로 나타나 전반적인 거시경제정책의 대응체계상의 개선이 필요했던 것으로 보인다. 다만, 위의 분석 결과는 1999년 이전까지의 자료를 사용한 것이므로 외환위기 이후 우리 경제의 변화양상을 반영하지 못하고 있다. 전절에서 살펴보았듯이 우리나라의 경기변동성이 최근 들어 현저히 개선되고 있는 추세에 있다는 점을 감안할 경우 위에서 언급한 변동성 요인별 구성도 다르게 나타날 가능성이 높을 것으로 판단된다.

제4절 결론 및 시사점

거시경제적으로 안정적인 경제상태는 심각한 경기변동으로 인해 발생하는 국민경제적 후생손실을 감소시킬 뿐만 아니라 장기적인 경제성장에도 긍정적 요인으로 작용할 가능성이 높으므로, 정책목표로서의 거시안정성은 보다 확대될 필요가 있다. 단기적으로는 경기변동성을 감소시키기 위한 통화 및 재정 정책 등의 선제적 대응능력 개선을 위해 지속적으로 노력해야 하며, 중장기적인 차원에서 거시안정성의 제고를 위해서는 다양한 측면에서의 구조적 균형을 도모하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

우리나라의 거시경제적 변동성은 1970년대 이후 시계열상 지속적으로 축소되어 오고 있으나, 최근 들어 경제위기의 영향으로 인해 확대되고 있다. 현재로서는 이러한 변동성의 확대가 일시적인 현상에 그칠 것인지 아니면 추세적으로 지속될 것인지를 판단하기는 쉽지 않은 상태이다. 그러나 우리 경제는 산업구조상 제조업을 중심으로 교역재부문에 특화된 것으로 나타나고 있고, 이에 기인하여 내재적 변동성이 높게 나타나는 구조를 가지고 있는 것으로 판단된다. 따라서 대내외 충격에 민감하게 반응하는 경제구조를 개선시키기 위해서는 내재적 변동성이 높은 산업부문에 대한 집중도를 낮출 필요가 있음을 알 수 있다. 2000년 이후 우리나라 생산부문별 변동성을 살펴보면, 금융보험업을 제외하고는 대부분의 서비스업종의 변동성이 제조업부문보다 낮게 나타나며,

〈표 6-8〉 우리나라 생산부문별 변동성(2000~08년)

	표준편차(%)
농림어업	2.86
광업	2.61
제조업	3.79
전기, 가스, 수도사업	1.96
건설업	2.43
도소매 및 음식숙박업	2.37
운수 및 보관업	2.19
금융보험업	4.69
부동산 및 임대업	0.76
정보통신업	2.51
사업서비스	2.10
공공행정 및 국방	0.63
교육서비스업	0.70
보건 및 사회복지	2.75
문화 및 오락서비스업	4.69
기타 서비스	1.57
GDP	1.64

이러한 현상은 국제적으로도 일치되는 결과이다. 따라서 서비스부문의 비중이 높아질 경우 내재적 변동성이 감소할 수 있을 것으로 보인다.[28]

한편, 일각에서는 우리 경제의 구조적 문제점으로서 지나친 무역의 존도를 지적하면서 내수 활성화의 필요성을 강조하고 있다.[29] 즉, 2008~

28) 단, 우리나라 서비스부문의 생산성은 상대적으로 낮은 수준에 머물고 있어, 변동성을 감소시키기 위해서 인위적으로 서비스업의 비중을 양적으로 증가시킨다면 생산성은 더욱 하락할 수밖에 없다는 점을 고려하여야 한다. 따라서 후술하듯이 서비스부문의 활성화는 공급 측면에서 서비스업의 생산성 향상을 통해 취업을 유발하고 부가가치 비중을 높이는 접근방식이 필요하다.

29) 이하의 내용은 서비스 선진화 및 내수 활성화와 관련된 KDI 내부자료를 참고하였음.

09년 우리 경제가 최근 급격한 수출 감소를 경험함에 따라 경제의 장기적이고 안정적인 성장을 위해서는 내수부문의 역할이 강조되어야 한다는 견해이다.

미국 등 선진국에 대한 수출수요가 장기적으로 위축되는 모습이 지속될 것으로 예측됨에 따라, 이를 보완할 수 있는 대체수요로서 내수비중을 높이는 것이 바람직하다는 논거도 이러한 주장의 배경으로 작용하고 있는 것으로 보인다. 그러나 '내수기반 확충'이라는 개념상의 문제와 우리 경제 현황을 감안하여, 이와 같은 정책방향의 타당성에 대해 면밀한 검토가 필요하다.

일반적으로 '내수(domestic demand)'라는 용어는, 수입을 포함하여 내국인들에 의해 사용·처분되는 소비 및 투자를 포괄하는 개념(=C+I+G: Absorption)을 의미한다. 그러나 일각에서는 내국인에 의해 생산된 재화 및 서비스에 대한 내국인의 수요를 '내수'로 인식하고 있는 것으로 보이며, 이와 같은 차이는 내수와 경상수지 사이의 관계에 대해 오해를 초래할 수 있다. 따라서 '내수기반'이라는 개념에 대한 정확한 이해에 기초하여 정책방향을 설정하여야 할 것이다.

특히 GDP 대비 소비의 비중이 약 50%를 약간 상회하는 수준에 머물고 있어 국제비교적 관점에서 낮다는 점이 소비부진의 논거로서 많이 사용되고 있다. 그러나 우리 경제의 저축률(특히 가계저축률)이 낮은 수준에 머물고 있음을 감안하면, 민간소비의 활성화를 통한 내수 확대의 여력은 그다지 크지 않은 상황임을 시사하고 있다. 한편, 위축되어 있는 투자 활성화를 통해 경제성장을 도모해야 한다는 논의도 제기되나, 가계의 저축 확대(혹은 소비 위축)가 전제되지 않은 상황에서 기업의 투자가 확대될 경우 경상수지에 부담을 주는 요인으로 작용할 가능성을 감안하여야 한다. 경상수지의 흑자 혹은 적자가 중장기적으로 국민경제에 어떠한 영향을 주는지에 대한 판단은 어려우나, 적어도 경상수지 흑자를 정책목표로 삼는다면 투자 활성화는 양립 가능한 정책목표가 되기 어려울 것으로 판단된다.

따라서 구조적이고 장기적인 관점에서 '내수 확대'를 추진한다는 것은, 저축률 및 경상수지에 대한 함의를 감안할 때, 적절한 정책목표가 되기는 어려운 측면을 가지고 있다. 내수 활성화 논의는 비교역재 비중

이 큰 서비스산업의 경쟁력을 높이는 방향으로, 공급 측면의 접근방법을 채택하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이와 같은 접근방법은 경상수지에 대한 부정적 함의를 갖지 않을 뿐 아니라, 중장기적으로 서비스수지 개선[30]을 통해 통화가치에 긍정적인 영향을 줄 수도 있을 것이다. 특히 우리나라는 서비스업의 상대적 비중과 생산성이 매우 낮아,[31] 장기적 성장을 위해서는 서비스업의 경쟁력 강화가 필수적이라고 판단된다. 따라서 단기적인 내수부양조치보다는 서비스산업의 규제개혁, 제조업과 비교한 차별정책 시정, 전문화 추진 등으로 경쟁력을 제고하는 것이 궁극적으로 안정적인 내수기반을 확충하는 방향일 것으로 판단된다.

결론적으로, 우리 경제는 제조업을 중심으로 교역재부문에 특화되어 있다는 특징을 가지고 있으며, 이들 부문은 서비스업과 비교역재부문에 비해 내재적 변동성이 크기 때문에 전체적인 경기변동성도 크게 나타난다고 볼 수 있다. 따라서 경제의 안정성을 높이기 위해서는 단기적인 대내외 충격을 완충하기 위한 재정 및 통화 정책의 성공적인 운용이 필요할 뿐만 아니라 중장기 차원에서 제조업과 서비스업, 교역재와 비교역재 부문의 균형 있는 구조를 지향할 필요가 있다. 우리나라 거시경제상 취약점을 구조적으로 보완하기 위한 가장 효과적인 정책방향은, 서비스산업을 중심으로 한 비교역재부문의 비중을 증대시키면서 대내외 부문 간 적절한 균형구조를 형성하는 것이다. 즉 '내수기반의 확충'이라는 수요 측면에서의 접근보다는 공급 측면에서의 서비스부문의 경쟁력 강화가 적절한 정책방향으로 판단되는데, 현재 제조업에 비해 낙후된 서비스산업의 경쟁력이 향상될 경우, 이는 경제 전체적으로 생산성 향상과 변동성 축소라는 양 경로를 통하여 우리 경제의 성장과 안정을 동시에 도모할 수 있을 것으로 기대할 수 있기 때문이다. 이러한 우리 경제의 제반 여건을 감안할 때, 서비스업부문의 경쟁력 향상을 통한 균형 있는 경제구조를 지향함으로써 경기변동성의 축소와 성장잠재력의 개선을 동시에 도모할 수 있을 것이다.

30) 최근 우리나라 서비스 교역은 상품 교역의 17% 수준이나, 경상수지의 주요 적자요인이다.

31) 우리나라는 OECD 국가들 중 서비스업의 부가가치 비중과 제조업 대비 상대적 생산성 증가율이 가장 낮은 국가이다.

참 고 문 헌

이재준, 「한국의 경기변동의 특징 및 안정성에 대한 연구」, 『한국개발연구』, 제31권 제2호, 2009.

한진희 · 신석하, 「경제위기 이후 한국경제의 성장 둔화에 대한 실증적 평가」, 한진희 편, 『경제위기 이후 한국의 경제성장』, 연구보고서 2007-05, 한국개발연구원, 2007.

한진희 외, 『고령화사회의 장기 거시경제변수 전망: 2006～2080』, 한국개발연구원, 2007.

한국개발연구원, 『KDI 경제전망: 2009 상반기』, 한국개발연구원, 2009a.

_____, 『KDI 경제전망: 2009년 9월』, 한국개발연구원, 2009b.

Aghion, P., R. Burgess, S. Redding, and F. Zilibotti, "The Unequal Effects of Liberalization," NBER Working Paper No.W12031, 2006.

Aizenman, Joshua and Brian Pinto, *Managing Economic Volatility and Crises: A Practitioner's Guide*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Basu, Susanto and John G. Fernald, "What Do We Know and Not Know about Potential Output?" Federal Reserve Bank of San Francisco, Working Paper Series, 2009.

Cerra, Valerie and Sweta Chaman Saxena, "Growth Dynamics, The Myth of Economic Recovery," *American Economic Review*, 2008.

European Commission, "Impact of the Current Economic and Financial Crisis on Potential Output," EC Occasional Paper No.49, 2009.

Feldstein, M., "The Cost and Benefits of Going from Low Inflation to Price Stability," NBER Working Paper No.W5469, 1996.

Frankel, J. and A. Rose, "An Estimate of the Effect of Currency Unions on Trade and Growth," *Quarterly Journal of Economics*, 2002.

Furceri, Davide and Annabelle Mourougane, "The Effect of Financial Crises on Potential Output: New Empirical Evidence from OECD Countries," OECD ECO/WKP(2009)40, 2009.

Giovanni, J. and A. Levchenko, "Trade Openness and Volatility," IMF Working Paper, WP/08/146, 2008.

IMF, “The Changing Dynamics of the Global Business Cycle,” *World Economic Outlook*, 2007.

Judson, R. and A. Orphanides, “Inflation, Volatility and Growth,” *International Finance* 2(1), 1999, pp.117~138.

Jusellius, K., *The Cointegrated VAR Model: Methodology and Applicaitons*, Oxford University Press, 2007.

Juillard, M. and others, “Welfare Based Monetary Policy Rules in an Estimated DSGE Model fo the US Economy,” ECB Working Paper No. 613, 2006.

Kim, C-J and C. R. Nelson, “Has the US Economy Become More Stable? A Bayesian Approach Based on a Markov-Switching Model of the Business Cycle,” *The Review of Economics and Statistics* 81, 1999.

Koren, Milklos and Silvana Tenryro, “Volatility and Development,” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 122, No. 1, Feb. 2007.

Kose, M. Ayhan, Eswar S. Prasad, and Marco E. Terrones, *Growth and Volatility in an Era of Globalization*, IMF Staff Papers, Vol. 52, IMF, 2005.

Lucas, R., “Models of Business Cycles,” New York: Basil Blackwell, 1987.

McConnell, M. M. and G. Perez-Quiros, “Output Fluctuations in the United States: What Has Changed Since the Early 1980’s?” *The American Economic Review*, Vol. 90, No. 5, 1999, pp.1464~1476.

OECD, *Economic Outlook*, 2009.

Pyndyck, R. and A. Solimano, “Economic Instability and Aggregate Investment,” NBER Working Paper No. W4380, 1993.

Ramey, Garey and Valerie A. Ramey, “Cross-country Evidence on the Link between Volatility and Growth,” *American Economic Review* 85, 1995, pp.1138~1151.

Spiliopoulos, L., “What Determines Macroeconomic Volatility? A Cross-section and Panel Data Study,” unpublished paper, 2005.

Stock, J. H. and M. W. Watson, “Has the Business Cycle Changed? Evidence and Explanations,” Federal Reserve Bank of Kansas City, 2003.

제7장

거시건전성 감독과 감독체계 개편론

김 홍 범 (경상대학교)

제1절 서 론

2007년 8월 미국의 서브프라임 사태로 시작된 글로벌 금융위기는 이후 만 2년 동안 세계 금융과 실물경제에 커다란 충격파를 몰고 왔다. 다행히 2009년 하반기에는 일부 국가에서 경기회복 조짐이 나타나면서 출구전략에 대한 논의 또는 정책조치도[1] 조심스럽게 진행 중이다.

그동안 금융위기의 원인을 놓고 세계적으로 다양한 논의가 이루어져 왔다. 그러나 Bernanke가 말했듯이, "위기가 워낙 복잡해서 교훈도 여럿인데다 이들 교훈이 반드시 간단하다고만 볼 수는 없다"(Bernanke[2010], p.1). 예를 들어, Meltzer(2009, p.28)는 이번 위기의 중요한 원인을 금융규제 완화(financial deregulation)보다는 "이자율을 너무 낮은 수준에서 너무 오랫동안 유지했"던 연준의 통화정책에서 찾은 반면, Bernanke(2010, p.20)는 "통화정책이 아니라 감독정책에서 주택버블에 대한 최선의 반응을 찾았어야 했다"며 감독정책에 책임을 돌리고 있다.

---

1) 이스라엘, 호주와 노르웨이는 각기 지난 2009년 하반기 동안 출구전략의 일환으로 정책금리의 인상을 수차례 단행해 왔다. 이스라엘은 2009년 8월 24일 전 세계에서 가장 먼저 0.50%의 기존 정책금리를 0.25%p 인상한 이래, 11월 23일과 12월 29일에도 연속적으로 각각 0.25%p 인상했다. 호주도 G-20 국가 중에서는 처음으로 2009년 10월 6일 3.00%의 기존 정책금리를 0.25%p 인상한 이래, 11월 3일과 12월 1일에도 연속적으로 각각 0.25%p 인상했다. 노르웨이도 2009년 10월 28일 유럽에서는 처음으로 1.25%의 기존 정책금리를 0.25%p 인상한 이후 12월 16일 다시 0.25%p 인상했다.

글로벌 금융위기의 원인을 두고 이처럼 논쟁적인 부분이 아직 상당히 남아 있는 것은 사실이다. 2009년 7월 미국 국회가 '금번 미국의 금융위기 및 경제위기의 국내외적 원인의 조사'를 위해 금융위기조사위원단(Financial Crisis Inquiry Commission: FCIC)을 구성했다는 사실도 이러한 상황을 잘 말해준다(FCIC[2010]). 하지만 FSA(2009)가 진단한 대로, 지난 10년간 세계경제의 거시불균형(macro-imbalances)과 금융혁신이 상호작용하는 가운데 신용증권화가 급속히 진행되었고 그 과정에서 그림자금융(shadow banking)의 번성, 레버리지의 증대, 그리고 금융의 경기순응성 심화 등을 통해 시스템리스크가 걷잡을 수 없이 증폭되어 위기가 발생했다는 사실에 대해서는 이론(異論)의 여지가 없다.

이러한 시각은, 향후 유사한 위기의 재발을 예방하기 위해 금융감독 측면에서는 무엇보다도 시스템리스크(systemic risk)의 관리가 중요하다는 명백한 교훈으로 직결된다(Kim[2009]). 이는 시스템의 건전성이 개별 금융기관의 건전성에 기초한다고 보는 기존의 미시건전성 감독(micro-prudential supervision)이 시스템 건전성을 직접 다루는 거시건전성 감독(macro-prudential supervision)에 의해 보완되어야만 금융시스템 전반의 안정이 가능하다는 사실에 대한 재인식을 의미한다. 거시건전성 감독이란 일종의 감독 시각 또는 접근(supervisory perspective or approach)으로서(김홍범[2009a]), '경기순응성(procyclicality)을 완화하려는 [시계열 차원의] 조치들'과 '금융수단・기관・시장의 규모, 유동성 부족, 레버리지, 상호연결성에서 연원하는 시스템리스크를 줄이려는 [횡단면 차원의] 조치들'로 구성된다(Stephanou[2009], p.3).

거시건전성 감독에 대한 최근의 새로운 강조는 일반적으로 기존 감독규제의 개선과 기존 감독체계의 개편을 둘 다 필요로 하는 것으로 간주된다. 전자는 소프트웨어에 해당하는 '감독정책의 질적 개선(reform in regulatory substance)'을, 후자는 하드웨어에 해당하는 '감독의 지배구조 개선(reform in regulatory governance)'을 각각 의미한다(김홍범[2007], p.75).[2] 실제로, 세계 여러 나라는 현재 금융감독의 소프트웨어 및 하드

2) 하드웨어인 일국(또는 지역)의 감독체계 자체가 금융감독의 효율 및 효과에 영향을 주는 중요한 문제라는 사실이 인식되기 시작한 것은 최근의 일이다. 이 점에 대해서는 Quintyn and Taylor(2007)를 참조하기 바란다.

웨어의 개선을 동시에 추진 중이다.

본고의 목적은, 거시건전성 감독과 관련하여 현재 세계적으로 진행 중인 소프트웨어 및 하드웨어의 개편론을 전반적으로 검토·파악하고, 특히 해외의 감독체계 개편론이 우리나라에 갖는 시사점을 논의하는 데에 있다. 감독규제 개선과 감독체계 개편은 둘 다 이론적·정책적으로 아직 미완성 상태이다. 왜냐하면, 소프트웨어 측면에서 거시건전성 감독을 정책조치로 구체화하기 위한 작업은 급속히 진행 중이나 전체적으로는 아직 미숙한 단계이고, 하드웨어 측면에서도 새로운 거시건전성 감독과 기존 미시건전성 감독 간 상호보완성을 살리기 위해 적합한 장치가 어떤 것일지 아직 불분명하기 때문이다. 그럼에도 사안의 정책적 중대성을 감안할 때, 현시점에서 이러한 문제를 논의하는 것은 의미가 있다.

본고의 구성과 내용은 다음과 같다. 제2절에서는 최근 거시건전성 감독이 강조되고 있는 배경과 그 내용을 검토한다. 구체적으로, 거시건전성 감독의 개념을 살펴보고 미시건전성 감독과 거시건전성 감독 사이의 상호보완성을 논의한 후, 경기순응성 완화 등을 위한 거시건전성 감독의 정책수단에 관한 최근의 연구 동향을[3] 정리한다. 제3절에서는 세계 경제·금융의 주요 축인 미국·영국·EU에서 진행 중인 각국(지역) 내 감독체계 개편론을 검토·평가·비교한다. 각국의 이러한 개편 논의는, 위기에 이르기까지 기존 체계에 어떤 문제점이 있었는지에 대한 검토와 감독체계 내부에 거시건전성 감독을 기능적·절차적으로 포함시키기 위한 방안의 모색으로 이루어진다. 이러한 해외 금융감독체계의 개편 동향이 우리나라에 주는 시사점에 대해서는 제4절에서 다룬다.

제2절 시스템리스크와 거시건전성 감독

본 절에서는 미시건전성 감독과 거시건전성 감독이 개념적으로 서로

3) 여기서는 횡단면 차원보다는 시계열 차원에서 경기순응성을 완화하려는 거시건전성 감독수단들에 주로 초점을 맞추기로 한다.

어떻게 다르며 왜 두 접근이 보완적이어야 하는지에 대해 논의한 후, 금융시스템의 경기순응성을 살펴보고 나서 과거 금융감독에서는 '찾아볼 수 없는 요소(missing ingredient)'였던(BoE[2009b], p.3)[4] 거시건전성 감독 정책의 구체적 수단으로 최근 부각되고 있는 몇몇 제안들을 검토하기로 한다.

1. 미시건전성 감독과 거시건전성 감독의 구분과 상호보완성[5]

일찍이 Crockett(2000)은 금융위기의 새로운 전개양상에 다음과 같이 주목하였다(김홍범[2004], p.43에서 재인용).

> "실물경기가 호조를 보이는 가운데 금융 불균형이 누적되는 과열국면(over-extension phase)이 먼저 진행된다. 이 과열국면 동안에는 자산가격이 급상승하여 이것이 신용 급팽창을 부채질하고 신용 급팽창은 다시 자산가격 급상승을 부채질하는 경향이 있다. 이러한 현상은 국내적으로 일어날 수도 있고 국제적으로 일어날 수도 있다. 기업의 부채는 명시적이건 명시적이지 않건 대차대조표에 쌓이게 되지만 이러한 사실은 자산가격의 상승으로 말미암아 일부 가려진다. 이러한 상황이 언제 반전(反轉)될지는 예측이 불가능하다. 반전은 금융계(이를테면 자산가격의 조정)로부터 나올 수도 있고 실물경제(이를테면 투자 붐의 자발적 급랭)로부터 나올 수도 있다. 이렇게 되면 지금까지와는 정반대 과정이 진행된다. 결과적으로 금융변동(financial cycle)이 명백해진다."

Borio et al.(2003)과 Crockett(2003) 등에 따르면, 이러한 금융위기의 새로운 전개양상은 주로 금융계(financial sphere) 및 통화계(monetary sphere)의 변화에 기인한다. 우선, 금융계의 변화란 금융자유화·IT혁명·금융혁신의 결과, 리스크의 수량화가 가능해졌고 각종 금융상품과 거래 확대를 통한 리스크 조작이 일반화되면서 신용과 자산가격 등의

4) 이것은 금융 불균형의 누적을 직접 다루는 정책수단이 지금껏 없었다는 의미이다(BoE[2009a]).

5) 본 소절은 김홍범(2004, pp.37~50)에 크게 의존하였다.

경기순응성(procyclicality)이[6] 강화된 것을 가리킨다. 그 결과, 경기상승기 동안 시스템 내부에 과다부채가 누적되는 등 금융 불균형이 심화된다는 것이다. 또한 통화계의 변화란 중앙은행에 대한 신뢰가 확립되면서 인플레이션 압력이 가시화하기까지 과거에 비해 더 많은 시간이 걸리게 된 것을 가리킨다. 그 결과, 버블(또는 경기과열)의 지속 가능성에 대한 잘못된 확신으로 경기상승기 동안 시스템 내부에 과다부채가 누적되는 등 금융 불균형이 심화된다는 것이다.

경기변동에서 이와 같은 금융요인이 작용하는 경우에는 곧 닥치게 될 경기하강기를 경기상승기에 미리 대비해야 한다. 이를 위해 미시건전성 리스크를 다루는 미시건전성 감독과 거시건전성 리스크를 다루는 거시건전성 감독의 명확한 구분이 필요해진다.[7] 미시건전성 감독이란 개별 금융기관의 도산확률을 일정 수준 이내로 제한하기 위해, 거시경제적 상황을 주어진 외생적 여건으로 보고 동류그룹 내 개별 금융기관의 상대적 기초체력(미시건전성)을 확인·평가·감시하려는 접근이다. 한편, 거시건전성 감독이란 시스템리스크가 발생할 확률을 일정 수준 이내로 제한하기 위해, 시간경과에 따른 거시경제적 상황(경기변동)의 전개, 개별 경제주체 간 상호연결성(interconnectedness), 개별 경제주체와 시스템 사이의 피드백 등을 명시적으로 고려하는 가운데, 금융시스템의 총체적 기초체력(거시건전성)을 확인·평가·감시하려는 접근이다.

일국의 경제성장 및 안정을 도모하기 위해 분석의 목적·방식·대상이 서로 다른 미시경제이론과 거시경제이론이 모두 요구된다. 이와 마찬가지로, 금융안정을 위해 미시건전성 감독과 거시건전성 감독이 둘 다 요구된다. 구체적으로, 미시건전성 감독은 주어진 시점에서 개별 금

6) 경기순응성에 대해서는 제2절의 2.에서 다룬다.

7) Crockett(2002)에 따르면, 미시건전성 리스크란 주어진 시점(거시경제상황)에서 동류그룹(peer group) 내부에서 상대적으로 파악되는 개별 금융기관의 경영 및 재무 관련 리스크를, 거시건전성 리스크란 '경기변동에 내재하는 리스크(risk inherent in the economic cycle)'－즉 '시간 경과에 따른 [시스템 전반의] 총체적 리스크(aggregate risk through time)'－를 각각 가리킨다. 특히 거시건전성 리스크는 '개별적으로는 합리적 행동과 사회적으로 바람직한 결과 사이의 충돌'－예를 들어, 붐-버스트에서 관찰되는 군집행동－과 같은 구성의 오류에 기인한다(Crockett[2002]). 미시건전성 감독과 거시건전성 감독의 비교에 대해서는 김홍범(2004), 정운찬·김홍범(2007), Borio(2003), Crockett(2000), 그리고 Padoa-Schioppa(2002) 등을 참조하기 바란다.

융기관의 횡단면적 리스크 분석에, 거시건전성 감독은 시간경과에 따른 금융시스템 전반의 시계열적 리스크 분석에 각각 특화한다. 이는 두 접근이 상호보완성을 가진다는 것을 의미한다. 예를 들어, 금융기관의 미시건전성 정보는 거시건전성 감독에 활용되는 집계적·평균적 정보의 한계－분포(distribution) 면에서의 한계－를 보완해 줄 수 있다(Padoa-Schioppa[2002]). 한편, 군집행동의 시스템적 함의에 관한 거시건전성 정보는 주어진 시점에 국한된 미시건전성 감독의 한계를 보완해 줄 수 있다(Crockett[2000]; Padoa-Schioppa[2002]). 이는 시간에 따른 경기변동의 전개는 개별 금융기관의 미시건전성에 큰 영향을 미치기 때문이다.

이와 같은 미시건전성 감독과 거시건전성 감독 간 구분이 감독의 기관구조에 대해 갖는 함의는 무엇인가? 전통적으로 은행의 미시건전성 감독은 중앙은행이 관장하는 전통적 경향도 부분적으로 존재해 왔다. 여기에, 감독기구는 미시건전성 감독에서, 중앙은행은 거시건전성 감독에서 각각 비교우위를 보유한다는 견해가 최근 제시되었다(Brunnermeier et al.[2009]). 이는 감독기구의 지식기반이 주로 법학·회계학·경영학인 한편, 중앙은행의 지식기반은 주로 경제학인 점과 관련된다. 일반적으로, 이번 위기를 계기로 중앙은행은 금융감독에서 과거에 비해 좀 더 명확한 역할을 수행하게 되고 그 상대적 비중도 좀 더 커질 것으로 전망된다. 하지만 이보다 더욱 근본적인 사실은, 감독의 기관구조가 어떠하든 중앙은행과 감독기구 간 원활한 협력과 조정을 통해서 달성할 수 있는 미시건전성·거시건전성 감독 간 상호보완성의 극대화가 금융안정의 관건이라는 사실이다.

2. 경기순응성과 거시건전성 감독수단

가. 금융시스템과 경기순응성

금융안정포럼(Financial Stability Forum: FSF)에 따르면, 금융시스템이 경기순응성을[8] 보이게 되는 데에는 두 가지 근본 원인이 작용한다(FSF

8) 경기순응성은 '경제 내 금융부문과 실물부문 간의 동태적 상호작용(양의 피드백 메커니즘)'으로 정의되며, '경기변동을 증폭시켜 금융불안정을 초래하거나 악화시키는

[2009]). 첫째, “리스크 측정의 제약”에(p.8) 기인하는 경기순응성이다. “단기변동성, 자산가격 및 도산 상관성, 도산확률, 그리고 도산 시 손실률과 같은 정량 투입물의 단기 추정치는 모두 경기순응적으로 움직[여] …… 전체 신용주기(full credit cycles)를 포착하지 못”하기(p.8) 때문에 이들 자료에 기초한 리스크 지표도 경기순응성을 띠게 된다는 것이다. 둘째, “유인의 왜곡”에(p.9) 기인하는 경기순응성이다. 예를 들어, 경기국면의 변화에 따른 증거금 의무(헤어컷)의 조정, 또는 경기상승기의 고위험 대출이나 경기하강기의 자산급매에서 관찰되는 군집행동(과 재난불감증)의 결과로 경기순응성이 심화된다는 것이다.

금융시스템 경기순응성의 상기 두 가지 원천은, 경기순응성이 개별 경제주체의 문제이기도 하지만 이러한 문제에 적절하게 대응하지 못한 금융감독의 문제이기도 하다는 점을 시사한다. 한국은행(2009)은 금융감독의 경기순응성 사례로 바젤Ⅱ 자본규제, 대손충당금 규제, 그리고 시가평가(mark-to-market) 규제를 들고 있다.

바젤Ⅱ는 최저자본금요구량의 리스크 민감도를 증대시키기 위해 개발된 규제체계이므로, 리스크 지표가 경기순응적인 한 최저자본금요구량도 경기순응성을 띠게 된다.

대손충당금 규제의 경우, “현행 발생손실모형(incurred loss model)하에서는 …… 신용손실이 존재하는데도 이를 완전하게 인지하지 못할 가능성이 있”다(FSF[2009], p.21). 그러므로 부실대출 발생이 줄어드는 경기상승기에는 은행의 대손충당금 적립의무 감소로 대출여력은 증가하며, 부실대출 발생이 늘어나는 경기하강기에는 대손충당금 적립의무 증가로 대출여력이 감소한다. 이는 곧 대손충당금 규제로 경기순응성이 초래됨을 의미한다.

끝으로, 시가평가 규제하에서는 호경기 동안 ‘자산가격 상승 → 대차대조표의 레버리지 비율(자본 대비 총자산 비율) 감소 → 은행의 차입여력 확대 → 은행의 차입 증대 → 은행의 자산매입 증대 → 자산가격 상승’의 과정이 반복되면서 경기순응성이 심화된다.

이와 같은 금융감독의 경기순응성을 완화 또는 제거하고자 하는 감

경향’을 보인다(FSF[2009], p.8).

독 접근이 다름 아닌 거시건전성 감독이다.

나. 거시건전성 감독수단: 개관

이제 거시건전성 감독에 따른 시계열 차원의 경기대응적 수단(countercyclical measures)에 대해 선택적으로 개관하기로 한다.[9]

1) Brunnermeier et al.(2009)의 자본규제 대안

현행 바젤Ⅱ 자본규제는 제1축(최저자기자본규제), 제2축(감독 강화), 그리고 제3축(시장규율 강화)으로 구성된 체계로서, 바젤I에 비해 개선된 내용으로 평가된다.[10] 하지만, 바젤Ⅱ 체계에서는 최저자본요구량의 계산에 이용되는 자료－예를 들어, 외부 신용평가기구가 평가한 은행 신용등급 또는 은행 자신이 평가한 내부등급 등－의 경기순응성으로 인해 최저자본요구량 자체도 경기순응성을 띠게 된다는 문제가 일찍부터 지적되어 왔다.

---

9) 최근 논의되고 있는 거시건전성 감독수단들 중 다수가 이론적 검토 차원에 머물고 있다. 본고에서는 그와 같은 논의의 흐름을 제시한다는 맥락에서, 현재 거론되고 있는 거시건전성 감독수단을 빠짐없이 소개하기보다는 시계열 차원에서 시스템리스크를 완화시키는 거시건전성 감독수단으로 이미 활용되고 있거나 활용될 가능성이 높은 것으로 보이는 일부 수단을 중심으로 개관하였다. 본고는 횡단면 차원에서 시스템리스크를 완화시키는 거시건전성 감독수단－예를 들면(Steaphanou[2009]), 규제범위(regulatory perimeter)의 확대, 유동성요건의 강화, 신용파생상품의 거래소 거래, 국경 간 기업에 대한 공동감시단 운영, 회계기준 및 지배구조기준의 개선 등－에 대해서는 다루지 않는다.

10) 바젤Ⅱ는 다음과 같은 다섯 가지 측면에서 바젤I에 비해 개선된 것으로 평가된다(정운찬・김홍범[2007]; BoE[2008a]). 첫째, 바젤Ⅱ에서는 최저자기자본요구량의 신용리스크 민감도가 증대되었다. 이는 외부 신용평가등급에 따라 신용위험 가중치를 차등화하는 표준방식, 차주 부도율은 은행이 평가하고 나머지 리스크 요소는 감독당국이 결정하는 내부등급법의 기본방식, 그리고 모든 리스크 요소를 감독당국이 평가하는 내부등급법의 고급방식에 따른 것이다. 둘째, 바젤Ⅱ에서는 증권화 노출(securitisation exposures)의 명시적 취급방식이 마련되었다. 셋째, 바젤Ⅱ에서는 부외노출(balance-sheet exposures)을 최저자기자본규제에 반영하였다. 넷째, 운영리스크를 최저자기자본규제에 반영하였다. 다섯째, 바젤Ⅱ에서는 이상과 같은 제1축(최저자기자본규제)의 개선점 이외에도, 제2축(감독강화)과 제3축(시장규율 강화)을 새로 도입하였다. 즉, 제1축에서 고려하지 못한 여타 리스크를 제2축의 감독자 검토과정에서 감안하여 추가 자본금 요구가 가능하도록 했고, 제3축을 통해 정보공시의무요건을 강화했다.

이에 따라, 현행 바젤Ⅱ에는 그와 같은 경기순응성을 개선하기 위한 몇 가지 안전장치가 이미 마련되어 있다. 예를 들어(BoE[2008a]), 부도율(probability of default: PD) 추정 시 PIT(point-in-time) 방식이 아닌 TTC(through-the-cycle) 방식의 사용을 허용하고 있는 점, 내부등급법의 고급모형을 사용하는 은행은 도산 시 손실률(loss given default: LGD) 추정 시에 보수적으로 경기하강기를 상정하도록 의무화한 점, 그리고 경기변동이 최저자본요구량에 미치는 경기순응적 효과를 제1축이 감안하지 않는다는 사실을 감안하여 제2축을 통해 은행들이 경기하강 시 자신의 자본계획에 대한 위기상황 분석을 실시하도록 의무화한 점 등이 그러한 안전장치에 해당한다.

그럼에도 Brunnermeier et al.(2009)은 현행 바젤Ⅱ가 두 가지 약점을 갖는다고 평가한다. 첫째, "거시건전성 리스크에 대해 충분히 고려하지 않"고(p.26) 있으며, 둘째 "유인(incentives)과 제재(sanctions)에 대한 세부적 사고를 하지 않"고(p.10) 있다는 것이다. 이들은 대안으로 다음의 수정 지표를 제안한다:

바젤Ⅱ의 기본 자본적정요구량 추정치 x 거시건전성 리스크 팩터

Brunnermeier et al.(2009)은 기본 자본적정요구량(Basic Capital Adequacy Requirement) 지표로는 핵심 Tier 1 비율(Core Tier 1 ratio)의 사용을, 거시건전성 리스크 팩터(macro-prudential risk factor)로는 CoVar 지표의 사용을 각각 제안한다. 여기서 CoVaR은 "은행 X가 문제에 봉착했다는 조건하에서 산출된, 그 거래상대방 또는 전체 금융부문의 조건부 VaR"로서 "여러 금융기관에 걸친 연계를 포착"하며(p.23), "레버리지 비율, 자산/부채 만기불일치, 그리고 은행신용팽창 추정치(estimates of bank credit expansion)를 반영"한다(p.30). CoVar은 경기상승기에는 1보다 커지고, 경기하강기에는 1보다 작아진다. 따라서 이들의 수정 자본금 산식은 은행의 유동성 상황을 자본규제로 연계시키는 효과를 갖는다.

2) 레버리지 비율규제

금융시스템의 경기순응성을 완화하기 위한 한 가지 조치로, 이번 위

기를 맞아 이미 미국을 비롯한 여러 나라에서 레버리지 비율(자본 대비 총자산 비율)을 제한하는 규제가 시행되고 있다. 예를 들어(BoE[2009c]), 미국에서는 '건전한(strong)' 은행지주회사와 여타 은행지주회사에 대해, Tier 1 자본금을 부내자산의 3% 이상과 4% 이상으로 각각 규제한다. 한편, 캐나다에서는 은행지주회사에 대해, Tier 1 자본금과 Tier 2 자본금을 각각 부내자산 및 특정 부외자산의 5% 이상으로 규제한다.

그러나 레버리지 비율의 계산에서 부외자산을 어떻게 취급할지, 자본금을 어떻게 정의할지가 나라마다 다른 것은 문제이다. 부과된 비율제한이 유효제약(binding constraint)으로 작용하는 경우, 은행들의 위험행동이 오히려 자극되어 역효과가 초래될 가능성도 있기 때문이다(BoE[2008b, 2009b]). 이러한 점을 감안하여 레버리지 비율의 실무적·표준적 정의가 확립될 필요가 있다.

한편, 최근 바젤은행감독위원회(BCBS)는 레버리지 비율규제를 현행 바젤Ⅱ 자본준칙에 대한 보완책으로 도입할 것을 적극 검토 중이다(예를 들어, BCBS[2009]). 이는 앞서 논의한 대로 "레버리지 비율로 인해 고위험자산에 투자하려는 은행의 유인이 증가하기 때문에, 리스크를 감안한 자본적정성을 보장하기 위해서는 레버리지 비율규제의 도입은 반드시 리스크 중심의 강건한 자본규제체계에 의해 보완되어야 한다"는 생각에 기초한다(BoE[2009c], p.48).

물론 리스크 중심의 자본규제에서 리스크 가중치를 정확히 계산할 수만 있다면 레버리지 비율규제가 불필요하다. 하지만 "실제로 자본규제를 위한 리스크 가중치에는 측정오차가 있어 왔"기 때문에, "신용주기의 상승기 동안 과도한 레버리지를 취하려는 은행의 유인을 제한"하기 위한 안전장치(backstops)로서 레버리지 비율규제가 필요해지는 것이다(BoE[2009c], p.48). 영란은행은 "[현행 바젤Ⅱ의] 제1축을 통해 레버리지 비율규제를 자본규제 준칙에 접목시키는" 방식을 지지한다(BoE[2009c], p.48). 이는 "미시건전성 접근에 의한 현행 자본비율에 레버리지를 감안하여 추가적 자본을 더 쌓는 제도"의 채택을 의미한다(BoE[2009b], p.19).

3) 동태적 대손충당금 적립제도

가) 초기 모형

스페인중앙은행(Bank of Spain)은 2000년 7월 세계 최초로 동태적 대손충당금 적립제도(dynamic provisioning)를 실시했다. 이 제도하에서, 대손충당금은 세 가지 요소－정상대출에 대한 일반충당금(general provision), 부실대출에 대한 특별충당금(specific provision), 그리고 미래예상 잠재부실에 대한 동태충당금(dynamic provision)－로 구성되었다(박재하・신용상[2004]).

이러한 스페인의 대손충당금제도는 대출이 발생하는 시점에서부터 경기변동주기와는 중립적인 미래 부실화 가능성(일반충당금)과 경기변동주기에 따른 미래 부실화 가능성(동태충당금)에 따른 충당금의 적립을 의무화한다는 점에서, 대체로 대출 부실이 확인된 시점에서 충당금 적립을 허용하는 회계규정과는 거리가 있었다. "현재 손실이 발생했다는 증거가 아직 없거나 불충분하지만 앞으로 발생할 것이 예상되는 미래의 손실에 대해 준비금(reserves)을 쌓지 못하도록 대체로 금지"한 회계규정에 따라, "은행들은 자신의 대차대조표상에 표시된 자산에 대해서만 손실에 대비한 충당금을 보유하고, 손실부담액만큼만 …… 특별충당금을 쌓도록 허용"되었기 때문이다(BoE[2008b], p.44). 어쨌든 이와 같은 대손충당금제도는, 은행대출의 경기순응성을 완화시키는 수단이 된다는 점과, 이윤과 손실에 대한 단견적 판단을 바로 잡아준다는 점에서 의미가 있었다(Saurina[2009]).

나) 수정 모형

2004년 스페인중앙은행은 국제회계표준위원회(International Accounting Standards Board: IASB)가 공표한 회계표준을 유럽연합(EU)이 채택하면서 기존 동태적 대손충당금 적립방식을 '발생손실(incurred loss)'의 개념에 맞춰 조정하였다(Bank of Spain[2005], p.73). 이에 따라, 특정 거래에서 이미 발생한 것으로 확인된 손실과 '발생했지만 아직 개별적으로 확인되지 않은 손실'(내재손실)을 각각 구분하여, 전자에 대해서는 특별충당금(specific provision)을, 후자에 대해서는 일반충당금(general provision)을 각각 적립하는 것으로 했다(Bank of Spain[2005], p.73).

스페인중앙은행의 일반충당금(또는 통계적 충당금: statistical provision)에는 내재손실을 커버하는 충당금 이외에도 잠재손실(latent loss)－정상적 리스크(normal risk)로 분류된 대출에 대해 역사적 대손자료 등 여러 요인을 감안하여 계산한 경기변동주기에 걸친 평균적 예상손실－을 커버하는 충당금이 포함된다(Saurina[2009]). 이에 따라, 스페인중앙은행의 일반충당금 산식(算式)은 다음과 같다:

$$\text{일반충당금} = \sum a_i \triangle C_i + \sum(\beta_i C_i - \text{특별충당금}_i)$$

여기서, $\sum a_i \triangle C_i$는 기간 동안 경기가 중립(cyclical neutrality)이라 가정한 상태에서 계산된 동질적 대출그룹 i의 평균 대손액(잠재손실액) 추정치(i는 대출을 각기 동질적인 6개의 그룹으로 구분하는 경우 임의의 한 그룹, i=1, 2, ... , 6; a_i=i그룹의 잠재손실률 추정치, a_i는 모든 은행에 공통; $\triangle C_i$=i부류의 금기 발생 대출액)를, $\sum \beta_i C_i$는 대출그룹 i의 평균 특별충당금 추정액(β_i=경기변동주기에 걸친 i그룹의 평균 특별손실률 추정치, β_i는 모든 은행에 공통; C_i=i그룹의 대출스톡)을, 그리고 특별충당금 i는 i그룹의 대출스톡에서 이미 확인된 손실에 대한 충당금을 각각 나타낸다. 위 산식에서 둘째 항 $\sum(\beta_i C_i - \text{특별충당금}_i)$은 내재손실을 커버하는 일반충당금의 부분으로서 경기변동에 따라 변동한다. 구체적으로, 경기확장기에는 대출이 증가하고 특별충당금 수준이 낮아져 $\sum(\beta_i C_i - \text{특별충당금}_i) > 0$이 성립하는 한편, 경기수축기에는 대출이 감소하고 특별충당금 수준이 높아져 $\sum(\beta_i C_i - \text{특별충당금}_i) < 0$이 성립한다. 결국 $\sum(\beta_i C_i - \text{특별충당금}_i)$은 '경기변동이 내재손실에 미치는 영향'을 포착하여 충당금 수준을 조정해 주는 '거시건전성 요소(macroprudential element)'에 (Bank of Spain[2005], p.73) 해당한다. 한편, 스페인중앙은행은 과잉충당금 적립을 막기 위해 일반충당금의 실제 범위를 $\sum a_i \triangle C_i$의 -0.33배에서 +1.25배 사이로 제한한다.

이와 같은 스페인중앙은행의 수정 모형도 현재로서는 여전히 손실의 처리에서 글로벌 회계표준과 일치하지 않는 측면이 있다(BoE[2008b]). 하지만, 최근 "대손충당금 적립을 위한 [현행] 발생손실모형에 대한 대안으로 좀 더 미래지향적 정보를 활용하는 모형을 탐구"하라는 금융위

기자문그룹(Financial Crisis Advisory Group: FCAG)의 권고(FCAG[2009], p.18)에 따라 IASB도 이를 적극 수용하는 방향으로 연구를(예를 들면, IASB[2009]) 진행 중이다.

스페인중앙은행의 수정 모형이 갖는 또 하나의 약점은, 일반충당금의 산식이 작은 확률로 발생할 수 있는 거액손실(예상외손실)이 아닌 평균 예상손실에 초점을 두고 있다는 점(다시 말해, a_i와 β_i가 둘 다 평균치라는 점)이다(BoE[2008b]). 게다가 이들 모수(parameters)는 2004년 이후 지금까지 고정되어 왔다. 이런 점에서, BoE(2009b, p.8)는 스페인중앙은행의 수정 모형이 "역사적 손실에 기초한 과거지향적 고정 준칙(fixed, backward-looking rule)"일 뿐, "금융충격에 신축적으로 반응하도록 설계되어 있지 않다"고 평가한다.[11] 또한 스페인의 동태적 대손충당금 적립제도는 은행의 트레이딩계정이 아닌 은행계정의 노출에만 적용된다는 점에서도 한계가 있다. BoE(2009b)는 이 제도가 2000년 이후 스페인 신용공급의 평활화에 실제로는 거의 도움이 되지 않았다고 보고한다.

4) 시변 자본요구량(time-varying capital requirements)

Goodhart and Persaud(2008)는 경기대응적 규제의 한 유형으로서, 개별 은행별 은행자산가치 증가율에 따른 추가자본요구량을 계산한 후 이를 바젤Ⅱ 자본요구량에 합산하여 시변 자본요구량을 부과하자고 제안한다. 이러한 규제의 목적은 "과도한 대출을 완화하고 호경기 동안 준비금을 늘리자는 것"이다.

이들이 제안하는 시변 자본요구량의 실제 계산은 다음과 같다. 우선, '인플레이션 목표, 장기경제성장률, GDP 대비 은행대출액 비중의 구조적 변화 여지'를 감안한 공식을 통해, 각 개별 은행의 자산가치 증가의 기본 허용치를 산출한다. 다음으로, 지수 가중치(exponential weights)를

11) BoE(2009b, p.8)는 스페인중앙은행의 수정 모형이 "예상손실에 대해 은행부문이 신축적으로 대응할 수 있게 해줌으로써 결과적으로 은행부문의 경기순응성을 완화시켜 주는 데에 기여할 수 있"다고 평가한다. 하지만, 영란은행은 스페인의 동태적 대손충당금 적립제도를 거시건전성 정책수단으로 간주하지는 않는다. 왜냐하면, 거시건전성 정책수단은 "[예상손실(expected loss)이 아닌] 예상외손실(unexpected loss)에 대해 금융시스템의 복원력을 제고하는 역할을 수행"해야 하고 "경기대응적으로 설계"되어야 하기 때문이다(BoE[2009b], p.8).

이용하여 최근의 자산 증가를 중시하는 방식으로 개별 은행의 실제 자산 증가율을 가중평균 연율로 계산한다. 이때, 지난 12개월에 대한 기본 허용치를 초과하는 자산 증가율에 대해 50%의 가중치를, 그 이전 12개월에 대해서는 25%의 가중치를 매기는 등, 가중치 합계가 100%가 될 때까지 계산한다. Goodhart and Persaud(2008)는 실제 자산 증가율이 기본 허용치를 초과하는 부분에 대해 고정계수 0.33을 곱한 값을 바젤Ⅱ의 자본요구량에 합산할 것을 제안한다. 예를 들어, 실제 자산 증가율이 기본 허용치를 21%p만큼 초과한다면, 21%p x 0.33 ≒ 7%p만큼을 바젤Ⅱ의 자본요구량에 합산하여 부과하자는 것이다.

BoE(2008b)는, 시변 자본요구량 방식이 주목하는 전체 자산 증가율은 개별 자산의 리스크와 무관할 뿐 아니라 은행의 시스템리스크 노출을 늘리는 여러 가능한 요인 중 하나에 불과하다는 사실을 지적한다.

5) 자본보험(capital insurance)

일반적으로, 은행에 대한 자본규제는 은행경영진의 위험유인을 자극하는 등 대리인 문제를 초래하는 부작용을 수반할 수도 있는 것으로 알려져 있다(Kashyap et al.[2008]).

게다가 경기상황과 무관하게 자본요구량이 고정되어 있는 경우, 위기 시 거액손실을 경험하는 은행은 자산 급매 또는 신규 자본 조달을 해야 하는데 실제로는 자산가격 폭락과 자본조달비용 급등에 직면하기 쉽다. 이를 보정하기 위해 정상적 시기에는 자본비율을 높이고 위기에서는 낮추는 방식으로 자본요구량을 시간에 따라 변동(time-varying)하게 하면 평소 쌓아둔 자본 일부를 위기에 완충장치로 쓸 수 있다. 이와 같은 시변 자본요구량은 고정 자본요구량에 비해 개선된 형태의 자본규제인 것은 분명하다. 그럼에도, 정상적 시기에 더 높은 자본요구량이 적용된다는 점에서 대리인비용은 여전히 존재한다(Kashyap et al.[2008]).

이와 같은 맥락에서, 최근 Kashyap et al.(2008)은 자본보험을 이용하는 자본규제제도를 다음과 같이 상정한다. 리스크 가중자산 100억원을 보유한 은행에 그 자산보유액의 2%인 2억원의 자본을 신규 조달하거나(자본요구량 증액) 시스템위기 발생 시 보험금 2억원을 지급하는 보험상품을 구입하는 것(자본보험) 중 하나를 선택하도록 규제한다고 하자. 이

때 보험상품의 채무불이행을 막기 위해 연금기금이나 국부펀드와 같은 "'재원이 풍부한' 보험자('deep-pocket' insurers)"를(BoE[2008a], p.45) 보험자로 정하고, 약정 보험금은 국채와 같은 안전자산에 투자하여 만기까지 별도 금고에 보관하기로 한다. 보험자는 약정기간 중 안전자산(국채)으로부터의 이자소득과 피보험은행이 납부하는 보험료를 수취하게 된다. 그런데 약정기간 중 시스템위기가 발생하면 안전자산(약정 보험금)은 피보험은행의 대차대조표로 이전되고, 시스템위기가 발생하지 않으면 보관되어 있던 안전자산은 보험자의 몫이 된다.

위 제도에 묘사된 자본규제와 자본보험은 시장에 주는 부담(2억원)도 동일하고 시스템위기에 대한 완충효과도 동일하다. 하지만 Kashyap et al.(2008)은 자본규제하의 추가자본금 조달비용보다 자본보험하의 보험료가 낮다면 그 차이만큼 은행의 규제차익 유인(대리인 문제)이 완화될 수 있다는 점에서 우월할 수 있다는 점을 강조한다. 그러나 은행이 자본보험에 지나치게 의존하는 등 도덕적 해이가 심화될 우려가 있고, 시스템위기 아래 보험금의 동시다발 지급 시 보험자의 지급능력이 소진될 우려가 있는 점 등이 자본보험의 문제로 지적된다(BoE[2008b]).

제3절 해외 감독체계 개편론 동향: 검토와 평가[12)]

글로벌 금융위기 이후 금융감독체계의 개편 논의가 세계 여러 나라에서 진행되고 있다. 동 개편 논의에서 각국의 공통적 문제의식은, (i) 이번 위기의 경험에 비추어 현행 감독체계를 전체적으로 어떻게 개편할 것인가, 그리고 (ii) 최근 새롭게 중요성이 인식된 거시건전성 감독을 어떻게 감독체계 내부에 도입할 것인가의 두 가지로 집약된다.

글로벌 금융위기를 계기로 세계 각국이 거시건전성 감독의 중요성을 실감하게 된 점은 다행이다. 동시에, 거시건전성 감독만으로는 금융안정을 유지할 수 없다는 사실을 인식할 필요가 있다. 원래 금융안정이란 미시적 차원과 거시적 차원이 부단히 상호작용하는 가운데 유지되는 다면

12) 본 절은 김홍범(2009b, pp.104~123)에 크게 의존하였다.

적 현상이기 때문이다(Borio et al.[1999]; 김홍범[2004]).

이때, 금융안정의 미시적 차원은 금융기관, 금융시장, 금융하부구조의 세 요소로 구성되며, "금융안정의 거시적 차원은 이자율, 자산가격, 그리고 전체 금융기관 대차대조표(즉, 신용량과 통화량)의 규모와 구조에 관련"된다(김홍범[2004], pp.37~38). 미시적 차원의 세 구성요소는 자체적으로 상호작용하고, 거시적 차원의 여러 변수도 자체적으로 상호작용할 뿐만 아니라, 미시적 구성요소와 거시적 변수들 사이에도 상호작용이 활발하다. 이는 미시적 구성요소의 충격(shock)이 미시적 차원을 넘어 거시적 차원에 영향을 미칠 수도 있고, 거시변수의 충격이 거시적 차원을 넘어 미시적 차원에 영향을 줄 수 있음을 의미한다.

그러므로 미시건전성 감독과 거시건전성 감독의 상호보완성을 살릴 수 있어야 금융안정의 달성과 유지가 가능해진다. 다시 말해, 미시건전성 감독이 아무리 완벽하다고 해도 거시건전성의 문제로 인해 미시건전성이 훼손될 수 있고, 거시건전성 감독이 아무리 완벽하다고 해도 미시건전성의 문제로 인해 거시건전성이 훼손될 수 있다는 의미이다. 요컨대, 금융안정을 위해서는 미시건전성 감독과 거시건전성 감독의 상호보완성 보장이 관건이다.

이와 같은 미시건전성 감독과 거시건전성 감독의 상호보완성은 다름 아닌 금융당국 간 협력과 견제를 의미한다. 또한 금융당국 간 협력과 견제는 금융감독의 기관구조(institutional structure of financial supervision)를 통해 구체화된다. 최근 각국의 금융감독체계 개편론을 촉발한 주요 동인(動因)은 바로 이 점에 있다. 아래에서는 미국・영국・EU에서 진행중인 감독 개편론의 동향을 각각 검토・평가한 후 그 차이를 비교하기로 한다.

1. 미 국

이번 금융위기를 맞아 미국의 부시 행정부 재무부가 2008년 3월 '금융감독구조 현대화를 위한 청사진'이라는 제목의 금융감독 개편안(Paulson et al.[2008])을 공표한 이후, 2009년 6월 현재의 오바마 행정부 재무부는 백서(US Treasury Department[2009])를 통해 금융감독 개편안을

공표했다. 후자의 개편안을 기초로 재무부가 2009년 여름 복수의 관련 법안을 하원에 제출함에 따라, 이후 하원 금융서비스위원회(House Financial Services Committee)는 제출된 법안들을 개별 심의하여 수정 법안을 작성해 왔다. 한편, 2009년 11월 상원 은행위원회(Senate Banking Committee)는 별도의 금융개혁 법안을 공표했다. 조만간 상원과 하원 차원에서 각기 금융개혁 법안이 확정되면, 양원 간 절충작업이 진행될 것으로 전망된다(금융감독원[2009]).

아래에서는 오바마 행정부의 재무부 백서를 금융감독의 기관구조를 중심으로 검토・평가한 후, 지난 2009년 가을 하원 금융서비스위원회와 상원 은행위원회가 각기 공표한 관련 법안 중 재무부 백서와 차이가 나는 부분을 간단히 살펴보기로 한다.

가. 재무부 개편안

오바마 행정부의 금융감독체계 개편안을 담고 있는 재무부 백서(US Treasury Department[2009])의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 개편안은 금융서비스감시위원회(Financial Services Oversight Council: FSOC)의 신설을 제안한다. FSOC는 8개 연방감독자－재무장관, 연준의장, 전국은행감독청(NBS) 청장, 소비자금융보호청(CFPA) 청장, 증권거래위원회(SEC) 의장, 상품선물거래위원회(CFTC) 의장, 연방예금보험공사(FDIC) 의장, 그리고 연방주택금융청(FHFA) 의장－로 구성되는 위원회(의장: 재무장관)로서, 금융시장에 관한 대통령 실무그룹(President's Working Group on Financial Markets)을 대체한다. FSOC의 사무국은 재무부에 소재하며, 그 주요 책무(기능)는 주요 연방감독자 간 정보공유와 정책개발・규정작성・검사・보고의무・제재조치에 관한 연방감독기구 간 조정 이외에도, 연준의 Tier 1 FHCs(Financial Holding Companies) 판정 시 조언을 제공하고, 연준이 Tier 1 FHCs에 관한 주요 건전성기준과 시스템적으로 중요한 지급・청산・결제 시스템 및 활동에 관한 리스크 관리기준을 결정할 때 사전 협의하도록 되어 있다.

둘째, 개편안은 연방준비제도의 시스템 감독자기능 강화를 제안한다. 구체적으로, 개편안에 따르면 연준이사회는 Tier 1 FHCs 지정과 연결감

독의 권한 및 책임성을 보유하며, 연준은 은행을 소유하지 않는 금융기업까지 모두 자신의 감독 대상으로 지정이 가능하다. 또한 연준은 저축기관, 산업대출회사(industrial loan companies: ILCs), 신용카드은행(credit card banks), 신탁회사(trust companies), 그리고 비은행은행(nonbank banks)을 통제하는 모든 지주회사에 대해 연결감독을 실시하고, 이들 지주회사에 「은행지주회사법」에 따른 금산분리 원칙을 적용하는 한편, 시스템적으로 중요한 지급・청산・결제시스템 및 관련 활동에 대한 감시를 강화하는 것으로 되어 있다.

셋째, 개편안은 전국은행감독청(National Banking Supervisor: NBS)의 신설을 제안한다. 저축기관과 그 지주회사를 관할하는 기존 저축기관감독청(Office of Thrift Supervision: OTS)과, 국법은행과 외국은행 연방 지점을 관할하는 기존 통화감독청(Office of the Comptroller of the Currency: OCC)을 통합하여 NBS를 신설한다는 것이다. 이는 연방저축기관 인가제도를 폐지함으로써 국법은행과 연방저축기관의 구분을 없애고, 단일 감독연방기구(신설 NBS)가 국법은행과 외국은행 연방지점의 인가 및 건전성 규제감독을 관장하도록 하는 것을 의미한다.

넷째, 개편안은 연방보험감독청(Office of National Insurance: ONI)의 신설을 제안한다. 주정부에 의한 보험감독은 지속하되, 연방보험감독기구인 ONI를 재무부 내에 신설하여 정보수집, 정책조정, 국제협정 협상, 그리고 국제협력을 맡긴다는 구상이다. ONI는 보험회사 중 연준 감독하에 두어야 할 Tier 1 FHCs를 연준에 권고하는 기능도 담당하는 것으로 되어 있다.

다섯째, 개편안은 소비자보호청(Consumer Financial Protection Agency: CFPA)의 신설을 제안한다. CFPA는 소비자보호 규제가 공정하게 작성되고 활발하게 집행되도록 하기 위해 다수의 감독기구가 관장하던 소비자보호의 권한 및 책임성을 집중시켜 소비자보호를 전담하도록 한 단일 기구로 구상되어 있다. CFPA는 청장(Director)과 5인 이사회(Board: 최소 1개의 건전성 감독기구가 참석)로 구성되는 지배구조를 가지며, 증권거래위원회(Securities and Exchange Commission: SEC)와 상품선물거래위원회(Commodity Futures Trading Commission: CFTC) 등 여타 연방감독기구와 FSOC를 통해 소비자보호정책을 조정・협의하게 된다.

나. 재무부 개편안에 대한 평가와 이후 개혁 법안의 경과

이상과 같은 재무부의 감독체계 개편안은 무엇보다도, 기존 연방감독구조의 합리화에 실패했다. OTS·OCC는 합병을 통해 단일 기구가 되지만 ONI와 CFPA가 각각 신설되면서 연방감독기구의 수효가 하나 더 늘어나기 때문이다. 만약 동 개편안이 그대로 이행된다면, 앞으로도 복잡한 감독체계에 기인하는 규제차익(regulatory arbitrage)과 규제경쟁(regulatory competition)이 지속될 것으로 우려된다(Barrera et al.[2009]; *The Economist*, June 20, 2009, pp.13~14). 그리고 8개 연방감독자가 모두 참여하는 FSOC의 실효성이 의문시되기도 한다(Crook[2009]).

또한 Barrera et al.(2009)은 시스템리스크 감독자(거시건전성 감독자)로서 연준의 강화된 역할과 이와 관련된 FSOC의 역할이 실효성을 가질 것인지에 대해 의문을 제기한다. 이들은 "시스템리스크의 확인과 관리, 그리고 시스템리스크에 관한 의사소통에서 연준과 FSOC 각각의 역할"이 불명확하다는(p.30) 점에서 시스템리스크 대응체제의 모호성을 문제로 지적한다. 게다가, "연준의 …… 감독범위가 Tier 1 FHCs와 BHCs로 확장된다고 해도 다수의 소형 비은행금융기업이 집단적으로 리스크를 인수하는 데에서 나오는 금융안정 위협에 대해서는 포착하지 못할 수 있"으므로 "시스템적 의미가 있는 기관(systemic institutions)을 사전적으로 가려내는 일은 난제"라고 이들은 본다(Barrera et al.[2009], p.28). 연준의 감독을 받지 않는 금융기관이 제기하는 시스템리스크에 대비하여 평소 거시건전성 감독 접근이 어떻게 가능할 것인지에 대해서도 이들은 의문을 제기한다.

시스템 감독자로서 연준의 강화된 역할이 실효성을 가질 것인지의 문제와는 별도로, Taylor(2009)는 연준이 추가 권한(Tier 1 FHCs 관련 권한)을 보유하는 것에 대해 반대한다. 추가 권한은 연준의 통화정책 독립성을 위협하고 통화정책과의 이해상충을 야기할 것이므로, 권한의 추가보다 기존 권한의 성과 개선이 중요하다는 것이다. 유사한 맥락에서 *The Economist*(June 20, 2009, pp.13~14)는 연준이 거시건전성 감독권을 가져야 한다면 기존의 미시건전성 감독권을 포기해야 한다는 견해를 제시한다.

CFPA의 신설에 대해서도 몇 가지 우려가 제기된다. 여기에는, CFPA가 소비자보호를 전담함으로써 소비자보호와 미시건전성 감독 사이의

연계가 단절될(Braithwaite[2009]) 수 있다는 점, CFPA가 주정부 규제하의 모기지회사와 대출브로커에 대한 집행권을 갖고 있지 않다는 점(*The Economist*, June 20, 2009, pp.13~14, pp.67~68), 그리고 CFPA가 소비자보호에 대해 제한적 견해를 취하는 경우에는 금융혁신의 저해가 우려된다는 점(*The Economist*, June 20, 2009, pp.67~68) 등이 포함된다.

2009년 가을 하원 금융서비스위원회는 재무부 개편안에 대한 상기 평가 중 거시건전성 감독자로서 연준의 권한 강화와 FSOC 역할의 애매성에 대한 우려를 받아들여, 원칙적으로 FSOC가 중요 금융지주회사·금융활동·지급결제시스템의 지정권 및 취소권 등 거시건전성 감독자로서의 공식 권한을 행사하되, 이와 관련된 중요한 실무적 권한－FSOC의 상기 지정 및 취소에 관한 협의권, 중요 금융지주회사·금융활동에 대한 건전성기준의 제정권·부과권, 그리고 최종 제재권－은 연준이 행사하는 내용의 수정 법안을 내놓았다.

마찬가지로, 2009년 11월 상원 은행위원회도 복잡한 감독체계를 합리화하고 연준으로의 권한 집중을 해소하는 방향으로 독자적 금융개혁 법안을 공표했다. 동 법안의 주요 내용에는 OCC·OTS·FRB·FDIC의 은행감독기능을 합친 금융기관감독청(Financial Institutions Regulatory Administration: FIRA)의 신설, 7개 연방감독기구가 참여하는 금융안정기구(Agency for Financial Stability: AFS)의 신설, 그리고 소비자보호청(CFPA)의 신설 등이 포함된다.

끝으로, 재무부 개편안, 하원 금융서비스위원회의 수정 법안, 상원 은행위원회의 독자 법안이 각기 소비자보호청의 신설을 구상하고 있는 점은 특징적이다. 이는, 세 개편안 모두가 미국의 현행 감독체계에 쌍봉모형적 요소의 추가를 공통적으로 지지한다는 점을 의미한다.

2. 영 국

가.「2009년 은행법」

이번 금융위기가 발생한 이후 드러난 일부 문제에 대해 영국은「2009년 은행법(Banking Act 2009)」제정(2009. 2)을 통해 영란은행의 금융안

정 역할을 강화하는 등 신속한 법률적 조치를 취했다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 영란은행의 목적은 "영국 금융시스템 안정의 보호와 강화에 [대한] 기여"라고 명시함으로써(「영란은행법」 Section 2A) 금융안정 책무의 법률적 근거를 제공했다.[13] 또한 금융안정의 책무 수행에서 영란은행이 "여타 관련 기구(재무부와 FSA 포함)와 협력"해야 할 것과, 특히 재무부와는 "협의를 통해 금융안정 목적에 관한 은행의 전략을 결정·검토해야" 할 것을 명시했다(「영란은행법」 Section 2A).

둘째, 금융안정 책무를 수행할 금융안정위원회를 영란은행 내부에 설치했다(「영란은행법」 Sections 2B와 2C). 동 위원회는 영란은행 이사회가 검토할 금융안정 관련 권고를 작성하고, 금융안정 책무 관련 사안의 경우 개별 기관에 대해 영란은행이 조치를 취할지 여부와 어떻게 조치할지를 조언하며, 영란은행의 안정화 권한 이용을 감시하는 역할을 수행한다. 금융안정위원회에는 영란은행 이사회 산하의 소위원회(의장 포함 총 6인)로서, 정식 위원으로는 총재(의장), 부총재, 의사회 의장이 임명하는 영란은행 이사 4인이 참석하며, 그 외에도 표결권 없는 옵서버로 재무부 대표가 참석한다.

셋째, 영란은행 이사회(Court of the Bank of England)의 지배구조를 변경했다(「영란은행법」 Schedule 1). 구체적으로, 이사(Directors)의 최대 인원을 기존 16인에서 9인으로 축소하고, 최소 매월 1회 회의에서 최소 매년 7회 회의로 회의개최 빈도를 줄였으며, 재무장관이 이사회 위원(Members) 중 1인을 이사회 의장으로 지명하도록 했다. 또한 재무장관은 이사회 위원 중 1인 또는 그 이상을 의장 부재 시 회의에서 의장 역할을 수행할 부의장을 지명하도록 했다.

이 밖에도 「2009년 은행법」은 부실은행의 판정과 처리절차에 관한 특별정리제도를 신설하고, 은행 간 지급결제시스템에 대한 영란은행의 감

13) 영란은행의 금융안정 책무는 금융안정이 물가안정에 명시적으로 우선하거나 종속되지 않도록 정해져 있다. 구체적으로, 금융안정은 영란은행 이사회(Court of Directors)가 추구해야 할 목적으로 영란은행법 Section 2A에, 물가안정은 영란은행 통화정책위원회(Monetary Policy Committee)가 추구해야 할 목적으로 영란은행법 Section 11에 각각 명기되어 있다.

독권을 명시했다. 「2009년 은행법」은 영란은행의 금융안정 역할을 강화하는 데 주된 초점이 놓여 있었지만, 그 과정에서 영란은행에 대한 재무부의 제한적·잠재적 영향력이 법률에 명기된 점이 주목된다. 이는 금융위기 시 발휘되어야 할 정부의 조정 역할을 염두에 둔 것으로 해석된다.

나. 재무부 개편안

2009년 7월 공표된 재무부 백서(HM Treasury[2009])는 단일 금융감독기구인 FSA의 금융안정 역할 강화에 주된 초점을 맞추고 있다. 이는 「2009년 은행법」이 영란은행의 금융안정 역할 강화에 치중한 점을 감안하여, 이번에는 FSA의 금융안정 역할 강화를 통해 현행 재무부·영란은행·FSA의 3자 구도를 그대로 유지하려는 현 노동당 정부의 정치적 의도가 작용한 것으로 보인다(*The Economist*, June 20, 2009, pp.54~55).[14] 실제로, 재무부 백서와 "The Turner Review"(FSA, 2009)는 이번 정책실패가 "감독의 기관구조(institutional structure of regulation)의 문제"라기보다는 "판단 및 의사결정의 문제"였다고 판단한다는 점에서 금융위기를 보는 기본시각이 동일하다(HM Treasury[2009], p.4).

재무부 개편안의 주요 제안은 다음 두 가지로 요약된다. 첫째, 감독의 효과성 제고를 위해 FSA의 권한과 목적을 확대해야 한다. 이를 위해, 금융안정에서의 FSA 역할을 법률적으로 공식화하고, FSA의 규정 제·개정권(rule-making power)을 확대할 필요가 있다. 또한 개별 기관에 대한 FSA의 개입권을 확대하고, 시장 부정행위(market misconduct)의 처리를 위한 FSA의 집행권을 강화하며, 규제의 범위(scope of regulation)를 상시적으로 검토할 필요가 있다.

둘째, 시스템리스크의 감시 및 관리를 개선해야 한다. 영국에서는 FSA가 모든 금융서비스기업의 영업행위 감독 및 건전성 감독을 관장하고, BoE는 금융안정을 관장하고 있다. 이와 같은 현행 감독체계는 영국에 적합하긴 하지만, 시스템리스크를 관리하는 측면에서 좀 더 보강될 필요가 있다는 것이다.

14) 현 노동당 정부는 1997년 금융감독 개편을 통해 기존 9개 금융감독기구를 단일 기구인 지금의 FSA로 통합했었다.

구체적으로, 영란은행은 시스템리스크의 측정과 대응조치에 대한 독자적 발언권을『금융안정보고서』를 통해 공개적으로 유지할 필요가 있다. 나아가, 영란은행이 확인한 리스크와 그 대응조치에 대한 투명한 공식 평가장치－시스템리스크의 판단과 대응조치에 관한 당국 간 조정장치－가 가동될 필요가 있다. 이는 결국 현재의 3자 간 상임위원회를 더욱 공식적이고 투명한 신설 기구인 금융안정회의(Council for Financial Stability)로 대체하자는 것이다.

이 제안에 따르면, 금융안정회의에는 재무부・FSA・영란은행가 참여하며(의장: 재무장관), 그 활동을 법률적으로 공식화하고 분기별 회의록을 공개하는 등 공적 투명성과 책임성을 증대하는 것으로 되어 있다. 동 회의는 정기적으로 영란은행의『금융안정보고서』와 FSA의『금융리스크전망(*Financial Risk Outlook*)』과 같은 주요 간행물에 대한 논의를 통해 시스템리스크를 판단하고 필요조치를 고려하며, 금융안정을 위협하는 특정 리스크 발생 시 대응조치를 강구한다. 이때, FSA와 영란은행은 각자 자신의 조치에 대한 책임성을 보유하며, 재무부는 공적자금(public money) 사용에 관한 결정을 내리게 된다.

다. 보수당 개편안

보수당 백서(The Conservative Party[2009])는 재무부・영란은행・FSA의 3자 시스템을 실패로 규정하고 감독기관구조의 근본 개혁을 촉구한다는 점에서 금융위기를 보는 기본 시각이 노동당 백서와는 정반대이다.

구체적으로, 보수당은 3자 시스템 폐지, 영란은행의 미시・거시 건전성 감독 관장을 제안함으로써 1997년 노동당 정부의 개혁을 전면 부정한다. 영란은행은 거시건전성 감독자로서 신설 금융정책위원회(Financial Policy Committee)를 통해 시스템리스크를 감시하고, 거시건전성 수단을 운영하며, 문제은행(failing banks)에 대한 특별정리제도를 수행하는 동시에, 미시건전성 감독자로서 신설 금융감독국(Financial Regulation Division)이 모든 은행, 주택조합, 보험회사 등을 대상으로 미시건전성 감독을 수행하도록 하자는 것이다. 또한 보수당은 별도의 소비자보호청 신설을 제안한다. 영란은행(BoE)은 시스템보호를, 소비자보호청(CPA)은

소비자보호를 각각 관장하도록 하자는 보수당의 주장은 현재의 통합모형(integrated model)을 쌍봉모형(twin-peaks model)으로 변경하자는 제안에 해당한다. 물론 이 제안은 현행 FSA의 폐지를 기본 전제로 한다.

라. 재무부 개편안과 보수당 개편안에 대한 평가

영국의 금융감독 개편은 금융감독의 기관구조 변경 여부를 놓고 노동당 정부와 보수당의 정면 대립으로 나타나고 있다. 따라서 감독 개편의 방향은 2010년 중반에 실시될 선거 결과에 따라 달라질 것으로 보인다. 감독 개편을 둘러싼 현재의 논쟁에서 이와 같은 정치요인을 배제하고 나면, 논의의 핵심은 경제이론적 관점에서 현재의 노동당 정부가 옹호하는 현행 통합모형(integrated model)과 보수당이 주장하는 쌍봉모형(twin-peaks model) 가운데 어떤 감독모형이 영국에 더 적합한지의 문제로 귀결된다. 전자는 관련 당국(영란은행과 FSA) 간 협력과 조정을 기관 사이에 공식화하는 방식이고, 후자는 그러한 협력과 조정의 상당 부분을 영란은행에 내부화하는 방식이라는 점에서 이론적으로 차이가 난다. 그러나 이러한 차이에 관한 논쟁은 대체로 선험적 논리에 의존하므로 기본적으로 우열을 가리기란 곤란하다. 감독모형의 선택은 각국의 상황에 따라 개별적으로 판단해야 할 경험적 이슈이기 때문이다(김홍범[2004]).

3. 유럽연합(European Union)

2008년 11월 European Commission의 요청에 따라 고위 그룹이 유럽 감독체계의 개편을 위한 보고서(The de Larosière Group[2009])를 작성·공표했고, 이를 받아들인 European Commission(2009) 및 Council of the European Union(2009a)의 제안을 근거로, 2009년 6월 중순 ECOFIN은 거시건전성 감독과 미시건전성 감독을 양대 축으로 하는 범유럽 감독체계를 도입하기로 결정했다(Council of the European Union[2009b]). 이에 따라 2009년 가을부터 법률안 작성이 진행되고 있으며, 절차를 거쳐 2010년 중 EU의 새로운 감독체계가 출범할 예정이다.

가. EU 개편안

EU가 마련한 새로운 감독체계에서는 신설 유럽시스템리스크위원회(European Systemic Risk Board: ESRB)가 거시건전성 감독을 관장하고 신설 유럽금융감독자시스템(European System of Financial Supervisors: ESFS)이 미시건전성 감독을 관장한다. ESRB는 ECB와 EU 27개 회원국 중앙은행이 주도권을 갖는 기구이며, ESFS는 역내 은행・증권・보험연금을 각각 통할하는 감독기구인 유럽감독당국(European Supervisory Authorities: ESAs)과 EU 27개 회원국 감독기구로 구성되는 기구이다. 따라서 다소 느슨하게 표현하자면, EU의 감독체계는 중앙은행이 거시건전성 감독을, 감독당국이 미시건전성 감독을 각각 관장하는 감독체계로 파악할 수 있다.

ESRB의 조직구조는 의결기구인 일반이사회와 운영위원회로 구성된다. 다시 일반이사회는 의결권 있는 위원(ECB 총재, 27개 회원국 중앙은행 총재, ESAs 의장 3인, 그리고 European Commission 대표)과 의결권 없는 위원(Economic and Financial Committee 위원장, 27개 회원국 감독기구 대표)으로 구성된다. ESRB는 시스템리스크에 관한 정보의 범위를 결정하고 그 정보에 대한 접근권 및 수집권을 보유하며, 분석을 통해 확인된 시스템리스크에 대해서는 경보를 발동하고 대응조치를 권고한다. 이때, "경보・권고는 …… Council로 제출되어야 …… [하며] …… 필요한 경우에는 적절한 수준에서 시정조치를 할 수 있도록 …… 신설 유럽감독당국(ESAs)에게도 제출되어야 한다"(Council of the European Union[2009a], p.9). 그러나 ESRB의 권고는 구속력을 갖지 않는다는 한계가 있다. ESRB는 "독립적 거시건전성 기구"이지만(Council of the European Union [2009a], p.8), 전문성・행정・자원 등 여러 측면에서 ECB의 지원을 받는다.

다음으로, 유럽금융감독자시스템(ESFS)을 구성하는 3개 유럽감독당국(ESAs)은 기존 Lamfalussy 체계 내의 Level 3 위원회를 지배구조 면에서 강화하여 신설된 EU 역내의 독립적・초국적 부문별 감독자로서 각기 법인격을 보유한다. ESAs는 EU 회원국의 각 감독기구와 함께 ESFS를 구성하며 "책임의 공유 및 상호보완을 도모"한다(Council of the

European Union[2009a], p.11). ESAs의 주요 책무는 미시건전성 정보의 수집과 관리, 규정의 표준화와 일관적 감독관행의 확립, EU 규정의 일관적 적용, 그리고 위기 시 회원국 감독기구 사이의 조정 등이다.

나. EU 개편안에 대한 평가

EU의 새로운 금융감독체계의 문제는 그 체계를 구성하는 거시건전성 감독자인 ESRB의 문제와 미시건전성 감독자인 ESAs의 문제로 구분된다.

우선, ESRB 권고에 구속력이 없다는 것이 문제로 지적된다(*The Economist*, July 2, 2009). 예를 들어, "[유럽시스템]리스크위원회는 목소리를 낼 수 있는 권한만 보유한다. 호시절에는 위원회의 경고가 무시되기 쉬울 것이고 위기 동안에는 패닉을 촉발할까 두려워 침묵을 지켜야 할 것"이라면서, 금융안정위원회(Financial Stability Board)와의 업무중복 가능성을 지적한다.

ESAs도 몇 가지 현실적 문제에 봉착해 있다(Čihák et al.[2009]). 먼저, ESAs가 보유한 강제 구속력과 각 회원국의 재정주권(fiscal sovereignty) 원칙이 충돌하는 경우가 현실적 문제로 지적된다. 예를 들어, ESAs가 위기 관리·처리를 위해 구속력을 행사하는 경우, 회원국의 재정부담 발생으로 재정정책상의 책무와 충돌할 수 있다. 회원국이 EU 법률이나 ESAs 구속성 표준을 위반하는 경우에도 회원국의 재정부담 초래 가능성으로 인해 강제력 발동이 현실적으로 곤란할 수 있다. Council은 ESAs의 책무 수행을 위해 내려진 결정이 "결코 회원국의 재정책무(fiscal responsibilities)와 충돌하면 안 된다"고 강조하면서 "유럽감독당국(ESAs) 또는 Commission의 어떤 구속적 결정도 Community Courts의 검토를 받아야 한다"고 공표한 바 있다(Council of the European Union[2009a], p.11). 이 밖에도, ESAs가 목표하는 규정 단일화와 미시건전성 DB 단일화도 그 실현성 여부가 불투명하다(Čihák et al.[2009]).

4. 미국·영국·EU 감독체계 개편안의 비교

가. 미시건전성 감독과 거시건전성 감독의 조직화 방안

"The Turner Review"(FSA, 2009)는 미시건전성 감독과 거시건전성 감독의 균형이 금융안정의 핵심 관건이라는 관점에서, 현행 3자 시스템을 전제로 중앙은행(영란은행)과 미시건전성 감독당국(FSA) 사이의 협력·견제를 조직화하기 위한 세 가지 가능한 대안을 제시하고 있다.

- 제1안: 중앙은행은 거시건전성에 대해 판단을 내리는 '최종 조정자(ultimate arbiter)'의 역할을, 미시건전성 감독당국은 규제수단의 선택과 운용을 담당하는 역할을 각각 수행하는 방안(FSA[2009], p.84)
- 제2안: 중앙은행이 거시건전성에 대해 판단을 내리는 "최종 조정자"가 될 뿐만 아니라, "합의에 도달하지 못하는 경우 극단적으로는 …… 미시건전성 감독당국에게 특정 거시건전성 조치를 반드시 취하도록 의무화할 수 있"도록 하는 방안(FSA[2009], p.84)
- 제3안: 중앙은행과 미시건전성 감독당국이 공동 참여하는 금융안정위원회(Financial Stability Committee)를 설치하고, 이 위원회가 거시건전성을 최종 판단하고 그에 따른 정책조치를 최종 결정하도록 하는 방안

위의 제1안에서는 "[중앙은행이 …… 미시건전성 감독당국에] 서한을 보내 거시건전성 리스크에 대한 자신의 분석을 공표하고, …… [미시건전성 감독당국은] 그에 따른 자신의 조치를 공표하도록 의무화할 수 있을" 것이다(FSA[2009], p.84). 그러므로 이것은 중앙은행이 자신의 판단을 미시건전성 감독당국에 권고하는 방안으로, 중앙은행이 최종 정책판단을 내리는 것은 물론 그에 따른 수단의 선택과 운용까지 실질적으로 관장하게 되는 제2안과는 다르다(Smaghi[2009]). 결국, 제1안은 거시건전성에 대한 분석 및 최종 정책판단에 대해서는 중앙은행이, 거시건전성 정책수단의 선택과 운용에 대해서는 미시건전성 감독당국이 각각 책임을 지는 구조이다. 제2안의 경우에는 분석과 최종 정책판단은 물론, 정책수단의 선택과 운용을 모두 포함하는 거시건전성 감독 전반에 대해

중앙은행이 책임을 진다. 이렇게 본다면, 제1안과 제2안은 둘 다 중앙은행의 책임성과 미시건전성 당국의 책임성을 각각 담보할 수 있는 방안이다(Smaghi[2009]).

한편, 제3안에서는, 중앙은행과 미시건전성 감독당국의 협의체인 위원회 내부에서 거시건전성 감독에 관한 모든 의사결정이 이루어진다. 만약 두 금융당국 사이에 의견불일치가 존재하는 경우, "미시[건전성] 감독당국이 중앙은행에 대해 사실상 거부권을 갖"는 상황이 된다(Smaghi[2009], p.6). 하지만, 그와 같은 의견불일치 상황을 대외적으로 공표하는 것은 일반적으로 바람직하지 않다. 금융당국의 신뢰성 훼손을 초래할 것이기 때문이다. 결국, 제3안은 중앙은행과 감독당국 간 책임성 배분이 불투명하므로 정치적 압력에 가장 취약할 수 있는 구조이다(Smaghi[2009]). 하지만 일단 개별 금융당국의 입장에서는 자신의 기존 권한을 해치지 않는다는 점에서 정치적 이행 가능성(political feasibility)이 가장 높은 현실적 방안이기도 하다(Litan[2009]). 사실 제1안과 제2안 모두 일반적으로 중앙은행과 감독당국 간 기존 권한과 역할의 재분배를 필요로 하므로 정치적 이행 가능성이 낮은 것이 사실이다.

책임성과 정치적 이행 가능성 이외의 측면에서는 제1안과 제2안이 어떻게 비교되는가? 예를 들어, 네덜란드와 같이 금융산업 내 대형 금융기관의 비중이 큰 국민경제에서는 "미시건전성 이슈와 거시건전성 이슈의 구분이 애매하"므로(IMF[2004], p.7) 미시건전성 감독과 거시건전성 감독을 중앙은행 내부로 통합하는 것이 분리해 두는 것보다 더 나을 수 있다. 그러나 이와 같은 통합이 중앙은행의 최종대부자기능 및 통화정책기능과 '목적 간 충돌(conflicts in objectives)'을 초래할 수도 있다(IMF[2004], p.7). 그러므로 제1안과 제2안의 상대적 우위를 선험적으로 단정짓기는 어려우며, 일반적으로 개별 국가의 금융산업의 특징은 물론 정치적·경제적 상황에 따라 달라질 것이다.

나. 미국·영국·EU 감독체계 개편안의 비교

금융안정을 위한 중앙은행과 감독기구 간 협력 및 견제(또는 금융안정을 위한 거시건전성 감독과 미시건전성 감독의 균형)를 위한 구체적

방안－즉, “The Turner Review”가 제시한 감독 조직화의 세 가지 방안－에 초점을 맞춰, 앞서 검토한 미국・영국・EU의 개편안을 비교하면 다음과 같다.

첫째, 미국의 재무부 개편안은 연준에 시스템 감독자로서의 권한 및 책임을 부여하되, 금융서비스감시위원회(의장: 재무장관)가 시스템 감독에 관한 조언과 협의 기능을 통해 연준에 대한 부분적 견제를 도모하도록 하는 구조를 제시한다. 미국 재무부 개편안은 연준에 거시건전성 감독자 역할을 부여하고 있으므로 사실상 “The Turner Review”의 제2안을 선택한 셈이다. 한편, 미국 하원 금융서비스위원회의 수정 법안과 상원 은행위원회의 독자 법안은 각기, 연방감독자들로 구성된 협의체인 FSOC와 AFS에 거시건전성 감독자로서의 역할을 부여하고 있으므로 둘 다 제3안에 해당한다.[15)]

둘째, 영국의 재무부 개편안은 현행 재무부・영란은행・FSA로 구성된 3자 시스템의 기본 골격을 유지하되, 영란은행과 FSA의 책무와 기능을 각기 강화하고 3자 간 상임위원회를 법률기구인 금융안정회의(의장: 재무장관)로 공식화하는 구조를 제시한다. 동 개편안은 영란은행의 거시건전성 감독자기능을 부각시키고 있으나, 공식적으로는 시스템리스크에 대한 최종 판단을 금융안정회의가 내린다. 이것은 “The Turner Review”의 제3안에 해당하며, “향후 [거시건전성] 분석은 영란은행과 FSA가 함께 수행해야 할 필요가 있”다고 보는 “The Turner Review”의 시각을 반영한다(FSA[2009], p.84). 반면, 영국의 보수당 개편안은 FSA 및 3자 시스템을 폐지하고 영란은행에 미시건전성 감독과 거시건전성 감독을 집중하자는 제안이므로 “The Turner Review”의 제2안에 해당한다.

셋째, EU 개편안의 감독체계는, 주로 ECB 및 27개 회원국 중앙은행을 대표하는 ESRB(거시건전성 감독자)와 ESAs 및 27개 회원국 감독당국으로 구성되는 ESFS(미시건전성 감독자)를 두 축으로 한다. 이때, ESRB는 거시건전성 리스크에 입각하여 구속력 없는 대응조치를 일반적으로 또는 특정 회원국에 권고하게 되어 있으므로 EU의 개편안은 “The

15) 다만, 하원 금융서비스위원회의 수정 법안의 경우에는 연준이 상당한 실무적 권한과 역할을 통해 거시건전성 감독자인 FSOC를 지원하도록 되어 있으므로, “The Turner Review”의 제3안에 정확히 들어맞는다고 보기는 어렵다(김홍범[2009b]).

Turner Review"의 제1안에 해당한다.

제4절 시사점: 한국 감독체계 개편 논의의 필요성

본고는 글로벌 금융위기 이후 금융감독분야에서 세계적으로 진행되고 있는 감독규제(소프트웨어)의 개선과 감독체계(하드웨어)의 개편 동향에 대해 검토했다.

전자(감독규제)의 경우 개선 논의는 주로 국제적 차원에서 이루어져 왔다. 우선 국제적으로 통일된 기준이 마련되고 이를 세계 각국이 채택해야 감독규제의 효과성을 기대할 수 있기 때문이다. 최근 한국은 그러한 국제적 논의에 적극 앞장서 왔다. 2009년 우리나라가 FSB와 BCBS에 신규 회원국으로 참여하게 된데에다 2010년 G-20 의장국이자 정상회의 개최국으로 발돋움한 것이 그 단적인 예이다.

한편, 후자(감독체계)의 경우 개선 논의는 주로 개별 국가 차원에서 이루어져 왔다. 감독체계는 하드웨어인 기관구조(institutional structure) 차원의 문제이므로 개편 논의는 궁극적으로 개별 국가의 몫이기 때문이다. 앞서 살펴본 대로, 미국·영국·EU에서는 금융위기에 따른 후속 대책의 일환으로 금융감독체계에 대한 제도적·법률적 재검토가 2009년 내내 사회적으로 공론화된 가운데 투명하고 개방적으로 전개되어 왔다.

미국의 경우, 기존의 복잡한 감독구조를 크게 벗어나지는 못한 채 쌍봉모형의 요소를 새로 추가하고 연방감독자로 구성된 협의체 또는 연준이 거시건전성 감독자의 역할을 담당하는 방향으로 개편될 것으로 보인다. 영국의 경우, 재무부와 보수당의 개편안이 정면 대립하는 양상을 보인다. 즉, 재무부는 현행 통합모형을 유지하면서 재무부·영란은행·FSA의 3자 협의체가 거시건전성 감독자 역할을 수행하는 안을, 보수당은 FSA를 폐지하고 쌍봉모형을 채택하며 영란은행이 미시건전성 감독과 거시건전성 감독을 모두 관장하는 안을 각각 제안하고 있다. EU는 회원국의 연합체라는 특수성을 반영하여, 거시건전성 감독을 맡는 ESRB와 미시건전성 감독을 맡는 ESFS를 두 축으로 하는 구조를 채택했다. 다만, ESRB는 자신의 분석과 정책적 판단을 ESFS(역내 초국적 감독

당국인 ESAs와 각 회원국 감독기구)에 권고하는 선에서 거시건전성 감독자의 역할을 수행하게 되어 있다. 이와 같이 각국이 채택을 고려하고 있는 감독모형은 서로 다르다. 이들이 고려 중인 거시건전성 감독의 메커니즘도 서로 다르다. 일국의 감독체계에 관한 한, 표준모형은 아직 발견되지 않고 있다.

감독체계의 개편 논의에서 한국은 어떠한가? 최근 김홍범(2009b)은 「한국은행법」 개정안 관련 논의의 전개와 금융당국 간 정보공유·공동검사를 위한 양해각서의 체결 등 2009년 초부터 진행된 일련의 경과를 상세하게 정리·검토한 바 있다. 그에 따르면, 한국의 금융감독체계에 대한 개편 논의는 처음부터 한정된 범위 안에서 진행되었다. 이는 개편 논의가 대체로 「한국은행법」 개정안으로 국한된 상태에서 전개되었다는 것을 의미한다. 더욱이 논의가 공론화과정을 거쳐 국민적 합의를 도출하는 방향으로 가시화되지 못하고, 국회 내부에서만 폐쇄적으로 이루어져 정치적 어젠다로 변질되는 경향을 보였다. 한편, 「한은법」 개정 논의를 시기상조로 본 국민경제자문회의 TF(2009)와 동일한 맥락에서, 기획재정부도 "좀 더 충분한 시간[을] 갖고 [한은법 개편을] 논의할 필요가 있다"는 입장이다(『한겨레신문』, 2009. 9. 22). 이런 가운데, 글로벌 금융위기 이후 한국의 금융감독체계에 이렇다 할 변화의 조짐은 아직 없다.

앞서 논의한 대로, 선진국이 위기 이후 감독 개편을 서둘러 논의하고 있는 이유는 크게 두 가지이다. 이번 금융위기의 새로운 경험에 비추어 볼 때 전반적 감독체계를 현행대로 유지할 것인지 아니면 다른 모형으로 변경할 것인지를 검토해야 할 필요성과 거시건전성 감독 메커니즘을 전반적 감독체계 내부에 어떻게 접목시킬 것인지 검토해야 할 필요성 때문이다. 물론 우리나라에게도 이러한 필요성이 예외일 수는 없다. 더욱이 한국에서는 글로벌 금융위기 이전부터도 통합감독체계의 지배구조에 대한 재검토 필요성이 이미 제기되어 왔었다(예를 들면, 김홍범[2004]).

일국의 감독체계 개선은 국제협력을 필요로 하기보다는 그 나라가 개별적으로 해결해야 하는 과제이다. 각국이 자신의 경제·금융 발전 정도와 제도적 경험에 부합하도록 구체적 감독체계를 설계해야 하기 때문이다. 이렇게 본다면, 위기 이후 금융감독체계의 전반적 개선노력은 어느 선진국보다도 한국에게 더욱 절실하다.

참 고 문 헌

국민경제자문회의 TF,『한국은행법 개정에 대한 국민경제자문회의 TF 보고서』, 2009. 9. 15.

금융감독원,「미국 상·하원의 금융개혁법안 처리 동향」, 내부자료, 2009. 11.

김홍범,『한국 금융감독의 정치경제학』, 지식산업사, 2004. 6.

_____,「금융규제감독의 경과와 개선 과제」,『금융연구』, 제21권 별책, 2007. 8, pp.55~123.

_____,「거시건전성 감독체계의 바람직한 도입방식에 관한 토론문」, 한국금융학회·금융위원회·금융감독원 주최 2009년도 동계 공동 정책심포지엄(대주제: '거시건전성 감독체계 마련 및 감독기능 강화방안'), 2009a. 11. 25.

_____,「금융위기 이후 감독체계 개편론 분석: 미국·영국·EU와 한국」,『금융안정연구』, 제10권 제2호, 2009b, pp.101~172.

박재하·신용상,『경기순환에 대응한 감독방안』, 금융감독원 의뢰 연구용역보고서, 한국금융연구원, 2004. 12.

정운찬·김홍범,『화폐와 금융시장』, 제3판, 율곡출판사, 2007. 3.

『한겨레신문』, '금융안정기능 갖는 게 핵심, 한은법 개정 바로 추진해야,' www.hani.co.kr, 2009. 9. 22.

한국은행,『금융안정보고서』, 제13호, 2009. 4.

Bank of England, *Financial Stability Report*, Issue No. 23, April 2008a.

_____, *Financial Stability Report*, Issue No. 24, October 2008b.

_____, *Financial Stability Report*, Issue No. 23, June 2009a.

_____, "The Role of Macroprudential Policy," Discussion Paper, November 2009b.

_____, *Financial Stability Report*, Issue No. 24, December 2009c.

Bank of Spain, *Financial Stability Report*, May 2005.

Barrera, Natalia, Oya Celasun, Marcello Estevão, Geoffrey Keim, Andrea Maechler, Paul Mills, and Ashok Vir Bhatia, "United States: Selected Issues," IMF Country Report No. 09/229, International Monetary Fund, July 13, 2009.

Basel Committee on Banking Supervision, "Strengthening the Resilience of the Banking Sector," Consultative Document, Bank for International Settlements, December 2009.

Bernanke, Ben S., "Monetary Policy and Housing Bubble," A Speech Delivered at the Annual Meeting of the American Economic Association, Atalanta, Georgia, January 3, 2010.

Borio, Claudio, "Towards a Macroprudential Framework for Financial Supervision and Regulation?" BIS Working Paper No.128, Bank for International Settlements, February 2003.

Borio, Claudio, Thorvald G. Moe, Masao Okawa, and Joao A. C. Santos, "Central Bank Involvement in Safeguarding Financial Stability: Facts and Some Outstanding Issues," Background Document for an ad hoc Meeting of Central Banks Held on February 9~10, 1999 at the Bank for Intrnational Settlements, June 1999.

Borio, Claudio, William English, and Andrew Filardo, "A Tale of Two Perspectives: Old or New Challenges for Monetary Policy?," BIS Working Paper No. 127, Bank for International Settlements, February 2003.

Braithwaite, Tom, "US Banking Group Attacks New Agency Plan," *The Financial Times*, June 24, 2009.

Brunnermeier, Markus, Andrew Crockett, Charles Goodhart, Avinash Persaud, and Hyun Shin, *The Fundamental Principles of Financial Regulation*, Geneva Reports on the World Economy 11, Preliminary Conference Draft, Conference in Geneva, January 24, 2009.

Čihák, Martin, Wim Fonteyne, Tomas Harjes, Emil Stavrev, and Erlend Nier, "Euro Area Policies: Selected Issues," IMF Country Report No. 09/224, International Monetary Fund, July 2, 2009.

Commission of the European Communities, "European Financial Supervision," Communication from the Commission, COM(2009) 252, Brussels, May 27, 2009.

Council of the European Union, "Economic and Financial Affairs," Press Release of the 2948th Council Meeting, 10737/09 (Press 168), Luxembourg, June 9, 2009a.

_____, "Brussels European Council: 18/19 June 2009," Presidency Conclusions, 11225/2/09, Brussels, July 10, 2009b.

Crockett, Andrew, "Marrying the Micro- and Macro-prudential Dimensions of Financial Stability," Remarks given before the 11th International Conference of Banking Supervisors, Basel, September 20~21, 2000.

Crockett, Andrew, "Institutions for Stability: Current and Past Experience," Speech Delivered at the 1st Conference of the Monetary Stability Foundation,

Frankfurt, Germany, December 6, 2002.

Crockett, Andrew, "Central Banking under Test?" Speech delivered for the BIS Conference on Monetary Stability, Financial Stability, and the Business Cycle, Basel Switzerland, March 28, 2003.

Crook, Clive, "A Thin Outline of Regulatory Reform," *The Financial Times*, June 21, 2009.

Financial Crisis Advisory Group, "Report of the Financial Crisis Advisory Group," July 28, 2009.

Financial Crisis Inquiry Commission, "About the Commission," www.fcic.gov, date of search: January 16, 2010.

Financial Services Authority, "The Turner Review: A Regulatory Response to the Global Banking Crisis," March 2009.

Financial Stability Forum, "Report of the Financial Stability Forum on Addressing Procyclicality in the Financial System," April 2, 2009.

Goodhart, Charles A. E. and Avinash Persaud, "A Party Pooper's Guide to Financial Stability," *The Financial Times*, June 4, 2008.

HM Treasury, "Reforming Financial Markets," White paper presented to Parliament by the Chancellor of the Exchequer by Command of Her Majesty, July 2009.

International Accounting Standards Board, "Financial Instruments: Amortised Cost and Impairment," Exposure Draft, ED/2009/12, November 2009.

International Monetary Fund, "Kingdom of the Netherlands－Netherlands: Technical Note: The Netherlands Model of Financial Sector Supervision," IMF Country Report No. 04/311, September 2004.

Kashyap, Anil K., Raghuram G. Rajan, and Jeremy C. Stein, "Rethinking Capital Regulation," Paper prepared for Federal Reserve Bank of Kansas City Symposium on Maintaining Stability in a Changing Financial System, Jackson Hole, Wyoming, August 21~23, 2008.

Kim, Hong-Bum, "Cooperation and Coordination between the Financial Authorities: A Review of the Experiences of the United Kingdom, Norway, Sweden, and Korea," *Seoul Journal of Economics*, Vol. 22, No. 3, September 2009, pp.409~444.

Litan, Robert E., "Regulating Systemic Risk," Fixing Finance Series 2009-03, The Brookings Institution, March 30, 2009.

Meltzer, Allan H., "Reflections on the Financial Crisis," *Cato Journal*, Vol. 29, No. 1, Winter 2009, pp.25~30.

Padoa-Schioppa, Tommaso, "Central Banks and Financial Stability: Exploring a Land

In Between," Policy Panel Introductory Paper for the 2nd ECB Central Banking Conference on The Transformation of the European Financial System, Frankfurt, Germany, October 24~25, 2002.

Paulson, Henry M., Robert K. Steel, and David G. Nason, "The Department of Treasury Blueprint for a Modernized Regulatory Structure," The U.S. Department of Treasury, March 2008.

Quintyn, Marc and Michael W. Taylor, "Building Supervisory Structures in Sub-Saharan Africa－An Analytical Framework," IMF WP/07/18, *International Monetary Fund*, January 2007.

Saurina, Jesús, "Dynamic Provisioning," Financial and Private Sector Development Vice Presidency Note Number 7, The World Bank Group, July 2009.

Smaghi, Lorenzo Bini, "Going Forward－Regulation and Supervision after the Turmoil," Speech at the 4th International Conference of Financial Regulation and Supervision After the Big Bank: Reshaping Central Banking, Regulation and Supervision, Bocconi University, Milan, June 19, 2009.

Stephanou, Constantinos, "The Reform Agenda," Financial and Private Sector Development Vice Presidency Note Number 2, The World Bank Group, June 2009.

Taylor, John B., "Fed Needs Better Performance, Not Powers," *The Financial Times*, August 10, 2009.

The Conservative Party, "From Crisis to Confidence: Plan for Sound Banking Policy," White Paper, July 2009.

The de Larosière Group, "Report of the High-Level Group on Financial Supervision in EU," February 25, 2009.

The Economist, "Better Broth, Still Too Many Cooks," June 20, 2009, pp.13~14.

The Economist, "Turf Wars in Black Tie," June 20, 2009, pp.54~55.

The Economist, "New Foundation, Walls Intact," June 20, 2009, pp.67~68.

The Economist, "Neither One Thing Nor the Other," July 2, 2009.

The U.S. Treasury Department, "Financial Regulatory Reform: Rebuilding Financial Supervision and Regulation," White paper, June 17, 2009.

제 8 장

미시적 금융감독시스템의 개선

연 태 훈 (한국개발연구원)
허 석 균 (한국개발연구원)

제1절 서 론

2007년 7월 미국의 금융시장으로부터 촉발된 혼란은 빠르게 전 세계로 확산되었고, 이로 인해 글로벌 금융시스템이 혼란에 빠져들었을 뿐 아니라, 모든 국가들이 정도의 차이는 있을지언정 공히 경기침체나 실업률 상승과 같은 총체적 경제위기상황을 경험하였다. 세계적 금융기관들의 몰락은 시장 상황과 전망에 대한 불확실성을 유발하였으며, 위기의 전개과정에서 드러난 금융시장의 투명성 부족현상은 그나마 남아 있던 시장에 대한 근본적 신뢰마저 손상시키는 결과를 초래하였다. 개발도상국들의 경우, 선진국 금융시장의 붕괴로 대두된 안전자산 선호현상이 급격한 (외환)신용경색으로 이어지게 되었고, 이는 미래에 대한 암울한 전망과 결합하여 주가의 폭락과 이자율 및 환율의 급등을 유발하였으며, 그 결과 개도국 경제는 금융거래에 따른 직접적인 손실의 발생 여부나 규모와는 무관하게 심각한 타격을 입을 수밖에 없는 상황에 직면하게 된 것이다. 게다가 선진국 실물경제의 침체에 따른 급속한 수출 감소가 1차적 금융충격의 뒤를 이으면서 거의 모든 국가들이 국내경기의 침체와 고용조정을 경험하게 되었다.

이와 같이 금융위기가 가져올 수 있는 파괴적 효과를 몸소 체험한 각국의 정부와 규제당국 및 학계는, 위기의 발생과 확산 과정에서 드러

난 금융기관, 금융시장, 규제, 정책, 인프라 등의 약점을 보완하기 위해 다양한 수준과 범위에 걸쳐 관련 논의를 진행하였다. 논의의 중심에는 그동안 반쯤은 무비판적으로 수용되어 온 바 있는 친규제 완화기조의 근본적 전환이 필요하다는 공감대가 자리하였다.

즉, 이번의 위기를 겪으며 금융시장에는 경쟁으로도 해소되지 않는 정보의 비대칭성(information asymmetry)과 더 이상 분산이 가능하지 않은 총체적 위험(aggregate or systemic risk)이 여전히 존재하며, 이에 대한 추가적 관리가 필요하다는 데 대한 공감대가 형성되었다. 위기 이전까지의 일반적 인식은 경쟁(competition)과 위험분산(risk-sharing)이 금융의 본질이며, 따라서 개별 금융기관에 대한 최소한의 규제만으로도 금융시스템의 안정성이 달성되는 것으로 여겨져 왔으나 최근의 논의는 금융기관에 대한 필요하고 적절한 수준의 감독이 이루어지지 못하였기 때문에 이러한 위기상황이 초래되었으며, 따라서 지금까지의 규제 완화기조는 반전될 필요가 있다는 쪽에 초점이 맞추어져 있다. 단순히 기존의 일반론적 혹은 영미권 중심의 논의를 정리하는 차원을 넘어, 실제로 개별 국가가 처한 금융환경의 특수성과 역사적 발전경로를 고려한 접근방식, 그리고 이러한 접근방식이 충족시켜야 할 일반적 원칙을 모색할 필요가 있다는 것이다.

그러나 새로운 논의추세에도 불구하고, 논의들이 적어도 아직까지는 개별 국가가 처한 특수성이 신금융규제체계하에서 구체적으로 어떻게 구현되어야 하는지를 모색하는 수준에는 이르지 못하고 있다. 특히 개발도상국의 경우 국내 금융시장이 충분히 발전하지 못한 관계로 자본축적에 필요한 자금을 해외로부터 조달할 수밖에 없기 때문에 국내 혹은 해외 금융부문의 충격이 외환시장을 매개로 증폭되는 현상으로부터 자유로울 수 없으므로 개발도상국의 시각에서 최근 논의되고 있는 새로운 금융규제 패러다임의 함의를 살펴보고, 개선 여지에 대해 논의할 필요가 있다.

