

건실한 경제성장과 안정적 사회발전을 위한 정책제언

고영선 · 이재준 · 강동수
안상훈 · 유경준 편

KOREA DEVELOPMENT INSTITUTE



견실한 경제성장과 안정적 사회발전을 위한 정책제언

고영선 · 이재준 · 강동수 · 안상훈 · 유경준 편



발간사

2000년대 들어서면서 한국경제의 성장잠재력이 급속히 둔화되고 있다. 잠재성장률은 1980년대에 8.6%에 달했으나 현재에는 3%대 중반으로 낮아진 것으로 추정된다. 이것은 인구증가율이 하락하고 추격형(catch-up) 성장단계가 끝나가면서 나타나는 현상이다. 성장률을 높이기 위한 전략으로 내수 부양, R&D 투자 확대, 신성장동력 육성 등이 제시되고 있으나, 국내외의 경험을 살펴볼 때 이런 전략의 효과는 의문스럽다.

이러한 가운데 복지와 분배에 대한 국민들의 요구는 점점 더 커지고 있다. 우리나라의 빈곤율이 OECD 국가들 가운데 높은 편에 속하는 것은 사실이며, 복지분야에 보다 많은 재원을 투입할 필요성은 인정된다. 그러나 최근에 도입 또는 확장된 여러 복지정책을 살펴보면, 대부분의 경우 빈곤층을 끌어올려 빈곤율을 낮추는 데 목적이 있는 것이 아니라 중산층과 부유층을 포함한 모든 소득계층에게 돈을 흩뿌리는 형태를 취하고 있다. 이런 정책은 효과가 낮은 반면, 재정부담은 매우 크다는 사실을 유럽 국가들이 보여주고 있다.

본 연구보고서는 앞으로 우리나라의 성장잠재력을 유지하고 사회적 형평성을 제고하기 위한 방향을 모색하려는 목적에서 집필되었다. 거시경제, 재정, 금융, 산업 및 무역, 시장제도, 복지, 노동, 교육, 부동산 등 각 분야별로 KDI의 해당 연구자들이 핵심적 현안과제를 정리하고 대응방안을 제시하

였다. 이들은 ‘큰 그림’을 그리면서 동시에 실천적인 정책대안을 제시하고자 하였다. 본 연구보고서를 바탕으로 향후 정책방향에 대한 논의가 보다 체계적으로 이루어지기를 기대한다.

2012년 12월
한국개발연구원 원장
현 오 석

목차

발간사	
요 약	1
제1장 한국경제의 현황과 정책의 기본방향 (고영선)	17
제1절 한국경제의 현황: 성장둔화와 빈곤확산	17
제2절 성장둔화 및 빈곤확산의 원인	19
1. 성장둔화의 원인	19
2. 생산성 향상의 장애요인	22
3. 빈곤확산의 원인	35
제3절 향후 정책방향: 기본에 충실한 경제운용	44
1. 거시경제 안정화	45
2. 중소기업 및 서비스업의 경쟁력 제고	48
3. 경제의 미시적 유연성 제고	50
4. 교육서비스의 획기적 개선	52
5. 취약계층에 대한 사회안전망 강화	53
6. 영리한(smart) 정부 구축	55
참고문헌	57
부 록	60

제2장 거시경제정책 (이재준 · 신석하 · 김영일 · 김성태 · 정대희)	71
제1절 거시경제적 안정성의 강화	71
제2절 통화신용정책	75
1. 통화신용정책의 성과	75
2. 한국은행의 정책목표	81
3. 물가안정목표제 운용방식	83
4. 통화신용정책의 책임성 강화	86
제3절 거시재정정책	88
1. 경기조절을 위한 재정정책의 역할	88
2. 중장기 재정건전성 확보	95
제4절 외환정책	104
참고문헌	113
 제3장 금융정책 (강동수 · 김영일 · 남창우 · 정규철 · 정대희)	116
제1절 금융정책의 기본방향	116
제2절 정책결정시스템 개혁	120
1. 금융정책 결정구조	120
2. 금융안정망 유관기관의 역할 및 책임	123
제3절 정책금융	126
1. 정책금융의 역할과 기능 재편	126
2. 중소기업 신용보증의 개편	132
3. 해외투자 확대를 위한 기반 구축	135
4. 서민금융	136
제4절 가계부채	140
1. 가계부채의 조정	140
2. 경기 불확실성에 대응한 가계부채 위험관리	144

3. 가계부문 신용위험 완화를 위한 대출구조 개선과 건전성 규제	148
4. 가계부문의 건전성 향상을 위한 정책평가와 정책 간 조화	150
제5절 국제금융정책	153
1. 외환 관련 거시건전성 정책	153
2. 외환보유액 관리정책	158
참고문헌	163

제4장 산업 및 대외경제 (김기완 · 김영준 · 송영관 · 차문중 · 오형나 · 이수일)

제1절 국가혁신체계 확충을 위한 정책방향	165
제2절 대외경제정책	175
1. 대외개방의 필요성	175
2. 대외개방 현황 및 과제	177
3. 대외개방전략의 수립 · 시행 방향	184
제3절 국제개발원조와 지식공유	191
1. 서 론	191
2. 우리나라 ODA 현황 및 문제점	192
3. 정책방향	194
제4절 서비스산업 육성	209
1. 우리나라 서비스산업 현황	209
2. 서비스산업의 저생산성 현황	211
3. 서비스산업 생산성의 국제 비교	218
4. 서비스산업 저생산성의 문제점	225
5. 서비스산업 생산성 제고를 위한 정책방향	233
제5절 녹색성장 · 기후변화 정책	247
1. 저탄소 녹색성장정책 추진의 배경	247

2. 녹색성장 및 기후변화와 관련된 정책의 주요 방향	249
제6절 에너지정책	263
1. 에너지정책과 에너지계획	263
2. 에너지부문의 현황과 문제점	265
3. 향후 에너지정책 방안	275
참고문헌	295

제5장 시장제도 (진양수 · 윤경수 · 조성빈 · 양용현 · 김두열)

제1절 경쟁정책	298
1. 국내 산업의 독과점화 현황 및 문제점	298
2. 독과점화 형성 및 고착화의 배경	300
3. 독과점 규제와 관련한 경쟁정책의 변화	303
4. 최근 경쟁정책 역할의 퇴조 및 이에 대한 비판	304
5. 경쟁정책 방향	305
제2절 기업지배구조 및 대규모 기업집단 정책	309
1. 현황 및 논의 배경	309
2. 주요 이슈와 정책개선 방향	313
제3절 규제개혁	326
1. 규제개혁의 필요성	326
2. 규제개혁 현황	327
3. 현 정부의 규제개혁 정책과 추진체계	330
4. 향후 규제개혁의 정책과제	332
제4절 사법정책의 현황과 과제	334
1. 서 론	334
2. 형사정책	335
3. 법원정책	342

4. 법조전문인력정책	350
5. 결 론	357
참고문헌	358

제6장 사회정책분야 (유경준 · 문형표 · 윤희숙 · 김희삼 · 김영철 ·

김인경 · 황수경)	360
제1절 성장과 분배의 선순환을 위한 고용창출	360
1. 현황 및 문제점	360
2. 일자리 창출의 기본방향과 과제	368
제2절 노동시장정책	379
1. 비정규직 문제와 노동시장 유연화	379
2. 청년층 고용문제의 진단과 해법	381
3. 여성 고용률 제고를 위한 일-가정 양립의 일자리 정책	386
제3절 교육의 형평성 제고와 질적 개선	396
1. 총 론	396
2. 교육복지정책의 방향	405
3. 고등교육의 취업지원 역량 강화	427
제4절 복지재정의 지속 가능성 확보	440
1. 건강보험 재정안정화 - 보장성 확대정책을 중심으로	440
2. 공적연금의 재정안정화	455
제5절 공공부조 재편: '고용을 통한 복지 실현'을 위한 기초생활보장제도 재편 방향	469
1. 저소득층 소득 감소의 현황과 원인	469
2. 외국의 경험	472
3. 우리나라의 공공부조제도와 근로연계	475
제6절 보육정책의 문제점과 개선방안	485

1. 문제의 제기	485
2. 보육정책의 현황과 문제점	485
3. 보육정책의 개선방향	491
참고문헌	494
제7장 부동산정책 (조 만)	499
제1절 부동산정책의 기본방향	499
제2절 부동산시장의 환경 변화	504
1. 인구구조 및 주거환경의 변화	504
2. 부동산금융시장의 급성장	511
3. 부동산·거시경제 연계성	514
제3절 부동산시장 안정화 정책	516
제4절 주거복지정책	521
제5절 주택금융정책	528
제6절 개발금융정책	534
제7절 부동산세제정책	537
제8절 재개발·재건축 정책	544
제9절 부동산서비스업 정책	550
제10절 결론 및 정책제언	555
참고문헌	559
부 록	562
제8장 정부부문의 효과성 및 효율성 제고 (고영선·유한욱·김성태·김재훈)	563
제1절 재정지출의 효율성 제고	563
1. 자원배분의 방향	563

2. 기금운용 및 관리감독의 효율성 제고	568
3. 국가재정운용계획의 효과성 제고	574
4. 중앙과 지방의 기능 재정립 및 재정분권 확립	581
제2절 조세지출의 효율적 관리	588
1. 문제의 제기	588
2. 조세지출 개요	589
3. 조세지출 현황	591
4. 조세지출의 효율적 관리를 위한 정책방향	598
제3절 정책능력의 향상	603
1. 정책능력의 결정요인	603
2. 정책연구기능의 활성화	607
3. 로비 등록 및 공개제도	611
참고문헌	620
ABSTRACT	622

◆ 표 목 차

〈표 1- 1〉 경제성장을 추이(1981~2011년) 및 전망(2012~60년)	18
〈표 1- 2〉 1인당 부가가치(PPP 기준)	22
〈표 1- 3〉 업종별 부가가치와 고용비중(2009년)	25
〈표 1- 4〉 기업규모별 취업자(2010년)	27
〈표 1- 5〉 제조업 기업규모별 고용분포의 국제 비교(2002년)	28
〈표 1- 6〉 기업규모별 선호도와 일자리 비중	29
〈표 1- 7〉 평가지표별 IMD 교육경쟁력 순위	33
〈표 1- 8〉 대학교육 지출 관련 지표 및 대졸자 비중(2009년)	35
〈표 1- 9〉 빈곤율의 분해	36
〈표 1-10〉 임금근로자의 직장단위 국민연금·건강보험·고용보험 가입률	40
〈표 1-11〉 주요 공공부조제도의 예산(2012년)	41
〈표 1-12〉 300인 이상 기업의 비정규직 대비 300인 미만 기업의 정규직 임금	43
〈표 1-13〉 사업장 규모별 고용보험 가입률	44
〈표 1-14〉 OECD 국가와 한국의 일반정부 항목별 세수	48
〈표 1-15〉 근로활성화정책의 유형	53
〈표 1-16〉 「국가재정운용계획」상 주요 분야별 자원배분계획	64
〈표 1-17〉 노무현 정부와 이명박 정부의 성장동력산업	67
〈표 1-18〉 정보 외부성의 시정을 위한 정부개입의 원칙	70
〈표 2- 1〉 잠재성장을 추정치 및 요소별 기여도	72
〈표 2- 2〉 한국은행의 물가안정목표 및 대상 물가지수	76
〈표 2- 3〉 월간 물가상승률	78
〈표 2- 4〉 통화정책 반응함수 기존 연구 비교	79

〈표 2- 5〉 국가별 인플레이션 수준 · 변동성 · 지속성 비교	80
〈표 2- 6〉 통합재정지출 및 순유자와 통합재정수입 사이의 상관계수	90
〈표 2- 7〉 구동독 · 구서독과 북한 · 남한의 인구 및 경제력 비교	98
〈표 2- 8〉 통일비용 관련 기존 논의	98
〈표 2- 9〉 주요 공기업의 재무현황	99
〈표 2-10〉 최근 도입된 자본유출입 관련 정책	111
〈표 3- 1〉 국내 은행의 외환건전성 관련 규제 비율	153
〈표 4- 1〉 실질 GDP 성장률 전망 시나리오(Baseline)	166
〈표 4- 2〉 한국의 혁신체계에 대한 SWOT 분석: R&D 부문을 중심으로	166
〈표 4- 3〉 정부 R&D 예산의 국제 비교(2008년)	167
〈표 4- 4〉 대학 연구개발비의 국제 비교(2008년)	168
〈표 4- 5〉 우리나라 및 주요국의 FTA 체결 · 추진 현황	180
〈표 4- 6〉 문화개방성 설문 결과	181
〈표 4- 7〉 우리나라 ODA 규모(2000년 이후 순지출 기준)	193
〈표 4- 8〉 DAC 회원국의 원조유형	196
〈표 4- 9〉 원조규모 결정요인별 영향에 대한 분석 결과	197
〈표 4-10〉 양자 · 다자 원조의 주요 장단점	207
〈표 4-11〉 소비자서비스업의 수요 및 노동생산성(2007년)	213
〈표 4-12〉 유통서비스업의 수요 및 노동생산성(2007년)	214
〈표 4-13〉 생산자서비스업의 수요 및 노동생산성(2007년)	215
〈표 4-14〉 공공 및 개인 서비스업의 수요 및 노동생산성(2007년)	217
〈표 4-15〉 OECD 국가의 서비스산업 유형별 노동생산성(2007년)	219
〈표 4-16〉 한국의 노동생산성 수준의 국제 비교	220
〈표 4-17〉 운수 · 창고 · 통신업의 세부 업종별 노동생산성(2007년)	220

표목차

〈표 4-18〉 생산자서비스업의 노동생산성 변화	221
〈표 4-19〉 공공 및 개인 서비스업의 노동생산성 비교(2007년)	222
〈표 4-20〉 제조업과 서비스산업 근로시간 및 생산성 변화율(연평균 변화율)	227
〈표 4-21〉 외부감사 대상기업의 잠재부실 지속 정도	228
〈표 4-22〉 서비스산업 저생산성으로 인한 부가가치 손실	229
〈표 4-23〉 서비스산업 발전 저해요인-설문조사 결과	234
〈표 4-24〉 우리나라 STRI의 국제적 비교	237
〈표 4-25〉 국별 민간 R&D 지출의 산업별 구성(1991~2006년간 누계 기준)	240
〈표 4-26〉 서비스 업종별 생산성 제고를 위한 정책적 접근방안	245
〈표 4-27〉 2008년 기준 주요 선진국의 재생에너지 공급 현황	254
〈표 4-28〉 신재생에너지 수요전망 기준안(BAU)	255
〈표 4-29〉 녹색부문 및 녹색일자리	256
〈표 4-30〉 배출권거래제 사례	258
〈표 4-31〉 전원별 비중 변화 전망	279
〈표 4-32〉 주요국 ECA의 최근 신용등급	292
〈표 4-33〉 행정단위별 난방 형태 분포(2005년 기준)	293
〈표 4-34〉 난방용 에너지가격 비교(2009년 12월 기준)	294
〈표 5- 1〉 광업·제조업 전체 대비 독과점 고착 산업의 성과 비교	300
〈표 5- 2〉 광업 및 제조업 부문 일반집중률(출하액 기준)	311
〈표 5- 3〉 상호출자제한 기업집단 계열회사 수 증감 현황	312
〈표 5- 4〉 지주회사 추이	316
〈표 5- 5〉 민간대기업집단 내부거래 비중 현황(2010년 말)	317
〈표 5- 6〉 2011년 집합투자업자 의결권 공시 내역	320
〈표 5- 7〉 불성실공시법인 지정 추이	322
〈표 5- 8〉 불성실공시법인으로 재지정될 확률	323

〈표 5- 9〉 불성실공사법인으로 재지정될 확률(지정횟수별)	323
〈표 5-10〉 소수주주 권리에 관한 규정	324
〈표 5-11〉 연도별 규제심사 결과(1998~2011년)	328
〈표 5-12〉 부처별 등록 및 미등록 규제 건수	329
〈표 5-13〉 대한민국 국회에서 심의 및 의결된 법률안 출처	330
〈표 5-14〉 범죄피해자 구조금의 규모	341
〈표 5-15〉 민사본안 1심사건의 소송주체별 소송 수 및 평균 소송가액(2005년)	344
〈표 5-16〉 변호사 1인당 인구	352
〈표 5-17〉 자문서비스에 대한 수요	352
〈표 5-18〉 대한변호사협회의 변호사 징계(1993~2008년)	355
〈표 6- 1〉 체류 외국인 현황(2011년 12월 말 기준)	364
〈표 6- 2〉 한국 노동시장의 구조: 부문별 차이(2011, 8)	365
〈표 6- 3〉 일자리 창출의 목표와 과제	369
〈표 6- 4〉 취약한 경제사회 분야	370
〈표 6- 5〉 서비스 선진화를 통한 고용창출	371
〈표 6- 6〉 임금연공성의 국제 비교(제조업 남성)	376
〈표 6- 7〉 비정규직 유형별 규제 현황	377
〈표 6- 8〉 청년층의 실업률과 고용률(2011년)	381
〈표 6- 9〉 주요 OECD 국가에서의 청년층 실업률과 고용률(2010년)	382
〈표 6-10〉 청년층에서의 학생인구 비율(2008년)	383
〈표 6-11〉 비경제활동인구 중 취업준비자의 비율	383
〈표 6-12〉 취업준비자를 포함한 확장실업률 추이	384
〈표 6-13〉 성별 경제활동참가율 및 고용률 추이	387
〈표 6-14〉 30~59세 성인의 1주 평균 시간배분(2009년)	390
〈표 6-15〉 서국 국가에서의 여성 경제활동참가율, 파트타임 비중, 육아지원, 출산율	395

표목차

〈표 6-16〉 PISA 2009 교육 형평성 지표의 국제 비교	398
〈표 6-17〉 교육복지분야의 전체 재정지원 규모	417
〈표 6-18〉 교육복지 확충을 위한 지방교육재정 지원 현황	418
〈표 6-19〉 우리나라의 IMD 경쟁력 순위	434
〈표 6-20〉 우리나라의 평가지표별 IMD 교육경쟁력 세부 순위	434
〈표 6-21〉 우리건강보험재정 추이	441
〈표 6-22〉 1인당 외래 및 입원 이용 현황	444
〈표 6-23〉 건강보험 적용범위의 확대과정	448
〈표 6-24〉 국민의료비의 지출 구성과 재원조달	450
〈표 6-25〉 의료서비스 급여목록(입원부문) 결정의 수준과 주체	454
〈표 6-26〉 각국의 의료신기술 우선순위 설정 시 원칙과 고려사항	456
〈표 6-27〉 국민연금-공무원연금 간 연금지급률 차이	461
〈표 6-28〉 소득분위별 시장소득 점유율 추세	470
〈표 6-29〉 교육수준에 따른 경제활동참가율 변화(1995~2009년, 25~64세): OECD와 비교	472
〈표 6-30〉 빈곤그룹별 취업상태 비중	472
〈표 6-31〉 민간 및 공공 서비스업의 고용비중과 임금격차	473
〈표 6-32〉 소득요건으로 수급자만을 명시한 저소득층 지원사업	479
〈표 6-33〉 국민기초생활보장 수급가구의 근로능력자 포함 여부별 현황	484
〈표 6-34〉 연도별·연령별 보육료 지원액 및 지원대상	486
〈표 6-35〉 연도별·연령별 양육수당 및 지원대상	488
〈표 6-36〉 각년도 3월 어린이집 이용 아동 증감(전년 동월 대비)	488
〈표 7- 1〉 지역별(수도권, 비수도권) 인구 추이 및 비중	504
〈표 7- 2〉 국민 주거여건의 변화 추이	507
〈표 7- 3〉 최저주거기준 미달 가구 비율	509

〈표 7- 4〉 지역별(수도권, 비수도권) 주택점유형태 변화의 추이 및 비중	509
〈표 7- 5〉 주거수준 국제 비교	510
〈표 7- 6〉 전 금융권의 PF대출 잔액 추이	513
〈표 7- 7〉 주택가격과의 상관관계	516
〈표 7- 8〉 주거면적, 소득, 주택자산, 부동산자산 지니계수	522
〈표 7- 9〉 생애주기별 지니계수	522
〈표 7-10〉 국민주택기금 융자 주요 내용	525
〈표 7-11〉 취득 관련 세율	538
〈표 7-12〉 재산세 과세표준과 세율	539
〈표 7-13〉 종합부동산세 세율	539
〈표 7-14〉 양도소득세 세율	540
〈표 7-15〉 우리나라와 OECD 국가들의 부동산 세부담 현황(2008년 기준)	542
〈표 7-16〉 2008년 이후 정부의 부동산대책 관련 주요 조세정책	544
〈표 7-17〉 가구 주택 수의 예측	545
〈표 7-18〉 뉴타운 및 정비 사업 실태조사 대상구역	546
〈표 7-19〉 부동산서비스 업권별 고용 기업화 현황(2008년 기준)	553
〈표 7-20〉 우리나라의 REITs 시장의 추세(2011년 6월 기준)	554
〈부표 7-1〉 국가별 실질주택가격 연간 증가율 기초통계	562
〈표 8- 1〉 기금의 특성에 따른 분류(2012년)	568
〈표 8- 2〉 기금의 운용 및 조성 규모(2011년)	569
〈표 8- 3〉 중기 재정지출계획	569
〈표 8- 4〉 기금에 대한 예산 출연금 현황	570
〈표 8- 5〉 예산 요구 증가율 추이	575
〈표 8- 6〉 국가재정운용계획의 각 연도 경제성장률 비교	576
〈표 8- 7〉 국가재정운용계획의 각 관리대상수지 비교	577

표목차

〈표 8- 8〉 중앙정부와 지방정부의 역할분담	582
〈표 8- 9〉 조세지출의 특성	590
〈표 8-10〉 조세지출 항목 수 및 규모 추이	592
〈표 8-11〉 주요 조세지출 항목(감면규모순)	593
〈표 8-12〉 일몰 도래 조세지출 항목의 정비 추이	594
〈표 8-13〉 2011년 조세지출 정비 결과	595
〈표 8-14〉 R&D비용 세액공제의 변천과정	597
〈표 8-15〉 과장급 이상 직위 평균재직기간	605
〈표 8-16〉 세계은행 거버넌스 지수(Governance Indicator) 순위(2010년)	606
〈표 8-17〉 국회위원회 현황	617

◆ 그 림 목 차

[그림 1- 1] 미국 대비 1인당 GDP(PPP)	17
[그림 1- 2] 지니계수	18
[그림 1- 3] 중산층 및 빈곤층 비중	18
[그림 1- 4] 노인인구 비중의 추이 및 전망	20
[그림 1- 5] 제조업 수출 중 고위기술(high-tech) 제품의 비중	20
[그림 1- 6] 소득수준과 출산율의 국제 비교(2010년)	21
[그림 1- 7] 연구개발지출	23
[그림 1- 8] 주요국의 세계시장 점유율	24
[그림 1- 9] 주요국의 제조업 대비 서비스업 피용자보수	24
[그림 1-10] 노동생산성과 자영업자 비중(2009년)	25
[그림 1-11] 대기업(500인 이상) 대비 기업규모별 임금	27
[그림 1-12] 근로자 중 자영업자 비중(2011년)	28
[그림 1-13] OECD 상품시장규제지수 및 고용보호지수(2008년)	32
[그림 1-14] 25~29세 인구 중 NEET의 비중(2010년)	33
[그림 1-15] 18~64세 근로능력자 중 종사상 지위별 집단의 빈곤발생률	36
[그림 1-16] 주요국의 제조업 고용비중	37
[그림 1-17] 근로자 대상 사회보험의 가입률	39
[그림 1-18] 국민계정상의 복지지출	42
[그림 1-19] OECD 공공사회지출의 국제 비교(2007년)	42
[그림 1-20] 국가부채 추이	47
[그림 1-21] OECD 국가별 소득 대비 개인소득세와 개인부담 사회보장기여금(2011년)	49
[그림 1-22] 소비 및 투자의 수입의존도	60
[그림 1-23] 인구와 무역규모(2005년)	61

그림목차

[그림 1-24] GIIPS 국가의 장기금리	62
[그림 1-25] GIIPS 국가의 경상수지	62
[그림 1-26] R&D 지출과 소득수준	65
[그림 1-27] 정부 수행 R&D 투자의 유형별 비중(2009년)	66
[그림 1-28] 기술과 산업의 융합	68
[그림 2- 1] 경기변동과 경제성장 간의 관계	74
[그림 2- 2] 물가안정목표의 변경 추이와 물가상승률	77
[그림 2- 3] 각국의 물가안정목표 조정 추이	85
[그림 2- 4] 재정정책을 통한 단기적 경기안정화	89
[그림 2- 5] OECD 국가의 일반정부 지출규모(2009년)	90
[그림 2- 6] 일반정부(중앙+지방)의 지출구조(2008년)	91
[그림 2- 7] OECD 국가의 국민부담률(2009년)	92
[그림 2- 8] 우리나라의 국가채무 추이	94
[그림 2- 9] 노인인구 비중과 연금 및 의료지출 장기추계 국제 비교	97
[그림 2-10] OECD 국가의 개인소득과세(2009년)	103
[그림 2-11] OECD 국가의 소비과세(2009년)	103
[그림 2-12] 최근 외환보유액 추이	108
[그림 3- 1] 정책금융의 체계	127
[그림 3- 2] 주요 국가별 가계부채/가처분소득 비율 추이	141
[그림 3- 3] 개인처분가능소득과 개인금융부채의 증가율	142
[그림 3- 4] 금융기관별(은행 vs. 비은행) 가계대출 증가세 비교	144
[그림 3- 5] 외은지점의 대외 단기차입 추이	154
[그림 3- 6] GDP 대비 외환보유액 추이	159
[그림 3- 7] 외환보유액 적정성 추이	160

[그림 4- 1] 주요국의 연구개발비 및 연구원 현황	167
[그림 4- 2] 연구개발비 기준 상위 기업의 연구개발투자 비중 추이	169
[그림 4- 3] 서비스 및 제조업 부문의 '혁신밀도' 국제 비교	169
[그림 4- 4] 한국의 GDP 대비 수출입 규모(1990~2011년)	178
[그림 4- 5] OECD 국가의 무역규모(2009년)	178
[그림 4- 6] 국가 순위: 문화개방성(총 59개국)	181
[그림 4- 7] 외국인 직접투자의 대GDP 비중	183
[그림 4- 8] 해외 직접투자의 대GDP 비중	183
[그림 4- 9] 자본재 및 내구소비재 수출비중과 수출증가율 간 관계	186
[그림 4-10] 우리나라 산업별 고용비중 및 부가가치비중 추이	209
[그림 4-11] OECD 국가의 서비스산업 고용비중과 부가가치비중(2006년)	210
[그림 4-12] OECD 국가의 소득수준과 서비스업의 상대생산성	210
[그림 4-13] 우리나라 산업별 노동생산성 국제 비교	211
[그림 4-14] 우리나라 서비스업종별 제조업 대비 노동생산성(2008년)	212
[그림 4-15] 도소매, 음식·숙박, 운수·유통·창고업의 노동생산성 국제 비교	223
[그림 4-16] 금융·보험, 부동산임대, 사업서비스업의 노동생산성 국제 비교	224
[그림 4-17] 기타 서비스업의 노동생산성 국제 비교	224
[그림 4-18] 분야별 노동생산성 성장기여도(2000~06년)	226
[그림 4-19] 경상수지·상품수지·서비스수지의 변화 추이	230
[그림 4-20] 우리나라 서비스수지 추이	230
[그림 4-21] 제조업 부문에 체화된 서비스 부문 부가가치	232
[그림 4-22] 우리나라 제조업과 서비스 부문의 변동성(4년 주기 표준편차)	232
[그림 4-23] 서비스산업의 비중과 경기변동성 국제 비교	233
[그림 4-24] OECD 국가의 서비스업과 제조업의 자영업자 비중(2007년)	237
[그림 4-25] 서비스부문 상대생산성 및 중소기업의 생산량 비중(2005년)	238
[그림 4-26] 제조업 및 서비스업 BERD 비율(2008년)	239

그림목차

[그림 4-27] GDP 대비 상품 및 서비스 수출비중: 국제 비교(2008년)	242
[그림 4-28] 국가별 서비스교역 및 투자 장벽(2008년)	243
[그림 4-29] 단위노동비용 추이	244
[그림 4-30] 국가별 1인당 이산화탄소 배출량과 1990~2007년간 배출량증가율	248
[그림 4-31] 에너지집약도의 국제 비교	251
[그림 4-32] 에너지수입액 비중 추이	264
[그림 4-33] 에너지 관련 계획들의 체계 및 지위	265
[그림 4-34] 에너지원별 가격 추이	267
[그림 4-35] 에너지원별 소비량 추이	267
[그림 4-36] 난방부하 증가 추이	267
[그림 4-37] 동계피크/난방부하 비중	267
[그림 4-38] 동계·하계 피크 전력의 추이	268
[그림 4-39] 연도별 설비예비율 전망	268
[그림 4-40] 계획별 LNG 발전량 전망	269
[그림 4-41] 에너지계획 간 정합성 결여	269
[그림 4-42] 기저·일반 발전량의 비중 추이	271
[그림 4-43] 구매전력단가 추이	272
[그림 4-44] 전 세계 1차 에너지 수요의 추이 및 전망	273
[그림 4-45] 중국과 OECD의 총/1인당 1차 에너지 수요	274
[그림 4-46] 에너지 관련 지표의 전 세계 순증분에서 중국이 차지하는 비중	274
[그림 4-47] 한·중·일 3개국의 1차 에너지 수요 전망	275
[그림 4-48] 한국·일본의 1차 에너지 수요 전망	276
[그림 4-49] 전원별 발전원가	279
[그림 4-50] 전원별 CO ₂ 배출량	279
[그림 4-51] 우리나라의 장기 인구 추계	281
[그림 4-52] 전 세계 원전 건설 전망	282

[그림 4-53] 한전의 원가보상을 추이	285
[그림 4-54] 한전의 이자보상배율 추이	285
[그림 4-55] 계약종별 원가부족액	286
[그림 4-56] 산업용(을) 원가부족액 추이	286
[그림 4-57] 항목별 온실가스 저감 비중(2030년 기준)	286
[그림 4-58] 에너지원단위 비교	286
[그림 4-59] 전원별 연료단가 변화 추이	288
[그림 4-60] 정산단가 변화 추이	288
[그림 4-61] 전 세계 발전용량 전망	290
[그림 4-62] 전 세계 발전설비 신규 투자 전망	291
[그림 5- 1] 광업·제조업 CR3 추이	299
[그림 5- 2] 광업 및 제조업 부문 일반집중률의 장기 추이: 상위 100대 기업	311
[그림 5- 3] 제조업과 서비스업의 생산물시장 규제와 마크업	326
[그림 5- 4] 현 정부의 규제개혁 추진체계	331
[그림 5- 5] 흉악범죄 건수 및 발생률(1967~2007년)	336
[그림 5- 6] OECD 국가의 살인사건 발생률(2000~04년)	337
[그림 5- 7] 경찰청 인력의 변화 추이(1975~2006년)	338
[그림 5- 8] 기소인원 및 기소율	339
[그림 5- 9] 흉악범죄자의 재범 여부(1975~2007년)	340
[그림 5-10] 민사본안 1심 사건 수(1910~2005년)	343
[그림 5-11] GDP 대비 총소송가액(민사본안 1심사건, 1980~2009년)	346
[그림 5-12] 소송가액별 사건 수(명목액, 1965~2005년)	346
[그림 5-13] 중앙노동위원회 판정 건수와 행정소송 건수(1998~2006년)	347
[그림 5-14] 판사당 본안사건 수 추이(1980~2006년)	348
[그림 5-15] 판사당 민사본안소송물가액(1980~2006년)	348

그림목차

[그림 5-16] 1심본안사건의 소송기간 추이(1980~2006년)	349
[그림 5-17] 사법시험 응시자 중 20~24세 연령자 비율	354
[그림 6- 1] 도시 전체 및 도시근로자 가구의 지니계수 추이	361
[그림 6- 2] 소비와 수출의 GDP 대비 비중	361
[그림 6- 3] 주요 경제권 또는 국가의 고용률(2010년)	362
[그림 6- 4] 고용탄력성(1971~2008년): 제조업 및 서비스업	363
[그림 6- 5] 고용보험 사각지대 추정(2010년 8월)	365
[그림 6- 6] 서비스업/제조업 생산성 배율(2009년)	366
[그림 6- 7] OECD 국가들의 소득불평등 및 빈곤 수준(2000년대 중반)	367
[그림 6- 8] 1990년대 이후 서비스산업의 업종별 실질생산성 추세	370
[그림 6- 9] 보육료 예산 증가 추이	372
[그림 6-10] 고용창출, 소득불평등 및 재정건전성 간의 삼각 딜레마(Trilemma)	372
[그림 6-11] OECD 국가별 연간 근로시간(2010년)	373
[그림 6-12] 비정규직법이 고용에 미친 효과(2007년 3월, 54~55세 기준)	375
[그림 6-13] 청년층(15~29세)의 실업률과 고용률	382
[그림 6-14] 경기변동과 청년층 실업을 추이	385
[그림 6-15] OECD 국가의 여성 경제활동참가율과 성별 격차	387
[그림 6-16] 성별·연령대별 경제활동참가율 추이	388
[그림 6-17] 각국 여성의 연령대별 경제활동참가율(2010년)	389
[그림 6-18] 연간근로시간과 여성(25~54세) 고용률(2010년)	391
[그림 6-19] 유럽 7개국의 생애단계별 시장노동시간, 취업자 근로시간 및 고용률	392
[그림 6-20] 우리나라의 생애단계별 시장노동시간, 취업자 근로시간 및 고용률	394
[그림 6-21] 교육단계별 취학률 추이	399
[그림 6-22] 세대 간 경제력 탄력성 추정치의 국제 비교	400
[그림 6-23] 소득분위별 사교육비와 수능 주요 영역 점수	402

[그림 6-24]	PISA 2003 응시국의 공부시간당 평균성적: 수학 과목	403
[그림 6-25]	고등교육을 받은 청년층 중 NEET의 비율(2004년)	404
[그림 6-26]	자녀에 대한 가정의 투자	405
[그림 6-27]	취약계층 자녀에 대한 인적자본투자의 시기별 수익률	407
[그림 6-28]	주요 교육복지 항목에 대한 재정지원 규모의 적절성에 대한 의견	421
[그림 6-29]	소득에 따른 차등지원에 대한 주요 교육복지 항목별 선호 비율	422
[그림 6-30]	주요 교육복지정책의 우선순위에 대한 의견	424
[그림 6-31]	고등학생의 대학 진학을 추이(1966~2010년)	429
[그림 6-32]	대학 및 전문대학 수의 변화 추이(1980~2010년)	430
[그림 6-33]	일반대학 및 전문대학 재학생 수의 변화 추이(1980~2010년)	430
[그림 6-34]	대학 유형별 입학자 수의 변화 추이(1999년~2010년)	431
[그림 6-35]	OECD 각국의 고등학교 단계에서의 직업교육 비중(2009년 기준)	432
[그림 6-36]	OECD 각국의 25~34세 인구 중 대학 졸업자의 비중(2009년 기준)	433
[그림 6-37]	건강보험 당기수지 추이	440
[그림 6-38]	1인당 의료비 지출	443
[그림 6-39]	1인당 의료비 지출의 연평균 증가율(2000년~)	443
[그림 6-40]	독일 보건부와 사회보험연방위원회의 기능과 상호작용	453
[그림 6-41]	제조업·서비스업의 사업체 규모별 종사자 수와 임금수준	471
[그림 6-42]	기초생활보장제도 수급자 근로연계 현황(2010년 12월 말 현재)	478
[그림 7- 1]	지역별 1~2인 가구 비중	505
[그림 7- 2]	지역별 주택보급률	506
[그림 7- 3]	주택공급규모	508
[그림 7- 4]	부문별 공급비중	508
[그림 7- 5]	지역별 소형 주택 비중	508
[그림 7- 6]	예금취급기관의 가계대출 항목별 분포	512

그림목차

[그림 7- 7] 금융권역별 가계신용 증가율	512
[그림 7- 8] GDP 대비 모기지대출 잔액 비교(1994~95년, 2008년)	513
[그림 7- 9] 금융권별 연체율 추이	514
[그림 7-10] 주택가격 1% 하락에 따른 충격효과 분석	516
[그림 7-11] DTI · LTV 규제와 투기 · 비투기 지역의 실질 주택매매가격 증가율 추이	518
[그림 7-12] Band-Pass 필터에 의하여 추세를 제거한 국가별 주택가격 순환주기	519
[그림 7-13] 유형별 주택공급체계 및 공급계획(2009~18년)	524
[그림 7-14] 금리종류별 모기지 상품의 국가별 비교	529
[그림 7-15] LTV, DTI, CB의 Odd Ratio	531
[그림 7-16] 국가별 자금조달 비교	532
[그림 7-17] 부동산개발금융의 자금조달구조	535
[그림 7-18] 연도별 주택재개발사업 현황	547
[그림 7-19] 연도별 주택재건축사업 실적	547
[그림 7-20] 우리나라 부동산서비스시장의 구성	551
[그림 8- 1] 분야별 일반정부 재정지출 추이	564
[그림 8- 2] 일반정부 재정지출 및 국민부담 추이	564
[그림 8- 3] OECD 국가의 일반정부 분야별 지출(2010년)	565
[그림 8- 4] 지방재정 조정제도의 체계	583
[그림 8- 5] 자치단체 지출 및 지방세 수입의 비중	584
[그림 8- 6] 정책공동체	607
[그림 8- 7] 우리나라 정책공동체에서 정부출연연구소의 위치	609
[그림 8- 8] 정부출연연구소의 분화	610
[그림 8- 9] 부패인식지수(CPI)	612
[그림 8-10] 정치인에 대한 신뢰도(public trust of politicians)지수	613
[그림 8-11] 뇌물수수(irregular payments and bribes)지수	614

요 약

제1장 한국경제의 현황과 정책의 기본방향

- 한국경제는 1960년대 이후 빠른 경제성장을 달성하였으나 1990년대 이후 잠재성장이 하락하고 있는바, 생산성 향상을 위한 노력이 필요
 - 잠재성장률 하락의 원인은 출산율 하락 및 추격형(catch-up) 성장단계의 종료 등에서 찾을 수 있음.
 - 출산율 하락을 정부가 인위적으로 반전시키기는 어려우며, 향후 정책적 노력은 생산성 향상에 집중되어야 함.
- 생산성 향상의 장애요인으로는 서비스업의 생산성 낙후를 들 수 있는데, 업종별로 차별화된 전략이 필요
 - 고부가가치와 중부가가치 업종에서는 규제개혁을 통해 시장경쟁을 확대
 - 저부가가치 업종에서는 구조조정을 촉진하는 동시에 경쟁에서 탈락하는 사람들을 위한 사회안전망을 대폭 강화
- 대기업과 중소기업 간의 생산성 격차도 중요한 문제로서, 중소기업 부문의 영세성을 극복하기 위한 노력이 필요
 - 경쟁력 있는 중소기업들이 경쟁력 없는 중소기업들을 흡수하여 규모를 키우고 중견기업 및 대기업으로 성장하도록 함으로써 청년들이 원하는

양질의 일자리 창출

- 경제의 유연성도 잠재성장을 제고에 매우 중요한 요소인데, 상품시장과 노동시장의 유연성 제고를 위한 구조개혁을 대대적으로 추진할 필요
 - 상품시장: 규제개혁 추진, 경쟁정책 강화, 대외개방 확대, 민영화 재추진, 보호 위주의 기업·산업 정책 폐기
 - 노동시장: 고용보호 축소, 임금체계 개편(연공급→성과급), 노조활동의 방향 전환(국가경제 전체의 관점에서 노조활동 전개)
- 인적자원의 질적 제고 역시 중요한 과제로서, 특히 교육과 노동시장 간의 연계를 강화할 필요
 - 초·중등 및 고등 교육 전반에 걸쳐 교육서비스 공급자들의 책무성을 강화하는 동시에 자율을 확대함으로써 교육서비스를 획기적으로 개선
 - 저소득층 자녀들에 대한 지원을 강화하여 교육기회의 형평성 제고
- 분배개선과 빈곤축소를 위해서는 모든 분야에 걸친 통합적 노력이 필요
 - 최근의 분배악화와 빈곤확대는 ‘탈산업화(de-industrialization)’로 대표되는 구조변화 때문으로 추정됨.
 - 세계화와 기술진보를 불가피한 추세로 받아들일 때, 이러한 구조변화에 대응하기 위한 전략은 세계화를 더욱 적극적으로 받아들여 생산성을 높이는 동시에 사회안전망을 강화하는 것임.
 - 사회안전망과 관련해서는 취약계층 근로자들의 취업능력(employability)을 높이기 위한 적극적 노동시장정책(active labor market policy)의 강화가 절실히 요구됨.
- 흔히 성장촉진을 위해 특정 산업을 선정·육성하는 전략이나 R&D 투자를 확대하는 전략이 거론되고 있으나, 현시점에서 이러한 전략의 유용성은 높지 않은 것으로 판단됨.
 - 그보다는 위에서 언급한 부문별 구조개혁(structural reform)을 우리 경제 각 부문의 경쟁력을 강화하면서 동시에 거시경제의 안정성을 확보하

고 사회안전망을 확대하는 것이 보다 효과적임.

- 향후 구조개혁을 위한 사회적 합의와 정치적 동력을 확보하고 구체적인 추진방안을 마련하는 일에 노력을 집중할 필요

제2장 거시경제정책

- 거시경제정책은 중장기적으로 성장잠재력을 제고하는 한편, 단기적으로는 잠재성장 추세를 중심으로 안정적으로 운영하는 데 초점을 맞추는 것이 바람직
 - 이를 위해 각 부문의 위험요인을 효과적으로 관리할 수 있도록 통화정책, 재정정책, 외환정책의 개선방안을 모색할 필요
- 통화정책에서는 한국은행의 정책목표, 물가안정목표 및 관리방식, 통화신용정책의 책임성 등을 검토할 필요
 - 물가안정이라는 기본적인 목표와 상충되지 않는 범위에서 금융안정이라는 추가된 목표를 추구할 것임을 명확히 규정
 - 금융감독당국과 한국은행이 금융안정이라는 공통된 목적을 달성하기 위해 효과적으로 협조할 수 있는 체계 구축
 - 물가안정목표를 낮추는 방안과, 현재 1년 단위로 설정된 목표달성 평가기간을 3년 이상으로 확대하는 방안 고려
 - 물가안정목표 달성 가능 여부와 관련하여 적시에 공식 설명을 요구할 수 있도록 제도적 장치 마련
 - 통화신용정책 운용성과에 대해 외부 전문가의 심층적인 검토 및 평가를 정기적으로 수행하는 방안 검토
- 재정정책에서는 재정건전성을 제고하기 위해 총량적 차원의 재정규율 강화, 지출구조조정, 안정적인 세원 확보, 준재정부문의 관리 강화 등에 대한 정책적 노력을 경주
 - 총량적 차원에서의 재정규율을 강화하기 위해 재정준칙을 활용
 - 지출구조조정에 있어서는 경제부문의 지출비중을 감소시켜 복지지출소

- 요 증가에 대응하는 한편, 최근 빠른 증가세를 보이고 있는 복지 및 R&D 지출의 효율성과 효과성을 제고
 - 재정수입은 비과세·감면제도의 재검토 등 세입기반 확충을 위한 노력을 지속
 - 공기업 재무건전성에 대한 관리감독 및 경영평가를 통해 자발적인 부채 구조조정을 유도
- **외환정책에서는 외환보유고 규모 및 자원조달, 환율정책, 자본유출입 등을 검토할 필요**
 - 적정 외환보유고 수준에 대한 논란이 존재함을 감안하여, 기존의 외환보유고 적정성 기준에 관한 논의를 재검토하여 적정 외환보유고 규모에 대한 판단기준을 제시
 - 국제금융시장 내 신뢰할 만한 유동성 공급장치를 확보하기 위한 국제공조를 위해 지속적으로 노력
 - 급격한 자본 유출입에 따른 시스템 위험을 규제하기 위해 도입한 다양한 정책은 어느 정도 효과를 발휘하고 있는 것으로 판단되는바, 규제 우회가능성을 차단하고 위험요인을 조기에 인식할 수 있도록 지속적인 모니터링을 수행

제3장 금융정책

- **우리나라의 금융발전을 위해서는 먼저 금융정책 결정구조를 개편할 필요**
 - 금융정책 담당부서를 기획재정부에서 분리하여 금융부로 독립
 - 금융위를 금감위로 환원하고 금감위는 감독정책 결정기구로, 금감원은 집행기구로 정의
 - 금융안정망 유관기구를 총괄함과 동시에 시스템리스크에 대응할 금융안정위원회를 설립하고, 금융안정망 유관기구의 역할분담은 각 기관의 전문성과 설립목적에 충실하도록 설계
- **정책금융은 전반적으로 규모를 축소하고 운영의 효율성을 제고**

- 대출(정책금융공사, 수출입은행, 중진공 등), 보증(신용보증기금, 기술신용보증기금), 무역금융(수출입은행, 무역보험공사) 등 분야별로 유관기관 간 업무 조정
- 정책자원의 효율성 및 지원효과가 상대적으로 저하되고 도덕적 해이가 만연한 기업군에 대해서는 과감한 지원축소와 기업구조조정 실행
 - 단 중견기업, 수출기업, 창업기업, 고용창출기업 등에 대해서는 지원 규모 확대
- 중소기업에 대해 단계적으로 신용보증을 축소하여 5년 이내에 글로벌 금융위기 이전 수준으로 환원
 - 중소기업의 자금난에 대하여 공급자 중심의 공적보증을 수요자 중심의 상호보증으로 대체
- 수출입은행과 무역보험공사는 신흥시장의 산업화수요 증대에 따라 신흥시장의 해외 프로젝트 사업에 구매자신용과 같은 무역금융을 지원
- 정책서민금융은 민간 서민금융기관의 자발적인 공급 확대를 유도할 수 있도록 설계
 - 서민금융부문에 상호보증제도를 도입하여 서민금융의 신용심사 및 대손비용을 축소하고, 저축은행 등이 지역밀착형 서민금융기관으로 거듭날 수 있도록 구조조정 유도

□ 불안요인으로 대두된 가계부채를 연착륙시키기 위한 노력을 경주하는 한편, 가계대출상품의 구조적 취약성 해소 및 금융기관의 신용위험관리 강화를 추진

- 2012년 3월 말 현재 가계부채 총액은 911.1조원을 기록하였는바, 가계부채의 높은 수준과 증가 속도는 가계부채의 지속 가능성 및 부실위험에 대한 우려와 더불어 안정적 조정의 필요성을 제기
- 금융감독 및 규제만으로는 가계부채 관리에 한계가 있으므로 관련 정책 수단을 보유한 당국 간의 긴밀한 협력에 기초하여 종합적인 대책을 마련
- 금리변동위험과 차환위험이 큰 현행 가계대출상품의 구조적 취약성을 해소하기 위해 고정금리 대출과 장기 원리금 분할상환에 대한 유인을 제공
- 가계부문의 부실위험을 줄이고 금융기관의 건전성을 제고하기 위해 차주의 상환능력을 고려한 금융기관의 대출관행 확립

- 국제금융정책에 있어서는 대외건전성을 확보하는 한편, 외환보유액에 대한 지나친 의존을 줄여나갈 필요
 - 외환 관련 거시건전성 규제는 자본 유출입에 따른 시스템 위험을 관리하는 데 있어 적절한 방향으로 평가되는바, 향후에는 선물환포지션 규제 및 외환건전성 부담금제도에 대한 면밀한 분석을 통해 대외건전성 확보를 추구할 필요
 - 편익과 비용을 종합적으로 고려하여 외환보유액의 적정 수준을 검토하며, 수익성보다는 유동성을 중시하고, 장기적으로는 외환보유액에 대한 의존을 줄이는 것이 바람직

제4장 산업 및 대외경제

- 국가 R&D 시스템의 성과를 높이기 위한 노력을 경주할 필요
 - 투입 중심의 R&D 정책 관점에서 벗어나 확산(diffusion) 중심의 혁신정책으로 전환
 - 기초·원천 연구에 대한 투자·지원을 강화함과 동시에 자원의 효과적 활용을 위해 성과관리제도 보완
 - 민간투자를 구축(crowd-out)하지 않고 자체 투자를 유도하는 방향으로 민간연구개발지원제도 개선
 - 정부출연연구소를 포함한 공공 R&D 부문의 효율성 제고
- 21세기 글로벌 시대의 모범적인 선진국가로 도약하기 위한 포괄적인 국가전략의 한 축으로서 대외개방전략을 수립·시행
 - 중국, 인도 등 신흥시장국의 도약으로 대변되는 범세계적인 경제환경의 변화에 대응
 - 수출경쟁력 확보를 위해 수출핵심 고부가가치 제품의 범위 확장, 중국 등 주요 신흥시장국의 소비재 및 서비스 분야 진출 확대, 국가 간 신뢰관계 형성 등에 노력을 경주

- 서비스산업의 해외 진출을 촉진하기 위한 정책적 지원 확대
 - 협상과정에서 주인-대리인의 문제가 발생할 소지는 없는지 살펴보고, 통상추진 체계를 전면적으로 점검
 - 대외개방 과정에서 발생하는 '분배의 문제(Distributional Problem)'를 적절히 관리
- ODA의 국제적 추세를 고려하여 향후 우리나라와 수원국의 공동 번영에 기여할 수 있는 ODA 관련 정책을 수립하고 수행
- ODA의 중요성을 재인식하고 공감대를 확산하는 한편, 넓은 의미에서 대외정책의 일환으로서 주요 목표와 기본적인 체계를 명확하게 하는 포괄적인 전략을 개발
 - ODA 규모의 급속한 양적 팽창 못지않게 ODA 수행·감독·평가 체계의 개선 및 철저한 질적 수준 제고방안 강구
 - ODA 관련 추진체계의 가장 상층부에서 통합적인 정책 수립 및 감독·관리가 이루어지도록 체계를 개편
 - 지식공유사업(Knowledge Sharing Program: KSP) 등 소프트웨어적인 콘텐츠 측면의 차별화된 전략 수립
- 기후변화 완화를 위한 국제사회의 공동대처에 참여하면서 새로운 성장동력을 찾기 위한 노력 경주
- 에너지의 효율적 사용 유도
 - 녹색기술 혁신 및 확산 지원
 - 신재생에너지를 포함한 녹색 관련 시장의 도입 및 확대
 - 녹색성장을 지원할 노동 및 교육 정책 마련
 - 환경친화적으로 제도를 개선
 - 시장에 기반한 온실가스 감축 추진
 - 환경 관련 재정수입의 효율적 활용방안 모색
 - 기후변화 국제협상과 일관된 환경정책을 유지하기 위한 거버넌스 확립
 - 기후변화에 따른 국가위기 관리능력 강화

□ 향후 에너지의 안정적 수급을 최우선 정책목표로 설정하고, 이에 맞추어 기후변화 대응정책 등을 수립

- 에너지계획의 실효성을 제고하고 에너지정책 역량을 강화
- 장기 원자력정책을 전략적으로 수립하고 집행
- 수요관리정책을 강화하고 실효성 제고
- 신재생에너지 기술 개발·보급·확대 정책의 실효성 제고
- 원자력·화력 발전의 해외시장 진출능력 제고
- 에너지복지 확충

제5장 시장제도

□ 심화되는 독과점구조를 완화시키기 위해 경쟁정책을 강화

- 전반적 정책기조를 '친기업'에서 '친시장'으로 전환하는 한편, 경쟁자가 아닌 경쟁을 보호하며 경쟁정책 부문에서는 시장경쟁, 사적구제, 공적감독을 조화시키는 방향성 회복
- 기존 독과점구조의 유지를 용이하게 하는 법·제도적 또는 실질적 진입장벽을 지속적으로 완화 또는 제거함으로써 경쟁적 시장환경 조성
- 경쟁제한적 기업결합을 사전적으로 금지함으로써 추가적인 독과점의 형성을 방지
- 경쟁법 집행의 실효성 제고를 위해 강제조사권, 과징금의 산정 기준 및 방식 개선 등에 대하여 그 필요성을 세밀히 검토
- 사적구제(private remedy) 활성화를 위해 전속고발권의 존치 여부, 집단소송제도의 도입 여부, 징벌적 손해배상제도의 도입 여부 등 검토
- 경쟁주창(competition advocacy) 기능을 제고하고 경쟁당국의 경제분석 역량을 강화

□ 지배구조의 개선을 통해 기업 및 기업집단의 합리적 의사결정을 유도

- 출자총액제한제도의 재도입은 폐지 당시 수준(출자한도 40% 및 각종 예

외조항)으로 재도입하는 경우 실효성이 크지 않을 것으로 판단되며, 신규 순환출자는 금지하는 것이 바람직

- 장기적으로 투자자의 이익을 보호할 수 있는 시장규율 및 사적구제 등의 제도적 정비를 통한 접근법이 필요

- 비상장회사를 통한 소수지배주주의 사익추구 방지 및 투자자 보호를 위해 이중대표소송제도(다중대표소송 등)를 「상법」에 반영.
- ‘일감 몰아주기’는 지배구조 측면에서 회사기회의 유용 문제로 접근하여, 이사의 책임 강화 및 선관의무에 대한 엄격한 해석, 공시 확대 등을 통해 감시를 확대
- 사외이사는 우리나라의 경우 독립성이 부족하다는 지적이 많은바, 사외 이사 자격요건 강화, 집중투표제 활성화 등을 추진
- 현재 회사 단위로 이루어지고 있는 자산운용사의 의결권 행사를 펀드별 의결권 행사로 전환하는 한편, 정치적 독립성 보장을 지배구조의 설치를 전제로 국민연금 등 연기금의 의결권 행사도 전향적으로 검토
- 공시제도와 관련해서는 직접적으로 경영진 또는 공시책임자의 책임을 보다 적극적으로 추궁하는 장치를 마련하고, 내부 통제시스템을 보다 강화하여 공시의 질을 제고
- 소액주주의 투표권 행사를 위해 전자투표 및 서면투표 도입을 활성화하고 소액주주 권리행사 요건을 완화

□ 규제개혁 추진체계의 정비 및 추진주체의 전문성 제고

- 규제등록을 강화하여 현재 등록규제의 3배에 달하는 미등록규제를 대폭 축소하고, 규제개혁위원회의 신설·강화 규제 심사를 강화
- 정부 내 규제개혁 추진주체의 역할을 명확히 규정하고 그에 합당한 인적·물적 자원을 배분하는 한편, 의원입법의 규제품질을 관리하기 위한 방안 강구
- 규제심사 및 규제영향 분석 검토 강화, 공청회 등 공공협의과정의 내실화, 공공협의과정상의 정보공개를 통하여 정책입안자 및 공무원의 규제개혁능력과 전문성 제고에 대한 유인을 제공하고 교육 강화

□ 시장경제의 원활한 작동을 위한 기본 영역으로서 형사정책, 법원정책, 전문인력정책의 선진화가 필요

- 형사정책: 지난 10여 년간 우리나라의 치안상황은 악화되어 왔는데, 이는 범죄예방을 위한 투자의 부족, 법원의 양형수준 정체, 교정활동에 대한 투자의 효과성 미흡 등에 기인하는 것으로 판단됨.
 - 향후 정부의 범죄예방 및 검거능력, 그리고 재범 방지를 위한 교정활동의 효과성을 증진하는 동시에 범죄피해자 지원제도를 개선할 필요
- 법원정책: 지금까지 사건 증가에 대응하여 법원에 대한 투자 및 판사인력의 증가가 이루어지지 못했으며, 민사사건에 있어 대체적 분쟁해결제도(Alternative Dispute Resolution: ADR)가 활성화되지 못했음.
 - 분쟁의 공정하고 신속한 해결을 통해 경제활동을 활성화하려면 판사인력의 증원을 통해 판사당 사건부담을 줄이는 조치가 필요
- 법조전문인력정책: 그동안 우리나라의 법조 관련 전문자격사제도는 국민들의 후생을 희생시켜 자격사들의 소득을 증진시키는 수단으로 이용되어 왔음.
 - 전문자격사제도의 정상화를 위해서는 정부의 공급규제가 철폐되어야 하며 아울러 정부가 자격사에 대한 감독 및 징계를 실질적으로 수행할 필요

제6장 사회정책

□ 성장과 분배의 선순환을 위해서는 고용의 양과 질을 동시에 고려할 필요(the more and the better)

- 서비스업의 선진화: 양질의 일자리 창출, 돌봄과 보육 서비스 질의 향상
- 법정 근로시간 준수: 삶의 질 향상과 상생
- 청년고용 확대: 창조와 나눔, 대학교육의 직업과 연계
- 비정규직 문제의 해결: 고용안정과 차별금지
- 외국인 근로자 문제: 선별을 통한 확대
- 고용과 복지의 연계: 서비스 전달체계의 통합, 상호의무제(mutual

obligation)의 정착

□ 비정규직, 청년층, 여성 등 근로 취약계층에 대한 정책적 지원이 필요

- 정규직과 비정규직의 이중구조 해결: 취약계층 근로자에 대한 사회적 보호를 강화하는 동시에 유노조 대기업의 정규직 근로자에 대한 과보호를 완화
 - 네덜란드 등 유럽 국가들에서 적용하고 있는 금전적 보상을 통한 해고 제도의 도입을 적극 검토
- 청년층 고용률 제고: 경쟁력 없는 대학의 구조조정을 포함한 교육시스템 전반을 개편하고, 대기업-중소기업 간 격차 완화 및 서비스업 선진화 등을 통해 양질의 일자리 창출
- 여성 고용률 제고: 일-가정의 양립을 위해 단시간 근로 및 재량근로 확대

□ 교육복지정책은 사회적 이동성 제고에 목표를 두고, 취학 전 유아기의 역량 개발에 높은 우선순위를 부여하며, 소득수준에 따른 차등적 지원 실시

- 유아기 조기 개입을 통한 격차 예방
- 다문화가정을 포함한 취약계층 아동·청소년의 교육기회 보장
- 개별 학습자의 잠재력을 살리는 다양한 교육 제공
- 최소 학력기준에 대한 국가와 학교의 책무성 강화
- 평생학습 활성화를 통한 노동시장 적응력 제고

□ 고등학문 공급의 양적 과잉하에서 인력수급 불일치 문제에 적극적으로 대응하고 학생들의 취업역량을 강화하기 위한 노력이 필요

- 산업수요에 맞춘 정원의 조정, 산학협력 교육과정의 확대, 신흥 산업군에 적합한 교과과정의 확충 등을 추진
- 대학의 교육과정이 시대 변화에 따라 계속 바뀌어 나갈 수 있도록 제도적 개혁조치 강구
- 정원조정 및 교육과정의 쇄신을 통한 대학 내부의 개혁을 추동하기 위해 적절한 유인체계 마련
- 대학의 취업지원서비스 인프라 확충

- 복지재정의 지속 가능성 확보에 있어서는 건강보험과 공적연금의 재정안정화가 핵심적인 문제
 - 건강보험의 재정안정화를 위해서는 보장성 지표의 재설정, 정부와 건강보험정책심의위원회의 역할 재정립, 급여원칙의 정립이 필요
 - 국민연금의 재정안정화를 위해서는 명확한 재정안정화 목표의 수립, 급여의 조정, 독립적·전문적 기금운용 거버넌스의 구축이 필요
 - 공무원연금 등 특수직역연금의 재정개혁도 중요한 과제
- '고용을 통한 복지 실현'을 위해 기초생활보장제도를 재편할 필요
 - 기초생활보장제도의 목적을 근로무능력자의 보호로 설정
 - 근로능력자의 자립 지원은 수급자와 비수급 빈곤층을 아울러 적극적 노동시장의 관점에서 포괄
 - 이미 도입되어 있는 각종 취업지원사업을 통합하여 실업 빈곤층을 포괄적으로 지원하는 효율적 시스템 구축
 - 저소득층 근로자에 대한 현금지원은 임금보조나 EITC 등의 근로소득 보조 수단을 활용
- 여러 가지 문제를 안고 있는 보육정책은 방향 및 전략의 수정이 필요
 - 근로여성과 취약계층 영유아에 대한 지원 강화: 소득에 따라 보육료와 양육수당을 차등 지원하고, 영아의 경우 여성의 근로 여부에 따라 보육료가 지원되는 어린이집 이용시간을 달리 설정
 - 어린이집 간 경쟁축진: 어린이집에 대한 정보공개와 모니터링을 차질 없이 강화하는 한편, 어린이집의 양적 규제를 철폐하고 서비스 질에 따라 인가 허용

제7장 부동산정책

- 부동산시장 안정화

- 안정화정책은 부동산 가격, 신규 공급, 대출의 변동성이 거시경제 및 금융부문의 안정성을 저해하는 전염적인(contagious) 경우로 한정
- 정책개입 수단으로는 단기적으로 대출규제·감독 강화 등 금융부문의 정책을, 장기적으로는 수급불균형 해소를 위한 안정적 공급 확대를 활용
- 부동산세제, 분양권 전매, 거래 신고·허가제 등과, DTI·LTV 규제, 대손충당금 및 자기자본 관리 등 금융부문 규제의 효과에 대한 실증연구를 강화하고 시장 모니터링을 위한 다양한 지표 개발

□ 주거복지 확대

- 저소득층, 독거노인, 청년실업자 등 취약계층에 대한 사회안전망 보장 차원에서 공공임대주택의 공급을 확대하되 점차적으로 주택바우처, 임대료 지원 등 수요자 중심의 정책으로 전환
- 생애주기별(청년층, 장년층, 노년층 등)로 주거지원을 차별화하고, 수혜계층의 경제적 자립을 지원하기 위해 여타 사회복지정책과 연계
- 향후 보증부월세 등 월세 임대수요가 증가할 것으로 예상됨에 따라 전세·월세 간에 중립적인 정책지원 추진(예: 저리 전세대출 축소, 임대료 소득공제 등)

□ 금융서비스의 포용성(financial inclusion) 제고

- 서민주택금융 강화를 위하여 대상 소비자계층을 규정하고 소비자 친화적인 상품을 개발하며, 2012년 3월 출시된 '적격(conforming)대출'을 확대하여 '한국형 프라임모기지' 시장을 확립
- 제도권 주택금융서비스의 확대를 위하여 저소득·저신용층의 주택 실수요자에 대하여 점진적으로 DTI·LTV 등 대출규제를 완화하고 이에 수반하는 대출리스크를 적절히 관리
- 모기지보험의 활성화와 MBS 및 커버드본드 시장의 확대를 통하여 대출리스크의 공유 및 관리에 있어서 효율성 제고

□ 개발금융시장의 건전성 제고

- 시장참여자의 과도한 레버리지를 방지하고 개발금융시장에서의 거시·미시 건전성을 제고하기 위하여 사전 금융감독 강화
- 이를 위하여 개발 프로젝트의 위험·수익에 대한 적절한 평가시스템을 개발하고, 부동산PF대출을 대체할 수 있는 개발금융상품 및 자금조달방안(리츠, 부동산사모펀드, 유동화증권 등)을 도입

□ 부동산세제 개편

- 세제를 통한 부동산경기 조절을 자제하고, 1가구 다주택에 대한 양도소득 중과세와 종합부동산세는 세율 조정 등의 개편을 고려하며, 종합부동산세는 지방세인 재산세에 통합하는 방안 추진
- 월세임대료뿐만 아니라 전세보증금으로부터 발생하는 임대수입에 대해서도 적절한 수준의 소득세를 부과하는 한편, 독일 등 외국 사례를 고려하여 저소득 임차인의 월세지출에 대한 소득세 공제 추진

□ 재개발·재건축을 통한 주택공급의 활성화

- 뉴타운 및 도시정비사업의 제도개선(공공부문의 선투자를 통한 민간투자 활성화, 기반시설비용의 구체적 분담방안 확립 등)을 추진하고, 원주민의 재정착을 지원하며 개발이익 분배구조를 개선
- 사업 추진에 있어서 중앙과 지방 간의 역할분담을 효율화하고 사전조율을 강화하며, 사업 참여자들의 도덕적 해이를 방지하고 사업성 평가를 체계화하며 정보의 투명성을 확보

□ 부동산서비스산업의 경쟁력 강화

- 영세 부동산서비스업체의 대형화·기업화를 통하여 업계 전반의 부가가치 및 노동생산성을 증대시키는 한편, 업리츠(UPREITs), 프랜차이즈 등 새로운 경영기법을 도입하여 기존 영세 업체와의 동반성장 모색
- 국제적으로 경쟁력 있는 ‘종합부동산서비스업체(가칭)’의 육성을 통하여 투자가치가 양호한 국내의 부동산자산에 대한 전문적인 투자 중개 및 관련 서비스를 제공하는 중·대형 법인의 출현 유도

제8장 정부부문의 효과성 및 효율성 제고

- 향후 재정운용의 핵심 과제는 국민부담의 증가를 최소화하면서 동시에 경제성장·사회복지 등 다양한 국민적 수요를 충족시키는 것으로 요약됨.
 - 이와 관련하여 중요한 과제는 산업·중소기업, 사회간접자본, 농업·농촌 등 경제분야의 재정지출(현재 GDP의 약 7%)이 경제성장에 도움이 되지 못할 가능성에 주목하여 점진적으로 축소하는 것
 - 복지지출에 있어서도 주어진 목표를 달성하기 위해 가장 비용효과적인 방법을 모색할 필요
- 정부재정에서 큰 비중을 차지하고 있는 기금의 지출효율화를 위해 노력
 - 미시적인 측면에서 개별 기금의 운용 및 평가 체계에 대한 개선방안을 마련하여 기금 운용의 효율성 제고
 - 거시적인 측면에서는 기금준치평가제도를 개편하여 기금 간 유사·중복 사업을 통·폐합하고 기금의 효율적 운용을 도모
- 「국가재정법」 개정 등을 통해 국가재정운용계획의 실효성 강화
 - 재정규율 확립을 위해 현재 한시적으로 운용 중인 재정준칙을 국가재정법 혹은 국가재정운용계획에 명시하는 것을 검토
 - 국가재정법 개정을 통해 중기 전망의 전제가 되는 거시경제 전망의 구체적인 내용을 포함하도록 규정
 - 성과평가의 실효성을 높이기 위해서는 국가재정운용계획의 성과를 예산당국이 국회에서 설명하도록 하는 것을 의무화
- 재정지출의 효율성을 확보하고 지방자치를 정착시키기 위해 중앙과 지방 간의 재정적 관계를 정상화시킬 필요
 - 중앙과 지방 가운데 어느 것이 더 정책을 잘 수행할 수 있는가를 기준으로 중앙과 지방의 기능을 다시 정리

- 현재와 같이 중앙정부가 지방정부를 하위 집행기구로 인식하기보다, 지역주민들에게 정치적 책임을 지고 별도의 기능을 수행하는 기구(자치단체)로 인식
- 자치단체는 중앙정부에 대해 무조건 재정지원을 요구하기보다 자체적인 비용 절감노력(인력감축, 타 자치단체와의 서비스공급 통합 등)과 지방세 징수노력을 먼저 경주할 필요

□ 재정수입 확보에 기여하고 조세제도의 효율성을 높이기 위해 조세지출 정비

- 조세지출에 관한 정보가 연속성과 일관성을 갖출 수 있도록 조세지출 항목의 포괄 범위에 대한 명확한 기준을 마련하고 운용
- 조세지출 항목의 변동내역, 전체 항목에 대한 정비계획, 추가 항목 신설 계획 등 조세지출 전반에 대한 구체적인 정보 공개
- 법정한도를 강화하여 조세지출의 자연 증가 가능성을 최소화하는 한편, 법정한도 준수에 대한 법적 구속력 부여
- 조세지출에 대한 적절한 정비원칙을 수립하는 한편, 조세지출 전반에 대한 엄밀한 평가 및 환류 체계 마련

□ 정부의 정책능력을 강화하기 위한 노력이 필요

- 이러한 정책능력은 ① 상황 변화를 파악하고 이에 대응하여 합리적인 개선방안을 만드는 능력, ② 입안된 개선방안에 대한 정치적 합의를 도출하는 능력, ③ 합의된 개선방안을 효율적으로 집행하는 능력 등으로 구성됨.
- 첫째, 합리적인 개선방안을 만드는 데 있어서는 특히 정책연구기능이 중요한바, 이를 위해서는 출연연구소 체제의 개편을 모색할 필요
- 둘째, 개선방안에 대한 정치적 합의를 도출함에 있어서는 이익집단의 요구를 통제하는 장치가 중요한바, 로비등록 및 공개제도를 도입하면서 동시에 관련 부패행위를 엄단할 필요
- 셋째, 합의된 개선방안이 효율적으로 집행되도록 하기 위해서는 공무원들의 업무능력을 배양해야 하는데, 우리나라에서는 특히 순환보직을 통제할 필요

제1장

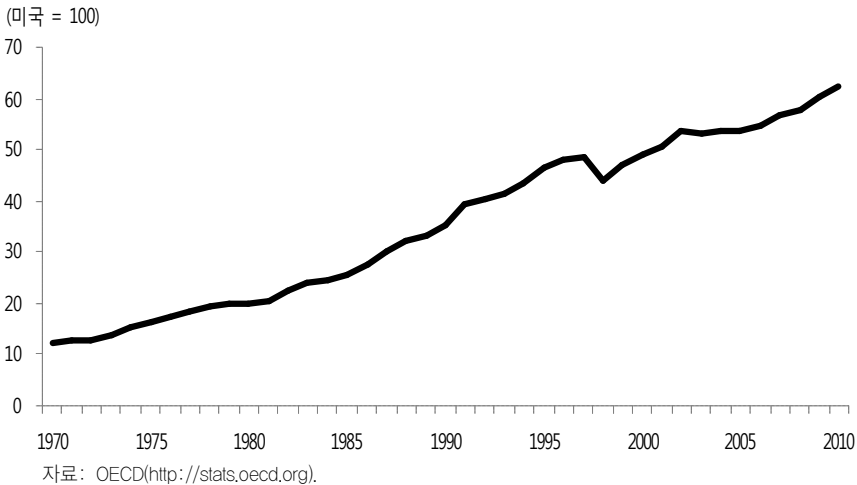
한국경제의 현황과 정책의 기본방향

고 영 선

제1절 한국경제의 현황: 성장둔화와 빈곤확산

- 한국경제는 1960년대 이후 빠른 경제성장을 달성하였으나, 1990년대 이후 잠재성장률이 하락하는 중
 - 1인당 GDP는 1970년 미국의 12%에 불과하였으나 2010년에는 미국의 62% 수준으로 상승

[그림 1-1] 미국 대비 1인당 GDP(PPP)



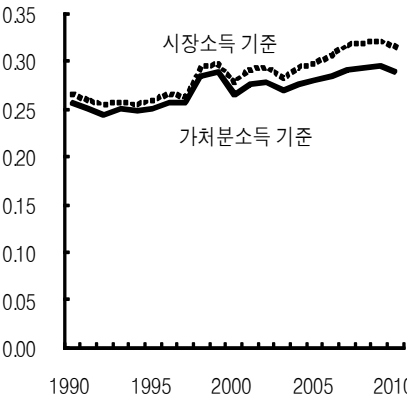
〈표 1-1〉 경제성장률 추이(1981~2011년) 및 전망(2012~60년)

(단위: %)

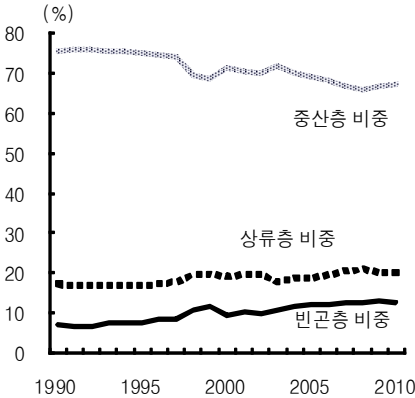
	GDP	물적자본	취업자 수	총요소생산성	1인당 GDP
1981~1990	8.6	4.3	1.7	2.5	7.4
1991~2000	6.4	3.4	1.2	1.9	5.5
2001~2010	4.5	1.9	0.8	1.8	4.0
2011~2020	3.6	1.5	0.5	1.6	3.2
2021~2030	2.7	1.2	0.0	1.5	2.5
2031~2040	1.9	0.8	-0.4	1.5	2.1
2041~2050	1.4	0.5	-0.5	1.4	2.0
2051~2060	1.0	0.3	-0.7	1.3	1.9

자료: 한국은행(<http://ecos.bok.or.kr>); 신석하 외(2012).

[그림 1-2] 지니계수



[그림 1-3] 중산층 및 빈곤층 비중



주: 1) 중산층은 중위소득 기준 50~150%, 빈곤층은 50% 미만의 소득을 갖는 가계.
2) 도시(2인 이상 비농가) 기준.

자료: 통계청(<http://kosis.kr>).

○ 그러나 1990년대 이후 잠재성장률이 하락하는 중(표 1-1)

□ 한편, 1990년대 초 이래 소득분배가 악화되고 빈곤이 확산되는 추세

○ 가처분소득 기준 지니계수는 1992년 0.245에서 2009년 0.295로 무려 0.05p가 상승하였고, 상대빈곤율은 같은 기간 중 6.5%에서 13.1%로 무려 6.6%p 상승(그림 1-2, 그림 1-3)

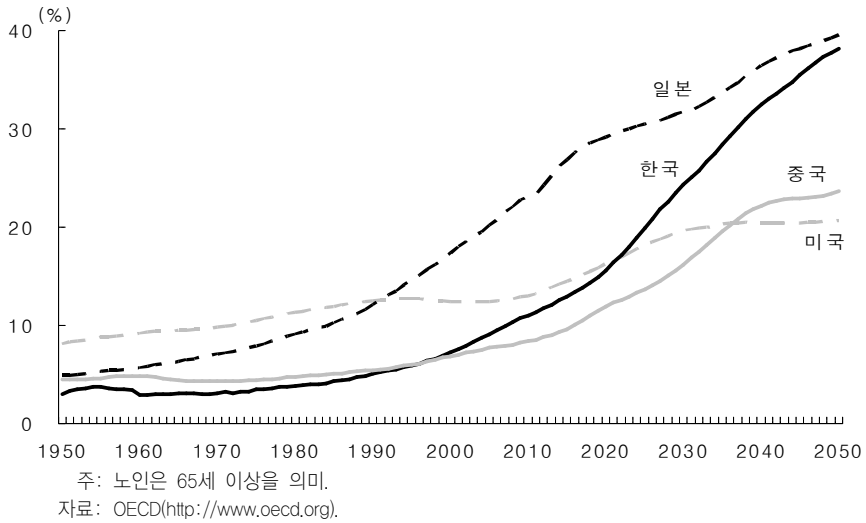
- 이하에서는 성장둔화와 빈곤확산이 서로 연결되어 있는 문제이며, 일차적인 해결책은 ① 중소기업·서비스업의 생산성을 향상시키기 위한 시장친화적 구조개혁과 ② 취약계층의 노동시장 참여를 유도 및 지원하기 위한 근로활성화정책(activation policy)에서 찾아야 함을 지적하고자 함.
- 이와 더불어 안정적 거시경제 운용, 공교육의 질적 향상, 영리한(smart) 정부의 구축도 중요한 문제
- 반면, 흔히 거론되는 R&D 투자 중심의 성장전략이나 산업 타깃팅 방식은 바람직하지 않으며, 중산층을 위한 보편적 복지 역시 우선순위에 있어 근로활성화정책보다 하위에 놓여야 함.

제2절 성장둔화 및 빈곤확산의 원인

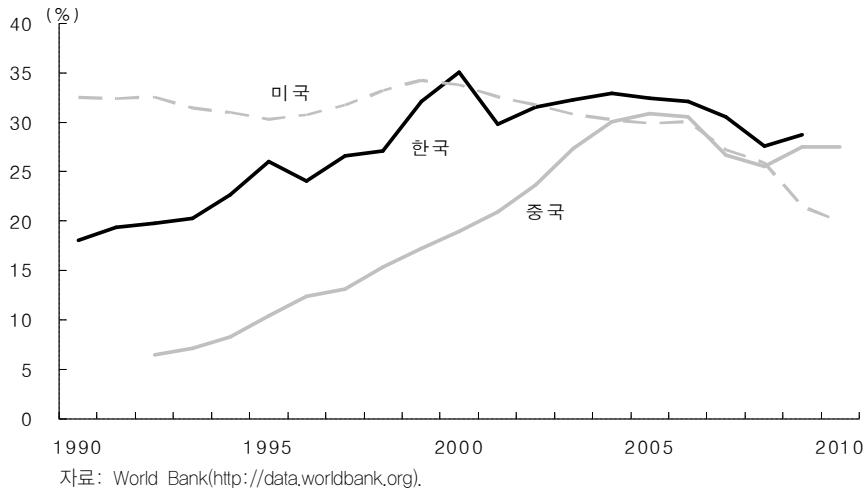
1. 성장둔화의 원인

- 장기적인 성장둔화의 원인은 인구구조 변화 및 추격형(catch-up) 성장단계의 종료 등에서 찾을 수 있음.
- 성장회계(growth accounting)에 의하면 잠재성장률은 ① 노동투입 증가율, ② 자본투입 증가율, ③ 총요소생산성(Total Factor Productivity: TFP) 증가율에 의해 결정됨.
- 노동: 출산율이 하락하면서 인구증가율이 하락하고 노동투입 증가율이 하락
 - 합계출산율은 2005년 최저점인 1.08에 달한 후 상승하기 시작하였으나 2010년 1.22로서 인구대체 출산율(2.1)보다 아직 낮은 수준
 - 생산가능인구(15~64세)는 2017년부터 감소할 전망
- 자본: 출산율 하락과 더불어 평균수명 연장으로 인해 노인인구 비중이 상승하고 저축률이 하락하며, 이에 따라 자본투입 증가율이 하락
 - 2050년경 우리나라의 노인인구 비중은 일본과 유사한 40%에 달할 전망(그림 1-4)
- TFP: 선진국에서 입증된 기술을 수입하여 생산성을 높였던 추격형 성장

[그림 1-4] 노인인구 비중의 추이 및 전망



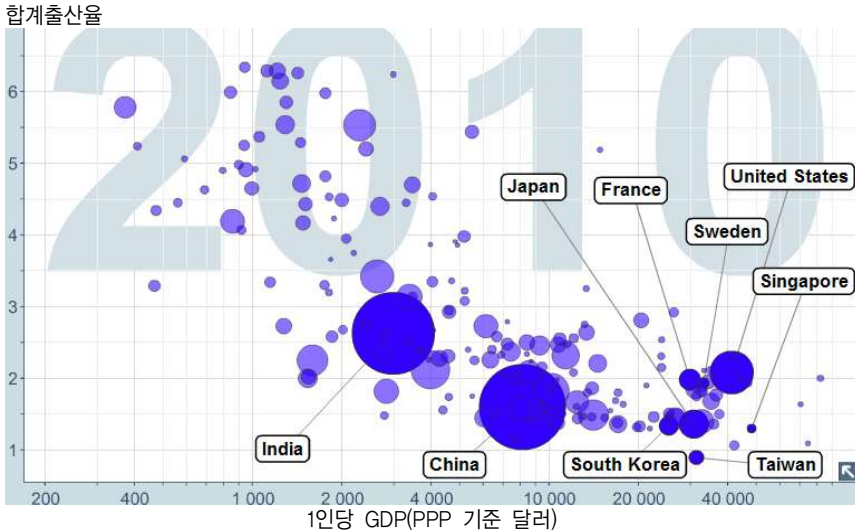
[그림 1-5] 제조업 수출 중 고위기술(high-tech) 제품의 비중



단계가 끝나고 우리 자신의 힘으로 첨단기술을 개발해야 하는 단계에 도달함에 따라 TFP 증가율은 과거보다 낮아질 가능성

- 제조업 수출 중 고위기술(high-tech) 제품의 비중은 2000년경 미국 수준에 도달(그림 1-5)

[그림 1-6] 소득수준과 출산율의 국제 비교(2010년)



□ 성장둔화의 주요 원인인 출산율 하락을 정부가 인위적으로 반전시키기는 어려움.

- 저출산의 원인에 대한 설문조사 결과(보건복지부[2012])에 의하면, 자녀 양육비 및 교육비(60.2%)와 소득 및 고용의 불안정(23.9%)이 가장 중요한 원인으로 지적됨.
 - 그 외의 원인으로는 가치관 변화(7.5%), 일·가정 양립의 어려움(7.2%) 등이 지적됨.
- 결국 양질의 일자리가 많이 만들어져서 양육비 및 교육비가 큰 부담이 안 될 정도로 안정적인 소득기회가 늘어나야 저출산 문제가 해결될 것으로 보임.
- 실제로 국가 간 소득수준과 출산율을 비교해 보면 일정 소득수준 이상에서는 출산율이 다시 상승하는 모습을 발견할 수 있음(그림 1-6).
 - 물론 출산율 상승은 소득효과뿐 아니라 이민자 증가, 여성들의 결혼 및 출산 시기 연기(tempo effect) 등 다양한 요인이 작용한 결과로 보임(*The Economist*[2009, 10, 29; 2012, 6, 30]).

□ 노동투입 및 자본투입 증가율의 하락에 대응하여 향후 정책적 노력은 생산성 향상에 집중되어야 함.

○ 이하에서는 생산성 향상의 주요 장애요인을 살펴봄.

2. 생산성 향상의 장애요인

가. 서비스업의 생산성 낙후

□ 우리나라에서는 그동안 제조업을 중심으로 노동생산성(1인당 부가가치)이 빠르게 상승

○ 1989~2009년의 20년간 전 산업의 노동생산성은 미국 대비 36%에서 53%로 상승(표 1-2)

○ 이러한 생산성 향상은 제조업이 주도하였는바, 제조업의 노동생산성은 미국 대비 31%에서 66%로 두 배 이상 상승

○ 반면, 서비스업(42%→49%)과 농림수산업(23%→29%)은 생산성 향상이 미진

〈표 1-2〉 1인당 부가가치(PPP 기준)

(단위: 미국=100)

	전 산업	제조업	서비스업	농림수산업
1989	36	31	42	23
2009	53	66	49	29

자료: OECD STAN Database(<http://stats.oecd.org>).

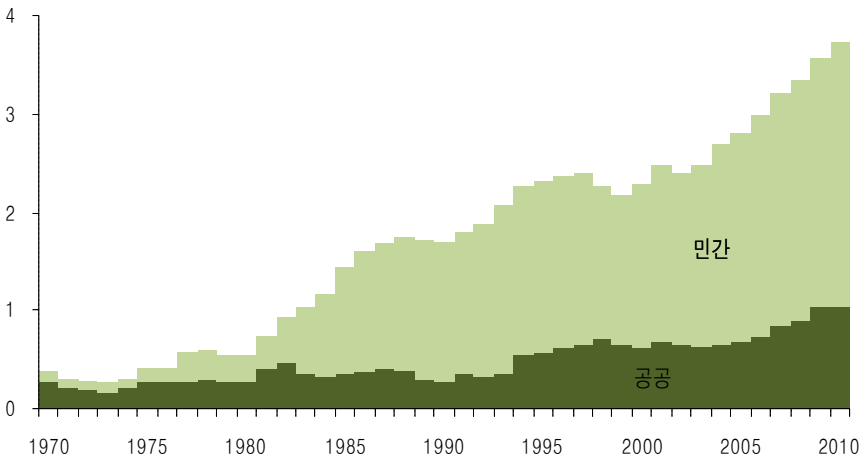
□ 제조업 생산성 향상의 원천은 일차적으로 기술과 자본의 축적에서 찾을 수 있음.

○ 기술 축적: 1980년대 이후 민간의 R&D 지출이 급증하면서 2010년에는 공공과 민간을 합한 총 R&D 지출이 GDP의 3.7%에 도달(그림 1-7)

○ 자본 축적: 30% 내외의 저축률과 투자율을 바탕으로 물적자본을 빠르게 축적

[그림 1-7] 연구개발지출

(GDP 대비 %)

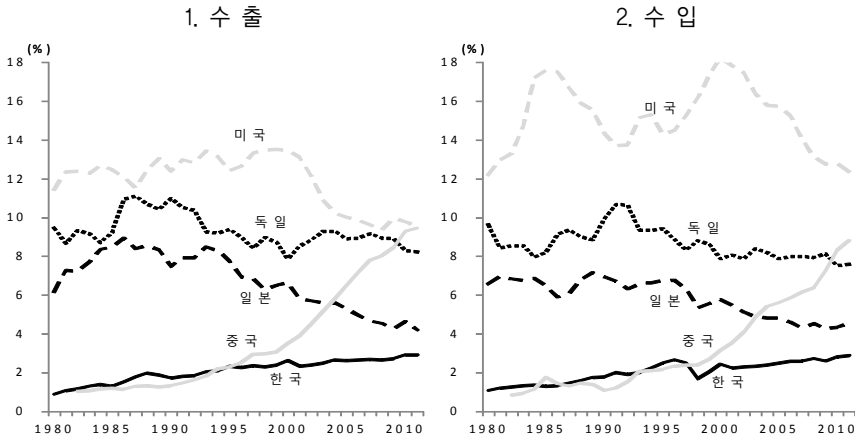


자료: 과학기술통계서비스(<http://sts.ntis.go.kr>).

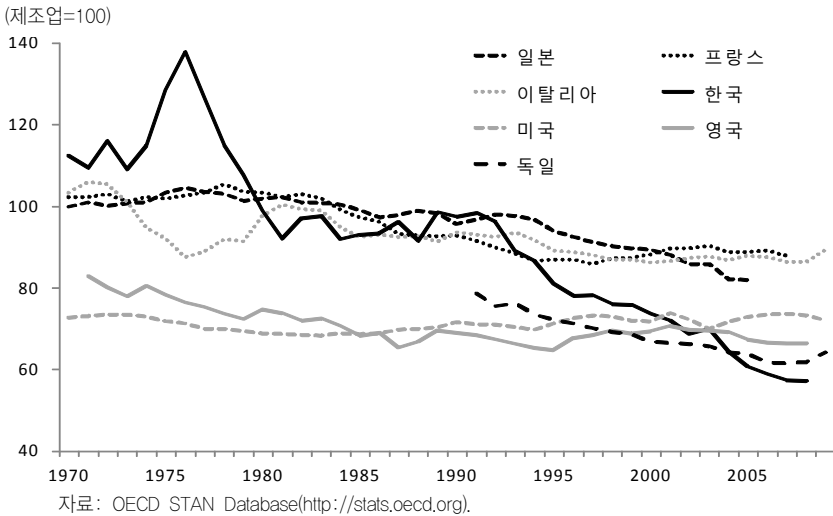
□ 이러한 기술 및 자본의 축적을 촉발한 것은 기업 간 경쟁으로 추정됨.

- 국내기업들이 해외시장에서 외국기업들과 치열하게 경쟁하는 과정에서 R&D, 디자인, 생산, 마케팅 등 모든 분야에서 끊임없는 혁신이 불가피하였음.
- 특히 1990년대 이후 중국 등 저임금 국가들이 세계시장에 진출하여 점유율을 높임에 따라 우리 기업들은 기술과 자본의 축적을 통해 부가가치가 보다 높은 산업으로 계속 옮겨갈 수밖에 없는 상황에 직면(Gill and Kharas[2007])
 - 중국은 세계 수출시장 점유율에서 1994년에 우리나라를 추월하였고 이후 일본과 독일을 차례로 추월한 후 2011년에는 미국과 같은 수준으로 부상하였으며, 수입시장 점유율도 빠르게 높여 왔음(그림 1-8).
 - 제조업 수출 중 고위기술(high-tech) 제품의 비중도 우리나라와 유사한 수준으로 상승(그림 1-5)

[그림 1-8] 주요국의 세계시장 점유율



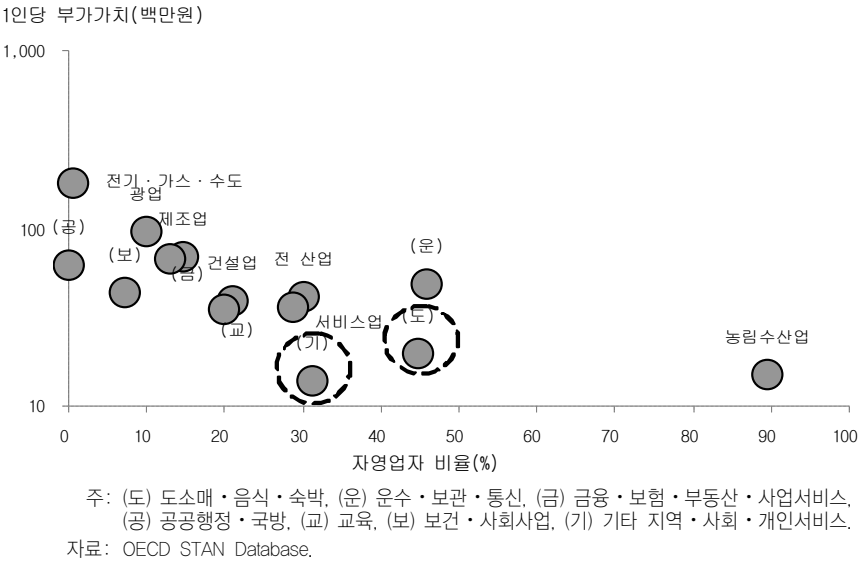
[그림 1-9] 주요국의 제조업 대비 서비스업 피용자보수



□ 제조업과 달리 국제경쟁에 노출되지 않은 서비스업의 생산성 향상은 극히 미진
(표 1-2)

○ 이에 따라 1990년대 초부터 제조업과 서비스업 간의 임금격차가 확대되어 왔는데, 현재 서비스업의 임금은 제조업의 57%에 불과(그림 1-9)

[그림 1-10] 노동생산성과 자영업자 비중(2009년)



〈표 1-3〉 업종별 부가가치와 고용비중(2009년)

부가 가치	세부 업종	1인당 부가가치 (백만원)	고용비중(%)		
			한국(A)	미국(B)	A-B
고	- 금융·보험·부동산·사업서비스	67(100)	19	22	-3
중	- 운수·보관·통신	45 (68)	32	42	-10
	- 공공행정·국방				
	- 보건·사회사업				
	- 교육				
저	- 도소매·음식·숙박	18 (27)	50	36	14
	- 기타 지역·사회·개인서비스				
서비스업 전체		36 (54)	100	100	0

자료: OECD STAN Database.

□ 서비스업 가운데 전통 서비스업이라 할 수 있는 '도소매·음식·숙박업'과 '기타 지역·사회·개인서비스업'은 특히 생산성이 낮음.

- 이들 업종은 다른 어떤 업종보다도 생산성이 낮고 규모가 영세(그림 1-10)
- 전체 서비스업 고용 가운데 이들이 차지하는 비중은 50%인데, 이는 미국(36%)보다 무려 14%p 높은 수준임(표 1-3).

- 반면, 고부가가치 부문인 금융·보험·부동산·사업서비스의 고용비중은 19%로서 미국(22%)보다 3%p 낮으며, 중부가가치 부문으로 구분할 수 있는 여타 서비스업종의 고용비중(32%)도 미국(42%)보다 10%p 낮음.
- 바람직하기는 저부가가치 부문의 비중은 줄어 들고 중부가가치 및 고부가가치 부문의 비중은 늘어나야 하나, 이것이 빠른 시일 내에 이루어지기는 어려울 전망
 - 고부가가치 업종의 1인당 부가가치를 100이라 할 때, 중부가가치 업종은 68이고 저부가가치 업종은 27에 불과함.
 - 저부가가치 업종에서 노동생산성이 낮은 것은 많은 부분 인적자본의 수준이 낮기 때문이므로, 이들 분야의 인력을 중부가가치나 고부가가치로 전환시키기는 어려울 것임.
 - 또 고부가가치 업종의 경우에는 정부가 진입규제 등 각종 경제규제를 완화함으로써 다른 부문에서 인력이 유입될 수 있도록 해야 하는데, 이러한 규제완화 노력은 종종 기득권층의 반발로 인해 무산되고 있음.
- 그럼에도 불구하고 서비스업의 세부 업종별로 생산성 향상을 위한 노력을 지속할 필요
 - 고부가가치와 중부가가치 업종에서는 규제개혁을 통해 시장경쟁을 확대
 - 저부가가치 업종에서는 구조조정을 촉진하는 동시에 경쟁에서 탈락하는 사람들을 위한 사회안전망을 대폭 강화

나. 중소기업의 생산성 낙후

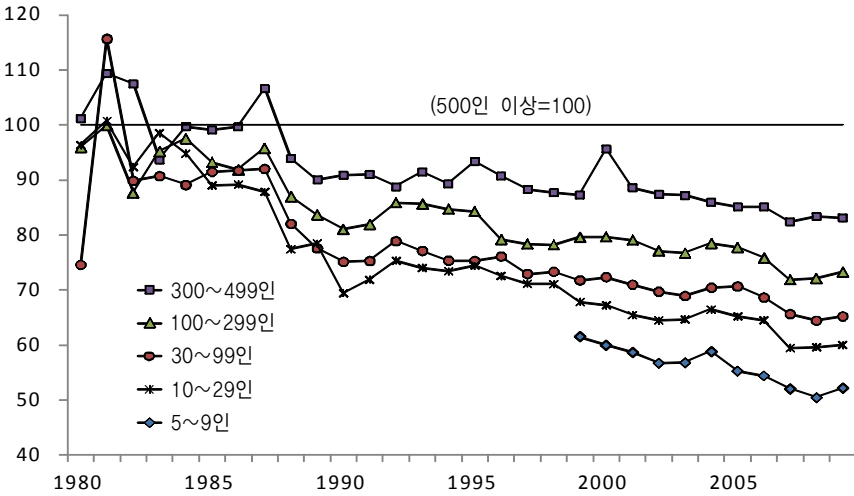
- 제조업/서비스업 간의 생산성 격차와 더불어 대기업/중소기업 간의 생산성 격차도 전반적인 생산성 향상의 중요한 장애요인
 - 생산성 격차를 반영하여 대기업 대비 중소기업의 임금은 1990년대 이래 계속 하락하는 중(그림 1-11)
 - 예컨대 10~29인 기업의 평균임금은 1980년대 초까지만 해도 500인 이상의 대기업과 큰 차이가 없었으나, 1980년대 중반부터 하락하기 시작하여 현재에는 대기업의 60%에 불과한 수준에서 정체

〈표 1-4〉 기업규모별 취업자(2010년)

기업규모(인)	1~4	5~299	300 이상	계
취업자(천명)	9,487	12,389	1,952	23,829
비중(%)	39.8	52.0	8.2	100.0

자료: 통계청(<http://kosis.kr>).

[그림 1-11] 대기업(500인 이상) 대비 기업규모별 임금



자료: 통계청(<http://kosis.kr>).

□ 문제는 우리나라에서 중소기업의 비중이 높다는 것

- 통계청 자료에 의하면 전체 2,400만명의 취업자 가운데 1~4인 규모의 영세기업에서 일하는 취업자는 40%에 달함(표 1-4).
- 외국과 비교해도 우리나라는 영세기업의 비중이 매우 높은 편
 - 제조업에 국한해 볼 때 영국, 독일, 일본, 프랑스 등에서 1~9인 기업의 고용비중은 10% 내외인 데 반해 우리나라에서는 이 비중이 40%를 상회(표 1-5)

□ 영세기업이 많은 것은 자영업자가 많은 것과도 관련이 있음.

- 전체 근로자 중 자영업자의 비중은 약 30%인데, 이는 OECD 국가 중

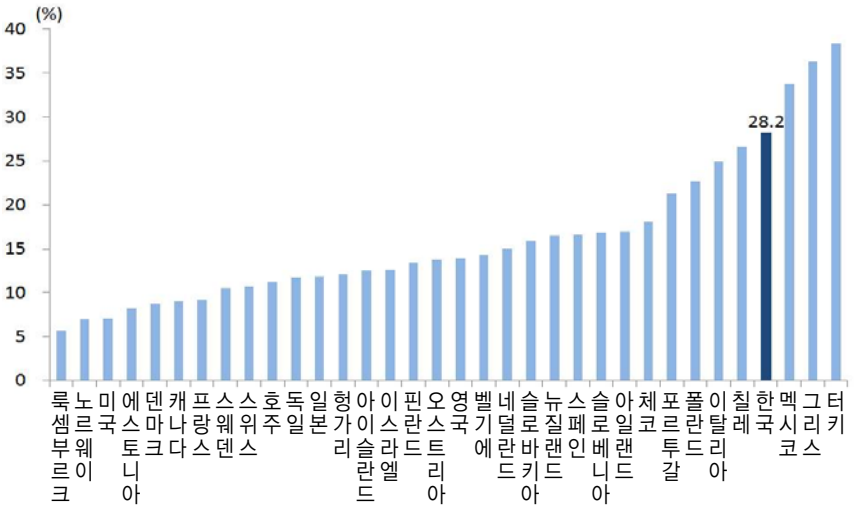
〈표 1-5〉 제조업 기업규모별 고용분포의 국제 비교(2002년)

(단위: %)

기업규모(인)	한국		영국		독일		일본		프랑스	
	기업 수	고용	기업 수	고용	기업 수	고용	기업 수	고용	기업 수	고용
1~9	88.6	42.9	71.7	10.1	62.1	6.7	50.9	10.8	81.6	12.0
10~49	8.3	20.7	21.0	18.8	27.3	14.5	39.2	28.4	14.0	19.0
50~249	2.9	23.2	5.9	25.8	8.4	23.7	8.5	29.9	3.4	22.3
250 이상	0.2	13.3	1.5	45.3	2.2	55.1	1.4	30.9	0.9	46.7

자료: OECD, *OECD SME and Entrepreneurship Outlook*, 2005.

[그림 1-12] 근로자 중 자영업자 비중(2011년)



주: 자영업자는 무급가족종사자를 포함.

자료: OECD(<http://stats.oecd.org>).

최상위에 속함(그림 1-12).

- 산업별로는 자영업 비중이 농림수산업(90%)과 서비스업(29%)에서 높으나 제조업(15%)에서도 결코 낮지 않은 수준임(그림 1-10).

□ 중소기업의 규모가 영세하고 생산성이 낮은 이유는 매우 복잡하고 다면적

- 대기업의 불공정거래 관행

〈표 1-6〉 기업규모별 선호도와 일자리 비중

(단위: %)

	대기업	중견기업	중소기업
대학생 선호도	71	24	5
20대 일자리 비중	13	10	77

자료: 한국고용정보원(2008).

- 소위 ‘납품단가 후려치기’, ‘기술·인력 빼내가기’, ‘구매약속 위반’ 등으로 대표되는 대기업의 불공정거래 관행이 중소기업의 어려움을 가중시키는 주요인으로 지목됨.
- 그러나 정부가 기업 간에 이루어지는 수많은 거래를 일일이 감시하고 불공정행위를 처벌하기란 쉽지 않을 것이며, 결국 중소기업들의 협상력이 커져야 문제가 해결될 수 있음.
- * 예컨대 해외시장에 진출하여 해외 기업과 거래하는 중소기업이 많아진다면 국내에서 불공정행위는 줄어들 것임.

○ 낮은 수준의 인적자본

- 대부분의 대학졸업생이 중소기업을 기피하고 대기업에 입사하기를 원하고 있음.
- * 대학생 선호도를 조사한 결과에 의하면 대학생 중 71%가 대기를 선호하고 있으나, 20대 근로자들의 일자리 현황을 분석해 보면 대기업 근로자는 13%에 불과함(표 1-6).
- 이로 인해 대부분의 중소기업에서 인적자본의 수준이 낮아 해외시장 개척이나 R&D는 엄두도 내지 못하고 있음.
- 또한 근로자뿐 아니라 경영자들의 경영능력도 낮은 것으로 파악되는 데, 이것이 우리나라 중소기업 문제의 본질이라는 견해도 있음.
- 낮은 인적자본 → 낮은 생산성 → 낮은 임금 → 낮은 인적자본의 악순환이 지속

○ 중소기업에 대해 우호적이지 않은 사회인식

- 우리나라에서 중소기업은 사회적 약자이며 보호의 대상으로 인식
- * 정부가 중소기업에 대해 금융 및 세제 지원 등의 각종 지원을 제공하고 있는 것도 상당 부분 이러한 인식을 바탕으로 함.

- 그러나 바로 이러한 인식 때문에 양질의 인력이 중소기업 취직을 꺼려할 수도 있다는 점에 주의해야 함.

○ 정부의 부적절한 지원

- 정부의 각종 지원 역시 중소기업의 경쟁력을 약화시키는 요인이라는 지적도 있음.
- * 중소기업에 대해 과도한 수준의 지원을 제공하므로 중소기업들이 중견기업이나 대기업으로 성장할 유인이 약하다는 것임.
- 특히 조세 및 사회보험료 징수, 근로감독 등의 행정력이 미치지 못하는 수많은 영세기업(자영업 포함)에 대해서는 특혜를 줄이고 법 집행을 강화함으로써 이들이 비공식부문에서 공식부문으로 전환하도록 유도해야 한다는 주장도 제기됨.

□ 중소기업의 생산성 제고를 위해서는 다양한 측면의 노력이 요구됨.

- 대기업의 불공정거래 관행 근절, 중소기업의 해외 진출 촉진, 중소기업과 청년 근로자 간의 인력매칭 지원, 중소기업에 대한 시혜적 금융·세제 지원 중단, 조세징수·근로감독 등의 법집행 강화
- 이를 통해 경쟁력 있는 중소기업들이 경쟁력 없는 중소기업들을 흡수하여 규모를 키우고 중견기업 및 대기업으로 성장하도록 함으로써 청년들이 원하는 양질의 일자리를 만들어내야 함.

다. 경제의 유연성 미흡

□ 경제의 유연성은 잠재성장률 제고에 매우 중요한 요소

○ 경쟁적 상품시장

- 경쟁력 있는 기업은 능력을 발휘하여 사업규모를 확장하고 경쟁력 없는 기업은 시장에서 도태될 수 있어야만 경쟁력 있는 기업 중심으로 구조조정이 끊임없이 이루어져 경제 전체의 생산성이 높아짐.
- 반면 독과점이 만연해 있거나, 각종 규제로 신생 기업이 시장에 쉽게 진입할 수 없거나, 정부가 기존 기업들을 과도하게 보호하는 등의 이유로 경쟁력과 무관하게 기업의 흥망이 결정되는 경우에는 경제 전체

의 생산성이 낮아짐.

○ 유연한 노동시장

- 기업 내에서는 생산성에 따라 임금이 신축적으로 조정되고, 경제 전체로는 생산성이 높은 기업, 산업 또는 지역으로 노동력이 신축적으로 이동할 수 있어야 노동력의 효율적인 활용이 가능
- 반대로 경영상의 어려움을 겪고 있는 기업이 임금이나 고용을 조정하기 어렵거나, 쇠퇴하고 있는 산업 또는 지역에서 다른 산업 또는 지역으로 인력이 방출되지 않는다면 경제 전체의 생산성이 낮아짐.

□ 우리나라의 상품시장과 노동시장은 비교적 유연한 편이나, 유연성이 아직 충분치 않은 것으로 판단됨.

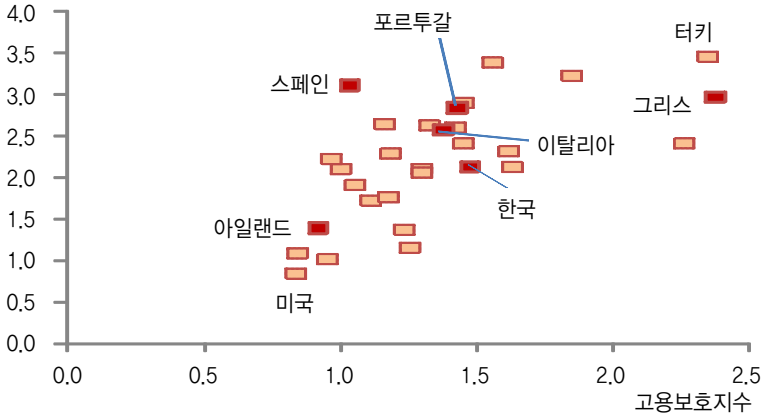
- 상품시장에서는 2000년대 이후 여러 산업에서 독과점화가 심화되거나 고착되는 추세를 보이고 있으나, 독과점 규제의 실효성은 아직 부족한 것으로 판단됨.
- 노동시장에서는 광범위한 비공식부문의 존재로 인해 평균적인 유연성이 높은 편이나, 공식·비공식 부문을 막론하고 연공급의 비중이 높으며 공식부문에서는 정규직의 과보호가 문제가 되고 있음.
- 이에 따라 OECD 상품시장규제지수 및 고용보호지수는 OECD 국가 중 중간 수준을 보임(그림 1-13).

□ 최근 남유럽 재정위기 극복과정에서 트로이카(EC, ECB, IMF)는 위기 국가들에 대해 재정긴축과 구조개혁(structural reform)을 전제로 구제금융을 지원하고 있다는 점도 참고할 필요

- 남유럽은 공급자 보호를 위한 각종 규제, 비대한 공공부문, 사회 전반의 낮은 투명성 등 구조적 문제로 국제 경쟁력이 낙후
- 국제 경쟁력 회복을 위해서는 규제완화, 민영화 등이 필수적이라는 인식 하에 트로이카는 위기 국가들에 대해 구조개혁을 요구
 - 호황기에 구조개혁을 추진하지 못하였다면 이제라도 추진해야 한다는 것이 독일 등 구제금융을 주도하는 국가들의 입장

[그림 1-13] OECD 상품시장규제지수 및 고용보호지수(2008년)

상품시장규제지수



주: 상품시장규제(product market regulation)지수와 고용보호(employment protection legislation)지수는 규제가 가장 적을 때 0, 가장 많을 때 6의 값을 가짐.

자료: OECD(<http://www.oecd.org>).

□ 경제의 유연성 제고를 위한 구조개혁을 대대적으로 추진할 필요

- 상품시장: 규제개혁 추진, 경쟁정책 강화, 대외개방 확대, 민영화 재추진, 보호 위주의 기업·산업 정책 폐기
- 노동시장: 고용보호 축소, 임금체계 개편(연공급→성과급), 노조활동의 방향 전환(국가경제 전체의 관점에서 노조활동 전개)

라. 공교육의 질적 낙후

□ 그동안 우리나라의 공교육은 양적으로 크게 팽창하였으나 질적으로는 낙후된 수준을 면하지 못하고 있음.

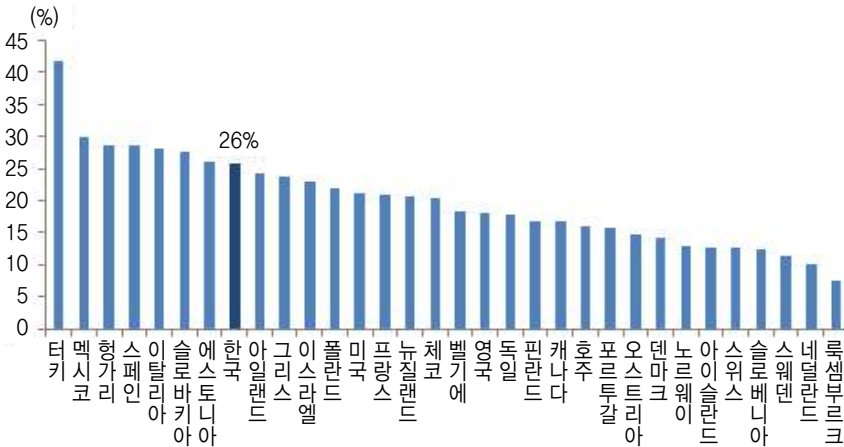
- 1990년대 초 각각 50%와 10% 정도에 불과하던 일반계 고등학교와 전문계 고등학교의 대학진학률이 최근 80%와 70%에 근접
- 그러나 질적 측면에서는 낮은 수준에 머물고 있는데, 특히 대학교육의 경쟁력이 국제적으로 낮은 수준
 - IMD의 보고서에 의하면 우리나라는 대학교육, 경영교육, 언어능력 등의 측면에서 60여 개국 가운데 중하위에 머무름(표 1-7).

〈표 1-7〉 평가지표별 IMD 교육경쟁력 순위

평가지표 (평가 대상국 수)	2005 (51)	2009 (57)	2010 (58)	2011 (59)
교육시스템이 경쟁사회의 요구에 부합하는 정도	35	32	31	20
대학교육이 경쟁사회의 요구에 부합하는 정도	43	51	46	39
경영교육이 산업계의 수요에 부합하는 정도	—	42	43	35
언어능력이 기업의 요구에 부합하는 정도	36	34	39	31
양질의 기술인력을 노동시장에서 확보할 수 있는 정도	45	50	—	—

자료: 본 보고서의 제6장 〈표 6-21〉.

[그림 1-14] 25~29세 인구 중 NEET의 비중(2010년)



주: NEET(neither in employment nor in education or training)는 비활동인구를 의미함.

자료: OECD, *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, 2012.

□ 특히 문제로 지적되는 것은 교육과 노동시장 간의 연계가 부족하다는 점

- 1990년대 이후 대학 정원이 빠르게 증가하였는데, 전문대학보다는 일반 대학 위주로 증가하였음.
 - － 전문대학의 경우에도 상당수가 일반대학과 유사한 교과과정을 운영하고 있는 것으로 알려져 있음.
- 대학교육이 노동시장 진입에 큰 도움이 되지 않음에 따라 25~29세 인구 중 NEET(근로·교육·훈련에 참가하지 않는 비활동인구)의 비중은 26%에 달하여 OECD 국가 가운데 매우 높은 수준(그림 1-14)

□ 최근 '반값 등록금'으로 표현되듯 교육비 부담을 줄여주는 정책이 제시되고 있으나, 불필요한 재정부담을 초래할 뿐 아니라 과잉 교육을 부추길 우려

- 한국의 대학생 1인당 연간지출은 8,100달러로서 OECD 평균(9,300달러)보다 적음(표 1-8).
 - 소득수준의 차이를 감안하기 위해 1인당 연간지출을 1인당 GDP로 나눈 비율은 30%로서 OECD 평균과 동일
- 교육비 가운데 가계지출이 큰 편이나, 대학교육 강국들인 미국·영국·호주에 비해 크지는 않음.
 - 한국의 대학생 1인당 가계지출은 4,000달러로서 OECD 평균(2,400달러)보다 큰 편이나, 미국(11,900달러), 영국(5,700달러)보다 적고 호주(3,900달러), 캐나다(3,100달러)와 유사
- 대학교육은 그 혜택을 대부분 학생 본인이 가져가기 때문에 공적 지원의 필요성이 낮으므로 가계부담이 크다는 사실 자체는 문제가 아님.
 - 교육기회의 형평성 측면에서 문제가 될 수 있으나, 이미 정부는 다양한 방식(장학금, 학자금대출 등)으로 저소득층 학생을 지원 중
- 앞에서 보았듯이 대학교육의 질이 열악하고 NEET의 비중이 청년 4명 중 1명에 달하는 상황에서 반값 등록금은 실익 없는 과잉 교육을 부추기고 청년실업 문제를 악화시킬 우려
 - 우리나라 25~34세 인구 중 대졸자의 비중(65%)은 OECD 국가 중 최고 수준이며 OECD 평균(38%)의 거의 두 배
- 또한 대학투자를 저해하여 교육수준을 더욱 낮출 우려
 - 등록금을 반으로 깎아주는 정책이 아니라 교육의 질을 두 배 높이고 취업능력을 두 배 길러주는 정책이 필요

□ 1960년대 이후 우리나라의 발전을 떠받쳐 온 가장 중요한 기둥이 인적자원이었음을 고려하면, 공교육의 낙후는 향후 경제성장에 심각한 장애물로 작용할 가능성이 크므로 공교육의 질적 개선을 위한 노력을 경주

1 The Times Higher Education에 의하면 세계 200위 대학 가운데 미국 76개, 영국 31개, 네덜란드 12개, 독일 11개, 호주 8개, 캐나다 8개 등임(<http://www.timeshighereducation.co.uk>).

〈표 1-8〉 대학교육 지출 관련 지표 및 대졸자 비중(2009년)

(단위: PPP 기준 달러, %)

	대학생 1인당 연간지출(R&D 제외)	1인당 GDP 대비	대학생 1인당 연간지출 중 가계지출 ¹⁾	25~34세 인구 중 대학졸업자 비중 ²⁾
프랑스	10,042	30	974	43
캐나다	15,126	40	3,058	56
호주	9,867	25	3,861	44
한국	8,096	30	3,979	65
영국	9,889	29	5,743	46
미국	26,313	58	11,920	42
OECD 평균	9,341	30	2,357	38

주: 1) 대학생 1인당 연간지출 중 가계지출은 대학생 1인당 연간지출(아래 자료의 Table B1.1a, Column 10)에 대학생 1인당 연간지출 중 가계지출의 비중(Table B3.2b, Column 2)을 곱하여 구하였음.

2) 대졸자 비중은 2010년.

자료: OECD, *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, 2012.

- 초·중등 및 고등 교육 전반에 걸쳐 교육서비스 공급자들의 책무성을 강화하는 동시에 자율을 확대함으로써 교육서비스를 획기적으로 개선
- 저소득층 자녀들에 대한 지원을 강화하여 교육기회의 형평성 제고

3. 빈곤확산의 원인

가. 세계화와 기술진보로 인한 저숙련 근로자의 어려움 가중

□ 근로연령층과 노인층으로 구분할 때, 근로연령층이 빈곤인구의 대다수를 차지

- 2인 이상 도시근로자가구를 분석한 결과에 의하면, 근로연령 가구주 가구는 빈곤인구의 88%를 차지(표 1-9)
 - 또한 1997~2008년간 빈곤율이 3.3%p 상승하였는데, 이 중 2.2%p는 근로연령 가구주 가구의 빈곤율 상승에 기인
- 노인층이 많은 1인가구를 포함시킬 경우 근로연령층이 빈곤인구에서 차지하는 비중은 60~65%로 줄어드나 여전히 높은 수준(노대명 외[2009])

〈표 1-9〉 빈곤율의 분해

	구성비(%)		빈곤율(%)		빈곤인구의 구성(%) ¹⁾		빈곤율 상승에 대한 기여(%) ²⁾
	1997	2008	1997	2008	1997	2008	
근로연령 가구주	98.8	96.6	8.5	10.9	96.6	88.3	2.2
노인 가구주	1.2	3.4	24.7	41.2	3.4	11.7	1.1
전 체	100.0	100.0	8.7	11.9	100.0	100.0	3.3

주: 1) 빈곤인구의 구성 = 구성비 × 빈곤율 / 전체 빈곤율.
2) 빈곤율 상승에 대한 기여 = 2008년 구성비 × 빈곤율 - 1997년 구성비 × 빈곤율.
3) 2인 이상 도시근로자가구 시장소득을 기준으로 함.
자료: 이병희(2010a)를 바탕으로 계산함.

〔그림 1-15〕 18~64세 근로능력자 중 종사상 지위별 집단의 빈곤발생률



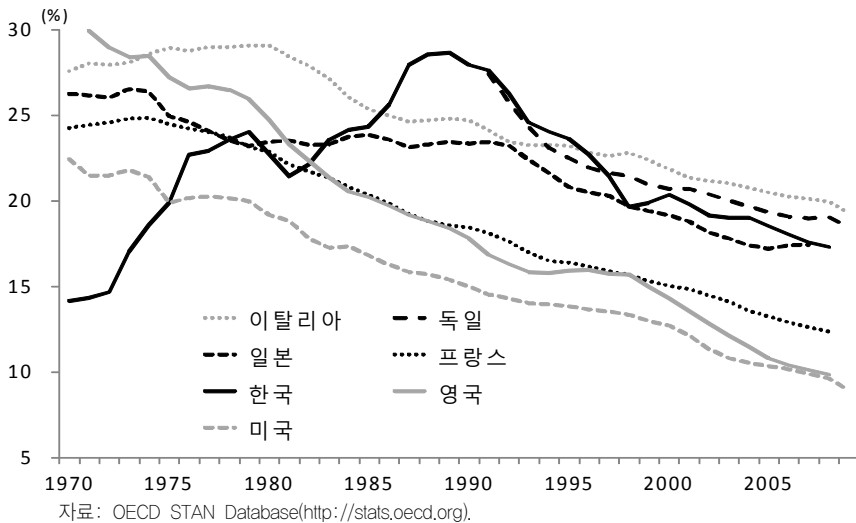
주: 1) 빈곤선은 경상소득 중위값의 50%. 2006년.
2) 근로능력자 전체의 평균 빈곤율은 11.1%임.
자료: 노대명 외(2009), p.122.

□ 근로연령층의 빈곤은 일자리의 불안정에 기인

○ 근로연령층 인구 중 실업자의 약 1/3, 일용직의 약 1/5은 빈곤층으로 추정되며, 그 외에 자영업자 및 무급가족종사자와 임시직도 평균 이상의 빈곤율을 보임(그림 1-15).

□ 1990년대 초 이후의 분배악화와 빈곤확대는 ‘탈산업화(de-industrialization)’로 대표되는 구조변화 때문으로 추정됨.

[그림 1-16] 주요국의 제조업 고용비중



- 1990년대 들어 중국 등 저임금 국가의 기업들과 경쟁이 치열해지면서 국내기업들은 기술 및 자본에 대한 투자를 늘렸고, 이로 인해 노동생산성이 높아지면서 저숙련 근로자에 대한 수요가 감소
 - 실제로 1970년대 및 1980년대 중에는 급격한 산업화와 더불어 제조업의 고용비중이 급격히 상승하였으나, 1990년을 전후하여 급격히 감소하기 시작(그림 1-16)
 - 이처럼 제조업에서 방출된 저숙련 근로자는 서비스업에서 일자리를 찾게 되었으며, 이들의 고용이 늘어날수록 서비스업의 평균적인 생산성은 더욱 하락
 - 또한 수출대기업 중심의 생산성 증가로 인해 중소기업의 생산성은 상대적으로 하락
 - 앞의 [그림 1-2] 및 [그림 1-3]에서 보았듯이 분배악화와 빈곤증가가 본격화된 것은 1990년대 초인데, 이는 탈산업화가 본격화되고 제조업·서비스업 간, 대기업·중소기업 간 임금격차가 확대된 시점과 일치
- 외환위기 이후의 소위 '신자유주의적 개혁'이 분배악화의 원인으로 흔히 지목되고 있으나, 분배악화는 외환위기 이전에 시작되었고 외환위기를 겪지 않았던 선진국에서

도 전반적으로 분배가 악화되고 있는 것으로 볼 때 신자유주의적 개혁은 핵심 원인이
라 할 수 없음.

- 일반적으로 분배악화의 원인으로는 세계화(globalization), 숙련편향적
기술진보(skill-biased technological progress), 1인가구 증가, 복지지출
감소, 노동시장 유연화, 상품시장 규제완화 등이 꼽힘(OECD[2011]).
- 우리나라에서도 이러한 요인들 가운데, 특히 세계화로 인해 전 세계 수출
시장에서 중국 등 저임금 국가와 경쟁이 심화되면서 기술진보가 빠르게
진행된 것이 중요한 요인인 것으로 판단됨.

□ 세계화와 기술진보를 불가피한 추세로 받아들일 때, 이러한 구조변화에 대응하기 위
한 전략은 세계화를 더욱 적극적으로 받아들여 생산성을 높이는 동시에 사회안전망
을 강화하는 것임.

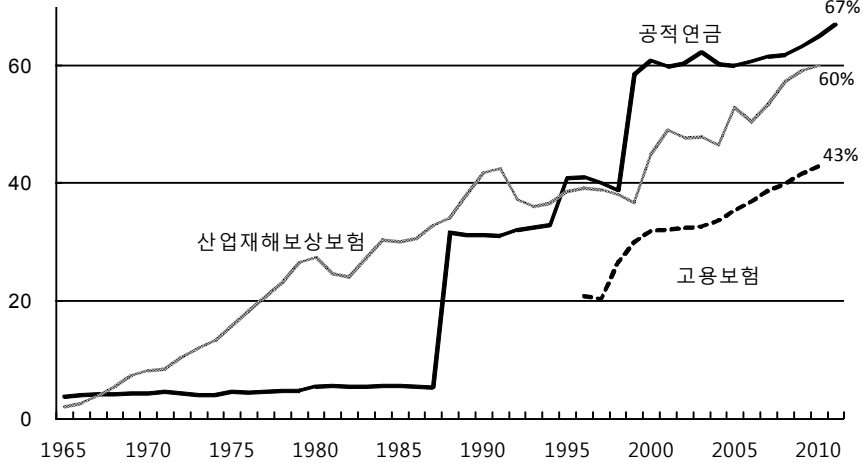
- 경제정책 측면에서 생산성 향상을 위한 구조개혁(structural reform)을
추진하는 동시에, 사회정책 측면에서 취약계층에 대한 사회보호를 강화
할 필요
 - 특히 취약계층 근로자들의 취업가능성(employability)을 높이기 위한
적극적 노동시장정책(active labor market policy)의 강화가 절실히
요구됨.
 - 현재 정치권에서 논의되는 바와 같이 중산층 대상의 보편적 복지(보
육, 교육, 의료 등)를 확대하는 것보다 취약계층 중심의 적극적인 사회
안전망 강화가 필요
- 실제로 독일·네덜란드·핀란드 등의 국가는 1990년대부터 이러한 방향
의 구조개혁을 추진해 왔으며, 그 결과 경쟁력이 향상되어 최근의 글로벌
금융위기 극복과정에서 주도적인 위치를 확보
 - 반면, 구조개혁을 외면해 왔던 남유럽 국가들은 경쟁력이 낙후되어 글
로벌 금융위기 이후 최악의 재정위기에 직면

나. 사회보장제도의 효과성 미흡

□ 그동안 정부는 사회보장제도를 꾸준히 확대해 왔음.

[그림 1-17] 근로자 대상 사회보험의 가입률

(전체 취업자 대비, %)



주: 1) 공적연금은 국민연금, 공무원연금, 사립학교교직원연금을 포함. 국민연금은 임의가입자 제외.

2) 전체 취업자 대비 실제로 사회보험료를 납부하고 있는 사람들의 비율임.

자료: 각 사회보험공단.

- 사회보험: 산업재해보상보험(1964년), 건강보험(1977년), 국민연금(1988년), 고용보험(1995년), 장기요양보험(2008년)을 도입한 후 꾸준히 대상을 확대

- 건강보험은 1989년, 국민연금은 1999년 전 국민에게 확대

- 공공부조: 국민기초생활보장제도(2000년), 기초노령연금(2008년), 근로장려세제(2008년) 등 도입

□ 그러나 아직도 국민연금, 고용보험, 산재보험은 전체 취업자의 일부만을 포괄하고 있으며, 소규모 기업 근로자 및 영세 자영업자 등 사회적 보호가 가장 절실한 집단의 가입률은 극히 저조

- 전체 취업자 대비 가입자는 공적연금 67%(2011년), 산재보험 60%(2010년), 고용보험 43%(2010년)에 불과(그림 1-17)

- 가입되어 있더라도 가입기간이 짧거나 소득이 적으면 실질적인 혜택을 받기가 곤란하여 취약계층에 대한 보호가 불충분

〈표 1-10〉 임금근로자의 직장단위 국민연금·건강보험·고용보험 가입률

(단위: %)

	전 체	사업장 규모별(인)		
		1~9	10~99	100~
모두 가입	64.5	39.2	73.5	92.1
1개 또는 2개 가입	5.4	5.3	6.2	3.3
모두 미가입	30.1	55.5	20.3	4.6
계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 2010년 3월 현재.

2) 사업장 규모별 근로자 수 비중은 1~9인 37%, 10~99인 43%, 100인 이상 20%임.

자료: 이병희(2010b).

- 이처럼 가입률이 낮은 것은 자영업자는 흔히 의무가입 대상에서 제외되어 있고, 소규모 기업 근로자들은 보험료 납부를 회피하고 있기 때문
 - 1~9인 사업장의 경우 3개 사회보험 가입률은 39.2%에 불과(표 1-10)

□ 이처럼 사회보험의 역할이 미흡한 결과 공공부조의 역할이 클 수밖에 없는데, 공공부조는 재정부담(표 1-11)이 높은 반면 빈곤해소 효과는 미흡

- 국민기초생활보장: 연간 약 9조원이 소요되며 전체 인구의 약 3%를 포괄하고 있으나 이는 빈곤가구의 1/3에 불과(강신욱·구인회·노대명·박능후[2011])
 - 수급자에게 혜택이 집중되어 있기 때문에 수급자들은 수급자격을 잃지 않으려고 근로하지 않거나 근로행위를 숨기려는 유인이 매우 강하며, 이로 인해 빈곤의 함정(poverty trap)에 빠지는 경향
- 기초노령연금: 연간 약 4조원이 소요되며 65세 이상 노인의 70%를 포괄하고 있으나, 너무 많은 노인(약 4백만명)에게 너무 적은 금액(단독 월 94,600원, 부부 월 151,400원)을 제공
 - 대상 설정에 심각한 문제를 안고 있는바, 윤희숙(2012a)은 소득 최상위 10분위에 속한 고령자 포함 가구 중 54%에 연금이 지급되고 있는 것으로 추정

□ 이처럼 사회보험과 공공부조의 효과성이 미흡함에 따라 복지지출이 급격히 상승하고

〈표 1-11〉 주요 공공부조제도의 예산(2012년)

(단위: 억원)

사업명		국고보조금	지방비	합 계
기초생활 보장급여	교육급여	1,356	351	1,707
	생계급여	23,618	6,116	29,734
	의료급여	39,812	9,730	49,542
	주거급여	5,194	1,345	6,539
	해산장제급여	151	39	191
	소 계	70,132	17,581	87,713
기초노령연금		29,636	10,000	39,726
장애인연금		2,943	1,435	4,378
장애수당		1,075	525	1,600
합 계		103,786	29,541	133,417

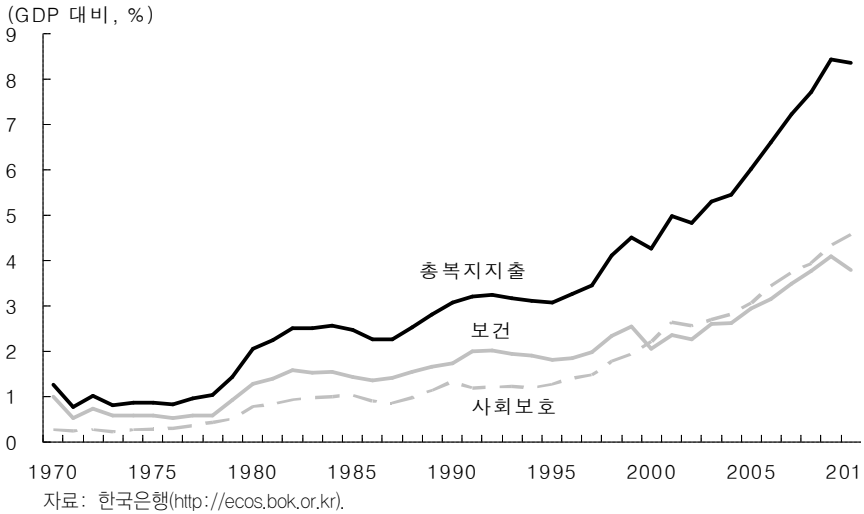
자료: 국회예산정책처(2012).

있음에도 국민들의 복지 체감도는 낮은 수준에 머뭄.

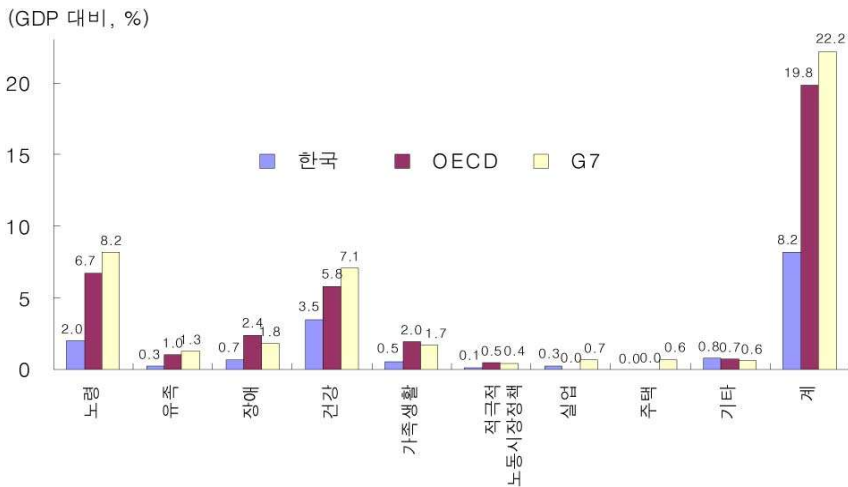
- 국민계정상의 복지지출은 1990년대 말부터 급증하여 2010년 GDP 대비 8.4%에 도달(그림 1-18)
- 현재 선진국과의 격차는 대부분 연금(노령·유족) 및 건강 부문에 기인(그림 1-19)하는데, 향후 이들을 중심으로 복지지출이 계속 증가함에 따라 선진국과의 복지지출 격차는 상당 부분 줄어들 전망
- 사회보험의 혜택이 비교적 형편이 좋은 소득집단에 집중되어 있고 공공부조는 비용효과성이 미흡하여 복지 체감도가 낮은 상황²
 - 또한 건강보험을 통한 보건지출이 전체 복지지출의 절반가량을 차지하고 있는 것(그림 1-18)도 체감도를 낮추는 요인

² 어떤 학자들은 선진국과 비교하여 우리나라에서는 시장소득 기준의 상대빈곤율이 가처분소득 기준의 상대빈곤율과 큰 차이를 보이지 않기 때문에 우리나라 조세 및 이전제도(tax and transfer system)의 효과가 낮다고 판단하고 있음. 그러나 국민연금의 성숙에 따라 이러한 차이는 줄어들 전망이다. 선진국의 경우 국민연금이 근로계층에서 노인계층으로 소득을 대규모로 이전하는 역할을 담당함에 따라 조세 및 이전제도의 효과가 큰 것으로 나타남. 선진국에서 근로계층은 높은 조세부담과 관련한 국민연금 혜택으로 인해 근로기간 중 저축률이 낮고 은퇴 후 시장소득이 적음. 이에 반해 우리나라에서는 근로기간 중 저축률이 높고 은퇴 후 시장소득(근로소득 및 이자소득)에 크게 의존하고 있음.

[그림 1-18] 국민계정상의 복지지출



[그림 1-19] OECD 공공사회지출의 국제 비교(2007년)



□ 사회보험 가입률이 단시간에 높아지지는 못할 것이므로 사회보장제도의 효과성을 높이기 위해서는 취약집단 중심의 안전망을 구축할 필요

○ 선진국에서는 조세 및 사회보험 행정이 전 국민을 실효적으로 포괄하고

〈표 1-12〉 300인 이상 기업의 비정규직 대비 300인 미만 기업의 정규직 임금

기업규모	300인 미만	100인 미만	50인 미만	10인 미만
임금격차	-0.2	-1.4	-2.6**	-6.6***

주: 1) 성별, 결혼 여부, 나이, 재직기간, 학력, 노동조합 가입 여부, 직종, 산업, 연도 등을 통제한 후의 임금격차임.
 2) **는 5%, ***는 1% 수준에서 통계적으로 유의함을 의미함.
 3) 단순최소자승법(OLS)에 따른 추정 결과임. 개인의 보이지 않는 특성을 통제한 고정효과모형(fixed effect model)의 경우 임금격차는 유의하지 않은 것으로 추정됨.
 자료: 이인재(2009).

있으나, 우리나라에서는 자영업자 비율이 높고 영세 사업장이 매우 많기 때문에 행정력이 한계를 가질 수밖에 없음.

- 이러한 상황을 감안하여 취약집단 중심의 한국형 복지제도를 정립
 - 특히 저숙련 근로자를 위한 적극적 노동시장정책 및 이와 연동한 생계 지원 강화를 위해 노력
 - 이미 스스로를 돌볼 수 있는 중산층 이상의 계층에 대해서는 연금·의료 등의 사회적 보호를 축소하여 공공부문의 비대화를 방지
- 이와 더불어 조세 및 사회보험 행정에 포착되지 않는 비공식부문을 줄여나가기 위한 노력을 병행
 - 취약계층에 복지혜택을 집중하기 위해서는 먼저 소득파악체계를 갖추어야 하나, 현재는 소득파악체계가 극히 불충분한 상태
 - 사회보험료 감면 등의 유인책만으로는 사회보험 가입률을 크게 높이기 어려우며, 결국 행정력 강화가 필요

다. 정규직과 비정규직 간의 격차

- 한편, 우리나라에서는 정규직과 비정규직 간의 격차가 중요한 사회문제로 인식되고 있는데, 이보다는 대기업과 중소기업 간의 격차가 더 큰 문제
- 중소기업에서는 정규직이라도 임금이 낮고 사회보험 가입률이 낮으며, 반면 대기업에서는 비정규직이라도 임금과 사회보험 가입률이 높음.
 - 10인 미만의 영세기업에서 일하는 정규직 근로자의 임금은 300인 이상의 대기업에서 일하는 비정규직 근로자의 임금보다 6.6% 낮음(표 1-12).

〈표 1-13〉 사업장 규모별 고용보험 가입률

(단위: %)

사업장 규모(인)	1~4	5~9	10~29	30~99	100~299	300~	계
정규직	36	64	83	91	96	97	77
비정규직	18	36	64	80	84	81	52
계	29	55	77	88	93	94	69

자료: 윤희숙(2012b).

- 1~4인 규모의 영세기업에서 일하는 정규직 근로자의 고용보험 가입률은 18%에 불과하나 300인 이상의 대기업에서 일하는 비정규직 근로자의 고용보험 가입률은 81%에 달함(표 1-13).
- 정규직과 비정규직 간의 차별은 전체 고용의 10%에 불과한 대기업 부문에서 주로 발생하는 문제이며, 중소기업 근로자는 정규직이든 비정규직이든 대기업 근로자보다 근로여건이 열악한 것으로 보임.
- 따라서 정규직과 비정규직의 격차 해소는 중소기업의 생산성 향상 없이는 불가능하며, 자칫 노동시장의 경직성을 심화시켜 고용창출을 저해하고 결국 저숙련 근로자들의 입지를 더욱 좁힐 우려
- 격차 해소를 위한 비정규직의 고용보호 강화보다는 취약계층 근로자를 위한 사회안전망의 강화가 바람직

제3절 향후 정책방향: 기본에 충실한 경제운용

- 정부가 경제성장을 잠재성장률 이상으로 높이는 매우 어려움.
 - 국가경제의 생산능력(인적 및 물적 자원과 생산성)이 제한되어 있는 상황에서 정부가 임의로, 지속적으로 성장률을 높이는 불가능
 - 유일한 방법은 생산능력을 확충하는 것
- 반면, 정부가 경제를 망가뜨리기는 매우 쉬움.

- 특히, 중남미와 남유럽의 경우처럼 정합적이지 못한 거시경제정책(재정/내수/물가/환율정책)을 추구할 경우 경제위기가 발생
 - 또한 시장의 유연한 작동을 제약하는 각종 규제, 저생산성 분야에 대한 과도한 보호, 교육시스템의 낙후, 비효율적·비효과적 복지제도 등도 성장잠재력을 심각히 저해
- 통상적으로 성장촉진을 위해 내수부양, R&D 투자 확대, 산업 타깃팅 등의 방안이 제시되나, 이들이 성장전략에서 핵심적 위치를 차지할 수는 없음(부록 참고).
- 내수부양은 자칫 경기과열과 거시경제의 불안정을 초래하며, 내수부양보다는 서비스업 등 소위 내수산업의 경쟁력을 제고하는 것이 중요
 - 우리나라의 R&D 지출은 이미 세계 최고 수준으로서, 지출 확대보다는 효율화가 더 중요한 과제
 - 산업 타깃팅 전략은 빠른 수요변화와 기술진보를 고려할 때 적절한 전략이 아니며, 그보다는 민간이 주도 산업을 찾아가도록 할 필요
- 경제성장을 위해서는 야심찬 계획을 세우기보다 기본에 충실할 필요
- 거시경제 안정화
 - 중소기업 및 서비스업 생산성 제고
 - 교육서비스의 획기적 개선
 - 경제의 미시적 유연성 제고
 - 복지지출 우선순위 설정
 - 영리한(smart) 정부 구축

1. 거시경제 안정화

- 이번 글로벌 금융위기는 총수요의 과도한 팽창이 자산가치의 거품과 지속 불가능한 부채 증가를 야기하여 결국 파국을 초래한다는 점을 다시 한 번 확인시켜 주었음.
- 글로벌 금융위기의 원인으로는 미국의 저금리정책, 글로벌 불균형, 경제주체의 도덕적 해이, 금융감독 당국의 한계 등이 꼽힘(글로벌 금융위기

극복책서 편찬위원회[2012]).

- 이러한 요인들로 인해 민간의 부채가 빠르게 증가하였고, 시장의 신뢰가 어느 순간 무너지면서 금융시장의 혼란이 발생하였으며, 각 경제주체들이 부채를 상환(de-leveraging)하는 과정에서 실물경제가 오랜 기간 침체

□ 따라서 경기과열을 예방하는 선제적 거시경제 관리가 필요

- 통화정책: 성장보다 물가에 초점
- 재정정책: 위기 시 외에는 경기부양을 자제하고 재정건전성 유지에 주력
- 금융시장정책: 거시건전성 감독을 강화하고 부실의 누적을 예방

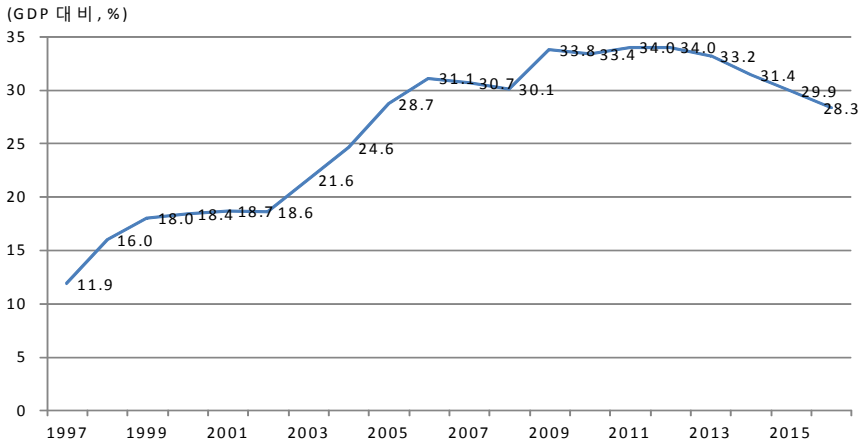
□ 통화정책과 재정정책에 있어서는 경기상황에 대해 비대칭적으로 반응할 가능성을 경계

- 경기가 악화되면 즉시 부양정책을 펼치지만, 경기가 회복되면 긴축기조로 전환하지 않거나 충분히 긴축하지 않는 경우가 혼함(IMF[2008]).
 - 선불리 긴축기조로 전환할 경우 경기회복에 찬물을 끼얹을 수 있다는 우려뿐 아니라, 긴축정책이 정치적으로 인기가 없다는 이유 때문
- 이러한 비대칭적 반응은 통화정책의 경우 물가불안을 초래하고 재정정책의 경우 정부부채의 누적을 초래
- 따라서 경기회복기에는 신속히 긴축기조로 전환할 필요가 있으며, 재정정책의 경우에는 경기침체의 부채 누적을 상쇄할 만큼 긴축을 추진할 필요
 - 현재 국가부채/GDP 비율이 글로벌 금융위기로 인해 30%에서 34%로 상승한 상태이므로 위기가 종료되는 시점에서는 다시 30%로 낮추기 위한 노력이 필요(그림 1-20)

□ 글로벌 금융위기 이후 잠재성장을 자체가 낮아졌을 가능성에도 주목하여 거시경제정책을 보수적으로 운용할 필요

- 1970년대 석유파동 이후 선진국은 잠재성장이 낮아졌으나 이것을 일시적 경기침체라 판단하여 확장적 거시경제정책을 펼쳤으며, 그 결과 물가

[그림 1-20] 국가부채 추이



주: 2012년 이후는 『2012~16 국가재정운용계획』상의 전망치임.

자료: 나라지표(<http://www.index.go.kr>).

불안과 정부부채 누적을 초래

- 물가안정을 위해 1980년대 들어 급격한 통화긴축을 실시할 수밖에 없었으며, 이로 인해 경기침체(소위 “Volker recession”)가 유발
- 1990년대 이후 일본의 거시경제정책도 확장기조를 유지하였으나 경기회복에는 실패하고 정부부채가 급격히 증가
 - 일본의 정부부채/GDP 비율: 1990년 63% → 2010년 200%
- 우리나라에서도 글로벌 금융위기 이후 잠재성장률이 낮아졌을 가능성이 있으므로, 특히 재정정책은 보수적으로 운용하는 것이 바람직

□ 중장기적으로는 비과세·감면의 축소·철폐를 통해 세입기반을 확충하여 재정건전성을 유지

- 복지지출을 중심으로 재정지출이 빠르게 늘어나는 추세(본 보고서 제8장의 [그림 8-1] 및 [그림 8-2])이므로 증세는 불가피
- 증세의 방법으로는 세율인상과 세원확대의 두 가지가 있는데, 세율인상은 고용 및 투자에 미치는 부정적 영향을 고려하여 신중할 필요가 있으며 주로 세원확대에 의존하는 것이 바람직
- 특히 개인소득세의 세원확대가 필요

〈표 1-14〉 OECD 국가와 한국의 일반정부 항목별 세수

(단위: GDP 대비, %)

	OECD 평균						한 국
	1965	1975	1985	1995	2005	2009	2010
개인소득세	6.9	9.3	10.1	9.3	8.8	8.7	3.6
법인소득세	2.2	2.2	2.6	2.8	3.6	2.8	3.5
사회보장기여금	4.6	6.5	7.6	9.1	8.9	9.2	5.7
재산세	1.9	1.7	1.7	1.7	1.9	1.8	2.9
일반소비세	3.3	4.2	5.2	6.6	7.0	6.7	4.4
특별소비세	5.8	4.7	4.7	4.2	3.7	3.4	3.8
기 타	0.8	0.8	0.6	0.9	1.2	1.1	1.2
총 계	25.4	29.4	32.5	34.6	35.0	33.8	25.1

주: 각 항목은 해당하는 국세 및 지방세의 합임.

자료: OECD(<http://stats.oecd.org>).

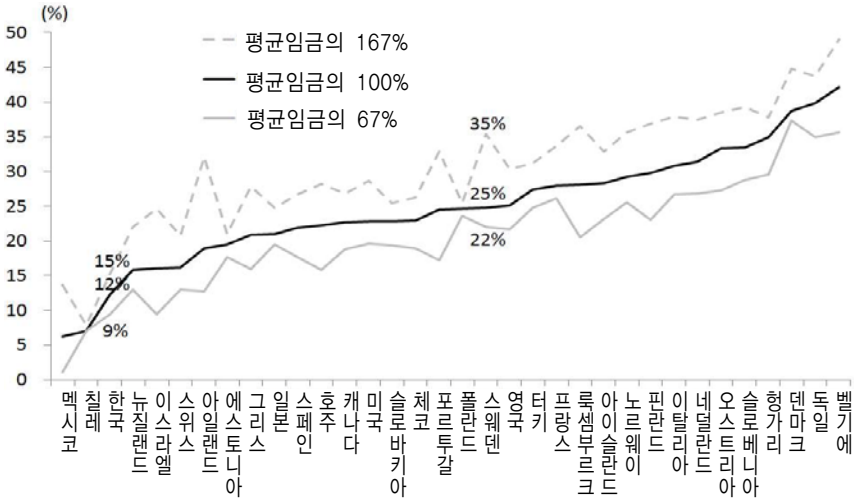
- 개인소득세 세수는 OECD 평균의 약 40%에 불과(표 1-14)
- 개인소득세와 개인부담 사회보장기여금의 합계가 소득에서 차지하는 비중은 임금수준에 따라 9%(평균임금의 67%를 버는 독신자), 12%(100%), 12%(167%)에 불과하여 스웨덴(각각 22%, 25%, 35%) 등 선진국에 크게 못 미침(그림 1-21).
- 이는 세율이 낮아서가 아니라 비과세·감면이 많기 때문으로서, 근로소득자의 40%가 면세 대상
- 비과세·감면의 축소 및 철폐는 고소득층 대상 세율인상보다 세수확보에 효과적이며, 고소득층에 대해 더 많은 부담을 지움으로써 수직적 형평성 확보에도 부합
- 세원의 확대는 조세행정의 투명성 제고에도 기여하여 결국 사회보험의 확대와 공공부조의 대상 파악(targeting)에도 기여

2. 중소기업 및 서비스업의 경쟁력 제고

□ 중소기업 지원: 자금 중심에서 서비스 중심으로

- 목표: 경쟁력 있는 기업 중심으로 규모화가 이루어질 수 있는 환경 조성

[그림 1-21] OECD 국가별 소득 대비 개인소득세와 개인부담 사회보장기여금(2011년)



주: 1) 자녀 없는 독신자 기준임.

2) 그림 안의 수치(9%, 12%, 15% 및 22%, 25%, 35%)는 각각 한국과 스웨덴의 경우임.

3) 그리스는 2010년임.

자료: OECD(<http://stats.oecd.org>).

- 자금지원은 정보 비대칭성이 발생하는 창업 초기 기업에 국한할 필요
 - 중소기업에 대한 자금지원의 경제적 논거는 주로 정보 비대칭성 (information asymmetry)에서 찾을 수 있음.
 - 즉, 개별 금융기관이 투자대상으로서 소규모 중소기업의 수익성, 안정성 등에 대해 판단하기 어렵기 때문에 사회적으로 바람직한 수준까지 대출을 늘리지 않으므로 정부가 자금을 지원해야 한다는 것
 - 그러나 현재에는 업력이 긴 기업에 대해서도 많은 금융지원이 제공되고 있음.
 - * 예컨대 정책자금 가운데 업력 10년 이상 중소기업에 대한 지원금액은 전체의 약 40%를 차지(조영삼[2010])
 - 이로 인해 중소기업들의 지대추구행위(rent-seeking)를 조장하고, 경쟁력 없는 기업(zombie)의 퇴출을 방해한다는 지적이 있음.
 - 업력에 따라 수혜자격을 제한하고 지원이력 관리시스템을 도입하며 부처 간 유사·중복 프로그램의 조정체계를 구축

- 인력조달, 국내외 판로 개척, 디자인, 경영컨설팅 등의 기업서비스 강화
 - 중소기업청, 지식경제부, KOTRA, 지방정부 등 여러 기관에서 실시하고 있는 복잡다기한 사업체계를 단순화하고 창구를 단일화
 - 개별 기업에 대한 맞춤형 서비스 강화

□ 서비스업 육상: 업종별 특성에 따라 적절한 정책조합 선택

- 전통서비스업: 규모화를 통한 구조조정이 필수적
 - 경쟁제한적 정책은 바람직하지도 않고 지속 가능하지도 않으므로 구조조정을 거스르지 말되, 경쟁에서 낙오되는 사람들을 위한 사회안전망을 강화
 - 퇴직자들이 영세자영업으로 몰리지 않도록 시장상황에 대한 정보를 제공하고 직업상담·취업알선·직업훈련 등의 고용서비스를 제공
- 여타 서비스업: 소비자 우선의 규제개혁 추진
 - 경쟁제한적 규제의 철폐와 더불어 서비스 공급자에 대한 감독 및 제재 강화(고영선·김두열·윤경수·이시욱·정완교[2009])

3. 경제의 미시적 유연성 제고

□ 우리나라에서도 종합적 유연성 제고 노력이 필요

- 규제개혁: 행정규제의 완화보다는 경제규제의 개혁에 초점
 - 기업활동을 용이하게 하기 위한 행정규제의 완화는 중요한 과제이나, 그보다 더 중요한 것은 시장경쟁을 촉진하기 위한 경제규제의 체계적 재정비
 - 예를 들어 기존 공급자들의 이익을 보호하기 위한 각종 규제(신규 공급자에 대한 진입규제, 기존 공급자 간 경쟁의 제한 등)를 축소·철폐하고, 소비자보호와 관련한 정부의 역할(서비스 품질에 대한 감독, 불법행위에 대한 처벌 등)을 강화하는 방향으로 규제 정비
 - 여기에서 중시되는 것은 단순한 규제완화(de-regulation)가 아니라 소비자보호 관련 규제 등 일부 규제의 강화를 포함한 규제개혁(re-regulation)임.

- 경쟁정책: 경쟁정책의 중요성을 재인식하고 관련 기능을 강화
 - 1960년대 이래 취해 온 정부 주도적 성장전략으로 인해 경쟁정책의 중요성에 대한 인식이 매우 낮은 상황
 - 경쟁정책 당국의 시장분석을 위한 인력·예산을 확대하고, 반경쟁행위에 대한 제재를 강화
- 대외개방: 지역무역협정(FTA)을 확대하는 동시에 서비스업을 중심으로 대외개방을 적극 추진
 - 서비스업의 낮은 생산성은 동 부문이 대외경쟁에 노출되어 있지 않은 것(예: 전문자격사 분야)에도 기인
- 민영화: 보다 과감한 민영화 추진
 - 정부 보유 금융기관 지분 매각, 민영화 사각지대(예: 방송) 점검 등
- 기업·산업정책: 보호 위주의 정책 폐기, 한계기업 퇴출 및 M&A 원활화
 - 특히 중소기업에 대한 차별적 금융·조세 지원 축소
- 주택시장: 민간 임대주택시장 활성화
 - 노동력의 지역 간 이동 원활화
- 노동시장: 정규직 고용보호 축소, 임금체계 개편(연공급→성과급) 유도

□ 특히 현재 가장 중요한 문제로 인식되는 고용창출을 위해서는 노동시장 유연화가 필요

- 정부는 고용창출을 위해 많은 노력을 기울였으나 고용률은 쉽게 높아지지 않고 있으며, 특히 중소기업과 서비스업의 생산성 부진으로 양질의 고용창출에 한계가 노정
 - 이러한 가운데 생산활동이 글로벌화되면서 대기업들은 해외 생산을 늘려가는 추세인바, 예컨대 현대·기아차의 해외 생산능력이 국내 생산능력을 추월하였고(문화일보[2012. 9. 7]), 스마트폰 생산의 80%가 해외에서 이루어지고 있음(디지털데일리[2012. 7. 10]).
- 기업 고용은 결국 기업의 수익성과 고용비용에 의해 결정됨을 인식
 - 예컨대 미국 선벨트(sun belt) 지역의 부흥에 있어 낮은 인건비와 낮은 수준의 고용보호가 가장 중요한 요인으로 작용³

³ http://en.wikipedia.org/wiki/Sun_Belt, 2012, 11, 1.

- 정부는 과도한 고용보호를 완화하는 동시에 노조는 국가경제 전체의 관점에서 노조활동을 전개할 필요
 - 기업은 인건비 절감만을 추구하기보다 인력양성과 기술개발이 생산성의 핵심적 요소임을 인식
 - 과도한 고용보호와 생산성 향상을 초과하는 임금인상은 결국 양질의 고용창출을 저해함을 인식하고, 노조는 국가경제 전체의 관점에서 고용보호 완화에 동의하고 과도한 임금인상 요구를 자제할 필요
- * 이는 넓은 의미에서 ‘일자리 나누기’에 해당하는 것으로서, 유럽의 노조들은 이미 1980년대부터 이런 방향으로 전환(Hemerijck and Schludi[2000])

4. 교육서비스의 획기적 개선

□ 초·중등교육

- 수요자 중심의 교육서비스 공급을 위한 학교 단위의 자율과 책임 강화
 - 개별 학교에 관한 정보(예: 학력평가 결과, 교사 대 학생 비율 등)를 생산하고 이를 공개하는 한편, 교과과정 설계 등 학교운영에 있어 학교장의 자율권 확대
- 저소득층을 위한 다양한 프로그램 개발 및 재정지원 확대
- 우수 교사 육성 및 책임감 함양

□ 고등교육

- 과감한 대학 구조조정 추진 및 학내 구조개혁을 통해 경쟁력 강화
 - 취업률이 낮은 학과의 정원 축소, 높은 학과는 정원 확대
- 실무 중심의 직업교육 강화 및 취업지원 역량 확충
 - 대학과 산업계가 공동으로 교과과정을 개발
- 노동시장 수요에 대한 민감도를 높이기 위한 대학 평가 및 유인 체계 구축
 - 대학 재정지원 산정공식(formula)에 대학의 특성화 및 학과별 졸업생 취업성과를 보다 적극적으로 반영
- 한편, 기초과학 및 인문학에 대한 투자가 소홀해질 가능성을 경계하여 관련 분야에 대한 지원의 효과성 강화

5. 취약계층에 대한 사회안전망 강화

□ 근로활성화정책 강화

- 분배악화의 중요한 원인이 세계화(globalization)의 심화에 따른 저숙련 근로자들의 입지 축소에 있음을 고려하면, 이들에 대한 근로활성화정책(activation policy)의 강화가 중요한 과제
 - 특히 중국 등 후발 국가의 추격으로 인해 철강·조선 등 중후장대 산업이 향후 사양산업화될 가능성이 높으며, 이 경우 구조조정의 피해를 받는 근로자들에 대한 사회적 지원이 반드시 필요
- 근로활성화정책에는 노동시장정책, 근로연계복지정책, 근로유인형 복지정책, 취업자 대상 사회서비스 등이 포함됨(표 1-15).
- 우리나라의 근로활성화정책은 아직 미흡한 수준
 - 적극적 노동시장정책 관련 재정지출은 GDP 대비 0.13%(2007년)에 불과하여 OECD 평균 0.50%에 비해 매우 적은 편
 - 취약계층을 위해 주로 한시적 일자리를 만드는 데 급급하고 있으나, 이러한 일자리는 임금수준이나 안정성 측면에서 열악
- 향후 근로활성화정책, 특히 적극적 노동시장정책을 대폭 강화할 필요
 - 고용센터의 인력 및 예산을 대폭 확충
 - 민간 서비스 제공기관에 대한 성과평가를 강화하고 계약기간을 장기화(유길상[2011])
- 보육지원은 취업모 중심, 저소득층 중심으로 재설계

〈표 1-15〉 근로활성화정책의 유형

유 형	사 례
노동시장정책 (labor market policy)	- 적극적 노동시장정책(직업상담, 취업알선, 직업훈련) - 소극적 노동시장정책(실업급여 및 실업부조) 등
근로연계복지정책 (workfare)	- 공공부조 수급자에 대한 근로의무 부과 - 급여 수급기간 제한 등
근로유인형 복지정책 (make-work-pay)	- 취업조건부 급여(예: 근로장려세제) - 최저임금, 현금급여에 대한 근로소득공제
취업자 대상 사회서비스	- 미취업자가 취업할 수 있도록 보육 등 지원

자료: 황덕순(2009).

□ 이와 관련하여 국민기초생활보장제도는 근로무능력자로 대상을 국한하고 차상위 및 차차상위의 빈곤층까지 포함한 근로능력자에 대해서는 적극적 노동시장정책 성격의 통합적인 공공부조를 제공(윤희숙[2012c])

- 근로무능력자에 대해서는 현재 과도한 수준으로 판단되는 1인당 혜택을 줄이는 대신 실질적인 빈곤층 전체로 대상을 확대(윤희숙[2011])
- 근로능력자를 위한 자활사업(지방자치단체)과 취업성공패키지사업(고용센터)을 통합하여 고용노동부 중심의 관리체계 수립
- 근로능력자 중 실업자에 대해서는 적극적 노동시장사업(직업훈련 등) 참여를 전제로 생계지원 제공
- 근로자에 대해서는 근로장려세제(EITC)를 확대

□ 일반적으로 복지지출에 있어서는 취약계층을 우선적으로 지원

- 한정된 재원으로 빈곤해소 효과를 극대화하기 위해서는 취약계층에 더 많은 혜택이 가도록 제도를 설계할 필요
 - 기초노령연금의 대상을 축소하고 1인당 급여를 인상하는 한편, 국민연금제도 및 근로무능력자 대상 국민기초생활보장제도의 역할 확대와 더불어 장기적으로 기초노령연금을 축소·폐지
 - 보육지원 대상을 취업모 및 저소득층 중심으로 설정
- 이를 위해서는 소득파악체계를 재정비하는 한편, 비공식부문의 양성화를 저해하는 여러 제도 및 정책을 재점검할 필요
 - 예컨대 부가가치세 간이과세제도는 축소 및 철폐

□ 복지서비스 공급에 있어 민간과 공공의 적절한 역할분담 추구

- 복지서비스 공급에 있어 민간부문이 대다수를 차지하고 있으나 이들에 대한 정부의 관리감독은 미흡하고 정책결정이 공급자들의 이해관계에 좌우되는 경향
 - 예컨대 보육시설에 대해 평가인증제도를 실시하고 있으나 정보공개가 충분치 않고 미인증 시설에 대해서도 지원 제공
- 서비스 품질에 대한 감독을 강화하고 저질의 서비스는 퇴출될 수 있는 경

로를 구축

- 예컨대 보육분야에서는 어린이집에 대한 정보공개와 모니터링을 차질 없이 강화하는 동시에 어린이집에 대한 인가제한을 철폐함으로써 시설 간 경쟁을 촉진하여 보육비용 절감과 서비스 질 향상을 위한 노력을 유도(김인경[2012])
- 재원조달에 있어서도 정부가 연금·의료 등 모든 부분을 담당하기보다 기업연금·개인연금 및 민간 의료보험 등 민간과의 역할분담을 모색
 - 서구식의 비대한 복지국가를 건설하지 않고도 전 국민에 대한 효과적인 사회보호가 가능(*The Economist*[2012. 9. 8; 2012. 10. 13])

6. 영리한(smart) 정부 구축

□ 정책영역별로 정책대상에게 실질적인 도움을 주기 위해서는 정부의 정책 기획·집행·평가와 관련된 역량을 배양할 필요

- 新산업정책: 특정 산업을 선택하여 R&D 등의 자금을 기업들에게 뿌리는 방식에서 벗어나, 민간과의 상시적 의사소통과 협력 속에서 시장실패 요인을 찾아내어 해결하는 체제 구축
- 중소기업정책: 중소기업에 대한 손쉬운 자금지원에 의존하기보다, 인력 매칭·판로개척 등 고도의 전문성이 요구되는 기업서비스의 실효성 제고
- 사회복지정책: 취약계층에 대한 손쉬운 현금지원에 의존하기보다, 고도의 전문성이 요구되는 활성화정책을 강화하는 동시에 각 분야(보육 등)에서 서비스 공급자들에 대한 관리감독 강화

□ 이를 위해서는 현재의 정부 운영방식에 변화가 필요

- 공무원들의 전문성 확보: 보직순환 억제, 장관 임기 장기화 등을 통해 공무원들이 정책과 관련한 제반정보를 축적하고 중장기적 관점에서 정책을 개선해 나갈 수 있는 여건 조성
- 정책설계 정교화: 정책목표, 논리모델, 전달체계, 성과지표 등을 명확히 함으로써 정책분석(policy analysis)을 강화하여 정책의 성공 가능성을 높이고 실패 가능성을 낮출 필요

- 사후평가 강화: 기획재정부의 심층평가를 모델 삼아 부처별로 자체평가를 실시하고 이를 정책설계에 반영하는 관행 확립
- 부정부패 청산: 정책당국과 정책대상 간의 유착관계를 근절하여 정책의 효과성을 높이고 국민들의 신뢰를 확보

참고문헌

- 강신욱·구인회·노대명·박능후, 「공공부조제도의 개편」, 고영선 편, 『분배구조의 변화와 사회정책의 방향(Ⅰ)』, 한국개발연구원, 2011, pp.110~250.
- 고영선, 『한국경제의 성장과 정부의 역할: 과거, 현재, 미래』, 한국개발연구원, 2008.
- 고영선·김두얼·윤경수·이시욱·정완교, 『전문자격사제도 개선방안 연구』, 한국개발연구원, 2009.
- 국회예산정책처, 「우리나라의 의무지출 예산구조와 정책과제」, 국회예산정책처·한국회화학회 공동정책포럼, 2012. 5. 24.
- 글로벌 금융위기 극복백서 편찬위원회, 『글로벌 금융위기와 한국의 정책대응』, 한국개발연구원, 2012.
- 기획재정부, 『2011~2015 국가재정운용계획』, 2011.
- 김인경, 『보육정책의 문제점과 개선방안』, KDI 정책포럼, 제246호, 2012.
- 노대명 외, 『근로빈곤층 지원정책 개편방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2009.
- 디지털데일리, 「스마트폰 해외생산 비중 80% 우리나라 IT 수출 악화 주원인」, 2012. 7. 10.
- 문화일보, 「현대·기아차 해외공장서 연 353만대 생산」, 2012. 9. 7.
- 보건복지부, 「2011년 저출산·고령화에 대한 국민인식 조사」, 2012. 1.
- 산업연구원, 『2011년 한국 제조업의 업종별 기술수준 및 개발동향』, 정책자료, 2011.
- 신석하·황수경·이준상·김성태, 『인구고령화를 감안한 우리 경제의 잠재성장률 전망』, 한국개발연구원, 2012.
- 유길상, 「맞춤형 고용서비스 개혁방안」, 『국민 중심의 한국형 고용복지 모형 구축』, 박근혜 의원실 고용복지 정책세미나, 2011. 11. 1, pp.28~51.
- 윤희숙, 「노동시장과 공공부조 간 관계에 비춰본 기초생활보장제도 급여기준의 문제점」, KDI 정책포럼, 제241호, 2011.
- _____, 「기초노령연금의 대상효율성 분석과 선정기준 개선방안」, 『KDI 경제전망』, 2012 하반기, 한국개발연구원, 2012a.
- _____, 「1980년대 이후 한국경제 구조변화가 빈곤구조에 미친 영향과 정책적

- 합의」, KDI 포커스, 제14호, 2012b.
- _____, 「'고용을 통한 복지 실현'을 위한 공공부조 재편 방향」, KDI 포커스, 제18호, 2012c.
- 윤희숙·고영선, 『의료서비스산업 선진화를 위한 제도개선과제』, 연구보고서, 2009-01, 한국개발연구원, 2009.
- 이병희, 「근로빈곤의 노동시장 특성」, 이병희·홍경준·이상은·강병구·윤자영, 『근로빈곤의 실태와 지원정책』, 한국노동연구원, 2010a, pp.7~41.
- _____, 「사회보험 사각지대 해소를 위한 사회보험료 지원방안」, 사회통합위원회·한국사회보장학회 정책토론회 발표문, 2010b. 10. 14.
- 이인재, 「정규직과 비정규직 임금격차」, 김주영·조동훈·이변송·조준모·이인재, 『한국의 임금격차』, 한국노동연구원, 2009, pp.195~233.
- 조영삼, 「중소기업 정책금융 지원 효율화 방안」, 주요 재정이슈에 대한 공개토론회(중소기업 분야), 2010. 8. 31.
- 한국고용정보원, 『고용보험통계연보』, 2008.
- 한국은행, 『산업연관표』, 각년도.
- 황덕순, 「근로유인형 복지정책의 개념화와 복지체제」, 황덕순·노대명·김재진, 『근로유인형 복지제도의 국제 비교와 한국의 근로유인형 복지제도 발전방안 연구』, 경제·인문사회연구회 미래사회협동연구총서 09-22, 한국노동연구원, 2009.

- Andersson, Thomas, Sylvia Schwaag Serger, Jens Sörvik, and Emily Wise Hansson, *The Cluster Policies Whitebook*, IKED, 2004.
- Dornbusch, Rudiger and Sebastian Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, University of Chicago Press, 1991.
- Gill, Indermit and Homi Kharas, *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*, World Bank, 2007.
- Hemerijck, Anton C. and Martin Schludi, "Sequences of Policy Failures and Effective Policy Responses," in Fritz W. Scharpf and Vivien A. Schmidt (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy: Volume I: From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford University Press, 2000, pp.125~309.
- IMF, "Fiscal Policy as a Countercyclical Tool," *World Economic Outlook*, October 2008, pp.160~198.
- OECD, *OECD SME and Entrepreneurship Outlook*, 2005.

- _____, *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, 2011.
- _____, *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, 2012.
- Rodrik, Dani, "Industrial Policy for the Twenty-first Century," Harvard University, 2004.
- Sachs, Jeffrey, "Social Conflict and Populist Policies in Latin America," *NBER Working Paper*, No. 2897, 1989.
- The Economist*, "Low Fertility: The Rich Are Different," 2009. 10. 29.
- _____, "Population and Recession: Europe's Other Crisis," 2012. 6. 30.
- _____, "Rethinking the Welfare State: Asia's Next Revolution," 2012. 9. 8.
- _____, "Inequality and the World Economy: True Progressivism," 2012. 10. 13.

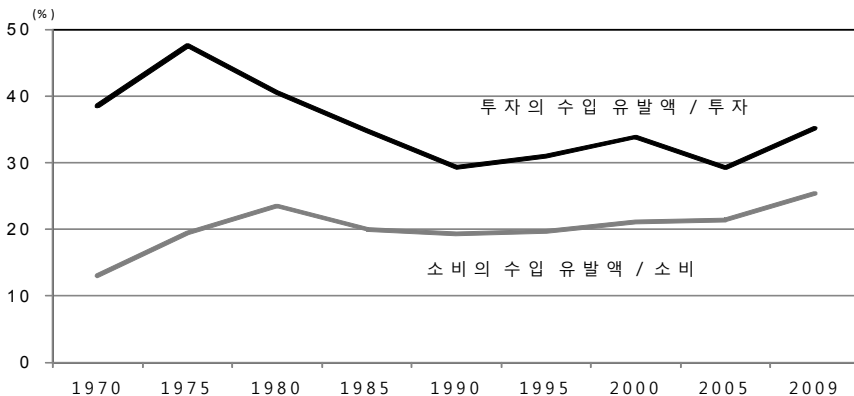
기존에 제시된 성장전략에 대한 평가

- 우리나라에서 경제성장을 위한 전략으로 흔히 '내수 부양 전략', 'R&D 투자 중심의 성장전략', '산업 타깃팅(targeting) 전략'이 논의되고 있는데, 이들은 최선의 대안이 될 수 없음.