글로벌 금융시스템의 안정을 위해서는, 모두가 공유하는 보편타당한 원칙과 함께 나라별 특수성에 따른 맞춤형 접근이 가능한 신금융규제체계를 확립하는 것이 필수적이다. 이미 글로벌 금융위기를 통해 기존의 금융감독시스템의 약점을 보완시킬 필요성에 대한 국제적 공감대가 형

성되고 있으며, 특히 정보의 비대칭성과 총체적 위험에 대한 철저한 관리의 필요성이 대두되고 있다. 다만, 선진국 주도형 논의에 대한 무분별한 반영이 아닌 국내 금융시장 및 기존 감독의 현황과 특성을 고려한 차별화된 접근이 필요하다. 따라서 모두가 공유하는 보편타당한 원칙을 확인하고, 이를 바탕으로 우리나라의 특수성에 따른 맞춤형 접근을 통해 신금융감독체계를 확립하는 작업이 지속적으로 수행되어야 할 것이다.

제2절 현상과 진단

1. 위기의 진행

2006년 미국의 주택가격이 폭락하고 주택시장이 침체에 빠지면서 서브프라임 모기지 부실이 증가하였고 이는 전 세계적 금융위기로 확산되었다. 2006년 기준으로 미국의 서브프라임 모기지는 전체 모기지의 20.1%에 달할 정도로 크게 증가한 상태에서 주택가격 하락과 이자부담 증가가 일어나자, 연체와 주택 압류처분이 크게 증가하였다. 연체율 급증은 모기지 대출 금융기관과 MBS 및 CDO에 투자했던 투자은행 등 금융기관의 직접적 손실 및 주가 하락, 이자율 상승, 신용경색 등으로 이어졌다. 우선, 서브프라임 모기지 대출 관련 금융기관들이 2006년 말부터 파산하기 시작하여 Owint Mortgage, ResMae, Countrywide 등이 파산하였다. 이후 MBS나 CDO에 투자하여 손실을 입은 메릴린치, 리먼 브라더스, 베어스턴스와 AIG 등이 파산하거나 매각되었으며, 상업은행인 시티그룹은 407억달러, BOA는 149억달러의 손실을 기록하였다. 이러한 금융기관의 파산과 손실은 금융시장에 커다란 혼란을 주어 주가 급락, 신용시장 경색, 변동성 확대의 상황을 야기하였다. 다시 말해 신용시장이 위축되어 단기 및 장기 회사채 발행이 급격히 감소하였고 국고채와 회사채 간 스프레드가 급격히 확대되었다. 미국의 경제 하락은 즉각 주변국들의 경제침체로 이어졌으며, 글로벌 투자자들은 채권가치 하락으로 총 1조달러 이상의 손실을 입은 것으로 추산된다.

국제금융시장 불안이 지속되자, 주요국 정부는 정책금리 인하 등 통

화정책 완화와 함께 금융시장 안정화 및 경기부양을 위한 확장적 재정정책을 추진하였다. 각국은 금융시장 안정화를 위해 금융기관 자본확충, 채무보증, 자산매입, 유동성 공급 등 다양한 대책을 강구하였으며, 미국의 경우 2007년 상업은행에 대한 200억달러 지원을 시작으로 베어스턴스, AIG 등 관련 특별대출 900억달러, TARP 7,000억달러 등을 발표 또는 지원하였고, 예금보험한도 확대, 금융기관 신규 발행채권 보증 등 공공기관을 통한 지원대책도 마련하였다. 영국의 경우는 Northern Rock 등의 국유화에 1,050억파운드가 투입되었고, 2008년 자본확충과 정부보증을 주요 내용으로 하는 구제금융안을 마련하였고, 자산보호제도 및 ABS 지급보증제도 신설 등의 금융시장 종합대책을 2009년 1월에 발표하였다. 독일 또한 금융기관 대출보증, 금융시장 안정펀드 설정 등 총 5,000억달러 규모의 금융시장 안정대책을 마련하였다.

또한 미국의 경우 2008년 10월 감세안을 마련한 데 이어 2009년 2월에는 7,872억달러 규모의 경기부양책을 추가로 발표하였고, 영국은 2008년 경기부양책을 마련하고 인프라투자 조기 실시와 부가가치세율 인하 등을 계획하였다. 독일은 중소기업 지원, 사회간접자본 투자 등을 주요 내용으로 하는 경기부양책을 마련하였다. 이처럼 각국은 사회간접자본 투자 등을 위한 재정지출을 확대하고 소득세 및 부가가치세 감면, 투자세액 공제 등의 감세정책을 앞 다투어 단행하였다.

글로벌 금융시장은 각국의 적극적 금융시장 안정대책 및 구조조정에 힘입어 주요국 주가가 2009년 2~3월을 저점으로 반등하는 가운데 변동성이 축소되었으며 CDS 프리미엄도 큰 폭으로 하락하는 등 점차 안정을 찾아가는 모습이다. 최근 들어서는 심리지표와 소비, 주택 등 일부 지표가 개선되는 움직임을 보이고 있으나, 이는 급격한 금융불안의 진정으로 인한 안정감이 작용한 것으로 파악되며, 경기부양책으로 인한 소비 증가 등 실물경제의 회복은 아직 가시화되지 못한 상황이다. 한편, 확장적 재정정책으로 인한 각국의 재정적자 및 국가부채 규모가 확대될 것으로 전망되어 국채금리가 상승하는 추세이며, 이는 경기회복에 걸림돌로 작용하고 있다.

2. 위기의 원인과 금융개혁의 필요성

이번 경제위기가 촉발되고 범세계적 충격을 가져오게 된 근본적 원인으로는 금융시장 전반의 안정성을 위협할 정도의 무한경쟁 상황을 초래한 과도한 금융자유화, 그리고 전 세계 금융기관들과 금융시장의 위험확산을 통제할 수단을 보유하지 못한 상태에서 급속도로 진행된 금융의 국제화를 들 수 있을 것이다.

이번의 경제위기는 미국의 서브프라임 모기지 부실사태로부터 촉발되었다. 위기의 직접적 원인은 급등한 부동산가격이 폭락하면서 신용도가 낮은 고객을 대상으로 과도하게 이루어져 온 서브프라임 모기지 대출이 부실화되고 이는 다시 부동산가격의 추가 폭락을 가져오는 악순환에서 찾을 수 있지만, 이 기저에는 장기간 지속된 저금리정책의 여파가 자리하고 있다. 그러나 그 외에도 수요자와 공급자 모두에게 만연하였던 도덕적 해이, 모기지 은행·투자은행·보험사·채권보증회사 등의 리스크 관리 실패, 신용평가기관의 이해상충이나 금융감독 및 규제체계의 미비와 같은 보다 근본적 요인들이 이번 위기의 배후에 자리하고 있음을 부인하는 이는 없을 것이다. 그러나 특정 부문에 국지적으로 제한되어야 할 위기상황이 급속도로 미국의 금융 및 경제 전반 그리고 세계경제 전반으로 확산되어 나갔다는 부분에 대해서도 주목할 필요가 있다. 금융부문의 위기가 실물경제의 침체로 이어지는 것은 통상의 전례이나 한 나라에서 발발한 금융위기가 전 세계 경제로 이번과 같이 급속도로 확산되어 간 것은 과거 전례를 찾아보기 어려운 현상이다. 이는 금융자유화 및 신상품의 개발과 함께 개방화가 급속히 진전되면서 전 세계의 금융시장 및 금융기관이 가지는 상호연계성이 과거와는 비교할 수 없는 수준으로 강화되었기 때문이다.

금융산업, 금융 규제 및 감독 전반에 걸쳐 발생한 문제들이 이번 위기의 근본적 원인이 되었음을 감안할 때, 향후 이러한 문제의 재발 가능성을 방지하고 금융시스템에 대한 신뢰를 재구축할 수 있는 규제 개편 논의가 최우선적으로 요구된다. 각국에서 진행된 규제 완화추세는 금융산업의 발전을 가져왔지만, 다른 한편으로는 금융시장에 잠재하고 있는 불안정성을 확대시키는 부작용을 초래하였다. 금융 개방화를 통해 금융

산업의 경쟁구도가 국제적으로 확대되어 나가면서 각국 금융기관들의 대형화 및 겸업화가 가속되었으며, 시장에서 고수익·고위험 자산에 대한 선호가 증가하였다. 그리고 증권화를 통한 위험분산과 유동성 조달 시도가 확대되고, 신용파생상품 등 각종 신금융상품이 폭발적으로 도입·증가하였다. 금융의 국제화와 아울러 추진된 각국 정부의 금융규제 완화는 이러한 추세를 보다 가속화하였으며, 이 과정에서 금융 감독·규제와 현상 간의 갭이 확대되고, 이는 다시 도덕적 해이가 발생할 여지를 촉발하였다. 지속 가능한 전 세계의 성장을 지원하고 산업계와 국민들의 필요를 충족시켜 줄 수 있는 미래의 금융산업을 규율할 보다 강력하고, 다른 나라들과도 조화된, 감독 및 규제 체계를 설립하기 위한 행동을 취할 필요가 대두된 것이다.

현재 정책입안자들의 최우선 과제는 현 경제위기의 극복에 놓여 있으나, 동시에 장기적으로 보다 굳건한 금융시스템을 개발하기 위한 지속적인 노력도 이와 병행하여 이루어지고 있다. 위기가 종료되고 난 뒤 보다 효율적이고 복원력이 뛰어난 금융시스템을 제공하는 것 이외에도, 장기적 금융정책방향에 대한 명확한 비전을 제시해 주는 것 또한 단기적으로 불확실성을 제거하고 시장의 신뢰를 개선하는 데 도움이 될 것이다. 이를 위해 금융시장에서 수익성 추구행위와 위험 관련 건전성 간에 적정한 균형이 유지되도록 촉진할 유인을 제공하는 것이 필요하고, 이는 다양한 분야에서의 근본적 개혁이 요구되는 작업이라고 할 수 있다. 현재 이루어지고 있는 논의들의 일부는 아직까지 구체적 실행방안에 도달하지 못한 채 개념적 차원의 논의에 머물고 있음을 부인하기 어려우나, 관련 정책들의 모색과 도입이 가지는 의미는 보다 현실적이라고 할 수 있을 것이다. 정책의 실질적 도입이 적절히 이루어지기 위해서는 금융산업 및 금융 감독·규제의 구조와 소요자원들의 근본적 변화가 요구될 것이며, 이 과정에서 국제공조를 통한 국제적 일관성의 유지는 필수 불가결하다고 하겠다.

제3절 금융감독시스템 개혁과 관련한 최근의 논의

1. 국제기구의 논의

가. 거시건전성 감독

1) G-20[1)]

G-20은 체계적 위험에 대응하기 위하여 금융 정책·감독 당국이 적절한 거시건전성 감독기제를 보유할 것에 대한 논의를 진행하였다. 적절한 감독수단은 되도록이면 단순한 형태로 사전적인 상한이나 준칙을 부여하는 형태가 바람직하지만, 금융시장 전반에 존재하는 위험요인을 종합적으로 반영하여 운용되는 것이 바람직하다고 권고하였다.

또한 거시건전성 감독의 강화가 국제공조 속에서 이루어질 수 있도록 다음과 같은 국제기구를 통해 관련 정책수단이나 준칙이 제안되는 것이 바람직하다고 제시하였다.

- 기능이 새롭게 확대 개편된 FSF
- 국제 증권위원회협회(International Organization of Securities Commissions: IOSCO)
- 국제 보험감독기구협회(International Association of Insurance Supervisors: IAIS)
- 바젤은행감독위원회(Basel Committee for Banking Supervision: BCBS)
- 국제지급결제은행(BIS)
- 국제회계기준위원회(International Accounting Standards Board: IASB)
- 국제금융시스템위원회(Committee on the Global Financial System: CGFS)

1) G-20 Working Group 1, “Enhancing Sound Regulation and Strengthening Transparency,” 2009. 3. 25.

또한 거시건정성 감독수단으로는 다음과 같은 조치들이 동원 가능하다는 것에 합의하였다.

- 채무비율(레버리지)이나 부외거래항목으로 인한 위험노출 등을 잘 반영하는 방향으로 위험가중자본에 대한 기준을 보완
- 금융시장의 사이클을 따라 동태적으로 조정되는 최저자본비율기준
- 대손충당금 규모를 결정함에 있어 획득 가능한 모든 신용정보를 포함
- 가능한 한 가장 긴 시계열 자료를 이용하여 위험평가 및 거래증거금 기준을 설정
- LTV의 반영비중을 제고

그리고 경기회복이 확실시되기 전까지 최저자본요구량은 현재 수준을 유지하고, 경기회복 후 현재 수준의 적절성을 재검토하기 위해 BCBS가 2010년까지 현행 최저자본요구량의 적절성 검토 결과를 제시하도록 권고하였다.

또한 경기회복이 확실해진 후 최저자본요구량 이상의 완충자본을 적립하고, 이를 불황기에 소진하여 자금공급능력을 유지하도록 하였으며, FSB, BCBS, CGFS는 회계기준 제정기관과 공동으로 완충자본적립 등 경기순응성 완화를 위한 제안을 2009년 말까지 이행하도록 하였다.

G-20은 또한 자본의 질에 대한 기준을 강화하고 2009년 말까지 자본정의의 일관성 향상을 위한 기준을 마련토록 하였으며 G-20 국가 전체로 바젤Ⅱ의 적용을 확대하는 한편, 위험가중자본 규제를 단순지표를 통해 보완하였다. 단순지표의 요건으로 ① 투명성, ② 위험에 대한 중립성, ③ 국제적 비교 가능성, ④ 부외거래 익스포저에 대한 고려, ⑤ 레버리지 억제 등을 제시하였다. 또한 BCBS와 각국 금융당국은 2010년까지 유동화와 관련된 리스크 관리 및 유동성 완충장치에 대한 개선작업을 실시하도록 권고하였다.

2) 금융안정포럼(Financial Stability Forum: FSF)[2)]

FSF는 자기자본, 대손상각충당금, 그리고 평가와 레버리지 간의 관계의 세 분야에서 다음과 같은 정책과제를 제시하였다.

가) 자기자본

BCBS는 최저자기자본 보유기준을 강화하고 지속적으로 바젤II의 시장위험평가기준을 개선함과 동시에 이를 보완할 비위험기준(non-risk based measure)을 제시하였으며, 각국의 금융감독당국은 BCBS가 발전시킨 스트레스 테스트를 Pilliar 2의 감독과정에 적용할 것을 권고하였다.

나) 대손충당금

재무회계기준위원회(Financial Accounting Standards Board: FASB)는 국제회계기준위원회(IASB)가 기존의 발생손실기준 대손충당금 적립방식에서 예상손실기준 적립방식으로 전환할 것을 고려하였다. 이러한 대손충당금 산정기준의 전환은 영국과 스페인 등의 동태적 대손충담금제도와 궤를 같이하며, 발생손실기준 충당금제도가 불황기에 취약한 것을 보완하기 위한 시도이다.

다) 평가 및 레버리지

금융감독당국이 채택하는 거시건정성 감독 및 규제 수단은 계량적인 지표로 명확하게 제시되는 것이 바람직하다고 제안하였으며, BCBS와 CGFS는 유동성위험의 가격산정을 통하여 만기구조 불일치에 따른 자금조달 및 유동성위험을 측정할 수 있는 공동연구 프로그램을 개시하였다. 또한 FSF는 회계준칙 담당기구나 건전성 감독기관은 현재의 자산에 대한 공정가치 평가방식이 경기상황이나 금융위기의 진전에 따라 자산의 내재가치를 제대로 반영하지 못하는 점을 감안하여 일정한 변화가 필요하다고 제시하였다.

---

2) FSF, *Report of the Financial Stability Forum on Addressing Procyclicality in the Financial System*, April 2, 2009.

3) OECD[3)4)]

OECD는 개별 금융기관의 건전성 감독에서 거시적 건전성 감독으로 감독 및 규제 정책의 무게중심이 옮겨질 필요가 있음을 역설하였다. 이를 구현하기 위하여 통화당국과 금융감독당국 간의 체계적인 정보 유통, 조기 위기경보체계 및 효과적인 감독수단의 도입 등이 전제되어야 할 것을 제시하였다. 그리고 여유자본(capital buffer)은 위기상황에 대한 금융기관의 대처능력을 제고하기 위하여 증가될 필요가 있으며, 특히 '동태적 대손충당금'과 같이 경기순응성을 줄여주는 형태로 구현되어야 하며, 자기자본에 대한 규제 외에 유동성규제도 함께 강화되어야 한다고 제안하였다. 또한 회계체계는 중요한 정보를 효과적으로 정확히 반영하는 형태로 구현될 필요가 있음을 제시하였다.

4) IMF[5)]

IMF는 시스템리스크에 대한 대응방식의 개선에 있어, 가장 먼저 주목해야 하는 부분은 금융감독의 범위(피감독기관, 상품 혹은 시장) 및 정도를 확대·심화하는 것이라고 역설하였다. 모든 금융기관이 금융감독의 대상이 되어야 하는 것은 아니지만, 이전에는 적극적으로 감독되지 않았던 투자은행과 같은 대상이 분명히 추가되어 할 것으로 보이며, 더불어 신용파생상품이나 보험과 같은 금융상품에 대한 감독도 강화될 필요가 있다고 제안하였다. 이를 위해 다음의 2단계(a two-tiered approach)를 제시하였다. 1단계에서는 어느 금융기관이 금융시장 안정성에 잠재적인 위험인자로 작용할 가능성이 있는지 식별한다. IMF는 G-20 회의로부터 요청받은 바와 같이 이와 같은 기관을 식별하는 방법론을 제시할 예정이다. 다음 2단계에서는 전 단계에서 걸러진 금융기관을 대상으로 이전보다 훨씬 강도가 높은 감독 및 규제를 실시한다. 물론 이전의 금융감독

3) OECD, "The Turmoil and the Financial Industry: Developments and Policy Responses," *Financial Market Trend*, 2009. 1.

4) OECD, "Stress Prudential and Business Conduct Rules and Their Enforcement: Finance, Competition and Governance; Priorities for Reform and Strategies to Phase-Out Emergency Measures," June 2009.

5) IMF, *Global Financial Stability Report*, 2009. 4.

체계에 비하여 감독 대상 기관의 범위가 훨씬 더 넓다. 2단계의 직접적인 혹은 명시적인 감독 대상 기관이 아니라 할지라도 은행·지급결제시스템의 참여자로서 혹은 금융소비자보호를 위한 목적으로 당국의 필요에 따라 감독의 대상이 될 수 있으며, 시스템리스크를 키우는 금융거래에 대하여 최저자기자본비율을 차등 적용할 것을 제시하였다. 더불어 감독의 정도(예를 들어, 빈도나 주기) 및 범위를 차등화하여 개별 금융기관 혹은 금융거래행위가 시스템리스크에 기여하는 바에 대한 책임을 사전적으로 물을 수도 있도록 하는 방안을 제안하였다.

또한 이미 널리 공개된 자료(예를 들어, 주식, 옵션의 가격, CDS 스프레드) 이외에도 은행의 재무건전성을 나타내는 다양한 지표의 확보에 힘쓸 필요가 있다고 주장하였다. 특히 은행의 재무건전성지표(financial soundness indicators: FSIs) 중 레버리지, 부외거래 사항 및 시장유동성지표(신용시장에서의 거래규모 및 bid-ask 스프레드, 그리고 해외 거래상대방의 노출위험)에 대한 정보의 추가는 해당 금융기관이 안고 있는 체계적인 위험을 추정함에 있어 많은 도움이 될 것이나, 다만 이와 같은 정보의 획득에 있어 원천을 다각화하고 분석방법을 다양하게 채택하여 가공된 정보의 신뢰성을 높일 필요가 있다고 주장하였다.

그리고 복잡한 금융관계로 인한 시스템리스크의 문제(소위 'too-connected-to-fail' 문제)를 해결하기 위해 국제적인 공조가 절실하다고 제안하였다. 국경을 넘어 이루어지는 복잡한 금융거래관계와 이로 인해 파생되는 위기의 빠른 확산을 제어하기 위하여, IMF와 같은 국제기구의 자료수집 및 감시체계가 정교해질 필요가 있다는 것이다. 국제간 금융거래에 대한 정보의 교환 및 공유를 통해 각국 정부 역시 보다 효율적인 금융감독시스템의 운용이 가능해질 것이다. 물론 이러한 정보 수집 및 공유시스템의 구체적 수립은 비용-편익의 원칙에 따라 결정될 사항이지만 내실을 위하여 최소한 부외거래(off-balance-sheet) 및 복잡한 파생금융상품 거래에 따른 위험노출 정도 등의 항목을 포함할 것을 제안하였다.

나. 금융상품의 위험성 파악과 금융상품의 복잡성에 따른 행위 규제

1) G-20

G-20은 시스템적으로 중요한 금융기관, 시장, 상품에 대해 적절한 수준의 규제·감독을 실시할 것을 논의하였다. 시스템리스크 억제를 위해 은행, 그림자금융, 사모펀드 등의 거시건전성위험을 식별하고 고려할 수 있는 규제시스템을 마련하고, FSB는 BCBS 등 다른 국제기준제정기구들과 함께 거시건전성 수단을 개발하고 2009년 가을까지 보고서를 제출하는 데 합의하였다. 또한 크고 복잡한 금융기관에 대해서는 시스템적 중요성을 감안하여 더 주의 깊은 감독을 실시하고 시스템리스크의 식별을 위하여 각국 금융당국은 모든 중요한 금융기관, 시장, 상품에 대한 정보수집 권한을 보유하며, IMF와 FSB는 시스템적 중요성에 대한 판단지침을 마련하고 각국 감독당국은 이를 활용함으로써 국가 간 규제차익을 제거한다는 데에 합의하였으며, 동 지침은 금융기관의 법적 형태보다 기능적 측면에 초점을 맞추어야 하고, IMF·FSB는 동 지침을 다음 재무장관회의에 제출하기로 하였다.

그리고 헤지펀드나 그 운영자에 대한 등록과 시스템리스크 평가를 위한 정보공개를 의무화하는 데에도 합의하였다. FSB는 펀드와 펀드 운용자의 법적 관할이 다른 경우에 효과적인 규제를 위한 정보공유절차를 개발하기로 하였으며, FSB를 통해 헤지펀드 규제의 이행방안을 2009년 말까지 개발하는 한편, FSB는 보고서를 다음 재무장관회의에 제출하도록 하였다. 헤지펀드와 거래하는 상대방에 대한 감독당국의 효과적인 위험관리가 요구되며 이러한 위험관리방안은 ① 헤지펀드의 레버리지에 대한 모니터링과 ② 단일 거래상대방에 대한 익스포저 한도 설정 등을 포함하도록 하였다.

또한 중앙청산소(CCP) 설립 및 중앙청산소에 대한 효과적인 규제·감독을 통해 신용파생상품의 표준화 촉진 및 활력을 제고하고 관련 업계는 2009년 가을까지 표준화를 위한 실천계획을 개발하도록 하였다.

마지막으로 금융시스템 변화에 맞추어 규제범위를 정기적으로 검토하고 규제범위에 대해 국제적으로 일관된 접근법과 모범사례의 도입을 촉진하도록 하였다.

2) FSB[6)]

FSB는 BCBS가 자본금규제체계를 강화함으로써 경제상황이 좋을 때는 은행시스템 내의 자본 품질과 수준을 증가시키고, 금융적·경제적 난관에 봉착된 시기에는 이를 소모할 수 있도록 할 것을 제시하였다. 따라서 BCBS는 순환적인 VaR 기반의 자본금 추정에 의지하는 정도를 낮추는 방향으로 바젤Ⅱ의 시장위험체계를 개정해야 하며 단순하고 위험에 기반하지 않은 지표들을 위험기반 최소자본금규정에 보충함으로써 은행시스템 내에 부채가 누적되는 것을 억제하고 바젤Ⅱ 체계를 보강하여야 한다. 그리고 감독당국은 은행이 최소자본금규제 수준을 넘어 보유하고 있는 완충자본의 적정성을 인준해 주기 위해 감독당국의 점검절차(Pillar 2)의 주요한 구성요소로 BCBS의 강화된 스트레스 테스트 기법을 사용해야 한다. 한편, BCBS는 지속적으로 바젤Ⅱ 체계의 영향을 감시하는 한편 최소자본금규제의 과도한 순환성을 완화시킬 수 있도록 적절한 조정을 가해 나가야 하며 금융의 발달과 은행의 위험내역(risk profile) 변화와 관련하여 자본금체계가 포함하고 있는 위험의 범위에 대한 정기적 평가를 지속적으로 수행해야 한다.

FSB는 FASB(US Financial Accounting Standards Board)와 IASB (International Accounting Standards Board)로 하여금 규제당국, 금융기관 및 회계감사기관들이 대손충당에 필요한 발생손실을 산정함에 있어 현행 기준을 단순 적용해서는 안 되며, 각자의 재량적 판단이 요구된다는 점을 반복적으로 일깨워주는 성명서를 발표하도록 권고한 바 있다. 또한 FSB는 FASB와 IASB가 대손을 인지하고 측정하기 위해 보다 광범위한 가용 신용정보를 사용하는 대안기법을 검토함으로써 기존의 대손모형에 대해 재고할 필요가 있음을 제시하였다. 이를 위해 FSB는 FASB와 IASB가 상기 프로젝트와 관련한 기술적 이슈들에 대해 필요한 정보를 제공하고 상기 프로젝트를 보다 신속히 완료시키는 데 필요한 연구단을 구성할 것을 추천해야 한다. BCBS는 바젤Ⅱ에 대한 재검토를 통해 대

6) FSB, “Overview of Recommendations on Procyclicality: Financial Stability Forum Issues Recommendations and Principles to Strengthen Financial Systems,” Ref. No. 13/2009, April 2, 2009.

손에 대한 적정 충당금을 적립하는 데 대한 역유인(disincentives)을 감소·제거하고 바젤Ⅱ에 대한 재검토를 통해 Pillar 3이 규정하고 있는 대손충당금 공시의 적정성을 평가해야 한다고 제안하였다.

3) OECD[7]

OECD는 금융시장의 핵심 기능은 예금을 동원하고 이를 투자기회들 간에 최대한 효율적으로 분배하기 위한 정보를 처리하는 데 있음을 역설하면서 정보의 획득과 처리에는 비용이 많이 들 수 있으므로, 이를 투명하고 경제적으로 수행할 수 있는 기제를 장려하고, 심지어는 공공정책적으로 지원할 것을 제안하였다. 또한 정보를 공시하고, 널리 보급하며, 정확히 처리하는 것에 최우선순위가 부여되어야 한다고 주장하였다. 시장 참여자들과 보다 광범위한 대중들이 이러한 기제를 사용하는 것이 효율적이므로, 이러한 기제가 완전히 신용할 만한 것이어야 하며, 특히 이러한 기제가 특정 형태의 공인을 받은 경우에는 이러한 신용을 보장하는 것이 무엇보다 중요하다고 제안하였다.

4) IMF[8]

IMF는 체계적 유동성 관리와 관련해서, 중앙은행은 이번 위기로부터 운영체계의 유연성, 핵심 자금시장의 기반구조, 그리고 국가 간 유동성 공급을 위한 개선된 메커니즘의 필요성 등과 관련한 몇 가지 교훈을 얻을 수 있었다고 말하고 있다. 시스템 간 연계와 복수 금융기관의 위기발생위험을 제한하는 방법은, 거래를 상계하고 모든 거래에 있어서 거래상대방이 됨으로써 거래상대방위험을 완화시켜 주는 청산시설을 제공하는 것인데, 신용부도스와프(CDS) 시장에 일부 이러한 서비스를 제공하고자 하는 최근의 시도들은 환영할 만하다고 언급하였다. 그러나 이러한 기관들이 너무 많이 허용되게 되면, 거래량이 분산되고 이에 따라 상계의 기회가 줄어들게 되므로 꼭 필요한 거래상대방위험 완화가

7) OECD, “Finance, Competition and Governance; Priorities for Reform and Strategies to Phase-Out Emergency Measures,” June 2009.

8) IMF, “Improve Systemic Liquidity Management: Global Financial Stability Report, Responding to the Financial Crisis and Measuring Systemic Risks,” April 2009.

오히려 희석될 위험이 있음을 경계하였다. 경쟁적 환경으로 인해 위험관리체계를 위태롭게 하는 비용절감수단이 대두될 수 있는 가능성이 존재하기 때문에 복수의 청산시설이 허용되더라도, 이들은 세계적으로 통용되는 기준을 사용한 강력한 감독을 받아야 할 것이며, 이를 통해 청산시설들이 반드시 국경 간, 복수통화 간 청산과 결제를 수행할 수 있는 능력을 확보하도록 하여야 한다고 주장하였다.

또한 단순한 규제의 부과보다는 유인에 기반한 유동성 관리체계를 도입[9]하는 것이 바람직하다고 제안하였다. 일정 수준 이상의 고품질 유동자산을 보유하도록 규제하게 되면 금융기관에 비용부담이 발생하게 되므로, 이는 상대적으로 효과적이지 못한 규제 도구라고 할 수 있으며, 이러한 규제가 반드시 금융기관으로 하여금 제대로 유동성을 관리할 재무적 유인을 부여하는 것은 아니라고 언급하면서 대신, 평균보다 높은 유동성위험을 나타내는 기관들에 대해 징벌적인 성격의 부과금을 도입하는 것이 가능하다고 주장하였다. 이와 유사하게, 금융기관들이 보다 양질의 담보물을 보유하는 것을 촉진하는 방향으로 중앙은행으로부터 유동성 공급가격을 수정할 수도 있을 것이라고 주장하였다.

5) BIS

BIS는 2007년 중반 발생한 금융위기 이후, 거래계정에 중요한 손실과 부채 누적의 원천이 발생하였으며, 핵심적 요인은 1996년의 Amendment to the Capital Accord에 따른 「시장위험산입법」에 기반하고 있는 현재의 시장위험 관련 자본금체계가 일부 핵심적 위험을 포괄하지 못하고 있다는 점이라고 지적하였다. BCBS는 현재의 VaR(Value at Risk) 기반의 거래계정체계를 위험자본 증가에 대한 부과금을 통해 보완하고 비유동화 신용상품의 경우 이러한 위험에는 부도위험(default risk)과 전이위험(migration risk)이 포함되어야 한다고 제안하였다. 또한 위원회는 Pillar 1(최소자본금규제)의 특정 유동화들에 대한 처방을 아래와 같이 강화해야 한다고 주장하였다.

9) IMF, “Lessons of the Financial Crisis for Future Regulation of Financial Institutions and Markets and for Liquidity Management,” 2009. 2. 4.

- 재유동화 위험가중치: 유동화에 대해 내부등급법(internal ratings based approach: IRB)을 사용하고 있는 은행들은 재유동화 위험에 대한 노출에 대해 보다 높은 위험가중치를 적용시켜야 함.
- 표준화된 위험가중치: 내부등급기반에 있어서 재유동화에 대한 수정 위험가중치를 도출하기 위한 분석에서 표준방식(standardised approach)에 있어서의 위험가중치 역시 유사한 위험노출에 대해 수정되어야 함.
- 자가보증등급(ratings subject to self-guarantee)의 사용: 은행들이 자가보증을 전제로 위험노출등급을 사용하는 것을 불허하도록 바젤Ⅱ 조항을 추가함으로써 향후 은행이 표준방식(SA)을 사용하건 내부등급법(IRB)을 사용하건 은행 자체의 보증 혹은 유사한 지원을 기반으로 등급을 인정하는 것을 금지하여야 함.
- 신용분석에 대한 운영조건: 은행은 바젤Ⅱ의 재유동화체계에서 지정하고 있는 위험가중치를 사용하기 위해서는 특정한 운영기준들을 만족시킬 것이 요구되며 이 기준들은 은행들이 주의의무를 다하고 신용평가기관의 신용등급에 단순 의존하지 않도록 하기 위한 의도를 가짐.
- 표준방식의 유동성지원약정(liquidity facility): 표준방식의 재유동화체계에 있어서 적격 유동성지원약정 전체에 대한 신용환산율(credit conversion factor)은 유동성지원약정의 만기와는 무관하게 균일한 50%로 고정되며 현재 1년 미만의 적격 유동성지원약정에 대해서 표준방식에서는 20%의 신용환산율을 적용함.
- 내부등급법의 유동성지원약정: 개정된 내용은 유동성지원약정이 어느 경우에 선순위 유동화 위험으로 처리되게 되는지를 명확히 함.
- 전반적 시장붕괴상황 시 표준방식 및 내부등급법의 유동성지원약정: 시장붕괴상황 시 유동성지원약정에 대해 내부등급법의 감독공식방식(Supervisory Formula Approach: SFA)과 표준방식에서 유리한 자본금규제(capital treatment)를 받도록 해주던 규정을 삭제함.

BIS는 2007년 이후 금융위기 기간 동안 Pillar 2의 감독지침에서 나타난 취약점을 보완하기 위하여 은행과 금융기관이 위험을 보다 확실히

인식하고 관리할 수 있도록 전사적 위험관리와 관련한 감독규정을 수정하였다. 최근의 시장상황은 새로이 등장하고 성장해 가는 위험을 적시에 효과적인 방법으로 확인하고 대응하는 능력을 제고하기 위해 최고경영진들이 은행의 위험노출도(risk exposure)에 대하여 통합적이고 전사적 관점을 가지는 것이 매우 중요함을 강조하고 있다. 또한 이사회와 최고 경영진들은 금융기관의 위험선호성향(risk appetite)을 명확히 규정하고 은행의 활동에 대해 구체적인 전사적 건전성 한도(prudential limits)를 설정하고 있는 세부적 정책들을 포함하고 있으며, 이러한 정책들이 은행의 위험선호성향 및 역량과 일관될 수 있게끔 하여야 한다고 제안하였다. 전사적 위험관리 프로그램은 은행의 활동과 관계된 원금리스크(principal risk)의 구체적인 전사적 건전성 한도를 설정하는 세부적 정책들을 포함하고 있어야 하며, 이를 위해 은행의 정책, 절차 및 한도는 다음의 사항을 달성하기 위한 방향으로 설정되어야 한다고 언급하였다. 먼저, 은행의 개별 사업분야 및 전사적 수준에서의 대출, 투자, 거래, 유동화, 부외거래, 신탁활동 및 기타 중요한 활동으로부터 발생하는 위험을 적절히 그리고 적시에 파악, 측정, 감시, 통제 및 완화시켜야 한다. 다음으로 평판위험(reputational risk) 및 가치평가상의 불확실성을 포함하여 은행의 위험노출도가 완전히 인식되고 있으며, 은행의 위험관리절차에 확실히 반영되어 있어야 하고 은행이 표방하는 목적 및 목표, 그리고 은행의 전반적인 재무건전성과 일관되어야 한다. 그리고 은행의 다양한 사업활동에 걸쳐 책임과 권한계통(lines of authority)이 명확히 기술되어 있어야 하며, 사업부문과 위험관리기능이 명확히 구분되어 있어야 한다. 또한 내부적 매매포지션 한도(internal position limit)의 위반 문제를 해결하여야 하며, 새로운 사업과 상품을 도입함에 있어 관련된 모든 위험관리, 통제 및 사업분야를 통합한 검토를 수행함으로써 은행이 해당 사업이나 상품을 개시하기에 앞서 관련 활동들을 관리·통제할 역량이 있는지 확인하여야 한다. 마지막으로 정책·절차 및 한도 등에 대한 검토 및 이들에 대한 적절한 업데이트를 수행하는 데 있어서의 스케줄과 방식이 포함되어야 한다. 이를 위해 은행의 경영정보시스템(management information systems: MIS)은 이사회와 고위 경영진들에게 명확하고 간결한 방식으로 해당 금융기관의 위험내역(risk profile)에 대한 시의적절한

정보를 제공해야 하며, 해당 정보는 부외거래를 포함하여 모든 위험노출(risk exposure)을 포함해야 하고, 경영진은 특정 위험지표(risk measure)에 사용된 가정과 본질적 한계에 대해 이해하고 있어야 한다고 주장하였다.

또한 위원회는 선도적인 공시관행들을 세밀하게 평가한 뒤, 공시제도의 관측된 결점을 개선하기 위하여 현재의 Pillar 3 규제를 다음의 영역에 걸쳐 개정하였다.

① 거래계정상의 유동화 관련 위험노출

② 부외계정회사(off-balance sheet vehicle)들에 대한 보증(sponsorship): 유동화 자산의 본질적 신용위험 이외의 위험들의 성격을 공시할 의무를 추가하고 Pillar 3 맥락에서 보증(sponsor)을 정의함으로써 은행들의 정성적 공시에 은행이 보증하는 모든 유동화 활동을 포함시키도록 의무화하되 이는 은행계정에 속하는지 거래계정에 속하는지의 여부, 부내 혹은 부외에 속하는가의 여부, 유동화체계를 따르는가의 여부 등과는 무관하게 포함되어야 하며, 부내 유동화 관련 위험노출은 부외 유동화 관련 위험노출과 별도로 공시되어야 하는 의무를 추가

③ 내부평가법(internal assessment approach: IAA) 및 기타 자산유동화기업어음(ABCP) 유동성 보증: 특정 유동화 위험노출에 어떠한 최소자본금규제방식이 적용되는지에 대한 명확한 설명을 추가하고 내부등급법체계와 관련한 일반적인 공시의무와 일관되게 내부평가법(IAA) 절차의 구조, 목적, 통제체계와 같은 정성적 정보를 제시하며, 은행계정과 거래계정상의 일부 정량적 정보는 개별 최소자본금규제체계에 맞추어 세분화

④ 재유동화 관련 위험노출: 유동화 위험노출과 관련한 신용 및 시장위험의 변화를 감시하기 위해 도입한 절차에 대한 설명, 유동화 및 재유동화 위험노출을 통해 발생한 위험을 완화하고자 사용되는 신용위험 완화 도구에 대한 관리정책에 관한 설명, 그리고 재유동화 활동과 관련하여 가정된 그리고 실제 발생한 위험의 유형에 대한 설명을 추가하고 유동화 관련 위험노출과 재유동화 관련 위험노출에 대한 가치평가를 별도로 공시하도록 장려하며, 발생

한 혹은 매입한 재유동화 관련 위험노출의 총규모에 대해서도 공시하도록 추가

⑤ 유동화 위험노출과 관련한 가치평가: 포지션 평가와 관련한 핵심 가정들을 추가함으로써 은행이 자신의 유동화 관련 포지션을 어떻게 가치평가하고 있는지에 대한 정량적 공시의무를 도입하고 회계정책(accounting policy)에 위험노출이 어떻게 평가되고 있는가에 대한 정보를 포함하여 장래에 유동화될 위험들이 어디에서 발생하는가를 결정하는 데 필요한 정보를 시장에 제공하기 위한 공시의무를 추가하며, 위험유형별로 나누어 유동화될 위험들의 총규모에 대한 공시의무를 추가

BIS는 은행과 감독당국들은 Pillar 2 지침을 즉각적으로 이행하기 시작할 것으로 기대되며, 새로운 Pillar 1 최소자본금규제와 Pillar 3 공시규정들은 늦어도 2010년 말일까지는 이행되어야 할 것이라고 제안하였다.

다. 정보체계: 신용정보 및 평가, 회계기준[10)]

IMF는 이번 위기를 통해 드러난 정보의 격차(gaps in information) 문제에 적절히 대응하는 것이 무엇보다 중요하다고 언급하였다. 이제까지는 체계적 위험을 감지하는 데 필요한 정보, 특히 체계적 연계를 살펴보는 데 필요한 정보들이 ① 수집되고 있지 않거나, ② 수집되더라도 체계적 위험을 염두에 두고 분석되지 않았다. 이러한 분석을 위해서는 금융기관 간의 위험노출(exposure)에 대한 정보가 필요하다. 그러나 이러한 자료를 수집하고 공식적으로 위험노출의 수준을 측정하는 데 있어 기술적 어려움이 존재하는 것에 더하여, 한 국가 내 및 국가 간에 존재하는 상이한 유형의 금융기관들에 대한 자료를 수집하는 것을 불가능하게 하는 법률적 장벽들이 존재한다. 따라서 자료의 수집과 분석 작업에 있어서 진척을 보기 위해서는 보고(reporting)와 정의(definition)의 일관성을 확보하는 동시에 국가 간의 정보공유가 보다 광범위하게 이루어질 필요

10) IMF, “Address Market Discipline and Information Gaps: Global Financial Stability Report, Responding to the Financial Crisis and Measuring Systemic Risks,” April 2009.

가 있다.

기존의 조기경보체계(early warning frameworks)에서 사용되는 일련의 지표들에 더하여 부외거래(off-balance-sheet) 관련 위험노출, 복잡한 구조화 상품(structured product), 파생상품, 레버리지(leverage), 역외(cross-border) 및 거래상대방 위험노출 등에 대한 보다 양질의 정보가 필요하다. 그러므로 체계적으로 중요한 금융기관들에 대한 공시관행은 보다 강화되어야 한다. 이러한 공시는 가치평가방법(valuation methodologies), 위험관리업무, 개편된 재무건전성지표들에 대한 내용을 포함하며, 정책입안자들 또한 체계적 위험을 보다 효과적으로 평가할 수 있는 모형을 개발하고 이를 발전시킬 필요가 있다. 금번 위기가 촉발된 주요 원인 중의 하나는 신뢰할 수 있는 공개정보를 통해 투자자들이 적절한 실사를 수행하는 데 어려움을 겪었다는 점도 있으므로, 이러한 공개정보의 가용성을 대폭 개선할 필요가 있다.

또한 IMF는 거시적 금융분석을 위한 정보를 강화하기 위한 여섯 가지 방안을 다음과 같이 제시[11]하였다.

① 체계적으로 중요한 금융기관들이 보다 세부적이고 일관된 정보를 보고하도록 강제함으로써 이들의 공시를 강화
② 금융건전성지표(indicators of financial soundness)들을 개혁하고 이러한 지표들에 포함되는 영역을 확대하되, 특정 국가의 환경 및 체계적으로 중요한 금융기관들에 대한 부분이 강조될 필요
③ 대형 은행, 체계적으로 중요한 비은행금융기관 및 신용평가기관들의 복잡한 가치평가모형과 위험관리관행에 대한 공시를 강화할 필요
④ 중앙은행의 금융안정부서 및 금융감독당국은 공시된 정보를 활용하여 개별 금융기관과 체계적 위험에 대한 효과적 평가가 이루어질 수 있도록 선도하여야 함.
⑤ 장외 파생상품시장의 투명성과 정보의 범위를 개선할 필요
⑥ 신용평가방법의 투명성을 제고할 필요

11) IMF, “Lessons of the Financial Crisis for Future Regulation of Financial Institutions and Markets and for Liquidity Management,” 2009. 2. 4.

1) 신용평가사(ratings agency) 관련 규제

가) G-20

G-20은 신용등급을 규제목적으로 사용하는 신용평가사에 대해 등록의무를 포함한 규제를 적용하는 데 합의하였으며, 동 규제체계는 IOSCO의 신용평가사 행동강령과 일관성을 유지해야 하며, 2009년 말까지 수립을 완료하도록 하였다. 또한 금융당국이 이해상충 문제 해결과 신용평가과정의 질과 투명성 확보를 위해 신용평가절차 변경 및 의무 이행을 강제할 권한을 보유하도록 하였다. 구조화상품에 대해서는 별도의 신용등급을 사용하고, 신용평가의 과거 자료 및 평가의 기초가 되는 정보와 가정을 모두 공개하도록 하였으며, 신용평가사에 대한 감독체계는 관할지역 간 일관성을 유지하고, IOSCO 및 각국 감독당국 간 적절한 정보공유를 실시하도록 하였다. 그리고 바젤위원회는 건전성 규제에 있어 외부신용평가의 역할을 재검토하고 부정적인 인센티브를 제거하도록 하였다.

나) OECD[12]

OECD는 신용평가시장의 효율성을 개선하기 위해서, 진입장벽을 낮추기 위한 노력이 필요하며, 이를 위해 등록에 필요한 사항들을 단순화하고, 소수 신용평가사에 대한 규제에 있어서의 공식적 승인방식, 그리고 공적연금기금에 대한 규제에 있어서의 유사한 승인방식 등에 대해 재고하며, 모든 평가사들이 정보에 동일한 조건으로 접근 가능하되 비밀은 유지될 수 있도록 강제함으로써, 신규 신용평가사들이 낮은 평가점수를 부여할 위험을 감수하더라도 채권 발행자들이 이들 신규 평가사들에게 정보를 제공하고, 마지막으로 위탁받지 않고 신용을 평가하는 관행을 허용할 뿐 아니라 장려함으로써 새로운 비즈니스 모델을 추구하는 소규모 신용평가사들이 확산되는 것을 촉진하는 등과 같은 조치들이 취해질 수 있음을 언급하였다.

12) OECD, “Credit Rating Agencies: Finance, Competition and Governance; Priorities for Reform and Strategies to Phase-Out Emergency Measures,” June 2009.

2) 회계제도의 개선

가) G-20

G-20은 공정가치 회계체계의 근간은 유지하되, 유동성과 투자자의 보유기간을 고려하여 금융상품의 가치평가방식을 개선하고 경기순응성 완화를 위한 회계제도의 개선과 관련하여 FSF가 발표한 권고안을 수용하는 데 합의하였다. 회계기준제정기구는 2009년 말까지 다음과 같은 회계제도 개선조치를 완료해야 한다.

- 금융상품 회계처리기준의 단순화
- 보다 광범위한 신용정보를 활용하도록 대손충당금제도 개선
- 충당금, 부외거래, 가치평가의 불확실성에 관한 회계기준 개선
- 감독당국과의 공동노력을 통해 가치평가기준의 국제적 명확성과 일관성 향상
- 국제적인 단일 회계기준 마련
- 독립적인 회계기준 결정과정이 유지되는 범위 안에서 이해관계자의 참여 확대

나) FSB[13][14]

감독당국은 레버리지 및 수익률과 관련한 수량 지표/제약들을 개별 금융기관 수준 및 체계 전반에 걸친 거시건전성 수준에서의 정책수립을 위한 지침으로 사용하여야 한다고 언급하였다. 또한 레버리지와 관련한 수량 지표들을 개별 금융기관 수준 및 체계 전반에 걸친 거시건전성 수준에서의 정책수립을 위한 지침으로 사용하여야 하고 장외 파생상품 및 유가증권 거래에 있어서의 최소 초기증거금(initial margin) 및 가치할인비율(haircut)을 강제하는 것에 대해 검토할 필요가 있다고 주장하였다.

그리고 BCBS 및 CGFS(Committee on the Global Financial System)가

13) FSB, “Overview of Recommendations on Procyclicality: Financial Stability Forum Issues Recommendations and Principles to Strengthen Financial Systems,” Ref. No. 13/2009, April 2, 2009

14) These recommendations and principles, and the other work underway since April 2008, support key aspects of the Action Plan adopted by the G20 Leaders at their November 2008 Summit and have fed into the preparation of 2009 London Summit(FSB[2009]).

만기전환(maturity transformation)에 수반되는 유동성위험과 자금조달을 측정하기 위한 공동연구 프로그램에 착수함으로써 금융시스템에 내재한 유동성위험의 가격설정이 가능하도록 할 것을 제안하였으며, 전술한 연구 프로그램의 결론을 기반으로, BIS와 IMF는 체계 전반에 걸친 레버리지 및 만기불일치에 대한 정보를 감독당국에 제공할 수 있을 것으로 기대하였다.

또한 공정가액평가 금융상품(fair valued financial instruments)에 대한 평가에 필요한 자료나 모형이 취약한 상황에서, 회계기준의 설정을 담당한 기관이나 건전성 감독당국은 공정가액평가 금융상품에 있어서 평가성충당금(valuation reserve)[15] 또는 평가조정(valuation adjustment)의 사용을 검사해야 할 것을 제안하였다. 마지막으로 회계기준의 설정을 담당한 기관이나 건전성 감독당국은 공정가액회계(fair value accounting)가 잠재적으로 유발할 수 있는 동태적 불이익(adverse dynamics)을 완화시키기 위해 다음과 같은 관련 표준들을 변경할 부분은 없는지 살펴볼 것을 당부하였다.

- 신용 중개기관들의 금융상품에 대한 공정가액회계의 사용이 면밀히 검토될 수 있도록 회계모형을 개선
- 금융자산 분류 간의 재배치
- 헤지 회계조건(hedge accounting requirement)의 단순화

다) OECD

회계감사와 관련해서 OECD는 대형 다국적기업들을 회계감사할 수 있는 역량을 가진 대형 회계법인들의 경우에는 자사의 서비스를 이용하도록 법적으로 강제받고 있는 고객기반이 존재한다는 사실로부터 혜택을 받고 있음에도 불구하고, 회계산업 전체를 강화시키는 것이 매우 어려운 과제라고 판단하였다.[16] 회계감사 자격요건을 보유하지 못한 사람에 대한 회계법인 소유 제한 및 책임구조 등으로 인하여 중형 규모의

15) 특정 자산의 특정일 현재 장부가액 또는 대차대조표 가액을 계산함에 있어 차감 또는 공제되어야 할 성격의 항목을 지칭하며, 감가상각충당금, 대손충당금 등을 들 수 있다.

16) OECD, “Finance, Competition and Governance; Priorities for Reform and Strategies to Phase-Out Emergency Measures,” June 2009.

회계법인의 시장진입에 대한 역유인(disincentive)이 존재하기 때문이다. 미국의 GAO(Government Accountability Office)는 2008년도에 명백한 문제에 직면하고 있지 않으므로 추가적인 행위를 취할 강력한 필요성이 존재하지 않는다고 주장하였지만, 이에 대해 영국의 FRC(Financial Reporting Council)는 너무 낙관적인 판단이라고 지적하였다. 그러나 중기적으로는 대형 다국적기업들을 회계감사할 수 있는 기업들 간에 경쟁이 강화되는 것이 바람직하리라는 것은 명백한바, 최소한 자격요건을 갖춘 회계감사들만 소유가 가능한 합명회사 형태가 아닌 다른 조직 형태를 허용함으로써 해당 산업이 국제시장에서 생존이 가능한 수준의 자본을 보유한 신규 진입자들에 대하여 개방되어야 할 것을 언급하였다.

또한 OECD는 회계제도와 관련하여 일부 개선이 필요함을 제안하면서,[17] 회계기준과 보고요건들이 개발되거나 강화되어야 할 영역들이 있으며, 이 중 일부에 대한 검토는 이미 진행 중이라고 지적하였다. 구체적으로 복잡한 유가증권에 대한 가치평가방법의 개선, 부외자산항목들(off-balance sheet items)에 대한 투명성 제고 등이 요구되며 공정가액 또는 시가평가회계를 지지하는 원칙들이 분명 유효하다는 것은 사실이지만, 유동적 시장이 존재하지 않는 경우에 있어서 이러한 방식이 적용될 수 있는가에 대해서는 미국의 FASB 및 IASB에서 검토 중에 있다고 언급하였다. 시가평가 공정가액회계는 유동성이 부족한 시장에서는 자산에 대해 부당한 평가손실이 발생하게 되고, 너무 낮게 평가된 자산가치로 인해 기업들은 과장된 금융위험에 노출되게 된다. 2009년 6월부터는 FSP FAS 157-e 조항이 적용되어, 은행들은 시장이 활발하지 않은지의 여부, 그리고 자산 만기까지의 미래현금흐름을 할인함에 있어 특정 거래가 과도한 불이익을 받고 있지는 않은지의 여부 등에 대해 보다 많은 판단의 여지를 부여받게 될 것임을 밝혔다.

라) IMF

IMF는 회계제도와 관련하여, (증권 또는 시장)거래계정(trading book) 상의 자산에 대한 평가성충당금(valuation reserve)을 할당할 것을 권고하

17) OECD, “Accounting Standards; Finance, Competition and Governance; Priorities for Reform and Strategies to Phase-Out Emergency Measures,” June 2009.

였다. 공정가액회계를 기준으로 유지하고 최대한의 투명성을 추구하되,[18] 시장가격이 추세(혹은 기초가치에 대한 추정치)로부터 급격히 이탈하는 시기에는 감독당국이 평가성충당금(valuation reserve)을 확보하도록 요구할 수 있을 것이며, 이를 통해 경기하강기에 인출이 가능한 완충자금을 경기상승기에 적립하도록 만들 수 있을 것으로 기대하였다. 또한 이를 통해 공정가치를 산출함에 있어 보다 정밀성을 추구할 수 있는 한편 적절한 위험관리와의 일관성도 유지할 수 있을 것으로 언급하였다.

또한 IMF는 평가와 관련하여, 보다 보수적으로 담보의 가치를 산정할 것을 권고하였다. 충당금(provisions)과 여유자본(capital buffer)을 결정하기 위한 목적에서 이루어지는 가치산정이 큰 폭의 불확실성을 수반한다는 것은 불가피한 사실이지만, 이러한 가치산정은 당해 시점의 시장가격에 대한 의존도를 줄이고, 통상의 순환적 요인으로 발생하는 담보가치의 하향 움직임을 감내할 수 있는 여유 부분을 포함하고 있어야 할 것임을 제시하였다. 그리고 가능한 한 최대한, 이러한 조정은 미래지향적(forward-looking)[19]이어야 할 것이며, 계측 가능한 지표들에 기반하고 있어야 할 것[20]임을 제시하였다.

라. 인센티브체계: 금융인에 대한 보상(위험추구행위 견제)

1) G-20

런던 G-20 정상선언문은 FSB의 엄격한 원칙을 채택하고, BCBS에 동 원칙을 2009년 가을까지 위험관리지침에 포함시킬 것을 권고하였다. 보상체계는 실제 성과를 반영하고, 지속 가능한 성장을 지원하며, 과도한 위험추구를 방지할 필요가 있음을 언급하였다. 또한 금융기관 이사회는 보상체계 수립, 운영, 평가에 적극 참여할 것을 제안하였다. 보상체계는

18) In making any such adjustments to International Financial Reporting Standards (IFRS), due process is essential. The consistent application of due process would mitigate incentives for specific modifications by national IFRS adopters and would help to ensure the integrity of the framework as necessary amendments are made(IMF[2009b]).

19) 과거 실적 외에 상환능력과 위험을 감안하여 향후 가치에 대한 예상을 반영.

20) For instance, estimates of the mean-reversion of prices could be used as an indicator risk(IMF[2009b]).

위험을 적절히 반영하여야 하며, 보상의 구성과 지급시기도 미래의 위험변동을 고려하여 설계되어야 하고, 위험이 장기에 걸쳐 존재하는 경우 보상의 지급이 단기에 완료되어서는 안 된다고 제안하였다. 그리고 금융회사는 보상체계에 대한 분명하고 포괄적이며 시의적절한 정보를 공개해야 하며, 여기에는 주주 등 이해관계자의 적절한 모니터링을 위한 정보제공도 포함되어야 한다고 제안하였다. 또한 감독당국은 보상정책에 대한 평가를 금융기관에 대한 종합적인 건전성 평가의 일부로 포함시킬 것을 권고하면서 필요시 자본요구량 증대 등 적절한 조치를 통해 개입할 것을 제안하였다.

2) FSB[21]

FSB는 보상에 대한 효과적 거버넌스를 권고하였다. 금융기관의 이사회는 보상체계의 디자인과 기능을 적극적으로 감독하여야 하고, 보상체계를 감독하고 조사함으로써 보상체계가 원래의 의도대로 잘 작동하고 있는가를 확인하여야 할 것임을 제안하였다. 또한 재무 및 위험 관리 담당 직원들은 독립적이어야만 하고, 적절한 권한을 보유하고 있어야 하며, 자신들이 감독하는 사업영역과는 독립적인, 그러나 자신들이 금융기관 내에서 담당하는 핵심 역할에 상응하는 수준의 보수를 받아야만 한다고 언급하였다.

그리고 신중한 위험관리와 보상 간에 효과적 정합성을 유지해야 한다고 권고하였다. 구체적으로 보상은 모든 유형의 위험을 감안하여 조정되어야 하고, 보상 결과는 위험 결과물과 대칭적이어야만 하며, 보상 지급 산정은 위험의 지속기간에 대해 민감하도록 설정되어야 하고, 현금, 지분 및 타 유형의 보상 간 혼합비율은 위험의 속성 및 배치와 일관되게 이루어져야 한다고 제안하였다.

또한 이해관계자들이 보상체계 및 집행에 대해 효과적으로 간여 및 감독하여야 한다고 제시하였다. 구체적으로 보상관행에 대한 감독은 지속적으로 그리고 엄격하게 이루어져야 하며, 결함이 있는 부분에 대해

21) FSB, “Principles for Sound Compensation Practices: Financial Stability Forum Issues Recommendations and Principles to Strengthen Financial Systems,” Ref. No. 13/2009, April 2, 2009.

서는 즉각적으로 감독적 조치가 취해져야 하고, 이해관계자들의 건설적 간여를 촉진시키기 위해 금융기관들은 보상관행에 대한 명백하고, 포괄적이며, 즉각적인 정보를 공시해야 한다고 제안하였다.

3) OECD[22]

OECD는 이번 위기를 통해 대리인 문제가 팽배하며, 이는 지배구조의 개선을 통해 교정되어야 할 것임이 명백히 드러났으며, 특별히 다음의 두 가지 문제점이 두드러진다고 언급하였다.

첫째는 대형 금융기관의 CEO들과 여타 임원들, 특히 신용위험의 평가와 관리를 책임지고 있는 임원들이 지배주주들로 이루어진 경우는 거의 없다는 것이다. 이사회는 경영진에 의해 통제받지 않는 독립적인 사람들로 이루어져야 하며, 주주들의 이해에 따라 행동하도록 동기가 부여되어야 한다고 권고하였다.

둘째는 여신후보유(originate-to-hold)모형을 차츰 대체해 나가고 있는 여신후판매(originate-to-distribute)모형들로 인해 거래를 완료 짓는 것으로부터 보상을 받는, 즉 수수료, 중개료 혹은 보너스를 징수함으로써 수입을 얻고 위험은 다른 사람에게 이전하는 사람 혹은 기관들에 의해 너무 많은 의사결정이 이루어지는 것이 허용되고 있다는 것이다.

이사회가 주주의 이익을 효과적으로 대변하여 행동하고 있을 경우, 이사회는 OECD의 기업지배구조 원칙 및 FSB의 건전한 보상관행 원칙에서 요구하는 바와 같이 금융기관과 그 주주들의 장기적 이익에 부합하게 핵심 임원들과 이사회의 보수를 책정하게 될 것이다. 이러한 상황하에서는, 보너스, 커미션 및 다른 직원들의 보상은 경영진에게 맡기는 것이 바람직하며, 규제적 간섭은 피해야 할 것임을 권고하였다. 그러나 장기 대출자산으로 인해 외부로부터 수령한 수입을 바탕으로 제공되는 보수는 해당 자산의 궁극적 성과에 따라 지급되어야 하며, 이러한 수입에는 채권 인수, 여신 및 CDO 발행으로 인한 수입 등이 포함되어야 함을 제안하였다. 이상적으로는 이러한 수입에 기반한 성과보수는 제3자

22) OECD, “Strengthen Corporate Governance of Financial Firms: Finance, Competition and Governance; Priorities for Reform and Strategies to Phase-Out Emergency Measures,” June 2009.

에게 기탁(escrow)한 후 여신이 지속되는 기간 내내 인출·지급할 수 있을 것이며, 최소한 이러한 수입이 완전히 선지급되는 경우라 하더라도, 다른 표준적 담보대출에 있어서 이자가 대출의 지속기간에 걸쳐 분포되듯이, 이러한 수입에 기반한 보수는 해당 여신의 지속기간 내내 지연 지급될 수 있을 것이라고 주장하였다.

마. 기 타

이 외에도 다음과 같은 이슈들에 대한 국제적 논의가 있어 왔다. 먼저 런던 G-20 정상선언문은 지속적으로 국제협력 도모를 위한 회의를 개최하고, 공동활동을 강화할 수 있는 노력을 경주할 것임을 천명하였다. 금년 6월까지 중요한 다국적회사에 대한 공동감시단 설립을 완료하고 국경 간 위기관리(cross-border crisis management)를 위한 FSF 원칙의 조속한 이행에 합의하였다. 한편, IMF[23]는 국제협력의 강화와 관련하여 다국적기반의 금융기관에 대한 감독, 규제를 제대로 수행하기 위해서는 국가 간 감독체계의 불필요한 상이성을 줄이려는 노력이 필요함을 강조하였다. 주요 다국적 금융기관의 본국 감독당국은 해당 기관에 대해 공통의 이해관계를 갖는 각국 감독당국들과 최소 연 1회의 회의를 개최하기로 하였으며, 다국적 금융기관 정리절차에 관한 국제기준을 개발하기 위한 IMF, FSB, 세계은행, BCBS의 지속적인 노력을 지원하기로 하였다. 그리고 IMF와 FSB는 2009년 봄 회의 시 조기경보활동을 개시하기로 하였다.

또한 이번 런던 G-20 정상선언문에서는 국가별 조세와 금융거래에 대한 규제의 차가 조세피난처를 낳고 이를 근거지로 삼는 특별투자기구(Special Purpose Vehicles: SPV)가 금번 위기의 중심에서 금융파생상품들을 거래해 왔음에 주목[24]하여 조세피난처 혹은 비협조적 지역에 대한 국제적 공조대응에 대한 의견을 제시하였다.

---

23) IMF, “Strengthen Cross-border and Cross-functional Regulation: Global Financial Stability Report, Responding to the Financial Crisis and Measuring Systemic Risks,” April 2009.

24) OECD, “Finance, Competition and Governance; Priorities for Reform and Strategies to Phase-Out Emergency Measures,” Chpter Ⅱ, June 2009.

2. 주요 국가 사례

대공황 시기 미국은행시스템의 붕괴와 같이 개별 국가 수준에서 이보다 더 큰 위기상황이 도래한 적은 있으나, 금번 위기는 세계 도처에서 동시다발적으로 진행되고 통합된 국제금융시장을 매개로 다른 지역으로 빠르게 확산되었다는 점에서 차원을 달리한다. 이제껏 진행되어 온 금융시장 통합이 이와 같은 위기상황에서는 어떤 역할을 하게 되는지를 극명하게 보여주는 사례라고 하겠다.

이 과정에서 대부분 국가의 금융감독체계는 위기의 방지 또는 확산 저지에 있어 많은 문제점을 노출하였고, 이를 개편하고자 하는 논의가 자연스럽게 진행되어 오고 있는 상황이다. 이들 국가들이 추구하고 있는 금융감독체계의 개편방향은 규제 강화 및 규제 대상을 확대하고 시장의 투명성 및 평가의 공정성을 제고하는 쪽으로 가닥을 잡고 있다. 1930년대의 위기가 잘못된 정책대응으로 인해 더 큰 피해를 볼 수밖에 없었던 경험에 비추어 효과적인 정책대응의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 이하에서는 은행 및 유사 금융기관에 초점을 맞추어 금번 위기 이후 각국의 금융감독체계 개선방향을 살펴본다.

가. 미 국

1) 배 경

지난 2년간 대공황 이후 가장 격심한 금융위기에 직면한 미국 정부와 연방준비은행(Federal Reserve, 이하 연준)은 각종 비상수단을 동원하여 금융시스템을 회복시키고 경기침체를 완화시키고자 노력하고 있다.

이번 위기가 발생한 배후에는 여러 원인이 작용하였지만, 금융시스템의 취약성이 이러한 요인들이 통제불능상태로 확대되어 금융시장 전반의 안정성을 위협하는 과정에서 큰 역할을 하였음이 드러났다. 금융기관에 대한 감독과 규제에 있어서 드러난 여러 취약점은 외부의 충격이 금융시스템 전반에 누적·확산되어 가는 것을 감시, 방지 혹은 해소할 수 있는 정부의 역량을 제약하게 된다. 예를 들어, 기존의 은행지주회사 규제에 있어서의 접근법은 은행 자회사를 보호하는 데 초점을 맞

추었을 뿐, 전체 그룹에 대한 포괄적 규제에는 소홀하였다. 이를 이용하여 투자은행들은 이해득실에 따라 자신에게 적용될 규제체계를 선택하는 것이 가능하며, 이를 통해 레버리지에 대한 적절한 제약을 회피할 수 있었다. 따라서 AIG와 같은 다른 금융기관들은 부보 대상 예금을 수취하고 있었음에도 불구하고, 엄정한 지주회사규제의 구속으로부터 빠져나갈 수 있었는데, 이는 이들이 보유한 부보예금고가 관련법하에서는 기술적으로 은행에 해당하지 않는다는 이유에서였다.

미국의 경우, 사안의 시급성과 심대성에 비추어 즉각적으로 금융시스템의 무결성과 금융시장에 대한 시장의 신뢰를 회복시키기 위해 필요한 조치가 취해져야 했다. 이런 맥락에서 기본의 금융 규제 및 감독보다 단순하고 보다 효과적으로 강제되며, 소비자와 투자자들을 보호하고, 혁신에 대한 보상을 제공하는 한편 금융시장의 변화에 적응하고 함께 진화해 나갈 수 있는 금융규제 및 감독의 새로운 기반 확립이 요구되었다.

2) 핵심 이슈 및 정책제언

첫째, 금융시장에서 차지하는 비중 및 영향력이 클수록 해당 금융기관에 대하여는 보다 강한 관리 감독 및 규제가 이루어질 필요가 있다. 다만, 이를 구현함에 있어 다음과 같이 감독의 책임을 배분하고, 규제의 강도를 조정하는 것이 필요하다. 재무부 및 다양한 금융감독기관을 아우르는 금융감독위원회(Financial Services Oversight Council)를 구성하여 시스템리스크를 식별하고 기관 간의 협조를 유도하도록 한다. 연방준비은행에 은행을 보유하지 않더라도 금융시장 전반의 안정성에 영향을 미칠 수 있는 금융기관에 대한 감독권을 부여하고 자본금 혹은 건전성 기준을 강화하며, 거대복합금융기업(LCFI)에 대하여는 이를 추가로 상향 부과할 필요가 있다. 또한 은행감독청(National Bank Supervisor)을 신설하여 연방정부허가 은행을 감독하도록 한다. 보험분야에서는 재무부 산하에 국가보험국(Office of National Insurance)을 신설하고 연방저축은행(federal thrift charter)과 같이 연방준비은행이 은행지주회사에 부과하는 규제를 피할 수 있는 예금수탁기관을 줄인다. 그리고 증권거래위원회(SEC)에 헤지펀드를 비롯한 사적 자본투자기구의 투자자문사들을 등록・관리할 것을 의무화한다. 이와 같은 노력은 금융감독의 사각지대를

막기 위해 감독기능을 여러 개별 감독기구에 중첩적으로 부여할 필요성이 있다는 인식을 반영하는 것이다.

둘째, 금융시장에 대한 포괄적인 감독체계를 설립하여 대규모 금융기관의 도산 및 이로 인한 체계적 위험의 확산을 막는다는 목적하에 다음과 같은 사항을 권고하였다. 먼저 시장의 투명성 및 신용평가기관에 대한 규제를 제고하는 한편, 발행자 및 인수자 쌍방이 해당 증권화된 물건에 대하여 상대방이 지는 위험에 대한 정보를 공유하도록 유도한다. 그리고 장외파생상품 거래에 대한 포괄적 규제를 허용하며, 연방준비은행에 이들 증권화 상품에 대한 지불·청산·결제 시스템 감독 권한을 부여하는 것을 권고하였다.

셋째, 금융 소비자 및 투자자에 대한 보호와 시장의 신뢰회복을 위해 소비자금융이나 투자금융분야에 있어 강화되고 일관된 감독시스템의 구축이 필요하며, 이런 맥락에서 금융투자결정의 실제 패턴을 반영한 감독체계를 개발할 필요가 있다. 이를 위해 금융소비자보호원(Consumer Financial Protection Agency)을 신설하고, 투자상품 및 서비스의 투명성, 공정성 및 적절성과 관련하여 규제를 강화한다.

넷째, 금융위기에 대처할 수 있는 정부의 대응능력을 제고하여 구제냐 도산이냐의 이분법적인 선택을 탈피하고 심각한 시스템리스크를 발생시킬 우려가 있는 비은행금융기관을 정리할 다양한 방법을 모색한다. 그리고 연방준비은행의 비상대출권(emergency lending authority)의 행사와 관련하여 책임성을 제고하는 방안으로 관련 규정 개정이 이루어질 필요가 있다.

다섯째, 감독기준의 국제적 수준을 높이고 국제협력을 강화시킬 필요가 있다. 금번 미국발 금융위기가 어떻게 전 세계로 확산되었는지를 감안할 때, 전반적인 금융감독 수준을 높이려는 미국의 노력에 맞추어 다른 나라의 감독 수준도 제고될 필요가 있다. 국제금융시장 및 국제적으로 활동하는 기업에 대한 감독에 있어 국제공조가 절실하며, 위기관리수단에 대한 논의도 활발해질 필요가 있다.

마지막으로, 기존 감독기구들은 그 본래의 업무 수행을 계속하되 일부 역할 조정 및 규정 개정은 필요하다. 연준과 연방예금보험공사(FDIC)는 주면허 은행에 대한 각각의 감독·규제 기능을 보유하고, 국립신용협동조합관리청(The National Credit Union Administration: NCUA)

은 신용협동조합에 대한 권한을 보유한다. 증권거래위원회(SEC)와 상품·선물 거래위원회(CFTC)는 각각의 영역에서 임무를 수행하되 선물과 증권에 대한 법·규제 체계가 조화를 이루도록 노력해야 할 것이다.

나. EU

1) 배 경

유럽 지역 국가들 역시 금번 금융위기를 통하여 금융감독 및 금융시장 체계 전반에 걸쳐 여러 허점이 노출되었다. 더구나 지역 내 경제적 통합의 수준이 상대적으로 높은 EU 국가들의 경우 현재와 같이 국가별로 구분된 금융감독체계는 적합하지 않은 것으로 보인다. 이번 위기상황에서 국가별 감독당국 간의 공조체계에서 많은 문제점을 드러냈다는 점에서 지역 내에 보편적으로 적용될 금융감독체계에 대한 관심이 고조되었다.

물론 EU 집행부(European Commission)는 회원국 정부가 자국 내 금융기관의 신뢰회복을 위해 실시한 지급보증, 추가자본금 출자, 부실자산 처리 등의 조치를 취함에 있어 적극 협조하였으며, 해당 국가들의 이러한 일련의 조치가 수혜기관의 생존 가능성을 전제로 이루어지도록 지도하였다. 동 위원회는 헤지펀드 등의 대체투자기구 감독, 금융기업 경영진에 대한 과도한 보상, 그리고 은행의 필요자본금 규모 설정 등을 포함하는 금융규제개혁 논의에 이미 착수한 상태이다.

2) 핵심 이슈 및 정책제언

EU 집행부(European Commission)는 은행 및 투자금융기관에 대한 자기자본비율 제한을 개정하여 이들 기관의 위험부담능력 및 예금자보호 수준을 제고하고자 노력하였다. 구체적으로 은행 및 금융기관이 자신의 거래행위에 따라 지게 되는 위험수준을 평가함에 있어 이전에 비해 훨씬 보수적으로 평가하도록 하고 있다. 은행이 단기 차익거래나 헤징을 위해 보유하는 자산에 대해 시장상황이나 잠재적 위험을 평가하여 필요자기자본비율에 반영토록 하였으며, 재증권화(re-securitization)에 대한 필요자기자본비율을 상향조정하였다. 이는 재증권화 상품이 금번

금융위기의 핵심이었음을 감안한 조치이다. 또한 시장의 신뢰를 회복하기 위한 조치로 증권화 과정에 대한 공시의무를 강화하였다. 그리고 과도한 위험추구(excessive risk-taking)를 야기하지 않는 수준의 보상체계를 마련하였다. 새로운 제도하에서 은행은 투자하고자 하는 대상(특히 고도로 복잡한 재증권화 상품)에 대한 정보가 충분하다는 것을 입증하지 못하는 한 투자에 제약을 받게 될 것이다. 국가별 감독기관은 은행의 보상체계를 점검하고 새로운 기준을 충족하지 못하는 경우 제재를 부과할 수 있다.

한편, 유럽 내 금융감독체계를 강화하기 위하여 다음과 같은 새로운 기관 도입을 검토하였다.

- European Systemic Risk Council(ESRC): 거시경제적 충격이나 금융시장 내의 변수가 금융안정성을 위협할 가능성을 관측 평가하는 등 주로 거시건전성 감독을 담당하는 기관
- European System of Financial Supervisors(ESFS): 개별 국가의 금융감독기관의 네트워크 역할을 수행하고 개별 국가의 금융감독기구들과 공조하여 개별 금융기관의 건전성 및 금융소비자보호를 도모하는 기구

또한 신용평가기관에 대한 새로운 규제를 마련하였다. 신용평가기관은 높은 수준의 청렴, 성실, 투명성을 만족시켜야 하며, 공공기관에 의해 지속적으로 감독받게 될 것이다. 따라서 유럽시장에서 활동하고자 하는 모든 신용평가기관은 유럽증권규제위원회(Committee of European Securities Regulators: CESR)에 등록을 신청하여 허가를 받도록 의무화되었으며, 등록된 신용평가기관은 (i) 평가 결과가 이해관계에 의해 영향 받아서는 안 되며, (ii) 평가기관은 평가 방법 및 결과에 대하여 항상 주목하여야 하고, (iii) 투명하게 행동하여야 하는 규칙을 준수하여야 한다. 새로운 규제조치는 다음의 <표 8-1, 8-2>와 같다.

EU 집행부는 헤지펀드와 사모펀드에 대한 새로운 규제로서 대체투자펀드관리자(AIFM)에 대한 지침을 발표하였다. 이는 EU 지역 내 AIFM에 대한 포괄적이고 실효성 있는 감독체계를 마련하고자 함이다. 헤지펀드와 사모펀드의 관리자들을 포함하는 AIFM은 2008년 말 기준

약 2조유로의 자산을 관리하여 왔다. 제안된 지침은 <표 8-3>과 같으며, 이들은 궁극적으로 AIFM의 활동 및 그들이 운영하는 펀드에 대한 정보가 투자자나 공공 감독기관에 투명하게 전달되도록 역할을 수행할 것이다.

〈표 8-1〉 EU의 신용평가기관에 대한 새로운 규제조치

규 제 내 용
• 신용평가기관은 일체의 자문행위를 하지 않음.
• 충분한 정보가 없는 금융상품에 대한 신용평가 금지
• 신용평가 시 사용한 모형과 방법론 및 가정에 대해 공개할 의무
• 복잡한 금융상품에 대해서는 특정한 상징을 추가하여 등급을 차별화
• 매년 평가 관련 투명성에 대한 보고서 발표
• 신용평가실적과 관련한 내부 평가부서의 설치
• 이사회 구성원 중 최소 두 명을 5년을 넘지 않는 단일 임기로 임명하여야 함. －이들의 보수는 해당 신용평가기관의 경영상태와 독립적으로 주어지며, 위법행위를 하지 않는 한 중간에 해고되지 않고, 이들 중 최소 한 명은 중권구조화 상품에 대한 전문가여야 함.

〈표 8-2〉 EU의 헤지펀드와 사모펀드에 대한 새로운 규제조치

규 제 내 용
• 포괄적인 접근법을 통해 감독의 사각지대를 없애는 한편, 기존 수익모형 간의 차이를 일정 부분 인정하고 소규모 펀드에 대해서는 예외를 두는 등 탄력적인 태도도 동시에 견지
• AIFM에 대한 지속적인 감독을 통해 모든 위험의 원천을 예방하고자 하는 노력을 경주
• 피규제기관의 지배구조에 대해 적절한 기준을 제시하고, 건전한 위험·유동성 관리 및 이해상충 해결시스템을 정비하도록 유도

다. 영 국

1) 배 경

영국은 최근 금융위기의 영향을 받은 대부분의 국가들과는 달리 금융업을 주도산업으로 하는데다가 실물경기의 침체와 함께 부동산 버블이 붕괴하여 많은 어려움을 겪고 있다. 미국발 경제위기로 미국계 금융기업들과 마찬가지로 무분별하게 복잡한 금융상품을 취급했던 영국계 은행들은 미국은행들이 가진 위험을 고스란히 떠안게 되었으며, HBOS 은행(Halifax 은행과 스코틀랜드 두 은행의 합병체)은 로이즈 TSB에 인수되었다.

이에 영국도 영란은행 및 금융감독원(Financial Supervisory Authority: FSA)을 중심으로 현행 금융감독체계의 취약점을 개선하려는 움직임을 보이고 있다.

2) 핵심 이슈 및 정책제언

먼저, 자기자본의 적정성, 회계 및 유동성과 관련해서 은행권의 자기자본비율은 바젤Ⅱ가 정한 질적·양적 수준을 넘어서까지 확충될 필요가 있으나, 현재의 거시경제상황을 고려하여 은행대출의 급격한 수축을 피하는 선에서 점진적으로 개선될 필요가 있음을 지적하고, 단기거래 및 헤징을 목적으로 보유한 자산에 대비하여 축적될 필요가 있으며, 자본의 수준 역시 상당 수준 제고되어야 하며, 이를 위해 VaR을 이용해 시장위험을 반영한 필요자본을 계산하는 방식을 사용할 것을 제안하고 있다. 또한 금융감독당국은 현재의 바젤Ⅱ 자본규제가 지나치게 경기순응성을 띠지 않도록 채무불이행확률을 특정 시점이 아닌 경기 사이클상에서 지속적으로 주시할 필요가 있음에 대해서도 주지하고 있다.

이에 더하여 경기상승기에 자본충당금을 추가 적립하고 불황기에 이를 탄력적으로 낮추어주는 경기역행적 자기자본적정비율 규제(혹은 동태적 대손충당금제도)를 도입할 필요가 있고, 레버리지에 대한 상한을 도입하여 대차대조표상 자산 또는 부채의 급격한 팽창을 견제할 필요가 있음을 지적하고 있다. 아울러, 유동성 규제 및 감독이 자본에 대한 규제와 동등한 중요성을 갖는다는 인식하에 개별 은행의 유동성에 대한

스트레스 테스트가 실시되어야 할 것으로 인식하고 있다.

둘째, 규제 및 감독의 범위와 관련해서 이는 법이 아닌 경제논리에 의해 결정되어야 할 것이며, 관련 당국은 시스템리스크에 대한 정확한 평가가 가능하도록 비규제 금융기관에 대한 정보도 수집할 권한을 부여받을 필요가 있음을 지적하고 있다. 또한 금융감독당국은 비은행금융기관이라 하더라도 은행과 유사한 기능을 수행하고 금융안정성에 심대한 영향을 미칠 가능성이 큰 경우 이 기관에 대하여 자본과 유동성에 대한 건전성 감독 및 기타 제약을 부과할 권리를 가질 필요가 있다.

셋째, 예금보험의 경우에는 이미 영국에서 실시 중에 있지만, 소액예금자보험에 대한 충분한 보상이 이루어져야 하며, 소액예금자보험의 보장수준에 대해 소액예금자가 정확이 이해할 수 있도록 정보전달이 이루어져야 할 것임을 적시하고 있다.

넷째, 은행들의 정리와 관련해서 도산 은행에 대한 적절한 정리절차가 제시될 필요가 있으나, 영국에서는 이미 2009년에 개정된 은행법(Banking Act)에서 구현되고 있음을 적시하고 있다.

다섯째, 신용평가기관의 등록 및 지배구조와 관리체계에 대한 감독을 의무화하고, 일관된 신용평가가 가능한 대상에 대한 평가만을 인정할 예정이다. 신용평가기관 및 감독기관 공히 신용평가 결과가 유동성이나 시가에 대한 평가가 아니라 신용위험에 관한 것임을 적절히 알려야 할 의무를 지니게 된다. 또한 구조화된 금융상품에 대한 신용등급평가에 있어서 바젤Ⅱ 방식의 접근법에 대한 철저한 점검이 필요할 것으로 파악하고 있다.

여섯째, 보상과 관련해서는 지나친 위험부담행위를 막을 수 있도록 위험관리가 적절히 이루어지는지 여부가 보상에 반영되도록 보상시스템을 설계하도록 할 예정이다.

일곱째, 신용부도스와프 시장의 인프라와 관련해서 중앙 집중화된 거래청산시스템의 도입을 통해 신용부도스와프 거래의 대부분을 담당하는 표준화된 계약을 담당하도록 할 예정이다.

여덟째, 영란은행과 금융감독원(FSA) 양 기관이 긴밀하게 협조하여 거시건전성 분석을 실시하고 상황에 따라 경기 비순응적 필요 자본·유동성 수준과 같은 정책수단을 선택하도록 하며, IMF와 같은 국제기관

역시 높은 수준의 거시건전성 감독을 수행하며, 필요에 따라 개별 국가의 관련 정책을 검증할 수 있을 것으로 보고 있다.

아홉째, 금융감독원의 감독과 관련해서 거대복합금융기관에 대한 감독, 유동성위험에 대한 보다 강화된 정보 요건, 그리고 보상정책에 관한 논의에 중점을 두고, 감독개선 프로그램(Supervisory Enhancement Program: SEP)을 실시할 예정이다. 또한 금융감독개선 프로그램(SEP)의 효과를 극대화하기 위해 거시건전성 분석역량을 강화하고 FSA가 은행의 대차대조표 분석 및 회계감독에서 수행하는 역할을 강화하는 조치가 추가적으로 필요할 것으로 보고 있다.

이 외에도, 개별 기업의 위험관리 및 지배구조와 관련해서 *The Walker Review*는 위험관리기능의 독립성을 증대시키기 위해 지배구조를 바꿀 필요가 있는지 여부, 거대복합금융기관의 중간관리자가 위험을 감독하는 데 필요한 기술수준과 시간소요에 대한 논의 등에 대한 내용을 포함하고 있다. 그리고 전통적 은행업과 투자은행의 구분을 엄밀하게 하기는 어렵다고 하지만 자기자본거래에 대한 자본 및 유동성 규제가 새로이 도입될 필요성은 충분히 인지하고 있는 것으로 보인다. 그리고 국제적 규모의 은행들에 있어, 은행감독의 국제적 공조는 국제적으로 활동하는 대규모 복합금융기업에 대한 감독그룹의 설치 및 활동, 그리고 감독당국, 중앙은행 및 금융부처 간의 위기 극복 공조체계의 선제적 발전을 통해 달성될 수 있을 것이며, 향후 FSA는 국제공조관계를 향상시키기 위해 거대복합금융기업의 지역 자회사에 대해 자본이나 유동성, 심지어 활동에 대한 규제를 강화할 수 있을 것으로 내다봤다. 끝으로 유럽 지역 영업은행들에 대해서는 기존의 Lamfalussy 위원회를 대체할 독립적 감독·규제 기관이 설립되어야 할 것이며, 유럽의 예금보험제도는 재정자금의 도움 없이도 은행의 채무불이행 발생 시 예금자를 보호할 수 있도록 사전 적립방식을 지향하여야 할 것임을 천명하였다.

제4절 금융감독시스템의 개선

1. 금융감독시스템 개선의 원칙과 방향

이번 위기과정에서 확인된 문제점을 중심으로, 우리나라 금융시장의 발전방향을 감안하여 향후 금융감독체계를 개선함에 있어서 적용되어야 할 원칙과 방향에 대해 논의할 필요가 있다. 현 금융위기 상황은 주지하다시피 비대칭적인 정보배분 및 총체적 위험에 대한 관리의 실패가 극명하게 드러난 사례이다. 향후 동일한 상황이 반복될 가능성을 최소화하기 위하여 금융시스템 개혁에 대한 논의가 진행되고 있으며, 금융위기 이전에는 금융시스템에 대한 최소한의 규제를 추구하는 분위기가 지배적이었으나 최근의 논의는 적절한 규제가 필요하다는 쪽에 비중을 두고 있다.

미국 금융시장의 위기가 과도한 규제 완화와 도덕적 해이의 만연에 기인하였다는 사실은 우리나라 금융감독시스템의 개선방향을 설정함에 있어 분명 참고하여야 하나 기타 금융선진국과 동일한 맥락에서 무비판적 규제 강화를 추진하는 것 역시 부적절한 접근인 것으로 판단된다. 이번 위기의 진원지인 미국 금융시장의 위기는 서브프라임 모기지 부실과 함께 고위험·고수익 분야에 대한 무리한 투자를 통제할 수 있는 금융회사 내부시스템의 부재와 감독당국의 규제·감독상 허점에 근본 원인이 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라 금융산업이 충분한 성숙기 또는 과도한 경쟁단계에 접어들었다고 보기는 어려우며, 오히려 다수의 경쟁제한적 규제에 대한 완화를 통해 민간의 자율과 창의성을 촉진하고, 이를 통한 금융중개기능의 활성화를 통해 경제 전반의 활력을 제고할 수 있는 부분들이 여전히 존재한다. 따라서 건전성을 해하지 않는 범위 내에서 금융부문의 혁신을 촉발할 수 있는 규제 완화(예: 경쟁제한적 진입규제 등)는 지속적으로 추진될 필요가 있다. 다만, 규제 완화에 따른 금융시장 불안 등 부작용을 최소화하기 위한 모니터링 및 감독 강화방안은 지속적으로 모색되어야 할 것이다. 다른 한편으로는 미시 및 거시 건전성 규제 등을 포함하여 이번 경제위기를 통해 식별된 위기대응시스템의 취약점들을 개선하고 국제적 공조를 보다 활발히 추구할 필요가 있

다. 우리 경제는 경제주체별 혹은 시스템적으로 어느 정도의 위기대응 역량을 보유하고 있었으며, 이에 따라 대공황 이후 최악의 글로벌 금융위기라는 외부충격의 국내 확산을 어느 정도 제어할 수 있었다. 그러나 금융위기 및 대응 과정에서 우리 경제가 보완해야 할 취약점들이 일부 노출되었기 때문이다.

물론 금융 규제 및 감독 강화는 단기적으로 금융시장과 금융산업을 위축시킬 가능성이 있으나, 장기적으로는 금융시스템이 보다 건전한 성장을 이룩할 수 있는 토대를 제공할 것이다. 실제로 금융 규제 및 감독의 미흡이 글로벌 금융위기의 근본적인 원인으로 인식되면서 G-20을 중심으로 금융산업에 대한 규제 강화 움직임이 확산되었다. G-20 런던회의에서는 국가 간 금융규제의 일관성 제고 및 협력체계 구축, 국제적으로 합의된 규제체제 확립에 합의하였으며, 규제 및 감독의 대상을 금융시스템상 중요한 모든 금융시장, 금융수단 및 금융기관으로 확대하기로 하였다. 앞서 지적한 대로 금융규제 강화는 단기적으로는 금융기관의 부채비율 축소(de-leveraging)를 통해 이미 상당히 위축되어 있는 금융시장을 더욱 위축시키는 요인으로 작용할 가능성이 있다. 물론 모든 금융규제가 단기간에 강화되지는 않겠지만, 금융기관들이 자산을 더욱 보수적으로 운용하는 유인을 제공한다. 그러나 장기적으로는 리스크에 대한 적절한 평가와 정보의 원활한 공유 등을 통해 금융시장과 금융산업이 보다 안정적이고 건전한 모습으로 성장하는 여건이 제공될 것으로 평가된다. 중앙청산소 설립 등 장외파생상품시장의 표준화 및 헤지펀드 등의 등록제 실시 등의 규제 강화는 금융시장 리스크에 대한 적절한 평가와 신속한 대응을 가능하도록 하는 핵심 요인이다. 이러한 규제 강화는 투자은행 등 다양한 금융기관들이 본연의 기능에 보다 집중하는 유인을 제공할 뿐만 아니라 보다 효율적인 금융감독이 가능하도록 함으로써 금융시스템이 장기·안정적으로 발전하는 데 기여할 것으로 판단된다.

다른 한편으로 개별 금융기관의 건전성을 규제하는 것과 시스템 전반에 걸친 위험을 규제하는 것은 동일한 개념이 아니며, 따라서 각각을 규제하기 위한 별도의 체계가 필요하다는 점에 주목해야 한다. 금융 관련 규제는 크게 시스템리스크 규제, 금융기관 건전성 규제, 영업행위 규제 및 공정거래 규제로 구분(Goodhart et al.[1998])된다. 정보 비대칭성이

나 거래상대방위험 등은 개별 금융기관의 건전성에 치명적 위협을 가할 수 있으며, 이로 인한 충격은 지급결제시스템 등 금융시스템에 내재한 밀접한 연관관계를 통해 급속하게 금융시스템 전반으로 퍼져나갈 수 있으며, 궁극적으로 경제 전반에 총체적 충격을 가할 수 있다. 개별 금융기관의 건전성을 확보하는 것은 필수 불가결하나, 모든 금융기관들이 건전하다는 자체가 전체적 시스템리스크가 충분히 통제되고 있음을 의미하는 것은 아니다. 시스템리스크는 개별 금융기관이 건전하더라도 내외부적 충격을 통해 금융시장 전반의 안정성이 손상되거나 각종 금융인프라에 내재한 허점이 대두되는 경우에도 얼마든지 고조될 수 있다. 따라서 개별 금융기관에 대한 미시건전성 규제 개편과 함께 총체적 위험에 대한 노출을 관리할 수 있는 거시건전성 규제 도구의 개발을 통해 개별 금융기관의 부실이 금융시스템 전체로 확산되는 체계적 위험을 완화시킬 방안을 모색할 필요가 있다. 또한 장외거래, 헤지펀드 등 소위 '전문가 시장'에 대한 규제의 부재 역시 심각한 문제를 야기할 수 있으므로 이에 대한 기존 규제의 검토와 개선노력이 경주될 필요가 있다. 이로 인해 촉발된 상황은 본질적으로 기관 고유 혹은 국지적 투자자들의 문제이어야 함에도 불구하고, 상업은행을 중심으로 한 레버리지 관련 규제의 약화는 이러한 문제들이 전 금융시스템으로 확산되는 통로를 허용한 측면이 있기 때문이다.

2. 세부 실행과제

금융시장의 안정성을 도모하고 선제적 감독기능을 강화하기 위한 금융규제개혁에 대해 다양한 논의와 정책이 추진되고 있다. IMF, BIS 등 주요 국제기구 및 G-20과 같은 주요 선진국 연합에서 향후 감독기능을 강화하고 금융위기에 선제적으로 대응하기 위한 여러 정책과 행동지침을 제시하였다. 우리나라도 금융위원회를 중심으로 금융 규제 및 감독 전반과 관련하여 개혁을 위한 노력을 경주하고 있다. G-20은 금융감독 규제를 개선하고 투명성을 강화하며 국제협력을 증진시키는 내용 등을 골자로 하는 선언문을 발표하였으며, 우리 정부는 해당 선언문의 구체적인 내용들과 관련한 이행방안을 마련하거나 향후 영향 등을 검토 중

에 있다.

우리나라 금융시장의 특수성 및 향후의 비전, 그리고 규제 개편에 따른 문제점 및 충격 완화방안에 대한 고려를 바탕으로, 보편타당한 원칙에 기반한 글로벌 스탠더드를 즉각적으로 도입할 영역과, 순차적 도입이 필요한 영역, 우리나라의 특수성에 따른 맞춤형 적용이 필요한 영역과 방안들이 논의될 필요가 있다. 아래에서는 해외 논의들로부터 도출된 핵심 규제·감독 영역들을 바탕으로 우리나라의 특수성을 감안한 장단기적 개편방안을 모색한다.

첫째, 거시건전성(macro-prudential) 규제·감독의 질과 효과성(effectiveness)을 제고할 필요가 있다. 기존의 자본금/유동성 규제수단들이 경기순응적(pro-cyclical) 혹은 정태적(static)인 측면이 강하여 경기변동성을 확대시킨다는 지적이 있다. 따라서 바젤Ⅱ로 대표되는 위험가중 자기자본규제방식의 경기순응성을 완화할 수 있는 방안을 마련하기 위해 진행되고 있는 국제적 논의에 적극적으로 참여하되, 실제 도입에 있어서는 주의를 기울일 필요가 있다. 최근 국제논의는 최소자본요구량을 특정 비율로 유지하기보다 경기가 좋을 때는 과열을 막기 위해 필요자기자본비율을 높이고, 경기가 나쁠 때는 불황의 심화를 막기 위해 자기자본비율을 완화해 주는 경기역행적(counter-cyclical) 혹은 동태적(dynamic) 규제수단(예: 완충자본)을 도입하는 것이 바람직하다는 데 초점이 맞추어지고 있다. 자기자본비율 수준의 설정은 기본적으로 준칙에 의한 규제방식을 따르되, 전문적 재량에 의해 보완할 수 있는 것으로 파악된다. 우선 경기상황에 대한 사전적 예측과 판단이 특정 준칙을 통해 이루어질 수 있는 것인가에 대한 불확실성이 존재한다. 따라서 자기자본비율에 대한 재량적 판단은 정치적 목적의 개입으로부터 자유로울 수 없다는 점이 핵심적 문제로 대두된다. 제도적으로 금융기관에 대한 건전성 규제를 수행하는 감독당국과 거시·산업 정책을 수행하는 정부기구 간의 분리가 가능하다고 하더라도, 실제 운용에 있어서 감독당국(혹은 그 구성원)이 건전성 규제와 여타 정책 간의 분리원칙을 얼마나 적극적으로 신뢰하고 추종할 수 있는가에 대한 확신을 가지기는 어려운 상황이다. 동태적 대손충당금도 동일한 맥락에서 논의가 전개될 수 있다.

둘째, 개별 금융기관에 대한 건전성 규제에 있어서도 개별 기관의 위

험을 독립적으로 평가하고 획일적으로 규제하기보다는, 개별 금융기관이 금융시장의 체계적 위험에 미치는 영향을 근거로 위험을 평가하는 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 현재 건전성 감독은 개별 금융기관에 대한 것으로 거래상대방위험 등으로 인해 위험이 전이되어 경제 전체에 영향을 미치는 경우 효과적인 안정장치로 작동하는 데 어려움이 있다. 건전성 감독에 의해 개별 금융기관의 위험이 낮은 것으로 판단되는 경우에도, 소수 금융기관의 위험이 실현되는 경우 금융시스템 전체의 위험으로 파급될 수 있다. 일례로 특정 금융기관에 손실이 발생하여 건전성기준을 충족하기 위해 자산-부채를 변화시키는 경우, 자산가격의 변화를 유발하여 다른 금융기관의 건전성에 영향을 미치는 외부효과가 발생할 수 있다. 스트레스 테스트(stress test)의 경우 외부상황 변화에 따른 개별 금융기관의 위험에 대한 기준이 될 수 있으나, 금융기관 사이의 외부성에 의해 위험이 전이되는 측면을 반영하지 못한다. 또한 획일적인 자기자본규제는 금융기관의 과도한 위험을 부추기거나 대마불사와 같은 도덕적 해이를 야기할 소지가 있다. 따라서 시스템리스크 부가 정도에 따라 개별 금융기관의 건전성 규제 강도를 달리하는 방안을 모색해야 할 것이다. 거시건전성과 연관을 가지는 항목들(예를 들어, leverage, maturity mismatch, rate of expansion 등), 다시 말해 개별 금융기관이 금융시장에 부가하는 체계적 위험(추정치)에 근거하여 자기자본규제의 강도를 달리하는 방안을 모색하는 것이 필요하나 시스템리스크 중요도의 객관적 측정방법이 어렵다는 점은 여전히 문제로 남아 있다. 또한 개별 기관이 부가하는 체계적 위험에 대하여 차등적으로 예금자보험료율을 차등 적용하는 방안 등에 대해서도 고려해 볼 필요가 있다. 자산시장의 유동성, 부외거래(off-balance-sheet transaction)에 대한 정보 등을 건전성 규제에 반영하기 위한 작업도 요구된다. 시스템리스크의 통제를 위한 관련 법체제를 갖추는 문제와 신흥시장국의 특성에 맞는 시스템리스크의 모니터링 및 조기경보체제를 구축하는 것도 중요한 과제이다.

셋째, 금융시스템 위기를 초래할 수 있는 대형 금융기관(은행, 투자은행 등)의 자기자본거래(Proprietary Trading)에 대해서도 보다 엄격한 감독장치를 도입해야 한다. 헤지펀드, 사모펀드 등에 대한 자기자본투자는 고위험과 이해상충을 유발할 가능성이 존재하므로 금지하고, 자기자

본거래에 대한 자본 및 유동성 기준을 엄격하게 적용해야 할 것이다.

넷째, 신용파생상품 등의 장외거래와 관련하여 거래상대방위험을 축소·방지할 수 있는 장치의 도입이 필요하다. 거래상대방이 지고 있는 위험의 성격을 정확히 파악하지 못한 상태에서 행한 파생상품의 거래가 위험의 실현에 따라 연쇄적인 신용불이행으로 이어지는 일련의 과정을 중단시키거나 혹은 이러한 거래의 발생을 근본적으로 방지할 수 있는 장치의 도입이 필요하다. 우리나라의 경우, 공적규제시스템이 매우 보수적으로 장외파생상품시장을 관리하였고 아직까지 신용파생상품의 장외 신용거래규모가 크지는 않으나, 근래 증가속도는 매우 빠르게 나타나고 있다. 2008년 중 장외파생상품 거래액(12,512조원)의 대부분이 외환 및 이자율과 관련된 거래였으며, CDS 등의 신용 관련 거래규모는 6.4조원에 불과하지만 2008년 중 신용 관련 거래규모의 전년 대비 증가율은 118.5%에 이르고 있다. 따라서 신용파생상품 장외거래와 관련하여 단기적으로는 거래등록제를 도입하는 등 파생거래 세부 정보의 수집·관리 체계를 강화하고 장기적으로는 장외거래에 있어서의 거래상대방위험(counterparty risk)을 근원적으로 축소시킬 수 있는 대안 도입을 검토해야 할 것이다. 구체적으로 장기적으로는 거래상품의 다양화와 양적 확대에 대응하여 중앙청산소 등 장외거래 결제시스템을 도입하는 방안에 대해 검토하고 충분한 표준화가 이루어지고 양적 성장이 이루어진 상품들은 장내화를 유도하고, 그 외 상품들에 대해서도 전반적으로는 표준화 수준을 높일 수 있도록 장려하되, 장외파생상품의 본질인 다양성·창의성에 손상이 가지 않도록 자율성의 과도한 억압은 지양해야 할 것이다. 이러한 논의는 G-20에서 공감대가 형성된 것으로서, 미국 및 EU 등에서 도입을 추진 중에 있다. 파생상품에 대한 규제는 공적규제와 자율규제의 균형을 맞추는 것이 바람직하며, 공적규제시스템을 이용하여 장외파생상품시장에 대한 세부 사항을 감독하기 위해서는 과다한 비용이 요구되므로 정교한 규제는 가능한 한 자율규제시스템을 통하는 것이 효과적일 것이다. 왜냐하면 장외파생상품은 구조가 복잡하고 다양하여 세밀한 전문적 규제시스템이 필요하나 지나치게 세밀한 공적규제시스템은 융통성 부족으로 시장발전에 장애요인이 될 수 있기 때문이며, 또한 장외파생상품시장에서 국제거래가 주로 발생하는 것을 감안할 때 개

별 국가로 강제력이 제한되는 공적규제는 거래 양 당사자를 효과적으로 규율할 수 없기 때문이다.

다섯째, 역내외의 모든 헤지펀드에 대해 감독기관 등록과 정보공개를 의무화하는 등 규제를 강화해야 한다. 이와 함께 헤지펀드를 상대로 여신을 제공한 은행 또는 기타 시스템적으로 중요한 금융기관에 대해서는 해당 헤지펀드의 정보 전반(차입 및 파생상품 거래 등)을 파악하고 관련 위험을 관리하여야 할 의무를 부여해야 한다. 차입 및 자산운용의 불투명성 등으로 인해 개별 헤지펀드의 문제가 시스템리스크로 전이될 가능성이 존재하므로 감독당국은 이들 금융기관의 헤지펀드 관련 대출에 대해 건전성 관리 차원의 모니터링 및 규제를 수행해야 한다. 또한 헤지펀드는 역외에서 활동하는 비중이 높으므로 감독의 국제공조가 필수적이다. 2008년 2분기 말 현재 헤지펀드의 규모는 약 2.5조달러 정도로 추정되며, 헤지펀드 설립지역에서 아시아 비중이 증가하는 추세(2002년 5% 2007년 7%)이다. 상기한 규제들은 헤지펀드 자체에 대한 규제라기보다는 헤지펀드의 부실이 시스템적으로 중요한 금융기관으로 파급되는 것을 막기 위한 사전적 조치이다. 헤지펀드의 특성상 감독당국 및 대주(貸主)에 대한 정보제공 이상의 규제를 헤지펀드 자체에 부과하는 것은 부적절할 가능성이 있기 때문이다.

여섯째, 감독기구 간 협조체계를 공고히 하는 한편, 금융감독체계 개편과 관련된 논의(「한은법」 개정논의, 금융행정체계 개편논의 등)를 적극적으로 진행시킬 필요가 있다. 감독기구들(금감위, 금감원, 한은) 간에 정보공유시스템 의무화를 추진하여 모든 감독유관기관들은 공통의 정보관리시스템 하나만을 활용하는 적극적 정보공유 개념을 도입하는 것이 필요하다. 효과적인 정보공유체계를 확보하는 것이 어느 감독기관에게도 해가 될 수 없다는 것은 자명하기 때문이다. 금융위원회, 금융감독원, 한국은행 및 예금보험공사 등 감독기관 간 역할 점검 및 조정을 수행하고 역외 감독기관들과의 협조체제도 강화하는 것이 필요하다.

일곱째, 가계대출 심사에 부채상환능력을 적극적으로 반영하여, 가계부문의 과도한 금융위험 노출을 방지하고 금융기관의 건전성을 유지할 필요가 있다. 무엇보다 부채상환(debt to income: DTI)비율이나 담보인정(loan to value: LTV)비율 규제를 부동산가격대책이나 거시경제정책으로

부터 독립시켜 개별 금융기관 건전성 규제의 일환으로 인식하고 관련 정책을 수립할 필요가 있다. 현재는 투기지역(강남 3구)의 고가주택(6억원 이상)에만 DTI 비율이 40%로 설정되어 있다. 최근 DTI 규제가 수도권 전역으로 확대되었으나, 투기지역(강남 3구)에는 DTI 비율이 40%로 설정되어 있는 반면, 주택담보대출 금액이 5000만원을 초과하는 경우 여타 서울지역은 50%, 인천·경기 지역은 60%가 적용되고 있으나 전국적으로 부채상환비율을 40% 수준까지 점진적으로 하향조정할 필요가 있다. 미국 금융기관들이 모기지 대출자에게 적용하고 있는 DTI 비율 상한(여타 신용대출 포함)은 서브프라임 60%, 프라임 40% 내외로서 우리나라에 비해 현저히 낮은 수준이다. 또한 신용대출 등의 부채상환능력 심사 시, 대출자의 전반적인 부채상황을 종합적으로 고려하는 관행을 정착시키고 가계부문의 부채수준과 포트폴리오에 대한 인식능력을 고양하고, 이에 대한 관리능력을 제고하기 위한 보다 현실적 경제교육을 전 연령층에 대해 적극적으로 실시할 필요가 있다.

여덟째, 금융시장의 안정성 확보를 위해서는 무엇보다 금융기관 자체의 적극적 신용평가 및 위험관리역량이 강화될 필요가 있다. 은행의 무분별한 대출 확대 경쟁은 은행의 건전성에 악영향을 미칠 가능성이 상존한다. 대출 증가는 ① 부실자산의 증가 및 ② (은행채·CD 등 시장성 수신조달 증가에 따른) 조달비용의 증가와 불가분의 관계이다. 따라서 은행의 신용평가 및 위험관리역량 강화를 통하여 은행건전성을 높게 유지할 필요가 있다.

아홉째, 신용평가업과 관련하여 2009년 3월 이미 정부가 신용평가관련 법률을 개정한 바 있으나, 향후 보다 장기적 관점에서 신용평가시장의 합리화 방안을 마련할 필요가 있다. 미국의 금융위기에는 신용평가시장의 제한적 경쟁 및 도덕적 해이와 이해상충 문제가 일조하였다. 정부는 기존 「신용정보법」의 문제점을 개선하고, 국제적 규제 강화 합의에 대한 공조노력의 일환으로 개선안을 마련해야 한다. 국내 모든 신용평가사는 규제승인을 받아야 하며 감독·검사를 받아야 한다. 신용평가사가 평가조직과 영업조직의 분리, 이해상충 금지, 불공정행위 금지, 신용평가 특성에 따른 신용평가기준 도입 등을 포함한 내부통제기준을 마련하도록 하고 이의 준수 여부를 확인토록 하며, 신용평가사 및 자회사

의 직접적 혹은 간접적 불공정행위를 금지해야 한다. 그리고 기본적으로 신용평가시장의 경쟁을 보다 활성화시키고, 평가와 관련한 전반적 투명성을 최대한 확보하는 것이 필요하다. 각국에서 진행되고 있는 신용평가사 규제 강화 논의를 바탕으로 우리나라의 신용평가사 규제에 대한 추가적 개편방안을 모색하고 외국계 신용평가사 진입허용 여부에 대해서도 검토하여야 한다. 채권발행기관이 평가대금을 담당하는 수익모형을 유지하는 한편으로 정부기관이 신평사의 과거 전력을 기준으로 평가건별로 신평사의 배분을 담당하는 모형의 도입 가능성에 대해서도 검토해 볼 필요성이 있다.

마지막으로, 2011년 도입이 예정된 국제회계기준(IFRS)과 각국 금융정책당국이 최근 금융위기 이후 지향하는 경기역행적 규제체계는 충돌의 소지를 안고 있다. IFRS는 대손충당금 적립방식에 있어 발생손실을 기준으로 함으로써 경기순응성을 강하게 띤 반면, 국제금융당국의 논의기조는 예상손실을 반영한 동태적 대손충당금 방식을 선호하는 입장이다. 또한 자산가치평가에 있어서 IFRS는 시가평가를 주장하는 반면, 국제금융당국은 위기의 빠른 확산을 막기 위해 취득원가 중심의 평가를 주장하고 있다. 그러나 시기적으로 위기상황을 통과 중이거나 막 지난 시점이라 금융감독체계의 경기순응성을 줄이고자 하는 금융당국의 입장이 더 많이 반영될 것으로 기대된다. 다만, 이 경우에도 시가평가방식이나 발생손실에 근거한 대손충당금 적립방식을 완전히 배제하기보다는 이들의 장점을 어느 정도는 취하려는 노력이 필요하다. 금융위기가 외환시장을 통해 전달 또는 확대된 지난 10년간의 경험과 외화표시 자산 또는 부채의 비중이 큰 우리나라 은행의 특성을 감안하여 환율 관련 위험 및 변동의 실현을 회계상 어떻게 반영할 것인지에 관한 논의가 필요할 것이다.

참 고 문 헌

금융위원회, 『G20 런던정상회의 주요논의 결과』, 2009.

김위대, 『EU의 은행 자본규제 강화 및 시장 평가』, 국제금융센터, 2009.

김종만, 『미정부 금융감독체제 개혁방안의 주요 내용』, 국제금융센터, 2009.

Acharya, V. and M. Richardson (eds.), *Restoring Financial Stability: How to Repair a Failed System*, 2009.

BIS, "Enhancements to the Basel Ⅱ Framework," 2009.

_____, "Guidelines for Computing Capital for Incremental Risk" in the *Trading Book*, 2009.

_____, "Revisions to the Basel Ⅱ Market Risk Framework," 2009.

Congressional Oversight Panel, "Special Report on Regulatory Reform," 2009.

Department of the Treasury, "Financial Regulatory Reform: A New Foundation," 2009.

EC, "Commission Staff Working Document Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Credit Rating Agencies－Summary of the Impact Assessment," 2008.

_____, "Commission Staff Working Document－Accompanying Document to the Communication from the Commission: European financial supervision," 2009.

_____, "Commission Staff Working Document－Capital Requirements Directive on trading book, Securitization Issues and Remuneration Policies," 2009.

_____, "Opinion of the European Central Bank of 16 October 2009 on a proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Alternative Investment Fund Managers and Amending Directives," 2004/39/EC and 2009/…/EC, 2009.

FSA, "The Turner Review－A Regulatory Response to the Global Banking Crisis," 2009.

FSB, "Principles for Sound Compensation Practices: Financial Stability Forum Issues Recommendations and Principles to Strengthen Financial Systems," Ref No. 13/2009, April 2, 2009.

FSF, "Financial Stability Forum Issues Recommendations and Principles to

Strengthen Financial Systems," 보도자료, April 2, 2009.

G-20, "Declaration on Strengthening the Financial System," 2009.

Goodhart, C. A. R, Philipp Hartmann, David T. Llewellyn, Liliana Rojas-Suarez, and Steven Weisbrod, *Financial Regulation: Why, How and Where Now?* Routledg(published in association with the Bank of England), London, 1998.

Group of Thirty, "Financial Reform A Framework for Financial Stability," 2009.

_____, "The Structure of Financial Supervision-Approaches and Challenges in a Global Marketplace," 2008.

IMF, "Global Financial Stability Report," April 2009a.

_____, "Lessons of the Financial Crisis for Future Regulation of Financial Institutions and Markets and for Liquidity Management," 2009b.

OECD, "Finance, Competition and Governance: Priorities for Reform and Strategies to Phase-Out Emergency Measures," 2009.

Stiglitz, Joseph E., "The Commission of Experts of the President of the UN General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System," UN, 2009.

제 9 장

금융기관의 자금중개기능 효율화

김 준 경 (KDI 국제정책대학원)
구 정 옥 (서울여자대학교)

2008년 9월 리먼 브라더스 도산 이후 최근까지 한국이 직면했던 글로벌 금융위기는 1997~98년에 경험하였던 외환위기와는 성격이 크게 다르다. 과거 외환위기의 진앙지가 한국 내부(특히 재벌부문과 금융부문의 동반부실 문제)였다면, 금번 위기의 진앙지는 미국이다. 미국의 부동산 관련 모기지시장의 부실을 시발로, 이 충격이 확산되면서 전 세계가 대공황 이후 최악의 금융위기와 실물경제 침체를 경험하고 있는 것이다. 그러나 과거 대공황 때와는 달리 미국을 포함한 주요 국가들의 중앙은행들이 최종대부자(lender of last resort) 기능을 적극 수행하면서 유동성 공급을 확대하고, 전 세계적으로도 수요 진작을 위한 대대적인 정책적 공조가 이루어짐에 따라 확산 일로에 있었던 글로벌 금융위기의 부정적 효과가 진정되고 있는 양상이다.

한국경제는 금번 글로벌 금융위기 발생 이후 최근까지 무역량 격감에도 불구하고, 어느 OECD 국가들보다도 상대적으로 작게 타격을 받고 금융 및 실물 부문이 전반적으로 안정을 찾아가고 있다.[1] 그 주된 이유는 한국경제의 전반적인 건전도가 1997년 외환위기 이후의 구조개혁으

1) 2008년 9월 리먼 브라더스 도산 이후 2009년 2월까지의 기간만 국한해서 보면, 한국은 대규모 자본의 급격한 유출의 여파로 주식시장과 외환시장이 어느 신흥시장국보다도 더 심한 혼란을 겪었다. 한·미 통화스와프 조치(2008년 11월) 등과 아울러 2009년 들어 수입 격감에 따른 무역수지 흑자 확대로 외화유동성 부족 문제에 대한 우려가 해소되면서 금융시장이 안정을 찾아가고 있고, 실물부문의 급격한 위축도 해소되어 왔다.

로 인하여 상대적으로 양호해졌기 때문이다.[2] 그러나 외환위기 이후 금융구조조정 및 금융개혁 추진에도 불구하고 2000년대 중반 이후 서비스업 및 중소기업 부문에서 잠재부실기업 문제가 다시 심화되고 있다. 이러한 국내 금융기관의 잠재부실기업 문제가 해소되지 않고, 미국 등 금번 글로벌 금융위기 당사국의 부채 감축(de-leveraging)과 구조조정이 지연될 경우, 무역의존도가 높은 한국은 성장률이 둔화되면서 경기회복이 상당 기간 지연될 우려가 크다. 본 장에서는 이러한 문제의식을 갖고 기업부문의 미시자료를 이용하여 금융기관의 자금중개기능의 문제점을 논의하고, 이를 토대로 자금중개기능의 효율화 방안을 제시하고자 한다.

제1절에서는 한국경제가 글로벌 금융위기 충격을 흡수할 수 있는 여력이 어느 정도인지를 가늠하기 위하여 외부감사 대상 기업의 재무제표를 이용하여 기업부문의 건전도 및 부채상환능력을 분석·평가한다. 특히 3년 동안 연속해서 영업이익으로 이자비용조차 상환하지 못하는 기업을 부실극심기업, 즉 좀비(zombie)기업으로 정의하고, 이들 기업의 비중이 얼마나 되는지 파악한다. 이어서 이들 부실극심기업의 발생 및 존속 원인을 논의하고, 이를 토대로 대책방안을 제시하고자 한다.

제1절 기업부문에 대한 자금중개기능 효율화

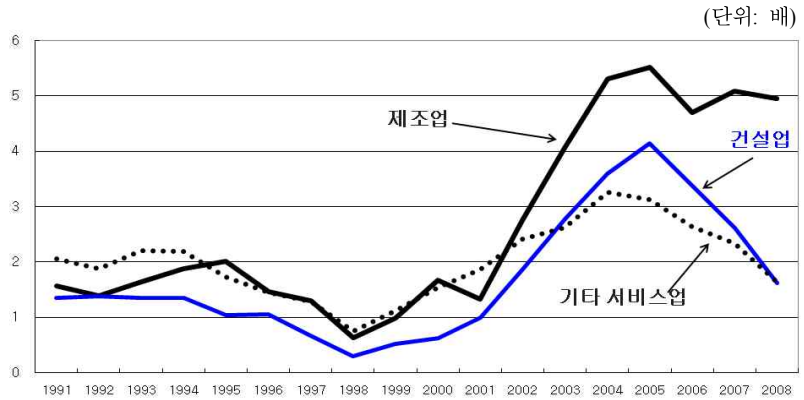
1. 기업부문의 전반적인 부채상환능력 추이

본 분석의 표본기업은 전체 산업(금융업 제외)의 외부감사 대상 기업이며,[3] 기업의 부채상환능력을 나타내는 지표로서 영업이익을 이자비용

2) 한국은 1997년 외환위기 발생 직후 IMF로부터 구제금융을 지원받게 되었다. IMF는 한국 정부에 대하여 구제금융 지원조건으로 기업 및 금융 부문 등에 대한 구조개혁을 요구하였다. 이에 따라 강도 높은 구조조정이 진행되어, 전체 재벌 수의 약 절반이 회사정리, 화의 및 워크아웃 등을 통하여 정리되었으며, 부실재벌에 대출을 지원하였던 다수의 금융기관들도 함께 정리되었다. 이러한 구조조정 노력의 결과, 한국 대기업의 재무건전도가 획기적으로 개선되고, 금융기관의 리스크 관리능력이 개선되었다(한국의 외환위기 이후 기업구조조정의 성과에 대한 구체적 논의는 김준경 [2004]을 참조).

3) 외부감사 대상 기업이란 「주식회사의외부감사에관한법률시행령」 제2조에서 규정하

[그림 9-1] 업종별 이자보상배율: 제조업과 비제조업



으로 나눈 이자보상배율을 사용하였다.[4] [그림 9-1]에서 제시된 바와 같이, 1997~98년 외환위기 이후 제조업의 이자보상배율은 획기적으로 개선된 반면, 건설업 및 기타 서비스업은 상대적으로 부진한 가운데 2005년 이후부터는 하락세를 보이면서 제조업과 비제조업 간의 양극화가 심화되어 왔다.

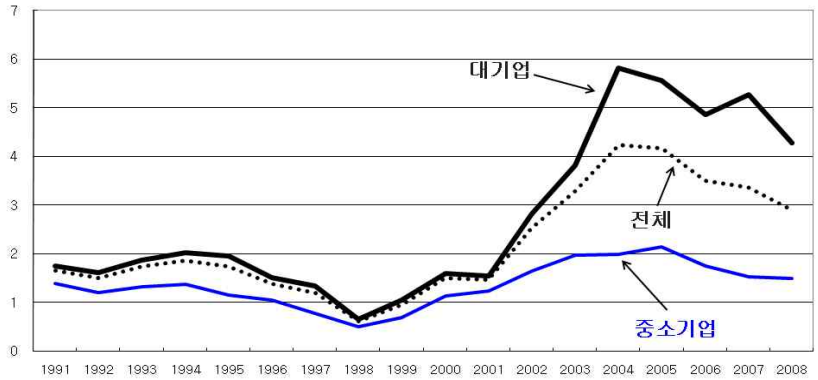
기업규모별 이자보상배율 추이를 보면, 중소기업의 이자보상배율은 대기업에 비하여 크게 저조한 가운데 2005년 이후부터 지속적으로 하락추세를 시현하고 있다(그림 9-2). 중소기업의 부채상환능력이 대기업에 비하여 취약한 이유는 영업이익은 저조한 반면, 부채비율은 높은 수준을 유지하고 있기 때문이다. [그림 9-3]에서 보는 바와 같이 대기업의 차입금의존도는 외환위기 이후 강도 높은 구조조정과 영업이익 개선 등의 영향으로 지난 10년간 빠른 속도로 하락한 반면, 중소기업의 차입금의존도는

는 기업으로서 본 분석에 사용된 외부감사 대상 기업 재무제표 DB는 한국신용평가회사(KIS)에서 제공받았으며, 표본기업 수는 2008년의 경우 18,000개를 상회하며, 공기업은 표본에서 제외하였다.

4) 이자보상배율은 기업의 사업성 및 재무건전도와 관련된 정보를 동시에 포함하므로 기업의 부실 여부를 가장 집약적으로 나타내는 지표라고 할 수 있다. 어느 기업의 부채규모가 단순히 크다고 해서 혹은 부채비율이 높다고 해서 문제기업이라고 말할 수는 없다. 아무리 부채비율이 높아도 영업이익이 충분히 발생하여 부채상환능력이 있는 기업은 정상기업으로 볼 수 있기 때문이다. 물론 부채비율이 높을수록 부도의 위험이 높은 경향은 있지만, 중요한 것은 영업이익의 흐름과 이에 따른 이자상환능력 여부가 부실 여부 혹은 부도 여부를 결정한다는 점이다.

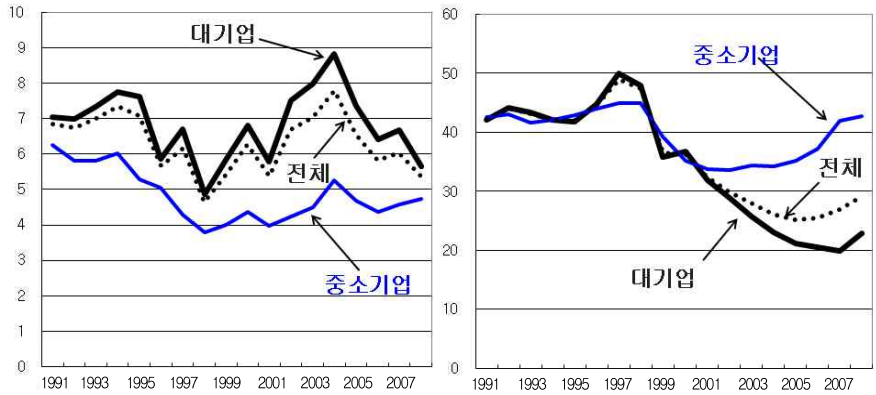
[그림 9-2] 기업규모별 이자보상배율: 대기업과 중소기업

(단위: 배)



[그림 9-3] 기업규모별 매출액 영업이익률(영업이익/총매출)과 차입금의존도(차입금/총자산)

<매출액 영업이익률> <차입금의존도> (단위: %)



2003년 이후 재상승하여 2008년에는 외환위기 이전 당시 수준에 근접하고 있다(2008년 차입금의존도: 42.8%)

한편, 2008년도 매출액 영업이익률 실적을 보면, 한 가지 특기할 만한 사실이 발견된다. 2008년도 결산 대기업의 매출액 영업이익률은 가시적으로 감소(2007년 6.7% → 2008년 5.6%)한 반면, 중소기업의 매출액 영업이익률은 하반기 중의 글로벌 금융위기 발발에도 불구하고 전년에

비하여 오히려 개선된 것으로 나타난다는 사실이다(그림 9-3). 이에 따라 2008년도의 중소기업의 이자보상배율도 (전년에 비해 대폭 하락한 대기업과는 대조적으로) 전년에 비하여 약간 하락한 수준에 그쳤다(그림 9-2). 또한 본 장에서 그림으로 제시하지는 않았지만, 2008년도 건설업 및 기타 서비스업의 매출액 영업이익률은 2007년의 6.4% 및 6.1%에서 2008년에는 각각 4.6% 및 4.4%로 가시적으로 하락한 반면, 제조업의 경우에는 대부분의 기업들이 수출기업이라서 글로벌 금융위기로 수출환경이 크게 악화되었음에 불구하고 매출액 영업이익률은 2007년도의 6.0%에서 2008년에 6.1%로 오히려 개선된 것으로 나타난다.

이상에서 살펴 본 바와 같이, 2008년도 중소기업 및 제조업체의 영업이익 성과가 글로벌 금융위기에도 불구하고 대기업 및 비제조업체에 비하여 상대적으로 양호하게 나타난 것은, 2009년 1월에 공표한 비상장 중소기업에 대한 회계기준 개정과 관련된 행정명령조치에 기인한 것으로 판단된다. 동 행정명령조치에는 비상장 중소기업의 외화표시 자산·부채에 대한 (기말환율이 아닌) 특정일 환율(2008년 6월 30일 미달러당 1,043원)의 적용, 외환위험요소가 포함된 장외파생상품에 대한 평가 1년간 유예조치 등을 포함하고 있다. 이들 조치들은 리먼 브라더스 사태 이후 환율급등에 따른 기업의 이익 급변동을 고려하여 취해진 것이기는 하지만, 회계의 일반원칙을 무시한 조치로서 위에서 살펴본 기업규모별, 업종별 기업의 실제 이익실적을 왜곡시키고, 오히려 우리나라의 회계를 불투명하게 함으로써 회계신인도를 저하시켰을 가능성이 있다.

이하에서는 1997~98년 외환위기의 직접적 원인이었던 재벌의 부실문제가 그동안 얼마나 해소되었고, 현재의 부채상환능력이 어느 정도인지 분석해 본다. 1997년과 1998년 당시의 70대 재벌(총자산규모 기준) 중 이자보상배율 1배 미만인 재벌 수는 각각 43개 및 41개에 달하여 재벌의 부실규모가 극심하였다.[5] 그러나 IMF 구제금융체제하에서 재벌의 부채 및 사업 구조조정이 강력하게 추진된 결과,[6] 채무상환능력이 취약한

5) 김준경(2000).

6) 외환위기 이후 2001년까지 당시 차입금 2,500억원 이상 63대 재벌 중 대우를 포함한 30개 재벌(총 계열사 수 998개사)이 회사정리제도, 화의 및 워크아웃기업으로 지정·정리되었다. 워크아웃으로 정리된 재벌은 대우, 쌍용, 고합, 아남, 신호, 동국, 새

〈표 9-1〉 1996~2008년 이자보상배율 전이행렬

(단위: 개)

		2008					
		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	합계
1996	1분위	354 (40%)	157 (18%)	108 (12%)	89 (10%)	178 (20%)	886 (100%)
	2분위	170 (20%)	226 (26%)	191 (22%)	142 (16%)	156 (18%)	885 (100%)
	3분위	102 (12%)	205 (23%)	218 (25%)	210 (24%)	151 (17%)	886 (100%)
	4분위	102 (12%)	150 (17%)	219 (25%)	245 (28%)	169 (19%)	885 (100%)
	5분위	158 (18%)	147 (17%)	150 (17%)	199 (23%)	231 (26%)	885 (100%)
	합계	886 (100%)	885 (100%)	886 (100%)	885 (100%)	885 (100%)	4,427 (100%)

재벌 수의 감소추세가 시현되었다. 이자보상배율 1배 미만 재벌 수가 2000~01년까지만 해도 20개를 상회하였으나, 2002년 이후 지속적으로 감소하여 2007년에는 8개로 감소하였다. 2008년에는 글로벌 금융위기의 여파 등으로 이자보상배율 1배 미만 재벌 수가 다시 15개(이들 그룹의 총차입금은 40.2조원)로 늘어났으나, 이 정도의 부실규모는 10년 전 외환위기 당시 재벌부문의 부실규모에 비해서는 현저하게 개선된 편이다. 또한 2008년 현재 이자보상배율이 20배를 상회하는 초우량 재벌들도 9개에 달하여 재벌 간에도 양극화 현상이 시현되고 있음을 알 수 있다.

<표 9-1>은 1996~2008년 기간 중 전체 외부감사 대상 기업의 부채상환능력 분포의 동태적 변화를 보여준다. 즉, 이 표는 1996년과 2008년 모두 기업재무제표가 존재하는 4,427개 외부감사 대상 기업을 표본으로 하여 1996년과 2008년도에 각각 해당 연도의 이자보상배율을 기준으로

한, 갑을, 거평, 벽산, 우방, 강원산업, 세풍, 보성, 신원 등 15개 그룹이었으며, 회사정리제도로 정리된 재벌은 기아, 한일, 해태, 통일, 뉴코아, 대농, 수산중공업, 청구, 진도, 나산, 극동 등 11개 그룹이며, 화의로 정리된 재벌은 한라, 진로, 대동 등 3개 그룹이었으며, 동아건설은 처음에는 워크아웃을 신청하였다가 회사정리제도로 이관되었다가 회생 가능성이 없다고 판단되어 최종적으로 청산되었다.

5분위[7]로 나누어 구축한 전이행렬(transition matrix)이다. 1996년에 이자보상배율 기준으로 5분위에 속했던 885개 기업 중 18%인 158개사가 2008년에 1분위로, 그리고 17%에 해당하는 147개사가 2008년에 2분위로 이동하고, 그 반대의 경우(1996년에 1분위에 속했던 기업들 중 20%인 178개사가 2008년에 5분위로 실추 등)도 발생한 것으로 나타나 기업의 경영성과에 따라 서열이 역동적으로 바뀌어 왔음을 시사한다.

2. 잠재부실기업 추정

이상에서 살펴본 바와 같이, 1997~98년 외환위기 이후 기업부문의 부채상환능력이 평균적으로 개선되고, 경영성과의 서열이 역동적으로 바뀌어 왔음에도 불구하고, 부채상환능력이 취약하여 부실징후를 보이는 기업들이 여전히 상당수 잔존하고 있는 것으로 나타났다. <표 9-2>에서 보는 바와 같이, 2008년 현재 전체 표본에서 이자보상배율 1배 미만 기업체 수가 7,470개사(총차입금 264조원)로서 총 표본기업 수의 무려 41.5%를 차지하고 있다. 업종별로 보면, 기타 서비스업의 이자보상배율 1배 미만 기업체 수 비중(49.1%)이 제일 높고, 이어서 건설업(42.3%), 제조업(33.8%) 순이다.

물론 1년 동안 이자보상배율이 1배 미만인 기업이라 해도 일시적인 유동성 부족(illiquidity) 기업일 수 있으므로 바로 부실로 연결된다고 보기 어렵다. 경기변동에 관계없이 이자보상배율 1배 미만 상태가 수년간 지속되는 경우라면 채무초과에 따른 지급불능(insolvency)상태에 처한 부실극심기업이라 볼 수 있을 것이다. KDI의 부도예측모형에 의하면, 이자보상배율 3년 연속 1배 미만 상태가 기업부도를 가장 잘 예측하는 변수(good predictor)이다.[8] 본고에서는 이자보상배율 3년 연속 1배 미만인 기업을 부실극심업체, 즉 좀비(zombie)기업으로 정의한다.

2008년을 포함해서 3년 연속(2008년, 2007년, 2006년) 이자보상배율 1배 미만인 부실극심업체(좀비업체) 수를 파악해 본 결과, 2008년 현재

7) 1분위는 이자보상배율 기준 최상위 그룹이고, 5분위는 최하위 그룹임.
8) 강동수 · 임영재 · 한진희 · 강진원 · 양정삼(2000).

〈표 9-2〉 외부감사 대상 기업의 잠재부실 지속 정도

(단위: 개, 조원)

		이자보상배율(영업이익/이자비용) < 1		
		2008년	2년 연속	3년 연속
제조업	업체 수 (총 8,182사)	2,763 [33.8%]	1,435 [175%]	850 [10.4%]
	차입금 (총 230조원)	71 [30.9%]	38 [16.6%]	29 [12.5%]
건설업	업체 수 (총 1,809개사)	766 [42.3%]	443 [24.5%]	207 [11.4%]
	차입금 (총 69조원)	31 [44.6%]	20 [29.3%]	11 [16.6%]
기타 서비스업	업체 수 (총 8,029개사)	3,941 [49.1%]	2,707 [33.7%]	1,605 [20.0%]
	차입금 (총 286조원)	162 [56.6%]	117 [40.8%]	61 [21.3%]
대기업	업체 수 (1,711개사)	515 [30.1%]	308 [18.0%]	210 [12.3%]
	차입금 (총 317조원)	106 [33.6%]	59 [18.6%]	32 [10.1%]
중소기업	업체 수 (16,309개사)	6,955 [42.6%]	4,277 [26.2%]	2,452 [15.0%]
	차입금 (총 268조원)	158 [58.8%]	116 [43.3%]	69 [25.7%]
전체	업체 수 (총 18,024개사)	7,470 [41.5%]	4,585 [25.4%]	2,662 [14.8%]
	차입금 (총 586조원)	264 [45.1%]	175 [29.9%]	101 [17.3%]

주: [ ] 안의 수치는 해당 업체의 전체 외감업체 수 대비 비중 및 전체 외감업체 차입금 대비 비중.

표본에서만 무려 2,662개사가 좀비업체로서 전체 기업의 14.8%에 달하고 있다. 이들 좀비업체들의 총차입금은 101조원에 달하고 있다. 이들 좀비업체 가운데 기타 서비스업의 좀비업체 수 비중이 가장 높게 나타나고 있다. 즉, 2008년 현재 기타 서비스업의 좀비업체 수는 총 1,605개로서 전체 기타 서비스업체 수의 20.0%를 차지하고 있다. 건설업의 좀비업체 수 비중은 11.4%, 제조업[9]의 좀비업체 수 비중은 10.4%로 추정되었다. 기업규모별로 2008년 현재 좀비업체 수를 파악해 보면, 대기업은 210개사(전체 대기업체 수의 12.3%), 중소기업은 2,452개사(전체 중소기업체 수의 15.0%)에 달하고 있다.

좀비업체 수 비중을 연도별·업종별로 파악해 보면(그림 9-4), 기타 서비스업의 경우 2001~05년 중 15% 내외 수준에서 머물고 있었다가 2006년과 2007년에는 18%로 상승하고, 2008년에는 20%에 달하였다.[10] 건설업의 좀비업체 수 비중은 2001년 12% 수준에서 부동산 및 건설업 경기 호황의 영향으로 2004년에는 6% 수준까지 낮아졌다가 그 후 다시 상승하여 2008년에는 11%를 기록하였다. 제조업의 좀비업체 수 비중은 2001~05년 중 10%에 약간 미달한 수준을 기록하였다가, 2006년과 2007년에는 11%로 상승하였다가 2008년에는 10%로 하락하였다[11].

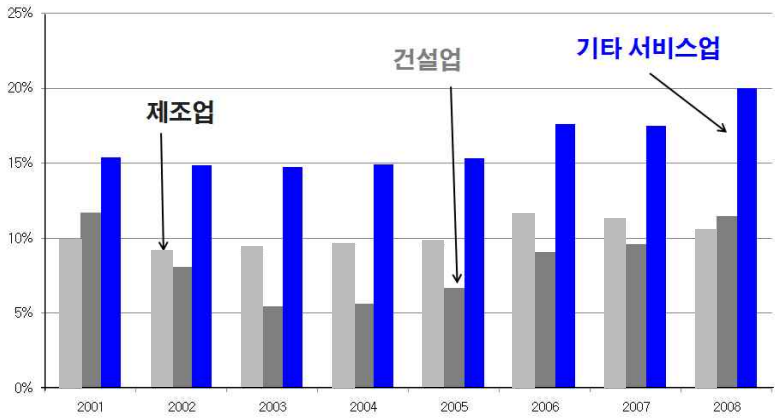
좀비업체 수 비중을 기업규모별로 살펴보면(그림 9-5), 대기업은 2001년에는 14% 수준을 기록하였다가 2002년 이후 2008년까지 11~12% 수준대를 보이고 있다. 반면, 중소기업의 좀비업체 수 비중은 2001~05년 기간 중 11~12% 수준을 보이다가 2006년과 2007년에는 14%로

9) <표 9-2>에 보고하지 않았지만, 제조업의 경우에도 업종별·기술수준별로 세분류하여 좀비기업 비중을 분석해 보면, 산업군별 편차가 큰 것으로 나타난다. 고기술산업군과 저기술산업군은 좀비기업 비중이 각각 15%로 추산된 반면, 중기술산업군은 8%로 추산된다. 고기술산업군과 저기술산업군에서 경쟁력을 상실한 좀비기업의 비중이 높게 나타난 것은 중국의 IT산업의 급속한 확대와 경공업 수출의 지속적인 비교우위 확보에 따른 결과로 해석된다(Kim and Lee[2008]).

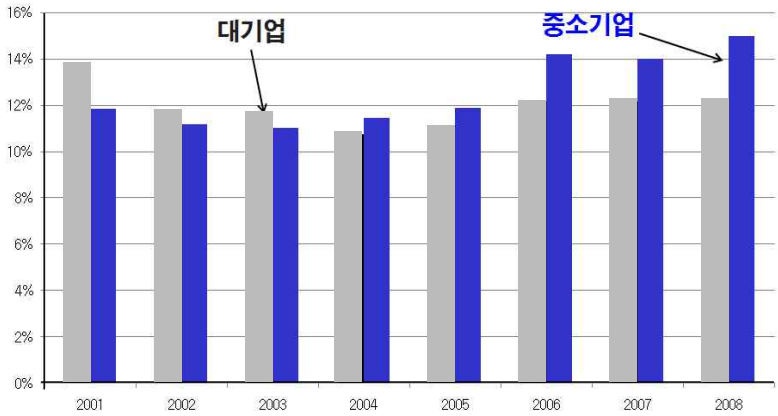
10) 부실기업의 비중이 가장 높은 기타 서비스업을 Eichengreen and Gupta(2009)의 분류에 따라 부가가치 비중이 빨리 증가하는 근대부문과 부가가치 비중이 감소하는 전근대부문으로 구분하여 좀비업체 수 비중을 살펴보면 전근대부문에서 부실 문제가 심각한 것으로 추정되었다(부록 1 참조).

11) 2008년도 제조업부문에서 좀비업체 수 비중이 하락한 것은 전술한 비상장 중소기업의 외화자산·부채에 대한 특정일 환율 적용 등에 따라 수출비중이 높은 제조업에서 장부상의 이익이 실제 이익보다 과다 계상되었을 가능성과 관련이 있다.

[그림 9-4] 업종별 좀비업체 수 비중 추이



[그림 9-5] 기업규모별 좀비업체 수 비중 추이

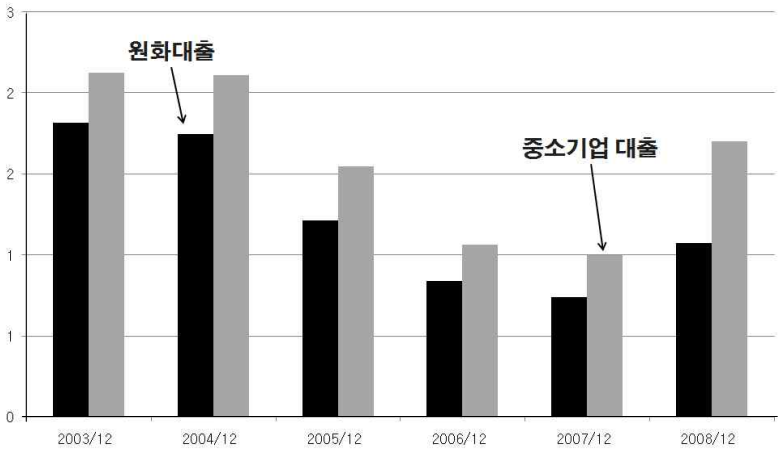


상승하고, 2008년에는 15%로 추가 상승하였다.

좀비업체가 2005년 이후에 증가추세를 보이고 있음에도 불구하고 금융감독원이 발표하는 공식 연체율 통계는 [그림 9-6]에서 제시된 바와 같이 2007년 12월 말까지 하락추세를 보이고 있어, 상당수 좀비기업에 대한 대출이 적어도 2007년 말까지는 '정상여신'으로 분류되어 왔음을 시사하고 있다.

[그림 9-6] 금융감독원 발표 은행대출금 연체율

(단위: %)



자료: 금융감독원.

3. 잠재부실기업 발생·존속 원인

기업의 재무제표를 이용하여 분석한 잠재부실기업 증가에도 불구하고 금융감독원이 발표하는 부실채권비율은 왜 하락한 것인가?

첫째, 무엇보다도 대형화된 은행 경영진들의 단기업적주의 및 외형경쟁 등으로 인하여 잠재부실기업 대출에 대한 부실 인식 지연의 소지가 존재하고 있는 것으로 사료된다. 1997년 외환위기 이후 은행산업의 가장 두드러진 변화는 대형화·그룹화가 급속히 진전되었다는 점이다.[12] 대형화·그룹화는 경쟁여건의 변화를 통하여 금융의 효율성과 안정성에 영향을 미치게 된다.[13] 특히 한국의 경우, 1997년 위기 이후 금

12) 특히 1997년 외환위기 발생 이후의 은행의 대형화·그룹화는 시장경쟁에 따른 변화라기보다는 정부주도의 금융구조조정정책에 기인하여 타율적으로 진행되었다는 측면에서 선진국의 경험과는 다소 차이가 있다. 실제로 외환위기 이후 은행의 구조조정은 ① 중소·지방 부실은행에 대한 취득 및 승계(P&A) 방식과 ② 대형 부실은행간 합병 등을 통하여 추진되었다. 1997년 말에는 총 33개 은행이 존재하였으나, 위기 이후 구조조정과정에서 11개 은행이 합병되었고, 5개 은행이 인가 취소되었다. 외환위기 이후 우리, 신한, 국민, 하나, 스탠다드차터드은행이 금융지주회사 체제로 편입되었다.

융구조조정 추진과정에서 국내 금융기관은 경영진에 대하여 신주인수권(stock option) 행사 등 성과급제도와 성과에 따른 재계약제가 도입되었다.[14] 이러한 조치는 금융인으로 하여금 책임경영체제의 중요성을 인식하는 계기가 되기도 하였으나, 경영진의 연봉 및 재계약 여부가 단기적 경영성과에 직접 연동되어 있음에 따라 실제로 부실채권이 발생하더라도 만기 연장(evergreen loan) 등을 통하여 부실을 은폐하려는 도덕적 해이(moral hazard)를 유발한 측면이 있다. 은행은 부실기업인 경우라도 담보가치가 확보되었다고 판단되면, 사업성과와 무관하게 대출만기를 연장해 주는 경향이 외환위기 이후 한층 심화된 측면을 부인하기 어렵다. 실제로 3년 연속 이자보상배율 1배 미만 좀비기업의 총자산 대비 부동산 관련 유형고정자산(토지+건물+구축물+건설 중인 자산) 보유비중은 2001~07년 중 평균 34%로서 일반기업 평균(27%)보다 현저하게 높은 수준을 유지해 온 것으로 나타난다(그림 9-7). 이러한 사실은, 좀비기업이 사업성은 취약하지만 일반기업에 대하여 상대적으로 더 많은 담보를 보유하고 있음에 따라 담보가치에 의존하는 대출만기 연장을 가능하게 했음을 시사하고 있다.[15]

이러한 대형 은행 경영진들의 왜곡된 유인이 실제로 은행경영에 어떠한 영향을 미쳤는가를 은행재무자료를 이용한 회귀분석을 통하여 좀 더 고찰해 보고자 한다. <표 9-3>은 한국에서의 은행산업의 대형화·그룹화가 개별 은행의 수익성에 미친 효과를 추정한 결과를 보여주고 있다.[16] 외환위기 발생 이전에는 은행규모가 크면 클수록 오히려 수익률이

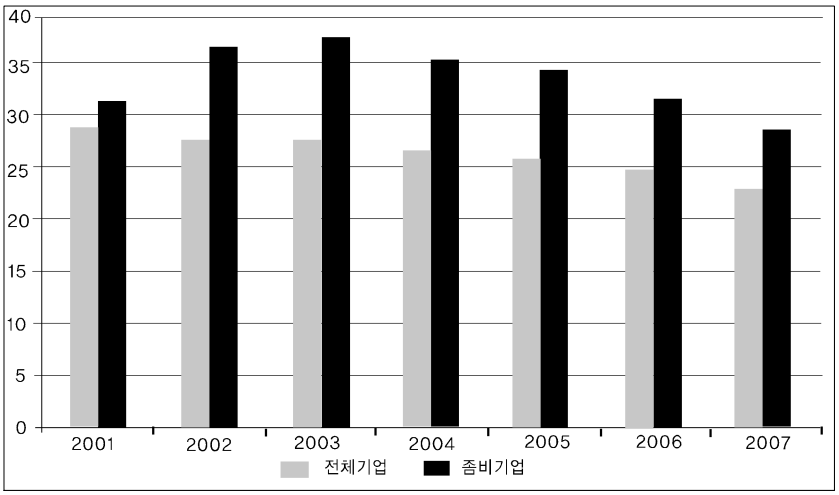
13) 대형화·그룹화는 규모 및 범위의 경제 시현을 통하여 비용효율성을 제고할 수 있고, 사업다각화로 수익의 안정성을 제고할 수 있는 반면, 대형화로 규제유예(regulatory forbearance)의 가능성이 증대되고 모니터링 기능이 약화되는 경우 도덕적 해이를 유발하여 건전성이 오히려 저하될 가능성이 있다.

14) 서병호(2008)에 의하면, 현재 국내은행 CEO의 기본급은 해당 은행의 자산규모에 비례하고, 현금보너스와 신주인수권 행사규모는 주주수익률, 당기순이익, 총자산이익률, BIS 자기자본비율 등에 연동되어 있다고 한다. 또한 현재 대부분의 국내은행의 부행장, 본부장 등의 임기는 1년으로 되어 있어, 1년 동안의 성과를 토대로 임원 및 고위 간부의 재임용 여부가 결정되고 있다.

15) 한편, 은행의 신용리스크 관리를 위한 내부통제가 제대로 작동되지 않은 상태에서 대형 은행 간 과도한 외형경쟁은 한계 중소기업에 대한 대출 확대를 초래하였다. 예를 들어, <부록 2>에서 보는 바와 같이, 어느 甲은행의 경우, 중소기업 신용등급을 인위적으로 상향조정하여 매출 확대를 도모하는 극심한 도덕적 해이 행태를 보였다.

[그림 9-7] 부동산 관련 유형고정자산/총자산

(단위: %)



10% 유의수준하에서 낮아지는 것으로 추정되었다. 외환위기 이전에 대형 은행의 수익률이 소형 은행에 비하여 상대적으로 낮게 나타난 것은 대형 시중은행의 정책금융 취급비중이 후발시중은행이나 지방은행에 비하여 상대적으로 더 컸음과 동시에 부실채권 보유비율이 더 높게 유지된 데에 기인한다고 사료된다.[17] 외환위기 이후 2001~03년 기간에는 이러한

16) 본 회귀분석에서는 은행산업의 대형화·그룹화로 개별 은행의 수익성이 어떻게 변했는지 파악하기 위하여 은행의 총자산액의 로그값을 규모변수로 사용하였고, 전체 표본은행을 복합금융그룹 소속 금융기관과 비그룹 독립금융기관으로 구분하고 그룹 더미변수(1: 소속, 0: 무소속)를 포함하여 추정하였다. 특히 복합금융그룹의 소유구조 유형별로 그룹화 효과가 차별적으로 나타날 수 있으므로 금융그룹을 더 세분화하여 회귀함수식에 2가지 유형별(모-자회사방식 복합금융그룹 및 금융지주회사그룹) 그룹 더미변수를 포함하여 추정하였다. 또한 외환위기 발생을 전후하여 은행산업의 대형화·그룹화의 개별 은행에 미치는 영향에 대한 구조 변화(structural change) 존재 여부를 포착하기 위하여 분석기간을 외환위기 이전과 외환위기 이후의 기간으로 구분하였다. 위기 이전 기간은 1992~96년으로 설정하였으며, 위기 이후 기간은 구조조정 이후 초기 기간인 2001~03년 및 은행 간 외형경쟁이 심화된 최근의 2004~06년 2개 기간으로 세분화하였다. 1997~2000년 4개년은 외환위기 발생에 따른 막대한 부실 노출과 퇴출, 합병 등 구조조정이 매우 활발히 추진되었던 기간이었음을 감안하여 분석 대상 기간에서 제외하였다. 분석 대상 표본은 일반은행으로 국한하였다. 은행의 수익성 변수는 분석 대상 기간 중 총자산수익률(ROA) 평균값을 이용하였다.

〈표 9-3〉 외환위기 전후 은행산업의 ROA(총자산수익률) 회귀함수식 추정 결과

	외환위기 이전	외환위기 이후	
	1992~96	2001~03	2004~06
Log 총자산	-0.09* (-1.72)	0.16* (1.99)	-1.02*** (-3.93)
지주회사 그룹더미		0.33* (1.82)	1.84 (0.94)
모자회사방식 그룹더미	0.20 (1.65)	-0.58** (-2.53)	2.35 (1.20)
R^2	0.06	0.49	0.10

주: ( ) 안의 수치는 t-값. *: 10%, **: 5%, ***: 1% 수준하에서 통계적으로 유의.

은행규모와 수익률 간의 음의 관계가 통계적으로 유의한 수준하에서 양(+)의 관계로 전환되어 대형화 효과가 시현된 것으로 나타났다. 모-자회사방식 복합금융그룹 소속 더미변수는 위기 발생 이전에는 수익률과 양(+)의 관계를 가졌으나, 통계적으로 유의하지는 않았으며, 위기 발생 이후 2001~03년 기간에는 5% 유의수준하에서 음(-)의 관계로 추정되어 모-자회사방식 복합금융그룹 소속 은행이 타 유형의 은행들에 비하여 수익률이 상대적으로 낮아졌음을 시사하고 있다. 이와 같은 모-자회사방식 복합금융그룹 소속 더미변수와 수익률 간의 음(-)의 관계는 모-자회사방식 복합금융그룹 표본에 2003년에 부실 신용카드 자회사를 흡수합병한 국민은행과 외환은행이 포함되어 있었기 때문인 것으로 사료된다. 이와 대조적으로 2001~03년 기간 중 금융지주회사그룹 소속 은행들은 10% 유의수준하에서 수익률이 상대적으로 높게 추정되었다. 이러한 회귀분석 결과는 금융그룹화가 범위의 경제 등을 통한 수익 증대효과를 어느

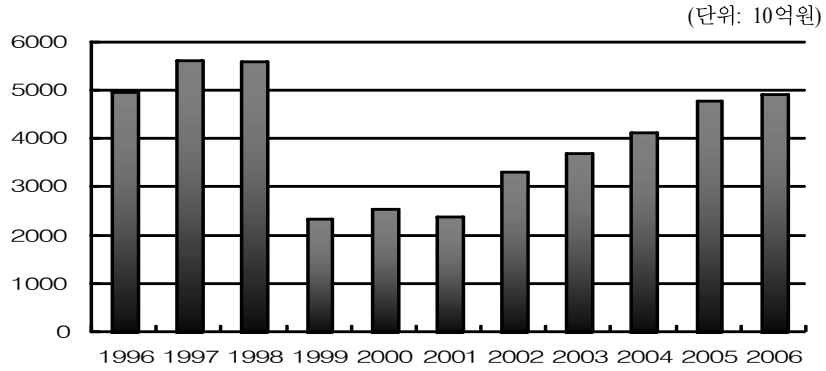
17) 1980년대 중반 당시 대형 시중은행들은 해외건설·해운업 등 산업합리화업종 관련 대출의 원리금 상환이 장기 유예(최장 30년)됨에 따라 원화운용수익기반이 장기간 침식되는 결과가 초래되었으며(김준경[1991]), 1995년 당시에도 대형 시중은행들은 후발 시중은행이나 지방은행에 비하여 상대적으로 부실채권 보유비율이 높았으며, 부실채권을 많이 보유하고 있는 은행일수록 ROA가 낮은 것으로 추정되었다(김준경[1997]).

정도 실현하고 있으나, 모-자회사방식 복합금융그룹 은행의 경우에는 부실 신용카드사 흡수합병으로 인하여 그룹화에 따른 긍정적 효과가 완전히 상쇄되고 오히려 타 유형 은행에 비하여 수익성이 악화되었음을 시사한다.

은행산업의 대형화 효과는 전술한 바와 같이, 외환위기 이후 2003년까지는 수익성을 증대시킨 것으로 나타나 긍정적이었던 반면, 2004년 이후부터 2006년까지의 기간 중에는 1% 유의수준하에서 수익성을 감소시키는 등 부정적 효과가 시현된 것으로 추정되었다. 2004~06년 기간 중 그룹화 효과는 수익률과 양의 관계를 가졌으나, 통계적으로 유의하지는 않은 것으로 추정되었다. 2004년 이후의 대형화의 부정적 효과는 주로 인건비 상승에 기인한 것으로 사료된다. [그림 9-8]에서 보는 바와 같이, 은행산업의 총인건비는 외환위기 직후 구조조정과정에서 인원 감축 및 봉급 동결 등의 영향으로 크게 축소되었다가, 2002년부터 다시 증가하기 시작하고, 특히 2004년 이후에는 매년 4조~5조원씩 증가하였다.

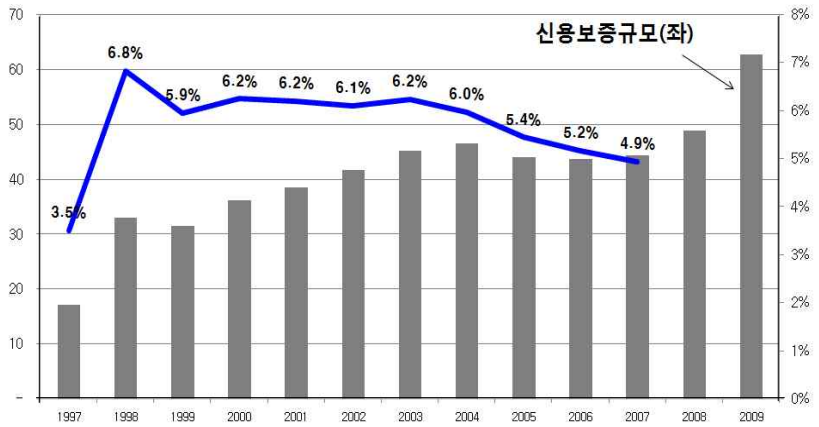
둘째, 신용보증기구의 잠재부실기업에 대한 보증 연장관행도 은행의 잠재부실 은폐의 중요한 요인으로 작용하고 있다. [그림 9-9]에서 보는 바와 같이 1997~98년 외환위기 이후 신용보증기금 및 기술신용보증기금을 통한 중소기업 신용보증이 괄목할 정도로 확대되었다. 동 보증 확대는 외환위기 발생 직후 급격히 악화된 중소기업부문의 신용경색 문제를 해소하는 데 결정적으로 기여하였다고 평가된다. 그러나 문제는

[그림 9-8] 외환위기 전후 은행산업의 인건비



[그림 9-9] 신용보증의 절대적 규모 및 GDP 대비 비중 추이

(단위: 조원, %)

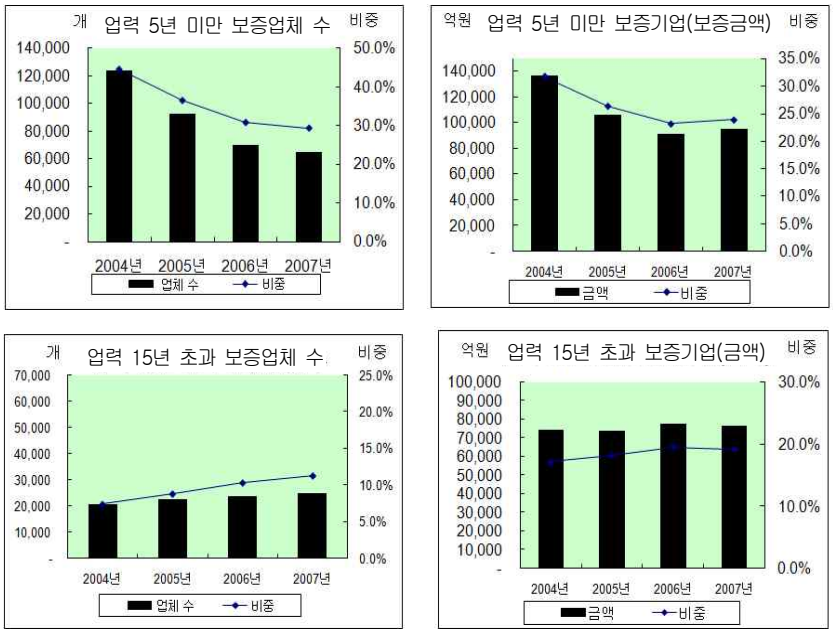


자료: 금융위원회; 한국은행 경제통계시스템(ECOS).

외환위기가 극복되어 금융시장의 자금중개기능이 정상화된 이후에도 위기 극복 차원에서 대폭 확장되었던 신용보증이 거의 축소되지 않고, 창업기업보다는 오히려 기존 업체에 대한 보증 지원수단(보증 연장 등)으로 오용됨에 따라 좀비기업에 대한 은행의 대출만기 연장을 제도적으로 지원하고 있다는 점이다. 실제로 신용보증기금과 기술신용보증기금 자료를 통합하여 업력 5년 미만 보증업체 수와 업력 15년 이상 보증업체 수에 대한 보증 지원실적을 보면(그림 9-10 참조), 후자에 대한 보증 지원(업체 수 기준: 2004년 7.7% → 2007년 11.9%, 보증금액 기준: 2004년 18.3% → 2007년 20.3%)이 해가 갈수록 증가하고 있는 반면, 전자에 대한 보증 지원은 지속적으로 감소하고 있는(업체 수 기준: 2004년 44.5% → 2007년 29.3%, 보증금액 기준: 2004년 31.7% → 2007년 23.9%) 실정이다.

2008년 글로벌 금융위기 이후에는 중소기업에 대한 신용보증 지원이 대폭 강화되었다. 동 조치로 신용보증기금과 기술신용보증기금, 지역 신용보증재단 등을 통하여 공급되는 총신용보증규모가 2008년 말 48.9조원에서 2009년 말에는 62.6조원으로 늘어날 계획이다. 2009년에 만기도래하는 보증에 대해서 원칙적으로 전액(160조원) 만기 연장을 추진하고,

[그림 9-10] 중소기업 업력별 신용보증 지원 추이



자료: 금융위원회.

신규 보증에 대해서는 보증심사기준 및 보증한도 등을 대폭 완화하고, 수출기업·녹색성장기업·우수기술기업·창업기업 등 성장기반 확충에 필요한 핵심 분야와 영세자영업자에 대해서는 일정 금액 범위 내에서 기존의 부분보증비율 85%를 전액(100%) 보증으로 전환하였다.[18] 이러한 경제위기 극복을 위한 비상조치는 금융경색 완화에는 크게 기여하였으나, 잠재부실기업들에게도 만기 연장조치가 추진됨에 따라 시장메커니즘을 통한 부실기업의 정리가 곤란한 측면도 초래하였다. 그 결과, 2009년 상반기 기업실적이 부진하였음에도 불구하고 부도기업 수 및 어음부도율은 역대 최저 수준까지 하락하였다.

셋째, 금융감독원의 현장검사(on-site examination) 축소에 따라 은행의 신용리스크 관리실태에 대한 검사기능이 미흡해졌을 개연성이 있다. 정

18) 이러한 신용보증 확대정책의 결과, 글로벌 금융위기의 여파로 2008년 12월에 급격히 감소하였던 중소기업 대출이 2009년 이후에는 다시 크게 증가하였다.

부는 동북아 금융허브 추진전략의 하나로서 2005년부터 금융회사의 수검부담을 완화하기 위하여 현장검사를 축소하고 이를 서면검사로 대체하였다.[19] 현장검사는 금융기관에 입점하여 경영실태 등을 평가·지도하는 검사로서 검사의 기본(basic)이다. 이러한 검사의 기본 기능이 위축됨에 따라 은행의 잠재부실기업에 대한 만기 연장조치 실태 등에 대한 검증 및 시정 조치가 미흡해졌을 소지가 있는 것이다. 미국의 경우, 1980년대 들어와 작은 정부를 지향하면서 검사예산 절약 차원에서 현장검사를 축소하다가 1980년대 후반 저축대부조합(S&L) 부실 문제를 경험한 후, 다시 현장검사를 통한 경영실패 평가기능을 재강화한 바 있다.[20]

4. 은행의 자금중개기능 효율화를 위한 개선과제

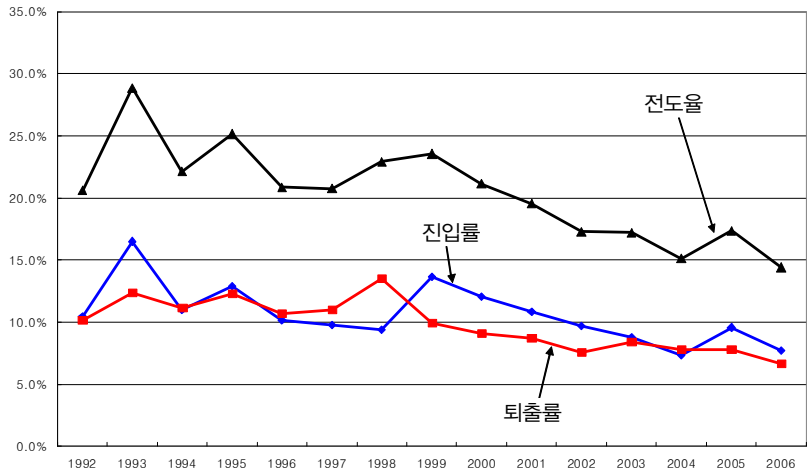
본 장의 제1절에서 살펴본 바와 같이, 2000년대 중반 이후부터 한국에서 다시 기업부문의 부실이 꾸준히 증가하고 있다. 3년 연속 이자보상배율 1배 미만인 부실극심기업(좀비기업)의 비중이 중소기업 및 서비스업을 중심으로 다시 상승하고 있는데, 이는 지난 수년간 제기되어 온 국내 중소기업 및 서비스업 부문의 구조적 저생산성 문제의 직접적 원인으로 작용한 것으로 판단된다.

제조업의 경우에도 전체적으로는 비제조업에 비하여 부실 문제가 덜 심각하나, 제1절에서 언급하였듯이, 중국과 직접 경합하는 IT 및 경공업 중소기업부문에서는 좀비기업 문제가 심화되고 있다. [그림 9-11]은 통계청의 『광공업통계조사보고서』를 이용하여 1992~2006년 기간 중 광공업(광업+제조업)부문의 기업 진입률 및 기업 퇴출률을 추정해 본 것이다. 특기할 만한 사실은 2000년대에 들어오면서 광공업부문의 진입률과 퇴출률, 그리고 이 두 가지 비율의 합인 전도율(turnover rate)이 경기변동에 상관없이 하락추세를 시현해 왔으며, 분석의 마지막 시점인

19) • 현장검사 점포 수: 2004년 1,479개 → 2007년 1,111개
• 현장검사 연인원: 2004년 31,504명 → 2007년 25,103명
• 서면검사 점포 수: 2006년 55개 → 2007년 95개 → 2008년 214개(계획)
• 서면검사 연인원: 2006년 425명 → 2007년 364명 →2008년 2,489명(계획)

20) FDIC, “The Banking Crises of the 1980s and Early 1990s,” 1997. 12.

[그림 9-11] 광공업부문 기업 진입률 및 퇴출률 추이



자료: 통계청, 『광공업통계조사보고서』.

2006년도에는 진입률, 퇴출률, 전도율이 모두 다 분석기간 중 최저 수준을 기록하고 있다는 점이다. 이러한 현상은 주로 좀비기업의 증가에 기인한 것으로 판단된다. 좀비기업이 퇴출되지 않음에 따라 금융 및 노동자원이 비효율적인 부문에 묶여 있어 신규 기업의 진입이 제약을 받고 있는 것이다. 1997년 외환위기 이후 비제조업에 비하여 상대적으로 높은 효율성 및 생산성을 시현해 온 제조업조차도 진입 및 퇴출 활동이 과거에 비해 크게 저조해졌다는 사실은 매우 중요한 의미를 갖는다. 기업의 진입과 퇴출을 통한 창조적 파괴과정(creative destruction)이 생산성에 미치는 효과가 지대하기 때문이다. 1990~98년 기간 중 제조업체 자료를 이용하여 기업의 진입·퇴출의 효과를 추정한 한진희(2003)의 연구에 의하면, 진입·퇴출을 통한 자원 재배분이 총요소생산성 증가의 45~65% 가량을 설명하며, 그 중요성은 경기하강기에 더욱 크게 나타났다.

현재 상당수의 좀비기업들은 신용보증 및 은행의 부실기업에 대한 관용적 처리 등을 통한 금융기관의 만기 연장으로 연명하고 있지만, 구조조정 없이 만기 연장에만 의존할 경우 일본이 1990년대 이후 경험한 바와 같이 좀비기업이 확대되면서 한국경제의 저생산성 구조가 고착화

되어 궁극적으로 잠재성장률을 하락시킬 것으로 우려된다(부록 3: '기업 구조조정 지연과 장기불황: 일본의 사례' 참조).

좀비기업의 존속은 다른 건전한 기업의 투자활동 및 고용에 부정적 영향을 미치며, 산업 내 정상적인 진입(신규 고용) 및 퇴출(퇴직) 활동을 방해하고 경제 전체의 생산성도 저해하는 결과를 초래한다. 특히 글로벌 금융위기 이후의 해외발 실물·금융 충격의 여파를 최소화함과 동시에 국내 금융시장을 효율적으로 작동시키면서 나아가 생산성 증대를 통한 지속성장을 유도하기 위해서는 좀비기업의 정리가 필수적이다.

창조적 파괴과정이라는 시장경제의 경쟁원리가 원활하게 작동할 수 있는 경제환경을 유지하기 위해서는 어떠한 정책이 추진되어야 할 것인가? 무엇보다도 글로벌 금융위기 전개상황을 고려하여 비상대책 차원에서 시행되고 있는 전액 보증정책을 축소·철회하고, 기업의 성장단계별(예: 창업 → 성장 → 성숙 → 상장(IPO)) 보증공급 원칙을 마련하여 불요불급한 보증공급을 최대한 억제해야 한다. 신용력(credit history)을 축적하지 못한 창업기업의 정보의 비대칭성 해소를 위해 신용보증을 제공하는 것이 신용보증정책의 기본 취지인 만큼 장기보증기업, 거액·우량기업의 보증은 보증졸업제 운용을 통하여 축소하고, 절약된 보증재원을 창업기업 투자재원으로 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 창업기업은 부도 가능성이 높고, 실적(track-record)이 없어 리스크 관리가 곤란하므로 보증보다는 상승잠재력(upside potential)이 큰 투자가 바람직하다. 아울러 현재의 전액보증은 최대한 지양하고 기업의 특성별로 부분보증비율을 차등화함으로써 신용리스크를 민간 금융기관과 공동 분담해야 할 것이다.

둘째, 정책금융공사(KoFC)가 신설됨에 따라 중소기업 정책금융 전담기관 간의 역할을 점검해 볼 필요가 있다. 신용보증기금, 기술신용보증기금, 중소기업진흥공단 등 중소기업 지원기관 간 중복되는 업무는 없는지 그리고 이로 인한 시장왜곡은 없는지 점검하여 문제가 있다면 개선방안을 마련할 필요가 있다. 이와 동시에 지원방식도 은행의 여신심사기능을 활용할 수 있는 방식(예: 온-렌딩(On-lending) 대출 활성화, 은행여신 제공 시 자동 부분보증 제공 등)으로 점차 전환해 나가야 한다.

셋째, 은행의 보상체계의 합리적 설계가 필요하다. 대형 은행의 은행

장과 임원의 보수 산정기간을 장기화하고 보수결정의 투명성을 확대해 나가야 한다. 특히 단기업적주의에 따른 폐해를 축소하기 위하여 은행장과 임원의 성과급을 성과를 위해 감수하는 각종 리스크의 규모 및 장기적 성과에 근거하여 결정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 금융기관의 이사회가 은행장 및 임원의 보상체계의 적정성 및 운용 현황을 독립적으로 판단하고 감시해야 할 것이다.

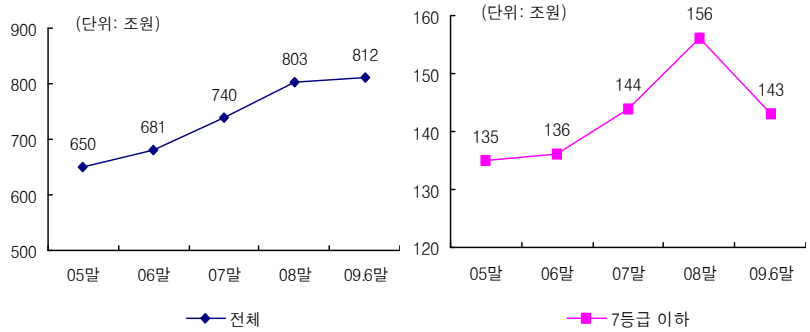
넷째, 금융감독원의 금융기관의 신용리스크 관리의 적정성에 대한 점검기능을 대폭 강화해야 할 것이다. 이를 위해서는 금융기관 자체의 내부통제체제 점검에 중점을 둔 금융감독당국의 검사체제를 확립하는 것이 시급하다. 금융기관이 자체적으로 여신심사 및 여신감리(loan review)[21]를 분리하여 상호 견제 등을 통하여 기업대출과 관련된 내부통제체제를 적절하게 운용하고 있는지를 집중 점검하고, 그 결과에 따라 감독 정도를 차등화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이와 함께 금융기관의 신용평가시스템 운용의 적정성에 대한 감독당국의 점검기능을 강화해야 한다. 금융기관의 중소기업 여신에 대하여 표본조사를 실시하여 신용등급의 적정성을 점검하고, 구조적인 문제가 의심되는 금융기관에 대해서는 신용평가시스템 운영 전반의 적정성에 대하여 전면적인 검사를 실시하는 방안을 검토할 필요가 있다.

제2절 가계 및 서민 부문에 대한 자금중개기능 효율화

1997년 외환위기 이후 기업부문의 전반적인 자금수요 부진 등으로 인하여 제도권 금융기관의 가계부문(소비자 및 소규모 개인기업)에 대한 대출이 빠른 속도로 증가하였다. 은행의 가계대출은 주택담보에 주로 의존하여 공급되었는데, 가계부문에 대한 대출 확대는 가계의 유동성 제약(liquidity constraint)을 완화함으로써 신용배분의 효율성을 증대시킴과 동시에 가계의 소비 평탄화에 기여한 것으로 평가된다. 그러나 2008년 글로벌 금융위기가 미국의 주택담보대출 부실로 촉발, 확산되었다는 점에서

21) 여신심사의 적정성, 신용등급 조정의 적시성, 사후 조치의 적정성 및 신속성, 대손충당금 적립의 적정성 등을 파악하여 문제점이 발생할 경우 이를 시정하는 기능을 수행.

[그림 9-12] 가계부문에 대한 대출



한국에서도 그동안 주택담보대출 등을 통하여 빠르게 증가해 왔던 국내 가계대출이 금번 글로벌 금융위기의 여파로 부실화될 가능성에 대한 우려가 제기되고 있다.

한편, 제도권 금융기관의 가계대출 증가에도 불구하고, 담보력이 취약한 서민·저소득 계층에 대한 대출은 상대적으로 위축되는 등 금융기관의 자금중개기능의 비효율이 여전히 잠재하고 있다. 담보력이 취약한 저소득자에 대한 대출은 여전히 부진한 반면, 고금리 자금을 조달하여 고금리 대출을 공급하는 대부업체의 시장규모는 급속도로 팽창하고 있다. 2009년 3월 말 현재 등록 대부업체 규모는 5조원, 거래자는 143만명에 달하고 있고, 2008년 기준으로 전체 사금융시장 규모는 16.5조원, 이용자는 189만명으로 추정되고 있다.[22] 등록 대부업체들의 신용대출 평균금리는 연 38.4%이며, 2008년 금융위원회의 사금융실태 조사 결과 무등록 대부업체는 연 78% 수준에 달하고 있으며, 일부 대부업체들의 불법 추심으로 인하여 서민들의 피해도 심각하다.

특히 2008년 글로벌 금융위기 이후에는 신용등급 7등급 이하 저신용

22) 금융감독원의 자료에 의하면, 제도권 금융기관 이용이 곤란한 서민(7등급 이하) 수가 총 826만명에 달하고 있다. 이 가운데 약 217만명은 은행 등 제도권 금융회사로부터 대출을 받는 등 정상적으로 금융거래하는 자이며, 약 140만명은 대부업체로부터 대출을 받고 있으며, 약 150만명은 기존 채무를 상환하지 못하는 등의 사유로 금융채무 불이행자로 분류되어 정상적인 금융거래에 애로가 있는 자이며, 나머지 약 320만명은 금융거래를 할 필요가 없거나, 금융거래가 불가능하여 거래를 하지 못한 경우에 해당한다.

자에 대한 대출의 절대규모가 감소(2008년 말 156조원→ 2009년 6월 말 143조원)하고 있다.

본 분석에서는 통계청의 가계의 부채, 자산에 관한 미시자료를 이용하여 부채상환능력을 측정함으로써 가계대출부문에 내재하고 있는 신용리스크가 어느 정도인지 가늠해 보고자 한다. 또한 가계의 소득수준별 대출분포를 분석함으로써 고소득자 및 저소득자에 대한 금융중개 패턴을 파악하고, 특히 서민금융을 전담해 온 비은행 상호금융기관(협동조합금융기관)[23]의 대출행태 및 문제점을 분석하고, 이를 토대로 서민금융 활성화 방안을 모색하고자 한다.

1. 가계부문의 부채상환능력 분석[24]

본 소절에서는 통계청의 2000년 「가구소비실태조사」와 2006년 「가계자산조사」 자료를 이용하여, 2000년과 2006년 사이에 가계의 부채상환능력과 관련하여 가계대출부문에 내재한 위험이 어떻게 변화해 왔는가를 분석·평가해 보고자 한다.[25]

먼저 비교분석기간 중의 가계의 실질부채규모와 실질소득의 증가율을 비교해 보면, 부채 증가율이 소득 증가율을 크게 상회한 것으로 나타났다. [그림 9-13]에서 보는 바와 같이, 2000년과 2006년 사이에 가계의 실질부채규모(소비자물가지수로 실질화)는 가구 평균 174% 증가한 반면, 실질소득은 정체(6년간 3.8% 증가, 즉 매년 평균 약 0.6% 증가)된 것으로 나타났다. 실질소득이 거의 증가하지 않은 가운데 총자산 및 순자산

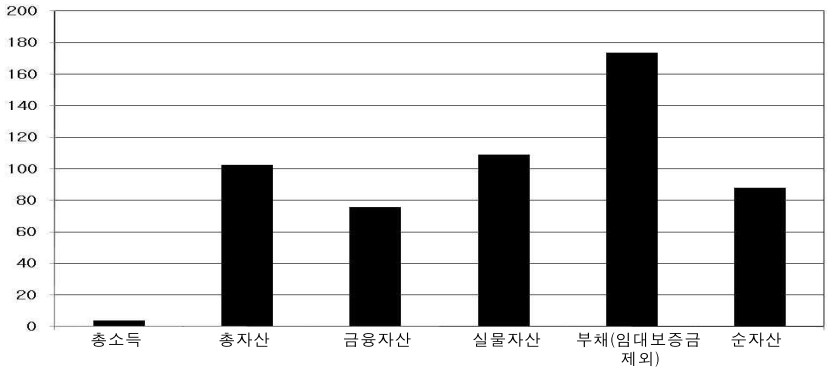
23) 본 연구에서는 주식회사형 은행의 신용할당(credit rationing)으로 인해 금융서비스에 접근하지 못하는 영세 경제주체에게 신용을 제공할 수 있는 대안적 계약체계가 협동조합형 금융기관이라는 점을 기본 시각으로 논의를 전개한다.

24) 본 소절은 주로 김준경(2008), Kim(2008)에 의존하였다.

25) 「가구소비실태조사」는 1991년 이후 5년 주기로 실시되어 오다 2000년도 조사를 끝으로 더 이상 실시되지 않고 있으며, 2000년도 조사는 1995년도 「인구주택총조사」의 10% 표본조사를 모집단으로 사용하였다. 「가계자산조사」는 2006년 최초로 실시(매 5년 주기)되었으며, 2006년도 조사는 2000년도 「인구주택총조사」의 10% 표본조사를 모집단으로 사용하였다. 「가계자산조사」의 자산과 부채에 관한 모든 금액은 2006년 5월 말 기준 잔액으로 조사된 것이며, 소득에 관한 금액은 2005년의 연간 수입으로 측정하였다. 두 조사는 조사의 포괄범위(1인 가구 이상 전국가구 대상)가 서로 유사하여 상대적으로 비교가 가능한 자료라고 할 수 있다.

[그림 9-13] 2000~06년 기간 중 가계 실질소득·부채·자산 증가율

(단위: %)



자료: 통계청, 「가구소비실태조사」, 2000 및 「가계자산조사」, 2006.

규모는 각각 103% 및 88% 증가하여, 가계의 자산이 소득 증가가 아닌 차입에 주로 의존하여 증가하였음을 시사한다. 특히 비교분석기간 중 부동산으로 구성되어 있는 실물자산이 큰 폭(109%)으로 증가한 것으로 나타나, 앞으로 소득 증가가 저조한 상태에서 부동산가격 하락 시에는 가계부문의 부채상환능력이 크게 저하될 수 있는 위험을 내포하고 있다. 또한 가계의 총자산에서 실물자산(금융자산)이 차지하는 비중이 2006년 현재 83%(17%)에 달하고 있어 한국의 가계가 구조적으로 부동산가격 충격에 취약한 상태라고 할 수 있다.[26]

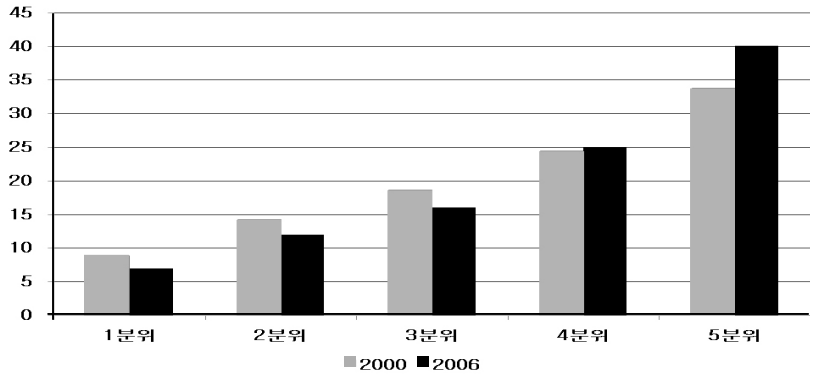
소득순위별로 가계의 부채보유 분포를 살펴보면, 2000~06년 기간 중의 가계대출 증가가 상대적으로 고소득층에 집중되었고, 주로 부동산 구입을 위해 사용된 것으로 나타난다. [그림 9-14]에서 제시된 바와 같이, 가계부문 전체 대출금에서 차지하는 각 소득분위별[27] 부채보유비중을 시산하면, 소득 1~3분위의 2006년도 부채비중은 2000년 대비 모두 감소한 것으로 나타난 반면, 5분위의 부채비중은 2000년 34%에서 2006년에 40%로 증가하였다. 같은 기간 중 부채보유가구의 비중도 저소득층보다

26) 2000년 현재 가계의 실물자산 대비 금융자산 보유비중(%)은 미국 58:42, 일본 70:30, 캐나다 71:29, 독일 76:24, 중국 78:22, 인도 95:5, 인도네시아 97:3으로 조사되었다 (Davies, Sandstrom, Shorrocks, and Wolff[2008]).

27) 1분위가 최저소득층 그룹이고, 5분위는 최고소득층 그룹임.

[그림 9-14] 가계부문 전체 부채에서 차지하는 소득분위별 부채보유비중

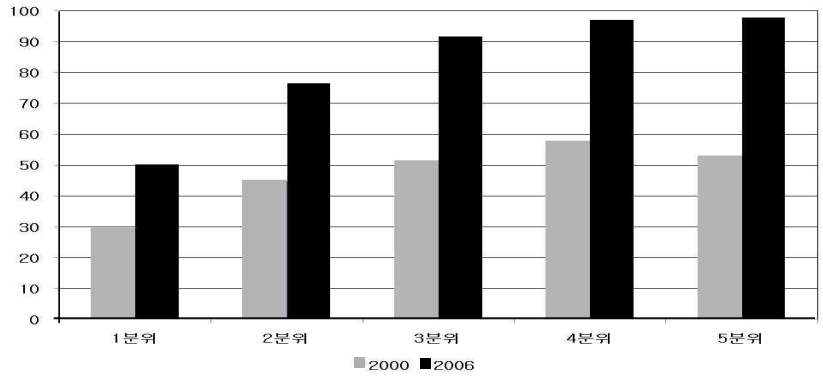
(단위: %)



자료: 통계청, 「가구소비실태조사」 및 「가계자산조사」, 2006.

[그림 9-15] 소득분위별 부채보유 가구 수 비중

(단위: %)



자료: 통계청, 「가구소비실태조사」 및 「가계자산조사」, 2006.

고소득층에서 가장 현저하게 증가한 것(5분위: 2000년 53% → 2006년 98%)으로 나타났다(그림 9-15). <표 9-4>는 가계 부채의 용도별 비중을 정리한 것인데, 가계 부채의 2/3 이상이 부동산 구입에 사용되었으며, 고소득층일수록 부동산 구입자금의 비중이 높아, 고소득층이 차입을 통해 실물자산을 증식해 왔음을 반영하고 있다.

비교분석기간 중 주택가격이 높은 상승률을 보임에 따라 고소득층

〈표 9-4〉 가계 부채의 용도별 구분(2006년)

(단위: 만원, %)

	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	전체
부동산 구입 (주택, 건물, 토지 등)	548 (54.4)	971 (56.2)	1,484 (64.3)	2,532 (70.5)	4,374 (75.8)	1,982 (68.8)
전(월)세 보증금 마련	53 (5.2)	140 (8.1)	160 (6.9)	208 (5.8)	181 (3.1)	148 (5.1)
빚을 갚기 위해	73 (7.3)	155 (9.0)	147 (6.4)	160 (4.4)	233 (4.0)	153 (5.3)
생활비 마련	166 (16.4)	232 (13.5)	273 (11.8)	373 (10.4)	531 (9.2)	315 (10.9)
기타	167 (16.6)	229 (13.1)	244 (10.5)	319 (9.0)	453 (7.8)	282 (9.8)
합계	1,007 (100)	1,726 (100)	2,308 (100)	3,591 (100)	5,772 (100)	2,881 (100)

주: ( ) 안의 수치는 비중.
자료: 통계청, 「가계자산조사」, 2006.

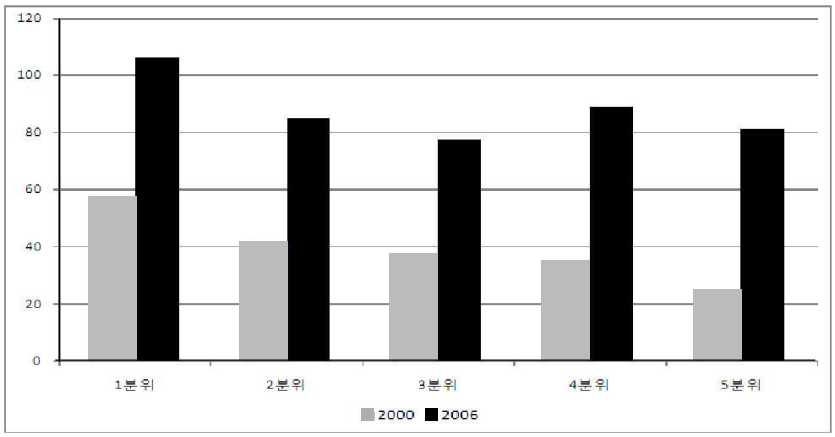
중심의 가계대출(특히 주택담보대출) 증가는 부동산을 중심으로 부의 분배(wealth distribution)를 악화시키는 중요한 요인으로 작용하였다. 총자산 지니계수가 2000년의 0.60에서 2006년에는 0.64로 상승하였고, 부동산 지니계수는 2000년의 0.63에서 2006년에는 0.67로 상승하였다.[28]

[그림 9-16]은 각 소득분위별 평균 가계의 부채상환능력의 정도를 보여주고 있다. 비교분석기간 중에 총소득 대비 금융부채잔액 비율(부채비율)이 중산층 이상, 특히 4분위 및 5분위에서 상대적으로 큰 폭으로 증가한 것으로 나타났다. 2000년에는 소득이 낮은 가구일수록 부채비율이 높았으나, 2006년에는 1분위를 제외한 부채비율이 전반적으로 80% 내외의 수준으로 수렴하고 있다. 2000년과 2006년 사이에 고소득층의 부채가 상대적으로 많이 증가했다는 사실은 전반적으로 가계의 평균 부채상환능력이 어느 정도 양호한 상태임을 의미한다.

28) 본 분석에서 계산한 지니계수와 Kwon(1990)이 계산한 1988년도 지니계수(총자산 지니계수: 0.58, 부동산 지니계수: 0.60)를 비교해 볼 때, 2006년 현재 한국의 부의 분배 불평등도는 1950년도 농지개혁이 실시된 이래로 최악의 수준인 것으로 판단된다.

[그림 9-16] 소득분위별 부채비율: 부채(임대보증금 제외)/총소득

(단위: %)



자료: 통계청, 「가구소비실태조사」, 2000 및 「가계자산조사」, 2006.

<표 9-5>는 부채비율의 구간별 가구 수의 비중 분포를 보여주고 있다. 부채비율이 3배[29] 이상으로 현행 한국의 DTI(Debt to Income Ratio, 총부채상환비율: 소득에서 원리금상환에 지출되는 금액의 비중) 규제 측면에서 부채상환능력이 낮다고 평가되는 가구의 비중은 2000년 1.9%에서 2006년 5.8%로 상승하였고, 그러한 가구가 보유한 금융부채의 비중은 2000년의 16.8%에서 2006년 26.1%로 상승하였다. 특히 부채비율 3배 이상인 가구 수의 비중은 최하위분위에서 상대적으로 크게 증가한 반면, 그러한 가구가 보유한 금융부채의 비중은 3분위 이상 가구에서 주로 증가하였다. <표 9-6>은 실물자산 대비 금융부채비율의 구간별 가구 수 비중 분포를 보여주고 있다. 실물자산 대비 금융부채비율이 60%[30] 이상으로 한국의 LTV(Loan To Value Ratio, 담보인정비율) 규제 측면에서 금융부채가 과도하게 많다고 평가되는 가구의 비중은 2000년 7.8%에서 2006년 10.4%로 상승하였으나, 그러한 가구가 보유한 금융부채의 비중은

29) 소득 대비 금융부채비율 3배는 대략 금리 10%, 만기 10년 대출의 연간 원금상환 10%를 가정할 때, DTI 60%와 상응하는 수준이다.

30) LTV 규제 측면에서, 실물자산 대비 금융부채비율 60%는 부동산 등 실물자산가격이 하락하더라도 금융자산의 처분 없이 실물자산만으로도 금융부채를 상환할 수 있으므로 금융기관 입장에서 손실 없이 채권을 회수할 수 있는 수준임을 의미한다.

〈표 9-5〉 소득 대비 금융부채비율 구간별 가구 수 비중 분포 변화

(단위: %)

분위	0~1배		1~2배		2~3배		3배 이상	
	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006
1	17.1 [1.3]	15.1 [0.6]	1.3 [1.7]	1.5 [0.8]	0.5 [1.0]	1.1 [0.9]	1.0 [4.2]	2.3 [4.6]
2	17.5 [4.6]	14.4 [2.3]	1.7 [4.1]	3.0 [3.0]	0.4 [1.7]	1.5 [2.6]	0.4 [3.8]	1.0 [4.1]
3	17.9 [8.3]	14.7 [4.4]	1.4 [4.8]	3.5 [4.8]	0.5 [2.8]	0.8 [1.9]	0.2 [2.8]	1.1 [5.0]
4	18.3 [13.3]	13.6 [6.9]	1.3 [6.1]	4.4 [8.4]	0.4 [3.3]	1.2 [3.9]	0.1 [1.8]	0.8 [5.7]
5	18.7 [18.8]	14.2 [12.9]	0.9 [7.6]	4.2 [14.0]	0.2 [3.2]	1.1 [6.4]	0.1 [4.1]	0.6 [6.7]
소계	89.5 [46.3]	72.0 [27.0]	6.6 [24.2]	16.6 [31.1]	2.0 [12.0]	5.6 [15.8]	1.9 [16.8]	5.8 [26.1]

주: [ ] 안의 수치는 전체 부채금액에서 차지하는 비중.
자료: 통계청, 「가구소비실태조사」, 2000 및 「가계자산조사」, 2006.

오히려 27.8%에서 17.8%로 하락하였다. 실물자산 대비 금융부채비율이 60% 이상인 가구가 보유한 금융부채의 비중은 모든 소득계층에서 감소한 것으로 나타나 감독당국의 강도 높은 LTV 규제[31]가 금융기관의 주택

31) 2002년 9월 이후 금융정책당국은 주택담보대출이 지나치게 빠르게 증가하는 현상에 대응하여 LTV 규제를 투기지역 6억원 초과 아파트담보대출 등을 중심으로 규제를 강화해 왔다. 은행과 보험회사의 경우, 모든 주택에 대하여 60%를 적용하되, 투기지역의 경우, 대출만기 10년 이하, 담보가액 6억원 이하 등으로 구분하여 규제비율을 차등 적용해 왔다. 즉, 투기지역의 경우, 대출만기 10년 이상이면서 동시에 담보가액 6억원 이하인 경우에만 60%가 적용되고, 그 외의 경우에는 모두 40%가 적용되었다. 이러한 규제비율은 다른 OECD 국가들(통상 55~90%, 일부 국가의 경우 80~115%)에 비하여 상대적으로 엄격한 수준이다. 이러한 강력한 LTV 규제의 결과, 2008년 말 현재 한국의 주택담보대출의 평균 LTV 비율은 46.7% 수준으로 유지될 수 있었다. 정부는 LTV 규제 외에도 2005년 8월 말 이후부터 투기지역 내 6억원 초과 아파트담보대출 등에 대해 40%의 DTI 상한을 설정하여 운용하였고, 2006년 11월에는 수도권 투기과열지구 내 6억원 초과 아파트담보대출에 대해서도 40% DTI 규제가 적용되었다. LTV 규제 도입에 따라 2001~02년 기간 중 매년 평균 56%씩 증가했던 은행의 주택담보대출이 2003~06년 기간 중 11~15% 수준으로 증가세가 둔화되었으며, 특히 DTI 규제가 도입, 강화된 이후에는 주택담보대출 증가세가 더욱 둔

〈표 9-6〉 실물자산 대비 금융부채비율 구간별 가구 수 비중 분포 변화

(단위: %)

분위	0~20%		20~40%		40~60%		60% 이상	
	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006
1	14.2 [1.8]	13.8 [2.6]	1.2 [1.7]	1.4 [1.7]	0.4 [0.8]	0.7 [0.9]	1.5 [3.9]	1.7 [1.4]
2	13.4 [2.6]	12.0 [4.0]	1.9 [3.2]	2.7 [2.9]	1.0 [2.2]	1.4 [1.9]	2.0 [5.2]	2.3 [2.9]
3	13.6 [3.8]	11.5 [4.8]	2.4 [4.9]	3.3 [3.9]	1.2 [3.3]	1.8 [2.7]	1.8 [5.9]	2.5 [4.3]
4	13.7 [6.7]	10.4 [8.5]	3.0 [7.0]	4.7 [8.0]	1.3 [4.5]	2.1 [3.9]	1.4 [5.9]	2.4 [4.4]
5	15.4 [11.6]	12.3 [17.8]	2.3 [9.5]	4.2 [12.4]	0.8 [5.5]	1.7 [4.8]	1.1 [6.8]	1.5 [4.7]
소계	70.2 [26.6]	60.0 [37.7]	10.9 [26.3]	16.2 [28.9]	4.7 [16.4]	7.7 [14.2]	7.8 [27.8]	10.4 [17.8]

주: [ ] 안의 수치는 전체 금융부채 금액에서 차지하는 비중.
자료: 통계청, 「가구소비실태조사」, 2000 및 「가계자산조사」, 2006.

담보대출의 방만한 확장을 제어하는 데 기여한 것으로 판단된다.

한편, 소득 대비 부채비율이 3배 이상인 동시에 실물자산 대비 부채비율이 60% 이상인 가구 수의 비중은 2000년 1.0%에서 2006년 1.7%로 증가하는 데 그쳤으며, 부채금액 기준으로도 2000년 9.3%에서 2006년 8.0%로 오히려 하락한 것으로 나타났다(표 9-7 참조).

한편, 순자산(net worth: 총자산−총부채)이 마이너스인 가구 수 비중은 저소득계층일수록 높게 나타나며, 2000년과 2006년 사이에 최상위계층을 제외한 모든 계층에서 증가하였다(그림 9-17 참조). 소득 5분위 계층에서 부채가 급증하였음에도 불구하고 순자산이 마이너스인 가구 수 비중이 축소되었다는 점은, 같은 기간 중 부채 증가를 통한 자산 증가가 자산가격 상승에 의해 충분히 커버(cover)되었다는 점을 시사한다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 2000년 「가구소비실태조사」와 2006년

화되었다(2007년 은행권의 주택담보대출 증가율은 2.1%에 불과).

〈표 9-7〉 금융부채/소득 비율과 금융부채/실물자산 비율 분포

(단위: %)

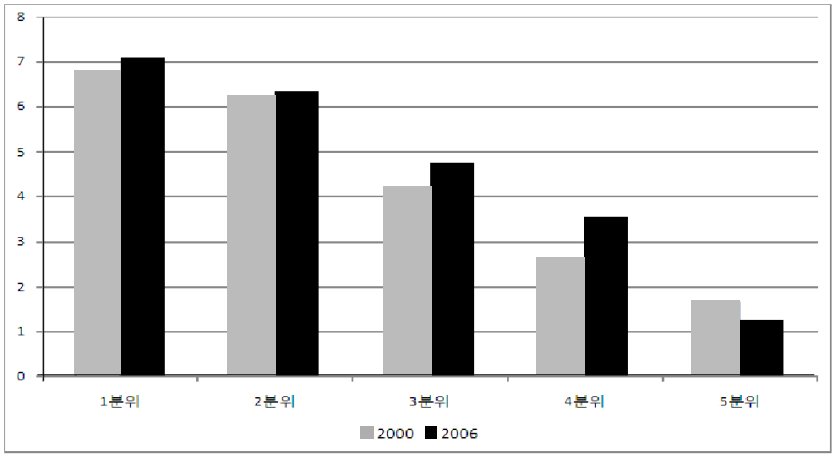
2000년								
		금융부채/소득						
		0~1배	1~2배	2~3배	3~4배	4배이상	소득=0	소계
금융부채/실물자산	0~20%	68.5 [19.4]	1.2 [3.9]	0.3 [1.3]	0.1 [0.9]	0.1 [1.1]	0.0 [0.0]	70.2 [26.6]
	20~40%	8.3 [14.2]	1.7 [6.2]	0.5 [3.1]	0.1 [1.1]	0.2 [1.7]	0.0 [0.0]	10.9 [26.3]
	40~60%	2.8 [5.5]	1.2 [4.9]	0.4 [2.7]	0.1 [0.9]	0.2 [2.5]	0.0 [0.0]	4.7 [16.4]
	60~80%	1.0 [2.0]	0.6 [2.6]	0.2 [1.1]	0.1 [0.7]	0.1 [1.1]	0.0 [0.0]	2.0 [7.5]
	80~100%	0.9 [1.3]	0.5 [1.9]	0.2 [1.0]	0.0 [0.3]	0.1 [0.4]	0.0 [0.0]	1.6 [4.9]
	100% 이상	2.0 [3.0]	1.1 [4.1]	0.4 [2.5]	0.2 [1.6]	0.4 [3.5]	0.0 [0.7]	4.2 [15.4]
	실물자산=0	6.0 [1.0]	0.3 [0.7]	0.1 [0.3]	0.0 [0.2]	0.1 [0.8]	0.0 [0.0]	6.4 [3.0]
	소계	89.5 [46.3]	6.6 [24.2]	2.0 [12.0]	0.7 [5,7]	1.2 [11.1]	0.1 [0.7]	100 [100]

2006년								
		금융부채/소득						
		0~1배	1~2배	2~3배	3~4배	4배이상	소득=0	소계
금융부채/실물자산	0~20%	48.8 [12.6]	7.8 [14.9]	1.7 [4.6]	0.7 [2.0]	1.0 [3.5]	0.0 [0.0]	60.0 [37.7]
	20~40%	9.1 [7.9]	4.2 [7.8]	1.5 [5.2]	0.6 [2.2]	0.8 [5.8]	0.0 [0.0]	16.2 [28.9]
	40~60%	3.9 [3.1]	2.0 [3.9]	0.8 [2.6]	0.4 [1.3]	0.5 [3.3]	0.0 [0.0]	7.7 [14.2]
	60~80%	1.7 [1.1]	1.0 [2.0]	0.5 [1.2]	0.3 [1.2]	0.4 [2.1]	0.0 [0.0]	3.9 [7.6]
	80~100%	0.7 [0.5]	0.5 [0.7]	0.2 [0.5]	0.0 [0.1]	0.2 [0.8]	0.0 [0.0]	1.6 [2.6]
	100% 이상	2.7 [1.4]	0.9 [1.4]	0.7 [1.5]	0.2 [0.5]	0.5 [2.8]	0.0 [0.0]	5.0 [7.6]
	실물자산=0	5.2 [0.5]	0.3 [0.3]	0.2 [0.2]	0.0 [0.1]	0.1 [0.4]	0.0 [0.0]	5.7 [1.5]
	소계	72.0 [27.0]	16.6 [31.1]	5.6 [15.8]	2.3 [7.4]	3.4 [18.7]	0.0 [0.0]	100 [100]

주: [ ] 안의 수치는 전체 부채금액에서 차지하는 비중.
자료: 통계청, 「가구소비실태조사」, 2000 및 「가계자산조사」, 2006.

[그림 9-17] 순자산이 마이너스인 가구 수 비중

(단위: %)



자료: 통계청, 「가구소비실태조사」, 2000 및 「가계자산조사」, 2006.

「가계자산조사」 두 자료를 비교한 결과, 가장 뚜렷하게 나타나는 특징은 소득 혹은 자산 여력이 있는 가구를 중심으로 가계부채가 크게 늘어났다는 점이다. 2000년에 비해 2006년에는 금융부채가 없는 가구의 비중이 크게 축소되었으나, 전반적으로 부채 증가는 대체로 소득 대비 혹은 실물자산 대비 금융부채의 비율이 낮은 가구의 증가에 의해 흡수되었던 것으로 나타났다. 최근 수년간 급증한 가계대출이 고소득층에 상대적으로 집중되어 왔다는 점은, 우리나라의 가계부문이 금리변동, 경기 둔화와 이에 따른 실업률 증가에 (미국과 일부 유럽 국가 등 선진국에 비하여) 상대적으로 덜 취약할 수 있음을 시사하는 측면으로 해석할 수 있다. 이와 같은 관찰은 저소득계층에 서브프라임 모기지(subprime mortgage) 대출이 확대된 미국과는 대조적이다.

한편, 글로벌 금융위기 이후 한국은 신속한 정책금리 인하와 대규모 유동성 공급 대응책에 따라 부동산가격의 하락세가 진정되고 있다. 그러나 가계의 금융부채 부담은 고정되어 있는 반면, 자산가치는 자산가격 변동에 크게 영향 받을 수 있으므로, 한국의 가계부문에는 자산가격 하락에 따른 위험이 잠재되어 있다고 보아야 할 것이다. 특히 부채상환

의 근본원천인 가계소득의 증가세가 상대적으로 저조한 가운데, 가계의 총자산에서 유동성이 낮은 부동산자산이 차지하는 비중이 선진국들에 비하여 높아, 경기침체가 장기화되고 자산가격이 다시 하락할 경우, 이에 대한 국내 가계부문의 신축적 대응여력은 높지 않을 수 있음에 유의해야 할 것이다.

2. 서민금융의 현황 및 문제점

한국에서 서민금융은 주식회사 조직의 상호저축은행, 협동조합 조직의 상호금융기관, 그리고 고금리 자금을 조달하여 고금리 대출을 공급하는 대부업체 등으로 구성되어 있다.

상호금융기관이라 함은 공동유대를 기반으로 한 조합원들 상호 간의 자금융통을 목적으로 협동조합 형태로 조직되는 금융기관을 말하며, 농협, 신협, 새마을금고, 수협, 산림조합 등을 포함한다.[32] 2008년 말 현재

32) 「상호금융업감독규정」 제2조는 "상호금융이라 함은 조합이 신용사업과 공제사업을 영위하는 것을 말하며, 조합이라 함은 각기 다른 법에 의해 조직되는 신용협동조합(신용협동조합법), 농업협동조합(농업협동조합법), 수산업협동조합(수산업협동조합법) 및 산림조합(산림조합법)을 말한다"고 규정하고 있다. 새마을금고법에 의해 조직되는 새마을금고는 금융감독원의 「상호금융업감독규정」을 적용받지 않지만, 회원상호 간 자금융통을 목적으로 하는 점, 조직구조와 운영방식 면에서 다른 상호금융기관과 다를 바 없다. 상호금융기관들은 지역(시·군·구) 또는 직장, 단체 단위로 조직되어 있으며, 상위 기관으로 중앙회/연합회(농협의 경우 중앙회 내 상호금융 총본부)가 있다. 그러나 은행의 지점과 달리 단위조합은 각각 독립법인체로 운영되며, 중앙회를 중심으로 출자관계로 연결된 네트워크를 형성하고 있다. 현재 단위조합들은 제한된 영업구역 내에서 주로 조합원들을 대상으로 예대업무를 수행하고, 그 외 중앙회의 위탁을 받아 공제상품을 판매한다. 수년 전부터 일정 조건하에 비조합원, 준조합원 거래를 허용하였지만, 법적으로 이들에 대한 거래한도가 제한되어 있다(신협법시행령 제16조의2: 비조합원에 대한 대출은 조합이 당해 사업연도에 새로 취급하는 대출의 1/3을 초과할 수 없음. 농협의 경우 비조합원 사업량은 각 사업별로 당해 회계연도 사업량의 1/2를 초과할 수 없음).
중앙회/연합회는 단위조합의 출자로 조직되며, 대외적으로 해당 조합들의 이익을 대변하고, 단위조합들을 위한 중앙은행으로서의 역할을 수행한다. 또한 단위조합으로부터 법정상환준비금을 예치받아 관리하고, 조합들 간 자금수급 조절, 여유자금 집중운용, 공제사업 등을 수행한다. 이 외에도 회원조합에 대한 경영지도, 전산지원, 교육연수 서비스를 제공하고, 또한 예금자보호기금을 설치, 운영한다. 중앙회/연합회 신용사업부문의 일부 업무는 「은행법」 및 「한국은행법」의 규정에 의해 하나의 금융기관으로 간주된다(「신협법」 제6조, 「새마을금고법」 제6조, 「농협법」 제11조, 「수협법」 제11조).

〈표 9-8〉 우리나라 협동조합금융기관 현황(2008년 말 현재)

(단위: 개, 억원, 천명)

	농협	새마을금고	신 협	수협	산림조합	합 계
기관 수 (개)	1,184 (30.2%)	1,518 (38.7%)	994 (25.4%)	92 (2.3%)	133 (3.4%)	3,921 (100%)
자산	2,042,198 (64.7%)	645,386 (20.2%)	308,623 (9.6%)	134,440 (4.4%)	30,869 (1.2%)	3,161,516 (100%)
수신	1,580,452 (62.5%)	561,627 (22.2%)	265,029 (10.5%)	101,161 (4.0%)	20,935 (0.8%)	2,529,204 (100%)
여신	1,343,189 (67.5%)	341,796 (17.2%)	203,006 (10.2%)	88,387 (4.4%)	13,238 (6.6%)	1,989,617 (100%)
조합원 수	2,420	16,115	4,949	170	450	24,104

주: 농협, 수협, 산림조합 조합원 수는 정조합원 수임. 준조합원 수는 포함되어 있지 않음. 농협, 수협, 산림조합의 여신금액에는 정책자금 대출이 포함됨.
<정책자금 종류>
- 농협: 영농자금, 영농기계자금, 농지구입자금 등
- 수협: 영어자금, 농특자금, 원양출어자금
- 산림조합: 농특회계융자금, 농안기금, 재정자금(중단된 상태, 현재 잔액만 관리).

자료: 각 협동조합 중앙회/연합회.

전국의 협동조합 수는 3,921개, 총자산 316조원, 총수신고 253조원, 총여신고 199조원, 총 조합원 수 2,410만명(중복 조합원 수 포함)에 달하고 있다.[33] 각 협동조합권역별 총자산규모를 보면, 농협이 204조원으로서 가장 크고, 이어서 새마을금고 65조원, 신협 31조원, 수협 13조원, 산림

단위조합과 중앙회/연합회는 비영리조직으로서 법인세를 감면받으며, 조합원들도 일정 금액 한도 내에서 상호금융기관에 예치한 예금이자에 대해 이자소득세를 면제받는다.

33) 선진국의 경우 협동조합금융기관들은 금융산업의 중요한 한 부분으로 지역서민의 경제활동을 지원하는 데 큰 역할을 수행하고 있다. 2007년 말 기준, 협동조합은행은 프랑스의 경우 예금시장 점유율 53%, 대출시장 점유율 45%, 네덜란드의 경우 예금시장 점유율 41%, 대출시장 점유율 28%, 오스트리아의 경우 예금시장 점유율 35.8%, 대출시장 점유율 41.3%, 독일은 예금시장 점유율 18.3%, 대출시장 점유율 16%이다. 미국의 신용협동조합의 경우, 2008년 말 기준, 예대시장 점유율이 약 9~10% 정도밖에 되지 않지만, 미국인 전체 인구의 29%, 근로인구의 44%가 신협조합원이다. 미국의 신협은 자기자본비율이 금융기관 중 가장 높고, American Banker/Gallup 공동 서베이 결과 20여 년 연속 금융소비자 만족도 1위를 차지하였다.

조합 3조원 순이다.

1997년 외환위기 이후 대형화된 은행부문은 소비자금융 진출을 확대한 반면, 비은행 상호금융기관들은 대출 증가세가 부진한 상태가 지속되고 있다. 상호금융기관은 낮은 예대율로 금융중개기능을 제대로 수행하지 못하여 존재가치에 대한 회의심도 일으키고, 낮은 수익성, 부실 가능성 상존으로 금융시스템 안정에 위협요인이 되고 있다. 1997년 외환위기 이전 농협의 예대율은 70%대 후반, 새마을금고 70%대 중반, 수협 60%대 후반, 신협은 80%를 상회하였으나, 외환위기 이후 모든 기관들이 13%p 내지 19%p 하락하였다. 최근 예대율이 다소 회복되었으나, 농협, 새마을금고, 신협의 경우 외환위기 이전 수준을 회복하지 못하고 있다 (표 9-9 참조).

상호금융기관의 예대비율이 낮아진 이유는 무엇인가? 단위조합의 경영규모가 영세하고 단순 예대업무 위주로 수익기반이 취약하여 여신금리가 상대적으로 높을 수밖에 없고, 비과세 예금 혜택 목적의 수신조합원과 여신조합원의 분리로 상호금융의 본연의 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다. 비과세 혜택으로 수신은 증가해 왔으나, 비과세 예금 혜택을 목적으로 협동조합금융기관을 찾는 이용자 중 비교적 신용도가 높은 사람들은 정작 대출을 받을 때는 금리가 유리한 은행을 찾는다.[34] 또한 외환위기 이후 감독당국의 건전성 규제 강화와 단위조합의 리스크 관리 능력 미흡 등으로 신용도가 낮은 사람들에 대한 대출도 쉽지 않고, 실제로 상호금융기관 총대출 중에서 담보대출비중이 외환위기 이후 현저하게 늘어났다. 예대율 하락에 따라 발생된 여유자금의 상당 부분은 채권 등 유가증권시장에 투자되고 있는 실정이다.

선진국 협동조합금융기관들의 성장과정상의 공통된 특징 중 한 가지는 평균적인 조합규모가 증가하고, 광범위한 네트워크로 조직화되어 왔다는 점이다. 이들은 합병을 통하여 단위조직을 규모화하고 네트워크와 연합조직을 통하여 업무활동의 범위를 넓혀 소비자들의 기호 변화,

34) 미국의 경우 협동조합금융기관의 예대율이 80%가 넘고 평균적으로 대출금리가 일반은행보다 낮다. 이는 미국 신협들이 단위조직의 규모화를 추진하면서, 경영의 효율화와 다양한 서비스제공을 통한 수수료 수익 증대로 대출금리를 낮추는 것이 가능했기 때문이다.

〈표 9-9〉 협동조합금융기관별 예대율 추이

(단위: %)

연도	농 협	새마을금고	신 협	수 협	산림조합[1)]
1991	75.1	85.6	99.3	73.0	-
1992	70.2	81.7	94.3	65.0	-
1993	70.8	77.9	91.4	67.2	-
1994	75.0	76.1	89.8	70.3	n.a.
1995	76.7	73.5	87.8	68.0	n.a.
1996	75.0	70.4	81.9	65.8	n.a.
1997	79.8	73.8	85.4	68.3	n.a.
1998	65.4	58.0	66.2	54.5	n.a.
1999	64.0	51.6	61.5	52.6	31.3
2000	63.7	48.4	60.4	52.4	34.3
2001	63.1	49.0	55.0	52.2	36.7
2002	62.6	54.9	62.6	53.6	39.7
2003	67.4	63.1	67.7	84.2	39.7
2004	70.6	59.3	65.0	83.6	42.6
2005	70.2	54.8	66.1	84.7	50.8
2006	66.6	51.0	67.5	83.2	56.0
2007	74.7	57.5	75.4	87.5	63.1
2008	75.2	60.9	76.6	87.4	63.2

주: 1) 산림조합은 1994년 말부터 신용사업 시작. 1994년 13개 조합을 시작으로 현재 133개가 신용사업 취급. 1994~98년까지 자료 부재.

니즈에 부응하는 다양한 상품과 서비스를 제공함으로써 수익기반을 확대하였다. 선진국과는 대조적으로 한국의 협동조합기구는 합병이 상당히 부진하다. 이에 따라 한국의 협동조합은 대체적으로 적정 규모 이하이며, 그 결과 업무효율성, 수익률이 낮아 자본비율이 낮아질 수밖에 없고 건전성이 취약해질 수밖에 없다. 한국에서 합병이 부진한 원인은 자체 단위조직 차원에서의 소극적인 자세와 함께 제도적·정책적

〈표 9-10〉 협동조합금융기관별 ROA 추이

(단위: %)

연도	농 협	새마을금고	신 협	수 협	산림조합
1991	n.a.	n.a.	1.95	n.a.	-
1992	n.a.	n.a.	1.86	n.a.	-
1993	n.a.	n.a.	1.55	n.a.	-
1994	n.a.	n.a.	0.01	n.a.	n.a.
1995	n.a.	n.a.	1.47	n.a.	n.a.
1996	n.a.	n.a.	1.34	n.a.	n.a.
1997	n.a.	n.a.	1.21	n.a.	n.a.
1998	n.a.	n.a.	0.79	n.a.	n.a.
1999	0.0	n.a.	-0.09	-0.5	0.4
2000	0.0	n.a.	-0.53	-0.8	-0.8
2001	0.2	n.a.	-0.60	-1.4	-1.3
2002	0.3	n.a.	0.49	0.7	-1.1
2003	0.5	n.a.	0.51	-0.2	0.1
2004	0.5	n.a.	0.6	0.5	0.2
2005	0.6	1.0	0.6	0.2	1.0
2006	0.6	0.7	0.5	0.3	1.5
2007	0.7	1.0	0.5	0.1	0.2
2008	0.5	-0.4	0.37	0.5	1.0

주: 1) 농협, 수협의 1991~98년 ROA 자료는 원자료 부재로 산출 불가.
2000년 농·축·인삼협 통합.
2) 새마을금고는 자료 입수 불가.
3) 산림조합은 1994년 말부터 신용사업 시작. 1998년까지 자료 부재.
자료: 1999년 이후 금융감독원, '금융통계정보'. 1999년 이전 각 중앙회.

요인이 복합적으로 작용해 왔다.