1. 내수 부양 전략

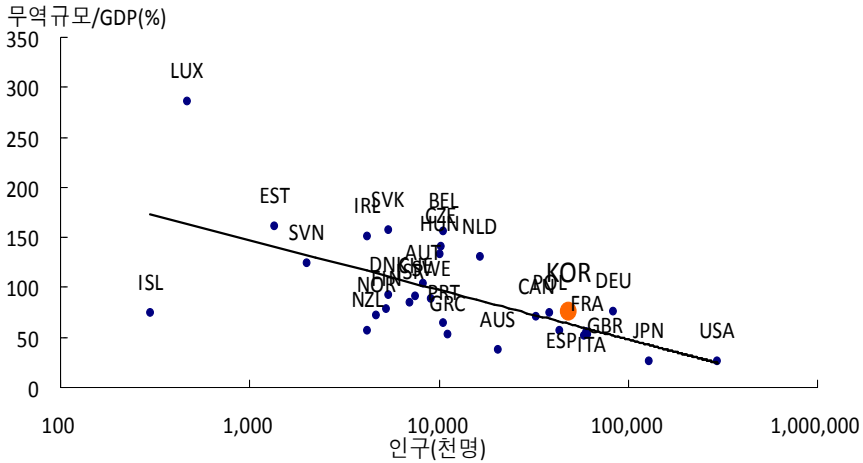
- 일각에서는 “수출이 경제에 도움이 안 된다” 또는 “수출이 너무 많다”는 이유로 수출보다 내수를 촉진해야 한다고 주장하나, 이에 동의하기 어려움.
 - “수출이 경제에 도움이 안 된다”는 주장은, 수출을 해야만 외화를 획득하여 외국에서 막대한 양의 소비재 및 투자재를 수입할 수 있다는 사실을 간과
 - 우리는 소비의 약 25%, 투자의 약 35%를 수입에 의존(그림 1-22)

[그림 1-22] 소비 및 투자의 수입의존도



자료: 한국은행, 『산업연관표』, 각년도.

[그림 1-23] 인구와 무역규모(2005년)



- “수출이 너무 많다”는 주장은, 우리나라의 인구규모로 보아 무역규모가 너무 큰 것이 아니라는 점을 간과
 - 인구가 적을수록 모든 것을 자국에서 생산하여 소비할 수 없으므로 무역규모가 큼(그림 1-23).

□ 수출보다 내수가 중요하다고 하여 내수를 늘릴 경우, 경상수지 적자가 커지고 외채가 누적되며 결국 외환위기와 같은 사태를 초래할 수 있음.

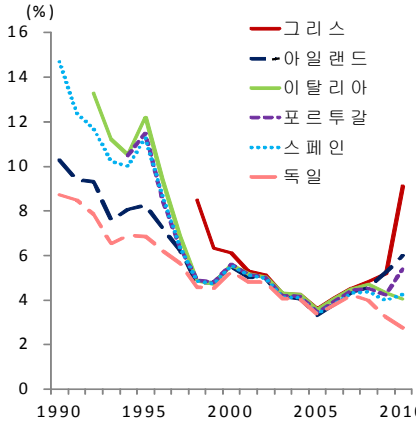
- 국민계정의 항등식에서 소비(C) 및 투자(I), 즉 내수가 증가하면 경상수지($X-M$)가 감소하고 외채가 증가하게 됨.

$$* Y = (C + I) + (X - M)$$

□ 실제로 내수를 제대로 관리하지 못하여 위기를 맞이한 경우는 쉽게 찾아볼 수 있음.

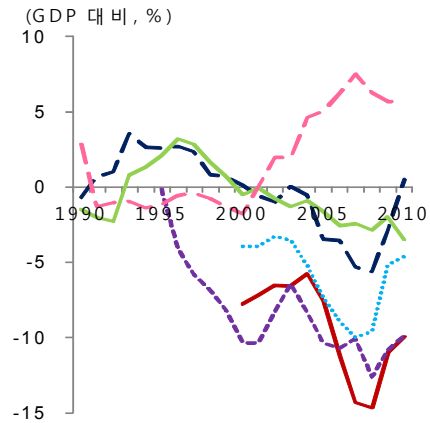
- 남유럽에서는 유로존 가입 이후 과도한 낙관론 속에 금리가 급락하고 국제자본이 급격히 유입되었는데(그림 1-24), 이로 인해 경상수지 적자가 커지고 국내경기가 과열되었으며(그림 1-25), 결국 글로벌 금융위기 이후 해외자본이 빠져나가면서 위기를 맞게 됨.

[그림 1-24] GIIPS 국가의 장기금리



자료: OECD(<http://stats.oecd.org>).

[그림 1-25] GIIPS 국가의 경상수지



- 통화정책이 유럽중앙은행(ECB)으로 이관된 상황에서 내수를 진정시키기 위해 남유럽 정부는 재정이라도 긴축했어야 하나, 그동안 뿌리내린 포퓰리즘 정치로 인해 재정규율을 제대로 세우지 못하였음.
- 20세기 들어 중남미에서는 경제적 포퓰리즘(economic populism)이 출현하였는데, 수입대체산업화(Import-Substitution Industrialization: ISI)를 위한 과도한 재정지출로 물가불안을 야기하고, 다른 한편으로는 물가안정을 위해 환율을 고정시키기에 따라 결국 경상수지 적자를 키우고 외환위기를 초래(Sachs[1989]; Dornbusch and Edwards[1991])
- 당시 중남미에서는 전통적으로 해외 시장을 상대로 농축산업을 영위하는 대지주 계급이 국가의 경제력과 정치권력을 독점하고 있었음.
- 이런 상황에서 1920년대부터 1970년대까지 여러 나라에서 카리스마를 가진 지도자가 나타나, 근대산업 부문의 노동자 및 중산층을 위한 포퓰리즘 정책을 추진하였음.
- 정책의 기초는 ISI, 인위적인 임금 인상 및 농산물가격 인하, 환율 절상 등이었는데, 이 가운데 특히 ISI를 위해 정부는 과도한 투자에 나서게 되었고 이는 재정지출의 급증과 재정적자의 심화를 초래
- 이러한 정책은 대지주 계급이 정치권력을 독점하던 체제에서 도시 노동자 및 중산층의 정치 참여를 확대하였다는 긍정적인 측면이 있었

으나,

- 결과적으로 '경상수지 적자 → 해외부채 증가 → 경제위기'의 경로를 통해 거듭되는 경제위기를 초래해 경제·사회 발전을 심각히 저해

□ 이런 이유에서 내수를 과도히 진작시키는 것은 바람직하지 않으나, 반대로 수출을 진작시키기 위해 국내 통화의 가치를 과도히 낮추는 정책 역시 바람직하지 않음.

- 수출은 결국 수입을 위한 것인데, 국내 통화가치의 과도한 절하는 내국인의 구매력을 떨어뜨리고 후생수준을 낮추게 되며, 내국인들 사이에 소득이전(수입업자/내수산업 → 수출업자/수출산업)을 야기
- 결국 수출과 내수 모두에 중립적인 정책을 펼치는 것이 바람직

□ 정책적 노력은 내수(domestic demand)의 진작이 아닌 내수산업(non-export sector)의 생산성 향상에 집중할 필요

- 내수산업은 주로 서비스업을 의미하는데, 내수산업은 해외 경쟁에 노출되어 있지 않아 생산성이 낙후
- 대외개방 확대, 진입규제 및 영업규제 완화 등을 통해 시장경쟁을 활성화 함으로써 생산성 제고 압력을 강화할 필요
 - 특히 전문직 서비스업, 의료, 교육 등의 경우 규제개혁이 절실히 필요(고영선·김두열·윤경수·이시욱·정완교[2009]; 윤희숙·고영선[2009])
- 서비스업에서는 흔히 사회정책적 고려가 우선시되고 이해집단의 반발도 심하여 규제개혁이 쉽지 않으나, 소비자 후생에 초점을 맞추어 장기적 관점에서 지속 가능한 정책대안을 선택할 필요
 - 사회정책적 고려가 우선시되는 대표적 사례로는 영리의료법인 설립 불허, 기업형 슈퍼마켓(SSM) 영업시간 규제 등을 들 수 있음.
 - 소비자 후생 증진을 위해 규제완화를 추진하면서 다른 한편으로는 경쟁에서 탈락한 공급자들에 대해 사회적 보호를 제공할 필요

2. 비효율적 R&D 투자 중심의 성장전략

□ 노동 및 자본투입 증가율이 둔화됨에 따라 생산성 향상이 더욱 중요해지고 있는데,

〈표 1-16〉 「국가재정운용계획」상 주요 분야별 자원배분계획

(단위: 조원, %)

분 야	2011	2015	연평균 증가율
R&D	14.9	18.3	5.3
경제사업 ¹⁾	57.2	57.0	-0.1
보건·복지·노동	86.4	108.3	5.8
교육	41.2	56.0	8.0
국방	31.4	37.9	4.8
기타	78.0	95.6	5.2
총지출	309.1	373.1	4.8

주: 1) 경제사업에는 SOC, 산업·중소기업·에너지, 농림수산식품이 포함됨.
자료: 기획재정부(2011).

이를 위해 정부는 R&D 투자에 상당한 예산 배정

- 정부가 2011년에 발표한 『국가재정운용계획』에 의하면 2011~15년간 총 지출이 4.8% 증가하는 데 비해 R&D 지출은 5.3% 증가(표 1-16)

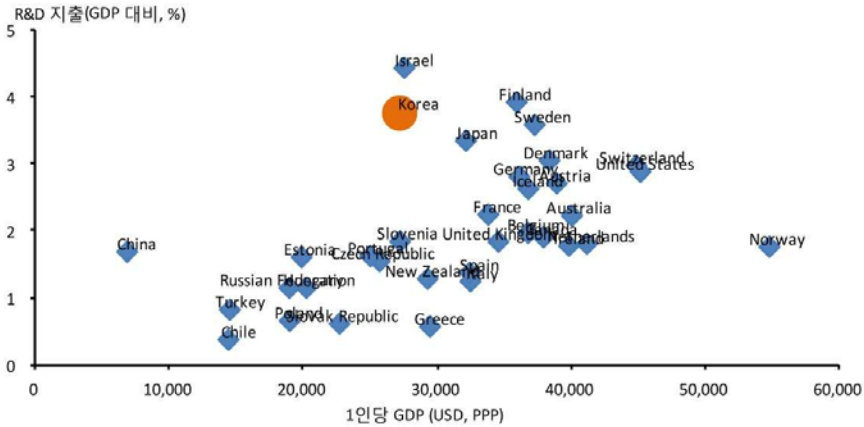
□ 그러나 우리나라의 R&D 투자는 세계적으로 큰 규모로서, 공공투자가 민간투자를 구축하고 있을 가능성 존재

- GDP 대비로 이스라엘과 핀란드 다음으로 많은 수준이며, 소득수준이 유사한 나라들과 비교해서는 두 배 가량 많은 수준(그림 1-26)
- 조세지원의 규모도 크다는 점을 고려하면, 공공투자가 민간투자를 구축하고 있을 가능성이 높음.

□ 공공부문과 민간부문 사이의 역할분담에 대해서도 의문이 제기되는데, 현재 공공부문의 R&D 지출은 민간부문이 주도해야 할 시험개발 분야에 치중되어 있음.

- R&D 활동에 대한 정부지원은 외부성(externalities)에서 근거를 찾을 수 있음.
 - R&D 활동을 통해 창출되는 지식과 기술이 시장기제(market mechanism)를 통하지 않고 사회에 전파됨에 따라 R&D 활동주체에 대한 보상이 사회적 편익에 못 미치게 되며, 이로 인해 사회적으로

[그림 1-26] R&D 지출과 소득수준

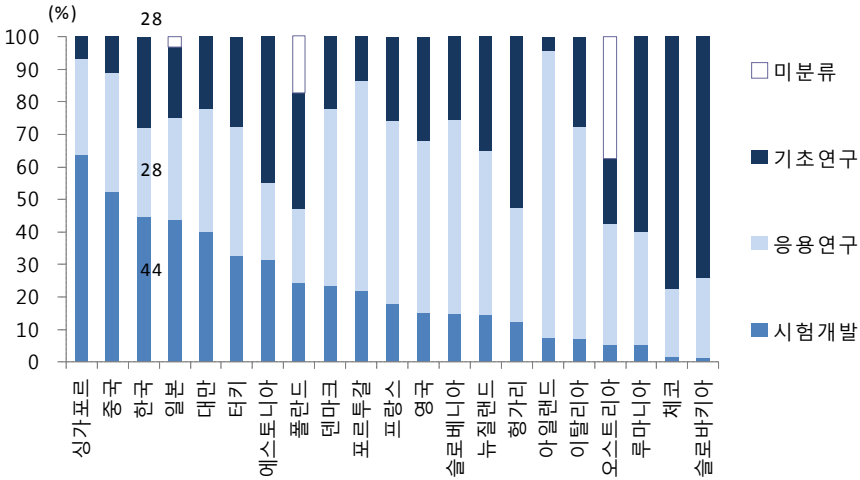


자료: OECD(<http://stats.oecd.org>).

바람직한 수준까지 R&D 활동이 이루어지지 않게 됨.

- 이처럼 R&D 활동주체가 R&D 활동의 편익을 모두 전유(appropriate)하지 못함에 따라 발생하는 외부성의 문제를 해결하기 위해 정부는 R&D 활동에 대해 직·간접적 지원 제공
- 외부성은 R&D의 단계별로 달라지는데, 기초연구의 외부성이 가장 크고 그 다음이 응용연구이며, 시험개발은 외부성이 가장 작은 것으로 알려져 있음.
 - 시험개발의 경우 이를 수행한 주체가 상품화를 통해 수익을 창출할 가능성이 매우 높기 때문에 정부 지원이 없더라도 어차피 투자가 이루어질 것이며, 정부 지원은 단지 국민 세금을 해당 기업에 이전하는 결과만을 초래
- 따라서 정부는 기초연구에 집중하고 시험개발은 주로 민간이 담당하도록 하는 것이 효율적인 자원배분이라 할 수 있음.
- 그러나 우리나라에서는 시험개발 분야의 지출비중(44%)이 매우 높은 반면, 응용연구(28%) 및 기초연구(28%)의 비중은 낮은 편(그림 1-27)
 - 이는 과거 개발연대의 유산으로 추측되며, 특히 당시 설립된 각종 출연연구소들의 역할이 재정립되지 않은 결과로 보임.

[그림 1-27] 정부 수행 R&D 투자의 유형별 비중(2009년)



자료 : OECD(<http://stats.oecd.org>).

○ 또한 우리나라에서는 정부의 R&D 지원방식에 대해 비판적 시각이 많음.

- 예컨대 기술개발에 성공한 경우 지원금액의 일정 비율(20~40%)에 해당하는 기술료만 정부에 납입하면 지적재산권 등 모든 편익을 기업이 가져갈 수 있어, 기업들의 기회주의적 행태를 조장할 가능성이 높음.
- 극단적인 경우 성공이 거의 확실한 R&D 사업에 대해 정부에 지원을 요청하고, 사업이 완료된 후에 기술료만 납입하면 나머지 지원금액을 아무런 대가 없이 기업이 가져갈 수 있음.
- 실제로 기술개발 성공률이 90%에 달하는 것으로 알려져 있어, 이러한 행태가 만연해 있을 가능성을 시사

□ 따라서 현시점에서는 R&D 투자의 규모를 늘려가는 데 초점을 맞추기보다 R&D 투자의 효율성을 높이는 데 초점을 맞추는 것이 바람직

3. 산업 타깃팅 전략

□ 역대 정부는 새로운 먹거리 산업을 발굴하기 위해 노력해 왔음.

〈표 1-17〉 노무현 정부와 이명박 정부의 성장동력산업

10대 성장동력산업 (노무현 정부)	17대 신성장동력산업 (이명박 정부)	
디지털 TV방송 디스플레이 지능형 로봇 미래형 자동차 차세대 반도체 차세대 이동통신 지능형 홈 네트워크 바이오 신약·장기 디지털 콘텐츠/SW 솔루션 차세대 전지	녹색기술산업 (6개)	신재생에너지, 탄소저감에너지, 고도 물처리산업, LED 응용, 그린수송시스 템, 첨단그린도시
	첨단융합산업 (6개)	방송통신융합산업, IT 융합시스템, 로 봇응용, 신소재·나노융합, 바이오 제 약·의료기기, 고부가 식품산업
	고부가 서비스산업 (5개)	글로벌 헬스케어, 글로벌 교육서비스, 녹색금융, 콘텐츠 소프트웨어, MICE/ 관광

- 노무현 정부: 10대 차세대 성장동력산업 선정
 - 44개 제품, 147개 기술을 지원
- 이명박 정부: 17개 신성장동력산업 선정
 - 2009~13년 24.5조원을 투입
 - 2013년까지 신성장동력 글로벌 중소기업(세계시장 10위 이내, 수출 5천달러 이상)을 300개 창출하는 것을 목표
 - 기술개발, 상용화, 자금지원 등 전 주기적 지원을 제공

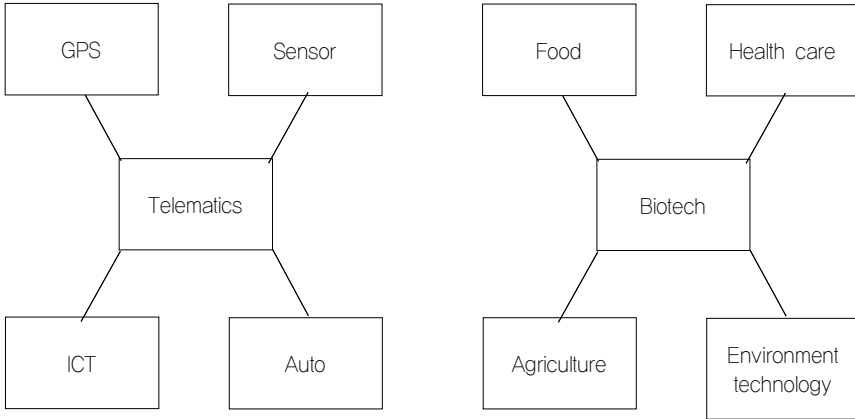
□ 그동안 우리나라는 산업 타깃팅 방식을 활용하여 '선진국 따라잡기(catch-up)'에 성공

- 선진국에서 이미 개발되어 시장성이 확인된 기술을 도입하여 대량생산을 통해 규모의 경제를 실현하고 생산성을 향상시켰는데, 이 과정에서 투자 재원을 집중하기 위해 산업 타깃팅 방식을 활용
- 그 결과 선진국과의 격차가 상당 부분 축소
 - 세계 최고 대비 기술수준(산업연구원[2011]): 제조업 전체 81.9%, 중화학공업 81.9%, 경공업 78.6%, 정보통신산업 83.3%

□ 그러나 현재에는 산업 타깃팅 방식의 유용성이 크게 저하

- 더 이상 모방할 기술이 없어짐에 따라 기술개발이 상업화에 성공할지의 여부가 매우 불확실해지고 정부투자의 실패 가능성이 높아짐.

[그림 1-28] 기술과 산업의 융합



자료: Andersson, Serger, Sörvik, and Hansson(2004).

- 특히 기술발전 및 시장수요 변화의 속도가 빨라지고, 산업 간 융합이 일상화되며, 국내외 기업 간 네트워킹이 확산됨에 따라 정부가 기술개발을 주도하기가 더 어려워짐.
 - 융합화는 최근 기술 중심의 융합에서 출발하여 제품 융합, 제품·서비스 융합, 기술·제품·서비스·산업 융합 등으로 진화하는 중(그림 1-28)
- 또한 상업적 성공에 있어 기술적 요인보다 디자인, 마케팅, 국제 공급망(global supply chain) 등 기술 외적인 요인의 중요성이 커짐에 따라 기술 중심의 지원정책은 효용성이 낮아짐.
- 더불어, 우리나라에서는 첨단기술 위주로 산업이 선정됨에 따라 이미 자체적으로 활발히 R&D 활동을 하고 있는 대기업이 주로 혜택을 받게 되고, 정작 R&D 투자가 미흡한 중소기업은 소외되는 것도 문제
 - 기업유형별 연구개발비(2010년): 국가과학기술위원회의 조사 결과에 의하면 기업의 총 연구개발비 32.8조원 가운데 대기업이 74%, 중소기업이 15%, 벤처기업이 11%를 차지하여 대부분의 연구개발은 대기업에서 이루어지고 있는 것으로 나타남.

□ 이제는 민간이 주도적으로 연구개발과 기술혁신을 추진하도록 유도하고, 정부는 시

장실패의 요인을 개별적으로 파악하여 민간의 혁신활동을 지원할 필요

- 특정 기술과 산업을 선정하여 지원하기보다 기업활동, 특히 혁신활동이 원활히 이루어질 수 있는 포괄적 환경을 조성하는 데 초점
 - 교육·훈련 제도를 통한 양질의 인적자원 배양, 창의와 혁신을 가로막는 각종 불합리한 규제의 개선, 지식근로자들이 선호하는 대도시의 육성, 지적재산권 보호 등
- 물론 정보 외부성(information externalities)이나 조정 실패(coordination failure)와 같은 시장실패 요인이 존재하는 경우 정부가 특정 산업을 지정하여 개입하는 일이 필요할 수 있음.
 - 정보 외부성: 어느 기업이 새로운 사업기회(새로운 기술, 새로운 시장, 새로운 생산양식 등)를 포착할 경우 다른 기업도 이를 모방하여 이득을 취할 수 있기 때문에, 이러한 정보 외부성을 창출하는 기업들의 혁신활동을 정부가 지원하는 것은 바람직
 - 조정 실패: 기술표준의 설정, 전후방 연관산업의 동시적 착근 등 여러 공급자 간의 조정이 필요한 경우, 그리고 이러한 조정이 시장에서 자발적으로 이루어지지 않는 경우 정부가 나서서 조정자 역할을 담당하는 것이 바람직
- 이처럼 특정 산업을 지정하여 개입하는 경우에도 시장실패의 구체적인 원인을 파악하여 개별적으로 개입해야 하며, 특정 부처(예: 지식경제부)가 다른 부처와의 조율 없이 특정 지원(예: R&D 지원)만을 제공하기보다 여러 부처가 종합적인 대응책을 마련하는 것이 바람직
 - 예컨대 신재생에너지산업의 경우 기업에 대한 R&D 지원보다는 환경 규제 강화, 배출권거래제 도입, 수요자에 대한 세제혜택 등을 통한 수요 창출이 더 중요할 수 있음.
 - 또한 교육, 의료, 전문서비스, MICE 등 서비스산업의 경우 기업들의 R&D 자금 부족보다 창의와 혁신을 가로막는 각종 규제가 더 심각한 장애요인으로 인식되고 있는데, 이를 해결하기 위해 관계 부처 간의 협력을 통해 규제개혁을 추진할 필요
 - Rodrik(2004) 등의 新산업정책(new industrial policy) 논의에서와 같이 시장실패 요인을 찾아서 치유하기 위한 민간과 정부의 의사소통과

〈표 1-18〉 정보 외부성의 시정을 위한 정부개입의 원칙

원칙	내 용
①	정부지원은 “새로운” 생산활동에 제공되어야 한다.
②	생산활동의 성공과 실패를 판단할 수 있는 명확한 기준이 있어야 한다.
③	일몰조항(sunset clause)이 내재되어 있어야 한다.
④	정부지원은 산업이 아닌 개별 활동을 대상으로 삼아야 한다.
⑤	지원대상 활동은 외부효과를 창출할 명확한 잠재력을 지녀야 한다.
⑥	산업정책 추진은 검증된 능력을 지닌 조직이 담당해야 한다.
⑦	정책의 성공 여부에 명확한 이해관계를 지니며, 최상위의 정치적 권한을 가진 책임자가 산업정책 추진조직을 면밀하게 감독해야 한다.
⑧	산업정책 추진조직은 민간부문과의 대화통로를 유지해야 한다.
⑨	정부지원 대상활동이 성공에 이르지 못할 가능성을 인정해야 한다.
⑩	새로운 발견이 계속 이루어질 수 있도록 산업정책 추진조직은 수요와 환경 변화에 맞추어 스스로를 갱신할 수 있는 능력을 갖추어야 한다.

자료: Rodrik(2004); 고영선(2008)에서 재인용.

협력적 탐색과정을 강조하는 방향으로 산업정책의 방향을 설정

- 한편, 지역 단위에서 이루어지는 혁신활동과 관련해서는 지방정부가 주도하여 지역 특성에 부합하는 다양한 산업정책을 추진할 수 있도록 지방정부의 역량을 강화하고 자율과 책임을 확보해 줄 필요
 - 현재에는 국가 R&D 사업과 지방 R&D 사업 간의 역할분담이 불분명하고 지방정부의 자율과 책임은 제한되어 있는 상태로서, 지방의 주도성을 보다 강화하는 방향으로 개선할 필요
- 요약하자면, 시장실패 요인에 대한 구체적인 분석 없이 여러 산업을 성장 동력산업으로 지정하여 획일적으로 지원하는 일은 지양할 필요

제2장

거시경제정책

이재준 · 신석하 · 김영일 · 김성태 · 정대희

제1절 거시경제적 안정성의 강화

- 거시경제정책은 중장기적으로 성장잠재력을 제고하는 한편, 단기적으로는 잠재성장 추세를 중심으로 안정적으로 운영하는 데 초점을 맞추는 것이 바람직
 - 단기적인 경제성장률 목표를 잠재성장률 이상으로 설정하는 경우, 물가 및 자산가격이 불안해지는 등 부작용이 발생할 가능성
 - 잠재성장률은 기술적으로 달성 가능한 최대한의 성장수준이 아니라, 지속 가능한 안정적 성장추세이므로 단기적인 정책수단으로 개선시키기 어려움.
 - 거시경제정책의 목표를 성장잠재력을 초과하는 수준의 경제성장률을 달성하는 데 둘 경우 물가안정 및 재정건전성에 상당한 위험요인으로 작용하므로 잠재성장률 수준의 안정적 성장을 추구할 필요
 - 한편, 잠재성장률은 정책결정 시 경기판단의 주요 기준으로 활용되나 측정에 따른 불확실성이 매우 크다는 사실을 감안하여 정책당국의 신중한 접근이 요청
 - 경기변동에 직면하여 정책당국은 현재의 인플레이션 및 경제성장률(GDP)에 대한 정보는 가지고 있으나 잠재성장률을 직접 관측하지 못하게 되며, 따라서 정책당국은 현재 가용한 정보를 가지고 추정해야 하는 문제에 직면

〈표 2-1〉 잠재성장을 추정치 및 요소별 기여도

	GDP	물적자본	취업자 수	취업자 일인당 인적자본	TFP
2006~10	4.8	2.0	0.7	0.6	1.4
2011~20	4.1	1.9	0.4	0.6	1.3

자료: 한진희·신석하(2007).

□ 최근 우리 경제의 성장추세가 점진적으로 둔화되고 있는 것으로 추정되며, 이러한 점을 감안하여야 안정적인 거시경제 운용이 가능할 것으로 사료

- 우리 경제의 성장추세는 투입요소 증가세 둔화에 따라 점차 낮아질 것으로 전망되고 있음.
 - － 고령화에 따른 인구구조의 변화 및 저축률 하락 등을 고려할 경우, 우리 경제의 잠재성장률은 국제금융위기 이전에 4%대 초반으로 낮아진 것으로 평가되고 있으며, 이러한 둔화추세는 지속되고 있는 것으로 추정되었음.
- 다만, 2008년 국제금융위기 이후 전반적인 세계경제 성장세가 약화되고 있는 추세이므로, 최근 우리 경제의 잠재성장률도 기존의 추정치보다 약화되고 있을 가능성이 높은 상황임.
 - － 우리 경제의 경우 2008년 국제금융위기를 직접적으로 경험하지는 않았으나, 최근 미국과 유로존 국가들의 중장기 성장전망이 하향 조정되는 등 대외여건이 당분간 악화될 것으로 예상되며 우리 경제의 성장추세도 약화될 가능성이 높다고 판단
 - － 관련 연구 결과에 의하면, 잠재산출수준 및 잠재성장률에 대한 불확실성이 높아진 상황에서는 재량적 판단보다는 준칙에 의한 구속력 있는 정책운용(committment vs. discretion)이 유효하며, 산출변동보다는 물가안정에 치중(price stability vs. output gap stabilization)하는 것이 바람직(Basu and Fernald[2009]).
 - － 이와 같은 맥락에서 재정정책 역시 대내외 여건이 불확실해질 경우 재량적 부분을 가능한 최소화하고 자동안정장치에 의한 경기안정화의 역할을 중시하는 것이 바람직할 것으로 판단

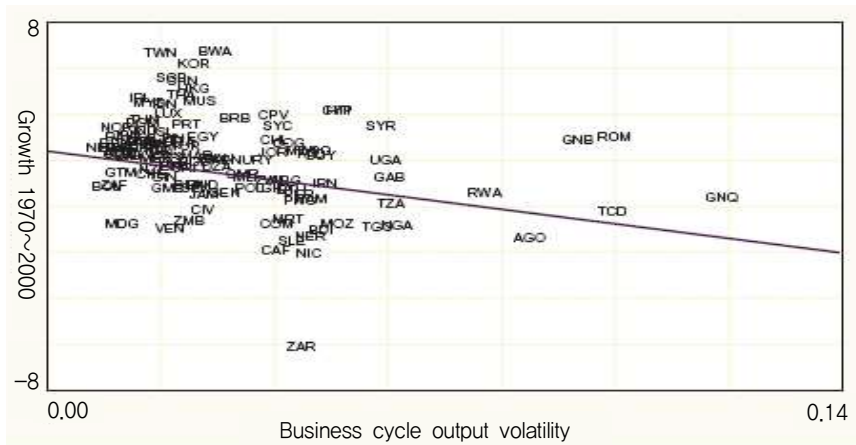
□ 단기적으로 거시경제적 안정성을 추구하는 것은 경기변동상의 손실을 감소시킬 뿐만 아니라 장기적인 경제성장에도 긍정적 요인으로 작용

- 최근 경기변동이 심해질수록 경제성장에 해로운 영향을 미친다는 연구 결과들이 제기되면서 거시안정성에 대한 새로운 시사점을 제공
 - 성장이론의 최근 연구들을 종합해 보면, 일국의 장기적인 경제성장은 R&D 투자, 인적자본 등 다양한 요인들에 의해 결정되나, 일시적인 변동요인(transitory disturbances)도 특별한 경우 경제성장에 장기 효과를 가져올 수 있다는 것임.
 - 일시적인 경기변동요인이 일정한 수준을 초과하거나 금융시스템의 효율성을 저해하면서 자본의 조달비용을 높일 경우, 가용자원에 영향을 미치고 이것이 다시 생산성 향상의 기회에 영향을 주면서 성장경로에 항구적인 영향을 미칠 수 있음.
 - 단기 변동이 장기 성장에 영향을 미친다면, 장기 경제성장은 경제의 구조적인 요인에 의해서만이 아니라, 경기안정화정책이라고 불리던 것에 의해서도 영향을 받을 수 있다는 것을 시사
- 실증분석 결과, 단기적으로 거시경제 안정성을 제고하는 것이 실제 성장 성과를 개선하는 데 도움이 되는 경향이 있음을 발견
 - 경기변동과 경제성장 간의 관계를 실증분석한 연구 결과에 따르면, 경기의 변동성(volatility)과 평균성장률 간에는 음(-)의 관계가 있는 것으로 나타남(Ramey and Ramey[1995]).

□ 특히 최근 들어 산출수준의 변동성 외에 다른 주요 거시변수의 변동성도 경제성장에 부정적 영향을 주는 것으로 나타나, 거시안정성의 중요성이 재부각

- 산출수준의 변동성과 더불어, 인플레이션의 변동성 역시 경제성장을 저해하는 요인으로 지적
 - 경제성장은 일반적으로 자본축적과 기술발전에 의해 이루어지며, 인플레이션의 수준과 변화 정도에 대한 불확실성이 높아질수록 자본투자로부터 기대할 수 있는 수익률은 저하되는 경향이 존재(Pyndyck and Solimano[1993]; Feldstein[1997])
 - 그 밖에 인플레이션은 인적자본 및 연구개발 투자에도 부정적 영향을

[그림 2-1] 경기변동과 경제성장 간의 관계



자료: Ramey and Ramey(1995).

미칠 가능성이 높음.

- Judson and Orphanides(1999)에서 국제 비교연구를 통해 인플레이션 변동성과 경제성장 간에 상당한 정도의 음(-)의 관계가 있는 것으로 분석
- 한편, 세계화가 크게 확산된 현대 경제에서 환율변동은 거시경제적 불확실성에 큰 영향을 미침.
 - Aghion *et al.*(2006)에 따르면 환율 변동성은 장기 생산성에 부정적인 영향을 미치며, 특히 금융부문이 충분히 발전되어 있지 않을 경우 더욱 뚜렷이 나타난다고 함.
 - Frankel and Rose(2002) 등에서는 높은 환율 변동성이 교역에 부정적인 것으로 나타나고 있으며, 따라서 장기적인 경제성장을 둔화시키는 데 기여한다고 함.
- 거시경제적 불확실성이 성장에 약영향을 미치는 또 하나의 경로는 재정을 통한 것임.
 - 통상 재정의 자동안정화 기제 등을 통해 재정은 경기변동을 축소시키고 경제성장에 긍정적 효과를 줄 것으로 기대
 - 한편, 지나친 성장지향적인 경제정책방향으로 인해 재정부문 자체가 불필요한 경기변동을 야기시키는 요인이 될 수 있음을 경계할 필요

- 거시경제의 안정을 위해 물가, 재정, 환율, 금융 부문 등의 위험요인을 효과적으로 관리할 수 있도록 통화정책·재정정책·외환정책의 개선방안을 모색할 필요
 - 통화정책에서는 한국은행의 정책목표, 물가안정목표 및 관리방식, 통화신용정책의 책임성 등을 검토
 - 재정정책에서는 공기업의 재무건전성, 기금운용 및 관리감독, 국가재정운용계획의 책임성, 단기적 경기조절을 위한 재정정책 등을 검토
 - 외환정책에서는 외환보유고 규모 및 재원조달, 환율정책, 자본유출입 등을 검토

- 한편, 우리 경제 전반의 안정성을 높이기 위해서는 재정 및 통화 등 거시경제정책의 성공적인 운용이 필요할 뿐만 아니라 중장기 차원에서 산업부문의 균형 있는 구조를 지향할 필요
 - 우리 경제는 제조업을 중심으로 교역재 부문에 특화되어 있다는 특징을 가지고 있으며, 이들 부문은 서비스업과 비교역재 부문에 비해 대외충격에 대한 영향 등 내재적 변동성이 큼(이재준[2009]).
 - 따라서 서비스업 부문의 경쟁력 향상을 통해 균형 있는 경제구조를 지향함으로써 경제안정화 및 성장잠재력의 개선을 도모할 필요
 - 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 기대

제2절 통화신용정책

1. 통화신용정책의 성과

가. 현황 및 논의의 배경

- 외환위기 이후 통화신용정책은 물가안정목표제 형태로 운용되고 있음.

〈표 2-2〉 한국은행의 물가안정목표 및 대상 물가지수

목표설정기간	목표수준	목표 대상 물가지수	목표달성점검	실제물가상승률
1998년	9.1±1%	소비자물가지수	단년	7.51
1999년	3.0±1%	소비자물가지수	단년	0.81
2000년	2.5±1%	근원물가지수	단년	1.87
2001년	3.0±1%	근원물가지수	단년	3.62
2002년	3.0±1%	근원물가지수	단년	2.97
2003년	3.0±1%	근원물가지수	단년	3.06
2004~06년	3.0±0.5%	근원물가지수	3년 평균	2.36
2007~09년	3.0±0.5%	소비자물가지수	3년 평균	3.35
2010~12년	3.0±1%	소비자물가지수	단년	2.93(2010년)
			단년	4.39(2011년)1)

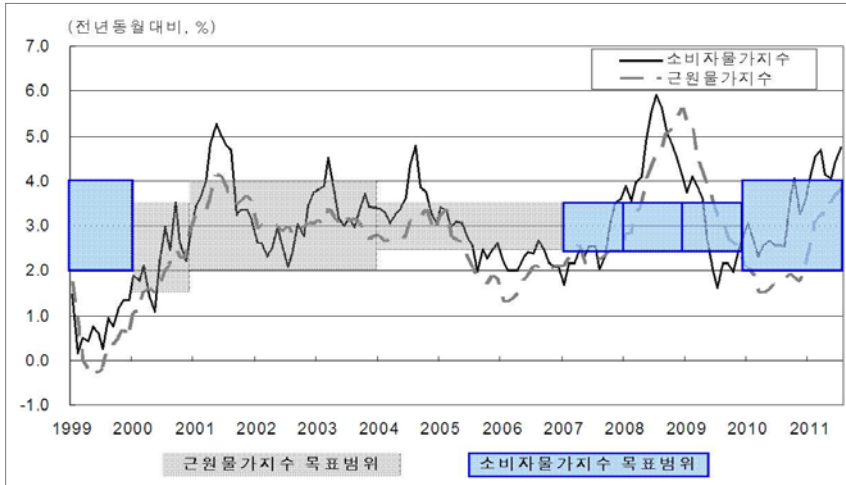
주: 1) 2011년 7월까지의 실제 물가상승률임.

- 물가안정목표제는 중앙은행이 통화량 등 중간 목표 없이 일정 기간 동안 달성해야 할 물가목표치를 제시하고, 이에 맞추어 통화정책을 운용하는 방식
 - 뉴질랜드가 1990년에 도입한 이후 많은 선진국과 신흥시장국들이 채택하고 있으며, 아직까지 이를 채택한 후 포기한 국가는 없는 상황
 - 통화정책의 최종 목표인 물가안정에 대한 중앙은행의 책임성과 독립성이 강조되며, 물가상승기대를 물가안정목표에 수렴시키기 위한 민간과의 의사소통, 통화정책의 투명성 확립, 그리고 통화정책의 주된 파급경로인 금융시장의 정비 등이 중요한 것으로 인식되고 있음.
- 우리나라는 통화량(M2)을 중간 목표로 하는 중간목표관리제에서 외환위기 이후 물가안정목표제로 전환
 - 물가안정목표는 한국은행이 정부와 협의하여 결정하고 있으며, 2010~12년의 경우 소비자물가지수를 기준으로 3.0±1%로 설정하고 연단위로 운영상황을 점검

나. 물가안정 성과에 대한 평가 및 과제

- 대체로 물가안정목표가 달성되었던 것으로 평가되나, 물가안정목표 자체가 너무 높게

[그림 2-2] 물가안정목표의 변경 추이와 물가상승률



설정되었다는 의견도 제기되고 있음.

- 단기적으로는 물가상승률이 물가안정목표를 이탈한 경우가 있었으나, 점검기간을 고려하면 목표를 달성
 - 2008년의 경우 소비자물가 상승률이 4.7%를 기록하여 목표범위를 벗어났으나, 2007~09년 3년 평균으로는 3.4%로서 목표를 달성
- 특히 목표범위 상한보다 하한을 벗어나는 경우가 많아, 목표가 너무 높게 설정되었다는 의견도 제기(백웅기[2009])
 - 1999년 1월~2011년 7월(151개월) 중 월별 물가상승률이 목표범위 상한을 초과한 경우는 28개월(19%)이며, 하한을 하회한 경우는 47개월(31%)로 나타남.
 - 이와 같은 결과를 중앙은행이 너무 긴축적으로 통화정책을 운영한 데 기인한 것으로 볼 수도 있으나, 해당 기간 동안 중앙은행이 특별한 긴축의지를 표명하지 않았음에도 물가상승률이 목표 하한보다 낮았음을 고려할 때 목표가 높게 설정되었다는 의견도 제기

□ 또한 물가안정목표제 채택 이후 물가가 안정되었던 것으로 평가되고 있음.

〈표 2-3〉 월간 물가상승률

	기 간	평 균	표준편차	지속성
소비자물가 상승률	1986~96	5.75	2.14	0.89
	2000~10	3.10	0.94	0.88
근원물가 상승률	1986~96	5.62	1.72	0.66
	2000~10	2.78	0.94	0.78

○ 물가안정목표제하에서 물가상승률의 평균과 표준편차가 과거에 비해 낮아진 것으로 나타남.

- 물가안정목표제 실시 이전 시기(1986~96년)에 비해 소비자물가 상승률 평균은 5.8%에서 3.1%로 낮아졌으며, 표준편차로 측정한 변동성도 2.1%에서 0.9%로 축소
- 반면, 1차 자기회귀 계수로 측정한 물가상승률의 지속성은 낮아지지 않아, 명시적인 물가상승 목표의 설정으로 인해 물가상승률의 조정과정이 크게 영향을 받지 않은 것으로 보임.

□ 그러나 물가안정이 정책효과에 얼마나 기인한 것인지에 대해서는 논란이 있는 것으로 보이며, 물가안정목표제가 물가상승에 적절히 반응하고 있는지에 대해서도 평가가 엇갈리고 있는 것으로 사료됨.

- 물가안정이 정책효과에 상당 부분 기인한다는 의견(Kim and Park [2006])도 있는 반면, 지속적인 환율 하락(신관호[2007])이나 세계적인 물가안정의 영향을 제기하는 의견도 있음.
- 한편, 물가안정목표제하에서 통화정책이 물가상승에 적극적으로 반응하고 있는지에 대한 연구 결과들도 상이한 결론을 제시하고 있는 상황
 - 통화정책이 물가상승보다는 경기변동에 반응하거나, 물가상승에 대한 반응이 1보다 작다는 추정 결과(신관호[2007]; 백웅기[2009]; 박원암[2010])가 많음.
 - 반면, 물가상승에 대한 통화정책의 반응이 1보다 크고 경기변동보다 더 많은 비중을 차지하고 있다는 추정 결과도 제기되고 있음.
 - 한편, 최근 소규모 개방경제에서의 통화정책에 관한 다수의 연구가

〈표 2-4〉 통화정책 반응함수 기준 연구 비교

	기 간	기대물가 상승률	기대 GDP	콜금리	환 율	
					(t)	(t-1)
신관호(2007)	1999~2005	-0.313	1.770**	0.890**		
		-0.260	1.366**	0.859	6.412*	
백웅기(2008)	1991~1997	0.570	-0.629**	0.772***		
	1999~2007	0.223***	0.114***	0.729***		
박원암(2010)	1999~2006	0.048***	0.021***	0.880***	-0.043***	0.048***
	1999~2008	0.020***	0.023***	0.880***	-0.023***	0.030***
	1999~2009	-0.010	-0.001	0.990***	-0.004	0.004
Kim and Park (2006)	1999~2005	1.580***	0.320***	0.915***		

주: 백웅기(2008)에서는 기대물가 상승률을 $E_t\pi_{t+1}$ 과 $E_t\pi_{t+4}$ 을 사용하여 분석하였으나 위 표에서는 $E_t\pi_{t+1}$ 가 사용되었을 때의 추정 결과임. 한편, 물가안정목표제를 채택하고 있는 다른 국가들과 비교할 때, 우리 경제의 물가상승률은 높은 편이며 변동성은 낮은 것으로 보임.

금리준칙에 명목환율 변동을 포함할 경우 전반적인 경제안정화 효과가 제고될 수 있다는 결과를 보고하고 있음을 감안할 때, 통화정책이 환율변동에 양(+)의 반응을 보인 것은 큰 문제가 없는 것으로 사료됨.

○ 우리 경제는 물가상승률은 선진국에 비해 높은 편이며, 변동성은 선진국과 유사한 수준

- 물가안정목표제를 채택하고 있는 대부분의 선진국에 비해 물가상승률이 높은 편이며, 신흥시장국 중에서는 이스라엘, 페루, 체코에 비해 높게 나타남.
- 명시적인 물가안정목표제를 채택하고 있지 않은 독일과 미국에 비해 서도 물가상승률이 높은 편임.
- 다만, 변동성은 선진국과 유사한 수준으로 낮은 편

□ 향후 통화정책 성과를 제고할 여지가 있는 것으로 보이며, 이를 위해 정책목표, 운용 방식, 책임성 등을 검토하여 개선방안을 마련할 필요

○ 이와 아울러 통화정책의 성과를 엄밀히 평가하기 위한 분석이 필요할 것으로 보이며, 통화정책의 파급경로 및 효과에 대해서도 추가적인 연구가 필요한 것으로 사료됨.

〈표 2-5〉 국가별 인플레이션 수준 · 변동성 · 지속성 비교

	월별 자료			연간 자료	
	1999년 1월~2011년 5월			1999~2010년	
	평균	표준편차	지속성	평균	표준편차
물가안정목표제 시행 국가					
선진산업국가					
오스트레일리아				3.00	1.00
캐나다	2.08	0.95	0.64	2.06	0.65
뉴질랜드				2.51	0.93
스웨덴	1.43	1.22	0.83	1.37	1.10
영국	2.00	1.01	0.90	1.93	0.87
스위스	0.91	0.78	0.73	0.92	0.67
신흥시장국가					
브라질	6.56	3.02	0.87	6.57	2.92
칠레	3.30	2.24	0.82	3.30	2.00
콜롬비아	6.22	2.51	0.85	6.32	2.34
체코	2.61	1.80	0.78	2.63	1.70
이스라엘	2.40	2.36	0.78	2.33	1.98
한국	2.96	1.14	0.76	2.91	1.00
멕시코	5.99	3.61	0.94	6.08	3.66
페루	2.59	1.67	0.78	2.58	1.44
폴란드	3.82	2.70	0.91	3.80	2.70
인도네시아	9.42	8.75	0.56	9.18	4.73
물가안정목표제 미시행 국가					
선진산업국가					
독일	1.49	0.74	0.80	1.47	0.66
미국	2.47	1.33	0.74	2.46	1.13
신흥시장국가					
아르헨티나	8.12	9.15	0.77	7.96	7.57
홍콩	-0.94	4.57	0.94	-1.08	4.64
인도	6.10	3.20	0.82	6.00	2.89
싱가포르	1.57	1.99	0.86	1.47	1.82
베네수엘라	22.29	7.13	0.87	22.08	6.80

자료: International Financial Statistics, IMF.

- 한편, 물가안정목표제 운용방식의 잦은 변경이 기대인플레이션의 안정을 저해할 수 있음을 고려하여, 장기적인 시계에서 제도 개선의 방향을 제시할 필요

2. 한국은행의 정책목표

가. 현황 및 논의의 배경

- 과거에는 한국은행의 설립목적으로 “물가안정”만 명시되어 있었으나, 암묵적으로는 성장 및 금융안정도 고려한 통화신용정책을 운용하여 왔음.
 - 과거 「한국은행법」은 통화신용정책의 목적으로 물가안정만을 명시하였으며, 이를 위해 한국은행의 중립성을 보장하였음.
 - 다만, 통화정책의 실질적인 운영에 있어서는 물가안정을 저해하지 않는 범위 내에서 정부의 경제정책과 조화를 이룰 것을 요구
 - 이는 중장기적으로 물가안정에 주력하면서 단기적으로는 경제성장과 금융시장의 안정도 중시하는 신축적 물가안정목표제(flexible inflation targeting)를 의미
- 금융위기를 거치며 금융안정을 위한 중앙은행의 역할을 강화해야 한다는 의견이 제기되면서, 금융안정이 한국은행의 목적으로 최근 추가되었음.
 - 위기 발생 이전 선진국들은 물가상승률을 안정적으로 유지하였으나, 금융위기가 발발
 - 또한 위기 극복과정에서 다수의 국가가 중앙은행을 중심으로 금융시장 및 외환시장을 안정시키기 위한 정책을 시행
 - 이에 따라 중앙은행이 적극적인 금융안정 기능을 수행하여야 한다는 의견을 반영하여, 2011년 9월에 개정된 「한국은행법」에는 ‘금융안정에 유익할 것을 한국은행의 목표로 추가

나. 주요 쟁점 및 잠정적인 의견

□ '물가안정'이라는 기본적인 목표와 상충되지 않는 범위에서 '금융안정'이라는 추가된 목표를 추구할 것임을 명확히 할 필요

- 금융부문의 안정이 성공적인 통화정책 수행에 중요한 요인이므로, 중앙은행이 금융안정에 관심을 기울이는 것은 바람직
 - 자산가격의 등락 및 신용창출 과정 등을 면밀히 주시하여 금융위기 가능성을 선제적으로 축소할 필요
 - 또한 위기 발생 시에는 중앙은행이 최종 대부자로서 유동성을 공급하여 금융경색을 방지하는 것이 매우 중요
- 그러나 중앙은행이 물가안정과 금융안정을 동시에 추구하는 경우, 목표 간 상충, 중앙은행의 독립성 및 물가안정에 대한 신뢰도 훼손 등의 우려가 제기될 수 있음.
 - 경제주체들에 의해 투명하게 검증될 수 있는 물가안정목표와 달리 금융안정이라는 목표는 객관화하기 어려워, 통화신용정책의 의사결정과정이 불투명해지거나 독립성이 약화될 가능성이 있음.
 - 중앙은행이 금융안정에 실패할 경우, 물가안정에 대한 신뢰도가 함께 훼손될 가능성도 존재
- 따라서 물가안정을 저해하지 않는 범위 내에서 금융안정에 유의한다는 점을 명확히 할 필요

□ 이와 더불어 금융감독 당국과 한국은행이 금융안정이라는 공통된 목적을 달성하기 위해 효과적으로 협조할 수 있는 체계를 구축할 필요

- 개정된 「한국은행법」에서는 한국은행이 자료제출을 요구할 수 있는 금융기관의 범위와 금융감독원에 대한 검사 및 공동 검사 요구 등에 관한 사항을 대통령령으로 정하도록 하고 있음.
- 선제적인 금융안정은 주로 금융감독 당국의 규제 및 감독에 의존하고, 위기 발생 시 금융안정은 상당 부분 한국은행의 유동성 공급에 의존하는 상황이므로 기관 간 효과적인 협조체계의 구축이 중요
- 따라서 금융안정이라는 목적을 효과적으로 수행하기 위한 적절한 기관별

정책수단 및 협력체계에 대한 논의 필요

- 다만, 금융안정을 위한 한국은행의 금융규제 당국과의 협의가 중장기적인 물가안정을 저해하지 않도록 유의할 필요

3. 물가안정목표제 운용방식

가. 현황 및 논의의 배경

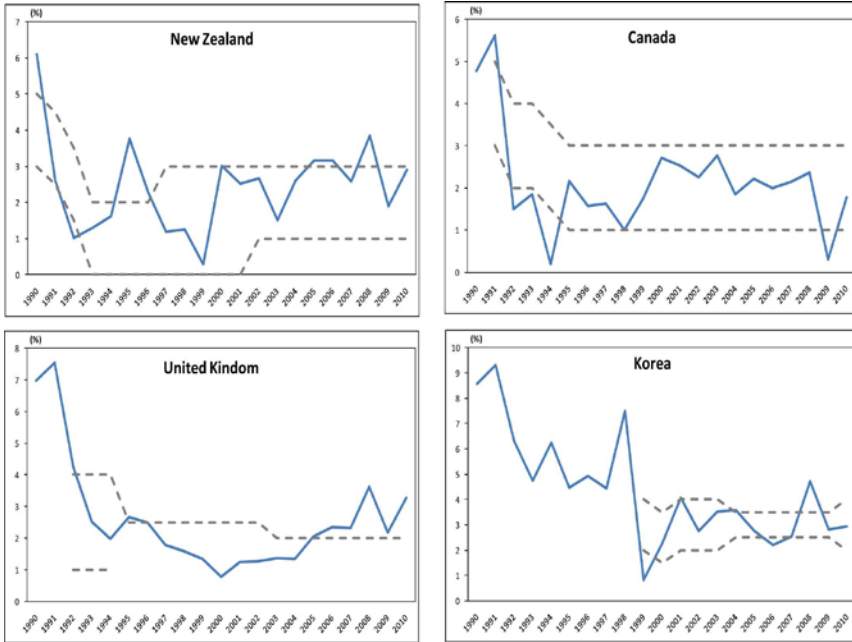
- 현재 한국은행은 2010~12년 기간 중 물가안정목표를 소비자물가 상승률 3.0% ($\pm 1.0\%$)로 설정하고, 1년 단위로 목표달성 여부를 점검하는 방식으로 운용
 - 한국은행은 정부와 협의하여 물가안정목표를 정함.
 - 중기적 시계에서 물가상승률이 목표에서 크게 벗어나지 않도록 노력함으로써 인플레이션 기대심리의 안정을 도모한다는 취지에서 3년 단위로 물가안정목표를 정하고 있음.
 - 2007~09년 기간에는 물가안정목표를 소비자물가 상승률 $3.0 \pm 0.5\%$ 로 설정하고, 3년 평균 물가상승률을 기준으로 목표달성 여부를 평가하였음.
 - 2010~12년에는 1년 단위로 목표달성 여부를 점검하는 대신, 안정목표 범위를 $\pm 0.5\%$ 에서 $\pm 1.0\%$ 로 확대
 - 3년 평균 물가상승률로 목표달성 여부를 점검하는 경우, 현재의 통화·신용정책 결정이 미래의 물가상승 전망뿐 아니라 과거의 물가상승 실적치에 의해서도 영향받게 된다는 의견을 반영
- 물가안정목표제를 시행하고 있는 선진국들의 안정목표가 대부분 1~3% 수준임을 감안할 때, 우리 경제의 물가안정목표가 다소 높다는 의견이 제기되고 있음.
 - 또한 물가안정목표 범위($\pm 1.0\%$)도 너무 넓어 기대인플레이션을 안정시키기 어렵다는 의견도 존재

나. 주요 쟁점 및 잠정적인 의견

□ 물가안정목표를 낮추는 방안을 검토할 필요

- 이론적으로 합의된 적정 물가상승률은 없으나, 물가상승에 따른 비용을 감안할 때 낮은 물가상승률이 바람직하다는 인식
 - 통화주의자는 화폐보유에 따른 사회적 비용의 최소화를 위해서는 명목이자율이 0%가 되도록 실질이자율을 상쇄하는 물가 하락이 바람직하다는 주장을 제기(프리드먼 룰)
 - 그러나 이는 통화가 제공하는 유동성 및 기타 편익을 고려하지 않은 주장이라는 반론도 제기
 - 물가상승률이 높을수록 불확실성이 증가하여 소비자 및 기업의 경제활동을 제약하고, 차입자에게 유리한 소득재분배를 가져올 수 있음.
- 또한 물가안정목표를 너무 높게 설정하는 경우 물가상승률의 변동성이 확대되거나 물가안정에 대한 의지가 약한 것으로 오해되어 기대인플레이션의 안정을 저해할 수 있음.
 - 반면, 너무 낮게 설정하는 경우 디플레이션 발생 확률이 높아진다는 문제점
- 물가안정목표제 실시 이후 우리 경제의 물가상승률이 안정적으로 유지되어 오고 있음을 감안할 때, 안정목표를 선진국 수준으로 점차 하향 조정하는 방안을 고려할 만한 시점인 것으로 사료됨.
 - 현재 물가안정목표제를 채택하고 있는 대부분의 선진국들은 1~3% 정도를 목표 수준으로 하고 있음(예: 뉴질랜드·캐나다 1~3%, 영국 2%, 호주 2~3%, ECB 2% 이하).
 - 신흥시장국의 경우 물가안정목표를 선진국보다 다소 높게 설정하고 있는 것이 사실이나, 대부분의 국가에서 물가안정목표제 도입 이후 물가상승률이 안정됨에 따라 안정목표를 점차 하향 조정하여 왔음을 참고할 필요
 - 다만, 위기 시 통화정책의 대응 여력을 감안할 때 물가안정목표를 하향 조정하는 것이 바람직하지 않다는 의견도 제기되고 있으므로, 양적 완화 등 비전통적 통화정책수단의 장단점까지 고려하여 물가안정목표의

[그림 2-3] 각국의 물가안정목표 조정 추이



적정 수준을 설정할 필요

□ 이와 더불어 현재 1년 단위로 설정된 목표달성 평가기간을 3년 이상으로 확대하는 것을 고려할 필요

○ 통화정책이 상당한 시차를 두고 물가에 영향을 미친다는 점을 고려할 때, 현재의 1년은 너무 짧은 것으로 보임.

- 신축적 물가안정목표제가 중기적인 물가안정을 추구하는 가운데 단기적으로는 성장 및 금융안정 등을 고려하고자 하는 제도임을 감안할 때, 단기적으로 물가안정목표를 점검하는 것은 취지에 부합하지 않음.
- 3년 평균 물가상승률로 목표달성 여부를 점검하는 경우, 통화신용정책이 과거의 물가상승 실적치에 의해서도 영향을 받게 되는 문제점이 거론되나, 이는 점검기간에 상관없이 존재
- 다른 나라의 경우에도 높은 물가상승률을 경험한 후 물가목표제를 채

택한 초기에는 단기적으로 목표달성을 점검하였으나, 물가상승률이 점차 안정되어 감에 따라 중기적인 물가안정에 초점을 맞추어 가는 추세

- 그러나 목표달성 평가기간을 3년 이상으로 확대하는 것이 물가안정에 대한 정책의지가 약해지는 것으로 인식되지 않도록 통화신용정책의 책임성을 동시에 강화할 필요
- 목표달성 평가기간을 확대하는 경우, 물가안정목표 범위($\pm 1\%$)를 축소하는 것이 바람직한지 여부는 명확하지 않은 것으로 사료됨.
 - 안정목표 범위를 좁게 운영하는 경우, 기대인플레이션을 안정시키는 데 유리한 반면, 물가상승률이 목표범위를 벗어나 통화신용정책의 신뢰도를 약화시키거나 경직적인 정책운용을 초래할 가능성
 - 공급 측 물가상승 충격 등 물가상승률의 변동성을 고려할 필요
 - 또한 대부분의 선진국에서도 $\pm 1\%$ 정도의 범위를 적용하고 있음.

4. 통화신용정책의 책임성 강화

가. 현황 및 논의의 배경

- 물가안정목표제에서는 물가상승기대를 안정시키는 것이 핵심적인 요소이므로, 통화신용정책의 결정과정을 투명하게 공개하는 한편 물가안정에 대한 중앙은행의 정책의지를 인식시키는 것이 중요
 - 이를 위해 중앙은행에 대한 경제주체들의 신뢰를 강화하기 위해 중앙은행의 독립성을 보장하는 한편, 독립성이 보장된 만큼 정책수행에 대한 책임성을 강조
- 통화신용정책의 투명성을 위한 제도적 장치는 마련되어 있는 반면, 책임성과 관련된 제도적 장치는 보다 강화될 필요가 있다는 의견이 제기되고 있음.
 - 한국은행이 매년 통화신용정책의 운영방향을 공표(「한국은행법」 제6조 제2항)하고, 통화신용정책보고서를 매년 2회 이상 작성하여 국회에 제출(「한국은행법」 제96조 제1항)하도록 하는 등 통화신용정책의 투명성을

제고하는 제도적 장치가 마련되어 있음.

- 또한 금융통화위원회 의사록을 공개하고 있음.

○ 반면, 통화신용정책 운용성과에 대한 외부 평가나 물가안정목표를 달성하지 못한 경우에 어떻게 책임을 물을지에 대한 제도적 장치는 미흡

- 「한국은행법」에는 물가안정목표의 달성에 최선을 다해야 한다는 규정만 있을 뿐 목표달성에 실패한 경우의 책임에 대해서는 아무런 규정이 없음.

- 다만, 통화신용정책보고서와 관련하여 국회 또는 그 위원회가 출석을 요구하는 경우 총재가 출석하여 답변하여야 한다는 조항이 존재(「한국은행법」 제96조 제2항)

- 영국의 경우 물가상승률이 물가안정목표 범위를 넘어서는 경우에는 언제든지 재무장관이 영란은행 총재에게 공개서한으로 설명을 요구할 수 있음.

- 뉴질랜드는 통화정책이 극단적으로 부적절하게 이루어진 경우에 국한되기는 하지만 총재의 해임까지 가능

나. 주요 쟁점 및 잠정적인 의견

□ 물가안정목표의 달성 가능 여부와 관련하여 적시에 공식 설명을 요구할 수 있도록 제도적 장치를 마련할 필요

○ 현재는 연 2회 이상 제출하도록 되어 있는 통화신용정책보고서와 관련하여 국회에서 요구가 있을 경우에만 총재가 출석하여 답변할 것을 요구하고 있어, 적절한 시기에 공식 설명을 요구하기 어려움.

- 금융통화위원회, 일반 강연 등을 통해서 총재가 통화신용정책에 대한 설명을 제공하고 있으나, 비공식적인 설명이라는 점에서 책임성이 약함.

○ 영국의 경우처럼 물가상승률이 물가안정목표 범위를 넘어서는 경우에는 언제든지 재무장관이 영란은행 총재에게 공개설명을 요구할 수 있도록 제도적 장치를 마련하는 방안을 검토할 필요

- 물가상승률이 물가안정목표 범위를 넘어서는 경우, 그 원인에 대한 판

단, 향후 전망, 한국은행의 대응방안 등을 공식적으로 제시하는 것이 바람직

- 이러한 제도적 장치가 실제 사용되는 경우는 많지 않을 수 있으나, 존재 자체로 중앙은행이 체감하는 물가안정에 대한 책임성이 강화될 수 있을 것으로 기대

□ 통화신용정책 운용성과에 대해 외부 전문가의 심층적인 검토 및 평가를 정기적으로 수행하는 방안을 검토할 필요

- 현재는 한국은행 자체적으로 통화신용정책보고서를 작성하여 국회에 제출하고 있어, 객관적인 평가를 담보하기 어려움.
 - 보고서의 통화신용정책 운영에 대한 부분은 대체로 긍정적인 평가나 정당화를 위한 변론이 주된 내용임.
- 선진국과 같이 통화신용정책 운용성과에 대한 독립적인 전문가의 심층적인 검토가 병행되는 것이 바람직한 것으로 사료됨.

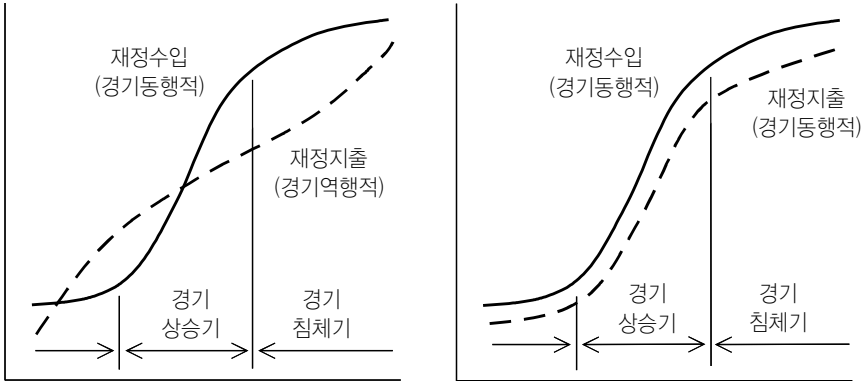
제3절 거시재정정책

1. 경기조절을 위한 재정정책의 역할

□ 단기적 경기조절을 위한 재정정책은 재정의 자동안정화 기능(automatic stabilizer)과 재량적 재정정책으로 구분할 수 있음.

- 재정의 자동안정화 기능은 재정수입의 경기동행성(pro-cyclical)과 재정지출의 경기역행성(counter-cyclical)을 통해 경기조절에 기여
 - 자동안정화 기능이 제대로 작동하는 경우 재정수지는 경기상승기에 개선되고 반대로 경기하강기에는 악화되어 경기동행적인 모습을 보이게 됨.
 - 반면, 재정지출은 경기상승기에 감소하고 경기하강기에 증가하여 경기역행적으로 변동해야 하는데, 만일 재정지출이 경기동행적으로 움직이는 경우 재정정책은 경기안정화를 저해

[그림 2-4] 재정정책을 통한 단기적 경기안정화



주: 왼쪽 그림은 재정의 단기적 경기안정화 기능이 정상적으로 발휘되고 있는 경우를, 오른쪽 그림은 재정지출의 경기동행성으로 인해 발휘되고 있지 못한 경우를 나타냄.

자료: 고영선(2008)에서 재인용.

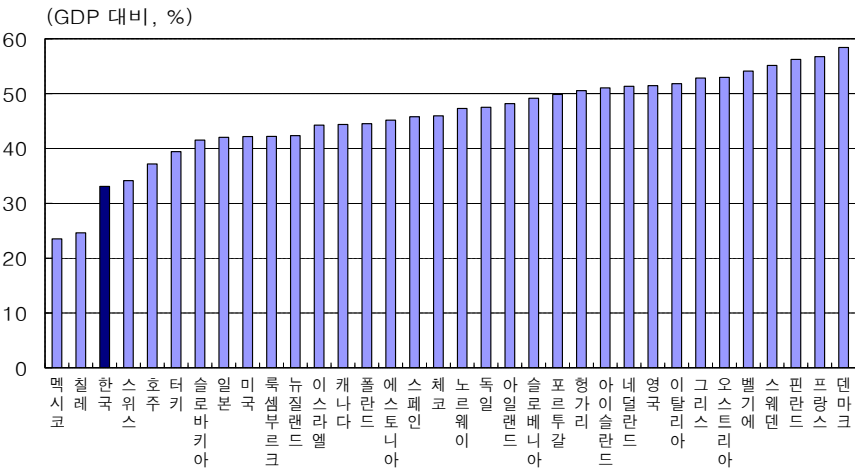
○ 재량적 재정정책은 재정의 자동안정화 기능 이외에 정책당국의 재량적인 판단에 근거한 재정지출 및 조세수입의 변화를 의미

- 국가재정법에 따르면 재정지출은 의무지출과 재량지출로 구분되는데, 재정의 자동안정화 기능은 의무지출과, 재량적 안정화 기능은 재량지출과 관련이 높음.
- (「국가재정법」 제7조 4항): 의무지출은 전체 재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 말하며, 재량지출은 재정지출 중 의무지출을 제외한 지출을 의미

□ 우리나라의 경우 경기조절을 위한 재정정책 중 재정의 자동안정화 기능은 크지 않았던 것으로 사료됨.

- 일반적으로 재정의 자동안정화 기능은 GDP 대비 정부지출 비중이 높을 수록, 조세수입 및 재정지출이 GDP 성장률에 민감하게 반응할수록 크게 나타남.
- 정부지출 규모로 평가한 재정의 자동안정화 기능은 주요국과 비교할 때 크지 않았을 가능성

[그림 2-5] OECD 국가의 일반정부 지출규모(2009년)



자료: OECD(<http://stats.oecd.org>).

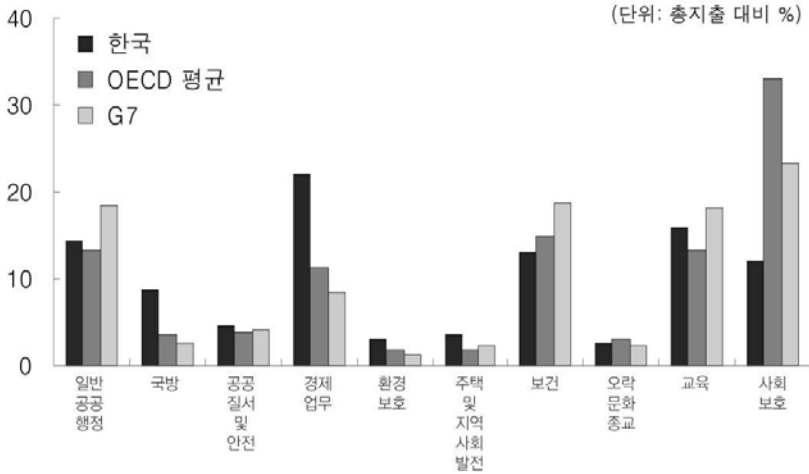
〈표 2-6〉 통합재정지출 및 순융자와 통합재정수입 사이의 상관계수

	1971~79	1980~89	1990~99	2000~08	1971~2008
실질증가율 사이의 상관계수	0.469	0.175	-0.014	-0.122	0.251
실질증가율의 차분 사이의 상관계수	0.393	0.107	0.054	-0.081	0.118

주: 실질증가율은 GDP 디플레이터를 사용하여 계산함.

- 정부지출 규모로 볼 때, 우리나라의 일반정부 지출규모는 현재 GDP 대비 20% 후반으로 OECD 국가 중 낮은 수준을 기록하고 있어 정부지출이 경제성장률에 미치는 기여도가 상대적으로 작음.
- 조세수입 및 재정지출의 GDP 성장률에 대한 반응 정도로 평가한 재정의 자동안정화 기능 또한 크지 않았던 것으로 보임.
- 회귀분석 결과(분석기간: 1970~2010년) 우리나라의 조세수입과 재정지출은 경상GDP 성장률에 대하여 경기동행적인 것으로 나타나, 재정지출이 재정의 자동안정화 기능을 저해하는 요인으로 작용한 것으로 판단됨.
- $\Delta T_t = -0.01 + 1.17 \Delta Y_t + 0.11 \hat{v}_t + \epsilon_t, R^2 = 0.89$
t-값: (-0.75) (10.88) (0.90)

[그림 2-6] 일반정부(중앙+지방)의 지출구조(2008년)



주: 캐나다 2006년, 아이슬란드 2007년, 뉴질랜드 2005년.
자료: OECD.

$$-\Delta E_t = 0.04 + 0.71 \Delta Y_t - 0.49 \hat{v}_t + \epsilon_t, R^2 = 0.20$$

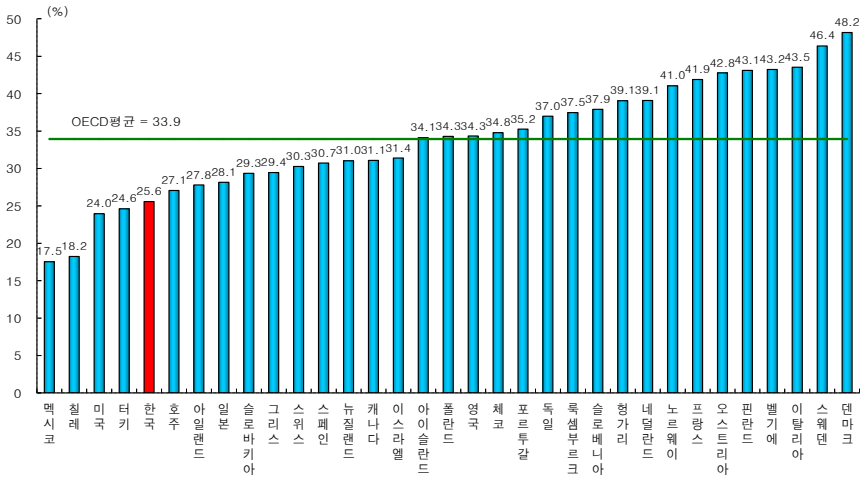
t -값: (1.50) (3.12) (-1.27)

- 여기서 ΔT_t 는 조세수입(국세+지방세) 증가율, ΔE_t 는 통합재정지출 및 순융자 증가율, ΔY_t 는 경상GDP 성장률이며, $\hat{v}_t$ 는 내생성(endogeneity) 문제를 해소하기 위한 보조설명변수로서 경상GDP 성장률을 AR(1)모형으로 추정된 뒤 얻은 잔차항임(Kim[2004] 참조).
- 통합재정지출 및 순융자와 통합재정수입 사이의 상관관계 또한 양(+)의 값을 보이고 있는바, 재정지출이 경기동행적임을 시사

□ 하지만 재정의 자동안정화 기능은 향후 인구구조 변화 등을 고려할 때 점진적으로 강화될 전망

- 인구 고령화에 따른 사회복지 지출이 크게 증가할 것으로 예상됨에 따라 GDP 대비 정부지출 비중도 점차 높아질 전망
- 또한 재정지출의 증가에 상응하는 수준의 국민부담률 상승이 불가피
 - 현재 수준의 국민부담률을 유지하는 경우 재정건전성이 크게 악화되는

[그림 2-7] OECD 국가의 국민부담률(2009년)



주: 호주, 일본, 네덜란드, 폴란드의 경우 2007년 수치임.
 자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2011. 8.

것으로 전망됨.

- 재정지출은 경기변동과 밀접한 사회복지 지출(예: 실업급여) 비중이 증가함에 따라 향후에는 경기역행적인 모습을 보일 가능성

□ 한편, 재량적 재정정책을 이용한 단기적 경기안정효과는 불분명한 것으로 판단되며, 재량적 재정정책에 따른 부작용을 고려할 때 향후 재량적 재정정책은 경제위기 시로 국한하는 것이 바람직

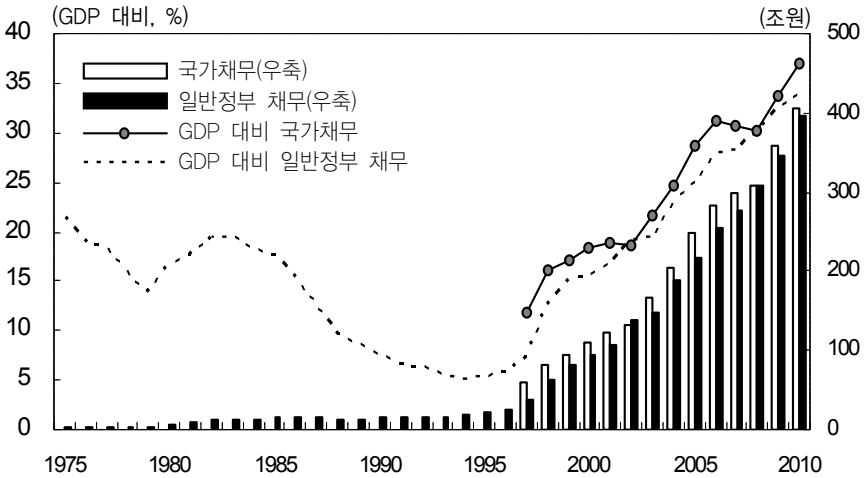
- 실증분석 결과에 따르면, 우리나라의 재량적 재정정책의 효과성에 대한 증거가 발견되지 못함.
 - － 허석균(2007)은 구조적 벡터자기회귀모형을 이용하여 재량적 재정정책의 유효성을 평가하였으나 유의한 증거를 발견하지 못하였으며, 이삼호(2006)는 재정충격지수(FI)를 기준으로 볼 때 재정정책의 경기대응 효과성이 미약한 것으로 파악
 - － 고영선(2010)은 외환위기 이전에는 재정정책이 단기적 경기안정화와 반대되는 방향으로 운용되는 경우가 많았음을 보여줌.

- 다만, 1990년대 말 외환위기와 2008년 금융위기에 대응한 재량적 재정 정책을 이용한 적극적인 경기부양은 경기침체를 방지하는 데 일부 기여한 것으로 추정됨.
 - Eskesen(2009)는 금융위기에 대응한 확장적 재정정책으로 우리나라의 경제성장률이 2009년에 1.0~1.5%p 정도 상승하였음을 보였으며, 김성태(2012)는 1.3~1.9%p 정도로 추정
- 재량적 재정정책에 의한 효과가 불분명한 가운데, 재량적 재정정책은 일반적으로 다음과 같은 부작용을 야기
 - 재정정책의 적시성(timely) 측면에서 볼 때 재량적 재정정책은 정부의 지출 및 수입 계획 수정과 국회의결 과정으로 인해 정책 실행 시점이 늦어져, 경기변동폭을 오히려 확대시킬 가능성
 - 재정정책의 일시성(temporary) 측면에서 볼 때 재량적 재정정책으로 인해 확대된 재정지출 및 조세감면은 경기정상화 이후에도 관련 이해 집단의 로비 및 조세저항 등으로 고착화될 가능성
 - 재정정책의 집중성(targeted) 측면에서 볼 때 경기침체 정도를 사전적으로 알 수 없는 상황에서 적절한 재량적 재정정책의 규모와 분야별 자원배분계획을 단기간에 마련하는 것은 매우 어려우며, 이로 인해 경제 내 효율적 자원배분이 왜곡될 가능성

□ 재량적 재정정책은 대개 재정건전성을 악화시키고, 이로 인해 장기적인 경제성장을 저해할 가능성

- 경기침체기의 재량적 재정책대보다 경기호황기의 재량적 재정긴축이 상대적으로 어렵다는 점을 고려할 때, 재량적 재정정책은 대개 재정건전성을 저해할 가능성이 높음.
 - 우리나라의 경우, 재정지출 증가율과 경상GDP 성장률이 양(+)의 상관관계를 나타낸 실증분석 결과는 이러한 가능성을 시사
 - 반면, 재정의 자동안정화 기능에 따르는 경우 경기침체기의 재정적자가 경기호황기의 재정흑자와 상쇄되어 평균적으로는 균형재정을 유지할 가능성이 높음.

[그림 2-8] 우리나라의 국가채무 추이



주: 일반정부 채무는 2001년까지 '1968 SNA' 기준, 2002년 이후에는 '1993 SNA' 기준임.
 자료: 한국은행, 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr>).

- 우리나라의 경우 대규모의 재량적 재정정책이 실행되었던 외환위기와 금융위기 이후 재정건전성이 악화되는 모습을 보인 바 있음.
 - 1990년대 말 GDP 대비 10% 수준이던 국가채무는 외환위기를 극복하는 과정에서 크게 증가하여 2007년까지 30% 수준으로 상승
 - 또한 2008년 금융위기에 대응한 확장적 재정정책으로 GDP 대비 국가채무는 다시 증가하여 2010년 말 현재 30% 중반을 기록
- 최근의 연구 결과에 따르면 재정건전성의 악화는 경제성장을 제약하고 재정정책의 효과성을 약화시키는 것으로 알려짐.
 - 44개국의 자료를 분석한 결과, GDP 대비 국가채무 비율이 90%를 상회하는 국가들의 성장률 중앙값이 그렇지 않은 국가들에 비해 1%p 정도 낮으며, GDP 대비 국가채무 비율이 30% 이하인 국가들에 비해서는 2.6%p 낮은 것으로 나타남(Reinhart and Rogoff[2010]).
 - 38개국의 패널 분석 결과, 초기의 국가채무가 높을수록 이후의 경제성장률을 하락시키는 것으로 나타남(Kumar and Woo[2010]).
 - IMF의 Global Integrated Monetary and Fiscal Model을 이용하여 분석한 결과, GDP 대비 국가채무가 0.5%p 증가하는 경우 경제성장률을

- 0.3~0.6%p 정도 하락시키는 것으로 판단됨([Freeman *et al.*[2009]).
- 재정건전성의 악화로 위험금리(risk premium)가 상승하고 경제주체가 향후 정부부채 구조조정을 예상하는 경우 현재 실시 중인 재정정책 효과는 구축효과로 인해 크게 약화됨(Miller *et al.*[1990]; Giavazzi and Pagano[1990]; Alesina and Perotti[1997]; Corsetti *et al.*[2009]; Kandil and Morsy[2010]).

□ 따라서 향후에는 경기조절 수단으로서의 재정정책은 재정의 안정화 기능으로 한정하는 대신 금융위기와 같은 급격한 경기침체에 대비하여 재정건전성을 제고하는 것이 바람직

- 재정정책은 재원배분의 왜곡이 최소화되도록 운용되어야 하며 자동안정화 기능이 작용할 수 있는 여건을 마련하는 것이 중요(Taylor[2000]).
- 재량적 재정정책은 외환위기 및 금융위기와 같이 급격한 경기급락이 예상되는 상황에서 적극적으로 운용하는 것이 바람직
- 또한 재정정책의 효과를 극대화하기 위해서는 재정의 지속 가능성 확보, 안정적 물가수준의 유지, 적정 수준의 위험금리 유지, 통화정책과의 공조 강화 등을 통해 거시경제의 안정성을 제고하는 것이 필요

2. 중장기 재정건전성 확보

가. 중장기 재정의 위험요인

- 중장기 재정의 위험요인으로는 인구구조 고령화에 따른 1) 잠재성장률 하락, 2) 세입 기반 약화, 3) 사회복지 지출 증가, 4) 통일에 따른 비용부담, 5) 준재정부문의 부채문제 등이 존재
- (잠재성장률 하락) 우리나라의 고령화 속도가 세계적으로도 매우 빠른 편에 속함을 고려할 때 잠재성장률이 향후 점진적으로 하락할 것으로 예상되고 있음.
 - 인구구조의 고령화는 노동 가능 인구의 감소와 저축률의 하락에 따른 자본투입의 둔화로 이어져 총요소생산성이 획기적으로 증가하지 않는 이상

잠재성장률은 하락할 전망

- OECD는 우리나라의 잠재성장률이 2010~15년에 3.8%에서 2016~26년에는 2.4%까지 하락할 것으로 전망
- 잠재성장률의 하락은 재정수입의 감소로 이어져 재정건전성을 악화시키는 요인으로 작용함을 감안할 때, 향후에는 총요소생산성을 증가시키기 위한 정책적 노력이 요구되는 상황

□ (세입기반 약화) 잠재성장률 하락에 따른 세입감소 이외에도 구조적인 세입기반 약화가 예상

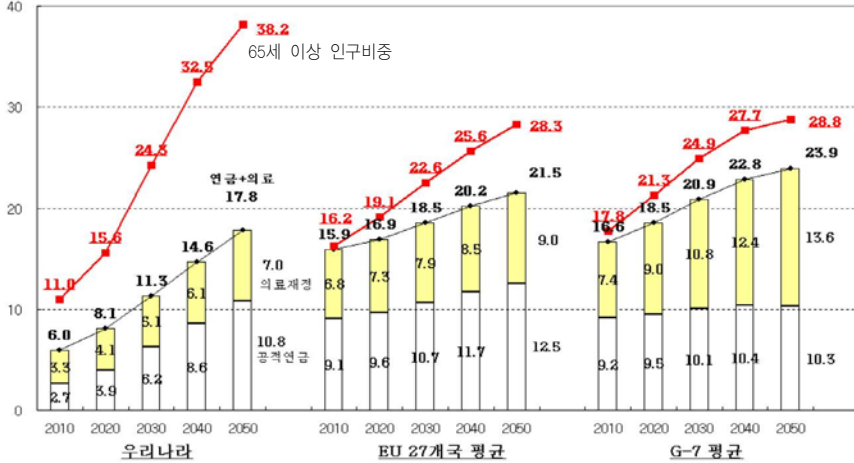
- 국세탄성치가 1970년 이후 1.08임을 고려할 때, 잠재성장률의 1%p 하락은 국세수입 증가율이 1%p 정도 영구적으로 감소함을 의미
 - 2011년 말 기준으로 국세수입이 192.4조원임을 고려할 때 정상 성장률이 1%p 하락하는 경우 국세수입은 약 2조원 가까이 감소함을 의미
- 조세부담률은 2007년 21.0%를 기록한 이후 최근의 감세정책의 영향으로 2011년에 19.3%까지 하락하여 세입기반이 다소 약화된 측면이 존재
 - 조세부담률(%): (1990) 17.8 → (2000) 18.8 → (2007) 21.0 → (2008) 20.7 → (2009) 19.7 → (2010) 19.3 → (2011) 19.3

□ (사회복지 지출 증가) 인구구조 고령화의 진전에 따른 사회복지 지출의 증가로 인해 국가재정은 지속적으로 악화될 전망

- 조세연구원에 의하면 연금 및 의료재정 지출규모는 2010년 GDP 대비 6.0% 수준에서 2050년에는 GDP 대비 17.8%로 크게 증가할 전망(그림 2-9 참조)
 - 건강보험 재정은 보험급여비의 높은 증가세로 인해 2010년에 1.4조원의 적자를 기록하였으며, 제도개선 및 지출 합리화 등의 노력이 병행되지 않는 이상 건강보험 재정의 적자는 지속적으로 누적될 것으로 전망됨.
- 이에 따라 국가채무는 현재의 복지지출 프로그램이 유지된다는 가정하에 서도 2010년 말 GDP 대비 33.5%에서 2050년 말 137.7%로 크게 증가할 것으로 전망됨(조세연구원[2011]).

[그림 2-9] 노인인구 비중과 연금 및 의료지출 장기추계 국제 비교

(GDP 대비 지출규모, %)



자료: 한국조세연구원(2011); EU(2010).

- 조세부담률이 현 수준으로 유지되더라도 건강보험 부담 증가 등으로 국민부담률은 2009년 25.6%에서 2050년 29.3%로 크게 증가할 전망
- 금년 중 예정된 대선 등에서 제시된 정치권의 선거 공약이 실제 정책에 다수 반영되는 경우 사회복지 지출규모가 크게 증가하여 재정건전성이 훼손될 가능성도 존재
- (통일에 따른 비용부담) 통일이 이루어지는 경우 재정지출이 크게 증가할 것으로 예상되는 가운데, 통일에 따른 비용규모는 연구방법에 따라 상당한 편차가 존재
 - 통일비용은 남북한 소득수준 격차와 상대적 인구비중의 차이를 고려할 때 독일의 통일비용을 상회할 가능성이 높음.
 - 독일의 경우 1990년부터 2009년까지 동독으로 이전된 소득지출이 서독 GDP의 4~5%, 동독 GDP의 약 30% 수준에 달하는 것으로 나타남.
 - 통일에 따른 정부 차입금 증가, 금리 상승, 사회보장성 이전 지출 증가 등 막대한 통일비용을 고려할 때 통일 이후 세율 인상은 불가피할 것으로 예상됨.

〈표 2-7〉 구동독·구서독과 북한·남한의 인구 및 경제력 비교

	국 가	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
2009	북한(C)	23.3	224	960
	남한(D)	48.7	8,381	17,193
	C/D(%)	47.8	2.7	5.58

자료: 고영선(2008).

〈표 2-8〉 통일비용 관련 기존 논의

연구자	출판 연도	통일 시점	통일비용	추계 방법 및 기준
조세연구원	2008	2011	남한 GDP의 12~17%(통합 후 10년 정도)	- 통합 후 50~60년 내에 북한지역 생산성이 남한의 80~90%로 수렴
Peter Beck	2010		30년 동안 2~5조달러	- 북한소득을 남한의 80% 수준으로 증가
Charles Wolf (Rand Corporation)	2010		620억~1.7조달러	- 북한의 1인당 GDP가 7백달러인데 남한의 1인당 GDP가 2만달러로 합리적으로 추정할 때 북한을 남한수준으로 끌어올리는 데 드는 재정소요
김유찬	2010	2010	20년간 최소 1,548.3조원, 최대 2,257.2조원	- 기초생계비 지원, 의료비 지원, 정부서비스, SOC 투자 등
KDI	2011	2011	30년간 최소 379조원, 최대 2,525조원	- 한반도 비핵화를 전제로 북한이 국제사회의 지원을 받아 남북 평화·경제 공동체가 이루어지고, 북한이 높은 경제성장률과 투자율을 유지하는 경우 연평균 통일비용은 100억달러로 추정됨(총 379조원). - 북한의 급변사태로 인한 붕괴 시 소득보전 및 대규모 투자가 추가되어 연평균 통일비용은 720억달러로 추정됨(총 2,525조원).

- 독일의 경우 부가가치세를 1993년, 1998년, 2007년 세 차례에 걸쳐 5%p를 인상하였으며 통일연대세(solidarity tax)를 현재까지 부과하고 있음.

〈표 2-9〉 주요 공기업의 재무현황

(단위: 조원, %)

	자산		부채		자본		부채비율	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
토지주택공사	130.1	147.9	109.2	125.5	20.8	22.4	524.5	559.3
전력공사	70.0	74.4	28.9	33.4	41.1	41.0	70.3	81.3
도로공사	45.2	47.2	21.8	22.9	23.3	24.3	93.7	94.0
가스공사	22.9	24.3	17.8	19.0	5.2	5.3	344.3	358.6
석유공사	17.0	22.3	8.5	12.3	8.4	10.0	101.5	123.4
철도공사	18.6	19.8	8.8	9.7	9.9	10.2	88.8	95.1
수자원공사	13.3	18.5	3.0	8.0	10.3	10.5	29.1	75.6
전체 공기업	350.5	389.7	211.8	244.6	138.6	145.1	152.8	168.6

자료: 기획재정부.

- 한편, 통일비용의 추계는 연구방법에 따라 상당한 차이를 보이고 있어 통일 시나리오별로 보다 구체적이고 현실적인 지출규모를 파악하는 것이 우선시됨.

□ (준재정부문의 부채 증가) 지속적으로 증가 추세를 보이고 있는 공기업의 부채규모를 안정적 수준에서 유지함으로써 재무건전성을 확보할 필요

- 중앙정부가 관할하는 전체 공기업(2010년 말 21개, 2012년 현재 27개)의 부채규모는 지속적으로 증가하여 2010년 말 244.6조원(부채비율 168.8%)을 기록한바, 공기업 재무건전성에 대한 우려가 점차 심화되는 모습
 - 공기업 부채를 공기업 자회사까지 고려하여 연결재무제표로 평가하는 경우 부채규모는 크게 증가할 것으로 예상
 - 공기업 부채의 대부분은 자산규모가 큰 상위 6~7개 공기업에 집중되어 있음.
- 공공기관 예비타당성조사제도 도입 등 공기업의 재무건전성 제고를 위한 정책적인 노력은 바람직하나 가시적인 성과는 아직 미흡한 수준
 - 공공기관 예비타당성조사는 공기업 부채의 추가적인 증가를 억제할 수 있다는 점에서 바람직할 수 있으나 기존 부채를 감소시키는 효과를

기대하기 어려움.

- 이에 따라 부채수준을 점진적으로 안정화시킴으로써 재무건전성을 제고하기 위한 구체적인 정책을 마련할 필요
 - 재정통계 개편을 통해 원가보상률 기준으로 공기업을 구분하게 됨에 따라 중앙정부가 관할하는 공기업 수가 크게 증가할 것으로 예상되며, 이를 반영하여 개별 공기업에 대한 경영평가기준도 새로이 마련되어야 할 것으로 판단됨.

□ 이 외에도 단기적으로는 주요국의 재정위기에 따른 세계경제의 침체 가능성이 현실화되는 경우 확장적 재정정책의 실시로 재정건전성이 악화될 수 있음.

- 향후 세계경제는 재정위기에 따른 확대된 불확실성이 지속됨에 따라 예상보다 완만한 회복세를 시현할 가능성이 높음.
 - 금융위기 이후 남유럽 국가의 재정위기로 확대된 국제금융시장의 변동성이 지속되는 모습
 - 또한 주요국의 재정위기에 따른 금융시장 불안이 실물경기의 침체로 전이되는 모습
- 한편, 세계경제의 잠재성장률 자체가 금번의 금융위기와 재정위기로 인해 다소 하락하였을 가능성
 - 대부분의 국가들은 경제위기 발생 이후 과거의 성장추세를 회복하지 못하고 잠재성장률 자체가 항구적으로 하락한 것으로 나타남(Cerra and Saxena[2008]).
 - 세계경제의 잠재성장률 하락은 대외의존도가 높은 우리 경제에 부정적인 영향을 미치게 됨.

나. 중장기 재정건전성 확보 방안

- 향후 재정건전성을 확보하고 재정의 위기대응능력 제고를 위해서는 1) 총량적 차원의 재정규율 강화, 2) 지출구조조정, 3) 안정적인 세원 확보, 4) 준재정부문의 관리 강화 등에 대한 정책적 노력이 필요
- 총량적 차원에서의 재정규율을 강화하기 위해 재정준칙을 활용하는 등의 노력이 필요

○ 재정준칙의 효과를 극대화하기 위해서는 법적·제도적 근거를 마련할 필요

- 「국가재정법」 개정을 통해 재정준칙을 국가재정운용계획과 연계하거나(「국가재정법」 제7조 제2항) 예산총칙(「국가재정법」 제16조 제1항)에 부과하는 것을 고려
- 재정준칙의 실효성 제고를 위해서는 익년도의 국가재정운용계획 혹은 정부결산서에 재정준칙의 운용 성과와 관련된 내용을 포함시킴으로써 성과평가체계 구축을 촉진
- 다만, 안정과 성장 협약에 따른 EU의 재정준칙은 회원국의 재정건전성을 제고하는 데 한계가 있었던 반면 스웨덴의 재정준칙은 성공적이었던 점을 감안할 때, 재정규율의 강화는 정책당국의 의지가 보다 중요함을 인지할 필요

○ 정부의 준재정활동(quasi fiscal policy)으로 공공부문의 부채가 증가하는 경우를 최소화할 필요

- 한국토지주택공사와 한국수자원공사 등 주요 공기업의 부채가 최근 급증한 것은 정부의 국책사업을 수행하는 과정에서 발생
- 공기업 부채는 공식적인 정부부채에서 제외되고 있으나, 궁극적으로는 재정부담으로 작용할 수 있음에 유의할 필요
- 공공기관 예비타당성조사 등을 강화함으로써 정부의 준재정활동에 제약조건을 부여하는 것을 검토할 필요

○ 재정의 지속 가능성 제고를 위해 저출산·고령화 등을 고려한 장기 재정전망을 실시·공표하는 것이 바람직

- 장기 재정전망은 인구추계가 실시되는 주기를 고려하여 매 5년마다 실시하되 건강보험 및 4대 공적연금 등 재정악화의 주요 요인으로 작용할 것으로 예상되는 부문과 연계함과 동시에 통일비용 또한 별도로 포함할 필요

□ 재정지출은 경제부문의 지출비중을 감소시켜 복지지출소요 증가에 대응하는 한편, 최근 빠른 증가세를 보이고 있는 복지 및 R&D 지출의 효율성과 효과성을 제고할 필요

○ 선진국과 비교하여 여전히 높은 수준을 기록하고 있는 총지출 대비 경제

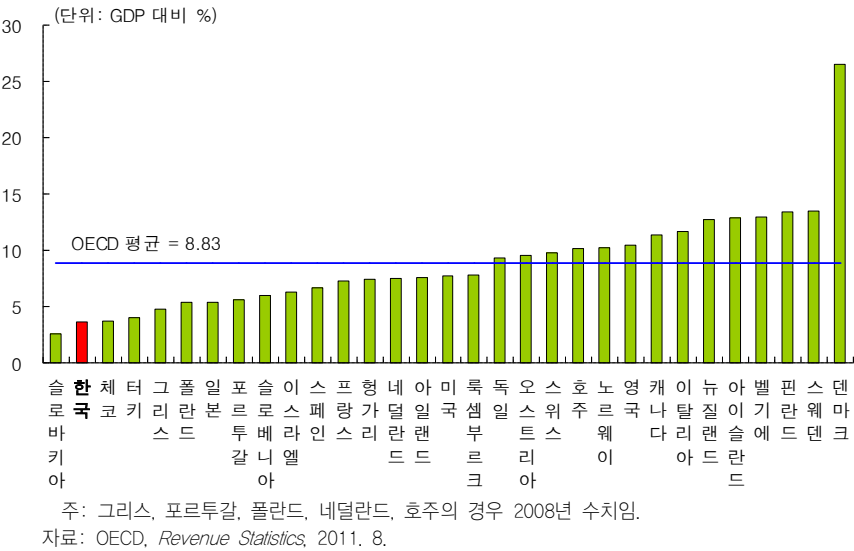
사업분야의 비중은 향후 성장동력 확충을 위한 R&D 투자 및 고령화에 따른 사회복지 지출 증가를 고려할 때 점진적으로 감소시킬 필요

- 경제사업분야는 가능한 한 시장기능에 위임하고 적정 수준 이상의 수익이 예상되는 사업에 대해서는 수익형 민자사업(BTO), 임대형 민자사업(BTL) 등 민간투자제도를 적극 활용
- 복지지출은 부처 간 유사·중복 사업을 점검·재편하여 효율성을 제고하는 한편, 정책조준을 통해 최소의 비용으로 국민들의 복지 체감도 극대화를 도모
 - 부처 간 유사·중복 사업을 면밀히 검토하여 증가세를 최대한 억제하고 저소득층 등 취약계층에 대한 선별적 지원을 강화
- R&D 지출은 국가과학기술위원회의 적극적인 재원배분·조정을 통해 지출 효율성을 제고하고 사후 성과에 대한 평가를 강화

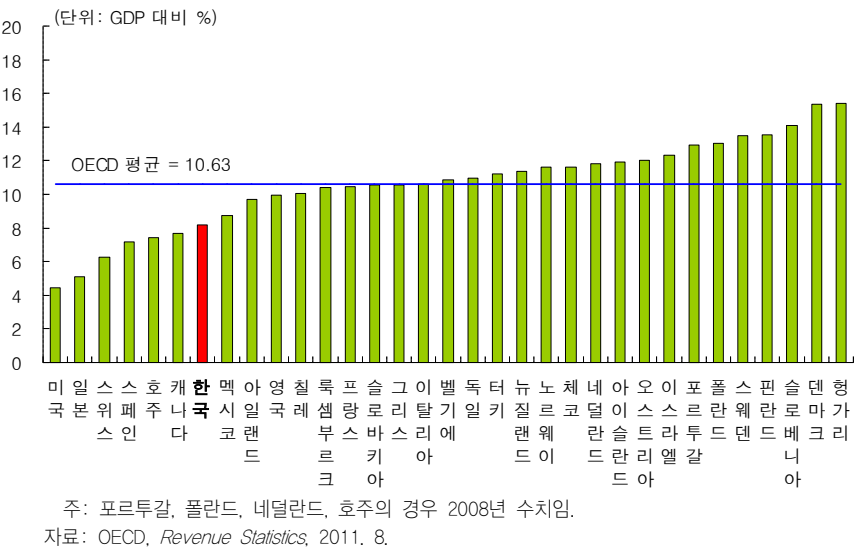
□ 재정수입은 비과세·감면 제도의 재검토 등 세입기반 확충을 위한 노력을 지속

- 소득과약체계를 대폭 개선하여 세원을 확대
 - 성실신고 확인제도, 해외금융계좌 신고제도 및 고액채납자 출국 규제 등 탈세행위에 대한 관리 강화를 통해 고소득 자영업자 등에 대한 세무당국의 세원 발굴 노력을 지속
- 비과세·감면을 전반적으로 재검토하여 그 목적이 분명한 경우에만 존치하고 범위와 수준을 엄격히 관리함으로써 세입기반을 잠식하는 것을 최소화
- 장기적으로는 조세부담률을 점진적으로 증가시키는 방안을 고려할 필요
 - OECD 국가들과 비교할 때 상대적으로 비중이 낮은 개인소득과세 및 소비과세를 중심으로 세입을 확충하는 방안을 고려할 필요
 - 부가가치세의 경우 OECD 국가들보다 세율이 낮은 점을 감안할 때, 중장기적인 세입 확충을 위해 부가세 세율 인상을 고려할 수 있음.
 - 최근 논의되고 있는 환경오염 등 외부성에 대한 환경세 및 공해배출권 거래제 도입 등을 통해 세수를 확충하는 방안을 검토할 필요
- 더불어 자본세, 소득세, 소비세 등 주요 세수의 미시적 효율성을 제고할 수 있는 정책적 노력이 요구

[그림 2-10] OECD 국가의 개인소득과세(2009년)



[그림 2-11] OECD 국가의 소비과세(2009년)



- 조세정책의 변화가 잠재성장률에 영향을 미칠 수 있다는 점을 감안할 때, 세율 인상 혹은 신규 조세 도입보다는 세정을 강화함과 동시에 주요 세수의 효율성을 제고하는 것이 우선적으로 필요

□ **공기업 재무건전성에 대한 관리감독 및 경영평가를 통해 자발적인 부채 구조조정을 유도할 필요**

- 부채 증가의 원인이 경영상의 구조적 문제인지 혹은 정부의 국책사업 시행 및 가격통제에 의한 것인지를 식별하고, 각 공기업별로 회계상의 부채와 금융성 부채를 구분할 필요
- 공기업의 성장성보다는 적절한 수익성을 확보하는 데 초점을 두도록 경영목표를 조정하고 공공서비스 요금에 대한 가격정책을 시장친화적으로 수정하여 비용구조의 왜곡을 최소화
- 공기업 경영성과 평가 시에도 정성 및 정량 평가 항목을 세분화하고 특히 재무 성과평가의 비중을 높이는 방안을 검토할 필요
 - 정성 및 정량 평가 비율의 적절성, 정성평가의 현실 부합성, 정량평가의 정확성 등 경영평가제도 전반에 걸친 재평가를 실시
- 이와 더불어 지방공기업의 경우에도 만성적인 적자를 보이는 공기업을 중심으로 재무구조조정을 실시할 필요

제4절 외환정책

가. 환율정책

- 90년대 후반 이후 우리나라는 대내외적으로 명시적인 변동환율제도를 채택하여 운영하고 있음.
- 97년 외환위기 이전까지 우리나라의 환율제도는 관리변동환율제도로 분류될 수 있었으나, 외환위기 이후 자본자유화 추진과 더불어 온전한 변동환율제도로 이행한 바 있음.
- IMF도 우리나라의 환율제도를 변동환율제도로 분류하고 있음(IMF

[2010]).

- 변동환율제도와 고정환율제도의 장단점을 비교하는 것은 오랫동안 논쟁의 대상이 되어왔으나, 최근 관련 연구는 대체적으로 변동환율제도가 상대적으로 우월한 경제안정화 효과를 갖고 있다는 결과를 보고하고 있음.
 - 변동환율제도를 채택함으로써 통화정책의 독립성을 유지할 수 있으며, 이를 바탕으로 국내 경기의 안정화를 추구할 수 있음.
 - 국제경제학의 삼위일체 불가능성(impossible trinity) 이론에 따르면, 자본이동이 자유로운 경제의 경우 고정환율제도와 통화정책의 독립성은 양립할 수 없음.
 - 변동환율제도의 또 다른 장점으로는 시장을 통해 환율이 자유롭게 결정되도록 허용함으로써 환율 조정을 통한 대외불균형의 조정이 용이하다는 점임.
 - 한편, 최근 관련 연구는 변동환율제도를 채택하고 있는 소규모 개방경제의 경우 해외 충격 발생 시 충격의 상당 부분이 환율 조정을 통해 흡수될 수 있음을 시사하는 결과를 보고
- 그러나 일부에서는 우리나라의 외환시장 개입이 통상적인 완급조정(smoothing operation)의 범위를 넘어선다고 주장하면서, 우리나라 명목환율의 실제적인 유연성(flexibility)에 의문을 제기하는 견해도 존재
 - 2008년 상반기에 나타난 원화 환율의 상승은 국내외적으로 수출경기 부양을 위한 인위적인 고환율정책이라는 평가가 대두
 - 금번 국제금융위기 과정에서도 미국정부 및 IMF 등은 우리나라 환율이 과도하게 저평가되어 있다는 우려를 나타낸 바 있음.
- 최근 글로벌 불균형 해소 등과 관련하여 환율문제는 국제적으로도 자주 이슈화되고 있음을 감안하여, 우리나라의 최근 환율운용정책을 전반적으로 재검토해 볼 필요
 - 명시적으로 공표되는 제도상(de jure)의 환율제도와 실제로 운영되는(de facto) 환율제도 사이의 괴리는 국가별 사례에서 매우 빈번하게 발생되

고 있다고 보고되고 있음.

- 변동환율제도의 장점을 온전히 활용하기 위해서는 명목환율의 실질적인 변동성이 확보되어야 하며, 이러한 맥락에서 일반적인 경제상황에서는 원화 환율의 유연성(flexibility)을 용인하는 것이 필요

□ 한편, 원화 환율의 유연성에 대한 평가와 더불어, 특정 방향의 인위적인 환율정책이 불가피하게 야기할 수 있는 경제 내 부의 재분배효과(wealth redistribution effect) 등과 같은 부작용을 지적할 필요

- 예컨대 인위적인 고환율정책은 수출기업의 해외 가격경쟁력 강화를 통해 수출부문에는 도움이 될 수 있으나, 수입물가 상승을 통한 물가 상승 등으로 국내 소비자후생은 감소할 가능성
- 다만, 인위적인 환율정책이 야기할 수 있는 부의 재분배효과 등을 실증적으로 어떻게 입증할 것인지에 대해서는 추가적인 연구를 바탕으로 판단할 필요

나. 외환보유고 관련 이슈

□ 외환보유고는 유사시 외환유동성 확보를 위한 대표적인 완충장치로 평가되고 있으며, 아시아 외환위기는 이러한 자기보험(self-insurance) 장치로서의 외환보유고의 역할을 절감하는 계기가 되었던 것으로 평가

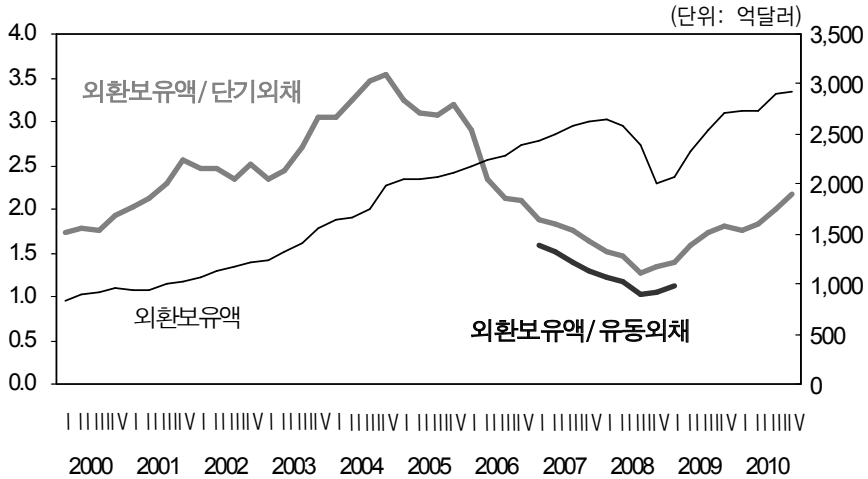
- 최근 발표된 일련의 연구들은 금번 국제금융위기의 과정에서도 외환보유고를 상대적으로 많이 축적한 국가일수록 외환시장 등에서의 충격이 상대적으로 적었음을 보고하고 있음.

□ 외환보유고의 필요성에 대해서는 의문의 여지가 없으나, 적정 보유 수준에 대해서는 상당한 견해차가 존재하여 종종 논란의 대상으로 대두

- 외환보유고는 유사시에 대비한 외환유동성 공급장치임을 고려할 때, 매우 유동적인 자산으로 운용될 필요가 있으며, 이에 따라 불가피하게 보유비용이 발생

- 우리나라의 경우와 같이 국제 발행을 통해 확보된 외환보유고의 경우에는 운용 수익률과 조달금리 사이의 차이에 따른 보유비용이 발생하며, 외환보유고의 규모가 증가함에 따라 보유비용도 확대됨.
 - 외환보유고의 보유비용이 상당할 수 있음을 고려할 때, 일정 수준을 넘어서는 외환보유고의 보유는 오히려 사회후생을 저해할 가능성
 - 한편, 최근에는 외환보유고의 운용수익을 증대시킴으로써 외환보유고 보유비용을 축소시키고자 하는 주장도 제기되고 있음.
 - 외환보유고의 일부를 국부펀드(sovereign wealth fund) 형태로 운용함으로써 외환보유고의 운용수익을 제고하자는 주장이 존재하나, 이러한 전략이 우리나라에도 타당한지에 대해서는 논란의 여지가 존재
- 한편, 최근에는 위기 시 안정적인 외환유동성 공급을 위해서는 일국적 대응방식인 개별 국가의 외환보유고 축적보다는 국제공조에 기반한 공급장치를 마련할 필요성이 보다 강조
- 과거에도 신뢰할 만한 국제유동성 제공 장치의 필요성은 신흥시장국을 중심으로 꾸준히 제기되어 왔으며, 금번 글로벌 금융위기를 계기로 다소간의 성과가 나타난 것으로 평가
- 적정 외환보유고 수준에 대한 논란이 존재함을 감안하여, 기존의 외환보유고 적정성 기준에 관한 논의를 재검토하여 적정 외환보유고 규모에 대한 판단기준을 제시할 필요
- 과거 적정 외환보유고 규모에 대한 기준은 무역거래와 관련된 경상수지에 주로 기반하였으나, 최근에는 자본유출입과 관련된 자본수지에 기반한 다양한 기준이 제시되고 있음.
 - Guidotti-Greenspan 준칙은 자본수지에 기반한 가장 대표적인 적정성 기준이라 할 수 있으며, 최근에는 이에 더하여 추가적인 위험요소를 감안한 다양한 적정성 기준이 제시됨.
 - 급격한 자본유출입에 대비하기 위해 외환보유고의 규모를 적어도 단기유동외채(향후 1년 이내에 상환해야 할 외채의 원리금 및 이자부담)를 상회하는 수준으로 유지할 필요
 - Guidotti-Greenspan 준칙에 따르면 우리나라는 이미 충분한 외환

[그림 2-12] 최근 외환보유액 추이



보유고를 확보하고 있는 것으로 나타남.

- 한편, 일부 적정성 기준의 경우에는 그 논리적 근거가 불분명한 것으로 판단되며, 또 다른 일부는 우리나라에 적용되기에는 현실적 적합성 (relevance)이 충분치 않은 것으로 사료됨.

□ 한편, 적정 외환보유고 규모를 보다 적절히 파악하기 위해서는 적정성 기준과 더불어 외환보유고 보유에 따른 편익과 비용을 균형 있게 검토할 필요

- 적정 외환보유고 규모에 관한 논의들은 유사시 발생할 수 있는 외화유동성 사태를 막을 수 있는 최소 규모에 초점이 맞추어져 있으며, 외환보유고 유지에 따른 비용은 고려하지 못하는 한계가 있음.
- 이러한 한계를 고려하여 외환보유고의 보유에 따른 편익과 비용에 관한 기존의 연구 결과를 검토하고, 이로부터 얻을 수 있는 적정 외환보유고 규모에 관한 시사점에 대해 살펴볼 필요성
 - 다만, 외환보유고 보유에 따른 편익은 구체적으로 계량화하기 어려운 부분이 존재하고, 비용 측면도 외환보유고 보유에 따른 기회비용을 어떻게 측정할 것인가에 관해 논란의 여지가 존재

- 외환보유고 보유비용을 최소화하기 위해 외환보유고의 운용수익을 제고시킬 수 있는 방안이 다양하게 검토되고 있으나, 그 유효성에 대해서는 논란의 여지가 존재
 - 외환보유고 보목적이 유사시에 대비한 외환유동성 확보라는 점을 고려할 때, 지나친 운용수익 제고 요구는 외환보유고 본래의 목적에 상충될 가능성
 - 관련하여 외환보유고 운용수익 제고를 목적으로 설립된 한국투자공사(KIC)의 역할 및 필요성을 재검토하고, 이와 더불어 국부펀드 관련 논의를 재정리할 필요
 - 그동안 KIC의 운영성과도 불분명할 뿐만 아니라, 우리 경제환경에 비추어 외환보유고에 기초한 국부펀드가 필요한지의 여부에 대해서도 의문이 제기될 수 있음.
- 적정 수준의 외환보유고 보유와 더불어 국제금융시장 내 신뢰할 만한 국제유동성 공급장치 확보를 위한 국제공조를 위해 지속적으로 노력할 필요
 - 유사시 안정적인 외환유동성 공급을 위한 가장 효과적인 방안은 IMF의 탄력대출제도(FCL)와 같은 국제공조에 입각한 외환유동성 공급장치를 마련하는 것임.
 - 보유비용을 수반할 수밖에 없는 외환보유고와 달리 국제공조에 입각한 국제유동성 공급장치는 개별 국가의 부담이 상대적으로 크지 않을 수 있음.
 - 금변 국제금융위기를 계기로 IMF 등 국제기구의 국제유동성 제공 여력은 크게 향상되었으나 여전히 미흡할 가능성이 있다는 평가가 존재하며, 이를 보다 개선할 수 있도록 국제공조를 강화할 필요

다. 자본유출입정책

- 글로벌 금융위기 이후 급격한 자본유출입에 따른 시스템 위험을 규제하기 위해 정부는 다양한 정책수단을 도입
 - 2008년 리먼사태 직후 단기 대외차입 자금이 급격히 유출되면서 국내 은

행의 외화유동성이 급격히 악화되고 환율의 변동성이 대폭 확대되는 등 시스템 위험의 재발 가능성에 대한 우려가 증폭

- 급격한 자본유출입에 따른 위험을 완화하기 위해 정부는 자본유출입 변동 완화방안(2010년 6월), 외국인 채권투자 과세 부활(2010년 11월), 외환건전성 부담금제도(2010년 12월) 등을 도입

□ 이와 같은 종합적인 대책에도 불구하고 최근 자본의 유입이 가속화되고 있어 거시경제 및 금융시스템 안정을 해칠 수 있다는 우려가 제시됨.

- 외국인의 채투자는 글로벌 금융위기 이후 지속적인 증가추세를 보이고 있으며, 외국인의 국내 은행에 대한 대출은 올해를 지나면서 급속한 증가세를 보임.
- 거시경제의 측면에서 이와 같은 자본유입의 급증은 통화정책의 유효성을 약화시켜 안정적인 물가관리에 어려움을 가중시키고 있으며,
- 금융시스템 측면에서는 은행권의 단기 대외채무 급증으로 만기·통화 불일치가 심화되고 다시금 외화유동성 위기를 경험할 가능성이 높아짐.

□ 따라서 현시점에서는 최근 도입된 정책의 효과를 점검하고 거시·금융 안정성을 확보하기 위해 향후 나아가야 할 방향을 고민할 필요

- 도입된 정책들이 애초의 목표를 수행하는 데 있어서 적절한지, 효과가 있었는지 등에 대한 점검이 필요하며,
- 만약 이와 같은 정책들의 도입에도 불구하고 자본유출입에 따른 위험을 적절히 관리하지 못한다면 이에 대한 대책을 마련할 시점
- 본고에서는 먼저 자본유출입에 따른 위험요인이 무엇인지 밝히고 이를 관리하기 위한 적절한 방안 및 최근 도입된 정책들의 적절성 및 효과 등을 살펴볼 계획

□ 최근 도입된 정책들은 거시경제 및 금융 부문의 위험을 관리하는 데 있어 적절한 것으로 평가됨.

- 자본유출입에 따른 위험요인은 자산가격 버블 형성 등 거시경제적 위험과

〈표 2-10〉 최근 도입된 자본유출입 관련 정책

도 입	제 도	주요 내용	대상기관
2010년 12월	외환건전성 부담금	- 비예금 외화부채 잔액에 일정 비율의 부담금을 부과 : 만기 1년 이하는 20bp, 만기 1~3년 이하 10bp, 만기 3~5년 이하 5bp, 만기 5년 초과 2bp	국내 은행, 외은지점, 증권 및 중금사
2010년 6월	선물환포지션 제도	- 선물환 포지션이 자기자본 대비 40% 혹은 200%를 넘지 못하도록 제한	국내 은행, 증권 및 중금사 외은지점
	외환건전성 관리	- 외화유동성 비율 강화 - 중장기 채원조달 비율 강화 - 외화 안전자산 보유 비율 신설 - 외화유동성 리스크 관리기준 신설 - 외환파생거래 리스크 관리기준 신설	국내 은행 국내 은행 국내 은행 국내 은행 국내 은행, 외은지점
	외화대출 용도제한	- 은행의 신규 외화대출을 원자재 수입, 대외결제, 해외직접투자, 외화차입금 상환 등 해외 사용 용도로만 제한	외국환업무 취급기관
2010년 11월	외국인 채권투자 과세 부활	- 외국인의 채권투자 이자소득(14%) 및 양도소득(20%)에 대한 과세 부활	

만기·통화 불일치 심화 등 금융부문의 위험으로 나누어 볼 수 있음.

- 거시경제적 측면의 경우, 외국인 포트폴리오 투자 증가로 자산가격 버블이 형성되고, 급격한 자본유출 시 자산가격 폭락 및 환율 변동성 증대가 나타날 가능성
- 금융부문의 주요 위험요인은, 은행권이 단기로 해외에서 차입하여 장기 외화대출로 운용하고 이에 따라 만기·통화 불일치가 심화되어 급격한 자본유출 시 외화유동성 위기에 따른 시스템 위기가 발생할 가능성

○ 최근 도입된 정책들은 이와 같은 위험요인을 관리하는 데 있어서 적절한 것으로 평가됨.

- 외국인 채권 과세 부활은 외국인의 채권투자 유인을 어느 정도 감소시켜 자산가격 버블로 이어지지 않도록 하는 역할
- 선물환 포지션제도, 외환건전성 관리, 외환건전성 부담금 등의 제도는 은행권의 과도한 단기 대외차입을 억제하며 외화유동성 위기의 발생

가능성을 줄일 수 있을 것

- 외화 대출용도 제한은 비교역재 부문의 개인·기업이 과도하게 외화로 자금을 차입하는 것을 억제하여 환율 급변 시 나타날 수 있는 부실화를 방지

□ 더불어 규제 우회 가능성을 차단하고 위험요인을 조기에 인식할 수 있도록 지속적인 모니터링을 수행할 필요

- 상대적으로 안정적이라 판단되는 외국인 직접투자의 경우에도 자본유출입 규제의 강화에 따라 우회 수단으로 활용될 여지
- 규제 도입으로 은행을 통한 외화차입 비용이 상승할 경우 국내 기업이 직접 해외에서 자금을 차입하는 등 새로운 위험요인이 발생할 가능성
 - 원화로 주로 수입을 창출하는 기업이 대외에서 직접 자금을 차입하여 운영자금으로 사용할 경우, 급격한 자본유출 시 원화가치 하락으로 부채상환능력이 저하되면서 부실화될 가능성
- 따라서 외화자금의 조달 및 운용 행태에 대한 지속적인 모니터링을 통해 우회 가능성을 차단하고, 발생 가능한 위험요인을 사전적으로 관리할 필요

참고문헌

- 고영선, 「한국경제의 성장과 정부의 역할: 과거, 현재, 미래」, 연구보고서 2008-01, 한국개발연구원, 2008.
- 고영선, 「제4장 재정정책」, 『한국경제 60년사』, 한국개발연구원, 2010.
- 김성태, 「금융위기에 대응한 확장적 재정정책의 효과성 분석」, 『한국개발연구』, 제34권 제4호, 한국개발연구원, 2012.
- 박원암, 「글로벌 금융위기와 물가안정목표제 평가: 근원인플레이션을 중심으로」, 『한국개발연구』, 제32권 제3호, 한국개발연구원, 2010.
- 백웅기, 「물가안정목표제 운용의 성과와 과제」, 『지식연구』, 제7권 제1호, 금융지식연구소, 2009.
- 신관호, 「외환위기 이후 통화 및 환율정책의 평가」, 『경제학연구』, 제55권 제4호, 한국경제학회, 2007.
- 이삼호, 「재정정책의 경기 대응에 대한 평가」, 『한국개발연구』, 2006년 제Ⅱ호, 한국개발연구원, 2006.
- 이재준, 「한국 경기변동의 특징 및 안정성에 대한 연구」, 『한국개발연구』, 2009년 제Ⅱ호, 한국개발연구원, 2009.
- 조세연구원, 『고령화 및 인구 감소가 재정에 미치는 영향』, 연구보고서 11-10, 조세연구원, 2011.
- 한국경제 60년사 편찬위원회, 『한국경제 60년사』, 한국개발연구원, 2011.
- 한진희·신석하, 「경제위기 이후 한국경제의 성장둔화에 대한 실증적 평가」, 『경제위기 이후 한국의 경제성장』, 연구보고서 2007-05, 한국개발연구원, 2007.
- 허석균, 「우리나라 재정정책의 유효성에 관한 연구」, 『한국개발연구』, 2007년 제Ⅱ호, 한국개발연구원, 2007.
- Aghion, P., R. Burgess, S. Redding, and F. Zilibotti, “The Unequal Effects of Liberalization: Evidence from Dismantling the License Raj in India,” NBER Working Paper, No. 12031, 2006.
- Alesina, A. and R. Perotti, “Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects,” IMF Staff Papers, No.

- 44, 1997, pp.210~248.
- Cerra, Valerie and S. C. Saxena, "Growth Dynamics: The Myth of Economic Recovery," *American Economic Review*, Vol. 98, No. 1, 2008, pp.439~457.
- Corsetti, Giancarlo, Andre Meier, and Gernot Muller, "Fiscal Stimulus with Spending Reversals," IMF Working Paper, WP/09/106, IMF, 2009.
- EU, *2009 Ageing Report*, 2010.
- Eskesen, L., "Countering the Cycle: The Effectiveness of Fiscal Policy in Korea," IMF Working Paper, SPN 09/249, IMF, 2009.
- Feldstein, M., "The Cost and Benefits of Going from Low Inflation to Price Stability," NBER Working Paper, No. 5469, 1997.
- Freeman, Charles, Michael Kumhof, Douglas Laxton, and Jaewoo Lee, "The Case for Global Fiscal Stimulus," IMF Staff Position Note 09/01, IMF, 2009.
- Frankel, J. and A. Rose, "An Estimate of the Effect of Currency Unions on Trade and Growth," *Quarterly Journal of Economics*, 2002.
- Giavazzi, F. and M. Pagano, "Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tests of Two Small European Countries," *NBER Macroeconomics Annual*, MIT Press, 1990, pp.95~122.
- IMF, *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions*, 2010.
- Judson, R. and A. Orphanides, "Inflation, Volatility and Growth," *International Finance*, Vol. 2, No. 1, 1999, pp.117~138.
- Kandil, E. and H. Morsy, "Fiscal Stimulus and Credibility in Emerging Countries," IMF Working Paper, WP/10/123, 2010.
- Kim, C-J, "Markov Switching Models with Endogenous Explanatory Variables," *Journal of Economics*, Vol. 122, 2004, pp.127~136.
- Kim, Soyoung and Young-Chul Park, "Inflation Targeting in Korea: Model of Success?" BIS Papers, No. 31, 2006.
- Kumar, S. Manmohan and JaeJoon Woo, "Public Debt and Growth," IMF Working Paper, WP/10/174, 2010.
- Pyndyck, R. and A. Solimano, "Economic Instability and Aggregate

- Investment,” NBER Working Paper, No. 4380, 1993.
- Reinhart, M. Carmen and Kenneth Rogoff, “Growth in a Time of Debt,” *American Economic Review*, Vol. 100, No. 2, 2010, pp.573~578.
- Ramey, Garey and Valerie A. Ramey, “Cross-country Evidence on the Link between Volatility and Growth,” *American Economic Review*, Vol. 85, 1995, pp.1138~1151.
- Taylor, J. B. “Reassessing Discretionary Fiscal Policy,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, No. 3, 2000, pp.21~36.

제3장

금융정책

강동수 · 김영일 · 남창우 · 정규철 · 정대희

제1절 금융정책의 기본방향

- 금융은 실물경제 자원배분의 효율성을 극대화함으로써 경제의 지속 가능한 성장을 견인하는 역할을 수행해야 함.
 - 자금의 공급자와 수요자를 연결시킴에 있어서 금융회사는 자금공급자의 위험부담 선호에 부합하는 자금수요자를 탐색하여 중개하는 기능을 담당
 - － 금융회사는 자금수요자의 신용도, 투자상 현금흐름과 위험성 등을 정확히 평가하여 자금공급자에게 최적의 서비스를 제공해야 함.
 - － 운전자금을 외부차입으로 조달하는 금융회사의 속성상 신용과 평판을 유지하는 것이 핵심 경쟁력인데, 이를 위해서는 정확한 금융정보의 관리 및 유통이 중요
 - 금융회사의 실패는 자금공급자인 예금자와 투자자의 불신을 초래하여 금융시스템 전반이 붕괴되면서 실물경제에 악영향을 미칠 수 있으므로 금융회사의 전반적인 행위에 대한 감독이 필요
 - － 차입금을 운영자금으로 활용하는 금융업의 특성상 부채비율이 높고 일반회사에 비하여 정보의 비대칭성 문제로 인한 유인문제가 심각할 수 있기 때문에 공적인 금융감독을 통하여 금융회사를 규율할 필요성이 제기
 - － 금융혁신과 개방이 급진전되면서 개별 금융회사의 위험관리만으로는

시스템 전체의 안정성을 담보할 수 없게 됨에 따라 미시금융감독과 함께 거시금융감독의 중요성이 부각

- 창의를 바탕으로 새로운 성장동파구를 마련해야 하는 우리나라에서 금융산업의 역할은 여전히 지대하며, 이를 위해 정부는 금융을 선도할 비전과 전략을 수립할 필요
 - 과거 추격경제(catch-up economy)에서 금융정책은 고도성장을 위해 생산성이 높은 부문에 대한 자원의 배분을 지원하는 데 치중하였던 측면이 있었다면,
 - 미래의 금융정책은 시장의 실패에 따른 자원의 비효율성을 적극적으로 보정하고 성장을 위한 혁신과 분배개선을 위한 고용창출에 주력할 필요

□ 2008년 금융위기 발생 이후 금융은 사실상 재정으로 대체되어 자원배분의 기능이 축소된 상황

- 전대미문의 충격에 대하여 전 세계 각국은 정책공조를 통하여 경기후퇴에 대처
 - 확장적 재정 및 통화 정책은 물론이고 신용경색을 막기 위하여 신용위험의 상당 부분을 자금 공급 및 중개자가 아니라 정부가 부담하는 방식의 금융정책(예: 중소기업보증, 서민금융 등의 확대)을 실시
 - 이러한 정책기조는 민간부문의 신용위험을 공공부문이 부담함으로써 경색 조짐이 있는 금융시장의 자금흐름을 개선하는 데 기여
- 그러나 위기에 따른 직접적 영향을 벗어난 2010년 이후에도 재정이 금융을 대체하는 현상이 지속됨에 따라 자원배분의 안정성 및 효율성이 저해되면서 누적된 부실이 경제발전의 제약요인으로 부각
 - 방만한 중소기업 신용보증, 팽창한 가계부채, 서민금융기관의 급격한 자산증가 등이 효과적으로 통제되지 않을 경우 우리 경제의 외부충격에 대한 대응여력은 급격히 약화될 수 있음.

□ 금융이 자생적으로 발전하면서 경제발전의 견인차 역할을 하기 위한 기반이 마련되어 있지 않다는 점은 우리나라 금융의 장기적인 전망을 어렵게 하고 있음.

- 이미 선진국의 초입에 들어선 우리나라가 발전을 심화시키기 위해서는 미래지향적 창의 및 혁신을 적극 장려해야 하는데, 이를 위해서는 금융의 역할이 지대함.
 - 그러나 수차례의 금융개혁을 위한 노력이 금융 주도자의 이해관계 조정에서 벗어나지 못하였음.
 - 금융 주도자란 금융정책 당국, 금융회사의 지배주주 및 경영진, 거대 자금수요자, 그리고 이들과 긴밀한 관계를 맺고 있는 전문가 그룹 등을 포함
 - 전 세계적인 시각에서 금융의 발전추세를 감안하여 금융시스템을 설계하지 못할 경우 추가적인 국가발전을 기대하기 어려움.
 - 새로운 금융시스템 설계에는 동태적인 구조조정 기능을 포함하여 시시각각으로 변화하는 금융경제에 대응하는 기제를 내재화할 필요
- 우리나라 금융발전을 제약하는 근본적인 문제는 정부의 정책결정구조와 금융회사의 지배구조상의 취약성, 즉 금융 주도자의 지대추구행위(rent seeking behaviors)에 있음.
- 경제정책이 금융정책을, 그리고 금융정책이 금융감독을 지배하는 정책결정구조는 객관적인 금융의 역할을 억제하는 요인
 - 개발연대에서는 금융을 정책수단으로 활용하여 고도 경제성장을 견인하였던 성과도 있으나,
 - 1990년대 후반 외환위기, 2003년 신용카드사태, 2011년 저축은행 부실화 등에서 드러난 바와 같이 금융감독의 금융정책 종속화 및 금융정책의 경제정책 종속화는 경제발전의 지속 가능성에 배치됨.
 - 따라서 금융정책은 경제정책과 일정한 거리를 유지할 필요가 있고, 특히 금융감독은 금융정책과 분리되는 견제와 균형이 절실히 요구됨.
 - 우리나라의 금융회사는 각기 다른 지배구조상 문제점이 발생하고 있는 바, 이를 규율할 수 있는 모범규준과 관행의 정착이 중장기적인 금융산업 발전에 필수적임.
 - 우리나라의 금융회사는 지배주주의 존재 여부, 이사회 구성방식, 경영진의 영향력 등에 있어서 상이한 형태를 보이고 있는데,

- 각기 다양한 모습의 지대추구행위가 발생하고 있어서 금융회사 자체의 안정성뿐만 아니라 금융산업 전체의 발전을 제약하고 있음.
- 금융회사의 이해관계자의 지대추구행위를 제어하기 위한 획기적인 대책을 마련하지 못한다면 효율적인 금융을 기대할 수 없음.

□ 향후 금융정책은 주요 실천과제로서 금융의 정책 및 경영지배 구조를 개편하고, 이를 바탕으로 부실 부문에 대한 과감한 구조조정을 실시하는 데 중점을 두어야 함.

- 정책 및 경영지배 구조 개혁은 미시적 측면보다는 거시적 관점에서 추진의 동력을 확보해야 성공할 수 있음.
 - 이해당사자의 입장을 조정하여 개혁안을 도출하는 상향식(bottom-up)방법보다는 큰 틀에서 원칙을 제시하고 미시적으로 실행방안을 조율하는 하향식(top-down) 방법을 제안
 - 동 방식을 추진하는 과정에서 이해당사자의 저항이 극심할 수 있으므로 이를 관리·제어할 수 있는, 책임 있는 의견수렴기구의 마련이 필수
- 본래의 금융기능이 회복되기 위해서는 부실 부문에 대한 구조조정이 선행되어야 하고, 이를 바탕으로 지속 가능한 제도의 설계 및 실행이 이루어져야 함.
 - 중소기업 및 중소기업관 부실, 서민금융, 가계부채 등에 대한 구조조정은 미룰 수 없는 과제임.
 - 상기 부실 영역에 대한 구조조정은 시스템의 개혁과 동시에 진행시킴으로써 부실의 근본원인을 시정하고 재부실화의 원인을 제거해야 할 것임.

제2절 정책결정시스템 개혁

1. 금융정책 결정구조

가. 현황 및 논의의 배경

- 1998년 재경원의 해체 이후 수립된 금융정책 결정구조는 견제와 균형을 지향하였으나, 2008년 이명박 정부의 출범 이후 단선적인 금융정책 결정구조로 변모
 - 외환위기로 재경원이 해체되면서 금융정책은 재경부로, 금융감독정책은 금융감독위원회로 이원화됨으로써 견제와 균형 기반 체제 수립
 - 1999년 한국은행의 은행 감독과 재경원의 보험·증권·비은행 감독이 민간기구인 금융감독원으로 통합되면서 금융감독체계의 획기적인 변화 발생
 - 2000년 금감위 내에 사무국(의사행정실 이외)이 설치되면서 행정부의 금융감독 기능이 부활되었고, 비은행부문 등에서 금융사고가 발생하면서 금융위 사무국 조직이 확대되었음.
 - 그럼에도 불구하고 2008년 초까지 금감위 및 금감원의 집행적 성격의 금융감독정책은 재정부의 시스템 설계 성격의 금융정책과 조직적으로 분리되어 운영
 - 물론 재정부와 금감위 간 잦은 인사교류와 정책업무 협의로 견제와 균형 체제가 충분히 구현된 것은 아님.
 - 이명박 정부 출범 이후 재정부와 기획예산처가 기획재정부로 통합되면서 금융정책국이 금감위로 이전되고 조직의 명칭도 금융위원회로 변경
 - 금융위원회의 핵심 업무가 front office 성격의 금융정책과 back office 성격의 금융감독정책으로 구성되었기 때문에 정책의 추진력은 확보되었지만 선·후선 정책 간 이해상충의 문제가 제기됨.
 - 또한 재정부의 국제금융국이 기재부에 잔존함으로써 국내금융정책과 국제금융정책의 관할권이 분리되어 효과적인 정책 및 감독이 어려워지는 문제점 발생

□ 견제와 균형이 아니라 추진력 중심으로 조직이 수립되면 시스템위험이 증가되는 문제가 발생할 수 있음.

- 정책과 감독을 동일 부서가 실시하므로 정책의 실패를 감독적으로 은폐 또는 유예하려는 유인이 존재
 - 금융위기 등 대형 금융사고의 주요한 원인 중 하나가 금융감독의 부재 또는 실패인데, 동 시스템은 이러한 문제를 구조적으로 배태·심화시킬 소지가 있음.
 - 저축은행에 대한 감독실패는 대표적인 사례이고, 서민금융, 주택담보대출 등의 확대에 대한 금융정책국과 금융감독국(금융서비스국)의 입장 차이도 이러한 조직적 문제에서 기인
- 범금융관료(속칭 모피아)의 금융권 주도가 지속될 경우, 금융정책과 금융감독정책 간의 기구상 분리가 현실적으로 견제와 균형을 담보하는 것은 아닐 수 있음.
 - 전 직급에 걸친 잦은 인사교류로 인하여 금융공무원은 기재부와 금융위를 동일한 부서로 인식하게 되고, 이에 따라 금융정책업무와 금융감독업무 간 분리(firewall)가 무색

나. 주요 쟁점 및 잠정적인 의견

□ 금융정책과 금융감독정책 부서를 명시적으로 분리하고 국내금융과 국제금융은 동일한 부서에서 담당

- 금융업무는 위험의 속성상 동일한 부서가 정책과 감독을 담당하는 것은 부적절함.
 - 금융규제 완화 성격의 금융정책국과 금융규제 강화 성격의 금융감독국은 상이한 정부조직에서 담당해야 견제와 균형의 원칙이 구현될 수 있음.
 - 별도의 조직이 동일한 영역을 설계 또는 감독하는 데 따른 의사소통의 문제는 별도의 법규를 통해 명시적·합리적·제도적으로 해결할 수 있음.
- 국내금융과 국제금융의 분리는 금융의 통합화라는 시대적 흐름과 동떨어

지기 때문에 동일한 조직에 소속되어야 함.

- 자본시장의 개방, 금융회사의 국제업무 확대, 국제자본시장의 영향력 증대 등을 고려할 때 금융정책국과 국제금융국은 동일한 부처에 소속될 필요

□ 금융정책 담당부서를 기획재정부에서 분리하여 금융부로 독립

- 금융부의 금융정책을 기획재정부의 경제정책, 예산정책, 재정정책 등과 분리해서 운영해야 금융이 여타 정책의 수단으로 전락하는 문제를 해소할 수 있음.
 - 행정부 내에서 정책적 공조가 필요하지만 이는 담당부서 간 의사소통과 조율로 해결하는 것이 다양한 의견을 수렴한다는 측면에서 바람직
 - * 집행보다는 정책수립에 중점을 둔다는 측면에서 금융청보다는 금융부가 보다 적절할 것으로 판단됨.
- 견제와 균형을 실무적으로 구현하기 위해서는 일정 수준 직급 이상 공무원의 순환보직을 금지
 - 과장급 이상의 간부를 금융부와 기재부 또는 금융감독기구와 공동 풀로 하여 인사발령을 할 경우, 정책이 비정상적으로(인사적 이유로) 일원화하는 부작용 발생
 - 전문성이 축적되지 않는 상태에서 승진을 위한 정책민원 해소의 통로로 악용될 소지가 있음.
 - 부처 간 의사소통은 규정과 객관적 절차로 실시하는 것이 바람직

□ 금융위를 금감위로 환원하고 금감위는 감독정책 결정기구로, 금감원은 집행기구로 정의

- 금융위에서 금융정책 기능을 금융부로 이관할 경우 더 이상 금융위라는 명칭이 불필요
- 금감위는 정부조직으로 하되 의사결정기구로 축소하고 금감원은 민간조직형태의 집행기구화 유지
 - 금감위는 위원회(소위원회 포함)와 의사행정과 등 최소의 보좌기구만 조직함으로써 외연상 규모는 축소(1998년 금감위 출범 당시와 유사)

- 금감위의 위원은 전원 상임화하고 당연직위원제도는 폐지(금감위원장이 금감원장을 겸임)
- 금감원은 전문성 발휘를 위하여 민간조직을 유지하되 임직원에게 정 부부처 공무원 이상의 윤리의식을 부과하는 법적 근거를 마련
 - * 금융감독의 양대 업무인 건전성감독과 행위감독을 분리하기 위하여 금감원을 개 편하여 금융건전성감독원과 금융시장감독원을 별도로 설립하자는 쌍봉형 감독 제안(윤석현 외[2012])이 있으나, 건전성감독과 행위감독의 조직 분리 및 운영상 의 실효성 및 갈등, 감독비용 등을 감안할 때 금감원의 조직개편은 실익이 크지 않은 것으로 판단됨.
 - * 금융감독원에서 금융소비자보호원을 분리하여 금융소비자 보호를 강화하자는 주 장(금감위)의 경우는 금융회사에 대한 건전성감독 중심에서 탈피하여 금융소비자 를 보호한다는 실무적인 명분이 있기는 하지만, 금융소비자 보호가 건전성감독이 나 행위감독과 독립된 개념이 아니라는 측면에서 원칙적으로 쌍봉형보다 우월한 체제라고 보기 어려움.
- 금감위 및 금감원 규제기관에 대한 규제장치를 마련하여 정보 독점에 따 른 폐해를 최소화
 - 규제당국에 대한 전문적인 규제장치가 부재할 경우 규제의 역기능이 순기능을 초과할 수 있음.
 - 금감위 및 금감원에 대한 규제를 위해서는 정보의 접근성이 보장된 전 문가 그룹이 상시적으로 감시할 수 있는 조직을 감독기구설치법에 입 법할 필요
 - * 규제당국에 대한 효과적이고 구속력 있는 규제가 부재할 경우, 규제당국이 무소 불위의 권력을 남용할 소지가 있음.

2. 금융안정망 유관기관의 역할 및 책임

가. 현황 및 논의의 배경

- 금융안정망을 구성하는 기구는 한국은행, 금감원, 예금보험공사 등임.
- 기구 간 업무

- 한국은행은 거시통화정책, 거시적 금융시장 안정, 국제금융실무 등을 담당
- 금감원은 금융회사 및 금융시장에 대한 상시 감독, 예금자 등 금융소비자 보호, 금융범죄의 예방 등을 담당
- 예보는 예금자 보호와 부실 금융회사의 구조조정 등을 담당

□ 효과적이고 효율적인 금융안정망을 운영하기 위해서는 금융안정망 참가기구 간의 의사소통 및 정보교류가 필수적이지만, 기구 간 알력으로 운영상 문제점 발생

○ 문제점의 양태

- 한은은 대형 금융회사의 외환거래포지션 정보가 부재하여 금융시장 안정과 최종 대부자 기능을 수행하는 데 차질
- 예보는 부실징후 금융회사에 대한 정보가 부족하여 예보기금의 손실 최소화라는 목표를 달성하기 곤란

○ 공동검사 및 공동조사를 통해 문제의 일부를 해소하고 있으나, 법적으로 규율된 최소한의 협조만 실시

- 이러한 문제점은 법률의 문제와 조직문화가 병행된 결과

나. 주요 쟁점 및 잠정적인 의견

□ 금융안정망 유관기구를 총괄함과 동시에 시스템리스크에 대응할 금융안정위원회를 설립하고, 금융안정망 유관기구의 역할 분담은 각 기관의 전문성과 설립목적에 충실하도록 설계

○ 금융안정위원회는 금융안정에 관한 최고 의사결정기구

- 위원회의 구성은 기획재정부 장관(위원장), 금융부 장관, 한은총재, 금감위원장, 금융감독원장, 예보사장 등을 당연직 위원으로 하고 이외에 비상임 민간위원을 포함
- 업무범위는 시스템위기 여부를 판정하고 대응하며 금융안정망 유관기구 간 이견의 발생 시 조율

○ 한국은행의 금융안정기능은 거시적 관점에서 수행

- 거시경제와 관련된 다양한 기초 및 부가 정보를 생산하는 한은은 총량

적 관점에서의 거시감독에 부합하는 기구

- 미시적 금융정보는 금감원, 예보 등을 통해 징구하는 것을 원칙으로 하되, 이들 기관과 이해상충 또는 상이한 관점이 존재하는 경우로 한정하여 조사업무를 수행

○ 금감원은 미시적 관점에서의 감독, 검사, 조사 등에 주력

- 금감원이 미시감독정책을 수행하는 데 있어서 거시감독정보가 필요한 것은 사실이지만, 이를 자체적으로 생산하는 정보로 충당하려는 시도는 내부적 갈등과 이해상충에 봉착할 수 있음.
- 주어진 임무를 수행하는 기관(agency)으로서 미시감독이라는 본연의 임무에 충실하고 필요시 부가적인 정보는 유관기관으로부터 협조를 받는 체계를 구축할 필요

○ 예보는 상시 감독업무를 확대하기보다 부실 대응에 대한 업무를 강화

- 금융회사의 부실에 상시적으로, 그리고 사전적으로 대응할 경우 손실을 축소할 수 있으나, 이는 금융감독당국 본연의 업무임.
- 다만, 저축은행 등과 같이 시스템리스크의 가능성이 낮은 부문에 한하여 금융감독당국으로부터 검사 및 조사 업무를 위탁받아 금융부실에 조기 대응하는 것이 현실적 합리성에 부합할 수 있음.
- 금융회사의 부실에 대한 예보의 참여가 미약한 현행 법률을 개정하여 국민경제적 관점에서 손실을 최소화할 수 있도록 예보의 부실 대응 및 정리에 대한 기능을 강화할 필요
- 특히, 예보기금 손실 최소화라는 관점에서 적기 시정조치의 운영방식을 개선하여 부실 금융회사에 대한 정리비용을 절감하고 정리과정의 투명성을 제고할 필요

□ 상기한 금융안정망 유관기구 간 업무분담이 효과적으로 기능하기 위해서는 원활하고 충분한 정보교류가 필수적이므로 이를 법제화해야 함.

○ 공동 전산망의 자료범위 및 방식을 법령으로 규율

- 현재 양해각서 형식의 자료공유 형태보다는 법구속력이 강화된 법률을 제정하여 실질적인 의사소통을 제고

○ 공동검사 및 공동조사의 범위 확대 및 협력체제 구축

- 감독당국의 검사독점주의로 해석되는 법률상 형식논리보다는 부실에 대한 효율적인 대처를 포용하는 방식으로 법률을 제정하고, 이러한 법 정신에 상응하도록 부실 금융회사에 대한 대응 프로세스 마련

□ 금융안정망 참여기구 간 인사교류

- 한은, 금감원, 예보 간 인사교류를 통하여 조직 간 업무 이해도 제고와 협력문화 조성
 - 공무원 조직과 달리 금융안정망 참여기구의 경우 인사교류를 실시하더라도 부작용이 발생할 가능성이 거의 없음.
 - 오히려 상호 애로사항을 이해할 수 있고 업무상 문제점을 파악할 수 있어서 易地思之의 입장에서 정보교류를 실시할 수 있음.
 - 따라서 유사한 직급 간 인사교류를 통하여 타 기관의 업무를 이해하고 협조할 수 있는 토대를 마련

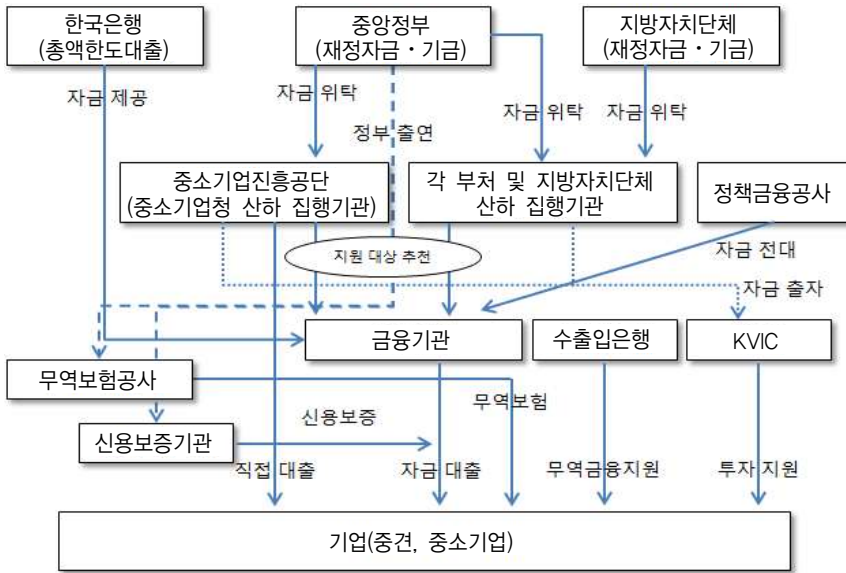
제3절 정책금융

1. 정책금융의 역할과 기능 재편

가. 현황 및 논의의 배경

- 정책금융은 자금중개시장에서 기업의 정보비대칭성으로 인해 일어나는 비효율성이나 시장의 실패를 보정하려는 정부의 금융적 지원으로 정의
 - 자금 공급자와 수요자 간에 정보의 비대칭성이 필연적으로 존재하게 되는데, 이로 인하여 자금수요가 공급을 상회하는 초과수요가 발생
 - 또한 자금의 수요가 많은 기업이 신용위험이나 사업의 불확실성으로 인해 자금난을 겪게 됨에 따라 경제 전체의 자원분배상 비효율성이 발생할 가능성이 존재
 - 동 문제를 시정하기 위하여 정부가 다양한 방식으로 시장에 개입함으로써 경제의 성과를 제고하는 것이 정책금융의 근본적인 목적임.

[그림 3-1] 정책금융의 체계



□ [그림 3-1]에서 보이는 바와 같이 현재 우리나라 정책금융기관은 중앙부처 또는 지방 정부의 출자 또는 출연 형식으로 운영됨.

- 전문 중소기업지원기관으로 중소기업청과 산하의 중소기업진흥공단이 중소기업 관련 정책자금 지원, 벤처기업 육성, 자산유동화 등 다양한 중소기업 지원업무를 수행하고 있음.
- 산업은행, 기업은행, 수출입은행 등 특수 은행은 금융소외 기업 및 수출입기업에 대하여 정책자금 대출을 운영하고 있으며, 한국은행도 총액한도대출제도를 통해 중소기업 대출 확대를 유도
- 산업은행을 분리하여 2009년에 설립된 정책금융공사는 독자적인 법률에 근거하여 정책금융(온렌딩 대출 등)을 지원
- 신용보증기금, 기술신용보증기금 및 지역신용보증재단은 중앙정부나 지방정부의 출연금이나 금융기관의 출연금으로 구성된 기금으로 중소기업, 기술창업기업, 소상공인 등에 대한 신용보증 업무를 수행
- 정부출연기금으로 운영되는 무역보험공사는 수출입기업에 대한 무역보험 및 선적 전후 신용보증 등을 지원하고 있음.

□ 현재 정책금융은 기관별로 운영구조와 지원방식이 상이하여 역할 및 기능에 대한 명확한 구분 없이는 지원업무의 중복으로 인한 기관 간 경쟁과 과도한 금융지원이 발생할 수 있음.

- 직접 대출의 경우 정책금융공사, 중소기업진흥공단, 특수 은행 등에서 중복적으로 운영되어 정책자금대출의 규모가 지나치게 확대될 가능성
 - 2012년 7월 국회에 제출된 자료에 따르면 정책금융공사로부터 온렌딩 대출을 받은 기업의 70%가 신보나 기보 등을 통해 중복 지원을 받고 있는 것으로 나타남.
 - 최근에는 정책금융공사, 산업은행 및 수출입은행의 해외플랜트 발주처에 대한 자금대출부문과 수출입은행과 무역보험공사의 구매자신용보증 부문에서 업무 중복이 발생
 - * 하지만 대규모 지원사업의 경우 위험관리 차원에서 기관 간 위험분담은 위기 시 자원효율성을 제고한다는 긍정적 여지도 존재
- 신용보증기금, 기술신용보증기금, 지역신용보증재단 등의 공적 신용보증은 무역보험공사의 수출기업에 대한 선적 전후의 신용보증과 중복
 - 신용보증 업무의 중복문제는 지속적으로 제기되어 온 문제로서 신보와 기보는 업무중복협약을 통해 2011년 현재 중복지원을 2.2%까지 축소
 - 하지만 무역보험공사와 신기보 간 중복 지원에 대한 협의는 없음.
 - * 다만, 전체 신용한도에서 다른 기관의 신용공여를 차감하여 운영

□ 정책금융의 업무 중복 및 과도한 지원규모는 정책금융 본연의 효과를 제약할 뿐만 아니라 자금중개시장의 가격결정 및 자원배분의 왜곡을 초래할 가능성

- 정책금융의 업무 중복 및 과도한 지원은 한계기업의 적절한 구조조정이나 퇴출을 지연시킴으로써 금융시장의 시스템위험을 상승시키고 효율성을 저하시킬 가능성
 - 부실 기업의 구조조정이나 퇴출이 지연될 경우 금융부실이 누적되어 경제 전반의 위기로 확대될 수 있을 뿐 아니라 부실이 심화되거나 퇴출이 지연된 기업에 지원된 자금은 효율성이 저하될 수밖에 없음.
- 정책금융기관이 지원실적을 위해 민간금융기관보다 낮은 금리나 수수료

를 제시하는 방식으로 금융시장에서 경쟁함으로써 불공정을 초래할 가능성

– 시장의 보정기능을 넘어서는 정책금융기관과 민간금융기관 간 불공정한 경쟁은 민간금융의 구축(crowd-out)을 초래할 가능성

○ 또한 금융시장에서 정책금융의 과다공급으로 인한 민간금융의 위축은 중장기적으로는 금융시장의 발전을 저해하여 자원배분의 효율성을 저하시키는 요인

– 정책기관 중심의 금융시장은 시장경쟁을 통한 창의적인 금융상품의 출현을 제한하며 금융산업이 후퇴되고 결과적으로 금융소비자가 시장에서 고비용의 금융서비스를 이용하는 상황을 초래

나. 주요 쟁점 및 잠정적인 의견

□ 현재 정책금융 규모 및 구도는 예산 및 자원의 효율성이나 효과성 측면에서 성과를 담보하기 힘들기 때문에 규모를 축소하고 운영의 효율성을 높일 필요

○ 정책기관에 대한 명확한 역할 정립이 부재할 경우 지원규모에 대한 수요를 촉발하여 자원의 효율성을 저하시킬 수 있으므로 개별 기관의 역할 재정립 및 기능에 대한 구조조정이 선행될 필요

– 기관별로 적절한 지원규모를 설정하여 제한적인 자원을 효율적으로 활용함으로써 정책금융의 효과를 최적화해야 함.

○ 우리 사회의 저출산 및 고령화와 소득의 양극화 등으로 인해 사회복지에 대한 수요가 증대되면서 경제성 예산에 해당하는 정책금융의 규모를 축소할 필요성이 제기되고 있음도 고려

□ 정책금융기관의 재설정은 민간금융기관과의 업무조화를 통해 금융시장의 발전과 시장실패의 완화를 고려하여 추진할 필요

○ 최선적 접근: 단순히 금융지원상품의 다양화나 정책자금의 확대가 아닌 시장실패를 초래하는 금융시장의 문제를 근본적으로 치유하고 선진화하려는 정책적 노력이 필요

○ 차선적 접근: 금융시장체계의 개선에도 불구하고 치유가 되지 않는 시장

의 문제는 지속적인 노력으로 문제를 완화

- 특히, 정책금융기관의 본연의 임무는 시장의 실패를 보정한 후 금융시장이 자체적으로 효율성을 달성하도록 하는 것이 목적이므로 여러 지원업무를 통해서 이룩한 경험 및 정보를 민간금융과 공유하고 업무협의를 할 필요

□ 정책금융이라는 본연의 기능을 효율적으로 수행하기 위해서는 정책금융기구들의 역할과 기능을 다음과 같이 구조조정할 필요

- 대출: 대리대출을 포함한 대출지원의 경우 정책금융공사, 수출입은행 및 중진공 등이 업무를 동시에 수행하고 있으므로 명확한 업무분담이 필요한 상황
 - 정책금융공사와 중진공은 중소기업 지원이라는 목적을 공유하는바, 지원대상 선정정보 공유를 통해 중복 지원을 지양할 수 있도록 업무협의체계를 구축할 필요
 - 정책금융공사와 수출입은행은 수출기업 지원기능(구매자금융 포함)이 중복됨으로써 지원의 비효율성이 발생할 수 있으므로 무조건적인 수출기업 지원 확대보다는 명확한 업무분담을 통해 효율성 제고 필요
 - * 수출금융 지원기관 간 업무협의를 통해 해외 프로젝트에 대한 대규모 금융지원을 협의하고 체계적인 위험관리방안을 마련할 필요
- 보증: 신용보증기금 및 기술신용보증기금이 지속적으로 노력하여 중복업무의 비중이 예전보다 상대적으로 낮아지고 있으나 전반적인 역할의 분담 및 구조조정이 필요
 - 특히, 신기보뿐 아니라 지역신보와 무역보험공사도 신용보증 업무를 수행하므로 금융시장에서 전체 신용보증 업무의 중복문제를 피하기는 어려운바, 유관기관들의 업무조정이나 협무협의를 통해 기능을 구조조정할 필요
- 무역금융: 국제기구에서 인정되고 있는 수출신용기구(ECA)인 수출입은행과 무역보험공사는 무역금융 지원과 수출입보험을 각각 제공하고 있으나 구매자신용보증 부문에서 업무 중복이 야기될 가능성
 - 이미 유관기관들의 업무협약이 있음에도 불구하고 여전히 구체적인

업무분장이 완결되지 않고 있기 때문에 지속적인 정보교환 및 협의를 통해 해외구매자 신용보증 업무의 효율성을 제고할 필요

□ 다만, 정책금융 규모의 전반적인 축소에도 불구하고 향후 경제환경 변화에 대응하기 위하여, 다음의 분야에 대해서는 정책금융의 지원규모를 확대

- 중견기업: 중소기업 규모에서 벗어나고 대기업의 계열사에 속하지 않는 중견기업에 대한 정책적 지원은 잠재성장률 제고라는 관점에서 지원
 - 다만, 중견기업의 경우 기업규모 면에서나 재무건전성 측면에서 중소기업보다는 경쟁력이 있으므로 직접적인 자금지원보다는 직접금융시장을 통한 회사채 발행, 자산유동화, 상장 등을 지원할 필요
- 수출기업: 우리나라는 수출의 비중이 높고 향후에도 국가 간 생산요소의 이동 증가 등으로 무역규모가 더욱 확대될 것이므로 수출기업에 대한 지원을 지속적으로 강화
 - 특히, 최근 해외플랜트 수주실적의 증가에 따른 플랜트산업에 대한 중장기 금융지원 및 고부가가치 산업인 지식서비스 수출산업에 대한 지원을 강화할 필요
- 창업기업: 창업기업은 기존의 기업들보다 정보의 비대칭성이 높아 금융시장에서 접근성이 떨어지지만, 성장동력 제고 차원에서 창업기업의 모험적 활동을 지원
- 고용창출기업: 상대적으로 고용창출효과가 높은 부문이나 기업군에 대해서는 고용확대를 통한 경제안정을 극대화하기 위해 지원을 확대

□ 정책지원의 효율성 및 지원효과가 상대적으로 저하되고 도덕적 해이로 만연한 기업군에 대해서는 과감한 지원 축소와 기업구조조정을 실행

- 글로벌 금융위기 이후 한계기업의 비중은 지속적으로 증가하므로 자원의 효율성 및 지원효과를 극대화하고 시스템적 위험을 관리하기 위하여 상시적으로 기업구조조정을 실행할 필요
 - 소규모 한계기업의 비중은 2011년 말 현재 30%를 넘었으며, 이 중 25% 이상이 완전자본잠식 상태이므로 여기에 속하는 지원대상 기업 중 선별적으로 구조조정이 필요

- 또한 우량 기업임에도 불구하고 지원 중복 및 장기 수혜기업으로 자금중개시장에서 자력으로 충분히 자금수요를 충족할 수 있는 기업에 대해서는 조기졸업제를 통해 지원을 축소할 필요
- 정부재정의 효율성 및 경제안정이라는 대전제 아래 금융시장 및 수혜기업의 충격을 최소화하면서 정책금융의 규모 축소를 추진
 - 중장기적으로 정책금융 규모의 증가율을 명목 GDP 증가율 이하로 통제하는 가운데, 절대적인 규모의 점진적 축소를 시도함으로써 충격을 최소화
 - － 정책금융은 위기 또는 불황 시 급증하는 경향과 경기가 개선된 이후에도 축소되지 않는 속성이 있기 때문에 규모의 구조조정이 용이하지 않은 속성이 존재
 - － 이미 공급된 신용을 회수하기 위해서는 정책금융상품의 만기구조 및 상환구조를 개선하는 금융상품 설계상 개선 노력도 필요
 - 정책금융의 비용이나 수수료를 신용등급별 및 기업별로 차등화하고 시장의 가격에 상응하는 수준으로 인상함으로써 정책금융에 대한 수요를 축소
 - 또한 민간금융의 선진화 및 육성을 위해 민간금융기관이 정책금융을 대체할 금융상품을 개발하도록 유도하고, 정책금융 업무 중 시장화가 가능한 부문은 민간금융기관에 개방
 - 정책금융의 존재 이유인 정보의 비대칭성을 완화하기 위하여 정부는 정책기관 간 기업 관련 자료를 공유하고 지원기업의 신용정보체계를 개선 및 통합 관리하여 간접적인 정책비용을 축소할 필요

2. 중소기업 신용보증의 개편

가. 현황 및 논의의 배경

- 금융위기 이후 신용보증의 급증 이후 사실상 구조조정이 전무한 상황
 - 2008년 하반기 이후 글로벌 금융위기를 극복하기 위하여 신용경색을 겪고 있던 중소기업에 대규모 보증을 실시
 - － 2008년 43,0조원이었던 전체 신용보증 규모(신보+기보 보증잔액)는

2011년 말 현재 55.7조원으로 29.7%가 증가한 상황

- 같은 기간 지역신용보증재단의 경우 약 7.6조원이 증가하여 2011년 말 현재 보증잔액은 13.6조원에 달함.

- 신용보증의 공급 확대가 위기 극복 이후에도 지속됨에 따라 중소기업의 자생력 증진에 걸림돌
 - 신용보증의 확대가 중소기업의 위기대응능력을 대폭 강화시킨 것은 사실이지만, 이들의 중장기 생존력을 감퇴시키고 부실 중소기업의 퇴출을 지연시킴으로써 금융의 효율적 자원배분을 저해

나. 주요 쟁점 및 잠정적인 의견

□ 단계적 신용보증의 축소를 추진하여 5년 이내에 글로벌 금융위기 이전 수준으로 환원할 필요

- 현실적으로 중소기업이 신용보증의 공급량을 급격히 축소하는 정책을 수용하기 어렵기 때문에 보증 공급의 축소를 점진적으로 실시하되, 수수료의 상향 조정 및 보증조건의 강화 등 시장친화적 방법을 사용하는 것이 바람직
 - 위험에 상응하는 보증수수료율을 부과함으로써 보증에 대한 과도한 수요를 억제하는 한편, 지원대상을 제한하는 방식으로 보증조건을 강화할 필요
- 신용보증의 축소 및 수수료 현실화는 사회적 저항 및 정치적 쟁점화를 초래할 수 있는바, 단계적 축소에 대한 명확한 사전고지와 단호한 이행이 성공의 관건임.
 - 중장기적인 지속 가능성이라는 측면에서 이해당사자를 적극 설득하는 것이 바람직
- 신용보증의 축소는 금융의 효율성 제고뿐만 아니라 점증하고 있는 사회복지예산의 마련을 위하여 경제부문 예산을 감축한다는 측면에서도 중요함.

□ 중소기업의 자금난에 대하여 공급자 중심의 공적보증을 수요자 중심의 상호보증으로 대체할 필요

- 상호보증이란 자금난을 겪는, 유사한 처지에 있는 회원들이 상호 유대감을 기반으로 회원의 금융회사 차입에 공동으로 보증하는 제도
 - － 유럽에서 발달된 보증제도의 형태로서 동일한 지역 또는 산업별 중소기업들이 자생적으로 신용력을 높이기 위하여 고안된 금융서비스
 - － 자발적인 손실분담 노력에 정부가 손실의 일부를 보전하는 형태가 일반적
- 상호보증제도는 정보의 비대칭성을 저렴한 비용으로 완화할 수 있는 효과적인 방안임.
 - － 사업의 유사성 또는 지역적 근접성에 기반하기 때문에 회원기업에 대한 정보 취득을 별도의 비용소요가 최소화된 채 신용평가에 유용한 정보를 활용할 수 있음.
 - － 채무이행능력이 검증된 회원에게 보증이 제공되는 만큼 유인부합적인 구조
 - － 한편, 동질성을 공유하는 회원 간 신뢰에 기반한 금융서비스로서 대 금융기관 협상력을 보유하고 있어서 금융비용을 낮출 수 있다는 장점도 존재
 - － 또한 상호보증시스템 내에서 동료(peer)에 대한 자문서비스 제공이 가능하여 부실에 대한 효과적인 대처도 가능
- 다만, 상호보증제도는 다음과 같은 단점이 존재
 - － 근접성 및 친밀성이 정실 보증 및 대출의 원인이 되기도 함.
 - － 상호보증시스템 전체에 부정적 영향을 미치는 충격에 취약
- 상호보증제도가 배태하고 있는 문제점은 보증심사의 객관화, 감독 강화, 재보증 등으로 해소 가능
 - － 정실주의적 보증은 보증심사의 객관화와 보증기구에 대한 감독 강화로 해결
 - － 상호보증시스템 전체에 미치는 충격에 대해서는 상위 개념의 재보증 제도를 통하여 시스템의 안정을 도모

3. 해외투자 확대를 위한 기반 구축

가. 현황 및 논의의 배경

- 현재 지속적으로 증가하고 있는 해외 플랜트 및 PF시장은 전후방의 산업파급효과 및 생산유발효과가 타 산업 대비 큰 업종
 - 지식집약적 산업으로서 해외 플랜트 및 PF시장은 철강, 기계, 전기, 전자, 건설, 금융, 법률, 컨설팅 등 연계산업이 많아 플랜트산업의 생산유발효과는 일반 제조업의 1.6배, 서비스업의 2.4배에 달하는 것으로 추정
 - 따라서 무역금융 지원기관인 수출입은행과 무역보험공사가 해외 플랜트 및 PF시장에 대한 무역금융 지원을 강화하여야 한다는 필요성이 제기
 - 또한 글로벌 금융위기 이후 세계 금융시장에서 유동성 경색 등에 따른 ECA의 시장보완 역할의 요구가 증대
- 다른 한편으로 신흥 경제성장국에 대한 우리나라의 해외 투자규모도 확대될 것으로 예상되는바, 해외 투자지원을 통해 우리나라 국민소득의 증대를 도모할 필요가 점차 커짐.
 - 2010년 말 현재 우리나라의 GDP 대비 해외직접투자의 비중은 14.1%로 OECD 국가들의 평균 GDP 대비 해외직접투자 비중의 39.6%에 비해 상대적으로 낮은 수준으로 향후 해외직접투자의 지속적인 증가가 예상
 - 또한 부존자원이 빈약한 우리나라가 향후 경제성장을 지속하기 위해서는 해외로부터의 안정적인 자원의 확보가 시급함에 따라 해외 자원개발 등을 위한 해외 투자 및 사업의 증가가 예상

나. 주요 쟁점 및 잠정적인 의견

- 따라서 수출입은행과 무역보험공사는 신흥시장의 산업화 수요 증대에 따라 신흥시장의 해외 프로젝트 사업에 구매자신용과 같은 무역금융을 지원할 필요
 - 최근 신흥 개발도상국을 중심으로 EPC업체에서 자금조달계획을 요구하

는 ‘선금융-후발주’ 형식의 계약이 증가하는 추세에 따라 구매자신용부문을 확대할 필요

- 국내 무역금융지원기구(ECA)의 수주경쟁력 제고뿐 아니라 향후 국내 민간기업이나 금융기관이 플랜트산업분야에서 국제적인 Player로 발돋움하기 위해 가교역할을 수행할 필요
- 또한 선진국들과 중국 등 개발도상국가들과의 해외투자 및 해외자원 확보를 위한 경쟁 심화가 예상됨에 따라 한국 기업들의 해외직접투자 및 자원 관련 투자 경쟁력의 제고에 기여할 수 있는 효율적인 상품 및 금융지원이 필요

□ 우리나라는 1국 2ECA라는 두 개의 무역금융 지원기관을 보유하는바, 무역금융 관련 정책금융기관 간 명확한 역할을 분담하는 체제가 필요

- 무역금융 관련 직접대출 업무를 하는 수출입은행과 보험·보증을 통한 간접금융 지원 역할을 하는 무역보험공사 간 명확한 역할분담이 필요한 동시에 긴밀한 협력이 필요
 - 신흥개도국의 산업화에 따른 수출수요의 확대와 유럽 재정위기 등으로 PF시장에서 유럽계 금융기관의 위축은 국내 금융기관의 PF시장진출 기회를 확대
 - 따라서 정책금융기관은 역할별 특성에 따라 경쟁보다는 명확한 역할 분담 및 긴밀한 협력을 통한 역량보완이 필요한 시점
- 특히 해외 프로젝트 수주경쟁력 강화를 위해 현재의 ‘정책금융기관 간 공동 적용업무 가이드라인’의 구속력을 높이고 대규모 사업건에 대한 협력체계를 구축할 필요

4. 서민금융

가. 현황 및 논의의 배경

□ 서민의 금융난을 해소하기 위하여 다양한 형태의 서민금융이 실시되고 있음.

○ 정책서민금융

- 유상지원: 생활안정, 창업지원, 주거안정, 희망키움뱅크 등
- 무상지원: 국민기초생활보장, 노인장기요양보험, 유아학비지원
- 햇살론: 2010년 7월부터 시작된 보증부 서민대출 공급제도

○ 민간기구의 서민금융 지원사업

- 은행: 희망희씨대출(연소득 3천만원 이하 및 신용등급 5등급 이하면 서 연소득 4천만원 이하)
- 여성경제인협회: 여성가장 창업 임차보증금 지원
- 신나는조합: 창업자금(재산 3천만원 미만)
- 열매나눔재단: 씨앗은행 창업자금
- 미소금융사업: 2009년 9월에 시작된 마이크로크레딧제도

○ 이 외에도 서민금융 상담 및 안내 지원제도가 있음.

- 서민금융119, OK주민서비스, 한국이지론, 새희망네트웍스 등

□ 서민에 대한 다양한 금융서비스가 제공되고 있음에도 불구하고 경제적 지속 가능성에 대한 검증은 부재한 상황

○ 정책대상 서민의 정의, 정책의 범위, 제도의 지속 가능성 및 현실성 등이 논의되지 않은 채 정치적 수요로 서민금융이 난립

- 서민에 대하여 청와대는 중산층 이하, 기재부는 저소득층, 영세자영업자, 취약계층 등, 보건복지부는 기초생활수급자, 차상위계층 등, 민주노동당은 비정규직 노동자, 자영업자, 중소기업, 피고용 노동자 등으로 정의

○ 서민금융을 주로 담당해야 할 서민금융기관은 신용위험이 높은 서민금융보다는 안정성 및 수익성이 높은 투자에 치중

- 저축은행은 PF대출에 집중 투자하여 부실에 처하였고 신탁은 서민에 대한 대출보다 중앙회를 통한 유가증권 위탁투자 비중이 높음.
- 최근 서민금융기관의 서민대출이 증가하고 있으나, 이는 서민의 자금난에 기인한 문제로써 향후 부실화의 위험이 큰 상황

나. 주요 쟁점 및 잠정적인 의견

□ 정책적 의미에서 서민에 대한 정의는 상대적 소득과 신용력을 기준으로 설정

- 소득의 측면에서 OECD가 정의하는 빈곤층(중위소득의 50% 미만 가구)과 중저소득층(중위소득의 50~75%)을 대상으로 정의하는 것이 현실적
 - 동 기준에 의하면 빈곤층 18.1%, 중저소득층 14.7%로 약 33%가 소득 기준 서민금융의 대상
- 신용도의 측면에서 신용등급 7~10등급 개인(21%)도 대상에 포함
 - 신용등급 6등급(12%)을 포함하면 지나치게 많은 사람이 정책의 수혜 대상이 됨.
- 소득과 신용도 중 한 가지 이상의 범주에 포함하는 가구는 약 40% 수준

□ 서민금융 실패의 원인

- 은행, 보험사 등 대형 금융기관은 서민금융에 소극적인 입장
 - 대형 금융기관에는 강력한 건전성규제가 부과되기 때문에 저신용등급의 여신 비중을 높이기 어려움.
 - 저신용자에게 고금리를 부과할 경우 평판위험(reputation risk)이 발생하기 때문에 대형 금융사는 고금리 상품을 취급하지 않는 경향
- 서민금융기관도 서민에 대한 신용대출에 전념하기 쉽지 않음.
 - 손실률이 높은 서민금융을 취급하기 위해서는 심사, 추심 등의 능력이 필요한데, 서민금융기관이 이를 보유하는 데는 한계가 존재
 - 영세 서민금융기관의 경우 영업비용과 자금조달비용이 높음.
 - 따라서 서민금융기관이 저소득 또는 저신용자에 대한 대출부문에서 대손율을 낮출 수 있는 현실적 수단은 담보 또는 보증

□ 서민금융상품 운용에서의 어려움

- 미소금융사업의 경우 효과적인 창업 컨설팅과 사후관리가 요구됨.
 - 소액서민대출의 경우, 본래의 목적은 저소득 계층에 금융서비스를 제공함으로써 미래의 경제력을 확보하도록 유도하는 것이라 여겨짐.

- 이러한 목적을 달성하기 위해서는 대출 공급과 함께 창업 컨설팅, 사후관리 등의 비금전적인 서비스가 필수적이나 비용이 높고, 경험의 축적이 필요함.
- 현재 운용되고 있는 서민금융상품들 간에 명확한 목표집단의 구분이 필요함.
- 은행의 사회적 역할에 기초한 은행권의 '새희망홀씨' 대출이나 정부 신용보증을 바탕으로 한 '햇살론', 그리고 저소득 계층의 창업이나 사업운영자금을 지원하는 '미소금융사업'의 대상이 중복되는 경우가 존재함.

□ 서민금융상품의 내생적 문제

- 저이율의 서민금융상품이 서민금융기관의 시장을 잠식할 우려가 있음.
- 정부의 신용보증을 통해서나 은행들의 사회공헌적 참여 등으로 저금리 대출이 공급될 경우 서민금융기관의 잠재적인 고객들을 잠식할 수 있으며, 이는 서민금융기관의 자생적인 발전을 저해할 우려가 있음.
- 고신용자들이 상대적으로 더 높은 이율로 대출을 이용하게 되므로 시장이 교란될 우려가 있음.

□ 정책서민금융의 역할 및 범위

- 정책서민금융은 민간 서민금융기관의 자발적인 공급 확대를 유도할 수 있도록 설계되어야 함.
- 민간의 서민금융 부가성(additionality)을 창출할 수 있도록 신용보강에 있어서 정부와 민간이 분담할 수 있는 체계 구축
- 정책서민금융이 민간서민금융을 구축(crowd-out)할 경우 무의미함.
- 목표집단별 효과적인 정책서민금융을 찾아내고 효율적인 서민금융시스템을 정비할 필요
- 서민금융 확대를 위해 정부의 신용보증이 필요한 범위와 대상, 창업지원 등의 금융서비스 지원이 필요한 저소득층, 그리고 서민금융기관의 정상적인 상품을 이용할 수 있는 고객 등에 대한 구분 필요

□ 정책서민금융의 방식

- 정부가 보증을 제공할 경우 사전 보증보다는 사후 손실보전에 주력할 필요
 - － 사전 보증은 서민금융기관과 차주의 도덕적 해이를 유발할 수 있음.
 - － 서민금융의 기준을 정하고 손실이 발생하면 부분적으로 보전하되 무작위로 추출한 대상에 대하여 보전하는 방식을 고려
- 서민금융부문에 상호보증제도를 도입하여 서민금융의 신용심사 및 대손 비용을 축소할 필요
 - － 현행 햇살론은 지역신보의 공적 보증에 의한 신용공급인데 효율성이 매우 낮은 구조
 - － 자금을 수요로 하는 서민은 신용동호회를 구성하여 상호 보증을 제공하고, 지역신보가 이들 신용동호회(상호보증기구)에 대한 재보증기구 역할을 수행할 것을 고려
- 저축은행 등이 지역밀착형 서민금융기관으로 거듭날 수 있도록 구조조정을 유도해야 함.
 - － 은행과 연계하여 중간금리(10~20%대)의 금융상품을 적극 개발함으로써 서민의 실질적 수요에 부응할 필요

제4절 가계부채

1. 가계부채의 조정

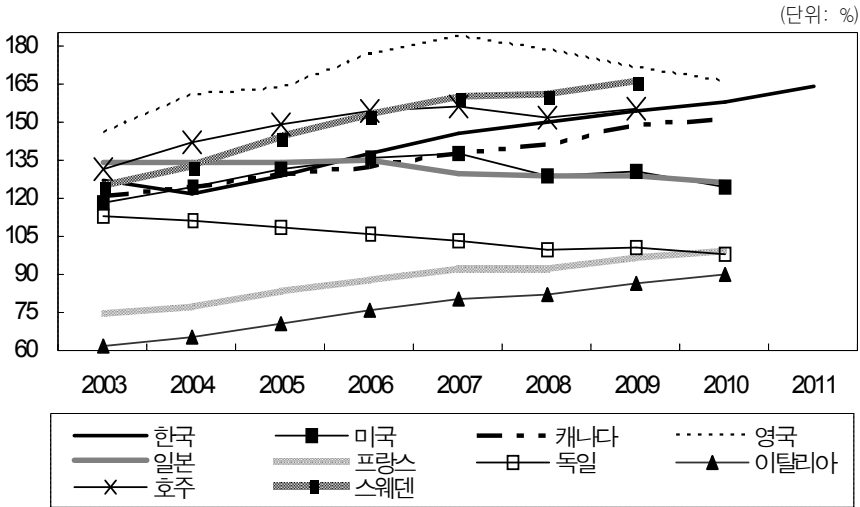
가. 현황 및 논의의 배경

□ 2012년 3월 말 현재 가계부채 총액은 911.1조원을 기록⁴

- 가계대출 857.5조원과 판매신용 53.6조원으로 구성
 - － 금융기관별로는 예금은행 453.1조원, 비은행 금융기관 184.0조원, 기타 금융기관 220.4조원임.

4 한국은행 금융기관 대출통계 중 가계신용 참조.

[그림 3-2] 주요 국가별 가계부채/가처분소득 비율 추이



자료: OECD, 한국은행 자금순환표 및 국민계정.

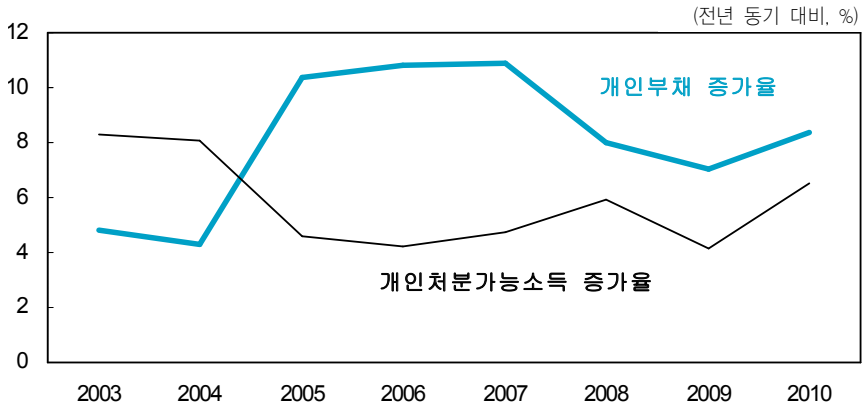
- 이 중 주택대출이 393.3조원(기타 금융기관 제외)으로 예금 및 비은행 금융기관의 예금취급기관 가계대출에서 차지하는 비중이 61.7%에 해당

□ 가계부채의 3대 문제점

- 양적 문제: 가처분소득 대비 가계부채 비율이 높음.
 - 동 비율이 164.2%(2012년 3월 말 기준)⁵에 달하여 글로벌 금융위기의 부정적 영향이 컸던 주요 선진국과 비교하여 낮지 않은 수준
- 속도 문제: 2005년 이후 가처분소득 증가율보다 가계부채 증가율이 지속적으로 높음.
 - 글로벌 금융위기 이후 다수의 국가에서 채무재조정으로 부채가 감축되었으나, 우리나라에서는 오히려 부채가 빠르게 증가하고 있음.
- 질적 문제: 가계대출의 증가가 주로 비은행 금융기관에 집중
 - 2007년 이후 금융권역별 가계부채 증가율은 신흥, 새마을금고, 상호금융 등의 순으로 비은행예금 취급기관의 월평균 증가율은 1.02%인

5 가계부채는 한국은행 자금순환표상의 개인부분 부채가 약 1,107조원(2012년 1분기)이며, 금융기관 대출통계상의 가계신용이 911조원(2012년 1분기)에 해당함.

[그림 3-3] 개인처분가능소득과 개인금융부채의 증가율



자료: 한국은행 자금순환표, 국민계정.

반면, 은행은 0.43%

- 비은행 금융기관의 가계대출은 신용등급이 낮은 가구에 집중된다는 측면에서 특히 위험함.

나. 주요 쟁점 및 잠정적인 의견

□ 가계부채의 높은 수준과 증가 속도는 가계부채의 지속 가능성 및 부실위험에 대한 우려와 더불어 안정적 조정의 필요성을 제기

- 가계부채의 확대가 더 이상 지속 가능하지 않아 급격한 조정을 초래할 경우 경기하락의 폭과 기간이 확대될 가능성이 큼.⁶
 - 주요 선진국의 경험에 따르면 GDP 등 실물경제 성장률을 벗어나 저금리와 자산가격 상승 등에 편승한 가계신용 팽창은 금리기조와 자산가격 상승이 지속 가능하지 않은 시기에 부채조정을 초래하며,
 - 부채조정 강도가 클수록 소비감소 및 투자위축 등 경제에 미치는 부정적 영향도 큰 것으로 보고되고 있음.
 - 또한 가계부채의 외부충격 등에 의한 부실 가능성도 커짐.

6 이와 관련하여 IMF(2012), 한국은행(2012), 김영일(2011) 등을 참고할 수 있음.

- 가계부채가 지속 가능하지 않은 수준에 도달하여 가계부실이 심화되기 전에 가계부채를 소득증가율 이하에서 안정적으로 관리할 필요
 - 가계부채의 명목 총액을 축소하기보다는 명목 소득증가율을 상회하지 않도록 관리하는 것이 경제에 미치는 부정적 영향을 최소화하는 조정 방법이 될 것임.

□ 가계부채의 확대는 자금공급, 자금수요, 규제 측면에서 원인을 찾을 수 있으며, 가계 부채 관리를 위한 대책도 이를 종합적으로 고려할 필요

- 가계부채 확대는 시기별로 상이한 요인이 주요하게 작용한 결과⁷
 - IMF 외환위기 직후 기업의 직접금융 의존도가 확대되는 가운데, 시중 은행의 수익성 다각화 노력에 따라 가계대출이 대폭 확대
 - 2000년대에는 수도권을 중심으로 주택가격이 비교적 높은 증가세를 기록함에 따라 주택담보대출을 중심으로 가계대출이 확대
 - 글로벌 금융위기 이후에는 낮은 금리가 장기간 지속됨에 따라 가계부문의 대출수요를 자극하여 가계부채가 빠르게 확대
 - 이 외에도 금융회사의 자산확대 경쟁, 금융감독당국의 대출규제 등이 복합적으로 작용하여 가계대출의 증감에 기여
- 금융 감독 및 규제만으로는 가계부채 관리에 한계가 있으므로 관련 정책 수단을 보유한 당국 간의 긴밀한 협력에 기초하여 종합적인 대책을 마련할 필요
 - 가계부채의 확대는 자금의 공급원인 금융기관의 자산 확대와 고위험 고수익 추구경향, 가계부문의 소득부진, 생계, 주택구입, 사업용 목적의 자금수요, 금융기관에 대한 건전성 감독과 대출규제 등이 함께 작용한 결과이므로
 - 가계부채의 안정적 연착륙을 위해서는 관련 정책수단을 보유한 정책 당국 사이에 긴밀한 협력을 토대로 종합적인 대책을 마련할 필요

7 이와 관련하여 강동수(2012), 박창균(2012) 등을 참고할 수 있음.

2. 경기 불확실성에 대응한 가계부채 위험관리

가. 현황 및 논의의 배경

□ 가계부채가 우리 경제의 주요 위험요인으로 지목되는 상황

- 가계부채는 개인처분가능소득 대비 164.2%(2012년 3월 말 기준)로 최근 경제위기를 경험한 주요 국가와 비교하여 낮지 않은 수준(가계신용 기준으로는 135.2%)⁸
 - 개인처분가능소득 대비 가계부채: 미국 124.4%, 일본 125.7%, 캐나다 150.5%, 영국 165.2%, 프랑스 99%, 독일 97.5%, 이탈리아 89.5% (2010년 기준)
 - 한국은 163.7%(2011년 기준)
- 가계부채는 2008년 위기 이후에도 GDP 증가율을 상회하는 증가세를 기록
 - 특히 비은행 금융기관의 가계대출이 빠른 증가세를 기록

[그림 3-4] 금융기관별(은행 vs. 비은행) 가계대출 증가세 비교



자료: 한국은행, '가계대출'.

⁸ 가계부채는 한국은행 자금순환표상의 개인부문 부채가 약 1,107조원(2012년 1분기)이며, 금융기관 대출통계상의 가계신용이 911조원(2012년 1분기)에 해당함.

□ 최근 경기 하방위험이 확대되는 가운데 가계부채발 경제위기의 가능성마저 제기

- 수도권 중심의 주택가격 하락세가 지속됨에 따라 순자산여력이 취약한 가구와 주택담보 차입자의 부도위험에 대한 우려가 제기
 - 수도권 주택가격은 2008년 이후 명목 기준으로 연평균 2.6%의 증가율을 기록하였으며, 물가상승률을 조정한 실질 기준으로는 연평균 -0.6%의 증가율을 기록
- 유럽 재정위기의 심화와 세계경제의 회복 지연 등이 국내경제에 충격으로 작용할 경우 신용위험이 큰 가구의 부실이 급증할 가능성
 - 현재 대외유동성이 양호한 상황이고 악화될 조짐이 지극히 낮은 것으로 판단되기는 하지만,
 - 만일 외국자본의 대규모 유출이 발생할 경우 대외(외환)유동성 저하가 대내(원화)유동성 악화를 초래함으로써 금융시장의 가계대출에 대한 대규모 회수가 나타날 가능성을 배제할 수 없는 상황
- 국내경제의 성장을 둔화와 경기부진의 장기화 가능성은 가계부문의 현금흐름을 악화시켜 취약부채가구를 중심으로 부실위험을 확대

□ 가계부채의 위험성에 대해서는 공감대가 형성되어 있으나 우리 경제에 미칠 영향의 정도와 대응방안에 대해서는 논란이 지속

- 가계부채가 위험하다는 데에는 대체로 공감대가 형성된 편이지만, 얼마나 위험한가에 대해서는 의견차가 큰 상황
 - 일각에서는 가계부채의 높은 수준에도 불구하고 대체로 관리 가능한 것으로 평가⁹
 - 다른 한편에서는 가계부채발 금융위기의 가능성에 대한 우려가 조심스럽게 제기¹⁰
- 이에 따라 가계부채에 대한 대책도 정치·경제적 이해 당사자와 포폴리즘 등에 의해 왜곡될 가능성이 큰 상황

⁹ 이와 관련하여 금융위원회(2012. 7. 19), 한국은행(2012. 8. 1) 등을 참고할 수 있음.

¹⁰ 이와 관련하여 한국은행(2012. 8. 1), The Washington Post(2012. 7. 9) 등을 참고할 수 있음.

나. 주요 쟁점 및 잠정적인 의견

- 가계부채의 부실 가능성이 우리 경제에 미칠 영향에 대한 객관적 평가가 요구되는 시점
 - 그러나 가계부문의 이질성과 자료의 한계 등으로 인해 가계부채의 부실 위험에 대한 평가가 쉽지 않은 가운데,
 - 정치·경제적 이해 당사자와 언론 등의 이해관계는 사실관계의 판단을 어렵게 만드는 요인으로 작용

- 가계부채의 상환능력별 분포와 금융기관의 자본여력 등을 고려할 때 충격에 대한 완충여력이 적지 않아 금융시장의 실질적 자금증개기능이 경색되는 시스템리스크의 가능성은 매우 낮은 것으로 판단됨.¹¹
 - 그러나 저소득층을 중심으로 부실위험 부채가구의 수가 작지 않아 향후 거시경제여건이 악화될 경우 사회·정치적 문제로 확대될 가능성이 커 보임.
 - － 예를 들어, 세계경제의 회복이 지연됨에 따라 GDP 성장률이 둔화될 경우 실업률 상승과 내수경기 부진으로 인해 비정규직 임금근로와 자영업종사 부채가구를 중심으로 채무불이행 가구가 확대될 가능성
 - 따라서 거시경제의 하방위험이 실현될 경우를 대비해 취약 부채가구의 부실이 확대되지 않도록 정책적 대응방안을 마련하고 사회안전망 차원의 지원방안을 준비
 - － 만일 취약계층에 대한 재정지원이 필요하다면 취약계층의 특성을 고려하여 선별적인 지원방안을 모색할 수 있을 것임.

- 가계부채로 인한 시스템리스크의 가능성이 낮더라도 거시경제적 하방위험이 점증하고 있는 상황이므로 비상계획을 포함한 위기대응방안을 사전에 마련함으로써 위기관리능력을 향상

11 이와 관련하여 김영일(2012), 박연우·방두완(2011), 전홍배·이정진·최운열(2008) 등을 참고할 수 있음.

- 향후 발생 가능한 충격과 충격의 전파경로 등 가능한 시나리오를 사전 점검하고 국내경제에 미칠 영향을 평가
 - 국내경제에 부정적 영향을 미칠 수 있는 충격과 충격의 전파경로 등에 대해 사전 점검
 - 특히 충격의 전파과정에 있어 가계부채의 역할을 가늠하고 주요 가구 특성별로 가계부문에 대한 영향을 평가
 - 이를 위해 가구자료 등의 미시자료를 적극 활용하여 스트레스 테스트를 시행하고 평가 결과를 정책대응방안에 반영
- 충격의 종류와 강도에 따라 정책목표에 부합하는 정책적 대응수단의 최적 조합을 사전에 점검함으로써 위기대응역량을 강화
 - 위기대응정책의 기본방향은 경기위축을 완화하는 가운데, 특히 충격에 취약한 부실위험 취약계층에 대한 부정적 영향을 최소화
 - 한편, 스트레스 시나리오별로 정책목표에 부합하는 정책적 대응수단의 최적 조합을 사전 점검함으로써 해당 충격이 실현될 경우 신속히 대응하여 충격의 부정적 영향을 최소화
 - 이를 위해 정책당국은 시나리오별로 대응방안을 담은 비상계획(contingency plan)을 마련·운용이 요구됨.
 - * 가령, 경기둔화와 부동산가격 하락 등 거시적인 스트레스 상황의 경제 전반에 대한 영향을 평가하고 이를 토대로 스트레스 상황별 대응방안을 마련할 수 있을 것임.
- 정책목표에 부합하는 정책적 대응수단의 최적 조합을 효과적으로 실행하기 위해서는 정책수행의 실질적인 책임주체를 명확히 할 필요
 - 위기대응의 책임주체는 정책적 대응수단을 갖춘 정책당국을 중심으로 구성하되 관련 부처 또는 기관 간 실질적인 조정기능을 수행함으로써 정책 간 중복과 상충을 방지하고 정책효과를 극대화해야 함.

3. 가계부문 신용위험 완화를 위한 대출구조 개선과 건전성 규제

가. 현황 및 논의의 배경

- 가계부문의 부실위험과 관련하여 현행 가계대출상품의 구조적 취약성과 금융기관의 신용위험관리에 대한 우려가 제기
 - 현행 가계대출이 변동금리와 단기·일시상환 대출에 편중됨으로 인해 금리변동위험과 만기 시 차환위험에 취약성이 노출됨.
 - 전체 대출 중 변동금리 대출의 비중이 86.1%(2012년 6월 기준) 정도로 높은 편임.
 - 짧은 만기의 원금일시상환 대출의 비중이 높은 편이어서 만기 시 차환위험(refinancing risk)이 증폭될 가능성이 있음.
 - * 저치기간 중 이자만 갚다가 비교적 큰 금액의 원금을 일시상환하는 대출구조는 만기시점에 금융시장여건이 악화될 경우 차환위험을 증폭시킴.
 - 만일 금융시장의 유동성 부족 등으로 인해 차환이 어려워질 경우 자산매각 압력이 상승함에 따라 자산가격 하락을 초래할 가능성
 - 2008년 금융위기 이후에도 비은행 금융기관의 가계대출이 GDP 증가율을 크게 상회하여 증가하였는데, 이는 가계부채의 부실위험에 대한 우려를 제기하는 주요 배경
 - 비은행 금융기관의 주요 차입자가 신용위험이 비교적 큰 편임을 고려할 때, 소득증가율을 크게 상회하는 가계대출 증가세는 차입가구의 부실위험을 확대하고 해당 금융기관의 건전성을 훼손할 우려
 - 해당 기간 동안 가계대출이 크게 증가한 비은행 금융기관의 경우 시중은행에 비해 건전성 규제 및 감독이 상대적으로 취약하며 위험에 대한 평가도 쉽지 않은 편임.
- 또한 가계대출과 관련한 거시건전성 정책수단인 LTV와 DTI 규제를 완화하지는 주장이 최근 수도권 주택가격이 하락하면서 일부에서 제기
 - 이는 가계의 차입한도 완화가 주택수요 진작에 도움이 될 것으로 보는 견해이나 주택가격에 대한 부양효과는 불확실한 가운데 가계부문의 신용위

험이 상승할 우려(주요 언론보도 등 참조)

나. 주요 쟁점 및 잠정적인 의견

□ 가계대출의 구조적 위험을 줄이고 충격에 대한 취약성을 완화하는 방향으로 가계대출 구조를 전환

- 상환방식과 만기 및 금리 구조에 따른 가계대출의 부실위험을 줄이기 위해 현행 대출방식을 보다 안정적인 구조로 전환하도록 유도
 - 고정금리 대출과 장기 원리금 분할상환에 대한 유인을 제공함으로써 금리변동위험과 차환위험을 줄이도록 정책적인 지원방안 마련
 - 예를 들어 DTI 규제, 소득공제 등의 세제혜택, 공적 기관의 주택금융 지원 등은 대출의 만기를 늘리고 원리금 분할상환에 대한 유인으로 작용
- 가계부문의 부실위험을 줄이고 금융기관의 건전성을 제고하기 위해 차주의 상환능력을 고려한 금융기관의 대출관행 확립
 - 특히 비은행 금융기관의 위험관리능력을 지원하고 건전성 규제와 감독을 강화함으로써 고위험·고수익 영업행위에 따른 폐해를 방지
 - 예를 들어, 비은행권 금융기관의 경우 차주의 상환능력을 반영한 대출 관행이 확립될 수 있도록 유도하는 한편, 여수신 증감 및 연체율 동향 등에 대한 모니터링을 강화함으로써 부실위험 예방

□ 거시건전성 정책수단인 LTV, DTI 규제의 도입 목적과 의의를 고려할 때, 단기적인 경기부양 목적을 위한 임의적 규제완화를 경계

- LTV, DTI 규제의 경우 각각 담보자산 가격과 소득 대비 차입한도를 설정함으로써 가계부문의 신용위험을 안정적으로 유지하고 금융기관의 건전성 제고를 목적
- 만일 경기하락 완화가 목적이라면 통화, 재정, 금융 등의 전통적인 경기 대응 정책수단을 활용할 것을 고려
 - 다만, 주택시장에 불합리한 구조적 문제가 있다면 금융시스템의 안정성을 저해하지 않는 범위에서 구조적 개선을 지원하는 방안을 시행

- 한편, 임의적이며 빈번한 규제의 변경은 규제 본연의 목적을 희석시키고 정책에 대한 불신을 확대할 수 있음에 유의하여 신중할 필요

4. 가계부문의 건전성 향상을 위한 정책평가와 정책 간 조화

가. 현황 및 논의의 배경

□ 가계부문의 부채구조조정과 건전성 개선이 금융규제와 금융정책만으로 달성하기는 어려운 상황

- 가계대출 증가의 원인을 자금의 공급원인 금융기관의 느슨한 대출기준에 서만 찾기는 어려움.
 - 물론 금융기관이 대출의 공급자로서 가계부채의 증가에 중요한 역할을 하였지만 자금의 수요와 금리수준 등도 중요한 영향을 미침.
- 가계의 차입결정은 주택 등 자산의 구입과 소득-소비구조 등 가계의 제 반 경제활동의 결과
 - 예를 들어, 소득증가율과 대부분 금융자산의 수익률이 낮은 상황에서 주택 등 실물자산의 기대수익률이 높을 경우 주택구입을 위한 대출 증가를 제어하기는 어려움.
 - 또한 금리수준이 경제성장률 등과 비교하여 낮은 경우에도 가계부문의 차입수요 확대를 제어하기는 쉽지 않음.
 - 이 외에도 가계의 소득원천과 소비지출 구조에 의해서도 차입과 부채 상환능력이 영향을 받음.

□ 가계부채와 관련한 정책의 실효성과 정책 간 조화의 문제가 제기될 수 있음.

- 가계부채와 관련하여 많은 대책이 나왔으며 추가적인 대책이 언급되고 있는 상황
 - 금융기관의 가계대출 증가세를 완화하고 서민금융 지원을 위해 다수의 대책이 발표¹²

¹² 이와 관련하여 금융위원회(2011. 4. 15; 2011. 6. 29; 2012. 2. 27; 2012. 3. 29; 2012.

- 부동산경기가 둔화되는 가운데 주택거래 활성화와 서민생활 지원을 위한 대책 실시¹³
- 최근에는 부동산 경기부양을 위한 금융규제 완화 등도 언급되고 있으며, 추가 대책들이 마련될 것으로 예상됨.
- 그러나 기존 대책의 실효성에 대한 의문과 더불어 정책 간 상충의 문제가 제기될 수 있음.

나. 주요 쟁점 및 잠정적인 의견

- 가계부문의 건전성 제고를 위해 다각적인 지원이 필요하며, 기존 대책들에 대해서는 성과 중심의 평가를 병행함으로써 향후 정책 생성과정과 실행에 반영
- 가계부문 건전성을 개선하기 위해 가계 전반의 경제활동에 대한 이해에 기초하여 다각적인 정책방안을 모색할 수 있음.
 - 가계부문의 재무적인 건전성은 가계대출과 부동산 관련 정책 이외에도 소득형성과 지출 등 전반적인 가계활동의 결과임을 고려하여 다각적이면서도 종합적인 대응이 요구되는 분야
 - 예를 들어, 가계의 부채수준은 금융기관의 대출기준과 고위험·고수익 추구경향에 의해서도 영향을 받지만,
 - 이 외에도 가계의 소득기반, 지출구조, 노후계획, 주택구입 등 가계의 전반적인 경제활동의 결과이므로 금융감독과 더불어 부동산정책, 노동시장정책, 사회·복지정책, 조세정책 등 다각적인 정책적 대응방안의 최적 조합을 모색할 필요
- 그러나 가계건전성 개선을 위해 지금까지 제안·시행된 많은 대책들에도 불구하고 가계부채의 위험성에 대한 문제제기가 지속되고 있음을 고려할 때 기존 대책들의 성과에 대해 점검하고 평가할 필요
 - 기존 대책들에 대한 평가 결과는 향후 추가적인 대응방안의 모색과 실행에 반영함으로써 정책적 성과의 향상에 기여
- 한편, 관련 정책의 담당부처가 분산되고 조율이 쉽지 않음으로 인해 대책

7. 19)를 참고할 수 있음.

13 이와 관련하여 금융위원회(2011. 3. 22), 기획재정부(2012. 8. 8) 등을 참고할 수 있음.

들 사이에 중복과 충돌이 발생하는 등 정책 생성과정과 실행에 있어 비효율이 발생할 여지가 있음.

- 이는 특정 기능을 중심으로 분할된 부처에 의해 관련 규제와 정책이 생성되는 데 따른 한계일 수 있음.

□ **가계부문 건전성 개선이라는 정책목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 정책적 대응 수단의 최적 조합을 구성하는 방식으로 정책을 생성하고, 관련 정책수단을 보유한 부처를 중심으로 정책을 실행하는 방식을 고려**

- 정책의 최종 수혜자인 가계의 관점에서 가계건전성의 향상을 위해 필요한 정책수단을 파악하고 최적 조합을 구성하는 방식으로 정책을 생성할 것을 고려
 - 가계부문의 건전성이 소득형성부터 지출구조, 자산의 선택과 축적, 필요자금 조달과 부채수준 결정에 이르기까지 제반 경제활동의 결과임을 고려할 때, 가계건전성의 향상을 위해서는 다각적인 접근과 이들의 적절한 조합이 필요
 - 예를 들어 가계 현금흐름의 개선방안으로 소득기반의 마련이 필요한데, 이를 지원하기 위해서는 노동, 교육, 조세, 금융 등의 다각적이며 종합적인 정책수단 패키지를 구성할 수 있음.
- 한편, 해당 정책목표의 달성을 위해서는 관련 정책수단의 최적 조합(정책 패키지)을 구성해야 하는데, 이를 위해서는 실질적인 정책생성의 책임주체가 필요하며 정책수단을 보유한 관련 정부부처의 협력이 필요
- 또한 생성된 정책수단의 조합은 관련 정책수단을 보유한 정부부처를 중심으로 실행하되, 해당 정책생성 과정의 책임주체가 중심이 되어 관련 정부부처 간 이견을 조율하는 역할을 수행할 수 있음.

제5절 국제금융정책

1. 외환 관련 거시건전성 정책

가. 현황 및 논의의 배경

- 1997년 외환위기 이후 은행의 외환건전성 강화를 위한 각종 규제가 도입되었음에도 불구하고, 글로벌 금융위기 시 은행의 외화유동성 위기가 재발
 - 외환위기를 겪으면서 정부는 은행의 외환 부문에 대한 건전성을 강화하기 위하여 각종 규제를 도입
 - 1999년 1월 국내 은행에 대하여 외화유동성 비율, 만기불일치 비율(갭 비율) 및 중장기 외화대출 재원조달비율 등의 규제 도입
 - 동 규제의 목적은 국내 은행의 만기·통화 불일치를 해소함으로써 외환 부문의 건전성을 강화하고 위기의 재발을 방지하는 것
 - 하지만 동 규제의 도입에도 불구하고, 글로벌 금융위기 시 국내 은행은 재차 외화유동성 위기를 겪었으며, 이로 인해 외환시장의 변동성이 급증
 - 단기 외화차입의 연장 불능(sudden stop)으로 인해 국내 은행들은 외화유동성 위기를 겪었으며,
 - 이로 인해 글로벌 금융위기 당시 원-달러 환율이 위기 직전인 2008년 8월 말 대비 최대 44% 평가절하

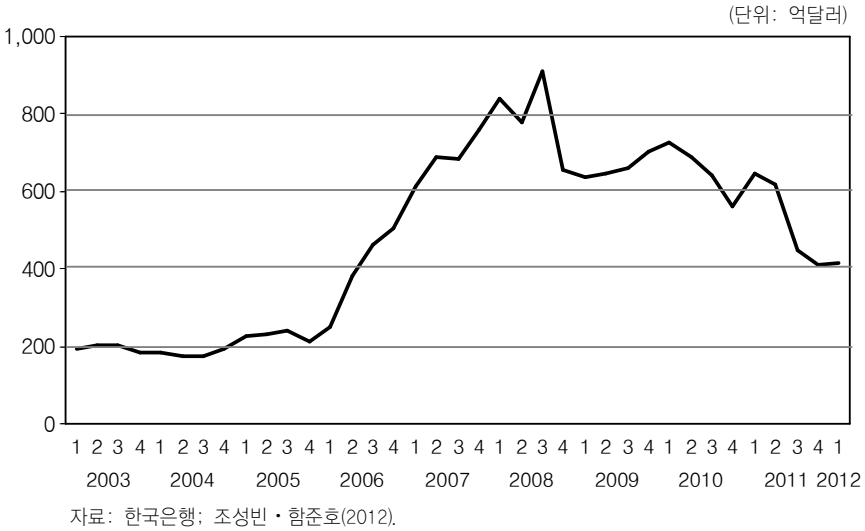
〈표 3-1〉 국내 은행의 외환건전성 관련 규제 비율

(단위: %)

	2007	2008	2009. 3	관리감독지표
외화유동성 비율	102.7	98.9	106.0	≥85
중장기 외화대출 재원조달 비율	125.1	105.6	110.6	≥80
7일 갭 비율	3.7	3.3	2.0	≥0
1개월 갭 비율	2.9	0.4	2.5	≥Δ10

주: 1) 3개월 미만 만기 외화자산/3개월 미만 만기 외화부채.
 2) 1년 이상 외화 차입/1년 이상 외화 대출.
 3) (7일 미만 만기 외화자산-7일 미만 만기 외화부채)/총 외화자산.
 4) (1개월 미만 만기 외화자산-1달 미만 외화부채)/총 외화자산.
 자료: 한국은행; 조성빈·함준호(2012).

[그림 3-5] 외은지점의 대외 단기차입 추이



□ 글로벌 금융위기 시 국내 은행이 겪었던 외화유동성 위기는 은행부문에 대한 미시건전성 규제의 한계를 보여주는 사례

- 위기 이전 국내은행은 외환건전성 규제 관련 비율을 충실히 준수한 바 있음.
 - － 외화유동성 비율, 만기불일치 비율 및 중장기 외화대출 재원조달 비율은 위기 전후에도 지도 비율을 큰 폭으로 상회
- 그럼에도 불구하고 국내 은행이 외화유동성 위기를 겪었던 것은 은행부문에 대한 미시건전성 규제의 한계를 시사
 - － 자본의 급격한 유출이 발생할 경우, 규제비율을 준수하더라도 국내 은행은 외화유동성 부족에 시달릴 수 있으며,
 - － 미시건전성 규제가 외국은행 국내 지점(이하 외은지점)을 통한 단기자금의 급격한 유입을 적절히 제어하지 못하였음을 시사

□ 정부는 은행부문에 대한 미시건전성 규제의 한계를 보완하기 위해 외환 관련 거시건전성 규제를 도입

- 외환 관련 거시건전성 규제는 자본의 급격한 유출입이 시스템 위협으로

전이되지 않도록 방지하는 것을 주요 목적으로 설정

- 2010년 하반기에 정부는 외환 관련 거시건전성 규제로서 선물환포지션 규제, 외국인 채권투자 과세 부활, 외환건전성 부담금제도 등을 도입
 - 선물환포지션 규제는 은행의 자기자본 대비 선물환포지션 비율이 일정 수준 이하(도입 당시 국내 은행은 50%, 외은지점은 250%)로 유지되도록 제한
 - 외국인 채권투자 과세 부활로 2009년 5월부터 시행된 외국인 채권투자에 대한 세제혜택(이자소득(14%) 및 양도차익(20%)에 대한 원천징수 면제)이 없어짐.
 - 외환건전성 부담금제도는 은행의 비예금 외화부채 잔액에 대하여 만기별로 차등화된 부담금 부과(만기 1년 이하 20bp, 1~3년 이하 10bp, 3~5년 이하 5bp, 5년 초과 2bp)

나. 주요 쟁점 및 잠정적인 의견

□ 외환 관련 거시건전성 규제에 대한 주요 쟁점은 다음과 같음.

- 글로벌 금융위기 이후 도입된 외환 관련 거시건전성 정책이 우리나라의 자본 유출입 관련 위험을 관리하는 데 있어 적절히 설정되었는지 여부
- 거시건전성 정책이 도입된 이후, 그 목적에 부합하는 효과가 나타났는지 여부
- 거시건전성 정책의 향후 방향
- 그리고 거시건전성 정책 이외에 자본통제 등 자본 유출입에 따른 위험을 규제하기 위한 수단의 적정성 여부

□ 외환 관련 거시건전성 규제는 자본 유출입에 따른 시스템 위험을 관리하는 데 있어 적절한 방향으로 평가

- 자본 유출입에 따른 시스템 위험은 금융부문의 위험과 거시경제적 위험으로 나누어 볼 수 있음.
 - 금융부문의 주요 위험요인은 은행의 과도한 단기자금 공급에 따른 만기·통화 불일치 심화임.

- 거시경제적 위험요인은 외국인 포트폴리오 투자 급증에 따른 자산가격 상승 및 버블 형성 등임.
- 이와 같은 위험이 축적된 상황에서 자본의 급격한 유출은 국내 은행의 외화유동성 위기, 자산가격 폭락 및 환율 변동성 확대 등을 통해 금융시스템에 심대한 위해를 가할 가능성이 있음.
- 최근 도입된 거시건전성 규제는 이와 같은 자본 유출입에 따른 시스템 위험을 관리하는 데 있어서 적절한 것으로 사료
 - 선물환포지션 및 외환건전성 부담금제도는 은행권의 과도한 단기 대외 차입을 억제하여, 외화유동성 위기의 발생 가능성을 줄일 수 있을 것으로 판단되며,
 - 외국인 채권 과세 부활은 외국인의 채권투자 유인을 어느 정도 감소시켜 채권자금의 유입이 자산가격 버블로 이어지지 않도록 하는 역할을 할 것으로 사료

□ 특히, 선물환포지션 규제는 최근 남유럽 재정위기의 사례에 비추어 볼 때 유효성을 지닌 것으로 평가(강동수·정대희[2012] 참조)

- 선물환포지션 규제는 외은지점의 통화 관련 파생상품에 대한 투자를 억제함으로써 은행부문의 외환건전성을 높이고, 국내 은행의 위기에 대한 취약성을 완화시키는 역할을 한 것으로 평가
 - 동 규제의 도입으로 국제금융시장의 충격에 따른 외은지점의 유동성 회수 규모도 감소하였으며,
 - 외은지점과 국내 은행과의 외환·통화 스왑을 통한 연계가 약화됨에 따라 국제금융시장의 충격이 국내 은행으로 연결되는 경로도 약화

□ 향후 외환 관련 거시건전성 규제는 선물환포지션 규제 및 외환건전성 부담금제도에 대한 면밀한 분석을 통해 대외건전성 확보를 추구할 필요

- 선물환포지션 규제는 최근의 사례를 통해 그 유효성이 입증된 바 있으나, 한편으로는 외은지점의 운영기금 증가에 취약
 - 현재 유럽 재정위기에 따른 불확실성이 상존하는 가운데, 외은지점의 본점 차입이 급증할 가능성은 상대적으로 낮으나,

- 향후 국제금융시장이 안정화될 경우 외은지점은 본점 장기차입 등을 통해 운영기금을 확대함으로써 선물환포지션을 다시 증대시키고, 이에 따라 외은의 단기차입이 확대될 가능성
- 선물환포지션 규제와 같은 레버리지 규제의 한계는 최근 Ostry et al. (2010)의 연구에서도 발견된 바 있어 이에 대한 정확한 인식이 필요
- 외환건전성 부담금제도는 최근 선진국에서 도입한 은행세와 유사한 형태를 취하고 있으나, 그 유효성을 확보하기 위해 부담금 요율에 대한 추가적인 분석이 필요
- 영국, 독일 및 프랑스는 은행부문의 시스템 위험을 억제하고 위기 대응재원을 마련하기 위해 은행부과금(비예금 부채 혹은 위험가중 자산에 부과)을 도입한 바 있음.
- 외환건전성 부담금제도는 비예금 외화부채의 잔액에 대해 부담금을 부과함으로써 은행부문의 과도한 단기자금 유입을 억제하며, 적립된 부담금을 위기 시에 적절히 활용함으로써 외화자금시장 안정에도 긍정적인 역할을 할 것으로 기대
- 하지만 현재 설정된 부담금 요율이 은행의 단기자금 유입을 억제하고 위기 시 대응재원으로 사용하는 데 있어 충분할 것인지는 불분명한 상황
- 자본 유출입에 따른 위기비용 및 은행의 자금조달행태 등에 대한 면밀한 분석을 통해 부담금 요율을 적절히 설정함으로써, 외환건전성 부담금제도의 유효성을 확보할 필요

□ 한편, 자본 유출입에 따른 금융시스템 위험관리를 위해 자본통제의 방식을 사용하는 것은 국제적 정합성을 고려할 때 적합하지 않음.

- 글로벌 금융위기 이후 저금리 기조로 인해 신흥국으로의 자본 유입규모가 다시금 급증하자, 신흥국을 중심으로 자본통제에 대한 논의가 촉발
- 최근 IMF staff discussion note(Ostry et al.,[2010])는 급격한 자본유입에 대응한 거시경제 및 건전성 정책 등이 여의치 않아 위험이 누적될 경우 자본통제를 고려할 수 있음을 제언
- 환율조정, 외환보유액 증가, 긴축재정 및 불태화 정책 등은 급격한 자

본유입에 대응한 거시경제정책으로서 자본유입을 경감시키는 효과를 발생

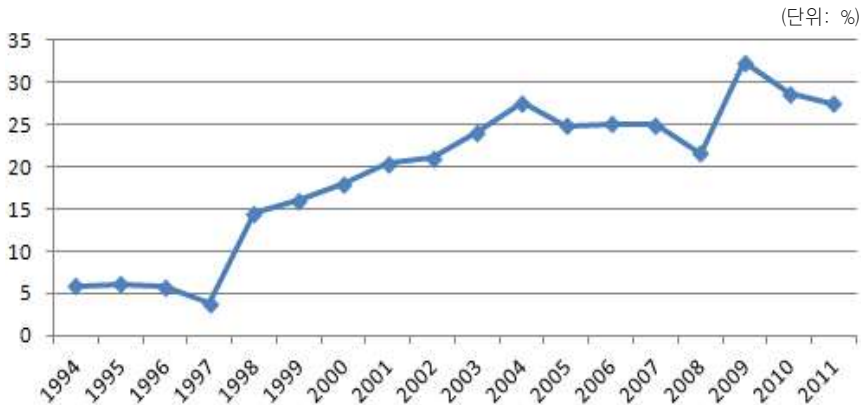
- 외환부문에 대한 건전성규제 강화 등도 급격한 자본유입에 대응한 정책으로서 유효성이 있음.
- 하지만 이와 같은 정책대응이 거시경제여건상 부적절하거나, 충분치 못한 경우 자본통제를 고려
- 특정 국가의 자본통제는 다른 국가에 부정적 영향을 미칠 수 있어, 자본통제의 선제조건에 대해서는 여전히 국제적 합의가 필요한 상황
 - 자본의 이동이 자유로운 상황에서, 몇몇 국가의 자본통제는 여타 국가에 대한 자본유입을 가속화하고 자본 유출입의 변동성을 증대시키는 등 부정적인 외부성을 야기
- 우리나라의 거시경제여건을 고려할 경우, 자본통제 실시에 대한 국제적 합의를 도출하기는 어려운 것으로 사료
 - 우리나라는 장기간 경상수지 흑자기조가 지속된바, 자본통제의 실시 이전에 거시경제정책을 충분히 활용할 필요가 있음.
 - 경상수지 흑자에도 불구하고 자본통제를 실시할 경우, 원화의 저평가를 통한 국제경쟁력 유지라는 비난을 피하기 힘들 것으로 사료

2. 외환보유액 관리정책

가. 현황 및 논의의 배경

- 외환보유액은 위기 발생 가능성을 줄이고(crisis prevention), 위기 발생 시 충격을 완화(crisis mitigation)하는 기능을 함.
 - 외환보유액은 중앙은행이 보유한 유동성이 높은 대외자산으로 외환, 금, 특별인출권(SDR), IMF포지션 등으로 구성
 - 외환시장 충격으로 외화유동성이 부족할 때 중앙은행은 외환보유액을 이용하여 외화를 시장에 공급함.
 - 또한 자본이 해외로 급격히 유출될 때 외환보유액을 이용하여 조정비용(adjustment cost)을 줄일 수 있음.

[그림 3-6] GDP 대비 외환보유액 추이



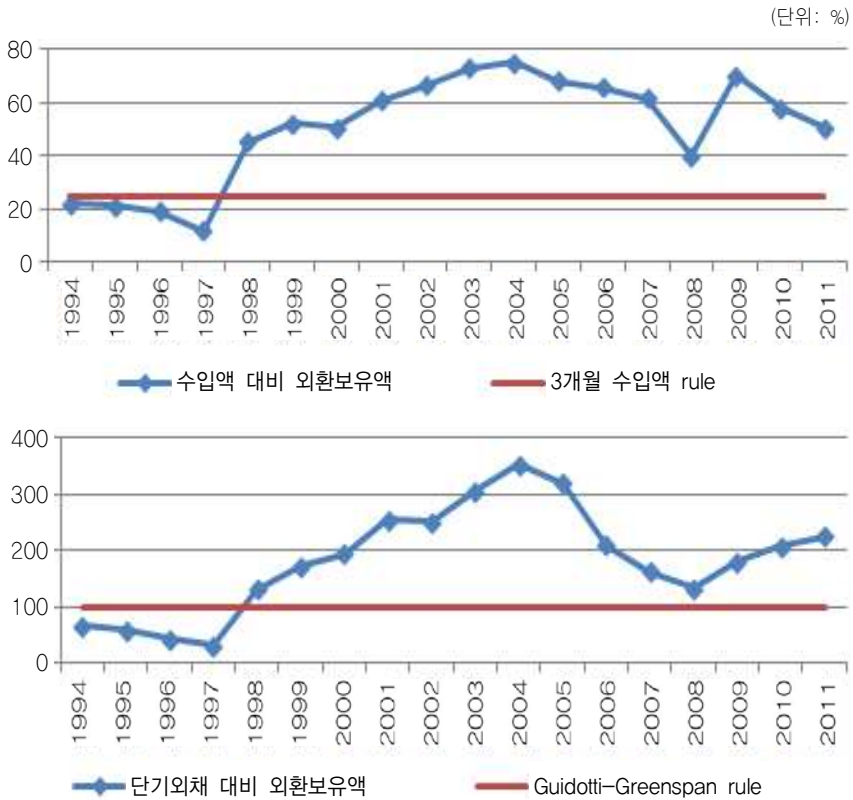
자료: 한국은행.

- 외환시장 개입을 통해 원화가치가 급락하는 것을 막음으로써 외화표시 대외채무의 실질 가치가 급격히 상승하지 않도록 함.
- 금융시장이 제대로 작동하지 않을 때 생산량이 감소하고 자본이 해외로 유출되어 소비와 투자가 과도하게 줄어들 수 있는데, 외환보유액을 통한 자원 공급으로 소비와 투자에 미치는 악영향을 줄임.
- 위기 발생 후 외환보유액의 역할을 다시 인식하고 그 양을 늘리는 경향이 있었음.

□ 그러나 외환보유액만으로는 외환위기나 자본유출을 방지할 수 없음.

- 글로벌 금융위기 이전 외환보유액은 통상적인 적정 외환보유액 기준에 비해 더 많았음에도 불구하고, 금융위기 때 원화가치가 급격히 떨어지고 자본유출(sudden stop)이 발생
 - 대표적인 적정 외환보유액 지표로 3개월 경상지급액과 만기 1년 미만 단기외채량이 있는데, 당시 외환보유액은 이 기준을 만족하였음.
- Jeanne and Rancière(2011)는 신흥시장국에 대한 실증분석을 통해 적정 외환보유액 지표들과 자본유출(sudden stop) 발생확률 사이에 통계적으로 유의한 관계가 없음을 보고함.

[그림 3-7] 외환보유액 적정성 추이



자료: 한국은행.

□ 지난 글로벌 금융위기 때 미국 연방준비은행(FRB)을 비롯한 각국 중앙은행과의 통화스왑협정 체결은 금융시장을 안정시켰음.

- 2008년 10월 30일 미국 FRB와 300억달러 통화스왑 체결 발표 후, 종가 기준으로 환율이 1,427원/달러에서 1,250원/달러로 하락함(즉, 원화가치가 12% 오름).
- 이를 계기로 국제 공조가 중요하게 인식되고 통화스왑협정 규모도 증가함.
 - 한국은 CMI(치앙마이이니셔티브) 다자화를 통해 전체 기금 1,200억달러 중 16%에 해당하는 최대 192억달러까지 인출 가능
 - 일본과 700억달러의 통화스왑협정 체결(2012년 10월 만기)

- 중국과 64조원/3,600억위안(약 570억달러)의 통화스왑협정 체결(2014년 10월 만기)

나. 주요 쟁점 및 잠정적인 의견

□ 외환보유액 관련 주요 쟁점은 다음과 같음.

- 외환보유액의 적정 수준
- 수익성을 개선하는 방향으로 외환보유액을 운용해야 하는지 여부
- 외환보유액에 대한 의존성을 줄이고 대체할 수 있는 방안에 대한 논의

□ 외환보유액은 편익과 비용을 종합적으로 고려하여 적정 수준을 검토해야 함.

- 외환보유액은 유사시 사용할 수 있도록 유동성이 높은 안전 자산에 투자되므로 조달비용에 비해 투자수익이 낮음.
- Guidotti-Greenspan rule 등 통상적인 적정 외환보유액 지표들은 보유비용에 대한 고려가 없고, 경제학적 근거도 미약함.

□ 외환보유액 운영 수익을 개선하기 위한 방안이 검토되고 있으나, 이는 외환보유액의 본래 목적에 맞지 않음.

- 수익성을 개선하기 위해 위험 자산이나 유동성이 적은 자산에 투자할 경우 유사시 시장에 외환유동성을 공급하기 힘들 수 있음.
- 외환보유액 보유비용을 줄이려면 고수익 자산에 투자하는 것보다 외환보유액을 줄이는 게 바람직함.

□ 장기적으로는 외환보유액에 대한 의존을 줄여야 함.

- 외환보유비용은 납세자가 부담하고 편익은 대외채무자가 받는 왜곡된 유인 구조를 고칠 필요가 있음.
 - 위기 시 중앙은행이 외환보유액을 이용하여 금융기관을 지원해 줄 것이라는 기대와 신호는 민간 금융기관이 과도한 채무를 질 유인을 제공
 - 따라서 만기불일치(maturity mismatch), 통화불일치(currency mis-

match)에 따른 위험을 대외채무자 스스로가 헤지할 수 있도록 규제할 필요

- 외환보유액을 대체할 수 있는 주요국과의 통화스왑협정, IMF의 탄력대출제도(Flexible Credit Line)와 예비적대출제도(Precautionary Credit Line) 등 국제공조체계를 갖추는 노력이 필요함.
 - 지난 글로벌 금융위기에서 경험하였듯이, 외환보유액을 사용하는 것보다 미국 FRB 등과의 통화스왑 체결이 금융시장을 안정시키는 데 더 효과적이었음.
 - 통화스왑협정은 외환보유액과 달리 보유비용이 들지 않음.
 - 외환보유액을 쌓는 이유는 외환위기에 대한 보험시장이 없기 때문이므로, 국제공조체계를 바탕으로 위험을 나누는 시스템을 구축해야 함.

참고문헌

- 강동수, 「가계부채, 한국경제의 뇌관인가?」, KDI 한국경제의 재조명 제4차 공개 토론회, 2012.
- 강동수·정대희, 「외은지점 선물환포지션 규제에 대한 평가 및 시사점」, 『KDI 경제동향』, 현안분석, 한국개발연구원, 2012.
- 강종구, 『은행의 금융중개기능 약화원인과 정책과제』, 한국은행 금융경제연구원, 2007.
- 금융위원회, 「주택거래 활성화를 위한 금융부문 대응방안」, 보도자료, 2011. 3. 22.
- 금융위원회, 「서민금융 기반강화 종합대책」, 보도자료, 2011. 4. 15.
- 금융위원회, 「가계부채 연착륙 종합대책」, 보도자료, 2011. 6. 29.
- 금융위원회, 「제2금융권 가계대출 보완대책」, 보도자료, 2012. 2. 27.
- 금융위원회, 「청년·저소득층 생활안정을 위한 서민금융 확대방안」, 보도자료, 2012. 3. 29.
- 금융위원회, 「가계부채 동향 및 서민금융지원 강화방안」, 보도자료, 2012. 7. 19.
- 기획재정부, 「2012년 세법개정안」, 보도자료, 2012. 8. 8.
- 김동환, 『중소기업금융의 이해』, 한국금융연구원, 2008.
- 김영일, 「가계부문 건전성과 경제위기」, 조동철·김현욱 편, 『경제 세계화와 우리 경제의 위기대응역량』, 연구보고서 2011-03, 한국개발연구원, 2011.
- 김영일, 「가계부문 부채상환여력의 평가와 시사점」, 『KDI 경제동향』, 현안분석, 한국개발연구원, 2012.
- 박연우·방두완, 「스트레스 테스트와 Monte Carlo 시뮬레이션을 통한 국내금융 기관의 주택담보대출 신용위험 분석」, 『주택연구』, 제19권 제4호, 2011.
- 박창균, 「1997년 경제위기 이후 가계신용 증가와 정책대응에 대한 평가」, 『한국 경제의 분석』, 제16권 제1호, 한국금융연구원, 2010.
- 변현수, 『기업금융시장 구조변화 분석』, 산은경제연구소, 2010.
- 송치승, 『중소기업 정책금융 운용방향 연구』, 중소기업연구원, 2009.
- 이갑수, 『선진국의 중소기업 육성정책과 시사점』, 삼성경제연구소, 2004.

- 이기영, 『중소기업 정책금융 지원체계의 평가 및 개선방안』, 한국금융연구원, 2011.
- 이장영, 『바젤 III와 리스크관리』, 박영사, 2011.
- 이지언, 「P-CBO 시장 활성화를 통한 중소기업의 자금조달 개선방안」, 『주간금융브리프』, 제20권 제7호, 한국금융연구원, 2011.
- 윤석현 · 고동원 · 빈기범 · 양재열 · 원승연 · 전성인, 『금융감독체계 개편, 어떻게 할 것인가?』, 한국금융학회 특별 정책심포지엄, 2012.
- 조성빈 · 함준호, 『외화유동성위험과 은행에 대한 건전성 감독』, 한국개발연구원, 2012.
- 전홍배 · 이정진 · 최운열, 「스트레스 테스트를 활용한 은행 가계대출 부문의 안정성 연구」, 『경제분석』, 제14권 제2호, 한국은행 금융경제연구원, 2008, pp.71~100.
- 최원근 · 이승훈, 『자금조달기능 제고를 위한 고수익채권시장 활성화 방안』, 한국상장회사협의회 및 하나금융경영연구소, 2011.
- 한국개발연구원, 『2010년도 재정사업 심층평가 보고서』, 2011.
- 한국은행, 『금융안정보고서』, 제18호, 2011.
- 한국은행, 「2012년 제2차 Systemic risk 서베이 결과」, 2012a.
- 한국은행, 「부채경제학과 한국의 가계 및 정부부채」, 2012b.
- Cho, Sungbin and Joon-ho Hahm, “Foreign Currency Liquidity Risk and Prudential Regulation of Banks,” working paper, KDI-EWC joint conference, 2012.
- IMF, “Dealing With Household Debt,” in *World Economic Outlook: Growth Resuming, Dangers Remain*, Chapter 3, April 2012.
- Jeanne, Olivier and Romain Rancière, “The Optimal Level of International Reserves for Emerging Market Countries: A New Formula and Some Applications,” *The Economic Journal*, Vol. 121, No. 555, 2011, pp.905~930.
- Ostry, Jonathan D., Atish Ghosh, Karl Habermeier, Marcos Chamon, Mahvash S. Qureshi, and Dennis B. S. Reinhardt, “Capital Inflows: The Role of Controls,” IMF, 2010.
- The Washington Post, “South Korea Tries to Curb Mounting Household Debt and Avert a Crisis,” 2012. 7. 9.

제4장

산업 및 대외경제

김기완 · 김영준* · 송영관 ·
차문중 · 오형나 · 이수일

제1절 국가혁신체계 확충을 위한 정책방향

가. 국가 연구개발 시스템의 문제점

- 지식기반 경제로의 이행에 따라 자본 및 노동 투입에 의존한 성장만으로는 한계가 있으며, 혁신(innovation)을 포함한 총요소생산성의 증가를 지속적인 경제성장 달성의 관건으로 보고 있음.
 - 한국 경제성장이 주로 자본투자에 의한 것이라는 일부 주장(Krugman [1994])과 달리 경제성장 과정에서 총요소생산성 역시 뚜렷하게 증가하였으며, 향후에도 우리 경제성장의 주요 동인으로 작용할 것으로 전망 (표 4-1)
- 지난 40여 년간 우리나라의 R&D 투자는 괄목할 만하게 성장하였고 상당한 혁신 성과를 거두어 왔으나, 국가 전체 혁신체계 측면에서 여러 문제점들이 지속적으로 거론되고 있음.
 - OECD(2009)에서는 한국의 혁신시스템에 대한 SWOT 분석 결과를

* 김영준: 상명대학교 교수.

〈표 4-1〉 실질 GDP 성장을 전망 시나리오(Baseline)

(단위: 증가율, %)

	GDP	물적자본	취업자 수	취업자 일인당 인적자본	TFP
2006~10	4.6	2.0(43.6)	0.7(15.6)	0.6(13.7)	1.2(27.0)
2011~20	4.0	1.8(46.0)	0.4(8.9)	0.6(14.0)	1.2(31.1)
2021~30	2.7	1.3(48.3)	-0.3(-10.3)	0.5(18.2)	1.2(43.8)

주: () 안의 값은 각 요인별 기여도의 비중임.

자료: 한진희 외(2007).

〈표 4-2〉 한국의 혁신체계에 대한 SWOT 분석: R&D 부문을 중심으로

강점(Strengths)	기회(Opportunities)
- R&D/혁신에 대한 강력한 정부 지원 - 상대적으로 양호한 혁신 창출 조건 - GDP 대비 높은 총연구개발투자 및 민간연구개발투자 비율 - 과학기술 인적자원의 양호한 공급 - 우수한 ICT 인프라	- (R&D를 포함한) 국제화 - 해외의 과학기술 인적네트워크 증가 - 과학기술(IT, NT, BT 및 환경기술)의 발전과 확산 가능성
약점(Weaknesses)	위협(Threats)
- 기초연구의 저발전 및 상대적으로 취약한 대학 연구역량 - 정부출연연구소-대학 간의 연계 취약 - 확산지향형 혁신정책의 발전을 저해하는 정부 주도 정책의 유산 - 정부 부처 간의 정책조정 문제	- 한국의 강점 분야(예: ICT)의 경쟁 격화(특히 중국) - 수입 천연자원 및 에너지에 대한 높은 의존도

자료: OECD(2009), p.29에서 발췌함.

〈표 4-2〉와 같이 제시함.

- 이를 종합해 보면, 우리나라 혁신시스템의 주요 문제점으로는 ① 투입(input) 측면에 대한 강조와 응용·개발 연구 중심의 투자구조, ② 산·학·연 혁신주체 간의 불균형과 연계 부족, ③ 공공 R&D 투자의 성과 창출 및 정책 간 조정기능 미흡 등을 들 수 있음.

□ 우리나라는 그간 R&D 투자 확대에 집중해 왔으며, 기초·원천 연구에 비해 단기간에 상용화가 가능한 개발연구가 주를 차지하고 있다는 특징을 지님.

- 연구개발비와 연구인력 등 투입 측면에서 우리나라는 OECD 국가 중

〈표 4-3〉 정부 R&D 예산의 국제 비교(2008년)

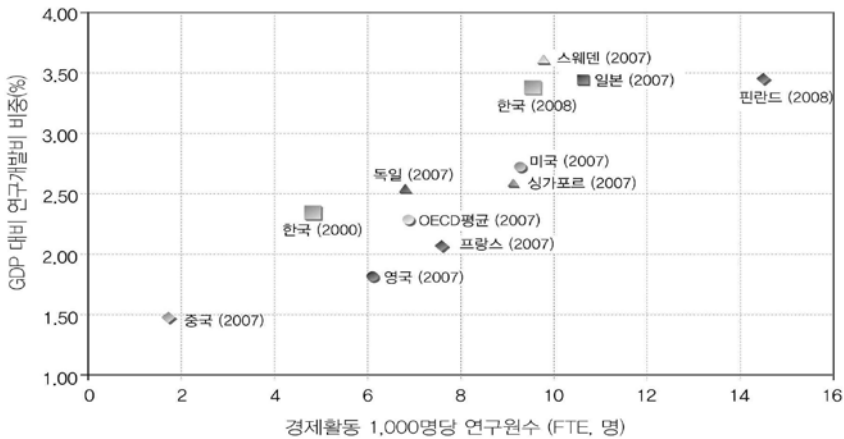
(단위: 구매력평가 기준 경상 백만달러, %)

	한국	미국	일본	독일	프랑스	영국
정부연구개발예산 (배율)	12,395.6 (1.0)	142,413.2 (11.5)	30,643.5 (2.5)	23,099.5 (1.3)	15,880.3 (1.3)	13,988.7 (1.1)
GDP 대비 비율	0.80	0.75	0.54	0.70	0.80	0.56

주: 한국, 일본, 독일의 GDP 대비 비율은 2007년 기준임.

자료: OECD, *Main Science and Technology Indicators*, 2009/하반기.

[그림 4-1] 주요국의 연구개발비 및 연구원 현황



자료: OECD MSTI 통계, 교육과학기술부 · KISTEP(2010)에서 재인용함.

최상위 수준에 도달

- 총연구개발투자(Gross Expenditure on R&D: GERD)의 증가는 주로 민간부문의 투자 확대에 의한 것으로 2009년 현재 GDP의 3.57%에 달하고 있음.
- 이에 따라 2000년대 초반 민간부문의 투자 비중이 80%까지 이르렀으나, 이후 정부 · 공공 투자의 빠른 확대에 의해 동 비중은 2009년 75%로 다시 낮아짐.
- 정부 R&D 투자비의 증가는 주로 기초 · 원천 연구 지원 강화와 ‘신성장동력’ 창출을 위한 민간기술개발 지원 확대에 기인
- 우리나라 정부 R&D 예산의 GDP 비중은 주요 선진국과 유사하거나 높은 수준임(표 4-3).

〈표 4-4〉 대학 연구개발비의 국제 비교(2008년)

(단위: 구매력평가 기준 경상 백만달러, %)

	한국	일본	중국	프랑스	영국	호주	이탈리아
대학의 총연구개발비	4,893.3	17,306.1	10,194.7	9,272.0	10,624.5	4,541.4	7,742.5
기초연구비 (비중)	1,806.3 (36.9)	6,461.7 (37.3)	3,000.1 (29.4)	7,836.1 (84.5)	714.9 (6.7)	2,251.6 (49.6)	4,380.5 (56.6)
대학의 연구개발비 비중	11.1	11.6	8.5	20.0	26.5	24.2	31.6
GDP 대비	0.37	0.40	0.12	0.42	0.47	0.54	0.39

주: R&D 수행주체는 정부, 민간, 대학, 비영리기관으로 분류함.

자료: OECD, R&D expenditure by sector of performance and type of R&D Database, 2011; OECD, Main Science and Technology Indicators Database, 2011.

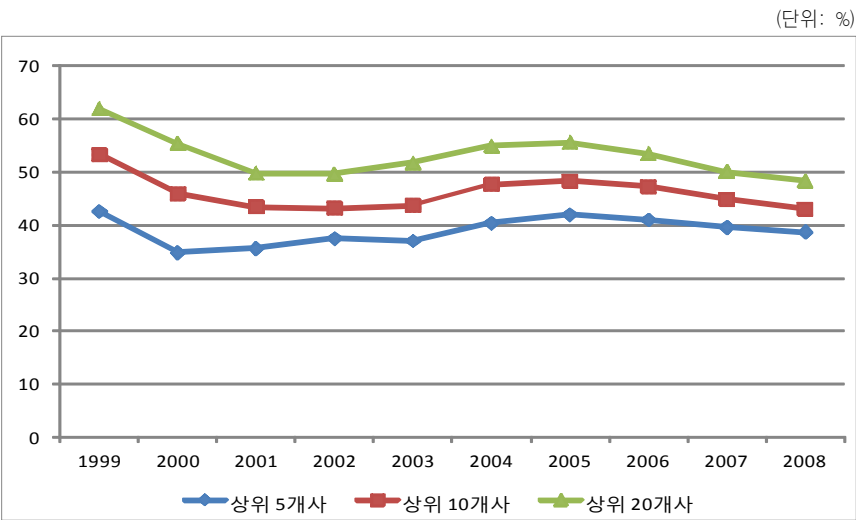
- 우리나라의 R&D 투자는 개발연구의 비중이 상대적으로 높고 대학 및 공공연구소의 기초·원천 연구가 상대적으로 취약한 편이라는 특징을 지님 (표 4-4 참조).

- 응용·개발 연구에 대한 집중은 ‘추격형(catch-up) 전략’을 채택해 온 과거 우리나라 발전전략의 유산으로 볼 수 있으나, 선도적이고 창조적인 기술개발에는 한계를 노정할 수 있음.
- 2008년 현재 전체 기초연구비의 55.3%를 기업체에서 사용하고 있으며, 대학 및 공공연구기관의 총연구개발비 중 기초연구비 비중은 각각 25.0% 및 19.0%에 그침(교육과학기술부·KISTEP[2010]).

- 기업 부문의 경우, 제조업 부문 대기업에 비해 중소 제조업체 및 서비스기업의 혁신 활동이 미흡하고, 부문 간의 연계가 상대적으로 취약하다는 특징을 나타냄.

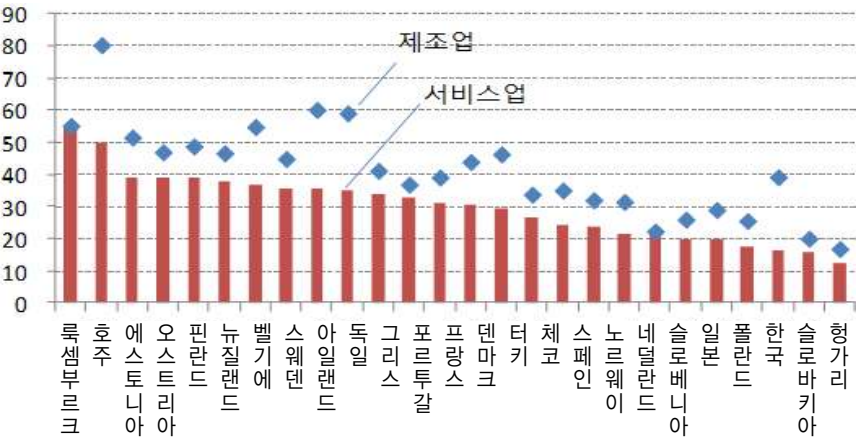
- 최근 들어 다소 줄어들고는 있으나, 연구개발비 기준 상위 10개 기업의 투자 비중은 여전히 40% 이상을 차지(그림 4-2)
- 기술혁신활동은 주로 제조업 부문에 집중되어 있으며(그림 4-3), 서비스 부문의 저조한 R&D 투자와 혁신활동은 결과적으로 낮은 생산성으로 연결
 - 민간 기술혁신은 거의 대부분 내부 R&D를 통해 수행되고 있으며, 그 간의 산학연 협력 강화를 위한 정책 노력에도 불구하고 이들 간의 혁신 네트워크는 활성화되지 못한 상황이라 할 수 있음.

[그림 4-2] 연구개발비 기준 상위 기업의 연구개발투자 비중 추이



자료: 교육과학기술부 · KISTEP(2010).

[그림 4-3] 서비스 및 제조업 부문의 '혁신밀도' 국제 비교



주: '혁신밀도(innovation density)'는 전체 기업 중 최근 3개년 동안 기술혁신 수행을 보고한 기업의 비율을 의미함.

자료: OECD(2005), p.13.

- 우리나라의 기술혁신 성과지표는 전반적으로 우수하지만 이는 주로 민간 기술혁신 성과 및 최근의 기초연구 성과 확산에 기초하고 있으며, 정부출연연구소를 중심으로 한 공공 R&D 투자의 생산성이나 연구 결과물의 확산 면에서는 취약점이 발견
 - OECD 등의 국제 통계를 통해 볼 때, 우리나라의 전반적인 혁신활동은 역동적인 것으로 나타나고 있음.
 - SCI 논문 수는 1999년에서 2007년(25,494편) 사이 2배 이상 증가하였으며, 삼극특허(triadic patent family)¹⁴ 수의 증가율은 1996~2006년 사이 연평균 24.1%로 OECD 국가 중에서 가장 빠른 편임(OECD [2009], pp.84~85).
 - 반면, 정부출연연구소를 비롯한 공공 R&D 부문은 정부 연구개발투자비의 40% 가량을 사용하고 있으나 이에 부응하는 성과를 창출하지 못하고 있다는 비판이 존재함.
 - 일례로 정부출연연구소들의 논문·특허 성과는 선진국의 주요 벤치마킹 대상 연구소와 유사하거나 높은 수준이지만, 연구개발 결과의 상용화를 통한 기술료 수입(royalty income)은 매우 낮은 것으로 나타남(OECD[2009], pp.130~137).
- 한편, OECD(2009)에서도 지적하고 있는 R&D/혁신 관련 부처 간의 유기적인 조정 문제도 제기됨.
 - 1999년 이후 국가 연구개발사업에 대한 조사·분석·평가 제도가 정착되었으나, 실질적인 부처 간 투자 조정·배분은 원활히 이루어지지 못하고 있는 상황
 - 여기에는 정부 R&D 투자 확대기조에 편승한 경쟁적인 신규 사업 신설, 기계적 역할분담에 따른 부처 간 경쟁구도, 실질적인 종합조정 주체의 부재 등이 작용하고 있다고 판단됨.
 - 여러 국가들은 R&D/혁신정책의 조정에 관해 상이한 접근법(예: 미국 등은 다원주의, 일본·프랑스 등은 보다 중앙집중형)을 취함.

14 삼극특허는 미국, EU 및 일본의 특허청에 동시 등록된 특허를 지칭하며, 일반적으로 높은 기술수준 및 응용 가능성을 지니고 있는 '원천기술'의 보유 여부에 대한 근사지표(proxy indicator)로 사용됨.

- 우리나라의 경우 R&D 예산의 규모가 한정되어 있고 부처 간의 중복 투자가 발생할 가능성이 높다는 점에서 다원주의적 접근보다는 보다 중앙집중적 접근이 적절할 것으로 판단됨.
- 이를 고려할 때 2011년의 국가과학기술위원회 상설화(중전에는 자문 위원회)는 바람직한 방향이라고 생각되나, 향후 구체적인 종합조정 및 정부투자 효율화 성과를 통해 평가되어야 할 것임.

나. 정책방향 및 과제

1) 정책방향

□ 국가 R&D 시스템 개선을 위한 정책방향

- 투입 중심의 R&D 정책 관점에서 벗어나 확산(diffusion) 중심의 혁신정책으로 전환할 필요가 있음.
- 기초·원천 연구에 대한 투자·지원을 강화함과 동시에 자원의 효과적 활용을 위한 성과관리제도의 보완이 이루어져야 함.
- 민간투자를 구축(crowd-out)하지 않고 자체 투자를 유도하는 방향으로 민간연구개발 지원제도의 개선이 필요
- 정부출연연구소를 포함한 공공 R&D 부문의 효율성 제고가 중요

2) 세부 정책과제

□ 확대된 정부의 기초·원천 연구 투자를 효과적으로 활용할 수 있는 제도적 기반 마련

- 정부는 정부 R&D 투자 중 기초·원천 연구의 비중을 2012년까지 50%까지 확대할 계획에 있음.
 - 기초·원천 연구 분야에서 시장실패가 발생할 확률이 높다는 점에서 이러한 투자방향은 원칙적으로 바람직하다고 볼 수 있으나,
 - ‘원천연구’에 대한 정의도 명확하지 않고 늘어난 재원이 어떻게 사용될 것인지에 대한 명확한 청사진이 제시되지 않은 상황에서 사전에 투자 목표치를 설정하는 것은 자칫 자원의 비효율적 배분을 가져올 수 있음.
- 기초·원천 연구 투자가 성과 창출로 곧바로 이어지지 않는다는 점에

서 투자 효과성 제고를 위한 제도 개선의 필요성이 존재

－ 우선적으로 아직까지 명확히 정의되지 않은 ‘원천연구’의 범위와 대상에 대한 정책적 합의가 이루어져야 할 필요가 있음.

＊ 한 가지 대안으로 ‘원천연구’는 광범위한 적용 범위를 가지며 기존 기술과의 지적 재산권 분쟁을 회피할 수 있는 기술개발을 위한 연구로 정의할 수 있을 것임. 이는 특정 산업·기술 분야 중심의 정의보다는 R&D 프로젝트의 내용과 성격이 정부 지원의 주된 근거가 되어야 함을 시사함.

－ 투자목표 달성을 위해 기존 사업을 재분류하는 등 ‘명목상의’ 확대는 지양하고 실제 연구수요에 기초하여 투자규모를 설정할 필요가 있으며, 추가 재원은 주로 창의적·도전적 연구 지원을 위해 사용되는 것이 바람직함.

－ 또한 늘어난 재원의 효과적인 사용을 보장하기 위한 성과관리제도의 개선도 중요함.

＊ 회임기간이 길고 실패 가능성도 큰 기초·원천 연구의 특성을 고려하여, 과제 선정·평가 시스템을 단기 양적 성과(논문, 특허출원 건수 등)보다는 연구 프로젝트의 질(quality) 위주로 전환할 필요

＊ 전문가 평가(peer review) 개선, 평가자의 글로벌화 등 과제 선정의 객관성 및 공정성을 제고하기 위한 노력이 필요

○ 현재 추진되고 있는 대형 국책사업(예: ‘과학비즈니스벨트’, 첨단의료복합단지 등)을 고려한 자원배분이 필요함.

－ 대형 국책사업의 합리적 추진을 보장하고 타 분야의 투자가 위축되는 부작용을 초래하지 않도록, 국가 차원에서 투자재원을 어떻게 배분할 것인가에 대한 청사진을 마련할 필요가 있음.

－ 이를 위해서는 국가과학기술위원회의 전문위원회 등을 활용할 수 있을 것으로 예상되며, 중장기 국가재정운용계획과의 조응도 필요

□ 정부/민간 간의 역할분담에 대한 검토 및 민간 R&D 지원제도 개선

○ 정부는 기초·원천 연구에 대한 지원에 초점을 맞추고, 민간 기술개발에 대한 직접 보조금 지원은 점진적으로 줄여나가는 방식을 검토할 필요가 있음.

- 우리나라의 경우 R&D 보조금과 더불어 조세지원도 광범위하게 시행되고 있기 때문에 정부의 R&D 보조금 지급이 오히려 민간투자를 구축(crowd-out)하게 될 위험이 존재(고상원 외[2005])
- 외국의 경우 R&D 조세지원을 보다 광범위하게 활용하고 있으며, 직접 보조금의 경우 시장의 왜곡(예를 들어 기업의 기술개발 우선순위 변화 초래)을 가져올 가능성 등을 고려하여 신중하게 접근하는 경향
- 근본적으로 미래 유망기술이나 '성장동력'을 선정·지원하는 방식이 가지는 위험요인(예를 들어, 특정 기술·산업에 대한 '고착(lock-in)'의 위험)을 충분히 고려할 필요가 있음.
- 중소기업 R&D 지원이나 벤처지원제도 등의 성과를 점검하고 효과성을 제고하기 위한 노력이 요구됨.
 - 중소·벤처 기업에 대한 정부 지원이 이들 기업군의 실질적인 혁신역량 제고 및 경쟁력 강화에 기여했는지에 대한 진단이 선행되어야 할 것임.
 - 그간의 지원정책이 주로 양적 성장에 초점을 맞추어 왔다면, 향후에는 질적 내실화에 초점을 둘 필요가 있음.
 - 정부 자금의 지원원칙은 '재원조달의 어려움 등으로 인해 정부 지원이 없었을 경우 중단되었을 기술개발 프로젝트를 추진 가능하게 하는 것'이 되어야 할 것임.
 - 또한 민간투자 유인을 위해 특정 기술개발 과제에 대한 경쟁적 공모방식이나 공공-민간 파트너십에 의한 투자 등을 확대할 필요가 있음.

□ 정부출연연구소의 연구 생산성 제고를 위한 제도 개선

- 총연구개발투자의 효과를 높이기 위해서는 민간부문의 투자유인 및 혁신 인프라 확충과 더불어 공공부문의 연구 생산성 제고가 핵심 요소의 하나임.
 - 특히 정부출연연구소는 경제성장 초기단계에서는 부족한 민간 R&D 역량을 보완하는 역할을 수행해 왔으나, 최근 들어서는 명확한 위상을 정립하지 못하고 투입 대비 성과가 저조하다는 비판을 받고 있음.
- 현시점에서 출연연구소의 바람직한 역할에 대해서는 여러 의견이 있지

만, 대체로 대학이나 기업에서 담당할 수 없는 전략적 연구나 공공·복지 분야 연구 거점으로 기능할 수 있다는 견해에 공감대가 형성

－ 즉, 출연연구소는 기초연구와 상용화를 연결시키는 가교 역할 및 대형 중장기 프로젝트를 통한 R&D 네트워크의 거점, 대형 장비의 활용 거점으로서의 역할 등을 수행할 수 있음.

－ 이러한 역할 수행을 위해서는 대학이나 기업체와 중첩되는 분야들을 조정하고 빠른 기술 변화에 유연하게 대응할 수 있도록 개별 연구기관의 미션을 명확히 설정하고 인력과 조직의 유연성을 강화해야 함.

* 최근의 ‘강소형 연구소 구축방안’¹⁵은 출연연구소의 유연성과 경쟁력을 높이기 위한 정책으로 볼 수 있으나, 추진과정에서 충분한 의견수렴을 거치고 개별 연구소의 특수성을 고려하여야 할 것임.¹⁶

○ 출연연구소가 안정적으로 전략적인 연구를 수행할 수 있는 기반을 제공함과 동시에 그 성과에 대한 관리를 강화하여야 할 필요가 있음.

－ PBS(Project-Based System) 제도의 개선, ‘블록 펀딩(Block funding)’ 등을 통해 기관 고유의 미션에 충실하도록 유도함과 동시에 기관별 미션과 중장기 전략에 따른 성과관리를 강화하여야 할 것임.

□ ‘지방 R&D 투자’의 효과성 제고

○ 지역균형발전을 위해 R&D 투자를 지역별로 배분하는 정책이 시행되어 왔으나, 이를 위해 투입된 재원의 효과에 대한 엄밀한 평가는 부재

－ 현 정부 들어 지역균형발전정책이 ‘광역경제권’ 정책으로 전환되었지만, 세부적인 정책방향과 비전은 명확하게 제시되지 못함.

15 ‘강소형 연구소’는 이명박 정부에서 정부출연연구기관의 선진화를 위한 방안으로 제시된 것으로, 현재의 출연(연) 구조를 장기적으로 고유의 핵심 연구영역에 따라 특화된 다수의 소규모 연구소 체제로 전환하고자 하는 것을 주요 골자로 하고 있다. 강소형 연구소의 특징은 수월성, 정체성, 유동성, 유연성, 네트워크의 키워드로 요약될 수 있는데, 기관 고유의 미션에 대한 명확한 인식과 탁월한 연구 수행, 연구기관 간의 원활한 인력 이동 및 교류, 연구환경 및 수요 변화에 대한 유연한 대응시스템 구축 등이 핵심 요소를 구성한다.

16 이와 관련하여 OECD(2009)는 출연연구소의 역사와 기능이 매우 이질적이기 때문에 구조조정은 획일적으로 이루어지기보다 기관별 특성에 맞추어 다양한 경로를 택하는 것이 바람직하다는 의견을 피력하고 있음.

- 지난 10여 년간의 경험은 ① 일정 수준 이상의 산업집적이 이루어진 지역이나 ② 분산되어 있는 정부 지원을 효과적으로 활용할 수 있는 거점을 보유한 지역에 대한 투자가 효과적이었음을 지적
- 근본적으로 ‘수월성’ 원칙에 입각한 R&D 정책은 ‘형평성’에 초점을 둔 지역균형발전정책과 양립하기 어렵다는 한계가 존재
 - 이를 고려할 때 R&D/혁신정책을 균형발전을 위한 정책수단으로 이용하는 것은 지양할 필요가 있음.
- 중장기적으로 지역발전정책의 주체는 지방정부가 되는 것이 바람직하며, 이를 위해서는 중앙정부로부터의 권한 이양과 더불어 지방정부의 책무성 제고를 위한 제도 개선이 동시에 이루어져야 할 필요
 - 지역발전정책의 궁극적 목표는 지역·광역 경제단위의 자생적이고 선순환적인 성장을 유도하는 것이 되어야 할 것임.

제2절 대외경제정책

1. 대외개방의 필요성

- 대외개방의 궁극적인 목적은 우리 사회의 전반적인 수준을 높이고 경쟁력을 강화하며 삶의 질을 제고하는 데 있음.
 - 대외개방은 포괄적인 국가전략의 한 축으로서 단기적인 경제적 득실보다는 장기적인 안목에서 수립·추진될 필요
 - 정치적 이벤트나 홍보수단으로 이용되어서는 안 됨.
 - 대외개방은 경제 및 사회 시스템을 선진화하고 해외로부터의 지식 확산을 촉진하는 한편, 구조조정을 통해 자원배분의 효율성을 높임.
 - 소비자에게는 선택의 폭 확대와 가격인하효과 등을 통한 후생 증진
 - 소비자의 다양한 소비경험은 후생을 증대시킬 뿐 아니라 산업의 잠재능력을 제고하는 효과도 있음.
- 대외개방은 한국의 경제 규모와 구조를 고려해 볼 때 생존과 번영을 위해 불가피한

것으로, 대외개방전략의 대상은 개방 여부가 아니라 어떻게 개방을 통한 이익을 극대화하고 피해를 최소화하느냐에 있음.

- 협소한 국내 시장의 한계를 극복하고 천연자원, 자본재, 선진기술 등의 수입을 위한 외화를 확보하기 위해서는 수출 역량의 지속적인 유지·제고가 필수
- 대부분의 국가들이 적극적인 대외개방전략을 추구하고 있어 대외개방이 지연될 경우 경쟁국들에게 수출시장을 잠식당할 가능성이 있음.
- 지식과 정보가 경쟁력의 원천이 되는 시대를 맞아 어느 나라도 독자적으로 이를 축적할 수는 없으며, 적극적인 개방을 통한 지식흡수가 중요

□ 특히 최근의 경제환경 변화는 효과적이고 적극적인 대외개방의 중요성을 더욱 증대시키고 있음.

- 교통 및 정보통신 기술의 비약적인 발전으로 국가 간의 경계가 모호해지고 국가 간 교역·교류의 중요성이 더욱 커지고 있음.
 - 교통 및 정보통신 기술의 발전으로 무역비용이 크게 감소하고 범세계적인 망 구성*이 용이해지는 등 무역기회 및 무역을 통한 이익 창출 여지가 모두 크게 확대
 - * 다국적기업의 발달과 영향력 증대, 부품 및 생산요소의 아웃소싱 등 생산의 국제적 분업화 확산 등은 대외개방 확대를 통한 국가 간 거래비용 절감의 중요성을 더욱 증대시킨 요인으로 작용
- 향후 우리 경제의 성장엔진 역할을 하게 될 지식기반 산업의 경우 개방의 중요성이 큼.
 - 지식기반 산업의 경쟁력은 궁극적으로 연구개발투자의 성과에 의해 결정되는데, 여기에는 시장규모효과*가 존재
 - * 연구개발투자는 수확체증의 성격이 있어 시장의 규모가 클수록 투자유인이 증가하며, 대외개방을 통해 충분한 규모의 시장을 확보하지 못하면 적극적인 연구개발투자가 실행되지 못해 결국은 경쟁력을 상실하게 됨(예: 소프트웨어, 의약품 등).

□ 대외개방을 통한 이익을 극대화하고 피해를 최소화하기 위한 구체적이고 효과적인 노력이 병행될 필요

- 수출의 경우 양적으로는 크게 성장하였으나 고용, 성장 등 수출의 경제 기여 효과는 크게 약화되었으며, 무역의존도 증가로 인해 해외 충격에 따른 경제의 불안정성도 높아져 있음.
 - 수출의 고용창출 및 성장건인 효과를 높이고 수출 시장 및 품목을 다변화하는 등 질적인 면에서의 수출역량 증대에 주력할 필요
 - 제조업 제품의 경쟁력 강화와 더불어 서비스의 '교역재화'를 도모
- 대외개방은 일부 산업의 급격한 구조조정을 초래할 수 있으며, 이에 따른 고용불안 및 소득분배구조 악화, 재정부담 증가, 산업 간 불균형 확대 등의 위험요인도 있음.
 - 이러한 문제를 적절히 관리하지 못할 경우 대외개방 자체에 대한 사회적 저항이 증폭되어 일관적이고 지속적인 대외개방전략의 수립·시행이 어려워지게 됨.
- 성공적인 대외개방을 위해서는 대외개방 취약 부문을 위한 정책적 지원이 병행될 필요
 - 이를 위해 기 시행 중인 무역조정지원제도 등을 적극 활용
 - 단, 이와 같은 지원은 취약 부문에 대한 보상적 차원을 넘어 합리적·효율적·미래지향적인 관점에서 이루어져야 할 것임.

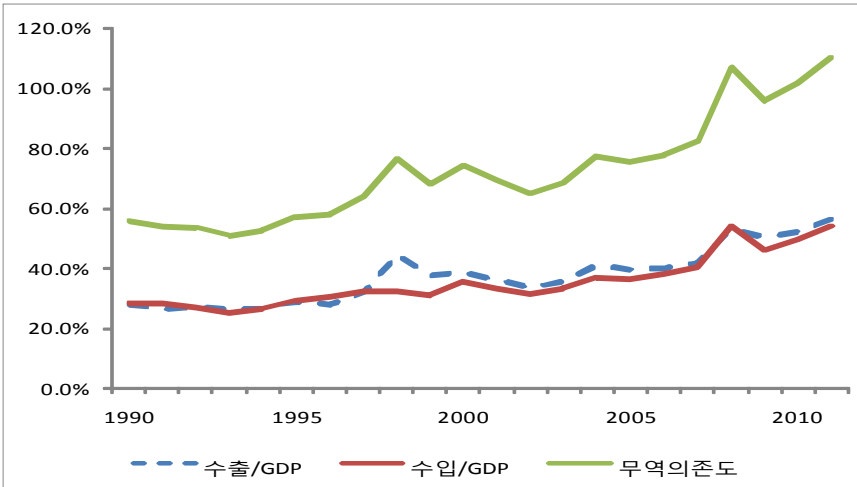
2. 대외개방 현황 및 과제

- 수출과 수입 규모가 모두 큰 폭으로 확대되면서 우리 경제의 무역의존도*는 지속적인 증가 추세에 있음(75.8%(2005년) → 110.3%(2011년)).

* 무역의존도는 수출·수입액의 합과 GDP와의 비율

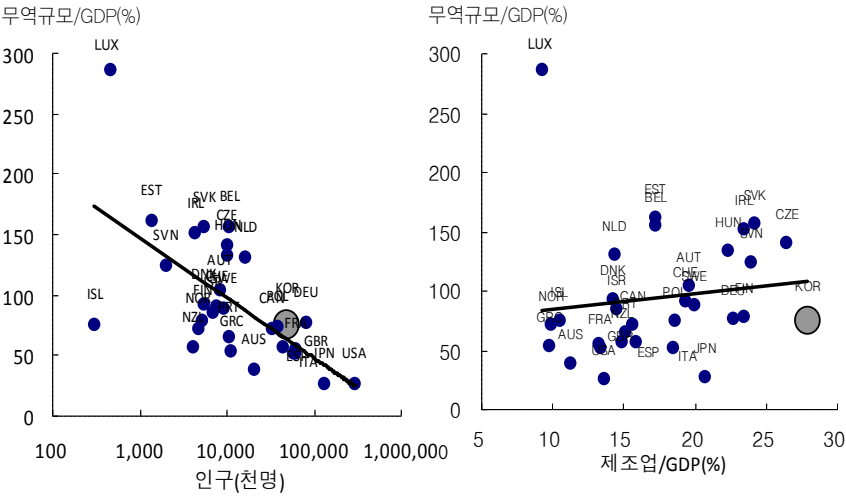
- 우리나라의 인구 및 산업구조 등을 고려할 때 현재의 무역규모가 과도하게 큰 것은 아니며, 오히려 무역을 통해 지속적인 성장을 도모해야 하는 상황
 - 일반적으로 인구와 국토면적이 작을수록 자국의 생산만으로 다양한 국내 수요를 모두 충족할 수 없기 때문에 무역규모가 커짐.
 - 상대적으로 교역이 용이한 제조업 비중이 큰 국가일수록 무역규모가 큼.
- 다만, 앞으로는 무역규모의 양적인 확대보다는 질적인 측면에서의 발전에

[그림 4-4] 한국의 GDP 대비 수출입 규모(1990~2011년)



자료: 한국은행 경제통계시스템(국내총생산(명목), 국내총생산에 대한 지출 중 재화 및 서비스의 수출, 수입(원계열, 명목), Access date: 2012. 10. 8, <http://ecos.bok.or.kr/>).

[그림 4-5] OECD 국가의 무역규모(2009년)



자료: OECD(GDP, Gross Value Added of Manufacturing, Exports and Imports data), Access date: 2012. 7. 24, 2009년 실적 기준, <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=556>.
UN(인구), Access date: 2012. 7. 24, 2009년 실적 기준, <http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/population.htm>.

더욱 노력할 필요

□ 수출규모에 비해 고용, 성장 등 수출의 경제 기여 효과가 미흡하고 교역조건도 개선되지 못하고 있음.

- 주력 수출품목의 경쟁력 강화, 고부가가치화 등을 통해 수출의 경제 기여 효과를 높이고 교역조건을 개선할 필요
- 우리 경제의 수출의존도가 높아지면서 해외 요인에 따른 경제의 불안정성도 확대된 상황
 - 우리나라의 자본재·내구재 중심의 수출구조는 국내 경제를 해외 충격에 더욱 취약하게끔 하는 요인으로 작용
- 이는 무역규모를 줄여 우리 경제의 대외의존도를 낮추기보다는 수출시장 및 수출품목의 다변화 등을 통해 수출의 질적 수준을 높임으로써 해결하여야 할 문제임.
 - 수출선이 일부 국가에 집중되어 있는 현상을 지속적으로 완화*하고 수출품목도 더욱 다양화할 필요

* 아세안, 중동, 중남미 등의 지역으로의 수출비중이 증가하는 등 우리나라의 수출 지역이 다변화하고 있으며, 이는 미국 및 EU 지역의 경기침체에도 불구하고 지난해 비교적 건조한 수출 증가세를 유지한 배경

□ 우리나라의 FTA 체결 현황을 보면 EU와 미국과의 FTA를 발효시키며 많은 진전을 이루었지만, 주요 교역국 중 중국 및 일본과의 FTA 체결 여부를 과제로 남겨두고 있음.

□ 외국과의 FTA 체결도 중요하지만 궁극적으로는 이를 어떻게 활용하느냐가 핵심적인 과제임.

- 정부 주도로 이루어지는 FTA 추진 실적에 비해 이와 관련한 국내 제도의 개선이나 국민들의 인식은 이에 미치지 못하고 있는 실정
- FTA 추진 실적에 비해 국내 기업들의 FTA 활용률이 저조
 - 한국무역협회(2008) 조사에 따르면, 전체 조사대상 기업의 80% 이상이 수출입 과정에서 한국이 체결한 기존 FTA의 특혜관세를 제대로

〈표 4-5〉 우리나라 및 주요국의 FTA 체결·추진 현황

	발 호	협상 중
한국	칠레, 싱가포르, EFTA(4개국), ASEAN, 인도, EU, 페루, 미국	콜롬비아, ¹⁾ 터키, ¹⁾ 캐나다, 멕시코, GCC, ³⁾ 중국, 호주, 뉴질랜드, 인도네시아, 베트남
중국	ASEAN, 대만, 마카오, 홍콩, 뉴질랜드, 싱가포르, 페루, 파키스탄, 칠레, 코스타리카	호주, 노르웨이, 아이슬란드, GCC, ²⁾ SACU, ³⁾ 한국
일본	ASEAN, 말레이시아, 멕시코, 베트남, 브루나이, 스위스, 싱가포르, 인도, 인도네시아, 칠레, 태국, 필리핀	GCC, 몽골, 페루, 호주
미국	NAFTA, CAFTA, ⁴⁾ 호주, 칠레, 싱가포르 외 9개국	FTAA, ⁵⁾ TPP, ⁶⁾ SACU, 말레이시아, UAE, 에콰도르, 태국
EU	EU(27개국) 외 30개 이상의 국가	ASEAN, MERCOSUR 외 20개 이상의 국가

주: 1) 서명/타결.

2) Gulf Cooperation Council(사우디 등 6개국).

3) Southern African Customs Union(남아공 등 5개국).

4) Central American FTA(코스타리카 등 4개국).

5) FTA of the Americas(북미 및 중남미 34개국).

6) Trans-Pacific Partnership(뉴질랜드, 싱가포르 등 11개국).

자료: 무역협회(<http://www.kita.net>).

활용하고 있지 못하다고 응답(NAFTA의 경우는 미국, 캐나다, 멕시코 3개국 기업들의 평균 활용률이 64% 수준)

- 총론적으로는 대외개방의 필요성을 인정하면서도 각론에서는 폐쇄적 사고와 관행 등을 통해 지대(rent)를 지키려는 경향이 있음.
- － 스위스 국제경영개발연구원(IMD)의 국가경쟁력 보고서에 따르면 세계화 포용에 대한 우리나라의 인식 수준이 미국, 영국, 독일 등 개방에 앞선 국가들뿐 아니라 중국에 비해서도 크게 부족한 것으로 나타남.

□ 우리나라의 대외개방 현황을 산업별로 보면 제조업의 경우는 상당 부분 개방이 이루어져 있는 반면, 서비스업 분야는 상대적으로 미흡

- 제조업 부문의 실효관세율은 거의 6% 수준에 근접한 반면, 서비스업 부문에는 여전히 많은 무역장벽이 존재
- 국가경쟁력 제고 및 안정적인 성장기반 확충을 위한 서비스업 부문의 역할이 점차 중요해지고 있음을 감안하여, 대외개방을 통해 서비스 부문의

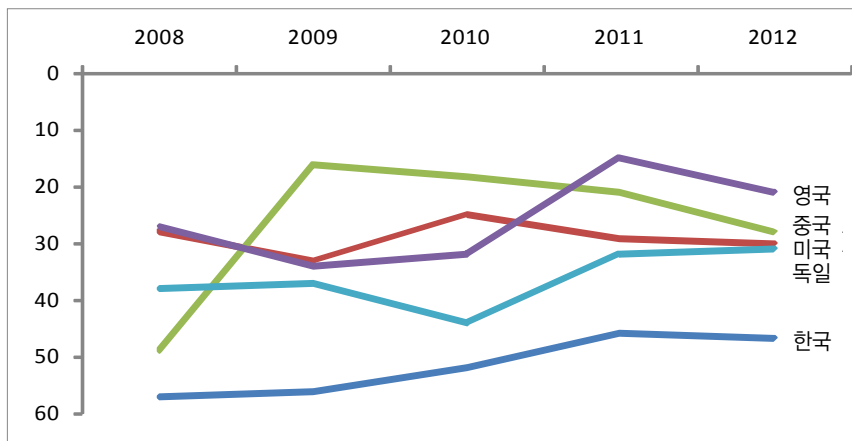
〈표 4-6〉 문화개방성 설문 결과

(0~10점, 0: 부정적, 10: 긍정적)

	2008	2009	2010	2011	2012
한국	4.53	4.96	5.51	6.19	6.14
미국	6.75	6.67	6.52	6.82	6.92
중국	5.66	7.16	7.27	7.38	6.93
영국	6.90	6.63	6.90	7.66	7.33
독일	6.27	6.48	6.06	6.65	6.86

자료: IMD World Competitiveness Online(Attitudes and Values: The national culture is open to foreign ideas) Access Date: 2012. 10. 8, <https://www.worldcompetitiveness.com/OnLine/App/Index.htm>.

[그림 4-6] 국가 순위: 문화개방성(총 59개국)



자료: IMD World Competitiveness Online(Attitudes and Values: The national culture is open to foreign ideas) Access Date: 2012. 10. 8, <https://www.worldcompetitiveness.com/OnLine/App/Index.htm>.

경쟁력을 강화할 필요

- GDP에서 서비스업이 차지하는 비중의 증가 추세
- 세계 교역량에 있어서도 서비스업 부문의 교역량 증가율이 제조업 부문의 증가율을 상회
- 제조업 부문의 경쟁력을 결정하는 데 있어 하드웨어보다는 소프트웨어적인 면이 중요한 요소로 부각되면서 제조업과 서비스업 간의 보완성이 강화되고 있음.

* 물류·통신사업 서비스, 지식기반 서비스 등 서비스업 부문의 발전은 제조업 부

문의 생산성 향상에 크게 기여

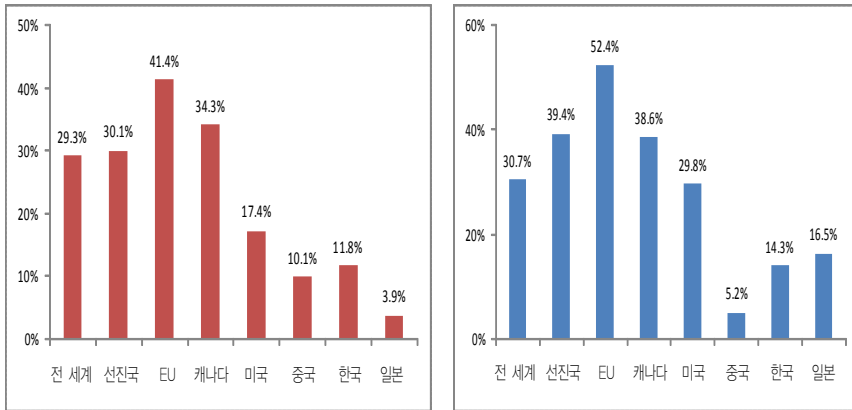
- 우리나라의 서비스업 부문 경쟁력은 전반적으로 선진국에 비해 크게 낮은 수준으로 평가되고 있는데, 대외개방 및 진입장벽 완화를 통해 동 부문의 경쟁력 제고를 도모할 필요
 - 고부가가치 서비스업의 경우 자격증제도 정비 등 진입규제 완화 및 대외개방을 통해 경쟁기반을 확충함으로써 지대추구행위를 제한하고 국제 경쟁력을 강화
 - 다만, 현재 완전경쟁 시장에 가까운 일반 서비스업의 경우 구조조정을 통한 생산성 향상을 도모하되, 동 분야의 영세업자를 보호할 수 있는 대책을 마련하여 해당 산업의 저변을 지키려는 노력을 병행할 필요

□ 우리나라의 외국인 및 해외 직접투자 실적은 교역규모에 비해 상대적으로 저조한 실정

- 전 세계적으로 국가 간 직접투자가 크게 증가하고 있는 추세*임에도 불구하고 우리나라의 경우에는 외국인투자 유입액이 2004년 이후 정체되어 있음.
 - * 최근 국제거래 형태는 수출입 위주에서 자본, 노동 등 생산요소의 이동을 동반하는 직접투자 위주로 변화하는 과정에 있는데, 일례로 1980~2005년 기간 중 전 세계 수출액은 5.3배 증가한 데 비해 직접투자 규모는 17.1배 증가
- 우리나라의 경제규모에 비해 외국인 및 해외 직접투자 실적은 크게 낮은 수준
- 외국인 및 해외 직접투자가 지닌 긍정적인 효과*를 고려하여 이를 촉진할 수 있는 방안을 모색할 필요
 - * 외국인 직접투자는 고용·생산 효과 외에 선진기술, 경영기법 등의 이전을 촉진하고 경쟁을 통해 경제 전반의 효율성을 제고하는 등의 순기능이 있으며, 해외 직접투자도 비용절감 및 시장개척 등의 효과가 있음. 이 외에도 해외 직접투자는 고정적인 거래처의 확보 등을 통해 대외교역의 안정성 제고에도 기여

□ 세계경제가 빠르게 다극화(multipolar)·지역화(regionalism)되고 있는 가운데 한·중·일을 중심으로 한 동아시아 국가들의 경제·산업 협력의 중요성이 더욱 증대되고 있음.

[그림 4-7] 외국인 직접투자의 대GDP 비중 [그림 4-8] 해외 직접투자의 대GDP 비중



자료: UNCTAD(<http://unctadstat.unctad.org>).

○ 세계경제는 빠르게 다극화 및 지역화되는 추세

- 다극화: 향후 2025년까지 우리나라를 포함하여 중국, 인도, 러시아, 브라질, 인도네시아 등 6개 신흥시장국들이 전 세계 성장의 절반 이상을 담당할 것으로 예상(World Bank)되는 가운데, 전 세계 생산 및 교역에서 신흥시장국이 차지하는 비중이 지속적인 증가 추세

* 신흥시장국의 생산 비중: 2004년 30% → 2011년 37%

* 신흥시장국의 교역 비중: 1995년 30% → 2010년 45%

- 지역화: 역내 경제통합 및 FTA 추진 등으로 지역 내 무역비중이 증가 추세

○ 이러한 여건 변화를 감안하여 미래지향적인 관점에서 한·중, 한·일, 또는 한·중·일 FTA 체결 전략을 수립할 필요

- 세계경제의 지역화·다극화 추세 및 미국, 유럽 지역의 현 경제상황을 고려할 때 동아시아 국가들 간의 교역비중은 앞으로 더욱 증가할 것으로 예상
- 중국의 기술수준 향상, 낙후된 내륙지역 개발에 따른 역내 아웃소싱 확대 등에 따라 예상되는 한·중·일 생산분업 및 교역구조 변화에 선제적으로 대응할 필요

- 특히 향후 급격한 수요 증대가 예상*되는 중국의 내수시장을 선점할 필요

* 지금까지는 '세계의 공장'으로서의 중국의 역할이 중시되었던 반면, 향후에는 소득증가 및 글로벌 불균형 시정 압력 등으로 '소비자'로서의 중국의 역할이 급격히 커질 것으로 예상됨.

- 또한 한·중 또는 한·일 FTA의 체결은 무역비용을 낮추어 양국 간의 무역기회를 증대시키는 효과(Trade Creation)가 있는 반면, 우리나라 보다 먼저 중·일 FTA가 체결될 경우에는 우리나라의 대중국 및 대일본 무역이 위축되는 효과(Trade Diversion)가 있음에 유의

3. 대외개방전략의 수립 · 시행 방향

□ 21세기 글로벌 시대의 모범적인 선진국가로 도약하기 위한 포괄적인 국가전략의 한 축으로서 대외개방전략을 수립 · 시행

- 단기적인 경제적 득실보다는 보다 종합적 · 미래지향적인 관점에서 우리 사회의 수준을 높이고 경쟁력을 강화하는 데 주력
 - 대외개방은 수출 증대를 통한 경제적 이익 외에도 사회 · 경제 시스템의 국제 표준화, 선진 기술 · 문화의 습득, 국제협력 강화 등을 통해 사회 전반의 수준을 높이고 경쟁력을 강화하는 데 기여할 것이므로 종합적인 국가경쟁력 제고의 한 방안으로서 추진
- 대외개방을 통해 우리나라의 국가 이미지를 개선하고 국제적 위상을 제고
 - 대한민국이라는 나라가 공산품을 수출하는 하나의 기업이라는 이미지 보다는, 서로 교류하고 협력하는 좋은 이웃의 이미지로 인식되도록 하는 데 주력할 필요
- 국가 이미지 제고는 경제적으로도 큰 이익이 될 수 있음.
 - 예를 들어 국가 이미지 제고를 통해 이웃 국가들과 외교적 협력관계를 잘 구축하는 것은 상당액의 국방비 지출 이상의 효과를 지님.
 - 기술발전 및 소득증가에 따라 제품의 다양성(variety)이 증가하면서 소비자의 주관적 선호가 더욱 중요해지고 있는 추세를 감안
⇒ 한 나라의 문화 · 사회적인 측면에서의 우수성이 그 나라의 제품 경

쟁력에 미치는 영향력이 점차 증대되고 있는 현실을 감안(예: 의류 등 소비재, 교육, 여행·레저, 문화서비스업, 소프트웨어 등)

가. 범세계적인 경제환경의 변화에 대응

□ 중국, 인도 등 신흥시장국의 도약으로 세계경제가 빠르게 다극화(multipolar)·지역화(regionalism)되고 있음.

- 시장 잠재력이 큰 BRICs 국가들의 발전은 우리 경제에 도전과 기회를 동시에 제공
- 이러한 변화를 우리나라의 수출선을 다변화하고 수출기반을 확충하는 기회로 활용할 필요

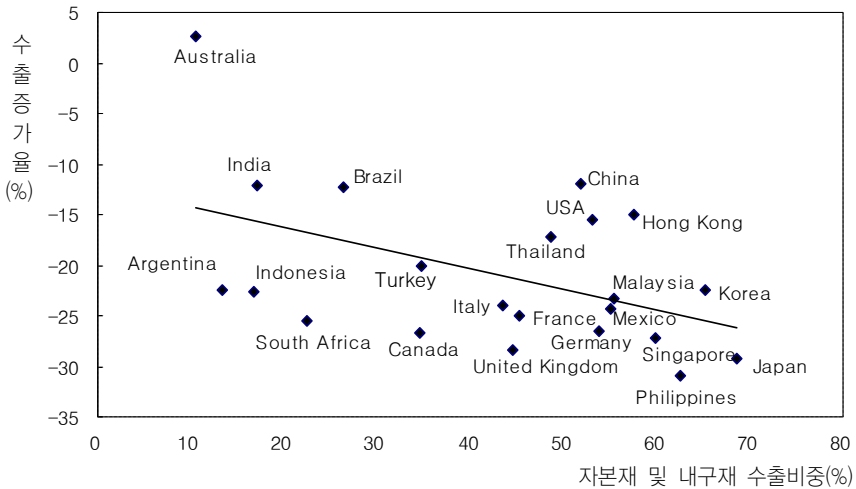
□ 세계경제의 새로운 축으로 부상하고 있는 동아시아의 한복판에 위치하고 있는 우리나라의 지정학적 특성을 적극 활용할 필요

- 중국의 경제력이 비약적으로 증대되고 있으며 이에 따라 대중국 무역기회도 크게 증가할 전망
 - 2010년 중국의 GDP 규모는 일본을 앞서 세계 2위였으며, 한·중·일의 GDP 규모를 모두 더하면 미국 GDP 규모에 조금 못 미치는 수준(90% 이상)
- 한·중·일을 중심으로 한 동아시아 경제가 세계 경제에서 차지하는 비중이 더욱 증대되는 가운데, 한·중·일 간의 역내 분업구도에도 근본적인 구조 변화가 예상됨.
- 한·중·일 간의 개방 및 교류 확대는 국내 산업들로 하여금 이와 같은 역내 분업구도의 변화에 좀 더 빠르게 대응하도록 하는 동시에 국내기업의 중국시장에 대한 진출을 촉진 가능
- 미래지향적인 관점에서 한·중 또는 한·일 FTA 체결전략 수립

나. 수출주도형 경제구조에 따른 단점 극복

□ 한 경제의 대외개방 정도와 불안정성 정도가 반드시 서로 비례관계인 것은 아니며,

[그림 4-9] 자본재 및 내구소비재 수출비중과 수출증가율 간 관계



주: 자본재 및 내구소비재 수출비중은 UN Comtrade 자료를 사용하여 작성한 2005~07년의 평균치임. 각국의 수출증가율은 2008년 4/4분기 중 Bloomberg 자료를 사용하여 도출함.

자료: 이시욱 · 이한규(2009).

오히려 적극적인 대외개방을 통해 경제의 거시적 안정성(macroeconomic stability)을 제고할 수 있음.

- 대외개방을 통한 경제의 안정성 제고를 위해서는 수출선 및 수출상품의 다변화를 이루는 동시에 수출경쟁력을 강화하는 것이 중요
- 소비재 등 국제적 경기변동에 상대적으로 덜 민감한 수출상품의 비중을 늘리는 한편, 일부 국가에 집중되어 있는 수출대상을 다변화하는 등의 노력을 통해 경제의 안정성을 제고(Horizontal Diversification)
 - 우리나라의 경우 국제적인 경기변동에 민감한 자본재 및 내구재의 수출비중이 높아 수출의 불안성이 상대적으로 큰 편
- 비교우위를 지니고 있는 핵심 고부가가치 제품의 범위를 넓혀 국제적 분업관계의 참여 폭을 확대하고, 이와 같은 분업관계에서 우위를 점할 수 있는 역량을 강화
 - ⇒ 수출 부가가치를 늘려 ‘수출의 질’을 높이고 경제의 안정성을 제고 (Vertical Diversification)

□ 향후 내수시장의 확대가 예상되는 중국 등 주요 신흥시장국의 소비재 및 서비스 분야 진출을 확대하고 해외 및 외국인 직접투자를 늘리는 것도 중장기적으로 경제의 안정성 제고에 기여

○ 중국의 GDP 대비 민간소비 비중은 50% 이하로 일반적인 수준(70% 내외)을 크게 하회하고 있는데, 중국의 지속적인 소득증가 추세 및 무역불균형에 대한 시정 압력 등을 고려할 때 민간소비 비중이 빠르게 증가할 것으로 예상

○ 외국인 직접투자 유치를 위한 핵심 과제는 관련 규제의 완화, 외국인의 업무·거주 편의 제고 등 기업하기 좋은 환경에 있으므로 이러한 점에서 우리나라가 여타 경쟁국보다 비교우위를 지닐 수 있도록 노력

□ KSP, ODA 등의 대외 사업을 통해 국가 간 신뢰관계를 형성하고 이를 통해 친한(親韓) Network를 구축하는 것도 장기적으로 수출선 다변화에 도움이 될 수 있으므로 이를 적극 활용

○ KSP, ODA 등 대외 사업 관련 예산을 확충하는 한편, 관련 전문인력을 충원

다. 대외개방의 효과는 정태적·동태적 관점에 따라 크게 다를 수 있음에 유의

□ 일반적인 정태분석은 현 상황을 기초로 하는데 실제로 경제가 개방되면 각 경제주체들의 행태가 현재와 크게 달라질 수 있음에 유의(동태적 효과를 정확히 예측할 수는 없으며 자신감과 믿음이 필요)

○ 한국 영화산업은 대외개방을 계기로 드러나지 않았던 잠재력이 발휘되어 경쟁력을 강화한 사례

○ 담배시장 개방, 1996년 유통시장 전면 개방 등 당초 우려했던 바와 달리 개방 이후에도 산업의 경쟁력 제고를 통해 산업을 유지·발전시킨 사례가 많이 있음.

- 반면, 급작스런 시장개방으로 인해 일부 산업이 급격히 쇠퇴한 사례도 많으며, 시장 개방의 시점을 최대한 유예함으로써 확보한 시간을 통해 경쟁력을 갖추는 데 성공한 산업의 경우도 있으므로 산업별 특성과 여건을 고려하여 개방시기 조절 등을 포함한 최적의 개방전략을 선택할 필요
 - 미국의 할리데이비슨(Harley-Davidson)은 시장개방을 유예함으로써 경쟁력을 확보한 사례임.
 - 일본산 오토바이의 수입으로 도산 직전에 있었던 Harley-Davidson은 1983년 5년간의 한시적 보호관세(201조) 실시로 경쟁력을 확보할 시간을 벌었으며, 보호관세가 해제된 이후에도 성공적으로 경영
- 이러한 사례들은 동태적인 관점에서 전략적인 대외개방을 통해 산업경쟁력을 제고할 수 있는 여지가 많이 있음을 시사
 - 성공적인 개방전략 수립을 위해서는 정태적인 분석에 따라 각 산업별 특성을 따져보는 것 외에 국내외 각 산업에 대한 경쟁력 현황과 잠재력, 국제적 분업관계, 동태적 비교우위(dynamic comparative advantage) 등에 대한 포괄적인 분석이 필요

라. 서비스산업의 경쟁력 제고 및 수출 상품화

- 서비스산업의 수출 산업화를 위해서는 우선 동 산업의 경쟁력 강화가 이루어져야 함.
 - 각종 규제를 완화하여 서비스업 분야의 경쟁기반을 강화하는 한편 서비스업체의 대형화, 고부가가치화를 촉진
 - 교육제도를 개선하고 고용 유연성을 제고하여 서비스 분야의 양질의 인력공급 기반 조성
 - 지적재산권 보호 강화, 조세 혜택 등을 통해 서비스 분야의 연구개발투자를 촉진
 - 대외개방을 통해 일부 지대(rent)추구 행위를 제한하고, 드러나지 않은 잠재능력을 활성화

□ 서비스산업의 해외 진출을 촉진하기 위한 정책적 지원도 필요

- 제조업 중심으로 되어 있는 현행 수출지원체계를 정비하여 서비스업 부문의 해외 진출을 지원
 - 서비스업 분야는 상대적으로 해외 진출 경험이 적으므로 KOTRA 등 현지 기관을 활용하여 현지정보, 마케팅, 거래알선 등을 지원
- 서비스 분야 전문인력의 해외 진출 지원
 - 해외 진출을 위한 정보 및 Network 지원 기반을 조성하는 한편, 국내 서비스업체와의 연계 강화

마. 협상과정에서 주인-대리인 문제가 발생할 소지는 없는지 살펴보고 이에 대한 방안 강구

□ 정부 측 협상단은 경제적 실익보다 협상 성과 자체를 더욱 중시할 가능성

- FTA의 경우 체결 실적에 비해 이의 활용도는 미흡한 편인데, 이는 협상 실적을 위한 노력에 비해 사후 조치 부분에 대한 노력이 부족한 데도 일부 기인

□ 정부 부처별로도 목적함수가 다를 수 있음에 유의

- 예를 들어 외교부(통상교섭본부)는 협상체결 실적에 우선순위를 두는 반면, 일선 부서는 부서별로 이해관계가 상이할 수 있음.
- 따라서 효율적인 대외개방전략 추진을 위한 중앙조정기구 필요
 - 현재 대외개방전략 추진의 축이 외교부(통상교섭본부)와 기획재정부(국내대책본부)로 나뉘어 있는 데다 무역조정지원제도 관련 예산인 무역조정기금은 지식경제부에서 관할

□ 대외개방전략의 성패는 성공적인 통상교섭뿐만 아니라 적절한 후속 조치를 통해 이에 어떻게 대응하느냐에 달려 있음을 감안하여 통상 추진체계를 전면적으로 점검할 필요

- 적절한 후속 조치: 개방에 따른 취약 분야 지원, 관련 제도의 정비 등

- 이를 통해 복잡한 협정내용을 상용화·일원화하는 한편, 정보공유 및 홍보, 관련 제도의 정비, 지원체계 등의 효율성을 제고

바. 대외개방과정에서 발생하는 ‘분배의 문제(Distributional Problem)’를 적절히 관리

□ 대외개방에 따른 취약 분야를 파악하고 이에 대한 지원방안 마련

- 단순히 피해를 보전해 준다는 차원이 아니라, 취약 분야의 경쟁력 강화를 위한 인센티브 형태로 지원함으로써 장기적으로 대외개방에 따른 피해 발생의 소지 자체를 없애는 것이 바람직
 - 특히 농업 분야에 있어서는 일단 안심시키려고만 하고 실상을 뚜렷이 밝히지 않는 경향이 있는데, 이보다는 개방의 불가피성을 당당히 밝히되 개방 스케줄을 예측 가능하도록 함으로써 이에 미리 대비할 수 있도록 할 필요

□ 구조조정 과정에서 발생하는 ‘분배의 문제’ 보안을 위해 현재 시행 중인 무역조정지원 제도를 보완하여 이의 활용도 제고

- 현행 무역조정지원제도는 다분히 취약 분야를 배려(사회적 형평성)하고 원활한 대외개방정책을 추진(정치적 효과성)하기 위한 정치적 목적으로 도입된 것으로, 현재까지 소관부서나 보상기준 등이 분명치 않고 피해 정도를 판정하고 보상방법 등을 정하는 전문인력이 충분히 구비되어 있지 못한 실정
- 이러한 미비점을 보완하여 동 제도에 대한 신뢰를 높이는 한편, 동 제도를 통해 신규 창업이나 인력의 재배치 등을 지원
 - ⇒ 피해 분야에 대한 단순한 보상 차원을 넘어, 대외개방에 따른 구조조정을 통해 자원배분의 효율성을 높이는 데 동 제도를 활용

제3절 국제개발원조와 지식공유

1. 서 론

- 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)는 최근 국제사회에서의 관심 제고와 우리의 국격 관련 논의 및 국가전략적 중요성이라는 차원에서 우리나라에서도 주목받기 시작
 - 개발도상국의 빈곤, 기아, 질병을 퇴치하고 경제발전을 지원하기 위해 국제사회는 다양한 채널을 통해 원조를 제공
 - 1970년 UN은 제25차 정기총회에서 1970년대를 「제2차 개발의 10년」으로 선언하고, 개도국의 연간 경제성장 목표 6% 달성을 위해 선진국들이 GNP의 0.7%를 공적개발원조(ODA)로 제공하도록 촉구
 - 2001년 UN의 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs) 선언은 국제사회의 빈곤 퇴치 및 지속 가능한 발전을 위해 2015년까지 전 인류가 달성하고자 하는 8가지 개발목표* 제시
 - * 절대빈곤 및 기아 퇴치, 보편적 초등교육 달성, 양성 평등 및 여성능력 고양, 아동사망률 감소, 모성보건 증진, 에이즈, 말라리아 등의 질병 퇴치, 지속 가능한 환경 확보, 개발을 위한 글로벌 파트너십 구축 등
- 최근 ODA의 국제적 추세는 수원국 중심, 원조의 효과성 제고, 효율성 제고, ODA 주체의 다양화 등을 강조
 - DAC을 중심으로 한 선진국 그룹은 ODA를 통해 개발도상국의 성장 및 국제사회의 공동 문제에 적극적으로 대처하고, 세계 각국과 협력·공조하여 국제사회의 안정 및 세계평화에 기여하기 위해 노력
- 따라서 우리나라 ODA의 현황과 문제점을 살펴본 후, ODA의 국제적 추세를 고려하여 향후 우리나라와 수원국의 공동 번영에 기여할 수 있는 ODA 관련 정책을 수립하고 수행하는 것이 필요

- 우리 정부는 2011년 ODA/GNI 비율 0.13%(DAC 회원국들 중 최하위권)를 2015년 0.25%로 제고하는 목표를 수립하고 추진 중으로 이에 적절한 정책방향 및 전략 필요
- 특히 대외의존도가 높은 우리로서는 ODA의 본질을 훼손시키지 않는 범위에서 이를 대외전략의 일환으로 파악하고 계획을 수립할 필요

2. 우리나라 ODA 현황 및 문제점

- (개요) 우리나라는 독립 직후 미국으로부터의 원조에 크게 의존하였으나, 이후 지속적 고도성장의 결과 선진국 대열에 합류하고 최근 수원국에서 공여국으로 변모
 - ODA를 통해 개발도상국의 성장과 국제사회의 공동 문제에 적극적으로 대처하고, 세계 각국과 협력하고 공조하여 국제사회의 안정과 세계평화에 기여하기 위해 노력 중
 - 최근 세계 각국이 정치·경제·사회적으로 긴밀하게 연결되어 있어, 인류의 성장과 안정을 보장받기 위해서는 개발도상국의 안정적 성장과 사회 안정이 보장되어야 한다는 인식을 선진국들과 공유
 - 다양한 범세계적 문제, 즉 기후변화, 환경, 전쟁, 테러, 에너지문제, 식량 부족 등에 대해 국제적 공조체계가 필요함을 절감하고, 다자기구 등을 포함하여 다양한 형태의 유무상 지원을 수행 중
 - 그러나 아직은 지원액의 규모가 상대적으로 작을 뿐 아니라, 기본철학 및 운영방안 등에 대해서 공감대 형성이나 전략 수립이 충분히 준비되지 못한 상황
- (규모 및 추세) 우리나라 ODA 규모는 그 중요성에 대한 인식 제고와 DAC 가입을 위한 노력 등으로 꾸준히 상승하였고, 최근 정부는 급속한 규모 증가를 약속
 - ODA 규모는 지속적으로 상승
 - (2000년) 2억 1천만달러(ODA/GNI 0.047%) → (2010년) 11억 7천만달러(0.12%) → (2015년) 약 30억달러(0.25%)
 - 그러나 ODA/GNI 비율은 여전히 DAC 최하위권으로, 국제사회에서 우리나라의 국제적 책임에 대한 비판을 지속적으로 제기

〈표 4-7〉 우리나라의 ODA 규모(2000년 이후 순지출 기준)

(단위: 백만달러)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ODA 총액	212.07	264.65	278.78	365.91	423.32	752.32	455.3	699.0	802.34	816.04	1168
① 양자 간 협력	131.18	171.54	206.76	245.17	330.76	463.30	376.1	493.5	539.22	581.10	890.57
무상원조	47.78	52.97	66.70	145.46	212.09	318.00	259.0	361.3	368.67	367.00	566.83
EDCF 차관	83.41	118.57	140.06	99.71	118.68	145.30	117.1	132.2	170.55	214.10	323.74
② 다자간 협력	80.89	93.11	72.02	120.74	92.56	289.01	79.2	205.6	263.12	234.94	277.17
국제금융기구	54.85	58.12	41.46	70.87	63.20	240.26	22.3	143.5	204.62	161.94	115.10
국제연합기구	19.60	25.53	21.46	25.10	21.58	38.27	44.3	47.7	46.69	55.80	77.32
기타 기구	6.44	9.46	9.10	24.77	7.78	10.48	12.6	14.4	11.81	17.20	84.76
ODA/GNI(%)	0.047	0.063	0.058	0.064	0.062	0.096	0.050	0.072	0.09	0.10	0.12

자료: 한국개발연구원(2008) 수정·보완.

- 2008년 기준 DAC 회원국의 (ODA/GNI)=0.3%

□ (구성 및 비중) 양자 간 원조가 다자간 원조보다, 무상원조가 유상원조보다 상대적으로 큰 비중을 차지하고 있으며, 선진국과 비교할 때에는 상대적으로 양자 간 원조와 유상원조의 비중이 큰 것으로 나타남.

○ 양자 간 원조를 유상·무상으로 구분할 경우, 인도적 수요에 부응하기 위한 무상원조는 자연재해 등 여건 변화에 따라 변동이 상대적으로 심한 반면 유상원조는 상대적으로 안정적 성장을 보임.

□ (수행주체) 무상원조의 대부분(80% 이상)은 외교통상부의 주관으로 KOICA가 수행하고 있으며, 유상원조는 기획재정부가 주관하여 수출입은행이 EDCF를 통해 수행(「국제개발협력법」)

○ 양자원조 중 무상원조의 약 80%를 외교부(KOICA)가 수행하고, 나머지 20% 정도는 외교부 이외의 부처 및 지자체에서 자체적으로 수행
- 2009년 현재 41개 정부 부처, 지자체, 공공기관에서 ODA 추진

- (문제점) 단기간에 수원국에서 공여국으로 변모했으나, ODA의 절대적 규모, 효과적·효율적 수행을 위한 제도적 정비나 전문인력의 확충 등과 관련된 문제점이 지적되고 있음.
- 첫째, ODA의 규모나 구성, 운영방법, 평가체계, 거시적인 국가 대외전략과의 연계 등의 면에서 개선할 여지가 많음.
- 둘째, 국제개발협력위원회가 전체적인 조율·조정 기능을 담당하고 있다는 해도, 일부 부처들의 협조가 미흡한 상황에서 각 부처별로 자체적인 원조가 진행되고 있음.
- 셋째, ODA 수행주체들 간, ODA의 가장 기초가 되는 철학의 정립과 주체들 내부에서의 수행체계가 미흡한 경우가 빈번

3. 정책방향

- 우리의 안전과 성장, 개도국과의 공동 번영 등을 위한 종합적 국가전략의 한 축으로서 ODA를 정립하기 위해서는 다음과 같은 정책적 과제를 고려할 필요

가. ODA의 중요성 재인식 및 공감대 확산

- ODA는 다양한 대외 정치·경제 정책이 통합된 형태로서, 우리의 중요한 국가 정책 목표를 달성하기 위한 가장 핵심적인 정책도구라는 인식의 공유 필요
- 대외협력, 특히 ODA는 우리가 생각하는 가치와 우리의 안전, 지속적인 성장의 추구 등 주요 정책이 통합된 형태로 표출되는 것
- 인도적 지원의 중요성과 더불어 전 세계적으로 목격되는 개도국의 위상 변화, 자원 확보의 중요성, 개도국 발언권의 확대 등을 고려할 때 對개도국 관계 강화의 중요한 정책도구로 활용 가능
- 우리나라는 규모가 크지 않아 국제 정치 및 경제적 역학관계를 항상 주시하고 능동적으로 활용할 필요가 있는 국가로서 외교, 국방, 무역, 투자, 정보 등 다양한 수단을 통해 국가의 안전과 발전을 통합적으로 추진하여야 함.

□ DAC의 주도로 원조 고위급 회의(High Level Forum: HLF) 제4차 회의가 2011년 우리나라에서 개최되어, 2010년 G-20 개최에 이어 우리나라가 ODA 분야에서도 선도적 역할을 담당하는 국가 중 하나로 부상

- 식민통치와 분단, 전쟁을 겪은 최빈 개도국에서 OECD-DAC 회원국으로 발전한 성공사례인 우리나라의 상징성 부각
- 또한 최근 국제원조체제의 다변화·다양화를 반영하여 공여국-개도국 간 협력의 미래지향적 틀(framework)이 국제사회에 새롭게 제시되는 데 주도적인 역할을 담당할 수 있도록 노력

나. 기본철학 재정립: 국가적인 대외원조전략 수립

□ ODA가 우리나라와 세계를 연계하는 주요 창구임을 인식하고, 넓은 의미에서 대외정책의 일환으로서 주요 목표와 기본적인 체계를 명확하게 하는 포괄적인 전략을 개발

- ODA 선진국의 경우, 대체적으로 정치·경제적 목적을 중시하는 국가(미국·일본 등)와 인권·양성평등·민주주의 등을 중시하는 국가(북구 국가 등) 그룹으로 양분(표 4-8 참조)
 - 미국은 경제적 목적보다는 국가 안보적 측면에 치중하고, 프랑스, 영국 등은 안보전략적 측면도 강하지만 구식민지 관리에 기반을 둔 경제 실익과 안보를 동시에 추구하며, 이탈리아와 일본 등은 경제적 실익을 중시
 - 이러한 원조유형은 또한 원조의 상대적 규모에 의해서도 다르게 나타남.
- 우리나라의 경우 수원국의 인권·양성평등·민주주의 등을 중시하되, 최소한 우리의 국익을 간접적으로라도 제고할 수 있는 경제협력방안을 모색할 필요
 - ODA의 보편적 가치를 존중하되, 특정 부분에서는 적극적으로 우리의 국가정책이라는 큰 틀에 보다 긴밀하게 부합할 필요
 - 수원국의 원조 요청 분야가 다양할 경우 한정된 예산으로 요청사항을 전부 수용할 수 없으며, 선택 기준으로 우리의 국익과 보다 긴밀하게 연결되는 분야를 중시하는 것이 불가피

〈표 4-8〉 DAC 회원국의 원조유형

원조목적 \ 원조규모	0.5% 이상	0.3~0.5%	0.3% 미만
인도주의형	덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 네덜란드	핀란드, 독일, 스위스, 아일랜드	
식민지관리형	프랑스	벨기에	호주, 포르투갈, 영국
경제실익형			이탈리아, 뉴질랜드, 스페인, 그리스, 일본, (독일)
안보전략형			미국

주: 원조규모는 2004년 GNI 대비 원조의 비중임.

자료: 박복영(2007)의 자료 수정 및 보강.

- 따라서 명시적으로는 국제사회의 빈곤 감소와 지속 가능한 발전에의 기여, 식량부족·기후변화·에너지 위기 등 국제사회 공동의 문제 해결에의 기여, 국제사회의 안정 및 세계평화에 기여 등의 ODA 철학 존중
 - 동시에 우리나라의 국제적 위상을 강화하고, 개도국과의 우호협력관계 증진을 추구

다. 적정 규모

- ODA는 단기적 관점이 아닌 중장기적인 국익 차원에서 검토할 문제로, 우리나라의 경제규모 및 국제적 위상에 상응하는 규모를 갖추는 것이 바람직
 - 주요 변수만을 추출하여 회귀분석을 토대로 한국개발연구원(2008)이 추정한 우리나라의 2011년 적정 ODA/GNI 비율은 0.15~0.2%로, 2011년 목표 0.13% 보다는 다소 높은 수준
 - 회귀분석에 포함된 결정요인을 따라 설정
 - 2015년 목표인 대GNI 비율 0.25% 역시 DAC의 현재 평균(약 0.3%)이나 OECD 가이드라인(0.7%)에 미치지 못하는 수준이고, 우리의 경제규모를 고려해도 미흡하다는 지적이 있으나, 현실적 제약을 고려할 때 무난한 수준으로 판단
 - 다만, 2015년 목표 수립 시 2012년 이후의 경제성장률을 7% 정도로 전망했던 것을 감안한다면 다소 높은 수치일 개연성 존재

〈표 4-9〉 원조규모 결정요인별 영향에 대한 분석 결과

	설명변수	지 표	분석 결과	유의성
경제적 요인	소득수준	1인당 GDP	소득수준 높을수록 원조비율 증가	높음
	인구규모	총인구	인구 많을수록 원조비율 감소	높음
	정부규모	GDP 대비 정부지출	정부규모 클수록 원조비율 증가	높음
	재정수지	GDP 대비 재정수지	영향 없음.	없음
	소득불평등	하위 20% 소득 비중	소득분배 평등할수록 원조비율 증가	높음
	정책이념	보조·이전지출 비중	보조금 많을수록 증가	없음
	경기변동	추세 대비 성장률편차	경기상승 시 원조 증가	없음
정치적 요인	정부성향	좌, 우, 중도 여부	우파정당 집권 시 원조 증가	낮음
	견제·균형	헌법상 비토권 제도	견제와 균형 강할수록 원조비율 증가	낮음
	정치응집력	의석 분포 정도	연립정부 시 원조비율 증가	높음
국제적 요인	전략적 중요성	GDP 대비 군비 비중	군비비중 높을수록 원조비율 증가	높음
	국제적 압력	타국의 원조비율	타국원조 많을수록 원조비율 증가	높음
	냉전 여부	1990년 전후 비교	탈냉전 후 원조비율 감소	높음
	추세	시간경과변수	G7 경우 30년간 원조비율 감소 추세	낮음

자료: Round and Odedokun(2004); 박복영(2007) 수정.

- 또한 우리나라는 최근 가장 급속히 ODA 규모를 증가시킨 나라 중 하나로 이미 자리매김함.
- 2015년 목표는 국제사회에 대한 약속인바 이를 준수하도록 노력해야 하지만, 급속한 양적 팽창 못지않게 ODA 수행·감독·평가 체계의 개선 및 철저한 질적 수준 제고방안을 강구할 필요
- 우리나라 경제규모는 OECD 회원국 중 10위권이나 ODA/GNI 비율은 최하위라는 비판에 대해서는 다음과 같은 반론 가능
 - ① ODA 규모 결정에는 경제규모뿐 아니라 1인당 GNI도 중요하며, 우리나라의 1인당 GNI는 DAC의 최하위 수준
 - ② 또한 한 시점에서의 소득수준뿐 아니라 그 국가가 축적한 부(wealth)의 측면에서 원조규모를 평가해야 하며, 우리의 경우 급속히 성장한 신흥국으로 전통적인 선진국에 비해 원조의 여력이 충분하지 못함.
 - ③ 국방 등 경직성 예산수요, 대북한 지원 등을 고려할 때 급속한 양적 팽창을 추진하기 어렵지만 중장기적으로 지속적 증액 추진 중
 - ④ 최근의 글로벌 금융위기를 겪으며 대다수 공여국이 ODA 규모를 줄이

는 가운데, 이를 지속적으로 증가시키는 몇 안 되는 국가 중 하나

라. 추진체계

□ (개요) 최상부의 정책 부분에서 가장 하부의 프로젝트 부분까지 수직적으로 서로 다른 부처(또는 부처의 위임기관이) 책임을 지고 업무를 담당

- ODA가 국가적 전략의 틀에서 해석되어야 함에도 불구하고 각 부처의 틀이나 이해관계에서 해석될 우려
 - ① 일관성이나 국가적 전략성이 결여된 채 부처이기주의 발생 가능
 - ② 국가적 전략을 염두에 두고 ODA 전체를 조망할 때의 우선순위대로 ODA가 수행되지 않음.
 - ③ 서로 다른 분야에서 수행되는 프로그램이나 프로젝트들을 조정하여 순서대로(sequential) 진행시키면 효과를 극대화할 수 있는 가능성 존재
 - ④ 지원 대상국 선정이나 지원방법의 선정이 장기적인 국가전략과 단기적인 국제사회의 니즈를 충족시키는 방향으로 조화를 이루고 있지 못함.
 - ⑤ 사업 시행 후 피드백의 수용 및 사후 관리가 약함.

□ (정책방향) 우리의 ODA 체계를 정비함에 있어 선진공여국의 모형을 참고할 필요는 있지만, 선진국의 전통적 원조와 차별성을 지닌 전략적 수행을 위해서는 선진국 시스템의 답습은 지양할 필요

- 우리 원조의 규모는 미국, 일본 등의 10%에도 미치지 못하고 있어, 효과를 극대화하기 위한 체계적 접근이 필요
 - 특히 ODA 통합 관리체계의 부재로 정책과 프로그램, 프로젝트 모두에서 일관성과 효율성이 결여되었다는 지적이 많아, 이를 극복하기 위한 기초적인 작업으로 기본 원조목적, 책임기관 등을 체계화할 필요
- 또한 우리가 답습하려고 하는 선진국의 ODA 거버넌스 체계 역시 각국의 정치·경제·사회적 여건에 따라 지속적으로 변화하는 과정 중의 한 단면(snap-shot)에 불과하여, 이를 전범으로 간주하는 것은 부적절
- 우리 원조의 기본개념은 ‘개발’을 염두에 두되, 구체적이고 실천적으로 강조되어야 하는 분야는 시기와 상황에 따라 유연하게 변화하여야 함.

- 우리가 비교우위가 있는 개발 경험 및 지식 공유, 인프라, 교육 등의 전수를 중점적으로 추진
- 예를 들어 최근 기후변화, 전염성 질환, 금융분야 불안정성 증가, 이민과 해외송금의 영향력 증가 등 개발분야에서의 글로벌 공공재(global public goods in development cooperation) 비중이 증가하고 있음을 인지하고 이와 관련된 개발원조계획을 수립
- 개발 어젠다에 대해 관련 공여국가 간의 전체적 접근(holistic approach)과 조정(coordination)에 적극적으로 참여하여, 수원 개도국 입장에서 원조의 효과를 극대화함과 더불어 우리의 기여도 역시 제고
- DAC 비회원국 간의 원조(남-남 협력)가 급증함을 인식하고, 이를 한국을 포함한 삼각원조로 활용할 수 있는 방안 모색

□ (체계 개편) ODA 관련 추진체계의 가장 상층부에서 통합적인 정책 수립 및 감독·관리가 이루어져야 함.

- 이를 위해서는 크게 다음의 세 가지 대안이 존재
 - (i) 현재대로 진행하되 국제개발협력위원회의 조정 위상 강화,
 - (ii) 특정 부처 중심의 단일화,
 - (iii) ODA를 전문적으로 담당하는 기관 설립
- (ii)안은 추진력과 일관성을 높일 잠재력이 있으나, 원조의 다양성과 전문성을 훼손할 우려
- 인도주의적이고 단기적인 지원과 지속 가능한 발전을 위한 원조, 국가의 안전을 확보하고 대국적인 대외전략의 견지에서 수행하는 원조 등은 현존하는 특정 부처가 모두 담당하기에는 어려움이 커, 장기적으로는 (iii)안을 고려할 필요
 - 그러나 현재의 ODA 규모, 정부 규모의 대형화에 대한 우려, 프로그램별 전문성을 확보하는 데 필요한 각 부처들의 경험과 노하우 등을 고려하면 단기간 내에 전담 부처를 신설하는 것은 부적절
- 또한 현재의 구도는 실행된 지 2년여에 불과해 그 공과를 따지기에는 기간이 너무 짧고, 정부조직 및 전문 행정의 안정성을 고려한다면, 국제개발협력위원회의 조정이 기대에 미치지 못한다는 비판이 오히려 부적절한

측면이 많음.

- 특히 현재 구도에 대한 찬반 양론은 각 부처와 다양한 이해관계자(stakeholders)의 이해관계에 따라 좌우될 가능성
- 이러한 제반 여건을 고려한다면 단기·중기적으로는 현재의 (i)안과 같이 개별 부처들이 전문성을 최대한 발휘하고, 국제개발협력위원회가 적극적인 조정 및 조율 기능을 담당하는 것이 적절할 것
- ODA에 대한 고식적인 분류법에서 벗어나, 기능과 효과성을 극대화하는 방향으로 수행추진체계를 고려할 필요
 - 이는 각 부처의 전문성을 최대한 살리되 전반적 조정기능을 담당하는 조직의 권한을 강화하는 방향으로 성취 가능

체계 재정비 대안의 예

- 1차적(단기적)으로는 국제개발협력위원회가 KOICA, EDCF, KSP 등을 연계하고 조정하는 작업 수행
 - ODA 수행기관 간 조율 필요: (예) 유상원조를 담당하는 EDCF의 경우, 유상원조를 상환할 수 있는 능력이 상대적으로 높은 중/저소득 국가에 집중하고, KOICA는 최빈국을 대상으로 인도주의적 지원 담당
 - 전략적 지원대상 국가의 경우 EDCF와 KOICA가 협업하여 시기, 사업내용 등을 조정하여 집중 지원
 - 각 부처, 기관, 지자체가 실시하는 소규모의 ODA는 전문성·자율성을 보장하여 원조의 효율성을 극대화하되, 국제개발협력위원회의 모니터링과 조정 필요
- 2차적(장기적)으로는 법령 정비 및 전문인력 양성과 병행하여 국제개발협력위원회의 기능과 각 부처별 ODA의 효과성을 분석하고 향후의 추진체계 대안 검토

- 정책 수립 및 수행조직의 리더십, 관리절차의 부단한 개선, 분권화, 원조기관 간 상호 조율, 시민사회단체와의 연계, 관련자 간 의사소통, 그리고 전문인력의 개발 필요
 - 원조의 효과성과 효율성을 위해서는 국내 전문인력뿐 아니라 수원국 주

재 우리 공무원의 개발협력업무에 대한 이해와 집행능력, 부처 이익보다는 국가전략 전체를 조망하는 자세가 매우 중요

마. 한국형 ODA 추진 논의에 관하여

□ (개요) ‘한국형’이라는 브랜드가 필요하다면 정책 단계, 프로그램 단계, 프로젝트 단계 등 ODA 전반에 걸쳐 콘텐츠, 국가선택 방법, 집행전략, 평가방법 등을 외국과 충분한 차별성이 있도록 정립하여야 함.

- 이 중 특정 단계에서 우리만의 특수한 경험과 노하우가 전달될 수 있는 방안을 강구
- 이러한 차별성이 수원 개도국의 단기적 빈곤 및 질병 퇴치, 또는 보다 중장기적이고 지속적인 경제발전을 위해서 일반적인 공적원조보다 더 효과적으로 활용될 수 있음을 보여야 함.
- 이를 위해서는 우리의 비교우위를 확인하고 인도주의적 지원, 인프라 및 각종 시설 구축, 개발모형 공유, 교육 및 훈련 등의 다양한 지원요소를 대상국가 특성에 맞게 구성하여 수행하는 것이 필요

□ (내용) 하드웨어적 행정 및 운용 체계, 그리고 소프트웨어적인 콘텐츠 중에서 선진 공여국과의 차별성을 가장 두드러지게 보여줄 수 있는 부분은 콘텐츠임.

- 우리만의 강점과 수원국의 니즈를 고려하여, ‘보편성’과 ‘우리의 특수성’을 갖춘 콘텐츠 개발을 위해 지속적으로 노력할 필요
- 개방과 비교우위를 바탕으로 놀라운 경제성과를 이룬 우리의 경험과 지식을 기반으로, 수원국의 역사·문화, 현재의 경제적 상황, 글로벌 경제 상황 등을 고려하여 개발경험을 공유할 수 있는 콘텐츠의 준비와 파급
 - 경제·사회를 포함한 국가 전반적인 제도 및 혁신 분야 역시 유망
- 경제발전 모형 및 제도를 수원 개도국과 공유하는 것은 국가 간 친밀성과 접근성을 강화하는 효과가 매우 큼.
 - 유사한 제도의 정착은 사고와 정책 수립 및 결정과정, 성과 평가 등의 기반이 되는 마인드셋을 공유한다는 의미가 되며 이러한 마인드셋의 공유는 향후 양국 간 소프트웨어적 기반의 유사성을 유인

- 장기적으로 사회경제적 환경의 변화에 따라 제도의 진화가 필요할 경우 반복적으로 양국 간의 교류가 지속될 수 있음을 시사
- 경제발전 모형과 제도의 공유를 바탕으로 효과성 높은 유·무상 지원분야를 발굴하여 ‘지식공유-EDCF-KOICA’의 선순환구조 개발
 - 현재의 CPS(Country Partnership Strategy)를 강화하되 지식공유에 기반을 둔 개발컨설팅을 더욱 적극적으로 활용할 필요
- (기간 및 국가 선정) ODA를 효과적으로 수행하기 위해서는 (i) 소프트웨어 측면의 원조기간 자체의 확대와 (ii) 소프트웨어와 하드웨어를 잇는 원조의 거대한 그랜드 플래닝이라는 측면에서의 원조기간 중장기화가 필요
 - 수원국의 니즈가 강한 정책 및 인도적 지원 분야를 전반적으로 포괄하여 다년에 걸쳐 다양한 분야를 컨설팅하고 지원해주는 정책이 필요
 - 이러한 소프트웨어적 지원과 더불어 인도적 지원·외교적 협력·경제적 협력 등에 대한 밑그림을 작성하는 작업 필요
 - 경제규모와 ODA 규모가 열악한 우리로서는 대상국가 선정 시 후보국의 수용 가능성·경제사회적 여건·상호간의 경제·외교관계 등을 고려한 과학적 방법을 활용하고, 선택과 집중의 원칙을 적용할 필요
 - 원조액의 증가와 더불어 지원국가의 수를 제한하고, 지원국가 선정을 체계화
 - * 예: ‘선정 지수’에 기반을 둔 정량적 특성과 국가전략적인 정성적 특성을 통합적으로 고려하는 방법을 고려
 - 이러한 지수 등의 개량 및 활용은 원조에 대한 非국가전략적 압력을 배제시킬 수 있는 도구로도 활용 가능
 - 선정된 국가에 대해서는 해당 국가의 니즈를 고려하여 이에 적절한 ODA 패키지를 구성
 - 이를 위해서 관련 부처, 전문기관, 연구진, 민간기업, NGO 등의 광범위한 참여를 장려
- (관리 및 평가) 한국의 ODA 규모가 다른 선진국에 비해 작다는 것은 그만큼 철저한 평가와 관리를 통해 원조의 합목적성은 물론 효율성과 효과성을 제고하여야 함을 의미

- 향후 한국의 ODA 규모가 급증한다는 것은 적절한 관리체계와 평가제도가 정립되지 않을 경우 규모의 증대를 통해 도모하고자 했던 정책목표를 이루기 어려워지고, 궁극적으로 원조피로 현상을 야기하게 됨을 의미함.
 - 심한 경우에는 일본의 예에서 볼 수 있듯, ODA에 얽힌 다양한 이해 및 이권 관계로 인해 ODA가 비리의 온상이 될 소지 존재
 - 한국형 ODA가 그 핵심을 소프트웨어적인 연성파워에 둔다면 하드웨어적 ODA에 기반을 둔 평범하고 전통적인 방법으로는 관리 및 평가가 어려울 것이기 때문에, 적절한 관리체계 및 평가구조가 필요
- 관리·평가의 체계 및 구조는 각 사업의 특성과 기간, 수원국의 상황에 따라 매우 상이하고 높은 수준의 전문성을 요구하는 경우가 많아 지속적이고 심도 있는 연구 필요
 - 지원대상국과 고위정책네트워크 등을 구축하여 상시 협조
 - 수원국 고위관료, 평가단, 국내외 전문가 중심의 개발경제포럼을 구축하여 우리 ODA의 지원 네트워크를 수립하고, 한국형 모형에 대한 상시 피드백 수단으로 활용
 - 국제기구와의 협력 확대, 한국 기관 및 전문가의 국제 컨설팅 참여 기회 확대 등 추진
 - 현재 국제개발협력위원회 내에 설치된 평가소위원회의 위상을 강화하고 유관 연구기관 및 평가기관과 협력하여 선진국 수준의 평가체계를 조속히 수립

바. 지식공유 체계화: 새로운 형태의 원조 및 경제협력

- (개념) 지식공유사업(Knowledge Sharing Program: KSP)은 선진국이 경제발전과정에서 축적한 경험과 지식을 개도국과 공유하여 자생적 발전의 기초를 공고히 할 수 있도록 기여하는 새로운 형태의 국제적 개발협력사업인 동시에 경제협력사업임.
- 경제발전과정에서 축적한 노하우를 공공재화하기 위한 선진국의 노력과, 경제발전을 위해 실제적이고 구체적인 정책제언을 필요로 하는 수원국의 니즈가 부합
- 각종 금융·현물 지원, 기술적 지원과 차별화되는 제3의 원조형태로 부

상하며 선진국과 중진국 및 수원 개도국, 국제기관들의 주목을 받고 있음.
 - 세계은행, OECD 등은 지식의 축적 및 개발과 공유에 대한 적극적 자세를 견지

□ (특성) 제3의 형태의 원조로서의 KSP는 종전의 유무상 원조와는 다른 특성을 지니고 있어, 기존의 원조체계 틀에서 해석하고 체계화를 시도하는 것은 의미가 없고, KSP 및 원조 전략 수립 및 수행의 왜곡을 초래할 우려

- ① 단순히 지식과 경험의 일방적인 흐름이 아니라 대상국의 특성과 경험, 현재 상황 및 미래의 지향점 등을 고려하여 수원국과 대상협력국의 공동 작업 및 지식과 정보의 교환이 수반됨.
- ② 유상원조라고 할 수는 없으나, 운영경비를 필요에 따라 수행국과 대상협력국이 분담한다는 측면에서 기존의 무상원조와도 궤를 달리함.
- ③ 지식공유는 최빈국이나 개도국뿐 아니라 중진국이나 선진국과도 가능하다는 점에서 기존의 '원조'와는 성격이 다름.
- ④ 비용 자체는 크지 않은 반면, 지식과 노동이 집중적으로 투입되고, 인적 네트워크의 구축, 소프트웨어의 공유로 인해 효과성이 증장기적으로 매우 크게 나타남.
- ⑤ 세계은행은 'Knowledge for Development'를 주창하고, OECD는 'Knowledge Sharing Alliance' 구성을 위해 노력하는 등 유무상 원조라는 기존의 이분법적 사고의 틀을 넘어 경제개발협력의 일환으로 추진
 - OECD의 경우 지식공유 관련 사업은 사무총장실에서 주관하고 대부분의 조직이 참여하는 범OECD적 성격을 띠고 있으며, ODA 주관조직인 DAC도 구성원의 하나로 참여

□ (현황) 우리나라는 짧은 기간에 성공적으로 압축성장을 이루었고, 발전과정에서 다양한 성공과 실패, 도전과 극복, 정부와 민간의 협력 등의 경험을 보유하고 있어 개도국 및 중진국에서 KSP 협력 요청 쇄도

- 다른 국가나 국제기구도 유사한 지식공유사업을 다양하게 수행하고 있으나 우리의 브랜드는 세계적으로 인지도가 높음.
- 우리나라 내부적으로도 최근 부처의 전문성을 살리는 동시에 분절화를

극복하는 조화로운 조정을 위한 노력이 지속

- 또한 외부로부터의 수요를 충족시킬 만한 국내 전문가나 역량 및 데이터 축적이 미흡한 상황으로 이는 중장기적 장애가 될 우려
- KSP는 우리가 강한 비교우위를 지닌 분야이며 개도국을 비롯한 협력대상국으로부터의 수요가 지속적으로 발생할 것으로 기대되어 이를 주도해 나가기 위한 준비 작업이 시급

□ (정책방향) 고식적인 ODA 분류법의 틀에 따라 KSP의 거버넌스를 정의하지 말고, 독립적인 경제협력과제인 동시에 거시적인 대외전략의 일환으로서, 각종 유무상 원조의 효과를 배가시킬 수 있는 선제적 경제협력으로 인식하고 본격적인 투자와 체계화 수행 필요

- ① 각 부처의 전문성을 살리되, 지식공유사업의 특성을 이해하고 총괄적 전문성이 풍부한 기관이 이를 조정·지원하는 체계 필요
 - 기존의 원조와는 명확히 다른 특성이 있어, 유무상의 틀로 해석하지 않도록 주의
 - 유무상 분리는 통계적 목적과 전문성 제고라는 측면에서 답습되어 온 바, KSP 사업은 전문성(기능)에 따라 수행하고, 각 사업의 성격에 따라 유무상 원조 여부를 보고하도록 조치하여 공적원조사업 통계에 포함시키는 방안 추구
- ② 사업의 안정적 수행을 위한 법적 근거와 체계를 갖출 필요
 - KOICA, EDCF 등은 사업을 효과적이고 체계적으로 수행하기 위한 자체 법령을 보유
- ③ 경제발전계획 및 각종 정책의 수립·집행과 관련된 자료를 발굴하고, 발전 및 협력 관련 연구·분석을 수행하여 콘텐츠를 지속적으로 개발하고 체계화
 - 십년 후에는 현재 우리가 수행하고 있는 지식공유사업의 대부분을 중국이 대체하여 수행할 것
 - 따라서 콘텐츠의 지속적 발굴과 전달방식의 개선을 효과적으로 수행할 수 있는 전문성 있는 부처와 기관이 필요
- ④ 적극적인 재정투자 확대와 병행하여 개발협력 컨설팅 전문가 양성과 국

제적 유대 및 연계 강화 추진

- ⑤ 지식공유사업을 통해 국내 인력활용의 활성화를 도모하는 동시에 차세대 개발협력 리더 양성을 강화
 - 지식공유협력을 통해 국내 전문인력의 활용, 특히 은퇴한 경제 및 사회개발 전문가와 농업 및 산업 전문가의 활용을 장려하여 은퇴 후 취업을 제고
 - 전문가들과 함께 개발협력에 관심 있는 청년들을 사업에 참여하도록 하여 글로벌한 안목과 리더십을 키우고 차세대 개발협력 리더로 성장하도록 육성

사. 기 타

- (대상국가 확대) ODA 대상국가로 분류되지 않은 전략적 주요 국가에 대해서도 지식 공유사업이나 경제협력 강화를 통해 국제적 협력체계 구축 필요
 - 현재 중동, 중남미 지역 일부에 대한 지식공유사업을 체제전환 국가 및 중소득 국가 군으로 확대 강화시킬 필요
 - 특히 지식공유사업은 추가적 예산소요가 적고 비용 대비 효과가 큰 것으로 분석되고 있어 위의 전략적 대상 국가에 대한 적극적 지원 필요
- (양자 및 다자 원조 조정) 양자 원조 비중은 주요 공여국에 비해 비슷하거나 조금 낮은 수준이나, 선진국과의 비교를 통해 다자 원조의 비중을 확대해 나가는 전략이 적절
 - 원조규모가 작은 우리로서는 국가전략적 차원에서, 우리의 특성을 부각시키고 브랜드를 제고시킬 수 있는 양자원조의 지속적 강화가 불가피
 - 다자간 원조의 핵심은 다자 원조의 비중이 아니라 다자기구와의 협력파트너로서 한국의 역할을 제고하는 정책을 어떻게 수립하고 집행하느냐로 봐야 할 것
 - 빈곤퇴치라는 핵심 주제의 주도권을 가진 유엔기구나 ‘개발’을 추구하는 세계은행과의 적극적인 협력을 통해 원조형태를 다양화·전문화시킬 수 있는 방법을 모색해야 함.

〈표 4-10〉 양자·다자 원조의 주요 장단점

	양 자 원 조	다 자 원 조
장점	- 수원국 내 우리의 원조 부각 ※ 우리의 절대적 원조 규모가 상대적으로 작은 것을 감안할 때, 선택과 집중에 따른 양자원조를 통한 우리 원조 사실 부각 필요 - 단순한 예산상 지원이 아닌 제반 원조 프로젝트 추진을 통해 우리의 원조 역량 제고 가능 - 수원국과 우호협력 분위기 조성 기여	- 양자원조에 비해 원조부조화 문제 경감 - 성숙한 세계국가(Global Korea)로서 국제사회에 성실히 기여한다는 이미지 부각
단점	- 여타 공여국과의 원조 조화 문제 - ODA의 정치적 활용 시 국제사회에서 평판 악화 가능성	- 우리의 원조 부각이 어려움. - 우리나라의 주도적 원조·시행 어려움.

□ (유상 및 무상 조정) 현재 전 세계적으로 유상보다는 무상을 강조하는 추세이나, 우리의 경우 우리 원조의 특성과 자원내용, 그리고 원조목적에 따라 양자를 적절하게 배합하는 전략이 필요

- 무상원조의 경우 오히려 수원국의 도덕적 해이를 조장하고 이에 따라 원조의 효과성이 급감하는 경우가 많이 지적됨.
- 동일한 ‘인도적 정서’에 기반을 두고 있더라도 무상보다는 유상이 오히려 효과적이라는 주장도 지속적으로 제기(Easterly[2007])
- 또한 우리의 예산수요 등을 감안할 때, 원조의 지속성과 국내 정서에 대한 배려를 위해서도 일정 수준의 유상원조 유지 필요

□ (구속성 및 비구속성 원조 조정) 우리나라의 ODA 중 구속성이 차지하는 비중이 여타 선진 공여국에 비해 크지만, 무조건적인 비구속성의 확대보다는 우리 기업의 경쟁력과 정부 정책을 검토하여 순차적으로 비구속성 원조 비율을 높여 나가야 할 것임.

- 현실적으로 구속성과 비구속성 원조의 구별이 쉽지 않고, 비구속성 원조의 경우에도 직간접적으로 공여국 기업의 참여를 제고시키는 방안이 활용되고 있는 점을 고려할 필요
- 실제 비구속성 원조사업의 상당 부분을 공여국 기업들이 수주

□ (전문연구기관의 설립) 국제개발협력, ODA분야에서 학문적인 연구와 정책 개발이 가능하도록 ODA 관련 전문연구기관 설립 및 운용 고려

- 일부 관련 연구기관이 있기는 하나, 아직은 제한된 예산과 인력으로 당면한 정책적 수요에 부응하고 일부 사업을 담당하는 수준
 - 보다 심도 있는 지원국 연구 및 우리 콘텐츠 개발, 관리 및 평가 연구 등은 부족한 실정
- 세계 ODA 현황 파악 및 분석, 한국적 ODA 연구 및 개발, ODA 평가체계 구축 및 관리 등의 업무와 더불어, 보다 구체적으로 우리의 중점 지원 대상국가에 대한 다양한 분석을 수행
 - 이를 위해 관련 정부부처, 국제기구, 국제대학원을 포함한 국내외 대학교의 전문 분야, 국책연구기관 등과의 협업 및 공조가 가능하도록 전문인력을 확보하고 적극적으로 활동할 수 있도록 지원
 - 연구의 주제 자체는 주로 국가전략적·정책적 수요에 의해 발굴되도록 하되 연구의 독립성은 철저히 보장
 - 연구기관 외부에서 결론을 이미 도출하고 이를 뒷받침할 논리를 개발하는 기능을 수행할 경우 예산 낭비, 국가정책의 실패와 ODA에 대한 국민의 외면을 초래할 우려가 있음.
 - 개발컨설팅, 국내 전문가 및 개도국 공무원 교육연수 등의 프로그램을 개발하고 운용할 수 있는 역량을 확보하고, 중장기적으로는 민간 교육 및 컨설팅 부문의 발전에 기여할 수 있도록 역할 조정

□ (원조 형태의 다각화) 기존의 양자·다자 구도를 넘어서는 새로운 형태의 원조방식에 적극적으로 참여

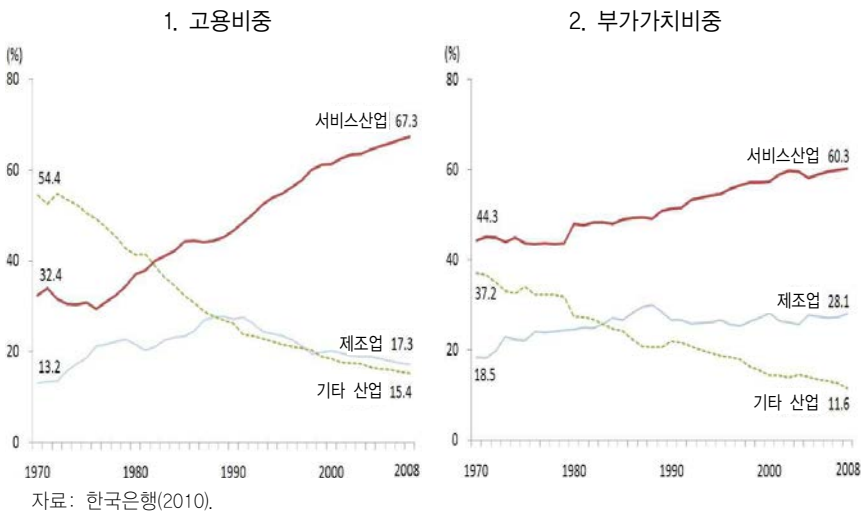
- 공공부문과 기업의 CSR, 학계의 ISR, 시민단체의 NSR(NGO's Social Responsibility) 등을 연계하여, 개도국 특히 최빈국에 대한 인도적 지원과 개발을 위한 지원 및 국제협력 네트워크 구축 강화 추진
 - ISR은 Intellectual Social Responsibility의 약자로, 2011년 서울에서 개최된 제1회 UN Academic Impact의 주요 슬로건으로 제창됨.

제4절 서비스산업 육성

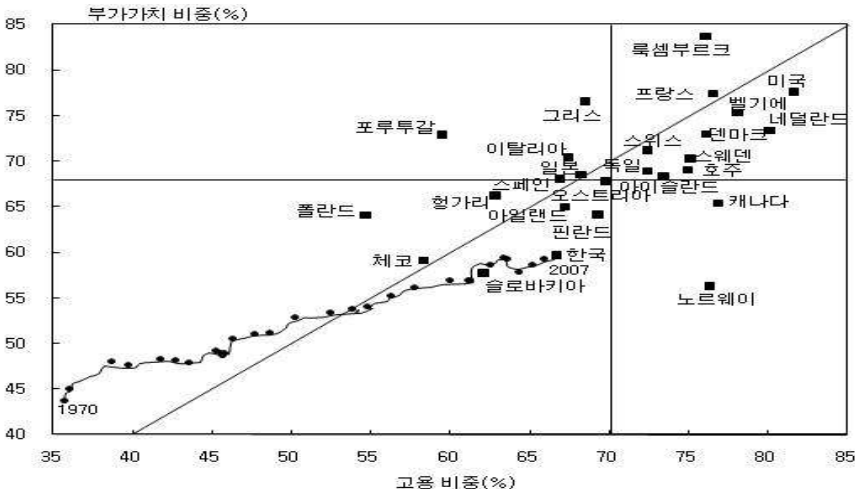
1. 우리나라 서비스산업 현황

- 우리나라 서비스산업은 2009년 말 현재 부가가치의 약 60%, 고용의 67%를 차지
 - 제조업의 경우 1990년대 이후 고용비중이 감소하고 부가가치비중은 유지된 반면, 서비스산업의 경우 고용비중과 부가가치비중이 모두 증가
 - 여타 OECD 국가들은 대개 한국보다 서비스산업의 비중이 높은 편
- 그동안 서비스산업의 고용비중이 부가가치비중보다 더 빨리 증가함에 따라 상대생산성(=부가가치비중/고용비중)이 하락
 - 서비스산업 고용비중은 지난 40년간 37%p 상승한 데 반해 부가가치비중은 16%p 상승에 그침.
 - 서비스산업의 상대생산성은 현재 0.9에 불과하여 저부가가치 서비스업 중심으로 서비스화가 진전되고 있음을 시사

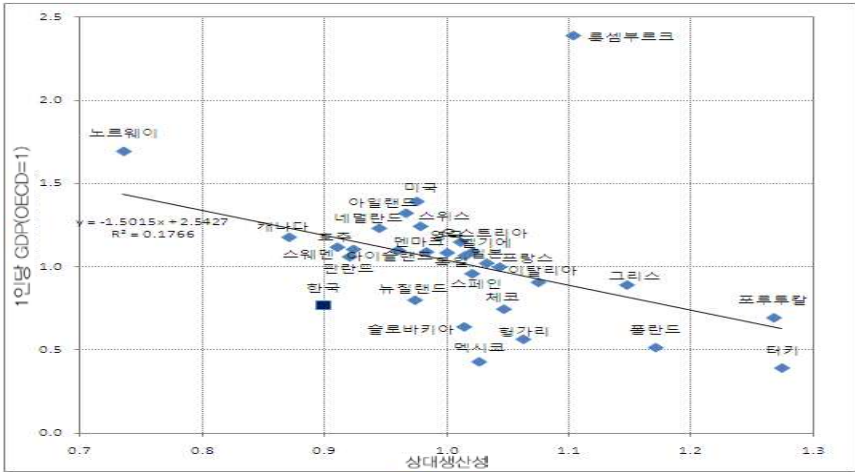
[그림 4-10] 우리나라 산업별 고용비중 및 부가가치비중 추이



[그림 4-11] OECD 국가의 서비스산업 고용비중과 부가가치비중(2006년)



[그림 4-12] OECD 국가의 소득수준과 서비스업의 상대생산성



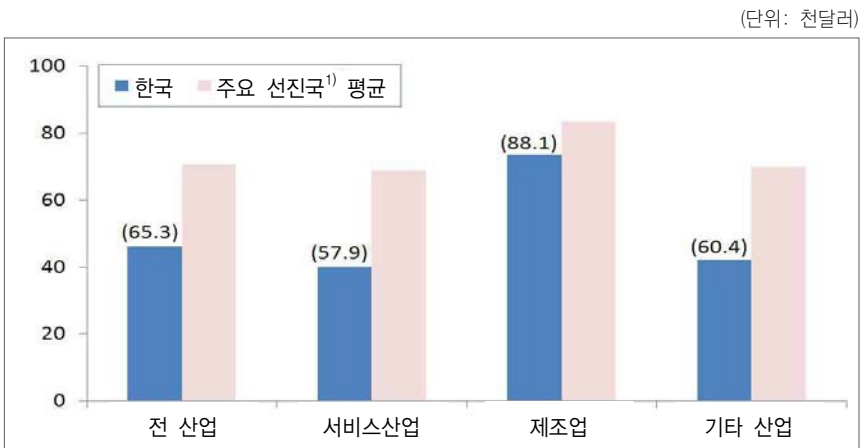
- OECD 국가들을 살펴보면 소득이 높을수록 상대생산성이 낮아지는 경향이 있으나, 대부분의 OECD 국가는 한국보다 소득도 높고 상대생산성도 높음.

- 한국보다 상대생산성이 낮은 나라는 캐나다와 노르웨이뿐

2. 서비스산업의 저생산성 현황

- 우리나라 제조업의 노동생산성은 주요 선진국 평균의 88.1%에 달하지만 서비스산업의 경우 선진국의 57.9%에 머물고 있음.
 - 2007년 선진국 서비스산업의 1인당 평균생산량은 68.9천달러인 반면, 우리나라는 39.9천달러에 그침.
- 국가 내의 서비스산업과 제조업의 1인당 노동생산성을 비교할 경우, 우리나라 서비스산업의 평균 생산성은 제조업의 40% 수준에 그치고 있어, 미국, 영국 등 선진국의 80~100%보다 심각하게 낮은 수준(Crisciuolo[2010])
 - 2008년 현재 우리나라의 금융·보험, 공공행정·국방, 통신을 제외한 대부분 업종이 제조업 노동생산성을 크게 하회
 - 특히 음식·숙박(17.0%), 도·소매(34.3%), 사회 및 개인서비스(40.8%) 등에서 제조업 생산성의 반에도 미치지 못하고 있음.

[그림 4-13] 우리나라 산업별 노동생산성 국제 비교



주: 1) 미국, 일본, 독일, 영국.
자료: EU KLEMS database.

[그림 4-14] 우리나라 서비스업종별 제조업 대비 노동생산성(2008년)



주: () 안은 제조업 노동생산성 대비 비율임.

자료: 한국은행; 통계청, 한국은행(2010)에서 재인용함.

□ 서비스산업의 낮은 생산성은 우리 경제가 시급히 해결해야 하는 과제인바, 본 보고서는 서비스산업 생산성의 부문별 분석과 국제 비교를 통해 정책적 시사점을 도출함.

○ 서비스산업은 성격이 다른 다양한 업종들로 구성되어 있어, 분석의 편의상 소비자서비스업, 유통서비스업, 생산서비스업, 사회 및 개인서비스업 등 네 부문으로 분류하여 생산성을 구체적으로 분석

가. 소비자서비스업

□ 도·소매, 음식, 숙박, 수리서비스 등으로 구성되어 있으며, 서비스 총수요의 20%를 점하고 있고, 연평균 수요 증가율은 수리서비스를 제외하면 대체로 서비스산업 평균 수준(표 4-11 참조)

○ 도소매업(12.6%)과 음식점업(6.1%)이 큰 비중을 차지하고 있고, 숙박업의 비중은 적으나 상대적으로 빠르게 수요가 확대

- 이들 업종에서 수요는 5~6%의 견조한 증가율을 보임.
- 그러나 2005~07년 기간은 내수여건이 상대적으로 양호하였으며, 이들 부문은 경기동향을 민감하게 반영한다는 점이 고려되어야 함.