먼저, 협동조합금융기관은 조직의 특성상 합병에 대한 조합원의 인식과 동기가 낮다. 일반적으로 상업은행의 경우 기업가치 제고를 위해

〈표 9-11〉 선진국의 협동조합금융기관 합병 추이(조합/은행 수)

	1980	1990	2000	2007	감소율 (1990년 이후)
네덜란드 라보뱅크	970	789	397	174	△77.9%
프랑스 크레디아그리꼴	-	92	49	39	△57.6%
독일 협동조합은행	4,226	3,037	1,794	1,232	△59.4%
미국 신협	21,465	14,549	10,684	7,966[1)]	△45.2%

주: 1) 2008년 말 조합 수.
자료: 윤기태, 「해외협동조합은행의 최근 경영전략」, 농협경제연구소, 2008.
미국신협연합회(http://www.cuna.org).

합병을 추진한다. 반면, 협동조합 조합원들은 지분의 시장거래가 이루어지지 않고 탈퇴 시 명목가치로 출자금을 환급받기 때문에 합병에 따른 조합의 가치를 향유할 수 없어 합병유인이 크지 않다. 또한 협동조합 조합원들은 투자이익을 얻는 것이 아니라 수월한 대출기회나 또는 대출과 예금에 대한 유리한 이율을 통하여 이익을 얻는다. 따라서 합병으로 효율성이 향상되더라도 조합원들이 체감하는 효과는 주식회사 주주들에 비하여 낮다. 또한 협동조합으로서 조합원들 간 유대감이 비교적 높은 조합의 경우 합병으로 인하여 유대관계가 희석될 것을 우려하여 조합원들이 반대할 수 있다. 국내 상호금융기관의 합병에 관한 기존 연구에 의하면, 조합 임원들의 기득권 유지를 위한 합병 회피가 규모화 추진의 가장 큰 장애요인으로 지적되고 있다. 특히 상임이사제 도입 이후 임원진의 기득권 보호를 위한 합병 회피가 더 강해졌을 것으로 추정된다.[35)]

<표 9-12>는 국민은행과 비교한 각 협동조합금융기관의 점포당 규모를 나타낸다. 외환위기 이후 국민은행의 점포당 예수금 증가율이 크게 높아진 것과 비교하여 모든 협동조합금융기관의 예수금 증가율이 완만한 것은 위기 이후 금융소비자들의 금융기관 선택 시 공신력에 대한 비중이 높아진 것을 고려할 때 협동조합금융기관들의 공신력이 그만큼 낮음을 나타내 주는 것으로 볼 수 있을 것이다.

35) 원칙적으로 협동조합 임원은 명예직으로 임기는 4년인데, 총자산 300억원 이상인 지역·단체조합의 이사장은 상임이며, 보수를 받을 수 있다.

〈표 9-12〉 국내 은행점포/협동조합당 예수금 비교

(단위: 개, 억원)

	국민은행			농협				
	점포 수	예수금	점포당 평균 예수금	조합 수	점포 수 (본·지소)	예수금	조합당 평균 예수금	점포당 평균 예수금
1992	417	120,766	290	1,397	n.a.	184,958	132	n.a.
1993	448	137,009	306	1,403	n.a.	220,874	157	n.a.
1994	467	154,948	332	1,403	n.a.	263,505	188	n.a.
1995	481	175,627	365	1,392	n.a.	310,569	223	n.a.
1996	499	210,820	422	1,391	n.a.	383,834	276	n.a.
1997	511	231,312	453	1,332	n.a.	444,945	334	n.a.
1998	581	349,399	601	1,249	n.a.	549,574	440	n.a.
1999	588	411,311	700	1,177	n.a.	579,944	493	n.a.
2000	592	529,642	895	1,380	4,151	769,877	558	185
2001	1,122	1,129,046	1,006	1,375	4,068	838,912	610	206
2002	1,185	1,189,819	1,004	1,357	4,010	940,722	693	234
2003	1,131	1,242,056	1,098	1,335	3,982	1,031,157	772	258
2004	1,119	1,206,646	1,078	1,321	4,020	1,134,737	859	282
2005	1,098	1,195,126	1,088	1,288	4,089	1,269,071	985	310
2006	1,127	1,190,127	1,056	1,217	4,223	1,433,274	1,176	339
2007	1,200	1,195,809	997	1,193	4,234	1.454,793	1,219	343
2008	1,240	1,309,508	1,056	1,187	4,303	1,617,516	1,363	375

〈표 9-12〉의 계속

(단위: 개, 억원)

	수 협			새마을금고			신협		
	점포 수 (본·지소)	예수금	점포당 평균 예수금	금고 수	예수금	금고당 평균 예수금	조합 수	예수금	조합당 평균 예수금
1992	365	15,227	41	3,200	92,162	29	1,461	51,388	35
1993	396	18,817	47	3,146	110,224	35	1,555	65,166	42
1994	413	24,403	59	3,063	131,110	43	1,617	82,527	51
1995	430	27,643	64	2,969	156,159	53	1,665	102,365	61
1996	452	33,856	74	2,863	193,986	68	1,671	129,937	78
1997	463	40,816	88	2,743	222,327	81	1,666	148,332	89
1998	475	49,804	104	2,590	270,318	104	1,592	170,315	107
1999	477	53,228	111	2,126	288,783	136	1,442	166,288	115
2000	475	58,857	123	1,817	306,053	168	1,317	170,436	129
2001	443	63,527	143	1,730	340,374	197	1,268	193,777	153
2002	418	62,898	150	1,701	357,876	210	1,233	162,302	132
2003	405	66,394	163	1,671	379,954	227	1,086	163,531	151
2004	394	73,499	186	1,647	417,934	254	1,066	188,835	177
2005	394	79,796	202	1,612	457,653	284	1,051	204,889	195
2006	395	88,603	224	1,580	511,250	324	1,027	225,849	220
2007	402	90,846	226	1,543	508,432	330	1,007	233,048	231
2008	400	101,161	252	1,518	561,627	370	994	265,029	267

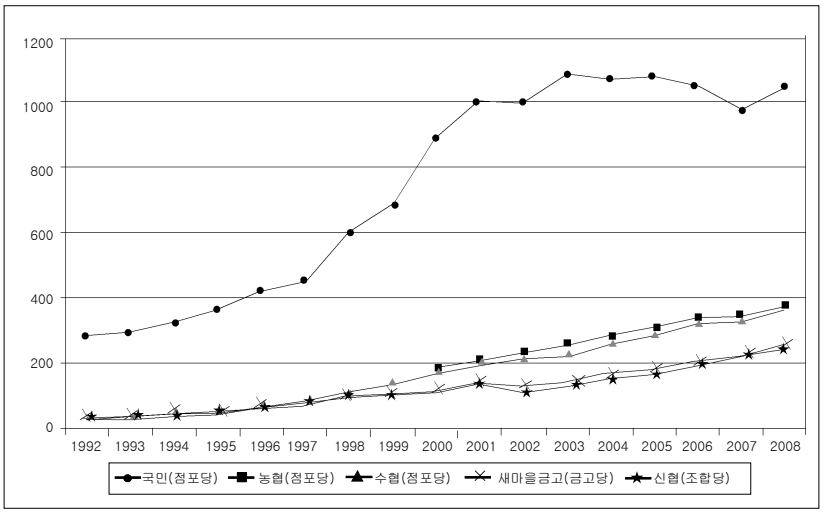
주: 1) 농협의 경우, 1999년(농·축·인삼협 통합 이전)까지 점포(본소·지소) 수 통계를 수집하지 않고, 농협, 축협, 인삼협 각 조합 수만 집계. 농협의 1992~99년까지의 조합 수는 농협만의 조합 수임. 2000년에는 농협·축협·인삼협 통합으로 인해 조합 수가 증가함.

2) 수협의 경우 1999년부터 지점 폐쇄 등 자체 정상화 추진, 2001년 4월 공적자금 투입.

자료: 신협중앙회, 새마을금고 통계, 각 연합회 및 중앙회.

[그림 9-18] 국내 은행점포/협동조합당 예수금 비교

(단위: 억원)



주: 국민은행, 농협, 수협은 점포(본점/소+지점/소)당, 새마을금고와 신협은 조합당 예수금임. 새마을금고와 신협의 점포당 예수금은 매우 적음.

〈표 9-13〉 서민금융기관 과당경쟁사례: 권역별 점포 수

	저축은행	농수협	신협	새마을금고	우체국
영등포구(합계: 70)	6	24	22	6	12
전주시(합계: 119)	3	37	17	33	29
청원군(합계: 52)	-	11	6	22	13

둘째, 농협, 신협, 새마을금고 등 한국의 권역별 협동조합은 조직의 목적, 공동유대, 구성원, 업무내용 면에서 유사함에도 불구하고, 감독주체 및 감독체계가 다원화되어 있어 권역 간 조합 합병 추진 자체가 불가능하다. 예를 들면, 「새마을금고법」에 의해 조직되는 새마을금고는 회원 상호 간 자금융통을 목적으로 하는 점, 조직구조와 운영방식 면에서 다른 상호금융기관과 다를 바 없으나, 금감원의 「상호금융업감독규정」을 적용받지 않고 있다. 다원화되어 있는 감독주체 등으로 인하여 각 권역별 단위 협동조합조직들은 지역 내에서 과당경쟁을 하며 영세성을 벗어나지 못하고 있는 것이다(표 9-13 참조).

〈표 9-14〉 협동조합금융기관의 조합당 평균자산 국제비교

(단위: 개, 억원)

	조합 수	총자산	조합당 평균자산	자료 출처
(네덜란드) 라보뱅크	153	8,453,377	55,251	www.rabobank.com
(독일) 협동조합은행	13,600	13,740,287	1,010	www.bvr.de
(미국) 신협	7,969	10,380,467	1,303	woccu 2008 statistical report
(캐나다) 신협	1,008	2,326,028	2,308	woccu 2008 statistical report
(한국) 농협	1,184	1,830,189	1,546	농협중앙회
새마을금고	1,518	645,387	425	새마을금고연합회
신협	994	308,265	310	신협중앙회
수협	92	139.656	1,435	수협중앙회
산림조합	133	31,368	287	산림조합중앙회

주: 외국 기관의 자료는 해당 연말의 매매기준율을 적용하여 원화로 환산.
기준일: 라보뱅크, 독일협동조합은행은 2007년 말 기준, 기타 2008년 말 기준.

또한 은행은 외환위기 이후 정부주도의 인수·합병 정책에 의하여 대형화가 급진전된 반면, 상호금융기관은 합병보다는 파산, 자체 해산 등을 통해 정리된 것도 상호금융기관의 규모화를 제약하는 요인으로 작용하였다고 할 수 있다.

<표 9-14>는 대체적으로 한국의 협동조합금융기관들이 선진국에 비하여 조합당 평균자산이 낮음을 보여준다. 특히 새마을금고, 신협, 산림조합의 자산규모가 작은 편이다.

3. 서민금융 활성화 방안

서민에 대한 자금중개기능을 효율화하기 위해서는 상호금융기관의 적정 규모화, 상임이사장의 자격요건 강화 및 감독체계의 단순화·일원화 등을 추진할 필요가 있다.

가. 협동조합 금융기관의 적정 규모화 유도방안

협동조합의 적정 규모화는 서민금융 중개기능 제고, 나아가 상호금융시장 안정을 위해 필요하다. 따라서 법적·제도적 수단을 통한 압박과 인센티브를 병행하면서 규모화 추진에 제약이 되는 요인들을 해결하는 것이 바람직하다.

합병을 통하여 조합의 대형화를 유도함으로써 협동조합의 영업력을 확충해야 한다. 이를 위해서는 부실조합 및 영세조합에 대하여 중앙회가 합병을 요구할 수 있도록 법 개정을 검토할 필요가 있다. 현재 대부분의 협동조합금융기관들은 조합 부실을 사전에 방지하기 위하여 순자본비율을 기준으로 적기시정조치를 시행하고 있으나, 법에 규정된 것이 아니라 감독규정이기 때문에 합병요구를 따르지 않는다 해도 강제할 권한이 없다. 「상호금융업감독규정」에 의하면, 순자본비율이 2% 미만이면 재무상태 개선 권고, -3% 미만이면 재무상태 개선 요구, -15% 미만이면 경영관리 대상이 된다(「상호금융업감독규정」 제12조의2, 제12조의3, 제12조의7). 재무상태 개선 권고 시 합병을 권고할 수 있고, 재무상태 개선 요구 시 합병을 요구할 수 있다. 농협의 경우에는 2000년 농·축·인삼협 통합 이후 부실조합의 구조개선을 효율적으로 추진하기 위하여 2001년 9월 「농업협동조합의구조개선에관한법률」을 제정하였으며, 보다 적극적인 합병정책을 추진하고 있다. 농협은 동 법률에 의거하여 합병자금(중앙회소멸조합당 40억원, 정부예산지원소멸조합당 5억원) 지원, 합병조합의 부실액 보전, 합병 후 3년 미경과 조합에 대한 조합육성자금 지원, 합병추진비용(조합원 수 비례 2,000만~3,000만원) 지원 등 대폭적인 자금지원을 제공하고 있다. 또한 순자본비율을 기준으로 한 농협의 적기시정조치 편입기준을 2003년 0% 미만, 2004년 2% 미만, 2005년 3% 미만, 2006년 4% 미만, 2009년 5% 미만으로 크게 강화하여 적극적으로 합병을 추진하고 있다. 반면, 타 협동조합금융기관의 경우에는 제도적 뒷받침 미흡과 합병지원자금 부족으로 조합경영이 크게 악화되기 전, 건실한 조합 간 합병을 적극적으로 추진하지 못하고 있는 실정이다.

따라서 감독기준을 강화하고 기준 미만의 기관에 대해 합병을 강제할 수 있는 규정을 협동조합금융기관 관련법에 포함시키거나 또는 합병

촉진을 위한 별도의 법을 제정하여 합병추진을 제도적으로 지원할 필요가 있다.[36]

나. 신용협동조합의 공동유대 확대를 통한 규모화

「신협법시행령」 제12조는 조합의 유형별 공동유대의 범위를 엄격히 규정하고 있다. 이는 신용협동조합이 규모의 영세성에서 벗어나지 못하게 하는 한 원인이 되고 있다.

현재 우리나라 신협의 경우 직장을 이직하면 조합원 자격이 상실되고, 가족조합원의 범위, 단체조합, 지역조합의 범위도 비교적 좁다. 엄격한 공동유대를 기초로 한 업무구역 제한은 정체된 조합의 경우 정체상태에 지속적으로 머물게 하거나 또는 역동적으로 발전하는 조합의 발전을 가로막기도 한다.

공동유대의 기원은 19세기 중반 독일에서 신협이 생성될 초기에 조합원들 간 밀접한 커뮤니케이션을 통해 공동체의식을 강화하고, 대출의 안전을 확보하기 위해 업무구역을 제한했던 데서 유래한다. 20세기 초 미국에 신협이 도입되면서 조합설립을 수월하게 하는 수단으로 공동유대를 조합원 자격요건으로 법에 규정하였으며, 이후 미국 「신협법」을 모델로 아시아에 신협이 전파되면서 이들 지역에서 공동유대는 조합의 설립과 조합원 자격을 결정하는 단위가 되었다. 독일의 경우 농촌지역이 도시화되고 사회경제여건이 변화함에 따라 업무구역 제한이 자연스럽게 사라졌고, 미국의 경우에는 공동유대와 조합원 자격범위(field of membership) 요건이 현재까지도 법적으로 존재하지만 그동안 환경 변화에 맞추어 조합원 자격범위가 지속적으로 확대되어 왔으며, 감독당국의 조합원범위 정책은 조합이 대형화되는 주된 수단이 되었다. 미국 신협의 조합원 자격범위 확대과정 중 중요한 몇 가지를 예를 들면 <표 9-15>와 같다.

1960년 한국에 신협이 도입된 이후 한국의 경제사회환경은 급격히

36) 참고로 일본 농협의 경우, 농수산청 시행규칙 및 신용사업자관리규정에 의해 자기자본비율 4% 미만의 조합에 대해 사업양도 및 합병을 의무화하고 있다. 일본 농협은 적극적 합병정책으로 1990년 말 3,688개 조합에서 2008년 2월 현재 794개로 조합수가 크게 감소하였다.

〈표 9-15〉 미국 신협의 공동유대/조합원범위 확대과정

초 기	지역, 직장, 단체 등의 공동유대를 기초로 한 조합원 자격요건에 따라 세 가지 유형의 조합이 조직됨.
1969년	일단 조합원이 되면 직장/단체를 떠나거나 지역을 옮겨도 조합원 자격을 유지할 수 있도록 허용(once a member, always a member)
1972년	- 직장조합의 조합원 자격범위를 동일 고용주하의 종업원으로부터 계열회사의 종업원들도 포함할 수 있도록 확대 - 단체조합의 경우 전국적 조직의 지부, 동일 종파 여러 교단의 교인들도 포함할 수 있도록 허용 - 지역조합의 인구수 제한 크게 확대
1974년	가족조합원의 범위를 부부와 직계가족으로부터 한 지붕 아래 거주하는 모든 친인척을 포함하는 것으로 확대
1982년	직장이나 단체조합이 당해 조합과 유사한 공동유대를 가진 집단을 조합원 자격범위에 추가시킬 수 있도록 허용
1983년	공동유대가 유사하지 않더라도 소규모(300인 미만) 집단인 경우 추가할 수 있도록 허용
1991년	조합원범위(field of membership)와 공동유대(common bond) 개념을 구분. 조합원 자격범위는 단일 공동유대집단일 수도 있고, 또는 공동유대가 다른 비관련 집단들로 이루어질 수도 있다고 개념을 명확화
1994년	인가유형에 관계없이 모든 연방인가신협은 취약지역(undeserved community)을 조합원범위에 추가할 수 있게 됨.
1998년	직장유대와 단체유대의 결합 등 다수의 공동유대집단으로 구성되는 복합공동유대조합이 법적으로 허용됨.

변화하여 왔다. 농촌인구가 급속히 감소하고 도시화가 급진전되었으며, 교통과 통신, 인터넷의 발전으로 생활권의 폭이 크게 넓어졌다. 신용협동조합의 적정 규모화를 통한 건실한 발전을 위해 공동유대 요건을 현실화하고 융통적으로 적용할 필요가 있다.

다. 협동조합 금융기관의 지배구조 개선

제도적으로 단위조합의 상임이사장의 자격요건을 강화하여 경영합리화를 유도할 필요가 있다. 현재 상임이사장의 전문능력 자격요건이 엄격하지 않아 선거가 과열되고, 또 어떤 경우에는 이사들 간 서로 돌아가며 이사장에 임명되는 분위기가 조성되어 효율적 지배구조 구축을 저해하고 있다. 신협의 경우, 현재 상임이사장의 자격요건은 경영에 관여를 했든 안 했든 일정 기간 조합 임원으로 재임한 경우 가능하여, 거의 모든 조합의 상임이사가 이사로 재임 중 선출된다. 농협의 경우에는 최근 「농협법」 개정으로 일정 규모(2,500억 원) 이상 조합의 조합장은 비상임이사로 전환되고, 인사추천위원회도 도입되었다.

또한 조합에 상근하는 전무를 이사로 선임하고, 전무이사의 자격요건에 금융기관에서의 근무경력을 포함하는 방안도 검토할 필요가 있다.[37]

라. 중앙기구 간 사업통합에 의한 규모화

현재 각 중앙회/연합회는 각각 독자적으로 협회기능, 사업기능 및 일부 감독기능을 수행한다. 이에 따라 제기될 수 있는 여러 이슈 가운데 자금중개기능 효율화와 관련하여 사업기능의 분리와 전체 통합 문제를 장기적으로 고려해 볼 수 있다. 즉, 장기적으로 협동조합 각 중앙회/연합회 사업기능의 통합에 의한 규모화를 통해 자금운용에 있어 단위조합

37) 「협동조합법」과 아울러 「은행법」의 적용을 받는 독일의 협동조합은행의 경우, 1976년 「은행법」 개정으로 전문지식과 경험이 있는 두 명의 상임이사나 전문경영인을 두지 않으면 은행업 영위 허가를 받지 못하게 하였다. 전문성 수준은 규모에 따라 차이가 있으나, 최소한 두 명의 상임이사나 전문경영인을 두어야 하는 조건은 규모에 관계없이 적용되어(「은행법」 제33조 제1항), 보수지급에 부담을 느낀 소규모 조합들이 자발적으로 합병을 택하게 하는 원인이 되기도 하였다. 법 개정 이전에는 대부분의 소규모 조합들이 1명의 상임이사나 전문경영인을 두고 업무를 수행하였다. 1984년 「은행법」 개정에서는 "은행 이사는 은행업에 대한 충분한 이론적, 실무적 지식과 은행을 경영한 경험이 있어야 한다"고 규정(「은행법」 제3조 제2항)하였고, 1996년 개정 시에는 "총자산이 3천만 마르크를 초과하는 협동조합은행의 경우, 이사는 경영학 학위가 있고, 독일협동조합대학(Academy of German Cooperatives, Montabaur 소재)에서 제공하는 리더십과정을 이수한 후에만 독일금융감독청(BaFin)에 의해 전문경영인으로서 자격이 충분하다고 인정된다"고 상임이사 요건을 강화하였다.

지원기능을 강화할 수 있을 것이다.

특히 유럽의 성공적인 협동조합금융기관 중앙은행들은 수많은 자회사를 두고 단위조합에 대해 다양한 상품과 서비스를 지원한다. 한국의 경우 각 협동조합 중앙회/연합회 신용사업 자체가 그러한 역할을 할 만큼 규모가 크지 않고 제도적으로 제약을 받고 있어 단위조합에 대한 지원기능이 미약하다. 통합의 형태가 독일에서와 같은 협동조합중앙은행이든(Box 1 참고) 미국에서와 같은 중앙법인신협 형태이든 현재와 같이 각각 운영되는 형태보다는 단위조합을 지원하는 데 더욱 효과적일 것이다.

마. 협동조합 감독체계 선진화

현재 금융위원회·금융감독원, 농식품부, 행정안전부 등으로 다원화되어 있는 협동조합 관련 법 및 감독 체계를 단순화해야 한다. 금융위원회 산하에 새마을금고를 포함한 모든 협동조합금융기관(농협, 수협, 신협, 산림조합, 새마을금고)에 대한 건전성 감독을 책임지는 조직을 설치하고, 일원화된 감독기준을 제정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이러한 협동조합금융기관 전담 감독조직 설치는 새마을금고가 금융위원회·금융감독원의 건전성 감독에서 배제되는 문제를 시정함으로써 감독정책의 투명성을 제고할 수 있음과 동시에 협동조합금융기관으로서의 특성이 고려된 적절한 감독을 수행할 수 있을 것으로 기대된다.

바. 기타 서민금융 활성화 대책

주식회사 조직인 상호저축은행의 영업력을 확충함으로써 저소득자뿐만 아니라 소영세기업의 자금지원이 원활하게 공급될 필요가 있다. 이를 위해서는 예를 들어, 상호저축은행의 영업구역을 현재의 시·도 단위의 11개 권역에서 동일 6개 경제생활권역(서울, 인천·경기, 부산·경남, 광주·호남, 충청, 강원·경북)으로 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다. 다만, 재무구조(예: 자기자본비율 8% 이상, 고정이하 여신비율 8% 이하, 현재 약 56개 상호저축은행에 해당), 소유구조가 건전한 저축은행에 대해서만 허용하고, 도시지역 집중 방지 등 보완책도 동시에 추진할 필요가 있다.

[Box 1] 독일 라이파이젠은행(Raiffeisenbanken)연합회와
슐체-델리취계 서민은행(Volksbanken)연합회의 통합

□ 1967년 연방감독청(Bundesaufsichtsamt)이 1930년대부터 지켜왔던 '이자상한제(Zinsbindung)'를 폐지하면서, Sparkasse 등 타 금융기관들과의 경쟁이 심화되고 예대마진이 줄어듦.

○ 이에 대응한 자구책으로 중앙은행과 기초 단위의 신용협동조합들을 묶어 보다 큰 단위를 결성하자는 주장이 나왔으나, 농촌과 도시로 각기 분리된 협동조합은행 조직으로 인해 합병은 많은 난관에 부딪힘.

○ 그러나 1960년대 말 농촌지역 중심의 라이파이젠은행연합회(Deutscher Raiffeisenverband)와 도시 중심의 슐체-델리취 계통의 서민은행연합회(Deutscher Genossenschaftsverband)가 합병 협상을 시작하여 1972년 합병에 합의, 전국 단위의 독일 서민은행・라이파이젠은행연합회(Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken: BVR)를 결성함.

○ 이후 기초 단위에서도 라이파이젠계통 협동조합은행과 슐체-델리취 계통 협동조합은행들이 합병 대열에 적극 참여하였으며, 또한 지역단위의 감사연합회들도 대부분 합병하였음. 이러한 합병 움직임은 협동조합 중앙은행들 간에도 일어났으며, 그 결과 협동조합 간 내적 경쟁은 점점 사라짐.

□ BVR은 전국연합회로서 대외적으로 협동조합은행들의 이익을 대변하고, 법, 경제, 재정, 경영 문제에 대한 자문을 해주며, 교육연수 서비스를 제공하고, 예금보험기금을 관리함.

○ 단위조합에 대한 감사는 각 지역에 소재한 지역감사연합회들이 담당하며, 조합들을 위한 중앙은행기능은 독일협동조합중앙은행(DZ은행)에서 담당

□ DZ은행은 전국협동조합중앙은행으로서 투자금융, 소매금융, 부동산, 보험 분야의 15개 자회사를 거느리고, 단위협동조합은행들에게 광범위한 금융상품과 서비스를 제공

이와 함께, 최근 미소금융재단 등 새로 도입된 서민지원사업의 경우 사업 초기부터 합리적인 관행을 정착시켜 지원사업에 대한 신뢰도가 제고될 수 있도록 유도할 필요가 있다. 미소금융재단은 2009년 12월에 설립되어, 향후 10년간 약 2조원의 재원을 기업과 금융권의 기부 등을 통하여 조성하여 이 자금을 자활의지가 있지만 제도권 금융기관을 사용하지 못하는 자에게 대출할 계획이다. 본 제도의 성공적 정착을 위해서는 대출상환이 안정적으로 이루어질 수 있도록 유인체계를 구축하는 것이 중요하다. 첫 거래는 가급적 단기, 소액으로 하고, 상환실적이 있는 자에게 단계적으로 대출한도를 상향조정(progressive lending)하는 등 추가적 대출을 지원함으로써 상환할 인센티브를 갖고 있는 차주와 그렇지 않은 차주를 가려내는 방안을 검토해야 한다. 이와 동시에 자금지원과 함께 직업교육 및 창업교육을 병행하여 지원함으로써 실질적으로 차주의 소득을 증대시킬 수 있는 능력을 전수시키는 것을 적극 고려해야 한다. 또한 미소금융을 통하여 부채상환능력이 있는 차주가 식별될 경우, 이들 차주가 상환실적을 토대로 제도권 금융을 이용할 수 있도록 상호금융기관 등 제도권 서민금융기관의 미소금융재단에의 자금 출연도 적극 검토할 필요가 있다. 이러한 방식을 통하여 차주의 부채상환의욕이 제고되고 소득이 증대될 경우, 극빈자들의 빈곤탈출 가능성을 높임으로써 무력감을 해소하는 데 도움을 줄 수 있을 것이며, 나아가 소득 양극화 해소 및 사회안정에 기여할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

강동수・임영재・한진희・강진원・양정삼, 『기업부실과 구조조정 정책방향의 재정립』, 정책연구시리즈 2000-01, 한국개발연구원, 2000.

김준경, 「은행부실채권 정리방안에 대한 고찰」, 『한국개발연구』, 제13권 제1호, 한국개발연구원, 1991.

_____, 「은행부실채권의 현황 및 정리방향」, Executive Brief(1997. 4. 23), 한국개발연구원, 1997.

_____, 「기업부실의 실상과 잠재부실채권규모 추정」, 한국개발연구원 내부자료, 2000.

_____, 「한국의 외환위기 원인과 기업구조조정 성과에 대한 평가」, 강동수・김준경・최용석, 『국내 기업구조조정 성과에 대한 실증분석』, 제2장, 연구보고서 2004-04, 한국개발연구원, 2004.

_____, 「가계대출의 현황과 평가」, 『KDI 경제전망』 현안분석, 2008년 하반기, 한국개발연구원, 2008.

서병호, 「외형경쟁에 따른 리스크와 경영과제」, 주간 금융브리프(2008. 6. 21~ 6. 27), 한국금융연구원, 2008.

윤기태, 「해외협동조합의 최근 경영전략」, 농협경제연구소, 2008.

한진희, 「진입・퇴출의 창조적 파괴과정과 총요소생산성 증가에 대한 연구」, 『KDI 정책연구』, 제25권 제2호, 한국개발연구원, 2003.

Caballero, Ricardo J., Takeo Hoshi, and Anil K. Kashyap. “Zombie Lending and Depressed Restructuring in Japan,” *American Economic Review* 98(5), 2008, pp.1943~1977.

Davies, James, Sandstrom Susanna, Shorrocks Anthony, and Wolff Edward, “The World Distribution of Household Wealth,” World Institujte for Development Economics Research of the United Nations University, 2006.

Eichengreen, Barry and Poonam Gupta, “The Two Waves of Service-Sector Growth,” Working paper #235, Indian Council for Research on International Relation, 2009.

FDIC, “The Banking Crisis of the 1980s and Early 1990s,” 1997.

Kim, Joon-Kyung, “Recent Changes in Korean Households’ Indebtedness and Debt Service Capacity,” KDI School Working Paper Series 08-23, KDI School of

Public Policy and Management, 2008.

Kim, Joon-Kyung and Chung H. Lee, “Emergence of China and the Economy of South Korea,” in Rüdiger Frank et al.(eds.), *Korea Yearbook*, Leiden: Brill, 2008, pp.139~164.

_____, “Between Two Whales: Korea’s Choice in the Post-Crisis Era?” 2009.

Kwon Soonwon, “Korea: Income and Wealth Distribution and Government Initiatives to Reduce Disparities,” Working Paper 9008, Korea Development Institution, 1990.

부록 1: 국내 서비스업(외감업체)의 잠재부실 지속 정도

〈전통 서비스업〉

(단위: 개, 조원)

		이자보상배율(영업이익/이자비용) < 1		
		2008년	2년 연속	3년 연속
도매, 소매업	업체 수 (총 2,018개사)	611 [30%]	336 [17%]	203 [10%]
	차입금 (총 42조원)	12 [28%]	7 [17%]	4 [10%]
운송	업체 수 (총 688개사)	305 [44%]	185 [27%]	111 [16%]
	차입금 (총 41조원)	22 [53%]	10 [24%]	9 [21%]
음식, 숙박업	업체 수 (총 287개사)	183 [64%]	143 [50%]	107 [37%]
	차입금 (총 7조원)	4 [59%]	4 [48%]	3 [37%]
교육	업체 수 (총 64개사)	29 [45%]	12 [19%]	6 [9%]
	차입금 (총 0.4조원)	0.2 [40%]	0.1 [26%]	0.04 [10%]
의료, 사회복지	업체 수 (총 10개사)	8 [80%]	4 [40%]	2 [20%]
	차입금 (총 0.1조원)	0.1 [81%]	0.003 [3%]	0.00 [0%]
기타 사회, 개인서비스	업체 수 (총 85개사)	46 [54%]	31 [36%]	17 [20%]
	차입금 (총 0.7조원)	0.4 [60%]	0.3 [42%]	0.2 [28%]
예술, 스포츠, 레저 서비스업	업체 수 (총 417개사)	266 [64%]	227 [54%]	160 [38%]
	차입금 (총 10조원)	7 [73%]	7 [65%]	5 [49%]

주: [ ] 안의 수치는 해당 업체의 전체 외감업체 수 대비 비중 및 전체 외감업체 차입금 대비 비중.

〈근대 서비스업〉

(단위: 개, 조원)

		이자보상배율(영업이익/이자비용) < 1		
		2008년	2년 연속	3년 연속
통신, 정보	업체 수 (총 1,006개사)	425 [42 %]	277 [28%]	173 [17%]
	차입금 (총 28조원)	7 [25%]	4 [16%]	3 [11%]
전문, 과학, 기술	업체 수 (총 457개사)	206 [45%]	110 [24%]	56 [12%]
	차입금 (총 10조원)	4 [44%]	3 [28%]	1 [8%]
사업서비스	업체 수 (총 172개사)	53 [31%]	30 [17%]	12 [7%]
	차입금 (총 3조원)	2 [67%]	0.3 [14%]	0.1 [5%]

주: [ ] 안의 수치는 해당 업체의 전체 외감업체 수 대비 비중 및 전체 외감업체 차입금 대비 비중.

부록 2: 甲은행 차주의 신용등급 임의 상향조정

□ 2006년 4월~2007년 3월 기간 중 본점 및 283개 지점에서 신용평가 모형에 의한 제시등급이 요주의 이하인 1,059개 차주(여신 1조 415억 원)의 신용등급을 임의 상향조정

〈차주의 신용등급 임의 상향조정 사례〉

임의 상향조정 사유	차주 수	비율
• 구체적인 근거자료 없이 향후 매출 증가, 재무구조 개선 기대 감안	427	40.3%
• 담보 등 채권보전 상황 감안 등	227	21.4%
• 영업실적이 불량함에도 특별한 사유 없이 반영	171	16.2%
• 단순히 관계사의 직간접 지원 또는 대표이사 재력 등 감안	116	11.0%
• 기타 총부채가 총자산 초과, 폐업 또는 영업중지 등	118	11.1%
합 계	1,059	100%

□ 은행 내부의 여신감리를 통해 다수의 영업점에서 영업실적 증대를 위해 차주의 신용등급을 임의로 상향조정한다는 사실을 경영진이 알았음에도 불구하고 적절한 리스크 통제시스템을 마련하지 않음.

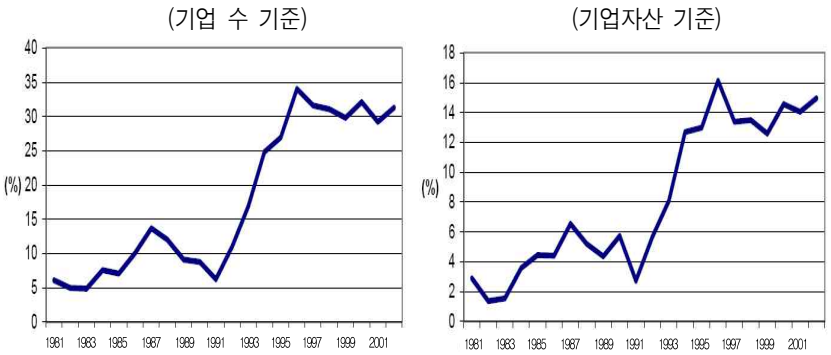
○ 신용등급평가가 상당 기간 부적정하게 이루어지고 있었음에도 리스크총괄팀, 여신정책팀, 여신감리팀, 검사실 등에서 리스크 관리, 여신감리, 내부감사 등 소관업무 수행 소홀

부록 3: 기업구조조정 지연과 장기불황: 일본의 사례

1990년대 초 일본에서는 주식과 부동산 등 자산가격이 폭락하였다. 1990년대 초 주가는 1989년에 비해 60% 수준으로 폭락하였으며, 상업부동산가격의 경우 1992년 이후 10년간 절반 수준으로 하락하였다. 이러한 자산가격 폭락으로 은행의 담보가치가 크게 손상되고 경기침체가 가속화되면서 금융시스템의 위기 가능성이 제기되었다. 그러나 일본 정부는 초기의 상황인식 부족으로 적절한 대응에 실패하였고, 2000년대 이후에야 금융개혁 프로그램 등을 가동하였다. 당시 은행에 대한 유일한 규제로 볼 수 있는 BIS 자기자본규제는 오히려 은행이 파산위기에 있는 기업에 대한 대출을 지속시키게 하는 결과를 초래함으로써 좀비기업을 양산시키는 중요한 원인을 제공하였다. 즉, 당시 일본 은행들은 대출채권을 '위험(at risk)'으로 분류할 경우 원금의 70%를 손실로 처리해야 하므로 최소자기자본을 추가 적립해야 하는 부담이 발생하였고, 이에 따라 은행들은 상당 부분의 부실채권을 15% 손실로 처리하는 '요주의(special attention)'로 분류하였으나 감독당국은 이에 대해 철저하게 감시하지 못하였다. 또한 일본 정부의 중소기업에 대한 대출지원정책 등의 정책적 배려로 인해 은행이 부실한 기업의 회생 가능성을 과신하게 됨으로써 정상적인 부도처리가 진행되지 못하였다.

Caballero, Hoshi, and Kashyap(2008)도 1990년대 일본의 장기불황의 주요 원인이 좀비기업에 대한 은행의 관용적 대출행태에 기인하였다고 보고하고 있다. Caballero, Hoshi, and Kashyap(2008)은 좀비기업을 '수익을 내지 못하는 대출기업' 또는 '은행의 대출 등 신용지원이 없으면 파산할 기업' 등으로 정의하고, 당시 일본의 좀비기업들이 대부분 일반 기업보다 낮은 수준의 금리를 적용받고 있는 점에 착안하여 건전한 기업이 적용받는 이론적 최소금리와 실제 기업에 적용되는 금리 간의 차를 산출하여 금리차가 75bp 이상인 경우 통계적으로 유의한 차이로 보고 좀비기업으로 분류하였다. 상장기업을 대상으로 분류한 결과, 일본의 좀비기업 비중은 1993년 이전까지는 업체 수 기준으로 5～15% 수준이었으나,

[부도 9-1] 일본의 좀비기업 비중 추이



1994~96년 기간 중 급상승한 후 2002년까지 30% 이상을 유지한 것으로 나타났다(부도 1 참조). 기업의 자산규모를 반영한 좀비기업의 비중 추이도 동일한 패턴을 보이고 있으나, 수준은 업체 수 비중보다 낮은 수준(1990년대 중반 이후 약 15%)으로 나타나 상대적으로 규모가 작은 상장업체에서 좀비기업이 많이 발생하였음을 시사한다.

Caballero, Hoshi, and Kashyap(2008)은 좀비기업이 여타 기업 및 경제 전체에 미치는 영향을 실증분석하였다. 첫째, 좀비기업의 비중이 늘어날수록 다른 건강한 기업의 고용과 투자 활동은 감소하고, 건강한 기업과 좀비기업 간의 생산성 차이는 커진다는 사실이 확인되었다. 특히 좀비기업의 증가는 영업활동(sales growth)이 활발한 기업의 고용 및 투자 활동에 상대적으로 더 큰 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다.

둘째, 각 산업별 좀비기업 비중의 증가율(1996~2002년 평균 좀비기업 비율/1981~93년 평균 좀비기업 비율)과 해당 산업 내 신규기업 설립 및 퇴출기업의 증가율(1991~93년 평균 고용 증가율/1996~2000년 평균 고용 증가율) 간의 관계를 분석한 결과, 좀비기업의 증가율이 낮은 산업(예: 제조업)일수록 기업의 신규 설립(고용) 및 퇴출(퇴직) 활동이 활발한 것으로 나타났다.

셋째, 좀비기업 비중의 증가율이 높은 산업에서는 총요소생산성(total factor productivity)의 증가폭이 감소하였으며, 따라서 좀비기업이 증가할수록 일본 경제 전체의 평균생산성도 감소하는 것으로 나타났다.

일본의 1990년대 금융위기 경험은 어느 국가에서나 금융위기 이후 구조조정이 지연될 경우, 경제 내의 자원 재배분(resource reallocation)을 통한 생산성 제고기능이 마비되면서, 궁극적으로 경제 전체의 저생산성 구조가 고착화되면서 장기불황이 초래될 수 있음을 극명하게 보여주는 사례라 하겠다. 이는 과다부채(debt overhang) 문제를 안고 있는 미국도 구조조정 없이는 위기 극복이 지연될 것임을 의미한다.

제 10 장

외환유동성 관리 강화 및 외환시장 안정

이 상 제 (금융연구원)

제1절 현황 및 문제점

그동안 우리나라는 외국인투자자들에게 국내 금융시장을 개방하는 한편 외환거래를 단계적으로 자유화하였다. 이러한 자유화의 결과로 해외요인에 따라 국내 금융시장이 불안해지기도 하고, 경기순환적인 자본유출입이 증대하고, 또 외채관리의 취약성위험도 커지게 된다.

역사적으로 신흥시장국의 경우 글로벌 금융시장이 불안해지거나 투자심리가 위축될 경우 신흥시장국으로 유입되었던 유동성이 다시 회수되거나 신규 자금 조달이나 기존 부채의 차환 조달에 어려움을 겪는다.

지나친 자본유출입의 변동은 금융 및 외환 시장을 불안하게 하고 투자심리를 위축시키고, 자본시장의 조달·중개 기능의 저해를 초래한다. 따라서 이러한 자본유출입의 급격한 변동을 완화하기 위해서는 금융회사의 외환건전성 제고, 외화유동성 확충을 통한 위험관리능력 강화 및 외환시장의 심도 제고 등의 정책방향을 검토해 볼 필요가 있다.

1. 해외요인에 의한 금융시장 불안

수출의존도가 높고 시장이 개방된 우리나라의 금융시장은 대외환경 변화에 매우 민감하게 반응한다. 특히 국제금융시장 불안으로 외화유동성이 고갈될 경우 그 영향이 국내 금융시장의 불안으로 확대되는

〈표 10-1〉 외환위기 이후 외환 관련 주요 정책

	국민의정부	참여정부	이명박정부
자본시장 개방	- 외국인에 대한 채권시장 전면 개방(1997. 12) - 외국인 유가증권 투자허용 범위 확대(1998. 5) - 외국인에 대한 국내 유가증권 시장 완전 개방 (1998. 7)	- 외국기업의 국내채권 발행에 대한 규제 완화 (2003. 1)	
외환 자유화	- 1단계 외환자유화 조치 (1999. 4) - 2단계 외환자유화 조치 (2001. 1) - 외환시장 중장기 발전방향 발표(2002. 4) 및 시행	- 외국환 거래규정 개정 (2005. 12) - 해외투자 확대 방안 (2006. 1, 2006. 3) - 외환자유화 계획 조기 추진(2006. 5) - 기업의 대외진출 및 해외투자 확대방안 (2007. 1) - 시장친화적 외환거래시스템 구축을 위한 외환제도 개선방안(2007. 12)	- 외환거래 편의 제고를 위한 외국환거래규정 개정(2008. 5)

자료: 한국은행; 금융감독원; 기획재정부; 김정한 · 이윤석(2009).

경향이 있다.

우리나라에 유입되는 자금은 크게 보면 경상계정에서 경상수지 흑자를 통한 자금유입이 있고, 자본계정에서는 직접투자, 포트폴리오 투자 및 은행차입금 등 기타 투자 등을 통한 자금유입으로 구분된다.

특정 품목 수출 동향에 따라 수출경기가 크게 영향을 받는 우리나라 대외무역거래 구조상 경상수지 적자가 지속될 경우 외화시장 수급불안의 원인으로 작용하게 된다.

또 외국인의 주식 및 채권 투자 등 포트폴리오 투자자금의 유출입은 우리나라 외환시장의 수급과 외화유동성에 영향을 미치는 중요한 요인

중의 하나이다. 외국인 주식투자자금의 변동은 주가 및 환율에 큰 영향을 미치고, 채권투자자금 역시 외환스와프 시장 및 채권금리에 큰 영향을 미친다. 특히 시장상황이 양호할 때 차익거래 목적으로 크게 유입되어 국내 외화유동성을 풍부하게 만드는 외국인의 단기채권 투자는 금융시장이 악화될 경우 자금유출이 심화되기 때문에 환율의 변동성을 확대시키고 우리나라의 외화유동성에 악영향을 미치게 된다.

2. 경기순환적인 자본유출입

자본유출입의 경기순환성은 단기 외화차입 급증, 금융시장 버블, 외화건전성 악화, 환율과 BIS 자기자본비율의 문제 등을 통해 외환·금융시장의 안정성을 저해한다.

실물경기가 좋아지고 자산가격이 상승할 때 대량의 단기 외화차입이 발생하고 유입된 자본이 자산 매입에 사용되면서 금융시장의 버블을 초래하고 불황기에는 반대로 급속히 유출되면서 외화건전성 문제가 발생하게 된다.

경기순환적 자본유출입 구조는 우리나라의 외화유동성을 악화시킬 가능성이 있으며, 환율변동성을 확대시키는 요인으로 작용하고 있다. 예컨대, 금융·외환 시장이 불안해지면 경기호황기에 은행이 과도하게 차입한 단기 외화자금의 차환율이 하락하여 외화유동성이 악화된다. 또 유입된 외국인 포트폴리오 투자자금이 경기침체 또는 금융시장 불안 등으로 급격히 빠져나가면 외환시장의 수급여건이 악화되고 환율변동성이 확대된다.

자본유출에 따라 외환시장이 불안정해지고 환율이 상승하면 외국인 증권투자자금이 추가적으로 회수되고 은행 차입금이 차환되지 않는 악순환이 발생한다. 은행의 신용위험이 증가하고 자산가격이 하락하면 일차적으로 외국인투자자들은 은행에 대한 대출을 줄이고 증권투자자금을 회수한다. 이러한 외화공급의 감소 및 수요의 증가로 인하여 외환시장의 불안정성은 확대되고 환율은 더욱 상승하게 된다.

환율 상승에 따라 환위험이 높아지면 외국인투자자들이 추가적으로 투자자금을 회수하는 이차적인 효과가 나타난다. 이러한 이차적 효과에

따라 은행의 대출여력이 감소하고 자산가격이 더욱 하락하는 악순환이 발생한다.

3. 외채관리의 취약성 증대

외화유동성과 관련하여 시스템리스크에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 상환부담과 관련된 외채 수준이다. 외채 문제가 단순히 정량적인 지표만으로 평가되는 것은 아니지만, 특히 단기외채 중심으로 외채가 급증할 경우 우리나라에 대한 외국인의 부정적인 시각이 확산되는 문제가 생긴다.

우리나라의 총외채 대비 단기외채비중은 일본, 홍콩 및 미국에 비해서는 낮은 상태이다. 하지만, 외환보유액 대비 단기외채비중을 비교해 보면 우리나라가 다른 신흥시장국 수준을 훨씬 상회하고 있다.

이에 따라 우리나라의 국가신용위험이 다른 나라보다 높은 것으로 평가되면서 상대적으로 우리나라가 글로벌 금융위기에 따른 부채 축소(deleveraging)에 더욱 취약한 면을 보였다.

예컨대, 전 세계적으로 부채 축소가 가속화되었던 2008년 하반기 이후 우리나라의 CDS 프리미엄이 아시아 주요국보다 높은 수준을 지속하였고, 2008년 중 845억달러로 추정되는 아시아 주요 6개국(한국, 대만, 인도, 태국, 인도네시아, 필리핀)의 외국인 주식 순매도규모 중 우리나라의

〈표 10-2〉 국가별 외환보유액 대비 단기외채비중

(단위: %)

	브라질	인도네시아	일본	한국	말레이시아	멕시코	러시아
2005	35.3	33.3	122.0	31.3	24.0	26.9	24.9
2006	23.9	29.7	105.8	47.6	19.9	27.7	19.2
2007	21.7	33.9	110.4	61.1	22.4	27.2	22.8
2008. 1Q	20.1	35.8	131.0	66.8	28.0	30.6	19.5
2008. 2Q	20.7	37.2	122.9	68.1	31.2	28.6	18.6

자료: IMF.

외국인 주식 순매도규모가 43.5%(367.4억달러)를 차지하였다.

우리나라의 단기외채 증가는 우리나라 금융시장의 상황과 규제·감독 요인에 따른 은행의 차입 증가가 큰 요인으로 지적되고 있다.[1)]

조선업의 호황으로 달러 유입이 늘고 해외 펀드투자가 활성화되면 선물환 매도를 통해 포지션을 헤지하려는 기업이나 펀드들의 환헤지 거래수요가 증가하게 되며, 거래상대방인 은행은 외화포지션 조정을 위해 외화를 차입하게 된다. 또 외환시장과 채권시장을 연계한 무위험 차익거래 기회가 열리면서 국내은행들이나 외국은행 국내지점들의 단기 달러화 차입이나 엔화 자금 캐리트레이드가 늘어나게 된다.

외화건전성 관리 규제 및 감독 측면에서도 자산과 부채 간의 만기불일치 해소에 초점을 맞추어지고, 또 외은지점은 외화건전성 감독 규정이 적용되지 않아 단기외채의 급격한 증가를 관리하는 데 한계가 따르고 있다.

제2절 유동성위험 관리 모범 규준

1. 기존 유동성 규제와 금융위기

금융기관의 건전성을 유지하기 위해 요구되는 최소자본을 규정하는 기존 바젤(Basel)Ⅱ의 건전성 규제 틀 내에서 유동성 규제는 감독당국이 유의해야 할 사항으로 언급되긴 하지만, 국제적인 주된 관심사항으로 주목을 받지는 못하였다.[2)] Pillar II에서는 유동성위험을 측정하고 감시하고 관리할 수 있는 적절한 시스템을 은행이 갖추고 자산별 유동성 특성과 시장유동성에 따라 자본적정성을 평가해야 한다고 명시하고 있다. 또 VaR 모델링, 스트레스 테스트, 거래상대방위험 및 신용위험의 평가 시 시장유동성이 축소되는 상황이 포함되어야 한다고 권고하고 있다.

이에 외국의 경우 각국의 사정에 따라 어떤 나라는 직접 규제방식을,

1) 정영식(2009).

2) BCBS, “International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards,” 2006. 이하 유동성 규제 논의는 정찬우(2009) 참조.

〈표 10-3〉 주요국의 최저유동성비율 규제 예시

국가	유동성비율 규제 여부	외화유동성 규제 여부	규제비율	지도기준
미국	×	×	-	-
영국	○	×	만기불일치비율	8일(0%),1개월(-5%)
독일	○	×	유동성비율	1개월: 100%
프랑스	○	×	유동성비율	1개월: 100%
일본	×	×	-	-
싱가포르	○	×	유동성비율	18%
중국	○	○	외화유동성비율	60%
필리핀	○	○	외화유동자산비율	총자산의 30%

자료: 금융감독원.

다른 나라는 간접 규제방식을 선택하였다. 예컨대, 미국, 캐나다, 호주 등은 최저유동성비율을 직접 규제하지 않고 각 금융회사의 자체 유동성 관리 정책 및 절차의 준수 여부만을 확인하는 간접 규제방식을 적용하였다. 영국, 독일, 프랑스 등은 최저유동자산비율을 설정하고 이의 준수 여부를 점검하는 직접 규제방식을 채택하였다.

그러나 이번 금융위기를 통해 유동성위험 관리 실패가 금융시스템 전체의 위기로 확산될 수 있다는 공감대가 형성되면서 유동성위험에 대한 관리 및 규제의 중요성이 부각되었다. 특히 개별 금융기관의 유동성 위기가 전체 시스템 위기로 확산될 가능성, 표준적인 지표에 의한 유동성 규제의 한계, 그리고 금융중개의 본질인 만기전환기능과 시스템 리스크 간의 상충 등이 유동성위험 관리에 있어서 고려해야 할 세 가지 사항으로 지적되고 있다.[3)]

3) FSA, “Turner Review,” 2009 참조. 이 보고서에서는 유동성위험 관리에 있어서 고려해야 할 사항으로서 다음 세 가지를 지적하고 있다. 첫 번째는 한 금융기관의 유동성 위기가 기관 간 상호작용을 통해 다른 금융기관으로 전이되는 유동성위험의 시스템적 성향이다. 두 번째는 유동성 확보경로가 다양화되면서 단순한 규제를 통한 유동성 관리가 어려워지는 유동성 확보수단의 다양화와 유동성 관리의 복잡화 측면이다. 세 번째는 거시적 관점에서 은행의 만기구조 전환기능이 갖는 상충관계로서

개별 금융기관의 유동성위험이 시스템 전반의 위기로 확산되는 경로는 자금조달 유동성위험(funding liquidity risk)과 시장유동성위험(market liquidity risk)으로 나누어볼 수 있다. 예컨대, 노던록, 리먼 브라더스 및 베어스턴스의 파산은 대출자산의 부실화보다는 레버리지 비율이 높은 가운데 단기로 자금을 조달하여 이를 장기자산에 운용하던 상황에서 모든 금융기관이 경쟁적으로 유동성 확보에 나섬에 따라 단기부채를 차환하지 못하게 된 자금조달 유동성 경색이 큰 요인이다. 또한 모기지론 등 기초자산의 가치가 하락함에 따라 이를 바탕으로 하는 파생상품시장의 가격결정기능이 마비되면서 내재가치를 반영하는 가격에 해당 파생상품을 금융기관이 신속히 매각할 수 없는 시장유동성 경색이 겹쳐서 발생한 것으로 판단된다.

금융기관이 필요한 자금을 어떤 방식으로 조달하느냐에 따라 금융시스템리스크가 달라지는 이러한 자금조달 유동성위험의 중요성은 이번 금융위기에서 다시 경험한 교훈 중 하나이다. 두 금융기관의 자산구성이 동일하더라도 한 금융기관은 단기자금 조달비중이 높고, 다른 금융기관은 장기로 자금을 조달한 경우, 자산이 부실화되었을 때 두 기관이 금융시스템에 미치는 영향은 크게 다르다. 장기로 자금을 조달한 금융기관은 차환부담이 상대적으로 작아 시간을 두고 부실을 해소할 수 있기 때문이다. 그러나 위기 전까지 감독체계는 금융기관의 자금조달 방식에 대해 별다른 규제를 가하지 않았다. 이에 따라 금융기관은 시장상황이 좋을 때는 조달금리가 낮은 단기자금에 더욱 의존하게 되고, 그 결과 위기가 발생하면 해당 금융기관의 급격한 유동성 악화를 초래하게 된다.

그리고 시장유동성위험의 경우 특히 신용등급이 높은 구조화상품은 일반적으로 거래가 용이하기 때문에 시장유동성위험이 크게 부각되지 않았다. 그러나 금융위기가 확산되는 과정에서 이들 상품의 시장이 상당 부분 사라지고 거래가 이루어지더라도 내재가치보다 낮은 가격에 이루어지는 시장유동성위험이 커짐에 따라 향후 금융기관 보유자산의 시

은행의 만기 전환기능이 확대될수록 장기투자에 적합한 이자율 구조를 만드는 장점이 있으나 시스템리스크가 그만큼 증가하는 문제이다.

장유동성은 금융위기상황을 기준으로 재평가해야 한다는 의견이 나오고 있다.

실제로 이번 글로벌 금융위기 이후 위기 재발 방지를 위한 금융규제 및 감독체계 개편에 관한 국제적인 논의과정에서 건전성 규제와 유동성 위험 관리 강화의 필요성이 강조되고 있으며, 이를 위한 구체적인 개선 방안에 대한 제안이 국제기구 및 정책연구기관들에서 다양하게 발표되고 있고 일부 국가들에서는 이미 새로운 규제를 도입하고 있다.[4] 이하에서는 이들 논의내용과 주요국 및 우리나라의 유동성 규제 개선 동향을 살펴본다.

2. 유동성 규제 개선 논의

가. G-30

G-30 금융개혁 보고서는 감독기관이 다양한 측면에서 금융기관의 유동성위험 및 관리능력을 주기적으로 평가하고 감독할 것을 권고하고 있다(권고사항 9조). 유동성은 장기자금 조달비율, 유동자산 보유규모, 선순위채와 후순위채의 비중 등을 우선 고려하여 신용경색, 만기불일치, 레버리지, 시장유동성에 대한 지나친 의존 등으로부터 발생하는 위험을 주기적으로 평가할 것을 권고하고 있다. 유동성 관리의 유효성과 수준, 비상시 자금조달계획 등 유동성 경색기에 있어서 금융기관의 유동성 확보역량도 평가 대상이다. 또한 자본·리스크에 관한 정보공시와 함께 유동성에 관한 정보공시의 중요성도 지적하고 있다(권고사항 11조).

---

4) 예컨대 국제결제은행(BIS)의 “Principles for Sound Liquidity Management and Supervision”(2008. 9) 및 “International Framework for Liquidity Risk Measurement, Standards and Monitoring”(2009. 12), 유럽은행감독당국위원회(Committee of European Banking Supervisors)의 “Technical Advices on Liquidity Risk Management”(2008. 9), 영국 상원의 “Banking Supervision and Regulation”(2009. 6), 영국 FSA의 “Turner Review”(2009. 3), 미국 의회감시위원회의 “Special Report on Regulatory Reform”(2009. 1), Center for Economic Policy Report(Geneva Report)의 “The Fundmental Principles of Financial Regulation”(2009. 1), G30의 “Financial Reform”(2009. 1) 등을 참조.

나. G-20

G-20 보고서도 금융기관의 유동성 완충여력을 확대하도록 관련 규제의 정비를 권고하고 있다. 각국의 감독당국과 중앙은행은 유동성 경색이 장기화되는 상황에서도 부실화되지 않도록 금융기관의 유동성 완충여력을 강화하는 국제기준 마련이 필요함을 강조하고 은행의 유동성 완충여력을 측정하고 유동성 구성내역의 악화와 자금조달의 다양성 훼손을 방지할 수 있는 도구를 마련하도록 BCBS에 권고하고 있다.

다. BIS 은행감독위원회

BIS 은행감독위원회(BCBS)는 은행들의 유동성위험 관리의 중요성이 재부각됨에 따라 2008년 9월 17개 원칙으로 구성된 '유동성위험 관리·감독 원칙'을 발표하고 유동성위험 관리 전략 및 절차 구축, 측정, 통제, 공시 등은 은행의 책무이고, 감독기관은 개별 은행의 유동성위험 관리 현황을 평가하고 확인하고, 시정조치를 요구해야 한다고 규정하고 있다.

즉, 기본원칙(원칙 1)으로서 은행은 적절한 유동성위험 관리체제를 수립하고 양질의 유동성자산과 같은 완충수단 등 충분한 유동성을 유지하여 각종 위기상황을 견딜 수 있는지 확인해야 하고, 감독기관은 은행의 유동성위험 관리체제 및 유동성 현황의 적정성을 평가하고 필요시 적기 시정조치를 통해 금융시스템에 대한 잠재적 충격을 최소화해야 한다. 그 외 원칙 2~4는 일정 기간 지속되는 위기상황을 견딜 수 있도록 평상시에 충분한 유동성을 확보하기 위한 유동성위험의 허용수준(tolerance) 및 내부통제절차 등 유동성위험 통제구조, 원칙 5~12는 회사별, 영업부문별, 통화별 유동성위험의 측정, 점검, 관리 및 대비수단 확보, 원칙 13은 유동성위험 관련 정보의 공시, 원칙 14~17은 은행의 유동성 위기상황 대처능력 확인, 모니터링, 유동성위험 내부통제 결함 개선조치, 감독당국 간 의사소통 등 감독기관의 역할에 대해 규정하고 있다.[5)]

5) 유동성위험 허용수준을 명확히 설정(원칙 2), 경영진은 유동성위험 전략, 정책, 관리절차를 마련하여 유동성 변동 현황을 점검하고 정기적으로 이사회에 보고(원칙 3), 유동성 관련 비용을 주요 상품가격에 반영하여 개별 영업부문의 위험부담활동을 은행 전체와 연계(원칙 4), 유동성위험을 측정, 통제하기 위한 건전한 절차 보유(원칙

라. 영 국

영국 금융감독청(FSA)의 “Turner Review”와 영국 상원 보고서 및 G-30 보고서에서는 유동성위험 억제를 위한 규제장치의 필요성을 강조하면서 기존 규제체계의 한계를 보완하기 위하여 핵심자금조달비율(core funding ratio) 규제 도입이나 자금조달 유동성을 감안한 자본규제의 시행 등 다양한 유동성 규제 개선안을 권고하고 있다.

또한 불안정한 재원조달을 통해 자산규모를 급격히 증가시켰던 것이 이번 금융위기의 주요 원인이 되었다고 분석하고, 핵심자금조달비율을 통하여 자금조달구조의 안정화를 도모해야 하고, 이를 위해 예대비율(loan-to-deposit ratio) 등 자본조달의 안정성을 표시하는 척도를 마련하여 건전성 규제를 보완해야 한다고 권고하고 있다. 핵심자금조달원으로는 소매예수금, 중기어음(medium term notes), 커버드 본드 등이 포함되며, 기업어음, MMF 등과 같은 단기성 자금은 제외하고 있다.

핵심자금조달비율 규제가 시행되면 금융기관의 국내외 단기자금 조달에 대한 의존도가 감소하고, 금융기관이 예수금을 유치해야 할 유인이 증가하고, 금융기관이 유동성이 풍부한 자산을 확대함에 따라 국채 보유비율이 증가할 뿐만 아니라 경기호황기에 은행대출이 무리하게 증가하는 것을 억제하여 금융시스템의 안정성이 제고된다.

---

5), 부문 간 법적/운영상 이동 제약을 감안하여 회사별, 영업부문별, 통화별 유동성 위험을 적극 관리(원칙 6), 자금의 조달 원천과 만기를 효과적으로 분산하고, 조달원천별로 신속히 조달할 수 있는 자금규모를 정기적으로 점검(원칙 7), 정상적인 상황 및 위기상황하에서 적시에 지급결제채무를 이행할 수 있도록 일중 포지션 및 리스크를 적극 관리(원칙 8), 처분에 제한이 있는 자산과 제한이 없는 자산을 구분하여 담보포지션을 적극 관리(원칙 9), 위기상황 분석을 통해 잠재적인 유동성 압박요인을 식별하고 효과적인 비상대책을 수립(원칙 10), 비상자금조달계획 보유(원칙 11), 처분제한이 없는 양질의 유동성자산 등의 완충수단 등 각종 유동성 위기상황에 대한 대비수단 확보(원칙 12), 시장참여자들이 은행의 유동성위험 관리체제 및 유동성 현황에 대해 판단할 수 있도록 정기적으로 관련 정보공시(원칙 13), 정기적으로 포괄적인 평가를 실시하고 금융시스템에서 해당 은행의 역할을 감안할 때 유동성 위기상황에 대해 적정 수준의 회복능력을 보유하고 있는지 확인(원칙 14), 보완적으로 은행 내부보고서, 감독기관에 제출하는 보고서, 시장정보 등을 모니터링(원칙 15), 은행의 유동성위험 관리절차 및 유동성 현황에 결함이 있는 경우 효과적이고 적시성 있는 개선조치를 요구(원칙 16), 국내외 타 감독기관 및 중앙은행 등과 정기적인 의사소통(원칙 17).

FSA는 이번 금융위기 후 우리나라의 갭비율 규제와 유사한 현 규제체계를 개편하여 은행의 스트레스 테스트 결과를 점검하고 적정 완충자산규모를 권고하는 체제로 전환하였다. 이에 따라 금융기관은 금융기관별 적정 유동성 규제(Individual Liquidity Adequacy Standards: ILAS)에 따라 위기상황에 대한 적절한 가정을 수립하고 스트레스 테스트를 사용하여 연 1회 이상 유동성 현황에 대한 자체 평가를 실시해야 한다(Individual Liquidity Adequacy Assessment: ILAA). 이에 따라 금융기관은 감독당국이 유동성 현황을 파악할 수 있도록 7가지 계량보고서를 주기적으로 제출해야 한다. 대규모 은행부터 단계적으로 시행하고, 소매모기지은행과 외은지점은 예외적으로 취급할 수 있다. 즉, 외화영업이 없고 자금조달 시 도매금융비중이 30% 미만으로 낮으며, 주로 주택모기지에 투자하는 소매모기지은행은 위기상황에서의 3개월 만기불일치비율(13-week ratio)을 산정하여 현금유입 부족분을 국채 등 완충자산으로 보유토록 하는 양적 규제를 적용한다. 외은지점의 경우 본사 및 본국 감독당국에서 적절한 유동성 관리와 규제가 이루어지고 이들이 영국 FSA와 협조하는 경우 ILAS 규제의 일부 또는 전부를 면제받을 수 있다.

한편, 감독당국은 시장상황, 금융기관의 자본적정성 및 평판 등을 감안하여 금융기관이 제출한 ILAA의 가정 및 결과를 점검하고, 감독당국이 판단하는 적정 자금조달구조를 감안하여 금융기관별 적정 유동성 수준을 권고하게 된다.

마. 미 국

미국 의회감시위원회의 보고서 “Special Report on Regulatory Reform”에서는 위기 시 유동성 확보를 위해 가격이 급락하거나 매각이 쉽지 않은 비유동성자산을 투매(fire sale)해야 하는 문제를 완화하기 위해 유동성 완충장치(liquidity buffer)가 필요함을 지적하고 있다.

바. 유 럽

Larosière 보고서는 금융기관 및 감독기관이 유동성 리스크를 과소평가한 것이 위기의 주요 원인이 되었다고 인식하고 있다. 호황기에 조달

비용이 낮은 단기자금에 지나치게 의존하여 유동성이 낮은 자산에 투자한 금융기관은 단기자금시장이 경색되면서 건전성이 급격히 악화될 수 있다. 그럼에도 불구하고 기존의 감독방식은 시장 전체의 유동성위험을 간과한 채 개별 기관의 유동성에만 치중함으로써 신용이 위축되면 자금조달 유동성과 시장유동성도 또한 악영향을 받고 이것이 다시 금융기관의 신용공여기능을 추가로 약화시키는 연계과정을 간과하였다고 지적하고 있다. 또한 기존의 감독체계는 자산유동화 과정에서 생성되는 유동화증권의 유동성위험을 정확히 측정하는 데 한계가 있다고 평가하였다.

이 보고서는 금융기관의 유동성위험 평가 시에 질적 평가기준을 도입하여 유동성 관리를 강화할 것을 BCBS에 권고하고 있다(권고사항 1조). 양적 기준으로는 정확한 유동성위험 관리 및 측정이 어렵기 때문에 금융기관의 자산평가를 위해서는 자산의 질(거래상대방위험, 상품의 투명성)과 부채와의 만기불일치로 인한 위험(단기자금 조달의존도)에 대한 평가가 필요하다. 따라서 금융기관의 장기자금 조달비율 및 유동자산비율 등을 감안한 유동성 규제기준이 마련되어야 하고 금융기관의 만기불일치 정도나 유동비율은 자산의 성격과 보유기간을 감안하여 결정되어야 한다고 권고하고 있다.

CRMPG(Counterparty Risk Management Policy Group)에서는 최대유동성유출(Maximum Liquidity Outflow) 규모를 산출하고, 이를 반영하는 유동성기준을 도입할 것을 권고하고 있다.

Geneva 보고서는 금융시장의 디레버리징(deleveraging) 상황에서 시가평가기준으로 인한 금융회사의 헐값 자산매각현상을 완화하기 위해 장기조달자산을 '조달만기까지 보유하는 계정(Hold-to-Funding Account)'으로 분류, 계상하고 이를 시가평가에서 제외토록 권고하고 있다.

또 자본규제를 시행할 때 보유자산의 신용위험뿐만 아니라 자금조달 유동성위험까지 감안해야 한다고 지적하고 있다. 유동성위험까지 감안한 자본규제를 시행함으로써 은행의 장기자금 조달을 유도하는 한편 은행의 레버리지가 지나치게 증가하는 것을 방지해야 한다는 것이다.

구체적으로는 금융기관의 레버리지와 자산부채의 만기불일치를 감안하여 자금조달 유동성위험을 측정할 것을 권고하고 있다. 즉, 자산의 신용위험을 반영한 기존의 자기자본비율에 조정계수를 곱함으로써 자

산과 부채 간 만기불일치로부터 발생하는 유동성위험을 반영하고 이를 기준으로 한 최소자기자본비율을 규정하고 있다. 여기서 조정계수는 자산 및 부채의 실질 만기불일치 월수(the months of effective mismatch)의 함수인데, 장기자금 조달비중이 높은 금융기관에 대해서는 조정계수를 1.0 이하로 하여 자기자본규제 부담을 완화해 준다.

자산과 부채의 실질 만기불일치로 인한 유동성위험의 크기는 상황에 따라 변한다. 예컨대, 과거에는 몇 주간의 유동성 경색을 견딜 수 있으면 자금조달 유동성위험이 작다고 생각했으나 2007~08년의 금융위기 기간에는 많은 금융기관에 있어 단기금융시장이 1년 가까이 작동하지 않으면서 만기불일치로 인한 유동성위험이 크게 상승하였다.

또한 자산과 부채의 실질 만기는 시장유동성 상황을 감안하여 계산하는데, 요구불예금의 경우 단기부채이지만 과거 유동성 경색시기에도 안정적인 규모를 유지하였다면 중장기 부채로 간주하여 실질 만기를 1일 이상으로 정할 수 있고, 자산의 실질 만기는 해당 자산의 잔존만기와 금융시장이 불안정한 시기에 내재가치와 유사한 가격으로 매각하는 데 걸리는 시간 중 보다 작은 값으로 계산한다. 장기 대출자산의 실질 만기는 1년과 2년으로 구분하되 각각의 비율은 경기상황에 맞추어 조정하고, 중앙은행에 담보로 맡길 수 있는 자산의 경우 실질 만기 계산(1일로 간주)이 쉽지만 장기대출금의 경우 보통 중앙은행 담보물 대상에 포함되지 않는다. 대출자산의 잔존만기가 2년 이상일 경우 대출의 50%는 매도 소요기간(실질 만기)을 1년으로, 나머지 50%는 2년으로 분류하고 1~2년 사이의 부도율을 적용하여 조정한다. 경기순응성을 완화하기 위해서 경기가 호황일 때는 2년 만기 자산으로 취급되는 비율을 상향조정한다. 조정계수는 0.5~2.0 사이의 값을 갖도록 하고, 자산·부채 간 실질 만기불일치가 6개월인 경우 조정계수의 값을 1로 산정한다.

외국은행 현지 자회사 또는 지점에 대한 유동성 규제주체가 본국인지 또는 주재국인지에 대한 갈등이 발생할 수 있다. 예컨대, 영국 FSA가 외은지점들에까지 영국 국채를 일정 부분 보유하라고 요구했을 때 국가간 갈등이 발생하였다. 외은지점 규제와 관련하여 보고서에서는 주재국 금융시스템에 중대한 영향을 미치는 경우 주재국 감독기관의 유동성 규제가 필요함을 지적하고 있다. 이 외의 경우에는 기본적으로 금융기관

의 본점이 위치하는 국가의 감독기관이 유동성 규제 권한을 갖도록 하고 필요한 경우에 국가 간 양해각서 체결을 통해서 규제 권한을 협의할 것을 제안하였다.

또한 Geneva 보고서는 유동성과 연계한 자본규제와 더불어 유사시 정부나 중앙은행이 유동성을 지원하는 체제의 확립도 필요하다고 지적하였다. 모노라인과 AIG 사태에서 알 수 있듯이 민간부문의 보증·보험의 추가 공급이 시장 및 자금조달 유동성 경색을 완화하는 데 큰 도움이 되지 않을 수 있다. 미국 연방준비은행이 기업어음시장에서 시장조성자 역할을 수행한 바와 같이 정부나 중앙은행이 시장에 직접 유동성이나 공적보증을 제공하는 방안을 마련하는 것이 필요하다고 본 것이다.

3. 국내은행의 외화유동성 규제 및 감독

가. 현행 규제

외화유동성의 경우 잔존만기를 보다 세분화하여 기간별 유동성 관련 비율을 규제하고 있다.[6] 즉, 외화자산 및 외화부채의 잔존만기는 7일 이내, 8일~1개월 이내, 1개월~3개월 이내, 3개월~6개월 이내, 6개월~1년 이내, 1년~3년 이내, 3년 초과 등 7단계로 구분한다. 은행은 잔존만기 3개월 이내 외화부채 대비 잔존만기 3개월 이내 외화자산비율을 85% 이상으로 유지해야 한다. 또한 잔존만기 1개월 이내 외화자산 및 외화부채의 만기불일치비율은 -10% 이상으로 유지해야 하며, 잔존만기 7일 이내의 경우 0% 이상으로 유지해야 한다. 외환포지션은 각 통화별 외국환매입(매각)초과액 합계액이 전월 말 자기자본의 50% 이내로 규제하고 있다. 또한 금융기관 자체적으로 국가별, 기업별 익스포저 한도제 운영, 파생금융거래위험, 시장위험 등에 대해 관리기준을 설정하여 운영하도록 하는 내규지도가 있다. 외국환업무취급기관(「외국환거래법」에 의한 외국환업무 등록기관)에 대해 국내본지점 외에 해외지점과 해외현지법인,

6) 관련 규정은 「외국환거래법시행령」 제21조, 「외국환거래규정」 제2~9조(외국환포지션의 한도), 「은행업감독규정」 제63조(포지션 관리), 제64조(갭비율, 외화유동성비율), 제65조(중장기 외화대출 재원관리), 제67조(금융기관 내부관리) 등 참조.

〈표 10-4〉 은행 외화유동성 관련 규제

건전성 규제기준	목적	기 간	산출방식	표준비율
외화유동성비율	외화자금 조달·운용의 적정 유동성 유지	3개월 이내	외화유동성자산 / 외화유동성부채	85% 이상
외화자산·부채 만기불일치비율	단기 외화자산·부채의 만기불일치 관리	7일 이내	(기간별 외화유동성자산 − 외화유동성부채) / 총외화자산	0% 이상
		1개월 이내		△10% 이상
중장기 외화대출재원 조달비율	중장기 외화자금 조달·운용의 적정 관리	1년 이상	(상환기간 1년 이상 외화조달 잔액) / (상환기간 1년 이상 외화대출 잔액)	80% 이상

역외계정의 외화자산 및 부채를 모두 포괄하지만, 외은지점은 국내은행과 달리 유사시에도 외화유동성 악화 가능성이 낮은 점 등을 감안하여 적용을 배제하고 있다.

외화유동성비율 규제를 위한 외화자산 및 외화부채의 범위는 난내계정, 난외계정, 선물계약분 등을 포함하며, 국내본지점, 해외지점, 현지법인 및 각각의 역외금융계정 보유분도 포함한다. 외화자산 및 외화부채 중 유가증권, 요구불예금 등 일부 항목은 「은행업감독업무시행세칙」 제39조에서 만기 분류방식을 지정하고 있다.

나. 유동성위험 관리 강화

최근(2009. 9) 금융감독원은 국내은행의 유동성리스크 관리 강화를 위해 「유동성리스크 관리기준」을 마련하였다. 기준안은 유동성리스크 관리, 위기상황 분석(Stress Test) 및 비상조달계획(Contingency Funding Plan) 등 유동성리스크 관리에 대한 전반적인 내용을 포함하고 있다.

특히 유동성리스크 관리목표, 관리정책 및 내부통제체계 등을 포함하는 유동성리스크 관리전략을 수립하고 운영하도록 규정하고 있다.

〈표 10-5〉「유동성리스크 관리기준」의 주요 내용

항 목	주요 내용
유동성리스크 관리	
관리전략 수립	▪ 유동성리스크 관리목표, 관리정책 및 내부통제구조 등을 명시한 유동성리스크 관리전략 수립
내부통제	▪ 유동성 관련 비용, 편익 및 리스크를 상품가격 결정, 성과평가 및 신상품 승인절차에 반영
유동성자산	▪ 위기상황 분석(stress test) 결과를 반영하여 양질의 유동성자산을 충분히 보유
자금조달 다변화	▪ 편중도 완화 및 만기 분산을 위한 목표치 설정 및 관리
담보 관리	▪ 보유자산의 담보 포지션을 체계적으로 관리
리스크 측정	▪ 미래 현금흐름 변화에 따른 유동성리스크 변동수준 측정 ▪ 유동성리스크에 영향을 미치는 다양한 원천 포착
리스크 허용한도 및 조기경보지표	▪ 은행 영업전략, 재무상황 및 조달능력 등을 반영하여 유동성리스크 허용한도(누적 현금순유출 등) 관리 ▪ 유동성리스크의 악화추세 식별 및 조기대응을 위해 유동성리스크 허용한도 외에도 조기경보지표의 관리
이사회 역할	▪ 이사회가 유동성리스크 관리전략 등을 승인·재검토 ▪ 이사회는 정기 또는 수시로 유동성 현황을 보고받음
위기상황 분석	
위기상황 분석	▪ 정기적으로 위기상황 분석을 실시하고 결과를 유동성리스크 관리전략, 리스크 허용한도, 비상조달계획 등에 반영
시나리오 설계	▪ 시나리오는 금융기관 고유와 시장 전반의 위기상황을 포함 ▪ 민감도 분석 등을 통해 시나리오의 적정성을 점검
비상조달계획	▪ 위기상황에 대한 단계별 대응조치 등을 명시한 실행 가능한 비상조달계획을 수립하고 유효성을 정기적으로 점검

또한 이사회는 유동성리스크 관리전략을 승인하고 재검토해야 하며 유동성 현황, 위기상황 분석 결과 등을 이사회에 정기적으로 보고하도록 의무화하고 있다.

다. 외화건전성 제고 및 감독 강화

이러한 「유동성리스크 관리기준」은 원화 유동성위험 관리에 초점이 맞춰진 측면이 있고, 국제결제통화를 사용하지 않으면서 대외의존도가 높은 우리나라의 경우 외화유동성위험의 관리 강화가 불가피하기 때문에 감독당국은 9월 25일 「외화유동성리스크 관리기준」을 포함하여 금융회사의 외화건전성 제고 및 감독 강화(안)을 소개하고, 11월 19일에는 구체적인 세부 추진방안을 마련하여 우선 은행권부터 시행하고 기타 금융권에 대해서는 은행권 시행성과를 보아가며 추후 검토할 예정임을 발표하였다.[7] 적용 시기는 내년 초 시행을 원칙으로 하되 외화유동성비율 규제 개선에 따른 유동화 가중치 부여 및 외화안전자산 보유는 도입 초기 은행의 적응기간을 감안하여 2010년 7월부터 시행할 예정이다.

개별 금융회사의 외환건전성 감독 강화는 ① 외화유동성비율 규제 정비, ② 외화유동성리스크 관리기준 신설, ③ 외환파생상품리스크 관리기준 신설, ④ 중장기 재원조달비율 강화, ⑤ 외화자산한도 규제 도입, ⑥ 합리적 환헤지 관행 유도 등을 추진할 계획이고, 외환부문 거시건전성 감독 강화를 위해서는 모니터링 강화를 통한 이상 징후 포착 및 선제 대응과 유사시에 대비한 비상대책을 마련할 계획이다.

현재 은행의 외화 자산·부채 간 만기불일치를 해소하기 위하여 7일, 1개월, 3개월 단위로 외화유동성비율의 최저기준을 설정하여 운용하고 있는데, 이 비율을 산정할 때 자산의 유동화 가능성 정도와 관계없이 모든 자산이 언제든지 전액 회수 가능하다고 가정하고 있어 실제 유동성 경색 상황에서 실효성에 문제가 있고, 7일갭비율의 경우 엄격한 초단기 비율 관리에 따른 규제 준수 부담이 과다하다는 지적이 있었다.

이에 따라 외화자산의 회수 가능성을 반영하여 자산유형별 유동화 가중치를 정하고 이를 기준으로 유동성비율을 산출할 방침이다. 여기서 자산유형별 유동화 가중치는 영국 금융감독청(FSA) 등 국제통용기준, 규제 준수비용 등을 감안하여 개선할 계획이다. 7일갭비율은 현행 0% 이상에서 -3% 이상으로 조정하였다.

---

7) 금융위원회, 「금융위원장 기자간담회 자료」(2009. 9. 25) 및 「금융회사의 외환건전성 제고 및 감독 강화 방안」(2009. 11. 19) 참조.

〈표 10-6〉 유동화 가중치(안)

자 산 유 형			가 중 치(%)	
			종 전	개 선
외국통화 및 예치금, 외화콜론, 매입외환			100	100
외화대출금 (리스 포함)	은행간대여금, 내국수입유산스, 분할상환시설자금대출			100
	해외실수요자금, 시설자금대출			90
	운전자금 등			80
외화증권	국 공 채	A~AAA		100
		BBB~A		90
		BBB 미만	100	60
	회 사 채	A~AAA		90
		BBB~A		85
		BBB 미만		50
	주 식 (수익증권 포함)	상장		55
		비상장		35
선물자산				85
기 타				100

자료: 금융위원회.

외화유동성리스크의 경우 시스템리스크로 전이될 가능성이 큰 만큼, 위기상황이 발생하더라도 외화유동성 부족 문제가 발생하지 않도록 비상자금조달계획 수립 및 최소한도의 외화안전자산 보유 등 체계적인 내부통제시스템 구축이 필요하다. 이에 따라 이미 시행 중인 「유동성리스크 관리기준(2009. 9)」에 외화유동성부문의 고유 특성을 반영하여 「외화유동성리스크 관리기준」을 별도로 신설하여 통화별 유동성리스크 관리, 조기경보지표 설정 운영, 위기상황 시의 자금유출금액 추정 및 비상자금조달계획 등을 의무화하였다. 또한 앞으로 외화자금의 급격한 유출로 인한 외화유동성 부족사태에도 자체적으로 대응할 수 있도록 외화안전자산 보유 최저한도를 의무화하였다. 여기서 안전자산은 A등급 이상 국공채, A등급 이상 국가의 중앙은행 예치금 및 A등급 이상 회사채

〈표 10-7〉 외환파생상품거래 리스크 관리기준의 적용범위 및 내용

		동 기준 적용 여부	거래한도(실물거래 대비)
자본시장법상 일반투자자		O	100% 이내
자본시장법상 전문투자자	기업투자자	O	100~125% 이내[1)]
	금융회사	X	제한 없음

주: 1) 개별 건별로 은행 리스크관리위원회 등의 승인 시 125%를 초과하여 거래 가능.
자료: 금융위원회.

등으로 하되 회사채는 제도 정착 추이를 보아 단계적으로 제외를 검토할 예정이다. 보유한도는 금융회사의 부담 완화를 위해 1년 내 만기도래 차입금의 일정 비율 또는 총외화자산 대비 일정 비율 이상 등의 두 가지 방식 중에서 하나를 선택하도록 할 예정이다.[8)]

또 그간 일부 기업의 과다한 외환파생상품 거래가 문제화되었음에도 불구하고 금융회사의 거래상대방에 대한 신용리스크 관리가 미흡했던 점을 반영하여 이미 시행 중인 「파생상품업무처리 모범규준」을 외환파생상품거래에 구체화한 「외환파생상품거래 리스크 관리기준」을 신설하였다. 이에 따라 과도한 환헤지를 방지하기 위해 실물거래 대비 일정 비율(최대 125%) 이상의 선물환 거래는 제한된다. 다만, 헤지비율을 상향할 필요가 있다고 판단되는 경우에는 개별 건별로 리스크관리위원회 등의 승인을 얻어 거래를 실행할 수 있다. 타 금융회사와의 기체결 거래실적 확인이 의무화되고, 개별 기업의 거래한도에서 차감해야 한다. 이를 위해 기업은 실물거래의 실재성에 대한 입증자료를 제출해야 하고 허위자료를 제출할 경우 계약해지 요건이 된다. 금융회사는 개별 계약 체결 시 입증자료의 타당성을 판단하고 은행연합회 전산망에 집중되는 외환파생거래정보를 이용하여 타 금융회사와의 거래실적을 확인해야 한다.

규제 대상은 외국환업무 취급기관의 신용리스크 관리에 관한 사항이므로 「파생상품업무처리 모범규준」이 적용되는 외국환업무 취급기관 중

8) ① 1년 내 만기도래 차입금×2/12×(1-최저차환율). 최저차환율은 금번 위기 이후 차환율이 가장 낮았던 3개월 가중 평균치. ② 총외화자산 대비 일정 비율 이상. 우선 2%로 시행하되 시행경과를 보아가며 상향조정을 검토할 예정.

〈표 10-8〉 은행업 감독규정상 금융회사의 보고의무 명확화(예시)

보고내용
외환자산 및 부채 현황, 만기별 외화자금 조달, 운용 현황을 감독원장이 정하는 바에 따라 보고

➡

보고내용	보고주기
외화자산, 부채의 잔존만기 구분 및 외화유동성비율	매월
외화차입금의 만기도래 현황	매월
외화자금의 조달 및 운용 현황	매 분기

자료: 금융위원회.

비은행 금융회사를 제외한 모든 금융회사가 해당된다. 이 기준상 거래상대방은 「자본시장법」상 일반투자자뿐 아니라 전문투자자(단, 금융회사 제외)도 해당된다.

중장기 외화대출재원조달비율 규제는 은행권의 차입구조 장기화를 유도하기 위해 시행 중이지만 이 비율을 80% 이상으로 규정하고 있어 실효성이 낮고, '1년 이상'으로 중장기 개념을 규정하는 것도 국제적 기준에 부합하지 않는다는 문제가 있다. 따라서 중장기 대출 재원조달 산정기준을 '1년 이상'에서 '1년 초과'로 강화하여 단기외채 산정 시의 구분기준과 일치시키는 한편, 규제비율은 현행 최저준수비율을 80% 이상에서 90% 이상으로 강화하고 내년 시행성과를 보아가며 점진적으로 상향조정할 방침이다.

그간 은행권 단기외채 차입의 주요 요인으로 작용하였던 자산운용사의 높은 환헤지비율은 투자설명서 및 금융투자협회 공시를 통해 환헤지 비용 및 효과 등에 대한 대고객 정보 제공을 강화하는 한편 환헤지 비율을 달리하는 투자상품을 도입하여 합리적 환헤지 관행을 유도할 계획이다. 또한 현재 외화자산 및 부채 현황, 만기별 외화자금 조달, 운용 현황 등 외환건전성 관련 보고 대상별로 주기가 불명확한 보고내용을 구체화하여 보고의무를 명확히 할 계획이다.

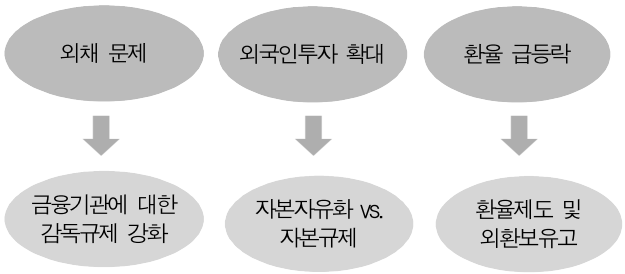
금융회사의 과다한 자산 확대 및 차입 관행을 규제하기 위한 자본금 대비 외화자산비율 규제(레버리지 비율) 문제는 바젤위원회에서 현재 규제 도입방안을 검토 중이기 때문에 앞으로 관련 국제적 논의 동향을 보아가며 적용방식과 적용범위, 그리고 적용시기 등을 구체화할 예정이다.

제3절 정책방향

향후 글로벌 불균형 지속과 금융위기 재발 가능성이 상존하는 만큼 외국인투자 유출입, 외채 및 외환보유액을 포함한 외화유동성 관리와 외환시장의 안정화를 적극 도모할 필요가 있다.

유동성위험은 본질적으로 시스템적 특성이 있음을 감안할 때 개별 금융회사의 내부 유동성 관리제도 개선과 더불어 은행권 전체 또는 시스템적 거시건전성 차원의 거시적 외화유동성 감독도 강화해야 한다. 이와 관련한 주요 정책과제들로는 ① 외국인자금 유출입에 따른 금융시장 불안을 최소화할 간접적인 방안을 모색, ② 외환시장의 폭과 깊이를 제고하여 충격흡수능력을 키우고 환율변동성을 축소, ③ 국제협력을 통해 다자간 외화유동성 지원기구를 확대하고, 통화스와프 등 양자 간 유동성 전환 메커니즘 확충 등을 들 수 있다.

[그림 10-1] 외화유동성 관리의 정책방향



자료: 금융연구원.

1. 금융기관 외화건전성 관리 강화

가. 기존 유동성위험 측정과 관리의 정교화

유동성 원천이 다양해지고 관리도 복잡해져 한두 개 표준적인 비율을 통한 유동성 규제는 한계가 있다. 하지만, 최저유동성기준(base liquidity standards)에 대한 규제는 핵심 규제로서 반드시 필요한데다 국

제 관행을 고려할 경우에도 지속할 필요가 있다.

다양한 장기자금조달의 유지와 유동성이 높은 완충자산의 보유를 감안하여 갭비율 등은 유동성의 효과적 관리를 위해 꼭 필요한 사항이며, 특히 우리나라는 외화차입기반이 취약하여 중장기 외화대출 재원관리도 중요하다.

위기 시에는 저량(stock) 위주의 규제보다는 유량(flow) 중심으로, 예컨대 말잔 기준의 규제보다는 평잔 기준으로 전환한다든지, 개별 금융회사의 실제 유동성 사정을 반영하여 유동성을 관리할 필요가 있다.

유동성 관리에 대한 포괄적 접근을 강조하여 유동성위험의 파악 및 측정 부문을 정교화하고 있는 선진국 사례를 감안하여 우리나라의 유동성위험 측정 및 관리 방식을 선진화하는 데 정책적 노력을 기울여야 한다.

유동성위험 측정방식의 정교화는 유동자산에 대한 객관적이고 보수적인 평가를 강화하고 위기상황에서 충분한 유동성을 유지할 수 있는 능력에 대한 보다 정교한 분석에 기초하여 유동성 감독기준을 설정할 필요가 있다(Group of 30[2009]).

유동성비율 계산에 있어 최근 발표한 자산별 차별화된 가중치를 부여하는 방안과 함께 자금조달 원천에 따른 자금조달기준회계(mark-to-funding) 및 자산의 질 및 유동성을 감안한 자본규제 가능성 등도 검토해 볼 수 있을 것이다(Center for Economic Policy Report[2009]).

나. 핵심자금조달비율 규제의 단계적 도입

일부 국가들에서 추진 또는 시행하고 있는 단기 대규모 자금조달의 억제, 예금・고유동성자산(정부채권 등)의 비중 확대, 호황기 대출규모의 확대 억제 등을 유도하는 정책도 고려해 볼 만하다.

예컨대, FSA의 “Turner Review”(2009) 및 Reserve Bank of New Zealand(2009)에서는 예대율이나 만기 등 핵심자금조달비율을 통한 규제의 필요성을 강조하고 있다. 불안정한 재원조달을 통해 장기의 위험자산을 급격히 증가시킨 것이 위기의 한 원인으로 지적되고 있는 점에 귀기울일 필요가 있다. 특히 규모가 큰 도매자금의 경우 신용경색상황에서 급격하게 빠져나갈 위험이 있으므로, 은행의 안정적 자금조달기반은

예금이라는 데 대해 합의가 이루어져 있다. 그러나 우리나라의 경우 외화예금 수신기반 취약, 외화표시 유동화시장의 한계 등으로 인한 부작용 해소가 정책 시행의 관건이다.

다. 스트레스 검증, 시나리오 분석, 비상자금조달계획 등의 강화

스트레스 검증, 시나리오 분석, 비상자금조달계획 등은 질적 평가를 중심으로 이루어진다는 점에서 금융회사의 유동성에 미치는 잠재적(latent) 또는 동태적(dynamic) 위험요인을 평가하는 데 기여할 것으로 판단된다.

현재 국내은행도 스트레스 검증과 비상자금조달계획 등을 실시하고 있으나, 이를 경제 내 모든 중요한 외화수요주체 등에게 권고하고 구체적 검증방식과 계획안 양식 등에 대한 가이드라인을 제시할 필요가 있다. 스트레스 검증, 시나리오 분석, 비상자금조달계획 등에서는 최악의 상황에 대한 가정 및 추정방식 등에 따라 결과가 크게 달라지므로, 보편적 기준을 제시하거나 추정방식의 적합성을 평가함으로써 객관성을 확보해야 한다.

라. 거시건전성 감독 차원의 모니터링 강화

개별 금융회사에 대한 유동성 관리는 금융시장의 변화 또는 충격으로 인한 총체적 효과(aggregate effect)를 간과하는 경향이 있으므로, 금융권 전체의 유동성위험을 거시적으로 모니터링할 필요가 있다.

금융시장의 변화 또는 충격으로 인한 유동성위험의 확대는 전체 금융권으로 확산될 소지가 있으므로, 감독 차원에서 총체적 효과(aggregate effect)를 분석하는 것이 중요하다. 특히 거시건전성 감독에서는 자금의 조달 또는 운용의 집중화로 인해 초래될 수 있는 유동성의 급격한 변화 또는 잠재위험을 파악하는 것이 중요하다. 가령 전체 금융권의 차입규모, 차입만기, 차입비율 및 상환비율, 차입수단별 규모 및 비중, 차입시장 등의 추이 등이 모니터링 대상이 될 수 있다.

외국은행 국내지점도 외화유동성 규제의 대상에 포함시키는 방안은

장단점을 충분히 고려하여 판단해야 한다. 외은지점도 국내 거주자로 우리나라 외화유동성 문제의 일부를 구성하고 있는 점을 감안할 때 역차별 해소 차원보다는 외화유동성 관리 차원에서 규제 대상에 포함시키는 것이 바람직할 것으로 보인다. 주요국의 경우 자국 은행과 외은지점을 차별하지 않고 유동성 규제를 실시하고 있다.

외국인투자자금 유출입에 따른 금융시장 불안을 최소화할 수 있는 간접적인 방안으로는 내국인의 영향력 강화, 외국인 장기투자 유도, 국제적 공조체제 강화 등을 들 수 있다.

2. 외화유동성 확충

급격한 자본유출입 및 외화자금시장 여건 변화 등 스트레스 상황에서 충분한 외화유동성을 유지할 수 있는 능력의 확충이 긴요하다. 특히 신흥시장국의 금융위기는 항상 불충분한 외화유동자산에 기인한 외환위기였던 점을 감안하여 외환수요가 있는 각 경제주체들의 충분한 유동성 확보 및 위기 시 대응책(contingency plan)을 확립해야 한다. 외화자산이 적정한 수준까지 확충될 경우 원화의 평가절하를 우려한 자산매각 및 자본유출을 방지할 수 있고 이는 다시 자산가격을 안정시키는 선순환이 발생한다.

적정 외환보유액은 전통적인 이론에서 제시하는 무역량 및 단기외화부채의 규모뿐만 아니라 최대유동성유출(Maximum Liquidity Outflow, CRMPG 2008) 규모를 감안해야 한다. CRMPG Ⅲ(2008)에서는 위기 시의 최대유동성유출 수준을 감안하여 제약이 없는 고유동성자산 및 구조적 장기 유동성 확보 등 보다 포괄적 접근을 권고하고 있다.

또 IMF는 2008년 *World Economic Outlook*에서 급격한 자본유출에 대응하기 위해서 외환보유액 규모를 늘려야 한다고 권고하고 있다. 단순히 외화부채의 차환리스크만을 고려하는 것이 아니라 은행시스템의 문제와 외환시장의 문제가 상호작용하여 환율이 급격히 상승('double-drain' crisis)하는 것에 대비하는 것이 보다 중요하다고 지적하고 있다(Obstfeld, Shambaugh, and Taylor[2008]).

또한 외환보유액과 별도로 공공기관이 운영하는 외화 자산 및 부채도

〈표 10-9〉 우리나라의 외환보유액 추이

(단위: 억달러)

	2005말	2006말	2007말	2008말	2009. 7말
외환보유액	2,103.9	2,389.6	2,622.2	2,012.2	2,375.1
유가증권	1,868.3	2,019.9	2,317.8	1,803.8	2,086.1
예치금	231.4	364.0	299.9	201.0	278.9
IMF 포지션	3.1	4.4	3.1	5.8	8.4
SDR	0.4	0.5	0.7	0.9	0.9
금	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8

자료: 한국은행

국가정책적인 차원에서 종합적으로 모니터링하고 운용할 경우 제2선의 외화유동성 공급장치로 기능할 수 있을 것이다.

그러나 어떤 정책수단이든 비용과 편익이 따르기 마련인데, 특히 외환보유에 따른 비용이 상대적으로 높은 점을 감안하여 다양한 보완적 유동성 수단에 대한 검토도 필요하다.

예컨대, 시장이 불안할 때 외국 채권은행들이 단기채무의 기간 연장을 거부하는 데 따른 외화유동성 부족에 대응하기 위해 국내 금융기관이 차입하는 단기외채에 대해 예금보험료와 마찬가지 성격의 일정 수수료(fee)를 부과하여 기금을 조성하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 자기실현적 예상에 근거한 은행예금의 인출사태를 막기 위해 예금보험이 존재하는 것과 마찬가지로 기금의 규모가 일정 수준에 이를 경우 기금을 어떻게 설계하느냐에 따라 자기실현적 예상에 근거한 외국 채권은행들의 단기외채 차환 또는 기간 연장 거부를 일정 부분 완화할 수 있을 것이다.

또는 금융기관이 외채를 도입할 때 원금 및 이자 상환이 국내 통화에 연계된 연동금리대출편의(indexed loan facility)의 이용을 확대하여 채권자와 채무자가 환위험을 분담하도록 유도하는 방안도 위기 시의 유동성위험을 완화시킬 수 있다. 환위험 헤지를 위해 채권자가 체결할 스와프 거래비용만큼 조달비용이 증가할 수 있지만, 상환액이 국내 통화로 고정되어 있고 시장환율로 환산하여 외화로 상환하기 때문에 자기실현

적인 자금유출의 쏠림현상을 어느 정도 방지할 수 있다.

그 외에 일정 사건이 발생할 경우 이용할 수 있는 비상신용공여(contingency credit line)의 활용도 유사시 유동성 부족을 일정 부분 감당할 수 있을 것이다. 평시에 언제든지 인출할 수 있는 신용한도와 달리 계약에서 명시한 일정 사건이 발생할 경우 일정 기간 동안 이용할 수 있는 보험의 성격으로서 앞서의 기금을 보험으로 대체한 방안으로 볼 수 있다.

외환보유액이 정부 차원에서 다양한 용도로 활용할 수 있는 포괄적 유동성 확보수단이다. 반면 기금, 환율 연계 대출, 위기 시 인출할 수 있는 신용한도 등은 금융회사 차원에서 외화유동성을 확보하기 위한 상호 유사한 대체수단들(substitutes)이기 때문에 이들 중 어느 한 수단을 의무화할 경우 수단별로 부담해야 하는 비용 간 차익거래에 따라 다른 수단들이 시장에서 활성화될 수 있을 것이다.

3. 외환시장의 역할 제고

우리나라 외환거래 및 시장참가자 규모 등 외환시장의 폭과 깊이(width and depth)는 경제규모나 무역규모에 비해 낮은 수준으로 평가되고 있다. 현물환, 선물환 및 외환스와프를 포함하는 전통적 외환거래량 규모에 대한 2007년 국제결제은행(BIS) 서베이에 따르면, 조사 대상 54개국 중 우리나라는 18위로서 경제규모에 비해 외환시장 거래규모가 충분하지 않은 편이다. 우리나라의 무역규모 대비 외환거래량 비중은 5% 수준으로 영국(130%), 싱가포르(42%), 미국(21%), 일본(19%) 등 금융선진국에 비해 월등히 낮다. 이에 따라 외부충격의 흡수능력이 떨어져 국내외 경제환경의 변화에 따라 외화수급여건이 지나치게 변화하고 이로 인해 금융·외환 시장의 불안정성이 심화되고 있다.

대외충격에도 외환시장이 안정성을 유지하여 거시경제에 미치는 파급효과를 줄이고, 투기적 공격에 대한 시장대응력을 향상시키고, 환율의 가격왜곡을 최소화하기 위해서는 외환시장의 폭과 깊이가 심화되어 유동성이 커져야 한다. 이를 위해서는 외환시장의 거래기반을 개선하고 외환시장 참여자를 다양화하여 외환시장의 발전을 유도하고, 다른 금융시장과의 연계를 강화하려는 노력이 필요하다.

거래기반과 관련해서는 외국환거래 중개시장의 구조, 거래방식 및 거래단위 등을 우리나라 외환시장의 특성에 맞춰서 개선할 수 있는 방안을 점검해야 한다.

외환시장 참여자는 일반적으로 딜러, 딜러 외 금융기관, 비금융기관 등으로 나누어지는데, 2007년 BIS 서베이에 따르면, 우리나라 원화의 경우 딜러거래비중이 64%로 조사 대상 국가 중 가장 높고, 반면 딜러거래에 대비한 금융기관 고객거래와 비금융기관 고객거래비중은 원화가 비국제통화인 특성이 반영되어 56%로 가장 낮았다.

환율과 국내 금리를 연결하는 고리인 단기금융시장 및 효율적인 환위험 관리수단을 제공하는 파생시장의 균형적인 발전도 현물환시장의 발전에 중요하다. 선물환 거래 중 역외에서 계약시점과 계약만기시점 간의 환율차액만을 달러로 정산하는 역외선물환(NDF)시장의 경우 원/달러 교환이 없기 때문에 원화 조달 없이도 달러를 매수하고 원화를 매도하는 거래가 가능하므로 투기적 거래가 상대적으로 용이한 측면이 있다. 물론 원화 NDF 시장의 투기 세력이 원/달러 현물시장에 지나친 영향력을 행사하고 부작용이 큰지는 실증적으로 검증된 바가 없지만[9] NDF 시장 자체가 실수요요인보다 투기적 성격의 거래가 시장의 움직임을 좌우하는 경향이 있어 이를 완화할 수 있도록 시장인프라를 개선하는 정책적 노력이 필요하다.

4. 유동성 공급 국제협력 확대

IMF의 단기유동성지원장치(Short-Term Liquidity Facility: SLF)와 탄력대출제도(Flexible Credit Line: FCL) 및 다자간 통화스와프협정(Chiang Mai Initiative: CMI) 등 다자간 외화유동성 지원기구의 확대가 긴요하다. 경제의 기초여건이 양호함에도 불구하고 일시적인 대외충격으로 발생하는 외화유동성 위기는 어느 정도 국제적인 공조에 입각해 해결해 나가는 방안도 적극 모색할 필요가 있다. 이러한 제도는 일반적으로 출자금액에 비해 지원금액이 크므로 낮은 비용으로 많은 유동성을 확보할 수 있다는

9) 김정한 · 이윤석(2009).

〈표 10-10〉 통화별 외환거래 당사자 비교

(단위: 2007년 4월 중 일평균, 10억달러, %)

국가	외환거래량		딜러거래		금융기관 고객거래		비금융기관 고객거래		고객거래	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
미국 달러	2,660	100	1,173	44 (100)	1,079	41 (92)	408	15 (35)	1,487	56 (127)
유로화	1,139	100	445	39 (100)	478	42 (107)	217	19 (49)	694	61 (156)
일본 엔화	510	100	222	43 (100)	194	38 (88)	94	18 (42)	288	57 (130)
영국 파운드	461	100	183	40 (100)	196	43 (107)	82	18 (45)	278	60 (152)
스위스 프랑	209	100	93	45 (100)	78	37 (83)	38	18 (40)	115	55 (124)
캐나다 달러	130	100	50	38 (100)	58	45 (117)	22	17 (43)	80	62 (161)
호주 달러	205	100	94	46 (100)	81	39 (86)	30	15 (32)	111	54 (119)
뉴질랜드 달러	59	100	27	46 (100)	22	37 (80)	10	17 (36)	31	54 (116)
덴마크 크로네	28	100	15	55 (100)	6	20 (37)	7	25 (45)	12	45 (82)
체코 코루나	7	100	4	52 (100)	2	23 (44)	2	25 (47)	3	48 (91)
러시아 루블	25	100	10	41 (100)	8	32 (77)	7	27 (65)	15	59 (142)
홍콩 달러	86	100	54	63 (100)	23	27 (42)	9	10 (16)	32	37 (58)
싱가포르 달러	38	100	22	59 (100)	11	29 (49)	4	11 (19)	15	41 (68)
한국 원	34	100	22	64 (100)	7	22 (34)	5	14 (22)	12	36 (56)
인도 루피	21	100	13	63 (100)	4	18 (28)	4	19 (30)	8	37 (59)
중국 위안	15	100	8	55 (100)	6	42 (76)	1	4 (7)	7	45 (83)
대만 달러	12	100	5	46 (100)	3	30 (65)	3	24 (53)	6	54 (118)
태국 바트	6	100	4	56 (100)	1	18 (33)	2	26 (45)	3	44 (78)
브라질 레알	11	100	3	28 (100)	6	57 (204)	2	16 (56)	8	72 (260)
멕시코 페소	39	100	14	35 (100)	21	53 (152)	5	13 (37)	26	65 (189)

주: 1) 전통적 외환거래(현물환, 선물환, FX스와프) 기준.
2) ( ) 안은 딜러거래 대비 비중.

자료: BIS.

장점이 있다.

IMF는 이번 글로벌 금융위기 이후 기존 사후적 성격의 대기성 차관(Stand-by Arrangement) 중심의 대출제도를 개선하고 사전적 위기 예방을

〈표 10-11〉 IMF의 대출제도 개선안 비교

	기존 Stand-by Arrangement	SLF	FCL
지원사유	모든 BOP 문제 (주로 경상수지)	단기 BOP 문제	모든 BOP 문제
위기양태	사후적 위기해결	사후적 위기해결	사전적 위기예방
지원 대상	모든 회원국	정책우수국가	정책우수국가
지원한도	쿼터 100~300% (예외 가능)	쿼터 500%	없음 (수요 및 상환능력 고려)
정책이행조건	사후적 조건	사전적 조건	사전적 조건
만 기	2년 3개월~4년 (최대 3년 3개월~5년)	3개월	SBA와 동일
자격심사	회원국의 요청 (비공개)	회원국의 요청 (비공개)	회원국의 요청 (비공개)
인출방식	단계적 인출	선인출	선인출

자료: 기획재정부.