〈표 4-11〉 소비자서비스업의 수요 및 노동생산성(2007년)

(단위 : %, 백만원/명)

	총수요 구성비 (서비스=100)	증가율 (2005~07)	노동 생산성	증가율 (2005~07)	노동투입 증가율
전 산업	251.0	6.3	124.4	2.9	3.4
제조업 등 (에너지 포함)	124.6	7.3	338.8	5.7	1.6
서비스산업	100.0	6.1	78.1	1.3	4.8
소비자서비스업	20.4	4.9	41.5	1.5	3.4
도소매	12.6	5.0	40.7	1.6	3.4
음식점	6.1	5.0	41.8	1.5	3.5
숙박	0.6	6.0	43.2	3.4	2.6
수리서비스	1.1	1.5	51.7	-1.5	3.0

주: 증가율은 2005~07년 사이 연평균 증가율, 노동투입 증가율은 '수요 증가율-생산성 증가율'임.
자료: 한국은행, 「2007년 산업연관표」.

- 취업자 1인당 연간 41.5백만원을 산출하여 노동생산성이 매우 낮은 수준으로, 제조업 등(338.8백만원/명)의 12% 내외, 서비스산업 평균(78.1백만원/명)의 절반 수준에 불과
 - 모든 업종에서 노동생산성이 매우 낮은 수준이며, 생산성 증가율도 제조업에 비해 매우 낮고 서비스산업 평균과는 유사한 수준
 - 숙박업의 노동생산성은 낮은 수준이나 연평균 3.4%의 증가율을 기록하는 등 빠르게 향상
 - 최근 지속되어 온 동 업종의 구조개선이 업종의 경쟁력에 긍정적인 기여를 하고 있는 것으로 판단됨.

나. 유통서비스업

- 운송, 창고, 통신업 등을 포함하며, 서비스산업 총수요의 14.5%를 차지하고 있고, 2005~07년 연평균 수요 증가율은 5.7%로 서비스산업 평균(6.1%)보다 다소 낮음.
 - 수상운송 수요가 빠르게 확대되었고(13.8%), 항공운송, 운수보조서비스 등도 7~8%의 높은 증가율을 기록한 반면, 도로운송(1.1%), 보관 및 창고(-2.8%), 철도운송(-1.0%) 등은 수요 증가율이 저조 또는 감소

〈표 4-12〉 유통서비스업의 수요 및 노동생산성(2007년)

(단위: %, 백만원/명)

	총수요 구성비 (서비스=100)	증가율 (2005~07)	노동 생산성	증가율 (2005~07)	노동투입 증가율
운수·창고·통신	14.5	5.7	120.0	3.5	2.1
철도운송	0.4	-1.0	68.7	-1.3	0.3
도로운송	3.8	1.1	44.8	-0.6	1.7
수상운송	2.8	13.8	1,093.1	7.4	6.5
항공운송	1.2	7.7	510.4	1.8	6.0
운수보조서비스	0.6	8.0	322.0	4.0	4.0
하역	0.2	6.1	88.9	7.5	-1.4
보관 및 창고	0.1	-2.8	75.1	-4.9	2.1
기타 운수 관련 서비스	0.3	4.3	63.7	1.2	3.0
통신	5.1	5.4	346.8	1.6	3.7

주: 증가율은 2005~07년 사이 연평균 증가율, 노동투입 증가율은 '수요 증가율-생산성 증가율'임.
자료: 한국은행, 「2007년 산업연관표」.

- 통신업은 서비스산업 수요의 5.1%를 차지하고 있으며 5.4%의 견조한 수요 증가율을 기록

□ 평균 노동생산성(120백만원/명)과 증가율(3.5%)은 높은 편이나, 세부 업종별로 매우 편차가 큼.

- 수상운송(1,093.1백만원)을 비롯하여 항공운송, 운수보조서비스, 통신업 등의 노동생산성이 매우 높아 제조업 평균을 상회
- 반면, 도로운송, 기타 운수 관련 서비스, 보관 및 창고, 철도운송 등은 서비스산업 평균 노동생산성(78.1백만원)에 못 미치는 등 저조

□ 세부 업종별로 노동생산성 수준의 차이가 클 뿐만 아니라 업종 간 양극화의 경향까지 노정

- 고부가가치 업종군에서 대체로 수요가 빠르게 확대되고 노동생산성도 크게 증가하는 반면, 저부가가치 업종군에서는 수요가 정체 또는 감소되고 노동생산성도 감소되는 경향

- 대표적인 고부가가치 서비스업종인 통신업은 무선통신업을 중심으로 수요 확대와 서비스업 평균보다 높은 노동생산성(1.6%) 향상 기록

다. 생산자서비스업

- 금융, 보험, 부동산서비스, 사업서비스 등이 포함되며 총수요 증가율이 7.1%에 달해 서비스산업에서 전반적으로 시장이 가장 빠르게 확대되고 있는 부문
- 생산자서비스업은 제조업 및 여타 서비스산업 연관효과가 높은 서비스 부문으로 최근 들어 특히 주목받고 있는 분야임.
- 부동산업을 제외하면 대체로 수요가 급속히 확대되고 있으며, 특히 금융·보험업, 기업 내 연구개발 및 사업 관련 전문서비스 분야에서 매우 높은 수요 증가율을 보임.

〈표 4-13〉 생산자서비스업의 수요 및 노동생산성(2007년)

(단위 : %, 백만원/명)

	총수요 구성비 (서비스=100)	증가율 (2005~07)	노동 생산성	증가율 (2005~07)	노동투입 증가율
금융, 부동산 및 사업서비스	36.1	7.1	136.9	-1.1	8.2
금융	7.3	13.4	262.0	11.0	2.4
보험	2.9	11.1	108.4	8.1	3.0
금융 및 보험 관련 서비스	1.6	6.8	160.3	-9.9	16.7
부동산	11.7	2.1	260.8	-5.7	7.8
연구기관	0.6	4.7	53.3	-8.8	13.5
기업 내 연구개발	2.2	14.6	112.8	4.5	10.1
사업 관련 전문서비스	1.5	10.5	97.7	-22.6	33.2
광고	0.9	6.1	274.5	1.9	4.2
건축 및 공학 관련 서비스	1.7	5.6	79.0	-9.8	15.4
컴퓨터 관련 서비스	2.6	5.7	118.6	10.1	-4.4
기타 사업서비스	3.1	6.6	49.8	-1.3	7.9

주: 증가율은 2005~07년 사이 연평균 증가율, 노동투입 증가율은 '수요 증가율-생산성 증가율'임.
 자료: 한국은행, 「2007년 산업연관표」.

- 광고업, 부동산업, 금융업 등에서는 취업자 1인당 연간 2.6억원 이상의 매우 높은 노동생산성을 보여주고 있지만, 기타 사업서비스 등과 같이 일부 저조한 분야도 존재
 - 금융 및 보험 관련 서비스, 컴퓨터 관련 서비스, 기업 내 연구개발, 보험업 등도 연간 1억원 이상의 비교적 높은 생산성을 기록
 - 연구기관, 기타 사업서비스 등은 서비스업 평균 이하의 저조한 생산성을 보이고 있음.
 - 연구기관은 기업 내 R&D나 이공계 연구기관이 제외된 분야로서 주로 인문·사회 분야 연구기관을 의미
 - 기타 사업서비스는 인력공급업이나 시설관리업, 청소업 등 주로 기업들이 주변적 노동부문을 아웃소싱하면서 확대된 분야
- 금융 및 보험업(8~11%), 컴퓨터 관련 서비스(10.1%) 분야에서 높은 노동생산성 증가율을 보인 반면, 사업 관련 전문서비스(-22.6%), 금융 및 보험 관련 서비스(-9.9%), 건축 및 공학 관련 서비스(-9.8%), 연구기관(-8.8%) 등에서는 생산성이 크게 감소
 - 사업 관련 전문서비스의 경우 법무 및 회계서비스 등에서 보는 바와 같이 서비스 공급자 수가 증가하여 경쟁이 강화되고 서비스 가격이 내려간 것이 생산성 하락으로 나타난 것으로 파악됨.
 - 건축 및 공학 관련 서비스의 생산성 하락도 인건비 감소가 주된 원인인 것으로 파악됨.
 - 건축 및 공학 관련 서비스업에서 노동생산성이 낮아지고 있는 것은 우수한 인력의 이공계 기피현상과도 연관이 있는 것으로 보임.

라. 공공 및 개인 서비스업

- 공공행정 및 국방, 의료보건, 교육 등이 포함되며 총 서비스 수요의 29%를 차지하고 있고, 최근 대부분의 업종에서 수요가 빠르게 확대(표 4-14 참조)
 - 의료 및 보건, 사회복지사업, 오락서비스, 문화서비스, 방송업에서는 수요가 6% 이상 증가하였으며, 출판서비스가 가장 낮은 수요 증가율(2.6%)을 기록

〈표 4-14〉 공공 및 개인 서비스업의 수요 및 노동생산성(2007년)

(단위 : %, 백만원/명)

	총수요 구성비 (서비스=100)	증가율 (2005~07)	노동 생산성	증가율 (2005~07)	노동투입 증가율
커뮤니티, 사회 및 개인서비스	29.0	6.0	71.5	1.0	5.0
공공행정 및 국방	8.2	5.2	105.1	3.4	1.8
교육서비스	6.8	4.6	49.1	-1.7	6.3
의료 및 보건	5.6	8.8	94.6	1.2	7.6
사회복지사업	0.8	7.9	36.6	-5.0	12.9
위생서비스	0.8	5.4	100.8	-1.3	6.6
출판서비스	0.9	2.6	145.0	14.2	-11.7
방송	0.8	6.8	298.7	8.1	-1.3
문화서비스	0.9	7.6	97.4	9.2	-1.6
오락서비스	2.0	8.3	80.4	2.5	5.9
사회단체	0.9	4.2	42.9	2.1	2.0
개인서비스	1.2	5.3	34.4	0.7	4.6

주: 증가율은 2005~07년 사이 연평균 증가율, 노동투입 증가율은 '수요 증가율-생산성 증가율'임.
 자료: 한국은행, 「2007년 산업연관표」.

□ 노동생산성이 높은 업종(방송, 출판서비스, 공공행정 및 국방, 위생서비스 등)과 노동생산성이 매우 낮은 업종(개인서비스, 사회복지사업, 사회단체, 교육서비스 등)으로 분류 가능

- 출판, 방송, 문화 서비스는 노동생산성이 크게 증가하면서 수요 증가에도 불구하고 노동투입이 감소
- 사회복지사업은 노동생산성이 낮아져 수요 증가 이상으로 노동투입이 큰 폭으로 증가함.
 - 공공행정 및 국방, 사회복지사업에서의 취업자 증가율이 노동투입 증가율에 비해 현저하게 높은 것은 단시간 근로자가 증가한 데 기인

3. 서비스산업 생산성의 국제 비교

가. 서비스산업 4개 부문별 생산성 비교

- 서비스산업 4개 부문별 노동생산성을 측정하고 OECD 회원국들과 비교한 결과, 우리나라 서비스산업의 노동생산성은 전 부문에 걸쳐 OECD 최하위권으로 나타남.
 - 각국의 노동생산성은 2007년 각국의 서비스업종별 부가가치를 PPP (Purchasing Power Parity: 구매력지수) 기준으로 미국 달러로 환산하여 이를 서비스업종별 취업자 수로 나눈 수치로 계산
 - － 호주, 일본, 뉴질랜드, 포르투갈은 2006년, 캐나다는 2005년 자료를 이용하여 산출
 - 비교 가능한 OECD 28개국 중 우리나라의 전체 서비스산업 노동생산성은 28위, 도소매·음식숙박은 28위, 운수·창고·통신은 26위, 금융·부동산·사업서비스는 27위, 커뮤니티, 사회 및 개인서비스는 23위임.
- 우리나라 서비스산업에서는 취업자 1명이 연간 38.9천달러의 부가가치를 생산한 반면, 1위인 룩셈부르크에서는 취업자 1명이 연간 117.8천달러의 부가가치를 생산하여 우리나라의 3배가 넘는 수준임.
 - 주요 선진국과 비교하면 미국의 46%, 일본의 59%, OECD 평균의 63% 수준에 머물고 있음.
 - 특히 도소매 및 음식·숙박 부문에서 상대적으로 노동생산성이 가장 낮게 나타남.
 - 체코, 슬로바키아, 폴란드 등 동구권 국가(42천~44천달러/명)에 비해서도 노동생산성이 저조하여 우리나라 서비스업의 낙후성이 심각한 수준임을 시사
- 도소매·음식숙박업에서는 취업자 1명이 연간 17.9천달러의 부가가치를 생산하는 데 그쳐 가장 낙후성을 보이는 부문으로 평가
 - 선진국의 30~40% 수준임은 물론, 뒤늦게 자본주의를 받아들인 동구권

〈표 4-15〉 OECD 국가의 서비스산업 유형별 노동생산성(2007년)

(단위: 천달러/명)

	서비스산업 전체		도소매 · 음식숙박		운수 · 창고 · 통신		금융, 부동산 및 사업서비스		커뮤니티, 사회 및 개인서비스	
1	룩셈부르크	117.8	룩셈부르크	67.2	룩셈부르크	116.9	룩셈부르크	186.1	룩셈부르크	72.8
2	미국	84.5	벨기에	63.6	미국	113.3	아일랜드	167.3	미국	59.7
3	아일랜드	78.8	미국	59.3	그리스	109.4	미국	153.3	아일랜드	56.1
4	프랑스	73.0	스웨덴	53.4	이탈리아	97.9	프랑스	129.2	일본	53.
5	벨기에	72.3	오스트리아	53.1	벨기에	92.2	그리스	125.6	그리스	52.4
6	이탈리아	68.3	노르웨이	52.6	핀란드	91.9	호주	123.5	프랑스	51.7
7	스위스	66.9	프랑스	52.3	네덜란드	83.9	이탈리아	121.4	벨기에	51.6
8	일본	66.1	아일랜드	51.0	호주	80.3	뉴질랜드	121.3	오스트리아	49.7
9	그리스	65.2	이탈리아	50.7	노르웨이	76.0	일본	121.3	네덜란드	48.8
10	노르웨이	65.0	스위스	50.6	프랑스	75.9	노르웨이	118.9	노르웨이	48.5
11	오스트리아	64.6	그리스	50.4	스웨덴	75.3	스위스	118.1	스페인	47.6
12	스페인	62.5	네덜란드	49.1	뉴질랜드	74.2	스페인	117.1	이탈리아	47.6
13	독일	61.3	스페인	48.9	아일랜드	73.3	독일	110.1	독일	47.1
14	네덜란드	61.2	핀란드	48.1	캐나다	73.3	스웨덴	109.0	스위스	47.0
15	호주	61.1	일본	44.5	스페인	73.0	오스트리아	107.9	캐나다	45.9
16	스웨덴	61.1	덴마크	43.0	일본	72.6	벨기에	107.2	덴마크	44.5
17	핀란드	60.6	폴란드	41.5	덴마크	71.7	핀란드	107.1	영국	43.9
18	뉴질랜드	57.4	독일	38.8	영국	70.7	포르투갈	105.3	호주	43.0
19	영국	56.8	영국	38.6	포르투갈	69.1	아이슬란드	99.5	스웨덴	42.9
20	덴마크	56.1	아이슬란드	37.5	스위스	67.3	헝가리	98.7	뉴질랜드	42.2
21	캐나다	55.1	호주	36.3	체코	65.8	캐나다	94.3	포르투갈	42.2
22	아이슬란드	49.5	슬로바키아	35.5	독일	65.8	영국	91.7	핀란드	42.1
23	포르투갈	46.9	캐나다	34.5	오스트리아	65.0	덴마크	90.7	한국	38.5
24	헝가리	43.9	체코	33.8	아이슬란드	62.4	네덜란드	85.1	헝가리	34.4
25	체코	43.2	뉴질랜드	33.3	슬로바키아	50.9	폴란드	78.7	체코	34.2
26	슬로바키아	42.1	헝가리	29.9	한국	50.6	슬로바키아	76.8	아이슬란드	32.2
27	폴란드	42.0	포르투갈	28.2	헝가리	44.3	한국	72.4	슬로바키아	30.9
28	한국	38.9	한국	17.9	폴란드	39.8	체코	59.3	폴란드	29.1
	OECD	61.4	OECD	44.4	OECD	75.1	OECD	110.6	OECD	45.7

주: 캐나다는 2005년, 호주, 일본, 뉴질랜드, 포르투갈은 2006년, OECD는 단순평균 수치임.
자료: OECD, STAN Database for Structural Analysis, 2010, 4.

〈표 4-16〉 한국의 노동생산성 수준의 국제 비교

(단위: %)

비교 기준	서비스업 계	서비스업 유형			
		도소매·음식 숙박	운수·창고· 통신	금융·부동산 및 사업서비스	커뮤니티, 사회 및 개인서비스
룩셈부르크	33.1	26.6	43.3	38.9	52.9
미국	46.1	30.1	44.7	47.2	64.5
일본	58.9	40.2	69.7	59.6	72.1
OECD 평균	63.3	40.2	67.4	65.4	84.2

〈표 4-17〉 운수·창고·통신업의 세부 업종별 노동생산성(2007년)

(단위: 백만원/명, 경상가격)

철도 운송	도로 운송	수상 운송	항공 운송	운수보조 서비스	하역	보관 및 창고	기타 운수 관련 서비스	통신
42.7	24.7	160.5	150.0	280.6	44.5	51.3	36.7	158.6

자료: 한국은행, 「산업연관표」, 2007.

국가들에 비해서도 노동생산성이 절반 수준에 불과

- 이 유형의 서비스산업은 소득수준이 향상됨에 따라 수요 확장 가능성이 크다고 판단되지만, 영세 자영업에 의존하는 현재의 산업구조를 유지한 채 고용을 확대하는 것은 바람직한 방향이 아님.
 - 자영업 의존성과 과다경쟁의 문제점을 극복하고 단순한 배분기능을 뛰어넘어 차별화를 통한 고부가가치 전략이 요구됨.
 - 고용 측면에서는 일자리의 질 개선, 업종 선진화를 통한 새로운 시장의 확대와 그에 따른 양질의 일자리 창출 등이 주요 과제로 부각

□ 운수·창고·통신업의 노동생산성도 OECD 28개국 중 26위로 최하위권이며 세부 업종에 따라 큰 편차를 보임.

- 수상 및 항공 운송, 운수보조서비스, 통신업 등은 생산성이 높음.
- 반면, 철도 및 도로 운송 등 육상운송업과 하역, 보관·창고업 등은 노동 생산성이 매우 낮아, 이들 업종 때문에 운수·창고·통신업 전체의 노동 생산성이 최하위로 평가

〈표 4-18〉 생산자서비스업의 노동생산성 변화

	노동생산성 변화		
	증 가	정 체	감 소
1990년대 후반	일본, 아일랜드, 호주, 포르투갈, 영국, 스위스	벨기에, 오스트리아, 핀란드, 캐나다, 네덜란드, 폴란드	룩셈부르크, 스웨덴, 이탈리아, 독일, 프랑스, 스페인, 한국 등 15개국
2000년대	일본, 룩셈부르크, 미국, 아일랜드, 호주, 프랑스, 스웨덴, 벨기에, 노르웨이, 헝가리, 영국, 스위스, ¹⁾ 폴란드	뉴질랜드, 오스트리아, 독일, 스페인, 포르투갈, 캐나다, 덴마크, 네덜란드, 체코	그리스, 이탈리아, 멕시코, 핀란드, 한국, 슬로바키아

주: 1) 2003년 이후 증가함.

- 도소매 및 음식·숙박업과 마찬가지로 높은 자영업 의존성, 과다경쟁 등의 문제점이 지적되고 있어 산업 및 고용구조 개선이 최우선 과제

□ 금융, 부동산 및 사업서비스업은 상대적으로 높은 노동생산성(연간 72.8천달러/명)을 보여주고 있지만, 다른 OECD 국가들과 비교하면 매우 낮은 수준(27위)

- 금융·보험업, 부동산 및 임대업, 사업서비스업이 포함되는 생산자서비스업은 제조업 연관효과가 높은 서비스산업 부문으로 최근 들어 특히 주목을 받고 있는 분야
 - 김준경·차문중 편(2010)은 사업서비스부문의 R&D 확산 효과 역시 매우 높은 것으로 분석
- 1995년 이후 생산자서비스업의 노동생산성은 일본, 아일랜드, 호주 등 일부 국가를 제외하면 대부분의 국가에서 감소하거나 정체했지만, 2000년대 들어서는 대부분의 국가에서 증가하는 추세
 - 반면, 한국을 포함해 그리스, 이탈리아, 멕시코 등 6개국에서만 노동생산성이 감소세
- IT 인프라나 활용도 등을 고려할 때 우리나라의 생산자서비스업은 그 가능성에 비해 덜 발달되어 있으며 향후 개선 여지가 큰 것으로 파악됨.

□ 우리나라 커뮤니티, 사회 및 개인서비스업의 노동생산성은 연간 38.5천달러/명으로 OECD 28개국 중 23위이며 몇몇 동구권 국가들보다 약간 높은 수준

〈표 4-19〉 공공 및 개인 서비스업의 노동생산성 비교(2007년)

(단위: 천달러/명)

	소계	공공 행정	교육	보건, 사회 복지	기타 사회, 개인	기 타				가사 서비스
						위생	회원 단체	오락 문화	기타	
미국	59.7	81.7	52.3	57.0	50.7	90.4	—	60.8	—	13.3
일본	53.4	104.6	70.9	33.9	39.7	57.8	29.8	68.1	30.3	—
영국	43.9	55.9	43.7	35.7	49.1	—	—	—	—	—
호주	43.0	59.1	43.5	40.5	34.9	—	—	37.5	—	—
스웨덴	42.9	50.0	33.4	40.9	40.2	77.2	34.6	42.9	38.4	43.3
한국	38.5 (49.7)	85.2 (90.7)	37.1 (43.5)	50.7 (62.9)	17.5 (30.5)	— (100.7)	— (24.0)	— (60.6)	— (12.5)	10.1 —
OECD 평균	45.7	63.3	46.6	42.0	42.4	77.5	40.5	55.0	30.9	18.4

주: 1) 호주, 뉴질랜드, 포르투갈, 스웨덴은 2006년, 캐나다, 일본은 2005년, OECD는 단순평균임.

2) 한국의 () 안은 경제활동인구조사와 산업연관표를 이용하여 산출한 수치임(한국개발연구원 [2010]).

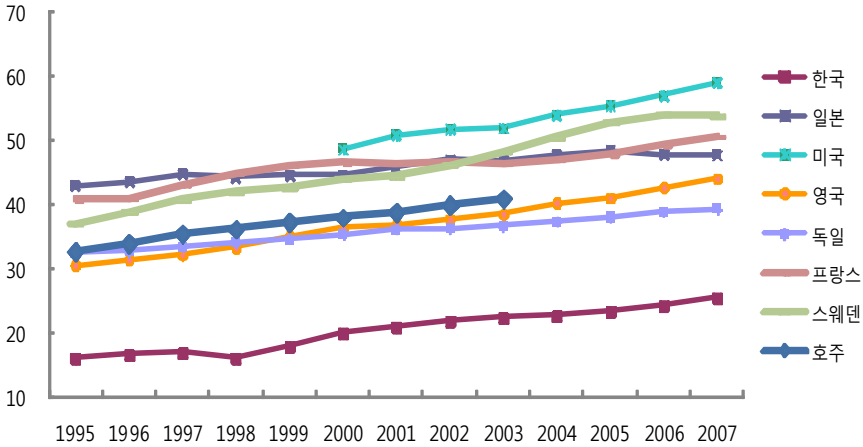
자료: OECD, *STAN Database for Structural Analysis*, 2010. 4; 통계청, 「경제활동인구조사」, 2007년 원자료; 한국은행, 「2007년 산업연관표」.

- 동 업종의 우리나라 노동생산성은 룩셈부르크의 약 53% 수준이며, 미국의 65%, 일본의 72% 수준으로 OECD 평균의 84%에 그침.
- 특히 교육과 기타 개인 사회서비스 분야에서 선진국과의 생산성 격차가 크게 나타나는 반면, 공공행정과 복지 등에서는 격차가 상대적으로 작은 모습
- 이 유형의 특성상 대부분의 선진국에서 노동생산성이 상대적으로 낮은 수준을 기록하고 있으나, 제도적 개혁과 첨단기술의 응용이 더해질 경우 생산성 향상이 급진전될 가능성이 높음.

나. 서비스산업 생산성의 동태적 비교

- 보다 구체적으로 우리나라와 주요 선진국의 서비스산업 노동생산성 변화 추세를 살피기 위해 시계열 자료를 이용한 비교가 필요
 - 자료의 문제로 시계열 비교는 서비스산업을 3개 부문-(i) 도소매, 음식

[그림 4-15] 도소매, 음식·숙박, 운수·유통·창고업의 노동생산성 국제 비교



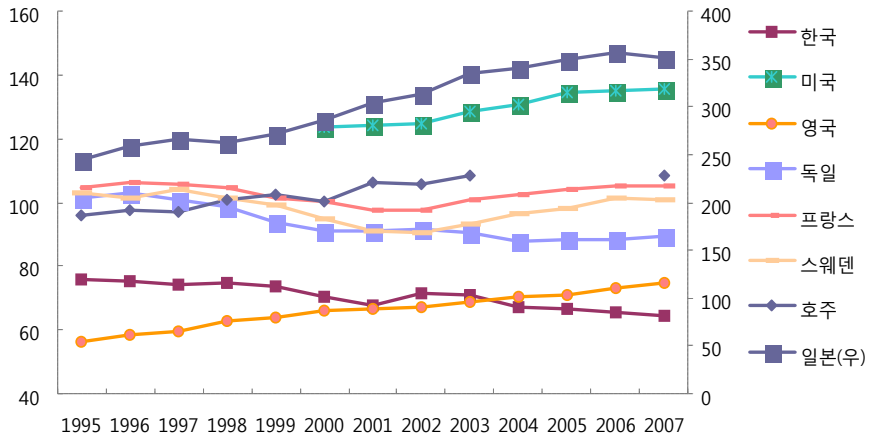
숙박 및 운수·유통·창고, (ii) 금융·보험, 부동산임대, 사업서비스 등,
(iii) 기타 서비스-으로 분류하여 수행

□ 우리나라 서비스산업의 노동생산성은 미국, 일본, 영국 등 선진국과 비교할 때 1995년 이후 지속적으로 낮은 모습 시현

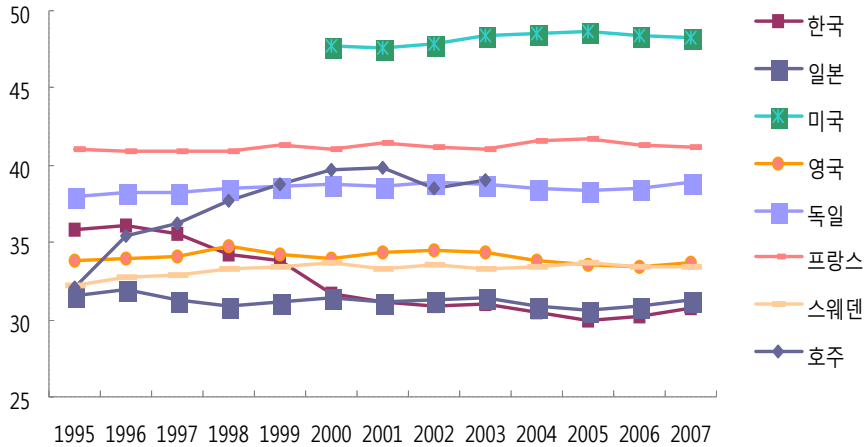
- 도소매, 음식숙박 및 운수·유통·창고의 경우 생산성이 매우 낮은 수준에서 꾸준히 증가하는 모습
- 반면, 금융·보험, 부동산임대, 사업서비스 등(주로 생산자서비스)에서는 오히려 하락하는 모습
 - 일본, 미국, 영국, 호주의 생산성은 지속적으로 증가
- 기타 서비스(주로 개인 및 커뮤니티 서비스)에서도 우리나라 노동생산성이 중위권에서 최하위권으로 지속적으로 하락하는 모습
 - 호주를 제외한 대부분 선진국의 생산성도 정체 또는 하락하는 모습이 나 우리나라의 경우 하락 정도가 특히 심함.

□ 결론적으로 도소매, 음식숙박 및 운수·유통·창고업의 생산성은 매우 낮은 수준에서 꾸준히 증가하는 모습이나 선진국과의 격차를 줄이지는 못하고 있음.

[그림 4-16] 금융·보험, 부동산임대, 사업서비스업의 노동생산성 국제 비교



[그림 4-17] 기타 서비스업의 노동생산성 국제 비교



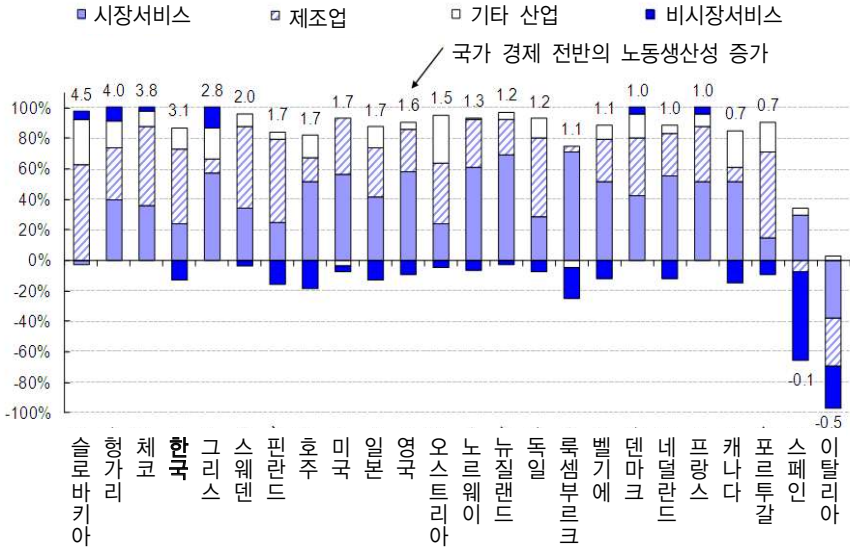
○ 반면, 금융·보험, 부동산임대, 사업서비스 등과 기타 서비스에서는 생산성이 하락하며 선진국과의 격차가 오히려 확대

4. 서비스산업 저생산성의 문제점

가. 서비스산업 저생산성과 성장지체 현상

- 서비스산업의 저생산성은 우리나라 전체 생산성의 향상과 경제성장을 지체시키고 있음.
- 우리나라는 제조업과 서비스산업 간 생산성 격차 확대와 서비스산업 고용비중 확대가 진전되면서 보몰(Baumol)가설 징후 포착
 - 보몰가설: 생산성이 상대적으로 높은 제조업에서 생산성이 낮은 서비스업으로 고용이 유입되면서 제조업과 서비스업 간의 노동생산성 격차가 확대된다는 가설
 - 실제로 1990년대 중반 이후 나타난 경제의 장기 성장추세 둔화는 주로 서비스산업의 성장 둔화에 기인
 - 동 기간 중 업종별로는 GDP 비중이 확대되고 있는 정보통신(-13.7%p), 사업서비스(-8.4%p), 금융·보험업(-7.8%p) 등 지식기반 서비스의 부가가치 증가율 하락이 큰 편
 - 2000~06년 기간 중 우리나라 노동생산성은 연평균 3.1% 성장하였는데, 이 중 제조업이 전체 노동생산성의 48.6%를 설명하여 OECD의 최상위권인 반면, 서비스산업의 기여율은 10% 수준에 그침(그림 4-18).
 - * 제조업 노동생산성은 OECD 국가 중 슬로바키아, 헝가리, 체코에 이어 네 번째로 높은 수준
 - 시장서비스는 노동생산성 성장에 23.8% 기여한 반면 비시장서비스는 -13.4% 기여하여, 고용창출이 큰 부문에서 생산성 기여도가 강한 음(-)으로 나타남.
 - * 시장서비스: 도소매업 및 숙박/요식업, 운송, 보관 및 통신, 금융 및 보험, 부동산, 사업 서비스를 포괄하는 개념
 - * 비시장서비스: 시장서비스를 제외한 모든 서비스업으로, 교육, 보건 및 사회복지, 공공행정, 국방, 사회안전, 기타 사회 및 개인 서비스 등을 포함

[그림 4-18] 분야별 노동생산성 성장기여도(2000~06년)



주: 도소매업 및 숙박/요식업은 ISIC 50~55, 운송, 보관 및 통신은 ISIC 60~64, 금융 및 보험, 부동산, 사업서비스는 ISIC 65~74로 분류함.
 자료: OECD STAN Database, Criscuolo(2010)에서 재인용함.

□ 1인당 GDP 성장률을 기준으로 최근 우리나라 성장지체를 분석한 결과, 가장 큰 요인은 노동생산성의 하락 및 근로시간의 단축 등으로 나타남.

○ 서비스산업의 고용비중 증가율은 양(+)으로 나타나지만 그 추세가 감소하고, 제조업에서는 비중이 빠르게 감소

□ 산업별로는 제조업과 서비스업 간 노동생산성 증가율 격차가 여전히 크게 나타남.

○ 양 산업 간 근로시간당 노동생산성 증가율 격차가 2000년대 들어 과거에 비해 소폭 축소

－ 서비스업은 1990년대 중반 이후 근로시간당 노동생산성의 증가율이 다소 개선되었으나 여전히 제조업의 1/3 수준

○ 서비스업 근로자당 근로시간의 감소율이 제조업에 비해 높아 근로자 숙련도를 저해하고 노동생산성 격차를 확대시키는 요인으로 작용

〈표 4-20〉 제조업과 서비스산업 근로시간 및 생산성 변화율(연평균 변화율)

(단위: %)

		1992~96	1996~2000	2000~04	2004~07
제조업	시간당 노동생산성 증가율	10.4	11.6	7.4	9.8
	근로자당 근로시간 변화율	-0.3	-0.6	-0.8	-0.9
	고용비중 변화율	-3.6	-2.6	-1.6	-2.6
서비스업	시간당 노동생산성 증가율	2.1	1.9	2.4	3.3
	근로자당 근로시간 변화율	-0.3	-1.1	-1.3	-1.7
	고용비중 변화율	2.9	2.2	1.3	1.2

자료: Bureau of Labor Statistics(2009) 및 통계청 Database.

나. 서비스산업의 저생산성과 경제적 손실

- 서비스산업의 저생산성과 성장지체는 서비스기업들의 잠재적 부실을 악화시키고, 우리 경제의 성장잠재력을 훼손한 것으로 평가
- 외부감사 대상 서비스기업의 48%가 2009년 중 이자보상배율이 1을 하회하였고, 3년 연속 이자보상배율이 1을 하회하는 기업도 24%에 달해 부도위험이 매우 높음.
 - 이는 2009년 제조기업의 이자보상배율 1 미만 기업 31%, 3년 연속 1 미만 기업 10%에 비하면 매우 높은 수치
- 우리나라 서비스산업의 낮은 생산성과 부가가치는 우리나라 서비스산업이 정상적으로 성장하였을 경우 창출할 수 있었던 부가가치의 일정 부분을 비효율로 인해 상실했음을 의미
 - 선진국들의 서비스산업 고용비중이 2007년 말 현재 우리나라 서비스산업 고용비중과 유사할 때, 서비스산업의 부가가치 비중은 우리보다 작게는 1.2%p(캐나다), 많게는 14.8%p(룩셈부르크)까지 높은 것으로 나타남.
 - 독일 및 일본과 비교해도, 유사한 서비스산업 고용비중 수준에서 이들 국가의 서비스산업 부가가치 비중은 우리보다 10%p 이상 높음.

〈표 4-21〉 외부감사 대상기업의 잠재부실 지속 정도

(단위: 개사, 조원, %)

			이자보상배율 < 1		
			2009	2년 연속	3년 연속
제조업	소계	업체 수 (총 7,128개사)	2,236 (31)	1,292 (18)	727 (10)
		차입금 (총 232.7조원)	55.4 (24)	35.6 (15)	18.3 (8)
서비스업	소계	업체 수 (총 8,008개사)	3,822 (48)	2,783 (35)	1,908 (24)
		차입금 (총 308.1조원)	182.3 (59)	139.3 (45)	97.0 (32)
전 산업	소계	업체 수 (총 15,136개사)	6,058 (40)	4,075 (27)	2,635 (17)
		차입금 (총 540.9조원)	237.7 (44)	174.9 (32)	115.3 (21)

주: 1) () 안의 수치는 해당 업체의 전체 외감업체 수 대비 비중 및 전체 외감업체 차입금 대비 비중임.

2) 이자보상배율=기업영업이익/이자비용. 이자보상배율이 1 미만인 기업은 영업이익으로 이자비용을 감당하지 못함. 한국개발연구원의 부도예측모형에 의하면, 이자보상배율 3년 연속 1 미만 상태가 기업부도를 가장 잘 예측하는 변수임.

자료: 김준경·차문중 편(2010).

- 이러한 서비스산업 부가가치 비중의 차이를 2007년 우리나라 총부가가치 규모를 고려하여 환산하면 약 80~87조원에 달함.
- 즉, 2007년 우리 서비스산업의 고용수준에서 서비스산업의 생산성이 일본이나 독일의 생산성과 유사하였다면 약 80~87조원의 부가가치가 서비스산업에서 창출될 수 있었음을 의미¹⁷

다. 서비스와 국제수지

□ 서비스산업 저생산성으로 인해 우리나라의 국제수지는 '상품수지의 강한 흑자, 서비스

¹⁷ 이는 매우 단순화된 계산방법에 의한 추산이며, 우리 경제의 총부가가치가 반드시 그만큼 증가해야 함을 의미하는 것은 아님에 주의. 실제로 서비스산업 생산성 제고를 위해 추가적 자본 투입이 필요할 것이며, 이는 제조업 등으로의 자본투자가 감소해야 함을 의미하고, 결국 비서비스산업분야의 부가가치 생산 감소로 이어져 실제 효과는 이보다 작아질 수 있음.

〈표 4-22〉 서비스산업 저생산성으로 인한 부가가치 손실

(단위: 10억원, %)

국가명	연도	고용 비중	부가가치 비중	부가가치 갭 ¹⁾	부가가치 차액 ²⁾
한국	2007	66.7	57.6	0.0	—
캐나다	1979	66.4	58.8	1.2	9,837
호주	1985	66.6	59.5	1.9	15,086
아이슬란드	1998	66.2	61.6	4.0	32,248
네덜란드	1980	66.5	63.1	5.5	44,211
핀란드	2001	67.0	63.3	5.7	45,750
스웨덴	1985	66.5	63.6	6.0	47,703
벨기에	1983	66.8	64.5	6.9	55,463
스위스	1992	66.8	66.7	9.1	73,079
독일	1997	66.5	67.7	10.1	80,669
일본	2003	66.5	68.4	10.8	86,416
덴마크	1986	66.4	68.5	10.9	86,944
프랑스	1989	66.9	68.6	11.0	87,871
이탈리아	2003	66.8	70.4	12.8	102,323
룩셈부르크	1991	66.8	72.4	14.8	118,120

주: 1) 부가가치 갭: 각 선진국과 우리나라 서비스업 부가가치 비중의 차이임.

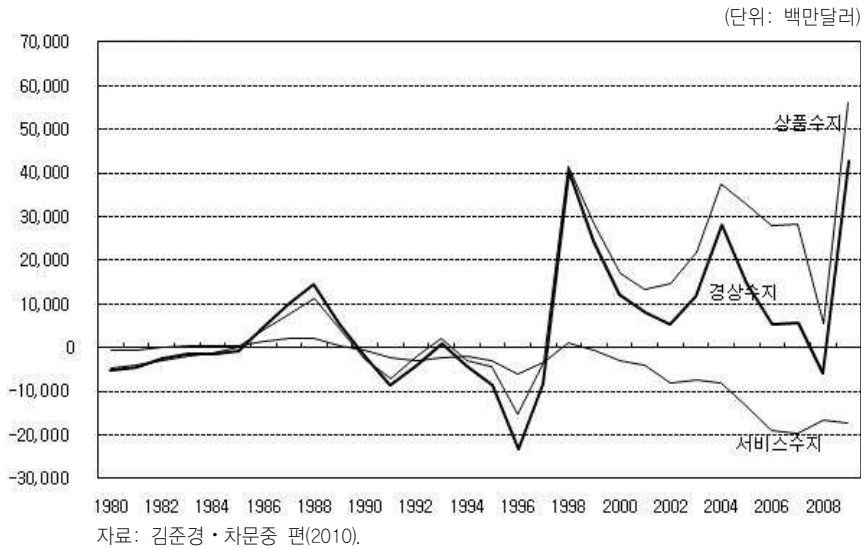
2) 부가가치 차액: 부가가치 갭을 2007년(경상) 우리나라 총부가가치를 고려하여 환산한 액수임.
자료: OECD Database; 김준경·차문중 편(2010).

수지의 강한 적자라는 구조적 공식 답습

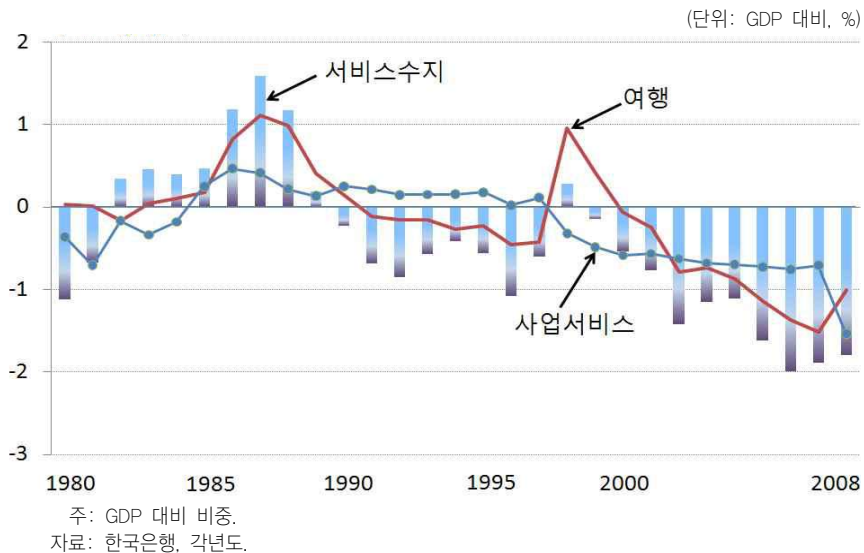
□ 서비스수지는 1982~89년 중 흑자를 보이다 1990년 이후 적자를 지속하고 있으며 특히 외환위기 이후 그 규모가 확대

- 2005~08년 중 우리나라의 서비스수지 적자 규모는 연평균 173억달러로 사우디아라비아, 독일, 일본, 러시아(자원 수출국이나 제조업 강국)에 이어 세계 5위 수준
- 2008년 글로벌 경제위기로 경상수지가 적자로 돌아설 때에도 상품수지는 흑자를 기록하여, 사실상 서비스수지의 적자가 경상수지의 적자를 야기
 - 2009년 중 서비스 적자 규모는 172.0억달러로 상품수지 흑자(561.3억달러)를 크게 잠식

[그림 4-19] 경상수지 · 상품수지 · 서비스수지의 변화 추이



[그림 4-20] 우리나라 서비스수지 추이



□ 서비스수지 적자의 대부분은 여행(일반여행 및 유학연수)과 사업서비스에서 나타나고 있으며, 여행은 환율 변화와 밀접한 반면 사업서비스는 구조적으로 열위를 보임.

- 관광 및 교육과 사업서비스 부문에서의 경쟁력 강화 또는 대체적인 수출 서비스산업 육성이 서비스수지 적자 해소를 위해 시급한 과제

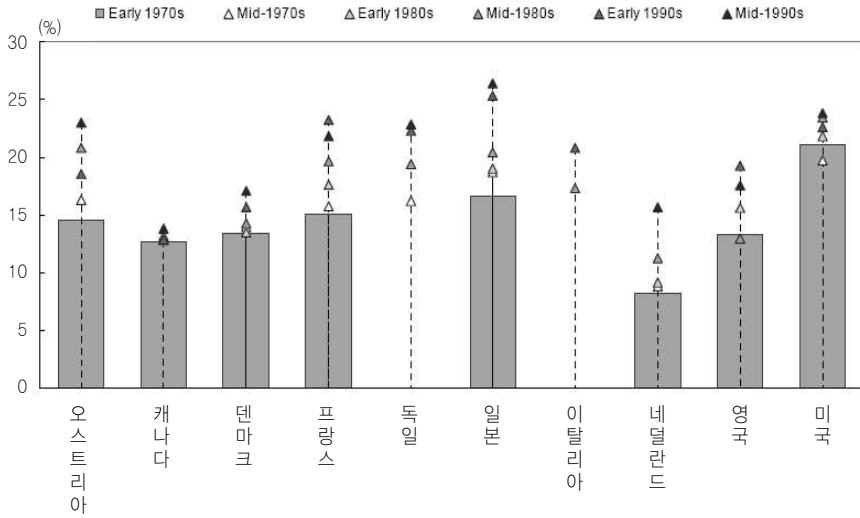
라. 중간재로서의 서비스

- 서비스는 제조업 및 여타 서비스업 생산의 중간재로서의 간접적 역할을 통해서도 경제성장에 기여하고 있어, 서비스산업의 저생산성은 관련 산업의 생산성 훼손으로 연결
- 기존 국제 문헌에서도 중간재로서의 서비스기능 확대와 경제성장 간의 정(+)의 상관성을 강조
 - Triplett and Bosworth(2004): 1995년 이후 미국 생산성 증가의 상당 부분이 중간재로서의 정보통신, 유통 및 금융 서비스 등에 기인. 특히, 정보통신기술의 활용, 외주화·전문화 등의 경영혁신, 월마트와 같은 대형 체인점(big-box store)형 유통 확대 등이 이들 부문의 생산성 향상에 기여
- 주요 선진국들의 경우 제조업 생산품에 체화된 서비스부문 부가가치는 1990년대 중반 총생산 대비 25~30% 수준까지 상승
 - 1970~90년대 기간 중 OECD의 금융, IT 및 사업서비스에 대한 최종수요와 중간수요는 각각 연평균 1.0%와 5.1% 증가(Guerrieri and Meliciani [2005])
 - 따라서 서비스산업의 저생산성은 서비스를 중간재로 사용하는 여타 산업의 비효율을 초래

마. 서비스와 안정적 경제성장

- 최근 글로벌 경제위기를 경험하며, 안정적 내수기반으로서 서비스산업의 역할이 부각됨.
 - 우리나라 서비스산업과 제조업의 분기별 증감률 표준편차를 4년 주기로 연속해서 나타내면, 분석대상 전 기간을 통해 서비스산업의 변동성이

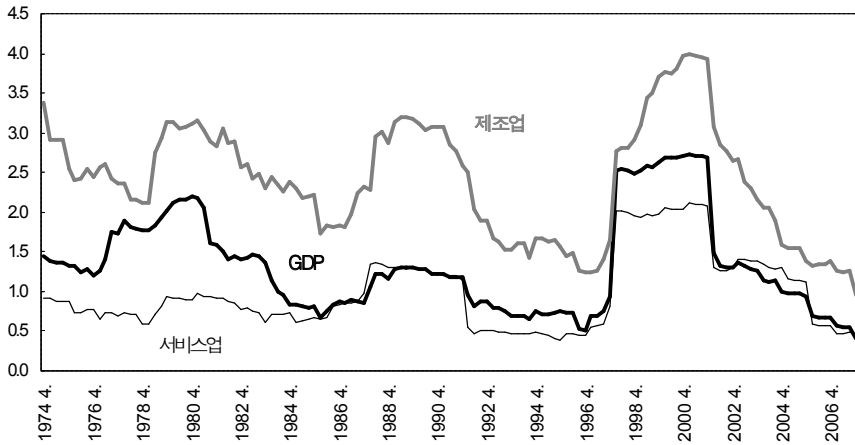
[그림 4-21] 제조업 부문에 체화된 서비스 부문 부가가치¹⁾



주: 1) 최종 수요로서의 제조업 총부가가치 대비 비중임.

자료: W6III(2005).

[그림 4-22] 우리나라 제조업과 서비스 부문의 변동성(4년 주기 표준편차)

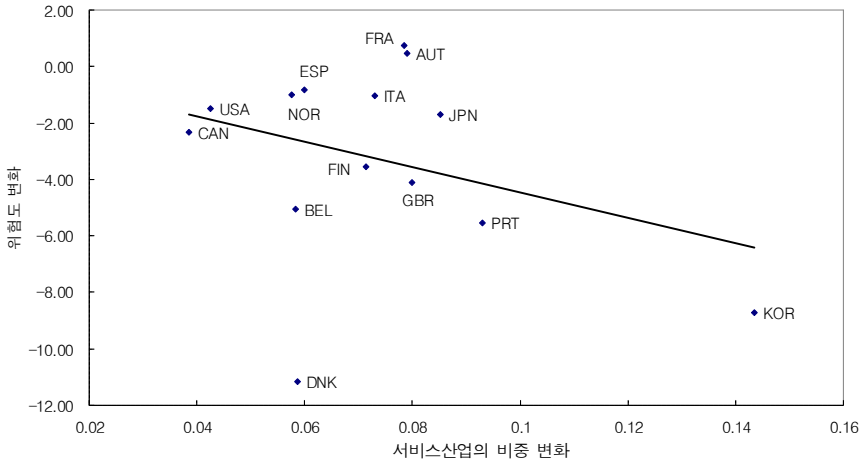


자료: 한국은행, 『국민계정』; 김준경·차문중 편(2010).

제조업에 비해 안정적인 것으로 나타남.

- 국제적으로도 서비스산업의 비중이 큰 경제들의 경기변동성이 낮은 것으로 분석됨.

[그림 4-23] 서비스산업의 비중과 경기변동성 국제 비교



주: 위험도 변화=1.84-60.43×서비스산업의 비중 변화.

t-statistic: (0.96) (-2.45) R-squared=0.35.

자료: 김준경·차문중 편(2010).

- 이는 서비스산업이 지닌 생산과 소비 과정의 일체화, 서비스 생산의 재고화가 어려움, 비교역재적 성격, 상대적으로 낮은 자본집약도로 인한 고정자본 형성의 변동성 회피 등의 특성에 기인

□ 따라서 서비스산업의 저생산성과 경쟁력 저하는 서비스 내수 비중 증가를 저해하고 경기변동성을 증가시킬 우려

- 우리나라의 경우, 서비스산업이 견조한 내수시장을 형성했다면 글로벌 경제위기 등 외부 충격이 우리 경제에 미치는 영향도 상대적으로 작았을 것으로 예측됨.

5. 서비스산업 생산성 제고를 위한 정책방향

□ 급속한 인구고령화, 제조업의 고용창출능력 저하 등을 고려할 때 서비스산업 생산성 제고와 이를 통한 수출 및 수요 증대는 국가 경제적으로 시급한 현안임.

〈표 4-23〉 서비스산업 발전 저해요인-설문조사 결과

조사 내용	조사 항목	응답률
- 한국 서비스산업의 발전을 저해하는 가장 큰 요인(복수 응답) * 무응답은 missing 처리	① 서비스산업에 대한 과도한 규제	36.3%
	② 대외개방 및 경쟁 부족	36.3%
	③ 지나친 제조업 중심의 산업정책	32.5%
	④ 서비스기업의 영세성	31.3%
	⑤ 전문인력 부족	28.8%
	⑥ 협소한 시장규모	21.3%
	⑦ IT 등 첨단기술의 사용 지체	5.0%
	⑧ 기타	3.8%

자료: 한국개발연구원(2009).

- 2000년대 평균적으로 경제가 1% 성장할 때 제조업 고용 0.1% 감소, 서비스산업 고용 0.7% 증가
- 또한 서비스업은 제조업과 비교하여 고학력, 노령 및 여성 노동력 친화적인 특성을 지님.
- 2000년대 이후 제조업과 서비스업 생산성 격차 확대의 주요 요인은 정보화 수준, R&D 집약도, 인적자본의 질 등 구조적 요인에 기인(이홍직·장준영[2007])
 - 이러한 생산성 격차는 고용구조 변화를 통해 2000년 이후 우리 경제의 연평균 성장률을 0.7%p 둔화시켰으며, 경기순환주기를 단기화하고 경기변동 리스크를 확대시킨 것으로 분석

□ 지금까지 추진된 서비스 선진화 방안은 일자리 창출 및 중장기 성장기반 확충 등을 기본 목표로 서비스화에 효과적으로 대응할 수 있는 의미 있는 계기가 된 것으로 평가

- 시장기반 확대, 인적 인프라 및 R&D 투자 활성화, 서비스업 차별 개선, 규제 합리화 등 서비스 선진화를 위한 핵심적인 정책방향의 설정 및 추진이 이루어져 온 것으로 판단됨.
- 반면, 법률, 의료, 교육, 정보통신 등 지식기반 서비스를 중심으로 한 규제 합리화 방안은 핵심 과제가 누락되거나 추진이 지연되고 있는 상황

- 경제전문가, 투자자, 서비스기업가들은 서비스산업 발전을 저해하는 요인으로 규제, 개방 및 경쟁 부족, 제조업 대비 차별적 정책, 서비스기업의 영세성 등을 들고 있음.
- 서비스산업의 생산성을 제고하기 위해서는 다양한 정책이 필요하나, 본 절은 설문조사 결과를 고려하여 서비스산업 인프라 강화정책과 각 업종별 정책을 분류하여 정책방향 제시

가. 서비스산업 생산성 제고를 위한 인프라 강화

1) 추진체계 강화

- 서비스산업 선진화의 본질은 생산성 향상을 통한 경쟁력 강화인바, 최근 서비스산업 선진화를 위한 다각적인 정책적 노력에도 불구하고 가시적 성과는 여전히 미흡
 - 특히 의료, 교육, 전문사업자 서비스 등 핵심 지식기반 서비스산업 관련 법률의 제·개정이 지연
 - 관련 이익단체의 반대 등으로 규제개혁의 적극적인 추진이 쉽지 않고, 최종 추진과제 안에서 주요 규제개혁안이 누락되는 경우 발생
 - 서비스산업은 내수산업이라는 인식으로 인해 개방과 경쟁 도입이 미흡하고, 서비스산업 R&D에 대한 인식 부족
 - 관계 법령이 혼재하고 부처 간 긴밀한 연계 없이 개별 법령에 따라 소관 부처에서 분야·업종별로 업무를 수행하는 등 체계적인 서비스산업 육성·지원을 위한 최소한의 법적 인프라가 미흡
- 범정부적인 추진체계 구축 등을 통해 서비스산업 선진화 추진력을 강화하여 생산성 제고를 도모할 필요
 - 관계 부처의 이해관계를 반영한 부분적 접근방식이나 추진과제 선정, 정부 내 합의과제의 입법절차 지연 등으로 선진화 추진에 따른 실질적 효과가 크지 않음.
 - 세제·금융 지원 등에서 제조업과의 차별을 일부 시정하였으나 절대적 수준 미흡
 - 시정조치: 중소기업특별세액 감면대상 서비스업종 확대, 서비스기업

에 대한 중소기업 기준(근로자 수, 매출액) 완화, 신·기보 보증 및 수출여신 확대 등

□ (가칭)서비스산업발전기본법을 제정하여 범부처적 추진체계 구성과 서비스산업 지원을 위한 법적 근거 마련을 고려할 필요

○ 법률에 의거한 각종 규제개혁 및 지원정책 이행 정도를 서비스산업 선진화 점검단회의에서 수시로 평가·점검하고 대응전략 즉시 마련

□ 서비스산업 생산성 제고를 위한 정책을 국민경제적 파급효과, 개별 업종의 내재적 특성, 거시정책 목표와의 연관성 등을 종합적으로 고려하여 중장기적 시각에서 체계적으로 마련하고 지속적으로 추진

2) 규제 및 지원 관련 제도개혁

□ 서비스산업 전반적으로 제조업에 비해 훨씬 많은 규제가 온존하고 있으며, 다수의 규제가 시대에 뒤떨어져 산업 성장을 저해

○ 그간의 규제개혁 노력에도 불구하고 아직도 서비스산업에는 상대적으로 더 많은 규제가 온존(규제개혁위원회[2008])

○ STRI(서비스무역저해지수)를 통해 확인한 우리나라 규제의 서비스무역 저해 정도는 전체적으로 OECD 평균보다 낮아, 규제로 인한 교역 저해가 심각함을 시사(Borchert *et al.*[2010], 표 4-24)

– STRI: 진입규제, 소유권, 면허제도, 조업제약, 규제환경 등에 대한 설문조사를 통해 이러한 여건의 서비스교역 저해 정도를 계산한 지수로, 0(규제 없음)부터 100(규제 매우 많음)까지 분포

○ 특히 통신, 전문서비스 분야의 규제 정도가 매우 높게 나타나 산업 성장을 이끌 분야가 오히려 많은 성장제약조건에 직면하고 있음을 시사¹⁸

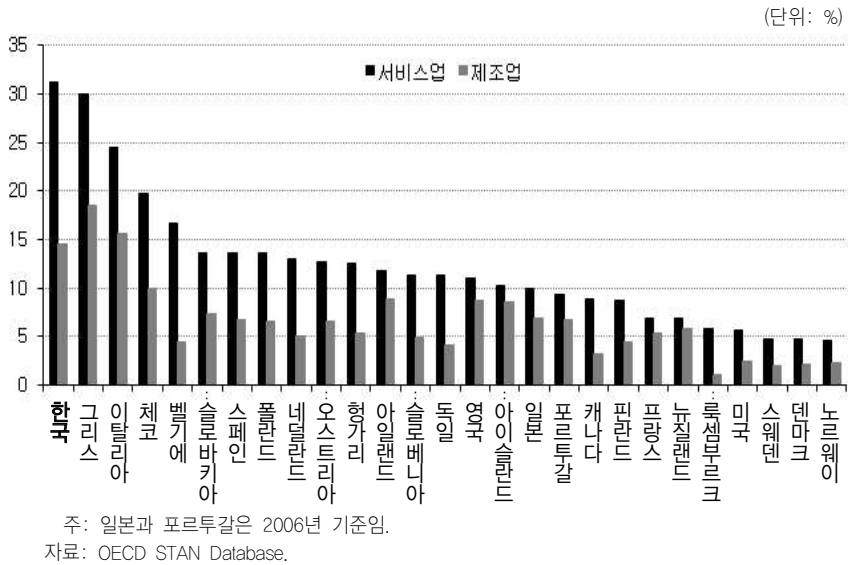
18 본고의 검토자는 통신서비스의 경우 간접투자의 자유화 수준 등을 고려할 때 우리나라의 STRI가 OECD의 발표처럼 높지는 않을 것임을 지적하였고, 필자 역시 그 의견에 동의함.

〈표 4-24〉 우리나라 STRI의 국제적 비교

	한 국	OECD	세 계
금 융	2	5	23
통 신	50	9	26
소 매	0	7	15
운 수	18	18	30
전 문	62	45	44
STRI	23.7	19	27.6

자료: Borchert *et al*(2010).

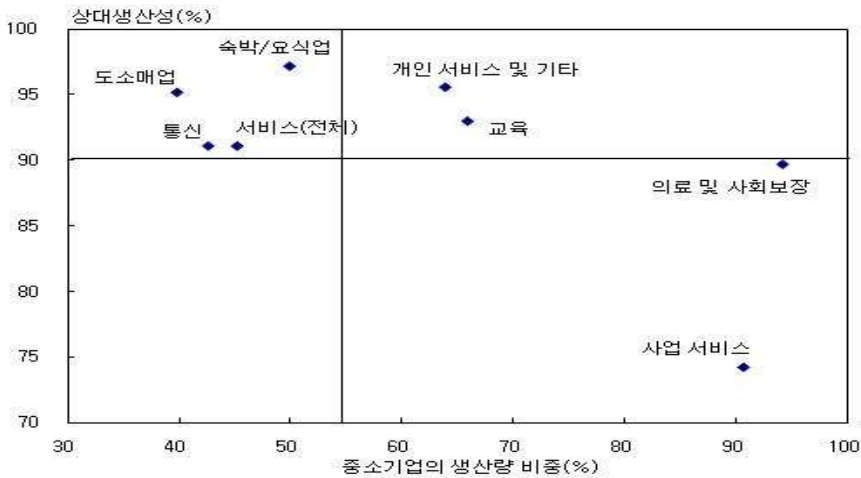
[그림 4-24] OECD 국가의 서비스업과 제조업의 자영업자 비중(2007년)



□ 또한 우리나라 서비스기업의 영세자영업 의존도가 높은바, 기업 성장을 저해하는 규제나 지원정책에 대한 전면적 재검토 시급

- 업종에 따라 규모의 경제가 존재하지 않을 수도 있으나, 전체적으로 기업 규모가 지나치게 작다는 것이 문제
 - 우리나라 서비스산업의 자영업자 비중(31.3%)은 OECD 국가 중 가장 높고, 미국(5.7%), 프랑스(6.9%) 등에 비해 5~6배 높은 수준

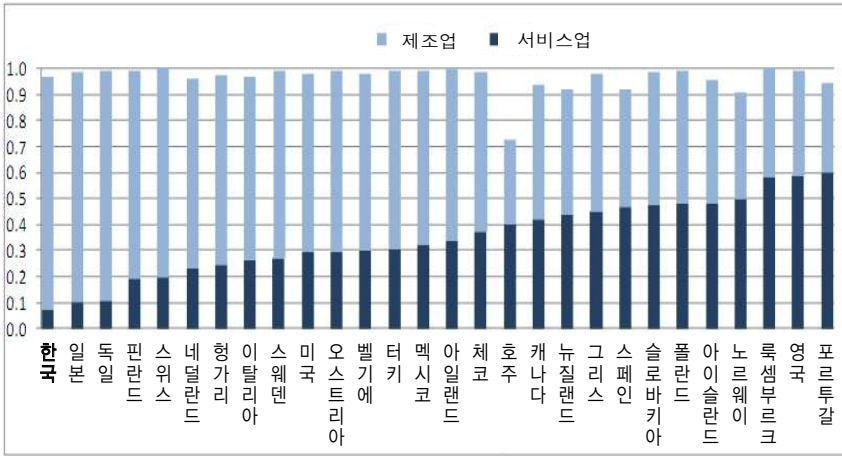
[그림 4-25] 서비스부문 상대생산성 및 중소기업의 생산량 비중(2005년)



주: 금융서비스업은 제외됨. 그림 안 수직선과 수평선은 각각 서비스산업 전체 평균을 의미함.
자료: 김준경·차문중 편(2010).

- 업종 내 중소기업의 생산량 비중이 작을수록 상대생산성이 높은 것으로 나타나, 상대생산성을 저해하는 가장 중요한 요인 중의 하나가 높은 중소/영세자영업자 비중임을 시사
 - 중소 서비스기업에 대한 각종 보증제도, 금융지원제도 등을 재검토하여 복지대책이 아니라 구조조정을 촉진하는 역할을 하도록 기능 재설정
- 서비스산업 고유의 특성에 대한 충분한 고려 부족 등으로 서비스산업 생산성 제고를 위한 각종 지원 및 규제개선 대책의 실효성이 미흡할 가능성이 있어 검토 필요
 - 서비스산업은 제조업에 비해 무형적이며 인적집약적인 특성이 강하며, 서비스업체는 평균적으로 부채비율이 높고 자기자본비율과 유동비율이 낮은 경향
 - 따라서 정책자금지원, 세제지원 등 특정 제도에서 자기자본비율, 담보형 고정자산 보유율 등에 대해 제조업과 동일한 기준을 적용할 경우 서비스업체에 불리

[그림 4-26] 제조업 및 서비스업 BERD¹⁾ 비율(2008년)



주: 1) BERD = Business Expenditure on R&D(민간부문 R&D 지출).
 자료: OECD, based on national sources.

3) 혁신 및 R&D 제고

- 최근의 산업 성장에서 기술, 지식 등과 같은 무형자산의 역할이 증대하고 있고, 이에 따라 선진국들은 소프트웨어, R&D, 훈련교육 등 무형자산에 대한 투자를 확대
 - 특히 지식집약적 사업서비스의 타 부문 확산효과는 매우 높아(한국개발연구원[2010]) 이 분야에 대한 R&D 투자가 시급
- 그러나 우리나라의 R&D는 제조업에 치우쳐 있고, 특히 민간 R&D의 경우 서비스산업의 비중이 8%에도 못 미쳐 OECD 회원국 중 최하위이며, 정부 R&D에서도 서비스산업 비중이 12%에 그침.
 - 포르투갈, 영국, 룩셈부르크 등은 민간 R&D의 약 60%가 서비스산업에서 이루어지고 있음.
 - 특히 타 부문으로의 확산효과가 높은 사업서비스의 경우 2000년대 평균이 5.9%로 미국의 21.9%보다 매우 낮은 수준
- 서비스산업 R&D 제고를 위해서는 R&D의 결과가 대우받을 수 있는 여건 조성 및 서비스산업의 R&D 범위의 포괄적 인정 필요

〈표 4-25〉 국별 민간 R&D 지출의 산업별 구성(1991~2006년간 누계 기준)¹⁾

(단위: %)

	미 국		EU 8개국 ²⁾		일 본		한 국	
	전체 기간	2000 년대	전체 기간	2000 년대	전체 기간	2000 년대	전체 기간	2000 년대
전체 R&D	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
IT 부문	28.7	27.2	25.3	24.0	40.6	40.0	50.4	52.4
IT, 정밀기기 제조	27.1	26.3	23.0	21.1	40.4	39.8	47.7	50.5
통신서비스	1.6	0.9	2.2	2.9	0.1	0.2	2.8	1.9
기타 제조업	42.0	38.9	62.0	62.0	51.6	51.0	38.1	36.4
소비재	1.9	2.0	2.9	3.0	4.0	3.9	2.4	2.4
중간재	18.8	18.8	26.0	25.4	24.0	23.1	12.7	12.3
자본재	21.3	18.2	33.1	33.6	23.6	24.0	23.0	21.7
서비스업	28.9	33.3	10.1	11.9	4.5	7.7	6.1	6.5
유통서비스	7.5	8.0	1.3	1.4	0.2	0.4	0.4	0.4
생산자서비스	19.4	23.0	8.6	10.3	4.2	7.4	5.5	5.9
금융	1.0	1.1	0.8	1.1	0.0	0.0	0.0	0.0
사업서비스	18.3	21.9	7.8	9.1	4.2	7.3	5.4	5.9
(KIBS) ³⁾	15.9	18.4	6.0	7.1	5.0	7.1	4.0	4.5
사회, 개인 서비스	2.0	2.3	0.2	0.2	0.0	0.0	0.3	0.2
기타 산업	0.5	0.5	2.6	2.2	2.4	2.0	5.4	4.7

주: 1) 일본은 1996~2006년간, 한국은 1995~2006년간 명목 R&D 지출 누계 기준임.

2) 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 스페인 및 영국의 연도별 명목연구개발 지출 금액을 OECD의 GDP PPP로 전환하여 합산한 금액 기준임.

3) 지식집약적 사업서비스 중 연구개발 및 컴퓨터 관련 서비스만 포함.

자료: OECD, Analytical Business Enterprise Research and Development(ANBERD) Database.

- R&D를 통한 새로운 서비스의 개발이나 기존 서비스의 품질 제고, 융합과 혁신을 위한 노력이 대우받을 수 있도록 진입규제를 비롯한 각종 규제를 개선하고 공정거래 관행 정착 필요
- 디자인, 컨설팅, 판로개척비용 등을 R&D 투자로 인정하고, R&D 결과에 대한 지적재산권을 강력히 보호
 - (예) 문화관광과 관련하여 컨설팅, 스토리 발굴 등에 대해 제조업 R&D와 유사한 감면 및 지원제도 적용
- 융합은 범위의 경제(Economies of scope) 특성이 강하므로, 산업 내·산업 간 관련 기술이나 아이디어가 유기적으로 연결될 수 있도록 인터�

시스템 구축 및 활용

- (예) 문화산업 관련 기술과 콘텐츠 DB를 구축하고 기업의 활용을 장려하여 융합의 신속성 및 효율성 제고

4) 개방 추진

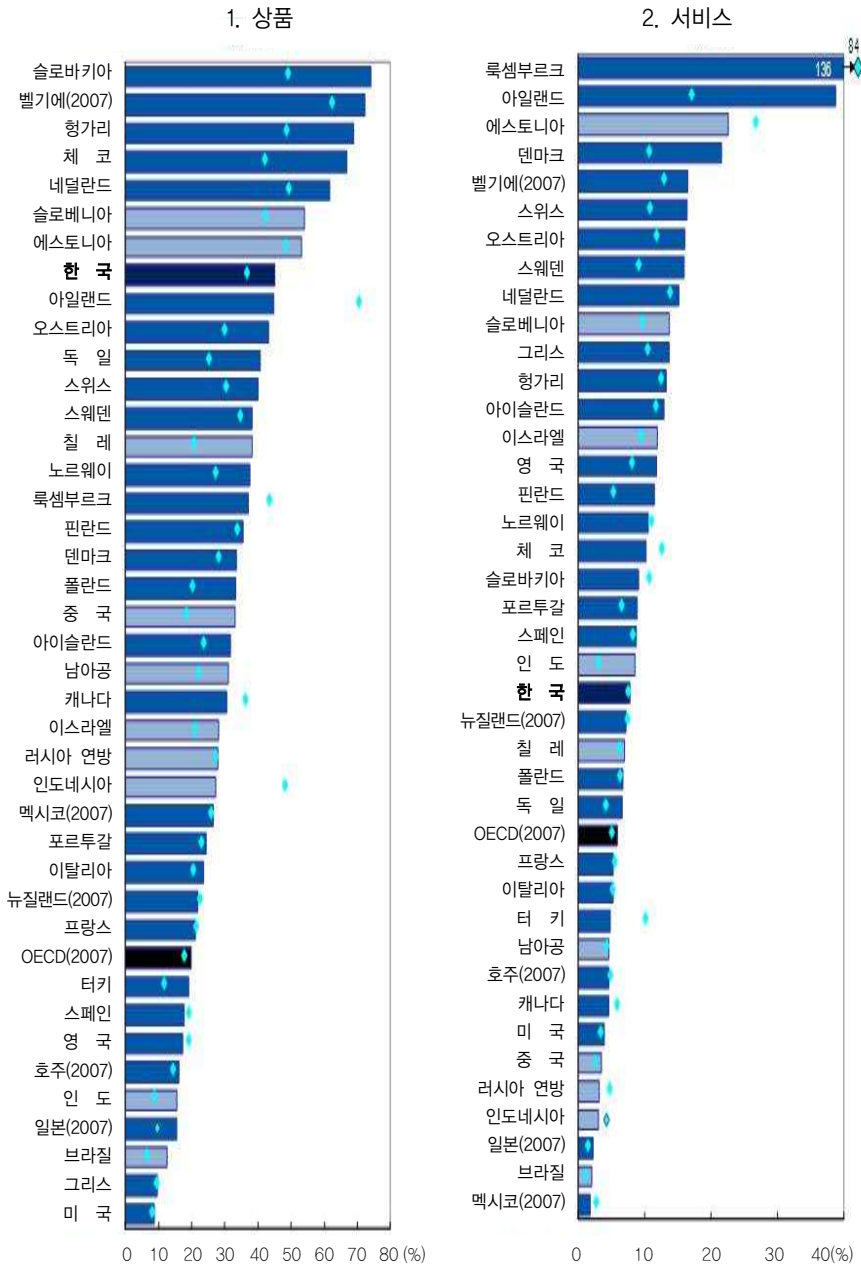
□ 서비스는 전통적으로 비교역재로 간주되었으나 그 교역량이 지속적으로 증대하고 있으며, 향후 다양한 형태의 교역이 전개될 전망

- 2007년 현재 전 세계 서비스 수출규모는 약 3.3조달러로서 전체 재화 및 서비스 수출의 20% 수준 점유
 - 우리나라 재화 및 서비스 수출 중 서비스 수출 비중=15.2%(2008년)
- 국가 간 상품 및 서비스 교역에 직·간접적으로 투입된 서비스 활동의 전체적인 부가가치 비중을 계산할 경우 서비스 관련 수출규모는 전체 수출의 50% 수준을 차지(Escaith[2008])
- 현재 추세가 지속된다면 2020년경에는 서비스 국제거래의 규모가 상품 교역 수준에 도달할 전망(Hufbauer and Stephenson[2007])
- 대부분의 국가에서 금융, 정보통신, 사업서비스 등 중간재 성격의 서비스 거래비중이 상대적으로 높게 나타나며, 향후에도 이러한 추세는 지속될 전망

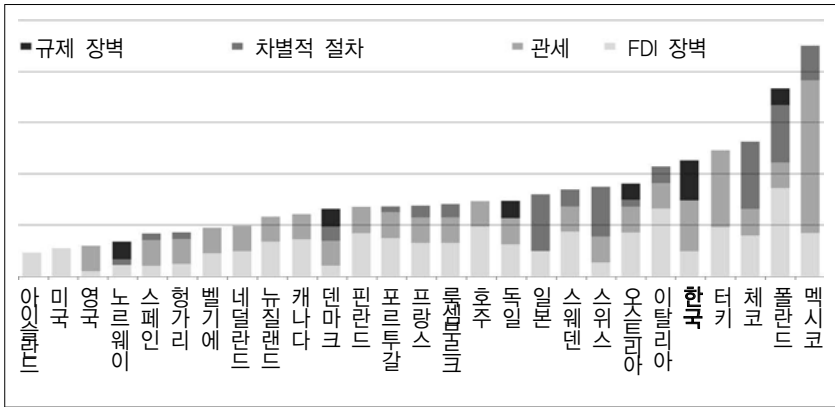
□ 개방은 기업의 자유로운 진입과 조업, 퇴출을 통한 경쟁 제고, R&D를 통한 지속적 혁신, 첨단기술의 응용을 가능하게 하여 산업 구조조정과 생산성 향상에 기여

- 서비스산업 개방은 단위노동비용 절감, 경쟁 제고, 생산체인 효율화 등의 효과가 있으나, 일부 분야를 제외하면 우리나라의 서비스산업 개방은 아직 초보적인 단계
 - 예를 들어 음식·숙박업은 완전 개방된 상태이나, 교육·의료·법률 서비스 등 지식집약적 서비스의 경우 개방이 더딘 편
- 우리나라 상품 수출비중(GDP 대비)은 비교대상 주요 국가 40개국 중 8위이나 서비스 수출비중은 23위로 중위권에 속함.
- 서비스 수출을 저해하는 가장 중요한 요인은 낮은 생산성과 더불어 개방을

[그림 4-27] GDP 대비 상품 및 서비스 수출비중: 국제 비교(2008년)



[그림 4-28] 국가별 서비스교역 및 투자 장벽(2008년)



자료: OECD Product Market Regulation Database, Criscuolo(2010)에서 재인용.

저해하는 다양한 형태의 규제와 관세가 존재한다는 것

- 규제가 수입을 억제하는 경우에도, 국내 노동력 및 자원의 배분을 왜곡하여 수출 가능성이 있는 분야의 생산성과 경쟁력 제고 및 수출성고를 저해

○ 개방을 통해 생산성 제고 및 비교우위를 지닌 분야로의 산업구조조정을 도모해야 함.

- 우리나라 서비스산업 중 가장 먼저 개방이 시작된 유통분야에서 생산성이 높고 비교우위가 시현된 사실에 주목할 필요

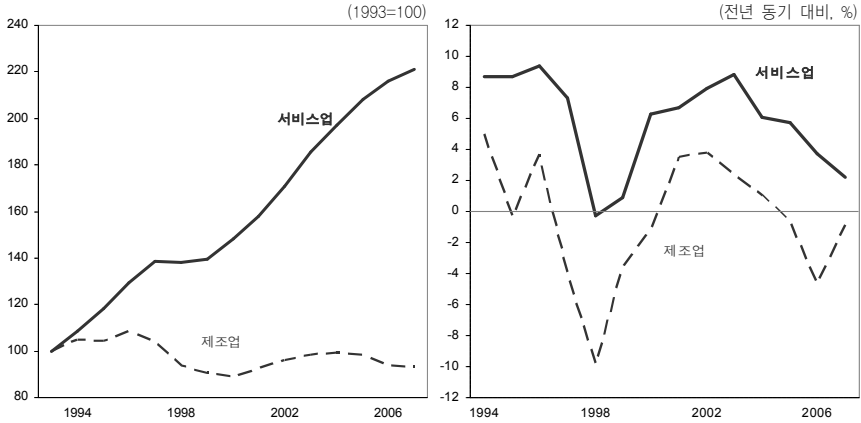
□ 비교역제가 상대적으로 많은 서비스의 특성과 인위적 교역장벽, 각종 규제에 의한 경쟁의 제한 등은 서비스산업의 단위노동비용을 제조업에 비해 상대적으로 빠르게 상승시킨 주요 요인(김준경·차문중 편[2010])

○ 1993년을 기준(100)으로 할 때 2007년 현재 제조업의 단위노동비용은 93.2인 반면 서비스산업은 220.9에 달함.

○ 서비스산업의 높은 노동비용은 낮은 생산성과 고질적 성과 저하를 유발

□ 우리나라 서비스의 해외 진출 및 국제적 경쟁력 강화를 위해서는 과감한 개방과 더불어 수출 서비스기업에 대한 지원을 강화할 필요

[그림 4-29] 단위노동비용 추이



자료: 한국은행; 통계청; OECD.

- KOTRA 등 해외시장 정보수집 및 해외 진출 지원기관 업무에서 서비스 산업의 비중 강화
- FTA 등과 연계해서 해외 전문인력의 국내 활동과 자본이동 활성화

나. 서비스산업 개별 업종 관련 정책

- 서비스산업은 특성이 전혀 다른 다양한 업종들로 구성되어 있고, 업종별 발전 정도와 성장애로가 상이하여 업종별 접근이 필수적임.
 - 특히 성장 가능성과 산업화 가능성이 높은 분야에서 생산성을 향상시키고 경쟁력을 제고하기 위해 그 분야에 적절한 정책적 접근 필요
 - － 유망 서비스산업을 중심으로 구체적이고 실천 가능한 부문별 과제를 선정하여 집중 추진
 - 과제별로 주무부처 책임하에 추진전략 수립 및 실행을 독려하되 기획재정부 등의 조정기능을 강화할 필요
 - － 예를 들어 각 사안별로 주무부처, 사업자단체(협회), 전문가, 조정부처 등의 합동회의를 통해 과제 발굴 및 추진
 - 부문별 신규 과제를 중심으로 한 세부 추진계획을 경제정책조정회의 또는 (가칭)서비스산업선진화위원회 등에 순차적으로 상정하여 확정

〈표 4-26〉 서비스 업종별 생산성 제고를 위한 정책적 접근방안

서비스 유형	특 성	정책방향
- 생산자서비스(전문서비스, 통신/콘텐츠 등) - 일부 개인서비스(문화, 오락 서비스 등)	- 인적집약적 특성 - 중간재로서의 기능 - 수요 확대 예상 - 반경쟁적 시장구조	- 규제개혁, 개방촉진 등을 통한 생산성 제고 및 중간재로서의 효율성 개선 - 고학력 청년층을 대상으로 한 양질의 일자리 창출 지원
- 사회 및 공공 서비스(보건/복지 등)	- 수요 확대 예상 - 산업화 미약	- 고용창출 및 민간기능 확대 유도 - 체계개선 및 IT 융합 가속화로 생산성 제고
- 개인 및 유통서비스(도소매 등)	- 초과 공급 - 과당 경쟁	- 민간의 자발적 사업환경 개선 및 구조 조정 유도로 생산성 향상 도모 - 비전문직 고용기회 및 소득의 안정화

□ 서비스산업이 매우 이질적인 성격을 지닌 다양한 업종들의 집합체임을 고려하여, 전체적인 인프라 강화와 더불어 다음과 같은 분야별 접근방법 필요

□ 구체적으로 업종별 현안 중 일부와 현안 해결 및 해당 업종의 생산성 향상을 위한 정책방안을 다음과 같이 예시

○ 각 업종별 생산성 제고 작업에서는 해당 부처와 기재부뿐만 아니라 사업자 협회, 전문가 등의 적극적 참여 유도 필요

□ 여기에서는 관광 레저, 의료, 방송 통신 및 문화콘텐츠 등 세 분야의 구체적 현안 및 대응방안 예시

1) 관광 레저

(문제점): 외국인 관광객이 큰 폭으로 증가하고 있으나 수도권 내 숙박시설 부족, 먹거리 미흡, 저가 관광 폐해 등의 불만이 지속적으로 제기되고 있고, 다시 방문하고 싶지 않은 나라로 한국을 지적

(개선방안의 예):

○ 강남과 사대문 안에 중·고급 숙박시설 확충이 절대적으로 필요하나 신규 건설 대지가 거의 없어, 객실 확보를 위해서는 관광호텔 배후지에 별관 증축을 허가할 필요

- 위락시설이나 교통 흐름은 본관으로만 유도하여, 배후지가 주거지역 일 경우에도 거주자의 편의와 풍속을 해하지 않고 객실 증가 효과 기대 가능
- 음식 종류와 질에 대한 불만이 매우 높아, 중국 관광객 전문식당 확충 및 서비스 제고
 - 기 지정 외국인 전문식당의 활성화 지원 및 추가 지정 확대, 중소 식당 시설 개보수 및 컨설팅 지원, 중국어 메뉴판 보급 확대 등 서비스 편의 제고 등을 통해 전문 식당의 양적·질적 확충 도모
- 영세 여행사 간의 출혈 저가 경쟁이 생산성 제고의 장애가 되고 저질 숙박·음식, 기념품 구매 강요 등으로 이어지고 있어 정부의 집중적 관리 필요
- 문화 및 여가, 스포츠 관련 메가 이벤트 유치에 적극적으로 지원하여 외국 관광객 유치, 국가 및 기업의 인지도 상승, 관련 산업 성장 도모

2) 의료산업

(문제점): 우수한 인력과 높은 기술수준 등의 경쟁력을 갖추고도 생산성이 높지 않고 산업으로서의 발전 미흡

(개선방안의 예):

- 외국 의료기관 유치, 스마트폰 등 다양한 첨단 기구를 사용하는 원격의료·건강관리 서비스 등 새로운 시장 형성을 뒷받침하는 제도개선 시급
- 국내 개방형 의료기관¹⁹의 지역별 도입을 적극 추진
 - 투자개방형 의료기관 도입에 따른 부정적 영향을 최소화하는 방안을 치밀하게 연구 분석하여 향후 전국적 도입 추진에 활용
- 해외 환자의 적극적 유치를 위한 정책적 지원 강화
 - 해외 환자 선도 유치업체의 해외 마케팅 지원, 해외 유치업체와 의료기관의 네트워크 강화 등 유치기업의 마케팅 경쟁력 제고 지원
 - 의료서비스 원활화를 위한 전문 통역인력 육성

¹⁹ 본고에서의 투자개방형 의료기관은 의료인과 비영리법인이 아닌 주체의 투자가 가능하고 이들에 대한 수익배당이 가능한 의료기관을 의미함.

- 의료시설과 연계한 면적(面的) 관광레저시설 개발, 중소 전문병원을 중심으로 한 해외 진출 협력 컨소시엄 구축
 - 지역별로 의료업종을 특화하고 해당 업종과 관련 있는 스포츠, 레저, 관광시설 등을 연계

3) 방송 통신 및 문화콘텐츠

(문제점): 종편편성채널 도입, 스마트 미디어 활성화 등으로 수요가 확대되고 있으나 콘텐츠 부문의 생산성 제고와 산업화는 여전히 미흡

(개선방안의 예):

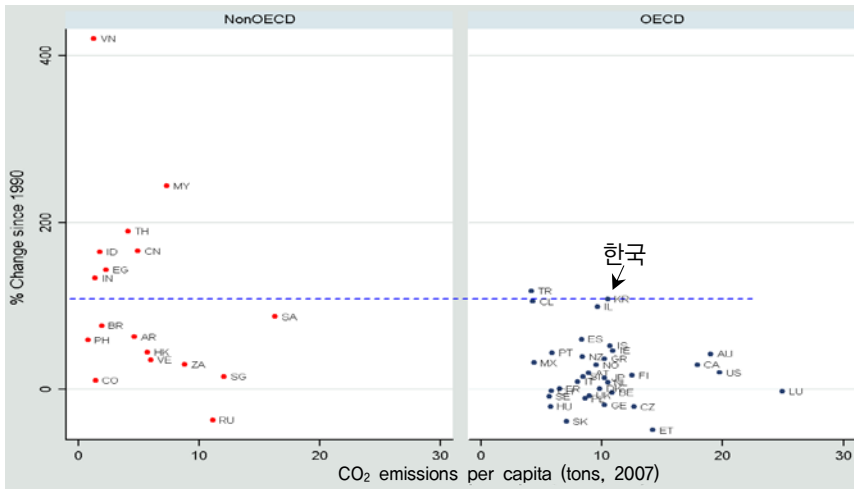
- 대형 프로젝트의 해외 진출을 위한 글로벌 펀드 지원대상을 기존 중소기업에서 대·중소기업 컨소시엄 등으로 확대
- 스마트 콘텐츠 개발 및 유통환경 조성으로 콘텐츠 제공자(CP)와 수요자 간의 효율, 과금 배분 등에 대한 가이드라인(표준계약서) 제공 및 이행 확인
 - 각종 규제를 창의력과 융합이 저해되지 않도록 재조정하고 단순화
- 개도국 정부를 위한 정책 컨설팅 프로그램인 KSP(Knowledge Sharing Program)를 활용하여 EBS 등 우리나라의 교육 전문 방송체계 수출(개도국의 EBS 설치 지원을 통해 우리의 교육 및 문화 콘텐츠 수출도 도모)

제5절 녹색성장 · 기후변화 정책

1. 저탄소 녹색성장정책 추진의 배경

- 지구온난화가 인류생존을 위협하는 요인으로 인식되면서 기후변화 완화를 위한 국제사회의 공동대처 움직임이 있어 왔음.
 - 2007년 ‘발리행동계획’ 합의 이후 포스트-교토 기후변화 대응체제 구축을 위한 국제공조 논의가 본격화
 - 세계 각국은 정도의 차이는 있으나 에너지 및 환경 관련 규제를 강화하는

[그림 4-30] 국가별 1인당 이산화탄소 배출량(횡축)과 1990~2007년간 배출량 증가율(종축)



자료: OECD/IEA.

정책을 확대하는 추세

- 특히 EU를 중심으로 저탄소형 경제로의 이행을 목표로 배출권거래제, 탄소세 등 환경비용을 내부화(internalization)하는 정책이 도입되는 추세

□ 위와 같은 국제사회의 환경규제 움직임과 더불어 지속적인 국제유가 불안, 에너지 및 자원의 고갈위기, 자원의 전략적 사용 움직임 등은 에너지의 대외의존도가 높고 에너지 효율이 낮은 우리 경제에 부담으로 작용

- 우리나라의 1인당 이산화탄소 배출량은 OECD 회원국 중 높은 수준에 속하며, 그 증가율은 대부분의 OECD 국가에 비해 상당히 높음(그림 4-30 참조).
- 2007년 기준 우리나라의 이산화탄소 배출량은 1990년에 비해 무려 108%가 증가한 5억 3백만톤으로 배출량 기준 세계 10위를 기록
- 동년 기준으로 GDP당 배출량은 0.46tCO₂/USD로 OECD 평균(0.40)보다 높으며, 인구당 배출량은 10.09tCO₂로 OECD 평균(10.97)과 유

사한 수준

- 온실가스 감축을 위한 국제사회의 움직임과 소비자의 선호 변화를 고려할 때, 이러한 생산구조는 장기적으로 수출과 경제성장에 질곡이 될 가능성 존재
 - 환경 관련 수입관세 (border tax)의 활용이 국제사회에서 논의 중
 - 환경교육 강화 등으로 인한 소비자 선호체계의 친환경적 변화로 신재생에너지, 에너지 고효율 제품 등 녹색상품 시장이 확대될 것으로 예상

□ 이에 정부는 녹색산업의 성장동력을 중심으로 저탄소 녹색성장전략을 추진해 왔음.

- 현재까지 정부는 「저탄소·녹색성장 기본법」 제정, 온실가스 중기 감축 목표 설정, 2015년부터 배출권거래제 실시, 친환경 소재산업과 신재생에너지 등에 대한 투자 확대, 녹색금융 활성화를 위한 제도 구축 등 정책기반 조성에서 성과를 보임.
- 그러나 국제협약의 실효성에 대한 불확실성, 이해관계자들의 반발, 녹색기술의 낮은 비용경쟁력, 복지정책과의 충돌 등 녹색성장전략의 장애요인 산재

□ 저탄소전략의 추진은 국제공조 및 다른 국가 정책에 있어서의 불확실성과 이해관계자의 반발 등으로 인한 어려움이 예상되나, 향후 녹색성장의 기반 마련 측면에서 일관된 정책 추진이 요구됨.

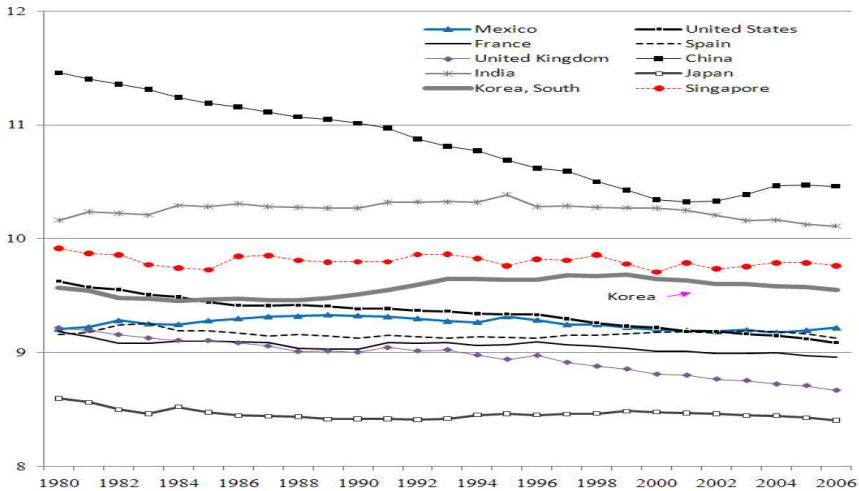
2. 녹색성장 및 기후변화와 관련된 정책의 주요 방향

□ OECD(2010)는 각국의 녹색성장 또는 저탄소경제를 지향하는 정책 추진과 관련하여 다음과 같은 절차가 필요하다고 제안

- 녹색성장에 대한 범국민적 공감대 형성
- 녹색성장을 가시화하고 평가할 수 있는 지표 개발
- 녹색성장의 잠재적 영향 계량화
- 녹색성장과 관련하여 제기되는 이슈 설정

- 녹색성장을 추진하는 핵심 정책과 구체적인 실행안 채택
 - 환경적 · 경제적 · 사회후생적 측면을 포괄하는 녹색성장지표 개발
 - 정책성과를 높일 수 있도록 실행 정책에 대한 사후 평가 실시
 - 녹색성장과 관련된 정치경제적 고려
 - 공공부문 또는 민간부문의 성공사례(best practice) 공유
 - 환경문제와 관련된 국제사회의 움직임 또는 국제기준에 부합하도록 국제 공조 플랫폼 마련
 - 환경이슈와 관련하여 인근 국가 또는 OECD 및 non-OECD 국가와의 공조체계 마련
- 우리나라의 핵심적인 녹색성장 또는 기후변화 대응 정책으로 에너지의 효율적 사용 유도, 녹색기술 혁신 및 확산 지원, 신재생에너지를 포함한 녹색 관련 시장의 도입 및 확대, 녹색성장을 지원할 노동 및 교육 정책 마련, 환경친화적 제도 개선, 시장에 기반한 온실가스 감축 진행, 환경 관련 재정수입의 효율적 활용방안 모색, 기후변화 국제협상과 일관된 환경정책 유지를 위한 거버넌스 확립, 기후변화에 따른 국가위기 관리능력 강화 등을 들 수 있음.
- (에너지 효율성 제고를 통한 에너지 저소비형 경제로의 이행 유도) 최근 경제 전반의 에너지 효율성은 약간씩 높아지는 추세에 있으나, 아직 OECD 평균 수준에 미치지 못하고 있음.
- 에너지집약도를 국내총생산(2005년 불변가격 기준) 1단위당 에너지소비량(TOE/실질 국내총생산)으로 정의할 때, 전반적인 에너지집약도(TOE/억원)는 1990년 20.4에서 1997년 23.6까지 상승한 후 낮아지기 시작하여, 2009년에는 18.6을 기록
 - 제조업부문의 에너지집약도는 2009년 현재 1억원당 39.1TOE로 같은 기간 경제 전반의 에너지집약도(18.6)보다 2배 이상 높음.
 - 미국 Energy Information Agency(EIA)에 따르면 우리나라의 1달러(2000년 불변가격 기준)당 에너지 소비량은 2006년을 기준 14,051Btu로 세계 평균인 12,384Btu를 상회하는 수준이며, 대부분의 OECD 국가보다 높음.

[그림 4-31] 에너지집약도의 국제 비교



자료: Energy Information Administration, International Energy Statistics Annual.

- EIA는 1달러당 Btu로 각국의 에너지집약도를 계산하고 있는데, [그림 4-31]은 EIA가 발표한 10개국의 2006년 기준 에너지집약도(로그를 취한 값)를 도시

* 에너지집약도 = $\ln(E/GDP)$, E=BTU로 표시된 총 에너지 소비량, GDP=미 달러로 표시된 국내총생산

- 우리나라와 비슷한 에너지집약도를 보이는 나라로는 싱가포르, 인도네시아, 뉴질랜드 등이 있으며, 우리보다 에너지집약도가 높은 나라는 중국, 인도 등 일부 개발도상국에 불과
- 이는 에너지집약도가 높은 산업(석유화학, 1차금속, 비금속)이 우리 경제에서 차지하는 비중이 높은 데서 발생한 산업구조상의 문제임.
- 최근 경제 전반의 에너지집약도가 다소 개선되는 양상을 보이고 있는데, 이는 산업 내 에너지 효율성이 제고된 결과라기보다는 에너지집약도가 높은 산업이 경제에서 차지하는 비중이 낮아진 데 따른 결과임.
- 유가상승에 따른 수출경쟁력 저하 가능성과 기후 관련 글로벌 환경규제의 움직임을 고려할 때, 에너지집약형 산업구조의 개선과 더불어 에너지 효율 제고 노력 필요

- 국제에너지기구(International Energy Agency)는 국제 에너지가격 상승과 환경규제 움직임에 대응하는 가장 효과적인 정책의 하나로 에너지 효율 제고를 꼽은 바 있음.
- 에너지 효율 제고는 가장 저렴한 온실가스 감축방안인 동시에 기업의 이윤과 온실가스 감축을 동시에 달성시킬 수 있다는 측면에서 win-win 정책으로 인식됨.

□ (녹색기술 개발 및 확산 지원) 혁신(innovation)은 녹색성장과 그린 job 창출의 핵심 요건으로 녹색기술 및 녹색경영기법의 개발, 그리고 개발된 혁신방안의 확산(diffusion)을 자극하는 정책조합(policy-mix)이 필요

- 녹색기술은 해당 기술로 생산된 상품이나 서비스가 기존 상품에 비해 품질이 떨어지지 않는 가운데, 비용경쟁적(cost-competitive)이며 환경적 측면에서 우월한 기술을 의미
- 녹색기술의 개발과 확산을 방해하는 요인은 비용경쟁력, 기술의 경로의 존성(path-dependency), 정보 부족 등임.
 - 비용경쟁력은 배출권 비용과 환경세 등 제반 비용을 합하여 계산되기 때문에 환경세와 배출권가격이 낮게 책정되는 경우 녹색기술의 비용경쟁력은 타 기술에 비해 낮아짐.
 - 기술이 가진 경로의존성은 기존 기술과 상이한 녹색기술이나 녹색상품의 도입 및 확산을 저해
 - 현재 녹색기술시장이 넓지 않아(thin-markets) 마케팅을 통한 녹색기술의 확산을 기대하기 어려움.
- 녹색기술 개발과정에서 정부의 역할은 시장의 기능을 대체하는 것이 아닌 시장기능이 신속하게 작동할 수 있도록 지원하는 데 있음.
- 단, 녹색기술 중 규모의 경제가 작용하는 경우(예: 재생에너지, 녹색인프라, 기초 R&D 등) 정부의 적극적 참여 필요

□ (민간부문 및 시장이 주도하는 녹색투자 활성화) 민간부문의 녹색투자를 지원하되 민간부문이 투자 아이템과 규모를 시장에 기반하여 평가하고 선택할 수 있도록 제도 개선

- 그간 녹색기술 선정, 녹색인증제 도입, 정부재원 투자, 녹색금융 활성화 정책 등에 힘입어 관련 투자가 확대되었으나 민간투자는 저조
 - 녹색기술의 특성상 공공부문에 의한 시장선도가 이루어질 수밖에 없으나 시장에 의해 녹색기술이 평가받고 선택되는 기제가 작동할 수 있도록 관련 제도를 개선
 - 세제혜택 확대 등 녹색기업 투자에 대한 추가적 수혜 제공보다는 정보제공 시스템 구축 및 정부정책의 불확실성 제거에 주안점을 둘 필요
- (시장실패가 일어나는 녹색부문에 대한 공공부문의 주도적 역할 수행) 녹색기술 중 규모의 경제가 크거나, 경쟁이 부족한 부문과 관련된 기술, 또는 민간투자가 현실적으로 어려운 경우 기술개발 투자, 개발된 기술의 상업화 등에 대한 공공부문의 지원 필요
- 저탄소형 신기술을 포함한 녹색기술은 기존의 기술과 경쟁하여 시장을 형성하기가 어려운 경우가 많은데, 특히 기존 기술의 지배력이 압도적인 에너지와 교통부문의 경우 신기술 시장이 자연적으로 형성되고 확대되기 쉽지 않음.
 - 녹색혁신을 도입하려는 중소기업에 대해서는 금융권과의 연계, 지식망(knowledge networks) 연결, 정보 공급, 규제 감소 등의 정책적 지원 필요
 - 공공부문 자체의 녹색화 작업 실시
 - 저탄소형 대중교통 활성화, 스마트 그리드, 공공건물의 에너지 효율성 제고, 수도 및 폐수처리 인프라 정비 포함
- (녹색 관련 시장의 도입 및 확대 지원) 녹색 관련 시장에서 수요가 불충분할 경우 공공부문에서의 녹색상품 강제조달 비율 확대, 환경규제 및 기준 강화를 통한 소비자수요 촉진, 환경과 관련된 정보공개 등을 통해 보충
- (신재생에너지 공급 확대) 신재생에너지 관련 정책은 인프라 사업, 산업정책 및 산업표준 정책과의 조율을 통해 대규모 장기 투자에 따른 비효율성을 최소화하여야 할 것임.

〈표 4-27〉 2008년 기준 주요 선진국의 재생에너지 공급 현황

(단위: 천TOE)

에너지 국가	수력	풍력	바이오	폐기물	지열	태양광	태양열	해양	합계	비중(%)
미국	22,556 (17.8)	4,555 (3.5)	80,573 (63.7)	8,975 (7.1)	8,449 (6.7)	126 (0.1)	1,456 (1.2)	0 (0.0)	126,589 (100.0)	5.3
독일	2,157 (7.2)	3,245 (10.8)	18,997 (63.4)	4,646 (15.5)	229 (0.8)	354 (1.2)	330 (1.1)	0 (0.0)	29,957 (100.0)	8.8
일본	6,662 (40.5)	210 (1.3)	4,969 (30.2)	1,553 (9.5)	2,389 (14.5)	180 (1.1)	474 (2.9)	0 (0.0)	16,437 (100.0)	3.5
덴마크	2 (0.06)	554 (16.5)	1,873 (55.9)	890 (26.6)	19 (0.6)	0 (0.0)	11 (0.3)	0 (0.0)	3,350 (100.0)	18.7
프랑스	5,465 (27.9)	455 (2.3)	11,323 (57.8)	2,165 (11.1)	106 (0.5)	3 (0.02)	41 (0.2)	41 (0.2)	19,600 (100.0)	7.4
영국	740 (12.7)	568 (9.7)	3,679 (63.0)	805 (13.8)	1 (0.01)	1 (0.01)	52 (0.9)	0 (0.0)	5,847 (100.0)	2.5
한국 (IEA)	445 (13.3)	35 (1.0)	581 (17.4)	2,224 (66.4)	15 (0.4)	23 (0.7)	26 (0.8)	0 (0.0)	3,349 (100.0)	1.3
한국 (국내)	660 (11.3)	94 (1.6)	427 (7.3)	4,569 (78.0)	16 (0.3)	61 (1.0)	28 (0.5)	0 (0.0)	5,858 (100.0)	2.4

주: 에너지관리공단 신재생에너지센터, 「2008년 신재생에너지 보급통계」, 2010.

자료: IEA, *World Energy Balance 2008*, 2010. 한국환경정책평가연구원, 『재생에너지의 환경성 평가 및 활성화 방안』, 2010에서 재인용.

- 대다수 선진국과 마찬가지로 우리나라는 신재생에너지의 공급 비율을 확대함으로써 화석연료에 대한 의존도를 낮추고 관련 산업을 신성장동력산업으로 육성하는 정책을 추진하고 있음.
- 우리나라의 에너지 공급 중 신재생에너지가 차지하는 비중은 3% 미만으로 주요 선진국에 비해 낮은 수준(표 4-27)
 - － 「제1차 국가에너지 기본계획」에 따르면 정부는 신재생에너지의 비율을 2030년까지 5.3% 수준으로 높일 계획(표 4-28)
- 우리의 신재생에너지 관련 기술은 일본이나 중국에 비교하여 아직 비교우위에 있지 않으나, 전자산업의 비교우위에 기반한 성장잠재력은 있는 것으로 평가됨.

〈표 4-28〉 신재생에너지 수요전망 기준안(BAU)

BAU	2006	2010	2015	2020	2025	2030	연평균 증가율
신재생에너지(천TOE) (비중)	5,224 (2.24)	6,500 (2.51)	9,400 (3.28)	12,300 (3.95)	15,400 (4.61)	18,600 (5.43)	6.2%
1차에너지(백만TOE)	233	258.7	286.6	311.6	334.3	342.8	1.6%

자료: 국가에너지위원회, 「제1차 국가에너지 기본계획」, 2008. 한국환경정책평가연구원, 『재생에너지의 환경성 평가 및 활성화 방안』, 2010에서 재인용.

○ 신재생에너지 관련 정책은 타 정책과의 조율, 투자의 경제성을 확보할 수 있도록 하는 정책적 고려가 동반될 때 실효성을 거둘 수 있을 것으로 평가됨.

- 전기차를 지원하는 산업정책을 채택할 경우 관련 전지산업에 대한 산업 현황 및 지원계획, 도로 인프라 등을 총체적으로 고려하여야 함.
- 신재생에너지에 대한 투자의 경제성 확보를 위해서는 스마트 그리드와 같은 전력관리체계, (적어도 단기적으로) 생산된 신재생에너지의 시장 확보를 위한 제도 정비 등을 필요로 함.

□ (녹색성장을 지원할 노동 및 교육정책 마련) 녹색성장전략을 추진하는 과정에서 환경비친화적 부문으로부터의 일자리 축소와 녹색산업부문으로부터의 일자리 창출이 예상되는바, 자원과 노동이 효율적으로 배분되어 충격을 최소화할 수 있도록 노동 및 교육 정책 패키지가 마련되어야 함.

- 경제 전반의 녹색화는 1차 금속, 비철금속, 화학 등 전통적인 에너지 다소비형 산업에서 에너지 저소비형 제조업부문과 고부가가치 서비스업종(의료, 금융, 관광, 소프트웨어 개발, 문화콘텐츠 등)으로의 전환이 포함되어 이에 따른 노동시장의 변화도 나타날 것으로 예상됨.
- 또한 녹색산업과 관련된 신종 녹색일자리 창출을 기대할 수 있음.
 - 제조업부문의 에너지 효율 제고와 관련된 상품 생산 및 기술 개발업, 환경 컨설팅, 환경친화적 건설업 등에서 일자리 창출 기대(표 4-29)

〈표 4-29〉 녹색부문 및 녹색일자리

녹색부문	관련 업종
재생에너지	재생에너지원(태양력, 풍력, geothermal, 바이오메스 등) 개발, 기존 에너지원(석탄, 석유, 도시가스, 원자력 등) 부문의 효율제고 기술혁신 관련 직종 포함
수송	트럭, 대중교통, 항공, 철도 등 수송부문의 에너지 효율성 제고 관련 직종
에너지효율화	제조업부문 에너지 효율 제고 관련 상품개발 및 관련 컨설팅, 에너지 수요 관리 관련 업종, 스마트 그리드(Smart Grid) 관련 업종
녹색건설	그린 빌딩관련 상품 및 기술 개발
에너지 거래	에너지 상품 거래와 관련된 금융부문, 배출권거래 관련 직종
에너지, 이산화탄소 저장	이산화탄소에 대한 포집(capturing)과 저장(storing)에 필요한 상품 및 기술 개발 관련 직종
연구개발 및 컨설팅 서비스	녹색 상품 및 기술과 관련된 연구개발 및 컨설팅 서비스업
환경보호	환경보호와 관련된 연관업종
농업 및 임업	유기농 비료, 효율적 국토관리, 수경재배
제조업	녹색기술 및 에너지 효율 제고기술 및 공정개발
재활용 및 폐기물처리	폐기물 폐기 및 관리 기술, 쓰레기 감소기술, 재활용 기술
정부 및 공공부문	환경보호와 관련된 정부부문 업종, 환경정책 평가 및 홍보 관련 업종

자료: 녹색성장위원회, 「Green Growth: Green Industry and Green Job」, 2011, pp.102~103.

□ (환경친화적 세제 및 규제개혁) 환경비용을 내부화(internalization)함으로써 저탄소형·저에너지 소비형 경제로의 이행 기반 조성

- 환경공공재(공기, 물 등)나 에너지의 경우 가격이 존재하지 않거나 지나치게 낮게 책정되어 있어 환경비용이 상품의 가격체계에 적절하게 반영되지 않는 문제점 존재
- 이에 따른 문제점을 축소하기 위해 공공요금(수도, 전기 등) 현실화, 에너지 관련 세제 간소화, 탄소세 활용, 환경 관련 재산권 확립, 환경 비친화적 직간접 보조금 폐지, 탄소 및 환경 라벨링, 기술표준화, 부문별 에너지 수요 관리정책, 청정기술에 대한 수입장벽 완화 등이 필요함.

□ (효과적인 온실가스 감축을 위한 정책 mix) 향후 3년간은 시장에 기반한 온실가스 감축이 이루어질 수 있도록 정책인프라를 형성하는 데 있어 중요한 시기임.

- 온실가스 감축과 관련된 제도의 정비, 관련 IT 인프라 및 데이터베이스 확보, 환경부문의 MRV 인력 확보, 금융부문의 보완제도 마련 등이 필요
- 정부는 2012년부터 실시되는 목표관리제를 통해 온실가스 다배출·에너지 다소비 업체를 대상으로 비시장적 온실가스 감축을 시도하고 있으나 중장기 국가 온실가스 감축목표 달성과의 조율에 어려움이 예상됨.
 - 산업, 발전, 병원 등의 대형 건물, 철도, 폐기물 처리 등의 부문을 포함하며 관리대상업체가 배출하는 온실가스량은 우리나라 총 온실가스 배출량의 2/3에 해당
 - 산업과 발전부문은 배출총량이나 감축총량의 측면에서 차지하는 비중이 매우 높음.
 - * 2012년 목표관리제 업체의 총배출허용량에서 산업 및 발전부문이 차지하는 비중은 96.5%
 - * 목표감축률을 보면 폐기물(2.51%), 건물 및 교통(1.49%), 산업 및 발전(1.42%), 농림식품(0.88%) 순으로 산업 및 발전부문의 감축목표가 타 부문에 비해 상대적으로 낮게 책정
 - 목표관리제는 매년 배출목표를 정하는 방식으로, 향후 2020년까지의 중장기 감축계획을 반영하여 연도별 배출허용량을 결정해야 할 것임.
 - * 목표관리제는 환경부가 총괄하지만, 예상배출량 결정과 사업체 관리는 사업체별 연관부처가 담당함으로써 국가 중장기 감축목표와의 조율에 어려움이 발생할 수 있음.
 - * 이러한 가운데 2012년 관리업체의 배출허용량이 전년 대비 11.6%, 2007~09년 대비 23.2% 확대 책정
 - * 목표관리제의 감축목표가 낮게 설정될 경우 감축의무가 중소배출 사업장으로 전가됨으로써 효과적인 감축목표 달성에 부정적인 영향을 줄 수 있음.
- 2015년부터 실시되는 배출권거래제도는 시장에 기반한 온실가스 감축방안이나 참여대상이 대규모 사업장에 한정되는바, 포괄성 확보를 위해 탄소세 등과 병행될 필요

〈표 4-30〉 배출권거래제 사례

유럽 EU ETS (31개국)	■ 1기(2005~07년, 시범사업 성격), 2기(2008~12년, EU 27개 회원국과 노르웨이, 리히텐슈타인, 아이슬란드의 거래제를 연계하여 12,000여 개 사업장을 대상으로) 시행 중 * 스위스는 2008년부터 배출권거래제를 운영 중이며 EU ETS와 연계 작업 진행 중 ■ 대상: 25,000CO₂-eq 이상 배출사업체(20MWth 이상의 연료를 연소시킬 수 있는 시설) * 3기부터 CO₂ 이외의 다른 온실가스 포함 * 항공부문은 2012년부터, 알루미늄산업은 2013년부터 배출권거래제 적용
뉴질랜드	■ 전국 단위, 모든 부문을 포괄하는 거래제 ■ 적용대상: 현재 - 산림과 발전·산업부문, 2013년 - 폐기물부문 포함, 2015년 - 농업부문 포함 * 산업별 적용대상을 결정짓는 최소 배출량 설정 * 적용 온실가스: CO₂ 포함 6가지 온실가스
호주	■ 2011년부터 전국 단위의 배출권거래제 시행 ■ 2012년 7월부터 고정가격거래제 도입, 2015년부터 배출권거래제(유동가격)시행 예정 * 「Clean Energy Bill」 하원(10. 5), 상원(11. 8) 통과. 동 법제정은 녹색당 연정조건 ■ 적용대상: 에너지, 수송, 산업, 폐기물처리업(전 부문)의 연간 25,000tCO₂-eq 이상 배출사업체 * 조림은 참여 가능, 농업과 벌목업 제외 * 적용 온실가스: CO₂ 포함 6가지 온실가스
미국	■ (전국 단위) 연방 배출권거래제 법안(Waxman-MarkeyAct) 상원에서 거부, 폐기 * 적용대상: 연간 25,000tCO₂-eq 이상 배출사업체/CO₂ 포함 7가지 온실가스 ■ (동부) RGGI: 2009년부터 전력부문(25MW 이상의 발전설비) CO₂에 한해 실시 ■ (서부) WCI: 캘리포니아 주, 웨백 주가 2012년 배출권거래제 도입 예정, 캐나다 브리티시 컬럼비아, 온타리오 주가 2013년 도입 추진 * 적용대상: 연간 25,000tCO₂-eq 이상 배출사업체(2012년부터 전력부문, 2015년부터 수송용 연료, 주거-산업용-산업용 연료 부문 포함)/CO₂ 포함 7가지 온실가스 ■ (캘리포니아 주) 2012년부터 시행, 적용대상은 WCI와 동일
일본	■ (전국 단위) 탄소세 도입 결정(각료회의, 2010년 12월)하고 전국 단위 배출권거래제 도입 잠정 연기 * 2003년부터 석탄에 대해 기존 소비세 등에 추가하여 과세 중 ■ (도쿄) 2010년 4월부터 의무적 제도를 시행 중이고, 사이타마현이 2011년 4월, 교토부가 2011년 10월 지역 단위 배출권거래제 도입
중국	■ (추진 현황) 2013년부터 7개* 지역에서 에너지 소비총량목표를 기반으로 총량제한 배출권거래제를 시범 시행하고, 2015년에 전국 단위로 도입 계획 * 베이징, 충칭, 광둥, 허베이, 상하이, 텐진, 선전(중국 GDP의 약 1/4)
인도	■ (추진 현황) 2011년 3개 지역에서 배출권거래제 시범시행 중, 2011년 4월부터 전국 단위 에너지 절약 인증서 거래제 도입 ■ (석탄세) 2010년 7월부터 국내에서 생산 또는 수입되는 석탄에 대하여 톤당 50루피(약 \$1)의 세금을 부과 중

자료: Hood, Christina, *Reviewing Existing and Proposed Emissions Trading Systems*, International Energy Agency, 2010.

- 또한 중복규제의 위험을 방지하기 위해 에너지·온실가스 목표관리제 및 신재생에너지 의무할당제도와와의 관계 조정이 필요
- 산업계의 경쟁력 약화 우려에 대해서는 교역 대상국과 경쟁국의 배출규제 현황, 경쟁환경 등을 검토하여 필요한 경우 부문별로 차별적 정책집행을 고려
- 우리나라의 경우 탄소집약적 산업부문의 시장집중도가 높아 시장력 행사 우려가 있으므로 탄소시장 및 관련 산출물시장에 대한 모니터링 기제를 구축
- 국제협상 성과와 기술개발 등에서 불확실성이 커서 탄소가격의 급변동 가능성이 있으므로, 적절한 양의 배출권을 할당 유보하여 탄력적으로 공급할 수 있도록 제도 설계
- 배출비중이 큰 전력부문의 경우 규제가격으로 인한 비효율적 소비의 방지를 위해 가격제도의 정비 혹은 전력소비자 대상 배출권제도 적용 등의 보완책 필요
- 에너지가격 적정화, 탄소가격 반영 등을 통해 에너지 소비자가격이 상승할 경우, 소득(재)분배 차원에서 에너지 복지프로그램 등의 보완책 필요

□ (환경 관련 재정수입의 효율적 활용방안 모색) 배출권거래제 운영수입 또는 환경 관련 세제수입 활용방안 마련

- OECD(2010)는 선진국이 배출권거래제나 탄소세를 통해 2020년까지 1990년 온실가스 배출량 대비 20%를 감축할 경우 최대 GDP의 2.5%에 해당하는 추가적인 재정수입을 얻을 것으로 추정하고 이에 대한 활용방안을 마련할 것을 권고하였음.
- 우리나라 역시 각종 사회정책 수행이나 공공부문이 주도하는 녹색성장전략을 지원할 재정원천이 제한된 상황에서 추가적인 환경 관련 재정수입을 어떻게 활용할 것인가에 대한 원칙 마련이 요구됨.
 - 환경 관련 재정수입의 재활용(reutilization) 부문은 녹색성장과 관련된 지원사업, 환경규제로 인한 피해가 상대적으로 큰 에너지 다소비산업부문과 저소득층에 대한 소득지원, 노동과 자본에 대한 조세 삭감, 환경과 관련성이 적은 사회 및 복지 정책에 활용

- 많은 나라에서 배출권의 판매 또는 옥션으로부터의 수익을 이용하여 에너지가격 상승(전기값, 난방료, 자동차용 휘발유 가격)에 따른 소비자의 후생 감소분을 보충해 주는 방안을 마련하였음.
- 보충의 형태는 현금지급, 세금환급 또는 에너지 효율을 제고시키는 투자를 실행한 가정에 대한 자금지원 등임.

□ (국제기후변화 협상에서의 리더십 확보) 기후변화 국제 협상에 적극적으로 참여하고, 국제협력을 강화하는 등 녹색성장 국제 리더십을 강화하되, 국가 경제에 미치는 영향을 고려할 필요

- 정부의 녹색성장정책은 국제사회에서 경제성장과 환경의 선순환을 동시에 추진하는 새로운 성장 패턴의 하나로 인정받기 시작
- Post-2020 신(新)기후체제 또는 2015년을 협상시한으로 하는 국가별 감축목표 설정과 관련하여 Positioning 필요
 - 우리나라는 교토의정서에서 개도국으로 분류되어 Annex B국가에 해당하는 감축의무를 지지 않고 '2020년 BAU 대비 30% 감축'이라는 자발적인 감축의무를 가져왔음.
 - Post-2020 신기후체제 논의에서 우리나라는 일단 '2020년까지 BAU 대비 30% 감축'이라는 기존의 목표를 암묵적 기준으로 협상에 임하되, 기후논의의 흐름에 따른 탄력적 조정도 필요할 것으로 보임.
 - * 더반플랫폼에 따라 우리나라를 포함한 모든 온실가스 배출국은 2015년까지 온실가스 감축목표를 결정하고 2020년부터 합의된 감축의무를 이행해 나가야 함.
 - * 그러나 더반플랫폼의 법적 강제력이 취약하여 감축의무 협상 및 이행이 순조롭게 이루어지지 않을 가능성 상존
- 한국은 GCF 사무국 국가로서 감축의무 설정에 미온적인 태도를 취할 수는 없으나, 그간 기후변화협상에서 개도국으로 분류되어 왔던 위치를 최대한 활용하여 우리에게 과도한 의무가 부과되지 않도록 전략적 positioning 필요
- 향후 개발도상국의 온실가스 감축 및 적응 시스템 구축이 주요 이슈로 등장할 것에 대비하여, 원조 및 개발협력 프로그램을 기후변화 대응과 연계시키고, 산업계가 이를 활용할 수 있도록 준비할 필요

□ (GCF 사무국 유치국으로서의 대응방안) Green leadership 및 GCF 유치국으로서의 컨설팅 능력 강화

- 전문가들은 GCF의 기능으로 개도국의 사업리스크 추정, 투자대상 개도국과 관련된 국가리스크 관리 및 법률자문 서비스, 사업의 기획 및 우선순위 평가, scale-up, 사후평가기능 포함
- 이 경우 GCF사무국 유치국으로서 위의 기능과 관련된 컨설팅 능력 제고 필요
 - 특히, 그린 Triangle의 한 축을 차지하는 Green Technology Center가 개도국의 감축 및 적응사업과 관련하여 실질적인 기술컨설팅 능력을 가질 수 있도록 지원
 - GCF와 금융산업과의 관련성은 녹색금융의 범위를 넘어설 것으로 예상되는데, 국내 금융부문의 글로벌 경쟁력 제고를 위한 법적·제도적 검토 필요
 - * 국내 금융산업이 GCF 관련 사업에 대해 자체적으로 사업성을 평가하고 자금을 운용할 수 있는 자율권을 부여받을 경우 발생할 수 있는 문제점에 대한 사전적 검토 필요
- GCF 유치 이후 국제사회는 한국이 개도국과 선진국 사이에서 기후문제 및 온실가스 저감활동에 관한 Bridge 역할을 해줄 것으로 기대
 - (對개도국) 경제성장과 빈곤퇴치의 압박을 가진 개도국들에 녹색성장의 비전을 제시하고 설득하여 온실가스 감축활동에 동참하도록 하는데 있어 한국의 역할 강조
 - (對선진국) GCF의 재원 마련과 관련된 한국의 역할을 기대한다는 언급이 다수는 아니나 부분적으로 개진
- 이러한 Bridge 역할 수행에 있어 새로운 채널 개발도 필요하겠지만, 그에 앞서 그간 한국정부가 구축해 온 국제 거버넌스 인프라와 인적 네트워크 활용
 - GCF 유치국에 부과된 임무를 수행하는 데 있어 현재 우리 정부가 가진 국제 거버넌스 인프라 및 채널(G20 미팅 등) 활용
 - KSP(Knowledge Sharing Program)의 녹색정책 모둠화 및 지식공유

사업 활용

- * 배출권거래제, 에너지효율화정책, 녹색교육 등 저탄소 녹색성장정책의 모듈화 작업과 개도국으로의 지식공유사업 확대 필요

○ 실제 수요를 고려한 GCF 및 기후 전문인력 양성정책 마련

- 융합 학문의 성장은 학계의 바람직한 추세이기는 하지만 인력수급 측면에서는 시장상황을 적절히 반영하고 있다고 보기 어려움.
- 녹색성장대학원을 포함한 전문인력 양성 프로그램 신설 시 기존 환경대학원이나 국제학부와의 중복을 피하고 실제적인 시장수요를 관찰하며 규모를 조정함으로써 인력수급의 불균형을 최소화할 필요
- * 환경에 특화된 프로그램을 개발하기보다는 금융 또는 금융공학(managerial finance, accounting, asset valuation을 포함한 NPV 기법 등), 국제법, 화학(공), 건축(공), 도시설계 등 연관 학문 또는 업계에서 현장경험을 가진 인력이 Techno MBA와 유사하게 환경 및 기후 사업과 관련된 실무적인 교육을 단기간(1년) 받는 교육과정으로 설계하는 방안에 대한 검토 필요

□ (환경정책과 관련된 불확실성 최소화) 대내적으로 환경과 관련된 정책적 불확실성을 최소화하기 위한 노력과 민간부문에 대한 지속적인 시그널링 필요

- 녹색성장정책은 신기술의 특징이나 예기치 않았던 기회나 상황에 따라 원래의 계획을 더 나은 방향으로 바꿀 수 있게끔 유연하게 유지되어야 함.
- 이러한 유연함이 정책적 일관성을 훼손시켜서는 안 되며, 투자자들이 환경 관련 투자를 계획할 때 예측 가능하고 일관적인 신호로 작용하도록 환경정책을 계획하고 실행하여야 함.

□ (기후변화에 따른 국가위기 관리능력 제고) 기후변화의 영향이 가시화됨에 따라 적응의 문제가 본격 대두되는바, 적응역량 강화를 위한 제반 정책 형성 및 인프라 구축이 시급

- 기후변화로 기상 변동성의 확대, 폭우·폭설의 빈발 등이 추세로 이어질 가능성이 있으며, 이는 기후감시, 예측능력 향상, 기후변화를 반영한 재해방지 시스템의 재정비, 기술적으로 취약한 부문의 보강을 필요로 함.
- 우선 기후변화의 영향 및 지역별 취약성에 대한 과학적 분석을 통해, 중앙

- 정부·지자체·기업의 효과적 전략수립이 가능하도록 기반 마련이 필요
- 물관리, 재해대응 등 국가 인프라와 농업, 해양, 기후 민감 산업부문 등이 받게 될 영향에 대한 분석과 대응방안 모색 필요
 - 보험 등 직접적인 손실에 대한 시장은 미약하게 존재하는 데 비해 기후로 인한 간접적인 손실에 대한 위기관리시장 형성이 미흡
 - * 날씨 파생상품과 같이 기후 관련 리스크 헤징(hedging)을 위한 금융시장 및 금융상품 개발 필요
 - 공공부문 및 산업계의 적응 역량 강화를 위한 협력 필요

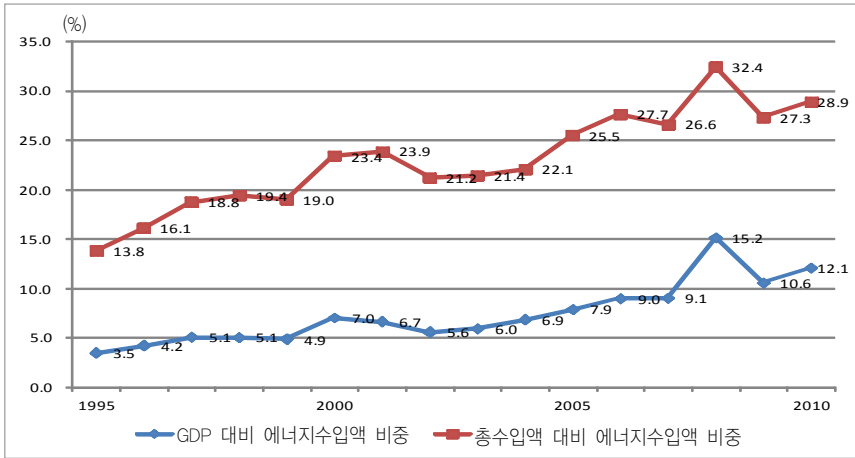
제6절 에너지정책

1. 에너지정책과 에너지계획

가. 에너지정책 목표

- 현재 우리나라 에너지정책의 목표는 ① 에너지의 안정적 공급, ② 기후변화에 대한 효과적 대응, ③ 신성장동력 창출, ④ 에너지복지의 확충으로 대별될 수 있음.
- 국제 에너지협력은 별도의 최상위 정책목표로 설정되기보다는 에너지의 안정적 공급을 확보하기 위한 하위 목표로 설정
- 우리나라는 에너지의 해외 의존도가 약 97%로 사실상 전량을 해외에 의존할 뿐만 아니라 주변국과의 에너지협력도 부재한 ‘에너지 섬’으로서, 에너지의 안정적 공급이 국민경제적으로 매우 중요
- GDP 대비 에너지수입액 비중 및 총수입액 대비 에너지수입액 비중은 최근까지 계속 증가하여 2010년 현재 각각 12.1%와 28.93%에 달함.
- 온실가스 배출량에서 에너지부문이 차지하는 비중은 2009년 기준 약 85%로서, 에너지부문은 향후 기후변화 대응의 핵심 부문

[그림 4-32] 에너지수입액 비중 추이



자료: 국가에너지통계종합정보시스템(KESIS).

- 전력산업이 해외수출의 새로운 블루오션으로 대두되고 기후변화 대응 노력과 맞물려 신재생에너지에 대한 기술 개발·보급이 확대됨에 따라 미래 신성장동력 창출원으로서 에너지부문에 대한 관심 증대
 - IEA는 2035년까지 전력부문에 전 세계적으로 연평균 6,400억달러(발전 3,710억달러, 송변전 830억달러, 배전 1,850억달러) 설비투자 전망²⁰
 - 기후변화 대응과 관련하여 향후 거대 시장을 창출할 것으로 예상되는 대부분의 녹색기술은 에너지기술²¹

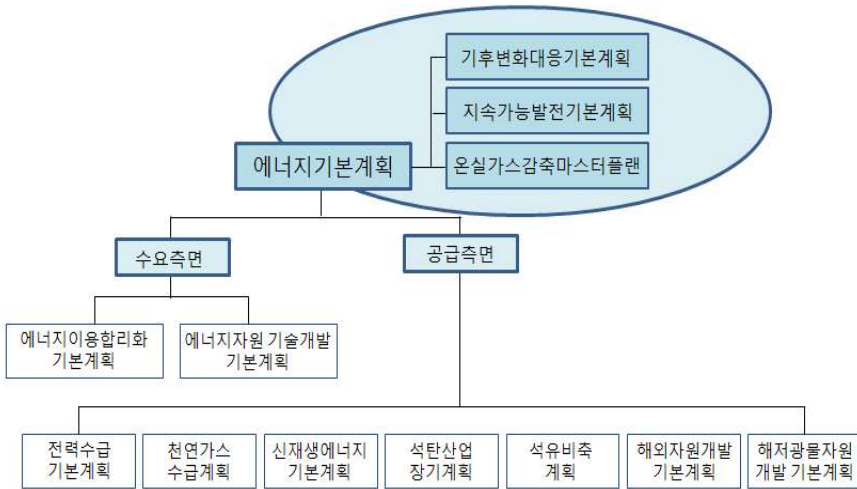
나. 에너지정책과 에너지계획

- 우리나라는 에너지원별·기능별 다양한 법률과 계획 들을 구축·운영하고 있는바, 에너지정책은 다양한 에너지계획들을 통해 표출되고 있음.
- 최근에는 계획 간 혼선 방지와 일관된 계획의 수립 및 지속적·효율적인 계획 집행을 위하여 기본법적 성격의 법체계·계획체계를 지향

²⁰ IEA, *World Energy Outlook 2010*, 2010.

²¹ UNEP, *Global Trends in Sustainable Energy Investment 2009*, 2009.

[그림 4-33] 에너지 관련 계획들의 체계 및 지위



- 현 정부는 2010년에 제정된 저탄소 녹색성장기본법 체제를 통하여 녹색 성장의 일환으로 에너지와 기후변화 문제의 통합적 관리 시도
- 현재 다양한 계획들의 구조 및 지위는 [그림 4-33]과 같음.
 - 온실가스감축 마스터플랜과 에너지기본계획 등은 상위 계획으로서 국가 전체적인 목표와 부문별 목표를 설정
 - 전력수급기본계획, 장기천연가스수급계획 등은 하위의 실행계획들로서 상위 계획에 따라 미래의 투자계획 등을 구체화

2. 에너지부문의 현황과 문제점

가. 에너지계획의 실효성 미비와 에너지 수급 불안

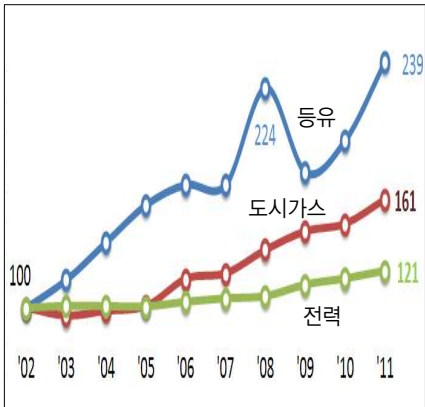
- 현재 우리나라에서는 석유류 등 자유화된 시장과 전력, 천연가스 등 규제부문이 공존하며, 장기적인 시각에서의 미래 투자를 수반하는 규제부문에서는 설비투자와 에너지 공급이 정부 주도의 관련 계획하에 이루어지는 구조가 지속
- 석유제품과 LPG는 최고가격제, 유가연동제를 거쳐 1997년부터 가격이 자유화됨.

- 전력, 천연가스는 전력수급기본계획, 장기천연가스수급계획을 통해 부문별 미래 수요를 예측하고 이에 근거한 설비투자, 장기 천연가스 도입계획을 수립하며, 정부는 이러한 계획들을 근거로 미래 투자에 대한 인허가를 결정
- 그러나 전력수급기본계획, 장기천연가스수급계획이 자유화된 부문을 포함한 타 부문의 연계를 고려하지 못하고, 미래 불확실성에 대응하여 탄력적으로 운용되지 못함에 따라 전력, 천연가스의 안정적 수급에 상당한 장애 발생
- 2011년 9월에 발생한 정전 사태는 전력수급기본계획이 실효성 있게 수립되고 탄력적으로 운용되지 못한 결과로서, 적극적인 수요관리정책의 추진 없이는 전력 공급 불안이 향후 지속될 전망이다
- 정전 사태는 급증하는 전력수요를 충족하기 위한 발전설비가 절대적으로 부족하다는 점에 근본적인 원인
- 발전설비 부족은 장기 전력수요의 과소 추정²²과 민간 발전사업자들의 발전소 건설 지연·취소²³ 등 전력수급기본계획의 수립·집행상의 미비에 기인
 - 장기 전력수요의 과소추정은 수요관리량의 과다계상과 더불어 에너지원의 상대가격 변화(그림 4-34)에 따른 타 에너지원에서 전력으로의 전환 수요(그림 4-35)를 충분히 수용하지 못한 것에 기인
 - 전력으로의 전환 수요는 주로 난방용을 중심으로 이루어졌으며(그림 4-36 참조), 이에 따른 동계피크 급증(그림 4-37 참조)으로 2009년부터 하계피크 초과(그림 4-38)
- 적극적인 수요관리정책의 추진 없이는 2015년까지 설비예비율이 6.6% 이하로 유지될 전망이며 그 이후에도 설비 부족 문제 지속(그림 4-39)

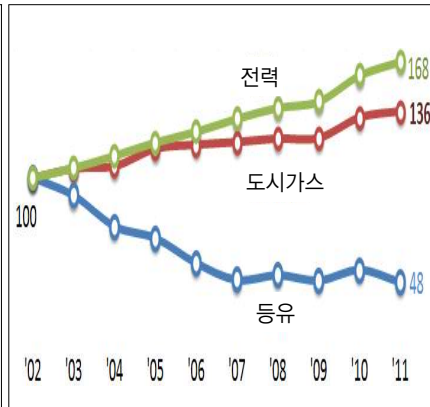
²² 제3차 전력수급기본계획에서 추정된 2006~11년 연평균 전력수요 증가율은 2.4%였던 반면, 실적치는 4.8%에 달함.

²³ 제3차 전력수급기본계획 반영 사업 중 2010~13년까지 건설이 지연·취소된 사업은 6,650MW로서, 이 가운데 민간 발전사업자들의 건설 지연·취소 사업은 4,650MW에 달함. 2013년의 기준수요가 79,784MW, 목표수요가 76,207MW로 추정되었음을 감안할 때, 민간 발전사업자들의 건설 지연·취소의 효과는 상당함.

[그림 4-34] 에너지원별 가격 추이



[그림 4-35] 에너지원별 소비량 추이

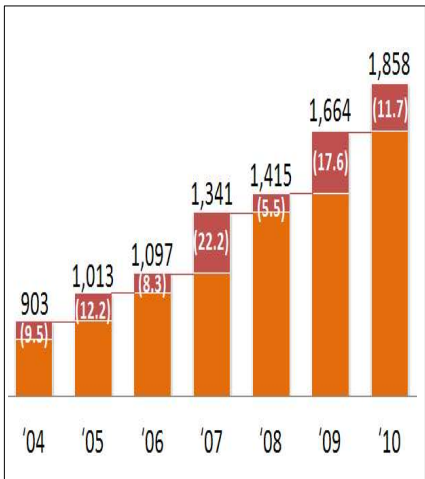


주: 등유(원/ℓ), 도시가스(원/m³), 전기(원/kWh).

자료: 국가에너지통계종합정보시스템(KESIS); 전력통계정보시스템(EPSI).

[그림 4-36] 난방부하 증가 추이

(단위: 만kW, %)



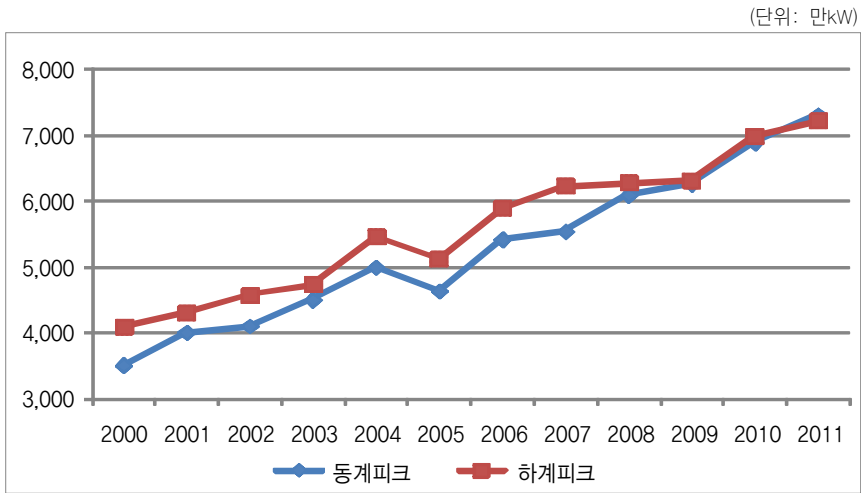
[그림 4-37] 동계피크/난방부하 비중

(단위: 만kW, %)



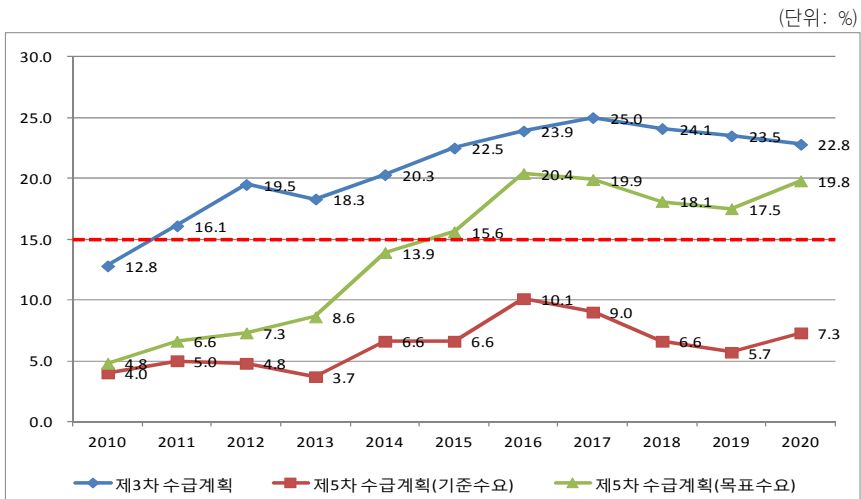
자료: 전력거래소의 동계피크 분석 결과.

[그림 4-38] 동계·하계 피크 전력의 추이



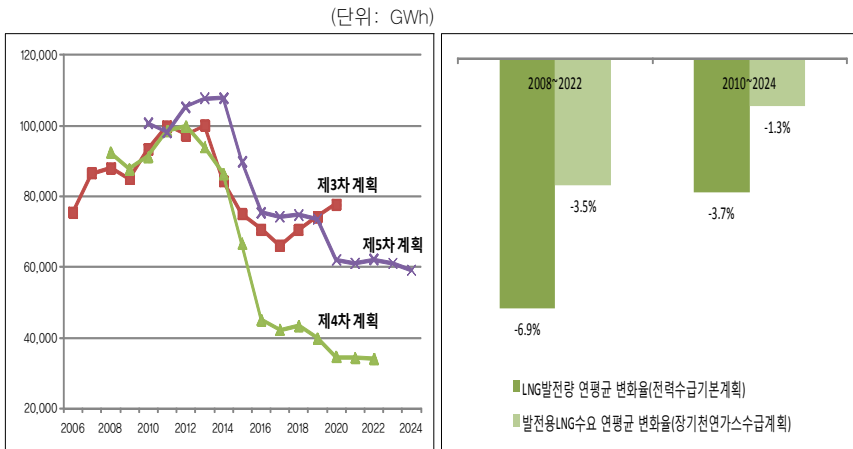
주: 동계피크는 매년 1, 2월, 하계피크는 매년 6, 7, 8월 기준임.
 자료: 전력통계정보시스템(EPSIS).

[그림 4-39] 연도별 설비예비율 전망



주: 기준수요는 에너지기본계획상의 전력수요 전망치이며, 목표수요는 에너지효율 개선, 전기요금체계 합리화 등 정책의지가 반영된 수치임.
 자료: 지식경제부, 『제3차, 제5차 전력수급기본계획』.

[그림 4-40] 계획별 LNG 발전량 전망 [그림 4-41] 에너지계획 간 정합성 결여



자료: 지식경제부, 『제3차, 제4차, 제5차 전력수급기본계획』, 『제9차, 제10차 장기천연가스수급계획』; 전력통계정보시스템(EPIS).

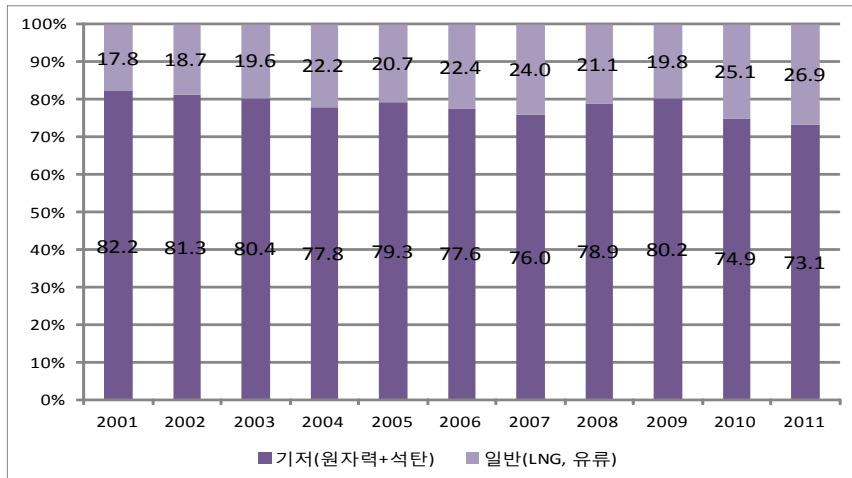
□ 전력수급기본계획은 LNG 발전량의 장기 예측 → 발전용 LNG 장기 수요예측을 통해 장기천연가스수급계획과 직접 연계되나, 계획별로 연도별 LNG 발전량 장기 예측이 크게 변동함에 따라 천연가스의 안정적 수급에도 장애

- 한국가스공사가 도입하는 LNG에서 발전용 LNG가 차지하는 비중은 약 40% 수준으로, LNG 발전량의 장기 예측은 15년 이상의 장기 도입계약이 주를 이루는 천연가스의 안정적 수급에 절대적 영향
- 이러한 중요성에도 불구하고 연도별 LNG 발전량의 장기 예측은 전력수급기본계획별로 상당한 불안정성 표출(그림 4-40)
 - 제4차 전력수급기본계획의 2015~2020년간 연도별 LNG 발전량은 제3차 계획 대비 연평균 37.2%가 감소하였다가, 제5차 전력수급기본계획에서는 다시 제4차 계획 대비 연평균 69.1% 증가
- 이에 따라 장기천연가스수급계획의 발전용 LNG 수요가 동일한 시기에 수립되는 전력수급기본계획의 LNG 발전량 예측과 별개로 예측되는 상황 발생(그림 4-41)

나. 기후변화 대응정책과 에너지 수급 불안

- 기후변화 대응은 타 에너지정책목표의 달성을 제약하는 성격을 지니며, 특히 에너지의 안정적 수급, 에너지복지의 확충과 상충될 수 있음.
 - 온실가스 배출량에서 에너지부문이 차지하는 비중은 2009년 기준 약 85%이며, 특히 발전부문이 차지하는 비중은 1990년 12.1%에서 2009년 32.3%로 급증하여 향후 국가 전체적인 온실가스배출 감축계획에서 발전 부문이 주요한 감축대상으로 설정될 개연성이 높음.
 - 발전부문은 원자력발전비중 확대, 석탄발전에 대한 CCS(탄소 포집 및 저장) 적용, LNG 발전비중 확대, 신재생에너지원 확대 등을 통해 대응할 수 있으나, 세 번째와 네 번째 옵션은 에너지의 안정적 수급에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 큼.
 - 세 번째와 네 번째 옵션은 일반적인 상황에서 발전비용을 높이므로 에너지복지와도 상충될 수 있음.
- 특히 현행과 같이 상위 계획·실행계획의 체계에서 '비전' 성격의 상위 계획에서 정한 부문별 온실가스배출 감축목표가 '현실'을 고려해야 하는 각 부문별 실행계획에 하향식으로 전달되는 구조에서는 기후변화 대응정책이 에너지의 안정적 수급, 에너지복지를 훼손할 개연성이 상존
 - 최근 온실가스 감축목표 등 정책목표들이 지속적으로 상향 조정되면서 상위 계획과 실행계획 간 '비전과 현실'의 간극이 점차 확대되는 추세
 - 2011년 7월 정부는 2009년에 수립된 국가온실가스 중기 감축목표의 달성을 위해 발전부문에 2020년까지 BAU 대비 28%의 온실가스 감축목표를 설정하고, 이행수단으로 원전·신재생 비중 확대, CCS, 스마트그리드 보급 등을 제시
 - 그러나 현실적으로 발전부문에 설정된 온실가스 감축목표를 달성하기 위해서는 석탄발전의 상당 부분을 LNG발전으로 대체하는 것이 불가피
 - － 일본 원전사고의 발생으로 2024년까지 제5차 전력수급기본계획에 반영된 14기(18,200MW)²⁴ 이상의 원전 확충은 현실적으로 어려울 전망
 - － RPS가 계획대로 이행되는 경우에도 전력부문 배출량 대비 신재생

[그림 4-42] 기저·일반 발전량의 비중 추이



자료: 전력통계정보시스템(EPSIS).

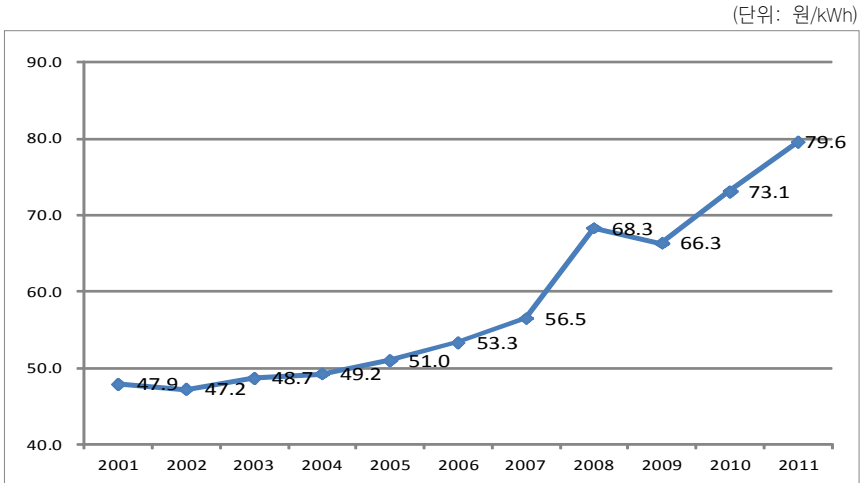
에너지의 CO₂ 저감 비중은 2022년 11.07%에 그칠 전망이다²⁵

- CCS는 상당한 정책적 노력²⁶을 들여도 대규모 저장소 확보의 어려움으로 2020년 이후에도 상용화가 불투명한 상태

- 최근 기저발전설비의 대규모 부족으로 인해 원가가 급증하는 LNG발전으로 전력수요 증가에 대응하면서(그림 4-42 참조)²⁷ 평균 발전단가가 급증하는 가운데(그림 4-43 참조), 발전부문에 대한 과도한 온실가스 감축 설정은 LNG발전으로 전원구성을 더욱 왜곡하여 막대한 사회적 비용 유발

24 기건설설비 1기(1,000MW), 기착공설비 7기(8,600MW), 미착공설비 6기(8,400MW)
 25 이마저도 현재로서는 경제성이 불투명한 해상풍력과 해양에너지에 주로 의존함. 2022년 기준 신재생에너지를 통한 CO₂ 저감에서 해상풍력과 해양에너지가 차지하는 비중은 각각 38.8%, 20.0%에 달함.
 26 우리나라에서는 「국가 CCS 종합추진계획(2010)」에 따라 2010년부터 2019년까지 약 2조 3,000억원을 들여 대규모 저장소 확보(2015년) → 저장소 건설(2017년) → 연간 100만톤 저장(2017~18년) → 연간 200만톤 저장(2019년~)의 계획을 제시하고 있음.
 27 1년 8,760시간 가운데 시간별로 주어지는 전력수요를 충족하기 위해 발전원가가 싼 원자력, 석탄발전기 외에 발전원가가 비싼 LNG, 유류발전기까지 가동해야 하는 시간의 비율은 2001년 65.1%에서 지속적으로 상승하여 2011년에는 무려 94.1%에 달하고 있음. 이는 2011년의 경우 기저발전설비의 부족으로 전력수요를 충족하기 위해 거의 연중 값비싼 LNG, 유류발전기를 가동해야 함을 의미함.

[그림 4-43] 구매전력단가 추이



자료: 전력통계정보시스템(EPSIS).

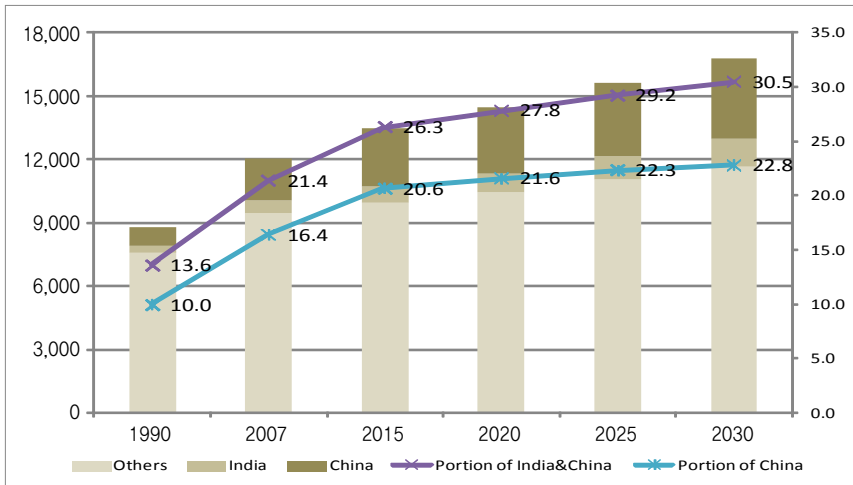
- 예를 들어, 탄소배출비용이 32,000원/CO₂톤일 경우에 적정 수준의 발전원 구성에서 배출되는 온실가스량의 5%를 상위 계획에 의해 추가 감축 시,
- 가스발전이 석탄발전을 대체하면서 2020년 기준으로 연간 발전비용이 약 9,062억원 증가
- 이때의 발전원별 구성이 발전비용 최소화 관점에서 정당화되려면 탄소배출비용이 약 100,000원/CO₂톤이어야 하나, 이는 과도한 수치²⁸

다. 중국의 부상과 에너지 수급 불안

- 중국의 1차 에너지 수요는 2007~30년간 94% 증가하고, 전 세계 1차 에너지 수요 증가량의 39%를 차지할 전망
 - 전 세계 1차 에너지 수요에서 중국이 차지하는 비중은 1990년 10.0%에서 2007년 16.4%로 증가하였으며, 향후에도 꾸준히 증가하여 2030년에는

²⁸ 2009년 국가 온실가스 중기 감축목표 수립 시 BAU 대비 27% 감축목표를 설정했던 시나리오 2에서 고려된 탄소배출비용도 50,000원/CO₂톤임.

[그림 4-44] 전 세계 1차 에너지 수요의 추이 및 전망



자료: IEA, World Energy Outlook 2009.

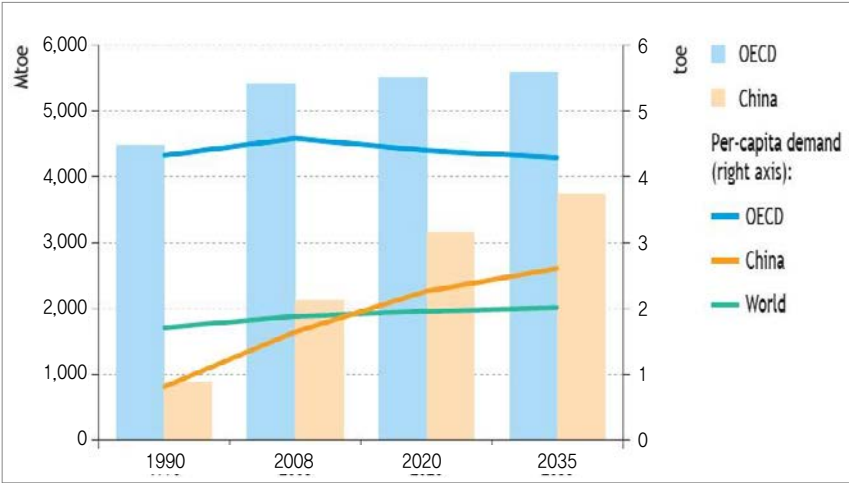
22.8%에 달할 전망(그림 4-44)

- 2008년 현재 중국의 1인당 1차 에너지 수요는 OECD 평균의 35%에 불과하나 2035년에는 2/3 수준에 달할 전망(그림 4-45)

□ 현재까지 중국은 국내 생산 확대를 통해 급증하는 에너지 수요에 대응하여 왔으나, 화석연료 수입의 필요성이 확대되면서 국제 에너지시장에 점점 더 큰 영향을 미칠 것으로 예상

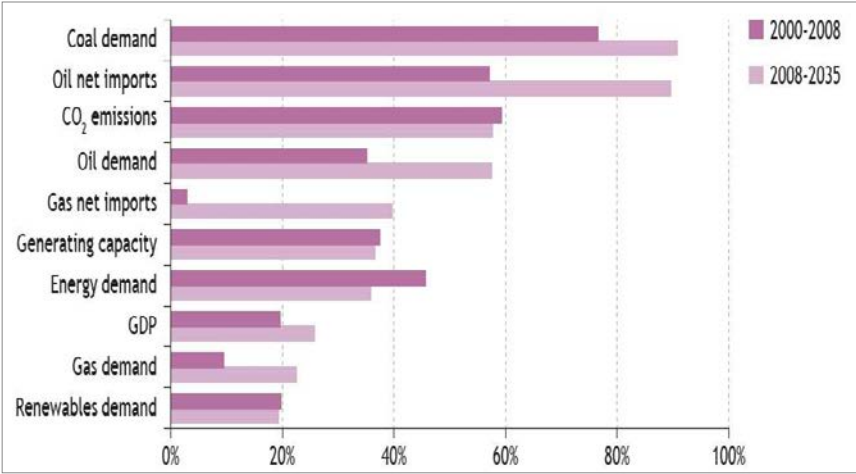
- 중국은 이미 석탄의 순 수입국이며 2015년까지 수입물량이 확대될 전망
- 중국의 석유 수입은 2009년 4.3mb/d에서 2035년 12.8mb/d로 확대되고 공급에서 수입비중은 2009년 53%에서 2035년 84%로 확대될 전망
- 천연가스 수입 또한 급증하여 2035년에는 수요의 53%를 수입에 의존할 전망
- 이에 따라 2008~35년간 예상되는 전 세계 석유, 천연가스 순 수입의 증분에서 중국이 차지하는 비중은 각각 90%와 40%에 달할 전망(그림 4-46)

[그림 4-45] 중국과 OECD의 총/1인당 1차 에너지 수요



주: 온실가스 배출저감 국가공약, 화석에너지 보조금의 단계적 폐지 계획 등 전 세계 국가들이 발표한 계획들을 광범위한 수준에서 고려하는 경우(신정책 시나리오)의 전망임.
자료: IEA, *World Energy Outlook 2010*.

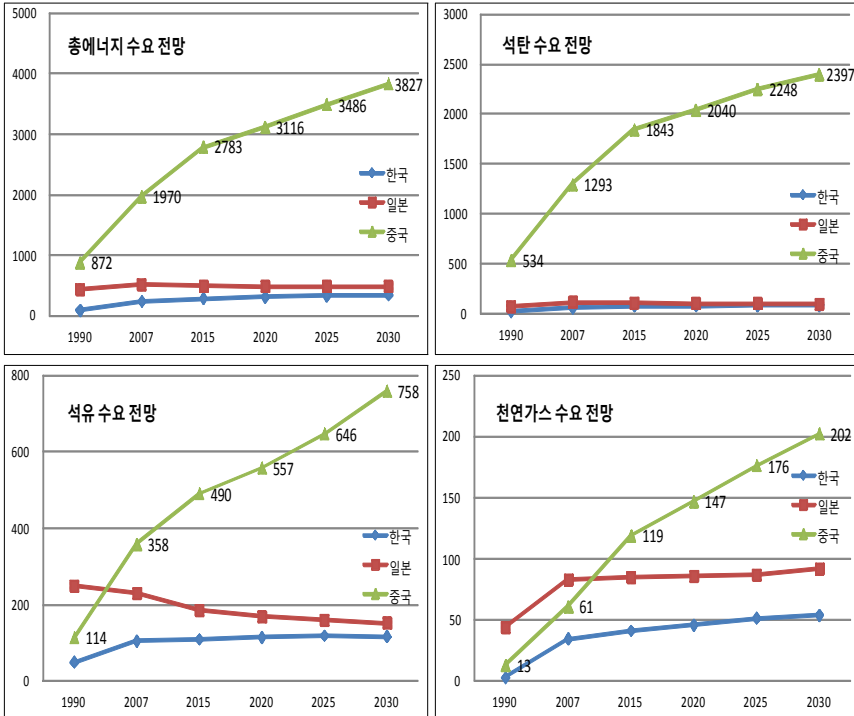
[그림 4-46] 에너지 관련 지표의 전 세계 순증분에서 중국이 차지하는 비중



주: 온실가스 배출저감 국가공약, 화석에너지 보조금의 단계적 폐지 계획 등 전 세계 국가들이 발표한 계획들을 광범위한 수준에서 고려하는 경우(신정책 시나리오)의 전망임.
자료: IEA, *World Energy Outlook 2010*.

[그림 4-47] 한·중·일 3개국의 1차 에너지 수요 전망

(단위: Mtoe)



자료: IEA, World Energy Outlook 2009.

□ 에너지의 거의 전량을 수입에 의존하고 있으며 향후 에너지 수요의 지속적 확대가 예상되는 우리나라로서는 중국의 부상으로 인해 자원개발 등을 포함한 안정적인 에너지 확보에서 큰 어려움에 직면(그림 4-47)

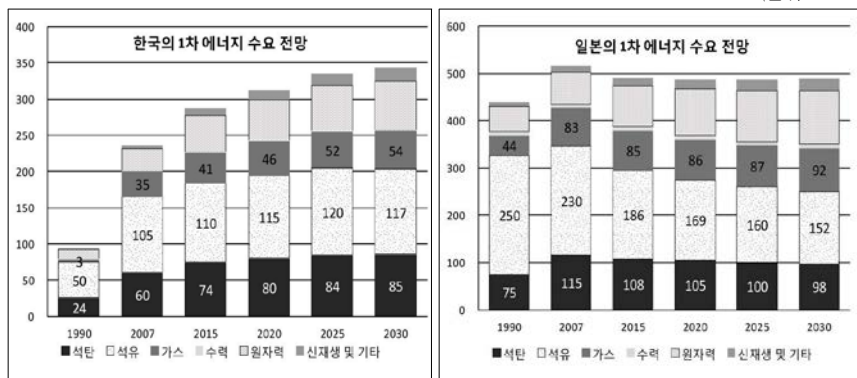
○ 중국의 부상은 2007~30년간 연평균 -0.2%로 1차 에너지 수요 감소가 예상되는 일본과 달리 연평균 1.6%의 수요 증가가 예상되는 우리나라에 더욱 큰 부담으로 작용(그림 4-48)

3. 향후 에너지정책 방안

□ 향후 에너지의 안정 공급을 최우선 정책목표로 설정하고, 특히 기후변화 대응정책은 에너지의 안정 공급에 미치는 영향을 충분히 고려하여 수립할 필요

[그림 4-48] 한국·일본의 1차 에너지 수요 전망

(단위: Mtoe)



자료: IEA, World Energy Outlook 2009.

- 에너지부문을 둘러싼 대내외 환경 변화로 인해 향후 에너지 수급 안정이 어려워지고 기후변화에의 대응 필요가 확대될 것으로 예상
- 에너지부문을 둘러싼 주요 환경 변화로 전전화(轉電化, electrification)의 급속한 진전에 따른 전력수요 대비 발전설비의 상대적 부족 현상 지속; 적극적인 기후변화 대응을 위한 전 세계적 노력의 확대; 국제 에너지 시장에서 중국의 부상 등을 고려
- 다음에서는 에너지의 안정적인 수급과 기후변화 대응에 있어 핵심 문제인 ① 에너지 관련 계획체계와 ② 장기 원자력정책, ③ 수요관리정책을 주요하게 검토하고 ④ 신재생에너지 확대정책의 실효성을 높이기 위한 방안, ⑤ 원자력·화력 발전의 해외시장 진출 방안, ⑥ 에너지복지의 확대 방안을 간략히 논의함.

가. 에너지계획의 실효성 제고와 에너지정책역량의 강화

- 현재 우리나라는 전력수급기본계획, 장기천연가스수급계획 등에 기초하여 발전·송변전 설비의 인허가 및 천연가스 도입의 승인이 이루어지고 있으며, 이러한 실행계획의 수립·집행에 오류 발생 시 막대한 에너지 공급비용 증가 초래
- 향후 신기술 도입으로 실행계획들이 직면하는 불확실성이 더욱 확대되고, 상위 계획

과 실행계획들로 분리된 에너지계획체계가 지속되는 상태에서는 실행계획들의 실효성이 미래에도 크게 훼손될 우려

- 신재생에너지, 가스냉방, CCS 등 신기술의 도입 여부 및 규모는 전력, 천연가스 부문의 계획 수립에 상당한 불확실성 초래
- 미래 비전을 중시하는 상위 계획들에서 정한 정책목표들이 실행계획들에 하향식으로 반영되는 구조에서는 실행계획들의 실효성 훼손이 불가피

□ 이러한 제약요인들을 극복하기 위해서는 다양한 에너지계획들을 단일 계획으로 통합하고, 미래의 불확실 요인까지 수용할 수 있는 통합적 에너지계획 수립·집행의 전문성 및 책임성을 강화할 필요

- 미국의 국가에너지모형(NEMS)과 같이 통합적 에너지계획 수립으로 현행의 상위 계획에서 실행계획으로의 하향식 구조를 탈피할 필요
 - NEMS는 에너지정책, 에너지시장이라는 변수가 미국의 에너지, 환경, 경제, 안보에 미치는 영향을 통합적으로 분석할 수 있으며, 경제성장, 유가와 함께 신기술 도입까지도 주요한 변수로 적용할 수 있음.
 - 이러한 문제의식에 따라 2010년 정부는 다양한 상위 계획, 실행계획을 통합적으로 수립하려는 시도를 보였으나 미진한 성과에 그침.
- 에너지정책 수립의 지원기능 강화를 위해 우선 에너지경제연구원의 지원기능과 한국전력거래소의 계획기능을 강화하되, 장기적으로는 ‘에너지정책 전문기관’과 ‘에너지정책 전문대학원’의 설립을 검토할 필요
 - 정책수립기관에 대한 에너지경제연구원의 상시 지원을 통해 에너지계획 수립에 관한 책임성·통합성을 담보할 수 있는 제도 마련
 - 다양한 모델링 역량 확보로 전력거래소의 수급계획 수립기능 강화
 - 에너지정책 전문기관은 에너지부문의 통합적 계획 수립 등 정책 생산, 통계관리, 정책 평가 등을 수행²⁹
 - 에너지정책 전문대학원은 에너지정책 전문기관과 연계하여 에너지정책에 특화된 전문인력 양성

²⁹ 미국은 에너지부 산하에 에너지정책 전문기관으로 에너지정보청을 두고 있으며, 일본, 프랑스, 독일도 에너지정책 전문기관으로 각각 자원에너지청, 환경에너지관리청, 에너지청을 두고 있음.

- 에너지정책 수립의 지원기능 강화는 에너지정책을 최종 수립하는 정부의 전문성 강화를 전제하므로, 정부의 전문성 강화를 위한 정부조직 및 조직 운영의 개편을 적극적으로 검토할 필요³⁰

나. 장기 원자력정책의 전략적 수립 및 집행

- 1990년대 후반 이래 기후변화 대응을 위한 국제적 공조가 가시화되면서 도래한 원전 르네상스는 2011년 4월 일본 원전사고의 발생과 함께 주춤한 상태
 - 일본 원전사고 이후 원전에 대한 공공의 수용성 저하와 원자력 안전 기준 · 규제 대폭적인 강화로 인해 원전 투자의 경제성이 악화될 것이라는 전망
 - 일본 원전사고 이후 독일, 스위스, 이탈리아에서는 신규 원전건설계획을 폐지하였으며, 벨기에, 스페인, 스웨덴에서는 기존의 원전폐지정책 유지³¹
- 우리나라에서 장기 원전정책은 에너지의 안정 공급과 기후변화 대응을 위한 가장 핵심적인 문제로서, 원자력발전 비중을 확대한다는 기존 정책을 변경할 경우 에너지의 안정 공급과 기후변화 대응을 위한 실효성 있는 대안 마련이 가능한지의 여부가 핵심 쟁점
 - 제5차 전력수급기본계획에 따르면, 전력수요 증가에 따라 2010~24년 동안 원전 · 석탄 · 가스 발전설비 모두 확충 예정이며, 동 기간 중 원전 비중은 설비 기준 23.4%에서 31.9%로, 발전량 기준 31.4%에서 48.5%로 증가 전망(표 4-31)
 - － 원전 확충 규모 14기(18,200MW): 기건설설비 1기(1,000MW), 기착공설비 7기(8,600MW), 미착공설비 6기(8,400MW)
 - － 제1차 에너지기본계획에 따르면 원전의 비중은 2030년까지 설비 기준

³⁰ 에너지부 · 에너지위원회의 독자 설치 또는 에너지정책과 기후변화 대응정책의 통합적 접근을 위해 (영국과 같이) 에너지기후변화부를 설치하는 방안 등이 있음.

³¹ 상기 6개국은 원자력확대정책을 적극적으로 추진하다가 일본 원전사고 이후 원자력폐지정책으로 선회하였다기보다는, 체르노빌 사태 이후 원자력폐지정책을 추진하다가 원전 르네상스의 도래와 함께 기존의 폐지정책을 재검토하던 중에 일본 원전사고가 발생하면서 기존의 폐지정책을 고수한 것으로 이해.

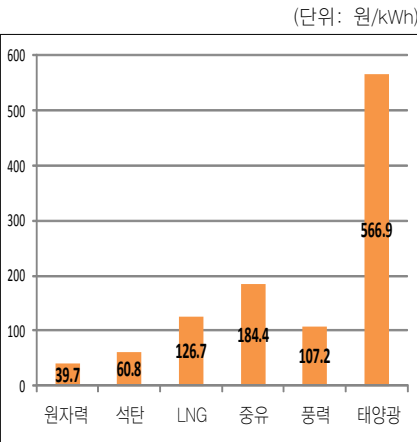
〈표 4-31〉 전원별 비중 변화 전망

(단위: %)

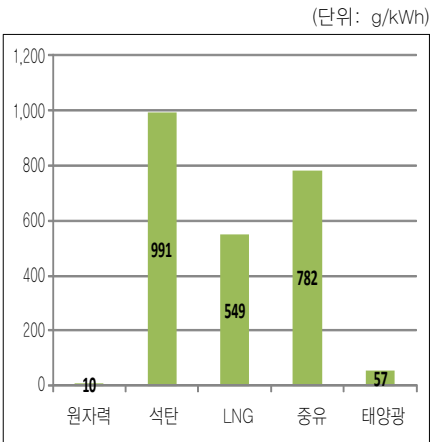
		원 전	석 탄	LNG	기 타
설비 기준	2010년	23.4	32.5	27.0	17.1
	2024년	31.9	27.9	20.9	19.3
	2030년	41	31	18	10
발전량 기준	2010년	31.4	41.9	21.2	5.5
	2024년	48.5	31.0	9.7	10.7
	2030년	59	29	1	11

자료: 지식경제부, 『제5차 전력수급기본계획』; 국가에너지위원회, 『제1차 국가에너지기본계획』.

[그림 4-49] 전원별 발전원가



[그림 4-50] 전원별 CO₂ 배출량



자료: 전력통계정보시스템(EPSS).