주목적으로 하는 FCL을 새로 도입하였다.

회원국의 요청이 있을 경우 경제의 전반적인 기초여건을 기준으로 정책우수국가에 한하여 정책이행조건 없이 신속하고 충분하게 수요 및 상환 능력을 고려하여 쿼터에 관계없이 지원하는 것이 그 목적으로, 대출가용자원도 2,500억달러 수준에서 7,500억달러 수준까지 확대되었다. 하지만 주요 개발도상국 및 신흥시장국의 동시다발적인 위기에 대응할 수 있는 충분한 규모인지 불확실하고, 낙인효과(stigma effect)로 인해 자금지원을 받은 나라는 이를 상환한 후에도 해외 투자자금 유치에 애로를 겪을 가능성이 있다. 따라서 향후에도 국제공조를 기반으로 위기 시 실질적으로 도움이 되는 유동성지원제도를 지속적으로 마련해 나갈 필요가 있다.

양자 간 통화스와프(bilateral currency swap) 등 양국 중앙은행 간 유동성 전환 메커니즘의 확충도 유동성 확보에 매우 중요한 요소이다. 이는

〈표 10-12〉 한국은행의 통화스와프 계약 현황

대 상	발표일	기 간	금 액	내 용
미연준	2008. 10. 30	~2009. 4. 30	300억달러 (일방지원방식)	동 미 달러화를 재원으로 국내에 설립된 외국환은행들에 대해 경쟁입찰방식으로 미 달러화 유동성 공급 계획
	같은 기간 FRB는 브라질 중앙은행, 멕시코 은행 및 싱가포르 통화청과도 통화스와프 계약			
	2009. 2. 4	2009. 10. 30까지 6개월 연장		필요하다고 판단되는 경우 미 연준과의 통화스와프 자금을 활용하여 경쟁입찰방식 외화대출을 실시할 예정임
	2009. 6. 26	2010. 2. 1까지 3개월 연장		
	미 연준은 여타 중앙은행과도 현행 통화스와프 계약의 만료시기를 2009년 10월 30일에서 2010년 2월 1일까지 3개월 연장하기로 하였음.			
일본 은행	2008. 12. 12	~2009. 4. 30	30억달러 → 200억달러 (상호지원방식)	2005년 5월 체결
	기존 CMI 통화스와프 계약에 따라 위기 발생 시 100억달러(한 → 일: 50억달러, 일 → 한: 100억달러) 지원 가능			
	2009. 3. 31	2009. 10. 30까지 연장		
중국 인민 은행	2008. 12. 12	3년(연장 가능)	1,800억위안/ 38조원(평상시용, 상호지원방식)	치앙마이 이니셔티브(CMI)에 의한 기존의 양자 간 통화스와프와는 별도로 체결되는 것임
	기존 CMI 통화스와프 계약에 따라 위기 발생 시 40억달러(상호지원방식) 지원 가능			

자료: 한국은행.

개별 국가 입장에서는 외환보유액 확충 등 별도의 외환보유 없이도 위기 시 외화유동성을 확보할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 통화스와프 대상국 선정, 스와프 조건 등이 자의적이고 선진국 입장에서는 직접적인 혜택이 없어 규모 확대나 통화스와프의 상시화 합의를 이루기 곤란하여 신뢰성 있는 외화유동성 확보에 한계가 있다.

5. 원화 국제화

중장기적으로 외환시장의 발전을 위해 필수적인 원화의 국제화는 2007년 11월 '시장친화적인 외환거래시스템 구축을 위한 외환제도 개선방안'에서도 발표된 바 있다. 궁극적인 목표는 해외에서 비거주자 간의 원화거래가 가능하고, 원화표시 금융자산을 해외에서 발행하거나 우리나라가 수출입하는 상품 및 서비스 거래의 결제 시 원화 사용비중을 확대하는 것이다.

그러나 원화의 국제화를 위해서는 국제금융시장에서의 원화수요와 외환거래인프라의 확보가 선결되어야 한다. 국제사회에서 원화 또는 원화표시 금융상품에 대한 보유수요가 높아져야 하며, 이러한 국제수요에 따라 외국인이 자유롭게 거래할 수 있는 제도적 여건 조성이 필수적이다.

원화 국제화가 이루어지는 경우 장점으로는 우선 국제적인 원화수요가 증가하며 통화발행에 따른 추가적인 시뇨리지(seigniorage)를 얻을 수 있다는 점을 들 수 있다. 또 대외무역 및 금융거래 시 원화 사용규모 증가로 인한 경제주체들의 환리스크가 감소하고 거래의 편리성도 제고된다. 원화표시로 무역 및 자본 거래가 증가하면 환율 변화에 따른 위험이 줄어들어 환거래비용이 절감되는 한편 원화표시 자본거래의 증가 등은 금융발전도 유인할 수 있을 것이다. 또한 해외경제충격이 국내경제에 미치는 부정적인 영향을 완화할 수 있다. 미국경제의 약세가 달러화 약세로 이어져 무역수지에 영향을 미치거나 달러표시 금융자산의 가치 하락으로 금융자본의 미국 수출이 감소할 수도 있는데, 원화거래량이 확대되어 원화를 이용한 무역결제 등이 증가하면 해외경제충격으로 해외통화가치가 변화함으로써 무역수지에 미치는 부정적인 영향을 감소시킬 수 있다. 외환거래량 확대에 따른 유동성 확대는 투자자들의 원화 보유성향을 증대시켜 외국인투자자의 국내 자본시장 참여를 확대하여 국내 자본시장 발전을 보다 촉진시킬 수도 있다.

그러나 원화수요가 국외에서의 수요 변화에 따라 크게 변화할 가능성이 존재하는 등 통화정책의 독립성을 잃을 수 있다. 따라서 중앙은행이 통화공급을 조정할 때 이러한 국외요인에 의한 통화수요의 변화를

정확히 예측하여 적절히 고려해야 하는 어려움이 따른다. 또한 원화의 국제화는 외국 투기세력이 원화 환율시장에서 환율에 대한 교란을 보다 쉽게 할 수 있는 여건을 제공하고 이를 통해 위기발발 가능성을 높이는 문제점을 가진다. 투기공격 외에도 단순 기대만으로도 외환시장이 불안해질 수 있는 자기실현적 속성이 존재하며 이러한 요인들은 국내경제 상황이 어려워질 경우 변동성을 확대시키는 요인으로 작용한다.

그러므로 원화 국제화 추진은 국내 금융시장 및 경제발전을 촉진시킬 수 있는 반면 정책당국의 통화 및 외환 정책에 상당한 영향을 미칠 수 있으므로 이를 고려하여 진행시킬 필요가 있다. 이를 위해서는 무엇보다 국내 금융 및 자본 시장의 건실한 육성, 탄탄한 경제기초여건 등을 바탕으로 한 통화가치의 안정적 유지 및 신뢰성 제고가 필요하다.

또한 원화 국제화는 우리나라의 제도 변화만으로 이루어지는 것이 아니라 원화에 대한 국제적인 수요가 충분히 존재하여야 가능한 것이다. 제도적으로 국제화가 이루어져 있어도 원화에 대한 수요가 없다면 원화 국제화는 달성될 수 없다. 그러므로 원화시장에 대한 참여자 확대 등을 통해 거래량 확대를 지속적으로 경주함으로써 원화에 대한 수요를 높이는 것이 원화 국제화를 위해 필요하다.

6. 실물과 금융정책 간 공조

1997년 외환위기 때도 경상수지라는 대외부문의 기초경제여건관리가 부실하여 위기가 증폭되었으며, 2008년 글로벌 금융위기도 경상수지 적자와 은행부문의 부실로 인한 기초경제여건의 악화가 원인으로 작용하였다. 따라서 외환시장의 안정을 위해서는 궁극적으로 앞서 언급한 미시적인 외환규제 및 거시적인 외환관리와 더불어 자본의 안정적인 유출입을 가능케 하는 기초경제여건의 건전한 유지가 필수적이다. 이를 위해서는 재정 및 산업 정책을 책임지고 있는 정부와 통화정책을 책임지고 있는 통화당국 간 긴밀한 협의와 조화로운 정책운용이 반드시 필요하다.

또한 외환시장 개입과 통화정책목표 간 부조화가 발생하여 시장에 잘못된 신호를 전달하거나 시장의 혼란을 가중시키는 일이 발생하지 않

도록 유의할 필요가 있다. 내외금리차 변동이 없는 상황에서 환율안정을 위한 시장개입정책을 지속하는 경우 이는 오히려 시장의 환율하락 기대를 가속화시켜 환율의 변동성 확대와 과도한 자본유입으로 이어질 가능성이 있음에 유의해야 한다.

참 고 문 헌

금융감독원, 「유동성리스크 관리기준」, 2009.

_____, 「금융위원장 기자간담회 자료」, 2009. 9. 25.

_____, 「금융회사의 외환건전성 제고 및 감독 강화 방안」, 2009. 11. 19.

김정한 · 이윤석, 『우리나라 외환부문의 현황과 향후 과제』, 한국금융연구원, 2009.

정영식, 「국내 외채구조 진단 및 개선방안」, Issue Paper, 삼성경제연구소, 2009. 8. 10.

정찬우, 「건전성 규제 관련 국제논의 동향」, 한국금융연구원, 2009.

BIS, "International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards," 2006.

_____, "Principles for Sound Liquidity Management and Supervision," 2008. 9.

_____, "International Framework for Liquidity Risk Measurement, Standards and Monitoring," 2009. 12.

Center for Economic Policy Report, "The Fundamental Principles of Financial Regulation," 2009. 1.

Committee of European Banking Supervisors, "Technical Advices on Liquidity Risk Management," 2008. 9.

The de Larosière Group, "The High-level Group on Financial Supervision in EU," 2009. 2.

Financial Supervisory Authority, "Turner Review," 2009. 3.

Group of 30, "Financial Reform," 2009. 1.

IIF, "Principles of Liquidity Risk Management," 2007.

IMF, "Market and Funding Illiquidity: When Private Risk Becomes Public," Global Financial Stability Report: Containing Systemic Risks and Restoring Financial Soundness, Chapter III, 2008.

Obstfeld, Maurice, Jay Shambaugh, and Alan Taylor, "Financial Stability, the Trilemma, and International Reserves," NBER Working Papers No. 14217, 2008.

Reserve Bank of New Zealand, "Liquidity Policy," 2009. 10. [www.rbnz.govt.nz/news/2009/3785901.html]

제 11 장

재정건전성 제고

고 영 선 (한국개발연구원)
김 성 태 (한국개발연구원)

재정건전성의 확보는 재정의 지속 가능성(fiscal sustainability) 유지, 재정자금의 안정적 확보 및 중장기 차입비용의 최소화, 국채시장의 효율적인 발전을 통한 재정 관련 리스크 관리를 가능하게 하는 등 거시경제의 장기적 안정화를 위해서 필수적인 요소이다. 현재 우리나라의 재정건전성은 GDP 대비 국채비율로 볼 때 주요 선진국에 비하여 심각한 수준은 아니라고 할 수 있다. 그러나 최근 발생한 글로벌 금융위기를 극복하는 과정에서 사용된 확장적인 재정정책은 향후 우리나라를 포함한 주요 선진국들의 경제운용에 상당한 부담이 될 것으로 보이며, 거시경제 안정화에 잠재적 위험이 될 가능성이 있다. 이에 따라 미국, 영국 등 주요 선진국 정부가 경기부양을 위한 재정 확대정책을 추진하면서도 재정악화에 대비하기 위해 중기재정운용목표를 설정하는 등 재정건전화 계획을 수립·추진하고 있는 만큼 우리나라도 거시경제 안정화를 위해 재정건전성 관리에 세심한 주의를 기울일 필요가 있다. 본 장에서는 우리나라 재정건전성의 현황 및 문제점을 살펴보고, 재정건전성 제고를 위한 정책대안에 대하여 논의하고자 한다.

제1절 현황 및 문제점

1. 재정건전성 악화가 경제운영에 미치는 영향

경기변동에 기인하는 재정의 자동안정화(automatic stabilization) 기능 이외에 경기침체를 극복하기 위한 재량적 재정정책으로 인하여 발생하는 재정건전성의 악화는 여러 가지 거시경제적 문제를 야기할 가능성이 있다.

첫째, 높은 정부부채는 물가조세(inflation tax)에 대한 우려를 야기하여 대외신인도 하락에 큰 영향을 미칠 수 있다. 재정적자가 발생할 경우 정부는 국채를 발행하거나 시중금융기관에서 자금을 차입하게 된다. 그리고 때에 따라서는 화폐를 발행하여 부족한 자금을 조달하기도 하는데, 이는 통화팽창을 불러와 물가불안을 야기한다. 또 당장 정부가 재정적자를 화폐화(monetization)하고 있지는 않더라도, 재정적자가 누적되어 감당할 수 없을 정도로 부채가 늘어나면 결국 정부가 화폐화를 통해 물가를 상승시켜 정부부채의 실질가치를 줄이려 할 것이라고 민간이 기대하게 될 수도 있다. 이 경우 현시점에서 통화수요가 감소하여 물가상승이 발생할 수 있다(Sargent and Wallace[1981]). 물론 제2차 세계대전 이후 대부분의 선진국에서 재정적자가 통화증발로 이어져 물가불안의 직접적 요인으로 작용한 경우는 찾아볼 수 없다. 그러나 개발도상국에서는 재정적자를 보전하기 위한 수단으로 화폐화라는 극단적 방법이 사용될 가능성이 있기 때문에 물가불안이 발생하는 현상이 존재하며, 이로 인해 대외신인도에 하락의 직접적인 원인이 될 수 있다.

둘째, 생산적 투자가 아닌 재정지출이 많아지면 경제성장에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 주지하는 바와 같이 국민소득계정에 있어 다음과 같은 항등식이 존재한다.

$$Y = C + I + G + NX. \quad (1)$$

$$Y = C + S + T. \quad (2)$$

여기에서 Y는 국민소득, C는 소비, I는 투자, G는 재정지출, NX는 경

상수지, S는 민간저축, T는 재정수입을 의미한다. 식 (1)과 (2)로부터 다음과 같은 관계가 도출된다.

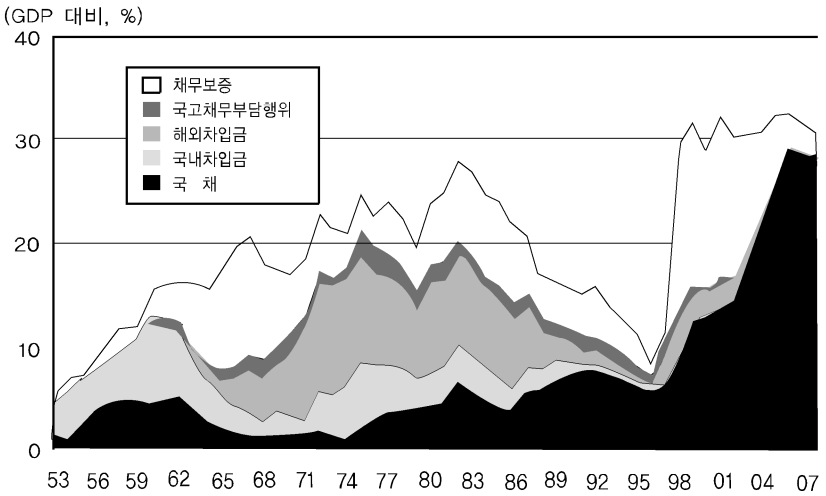
$$S+(T-G)=I+NX. \quad (3)$$

재정수지$(T-G)$가 악화되면 경제 전체의 총저축이 감소하고, 이로 인해 자본축적이 둔화되거나 경상수지 적자가 증가하여 장기적으로 국민소득의 증대를 저해할 가능성이 있다. 따라서 재정수지를 건전하게 유지하는 일은 장기적으로 경제성장에 도움을 준다. 한편, 리카도 동등가설(Ricardian Equivalence)에 따르면, 재정수지가 악화되는 만큼 민간저축이 증가하여 재정수지 악화를 정확히 상쇄하므로 투자 및 경상수지는 아무런 영향을 받지 않는다고 주장한다. 그러나 실제로 리카도 동등가설이 성립하는가에 대한 이견이 많으며, 성립하더라도 완벽하게 성립하지 않는다는 것이 중론으로 받아들여지고 있다. 또한 리카도 동등가설은 재정지출이 늘어나지 않고 재정수입이 줄어들어 재정적자가 발생하는 경우를 상정하므로, 재정지출이 늘어나 재정적자가 발생하는 경우에는 리카도 동등가설이 성립하더라도 민간저축은 재정적자를 상쇄할 만큼 증가하지 않을 수 있다(고영선[2000]).

셋째, 국가부채가 많을 경우 경제위기 발생 시 신속하고 적절한 대응을 하는 데 있어 어려움이 발생하게 된다. 지난 외환위기 시 적극적인 금융구조조정을 추진할 수 있었던 것은 1980년대 이후 균형재정을 유지했기 때문이다. 1980년대 초 정부는 예산개혁작업의 일환으로 영점기준예산편성방식(zero base budgeting)을 도입함으로써 예산편성 시 전년도 예산을 감안하지 않고 공공투자사업의 필요성과 우선순위를 영의 수준에서 재점검하였다. 그 결과 1983년에는 실질가치로 재정지출을 4% 줄이는 데 성공하였으며 이후 지속적인 지출억제에 힘입어 1982년 GDP의 4%에 이르던 재정적자는 1987년 흑자로 전환되었다. 이후 GDP 대비 국가부채는 지속적으로 낮아져 외환위기 직전에는 10% 수준에 도달할 수 있었다. 또한 우리나라와 같은 개발도상국의 경우 재정건전성 악화는 그 자체로서 정부의 전반적 경제운영능력이 미흡함을 나타내는 지표로 인식되는 경향이 있으므로 재정건전성 확보에 유의할 필요가 있다.

넷째, 대규모 재정적자와 정부부채는 금융시장 및 외환시장에도

[그림 11-1] 중앙정부 채무 추이



자료: 기획재정부.

영향을 미친다. 과도한 정부부채에 따른 정부의 자금차입 증가는 금리 상승을 유도하며 각종 조세부담을 높일 가능성이 있다. 이는 경제주체들이 직면하는 불확실성과 위험부담을 증대시켜 금리 상승 이외에도 금융시장 전체를 불안정하게 만들 수 있다. 또한 재정적자의 누적으로 인한 이자지출 증가는 신축적 재정운용의 여지를 축소하고 국민소득의 증대를 저해하게 된다. 특히 교육, 의료, R&D, SOC 등 생산적 투자에 소요될 재원이 감소되는 경우 잠재 경제성장률에도 영향을 미칠 수 있다. 한편, 외환시장에서 정부의 지불능력에 대해 투자자들이 의심하게 되는 경우 외화채권에 대한 투매현상이 발생할 수 있다. 이로 인해 환율이 급격히 상승하고 결국은 경제 전반에 걸쳐 위기가 초래될 수 있다.

이러한 측면에서 재정건전성이 거시경제의 장기적 안정성을 위해 중요한 역할을 수행하고 있음을 알 수 있다. 실제로 많은 나라에서는 재정건전성 제고를 위해 재정준칙(fiscal rule)을 설정하는 등 다양한 노력을 기울이고 있다. 재정준칙은 대개 구조적 재정수지(structural balance)[1]를

1) 구조적 재정수지란 경기변동에 따른 세입과 세출의 자동적인 변화를 제외하였을 때 구해지는 재정수지를 말한다.

균형수준으로 유지하고 경기순화에 따라 실제 재정수지는 흑자 또는 적자를 보이도록 허용하는 방식을 택하고 있다. 이처럼 재정을 운영할 경우 경기순환국면 전반에 걸쳐 평균적으로 재정균형을 실현함으로써 재정건전성을 확보하게 된다.

2. 재정건전성 현황 및 문제점

가. 재정건전성 현황

전 세계적인 금융위기로 인한 세수 감소와 서민생활 및 금융시장 안정, 경기부양을 위하여 선진국들뿐만 아니라 우리나라도 대규모 확장적 재정정책을 실시하였다. 그 결과 국제금융시장의 불확실성은 크게 완화되어 점진적으로 안정을 찾아가고 있는 가운데 신흥개도국을 중심으로 경기회복이 가시화되고 있는 모습이다. 이러한 상황에서 급격히 악화되고 있는 재정상황에 대한 지나친 우려와 경기회복에 대한 섣부른 판단에서 지나치게 의욕적으로 확장적인 재정정책기조를 재정건전화로 선회하는 것은 바람직하지 않은 것으로 보인다. 일부 선진국에서 민간부문 신용부실과 일부 신흥개도국의 대외부채 문제 등 금융불안이 재현될 가능성도 제기되고 있기 때문이다. 따라서 경기회복의 신호에도 불구하고 출구전략의 적극적 실행보다는 확장적인 기조를 유지하는 데 초점을 맞춘 정부의 재정정책기조는 바람직한 것으로 판단된다.

다만, 금융위기를 극복하는 과정에서 급증한 재정적자규모 및 높아진 GDP 대비 국가채무비율은 향후 재정건전성 제고에 부담으로 작용할 뿐만 아니라, 그 결과로 거시경제의 불안이 초래될 가능성에 대한 우려도 존재한다. <표 11-1>에서 보는 바와 같이 최근 IMF는 선진국들의 GDP 대비 정부부채비율이 금융위기 이전인 2007년에는 78.2%였으나 이후 2009년에는 98.9%로 증가하고 2014년에는 118.4%에 달할 것으로 전망하였다. 우리나라도 경기부양을 위한 적극적인 재정 확대정책의 시행으로 인하여 2009년도 관리대상수지의 적자폭이 51조원(GDP 대비 5%)에 달하는 등 정부부채가 상당한 수준으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 우리나라의 GDP 대비 정부부채규모는 금융위기 이전인 2007년 29.6%에서

〈표 11-1〉 주요국의 정부부채

(단위: GDP 대비, %)

	2007	2009	2010	2014
아르헨티나	67.9	60.5	58.1	46.4
호 주	9.8	16.9	22.7	27.8
브라질	66.8	68.5	65.9	58.8
캐나다	64.2	78.2	79.3	68.9
중 국	20.2	20.2	22.2	20.0
프랑스	63.8	78.0	85.4	96.3
독 일	63.4	78.7	84.5	89.3
인 도	80.5	84.7	85.9	78.6
인도네시아	35.1	31.5	31.2	27.1
이탈리아	103.5	115.8	120.1	128.5
일 본	187.7	218.6	227.0	245.6
한 국	29.6	34.9	39.4	35.4
멕시코	38.2	47.8	47.9	44.3
러시아	7.4	7.2	7.7	7.2
사우디아라비아	18.5	14.5	12.5	9.3
남아프리카공화국	28.5	30.8	33.5	34.8
터 키	39.4	48.1	49.6	52.8
영 국	44.1	68.7	81.7	98.3
미 국	61.9	84.8	93.6	108.2
G-20	62.0	75.1	80.2	85.9
선진국	78.2	98.9	106.7	118.4
개발도상국	37.4	38.9	39.6	36.2

자료: IMF, *The State of Public Finances*, 2009. 11.

2009년 34.9%로 증가하였다. 이후, 균형재정으로 복귀할 것으로 예상되는 2014년에는 35.4% 수준이 될 것으로 추정되고 있다. 다만, 우리나라의 정부부채규모가 선진국들의 평균보다 낮은 수준임을 고려할 때 우리나라에서 재정위기가 발생할 가능성은 현저히 낮은 것으로 판단된다. 그러나 우리나라의 정부부채는 개발도상국과 비교해서는 결코 낮은 수준이 아님을 주시할 필요가 있다.

한편, 비록 우리나라에서 재정위기가 발생하지 않는다 하더라도 외국에서 재정위기가 발생할 가능성이 있다. 최근 심각한 재정적자를 기록하고 있는 그리스를 비롯한 일부 유럽 국가들에서 국가신용위기의 가능성이 제기되고 있다. 이들 국가는 경기부양을 위한 확장적인 재정정책으로 인하여 정부부채가 급증하고 있는 반면 예상보다 더딘 경기회복세를 보이고 있다. 또한 실업률 및 기업부도율의 증가로 인하여 가계와 기업부문 부실대출이 증가할 것으로 예상되며, 향후 정부 차원의 은행권 금융지원이 점차 철회될 것으로 전망됨에 따라 이들 국가의 은행산업의 위험도가 증가할 것으로 전망된다. 이러한 이유로 인하여 이들 국가의 국가신용도가 하락하거나 부정적으로 바뀌고 있으며 CDS(Credit Default Swap) 프리미엄이 급등하는 등 금융시장의 불안요인으로 작용하고 있다. 만일 이들 국가에서 재정위기가 실제 발생하는 경우 국내경제가 받는 직·간접적 영향은 매우 클 것으로 판단된다. 그동안 견조한 회복세를 보이던 국내경제는 심각한 타격을 받을 것이며, 경기침체에 대응하기 위하여 추가적인 재정지출이 요구될 수도 있다. 이러한 잠재적 위험은 우리나라의 재정건전성을 확보하는 데 있어 위협요인으로 작용하고 있다.

또한 기존의 감세정책은 중장기 재정건전성을 저해할 가능성이 있다. 실제로 정부의 감세조치에 따른 국세수입 감소규모는 상당한 수준으로 예상되고 있다. 예상보다 빠른 경기회복에 기인하는 세입여건의 개선과 2009년도 세제개편을 통한 소득세 및 법인세의 최고세율인하 유보 등을 통하여 국세수입 감소규모는 축소될 것으로 기대되나, 재정건전성을 회복하는 데는 상당 수준 부족한 것으로 판단된다. 재정수지 균형을 위해서는 감세정책과 상응하는 재정지출 감축이 수반되어야 함을 감안할 때, 향후 건전성을 제고하기 위해서는 재정지출 통제와 더불어 감세정책으로 인한 세입여건의 변화를 신중하게 재점검할 필요가 있다.

나. 재정건전성 악화의 장기적 위협요인

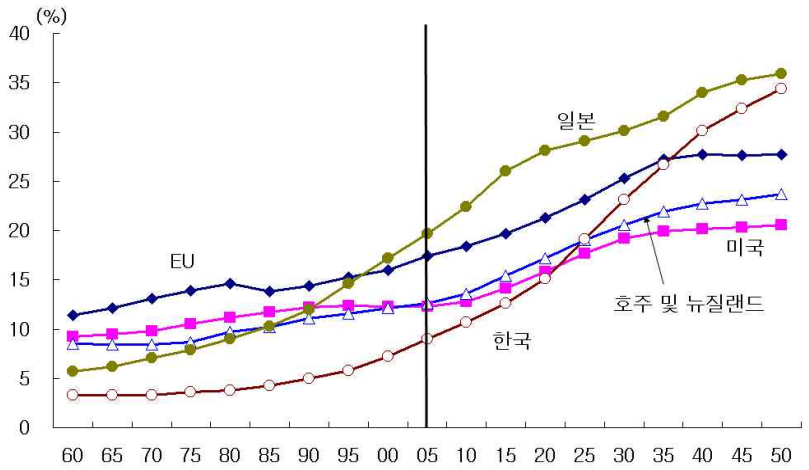
우선, 장기적 재정건전성에 대한 위협요인으로 인구 변화를 들 수 있다. 우리나라의 고령화 속도는 출산율 하락 및 평균수명의 연장으로 인하여 세계적인 추세보다 훨씬 빠른 것으로 나타났다. 현재 우리나라는 OECD 국가 중 가장 고령화되지 않은 사회이지만, 2050년경에는 일본과 함께 가장 고령화된 사회가 될 것으로 보인다.

인구의 빠른 고령화는 자본투입 및 노동투입의 증가율 둔화로 이어져 경제성장을 둔화시킨다. 향후 고령화로 인해 저축률 및 근로연령인구 증가율은 더욱 하락할 전망이므로, 총요소생산성 증가율이 획기적으로 상승하지 않는 한 지속적인 성장 둔화는 불가피하다. 이러한 성장 둔화는 재정수입 감소와 재정지출 증가로 이어져 재정건전성을 위협할 가능성이 높다. 지출 가운데 특히 중요한 것은 공적연금 및 건강보험의 지출 증가이다. 최준욱・전병목(2004)은 이들을 포함한 고령화 관련 지출의 증가 추이를 전망하였는데, 이들에 의하면 동 지출의 GDP 대비 비율은 현재의 5% 수준에서 2070년경에는 25~30%로 증가할 전망이다. 이는 현재의 선진국 수준을 훨씬 상회하는 수준이다.

둘째, 재정건전성을 논의함에 있어 고령화와 더불어 고려해야 할 것은 남북통일 가능성이다. 독일은 통일 후 매년 GDP의 3~4%에 해당하는 금액을 구동독지역에 지원하고 있는데, 우리나라의 통일비용은 이보다 더 클 가능성이 높다. <표 11-2>에서 보는 바와 같이, 인구비율 및 1인당 소득의 양 측면에서 우리나라가 더 불리하기 때문이다. 독일의 경우 구동독지역에 대한 지원의 2/3 가량이 사회보장지출의 형태를 띠고 있음을 알 수 있다. 우리나라의 경우에도 남북한이 전격적으로 통일이 된다면 북한지역 주민들에게 기초생활보장제도 등 남한의 제도를 그대로 적용할 수밖에 없을 것이며, 이 경우 복지지출이 크게 증가할 것이다 또한 도로, 철도, 항만 등 사회간접자본과 행정자산의 건설에도 상당한 비용이 소요될 전망이다(고영선[2008]).

셋째, 경제・사회 여건 변화에 따라 우발채무 등 공식적 국가채무에 속하지 않는 부분으로 인하여 잠재적 정부부담이 증가할 가능성이 존재한다. 박형수 외(2007)는 Polackova(1998)의 재정위험 분류방법에 따라

[그림 11-2] 노인인구(65세 이상)의 비중



자료: United Nations(http://esa.un.org).

〈표 11-2〉 구동독 및 구서독과 남한 및 북한의 인구 및 경제력 비교

연도	국가	인구 (백만명)	국민소득 (억달러)	1인당 소득 (달러)
1989	구동독(A)	16.4	94	5,840
	구서독(B)	62.0	1,190	19,283
	A/B(%)	26.5	8.0	30.0
2004	북한(C)	23.2	248	1,070
	남한(D)	28.5	9,025	18,626
	C/D(%)	47.9	2.8	5.7

자료: 고영선(1995); 한국은행(2008).

직접(direct) 대 우발적(contingent) 채무, 명시적(explicit) 대 암묵적(implicit) 채무의 네 가지 형태로 분리하였다(표 11-3). 이에 따르면, 명시적/직접채무 중 확정채무만이 공식적인 국가채무에 속한다. 이러한 기준에서 볼 때 우리나라의 공식적인 국가채무(중앙+지방)는 2009년 말 현재 366조원 수준이다. 반면, 보증채무, 공공기관 부채, 공적연금 책임준비금 부족액,

〈표 11-3〉 Polackova(1998)에 따른 우리나라 재정위험 분류

	직접채무	우발채무
명시적 채무	<확정채무> - 국가채무: 중앙정부 및 지방정부의 차입금 및 채권발행	- 보증채무
	<미확정채무> - 공무원연금 및 군인연금 관련 부채 - 기타 BTL 등 민간투자 관련 채무	- 신용보증: 정부출연 신용보증기금 - 기타: BTO 등 민간투자
암묵적 채무	- 국민연금 및 사학연금 관련 부채	- 공기업채무 - 중앙은행채무: 통화안정증권 - 예금보험: 공적자금 - 남북경협 및 통일비용

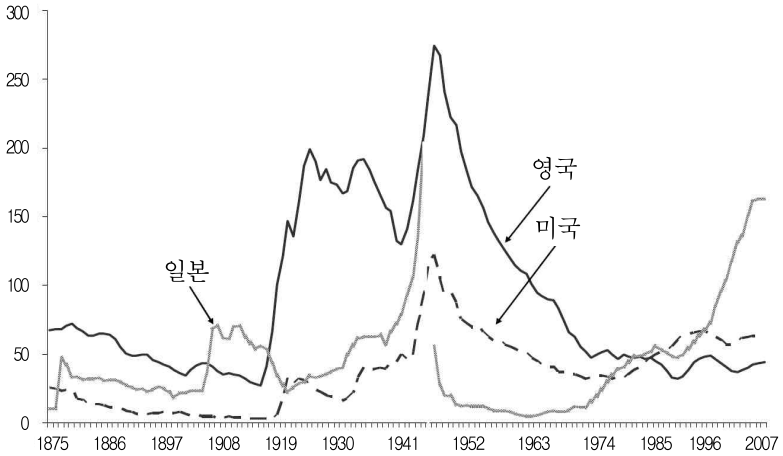
자료: 박형수 외(2007).

통화안정증권 등은 공식적인 국가채무에는 포함되지 않으나, 정부의 재정부담을 초래할 가능성이 있는 잠재적 위험요소라고 볼 수 있다. 예컨대, 보증채무의 경우 외환위기가 발생한 1997년에는 13조원에 불과하였다. 그러나 외환위기를 극복하는 과정에서 금융기관 구조조정을 위하여 정부가 예금보험기금채권 및 부실채권정리기금채권을 보증하면서 규모가 급증하여 2001년에는 그 규모가 106.8조원 수준으로 증가했다. 이후 공적자금상환계획에 따라 보증채권 원금의 일부를 국채로 전환하는 과정에서 보증채무가 정부부채로 전환된 사례가 있다. 더불어, 박형수 외(2007)는 민자투자(BTO 및 BTL), 남북경협 및 통일비용을 제외하더라도 2007년 말 현재 총 686조원(국가채무의 약 2.4배)에 달하는 재정위험요인이 있다고 보았다. 결론적으로 잠재적 재정위험 부담은 상당한 수준이며, 이에 대해 경각심을 높일 필요가 있다.

〈재정건전성 확보를 위한 선진국의 사례〉

선진국의 사례를 볼 때 재정건전성 확보를 위해 고려해야 할 점은 초기 단계의 재정적자 관리이다. 미국·영국·일본은 2차 대전 등으로 국가부채가 높은 수준에 이르렀으나 전쟁 직후 빠른 경제성장을 통해 GDP 대비 정부부채를 서서히 낮추었던 경험이 있다.

[그림 11-3] 미국·영국·일본의 정부부채(1875~2007년)



자료: IMF, *The State of Public Finance*, 2009. 6.

그러나 선진국들은 1970년대 중반 제1차 석유파동 이후 만성적인 재정적자를 경험하였는데, 이는 잠재성장률을 잘못 판단한 것과 더불어 초기에 재정균형을 회복하기 못한 것에 원인이 있다. 당시 석유파동으로 인한 경기침체가 일시적인 것이라고 생각하여 적극적인 경기부양을 위해 확장적 재정정책을 사용하였다. 그러나 이후 성장률이 구조적으로 낮아지면서 '재정적자 → 부채 증가 → 이자 증가 → 재정적자'의 악순환(adverse debt dynamics)에서 벗어나지 못하고 있다. [그림 11-4]에서 보는 바와 같이 기초수지와 재정수지 사이의 차이는 이자지출에 해당하는데, 기초수지의 균형회복에도 불구하고 높은 정부부채에 따른 이자지출 증가로 인해 재정수지의 적자가 지속됨을 알 수 있다.

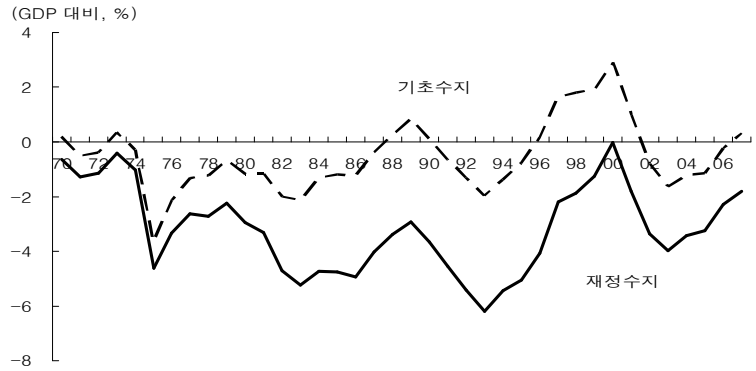
〈표 11-4〉 G7 국가의 연평균 경제성장률

(단위: %)

	미국	일본	독일	프랑스	이탈리아	영국	캐나다	OECD 평 균
1960～73	4.0	9.6	4.3	5.4	5.2	3.2	5.5	5.2
1974～82	1.6	3.6	1.6	2.5	3.0	0.9	3.0	2.2
1983～90	3.4	4.3	2.9	2.5	2.7	3.3	3.6	3.4
1991～2001	2.9	1.3	1.8	1.9	1.6	2.3	2.7	2.5
2001～06	2.9	1.9	0.8	1.5	0.6	2.5	2.8	2.5

자료: OECD, *Economic Outlook*, 각호.

[그림 11-4] G7 국가의 일반정부 재정수지



자료: OECD, *Economic Outlook*, 각호.

〈표 11-5〉 잠재적 재정위험요인(2007년 말 기준)

(단위: 조원)

공적연금책임준비금 부족액	288
공공기관 부채	211
통화안정증권	150
보증채무	33
공적신용보증	4
계	686

자료: 박형수 외(2007).

제2절 정책방향

1. 국가재정운용계획의 실효성 제고

재정정책이 거시경제 안정화를 뒷받침하기 위해서는 우선 국가재정운용계획의 실효성을 제고할 필요가 있다. 국가재정운용계획은 거시적 역할과 미시적 역할을 수행한다. 거시적 역할은 중장기적으로 재정균형을 추구하되 단기적으로 경기상황에 따라 재정적자와 재정흑자를 용인함으로써, 중장기 재정건전성을 확보하면서 재정의 단기적 경기대응능력을 유지하는 것이다. 반면에 미시적 역할은 중기 사업계획하에서 이에 필요한 재원을 안정적으로 일선부처에 제공함으로써 재정사업을 효율적으로 추진할 수 있는 여건을 제공하는 것이다. 또한 신규 사업이 필요한 경우 각 부처가 자체적으로 우선순위가 낮은 사업을 축소·폐지하여 신규 사업에 필요한 재원을 마련하도록 함으로써 자원 낭비를 줄이고 일선부처의 책임성을 강화하는 것이다. 현재 우리나라는 5년 단위의 국가재정운용계획을 2004년 이후 매년 발표하고 있다. 국가재정운용계획에서는 재정수지, 국가채무 등 총량 목표와 향후의 부문별 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 재원배분계획을 제시하고 있다. 이를 통하여, 국가정책방향에 대한 예측 가능성을 높이고 재정여건에 대한 국민인식을 높이고자 하고 있다.

그러나 우리나라의 국가재정운용계획은 당초에 기대했던 역할을 충실히 수행하고 있지 못한 것으로 판단된다.

첫째, 거시재정운용의 목표가 불명확하여 이것이 단순한 '전망'인지 아니면 반드시 달성하고자 하는 '목표'인지가 불분명하다. 지금까지 발표된 전망치를 비교해 보면 매년 재정적자는 확대되고 정부부채는 증가하는 방향으로 수정되어 왔음을 알 수 있다. 수정된 전망치에 대한 명확한 설명이 제공되지 않아 그 실효성에 대한 의문이 제기되고 있다. 특히 경제전망은 국가재정운용계획 기간 전체에 걸친 세입전망과 재정수지전망에 중요한 영향을 미친다는 점에서 신중해야 할 필요가 있음에도 불구하고 지나치게 낙관적인 경제전망을 하는 것으로 사료된다.

경제전망의 예측치와 실적치 간의 차이가 커질수록 잘못된 세입전망을 유발하게 되고, 이는 다시 재정수지와 국가채무 계획에 차질을 초래하여 국가재정운용계획의 실효성을 떨어뜨리는 문제를 발생시키기 때문이다.

둘째, 재원을 안정적으로 공급하거나 자체적으로 구조조정을 유도하는 등 미시적 역할이 기대했던 것보다 미약하다. 중기 사업계획의 경우 예산실 내부 자료로서 대외적으로 공개되지 않아 각 부처는 가용재원에 대한 예측 가능성을 갖지 못하며, 동시에 자체적으로 사업구조조정을 추진할 유인도 갖지 못하고 있다. 또한 현재의 재원배분체계는 총지출 기준 16개 분야, 프로그램 결산기준 16개 분야, 통합재정 결산기준 10개 분야가 서로 배타적으로 공존하고 있어 상호 간 재원배분의 변화모습을 비교·평가할 수 없다는 한계가 있다.

셋째, 적시에 국가재정운용계획을 수정·보완하지 못하는 등 운용상의 문제점이 발견되고 있다. 국가재정운용계획은 예산안과 함께 제출되기 때문에 예산이 확정된 후 이를 제대로 반영하지 못하는 한계가 있다. 또한 금번의 금융위기와 같이 중대한 경제상황의 변화가 있을 경우 재정수지전망을 즉시 수정·보완해야 하나 그러지 못하고 있다.

따라서 국가재정운용계획을 당초 취지에 맞게 개선할 필요가 있다. 구체적으로는, 첫째 명확한 재정관리목표의 설정, 구체적 연간실행목표의 설정, 그리고 목표달성 여부의 사후적 검증을 제도화할 필요가 있다(고영선[2007b]). 이는 재정운용에 대한 국민적 신뢰를 확보함과 동시에 중기 가용재원에 대한 이해와 예측 가능성의 제고를 위해 가장 중요한 요소이다. 둘째, 향후 재정수지 및 국가채무를 예측하는 데 있어 근간이 되는 거시경제전망은 좀 더 신중하고 보수적으로 이루어져야 한다. 예산편성 시 국가재정운용계획의 낙관적 전망은 지출을 부추겨 국가재정운용계획의 도입취지와는 반대로 재정건전성을 더 악화시키는 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 셋째, 예산 확정 후 1월 중에 국가재정운용계획의 최종본을 발간한 뒤, 당해 연도 7월 중에 간략한 반기 보고서(mid-year report)를 발간하여 재정운용 전반에 걸친 투명성을 제고할 필요가 있다. 또한 재정의 범위에 대해서도 재검토를 실시하여 재정의 투명성을 확보하고, 경제·사회 환경 변화에 대응한 국가채무 관리방안에

대한 연구를 수행해야 한다.

이와 더불어, 장기적인 관점에서는 국가재정의 지속 가능성을 보여주는 장기재정운용계획을 수립할 필요가 있다. 향후 5년간의 재정정책 방향을 포괄하는 국가재정운용계획의 경우 인구구조의 변화, 기후변화, 정부의 불확정적 책임(government contingent liabilities) 역량 등 재정건전성에 중대한 영향을 주는 장기적인 요소들을 포함하기에는 시계가 매우 제한적인 단점이 있기 때문이다. 장기재정운용계획은 인구고령화에 따른 의료·복지 지출의 증가 등 미래의 재정충격에 대한 선제적 준비를 가능하게 한다. 장기재정운용계획에서 제공하는 재정수요에 대한 예측치를 근거로 법적·제도적 완충장치를 미리 마련함으로써 미래의 재정충격을 점진적으로 완화할 수 있을 것이다. 실제로 선진국에서는 향후 30~50년 단위의 장기운용계획을 정기적으로 수립·공표하고 있다. 예컨대, 호주에서는 적어도 매 3년마다 한 번씩 정기적으로 향후 50년간의 장기재정운용계획을 발표하여 재정건전성 확보에 노력을 기울이고 있다. 따라서 우리나라에서도 국내의 현실에 맞는 장기재정운용계획을 수립하여 재정운용의 장기적 추세에 대한 국민적 이해와 세대 간 갈등 방지를 위해 활용할 필요가 있다.

2. 세출구조조정

글로벌 금융위기를 극복하는 과정에서 경기부양을 위해 실시되었던 확장적인 정부지출은 경기 급락과 고용 위축을 완화하는 데 상당 수준 기여한 것으로 보인다. 또한 단기적인 대외 위험요인 및 경기회복의 불확실성이 아직도 존재하고 있으므로 경기회복 추이에 대한 면밀한 관찰을 통해 재정운용의 강도를 조정해 나가고자 하는 현재의 재정정책기조는 바람직하다고 판단된다.

그러나 장기적으로 재정건전성을 확보하기 위한 일차적 수단으로 지출구조조정이 되어야 한다. 과거의 경험에서 알 수 있듯이 우리나라는 1980년대 및 외환위기 직후에 지출 증가율을 둔화시킴으로써 균형재정을 달성하였다. 특히 현재 감세정책을 추진하고 있는 정부의 정책기조는 장기적인 관점에서 일견 타당하다고 할 수 있으나, 이에 상응하는 재

정지출 억제와 동시에 이루어져야 한다. 미국의 사례에서 알 수 있듯이 1980년대 레이건 행정부의 감세정책은 재정지출 증가를 억제하지 못하여 대규모 적자 및 국가채무 누적을 야기하였다. 당시 레이건 행정부는 1기에서는 소득세율의 인하 및 누진 완화를 통한 감세정책을, 2기에서는 「1986년 세제개혁법」에 따라 대폭적인 소득세율 인하, 법인세 과세베이스 확대와 세율 인하 등의 세제 개정을 단행하였다. 반면, 국방비 지출의 증가 등 적절한 지출 증가를 통제하지 못함으로써 결과적으로 재정수지 및 국가채무의 누적을 초래하였다.

세출구조조정을 통한 재정건전성의 제고는 거시적 및 미시적 측면에서 이루어질 수 있다.

우선 거시적 관점에서 총지출 증가율을 향후 3년간 경상성장률보다 하회하는 수준으로 유지하는 것이 필요하다. 최근 확정된 2010년 예산안에 따르면, 2010년도 총지출규모는 292.2조원으로 지출 증가율은 2009년 본예산 대비 2.9% 수준이다. 이는 KDI의 2010년 경상성장률 전망치인 8.2%(실질 5.5%)보다 낮은 수준으로 지출 증가를 적절하게 억제한 것으로 판단된다. 다만, 2013~14년에 균형재정을 달성하기 위해서는 재정적자를 연차별로 축소할 필요가 있으며, GDP 대비 국가채무비율은 현재 수준과 비슷한 40% 이내에서 관리할 필요가 있다.

미시적 측면에서의 세부적인 지출구조조정 방안은 다음과 같다.

첫째, 서민경제의 지원대책으로 만들어진 한시적 복지 및 일자리 사업 예산은 기존 제도의 개편과 더불어 일부 흡수하고 나머지는 중단해야 한다. 예를 들어, 기초생활보장제도를 근로 무능력자를 대상으로 하는 제도로 개편하면서 수혜범위를 확대하여 한시적 복지사업을 부분적으로 흡수할 필요가 있다. 희망근로 등 한시적 일자리 사업은 노동시장 사정의 개선과 더불어 적극적 노동시장정책(Active Labor Market Policy)으로 흡수해야 한다. 자활근로사업, EITC, 저소득층 취업패키지 등을 통해 공공부문이 아닌 민간 노동시장에서 일자리를 찾도록 유도하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 무엇보다도 행정안정부, 보건복지가족부, 노동부 등 부처 간의 긴밀한 협조가 필요할 것으로 보인다.

둘째, 경제사업부문을 중심으로 지출구조조정을 할 필요가 있다. <표 11-6>에서 보는 바와 같이 우리나라는 OECD 국가들에 비해 경제사업

〈표 11-6〉 일반정부(중앙+지방)의 지출구조

(단위: GDP 대비, %)

	미국	일본	독일	프랑스	이탈리아	영국	캐나다	G7	OECD	한국
연도	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2004			2007
총지출	37.3	36.3	43.8	52.3	47.9	44.4	39.9	43.1	42.9	28.7
일반공공행정	5.0	4.7	5.5	6.9	8.6	4.4	7.7	6.1	6.0	4.1
국방	4.3	0.9	1.0	1.8	1.3	2.4	1.0	1.8	1.4	2.5
공공질서 및 안전	2.1	1.4	1.6	1.3	1.9	2.5	1.6	1.8	1.6	1.3
경제업무	3.7	3.8	3.2	2.8	4.0	2.9	3.4	3.4	4.4	6.3
환경보호	0.0	1.2	0.6	0.9	0.8	1.0	0.5	0.7	0.7	0.9
주택 및 지역사회개발	0.7	0.6	0.8	1.9	0.7	1.1	0.9	1.0	0.8	1.0
보건	7.9	7.2	6.3	7.2	6.8	7.5	7.2	7.2	6.4	3.7
오락·문화·종교	0.3	0.1	0.7	1.5	0.8	1.1	0.9	0.8	1.1	0.7
교육	6.3	3.9	3.9	5.9	4.7	6.2	7.2	5.4	5.5	4.5
사회보호	6.9	12.4	20.4	22.2	18.2	15.3	9.4	15.0	15.0	3.5

자료: OECD.

부문의 지출이 많다. 이는 경제발전단계에서의 인프라 구축 및 산업보호 등에 기인한다고 볼 수 있다. 그러나 이제는 개발연대와는 달리 많은 부분에서 정부개입의 필요성을 찾을 수 없음에도 불구하고, 과거의 타성에 따라 정부가 여전히 민간 경제주체들에 대한 지원과 통제를 지속하고 있다. 따라서 향후에는 기초연구·원천기술개발, 창업 초기의 소기업 등 시장실패가 발생하는 부분에 대해서만 정부가 선택적으로 개입하고 여타 부분에 대해서는 시장의 자율기능을 극대화하면서 경제사업지출 증가율을 줄여나가야 한다.

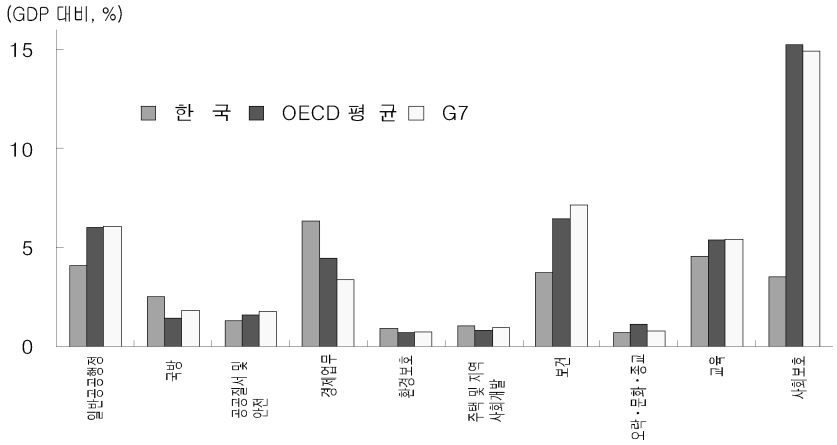
구체적으로 경제사업지출은 사회간접자본의 건설과 농업·중소기업 등에 대한 사업지원으로 구성된다. 사회간접자본은 1960년대 이후 시현된 꾸준한 경제성장 및 사회발전을 통해 축적되어 왔으므로 향후에는 엄격한 타당성 조사를 전제로 하여 점진적으로 확충하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 각종 산업지원의 경우에도 금융시장이 그동안 빠르게 발달해 온 점을 감안하여 지출 증가율을 둔화시킬 필요가 있다.

한편, 일부에서는 경제사업의 축소가 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 것으로 우려하고 있다. 그러나 과도한 사회간접자본 건설이나 산업지원은 자원배분의 효율성을 낮추고 지원 대상 산업의 자생적 경쟁력을 낮추어 오히려 경제성장을 저해할 수 있음을 기억해야 한다.

셋째, 복지지출은 사전적 기회균등에 초점을 맞추어 육아, 교육, 주거, 의료 등의 분야별로 수요를 파악하고 이를 근거로 지출을 결정해야 한다. 복지지출의 지나친 확대와 이를 위한 과중한 조세부담은 경제성장을 저해하여 궁극적으로 성장과 분배 모두 지속 불가능(unsustainable)해지는 상황을 초래할 것이기 때문이다. 향후 복지지출의 기본 전략은 사회적 이동성 제고에 최우선순위를 두고 국민부담 및 재정지출의 급격한 증가를 방지하는 것이다. 사회통합을 제고한다는 측면에서 복지지출은 저소득층에 지원을 강화하고 중상위 소득층에 대한 지원은 점차 축소함으로써 한정된 재원의 효과성을 극대화해야 한다. 또한 시장과의 적절한 역할분담을 모색하고 시장왜곡을 방지해야 한다. 정부는 시장에서 충족되지 못하는 수요를 충족시킨다는 원칙하에서 시장왜곡을 방지하기 위하여 바우처 등 시장형 기제(market-type mechanism)의 도입을 활성화해야 한다.

넷째, 중앙정부와 지방정부 간 재정분담원칙을 확립해야 한다. 중앙정부의 지방정부에 대한 지원방식은 외부효과(externalities)와 납세자 이동성(taxpayer mobility)을 고려하여 결정되어야 한다. 외부효과 측면에서 볼 때 사업이 낳는 편익이 지역에 국한될 경우, 그 사업은 국고보조 없이 지방정부에서 자체자금을 조달하여 추진하는 반면 전국적 편익을 낳는 사업은 중앙정부가 담당해야 한다. 한편, 납세자 이동성 측면에서 볼 때 납세자들이 지방세만 부담하고 편익을 얻지 못할 경우 다른 지역으로 이동하므로, 이런 사업은 중앙정부가 재원을 조달하여 지방에 위탁하거나 직접 시행해야 한다. 이러한 기준을 바탕으로 많은 국고보조사업을 지방으로 이관하는 동시에 국고보조금을 포괄보조금으로 개편하고 엄격한 성과관리체계를 구축할 필요가 있다. 중앙부처는 현재와 같이 복잡다기한 여러 사업을 직접 시행하기보다는 사업성과의 분석 및 성과개선방안 모색에 중점을 두는 방향으로 역할을 재설정해야 한다. 궁극적으로는 지방소득세 등 지방세제 개편을 통해 지방세의 가격기능

[그림 11-5] 일반정부(중앙+지방)의 지출구조(2007년)



주: 캐나다 2004년, 아이슬란드 2006년, 뉴질랜드 2005년.
자료: OECD.

및 지방정부의 책임성 강화를 유도할 필요가 있다.

구체적으로 지방 SOC 사업과 같이 여타 지역으로의 파급효과가 작은 사업은 지방정부가 담당할 필요가 있다. 중소기업·농업 등 산업정책과 R&D 지원은 포괄보조금으로 개편하여 광역단체로 이관해야 한다. 복지사업의 경우 장애인지원, 자활사업과 같이 소득재분배 성격이 강한 사업은 중앙정부가 지원하되 응익원칙(benefit principle)이 적용될 수 있는 보육 등 사회서비스사업은 지방이 담당할 필요가 있다.

위의 논의를 바탕으로 분야별 지출구조조정 방향은 다음과 같이 정리할 수 있다. 우선 지출 확대가 필요한 분야는 공공질서·안전, 일반공공행정이다. 지출구조조정을 추진하는 과정에서도 국민들의 건강과 안전을 지키고, 시장기능을 활성화하는 데 필요한 필수적인 공공서비스는 확충할 필요가 있기 때문이다. 반면, 지출축소가 필요한 분야는 SOC, 산업·중소기업·에너지, 농림수산식품, 문화·체육·관광 등이다. 특히 경제사업 중심의 지출 감축과 규제개혁 등을 통해 정부와 시장 사이의 관계를 재정립하고 지식기반사회에 맞는 선진형 경제운용시스템을 구축할 필요가 있다.

3. 조세수입 증대

금융위기 이후의 조세정책은 성장잠재력 확충이라는 장기적 목표와 일관성을 유지하면서 재정의 지속 가능성을 확보하는 데 기여할 수 있어야 한다. 위의 두 가지 목표를 조화시키기 위해서는 낮은 세율과 넓은 세원이라는 원칙을 기반으로 하여 총수입을 보다 적극적으로 관리하고 세입기반을 확충해 나가야 한다.

감세정책은 기업투자 및 노동공급을 촉진하여 성장잠재력을 확충시키는 효과가 있는 것으로 알려져 왔다. 예컨대, 법인세율의 인하는 기업의 투자한계수익(marginal return to investment)을 높여 기업투자를 촉진시키며, 소득세율의 인하는 근로활동의 한계수익을 높여 노동공급을 증가시킨다. 특히 소득세율 인하는 저숙련노동·여성 등 취약계층의 근로의욕에 큰 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 이에 따라, 각국 정부는 1980년대 이래 각종 세율인하를 추진해 왔다. <표 11-7>에 나타난 것처럼 소득세의 경우 최고한계세율을 인하하는 동시에 소득구간을 단순화하였고, 법인세 역시 세율을 대폭 인하시켜 왔음을 알 수 있다.

이러한 맥락에서 우리 정부도 최근 각종 감세조치를 추진하고 있다. 예컨대, 2008년에 시행된 감세정책의 경우 매년의 영구적 감세가 차후 연도에 미치는 영향을 고려하면 2008~12년간 총감세규모는 88.7조원에 이르고, 이후 매년 23.5조원으로 예상되고 있다(표 11-8).

다만, 예상치 못한 글로벌 경제위기로 인해 재정건전성이 급격히 악화되면서 정부는 2009년 세제개편안을 통해 소득세 및 법인세의 최고세율 인하를 2년간 유보하는 등 경기회복 정책기조와 상충되지 않는 범위에서 재정건전성을 제고하기 위한 노력을 하고 있다. 2009년 세제개편에 따르면, 순세수 증가는 12.3조원(2010년의 경우 8.3조원의 순세수 증가)에 달하는 것으로 예상된다. 재정건전성의 측면에서 최근의 세수 증대노력은 바람직하다고 평가할 수 있으나, 기존의 대규모 감세효과를 고려할 때 만족스러운 수준이라고 보기는 어렵다.

이러한 상황에서, 정부는 예정된 감세정책을 지속적으로 추진할 것인지를 재검토할 필요가 있다. 우리나라를 포함한 많은 나라의 정부부채는 급격히 증가하는 추세에 들어섰는데, 이는 재정의 지속 가능성에

〈표 11-7〉 G7 국가와 한국의 중앙정부 세율 변화

(단위: %)

세목	연도	미 국	일 본	독 일	프랑스	이탈리아	영 국	캐나다	한 국
개인	1986	50(14)	70(15)	56(..)	65(12)	62(9)	60(6)	34(10)	55(16)
소득세	1990	28 (2)	50 (5)	53(..)	57(12)	50(7)	40(2)	29 (3)	50 (8)
최고	1995	39.6(5)	50 (5)	53(..)	56.8(6)	51(7)	40(3)	31.3(4)	45 (6)
한계	2000	39.6(5)	37 (4)	51(2)		45(5)	40(3)	29 (3)	40 (4)
세율	2005	35 (6)		42(2)		43(3)	40(3)	29 (4)	35 (4)
	1986	46	43	56	45	36	35	36	30
법인세	1990	34	38	50	42	36	34	29	34
기본	1995	35	38	45	33	36	33	29	28
세율	2000	35	30	40	33.33	37	30	28	28
	2005	35	30	25	33.33	33	30	21	25

주: ( ) 안은 영(0)보다 큰 세율을 적용받는 소득계층의 수.
자료: 고영선(2008).

〈표 11-8〉 2008년 세제개편안에 따른 감세규모

(단위: 조원)

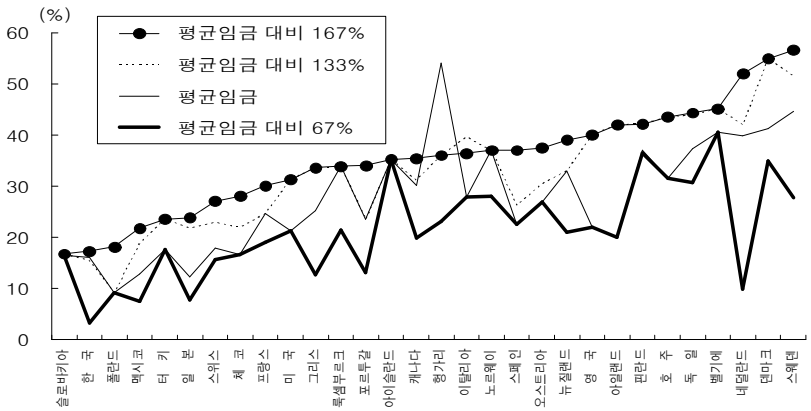
		2008	2009	2010	2011	2012	합계
전년도 대비 감세규모	총국세	-6.20	-10.18	-13.23	-3.88	-0.39	-33.88
	영구적	-1.83	-7.55	-10.72	-3.34	-0.10	-23.54
	일시적	-4.37	-2.63	-2.51	-0.54	-0.29	-10.34
기준연도 대비 감세규모	총국세	-6.20	-12.01	-22.62	-23.99	-23.83	-88.65
	영구적	-1.83	-9.39	-20.10	-23.45	-23.54	-78.31
	일시적	-4.37	-2.62	-2.52	-0.54	-0.29	-10.34

자료: 기획재정부.

대한 우려를 야기하여 민간의 경제활동을 위축시키고 대외신인도를 하락시킬 가능성이 있기 때문이다.

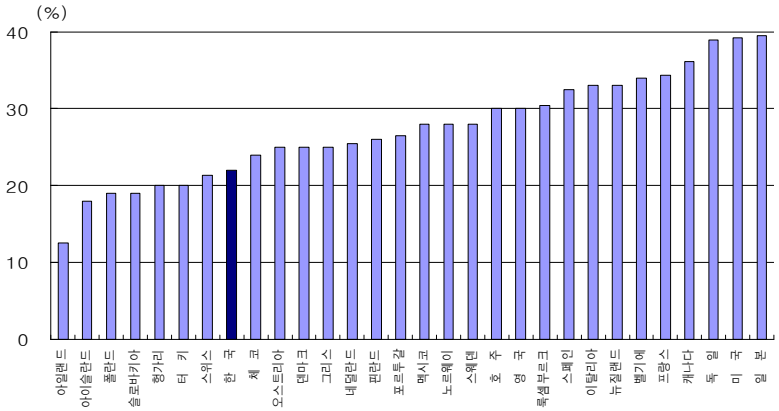
구체적으로, 우리나라의 소득세율은 OECD 국가 중 슬로바키아 다음으로 낮으며, 법인세율도 낮은 편임을 주시할 필요가 있다. 특히 소득

[그림 11-6] OECD 국가의 한계소득세율(2006년)



자료: OECD Tax Database.

[그림 11-7] OECD 국가의 법인세율(2007년)



주: 한국은 2009년.
자료: OECD Tax Database.

세율에 민감하게 반응하는 저소득에 대한 한계세율은 OECD 국가 가운데 가장 낮다. 따라서 현시점에서 감세의 지속적 추진이 낳을 부정적 효과와 긍정적 효과를 고려하여 적절한 정책방향을 설정할 필요가 있다. 예상되는 부정적 효과는 재정적자로 인한 거시경제의 불안정성 증

대인 반면, 긍정적 효과는 한계세율 인하에 따른 투자유인 및 근로유인 제고이다.

가. 비과세·감면의 합리적 조정

안정적 세수를 확보하기 위해서는 비과세·감면의 합리적 조정이 필요하다. 2009년의 경우 비과세·감면 규모는 29.4조원으로 국세감면비율은 14.7% 수준으로 나타났다. 최근 들어 비과세·감면 규모가 급증하였는데, 이는 2008년의 경우 유가환급금(2.6조원)에 기인하는 반면, 2009년의 경우 중산층 서민 지원, 경제 활성화 지원 등 금융위기 극복을 위한 조치 때문인 것으로 나타났다.

일반적으로 비과세·감면은 세입기반을 약화시킬 뿐 아니라 징세비용 및 조세순응비용, 경제유인 왜곡 등 다양한 경제적 비용을 초래하는 것으로 알려져 있다. 따라서 비과세·감면의 목적이 분명한 경우에만 존치해야 한다. 우리나라의 경우 다른 선진국과는 달리 감세정책과 더불어 비과세·감면의 축소가 이루어지지 않았으므로 이번 기회에 이를 적극 추진해야 한다. 비과세·감면의 합리적 조정을 위해서는 우선 모든 분야를 대상으로 철폐를 원칙으로 하고, 원점기준에서 검토하여 타당성이 있는 분야만 유지해야 한다. 다만, 사회적 통합을 위해서는 상대적으로 소득이 높은 계층에 대한 비과세·감면을 위주로 축소·폐지하되 금융위기의 여파가 취약계층에 더 크게 작용한 점을 감안하여 이들에 대한 지원은 당분간 지속될 필요가 있다.

〈표 11-9〉 연도별 국세감면 추이

(단위: 억원)

	2006	2007	2008	2009(잠정)
국세감면액(A)	213,380	229,652	287,827	283,968
국세수입총액(B)	1,380,443	1,614,591	1,673,060	1,646,382
국세감면비율 (A/(A+B))	13.4%	12.5%	14.7%	14.7%

자료: 기획재정부, '2009년도 조세감면액」, 보도자료, 2009. 12. 4.

한편, 기존의 비과세·감면 대상 중 목적을 이미 달성했거나, 중복지원이 이루어지는 경우, 조세원리에 맞지 않는 경우에는 철폐해야 한다. 예를 들어, 기업의 이자지출이 비용으로 처리됨에 따라 차입유인이 높아지는 것을 감안할 때, 이자지출을 비용에서 제외하는 방안을 고려할 필요가 있다.

나. 세율인상

감세정책에 대응하여 다양한 세율인상을 고려할 필요가 있다. 과거 1990년대 초에도 미국 등 많은 나라에서는 재정건전화를 위해 부분적으로 세율인상을 추진한 바 있으며, 최근에도 금융위기에 따른 재정악화에 대응하여 세율인상을 추진하고 있다. 예를 들어, 미국의 경우 오바마 행정부는 임기 내에 재정적자를 절반으로 감축하기 위해 고소득자 등에 대한 증세를 추진하고 있으며, 영국의 경우 고소득의 소득세 인상, 연금공제 축소, 담배·주류·도박세 인상 등을 추진하고 있다.

낮은 세율과 넓은 세원이라는 원칙을 고려할 때 세율인상은 간접세를 중심으로 이루어져야 한다. 동일한 조세수입이 필요하다고 할 때, 법인세 및 소득세 등의 직접세를 인하하고 간접세를 인상하는 것은 자원배분의 효율성을 높여 경제성장에 기여하는 방안일 뿐만 아니라 안정적인 세수를 확보할 수 있기 때문이다. 특히 외부불경제 품목 또는 에너지 다소비 품목에 대한 세율인상을 통해 이들 품목이 초래하는 사회적 비용을 조세로 환수하는 일은 경제적 효율성 제고와 세수 증대라는 두 가지 목적을 동시에 달성할 있는 수단이 된다.

제3절 결 론

최근 세계경제는 금융위기의 여파로 심각한 침체국면을 맞았으나, 각국 정부의 과감한 부양정책으로 인하여 경기회복세가 점진적으로 가시화되고 있는 모습이다. 그러나 그 결과 급증한 각국의 정부부채로 인하여 일부 국가에서 재정위기의 가능성이 제기되는 등 재정건전성에

〈표 11-10〉 2009년 조세감면 현황: 지원분야별

(단위: 억원)

지 원 분 야	2008 실적 (a)	2009 잠정 (b)	증감액 (b)-(a)	증감률 (%)
1. 근로자·농어민 등 중산층지원	152,938	138,419	△14,519	△9.49
• 저축 지원	17,410	18,942	1,532	8.80
• 근로자 지원	88,400	74,309	△14,091	△15.94
• 농어민 지원	47,129	45,168	△1,961	△4.16
2. 성장잠재력 등 경제개발 지원	88,234	91,954	3,720	4.22
• 벤처·중소 기업	33,027	31,848	△1,179	△3.57
• 투자촉진	29,107	32,887	3,780	12.99
• 연구 및 인력개발	18,619	18,606	△13	△0.07
• 공공투자	2,806	2,614	△192	△6.84
• 금융산업 및 구조조정	513	693	180	35.09
• 지방이전 등 경쟁력 강화	4,162	5,306	1,144	27.49
3. 사회개발 지원	43,263	49,599	6,336	14.65
• 교육 및 문화·체육	1,750	1,677	△73	△4.17
• 환경·주택	8,209	9,130	921	11.22
• 사회보장	33,304	38,792	5,488	16.48
4. 기타	3,391	3,996	605	17.84
합 계	287,827	283,968	△3,859	△1.34

자료: 기획재정부, 「2009년도 조세감면액」, 보도자료, 2009. 12. 4.

대한 우려가 증가하고 있다.

현재 우리나라의 GDP 대비 부채비율은 34.9% 수준으로 선진국들과 비교해서 심각한 수준은 아니라고 할 수 있다. 그러나 확장적인 재정정책기조는 기존의 감세정책과 함께 향후 우리나라의 재정운용에 커다란 부담으로 작용할 가능성이 있다. 또한 장기적으로는 인구구조의 고령화, 남북통일의 가능성, 우발채무 등 비공식적인 국가채무의 시현 가능성 등 재정건전성의 위협요소가 존재하고 있다. 이러한 요인을 감안할 때 우리나라의 재정건전성은 안심할 수 없는 수준으로 판단된다. 특히 경제위기상황의 발생 시 총수요의 증진 및 취약계층 보호 등을 위한 최후

의 보루인 재정의 건전성을 확립하는 것은 거시경제시스템의 위기대응 능력을 강화하는 데 있어서 가장 필수적인 요소라고 할 수 있다. 따라서 재정규율을 확립하고 재정의 지속 가능성을 유지하는 등 재정건전성을 제고함으로써 거시경제의 안정화를 뒷받침할 필요가 있다.

본고에서는 재정건전성의 제고를 위해 다음과 같은 정책방향을 제시하고 있다.

첫째, 국가재정운용계획의 실효성을 제고할 필요가 있다. 구체적으로 명확한 재정관리목표와 연간실행목표를 설정하고 사후적으로 목표달성의 여부를 검증하는 제도를 도입해야 한다. 거시경제전망은 좀 더 신중하게 하여 과대지출로 이어질 수 있는 가능성을 줄여야 한다. 국가재정운용계획의 운용은 경제상황의 변화에 맞추어 수정·보완하는 등의 유연성이 필요하다. 이와 더불어 저출산·고령화 등 미래의 재정충격요인에 선제적으로 대응할 수 있도록 30~50년 단위의 장기재정전망을 정기적으로 발표함으로써 재정운용의 장기적 추세에 대한 국민적 이해와 세대 간 갈등을 방지할 필요가 있다.

둘째, 감세기조에 상응하는 세출구조조정이 필요하다. 위기극복을 위하여 도입된 한시적 지원사업은 폐지를 원칙으로 하여 원점에서 재검토하되 취약계층의 지원은 당분간 지속할 필요가 있다. 정부는 경제사업부문을 중심으로 지출구조조정을 실시해야 한다. 향후에는 기초연구·원천기술, 창업 초기의 소기업 등 시장실패가 발생하는 부문을 중심으로 재원배분을 강화함으로써 시장주도 경제체제가 확립될 수 있도록 유도해야 한다. 복지지출은 사전적 기회균등에 초점을 맞추어 결정하되 시장왜곡을 방지하기 위하여 시장형 기제(market-type mechanism)를 적극적으로 도입할 필요가 있다. 이와 더불어, 재정집행의 파급범위에 따라 중앙정부와 지방정부 간 재정분담의 원칙을 확립해야 한다. 국고보조금을 포괄보조금으로 개편하는 대신 성과관리를 강화함으로써 지방재정의 자립을 지원할 필요가 있다.

셋째, 낮은 세율 및 넓은 세원의 원칙을 재확립하여 조세수입 증대를 모색할 필요가 있다. 정부의 감세정책은 장기적으로 성장잠재력을 확충시키는 효과가 있으나, 금융위기로 인한 세원 감소를 감안할 때 예정된 감세정책을 지속적으로 추진할 것인지를 재검토할 필요가 있다. 최근

2009년 세제개편안을 통해 소득세 및 법인세의 최고세율을 2년간 유보하는 등 세입 증대를 위한 노력은 바람직하다고 판단된다. 세원 확대를 위하여 비과세·감면을 재정비할 필요가 있다. 상대적으로 소득이 높은 계층에 대한 비과세·감면을 폐지하되 취약계층에 대한 지원은 당분간 지속할 필요가 있다. 더불어 경제적 왜곡이 작은 간접세를 중심으로 세수 증대방안을 모색해야 한다.

참 고 문 헌

고영선, 「독일: 통일 이후의 재정개혁」, 이계식 · 문형표 편, 『정부혁신: 선진국의 전략과 교훈』, 한국개발연구원, 1995, pp.263~314.

_____, 「재정적자가 저축과 물가에 미치는 영향」, 『KDI 정책연구』, 제22권 제1 · 2호, 2000, pp.193~283.

_____, 「분야 간 자원배분 현황과 개선방향」, 고영선 편, 『재정지출의 생산성 제고를 위한 연구』, 연구보고서 2004-07, 한국개발연구원, 2004, pp.29~93.

_____, 「분배와 성장의 선순환을 위한 과제」, 문형표 · 고영선 편, 『중장기 정책우선순위와 재정운영방향』, 연구보고서 2005-06, 한국개발연구원, 2005, pp.19~147.

_____, 「경제 · 사회여건의 변화와 정부역할의 변화」, 고영선 편, 『우리 경제의 선진화를 위한 정부역할의 재정립」, 연구보고서 2007-03, 한국개발연구원, 2007a.

_____, 「국가재정운용계획의 현황과 발전방향」, 『외환위기 이후 10년 한국재정의 평가와 과제』, 한국재정학회 2007년 추계 정기학술대회, 2007b.

고영선 편, 『한국경제의 성장과 정부의 역할: 과거, 현재, 미래』, 연구보고서 2008-01, 한국개발연구원, 2008.

고영선 · 윤희숙, 「경제여건 변화에 따른 정부역할의 재정립」, 『한국의 중장기 국정과제: 경제분야』, 2006년도 국정과제구현 연구기획사업, 경제 · 인문사회연구회, 2006.

기획예산처, 『주요 재정정책 과제』, 2008. 2. 18.

_____, 『국가재정운용계획』, 각년도.

_____, 『예산개요』, 각년도.

_____, 『예산개요 참고자료』, 각년도.

박형수 · 박기백, 『재정건전화를 위한 국가채무관리 방안』, 한국조세연구원, 2003.

박형수 · 류덕현, 『한국의 장기재정모형』, 연구보고서 06-12, 한국조세연구원, 2006.

박형수 외, 『재정위험 측정 및 관리에 관한 연구』, 연구보고서 07-04, 한국조세연구원, 2007.

유한욱, 『재정효율성 제고를 위한 시장원리 활용방안: 바우처 제도를 중심으로』,

정책연구시리즈 2006-02, 한국개발연구원, 2006.
이준구, 『재정학』, 다산출판사, 1994.
최준욱 · 전병목, 「인구고령화와 재정」, 『인구구조 고령화의 경제 · 사회적 파급효과와 과제』, 경제사회연구회 소관 연구기관 고령화대비 협동연구 시리즈 04-01, 한국개발연구원, 2004, pp.325~403.
한국은행, 「2007년 북한 경제성장률 추정결과」, 보도자료, 2008. 6. 18.
_____, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).
한국조세연구원, 『경제 · 사회환경 변화에 대응한 국가채무 관리방안』, 경제 · 인문사회연구회 협동연구총서 08-20-01, 2008.
허석균, 「우리나라 재정정책의 유효성에 관한 연구」, 『한국개발연구』, 제29권 제2호, 2007, pp.1~40.

Ball, Lawrence and Gregory Mankiw, "What Do Budget Deficits Do?" NBER Working Paper, No. 5263, National Bereau of Economic Research, 1995.
Bernanke, Ben S. and Frederick S. Mishkin, "Inflation Targeting: A New Framework for Monetary Policy?" NBER Working Paper, No. 5893, National Bereau of Economic Research, 1997.
IMF (International Monetary Fund), *World Economic Outlook*, April 2009.
_____, *World Economic Outlook*, October 2009.
_____, "Republic of Korea: Selected Issues," IMF Country Report No. 09/263, August 2009.
_____, "The State of Public Finances: A Cross-Country Fiscal Monitor" IMF Staff Position Note No. SPN/09/25, International Monetary Fund, November, 2009.
OECD, *OECD Factbook*, 2009.
_____, *OECD Economic Outlook*, various issues.
Polackova, Hana, "Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability," *Policy Research Working Paper*, The World Bank, 1998.
Sargent, Thomas J. and Neil Wallace, "Some Unpleasant Monetarist Arithmetic," *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, Fall 1981, pp.1~17.

제3편 노동 · 복지

제12장
서 장

유 경 준 (한국개발연구원)

우리 경제·사회는 1990년대까지는 성장을 중시하여 경제규모를 키우는 데 주력하였으나, 2000년대 들어 복지를 강조하면서 여러 요인과 맞물려 저성장기조가 뚜렷하게 발생하고 있다. 이 과정에서 저성장으로 인해 취약계층이 오히려 더 큰 어려움을 겪고 있는 실정이다.

현 정부는 성장과 복지를 연계한 정책을 추진하고 있는데, 성장과 복지를 연계하는 수단은 일자리임이 분명하다. 경제성장으로 일자리를 만들어 복지 대상을 줄여나가고, 낙오계층에게는 패자부활전의 기회와 최소한의 인간적 삶을 보장하여 다시 성장에 동참토록 유도해야 하는 것이다. 이 과정에서 성장을 가로막는 각종 불합리한 규제를 완화하여 성장을 촉진하되, 성장의 결실이 중산층과 서민에게 돌아가게 하여 분배를 개선하는 시스템을 구축해야 한다.

이 과정에서 무엇보다 중요한 점은, 지속 가능한 복지체제를 구축하면서, 물고기가 아닌 물고기 잡는 방법에 주안점을 둔 노동복지 패러다임을 강화해야 한다는 것이다.

이에 대한 방안으로는 먼저, 지속 가능한 복지체제를 구축하여 기본적인 사회안전망을 확충하고, 고용보험 및 기초생활보장제도의 능동화 조치를 강화하여 수급자의 노동시장 진입·복귀 유인을 강화해야 한다. 또한 전반적인 노동시장의 유연성 제고를 통해 고용률 제고 및 정규직과 비정규직 등의 노동시장 이중구조를 완화할 필요가 있다. 그리고 일자리와 사회서비스를 동시에 제공하는 사회적 기업을 육성하고, 마지막

으로 우리 경제·사회의 토대를 와해시킬 수 있는 저출산·고령화에 적극 대응해야 할 것이다.

본 분야는 지속 가능하고 고용에 기반한 복지정책을 통한 사회통합 구현이라는 주제로 총 다섯 개의 장으로 구성되어 있다.

제13장은 지속 가능한 복지시스템의 구축으로, 먼저 광범위한 사회보장 사각지대가 존재하는 동시에 새로운 위험에 대처하지 못해 교육·주거·고용 문제로 빈부격차 심화와 사회통합력이 약화되고 있음을 지적하고 있다. 복지체계가 제 기능을 수행하지 못할 경우 경제적 불평등이 심화되면서 사회적 신뢰를 떨어뜨려 경제성장에 부정적 영향을 초래한다. 따라서 이에 대한 정책방안으로서 사회보장 사각지대 해소를 통해 세대 간 균형을 이루는 복지수혜를 지향하고, 재정건전성을 도모하고, 복지전달체계 개선, 지방정부와의 역할분담 재설계 등 수요자 만족도 제고를 위한 복지시스템 선진화를 추진해야 함을 제시하고 있다.

제14장은 고용연계형 사회안전망 구축으로서, 우리나라의 사회보장제도는 고용과 연계되도록 설계되었으나, 실제 제도운영은 능동화 조치가 제대로 시행되지 못하고 있다는 문제제기를 하고 있다. 또한 고용-훈련-복지를 연계한 맞춤형 서비스를 원스톱으로 제공하는 전달체계가 미흡하여 사업의 효율성 및 효과성 제고에도 한계가 있음을 지적하고 있다. 이에 따라 기존 사회보장제도 운영 내실화를 통해 능동화 조치의 실효성을 제고하고, 수요자의 입장에서 원스톱 서비스를 받을 수 있도록 고용-훈련-복지 연계 전달체계를 구축하며, 노동시장 재진입이 어려운 근로취약계층을 선별하여 선택과 집중을 통해 맞춤형 서비스를 제공해야 함을 언급하고 있다. 또한 고용보험의 사각지대에 놓여 있는 비정규직 근로자 및 자영업자 등에 대한 적극적 노동시장정책을 마련하고, 여성·청년·고령자 등의 단시간근로를 통한 경제활동 참여를 위해 근로장려세제(EITC)의 지급구간을 조정할 필요가 있음을 정책방안으로서 제시하고 있다.

제15장은 노동시장의 유연성 제고이다. 현재, 우리나라의 노동시장은 불평등의 심화현상과 더불어 경제성장에 따른 고용창출효과가 둔화되고 있다. 고용에 대한 규제가 심할수록 노동시장은 오히려 불안해지고,

경직적인 노동시장에서는 지속성장이 불가능하다. 따라서 환경의 변화에 따라 고용, 임금의 유연성과 동시에 기능적 유연성도 필요하다는 문제를 제기하고 있으며, 이를 해결하기 위한 정책방안과 사회안전망의 확충을 위한 정책방안을 제시하고 있다.

제16장은 저출산・고령화 대책이다. 현재, 우리나라의 합계출산율은 2008년 1.19명으로 OECD 국가 중 최저 수준이며, 출생아 수도 지속적으로 감소하고 있다. 고령화도 빠른 속도로 진행되어 이미 2000년에 고령화사회(노인인구비율 14%)로 진입하였으며, 2026년에는 초고령사회(노인인구비율 20%)로 진입할 전망이다. 이에 따라 저출산・고령화는 경제・재정 및 사회 각 분야에 광범위하게 영향을 미칠 전망이다. 따라서 저출산・고령화하에서도 성장동력 및 경제활력을 유지하기 위한 포괄적인 대책의 추진이 필요함을 제기하고 있다. 또한 출산제고정책으로서, 일-가정 양립환경 조성, 보육지원 등 다양한 대책을 종합적으로 추진할 필요가 있음을 강조하고 있다. 그리고 경제활력 유지정책으로서 잠재인력의 양적・질적 확대를 통해 경제체질을 개선함으로써 지속 가능한 경제성장을 달성할 필요가 있음을 정책방안으로서 제시하고 있다.

마지막 제17장은 사회적 기업 육성대책이다. 우리나라는 사회적 기업이 제공하는 서비스 수혜자(30.8만명) 중 취약계층의 비중(64.5%, 2008년 말)이 높지만, 사회적 목적의 포괄범위는 좁음을 언급하고 있다. 또한 사회적 기업의 매출액 및 당기순이익은 증가하고 있으나, 업종별로는 서비스・제품 가격구조에 따라 매출규모와 1인당 매출액에 큰 차이가 있음을 보여주고 있다. 그리고 현행 「사회적기업육성법」상 공공기관 우선구매 지원, 조세감면 등을 규정하고 있으나 실효성이 낮다는 문제제기를 하고 있다. 즉, 현재 비영리 사회적 기업에 대한 연계기업 지원금만 법인세 감면 대상으로 인정하여 대기업 등의 영리법인 지원 유인에 한계가 있다는 것이다. 이에 따라, 사회적 기업 지원제도 중 공공기관 우선구매, 조세감면 등이 실질적으로 도움이 될 수 있도록 제도 개선이 필요함을 강조하고 있다. 중장기적으로 사회적 기업이 자금을 시장원리로 조달할 수 있는 '사회적 증권거래소' 설립 추진이 필요함도 언급하고 있다. 이와 더불어 권역별 지원기관을 적극 활용, 반기별 성과관리 및 수시점검 활성화 등 사후관리를 통해 사회적 기업의 도덕적 해이를

예방하고, 사회적 기업의 경영상 투명성을 제고하기 위해 정보공시를 의무화하고, 통합공시 여부도 검토할 필요가 있음을 주장하고 있다. 마지막으로 대기업의 사회적 기업 참여를 활성화하고, 사회적 기업의 사회적 목적에 대한 범위를 확대할 필요가 있음을 정책방안으로서 제시하고 있다.

제13장

지속 가능한 복지시스템 구축

박 능 후 (경기대학교)

제1절 현황 및 문제점

한국은 급속한 경제성장을 달성하였지만 상대적으로 지연된 복지시스템 구축으로 빈곤, 실업, 질병, 퇴직 등 전통적 사회적 위험에 대처하는 효율적인 사회안전망을 제대로 구축하지 못한 상황에서 가족해체, 고용불안, 출산율 저하, 세계화가 야기하는 취약산업의 몰락, 소득격차 심화 등 새로운 사회적 위험에도 직면하는 이중위험을 겪고 있다. 그러나 지금까지의 복지정책은 전통적 사회적 위험에 대처하는 데 주력한 가운데, 새로운 위기에 대응하는 정책적 노력이 미약하였다.

구체적으로 살펴보면, 소득보장의 경우 연금, 산재급여, 실업급여, 현금성 공공부조 등 주요 소득보장제도가 위험이 발생한 이후에 개입하는 현금이전 중심의 소극적 보장에 주력하고 있다. 건강보장의 경우에도 건강보험을 통해 질병치료에 초점을 둠으로써 예방적 접근, 건강생활증진이 상대적으로 취약하다. 또한 고용정책은 정규직 중심의 보호체계를 구축하는 데 정책적 노력을 경주하였으며, 고용불안과 노동시장 경직성에 동시에 대처하는 유연안정성 정책이 상대적으로 부족하다. 그 결과 현행 사회복지체계는 새로운 사회적 위험은 물론 전통적 사회적 위험 대처에도 미흡한 결과를 가져오고 있다.

전통적 사회적 위험 해결에 있어서 노정된 제도적 결함의 예로는 국민연금과 기초보장제도의 광범위한 사각지대 존재, 빈곤층에 대한 자활

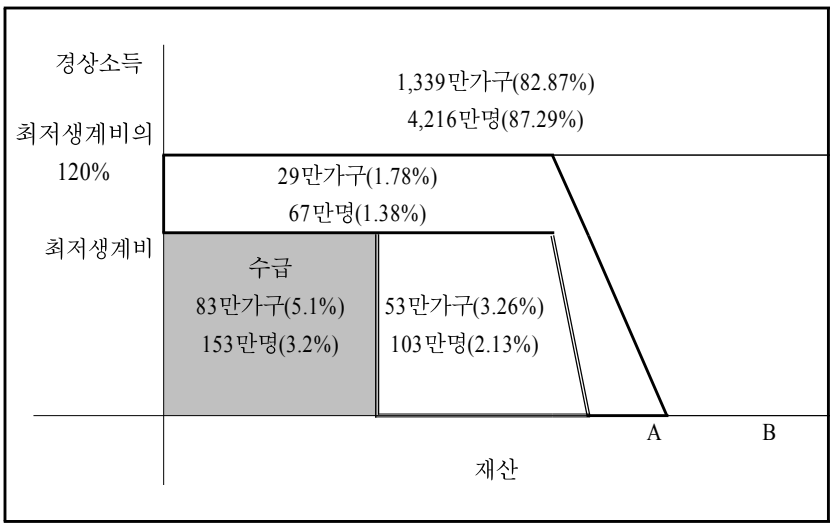
정책의 낮은 효과성, 취업으로 제대로 연결되지 않는 실업자 기술훈련 등을 들 수 있다.

기초보장제도의 경우 전 국민에 대한 최저생활을 보장한다는 정책목표에도 불구하고 여전히 최저생계비 이하의 소득에 머무는 빈곤층에 대해 적절한 개입을 하지 못하고 있다. [그림 13-1]에서 보듯이 최저생계비 이하의 소득을 가진 빈곤인구 중 153만명(전 인구의 3.2%)은 기초보장 급여를 받고 있으나 103만명(전 인구의 2.13%)은 수급에서 제외되어 있다. 만약 빈곤선을 최저생계비의 120%선으로 확대하면 사각지대 인구는 67만명(1.38%) 더 증가하게 된다.

인구학적 범주별로는 한국의 노인계층은 전통적 사회적 위험 해결이 미진한 대표적 집단으로 대두되고 있다. <표 13-1>에서 보듯이 1998~2005년간 65세 이상 노인가구주 가구 소득에서 근로소득이 차지하는 비중은 점진적으로 줄어들고, 공적이전소득의 비중은 지속적으로 증가하고 있다. 늘어난 공적이전소득의 내역을 보면 공공부조의 비중은 이 기간 동안 7~10%로 고정되어 있음에 비해 사회보험급여의 비중이 4~10%로

[그림 13-1] 기초보장 사각지대의 규모(2006년)

(단위: %, 가구, 명)



자료: 이현주 외, 『2006년 차상위계층 실태분석 및 정책제안』, 한국보건사회연구원, 2008.

〈표 13-1〉 노인가구주 가구 소득의 원천별 구성 변화 추이

(단위: %)

소득원천	1998	2001	2003	2005
근로소득	42	41	40	37
금융소득	4	3	3	2
부동산소득	8	9	7	7
공적이전소득	13	18	16	20
사회보험	4	8	9	10
공공부조	9	10	7	10
사적이전소득	33	28	33	33
기타소득	1	2	1	1
전 체	100	100	100	100

자료: 이소정 외, 『노년기 사회경제적 불평등의 다차원적 구조분석』, 한국보건사회연구원, 2008.

지속적으로 증가하였음을 알 수 있다. 관찰기간이 7년에 불과한 짧은 기간이지만 노인가구의 소득원천별 구성 변화가 빠른 속도로 변화되고 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 적어도 현재의 노인계층에 있어 사회보장제도에 의한 소득보장비중은 가구 소득의 20% 이내에 머물고 있으며, 노인가구의 소득은 근로소득과 사적이전소득에 주로 의존하고 있는 실정이다. 이는 노인계층의 소득보장을 우선시하는 전통적 사회안전망이 제대로 구비되지 않았음을 말해 준다.

또한 고용불안과 노동시장 경직성에 동시에 대처하는 유연안정성이 마련되지 않아 다수의 근로빈곤층이 발생하고 있으며, 이들은 사회안전망의 사각지대에 놓인 경우가 많다. <표 13-2>에서 보듯이 근로빈곤층의 경우 대부분의 사회보험제도에서 제외되고 있으며, 빈곤층을 주된 대상으로 하는 현금성 공공부조제도에 의해서도 온전히 보호받지 못하고 있는 것이다.

새로운 사회적 위험에 적극적으로 대처하지 못하고 있는 예로서는

〈표 13-2〉 사회보험료 납부 및 정부보조금 수혜비율

	국민연금	직역연금	건강보험	고용 및 산재	현금성 공공부조
일 반 층	67.3	9.3	91.1	50.5	14.9
근로빈곤층	25.0	0.0	64.1	11.7	26.5

자료: 김태완,「근로빈곤층의 실태진단」, 한국보건사회연구원, 2009.

여성의 사회진출 증가로 야기된 일·가정 양립의 어려움 증대, 공공서비스 부족으로 인한 교육 문제, 주거 문제, 고용 문제, 환경 문제 등의 심화, 빈부격차 심화와 사회통합력의 약화 등을 지적할 수 있다. 따라서 한국은 전통적 사회적 위험에 대처하는 고전적 복지체계의 구축을 지속하면서 동시에 신사회적 위험에도 능동적으로 대처할 수 있는 새로운 복지패러다임 구축이 요망된다.

복지체계가 지속 가능하려면 종국적으로 사회구성원들로부터 지지를 받아야 한다. 복지체계가 본래의 목적을 제대로 구현하고(효과성), 제도운영에 소요되는 재정이 안정적으로 확보되며(재정안정성), 시행과정의 효율성이 담보될 때 구성원들의 지지가 높아진다. 이런 관점에서 보면 효과성을 저해하는 광범위한 사회보장 사각지대의 존재, 연금제도와 건강보험에서 나타나고 있는 재정적 불안정성, 사회서비스에 대한 국민체감도를 약화시키는 전달체계의 미비, 국민연금제도와 국민기초생활보장제도 간의 정합성 결여 등은 복지체계의 지속 가능성을 위협하는 요소이다.

국민연금제도는 대상자의 사각지대 문제와 함께 장기적인 재정불안의 문제를 안고 있다. 2007년에 단행된 국민연금제도개혁은 재정구조의 호전을 가져와 기금소진 예상 연도를 2047년에서 2060년으로 이연시키는 것으로 추정되지만(국민연금재정추계위원회·국민연금운영개선위원회[2008]) 제도의 지속 가능성의 측면에서 보면 국민연금제도는 여전히 재정적으로 불완전하다.

또 다른 노후소득보장제도인 기초노령연금 역시 향후 지속적으로 재정지출 확대를 가져올 것으로 예견되고 있다. 한 연구(윤석명 외[2008])에

〈표 13-3〉 기초노령연금 대상자 수 및 소요재원 전망: 65세 이상 인구 중 70% 대상, A값의 5% 지급 가정

연도	대상자 수 (천명)	1인당 평균급여액 (월액, 천원)		지급비용(조원)		
		경상가격	2008년 가격기준	경상가격	2008년 가격기준	GDP 대비 비율
2009	3,645	88	82	4	4	0.4%
2010	3,748	93	82	4	4	0.4%
2015	4,512	127	82	7	4	0.4%
2020	5,475	170	82	11	5	0.5%
2025	6,944	222	83	19	7	0.7%
2030	8,329	288	83	29	8	0.8%
2035	9,479	368	84	42	10	1.0%
2040	10,459	467	84	59	10	1.2%

자료: 윤석명 외, 『공적연금의 지속 가능성에 관한 연구』, 2008.

의하면, 기초노령연금 지급에 소요되는 재정규모는 경상가격으로 2010년 4조원, 2015년 7조원, 2020년 11조원, 2030년 29조원, 2040년 59조원으로 예상되고 있다.

국민건강보험재정의 경우 과거부터 지금까지 보여온 의료비 상승률이 유지된다는 전제하에 장기 소요재정을 추계한 연구(김진수[2008])에 의하면, 건강보험 소요재원규모는 2010년 31조원, 2015년 42조원, 2020년 52조원, 2030년 72조원으로 전망되고 있다. 즉, 향후 20년에 걸쳐 국민건강보험 소요재원규모가 2배 정도 증가할 것으로 예상되고 있다.

이처럼 인구고령화의 진전, 제도의 성숙 등으로 개별 사회보장제도의 소요재정이 향후 급격히 증가할 것으로 예상되어 제도의 지속 가능성이 심각한 도전을 받게 될 것으로 우려된다.

제2절 개선방향

이중위험에 직면한 한국은 전통적 사회적 위험과 새로운 사회적 위험에 통합적으로 대처하는 지속 가능한 새로운 복지체계의 구축이 필요하다. 전통적 복지시스템을 고전적 복지국가(welfare state)모형이라고 한다면 새로운 상황에 부합한 한국의 복지모형은 능력개발국가(enabling state)모형이라고 할 수 있다.

능력개발국가는 Gilbert and Gilbert(1989)에 의하여 제창된 개념으로서 예방적 프로그램을 중심으로 인적자본 향상을 강조하며, 소극적 복지에서 적극적 복지로의 전환을 핵심 전략으로 내세운다. 지속 가능성을 중시하는 새로운 복지체계는 한국의 현재 상황에 맞게 조정하여 다음과 같은 전략을 사용한다.

첫째, 복지수혜 대상을 확대하여 구성원의 정치적 지지를 담보한다. 전통적 복지국가가 노인, 아동, 장애인 등 한정된 빈곤층을 대상으로 한 소득보장을 강조하여 납세자와 수급자 간의 균열을 초래하였다면, 지속 가능한 복지체계는 복지 대상을 중산서민층까지 확대하여 복지체계에 대한 국민적 지지를 제고하는 것이다.

둘째, 소극적 보장과 적극적 보장의 균형을 중시한다. 사회적 위험에 대한 사후적 구제에 치중하는 연금, 실업급여, 공공부조 등의 소극적 보장과 노동시장에서의 취업 가능성을 높이는 교육, 직업훈련, 취업보조, 건강예방 프로그램 등 적극적 보장 간의 균형 달성을 추구하는 것이다. 이는 기존 제도의 사각지대 해소와 적극적 정책의 개발을 동시에 추구하는 것으로 나타난다.

셋째, 제도 간 정합성을 제고한다. 각개 약진으로 발전해 온 개별 사회복지제도 간 부정합의 문제가 노정되면서 야기되고 있는 비효율과 사회적 갈등을 해소하기 위하여 제도 간 정합성을 꾀하는 것은 필수적이다.

넷째, 노인세대뿐만 아니라 세대 간 균형을 이루는 복지수혜를 지향한다. 전통적 복지국가는 은퇴 후 노인세대의 소득보장에 주력하였으나, 능력개발국가에서는 노동의 유연성 증가로 고용불안에 놓인 노동세대의 안정적 생활보장도 강조하여 세대 간 복지수혜의 균형을 유지하는

것을 강조한다. 이는 다음 세대에 과도한 부담을 전가하는 재정방식의 수정도 포함하게 된다.

다섯째, 현금이전과 사회서비스의 균형을 추구한다. 소득보장의 주요 수단인 현금이전(연금보험, 현금성 공공부조)과 육아, 교육, 주거, 고용, 환경 등에서 요구하는 사회서비스 간의 균형을 추구하는 것이다.

여섯째, 사회서비스 전달체계상의 효율성을 제고한다. 다양한 형태로 주어지는 사회서비스로 인한 중복수급 방지 등 자원의 효율적 사용을 위해 전달체계의 정비가 필요하다. 이는 국민의 복지체감도를 향상시킬 수 있는 방향으로 전달체계를 재정비함을 의미한다.

제3절 정책방안

1. 사회보장 사각지대의 축소

가. EITC 제도를 활용한 국민연금 사각지대 축소

국민연금 사각지대는 여러 가지 의미로 사용된다. 그중에서 가입상의 사각지대란 국민연금 당연가입연령인 18세 이상 60세 미만의 국민으로서 다른 공적연금제도에 가입되어 있지 않으면서 국민연금에도 가입되지 않은 계층을 의미한다.

사각지대는 적용제외자, 납부예외자, 보험료 미납자로 구분할 수 있다. 적용제외 대상자는 가입자의 배우자로서 소득이 없는 자, 27세 미만의 학생, 군복무로 소득이 없는 자, 기연금수급자 등이 포함된다. 납부예외자는 27세 이상의 학생, 군인, 재소자, 3세 미만의 유아를 보육 중인 자, 3개월 이상 질병·부상으로 입원 중인 자, 유학생, 실직자, 기타 소득활동에 종사하지 않은 자 등의 요건을 가진 자 중 신청에 의하여 납부예외를 인정받은 경우이다. 납부예외자는 형식적으로는 국민연금에 가입되어 있지만 보험료를 납부하지 않아 그 기간만큼은 연금수급 산정 시 가입기간으로 간주되지 않아 실질적으로는 연금의 사각지대에 있는 계층이다. 보험료 미납자는 소득신고를 하고 국민연금제도에 가입한 자

중에서 매월 납부해야 하는 보험료를 납부하지 않는 자이다.

2008년 말 현재 국민연금가입자는 18,335천명으로 이 중 소득신고자는 13,310천명이고, 나머지 5,026천명은 납부예외자로 분류되어 보험료 납부가 면제되고 있다(국민연금공단[2009]). 소득신고자 중에서도 보험료를 납부하지 않은 미납자가 443천명(3.33%)이어서 실제 국민연금에 가입되어 있는 자의 수는 12,867천명이라 할 수 있다. 2008년의 18세 이상 60세 미만의 총인구 31,088천명(통계청, 「인구통계」) 중에서 공적연금가입자 1,404천명과 국민연금에 의한 노령연금을 수급하고 있는 68천명을 제외한 29,616천명[1]이 잠재적 국민연금가입 대상자이지만 실제 가입자는 12,876천명으로서 43% 정도가 국민연금에 가입되어 있고 절반 이상이 국민연금의 사각지대에 머물고 있는 것이다.

사각지대를 구성하는 적용제외자와 납부예외자, 미납자는 소득이 없거나 소득이 있더라도 제대로 소득파악이 되지 않는 계층이다. 그러나 2008년 말 현재 15세 이상 60세 미만의 취업자 20,795천명 중 공적연금가입자 1,404천명을 제외한 취업자 수가 19,391천명인 데 반해 국민연금 보험료 납부자 수는 12,867천명에 그쳐 상당수의 국민이 소득이 있음에도 불구하고 국민연금에 가입하지 않거나 가입하더라도 납부예외자 및 보험료 미납자로 남아 있음을 유추할 수 있다.

국민연금 납부를 회피하고 있는 저소득자의 연금가입을 촉진할 수 있는 유력한 수단으로 2009년부터 급여지급이 시작된 근로장려세제 활용을 적극 검토할 필요가 있다. 근로장려세제는 자녀 1인 이상을 부양하고 있는 연간 가구소득 1,700만원 이하의 저소득 가구로서 근로소득이 발생하고 있고, 재산 합계액이 1억원 미만인 경우 수급권이 주어진다. 2009년도에는 이 조건을 충족한 591천가구에 가구당 평균 77만원이 지급되었다(국세청[2009]).

근로장려세제는 근로빈곤층의 근로동기 강화와 소득보장을 주된 목적으로 하는 제도이지만 근로빈곤층의 사회보험가입을 유도하는 기제로서도 활용할 수 있다. 즉, 대부분의 근로빈곤층이 사회보험, 특히 국민

1) 여기에는 공적연금수급자 260천명 중 60세 미만자를 제외하여야 하지만 그 정확한 수치가 파악되지 않아 고려하지 않았음.

연금가입률이 낮은 상태인데, 근로장려금 신청 시 근로소득에 대한 사회보험료 납부를 전제로 급여를 지급하는 조건을 부과하는 방안을 고려할 수 있다. 또 다른 방안은 근로장려금 신청 시에는 사회보험료 선납부를 요건으로 하지 않으나, 근로장려금 신청을 접수한 후 적격성을 검토하는 과정에서 신청자가 사회보험료를 납부하였는지 검토하여 미납자인 경우 사후 조치로서 사회보험료 미납분에 해당하는 금액만큼 근로장려금을 제하고 지급하는 방식을 채택하면 될 것이다.

이 경우 근로장려금에서 사회보험료를 제하는 것에 대한 반발을 우려할 수 있다. 그러나 근로장려세제 시행 초기에 이러한 방식을 정착시켜 처음부터 근로장려금 수급자들이 사회보험료 납부를 당연한 것으로 받아들이게 만들면 반발도 최소화할 수 있을 것이다. 또한 향후 근로장려세제의 적용 대상이 자영업자와 농어민으로 확대되는 경우 국민연금 사각지대를 축소하는 데 크게 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

나. 기초보장제도 사각지대 축소

소득과 재산이 빈곤선 이하이지만 국민기초생활보장제도로부터 급여를 받지 않고 있는 기초보장제도의 사각지대 문제, 즉 비수급빈곤층 문제는 국민기초생활보장제도가 시행된 2000년 10월 이후 줄곧 중요한 쟁점으로 논의되어 왔다. 한국에서 비수급빈곤층에 대한 정책적 관심이 대두한 배경에는 최저생계비가 빈곤기준선으로 받아들여지는 것과 빈곤선 이하의 국민에 대하여 국가가 최소한의 생활을 보장한다는 기초보장의 관념이 확산된 사회발전이 깔려 있다. 논리적으로 보면, 전 국민에 대한 최저생활을 보장하는 「국민기초생활보장법」이 시행되고 있는 상황에서 국가로부터 아무런 도움을 받지 못하고 있는 저소득빈곤층이 존재한다는 것은 납득하기 힘든 현상이다. 그러나 전 국민에 대한 최저생활보장은 선언적 지향점일 뿐, 실무적으로는 「국민기초생활보장법」에 의해 급여를 받으려면 '소득인정액이 최저생계비 이하이며, 또한 부양의무자가 없거나 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자이어야 한다(「국민기초생활보장법」 제5조 제1항)'는 수급요건을 모두 충족하여야 한다. 여기에 더하여 수급요건을 갖추고 있다고 하더라도

수급을 신청하여야 한다(법 제21조)는 절차적 요건까지 충족되어야 기초보장제도에 의한 급여가 이뤄진다. 따라서 빈곤층 중에서 급여를 받지 않고 있는 비수급빈곤층이 존재할 개연성은 항상 존재한다.

공공부조제도의 사각지대 문제는 한국에 국한된 현상은 아니다. 영국(DWP[2008])의 경우 2006～07년에 공공부조(Income Support)의 실제 수급자 비율은 81~90%인 것으로 추정된다.[2] 이는 요건을 갖추고도 급여를 받지 않는 계층의 비율이 10～19%임을 의미한다. 공공부조 요건을 갖춘 가구 중 실제 수급률을 가구 특성별로 보면, 아동이 있는 가구는 87～94%인 반면 아동이 없는 가구는 74～87%이다. 즉, 가구 특성에 따라 실제 수급률이 상당한 차이를 보인다.