41%, 발전량 기준 59%로 더욱 확대될 전망

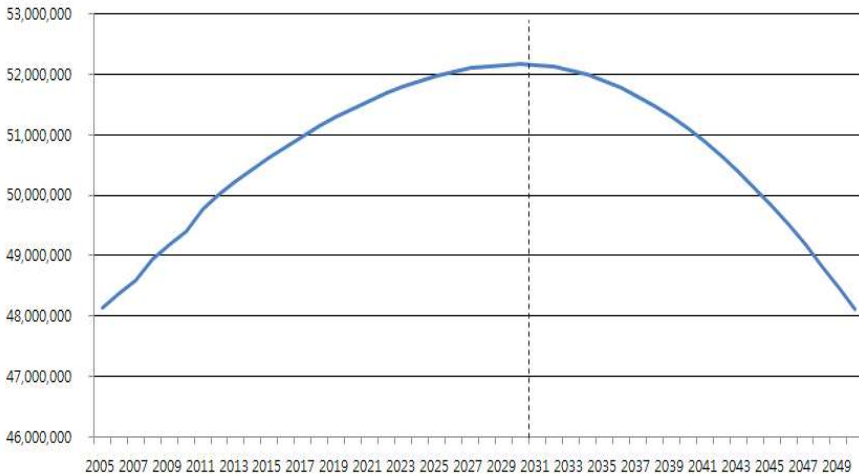
- 에너지의 안정 수급과 기후변화 대응의 관점에서 우리 경제에 필요한 에너지의 원별 구성은 개별 에너지원의 경제성(가격수준, 변동성)과 환경성을 일차적인 기준으로 설정하는 것이 합리적
- 안전성 문제를 차치하면, 현재 원자력은 경제성·환경성에서 가장 우수할 뿐만 아니라 타 에너지원과의 격차가 매우 큼(그림 4-49, 그림 4-50 참조).

- 2010년대 중반까지 지속될 것으로 예상되는 전력수급 불안을 감안하면, 2017년까지 계획되어 있는 7기(8,600MW)의 원전은, 원자력에 대한 안전규제기능의 강화를 전제로, 계획대로 추진하는 것이 불가피함.
 - 이미 건설 중인 7기의 원전 건설 철회 시 절대적 공급부족 사태 불가피
 - 5년 이상 소요되는 발전소 건설기간 감안 시 석탄, LNG발전 등 타 전원으로의 대체 건설은 곤란
- 2018~24년 동안 계획된 6기 원전의 경우에는 시간상 타 전원으로 대체 건설을 검토할 수 있으나, 2020년까지의 국가 온실가스 감축목표를 유지해야 한다면, 2020년까지 건설 예정인 미착공 원전 3기 건설은 계획대로 수행될 필요
 - 6기 원전을 석탄발전이나 LNG발전으로 대체 시 전기요금 상승폭은 감내할 수 있는 수준이나 국가 온실가스 감축목표의 대폭 수정 또는 포기는 불가피
 - 유럽과 달리 우리나라는 신재생에너지의 간헐성이 심하여 원자력에 대한 대체수단으로 신재생에너지를 고려하는 것은 현재로서는 비합리적³²
 - 6기 원전을 석탄발전 또는 LNG발전으로 대체하는 경우 전기요금은 2024년 기준 원전 건설 대비 각각 약 4%, 12% 증가 전망
 - 6기 원전을 화력설비로 대체하는 경우 탄소배출량 증가(석탄 대안 22% 증가, LNG 대안 14% 증가)로 국가 온실가스 감축전략에 차질 초래 전망³³
- 2021년 이후 건설이 예정되어 있는 미착공 원전 3기의 건설을 포함하여 (제차 국가

³² 태양광, 조력, 풍력의 경우가 그러함. 예를 들어, 풍력의 경우 서유럽·미국(서북부)은 이용률이 50% 수준이나 우리는 25% 수준에 불과함. 유량이 변화하는 3MW 미만 소수력의 경우에는 집단화하는 방식을 통해 석탄발전기의 기동 여부와 연관시킬 수는 있으나 원자력의 기동 여부와 관련시키는 것은 무리임. 신재생에너지 가운데 기저전원으로 기능할 수 있는 안정성을 확보하고 있는 에너지원은 연료전지와 바이오매스 정도이나 신재생에너지에서 연료전지와 바이오매스가 차지하는 비중은 10% 미만에 불과함.

³³ 우리나라 온실가스 배출량에서 전력부문이 차지하는 비중은 2009년 현재 32.3%에 달하며, 2011년 7월 확정된 부문별·업종별·연도별 온실가스 감축목표에 따르면, 발전부문에 대해서는 2020년까지 BAU 대비 28% 온실가스 감축이 요구됨.

[그림 4-51] 우리나라의 장기 인구 추계



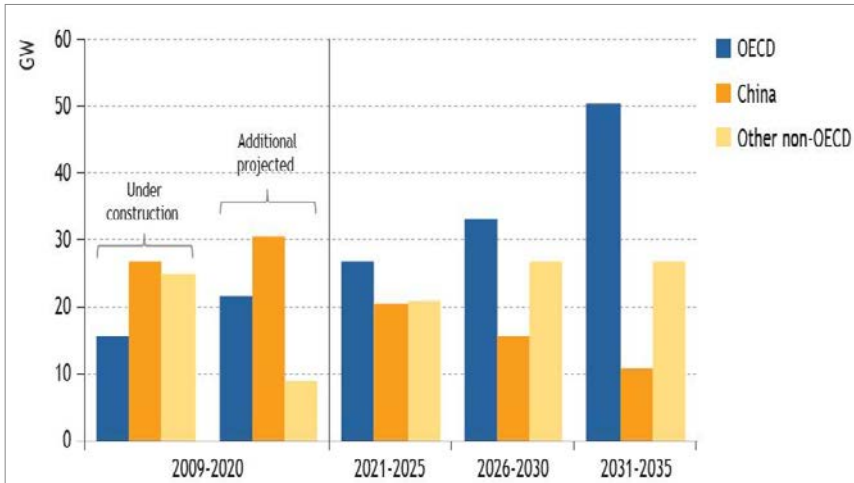
자료: 국가통계포털(KOSIS, <http://kosis.kr/>).

에너지기본계획에서와 같은) 원전확대정책의 유지 여부는, 장기 전력수요(특히 기저 부하의 규모) 전망, 원전의 안전성, CCS의 상용화 가능성과 CCS가 적용된 석탄발전의 경제성 등을 고려하여 향후 1~2년 내에³⁴ 결정될 필요

- 우리나라에서 원전은 안정적인 기저부하에 대응하는 발전원으로, 합리적인 원전규모는 일차적으로 기저부하의 규모에 대한 '장기' 예측에 의해 제한
 - 향후 원전의 운전수명이 60년 이상 될 것임을 감안하면, 장기 원전정책의 수립에서 요구되는 전력수요, 기저부하에 대한 예측 시계(視界)는 현행 전력수급기본계획의 15년을 넘어 인구의 변화(그림 4-51), 경제구조의 변화, 스마트그리드의 활성화를 통한 전력공급방식의 변화(중앙집중형 vs. 분산형) 등을 포함할 수 있도록 충분히 장기일 필요
- 에너지의 안정 수급과 기후변화 대응 필요를 감안할 때, 기저부하 규모에 대응하는 현실적 대안은 원전과 CCS가 적용된 석탄발전으로 제한될 가능성이 높음.

34 1,000MW급 유연탄발전소의 최소 건설공기가 8년임을 감안할 때, 2021년 이후 안정적인 발전설비 확보를 위해서는 추가 원전 건설 여부에 대한 의사결정이 최소 8년 전인 2013년에는 이루어져야 함.

[그림 4-52] 전 세계 원전 건설 전망



주: 온실가스 배출저감 국가공약, 화석에너지 보조금의 단계적 폐지 계획 등 전 세계 국가들이 발표한 계획들을 광범위한 수준에서 고려하는 경우(신정책 시나리오)의 전망임.

자료: IEA, *World Energy Outlook 2010*.

- 기저전원을 구성하는 원전과 석탄발전+CCS의 상대적 비중은 원전의 안전성에 대한 국민적 수용도와 원전의 안전성 제고를 위한 기술개발 로드맵,³⁵ CCS의 가능성과 상용화 시기, 석탄발전의 CCS 적용에 따른 발전비용 증가 규모와 발전비용 증가에 대한 국민의 수용도 등을 고려하여 결정
 - 한국에서 CCS의 가능성은 포집된 탄소의 저장공간 확보 여부가 핵심
 - CCS의 적용 가능성이 높다면 CCS 상용화 이전이라도 미래 CCS 적용이 가능한 형태로 석탄발전소를 건설하는 방안도 가능
- 향후 전 세계적으로 원전 건설 수요가 지속될 것임을 감안하면(그림 4-52 참조), 원전 해외사업의 수주 가능성을 높이기 위해 기술개발·인력확보의 차원에서 원전 친화적인 접근도 가능

35 SMR(Small Modular Reactor, 100MW), 스마트 원자로(300MW, 600MW) 등은 안전성을 제고함과 동시에 원전 용량의 다양화로 수급조절에 용이하다는 장점을 지니며, CCS에 비해 실현 가능성이 높은 상태임.

다. 수요관리정책의 강화와 실효성 제고

- 광의의 에너지 수요관리가 가격신호에 의해 소비자들이 자발적으로 에너지 수요를 관리하는 것을 포괄한다면, 협의의 에너지 수요관리는 에너지 공급자들이 소비자에게 인센티브를 부여하는 특정한 프로그램을 통해 에너지 수요를 관리하는 것을 의미
 - 협의의 에너지 수요관리로는 전력 수요관리 프로그램이 대표적이며, 이는 상시 수요관리와 비상시 수요관리 프로그램으로 구분되며, 상시 수요관리 프로그램은 다시 부하관리와 효율제고 프로그램으로 구분됨.
 - 부하관리: 지정기간 수요조정, 주간예고 수요조정, 축냉설비, 건물냉난방 원격관리시스템, 최대전력 관리장치 설치 지원
 - 효율제고: 고효율 조명기기, 인버터, 변압기, 원심식 냉동기 설치 지원
 - 비상시 수요관리: 직접 부하제어, 비상절전지원제도
 - 상시 수요관리 프로그램의 수요관리 실적은 지정기간, 주간예고 수요조정에 의한 것이 대부분으로, 2010년 하계와 2010~11년 동계 부하관리를 통해 공급예비율 2.1% 향상
 - 지정기간과 주간예고는 전기판매사업자인 한전과 약정을 체결한 고객을 대상으로 전력수요가 집중되는 시간대의 평균전력이 고객기준부하(Customer Base Load: CBL)로부터 감축된 양에 비례하여 지원³⁶
- 광의의 에너지 수요관리 측면에서 국가 전체적으로 효율적인 에너지 소비를 유도하기 위해서는 무엇보다도 에너지원별 가격이 한계공급비용을 반영하여 결정되도록 유도
 - 자유화된 시장에서는 적극적인 유효경쟁정책으로, 규제시장에서는 원가를 반영하는 규제요금 책정으로 이를 수행
 - 에너지원별 최종 소비자가격에 세제가 큰 영향을 미침을 감안할 때, 세제정책이 에너지 소비를 왜곡하지 않도록 가격정책과 세제정책에 대한 통합적인 접근 필요

36 지정기간, 주간예고의 경우 수요조정에 따른 지원금 규모를 신청감축량, 참여횟수에 따라 누진하고 CBL의 정확성 정도에 비례하는 방식으로 책정하여 고객의 수요관리 노력에 상응하는 지원을 제공하는 것이 효율적임.

- 천연가스요금과 전기요금의 종별 교차보조를 해소하고³⁷ 주택용 전기요금의 (3단계 3배로의) 누진제 완화를 차질 없이 추진하여 각 에너지원 내 가격차별적 요소를 제거하고 향후 경쟁 도입의 여건을 마련할 필요
 - 천연가스 도입부문의 본격적인 경쟁 도입을 위해서는 발전용과 도시가스용 간 도매요금의 교차보조 해소가 전제조건이며, 전기요금의 종별 교차보조 해소와 주택용 전기요금의 누진제 완화는 전력판매부문에 경쟁을 도입하기 위한 선결 요건임.

□ 특히 향후 발전설비의 부족으로 인해 적극적인 수요관리정책이 불가피한 전력부문은 기존의 인센티브 중심에서 전기요금 가격신호에 의해 수요를 절감하는 요금기반 수요관리의 강화가 시급

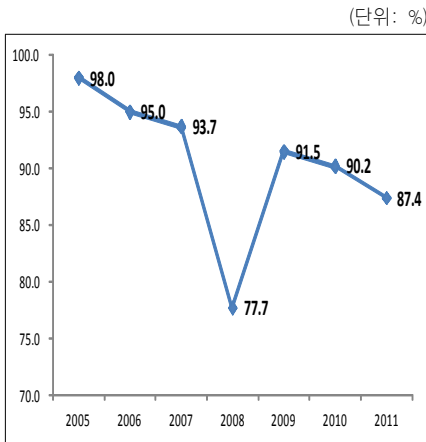
- 요금기반 수요관리 방안으로는 왜곡된 가격체계에 따른 전기로의 비효율적인 에너지원 대체를 억제하고 효율적인 전력소비를 유도하기 위하여
 - ① 전기요금 현실화와 ② 연료비 연동제의 실시, ③ 계절별·시간대별 차등요금제 강화 또는 ④ 최대피크 요금제³⁸ 등 부분적 실시간 요금제의 도입이 급선무
- 실시간 요금제가 선택사항일 경우, 전기요금이 매우 낮은 상태에서는 자발적으로 가격변동위험을 떠안을 소비자가 매우 적을 것이므로, 실시간 요금제의 수용성을 제고하는 측면에서도 전기요금 현실화는 중요
- 중장기적으로는 판매경쟁을 도입하여 다양한 실시간 요금제의 개발을 통해 소비자들의 선택 가능성을 제고할 필요

□ 전기요금 현실화는 요금기반 수요관리와 판매경쟁 도입의 전제일 뿐만 아니라 현행의 원가 이하 요금 책정에서 비롯되는 막대한 사회적 비용을 해소하기 위해서도 시급한

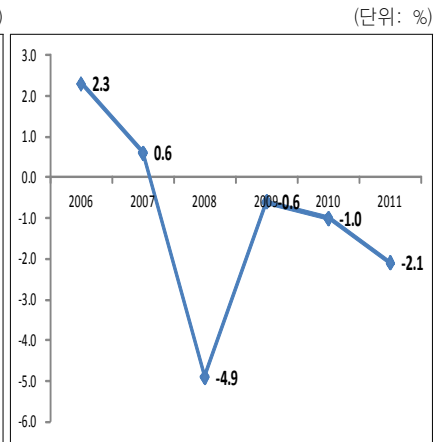
37 다음에 설명하는 바와 같이 발전용 천연가스요금에서 도시가스용 천연가스요금으로의 교차보조는 소득역전적인 성격을 지니고 있으므로 천연가스요금의 종별 교차보조 해소는 에너지복지의 측면에서도 요구되는 사안임.

38 최대피크 요금제(Critical Peak Pricing: CPP)는 일반시간대에 상대적으로 낮은 요금을 적용하다가 피크시간대에 높은 요금 적용으로 사용자의 피크 감축을 유도하는 제도로써 실시간 요금제에 비해 피크전력 삭감효과가 큰 것으로 알려지고 있으며, 가격변동위험으로부터 소비자들을 일부 보호한다는 점에서 완전 실시간 요금제에 비해 도입의 용이성 및 효과성이 높을 것으로 예상됨.

[그림 4-53] 한전의 원가보상률 추이



[그림 4-54] 한전의 이자보상배율 추이



자료: 한전 내부자료.

사안임.

- 우리나라 전력판매사업자인 한국전력공사(이하 한전)의 원가보상률은 2005년 이후 대폭 악화되어 판매수입이 총괄원가를 크게 하회하는 상황이 지속됨(그림 4-53) .
 - 인위적인 전기요금 인상 억제로 한전의 재무건전성이 지속적으로 악화되면서(그림 4-54) 신용등급 하락³⁹과 이에 따른 자금조달비용 증가,⁴⁰ 해외사업 차질 발생⁴¹
 - 2010년 기준 원가 부족액 4.4조원 중 약 35%(1.5조원)는 대기업 위주의 산업용(을)에서 발생(그림 4-55, 그림 4-56 참조)
- 2000년대 들어 유류, 가스가격 급등과 전기요금 인상 억제에 따른 에너지원 간 상대가격 왜곡으로 유류, 가스에서 (편리하지만 비효율적인⁴²) 전기로 에너지원 간 비효율적인 대체가 발생(그림 4-57, 그림 4-58 참조)

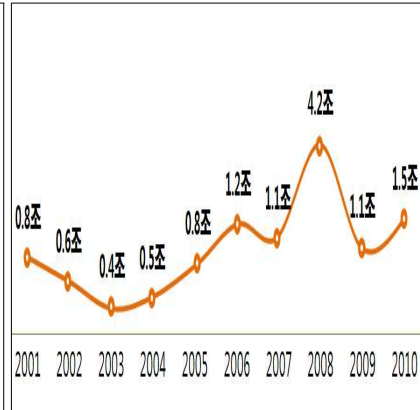
³⁹ 한전의 신용등급은 2011년 재무건전성 악화로 A2에서 Baa2로 3단계 하락한 바 있음.
⁴⁰ 신용등급 1단계 하락에 따른 차입금리 상승분은 2012년의 경우 약 0.15bp 수준임.
⁴¹ 인도네시아 발리 석탄화력, 이집트 다이루트 복합화력 등 국제입찰사업의 사전적격심사에서 지속적인 재무건전성 저하를 이유로 한전이 탈락하는 사례가 발생함.
⁴² 1차 에너지를 전기로 전환하는 과정에서 상당한 에너지 손실이 발생함. 예를 들어 발전기 효율이 40%라면 발전에 소요되는 1차 에너지에 포함된 에너지의 60%가 전기로 전환되는 과정에서 손실됨을 의미함.

[그림 4-55] 계약종별 원가부족액

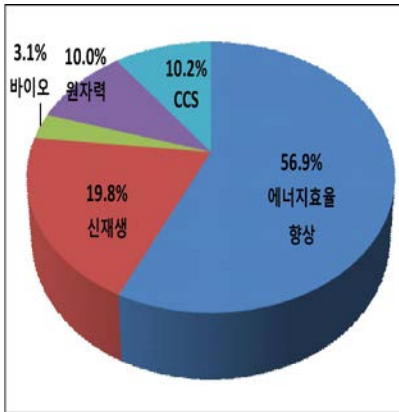


자료: 한전 내부자료.

[그림 4-56] 산업용(을) 원가부족액 추이

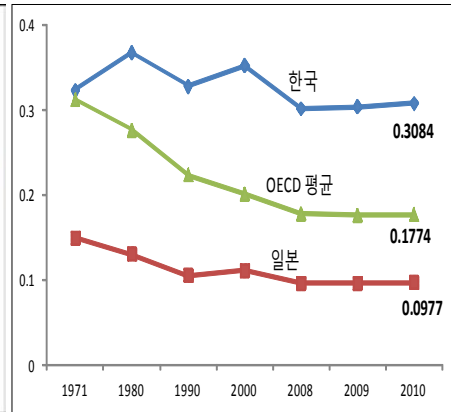


[그림 4-57] 항목별 온실가스 저감 비중(2030년 기준)



[그림 4-58] 에너지원단위 비교

(단위: Toe/1,000달러)



자료: IEA, World Energy Outlook 2009, 2009; IEA, Energy Balance for OECD Countries 2011, 2011.

하면서 막대한 사회적 비용 발생

－ 에너지원 간 비효율적인 대체로 인한 에너지 손실액은 2007년 기준 연간 9,234원으로 추정⁴³

○ 반면, 우리나라 제조업 제조원가에서 전기요금이 차지하는 비중은 1.17%

43 한국개발연구원, 『연료비 변동에 따른 전기요금 탄력성 제고방안 연구』, 2008.

에 불과하여 전기요금 현실화에 따른 제조업의 가격경쟁력 저하는 기우에 불과

- 오히려 에너지효율 향상에 대한 유인 부족으로 고효율 설비투자 왜곡 우려
- 에너지효율 향상은 향후 온실가스 저감의 주된 동인으로 평가되나, 우리나라 에너지원단위의 수준과 개선 정도는 주요국을 크게 하회

○ 또한 전기요금 1% 인상에 따른 직접적인 물가상승효과는 소비자물가지수의 경우 0.0208%p, 생산자물가지수의 경우 0.0274%p 증가에 그칠 전망

- 전기요금이 소비자·생산자 물가지수에서 차지하는 가중치를 적용하여 수치 산정

○ 전기요금을 총괄원가 수준으로 현실화할 경우 2011년 기준으로 전력소비 절감에 따라 2.2조원의 에너지 수입액 절감과 8,147천톤의 CO₂ 배출량 저감 기대

- 2011년 8월 요금조정 후를 기준으로 필요인상률, 전력소비 절감량, LNG 절감량 산정을 통해 에너지 수입액 절감량과 CO₂ 배출 절감량 추정

○ 2011년 연 2회에 걸친 평균 9.6% 전기요금 인상으로 당초 86%에서 91%로 원가보상률 상승을 기대하였으나, 발전연료비의 급증에 따른 정산단가의 지속적인 상승으로(그림 4-59, 그림 4-60 참조) 2011년 원가보상률은 87.4%에 그칠 전망

- 9.6%의 전기요금 인상으로 156.2만kW의 피크수요 억제, 103억kWh의 전력수요 감소와 3.9조원의 한국전력공사 재무구조 개선 기대

라. 신재생에너지 기술개발·보급·확대 정책의 실효성 제고⁴⁴

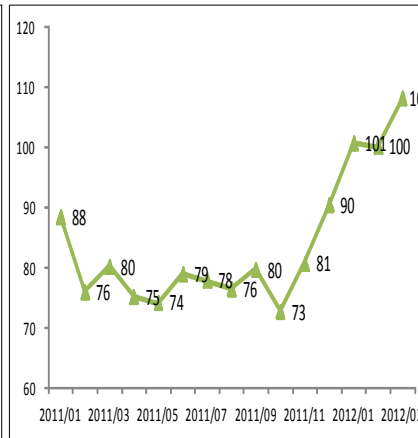
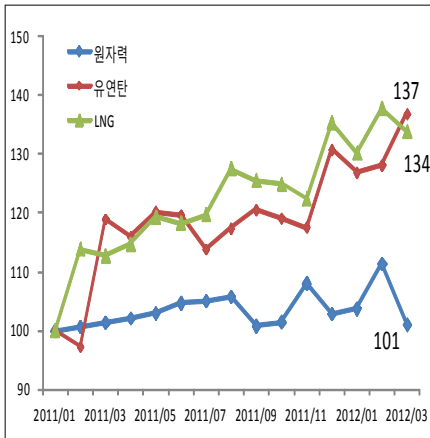
□ 신재생에너지 기술개발 및 보급·확대 정책의 성공 여부는 정부 정책의 지속성 유지가

44 녹색성장·기후변화 정책을 다룬 제5절에서는 신재생에너지 공급 확대를 위해 당해 정책이 인프라정책, 산업정책, 산업표준정책과 조율될 필요성을 주장한 바 있다. 정책조율의 필요성은 신재생에너지 보급·확대 정책의 실효성을 제고하기 위하여 당연히 요구되는 것으로서 본 절에서 반복해서 설명하지는 않기로 한다.

[그림 4-59] 전월별 연료단가 변화 추이 [그림 4-60] 정산단가 변화 추이

(단위: %)

(단위: 원/kWh)



자료: 전력통계정보시스템(EPSIS).

관건이며, 이에 따라 정부보조금 지원을 중단하는 시점(Grid-Parity)을 고려한 중장기적 정책 이행을 위한 로드맵이 제시될 필요

□ 신재생에너지 기술개발 및 보급·확대를 위해서는 우선 원가보다 낮은 전기요금의 신속한 현실화가 중요

○ 전기요금의 현실화는 전력부문 신재생에너지 보조금을 크게 줄여 주며, 신재생에너지원의 경제성을 강화시켜 보급을 촉진할 수 있음.

□ 대규모 계통연계형 보급사업과 소규모 자가사용형·지역형 보급사업의 균형 있는 추진을 통해 수요자 또는 신재생에너지설비 설치지역 주민들의 참여를 유도하는 방식의 보급제도 필요

○ 최근 FIT(Feed-in-Tariff: 발전차액지원제도), RPS(Renewable Portfolio Standards: 신재생에너지공급의무화제도) 등 대규모 계통연계형 보급사업이 중심이 되면서 바이오·폐기물 등 지역형 에너지, 소규모 자가사용형 보급에 애로

○ 대규모 계통연계형 보급사업은 공급처와 수요처가 떨어져 있는 '화석에너지형' 공급방식으로 공급지역 주민들의 반발, 수요자의 자발적 참여 동

기 저하 등 국민들의 수용성을 하락시켜⁴⁵ 보급에 차질 우려

□ 계통연계형 보급사업과 관련해서도, 다음의 사항들을 고려하여 RPS와 FIT의 병행 추진을 검토할 필요

- 우리나라는 신재생에너지원 간 경쟁 유도, 효율적인 이행전략 수립 유도, 재정부담 완화를 이유로 기존의 FIT를 폐기하고 2012년부터 RPS 시행 결정
- RPS가 전력시장의 자유화 및 신재생에너지의 국가별 목표 설정이라는 측면에서는 유리하나, 현실적으로 신재생에너지 보급에는 FIT가 보다 효과적이라는 실증분석 결과가 다수 존재
- 신재생에너지들이 기술개발을 통해 시장에 진입하는 초기 단계에서는 위험을 줄여 진입을 촉진할 수 있는 FIT가 유리한 반면, 시장이 성숙한 단계에서는 경쟁을 통해 기술개발 및 비용절감을 유도한다는 점에서 RPS가 유리
- RPS는 에너지 공급자에게 가격변동위험을 초래하여 풍력, 조력, IGCC 등 발전단가가 저렴하고 대형인 사업에 유리한 반면, 태양열, 바이오, 폐기물 등 소형 사업의 경우에는 참여가 어려울 수 있음.

□ 신재생에너지 정의 및 통계를 재정립하여 국제기준과의 부합성을 제고하고 시장에서의 왜곡을 방지할 필요

- 예를 들어, 부생가스는 석유·석탄 공정의 부산물로서 현재 폐기물에너지 생산의 절반을 차지하고 있으나 국제기구는 이를 신재생에너지에서 제외
- 부생가스의 신재생에너지 인정은 단기적으로는 합리적이나, 장기적, 국가 전체적인 기후변화 대응 노력과는 배치

45 최근의 조사에 따르면, 신재생에너지 전기에 대한 가구당 추가 지불의사액은 월 1,300~1,700원 수준으로 2010년 우리나라 가구당 월평균 전기요금의 3.5%에 불과함.

마. 원자력·화력 발전의 해외시장 진출 능력 제고

□ 전력산업의 해외시장 진출은 전력설비 건설 후 운영·유지보수·전력판매 서비스 제공을 통해 장기적으로 수익을 창출

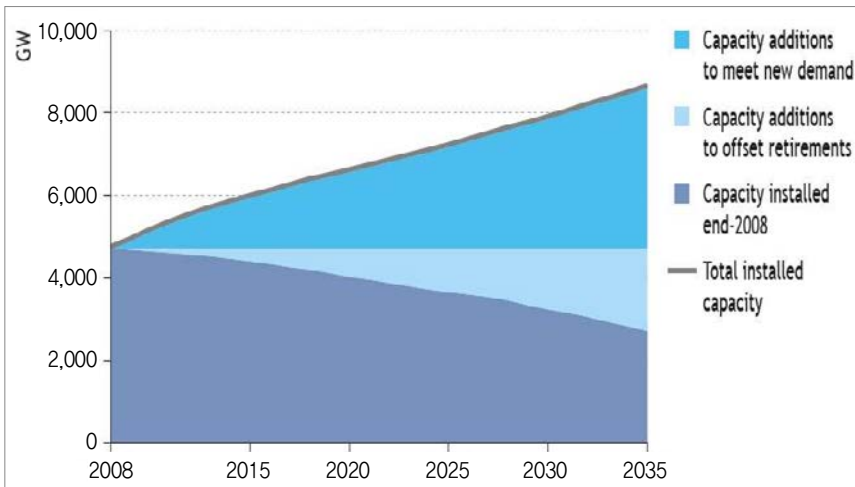
○ 2011년 현재 우리나라는 화력 10건(7개국), 원자력 1건(1개국), 신재생 2건(1개국), 송배전 11건(9개국), 자원개발 10건(4개국) 등 총 34건의 해외 사업을 수행 중

□ IEA에 따르면, 전 세계 발전용량은 2008년 4,719GW에서 2020년 6,581GW로, 2035년 8,613GW로 확대될 것이며(그림 4-61), 2035년까지 연평균 약 6,400억달러의 설비투자 수요가 발생할 것으로 전망(그림 4-62)

○ 2010년 우리나라의 총발전용량은 76GW

○ 발전 3,710억달러, 송변전 830억달러, 배전 1,850억달러 설비투자가 전망되며, 이 가운데 약 61%가 중국, 인도 등 아시아에 집중

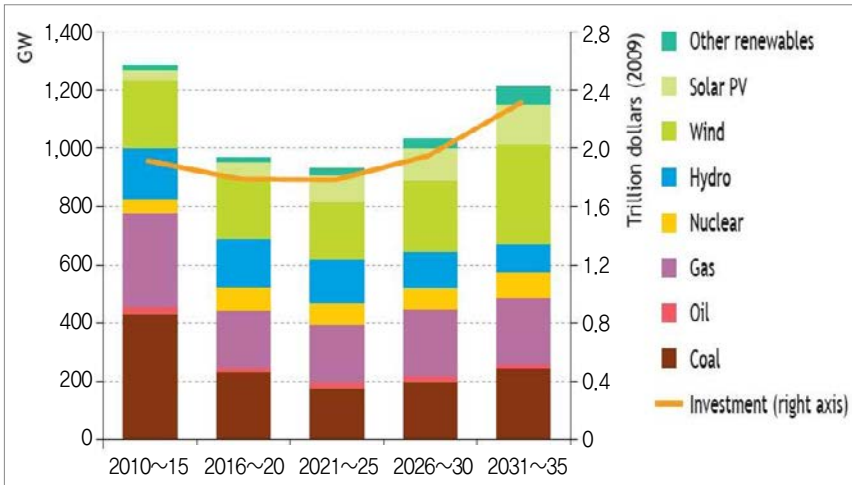
[그림 4-61] 전 세계 발전용량 전망



주: 온실가스 배출저감 국가공약, 화석에너지 보조금의 단계적 폐지 계획 등 전 세계 국가들이 발표한 계획들을 광범위한 수준에서 고려하는 경우(신정책 시나리오)의 전망임.

자료: IEA, *World Energy Outlook 2010*.

[그림 4-62] 전 세계 발전설비 신규 투자 전망



주: 온실가스 배출저감 국가공약, 화석에너지 보조금의 단계적 폐지 계획 등 전 세계 국가들이 발표한 계획들을 광범위한 수준에서 고려하는 경우(신정책 시나리오)의 전망임.
 자료: IEA, *World Energy Outlook 2010*.

□ 전력산업의 해외시장 진출을 활성화하기 위해서는 ① 자금조달비용의 절감, ② 핵심 기술의 개발, ③ 전문인력의 양성, ④ 해외 종합정보력의 확충이 필요

- 수출입은행, 수출보험공사, 산업은행 등 정책금융기관의 대폭적인 자본금 확충으로 지원여력을 확대하고, 민간금융기관의 참여를 유인할 수 있는 다양한 방안 마련
 - 사업대상 국가의 대부분이 자체 재원 부족과 낮은 신용등급으로 자금 확보에 어려움이 있어 사업자의 자금조달능력이 사업수주의 중요한 요소
 - 한편, 우리나라 사업자들은 장기 자금조달을 주로 의존하는 수출입은행의 신용도가 경쟁국 ECA(Export Credit Agency: 수출신용기관)에 비해 상대적으로 낮아(표 4-32), 경쟁국 대비 장기자금조달에서 불리⁴⁶
 - 투자비의 회수기간 장기, 정치적 불확실성 등으로 민간금융 참여가

46 예를 들어 2011년 초에 추진되었던 중동 프로젝트의 경우 수출입은행을 통한 (수수료, 약정수수료, 보험료, 이자율 등을 고려한) 전체 자금조달비용은 독일의 ECA에 비해 1%p 가량 높았던 것으로 파악됨.

〈표 4-32〉 주요국 ECA의 최근 신용등급

	Moody's	Standard & Poor's	Fitch
한국수출입은행	A1	A	A+
Japan Bank for International Cooperation	Aa3	AA-	A+
Export-Import Bank of China	Aa3		
독일 Euler Hermes Kreditversicherungs AD	Aa3	AA-	AA

제한적임.

- 핵심 설비에 대한 기술력 확보를 통해 수주 경쟁력 및 수익성 제고
 - 현재 복합화력 가스터빈, 원자력 발전 냉각수 공급펌프, 제어설비 등 핵심 설비에 대한 원천기술 부재로 수주 경쟁력 저하
 - 핵심 부품을 해외 독과점 공급사에 의존하는 경우, 사업수주 후에도 정비보수를 해외 공급사에 의존하여 수익성이 크게 저하
- 금융, 법률, 국제조세, 엔지니어링 등 핵심 영역 전문인력의 효율적 양성 방안 마련
 - 공기업에 대한 정원 관리 또한 해외사업의 수주 실적에 따라 탄력적으로 운용될 필요
- 해외의 사업기회, 사업환경, 주요 정책동향 등에 대한 민-관의 해외 종합정보망을 구축하고 정보를 공유하는 방안 마련
 - 아프리카, 중앙아시아, 동남아시아 등 사업기회가 풍부한 국가일수록 정보 입수가 어려움.
 - 분산된 정보와 종합적인 정보력의 한계로 의사결정이 제약되고 해외 경쟁사 대비 수주경쟁력 저하

바. 에너지복지의 확충

- 에너지의 효율적 소비를 위한 에너지 관련 세제·가격체계의 정비와 배출권거래제 등 기후변화 대응정책은 저소득층의 에너지비용 증가를 초래할 가능성이 있으므로, 향후 선별적이고 실효성 있는 에너지복지정책의 설계 필요성이 증대

〈표 4-33〉 행정단위별 난방 형태 분포(2005년 기준)

(단위: 천가구, %)

	중앙 난방	지역 난방	도시 가스	석유	프로판	전기	연탄	재래식	기타	계
전국	934 (5.9)	1,376 (8.7)	8,037 (50.6)	4,084 (25.7)	579 (3.6)	527 (3.3)	214 (1.3)	64 (0.4)	73 (0.5)	15,887 (100.0)
읍부	26 (2.0)	24 (1.8)	369 (27.9)	591 (44.8)	172 (13.0)	78 (5.9)	42 (3.2)	9 (0.7)	9 (0.7)	1,319 (100.0)
면부	9 (0.5)	24 (1.3)	101 (5.6)	1,210 (66.4)	96 (5.3)	215 (11.8)	89 (4.9)	50 (2.7)	31 (1.7)	1,823 (100.0)
동부	899 (7.1)	1,329 (10.4)	7,567 (59.4)	2,283 (17.9)	311 (2.4)	234 (1.8)	82 (0.6)	5 (0.0)	34 (0.3)	12,745 (100.0)

자료: 국가통계포털(KOSIS, <http://kosis.kr/index/index.jsp>), 2005년 인구총조사.

- 에너지복지는 주로 난방용 에너지의 공급과 관련되며, 소득 기준과 지역 기준으로 접근 가능
- (소득 기준) 기초생활수급자에 대한 광열비 지원을 확대하되, 에너지 바우처의 형태를 취할 필요가 있으며, 향후 광열비 지원을 차상위 계층까지 점진적 확대
 - 10월~3월 중 난방용 광열비 지원을 위해 기초생활수급가구에 대해 연간 10만원의 에너지바우처를 공급하는 경우 700억원의 재원 필요(박광수 [2009])
- (지역 기준) 도시가스 이용이 불가능하여 난방용 에너지로 등유, 프로판에 대한 의존 비율이 높은 중소도시, 농어촌지역을 대상으로 등유, 프로판에 대한 세제 및 가격 수준의 적정화 필요
 - 도시가스 배관망이 많이 건설된 동부의 경우 난방용 에너지로 도시가스에 대한 의존도가 매우 높으며 그 비중이 확대되는 추세인 반면, 읍부·면부의 경우 등유, 프로판에 대한 의존도가 매우 높은 상태
 - 도시가스가격에 비해 등유, 프로판의 가격이 현저히 높으며(표 4-34), 이는 동부의 소득수준이 읍부, 면부보다 높음을 감안할 때, 난방용 에너지의 가격수준이 소득 역진적임을 의미
 - 도시가스가격이 상대적으로 낮은 데에는 용도별로 수급조절비용이

〈표 4-34〉 난방용 에너지가격 비교(2009년 12월 기준)

	등유 (원/ℓ)	프로판 (원/kg)	도시가스 (원/kg)	연탄 (원/개)	심야 (원/kWh)
고유단위가격	1009.1	1711.2	779.8	585.0	57.8
원/TOE	1163.9	1420.1	739.1	349.5	672.6
등유 100 기준	100.0	122.0	63.5	30.0	57.8

자료: 박광수, 『중소도시, 농어촌 난방용 에너지의 합리적 공급방안』, 2010, p.27 〈표 3-2〉.

배분되지 않아 TDR이 낮은 발전용 등 타 용도에서 TDR이 높은 가정용 도시가스로 교차보조가 존재하는 점에도 기인

- 등유, 프로판, 도시가스의 단위당 세액, 세액의 가격 대비 점유율 (2009년 8월 4주차 기준)은 대략적으로 에너지원별 환경성을 반영하고 있음.

- * 먼지, SO_x, NO_x 기준 프로판, 도시가스, 등유 순으로 친환경적
- * 세액: 등유 195.0원/ℓ, 프로판 159.4원/kg, 도시가스 178.7원/kg
- * 세액/가격: 등유 19.4%, 프로판 10.3%, 도시가스 18.2%

참고문헌

- 고상원 외, 『민간 IT 연구개발투자에 대한 정부보조금의 효과』, 정보통신정책연구원, 2005.
- 교육과학기술부 · KISTEP, 『2010년 연구개발활동조사보고서』, 2010.
- 국가에너지위원회, 『제1차 국가에너지 기본계획』, p.118.
- 규제개혁위원회, 「규제개혁백서」, 2008.
- 김준경 · 차문중 편, 『글로벌 경제위기 이후 서비스산업 선진화 방향』, 연구보고서 2010-06, 한국개발연구원, 2010.
- 녹색성장위원회, Green Growth: Green Industry and Green Job, 2011, pp.102~103.
- 박광수, 『저소득층을 위한 에너지 바우처 제도 연구』, 기본연구보고서 09-02, 에너지경제연구원, 2009.
- _____, 『중소도시, 농어촌 난방용 에너지의 합리적 공급방안』, 2010, p.133.
- 박복영, 「원조모형의 국제 비교와 시사점」, 연구자료 07-07, 대외경제정책연구원, 2007.
- 이시욱 · 이한규, KDI 현안분석 제2절, 2009, p.22.
- 이흥직 · 장준영, 「산업 간 생산성 격차의 확대 원인과 경제적 영향 분석」, 『조사통계월보』, 한국은행, 2007.
- 이희선 · 안세웅 · 주현수 · 선효성, 『재생에너지의 환경성 평가 및 활성화 방안: 폐자원을 중심으로』, 경제 · 인문사회연구회, 2010.
- 지식경제부, 『제3차 전력수급기본계획』 제6절, p.107~108.
- _____, 『제4차 전력수급기본계획』 제6절, p.108.
- _____, 『제5차 전력수급기본계획』 제6절, p.107~108.
- _____, 『제9차 장기천연가스수급계획』 제6절, p.108.
- _____, 『제10차 장기천연가스수급계획』 제6절, p.108.
- 한국개발연구원, 「국가재정 운용계획: 통일 · 외교 분야」, 2008.
- _____, 『연료비 변동에 따른 전기요금 탄력성 제고방안 연구』, 2008.
- _____, 「서비스산업 선진화 정책방향 보고서」, 2009.

- _____, 「서비스산업 중장기 선진화방안」, 용역보고서, 2010.
- 한국무역협회, 「기업의 FTA 활용 현황과 활용도 제고방안」, 2008.
- 한국은행, 「국제수지통계」, 각년도.
- _____, 「2007년 산업연관표」 제4절, 한국은행, 2009.
- _____, 『국민계정』 제4절, p.71.
- 한국환경정책평가연구원, 『재생에너지의 환경성 평가 및 활성화 방안』 제5절, 2010, p.94.
- 한진희 외, 『고령화 사회의 장기 거시경제변수 전망: 2006~2080』, 한국개발연구원, 2007.
- Borchert, I., A. Mattoo, and B. Gootiiz, “Global Pattern of Service Trade Barriers: New Empirical Evidence,” paper presented to 2010 KDI International Conference on the Service Sector Advancement, Korea Development Institute, 2010.
- Bureau of Labor Statistics, 2009, <http://www.bls.gov/>.
- Criscuolo, C., “The Trend of Service Sector Development in Advanced Economies: How Does Korea Perform?” Chapter 1-1 in M. Tcha (ed.), *The Service Sector Advancement*, Korea Development Institute, 2010, pp.21~36.
- Dellink, R., G. Briner, and C. Clapp, “Costs, Revenues and Effectiveness of the Copenhagen Accord Emission Pledges for 2020,” OECD Environment Working Papers, No. 22, OECD Publishing, 2010.
- Easterly, W., *The White Man's Burden*, New York: Penguin Books, 2007.
- Escaith, Hubert, “Measuring Trade in Value Added in the New Industrial Economy: Statistical Implications,” MPRA Paper 14454, Germany: University Library of Munnich, 2008.
- Guerrieri, P. and V. Meliciani, “Technology and International Competitiveness: The Interdependence between Manufacturing and Producer Services,” *Structural Change and Economic Dynamics*, Vol. 16, 2005, pp.489~502.
- Holmstrom, Bengt and Steven N. Kaplan, “The State of U.S. Corporate Governance: What's Right and What's Wrong?” *Journal of*

- Applied Corporate Finance*, Vol. 15, No. 3, 2003.
- Hood, Christina, *Reviewing Existing and Proposed Emissions Trading Systems*, International Energy Agency, 2010.
- Hufbauer, Gary and Sherry Stephenson, "Services Trade: Past Liberalization and Future Challenges," *Journal of International Economic Law*, Vol. 10, No. 3, 2007, pp.605~630.
- IEA, *World Energy Outlook 2009*, 2009.
- _____, *World Energy Outlook 2010*, 2010.
- _____, *Energy Balance for OECD Countries 2011*, 2011.
- Kang, S., Y. Oh, S. Lee, J. Jang, S. Hwang, D. Lee, and S. Kim, *Green Growth: Green Industry and Green Job*, 경제·인문사회연구회, 2011.
- Krugman, Paul, "The Myth of Asia's Miracle," *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 6, 1994, pp.62~78.
- Owen, Geoffrey, Tom Kirchmaier, and Jeremy Grant, *Corporate Governance in the US and Europe*, Palgrave Macmillan, 2008.
- OECD, *Enhancing the Performance of the Service Sector*, Paris: OECD, 2005.
- _____, DAC 연례 「개발협력보고서 2007」, 2008, p.37.
- _____, OECD Reviews of Innovation Policy: Korea, Paris: OECD, 2009.
- _____, *Main Science and Technology Indicators*, Paris: OECD, 2009.
- _____, *Interim Report of the Green Growth Strategy: Implementing Our Commitment for a Sustainable Future*, 2010.
- _____, STAN Database for Structural Analysis, 2010.
- Round, J. I. and M. Odedokun, "Aid Effort and Its Determinants," *International Review of Economics and Finance*, Vol. 13, 2004, pp.293~309.
- Triplett, J. and B. Bosworth, *Productivity in the U.S. Service Sector: New Sources of Economic Growth*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2004.
- UNEP, *Global Trends in Sustainable Energy Investment 2009*, 2009.
- Wölfl, A., "The Service Economy in OECD Countries," OECD, 2005.

제5장

시장제도

진양수 · 윤경수 · 조성빈 · 양용현 · 김두얼

제1절 경쟁정책

1. 국내 산업의 독과점화 현황 및 문제점

가. 현황

□ 2000년대 들어 국내 경제의 여러 산업에서 독과점화가 심화되고 있거나 고착화되고 있는 추세

○ 광업·제조업 부문 출하액을 기준으로 2002년과 2009년의 평균적 집중 수준을 비교할 때, CR3는 47.6%에서 55.4%로 상승하였으며 HHI도 1,600에서 1,820 수준으로 상승

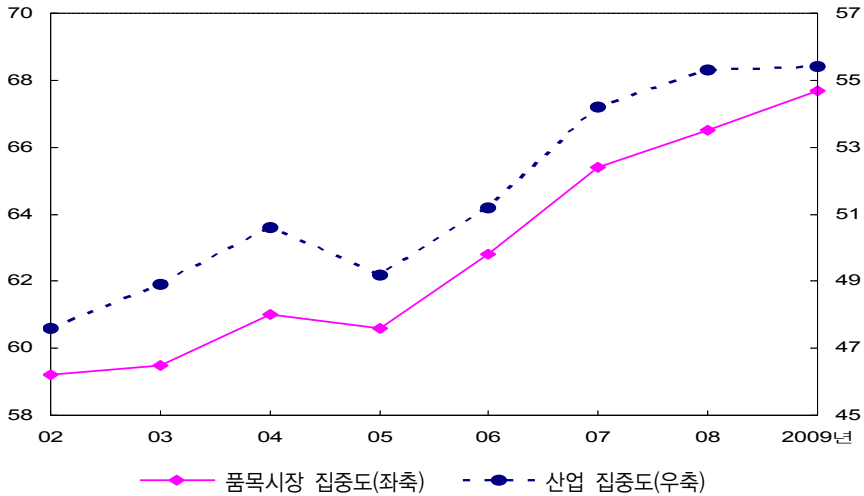
○ 2005~09년을 기준으로 할 때 시장지배적 사업자*가 동 기간 동안 계속 존재하는 독과점구조 고착 산업은 43개에 달함.

* 「공정거래법」은 CR1이 50% 이상이거나 CR3가 75% 이상인 경우 당해 사업자(들)를 시장지배적 사업자로 추정

－ 최근에는 상위 3사 기업들의 순위 변동이 전혀 없는 산업의 수(2004~08년 기준 9개, 2005~09년 기준 16개)가 더욱 많아진 것으로 나타남.

○ 최근 들어서는 대기업 및 대기업 계열사들이 신규 부문으로 사업을 다각화하면서 과거에 다수의 소규모 사업자들이 활동하던 산업 영역에서도

[그림 5-1] 광업·제조업 CR3 추이



자료: 통계청.

독과점화가 진행

- 공정거래위원회는 최근 4년간 18개 기업집단 소속 30개사가 중소기업 영위 분야에 진출한 것으로 보고한 바 있음.⁴⁷

나. 문제점

- 독과점적 시장구조는 경쟁제한 등을 통해 가격담합의 가능성을 높이고, 물가의 구조적 하방경직성을 초래
 - 실제로 2000년대 이후 정유, 설탕, 커피, 항공 등 다양한 독과점 산업에서 담합행위가 적발
 - 독과점 고착 산업 중 5년간(2003~08년) 소비자가격 상승률은 24.8%로 평균 물가상승률(16.8%)보다 유의하게 높은 것으로 나타남.
- 독과점구조 고착 산업(2003~08년 기준)은 광업·제조업 전체 평균에 비해 영업이익률은 높고 해외개방도 및 연구개발 투자비율은 낮은 것으로 나타남.

47 공정위, 「대기업집단 계열회사 변동현황 정보공개」, 보도자료, 2012. 2.

〈표 5-1〉 광업·제조업 전체 대비 독과점 고착 산업의 성과 비교

	해외개방도(%)		R&D 비율(%)		영업이익률(%)		
	2008	2009	2008	2009	2007	2008	2009
광업·제조업 전체	30.2	28.3	2.0	2.4	5.96	6.12	6.17
독과점 고착 산업	27.4	26.5	1.7	1.8	6.54	7.08	6.64

주: 1) 해외개방도는 총출하액 대비 수출입액의 비중을 의미함.

2) 영업이익률은 한국신용평가정보 데이터베이스로부터 추출함(제조업 외감기업 대상).

자료: 이재형, 「시장구조조사」(공정위 용역보고서, 2010, 2011).

○ 독과점 산업에서 나타나는 낮은 대외개방도 및 연구개발 투자비율은 우리 경제의 전반적 지향점과 상치

□ 요약하면, 독과점적 시장구조의 진전 및 심화는 우리 경제의 배분적 효율성 (allocative efficiency)을 저하시키고 소비자후생을 잠식하고 있는 것으로 파악됨.

2. 독과점화 형성 및 고착화의 배경

가. 규모의 경제

□ 현재 전력, 가스 등 일부 산업에 나타나는 독점구조는 기본적으로 규모의 경제에 기반(자연 독점)⁴⁸

○ 최근에는 전력 및 가스 산업 내에서도 규모의 경제가 강하게 작용하는 부문과 그렇지 않은 부문을 분리하여 후자*에 대해서는 독점구조를 해체하고 경쟁을 도입하려는 논의가 진행

* 전력산업의 판매부문, 가스산업의 도입 및 소매 부문 등

⁴⁸ 기업이 규모의 경제를 포함한 효율성 우위를 바탕으로 시장에서 독과점적 지위를 확보하는 경우에 있어서 이러한 과정에 대한 경쟁법 규제의 필요성 여부에 대한 논의가 존재함. 본 절의 논의 내용은 이러한 과정에 대한 것이 아니라 일단 독과점적 지위를 확보한 기업의 경쟁제한행위 또는 지배력 남용을 통한 독과점적 지위의 확보·고착화에 관련된 것임.

나. 과거 산업정책의 유산

- 과거 정부 주도의 경제개발정책을 추진하면서 규모의 경제가 크게 작용하지 않는 산업도 유치산업 육성, 지대 배분, 사회통합 등을 목적으로 사업자 수를 제한하고 가격 규제를 통해 '적정 이윤'을 보장하는 규제 독과점 형태로 운영
 - 교역재 부문에서는 국내 시장규모와 자본이 제한된 가운데 국제경쟁력 확보에 필요한 규모의 경제와 기술력을 갖추 수 있도록 진입을 제한하는 한편, 국제시장에서 경쟁하도록 독려(전 산업의 수출화)
 - 비교역재 부문에서는 주요 이해관계자에 대한 지대와 서민생활에 미치는 영향 등을 고려하여 정책 조율
- 1990년대 후반 이후 이러한 산업들 중 상당수가 가격자유화, 진입제한 완화 등을 통해 규제 영역에서 벗어나기 시작했으나 이미 형성된 독과점구조는 이후에도 지속적으로 온존
 - 예컨대, 정유산업의 4개 사업자 구조는 1980년대에 형성되어 가격규제를 통한 정부의 통제하에 운영되었으나 1990년대 후반의 가격규제 철폐, 수입자유화 등 이후에도 동일한 과점구조가 현재까지 지속
 - LPG, 통신, 항공, 자동차, 맥주, 설탕, 담배 등 다양한 산업에서 나타나는 독과점구조에 대해서도 유사한 설명이 가능
- 이러한 산업정책의 유산은 현재에도 지속되어 각 산업별 규제당국은 규제 독과점 구조를 자연스럽게 인식하는 경향이 강하며, 시장 내 '경쟁'이 아닌 '경쟁자(기존 사업자)'를 보호하는 방식으로 정책이 운영됨.
 - 산업에 따라 불합리한 최소 시설기준요건 등의 인위적 규제가 산업별 규제당국에 의해 유지되어 온 바 있음.
 - 예를 들어, LPG 수입업 및 석유수입업의 저장시설 기준 등
 - 최근 3단계에 걸쳐 추진된 '진입규제 개선 작업'이 큰 성과를 거두지 못한 것도 산업별 규제당국의 이 같은 인식에 상당 부분 연유

- 또한 시장참여자들도 규제 독과점구조를 자연스럽게 인식할 뿐 아니라 담합 등 경쟁 제한행위의 위법성을 심각하게 인식하지 않는 것도 독과점구조가 용이하게 유지되는 배경으로 작용
- 최근 발생한 국제 카르텔 사건 중 국내 기업이 관련된 사례가 다수를 차지한다는 사실은 국내 기업들의 이러한 인식을 반증(미국 10대 국제 카르텔 처벌 기업 중 4개가 국내 기업임)

다. 기존 독과점 사업자의 시장지배

- 이미 독과점구조가 고착화된 산업에서는 기존 사업자가 시장지배력을 행사하여 신규 사업자의 시장 진입을 직·간접적으로 방해
 - 공정거래위원회는 시장지배력을 남용하여 저가항공사의 국내선 및 국제선 항공여객시장 진입을 방해한 국내 대형 항공사들에 대해 과징금 부과(2010년 3월)
 - 또한 공정거래위원회는 IPTV 사업자의 유료방송시장 진입을 방해한 복수 종합유선방송사업자들의 담합행위에 대해 과징금 부과(2011년 5월)
- 기존 사업자가 신규 사업자의 진입을 방해하기 위해 가격을 일시적으로 대폭 인하하거나 신규 사업자의 잠재적 주 고객과 선제적으로 장기 계약을 체결하는 등의 방법으로 진입을 방해하는 경우도 다수 존재하는 것으로 알려짐.
 - 국내 대형 오픈마켓 사업자가 자신과 거래하는 판매사업자로 하여금 신규 진입한 경쟁 오픈마켓 사업자와 거래하지 못하게 하여 신규 진입자를 시장에서 퇴출시킨 사례(2007년 12월) 등

라. 독과점 규제의 실효성 부족

- 국내 독과점구조 및 그 폐해의 심각성에 비해 경쟁법의 규율 수준은 상대적으로 미흡
 - 외국과 비교할 때 담합, 시장지배적 지위 남용행위 등 경쟁법 위반행위에 대한 과징금 수준이 현저하게 낮은 수준으로 평가됨.

- 담합의 경우 관련 매출액의 10%, 시장지배적 지위 남용행위의 경우 관련 매출액의 3%의 과징금을 부과하도록 되어 있으나 실제 사례에서는 대부분 훨씬 낮은 수준에서 과징금이 책정
- EU의 경우 과징금은 관련 매출액이 아닌 총매출액의 10% 수준이며, 미국의 경우에는 기업뿐 아니라 개인도 처벌하는 방식으로 규율
- 경쟁법 위반 혐의에 대하여 공정위가 강제 조사할 권한이 없다는 점도 경쟁법의 실효성을 제한

3. 독과점 규제와 관련한 경쟁정책의 변화

- 경쟁 및 공정 거래와 관련된 법률로는 1975년에 제정된 「물가안정과 공정거래에 관한 법률」과 1980년에 제정된 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」이 있으며, 1986년에는 대규모 기업집단에 대한 규제가 도입됨.
- 정책 진화 초기 단계에서는 구조적·근본적 접근법보다는 행위 규제를 통해 물가안정을 도모하고 독과점의 폐해를 줄이며 경제력 집중과 기업지배구조 문제에 대처
 - 시장지배적 사업자가 가격을 부당하게 결정·유지·변경할 경우(공정거래법 제3조의 2), 가격의 인하를 명할 수 있도록 한 조항(제5조)이 대표적인 사례
- 1980년대 후반 이후, 특히 경제위기 이후에 이르러서 권위적 개발국가에서 민주시장 경제로 전환하기 위해서는 구조적·근본적 접근법이 필요하다는 공감대가 형성
 - 사전적 행정규제의 상당 부분을 시장경쟁, 사적규제, 공적감독으로 대체할 필요성이 강조됨.
 - 효율을 저해하지 않는다는 전제하에 기존 독과점체제의 분할과 신규 진입 활성화를 통해 경쟁 압력 제고
 - 감독자를 감독하는 문제의 해결을 위해 이해당사자 스스로 권리를 찾을 수 있는 법적 통로를 확보
 - 경영 관련 자료 확보의 어려움과 무임승차 문제 등을 고려할 때, 공적 감독 없이 사적규제만으로 경영을 규율하는 것은 한계가 있으므로 효

□ 경쟁·공정 거래 관련 정책도 대체로 이와 같은 방향으로 전환되어 옴.

- 1980년대부터 1990년대 중반까지 진행된 진입규제 완화는 ‘대마불사’의 신화를 종식시키지 않은 상황에서 추진되어 부작용을 낳았지만, 1997년 경제위기 이후 진입규제 완화와 시장규율 강화가 결합된 정책이 추진됨.
- 증권 관련 집단소송 등 일부 사적구제 수단이 도입되기 시작함.
- 행위규제에서 시장별 분석에 기초한 구조적 접근과 경쟁 주창(공정거래법 제63조)을 중시하는 방향으로 발전

4. 최근 경쟁정책 역할의 퇴조 및 이에 대한 비판

□ 최근 수년간의 친기업(business friendly) 정책기조는 이와 같은 정책흐름을 역행하는 것으로서 경쟁·공정 거래 관련 정책에도 악영향을 미침.

- 정부는 ‘친시장(market friendly)’이 아닌 ‘친기업’을 정책 모토로 사전 규제와 사후 감독을 완화하는 대기업 위주의 정책을 추진하고, 이에 대응하여 기업들로 하여금 투자를 늘리고 가격 인상을 억제함으로써 서민경제에 성의를 표시하도록 독려
- 최근 수년간 공정위의 사건 처리 및 시정조치 건수가 크게 줄어든 것도 이와 같은 정책기조가 일정 부분 반영된 결과라고 할 수 있음.
 - 불공정거래행위의 경우 사건 처리는 2007년의 1,278건에서 2010년 714건으로 감소하였으며, 경고 이상의 시정조치 건수도 같은 기간 동안 715건에서 360건으로 감소

□ 가격 인상 등 독과점화의 폐해에 대해서는 독과점이라는 ‘구조’에 대한 처방이 아니라 독과점화로 나타나는 ‘현상’에 대한 단기 처방의 형식으로 대응

- 최근 경제 전반에 걸친 물가 상승에 대한 대응으로 정부가 개별 산업에 대한 가격을 어느 정도 직접 통제하려는 모습을 보인 것도 같은 맥락으로 이해됨.

- 이러한 정책기조에 대해서는 물가가 특정 재화의 상대적 가격이 아니라 전체 재화의 가격 수준을 의미하는 거시변수이고 가격 수준의 일회성 조정이 지속적인 물가 안정을 담보하는 것도 아니므로, 시장친화적 미시정책을 물가안정과 결부시키는 것은 무리라는 비판이 존재
 - 일례로 통화·환율·재정 정책이 팽창기조를 유지하는 상황에서 특정 재화의 상대적 가격이 하락한다고 해서 전체 재화의 가격 수준이 하락하지는 않음.
 - 또한 관세 인하를 통해 일부 수입품목의 일시적인 가격 하락을 유도하였다고 해도 향후 가격 하락세가 지속되는 것은 아님.
 - 가격변수에 대한 직접적 통제는 경제 내에 다른 종류의 비효율성을 초래한다는 점도 강조됨.
- 시장친화적 미시정책의 의의는 물가안정보다는 자원배분의 효율 제고에서 찾아야 하며, 독과점 시장구조 개선과 경쟁촉진이 그 핵심 과제라는 공감대가 확산
 - 특히, 우리나라의 경우 과거 산업·규제 정책의 영향으로 인해 경쟁이 제한적인 사례가 다수 존재하므로 시장경쟁의 확산이 더욱 중요

5. 경쟁정책 방향

가. 정책기조의 재전환

- 전반적 정책기조를 ‘친기업’에서 ‘친시장’으로 전환하는 한편, 경쟁자가 아닌 경쟁을 보호하며 경쟁정책 부문에서는 시장경쟁, 사적구제, 공적감독을 조화시키는 방향성의 회복이 필요
 - ‘친시장’으로의 전환은 기업 중심의 기존 인식을 소비자후생 중심으로 전환하는 것을 의미하기도 함.
 - 최근 들어서는, ‘친기업’ 기조로부터 중소 또는 영세 사업자 보호에 주안점을 두는 ‘공정’경쟁 기조로 변화되어 가고 있으나, 이러한 정책기조가 장기적으로 경제주체의 유인구조에 부합하는지 또는 지속 가능한지 여부

를 고민할 필요

나. 기존 독과점 산업에 대한 경쟁 활성화

- 기존 독과점구조의 유지를 용이하게 하는 법·제도적 또는 실질적 진입장벽을 지속적으로 완화 또는 제거함으로써 경쟁적 시장환경 조성
 - 기존의 사업자보호 성격이 강한 법·제도적 진입규제를 지속적으로 발굴하여 우선적으로 제거할 필요
 - － 산업별 규제당국과의 마찰을 최소화하기 위해서는 경쟁당국의 권한 또는 위상의 강화도 고려할 필요
 - 산업에 따라 필수 설비 및 지적재산권에의 접근, 유통 및 판매 네트워크에의 접근 등 신규 사업자의 진입을 실질적으로 제약하는 구조적 문제가 있을 경우 이를 완화하는 규제의 설계도 검토할 필요.
 - － 예를 들어, 도시가스 소매 부문은 경우 지역 간 교차진입을 통한 경쟁 활성화를 위해서는 배관망 공동 이용을 위한 제도적 여건 마련이 필요
 - 진입장벽이 존재하지 않을 경우, 실제로 진입이 발생하지 않더라도 진입의 위협으로 인해 기존 사업자가 높은 이윤을 유지할 수 없게 되므로 경쟁시장(contestable market) 또는 경쟁시장(competitive market)과 동일한 시장 결과를 기대할 수 있음.
- 내수 시장의 규모가 작아서 추가적 생산자의 진입이 어려운 산업의 경우에는 수입 활성화를 통해 시장경쟁 제고
 - 관세 인하, 유통망 확보 지원 등을 통한 경쟁제고 고려 가능
 - － 예를 들어, 석유수입업의 경우 기존 정유 4사가 국내 판매망(주유소)을 대부분 장악하고 있다는 점이 수입업자의 활동을 제약하는 가장 큰 요인 중 하나로 지적됨.
- 기존 독과점 산업 중 시장지배적 지위 남용, 실재·잠재적 담합의 위험성 등 경쟁법 위반의 가능성이 높고 소비자후생에의 영향도 큰 산업에 대해서는 기업분할 등을 포함한 강력한 조치를 명령할 수 있는 제도의 도입을 검토

- 국내 기업들의 독과점적 지위가 경쟁력 및 효율성을 바탕으로 시장 내 경쟁의 결과로 획득한 것이 아니라 과거 산업정책에 근거한 독과점 규제에 연유하는 경향이 크다는 점을 감안
 - 해외 사례: 영국 경쟁위원회는 2002년 기업법(Enterprise Act)에 의거하여 “경쟁을 저해, 왜곡 또는 제한하는 요소(features which prevent, distort or restrict competition)”가 있는 것으로 우려되는 시장에 대해 조사를 하고, 담합 등 사업자의 작위적인 위법행위가 없더라도 “경쟁에 부정적인 영향(adverse effect on competition)”을 미치는 요소가 있을 경우 기업분할을 포함한 시장구조 개선 조치를 취할 수 있음(BAA에 대한 3개 공항 매각 명령).

다. 추가적 독과점 형성의 효과적 방지

- 기업결합 규제의 기본 목적은 경쟁제한적 기업결합을 사전적으로 금지함으로써 독과점적 시장구조의 형성을 방지하고 발생 가능한 소비자후생의 감소를 사전에 차단하는 것임.
- 각국의 기업결합 규제제도는 개별 국가의 현실적 산업구조 및 역사적 배경에 따라 균율하는 목적 및 범위에서 차이가 존재
- 우리나라의 경우 가능한 범위 내에서 기업결합 규제제도를 엄격한 방식으로 운영하거나 개선할 필요
 - 다양한 산업들에서 독과점구조가 심화되고 있을 뿐 아니라 이에 대한 인식도 관대한 수준이어서 추가적 독과점구조가 형성될 경우 그 폐해도 클 것이라는 점을 감안

라. 경쟁법 집행의 실효성 제고를 위한 제재수단 개선

- 국내 경쟁정책은 공정위의 활동과 공정거래법을 중심으로 법적·제도적 측면에서 상당히 선진화되어 있으나, 그 실효성을 제고하기 위한 제도적 보완이 필요하다는 평가

- 강제조사권, 과징금의 산정 기준 및 방식 개선 등에 대하여 그 필요성을 세밀히 검토해야 함.

마. 사적구제(private remedy) 활성화 검토

- 경제규모의 확대와 함께 경쟁제한적 행위의 발생도 더욱 빈번해지고 광범위해짐에 따라 경쟁당국의 규제, 적발 또는 처벌을 통한 공적 집행을 보완하는 사적구제의 중요성이 대두
- 우리나라의 경우 현재 공적구제를 중심으로 경쟁정책 집행의 틀이 구축되어 있는데, 그 적절성을 면밀히 검토할 필요
 - 경제규모, 경쟁당국 역량, 경쟁법 관련 사건 자료 및 기타 특성 변수의 자료를 감안하여 전속고발권의 존치 여부, 집단소송제도의 도입 여부, 징벌적 손해배상제도의 도입 여부 등을 검토
 - 미국의 경우, 사소(private litigation) 등의 사적구제를 통한 경쟁촉진이 경쟁정책 집행에서 중요한 역할을 하고 있으며, 유럽의 경우에도 최근 들어 그 활성화 방안을 강구

바. 경쟁주창 기능의 제고

- 경쟁당국의 역할은 사후적으로 이미 발생한 경쟁제한적 행위에 대응하여 경쟁법을 집행하는 기능과 사전적으로 법 집행이 아닌 다른 수단을 사용하여 경쟁촉진적 환경을 조성하는 경쟁주창(competition advocacy) 기능으로 크게 구분
 - 경쟁법 집행 기능은 개별 사건과 관련한 경쟁 및 소비자후생을 보호하는 데에 그치는 반면, 경쟁주창 기능은 친경쟁(pro-competitive) 지향의 시장구조 변화를 목적으로 하므로 소비자후생 측면의 중요성이 더 클 수 있음.
- 다음의 영역에서 경쟁당국의 경쟁주창 기능을 제고할 수 있는 방안에 대한 검토 필요
 - 공적 부문 또는 공기업의 민영화 과정에서 경쟁친화적 환경의 조성

- 정부부처들의 정책, 입법, 규제개혁의 경쟁제한적 측면 감시
- 산업별 규제당국의 기능 수행 및 의사결정에 대한 경쟁당국의 참여
- 경쟁친화적 문화 조성

사. 경쟁당국의 경제분석역량 강화

- 경쟁법 집행의 효율성 및 적정성을 제고하고 독과점 폐해의 구조적·근본적 치유를 위해서는 개별 산업의 경쟁 병목에 대한 심층적 이해가 필요하므로 경쟁당국의 시장 분석 및 연구 역량을 강화할 필요
 - 공정위는 매년 2~3개의 산업에 대하여 경쟁정책 보고서를 발간하고 있으나 분석 기간 및 인력 등의 제약으로 인해 심층적 분석이 이루어지지 못하고 있다는 평가
 - 영국의 경우, 시장별로 전문인력들이 장기간에 걸쳐 ‘시장조사보고서’를 작성하고 이를 근거로 경쟁위원회(CC)와 공정거래청(OFT) 및 소관 부처에서 경쟁 관련 조치 및 사후 평가에 활용하고 있음.
- 공정위의 자료수집 기능 및 권한에 대한 제도적 정비도 필요
 - 현재는 구체적 경쟁법 사건이 발생한 후 관련 기업에 대한 자료수집이 가능한 수준이나, 적극적 경쟁보호 기능의 수행을 위해서는 더욱 강한 수준의 자료수집 권한이 필요

제2절 기업지배구조 및 대규모 기업집단 정책

1. 현황 및 논의 배경

- 경제의 안정적 성장을 위한 자본의 효율적 배분을 위해서는 자본시장의 발전과 함께 대리인 비용을 효과적으로 통제하는 기업지배구조의 확충이 필요
 - 기업지배구조는 기업의 자유로운 활동을 제한하는 것이 아니라 투자자

보호를 통해 자본시장의 발전을 가능하게 하고, 이를 통해 기업의 자금조달비용을 경감하여 장기적으로 경제성장에 긍정적인 역할을 수행하기 위한 것

- 특히 소유와 경영이 분리되는 기업에서 투자자 보호는 경영진의 기업 가치 극대화를 유도하도록 대리인 문제를 해결함으로써 가능
- 자본시장이 발전되지 않는 경우 기업의 자금조달 수단이 제한되어 기업의 성장에 부정적으로 작용하며, 그 결과 성장에도 부정적으로 작용
 - Holmstrom and Kaplan(2003)에 의하면 주주자본주의와 대리인 비용을 효과적으로 통제하는 지배구조가 생산성 향상과 주식시장 성장에 기여
- 1990년대 이후 미국의 안정적 성장은 자본시장에서의 혁신과 주가가치를 극대화하는 기업지배구조의 전형화에도 일부 기인(Owen *et al.*[2008])
 - 2000년대 초·중반 회계부정 등의 사건들로 인해 미국식 모델에 대한 문제제기가 이루어짐.
 - 그러나 이는 미국식 모델 자체의 문제보다는 경영진의 감시기제로서의 이사회역의 역할, 감사의 독립성과 실효성, 외부규제의 적정성 등과 관련됨.

□ 효과적 지배구조의 확충은 상품시장에서의 경쟁촉진과 보완적이면서도 독자적인 과제

- 기업 측면에서 상품시장의 경쟁은 대리인비용을 통제하는 지배구조의 한 형태로 볼 수 있으며, 기업의 이윤극대화는 시장에서 경쟁 형성의 기본적인 전제
- 상품시장에서의 경쟁이 경영진에게 자본의 효율적 배치를 위한 유인을 제공하지만, 주주의 이익은 효과적 지배구조를 통해서만 보호 가능(Owen *et al.*[2008])

□ 기업지배구조 개선을 위해서는 개별 기업의 지배구조뿐만 아니라 대규모 기업집단의 지배구조도 살펴볼 필요가 있음.

- 우리나라에서는 대규모 기업집단으로의 경제력 집중 문제가 지속적으로 제기되어 왔음.

〈표 5-2〉 광업 및 제조업 부문 일반집중률(출하액 기준)

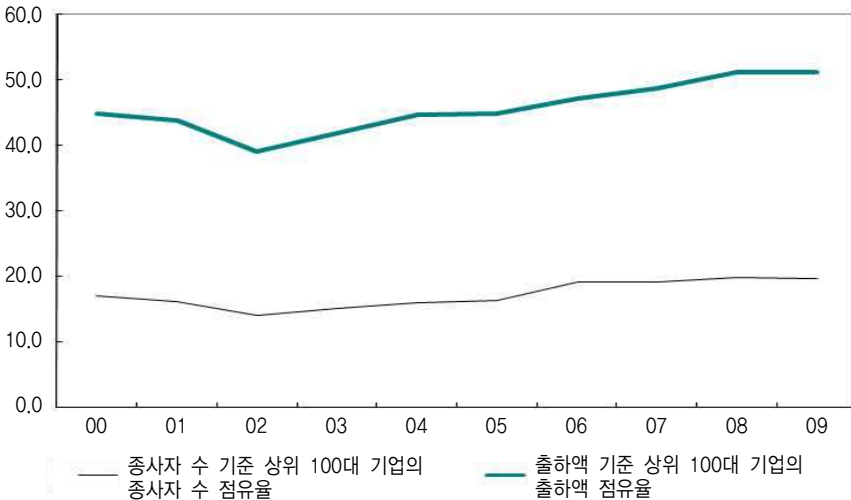
(단위: %)

	출하액 점유율				종사자 수 점유율			
	상위 10대 기업	상위 50대 기업	상위 100대 기업	상위 200대 기업	상위 10대 기업	상위 50대 기업	상위 100대 기업	상위 200대 기업
2007	25.0	42.2	48.7	54.5	8.7	14.9	17.6	21.1
2008	26.9	44.7	51.2	56.9	9.0	15.3	18.4	21.8
2009	25.6	44.7	51.0	56.7	8.7	15.0	18.0	21.6

자료: 이재형(2011).

[그림 5-2] 광업 및 제조업 부문 일반집중률의 장기 추이: 상위 100대 기업

(단위: %)



자료: 이재형(2011).

- 일반집중률 현황을 살펴보면 상위 기업의 집중률이 상당히 높은 편(표 5-2)이며, 외환위기 이후 일정 정도 감소하다가 2000년대 초반 이후 급증 추세(그림 5-2)
- 자산총액 5조원 이상인 상호출자제한 기업집단의 수도 증가 추세이며, 이러한 기업집단의 평균 자회사 수 역시 증가(표 5-3)
- 경제력 집중은 대기업 위주의 경제성장과정에서 발생한 것으로, 이로 인해 경제발전이 불균형적으로 이루어졌다는 비판이 제기

〈표 5-3〉 상호출자제한 기업집단 계열회사 수 증감 현황

(단위: 개)

	2007. 4(62)	2008. 4(79)	2009. 4(48)	2010. 4(53)	2011. 4(55)
합 계	1,196	1,680	1,137	1,264	1,554
평 균	19.3	21.3	23.7	23.8	28.3

자료: 공정거래위원회.

- 또한 주요 시장의 공급자가 대규모 기업집단 소속 기업 중심으로 형성되는 과정에서 상품시장의 독과점이 고착화되는 문제도 발생
 - 이러한 문제들은 상품시장에서의 공정한 경쟁 유도과 함께 기업집단 지배구조의 개선을 통해 해결해야 할 필요성을 제기
- 대규모 기업집단으로 경제력이 집중함으로써 발생하는 문제점의 상당 부분은 낮은 대주 지분으로 경영권을 장악함으로써 발생하는 대리인문제가 확대됨을 인식할 필요
- 소수 지배주주(Controlling Minority Shareholder: CMS)가 피라미드식 출자, 상호·순환 출자 등을 통해 낮은 지분율로 다수 계열사를 실질적으로 지배할 수 있었던 것이 대규모 기업집단으로의 경제력 집중을 가져온 주요 원인
 - 이 과정에서 과도한 선단식 경영, 비핵심 종속회사에의 불필요한 투자, 산업구조조정 지연 등 투자자의 의사에 반할 뿐만 아니라 자본의 비효율적 배분을 야기하는 행태 발생
- 기업 및 기업집단의 합리적 의사결정을 유도하기 위해 시장규율의 확보, 사적규제의 활성화 및 기타 제도적 정비로 통한 지배구조의 개선이 필요한 시점
- 출자총액제한제도 등 과거 사전적 소유규제를 통한 문제의 해결은 지배구조 개선과 자본시장 발전이 미약한 시기에 유의미한 정책이었으나, 현 시점에서 그 필요성 및 재도입의 가능성에 대해서는 면밀한 검토가 필요
 - 지배주주의 의결권 남용을 사후적으로 제어하기 위한 소수주주의 권리 강화, 공시제도 개선, 대표소송제도 개선 등을 추진하되, 이의 실효성이 확보되기 전에 한시적으로 사전적 규제를 고려

- 다음에서는 대리인비용의 효과적인 통제를 위한 지배구조 관련 제도를 개발하고, 개선방향 제시

2. 주요 이슈와 정책개선 방향

가. 출자 관련 규제

- 순환출자 등의 계열사 간 출자는 소유-통제의 괴리를 확대하고 소수지배주주의 지배권을 강화하여 대리인문제가 중층적으로 확대되고 기업가치 및 자본시장의 발전과 경제 전체의 생산성 향상에 부정적 효과를 미침(Bebchuck *et al.*[1999]; 장지상 [2011]).
 - CMS의 사적이익을 극대화하는 의사결정을 통제하지 못하여 기업가치의 훼손이 발생할 수 있으며,
 - 내부거래(related-party transactions)를 통해 CMS의 이익이 극대화 되도록 계열사 간 부의 이전(tunneling)이 발생하여 소액주주의 이익이 침해될 수 있음(임경묵·조성빈[2007]).
 - 또한 소수 계열사에로의 지배력 집중, 그리고 그에 따른 경영권 승계 등 출자로 인한 부정적 효과가 존재(임경묵·조성빈[2006])
 - 경쟁정책의 관점에서도 기업집단 계열사의 우월적 지위 확보에 이용되는 경우 경쟁적 시장구조에 부정적으로 작용
- 기본적으로 이해당사자 간 사적 소송을 통해 순환출자와 관련된 문제를 해결하는 것이 사전적 규제에 따른 비용을 최소화할 수 있으나, 사소에 의한 규제가 실효성이 없는 현재의 상황을 고려할 때 경과조치를 고려할 수 있음.
 - 사전적 규제는 필연적으로 편익과 비용을 동반하므로 규제의 비용과 편익에 대한 엄밀한 분석을 토대로 규제의 존폐에 대한 신중한 논의가 필요
 - 사전적 규제는 지배구조 개선의 편익과 함께 경제활동의 자유를 제한하여 투자를 위축시키는 등의 비용을 발생시킴.
 - 2009년 출자총액제한제도의 폐지 당시 규제효과에 대한 논의가 없었

던 문제점이 있었음.

- 현시점에서 사소에 의해 순환출자와 관련된 문제를 교정하는 데 한계가 있으므로 한시적으로 사전적 규제를 고려할 수 있음.
 - 사소에 의한 사후적 구제의 실효성 미비는 소수주주의 권리행사요건, 대표소송제 등 법·제도적 요건과 함께, 재벌 총수 등 소수지배주주의 배임행위에 대한 미약한 법적 제재, 법적 권리행사에 둔감한 사회적 환경 등이 복합적으로 작용하여 발생
 - 사소를 통한 문제해결이 가능하도록 관련 법·규정을 정비하는 것을 우선시하되, 이의 실효성이 확보되기 전까지 사전적 규제를 위한 장치를 마련

□ 출자총액제한제도의 재도입은 대상 및 한도, 그리고 예외조항 등에 따라 효과에 차이가 있을 것이나, 폐지 당시 수준(출자한도 40% 및 각종 예외조항)으로 재도입하는 경우 실효성이 크지 않을 것으로 판단됨.

- 현재의 출자구조가 유지되도록 출자총액 상한을 설정하는 경우 현재의 구조를 교정하는 데 한계가 있음.
- 다만, 출자총액제도가 재도입되는 경우 향후 대규모 기업집단의 무분별한 확장을 막는 효과는 있을 것으로 사료됨.

□ 순환출자의 경우 그 폐해를 고려할 때 신규 순환출자는 금지하는 것이 바람직하며, 현존하는 순환출자의 경우 경과조치로 강제매각, 의결권 제한 또는 두 방안의 결합 등의 방안을 고려할 수 있음.

- 현존하는 순환출자의 강제매각을 통해 해소하는 경우 순환출자의 형성 및 유지가 불가능하여 순환출자로 인한 문제를 근본적으로 해결할 수 있음.
 - 그러나 재산권 침해의 문제가 존재하고, 상법상으로는 매각 불이행 시 관련 규제가 없는 데 반해 공정거래법에서는 주식처분명령이 가능하여 법령 간 충돌 및 형평성의 문제 발생 가능
- 순환출자에 의해 형성된 의결권을 제한 또는 무효화하는 경우 추가적인 순환출자에 의한 소유-통제의 괴리 확대를 방지함과 동시에 기존 순환출자로 형성된 의결권의 왜곡을 시정할 수 있음.

- 의결권 외에 현금흐름권(배당권)을 인정하는 경우 배당에 의한 부의 이전문제는 여전히 존재할 가능성
- 두 방안을 결합하여 매각에 유예기간을 두면서 한시적으로 의결권을 제한하는 방안도 고려할 수 있음.
- 장기적으로 투자자의 이익을 보호할 수 있는 시장규율 및 사적구제 등의 제도적 장치를 통한 접근법이 필요할 것으로 사료됨.
 - 공시 강화 등을 통해 투자자에게 더 많은 정보를 제공하고,
 - 소수지배주주(CMS)에 의한 소액주주 이익 침탈을 최소화할 수 있도록 소액주주의 권리를 강화할 필요

나. 지주회사와 이종대표소송 제도화

- 과거 출자총액제한제도 적용 유예조건으로 지주회사 전환을 유도하고, 2007년 이후 부채비율제한규정 등을 수정하여 지주회사 전환을 용이하게 하고 금융지주회사의 설립규제를 완화하는 방안이 추진됨.
 - 자회사 및 손자회사 지분율 요건 완화(상장 30%→20%, 비상장 50%→40%), 국외상장법인 지분율 요건 국내 상장법인과 일치, 지주회사 부채비율 한도 상향(100%→200%) 등
 - 그 외 자회사-손자회사 간 사업 관련성 요건 폐지, 손자회사의 제한적 증손회사 허용(100% 지분 보유 시)
 - 그 결과 일반지주회사는 추세적으로 증가하고 있으며, 금융지주회사는 최근 증가
- 지주회사로의 전환이 경제력 집중의 완화를 보장하는 것은 아니며, 지배구조의 측면에서도 개선을 담보하지 않음.
 - 계열사 변동 없이 지주회사로 전환할 경우 경제력 집중 완화에 기여하지 못함.
 - 지주회사가 소유-통제 괴리의 축소를 담보하지 않으며, 소액주주의 권리가

〈표 5-4〉 지주회사 추이

(단위: 개)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
일반지주회사	22	27	56	55	70	84	92
금융지주회사	3	4	4	5	9	12	13
자회사 (손자·증손회사 포함)	222	258	358	599	813	991	1187

주: 일반지주회사 및 금융지주회사 수는 매년 9월 말 기준, 자회사 수는 매년 직전 사업연도 말 기준임.

자료: 공정거래위원회(2011b).

보호되지 않는 경우 소수지배주주(CMS)에 의한 이익침탈의 가능성이 존재

- 다수의 경우 지주회사 전환은 인적분할방식을 취하였는데, 이 과정에서 제3자 배정 유상증자 등을 통해 지배주주의 지배력을 강화

□ 비상장회사를 통한 소수지배주주(CMS)의 사익 추구를 방지하고, 투자자 보호를 위해 이중대표소송제도(다중대표소송 등)를 상법에 반영하는 것이 필요

- 이중대표소송은 주주대표소송제를 모자관계에 있는 회사에까지 확장한 것으로 자회사나 종속회사가 소속 이사들의 잘못을 제대로 추궁하지 않을 경우 모회사나 지배회사의 주주가 이들을 상대로 대표소송을 제기하는 것임.
- 소수지배주주가 지배회사와 종속회사를 모두 지배하는 우리나라의 현실을 고려할 때, 종속회사를 통한 부정행위를 막기 위해서는 이중대표소송의 도입이 필요
 - 지주회사 전환 이후 대규모 기업집단 소속 계열사들에는 더 이상 주주대표소송을 제기할 소액주주가 없음.

다. ‘일감 몰아주기’ 등 특수관계인과의 내부거래 감시

□ 특수관계인과의 부당한 내부거래는 불공정거래행위에 해당하며, 불법 내부거래는 상당 부분 감소 추세이나 최근에는 소위 ‘일감 몰아주기’의 문제가 심각히 대두됨.

〈표 5-5〉 민간대기업집단 내부거래 비중 현황(2010년 말)

(단위: %, 조원, 개사)

	모든 계열사		상장회사		비상장회사	
	내부거래 비중 (금액)	회사 수	내부거래 비중 (금액)	회사 수	내부거래 비중 (금액)	회사 수
전체 집단(43개)	12.04 (144.7)	1,083	8.82 (81.3)	216	22.59 (63.4)	867
총수 있는(35개)	12.48 (129.9)	975	9.30 (74.5)	197	23.11 (55.4)	778
총수 없는(8개)	9.18 (14.8)	108	5.63 (6.8)	19	19.55 (8.0)	89

자료: 공정거래위원회(2011a)

- 공정거래법에서는 “부당하게 특수관계인 또는 다른 회사에 대하여 가지 급금·대여금·인력·부동산·유가증권·상품·용역·무체재산권 등을 제공하거나 현저히 유리한 조건으로 거래하여 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위”를 불공정거래행위의 하나로 규정
 - 공정위의 분석(공정위[2011. 10])에 의하면 상호출자제한 기업집단에 속하는 43개 민간기업의 내부거래 비중(매출액 기준)은 12.04%에 달하며, 특히 비상장사와 총수가 있는 집단의 내부거래가 높은 수준(표 5-5)
- 일감 몰아주기는 기본적으로 경영권을 가진 대주주가 발생한 지대(rent)를 부의 이전 및 경영권 확보에 활용하는 방식
- 이는 과거로부터 지속되어 온 문제이나 대규모 기업집단에 대한 감시와 규제가 완화된 현재에 그 정도가 심화됨.
 - 과거에도 SI 기업 및 물류기업을 중심으로 경영권 승계 및 터널링을 통한 부의 이전이 이루어짐(임경묵·조성빈[2007]).
 - 궁극적으로 유사한 규모와 효율성을 가진 기업들 간 경쟁이 활성화된다면 내부거래로 인한 폐해가 완화될 수 있으나, 이를 유도하기에는 상당한 어려움이 존재

□ 최근 정부는 일감 몰아주기의 폐해를 완화하기 위해 상속·증여세제 개편, 모범 기준 마련 등의 정책을 도입하였으나, 실효성 측면에서 일정한 한계가 있음.

- 불공정행위로서의 일감 몰아주기는 이전가격(transfer pricing) 및 비교 가능한 시장가격을 엄밀하고 정확하게 계산할 수 없어 ‘현저히 유리한 조건’과 관련한 위법성을 입증하기가 어려운 문제 존재
- 일감 몰아주기가 과세회피용 증여라는 문제의식하에서 2011년 말 「상속세 및 증여세법」이 개정되어 정상 거래비율(시행령상 30%)을 넘는 내부 거래의 영업이익에 대해 과세의 근거가 확보됨.
 - － 다만, 정상 거래비율의 적정성, 지주회사에 대한 예외 등으로 일감 몰아주기 근절에는 한계가 있음.
- 또한 공정거래위원회는 「대규모 기업집단 소속 회사의 거래상대방 선정에 관한 모범기준」을 제정(2012년 4월)하고 일감 몰아주기 관행의 개선과 경쟁입찰 확대를 유도하고 있으나, 모범 기준의 한계상 이는 근본적인 해법이 되기 어려움.

□ 일감 몰아주기의 해결을 위해서는 장기적으로 상품시장에서의 경쟁을 강화하고, 지배구조 측면에서 회사기회의 유용 문제로 접근, 이사의 책임 강화 및 선관의무에 대한 엄격한 해석, 공시 확대 등을 통한 감시를 확대하는 방안이 필요

- 「상법」 제398조의 이사의 자기거래 조항과 회사의 기회 및 자산의 유용 금지조항의 승인요건을 현재 이사 3분의 2의 승인에서 이사 전원의 승인을 받도록 강화하고 이에 대한 공시의무 부과
- 또한 이사회에 승인을 얻은 경우에도 회사에 손해를 야기한 경우 이사에 대한 손해배상책임 부여

라. 사외이사 및 이사회제도

□ 사외이사는 경영진의 감시를 위해 중요한 역할을 담당해야 함에도 불구하고, 우리나라의 경우 그 독립성이 부족하다는 지적이 많았음.

- 최대 주주 및 주요 주주의 추천에 의해 임명되는 사외이사의 비율이 매우

높음.

- 정찬형(2010)에 의하면 설문조사 결과, 사외이사추천위원회 미설치 비율이 82.3%에 달함.

○ 대주주와 이해관계가 있는 사외이사의 비중도 상당히 큼.

- 김홍길·이승희(2011)에 의하면 2010년 기준으로 계열사 출신, 소송 대리·법률자문회사 소속, 정부·채권단 출신, 전략적 제휴·거래처 출신 등 직접적 이해관계가 있는 사외이사의 수가 16.86%였으며, 학연관계에 있는 사외이사도 15.34%에 달했음.

○ 대주주의 영향력이 작용하는 한 사외이사추천위원회 자체도 한계가 있음.

□ 이에 대한 개선방안으로 사외이사 자격요건 강화, 집중투표제 활성화 등을 제시할 수 있음.

○ 회사 및 계열회사, 지배주주 등과 관계가 있는 경우 사외이사 대상에서 제외

- 예를 들어 일정 기간(3~5년) 이내 전직 임직원, 지배주주에 대하여 자문역할을 수행한 후보는 제외

○ 집중투표제 요구조건 완화를 통해 소액주주의 이사 선임에서의 투표권 확대

- 현재 집중투표 실시 요구 지분요건은 자산총액이 2조원 미만인 경우 3%, 2조원 이상인 경우 1%로 되어 있어, 2012년 4월 말 기준 삼성전자의 경우 소액주주가 2조원 이상의 주식을 보유해야 집중투표를 요구할 수 있음.

마. 기관투자자(집합투자업자·국민연금 등)의 의결권 행사

□ 기관투자자들은 소수주주에 비해 상당한 비율의 주식을 소유하고 있고, 우월한 정보 수집 능력이 있어 경영진의 도덕적 해이를 견제하여 기업성과를 제고하는 데 효과적 역할 수행 가능

〈표 5-6〉 2011년 집합투자업자 의결권 공시 내역

(단위: 건, 주, %, %p)

		2010년		2011년		비율증감 (D-B)
		수량(A)	비율(B)	수량(C)	비율(D)	
공시건수		2,604	—	2,502	—	△3.92
주주총회 안건 기준	의사표시 안건 수 ¹⁾	13,801	100.00	11,553	100.00	△16.29
	찬성	13,556	98.22	11,308	97.88	△0.35
	반대	39	0.28	31	0.27	△0.01
	중립	136	0.99	117	1.01	0.03
	불행사	82	0.59	112	0.97	0.38
의결 주식 수 기준	총의결권 주식 수	5,422,323,098	—	4,209,114,745	—	△22.37
	찬성	5,242,884,337	96.69	4,063,642,710	96.58	△0.11
	반대	10,486,103	0.19	7,270,913	0.17	△0.02
	중립	87,097,782	1.61	81,053,429	1.94	0.34
	불행사	81,854,876	1.51	51,147,693	1.30	△0.21

주: 1) 기관투자업자가 공시한 의결권 행사 총 안건 수임.

자료: 한국거래소(2011).

□ 자본시장법에서는 집합투자업자(자산운용사)의 선량한 관리의무 부여 등을 통해 기관투자자가 투자한 자산의 효율적 경영에 일정한 책임을 부여하고 있으나 여전히 기관투자자의 적극적 경영참여는 미미한 형편

- 〈표 5-6〉에 나타난 바와 같이 집합투자업자는 대부분의 안건에 대해 찬성하고 있음.
- 또한 의결권을 행사하지 않거나 중립의 의결권을 행사하는 경우가 늘고 있는데, 이는 경영참여의 적극성 저하로 해석 가능

□ 현재 자산운용사의 의결권 행사는 회사 단위로 이루어지는데, 이를 펀드별 의결권 행사로 전환할 필요

- 동일 운용사 소속 펀드 사이에 존재하는 편입종목의 차이와 펀드의 특성을 무시한 의결권 행사는 투자자 이익을 저해할 가능성이 존재
 - － 최근 현대백화점과 현대DSF 합병 사례의 경우 현대백화점을 편입한

펀드는 합병에 찬성하는 것이, 현대DSF를 편입한 펀드의 경우 합병에 반대하는 것이 투자자에게 이익이 됨.

- 그러나 운용사 단위로 합병에 찬·반을 투표하는 경우 특정 펀드의 투자자는 이익을 보나 다른 투자자는 손해를 보는 문제가 발생

□ 국민연금 등 연기금의 의결권 행사도 정치적 독립성을 보장하기 위한 지배구조를 갖추는 전제하에 바람직한 방향으로 판단됨.

- 현재 우리나라 상황에서 연기금의 의결권 행사는 정부 및 정치권의 간접적 통제로 인한 부작용을 야기할 수 있다는 문제점이 존재
 - 특히 독립성 보장을 위한 제도적 장치에도 불구하고 실제 운영상 정부의 영향력에서 자유로울 수 없을 것이라는 견해도 존재
- 그럼에도 불구하고, 연기금의 투자비중이 상당한 상황에서 투자자의 의결권 행사가 제한되는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단됨.
- 따라서 기금운용위원회의 독립성 확보와 전문성 보강을 위한 제도상·운영상 장치를 마련한다는 전제로 의결권을 행사할 수 있도록 하는 것이 바람직한 방향이라 판단됨.
 - 독립성 확보를 위해 위원 선임에 대한 규정 및 사후 감시에 대한 정교한 정책설계가 필요
 - 경영에 대한 전문성을 자체적으로 확보하기 어려울 경우 의결권 행사 대행기관*을 통해 의결권을 행사하는 방안도 모색

* 예를 들어 RMG(Risk Matrix Group), Glass Lewis, Proxy Governance, Eagan Jones Proxy Services, PIRC, Manifest 등

□ 외국에 투자하는 펀드에 대해서도 의결권 행사 필요

- 이 경우에도 의결권 행사 대행기관을 적절히 활용할 수 있음.

바. 공시제도 정비 및 허위 공시 처벌 강화

□ 자본시장에서 투자자의 합리적 판단을 통해 자본의 효율적 투자를 유도하기 위해서는 공시 관련 규제가 체계적으로 구축될 필요

〈표 5-7〉 불성실공시법인 지정 추이

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
유가증권 시장	지정건수		57	26	38	39	62	33	25	17	43
	기업 수		45 (6.4)	24 (3.5)	33 (4.8)	33 (4.8)	42 (6.1)	29 (4.1)	24 (3.3)	13 (1.7)	27 (3.5)
코스닥 시장	지정건수	53	66	72	43	67	60	67	53	97	109
	기업 수	48 (10.6)	63 (10.4)	68 (9.4)	32 (3.8)	59 (6.7)	54 (6.1)	54 (5.9)	46 (4.8)	74 (7.2)	87 (8.4)

주: () 안은 상장기업 수 대비 비율임.
자료: 임경목(2010).

- 자본시장이 발전하지 못하였던 과거에는 기업의 공시에 대한 가치가 저평가되었음.
 - 최근에는 기업의 부적절한 공시로 인한 투자자의 피해 사례가 다수 발생하여 이에 대한 규제가 강화되는 추세
- 불성실공시법인의 지정은 꾸준히 발생하고 있으며, 특히 코스닥시장의 경우 그 숫자와 지정횟수가 지속적으로 상승
- 특히 불성실공시법인으로 반복 지정되는 사례가 다수 발생하며, 이는 현행 규제가 성실 공시를 유도하지 못하는 한계를 보이는 것으로 평가 가능
- 거래정지나 과징금의 부과 등 회사 전체를 대상으로 한 제재방식은 현재의 주주 구성을 감안할 때 효과적으로 작용하기 어려움.
- 불성실 공시로 인해 발생할 수 있는 소액주주들의 피해에 가중해서 추가적인 부담으로 작용할 가능성
- 따라서 직접적으로 경영진 또는 공시책임자의 책임을 보다 적극적으로 추궁하는 것이 바람직
- 이와 함께 공시위반의 경중에 따라 해당 위반자에 대하여 임원·공시책임자로서의 자격 제한을 부과하는 제재 등을 고려

〈표 5-8〉 불성실공시법인으로 재지정될 확률

(단위: %)

	1개월	3개월	1년
유가증권시장	10.2	17.4	26.8
코스닥시장	4.2	10.5	24.9

자료: 임경묵(2010).

〈표 5-9〉 불성실공시법인으로 재지정될 확률(지정횟수별)

	첫 번째 지정			두 번째 지정			세 번째 지정		
	1개월	3개월	1년	1개월	3개월	1년	1개월	3개월	1년
유가증권시장	7.4	11.3	21.1	9.1	18.2	24.7	14.8	33.3	44.4
코스닥시장	3.1	8.8	20.9	6.0	12.7	27.1	8.0	14.7	33.3

주: 지정 후 일정 기간 동안 다시 불성실공시법인으로 지정될 확률을 의미함.

자료: 임경묵(2010).

□ 또한 내부 통제시스템을 보다 강화하여 공시의 질을 제고할 필요

- 이를 위해 증권집단소송의 대상을 수시 공시까지 포함해 확대할 필요
- 현재 증권집단소송은 피해집단의 구성원이 50인 이상으로서 피고회사의 발행 유가증권총수의 일만분의 1 이상을 보유한 경우에, ① 유가증권 신고서 및 사업설명서의 허위 기재 또는 중요한 사항의 기재 누락, ② 사업 보고서·반기보고서 및 분기보고서의 허위 기재 또는 중요한 사항의 기재 누락, ③ 미공개정보의 이용·시세조작, ④ 외부감사인의 부실 감사에 대하여 제기 가능

사. 소수주주의 권리 강화

- 과거 소수주주의 권리 행사 요건이 지나치게 엄격하여 이들에 의한 경영진의 통제가 매우 미진하였으나, 최근 일부 제도의 개선과 시민사회의 소액주주운동 등으로 권리 행사가 어느 정도 활성화
- 〈표 5-10〉은 현재 소수주주 권리에 관한 규정 요약

〈표 5-10〉 소수주주 권리에 관한 규정

권 리	요건		
	일반 기업 (상법상 규정)	금융투자업자 ¹⁾ (자본시장법상 규정)	
		자본금 1천억원 미만 ²⁾	자본금 1천억원 이상 ²⁾
대표소송권	1%	0.005% ³⁾	
이사 위법행위 유지청구권	1%	0.025%	0.0125%
임시주주총회 소집청구권	3%	1.5%	0.75%
주주제안권	3%	0.5%	0.25%
회계장부 열람 청구권	3%	0.05%	0.025%
업무·재산상태 검사인 선임청구권	3%	1.5%	0.75%
이사·감사, 청산인 해임청구권	3%	0.025%	0.0125%
집중투표청구권	3%		
해산판결청구권	10%		
회사정리개시 신청권	10%		
신주발행유지 청구권 ⁴⁾	1주(단독주주권)		

주: 1) 6개월 이상 주식을 보유한 경우에 한함.
2) 최근 사업연도 말 현재 자본금 기준.
3) 자산총액 2조원 미만인 금융투자업자 중 집합투자재산, 투자일임재산, 신탁재산의 합이 6조원 미만인 금융투자업자나 외국 금융투자업자의 국내 지점·영업소는 제외.
4) 통합도산법상 규정.

소수주주 권리의 내용

- 위법행위 유지청구권: 소수주주가 이사가 법령 또는 정관에 위반한 행위를 하여 회사에 회복할 수 없는 손해가 생긴 염려가 있는 때 그 행위를 유지할 것을 청구할 권리
- 대표소송제기관: 발기인, 이사, 감사 또는 청산인의 회사에 대한 책임을 추궁하기 위해 소수주주가 회사를 위하여 소송을 제기할 권리
- 임시총회 소집청구권: 이사회에 회의의 목적사항과 소집의 이유를 기재한 서면으로 임시총회 소집을 청구할 수 있는 권리
- 주주제안권: 소수주주(의결권이 있는 발행주식총수 기준)가 이사(이사가 이사회에 보고)에 대하여 사전에 서면으로 일정한 사항을 주주총회의 목적사항으로 하도록 제안할 수 있는 권리

- 집중투표청구권: 2인 이상의 이사의 선임을 목적으로 하는 총회의 소집이 있는 경우 의결권 없는 주식을 제외한 소수주주가 회사에 대하여 집중투표의 방법으로 이사를 선임할 것을 청구할 수 있는 권리
- 회계장부 열람권: 소수주주가 이유를 붙인 서면으로(회사의 재산상태와 업무상태 파악을 위해서) 회사의 회계장부와 서류의 열람 또는 등사를 청구할 수 있는 권리
- 회사의 업무·재산 상태의 검사권: 회사의 업무집행에 관하여 부정행위 또는 법령이나 정관을 위반한 중대한 사실이 있다고 의심할 만한 사유가 있을 때 회사의 업무와 재산상태를 조사하기 위해 법원에 검사인 선임을 청구할 수 있는 권리
- 이사, 감사, 청산인 해임청구권: 부정행위 또는 법령이나 정관을 위반한 중대한 사실이 있는 이사 또는 감사의 해임이 주주총회에서 부결된 경우 총회의 결의가 있는 날부터 1월 내에 그 해임을 법원에 청구할 수 있는 권리
- 해산판결청구권: 회사의 업무가 현저한 정돈상태를 계속하여 회복할 수 없는 손해가 생긴 때 또는 생길 염려가 있는 때나 회사재산의 관리 또는 처분의 현저한 실당으로 인하여 회사존립을 위태롭게 한 경우 회사의 해산을 법원에 청구할 수 있는 권리
- 회사정리개시 신청권: 회사채무가 회사자산을 초과하거나 파산할 염려가 있는 때 법원에 회사정리의 개시를 신청할 수 있는 권리

□ 그럼에도 불구하고 소액주주의 투표권 행사를 위해 전자투표 및 서면투표 도입 활성화와 소액주주 권리행사요건의 완화가 필요

- 주주가 직접 주주총회에 참석하여 주주권을 행사하는 데 한계가 있으므로 전자투표 및 서면투표의 활성화 필요
 - 현재 상장회사의 다수가 3월 세 번째 또는 네 번째 금요일에 주주총회를 개최
- 소액주주권을 행사하기 위한 요건을 완화할 필요
 - 예를 들어 대표소송의 경우 미국 및 일본은 단독주주권을 보장하고 있음을 고려하여 우리나라의 대표소송을 제기하기 위한 필요지분율을 완화할 방안에 대해 고려

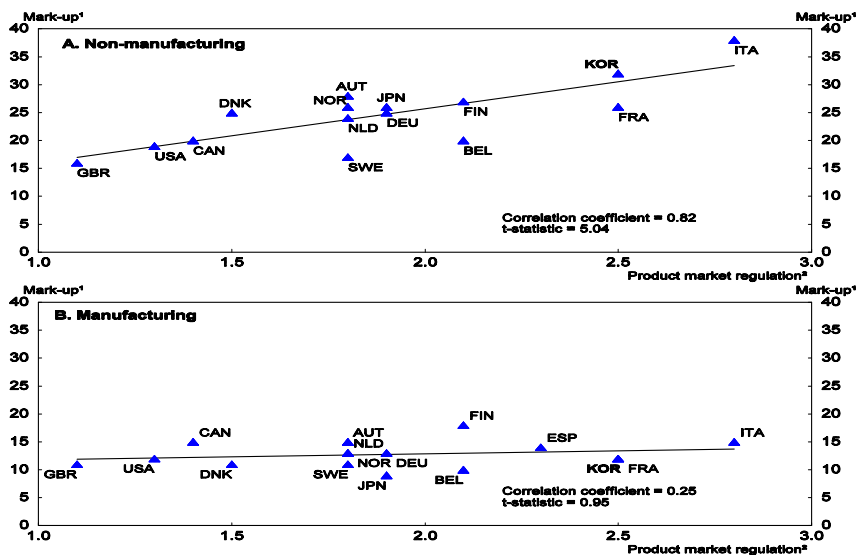
- 또한 주주명부열람권의 실효적 행사를 위한 제도 보완 필요
 - 상법상 주주명부열람권이 보장되어 있으나, 가처분 소송을 통해 주주명부를 확보하더라도 회사가 거부하는 경우가 발생(2012년 ○○피○ ○○의 경우)

제3절 규제개혁

1. 규제개혁의 필요성

- 규제개혁은 정부의 추가적인 재정을 필요로 하지 않고도 민간의 창의성과 자율성을 신장시켜 지속적인 경제성장을 이루어낼 수 있다는 점에서 중요(규제개혁위원회 [2012])
 - 규제가 심한 국가에서 높은 마크업이 발견됨(그림 5-3).

[그림 5-3] 제조업과 서비스업의 생산물시장 규제와 마크업



주: 마크업은 2단위 ISIC로 계산, 국가별로 최종 매출을 가중치로 사용하여 총합. 상품시장규제는 1998년 지표임.

자료: OECD(2008); Høj *et al*(2007)에서 원용.

- 규제개혁은 역동적으로 변화하는 현대사회에서 “정부와 민간의 역할을 재정립하기 위한 노력” 또는 사회·경제적인 변화에 적응하여 정부와 민간이 서로 더욱 잘할 수 있는 분야를 찾아가는 과정(규제개혁위원회 [2012])
- 현재의 저하된 성장잠재력의 제고를 위해서는 투자 확대 및 중요소생산성의 제고가 필요하며, 이를 위하여 경제 전반에 걸친 효율성 제고가 중요하고 규제개혁과 제도개선이 핵심(국가경쟁력강화위원회[2008])
- 지난 20년간 우리 경제의 성장잠재력은 지속적으로 약화
 - 실질성장률 추이: (1990~96) 8.0% → (2001~10) 4.2%
- 성장잠재력 하락의 주된 요인은 투자 감소 및 생산성 증가율 둔화
 - 외환위기 이후 투자 감소: 설비투자 증가율 (1990~96) 11.1% → (2001~10) 5.6%
 - 생산성 증가율 둔화의 주요한 원인으로 규제개혁 및 제도혁신 부진, 사회적 자본 확충 미비가 지적됨.

2. 규제개혁 현황

가. 규제개혁의 양적 측면

- 규제등록을 실시한 1998년 10,717건이었던 등록규제는 양적인 규제개혁정책으로 2000년 말 6,912건으로, 이후 소폭 증가하다가 2007년 말 5,116건으로 대폭 감소하였으나, 다시 등록규제 수가 지속적으로 증가하는 추세(2011년 말 6,952건)
- 국민의 정부에서는 규제건수 감소에 중점을 둔 반면, 참여정부에서 규제 품질의 향상으로 기조를 전환하고, 현 정부에서는 규제건수 감소보다 체감도 높은 규제개혁에 중점을 둠.

나. 규제개혁의 질적 측면

- 규제의 합리화 및 품질 제고를 위하여 규제영향 분석 및 규제심사를 실시하고 있으나,

〈표 5-11〉 연도별 규제심사 결과(1998~2011년)

	연 도	심사규제 수(건)	결 과	
			철회 및 개선권고	원안의결
국민의 정부	1998	573	164 (28.6)	409 (71.4)
	1999	737	279 (37.9)	458 (62.1)
	2000	1,102	400 (36.3)	702 (63.7)
	2001	1,209	397 (32.8)	812 (67.2)
	2002	897	304 (33.9)	593 (66.1)
참여정부	2003	947	285 (30.1)	662 (69.9)
	2004	1,054	307 (29.1)	747 (70.9)
	2005	1,423	424 (29.8)	999 (70.2)
	2006	1,076	245 (22.8)	831 (77.2)
	2007	1,259	243 (19.3)	1,016 (80.7)
현 정부	2008	714	120 (16.8)	594 (83.2)
	2009	968	113 (11.7)	855 (88.3)
	2010	1,039	158 (15.2)	881 (84.8)
	2011	1,248	127 (10.2)	1,121 (89.8)

주: () 안은 심사규제 건수 대비 비율임.
 자료: 규제개혁위원회, 「규제개혁백서」, 각년도.

1999년 이후로 원안의결 비율이 지속적으로 증가하여 2007년 이후에는 전체 심사 규제 가운데 80% 이상이 원안 통과

- 규제심사와 규제영향 분석은 규제형성과정의 합리성과 효율성을 제고하기 위한 대표적 수단
 - 이와 같은 추세는 규제개혁업무에 대한 공무원의 수동적인 태도, 자원 및 전문성의 부족 등으로 규제개혁위원회의 규제심사가 형식화되고 있음을 암시
 - 규제심사의 형식화는 자연스럽게 규제영향 분석의 부실화를 초래
- 참여정부 시절 규제개혁기획단은 덩어리 규제 정비에 주력하여 4년간 창업 및 경영 환경 등 7개 분야 68개 과제를 정비하였으나, 개혁안 추진의 어려움으로 국민의 규제 개혁 체감도는 낮았음.
- 정비된 과제(68): 창업·경영 환경(15), 물류·유통(9), 건축·건설(8),

〈표 5-12〉 부처별 등록 및 미등록 규제 건수

(단위: 건)

	교육과학 기술부	국토 해양부	노동부	농림수산 식품부	문화체육 관광부	보건복지 가족부	지식 경제부	환경부	기획 재정부	합계
등록 규제건수	243	796	183	464	190	725	325	361	893	4,180
미등록 규제건수	793	3,188	679	2,568	484	1,177	2,215	657	694	12,455
미등록/ 등록비율	3.3	4.0	3.7	5.5	2.5	1.6	6.8	1.8	0.8	3.0

자료: 이주선, 『미등록규제 총조사 보고서』, 2009.

정보통신·금융 등(10), 교육·관광(7), 고용·환경(7), 국민 편의(12)

- 규제개혁안 마련 시 관계부처·이해당사자와의 의사소통 미흡으로 인해 사후적으로 개혁안 추진이 어렵고, 법령 정비 등 후속조치 마련도 상당 기간 지연(조성환·서진완[2008]); 규제개혁위원회[2008])

다. 규제개혁의 사각지대: 미등록규제, 의원입법, 지방자치단체의 규제

- 규제등록의 실시에도 불구하고 2008년 현재 등록규제의 3배가 넘는 규제가 미등록 상태로 남아 있어 규제관리에 커다란 사각지대 존재

- 미등록규제의 존치는 규제개혁의 체감도를 낮추고 규제완화 단계에서 규제관리 단계로 이행하는 데 결정적인 장애로 작용
- 2008년 9개 중앙행정기관을 대상으로 법률·시행령·시행규칙에 존재하는 등록·미등록 규제 건수를 조사한 결과, 주요 부서 등록규제 건수는 4,180건임에 비하여 미등록규제 건수는 12,455건에 달함.

- 규제품질 관리가 어려운 의원입법이 확대되고 있는 추세

- 제18대 국회의 경우 제출법률안과 의결법률안에서 국회의원이 차지하는 비중이 각각 87.8%와 70.7%
- 제17대 국회에서는 규제개혁특별위원회의 상설화 및 규제분석기구의 설치, 규제영향분석서 첨부 의무화 등을 추진하였으나 규제개혁특별위원회

〈표 5-13〉 대한민국 국회에서 심의 및 의결된 법률안 출처

	제출 법률안		의결 법률안	
	정부 제출	국회의원 제출	정부 제출	국회의원 제출
제16대 국회 (2000~04)	595(23.7%)	1,912(76.3%)	431(45.5%)	517(54.5%)
제17대 국회 (2004~08)	1,102(14.7%)	6,387(85.3%)	563(29.4%)	1,352(70.6%)
제18대 국회 (2008~12)	1,693(12.2%)	12,220(87.8%)	690(29.3%)	1,663(70.7%)

자료: 대한민국 국회 의안정보시스템.

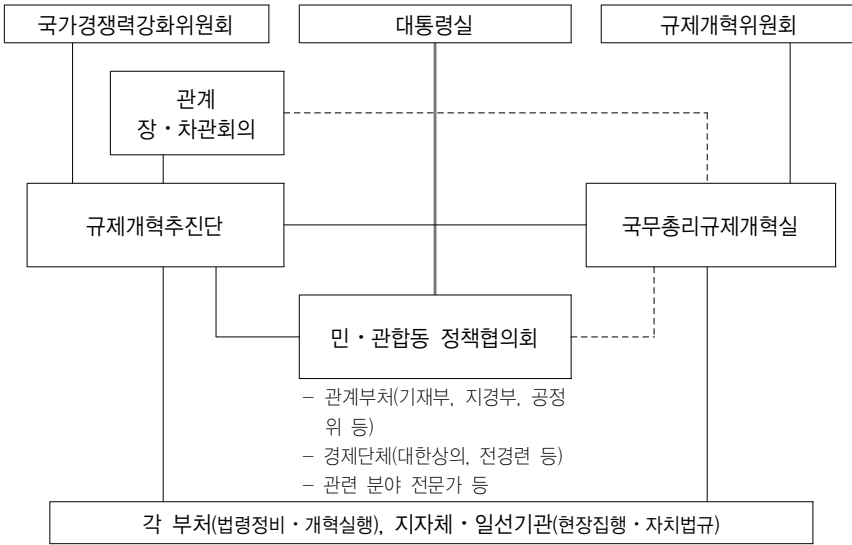
의 상설화는 무산되었음.

- 지방자치단체 공무원의 규제개혁에 대한 전문성 및 인식 부족, 중앙부처와 지자체 간 협조체계의 미비로 국민과의 접점에 있는 일선 지자체의 규제개혁이 지체되어 국민이 느끼는 규제개혁 체감도 저하
 - 규제 심사 및 등록 누락, 자치법규 정비 지연, 폐기된 규제의 관행적 집행 등 지자체 규제개혁과 관련한 문제점들이 개선되지 않고 반복적으로 지적되고 있는 상태

3. 현 정부의 규제개혁 정책과 추진체계

- 지난 정부와 비교하여, 현 정부는 규제개혁정책을 최우선으로 하고 있으며 현장·수요자 중심의 규제개혁을 중시한다는 점에서 차별적
 - 참여정부는 내각 또는 부처 중심으로 규제개혁을 추진했던 반면, 현 정부는 대통령이 매월 국가경쟁력강화위원회를 통해 규제개혁업무를 직접 점검하고 있으며, 규제개혁 과제에 다수의 '정책성 규제' 포함
 - 시스템 개혁과 동시에 기업현장의 애로를 직접 발굴·개선하는 작업 병행
 - 민관합동 정책협의회, 민관합동 규제개혁추진단을 설치·운영하여 참여정부 시절 기업애로해소센터·규제신고센터가 지향했던 수요자 중심의 규제개혁을 강화

[그림 5-4] 현 정부의 규제개혁 추진체계



□ 현 정부의 규제개혁은 국가경쟁력강화위원회, 규제개혁위원회, 민관합동 정책협의회, 민관합동 규제개혁추진단 등을 통하여 추진

- 국가경쟁력강화위원회는 다수 부처가 관련되어 있거나 파급효과가 큰 규제개혁과제를 다루며, 규제개혁업무를 위한 하부 조직으로 규제개혁추진단을 설치
- 규제개혁위원회는 신설·강화 규제 심사, 규제정보 관리 및 개별 부처 단위의 규제개혁을 다루고 있으며, 국무총리실 내의 규제개혁실이 사무처 기능 수행
- 중앙행정기관은 별도로 자체규제심사위원회·규제개혁법무담당관실을 두고 있으며, 각급 지방자치단체도 지역실정에 맞는 규제개혁추진기구를 설치·운영
- 공정거래위원회는 OECD의 경쟁영향평가 틀길을 바탕으로 신설·강화 규제가 경쟁에 미치는 영향을 심사하나, 자주 활용되지는 않았음.

4. 향후 규제개혁의 정책과제

가. 규제관리의 내실화

- 규제등록의 강화를 통하여 현재 등록규제의 3배에 달하는 미등록규제를 대폭 축소함으로써 규제정보 관리를 내실화하고 규제개혁에 대한 국민의 체감도를 높일 필요
 - 규제등록은 규제개혁의 정책수단인 규제지도 작성 및 규제순응도 조사의 실질적인 전제조건
- 규제개혁위원회의 신설·강화 규제 심사를 강화하여 규제영향 분석의 내실화 유도
 - 공정거래위원회에 경쟁영향 평가를 의뢰하는 등 관련 기관 의견을 참고
 - 이를 통하여 일선 공무원의 규제개혁역량을 제고하는 효과 기대

나. 규제개혁 추진체계의 정비

- 정부 내 규제개혁 추진주체의 역할을 명확히 규정하고 그에 합당한 인적·물적 자원을 배분
 - 국가경쟁력위원회는 경제개혁의 차원에서 덩어리 규제, 정책성 규제 등 부처 간 이해와 갈등을 뛰어넘는 강력한 규제개혁과 행정부담 감소에 주력
 - 규제개혁위원회는 신설·강화 규제 심사, 규제정보 관리 및 개별 부처 단위의 규제개혁업무를 추진하되, 이를 위하여 인적·물적 자원을 확보하고 규제개혁의 실효성을 제고할 필요
 - 현재 정부 내 다수의 부처에서 유사한 규제개혁업무를 수행 중이므로 규제개혁업무를 조율하는 기관*을 지정하여 효율성을 향상시킬 필요
 - * 국무총리실 규제개혁실, 국민권익위원회(고충처리부 사회민원조사단, 경제민원조사단), 법제처(국민불편법령개폐팀), 행정안전부(기업협력지원관실), 공정거래위원회(경쟁제한규제개혁작업반) 등
 - 민관합동 규제개혁추진단 등을 통한 현장·수요자 중심의 규제개혁업무

확대

- 최근 활발해지고 있는 규제 도입·강화의 또 다른 채널인 의원입법의 규제품질을 관리하기 위한 방안 필요
 - 국회 규제개혁특별위원회를 상설화하여 규제와 관련하여 국회의원이 제출한 법률안을 심사하고, 규제영향분석서 첨부을 의무화하는 방안
 - 국회입법조사처 내에 규제분석기구를 설치하여 규제영향분석서 작성을 보조

다. 규제개혁 추진주체의 전문성 강화

- 규제심사 및 규제영향 분석 검토 강화, 공청회 등 공공협의과정의 내실화, 공공협의 과정상의 정보공개로 통하여 정책입안자 및 공무원의 규제개혁능력과 전문성 제고에 대한 유인을 제공하고 교육을 강화
 - 교육을 통하여 규제영향 분석을 정책입안과정의 일부로 통합함으로써 공무원의 정책입안문화 변화를 지향
 - 실질적인 공공협회가 가능하도록 관련 규정을 강화하고 규제영향 분석을 공공협의절차의 일부로 공개
 - 예외적인 상황을 제외하고는 공공협의과정에서 이해당사자로부터 받은 의견과 처리 결과를 모두 공개함으로써 투명성을 높이고 공무원의 책임성을 강화
- 특히 지자체 공무원에 대한 규제개혁 교육의 내실화와 중앙부처와 지자체 간 협조체계의 정비, 강력한 유인체계의 설계를 통하여 지자체 공무원의 규제개혁에 대한 전문성 및 인식 제고가 절실

제4절 사법정책의 현황과 과제⁴⁹

1. 서 론

- 우리 경제의 지속적 성장을 위해서는 시장경제가 원활하게 작동할 수 있는 제도적 기반을 구축하는 작업이 필요함.
- 광의의 사법제도는 대내적으로 국민의 재산권을 확정하고 보호하는 기능을 담당한다는 점에서 시장경제의 기반을 제공하는 제도 가운데 핵심을 차지함. 따라서 우리나라의 사법제도가 이러한 역할을 얼마나 잘 수행하고 있는지 평가하고 발전방안을 모색하는 것은 장기적 경제성장을 위해 매우 중요한 작업임.
 - 법원은 분쟁에 대한 판결, 법령의 해석 등을 통해 국민의 재산권을 확정하는 기능을 수행함.
 - 경찰, 검찰, 법무부 등은 국민의 재산권을 보호하고 집행하는 역할을 수행함.
- 시장제도의 원활한 작동에 필요한 사법적 기초를 확보하는 노력은 국가의 가장 기본적인 임무이지만, 우리나라의 경우 경제성장에 직접적인 영향을 주는 정책들에 정부의 관심이 집중되면서 상대적으로 소홀하게 다루어진 측면이 있음.
- 경제를 일정 수준까지 끌어올려야 했던 고도성장기에는 이러한 접근이 타당할 수 있으나, 향후 선진국으로 진입하고 지속적인 성장을 유지하려면 정부 역할의 근본적인 재정립이 필요함. 이런 측면에서 사법제도 확립을 국가 역할의 중심에 정립하는 사고의 전환이 요구됨.
 - 정부의 역할은 크게 보면, 대내외적으로 국민의 생명과 재산을 보호하는 것, 경기변동의 조절, 산업정책의 실시, 사회복지의 제공 등 네 가지로 나누어볼 수 있음.
 - 1960년대부터 최근까지 우리 정부는 경제성장을 위한 자원의 재배분, 즉

49 본 절의 내용은 김두일, 「경제성장과 사법정책: 법원정책, 형사정책, 법조인력정책의 실증분석」(해남, 2011)을 정리한 것임.

산업정책 수행을 정부의 최우선적 기능으로 설정하였음. 1990년대 이후에는 상대적으로 복지정책의 중요성이 대두되고 있음. 이에 비해 정부의 가장 기본적인 기능인 국민의 생명 및 재산 보호는 경제가 성장하는 데 필요한 수준만큼 이루어지지 못하고 있는 측면이 있음.

- 한편, 사법제도의 구축과 아울러 법률 전문인력의 충분한 공급은 제도의 실질적 작동을 위한 필수적인 기반임. 따라서 법률 관련 전문인력이 원활하게 공급되도록 하는 것은 매우 중요함.
 - 시장이란 경제주체들 간에 재화와 용역을 거래하는 행위들을 추상화한 것인데, 계약이란 이러한 거래활동을 지칭하는 다른 이름임. 즉, 시장거래의 활성화란 ‘원활한 계약의 체결 및 집행’과 동의어라고 할 수 있음.
 - 계약의 체결에는 많은 시간과 노력, 지식이 필요하기 때문에, 이러한 업무를 지원하는 전문인력이 필요함. 특히 경제가 성장할수록 복잡한 상황들을 예측하고 그에 대한 상호 간의 대응을 명확히 해 두는 것이 더욱 중요해짐.
 - 법조전문인력의 기본업무는 이러한 계약의 체결이 원활하게 이루어지도록 함으로써 사회적 비용을 감축시키고, 궁극적으로 경제성장을 촉진하는 것임.
- 형사정책, 법원정책, 전문인력정책은 시장경제가 원활하게 기능할 수 있도록 하는 제도적 기반을 마련하고 이것을 작동시키기 위한 기본 영역임. 이하에서는 각각의 영역이 가지고 있는 문제점을 짚어 보고, 향후 중장기적인 개선방향을 제시하고자 함.

2. 형사정책

- 범죄의 예방과 범법자의 검거 및 처벌은 국민들의 생명과 재산을 보호하기 위해 정부가 수행해야 할 가장 기본적인 기능임.
- 정부가 이러한 역할을 적절하게 수행하고 있는지 여부는 범죄 발생률, 검거율 등으로 측정해 볼 수 있음. 아울러 형사정책과 관련된 정부의 자원투자를 살펴봄으로써 형사

정책의 효과성을 평가하고 개선방안을 마련할 수 있음.

가. 범죄발생 현황

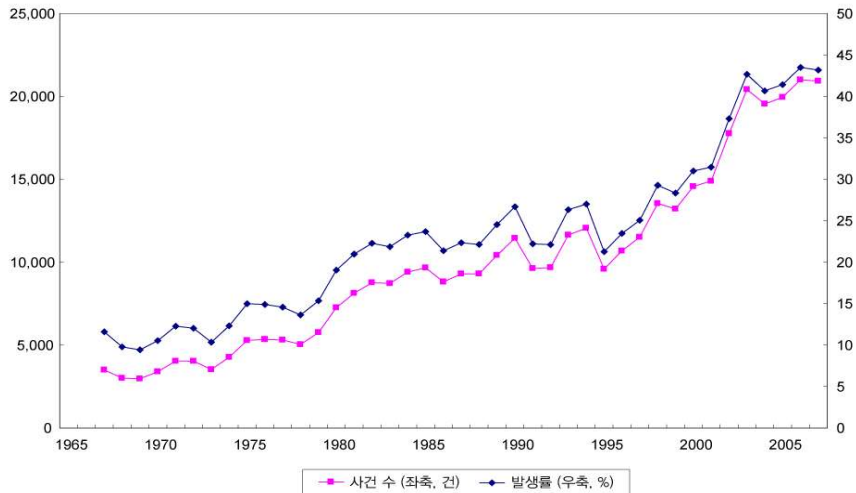
□ 외환위기 이후 지난 10여 년간의 흉악범죄 발생 추이를 분석해 보면 우리나라의 치안 상황은 악화된 것으로 평가됨.

○ 흉악범죄는 신체에 직접적인 피해를 가하는 살인, 강도, 강간, 방화 네 가지 범죄를 지칭함. 흉악범죄는 사건의 특성상 실제 발생 범죄와 보고된 사건 간의 괴리가 상대적으로 작기 때문에, 범죄가 얼마나 발생하고 있는지를 측정하는 지표로 사용될 수 있음.

○ 흉악범죄는 1980년대 초부터 1990년대 중반까지 10,000건 수준이던 것이 외환위기 이후 지난 10년간 21,000건으로 두 배가량 증가(그림 5-5)

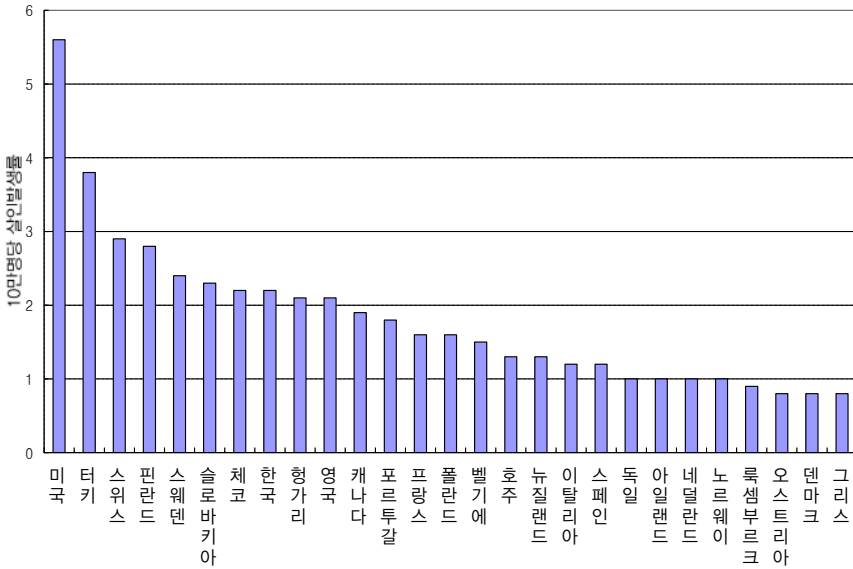
□ 외국과 비교해 볼 때 우리나라가 상대적으로 양호한 치안상태를 유지하고 있다는 통념은 자료로 뒷받침되지는 않음.

[그림 5-5] 흉악범죄 건수 및 발생률(1967~2007년)



주: 발생률은 인구10만명당 사건 수로 계산하였음.
자료: 김두열(2011), [그림 5-1] 참조.

[그림 5-6] OECD 국가의 살인사건 발생률(2000~04년)



자료: 김두열(2011), [그림 5-3] 참조.

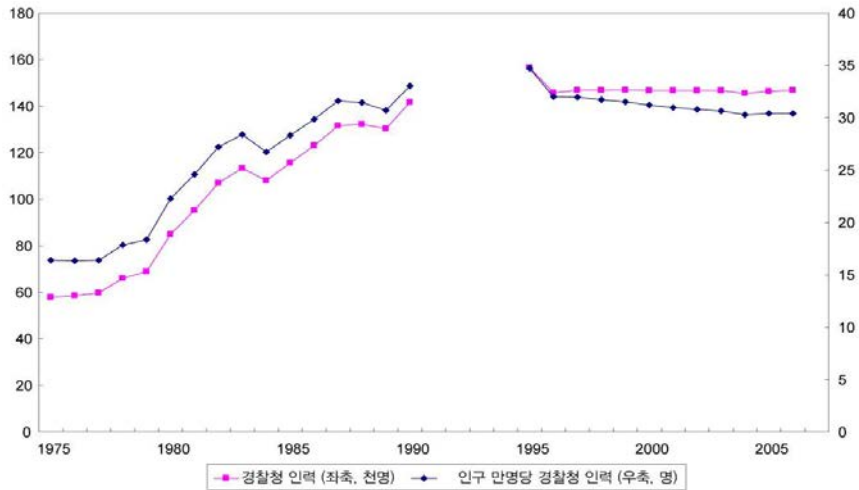
- 2000년대 초 OECD 국가들의 살인사건 발생률을 비교해 보면 우리나라는 OECD 평균보다 높음(그림 5-6).
- 아울러 1990년대 초·중반 이후 20년 동안 미국, 영국, 일본, 독일과 같은 주요 선진국들은 범죄의 지속적인 감소 추세가 나타나고 있다는 점에 비추어 볼 때, 우리나라의 범죄 증가에 대해서는 보다 많은 주의를 기울일 필요가 있음.

- 흉악범죄와 같은 전통적인 범죄들뿐 아니라 최근 들어 증가하고 있는 신종 경제범죄나 사이버범죄들에 대한 관심도 요구됨.

나. 범죄 증가의 원인

- 범죄 증가는 범죄를 유발하는 요인이 늘어나거나 범죄를 억제하는 요인이 약화됨으로써 일어남.

[그림 5-7] 경찰청 인력의 변화 추이(1975~2006년)

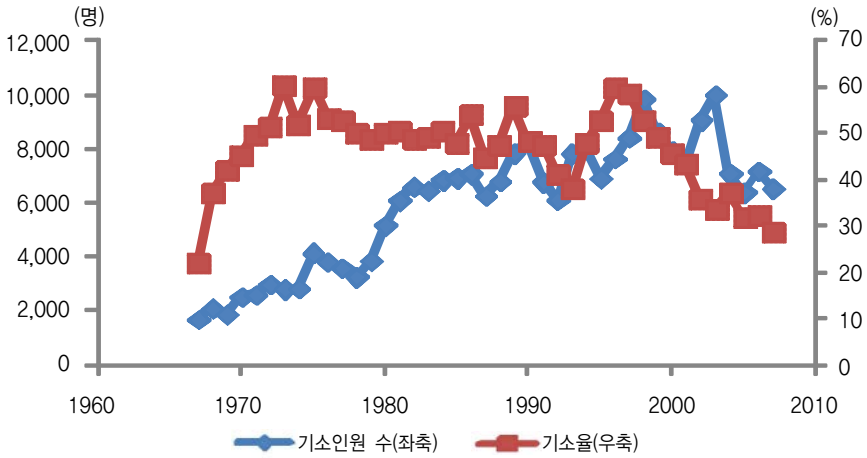


자료: 김두열(2011), [그림 5-5(A)] 참조.

- 외환위기 이후의 경제상황 악화는 범죄를 과거보다 증가시킨 측면이 있음. 하지만 정부가 이러한 환경 변화에 적절하게 대응하지 못한 점 역시 범죄 증가에 크게 기여한 것으로 판단됨.
- 범죄억지정책이 적절하게 이루어졌는지 여부는 방법 및 검거, 양형, 재할 세 부분으로 나누어서 검토해 볼 수 있음.
- 1990년대 말 이후 지난 10년간 범죄예방을 위한 투자는 적절하게 증가하지 못했으며, 이것이 범죄 증가에 작용한 것으로 판단됨.
 - 1997년 이후 현재까지 경찰인력은 9만여 명 수준에서 동결됨(그림 5-7).
 - 경찰 예산 증가는 대부분 인건비로 사용되었고 경찰력 증가에 대한 투자는 상대적으로 미약
 - 이상과 같은 자원투입 부족으로 인해 2000년대에는 체포율, 기소율 등이 하락하였고, 이는 궁극적으로 범죄율 증가에 기여함.
 - － 기소율은 외환위기 이전 50% 수준이던 것이 최근 30% 수준까지 하락함(그림 5-8).

- 외환위기 이후 범죄의 증가 혹은 흉포화를 전제로 놓고 볼 때 법원의 양형수준은

[그림 5-8] 기소인원 및 기소율

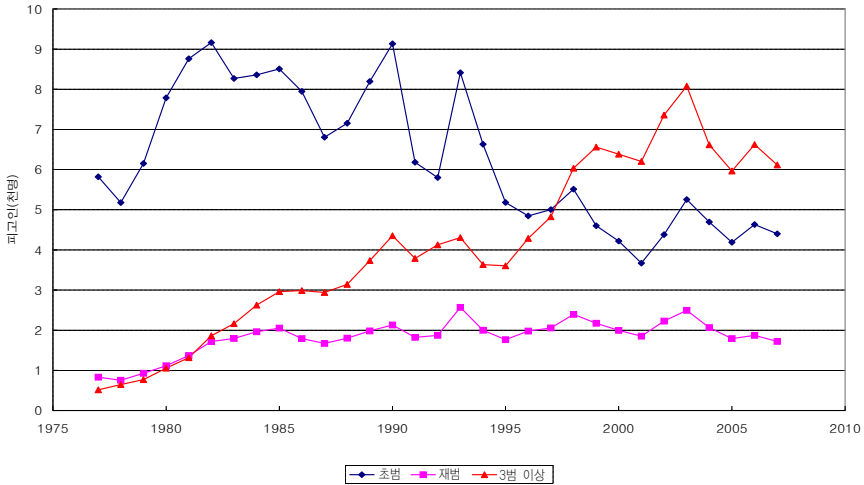


자료: 김두열(2011), [그림 5-9(A)] 참조.

오히려 정체하거나 낮아진 측면이 있음.

- 흉악범죄에 대한 사형이나 무기징역형은 감소하였으며, 사소한 범죄에 대한 집행유예가 증가함.
- 범죄가 늘어나는 상황에서 정부가 예방을 위한 투자를 따라 늘리지 않았다면, 이는 양형수준의 증가를 통해서 보완했어야 함. 그러나 법원의 판결은 경찰력 동결과 같은 투자정체를 보완하는 방향으로 변화해 나가지는 못함.
- 교정활동에 대한 투자는 크게 증가해 왔음. 하지만 교정의 실질적 효과는 제고되었다고 보기 어려움. 재범률은 큰 폭으로 상승해 왔으며, 이는 교정투자 수준의 적절성, 혹은 투자 효과성에 대한 재고의 필요성을 보여줌.
- 1990년대 이전까지도 흉악범죄자 중 70~80%는 초범이었음. 그러나 외환위기 이후 흉악범죄자들 중 초범의 비율은 크게 줄어든 반면, 3범 이상이 차지하는 비중이 50%에 육박함(그림 5-9).
- 이상에서 살펴본 바와 같이 지난 10년간 범죄의 증가는 사회경제적 여건 변화에 기인한 것만큼이나 정부 대응의 미비에도 원인이 있음.

[그림 5-9] 흉악범죄자의 재범 여부(1975~2007년)



자료: 김두열(2011), [그림 5-16] 참조.

- 치안의 추가적 악화를 막기 위해서는 정부의 범죄예방 및 검거능력, 그리고 재범 방지를 위한 교정활동의 효과성을 증진하는 것이 시급함.
- 정부 형사정책의 효과성을 증진시키기 위해서는 여러 부처들의 활동이 상호 협조·조정될 수 있도록 하는 중앙조정기구가 필요함. 향후 행정체제 개편 등을 통해 이러한 문제를 해결할 필요가 있음.

다. 사회보장정책으로서의 형사정책

- 형사 관련 투자에 대한 한 가지 오해는 복지지출과의 상충관계로 이해되는 것임. 현실은 대다수의 범피해자와 범죄자들이 저소득층에 집중되어 있기 때문에, 형사정책 관련 투자는 재분배정책 혹은 사회복지정책의 핵심 부분으로 이해되고 추진될 필요가 있음.
 - 최근 사회적으로 관심이 집중되는 많은 범죄들은 대부분 저소득층 거주지에서 발생하고 있음.
 - 고소득층의 경우, 사설경비업 등을 통해 공공치안의 부족을 보완할 수 있는 데 비해 저소득층은 이것이 불가능함.

〈표 5-14〉 범죄피해자 구조금의 규모

		구조금 상한액		1인당 GDP(B) (달러)	A/B
		해당국 화폐	달러환산액(A) (달러)		
한 국		30,000,000원	27,223	19,297	1.4
일본	유족	15,080,000엔	145,899	38,564	3.8
	상해	17,940,000엔	173,570		
미 국		23,000달러	23,000	46,336	0.5
영 국		500,000파운드	269,804	12,764	21.1
캐나다		25,000CAD	23,430	45,155	0.5

주: 미국은 주별로 다르기 때문에 단순평균값을 계산하였음. 일본의 보상금은 소득산정이 어려운 경우 제시된 연령별 기초액에 1,000배에서 1,300배를 한 금액을 보상함. 캐나다는 온타리오 주의 경우임.

자료: 김두열(2011), 〈표 6-4〉 참조.

- 재소자에 대한 재활교육 역시 이들이 사회로 다시 복귀할 때 저소득층으로 흡수되어 다시 범죄를 저지르는 악순환을 끊으려는 데 궁극적인 목적이 있음.

□ 범죄피해자지원제도에 대한 근본적인 개선이 필요함.

- 최근 범죄피해자들에 대한 관심이 높아지면서 지원이 강화되고 있음. 이러한 움직임 자체는 적절한 것이지만 현행 법령과 지원체제는 많은 문제를 내포하고 있기 때문에 근본적인 개선이 필요함.
- 최근 개정된 범죄피해자지원제도는 지원수준 증대에만 초점을 맞춘 결과, 지원의 효과성이나 다른 지원제도들과의 형평성 등을 고려할 때 심각한 문제들을 내포하고 있음.
 - 2010년 「범죄피해자보호법」 개정은 기존 피해자 구조금 상한액인 3천만원이 지나치게 적다는 문제제기로부터 이루어짐. 하지만 1인당 GDP 대비 구조금 규모를 비교해 보면, 3천만원이라는 구조금 규모는 결코 낮은 수준이라고 이야기하기 어려움.
 - 보다 근본적으로는 구조금 자체를 실질적인 소득보전이나 의료비지원으로 접근하기보다는 일회적인 위로금 형태로 운영함으로써 범죄피해자들에게 실질적인 도움이 이루어지지 못할 가능성이 높음.

- 범죄피해자에 대한 지원 역시 여러 부처가 중복 수행함으로써 예산이 낭비되는 측면이 있음. 또 피해자지원제도 대부분이 성폭력피해자에게 집중됨으로써 다른 종류의 피해를 입은 피해자들에게는 제대로 된 지원이 이루어지지 못함. 이러한 문제를 해결하도록 제도를 정비하는 조치가 시급함.

3. 법원정책

□ 분쟁의 원활한 해결은 경제성장을 위한 필수적인 기반임.

- 현실에 존재하는 모든 계약은 본원적으로 불완전하며, 이러한 불완전성이 분쟁의 원천임.
- 분쟁의 해결에는 많은 시간과 노력이 필요한데, 그만큼 생산활동을 못하게 되므로 경제성장에 악영향을 미침.
- 분쟁을 효과적으로 해결하는 제도를 마련하고 운영하는 것은 분쟁처리에 필요한 비용을 감소시킴으로써 경제성장에 기여하게 됨.
- 나아가 원활한 분쟁해결이 가능하다는 기대는 계약을 보다 촉진함으로써 경제주체 간의 상호작용을 보다 활발하게 이루어지도록 함.

□ 법원은 분쟁에 대한 최종적 판단을 내리는 국가기관임. 따라서 법원이 분쟁을 원활하게 해결할 수 있도록 자원을 적절히 투입하고 효과성을 검증하는 것은 매우 중요함.

- 사회에는 분쟁을 해결하는 다양한 방식이 있으며, 이것을 촉진하기 위한 법원 외의 여러 제도들이 존재함. 흔히 법원 외의 분쟁해결방식들을 통틀어 대체적 분쟁해결제도(Alternative Dispute Resolution: ADR)라고 지칭함.
- 법원은 국가의 물리력에 의해 결정사항이 집행된다는 점에서 ADR들과 구분됨.

□ 법원의 운영방침, 즉 법원정책이란 여러 가지 외적 상황 변화에 대응해서 사건처리의 공정성, 신속성 그리고 사건처리를 위해 지출되는 비용의 절약이라는 세 가지 목표를 고려해서 자원을 할당하고 운영하는 것임. 정부의 법원정책을 평가하기 위해서는 현

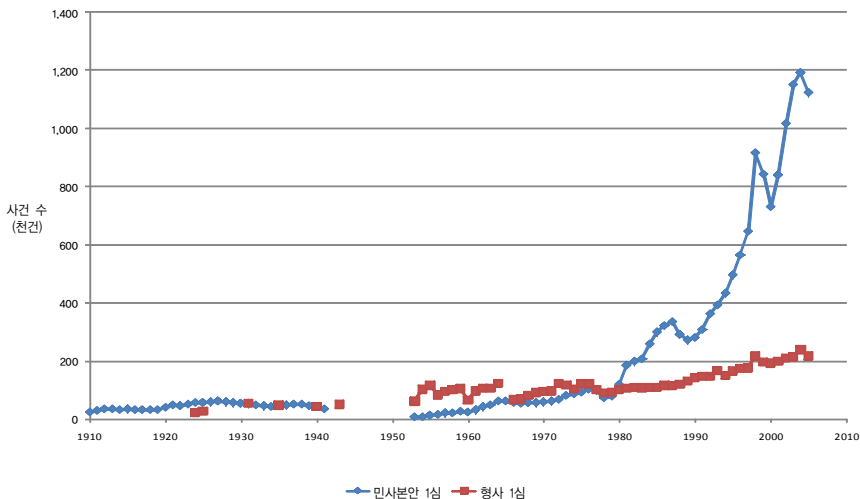
황에 대한 이해가 필요함.

- 사건처리의 공정성, 신속성 그리고 사건처리를 위해 지출되는 비용의 절약은 법원정책에서 고려해야 할 세 가지 목표임.
- 공정성, 신속성, 비용지출을 동시에 바람직한 방향으로 바꾸는 것은 원천적으로 불가능함.
- 따라서 정책당국의 임무는 외부적 요인의 변화에 대응해서 법원정책의 삼각난제를 적절하게 관리하는 것으로 정의할 수 있음.

가. 사건의 증가

- 지난 100년간의 민사사건 추이를 볼 때, 1980년을 전후로 민사사건은 큰 폭으로 증가하기 시작해서 지난 30년간 약 11배가량 늘어남(그림 5-10).
- 1910년부터 1980년경까지 민사본안사건은 약 10만건 이하 수준을 유지함.
- 지난 30년간 10배 이상 늘어나서 2008년 현재 120만건이 됨.
- 분쟁 증가의 일차적 원인은 금융기관들이 소액심판제도를 채권추심수단으로 사용함

[그림 5-10] 민사본안 1심 사건 수(1910~2005년)



자료: 김두열(2011), [그림 2-1] 참조.

〈표 5-15〉 민사본안 1심사건의 소송주체별 소송 수 및 평균 소송가액(2005년)

(A) 재판부별

(단위: 건, 백만원)

원고-피고		소 액	단 독	합 의	1심 총계
법인-법인	사건 수	26,374	18,698	8,162	53,234
	(중위수)	(4.0)	(50.4)	(259.1)	(19.4)
법인-자연인	사건 수	692,635	75,784	8,351	776,770
	(중위수)	(3.8)	(28.4)	(175.3)	(4.5)
자연인-법인	사건 수	22,049	26,981	9,757	58,787
	(중위수)	(7.0)	(30.0)	(150.0)	(20.0)
자연인-자연인	사건 수	135,384	90,082	16,312	241,778
	(중위수)	(5.3)	(27.8)	(150.0)	(10.0)
합 계	사건 수	876,442	211,545	42,582	1,130,569
	(중위수)	(4.1)	(30.0)	(170.0)	(5.6)

(B) 법인 원고-자연인 피고 민사본안소액사건의 내역

(단위: 건, 백만원)

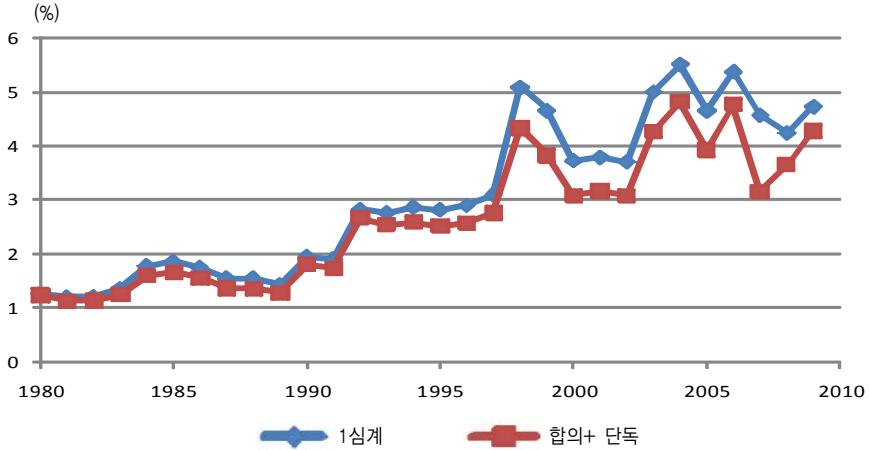
원고당 사건 수		구상금	대여금	신용카드 이용대금	양수금	기 타	합 계
10,000건 이상	사건 수	41,844	141,494	214,383	81,303	19,190	498,214
	(평균 소가)	(5.5)	(3.7)	(3.4)	(3.8)	(6.0)	(3.8)
1,000~ 9,999건	사건 수	14,091	36,190	7,809	30,817	6,752	95,659
	(평균 소가)	(1.7)	(3.8)	(3.5)	(4.1)	(3.0)	(3.5)
100~999건	사건 수	3,018	18,474	3,413	5,206	6,689	36,800
	(평균 소가)	(3.1)	(3.9)	(2.4)	(3.0)	(1.3)	(3.0)
10~99건	사건 수	413	21,402	2,620	1,478	11,670	37,583
	(평균 소가)	(6.0)	(5.6)	(2.8)	(3.9)	(3.0)	(4.9)
5~9건	사건 수	63	2,779	266	228	4,628	7,964
	(평균 소가)	(3.9)	(6.3)	(3.6)	(5.3)	(4.1)	(5.0)
2~4건	사건 수	175	1,978	181	220	6,782	9,336
	(평균 소가)	(6.4)	(7.4)	(3.3)	(5.4)	(5.5)	(5.8)
1건	사건 수	155	873	96	170	5,785	7,079
	(평균 소가)	(5.8)	(7.0)	(3.7)	(5.5)	(6.6)	(6.5)
합 계	사건 수	59,759	223,190	228,768	119,422	61,496	692,635
	(평균 소가)	(4.4)	(4.0)	(3.4)	(3.8)	(4.3)	(3.8)

자료: 김두일(2011), 〈표 2-4〉 참조.

으로써, 제도가 원래의 취지대로 운영되지 못하고 있는 데 기인함. 금융기관들에 대한 채권추심제도의 개선이 이루어질 필요가 있음.

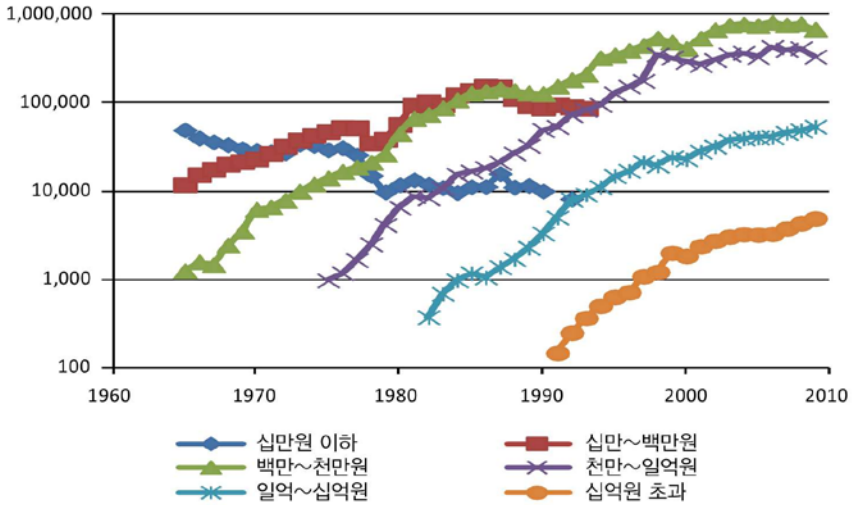
- 2008년 현재 120여 만건의 민사소송 중 소송가액이 2,000만원 이하인 소액심판사건이 전체의 80%를 차지
 - 민사소송은 소송가액에 따라 합의심, 단독심, 소액심판 등 세 가지로 분류되어 처리됨.
 - 소액심판제도는 원래 서민들이 소액의 간이한 사건을 편리하게 해결할 수 있도록 마련된 특례조치임.
 - 하지만 현재 우리나라에서 소액심판제도는 은행, 카드회사 등이 채권추심을 위해 사용하는 제도로 전락함(표 5-15).
 - 2005년 현재 10,000건 이상의 소액심판사건을 제기하는 법인들이 66개 존재하는데, 이들은 카드회사, 파산전문 유동화회사, 예금보험공사 등 금융기관이며, 이들이 제기한 소송의 96%에 해당하는 56만건이 구상금, 대여금, 신용카드 이용대금, 양수금에 관한 것임.
 - 결국 채권추심기관들이 소액심판을 장악한 결과, 실제 소액분쟁 당사자들은 분쟁해결을 위해 오랜 시간을 들여야 하며, 적절한 서비스를 받지 못하는 결과가 초래됨.
- 하지만 금융기관에 의한 채권추심사건을 배제하고 보더라도 소송 수는 지난 30년간 4~5배가량 증가하였으며, 이와 아울러 소송의 복잡성 역시 크게 증가함.
- 소송의 복잡성을 반영하는 지표라고 할 수 있는 소송가액이 크게 증가해서, 그 결과 GDP 대비 민사소송가액은 1980년대 초 1% 수준이던 것이 2000년대 후반에는 5%에 육박함(그림 5-11).
 - 평균 소송가액 증가는 몇몇 소수의 고액 소송에 기인한 것이라기보다는 전반적인 소송가액 증가의 결과임. [그림 5-12]에 나타난 바와 같이 모든 소송가액 구간에서 소송 수의 증가가 나타남.
- 이상의 결과는 사건의 증가에 조응하는 수준으로 법원에 투자가 이루어졌어야 했을 시사

[그림 5-11] GDP 대비 총소송가액(민사본안 1심사건, 1980~2009년)



자료: 김두열(2011), [그림 2-8] 참조.

[그림 5-12] 소송가액별 사건 수(명목액, 1965~2005년)

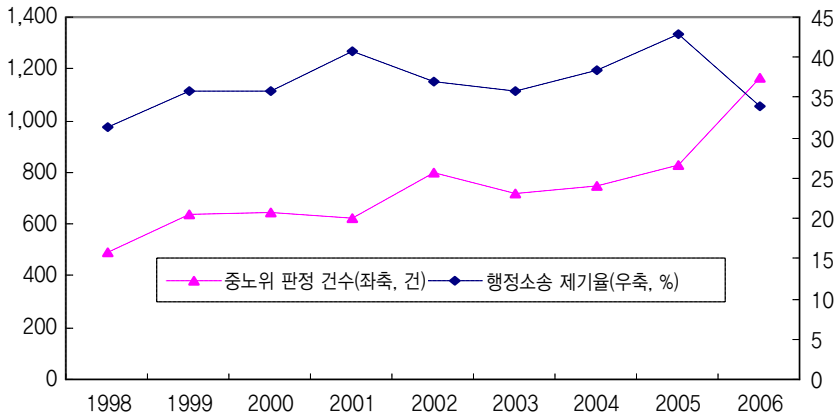


자료: 김두열(2011), [그림 2-7] 참조.

□ 이율러 민사사건의 해결에 있어 대체적 분쟁해결제도(Alternative Dispute Resolution: ADR) 활성화가 적어도 중단기적으로는 도움이 되지 않음을 보여줌.

○ 2000년대 들어 우리나라 학계에서는 ADR에 대한 관심이 고조되었으며,

[그림 5-13] 중앙노동위원회 판정 건수와 행정소송 건수(1998~2006년)



자료: 김두열(2011), [그림 2-10] 참조.

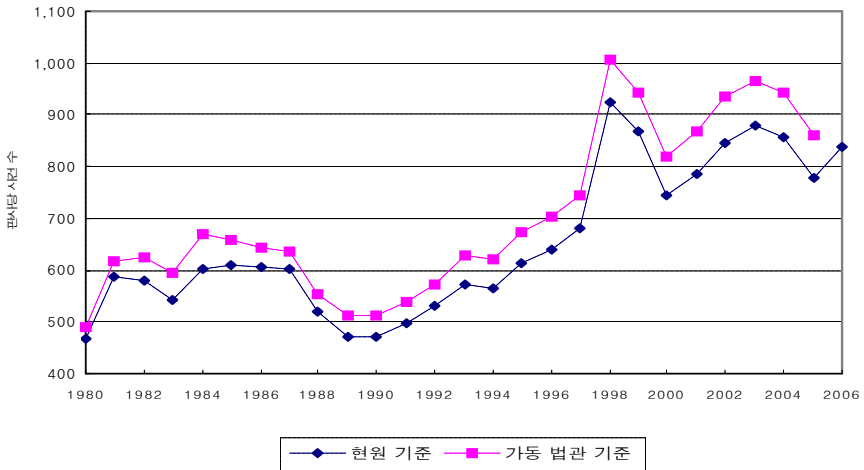
법원의 업무부담 증가를 ADR 활성화를 통해 해결하자는 주장들이 제기됨.

- 하지만 고액 소송의 증가는 ADR 활성화가 법원 업무를 줄이고 보다 싼 가격에 분쟁을 해결해 줄 가능성이 높지 않음을 보여줌.
- 아울러 소액 사건들 중 대다수가 금융기관의 채권추심 관련 사건이라는 사실 역시 ADR의 기능이 제한적임을 보여줌.
- 또 우리나라에서 시행되고 있는 많은 ADR들은 분쟁해결제도로서의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있음. 중단기적으로 필요한 것은 ADR의 확대라기보다는 기존 ADR들의 평가와 효과성 제고임.
 - 가장 대표적인 ADR이라고 할 수 있는 노동위원회조차도 분쟁당사자들이 중앙노동위원회의 판정에 승복하지 않아서 다시 행정소송을 제기하는 경우가 전체 사건의 40%에 육박함(그림 5-13).

나. 판사당 업무부담 증가와 그 결과

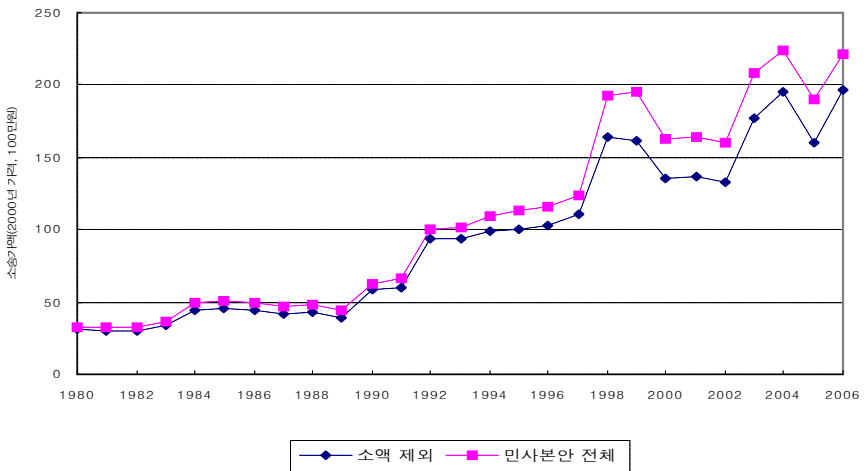
- 이상과 같은 급격한 사건의 증가에 대응해 법원은 판사인력을 충분히 증원하지는 못함.
 - 판사 수는 1980년대 초와 비교해서 약 3배가량 증가함.

[그림 5-14] 판사당 본안사건 수 추이(1980~2006년)



자료: 김두열(2011), [그림 3-5(B)] 참조.

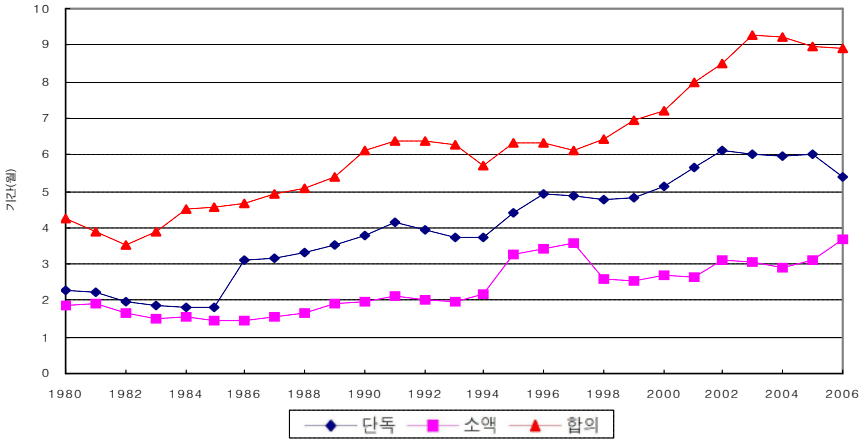
[그림 5-15] 판사당 민사본안소송물가액(1980~2006년)



자료: 김두열(2011), [그림 3-6] 참조.

- 그러나 판사 증가는 사건 증가에 비례하지 못해, 판사당 본안사건 수는 1980년대 초 500건 수준이던 것이 지난 30년간 900건 수준으로 두 배 가까이 상승함(그림 5-14).
- 소송가액을 기준으로 보더라도 판사당 업무부담 증가는 확인됨(그림 5-15).

[그림 5-16] 1심본안사건의 소송기간 추이(1980~2006년)



자료: 김두열(2011), [그림 3-12] 참조.

- 이처럼 법원의 업무 증가만큼 판사인력이 늘어나지 못한 결과, 지난 30년간 판사 1인당 사건부담은 질적+양적 측면을 모두 고려할 때 적어도 50%가량 증가한 것으로 평가됨.
- 판사당 업무부담의 증가는 사건처리의 공정성을 저해하거나 소송처리기간을 증가시킬 수 있음. 민사사건 처리에 있어 전반적인 공정성 수준에 큰 변화가 있었다는 징후는 나타나지 않음. 하지만 추정 사건처리에 걸리는 기간은 크게 증가하였음.
 - 민사사건의 평균 처리기간은 합의, 단독, 소액 모든 영역에서 2배 이상 증가함(그림 5-16).
- 결론적으로, 분쟁의 공정하고 신속한 해결을 통해 경제활동을 활성화하려면 판사당 사건부담을 줄이는 조치가 필요함. 단, 중단기적으로는 늘어나는 사건들을 법원 이외의 제도를 통해 효과적으로 해결할 수 있는 방안이 마땅하지 않으므로 판사인력을 늘리는, 즉 분쟁해결을 위해 국가가 사용할 수 있는 자원을 법원으로 집중하는 조치가 필요함.

4. 법조전문인력정책

- 법조전문인력의 원활한 공급은 사법제도가 실질적으로 작동하는 데 필수적임.
- 정부는 법조전문인력과 관련해서 변호사, 법무사, 변리사 등 자격제도를 운영하고 있음. 이는 해당 인력의 인적자본 축적을 촉진하고 정보의 비대칭성 문제를 해결함으로써 서비스 수요자의 복지를 증진시키는 데 기본적인 목적이 있음.
 - 자격제도는 인력을 고용하거나 이들이 제공하는 서비스를 구매하는 측이 당면하게 되는 정보비대칭성의 문제를 완화하기 위해 마련된 제도임.
 - 아울러 자격(증) 획득을 위해서는 지식의 축적이 필요하기 때문에 해당 자격사들의 능력을 배양하는 추가적 역할을 담당하기도 함.
- 그러나 그동안 우리나라의 법조 관련 전문자격사제도는 이러한 취지에 부합되지 않는 방향으로 운영되었다기보다는 국민들의 후생을 희생시켜 자격사들의 소득을 증진시키는 수단으로 이용되어 왔음.
 - 자격사들에게 지나치게 넓은 배타적 업무영역을 부여하였으며, 이렇게 넓게 설정된 배타적 업무영역에 비해 인력공급은 낮은 수준으로 통제함. 나아가 전문자격사 자격 취득자의 영업활동에 대한 감독이 제대로 이루어지지 않음. 그 결과 자격사제도는 소비자들을 보호하기보다는 오히려 자격취득자들의 소득을 보호하는 제도로 사용됨.
- 이하에서는 이러한 문제들을 보다 상세히 설명하기로 함.

가. 배타적 업무영역

- 우리 정부는 법률 관련 자격사제도를 운영함에 있어 외국과 비교할 때 자격사들에게 상대적으로 넓은 배타적 업무영역을 부여하고 있음.
 - 변호사 이외에는 송무, 공증, 법률자문 행위 일반을 수행할 수 없도록 법으로 규정함.

- 이 가운데 법률자문 일반을 변호사의 배타적 업무영역으로 규정한 것은 다양한 법률 관련 서비스의 성장을 원천적으로 차단하고 있음.
 - 변리사, 법무사, 세무사 등에 대해서도 유사한 문제가 존재함.
- 법률분야의 생산성 향상과 소비자후생 증진을 위해서는 일차적으로 배타적 업무영역의 축소 혹은 조정, 그리고 직역 통합 혹은 조정이 이루어질 필요가 있음.
- 변호사의 배타적 업무영역인 소송대리, 공증, 법률자문 가운데 법률자문 영역은 배타적 업무영역에서 제외하는 것이 바람직함.
 - 아울러 변호사에게 세무사 및 변리사 자격을 자동 부여하는 제도는 폐지되어야 함.
 - 이후 법조자격사 제도를 통폐합함으로써 배타적 업무영역에 따른 국민들의 피해를 최소화하는 노력이 이루어져야 함.

나. 인력공급규제: 법학전문대학원제도 도입 이전

- 건국 이래 변호사 인력 선발은 기본적으로 사법시험을 통해 이루어짐.
- 사법시험은 자격시험임에도 불구하고 실제 운영은 자격시험의 원칙에 어긋나게 운영됨.
- 자격시험은 자격을 갖춘 모든 사람에게 자격을 부여해야 함. 그러나 사법시험은 사전에 선발예정인원을 정해 두고 이 인원에게만 자격을 부여함.
- 자격사에게 부여된 넓은 배타적 업무영역에도 불구하고 자격사의 공급은 시장 수요보다 낮은 수준에서 통제되어 왔음. 자격사 수에 대한 통제로 인해 우리나라의 법조 관련 자격사 수는 선진국에 비해 매우 적은 수준임(표 5-16).
- 미국, 영국, 독일 등과 비교해 볼 때 우리나라의 변호사 1인당 인구는 10배 이상임.
 - 자격사가 비교 국가들보다 적다는 사실은 유사 직역들을 모두 고려하더라도 변하지 않음.

〈표 5-16〉 변호사 1인당 인구

	미국 (2008)	영국 (2008)	독일 (2008)	일본 (2007)	캐나다 (2004)	호주 (2002)	한국 (2007)
변호사(명, A)	1,162,124	155,323	146,910	24,302	—	—	8,174
인구 (백만명, B)	311.7	61.2	82.3	127.4	—	—	48.2
1인당 인구 (명, B/A)	268	394	560	5,238	447	558	5,891
한국 대비(%)	5	7	10	89	8	9	100

자료: 김두열(2011), 〈표 7-7〉 참조.

〈표 5-17〉 자문서비스에 대한 수요

(단위: %)

	법률	컨설팅
자문서비스를 활용하는 기업의 비율	14.7	12.1
자문서비스를 활용하지 않는 기업 가운데 필요성을 느끼는 기업의 비율	49.0	50.2
필요성을 인식함에도 불구하고 이용하지 않는 이유		
높은 비용부담	45.7	39.9
이용방법을 잘 몰라서	18.8	19.7
효과가 의심스러워서	4.1	10.0
기타		

자료: 김두열(2011), [그림 2-9]를 재정리함.

□ 넓은 배타적 업무영역에 비해 공급을 통제하는 정책은 법률서비스의 가격을 높이고, 다양한 영역에 공급이 이루어지지 못하도록 하는 결과를 초래함.

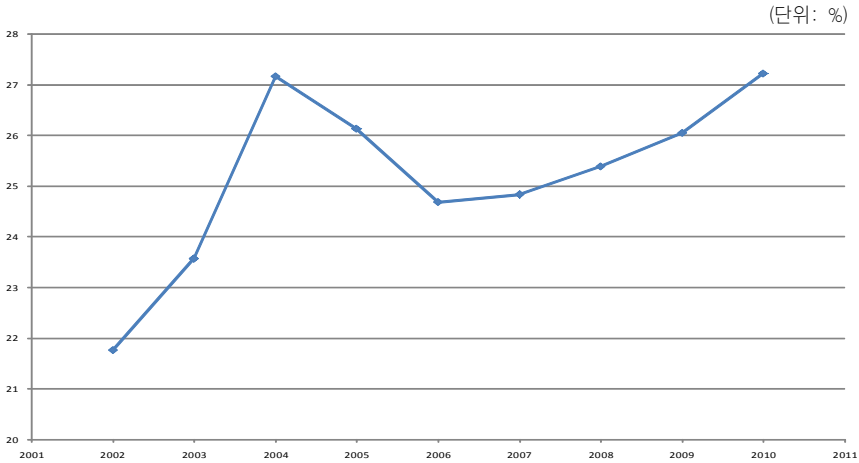
- 한국갤럽은 2004년 5,309개 중소기업을 대상으로 전문서비스 수요와 관련된 설문조사를 실시하였는데, 법률자문의 경우 응답 기업의 14.7%만이 현재 경영에 필요한 법률자문을 받고 있다고 응답(표 5-17). 하지만 법률자문을 받아본 적이 없는 기업의 49.0%가 법률자문을 받는 것이 필요하다고 응답. 이들이 필요성을 인식함에도 불구하고 이용하지 않는 이유 가운데 ‘높은 비용부담’이 45.7%로 가장 높았고 ‘이용방법을 잘 몰라서’라는 응답도 18.8%에 이름. 이에 비해 효과에 대한 의심은 4.1%로 상대적으로 낮은 수준임.

- 이상의 결과는 전문서비스에 대한 기업의 수요가 높으며 앞으로도 지속적으로 증가할 것임을 시사함. 그럼에도 불구하고 현재 중소기업들의 활용도가 낮은 가장 중요한 이유가 높은 가격수준이라는 사실은 공급의 적절한 증가가 필요함을 시사. 아울러 이용방법을 몰라서 이용하지 못한다는 것은 정보의 제공 기능이 전문서비스업의 성장에 중요한 역할을 할 수 있음을 시사함.

다. 인력공급규제: 법학전문대학원제도 도입 이후

- 2007년에 도입된 법학전문대학원 체제는 사회경제적 변화에 조응하는 방향으로 법조 인력정책을 전환하는 매우 중요하며 시의적절한 조치였음.
- 그러나 법학전문대학원 관련 정부정책은 새로운 체제가 제대로 작동할 수 있는 환경을 조성한다는 측면에서 볼 때 미흡한 면들이 많이 있음. 가장 중요한 것은 법학전문대학원 정원 수준을 기존의 사법시험 정원 결정과 동일한 관점에서, 즉 자격제도의 원래 취지에 충실하기보다는 자격사의 소득수준 보전에 초점을 맞추어 결정하고 있다는 점임.
 - 법학전문대학원 정원을 2,000명 수준으로 유지하는 것을 전제로 이루어진 대학원 설립 및 정원 할당은 법학전문대학원의 운영이 정상적으로 이루어지지 못하도록 하는 여러 가지 문제를 야기하고 있음.
 - 법학전문대학원 정원에 대한 현재와 같은 규제를 완화하는 조치가 조속히 이루어질 필요가 있음.
- 기존 사법시험을 2017년까지 유지함으로써 사법시험과 변호사시험을 상당 기간 병행하도록 하는 현재의 이행안은 재고될 필요가 있음.
 - 지나치게 긴 이행기 설정으로 인해 사법시험의 존속이 기존 응시자 보호에 그치기보다 신규 법조 지원자들을 끌어들이는 현상이 나타나고 있음.
 - 2007년 이후 사법시험 응시자 가운데 신규 응시자라고 할 수 있는 20~24세 응시자의 비율이 상승하는 추세가 나타나고 있음(그림 5-17).
 - 새로운 제도의 정착을 위해 사법시험을 조기에 폐지하는 정책을 고려할

[그림 5-17] 사법시험 응시자 중 20~24세 연령자 비율



자료: 김두열(2011), [그림 8-1] 참조.