미국(DHHS[2006])의 경우 2002년 TANF의 실제 수급자 비율은 46%이며, Food Stamp 50%, SSI 68%로 나타나고 있다. 복지개혁조치가 단행되기 직전인 1995년도 TANF의 전신인 AFDC의 실제 수급자 비율 84.3%, Food Stamp 69.2%, SSI 52.2%와 비교해 보면 복지개혁 이후 TANF와 Food Stamp는 실제 수급자 비율이 현격히 줄어들었으나, SSI는 오히려 증가하였음을 알 수 있다. 이것은 동일한 공공부조제도일지라도 제도에 대한 정부의 성격규정과 사회적 인식에 따라 실제 수급자 비율이 달라질 수 있음을 말해 준다.

한국의 경우 기초보장의 사각지대가 발생하는 여러 요인 중 가장 중요한 요인은 현실과 동떨어진 부양의무자 요건이다. 개인주의 경향이 강화되고, 가정의 부양기능이 약화되면서 부모와 자식 간에 실질적인 부양관계가 이뤄지고 있지 않음에도 불구하고, 현행법은 부모-자식 간에 부양이 이뤄지고 있는 것으로 의제하고 있는 것이다. 그리고 부양이 이뤄지는 경우에도 법이 상정하고 있는 부양수준에 훨씬 못 미치는 정도의 경제적 이전이 이뤄지고 있다. 「국민기초생활보장법」 제정 이후 부양의무자 기준이 두 차례에 걸쳐 완화된 것도 사실이지만 여전히 기

2) 수급률이 하나의 수치로 제시되지 않고 일정한 범위로 제시된 이유는 수급률을 산출하는 과정에 기인한다. 수급률(take-up rate)은 행정적으로 실제 급여가 주어진 수급자 수를 사회조사에서 파악된 잠정적인 수급요건 충족자 수로 나누어 구해지는데, 표본에 기초하여 수급요건 충족자 수를 추정하는 사회조사의 특성상 표본오차에 의해 수급요건 충족자 수는 하나의 수치가 아니라 일정한 범위로 주어지는 것이다.

초보장의 사각지대를 야기하는 가장 중요한 요인이 부양의무자 조건임을 감안하면 부양의무자 기준을 보다 대폭 완화할 필요가 있다. 예컨대, 부양의무자의 부양능력 인정기준을 두 가구(피부양자 및 부양의무자 가구)의 최저생계비 합의 130%에서 150% 혹은 그 이상으로 인상하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

2. 사회보장재정의 건전성 확보

가. 건강보험재정 안정을 위한 복합적 수단 강구

생활수준이 향상되면 의료비 지출도 증가하지만, 그 증가속도는 더 빠르다. 즉, 의료수요의 소득탄력성이 1.0보다 큰 것이다. 의료비의 빠른 성장을 초래하는 원인으로서 고령화의 진전, 의학기술의 발전에 따른 새로운 의료기술 및 의약품의 등장, 질병구조의 다양화와 건강위해요인의 증가 등이 꼽힌다. 이에 반해 의료비 지출 증가를 억제할 수 있는 정책적 개입요소로서 의료서비스 공급 측면에서 건강보험제도의 진료비 관리제도 개편방안이 강구되어야 하고, 의료서비스 수요 측면에서는 의료보장체계의 개선과 개인의 건강증진 유도 등이 유효한 수단이 될 수 있다(노대명 외[2006]). 건강보험의 재정안정을 달성하기 위해서는 이 중 한 가지 방법에만 의존할 수 없으며, 여러 가지 방법을 복합적으로 사용하여야 한다.

진료비 관리제도의 경우 현행의 행위별수가제에서 총액목표제로의 전환을 검토할 필요가 있다. 진료비 총액제가 도입될 경우 정부나 보험자가 감내할 수 있는 정도의 수준에서 진료비 상한을 설정하고, 보험급여기준과 수가기준, 그리고 본인부담 수준을 상황에 맞게 조정해 나감으로써 건강보험재정을 적절히 통제해 갈 수 있을 것이다.

의료보장체계의 개선방안으로서 다층적 의료보장체계와 의료저축제도를 결합하는 방식을 강구해 볼 수 있다. 다층적 의료보장체계는 질환을 軽症질환의 1층과 中症질환의 2층, 重症질환의 3층으로 구분하고 소액진료비가 소요되는 1층의 軽症질환은 의료저축제도에 의해 재원을 조달하며, 2층의 中症질환은 건강보험료로 충당하며, 3층의 重症질환은 조

세에 의해 충당하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 여기에 더하여 조세방식으로 마련된 재원을 이용하여 전 국민에 대한 건강증진사업을 적극적으로 전개하여 질병이환을 원천적으로 감소시키는 기제를 동시에 적용하도록 한다.

다층의료체계 구축 시 도입을 적극 검토해 볼 필요가 있는 의료저축제도(Medical Saving Account)는 전통적 의미의 의료보험제도가 해결하지 못하던 도덕적 해이의 방지를 위해 고안된 제도로서 자신이 납부한 의료보험료의 일부를 개인구좌로 적립시켜 자신과 가족의 질병치료비로 사용하게 하는 제도이며 의료비용을 개인 또는 가족별로 다년간 시점 간 분산시키는 방법이다. 납부한 보험료를 건강보험가입자 전체가 사용하는 사회보험료와 개인이 사용하는 의료저축구좌로 각각 분할하는 비중의 정도는 다층보장체계에서 1층과 2층의 질병치료에 소요되는 재정비중에 비례하여 결정하면 될 것이다.

이러한 다층의료보장체계와 의료저축제도의 도입은 현행 의료보장체계를 근본적으로 변혁하는 것으로서 장기간의 토의와 의견수렴을 거쳐야 하는 장기과제이다.

나. 국민연금과 기초노령연금의 통합

2008년 1월부터 시행된 기초노령연금은 일정 연령 이상의 노인 중 소득과 재산을 기준으로 저소득 일부 노인에 대해 연금을 지급하는 제도이다. 첫 시행 시에는 70세 이상(1937. 12. 31 이전 출생자)이 대상이 되었으며, 2008년 7월부터는 65세 이상으로 확대되었다. 2009년도에는 65세 이상 전체 노인 중 소득과 재산이 적은 하위 70%의 노인에게 지급되며, 전체 노인인구 509만명 중 356만명이 해당자가 될 것으로 예상하고 있다(보건복지가족부[2009]).

지급되는 연금의 급여수준은 국민연금가입자의 연금수급 전 3년간 평균소득월액(A값)의 5% 기준으로 책정된다. 2009년 4월 1일부터 2010년 3월 31일까지 단독수급자의 경우 매월 최고 88,000원, 부부수급자는 매월 최고 140,800원(노인단독연금액에서 20% 감하여 지급)이 지급된다. 수급자 중에서도 일부 소득이 높거나 재산이 많은 경우 감액된 연금을

받게 된다. 즉, 국민기초생활제도에서 사용되는 보충급여방식이 여기서도 적용되는 것이다.

기초노령연금제도는 노인인구 중 일정 수준 이하의 소득과 재산을 가진 자에 한해서 급여가 주어지므로 기본적으로 공공부조적 성격을 가진 제도이다. 더욱이 급여수준을 결정함에 있어 보충급여방식을 채택하고 있는 것은 기초노령연금제도가 공공부조제도임을 명백히 밝히고 있는 셈이다.

기초노령연금제도의 도입 이유는 1988년 국민연금제도 도입 당시 이미 은퇴한 노인에 대해서는 아무런 배려도 하지 않아 대다수의 현재 노인이 빈곤상태에 놓여 있는 데 있다. 그러나 기초노령연금제도는 급여대상이 65세 이상의 노인이며, 급여내용이 소득보장을 위한 현금급여라는 점에서 노후소득보장이 주된 기능인 국민연금제도와 기능상 경합을 벌인다. 예컨대, 국민연금을 수급하는 노인 중 저소득자인 경우 기초노령연금도 수급할 수 있게 되는 것이다.

동일한 대상(노인)에 대하여 동일한 기능(소득보장)을 하는 두 가지 제도가 별도의 제도로 존속하는 것보다 하나의 틀로 통합되는 것이 자원의 효율적 사용을 제고할 수 있다. 다만, 기초노령연금은 조세에 의하여 재원이 조달되고, 국민연금은 보험료에 의해 재원이 조달되므로 두 제도의 통합은 외견상 쉽지 않은 문제이다. 그러나 조세와 보험료 모두 결국은 국민이 부담하는 것이므로 거시적 관점에서 보면 두 제도의 재원은 동일한 것이라고 할 수 있다.

두 제도를 통합하고자 할 경우 각 제도가 설립된 근본취지를 살리는 것이 중요하다. 국민연금제도는 소득활동이 있는 자를 대상으로 보험료를 부담시켰다가 노후에 안정적인 소득보장을 해주고자 하는 것이 주된 목적이라면, 기초노령연금은 국민연금의 사각지대에 있는 현재의 노인층에 대해 최소한의 소득을 보장하고자 하는 데 근본 목적이 있다. 따라서 두 제도를 하나로 통합할 경우 통합된 제도는 현 세대의 노인에 대한 즉각적인 소득지원과 미래 세대의 노인에 대한 안정적인 소득보장을 동시에 달성할 수 있도록 설계되어야 할 것이다.

다. 퇴직연금제도 활성화

2005년 12월에 도입된 퇴직연금제도는 일시불 중심의 퇴직급여제에 비해 진일보한 제도로서 국민연금의 부족한 급여수준을 보완할 수 있다는 점에서 노후소득보장의 중요한 기능을 담당할 것으로 기대되고 있다. 특히 국민연금의 급여수준이 40%로 축소된 2007년 개혁 이후 퇴직연금에 대한 사회적 필요성은 한층 강화되고 있다. 퇴직연금의 근간이 되는 「퇴직급여보장법」이 처음 시행될 당시 가까운 시일 내 기존의 퇴직금 적용 대상 기업의 절반 정도는 퇴직연금으로 전환할 것으로 예상한 바 있다. 그러나 기대와 달리 퇴직연금제를 채택한 근로자의 수는 2008년 8월 말 현재 787,004명으로 15~64세의 취업자 22,025천명(통계청, 「경제활동인구조사」)의 3.6%에 불과한 수준이다.

이처럼 퇴직금의 퇴직연금제로의 전환이 미진한 이유는 퇴직연금으로 전환해야 할 인센티브가 사업주나 근로자 모두에게 크지 않은 점과 퇴직시점 전후 자녀결혼 등으로 목돈이 필요한 근로자의 생애주기적 특성이 지적되고 있다(이용하・정해식[2008]). 이러한 여건하에서 퇴직연금제를 활성화하려면 다음과 같은 조치가 강구되어야 할 것이다.

첫째, 적극적 인센티브로서 퇴직연금에 부과되는 세율(5.5%)을 퇴직일시금에 부과되는 세율(4%)로 낮추거나 이보다 더 낮은 세율을 적용하는 방안을 강구할 수 있다. 퇴직일시금보다 퇴직연금에 부과되는 세율이 높은 상황은 근로자들에게 퇴직연금으로의 전환을 거부하는 심리적

〈표 13-4〉 퇴직연금 유형별 가입자 수 추이

(단위: 명)

	확정급여형 (DB)	확정기여형 (DC)	개인퇴직계좌(IRA)		합 계
			기업형	개인형	
2005. 12	2,146	1,894	984	-	5,024
2006. 12	83,382	92,896	36,627	463	213,368
2007. 12	274,917	205,917	53,904	3,625	538,363
2008. 8	428,400	295,242	59,280	4,082	787,004

자료: 노동부, 「퇴직연금제도 도입 현황」, 2008.

요인으로 작용할 가능성이 있기 때문이다.

둘째, 현재 근로자 과반수 또는 노동조합의 동의에 의해 전환이 가능한 퇴직연금을 개별 근로자의 선택에 따라 전환할 수 있도록 요건을 간소화하는 것이 필요하다. 제도 시행 초기 퇴직연금에 대한 인식이 부족한 상태에서는 집단적 의사결정이 도움을 줄 수 있지만, 개별 근로자의 퇴직 후 소득보장에 대한 욕구가 다양해지고, 퇴직연금에 대한 이해도가 높아지는 것에 비례하여 보다 쉽게 퇴직연금으로의 전환이 가능하도록 절차를 간소화하는 것이 필요한 것이다.

셋째, 퇴직연금급여 형태를 다양화하여 선택의 폭을 넓히는 조치가 필요하다. 선진국의 경우 기업 및 근로자의 요구에 부응하여 DB와 DC를 혼합한 하이브리드형 연금을 허용하고 있는데, 우리의 경우에도 기업과 근로자의 합의에 의해 혼합형을 선택할 수 있는 길을 열어 두어야 할 것이다.

3. 복지전달체계 개선

가. 사회복지전달체계의 특성과 현황

사회복지전달체계(delivery system)란 사회복지서비스 제공자들 사이 또는 서비스 제공자와 수급자 사이에 존재하는 조직체계를 말한다(Gilbert and Terrell[2005]). 여기서 서비스 제공자는 정부와 민간복지기관을 말하며, 수급자는 복지급여를 받는 일반 국민을 말한다. 수급 대상자가 제대로 선정되고, 선정된 대상자에 대해서 규정에 정해진 급여가 제때 지급되기 위해서는 전달체계가 잘 정비되어야 한다. 복지재정지출이 늘어나더라도 무자격자가 급여를 받거나, 역으로 유자격자가 급여를 받지 못할 때, 혹은 중복수급이 빈번히 발생하게 되면 재정지출의 비효율이 발생한다. 이 경우 국민들의 복지체감도는 증가하지 않으며, 사회적 불만이 야기된다. 이상적인 전달체계가 구비해야 할 요건으로 접근성, 책임성, 연속성 등이 거론된다.

광의의 사회복지 관련 업무를 담당하는 중앙부처는 대표적인 보건복지가족부 외에 여성부(여성복지), 노동부(고용복지), 국토해양부(주거복지),

〈표 13-5〉 중앙부처별 소관 복지사업의 내역과 일선기관

중앙부처	복지사업내역	일선담당기관
보건복지가족부	국민기초생활보장	지자체
	취약계층지원	지자체/복지기관
	노인・청소년	지자체/복지기관
	사회복지일반	지자체/복지기관
	보건의료	지자체(보건소)
	건강보험지원	건보공단
여성부	보육・가족・여성	지자체/복지기관
식약청	식품의약안전	지방식약청
복지부/행안부/ 국방부/교과부	공적연금	연금공단(국민, 공무원, 군인, 사학)
노동부	노 동	공단/고용지원센타
국가보훈처	보 훈	보훈지청
국토해양부	주 택	주택공사
합계: 9개 부처	12개 부문	

교육과학기술부(교육복지), 보훈처(국가유공자복지) 등 9개 부처가 해당된다. 이들 중앙부처가 관할하는 부문별 사회복지사업 내역을 보면 <표 13-5>와 같다.

사회복지사업은 모두 소득수준에 따라 대상자 선정 여부와 급여수준이 결정되는 특성을 가진다. 사회보험제도는 소득수준에 기초하여 보험료 납부액이 산정되고, 공공부조와 사회복지서비스는 소득수준에 따라 수급 대상자 여부가 결정되며, 급여수준도 소득에 따라 달라진다. 따라서 사회복지제도가 올바른 대상자 선정과 급여수준의 정밀성을 확보하기 위해서는 무엇보다도 대상자의 소득과 재산을 정확하게 파악할 수 있어야 한다. 다시 말해 사회복지제도 운영의 효율성 확보를 위한 주요한 축의 하나는 소득파악의 정확성 정도인 것이다.

나. 사회복지전달체계의 문제점

현행 사회복지전달체계의 문제점으로 다음과 같은 점이 지적되고 있다(국무총리실·관계부처 합동[2009. 4]). 첫째, 중앙부처의 개별 과 차원에서 경쟁적으로 기획·입안된 사회복지사업이 부처 내 혹은 부처 간 조정을 거치지 않고 지방에 하달, 시행됨으로써 유사한 내용의 복지서비스가 난립하고 있다. 즉, 유사·중복 사업이 문제시되고 있는 것이다. 2009년 현재 9개 부처가 수행하는 복지사업은 249개이며, 대부분의 복지사업이 지자체의 시·군·구를 거쳐 집행되는데 시·군·구에 병목을 빚는 깔때기현상이 발생하고 있다. 다수의 중앙부처에서 하달한 복지사업이 모여드는 지자체의 시·군·구는 각 사업별 예결산 보고와 업무보고를 하느라 많은 시간을 소모하게 된다.

둘째, 복지사업 대상자 선정기준으로 사용되는 자산의 개념이 사업마다 상이하며, 자산규모를 제대로 파악하는 기제가 정비되지 않아 행정비효율과 업무 과부담이 초래되고 있다. 예컨대, 기초생활보장제도에서는 근로소득과 자산을 자격기준으로 사용하는데, 근로소득은 건보, 연금, 국세청 소득자료 중 가장 근사치를 사용하고, 자산의 경우 토지는 시가, 자동차는 지방세부과 대상을 기준으로 한다. 이에 비해 동일하게 근로소득과 자산을 기준으로 대상자를 정하는 기초노령연금의 경우 근로소득은 건보 자료를 우선 사용하고, 국세청 자료로 보완하며, 자산은 토지에 대해서는 공시지가, 자동차는 지방세부과 대상 시가표준을 사용하고 있다. 사업마다 다른 소득개념으로 인해 일선 공무원들은 매 사업마다 소득파악을 다시 하여야 한다. 게다가 자영업자의 경우 소득 파악 자체가 매우 힘들다.

셋째, 사회복지 담당인력이 만성적으로 부족하다. 지난 10년간 사회복지사업이 급증해 왔으나 인력은 답보상태이며, 업무부담 과중으로 서비스 질이 낮아지고 있다. 2009년 5월 현재 읍·면·동 복지 담당 공무원 1인당 복지수혜자 691명을 담당하고 있는데, 제대로 된 소득조사가 힘들고, 대인 서비스 제공은 사실상 불가능하다. 인력부족이 야기되는 이유 중의 하나는 사회복지직렬 공무원의 결원(2009년 5월 175명)을 적기에 메우지 않고, 출산·육아 휴직(490명)에 대한 충원도 지연되고 있

기 때문이다.

넷째, 사회복지 관련 전산망이 사업별로 설계, 운영되고 상호 간 연계가 미흡하여 비효율이 발생하고 있다. 복지전산망은 이제까지 부처별·지자체별·사업별로 개발·운영되고 있으며, 공급자 중심으로 다양한 전산망이 구축되어 있다. 그 결과 전산망 간 연계가 미흡하며, 개인별·가구별 통합관리가 이뤄지고 있지 않아 이중 수급자를 전산망상으로 찾아낼 수 없다.

다섯째, 민간전달체계에 해당하는 사회복지시설과 기관이 유사·중복되고 규모의 영세성을 벗어나지 못한 곳이 많으며, 시설 간 연계가 부족하다. 사회복지사업을 제공하는 민간사회복지시설은 101개 유형, 총 13,189개소가 운영되고 있으며, 이 중 종사자 5인 이하 영세시설이 44%, 총예산 1억원 이하 시설이 32%를 차지한다. 지역별로는 대도시에 48%, 중소도시에 34%, 농어촌에 18% 분포해 있다.

다. 강구된 개선대책과 향후 과제

사회복지전달체계의 개선 문제는 지난 10년간 지속되어 온 사회복지계의 쟁점사항이었다. 그러다가 2009년 연이은 복지급여 담당 공무원의 회계부정사건을 계기로 정부는 6개 부처(국무총리실, 기획재정부, 행정안전부, 교육과학기술부, 보건복지가족부, 노동부) 합동으로 현장점검과 개선대책 마련에 착수하여 2009년 6월 「사회복지전달체계 개선 종합대책」을 발표하였다(국무총리실·관계부처 합동[2009]).

정부가 마련한 종합대책은 담당인력과 이를 지원하는 전산망을 사회복지전달체계의 핵심 요소로 파악하고, 부가적으로 민간전달체계의 기능에 주목하고 있다. 여기서 담당인력은 지자체 사회복지 담당 공무원에 초점이 맞추어져 있으며, 관련 전산망은 지자체 새올행정시스템, 노동부 고용 관련 전산망, 교육부의 교육 관련 전산망을 포함하고 있다.

이러한 문제의식하에 제시된 개선방향은, 첫째 지자체 인력 재배치 및 조직·기능 조정을 통한 복지담당 공무원의 업무부담을 완화, 둘째 부처별 복지전산망의 연계를 강화, 셋째 새올행정시스템 업무처리 프로세스를 개선하여 부정수급 방지를 위한 제도를 도입, 넷째 민간사회복

지시설의 기능 조정 및 연계를 강화하고, 민관협력을 강화하여 민간복지전달체계를 효율화하는 것이다.

이러한 개선대책은 폭넓은 문제 인식에 비해 개선방안은 제한된 범위만 다루는 데 그치고 있다. 그리고 제시된 개선대책 중에는 구체적 해결방안이라기보다 대부분 향후 해결해야 할 과제들을 던져주고 있는 것이 많다. 따라서 사회복지전달체계의 보다 적극적인 개선을 위해 다음 사항이 검토되어야 할 것이다.

첫째, 결원을 보충하는 선에서 인력을 보강하는 방안이 제시되었지만 현재의 정원만으로 증가한 복지행정수요를 적절히 충족할 수 있을 것인지 의문이 제기된다. 먼저 직무분석부터 행하고 적절한 인력 소요량이 산정된 후 여기에 맞는 정원 책정이 필요하다. 상대적으로 줄고 있는 규제행정 소요인력을 복지부문 정원으로 전환하는 등 적극적인 대처가 필요하다.

둘째, 복지계좌 도입 및 부처 간 복지 관련 정보연계 등을 통해 수급자 중심의 복지정보 DB를 구축함으로써 복지사업의 유사·중복을 방지하여야 할 것이다. 그러나 전산망의 통합 및 연계 과정에서 많은 난관이 예상된다. 무엇보다도 자산조사를 쉽게 하기 위해 사회복지통합전산망에 27개 기관의 183종 소득재산 자료를 연계하는 과정에서 개인정보 보호 차원의 사회적 저항에 직면할 가능성이 높다. 개인정보 보호와 행정의 효율성 확보 간에 상충되는 측면이 있다면 어느 선에서 양자를 조화시킬 것인지 사회적 논의가 선행되어야 한다.

셋째, 부정수급을 예방하며, 실제 일어난 부정수급을 적발하고 적절한 조치를 취하기 위해서는 보건복지부의 해당 사업 담당과가 주관하는 모니터링 체계로서는 부족하다. 사업담당과와 분리된 독립적인 조직에 의하여 사회복지서비스의 부정수급을 방지하고 검증하는 시스템 도입이 적극 강구되어야 할 것이다. 영국의 노동연금성 장관 직속의 부정수급조사단(Benefit Fraud Inspectorate)을 예로 들 수 있다.

넷째, 유사·중복 사업을 해결하기 위해 이번에 249개 복지사업을 159개로 통합조정하였지만 얼마 지나지 않아 새로운 이름의 사업들로 다시 채워질 것이 우려된다. 복지서비스의 중복 문제가 제기되는 근본 원인의 하나는 중앙부처의 각 사업 담당과가 경쟁적으로 사업을 기획,

시행하는 것에 있다. 따라서 유사·중복 사업을 간헐적으로 정리하는 것으로는 문제가 해결되지 않으며 보다 근본적인 해결책이 강구되어야 한다.

예를 들면, 개별 사회복지사업을 체계적으로 코드화하여 신규사업 기획단계에서 반드시 기존 사업과 비교하여 유사한 사업을 새로 만들지 못하도록 재정당국에서 사전 규제하는 방안도 강구할 수 있을 것이다.

다섯째, 민간사회복지기관의 효율화와 민관협력 강화는 지난 10년간 여러 번의 정책실험이 이뤄진 영역으로서 정책방안도 마련되어 있음에도 불구하고 부처 간 다툼으로 실행되지 못하고 있다. 현장의 의견을 충분히 반영하고, 부처 간의 의견 조율이 전제된 실행안이 확정되면 정부의 일관된 정책지침하에 제도를 시행해 나가야 할 것이다.

참 고 문 헌

국무총리실・관계부처 합동, 「사회복지전달체계 개선 종합대책」, 2009.

국민연금공단, 『2008 국민연금통계연보』, 2009.

국민연금재정추계위원회・국민연금운영개선위원회, 『2008국민연금재정계산: 국민연금장기재정추계 및 운영개선 방향』, 2008. 11.

국세청, 「2009년 근로장려금 591천명 지급확정」, 보도자료, 2009. 10. 2.

김진수, 「건강보험 중・장기 재정전망(2009~2030)」, 최성은 편저, 『2008 사회예산 분석과 정책과제』, 한국보건사회연구원, 2008.

김태완, 「근로빈곤층의 실태진단」, 『Working Poor의 현황과 정책과제』, 근로빈곤층 관련 정책토론회 자료집, 2009.

노대명 외, 『중장기 사회보장제도 개편방안』, 한국보건사회연구원, 2006.

노동부. 「퇴직연금제도 도입 현황」, 2008.

보건복지가족부, 「기초노령연금안내」, 2009.

윤석명 외, 『공적연금의 지속 가능성에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 2008.

이소정 외, 『노년기 사회경제적 불평등의 다차원적 구조분석』, 한국보건사회연구원, 2008.

이용하・정해식, 『국민연금과 퇴직연금의 보완적 발전방안』, 국민연금연구원, 2008.

이현주 외, 『2006년 차상위계층 실태분석 및 정책제안』, 한국보건사회연구원, 2008.

Department for Work and Pensions, “Income Related Benefits Estimates of Take-Up in 2006-07,” 2008.

Gilbert, Neil and Barbara Gilbert, *The Enabling State*, Oxford University Press: New York, 1989.

Gilbdrt, Neil and Paul Terrell, *Dimensions of Social Welfare Policy*, 6th eds., Pearson Education, Inc.: New York. 2005.

U.S. Department of Health and Human Services, *Indicators of Welfare Dependence: Annual Report to Congress*, 2006.

제 14 장

고용연계형 사회안전망의 구축[1)]

유 길 상 (한국기술교육대학교)

제1절 서 론

경제사회 발전과정에서도 스스로의 능력으로는 인간다운 삶을 영위해 나가기 어려운 취약계층은 존재하기 마련이다. 이에 따라 어느 나라든지 모든 국민이 질병, 부상, 고령, 실업, 산업재해, 빈곤 등에 처하더라도 소득의 급격한 감소나 상실이 발생하지 않도록 사회안전망[2)]을 확충해 나가고 있다. 특히 세계화와 지식정보화는 다수의 사람들에게는 더 많은 기회를 제공하여 소득수준이 향상되는 효과를 가져왔으나 경쟁에서 소외된 계층에게는 소득의 정체 내지는 하락을 가져와 소득의 양극화를 가져왔다. 우리나라의 경우 1997년 말의 외환위기와 2008년 하반기의 글로벌 금융위기는 빈곤층의 증가와 양극화를 심화시켰으며, 정부는 이러한 문제를 극복하기 위해 사회안전망을 꾸준히 발전시켜 왔다.

그러나 사회안전망의 확대가 선진복지국가에서 나타났던 바와 같이 복지수혜자가 정부의 복지급여에 안주하여 스스로의 근로능력을 배양하여 경제적으로 자립하고자 하는 의지를 약화시켜서는 안 된다는 점에

1) 본 장은 유길상(2009)의 내용을 중심으로 재정리하였다.

2) 사회안전망(social safety net)이라는 용어가 1997년의 외환위기 이후 널리 사용되기 시작하였으나 '사회안전망'은 학문적인 정의를 바탕으로 하는 용어가 아니기 때문에 사용하는 사람에 따라 다소의 뉘앙스 차이가 있기는 하지만 우리나라에서는 사회안전망을 사회보험, 공적부조, 사회복지서비스 및 적극적 노동시장정책과 고용서비스까지를 포함한 광의의 사회보장과 유사한 개념으로 이해하는 경향이 강하며, 본 장에서도 이러한 시각에서 접근하고자 한다.

서 '고용연계형 사회안전망'에 대한 관심이 높아지고 있다. '고용연계형 사회안전망'이란 사회안전망이 현금보조 등 소극적 지원에 머물러 복지급여 수급자의 구직활동이나 자립을 위한 활동을 저해해서는 안 되며, 사회안전망이 복지급여 수급자 스스로의 적극적 자활을 위한 노력을 요구하고 유도하여 궁극적으로는 수급자가 안정된 직업에 취업하여 사회안전망의 보호 없이도 행복한 삶을 영위해 나갈 수 있도록 하는 사회안전망을 의미한다. 따라서 '고용연계형 사회안전망'은 '생산적 복지', '능동적 복지', '일을 통한 복지(workfare)'의 개념과 유사한 개념으로 이해하면 될 것으로 보인다.

우리나라의 사회안전망으로는 5대 사회보험제도와 국민기초생활보장제도 및 근로장려세제(earned income tax credit: EITC) 등 공적부조제도, 그리고 극빈층에 대한 긴급지원제도, 한시적 긴급생계지원제도 등이 시행되고 있으며, 실업자 및 빈곤층을 대상으로 한 사회적 일자리 제공, 청년인턴제, 희망근로사업, 창업지원, 생업자금지원, 저소득층 생업자금지원, 실업자 및 재직자를 위한 직업훈련지원, 기타 저소득층 보건의료, 교육, 주거, 아동 및 청소년 지원정책 등도 사회안전망의 범주로 볼 수 있다. 우리나라의 사회안전망은 후발국의 이점을 살려 기본적으로 서구의 과도한 복지를 반면교사로 삼아 제도를 설계하고 발전시켜 온 결과 적어도 제도상으로는 고용과 연계되도록 설계되었으나, 실제 제도운영은 능동화 조치가 제대로 시행되지 못하고 있는 실정이다. 능동화 조치(activation)란 일할 수 있는 능력이 되는 사람은 스스로 노력하는 것을 유도하고 이를 지원하는 정부의 프로그램에 적극 참여하는 경우에만 복지서비스를 제공하는 것을 의미한다.

1990년대 중반 이후 선진국의 복지제도 개혁은 능동화 조치의 강화로 요약될 수 있는데(김태성 외[2005]; Walker[2005]), 우리나라는 고용보험제도를 비롯한 모든 사회안전망을 설계할 때 '고용연계형 사회안전망'을 지향하였다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 최근 우리나라에서 '고용연계형 사회안전망'에 대한 관심이 증가하고 있는 것은 우리나라의 사회안전망이 공식적으로는 '생산적 복지', '능동적 복지', '일을 통한 복지'를 천명하고 있음에도 불구하고 실제로는 복지전달체계가 낙후되어 이러한 취지를 제대로 살리지 못하고 있는 가운데 복지지출이 계속

증가하고 있고, 특히 글로벌 금융위기를 계기로 저소득층을 대상으로 한 복지비 지출이 증가한 가운데, 공무원에 의한 복지예산의 횡령사건 등 사회안전망의 효율성이 사회문제화되고 있는 것 등이 영향을 미친 것으로 판단된다.

제2절 '고용연계형 사회안전망'의 조건과 우리나라 사회안전망에 대한 평가

1. '고용연계형 사회안전망'의 조건

한 나라의 사회안전망이 '고용연계형 사회안전망'으로 인정받기 위해서는 적어도 다음 네 가지의 요건을 갖추어야 할 것으로 판단된다.

첫째, 사회보장제도의 급여수준이 과도하게 높거나 수급자격이 너무 관대하여 노동시장 참여의욕을 저해하지 않아야 한다(Walker[2005]). 사회보장급여의 수준이 과도하게 높거나 지급기간이 길면 길수록 사회보장급여 수급자의 실업기간이 길어지는 도덕적 해이현상이 발생하기 마련이다. 사회보장급여의 수급자격을 너그럽게 하게 되면 복지 수급자는 일하려는 노력을 하지 않아도 사회보장급여를 받을 수 있기 때문에 구직활동을 적극적으로 하지 않고 사회보장급여에 의존하려는 경향이 강하게 되어 고용창출에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 이에 따라 많은 선진국들은 관대한 사회보장급여의 수급요건을 강화하고, 수급기간을 단축하는 개혁을 추진해 오고 있다.

둘째, 국가와 복지급여 수급자 간의 상호의무(mutual obligation)를 강조하고, 이를 복지급여 수급의 전제조건으로 하는 능동화 조치를 적극적으로 시행하여야 한다(Walker[2005]; 유길상[2006]). 과거 복지국가론이 풍미하던 1970년대까지의 복지급여와 서비스 제공방식이 복지수혜자의 능동적인 자립의지를 약화시켰다는 비판이 제기됨에 따라 정부가 국민의 기초생활을 보장해 주기 위해 복지서비스를 제공하는 대가로 복지 수급자도 이에 상응하는 의무를 져야 한다는 것인데, 이것이 바로 상호의무와 능동화 조치이다. '능동화 조치'란 사회보장급여 수급자들이

복지에만 의존하지 않고 일할 수 있는 능력이 되는 사람은 스스로 노력하는 것을 유도하고 이를 지원하는 정부의 프로그램에 적극적으로 참여하는 경우에만 복지서비스를 받을 수 있도록 하는 것을 말한다.

셋째, 복지 수급자의 취업장애요인의 제거를 위해 고용-훈련-복지를 연계한 맞춤식 원스톱 서비스를 제공하여야 한다(Walker[2005]; 유길상[2006]). 개별 복지수혜자는 단순히 일자리 정보가 부족하고 취업준비활동을 하는 기간 동안 생계가 위협을 받아 고용정보를 제공해 주고 실업기간 중 실업급여만 지급하면 되는 사람에서부터 이력서나 본인소개서 작성방법을 모르는 사람, 면접요령을 모르는 사람, 건강상의 문제가 있어 치료부터 받아야 할 사람, 근로의욕이 없어 심리치료를 통해 근로동기를 부여하여야 할 사람, 보육지원서비스가 없이는 자녀 보육 문제로 노동시장에 참여하기 어려운 사람, 간호해야 할 환자가 있어 간병서비스를 제공받아야 경제활동이 가능한 사람, 직업능력이 부족하여 취업을 위해서는 직업훈련을 일정 기간 받아야 할 사람, 직업훈련을 받아야 하는데 훈련기간 동안 생계가 어려워 훈련수당 지급 없이는 훈련을 받을 수 없는 사람 등 매우 다양한 취업장애요인을 갖고 있고, 많은 경우 한 사람이 매우 복합적인 요인을 동시에 갖고 있어 하나의 장애요인 제거만으로는 취업이 어려운 사람 등이 있을 수 있다. 바로 이러한 서로 다른 복합적 취업장애요인을 갖고 있는 복지수혜자가 스스로 일을 통해 자립할 수 있도록 지원하기 위해서는 고용정보 제공, 취업알선, 직업지도, 이력서 및 자기소개서 작성방법 교육, 심리치료, 자신감 회복 프로그램 제공, 훈련상담과 훈련과정 소개, 훈련비용 및 훈련 중 수당 지급, 보육서비스 지원, 간병서비스 지원, 생계지원, 실업급여 지급, 병원진료 안내 등 다양한 서비스를 복합적으로 개인별 특성에 맞춰 제공해야 한다. 이러한 이유로 선진국에서는 '고용-훈련-복지 연계 맞춤식 원스톱 통합서비스'를 제공하기 위해 노력하고 있다.

'고용-훈련-복지 연계 맞춤식 원스톱 통합서비스'란 개별 구직자 또는 구인자의 어려움을 심층상담을 통해 파악한 후 어려움을 극복해 주기 위해 구인·구직 알선, 직업 및 진로 지도와 상담, 고용정보 제공, 직업능력개발을 위한 직업훈련, 실업급여, 기타 공적부조 등 고용과 관련된 일체의 서비스를 통합하여 고객의 특성에 맞게 관련 기관 또는 전문

가들이 연계하여 통합적으로 제공하는 것을 말한다. 이러한 서비스를 제공하기 위해서는 자연스럽게 기존의 전통적인 복지서비스와 노동시장서비스 간의 연계가 불가피해지고, 경우에 따라서는 복지서비스 제공기관과 고용서비스 제공기관이 통합되기도 한다. 또한 개별 수요자에게 맞춤식 서비스를 제공하기 위해서는 전문적 서비스 제공이 불가피하게 되고 한정된 예산과 인력의 제약 때문에 민간 및 지역의 다양한 파트너 기관과의 연계가 불가피해져 지역 단위 파트너십(local partnership)이 발전하는 계기가 되기도 한다.

넷째, 복지 수급자가 취업하기까지 일체의 서비스를 맞춤식으로 제공할 뿐만 아니라 취업한 이후에도 완전히 직장에 적응할 때까지 사후관리서비스를 제공하여 다시 실업이 되어 빈곤에 빠지지 않도록 하여야 한다(Walker[2005]; 유길상[2006]). 이를 위해 취업한 이후에도 야간과 주말 등을 이용하여 직업훈련을 실시해 주고 직업수행에 필요한 기본 태도와 리더십 교육 등도 실시해 주는 것이 점차 일반화되어 오랫동안 복지수급자로서 정부에 의존해 온 타성을 서서히 제거해 주기 위한 장기적인 노력을 기울이고 있다.

2. 우리나라 사회안전망에 대한 평가

우리나라 사회안전망의 대표적인 것은 공적연금제도(국민연금제도, 공무원연금제도, 사학연금제도, 군인연금제도), 건강보험제도, 고용보험제도, 산재보험제도, 노인장기요양보험제도 등 5대 사회보험제도로서 제1차적인 사회안전망을 형성하고 있다. 국민기초생활보장제도를 중심으로 생계비 대부, 긴급생계지원, 생활안정지원 등 공적부조제도는 최후의 사회안전망으로서의 기능을 수행하고 있다. 그 밖에도 직업지도, 진로상담, 취업알선, 취약계층에 대한 심층상담 및 저소득층 취업지원 패키지 사업, 청년층 뉴스타트 사업, 직업훈련, 청년인턴, 북한이탈주민 정착지원사업, 희망근로 등 공공근로사업도 고용창출과 관련된 사회안전망으로 볼 수 있을 것이다. 이러한 우리나라의 주요 사회안전망에 대하여 앞서 살펴본 '고용연계형 사회안전망의 조건'에 비추어 평가하면 다음과 같다.

가. 사회보장제도의 급여수준 및 수급자격 측면

우리나라 사회보장제도의 급여수준은 선진국에 비해서는 낮은 편이며, 수급자격도 비교적 엄격한 편이다. 예를 들면, 사회보험제도 중에서 일자리 창출과 가장 직접적인 관련을 가지고 있는 고용보험제도의 경우 그 명칭에서부터 고용창출의 의지를 강하게 담고 있다. 우리나라의 고용보험제도는 고용보험제도의 도입이 노동시장에 미칠 수도 있는 부정적인 영향을 최소화하고 긍정적인 영향이 극대화되도록 하는 데 역점을 두고 설계되었다. 즉, 실업급여 수급자격을 엄격하게 하고, 실업급여 수준과 지급기간도 선진국에 비하여 낮고 짧게 하여 관대한 실업급여로 인한 노동공급 감소가 나타나지 않도록 제도 내에 다양한 장치를 두고 있다. 또한 실업급여 중심의 전통적인 실업보험제도보다는 실업을 예방하기 위한 적극적 노동시장정책 및 취업알선서비스와 긴밀하게 연계하여 하나의 제도의 틀 속에서 운영하자는 취지에서 '실업보험'이 아닌 '고용보험'이라는 명칭을 사용하고, 고용보험제도의 틀 속에 적극적 노동시장정책 프로그램을 포함하고 있다(Yoo[1999]).

그러나 실제 제도운영에 있어서는 실업급여 수급자격을 확인하는 실업인정과정이 형식화되어 실업급여 신청자의 적극적 구직활동을 유도하고 재취업을 지원하기 위한 노력이 매우 약한 상태에 있는 점은 고용연계형 사회안전망의 측면에서 보면 개선의 여지가 많은 실정이다. 고용보험제도가 당초 의도한 법령상의 취지를 제대로 살리지 못하고 있는 주요 요인으로는 일선 고용지원센터에서의 담당인력이 절대적으로 부족하다는 점, 고용지원센터 소장과 실업급여 담당자의 전문성이 부족하여 실업급여의 취지를 잘 이해하지 못하는 경우가 많다는 점, 고용지원센터의 업무성과에 대한 평가지표로서 전체 실업자 중에서 실업급여 수급자 비율이 얼마나 되는가를 기준으로 고용보험제도의 실업자 사회안전망으로서의 기능이 제대로 발휘되고 있는가를 평가하는 모순으로 인해 일선 고용지원센터에서는 신청만 하면 누구에게나 실업급여를 지급하려는 경향이 나타나고 있으며, 실업급여 신청자의 99.9%가 실제 실업급여를 받고 있어 선진국의 70~80%에 비하여 압도적으로 높다는 점 등이 복합적으로 작용한 결과로 보인다.

국민기초생활보장제도의 경우 근로능력이 있는 수급자에게는 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 하여 생계급여를 지급할 수 있도록 하여 수급요건을 엄격하게 하고 있으나 실제로는 자활에 필요한 사업에 참여하는 사람이나 국가가 적극적으로 자활을 지원하는 사업은 아직 활성화가 되어 있지 않은 실정이다. 이러한 측면에서 본다면 국민기초생활보장제도의 경우에도 입법은 고용연계형 사회안전망을 지향하고 있으나 아직 전달체계상에서는 그 취지가 제대로 나타나지 못하고 있는 것으로 보인다.

나. 상호의무 및 능동화 조치의 원활성 측면

고용연계형 사회안전망이 되기 위해서는 국가와 복지급여 수급자 간에 상호의무에 대한 약속을 명확하게 하여 국가는 복지급여 수급자에게 적정한 복지급여를 제공하여 생활안정과 취업지원을 위해 최대한 노력하고, 복지급여 수급자는 정부의 지원을 받아 최선을 다해 구직활동을 하거나 정부가 안내하는 노동시장 프로그램에 참여하여야 하는 능동화 조치에 성실히 응해야 한다. 만일 복지급여 신청자가 이러한 상호의무를 이행하지 않으면 복지급여 자체가 중단되거나 수급자격을 잃을 수도 있으며, 이러한 제도의 취지에 가장 잘 부합하는 제도가 고용보험제도와 국민기초생활보장제도이다.

우리나라의 고용보험제도하에서는 1~4주마다 고용지원센터에 출석하여 지난 1~4주의 기간 동안 적극적 구직활동을 열심히 하였음을 입증하여야 실업급여를 받을 수 있으며, 공공직업안정기관이 지시하는 직업훈련에 응하지 않거나 취업알선을 거부하는 경우에는 2~4주간 실업급여를 정지시킬 수 있다. 개별 실업급여 신청자별로 심층상담을 하여 구직자를 유형별로 분류하고, 취약계층에게는 '개인별 취업계획서(Individual Action Plan: IAP)'를 작성하게 하고, 이를 바탕으로 적극적인 구직활동을 유도하고 개인의 특성에 맞는 고용서비스를 제공하도록 하고 있다.

그러나 이러한 법령상의 규정은 현장에서는 겉돌고 있다. 실업인정과정에서 직업훈련의 지시도 거의 이루어지지 않고 있으며, 적극적인

구직활동을 하지 않거나 직업훈련 수강, 직업지도 등을 거부하는 경우 실업급여를 중단할 수도 있으나 이러한 사례가 거의 없는 것을 보면 고용지원센터에서의 능동화 조치도 사실상 제대로 작동하지 않고 실업인정이 형식화하고 있는 것으로 보인다. IAP 작성도 취업알선을 수요자의 특성에 맞춰 취업알선서비스를 제공하는 데 사용되기보다는 몇 명에게 IAP를 작성했는지 실적 보고용으로 전락하고 있어 고용연계형 실업급여서비스와는 상당한 괴리가 발생하고 있다.

국민기초생활보장제도의 경우에도 근로능력이 있는 조건부 수급자에게는 자활지원계획에 따라 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 생계급여를 지급하고 자활에 필요한 사업에 참가하지 않을 경우에는 생계급여를 중지할 수 있다. 그러나 국가가 적극적으로 자활지원계획을 마련하지 못하고 있고, 능동화 조치도 제대로 이루어지지 못하고 있어 당초 국민기초생활제도를 도입한 취지를 제대로 살리지 못하고 있다.

다. 고용-훈련-복지 연계 맞춤식 원스톱 서비스 제공 측면

고용연계형 사회안전망이 되도록 하기 위해 많은 선진국들은 복지수급자가 가지고 있는 다양한 취업장애요인을 종합적으로 제거해 주기 위해 고용-훈련-복지를 연계한 맞춤식 서비스를 원스톱으로 제공하는 전달체계의 개혁을 추진하여 비용절감과 고객만족도 향상 및 사업효과 증대라는 세 마리 토끼를 잡는 데 성공하고 있다.

우리나라 고용보험제도는 실업급여 이외에 고용보험사업의 일환으로 고용의 유지와 촉진을 유도하기 위한 고용안정사업을 포함하고 있으며, 평생직업능력개발을 통한 고용의 안정과 기업경쟁력 제고를 동시에 도모하고자 직업능력개발사업을 포함하고 있고, 여성의 노동시장 참여를 촉진하기 위해 2002년부터 모성보호를 위한 산전후휴가급여와 육아휴직급여 등을 고용보험사업에 추가하였다. 고용안정사업의 일환으로 직업지도, 취업알선 등 공공고용서비스와 관련된 인프라의 구축과 다양한 고용서비스 제공도 포함하고 있어 우리나라 고용보험제도는 고용-훈련-복지를 연계한 서비스를 원스톱으로 제공하는 것을 지향하도록 설계되어 있다. 2005년부터 국정과제의 하나로 추진하고 있는 고용서비스

선진화 정책도 고용-훈련-복지를 연계한 맞춤식 원스톱 서비스를 지향하고 있다.

그러나 실제 고용지원센터에서의 고용보험전달체계는 아직 이러한 제도의 취지를 충분히 구현해 내지 못하고 있다. 특히 고용안정사업의 종류가 너무 많고 사업의 효과성이 미흡한 세부 사업들이 정치적·행정적 편의에 의해 과다하게 신설되어 행정적인 부담을 가중시키고 부정수급을 발생시키고 있다. 행정부담의 과중은 당초 의도한 고용-훈련-복지 연계 맞춤식 원스톱 서비스 제공을 어렵게 하고 있는 주요 요인이 되고 있다.

그 밖의 대부분의 취약계층 지원제도 역시 복지 수급자의 취업장애요인의 제거를 위한 고용-훈련-복지 연계 맞춤식 원스톱 서비스 제공 측면에서 보면 아직 갈 길이 멀다. 예컨대, 우리 사회의 취약계층 중에서도 가장 열악한 환경에 있는 북한이탈주민에 대한 정착지원제도의 경우, 대부분의 북한이탈주민들은 북한에서 극심한 생활고를 겪었을 뿐만 아니라 탈북 후 중국 등 제3국에서 평균 4년의 열악한 생활을 경험한 후 입국하고 있어 극심한 '외상 후 스트레스장애(PTSD)' 증세에 시달리고 있고, 북한이탈주민의 절반 가량은 건강에 문제가 있으며, 20% 내외의 실업률과 낮은 경제활동 참여율을 특징으로 하고 있으며, 취업을 하더라도 임시·일용 근로자가 80% 가까이 되고, 잦은 직장 이동과 실업을 반복하며, 정부지원금과 근로소득을 다 합해도 월평균 100만원 내외의 저소득상태에 있고, 북한이탈주민의 약 70%가 국민기초생활보장제도 수급 대상자이다. 즉, 북한이탈주민은 우리 사회의 취약계층 중의 취약계층이다. 이러한 북한이탈주민에 대한 정착지원제도는 1997년에 제정·시행되고 있는 「북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률」에 기반하고 있으며, 동법은 다양한 정착지원제도의 법적 근거를 규정하고 있다.

그러나 북한이탈주민의 정착 애로요인이 매우 다양함에도 불구하고, 개인별 맞춤식 서비스를 제공하지 못하고 획일적인 정착지원금 제공과 훈련을 실시하여 정착지원의 효과성이 낮아지는 원인으로 작용하고 있다. 북한이탈주민은 남한의 취약계층의 취업장애요인을 거의 다 가지고 있으면서 추가적으로 외상 후 스트레스장애 증세, 남한 언어에 대한 이

해 곤란, 자본주의사회에 대한 부적응, 남한 사회에 대한 두려움과 차별 등 문화적 충격까지 안고 있어 종합적·장기적 접근이 필요함에도 단기적 지원제도 중심으로 지원이 이루어지고 있다. 노동부에 위탁하여 시행하고 있는 취업알선, 직업훈련의 실시, 직업지도, 고용촉진지원, 취업보호 담당관 지정 운영 등이 형식적으로 운영되고 있다. 즉, 북한이탈주민의 특성에 맞게 이들의 취업장애요인의 제거를 위한 고용-훈련-복지 연계 맞춤식 원스톱 서비스 제공이 이루어지지 못하여 남한사회에서 새로운 빈곤층을 형성하고 있다.

이러한 상황 속에서도 복지 수급자가 가지고 있는 다양한 취업장애요인을 종합적으로 제거해 주기 위한 시도 중 상당한 효과를 거두고 있는 대표적인 것이 '청년층 뉴스타트 프로그램'과 '저소득층 취업지원 패키지 사업'이다.

2009년부터 시행되고 있는 청년층 뉴스타트 프로그램은 영국의 청년뉴딜 프로그램을 벤치마킹하여 실업급여 수급자격이 없는 취약 청년층을 대상으로 전문상담원이 개인별 심층상담과 단계별 맞춤식 서비스를 통해 IAP를 수립하고, 취업하는 데 장애가 되는 개인별 취약점을 극복하도록 지원하기 위해 이력서 작성, 면접요령과 태도, 근로의욕 고취, 심리상담, 진로지도, 직업훈련 수강, 직장체험, 집중적인 취업알선과 동행면접 등을 통해 취업할 때까지 전문적인 집중상담서비스를 제공하는 것으로서 상당한 기대를 모으고 있다.

저소득층 취업지원 패키지 사업은 노동부가 저소득층에 대해 통합적인 취업지원서비스 제공을 위하여 올해 처음으로 실시하는 종합적인 취업지원 프로그램으로서 심층상담과정을 거쳐 지원 대상자의 취업역량과 희망직종 등에 대한 진단을 통해 개인별로 차별화된 취업지원계획을 수립하고(1단계), 이를 토대로 '직업훈련, 경과적 일자리 제공 등' 다양한 능력증진 프로그램(2단계)과 '집중 취업알선'(3단계) 서비스를 통합적으로 제공하는 프로그램이다. 특히 사업 참여자 중 '3개월 이상이면서 주당 소정 근로시간이 30시간 이상'인 일자리에 취업한 경우에는 최대 100만원의 '취업성공수당'을 2차례에 걸쳐 지급하게 되는데, 영국, 미국 등에서의 취약계층 취업지원 패키지 사업을 벤치마킹한 것으로서 상당한 기대를 모으고 있다.

라. 취업 이후 사후관리를 통한 완전한 자립 지원 측면

고용연계형 사회안전망이 되기 위해서는 복지수급자가 취업한 이후에도 완전히 직장에 적응하여 자립할 수 있을 때까지 사후관리서비스를 제공하여 다시 실업이 되어 빈곤에 빠지지 않도록 지원하여야 한다. 그러나 우리나라의 사회안전망에서는 취업할 때까지만 서비스를 제공하고 있을 뿐 취업된 이후의 단계까지 충분히 지원하여 완전한 자립의 단계로 정착하도록 하는 데는 극히 미흡한 상태에 있다. 이에 따라 어렵게 취업에 성공한 취약계층이 안정적인 고용에 이르지 못하고 다시 실업이 되는 비율이 매우 높은 실정에 있다.

제3절 고용연계형 사회안전망 구축의 필요성

우리나라에서 고용연계형 사회안전망의 구축이 필요한 이유는, 향후 복지재정지출의 증가는 불가피한데 복지비 지출이 국민경제에 부담을 주지 않도록 복지수혜자들이 적극적으로 자립을 위해 노력하도록 유도하고 지원함으로써 우리나라의 낮은 고용률을 선진국 수준으로 높이기 위해서이다.

우리나라의 노동시장은 1997년 말의 외환위기 이후 근본적인 변화를 겪었으며, 2008년 가을부터 본격화된 전 세계적인 금융위기와 실물경기 침체를 겪으면서 또 한 차례 근본적인 변화를 겪고 있는바, 그중에서도 우리가 특히 유념해야 할 것은 고용률이 급격히 하락하여 회복되지 못하고 있다는 점이다. 생산가능인구 중 취업자 비율인 고용률은 한 나라의 노동력이 어느 정도나 고용되어 있는지를 나타내는 지표이다. 우리나라의 고용률은 경제발전과 더불어 외환위기 이전에는 꾸준히 상승하여 왔다. 즉, 1964년의 고용률은 51.4%였으나 이후 경제발전과 더불어 1994년에 60.1%를 기록하면서 처음으로 60%대에 진입하였고, 1997년에는 60.9%까지 상승하였다. 외환위기로 인한 고용사정의 악화로 1998년에는 56.4%까지 하락한 이후 조금씩 회복되기는 하였으나 2008년에 59.5%로서 외환위기 이전 수준을 회복하지 못하고 있던 상황에서 글로

벌 금융위기와 실물경제 침체로 2009년에는 58.6%를 기록하여 20년 전인 1988년 수준으로 후퇴하였다. 고용률의 국제비교는 15～64세의 고용률을 활용하는데, 15～64세의 고용률은 2009년 현재 62.9%(남성 73.6%, 여성 52.2%)로서 OECD 국가 평균인 66.6%보다 상당히 낮은 수준에 머물러 있다. 고용률이 높은 덴마크 77.3%, 캐나다 73.6%, 영국 72.3%, 일본 70.7%, 독일 68.9% 등 주요 OECD 회원국과 비교하면 매우 낮아 한국이 노동력을 효율적으로 활용하지 못하고 있음을 보여주고 있다.

이처럼 고용률이 낮은 것은 외환위기 이후 우리 경제의 일자리 창출 역량이 약화되어 실업자와 유사실업자가 증가하던 차에 2009년에는 글로벌 금융위기의 충격이 더해지면서 사정이 더욱 악화되었기 때문이다. 2009년 현재 공식적인 실업자 수는 889천명으로서 실업률은 3.6%이지만 경제적 이유로 18시간 미만 일하였으면서 추가 취업을 희망하는 불완전 취업자, 취업준비를 위해 비경제활동상태에 있는 자, 구직단념자, 그냥 쉬었다는 사람 등까지 포함하면 2009년 현재 '사실상 실업자'는 400만명에 달한다고 보도되고 있다.[3] 특히 청년층은 10명 중 약 2명이 사실상 실업상태에 있거나 학교를 졸업한 후 취업준비를 하고 있거나 취업이 되지 않아 구직을 포기하였거나 그냥 쉬고 있다.

뿐만 아니라 2008년 8월 현재 우리나라의 전체 임금근로자(16,104천명)의 33.8%인 5,445천명이 월평균 임금이 127천원에 불과한 비정규직으로서 이들이 보다 안정되고 생산성이 높은 일자리로 이동해 가도록 하는 것이 시급한 당면과제이다. 또한 증가하는 빈곤층에 대한 사회적 보호를 확충하되 이들이 일자리를 찾아 자립할 수 있도록 지원하는 것 또한 당면한 과제이다. 글로벌 금융위기를 한국이 가장 먼저 극복하여 당초 예상보다 높은 0% 전후의 경제성장률을 2009년에 달성한다고 하여도, 김용하(2009)에 의하면 위기계층이 76만명에 달하여 기존의 빈곤층 282만명에다 늘어나는 근로빈곤층 76만명을 합하면 빈곤층이 358만명이나 될 것으로 전망되고 있다. 이와 같이 우리 사회에는 아직도 생계의 위협에 처해 있는 빈곤층이 358만명 내외나 존재하고 있고, 이들의 약 60%는 근로빈곤층인 것으로 추정되고 있다. 따라서 이러한 사회

3) http://mbn.mk.co.kr/news/newsRead.php

취약계층이 안정된 일자리를 찾아 생활안정을 도모할 수 있도록 고용연계형 사회안전망을 구축하여야 하며, 그래야 고용률도 단계적으로 높아질 것이다.

제4절 고용연계형 사회안전망 확충을 위한 방향과 과제

1. 능동화 조치의 강화

고용연계형 사회안전망을 발전시키는 데 핵심적인 사항은 사회보장 수급자에게 능동화 조치를 어떻게 요구하고 지원할 것인가라고 할 수 있다. 그 이유는 모든 사회보장급여는 기본적으로 근로의욕을 저해하는 효과가 있지만 그 영향을 최소화하도록 하기 때문이다. 능동화 조치를 강화하기 위해서는 우선 사회보장급여 수준이 과도하게 높아서는 안 되며, 사회보장급여의 수급요건을 상호의무적 관점에서 능동화 조치를 사회보장급여 및 서비스 수급조건과 연계시켜 본인 스스로 적극적으로 일하려는 노력을 하도록 유도하고 지원하여야 한다.

이러한 능동화 조치가 실질적으로 이루어지도록 하기 위해서는 다음과 같은 조치가 이루어져야 한다.

첫째, 심층적인 지원을 필요로 하는 사람을 선별하여 선택과 집중에 의해 개별 수요자의 눈높이에 맞춰 맞춤식 서비스를 제공할 수 있는 인프라를 구축하여야 한다. 장기실업확률이 높은 실업자를 선별해 낼 수 있는 '실업자 프로파일링 시스템'을 개발·활용하여야 하며, 전문상담서비스를 제공하고 수요자의 눈높이에 맞는 종합서비스를 맞춤식으로 제공할 수 있는 사례관리자(case managers)를 양성·배치하여야 한다. 또한 적극적 노동시장정책 프로그램을 효율화하고, 저소득층 취업지원 패키지 사업과 같은 심층상담을 바탕으로 한 맞춤식 서비스 프로그램을 추가적으로 개발하여 보급을 확산하여야 한다. 취업할 때까지뿐만 아니라 취업한 이후에도 고용이 안정될 때까지 지속적인 사후관리서비스를 제공하여야 한다.

둘째, 관련 부처가 다르고 일선전달체계가 다르더라도 최소한 상호 연계가 이루어져 고객의 입장에서는 원스톱 서비스를 받을 수 있도록 고용-훈련-복지 연계 전달체계를 도입하고, 중앙부처는 다르더라도 지역 단위에서는 관련된 서비스가 통합되어 전달될 수 있는 원스톱 서비스 체제를 구축하여야 한다. 우리나라의 사회안전망은 기본적으로 5대 사회보험제도와 국민기초생활보장제도 및 근로장려세제를 기본 축으로 하고, 각 대상별로 특수성을 고려한 별도의 보호체제로 구성되어 있어 아동, 청소년, 청년층, 소년소녀가장, 한부모가정, 다문화가정, 중·고령자, 독거노인, 여성, 장애인, 북한이탈주민, 비정규직, 근로빈곤층, 영세자영업자, 중소기업 근로자 등 대상별 특수성을 고려한 별도의 지원제도가 개별 법률에 근거하여 시행되고 있다. 그런데 개별 법률에서는 각 법률을 관장하는 주무부처별로 별도의 전달체계를 갖추고 있어 관련 부처 및 제도 간의 연계가 극히 미흡하여 사업효과가 약화됨은 물론이고 적극적으로 구직활동을 하도록 유도하고 수요자의 특성에 맞는 전문적인 서비스를 제공하기도 어려운 실정에 있다. 따라서 관련 업무를 집행하는 공무원의 시각에서 접근하지 말고 수요자의 시각에 맞추어 전달체계를 혁신하여야 한다.

셋째, 고용연계형 사회안전망의 핵심 역할을 하여야 할 고용지원센터의 전달체계 효율화를 위해서는 고용지원센터 업무의 약 80%를 차지하고 있는 고용보험업무의 효율화가 선행되어야 한다. 형식화되어 있는 실업인정제도를 내실화하여 개인별로 심층상담을 통해 정부의 지원이 없이는 재취업하기 어려운 정도를 진단해 낸 후 이들 취약계층에게 집중적인 고용서비스를 맞춤식으로 제공하여야 한다. 또한 현재 수작업을 통해 이루어지고 있는 구인·구직표의 입력도 전산화하여 자동적으로 즉시 입력되어 구인·구직자에게 바로 서비스를 제공할 수 있도록 전산인프라를 개선하여야 한다.

넷째, 취약계층에 대한 복지서비스와 고용서비스를 공무원이 모두 제공하던 방식에서 오늘날에는 공공부문과 민간영리기업, 비영리기관(NPOs) 등이 지역 단위로 파트너십을 형성하여 지역의 가용자원을 총동원하고 유기적으로 협력해 나감으로써 전달체계의 혁신을 도모하여야 한다. 지역의 공공기관뿐만 아니라 종교단체, 시민단체, 노사단체, 복지

기관, 교육훈련기관 등과의 지역파트너십을 발전시켜 나감으로써 전달체계의 효율화를 도모하는 지혜가 필요하다. 작은 정부를 지향하는 현 정부의 정책기조하에서 고용지원센터의 인력을 대폭 확충하는 것은 기대하기 어려울 것이므로 세계금융위기로 인해 급증하는 실업자와 유사실업자에게 양질의 고용서비스를 제공하고, 사회취약계층에게 일자리를 제공하고 더 나은 일자리로 이동해 갈 수 있는 사회적 사다리를 잘 놓아주기 위해서는 민간고용서비스시장을 적극 육성할 필요가 있다. 이를 위해서는 호주, 미국, 영국, 독일 등에서와 같이 정부가 양질의 민간고용서비스를 구매해 주는 방식을 적극적으로 추진하여 양질의 고용서비스 기관이 발달할 수 있는 토양을 제공해 주는 것이 필요하다.

국민기초생활보장제도하에서의 자활 대상자에 대해서는 노동시장에 참여하거나 직업훈련 등을 수강하는 조건으로 생계급여가 지급되는데, 실제 적극화 조치가 이루어지는 것은 극히 미흡한 상태에 있어 국민기초생활보장제도의 도입취지가 무색해지고 있다. 따라서 심층상담을 통해 일할 능력이 있는지를 확인하고, 일할 수 있는 사람에게는 취업알선은 물론 필요하면 개인별 취업장애요인을 극복할 수 있는 맞춤식 종합고용서비스를 원스톱으로 제공할 수 있도록 전문사례관리자를 배치하거나 외부 전문기관에 위탁하여야 할 것이다.

2. 사각지대 해소를 위한 제도적 보완

우리나라 사회안전망의 문제점 중의 하나로 지적되는 것은 사회안전망의 사각지대가 상당히 광범하다는 것이다. 공적연금제도와 고용보험의 사각지대가 특히 넓다는 지적이 많고, 사회안전망에서 탈락한 차상위계층과 사회보험보호 종료자, 사회보험에 가입되어 있지 않은 계층에 대한 보호장치가 미흡하다. 이처럼 우리나라 사회안전망의 사각지대가 비교적 넓은 것은 <표 14-1>에서 보는 바와 같이 사각지대 해소에 중점을 두고 고복지·고부담의 복지모델을 추구한 사회민주주의체제가 아니고 사회보험과 남성 주 생계원의 가족제도 및 노동시장 구조에 기반하고 있는 보수주의적 복지모델에 가까우면서도 아직 보수주의 복지모델조차 따라가지 못하고 있는 데서 오는 불가피한 현상으로 보인다.

〈표 14-1〉 복지국가의 유형과 특징

	자유주의체제 (liberal)	사회민주주의체제 (social democratic)	보수주의체제 (conservative)
○ 역할의 비중			
- 가 족	주변적	주변적	중심적
- 시 장	중심적	주변적	주변적
- 국 가	주변적	중심적	주변적
○ 복지국가의 특징			
- 연대의 지배적 양식	개인주의적	보편주의적	혈연·조합주의적
- 연대의 지배적 배경	시 장	국 가	가 족
- 탈상품화의 정도	가장 낮음	가장 높음	(가구주의 경우) 높음
- 사회보장의 특징	殘餘的(residual)	보편적	사회보험 중심
○ 대표국가	미 국	스웨덴	독 일

자료: Esping-Andersen(1999).

실업자에 대한 사회안전망 강화를 위해 실업부조제도의 도입 등을 주장하기도 한다. 그러나 선진국의 경험에서 보듯 노동시장에 미치는 부작용이 커서 고용연계형 사회안전망과는 거리가 멀고 재정부담이 큰 실업부조제도를 도입하는 것에는 신중을 기하여야 할 것이다. 오히려 사각지대에 놓여 있는 청년층 실업자, 장기실업자, 신규 실업자, 영세자영업자, 비정규직 근로자, 영세사업장 근로자 등을 적극적 노동시장정책의 대상에 포함하여 직업훈련의 수강은 물론 훈련 중의 생계비 대부 또는 지원 등을 통해 노동시장에 부정적인 영향을 미치지 않으면서 실질적으로 실업부조의 효과까지 기대할 수 있도록 적극적 노동시장정책의 보편적 실시를 위한 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 즉, 고용보험의 고용안정·직업능력개발 사업을 고용보험 피보험자 중심으로 적용하지 말고 모든 국민을 대상으로 적용함으로써 해결할 수 있는 방안을 마련하는 것을 우선적으로 검토하는 것이 바람직할 것이다. 그런데 비용부담을 사업주만 하면서 이와 같이 적용 대상을 확대하는 경우 비용부담

주체인 고용주가 반발할 가능성이 있으므로 일반재정에서 고용주가 부담한 금액에 상응한 매칭펀드를 부담하는 것이 바람직할 것이다(유길상[2007]).

고용보험의 고용안정・직업능력개발 사업을 이와 같이 전 국민을 대상으로 확대하기 위해서는 현행 고용안정・직업능력개발 사업을 정비할 필요가 있다. 고용안정사업 중에서 死重損失(dead-weight loss)과 대체효과가 크고 고용유지율도 미미하여 순효과가 낮은 사업들은 폐지하고, 효과가 높은 사업 중심으로 정비하여야 할 것이다. 직업능력개발사업은 스스로의 부담으로 훈련을 실시하거나 훈련을 수강할 수 있는 능력이 있는 기업이나 개인에 대해서는 정부가 지원이나 간섭을 하지 말고 시장기능에 맡기되, 시장에 맡겨서는 훈련이 이루어지기 어려워 사실상 훈련정책의 사각지대에 놓여 있는 중소기업 근로자, 비정규직 근로자, 중・고령자, 노동시장에 재진입하는 여성근로자, 장애인 등에 대해서 집중 지원하는 방향으로 변경할 필요가 있다. 현재의 직업능력개발체제는 과거 진학률이 낮아 무기능・비진학 청소년이 많을 때 시행하던 1~2년의 양성훈련체제를 그대로 답습하고 있어 장기간의 훈련을 받으면서 비용이 많이 소요되는 훈련기관 중심, 공급자 중심의 훈련이 이루어지고 있다. 따라서 향후 직업능력개발은 현재 무기능자를 대상으로 한 장기간의 양성훈련 위주의 훈련체제를 수요자가 상담을 통해 취업에 필요한 내용만을 선택하여 단기간 수강한 후 바로 취업할 수 있도록 하고, 취업 이후에도 지속적으로 필요한 과정을 선택하여 수강할 수 있는 모듈(module)식 훈련과정으로 발전시키고 수요자 중심의 맞춤식 훈련서비스를 제공하는 데 중점을 두어야 할 것이다(유길상[2007]). 이를 위해 평생직업능력개발의 활성화를 위한 모듈식 훈련과정의 개발과 이를 활용한 능력개발계좌제의 정착에 중점을 둘 필요가 있다.

3. 사회안전망에 대한 지속적인 평가 및 모니터링 체제의 구축

사회안전망이 건전하게 운용되고 있는가에 대한 지속적인 평가 및 모니터링 체제의 구축이 중요하다. 현재 국민연금, 건강보험, 산재보험

에 대해서는 자체적인 연구소를 두고 평가연구를 하고 있고, 고용보험에 대한 평가센터도 곧 설치될 것으로 보인다. 그러나 개별 법률의 규정에 의해 시행하고 있는 서비스에 대한 평가는 체계적으로 이루어지지 못하고 있어 사업효과가 미미한 사업이 관행대로 시행되고 있을 수도 있다. 따라서 모든 사회안전망에 대한 체계적이고 지속적인 평가연구 및 모니터링 체계를 구축할 필요가 있다.

4. 정책 우선순위를 고려한 단기과제와 중장기과제로 구분하여 추진

모든 사업을 동시에 동일한 강도로 추진하는 것보다는 사업의 우선순위를 정하여 단기과제, 중기과제, 장기과제로 나누어 추진하는 것이 바람직할 것이다. 경제위기 극복을 위해 시급한 것은 단기과제로 추진하고, 아직 정책방향에 대한 공감대 형성이 미흡한 부분은 중장기과제로 설정하여 충분한 논의와 의견수렴을 거쳐 추진하는 것이 바람직할 것이다.

가. 단기과제

단기적으로 가장 시급한 것은 전달체계를 효율적으로 개선하는 것이다. 현재 정부가 추진하고 있는 시·군·구의 '희망복지 129'를 중심으로 맞춤형 통합 원스톱 사회복지전달체계를 구축하여 경제위기로 인한 빈곤가구를 적시에 발견하여 필요한 지원을 할 수 있어야 할 것이다. 급증하는 실업자에게 실업급여를 지급하고 취업알선과 직업훈련, 기업에 대한 고용유지 지원, 청년인턴제, 사회적 일자리 등 다양한 실업대책을 집행할 고용지원센터의 인력을 확충하고, 전산인프라를 선진화하여야 한다. 다양한 복지 프로그램과 실업대책의 종류에 대한 통합전산망을 구축하여 수요자들이 언제 어디서나 검색하여 신청하고 활용할 수 있도록 하여야 할 것이다.

경제위기 피해자 구제를 위한 긴급복지제도를 적시에 확충하고, 사회안전망에 대한 평가 및 모니터링을 강화하여 문제가 있는 긴급지원제

도를 신속히 개선하거나 폐지하고, 효과가 높은 사업은 더욱 확대하여야 한다. 예를 들면, 저소득층 취업지원 패키지 사업, 청년층 뉴스타트 프로그램과 같이 효과가 좋은 사업은 이를 더욱 잘 발전시키고 확대하여야 하며, 기초생활수급자의 자립을 제고할 수 있는 다각적인 제도를 도입하여 자립의지를 유도하도록 하여야 한다.

사회보장급여 수급자에 대한 적극화 조치를 강화하기 위한 인프라를 확충하고 적극화 조치를 실질적으로 추진하여 고용연계형 사회안전망이 정착되도록 하여야 한다. 이를 위해 담당자의 전문성 제고와 공공부문과 민간부문 간의 협력과 역할 분담, 실업자 직업훈련 프로그램의 유연화 및 모듈화 추진, 맞춤식 원스톱 종합서비스의 실시 등이 이루어져야 한다.

나. 중장기과제

중장기적으로는 우선 맞춤식 원스톱 종합서비스를 확산시키고 이를 정착시켜 상호의무 이행과 적극화 조치가 정착되도록 하여야 한다. 선택과 집중의 원리에 의해 취약계층을 선별하여 고용-훈련-복지 서비스를 연계하여 맞춤식으로 제공할 수 있도록 하기 위해 실업자 프로파일링시스템을 도입·활용하고, 고용지원센터에서의 실업인정을 전화 및 인터넷으로 하기 위해 지역별로 콜센터를 설치하고 전문인력을 배치하여야 한다.

현재 너무 복잡해진 고용보험사업을 성과가 높은 사업 중심으로 재정비하고, 적극적 노동시장정책을 효율화하여야 한다. 전 국민을 대상으로 한 적극적 노동시장정책 추진의 제도적 장치를 마련하여 고용보험의 사각지대를 해소하고, 자영업주, 비정규직, 신규학교 졸업자 등을 위한 적극적 노동시장정책을 원활하게 추진할 수 있도록 고용보험제도의 고용안정·직업능력개발 사업의 체제와 재원조달방식을 개선하여야 한다.

복지전달체계 및 고용서비스 전달체계를 근본적으로 개혁할 필요가 있다. 현재 노동부의 고용보험 및 고용서비스 정책, 직업훈련정책, 보건복지가족부의 복지정책, 교육과학기술부의 평생학습정책 등은 상호 긴밀하게 연계되어야 하는데, 실제로는 상호 연계 없이 각 부처와 지자체

가 독자적인 서비스 전달체계와 전산망을 갖추고 있어 수요자의 입장에서는 어느 기관에서 어떤 서비스를 제공하고 있는지를 파악하기도 쉽지 않고, 중복 수혜나 사각지대의 발생, 예산과 인력의 비효율적 활용 등의 부작용도 발생하고 있다. 따라서 장기적인 관점에서 우리나라의 고용, 평생학습, 직업훈련, 복지전달체계를 어떻게 연계할지 충분한 연구와 공감대하에서 통합된 원스톱 서비스를 제공할 수 있는 방안을 찾아야 할 것이다.

사회안전망은 주로 경제위기 시에 크게 확충되는 경향이 있으나 한 번 잘못 단추를 꿴 사회안전망은 국가경제 발전에 너무나 큰 영향을 미치게 됨은 다른 나라의 역사적 교훈이 잘 보여주고 있다. 사회안전망 확충의 세계적인 추세는 '고용연계형 사회안전망'이며, 이를 가능하게 하는 핵심은 효율적인 전달체계의 구축이다. 고용-훈련-복지 연계 전달체계의 구축은 경제위기와 관계없이 언젠가는 반드시 추진해야 할 과제이며, 그래서 몇 년 전부터 국정과제로 선정되어 추진되고 있으나 지지부진한 상태에 있다. 따라서 경제위기를 활용하여 선제적으로 효율적인 사회안전망 전달체계를 구축한다면 향후 고령사회를 대비하고, 양극화 완화와 사회통합에도 크게 기여할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

김용하, 「경제위기에 즈음한 사회안전망 강화방안」, 일자리 창출과 녹색성장전략 추진을 위한 대토론회, 경제인문사회연구회, 2009. 3. 10~11.

김태성 · 류진석 · 안상훈, 『현대복지국가의 변화와 대응』, 나남출판, 2005.

유길상 · 이철수, 『고용보험해설』, 박영사, 1996.

유길상, 「고용서비스 전달체계의 발전추세와 시사점: 호주, 미국, 영국 사례를 중심으로」, 『사회보장연구』, 제22권 제4호, 한국사회보장학회, 2006. 12, pp.1～25.

_____, 「고용보험법상의 적극적 노동시장정책 관련사업 재설계에 관한 연구」, 『사회보장연구』, 제23권 제4호, 한국사회보장학회, 2007, pp.57~82.

_____, 「고용창출형 사회안전망의 모색」, 『시대정신』, 2009 여름호, 통권 43호, 2009. 5, pp.46～77.

Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies,* Oxford University Press, 1999.

Walker, Robert L., *Social Security and Welfare: Concepts and Comparisons,* Open University Press, 2005.

Yoo, Kil-Sang, *The Employment Insurance System in Korea,* Korea Labor Institute, 1999.

제15장

노동시장 유연성 제고

최 강 식 (연세대학교)

제1절 한국 노동시장의 현황과 문제점

우리나라의 노동시장은 급변하는 환경 변화에 제대로 대응하지 못하여 일자리의 창출에 어려움을 겪고 있다. 먼저 노동수요의 변화요인을 보면 대외적인 환경 변화와 대내적인 변화가 모두 존재한다. 외부적인 환경 변화는 미국에서 발생한 금융위기가 전 세계적으로 확산되면서 우리 경제에도 영향을 미치는 경기적인 요인뿐만 아니라 급속한 기술 변화 및 이로 인한 인력수요의 구성 변화, 자유무역의 확대로 인한 세계화와 중국의 급격한 부상 등으로 인한 변화를 들 수 있다. 대내적으로는 우리 경제 자체가 고성장 경제에서 저성장 경제로 바뀌면서 고용의 창출능력이 둔화되고 있는 추세이다.

반면, 노동공급 측의 변화는 주로 우리나라만이 겪고 있는 현상들이지만 이 변화가 노동시장에 미치는 영향은 만만치 않다. 지속적인 저출산과 베이비 붐 세대가 고령인구에 진입하기 직전에 놓여 있는 상황은 노동시장의 향후 인력공급구조에 큰 영향을 미치게 될 것이다. 고령화 현상이 우리나라만 겪는 현상은 아니지만 고령화의 속도와 더불어 청장년층의 노동공급이 크게 줄어들기 때문에 인구고령화의 여파는 다른 선진국의 고령화 현상과는 그 규모와 성격에 있어 매우 다르다. 또한 노동의 질적인 측면에서는 역시 급속하게 이루어진 고학력화가 노동시장의 교란요인이 될 수 있다. 양적으로 줄어든 노동공급을 질적으로 보완하

는 데는 고학력화가 유리하지만, 고학력화가 단시간에 너무 급속하게 이루어진 측면이 있어 질적 수준이 제대로 제고되지 않았기 때문이다.

이 같은 변화가 이루어진 가운데 노동시장에서는 불평등의 심화현상과 더불어 시장왜곡적인 법안들이 등장하기도 하였다. 이하에서는 노동수요의 변화, 노동공급의 변화와 최근의 노동시장 상황 및 문제점 등에 대해서 살펴보겠다.

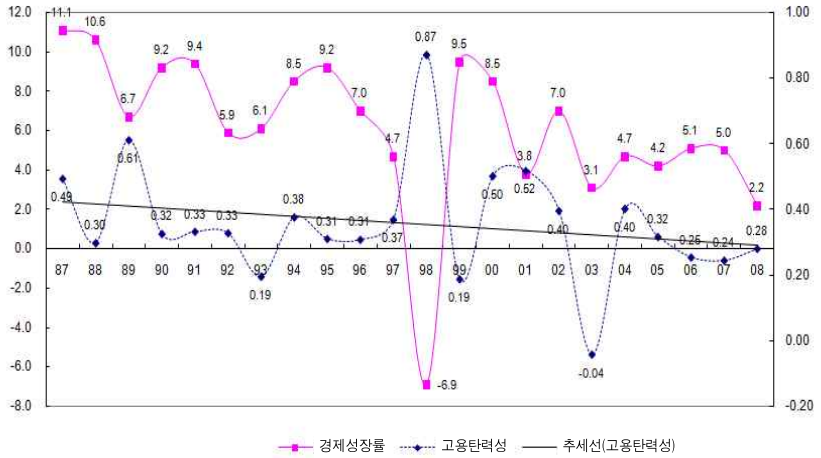
1. 노동수요의 변화

우리나라 경제는 고성장을 멈추고 저성장 기조를 유지하고 있으며, 이에 따라 고용창출효과가 둔화되고 있는 상황이다. 과거 고성장 시대에는 지속적으로 고용이 증가함에 따라 실업의 문제보다는 오히려 부분적인 인력난 현상이 노동시장의 문제가 되기도 하였다. 그러나 경제성장률이 둔화됨에 따라 고용창출력 역시 같이 둔화되고 있어 경제성장을 통한 일자리 창출이 점차 한계에 부딪히고 있다. 노동수요 측면에서 일자리를 창출하는 데 그만큼 어려움이 있음을 뜻한다.

경제성장률 자체가 둔화되고 있는 점과 더불어 동일한 경제성장률임에도 고용을 증가시키는 비율이 예전보다 낮아진 것도 일자리 창출에 있어서의 어려움 중 하나이다. 경제성장 1%에 따른 고용 증가율을 나타내는 고용탄력성 통계를 보면 이를 확인할 수 있다. [그림 15-1]에 따르면, 우리나라 노동시장의 고용탄력성은 1987년에는 0.49였으나 2008년에는 0.28로 떨어졌다. 고용탄력성은 연도별로 매우 불안정하지만 장기간에 걸친 추세선을 추정하여 보면 1987년부터 2008년 사이에 확연히 하락하고 있음을 알 수 있다.

한편, 급격한 기술진보로 인하여 경제성장에 따른 고용 증가율만 줄어든 것이 아니고 고용의 구성 역시 변화하고 있다. 기술진보와 숙련인력 간의 보완성으로 인하여 기술이 진보할수록 숙련인력의 수요는 증가하는 데 비하여 미숙련인력의 수요는 감소하는 소위 숙련편향적 기술진보(skill-biased technological change)가 나타나기 때문이다. 이로 인하여 노동시장에서는 고학력에 대한 비중이 점차 늘어나고 있고, 이러한 추세는 앞으로도 계속 이어질 전망이다. 숙련편향적 기술진보와 관련하여

[그림 15-1] 경제성장률과 고용탄력성의 추이

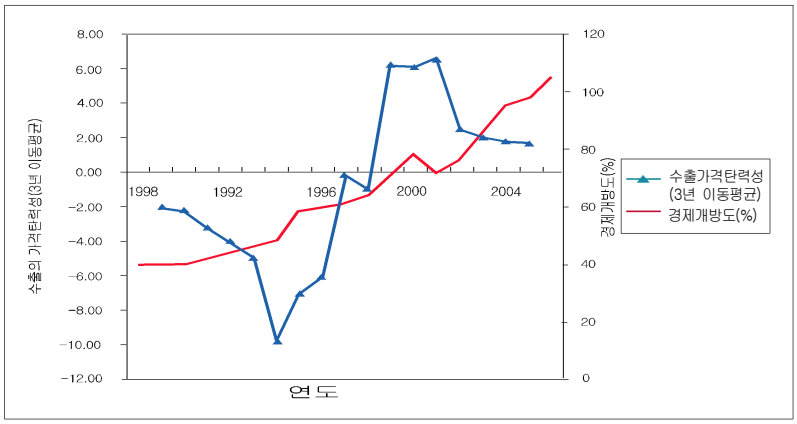


주: 2008년의 경제성장률은 2005년 기준이며, 다른 연도는 2000년 기준.
자료: 금재호, 「한국 노동시장의 이슈와 정책과제」, 한국노동연구원 내부자료, 2009.

나타나는 또 다른 현상은 저학력 중에서도 주로 기계로 대체되는 중간 직업(middle level job)의 일거리가 크게 줄어드는 반면에 기계로 대체될 수 없는 경비직, 청소직 등과 같은 단순 서비스업에 종사하는 인력에 대한 수요는 지속적으로 유지된다는 점이다. 따라서 중간 계층의 일자리가 사라지게 되기 때문에 오히려 노동시장의 불평등 현상은 더 심해질 수 있다. 또한 최근 우리나라 노동시장은 인력의 고학력화로 인하여 양적인 고학력자 공급은 증가할 예정이지만 이들의 질적 수준이 이에 미치지 못할 경우 인력수급의 불일치가 발생할 가능성도 높은 것이 현실이다.

기술진보와 더불어 노동수요에 큰 변화를 가져오는 것은 세계화 현상의 가속화이다. 양자 간 혹은 다자 간의 무역자유화협정(FTA) 체결이 점점 늘어나고 교역량이 증가함에 따라서 생산물의 수출가격탄력성이 크게 높아지고 있다. [그림 15-2]에 따르면, 1997년 외환위기 이후에 우리나라의 경제개방도가 서서히 상승하면서 수출의 가격탄력성도 높아지고 있음을 알 수 있다. 여기서 경제의 개방도는 국내총생산 대비 수출 및 수입의 비중으로 표시되고, 생산물 수출의 가격탄력성은 원화표시

[그림 15-2] 국민경제의 개방과 수출의 가격탄력성 추이



자료: 한국은행, 『조사통계월보』, 각호에서 계산하여 작성. 배진한(2007)에서 재인용.

수출가격의 변화율에 대한 원화표시 불변가격수출액 변화율의 비율로 측정되었다. [그림 15-2]에서는 이 수치의 3개년 이동평균값을 구하였다.[4] 경제의 개방도가 높아지면서 가격탄력성이 높아졌다는 것은 다른 조건이 일정할 때에 생산물 시장에서의 파생수요인 노동수요의 가격탄력성 또한 높아지고 있음을 뜻한다. 따라서 기업이 노동비용을 포함한 생산비용의 조정을 전보다 훨씬 더 유연하게 하여야 함을 알 수 있다.

한편, 중국경제의 부상과 중국과의 교역량 증가로 인하여 우리나라의 과거 노동집약적 부분의 상품 생산이 그만큼 줄어들게 되었다. 이에 따라 미숙련 노동력에 대한 수요가 위축되고 있어 중국경제의 부상이 기술집약화 현상과 더불어 노동시장에서 인력수요의 질적 양극화를 가속화시킬 또 다른 요인이 되고 있다.

2. 노동공급의 변화

노동공급 측의 요인으로는 저출산 현상, 다른 나라에는 유례가 없는 급속한 속도의 고령화 문제 등 인력의 양적 측면의 변화가 있고, 앞서

4) 배진한(2007) 참조.

〈표 15-1〉 인구구조의 변화

(단위: 천명, %)

	1980	1990	2000	2010	2020
총인구	38,124	42,869	47,008	49,594	50,650
인구성장률[1)]	1.57	0.99	0.71	0.38	0.04
생산가능인구					
15~64세 인구	23,717	29,701	33,702	35,741	35,948
(총인구 대비)	(62.2)	(69.3)	(71.7)	(72.1)	(71.0)
구성비					
15~64세	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
15~29세	49.3	44.2	35.8	28.7	24.9
30~44세	29.4	32.5	37.2	34.6	29.9
45~54세	13.0	14.1	15.7	22.6	23.4
55~64세	8.3	9.2	11.3	14.1	21.8
부양비	60.7	44.3	39.5	38.8	40.9
유년부양비	54.6	36.9	29.4	23.9	19.6
노년부양비	6.1	7.4	10.1	14.8	21.3
노령화지수	11.2	20.0	34.3	62.0	109.0

주: 인구성장률은 당해 연도에서 다음 연도까지의 증가분임.

언급한 대로 역시 빠르게 진행되어 온 고학력화로 인한 인력의 질적 측면의 변화요인이 있다.

저출산 현상은 1990년부터 이미 심각한 현상으로 나타나 우리나라의 인구 증가율은 1980년의 1.57%에서 2000년에는 0.71%로 둔화되었고, 2030년부터는 인구가 오히려 감소할 것으로 전망되고 있다. 이에 따라 15～64세의 생산가능인구 역시 증가세가 둔화되고 있다. <표 15-1>에 따르면, 총인구에서 생산가능인구라고 할 수 있는 15～64세의 인구는 1980년의 62.2%에서 1990년에는 69.3%로 크게 증가하였다. 그러나 2000년에는 이 비중이 71.7%로 증가하였고, 2010년에는 72.1%로 미세하게

증가할 것으로 예상되며, 2020년에는 오히려 71.0%로 다시 감소할 것으로 예상된다.

총인구에서 생산가능인구가 차지하는 비중이 감소함과 동시에 생산가능인구에서 노년층(55~64세)이 차지하는 비중은 1990년의 9.2%에서 2020년이 되면 무려 21.8%로 증가할 것으로 예상되고 있다. 이에 따라서 노령화지수 역시 2000년 34.3%이던 것이 2020년에는 109.0%로 급증한다. 노년부양비율 역시 2000년의 10.1%에서 2020년에는 21.3%로 증가하게 된다.

이 같은 추세는 장기적으로 유효 노동총량(effective labor supply)의 부족현상이 발생하여 향후 경제성장에 필요한 노동공급이 충분히 이루어지지 않을 가능성이 있음을 시사하는 것이다. 따라서 기존의 고용률(생산가능인구 중에서의 취업자 비율)을 획기적으로 증대시키지 않으면 지속성장이 어려워질 수 있다. 고용률을 증대시키기 위해서는 여성과 고령자 등의 일자리가 많이 늘어나야 하는데, 특히 고령화 현상에 따른 부족이 우려되므로 고령자의 고용률 제고에 관심을 가져야 할 것이다.

한편, 이러한 변화는 양적인 면에서의 문제만이 아니라 기업 내의 인력구조에 있어서도 문제를 야기할 수 있다. 과거 피라미드 형태의 인구구조와 함께 기업 내에서도 피라미드형의 상하 직급체계가 이루어지고 있었다. 당시의 인력공급구조와 같은 형태였기 때문에 인력공급체계와 기업 내의 직급구조는 큰 문제가 없었다. 그러나 인구구조가 점차 항아리형으로 바뀌어 가면서 기업의 피라미드형 직급구조는 더 이상 유지되기 힘들어지게 되었다. 특히 베이비 붐 세대(1955~64년생)들의 연령이 40대를 넘어서게 되는 1990년대 후반에는 이 문제가 더욱 심각하게 부각되기 시작하였는데, 이때에 기업들은 기존의 직급구조에서 탈피하여 팀제도 등을 도입함으로써 이 문제를 어느 정도 완화시킬 수 있었다. 또한 중장년층이 비대해지기 시작하면서 임금의 체계 역시 연공식이 아니라 성과급 등 다양한 임금체계가 등장하기 시작하였다.

그런데 2010년이면 중장년층의 비대화가 아니라 삼분의 일 이상의 인구가 45세 이상이 되게 된다. 2010년이면 이 비중은 45%가 넘게 된다. 중고령층이 기업의 주력 인력이 되게 되는 것이다. 더구나 베이비 붐 세대의 첫 번째인 1955년에 출생한 인구집단이 소위 55세 정년을 맞게

〈표 15-2〉 교육수준별 인구구성의 변화

(단위: %)

		1970	1980	1990	2000
초졸 이하	전 체	73.4	55.3	33.4	23.0
	남 자	61.2	42.8	23.3	15.1
	여 자	84.7	67.0	43.0	30.4
중 졸	전 체	11.5	18.1	19.0	13.3
	남 자	15.1	19.8	17.6	12.3
	여 자	8.2	16.5	20.3	14.3
고 졸	전 체	10.2	18.9	33.5	39.4
	남 자	15.2	25.4	38.9	41.6
	여 자	5.5	12.9	28.4	37.3
대졸 이상[1)]	전 체	4.9	7.7	14.1	24.3
	남 자	8.5	12.0	20.1	31.0
	여 자	1.6	3.6	8.3	18.0

주: 1) 대졸 이상에는 전문대졸, 대졸, 대학원졸 이상이 포함됨.
2) 만 25세 이상 인구에 대한 각 교육수준별 비중임.
자료: 통계청, 『인구주택총조사 보고서』 및 『한국의 사회지표』.

된다. 따라서 이 인력들에 대한 대책 마련과 동시에 이들의 노동력을 잘 활용하려면 노동시장에서의 고용관행의 변화와 규제의 완화, 임금제도의 유연성 확보 등이 시급한 과제가 될 것이다.

저출산 및 고령화 못지않게 노동공급에 큰 변화를 가져온 것은 고학력화 현상이다. <표 15-2>에 따르면, 1970년대에는 우리나라 인구에서 대졸자의 비중이 4.9%에 불과하였으나 2000년에는 무려 24.3%로 증가하였다. 고졸자의 비중 역시 10.2%에서 39.4%로 크게 증가하였다. 반면에 초졸 이하의 비중은 같은 기간 중에 73.4%에서 23.0%로 급감하였다. 결국 2000년에 고졸 이상의 고학력자는 전체 인구에서 63.7%를 차지하고 있다. 특히 남자의 경우만을 살펴보면 고졸 이상의 비중은 72.6%나 된다. 고학력자의 비중은 향후에도 지속적으로 늘어날 것으로 전망된다.

이처럼 빠른 고학력화 현상은 긍정적인 면과 부정적인 면을 가지고 있다. 긍정적인 면은 급속한 기술진보가 주로 숙련편향적으로 일어나기 때문에 고학력자에 대한 수요가 늘어나고 있다는 것이다. 따라서 고학력화 현상은 이 같은 수요에 부합하여 노동시장의 숙련집약화에 도움을 줄 것이다. 그러나 고학력화 현상이 워낙 빠르게 진행되었기 때문에 늘어난 고학력자 수에 적합할 정도로 고등교육에 대한 투자 증가가 이루어지지 못하였던 것도 사실이다. 과거의 전문대나 개방대학 등이 일반대학으로 바뀌고 기존의 비수도권 지역에 대한 대학 설립 규제가 줄어듦에 따라 충분한 투자가 이루어지지 않은 상태에서 고학력자들이 단시간에 많이 배출되었기 때문이다. 따라서 진정한 의미의 고학력화가 되려면 이 인력들의 질적 수준 제고가 중요한 과제일 것이다.

또 다른 문제점은 노동공급에 있어 연령별·학력별 인력구성비율이 크게 변화함에 따라 기업의 인력 조직에도 문제가 발생할 수 있다는 것이다. 근로자의 학력과 연령 간 대체성이 낮을 경우 청년층 인력의 부족과 중고령층 인력의 과잉 문제를 해결하는 방안들이 필요하다. 또한 숙련편향적 기술진보가 일어나면 고학력자의 수요가 증가하지만 동시에 기계로 대체되지 않는 저숙련 서비스업의 수요는 일정하게 필요하게 되는데 이때에는 고학력자가 저학력자를 대신할 수 없다는 문제가 발생한다. 즉, 인력과잉 현상을 보이는 부문과 인력부족현상이 발생하는 부문이 병존할 수 있다는 점이다.

3. 노동시장의 불평등 심화

노동 공급과 수요의 변화 특성 때문에 노동시장에는 고용창출의 둔화 문제뿐만 아니라 계층 간의 불평등 현상도 심화되고 있다. 먼저 고용에 있어서는 비정규직의 문제가 노동시장에서 뜨거운 감자로 논의되고 있다.[5] 전체 임금근로자에서 비정규직이 차지하는 비율은 2009년 3월 현재

5) 일반적으로 비정규근로자라고 하면 기간제근로자, 단시간근로자, 비전형근로자 등이 있다. 비전형근로의 형태는 매우 다양하여 파견, 용역, 독립도급, 일용, 호출, 재택근로 등이 포함될 수 있다. 최근 비정규직법에서 논란이 되고 있는 것은 기간제근로자에 대한 무기계약 전환 여부이다.

33.4%이며, 전체 임금근로자 2,145만명 중에서 비정규직 근로자 수는 537만명이다. 이와 같은 비정규직 비율은 2001년에는 임금근로자의 26.9%, 근로자 수는 364만명이었으나, 급속히 증가하여 2004년에는 37.0%, 539만명을 기록하였다. 그 이후 임금근로자에서 차지하는 비중 자체는 서서히 감소하여 2009년 3월에는 33.4%에 이르렀다. 숫자상으로는 2007년 3월에 577만명을 기록하였다.

한편, 비정규직에는 여러 형태의 근로자들이 존재한다. 이들을 고용형태별로 살펴보면 기간제근로가 전체에서 차지하는 비중이 가장 높다. 전체 임금근로자에서 기간제근로가 차지하는 비중은 15.9%이며, 비정규직 근로자 중 기간제근로의 비중은 47.6%에 달한다. 다른 고용형태의 비중을 크기 순서대로 보면 시간제근로>일일근로>특수형태 고용>용역근로>파견근로>가정내근로 등의 순서이다.

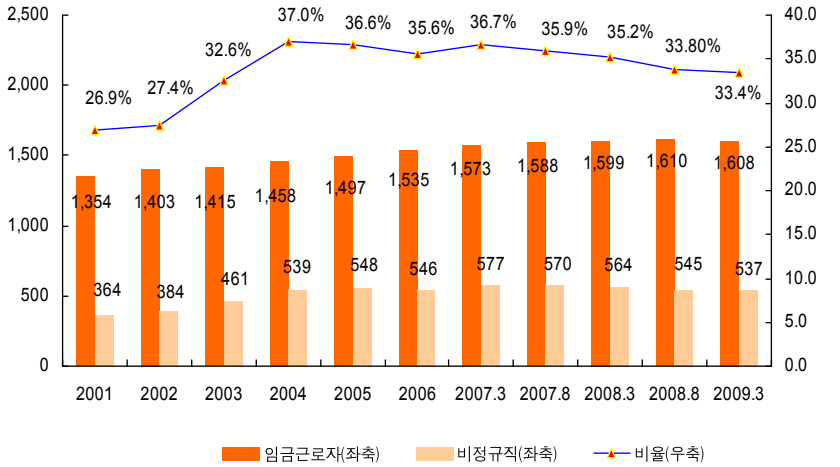
한편, 비정규직법의 시행 전후를 비교하여 비정규직의 비중을 살펴보면 기간제근로자를 포함한 한시적 근로자의 비중은 시행 이후 감소하였다. 그러나 비전형근로의 비중은 오히려 증가한 것으로 나타나 비정규직의 보호입법이 대상자를 줄이는 효과는 있어도 당사자들의 노동시장 내 지위는 오히려 나빠지고 있는 것이 아닌가 하는 우려를 낳게 하고 있다.

한편, 비정규직과 정규직의 월평균 임금차이는 최근 들어 더욱 커지고 있다. 통계청이 조사한 「경제활동인구조사 부가조사」에 따르면, 2001년에는 정규직 월평균 임금이 137만 7천원이고, 비정규직은 87만 4천원이어서 비정규직이 정규직 임금의 약 63.54%를 받는 것으로 나타났다. 그런데 이 비율이 2002년에는 67.1%로 일시 상승하였으나 그 이후에는 감소하는 추세를 보이고 있다. 이에 따라 2009년 3월에 정규직의 월평균 임금은 216만 7천원, 비정규직의 월평균 임금은 123만 2천원으로 정규직의 월평균 임금을 100으로 볼 때 비정규직의 임금은 56.9에 불과하였다. 이는 비정규직 통계가 발표된 이래 가장 낮은 수준이다. 또한 2008년 3월 비정규직의 월평균 임금 127.2만원에 비해 절대액수로도 4만원이 감소한 수치임을 알 수 있다.

또한 각종 근로복지 수혜비율도 정규직과 비정규직 사이에 차이가 난다. 퇴직금의 경우 정규직 근로자의 수혜비율은 2008년에 74.3%였지만

[그림 15-3] 비정규직의 규모와 비중 변화

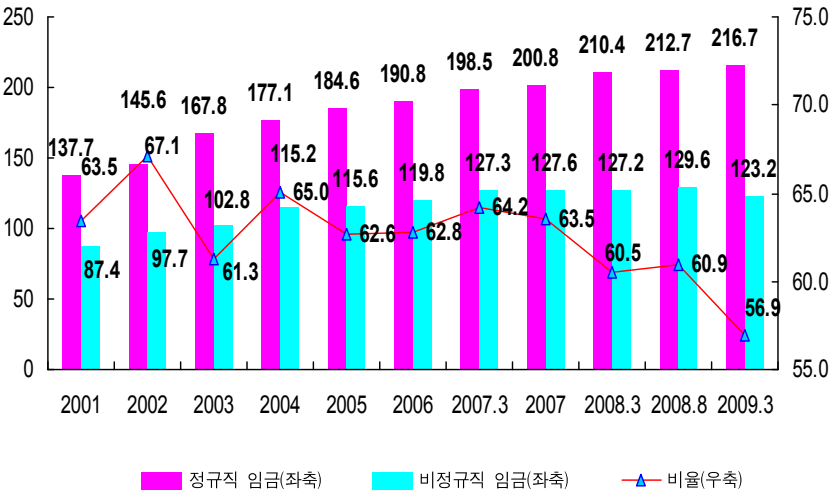
(단위: 만명, %)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」, 각년도. 이인재(2009)에서 재인용.

[그림 15-4] 정규직 대비 비정규직 월평균 임금

(단위: 만원, %)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」, 각년도. 이인재(2009)에서 재인용.

〈표 15-3〉 근로복지 수혜비율

(단위: %, %p, 전년동월 대비)

	2008. 3				2009. 3							
	퇴직금	상여금	시간외수당	유급휴가	퇴직금	증감	상여금	증감	시간외수당	증감	유급휴가	증감
임금근로자	60.0	55.8	42.6	51.0	62.2	2.2	57.8	2.0	43.1	0.5	54.1	3.1
정규직	74.3	71.2	54.9	64.6	76.3	2.0	73.5	2.3	55.0	0.1	67.4	2.8
비정규직	33.7	27.5	20.0	25.8	34.1	0.4	26.5	-1.0	19.5	-0.5	27.6	1.8
1. 한시적	48.7	40.5	29.1	38.5	50.8	2.1	39.7	-0.8	28.8	-0.3	41.9	3.4
• 기간제	58.7	47.8	34.9	46.4	60.4	1.7	47.3	-0.5	34.7	-0.2	50.2	3.8
• 비기간제	24.8	23.0	15.2	19.6	11.5	-13.3	8.3	-14.7	4.1	-11.1	7.5	-12.1
2. 시간제	4.9	4.8	2.7	2.7	4.2	-0.7	3.9	-0.9	2.4	-0.3	2.8	0.1
3. 비전형	25.2	17.0	13.5	16.1	24.2	-1.0	15.1	-1.9	11.0	-2.5	16.0	-0.1

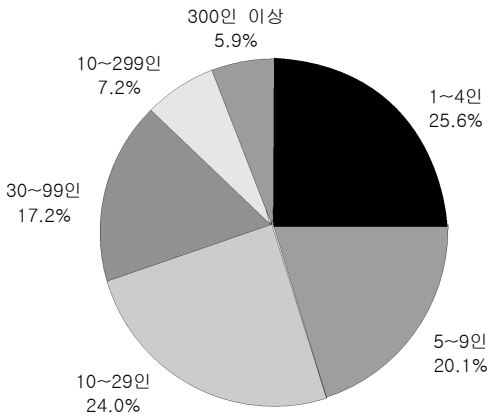
주: 1) 직장가입자만 집계한 수치임(지역가입자 및 수급권자는 제외).
2) 특수직 연금 포함.

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」, 2009. 이인재(2009)에서 재인용.

비정규직의 경우는 33.7%에 불과하다. 상여금과 유급휴가에 있어서도 큰 차이를 보이고 있다. 더구나 비정규직 내에서도 기간제근로자의 각종 복지 수혜비율은 높은 반면, 비기간제와 시간제, 비전형근로자 등의 수혜비율은 상대적으로 매우 낮다.

임금 이외의 편익, 즉 작업장의 근무여건이나 작업환경 등은 중소기업보다 대기업이 더 나은 것으로 알려져 있다. 그런데 비정규직 근로자의 대부분은 사업체 규모가 매우 작은 영세사업장에 근무하고 있는 것으로 나타났다. [그림 15-5]에 따르면, 비정규직 근로자의 25.6%는 4인 이하의 종업원을 가진 사업체에서 근무하고 있고, 종업원 규모 5~9인의 사업체에 20.1%, 10~29인이 사업체에 24.0% 등으로 종업원 규모 100인 미만의 사업체에 종사하는 비중이 전체 비정규근로자의 87%에 달하였다. 반면에 종업원 규모 300인 이상의 대규모 기업에 비정규직이 고용된 경우는 5.9%에 불과하였다. 정규직의 대기업 고용비중에 비하면 매우 낮은 수치라고 하겠다.

[그림 15-5] 비정규직의 사업체 규모별 분포



자료: 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」, 2009. 3.

제2절 시장의 유연화 현황과 필요성

1. 노동시장 유연화의 필요성과 방향

지금까지 한국 노동시장에서의 수요 및 공급 변화요인과 이에 따른 노동시장의 상황 및 문제점들을 살펴보았다. 이 같은 문제점의 해결과 향후 지속적인 성장을 위해서는 노동시장이 유연하지 않으면 곤란하다. 경직적인 노동시장에서는 지속성장이 불가능하기 때문이다. 그런데 노동시장의 유연화를 위해서는 제도와 관습의 개선이 필요한데 여기에는 상당한 시간이 소요된다. 따라서 변화의 충격이 가속화되기 이전에 대비하는 것이 중요하다.

향후 환경 변화의 내용과 정도에 따라 노동시장의 고용유연성, 임금의 유연성과 동시에 기능적 유연성 등도 필요할 것이다. 먼저 인구구조의 변화는 수요 측면의 변화보다 느리지만 일단 변화가 시작되면 그 영향이 매우 크기 때문에 사전에 준비가 필요하다. 현재는 저출산의 문제도 심각하지만 당장 눈앞에 닥칠 베이비 붐 세대의 고령화로 인한 인력공급 부족 문제와 인구구성의 변화로 인한 기업 내 인력구성의 불균형

문제가 더 시급히 해결해야 할 과제들이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 우선 고용의 유연성이 필요하다. 현재의 근로자만을 활용하여 기업을 운영할 경우 기업의 인력구성은 고령화되다가 어느 순간에 주력 인력집단이 퇴직하게 될 것이다. 중도채용이나 기존 근로자의 정년연장 등의 방안이 마련되려면 고용의 유연성과 동시에 임금체계의 유연성도 필요할 것이다.

수요 측면에서는 경제성장률이 둔화됨에 따라서 성장을 통한 일자리 창출이 한계에 부딪히고 있다. 동시에 기술진보로 인하여 동일한 경제성장률하에서도 고용의 증가는 종전보다 크지 않은 것으로 보인다. 따라서 향후의 고용률을 높이기 위한 대책이 필요하다. 그런데 노동시장의 고용률은 노동시장에 대한 규제가 심해질수록 더 낮은 것으로 알려져 있다.

[그림 15-6]은 OECD 회원국을 대상으로 2004년도의 고용규제지수와 고용률(취업자 수/생산가능인구)의 관계를 보여주고 있다. 그림에 따르면, 고용규제가 심할수록 고용률은 낮아짐을 알 수 있다. 즉, 두 지표 간의 상관계수가 -0.459로서 음(-)의 상관관계를 보이고 있는 것이다.

청년(15~24세)실업률 역시 고용규제가 강할수록 높아짐을 알 수 있다. [그림 15-7]은 역시 OECD 국가를 대상으로 고용규제와 청년실업률의 관계를 보여주고 있다. 두 지표 간의 상관관계는 0.276으로 양(+)의 상관관계를 보이고 있다.

이 밖에도 고용보호 입법수준이 높을수록 임시계약직 근로자들의 비중과 청년실업률도 따라서 높아진다는 분석 결과도 있다(European Commission, *Employment in Europe*, 2006; 배진한[2007]에서 재인용).

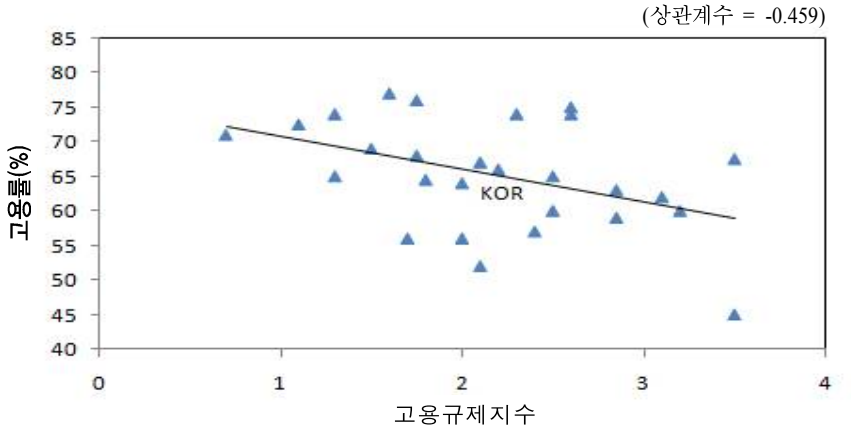
따라서 고용에 대한 보호규제를 완화하는 것이 고용률을 높이고 청년실업률을 낮추는 데 도움이 될 것이다.

자유무역협정 체결이 늘어나고 세계화가 가속됨에 따라서 수출의 가격탄력성이 높아지는 점 역시 유연화의 필요성을 보여준다. 노동시장에서 노동수요의 임금탄력성 역시 높아질 것이므로 임금의 유연화 역시 시급한 과제이다. 특히 고용과 임금은 동전의 양면과 같은 성격을 지니고 있다. 노동시장에서 고용과 임금이 유연하게 되면 변화하는 환경에 훨씬 빠르게 적응할 수 있다. 그러나 이것이 현실적 제약을 받는다면

[그림 15-6] 고용규제와 고용률 사이의 관계: OECD 회원국 국제비교 (2004년)

(단위: %)

(상관계수 = -0.459)



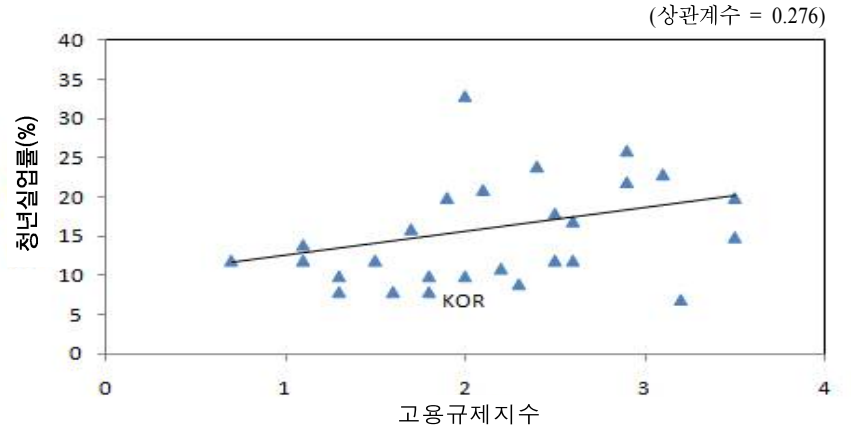
주: KOR은 우리나라를 나타냄.

자료: OECD, *OECD Employment outlook*, 2004와 2005의 통계 부록(Statistical Annex) 자료를 연결하여 도표화함. 배진한(2007), p.87에서 재인용.

[그림 15-7] 고용규제와 청년실업률 사이의 관계: OECD 회원국 국제비교(2004년, 15~24세)

(단위: %)

(상관계수 = 0.276)



주: KOR은 우리나라를 나타냄.

자료: OECD, *OECD Employment outlook*, 2004와 2005의 통계 부록(Statistical Annex) 자료를 연결하여 도표화함. 배진한(2007), p.87에서 재인용.

둘 중에 하나는 반드시 유연화되어야만 할 것이다. 이 둘이 모두 경직적이면 기업의 노동비용 상승으로 인한 고용 감소 및 성장률 저하, 그리고 노동시장의 분단화 현상이 고착되면서 이로 인한 양극화는 더욱 심화될 것이다.

이 밖에도 급속한 기술진보가 일어나게 되고 특히 기술진보의 성격이 숙련편향적인 경우에는 근로자들의 기능적 유연성 역시 중요하다.

2. 한국 노동시장의 유연성

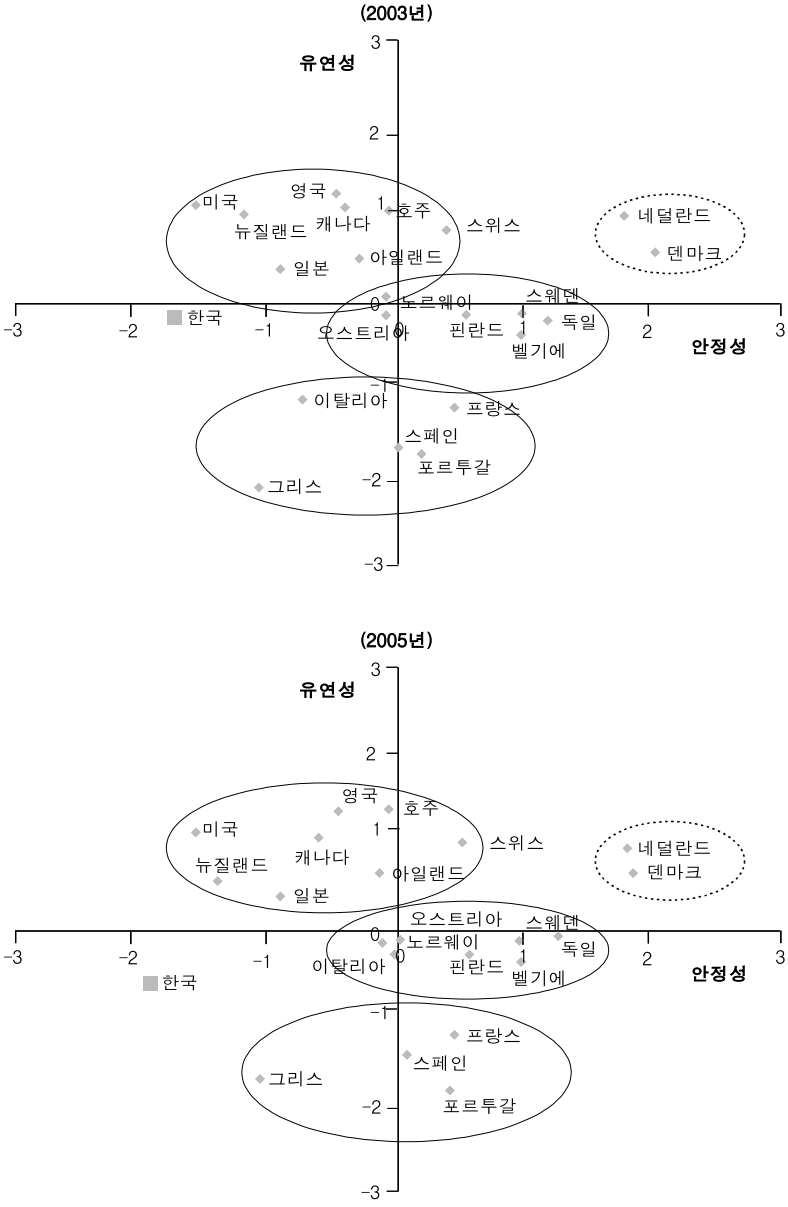
그렇다면 과연 한국의 노동시장은 충분히 유연한가를 살펴볼 필요가 있다. [그림 15-8]은 OECD 국가를 대상으로 유연성과 안정성을 두 축으로 한 국제비교 결과를 보여주고 있다. 유연성과 안정성이 모두 높은 국가는 네덜란드와 덴마크이다. 이들 두 국가에 대해서는 다음 절에서 보다 자세히 분석할 예정이다. 반면에 미국, 영국, 뉴질랜드 등의 국가는 안정성은 높지 않은 반면 유연성은 높은 국가로 분류되고 있다. 그리고 이탈리아, 프랑스, 스페인, 그리스 등의 남부 유럽 국가들은 안정성은 중간 정도이지만 유연성은 크게 낮은 것으로 나타났다.

한편, 한국은 유연성의 정도는 평균보다 높지 않다. 그러나 안정성은 평균보다 낮은 곳에 자리하고 있다. 그런데 [그림 15-8]은 2003년과 2005년의 두 개 연도 결과를 모두 보여주고 있는데 2005년도에는 안정성지표는 크게 변화하지 않았지만 유연성지표는 오히려 하락한 것으로 나타났다.

이를 보다 자세히 살펴보기 위해서 3개 연도의 자료를 가지고 국가별로 어떠한 변화가 일어났는지를 [그림 15-9]에서 보여주고 있다. 그림에 따르면, 한국 노동시장의 유연성은 시기별로 하락하고 있음을 알 수 있다. 반면에 안정성의 지표 변화는 별로 없는 것으로 나타났다.

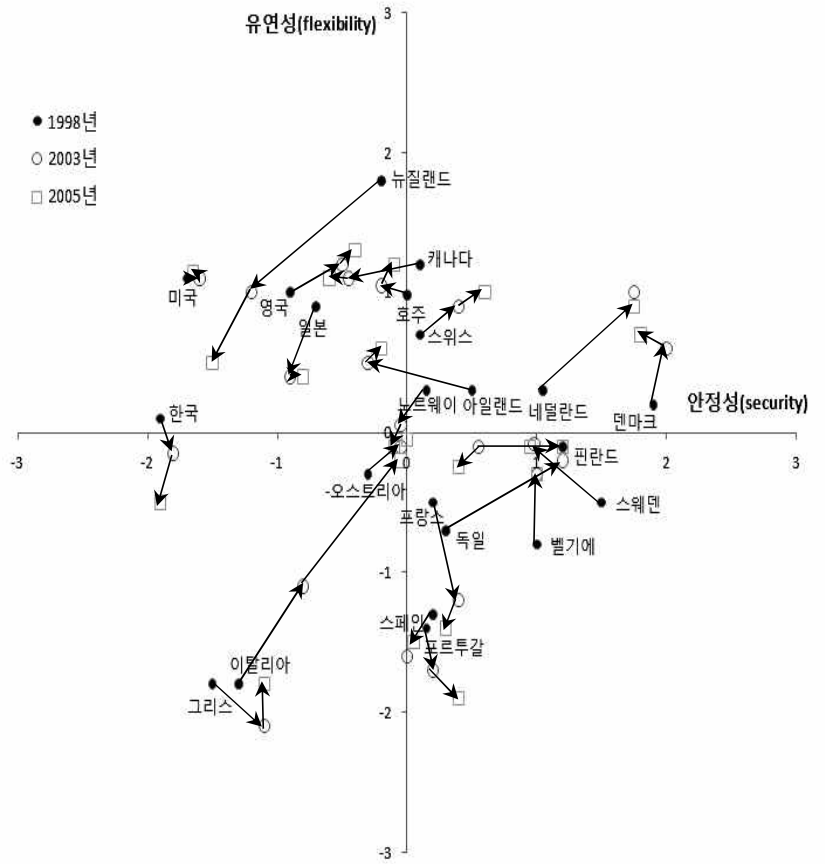
이에 대해 변양규(2008)는 과거 참여정부는 고용전략의 핵심과제로 유연안정성의 개념을 도입하였지만 실제에 있어서는 명확한 전략 없이 안정성만 강조하는 결과를 초래하였다고 주장하고 있다. 유연성과 안정성의 균형을 상실하고 실천계획의 미흡으로 인해 한국의 유연안정성은 정책기조로서의 동력을 상실했다는 것이다.

[그림 15-8] 유연안정성 국제비교(2003, 2005년)



자료: OECD Stat(http://stats.oecd.org) 자료를 이용한 계산 결과. 변양규(2008), pp.79～80에서 재인용.

[그림 15-9] 유연안정성 변화의 국제비교



자료: OECD Stat(http://stats.oecd.org) 자료를 이용한 계산 결과. 변양규(2008), p.82에서 재인용.

한편, 세계은행에서는『사업환경 보고서』(2008년)를 통하여 한국의 고용·해고 관련 사업환경여건을 178개국 중 131위로 평가하고 있다. 보고서에 의하면, 한국 노동시장 유연성의 국제순위는 2003년의 53위에서 2005년에는 127위, 2007년에는 131위로 크게 후퇴하였다. 더구나 OECD 회원국만을 대상으로 할 경우의 유연성 순위 역시 총 28개국 중에서 21위를 기록하여 노동시장의 유연성 수준이 낮음을 보였다.

〈표 15-4〉 세계은행의 고용·해고 규제 평가 결과

	한국(순위)	OECD 평균	전체 평균
고용경직성	37 (96위)	30.8	24.1
채용의 경직성	11	25.2	32.4
근로시간 경직성	60	39.2	38.5
해고의 경직성	40	27.9	31.3
고용비용(비용/임금*100)	13 (81위)	20.7	15.2
해고비용	91(150위)	25.7	18.3

주: 각 지표는 0과 100 사이의 값을 가지며 높을수록 경직적.
자료: 남성일·전재식(2008).

특히 <표 15-4>에서는 채용의 경직성, 근로시간의 경직성, 해고의 경직성 등을 보여주는 고용경직성지표와 고용비용, 해고비용의 지표를 0에서 100으로 구분하여 값이 높을수록 경직적이라고 평가하고 있다. 한국의 경우 채용의 경직성은 10으로 높은 편이 아니다. 그러나 해고의 경직성은 40으로 OECD 평균인 27.9와 전체 평균인 31.3보다 높음을 알 수 있다. 더구나 근로시간 경직성은 60으로 OECD 평균 39.2와 전체 국가 평균 38.5보다 상당히 높다. 이 세 지표의 종합인 고용경직성은 37로서 전체 대상 국가 중에서 96위를 차지하고 있다.

더구나 고용비용은 81위이지만, 해고비용지표는 91로서 OECD 평균 25.7, 전체 평균 18.3에 비하여 매우 높아서 순위 역시 150위에 이른다. 우리나라 노동시장에서는 해고비용이 매우 높다는 점을 알 수 있다.

한편, IMD의 지표에서는 2008년 기준으로 우리나라 정부의 노동규제 수준이 55개국 중에서 54위로 나타났다. 그러나 임금유연성의 경우는 유연성 정도가 개선되고 있는 것으로 평가되고 있다(남성일·전재식[2008]).

물론 지금까지 살펴본 국제기구의 각종 지표는 평가의 방법이나 지표 선정의 객관성 여부, 조사 대상 국가의 설정 문제 등 여러 가지 문제점을 지니고 있다. 따라서 그 결과의 해석에는 주의를 요한다. 그러나 이러한 유의사항에도 불구하고, 여러 국제기구의 조사 결과는 적어

도 한국의 노동시장이 유연하지 않다는 점을 분명히 보여주고 있다고 하겠다.

제3절 외국의 유연화 경험

이하에서는 앞서 살펴본 바와 같이 노동시장의 유연성도 높으면서 동시에 안정성 지수도 높게 나타나고 있는 유럽의 덴마크와 네덜란드 두 국가의 노동시장에 대해서 살펴보겠다. 이들 국가들도 처음부터 노동시장이 유연한 국가들은 아니었다. 그러나 정부와 노동자 및 사용자 단체들이 취한 일련의 정책 변화 및 사회적 합의 등으로 노동시장의 유연성과 안정성을 동시에 확보하고 있는 것으로 보인다. 더구나 이 두 국가는 서로 다른 노동시장의 구조를 가지고 있었기 때문에 이 두 국가의 경험으로부터 우리 노동시장에 대한 정책방안을 모색해 볼 수 있을 것이다.

1. 덴마크

덴마크는 유연한 노동시장, 적극적 노동시장정책, 완비된 사회안전망 등의 황금삼각형(golden triangle)을 구축함으로써 노동시장의 유연성과 안정성을 꾀하고 있다.

덴마크 노동시장에서는 근로자, 특히 정규직 근로자의 채용과 해고가 매우 자유로웠고, 반면에 임시직에 대한 고용규제는 비교적 높은 편이었다.[6] 그럼에도 불구하고 실업률은 매우 높았는데 그 이유는 관대한 실업급여 때문이었다(정현용[2008]). 1969년부터 1979년까지 지속적으로 실업급여 혜택이 증가하고 수급요건은 완화되어 실업수당의 일정한 수급요건을 만족시키면 해고된 다음날부터 직전 임금의 90%까지 받을 수 있었다. 이에 따라 덴마크의 실업률은 1975년 이후 급상승하여 1993년

6) 그럼에도 불구하고 비정규직(임시직과 단시간근로자 포함)의 고용비율은 유럽의 다른 나라에 비하여 높았다.

에는 12%까지 치솟았다. 이 같은 사실은 채용과 해고가 활발히 이루어진다고 해도 해고된 근로자들이 사회보장시스템에 의하여 제공되는 실업급여 수준에 만족하고 노동시장으로 진입하지 않으면 실업률은 떨어질 수 없다는 것을 보여주는 것이다.

이에 따라 덴마크는 실업보험제도를 개혁하였는데, 기존에 7년간 실업급여를 지급하던 것을 4년의 수급기간과 3년의 노동시장 활성화 기간(activation period)으로 구분하였다. 이를 통하여 노동시장에 적극적으로 참여할 유인책을 만든 것이다. 이와 더불어 실업자의 개별활동계획제(individual action plans)를 도입하여 실업자의 요구에 따라 지원하는 방식을 채택함으로써 정책효과를 높였다. 또한 임금보조 성격의 직업훈련은 축소하는 대신, 육아 및 교육훈련 등을 목적으로 하는 경우 실업급여의 일정 비율을 지급하는 유급휴직제도 등을 도입하였다(노동시장선진화기획단[2004]).

두 번째 축인 사회안전망 구축에 있어 실업보험기금의 상당 부분을 조세로 조성하였다. 실업급여 수급자격이 없는 실업자에게는 실업급여와 동일한 수준의 사회보장급여를 제공한 것이다.

세 번째 축은 학습복지를 통한 적극적 노동시장정책이다. 다양한 노동시장 활성화 프로그램을 운영하고 개별 실업자는 개별활동계획제에 따라 이들 프로그램에 참여하도록 하였다. 전체 실업자의 2/3가 직업훈련이나 교육휴직 등에 적극적으로 참여하도록 하였다. 이에 따라 노동의 이동률은 높지만 취업의 가능성도 증가하여 남녀 모두 70%가 넘는 고용률을 기록하게 되었다.

2. 네덜란드

복지국가의 대명사처럼 불리던 네덜란드는 고임금·고비용 구조로 1970년대에 마이너스 성장과 10% 이상의 고실업률을 기록하는 등 최악의 상태에 있었다. 그러나 1980년대 초반부터 시작된 사회보장제도의 개혁과, 1982년의 바쎄나르 협약(Wassenar Accord)이 체결되면서 노사가 임금안정, 근로시간 단축 등을 골자로 하는 중앙합의를 이룩하면서 상황이 달라지기 시작하였다. 이후 성공적인 사회보장제도의 개혁과 노동

시장의 임금안정 및 근로시간 유연화로 1990년대의 네덜란드 경제는 유럽연합의 평균보다 빠른 속도로 성장하였고, 실업률 역시 급격히 감소하게 되었다.[7)]

1982년 체결된 바쎄나르 협약의 핵심적 내용은 임금안정과 근로시간 단축을 통하여 경제를 회생시키고, 고용을 창출한다는 것이었다. 노동조합은 임금을 동결하기로 하고 1983~84년 중 1월과 7월에 예정된 임금-물가 연동조항(COLA)에 의거한 임금인상을 포기하는 대신, 경영자 단체에서는 그동안 금지해 왔던 노동시간 단축에 관한 협상을 허용하기로 하였다. 과거 공공부문의 임금이 민간부문에 연동되어 있고, 민간부문의 임금은 또다시 물가에 연동되어 있었기 때문에 이 두 제도의 폐지로 1985년까지 실질임금은 9% 하락하였다. 공공부문의 노사관계에서도 그동안 공무원이 누려왔던 고용보장제도나 연금특혜를 폐지하는 대신 교섭권과 파업권을 인정하는 조치를 취하였다.

바쎄나르 협약 이후 1986년 불황국면에서 서서히 벗어나기 시작하자, 노조들은 임금삭감 없는 주당 36시간제 실시를 주장했고, 자본은 주당 38시간을 고수하게 되었다. 1993년 이후 다시 경제불황에 진입하면서 1992~94년에 제조업분야에서만 10만여 명에 달하는 실직자가 발생하게 되자, 노동재단의 사용자 대표와 노동자 대표는 바쎄나르 협약 정신으로 되돌아갈 것을 천명하면서 '새로운 노선(New Course)'이라는 명칭의 새로운 중앙협약을 체결하였다. 이로써 전국노조들은 자발적으로 임금인상을 억제하는 동시에 노사협의 수준을 더욱 광범위하게 부문별 혹은 지역별 수준으로 하향시키는 데 동의하였다. 또 사용자단체는 수익성 개선과 동시에 노동시간 단축 논의를 재개하여 부문별로 36시간까지 노동시간 단축을 허용하였으며, 직업훈련 강화 및 적극적인 인적자원개발을 약속하였다. 한편, 정부는 노동의 임금인상 자제를 보상하는 조치로 노동자들의 세금부담을 점차 하향조정하기로 하였으며, 비정규직 근로자의 법적 지위 향상을 약속함으로써 이들의 합의를 보완하였다. 특히 정부는 최저임금과 휴가에 관한 파트타임 노동과 풀타임 노동 사이

7) 하지만 이러한 사회적 협약은 경제가 극한상황에 있는 경우 도움이 되지만, 경기가 회복되면 다시 고임금구조로 가는 주기적 문제를 노출시킨다.

의 격차를 해소하여 노동시간에 비례하여 균등한 임금을 받도록 하였고(비례제 원칙), 연금혜택에 있어서도 파트타임 노동을 배제하는 것을 금지하였다. 이러한 신노선협약 역시 바쎄나르 협약 못지않은 임금억제 효과를 발휘하여 1994년 단위노동비용은 6% 인하되었는데, 이것은 바쎄나르 협약 이후 15년 동안 최저 수준이었다.

1993년 이후 유럽연합(EU)에서는 유연안정성의 문제가 정책형성의 핵심사항으로 인식되었다. 이에 따라 1998년 7월 1일 「중개를통한노동자할당에관한법안」(WAADI)이 발효되었으며, 이어 1999년 1월에는 1996년의 유연안정성(flexicurity) 협약에 기초하여 성립된 「유연성과안정성에관한법」이 도입되었다. 노동시장의 유연안정성 정책은 새로운 근로시간, 보건 및 안전, 단시간근로에 대한 정책적 지원 등을 통해 노동시장에서 유연성과 고용의 안정성을 동시에 추구하고자 하는 정책이었다.

구체적으로 보면 「중개를통한노동자할당에관한법안」(WAADI)은 임시고용 파견업체의 허가를 폐지하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 이 법이 도입되기 전까지만 해도 인력의 중개나 구직, 그리고 제3자에게 노동을 제공하는 경우 「인력서비스법」에서 규정하던 허가가 필요했으나 WADDI로 인하여 허가제는 폐지되었으며 대부분의 규제도 철폐되었다.

한편, WADDI가 하나의 독립적인 법률인 데 비해 「유연성과안정성에관한법」은 기존의 관련 법률들을 수정하는 형식이었다. 이 법의 내용을 살펴보면 크게 다음과 같은 세 가지 구성 요소가 있다. 첫째, 기간제 고용(fixed term employment)과 임시직 근로자(temporary workers)의 사용에 있어서 더 많은 계약상의 재량권(자유)을 허용하는 것이다. 둘째, 비정규고용 지위에 있는 근로자들의 법적 지위를 강화하는 것이다. 셋째, 이른바 정규근로자들의 권리에 대한 보호의 축소와 이에 필요한 민법의 개정 등이다.

이와 더불어 복지정책 역시 개혁되었다. 1991년 여름 기독민주당과 사회민주당의 연합내각은 장해보험과 질병휴직에 따른 수당의 지급수준을 축소하고 수혜기준을 강화하는 일련의 복지개혁정책을 발표하였다. 이 개혁은 시장에 의한 공급이라는 새로운 철학을 도입하고 강제 사회보험의 영역에도 경쟁을 도입한 것이다. 특히 1995년 정부는 「실업보험법」에도 변화를 도입하였는데, 실업수당의 자격요건을 실업보험의

‘능동성(activation)’을 높이기 위한 요소들로 강화하였다. 향후 취업제안을 기꺼이 수용하고 재교육 프로그램에 적극적으로 참여하겠다는 의지가 실업보험 수혜의 자격요건에 포함되었다.

3. 정책적 함의

덴마크와 네덜란드는 노동시장의 유연성 및 안정성의 환경 자체가 서로 다른 국가였다. 덴마크의 경우 높은 수준의 유연성과 소득의 안정성을 갖추고 있었고, 비교적 노동시장이 동질적이었다. 특히 정규직의 고용보호가 심하지 않았고 임시직에 대한 고용보호는 매우 엄격하였다. 그 반면에 네덜란드는 정규직에 대한 강력한 고용보호와 비정규직(파트타임) 차별 해소를 통한 비정규직의 활용이 많은 국가였다. 즉, 네덜란드는 정규직과 비정규직의 고용보호 격차가 심하고, 노사 중심의 사회보장체제였으며, 분절적인 노동시장을 가지고 있었다.

안정성의 측면에서 보면 두 국가 모두 높은 소득 안정성을 지니고 있지만 덴마크는 국가주도의 사회보장체제였고, 네덜란드는 노사 주도의 사회보장체제였다. 두 국가 모두 고용의 안정성이 낮아서 높은 실업률을 경험하였다.

이러한 환경하에서 덴마크는 정규직의 고용보호를 완화하는 선택을 하였다. 반면, 네덜란드는 비정규직의 노동권을 정규직과 동등한 위치로 상승시키는 대신, 비정규직 활용을 통해 기업의 인력조정 및 경쟁력 강화를 도모하였다.

그렇다면 앞으로 한국은 어떻게 가야 할 것인가의 문제이다. EU의 두 국가의 경험을 보면, 문제 해결을 위해 정규직의 고용보호를 완화(덴마크)하든가 아니면 비정규직 활용을 허용(네덜란드)하든가의 선택 문제임을 알 수 있다. <표 15-6>에서 한국의 노동시장과 이들 두 국가의 노동시장을 비교하여 보면, 한국의 고용률은 63.9%로서 덴마크의 77.3%, 네덜란드의 74.1%에 비하여 매우 낮다. 단시간근로의 비중 역시 한국은 8.9%로서 덴마크의 17.7%, 네덜란드의 36.1%보다 훨씬 낮다.

이 같은 현상은 그동안 한국의 노동시장정책과 결코 무관하지 않다. 우리나라에서는 전통적으로 노동시장 및 복지 정책이 상위계층의

〈표 15-5〉 덴마크와 네덜란드의 유연안정성 정책 선택 배경 비교

	덴마크	네덜란드
유연성 환경	○ 높은 외부 수량적 유연성 - 유연한 정규직 고용보호 - 엄격한 임시직 고용보호	○ 낮은 외부 수량적 유연성 - 엄격한 정규직 고용보호 - 유연한 임시직 고용보호
안정성 환경	○ 높은 소득안정성 - 관대한 실업급여 - 스칸디나비안 사회보장 모델 - 국가주도의 사회보장 - 조세에 의한 재원조달	○ 높은 소득안정성 - 관대한 실업급여 - 조합주의 사회보장 모델 - 노사 주도의 사회보장 - 기여금에 의한 재원조달
당면 문제	○ 낮은 고용안정성 - 높은 실업률 - 과도한 재정부담 ○ 노동공급 측면의 문제 - 낮은 근로의욕 - 자기개발기회의 부족	○ 낮은 고용안정성 - 높은 (장기)실업률 - 과도한 재정부담 ○ 고용의 질 악화 - 단시간 및 임시 근로의 급증 - 여성, 청년, 저학력 계층의 안정성 부족 ○ 노동수요 측면의 문제 - 사용자의 인식, 태도

자료: 정현용(2008), p.115.

〈표 15-6〉 덴마크, 네덜란드, 한국의 비교

	경제 및 노동시장 성과(2007)				고용보호법제의 경직성(2003)		
	1인당 GDP(달러)	실업률 (%)	고용률 (%)	파트타임 비중(%)	정규직 해고	임시직 고용	종합지표
덴마크	35,217	3.6	77.3	17.7	1.5 (5위)	1.4(14위)	1.8 (9위)
네덜란드	36,548	.3.7	74.1	36.1	3.1(24위)	1.2(10위)	2.3(17위)
한 국	23,038	3.4	63.9	8.9	2.4(16위)	1.7(17위)	2.0(12위)

주: 1인당 GDP는 구매력 기준, 실업률과 고용률은 15~64세 인구 기준이며 조사 대상 국가는 28개.
자료: 정현용(2008).

근로자부터 보호한 후 차례로 하위 근로자로 내려오면서 보호를 시작하였다. 이에 따라 「근로기준법」의 적용도 종업원 10인 이상 사업장에 먼저 실시되고, 최근 들어서야 이것이 종업원 5인 이상 사업장으로, 그리고 5인 미만 사업장 순서로 적용이 이루어지고 있다.

이에 따라 대기업의 정규직 노동시장은 퇴직금, 국민연금, 건강보험 등의 4대 보험 등으로 2중, 3중의 과보호를 받아왔다. 동시에 고용안정까지 보장받고 있어 노동시장이 경직화되었다. 이에 반하여 중소기업 근로자, 비정규직 근로자, 파견근로자 등은 상대적으로 보호의 정도가 약하였다. 상황이 이러하기 때문에 기업은 경기변동에 대한 대응과 경비절감의 목적으로 정규직보다 비정규직을 더 선호하는 방향으로 인력을 수요하게 된 것이다. 그러나 이러한 정책은 정규직 중심의 대기업 노동시장과 비정규직 중심의 중소기업 노동시장 간의 분단화만 고착시키게 되고, 경제 전체의 고용률은 증가하지 않게 된다.

따라서 노동시장 전반에 대한 보호수준과 보호 대상의 재정립이 필요하다. 즉, 노동시장에서 위로부터 아래로의 보호정책은 반전되어야 할 것이다. 오히려 상위 근로자일수록 보호의 정도를 약하게 하여 시장에서 보호되도록 하고 하위 근로자일수록 법적 보호가 필요하도록 하여야 한다. 현실에서 노동시장이 대기업의 정규직 노동시장과 기간제 및 파견근로 등의 비정규직 노동시장, 그리고 도급(용역)근로 등으로 구분되는 상황에서는 정규직에 대한 보호를 완화하지 않고는 비정규직의 증가추세를 막기 힘들다. 동시에 비정규직 중 기간제 및 파견 근로자에게만 보호의 혜택이 주어지면 오히려 이들보다 노동시장에서의 지위가 열악한 도급(용역)근로의 남용을 방지하기 힘들 것이다.

제4절 노동시장 유연성 제고방안

1. 고용유연성 제고

고용유연성의 문제에서 우선적으로 할 일은 먼저 보호의 대상을 재정립하는 문제에서 출발하여야 한다. 정규직 위주의 위로부터의 보호에

서 한계근로자 위주의 아래로부터의 보호가 필요하다.

비정규직 보호법이라고 불리는 「기간제및단시간근로자보호등에관한법률」은 2007년 7월 1일부터 시행되었다. 2년 이상 기간제근로자를 고용하면 자동으로 정규직으로 전환된다는 취지이다. 이는 비정규직의 정규직 전환을 촉진하기 위하여 만든 것이다. 그런데 비정규직 보호 법안은 법의 취지가 약자를 보호하기 위한 것이나 법 자체로 이들을 보호하는 데는 한계가 있다. 오히려 이 법으로 인하여 사내하청이 늘어나거나 기타 독특한 고용형태가 나타나서 비정규직의 고용을 불안하게 할 가능성이 높다. 따라서 이들을 법으로 보호하기보다는 오히려 직업훈련을 통한 기능적 유연성 제고와 4대 사회보험의 가입률을 높이는 등의 사회안전망 확충이 더 근본적인 처방일 될 것이다.

한편, 비전형근로의 한 형태인 파견근로는 기간제한 및 차별금지뿐만 아니라 사유제한까지 하고 있는 상황이다. 따라서 파견근로가 가능한 업종을 명시하는 현행 포지티브 시스템에서 파견 업종을 확대하여 제조업을 포함하도록 하거나 아니면 파견근로가 불가능한 업종을 명시하는 네거티브 시스템으로 전환할 필요가 있다. 파견근로가 확대되면 오히려 고용률은 크게 늘어날 가능성이 높다.

아울러 기간제근로와 파견근로가 법적으로 각종 보호를 받고 있는 반면 비정규근로의 또 다른 형태인 도급(용역)근로자는 아무런 보호를 받지 못하고 있다. 이 경우 기간제근로 및 파견근로의 보호 정도가 심해질수록 도급근로는 증가할 수밖에 없다. 이들의 노동시장 지위가 기간제나 파견근로보다 낫지 않다는 점을 고려한다면 오히려 이들에 대한 차별금지 등의 보호가 있어야만 형평성에 맞는 것이다. 또한 이렇게 되어야만 현행의 비정규직 보호법은 그 효과가 커질 것이다.

두 번째 필요한 정책은 강제적인 정년제도의 개선이다. 우리 사회의 급격한 고령화 현상을 고려한다면 고용과 임금 유연화를 통한 고령자 고용유지는 노동시장의 효율성을 높일 뿐만 아니라 강제적인 정년 폐지를 통하여 고용률의 증가를 가져올 수 있다.

강제정년제도는 고용관행과 임금체계 및 직무체계와 밀접한 관련이 있다. 강제적인 정년제도가 존재하는 이유에 대해서 학계에서는 다음과 같은 이론을 주장한다. 현재 개별 근로자가 받는 임금의 프로파일과 생

산성의 프로파일이 일치하지 않는다. 다시 말하면 근로자가 젊을 때는 생산성보다 적은 임금을 받고 나이가 들면 자신의 생산성보다 많은 임금을 받게 된다. 그래서 생애 전체로 보면 이 둘의 현재가치의 합은 일치하게 된다. 이 같은 임금체계는 연공급 형식의 임금체계의 특성이기도 하며 동시에 생활보조적 성격의 임금지급 등이 원인이기도 하다. 한편, 기업 역시 근로자의 근무태만(shirking)을 방지하고 잦은 이직을 낮추기 위한 방편으로도 이를 활용하고 있다. 그러나 이러한 임금체계는 개별 근로자의 생애에 걸친 임금의 현재가치의 합이 생애에 걸친 생산성의 현재가치 합과 일치하게 임금체계를 가져가야 하기 때문에 결국 강제적인 정년제도가 필요해진다. 그러나 이는 임금의 유연성과 고용의 유연성을 모두 저해하는 제도가 될 수 있다.

그러나 연공급 임금체계가 아닌 성과급 임금체계에서는 매기마다의 생산성과 임금이 동일하게 유지되면 굳이 강제적인 정년이 필요하지 않다. 현재로서는 임금체계의 유연화를 통하여 이를 수정하는 것도 필요하지만 당장 내년부터 베이비 붐 세대인 1955년생은 55세에 달하여 정년을 맞게 되는 경우가 많다. 따라서 이들에 대해서라도 정년보장형 임금피크제뿐만 아니라 정년연장형 임금피크제의 확산이 필요하다.

2. 임금유연성 제고

임금의 유연화는 크게 세 가지 이슈로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 법에서 정해진 임금의 개념과 범위를 명료화하는 문제이다. 둘째, 개인 간의 이질성(heterogeneity)을 무시하는 임금체계의 개선 필요성이다. 셋째, 퇴직금제도의 개선 문제이다.

첫 번째 이슈는 현행 「근로기준법」상의 임금 개념이 모호하게 정의되어 있어 이로 인하여 임금관리가 복잡해지고 노사 간 갈등의 소지가 있다는 것이다. 현행 임금기준은 퇴직금 등의 산정기초가 되는 평균임금의 개념이 있고, 초과근로나 야간, 휴일 등의 경우에 근무하는 경우 가산임금을 산정하는 데 기초가 되는 통상임금으로 이원화되어 있다.

평균임금은 「근로기준법」 제19조에 따르면, “이를 산정하여야 할 사유가 발생한 날 이전 3월간에 그 근로자에 대하여 지급된 임금의 총액

을 그 기간의 총일수로 나눈 금액"이라고 정의되고 있다. 그리고 이 평균임금은 「근로기준법」상의 퇴직금제도, 휴업수당, 연차유급휴가수당, 재해보상금 등을 산출함에 있어서 표준이 된다. 반면, 통상임금은 「근로기준법시행령」에서 "근로자에게 정기적·일률적으로 소정 근로 또는 총 근로에 대하여 지급하기로 정하여진 시간급 금액, 일급금액, 주급금액, 월급금액 또는 도급금액"이라고 정의되어 있다. 그리고 통상임금은 「근로기준법」에 해고예고수당, 시간외·야간 및 휴일근로 시의 가산임금, 연차유급휴가수당 등을 산출하는 기준이 된다.

그런데 두 개념이 명확히 규정되어 있지 않아 각종 수당 및 퇴직금 산정에 따른 해석상 혼란을 가져오고 있다. 따라서 통상임금 및 평균임금을 '표준화된 임금'으로 단일화하거나 구체적인 산입범위를 명확하게 구분할 필요가 있다.

두 번째 이슈는 개인 간의 이질성(heterogeneity)을 무시하는 임금체계의 문제이다. 최근에 임금체계가 연봉제, 성과배분체계 등으로 변화하고 있지만 여전히 지배적인 임금체계는 호봉급이다. 호봉급이 있는 경우가 전체 기업의 62.7%이며 호봉급만으로 기본급이 구성되는 경우도 전체 기업의 45.4%에 달하고 있다. 이는 매우 경직성이 강한 연공급의 형태이다. 반면에 연봉제 도입 기업의 비중은 1999년의 15.1%에 비하여 2005년에 48.4%로 크게 늘어났지만 아직까지도 상당수의 기업은 사실상 연봉차등이 없는 형식상의 연봉제를 시행하는 경우가 많다. 따라서 향후 연공급의 완화와 직무급, 성과급 중심으로의 전환이 필요할 것이다.

그런데 능력급, 성과급 등의 임금체계를 도입하기 위해서는 근로계약, 취업규칙, 단체협약 등의 변경이 필요하다. 물론 개별 당사자 간 근로계약에 의한 임금체계 변경이 바람직하다고 하여도 취업규칙 또는 단체협약의 제약을 받을 수 있으므로 현실적으로 제한적일 수밖에 없다. 따라서 근로계약과 취업규칙을 개정하는 것이 지금보다 용이하도록 해야 한다. 현재는 성과주의 임금체계의 도입이 취업규칙 불이익 변경에 위배되지 않으려면 근로자의 집단적 동의가 필요하다. 물론 사회통념상 합리성이 인정되면 동의를 받지 않아도 된다는 규정이 있다. 그러나 이에 대하여 좀 더 구체적이고 객관적인 기준이 필요할 것이다.

셋째는 퇴직금제도의 개선이다. 퇴직금의 성격에 대해서는 여러 가지 설이 있다. 회사가 근로자에게 지급하여야 할 임금의 일부이지만 이의 지급을 근로자가 퇴직할 때까지 유예하고 있다가 퇴직할 때 지급한다는 이연임금(deferred payment)이라는 주장과 회사가 근로자의 퇴직 시에 복리후생 차원에서 지급하는 돈이라는 주장 등이 있다. 어떠한 설이 맞는가보다는 이 제도가 과거 우리 사회에 국민연금 등의 사회보장제도가 발달해 있지 않을 때에 유용한 제도였다는 점이다. 그러나 지금은 국민연금뿐만 아니라 각종 기업연금 및 개인연금이 발달하여 있다. 따라서 퇴직금의 성격이 근로자의 이연임금이면 굳이 퇴직 이후에 지불할 이유도 없다.

또한 이러한 연금의 혜택을 못 받는 취약근로자의 경우는 역설적으로 퇴직금제도의 혜택을 오히려 받기 힘든 상황이다. 왜냐하면 실제 기업이 도산하면 근로자는 퇴직금을 받기 힘들기 때문이다. 원래 기업은 근로자의 퇴직에 대비하여 퇴직충당금을 적립하게 되어 있으나 이를 제대로 적립하는 비율은 낮다. 이 경우 기업 도산 시에 임금채권보장제도를 통하여 3년치의 퇴직금을 받을 수 있는 제도가 있다. 그러나 중소기업의 경우 현실적으로 이 혜택을 받는 데 상당한 애로가 있다. 앞서 밝힌 대로 본인의 임금 산정이 매우 힘들어서 본인이 직접 퇴직금 산정과 체불임금 산정을 할 수 없기 때문이다. 대기업 근로자의 경우 기업이 도산하여도 근로자 숫자가 많기 때문에 공인노무사 등을 통하여 이를 행할 수 있다. 공인노무사의 입장에서는 관련된 근로자의 숫자가 많을수록 일 처리에서 규모의 경제가 있기 때문에 임금채권보장업무를 대행해 주지만, 중소기업의 경우는 그러하지 못하다. 결국 취약근로자의 경우는 오히려 혜택을 보지 못할 가능성이 높다.

따라서 퇴직금제도에 대해서는 근로자의 선택권을 확대하여 이를 평소의 임금 지급 시 같이 지급하는 방안, 기업이 의무적으로 퇴직충당금을 사외에 적립하는 방안, 퇴직금 대신 퇴직연금제도로 전환하는 방안 등을 고려하여야 할 것이다.

3. 기능적 유연성

기술진보와 급격한 환경 변화에 대응하기 위해서는 기업뿐만 아니라 근로자 스스로도 이에 적응할 수 있는 기능적 유연성이 중요하다. 그러나 근로자의 직업훈련은 시장에 맡겨둘 경우 과소투자가 되기 쉽다. 이러한 과소투자를 해결하기 위해서 그동안 정부는 여러 가지 형태로 기업으로 하여금 근로자의 훈련을 실시하는 강제적인 방안들을 강구해 왔다. 그러나 정부주도의 직업훈련정책은 민간의 수요에 적절히 부합하지 못하는 부작용들이 나타나고 있다. 따라서 직업훈련부문에서의 시장실패 문제와 공급자 위주의 정부실패 문제를 동시에 해결하기 위해서는 산업계 수요를 제대로 반영하는 노사 참여적인 훈련관리 및 운영체계가 필요하다.

이러한 예는 다른 선진국에서도 찾아볼 수 있는데 호주의 경우 산업별로 직업훈련자문기구(Industry Training Advisory Bodies)에 산업계 및 노조가 참여하고 있다. 그리고 직업훈련은 정부와 기업의 지원에 의하여 운영된다. 영국의 경우도 기존의 훈련시스템을 산업별 숙련위원회(Sectoral Skills Council)로 재편하여 사용자들의 참여 유도와 교육훈련을 활성화시키고 있으며, 미국의 위스콘신 주에서는 노사정 협의 모델로서 지역훈련 파트너십 프로그램(WRTP)을 운영하고 있다.

한편, 비정규직은 정규직에 비하여 교육수준, 인적자본 축적 등이 낮은 경우가 많다. 그러나 현재의 직업능력개발사업 등은 주로 정규직 근로자를 대상으로 하고 있기 때문에 비정규직 근로자들이 더 많은 훈련 혜택을 받도록 제도를 개선하여야 한다.

또한 현재의 직업훈련체계는 고용보험을 중심으로 이루어져 있기 때문에 근로자 중심의 지원이 아니라 기업 중심의 지원이 이루어지고 있다. 따라서 고용보험기금에 일반회계를 투입하여 '근로자 능력개발카드' 제도를 활성화시켜야 할 것이다.

4. 사회안전망 확충을 통한 보호

비정규직 근로자는 정규직에 비하여 고용보험, 건강보험, 국민연금,

산재보험 가입률이 현저히 낮다. 따라서 이들에 대해서는 시장에 대한 규제를 통하여 보호하려고 하기보다는 사회안전망 확충을 통하여 보호하는 일이 더욱 시급하다. <표 15-7>에 따르면, 정규직의 사회보험 가입률은 국민연금 78.7%, 건강보험 79.5%, 고용보험 67.3%인 반면에 비정규직의 사회보험 가입률은 40%를 전후한 수준이다. 국민연금의 경우 37.6%, 건강보험 40.9%, 고용보험 39.1%이다. 또한 여기서 유의할 점은 비정규직 형태별로 사회보험 가입률에 차이를 보이고 있다는 점이다. 기간제근로자의 사회보험 가입률은 약 65% 이상 수준으로 정규직 근로자의 가입률에 거의 접근하고 있다. 그러나 시간제근로자의 가입률은 6~7% 수준에 불과하다. 여성의 비중이 70%가 넘는 시간제근로자의 사회보험 가입률이 낮다는 것은 여성 비정규직의 사회보험 가입률이 낮은 이유가 되기도 한다. 따라서 사회보험 가입자격 범위를 확대하고, 이들이 실제 가입하도록 유도하는 정책이 필요하다.

〈표 15-7〉 사회보험 가입자 비율

(단위: %, %p, 전년동월 대비)

	2008. 3			2009. 3					
	국민연금[1)2)]	건강보험[1)]	고용보험	국민연금[1)2)]	증감	건강보험[1)]	증감	고용보험	증감
임금근로자	63.4	64.8	55.6	64.9	1.5	66.6	1.8	57.9	2.3
정규직	77.6	78.2	65.6	78.7	1.1	79.5	1.3	67.3	1.7
비정규직	37.4	40.2	37.1	37.6	0.2	40.9	0.7	39.1	2.0
1. 한시적	54.8	58.4	53.9	55.7	0.9	60.4	2.0	57.2	3.3
• 기간제	63.9	67.9	63.0	64.6	0.7	69.7	1.8	66.2	3.2
• 비기간제	32.8	35.6	32.2	18.7	-14.1	21.8	-13.8	20.3	-11.9
2. 시간제	6.4	7.8	6.0	6.7	0.3	6.9	-0.9	7.3	1.3
3. 비전형	24.2	28.4	25.7	22.6	-1.6	28.2	-0.2	26.1	0.4

주: 1) 직장가입자만 집계한 수치임(지역가입자 및 수급권자는 제외).
2) 특수직 연금 포함.
자료: 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」, 2009. 이인재(2009)에서 재인용.

참 고 문 헌

김태기・윤봉준, 『노사분규연구』, 한국노동연구원, 1991.
남성일・전재식, 『한국노동시장의 유연안정성 평가』, 노동부 연구용역보고서, 2008.
노동시장선진화기획단, 『노동시장의 유연안정성 제고방안』, 한국노동연구원, 2004.
배진한, 「노동시장 유연성 평가와 개선방향」, 남성일 외, 『한국의 노동: 어떻게 할 것인가?』, 서강대학교 출판부, 2007.
변양규, 「유연안정성의 측정 및 국제비교」, 박성준 외, 『한국 노동시장의 유연안정성 현황 및 과제』, 한국경제연구원, 2008.
이인재, 「비정규직법의 해결방안」, (사)여성이여는미래, 정책토론회 자료, 2009.
정현용, 「선진국 노동시장의 유연안정성 정책과 시사점」, 박성준 외, 『한국노동시장의 유연안정성 현황 및 과제』, 한국경제연구원, 2008.

제16장

저출산·고령화 대책

이 삼 식 (보건사회연구원)

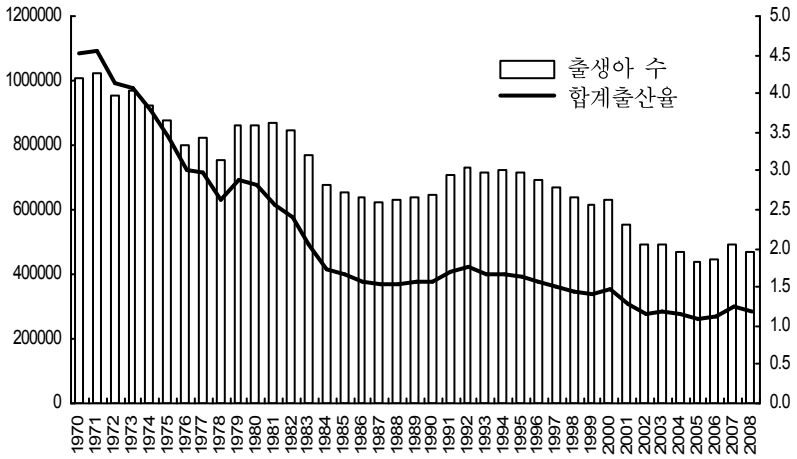
제1절 저출산현상 도래

1. 출산수준의 변동

우리나라의 합계출산율은 1960년 6.0명으로 높은 수준이었다. 그러나 당시의 빈약한 경제성장으로는 높은 인구 증가율을 감당하기 어려워, '제1차 경제개발 5개년계획' 중 하나로 인구 증가 억제정책이 추진되었다. 이는 정부주도의 강력한 가족계획사업으로 경제사회 및 보건의료 발달과 더불어 출산율의 급격한 감소에 성공하였다. 1983년 합계출산율은 2.06명으로 인구대치수준(2.08명) 이하로 낮아졌는데, 이 시점을 계기로 한국사회가 저출산사회로 진입하게 되었다. 이후 1990년대 중반까지 약 10년 동안 출산율은 다소 불규칙적이기는 하였으나, 1.6 전후 수준에서 안정적으로 유지되면서 소자녀화가 규범화되고 저출산현상은 더욱 고착화되었다. 그러다가 1997년 외환위기 이후 출산율이 다시 급격하게 낮아지기 시작하였으며, 1998년 처음으로 1.5 이하(1.48)로 낮아져 국제기준으로 초저출산사회에 진입하게 되었다. 2000년대에 들어 초저출산현상은 더욱 심화되었으며, 특히 2005년에는 1.08까지 감소하였다. 이후 2006년 1.12, 2007년 1.25, 2008년 1.19로 합계출산율이 다소 불규칙하게 변동하고 있으나, 전반적으로 세계 최저의 출산수준이 장기화되고 있다.

출생아 수는 1970년대 초 연간 약 100만명에서 최근에는 50만명

[그림 16-1] 우리나라 합계출산율 및 출생아 수 변동 추이



자료: 통계청, KOSIS.

〈표 16-1〉 기간별 총 출생아 수 및 연평균 출생아 수 추이

(단위: 만명)

	1970 ~74	1975 ~79	1980 ~84	1985 ~89	1990 ~94	1995 ~99	2000 ~04	2005 ~08
출생아(만명)	488	412	407	322	357	335	266	139
연평균(만명)	97.6	82.3	81.3	64.3	71.4	67.1	53.2	46.1

자료: 통계청, KOSIS.

미만으로 절반 이상 감소하였다. 1970년대 전반 평균 100만명 수준에서 1970년대 하반기와 1980년대 상반기에는 80만명대로 그리고 1980년대 하반기에는 65만명대로 감소하였다. 이후 1990년대에 70만명대로 다소 상승하기는 하였으나, 2000년대에 들어 상반기에는 50만명대, 하반기에는 40만명대로 급격하게 감소하였다. 출생아 수 급락은 향후 우리나라 인구구조의 급격한 고령화의 주된 원인으로 작용할 것이다.

우리나라에서 초저출산현상이 장기적으로 지속되고 있는 것과는 달리, OECD 대부분 국가의 출산율은 장기간의 정책효과 등으로 인하여

〈표 16-2〉 OECD 주요국의 출산율 변동 추이

(단위: 명)

연도	한국	일본	미국	영국	프랑스	스웨덴	독일	OECD
1970	4.53	2.14	2.48	2.44	2.48	1.92	2.03	2.71
1990	1.59	1.54	2.08	1.83	1.78	2.13	1.45	1.86
1995	1.65	1.42	1.98	1.71	1.71	1.73	1.25	1.69
2000	1.47	1.36	2.06	1.64	1.87	1.54	1.38	1.64
2005	1.08	1.26	2.05	1.79	1.92	1.77	1.34	1.62
2006	1.12	1.32	2.10	1.84	1.98	1.85	1.33	1.65
2007	1.25	1.34	-	1.90	1.98	1.88	1.34	1.73
2008	1.19	1.37	-	-	2.00	1.91	1.37	-

자료: OECD, *Society at a Glance*, 2009; http://epp.eurostat.ec.europa.eu; 한국 통계청; 일본 내부자료.

최근 지속적인 상승세를 보이고 있다. 예로, 프랑스의 출산율은 1994년 1.66을 저점으로 2008년 2.0까지 상승하였으며, 스웨덴의 경우에도 1999년 1.5를 저점으로 2008년 1.91까지 상승하였다. 다문화국가인 미국은 1976년 1.74를 저점으로 2006년 2.1 그리고 영국도 2001년 1.63을 저점으로 2007년 1.9까지 지속 상승하였다. 동아시권 국가인 일본의 경우, 2005년 1.26을 저점으로 2008년 1.37로 상승하였다. 이에 따라 OECD 국가의 합계출산율 평균은 2000년 1.60에서 2007년 1.73으로 상승하였다.

2. 출산행태의 주요 특징

우리나라의 저출산현상 지속은 몇 가지 출산행태와 관련이 있다. 우선, 법률혼이 지배적인 한국사회에서 초혼연령이 늦추어지면서 자녀출산 시기가 지연되고, 이에 따라 결혼 후 적게 출산하는 경향이 증가하였다. 여성의 초혼연령은 1990년 24.9세에서 2008년 28.3세로 지속적으로 증가하였는데, 그 폭은 1990~95년 0.5세, 1995~2000년 1.1세, 2000~05년 1.2세로 더 커지고 있다. 남성 초혼연령 역시 2003년 30세를 상회하였으며,

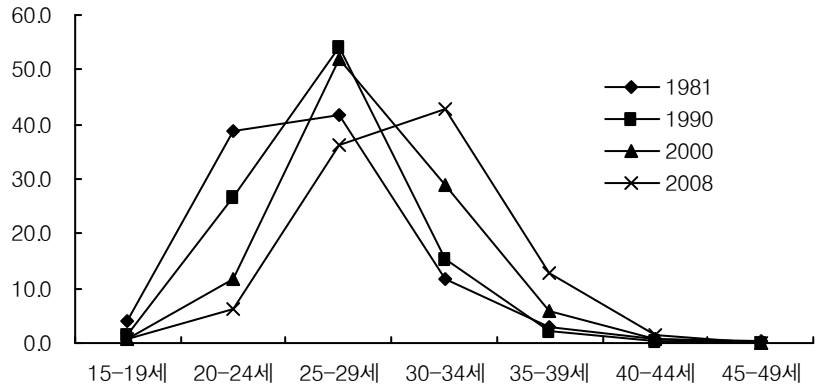
〈표 16-3〉 초혼연령 변동 추이

(단위: 세)

	1972	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
남 성	26.7	27.9	28.4	29.3	29.6	29.8	30.1	30.6	30.9	30.9	31.1	31.4
여 성	22.6	24.9	25.4	26.5	26.8	27.0	27.3	27.5	27.7	27.8	28.1	28.3

자료: 통계청, KOSIS.

[그림 16-2] 모의 연령별 출생아 수 비율 변동 추이



자료: 통계청, KOSIS.

최근에도 상승세가 지속되어 2008년에 31.4세로 나타났다.

초혼연령의 상승은 출산시기를 늦추게 된다. 1980년대 초만 하더라도 20대 초반과 후반에 자녀를 출산하는 비율이 높았다. 그러나 1990년대에는 20대 초반의 출산비율이 감소한 반면, 20대 후반의 출산비율이 급격하게 높아졌다. 이후 초혼연령의 상승으로 만산화 경향이 더욱 강화되면서 2008년에는 30대 초반에 출산하는 비율이 가장 높게 나타났다.

이와 같은 만혼화 및 만산화 현상은 궁극적으로 출생아 수를 줄이는 작용을 하게 된다. 만혼화가 출산율 저하로 이어지는 메커니즘은 생리적 문제와 만산으로 인한 자녀 양육곤란 문제(본인 또는 배우자의 은퇴 후에도 자녀를 계속 교육시켜야 하는 경제적 부담 등) 등이 복합적으로 작용한다. 초혼연령 상승이 출산을 지연시키는 작용을 하고, 그 결과 남은

〈표 16-4〉 출산순위별 비율 변동 추이

(단위: %)

	1981	1985	1990	1995	2000	2005	2008
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1아	41.0	51.5	53.6	48.3	47.2	51.7	52.3
2아	33.5	37.6	38.9	43.1	42.4	38.7	38.1
3아 이상	25.5	10.9	7.5	8.6	10.4	9.6	9.6

자료: 통계청, KOSIS.

가임기간을 줄이는 동시에 후천성불임을 야기하는 등 가임력이 저하되는 것이다. 이 외에도 심리적으로 여성(부부)들은 만산으로 인한 임산부 및 태아의 건강 이상을 우려하여 임신·출산을 기피하기도 한다.

만혼화·만산화, 불임부부 증가 등 인구학적 요인 이외에도 사회경제적 요인들과 문화적 요인들의 상호작용도 출산력 감소의 주요 원인이 된다. 사회경제적 요인으로는 고용불안정과 미래불확실성, 사교육비를 포함한 자녀양육비용부담 증가, 일-가정 양립 곤란, 육아지원인프라 미흡, 주거불안정 및 주거비용 부담 증가 등이 해당되며, 문화적 요인으로는 양성평등관, 자녀관·결혼관 등 주로 가치관이 포함된다. 이들 제 요인의 상호복합적인 작용 등으로 인하여 출생아 중에서도 특히 고순위출산의 비율이 급격하게 감소하여, 결과적으로 출산율이 감소하게 된다. 1980년대 고출산시기에는 셋째아 이상 고출산비율이 25% 이상이었으나, 1990년대에는 셋째아 이상의 출산비율이 7% 수준으로 줄어들고 첫째아 출산비율이 50%를 상회하였다. 2000년대에 들어서도 1자녀관이 고착화되면서 첫째아 출산비율이 50% 수준에서 지속되고 있다.

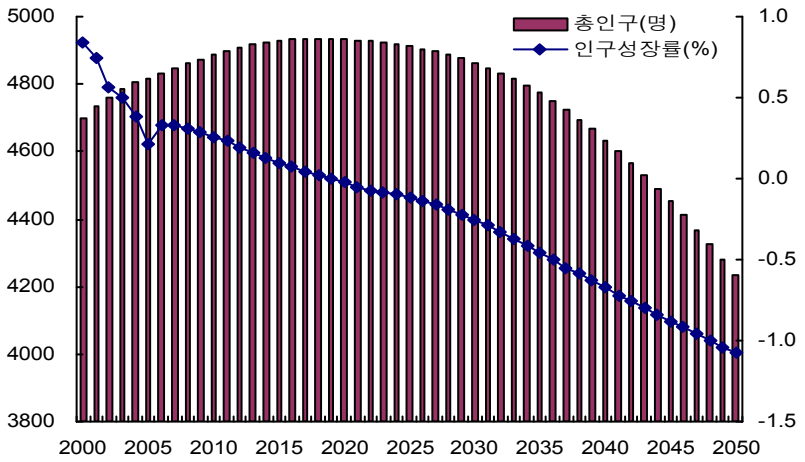
제2절 저출산현상의 파급효과

1. 인구학적 파급효과

저출산·고령화 현상은 미래 우리 사회 전반에 걸쳐 엄청난 충격을 줄 것이다. 인구학적으로는 최근의 저출산현상이 지속될 경우, 2009년 현재 4,875만명인 인구가 2018년 4,934만명을 정점으로 감소하기 시작하면서 인구감소국으로 전환하게 될 것이다. 이후 2050년까지 600만명 이상이 감소하게 되면서 4,234만명 수준으로 감소할 것으로 전망되고 있다.

연령별로는 유소년인구(0~14세)와 생산가능인구(15~64세)가 급격하게 감소하는 데 반해, 노인인구(65세 이상)는 급격하게 증가할 것이다. 유소년인구는 2009년 818만명에서 2038년 500만명 이하로 그리고 2050년에는 376만명으로 감소할 것이다. 생산가능인구는 2016년 3,619만명을 정점으로 2050년에는 2,242만명으로 급격하게 감소(약 1,500만명 감소)할 것이다. 이와 달리, 2008년에 500만명을 초과한 노인인구는 2026년에는 이의 2배인 1,022만명 그리고 2040년에는 3배인 1,504만명으로 증가할

[그림 16-3] 총인구 및 인구성장률 전망



자료: 통계청, KOSIS.

전망이다. 약 712만명으로 총 인구의 14.6%를 차지하는 거대 인구집단인 베이비 붐 세대(1955~63년생)가 노년층에 진입하는 2020년부터는 노인인구의 증가가 더욱 급격하게 이루어지는데, 노인인구 중에서도 특히 80세 이상의 후기고령층이 빠르게 증가할 것이다. 이들은 2008년 83만명이었으나, 2020년에는 178만명, 2050년에는 613만명에 이를 전망이다. 민간섹터에서 은퇴시기가 55세 내외인 점을 감안하면, 베이비 붐 세대의 은퇴가 본격화되는 2010년부터 이미 노동력 감소, 내수침체, 연금수령시기까지 생활보장의 사각지대 확대 등 고령화의 경제사회적 징후가 본격적으로 나타나기 시작할 것이다.[1)]

이러한 연령별 인구규모 변동으로 2013년에는 노인층에 진입하는 인구가 출생아 수를 상회하기 시작하여, 2016년에는 유소년인구가 노인인구보다 적어지는 '인구역전현상'이 발생할 것이다. 연령별 인구규모의 급격한 변화는 인구구조를 불안정하게 만든다. 2027년 인구규모는 4,887만명으로 2010년 인구와 유사하나, 생산가능인구는 343만명이 적고 노인인구비율은 11.6%p 높을 것이다. 2050년 인구규모(4,234만명)는 1989년 인구규모(4245만명)와 유사하나, 생산가능인구는 671만명 적고, 노인인구비율은 무려 33.4%p 높을 것이다.

저출산현상의 지속으로 출생아 수가 급격하게 감소한 반면, 베이비 붐 세대를 포함한 다(多)출산세대가 노년층에 진입함에 따라 인구고령화가 압축적으로 진행될 것이다. 우리나라는 2000년에 이미 총인구 중 노인인구가 차지하는 비율이 7.2%로 고령화사회(ageing society)에 진입하였으며, 2018년에는 14%로 고령사회(aged society) 그리고 2026년에는 20%를 상회하여 초고령사회(hyper aged society)로 진입할 전망이다. 우리나라가 고령화사회(노인인구비율 7%)에서 고령사회(노인인구비율 14%)로 이행하는 데 18년이 소요되는 반면, 프랑스는 115년, 미국은 72년, 일본은 24년이 각각 소요될 것으로 예상된다. 또한 고령사회 도달 이후에도

1) 베이비 붐 세대는 부모부양의 책임을 다한 마지막 세대이자, 자식에게는 부양을 기대하지 못하는 세대이다. 베이비 붐 세대는 현 세대 노인에 비해 교육수준이 높고 건강하며, 노후에 활발한 사회 참여를 희망하는 등 삶의 완성 욕구가 강하다. 무엇보다도 이들의 은퇴가 연금 문제 등 새로운 사회적 불안정과 부담을 야기할 경우 사회갈등 발생이 우려된다.

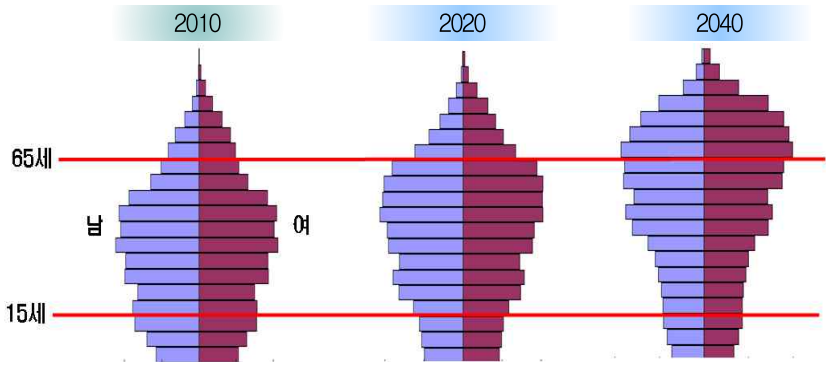
〈표 16-5〉 인구구조 전망(2005~50년)

(단위: 만명, %)

	인구규모(만명)				구성비(%)				부양비	
	총 인구	유소년 인구	생산 가능 인구	노인 인구	총 인구	유소년 인구	생산 가능 인구	노인 인구	잠재 경제 부양비	노년 부양비
2010	4,887	791	3,561	536	100.0	16.2	72.9	11.0	6.6	15.1
2015	4,928	673	3,616	638	100.0	13.7	73.4	12.9	5.7	17.6
2020	4,933	612	3,551	770	100.0	12.4	72.0	15.6	4.6	21.7
2025	4,911	578	3,356	977	100.0	11.8	68.3	19.9	3.4	29.1
2030	4,863	553	3,130	1,181	100.0	11.4	64.4	24.3	2.7	37.7
2035	4,773	523	2,895	1,355	100.0	11.0	60.7	28.4	2.1	46.8
2040	4,634	478	2,652	1,504	100.0	10.3	57.2	32.5	1.8	56.7
2045	4,452	422	2,450	1,580	100.0	9.5	55.0	35.5	1.6	64.5
2050	4,234	376	2,242	1,616	100.0	8.9	53.0	38.2	1.4	72.1

자료: 통계청, 『장래인구추계』, 2006.

[그림 16-4] 인구구조 변동 전망



초고령사회(노인인구비율 20%)로 이행하는 데 소요되는 기간은 우리나라의 경우 8년으로 프랑스 40년, 이탈리아 20년, 미국 16년 등에 비해 아주 짧을 전망이다. 이와 같이 고령화가 전 세계에서 유례없이 빠르게 진행되어, 2040년대를 전후로 우리나라는 세계초고령국가(2050년 38.2%)가

〈표 16-6〉 OECD 국가의 인구고령화(총인구 대비 노인인구비율) 전망 (2005~50년)

(단위: %)

연도	일본	프랑스	독일	이탈리아	스페인	스웨덴	미국	영국
2005	19.7	16.3	18.8	19.7	16.8	17.2	12.3	16.1
2010	22.5	16.5	20.5	20.6	17.3	18.4	12.8	16.6
2015	26.2	18.5	20.9	22.1	18.3	20.2	14.1	18.1
2020	28.4	20.2	22.4	23.2	19.5	21.1	15.8	18.9
2025	29.5	21.7	24.4	24.6	21.4	21.9	17.8	19.9
2030	30.6	23.2	27.3	27.0	23.9	22.8	19.4	21.6
2035	32.3	24.3	29.8	29.6	26.7	23.7	20.2	23.1
2040	34.9	25.3	30.3	31.8	29.7	24.2	20.5	23.7
2045	36.6	25.6	30.1	32.8	32.2	24.2	20.6	23.7
2050	37.7	25.9	30.2	32.6	33.2	24.1	21.0	24.1

자료: UN, *World Population Prospects*, 2006.

〈표 16-7〉 고령화 속도 국제비교

	도달연도			소요연수	
	고령화사회 (7%)	고령사회 (14%)	초고령사회 (20%)	고령사회 도달	초고령사회 도달
한 국	2000	2018	2026	18	8
일 본	1970	1994	2006	24	12
독 일	1932	1972	2009	40	37
미 국	1942	2015	2036	73	21
프랑스	1864	1979	2018	115	39

자료: 통계청, 「특별인구추계」, 2005.

될 전망이다. 압축적으로 진행되는 고령화에도 불구하고, 아직까지 이에 대응한 사회경제적 준비는 미흡한 실정으로 고령화에 따른 문제가 예상보다 커질 가능성도 배제할 수 없다.

2. 경제적 파급효과

저출산·고령화는 노동력 부족 및 노동생산성을 저하시켜 미래성장 동력기반을 약화시킬 수 있다. 출생아 수 감소는 20여 년 후 신규 노동인력의 감소를 유발하고, 이는 전체적인 노동력 규모의 감소로 이어질 것이다. 현재의 저출산현상이 지속될 경우, 생산가능인구는 2016년 3,619만명(총인구 대비 73.4%)을 정점으로 감소하여 2050년에는 2,242만명(총인구 대비 53.0%)으로 줄어들 것으로 예상되고 있다. 생산가능인구 중 25~49세에 해당하는 핵심 근로계층의 인구는 2007년 2,066만명을 정점으로 2020년 1,808만명, 2050년 996만명으로 감소할 전망이다. 향후 2020년까지의 경제활동인구(15~64세)가 감소함에 따라 노동력 공급(15세 이상) 역시 2015년 63만명, 2020년 152만명이 부족할 전망이다.[2)]

노동인력의 감소와 함께 노동인력의 고령화도 진행될 것이다. 생산가능인구의 평균연령은 2008년 39.2세에서 2020년 42.3세, 2040년 44.1세로

〈표 16-8〉 핵심 근로계층(25~49세) 생산가능인구 변동 전망

(단위: 만명)

연 도	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
핵심근로계층(25~49세)	2,020	1,897	1,808	1,690	1,549	1,389	1,278	1,126	996

자료: 통계청, 『장래인구추계』, 2006.

〈표 16-9〉 중장기 인력수급 전망

(단위: 만명)

시기	인력수요(기본전망)	인력공급 (65+ 경활인구)	과부족(공급－수요)
2015	27,084천명	26,454(2,011)천명	△630천명
2020	28,579천명	27,062(2,517)천명	△1,517천명

자료: 한국노동연구원, 『중장기 인력수급전망: 2005～2020』, 2005.

2) OECD에 의하면, 향후 20년간은 한국의 노동력 증가율이 OECD 평균보다 높을 것으로 예상되지만, 2020～50년간은 급격한 마이너스 성장을 보일 전망이다.

증가하여 노동력 고령화가 예상되며, 이는 노동생산성 저하로 이어질 것이다. 생산가능인구 중 55세 이상 고령자의 비율은 2000년 12.2%, 2020년 23.3%(4명 중 1명), 2040년 28.9%(3명 중 1명)로 증가할 것이다. 실제 저출산현상의 지속으로 철강, 조선, 자동차 등 주력산업을 포함한 전 분야에서 산업인력 고령화가 가속화되고 있다. 예로, 섬유제품 제조업 종사자와 의복 및 모피제품 제조업 종사자의 평균연령은 1993~2007년 동안 7.5세, 6.5세로 각각 증가하여 고령화 속도가 가장 빠르게 진행되고 있으며, 수출주력산업인 제1차 금속산업 종사자의 평균연령도 2007년 39.9세, 조선 등 40.4세, 자동차 등 37.6세 등으로 40대에 근접한 것으로 나타났다(노동부, 『임금구조 기본통계조사』).[3] 이러한 노동력의 고령화는 임금부담을 상승시키는 등 산업경쟁력을 저하시키고, 성장잠재력 확보를 어렵게 하는 요인이 될 수 있다.

노동력 고령화는 노동이동성을 감소시켜 직종·산업·지역 간 노동력 수급 불균형을 초래할 것이다. 신기술분야의 인적자본 부족을 낳고 인력 재배치 및 직업훈련 등의 효과를 낮추는 데에도 영향을 미칠 것이다. 이로 인하여 노동생산성 증가율은 2000년대 1.8%에서 2040년대 1.1%로 감소할 전망이다(문형표 외[2004]). 인적자본과 물적자본을 통제할 경우, 55세 이상 근로자의 비중이 1%p 증가할 때 노동생산성은 0.09~0.17% 감소할 것으로 추정되고 있다(문형표[2006]).

노동력 부족 및 고령화, 노동생산성 저하, 저축·소비·투자 위축, 재정수지 악화 등은 경제활력을 저하시키고, 국가경쟁력을 약화시킬 것이다. 저출산·고령화로 저축률이 하락하면서 자본스톡 증가율은 2006~10년 기간 중 연평균 5.8%에서 2041~50년 1.6%로 둔화될 것으로 예상된다. 최근의 저출산현상이 지속될 경우, 한국경제의 실질GDP 성장률은 2006~10년 기간 중 연평균 4.8%에서 2041~50년 1.2%로 둔화될 것으로 추정되고 있다.[4]

---

3) 산업현장 근로자의 고령화가 급속히 진행되어 40대 이상 근로자의 비중이 1980년 15.7%에서 2004년 39.5%로 증가, 20대 근로자는 1980년 60.6%에서 2004년 27.5%로 급감(한국경영자총협회, 「기업내 근로자 고령화 현황과 정책과제」, 2005).

4) IMF는 생산가능인구 1% 증가 시 1인당 실질GDP가 0.08%p 증가하는 반면, 고령인구 1% 증가 시에는 0.041%p 감소하는 것으로 분석(IMF, *World Economic Outlook*, 2004).

〈표 16-10〉 산업별 평균연령 추이(1993~2007년)

(단위: 세)

산업명	1993	1995	2000	2005	2007	증감 (1993~2007)
섬유제품 제조업	32.7	33.8	36.8	39.5	40.2	7.5
의복 및 모피제품 제조업	32.1	33.3	37.7	38.3	38.6	6.5
가죽, 가방 및 신발 제조업	36.0	37.6	39.2	40.0	41.5	5.5
펄프, 종이 및 종이제품 제조업	35.5	36.7	37.8	39.6	40.4	4.9
코크스, 석유 정제품 및 핵연료 제조업	34.6	34.1	35.8	37.8	40.0	5.4
화합물 및 화학제품 제조업	32.9	34.5	35.4	36.4	37.3	4.4
고무 및 플라스틱 제품 제조업	33.0	35.2	37.2	37.9	37.0	4.0
제1차 금속산업	36.7	37.8	37.6	40.2	39.9	3.2
달리 분류되지 않은 기계 및 장비 제조업	33.3	34.0	35.5	36.9	36.5	3.2
의료, 정밀, 광학기기 및 시계 제조업	31.9	31.1	33.5	34.6	35.7	3.8
자동차 및 트레일러 제조업	33.1	33.5	34.7	36.6	37.6	4.5
기타 운송장비 제조업(조선 등)	35.9	36.6	38.8	39.3	40.4	4.5
사무, 계산 및 회계용 기계 제조업	30.1	28.8	31.1	32.5	34.8	4.7
영상, 음향 및 통신장비 제조업	28.8	29.4	31.2	32.1	32.2	3.4
숙박 및 음식점업	32.4	32.8	36.3	35.5	37.2	4.8
금융 및 보험 관련 서비스업	29.9	30.8	31.0	35.2	35.0	5.1
정보처리 및 기타 컴퓨터 운용 관련업	31.7	31.4	30.7	32.1	32.5	0.8
연구 및 개발업	34.1	35.2	36.1	36.0	35.8	1.7
오락, 문화 및 운동 관련 산업	35.6	35.6	34.8	36.2	36.6	1.0

자료: 노동부, 『임금구조 기본통계조사』, 각년도.

〈표 16-11〉 자본스톡 증가율 및 GDP 성장률 전망

(단위: %)

	2006~10	2011~20	2021~30	2031~40	2041~50	2051~60	2061~75
GDP 성장률	4.8	4.1	2.8	1.7	1.2	0.9	0.7
자본스톡 증가율	5.8	5.4	4.0	2.5	1.6	1.3	1.0

자료: 한진희 외(2007).

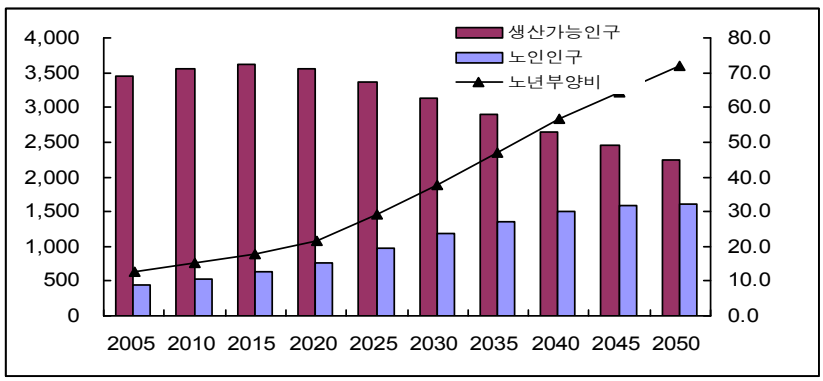
〈표 16-12〉 잠재적부양비 전망

(단위: %)

연 도	2009	2010	2015	2020	2030	2040	2050
잠재적부양비	6.8	6.6	5.7	4.6	2.7	1.8	1.4

주: 잠재적부양비는 노인 1명당 생산가능인구 = (15~64세 인구/65세 이상 인구)
자료: 통계청, 『장래인구추계』, 2006.

[그림 16-5] 생산가능인구와 노인인구 변동 추이



자료: 통계청, 『장래인구추계』, 2006.

노인인구는 증가하나 저출산현상으로 이들을 부양해야 하는 노동계층은 감소하게 됨에 따라, 부양을 둘러싼 세대 간 갈등이 심화될 것이다. 2005년에는 생산가능인구 7.7명이 노인 1명을 부양한 반면, 2020년에는 4.6명이, 그리고 2030년에는 2.8명이, 2050년에는 1.4명이 노인 1명을 부양할 것으로 전망되어 이들의 부담이 급증할 것으로 예상된다. 이러한 사회적 노인부양부담구조는 결과적으로 사회통합에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

저출산·고령화로 가족분화가 더욱 촉진되고, 노인단독가구가 증가하여 노인에 대한 가족의 사적부양부담이 증가할 것이다. 노인단독가구는 2005년의 777천가구(전 가구 중 24.4%)에서 2020년에는 1,512천가구(36.8%), 2030년에는 2,338천가구(49.6%)로 급증하여 이 시기 노인단독가구의 비율은 전체 가구의 절반 정도로 구성될 것이다. 혈연기반이 없는

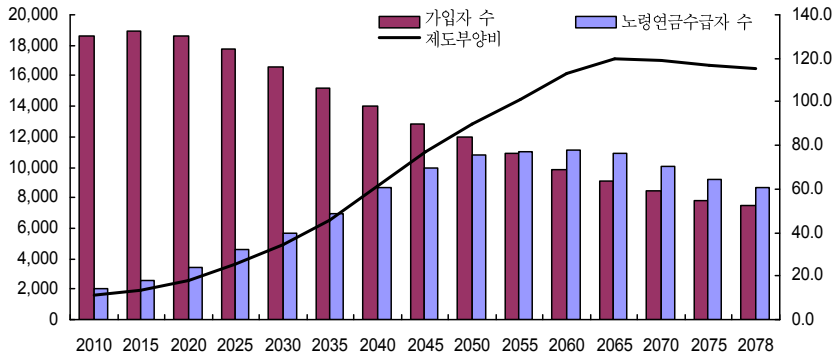
〈표 16-13〉 노인단독가구 변동 전망(2005~30년)

(단위: 천가구, %)

	2005	2007	2010	2020	2030
가구	777	883	1,021	1,512	2,338
전체 가구 대비 비율	24.4	26.8	29.4	36.8	49.6

자료: 통계청, 『2005~2030 장래가구추계 결과』, 2007. 11.

[그림 16-6] 국민연금 가입자와 수급자 전망



자료: 국민연금재정추계위원회·국민연금운영개선위원회, 『2008 국민연금재정계산 국민연금 장기재정추계 및 운영개선방향』, 2008. 11.

사회부양체제에서 이는 후세대의 부담을 가중시켜 세대 간 갈등이 심화될 것으로 예상된다.

전 세계적으로 부양체제는 혈연에 기반한 가족 간 상호부양체제에서 공적연금 등을 통한 세대 간 사회적 부양체제로 전환하고 있다. 이와 달리, 한국은 사회보장재정의 한계와 공공인프라 확충의 제한으로 가족의 노인부양 역할을 전적으로 사회화하기에는 한계가 존재한다. 이러한 상황에서 노인인구 증가로 연금수급자는 급격히 증가하는 반면, 저출산으로 연금가입자가 감소하면서 향후 연금고갈이 우려된다(국민연금재정추계위원회·국민연금운영개선위원회[2008]). 가입자 수는 2014년 18,897천명을 정점으로 2078년 7,496천명으로 감소하는 반면, 노령연금수급자 수는

〈표 16-14〉 건강보험가입자와 적용인구 전망

(단위: 만명)

	2011	2015	2020	2025	2030
가입자 수(A)	2,912	2,867	2,771	2,647	2,482
적용인구(B)	4,826	4,859	4,860	4,834	4,769
차이(A－B)	-1,914	-1,992	-2,089	-2,187	-2,287

자료: 배성일 외(2008).

2059년 11,121천명을 정점으로 감소하기 때문이다. 이에 따라 2055년 국민연금가입자 수(10,928천명)가 노령연금수급자 수(11,049명)보다 적어지기 시작할 것이며(제도부양비 2008년 10.3% → 2055년 101.1% → 2078년 115.4%), 수급자 수가 가입자 수를 초과함으로써 2044년부터는 당년도 수지적자가 발생할 전망이다(지출이 총수입 초과). 2060년에는 적립기금이 모두 소진될 것이다(2043년 2,465조원 정점 후). 결국 2060년 보험료수입은 총지출의 39% 수준에 불과하여 보험료율의 급격한 인상이나 대규모의 국고보조가 불가피하게 된다. 재정안정을 위한 보험료율은 12.5~ 17.5%로 높아짐에 따라(현재 보험료율은 9%) 국민의 부담이 가중될 것으로 예상된다.

노인의 절대규모 증가뿐 아니라 의료수요가 많은 노인인구(특히 75~84세 중기고령층 및 85세 이상 후기고령층)도 크게 증가하여, 건강보험재정지출이 급격하게 증가할 것이다. 초저출산현상의 지속과 압축적인 고령화로 건강보험가입자 수와 적용인구 간 차이는 2011년 872만명에서 2030년 1,071만명으로 증가할 것이다. 2011년 대비 2030년 건강보험 적용인구와 가입자의 증가율은 각각 -1.19%와 -14.77%로 건강보험가입자 수가 적용인구에 비하여 훨씬 빠르게 감소하여 국민개인당 부담이 증가할 것이다.

보험료수입에 비해 보험급여지출이 더 커지게 됨에 따라 건강보험재정위험도가 증가할 것이다. 보험료 적자는 2011년 9.3조원에서 2030년 37.2조원으로 급격 증가하여, 2030년 누적적자는 318조원으로 추정된다(보험료수입 대비 보험급여비 비율이 2011년 1.36배에서 2030년 1.61배로

〈표 16-15〉 건강보험 수입 및 지출 전망(2010~30년)

(단위: 천억원)

연 도	2011	2015	2020	2025	2030
전체 수입	314	379	480	599	746
지출 합계	364	477	630	807	1,021
당기수지	-50	-98	-150	-209	-275
누적수지	-50	-370	-1,019	-1,944	-3,178

자료: 배성일 외(2008).

증가). 당기수지 균형을 달성하기 위해서는 보험료율 인상이 불가피하며, 이는 국민의 부담을 가중시킬 것이다. 2017년 당기수지 균형을 달성하기 위해서는 현 보험료율(직장+개인 5.08%)을 매년 8% 인상하는 것이 불가피(수가 3% 인상 가정)하다(김진수 외[2007]).

사회보장재원은 빠르게 고갈되어, 공적연금과 건강보험 적자보전을 위해 후세대는 소득세 외에 소득의 30~40%를 사회보장기여금으로 납부해야 하는 등 부담이 크게 증가하게 된다. 저출산·고령화로 인하여 재정지출[5]은 증가하나 이를 부담하여야 할 노동계층인구는 감소하여 조세부담률과 국민부담률이 급격하게 증가할 전망이다(최준욱 외[2005]). 조세부담률은 2050년까지 현재보다 약 4~5%p(또는 20~25% 정도) 상향조정이 필요하며, 국민부담률도 2050년까지는 현재보다 약 6~7%p 혹은 22~26% 내외 정도 상향조정이 필요하다. 고령화에 따라 재정지출 소요가 큰 폭으로 증가하기 때문에, 재정수입과 관련된 정책 변화 및 다른 분야의 지출 감축이 이루어지지 않는 경우에는 재정적자가 점차 확대될 것으로 전망된다. 연금과 건강보험 지출을 제외한 재정에서의 적자요인은 2050년에는 현재보다 GDP의 약 5% 정도로 확대될 수 있다. 2009년의 실제 재정수입과 지출을 기준으로 한다면, 2050년까지는 조세부담률 상향조정 및 지출 감축에 필요한 정도는 GDP의 10% 정도(재정적자)가

5) 참고로 고령화에 따라 직접적으로 지출소요가 증가하는 지출항목들은 공적연금, 건강보험(장기요양제도 포함), 국민기초생활보장제도 및 의료급여지출, 노인교통수당 등 기타 노인복지지출 등이다.

〈표 16-16〉 자녀 1명의 출산이 전체 산업에 미치는 고용효과 및 산출효과

(단위: 천원, 개)

	의료	공교육	사교육	식품 소비	소비 일반	결혼 서비스	자동차	금융	주택	음의 효과	총계
산출 효과	120,602	110,348	63,666	3,580	593,094	12,521	105,160	103,581	132,608	-	1,224,984
고용 효과	.1155	.467	.191	.019	.289	.019	.0052	.02	.04	-	1.1467

될 수도 있다(최준욱 외[2005]).

저출산현상은 당장 산업생산과 일자리에도 영향을 미칠 것이다. 김현숙·우석진(2009)에 따르면, 자녀 1명의 출산은 출생으로부터 영유아기, 교육기, 노동시장 참여시기, 은퇴 이후의 소비시기를 거치면서 영위하는 소비활동을 통해 12억 2천만원을 산출한다. 합계출산율 1.25명 시 26조 8천억원, 합계출산율 1.6명 시 177조원을 산출하는 셈이다. 이로 인해 자녀 1명의 출산은 생애주기 동안 1.15개의 일자리를 창출하며, 특히 영유아기와 청소년기를 거치면서 거의 1개에 가까운 일자리를 창출하는 것으로 나타난다. 결과적으로 합계출산율 1.25명 시 2만 5천개 그리고 합계출산율 1.6명 시 16만 7천개의 일자리를 창출하는 것으로 추정된다. 요컨대, 저출산 문제가 미래 경제활력만이 아니라 단기간 내의 일자리 창출에도 문제를 야기할 수 있다.

저출산현상이 교육분야에 미치는 영향도 지대하다. 2009년 346만명인 초등학령인구는 2020년까지 95만명, 중등학령인구는 409만명에서 143만명, 대학학령인구는 251만명에서 24만명(2030년까지 86만명)으로 각각 감소할 것으로 예상되고 있다. 학령인구 감소로 인해 학교 수의 축소가 불가피하다. 신생아 수가 적은 지역에서는 학교 통폐합이 불가피하나, 지역 중심 교육의 중요성이 무시되는 등 폐단이 발생할 우려도 있다. 학생 수 감소는 교원수요를 감소시켜 교원수급 조정이 필요하다. 대학의 미충원율이 증가하여 대학 슬림화(대학 간 빈익빈 부익부 현상 심화) 및 그로 인한 내실 있는 고등교육에 지장이 있을 것이다(이삼식 외[2009]).

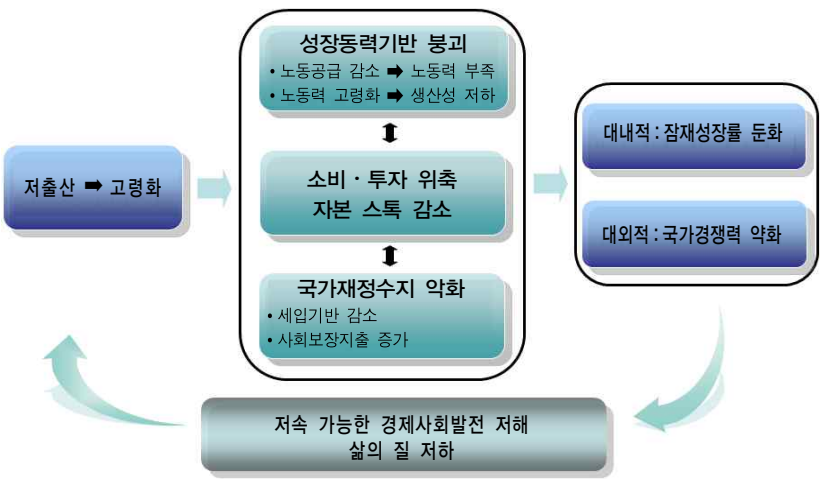
출산율 감소는 청년인력 감소현상을 유발하여 병역수행 가용자원의 감소를 초래할 것이다. 현역 가용자원은 2010년 32만명에서 2020년 29만명(2010년 규모의 93%), 2025년 21만명(2010년도 규모의 66% 수준)으로 감소할 전망이다. 시간이 흐를수록 그 규모는 급격하게 감소하여 현 병력제도가 그대로 유지된다면 2020년 전후로 심각한 문제로 대두될 가능성이 존재한다. 노동력 부족에 대응하기 위하여 군복무기간 단축이 요구되나, 한편으로 국방자원의 감소로 군복무기간 연장이 필요할 것이다. 향후 첨단무기 전력화로 전문화된 운용요원이 주축이 되어 국방인력 소요가 줄어들지라도, 국방에 일정 수준의 병력 유지는 반드시 필요할 것이다.

〈표 16-17〉 현역 가용자원 전망

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
현역 가용자원(만명)	32	34	29	21	20	19	18	17	16
(2010=100)	100	107	93	66	64	59	55	54	51

주: 현역 가용자원은 『비전 2030 인적자원 활용 '2+5' 전략』의 자료 중 20세 현역처분율 86.1%, 19세 입영희망 8.4%(2008~11년), 2006년 이월자원 4.5만명 등의 기준을 통계청의 인구추계 결과에 적용하여 산정.

[그림 16-7] 저출산·고령화의 사회경제적 파급효과 도식도



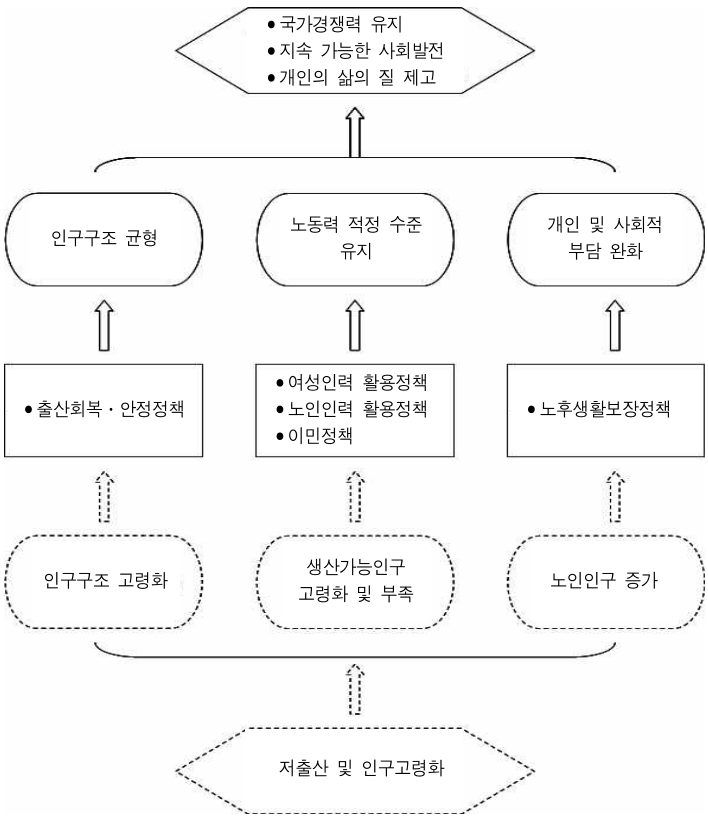
제3절 저출산·고령화 대응방향

한국사회의 저출산·고령화 현상은 국가정책과 사회환경 및 가치관 변화에 따른 결혼·출산 행태 변화의 결과로 간주될 수 있다. 1960~83년 기간에 출산율이 6.0에서 2.1로 감소한 주된 요인은 정부의 산아제한정책에 기반한다. 1984~96년 기간에 다소 불규칙적이나마 출산율이 1.6 내외 수준에서 유지되었던 것은 고학력화와 함께 소자녀관의 정착화 등 문화적 이유에 기인한다. 1997년부터 현재까지 출산율이 급락한 원인은 고용불안정, 자녀양육비용부담 증가, 육아지원인프라 미흡, 일-가정 양립 곤란, 가치관 변화 등 다양한 사회현상이 복합적으로 작용한 결과이다.

1983년 이래 지속되어 온 저출산현상(2000년대 초저출산현상)은 고령화가 압축적으로 진행되는 주된 원인으로 작용하여, 적어도 70여 년 동안 생산가능인구규모는 축소되고 노인인구규모는 아주 큰, 이른바 초고령사회의 모습을 유지할 것이다. 현 인구구조를 감안할 경우 미래에 과도한 인구불균형은 거의 필연적으로 발생할 것이나, 향후 출산율의 회복 정도에 따라 불균형 수준이나 지속기간 및 균형화 속도가 달라질 것이다.

인구구조의 균형을 위해서는 합계출산율이 2.1 수준에서 장기적으로 유지되어야 한다. 그러나 현 출산율 수준이 너무 낮은데다가 인구 특성상 정책의 효과가 일정한 시차를 두고 나타날 가능성이 높아, 출산율이 단기간에 급격하게 높아질 것으로 기대하기 어렵다. 예를 들어, 출산율 회복에 성공한 프랑스의 경우에도 1974년 출산율이 인구대치수준 이하로 낮아진 이후 2008년 인구대치수준에 근접한 수준(2.0)으로 회복되는데 약 35년이 소요되었다. 따라서 실제 출산율과 인구대치수준 간의 차이는 오랜 기간 동안 발생할 것이며, 그로 인해 인구구조의 불균형과 그로 인한 경제사회적 영향은 필연적으로 발생할 것이다. 특히 인구학적 속성상 이미 손상된 인구구조는 적어도 2~3세대를 거쳐 치유될 수 있다는 점에서 더욱 그렇다. 그렇다면 저출산·고령화에 따른 경제사회적 후유증을 최소화하기 위해서는 철저한 준비가 필요하다.

[그림 16-8] 저출산·고령화 대응 기본틀(Framework)



자료: 이삼식 외(2004).

요컨대, 저출산·고령화 문제는 인구구조 개선을 위한 인구조절정책과 고령화에 대응하기 위한 고령사회정책을 동시에 추진함으로써 극복될 수 있다.[6] 이들 정책은 크게 출산율 회복정책(저출산대책), 노동력 적정 수준 유지, 노후보장 등으로 구분되며, 이러한 통합적인 노력은 오래전부터 OECD 국가 대부분에서 추진하여 왔다.

저출산·고령화 대응방향의 구체적 내용을 살펴보면 다음과 같다.

6) 이는 광의의 인구정책으로, 정부가 인구 변화에 직접 혹은 간접적으로 영향을 미치기 위해 이용하는 제도적 준비 또는 특정 프로그램들로 정의(Demney and McNicoll [2003]).

1. 출산율 회복

저출산·고령화에 대응하기 위한 정책으로 잠재인력 활용(여성, 노인)이나 외국인력 유입과 관련한 정책들이 논의되기도 하나, 이들 정책에는 일정한 한계성이 존재하며 부정적인 파급효과가 크다. 여성인력 활용의 경우, 출산율의 급격한 감소에 따라 그 규모가 급격하게 감소하기 때문에 일정한 한계성이 존재한다. 노인인력의 경우 노인층의 고령화에 따라 후기고령층 비중이 증가함으로써, 이들의 노동력을 무한대로 활용하기는 어렵다. 즉, 그만큼 불확실성이 존재한다. 외국인력의 경우, 부정적인 파급효과가 큰데다가 인구구조 개선에 근본적인 해결책이 되지 못한다는 한계성 존재한다. 이민을 통한 인력 수입은 노동력에 미치는 단기적인 효과에도 불구하고 인구고령화의 문제를 궁극적으로 해결하지는 못하기 때문이다(Dang et al.[2001]; Tapinos[2000]; UN[2000]).

결국 이들 정책이 인구구조 개선에 큰 도움이 되지 않는다는 관점에서 그리고 미래 한국사회의 지속 가능 발전을 도모하기 위해서는 무엇보다도 출산율 회복에 주력할 필요가 있다. 출산율 회복을 위해서는 출산과 양육 친화적인 사회를 구현하고, 출산·양육의 국가·사회 책임을 강화해야 한다. 외환위기, 글로벌 금융위기 등과 같은 외부 충격에도 안정적으로 출산·양육이 가능할 수 있도록 자녀양육안전망을 구축해야 한다.

2. 여성인력 활용

향후 노동력 부족 시대 도래 시, 가장 유력한 잠재인력 활용방안은 여성인력 활용이다. 현재 우리나라 여성의 경제활동 참여는 50% 수준으로, 향후 80% 수준까지 확대가 가능하다(스웨덴에서 도달한 가장 높은 여성경제활동 참여율 수준). 여성의 고학력 비율이 높은 점을 감안하여, 이들 노동의 질은 아주 우수할 것으로 판단된다.

현재 여성고용 활성화를 가로막고 있는 양성불평등 고용관행, 조세체계, 근로조건의 경직성 등을 개선하여야 할 것이다. 특히 미래에 여성의 노동시장 참여 정도는 일-가정 양립 정도와 양성평등 정도에 의해 좌우될 것이다. 이와 관련, 많은 선진국에서 출산율과 여성경제활동 참여

율 모두 높은 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.

3. 노인인력 활용

노인의 노동 참여는 향후 고령사회에서 노동력 부족과 사회보장부담의 증가 및 노인복지 문제에 종합적으로 대처하는 데 있어 매우 중요한 역할을 수행하게 된다. 인구고령화가 심화됨에 따라, 의료보호, 연금 등 사회보장에 대한 부담은 급속히 증가하고 있는 반면, 경제성장은 이를 따라갈 만큼의 속도로 증가하지 못하여 결국 사회보장재정은 악화될 것이다. 특히 고가의 의료보호를 받는 고령자의 증가로 의료지출비용이 늘어나게 된다. 고령자의 노령화로 인해 와상 및 치매 노인이 증가하여 간호 등 많은 요보호 욕구가 발생하여 사회적 비용을 증가시킬 것이다. 이로 인해 노동세대의 부담이 크게 과중될 것이며, 세대 간 수혜와 지나친 부담에 대한 좌절이 발생할 것이다. 반면, 저출산으로 인해 가용 자녀의 규모가 축소되고, 가족구조 및 가족주의적 가치관이 변화하면서 전통적인 부양체계에서 볼 수 있는 가족에 의한 사적 지원에 기대하기는 어려울 것이다. 공적자원의 역할을 강화하는 것도 방안이 될 수 있으나, 노동연령층 인구가 급격히 줄어들고 노인층이 증가하는 인구구조상의 변화를 감안할 때에는 이 역시 한계가 있을 것이다.

따라서 노인들의 노동 참여를 통해 사회보장 수혜시기를 늦추는 것은 사회보장체계의 안정화에 기여하는 바가 클 것이다. 현실적으로도 미래 노인의 건강수준이나 교육 정도가 현재 노인보다 높아질 것임을 감안할 때, 실효성이 높은 방안으로 간주된다. 실례로 이미 고령화 수준이 상당한 수준에 도달한 일본 등 선진국에서는 복지 차원과 노동력 확보 차원에서 노인인력을 적극적으로 활용하고 있다.

4. 이민정책

현재 초저출산현상이 장기화되고 있는 추세에서 출산율의 조기 회복이 어려운데다가, 추후에도 출산율의 인구대치수준(합계출산율=2.1명) 도달 자체가 불확실하다는 점에서 우리나라는 노동력 부족 국가로 전환

될 가능성이 크다. 향후 저출산·고령화에 따른 노동력 부족 및 노동력 고령화에 대응하여 성장동력을 유지하기 위한 방안으로 이민정책의 도입을 본격적으로 고려해야 할 필요성이 증대되고 있다. 현재(2008년 7월 말) 체류외국인은 115만명으로, 이 중 취업 중인 외국인력은 비전문·전문·불법체류자 등 약 72만명(총취업자의 3% 정도, 국내 임금근로자의 4.4%) 수준으로 이들은 3D 등 중소기업의 노동력 부족난 해소에 기여할 것으로 예상된다. 우리나라의 기능직 인력 부족률만 보더라도 6.5%(2004) → 5.6%(2005) → 6.2%(2006) → 7.4%(2007) 등이며, 외국인력이 중소기업의 숙련·기능 인력 부족에 기여하고 있다.

OECD 주요 국가들에서도 2차 대전 이후의 베이비 붐 세대가 2010년을 전후로 은퇴연령에 도달하게 됨에 따라, 고령화 추세가 가속화될 것으로 전망되어 외국인력에 대한 정책적 관심이 증대하고 있다. 또한 실제로도 1970년대 이래 저출산·고령화 현상과 인력수급 불균형 문제에 대처하기 위하여 외국인력 활용방안 마련에 부심하고 있다. 그러나 장기적으로 인구구조 불균형에 따른 노동력 부족이 심화될 경우에는 현 외국인 근로자 수준으로는 증가하는 수요를 충족시키는 데 한계성이 존재할 것이다.

일부 이민자의 경우 내국인보다 높은 출산율로 국내의 인구 증가에도 어느 정도 기여할 것이다. 미국의 경우, 연간 100만명의 이민인구를 받아들이고 있으며, 이민자의 높은 출산율로 선진국 가운데 출산수준이 가장 높은 편이다. 비교적 젊은 층으로 구성된 외국인력은 국내경제에 필요한 노동력을 제공하고 인력수급 불균형 문제를 해소하는 데에도 긍정적인 기여를 하고 있다. 그러나 다른 한편으로는 이민을 통한 인력 수입은 인구고령화의 문제를 궁극적으로 해결하지는 못할 것으로 보고 있기도 하다(Dang et al.[2001]; Tapinos[2000]; UN[2000]). 고령화 문제(생산연령인구의 감소, 노년부양인구비의 상승)를 해결하기 위해 필요한 이민자 수는 현재의 수준을 훨씬 뛰어넘고, 정치적으로 용인되기 어려운 수준이다. 장기적인 관점에서 이민자나 이들의 가족 역시 고령화되면서 공공재정지출의 요인이 될 것이다(김원종[2004]). 이민자에 대한 인종적인 편견, 범죄 등 갈등요소 증가로 사회적 비용이 증가할 것이다(예: 2005년 프랑스 파리 이민 2세들의 소요사태). 특히 단일민족을 강조해

온 우리나라는 저이민사회에서 고이민사회로 정책을 전환할 경우 문화적 수용에 대한 우려도 있다(방하남 외[2005]). 선진국의 사례를 보면, 이민자에 대한 일반 국민의 인식과 태도가 나뉘어 있어 이민정책의 수립 및 변화 과정에서 사회적 합의 도달에 어려움이 존재한다. 이민자 자녀들에 대한 제한된 교육기회로 학업성취도가 저하되는 등 인구자질 측면에서 문제가 발생한다. 불법이민(체류) 또는 불법취업 등으로 인해 외국인력의 효율적 관리가 어렵고, 장기체류로 인한 사회적 비용이(출산·의료·주거 문제 등) 발생하게 된다. 일부 불법체류 외국인은 법외노조를 결성하는 등 사회적 갈등을 유발할 수도 있다.

제4절 장단기 정책과제

선진국은 선진사회 진입 후 저출산·고령화를 경험한 데 비해, 우리나라는 선진국 반열에 진입하기도 전에 극심한 저출산현상과 급속한 고령화현상에 직면해 있다. 따라서 저출산·고령화 현상에 대한 대비가 부재하거나 미흡할 경우 미래사회 성장동력이 멈추게 되어 대내적으로는 성장률 저하와 대외적으로는 국가경쟁력 약화라는 문제가 발생할 수도 있다.