필요가 있음. 사법시험 폐지는 기본적으로 사법시험을 변호사시험과 통합하는 것을 의미함.

- 과도기적으로 기존 사법시험 응시자들에 한해 일정 수준의 학업을 수행하면 변호사시험을 보도록 하는 조치를 취하는 것도 가능함. 이를 위해 임시로 방송통신대학에 법학전문대학원을 설립하는 것을 고려해 볼 수 있음.

라. 감독체제

- 법조 관련 전문자격사에 대한 정부의 감독 및 징계는 정부가 자격제도를 시행함에 따라 반드시 수행해야 하는 업무임. 그러나 이러한 기본적인 업무가 제대로 이루어지지 못함으로써 자격제도의 원래 취지인 서비스 질의 보장이 이루어지지 못하고 있음.
 - 정부가 법조 관련 업무를 수행하는 사람들에게 자격을 부여하는 것은 그 자격이 의미하는 최소한의 능력을 보유하고 그에 걸맞는 직업윤리를 이행하도록 정부가 관리하겠다는 것을 천명한 것이라고 볼 수 있음.
 - 이것이 실질적으로 이루어지기 위해서는 감독, 그리고 위법행위를 한 자격사에 대한 처벌이 필수적임.

〈표 5-18〉 대한변호사협회의 변호사 징계(1993~2008년)

(단위: 명, 건)

	변호사 수	등록취소	등록거부	징 계						
				합계	제명	정직	과태료	건책	기각	각하
1993	2,450			14		9	4	1		
1994	2,685			9	1	2	5	1		
1995	2,852			5		2	3			
1996	3,078			12	2	4	4	2		
1997	3,189	0	1	11	1	3	7			
1998	3,364	0	0	144	5	54	73	12		
1999	3,521	1	0	15		2	11	1	1	
2000	3,887	2	0	13		3	6	4		
2001	4,228	1	0	19		5	9	5		
2002	4,618	2	0	15	1	4	5	3		2
2003	5,073	3	0	17		5	9		1	2
2004	5,586	6	0	42		5	28	4	2	3
2005	6,300	5	0	34		3	22	7	1	1
2006	6,997	6	0	47		3	30	6		8
2007	7,603	8	0	34		3	21	5	1	4
2008	8,142	11	1	37		10	19	2		6
합 계		45	2	468	10	117	256	53	6	26

자료: 김두열(2011), 〈표 7-15〉 참조.

□ 우리나라의 경우, 법조자격사에 대한 징계는 제대로 이루어지지 못하고 있음.

○ 불법행위를 저지른 변호사들에 대한 징계건수가 적으며, 징계의 수위도 낮은 편임.

– 1993~2008년 기간 동안 대한변호사협회가 집행한 징계건수는 총 468건으로, 16년 동안 연평균 29건의 징계가 이루어졌고 매년 전체 변호사의 0.67% 정도가 징계를 받음(표 5-18).⁵⁰ 이 가운데 과태료와

50 외환위기로 인해 징계건수가 급증했던 1998년을 제외하고 계산하면 연평균 22건, 매년 평균 0.44%의 변호사가 징계를 받고 있다. 한편, 이러한 징계건수는 결코 많은 것이라고 보기 어렵다. 예를 들어, 미국 일리노이 주 대법원 산하 변호사등록감독위원회(Attorney Registration and Disciplinary Commission of the Supreme Court of Illinois: IARDC)에 따르면, 2007년 한 해 동안 조사된 변호사의 부당행위는 총 5,988건이었다. 여기에 연루된 총 변호사 수는 4,190명인데, 이는 전체 등록 변호사의 5%에 해당하는

정책이 전체의 66%를 차지하였으며, 제명과 같이 무거운 징계가 부과된 경우는 16년 기간 동안 10건에 불과함. 변호사들의 징계사유와 징계결과를 대조해 보면, 이러한 결과가 우리나라 변호사들의 높은 윤리 수준 때문이 아니라 대한변호사협회의 징계가 미약하기 때문임.

○ 징계가 이루어지더라도 징계 관련 정보가 적절한 형태로 공개되지 않고 있기 때문에 소비자들에게 실질적인 도움을 주지 못하며, 징계의 실효성도 감축됨.

－ 징계사실에 대해서는 대한변호사협회에서 발행하는 월간 『인권과정의』에 징계사실만을 공지하고 있을 뿐이기 때문에, 변호사를 선임하려는 수요자가 해당 변호사가 과거에 징계를 받은 적이 있는지, 만일 그렇다면 어떤 사유 때문이었는지를 확인하기는 매우 어려움.

□ 이처럼 징계가 적절하게 이루어지지 못하는 근본적인 이유는 대한변호사협회가 징계권을 보유하고 있기 때문임.

○ 징계위원 대다수가 현직 변호사이거나 장래의 변호사인 상황에서 이들이 징계대상자에 대해 적절한 징계를 하고 있다고 기대하기는 어려움.

－ 징계위원은 총 9명으로 구성되는데, 검사·판사·변호사 등 법조인이 7명이며 그 외에 일반인과 비변호사 법학교수를 각각 1명씩 포함시키고 있음.

□ 결론적으로, 사법제도의 실질적인 작동을 위해서는 전문자격사제도의 정상화가 필수적임. 이를 위해서는 정부의 공급규제가 철폐되어야 하며 아울러 정부가 자격사에 대한 감독 및 징계를 실질적으로 수행해야 함.

것으로 우리나라의 10배 가까운 수준이다. 아울러 미국 California주의 경우와 관련해서는 김두열(2011), 제7장 참조.

5. 결 론

- 경제의 성장으로 인해 정부가 수행해야 할 역할은 직접 개입을 통한 성장의 주도라기 보다는 민간의 경제활동을 촉진하는 환경 조성으로 방향을 맞추어야 함.
- 국민의 생명과 재산을 보호하는 사법 관련 분야에 대한 투자와 규제개선이 시급히 이루어져야 함.
- 이러한 전환에 있어 가장 문제가 되는 것은 정부 자체의 관성(inertia)임. 기존의 업무들에 대한 근본적 검토를 통해 사법 관련 투자를 늘리고, 기존 규제들 중 부적절한 것들은 과감하게 철폐하는 것이 필요함.

참고문헌

- 공정거래위원회, 『2011년 대기업집단 내부거래 현황』, 2011a.
- _____, 『2011년 공정거래법상 지주회사 현황』, 2011b.
- 국가경쟁력강화위원회, 「새정부 6개월 규제개혁 추진 성과」, 2008.
- 규제개혁위원회, 『2007 규제개혁백서』, 2008.
- _____, 『2011 규제개혁백서』, 2012.
- 김두열, 『경제성장과 사법정책: 법원정책, 형사정책, 법조인력정책의 실증분석』, 해남출판사, 2011.
- 김홍길·이승희, 「사외이사의 실질적 독립성 분석(2010년): 대규모 기업집단 소속 상장회사를 중심으로」, 『ERRI 경제개혁리포트』, 2011-1호, ERRI 경제개혁연구소, 2011.
- 상장회사협의회, 『사외이사제도 및 운영개선에 관한 의견』, 2003.
- 이재형, 「시장구조조사」, 공정거래위원회 연구용역보고서, 2010.
- 이재형 외, 「시장구조조사」, 공정거래위원회 연구용역보고서, 2011.
- 이주선, 「미등록규제 총조사 보고서」, 정책연구 2009-01, 한국경제연구원, 2009.
- 임경묵, 『상장법인의 공시위반 현황과 관련 제재의 개선방안』, 정책연구시리즈 2010-02, 한국개발연구원, 2010.
- 임경묵·조성빈, 『출자총액제한제도의 폐지 및 재도입과 기업집단의 지배권 기여 지수 변화』, 정책포럼 2006-03, 한국개발연구원, 2006.
- 임경묵·조성빈, 『우리나라 기업집단의 내부거래에 관한 연구』, 정책연구시리즈 2007-05, 한국개발연구원, 2007.
- 장지상, 「경제력집중의 억제」, 윤창호·장지상·김종민 편, 『한국의 경쟁정책』, 형설출판사, 2011.
- 정찬형, 『사외이사제도의 개선방안에 관한 연구』, 한국상장회사협의회, 2010.
- 조성빈, 『기업지배구조의 상호관계 및 기업성과에 관한 연구』, 정책연구시리즈 2005-09, 한국개발연구원, 2005.
- 조성환·서진완, 『규제개혁 집행의 개선방안 연구』, 정책연구 2008-05, 한국경제연구원, 2008.
- 한국갤럽, 『중소기업실태조사』, 재정경제부 용역보고서, 2004.

한국거래소, 「2011년 집합투자업자 등의 의결권행사 공시 현황」, 보도자료, 2011. 3.

한상국, 『특수관계 기업 간 물량 몰아주기를 통한 이익에 대한 과세방안』, 조세연구원 토론회 발표문, 2011.

Bebchuck, Lucian, Reiner Kraakman, and George Triantis, “Stock Pyramids, Cross-ownership and Class Equity: The Creation and Agency Costs of Separating Control from Cash Flow Rights,” NBER Working Paper, No. 6951, 1999.

Høj, J., M. Jimenez, M. Maher, G. Nicoletti, and M. Wise, “Product Market Competition in the OECD Countries: Taking Stock and Moving Forward,” *OECD Economics Department Working Papers*, No. 575, 2007.

Holmstrom, Bengt and Steven N. Kaplan, “The State of U.S. Corporate Governance: What's Right and What's Wrong?” *Journal of Applied Corporate Finance*, Vol. 15, No. 3, 2003.

IARDC, *The Annual Report of the Attorney Regulation and Disciplinary Commission for 2007*, 2008.

Khanna, Tarun and Yishay Yafeh, “Business Groups in Emerging Markets: Paragons or Parasites?” *Journal of Economic Literature*, Vol. 45, No. 2, 2007.

OECD, *OECD STAN database and Secretariat calculations*, 2008.

Owen, Geoffrey, Tom Kirchmaier, and Jeremy Grant, *Corporate Governance in the US and Europe: Where Are We Now?*, Palgrave Macmillan, 2008.

제6장

사회정책분야

유경준 · 문형표 · 윤희숙 ·
김희삼 · 김영철 · 김인경 · 황수경

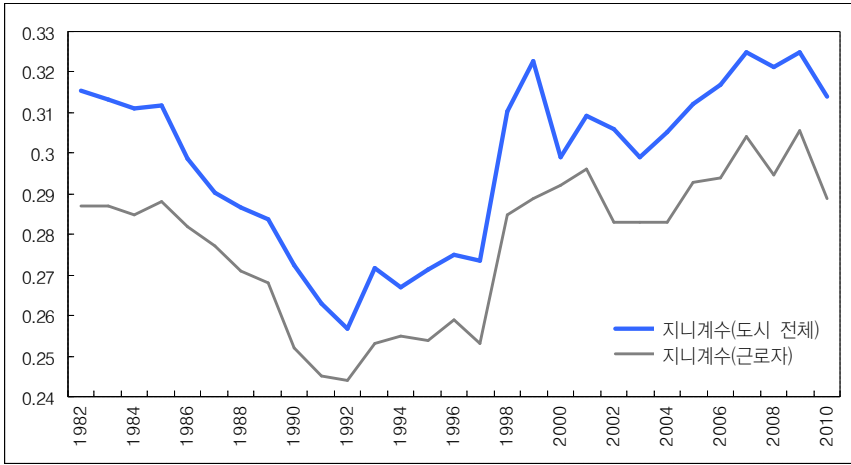
제1절 성장과 분배의 선순환을 위한 고용창출

1. 현황 및 문제점

가. 경제구조 변화와 고용의 문제

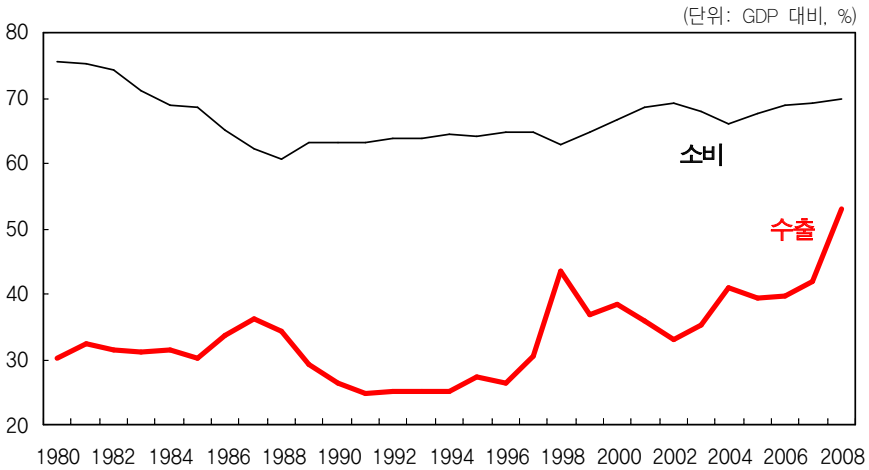
- 1990년대 초반부터 우리나라의 분배구조는 악화되어 외환위기 시 급증
- 1980년대 이전에는 성장을 통해 고용이 증가하고 분배가 개선되는 선순환구조였으나, 1990년대 들어 기술진보와 개방화 등으로 분배구조가 악화되고 급속한 경제서비스화로 성장-고용-분배의 선순환구조가 파기되었음.
- 제조업 중심의 수출에 대한 경제의존도는 지속적으로 높아졌으나, 1990년대 이후 수출이 고용을 견인하지는 못하였음.
 - 1990년대 수출의존도는 35.7%였으나 2000년대는 45.7%로 급격히 상승
 - 내수(민간소비) 1%p 상승은 고용을 0.3%p 상승시키나 수출은 고용과 거의 상관이 없는 것으로 추정(한국개발연구원[2010])
 - 수출의 고용유발 효과가 크게 하락한 것은 수출품목의 구성 변화에

[그림 6-1] 도시 전체 및 도시근로자 가구의 지니계수 추이



자료: 통계청, 『도시가계조사』 원자료, 1982~2002; 『가계조사』 원자료, 2003~10.

[그림 6-2] 소비와 수출의 GDP 대비 비중



자료: 한국개발연구원(2010).

따라 수출의 부가가치 유발계수가 지속적으로 하락한 데에 기인한 것으로 평가됨.

- 1990년 들어 제조업 내 노동집약적 산업의 붕괴는 인력을 서비스업으로 유출하였으나, 서비스업은 진입장벽, 미약한 산업화, 초과공급과 과당경

쟁으로 양질의 일자리를 창출하지 못하고 있음.

- 우리나라 서비스업 종사자의 생산성은 미국, 프랑스 등의 절반 정도
- 또한 서비스업부문에 생계형 자영업자가 광범위하게 퍼져 있어 비임금근로자 비중(취업자 대비)이 30%를 차지함으로써 선진국의 2배 이상

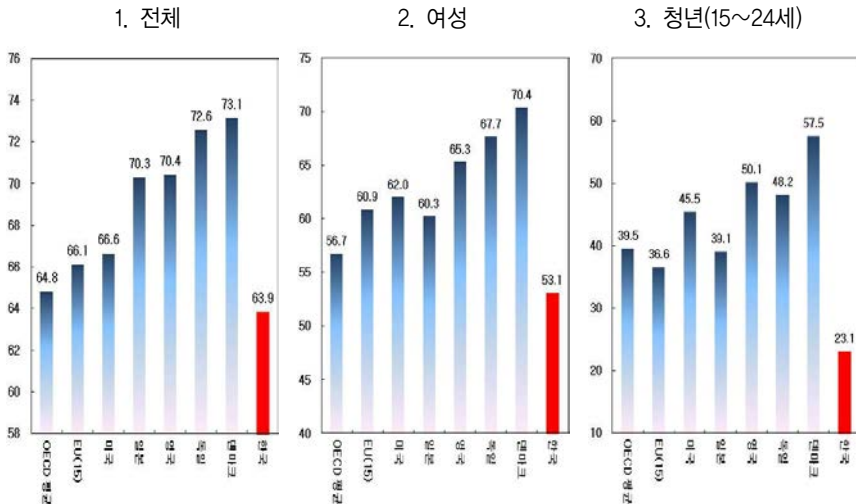
나. 고용의 현황 및 문제점

1) 고용의 양적 문제

- 우리나라의 고용률은 2008년 현재 63.3%로 OECD 평균 64.5%에 미치지 못함.
 - 따라서 고용률이 상대적으로 저조한 청년층과 기혼여성의 고용증가를 통한 고용률의 제고가 필수적
- 성장의 고용창출력(고용탄성치)은 1990년대 이후 제조업에서의 하락과 서비스업에서의 정체로 인하여 다소의 하락추이를 보이고 있음.

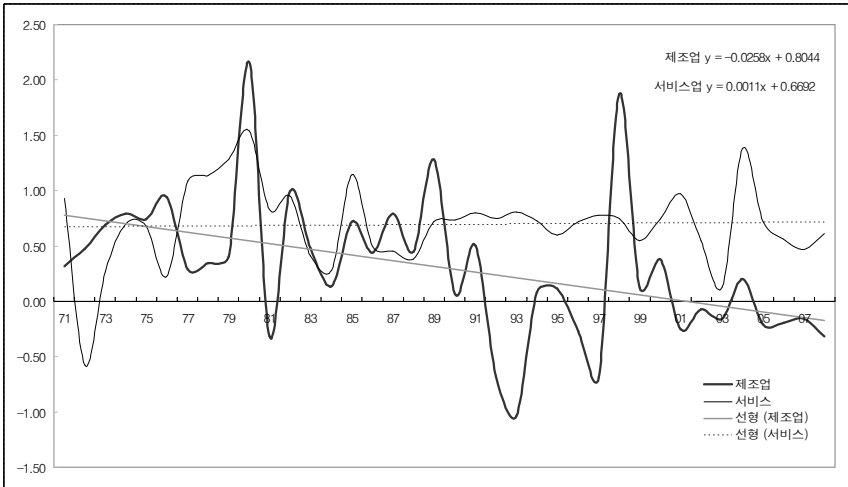
[그림 6-3] 주요 경제권 또는 국가의 고용률(2010년)

(단위: %)



주: 15~64세 인구 대상 통계임(영국과 미국은 16~64세 기준임).
 자료: OECD, *Employment Outlook*, 2011에서 작성.

[그림 6-4] 고용탄력성(1971~2008년): 제조업 및 서비스업



자료: 한국개발연구원(2010).

- 우리나라의 제조업 고용탄력치(취업자 증가율/실질 GDP 증가율)는 외환 위기 이후 감소추이를 보이고 있음.
 - 정규직에 대한 과도한 고용보호와 연공급 임금체계는 제조업 대기업의 고용절약적 생산방식 채택과 해외생산을 유발시켜 고용감소와 청년실업 증가의 원인으로 작용하고 있음.
- 한편, 2004년 고용허가제의 도입과 2007년 해외동포의 특례 허용에 따라 저숙련 외국인 근로자가 대거 유입되어 일부 업종(건설업과 서비스업)에서의 국내고용 대체 현상이 발생하고 있음.⁵¹
- 2000년대 초에 약 50만명에 불과하던 외국인인은 2011년 말 현재 140만명으로 증가(인구 대비 1%에서 2.9%로 증가)

⁵¹ 저숙련의 수요가 감소함에도 외국인 인력의 유입이 증가하는 이유는 열악한 일자리(작업환경 대비 임금수준)에는 국내 인력이 아예 가지 않기 때문이다.

〈표 6-1〉 체류 외국인 현황(2011년 12월 말 기준)

(단위: 명, %)

총 외국인(1,395,077)										
외국인 인력(774,607) [100.0]								유학생 (D-2)	결혼 이민자 ¹⁾	기타
전문 인력 (E-1~ E-7)	비전문인력 (537,663) [69.4]		불법 체류자	단기취업 등(22,069) [2.8]						
				단기 취업 (C-4)	산업 연수 (D-3)	기업 투자 연수 (D-8)	선원 취업 (E-10)			
47,095 [6.1]	E-9 (234,295) [30.2]	H-2 (303,368) [39.2]	167,780 [21.7]	679	4,324	7,405	9,661	68,039	144,681	407,750

주: [] 안은 외국인 인력 대비 비중임.

1) 총 결혼이민자는 205,352명이며, 이 중 국적취득자는 60,671명, 국적미취득자는 144,681명임.
자료: 법무부·출입국 외국인정책본부, 『출입국 외국인정책 통계월보』, 2011년 12월호.

2) 고용의 질적 문제

□ 외환위기 이후 제조업의 경우 대기업을 중심으로 경쟁력 강화를 위해 최소필요인력 만을 정규직으로 유지하고 나머지는 비정규직화하는 경향을 보임으로써 노동시장의 이중구조화가 심화됨.

- 이에 따라 대기업/중소기업과 정규직/비정규직의 임금 및 근로조건 격차가 확대되는 한편, 서비스업 경쟁심화로 인해 자영업자의 상대소득이 하락
 - 제조업 대기업의 경우 소수의 정규직 근로자가 장시간 근무하는 구조로 근로기준법을 위반하고 있는 상황
 - 자영업자 가구의 상대소득은 지속적으로 저하되어, 외환위기 이후 임금근로자 가구의 소득과 역전되었으며, 퇴출되는 자영업자에 대한 사회안전망은 미비
- 또한 제한된 업종에 대한 근로자파견제도와 불법파견 및 유사 자영업자(특수고용)의 확대로 인하여 양질의 일자리 창출이 저해되고 있음.
 - 특히 고령화와 복지제도의 확대 그리고 그에 따른 사회서비스업의 확대는 유사 자영업자(특수고용근로자)의 규모를 확대시키고 있음.
- 또한 서비스산업에서 양질의 고용창출이 필수적인 상황임.

〈표 6-2〉 한국 노동시장의 구조: 부문별 차이(2011. 8)

(단위: 만원, %, 명)

	유노조 · 대기업 · 정규직(A)	무노조 · 중소기업 · 비정규직(B)	A와 B 이외의 기업(C)	전체 평균
월평균임금(명목)	358.7(100.0)	126.1(35.2)	221.24(61.7)	203.2(56.6)
이동성지표	(2003/2006/2009)			
근속기간	(10.4/11.6/12.4) 12.5	(1.4/1.7/1.7) 2.0	(5.1/5.1/5.5) 5.8	(4.4/4.5/4.9) 5.1
신규 채용률	(8.7/8.3/5.4) 7.2	(69.9/63.5/64.1) 59.3	(32.1/32.2/30.2) 28.6	(41.0/39.9/37.8) 35.9
사회보험 적용				
국민연금	98.9	32.4	76.0	65.1
건강보험	99.5	38.4	74.6	68.3
고용보험	73.6	36.8	68.1	59.6
근로자 수(%)	1,141,483(6.5)	4,959,286(28.3)	11,408,992(65.2)	17,509,761(100.0)

주: 1) 국민연금과 건강보험은 직장가입자만을 대상으로 하였음.

2) () 안은 2003년 8월과 2006년 8월, 2009년 8월을 동일한 기준으로 추가한 것임.

3) 고용보험의 경우, 2010년 3월 이후 적용대상자에 대한 가입률임(교사, 공무원 등은 적용 제외됨).

자료: 경제활동인구조사 부가조사, 2003. 8, 2006. 8, 2009. 8 및 2011. 8에서 계산.

〔그림 6-5〕 고용보험 사각지대 추정(2010년 8월)

15세 이상 총인구 4,065만명(100%)						
비경제 활동 인구 1,582만명 (38.9%)	경제활동인구 2,483만명(61.1%)					
	실업자 83만명 (2.0%) (일부 포함)	취업자 2,401만명(59.1%)				
		임금근로자 1,705만명(41.9%)				
		비임금근로자 696만명 [30.0%]	적용 제외 270만명 [15.8%]	적용대상 1,435만명 [84.2%]	실제 가입자 1,125만명 [78.4%]	미가입자 310만명 [21.6%]
	공식적 제외		적용의 사각지대		고용보험 수급자	실제 사각지대

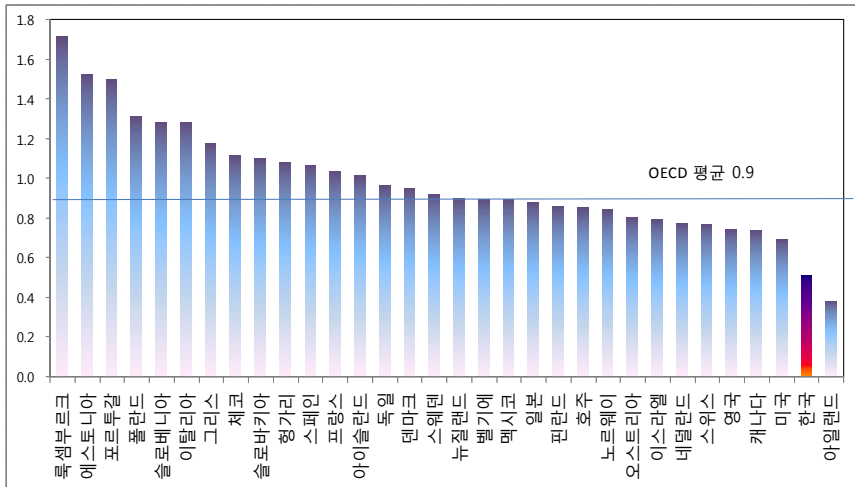
주: 1) 고용보험 가입 실업자 중 180일 미만의 경우 실업급여 수급자격 상실, 임금근로자 중 실직 시 실업급여 수급 자격대상은 매우 낮은 것으로 추정됨.

2) (%)는 15세 이상 인구 대비 비중, [%]는 취업자 대비, 임금근로자 대비, 적용대상자 대비 비중.

자료: 한국개발연구원(2011).

- 그러나 고부가가치 업종인 생산자 서비스업과 사회서비스업의 비중은 낮으며, 생산성이 낮은 유통서비스업과 소비자 서비스업의 비중은 높기 때문에 고용의 질이 높아지지 않고 있음.

[그림 6-6] 서비스업/제조업 생산성 배율(2009년)



주: 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 포르투갈은 2006년, 프랑스, 아이슬란드, 아일랜드, 이스라엘, 일본, 폴란드, 스위스, 영국은 2008년 자료임.

자료: OECD, Stat(<http://stats.oecd.org>).

□ 기술진보와 개방화 등으로 인해 고속권 근로자에 대한 초과수요와 저속권 근로자에 대한 수요감소가 발생함으로써 취약계층근로자의 일자리가 감소될 뿐만 아니라 임금 격차가 지속적으로 확대될.

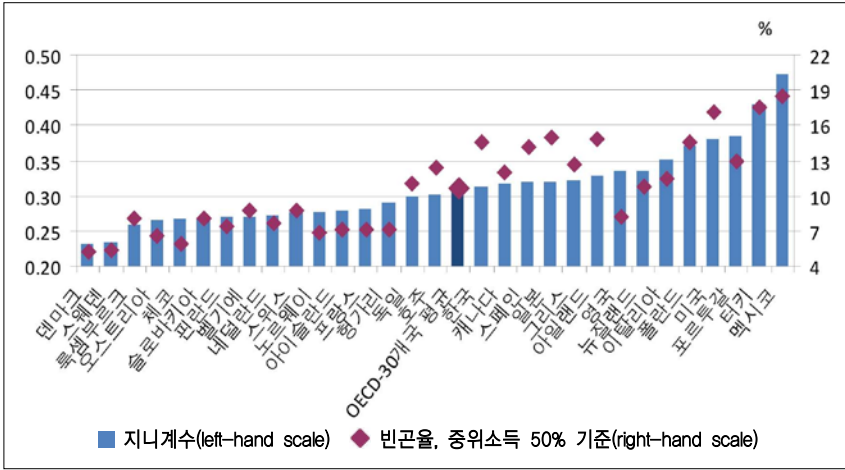
- 이는 전 세계적으로 나타나는 현상이나, 사회안전망의 사각지대가 광범위하게 존재하는 우리나라의 경우 상대적으로 심각한 현상으로 인식되고 있음.

3) 인력수급 불일치

□ 대학 진학률이 상당히 높은 반면 학교교육과 취업 간의 괴리로 인해 노동시장의 이중 구조화와 함께 대졸 청년층에서 광범위한 인력수급 불일치 현상(mismatch)이 발생되고 있음.

- 고학력의 과잉공급으로 인한 학력의 미스매치: 대학교육의 직업과의 괴리
- 고기능의 부족으로 인한 기능(skill)의 미스매치: 인력수급전망 및 인력양성체계, 그리고 자격제도의 미흡으로 기능인력의 식별조차 어려운 상황

[그림 6-7] OECD 국가들의 소득불평등 및 빈곤 수준(2000년대 중반)



주: 국가들은 소득불평등도인 지니계수의 증가 순으로 나열되었음. 데이터는 가구 가처분소득(현금기준)의 분배를 나타내며, 가구소득은 가구 규모로 조정함.

자료: OECD(2008).

- 구인/구직 정보(information)의 미스매치: 외국에 비해 고용서비스의 제공이 부족하고 비효율적이기 때문에 체계적인 구직/구인 정보가 부족한 상황

4) 복지-고용의 연계 미흡

- 고용노동부는 근로빈곤층 대책의 정책대상을 고용보험 가입자에서 비가입자까지 확대하고 있으며, 복지부는 빈곤층인 기초생활보장 수급자로부터 차상위계층까지 정책대상을 확장 중이나 두 부처 간 연계 내지 통합이 미흡
 - 빈곤대책은 국민기초생활보장법상의 극빈층에 집중되어 있어 사회안전망에 누락되어 있는 차상위 계층에 대한 체계적인 배려가 부재
 - 근로능력 판단기준 및 변별력에 대한 편차가 지자체별로 크며, 취업계층 취업 지원에 있어서도 사용자에 대한 지원, 근로자에 대한 직접 지원 및 근로장려세제(EITC), 최저임금제 등 관련 제도 간의 유기적 연결성이 부재
 - 빈곤층의 취업대책 또한 고용노동부의 취업사업과 복지부의 자활사업으로 이원화시켜 관리함에 따라 대상관리의 허점과 비효율이 발생

2. 일자리 창출의 기본방향과 과제

가. 기본방향과 주요 과제

- 한국경제의 구조적 변화에 대응하고 지속 가능한 성장을 위해서는 성장과 분배의 선순환을 위한 고용창출전략의 제시가 필요
 - 지속 가능한 성장은 성장이 고용을 견인하고, 그에 따라 성장의 과실이 골고루 배분되어 사회통합(social cohesion)이 가능한 성장을 의미
 - 일자리 창출은 종합예술: 외국의 경험으로 볼 때 일자리 창출은 경제, 산업, 노동시장, 교육, 직업훈련, 복지제도 등 경제 및 사회의 전 부분이 골고루 잘 되어야 하기 때문에 장기적이고 종합적인(comprehensive) 계획이 필수
- 전반적인 고용창출 과제는 <표 6-3>과 같이 정리될 수 있으며, 여기에서는 성장과 분배의 선순환을 위한 고용창출의 핵심 과제에 집중하여 논의

나. 핵심 과제

- 성장과 분배의 선순환을 위해서는 고용의 양과 질에 대한 동시적인 고려가 필요(the more and the better)
 - 서비스업의 선진화: 양질의 일자리 창출, 돌봄과 보육 서비스 질의 향상
 - 법정 근로시간 준수: 삶의 질 향상과 상생
 - 청년고용 확대: 창조와 나눔, 대학교육의 직업과 연계
 - 비정규직 문제의 해결: 고용안정과 차별 금지
 - 외국인 근로자문제: 선별을 통한 확대
 - 고용과 복지의 연계: 서비스 전달체계의 통합, 상호의무제(mutual obligation)의 정착

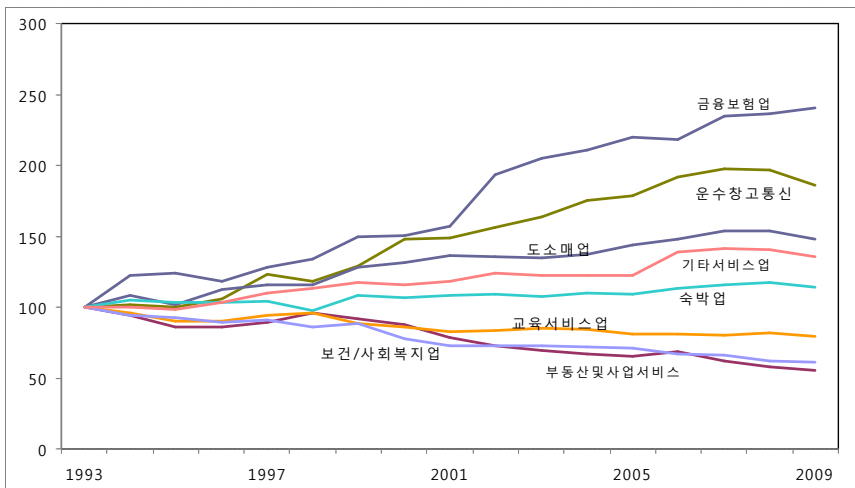
〈표 6-3〉 일자리 창출의 목표와 과제

	목 표	부문별 과제	핵심 과제
성장/노동 수요 (성장을 통한 지속 가능한 일자리 창출)	잠재 성장률의 유지 및 확대	○거시정책의 안정적 운용 ○고용친화적 재정·조세 정책의 운용 ○창업·창직의 활성화	■물가, 환율, 재정지출 리스크 관리 강화 ■고용친화적 예산 및 고용영향 평가의 제도와 ■투자세액공제제도의 고용친화적 개편 ■취약계층 일자리 지원 효율화를 위한 재정지 원 일자리사업 통합정비 ■외국인 직접투자(FDI) 확대(고용연계지원) ■연대보증제 개선, 창업 실패에 대한 최소 안전 망 제공
	고용친화적 산업육성 (고용탄력성 의 확대)	○고부가가치 서비스산업의 육성 ○일자리전략 신산업의 육성 ○중소·중견 기업의 육성 ○사회적 기업의 활성화 지원	■제조업과 서비스업의 차별 해소, 진입규제 개 혁, 대외경쟁력 강화 ■지식기반, 의료·농축·실버 산업의 육성 ■중소기업 지원기간의 합리적 조정, 하도급 거 래구조 및 행태 개선 ■지역·민간 중심의 사회적 기업 육성
고용/노동 공급 (시장 수요에 부합하는 인재의 육성과 공급)	교육과 직업의 조화	○학교와 직장 쌍방 연계성 제고 (School⇔Work) ○직업능력개발제도의 효율화	■대학 간 및 대학 내(학과) 구조조정 확대 ■전문대 및 폴리텍의 평생직업능력센터화 ■민간훈련시장 활성화 및 기업친화적 평생훈련 제도 활성화 ■직무능력중심대학 강화, 브릿지 스쿨 인턴십 운영
	잠재·유휴 인력의 활용	○고령자 인적자원의 활용 ○청년 신규 일자리의 발굴 ○여성의 일 가정 양립 지원 ○외국인력 관리의 효율성 제고	■임금체계 개편과 정년 연장 ■창업 및 벤처의 활성화 ■상용단시간 근로의 확산, 보육제도의 개선 ■전문인력의 적극적 유치와 비전문인력의 선별 적 유입
	공정하고 효율적인 노동시장 정립	○노동시장 유연성 제고 ○고용형태의 다양화와 공정노동 시장의 조화 ○고용친화적 노사관계 구축	■임금유연성 제고 및 정규직의 과도한 고용보 호 완화 ■실근로시간 단축, 탄력적 근로시간제 확대 도입 ■비정규직 차별 개선과 특수형태 근로종사자의 합리적 보호 ■근로관계 기초질서 확립
	일을 통한 복지(work- fare)의 확립	○사회안전망의 확충과 상호의무 제 도입 ○사회안전망 효율성 제고	■취업지원 패키지 확대(사각지대 해소)와 보험 요율의 개선 ■저소득 사회보험료 감면 ■실업인정의 개선 및 수급자 구직의무 강화 ■기초생보제도의 개선(급여체계 개편, 자활제 도 개편) ■근로의욕 향상을 위한 EITC제도 개편
제도 및 인프라 (일자리 창출을 위한 기반 조성)	시장기능 효율화를 위한 제도 정비	○고용 관련 통계의 정비 및 확충 ○대출자의 업무능력 평가 도입 ○자격제도의 시장 신호기능 강화	■인력 수급 전망 내실화 ■대학생 직업기초능력 평가제도 도입 ■국가기술자격제도의 현장성 제고
	복지-고용서 비스의 통합	○소득지원과 고용서비스의 결합 ○복지-고용 전달체계의 통합	■근로빈곤층의 맞춤형 취업지원 제도화 ■민간·지자체의 고용서비스 기능 확대

〈표 6-4〉 취약한 경제사회 분야

구 분	한국 순위	조사대상국	한국 평균	OECD 평균
연평균 근로시간	1	33	2,193시간	1,749시간
청년 고용률	29	34	23.0%	39.5%
여성 경제활동참가율	30	34	54.5%	61.8%
임시직 근로자 비율	5	31	19.2%	12.8%
서비스업 생산성	31	32	28,001달러	68,976달러
보건/사회복지부문 고용비중	32	32	4.2%	9.8%
자영업자 비중	4	30	28.8%	16.45%

[그림 6-8] 1990년대 이후 서비스산업의 업종별 실질생산성 추세



주: 각 업종별로 1993년 생산성(=100)에 대비한 상대생산성임.
 자료: 한국은행, 『국민계정』, 각년도.

1) 서비스업 선진화를 통한 양질의 일자리 창출

□ 서비스업의 고용창출 및 생산성 제고를 위해서는 개별 산업군별 자체 특성에 맞는 다원적 접근방식(multi-track approach)이 필요

- 디자인, 컨설팅 등 지식기반 서비스업의 경우 제조업에 비해 자본집약도가 낮은 반면, 산출물이 무형적(intangible)이기 때문에 인적자원의 효율성 및 창의성을 높이는 방향으로 추진

〈표 6-5〉 서비스 선진화를 통한 고용창출

서비스 유형	시장 특성 및 문제점	정책 방향
- 생산자 서비스 (전문직 서비스, 통신/콘텐츠 등) - 일부 개인서비스 (문화, 오락 서비스 등)	- 인적 집약적 특성 - 중간재로서의 기능 - 수요 확대 예상 - 반경쟁적 시장구조	- 규제개혁, 시장개방 촉진 등을 통한 생산성 제고 및 중간재로서의 효율성 개선 - 고학력 청년층을 대상으로 한 양질의 일자리 창출 지원
- 사회서비스 (보건/복지 등)	- 수요확대 예상 - 산업화 미약	- 고용창출(질적인 고려 필요) - 민간기능 확대 유도
- 개인 및 유통 서비스 (도소매 등)	- 초과공급 - 과당 경쟁	- 지속적인 구조조정을 통한 효율성 제고, 직업훈련 강화 - 비전문직 고용기회 및 소득의 안정화

- 반면, 여타 선진국들에 비해 고용 비중이 높고 생산성이 낮은 음식·숙박, 도소매업 등 일부 업종의 경우에는 신규 고용창출 능력의 확대보다는 생산성 제고 및 고용 안정성의 확보에 주력

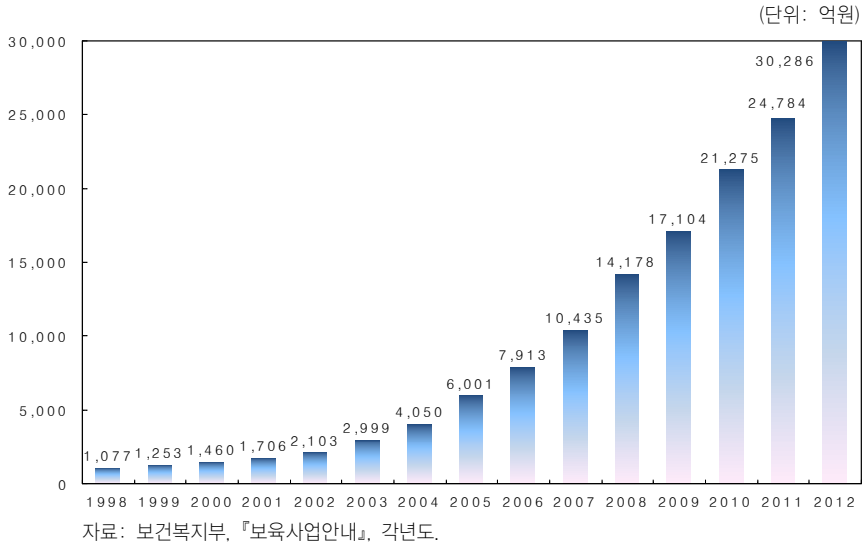
□ 보육 및 돌봄 서비스의 확대를 통한 고용창출

- 보육료와 양육수당의 급속한 확대로 보육예산은 급증
 - 2000년에 비하여 20.7배 이상 확대
- 그러나 현재 보육시설 설립인가의 제한(경쟁제한)으로 보육시설의 서비스 질의 향상과 그에 따라 양질의 일자리 창출은 어려운 상황
 - 민간보육시설에 표준보육비용에 따라 기본보육료를 지급하고 보육교사의 처우 개선비도 지급하고 있으나, 민간보육시설의 보육의 질은 계속 문제
- 따라서 정부의 지원만으로 보육의 질을 높이는 방안에는 한계가 있기 때문에 보육시설에 대한 정보공개 및 모니터링을 강화한 후 설립의 제한을 완화하고 보육료 상한에 대한 단계별 폐지를 고려

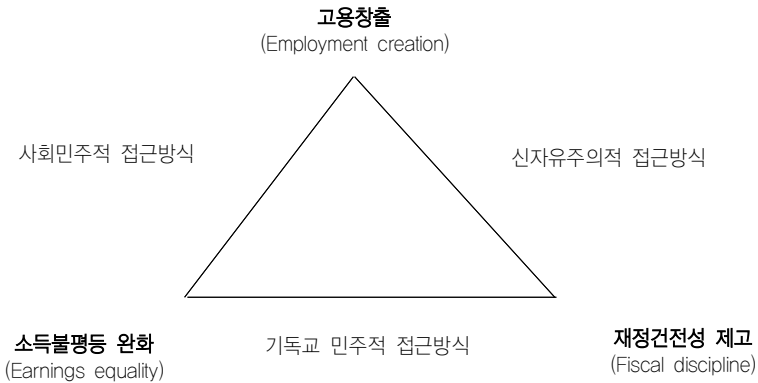
□ 보육서비스의 제공에 시장기능을 가미하지 않을 경우 향후 서비스업의 고용창출과정에서 삼각 딜레마(trilemma)에 봉착할 가능성에 주의할 필요

- 과거 제조업 위주의 경제에서는 임금상승을 상회하는 생산성 증가에

[그림 6-9] 보육료 예산 증가 추이

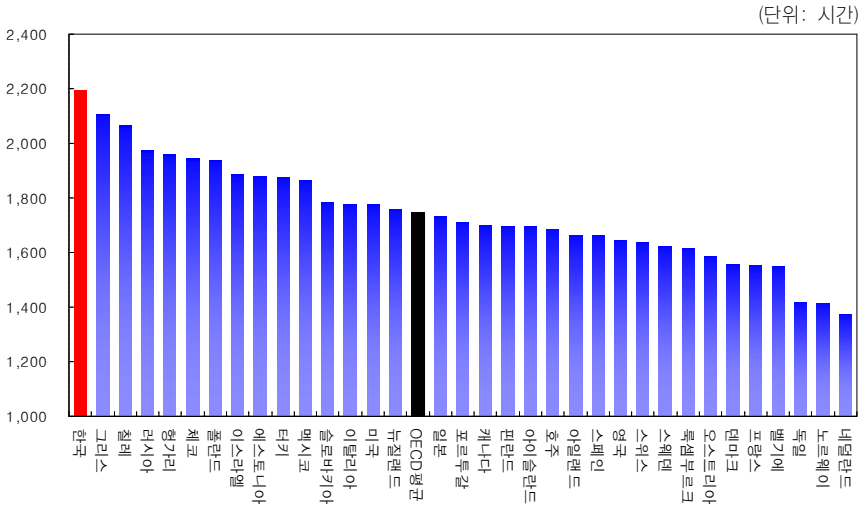


[그림 6-10] 고용창출, 소득불평등 및 재정건전성 간의 삼각 딜레마(Triangle)



- 따라 고용과 실질임금, 시장의 확대가 정부의 지원 없이 동시에 가능
- 그러나 생산성 증가를 동반하지 않으면서 국가재정 지원으로 서비스업에 고용증가가 발생한다면 고용은 창출되나 재정건전성이 악화되는 문제가 발생할 가능성이 높음.

[그림 6-11] OECD 국가별 연간 근로시간(2010년)



주: 스위스는 2008년, 이스라엘과 프랑스, 덴마크는 2009년 기준임.
 자료: OECD 통계(<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ANHRS>).

2) 삶의 질 향상과 상생을 위한 법정근로시간의 준수

- 한국의 연평균 근로시간(2010년)은 2,193시간으로 OECD 국가(평균 1,749시간) 중 최장
- 최근 휴일근로를 연장근로시간에 포함시키고자 하는 정부의 의지는 소수의 사람이 장시간 근로하는 기존 구조에서 다수가 적정 시간 근로하는 구조로 전환되기 위한 전기를 마련한 것임.
 - 더구나 제조업 대기업에서의 고용관행이 특히 그러함을 고려할 때, 청년층에게 양질의 일자리를 제공하는 기회가 될 수도 있음.
- 더구나 현행 조치는 2004년의 법정근로시간 단축보다는 더 많은 고용을 창출할 것으로 기대되며, 노사 간의 원만한 타협과 세제 등 정부의 지원이 병행될 경우 고용창출 효과가 보다 확대될 수 있음.
 - 향후에는 노사 간의 대타협을 위해 정부가 무엇을 할 것인지에 대한 논의가 필요

- 한편, 주 40시간과 초과근로 12시간, 총 주 52시간을 초과하여 근로가 가능한 12개 특례 업종(예, 운수업 등)의 비중이 전 사업체의 55%, 총 근로자의 38%를 차지하고 있기 때문에, 특례 업종의 축소를 보다 더 과감하게 추진할 필요

3) 일자리의 나눔과 창조를 통한 청년고용문제의 해결

- 근로시간 준수를 통한 추가적인 일자리 창출과 더불어 중·장년층의 재훈련(평생직업훈련) 기회를 확대하여 청년층과 중고령층의 세대 간 고용상생의 프로그램을 추진할 필요

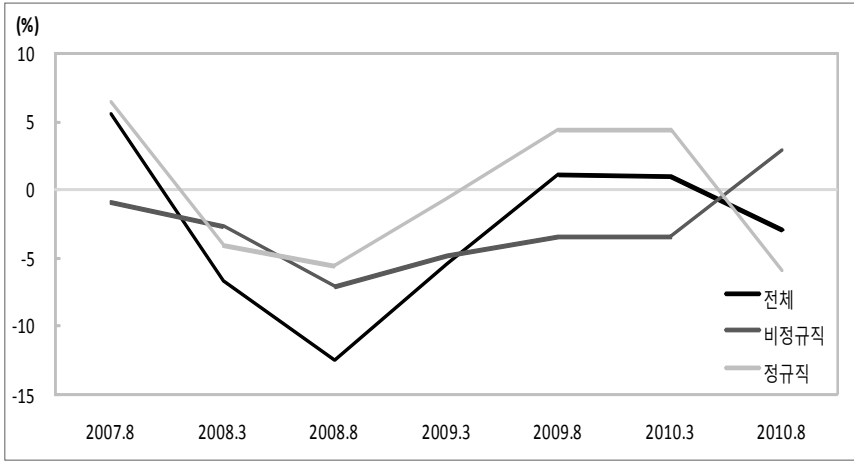
- 우리나라 중소기업과 취약계층 근로자의 직업능력개발 참여가 여전히 부진하여 고용의 질을 상승시키기 위해서는 이들에 대한 교육훈련 기회 제공이 필수적
- 대기업의 청년고용할당제에 대한 직접적인 강요보다는 근로시간 단축, 고령자의 훈련기회 확대에 대한 정부의 지원을 통하여 청년층의 고용 증가를 유도할 필요
- 대학의 취업능력 배양에 대한 책무성을 강화하고, 선취업 후진학의 기회를 확대할 필요

- 급변하는 직업세계에서 창조적 고용이 성장을 견인하는 구조를 지향

- 급속한 기술과 시장의 변화 및 세계화 등으로 일국 내에서도 직업세계가 급변
 - 미 노동부는 2010년 현재 가장 수요가 많은 상위 10대 직업이 2040년에는 존재하지 않을 것이며, 현재 학생들은 38세 이전에 10~14개의 직업을 갖게 될 것으로 전망
- 기존의 직업 테두리 안에서 일자리 수를 늘리는 데만 집중할 것이 아니라 우수한 노동력의 창업 활성화를 통하여 새로운 직업을 창조하는 사회로 발전시킬 필요가 있음(예컨대, 구글, 아이폰 등).

- 또한 공공부문의 채용관행과 조직문화를 혁신하여 안정적인 일자리에 안주하려는

[그림 6-12] 비정규직법이 고용에 미친 효과(2007년 3월, 54~55세 기준)



자료: 유경준 편(2009)에서 확장.

청년층의 구직태도가 진취적으로 바뀌도록 할 필요

- 학벌과 토익점수 등 스펙 중심의 선발을 지양하고 업무에 실제로 필요한 소양과 실력을 평가하여 채용하며, 창의성과 능력을 중시하는 인사관행을 확대

4) 고용안정과 차별금지를 통한 비정규직 대책

- 2007년에 제정된 비정규직법은 전체 고용에 별다른 영향을 미치지 못하였으나, 최근에는 기업의 비정규직법 적응에 따라 비정규직 간의 회전문 효과와 사내하도급의 증가 등 풍선효과가 나타나고 있음.
 - 회귀분석의 결과, 비정규직은 입법 초기에 감소하였으나 최근 다시 증가
 - 초기 감소의 원인은 대기업의 비정규직법에 대한 적응과정으로 해석
 - 중소기업의 경우는 근로자가 기업을 선택하는 입장이기 때문에 비정규직 입법의 영향을 덜 받거나 비정규직 입법 자체를 간과하는 경향
 - 비정규직의 정규직 전환율은 비정규직법 이전(2005. 8~2007. 3) 20.0%, 비정규직법 시행 직후(2007. 8~2009. 3) 24.7%로 증가하였으나, 비정규직법이 완전하게 적용된 이후(2010. 3~2011. 8)에는 16.4%로 하락하였음.

〈표 6-6〉 임금연공성의 국제 비교(제조업 남성)

(단위: %)

	근속연수	한국 (2005)	스웨덴 (1995)	이탈리아 (1995)	프랑스 (1994)	독일 (1995)	영국 (1995)	일본 (2005)
관리 사무 기술직	0~1년	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	2~4년	130.2	110.0	105.7	110.8	105.9	107.0	120.1
	5~9년	152.6	112.3	110.1	124.9	111.3	112.0	127.7
	10~19년	178.8	127.5	118.2	126.1	119.2	113.5	162.6
	20년 이상	218.0	112.9	133.6	131.0	126.9	101.9	214.7
생산직	0~1년	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	2~4년	133.1	111.6	104.2	116.1	105.8	107.7	119.7
	5~9년	163.9	110.6	110.1	122.9	111.7	112.9	135.1
	10~19년	205.6	109.5	117.1	133.5	119.8	118.0	163.9
	20년 이상	241.0	112.4	122.7	150.1	123.9	119.6	210.8

주: 1) 한국 및 일본은 초과급여를 제외한 총액임금(10인 이상), 다른 국가는 불규칙적인 상여금 및 수당을 제외한 총액임금 기준임.

2) 일본의 근속연수 분류는 자료의 제약상 0~1년 → 0~2년, 2~4년 → 3~4년임.

자료: 한국개발연구원(2010).

□ 비정규직 문제는 유노조 대기업에 고용된 정규직 근로자(전체의 6.5%)와 관련된 문제일 수도 있음.

- 우리나라의 전체 고용보호수준은 2008년 OECD 30개국 중 13번째로 유연
- 정규직의 고용보호는 그대로 둔 채 비정규직의 고용보호를 낮추는 것은 고용증가에는 별 효과가 없으며, 소득분배의 악화만을 초래(OECD[2004, 2006])
- 한국의 비정규직 문제는 중소기업보다는 대기업에 해당되는 문제이며, 정규직의 과보호 및 과도한 연공제 임금구조에 기인한 바가 크기 때문에 연공급적 임금체계의 개선으로부터 문제 해결을 모색해야 할 것임.

□ 한편, 회전문 및 풍선 효과의 통제를 위해, 필요시 공기업에 적용하기로 한 상시 지속적 업무에 대한 사유제한의 확대 적용과 대표 차별시정제도 및 차별의 징벌적 배상을 검토할 시기

〈표 6-7〉 비정규직 유형별 규제 현황

	사유제한	기간제한	차별금지
기간제	×	○(2년)	○
파견근로	○	○(2년)	○
도급(용역)근로	×	×	×

자료: 유경준 편(2009).

5) 선별을 통한 외국인 근로자의 확대

□ 외국인력에 대한 기본 원칙은 전문인력에 대해서는 적극적인 수용으로, 비전문인력에 대해서는 자원과 대안 마련을 통한 수용 억제로 설정할 필요

- 외국인 고용이 필수적인 일부 업종은 제외하더라도, 국내 취약계층의 고용보호를 위해 비전문 외국인력의 수입은 자제해야 한다는 원칙을 견지할 필요
 - 이는 최근 소득분배의 개선이 취약계층 근로자의 노동시장 참여에 기인한 바가 크기 때문에 더욱 유의할 필요
- 외국 비전문인력에 대한 의존도가 심화되고 있는 제조업 등의 경우, 작업환경 개선에 대한 지원과 활용빈도를 신규 외국인력 배정과 연계하여 의존도를 줄여 나갈 필요
- 또한 외국인 고용의 사회적 비용(사회통합 및 교육훈련 비용)을 수익자가 부담하게 하는 고용부담금제도의 도입을 고려할 필요
- 전문인력의 경우, 일정 기간 동안의 소득세 감면과 포인트제도 운영 등을 통해 우수한 외국인력을 적극적으로 유치할 필요
- 불법취업자의 경우, 주기적이고 엄정한 단속을 통해 국내 노동시장 교란요인을 제거할 필요가 있으며, 유학생은 적극적으로 유치할 필요

□ 현재 분산되어 있는 외국인력의 정책추진체계를 통합하고 다양한 정책을 총괄할 수 있도록 조직을 정비할 필요가 있음.

- 총리실 내 별개의 3개 위원회(외국인 및 외국인력, 다문화가정정책 위원회)를 이민 및 외국인 행정을 담당하는 상설적인 위원회로 통합

- 분산된 외국인 정책 기능을 총괄하고 종합적인 정책방향을 수립
- 부처 간 업무영역을 균형 있게 재조정할 필요
- 이민청의 설립은 외국인력의 수입 확대를 의미하는 것이기 때문에 시간을 가지고 점진적으로 검토할 필요

6) 상호의무제 이행을 위한 고용과 복지의 연계

- 고용과 복지의 연계가 최근 화두로 등장하고 있으나 이에 대한 개념 및 실행방안에 대한 다양한 주장들이 난립하고 있어 이에 대한 정리가 필요한 상황
- 고용과 복지의 연계는 1) 전달체계의 통합, 2) 유사 프로그램 시행주체의 일원화 3) 부처 간 또는 부처 내 각종 프로그램 간의 연계 4) 빈곤 탈출의 지원방법 등 다양한 개념을 포함하고 있음.
 - 이러한 문제점들을 상당 부분 해당 부처에서 인식하고 개선을 위해 노력하고 있으나, 개별 부처의 노력만으로는 해결하기 어려운 부분들(예를 들어 전달체계의 통합, 자활과 취업패키지의 통합 등)에 대한 구체적인 대안이 필요
- 또한 연계의 효율성을 높이기 위해서는 사회안전망(예를 들어 저소득층(임금근로자와 영세자영업주, 특수고용인 사회보험료 지원) 보완에 대한 청사진 제시가 필요
 - 이를 위해 훈련과 고용에 대한 정부의 책무성을 강화하는 동시에 개인은 근로의 의무를 갖게 하는 상호의무제(mutual obligation)로 이행할 필요
- 한편, 연계가 취약한 부분에 대해서는 전문인력 보완과 프로그램 개발을 통해 인프라를 재정비함으로써 효율적인 연계를 도모할 필요가 있음.
 - 전문성이 있는 사회복지사의 충원은 현재 필수적이기 때문에 복지전달체계의 통합과 함께 우선적으로 고려할 필요

제2절 노동시장정책

1. 비정규직 문제와 노동시장 유연화

- 우리나라 노동시장에서의 가장 기본적인 문제점은 정규직과 비정규직으로 이분화되어 경제·사회 양극화 문제를 심화시키고 있다는 점임.
 - 이러한 문제의 해결을 위한 가장 기본적인 정책방향은 과보호를 받고 있는 대기업 정규직에 대한 고용보호의 완화와 취약계층 근로자를 위한 고용안전망의 확대임.
- 우리나라 노동시장에서 고용유연성이 문제가 되는 곳은 전체 근로자의 7%에 불과한 노조가 있는 대기업(공기업 포함)의 정규직임(표 6-2 재참조).
 - 나머지 93%의 근로자는 정도의 차이는 있지만 어떤 형태로든 시장의 경쟁압력에 노출되어 있는 근로자
 - 이 부문은 생산물 시장의 지배력, 노동력 공급의 독점, 법적 규제에 의해 중층적 보호를 받고 있고 이들에 대해서는 높은 진입장벽이 존재하며 높은 임금과 부가급여 형태로 지대(rent)를 누리고 있음.
 - 비정규직의 문제도 본질적으로 이러한 보호받은 소수의 근로자가 존재하기 때문에 이들에 대한 과보호를 해소하는 것이 비정규직 문제를 해결하고 노동시장을 유연화하는 기본적인 조치로 인식할 수 있음.
- 장기에 있어 비정규직 등 취약계층의 근로자 보호와 고용창출을 위해서는 상호의무제(mutual obligation)에 기초한 노동시장 활성화 정책(activation)의 시행
 - 즉, 취약계층에 대한 사회안전망은 국가에서 제공하고 국민에게는 이러한 당근을 바탕으로 근로의 의무를 부과
- 상호의무제의 효과적인 수행을 위해서는 취약계층 근로자의 사회안전망에 대한 정부의 적극적인 개입이 필요

- 고용안전망 등 사회안전망의 확대를 위해서는 내년부터 시범사업으로 시행되는 취약계층에 대한 사회보험료 감면의 실효성 제고를 위한 점검이 필요
- 또한 우리나라에 전반적인 복지병의 우려는 적지만 유노조 대기업의 정규직 근로자에 대한 과보호는 비정규직 문제의 근원으로 작용하여 고용창출을 저해하고 있음.
 - 이 부분에 대한 유연화 조치는 과거 유럽 복지 국가에서 발견되는 내부자·외부자 문제의 폐해를 예방하기 위해 필수적일 것
 - 따라서 정규직의 고용보호 완화를 위해 제고해야 할 대안으로 네덜란드 등 유럽 국가들에서 적용하고 있는 금전적 보상을 통한 해고제도의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있음.

네덜란드의 이중해고제도: 금전적 보상제도

- 원래 네덜란드에서는 근로자를 퇴직금 없이 해고하기 위해서는 국가기관의 허락이 필요하나, 이 경우 사용자의 입장에서는 해고가 거절되기 쉽고, 부당해고에 대한 보상과 재고용 판결이 나오는 등 불확실성이 많았음.
- 네덜란드의 해고와 관련된 조항은 CWI 절차 또는 법원의 절차를 거치는 이중적 시스템(dual system)으로 운영됨.
 - 지정된 정부기관(the Centre for Work and Income: CWI)으로부터 해고에 대해 사전허가를 받은 경우 전별금 없이 해고할 수 있음. 그러나 이 절차는 느리며, CWI가 해고요청을 거부하거나 이 절차에 의해 해고된 근로자들이 법원에 부당해고에 대한 청구를 요청할 수 있다는 불확실성이 존재함.
 - 1970년부터는 민법조항(불가피한 사유나 변화된 환경 조항)을 적용하여 지방법원에 해고를 청하게 되었고, 법원은 사용자의 청원을 인정하는 경우 사용자에게 일정한 전별금을 지급하게 하였음.
 - 통상의 경우 이 전별금은 상당히 높지만 기업의 입장에서는 이 방법이 빠르고 예측 가능하기 때문에 선호하게 되어 1980년대 말에는 해고요청의 10% 미만만을 법원에서 다루었으나 2002년에는 약 50%를 다루게 되었음.

- 즉, 사용자들은 CWI 절차보다 법원을 통한 절차를 점차 더 선호하게 되는데, 이는 비용이 더 많이 소요되지만 예측 가능하고 신속하게 처리되기 때문이다.

2. 청년층 고용문제의 진단과 해법

가. 청년층 고용 현황 및 추이

- 우리나라의 청년층(15~29세) 실업률은 2011년 현재 7.6%(남 9.0%, 여 6.4%)로 전 연령층 실업률 3.4%(남 3.6%, 여 3.1%)보다 두 배 이상 높게 나타나고 있음.
 - 청년층 실업률이 높게 나타나는 것은 대부분의 국가에 공통된 현상으로 우리나라 청년층 실업률은 OECD 국가들과 비교하면 상대적으로 낮은 수준이며, 현재의 실업률 수준이 2000년대 초·중반의 실업률 수준과도 크게 다르지 않음.
 - 실업률 추이만으로는 청년층의 고용위기가 예전보다 심해졌다는 증거를 찾기 어려움.
- 반면, 청년층 고용률은 2011년 현재 40.5% 수준에 불과하고 2000년대 후반 들어 급격하게 감소 추세를 보여 왔음.
 - 청년층 고용률은 지난 6년 사이 무려 4.6%p가 하락하였고(2004년 45.1% → 2011년 40.5%), OECD 주요 국가들과 비교하면 10~20%p 낮은 수준임.

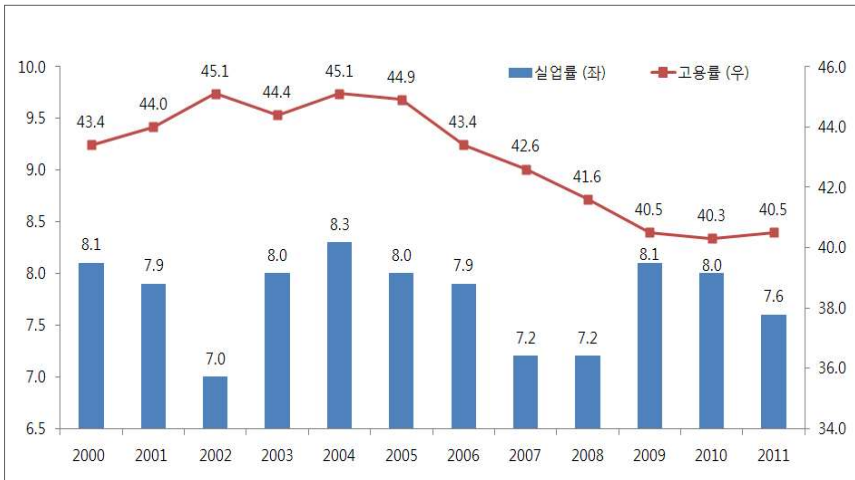
〈표 6-8〉 청년층의 실업률과 고용률(2011년)

	실업률(%)			고용률(%)		
	계	남	여	계	남	여
청년층	7.6	9.0	6.4	40.5	38.8	42.1
15~19세	10.8	12.2	9.7	6.8	5.5	8.1
20~24세	9.4	12.1	7.8	43.5	37.2	48.2
25~29세	6.5	7.7	5.0	69.7	71.6	67.8
전 연령층	3.4	3.6	3.1	59.1	70.5	48.1

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」.

[그림 6-13] 청년층(15~29세)의 실업률과 고용률

(단위: %)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」.

<표 6-9> 주요 OECD 국가에서의 청년층 실업률과 고용률(2010년)

(단위: %)

	한국	프랑스	독일	이탈리아	일본	스웨덴	영국	미국
실업률	8.0	17.0	9.1	20.2	8.1	18.6	14.4	15.0
고용률	40.3	46.6	56.9	34.5	54.0	50.4	60.8	55.0

자료: OECD, Labour Force Statistics.

- 실업률이 낮지만 동시에 고용률도 함께 낮다는 것은 우리나라 청년층 가운데 노동시장에 들어오지 않은 비경제활동인구가 그만큼 많다는 것을 의미함.

나. 청년층 잠재실업 - '취업준비자'

- 한국의 높은 고등교육 진학률(2008년 현재 84%)이 청년층 비경제활동인구 비율을 높이는 하나의 원인으로 지적되기도 함.

- 그러나 15~24세 연령층에서는 한국의 재학생 비율이 다른 국가들에 비해 높지만 25~29세 연령층에서는 오히려 낮은 수준이며, 청년층 전체로도

〈표 6-10〉 청년층에서의 학생인구 비율(2008년)

(단위: %)

	한국	프랑스	독일	이탈리아	스웨덴	영국	미국
청년층 계	47.1	41.2	47.7	40.0	52.5	35.2	42.6
15~19세	88.5	85.6	88.7	82.2	86.1	72.6	80.8
20~24세	50.7	32.5	41.7	34.2	40.9	24.2	34.7
25~29세	9.8	6.2	15.4	10.2	25.5	9.5	11.9

자료: OECD, UNESCO-OECD-Eurostat(UOE) 데이터.

〈표 6-11〉 비경제활동인구 중 취업준비자의 비율

(단위: %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
청년층 계	5.0	5.8	6.9	7.9	7.8	8.4	7.8	8.1
15~19세	0.7	0.5	0.6	0.3	0.4	0.3	0.4	0.4
20~24세	8.4	10.2	11.8	13.5	12.1	13.0	12.0	13.6
25~29세	11.7	14.0	17.9	21.9	23.6	25.5	24.4	24.7

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료.

재학생 비율에서 다른 나라들과 뚜렷한 차이가 있다고 볼 수 없음.

□ 우리나라 청년층에서 비경제활동인구 비율이 높게 나타나는 이유는 실업자로 파악되지 않는 잠재실업자, 이른바 ‘취업준비자’가 다수 존재하기 때문임.

- 우리의 실업률 기준에 따르면, 고시학원이나 직업훈련기관에 다니거나 혼자 취업준비를 하는 경우 구직활동으로 보지 않기 때문에 이들은 실업자가 아닌 비경제활동인구로 파악됨.
- 취업준비자가 청년층 비경제활동인구에서 차지하는 비중은 8.1%에 달하며 특히 25~29세 연령층에서는 비경제활동인구의 25%를 점하고 있음.
- 취업준비자는 2003년 이후 매우 빠르게 증가해 왔는데, 시간이 지남에 따라 취업준비자가 누적되면서 취업준비기간도 점점 길어지는 양상을 보임.
 - 최근에는 30대 이상에서도 취업준비자가 빠르게 증가하고 있음.

〈표 6-12〉 취업준비자를 포함한 확장실업률 추이

(단위: %)

	청년층		15~19세		20~24세		25~29세	
	UR	UR+	UR	UR+	UR	UR+	UR	UR+
2003	8.0	12.7	13.0	18.3	9.6	15.0	6.3	10.4
2004	8.3	13.4	14.1	18.2	9.9	16.0	6.5	11.0
2005	8.0	14.2	12.5	17.3	9.9	17.1	6.4	12.0
2006	7.9	15.4	10.4	14.0	9.9	19.0	6.5	13.4
2007	7.2	15.1	9.3	13.6	8.7	17.7	6.3	13.8
2008	7.2	15.8	10.2	14.3	9.2	19.6	6.0	14.1
2009	8.1	16.4	12.3	17.5	9.5	19.4	7.1	14.9
2010	8.0	16.7	11.9	16.4	9.5	20.7	7.0	14.7

주: UR - 실업률, UR+ - 확장실업률임.

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료.

□ 취업준비자를 잠재실업자로 파악하여 확장실업률을 구하면 공식실업률의 2배가 넘는 것으로 파악됨.

○ 공식실업률 대비 확장실업률 배수는 2003~10년 기간 중 1.6에서 2.1로 증가하여 공식실업률과 확장실업률 간 괴리가 점점 확대되는 추세임.

□ 실업자 수는 경기가 악화되면 증가하는 경기악화의 움직임을 보이지만 취업준비자는 대체로 경기순행적 동향을 나타냄.

○ 청년층의 경우 경기가 좋아지면 향후 취업기회가 늘어날 것으로 기대하고 취업대기열에 합류하는 사람들이 증가하지만, 경기가 나빠지면 앞으로 취업기회가 축소될 것을 우려하여 현재 가능한 일자리에 우선 취업하는 경향을 보임.

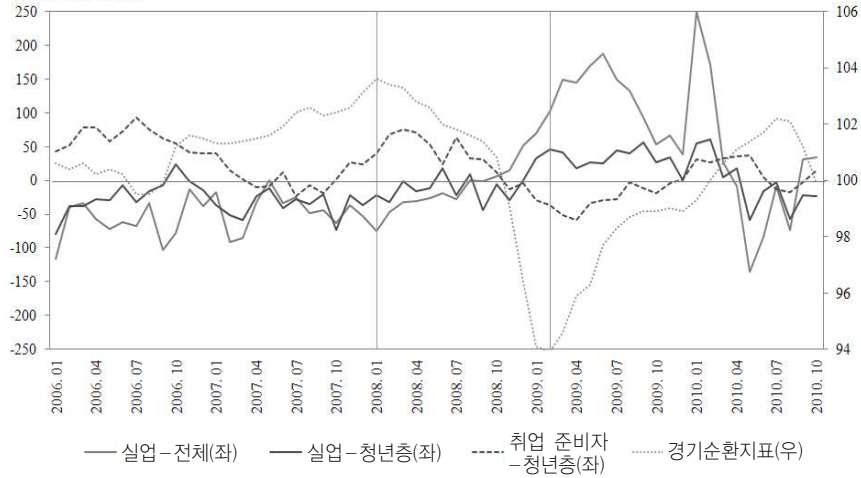
○ 실업자와 취업준비자의 경기에 대한 상반된 반응 때문에 청년층 고용은 경기적인 요인에 의해 상대적으로 덜 영향을 받는 것처럼 보이게 됨.

다. 학교에서 직장으로의 이행(School-to-work) 시스템 개편

□ 이상에서 살펴본 바와 같이, 우리나라 청년층 고용문제의 핵심은 청년층의 낮은

[그림 6-14] 경기변동과 청년층 실업을 추이

(천명, 전년 동기 대비)



고용률과 긴 대기기간임.

- 우리나라에서 청년층의 고용사정 악화는 단지 일자리 부족만의 문제가 아니라 교육과 노동시장 간 미스매치로 인한 학교에서 직장으로의 이행(School-to-work) 실패의 문제임.
 - 대학 진학의 증가로 고학력 청년층은 증가하고 있으나, 이러한 노동력의 공급구조가 우리 경제의 일자리 구조와 부합하지 못하는 미스매치가 존재
 - 대기업과 중소기업 간에 임금 및 고용안정성의 차이가 크고 대기업이나 공기업으로의 진입 기회가 주로 청년기로 제한되어 있어 소수 양질의 일자리를 두고 과다경쟁이 이루어지다 보니 청년층의 대기기간이 장기화되고 ‘스펙 쌓기’와 같은 비효율적인 투자가 확대됨.
- 청년층 고용문제는 일시적으로 추가적인 일자리를 제공하는 접근법에서 벗어나 중장기적 관점에서의 구조적 대응책이 필요
 - 노동시장 인력수요에 부합하도록 공급구조를 개편하기 위한 대책 마련이 시급하며, 이를 위해 경쟁력 없는 대학의 구조조정을 포함한 교육시스템

의 전반적인 개편이 필요

- 대기업-중소기업 간 격차 완화 및 서비스업 선진화 등 노동시장의 전반적인 업그레이드를 통해 양질의 일자리 비중을 확대하기 위한 방안이 요구됨.

□ 입사시험 등에 의존하는 기존의 채용관행을 경력을 중시하는 방향으로 변화시켜 청년층의 인적자본 투자가 효율적인 방향으로 전환되도록 유도

- 과잉 교육 억제를 위해 고졸자 채용기회 확대
- 창의적 1인기업의 창업 및 초기 정착을 지원하여 기업가정신(entrepreneurship) 고취
- 그 외, 다양한 노동시장·취업 정보의 생산 및 제공, 현장실습 등 다양한 체험기회 제공, 평가 및 선발과정으로서의 청년인턴제도의 활용 등을 통해 노동시장 진입관행의 변화 모색
- 특히 공공부문 채용 시 입사시험을 폐지하고 취업경력에 가산점을 부여하는 인센티브 제공

3. 여성 고용률 제고를 위한 일-가정 양립의 일자리정책

가. 우리나라 여성 고용의 현황과 문제점

□ 우리나라의 여성 경제활동참가율과 고용률은 2010년 현재 49.2%와 47.8%를 기록하여 절반 수준에도 못 미치고 있음.

- 여성 참가율은 2000년대 들어 다소 증가하는 듯하였으나 2006년 50.2%를 피크로 다시 정체 내지 감소세로 전환됨.
- 여성 참가율과 고용률은 2005~10년 사이 각각 0.8%p, 0.6%p가 감소
- 지난 10년간 모성보호 강화를 비롯한 다양한 정책적 노력에도 불구하고 여성 참가율을 개선시킨 효과는 미미하였던 것으로 평가될 수 있음.

□ 우리나라 15~64세 여성의 경제활동참가율은 2010년 54.5%에 불과해, OECD 국가 중 터키, 멕시코, 이탈리아, 칠레와 함께 최하위권을 형성하고 있음.

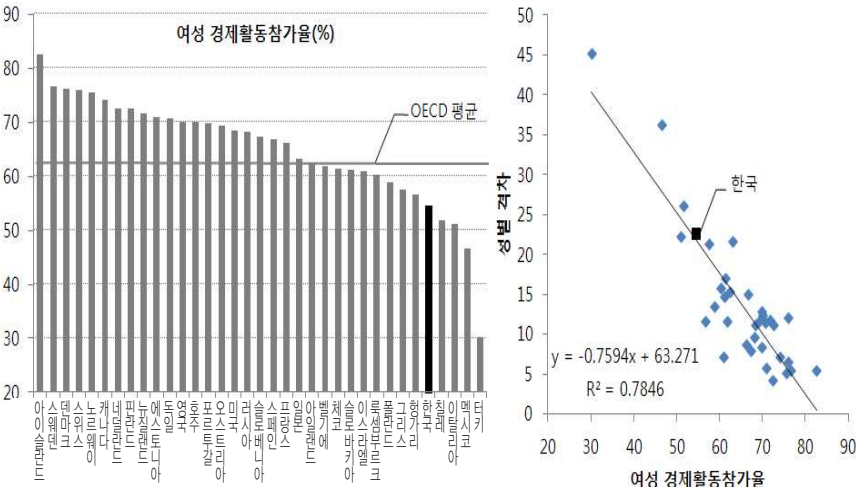
〈표 6-13〉 성별 경제활동참가율 및 고용률 추이

(단위: %)

	경제활동참가율			고용률		
	계	남성	여성	계	남성	여성
1980	59.0	76.4	42.8	55.9	71.7	41.3
1990	60.0	74.0	47.0	58.6	71.8	46.2
1995	61.9	76.4	48.4	60.6	74.6	47.6
2000	61.0	74.2	48.6	58.5	70.7	47.0
2005	61.9	74.4	50.0	59.7	71.6	48.4
2010	60.8	72.8	49.2	58.7	70.1	47.8

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각년도.

[그림 6-15] OECD 국가의 여성 경제활동참가율과 성별 격차



자료: OECD, Labour Force Statistics, from OECDstat.

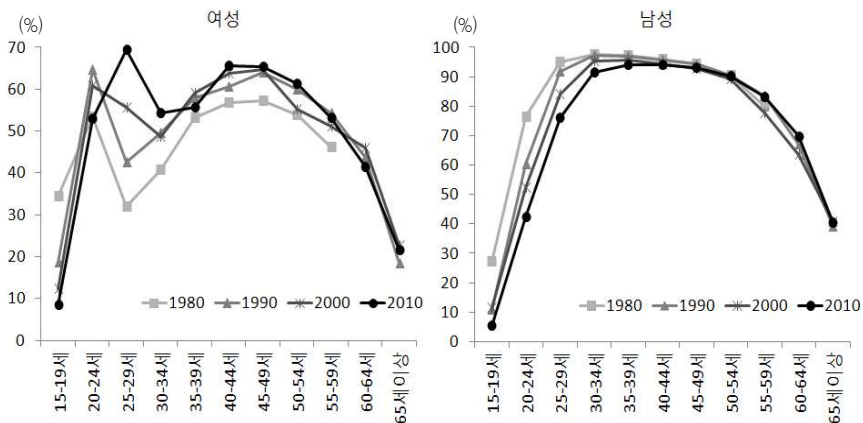
- 남성 참가율 수준은 국가 간에 편차가 크지 않은 반면, 여성 참가율은 가족 및 젠더관계를 둘러싼 사회문화적 환경, 노동시장 관행, 제도적 여건 등에 따라 큰 차이를 보여, 여성의 경제활동에 우호적인 사회경제적 환경을 제공하는 국가에서 성별 격차가 적어짐.
- 우리나라의 경우 성별 참가율 격차는 점차 감소하는 추세를 보이고 있지만, 아직도 23%p에 달하는 큰 차이를 유지하고 있음.

- 향후 노동력인구 감소 및 베이비붐 세대 은퇴를 기점으로 한 노동공급 부족 등을 감안할 때, 국가경제 차원에서 여성 노동력 활용을 획기적으로 증진시킬 필요가 있음.

나. 일-가정 양립(Work-Life Balance)의 일자리가 왜 중요한가?

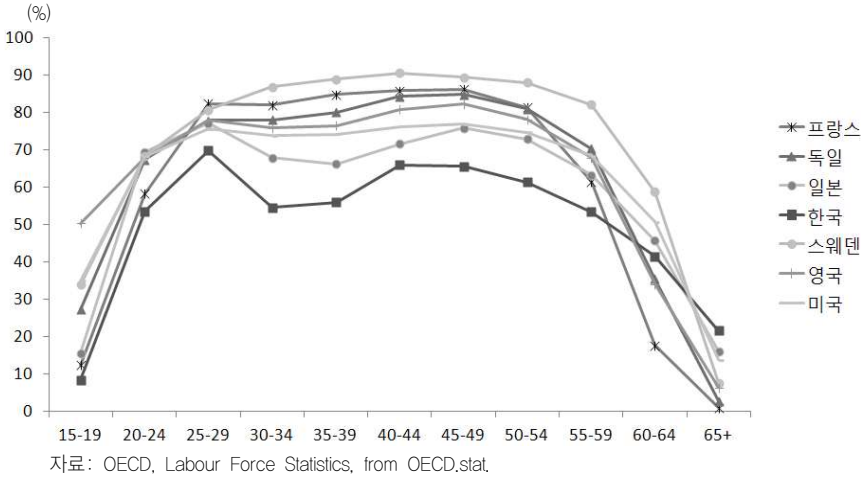
- 우리나라 여성의 경제활동참가 패턴의 특징은 M자형 곡선으로 대표됨.
 - 여성의 연령대별 참가율은 20대 후반 또는 30대 초반에서 함몰되는 M자형 곡선의 형태를 취하고 있으며, 이는 20대 후반에 대부분 노동시장에 진입해 50대 초반까지 참가율 수준이 그대로 유지되는 역 U자형의 남성 참가율 곡선과는 뚜렷하게 구분됨(그림 6-16).
 - 여성 경제활동참가율의 M자형 패턴(bimodal structure)은 선진국에서는 1960~70년대까지 관찰되었지만 1980년대 이후부터 대부분의 국가에서 사라짐.
 - 스웨덴의 경우 1970년대 이후 여성의 경제활동참가율에서 쌍봉구조가 사라지기 시작하였고, 미국에서도 1980년대 이후부터는 여성의 경제활동참가 구조가 남성과 유사한 역 U자형을 띠기 시작함.
 - OECD 국가 중 우리나라와 일본만이 여성의 연령별 경제활동참가율 구조에

[그림 6-16] 성별·연령대별 경제활동참가율 추이



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각년도.

[그림 6-17] 각국 여성의 연령대별 경제활동참가율(2010년)



여전히 쌍봉구조가 남아 있음(그림 6-17).

- 여성 참가율의 M자형 패턴이 의미하는 바는 여성의 상당수가 출산과 자녀양육 부담이 집중되는 시기에 경제활동을 포기하게 된다는 것임. 이는 가구 내에서의 성별 역할구조가 만들어낸 여성 노동공급 구조의 특징을 보여주고 있음.
- 그동안의 여성고용정책은 여성의 출산과 양육 부담을 덜어주는 데 초점을 맞춰 왔으나, 실질적으로 30대 연령층의 참가율을 개선시킨 효과는 미미하였음.
 - 여성의 출산 및 양육 부담을 덜어주기 위한 다양한 노력에도 불구하고 여전히 여성들이 가사노동(자녀양육 포함)의 일차적 책임을 지게 되므로 시장노동시간의 제약을 크게 느끼게 됨(표 6-14).
 - 이 시기 여성의 시간제약을 고려한 노동시장 변화가 전제되지 않은 상태에서 개인에 대한 출산 및 양육 지원만으로는 정책효과를 충분히 기대할 수 없음.
- 여성 고용률을 제고하기 위해서는 일자리에서 일-가정 양립의 여건을 만드는 것이 무엇보다 중요함.

〈표 6-14〉 30~59세 성인의 1주 평균 시간배분(2009년)

(단위: 시간, %)

	시장노동	가사노동	총 노동	여가	개인유지	총 시간
남	49.3	6.0	55.3	36.2	76.5	168
	(29.4)	(3.6)	(32.9)	(21.5)	(45.5)	(100.0)
여	26.5	31.8	58.3	34.5	75.2	168
	(15.8)	(18.9)	(34.7)	(20.5)	(44.8)	(100.0)

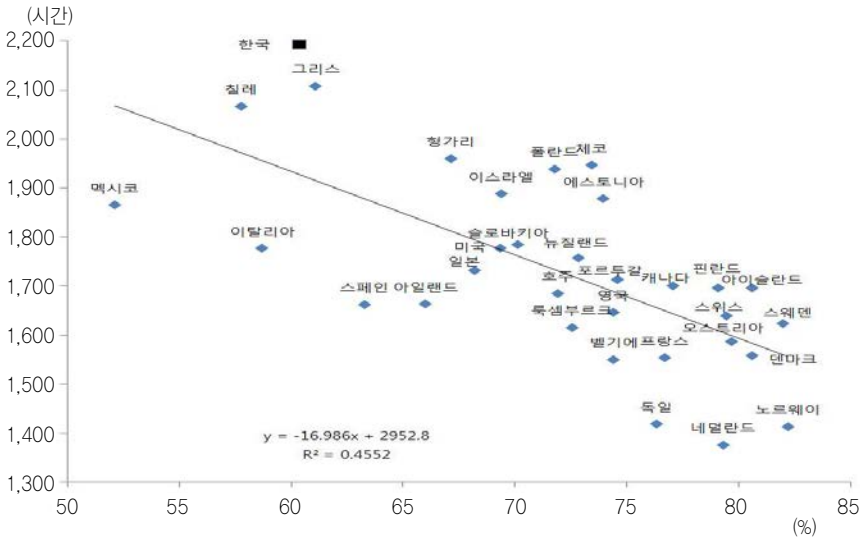
자료: 통계청, 「생활시간조사」, 2009년.

- 특히, 양육 및 가사부담으로 시간제약을 느끼는 기혼여성에게는 근로시간 단축 및 재량성 확대가 일-가정 양립을 위한 전제조건임.
- 우리나라의 장시간 근로환경은 기혼여성의 경제활동 참여를 제약하는 중요한 요인 중 하나로 지적되고 있음.
- 예컨대 자녀양육 및 가사 부담이 집중되는 시기에 처한 여성이 노동시장에서 근로시간을 줄이는 것이 가능하지 않으면서 노동시장에서 완전히 이탈하는 선택을 하게 됨(장시간 근로하에서의 여성의 과소고용).
- OECD 국가들의 취업자 평균 연간 근로시간과 여성(25~54세) 고용률의 관계를 보면, 근로시간이 긴 국가에서 여성 고용률이 낮게 나타남(그림 6-18).

다. 생애주기별 여성 노동공급 패턴의 국제 비교

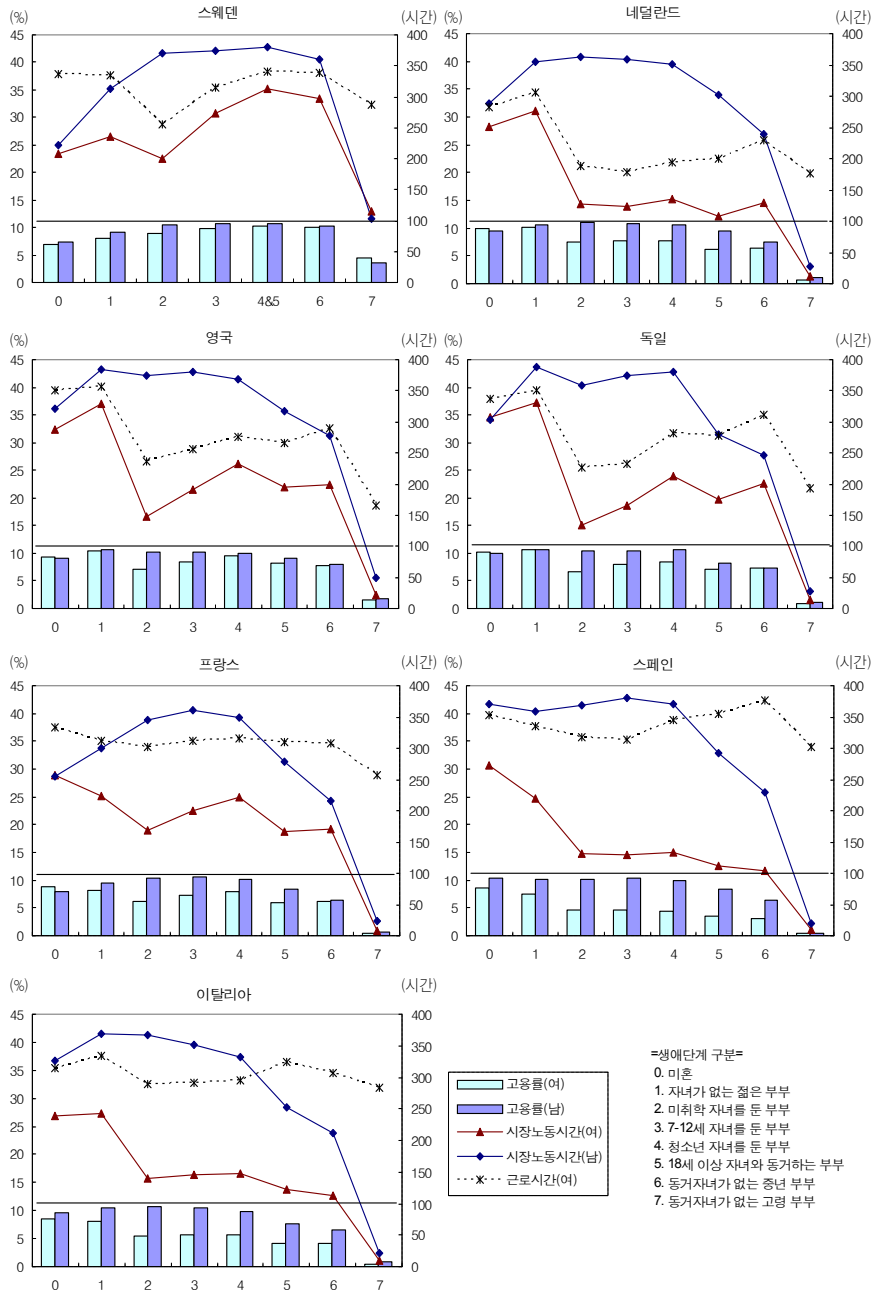
- 어느 국가를 막론하고 자녀양육 부담이 집중되는 시기에 여성들은 시장노동시간을 줄이고 가사노동에 더 많은 시간을 할애하게 됨.
 - 정도의 차이는 있지만 대부분의 국가에서 이러한 현상이 관찰되며, 국가 간에 뚜렷한 차이를 보이는 것은 자녀양육기에 경제활동을 지속하는지 아니면 그만두는지, 그리고 양육부담이 줄어드는 시기에 노동시장에 다시 복귀하는지, 복귀한다면 어떤 근로시간 형태를 취하는지 등임.
- 생애에 걸친 여성의 고용률과 시장노동시간 배분에서의 특징을 기초로 국가별 유형화가 가능함(EU[2006]; Anxo *et al.*[2007]).

[그림 6-18] 연간 근로시간과 여성(25~54세)의 고용률(2010년)



- 유럽 7개국에서 가구를 생애주기로 구분하여 각 단계별 부부의 시장노동 시간, 고용률, 취업자의 근로시간 등을 살펴봄(그림 6-19).
- 보편화된 2인소득자형(스웨덴): 여성의 시장노동시간이 배우자에 비해 상대적으로 짧다는 점은 다른 국가들과 유사하지만 여성 고용률은 전 생애에 걸쳐 높은 수준으로 유지됨. 다만, 미취학 자녀가 있는 시기에 여성의 시장노동시간이 크게 줄어드는데, 이 시기 여성들은 고용을 유지하면서 근로시간을 줄여 파트타임으로 근무하는 방식으로 시간제약을 해결하며 이후 자녀가 취학연령대에 들어가면 다시 풀타임으로 전환하는 것이 보편적인 양상임.
 - 스웨덴에서는 풀타임으로 채용된 여성이 필요한 시기에 풀타임↔파트타임 간 전환을 통해 고용률이 유지되는 시스템이고 따라서 노동시장 전체에서 파트타임 고용비중은 상대적으로 높지 않음.
 - 노르웨이, 아이슬란드 등 대부분의 북유럽 국가들도 이와 유사함.
- 여성 파트타임형(네덜란드, 영국, 독일): 여성 고용률은 스웨덴보다는 낮지만 전 생애에 걸쳐 상대적으로 높은 수준을 유지함. 미취학 자녀가 있는 시기에 여성의 시장노동시간은 큰 폭으로 감소하고 고용률도 낮아

[그림 6-19] 유럽 7개국의 생애단계별 시장노동시간, 취업자 근로시간 및 고용률



자료: EU, *Working Time Options over the Life Course*, 2006.

지지만 고용률 감소폭은 크지 않고 이 시기가 지나면서 고용률은 예전과 근접한 수준으로 회복됨. 그러나 기혼여성들은 노동시장에서 풀타임보다는 주로 파트타임 형태로 취업함으로써 이들 국가에서의 여성 파트타임 고용비중은 매우 높게 나타남.

- 이들 국가에서 여성은 시장노동보다는 가사노동에 상대적으로 많은 시간을 할애하도록 성별 역할이 주어지며 파트타임 활용에 의해 여성 고용률이 지지되고 있음.
- 특히 네덜란드의 경우는 이른바 파트타임근로 모델(부부당 1.5인 취업)을 채택하여 1980~90년대를 거치면서 여성 고용률을 크게 증가시키고 실업률을 3% 수준까지 낮추는 등 성공적인 노동시장 성과를 보여주고 있음.

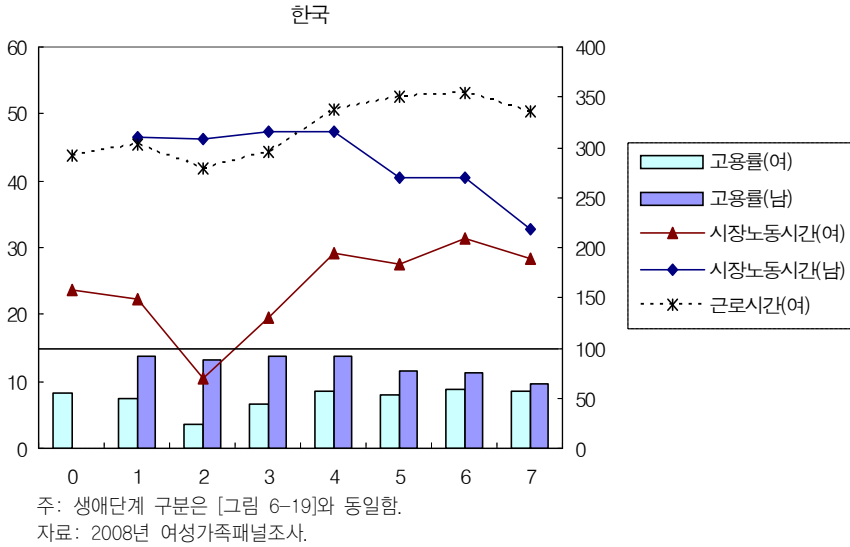
○ 약한 남성부양자형(프랑스) : 프랑스는 유럽 국가들 가운데 상대적으로 낮은 고용률과 높은 파트타임 비중을 보이는 국가에 해당. 결혼과 함께 여성의 노동시장 이탈 현상이 나타나기 시작하고 미취학 자녀가 있는 시기에는 상당수 여성이 노동시장에서 이탈하여 고용률이 큰 폭으로 감소하며, 자녀가 성장함에 따라 일부가 노동시장에 복귀하지만 예전 수준에는 미치지 못함.

- 영국, 독일 등과 달리 노동시장이 풀타임 고용 위주로 되어 있어 취업하고 있는 여성들 대부분은 풀타임 고용 형태를 취하고 있음.
- 결국, 가사노동 부담이 집중되는 시기에 근로시간을 줄여 근무하면서 고용을 유지하는 것이 용이하지 않기 때문에 노동시장을 완전히 이탈하는 현상이 나타나고 이후에도 파트타임 고용기회가 많지 않기 때문에 여성의 노동시장 복귀가 상대적으로 제약을 받음.

○ 풀타임-이탈 양자택일형(스페인, 이탈리아) : 여성 고용률이 가장 낮고 미취학 자녀를 둔 시기에 여성의 노동시장 이탈이 현저함. 특히 노동시장에서 한 번 이탈하게 되면 노동시장에 복귀할 가능성은 거의 없고 오히려 추가적인 이탈이 발생. 노동시장은 풀타임 고용을 근간으로 작동되고 있어 기혼여성들은 가사부담이 증가하는 시점에서 풀타임 고용을 지속하든가 노동시장에서 이탈하든가 양자택일을 해야 하는 상황에 직면하게 됨.

- 즉, 이들 국가는 남성은 시장노동, 여성은 가사노동으로 성 역할이

[그림 6-20] 우리나라의 생애단계별 시장노동시간, 취업자 근로시간 및 고용률



가장 확연하게 구분되며, 그 결과 남성의 장시간 노동과 여성의 낮은 경제활동참가로 특징지어짐.

□ 한편, 우리나라는 노동시장이 장시간 풀타임 고용 위주로 되어 있고 이로 인해 가사 부담이 집중되는 시기에 여성의 상당수가 노동시장에서 이탈한다는 점에서는 스페인·이탈리아와 흡사한데, 실제 여성 취업자의 근로시간은 이들 국가보다도 5~10시간 이상 긴 것으로 나타남.

- 그러나 자녀양육기가 지나면서 여성 고용률이 부분적으로 회복되고 있다는 점에서는 프랑스와 더 유사
- 우리나라 여성의 경제활동참가 욕구는 상대적으로 높지만, 노동시장 여건이 이를 충분히 뒷받침해주지 못하고 있음을 시사

라. 여성 고용률 제고를 위한 정책방향

□ 우리 사회는 노동수요 측면에서는 고용창출 잠재력의 훼손, 노동공급 측면에서는 고령화 및 노동력 부족이라는 문제에 직면하고 있으며, 중장기적으로 여성 노동력의 활

용도를 제고하는 것이 일차적인 대안이 될 수 있음.

□ 우리 사회는 여성 고용률 증대와 저출산 극복을 동시에 모색해야 하는 당면과제를 안고 있음.

- 이에 대한 정책대응의 관점에서, 출산휴가 및 공공보육시설 확충을 통한 양육부담 경감과 파트타임 고용 확대를 통한 일-가정 양립 지원이라는 두 가지 정책은 일정 정도 대체재적인 역할을 수행하는 것으로 분석됨.
- 스웨덴, 노르웨이 등 북유럽 국가에서는 여성은 풀타임으로 근무하고 자녀양육 부담을 국가가 짐으로써 여성의 높은 경제활동참가율과 높은 출산율의 성과를 거두고 있는 반면, 네덜란드는 파트타임을 활성화하기 위한 법·제도 개편을 단행하고 적극적인 근로시간 유연화를 통해 여성의 일-가정 양립을 꾀하고 있음(표 6-15).
- 한편, 스페인, 이탈리아 등 풀타임 장시간 노동이 지배적인 노동시장에

〈표 6-15〉 서국 국가에서의 여성 경제활동참가율, 파트타임 비중, 육아지원, 출산율

(단위: %)

	경제활동참가율	파트타임 비중	육아지원	출산율
스웨덴	77.7	19.0	4.0	1.6
덴마크	76.7	25.6	4.4	1.8
핀란드	73.2	14.9	1.5	1.7
영국	70.3	38.8	-0.9	1.7
네덜란드	69.4	59.7	0.3	1.7
미국	69.3	17.8	0.1	2.0
호주	69.0	40.7	-2.6	1.8
독일	68.5	39.2	-0.6	1.3
프랑스	63.9	22.9	1.7	1.9
스페인	61.1	21.4	-0.4	1.2
벨기에	58.9	34.7	1.2	1.7
이탈리아	50.8	29.4	0.4	1.3

- 주: 1) 여성 경제활동참가율은 2006년 15~64세 기준, *OECD Employment Outlook 2007*.
 2) 파트타임 비중은 2006년 취업자 중 파트타임 고용비중, *OECD Employment Outlook 2007*.
 3) 육아지원은 육아지원의 적용범위와 모성급여보장을 지수화한 것으로 -5~5의 값을 가짐.
Table 4.9, OECD Employment Outlook 2001.
 4) 출산율은 2000~05년 합계 출산율, UN, *World Population Prospects, 2005*.

서는 육아기 여성의 고용이 크게 제약을 받을 뿐만 아니라, 여성고용이 확대되면서 출산율이 크게 저하되는 결과를 초래

□ 우리나라에서 스웨덴, 미국 등과 같이 풀타임 고용을 위주로 하는 여성고용 확대를 추구할지, 네덜란드 등 중부 유럽에서와 같이 단시간 근로를 통한 여성고용 확대를 추구할지는 중요한 정책적 선택의 문제임.

- 우리나라의 경우 전형적인 남성부양자형 국가이며 여성이 육아 및 가사 부담의 일차적 책임을 지고 있다는 현실을 감안할 때, 단시간 근로 및 재량근로의 확대가 효과적인 수단이 될 수 있을 것으로 판단
- 우리와 사회문화적 배경 및 노동시장 구조가 가장 흡사하다고 할 수 있는 일본의 경우, 여성 파트타임 고용비중 30.5%, 고용률 67.6%로, 우리나라에 비해 파트타임 고용비중은 약 20%p, 고용률은 약 10%p 높은 수준

□ 정부는 근로시간을 줄이고 재량성을 높인 일-가정 양립형 일자리를 확대하는 방향으로 적극적인 정책적 노력을 강구할 필요가 있음.

- 특히 단시간 근로 확대나 근로시간의 유연성 확대가 주변적 일자리만 양산한다는 우려를 불식시키기 위해서는 공공부문, 대기업에서 일-가정 양립형 일자리가 우선적으로 확산될 수 있도록 정책을 추진
- 풀타임 남성 중심의 고용관행에 익숙해 있어 근로시간의 재량성을 증대시키거나 파트타임 고용을 활용하는 인사 및 고용 관리에 미숙한 기업들에는 새로운 일-가정 양립 모델을 제시하고, 고정비용 증가에 따른 인건비 상승분을 보조함으로써 인센티브 제공

제3절 교육의 형평성 제고와 질적 개선

1. 총론

□ 교육을 자원배분 과정의 일환으로 인식할 경우, 교육 문제는 자원배분의 양대 평가기준인 효율성과 형평성의 차원에서 평가할 수 있음.

- 효율성은 교육 관련 자원의 투입 대비 성과의 측면에서, 형평성은 공평한 교육기회가 제공되는지(거꾸로 환경에 따른 교육격차가 발생하는지)의 측면에서 파악할 수 있음.
 - 교육개혁정책의 목표는 교육시스템의 개선을 통해 교육생산성, 즉 교육 관련 자원 이용의 효율성을 높이는 것이며, 교육복지정책의 목표는 환경에 따른 교육격차를 줄여 형평성과 계층 간 이동성을 높이는 것이라고 할 수 있음.
 - 교육의 효율성과 형평성은 반드시 분리되거나 상충되는 것은 아니며, 상호 보완 및 상호 강화의 관계에 있기도 함.
 - 예컨대 효율성이 높은 공교육은 사교육에 의한 학력격차를 줄이는 데 기여할 수 있으며, 사회적 이동성의 촉매로서 균등한 교육기회는 사회 구성원들의 동기, 노력, 의지를 북돋아 인적자원의 활용성과 생산성을 제고
 - 최근 우리 사회는 시장주의적 교육개혁의 추진을 둘러싼 기존의 논쟁에 더해 갖가지 교육복지와 관련된 정치권의 논쟁이 중첩되면서 교육 관련 이슈가 더욱 복잡한 양상을 띠게 되었으므로, 교육부문에 대한 전체적인 조망하에서 각 이슈에 대한 차분한 검토를 통해 정책방향을 정하는 노력이 필요
- 먼저, 교육기회의 형평성은 고등학교까지 사실상 완전취학을 달성, 대학교육의 보편화, 초·중등교육의 평준화 등으로 양호한 편이고, 학업성취도 면에서의 형평성도 국제적 기준에서는 높은 수준
- 초등학교와 중학교는 의무·무상 교육이 실시되고 있는 가운데, 해당 연령대의 초·중등교육 취학률은 모두 90%를 상회하고(다음 단계 교육으로의 진학률은 100%에 육박), 고등교육도 70%대의 취학률과 80%대의 진학률을 나타내어 세계 최고 수준에 도달(그림 6-21)
 - 2009 OECD PISA 읽기 성적 분석 결과, 한국은 평균성적뿐 아니라 각종 형평성 지표에서도 최고 수준(표 6-16)
 - 2등급(기본) 미달 비율은 남학생 9%, 여학생 2%로 OECD 평균(각 25%, 13%)보다 크게 낮고, 역경극복(resilient) 학생(하위 25%의 사회

〈표 6-16〉 PISA 2009 교육 형평성 지표의 국제 비교

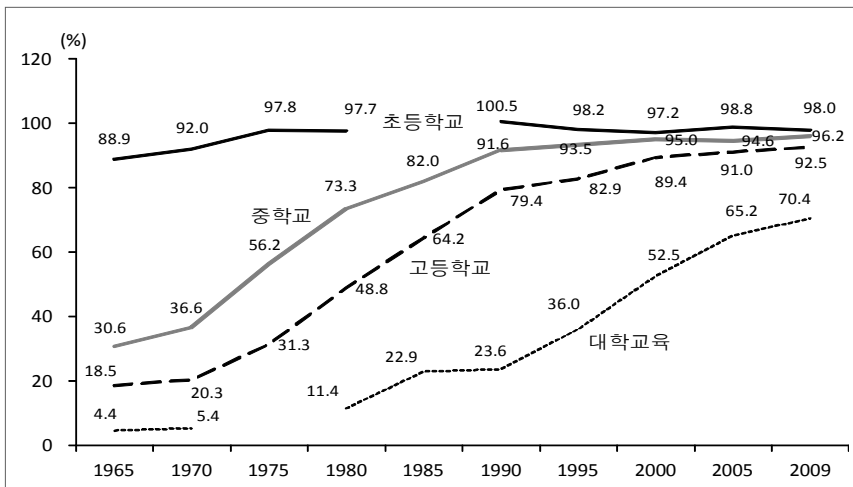
국 가	읽기 성적 평균	읽기능력 2등급 미만 학생 비율		역경극복 학생 비율	성적 분산 중 사회경제적 배경으로 설명되는 비율	사회경제적 영향력의 크기
		남학생	여학생			
OECD 평균	493	25	13	8	14	38
한국	539	9	2	14	11	32
핀란드	536	13	3	11	8	31
캐나다	524	14	6	10	9	32
뉴질랜드	521	21	8	9	17	52
일본	520	19	8	11	9	40
호주	515	20	9	8	13	46
네덜란드	508	18	11	8	13	37
벨기에	506	21	14	8	19	47
노르웨이	503	21	8	6	9	36
에스토니아	501	19	7	9	8	29
스위스	501	22	11	8	14	40
폴란드	500	23	7	9	15	39
아이슬란드	500	24	10	7	6	27
미국	500	21	14	7	17	42
스웨덴	497	24	10	6	13	43
독일	497	24	13	6	18	44
아일랜드	496	23	11	7	13	39
프랑스	496	26	14	8	17	51
덴마크	495	19	11	6	15	36
영국	494	23	14	6	14	44
헝가리	494	24	11	6	26	48
포르투갈	489	25	11	10	17	30
이탈리아	486	29	13	8	12	32
슬로베니아	483	31	11	6	14	39
그리스	483	30	13	7	12	34
스페인	481	24	15	9	14	29
체코	478	31	14	5	12	46
슬로바키아	477	32	13	5	15	41
이스라엘	474	34	19	6	13	43
룩셈부르크	472	33	19	5	18	40
오스트리아	470	35	20	5	17	48
터키	464	33	15	10	19	29
칠레	449	36	25	6	19	31
멕시코	425	46	34	7	14	25

주: 1) 성적 또는 형평성에서 □는 OECD 평균보다 높은 나라, □는 OECD 평균과 통계적 차이가 없는 나라, ■는 OECD 평균보다 낮은 나라를 표시.

2) 읽기능력(reading proficiency) 2등급은 학생들이 효과적이고 생산적으로 자신의 삶을 이끌어나

- 갈 수 있는 정도의 기본적 읽기 기술이 있음을 입증하기 시작하는 단계로 읽기능력의 기본 수준을 의미.
- 3) 역경극복(resilient) 학생은 각 나라에서 사회경제적 배경이 하위 25%에 속하는 학생들 중 비슷한 사회경제적 배경을 가진 65개 PISA 참여국의 학생들과 비교하여 학업성취도가 상위 25%에 속하는 학생을 가리키는 것으로, 사회경제적으로 불리한 조건을 극복하고 상대적으로 우수한 성적을 거둔 학생을 의미.
- 4) 사회경제적 영향력(socio-economic gradient)의 크기(slope)는 부모의 직업적 지위, 교육수준, 소유한 물건 등에 대한 설문조사를 기초로 사회·경제·문화적 지위에 대한 지표를 만든 다음, 학업성취도가 이 지표에 반응하는 정도를 계산한 것으로서 학생의 사회경제적 배경에 따라 성적이 얼마나 영향을 받는가를 의미.
- 자료: OECD, PISA 2009 Results: Overcoming Social Background – Equity in Learning Opportunities and Outcomes (Vol. II), 2010.

[그림 6-21] 교육단계별 취학률 추이

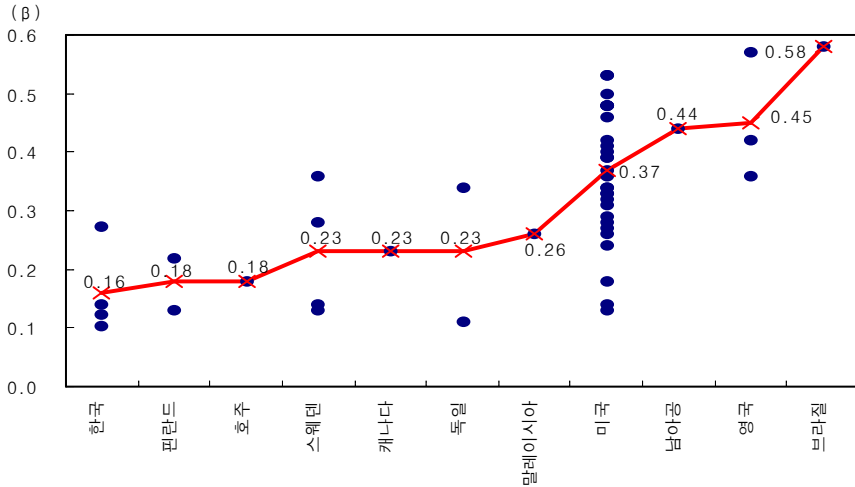


주: 취학률(enrollment rate)은 각 교육단계의 학령인구(초등학교 6~11세, 중학교 12~14세, 고등학교 15~17세, 대학교육 18~21세) 중 각급 학교에 등록한 사람의 비율이며, 참고로 진학률(advancement rate)은 각급 학교 졸업생 중 다음 단계 교육으로 옮겨간 사람의 비율임.

자료: 한국교육개발원(<http://cesi.kedi.re.kr>), 사공일·고영선 편(2010)에서 재인용.

- 경제적 배경으로 상위 25%의 성적을 나타낸 학생)의 비율은 14%로 OECD 평균(8%)보다 높으며, 성적의 분산 중 사회경제적 배경으로 설명할 수 있는 비율 및 사회경제적 배경이 성적에 영향을 주는 정도로 측정한 형평성에서도 OECD 평균보다 양호
- 또한 지금까지는 계층을 초월한 교육열과 급속한 경제성장 등에 힘입어 경제력의 대물림이 우려할 만한 수준은 아니었음(김희삼[2009]).

[그림 6-22] 세대 간 경제력 탄력성 추정치의 국제 비교



주: 세대 간 경제력 탄력성은 아버지의 경제력(소득, 임금, 재산 등)이 1% 높을 때 아들의 경제력이 평균적으로 몇 % 높은지를 추정한 수치로서, 실선은 각 나라의 점 추정치들의 평균값을 연결한 것임.

자료: '외국은 대부분 Solon(1999, 2002)이 정리한 선행연구 결과들(김희삼[2009]의 부표에 재인용되어 있음)이며, 한국은 김희삼(2009)의 추정 결과임.

- 아버지의 소득이 1% 높을 때 아들의 소득이 몇 % 높은지를 나타내는 세대 간 소득 탄력성도 현재 아들이 30대 중후반인 세대까지는 영미권보다 북유럽과 유사한 낮은 수준으로 추정됨(그림 6-22).
- 한편, 세대 간 탄력성 중 약 절반은 교육의 영향으로 설명할 수 있는 것으로 분석되었는데, 예를 들어 부자 간 임금 상관성의 48.2%는 아버지의 고임금 → 아들의 고학력 → 아들의 고임금과 같은 경로로 설명 가능(김희삼[2009])
- 더욱이 부모의 경제력이 학력수준(교육연수)뿐 아니라 교육의 질(대학 서열 등)에도 영향을 미친다는 점을 고려하면 경제력 대물림의 절반 이상을 교육으로 설명할 수 있을 것으로 추정되므로, 교육기회의 형평성 제고는 세대 간 이동성을 높이는 데 있어 핵심적인 정책수단이라 할 수 있음.

□ 그러나 사교육 투자의 격차 등에 의해 실제 국민들이 체감하는 교육 불평등은 높은

편이며, 평등을 중시하는 가치관과 학벌 사회의 잔재 등으로 인해 교육 형평성 제고에 대한 사회적 요구도 높은 편임.

- 2010년 학생 1인당 사교육비가 상위 20% 고소득 가구는 월평균 309,872원인 데 비해 하위 20% 저소득 가구는 38,213원으로 8분의 1에 불과(통계청[2011])

- 사교육 투자가 집중되는 과목인 수학과 영어에서는 자국어 읽기와는 달리 계층 간 학력격차가 상당한 수준으로 존재하는 것으로 보임.

- TIMSS* 수학시험에서 1999~2007년 사이의 계층별(부모의 학력과 소득에 따라 최하층 2.3%, 중류층 50%, 최상층 2.3%로 구분) 성적 변화를 보면, 미국은 모든 계층에서 26~29점 상승한 데 비해 한국은 최상층이 22점 상승하고 최하층이 2.6점 하락하였으며, 최상층과 최하층 간 2007년 점수격차 역시 한국(128점)이 미국(71.5점)의 1.8배로 계층 간 학업성취도 격차가 크게 나타남(Byun and Kim[2010]).

* TIMSS(Trends in International Mathematics and Science Study)는 국제교육성취도평가협회(International Association for the Evaluation of Educational Achievement: IEA)가 46개 회원국의 만 13세 8학년(중2)을 대상으로 수학·과학 성취도를 평가하는 시험

- OECD PISA의 읽기능력도 모국어로 측정됨에 따라 계층 간 격차가 드러나지 않았을 뿐, 한국처럼 영어를 외국어로 쓰는 환경(English as an Foreign Language: EFL)에서 가정배경에 따라 영어능력이 현격한 격차를 보이는 현상(English Divide)은 정책적 대응이 필요한 상황

* 영어능력을 선별도구로 사용하는 관행이 초래하는 비효율(예: 실제 영어 활용도와 무관한 투자로 인한 미스매치 현상)도 시정할 필요(김희삼[2011])

- 계층 간 사교육 투자의 격차는 계층 간 수능점수의 차이와 일정한 관련성을 보임(그림 6-23).

- 2005학년도 수능의 언어·수리·외국어 표준점수 평균은 가구소득 4분위까지는 90점대에 머무르지만, 7분위 이상은 100점을 상회하며, 1분위와 10분위는 10점 이상 차이
 - 그러나 소득수준별 사교육 투자의 격차만큼 성적의 차이가 체계적이거나 뚜렷하지는 않아 학업성취도는 사교육 투자 이외의 여러 가지

[그림 6-23] 소득분위별 사교육비와 수능 주요 영역 점수



자료: 2005년 한국교육고용패널 1차 자료 중 수능점수 정보가 있는 일반계 고등학생을 대상으로 계산함.

요인(예: 학생의 능력, 초기 투자, 열의, 자기주도학습 역량, 공교육 환경과 가정의 분위기 등)의 영향을 받는다는 것을 반영

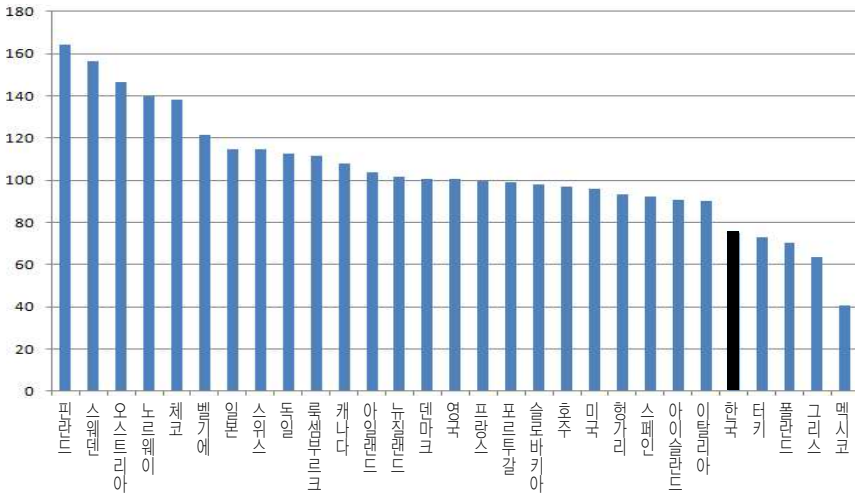
- 1990년대 후반 이후 명문대 입학생이 주로 가정배경이 좋은 특목고 출신으로 채워지고 지방 대학의 위상이 저하되어 온 현상은 우리 사회에서 사회경제적 지위의 대물림이 강화되고 교육 형평성이 저하되고 있다는 인식을 낳고 있음.

- 각급 학교 교원 및 교육 전문가 492명을 대상으로 한 설문조사 결과, “우리 사회에서 개인의 능력과 노력으로 가정의 경제적 수준과 무관하게 명문학교에 갈 수 있다”는 문항에 전체 응답자의 68%가 부정적으로 응답(한국교육개발원, 2011년 2월 온라인 조사)

* 젊은 층일수록 부정적인 인식이 강하여 20~30대는 83%, 40대는 71%, 50대는 58%가 “그렇지 않다”고 응답

- 또한 자녀에 대한 투자의 양과 질에 있어서의 계층 간 차이가 커지면서 세대 간 계층이동의 가능성을 낮게 인식하여 나타나는 ‘의식격차’(이른바 ‘하류의식’)가 다음 세대의 동기부여에도 영향을 주어 사회경제적 지위의 대물림을 증폭할 가능성도 있음.

[그림 6-24] PISA 2003 응시국의 공부시간당 평균성적: 수학 과목



자료: PISA 2003 자료를 이용하여 필자가 계산함.

□ 한편, 효율성 면에서 초·중등교육은 높은 사교육 의존도와 장시간 학습 등을 고려할 때 투입 대비 효과는 낮은 편이며, 고등교육은 양적 팽창에 질적 저하가 동반되어 교육역량이 미약하고 취업성고가 부실하며 국제경쟁력도 취약한 수준

○ 한국의 만 15세 학생들은 PISA 평균성적에서 최상위권을 차지하고 있지만, 주당 총 공부시간(49.03시간)이 예외적으로 길다는 점(OECD 평균은 34.73시간, 한국과 성적이 대등한 핀란드는 29.41시간)을 고려할 경우 공부시간당 평균성적은 하위권으로 떨어짐(그림 6-24).

– 한국의 초·중등교육에서 비효율적인 장시간 학습과 과중한 사교육비 지출이 이루어지는 것은 상대평가 내신제도와 작은 점수 차이로 당락이 결정되는 대학입시제도가 직접적 요인이거나, 보다 근본적으로는 대학서열구조와 이를 이용한 노동시장의 선별 관행에 기인

○ 또한 고등교육이 보편화되어 대학진학률이 80%를 넘어섰지만, 청년층(15~29세) 중 대학을 졸업한 후에도 취업을 하지 못하고 교육·훈련도 받고 있지 않은 이른바 ‘니트족(Neither in Employment nor in Education or Training: NEET)’이 4명 중 1명에 달하는 등 취업성과는 매우 열악하여 과잉교육 논란을 낳고 있음(그림 6-25).

[그림 6-25] 고등교육을 받은 청년층 중 NEET의 비율(2004년)



주: 청년층(15~29세) 중 대학을 졸업한 후에도 취업을 하지 못하고 교육·훈련도 받고 있지 않은 이른바 '니트족(Neither in Employment nor in Education or Training: NEET)'의 2004년 비율로서, 한국과 뉴질랜드는 2005년, 영국은 2003년 자료임.

자료: OECD(2007).

□ 따라서 현 단계의 핵심 정책과제는 교육복지에 대한 다양한 요구를 사회적 형평성을 제고하는 방향으로 수렴하여 합리적인 우선순위에 따라 실행하고, 낮은 교육성으로 그 유용성에 대한 문제까지 제기되고 있는 고등교육을 우선적으로 개혁하는 것임.

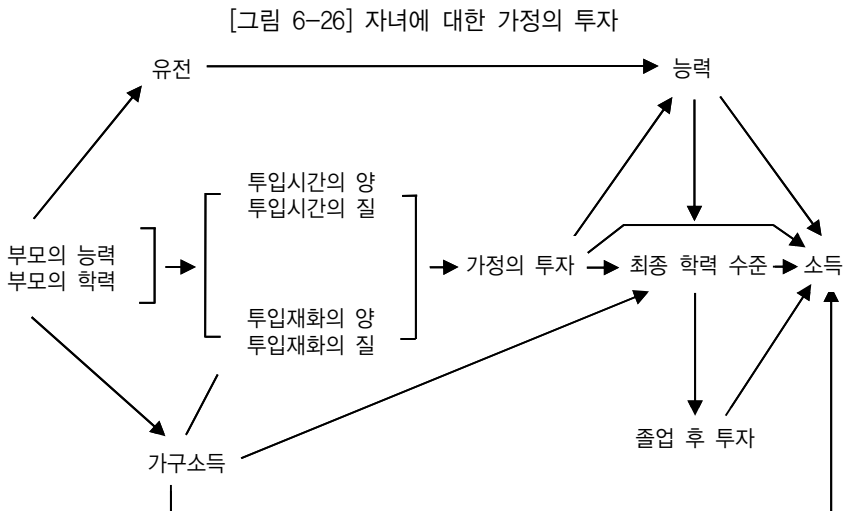
- 무상보육, 무상급식, 반값등록금 등 교육복지 확대 요구에 대해서는 개별 사안에 대한 부분균형적·근시안적 대응을 지양하고, 기회 형평성 제고를 위한 기여도와 파급효과 및 지속 가능성을 고려한 일반균형적·장기적 관점에서 우선순위를 정하여 추진
- 부실대학 퇴출 및 대학 내 구조조정 등 당면한 고등교육 개혁을 지속적으로 추진하면서, 교육과정과 대학체제를 쇄신하도록 유도하여 대졸자의 취업 가능성을 제고

2. 교육복지정책의 방향

가. 교육복지정책의 목표와 원칙

1) 교육복지정책의 목표

- 경제력의 대물림을 완화하는 데 있어 교육의 중요성을 고려할 때, 교육복지정책의 중심 목표는 환경에 따른 교육격차가 소득격차로 이어지는 현실을 시정하여 사회적 이동성을 제고하는 것이 될 필요
 - 성인의 노동시장 성과의 불평등을 사후적으로 보정하는 것보다 유소년의 교육환경의 격차를 선제적으로 줄이는 것은 '결과적 평등'보다 '기회의 균등'을 구현하려는 노력으로서 효율적일 뿐 아니라 정치적으로도 상대적으로 용이한 개입방식임.
 - 학교에서의 초·중등교육이 평준화의 기본 틀을 유지하고 있는 상황에서 교육격차 시정을 위한 정책적 개입은 가정에서 자녀에 대한 투자가 부모의 특성(능력, 학력, 소득 등)에 따라 다르게 행해지는 경로에 대한 이해를 필요로 함(그림 6-26).



자료: Haveman and Wolfe(1995), Leibowitz(1974)에서 재인용.

- 한국의 상황에서 검토해 보아야 할 경로는 (1) 유아기의 가정환경 차이에 의한 취학 전 발달격차, (2) 초·중등 학령기의 사교육 투자 차이에 의한 학력격차, (3) 중등교육 이후 경제력 차이에 의한 고등교육 접근 기회의 차이, (4) 성년기 평생교육 투자 차이에 의한 소득격차 등으로서, 각 경로의 격차 현실과 해당 단계의 개입 효과성에 따라 정책의 우선순위가 설정되어야 함.

2) 우선순위의 설정 필요성

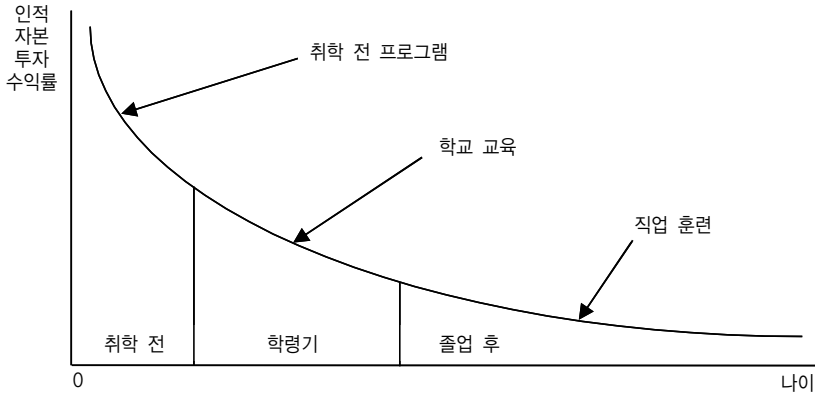
□ 교육복지정책을 통한 분배개선효과를 높이기 위해서는 재정여건하에서 정책의 대상과 내용(지원항목)에 대한 우선순위의 설정이 중요

- 우선순위를 정하지 않을 경우 특정 교육단계, 특정 항목에 대한 부분균형적 고려에 의한 확대논리에 의해 다른 교육복지의 구축 또는 담보를 야기
- 인생의 시기에 따른 인적자본투자 수익률의 변화를 기준으로 투자 효율성에 의해 우선순위를 정하고자 할 경우 취학 전의 유아기의 역량 발달을 촉진하는 프로그램이 가장 우선될 필요(그림 6-27)
 - 조기 개입이 중요한 이유는 초기의 역량이 이후의 역량을 키우는 학습을 용이하게 하기 때문임(Cunha and Heckman[2007]).
 - 인지능력과 비인지능력이 형성되는 시기에 관한 연구(Cunha, Heckman, and Schennach[2010])에 의하면, 비인지능력이 전 생애에 걸쳐 고르게 형성되는 데 반해 인지능력의 형성은 나이가 들수록 낮아지며 18세 이전에 완성되므로, 아동기의 인지능력 발달격차가 벌어지지 않도록 개입할 필요

□ 한정된 교육재정으로 격차 해소를 추구하려면 필요에 근거한 차등지원이 바람직

- 자녀에 대한 가정의 교육투자는 상대평가체제에서 남보다 앞서 나가기 위한 투입경쟁의 성격(예: 사교육시장)을 갖고 있으므로 공적 재원은 사회적 자원의 결핍 정도에 따라 차등 분배하는 것이 사회적 이동성 제고에 도움

[그림 6-27] 취약계층 자녀에 대한 인적자본투자의 시기별 수익률



자료: Carneiro and Heckman, "Human Capital Policy," NBER Working Paper 9495, 2003.

3) 차등지원의 필요성

- 초기 교육단계의 사적 자원 투입 차이에 따른 격차를 줄이기 위한 선별적 지원은 이후 단계의 보편적 개입(선별적 지원)보다 효율성 면에서 우선되어야 함은 물론, 이후 단계의 보편적 지원, 나이가 같은 단계의 보편적 지원보다 형평성 면에서 우선되어야 함.
 - 인적자본투자의 효율성이 가장 높은 유아교육단계의 개입에 있어서도 가정의 초기 투자 격차에 의한 영향을 줄이기 위해서는 취약계층에 더 많은 지원을 할 필요
 - 학령기 자녀에 대한 교육급여 지원의 확대에 있어서도 필요 정도에 바탕을 두어 순차적으로 추진
 - 대학 등록금도 일률적인 인하보다는 가계의 경제적 필요에 따라 전액지원부터 부분지원까지 차등화하는 것이 바람직

나. 교육단계별 형평성 제고 방향

1) 취학 전 교육

- 교육재정 확충으로 교육복지의 확대를 추구할 경우 유아교육 단계부터 시작하는 것이 바람직

- 취학 전의 보육 및 유아교육 단계에 대한 투자가 장기적 수익의 회수율 면에서나 격차 해소 면에서 가장 효과적이라는 점을 고려
 - 일·가정 양립을 위해서도 보육 및 유아교육의 인프라를 우선적으로 정비·지원하고 그 다음 단계의 교육복지를 순차적으로 증진
- 유아 공교육을 확충하여 유아 사교육 수요를 흡수하려 하기보다는 취약계층 자녀를 위한 예방적 개입을 정책의 중심으로 삼는 것이 바람직
- 유아 사교육이 만연한 현실(사교육 참여율 99.8%, 월평균 16만원)은 교육 경쟁의 조기화를 의미하므로 보편적 유아 공교육 확충으로 시정되기 어려움.
 - 취약계층 자녀에 대해서는 가정의 유형(일반 저소득가정, 농어촌가정, 한부모가정, 조손가정, 다문화가정)에 따라 각기 다른 유아행동 특성 및 양육환경을 고려하여 맞춤형 지원을 제공

2) 초·중등교육

- 초·중등 학령기에는 무엇이 취약계층 자녀의 장래를 위해 더 긴요한 지원인가에 대한 판단에 따라 지원항목에 대한 우선순위를 결정할 필요
- 낙인효과를 막기 위한 전면무상급식 지원, 학업 중단 및 위기 학생을 위한 지원, 방과후학교 등 학습 프로그램 지원 등 주요 교육복지사업의 상대적 중요성과 비용 효과성에 대한 판단에 따른 우선순위의 설정이 필요
- 복지 확대에 있어서 '선별주의' 대 '보편주의' 논쟁을 대변하는 사회적 쟁점이 되었던 무상급식은 그 자체의 필요성에 대한 검토와 함께 교육복지정책 전반에서 갖는 상대적 중요성의 관점에서 평가하는 것이 바람직
- 선별적 무상급식에 대한 주된 비판은 무상급식 대상 학생의 자존감을 훼손하는 '낙인효과'가 있다는 것이며, 이에 대한 반론은 전면 무상급식 없이도 기술적 해결이 가능하다는 것
 - 2010년 1월에 개통된 사회복지통합관리망(사통망, 일명 '행복e음')을

이용하면 보호자의 주민자치센터 일괄 신청으로 낙인효과를 피할 수 있다는 반론도 제기

- * 주민자치센터의 사회복지사가 각 가정의 사정을 파악하여 무상급식·반액급식 등 지원 정도를 결정하고, 나아가 주말 및 방학 중 무상급식 지원 필요성까지 파악하도록 하는 방식이 바람직
- * 급식비가 학교 납부 계정과 전혀 무관하도록 체제를 구축하여 학부모들이 지방세, 공과금에 합산된 급식비 청구서를 받고
- * 학교 구성원 누구도 급식비를 비롯한 학비, 교과서 대금, 현장 학습비 등에 대한 보조 여부를 알 수 없게 하고, 저소득층 자녀에게 상처를 주지 않는 교직원 언행 지침(윤리강령)을 보급하고 연수를 실시할 필요

○ 전면 무상급식을 적극적인 의미에서 주장하는 입장에서는 의무교육의 실현을 위한 의무급식, 가치재로서의 급식 무상배분 필요성 등을 언급하고 있으나, 반론의 여지도 있음.

- “의무교육은 무상으로 한다.”(헌법 31조 3항)는 원칙에 비추어 초등학교와 중학교에서 급식도 무상으로 해야 한다는 주장은, 급식을 교육의 요소로 볼 것인가에 대한 논란을 내포
- 평등한 급식을 통한 공동체 교육효과가 주장되기도 하지만, (1) 학생의 식사는 기본적으로 보호자의 책무이며 급식은 책무의 위탁일 뿐이라는 반박, (2) 근본적으로 단체급식은 개별 학생의 특성(식성·체질 등)을 고려하지 않는 단점이 있다는 지적, (3) 의무교육하에서도 현실적으로 교복이나 교재, 준비물 등은 각자 구입하고 있다는 지적 등이 가능
- 학생의 신체적 성장과 건강 유지를 위한 가치재로서 급식을 보는 견해는 무상배분의 논거가 될 수 있지만, (1) 민간에 맡겨도 학생의 식사에 대한 자원배분이 과소하게 일어날 가능성이 낮으므로 선별적 무상급식으로 충분하며, (2) ‘양질’의 급식이 가치재의 취지에 부합하므로 중산층 이상의 기여에 의해 급식의 질을 높이는 방향이 더 바람직하다는 등의 반론도 가능

○ 한정된 예산으로 교육의 어느 부분에 우선 투자할 것인가에 대한 문제는 논쟁의 여지가 있지만, 학교의 본질상 수업과 학생지도가 우선이라는 것

은 반박하기 어려움.

- 급식비용 충당으로 인해 수업의 질적 개선을 위한 프로그램, 강사료, 교원 연수비, 자료 구입비, 특수아동 교육비 등 전통적인 교육 본연의 예산이 줄어드는 것이 불가피하다면 주와 종이 바뀐 것이므로, 교육예산 내역 변화의 모니터링과 공개가 필요

□ 학교 부적응 학생과 학업중단 학생을 위한 지원은 향후 그 필요성이 확대될 것으로 예상되는데, 자금보다 효과적이고 안정적인 시스템을 구축할 필요

- 우리나라는 미국 등에 비해 학업중단 학생(drop-outs) 비율이 상대적으로 낮지만, 2005년 이후 학업중단 학생 비율이 조금씩 증가하는 경향
 - 2010년 교육통계에 의하면, 초등학교 11,634명, 중학교 15,733명, 고등학교 34,505명이 학업중단(초·중학교는 학업유예자 및 면제자 포함)
 - * 학업중단 고교생은 전문계가 17,121명으로 학생 수 대비 높은 비율을 나타내고 있음.
 - * 탈북 청소년은 무연고, 학령 초과 등으로 인한 정규학교 미취학이 많고, 학교 부응에 따른 중도탈락률이 중학교 8.7%, 고등학교 9.4%에 달함(2010년 4월 기준).
 - * 또한 다문화가정 자녀, 특히 최근 국제결혼상대의 30%를 상회하는 재혼 외국여성과 함께 중도입국한 아동·청소년의 학교 부적응 및 학업중단 실태는 심각할 것으로 추정
 - 학업중단 위기에 노출된 전국 중·고교생 비율을 위기수준별로 추정 한 연구(최상근 외[2010])에 따르면 (1) 개인 특성: 문제행동 기준 2.0%, 학업인식 기준 12.9%, 부적응적 학습태도 기준 7.7%, 심리적 특성 기준 20.2%, (2) 또래집단 특성: 친구의 문제행동 기준 10.25%, (3) 가정 특성: 부모의 긍정적 영향(결핍) 기준 11.8%, 부모의 부정적 영향 기준 24.6%, (4) 학교 특성: 전반적인 학교 만족도(부족) 기준 29.5%, 학교체제 특성 기준 24.5%, 교사와의 관계 기준 30.6%로 조사됨.
- 사회 전반의 고학력화로 학업 중단자에 대한 낙인효과는 매우 큰 편이며,

이들을 받아줄 대안교육기관과 지역사회 커뮤니티도 부족하여, 장차 학업 중단자들이 집단화되어 사회 불안을 조성할 우려도 있음.

- 최상근 외(2010)의 상기 연구에서 학업중단 가능성이 있는 것으로 판별된 123,156명이 실제로 학업을 중단한다면 이로 인한 손실 비용(고졸 학력 미소지로 유실한 생애소득 1인당 8,142만원 + 생애근로소득세 감소분 1인당 624만원 + 범죄 증가로 인한 사회적 비용 1인당 645만원)은 약 11조 5,902억원에 이를 것으로 추정

○ 학교와 지역 교육지원청 간의 연계를 통한 위기학생 구제의 단계적 체제(Wee Project 활용)를 구축하고 전담인력을 지원하여 운영을 안정화·내실화

- 위기 청소년이 처한 열악한 가정환경(소득결핍, 결손가정, 가정불화, 어른의 무관심, 학대, 폭언과 알코올 중독 등)의 구체적 문제에 대한 전문가의 총체적인 진단 후에 필요한 조치와 도움을 패키지로 제공

○ 학교 부적응 학생에 대한 교사의 지도역량과 프로그램을 강화하고, 정서·심리적 지원 및 진로 탐색을 위한 프로그램을 제공

- 교내 상담 전문가의 확충, 교사의 다문화 이해 및 상담역량 강화를 위한 교원양성 커리큘럼과 연수제도의 개선, 학습부진을 해소할 보충교육과 컴퓨터게임 등 각종 중독치료 프로그램을 위한 예산과 인력 증대, 학업중단 전에 전문가의 도움을 받도록 하는 학업중단 숙려제 등 도입

- 장기적 성취에 있어서 인지능력 이상의 중요성을 갖는(Heckman [2011]) 비인지능력(준법성, 사회성, 협동심, 인내심, 지도력 등) 함양을 위한 프로그램을 활성화할 필요

○ 가정의 돌봄 기능 혹은 학습지원 기능이 약하거나 역할 모델이 부재한 경우 대학생이나 직장인 멘토가 이를 대신하도록 장려

- 교육지원청에 전담인력을 배치하여 멘토 풀을 확보하고, 학교나 학생의 요청에 따라 교사-학부모-학생 협의를 통해 적절한 멘토를 멘티와 연결(해외 모범사례로서 'Big Brother, Big Sister' 프로그램의 운영방식 참조)

○ 장기 결석 및 학업중단 청소년의 고교 학력 취득을 위해 방송고 활용을

- 높이고, 위기 청소년 및 학교 부적응 학생을 위한 대안교육에 대한 지원을 확대하여 미인가 대안학교를 가급적 제도권 내로 수용하여 학력을 인정
- 학업중단 청소년을 위한 부처(교육과학기술부, 여성가족부, 고용노동부 등) 간 사업 연계를 강화하고, 학교가 정보 제공 등 구심적 역할을 하도록 유도

□ 방과후학교 프로그램은 교육격차 해소에 상당한 효과가 있으므로 저소득층 학생과 낙후지역 학교에 대한 지원을 대폭 확대하고, 방학 중 프로그램도 활성화하는 것이 바람직

- 2006년 이후 시행·확대되어 온 방과후학교 프로그램은 학습을 중심으로 한 교육복지 증진 사업으로서, 추진배경은 (1) 사회 양극화를 완화하기 위한 획기적인 교육격차 해소 방안 필요, (2) 저출산과 고령화 등 사회 변화에 부응하는 교육 서비스에 대한 요구 증대, (3) 사교육비 경감을 위해 방과후 교육활동을 개선해야 할 필요성 증가임.
- 방과후학교 프로그램은 사교육의 완전한 대체수단이 되고 있지는 않지만, 계층 간 학력격차 해소에 상당한 효과가 있는 것으로 분석됨(김희삼 [2011]).
 - － 방과후학교 참여에 의한 사교육 시간의 감소폭은 크지 않지만, 시간당 비용의 차이(사교육이 방과후학교보다 5배 비쌌)에 따라 사교육비의 절감은 비교적 큰 편으로 나타남.
 - － 방과후학교는 사교육에 비해 투입비용은 물론 투입시간당 학업성적 향상효과가 평균적으로 더 큰 것으로 분석되었으며, 이 효과는 저소득층 학생들에게서 더욱 두드러짐.
- 저소득층 학생 및 낙후지역의 방과후학교 프로그램에 대한 정부의 지원 확대와 교육청의 우선적 자원배분과 더불어 재정 효율화 방안을 모색해야 함.
 - － 방과후학교 사업예산은 지방비 중심으로 수행되고 있으며, 일부 정부 지원이 있기는 하지만 원칙적으로 수익자 부담 방식으로 운영되어 교육청과 학생, 학부모의 비용 부담이 점차 가중되고 있으므로, 저소득층과 낙후지역을 중심으로 지원을 확대할 필요

- 한편, 방학 중에 취약계층 학생들이 방치되어 학력격차가 심화되는 경향이 있는바, 방학 중 프로그램의 개발을 권장하고 지원할 필요
 - 미국에서도 빈곤층과 유색인종 학생의 학업성취도 격차 중 상당 부분을 방학 중 가정의 영향으로 설명하고 있음(Entwisle and Alexander [1992]).
 - 예컨대 현재 방과후학교 프로그램 중 가장 많은 비중을 차지하는 영어 교육 비용 절감과 영어교육격차 완화를 위해 원어민 교사의 방학기간 중 근무를 활성화하는 방안을 검토

3) 고등교육

- 고등교육 기회의 불평등은 (1) 저소득층의 대학 등록금 부담 문제(단기적 차입제약), (2) 열악한 성장환경으로 인해 대학 입학 자체에 불리함을 겪는 문제(장기적 투자제약)로 나누어 볼 수 있음.
 - 미국의 경우 단기적 차입제약보다 장기적 투자제약 문제가 중요하다는 주장이 나오면서 관련된 논쟁이 진행된 바 있으며, 한국에서도 전자보다 후자의 문제가 중요할 가능성이 제기되고 있음(Lee[2011]).
 - 단기적 차입제약 문제를 해결하기 위해서는 가계의 필요성과 연계한 학자금 융자 및 차등지원이 필요하며, 장기적 투자제약에 따른 문제를 완화하기 위해서는 환경에 따른 학력격차의 누적을 예방할 조기 개입과 적극적인 시정조치(affirmative action)의 활용이 필요
- 고등교육에 대한 보편적 재정지원 확대는 부실대학의 연명, 구직 장기화와 하향 취업을 가져오는 학력과잉의 심화 등 사회적 낭비를 초래할 부작용을 염두에 둘 필요
 - 등록금 인하를 위한 재정지원 확대는 부실대학 구조조정이 선결되고 대학의 자구노력이 동반되어야 함.
 - 대학의 운영비 절감, 등록금의 적립금화 중지, 회계 투명성 확보, 입학금 및 기성회비를 이용한 인상 자제, 등록금의 원가를 계산할 수 있는 미국식 Net Price Calculator 공시 등의 노력이 요구됨.
 - 또한 신규 고졸자를 위해 고등교육의 사적부담 비용을 낮추는 정책은 중

등직업교육트랙의 부흥, 先취업·後진학 체제의 확산과 같은 정부의 진로 다양화 노력과 상치되는 측면이 있음에도 유의

- 고졸 직후 무조건적인 대학진학을 지양하고 학력보다 능력과 경력을 우선시하는 체제로의 전환을 촉진하기 위해 추진하고 있는 마이스터고의 육성, 특성화고의 취업역량 강화 지원, 고졸 채용 장려와 같은 정책과의 상충 가능성을 고려해야 함.

- 일반적으로 고등교육 투자는 사적 수익률이 높고 긍정적 외부성은 초·중등교육에 비해 낮다는 점을 고려하여, 무상지원보다는 취업 후 능력에 따라 갚아나가는 학자금 대출제도를 합리적으로 개선하여 안정적으로 정착되도록 하는 것이 바람직

□ 환경에 따른 학력격차가 대입에 미치는 영향을 줄이기 위해 입학사정관제를 양질의 고등교육에 대한 기회 균등을 위한 제도로 발전

- 현재 주관적 선발도구로 인식될 뿐 철학적 가치가 공유되지 못하는 입학사정관제의 발전방향에 대한 연구와 공감대 형성이 필요
 - 입학사정관제의 원조격인 미국은 입학전형의 9대 원칙으로 ① Entitlement(모두에게 열린 고등교육권), ② Open Access(자격 있는 모든 학생에의 입학 기회), ③ Meritocracy(잠재력과 소질에 따른 입학), ④ Character(열정과 헌신, 사회봉사 의지에 따른 입학), ⑤ Enhancement(대학교육을 통한 혜택이 클 학생의 입학), ⑥ Mobilization(취약계층의 입학 장려), ⑦ Investment(사회발전을 도모하는 방향으로의 입학), ⑧ Environment(대학 목표와의 부합 및 학생의 기여 가능성), ⑨ Fiduciary(재정건전성을 도모하는 입학)를 세우고 이 요소들을 종합적으로 고려
 - 우리나라 대학은 주로 잠재력과 소질을 중시하며 이 역시 객관성을 이유로 계량화될 수 있는 기록에 의존하여 평가
- 현재 국내 입학사정관제는 역경에 대한 보상, 소외 계층·지역으로부터의 미래 지도자 발굴, 기회 형평성 제고에 대한 문제의식이 빈약하여, 입학사정관 전형이 부유층에게 유리할 것이라는 인식이 존재
 - 특히 체험활동과 같은 비교과영역 요소는 부모의 사회경제적 지위 및

네트워크의 영향을 많이 받기 때문에 대학의 역할이 ‘발굴’이 아닌 ‘심사’에 그칠 경우 계층 간 대물림을 강화할 수 있다는 비판에 직면할 수 있음.

- 주요 IVY Leagues 대학들과 UC(캘리포니아 주립대) 계열인 UCLA 및 UC Berkeley 등은 Holistic Review를 입학전형에 채택하여 객관적으로 검증된 소질과 능력뿐만이 아니라 사회경제적으로 불리한 배경을 극복하고 성취한 것들을 높이 평가하고, 대학교육을 통한 자기개발 역량이 이런 학생에게 보다 클 것으로 판단하여 입학기회를 우선적으로 제공
- 입학사정관제의 철학과 원칙, 그리고 사회적 기여 방향을 면밀히 연구하고 이에 따른 가이드라인을 명확히 제시할 필요가 있으며, 제도의 정신이 바르게 구현될 수 있도록 입학사정관들에 대한 교육을 보다 강화할 필요
- 또한 사회적 배려 대상자(농어촌 자녀, 특수교육 대상자, 전문계 고교, 소년·소녀 가장, 국가유공자 자녀 등)의 특별전형 입학 이후 학교 적응을 돕기 위해 최소 6개월간 맞춤형 개별 프로그램을 제공해야 함.
- 미국은 1명의 입학사정관이 10명 정도의 학생을 관리하고, 성적부진 학생을 위한 교습센터를 운영하고 부적응 학생을 위한 전담 상담사를 붙여주며, 학업실패 시 담당 사정관에게 책임을 묻기도 함(MBN, 2011. 1. 23).

4) 평생학습

- 평생학습의 중요성이 커지고 있는 데 비해 한국의 평생학습 참여율은 낮은 편이며, 학력에 따른 참여율의 차이로 인해 인적자본 축적의 격차가 성년기에 증대하는 경향
- 기술과 시장의 급속한 변화에 따른 직업세계의 급변, 평균수명의 증가 등으로 평생학습을 통한 평생취업 능력의 보유가 갈수록 중요해지고 있는 상황
- 정규 학교교육 이외의 평생학습에 대한 참여율은 구미 국가들에 비해 상대적으로 낮은 편
 - 평생학습 참여율: 한국 29.8%(2007년), 핀란드 64.8%, 영국 53.7%,

미국 48.1%(2005년)

- 더욱이 빈번한 실업과 저임금을 경험하는 저숙련 노동력의 고용안정을 위한 재교육의 필요성이 큼에도 우리나라의 평생학습 참여율은 교육수준에 비례하는 경향
 - 평생학습 참여율(2007년): 대졸 이상 39.4%, 고졸 24.5%, 중졸 이하 16.8%

□ 평생학습계좌제 등을 통한 성년기 재교육 지원에 힘쓰는 한편, 근로빈곤층을 위한 직업훈련 프로그램은 성공적인 취업에 필요한 비인지능력의 함양에도 노력을 기울일 필요

- 평생교육, 직업훈련, 학업중단 청소년 교육 등 여러 부처의 프로그램을 모두 포괄하는 형태의 관리체제로서 평생학습계좌제를 정립
- 성인기 교육의 효과가 미약한 인지능력과 달리 비인지능력은 지속적으로 개발 가능하다는 연구 결과(Heckman[2011])를 고려하여 취업 성공에 필요한 인성 훈련 프로그램의 개발에도 힘쓸 필요
 - 한국에서도 집단상담 프로그램을 거친 후에 직업교육을 받은 근로빈곤층의 취업 성과가 높았다는 현장의 평가가 전해지고 있음.

다. 교육복지 재정 및 정책의 현황

□ 현 정부 들어 교육복지재정은 이전 시기에 비해 크게 확대되었음.

- 글로벌 금융위기 직후 사회 각 부문의 격차 심화가 우려되는 시기에 발표된 '2008~12년 이명박 정부 교육복지대책'에서 2008~10년 교육복지 관련 지원예정액(국고+지방비)은 연평균 3조 7,542억원으로서 2007년의 1조 6,955억원에 비해 크게 확대(표 6-17)
 - 초·중등교육의 지방자치에 따라 교육복지재정의 약 5분의 4(2008~10년의 연평균 기준)는 지방비로 구성되어 있음.
- 현 정부의 2008~10년간 교육복지 관련 지방재정에 대한 연평균 실제 지원액은 2조 8,044억원으로서 지난 참여정부 시기 5년간 해당 연평균 지원액의 약 3.2배에 이름(표 6-18).

〈표 6-17〉 교육복지분야의 전체 재정지원 규모

(단위: 억원)

구 분	2007	2008	2009	2010	2008~10년 평균
재정지원	16,955	31,806	37,257	43,563	37,542
국 고	2,814	6,477	9,139	12,844	9,487
교육과학기술부	2,814	6,477	9,139	12,844	9,487
기타 부처	-	-	-	-	-
지방비	14,141	25,329	28,118	30,719	28,055
교육과학기술부	12,983	22,808	26,029	27,123	25,320
기타 부처	1,158	2,521	2,089	3,596	2,735

자료: 교육과학기술부, 「2008~12년 이명박 정부 교육복지대책」, 2008.

□ 그러나 교육부문의 공공정책 및 공공서비스에 대한 국민의 만족도가 낮고 정부의 역할이 확대되기를 바라는 사회적 여론이 높음.

- 최근 KDI 설문조사 결과, 교육분야의 공공정책 및 공공서비스에 대해 일반국민(975명)의 25.3%, 경제전문가(267명)의 6.3%만이 긍정적인 답변(매우 만족, 약간 만족)을 하였음(KDI 경제정보센터, 「적정 복지지출 수준에 대한 국민의식조사」, 2011년 9월).
- 같은 조사 중 교육분야의 공공정책 및 공공서비스에 대한 정부 역할의 적절성에 대한 질문에서는 일반국민(987명)의 64.1%, 경제전문가(267명)의 63.3%가 “정부의 역할이 부족하며 정부가 보다 적극적으로 해야 한다”는 답변을 하여 “정부의 역할이 과도하다”는 답변(각각 10.1%, 9.7%)보다 높게 나타났음.

□ 또한 무상급식과 대학 등록금 문제가 사회적 쟁점으로 부상하면서 다른 중요한 교육 복지 의제는 대중의 관심을 받지 못하고 있는 상황

- 전면무상급식과 반값등록금이 쟁점화되는 가운데, 영·유아 보육·교육 복지, 학력부진아의 기초학력 향상 지원, 발달지연학생·특수아동·장애 학생·다문화가정학생·북한이탈학생·농산어촌학생·저소득층학생 등 교육소외집단에 대한 교육복지 향상은 적극적으로 추진되지 못하고 있음.

〈표 6-18〉 교육복지 확충을 위한 지방교육재정 지원 현황

(단위: 억원)

사업명	2003	2004	2005	2006	2007	2003 ~07 평균	2008	2009	2010	2008 ~10 평균
합 계	5,390	5,664	7,905	11,203	14,141	8,861	23,994	27,972	32,166	28,044
저소득층 교육	4,455	4,295	4,940	6,923	8,718	5,866	13,723	16,752	17,008	15,828
교육비 지원	4,336	4,176	4,780	6,564	8,076	5,586	13,177	15,966	16,258	15,134
학비 지원	2,186	2,079	2,223	2,669	2,820	2,395	3,609	4,359	4,803	4,257
학교급식 지원	2,020	1,918	2,301	3,552	4,664	2,891	7,979	9,887	9,548	9,138
방과후학교 자유수강권	-	-	-	30	180	42	1,146	1,265	1,404	1,272
정보통신비 지원	130	179	256	313	412	258	443	455	503	467
EBS 수능교재 무상 지원	-	-	-	-	-	-	33	-	23	19
교육복지투자 우선 지원	119	119	160	359	642	280	513	786	727	675
농산어촌 거주 학생 지원	0	150	234	300	741	285	3,188	1,852	2,650	2,563
연중 돌봄학교	-	-	-	-	-	-	-	298	230	176
기숙형 고교	-	-	-	-	-	-	2,155	-	1,194	1,116
농산어촌 전원학교	-	-	-	-	-	-	-	790	513	434
U리닝 학습환경	-	150	234	215	241	168	505	382	292	393
농산어촌 방과후학교	-	-	-	85	500	117	528	382	421	444
영어수업 강화	-	-	-	-	-	-	312	146	72	177
TaLK	-	-	-	-	-	-	176	20	8	68
집중영어캠프	-	-	-	-	-	-	80	80	40	67
원격화상강의	-	-	-	-	-	-	56	46	24	42
아동·청소년, 위기학생 지원	462	640	1,998	3,155	3,693	1,990	5,065	7,024	7,344	6,478
유아교육비 지원	462	640	1,998	3,107	3,649	1,971	4,200	5,550	5,335	5,028
초등 돌봄교실	-	-	-	40	28	14	629	874	1,245	916
다문화가정 학생교육 지원	-	-	-	-	-	-	35	35	42	37
북한이탈학생 교육 지원	-	-	-	-	6	1	8	30	33	24
Wee프로젝트 추진	-	-	-	8	10	4	193	535	689	472
장애인 생애주기별 교육 지원	-	104	220	274	426	205	1,413	1,720	1,761	1,631
장애인 교육 지원	-	104	220	274	426	205	1,413	1,720	1,761	1,631
취학 전 교육 지원	-	12	19	43	47	24	97	105	207	136
초중등단계 교육 지원	-	92	201	231	379	181	1,313	1,597	1,536	1,482
장애성인 교육 지원	-	-	-	-	-	-	3	18	18	13
기타 교육복지사업 추진	473	475	513	551	563	515	605	624	3,403	1,544
학습준비물 지원	473	475	513	551	563	515	605	624	695	641
한시적 복지 확대	-	-	-	-	-	-	-	-	2,708	903
교과교실제 도입 지원	-	-	-	-	-	-	-	-	1,500	500
학습보조 인턴교사 채용 지원	-	-	-	-	-	-	-	-	1,208	403

자료: 교육과학기술부 내부자료.

- 최근 중요성이 커지고 있는 저학력 성인 및 저소득 성인에 대한 평생학습, 직업능력개발 지원도 제한적으로 시행되고 있음.

라. 교육복지에 관한 의식조사 결과

- 이하에서는 교육복지에 관한 의식조사 결과를 바탕으로 (1) 주요 교육복지 항목에 대한 재정지원 규모의 적절성, (2) 소득에 따른 차등지원에 대한 교육복지 항목별 선호 비율, (3) 주요 교육복지정책의 우선순위에 대한 일반국민 및 경제전문가의 의견을 정리하고 시사점을 도출함.
 - 관련 설문은 KDI 경제정보센터가 수행한 “적정 복지지출 수준에 대한 국민 의식조사”(2011년 9월)의 일부로 포함.
 - 동 조사는 일반국민 1,000명, 경제전문가 269명을 대상으로 이루어졌음.
 - 경제전문가는 교수 86명(32.0%), 연구원 48명(17.8%), 기업인 69명(25.7%), 금융투자 분석가 66명(24.5%)으로 구성
- 의견조사 대상으로 선정한 주요 교육복지 항목에는 A. 보육 및 유아교육 지원, B. 학교 급식 지원, C. 방과후학교 등 학습 프로그램 지원, D. 고등학교 무상교육 지원, E. 대학 등록금 인하를 위한 지원이 포함
 - 간명한 조사를 위해 해당 이슈가 최근 사회적 쟁점(예: 무상보육, 무상급식, 반값등록금)이 되었거나(A, B, E), 프로그램이 보편화되어 인지도가 높은 것(C), 향후 교육복지 확대 논의에 포함될 것으로 예상되는 것(D)으로 제한하여 선정
 - 방과후학교의 경우 2010년 6월 현재 전국 초·중·고의 100%에서 운영되고 있으며, 전체 학생의 63.3%가 참여하여 학부모와 일반인들에게 인지도가 높은 프로그램
 - 고등학교 무상교육은 현재 특성화고(전문계고) 학생에 대한 등록금 지원이 이루어지고 있는 가운데, 장차 고등학교 교육의 의무화와 함께 전체 고등학교로 무상교육을 확대하자는 주장이 등장할 것으로 예상

1) 주요 교육복지 항목에 대한 재정지원 규모의 적절성

□ 보육 및 유아교육, 방과후학교 등 학습 프로그램, 대학 등록금에 대해서는 일반국민과 경제전문가 모두 절반 이상이 재정지원의 확대를 지지하였으나, 학교 급식과 고등학교 무상교육에 대해서는 경제전문가들이 재정지원의 확대보다는 현재 규모 유지를 선호(그림 6-28)

- 보육 및 유아교육은 일반국민의 69.4%, 경제전문가의 77.3%가 재정지원 확대를 지지
- 학교 급식은 일반국민의 58.7%가 재정지원 확대를 지지한 반면, 경제전문가는 42.2%만이 재정지원 확대를 지지하고 45.9%는 현재 규모 유지를 선호
- 방과후학교 등 학습 프로그램은 일반국민의 58.2%, 경제전문가의 54.5%가 재정지원 확대를 지지하였으며, 일반국민의 31.8%와 경제전문가의 39.1%는 현재 규모 유지를 선호
- 고등학교 무상교육은 일반국민의 61.5%가 재정지원 확대를 지지한 반면, 경제전문가는 57.5%가 현재 규모 유지를 선호
- 대학 등록금에 대해서는 일반국민의 81.1%, 경제전문가의 52.8%가 재정지원 확대를 지지

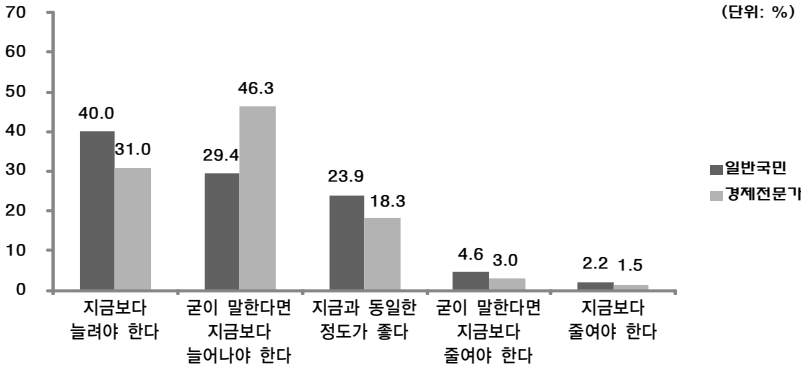
2) 소득에 따른 차등지원에 대한 교육복지 항목별 선호

□ 재정지원 방식에 있어서 소득 구분 없는 지원보다는 소득에 따른 차등지원을 선호하는 비율이 일반국민과 경제전문가 모두 절반 이상으로 나타났음(그림 6-29).

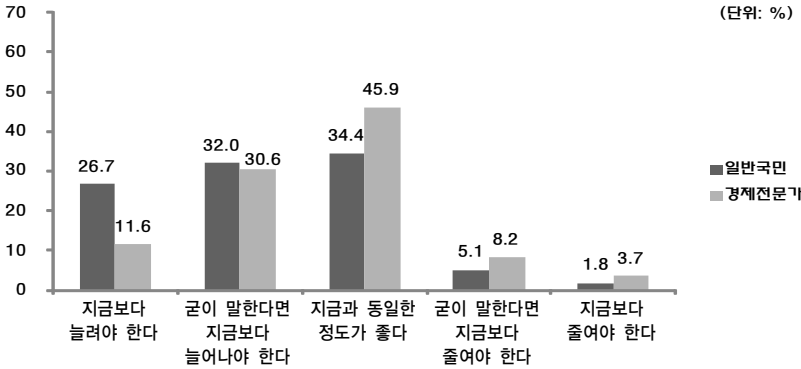
- 보육 및 유아교육은 일반국민의 59.5%, 경제전문가의 57.8%가 차등지원을 선호
- 학교 급식은 일반국민의 50.6%, 경제전문가의 55.0%가 차등지원을 선호
- 방과후학교 등 학습 프로그램은 일반국민의 51.9%, 경제전문가의 64.1%가 차등지원을 선호
- 고등학교 무상교육은 일반국민의 53.7%, 경제전문가의 66.0%가 차등지원을 선호

[그림 6-28] 주요 교육복지 항목에 대한 재정지원 규모의 적절성에 대한 의견

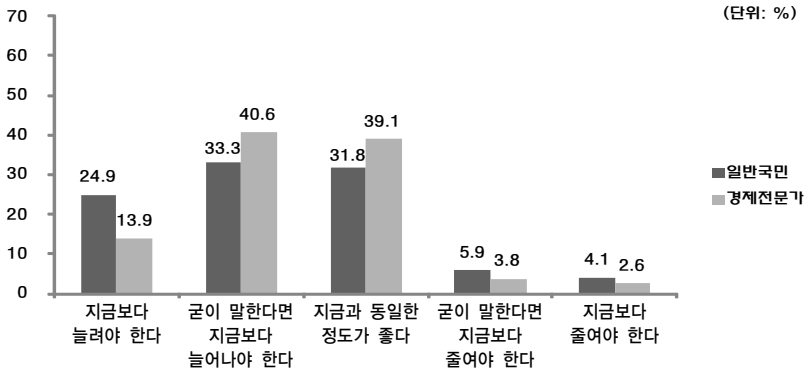
A. 보육 및 유아교육 지원



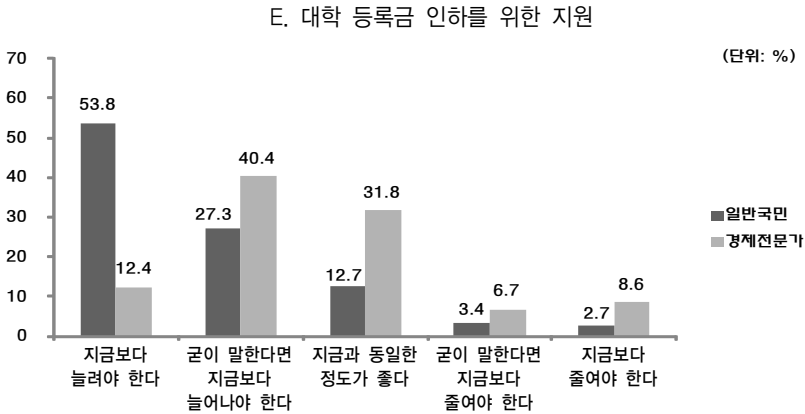
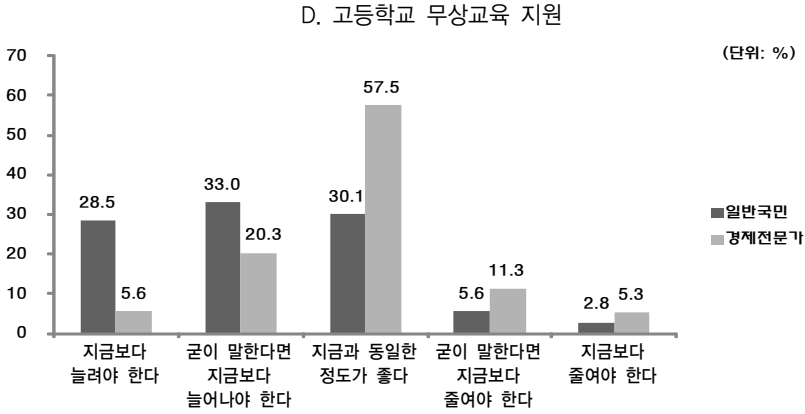
B. 학교 급식 지원



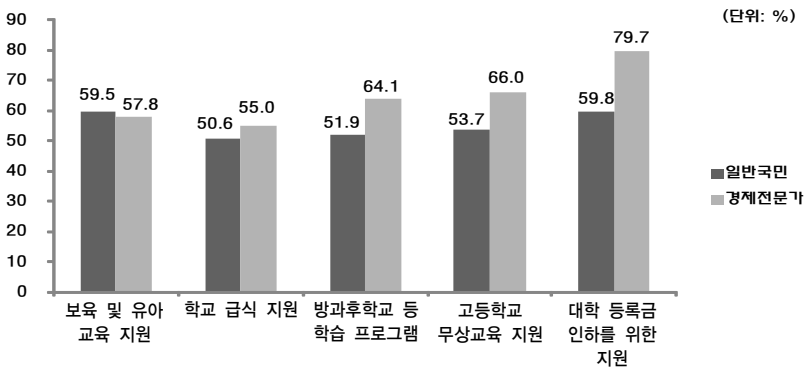
C. 방과후학교 등 학습 프로그램 지원



[그림 6-28]의 계속



[그림 6-29] 소득에 따른 차등지원에 대한 주요 교육복지 항목별 선호 비율



- 대학 등록금에 대해서는 일반국민의 59.8%, 경제전문가의 79.7%가 차등 지원을 선호

3) 주요 교육복지정책의 우선순위

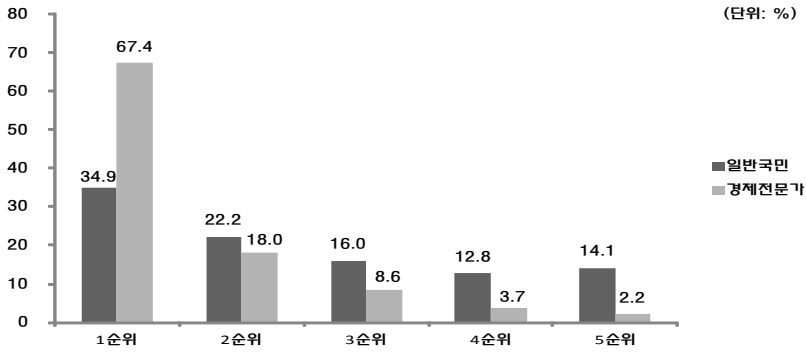
- 교육복지정책의 우선순위에 대해 경제전문가는 보육 및 유아교육을 1순위로 지목한 비율(67.4%)이 압도적으로 높은 반면, 일반국민은 대학 등록금 인하를 1순위로 지목한 비율(39.8%)이 상대적으로 높았음(그림 6-30).
- 보육 및 유아교육은 일반국민의 34.9%, 경제전문가의 67.4%에 의해 1순위로 지목되어 특히 경제전문가에게 우선순위가 매우 높게 나타났음.
- 학교 급식 지원은 일반국민의 11.4%, 경제전문가의 10.1%만이 1순위로 지목하였고, 일반국민에게는 3순위(28.6%), 경제전문가에게는 2순위(28.8%)로 선택된 비율이 상대적으로 높았음.
- 방과후학교 등 학습 프로그램 지원은 일반국민의 6.0%, 경제전문가의 9.0%만이 1순위로 지목하였고, 경제전문가에게는 2순위(31.8%)로 선택된 비율이 상대적으로 높았으나, 일반국민에게는 5순위(27.7%)로 선택된 비율이 가장 높아 우선순위에서 최하위를 기록
- 고등학교 무상교육 지원은 일반국민의 7.8%, 경제전문가의 3.0%만이 1순위로 지목하였고, 일반국민(28.0%)과 경제전문가(38.2%) 모두 4순위로 선택한 비율이 상대적으로 높았음.
- 대학 등록금 인하를 위한 지원에 대해서는 일반국민의 39.8%가 1순위로 지목한 반면, 경제전문가의 46.1%는 5순위로 지목하여 국민과 전문가 사이의 우선순위 차이가 뚜렷이 존재

4) 시사점

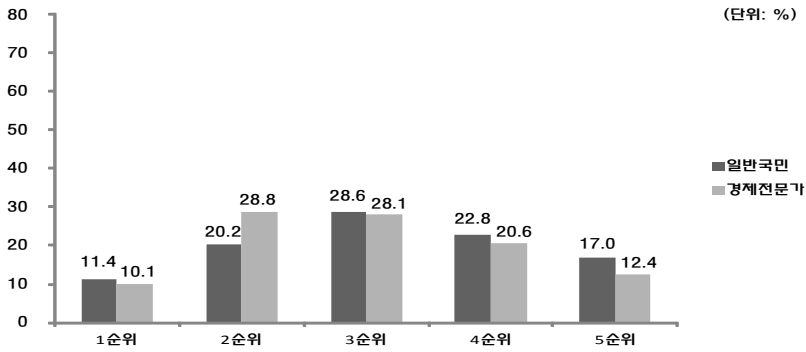
- 경제전문가와 일반국민은 교육복지를 확대하되 소득에 따른 차등지원이 바람직하다고 인식하는 점에서는 공통점을 보였으나, 교육복지정책의 우선순위에 대해서는 상당한 견해 차이를 나타내었다는 점을 향후 정책추진환경으로 인식할 필요
- 일반국민이 대학 등록금 인하를 선호하는 반면, 경제전문가는 보육 및

[그림 6-30] 주요 교육복지정책의 우선순위에 대한 의견

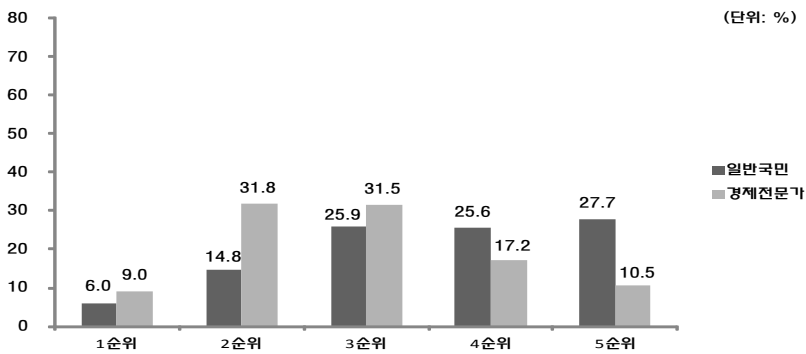
A. 보육 및 유아교육 지원



B. 학교 급식 지원

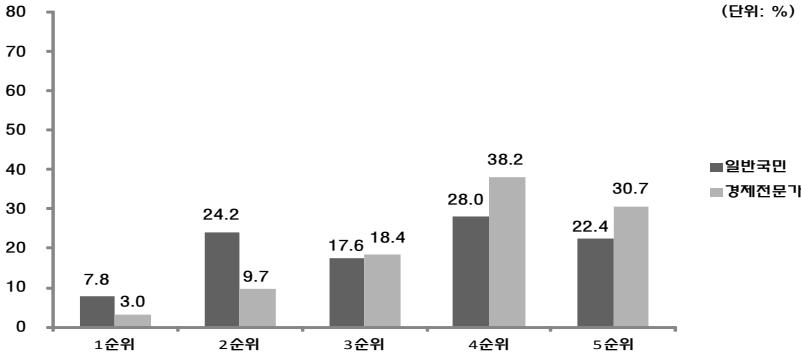


C. 방과후학교 등 학습 프로그램 지원

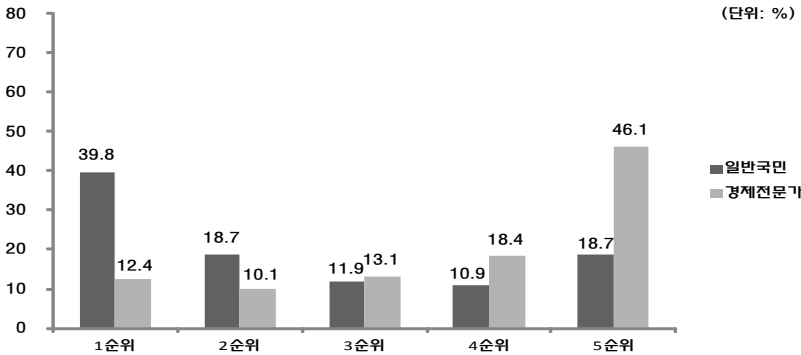


[그림 6-30]의 계속

D. 고등학교 무상교육 지원



E. 대학 등록금 인하를 위한 지원



유아교육의 중요성에 대한 인식이 훨씬 강했음.

- 가장 뜨거운 정치적 쟁점이 되었던 학교 급식 지원 문제는 교육복지정책으로서 우선순위가 그만큼 높지는 않았으며, 차등지원(선별적 무상급식)에 대해서는 찬반이 팽팽한 것으로 조사됨.
- 학력격차 완화와 가장 직접적 관련이 있는 방과후학교 등 학습 프로그램 지원에 대해 일반국민이 경제전문가보다 우선순위를 낮게 평가하는 것은 방과후학교가 사교육보다 열등하다는 인식이 있기 때문으로 사료되는바, 실제 효과 면에서 사교육 못지않은 방과후학교에 대한 인식 제고와 이를 위한 정책적 지원이 필요

- 고등학교 무상교육 지원에 대해서는 일반국민과 경제전문가 모두 높은 우선순위를 부여하지 않았으며 절반 이상이 차등지원을 선호하여, 현재와 같이 저소득층 학생이 상대적으로 많은 특성화고에 대한 등록금 지원 사업이 고등학교 전면 무상교육화로 시급히 확대되어야 할 이유는 없는 것으로 판단
- 한편, 조사의 복잡성을 피하기 위해 각 교육복지사업에 소요되는 예산 재원의 규모를 제시하지 않았으나, 해당 정보가 제공된 상태에서는 응답이 어떤 차이가 보이는지를 향후 조사에서 살펴본다면 유용한 정보가 될 것임.

□ 의식조사에 나타난 민의와 전문가 의견을 수렴하면서도 교육격차 완화를 통한 사회적 이동성 및 형평성 제고라는 정책 목표를 효과적으로 달성하는 방향으로 교육복지 프로그램의 우선순위를 정하여 추진할 필요

- 최근 몇 가지 교육복지 이슈를 둘러싼 사회적 논쟁은 복지 일반에 대한 욕구 증대와 관련이 있지만, 국민이 공감하는 교육복지정책의 방향이 설정되지 않은 상태에서 분출되는 요구에 정치적 고려가 뒤섞여 혼란을 초래한 측면이 있었음.
 - 무상급식 관련 논쟁은 이슈 자체의 우선순위에 대한 논의보다도 주민 투표과정에서 보듯이 전면 무상급식 대 단계적 무상급식이라는 무상급식 실행방안 내에서의 기술적 구도로 대립각이 만들어졌으나, 정치의 초점이 되면서 보편주의 대 선별주의 복지논쟁을 종결짓는 승부처로 확대되었음.
 - 반값등록금 논쟁 및 관련된 시위는 고등교육재정의 빈약함과 높은 사부담 문제가 주된 원인이지만, 그 이면에는 대학교육의 실망스러운 취업 성과에 대한 불만이 존재
- 보육 및 유아교육의 중요성에 대한 민간의 인식, 우선순위에 대한 사회적 공감대와 함께 아동 발달과 격차 해소를 위해 정교하게 설계된 정책이 필요
- 교육격차 해소는 교육복지 구현의 핵심이라는 공감대 형성과 이를 위한 조기 개입의 중요성에 대한 국민적 인식 제고가 요구되며, 객관적 평가 없

이 정치적 고려에 의해 정책의 우선순위가 설정되지 않도록 경계할 필요

마. 소 결

- 교육복지정책은 계층이동의 사다리로서 교육의 형평성 제고 기능을 복원·강화시키는 데 중심목표를 두고 우선순위를 정해야 함.
 - 보편적 지원의 확대는 전반적인 교육의 질을 개선하는 데 기여할 수 있지만, 형평성 제고를 위해서는 환경적 요인에 의한 격차의 시정과 취약계층 자녀의 상향 이동 촉진에 초점을 맞출 필요
- 공정성과 포용의 원리에 기초하면서 다음 세대의 사회 변화에 선제적으로 대응하는 교육복지정책을 추구
 - 공정성은 제도교육의 맥락에서 개인의 의지, 능력, 노력 이외의 요인에 의해 교육의 기회, 과정, 결과가 제약받지 않도록 하는 것이며, 포용은 사회적으로 합의할 수 있는 교육 성취 기준에 누구나 도달할 수 있도록 공적으로 지원함으로써 사회적 배제 집단이 발생하지 않도록 하는 것임(OECD[2007]).
 - 유아기 조기 개입을 통한 격차 예방, 다문화가정을 포함한 취약계층 아동·청소년의 교육기회 보장, 개별 학습자의 잠재력을 살리는 다양한 교육 제공, 최소학력기준에 대한 국가와 학교의 책무성 강화, 평생학습 활성화를 통한 노동시장 적응력 제고 등이 현 단계 교육복지정책의 주요 과제임.

3. 고등교육의 취업지원 역량 강화

가. 서 론

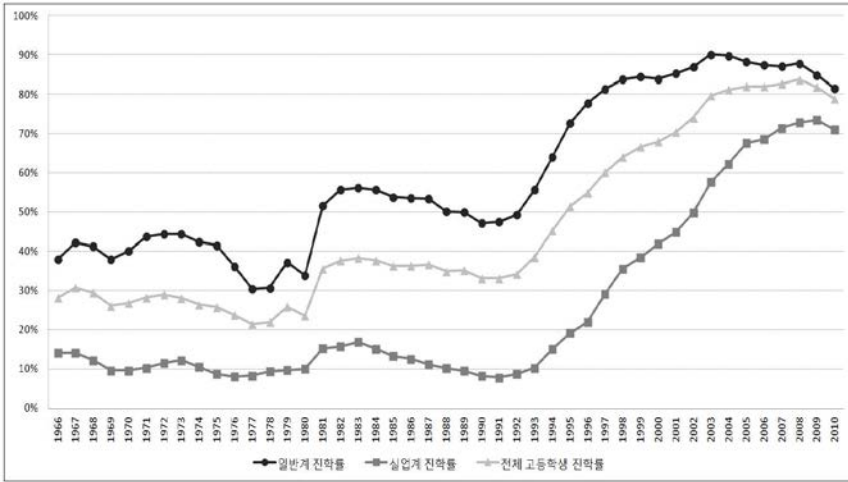
- 우리나라 교육체계를 여타 선진국들과 비교해 보면, 과소한 수준의 실무능력 및 직업 훈련의 제공과 과도한 수준의 고등학문 공급, 그리고 낮은 수준의 교육경쟁력으로 정리해 볼 수 있음.

- 전체 고등학생 중 실업계(전문계) 고교 재학생의 비중이 OECD 평균은 46%에 이르는 데 비해 우리나라는 단 24%에 그침.
 - 우리나라의 만 25~34세 인구 중 대졸자 비중은 63%로, OECD 국가들의 평균치인 39%에 비해 무려 24%p나 높음.
 - IMD의 『세계경쟁력연감』에 따르면, 우리나라 교육경쟁력은 50~60개의 평가 대상국 중 30위 안팎을 유지하고 있으며, 특히 고등교육 관련 지표들에서 중하위권에 머무름.
- 열악한 고등교육부문의 경쟁력은 1) 직업교육을 등한시한 일반대학 위주의 고등교육 양적 확대와 2) 시대 변화에 부응하지 못하는 대학의 경직된 교과과정에서 그 원인을 찾을 수 있음.
- 4년제 일반대학 위주로 대학교육이 빠르게 보편화된 반면, 이들 대학들은 고등학문 중심의 전통적인 교과과정과 학과체제를 그대로 고수함으로써 대학교육과 산업현장 간의 미스매치가 증대
 - 전문대학 역시 상당수 학과들이 일반대학과 유사한 교과과정을 그대로 운영하고 있으며, 실무를 중심으로 한 양질의 전문적 직업교육을 충분히 제공하지 못하고 있음.
- 대학 진학률이 대폭 축소되기를 기대하기 힘든 상황에서, 현실적인 대안은 고등교육 단계에서 취업능력과 연계된 실무 중심의 교과과정을 크게 확대함으로써 대졸자들의 노동시장 진입준비를 돕는 것임.
- 또한 기업 및 시장 환경의 급속한 변화에 대응하여 학생들의 취업역량을 강화하기 위해서는 산학협력 교육과정의 확대, 산업수요에 상응한 교과과정의 혁신, 진로맞춤형 교육의 강화 및 취업지원서비스 인프라 확충 등이 강구될 필요

나. 일반대학 중심의 고등교육 양적 확대

- 우리나라 대학교육은 지난 10여 년간 급격히 보편화되었음(그림 6-31).
- 1990년대 초반까지 각기 50%와 10%대를 밀돌던 일반계 고교와 전문계

[그림 6-31] 고등학생의 대학 진학을 추이(1966~2010년)



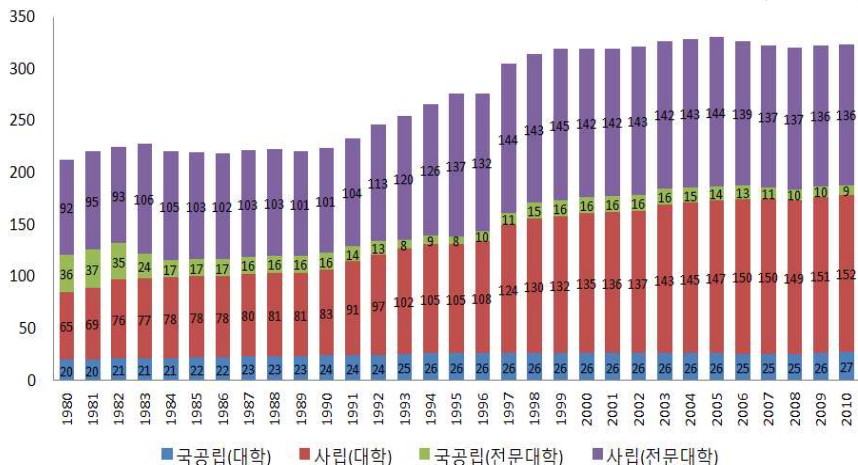
자료: 교육과학기술부, 『교육통계연보』, 각년도.

고교의 대학 진학률이 최근 80%와 70%에 근접

- 대학설립준치주의의 도입(1996년) 등 대학정책의 변화로 인해 대학설립의 요건이 크게 완화되면서, 일반대학 및 전문대학의 총수는 1990년 224개교에서 2010년에 324개교로 무려 100개교 증가
- 특히 이러한 고등교육의 양적 확대는 4년제 일반대학에 집중되어, 1990년 이후 전문대학의 수는 117개교에서 145개교(2010년)로 28개교 증가한 반면, 4년제 일반대학의 수는 107개교에서 179개교(2010년)로 무려 72개교 증가(그림 6-32)
- 이에 따라, 전문대학의 재학생 수가 1990년 32.4만명에서 2010년 76.7만명으로 42.3만명 증가한 데 그친 반면, 4년제 일반대학의 재학생 수는 1990년 104.0만명에서 2010년 202.9만명으로 약 100만명가량 증가하였으며 현재 지속적인 증가세(그림 6-33 참조)
- 한편, 1990년대 이후 새롭게 설립된 다수의 일반대학들은 기존 4년제 종합대학의 틀을 일률적으로 답습함으로써 고등학문 공급의 양적 과잉을 초래
- 대부분의 대학이 특성화보다는 백화점식 종합대학을 추구해 왔으며,

[그림 6-32] 대학 및 전문대학 수의 변화 추이(1980~2010년)

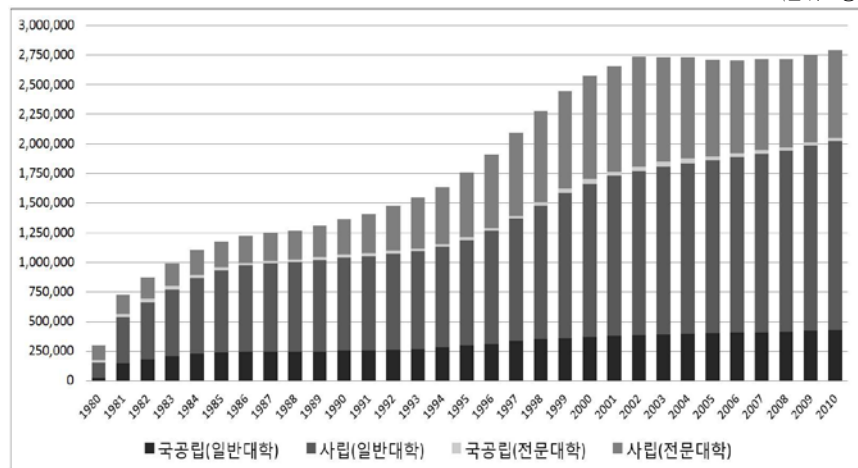
(단위: 개교)



자료: 『2010~14년 국가재정운용계획 교육분야 보고서』 및 교육통계서비스 자료 활용.

[그림 6-33] 일반대학 및 전문대학 재학생 수의 변화 추이(1980~2010년)

(단위: 명)

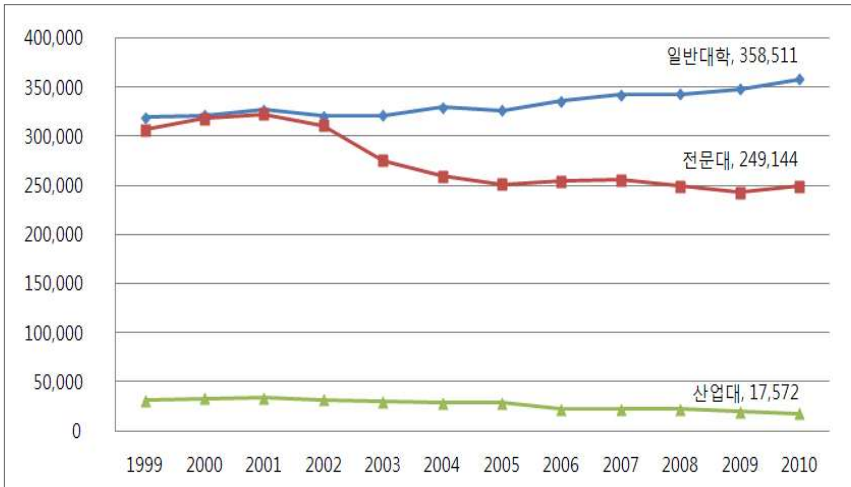


자료: 『2010~14년 국가재정운용계획 교육분야 보고서』 및 교육통계서비스 자료 활용.

다수의 대학이 실무 및 교육역량 강화보다는 연구중심 대학을 지향
 - 이에 따라 대학 내 평균 학과 수는 37개(1990년)에서 56개(2004년)로
 증가하였으며, 현재 200여 개의 4년제 대학 중 박사학위 수여 대학이

[그림 6-34] 대학 유형별 입학자 수의 변화 추이(1999~2010년)

(단위: 명)



자료: 교육통계서비스, 한국교육개발원.

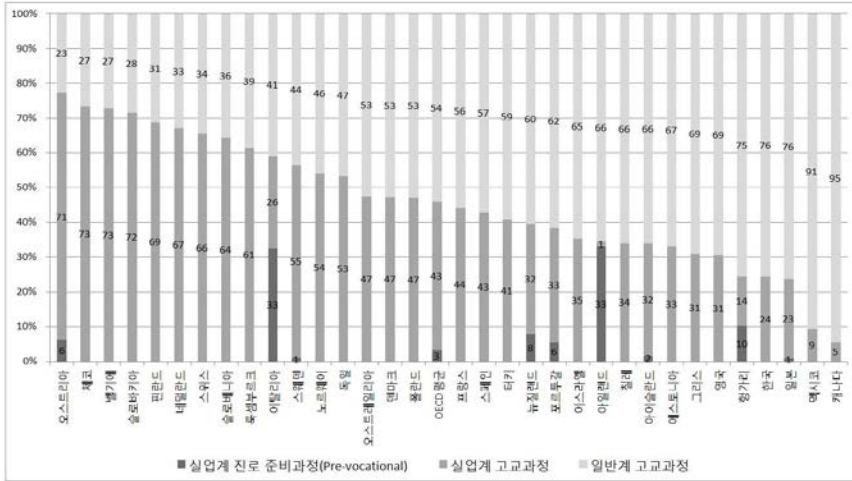
무려 70%에 달함.

- 게다가 각 대학 유형별 입학자원의 변화를 살펴보면, 지난 10여 년간 4년제 일반대학 입학생의 수는 꾸준히 증가해 온 반면, 직업교육을 중심으로 하는 전문대학과 산업대학의 입학생 수는 꾸준히 감소해 옴.
 - 일반대학 입학생의 수는 1999년 31.9만명에서 2010년 35.9만명으로 증가하였고, 전문대와 산업대 입학생 수는 같은 기간 동안 각각 30.7만명과 3.1만명에서 24.9만명과 1.8만명 수준으로 하락(그림 6-34)
 - 이는 취업시장에서 전문대 혹은 산업대 출신으로서의 불이익을 예상하는 학생들이 4년제 일반대학을 선호하면서 나타난 현상

다. 직업교육 현황과 교육경쟁력의 국제 비교

- 교육의 내용적 측면에서 우리나라 교육체계를 OECD 여타 국가들과 비교해 보면, 과소한 수준의 실무능력 및 직업훈련의 제공과 과도한 수준의 고등학문 공급 그리고 낮은 수준의 교육경쟁력으로 정리해 볼 수 있음.
- 우선 각국의 고등학교 단계에서의 직업교육 공급 비중을 살펴보면, 전체 고등학생 중

[그림 6-35] OECD 각국의 고등학교 단계에서의 직업교육 비중(2009년 기준)



자료: OECD, *Education at a Glance: OECD Indicators*, 2011.

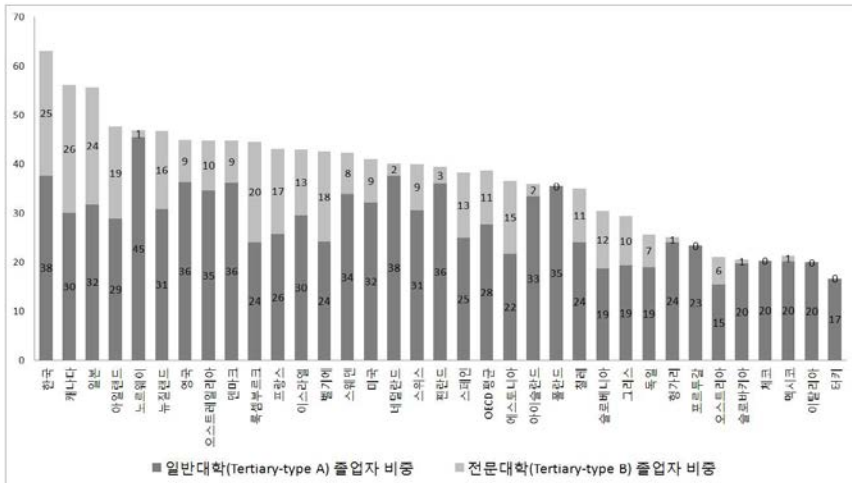
실업계(전문계) 고교 재학생의 비중이 OECD 평균은 46%에 이르는 데 비해 우리나라는 단 24%에 그치고 있음(그림 6-35).

- 게다가 우리나라의 경우 얼마 되지 않는 실업계(전문계) 고등학생들마저 약 70%가량은 졸업 후 바로 대학에 진학하고 있는 것으로 나타나, 중등 교육 전반의 직업교육체계가 사실상 제 기능을 하지 못하고 있음(그림 6-31).
- 주요 선진국들의 경우 고등학교 단계에서 절반 이상의 학생들이 직업교육을 이수하고 있는 점에 비추어 보면, 우리나라의 저조한 실업계 고등학생 비중은 매우 대조적인 상황

□ 한편, OECD 각국의 대졸자 비중을 살펴보면, 우리나라는 만 25~34세 인구 중 대졸자의 비중이 63%로, 여타 국가들의 평균치인 39%에 비해 무려 24%p나 높은 수치를 보임(그림 6-36).

- 비록 우리나라의 만 25~34세 인구 중 전문대학(Tertiary-type B) 계열 졸업자의 비중이 25%에 달하여 세계적으로 높은 수준이기는 하나, 우리나라 전문대학 내의 상당수 학과들은 일반대학과 유사한 교과과정을 그대로

[그림 6-36] OECD 각국의 25~34세 인구 중 대학 졸업자의 비중(2009년 기준)



자료: OECD, *Education at a Glance: OECD Indicators*, 2011.

운영하고 있어 실무역량을 중심으로 한 내실 있는 전문적 직업교육이 충분히 제공되고 있다고 보기 어려움.

□ 한편, 고등교육의 급격한 양적 확대에도 불구하고, 우리나라의 전반적인 교육경쟁력은 그다지 높은 수준으로 평가받지 못하고 있음.

○ 스위스 국제경영개발원(International Institute for Management Development: IMD)이 매년 발표하는 『세계경쟁력연감(World Competitiveness Yearbook)』에 따르면, 우리나라 교육경쟁력은 50~60개의 평가 대상국 중 30위 안팎에 머무름.

– 2012년도 기준, 우리나라의 전반적인 국가경쟁력이 22위에 이르고 과학과 기술의 경쟁력이 각각 5위와 14위로 평가된 데 반해, 교육경쟁력은 31위에 그침.

○ 특히 높은 고등교육 이수율(2위)과 중등교육의 높은 학업성취도(PISA 평가: 수학 4위, 과학 6위)에도 불구하고, 기업 등 최종 수요자가 평가하는 ‘교육시스템이 경쟁사회의 요구에 부합하는 정도’에서는 59개국 중 단 27위에 머무름(표 6-20).

〈표 6-19〉 우리나라의 IMD 경쟁력 순위

평가연도 (평가 대상국 수)	2005 (51)	2006 (53)	2007 (55)	2008 (55)	2009 (57)	2010 (58)	2011 (59)	2012 (59)
국가경쟁력 종합순위	27	32	29	31	27	23	22	22
교육경쟁력 순위	34	37	29	35	36	35	29	31
과학경쟁력 순위	13	10	7	5	3	4	5	5
기술경쟁력 순위	2	6	6	14	14	18	14	14

자료: IMD, 'World Competitiveness Online'.

〈표 6-20〉 우리나라의 평가지표별 IMD 교육경쟁력 세부 순위

평가지표 (평가 대상국 수)	2005 (51)	2009 (57)	2010 (58)	2011 (59)	2012 (59)
1. 고등교육 이수율(25~34세 인구의 고등교육 이수자 비율)	4	2	2	2	2
2. 중등교육 학업성취도(PISA: 수학, 과학)	3, 4	3, 10	4, 6	4, 6	4, 6
3. 교육시스템이 경쟁사회의 요구에 부합하는 정도	35	32	31	20	27
4. 대학교육이 경쟁사회의 요구에 부합하는 정도	43	51	46	39	42
5. 경영교육이 산업계의 수요에 부합하는 정도	—	42	43	35	43
6. 언어능력이 기업의 요구에 부합하는 정도	36	34	39	31	32
7. 양질의 기술인력을 노동시장에서 확보할 수 있는 정도	45	50	—	—	

주: 1) IMD 평가지표의 연간 변동으로 인해 일부 지표는 순위가 매겨지지 않음. 특히 '7. 양질의 기술 인력을 노동시장에서 확보할 수 있는 정도'는 Online 자료가 부재하여, 해당 연도에 출판된 보고서에 인용하였음.

2) '2. 중등교육 학업성취도'의 PISA 시험 평가연도는 각기 2003년, 2006년, 2009년, 2009년, 2009년이며, 시험 대상은 각국의 만 15세 학생임.

자료: IMD, 'World Competitiveness Online'.

□ IMD의 교육경쟁력 세부 순위(2012년)에 따르면, 우리나라의 취약한 교육경쟁력은 특히 고등교육부문에서 두드러짐(표 6-20).

- '대학교육이 경쟁사회의 요구에 부합하는 정도'와 '경영교육이 산업계의 수요에 부합하는 정도' 및 '언어능력이 기업의 요구에 부합하는 정도'에서 각각 42위, 43위 및 32위에 그침.
- 노동시장에의 기여도를 나타내는 '양질의 기술인력을 노동시장에서 확보할 수 있는 정도'에 있어서도 2005년에 45위, 2009년에 50위로 하위권에

머물러, 대학 졸업생에 대한 국내 기업의 낮은 만족도를 대변

라. 고등교육의 공급상 문제점과 대응전략

- 고등교육의 급속한 확대에도 불구하고, 우리나라의 전반적인 교육경쟁력이 충분히 제고되지 못하고 있는 현실은 무엇보다 1) 직업교육을 등한시한 일반대학 위주의 고등교육 양적 확대와 2) 시대 변화에 부응하지 못하는 대학의 경직된 교과과정에서 그 원인을 찾을 수 있음.
- 고등교육시장의 이상적인 구조는 연구중심, 학부교육중심, 직업훈련중심 등 여러 유형의 대학들이 적정 비율로 대학시장을 구성하면서, 각 유형의 대학들이 각기 추구하는 목표에 따라 서로 다른 발전전략을 세우고, 정부의 재정지원 방향도 이를 독려하는 방식으로 설계되는 것임.
 - 연구중심 대학은 전일제(full time) 대학원생 중심으로 운영되고 교수요원의 연구능력 향상과 학술적 연구성과 생산에 집중
 - 학부교육중심 대학은 미국 Liberal Arts School과 유사한 형태로 양질의 고등학문 전수를 목표로 하고, 비판적 사고능력을 지닌 창의적 인재 양성에 집중
 - 직업훈련중심 대학은 교과과정에 노동현장의 수요를 적극적으로 반영하고 현장실습 경험과 실무능력 배양을 통하여 노동시장에서의 취업 가능성과 적응능력을 극대화하는 교과과정 운영
- 연구중심 혹은 학부교육중심을 표방하는 4년제 일반대학이 과잉 공급되는 우리나라 상황에서는 직업훈련중심 대학의 과소 공급 문제에 어떻게 대응해 가느냐가 대학시장의 구조적 측면에서 중요한 과제임.
- 지난 1990년대 이후 4년제 일반대학 위주로 대학교육이 빠르게 보편화된 반면, 이들 대학들은 고등학문 중심의 전통적인 교과과정과 학과체제를 그대로 고수함으로써 대학교육과 산업현장 간의 미스매치가 증대
 - 현재 고등교육기관에서 배출되는 인력은 산업계에서 필요한 분야별 규모와 숙련 수준을 반영하는 데 크게 미흡

- 산업 직업별 인력 수급전망(2008~18년)에 따르면(김철희 외[2009]), 4년제 대학 졸업자 중 전문가의 초과공급이 연평균 6.4만명에 이르고 전문대 졸업자 중에서도 전문가 및 기술공의 초과공급이 연평균 4.0만명에 이릅니다.
- 산업별로 나누어 살펴보면, 제조업분야에서 4년제 졸업자의 초과공급이 연평균 2.1만명에 이르는 데 반해, 서비스업분야에서는 초과수요가 0.3만명에 이르는데, 특히 도소매업에서 초과수요가 1.2만명에 이릅니다.⁵²
- 대학교육이 산업현장의 수요를 충족시키지 못함에 따라, 대학 졸업자의 노동시장 진입 대기기간이 장기화되고 학생들은 자격증 취득이나 기술과정 재입학에 따른 소모적 비용을 추가로 지불하고 있으며, 이러한 미스매치의 증대는 청년층의 고용사정 악화를 초래
 - * 2011년 기준, 우리나라의 공식 실업률은 3.4%(85.5만명)인 데 반해 청년실업률(만 15~29세)은 7.6%(32.0만명)로 두 배 이상 높은 수준이며, 20대 청년층 고용률도 2005년의 61.2%에서 2011년 58.5%로 지속적인 하락 추세(통계청, 경제활동인구조사)

□ 현실적으로 이미 상승한 일반대학 진학률이 크게 축소되기를 기대하기 힘든 점을 감안할 때, 가능한 대안은 고등교육 단계에서 취업능력과 연계된 실무 중심의 교과과정을 대폭 확대함으로써 대졸자들의 노동시장 진입준비를 돕는 것임.

- 무엇보다 연구중심 대학을 표방하는 상위권 대학들을 제외한 나머지 4년제 일반대학들이 취업 중심의 교육과정을 확대하고 실무능력 향상을 위한 교과과정을 대폭 강화해 나가도록 유도할 필요
- 전문대학 역시 4년제 일반대학과 교과과정상에서의 차별성을 분명히 하고 산업계와의 연계를 강화함으로써, 재학생들의 현장 중심의 실무능력 배양을 보다 강화해 나갈 필요

⁵² 전문대 졸업자 중에서는 제조업에서 초과공급이 연평균 2.2만명에 이르고, 서비스업 중 운수통신업에서 초과수요가 1.3만명에 이릅니다.

- 덧붙여 시장환경의 급속한 변화에 대한 우리나라 대학들의 적극적 대응은 상당히 미흡한 상황이므로, 이를 추동하기 위한 제도적 장치의 마련, 감독시스템의 정비 및 유인체계의 강화가 필요
 - 지난 수십 년간 산업구조와 기업의 대내외적 환경이 크게 바뀌었으나, 대학이 제공하는 교육과정과 학과 시스템에서는 이에 상응하는 충분한 변화가 뒤따르지 아니함.
 - 이로 인해 신입 대졸사원을 대상으로 한 재교육에 큰 비용이 소모되고 있으며, 이것이 기업의 신규채용을 저해하는 한 요인으로 작용하고 있으므로 대학의 교과과정 개혁이 시급
 - 대졸사원 입사 후 실무투입기간⁵³은 평균 19.5개월이 소요되고, 1인당 재교육비는 평균 6,088만원으로 추산되고 있으며, 1인당 순교육비만을 추산하여도 평균 926.1만원에 이룸(한국경영자총협회[2008]가 100인 이상 483개 기업을 조사한 결과).

마. 대학의 취업지원역량 강화를 위한 정책방안

- 고등학문 공급의 양적 과잉 상황에서, 대학들이 인력수급 불일치 문제에 적극적으로 대응하고 학생들의 취업역량 강화를 실질적으로 지원하기 위해서는 다음의 조치들이 강구될 필요
- 첫째, 산업구조 변화에 따른 인력수급 불일치 문제를 해소하기 위해서는 산업수요에 맞춘 정원의 조정, 신학협력 교육과정의 확대, 신흥 산업군에 적합한 교과과정의 확충 등의 대응책이 뒤따라야 함.
 - 대학 내부의 구조개혁을 통하여 취업률이 낮은 학과의 정원은 축소하고, 취업률이 높은 학과의 정원은 확대해 나가는 등 산업수요를 반영한 탄력적 정원 조정이 지속적으로 강구될 필요

53 신입사원의 재교육에 소요되는 기간(실무투입기간)은 수습훈련기간, 교육연수기간, OJT 등 신입사원이 실무에 투입되기 전 소요되는 모든 기간으로 정의됨. 순교육비는 집체교육, OJT, 연수교육 등 실무투입에 이르기까지 순수하게 교육에만 소요된 비용을 의미하며, 신입사원의 재교육에 소요되는 비용은 순수한 교육비용 외에 연간 지급되는 임금 총액과 4대보험 기업부담분 등 간접노동비용을 포함하는 총비용을 의미함.

- 대체로 취업률이 높은 학과가 상대적으로 사회적 수요가 높은 학과라고 볼 수 있으므로, 취업역량 강화 차원에서는 이를 기준으로 한 대학 내부의 정원 조정이 불가피
- 기업이 현장수요를 교과과정에 반영하는 대신 졸업생들의 고용을 일정 부분 보장해 주는 ‘채용조건형 계약학과’의 확산을 적극 지원하고, 동시에 산업계와 공동으로 맞춤형 직업교육을 제공하는 산학협력 교육과정의 개설을 확대해 나갈 필요
 - 계약학과와 산학협력 교육과정의 확산을 위해서는 학비 및 교육시설 부담을 비롯한 산업체의 부담을 축소해 줄 필요가 있으며, 이를 위해서는 세제혜택 등을 통한 정부 차원의 지원 강화가 뒤따라야 함.
 - 산학연계 관련 예산을 대학이 아닌 산업(연합체)에 직접 지원함으로써 산업 주도의 대학 혁신을 유도
- 제조업 중심의 산업화 시대에 적합했던 기존의 교과과정은 과감히 축소하고, 정보화·문화·서비스 등 신흥 산업의 수요에 적합한 교과과정을 적극 확충해 나가도록 유도
 - 패션, 요리, 미용, 엔터테인먼트, 디자인, 건강관리, 관광 등 신흥 산업군의 점증하는 수요에 충실히 대응할 수 있도록 대학의 특성화를 강화하고 대학 유형의 다양화를 촉진
 - * Parsons The New School for Design(패션대학), Johnson & Wales(요리, 관광 대학), Rhode Island School of Design(디자인대학)과 같은 성공적인 해외 특성화 대학들의 사례 참고
 - 서비스 및 문화 산업 일반의 교과과정 혁신 모델이 될 만한 대학을 일명 ‘마이스터 대학’으로 선정하고, 정부의 전격적인 지원을 통해 경쟁력 있는 우수 대학으로 육성
- 둘째, 대학의 교육과정 개편과정에서 시대 변화에 대응한 지속적인 쇄신이 활성화될 수 있도록 제도적 개혁조치들이 강구되어야 함.
 - 교육공급자에 의해 폐쇄적으로 운영되는 각 대학(학과)의 ‘교과과정 개편 위원회’를 개방형으로 바꾸어, 교육소비자의 필요와 산업현장의 수요를 적극적으로 반영

- 공급자 편의주의를 억제하기 위해서는 교원뿐만 아니라 교육소비자인 학생과 동창회, 그리고 인력의 수요자인 지역산업계 관계자들의 위원회 참여를 독려할 필요
 - 현장실습과정의 학점 인정폭을 대폭 확대하고, 자격증 관련 교과목의 개설을 증대하며, 동시에 기업 인턴십의 기회가 폭넓게 제공될 수 있도록 필요한 제도적 장치들을 강구
 - 현장실습 및 인턴십 프로그램은 현장경험을 통하여 학습의욕을 고취하고, 취업을 희망하는 산업계와의 연결망(Networks)을 확충함으로써 취업의 기회를 넓히는 데 기여
- 셋째, 정원조정 및 교육과정의 쇄신을 통한 대학 내부의 개혁을 추동하기 위해서는 적절한 유인체계를 마련해야 함.
- 정부의 대학재정지원 산정공식(formula)에 특성화 지표 및 졸업생 취업성과를 보다 적극적으로 반영하고, 졸업생을 대상으로 대학교육에 대한 취업성과 만족도를 조사한 뒤 대외적으로 이를 공표함으로써 대학의 진로맞춤형 교육 강화를 유도
 - 특히 산학협력 선도대학(LINC) 육성사업을 지속적으로 확대하여 대학과 기업 간의 산학협력 인프라를 확충하고, 현장 중심형 산학공동교육 프로그램 강화를 경쟁적으로 촉진
- 마지막으로, 대학의 취업지원서비스 인프라를 확충함으로써 학생들의 취업역량 강화 및 취업준비과정의 내실화를 실질적으로 돕고 대학과 노동시장 간의 연계(school to work)를 강화해 나갈 필요
- 무엇보다 취업교육 프로그램의 확충, 취업지원기구의 상설화, 기업 및 정부기구와의 취업지원 네트워크 구축, 양질의 채용정보 제공 등 종합적이고 포괄적인 취업지원 인프라가 대학 내에 구축될 수 있도록 적극적으로 유도할 필요

제4절 복지재정의 지속 가능성 확보

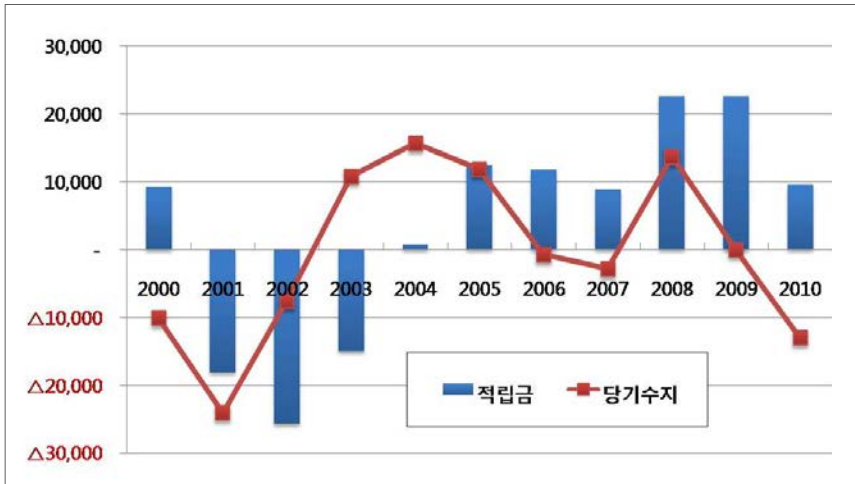
1. 건강보험 재정안정화 - 보장성 확대정책을 중심으로

가. 재정 현황

- 건강보험 당기수지는 근래 악화·호전을 반복하며 뚜렷한 경향성을 보이지 않으나 (그림 6-37), 외부자금 유입을 제외한 보험료 수입과 급여지출의 적자가 확대되는 추세(표 6-21)
- 2001년 건강보험 재정위기 이후 당기수지는 ± 2 조원 범위에서 변동
- 그러나 국고지원과 담배부담금을 제외한 당기수지는 2000년 이후 적자 상태 지속
- 2005년 이후 보험급여 증가율은 12.9%이나 보험료 수입의 증가율은 10.9%에 그쳐 보험료 수입·급여지출 간의 불균형이 최근 들어 크게 악화

[그림 6-37] 건강보험 당기수지 추이

(단위: 억원)



자료: 보건복지부, 『2020 한국 의료의 비전과 정책방향』, 2011.

〈표 6-21〉 건강보험재정 추이

(단위: 조원, %)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	연평균 증가율	
													2000~10	2005~10
수입	계	9.83	11.93	14.31	17.47	19.41	21.09	23.26	26.05	29.79	31.50	33.95	13.2	10.0
	(전년 대비 증가율)		(21.4)	(19.9)	(22.1)	(11.1)	(8.7)	(10.3)	(12.0)	(14.3)	(5.8)	(7.8)		
	보험료	7.23	8.86	10.93	13.74	15.58	16.93	18.81	21.73	24.97	26.17	28.46	14.7	10.9
	(전년 대비 증가율)		(22.5)	(23.4)	(25.7)	(13.4)	(8.7)	(11.1)	(15.5)	(14.9)	(4.8)	(8.8)		
	국고지원금	1.55	2.62	3.01	3.42	3.48	3.69	3.84	3.67	4.03	4.68	4.86	12.1	5.6
	담배부담금	—	—	0.44	0.64	0.63	0.93	0.97	0.97	1.02	1.03	1.06	11.7	2.8
지출	기타	1.05	0.45	0.36	0.30	0.35	0.47	0.62	0.65	0.79	0.65	0.64	-4.9	6.3
	계	10.74	14.11	14.80	15.97	17.33	19.98	22.82	25.89	28.27	31.19	34.93	12.5	11.8
	(전년 대비 증가율)		(31.3)	(4.9)	(7.9)	(8.5)	(15.3)	(14.2)	(13.5)	(9.2)	(10.3)	(12.0)		
	보험급여비	9.29	13.20	13.82	14.89	16.26	18.39	21.59	24.56	26.65	30.04	33.75	13.8	12.9
	(전년 대비 증가율)		(42.1)	(4.8)	(7.7)	(9.2)	(13.1)	(17.4)	(13.8)	(8.5)	(12.7)	(12.3)		
	관리운영비	0.70	0.63	0.60	0.63	0.69	0.76	0.78	0.72	0.67	0.66	0.68	-0.3	-2.3
	기타	0.76	0.28	0.38	0.44	0.37	0.83	0.45	0.61	0.95	0.49	0.50	-4.1	-9.5
당기수지		-0.92	-2.18	-0.49	1.49	2.08	1.11	0.45	0.16	1.51	0.31	-0.98		
보험료수입-총지출		-3.52	-5.25	-3.87	-2.23	-1.75	-3.05	-4.01	-4.16	-3.30	-5.02	-6.47	6.3	16.2
보험료수입-보험급여비		-2.06	-4.34	-2.90	-1.15	-0.69	-1.47	-2.78	-2.83	-1.68	-3.87	-5.29	9.9	29.3

자료: 건강보험심사평가원·국민건강보험공단, 『2010년 건강보험통계연보』.

나. 건강보험 지출 급증 추이와 추정되는 원인

□ 건강보험 지출은 전체 의료비의 일부이기 때문에 건강보험 재정수지 악화는 전체 의료비 증가 현상과의 관련 속에서 파악할 필요가 있음.

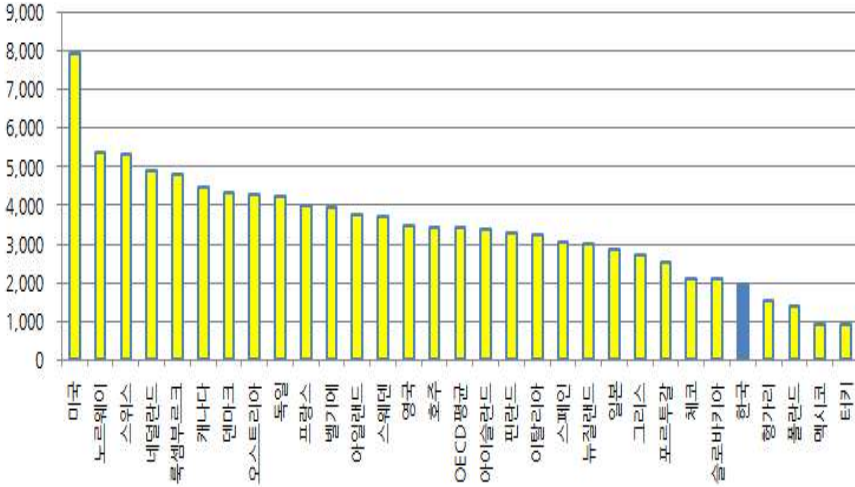
- 우리나라의 1인당 의료비 지출은 전체 OECD 국가 중 가장 적은 수준이 나(그림 6-38), 최근 들어 증가율은 가장 높은 수준임.⁵⁴
 - 2000년 이후 대부분의 선진국에서 1인당 의료비 증가율이 4%를 넘지 않는 데 반해 우리나라는 8%를 초과(그림 6-39)
- 의료기술의 발전과 함께 입원일수가 줄어드는 추세가 확산함에도 불구하고 우리나라는 입원환자 평균 입원일수가 1990년 13일에서 2008년 16.7일로 증가, 연평균 외래방문일수는 OECD 평균이 6.9회인 데 비해 13회임(표 6-22).

□ 의료비 증가 요인으로는 인구구조의 변화, 소득증가에 따른 의료서비스 수요 증가, 의료공급시스템의 문제점, 정책적 요인 등을 들 수 있음.

- 노인인구 비율이 2010년 11%에서 2020년 15.6%로 증가하면서 노인진료비 비율은 2010년 30.9%에서 2020년 45.6%로 증가할 것으로 예측되고 있음(보건복지부[2011]).
- 중소 병원 질관리에 대한 신뢰가 약하고 대형 병원과의 본인부담 차이가 미미하여 대형 병원으로 환자가 쏠리는 한편, 공급자들은 시설과 장비 확대에 전력하여 비용 증가를 심화시킴.
- 진료를 많이 할수록 의료공급자의 수익이 증가하는 진료비 지불방식으로 인해 공급자 유인수요의 문제 상존
 - 현재의 진료비 지불방식은 고정자산, 진료행위, 재료, 약제에 대해 실제 사용한 양만큼 진료비를 지불하는 행위별 수가제(fee-for-service)
- 건강보험의 혜택을 확대하기 위해 급여항목을 확대하고 본인부담을 축소하는 정책적 노력이 기울여짐에 따라 해당 의료서비스 가격이 지속적

54 시계열모형과 의료비결정요인모형 등을 사용해 국민의료비를 예측할 경우 2010년 81조 원, GDP 대비 6.9%에서 2020년 203~251조원으로 GDP 대비 9~11% 수준으로 상승할 것으로 전망함(보건복지부, 『2020 한국 의료의 비전과 정책방향』).

[그림 6-38] 1인당 의료비 지출

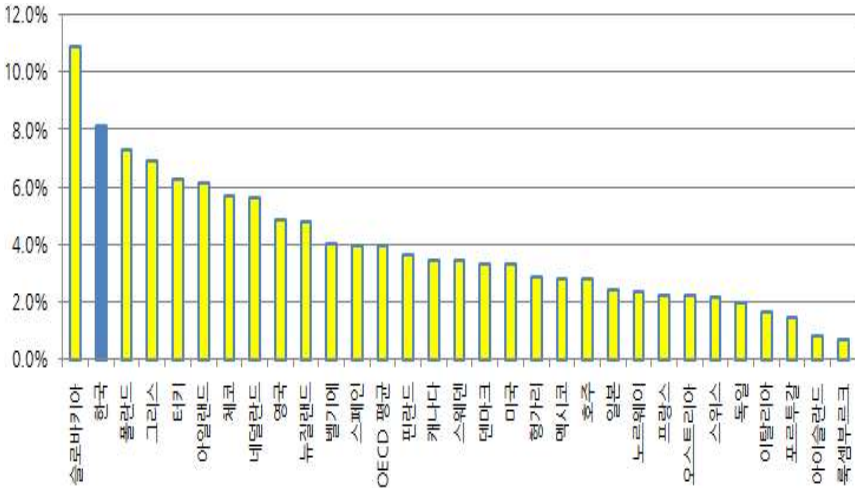


주: 1) 스위스, 캐나다, 아이슬란드, 핀란드, 이탈리아, 한국, 멕시코는 2010년, 호주, 일본, 포르투갈, 터키는 2008년, 그리스는 2007년, 그 외는 모두 2009년.

2) \$US PPP.

자료: OECD Health Data.

[그림 6-39] 1인당 의료비 지출의 연평균 증가율(2000년~)



주: 1) 한국, 핀란드, 캐나다, 멕시코, 스위스, 이탈리아, 아이슬란드는 2010년까지, 터키, 호주, 일본, 포르투갈은 2008년까지, 그리스는 2007년까지, 그 외는 모두 2009년까지.

2) NCU at 2000 GDP price level.

자료: OECD Health Data.

〈표 6-22〉 1인당 외래 및 입원 이용 현황

(단위: 조원, %)

	전체 인구 대비 1인당 평균 외래진료횟수 (Doctors consultations)			전체 입원인구 대비 1인당 평균 입원일수 (Average length of stay: in-patient care)		
	1990	2000	2008	1990	2000	2008
한국	—	8.8	13.0	13	14	16.7
독일	5.3	7.2	7.7	15.6	11.4	9.9
프랑스	5.9	6.9	6.9	15.1	13.2	12.9
캐나다	6.7	6.3	5.5	—	—	—
네덜란드	5.5	5.9	5.9	16	12.9	—
영국	6.1	5.3	5.9	—	10.5	8
미국	—	3.7	3.9	9.1	6.8	6.3
스위스	—	3.4	4.0	—	12.8	10.7
스웨덴	2.8	2.8	2.9	18	6.4	5.9
일본	13.8	14.4	13.2	50.5	39.1	33.8
OECD 평균	5.9	6.5	7.0	14.2	10.3	9.3

주: 1) OECD 평균은 30개국 중 각 연도의 수치가 가용한 국가의 평균임.

2) 외래진료횟수 1990년도 중 독일은 1991년도 수치, 2000년도 중 한국은 1999년, 스위스는 2002년도 수치, 2008년도 중 스위스는 2007년도 수치임.

3) 입원일수(Average length of stay: in-patient care)는 해당연도 퇴원자(사망자 포함)의 1인당 평균 입원일수, 1990년도 중 독일은 1991년도 수치이며, 캐나다는 해당 정보 없음.

자료: OECD Health Data.

으로 감소하는 것도 이용량 증가 초래

다. 건강보험 재정안정화를 위한 정책방향

□ 회계적 의미에서는 수입을 확대하거나 지출을 억제하는 것 중 어느 것이나 재정안정화에 기여할 것이나, 공적자금에 의존하는 구조인 만큼 지출 억제에 우선할 필요

- 국민건강보험이 법정제도인 이상, 보험료를 인상하거나 외부의 공적자금을 유입하여 적자를 보전하는 등, 결국 수입이 지출을 따라가는 구조인 만큼, 지출억제 기전을 마련하는 것이 우선적인 중요성을 가짐.
- 일각에서는 일반회계로부터의 국고지원이나 담배부담금을 증가시키고

목적세를 신설하는 방안 등이 논의되고 있으나, 지출통제방안이 마련되지 않은 상태에서 외부자금 유입을 용이하게 하는 조치는 제도운영 주체의 재정규율을 약화시키고 인기영합적인 행태를 초래할 우려

□ 건강보험 지출이 전체 의료비의 일부인 이상 장기적인 건강보험 지출 효율화를 위해서는 일차의료를 비롯한 의료제도, 건강증진, 의료인력, 의료자원정책 등을 포함한 전체 의료정책 측면에서 대안을 강구해야 하나, 이를 위해서는 장기적인 연구와 논의가 필요

- 일제하에서 이식됐던 의료시스템이 전쟁과 함께 폐허가 된 이후 의료공급을 전적으로 민간이 주도해 왔고, 건강보험재정과 관련한 정책을 제외하고는 의료정책이 거의 부재
- 서구의 경우 사회정책의 맥락 속에서 의료행위를 바라보게 하는 의학교육을 강조하고, 의료시설이나 장비에 있어서도 정부지원과 통제를 병행하는 등 개입 정도가 높은 데 반해, 우리나라는 정부 개입의 인프라가 부재할 뿐 아니라, 어떠한 방식이 적절할지에 대한 공감대도 아직 형성되지 못한 상태
- 진료비지불제도와 만성질환 관리제도 등 제도개선의 필요성이 제기되고 있으나 관련 이해단체와의 갈등수준이 고조되는 정책환경 속에서 진전이 미미한 상태

□ 단기적으로는 건강보험 지출 통제에 집중하는 것이 불가피하며, 이를 위해서는 지출에 직접적인 영향을 미치는 주체에 초점을 맞춰 건강보험과 관련한 정책수단을 활용할 수 있는 범위에 한정하는 것이 불가피

- 정부와 건강보험공단은 전반적인 시스템 관리자의 역할을 하는 한편, 건강보험 급여영역을 확대하는 보장성 강화정책을 통해 지출에 직접적인 영향을 미침.
- 의료사용자는 의료서비스의 가격에 반응하며 의료서비스 소비량을 결정
- 의료공급자는 외형상의 확대를 통해 전반적인 비용을 증가시키고, 매번의 진료에서 공급자유인수요(supplier-induced demand)를 발생시키며 이를 보전하는 구조

□ 정부, 사용자, 공급자로 이루어진 세 주체 중 현재까지의 건강보험 지출 통제안은 공급자 대상 진료비지불제도 개혁 논의에만 치중

- 정부가 건강보험 재정에 직접적인 영향을 미치는 통로인 보장성 확대정책은 건강보험 지출의 제도적 틀을 변화시키는 근간임에도 불구하고 지출통제 필요와의 연계 속에서 점검된 바 없음.
- 사용자에게 관해서는 산발적으로 본인부담을 확대하는 조치가 있었으나, 일관적인 방향으로 추진되지는 않았으며, 보장성 확대와 맞물려 본인부담을 축소하는 것이 그간의 전반적 추세
- 현재 지출억제방안의 논의는 진료비지불제도를 포괄수가제(Diagnostic Related Groups: DRG)로 전환하는 것에 집중되고 있으며, 공급자와의 협상과 사회 내 공감대 형성에 따라 진전될 것으로 예측됨.
 - 포괄수가제는 질병단위별로 진료비를 결정하는 방식이며, 진료가 이루어지기 이전에 사전적으로 진료비의 상당분이 결정되기 때문에 의료공급자가 진료량을 늘릴 유인을 감소시킨다고 알려져 있음.

□ 건강보험 지출 증가를 초래하는 원인 중 정책적 원인과 그것이 사용자 측면에 미치는 영향은 그간 간과되어 왔으나, 이에 대해서도 현황을 점검하고 대책을 모색할 필요

- 건강보험 급여항목 확대는 직접적인 건강보험 급여비용 증가와 함께, 사용량 증가를 통한 간접적 영향이 지대함에도 불구하고, 재정에 미치는 영향이나 실제적 편익이 제대로 평가된 바 없으며, 결정원칙 역시 공개되지 않고 있음.
 - 특히 DRG하에서는 급여항목과 비급여항목이 한데 묶이게 되기 때문에 현재 7개 질환에 한정하여 실시되고 있는 DRG 적용 질환을 확대할 경우 건강보험 급여 확대방식에 대한 합의가 필요
- 급여확대정책이 서비스 가격을 낮춰 사용자의 이용량에 영향을 미치고 이것이 다시 건강보험 재정에 미치는 구조에 대해 실증적인 평가가 이루어진 바 없어, 향후 정책방향 정립을 위해 전반적인 점검이 필요한 상황

라. 건강보험 급여 확대과정 개괄과 문제점

1) 급여 확대과정 개괄

- 보장성 강화정책은 급여영역에서 질환이나 인구집단별로 본인부담을 경감하는 노력과, 특정 항목을 비급여에서 급여영역으로 옮기는 노력으로 이원화되어 있음.
 - 2004년 이후의 보장성 강화 조치 중 인구집단별 본인부담 경감 내용은 암 등 고액중증질환의 본인부담 인하, 전 인구 대상 본인부담액 상한제 실시, 6세 미만 아동의 본인부담 인하, 희귀난치성 환자의 본인부담 경감 등 - 2009년에는 암환자의 본인부담이 10%에서 5%로, 희귀난치성 질환자의 본인부담이 20%에서 10%로 경감됐고, 2010년에는 심장질환, 뇌혈관질환, 중증화상, 결핵환자 등의 본인부담 경감
 - 급여영역 확대조치는 그간 PET, 식대 보험 적용 등이 진행되었으며, 출산진료비 지원과 확대, 치아홈메우기, 한방물리요법, MRI(척추 및 관절 질환) 보험급여 확대, 노인틀니 보험 적용 등으로 진행되어 옴(표 6-23).
- 그간의 건강보험 급여 확대과정은 성과지표의 적절성, 의사결정의 책무성(accountability: 설명을 제공해야 할 책임)과 과학적 근거 부족 문제를 노정해 왔으며, 현재의 구조가 유지될 경우 향후의 결정 역시 단기적인 정치상황이나 이해단체 압력에 좌우될 가능성이 큼.
 - 고액중증질환으로 인한 의료비 충격에서 국민을 보호한다는 목표를 표방하고 있음에도 불구하고, 사용되고 있는 보장성 지표는 중증질환을 포함한 전반적 비용부담률로 정책목표와 괴리
 - 그간의 급여 확대과정에서는 취약계층의 배려나 중증질환의 부담경감 노력이 유지되는 한편으로, 치석제거, 한방물리 등 논란의 여지가 큰 결정이나 대선공약을 구현하기 위한 졸속결정도 눈에 띈.
 - 급여항목 결정의 적정성에 대한 논란에도 불구하고, 급여결정의 원칙에 대해 공개적으로 설명된 바 없고 과학적 근거에 기반하지 않고 있어, 현재 건강보험 급여확대정책은 책무성(결정에 대해 설명해야 할 의무, accountability)이 결여되어 있다고 볼 수 있음.

〈표 6-23〉 건강보험 적용범위의 확대과정

	내 용
2004. 1	- 암환자, 62개 희귀질환자 외래진료비 산정 특례
2004. 3	- 감마나이트 수술
2004. 7	- 진료비 본인부담 상한제 실시
2005. 1	- MRI 보험 적용 - 분만 시 본인부담 면제, 정신질환 외래 본인부담 경감(30~50% → 20%)
2005. 3	- 만성신부전 환자 조혈제 건강보험 적용기준 완화
2005. 4	- 장애인보장구(전동휠체어 등) 건강보험 적용 확대
2005. 6	- 골다공증 치료제 건강보험 적용기간 연장(90일 → 180일)
2005. 9	- 암 등 고액중증질환 보장성 강화(법정본인부담 인하 20% → 10%)
2006. 1	- 만 6세 미만 입원아동 본인부담금 면제 - 장기이식수술 건강보험 적용 전환(간, 심장, 폐, 췌장) - 특정 암 건강검진 본인부담률 경감(위암, 유방암, 대장암, 간암 50% → 20%)
2006. 6	- PET, 식대 건강보험 적용
2007. 6	- 희귀난치성 환자 외래 경감 확대(15개 항목) - 화상진료 및 전문재활치료 활성화 - 장애인임상부 진료 활성화, 자연분만 및 모유수유 활성화
2007. 7	- 진료비 본인부담 상한제 확대(6개월 3백만원 → 6개월 2백만원)
2007. 8	- 만 6세 미만 외래 본인부담 경감(성인의 70% 수준으로)
2007. 11	- 영유아 건강검진 본인부담 경감
2008. 6	- 희귀난치성 환자 외래 경감 확대(19개 항목)
2008. 12	- 백혈병 골수이식 급여기준 확대 - 출산 전 진료비 지원(20만원)
2009. 1	- 신생아 중환자실 입원치료기준 확대 - 안면화상 급여 확대 - 본인부담 상한제 소득수준별 차등 실시 - B형 간염치료제 급여 확대
2009. 5	- 희귀난치성 환자 외래 경감 확대(18개 항목)
2009. 6	- B형 간염치료제 급여 확대
2009. 7	- 희귀난치성 환자 본인부담률 경감(20% → 10%) - 항암제 급여 확대
2009. 12	- 암환자 본인부담 경감(10% → 5%) - 치아홈메우기 및 한방물리요법 보험 적용
2010. 1	- 심장·뇌혈관질환 본인부담 경감(10% → 5%) - 결핵환자 본인부담 경감(20~50% → 10%) - 치료재료 급여전환(1단계)
2010. 4	- 출산진료비 지원 확대(20만원 → 30만원)
2010. 7	- 중증화상 본인부담 경감(20~50% → 5%)
2010. 10	- MRI 보험급여 확대(척추, 관절), 항암제 보험급여, 희귀난치치료제 보험 적용

〈표 6-23〉의 계속

	내 용
2010. 12	- 장애인보장구(전동스쿠터) 및 소모품 보험 적용
2011. 4	- 출산진료비 지원 확대(30만원 → 40만원)
2011. 7	- 당뇨치료제 급여 확대 및 제1형 당뇨관리소모품 지원 - 세기변조 방사선 치료 급여 적용 - 최신 암수술(폐암 냉동제거술 등) 급여화
2011. 10	- 골다공증 치료제 급여기간 및 급여대상 환자 확대 - 장루·요루환자 외래처방 재료대 본인부담 경감(30~60% → 20%)
2012. 1	- 필수예방접종 지원 확대(본인부담 5천원으로 감액) - 건선척수염 희귀난치성질환 의료비지원 대상에 추가
2012. 4	- 출산진료비 지원 확대(40만원 → 50만원)
2012. 7	- 출산진료비 지원 확대(다태아 임신 산모의 경우, 20만원 추가) - 만 75세 이상 노인 완전틀니 보험 적용(본인부담 50%로 감감) - 7개 질병군(백내장/편도/맹장/항문/탈장/자궁 수술, 제왕절개분만) 포괄수가제 병의원 당연 적용

자료: 보건복지부, 『2010 보건복지백서』, 2011; 보건복지부 보도자료, '2011년 이렇게 달라집니다', 2010. 12. 30; '2011년 하반기 이렇게 달라집니다', 2011. 6. 29; '2012년부터 이렇게 달라집니다', 2011. 12. 27; '2012년 하반기 이렇게 달라집니다', 2012. 6. 28.

- 급여확대가 건강보험 재정에 미치는 영향과 '의료비 충격으로부터의 보호' 목표에 기여한 정도 등의 성과를 평가하여 정책에 환류(feedback)하려는 시도가 이루어진 사례를 찾기 어려움.

2) 보장성 지표의 문제점

□ 건강보험의 주된 성과지표로 고안되어 활용된 '보장성' 지표는 건강보험의 근본적 목표에 대한 달성치를 표현하지 못하는 문제점

- 우리나라 건강보험의 당면한 목표가 '예기치 못한 고액 의료비 발생 시 가계의 충격을 최소화하는 것'이라는 점에 대해서는 대체적인 동의가 이루어지고 있으며, 정부와 공단의 정책목표로 명시되어 있음.
- 그러나 건강보험 보장성은 '의료서비스 이용 시 공적으로 부담하는 비용의 비율'로서 경증소액지출을 포함한 전체 지출 중 보험자 부담을 의미하는 지표이기 때문에 의료비 충격으로부터의 보호라는 목표를 달성했는지의 지표로는 적절하지 않음.

〈표 6-24〉 국민의료비의 지출 구성과 재원조달

의료비 지출	A. 건강보험 급여비 B. 질병관리, 예방 등 공공보건지출	C. 본인부담	D. 비급여 (의료적)	E. 비보험 등 기타 (성형, 보약, 건강식품 등)
재 원	공공재원 (건강보험료, 조세)	민간재원 (본인부담금, 민간보험료, 기타)		

주: 1) 비급여는 의료적 비급여로서 임의 비급여 및 법정 비급여를 포함.

2) A~D는 의료기관 및 약국에서 지출된 의료비이며, E는 기타 의료비임.

□ 또한 보장성 지표는 각국의 제도 차이로 국제 비교가 불가능함에도 불구하고 ‘OECD 평균 보장성 70~80%’의 목표가 강조되어 오면서 건강보험의 급여결정을 정치영역으로 이동시키면서 실질적 내용을 모호하게 하는 부작용이 나타남.

- OECD 국가 중에는 의료서비스를 국가가 직접 공급하는 NHS(National Health Service)체제, 보편적 공보험인 NHI(National Health Insurance)체제, 사회보험체제(Social Health Insurance: SHI), 민간보험과 공보험의 구별이 약한 시스템 등이 섞여 있어 OECD 평균 보험급여율이라는 개념 자체가 정립되기 어려움.
- OECD 평균을 지칭하며 사용한 ‘OECD 공공의료비 비중’ 지표는 국민 의료비 중 공공재원의 비율로 건강보험 급여율에 대응시키기는 부적절
 - 공공의료비 비중은 〈표 6-24〉 중 $(A+B)/(A+B+C+D+E)$ 에 해당하는데, 이 중 공공재원은 건강보험 이외에 지출을 포함하고, 민간재원은 비의료적 성격의 서비스들을 포함하기 때문에 건강보험 급여비율과 관련이 크지 않음.
- 의료비 총격으로부터의 보호라는 실제 목표와도, 다른 국가와의 비교지표로도 적절하지 않은 보장성 지표는 그간의 선거공약으로 제시되어 다시 정책방향을 제약하는 악순환이 반복됨.

3) 건강보험 의사결정과정의 문제점

- 급여확대결정의 책무성 부재는 건강보험정책심의위원회(건강심)의 위상과 정부역할이 불분명한 구조적 문제를 반영

- 가입자 대표와 공익대표를 건정심에 포함시키고 의결권을 부여함으로써 계약관계에 기초한 보험자와 공급자 간 협상이 아니라 정부의 입장에 도덕적 우위를 부여하여 그대로 관철시키는 구조
 - 현재 가입자 대표(근로자 대표, 사용자 대표, 시민단체 등 8인), 공급자 대표(8인), 공익대표(정부, 공단, 학계 등 8인)로 구성
- 정부의 책임하에 결정되어야 할 많은 안건이 건정심을 통과하는 구조 속에서, 내려진 결정들에 대해 설명하거나 책임지는 주체가 불명확해지는 것은 책무성 측면에서도 심각한 문제를 야기
 - 급여확대안은 복지부가 마련하여 제출하나 이해그룹 대표가 다수 포함된 건정심에서 실질적인 논의가 이루어지기 어려운 반면, 명목상으로는 건정심의 결정이기 때문에 결정의 원칙이나 근거에 대해 설명이 회피될 수 있는 구조
- 의사결정구조의 문제점으로 인해 보장성확대정책은 그간 단기적 정치상황에 좌우되고 재원이 효율적으로 사용되지 않는다는 비판에 직면해 왔으나 결정과정의 책무성이 개선되지 않아 향후로도 이 문제가 상존할 전망
 - 일례로 2002년 대통령 선거 당시 공약으로 제시되었던 보장성 70% 목표를 신속히 달성하기 위해 의료적 우선순위가 높지 않다고 인식된 식대, 병실료 등을 급여화하여 비판의 대상이 된 후, 식대보장률을 곧 다시 낮춘 바 있음.

마. 개선방안

1) 보장성 지표의 재설정

- 개념적인 문제점을 안고 급조됐을 뿐 아니라, 핵심적인 정책목표와 부합하지 않는 '건강보험 보장성' 개념 대신, '고액의료비 부담으로부터의 보호'라는 정책적 목표의 성과를 잘 나타낼 수 있는 '고액의료비용 급여율'을 핵심 지표로 사용할 필요
- 경증질환의 급여율을 낮추고 급여항목을 재검토하여 지출 효율화를 추구하는 것 역시 주요한 대안인 상황에서 전체 비용의 급여율을 성과지표로 사용하는 것은 부적절할 뿐 아니라 정치적 의도로 남용될 여지가 지나치

게 큼.

－ 보장성 〇〇% 확대는 선거철마다 반복되는 공약임.

- 그간 암보장률 등 개별 지표가 발표되기도 했으나, 여타 중증질환보다 비용부담이 적은 암종류들도 존재하고, 경증암인 경우까지 포함한다는 의미에서 지표의 활용도가 높지 않음.
- 일정 규모 이상의 의료비 발생 시 보험자가 부담하는 급여율을 의미하는 ‘고액의료비 급여율’의 지표를 핵심 지표로 활용하고, 기존 보장성 지표는 개별 질환의 급여율과 함께 보완적 지표로 병행 사용하는 것이 바람직

2) 정부와 건정심 역할의 재정립

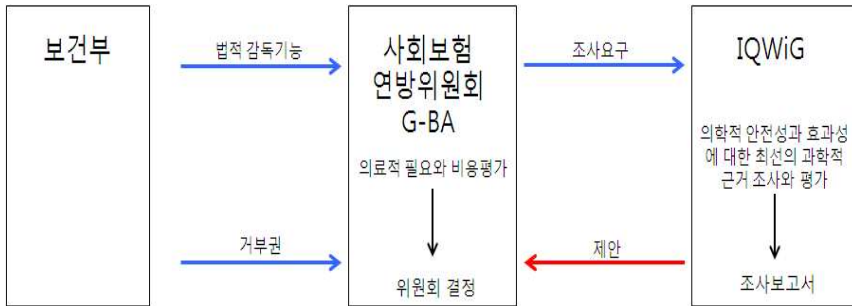
□ 정부의 책임하에 결정되어야 할 사항과 건정심에서 보험자와 공급자 간 협상에 의해 결정될 사항을 명시할 필요

- 사회정책적으로 주요한 사안이라면 이해그룹이 대거 포함된 보험 관련 협상기구에 맡겨서는 안 되며, 법률에 규정된 틀에 의거하여 행정부의 책임하에 관련 결정이 내려져야 할 필요
 - － 보험지출상한, 건강보험료율, 급여포함원칙 등은 사회정책적 중요성이 크며, 사회복지의 근간인 건강보험을 유지하기 위한 핵심 결정인 만큼, 정부가 국민에게 책무성을 지면서 결정을 내릴 필요
- 급여원칙과 과학적 근거에 기반한 구체적 급여 포함 결정, 의료기관 유형별 보수 결정 등은 보험자와 사용자의 협상이 가능한 구조로 재설계된 건정심을 통하되, 정부가 정한 범위와 규제를 내에서 이루어질 필요

□ 국가적 중요성을 갖는 결정사항과 보험자·공급자 협상에서 결정하는 것이 적절한 사항을 구분하고, 정부가 정한 원칙과 규제를 속에서 보험자·공급자 협상기구를 운영하는 것은 사회보험제도를 채택한 국가에서 강화되는 추세임.

- 사회보험의 자율성이 높은 대표적 국가인 독일의 경우에도 예산 상한과 급여원칙, 보험료 수준은 사회보험연방위원회(Federal Joint Committee, G-Ba)의 결정사항이 아니라 국가 차원의 결정임.
 - － 조합주의(Corporatism)를 채택하고 있는 독일은 협약 당사자만으로

[그림 6-40] 독일 보건부와 사회보험연방위원회의 기능과 상호작용



자료: Keis and Busse, "From Evidence Assessments to Coverage Decisions? The Case Example of Glinides in Germany," *Health Policy*, 2012.

(Subsidiarity Principle)'을 준수하는 대표적 국가로 꼽혀 왔음.

- 사회보험연방위원회는 보험자 대표, 공급자 대표, 중립위원으로 구성되며, 2004년 이후 보험자와 공급자가 환자의 이해를 경시할 것을 우려해 환자 대표를 포함시켰으나 의결권은 부여되지 않음.
- 사회보험연방위원회의 급여결정은 IQWiG(Institute for Quality and Efficiency in Health Care)가 생산한 과학적 근거에 입각해야 하며, 정부(Federal Health Ministry)는 위원회 결정을 거부할 권리, 근거자료를 요구할 권리를 가짐(그림 6-40).
- 전 국민의 의료보장, 사회보험을 통한 재분배 등 국가적 목표의 중요성이 증가하면서, 정부는 ① 재정운영과 ② 근거기반 결정이라는 양 측면에서 사회보험위원회에 대한 규제들을 강화
- 사회보험을 채택하고 있는 국가들은 전 국민에 영향을 미치는 사회정책적 결정으로서 보험자와 공급자 간 협약에 맡겨 놓을 수 없는 문제와 사회보험 당사자 간 협상으로 결정되어야 하는 문제를 구분하여 책무성과 민주성을 보장하는 구조(표 6-25)
- 의사결정과정의 책무성과 민주성을 균형 있게 추구하기 위해서는 의사결정 수준과 주체에 따른 투명성을 보장할 수 있도록 법률 개정이 필요
- 국민건강보험법(제4조)은 급여기준과 보험료율 등 보험운영의 기본틀에 해당하는 사항들과 함께 '그 외의 건강보험 관련 주요 사항'까지 건정심을

〈표 6-25〉 의료서비스 급여목록(입원부문) 결정의 수준과 주체

국 가	의사결정 수준과 주체
프랑스	- 국가적 수준(법률, 보험운영의 기본적 틀) - 보건부(승인) - 사회보험협회(구체적 서비스 포함/제외 여부) - 의료적 자문기구(구체적 서비스 포함/제외에 관한 자문)
독일	- 국가적 수준(법률, 보험운영의 기본적 틀) - 보건부(승인) - 사회보험 연방위원회(구체적 서비스 목록) - 병원 진료비 상환 관련 기구 결정(연방위원회 내 병원분과의 보조하에) - 진료수가 관련 결정(DRG 목록) - 의사(개별 병원 수준에서 서비스 우선순위)
네덜란드	- 국가적 수준(법률, 보험운영의 기본적 틀) - 보건부(시행령) - 진료수가 결정 기구(DBC 체계) - 의사(개별 병원 수준에서 서비스 우선순위)
잉글랜드	- 국가적 수준(법률, 기본적 틀) - 보건부(급여목록) - Primary Care Trusts(negotiate with providers on quantity and tariffs)

자료: Schreyögg, J., Stargardt T., Velasco-Garrido M., and Busse R., "Defining the 'Health Benefit basket' in Nine European Countries," *European Journal of Health Economics*, 2005.

통하도록 규정하고 있어 사실상 모든 주요 결정들이 건정심 소관

- 보험자와 공급자 간 협상이 이루어지기 어려운 구조의 문제점이 그간 지적되어 온 데 이어 최근 공급자 단체의 건정심 구조개편 요구가 본격화
 - 정부와 건정심의 역할을 분명히 하지 않은 것은 정부의 의지를 용이하게 관철하는 장치로 기능해 온 반면, 투명성과 책무성에 대한 사회적 요구가 높아지고, 비민주적인 심의·의결 과정이라는 협약당사자들의 불만을 누적시켜 한계에 부딪친 상태
- 그러나 사회보험이 국가적 목표에 부응하면서 운영되기 위해서는 정부와 건정심의 위상과 정부의 결정범위, 규제틀을 확립하는 것이 사회보험 당사자 간의 민주적 협상이 가능하도록 구조를 개편하는 것에 선행될 필요

3) 급여원칙의 정립

- 급여결정의 원칙은 보험제도가 사회 내에서 담당하는 역할과 공동체가 기반한 가치 구조에 따라 달라지나, 국가 수준에서 사전적 원칙을 천명하고 이를 준수하는 것을

통해 투명성과 정책의 안정성을 담보할 수 있음.

- <표 6-26>에 나타난 바와 같이 각국의 급여결정은 증상의 심각성과 비용 편익을 중시하는 공통점을 보이는 한편, 다른 대안이 존재하거나 개인부담이 용이한 항목의 우선순위를 인정하지 않는 등의 원칙은 국가에 따라 큰 차이
 - 특히 비용효과성 기준의 포함 여부, 환자연령의 고려 여부, 개인부담 용이성 기준 등은 논란의 여지가 있기 때문에 심도 깊은 사회적 논의가 필요
- 단기적인 정치적 상황이나 이해관계에 따라 인기영합적인 결정들이 난립하지 않고 장기적인 목표를 일관되게 추진하기 위해서는 정부책임하에 각계의 의견을 청취하여 결정원칙과 절차를 사전적으로 명시하고, 이후 결정들이 이를 어떻게 준수했는지를 공개하는 과정을 제도화할 필요

2. 공적연금의 재정안정화

가. 국민연금제도의 지속 가능성 제고

1) 현황 및 문제점

- 2007년도 국민연금법의 개정은 재정안정화, 연금 사각지대 해소 및 급여 합리화 등을 포괄하는 제도 도입 이후 최대 규모의 개혁조치였음.
 - 지난 1998년 40년 가입기준 연금지급률(accumulation rate)을 10%p(70% → 60%) 인하한 데에 이어, 이번 제2차 개정에서는 지급률을 점진적으로 20%p(60% → 40%) 추가 감축
 - 이러한 급여인하 조치는 그 인하폭에 있어서도 세계적으로 유례를 찾기 힘들 뿐 아니라, 선진국들과 달리 제도 시행 초기에 단행되었다는 점에서 큰 의미를 찾을 수 있을 것임.
- 그럼에도 불구하고, 현행 국민연금은 기존의 '고급여-저부담' 구조 및 급속한 인구구조 변화로 인해 장기적으로 보험계리적 수지균형(actuarial balance)을 확립하지 못한

〈표 6-26〉 각국의 의료신기술 우선순위 설정 시 원칙과 고려사항

자원할당원칙	기 준	호주	캐나다	덴마크	핀란드	프랑스	이스라엘	뉴질랜드	노르웨이	오레곤	스웨덴	네덜란드	영국
필요 (Need)	일반적 필요	✓	✓					✓		✓			✓
	증상의 심각성			✓		✓	✓		✓		✓	✓	
	대안의 존재		✓			✓	✓	✓					
적절성 (Appropriateness)	효능과 안전					✓	✓	✓				✓	✓
	효과성			✓	✓			✓		✓			
	일반적 편익	✓	✓	✓			✓	✓			✓		
진료적 편익 (Clinical benefits)	생명구제 효과						✓		✓	✓	✓		
	기대여명에의 영향						✓			✓			
	삶의 질에의 영향	✓	✓				✓			✓			
효율성 (Efficiency)	비용효과/비용편익	✓		✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
	예산에의 영향		✓		✓		✓	✓					
	비용		✓				✓						
형평성 (Equality)	일반적 형평	✓		✓				✓	✓	✓	✓	✓	✓
	서비스에의 접근성	✓	✓	✓									
	개인부담의 용이성						✓	✓				✓	
사회적 연대			✓	✓			✓		✓		✓	✓	
그 외의 윤리적·사회적 가치 (Other ethical or social values)	자율성	✓		✓							✓		✓
	공공보건의 가치					✓							
	미래세대에의 영향	✓											
기타 고려사항													
의료적·경제적 근거의 질 (Q. of evidence)			✓		✓				✓				✓
그 외	기존 결정이나 선례와의 일관성		✓					✓					✓

자료: Golan *et al.*, "Health Technology Prioritization: Which Criteria for Prioritizing New Technologies and What Are Their Relative Weights?" *Health Policy* 102, 2011.

상태임.

- 국민연금공단의 추계에 의하면, 현 보험료 수준(9%)이 그대로 유지될 경우 기금고갈시점은 기존의 2040년대 중반에서 2060년대 초반으로 약 15년 정도 연장되는 데에 그칠 것으로 예상됨.
 - 또한 기금고갈 이후에는 국민연금 재정방식이 순수 부과식(PAYG)으로 전환되어야 하나, 전환 이후 필요보험료율은 최소 24% 이상까지 급격히 증가되어야 함.
- 따라서 국민연금제도의 장기적 지속 가능성 제고 및 제도적 신뢰 구축을 위해서는 추가적인 재정안정화 조치가 필요.
- 향후 제도조정에 있어서는 가급적 정치적 논리를 배제하고, 보다 명확한 재정운영방식 및 재정안정화 목표 설정을 통해 합리적인 재정건전화 대책을 마련해야 할 것임.
 - 이를 위해서는 보험료의 단계적 인상과 함께 평균수명 연장에 따른 자동 급여조정장치 도입 등을 강구해 나갈 필요
 - 또한 출산을 제고 및 여성·노인 인력의 노동시장 참여유인 제고 등을 위한 제도 외적인 정책수단들도 연금재정 안정화에 간접적으로 기여할 수 있을 것임.

2) 정책과제

가) 명확한 재정안정화 목표의 수립

- 국민연금의 재정안정화를 위한 개혁논의에 있어 가장 우선시되어야 할 점은 제도개혁의 목적을 보다 명확하게 정립하는 것이며, 이는 다시 국민연금제도에 어떠한 재정운영방식을 적용해 나갈 것인가에 대한 사회적 선택의 문제와 직결됨.
- 또한 향후 급속한 인구고령화 속에서 국민연금의 지속 가능성을 확보하기 위해서 국민연금제도의 부분적립식 운영방식을 유지해야 한다면, 구체적인 연금개혁방안도 이러한 목표를 달성할 수 있도록 합리적으로 짜여져야 할 것임.
 - 따라서 차후 재정안정화 개혁을 시도함에 있어서는 급여 및 보험료 수준

의 계수조정에 앞서 ‘국민연금의 재정방식을 어떻게 유지할 것인가?’, ‘이를 위해 재정안정화 목표를 어떻게 정할 것인가?’ 등에 대한 심도 있는 논의가 반드시 선행되어야 할 것임.

나) 보험료의 조정

- 현 국민연금의 중산층 이상에 대한 소득대체율은 40년을 가입하더라도 30% 이하의 수준으로 낮아지게 될 것인바, 연금급여 수준을 일률적으로 추가 삭감하는 데에는 한계가 있을 것임.
- 따라서 향후 재정안정화를 위한 추가 조치의 마련에 있어서는 보험료수준의 인상에 우선적으로 초점을 맞추어야 할 것임.
- 현 급여체계를 유지하면서 장기적으로 기금적립비율을 안정적인 수준으로 유지해 나가기 위해서는 보험료율을 약 15% 수준까지 인상해야 하는 것으로 추정됨.
- 만일 보험료 조정시기와 조정속도를 이보다 늦추게 되면 보험료 인상수준은 더욱 높아지게 될 것인바, 차후 개혁조치의 마련 시에는 이러한 보험료율의 조속한 인상 조정에 대해 보다 과감한 결단을 내려야 할 것임.

다) 급여의 조정

- 향후 보완적인 노후소득원의 발굴 없이는 연금급여 수준의 추가적 인하조치는 어려울 것이나, 일률적인 급여인하조치 외에도 급여지출 부담을 낮출 수 있는 대안에 대한 지속적인 검토가 필요할 것임.
- 이러한 대안으로는, 첫째 향후 예정된 급여인하 속도를 가능한 한 앞당기는 방안과, 둘째 인구고령화에 대응하여 급여수준이 자동적으로 조정될 수 있도록 인구변수(demographic factor)를 반영한 급여자동조정장치의 도입 가능성을 검토해 볼 수 있을 것임.
- 2007년도 법 개정에 의하면 급여수준(40년 가입 기준 평균소득대체율)은 2008년에 10%p가 인하된 후, 2009년부터 매년 0.5%p씩 인하하여 2028년에는 40%가 될 때까지 단계적으로 조정될 예정임.

- 그러나 이처럼 급여인하 속도를 늦출 경우 제도 초기 세대의 순연금혜택은 계속 유지될 수밖에 없으며, 재정적 부담도 늘어나게 될 것임.
 - 또한 급여인하조치를 즉시에 단행하더라도 과거 가입기간에 대한 기존법 적용이라는 기득권 보호조치로 인해 그 실질적인 인하효과는 서서히 발생하게 됨.
 - 따라서 향후 추가적인 재정안정화 방안의 마련 시에는 이러한 급여인하 조정의 속도를 최대한 앞당기는 방안을 강구해야 할 것임.
- 급여수준의 조정과 관련하여 검토해 볼 수 있는 또 한 가지 대안은 인구고령화 현상에 대응하여 최근 스웨덴, 독일 및 일본 등 선진국에서 도입·시행하고 있는 자동조정장치일 것임.
- 이 국가들은 공히 인구고령화로 인한 공적연금의 재정적 위기를 극복하기 위해, 평균수명이 연장되는 속도에 맞추어 급여수준이 자동적으로 인하 조정될 수 있도록 하는 조정장치를 도입
 - 이러한 조정장치는 인구고령화로 인한 지속적 보험료 인상압력이나 재정적 불안정성을 완화해 줄 뿐 아니라, 평균수명 연장에 따라 연금수급기간이 늘어난 만큼 급여수준을 보험계리적으로 조정해 줌으로써 세대 간 형평성 제고 측면에서도 긍정적인 역할을 함.
- 라) 독립적·전문적 기금운용 거버넌스 구축
- 국민연금제도와 같이 (부분)적립식으로 운영되는 연금제도에 있어서는 적립된 연금기금을 얼마나 잘 운용하는가가 재정건전성의 유지에 핵심적인 역할을 함.
- 예로, 기금운용 수익률이 당초 가정치보다 매년 0.5%p씩 높아질 경우, 국민연금의 기금고갈시점이 5년 이상 늦추어지는 것으로 추정됨.
 - 또한 이러한 수익률 격차를 매년 1.0%p씩으로 가정한다면, 현 제도상의 급여수준이나 보험료수준의 추가적 조정이 없이도 2070년까지 부분적립방식을 계속 유지시켜 나갈 수 있을 것임.
- 따라서 국민연금기금 운용의 독립성·전문성·투명성의 강화를 통한 기금투자의 수익성·안전성 강화는 연금제도 개혁만큼이나 중차대한 정책과제일 것임.

- 이를 위해서는 정부 및 정치권으로부터 독립된 ‘기금운용공사’(가칭)를 설립하고, 기존의 ‘국민연금기금운용위원회’를 민간전문가 위주로 상설조직화하여 공사 운영에 대한 최종적인 책임과 권한을 부여할 필요(예: Canada의 CPPib 등)
- 정부는 이미 국민연금기금 운용체계 개선을 위한 법안을 마련하여 국회에 제출하였으나, 이 법안은 이미 3년 이상 국회에서 아무런 검토 없이 계류 중임.
- 따라서 기금운용 지배구조의 개선을 위해서는 기존의 정부안을 조속히 검토 및 통과시켜야 할 것임.

나. 공무원연금 등 특수직역연금의 재정개혁

1) 현황 및 문제점

- 공무원연금을 비롯한 특수직역연금의 개혁은 매우 시급한 실정으로, 정치적 난관이 있더라도 반드시 집권 초기에 추진되어야 할 필요
- 특히 공무원연금의 경우 그동안의 ‘고급여-저부담’ 체계의 유지로 인해 이미 기금고갈상태에 처해 있으며, 향후 정부의 적자보전부담은 급속히 팽창하게 될 것임.
 - ※ 공무원연금 연간 적자 전망(불변가격기준, KDI): 2008년 1,2조원 → 2010년 2,1조원 → 2015년 6,2조원 → 2020년 10,5조원 → 2030년 24,5조원
- 또한 국민연금개혁(2007. 7)으로 인해 공무원연금과의 격차가 커짐에 따라 공적연금제도 간 불형평성에 대한 국민적 불만이 팽배한 상태
- 그러나 공무원연금개혁에 있어서는 공무원노조 등 기득권층의 강력한 반발이 예상되는바, 이를 어떻게 설득해 나갈 것인가가 개혁 성공의 관건이 될 것임.
- 이를 위해서는 단순한 제도적 형평성이 아닌, 공무원의 특수성을 반영한 실질적 형평성을 도모하는 개혁대안을 마련할 필요
 - 민·관의 보수격차 등을 반영하여 공무원연금의 급여수준을 민간부문

(국민연금+법정퇴직(연)금)보다 다소 높게 책정하고, 정부의 사용자로서의 역할을 강화할 필요

2) 정책과제

가) 공무원연금 지급률의 추가적 인하 조정

□ 기존에도 공무원연금 급여수준과 국민연금 간에는 상당한 격차가 있었으나, 2007년 국민연금개혁 및 2009년 공무원연금개혁으로 이러한 제도 간 형평성 격차가 더욱 커지게 되었음.

- 연금지급률을 기준으로 볼 경우 개혁 이전에는 급여격차가 1.4배였으나, 개혁 이후에는 점진적으로 1.9배까지 늘어나게 됨.
- 국민연금의 소득재분배 기능을 감안할 경우, 공무원은 민간 동등 근로자에 비해 실제로 2배 이상의 연금을 받게 됨.
- 따라서 공무원연금에 대한 재정부담 완화 및 제도 간 형평성 제고를 위해서는 보험료 인상만으로 한계가 있는바, 보다 과감한 급여 인하 조정이 필요할 것임.

나) 장기 재직자의 급여수준도 감액되도록 경과규정의 수정

□ 지난 2009년 공무원연금법 개정에 의하면 10년 이상 재직공무원의 급여수준은 감액되지 않는바, 이는 재정적 측면뿐 아니라 후세대 공무원과의 형평성 문제도 야기함.

* 특히, 이러한 조치는 단기 재정개선효과를 지연시키게 됨.

〈표 6-27〉 국민연금-공무원연금 간 연금지급률 차이¹⁾

	개혁 전 (2007년 이전)	개혁 후 (2009년 이후)	감소율
공무원연금	약 2.1% (30년 가입: 63%)	1.9% (30년 가입: 57%)	약 9.5%
국민연금	평균 1.5% (30년 가입: 45%)	평균 1.25%(2008년) → 1.0%(2028년) (30년 가입: 37.5% → 30%)	16.7% → 33.5%
배	1.4배	1.52배 → 1.9배	

주: 1) 전 기간 평균과세(기준)소득 대비 1년당 지급률임.

- 따라서 10년 이상 재직공무원의 급여수준도 단계적으로 하향 조정되도록 경과조치를 개선해야 할 것임.

* 급여조정을 당장 적용하더라도, 기득권 보호조치(과거기간 기존 제도 적용)로 인해 장기 근속자에 대한 실질적 급여감축효과는 서서히 발생

다) 연금지급개시연령의 점진적 조정

- 현행 제도에 의하면 기존의 재직공무원은 60세, 2010년 이후 신규공무원은 65세부터 연금지급을 받게 되어 재직자-신규임용자 간 큰 격차가 발생하게 되며, 이로 인해 심각한 민원발생소지를 내포하고 있음.

- 이를 방지하기 위해서는 재직공무원의 경우에도 60세 → 65세로 단계적으로 연장하도록 재조정할 필요(연금지급개시연령을 60세에서 '2023년부터 2년에 1세씩 연장하여 2031년에 65세'에 도달하도록 개선)

라) 보다 근본적인 구조개혁의 시행

- 마지막으로 보수적 개혁대안은 공무원연금에 내재된 구조적 불균형 및 장기 재정문제를 해결하는 데 한계가 있을 것인바, 앞으로의 공무원연금개혁에 있어서는 보다 다양한 구조개혁대안을 모색하는 노력이 필요할 것임.

- 특히, 미국 및 일본의 공무원연금개혁 사례와 같이 국민연금과의 연계 및 다층구조화를 통해 재정안정화와 함께 제도 간, 민-관 근로자 간 형평성을 제고하는 방안을 적극적으로 강구할 필요

다. 국민연금 가입범위의 확대

1) 현황 및 문제점

- 현행 국민연금제도의 가장 시급한 문제는 가입범위의 협소함임.
 - 국민연금의 납부예외자 수는 5백만명을 넘어서고 있으며, 현재 납부예외자와 체납자를 합치면 적용대상 중 약 1/3 정도가 실제로 보험료를 제대로 납부하지 못하고 있음.
 - 이처럼 미납자가 지속적으로 발생하게 되면 추후 상당수의 노인들이

연금수급권을 상실하거나, 설령 연금을 받더라도 그 액수가 충분치 못하게 될 것이며 더욱이 이들 미납자의 대다수가 영세 빈곤층인 점을 감안하면 결국 현재의 빈곤이 노후의 빈곤으로 이어지게 될 것이 우려됨.

- 국민연금의 적용사각지대 문제는 정부와 공단의 가입자 소득파악능력과 직결될 것인바, 국민연금제도가 '반쪽 연금'이 아닌 명실상부한 '전 국민 연금'이 될 수 있도록 가입자 소득파악능력을 제고해 나가는 데 모든 노력을 경주해야 함.

□ 국민연금급여의 노후소득 보장수단으로서의 적정성 확보도 중요한 과제임.

- 지난 1998년과 2007년의 두 차례의 연금개혁으로 인해 연금급여수준이 당초보다 큰 폭으로 인하되었으며, 이로 인해 부부가구의 경우 한 사람만의 연금급여만으로는 노후생계유지에 필요한 재원 확보에 한계가 있음.
- 특히 국민연금의 소득재분배 기능으로 인해 중산층 이상 가구의 국민연금 소득대체율은 매우 불충분한 수준임.
- 이를 보완하기 위해서는 기존의 '1소득자 1연금'의 개념에서 탈피하여 '1인 1연금'의 원칙으로 전환할 필요가 있음. 국민연금의 임의가입제도를 보다 활성화하여 소득의 유무에 관계없이 누구나 자신의 연금권을 확보할 수 있도록 장려해야 함.

2) 정책과제

가) 사각지대 완화를 위한 보험료 지원방안

□ 국민연금 가입 사각지대를 완화하기 위해서는 다양한 대안들을 검토해 볼 수 있음.

- 예를 들어 학계 및 정치권 일각에서는 보편적인 조세형 기초연금의 도입을 주장하기도 하나, 이 대안은 현행 제도의 틀을 완전히 바꾸는 급진적 개혁대안임.
- 향후 급속한 인구고령화로 인해 재정 소요가 막대해질 것이므로 그 도입 타당성 및 지속 가능성에 대해 매우 신중한 판단이 요구됨.
- 이와는 달리 현행 제도 내에서 가입률을 제고하기 위한 다른 대안으로 저

소득층에 대한 보험료를 정부가 일부 지원해 주는 방안이 있을 것임.

- 노후빈곤에 대해 사후적인 재정지원을 강화하는 것보다는 노후빈곤의 발생소지를 사전에 예방하는 것이 보다 효율적일 것임. 즉, 연금 미적용 계층에 대한 노후소득 보조방안의 강구에 앞서, 저소득계층의 실제 국민연금 참여율을 제고하는 방안에 대한 강구가 선행되는 것이 바람직함.

〈지원대상〉

- 국민연금의 가입 사각지대 문제는 규모가 영세한 재래업종부문에 종사하는 저소득층 비정규직 근로자 계층에서 가장 심각한 상태임.
 - 복지패널조사에 의하면 납부예외자 등을 포함한 총 지역가입자 중 1/3이 임금근로자이며, 이들 계층의 보험료 납부율(27.8%)은 자영업주에 비해 절반 이하의 수준에 불과한 실정임.
 - 또한 임금근로자 중에서도 임시·일용직의 저소득 근로자의 미가입률이 현저히 높게 나타나며, 특히 사업장 규모가 영세한 도소매 숙박업 및 건설업 부문 등에서 미가입률이 상대적으로 높게 나타남.
- 또한 보험료 지원의 효과성 측면에 있어서도 자영업자 계층보다는 임금근로자 계층에 대한 지원효과가 보다 클 것으로 기대됨.
 - 종합적으로 판단해 볼 때, 가입 사각지대의 심각성 정도 및 보험료 지원의 기대효과 측면에서 저소득층 비정규직 근로자를 우선적으로 타깃팅해야 할 것임.

〈지원수준〉

- 보험료 지원의 목적이 경제적 부담경감을 통해 가입유인을 제공하는 데에 있는 만큼 원칙적으로 정부의 보험료 지원수준이 높을수록 가입을 제고효과는 클 것임.
 - 그러나 과도한 보험료 지원은 형평성 문제뿐 아니라 도덕적 해이 현상을 야기할 수도 있는바, 지원수준의 적정성에 대한 신중한 검토가 필요할 것임.

- 저소득 비정규직 근로자를 타깃팅할 경우, 지역가입자로 잔류한 채 보험료 지원을 받을 경우가 사업장 가입자 전환 시의 보험료 부담에 비해 유리해진다면 왜곡현상이 발생할 우려가 있음.
 - 이들 중 대부분은 사업장 가입자로서의 법적 자격이 있음에도 불구하고 사업장 신고 누락으로 인해 지역에 잔류(납부 예외 등)하고 있음.
 - 따라서 이들의 보험료 부담을 절반 이상 줄여주면 사업장 가입자 전환에 대한 유인을 없앨 뿐 아니라, 기존에 사업장에 가입된 비정규직 근로자들이 오히려 지역 가입자로 전환하려는 유인이 발생할 수 있음.
 - 또한 기존에 비정규직 근로자를 사업장 가입자로 신고하여 보험료의 절반을 부담하고 있는 고용주와 그렇지 않은 고용주 간의 형평성 문제도 발생
- 이러한 점을 고려할 때 보험료 지원수준은 사업장에 가입한 근로자의 보험료 부담(소득의 4.5%)을 상회해서는 안 될 것임.
 - 이러한 상한 범위 내에서 가입유인을 제고하기 위한 적정 지원수준을 결정해야 할 것임.

〈지원방법〉

- 비정규직 근로자를 타깃팅할 경우, 보험료 지원방법은 국민연금에 대한 가입유인을 제고할 뿐 아니라 이들의 사업장 가입자로의 전환을 촉진시킬 수 있도록 디자인되어야 할 것임.
 - 보험료 지원은 가입 사각지대 축소를 위한 임시적 조치일 뿐이며, 궁극적으로 사각지대 해소를 위해서는 이들 근로자 집단을 현행법에 따라 사업장 가입자로 신고, 등록시켜야 할 것임.
- 그러나 비정규직 근로자들이 지역에 잔류하고 있는 배경에는 근로자 본인의 경제적 사유뿐 아니라, 영세 고용주들의 법적인 책임회피에도 기인하고 있음.
 - 공적연금 미가입 사유 중 ‘고용주가 가입시켜 주지 않음’이라는 답변이 상당수를 차지하고 있음.

- 따라서 보험료 지원방법을 고안하는 데 있어서는 근로자 개인의 가입유인 제고뿐 아니라, 고용주가 근로자들을 사업장 가입자로 신고할 유인을 높여 줄 필요가 있다는 점을 고려해야 할 것임.
 - 즉, 보험료 지원은 개인 근로자뿐 아니라 고용주의 보험료 부담도 함께 경감시킬 수 있는 형태로 디자인할 필요
- 보다 구체적으로 저소득 비정규직에 대한 보험료 지원방안은 사업장 가입자로 전환 신고하는 것을 조건부로 하여, 근로자와 고용주의 보험료 부담을 일정 부분 정부가 매칭지원해 주는 형태가 바람직할 것임.
 - 예를 들어, 저소득 비정규직 근로자들이 사업장 가입자 전환신고 시 정부가 고용주 및 근로자의 법정 보험료(4.5%) 중 각각 1.5%p씩 낮추어 주는 ‘정부(3%)-고용주(3%)-근로자(3%)’의 보험료 지원 형태를 고려해 볼 수 있을 것임.
 - 이 경우 근로자들에게는 지역가입자로서 가입할 경우에 비해 상당한 사업장 전환 가입유인이 발생할 것이며, 고용주의 기피유인도 어느 정도 완화된 것임.
 - 또한 비정규직 근로자들이 고용주에게 사업장 가입자 신고를 강력히 요구할 소지가 커져 사업장 가입자 전환을 촉진시키는 효과도 기대될 수 있을 것임.
- 결론적으로 보험료 매칭지원은 지역가입자가 아닌 사업장 가입자로 신고한 저소득 비정규직 근로자들을 대상으로 하여 근로자와 고용주의 보험료 부담을 함께 경감시켜 주는 형태로 고안하는 것이 보다 바람직할 것임.
 - 이와 함께 사업장 가입자 신고 누락 방지에 대한 행정조치를 강화함으로써 당근(가입유인 제고)과 채찍(행정조치 강화)의 두 가지 수단을 병행해 나갈 필요

나) 국민연금 임의가입의 활성화

〈1인 1연금제의 확산〉

- 2008년의 국민연금개혁으로 인해 평균근로자의 40년 가입 기준 소득대체율은 장기적으로 30%대의 수준으로 낮아질 것이며, 고소득층의 경우에는 소득대체율이 20% 이하로 떨어질 것이 예상됨.
 - 더욱이 가입기간이 짧아지면, 연금급여액도 이에 비례하여 감소하게 되어 국민연금의 노후소득 보장기능이 크게 약화될 것임.
- 이러한 국민연금의 적정성 문제는 맞벌이 부부보다 홀벌이 부부가구의 경우 더욱 심각해질 것임.
 - 각자의 연금을 수급하게 되는 맞벌이 부부에 비해 홀벌이 가구는 한 사람만의 연금으로 2인 가구의 노후생계를 유지하기에는 절대적인 급여수준이 매우 미흡해질 우려가 있음.
- 국민연금제도가 명실상부한 전 국민 대상 노후소득 보장수단으로서의 신뢰성을 확보하기 위해서는 성실가입자 가구의 은퇴 후 기초생계유지를 담보할 수 있는 최소한의 급여수준을 제공할 필요
 - 그러나 현재의 '1소득자 1연금'의 원칙하에서는 홀벌이 부부가구에 대한 연금급여상 최소한도의 적정성 확보에 한계가 있는바, 향후에는 대한민국 국민이면 누구나 노후를 대비한 연금수급권을 보유한다는 '1인 1연금'의 원칙으로 전환해 나갈 필요
 - 이러한 취지에서 최근 공단이 전개하고 있는 「내 연금 갖기」 캠페인은 매우 시의적절한 조치로 판단되며, 이에 대한 노력을 계속 확산해 나가야 할 것임.
- 이를 위해서는 국민연금의 임의가입제도를 보다 적극적으로 활성화해 나가야 할 것임.
 - 또한 임의가입제도에 대한 자발적인 참여를 장려하기 위해서는 국민연금에 대한 홍보노력의 강화와 함께, 가입률 제고를 위한 경제적인 인센티브의 제공방안을 강구할 필요가 있을 것임.

〈임의가입에 대한 세제지원〉

- **홀벌이 가구의 무소득 배우자가 국민연금에 (임의)가입을 할 경우 매월 해당 소득등급액의 9%를 보험료로 납부해야 하는바, 이는 중산층 가계에 적지 않은 부담요인이 될 것임.**
 - 따라서 임의가입 활성화를 위해서는 이러한 무소득 배우자의 납부보험료에 대한 추가적인 세제지원을 통해 가입유인을 제공하고 가계부담을 완화 주는 방안을 검토할 필요가 있을 것임.
- **현재 유소득자의 경우 자신이 납부한 국민연금 보험료는 전액 소득공제대상이 되고 있으나, 전업주부 등 무소득 배우자가 임의가입을 신청할 경우에는 납부 보험료에 대해 아무런 세제혜택을 받지 못하고 있음.**
 - 그러나 홀벌이 가구의 경우 무소득 배우자의 국민연금 보험료도 결국은 경제활동을 하는 배우자의 소득으로부터 지불되어야 하는 점을 고려한다면, 임의가입을 장려하는 차원에서 배우자의 보험료 부담도 소득공제대상에 포함시킬 필요가 있음.
- **그러나 현행 세법상으로는 무소득 배우자가 국민연금에 임의가입할 경우, 납부 보험료를 상대 배우자의 소득에서 공제할 수 있는 근거가 부족한 상태임.**
 - 우리나라 소득세제는 기본적으로 가구가 아닌 개인을 과세대상단위로 간주하고 있는바, 배우자 명의의 보험료를 납세자 본인의 소득에서 직접 공제하기는 곤란함.
 - 따라서 배우자의 임의가입에 대한 세제지원을 위해서는 보건복지부와 국세청의 상호 협력이 필요할 것임.
- **이러한 대안으로 무소득 배우자의 국민연금 임의가입 시 상대 배우자(과세대상자)가 보험료를 대신 납부해 주는 제도를 제안해 봄.**
 - 즉, 공단(보건복지부)은 과세대상자가 무소득 배우자의 명의로 임의가입을 신청하고 보험료의 대신 납부를 공식적으로 인정해 주는 ‘무소득 배우자 보험료 대납제도’를 국세청과 협조하에 시행

* 이러한 국민연금 보험료 대납제는 과거 부모명의로 보험료를 자식이 대신 납부하는 일명 ‘효도연금’의 사례가 있음.

- 공단은 과세대상자의 연말 소득정산 시 배우자의 대납 보험료에 대한 납부증명을 발급하고, 과세대상자는 이를 근거로 국민연금 보험료 추가소득공제를 신청하면 국세청은 이를 인정해 주는 방안이 가능할 것임.

□ 이러한 배우자 국민연금 보험료에 대한 추가 소득공제를 시행할 경우, 이에 따른 세금감면액은 적용한계세율이 높은 고소득층일수록 증가하게 되어 형평성의 문제가 제기될 수 있을 것임.

- 그러나 국민연금제도의 구조상 강한 소득재분배 기능으로 인해 저소득층의 연금 급여혜택이 상대적으로 훨씬 유리한 점을 감안하면 이는 큰 문제가 되지 않을 것임.

* 저소득층의 국민연금 수익비는 고소득층에 비해 2배 정도 차이가 있는바, 저소득층은 가입 자체만으로도 상대적 고소득층에 비해 상당한 혜택을 보고 있음.

- 이에 불구하고 이러한 보험료 추가소득공제가 남용될 소지나 형평성 논란이 우려된다면, 배우자 임의가입 시 소득공제를 받을 수 있는 소득등급의 상한[예: 국민연금 가입자 평균소득(A값)]을 설정하는 방안을 고려할 수 있을 것임.

제5절 공공부조 재편: ‘고용을 통한 복지 실현’을 위한 기초생활보장제도 재편 방향

1. 저소득층 소득 감소의 현황과 원인

가. 현 황

- 최근 저소득층의 소득이 지속적으로 감소하고 있어 기존 사회정책 방향의 유용성을 점검해야 할 필요성이 제기되고 있음.
- 고소득층과 중산층의 소득점유율의 증가가 두드러지지 않는 반면, 저소득

〈표 6-28〉 소득분위별 시장소득 점유율 추세

(단위: %)

		가구기준					개인기준				
		1996	2000	2006	2010	변화율	1996	2000	2006	2010	변화율
상위	10%	24.1	29.2	24.9	25.7	6.3	22.5	27.5	22.9	23.2	3.2
5 분 위	5	39.5	44.9	41.8	42.9	8.8	37.2	42.2	38.4	39.0	4.6
	4	24.9	23.7	25.5	25.8	3.9	22.5	22.3	24.2	24.2	7.2
	3	16.4	16.4	17.8	18.1	10.0	17.8	16.8	18.2	18.2	2.4
	2	12.9	10.7	11.1	10.5	-18.7	13.9	12.3	13.1	13.2	-4.7
	1	6.3	4.4	3.7	2.7	-57.8	8.5	6.4	6.1	5.4	-36.8
하위	10%	2.0	1.2	0.9	0.4	-78.2	3.2	2.2	1.8	1.3	-59.2

주: 1) 소득기준은 각각 가구시장소득과 균등화/개인화한 시장소득임.

2) 변화율은 1996년도 대비 2010년도.

자료: 가구소비실태조사(1996, 2000); 가계동향조사(2006, 2010).

층의 소득점유율 감소 추세가 뚜렷

- 소득 하위 10% 가구의 소득점유율은 1996년에서 2010년 기간 동안 78.2% 감소
- 단독가구의 증가 등 가구구조 변화의 영향을 분리하기 위해 개인단위 분석 시에도 하위 10%의 소득점유율은 동 기간 59.2% 감소

나. 취약계층 상황 악화의 원인: 급속한 서비스화와 서비스업 생산성 지체

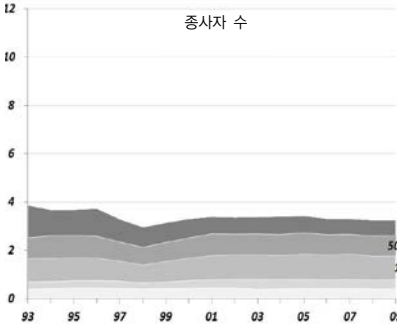
□ 1990년 이후 빈곤의 심화는 서비스화로 대표되는 한국경제 구조 변화에 기인

- 1990년대 초반 이후 세계시장에서 저임금 국가들과의 경쟁 격화로 저기술 제조업이 급격히 붕괴되면서 방출된 노동력이 저생산성 서비스업으로 유입되어 저임금근로자 그룹이 광범위하게 형성되었으나, 이후 영세업체 서비스업 임금은 정체
 - 사업체조사상 제조업 종사자는 1993년 388만명에서 2009년 327만명으로 감소한 것과 달리 서비스업은 708만명에서 1,188만명으로 급격히 증가했으며, 이 중 36.5%를 차지하는 434만명은 4인 이하 영세업체 종사자임.
 - 2002~09년 기간 동안 제조업의 영세업체 종사자 임금은 소폭 증가한

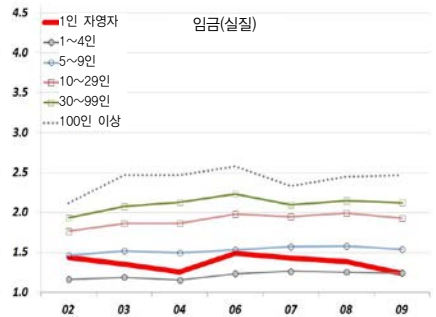
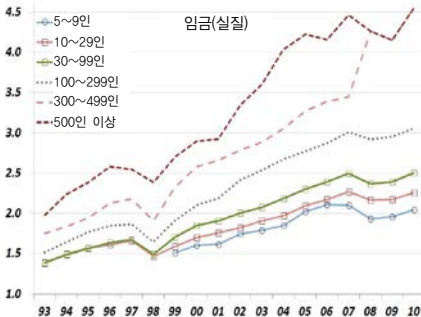
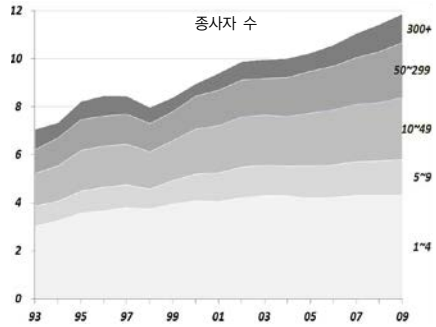
[그림 6-41] 제조업·서비스업의 사업체 규모별 종사자 수와 임금수준

(단위: 백만명, 백만원)

1. 제조업



2. 서비스업



주: 1) 종사자 수와 제조업 평균임금은 KOSIS(통계청)를 이용함.
 2) 제조업 5~9인 사업체의 평균임금은 1999년도부터 가용하고, 2009년부터 500인 이상이 300인 이상으로 통합됨.
 3) 서비스업 평균임금은 통계청 서비스조사 원자료(금융·보험업, 운수업, 일부 연도의 전문 과학기술업 미포함)로부터 1인당 평균급여 항목과 1인 자영자의 경우 영업이익을 사용함.
 자료: KOSIS, 서비스업조사(통계청 MDSS).

것과 달리 서비스업은 실질임금의 변동이 거의 없으며, 1인 자영자의 경우에는 오히려 영업소득이 13.9% 감소

- 저임금 일자리의 낮은 기대소득은 취업할 유인을 감소시켜 비경제활동에 머무는 저소득층 인구 비중이 증가
- 취업 여부가 빈곤 진입과 탈출 여부에 지대한 영향을 미치는 상황에서 비경제활동 인구의 증가는 빈곤의 장기화·반복화 경향을 강화
 - 2000~08년 기간 동안 장기적·반복적으로 빈곤을 경험한 가구주가

〈표 6-29〉 교육수준에 따른 경제활동참가율 변화(1995~2009년, 25~64세):
OECD와 비교

(단위: %p)

	남 성			여 성		
	고졸 미만	고졸	대졸 이상	고졸 미만	고졸	대졸 이상
한국	-8.7	-5.2	-4.0	-2.2	10.4	7.9
OECD	-0.6	-0.7	-0.8	3.3	-0.4	0.1

자료: OECD Employment Outlook 1998, 2011.

〈표 6-30〉 빈곤그룹별 취업상태 비중

(단위: %)

	미취업자	상용근로자	임시/일용		고용주 및 자영업자
			1~35시간	36+시간	
항상 빈곤	80.2 (4.3)	1.1 (0.1)	4.4 (0.2)	2.2 (0.1)	11.7 (0.6)
빈곤 3회 이상 경험	55.9 (15.3)	12.2 (3.3)	4.7 (1.3)	6.5 (2.1)	19.9 (5.5)
빈곤 1, 2회 경험	23.4 (5.7)	31.5 (7.6)	3 (0.7)	10.1 (2.9)	31.1 (7.5)

주: 1) () 안의 수치는 5회 이상 응답한 가구 중에서 차지하는 비율임.

2) '빈곤 3회 이상 경험'은 '항상 빈곤' 포함.

자료: 윤희숙, 「1990년대 이후 한국경제 구조변화가 빈곤구조에 미친 영향과 정책적 함의」, 2012.

전체의 27.4%에 달하며, 이 중 55.9%가 미취업자임.

2. 외국의 경험

가. 국가 간 공통현상으로서의 서비스화와 저임금 일자리 확대

□ 서비스업 확대로 저임금 일자리가 증가하고 임금격차가 확대됨으로써 파생되는 문제는 산업화가 진행된 국가에서 공통적으로 나타나는 현상임.

- 중국 등 저임금 국가의 영향으로 서비스화가 급속히 진행된 것은 우리나라의 특수성이나, 정도의 차이가 있을 뿐 기술진보, 세계화, 서비스화 등의 요인으로 소득격차와 저임금 일자리가 확대된 것은 선진국 공통의

〈표 6-31〉 민간 및 공공 서비스업의 고용비중과 임금격차

(단위: %)

	항 목	1975	1980	1985	1990	2000	2009
덴마크	민간 서비스	33.6	33.5	34.1	35.4	38.6	42.2
	공공 서비스	26.8	30.8	32.3	33.7	34.8	35.4
	임금격차		70.9	70.9	72.5	68.0	62.5
스웨덴	민간 서비스	28.0	27.4	28.4	31.3	35.5	38.0
	공공 서비스	31.0	35.9	38.2	37.6	37.2	37.7
	임금격차	75.8	75.2	75.2	76.3	71.9	73.5
영국	민간 서비스	36.0	38.0	40.8	43.3	47.7	49.0*
	공공 서비스	24.2	25.3	27.3	27.3	29.4	31.8*
	임금격차	55.2	56.5	55.6	53.8	54.9	55.2
미국	민간 서비스	37.0	38.9	41.8	43.1	45.8	45.5
	공공 서비스	33.3	32.1	32.2	33.4	33.4	37.9
	임금격차	52.1	51.3	49.8	49.3	48.8	47.4
네덜란드	민간 서비스	34.1	35.8	37.4	40.2	47.0	47.0
	공공 서비스	28.1	30.7	33.1	31.9	30.2	33.5
	임금격차	63.3*	63.3	64.5	63.7	60.2	60.6*
독일	민간 서비스	30.2	31.2	32.6	34.5	39.9	42.3
	공공 서비스	20.8	22.5	24.9	25.4	28.8	30.8
	임금격차		61*	63	65	54.9	49.5

주: 1) 임금격차는 전일제(full-time) 근로자 중 중간분위(5분위) 대비 하위 1분위의 임금비율(%).
 2) *는 해당 연도의 값이 가용하지 않아 인접 연도의 수치 이용: 영국 2008년, 네덜란드 1977년, 2005년, 독일 1981년.
 3) OECD STAN 산업분류기호 50~74를 민간서비스, 75~95를 공공서비스로 분류. 가사서비스 등은 민간으로 분류하는 것이 적절할 것이나 해당 수치가 분리되지 않아 공공서비스에 포함.
 자료: OECD STAN Indicator database, OECD Employment and Labour Market Statistics, OECD Employment Outlook 1993.

현상임.

- 1990년대 이전에는 민간서비스 부문에서 고용이 창출돼 임금격차가 벌어진 영미권, 공공지출을 통해 공공서비스 일자리를 확대시켜 민간서비스 일자리를 대체한 북구, 저임금 일자리 확대를 제한해 임금격차를 억제한 중부 유럽 등으로 유형화되었음(Iversen and Wren[1998]).⁵⁵

55 글로벌 경쟁에 노출이 적은 서비스업(sheltered sector)에서는 상대적으로 생산성이 낮게 유지되면서 임금격차가 확대된다. 이런 상황에서는 재정지출을 통해 공공부문에서

- 그러나 1990년 이후는 앞 시기의 모든 유형에서 민간서비스부문 일자리 비중이 증가하고 임금격차가 확대되고 있어, 저임금 일자리를 통한 고용과 소득격차 확대는 서구 선진국 공통의 현상으로 관찰됨.
- 대부분의 서비스가 비교역재의 성격인 만큼 생산성이 낮게 유지되고, 제조업에 비해 단시간 고용 등 비정형근로의 비중이 높기 때문에 경제의 서비스화는 통상 임금과 소득의 격차를 확대시키는 영향을 가짐.

나. 공공부조 재편을 통한 각국의 정책적 대응

- 1990년대 이후 각국의 공공부조는 장기적 미취업으로 인한 만성빈곤과 근로빈곤현상에 대처하기 위해 구조적 재편과정을 겪음.
 - 공공부조제도는 전통적으로 시장이 초래하는 위험으로부터 개인을 보호하는 것을 목표로 해왔으나, 노동시장에의 참여로 자립을 증진하는 방향으로 선회
 - 이는 일정 수준의 소득을 보장하여 보호하는 것에 그치는 대신 빈곤상태에서 벗어나도록 지원하는 것으로 공공부조의 강조점이 이동했다는 것을 의미
- 이러한 인식 전환의 배경에는 저임금 일자리 증가로 초래된 근로빈곤과 취업유인 저하를 해결해야 할 필요성이 자리함.
 - 실업의 원인이 경기적일 때는 경기가 호전될 때까지 실업자를 보호하는 것이 주된 정책목표이나, 저임금 일자리의 증가로 취업동기의 약화가 문제되는 상황에서는 장기 실업자의 활성화(activation)가 빈곤정책적 중요성을 띠게 됨.
 - 장기 미취업자를 취업으로 유도하기 위해서는 취업 시의 보상과 미취업 시 보상의 차이를 확대하여 취업유인을 증가시키는 것이 필요

고용을 창출하여 재정건전성을 해치거나, 저임금 일자리 자체를 제한하지 않는 이상, 민간 서비스부문의 저임금 일자리에서 고용이 창출되어 전반적인 임금격차를 확대시키게 된다. 즉, 경험적으로 서구 선진국들은 재정건전성과 고용, 저임금 일자리 축소 등 세 개의 목표 중 두 개의 목표를 만족시키는 데 그쳐 왔다(service trilemma).

- 공공부조의 재편은 노동시장 참여(labor market attachment)를 강조하는 방향과 인적 역량 제고(Human Resource Development)를 강조하는 방식으로 대별되며, 취업할 때와 공공부조에 의존할 때 생기는 소득의 차이를 증가시켜 노동시장으로 옮겨갈 유인을 만들고 그것을 지원하는 것으로 요약됨.
- 미취업 시의 보상을 제한하는 방식으로는 공공부조 급여의 기간과 금액을 축소하거나 취업에 연동시키는 방식이 활용됨(punitive workfare).
 - 미국, 덴마크, 독일, 네덜란드, 영국, 스웨덴, 핀란드, 프랑스 등
- 저임금 근로자의 소득이나 임금을 지원하여 취업유인을 높이는 정책 역시 공공부조 의존 시의 소득과 취업 시 소득의 차이를 늘려 취업유인을 강화하는 수단이며, 근로빈곤을 완화하는 효과도 가짐.
 - 미국, 영국, 캐나다, 아일랜드, 뉴질랜드, 덴마크, 핀란드, 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 네덜란드, 독일 등에서 활용
- 반면, 인적역량을 강조하는 방식은 실업의 구조적 요인이 직업능력 부족이라는 관점에서 공공부조 수급을 직업훈련 등에 연동시켜 실업을 감소시키고, 저임금 일자리가 막다른 일자리가 되지 않도록 이동성을 강조(enabling activation)
 - 덴마크, 네덜란드, 영국 등

3. 우리나라의 공공부조제도와 근로연계

가. 기초생활보장제도의 구조

- 국민기초생활보장제도는 공적·사적 보호망으로부터 배제된 빈곤층을 위한 최종 사회안전망
- 수급대상자는 ‘부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자’⁵⁶
- 부양의무자 기준은 수급대상자 가구와 부양의무자 가구의 소득과 재산을 고려하는데, 그간 부양의무자 가구의 범위와 경제력 기준 양 측면에서 지

⁵⁶ 국민기초생활보장법 제5조.

속적으로 완화되어 왔음.⁵⁷

□ 수급자로 선정될 경우의 혜택은 기초생활보장제도가 직접 제공하는 혜택과 수급자격과 자동적으로 연동되어 제도 외부로부터 주어지는 혜택으로 구성

- 기초생활보장제도 내부의 혜택은 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여⁵⁸
- 기초생활보장제도 외에도 대학 장학금, 영구임대아파트, 방과 후 프로그램바우처, 양곡 할인, 난방연료 지원 등 각종 저소득층 지원사업과 감면제도 80여 개가 존재하며, 이 중 수급자를 명시하여 수급자의 우선권이 보장되는 지원사업은 30여 개임.

나. 근로연계를 위한 기초생활보장제도 내 장치와 효과성

□ 수급자는 근로능력 유무에 따라 일반수급자와 조건부수급자로 나뉘며, 이 중 조건부수급자는 근로참여여건에 따라 조건 제시 유예자와 근로연계 대상인 자활사업 참여자로 구분

- 근로능력 판정은 의학적 평가기준과 활동능력 평가기준에 근거하며, 판정결과 근로무능력자는 우선 일반수급자로 분류됨.
 - 근로능력자 중 취업자 및 미취학 자녀 중일 보호자, 가구원에 대한 중

57 2012년 예산안은 부양의무자의 소득기준을 현행 부양의무자와 피부양자 가구 각각의 최저생계비 합의 130%에서 185%로 상향 조정함.

58 생계급여액 + 주거급여액 = 현금급여기준액 - 가구의 소득인정액.
* 현금급여기준액 = 최저생계비 - 현물 및 타 법 지원액(주민세, TV 수신료 등), 이때 소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액,
* 소득평가액 = 실제 소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제,
* 재산의 소득환산액 = (재산 - 기본재산액 - 부채) × 소득환산율
* 예를 들어, 2011년 4인가구 최저생계비는 1,439,413원(A), 타 지원액 260,917원(B)으로 설정되어 있기 때문에, 현금급여기준은 1,178,496원(C=A-B), 가구의 소득인정액이 0일 경우 현금지원액은 1,178,496원이며, 이는 개념적으로 주거급여액 228,015원(D, 최저생계비의 15.84%), 생계급여액 950,481원(C-D)으로 구분됨.
* 교육급여: 중고생 자녀의 입학금·수업료, 교과서대, 학용품비 등
* 해산·장제급여: 해산급여는 출산아당 50만원, 장제급여는 사망 시 가구당 50만원 지급
* 의료급여, 자활급여: 현물 급여(자활참여 시 근로대가는 현금)

일 간병자, 대학생 등은 조건 제시 제외자로서 자활사업 참여조건이 없는 일반수급자로 분류됨.

- 조건부수급자 중 자활사업 참여자는 근로능력이 있는 수급자로서 자활사업 참여를 조건으로 하여 생계급여가 지급됨.
 - 질병, 부상자, 도서벽지 거주자 등은 일정 기간 동안 조건부과가 유예
- 2010년 말 현재 기초생활 수급자 1,458,308명(878,904가구) 중 근로무능력자는 1,159,399명(79.5%), 근로능력자는 298,909명, 조건부수급자는 70,022명

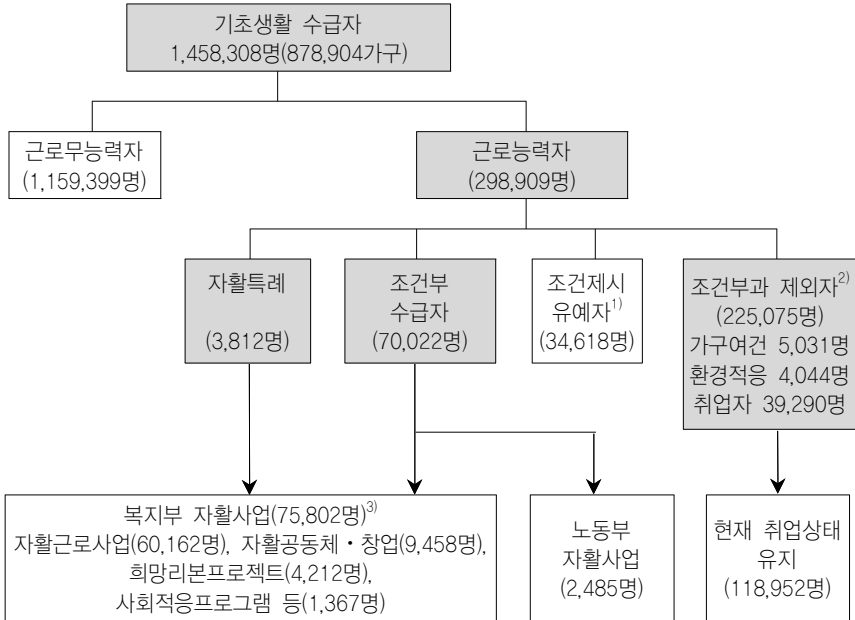
□ 수급자가 제도를 벗어나 자립하도록 지원하는 기능이 미미한 것은 근본적으로 근로 능력에 따른 차등 없이 상당 소득을 보장하는 제도 설계상의 문제에 기인

- 2000년 기존의 생활보호제도를 기초생활보장제도로 개편하는 과정에서 도입된 가장 큰 변화는 근로능력 여부와 관계없이 모든 사람에게 일정 수준의 소득을 보장하는 것이었기 때문에 근로유인 역제의 문제를 내장
- 근로유인 왜곡에 대한 각계의 우려를 무마시키기 위해 자활사업을 도입했으나 자활대상자를 노동시장에 안착시키는 것이 궁극적 목적이어야 한다는 원칙이 제도 설계에 반영되지 않음.

□ 제도 설계 시 모든 사람에게 최저생계비를 보장할 것을 천명했기 때문에 공적소득보장수준이 노동시장으로부터 획득할 수 있는 저소득층 임금수준을 상회하는 것이 불가피

- 정책개입 여부를 결정하기 위한 공공부조 기준선과 빈곤인구 비중을 가늠하기 위한 빈곤선을 분리시켜 운영하는 서구 국가들과 달리 유일한 기준을 사용
- 최저생계비는 '건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용'으로 규정되며, 최빈가구 필수품목바스켓 비용에 가구규모 균등화지수를 적용하여 산출
- 수급자 소득보장수준이 노동시장으로부터의 최저 보수보다 상당폭 높아 노동시장에 참여할 유인이 희박
 - 2011년 최저임금은 주 40시간 근로 시 월 902,880원이나, 4인가구

[그림 6-42] 기초생활보장제도 수급자 근로연계 현황(2010년 12월 말 현재)



주: 1) 질병, 부상자, 도서벽지 거주자 등.

2) 근로능력자 중 취업자 및 미취학 자녀 종일 보호자, 가구원에 대한 종일 간병자, 대학생 등.

3) 차상위계층과 근로무능력 수급자 중 참여희망자 23,255명 포함.

자료: 보건복지부 주요 업무 참고자료(2011).

최저생계비는 1,439,413원이며, 시장소득이 최저생계비 미만인 가구 비중은 17.6%, 최저생계비가 보장되는 수급가구 비중은 5.5%

- 2010년 현재 국민연금 가입기간이 20년 이상인 완전노령연금 수급자 중 70% 이상이 2인가구 최저생계비 858,747원에 미달하는 금액을 수급
- 수급자 그룹보다 소득이 높은 저소득그룹의 소비지출이 최저생계비보다 낮게 나타남.

□ 각종 저소득층 지원사업이 증가함에 따라, 노동시장 참여나 근로소득 증가로 수급자 자격을 상실할 경우의 비용은 기초생활보장제도 급여혜택을 훨씬 상회

- 30여 개의 각종 저소득층 지원사업이 기초생보 수급자를 명시하여 포함

〈표 6-32〉 소득요건으로 수급자만을 명시한 저소득층 지원사업

사 업	담당부처	지원내용
방과 후 학교	교육과학기술부	방과 후 프로그램 무료 수강권(1인당 연간 30만원)
기초생활수급자 장학금	"	성적요건 충족 대학생 학자금 지원(2010년 1인평균 344만원 지원)
급식비 지원	"	1인당 최대 450,000원
임대주택 공급	NH공사	시세 대비 30% 낮게 임대조건 유지, 관리비 지원
기존 주택 매입임대	"	시중 전세시세의 30% 수준으로 임대
기존 주택 전세임대	"	NH공사가 임대인과 전세계약 체결 후 수급자에게 저렴하게 재임대
수급자 자가주택 개보수사업	"	1인당 최대 600만원 지원
가스요금 할인	지식경제부	16.4% 할인
전기요금 할인	"	21.6% 할인
난방요금 할인	"	월 기본요금 상당액 일괄 감면
옥내급수관 개량 지원	환경부	기초생활대상자 주택 옥내급수관 개량 지원

하고 있는데, 이 중 10여 개는 차상위를 대상요건에 포함하지 않아 소득이 증가해 수급자격을 상실 시 지원혜택을 포기해야 함(표 6-41).

- 이들 혜택은 자녀의 대학 학자금이나 주택지원 등을 포함하여 저소득 수급자의 근로소득 증가분으로 감당하기 어려운 규모이거나 이동성의 부족으로 당장 큰 불편을 초래할 수 있는 혜택임.

- 제도 내에서 주어지는 의료비와 교육비, 급식비, 전기료, 쓰레기봉투, TV 수신료, 유선전화, 국민연금 및 건강보험 보험료, 주민세 감면 등의 타법 지원 역시 현금급여에서 그 가치가 가감되긴 하나, 수급자격 상실 시 사라지는 혜택이라는 점에서 동일

□ 근로능력자를 위한 자활사업을 제도 내에 내장하여 '생산적 복지'를 천명했으나, 자활사업 대상자가 사업 내에 머물 유인을 통제하지 않아 노동시장으로 안착시키는 기능이 미미하며, 자활을 억지(抑止)하는 효과

- 한시성을 명시하여 노동시장에서의 적응력을 높이는 일시적 과정으로 자활사업을 정립하기보다 노동능력이 취약한 그룹의 영구적 일자리 창출

역할을 담당

- 노동시장에 진입할 의지와 능력이 약한 그룹의 경우 노동강도가 낮은 자활사업에 참여하여 기초보장 생계급여와 자활근로소득을 확보하는 것을 노동시장 진입 시도보다 선호
- 결과적으로 대부분 단순근로사업에 참여하며, 자활 참여자 중 취업을 통한 탈수급률은 7%대의 낮은 수준
- 수급자 중 자활 참여자는 미참여자보다 낮은 빈곤탈출률을 보여 자활제도가 오히려 자활억지효과를 갖는 것으로 나타남(박창균 외[2006]).

□ 제도 내외적인 조건으로 인해 근로소득 유무나 규모를 과소 보고하여 수급자격을 유지하는 유인이 강하며, 이는 취약한 소득인프라 문제와 결합하여 수급자 내 형평성, 비수급자와의 형평성 문제를 초래

- 근로의욕이 낮은 경우는 근로무능력 판정을 확보하여 근로참여조건 없이 급여를 확보하거나, 근로능력자 판정을 받을 경우 소득 과소 보고나 자활사업 참여로 제도 내에 안주
 - 2008년의 경우 수급자 중 근로능력자 판정 비율은 19%이나, 복지패널 조사에서 근로능력자로 응답한 경우는 50~60%
 - 사회복지전담 공무원이 근로능력 판정을 위한 진단서 내용을 신뢰하는 비율은 50% 미만으로 진단서 발급 병·의원에 대한 불신이 매우 큰 것으로 조사됨.
- 취업 가능성이나 근로의욕이 강한 수급자의 경우 근로무능력 판정 또는 자활참여 면제를 받거나, 자활 조건부의 생계급여를 포기하면서 소득 과소 보고가 용이한 부문에 취업해 수급혜택과 근로소득을 동시에 확보
- 부정 수급의 문제는 소득파악 인프라 취약의 문제와 결합되어 증폭
 - 취업수급자나 자활사업 참여자들은 소득파악이 용이한 사회보험 가입 사업장을 기피하여 소득을 과소 보고

□ 기초생활보장제도를 포함한 빈곤정책 전반의 핵심적인 문제는 빈곤층 전반을 고려한 제도가 미비하다는 점

- 최저생계비 미만의 절대빈곤층 규모는 약 500만명으로 추산되나, 기초생

활보장제도의 혜택을 받는 인구는 2010년 145만 8천명에 불과

- 비수급 빈곤층에 대해 생계비와 일자리 매칭을 보조하거나, 직업능력을 키워 자립능력을 강화하는 체계적 지원 시스템 미비

다. 논의되고 있는 개선방안

- 2011년 보건복지부 빈곤대책 기획단은 급여방식을 개별 급여로 전환하는 것을 주된 내용으로 하는 개편안 발표
 - 이는 생계급여와 의료, 교육, 주거 등 여타 현물급여가 수급자격에 연계되어 탈수급유인을 저하시킨다는 판단에 의거하여 수급자들이 중시하는 생계급여와 의료급여를 제외한 나머지의 급여자격을 수급자격보다 넓혀 적용하겠다는 의도
- 개편안은 수급자의 취업유인이 낮은 원인은 취업 시의 기대소득에 비해 수급자로 잔존 시 혜택이 훨씬 크기 때문이라는 점을 개선하기보다 급여방식의 전환만을 강조
 - 탈수급 시 저임금 일자리의 기대소득이 수급자 보장소득보다 훨씬 적으며, 30여 개에 달하는 각종 지원과 감면제도까지 상실해야 하기 때문에 탈수급유인을 위해서는 취업 시 얻는 것이 더 크도록 종합적으로 조정할 필요
 - 개별 급여방식을 표방하면서 교육급여와 별도로 분리시킬 필요성이 모호한 주거급여를 분리하여 확대시키는 것으로 계획되어 있으나, 애당초 중시되지 않았던 급여의 개별화가 취업유인에 큰 영향을 미치기 어려움.
 - 또한 주거급여는 수급자보다 넓은 범위의 임차인들을 포괄하도록 확대되었지만, 주거기준 최대액에서 소득의 일정 비율을 차감하여 지원받는 방식이기 때문에 주거비용을 기준액보다 낮은 수준으로 절약할 요인이 없는 비효율성이 예상됨.
- 근로능력자 30만명의 직업능력을 강화하고 취업을 지원하기 위한 장치에 대한 고려를 찾기 어렵다는 점이 복지부 개편안의 주요한 문제점

- 근로유인 강화를 위해 근로소득공제 중 기존 생계급여가 근로시간 확대에 따라 감소하는 비율(tapering out)을 조정하는 데 치중하고 있으나, 탈수급 시 상실하게 되는 여타 급여들의 영향을 근로소득공제로 상쇄하기는 어려움.
 - 근로능력자 중 기취업자(약 14만명)의 경우처럼 직업훈련을 통해 직업능력을 강화하여 노동시장 진입역량을 높이거나, 노동시장에 정착하도록 고용지원을 강화하는 정책적 노력이 중요성을 갖는 경우에 대한 인식이 미흡
- 결국 개편안은 기초생활보장제도가 수급자에게 보장하는 직간접 혜택이 노동시장 참여 시보다 지나치게 높고, 근로능력 수급자를 노동시장과 직접 연결시키는 통로가 없으며, HRD의 고려가 적어 직업능력의 퇴화를 방치하고 있다는 기존의 문제점을 그대로 유지하고 있으며, 이는 부처 간 업무분담상의 문제를 제기
- 개편안의 문제점은 보건복지부가 고용복지보다 빈곤층 보호에 더 큰 중요성을 부여하고 있다는 것을 반영하는 한편,
 - In-work benefit, 최저임금제, 임금보조, 직업훈련시스템, 고용지원서비스 등 취약계층과 노동시장 간 연계를 강화시키기 위한 정책수단 중 대부분이 보건복지부에게 가용하지 않고 이에 대한 관심도 상대적으로 작기 때문에 판단됨.

라. 개선방안: ‘고용을 통한 복지’를 구현하기 위한 개편방안

- 기초생활보장제도의 목적을 근로무능력자의 보호로 설정하고 근로능력자의 자립 지원은 수급자와 비수급 빈곤층을 아울러 적극적 노동시장의 관점에서 포괄할 필요
- 현재의 기초생보는 근로능력과 상관없이 모두를 보호하되, 그중 능력자에게는 자활근로의 조건을 부과했으나, 굳이 자립을 하지 않아도 제도 내에 안주하는 것이 허용되는데다 각종 혜택으로 제도를 벗어나는 비용이 지나치게 크기 때문에 수급자를 노동시장으로부터 고립시켜 왔음.
 - 노동시장으로부터 떨어진 시간이 길어질수록 직업능력이 저하되며, 빈곤탈출 전망은 점점 더 감소

- 근로능력자의 경우 노동시장으로 진입할 수 있도록 지원하는 것이 근로능력자를 자립시키기 위한 지원의 핵심인 만큼, 비수급자 빈곤층과 분리시킬 근거 확보
- 기초생활보장제도의 개편은 빈곤정책 대상을 넓히고 자립지원을 강화하는 제도 전반의 재편 속에서 그 부분으로 위치 지을 필요
 - 빈곤정책의 대상을 확대하여 소득이 최저생계비 미만인 500만명 가량의 인구에 대한 체계적인 지원시스템을 구축할 필요
 - 기초생활보장제도 수급자 중 근로능력자는 직업능력 확충이 필요한 만큼 비수급 빈곤층을 위한 지원시스템의 대상으로 편입시키고, 기초생활보장 제도는 근로무능력자 가구 대상의 제도로 자리매김할 필요
- 적극적 노동시장의 정책수단을 통합적으로 운용하기 위해서는 고용지원서비스와 직업훈련시스템 등 기존의 정책수단을 대폭 정비·확대하는 노력과 병행하여 복지전달망과의 연계를 원활히 할 필요
 - 현재 자활사업에 포함된 직업훈련내용을 제외하고는 수급자 대부분이 직업훈련 무경험(조건부수급자 외에는 직업훈련 경험자를 포함한 가구의 수급자 비중이 4.5%에 불과)이며, 이는 일반 빈곤층 미취업자도 마찬가지
 - 근로능력자는 기존의 고용지원정책으로 포괄하되, 대상자가 가진 여타의 복지욕구도 함께 고려하기 위해 복지전달망과의 연계를 강화하는 것이 현실적인 해결책
 - 이를 위해서는 기존 적극적 노동시장 전달망을 대폭 강화하고 고용센터의 접근성을 제고하는 한편, 지자체 복지전달 네트워크와의 연결을 강화할 필요
- 이를 위해 이미 도입되어 있는 각종 취업지원사업을 통폐합하여 실업빈곤층을 포괄적으로 지원하는 효율적 시스템을 구축할 필요
 - 2012년 현재 중앙정부 재정지원 일자리 예산이 약 9조 5천억원으로써 16개 부처, 6개 청에서 168개 사업을 추진하고 있으나 분절적·비체계적

〈표 6-33〉 국민기초생활보장 수급가구의 근로능력자 포함 여부별 현황

(단위: %, 만원)

		근로능력자 포함 가구의 비중	연평균 수급액	
			포함 가구	미포함 가구
협의	근로능력자 포함	56.9(72.4)	402.8	398.2
	64세 이하 근로능력자 포함	49.3(66.8)	416.1	385.9
광의	근로능력자 포함	74.2(84.8)	411.5	370.1
	64세 이하 근로능력자 포함	58.3(74.0)	430.8	358.8

주: 1) 협의의 근로능력자는 근로능력에 관한 문항에 '근로 가능' 응답자만을 근로능력자로 정의, 광의는 '근로 가능' 또는 '단순근로 가능(집에서 부업 가능)' 응답자 포함.

2) 비중은 수급가구 중 근로능력자 포함 가구의 비중, () 안 수치는 가구원의 비중임.

자료: 한국복지패널조사 4차 자료.

으로 운영되고 있다는 비판이 높은 만큼, 이들을 재구조화하는 작업이 선행될 필요

- 실업급여 수급기간 만료자, 청년실업, 자영자, 기존 근로능력 수급자 등 광범위한 빈곤층 실업자에게 직업훈련지원, 고용지원 등과 연계한 생계수당을 지원
- 현재 취업지원수당이 월 30만원 수준이며, 근로능력자 가구의 수급액은 연평균 400만원 수준으로 크게 차이 나지 않기 때문에 이들을 취업지원제도의 틀로 옮길 경우 현금지원액이 크게 변화하지 않을 것으로 예상됨.

□ 저소득층을 위한 각종 지원제도를 근로유인을 저해하지 않도록 체계적으로 정비할 필요

- 저소득층 근로자에 대한 현금지원은 임금보조나 EITC 등의 근로소득 보조수단을 활용
- 교육과 의료 등의 현물급여는 초기 조건의 불평등을 완화하는(level-playing field) 재분배수단으로 중요하며, 사회투자적 성격, 소비 외부성도 강하기 때문에 수혜층을 늘려야 할 것이나, 지출효율화가 선행될 필요
 - 차상위층까지 이들 급여의 범위를 늘리고 저소득층 아동돌봄서비스와 노인복지서비스, 장애인복지서비스 강화 노력과 병행
 - 각종 감면제도는 차상위에게까지 확대하거나 폐지하여 수급자로의 해

택 집중 완화

- 기초생보 지출의 1/2을 차지하면서 지출비효율의 문제가 제기되고 있는 의료급여의 지출효율화 문제는 대상 확대에 선행될 필요

제6절 보육정책의 문제점과 개선방안

1. 문제의 제기

- 보육정책은 영유아의 발달과 여성의 경제활동 증진을 목표로 설계하는 것이 바람직
 - 어린 시절 형성된 학업역량은 앞으로 받게 될 교육의 성과를 결정하는 중요한 요인(Cunha and Heckman[2007])
 - 보육료 지원은 육아로 인한 여성의 노동시장 이탈을 완화하여 노동공급 증대를 가져옴으로써 경제성장과 여성의 자아실현에 기여(OECD[2007])
- 최근 보육정책의 대대적 개편이 이루어졌음에도 불구하고, 정책목표를 추구하기에 미흡한 정책수단이 도입되고 정책수단의 취지가 정책목표와 괴리되거나 정책목표와 상반된 정책수단이 유지되고 있는 상황
- 본 절은 보육정책의 목표에 비취 보육정책의 현황과 문제점을 구체적으로 살펴보고, 목표와 일관된 정책방향을 제시하고자 함.

2. 보육정책의 현황과 문제점

가. 비근로 여성 및 중상위 소득계층에 대한 획일적인 보육료 지원

- 현재 보육료는 영아(0~2세아)와 5세아에게 종일제(월~금: 07:30~19:30, 토: 07:30~15:30) 기준으로 전액 지원되며, 2013년부터 3~4세아에 대한 종일제 보육료 역시 전액 지원될 계획임(표 6-34).
 - 유아(3~5세아)는 공통의 보육·교육 과정인 누리과정이 도입되면서

〈표 6-34〉 연도별·연령별 보육료 지원액 및 지원대상

		월 보육료 지원액 (종일제 기준)	보육료 지원대상	
			2011년	2012년
영아	0세	39,4만원	소득 하위 70% 가구	전 계층
	1세	34,7만원		
	2세	28,6만원		
유아	3세	2011년 19,7만원		소득 하위 70% 가구
		2012년 19,7만원		
		2013년 22,0만원		
	4세	2011년 17,7만원		
		2012년 17,7만원		
		2013년 22,0만원		
	5세	2011년 17,7만원		전 계층
		2012년 20,0만원		
		2013년 22,0만원		

주: 0~2세는 2011년과 2012년 월 보육료 지원액이 동일함.

자료: 보건복지부, 『2011년도 보육사업안내』; 보건복지부, 『2012년도 보육사업안내』.

지원단가가 연차적으로 인상될 예정

□ 보육료 지원은 아동모(母)의 경제활동에 대한 금전적 부담을 완화하여 근로유인을 제고한다는 점에서 긍정적

- 선행 연구에 따르면 보육비용과 아동모(母)가 취업할 확률은 부의 인과관계를 갖는 것으로 나타남(Blau and Currie[2006]).

□ 아동발달에 있어서 장시간의 시설보육이 필요하지 않은 비근로 여성의 영아에게도 종일제 보육료를 전액 지원하는 것은 재정운용의 효율성을 저해

- 영아기는 주 양육자와의 안정적인 애착(secure attachment) 형성이 중요한 시기임.
 - 애착은 특정 대상과의 정서적 유대관계로서 주 양육자의 긍정적이고 일관된 양육태도와 영아의 성격이 조화를 이룰 때 안정적으로 형성되며, 안정적 애착을 형성한 영아는 자신감, 호기심, 의연함 등 긍정적

성향을 보이는 것으로 알려져 있음(강문희 외[2011]; Zigler *et al.* [2002]).

- 가정양육을 통해 영아와 애착관계를 형성할 수 있는 미취업 여성과 육아 휴직 중인 여성에게도 정부가 장시간의 시설 이용을 전액 보조하는 것은 아동발달을 도모하는 데 불필요한 재정부담을 초래

□ **취약계층 아동에 대한 조기 지원이 저조한 상황에서 영유아에 대한 보편적 지원이 실시되면서, 교육투자의 효율성과 형평성이 모두 저하될 우려**

- 취약계층 영유아를 대상으로 한 조기 지원은 계층 간 교육기회의 불평등을 완화할 뿐만 아니라, 다른 계층에 대한 지원보다 성과가 높아 재정운영 측면에서 효율적(Cunha *et al.*[2005]; Carneiro and Heckman[2005])
 - 기존에 축적된 역량은 이후의 학습을 용이하게 만들기 때문에, 조기 교육일수록 투자수익률이 높으며 시간이 경과할수록 초기에 결핍된 학업역량의 강화가 불가능하거나 막대한 비용이 소요(Cunha and Heckman[2007])(그림 6-27)
 - 조기 개입의 성과는 가정에서 충분한 지원을 받지 못하는 취약계층 영유아를 대상으로 했을 때 극대화됨.
- 우리나라에서 2010년 기준 차상위계층 이하 가구의 아동은 46만명 정도로 추정되나, 대표적인 취약계층 아동 지원사업인 드림스타트사업의 수혜아동은 3만여 명에 불과한 실정
 - 드림스타트사업은 저소득 밀집지역에 거주하는 임산부와 12세 이하 아동가구를 대상으로 맞춤형 통합지원서비스를 제공하여 아동의 전인적 발달과 가족기능의 회복을 도모하는 아동복지정책의 일환
- 이런 상황에서 영유아에 대한 보편적 지원은 취약계층 영유아에 대한 조기 지원에 비해 효율성과 형평성 모두 낮은 것으로 판단됨.

나. 양육수당의 부정적 영향에 대한 고려 미흡

- 양육수당은 현재 보육시설을 이용하지 않는 소득 하위 15% 가구의 영아에 한해 지급되고 있음(표 6-35).

〈표 6-35〉 연도별·연령별 양육수당 및 지원대상

		월별 양육수당	양육수당 대상	
			2011년	2012년
영아	0세	12개월 미만: 20만원	소득 하위 15% 가구	소득 하위 15% 가구
	1세	24개월 미만: 15만원		
	2세	36개월 미만: 10만원		

자료: 보건복지부, 『2011년도 보육사업안내』; 보건복지부, 『2012년도 보육사업안내』.

〈표 6-36〉 각년도 3월 어린이집 이용 아동 증감(전년 동월 대비)

(단위: 명)

연 령		2009. 3	2010. 3	2011. 3	2012. 3
영아	0세	7,879	4,680	10,643	25,351
	1세	34,648	17,900	20,545	73,622
	2세	30,364	57,058	17,467	34,836
	계	72,891	79,638	48,655	133,809
유아	3세	-3,584	13,052	32,023	-12,410
	4세	-712	-17,980	4,076	12,569
	5세	-14,241	-5,679	-12,151	12,207
	계	-18,537	-10,607	23,948	12,366
계		54,354	69,031	72,603	146,175

주: 2012년 3월부터 모든 영아에 대한 보육료 지원이 실시됨.

자료: 아이사랑보육포털 <http://www.childcare.go.kr/>.

- 현재 소득 하위 15% 가구의 보육시설 미이용 영아는 연령에 따라 10만~20만원으로 차등지원을 받음.

□ 양육수당은 시설보육과 직접 양육 간 부모의 선택권을 확대하고자 도입된 제도로, 최근 어린이집에 등록한 영아가 급증함에 따라 확대의 필요성이 논의되고 있으나 그 부작용에 대한 고려는 부족

- 2012년 3월 어린이집에 등록한 영아 수는 전년 동월 대비 13만명가량 증가하여 최근 4년(4만~7만여 명) 중 가장 큰 폭의 증가세를 보임(표 6-36).
- 시설보육에 대한 과도한 수요를 가정양육으로 전환하기 위해, 보육료와

양육수당 간 지원대상과 지원액수의 차이를 완화하는 방안이 논의됨.

- 양육수당이 여성 경제활동과 영유아 발달에 미치는 영향에 대한 고려는 정책 도입 및 정비 논의에서 부족

□ 양육수당의 인상은 여성의 근로의욕 저하를 초래

- 양육수당 인상으로 여성의 비임금 근로소득이 높아지면 의증임금이 증가함에 따라 여성이 노동시장에 진입할 유인이 감소함.
 - 핀란드는 보육료 지원 대신 재정부담이 적은 양육수당을 높게 지급함으로써, 3세 이하의 자녀를 둔 여성의 경제활동참가율을 낮추는 결과를 초래(OECD[2005])
 - 노르웨이에서는 양육수당이 도입되면서 1~2살 자녀를 둔 여성의 경제활동참가율이 하락한 것으로 분석됨(Ronsen[2009]).
- 저출산·고령 사회로 진입하면서 여성의 근로의욕 제고가 시급한 우리나라의 상황에서 양육수당의 인상은 노동공급 증대에 부정적 영향을 미침.

□ 양육수당 수혜연령을 유아기로 확대하는 것은 소득계층 간 교육격차를 확대시킬 우려

- 임금이 낮거나 앞으로는 낮을 것으로 예상하는 여성은 경력단절의 기회비용이 낮아 시설보육(보육료 지원)보다 가정양육(양육수당)을 선택하는 경향을 보임(Nyberg[2010]).
 - 자녀를 어린이집에 보내고 있는 취업여성 중 양육수당을 충분히 받을 경우 직장을 그만둘 의향이 있다고 응답한 비율은 차상위 초과 계층(34.0%)보다 차상위 이하 계층(51.5%)에서 높게 나타남(유해미·김문정[2012]).
- 유아기는 인지·언어·사회정서적 역량을 개발하여 초등학교 진학을 준비하는 단계로 교육의 중요성이 대두되는 시점으로 알려져 있음(Waldfogel[2006]).
- 양육수당 수혜연령의 확대는 취약계층 여성이 가정양육을 선택하도록 하여 유아의 발달을 저해할 가능성

다. 어린이집 간 경쟁의 제한

- 양질의 보육은 영유아의 인지적·언어적·사회정서적 발달에 긍정적 영향을 미치는 것으로 알려져 있음.
 - 보육의 질은 보육여건(structural quality)과 교사와 영유아 간의 관계(process quality)에 의해 결정됨(Blau[2001]).
 - 우수한 보육여건과 교사와 영유아 간의 원만한 관계는 아동의 지능과 언어습득력의 발달, 협동심 배양, 문제행동의 감소 등을 낳는 것으로 알려져 있음(Waldfogel[2006]).
- 정부는 어린이집에 대한 정보공개와 모니터링 강화를 통해 보육서비스의 질적 개선을 도모해 왔음.
 - 교직원 경력, 평가인증 세부 결과, 행정처분 이력, 보육료 외 기타 경비 등 구체적인 정보가 향후 공개될 예정으로, 이는 어린이집에 서비스 질 제고 유인으로 작용할 것으로 사료됨.
 - 표준회계 관리시스템 구축과 아울러 어린이집 운영위원회 구성이 전면 의무화되고 부모가 모니터링 단원으로 활동하게 되면서, 상시적인 질 점검이 이루어질 것으로 기대
- 그럼에도 불구하고 양적 규제는 완화하지 않고 있음.
 - 지자체장은 해당 지역의 어린이집 정원이 보육수요 또는 현원보다 많을 경우, 어린이집 난립에 따른 보육의 질 저하를 우려하여 인가제한을 실시할 수 있음.
 - 보육수요는 해당 권역 내 아동 수와 보육수요율(현재 어린이집 등록아동과 향후 등록을 희망하는 아동의 비율)의 곱으로 도출
 - 2011년 기준으로, 전체 시·군·구 중 34.3%가 어린이집의 인가를 전면 제한하고, 42.6%가 부분적으로 제한(서문희 외[2011])
 - 인가가 제한된 지역에서는 신규 어린이집을 설치할 수 없기 때문에 어린이집 인수자가 과도한 권리금을 지불하고 있어, 추후 이를 만회하기 위해

운영비용을 절감할 경우 보육서비스 질 저하가 나타날 우려

- 양적인 진입규제로 인해 저품질의 보육서비스를 제공하는 시설도 아동수를 일정 수준 보장받음으로써, 기타 경비를 과도하게 청구하거나 부모의 요구를 수용하지 않더라도 시장에서 퇴출되지 않음.
- 양적 규제로 인해 경쟁의 압력에서 보호받는 기존 어린이집은 독점 이윤을 유지하고자 운영비용과 서비스 질 공개에 반대할 유인이 높음.

3. 보육정책의 개선방향

가. 근로여성과 취약계층 영유아에 대한 지원 강화

- 소득에 따라 보육료와 양육수당을 차등지원하고, 영아의 경우 여성의 근로 여부에 따라 보육료가 지원되는 어린이집 이용시간을 달리 설정할 필요
 - 저소득 가구 여성의 노동시장 참여를 촉진하고 영유아의 발달을 도모하기 위해 소득이 낮을수록 더 많은 보육료를 지원
 - 양육수당의 지급은 계층 간 교육투자의 형평성을 도모하기 위해 저소득층 영아에 한정
 - 미취업 또는 육아휴직 중인 여성의 영아에게는 장시간의 시설보육이 필요하지 않으므로, 보육료가 지원되는 어린이집 이용시간을 현행 종일제에서 시간제로 단축
 - 이는 보육료 지원액과 양육수당 간의 격차를 완화하여 가정양육과 시설보육 간의 선택권을 강화하는 효과도 낡음.
 - 호주에서는 소득이 낮을수록 보육료 지원액(Child Care Benefit)이 높고, 외벌이 가구는 보육료가 지원되는 어린이집 이용시간이 맞벌이 가구에 비해 적음(Department of Human Services, Australian Government[2012]).
- 취약계층 영유아에 대한 맞춤형 통합지원서비스를 조기에 보급하는 데 주력할 필요
 - 최근 가정환경이 학업성취도에 미치는 영향이 심화되면서, 취약계층 영유아에 대한 지원이 조기에 보강되지 않을 경우 세대 간 경제적 이동성이

감소할 우려(Byun and Kim[2010]; 김희삼[2009])

- 양질의 통합적 서비스를 통한 영유아에 대한 조기 개입은 괄목할 만한 성과가 일관되게 나타남.
 - 0세부터 5년간 Carolina Abecedarian Preschool Program에 참여하여 교육, 영양관리, 가족지원을 통합적으로 받은 아동은 그렇지 않았던 아동보다 뛰어난 학업성취도와 함께 높은 대학진학률 및 취업률을 보임.
- 드림스타트 등 취약계층 영유아에 대한 교육, 건강, 복지 등 맞춤형 통합 지원서비스를 확대할 필요

나. 어린이집 간 경쟁의 촉진

- 어린이집에 대한 정보공개와 모니터링을 차질 없이 강화하는 한편, 어린이집의 양적 규제를 철폐하고 서비스 질에 따라 인가를 허용하여, 경쟁을 통해 보육비용 인하와 서비스 질 개선을 도모할 필요
 - 향후 정부가 계획한 바와 같이 어린이집 운영의 투명성이 제고될 경우 보육서비스 질이 향상될 것으로 사료됨.
 - 과거 보육서비스 질 공개 차원에서 평가인증이 도입된 이후 어린이집을 선택한 절반 이상의 부모가 평가인증을 고려하고, 보육서비스에 대한 부모의 만족도가 도입 전에 비해 개선된 바 있음.
 - 보육서비스에 시장방식을 도입할 경우 비용이 높아질 것이라는 견해가 존재하나, 부모가 서비스 질의 확인이 가능한 상황에서 인가제한이 폐지될 경우 시설 간 경쟁이 강화됨에 따라 보육비용 인하와 서비스 질 개선이 나타날 것으로 사료됨.
 - 보육서비스 질 판별이 가능해지고 진입규제가 완화되어 부모의 어린이집 선택권이 강화되면, 부모의 수요에 부응하지 않는 어린이집은 경쟁에서 도태될 것으로 판단됨.
 - 단, 경쟁하에서 부모가 현재 보육비용으로 제공할 수 있는 보육서비스 수준보다 고품질의 서비스 구입을 희망한다면, 보육비용은 인상된 투입비용을 반영하여 상승할 수 있음.

- 단, 시설 설치·운영 기준, 교사자격 등 질적 요건을 충족하는 어린이집에 한해 인가하여 일정 수준 이상의 서비스를 담보할 필요
- 어린이집 운영의 투명성이 제고되고 보육수요에 따른 인가제한이 폐지될 경우, 보육교사의 자질과 처우가 향상될 것으로 판단됨.
 - 보육교사의 자질을 확인할 수 있는 상세한 정보가 아직 공개되지 않는데다 진입규제로 인해 경쟁에서 보호받는 어린이집이 우수한 보육교사를 채용할 유인이 부족하여, 보육교사의 임금을 낮게 책정했을 가능성
 - 국공립·법인 어린이집 등을 제외한 인건비 미지원 시설은 보육교사 보수를 최저임금 이상 수준에서 자율적으로 결정
 - 보육서비스 질 제고 차원에서 양질의 보육교사가 증가하게 되면 인력의 생산성에 부합하는 높은 임금이 지급될 것으로 사료됨.

참고문헌

- 강문희·김매희·유정은, 『아동발달론』, 개정판, 공동체, 2011.
- 교육과학기술부, 『교육통계연보』, 각년도.
- _____, 『2008~12년 이명박 정부 교육복지대책』, 2008.
- 국회예산정책처, 『비과세감면제도 운용현황 및 개선과제』, 2009.
- _____, 『2011년도 조세지출예산서 분석』, 2010.
- 기획재정부, 『조세지출보고서』, 2006~09.
- _____, 『세법개정안』, 2006~11.
- _____, 『2010~14년 국가재정운용계획』, 2010.
- _____, 『2011년 국가경쟁력보고서』, 2011.
- _____, 『2011~15년 국가재정운용계획』, 2011.
- 김철희 외, 『학령인구 감소에 따른 고등교육기관 인력수급체계 개선 연구』, 한국 직업능력개발원, 2009.
- 김희삼, 『한국의 세대 간 경제적 이동성 분석』, 정책연구시리즈 2009-03, 한국 개발연구원, 2009.
- 김희삼, 『학업성취도, 진학 및 노동시장 성과에 대한 사교육의 효과 분석』, 연구 보고서 2010-05, 한국개발연구원, 2010.
- _____, 『2010년 사교육비 조사 자료의 심층 분석 연구 - 사교육 대체 프로그램의 효과성 분석』, 한국교육개발원 수탁연구 CR 2011-21, 2011.
- _____, 『영어교육 투자의 형평성과 효율성에 관한 연구』, 연구보고서 2011-04, 한국개발연구원, 2011.
- 대한민국정부, 『2011년도 조세지출예산서』, 2010.
- _____, 『2012년도 조세지출예산서』, 2011.
- _____, 개별소비세법, 관세법, 법인세법, 부가가치세법, 소득세법, 조세특례제한법 및 각 법 시행령, 최근 연도.
- 류방관·김경애, 「공정사회 실현을 위한 교육복지정책방안」, 현안보고 OR 2011-03-1, 제8권 제1호(통권 제 105호), 2011. 5.
- 박창균 외, 『자활근로사업』, 2006년도 재정사업 심층평가보고서, 한국개발연구

원, 2006.

보건복지부, 『2010 보건복지백서』, 2011.

법무부·출입국 외국인정책본부, 『출입국 외국인정책 통계월보 12월호』, 2011.

사공일·고영선 편, 『한국경제60년사』, 한국개발연구원, 2010.

서문희·도남희·송신영, 『어린이집 설치·인가 실태와 개선방안』, 육아정책연구소, 2011.

유경준 편, 『비정규직 문제 종합 연구』, 한국개발연구원, 2009.

유해미·김문정, 「양육수당의 효과와 개선과제」, 『육아정책포럼』, 제29호, 육아정책연구소, 2012.

윤희숙, 「1990년대 이후 한국경제 구조변화가 빈곤구조에 미친 영향과 정책적 함의」, KDI FOCUS 제14호, 한국개발연구원, 2012.

최상근 외, 『학업중단위기 학생의 실태와 지원방안 연구』, 연구보고 RR 2010-12, 한국교육개발원, 2010.

통계청, 『가구소비실태조사』 원자료, 1996, 2000.

_____, 『가계동향조사』 원자료 및 보도자료, 각년도.

_____, 『경제활동인구조사 고용형태별 부가조사』 원자료 및 보도자료, 각년도.

_____, 『생활시간조사』, 2009.

_____, 「2010년 사교육비 조사」, 2011.

_____, 「서비스업조사」, KOSIS, 각년도.

한국개발연구원, 『고용친화적 경제·산업·재정·노동시장정책 연구』, 고용노동부, 2010.

_____, 『취약계층 고용안전망 강화방안 연구』, 고용노동부, 2011.

한국개발연구원 경제정보센터, 「적정 복지지출 수준에 대한 국민의식조사」, 2011. 9.

한국교육개발원, 교육통계서비스, 각년도.

한국경영자총협회, 「대졸 신입사원 채용 및 재교육 현황 조사」, 2008.

한국보건사회연구원, 『한국복지패널조사』 4차 자료.

한국여성정책연구원, 「여성가족패널조사」, 2008.

한국은행, 『국민계정』, 각년도.

Anxo, Dominique, Colette Fagan, Inmaculada Cebrian, and Gloria Moreno, "Patterns of Labour Market Integration in Europe: A

- Life course Perspective on Time Policies,” *Socio-Economic Review*, No. 5, 2007, pp.233~260.
- Blau, David M., “The Determinants and Effects of Child Care Quality,” *The Child Care Problem: An Economic Analysis*, New York: Russell Sage Foundation, 2001.
- Blau, David and Janet Currie, “Pre-school, Day Care, and After-school Care: Who’s Minding the Kids?” in Eric A. Hanusheck and Finis Welch, *Handbook of the Economics of Education*, Amsterdam: North Holland, 2006.
- Byun, Soo-yong and Kyung-keun Kim, “Educational Inequality in South Korea: The Widening Socioeconomic Gap in Student Achievement,” *Research in Sociology of Education* 17, 2010, pp.155~182.
- Carneiro, Pedro and James J. Heckman, “Human Capital Policy,” in James J. Heckman and Alan B. Krueger (eds.), *Inequality in America: What Role for Human Capital Policies*, Cambridge: MIT Press, 2005.
- Cunha, Flavio and James Heckman, “The Technology of Skill Formation,” *American Economic Review* 97, 2007, pp.31~47.
- Cunha, Flavio, James J. Heckman, and Susanne Schennach, “Estimating the Technology of Cognitive and Noncognitive Skill Formation,” *Econometrica* 78, 2010, pp.883~931.
- Cunha, Flavio, James J. Heckman, Lance Lochner, and Dimitriy V. Masterov, “Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation,” Discussion Paper 05-02, University of College London, 2005.
- Australian Government, Department of Human Services, “A Guide to Australian Government Payments,” 2012.
- Entwisle, D. R. and K. L. Alexander, “Summer Setback: Race, Poverty, School Composition, and Mathematics Achievement in the First Two Years of School,” *American Sociological Review* 57(1), 1992, pp.72~84.
- EU, *Working Time Options over the Life Course*, 2006.
- Golan, Ofra *et al.*, “Health Technology Prioritization: Which Criteria for

- Prioritizing New Technologies and What Are Their Relative Weights?” *Health Policy* 102, 2011, pp.126~135.
- Haveman, R. and B. Wolfe, “The Determinants of Children’s Attainments: A Review of Methods and Findings,” *Journal of Economic Literature* 33(4), 1995, pp.1829~1878.
- Heckman, James, “Integrating Personality Psychology into Economics,” 『한국개발연구』, 제33권 제3호(통권 제112호), 2011, pp.1~31.
- IMD, World Competitiveness Yearbook, 2005~11.
- _____, ‘World Competitiveness Online.’
- Iversen, Torben and Anne Wren, “Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy,” *World Politics* 50(4), 1998, pp.507~546.
- Lee, Seungeun, “What Causes the College Attendance Gap in Korea?: Short-term Financial Constraint vs. Long-term Family Background Constraint,” MPP/ED Thesis, KDI School of Public Policy and Management, 2011.
- Nyberg, Anita, “Cash-for-Childcare Schemes in Sweden: History, Political Contradictions and Recent Developments,” in Jorma Sipilä, Katja Repo, and Tapio Rissanen (eds.), *Cash-for-Childcare: The Consequences for Caring Mothers*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar, 2010.
- OECD, *Babies and Bosses—Reconciling Work and Family Life (Vol. 4): Canada, Finland, Sweden, and the United Kingdom*, 2005.
- _____, *Babies and Bosses—Reconciling Work and Family Life: A Synthesis of Findings for OECD Countries*, 2007.
- _____, *No More Failures, Ten Steps to Equity in Education*, Paris: OECD, 2007.
- _____, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD Publishing, 2008.
- _____, *OECD Employment Outlook*, 1993, 1998, 2001, 2004, 2006, 2007, 2011.
- _____, *PISA 2009 Results: Overcoming Social Background – Equity in Learning Opportunities and Outcomes (Vol. II)*, 2010.
- _____, “Learning for Jobs,” 2010.