초저출산현상이 장기화되기 전에 그리고 아직은 고령화 수준이 낮은 단계에서 종합적이고 체계적인 대응책을 강구하는 것은 필수적이다. 이를 통해 우리나라가 조기에 선진국 반열에 진입하는 것은 물론이며, 그 후에도 꾸준히 성장할 수 있는 동력을 가진 국가로 발돋움할 수 있을 것이다. 이와 관련하여, 저출산·고령화 사회에 대응하기 위한 새로운 국가과제는 과거 단순한 복지적 접근에서의 출산율 제고 및 노후생활 대비 차원에서 벗어나 경제활성화 동인의 차원으로 승화시킬 필요가 있다. 이를 위해서는 여성인력의 활용과 출산율 회복의 동시 제고, 미래세대에 대한 적극적인 투자, 출산·양육에 유리한 환경 조성, 노인인력 및 외국인력 활용 등에 대한 방안이 마련되어야 할 것이다.

1. 출산율 회복과 여성인력 활용의 통합적 접근

우리 사회에 만연화되어 있는 근로자의 육아부담, 모성보호에 따른 기업의 부담, 소극적 일자리 창출 등은 여성의 노동시장 참여율뿐만 아니라 출산율 제고에도 부정적인 영향을 미친다. 즉, 경제활동 참여율 및 출산율을 동시에 제고하기 위해 가사·육아 부담을 완화하거나 일·가정 양립환경을 조성하는 노력은 부족한 실정이며, 가족 친화적 직장문화도 부재하다. 그 결과 육아지원시설의 낮은 질적 수준, 영아양육지원 인프라 미흡, 다양한 행태의 육아지원서비스 미흡 등 정책과 국민욕구 간에 일정한 괴리가 존재한다. 여성고용정책은 일자리 창출노력보다는 약자로서의 보호노력에 치중하고 있다. 결과적으로 출산율과 여성의 노동시장 진출 모두가 OECD 국가들에 비해 아주 낮은 수준에서 유지되고 있다.[7)]

출산율 회복 및 여성의 경제활동 제고라는 두 목표를 달성할 수 있는 국가 발전전략은 일과 삶의 균형(Work & Life Balance)을 통해 '여성이 행복한 사회'를 만들어 나가는 것으로 볼 수 있다. 가족 친화적 직장문화를 조성하기 위해 혼인과 출산 및 자녀양육을 이유로 한 직장 내 차별관행을 철폐하고, 자녀양육 후 기혼여성의 재취업에 장애가 되는 요인들을 제거해야 한다. 일하는 여성들이 안심하고 자녀를 맡길 수 있는 보육시스템의 선진화를 위해 영아시설과 다양한 육아서비스 등을 확충할 필요가 있다. 임신·출산·양육 전 과정에서 일-가정 양립이 가능하도록 휴가휴직제도의 비현실적인 점들을 개선하고, 더 나아가 유연한 근무형태를 확산하여야 한다. 비정규직 등 일-가정 양립정책의 사각지대를 해소하기 위하여 경제시스템 변화에 적합하도록 제도를 개선해야 할 것이다. 요컨대, 가족 친화적, 양성평등적 사회문화(직장문화)를 조성하여, 안심하고 일과 출산·육아를 병행할 수 있도록 사회체질을 개선하는 것이 시급하다.

---

7) 스웨덴에서는 우리와 달리, 저출산·고령화에 대응한 인구정책의 일환으로 여성인력의 적극적 활용을 도모하기 위하여 출산·양육과 노동시장 참여 제고에 중점을 두어왔으며, 이를 통해 출산율과 여성경제활동 참여율 모두 높은 수준에서 유지하고 있다.

2. 한국사회의 미래를 이끌어갈 미래세대에 대한 적극적인 투자로 전략화

미래세대는 한국사회의 미래를 이끌어갈 세대로 이들에 대한 적극적인 투자가 전략화되어야 할 필요가 있다. 이를 위한 방안으로 몇 가지가 고려되는데, 우선 출산과 육아에 대한 사회적 가치를 인정하고 사회 전체 차원에서 지원하는 시스템으로 제도화해야 할 것이다. 이를 위해서는 우선, 출산·육아를 소비적 행위가 아닌 사회적 인적자본(social human capital) 형성을 위한 투자과정(investment)으로 보고 적정 수준의 국가적·사회적인 자원투입을 일상화하는 것이 필요하다.[8] 구체적으로 세제(국세·지방세) 및 보험료 개편, 보육·교육비 지원, 양육수당, 주거지원(주택 제공, 주거수당 지원) 등을 통해 자녀양육의 경제적 부담을 경감시켜 주어야 한다.

정책 대상을 모든 출산가정으로 확대하는 것에 대해서도 고려할 필요가 있다. 기존 정책이 사회복지적으로 접근하면서 맞벌이부부, 중산층 등 광범위한 정책 사각지대가 존재한다. 그 결과 이들 계층의 출산율이 상대적으로 가장 낮아, 이들 계층을 우선적인 정책타깃으로 설정할 필요가 있다. 국민의 정책 신뢰성을 높이는 것도 필요한데, 이를 위해서는 적정한 수준의 지원을 확대해야 할 것이다. 이는 출산율 회복에 성공한 나라인 프랑스, 스웨덴 등에서도 공보육, 가족수당 및 육아휴직수당 등 출산율 제고를 위한 포괄적 가족정책을 추진하였던 것에서 찾아볼 수 있다.

둘째, 실효성 있는 저출산 종합대책을 실천할 필요가 있다. 이를 실현하기 위해서는 예산의 획기적 확충과 안정적 재원의 확보가 필수적인 바, 중장기 재정운용의 핵심 과제화가 필요하다. 프랑스의 경우 가족(자녀 출산장려 및 육아 등)에 대한 지원이 GDP의 3.8%(2005년)인 반면, 우리나라의 저출산대책(2008년)은 GDP의 0.4%(3.8조원)에 불과하다. 예산에 일정한 한계가 존재하기 때문에, 출산순위별 접근(두 자녀 이상에 대

8) 자녀양육에 필요한 직·간접비용이 소득에서 차지하는 비율을 10.0%p 줄이게 되면 출산율이 0.21명 증가(최숙희·김정우[2006]).

한 선별적 지원 강화 등) 또는 맞벌이 가구 우대 등 선택과 집중도 동시에 고려해 볼 수 있다.

3. 장기적으로 근본적인 사회개혁을 통해 출산·양육에 유리한 환경 조성

자녀양육에 지나치게 비용이 많이 드는 우리 사회에서 자녀양육 지원을 선진국 수준으로 확대하는 동시에 자녀양육에 있어서 고비용을 유발하는 사회구조적 요인들을 제거하거나 완화하는 노력을 강화하여야 한다. 이를 위해 제도 개선, 사회문화적 접근 등이 중요하다.

장기적으로는 교육구조 및 노동시장 개선이 출산율 회복에 긍정적 도움이 될 수 있다. 학력 간 및 학벌 간 고용기회 및 임금격차 적정화, 공교육 정상화, 학제개편, 방과후학교 활성화, 평생학습체계 구축을 통한 유명대학 진학 및 취업 지원으로 사교육 열풍을 저지하는 것 등이 해당될 수 있다. 특히 평생학습체계(school-to-work, work-to-school) 구축은 청년층의 만혼화를 방지함으로써, 출산율 제고와 동시에 청년층 유휴노동력의 활용을 제고하는 등 성장동력을 유지하는 데에 도움이 될 것이다. 이 외에도 대학생 학자금 지원체계를 선진화하여, 미래인적자본에 대한 투자와 결혼을 통한 출산율 회복효과를 동시에 달성할 수 있을 것이다.

우리 사회 전 영역에서 양성평등적 문화를 조성하고 다양한 가족을 존중하고 보호하는 가족 친화적인 문화가 정착될 수 있도록 노력하여야 할 것이다. 다양한 가족에 대해 법률혼가정과 동등한 법적 지위 보장 및 사회적 지원을 강화하는 동시에 사회적 편견이나 차별을 불식시키기 위하여 교육이나 홍보 등을 강화하여야 한다.

4. 노인인력 활용: 노동력 부족과 사회보장부담 해소 및 활기찬 노후생활 보장

노인인력을 활용하는 것은 노동력 부족 문제를 해소하고, 늘어나는 사회보장에 대한 부담을 줄이는 데 긍정적 기여를 할 것이다. 또한 활기

찬 노후생활을 보장하는 데에도 도움이 될 것이다. 노인인력 활용을 위해서는 우선, 고령자를 사회보장지출의 대상이 아닌 국가성장의 한 축으로 인식하여 장기적으로 투자하는 것이 필요하다. 노인의 노동 참여 기회를 증가시켜 사회보장지출을 줄이고 대신 조세·보험료 지불을 늘림으로써 고령사회에 대응함과 동시에 노인인력을 적극적으로 활용하여 노동력 부족에도 대응할 수 있다. 이를 위해 노인 노동 친화적 고용문화 조성, 노인의 노동능력 향상, 노인의 적극적인 근로동기 유발 등과 관련하여 적극적인 정책을 추진해야 한다.

노인 노동 친화적인 고용문화를 조성하기 위해서는 기존의 '연령 중심 패러다임'을 '능력 중심 패러다임'으로 전환해야 한다. 노인은 노동능력이 소진되어 비생산적이라는 인식에서 벗어나 중요한 인적자원이라는 인식을 가질 수 있도록 해야 한다. 즉, 노인에 대한 재정의를 통해 노인은 은퇴 후 여생을 보내는 복지수혜자가 아닌, 고도의 경험과 전문성을 가진 사회와 경제의 한 축이라는 인식 제고를 도모할 필요가 있는 것이다. 이 외에도 「연령고용차별금지법」을 활성화하여 연령을 이유로 한 고용차별을 철폐하고, 사회적으로 만연되고 있는 연령차별주의적 시각을 불식시키기 위하여 학교교육 및 사회교육을 강화해야 할 것이다. 고령자의 노동시장 참여율을 증대시키기 위해서는 퇴직연령을 상향조정하는 조치도 매우 중요하다.[9)]

노인의 노동능력을 향상시키는 것도 고려하여야 한다. 이를 위해서는 평생교육 프로그램을 확충하여 노인의 사회 참여를 유도하는 평생교육체계를 확립하는 것이 필요하다. 지식정보사회 진전에 대응하여 노인계층의 정보격차를 해소하기 위해서는 노인의 교육기회를 확대해야 한다. 근로능력이 있는 노인의 고용을 확대하기 위해 노인의 경력, 능력, 특성 등을 감안한 다양한 기능훈련 프로그램을 개발하여야 할 것이다. 직업훈련을 내실화하고, 중고령자 등을 대상으로 직업훈련을 실시하는

9) 미국은 1983년 고령자고용 관련법을 개정하여 1960년 이후 출생자에 대해서는 2027년까지 단계적으로 퇴직연령을 67세로 상향조정하는 조치를 취하였고, 뉴질랜드(60세에서 65세로), 이탈리아(2008년까지 현행 60세에서 65세로), 일본(2013년까지 65세로 상향조정), 프랑스(65세로 상향조정하는 개혁안 추진) 등이 그 뒤를 따르고 있다(정형우[2004]).

기업에 대해 세금혜택을 주도록 한다.

노인의 근로 기회와 동기를 유발할 수 있는 프로그램을 개발하여 적극적인 근로동기를 유발하는 것이 필요하다. 여기에는 사회교육 강화, 노인 노동조건의 융통성 제고(근로시간 단축, 재택근무 도입 등)와 정년선택제 도입을 통해 개인이 스스로 노동을 중단할 때까지 기회를 제공하는 것 등이 해당된다. 연금제도를 개혁하여 퇴직연령 이후에도 계속 일하는 경우에는 연금액을 증액해 주는 등의 조치를 통해 노동시장에 계속 남아 있도록 유인하며, 시간제근로로의 전환을 통해서 장기근로를 유도하도록 한다.

5. 외국인력 활용: 노동력 부족 해소와 사회통합 동시 달성

출산율의 하락으로 인한 생산연령인구의 감소 내지는 경제활동인구의 고연령화 과정은 이민의 증가를 통해 해결할 수도 있다(김동헌 [2005]). 대체이민의 증가는 선진국의 고령화 부담을 줄여줄 손쉬운 해결책으로 거론되고 있다. 이민정책은 출산장려정책에 비해 노동력의 증가에 즉각적이고 강력한 효과를 미칠 수 있다. 대부분의 이민자는 젊고 경제활동에 바로 참여할 수 있으며, 일부 이민자의 경우 내국인보다 출산율이 높기 때문에 인구 증가에도 어느 정도 기여할 수 있기 때문이다.

저출산에 따른 노동력 부족에 대응하기 위해서는 종합적인 대책(master plan)을 마련하는 것이 필요하다. 2016년 이후 생산가능인구의 감소 및 노동력 부족시대 도래 등을 감안할 때, 인력수급 불균형 문제를 해결하기 위해서는 외국인력의 수요를 측정해야 할 것이다. 현재는 단기적인 인력 부족상황만을 고려하여, 외국인력 도입규모를 설정[10]하고 있으나, 향후 외국인력의 수요를 고려할 때에는 인구구조 변화, 국내 노동시장상황(고용률, 유휴인력 등), 산업현장의 인력수요(인력부족률) 등 전반이 반영되어야 할 것이다. 이민정책의 경우 부정적인 파급효과가

10) 매년 초 경제활동인구의 3% 한도에서 업종별 인력 부족률, 경제성장률을 감안 인력규모 설정.

크고, 인구구조 개선에 큰 도움이 되지 않는다는 측면에서 한국사회 실정에 적합한 체계적인 외국인력 도입정책이 수립되어야 한다. 즉, 저출산 추이와 인구구조를 감안하여, 외국인 근로자의 유입시기, 필요규모, 기본 특성(기능 등) 등과 함께 사회문화적 충격의 발생 정도에 대한 정확한 예측을 토대로 중장기 종합계획을 수립해야 하는 것이다. 이때 지식정보화를 주도할 수 있는 양질의 우수외국인력 확보방안을 마련하는 것과 체계적인 외국인력 관리시스템을 도입하는 것에 대해서도 고려해 볼 필요가 있다.

그러나 이민으로 인한 부작용 또한 만만치 않으며, 특히 단일민족을 강조해 온 우리나라의 경우 저이민사회에서 고이민사회로의 정책전환이 과연 가능하며 문화적으로 받아들여질 수 있을 것인가에 대한 우려가 제기되고 있다(김동헌[2005]). 따라서 본격적인 이민정책을 추진할 때, 바람직하지 않은 사회적 긴장과 영향(사회·정치적 비용)을 최소화하기 위한 사회통합 접근법도 모색해야 한다. 외국인력정책은 국민정서 등 현실을 고려하면서 강구할 필요가 있다. 불법노동자 문제나 인권 문제 등 사회적 갈등을 유발하는 문제를 해소하기 위해 외국인력을 효율적으로 관리하는 등 사회적 비용을 최소화해야 한다. 외국인력 활용경험이 오래된 선진국들도 외국인력 정책입안 시 자국민 정서, 불법취업자 문제, 자국 노동시장에 미치는 영향 등을 충분히 감안하고 있다.

인구자질 향상 차원에서도 국제결혼 이주여성의 자녀들을 포함한 이민자의 자녀층에 대해 양육·교육 등을 지원하여 후세대에 대한 사회통합의 기틀을 마련하여 이민자 자녀들의 사회통합을 강조해야 할 것이다.

참 고 문 헌

국민연금재정추계위원회・국민연금운영개선위원회, 『2008 국민연금재정계산 국민연금 장기재정추계 및 운영개선방향』, 2008. 11.

김동헌, 『고령화사회의 고용정책: OECD 국가들의 고령화 경험과 정책 검토』, 대외경제정책연구원, 2005.

김현숙・우석진, 『출산이 일자리 창출과 생산에 미치는 경제적 효과』, 보건복지가족부, 2009.

김원종, 「OECD 국가들의 인구고령화 파급효과 및 대응전략」, OECD FOCUS, 2004년 9월호, 2004.

김진수 외, 『건강보험 중장기 재정전망과 정책과제』, 국민건강보험공단, 2007.

노동부, 『임금구조 기본통계조사』, 각년도.

문형표 외, 『인구고령화와 거시경제』, 경제사회연구회 소관 고령화대비 협동연구 시리즈 04-06. 한국개발연구원, 2004.

문형표(편), 『인구구조 고령화의 경제사회적 파급효과와 대응과제』, 한국개발연구원, 2006.

방하남 외, 『인구 고령화와 노동시장 변화 및 노동정책과제』, 한국노동연구원, 2005.

배성일 외, 『건강보험 중・장기 재정운용 방안』, 국민건강보험공단, 2008.

이삼식 외, 『인구고령화의 전개와 인구대책』, 한국보건사회연구원, 2004.

이삼식 외, 『저출산의 파급효과와 정책방안』, 한국보건사회연구원, 2009.

재정경제부・교육인적자원부・국방부・보건복지부・노동부・기획예산처, 『비전 2030 인적자원 활용2+5 전략』, 2007.

정형우, 「고령사회에 대응한 OECD의 정책과 시사점」, 『World Labor』, 제12호, 한국국제노동재단, 2004.

최숙희・김정우, 『획기적인 출산율 제고방안』, 삼성경제연구소, 2006.

최준욱 외, 『재정지출의 분야별 재원배분에 관한 연구』, 한국조세연구원・한국개발연구원, 2005.

통계청, 『장래인구특별추계』, 2005.

_____, 『장래인구추계』, 2006.

_____, 『2005～2030 장래가구추계 결과』, 2006.

_____, KOSIS.

한진희・최경수・신석하・임경묵,『국민연금재정추계를 위한 거시경제변수 전망』, 한국개발연구원, 2007.
한국노동연구원,『중장기 인력수급전망: 2005~2020』, 2005.
한국경영자총협회,「기업내 근로자 고령화 현황과 정책과제」, 2005

Dang, Thai Than, Pablo Antolin, and Howard Oxley, "Fiscal Implications of Ageing: Projections of Age-related Spending," Economics Department Working Paper 305, OECD, 2001.
Demney, P. and G. McNicoll (eds.), *Encyclopedia of Population*, 2003.
IMF, *World Economic Outlook*, 2004.
OECD, *Society at a Glance* 2009.
Tapinos, G., "The Role of Migration in Moderating the Effects of Population Ageing," OECD Internal Document for the Working Party on Migration, 2000.
UN, "Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?" Population Division, Department of Economics and Social Affairs, New York, 2000.
_____, *World Population Prospects*, 2006.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu

제 17 장

사회적 기업 육성 현황 및 지속 가능성 과제[1)]

곽 선 화 (부산대학교)

제1절 서 론

최근 우리나라 노동시장에서의 가장 중요한 문제로 고용 없는 성장으로 인한 실업 문제의 구조적 고착화와 소득불평등 심화로 인한 일자리 양극화 문제가 지적되고 있다. 지난 15년 동안 GDP 증가율이 9.2%(1985~90년)에서 5.1%(2000~06년)로 감소하였고, 2008년에는 세계적인 경기침체로 GDP 증가율이 2.2%대로 하락하였다. 동 기간 중 취업계수는 63.8명에서 33.6명으로 거의 절반 수준으로 감소하였다.

우리나라의 실업률은 3.0%대를 유지하고 있으나 일자리 증가는 15만 개 미만 수준에 머무르고 있다. 또한 청년실업률은 6.8%로 전체 실업률보다 월등하게 높게 나타나고 있어 청년층의 실업 문제가 심각한 문제로 대두되고 있다. 우리나라의 실업률은 지표상으로는 낮게 나타남에도 고용흡수력이 저하되어 실업과 비경제활동, 불안정 취업상태를 오가는 계층의 증가가 두드러지고 있다. 장기실업계층이나 일자리 양극화 문제로 인한 물질적 결핍 문제는 경제 및 심리, 문화, 사회관계 모두에서의 결핍으로 이어지는 사회적 배제(social exclusion)의 문제로 확대되고 있다. 따라서 단순히 소득이전에 초점을 둔 정책만으로는 취업취약계층이나 근로빈곤층의 장기실업과 소득불평등 문제를 해소하기 어렵다.

---

1) 본고는『2008년 사회적 기업 성과분석』(노동부 학술연구용역사업)에 근거한 것임을 밝혀둔다. 또한 성과분석 대상은 2007~08년 인증 사회적 기업 218개소를 대상으로 하였다.

실업 문제와 더불어 소득양극화 또한 심각한 수준으로 나타나고 있다. 소득분포의 불평등도를 나타내는 지니계수는 2007년 0.272에서 2008년에는 0.298로 증가하여 부익부 빈익빈의 정도가 그 어느 때보다도 심각함을 보여주고 있다. 상대적 빈곤율 또한 2008년 12.6%로, 전국적으로 중위소득의 절반 미만 계층이 전체 인구에서 차지하는 비율이 지속적으로 높아지고 있다. 특히 저임금근로자는 약 270만명으로 도시근로자의 30% 수준에 이르고 있고, 이러한 비율이 지속적으로 증가하고 있다는 것이 심각한 문제로 지적되고 있다.

또한 인구·사회 구조적으로도 저출산과 고령화, 여성의 사회진출 증가는 가정을 중심으로 사적 영역에서 제공되던 아동 및 청소년, 고령자, 장애인 등 요보호계층의 양육이나 가사지원, 간병서비스의 사회서비스화를 가져오고 있다. 이러한 경제·고용 구조의 변화와 인구·사회 구조의 변화는 우리 사회에 새로운 일자리 창출전략이 필요함을 지적하고 있다.

이러한 요구에 따라 2003년부터 정부는 사회적 일자리사업을 추진하게 되었다. 외환위기 이후 공공근로 및 자활사업 등 정부재정 일자리가 확대되었으나 이러한 일자리가 안정적인 일자리로 연결되지 못함으로 인해 정부재정 지원 일자리사업의 효율성에 대한 논란이 제기되었다. 이에 사회적 일자리의 지속 가능성을 높이고 양질의 사회서비스를 제공하는 모델로서 유럽형 사회적 기업 제도 도입이 논의되었다. 사회서비스 확대를 통해 일자리를 창출하고 복지사회를 구현하기 위해 「사회적기업육성법」이 2007년 1월 13일 제정되었고 2007년 7월 1일 법이 시행되면서 2009년 8월 기준 252개의 사회적 기업이 인증되기에 이르렀다.

본고에서는 「사회적기업육성법」 시행 2년을 맞이하는 지금, 사회적 기업 인증 현황을 통해 사회적 기업이 일자리 창출과 복지사회 구현에 어느 정도 기여하여 왔는지 정책의 효율성을 진단해 보고자 한다. 진단결과를 바탕으로 사회적 기업의 지속 가능성을 가늠해 보고, 지속 가능한 사회적 기업 육성을 위해 제도상의 개선방향과 향후 정책방향을 제시하고자 한다.

제2절 사회적 기업 인증 현황 및 성과에 대한 분석

사회적 기업의 현황과 경제적·사회적 성과를 분석하기 위해서는 객관적이고 신뢰할 만한 자료가 확보되어야 한다. 이에 본고에서는 사회적 기업의 사업보고서[2]와 더불어 성과에 대한 증빙자료로 재무제표와 임금대장, 유급근로자 명부 등을 확보하였다. 이러한 절차에 따라 2009년 8월까지 인증된 사회적 기업 중 사업보고서와 재무제표를 제출한 218개소(2007~08년 인증 사회적 기업)를 대상으로 사회적 기업의 성과를 분석하였다.

1. 사회적 기업 인증 신청 현황 및 불인증 사유

우리나라에서 사회적 기업으로 인증받기 위해서는 「사회적기업육성법」과 동법 시행령 및 시행규칙에서 정한 7가지 요건을 충족하여야 한다. 즉, 조직형태와 유급근로자 고용, 사회적 목적 실현, 이해관계자가 참여하는 의사결정구조, 영업활동을 통한 수입의 실현, 정관이나 규약의 구비, 이윤의 사회적 목적을 위한 재투자 등이 그 요건이다.

2009년 8월까지 사회적 기업 인증 신청을 한 기관은 총 515개이며, 이 중 252개소가 인증되어 인증률은 48.9%에 이르고 있다. 2007년 1~2차 인증률은 30.7%(166개소 중 52개소)에 불과하였으나 2008년에는 58.2%(285개소 중 168개소), 2009년 53.1%(64개소 중 34개소)로 다소 높아졌다. 사회적 기업 인증 신청 초기 과정의 애로사항을 완화하는 차원에서 2008년 12월까지는 한시적으로 사회적 목적 실현비율을 낮추어 적용하였으나 2009년부터는 「사회적기업육성법」에서 정한 기준을 적용함으로써[3] 2009년에는 인증 신청 기관 수와 인증률이 다소 감소한 것으로

2) 사회적 기업은 사업실적, 이해관계자의 의사결정 참여내용 등 노동부령이 정하는 사항을 기재한 사업보고서를 작성하여 매 회계연도 2월 말까지 노동부장관에게 제출하여야 한다(「사회적기업육성법」 제17조 제1항).

3) 사회적 기업 인증을 위해서는 7가지 인증요건을 갖추어야 하는데, 그중 사회적 목적 실현은 취약계층에 대한 일자리 제공이나 사회서비스 제공 등을 주요 내용으로 하고 있다. 취약계층에 대한 일자리 제공과 사회서비스 제공 중 어떠한 목적을 우선시

나타나고 있다.

사회적 기업 불인증 사유는 「사회적기업육성법」에서 정한 영업수익 미실현, 정관이나 규정의 미제정, 사회적 목적 불분명이 주요 사유로 나타났다. 2007년 초기 인증 시에는 영업수익 미실현을 비롯하여 정관이나 규정의 미제정과 불완전, 이윤 사용 불명확, 조직형태 미비 등 인증기준 전반에 걸쳐 불인증 사유가 발생하였으나 최근에는 사회적 목적의 불명확, 의사결정구조의 불분명, 영업수익 미실현 등 사회적 기업의 실질적 의미나 운영과 관계된 요건의 미비가 불인증의 주요 요인으로 나타나고 있다.

2. 사회적 기업 인증 현황

가. 소재지 및 조직형태

2007~08년에 인증된 사회적 기업 현황을 정리한 결과는 <표 17-1>과 같다. 먼저 조사 대상 218개소 사회적 기업의 소재지 특성을 살펴본 결과, 서울과 인천, 경기도 등 수도권에 소재한 사회적 기업의 수는 96개로 전체의 44.0%를 차지하고 있었다. 또한 서울특별시를 비롯하여 6대 광역시 이상 대도시에 소재한 사회적 기업은 110개로 전체의 50.2%를 차지하고 있었다.

Lyon(2005)의 연구 결과에 따르면, 잉글랜드에서는 사양산업지역이나 흑인 및 소수민족이 분포하는 지역, 농촌지역 등에서 사회통합 및 지역경제 발전에 기여할 수 있는 사회적 기업을 육성하기 위해 다각도로 고민하고 있다. 사회적 기업이 창출하는 수익은 사회적 기업 종사자들이 사회적 기업이 소재한 지역에 거주하면서 소비하게 되고 사회적 기업은 지역 공급업체와 거래를 하면서 지역고용창출과 지역개발활동을

하는가에 따라 사회적 기업이 실현하고자 하는 사회적 목적 유형은 4가지로 구분된다. 2008년 12월까지 사회적 목적 실현 유형별로 사회적 목적 실현비율은 다음과 같다. 즉, 일자리 제공형의 경우 취약계층 고용률 30% 이상(육성법 기준 50% 이상), 사회서비스 제공형의 경우 취약계층 서비스 수혜율 30% 이상(육성법 기준 50% 이상), 혼합형은 취약계층 고용 및 취약계층 서비스 수혜율이 각각 20% 이상(육성법 기준 각각 30% 이상)이다.

〈표 17-1〉 사회적 기업 인증 현황

기 준	내 용	기관	비율	기 준	내 용	기관	비율
소재지	서 울	50	22.9	조직 형태	민법상 법인	56	25.7
	부 산	10	4.6		민법상 조합	11	5.0
	대 구	6	2.8		비영리민간단체	26	11.9
	인 천	12	5.5		사회복지법인	33	15.1
	광 주	11	5.0		상법상 회사	92	42.2
	대 전	8	3.7	사회적 목적 유형	일자리 제공형	89	40.8
	울 산	6	2.8		사회서비스 제공형	29	13.3
	경 기	34	15.6		혼합형	64	29.4
	강 원	17	7.8		지역사회 공헌형	36	16.5
	충 북	14	6.4	업 종	교 육	11	5.0
	충 남	4	1.8		보 건	10	4.6
	전 북	14	6.4		사회복지	7	3.2
	전 남	12	5.5		환 경	42	19.3
	경 북	6	2.8		문화・예술・관광・운동	14	6.4
	경 남	7	3.2		보 육	11	5.0
	제 주	7	3.2		산림보전 및 관리	0	0.0
고용 규모	5인 미만	7	3.2		간병・가사지원	34	15.6
	5~ 10인	28	12.8		기 타	89	40.8
	10~ 20인	45	20.6	이전 사업 형태	사회적일자리사업단	117	53.5
	20~ 30인	43	19.7		자활공동체・센터	56	25.8
	30~ 50인	37	17.0				
	50~100인	46	21.1		장애인작업시설・단체	41	18.9
	100인 이상	12	5.5		소 계	183	84.3

주: 1) 조직형태는 모법인의 조직형태를 기준으로 분류하였음. 독립된 법인이 아니라 모법인 내 사업단 형태로 신청한 경우는 60개 기관임.
2) 고용규모는 인증 신청시점에 사회적 기업에 고용되어 있는 유급근로자 수를 기준으로 분류하였음.
3) 이전 사업형태에서 두 가지에 공통으로 해당되는 경우, 소계에서는 이를 1개소로 계산하였음. 즉, 자활공동체 중 사회적 일자리사업에 참여한 경우는 총 14개소이며, 장애인작업시설이나 단체 중 사회적 일자리사업에 참여한 경우는 21개소임.

직간접적으로 수행하게 된다. 이러한 순환과정을 통해 사회적 기업은 지역 내 사회적 자본 형성과 지역사회 결속력 향상에 중요한 역할을 하게 되는 것이다. 우리나라에서도 국토의 균형발전을 위해 지역의 수요에 맞는 사회적 기업을 발굴·육성하고 지역을 활성화시킬 수 있는 접근이 지역별 사회적 기업 기본계획 수립에 반영되어야 할 것이다.

사회적 기업의 조직형태로는 상법상 회사가 가장 많고 다음이 민법상 법인, 비영리단체 순으로 나타나고 있다. 사회적 기업은 「사회적기업육성법」에서 정한 법적 조직형태를 갖추어야 하나 모법인 내 사업단의 형태로 인증된 경우도 60개소에 달하고 있다. 비영리법인이나 단체 등의 경우, 법인의 목적사업이 대부분이고 수익사업이 극히 일부분을 차지하는 경우 사업단을 별도로 구성하여 사회적 기업으로 인증받을 수 있도록 하고 있으며, 법인 자체로는 인증을 받을 수는 없다.

그러나 인증을 신청하는 기관의 주된 목적사업과 수익사업이 긴밀한 연관관계를 가지고 있으며 사업단을 분리하는 경우 사업의 효율적 운영이 저해된다고 판단되면 기관 자체로 인증하고 있다(「사회적기업 인증 및 법인설립 매뉴얼」, 2008). 조직목적 달성을 위한 수익사업 수행이 용이하도록 별도의 사업단을 구성하는 경우, 해당 사업단이 인사나 회계, 의사결정 등에 있어 모법인과 실질적으로 독립되어 자율적으로 운영되는 것이 객관적으로 확인되어야 한다.

나. 사회적 목적 실현 유형 및 업종

사회적 기업은 일반인들을 대상으로 사업을 수행하기도 하나 사회적 목적 실현을 위해 사업의 주요 대상을 취약계층으로 하고 있다. 취약계층은 자신에게 필요한 사회서비스를 시장가격으로 구매하는 데 어려움이 있는 계층으로(「사회적기업육성법」 제2조 제2호) 구체적인 기준은 대통령령으로 정하고 있다. 그 기준은 가구 월평균 소득이 전국 가구 월평균 소득의 100분의 60 이하인 자(이하 저소득층), 「고령자고용촉진법」 제2조 제1호에 따른 고령자, 「장애인고용촉진및직업재활법」에 따른 장애인, 「성매매방지및피해자보호등에관한법률」에 따른 성매매 피해자, 그 밖에 장기실업자 등 노동부장관이 취업상황 등을 고려하여 취약계층

으로 인정한 자를 포함하고 있다(동법 시행령 제2조). 최근에는 새터민과 이주민, 여성가장 및 경력단절여성, 청년실업자, 출소자, 신용불량자 등 다양한 유형이 취약계층에 포함되고 있다.

사회적 기업은 추구하는 사회적 목적의 종류와 몰입도에 따라 네 가지 유형으로 구분된다. 첫째는 취약계층에 일자리 제공을 주목적으로 하고 부수적으로 취약계층에 사회서비스를 제공하는 일자리 제공형(항구적 또는 경과적 일자리 제공형으로 구분), 둘째는 취약계층에 사회서비스 제공을 주된 목적으로 하고 부수적으로 취약계층에 일자리를 제공하는 사회서비스 제공형, 셋째는 취약계층에 일자리와 사회서비스를 함께 제공하는 혼합형, 마지막으로 취약계층에 일자리나 사회서비스를 제공하는 것이 주된 목적은 아니나 지역사회의 일반인 다수를 수혜 대상으로 공익사업을 수행하는 지역사회 공헌형(기타형)으로 구분된다. 이러한 기준에 따르면, 조사 대상 218개 사회적 기업 중 일자리 제공형이 가장 많은 89개소(40.8%)로 나타났고, 다음이 혼합형으로 64개소(29.4%)이다.

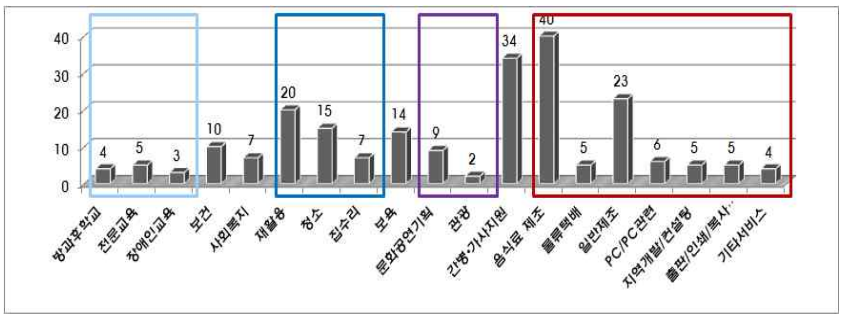
사회적 기업이 제공하는 사회서비스(업종)는 교육・보건, 사회복지, 환경, 문화 및 그 밖에 이에 준하는 서비스(보육, 예술・관광 및 운동, 산림보전 및 관리, 간병 및 가사지원 등)로 정의되고 있다(「사회적기업육성법」 제2조 제3항 및 동법 시행령 제3조). 사회서비스 유형에 따라 사회적 기업의 업종을 구분한 결과,[4] 기타형이 가장 많은 89개소로 전체의 40.8%를 차지하고 있었다. 다음으로는 환경분야가 42개소(19.3%), 간병・가사지원이 34개소(15.6%) 순으로 나타났다.

업종을 보다 세부적으로 살펴본 결과는 [그림 17-1]과 같다. 동일한 업종 내에서도 사회서비스를 수혜하는 대상이나 사업성격이 서로 이질적이 경우가 많았다. 예를 들어, 교육의 경우 취약계층 아동들을 대상으로

4) 사회적 기업이 자체적으로 보고하는 업종과 노동부에서 분류한 업종 사이에는 차이가 있었다. 이는 업종 분류 시, 서로 상이한 기준(기관이나 사업의 목적 혹은 사업내용, 사업 대상 등)에 따라 업종을 제시하기 때문이다. 또한 「사회적기업육성법」에서 정한 사회서비스 이외의 분야는 모두 기타분야로 분류되고 있어 '기타' 업종의 비중이 매우 높은 편이다. 기타 업종에서도 사업의 내용이 서로 상이한 경우가 많아 이를 동일하게 범주화하는 것은 바람직하지 못하다. 이에 본고에서는 사업내용을 기준으로 업종을 구분하였다. 그리고 한 가지 사업에 집중하기보다 다양한 사업을 수행하는 사회적 기업의 경우 기관의 설립목적과 사업내용을 함께 고려하여 주된 사업을 기준으로 업종을 분류하였다.

[그림 17-1] 사회적 기업 업종 세분류

(단위: 개소)



하는 방과후학교나 장애인 대상 재활교육, 그리고 일반인들을 대상으로 사회·경제 및 문화 등 다양한 분야에 걸친 전문적인 교육을 제공하는 경우가 있었다. 환경분야 또한 가전제품이나 플라스틱, 생활용품 등을 재활용하는 사업과 소독·방역 등 청소, 집수리 등 환경분야 내에서도 사업내용이 다양한 것으로 나타났다. 문화·예술·관광·운동 분야의 경우 인증 사회적 기업의 수가 많지는 않으나 공연예술기획과 같은 퍼포먼스 중심의 사업과 관광서비스 등을 제공하는 경우로 사업이 구분될 수 있었다.

기타분야의 경우는 보다 이질적인 사업내용으로 구성되어 있었다. 이에는 도시락이나 케이터링, 로컬푸드 등 음식료 제조, 일반 생산품 제조(모자, 의료, 양말, 화장지, 종이컵, 기계소품 등), 물류택배, PC 재조립 및 PC 관련 소모품(카트리지, 토너 등), 지역개발 및 컨설팅, 출판·인쇄 및 복사용지 판매, 기타 그 외 서비스(외국어 통번역 및 건물 경비 등)로 구분될 수 있다. 이와 같이 사회적 기업의 업종을 세분류에 따라 분류한 결과, 음식료 제조가 가장 많은 18.3%(40개소)로 나타났고, 다음이 간병·가사지원(34개소, 15.6%), 일반제조(23개소, 10.6%), 재활용(20개소, 9.2%) 순으로 나타났다.

유럽의 경우 사회적 기업의 활동영역에 사회서비스뿐 아니라 재활용, 기업서비스, 개인서비스, 조경 및 도시재생, 처리업, 건설업, 식당 및 호텔업 등이 포함되어 있어 매우 다양한 영역에 사회적 기업이 분포하

는 것으로 나타나고 있다(Defourny and Nyssens[2006]). 앞에서 제시한 업종 세분류 기준에 따를 때, 우리나라의 사회적 기업도 매우 다양한 영역에서 사회적 목적을 실현하고 있는 것으로 보인다. 다만, 「사회적기업 육성법」에 제시된 사회서비스 중 산림보전의 경우 아직까지 사회적 기업으로 육성된 경우가 없어 향후 이들 분야도 해외 사례 벤치마킹을 통해 사업영역을 확대시켜 나갈 필요가 있다.

다. 이전 사업형태

사회적 기업을 발굴·육성하는 인큐베이팅 역할은 다양한 주체에 의해 추진 가능하다. 노동부는 사회적 기업의 인큐베이팅 역할을 몇 가지로 구분하고 있는데, 자활공동체형 모델, 대기업연계/NGO주도-지자체-기업연계형, 협동조합형, NGO 및 복지기관 중심 모델 등이 그것이다.

먼저, 자활공동체형 모델은 자활공동체가 사회적 기업으로 자립·전환할 수 있도록 재정 및 경영, 종사자 훈련, 사업모델 개발 등을 지원하는 것으로, 자활후견기관이나 NGO가 공동출자하는 상법상 회사를 설립하는 경우가 많다. 컴윈이나 함께 일하는 세상 등 재활용과 청소, 집수리 등 환경분야 사회적 기업이 주로 여기에 해당된다.

둘째, 대기업연계/NGO주도-지자체-기업연계형은 기업의 사회공헌 프로그램을 지속 가능한 모델로 발전시킨 모델로, 영리기업이 NGO 및 정부-지자체와 파트너십을 형성하여 사회적 기업으로 발전시킨 경우가 대부분이다. 영리기업과 연계하는 사회적 기업의 유형은 몇 가지로 구분될 수 있다(정무성[2009]). ① 기업이 직접 영리기업을 설립하여 사회적 기업으로 발전시키는 형태, ② 기업이 기업재단을 통해 사회적 기업을 설립하거나 전환시키는 형태, ③ 연계기업이 NGO와 파트너십을 통해 사회적 기업을 설립하거나 전환시키는 형태로 구분된다.

①의 경우는 모기업이 자본을 100% 출연하여 영리기업을 설립하는 경우로 삼성전자가 설립·운영하는 무궁화전자(사회적 기업 인증 신청을 하지 않은 상태)가 있다. 그러나 이러한 경우처럼 모기업이 100% 출자하여 설립하는 사회적 기업의 경우 사회적 기업 육성위원회에서 정한 인증기준에 위배된다. 따라서 이에 대해서는 사회적 기업 설립을 추진

하는 기관의 공익성을 폭넓게 해석하여 설립기준을 완화할 필요가 있음이 제기되고 있다(이은애[2009]). ②의 경우는 SK가 행복나눔재단을 통해 행복도시락 급식센터를 전국에 27개소(2009년 8월 기준) 설립하였고, 이 중 19개소가 사회적 기업으로 인증을 받았다. ③의 경우는 우리나라에서 기업연계형 사회적 기업의 가장 대표적인 사례로 교보생명보험(주)-다솜이재단, 현대자동차(주)-안심생활, SK에너지-열매나눔재단-(주)메자닌아이팩 등이 있다.

셋째, 협동조합형은 지역사회 시민운동단체들을 중심으로 형성된 모델로 원주의료소비자협동조합이 대표적이다.

넷째, NGO 및 복지기관 중심 모델은 비영리단체나 사회복지재단 등이 지자체나 노동부 고용지원센터와 파트너십을 구축하여 인건비 보조로 사업기반을 마련하여 사회적 기업으로 전환하는 형태이다. YWCA의 아가야사업단이나 여성인력개발센터에서 운영하는 교육 및 보육, 가사지원 등의 사업단이 사회적 기업으로 전환하는 경우가 여기에 해당한다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 사회적 기업의 설립과 육성·운영을 지원하는 주체는 NGO 자신뿐만 아니라 정부나 지자체, 대기업 등 매우 다양한 원천이 있을 수 있다. 특히 대기업이 자체 기업재단을 통해서 혹은 NGO와의 연계를 통해 사회공헌을 하는 비율이 증가함에 따라 대기업의 직접적인 사회적 기업 설립과 운영 혹은 NGO를 매개로 하는 사회적 기업의 설립이나 연계 가능성도 높아지고 있다. 이와 같이 대기업이 사회공헌 차원에서 사회적 기업과 연계하는 것은 자본기반이 취약한 NGO에 사업의 기초인프라를 제공함으로써 사회적 기업의 설립을 지원할 수 있고 나아가 경영노하우 제공과 사업운영에 대한 피드백을 통해 사회적 기업의 경제적 목적 달성 및 지속 가능성을 높여줄 것으로 기대된다.

3. 사회적 기업의 사회적 성과

2007년 10월 사회적 기업이 처음으로 인증된 후 2년이 경과한 현재 사회적 기업이 사회·경제적으로 어떠한 성과를 거두었는지를 살펴보는 것은 중요한 의미를 가진다. 사회적 기업이 인증기준을 지속적으로

유지하는 것뿐만 아니라 국민경제에 사회·경제적으로 어떤 영향을 미치고 있는지, 그리고 경쟁력을 높이고 외부에의 의존도를 줄여 지속 가능한 체계를 갖추었는지를 가늠해 볼 수 있기 때문이다. 이에 사회적 기업의 성과를 사회적 성과와 경제적 성과로 구분하여 살펴보았다.

가. 일자리 창출효과

먼저 사회적 기업의 사회적 성과는 일자리 창출효과와 사회서비스 제공을 통한 삶의 질 향상효과 차원에서 살펴보았다. 2009년 3월 기준 사회적 기업에서 창출된 일자리는 총 10,433개에 이르고 있다. 2008년 3월과 비교할 때 신규로 창출된 일자리는 3,411개이다. 사회적 기업에서의 일자리는 주로 취약계층 일자리에 집중되고 있다.

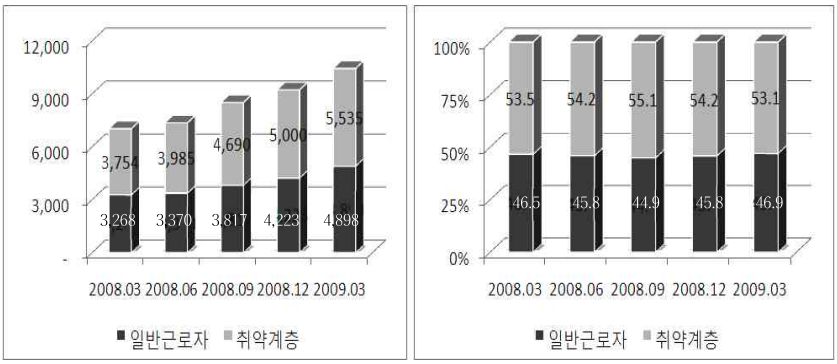
2009년 3월 기준 취약계층 일자리는 총 5,535개로 2008년 3월과 비교하여 1,790개가 신규로 창출되었다. 2009년 3월 기준 전체 일자리 중 취약계층 일자리가 차지하는 비율이 53.1%에 이르고 있어 사회적 기업이 일반인보다 취약계층에 더 많은 일자리 기회를 제공하여 온 것으로 볼 수 있다. 특히 우리나라의 취업계수가 20여 년 전과 비교할 때 절반 이하로 낮아졌음을 고려할 때 사회적 기업을 통한 일자리 창출은 짧은 기간 동안 매우 큰 폭으로 증가하여 취약계층을 중심으로 하는 일자리 창출에 크게 기여한 것으로 볼 수 있다.

업종별 일자리 수를 살펴본 결과, 간병·가사지원 분야가 전체 일자리의 27.8%를 차지하고 있었고, 다음은 음식료 제조(2009년 3월 기준 10,433개 일자리 중 12.8%), 일반제조(10.4%), 재활용(10.0%), 보육(7.1%) 순이었다. 취약계층 일자리의 경우는 간병·가사지원(2009년 3월 기준 취약계층 일자리 5,535개 중 28.5%), 음식료 제조(14.0%), 일반제조(13.3%), 재활용(8.1%), 사회복지(7.1%) 및 보육(5.9%) 부문에서 일자리가 주로 창출된 것으로 나타났다.

사회적 기업이 고용하고 있는 취약계층에는 저소득층을 비롯하여 중고령자, 장애인, 새터민과 이주민, 여성가장 및 경력단절여성, 청년실업자, 출소자, 신용불량자 등 다양한 계층이 포함되어 있다. 2008년 말 기준, 취약계층 중 저소득층은 1,078명(전체 유효응답자 4,896명 중 22.0%),

[그림 17-2] 분기별 유급근로자 현황

(단위: 명, %)



중고령자 1,773명(36.2%), 장애인 1,405명(28.7%) 및 그 외 취약계층(경력단절여성, 탈북자, 출소자 등) 640명(13.1%)으로 취약계층 중 중고령자의 비중이 가장 높은 편이다.

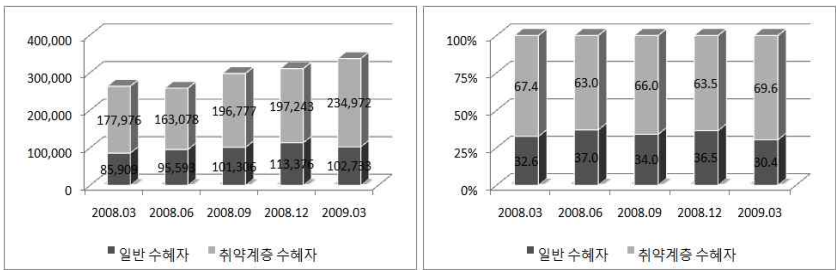
나. 사회서비스 제공을 통한 삶의 질 향상효과

사회적 기업이 제공하는 사회서비스에는 「사회적기업육성법」 제2조 제3항 및 동법 시행령 제3조에서 정한 바와 같이 교육, 보건, 사회복지, 환경, 문화 및 그 밖에 이에 준하는 서비스(보육, 예술·관광 및 운동, 산림보전 및 관리, 간병 및 가사지원 등)가 포함된다.

사회적 기업이 제공하는 사회서비스 수혜자 수는 2009년 3월 기준 337,705명에 이르고 있다. 2008년 3월과 비교하여 신규로 수혜를 받은 대상자는 73,820명이다. 사회적 기업에서 제공하는 사회서비스 수혜 대상은 취약계층에 집중되고 있는데, 일자리 제공보다 서비스 제공에서 취약계층 집중도가 더욱 높아지고 있다. 2009년 3월 기준 취약계층 수혜자는 총 234,972명으로 2008년 3월과 비교하여 56,996명이 추가로 사회적 기업이 제공하는 서비스의 수혜를 받았다. 2009년 3월 기준 전체 수혜자 중 취약계층 수혜자가 차지하는 비율은 69.6%에 이르고 있어, 사회적 기업이 일반인보다 취약계층에 더 많은 사회서비스를 제공하여 온 것으로 볼 수 있다.

[그림 17-3] 분기별 사회서비스 수혜자 현황

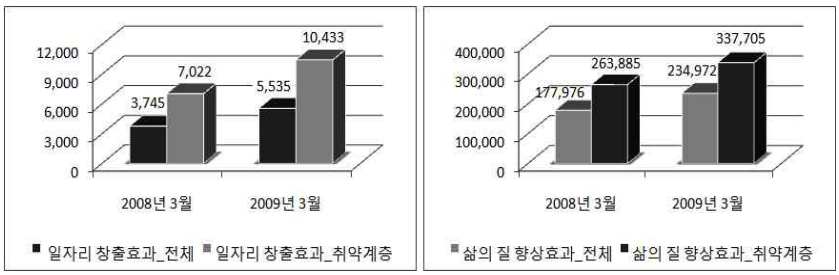
(단위: 명, %)



주: 기관에서 제출한 사회서비스 수혜자 수를 직접적으로 판단하기 어려운 경우(불특정 다수를 대상으로 하거나 특정 취약계층을 대상으로 사회서비스를 제공하더라도 수혜자 수를 산출하기 어려운 경우)는 그 수를 제외하고 계산함.

〈표 17-2〉 사회적 기업의 사회적 성과 평가 종합

	세부 내용	2008년 3월	2009년 3월
일자리 창출효과	전체 일자리 수(개)	7,022	10,433
	취약계층 일자리 수(개)	3,745	5,535
삶의 질 향상효과	사회서비스 수(개)	263,885	337,705
	취약계층 수혜자 수(개)	177,976	234,972



업종별 수혜자 수를 살펴본 결과, 간병·가사지원 분야에서 제공하는 서비스의 수혜자가 전체의 22.2%를 차지하고 있었고, 다음은 보건(2009년 3월 기준 수혜자 337,705명 중 16.8%), 음식료 제조(15.8%), PC 및 PC소모품(16.6%), 재활용(14.0%), 일반제조(5.8%) 순으로 나타났다. 취약계층 수혜자의 경우는 PC 및 PC 소모품(2009년 3월 기준 수혜자

234,972명 중 21.5%), 간병・가사지원(20.6%), 음식료 제조(20.3%), 재활용(11.8%), 보건(10.9%), 일반제조(6.4%) 부문에서 수혜자가 많은 것으로 나타났다.

4. 사회적 기업의 경제적 성과

본고에서는 사회적 기업의 경제적 성과를 사회적 기업의 재무구조, 총사업비 구성비율, 인건비 및 지원금 대비 매출액 비율, 경영지표 등을 중심으로 살펴보았다.

가. 재무구조의 건전성과 자립기반

먼저 사회적 기업의 재무구조를 살펴본 결과, 사회적 기업의 총자산은 2008년 말 기준 1,159억여원으로 나타나 2007년 말의 601억여원보다 92.9% 증가한 것으로 나타났다. 총부채와 총자본 또한 전체적으로 증가하였는데, 부채 증가율(75.1%)보다 자본 증가율(112.5%)이 더 높게 나타나 비교적 건전한 성장을 보이고 있었다. 2007년 말의 경우 총자산에서 부채(53.3%)가 차지하는 비중이 자본(46.7%)이 차지하는 비중보다 높은 편이었으나 2008년 말에는 부채(48.4%)의 비중이 자본(51.6%)의 비중보다 낮아져 보다 건전한 재정구조를 갖춘 것으로 나타났다.

사회적 기업의 재정구조는 비교적 건전한 것으로 보이나, 평균적인 재정규모는 매우 영세한 편이다. 2008년 말 기준 평균자산 577백만원, 부채 279백만원, 자본 295백만원으로 규모가 작은 편이며, 중위수 기준으로 볼 때 그 규모는 더욱 작아져 평균자산 200백만원, 부채 93백만원, 자본 75백만원에 불과하다. 이는 일부 규모가 매우 큰 사회적 기업도 소수 있으나 영세한 재정규모를 가진 사회적 기업이 다수 존재함을 의미한다. 이렇게 볼 때 사회적 기업은 창업 시부터 매우 영세한 자본력하에서 출발하는 것으로 볼 수 있다. 또한 재정구조에서 자본이 부채보다 높아 안정적인 구조를 갖추고 있다고 할 수 있으나 사회적 기업의 영세성에서 볼 때, 부채의 규모는 상대적으로 사회적 기업의 경영에 재정적 부담으로 작용할 수도 있다.

〈표 17-3〉 연도별 사회적 기업의 재정구조(2006~08년)

(단위: 백만원)

	2006			2007			2008		
	자산	부채	자본	자산	부채	자본	자산	부채	자본
표본수	30	28	27	108	107	107	201	201	201
총 액	24.0	9.7	11.8	60,131.7	32,054.9	27,928.9	115,976.6	56,140.6	59,349.3
평 균	0.8	0.3	0.4	556.8	299.6	261.0	577.0	279.3	295.3
중위수	0.4	0.2	0.1	252.2	103.4	63.1	200.3	93.7	75.9
최솟값	0.0	0.0	-0.4	0.0	0.0	-577.9	0.0	0.0	-1,020.4
최댓값	8.4	2.0	6.9	4,875.6	1,830.3	4,749.2	12,943.4	3,290.0	10,782.9

주: 2006년의 경우, 조사 대상 사회적 기업들이 모두 사회적 기업으로 인증을 받기 이전이며, 동기에 재무구조를 파악할 수 있는 재무제표나 결산서를 제시한 기관 수는 30개소임. 단식부기에 의존하는 기관이 많은 이유로 기관에 따라서는 '자산=부채+자본'의 관계가 성립하지 않음.

사회적 기업의 총매출액은 2008년 말 기준 1,364억원[5]으로 2007년 말의 723억원보다 88.5% 증가하였다. 당기순이익의 경우 97억여원으로 2007년 말의 38억원보다 151.2% 증가한 것으로 나타나 매출액보다 상승폭이 더 큰 것으로 나타나고 있다. 매출액과 이익의 평균규모를 살펴본 결과, 2008년 말 기준 평균매출액은 678백만원, 당기순이익은 47백만원으로 나타났다. 중위수 기준으로는 매출액 335백만원, 당기순이익 20백만원으로 평균규모의 절반 정도 수준에 불과하다. 재정구조에서와 마찬가지로 사회적 기업의 매출 및 이익이 소수 규모가 큰 사회적 기업에 의해 상승하였고 실제는 영세한 매출과 이익을 가진 사회적 기업이 훨씬 많은 것을 보여주고 있다. 이러한 결과에서 볼 때 사회적 기업이 전년도에 비해 경제적으로 어느 정도 성장하고 있다고 할지라도 전반적으로는 영세한 규모의 사회적 기업이 많아 사회적 기업이 안정된 시장영역을 확보하는 데는 다소 시간이 걸릴 것으로 보인다.

5) 2007년 말 기준, 사회적 기업의 총매출(251억여원)이 우리나라 GDP(975조 130억여원)에서 차지하는 비중은 0.0026%에 불과하였다. 2008년 말에도 GDP(1,026조 4,520억여원) 대비 사회적 기업의 총매출(1,364억여원) 비중은 0.041% 수준으로 여전히 낮지만 전년도에 비해서는 그 비중이 다소 높아진 편이다.

〈표 17-4〉 매출 및 이익 구조(2006~08년)

(단위: 백만원)

	2006			2007			2008		
	매출원가	매출액	당기순이익	매출원가	매출액	당기순이익	매출원가	매출액	당기순이익
표본수	23	35	29	105	111	113	197	201	205
총 액	10,354.3	27,895.2	88.2	25,164.4	72,369.0	3,893.9	55,944.4	136,406.1	9,783.2
평 균	450.2	797.0	3.0	239.7	652.0	34.5	284.0	678.6	47.7
중위수	223.8	273.6	2.0	17.6	259.8	3.4	33.7	335.1	20.3
최솟값	-	5.4	-56.9	-	-	-944.4	-	17.1	-442.6
최댓값	2,462.4	10,626.9	122.1	2,941.4	13,192.4	1,779.2	4,065.4	6,991.7	1,372.1

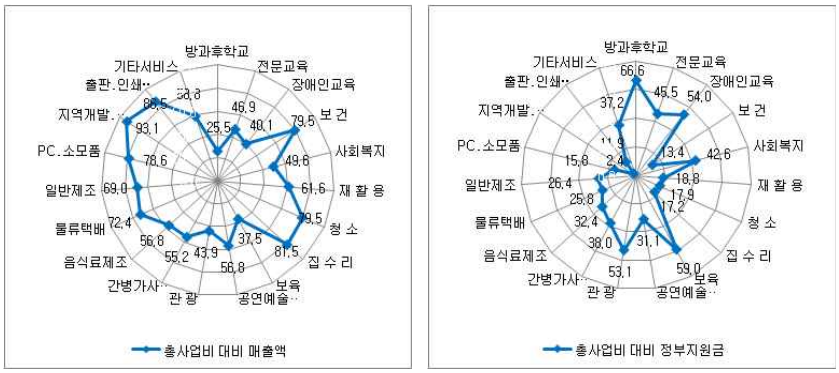
나. 총사업비 구성비율 및 재정의 외부의존도

사회적 기업의 총사업비의 구성을 살펴본 결과, 영업활동을 통한 수입은 총사업비의 64.3%를, 그리고 정부나 지자체 지원금은 총사업비의 27.8%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 사회적 기업의 재정이 주로 자체적인 영업활동을 통해 구성됨을 의미한다.

그러나 총사업비 구성에 있어 자체조달재정비율과 외부재정 의존비율은 업종에 따라 큰 차이를 보이고 있었다(그림 17-4). 보건 및 환경, 기타의 일부 분야(물류택배, PC 및 PC 소모품, 지역개발 및 컨설팅, 출판인쇄 및 복사용지 판매 등)는 영업활동을 통한 매출액이 총사업비의 80% 내외로, 총사업비에서 자체 영업활동 수입이 차지하는 비중이 높은 편이었다. 반면, 교육과 사회복지, 보육의 경우는 영업활동을 통한 매출액 비중이 총사업비의 50% 미만 수준으로 매우 낮게 나타났다. 이들 업종의 경우, 정부나 지자체 지원금에의 의존도가 총사업비의 50% 이상 수준을 차지하고 있어 다른 업종에 비해 외부재정에의 의존도가 높은 편이었다.

그러나 외부재정에의 의존도는 자체의 영업활동 충실성 이외에 사회적 기업이 제공하는 서비스 및 제품의 가격구조에 의해서도 결정되는 것으로 나타났다. 사회적 기업 중 투입원가 이하로 가격을 산정하는

[그림 17-4] 총사업비 대비 매출액 및 정부지원금 비율



경우가 전체의 19%, 투입원가 수준으로 가격을 산정하는 경우는 16%, 투입원가에 일반관리비 정도를 포함하여 가격을 산정하는 경우는 27%로 나타나 전체의 62%가 이익을 고려하지 않는 가격체계를 가지고 있는 것으로 나타났다. 또한 사회적 기업이 제공하는 서비스나 제품의 가격 중 시장가격보다 저렴한 경우가 52%이며, 시장가격과 유사한 경우는 45% 정도였다. 이러한 결과에서 볼 때, 대부분의 사회적 기업은 저가격 전략을 통해 공공 및 민간 시장에 침투하고 있다. 그러나 사회적 기업이 저가격을 통해서라도 수익을 창출하기 위해서는 대량의 유효수요를 확보하여야 하나 그러한 경우는 매우 드문 것으로 보인다.

사회적 기업이 저가격전략에 의존하는 이유는 제품이나 서비스 자체의 경쟁력이 영리기업에 비해 낮은 것도 한 원인이지만 제품이나 서비스에 대한 원가 및 손익분기 분석의 부재 등 다양한 요인에서 기인한 것으로 보인다. 사회적 기업이 정부의 인건비 지원으로 상당한 기초비용은 절감하고 있으나 절감된 기회비용을 핵심 역량 구축과 품질수준 제고에 투입하는 등 경영역량에 투자하는 경우는 적은 것으로 보인다.

저가격전략을 적용하는 또 다른 이유는 사회적 기업이 취약계층을 대상으로 사업을 수행하고 있기 때문이다. 「사회적기업육성법」에서는, 취약계층을 자신에게 필요한 사회서비스를 시장가격으로 구매하는 데 어려움이 있는 계층으로 정의하고 있다. 사회적 기업에서 제공하는 사회서비스 구매자 중 69.6%가 취약계층이다. 따라서 사회적 기업이 제공

하는 서비스의 약 70%는 시장가격 이하로 가격이 산정될 수밖에 없다. 업종에 따라 사회적 기업이 제공하는 서비스나 제품 중에는 가격민감성이 낮은 서비스/제품도 있으나 가격민감성이 높은 서비스/제품도 있다. 예를 들어, 취약계층을 대상으로 하는 방과후학교 및 장애인교육, 보육서비스, 간병서비스 등의 경우 가격민감성이 매우 높을 것으로 예상된다. 따라서 이들 업종의 경우, 가격조정이 쉽지 않고 취약계층 수혜율도 높아 중단기적으로 경제적 성과를 높이기는 어려울 것으로 보인다. 반면, 취약계층 수혜율이 낮고 가격민감성이 낮은 서비스/제품의 경우는 유효수요를 확보하고 적극적인 투자를 통해 시장영역을 확장함으로써 조기 성장이 가능할 것으로 판단된다.

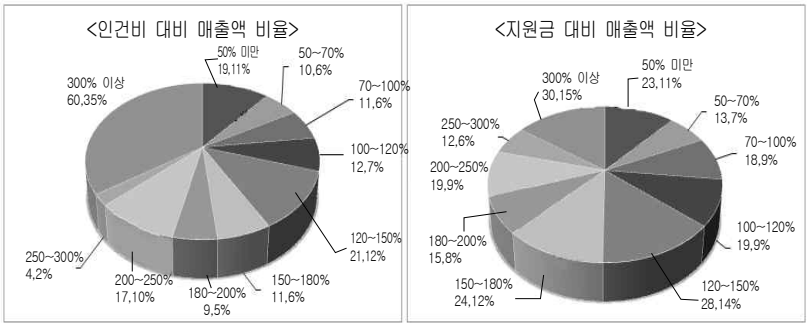
다. 인건비/지원금 대비 매출액 비율 및 정책효율성

사회적 기업에 투입되는 인건비 및 지원금 대비 매출액 비율을 살펴본 결과, 인건비 대비 매출액 비율은 155.7%, 지원금 대비 매출액 비율은 231.8%로 나타났다. 사회적 기업의 매출액 중 공공시장 매출은 18.4%(25,142백만원), 민간시장 매출은 81.6%(111,263백만원)를 차지하고 있어 매출의 대부분이 민간시장을 통해 창출되는 것으로 나타났다. 인건비는 총 87,608백만원으로 나타나 매출액(136,406천원)이 인건비의 155.7%에 이르렀다. 사회적 기업에 대한 지원금은 58,853백만원으로 사회적 기업은 정부나 지자체의 지원금을 기초사업비로 하여 231.8%의 매출을 거두어들인 것으로 나타났다. 이러한 결과에서 볼 때, 사회적 기업은 인건비 투자 대비 높은 효율과 정부나 지자체 투입 대비 높은 정책효율을 거둔 것으로 볼 수 있다.

그러나 사회적 기업의 매출액과 사회적 기업의 비용 및 이익 구조는 좀 더 다양한 측면에서 살펴볼 필요가 있다. 즉, 사회적 기업의 운영에 투입되는 기초경비를 살펴본 결과, 매출원가가 매출액의 41.0%, 인건비는 매출액의 64.2%를 차지하고 있다. 그 외에도 이들 비용을 제외한 판매비 및 일반관리비, 법인세와 부가가치세 등 제세공과금이 주요 비용을 차지하고 있다. 따라서 이들 제 비용을 고려한다면 사회적 기업의 매출액은 매출원가와 인건비에 모두 소진되고 그 외 비용을 충당할 수

[그림 17-5] 인건비 및 지원금 대비 매출액 비율 분포 비율

(단위: 개소, %)



있는 수준에는 도달하지 못한 상태라고 볼 수 있다. 즉, 당기순이익이 9,783백만원에 이르고 있으나 이는 정부나 지자체 지원금이 포함되어 나타난 결과이며, 실제 사회적 기업이 영업활동을 통해 벌어들인 영업이익(영업수입－영업비용)을 계산한 결과는 마이너스를 보이고 있다.

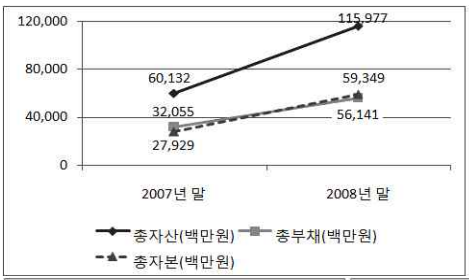
인건비 대비 투자효율성이 높고 정부의 정책효과성이 높게 나타난다 하더라도 사회적 기업이 자체 동력만으로 생존하고 성장해 나가는 데는 많은 애로를 가지고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 사회적 기업이 인적자원을 통해 성장해 나가는 데도 한계가 있을 것으로 판단된다. 사회적 기업이 2008년 한 해 동안 투입한 교육훈련비는 137백만원에 불과하다. 교육훈련에 대한 투자가 어려운 이익구조를 가지고 있기 때문이기도 하지만 교육훈련을 통해 취약계층의 생산성이 극적으로 향상되기도 어렵다. 따라서 인건비 대비 매출액과 지원금 대비 매출액만으로 사회적 기업이 중단기적으로 재정적 자립 혹은 경제적으로 높은 성과를 거둘 것으로 판단하기는 어려울 것으로 보인다.

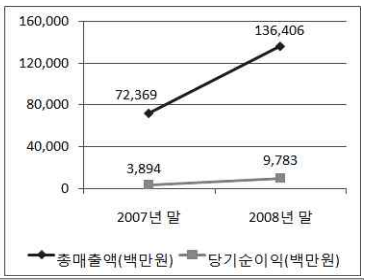
라. 경영지표와 경영효율성

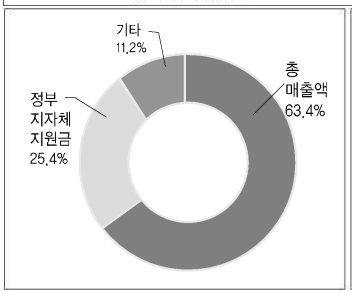
사회적 기업의 경영지표를 살펴본 결과, 성장성과 안정성은 다른 지표에 비해 높은 편이나 수익성은 낮은 것으로 나타나고 있다. 즉, 총자산 및 총자본, 총매출액은 2007년에 비해 2008년에도 지속적으로 증가한

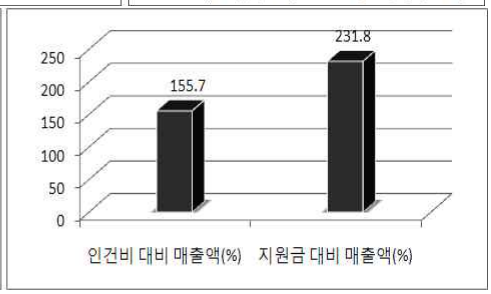
〈표 17-5〉 사회적 기업의 경제적 성과 평가 종합

	세부 내용	2007년 말	2008년 말
재무구조	총자산(백만원)	60,131.7	115,976.6
	총부채(백만원)	32,054.9	56,140.6
	총자본(백만원)	27,928.9	59,349.3
	총매출액(백만원)	72,369.0	136,406.1
	당기순이익(백만원)	3,893.9	9,783.2
총사업비 구성비율	총매출액(%)	-	64.3
	정부/지자체 지원금(%)	-	27.8
	기타(%)	-	7.9
주요 비율	인건비 대비 매출액(%)	-	155.7
	지원금 대비 매출액(%)	-	231.8
경영지표	총자산증가율(%)	-	229.2
	부채비율(%)	40.4	48.4
	총부채증가율(%)	-	611.2
	총자본증가율(%)	-	-439.4
	총매출액증가율(%)	-	138.7
	총당기순이익증가율(%)	-	80.7
	매출액 대비 당기순이익 비율(%)	0.9	10.2









것으로 나타나고 있다. 부채비율도 상대적으로 안정적인 수준에서 유지되고 있으나 부채 증가율이 지난 1년 동안 매우 높게 나타나 우려를 낳고 있다. 매출과 이익이 어느 정도 성장하고 있다고 할지라도 이보다 훨씬 높은 정도로 부채가 증가하는 것은 건전성을 떨어뜨리고 사회적 기업의 재정구조를 악화시킬 우려가 있다.

본 연구에서 언급한 것처럼, 사회적 기업이 핵심 역량도 구축하지 못한 상태에서 새로운 사업을 추가함으로써 사업에 대한 추가적인 투자를 늘리고 부채로 이러한 투자를 대체하는 것은 바람직하지 못하다. 사회적 기업이 사회적 목적과 경제적 목적 모두를 달성하기 위해 다각화를 추구한다 하더라도 매출과 이익이 다각화에 투입되는 투자를 상회하지 못한다면 다각화로 인해 수익구조는 더욱 악화될 수 있다. 따라서 재정건전성을 해치지 않는 범위 내에서, 그리고 수익성 분석이 충분히 이루어지고 난 이후에 투자를 결정하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

사회적 기업의 매출액 대비 당기순이익 비율은 2007년 말 기준 0.9%에서 2008년 말에는 10.2%로 매우 높아졌다. 이는 사회적 기업이 판매하는 서비스/제품당 수익이 전년도에 비해 개선되었음을 의미한다. 그러나 수익성은 여전히 10%에 불과하여 낮은 편이다. 따라서 사회적 기업은 정부의 지원을 통해 절감되는 인건비를 감안하여 서비스/제품의 질 개선에 적극적으로 투자하여 부가가치를 높여나갈 필요가 있다. 사회적 기업이 성장 초기에 정부의 지원이나 윤리적 소비자의 관심으로 커나간다 할지라도 서비스/제품의 품질이 보장되지 않는다면 이러한 지원이나 관심이 보장되기는 어렵다. 따라서 사회적 기업은 서비스/제품의 품질 개선에 적극적으로 노력할 필요가 있다.

제3절 사회적 기업의 지속 가능성 제고를 위한 향후 과제

앞서 사회적 기업의 실태를 인증 현황과 사회적·경제적 성과를 중심으로 살펴보았다. 그 결과를 바탕으로 사회적 기업 육성과 지속 가능성 제고를 위한 방안 및 제도적 개선방안을 사회적 기업 설립 및 지배

구조, 사회적 기업 육성과 지원체계, 사회적 기업 성과 개선 및 사후관리 과제, 유급근로자의 고용의 질 개선 차원에서 살펴보기로 한다.

1. 사회적 기업 설립 및 지배구조

가. 인큐베이팅 주체의 다양화

사회적 기업은 지역을 기반으로 활동하므로 지역사회 고용창출과 지역사회의 삶의 질 향상에 기여하며, 지역사회 자본 개발을 통해 이윤을 창출하고, 이를 지역사회에 재투자하는 선순환구조를 통해 지역경제 활성화에도 기여하고 있다. 영국의 경우 5만 5천개의 사회적 기업이 전체 고용사업장의 5%에 해당하는 고용을 창출하고 있고, 매출액은 전체의 1.3%를 차지하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 아직까지 인증 사회적 기업의 수가 적을 뿐만 아니라 지역사회에 대한 기여도도 매우 미미한 수준이다.

사회적 기업이 사회적 기업으로 인증받기 이전 가장 대표적인 사업형태는 노동부 사회적일자리사업단이 가장 많고, 다음으로는 자활공동체 및 장애인작업시설 및 단체(근로작업시설, 보호작업시설, 장애인표준사업장, 장애인생산품생산시설 등)로 나타나고 있다. 즉, 정부가 주도하는 인큐베이팅 유형이 218개 사회적 기업 중 52.6%를 차지하고 있었다. 또한 광역자활지원센터나 자활공동체에서 인큐베이팅된 사회적 기업은 다양한 조직형태를 갖추어 독립한 경우로 주로 상법상 회사로 전환하여 사회적 기업 인증을 받은 경우가 많다.

전통적인 비영리단체인 YMCA나 YWCA에서 운영하는 사업단 중에서도 사회적 기업으로 인증된 경우가 17개소 있다(2009년 8월 기준). 또한 여성인력개발센터나 여성단체의 경우도 사회서비스 돌봄영역에서 여성이 사회서비스 주 수요자이면서 또한 사회서비스를 제공하는 공급자로서 사회적 기업에 참여하는 경우가 많고, 이들을 유급근로자로 고용하는 여성인력개발센터나 여성단체도 사회적 기업을 인큐베이팅하는 역할을 수행하는 것으로 보인다. 앞서 사회적 기업의 조직형태 유형에서도 제시한 바와 같이 생활협동조합은 조합원들의 공동투자를 통해 재

원을 확보하고 이를 토대로 지역사회의 취약계층을 지원하는 사회적 목적을 추구하는 전통적인 사회적 경제의 한 영역으로, 협동조합에서 사회적 기업으로 인증된 경우도 11개소에 이르고 있다(2009년 8월 기준).

또한 대기업이 연계되어 있는 사회적 기업도 인증 초기부터 다수 등장하고 있다. SK가 지원하는 행복도시락의 경우 SK의 행복나눔재단을 통해 전국에 29개소(2009년 8월 기준)가 개점하였으며, 이 중 19개소가 사회적 기업으로 인증을 받았다. 교보생명과 다솜이재단, 현대자동차-안심생활, 한국수력원자력-청람 등은 대기업과 연계되어 설립 초기부터 기업의 재정적 지원과 경영지원 등으로 성장한 대표적인 경우이다. 이와 같이 사회적 기업의 설립과 육성에 있어 비영리민간단체뿐만 아니라 다양한 주체들이 사회적 기업 인큐베이팅 역할을 담당하면서 사회적 기업의 형태도 다양화되고 있다. 조사 대상 사회적 기업 중 중소기업이나 대기업과 연계되어 있는 경우는 107개소이며, 그중 실질적인 연계[6]가 이루어지는 경우도 46개소에 이르고 있다.

나. 사회적 기업 설립 및 지배구조 개선과제

사회적 기업을 인큐베이팅하는 주체는 매우 다양한 기관에 의해 가능하다. 특히 이들 주체의 경우 분명한 사회적 목적하에서 사회적 기업을 설립하고 있고 인큐베이팅 주체가 가진 경영노하우와 자본력을 제공해 줌으로써 사회적 기업이 보다 지속 가능한 경쟁력을 갖추도록 하는데 유무형의 기반을 제공하고 있다. 특히 대기업연계형 사회적 기업의 경우 더 높은 사회적 목적을 추구함에도 비연계형 사회적 기업과 유사한 성과를 내거나 혹은 더 높은 경제적 성과를 내고 있는 것으로 나타났다. 특히 대기업연계형 사회적 기업은 재정기반에서 다른 유형보다 훨씬 경쟁력을 가지고 있는 것으로 나타나 사회적 기업의 가장 큰 약점인 자본력을 강화시킬 수 있는 하나의 방법이 될 수 있다.

6) 실질적 연계를 판단하는 기준은 모호하나 본고에서는 재정적 지원이 이루어지는 경우를 기준으로 하였다. 경영지원이나 생산품 구매 등도 사회적 자본을 제공하는 대표적인 유형이기는 하나 실질적 제공 여부를 판단하기 어려우므로 제외하였다. 그러나 사회적 기업에 실질적인 도움이 되는 것은 생산품 구매 등 판로확보이므로 이들이 더 중요한 기준이 될 수도 있다.

그러나 대기업이 사회적 기업을 설립함에 있어 자산출연 및 참여 지배구조 부분에서 현행 사회적 기업 육성위원회의 불인증요건에 해당하는 경우가 발생할 수도 있다. 예를 들어, 영리 모기업이 100% 자산을 출연하여 영리회사를 설립하는 경우 특정인 및 특정인과의 특수관계자들의 지분총액이 50% 미만이 되도록 규정하고 있는 인증기준과 충돌할 수 있다. 또한 대기업에서 특례자회사를 설립하는 경우도 모기업이 100% 출자하여 주주가 되고 이사회 구성 시에도 모기업의 특수관계자로 이사회가 구성되는 경우 이 또한 다중 이해관계자로 의사결정구조를 갖추어야 하는 사회적 기업 인증기준과 충돌하는 문제가 발생한다. 따라서 이러한 경우 사회적 기업 설립의 공익성을 근거로 하여 인증을 하도록 사회적 기업 설립과 관계된 제한규정을 완화시킬 필요가 있다(이은애[2009]).

즉, 비영리법인을 통한 대기업의 우회적 지배를 방지하는 규정은 살리되 비영리공익법인이 출자하여 사회적 기업을 설립하는 경우 지분구조가 특정인에게 집중되지 않고 참여자를 중심으로 형성하고 초기에 비영리공익법인이 출자한 지분을 사회적 기업에 환원시킬 것을 전제로 출자지분비율제한규정의 적용을 배제한다면 영리기업이 출자하는 출자고리를 단절시킴과 동시에 비영리법인을 통해 더 많은 사회적 기업을 설립할 수 있는 기회를 제공할 수 있을 것이다(최호윤[2009]).

2. 사회적 기업 육성과 지원체계

가. 사회적 기업의 성장 및 지속 가능성

사회적 기업의 성장 초기단계에서는 정부와 공공기관의 재원으로 성장의 기반을 마련하였다면 조직성장과 더불어 재정적으로 독립하여 자립을 키워나가야 한다. 그러나 사회적 기업에 대한 일반인의 인식이 그리 높지 않은 상황에서 사회적 기업의 자체역량만으로는 경쟁력과 자립가능성을 확보하는 데는 한계가 있는 것으로 보인다.

사회적 기업에 대한 정책효율성을 가늠할 수 있는 지표로 앞서 사업비 중 매출액 비율, 인건비 대비 매출액 비율, 지원금 대비 매출액 비율

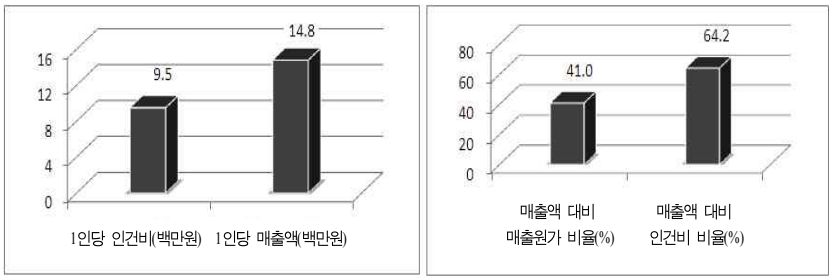
등을 살펴보았다. 그 결과, 사회적 기업의 총사업비 중 자체 영업활동을 통한 수입(매출액)이 64.3%로 정부지원금 비율 27.8%보다 훨씬 높았다. 이는 사회적 기업이 외부 재정에 지나치게 의존하고 있다는 오명을 벗을 수 있는 지표로 볼 수 있다.

사회적 기업의 매출액과 인건비 및 지원금과의 관계를 살펴본 결과, 사회적 기업의 인건비 대비 매출액 비율은 155.7%로, 사회적 기업은 지출한 인건비의 1.5배 이상을 거두어들이고 있다. 사회적 기업 유급근로자의 53.1%(2009년 3월 기준)가 취약계층임을 고려할 때 사회적 기업의 인적자원에 대한 투자효율이 비교적 높은 것으로 나타나고 있다. 또한 사회적 기업의 지원금 대비 매출액 비율은 231.8%로 나타나 정부나 지자체로부터 받는 지원금의 2.3배 정도를 영업활동을 통해 얻고 있어 정부의 정책효율성이 여타 정부재정지원사업에 비해 비교적 높은 것으로 나타나고 있으며, 인증기준인 노무비 대비 매출액 30%보다 훨씬 높은 성과를 거두고 있다. 그러나 사회적 기업이 인건비나 지원금 이상의 매출액을 거두어들인다 하더라도 이것이 곧 자립 가능성을 의미하는 것은 아니다.

2008년 말 기준 사회적 기업의 총매출원가는 55,944천원, 인건비는 87,608천원으로 나타나 사회적 기업의 매출액 중 매출원가가 차지하는 비중은 41.0%, 인건비가 차지하는 비중은 64.2%로 나타나고 있다. 사회적 기업의 1인당 인건비는 9.5백만원 수준이고 1인당 매출액은 14.8백만원으로 나타나고 있어 인건비 투자 대비 효율이 높은 것처럼 보인다. 그러나 사회적 기업이 인건비 이상의 영업활동 수입을 거두어들인다 할지라도 실제 사업운영과 관계된 매출원가 및 인건비, 일반관리비, 제세공과금 등 제 경비를 제외할 경우 사회적 기업의 영업실적은 매우 낮아지며, 수익이 발생하기 어려운 수익구조를 보이고 있다. 또한 노무비 대비 매출액 비율을 30% 이상으로 하여 인증기준을 설정한 것은 사회적 기업으로 인증받을 수 있도록 제도에 대한 진입장벽을 낮추어주는 것이기는 하나 단기간에 자립 가능성을 판단할 수 있는 것과는 매우 거리가 멀어 보인다.

업종에 따라 외부재정에 대한 의존도는 다소 차이가 있으나 사회적 기업이 외부재정에 의존하게 되는 정도는 다양한 요인에 의해 결정되고

[그림 17-6] 인증기준 관련 매출액 대비 비율



있다. 즉, 사회적 기업 제품이나 서비스의 낮은 시장경쟁력과 경영역량의 부족으로 인해 자체 영업활동을 통한 수입 확보가 어렵고, 이로 인해 외부재정에 대한 의존도가 높아지는 것이다. 그러나 이 외에도 사회적 기업은 취약계층을 대상으로 제품이나 서비스를 제공하기 때문에 시장가격보다 낮은 가격을 책정할 수밖에 없어 가격상승도 어려운 실정이다. 따라서 사회적 기업에 내재된 요인뿐만 아니라 사회적 기업에 대한 외적 기대감이 결합되어 사회적 기업은 단기간에 수익을 개선하기 어려운 구조를 가지고 있다. 이러한 결과가 결국 외부재정에 대한 의존으로 이어지는 것이다.

그러나 사회적 기업의 매출액이 2008년에는 전년 대비 44.6% 증가하였고 총자산 또한 82.8% 증가하였다. 사회적 기업 인증 이전에는 매출액에서 당기순이익이 차지하는 비중이 0.3%에 불과하였으나 2007년에는 10.2%, 2008년에는 6.8%로 나타났다. 또한 2008년 기준, 사회적 기업의 부채비율은 82.8%로 나타나고 있다. 이와 같이 사회적 기업은 지속적으로 성장을 하고 있는 중이며, 수익성 또한 다소 큰 폭으로 개선되고 있고, 사업의 안정성 또한 일반 기업에 비해 높은 편이다. 사회적 기업이 규모 면에서는 영세하고 기초인프라가 갖추어지지 않은 채 설립되어 운영되고 있다 할지라도 경영지표 측면에서 볼 때, 잠재적 성장 가능성은 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 사회적 기업이 지속적으로 성장할 수 있도록 사회적 기업의 기초인프라를 강화시키는 지원제도가 마련되어야 할 것이다.

나. 사회적 기업 지원제도의 변경 및 실효성 강화

1) 공공기관 우선구매 및 사업위탁의 촉진

정부의 사회적 일자리사업은 노동부를 비롯하여 보건복지가족부, 교육과학기술부, 환경부 등 8개 부처에서 추진 중에 있다. 현재 인증된 사회적 기업의 경우를 보더라도 이들 분야와 직간접적으로 사업범위를 함께하고 있는 경우를 볼 수 있다. 사회서비스에 대한 수요가 존재하고 틈새시장이 존재함에도 사업수행상에 진입장벽이 많은 경우 이를 개선하기 위한 법적·제도적 정비가 필요하다.

2009년 8월 서울을 비롯하여 지자체 12곳, 서울 용산구를 비롯하여 기초지자체 12곳에서 사회적 기업 조례가 제정되었다. 사회적 기업은 직접적인 인건비지원 형식의 재정지원보다 공공기관의 우선구매나 판로개척을 통해 시장에서 자립적 구조를 갖추기를 희망하고 있다. 그러나 공공기관 우선구매의 경우 장애인생산시설 등 다양한 기관이 대상기관으로 선정되어 있어 사회적 기업이 직접적인 혜택을 보기는 어려운 실정이다. 따라서 「사회적기업육성법」에서 사회적 기업을 공공기관 우선구매 대상으로 포함시키도록 권고하고 있으나 사회적 기업이 실질적으로 누릴 수 있는 혜택은 거의 없으며, 이는 지자체 및 기초지자체의 조례에서도 마찬가지이다.

2009년 8월 전국에서 사회적 기업 육성 및 발굴을 지원하기 위해 광역지자체 12곳과 기초지자체 12곳 등 총 24곳에서 조례가 제정되었다. 지역별 조례에는 조례 제정의 목적과 사회적 기업에 대한 정의 및 조례 대상 범위 등 세부적인 사회적 기업 지원 발굴과 지원의 내용을 담고 있다. 대부분의 조례에서 대상 범위에 인증 사회적 기업뿐 아니라 예비 사회적 기업까지 폭넓게 포함시킴으로써 지역 차원에서의 사회적 기업 발굴과 지원을 위한 기반이 마련될 수 있을 것으로 보인다. 따라서 실질적인 지원이 가능하도록 법실효성을 높일 필요가 있다.

지자체 단위의 조례 제정은 사회적 기업에 대한 지원방식의 변화와 경쟁력 제고에도 기여할 수 있을 것으로 판단된다. 즉, 이제까지의 지원방식은 사회적 기업에 대해 직접적인 인건비 보조금 지원방식으로 진행되어 사회적 기업이 시장 진입 시 가격경쟁력을 갖추는 데 기여한 바

있다. 그러나 일반기업과의 경쟁이 있는 시장의 경우, 가격을 교란하여 시장의 공정한 경쟁을 해치고 사회적 기업의 적극적인 경쟁력 강화에 부정적인 역할을 한다는 오해도 있었다.

따라서 사회적 기업에 대한 지원은 직접적인 인건비 지원방식에서 탈피하여 간접적인 시장제공방식으로 전환될 필요가 있다. 즉, 사회적 기업이 시장수요에 부응하는 사회서비스나 제품을 개발하고 높은 경쟁력을 갖출 수 있도록 기회를 제공하는 방식으로의 전환이 필요하다. 즉, 지자체가 사회적 기업으로 하여금 공공조달시장에 참여할 수 있는 기회를 제공해 줌으로써 사회적 기업의 경쟁력과 자립 가능성을 높여가는 방식이 보다 바람직할 것이다.

그러나 2008년 말 기준, 사회적 기업의 매출액 중 공공매출은 단 18%(25,142.1백만원)에 불과하고 나머지 82%는 민간시장매출(111,263.9백만원)로 나타났다. 금액 면에서 공공시장 매출이 큰 업종은 출판인쇄 및 복사용지 판매, 음식료 제조, 집수리 및 일반제조 분야로 나타났다. 그리고 공공매출규모를 지역별로 구분하여 살펴본 결과, 공공매출의 대부분이 서울(38%), 경기(21%) 등 수도권에 집중되어 있었고 지역 단위에서의 공공매출은 그 비중이 매우 낮은 것으로 나타났다.

사회적 기업이 가진 자본력과 매출 및 이익실적은 매우 낮은 수준이기 때문에 시장경쟁방식으로는 사업의 기반 확충과 경쟁력 강화가 매우 어렵다. 따라서 사회적 기업이 추구하는 사업의 공익성과 취약계층에게 주어지는 일자리 및 수혜 정도를 고려하여 사업의 우선권을 부여하고 조기에 경쟁력을 키워나갈 수 있도록 지원할 필요가 있다. 예를 들어, 재활용분야의 경우 지자체의 폐기물 처리시스템이나 자원재활용업체와의 연계 등 공공기관 수의계약을 통해 사업기회를 제공할 수 있다.

2) 중소기업의 범위 확대 및 실질적 세제지원

또한 사회적 기업은 4년간 소득세 및 법인세 50% 감면과 사회적 기업 기부 민간기업의 경우 소득의 5% 범위 내에서 기부금의 손금 산입을 인정하고 있다. 그러나 소득세 및 법인세 감면의 경우 실효성이 낮고 실제 사회적 기업이 혜택을 보기 위해서는 일정 규모의 과세표준을 달성하여야 한다. 중소기업이 아닌 사회적 기업의 경우 과세표준 2억원까지

는 최저한세율이 법인세율보다 높으므로 법인세 감면혜택이 전혀 없다고 보아도 무방할 것이다.

중소기업인 사회적 기업의 경우 과세표준 3억 6,700만원을 초과하는 시점부터 50% 감면효과를 누릴 수 있으므로 사회적 기업에 대한 법인세 감면 등의 효과를 논하기 위해서는 사회적 기업의 중소기업 해당 여부와 일정 규모 과세표준 달성 가능성을 먼저 분석하여야 할 것이다.

「조세특례제한법」상의 중소기업 업종에 해당하는 경우는 환경부문의 하수·폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업, 창작 및 예술 관련 서비스업, 교육 중 직업기술분야 학원, 복지 중 노인복지법에 따른 복지시설을 운영하는 사업 등으로 한정되어 있다. 따라서 대부분의 사회적 기업이 제공하는 서비스의 종류는 중소기업 업종에 해당하지 않으므로 사회적 기업이 비즈니스 영역에서 사업을 수행하고 있음에도 실질적인 혜택을 볼 수 있는 부분은 매우 제한적이라고 할 수 있다.

부가가치세 면세와 관련해서는, 사회적 기업이 제공하는 서비스를 면세용역으로 규정하게 되면 사회서비스 수혜자인 취약계층의 자금부담을 줄일 수 있고 사회적 기업은 다른 영리기업에 비해 상대적으로 저렴하게 서비스를 제공할 수 있는 가격경쟁력을 확보할 수 있으므로 자생적인 기반을 마련할 수 있다. 그러나 이런 경우 기존 시장경제질서를 교란하거나 왜곡된 가격구조를 형성하게 될 우려도 있어 면세용역의 범위를 사회적 기업이 제공하는 서비스 종류를 중심으로 점진적으로 확대해 나가는 과정이 필요할 것이다(최호윤[2009]).

3. 사회적 기업 성과 개선 및 사후관리 과제

사회적 기업이 기업적 특성을 강화하고자 할 경우 운영상의 어려움에 부딪히게 된다. 이는 사회적 기업이 그 특성상 기업적 특성을 갖춤과 동시에 수익성과는 다소 거리가 있는 사회적 목적을 추구하여야 하는, 상충되는 두 가지 가치 사이에서 균형을 유지하여야 하기 때문이다.

사회적 기업은 전통적인 경제적 잣대를 초월하는 가치를 창출하고 있으며, 지속 가능한 발전에 기여하고 있다. 따라서 사회적 기업의 성과 측정에 있어 일반기업에 적용되는 성과관리 도구를 적용할 경우 사회적

가치가 어떻게 측정되며 그것이 전체 성과에 어느 정도 반영되는가 하는 문제가 발생한다. 대부분의 사회적 기업은 성과측정 및 정량화된 경제적 지표 이외에 무형적이고 정량화하기 어려운 묵시적 사회적 가치를 다루고 있다(Dees and Anderson[2003]). Speckbacher(2003)는 이윤 하나만으로 조직의 성공을 측정할 수는 없는데, 그 이유는 이윤으로 측정할 수 없는 다른 산출물들도 이윤 못지않게 중요하기 때문이라고 언급하고 있다.

즉, 사회적 기업이 창출하는 가치는 매우 다양한 차원에서 측정될 수 있으며, 그 가치는 분명 경제적 가치를 초월하는 것이다. 따라서 사회적 기업이 창출하는 가치를 사회적 기업의 전체 성과에 포함시킬 수 있는 도구의 마련이 필요하며, 이를 기반으로 사회적 기업의 성과를 측정할 필요가 있다. 향후 정부의 지원도 경제적 성과뿐 아니라 사회적 성과를 함께 고려하여 제공되어야 할 것이다.

사회적 기업의 사회적·경제적 성과는 사회적 기업이 매해 2월 말 제출하는 사업보고서에 근거하여 판단하고 있다. 그러나 기관에서 제출하는 사업보고서상의 내용이 항목 간 불일치하거나 불명확한 경우가 있는데, 이는 사업보고서 작성기준이 애매모호하여 자의적으로 해석하고 보고서를 작성하기 때문으로 보인다. 사회적 기업에 대한 DB는 절대적으로 사업보고서에 적시된 내용을 기준으로 판단하므로 부정확한 정보나 자료의 오류는 사회적 기업의 성과를 과대포장 혹은 과소평가하게 할 우려가 있다. 따라서 사회적 기업에 대한 성과평가를 위해서는 진실되고 신뢰성 있는 데이터의 확보와 분석이 무엇보다 중요하다.

현재 사회적 기업 중 재무제표를 공시하고 있는 경우는 단 1곳(아름다운가게)이며 윤리강령을 제정한 경우도 1곳(위캔)에 불과하다. 또한 사회적 기업에 대한 사후관리는 행정서류 중심의 지시체계로 현장에서의 업무부담도 높은 편이다. 사회적 기업 중 상법상 회사의 경우 일반 상법상 회사와 마찬가지로 사업성과를 공시하도록 정관에 규정되어 있으나 이를 실천하는 경우는 거의 없다. 사회적 기업이 착한 기업으로 윤리적 시장에서 우월적 지위를 차지하고 있다고 할지라도 윤리강령을 마련한 곳 또한 거의 없다. 따라서 사회적 기업도 비즈니스 영역에서 일반기업보다 더 투명한 기준으로 사업내용과 사업성과를 관리할 필요가 있다.

4. 유급근로자의 고용의 질 개선

2007년 사회적 기업 인증이 시작된 이래 사회적 기업은 단기간에 많은 일자리를 창출하였고,[7] 특히 취약계층을 노동시장으로 통합하는 효과를 거두었다 할지라도 일자리의 질 자체가 높다고 보기는 어렵다.

성별로는 사회적 기업 종사자의 69.0%가 여성으로 남성 종사자의 두 배 정도에 이르고 있다. 그러나 사회적 기업 종사자 중 여성이 수적으로 많다고 해서 사회적 기업이 여성 친화적임을 의미하지는 않는다. 사회적 기업 중 여성 대표자의 비율은 전체의 35% 정도에 불과하고 여성관리자의 비율은 그보다 훨씬 낮은 7.8%로 나타나 사회적 경제에서 여성의 노동위상도는 매우 낮은 편이었다. 또한 여성의 참여가 훨씬 높음에도 불구하고 여성 정규직의 비율은 36.0%에 불과하여 사회적 기업에서 여성의 고용안정성 또한 매우 낮은 편이다. 여성의 임금수준은 남성임금의 83.7%로, 동일 연령, 계층, 고용형태, 직급에서도 성별 임금격차가 나타나고 있어 여성의 노동보상도 또한 남성에 비해 낮은 편이었다. 따라서 사회적 기업에서 여성 친화성을 높이기 위한 제도적 보완이 필요할 것으로 보인다.

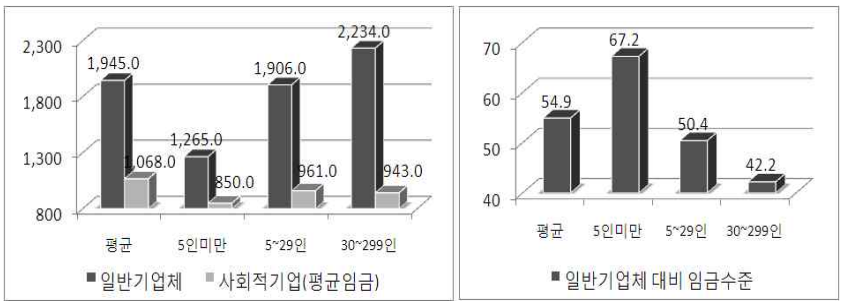
또한 임금수준에 있어 사회적 기업 종사자의 평균임금은 1,068천원으로 법정 최저임금 788천원(2008년 기준)보다 280천원 높은 편이나, 일반기업체 임금수준과 비교하면 54.9% 수준에 불과한 것으로 나타났다. 기업규모별로 세분화하여 살펴본 결과, 동일한 규모를 가진 경우라도 사회적 기업의 임금수준은 5인 미만 사업체의 67.2%, 5~30인 미만 사업체의 50.4%, 30인 이상 사업체의 42.2%로 나타났다. 결국 임금수준은 기업의 지불능력과 시장가격에 의해 결정되는 것이나 사회적 기업의 경우 지불능력이 일반사업체에 비해 현저하게 떨어지므로 시장가격에 준하는 인건비를 지불하기 어려운 것으로 볼 수 있다.

---

7) 2007년 말 기준, 사회적 기업 유급근로자 수는 2,539명(2007년 인증 51개소 기준)으로 우리나라 경제활동인구(2,416만여 명)에서 차지하는 비중은 0.011%였다. 그러나 2008년 말 사회적 기업 유급근로자 수는 9,223명으로 경제활동인구(2,430만여 명)의 0.038%로 전년보다 비중이 높아졌다. 참고로 영국의 경우, 경제활동인구의 약 2%가 사회적 기업에 종사하고 있는 것으로 보고되고 있다.

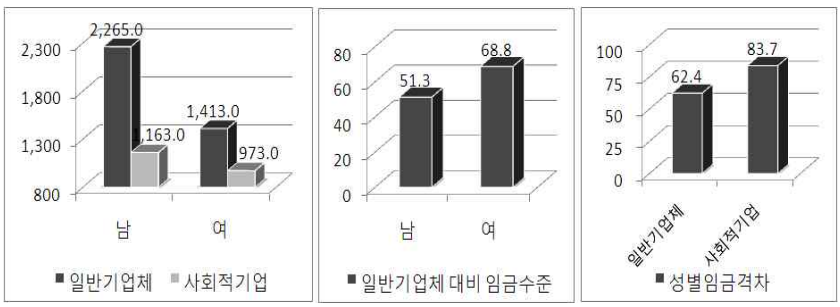
[그림 17-7] 사회적 기업과 일반기업체의 임금수준 비교

(단위: 천원, %)



[그림 17-8] 사회적 기업과 일반기업체의 성별 임금수준 비교

(단위: 천원, %)



이러한 결과에서 볼 때 사회적 기업은 취약계층에 많은 일자리를 제공하는 데 기여하고 있고 법정 최저한도 이상의 임금수준을 제공하고 있으나 여전히 낮은 일자리라는 오명 또한 받고 있다. 근로를 통해 소득활동을 하는 근로자라 할지라도 소득수준이 낮은 만큼 일을 통해 벌어들이는 소득만으로는 자활이 어렵다고 판단된다. 따라서 취약계층의 경우 근로를 통해 벌어들이는 소득 이외에 기존에 수혜받는 수급자로서의 권리를 함께 보장함으로써 근로의욕을 고취시키고 사회적으로는 안전망을 함께 보장해 주는 제도적 보완이 필요할 것으로 생각된다.

2008년 12월 기준 노동부 사회적 일자리사업 종사자는 5,123명으로 2008년 12월 유급근로자 9,223명의 55.5%에 이르고, 사회적 기업 유급근로자 중 4,100명은 사회적 기업이 자체적으로 고용하고 있는 유급근로

자이다. 이러한 결과에서 볼 때, 사회적 기업이 고용하고 있는 유급근로자의 상당수가 정부의 인건비 지원에 의해 유지되고 있는 인력이라 해도 과언이 아니다. 사회적 일자리사업에 참여한 기간이 오래되었음에도 불구하고 자체적으로 고용하고 있는 유급근로자가 거의 없는 기관도 더러 있다. 따라서 사회적 일자리지원사업 만기(지원기간 총 5년)에 도달하는 기관 중 자립기반을 갖추지 못한 경우 유급근로자에 대한 대대적인 고용조정이 있을 수 있다. 사회적 기업이 재정적으로 자립하기 어려운 사회적 여건과 매출구조를 가지고 있다고 할지라도 그간 사회적 일자리사업에 참여하면서 일자리를 늘리는 데만 급급하고 중장기적인 시장수요 분석 및 서비스/제품에 대한 손익분기 분석, 경쟁력 강화방안에 대해서는 무심하였던 것도 한 원인으로 보인다. 따라서 정부와 지자체, 사회적 기업 모두가 일자리 창출뿐 아니라 일자리 유지와 일자리의 질 제고를 위해 노력하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

곽선화, 『2008 사회적기업 성과분석』, 노동부, 2009.

이은애, 『기업사회공헌과 사회적기업 설립 지원의 사례 및 쟁점』, 2009 사회적기업 연구포럼: 제1차 정책연구 세미나, 2009.

정무성, 「기업의 사회공헌활동과 사회적기업 구상」, 2009 사회적기업 연구포럼 심포지엄, 2009. 8. 24.

조영복, 『사회적기업 육성을 위한 중장기 정책방향』, 사회적기업연구원, 2007.

조영복 외, 『유럽 사회적기업 부문: 정책과 사례』, 사회적기업연구원, 2009.

최호윤, 「사회적기업의 세제지원」, 2009 사회적기업 연구포럼: 제2차 정책연구 세미나, 2009.

Heckl, Eva and Ingrid Pecher, 『유럽 사회적기업 부문의 사례 및 정책에 관한 연구』, 조영복 역, 사회적기업연구원, 2009.

Lyon, Fergus and Mark Ramsden, 「신생 사회적기업 육성하기－필요한 지원 및 지원제공 방법에 대한 연구」, 조영복 외 역, 『사회적기업 저널』, 제2권 제1호, 사회적기업연구원, 2005.

Borzaga, C. and J. Defourny, *The Emergence of Social Enterprise,* 2001.

Dees, J. G. and B. B. Anderson, "For-Profit Social Ventures," in M. L. Kourilsky and W. B. Walstad (eds.), *Social Entrepreneurship,* Senate Hall Academic Publishing, 2003.

Defourny, J., "Introduction: from Third Sector to Social Enterprise," in C. Borzaga and J. Defourny (eds.), *The Emergence of Social Enterprise,* Routelege, 2001.

Defourny, J. and M. Nyssens, "Defining Social Enterprise," in M. Nyssens (ed.), *Social Enterprise*, Routledge, 2006.

Hines, F., "Viable Social Enterprise－An Evaluation of Business Support of Social Enterpries," *Social Enterprise Journal,* No. 1, Issue 1, 2005, pp.13~28.

Paton, R., *Managing and Measuring Social Enterprises,* London: Sage, 2003.

Pearce, J., S*ocial Enterprise in Anytown,* London: Calouste Gulbenkian Foundation, 2003.

Speckbacher, G., "Balanced Scorecard for Projects," *Project Management Journal,* Vol. 32, No. 1, 2003, pp.38~53.

UK Department of Trade and Industry, *Researching Social Enterprise,* Final Report to the Small Business Service, 2001.

_____, *Social Enterprise: A Strategy for Success,* 2002.

_____, *Public Procurement: A Toolkit for Social Enterprise,* 2003.

_____, *A Progress Report on Social Enterprise: a Stragegy for Success,* 2003.

글로벌 금융위기 이후 한국경제의 발전방향

<제1권> 경제시스템의 안정성 강화

2010년 6월 22일 인쇄 값 9,400원
2010년 6월 25일 발행

저 자 **김 주 훈 외**

발행인 **현 오 석**

발행처 **한 국 개 발 연 구 원**

서울특별시 동대문구 회기로 49
대표전화: 958-4114 팩시밀리: 958-4310

등 록 1975년 5월 23일 제6-0004호

인 쇄 **한국컴퓨터인쇄정보사**

ⓒ 한국개발연구원 2010 ISBN 978-89-8063-429-3

* 잘못된 책은 바꿔드립니다.