- _____, *Tax Expenditures in OECD Countries*, 2010.
- _____, *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing, 2011.
- _____, *Education at a Glance: OECD Indicators*, 2011.
- _____, UNESCO–OECD–Eurostat(UOE) data.
- Rønsen, Marit, “Long-term Effects of Cash for Childcare on Mother’s Labour Supply,” *Labour* 23, 2009, pp.507~533.
- UN, *World Population Prospects*, 2005.
- Waldfogel, Jane, “Preschool–Age Children,” *What Children Need*, New Haven and London: Harvard University Press, 2006.
- Zigler, Edward F., Matia Finn–Stevenson, and Nancy W. Hall, “Family Leave,” *The First Three Years & Beyond: Brain Development and Social Policy*, New Haven and London: Yale University Press, 2002.

제7장

부동산정책

조 만

제1절 부동산정책의 기본방향

- 외환위기 이후 우리나라의 부동산부문은 인구·사회 구조 변화, 부동산금융시장의 급성장 등 근본적인 구조변화 과정을 거치고 있음.
- 도시화의 정체, 인구 감소, 고령화, 소가족화·핵가족화 등 인구구조 변화가 빠르게 진행
 - 우리나라의 도시인구비율은 1970~99년 사이 급속하게 증가하였으나 (40% → 80%), 2000년 이후 81% 수준에서 정체
 - 인구의 지역적 분포는 2000~10년 기간 중 서울의 인구가 2.2% 감소한 반면, 서울 이외의 수도권은 증가하여 수도권 집중현상이 지속
 - 향후 공공기관의 지방이전이 본격화됨에 따라 비수도권으로의 인구 및 경제활동 분산이 속도를 낼 것으로 예상
 - 2030년경 인구는 감소할 것으로 예상되나, 1인·2인 가구의 증가로 인하여 가구 수는 2035년까지 증가할 것으로 예상
 - 특히 은퇴가구, 75세 이상 1인가구, 이혼·미혼 가구가 크게 증가할 것으로 예상됨에 따라 주택수급 및 부동산 자산운용 관련 다양한 정책 지원이 필요할 것으로 예상
- 주택의 절대량 부족이 대체로 해소되었고, 수요 측면에서는 지역·규모·점유형태별로 다양해진 소비자기호 표출

- 2010년 말 주택보급률은 전국 113%, 서울 97%, 서울을 제외한 수도권 (111%), 비수도권(122%) 기록
- 인구 1,000명당 주택 수도 1980년 151채에서 2010년 302채로 크게 증가하였으나, 선진국에 비해서는 아직 낮은 수준(미국 416채, 일본 422채, 영국 426채, 독일 473채)
- 점유형태별로, 2000~10년 사이 자가거주가구는 52.4%로 변하지 않은 반면, 전세거주가구는 감소하였고(28.2% → 21.7%), 보증부월세가구는 증가(10.7% → 18.2%)하였음.
- 규모별로는, 소형 주택의 비중이 전국적으로 감소(2000년 42.5% → 2010년 38.5%)하여 중·대형 위주로 신규 공급이 진행
- 외환위기 이후 금리자유화 및 부동산대출 규제철폐에 힘입어 주택금융 및 건설금융 부문에서 제도권 금융기관의 역할이 급성장
 - 주택담보대출(이하 주담대) 잔액은 2011년 12월 말 기준 390조원으로 전체 가계대출의 60%, GDP의 31.5% 차지
 - 주담대 증가율은 은행권(2003~11년) 및 비은행권(2007~11년)이 각각 연평균 9.2%와 15.3%로 외국에 비하여 높은 수준(1995~2008년 중 스페인 10.9%(연평균), 아일랜드 9.2%, 미국 5.9%)
 - 그러나 주담대시장 규모가 외국에 비하여 낮은 수준이고 대출심사기준도 보수적으로 운용되어, 주택금융시장발 시스템리스크 확률은 낮은 것으로 판단
 - 부동산개발금융도 PF대출을 주류 상품으로 하여 2000년대 중반 빠르게 성장(총 대출잔액이 2005년 25조원 → 2008년 83조원)
 - 글로벌 금융위기 이후 거시경제 환경의 악화, 신용경색 등의 이유로 PF대출채권의 연체율이 급증하여, 금융·건설업 부문의 부실요인으로 작용
- 2000년대 들어서 부동산을 기초자산으로 하는 유동화상품(리츠, MBS·CB) 시장이 정착되어 감에 따라, 주식·채권에 대한 대체 투자상품으로서 부동산 간접투자가 더욱 활성화될 것으로 기대

□ 이상의 구조적 변화에 대응하기 위하여 향후 부동산정책은 시장안정화, 주거복지 제

고, 금융부문의 활용에 있어서 새로운 패러다임이 요구됨.

- 부동산시장 안정화는 부동산금융 부문이 확대됨에 따라 단기적으로는 대출규제·감독강화 등 금융부문의 정책을 통하여, 그리고 장기적으로 안정적인 공급 확대를 통한 수급불균형 해소를 통하여 이룰 수 있음.
 - 부동산시장의 변동성 증가는 통상 소비자·개발업체·대출기관 등 주요 시장참여자의 낙관적인 수익률 기대에서 기인(Tobin's q로 설명: 즉, 시장참여자의 투자 정도는 자산의 기대매각가격-획득가격(예: 건축비용)의 비율과 양의 상관관계)
 - 따라서 단기 대책으로는 부동산 가격, 대출, 신규 공급의 순환성에 대한 모니터링을 강화하고, 과도한 레버리지로 인하여 시장변동성을 높일 수 있는 경제주체의 행태를 금융규제를 통하여 관리
 - 장기적으로는 지역·유형별로 수급불균형을 해소할 수 있는 안정적인 공급이 변동성의 효과적인 관리수단
 - 또한 기존의 규제수단인 부동산세제, 분양권 전매, 거래 신고·허가제 등과 DTI·LTV 규제, 대손충당금 및 자기자본 관리 등 금융부문 규제의 효과 및 장단점에 대한 이론적·실증적 연구 필요
- 주거복지의 확대를 위해서 저소득층, 독거노인, 청년실업자 등 취약계층에 대한 사회안전망 보장 차원에서의 주거 지원 확대와 함께, 생애주기별로 차별화된, 그리고 수혜계층의 경제적 자립을 지원할 수 있는 더욱 미시적인 정책수단 개발
 - 취약계층의 주거지원을 위하여 공공임대주택의 공급 확대(현재 주택재고의 4.5%이고, OECD 평균 10%의 절반 수준)와 점차적으로 주택바우처, 임대료 지원 등 수요자 중심의 정책으로 전환
 - 생애주기별(청년층, 장년층, 노년층 등)로 차별화된 주거지원의 강화와, 주거복지를 사회복지정책의 일환으로 여타 지원수단과 연계하여 계획 및 실행
 - 향후 보증부월세 등 월세 임대수요가 증가할 것으로 예상됨에 따라, 전세·월세의 소비자선택에 대한 중립적인 정책지원 필요(예: 저리 전세대출↓, 임대료 소득공제 등 저·중소득 월세임차자 지원↑)
- 주택금융서비스의 포용성(financial inclusion) 제고를 위하여 제도권

주택금융서비스를 저소득·저신용층 등 한계차입자를 대상으로 확대하고, 이에 수반하는 대출리스크의 적절한 관리

- 주택금융시스템이 성숙해짐에 따라 한계차입자에 대한 금융포용 확대와 이를 위한 대출리스크의 관리는 주택금융정책이 추구해야 할 동전의 양면으로 해석할 수 있음.
- 우리나라는 2000년대 DTI·LTV 규제 및 금융감독을 통하여 주담대 시장이 외국에 비하여 보수적으로 운용되었고, 주택가격의 변동성도 상대적으로 낮았던 것으로 나타남.
- 그러나 안정적인 주담대시장의 이면에는 다수의 금융소비자가 제도권 주택금융에서 제외되었고, 향후 이들에 대한 금융포용 및 서비스 접근성 확대가 정책과제로 대두됨.
- 따라서 서민주택금융 강화를 위하여 대상 소비자계층의 규정 및 소비자 친화적인 상품 개발, 그리고 적격(conforming)대출의 규정을 통한 ‘한국형 프라임모기지’ 시장 확립
- 리스크관리의 강화를 위하여 모기지보험의 활성화, 자본시장을 통한 자금조달 확대 등으로 대출리스크의 공유 및 관리 효율성 제고
- 개발금융시장의 건전성 제고를 위하여 시장참여자에 의한 과도한 레버리지를 사전에 규제하고, 새로운 시장여건에 부합하는 건전한 부동산개발 금융상품 개발
 - 시행사 등 시장참여자의 과도한 레버리지 방지와 개발금융시장에서의 거시·미시 건전성 제고를 위하여 사전 금융감독 강화
 - 금융기관 및 기타 보증·대출 기관에 의한 개발 프로젝트의 위험·수익에 대한 적절한 평가시스템 개발
 - 부동산 PF대출을 대체할 수 있는 개발금융상품 및 자금조달방안 도입(리츠, 부동산사모펀드, 유동화증권 등)
- 부동산세제의 개편을 위하여 세제를 통한 부동산경기 조절을 자제하고, 세율 및 세부담의 관리에 있어서 효율성 및 공정성 제고
 - 부동산세제를 통한 시장안정화는 그 효과가 대출규제에 비하여 상대적으로 기여도가 낮은 것으로 평가됨(Dell’Arricia and Igan[2012]).
 - 1가구 다주택에 대한 양도소득 중과세와 종합부동산세는 세율 조정 등

의 개편을 고려하고, 종합부동산세는 지방세인 재산세에 통합하는 방안 추진

- 또한 부동산세제가 부동산시장 거래의 과도한 제약요인으로 작용할 수 있으므로 1주택 소유자에 대한 양도세 감면 등의 세제 개편 고려
- 임대주택시장에서 임차인의 전세·월세 선택에 중립적인 세제를 확립하고, 이를 위해서는 월세임대료뿐만 아니라 전세보증금으로부터 발생하는 임대수입에 대해서도 적절한 수준의 소득세 부과
- 독일 등 외국 사례를 고려하여, 저소득 임차인의 월세지출에 대한 소득세 공제를 주거복지 제고 차원에서 고려

○ 재개발·재건축을 통한 주택공급의 활성화를 위하여

- 뉴타운 및 도시정비사업의 긍정적인 외부효과(도심지역 주택공급의 확대, 환경개선 및 인프라 정비, 토지 등 자원의 효율적 배분 등)를 극대화하기 위한 제도 개선 추진(공공부문의 선투자를 통한 민간투자 활성화, 기반시설비용의 분담을 위한 구체적인 방안 확립 등)
- 기존 거주가구(소유자 및 세입자)의 주거복지 제고를 위하여 원주민의 재정착에 대한 단계적인 지원 및 개발이익 분배구조의 개선 추진
- 사업의 추진에 있어서 중앙정부와 지방정부 간의 효율적인 역할분담과 사전조율 강화와 함께, 사업 참여자들의 도덕적 해이를 방지하고 보다 체계적인 사업성 평가 및 정보의 투명성 확보를 위한 장기적인 안목의 정책 수립

○ 부동산서비스산업의 경쟁력 강화를 위하여 영세 부동산서비스업체의 대형화·기업화를 통하여 업계 전반의 부가가치 및 노동생산성을 증대시키는 한편, 업리츠(UPREITs), 프랜차이즈 등 새로운 경영기법을 도입하여 기존 영세 업체와의 동반성장 모색

- 주거용·비주거용 부동산임대업은 ‘다세대주택 리츠(multi-family REITs)’의 도입, 리츠 투자대상 물건의 다변화를 통하여 대형화·기업화 유도
- 개발·공급업은 개발전문 부동산사모펀드제의 도입을 통하여 규모와 전문성을 갖추고, 부동산개발대출을 유동화한 CMBS제도의 도입을 통하여 개발리스크의 공유 방안 모색

- 중개·자문업 및 관리업의 경우 현재 매우 영세하고 노동집약적인 업계의 구성을 대형화·기업화하는 동시에, 프랜차이즈 등 새로운 비즈니스 모델의 도입 및 활성화를 통하여 다수의 중개업자를 회원으로 하여 동반성장 가능성을 모색
- 국제적으로 경쟁력 있는 ‘종합부동산서비스업체’(가칭)의 육성을 통하여 투자가치가 양호한 국내외 부동산자산에 대한 전문적인 투자 중개 및 관련 서비스를 제공하는 중·대형 법인의 출현 유도

제2절 부동산시장의 환경 변화

1. 인구구조 및 주거환경의 변화

- 고령화·저출산으로 인한 인구 감소, 1인·2인 가구의 증가로 인한 가구 수 증가, 이혼·미혼 가구 및 1인 노인가구의 증가 등 인구·사회 구조의 변화가 빠르게 진행됨.
 - 2000~10년 기간 중 전국 인구는 4,598만명에서 4,799만명으로 4.4% 증가(서울을 비롯한 수도권 인구비중이 46.2% → 48.9%로 증가)
 - 동 기간 서울의 인구는 2.2% 감소(985만명 → 963만명)한 반면, 서울을 제외한 수도권은 21.3%의 큰 폭으로 증가(1,140만명 → 1,383만명)

〈표 7-1〉 지역별(수도권, 비수도권) 인구 추이 및 비중

(단위: 명, %)

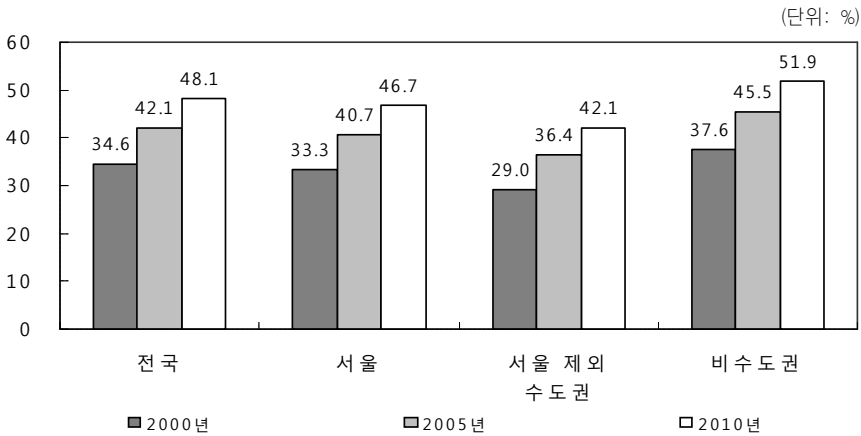
행정구역별	2000	2005	2010
전 국	45,985,289	47,041,434	47,990,761
수도권	11,404,090 (24.8)	12,858,686 (27.3)	13,828,088 (28.8)
비수도권	24,727,227 (53.8)	24,420,202 (51.9)	24,531,191 (51.1)
서 울	9,853,972 (21.4)	9,762,546 (20.8)	9,631,482 (20.1)

주: 1) () 안은 전국 인구수 대비 지역별 인구수의 비중임.

2) 수도권은 서울을 제외한 경기도, 인천광역시 지역임.

자료: 통계청, 『인구주택총조사』, 각년도.

[그림 7-1] 지역별 1~2인 가구 비중



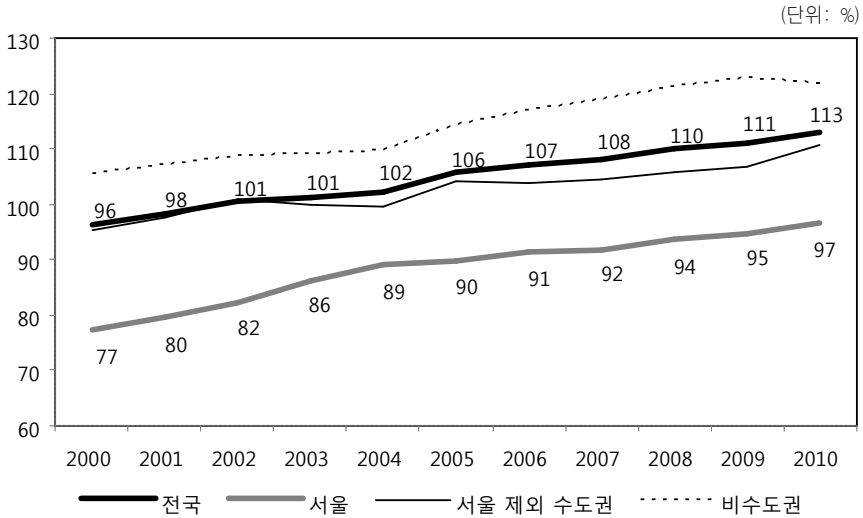
주: 서울 제외 수도권은 경기도, 인천광역시임.

자료: 통계청, 『인구주택총조사』, 각년도.

- 비수도권 인구는 0.77%의 근소한 감소 추세(2,473만명 → 2,453만명)
- 전체 가구에서 1인·2인 가구가 차지하는 비중이 2000년 34%에서 2010년 48%로 큰 폭의 상승
 - 1인·2인 가구의 비중은 전국적으로 13~14%p의 고른 상승세를 보이고, 비수도권이 2010년 기준 전체 인구의 51.9%로 가장 높은 수준
- 향후 총인구는 고령화 및 저출산으로 인하여 2030년을 정점으로 감소할 것으로 예상되나, 총 가구 수는 2035년까지 증가할 것으로 예상
 - 가구 수는 2010년 1,736만가구에서 2035년에는 2,226만가구로 1.3배 증가하고, 평균 가구원 수는 동 기간 2.71명에서 2.17명으로 감소할 것으로 예상⁵⁹
 - 1인·2인 가구는 2010년 836만가구(48.1%)에서 2035년 1,521만가구(68.3%)로 증가
 - 동 기간 65세 이상 가구주 비중은 17.8% → 40.5%로 증가하고, 여성 가구주는 25.7% → 35.1%로 증가
 - 75세 이상 1인가구는 2010년 48만가구에서 2035년 211만가구로 4.3배 증가

⁵⁹ 통계청, 『장래가구추계: 2010~35년』, 2012.

[그림 7-2] 지역별 주택보급률



주: 서울 제외 수도권은 경기도, 인천광역시의 주택보급률을 단순평균하였으며, 비수도권은 서울, 경기도, 인천광역시를 제외한 전국지역의 주택보급률을 단순평균한 것임.

자료: 통계청.

- 미혼·이혼 가구 또한 크게 증가할 것으로 전망(미혼가구주 14.5%→19.9%, 이혼가구주 7.2%→14.8%)

○ 전체 인구의 14.6%를 차지하는 1955~63년 출생(47~55세) 베이비 붐 세대(2010년 현재 712.5만명)의 은퇴가 본격화될 것으로 예상

□ 주택재고량 증가 및 주거환경의 개선

- 1980~2010년 기간 중 총주택재고는 532만채→1,388만채로 2.6배 증가하였고, 주택보급률은 2010년 말 현재 전국 113%, 서울 97%, 서울을 제외한 수도권 111%, 비수도권 122% 기록
- 인구 1,000명당 주택 수도 151채→302채로 증가하였으나, 선진국에 비해서는 아직 낮은 수준(미국 416채, 일본 422채, 영국 426채, 독일 473채)
- 동 기간 주거의 질적인 측면에서도 괄목할 만한 개선: 1인당 주거면적 10㎡→22.9㎡, 수세식 화장실 보유율 18%→97%로 증가

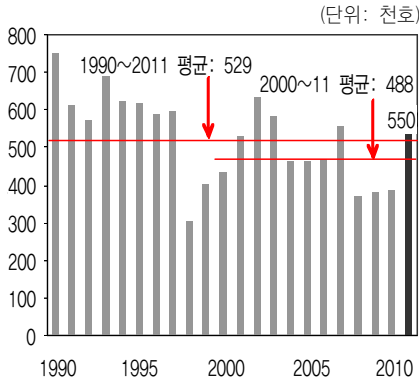
〈표 7-2〉 국민 주거여건의 변화 추이

	단위	1960	1970	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
전국 주택재고량	천호	4,375	4,359	5,318	6,104	7,160	9,204	10,959	12,494	13,884
평균 주택면적	m ²	—	47.9	68.4	72.6	80.8	80.7	81.7	83.7	—
1인당 주거면적	m ²	—	6.8	10.1	11.3	13.8	17.2	20.2	22.9	25.0
1세대당 주거면적	m ²	—	35.9	45.8	46.4	51.0	58.6	63.1	66.0	67.4
방 1개당 인구수	명	—	—	2.1	1.9	1.5	1.1	0.9	0.8	0.7
방 1개 보유	%	27.9	—	—	32.6	25.8	12.3	7.9	6.5	7.6
온수시설 보유	%	—	—	9.9	19.9	34.1	74.8	87.4	95.8	98
수세식 화장실 보유	%	0.21	—	18.3	33.1	51.3	75.1	87	94	97
주택보급률	%	—	78.2	74.4	69.8	72.4	86.0	96.2	105.9	112.9
인구 천명당 주택 수	호	—	141.2	142.1	150.9	169.5	214.5	248.7	279.7	302

주: 주택재고는 인구주택 총조사의 주택 수에서 빈집(미분양, 미입주, 수리 중 등)을 제외한 수치임.
 2009년 이후 통계청에서는 신주택보급률을 산정하여 발표하고 있는데, 이는 종전의 주택 수 산정에서 과거 다가구주택을 1호로 집계하던 방식에서 다가구주택 거쳐 수로 계산하며, 가구 수 계산에서 1인가구를 포함시키는 등의 변화가 있었음. 본 표에서는 이전 연도들과의 비교를 위해 종전 주택보급률을 사용. 신주택보급률에 따르면 2010년 주택보급률은 112.9에서 101.9로 감소함.
 자료: 통계청, 『인구주택총조사』, 각년도: 국토해양부, 『2011 주택업무편람』, 『2003 주택업무편람』; LH 공사, 『2011 토지주택 통계편람』; 손재영(2011)에서 재인용.

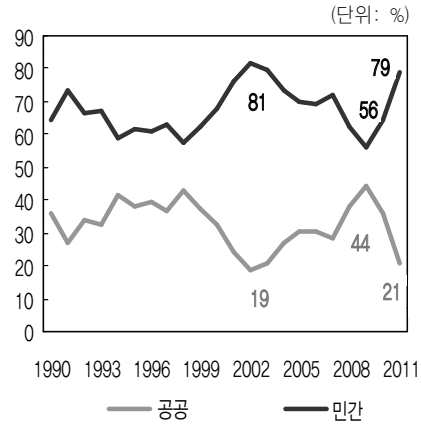
- 글로벌 금융위기 이후 주택수요의 급감 및 사업성 미비 등으로 주택공급이 크게 위축: 2008~10년 중 연평균 주택공급규모는 38만호로 1990년대 및 2000년대 평균 수준을 크게 하회(특히 민간부문의 공급규모 급감)
 - 2011년 주택 인허가 발행이 55만호로 증가하였으나, 현재 착공률이 저조한 상황(약 45%)
- 점유형태에서 2000~10년 기간 중 자가점유비율은 54.2%로 변하지 않았고, 전세거주자구는 감소(28.2% → 21.7%)한 반면, 보증부월세가구는 증가(10.7% → 18.2%)
- 주택의 규모 면에서 소형 주택의 비중이 전국적으로 감소(2000년 42.5% → 2010년 38.5%)하여, 동 기간 중 · 대형 주택 위주의 공급이 이루어졌음을 의미
 - 소형 주택 비중의 감소는 서울 39.9% → 37.2%, 수도권(서울 제외) 46.2% → 40.9%, 비수도권 41.6% → 37.7%
 - 동 기간 중 1인 · 2인 가구가 전국적으로 증가하였음을 감안할 때, 소형

[그림 7-3] 주택공급규모¹⁾

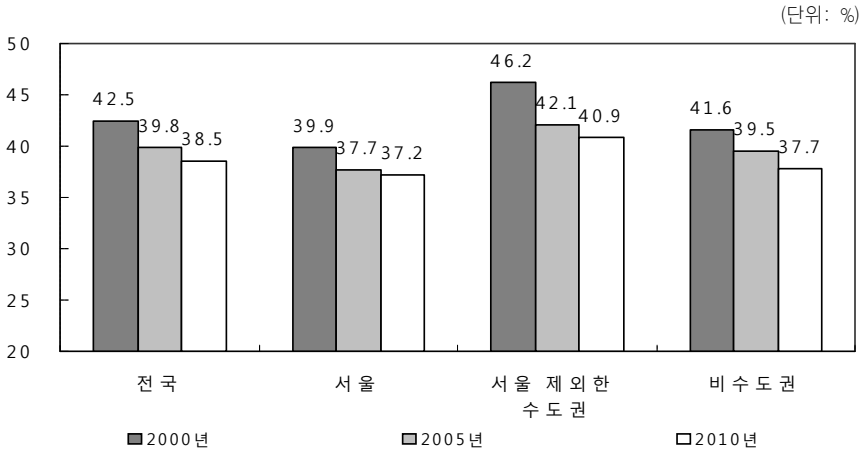


주: 1) 주택건설 인허가 실적 기준.
자료: 국토해양부.

[그림 7-4] 부문별 공급비중



[그림 7-5] 지역별 소형 주택 비중



주: 서울 제외 수도권은 경기도, 인천광역시임.
자료: 통계청.

주택 비중의 감소는 수요·공급 간의 미스매치를 의미

- 최저주거기준 미달 가구는 점차로 낮아지고 있는 추세이나, 2010년 말 현재 184만가구가 기준미달의 주거환경에 처해 있음(최저주거기준은 보편적인 주거기준으로 사용하기 어려운 측면이 있고, 지역적 편차를 고려

〈표 7-3〉 최저주거기준 미달 가구 비율

(단위: 만가구, %)

	2006	2008	2010
미달가구 수	268	212	184
총 가구 수	1,616	1,667	1,734
미달가구 비율	16.6	12.7	10.6

자료: 국토연구원, 『2010년 주거실태조사』 결과 보도자료.

〈표 7-4〉 지역별(수도권, 비수도권) 주택점유형태 변화의 추이 및 비중

(단위: 가구, %)

지 역	시 점	자 가	전 세	보증부월세	기 타	합 계
전국	2000	7,753,100 (54.2)	4,039,514 (28.2)	1,524,279 (10.7)	994,914 (7.0)	14,311,807 (100.0)
	2005	8,828,100 (55.6)	3,556,760 (22.4)	2,394,557 (15.1)	1,107,711 (7.0)	15,887,128 (100.0)
	2010	9,389,855 (54.2)	3,766,390 (21.7)	3,148,209 (18.2)	1,034,968 (6.0)	17,339,422 (100.0)
수도권	2000	1,832,464 (53.6)	1,065,033 (31.2)	365,169 (10.7)	153,517 (4.5)	3,416,183 (100.0)
	2005	2,269,130 (54.6)	1,072,437 (25.8)	612,601 (14.8)	198,032 (4.8)	4,152,200 (100.0)
	2010	2,392,401 (50.4)	1,284,75 (27.0)	869,554 (18.3)	203,234 (4.3)	4,749,984 (100.0)
비수도권	2000	4,657,279 (59.6)	1,703,151 (21.8)	713,874 (9.1)	735,384 (9.4)	7,809,688 (100.0)
	2005	5,083,122 (60.3)	1,384,148 (16.4)	1,169,457 (13.9)	788,311 (9.4)	8,425,038 (100.0)
	2010	5,558,116 (61.2)	1,328,881 (14.6)	1,495,959 (16.5)	702,185 (7.7)	9,085,141 (100.0)
서울	2000	1,263,357 (40.9)	1,271,330 (41.2)	445,236 (14.4)	106,013 (3.4)	3,085,936 (100.0)
	2005	1,475,848 (44.6)	1,100,175 (33.2)	612,499 (18.5)	121,368 (3.7)	3,309,890 (100.0)
	2010	1,439,338 (41.1)	1,152,714 (32.9)	782,696 (22.3)	129,549 (3.7)	3,504,297 (100.0)

주: 1) () 안은 지역별 일반가구 수 대비 해당 주택점유형태의 비중임.

2) 수도권은 서울을 제외한 경기도, 인천광역시 지역임.

자료: 통계청.

〈표 7-5〉 주거수준 국제 비교

	보급률 (%)	자가점유 비율 (%)	주택당 면적 (㎡)	1인당 주거면적 (㎡)	주택 수/ 1천인 (호)	주택가격/ 소득(PIR (배)
한국	86.1('95)	53.3('95)	80.7('95)	17.2('95)	215('95)	5.6('05)
	96.2('00)	54.2('00)	81.7('00)	20.2('00)	249('00)	6.6('07)
	105.9('05)	55.6('05)	83.7('05)	22.8('05)	280('05)	7.6('08)
	112.9('10)	54.2('10)		25.0('10)	302('10)	7.7('09)
일본	114.3('03)	61.2('03)	92.4('98)	29.4('80)	399('98) 429('03)	6.8('95) 5.7('04)
미국	108.5('03)	68.3('03)	187.8('95)	55.9('89)	419('95) 427('03)	3.3('00) 3.9('98) 3.7('03)
영국	105.2('04)	70.5('03)	85.0('96)	40.3('91)	417('00) 417('01)	3.4('00) 3.4('95) 3.8('02)
프랑스	120.5('04)	56('03)	88.0('96) 86.7('98)	39.7('90)	490('00) 462('01)	6.5('94) 5.1('99)
독일	100.6('03)	45('03)	86.7('98)	47.6('89)	445('00)	5.1('97) 6.0('02)
덴마크	106.0('96)	53('03)	108.8('00)	38.3('89)	467('00) 469('01)	—
네덜란드	97.2('91) 97.0('96)	55('03)	98.0('95) 98.0('00)	—	415('00) 416('01)	7.8('01) 〈암스테르담〉
싱가포르	112.0('90)	92.8('03) 93.0('04)	24.6('90)	13.9('78)	—	3.1('01) 〈싱가포르〉

자료: 국민은행, 전국주택가격동향조사 결과, 2011. 7; 국토해양부(2011), 『2011 주택업무편람』.

하여 기준을 설정할 필요가 있음).

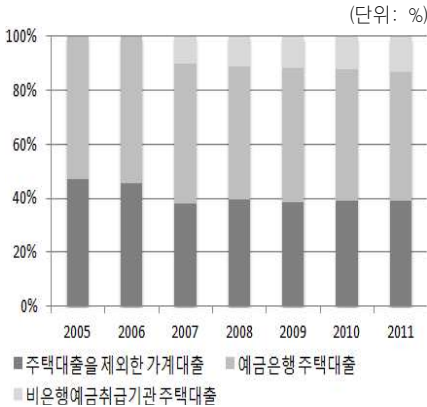
- 연소득 대비 주택가격비율은 소득변수를 어떤 것으로 대입하느냐에 따라 수치가 상이할 수 있다(이창무[2012])고 할지라도 우리나라의 PIR은 2009년 현재 7.7로 미국, 영국 등에 비하여 여전히 상당히 높은 수준으로, 평균 가구의 주택구입능력이 낮음을 의미
 - 과거 통계이기는 하나 미국(3.7), 영국(3.8) 등이 낮은 수준에 있고, 일본, 프랑스, 독일 등이 5~6 정도의 수준
- 1인당 주거면적은 2010년 말 현재 25㎡로 선진국에 비해 낮은 수준(미국 55.9㎡, 독일 47.6㎡, 영국 40.3㎡, 프랑스 39.725㎡)

2. 부동산금융시장의 급성장

□ 주택담보대출시장의 급격한 확대

- 우리나라의 주택담대시장은 외환위기 이후 시중은행에 대한 금리자유화와 부동산대출에 대한 규제완화에 힘입어 2000년대 급격한 성장
 - 2011년 12월 말 기준으로 주택대 잔액은 약 390조원(은행권 306.1조원과 비은행예금기관 83.1조원)으로 GDP의 31.5%
 - GDP 대비 주택대 잔액은 현재 일본, 홍콩, 프랑스와 유사한 수준이고, 미국·영국·덴마크 등 주택담대시장이 상대적으로 큰 OECD 국가들에 비해서는 아직 절반 또는 그 이하 수준
- 최근 수년간 주택대는 전체 가계대출에서의 비중이 증가하는 추세이고, 대출기관별로는 시중은행에 비하여 새마을금고, 신용협동조합, 저축은행 등 제2금융권의 대출 증가율이 2008년 이후 현저하게 높은 상황
- 외국의 경우에도 금융자유화가 모기지시장의 급격한 확장 및 주택가격 상승의 촉매역할을 한 사례가 관찰됨.
 - 영국의 경우 1970년대와 1980년대에 걸쳐 모기지대출이 자유화된 이후 대출 및 주택가격이 급상승하였고, 일본, 스웨덴, 대만에서도 1980년대의 자유화 이후 유사한 경험
 - 우리나라와 중국에서는 아시아 금융위기 이후 대출자유화가 실시됨에 따라 모기지대출의 급격한 확장을 경험
- 주택대 잔액 증가율 측면에서 우리나라는 외국에 비하여 높은 수치를 보이고 있음.
 - 은행권(비은행권) 주택대 잔액의 공식 통계가 발표된 2003년 10월(2007년 12월) 이후 은행권(비은행권)의 연평균 주택대 증가율은 9.2%(15.3%)
 - 미국 및 일부 유럽 국가에서 1994/1995년에서 2008년에 이르는 시기의 주택대 잔액이 큰 폭으로 증가(연복리 평균 증가율 기준 스페인 10.9%, 호주 9.9%, 아일랜드 9.2%, 미국 5.9%, 네덜란드 5.6%, 영국 3.9%의 순서이고, 독일, 일본, 덴마크에서는 대출 증가가 없거나 매우 낮은 상황)

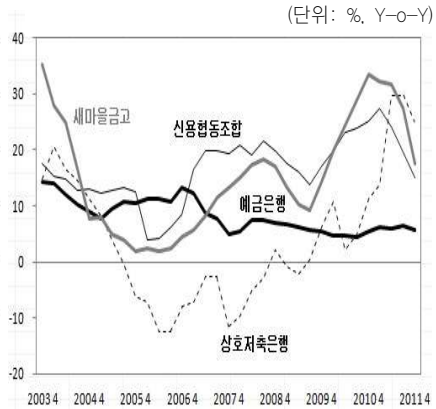
[그림 7-6] 예금취급기관의 가계대출
항목별 분포



주: 2005년과 2006년의 분포에는 비은행
예금취급기관이 제외됨.

자료: 한국은행.

[그림 7-7] 금융권역별 가계신용 증가율



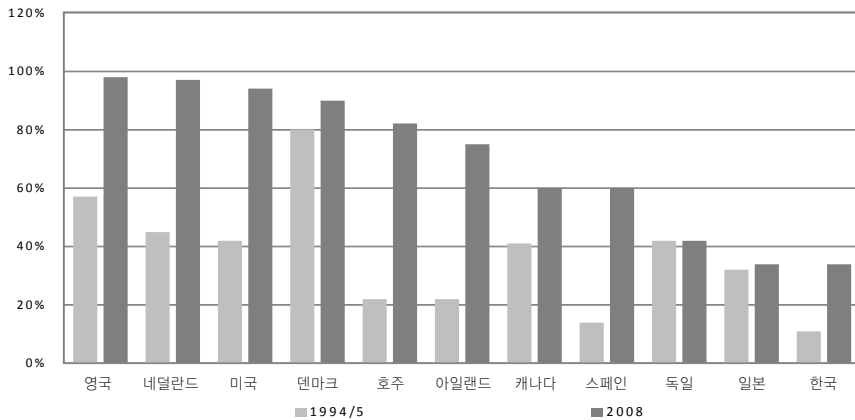
자료: 한국은행; 강동수(2012)에서 재인용.

- 국가별 주담대 증가에 관하여 Crowe *et al.*(2011)은 (미국·유럽 국가들 중) 2000~06년 기간 중 증가율이 높았던 나라일수록 동 기간 주택가격 상승률 또한 상대적으로 높았고, 반면 2007~10년의 시장하락기에는 모기지 연체율 및 GDP 하락률이 더욱 컸던 것으로 보고
 - 우리나라의 경우 이들 국가에 비하여 2000년대의 주담대 상승률이 높은 편이기는 하나, GDP 대비 주담대 규모가 상대적으로 낮은 수준
 - 또한 대출채권의 리스크 관리 또한 양호한 편이어서, 주택금융시장발 시스템리스크의 확률은 현재 낮은 것으로 판단됨.

□ 부동산개발금융시장의 거대한 순환성

- 외환위기 이후 우리나라의 부동산개발금융은 PF대출이 주류를 이루어 왔음.
 - 부동산PF대출 잔액은 2005년 말 24.8조원에서 2009년 6월 84조원으로 급격하게 증가한 후 하락하여 2011년 3/4분기 말 현재 58.6조원
 - 대출기관별 잔액은 은행(36.5조원), 저축은행(7조원), 보험사(5.1조원), 금융투자사(1.8조원) 순서

[그림 7-8] GDP 대비 모기지대출 잔액 비교(1994~95년, 2008년)



자료: Cho and Kim(2011).

〈표 7-6〉 전 금융권의 PF대출 잔액 추이

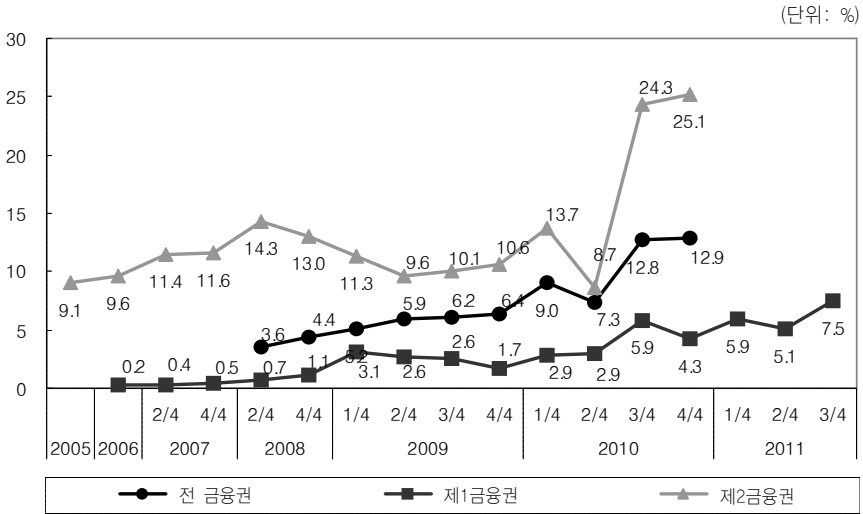
(단위: 조원)

	2005. 12	2006. 12	2007. 12	2008		2009		2010		2011. 3
				6	12	6	12	6	12	
전 금융권	24.8	49.2	69.7	78.9	83.0	84.0	81.5	74.2	66.5	58.6
은행	14	26	42	48	52.5	54.1	51.0	44.9	38.7	36.5
저축은행	6.3	11.6	12.1	12.2	11.5	11.0	11.8	11.8	12.2	7.0
보험	—	—	—	5.3	5.5	5.5	5.7	5.4	4.9	5.1
금융투자	—	—	—	3.0	2.9	2.8	2.7	2.5	2.2	1.8

자료: 금융감독원; 손재영(2012)에서 재인용.

- 2009년 1/4분기 이후 연체율이 급격하게 상승하여, 2010년 4/4분기 말 현재 전체 금융권 12.9%, 제2금융권 25.1%, 2011년 4/4분기 제1금융권은 7.5%를 기록
- 부동산PF대출의 대량 부실화는 부동산개발업체와 대출기관이 경기순응적(pro-cyclical) 사업 결정 및 대출행태를 통하여 시장변동성을 높이는 전형적인 사례

[그림 7-9] 금융권별 연체율 추이



자료: Kim(2011).

3. 부동산·거시경제 연계성

□ 글로벌 금융위기 이후 부동산부문과 거시경제의 연계성에 대한 관심이 학계와 정책서클에서 고조되고 있음.

- 특별히, 기존의 거시계량모형에 주택가격 및 금융 변수를 포함하여 부동산산시장발 충격효과를 추정하는 연구가 증가하는 추세
 - Goodhart and Hofmann(2007)은 16개 OECD 국가들의 경우 민간신용 수준이 대출이자율, GDP 이외에도 주택가격과 공적분의 관계가 있음을 보고
 - Crowe *et al.*(2011)은 총 40개 국가에서 관찰된 51건의 큰 규모의 주택가격 사이클 중 35건(전체의 69%)이 금융부실로 이어진 반면, 주식시장의 급등락이 금융부실로 이어진 사례는 전체 발생건수의 15%에 불과한 것으로 보고
 - 이는 주택시장의 순환성이 가계 및 금융기관의 자산건전성에 더욱 광범위한 영향을 미쳐 왔음을 시사
 - Cho and Song(2011)은 주택가격·주택대출·거시경제 변수들 간의

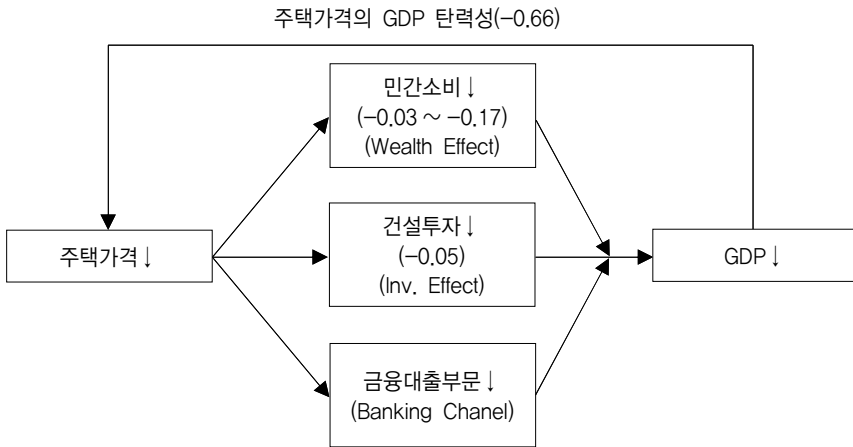
상관관계가 시간적·공간적으로 상이한 샘플에 따라 그 결과도 상이한 것으로 보고

- 즉, 미국의 경우 1970년대 이후 세 번의 주택가격 사이클이 관찰되었으나, 이 중 가장 최근 사이클(1998~2010년)에서만 주택가격·대출·거시경제 변수들 간에 통계적으로 유의한 상관관계를 보임.
- 향후 부동산정책의 수립에 있어서 신뢰성 있는 모형의 구축이 중요한 과제이고, 이와 관련하여 부동산시장과 거시경제의 상호 연계성 및 주요 변수의 충격전달기제(shock transmission channel) 등에 대한 심도 있는 연구가 필요

□ 구체적으로, 부동산 가격·대출·신규 공급의 충격은 다음 3가지 주요 작동기제를 통하여 경제시스템과 내생적 연계성을 가짐: (1) 민간소비 채널, (2) 건설투자 채널, (3) बैं킹(금융부문) 채널(Muellbauer[2011] 논의 참조)

- 최근 이와 관련된 국내 연구의 실증분석 결과를 정리하면:
 - 주택가격에 대한 민간소비의 장·단기 탄력성은 김영일(2010)이 각각 0.05~0.17과 0.08~0.26로 추정하였고, 최요철·김은영(2007)의 경우에는 각각 0.13과 0.01~0.18로 추정함(추정 결과의 차이는 추정에 사용된 자료와 표본기간 및 추정방법 등의 차이에 의함).
 - 주택가격에 대한 건설투자의 탄력성은 0.05로 추정(서승환[2012])
 - 민간소비, 건설투자의 변화는 경제활동(GDP)에 영향을 주고, 이는 다시 주택가격의 변화로 이어짐(이와 관련하여 GDP 변화에 대한 주택가격 탄력성을 한국개발연구원(2011)은 0.66으로 추정).
 - बैं킹채널을 통한 부동산시장의 충격효과에 대한 실증분석은 현재까지 많은 연구가 발표되고 있지 않음.
- 현재 KDI는 우리나라 자료를 사용하여 관련 모형 개발을 진행하고 있고, 향후 이를 통한 정책시뮬레이션 및 시장모니터링을 계획하고 있음.

[그림 7-10] 주택가격 1% 하락에 따른 충격효과 분석



주: 주택가격의 GDP 탄력성은 한국개발연구원(2011), 민간소비 탄력성은 김영일(2010), 최요철·김은영(2007), 서승환(2012), 건설투자는 서승환(2012)에서 인용.

〈표 7-7〉 주택가격과의 상관관계

부 문		자 료	장기효과	단기효과
주택가격 → 민간소비	한국	김영일(2010)	0.05~0.17 ¹⁾	0.08~0.26 ¹⁾
		최요철·김은영(2007)	0.13 ¹⁾	0.01~0.18 ¹⁾
		서승환(2012)	0.03 ¹⁾	
	OECD 국가	Calle <i>et al</i> (2004)	0.06~0.15 ¹⁾	0.04~0.26 ¹⁾
주택가격 → 건설투자	한국	서승환(2012)	0.05 ¹⁾	
		민인식(2011)	0.03 ²⁾	
GDP → 주택가격	한국	서승환(2012)	0.11 ²⁾	
		KDI(2011)	0.66 ¹⁾	

주: 1) 탄력성임.

2) 증가율 값으로 추정한 결과임.

자료: 김영일(2010); 최요철·김은영(2007); 서승환(2012); Calle *et al*(2004); 민인식(2011); 한국개발연구원(2011).

제3절 부동산시장 안정화 정책

□ 우리나라는 경제개발이 본격화된 1960년대 후반 이후 ‘주택가격 안정’이라는 포괄적인 정책목표하에 시장여건에 따라 경기부양, 공급 확대, 투기억제를 위한 다양한 정

책수단을 반복적으로 사용해 왔음.

○ 사용된 규제수단은 다음과 같이 매우 다양하였음.⁶⁰

- 토지사용에 관한 규제: 개발제한구역(1971년), 공영개발제도(1980년), 토지거래허가제(1985년), 공시지가제도(1989년), 준농림지제도(1994년), 건폐율·용적률 조정(2000년) 등
- 주택공급 및 관련 규제: 주택건설촉진법(1972년), 주택 2백만호 건설 및 수도권 5개 신도시 건설계획(1988년), 분양가 상한제의 도입(1977년), 폐지(1998년), 재도입(2001년) 등
- 부동산 세제: 부동산투기억제세(1967년), 양도세 강화 및 완화(1978년, 1980년, 1985년, 1988년 등), 토지초과이득세(1997년), 종합부동산세(2003년) 등
- 임대주택공급 및 관련 규제: 임대주택 건설(1988년, 1999년), 공공임대주택 활성화(2001년, 2002년 등)

□ 부동산시장 안정화는 가격 상승 억제 또는 가격 변동성을 줄이는 것으로 구분할 수 있음.

○ 우선 가격 상승 억제 측면에서 보면, 외환위기 이후 주담대시장이 활성화됨에 따라 대출조건 규제를 통한 시장안정화를 시도하였고, 여기에는 2002년 9월부터 실시한 LTV 규제와 2005년 8월 이후 실시한 DTI 규제가 주요 정책수단으로 등장

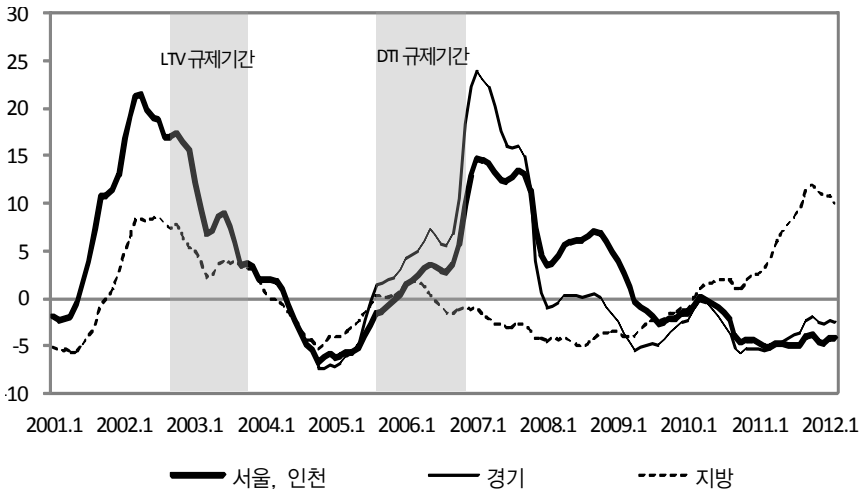
- 시기적으로 LTV 규제는 주택가격 상승률이 둔화되는 시기에 실시되었고, 규제 도입 이후 투기·비투기 지역의 주택가격 차이가 차별화되지 않은 점으로 볼 때 규제의 효과가 크지 않았던 것으로 보임.
- 반면, DTI 규제는 가격상승률이 증가하는 시기에 시행되었고, 도입 이후 투기지역의 주택가격 둔화에 일정 부분 기여한 것으로 보임.

○ 다음으로 가격 변동성 측면에서 보면, 우리나라의 주택가격은 외국에 비하여 안정적인 것으로 나타남.

- 미국·중국과 비교하면, 2000년대 우리나라의 전국 실질주택가격

60 이에 대한 논의는 Cho(2009) 참조.

[그림 7-11] DTI·LTV 규제와 투기·비투기 지역의 실질 주택매매가격 증가율 추이



주: 서울, 인천은 두 지역의 주택매매가격을 단순평균한 값이며, 지방은 부산, 대구, 광주, 대전 광역시의 주택매매가격을 단순평균한 값임.

자료: KB 국민은행.

상승률(전년동기대비)은 연평균 0.8%이고(중국 3.8%, 미국 0.5%), 표준편차는 2.8%로 중국의 5.4%, 미국의 5.3%에 비하여 낮은 수준

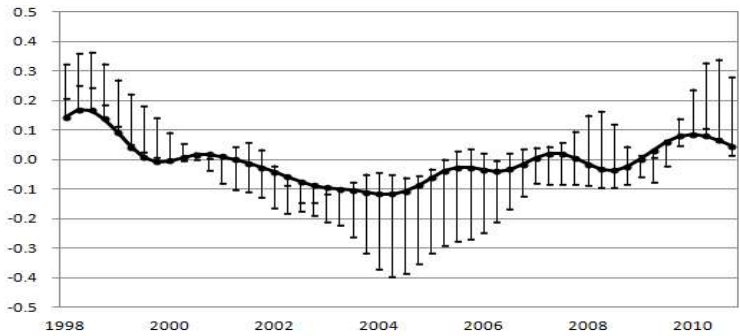
- 도시별 비교에 있어서도 우리나라 주택가격 상승률의 평균 및 분산이 3개국 중 가장 낮음.
- 추세요인을 제외한 순환변동성의 비교에서도 우리나라의 2000년대 주택가격은 미국·중국에 비하여 순환주기가 짧고(즉, 시계열 상관관계가 낮고) 순환폭도 짧은 것으로 나타남.
- 또한 각국의 지역별 주택가격 증가율의 분산이 표시되었는데(중국 4개 대도시, 미국 10개 대도시, 한국 6개 광역시 기준), 이와 같은 지역 간 분산 측면에서도 한국이 가장 낮음.

□ 향후 부동산시장의 안정화는 주택시장에 국한된 부분균형 관점으로부터 부동산·거시경제·금융부문 간의 상호 연계성을 고려한 일반균형 관점에서의 전환이 필요

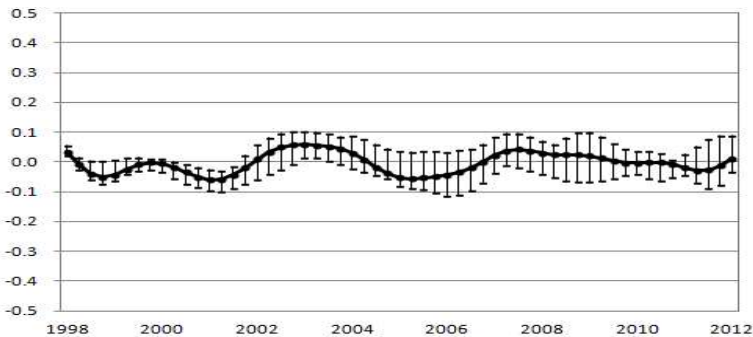
- 글로벌 금융위기 이후 다수의 국가에서 부동산시장발 시스템리스크의 관리 위하여 주담대시장에 대한 규제를 강화하는 추세

[그림 7-12] Band-Pass 필터에 의하여 추세선을 제거한 국가별 주택가격 순환주기

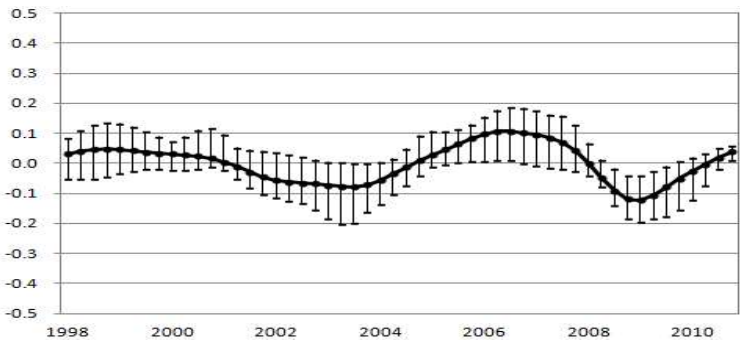
1. 중 국



2. 한 국



3. 미 국



주: 국가별 세로 막대의 양 끝점은 중국의 경우 베이징, 상하이, 충칭, 톈진, 한국의 경우 서울과 6개 광역시(부산, 대구, 광주, 대전, 인천, 울산), 미국의 경우 10대 대도시의 주택가격 중에 가장 높은/낮은 가격을 표시하였으며 막대의 중간을 통과하는 실선은 각 국가들의 전국 가격임.

- 홍콩, 싱가포르, 대만, 중국, 네덜란드 등에서 LTV 규제를 도입하였고 (중국에서는 보유주택 수에 따라 최대 LTV를 차별화)
- DTI 규제 또한 소수의 국가에서 사용(캐나다 45%, 중국 및 홍콩 50%, 싱가포르 40%, 대만 30~40% 적용)
- 호주의 경우 높은 LTV 대출에 대한 위험가중치를 자기자본 설정 시 적용
- 2008년 1월 EU 집행부는 자기자본 규제지도를 통하여 커버드본드에 포함된 담보물(모기지론)에 대한 정기적인 LTV 검증을 의무화하였고, 주거용 모기지의 경우 LTV가 80%(상업용 모기지의 경우 60%)를 초과하면 새로운 담보물로 교체 요구
- 미국은 2011년 대출기관의 모기지 유동화 요건으로, 소득 대비 모기지 상환액 비율 28%, 소득 대비 총부채상환액 비율 33%를 적격 주거용 모기지(Qualified Residential Mortgage: QRM) 요건 중의 하나로 (LTV 상한 80%, 원금분할상환 조건과 함께) 규정하여 현재 정책입안 중
- 부동산시장의 과열에 대처하기 위한 정책은 상기 열거한 실물시장 및 금융시장 관련 다양한 정책수단이 존재하고, 이들 중 만병통치약(silver bullet)에 해당하는 정책수단은 존재하지 않음.
 - 이를 위해서는 다양한 정책조합의 장단점 및 효과에 대한 실증분석이 필요
 - 이에 관하여 Crowe *et al.*(2011)은 DTI · LTV와 같은 대출 관련 규제가 거시경제의 변동성(output gap 측면에서)을 최소화한다는 측면에서 가장 우량한 정책인 것으로 보고
- 이와 같은 금융시장의 규제를 우리나라 부동산시장의 안정화를 위한 정책수단으로 사용함에 있어서 다음 사안에 대한 심도 있는 정책논의가 있어야 할 것으로 생각됨.
- 첫째, 부동산시장의 주요 변수인 가격 · 대출 · 신규 공급의 순환성에 있어서 정상적인 변동성(normal volatility)과 시스템리스크를 동반할 수 있는 '테일이벤트 변동성(tail-event volatility)'을 구분하여 모니터링하고, 각각에 대한 차별화된 정책대응 방안 강구
- 둘째, 부동산버블에 대한 대응 수단으로 통화정책의 사용이 논의되고 있

으나, 긴축정책은 타 경제부문에도 영향을 미치는 점을 감안하여, 부동산과 경제 전반의 과열이 있는 시기 이외에는 부적절함.⁶¹

- 셋째, 부동산세제를 포함한 재정정책이 있으나, 주택가격버블의 관리수단으로서 부동산세제는 현재까지 그 장·단기적인 효과가 불분명한 것으로 나타나고 있음(Keen *et al.*[2010]; Crowe *et al.*[2011]).
 - 즉, 양도소득세, 부동산거래세 등이 주택 가격 및 대출의 안정화 요인으로 작용하였다는 증거가 분명치 않고, 세율의 결정에 있어서 중앙정부와 지방정부 간의 정치경제학적인 요인도 고려하여야 함.
- 넷째, 대출시장에서의 거시건전성 규제에도 (1) 자기자본규제(대출상품 또는 대출심사기준에 따라 차별화된 위험가중치 설정); (2) 동적인 대손충당금(dynamic loss provisioning) 설정; 그리고 (3) DTI·LTV 규제로 대표되는 모기지 대출규제가 있고, 이들 규제들 간의 장단점 및 규제 효과에 대한 연구가 필요
- 다섯째, 투기지역 등 지역을 기초로 한 대출규제는 주택가격 및 주담대의 과열현상을 특정 지역으로 한정하여 관리한다는 장점이 있으나, 이의 실시와 폐지에 대한 정책 시행상의 어려움이 큰 것으로 생각됨(예를 들면, 2010년 이후 투기지역의 실질 주택가격 증가율은 하락하고 있는 반면, 지방광역시는 빠른 속도의 가격 상승세를 보이고 있고, 따라서 투기·비투기 지역이 2010년 이후 전환되는 것이 규제목적상 논리적인).
- 여섯째, 규제수단 이외에도 규제의 주체, 시장개입의 시기(사전 vs. 사후 규제) 및 이의 장단점에 대한 심도 있는 연구 필요

제4절 주거복지정책

- 우리나라 국민의 평균적 주거수준은 꾸준히 향상되었으나, 지난 10년간 주택 및 부동산 자산의 불평등도는 증가하였음.
- 주거면적 불평등도는 2000년(0.25)에 비해 2010년 0.27로 다소 악화됨.

61 이에 대한 논의는 Dell'Arricia and Igan(2012) 참조.

〈표 7-8〉 주거면적, 소득, 주택자산, 부동산자산 지니계수

	주거면적	소득	주택자산	부동산자산
2000	0.25	0.39	0.57	0.62
2005	0.22	0.37	0.61	0.66
2010	0.27	0.46	0.62	0.70

주: 주택자산 = 현 거주주택의 가격 또는 보증금 + 현 거주 이외 보유주택가격.

부동산자산 = 주택자산 + 보유 토지 또는 건물 가격 + 분양 또는 중도금 납입액.

2000년 소득은 총소득, 2005년, 2010년 소득은 경상소득임.

자료: 통계청의 2000년 가구소비실태조사, 2006년 가계자산조사, 2011년 가계금융조사 자료를 이용하여 분석함.

〈표 7-9〉 생애주기별 지니계수

	연도	주거면적	경상소득	주택자산	부동산자산
청년층	2005	0.19	0.26	0.57	0.60
	2010	0.24	0.33	0.61	0.80
중년층	2005	0.21	0.33	0.58	0.63
	2010	0.24	0.38	0.59	0.68
장년층	2005	0.21	0.37	0.59	0.65
	2010	0.28	0.44	0.59	0.64
노년층	2005	0.25	0.47	0.68	0.68
	2010	0.30	0.57	0.68	0.73

- 주택자산 지니계수는 2000년 0.57에서 2010년 0.62로 증가하였으며, 보유주택 및 기타 부동산을 포함한 부동산자산 지니계수 또한 2000년 0.62에서 2010년 0.70으로 상승

- 생애주기별 주택소비에 있어서는 청년기에서 노년기로 갈수록 주거면적, 소득, 주택자산, 부동산자산의 격차가 확대
 - 2010년 기준 주거면적 지니계수는 청년층 0.24에서 노년층 0.30으로 증가
 - 주택자산의 지니계수는 청년층에서 모두 0.5를 넘을 만큼 매우 불평등하였으나 연령이 증가함에 따라 불평등도가 악화(청년층 0.61에서 노년층 0.68로 증가)

- 시간적으로 보았을 때 2005년에 비해 2010년 각 연령계층의 주거면적, 소득, 주택자산 및 부동산자산의 불평등도는 전반적으로 증가
 - 모든 연령계층에서 존재하는 높은 주택자산과 부동산자산의 격차는 각 연령계층별로 적절한 대안의 필요성을 제시
- 우리나라의 주거복지정책은 주택을 직접 공급하는 방식의 공급자 지원과 주택구입 또는 안정적 거주를 간접적으로 지원하는 수요자 지원방식을 통하여 추진되고 있음.
- 공급자 지원방식은 ‘보금자리주택’을 건설하여 소득 5분위 이하 가구에게 공급하는 것을 주된 목표
 - 무주택 서민과 저소득층의 주거문제 해결을 위해 공공분양 및 공공임대주택을 수요자 맞춤형 보금자리주택으로 통합하고 향후 10년간 150만호 공급 계획
 - 분양주택의 경우 무주택 서민 및 신혼부부의 자가 보유를 높이기 위해 기본 분양가 대비 15% 저렴한 주택을 공급
 - 공공임대주택은 소득 및 선호에 따라 선택할 수 있도록 영구임대, 전세형 임대, 지분형 임대 등으로 다양화
 - 수요자 부담 완화를 위해 재정 및 금융 지원을 대폭 확대
 - 수요자 지원방식은 국민주택기금의 저리 융자 등을 통하여 저소득층의 주거수준 향상과 주거안정에 초점
 - 전세자금 융자는 융자대상에 따라 저소득가구 전세자금 융자와 근로자·서민주택자금 융자, 기존 주택 전세임대자금 융자, 소년소녀가장 등 최고 7,000~8,000만원의 전세자금을 2%대의 저리로 융자
 - 주택구입자금 융자는 근로자·서민 주택구입(중도금)자금 융자, 생애 최초 주택구입자금 융자 등이 있고, 최고 2억원까지 시장금리에 근접한 5.2~5.7%로 대출
- 향후 주거복지정책의 기본방향은 공공임대주택 및 임대료 지원을 통하여 저소득층 등 취약계층에 대한 주거복지를 강화하되, 금융지원을 통하여 청년·장년층의 주택 구입을 통한 자산형성을 촉진하는 방향으로 추진
- 주거복지정책의 지속적·안정적 확대를 위하여 시장친화적인 정책수단의

[그림 7-13] 유형별 주택공급체계 및 공급계획(2009~18년)

(단위: 호)

목표	주거안전망 구축				내 집 마련 촉진		주택가격 안정			
소득 계층	1 분위	2 분위	3 분위	4 분위	5 분위	6 분위	7 분위	8 분위	9 분위	10 분위
수요 특징	임대료 부담 능력 취약계층		자가구입 능력 취약계층		정부지원 시 자가구입 가능 계층		자력으로 자가구입 가능 계층, 교체수요 계층			
분양 주택							중대형 민간분양(200만) (규제개선 등)			
					다세대·단독주택(100만)					
					중소형 민간(40만) (택지, 기금지원 등)					
			공공분양(70만)							
임대 주택			공공임대(30만) (지분형, 전세형)				민간임대 (10만)			
			국민임대 (40만)							
	영구 임대 (10만)									
공급 주체	공공부문 주도				공공부문 + 민간부문			민간부문 주도		
공공 지원	재정, 주택기금, 택지				주택기금, 택지			규제개선		
주택 규모	전용 60㎡ 이하				전용 60~85㎡			전용 85㎡ 초과		

주: 음영 부분이 보금자리주택(공공분양, 공공임대, 국민임대, 영구임대); 정의철(2012)에서 재인용.

장구 필요

- 시범지구에 분양형 보금자리주택을 주변시세의 50~70%의 가격으로 공급하여, 저렴한 주택이 지속적으로 공급될 것이라는 신호를 시장에 전달
- 이는 여러가지 다른 요인들과 결합되어 민간 분양주택 공급을 구축하는 효과가 있었고, 주택 구입을 뒤로 미루는 효과로 인해 수도권 재고

〈표 7-10〉 국민주택기금 융자 주요 내용

	지원 대상	융자금액	융자조건
저소득가구 전세자금	- 지역별 전세보증금 이하 전세계약 체결자 - 가구소득이 최저생계비 2배 이내 - 세대원 전원 무주택자인 세대주 - 전용면적 60㎡ 이하 주택	지역별 2,800~5,600만원(당해 주택 전세보증금 70%)	연 2%, 15년 분할상환
기존 주택 전세임대자금	- 기초생활수급자, 한 부모 가정 - 도시근로자 월평균소득 50% 이하인 자, 장애인 등 - 전용면적 85㎡ 이하 주택	지역별 4,000~7,000만원	연2%, 당해연도 12월 20일 상환 (1년단위 연장)
신혼부부 전세임대	- 혼인기간 및 자녀 유무에 따라 순위 결정 - 전용면적 85㎡ 이하 주택	지역별 4,000~7,000만원	연2%, 당해연도 12월 20일 상환 (1년단위 연장)
소년소녀가정 등 전세자금	- 소년소녀가정, 대리양육가정, 친인척 위탁가정, 교통사고유자가정, 아동 복지시설 퇴소자 등 - 도시근로자 월평균소득 50% 이하 - 전용면적 85㎡ 이하 주택	지역별 4,000~7,000만원	무이자 (만 20세까지)
근로자·서민 주택전세자금	- 연간급여 3천만원 이하 - 무주택 세대주 - 전용면적 85㎡ 이하 주택	전세가격 70% 범위 내 최고 8,000만원	연 4.0%, 2년 이내 일시 상환 (최장 8년)
근로자·서민 주택구입자금	- 부부합산 연간소득 2천만원 이하 - 6개월 이상 무주택 세대주 - 전용면적 85㎡ 이하로 주택가격 3억원 이하 주택	호당 1억원 이내	연 5.2%(20년) 연 5.7%(30년) 대출기간 동안 원리금 분할상환
최초주택 구입자금	- 부부합산 연간소득 4천만원 이하 - 세대원 전원 무주택 세대주 - 전용면적 85㎡ 이하 및 주택가격 6억원 이하 주택(투기지역 제외) - 2011년 12월까지 한시적	호당 2억원	연 5.2% (1년 거치 19년 분할상환)

주택시장 침체의 한 원인이 됨.

- 향후 정부는 공공분양을 축소하는 한편, 공공임대주택 확대를 통한 수요자 지원정책 강화
- 공공임대주택의 확대와 함께 수요자 중심의 임대주택 지원정책으로 전환
 - 우리나라의 전용 임대주택 재고는 전체 주택의 9.5%의 낮은 수준이고, 공공임대주택의 비율은 4.1%(OECD 국가들의 임대주택(공공임대주택)의 비율은 평균 30%(9%) 수준)

- 향후 공공임대주택의 비중을 늘리고(예: OECD 국가 평균 수준으로), 이의 건설·관리·운영에 있어서 중앙정부·지방자치단체·민간의 역할에 대한 마스터플랜 설정(미국의 Low Income Housing Tax Credit(LIHTC) 정책이 한 예가 될 수 있음. Box 참조)
- 장기적으로는 공급 중심의 임대주택정책에서 주택바우처, 임대료지출 세액공제 등 수요자 중심의 정책으로 전환을 고려하고, 이의 효과에 대한 심도 있는 연구 추진
- 다양한 주거복지 정책수단들의 정책대상 가구의 선별기준 및 지원 정도 간의 일관성 및 각 정책수단들의 수직적·수평적 형평성 확립
 - 정책대상 가구를 선정할 때 소득, 자산 등에 대한 기준을 통일(지금은 소득, 급여 등이 혼용되고 있으며 자산규모 등이 활용되지 않고 있음)
 - 각 정책수단의 소비효율성, 관리효율성, 시장효과에 대한 심도 있는 분석을 통하여 정책수단들 간의 수직적·수평적 형평성 확립 및 지원 정도 결정
 - 생애주기(연령)별로 차별화된 주거지원 방안을 고려하되, 이의 실효성 및 적용 가능성에 대해서는 추가적인 연구 필요
 - 임대주택정책에 있어서 소득이 주요 선별기준이 되어야 할 것으로 생각되나, 금융지원의 경우에는 생애 최초 주택구입자 등 자가주택의 실 수요자와 대출의 재상환능력 등이 고려된 기준의 설정이 필요(이에 대해서는 다음 제5절의 논의 참조)
- 자립형 주거복지시스템 구축 및 정책대상 가구의 '삶'과 연결되는 제반 복지서비스를 복합적으로 제공
 - 주거빈곤 탈출, 주거수준 개선, 자가주택 구입 등 개인적인 노력들과 연동되는 주거복지정책 수단의 개발
 - 정책대상 가구들의 자립을 유도하고, 스스로의 노력 정도와 연동될 수 있는 형태의 정책 디자인 고려
 - 이러한 관점에서 일정 소득수준 이하 가구에게 장기 대출을 활용하여 주택을 구입할 수 있는 여건을 확대하고, 지분형 임대주택과 같이 구입자금을 장기간 분납하게 하는 방식의 임대주택 공급의 지속

Box 1. 미국 LIHTC 제도의 개요

- 미국정부는 1986년 '세금개혁법(The Tax Reform Act of 1986)'의 Section 42에 근거하여 저소득층 임대주택의 매입, 개·보수, 개발업체에 대하여 세금공제 혜택 제공
 - 사업체의 요건으로 최소 15년 동안 저소득층 임대주택사업을 수행해야 하고, 개발 또는 운영 프로젝트별로 중위소득 50% 이하 소비자를 전체 호수의 최소 20% 제공, 또는 중위소득 60% 이하의 소비자에게 최소 40% 제공
 - 요건을 갖춘 사업체는 총 개발(개·보수)비용의 (토지 및 금융 비용 제외) 70% (40%)를 15년에 걸쳐 법인소득세에서 공제
 - 연방정부는 매년 총 세금공제액을 각 주의 인구에 비례하여 배분하고(2004년 기준 1인당 1.8달러), 주정부는 업체로부터 사업계획을 제출받아 심사를 통하여 사업체 결정
- 배정받은 세금공제액에 대해서는 현재 2차 시장이 형성되어 대형 금융기관, 모기지유동화기관(페니메, 프레디맥) 등의 투자자들이 예정된 세금공제 혜택을 할인하여 구입(매 1달러에 대하여 2001년 기준 0.8달러)
 - 이와 같은 2차 시장의 형성은 저소득층 임대주택 사업자에 대하여 건설 또는 개·보수 비용의 자금조달원 역할
 - LIHTC은 성공적인 임대주택 프로그램으로 평가받으며, 이를 통하여 공급된 저소득층 임대주택은 총 130만채에 이룸(공공부문의 직접 공급 프로그램 Public Housing 과 유사한 규모이고, 160만호에 이르는 주택바우처 프로그램에 이어 두 번째로 큰 규모).
 - 1987년과 2007년 사이 LIHTC 프로그램에 의해 공급된 공동주택(multi-family) 착공량은 동 기간 미국 전체 공동주택 착공량의 15.5%에 달함.

제5절 주택금융정책

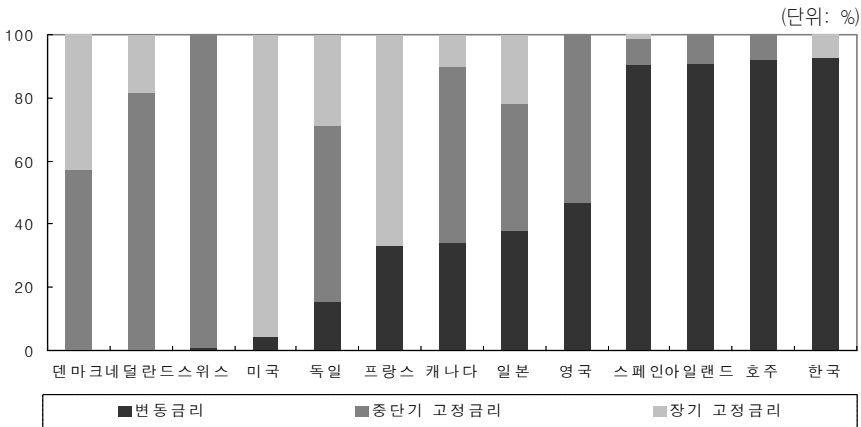
□ 사회복지 차원에서 주택금융시스템은 소비자의 접근성·포용성(inclusion) 측면과 리스크관리의 효율성 측면에서 평가할 수 있음.

- 즉, 현재 우리나라에서 통용되는 모기지상품 및 대출심사기준이 한계차입자 계층에게 어느 정도의 접근성이 있는가 하는 점과, 대출시스템의 미시·거시 건전성이 얼마나 적절하게 유지되고 있는가가 제도 분석의 주안점
- 또한 2007~09년 금융위기의 주요 교훈은 모기지 대출시스템의 미시적 구조가 주택시장 및 거시경제의 안정과 무관하지 않다는 점임.
 - 모기지시장의 총량적인 규모 및 성장속도뿐만 아니라 대출상품(만기, 이자율변동 여부, 원금상환조건, 소구권 등), 대출심사기준, 자금조달 방식이 주택시장 및 거시경제의 안정성에 영향
 - 그리고 이에 대한 적절한 규제 및 감독이 주택금융시스템의 거시·미시 건전성 유지에 있어서 중요한 요인인 것으로 분석
- 최근 논의되고 있는 ‘하우스푸어’와 관련해서 가계대출의 부실 가능성이 높은 취약계층(예: 영세 자영업자, 다중채무자, 집단대출 차입자 등)에 대한 모니터링과 함께, 가계대출 부문별 시스템리스크의 사전 관리 차원에서 대책이 필요

□ 대출상품 측면에서 우리나라는 변동금리 모기지(Adjustable Rate Mortgage: ARM)가 90% 이상을 차지하는 전형적인 변동금리 시장임.

- 고정금리 모기지(Fixed Rate Mortgage: FRM)가 전체 모기지의 주종을 이루는 나라는 미국과 덴마크 정도이고, 네덜란드, 캐나다, 독일, 프랑스, 영국도 FRM의 비중이 20~30% 정도를 차지
- FRM-ARM의 비중은 자금조달수단과 밀접한 관계가 있고(즉, 장기 채권을 통한 자금조달 비중이 높을수록 FRM의 비율 증가), 국가별로 그 비중이 시간대에 따라 크게 바뀜(현재 우리나라는 MBS발행 잔액은 주당대 잔액의 6% 수준이고 나머지는 대부분 예금에 의존하고 있음).
- 대부분의 아시아 국가들은 ARM이 주종이나, 2~5년의 고정금리 기간이

[그림 7-14] 금리종류별 모기지 상품의 국가별 비교



자료: Lea(2010); Cho and Kim(2011).

포함된 FRM-ARM 하이브리드 상품 또한 비중이 늘어가는 추세

- FRM 비중의 증가를 위해서는 MBS/CB(커버드본드) 등을 통한 도매적인(whole-sale) 자금조달의 증가와 함께, FRM 상품의 금리경쟁력을 강화하는 것이 중요한 과제

□ 모기지대출 시 대출기관은 이자율과 함께 다양한 비가격요인(non-price terms)을 결정하게 되고, 이는 중요한 리스크관리 수단인 동시에 한계차입자를 대상으로 하는 금융포용 확대 수단임.

- 후자에는 소비자의 신용이력을 평가하는 신용등급(예: 우리나라의 CB등급과 미국의 FICO등급), 그리고 담보물, 모기지상품에 관련된 요인들이 포함
- 대출심사에는 레버리지의 정도를 평가하는 LTV · DTI 이외에도 소비자 신용등급, 경제여건(주택가격, 이자율 등), 모기지도험의 유무, 대출목적(거주주택 구입, 투자주택의 구입, 기존 대출의 재융자, 생활 · 사업 자금 마련 등) 등도 중요한 변수로 고려
- 외국의 경우 대출심사기준에 따라 주거용 모기지시장이 적격(conforming)대출시장과 부적격(non-conforming)대출시장으로 분류되고, 통상 각각의 하위 시장에 대한 정부의 역할이 달라지게 됨.

□ 글로벌 금융위기 이후 아시아·미국·유럽에서 LTV·DTI 규제를 도입하는 국가가 늘어나는 추세(조만[2012] 참조)

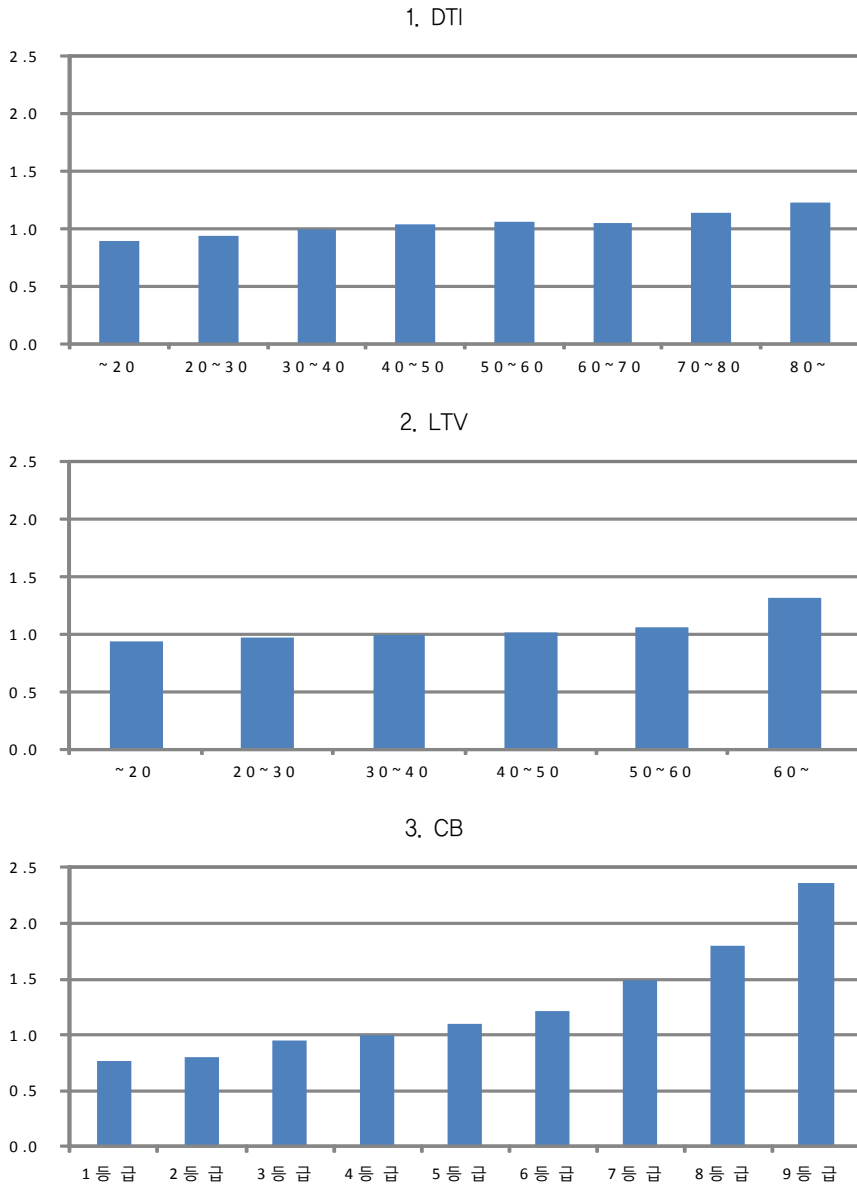
- LTV·DTI 규제가 필요한가 하는 데 대한 논의가 있을 수 있으나, 우리나라와 같이 본 규제를 도입한 경우 이의 효과는 (1) 대출리스크의 관리, (2) 한계차입자에 대한 소비자신용의 확대, (3) 시장변동성 관리의 세 가지 측면에서 평가할 수 있음.
 - (1)의 효과에 대하여 조만(2012)은 우리나라의 주담대시장에서 DTI, LTV 변수가 조기연체확률(즉, 대출 후 2년 이내에 연체발생 확률)의 추정에 있어서 소비자신용등급(CB)에 비하여 설명력이 매우 낮은 것으로 보고
 - 즉, 상대연체확률비율(Odd Ratio)⁶²이 DTI·LTV 계층 간에는 차별화 정도가 매우 낮은 데 반하여, CB등급의 경우 차별화 정도가 상대적으로 큰 것으로 나타남.
 - 이의 시사점은 우리나라에서 LTV·DTI 기준이 대출리스크 관점에서 지나치게 보수적으로 운용되고 있고, 이는 대출리스크의 심각한 증가 없이 금융포용의 확대를 이룰 수 있음을 시사

□ 우리나라 주담대시장은 자금조달 측면에서 은행예금에 집중되어 있음.

- 주택금융공사에 의해 발행된 MBS 잔액은 2011년 11월 말 현재 23조원으로 전체 주담대 잔액의 6%에 불과
- 예금의존도는 중국을 제외한 비교 국가들 중 가장 높은 수준임(호주 80%, 독일·일본·네덜란드 70% 수준, 캐나다 60%, 스페인 30% 등).
- 향후 자금조달에 있어서 MBS와 커버드본드(CB)를 통한 자금조달의 비중을 확대하여야 함.
- 한편, 위 두 가지 유동화상품의 선택은 기본적으로 기초자산(즉, 풀에 포함된 모기지 대출채권)에 내재한 신용위험과 이자율위험을 시장참여자들

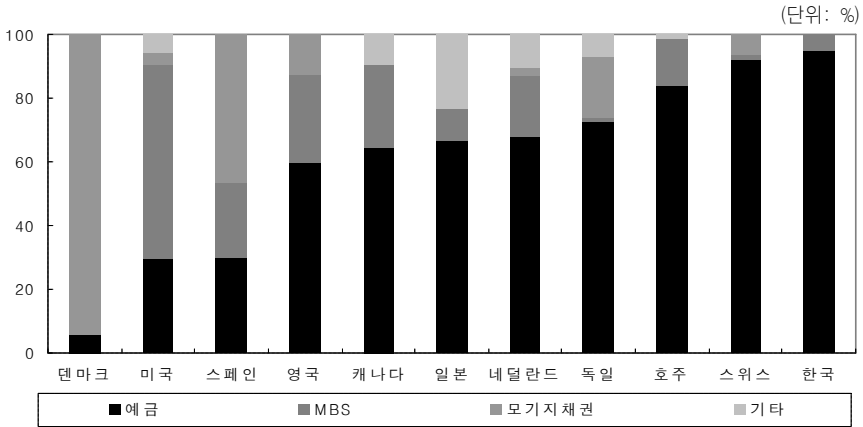
62 상대연체확률비율(Odd Ratio)은 연체율모형에 포함된 계층화변수의 모수를 이용하여 기준계층(예: DTI 30~40)에 비교하여 연체확률 증감을 비율로 나타냄(예: DTI 70~80의 1.2는 기준계층에 비하여 조기연체확률이 20% 증가). 모형의 추정에 대해서는 조만(2012) 참조.

[그림 7-15] LTV, DTI, CB의 Odd Ratio



간에 어떻게 공유하느냐의 문제와, 우리나라의 금융시장에서 각각에 대한 수요가 어느 정도인가를 파악하는 문제로 귀결

[그림 7-16] 국가별 자금조달 비교



자료: Lea(2010); Cho and Kim(2011).

□ 향후 주담대시장에서의 정책방향은 대출상품 · 심사기준 · 자금조달에서 거시 · 미시 건전성을 높이는 동시에, 한계차입자에 대한 금융포용의 확대를 위하여 대출제약을 안정적으로 완화하는 정책방향을 추구

- 주택이 가지는 특수성과 대출상품의 차이점을 고려하여, 주택담보대출과 무담보신용대출을 차별화한 정책 수립 고려
 - － 현재 주담대는 가계대출 관리 차원에서 논의되는 경향이 있으나, 주택 금융이 사회복지 측면에서 가지는 특수성과, 대출상품의 리스크관리 에 있어서의 차이점을 고려하여 주담대와 여타 가계대출을 차별화한 정책 수립 필요
 - － 주담대시장 내부에서도 대출대상(생애 최초 주택구입자 등), 대출목적 (거주주택 구입, 투자주택 구입, 재상환, 사업자금 마련 등)에 따라 세 분류하여 시장 모니터링 및 정책 수립에 활용
- 장기 고정금리상품의 증가와 함께 적격대출(conforming loan)을 규정하 여 건전성 제고와 금융포용 확대를 동시에 추구
 - － 정부는 2016년 말까지 FRM의 비중을 전체 주담대 잔액의 30%로 증 가시키기 위하여 ARM에 대한 위험가중치 상향 등의 조치를 취하였음 (2011. 6. 29. ‘가계부채연착륙’ 대책의 일환으로).
 - － 이를 위해서 MBS/CB를 통한 자금조달을 늘리고, 이와 병행하여 주담

대시장에서의 적격대출을 상품·대출 심사기준 면에서 명시적으로 규정하여 자금조달수단과 연계

- 이에 추가적으로 모기지보험시장의 활성화를 통하여 실수요 한계차입자에 대한 금융포용을 확대
- 예를 들면, 실수요 한계차입자 계층을 설정(생애 최초 주택구입자, 20~40대 저소득 차입자, 자영업자 등)하고 이들에 대한 DTI·LTV 규제를 완화하고(예: $LTV < 80$, $DTI < 50$ 또는 60), 투자목적의 대출 심사기준을 차별화하는 등 건전성 유지 수단을 동시에 고려

○ 주담대시장에서의 금융소비자 보호 강화

- ARM에 대한 이자율 조정 상한(rate reset cap)이 대부분의 국가에서 시행되고 있고, 이자율 조정주기도 대부분 1년으로(우리나라의 경우 6개월), 이를 금융소비자 보호와 거시건전성 유지 차원에서 도입 고려
- 금융당국의 지도로 우리나라 ARM의 이자율 조정주기가 최근 3개월에서 6개월로 연장되기는 했으나, 미국 등 다수의 국가에서와 같이 1년을 기준으로 하는 ARM 상품의 비중을 늘리는 방안을 고려
- 다수의 국가(호주, 캐나다, 프랑스, 독일, 네덜란드, 스페인, 영국, 미국, 일본 포함)에서 조기상환 수수료를 장기 FRM에만 부과하고 ARM에는 부과하지 않고, 장기 FRM에 대해서도 실직 또는 이직으로 인한 이주, 사망 등의 차입자 곤란사항에 대한 예외조항(contingent borrow hardship clauses)을 규정
- 반면, 우리나라에서는 FRM과 ARM 모두 조기상환에 대한 벌금을 부과하고 있어 외국에 비하여 이자율리스크가 소비자에게 편중되고 있고, 이에 대한 개선이 필요
- 또한 차입자에 대한 설명의무 강화(상품의 이자율 및 신용 리스크에 관하여), 사기대출(predatory lending) 및 고비용대출의 방지 등을 통한 모기지시장에서의 소비자보호 정책과제 고려

○ 다양한 거시건전성 수단에 대한 검토와 이의 효과적인 적용

- 거시건전성 규제를 위해서는 DTI·LTV뿐만 아니라 동적 대손충당금 설정, (위험가중치 설정을 포함한) 자기자본 규제 등 다양한 정책옵션이 존재하고, 이는 정책당국의 선택 폭을 넓혀 줌.

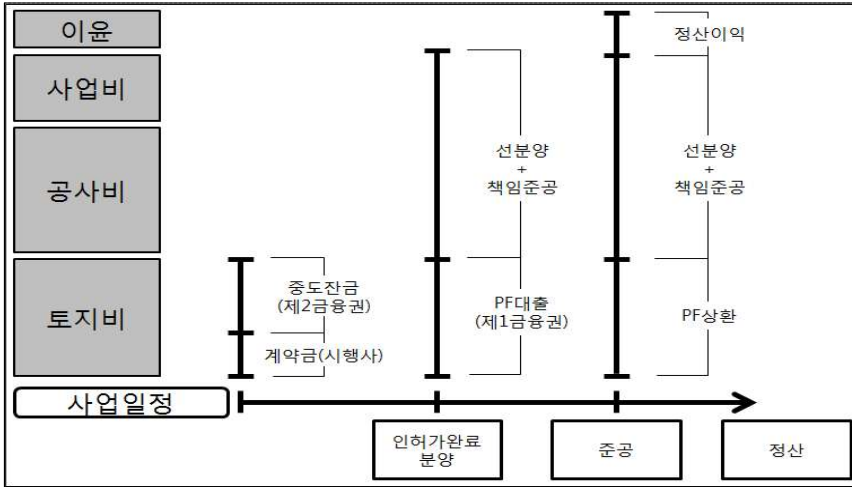
- 또한 이 정책수단들을 지역(투기지역 vs. 비투기지역), 대출목적 등과 연계한 다양한 정책조합이 가능
- 향후 이 규제수단들은 주택시장에서의 불확실성을 최소화하는 방향으로 운용하고, 정책의 효과에 대해서도 심도 있는 분석 실시

제6절 개발금융정책

□ 2000년대 초·중반 우리나라의 부동산개발금융은 PF대출이 주종을 이루었고, 제2장에서 논의한 바와 같이, 글로벌 금융위기 이후 연체율의 급증과 함께 건설업체·대출기관의 부실 요인으로 작용하고 있음.

- 부동산 PF대출의 부실 원인에 대하여 손재영(2012)은 다음을 들고 있음:
 - (1) 위험·보상의 비대칭 구조, (2) 사업평가의 부실, 그리고 (3) 사전 금융감독체계의 미비를 들 수 있음(다음에서는 이와 관련된 주요 시장참여자의 역할에 대하여 손재영[2012]의 논의를 요약).
 - 개발 초기 사업을 주관하는 시행사는 대개 토지매입을 위한 계약금 10%와 초기 사업비 정도를 자기자본으로 부담하는 것이 일반적이지만, 그마저도 제2금융권 또는 사채, 시공사 대여금에 의존
 - 시행사가 부담하는 위험은 토지비의 10%로 전체 사업비에 비해 매우 작은 부분인 반면, 사업이 성공할 경우 이익의 대부분을 시행사가 차지하여, 성공 가능성이 적은 개발사업들조차 무리하게 시작
 - 개발의 여러 단계 중에서도 가장 위험이 큰 토지매입 및 인허가 단계에서 자금을 공급하는 저축은행은 매입토지를 담보로 잡고 높은 금리를 적용한 브릿지 론(인허가가 완료되어 시중은행에 의한 본 PF가 이루어질 때까지 존속하는 단기 대출)을 공급하였으나, 부동산 경기침체에 따라 다수의 개발사업이 지연되고 중단되는 여파로 많은 브릿지 론이 부실화
 - 시공사가 책임준공, 책임분양, 연대보증 또는 채무인수 등을 통해 대부분의 사업위험을 부담함에 따라 이에 대한 보상으로 공사비를 높게 책정했지만, 저축은행에서와 마찬가지로 시공사도 자신이 부담하는

[그림 7-17] 부동산개발금융의 자금조달구조



자료: 하나다올신탁, 하나금융경영연구소.

위험을 적정하게 평가했는지 의문시

- 시중은행은 보통 인허가가 완료되고 시공사가 선정된 이후 저축은행의 브릿지 론을 갚기 위한 본 PF를 실행하지만, 주택사업의 경우 대한주택보증의 분양보증이 들어갈 경우 다른 금융기관의 물적 담보가 해지되어 대출은 신용대출로 전환되고, 시공사의 신용보강만이 남게 됨.
- 대출채권을 보유한 은행 또는 금융구조를 짜고 실행하는 증권회사는 대출채권을 유동화(2000년대 초반에는 자산유동화법에 의한 ABS를 많이 발행하였으나, 그 이후에는 상법에 근거한 ABCP 발행이 이를 대체)
- 주택은 물론, 대부분의 부동산개발은 분양을 통해 성패가 판가름
 - 부동산개발 사업자들은 개발 성과물이 장기적으로 시장에 정착하여 가치가 높아지는가에 관심을 두기보다는 분양시점까지의 단기적 시장 상황에 대하여 모든 주의를 기울임.
- 향후 국제회계기준 IFRS(International Financial Reporting Standards)가 도입됨에 따라 지금 형태의 부동산 PF대출은 존속 가능하지 않음.
 - 지금까지는 시공사 보증이 재무제표의 주식 사항으로 나타날 뿐 채무로 인식되지 않았음.
 - 새로 도입된 IFRS에서는 의결권 기준 50% 이상 또는 실질 지배력을

- 가진 모든 종속 기업을 연결대상에 포함
- 만약 시행사 또는 특수목적기업(SPC)이 연결대상에 포함될 경우 건설사가 보증한 부동산 PF 또는 ABS/ABCP 등은 시공사의 부채로 인식
- 따라서 IFRS의 도입은 시공사들의 보증을 어렵게 하므로 시공사 보증이 없거나 현재보다 낮은 수준의 보증으로 사업이 진행될 수 있는 금융구조를 만들어야 할 필요

□ 향후 개발금융정책은 시스템리스크의 관리와 안정적인 주택·부동산 공급을 위하여 다음의 정책과제를 추진할 필요가 있음.

- 첫째, 시행사의 자본규모와 전문성이 제고되어야 하고, 정부가 시행사의 최소자본금 등을 규제하는 것이 바람직
 - 시행사의 의무 자기자본비율 도입(총사업비의 10~30%): 손재영(2012)의 설문조사에서는 적어도 토지비의 20% 이상 되어야 한다는 응답
 - 전문성과 경쟁력을 갖춘 메가 디벨로퍼의 등장 유도(대기업 진출에 대한 부정적인 의견이 걸림돌)
- 둘째, 개발사업에서 금융기관들의 역할이 보다 확대되어야 함.
 - 특히 임대를 목적으로 하는 개발사업이 늘어나는 등의 미래 예측하에서 현재처럼 저축은행과 시중은행 모두 단기 대출만 하는 행태에서 벗어나 어떤 형태로든 일정 지분을 갖고 사업에 참여
 - 부동산개발에 관련된 금융기관의 전문성이 제고되어야 하며, 이를 위해 필요한 투자가 이루어져야 함.
 - 새로운 유통화상품, PFV, 리츠 & 업리츠, REPEF, LP/GP, 메자닌 파 이낸싱 등 FI와 기관투자자의 참여를 늘릴 수 있는 다양한 금융상품 및 보증상품 개발
 - 업리츠 활용 지주공동사업 활성화(양도세 과세이연)
- 셋째, 상법 개정으로 도입된 합자조합이 미국의 파트너십처럼 개발사업을 주도해 가기 위해서는 제도의 세부적인 부분들이 좀 더 가다듬어져야 하며, 유한책임조합원의 토지 등 현물출자에 대한 양도소득세 이연 혜택이 주어져야 함(업리츠의 도입 등).
- 넷째, 시장에서 능력이 증명된 시행사들이 새로운 도약을 하는 수단이 되

도록 개발리츠의 위상을 정립하는 것이 바람직

- 다섯째로, 개발사업의 위험이 정확히 평가되지 않은 채로 PF대출 보증 또는 보험상품 보급이 확대되는 것은 바람직하지 않음.
 - 사회의 중요한 인프라를 구축한다는 관점에서 개발사업의 평가체계 개선을 위해 정부가 주도적으로 노력하는 것이 필요
 - 개발사업의 등급평가제도 도입으로 객관적 정보 제공; PF사업장 관리 투명화, 평가 및 공시; 시공사 신용등급에 연동되지 않고 사업특성에 대한 평가; 시공사 신용등급보다 사업가치 추정 및 적정 레버리지 비율 위주 분석
- 후분양제로 자기자본 투입 확대(건설사의 신용보강 필요 낮춤); 대주보 부보비율을 낮추어 수분양자도 위험분담

제7절 부동산세제정책

□ 우리나라 부동산세제의 현황

- 현행법상 우리나라의 부동산세제는 취득·보유·양도의 세 단계로 구분하여, 각 단계마다 당해 부동산의 재산가치나 발생소득 또는 자본이득을 세원으로 부과되는 체계
 - 과세권자에 따라 국가재정수입을 위한 국세와 지방자치단체 재정수요를 위한 지방세로 구분
 - 취득과세는 유상취득에 따른 과세로 취득세(농특세)와 등록세(지방교육세)가 있고, 무상취득에 따른 과세로서 상속세·증여세·인지세가 있음.
 - 양도과세는 부동산의 양도차익에 대하여 부과되는 양도소득세로 자본이득과세이며 주택보유 수에 따라 차별화된 세율 적용
 - 보유과세는 부동산의 소유사실에 대한 과세로서 국세로는 종합부동산세·자산재평가세·법인세·부가가치세 등이 있고, 지방세로는 재산세·도시계획세·공동시설세·사업소세 등이 있음.

〈표 7-11〉 취득 관련 세율

(단위: %)

취득방법			취득세	지방교육세	농특세	합 계
주택	1주택이면서 9억원 이하	85㎡ 이하	2	0.2	－	2.2
		85㎡ 초과	2	0.2	0.5	2.7
	다주택 혹은 9억원 초과	85㎡ 이하	4	0.4	－	4.4
		85㎡ 초과	4	0.4	0.2	4.6
주택 외	토지・상가		4	0.4	0.2	4.6
	농 지	일반	3	0.2	0.2	3.4
		자경농지	1.5	0.1	－	1.6
상 속			2.8	0.16	0.2	3.16
증 여			3.5	0.3	0.2	4
신 축			2.8	0.16	0.2	3.16

자료: 국세청.

- 거래세에 속하는 취득세·등록세·농특세는 주택의 경우 가격·규모에 따라 다른 세율이 적용됨(2.2~4.6% 구간).
- 보유세는 지방세에 속하는 재산세와 국세에 속하는 종합부동산세가 있음.
 - － 재산세는 주택의 경우 가격구간에 따라 0.1~0.4%의 한계세율 적용
 - － 종합부동산세는 주택의 경우 6억원 이상의 합산 가격에 0.5~2.0%의 한계세율 적용
- 토지·건물(1그룹)에 대한 양도소득세는 부동산 유형(비사업용 토지 vs. 주택), 보유기간, 보유주택 수에 따라 세율이 차별화되고, 일반 주식(2그룹)에 비하여 높은 세율 적용
 - － 보유기간이 2년 이상인 자산의 경우 기본세율 적용(양도차익의 규모에 따라 9~36%의 한계세율 적용)
 - － 보유기간이 1~2년인 자산의 경우 40%, 그리고 1년 이하의 자산인 경우 50%의 고정세율 적용
 - － 1세대 2주택에 해당하는 경우 50%, 1세대 3주택 이상에 해당하는 경우 60%의 고정세율 적용

〈표 7-12〉 재산세 과세표준과 세율

과세대상	과세표준	세 율	비 고
주택	6천만원 이하	0.1%	별장용 건축물 4%
	1억 5천만원 이하	6만원+6천만원 초과 금액의 0.15%	
	3억원 이하	19만 5천원+1억 5천만원 초과 금액의 0.25%	
	3억원 초과	57만원+3억원 초과 금액의 0.4%	
건축물	중과대상 건축물	4%	골프장·고급 오락장용 건축물 4%
	공장용 건축물	0.5%	
	기타 건축물	0.25%	
나대지 등 (종합합산과세)	5천만원 이하	0.2%	
	1억원 이하	10만원+5천만원 초과 금액의 0.3%	
	1억원 초과	25만원+1억원 초과 금액의 0.5%	
사업용 토지 (별도합산과세)	2억원 이하	0.2%	
	10억원 이하	40만원+2억원 초과 금액의 0.3%	
	10억원 초과	280만원+10억원 초과 금액의 0.4%	
기타 토지 (분리과세)	전답·과수원·목장 용지·임야	0.07%	
	골프장·고급 오락장용 토지	4%	
	위 이외의 토지	0.2%	

자료: 국세청.

〈표 7-13〉 종합부동산세 세율

과세대상	과세표준	세 율	누진공제액	적용비율
주택	6억원 이하	0.5%	—	80%
	6억원 초과 ~ 12억원 이하	0.75%	150만원	
	12억원 초과 ~ 50억원 이하	1.0%	450만원	
	50억원 초과 ~ 94억원 이하	1.5%	2,950만원	
	94억원 초과	2.0%	7,650만원	
종합합산토지 (나대지, 잡종지 등)	15억원 이하	0.75%	—	80%
	15억원 초과 ~ 45억원 이하	1.5%	1,125만원	
	45억원 초과	2.0%	3,375만원	

〈표 7-13〉의 계속

과세대상	과세표준	세율	누진공제액	적용비율
별도합산토지 (일반 건축물의 부속토지 등)	200억원 이하	0.5%	-	80%
	200억원 초과 ~ 400억원 이하	0.6%	2,000만원	
	400억원 초과	0.7%	6,000만원	

자료: 국세청.

〈표 7-14〉 양도소득세 세율

자산구분	보유기간	과세표준	세 율	누진공제
토지 · 주택 · 부동산에 대한 권리	1년 미만	—	50%	장기보유 특별공제 적용배제
	2년 미만	—	40%	
	2년 이상	1천2백만원 이하	6%	—
		4천6백만원 이하	15%	1,080,000원
		8천8백만원 이하	24%	5,220,000원
		3억원 이하	35%	14,900,000원
		3억원 초과	38%	23,900,000원
		2주택자 (일시 보유 제외)	50%	장기보유 특별공제 적용배제
		3주택 이상 다주택자	60%	
기타 자산 (보유기간 관계없음)		6~38%(누진세율)		
개인의 비사업용 토지		60%		
미등기자산 (보유기간 관계없음)		70%		

주: 1가구 1주택, 3년 이상 보유 후 매도 시 비과세(9억원 초과 시는 초과분은 과세); 기획재정부는 2011년 12·7부동산대책의 일환으로 다주택자에 대한 양도세 중과제도를 폐지하고, 3년 이상 보유 다주택 가구에 대한 장기보유 특별공제 적용을 추진하겠다고 밝혔으나 2012년 5월 현재 아직 시행되고 있지는 않은 상태임.

자료: 국세청.

□ 우리나라 부동산세제의 평가

- 우리나라 부동산세제의 특징은 거래세가 외국에 비하여 높은 반면, 보유세는 상대적으로 낮은 것으로 나타나, 거래세 인하와 보유세 강화가 일반적인 개선방향으로 논의되고 있음.
- 과도한 거래세가 부동산 매매의 제약요인으로 작용할 수 있는 만큼,

이와 같은 개선방향은 검토 대상이 될 수 있음.

- 그러나 우리나라의 부동산 관련 조세부담은 외국에 비하여 높은 편인 것으로 나타남.
- GDP 대비 총부동산세는 우리나라가 2.89%(OECD 평균 1.66%)로, 영국(4.16%), 프랑스(3.36%), 캐나다(3.18%), 미국(3.16%)을 제외하고 가장 높은 수준
- 보유세의 GDP 비율도 0.96%로 OECD 평균 0.90%를 상회(영국, 미국의 경우 각각 3.28%, 2.92%로 OECD 국가들 중 가장 높은 수준)
- 결론적으로, 우리나라는 총부동산세 및 부동산보유세 부담에 있어서 외국에 비하여 이미 높은 수준이고, 부동산세의 구성에 있어서도 국가별로 큰 차이가 있음(우리나라의 경우 GDP 대비 보유세 0.96%, 거래세 1.93%인 반면, 미국은 보유세 2.92%, 거래세 0.24%).
- 따라서 향후 정책 논의에서 거래세 인하, 보유세 강화가 구체적으로 무엇을 의미하고, 그 효과는 무엇인지에 대한 심도 있는 연구가 필요
- 우리나라는 1가구 1주택을 주택정책의 기본이념으로 하여 자가보유를 촉진해 왔고, 2주택 이상의 보유자에 대하여 부동산세제를 통하여 다주택 보유를 억제해 왔음.
- 참여정부 시기에 도입된 1가구 다주택 보유자에 대한 양도소득세 중과세와 종합부동산세는 부동산 거래의 효율성 및 세부담의 공평성 측면에서 문제제기가 있어 왔음.
- 또한 현재의 수익구조하에서 기업형 임대사업자에 의한 임대주택 공급 확대나 기관투자자들에 의한 민간 임대주택사업에 대한 투자 증대를 기대하기 힘든 상황에서, 1가구 다주택 보유자에 대한 세제상의 불이익을 해소하여 안정적인 공급 확대를 도모할 필요가 있음.
- 조세의 형평성 측면에서, 모든 임대수입에 대하여 소득세를 부과할 필요가 있고, 여기에는 임대인의 월세임대수입 및 전세보증금으로부터 발생하는 임대수입도 포함될 필요가 있음.
- 양도소득세를 비롯한 우리나라의 부동산세제는 부동산경기 안정화 수단으로 사용되어 왔고(제3절의 논의 참조), 부동산시장 및 거시경제의 안정화는 향후 금융시장의 규제를 통하여 보다 효과적으로 관리되어야 함.

〈표 7-15〉 우리나라와 OECD 국가들의 부동산 세부담 현황(2008년 기준)

국 가	보유세/ 총조세	부동산세/ 총조세	재산과세/ 총조세	보유세/ GDP	부동산세/ GDP	재산과세/ GDP
호 주	5.19	8.21	8.21	1.41	2.22	2.22
오스트리아	0.54	1.26	1.26	0.23	0.54	0.54
벨기에	0.88	4.81	4.81	0.39	2.13	2.13
캐나다	8.97	9.86	9.86	2.9	3.18	3.18
체 코	0.39	1.36	1.36	0.14	0.49	0.49
덴마크	2.56	4.1	4.1	1.23	1.97	1.97
핀란드	1.15	2.57	2.57	0.49	1.11	1.11
프랑스	5.05	7.78	7.78	2.18	3.36	3.36
독 일	1.18	2.32	2.32	0.44	0.86	0.86
그리스	0.52	4.11	4.11	0.17	1.34	1.34
헝가리	0.77	2.16	2.16	0.31	0.87	0.87
아이슬란드	4.76	6.01	6.01	1.75	2.21	2.21
아일랜드	2.59	6.41	6.41	0.07	0.18	0.18
이탈리아	1.46	4.08	4.08	0.63	1.77	1.77
일 본	7.28	9.43	9.43	2.04	2.65	2.65
한 국	3.62	10.9	11.93	0.96	2.89	3.16
룩셈부르크	0.2	7.44	7.44	0.07	2.67	2.67
멕시코	0.84	1.41	1.41	0.18	0.3	0.3
네덜란드	1.54	4.21	4.21	0.6	1.64	1.64
뉴질랜드	5.64	15.62	15.62	0.59	1.63	1.63
노르웨이	0.74	2.75	2.75	0.32	1.17	1.17
폴란드	3.52	3.6	3.6	1.21	1.23	1.23
포르투갈	1.83	3.56	3.56	0.64	1.25	1.25
슬로바키아	1.27	1.27	1.27	0	0	0
스페인	2.06	6.31	6.31	0.68	2.1	2.1
스웨덴	1.61	2.33	2.33	0.75	1.08	1.08
스위스	0.3	7.51	7.51	0	0	0
터 키	0.75	3.63	3.63	0.32	1.54	1.54
영 국	9.18	11.65	11.65	3.28	4.16	4.16
미 국	11.21	12.11	12.11	2.92	3.16	3.16
평 균	2.92	5.63	5.66	0.9	1.66	1.67

□ 향후 정책방향

- 부동산세제는 본연의 정책목표인 효율성 및 공정성 제고를 지향하고, 부동산시장 및 거시경제의 안정화를 위한 세제운용을 자제
 - Dell'Arricia and Igan(2012)은 부동산세제를 통한 시장안정화는 그 효과가 불분명한 반면, DTI·LTV 제한 등 대출규제는 상대적으로 시장안정화에 대한 기여도가 높은 것으로 평가
 - 우리나라에서도 시장안정화를 위한 정부개입이 필요한 경우 단기적으로는 금융시장의 규제를 우선적으로 고려하고, 장기적으로는 지역·유형별 부동산시장에서의 수급불균형의 해소를 추구
- 우리나라의 거래세는 세율 면에서 외국에 비하여 높은 수준이고, 다주택 보유자에 대한 징벌적인 성격을 지니고 있어, 부동산시장 거래의 효율성 감소 및 제약요인으로 작용
 - 외국의 경우 2년 이상 보유한 주택에 대해서는 양도세를 감면해 주는 제도가 있고, 우리나라에서도 부동산 거래 활성화를 위하여 유사한 제도의 도입을 고려
 - 1가구 다주택에 대한 양도소득세 중과세와 종합부동산세는 세율 조정 등의 개편을 고려하고, 종합부동산세는 지방세인 재산세에 통합하는 방안 추진
- 임대소득에 대한 소득세 부과에 있어서 조세의 형평성을 제고하고, 주거복지 차원에서 저소득 임차인에 대한 세제지원 강화
 - 임대주택시장에서 임차인의 전세·월세 선택에 중립적인 세제를 확립하고, 이를 위해서는 월세임대료뿐만 아니라 전세보증금으로부터 발생하는 임대수입에 대해서도 적절한 수준의 소득세 부과(그러나 전세보증금을 다른 자산에 투자하여 소득을 얻으면 과세대상이 되므로 이 중과세 문제가 발생하지 않는지에 대한 분석 필요)
 - 독일 등 외국 사례를 고려하여, 저소득 임차인의 월세지출에 대한 소득세 공제를 주거복지 제고 차원에서 고려

〈표 7-16〉 2008년 이후 정부의 부동산대책 관련 주요 조세정책

		주요 내용
2008	6.11	- 취·등록세 50% 감면(분양가의 2% → 1%) - 양도세가 부과되는 일시적 2주택 인정기간 연장
	8.21	- 지방광역시 2주택 양도세 중과배제 범위 확대(1억원 → 3억원) - 지방 매입·임대 세제지원(양도세 중과배제, 종부세 비과세) 요건 완화
	11.3	- 양도세 감면 확대(1주택자가 실수요 목적 지방 주택 취득 시, 기존 주택 양도 시에는 1주택 인정, 지방주택은 중과배제)
2009	3.16	- 수도권 과밀억제권역 외 지역 신축주택(미분양 주택 포함) 양도세 한시 면제 - 다주택 보유자 양도세 중과 한시배제
2010	3.18	- 지방의 미분양 주택 양도세 감면 및 취·등록세 감면 1년 연장
	8.29	- 다주택자 양도세 중과 완화 2년 연장, 취·등록세 감면 1년 연장
2011	2.11	- 매입임대사업자 세제지원(양도세 중과 완화, 종부세 비과세)요건 완화 발표
	3.22	- 주택거래 시 취득세 연말까지 50% 감면
	5.1	- 서울·과천 및 5대 신도시 1세대 1주택자(9억원 이하) 양도세 비과세 요건 완화(2년 거주요건 폐지)
	9.7	- 다주택자에 대해서도 양도세 장기보유 특별공제 허용
	12.7	- 다주택자 양도세 중과제도 폐지 추진

자료: 건국대학교 부동산·도시 연구원(2012).

제8절 재개발·재건축 정책

□ 주택공급 및 재개발·재건축 현황

- 제2절에서 논의한 바와 같이, 우리나라의 인구는 2020년경부터 감소할 것으로 예상되나, 가구 수의 증가로 인하여 주택수요의 큰 폭의 감소는 예상되지 않음.
 - 국토해양부(2011)는 2010~20년의 연평균 신규 주택공급을 43만호로 추정(자가 57%, 임차 43%)⁶³

⁶³ 주택수요의 추정은 Mankiw-Weil 모형을 사용하여 가구별 주택규모의 예측치를 계산하고, 이를 평형별 호수로 전환하여 계산하였음. 모형 및 실증분석 결과는 국토해양부(2011), Ⅲ-2장 참조.

〈표 7-17〉 가구 주택 수의 예측

(단위: 호)

	자가 가구			임차 가구		
	2010년	2015년	연평균 신규주택 수	2010년	2015년	연평균 신규주택 수
7평 미만	40,916	48,638	1,544	784,334	931,254	29,384
7~9평	26,181	31,205	1,005	353,167	413,868	12,140
9~14평	528,025	608,968	16,188	1,839,132	2,103,990	52,971
14~19평	1,688,417	1,921,573	46,632	1,744,294	1,935,638	38,269
19~29평	4,515,065	5,073,247	111,636	1,980,233	2,169,233	37,800
29~39평	2,270,536	2,534,390	52,771	622,531	678,397	11,174
39~49평	480,854	535,117	10,852	124,395	135,704	2,261
49~69평	152,177	169,920	3,549	44,006	48,120	823
69~99평	45,302	50,247	989	7,671	8,404	146
99평 이상	64,989	73,145	1,631	17,981	20,153	435
합 계	9,812,462	11,046,452	246,798	7,517,744	8,444,763	185,404

- 이는 2000~10년의 장기 평균 48만호에 비해서 약 9% 하락한 수준이
나, 주택보급률이 전국적으로 113%에 달한 현재의 주택시장 여건을
고려할 때 큰 폭으로 감소한 것으로 볼 수 없음.
- 향후 서울을 비롯한 도시지역의 주택공급은 많은 부분 노후지역의 재개
발·재건축에 의해서 이루어질 것으로 예상됨.
 - 서울시의 경우 현재 총 1,300건의 뉴타운·재개발·재건축 사업이 진
행되고 있고, 총 61.6km²가 해당 지역에 포함
 - 재개발·재건축 사업은 조합원들에 의한 추진위원회 구성, 조합 인가,
사업시행 허가, 착공, 준공 등 여러 단계를 거쳐 진행
 - 중앙정부와 지자체는 노후 건물의 재정비에 대한 법적·기술적 판단,
기반시설 보조 지원 등을 통하여 사업 지원

□ 재개발·재건축 사업의 평가⁶⁴

- 주택 재개발·재건축 사업은 주거환경을 정비하고 노후·불량 건축물을

64 이 부분의 논의는 한국개발연구원(2012)의 논의를 기초로 하였음.

〈표 7-18〉 뉴타운 및 정비 사업 실태조사 대상구역

		예정구역		정비(촉진)구역						준공
		추진위 미구성	추진위 구성	소계	구역 지정		조합 인가	사업시행 인가	착공	
					추진위 ×	추진위 ○				
계	1,300 (61.6km ²)	276 (8.3)	98 (4.4)	492 (26.3)	83 (2.7)	117 (7.7)	128 (7.1)	120 (6.6)	44 (2.2)	434 (22.6)
뉴타운	305 (20.0km ²)	57 (존치 정비)	—	226	72	49	61	32	12	22
재개발	529 (22.6km ²)	37	23	127	8	28	28	48	15	342
단독 재건축	276 (8.9km ²)	140	46	88	3	36	22	20	7	2
아파트 재건축	190 (10.0km ²)	42	29	51	0	4	17	20	10	68

주: 전체 1,300개 구역 중 준공된 434개 구역을 제외한 866개 구역이 갈등조정 대상구역이며, 음영 처리된 부분이 실태조사 대상구역(610개 구역)임.

자료: 서울시 발표자료.

개량하여 도시환경을 개선하는 한편, 주택재고 증가의 긍정적인 효과가 있음.

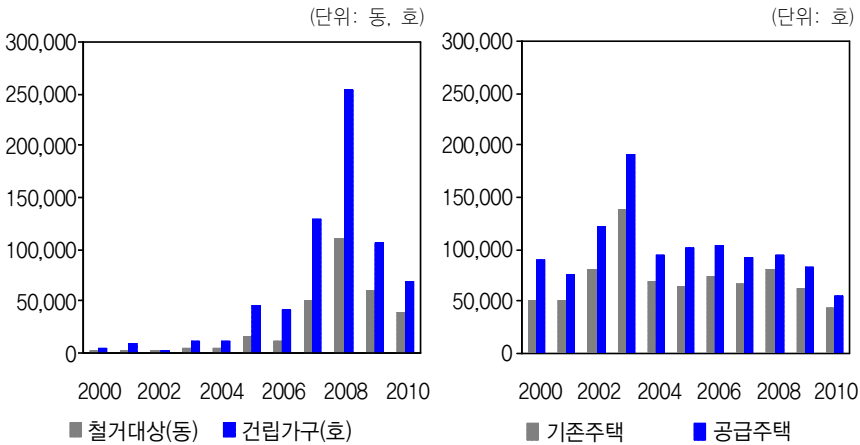
- － 전국적으로 2000~10년 기간 동안 재개발사업을 통해 건립된 주택은 철거된 주택의 2.36배 수준이며⁶⁵
- － 해당 사업에 대한 주택공급효과를 분석한 최근 연구 결과⁶⁶를 보면, 신규 주택공급 외에도 재고주택시장에서의 추가적인 주택공급효과가 있고 기존보다 양질의 주택이 공급
- － 다만, 주택필터링⁶⁷ 과정에서 신규 주택공급의 파급 효과 및 범위가

65 재개발사업 현황 자료를 보면 철거대상의 단위는 동 수이므로 이에 대한 정확한 표현은 철거된 건물 1동당 2.36개의 주택이 공급된 주택밀실 호수와 신규 공급주택의 호수를 직접적으로 비교하기 힘들지만, 예전 노후화된 주택들은 공동주택이 아닌 대부분 단독 주택(다가구주택)들이므로, 위의 수치는 주택 밀실량과 공급량을 대략적으로 가늠할 수 있게 함.

66 서울시정개발연구원, 「주택필터링 개념을 활용한 주택공급효과 실증분석」, 2010.

67 주택필터링 이론은 고소득층의 고급주택이 시간이 지남에 따라 노후화되면 기존 고소득층의 거주자는 새로 공급된 고급주택으로 이주하게 되고, 기존 거주주택에는 중간 소득 계층이 자발적으로 이주하게 되는 원리로 주택의 질적 수준·가격·가구의 소득수준

[그림 7-18] 연도별 주택재개발사업 현황 [그림 7-19] 연도별 주택재건축사업 실적



자료: 국토해양부, 「주택업무편람」, 2011.

줄어들고, 소요 시간이 길어지는 제한요인들이 존재

- 이와 같이 주택필터링이 원활하지 않는 경우,⁶⁸ 저소득층의 주거문제는 특별히 저소득층을 겨냥한 정책(targeted policies)에 의해서만 해결할 수 있고(김경환·손재영[2010]), 고급주택은 시장기능에 맡기고 저소득층은 정부가 직접 나서서 해결해야 함(조덕호[1995]).
- 또한 위의 결과에 포착되지 않은 소수의 상가주, 가옥주 등에 대한 보다 체계적인 연구와 분석들이 뒷받침되어야 하는 과제
- 그러나 재개발·재건축 사업은 특정 계층의 개발이익 독점, 저소득층의 주택난 심화, 주택가격 상승 등 다양한 문제점이 지적되어 왔음.
 - 건설업자 및 일부 계층에게만 개발이익이 돌아가고 교통혼잡, 전세 폭등, 일조권 침해 등의 도시 문제는 주변 주민들이 감수해야 하는 문제 발생
 - 소형 아파트에 비해 건축비는 싸고 분양가는 높은 중·대형 아파트 건

등에 의한 변화과정을 설명하며 보다 자세한 내용은 김경환·손재영(2010)의 p.28, O'Sullivan(2009)의 pp.348~351 참조.

68 길음 뉴타운(2~3단지), 역삼래미안, 장안래미안에 신규 공급(입주)된 4,470세대를 대상으로 신규 아파트의 입주자, 신규 아파트 입주자의 기존 거주지에 입주자의 순으로 필터링 과정이 중지될 경우(전출한 주택의 멸실, 세대분할로 인한 이주로 전출주택이 공가주택이 아닐 경우, 분석기간 내 공가로 남는 경우)까지 추적하였음.

립이 선호되면서 저소득층 원주민의 생활수준에 적합한 소형 주택의 재고 감소

- 과도한 건축비 추가 부담과 유지·관리비로 인해 저소득층 원주민들의 재정착 포기
- 재건축지역 아파트들의 투기성 가격 상승 현상은 주변 다른 지역의 아파트가격까지 상승 초래
- 재건축 여부에 대한 객관적 판단기준 부재로 인해 수익성만을 고려한 무분별한 재건축 추진과 이로 인한 주택의 조기 노후화 및 멸실은 사회적 자원 낭비 초래

○ 한편, 뉴타운 사업은 종래 민간 주도의 재개발이 도시기반시설에 대한 충분한 고려 없이 주택 중심의 과밀·난개발로 이어지는 문제점을 개선하고 지역 격차를 해소하기 위한 목적으로 추진되었으나, 이 또한 다양한 문제점을 드러냄.

- 뉴타운 사업에서도 역시 중·대형 아파트 건립이 선호되면서, 소유 및 관리할 능력이 부족한 기존 주민들의 낮은 재정착률 초래
- 기존 주민들, 특히 세입자의 경우 사업계획에 참여할 수 있는 수단도 없고, 소유자의 경우에도 추진위원회 구성을 위해서는 지주의 1/2 이상만 동의해도 되므로 대표성에 논란
- 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」에 의하면, 기초자치단체가 기반시설을 우선 설치하며, 중앙정부는 설치비용의 10% 이상 50% 이하의 범위에서 자치단체별로 1,000억원까지 지원하도록 규정
- 하지만 서울시에서 전체 사업비를 적극적으로 지원했던 시범 뉴타운 사업 지역과는 달리, 향후 사업 종료 시 주민들이 각각 보유자산의 10% 이상을 부담금으로 부담해야 한다는 사실이 알려지면서 기대 개발이익 감소, 주민들 간의 대립과 갈등 고조 등의 문제가 발생하여 사업 추진이 지연
- 지역별로 차이가 존재함에도 불구하고, 규제 및 공익성 확보를 위한 규정이 모든 지역에 대하여 획일적으로 적용되고 있음.
- 대부분의 사업이 철거재개발 위주로 구성되고, 이후 대부분이 고층 아파트 위주로 개발됨으로써 기존의 도시 공간구조의 균형을 깨트려 도

시 전체의 미관을 저해할 수 있음.

- 최근 발표한 서울시의 ‘서울시 뉴타운·정비 사업 新정책구상’은 소유자보다 영세 가옥주와 세입자 등의 거주자 중심, 전면 철거 위주의 개발보다 공동체가 유지되는 주거환경개선사업으로 전환하고자 하는 목적으로 발표

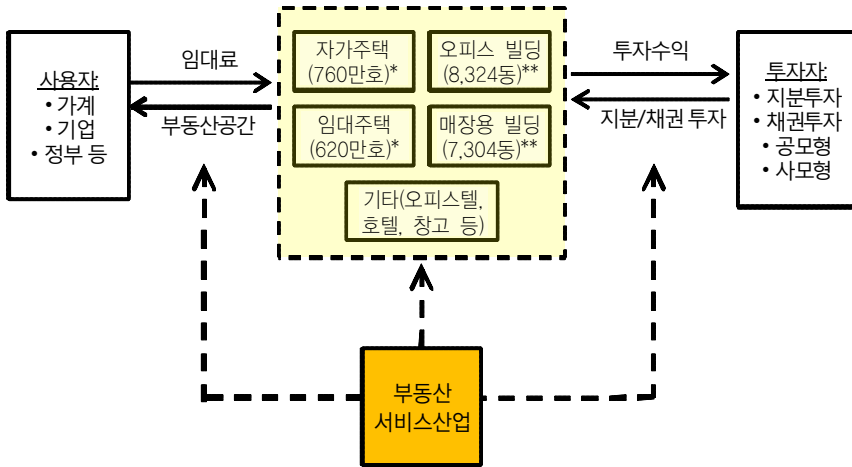
□ 향후 정책방향

- 뉴타운 및 도시정비 사업의 긍정적인 외부효과를 극대화하고, 원래의 정책목표인 도심지역 주택공급의 확대, 도시환경 개선 및 도시 인프라 정비, 토지 등 자원의 효율적 배분을 조화롭게 달성하기 위한 제도적 보완이 필요
 - 도시환경 개선 및 인프라 정비 측면에서는 공공부문의 역할 증대를 통해 도로, 공원 등 도시 기반시설에 대한 공공부문의 투자를 확대하고 선투자를 통한 민간투자 활성화를 추진
 - 각 사업별 기반시설비용을 분담하기 위한 구체적인 방안을 확립하여 분쟁의 소지를 제거
 - 주택공급효과 제고 및 자원의 효율적 배분을 위하여 지역여건에 맞는 실수요 중심의 주택규모와 적정 가격을 정하여 공급하도록 정부 차원에서 유도
- 동시에 기존 거주가구(소유자 및 세입자)의 주거복지 제고를 위하여 원주민의 재정착에 대한 단계적인 지원 및 개발이익의 분배구조의 개선을 추진하고, 사업의 포기 시 매몰비용의 분담에 대한 원칙 확립
- 도시정비사업의 추진에 있어서 중앙정부와 지방정부 간의 효율적인 역할 분담과 사전조율을 통하여 긍정적인 외부효과의 증대와 함께 부정적인 효과의 감소를 지향
- 국민주택규모(85㎡)를 기준으로 하는 소형평형 비율의 의무화는 과연 저소득층 주거복지에 기여하였는지, 그리고 지역 기반시설에 미치는 외부효과 등에 대한 분석이 필요하고, 기본적으로 시장의 자율에 따르는 원칙 지향

제9절 부동산서비스업정책

- 부동산시장은 일반적으로 높은 거래비용과 이질적인 상품특성으로 인하여 비효율적인 시장으로 간주되고 있으므로, 부동산시장에서 거래비용을 줄이고 시장가격의 추세 및 자산가치의 평가에 있어서 전문성 있는 서비스제공자의 역할이 매우 중요함.
- 부동산시장의 또 하나의 특징은 건물유형, 소유형태, 지역 등에 따라 매우 다양한 하부 시장으로 구성되어 있다는 것으로, 부동산서비스산업도 어느 하부 시장을 타깃으로 하는가에 따라 선진화의 방향 및 정책과제가 다를 수 있음.
 - 부동산서비스업은 다양한 형태의 부동산자산에 대한 개발·중개·임대·운영 관련 서비스를 사용자(가계, 기업, 정부 포함) 또는 투자자(지분투자자, 채권투자자 포함)에게 제공하는 산업으로 정의
 - 부동산서비스업이 우리나라의 전체 서비스산업에서 차지하는 비중이 큰 것으로 나타나고 있음(2,740개에 달하는 외부감사대상 (자산규모 70억원 이상의) 부동산서비스업체는 그 수에 있어서 전체 외감서비스업체의 34%에 달하고, 차입금 규모도 약 90조원으로 전체 서비스업체 차입금의 31%)(김준경[2010]).
 - 또한 부실기업의 비중 또한 타 부문에 비하여 높은 것으로 나타나고 있음(극심 부실업체의 (3년 연속 이자보상배율 1 이하의 '좀비기업') 비율이 부동산서비스업의 경우 2008년 말 현재 29%로, 제조업 평균인 10%, 서비스업 평균인 20%보다 현격하게 높은 수준).
- 우리나라 부동산서비스업의 효율성 및 경쟁력을 강화시키는 기본원리
 - 대형화 및 기업화: 언급한 바와 같이 대형 기업, 특히 공모형 상장기업은 기관투자자의 참여 및 금융시장에 대한 접근성을 높일 수 있으며, 이들 투자자에 의하여 영업상황에 대한 모니터링 및 분석, 그리고 이를 통한 업체의 효율성 및 경쟁력 강화로 이어질 수 있음.
 - 투자대상의 다변화: 지역별·부동산유형별로 다변화된 투자 포트폴리오를 구성하고, 이에 대한 평가·중개·관리·자문 서비스를 제공함으로써 대상 물건을 확대 및 특정 물건에 대한 집중 리스크의 감소

[그림 7-20] 우리나라 부동산서비스시장의 구성



주: * 2008년 「인구주택 총조사」(통계청) 기준; 총 1,379만호의 주택재고량에 자가거주 55%, 임대자 거주 45% 적용.

** 건설교통부, 『임대료조사 및 투자수익률 추계를 위한 선행연구(7대 도시에 위치한 6층 이상의 오피스 빌딩 및 동 지역 3층 이상의 매장용 빌딩 포함)』, 2002.

효과를 기대할 수 있으며, 해외 부동산에 대한 투자 확대도 유사한 다변화효과를 가져올 수 있음.

- 진입장벽의 제거: 자료 수집 및 분석 능력을 갖춘 업체의 부동산서비스업에 대한 진입을 촉진시키고, 부동산서비스업 내부에서도 효율성·경쟁력을 강화시키기 위하여 불필요한 진입장벽 및 규제를 철폐함.
- 거래의 투명성·안정성 제고: 투자결정에 있어서 복잡한 분석이 요구되는 대형 물건에 대한 가치평가 및 투자자문이 전문성과 자료에 입각하여 수행되고, 이를 위하여 전국적 (또는 글로벌 네트워크를 갖춘) 컨설팅업체의 육성을 장려하며, 또한 부동산시장의 가격 하락에 대한 위험관리 수단도 장기적으로 고려할 수 있음.

□ 자료 분석 결과, 우리나라 부동산서비스산업은 현재 매우 영세하고 낮은 노동생산성을 보이고 있으며, 이 문제는 특히 임대업, 관리업, 중개·자문업 등 노동집약적인 부문에서 더욱 심각한 것으로 나타나고 있음.

○ 건설 시행사를 포함한 개발·공급업에서의 부실이 2006~09년 기간 중

심화되고 있고, 이는 PF대출의 부실 상황과 연계됨.

- 거시경제에서 차지하는 비중도 현재 비교적 작아서, 부동산서비스산업의 총고용인원은 2008년 말 기준 39만명으로 전체 산업의 2.3%, 매출액은 48조원으로 전체 산업 매출액의 2%, 그리고 고용인원 1인당 순영업수익도 1,548만원으로 농림어업부문의 1인당 부가가치와 유사한 수준
- 수익성 부동산시장의 현황은 수도권으로의 집중현상이 두드러지게 나타나.
 - 6층 이상 오피스빌딩의 경우 건물 동 수 기준으로 60%, 시세가치 총액 기준으로 82%가 서울에 집중
 - 수익성 부동산시장을 대상으로 한 서비스업 발전의 또 하나의 장애요인으로 높은 자가거주율(owner-occupancy rate)을 들 수 있음.
 - 예를 들면, 우리나라 상업용 빌딩의 경우 94%가 개인이 소유하고 있고, 88%가 직접 관리하는 형태여서, 대형 상가건물을 대상으로 한 부동산서비스업 및 투자전문회사의 발전에 있어서 구조적인 문제로 작용
 - 그러나 수익률 면에 있어서 우리나라의 상업용 부동산은 비교적 안정적인 수익률 추세를 보여 경쟁력 있는 투자상품으로서 잠재력이 있는 것으로 파악
- 부동산투자회사(리츠)시장은 다음의 몇 가지 미시적인 특성을 보이고 있음.
 - 첫째, 글로벌 금융위기 이후 인가된 리츠의 숫자가 급증(2009년 18개, 2010년 17개 신규 인가)하여 2011년 6월 말 현재 65개에 이르고, 이는 개발전문 리츠의 급격한 증가에 기인(그러나 최근 자본수익을 노린 개발리츠의 문제점이 상장 취소 등 여러 측면에서 드러나고 있고, 인가기준이 강화되는 추세)
 - 둘째, 투자대상이 되는 물건이 서울의 오피스빌딩에 집중되어 있다는 점으로, '홈 플러스'와 같은 할인점, 그리고 최근에는 미분양 아파트 등의 다른 물건이 사용되기도 하였으나, 여전히 서울의 구도심, 여의도-마포, 강남에 위치한 프라임 오피스빌딩을 기초자산으로 한 상품이 주종
 - 셋째, 법인세 감면과 소유구조에 있어서 우리나라 리츠는 미국, 일본의

〈표 7-19〉 부동산서비스 업권별 고용 기업화 현황(2008년 기준)

업종 구분		A. 사업체 수 (개)	B. 종사자 수 (명)	C. 상용종사 자 수 (명)	D. 외감업체 수 (개)	평균 고용 인원 (B/A)	상용 종사자 비율 (C/B)	외감업체 비율 (D/A)
임 대 업	주거용 건물 임대업	1,023	2,238	827	67	2.19	37.0%	6.55%
	비주거용 건물 임대업	5,422	27,455	23,264	605	5.06	84.7%	11.16%
	기타 부동산 임대업	46	177	110	31	3.85	62.1%	67.39%
	합 계	6,491	29,870	24,201	703	4.60	81.0%	10.83%
개 발 공 급 업	주거용 건물 개발 및 공급업	1,705	14,498	14,138	1,096	8.50	97.5%	64.28%
	비주거용 건물 개발 및 공급업	676	4,712	3,844	413	6.97	81.6%	61.09%
	기타 부동산 개발 및 공급업	845	10,442	8,449	128	12.36	80.9%	15.15%
	합 계	3,226	29,652	26,431	1,637	9.19	89.1%	50.74%
관 리 업	주거용 부동산 관리업	16,386	146,076	127,947	7	8.91	87.6%	0.04%
	비주거용 부동산 관리업	6,778	53,833	44,999	40	7.94	83.6%	0.59%
	합 계	23,164	199,909	172,946	47	8.63	86.5%	0.20%
부동산 자문 및 중개업		78,076	124,332	22,388	51	1.59	18.0%	0.07%
부동산 감정평가업		334	5,669	5,515	30	16.97	97.3%	8.98%
총 합계		111,291	389,432	251,481	2,468	3.50	64.6%	2.22%

자료: 통계청; NICE, 외감업체 자료(폐업, 합병, 청산기업 제외).

- 제도와 차이가 있고, 일반리츠(General REITs)와 구조조정리츠(CR-REITs) 간에도 규제의 차별화가 존재하고 있어 시장발전의 장애요인
- 넷째, 현재 우리나라 리츠가 주요 투자대상으로 하고 있는 ‘프라임 오피스빌딩’에서도 소유주에 의해서 사용되는 물건의 비율이 80%를 상회하고 있고, 이는 일본, 호주의 60% 수준, 그리고 홍콩, 싱가포르의 30% 중반 수준에 비하여 월등히 높은 수준(이는 투자자들의 높은 자본수익률에 대한 기대심리를 반영)

〈표 7-20〉 우리나라 REITs 시장의 추세(2011년 6월 기준)

(단위: 조원)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
REITs 수	4	8	10	11	14	18	20	35	51	65
신규 등록	4	4	2	2	4	6	5	18	17	15
만 기	-	-	-	1	1	2	3	3	1	-
총자산규모*	0.5	1.1	1.4	1.9	3.1	5.1	5.9	7.1	7.9	7.4

주: 1달러=1,057원(2011년 7월 9일 기준).

자료: 국토해양부.

□ 장·단기 정책과제

- 우리나라 부동산서비스업체의 발전은 대형화·기업화를 통하여 규모의 경제효과를 높이고, 업계 전반의 부가가치 및 노동생산성을 증대
 - 이를 위하여 주거용·비주거용 부동산임대업은 리츠를 통한 기업화가 더 활성화되어야 하고, 구체적으로 ‘다세대주택 리츠(multi-family REITs)’의 도입, 리츠 투자대상 물건의 다변화가 이루어져야 함.
 - 그리고 LH공사의 임대주택사업을 정부지원 기업으로 독립시켜, 장기적으로 민간 임대주택시장의 활성화에 기여하게 하는 방안도 고려
- 개발·공급업의 부실에 대한 중·장기적 대책으로, 규모와 전문성을 갖춘 개발전문 부동산사모펀드제를 도입하는 방안, 그리고 채권투자자를 통한 자금조달수단으로 비교적 장기의 부동산개발대출을 유동화한 CMBS 제도의 도입
- 중개·자문업 및 관리업의 경우 현재 매우 영세하고 노동집약적인 업계의 구성을 대형화·기업화하는 동시에, 현재 영업 중인 영세업체의 보호를 어떻게 병행할 수 있을 것인가 하는 것이 주요 정책과제임.
- ‘종합부동산서비스업체’(가칭)의 육성을 통하여 투자가치가 양호한 국내 부동산자산에 대한 전문적인 투자 중개 및 관련 서비스를 제공하고, 국내 자본의 해외 부동산에 대한 자문서비스도 담당하도록 하는 정책방향 고려
 - 국내에 진출해 있는 외국계 부동산 자문업체들(예: Jones Lang LaSalle, CBRE, Mucerie 등)이 투자 자문·중개·자산관리 및 운영·감정평가의 전 부문에 걸쳐 서비스를 제공하고 있고, 세계 각국에

뻗어 있는 지사망을 통하여 경쟁력 있는 영업을 하고 있는 것이 좋은 사례

- 국내에서도 업권 간의 진입장벽을 철폐하여 종합적인 서비스를 제공하는 (세무, 금융 등을 포함한) 중·대형 법인의 출현을 유도하는 정책이 필요할 것으로 생각됨.
- 영세한 우리나라 부동산서비스산업의 발전에 있어서 리츠제도를 활용하는 방안으로 미국의 ‘업리츠(UPREITs)’ 제도의 도입을 고려
 - 업리츠는 상장리츠를 책임경영자(General Partner)로, 그리고 실물부동산을 출자하는 군소 투자·운영 업체를 운영파트너(Operational Partner)로 하는 소유·지배 구조
 - 업리츠는 미국에 1992년 처음 도입되어 그 이후 설립된 리츠의 2/3, 그리고 대형 리츠의 절반 이상이 현재 이 형태로 운영됨.
 - 우리나라에서도 소규모 임대주택 사업자, 그리고 상업용 부동산시장에서의 군소 업체를 업리츠 형태로 대형화하여 경쟁력을 높이는 방안을 고려
 - 이 외에도 국내 리츠시장의 활성화를 위한 제도개선 사항, 가격지수 등이 포함된 시장 인프라 확보 등이 중요한 정책사안임.

제10절 결론 및 정책제언

□ 2000년대 우리나라의 부동산부문은 시장의 기본 틀을 바꾸는 몇 가지 구조 변화가 진행되고 있음.

- 첫째, 만성적인 공급 부족이 해소됨에 따라 (적어도 전국적으로는) 수요·공급 불일치로 인한 가격상승의 기대심리가 줄어들 것으로 예상
- 둘째, 우리나라의 도시인구비율은 1970~99년 사이 급속하게 증가(40% → 80%)하였으나 2000년 이후에는 81% 수준에서 정체되어 있고, 향후 공공기관의 지방 이전 등으로 인하여 인구 및 경제활동의 수도권 집중이 둔화될 전망
- 셋째, 주택금융 및 부동산개발금융 시장이 확대됨에 따라 제도권 금융의

역할이 증대되었고, 따라서 한계차입자에 대한 금융포용(financial inclusion)이 확대되었지만 동시에 대출부문의 변동성이 거시경제로 전이되는 시스템리스크를 적절히 관리할 필요성 역시 증가

- 넷째, 저출산·고령화·소가족화로 인한 인구·사회 구조의 변화는 주택형태의 변화를 요구하고 있고, 특별히 기존의 4인 가족 위주의 아파트에서 보다 다양한 형태의 임대 및 자가 주택 수요의 증가 예상
- 다섯째, 과거의 고성장시대에서 저성장시대로 전환이 예상됨에 따라 투기억제 위주의 부동산시장 개입에서 시장안정화와 주거복지 제고 위주의 정책방향 선회가 요구됨.

□ 이상의 구조적 변화에 대응하여 향후 부동산정책은 패러다임의 변화가 요구되고 있고, 본 장에서의 논의를 기초로 하여 다음 15개 항목의 정책과제를 제언함:

1. 부동산시장 안정화 (1): 부동산시장의 안정화는 부동산 가격, 신규 공급, 대출의 변동성이 거시경제 및 금융부문의 안정성을 저해하는 전염적인(contagious) 경우로 한정하고, 이에 대한 명시적 기준 마련
2. 부동산시장 안정화 (2): 부동산시장의 안정화를 위한 정책개입 수단을 단기적으로는 대출규제·감독강화 등 금융부문의 정책을 통하여, 그리고 장기적으로는 안정적인 공급 확대를 통한 수급불균형 해소의 이원적으로 운용
3. 부동산시장 안정화 (3): 기존의 규제수단인 부동산세제, 분양권 전매, 거래 신고·허가제 등과, DTI·LTV 규제, 대손충당금 및 자기자본 관리 등의 금융부문 규제의 효과에 대한 실증적 연구 강화 및 시장의 모니터링을 위한 다양한 지표 개발
4. 주거복지의 확대 (1): 저소득층, 독거노인, 청년실업자 등 취약계층에 대한 사회안전망 보장 차원에서 공공임대주택의 공급을 확대하되(예: OECD 평균 10%의 절반 수준) 점차적으로 주택바우처, 임대료 지원 등 수요자 중심의 정책으로 전환
5. 주거복지의 확대 (2): 생애주기별(청년층, 장년층, 노년층 등)로 차별화된 주거지원의 강화와, 수혜계층의 경제적 자립을 지원할 수 있는 사회 복지정책의 일환으로 여타 지원수단과 연계하여 계획 및 실행

6. 주거복지의 확대 (3): 향후 보증부월세 등 월세 임대수요가 증가할 것으로 예상됨에 따라 전세·월세의 소비자선택에 대한 중립적인 정책지원 필요(예: 저리 전세대출↓, 임대료 소득공제 등 저·중소득 월세임차자 지원↑)
7. 금융서비스의 포용성(financial inclusion) 제고 (1): 서민주택금융 강화를 위하여 대상 소비자계층의 규정 및 소비자 친화적인 상품개발, 그리고 2012년 3월에 출시된 '적격(conforming)대출'의 확대를 통하여 '한국형 프라임모기지' 시장의 확립
8. 금융서비스의 포용성(financial inclusion) 제고 (2): 제도권 주택금융 서비스 확대를 위하여 저소득·저신용층의 주택 실수요자에 대하여 점진적으로 DTI·LTV 등 대출규제를 완화하고 이에 수반하는 대출리스크의 적절한 관리
9. 금융서비스의 포용성(financial inclusion) 제고 (3): 모기지보험의 활성화와 MBS 및 커버드본드 시장 확대를 통하여 대출리스크의 공유 및 관리에 있어서 효율성 제고
10. 개발금융시장의 건전성 제고: 부동산개발금융시장의 건전성 제고를 위하여 시장참여자의 과도한 레버리지 방지와 개발금융시장에서의 거시·미시 건전성 제고를 위하여 사전 금융감독을 강화하고, 이를 위하여 개발 프로젝트의 위험·수익에 대한 적절한 평가시스템 개발 및 부동산 PF대출을 대체할 수 있는 개발금융상품 및 자금조달방안 도입(리츠, 부동산사모펀드, 유동화증권 등) 추진
11. 부동산세제 개편 (1): 세제를 통한 부동산경기 조절을 자제하고, 세율 및 세부담의 관리에 있어서 효율성 및 공평성을 제고하고, 1가구 다주택에 대한 양도소득 중과세와 종합부동산세는 세율 조정 등의 개편을 고려하고, 종합부동산세는 지방세인 재산세에 통합하는 방안 추진
12. 부동산세제 개편 (2): 임대주택시장에서 임차인의 전세·월세 선택에 중립적인 세제를 확립하고, 이를 위해서는 월세임대료뿐만 아니라 전세 보증금으로부터 발생하는 임대수입에 대해서도 적절한 수준의 소득세를 부과하는 한편, 독일 등 외국 사례를 고려하여 저소득 임차인의 월 세지출에 대한 소득세 공제 추진

13. 재개발·재건축을 통한 주택공급의 활성화 (1): 뉴타운 및 도시정비 사업의 긍정적인 외부효과(도심지역 주택공급의 확대, 환경 개선 및 인프라 정비, 토지 등 자원의 효율적 배분 등)를 극대화하기 위한 제도 개선을 추진하고(공공부문의 선투자를 통한 민간투자 활성화, 기반시설비용의 분담을 위한 구체적인 방안 확립 등), 동시에 기존 거주가구(소유자 및 세입자)의 주거복지 제고를 위하여 원주민의 재정착에 대한 단계적인 지원 및 개발이익의 분배구조의 개선을 추진
14. 재개발·재건축을 통한 주택공급의 활성화 (2): 사업의 추진에 있어서 중앙정부와 지방정부 간의 효율적인 역할분담과 사전조율 강화와 함께, 사업 참여자들의 도덕적 해이를 방지하고 보다 체계적인 사업성 평가 및 정보의 투명성 확보를 위한 장기적인 안목의 정책 수립
15. 부동산서비스산업의 경쟁력 강화: 영세 부동산서비스업체의 대형화·기업화를 통하여 업계 전반의 부가가치 및 노동생산성을 증대시키는 한편, 업리츠(UPREITs), 프랜차이즈 등 새로운 경영기법을 도입하여 기존 영세업체와의 동반성장을 모색하고, 국제적으로 경쟁력 있는 ‘종합부동산서비스업체’(가칭)의 육성을 통하여 투자가치가 양호한 국내외 부동산자산에 대한 전문적인 투자 중개 및 관련 서비스를 제공하는 중·대형 법인의 출현을 유도

참고문헌

- 강동수, 「가계부채, 한경제의 뇌관인가」, 한국경제의 재조명(4차 가계부채) 공개 토론회, 한국개발연구원, 2012. 3.
- 건국대학교 부동산·도시 연구원, 『2012년 1/4분기 RMG 보고서』, 건국대학교, 2012.
- 국토해양부, 『주택수요변화에 대한 연구』, 2011.
- 국토해양부, 『주택업무편람』, 2003, 2011.
- 김경환·손재영, 『부동산 경제학』, 건국대학교 출판부, 2010.
- 김영일, 「자산가격변동과 민간소비의 동태적 반응」, 『한국개발연구』, 2010-Ⅳ호, 한국개발연구원, 2010.
- 김준경, 「글로벌 금융위기와 한국경제」, 김준경·차문중 편, 『글로벌 경제위기 이후 서비스산업 선진화 방향』, 한국개발연구원, 2010.
- 민인식, 「주택시장의 스트레스 시나리오 분석」, 차문중·조만 외, 『부동산시장의 장기침체 가능성에 대한 ‘스트레스 테스트’』, 한국개발연구원, 2011.
- 민인식, 「주택시장과 주택금융시장의 구조모형 분석」, 조만·차문중 편, 『글로벌 금융위기 이후 주택정책의 새로운 패러다임 모색』, 한국개발연구원, 2012.
- 서승환, 「우리나라의 부동산과 거시경제 연계성 분석」, 조만·차문중 편, 『글로벌 금융위기 이후 주택정책의 새로운 패러다임 모색』, 한국개발연구원, 2012.
- 서울시정개발연구원, 「주택필터링 개념을 활용한 주택공급효과 실증분석」, 2010.
- 손재영, 「한국의 부동산 시장과 정책: 미시적 분석」, KREUS Working Paper Series 2011-16, 2011.
- 손재영, 「개발금융의 선진화 방안 연구」, 조만·차문중 편, 『글로벌 금융위기 이후 주택정책의 새로운 패러다임 모색』, 한국개발연구원, 2012.
- 송인호, 「주택금융 및 신용채널의 거시경제 연관성에 대한 분석」, 조만·차문중 편, 『글로벌 금융위기 이후 주택정책의 새로운 패러다임 모색』, 한국개발연구원, 2012.
- 이창무, 「주택시장 장기침체 가능성 점검」, KB금융경영연구소, 발표자료, 2012.

- 정의철, 「주거복지현황과 정책과제」, 조만·차문중 편, 『글로벌 금융위기 이후 주택정책의 새로운 패러다임 모색』, 한국개발연구원, 2012.
- 조덕호, 「주택의 여과과정과 정책대안」, 『대한국토도시계획학회지』, 제30권 제4호, 1995.
- 조만, 「주택금융과 거시·미시건전성 규제: 시장지표 및 정책개발을 위한 제도적·실증적 분석」, 조만·차문중 편, 『글로벌 금융위기 이후 주택정책의 새로운 패러다임 모색』, 한국개발연구원, 2012.
- 최요철·김은영, 「가계소비의 자산효과 분석과 시사점」, 『조사통계월보』, 한국은행, 2007. 10.
- 통계청, 『장래가구추계: 2010~35년』, 2012.
- _____, 『인구주택총조사』, 각년도.
- 한국개발연구원, 『부동산시장 동향분석』, 2011년 1/4분기, 2011.
- _____, 『부동산시장 동향분석』, 2012년 1/4분기, 2012.
- LH공사, 『2011 토지주택 통계편람』, 2011.
- Catte, Pietro, N. Girouard, R. Price, and C. Andre, “Housing Markets, Wealth and the Business Cycle,” Economic Department Working Papers, No. 394, 2004.
- Cho, M., “Managing Mortgage Credit Risk: What Went Wrong with the Subprime and Alt-A Mortgage Markets?” *International Real Estate Review*, Vol. 12, No. 3, 2009, pp.295~324.
- Cho, Man, and Inho Song, “Housing Price and Mortgage Credit Cycles: Tales of Two Countries,” Presented at the KDI Conference on New Paradigm in Housing Policy after Global Financial Crisis (12~13 December 2011), 2011.
- Cho, Man and Kyung-Hwan Kim, “Housing Sector Reform: Contrasting Real Sector vs. Financial Sector,” OECD MRH Project, 2011.
- Crowe, C., G. Dell’Ariccia, D. Igan, and P. Rabanal, “How to Deal with Real Estate Booms: Lessons from Country Experiences,” Working Paper, No. 11/91, IMF, 2011.
- Dell’Ariccia, G. and D. Igan, “Dealing with Real Estate Booms,” manuscript, 2012.
- Goodhart, G. and B. Hofmann, *House Prices and the Macroeconomy*.

- Implications for Banking and Price Stability*, UK: Oxford University Press, 2007.
- Keen, M., A. Klemm, and V. Perry, "Tax and the Crisis," *Fiscal Studies*, Vol. 31, No. 1, March 2010, pp.43~79.
- Kim, Jin, "Determining Credit Risk Factors of Real Estate Project Finance Loans in Korea," Presented at the KDI Conference on New Paradigm in Housing Policy after Global Financial Crisis (12~13 December 2011), 2011.
- Lea, Michael, "Alternative Forms of Mortgage Finance: What can We Learn From other Countries?" Paper for Harvard Joint Center for Housing Studies National Symposium, Harvard Business School, 2010.
- O'Sullivan, Arthur M., *Urban Economics*, 7th edition, McGraw-Hill, 2009.
- Muellbauer, John, "Housing Markets and the Macro-economy," Forthcoming in *Encyclopedia of Housing and Home*, 2011.

〈부표 7-1〉 국가별 실질주택가격 연간 증가율 기초통계

		전체 기간					1990년대					2000년대(2000~11년)				
		평균	표준 편차	CV	최소	최대	평균	표준 편차	CV	최소	최대	평균	표준 편차	CV	최소	최대
아 시 아	한국	-0.3	3.8	-13.5	-14.5	8.7	-2.2	4.1	-1.9	-14.5	6.8	0.8	2.8	3.6	-3.4	8.7
	동경	-4.4	6.3	-1.4	-21.0	6.6	-9.8	5.8	-0.6	-21.0	-5.3	-1.4	4.4	-3.2	-6.0	6.6
	중국	3.3	5.6	1.7	-11.3	13.0	-0.2	6.4	-27.8	-6.7	10.2	3.8	5.4	1.4	-11.3	13.0
	싱가포르	6.0	17.0	2.8	-26.1	57.8	8.4	17.9	2.1	-26.1	39.3	2.9	11.9	4.0	-14.7	21.9
	홍콩	2.5	16.5	6.6	-32.7	30.2	-1.4	22.2	-15.4	-32.7	30.2	4.6	13.3	2.9	-9.4	28.8
	타이페이	6.5	20.6	3.2	-10.2	92.6	-1.3	4.3	-3.2	-10.2	6.1	4.8	8.6	1.8	-7.8	22.7
미 국	10대 도시	0.3	4.1	14.7	-11.7	7.8	-0.5	2.4	-5.2	-5.6	3.7	0.5	5.3	11.4	-11.7	7.8
	오스트리아	0.5	4.0	7.6	-6.0	6.5	-3.0	2.3	-0.8	-6.0	-0.7	1.7	3.8	2.2	-5.0	6.5
유 럽	벨기에	4.1	3.1	0.8	-0.3	10.3	4.0	1.6	0.4	2.2	5.7	4.2	3.6	0.9	-0.3	10.3
	덴마크	3.3	7.8	2.4	-10.6	18.2	6.1	2.2	0.4	3.0	8.1	2.4	8.8	3.7	-10.6	18.2
	프랑스	4.8	5.4	1.1	-5.3	13.1	2.2	3.2	1.4	-0.6	6.6	5.7	5.8	1.0	-5.3	13.1
	그리스	1.7	6.3	3.7	-13.0	11.1	3.1	3.0	1.0	-1.0	6.2	1.2	7.1	5.8	-13.0	11.1
	아일랜드	6.9	12.1	1.7	-17.1	28.3	19.3	6.8	0.4	13.0	28.3	2.4	10.4	4.3	-17.1	12.4
	노르웨이	6.0	4.6	0.8	-6.5	13.0	8.7	2.9	0.3	5.8	12.0	5.1	4.8	0.9	-6.5	13.0
	포르투갈	0.2	2.7	11.1	-3.7	6.6	2.6	3.2	1.2	-1.2	6.6	-0.5	2.2	-4.2	-3.7	3.9
	스페인	3.5	7.2	2.1	-7.7	14.9	2.8	2.9	1.0	-0.7	5.2	3.7	8.3	2.3	-7.7	14.9
	스웨덴	5.8	4.1	0.7	-2.8	10.5	7.1	3.2	0.4	2.8	10.0	5.3	4.3	0.8	-2.8	10.5
	스위스	1.1	2.3	2.1	-3.0	5.1	-1.9	0.9	-0.5	-3.0	-1.0	2.1	1.6	0.8	0.2	5.1
	영국	5.5	7.2	1.3	-9.3	18.3	7.8	3.7	0.5	2.8	11.1	4.7	8.0	1.7	-9.3	18.3

주: 국가별 전체 기간은 한국 1986~2011년, 동경 1993~2010년, 중국 1998~2011년, 싱가포르 1980~2010년, 홍콩 1993~2011년,

타이페이 1980~2009년, 미국 1987~2011년, 유럽 지역은 1996~2011년(단, 아일랜드는 2010년까지임).

자료: KB 국민은행; S&P; CEIC; BIS; OECD.

제8장

정부부문의 효과성 및 효율성 제고

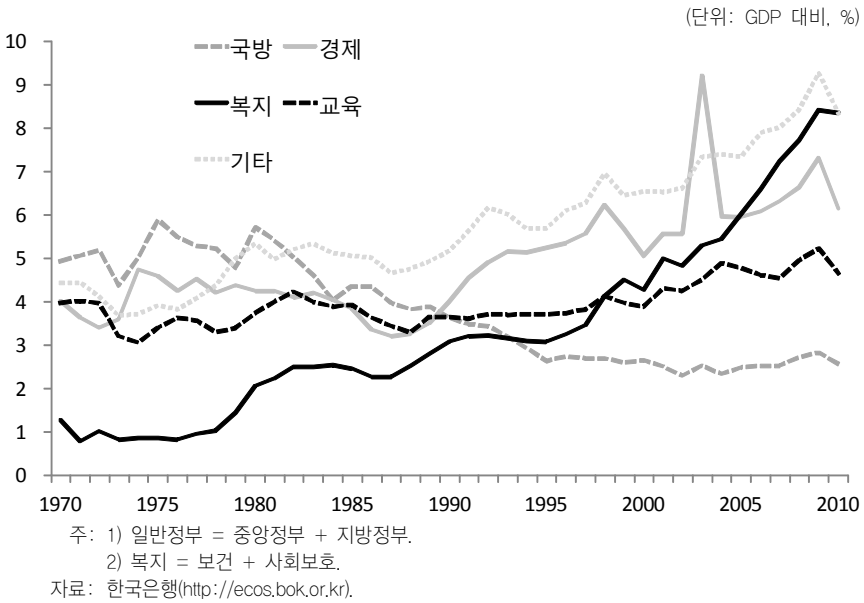
고영선 · 유한욱 · 김성태 · 김재훈

제1절 재정지출의 효율성 제고

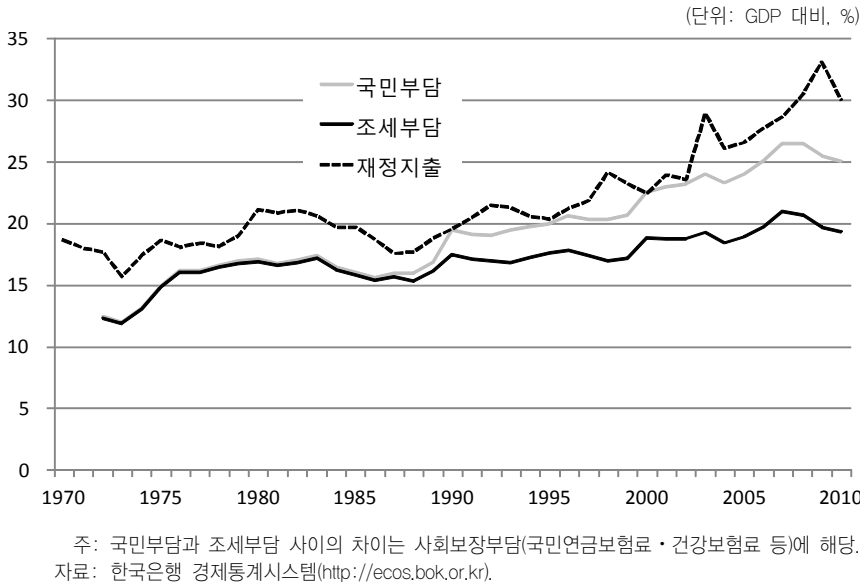
1. 자원배분의 방향

- 우리나라는 건국 이후 재정규모를 낮은 수준에서 유지하면서도 국방 · 교육 · 사회간접자본 등 정부역할이 필수적인 분야에 많은 재원을 배분(그림 8-1)
 - 이러한 재정투자는 우리나라의 경제성장과 사회발전에 크게 기여한 것으로 평가됨.
- 1990년대 이후 복지지출이 급증하면서 전체 재정규모가 증가 추세에 진입하였으며, 이에 따라 국민부담도 빠르게 증가하고 있음(그림 8-2).
 - 국민부담은 사회보장기여금 부담과 조세부담으로 구성되는데, 국민연금 도입(1988년) 및 전 국민 건강보험 적용(1989년) 이후 사회보장기여금이 급증
 - 향후에도 복지지출을 중심으로 재정규모가 계속 증가하고 사회보장기여금도 계속 증가할 전망
- 이러한 변화는 재정지출에 대한 사회적 선호의 변화를 반영하는 것으로 해석됨.

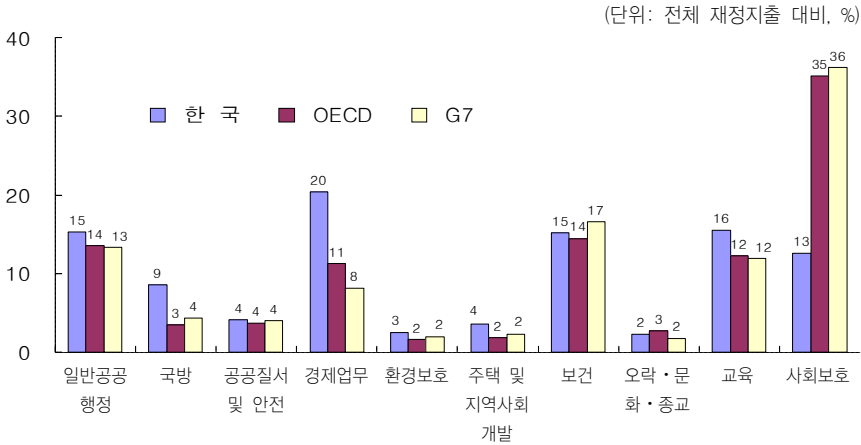
[그림 8-1] 분야별 일반정부 재정지출 추이



[그림 8-2] 일반정부 재정지출 및 국민부담 추이



[그림 8-3] OECD 국가의 일반정부 분야별 지출(2010년)



주: 뉴질랜드 2005년, 캐나다 2006년, 이스라엘 2009년.
 자료: OECD(<http://stats.oecd.org>).

- 우리나라의 지출구조를 다른 선진국과 비교해 보면 경제업무의 비중이 매우 높은 반면 사회보호의 비중은 매우 낮음을 알 수 있는데(그림 8-3), 이는 우리나라가 개발도상국가로서 경제성장에 높은 우선순위를 두었던 과거의 사회적 선호를 반영하는 것으로 판단됨.
- 그러나 소득수준이 향상되면서 분배에 대한 관심이 높아지고 있으며 앞으로 복지지출에 대한 수요가 더 커질 것으로 예상됨.

□ 향후 재정운용의 핵심 과제는 국민부담의 증가를 최소화하면서 동시에 경제성장·사회복지 등 다양한 국민적 수요를 충족시키는 것으로 요약됨.

- 정부의 기본임무를 ① 국민의 재산권 보호 및 안전 보장, ② 경제성장 촉진, ③ 사회적 형평성 확보 등의 세 가지로 정리할 때(고영선[2008a]), 과거에는 ②에 대한 수요가 가장 높았다면 현재에는 ①과 ③에 대한 수요 역시 높아져 이들 간의 균형 있는 접근이 필요하다고 말할 수 있음.

□ 이와 관련하여 중요한 과제는 산업·중소기업, 사회간접자본, 농업·농촌 등 경제분야의 재정지출(현재 GDP의 약 7%)이 경제성장에 도움이 되지 못할 가능성에 주목하여 점진적으로 축소하는 것

- 산업·중소기업: 세계시장을 선도하는 대기업群과 전반적으로 경쟁력이 취약한 중소기업群 간의 양극화가 심해지면서 정부개입의 당위성과 효과성에 대한 의문이 제기
 - 정부개입이 없더라도 스스로 경쟁력 강화가 가능한 대기업군에 대해서는 정부개입의 당위성이 의문시
 - * 예컨대 대기업에 주로 혜택이 돌아가는 R&D 지원사업의 경우 민간투자를 구축한다는 연구 결과가 존재(권남훈·고상원[2004] 등)
 - 정부개입에도 불구하고 경쟁력이 약화되고 있는 중소기업군에 대해서는 정부개입의 효과성이 의문시⁶⁹
 - * 대기업과 중소기업 간의 양극화가 심화되는 현상(제1장의 그림 1-11)은 정부개입이 중소기업으로 하여금 대기업에 대항할 만한 경쟁력을 갖추도록 하는 데 실패했을 가능성을 시사
- 사회간접자본: 우리나라의 정부자본스톡은 1987년 이후 급속히 증가하여 정부자본스톡/GDP 비율이 최근 선진국 수준을 넘어선 것으로 추계됨(최준욱·류덕현·박형수[2005]).
 - 도로·철도 등의 교통시설이 선진국에 비해 적다는 연구 결과도 있으나, 과잉투자의 문제를 안고 있는 선진국이 적절한 비교대상이 아닐 수도 있음을 고려할 필요
- 농업·농촌: 정부의 과도한 지원과 보호로 인해 경쟁력이 지속적으로 감퇴하고 있으며, 해당 분야 종사자들의 정부 의존성만 높이고 있음.
 - 국제가격보다 훨씬 높은 가격으로 농산물을 구입해야 하는 소비자들의 후생 감소까지 고려할 때, 농업부문에 대한 정부의 지원과 보호는 매우 큰 국민경제적 비용을 낳고 있다고 판단됨.

□ 향후 경제분야의 재정지출은 일정한 원칙에 따라 이루어질 필요

- (1) 시장실패(market failure)에 대한 명확한 근거가 존재할 경우에만 개입
 - 시장실패의 원인: 공공재(public goods)의 존재, 시장지배력(market

⁶⁹ 예컨대 중소기업 지원사업군에 대한 심층평가 결과에 의하면 중소기업 지원사업은 특정 분야 쏠림, 사업 간 유사·중복 등 많은 문제를 안고 있는 것으로 나타났음(기획재정부 [2011. 11. 22]).

power), 외부효과(externalities), 정보 비대칭성(information asymmetry), 시장의 불완전성(incomplete markets)

(2) 정부개입에 따른 정부실패의 비용(cost)이 시장실패 교정의 편익(benefit)보다 큰 경우에만 개입

- 공공부문의 내재적 비효율성과 정보 부족 등에 기인한 정부실패의 가능성과 비용이 얼마나 큰가를 판단하고, 비용이 편익에 비해 지나치게 큰 경우에는 시장실패를 굳이 교정하려 들지 말아야 함.

(3) 정부개입의 성공 또는 실패를 판단할 객관적인 성과지표가 존재할 경우에만 추진

- 대표적인 사례는 1960년대의 수출진흥정책으로서, 정부는 기업의 수출실적에 따라 그에 비례하여 자동적으로 무역금융을 제공하였는데, 수출실적은 객관적이고 투명한 성과지표의 역할을 담당
- 그러나 현재 대부분의 정부정책(예: 중소기업 지원, R&D 지원, 농업 지원)은 이러한 성과지표 없이 추진되고 있음.
- 성과지표가 존재하지 않은 상태에서의 정부지원은 수혜자들의 지대추구행위(rent-seeking)를 유발하고 생산성 향상 노력을 저해하여 오히려 성장률을 끌어내릴 가능성이 매우 높음.

□ 복지지출에 있어서도 주어진 목표를 달성하기 위해 가장 비용 효과적인 방법을 모색할 필요

○ 현재 복지지출의 증가를 주도하는 것은 공적연금과 건강보험인데, 노후 소득 보장과 의료접근성 제고라는 목표를 달성함에 있어 현재의 제도가 최적인지에 대해 점검할 필요

- 중상위 소득계층은 자신의 노후에 스스로 대비할 능력이 있는 것으로 간주해야 하며, 정부의 정책적 관심은 하위 소득계층에 집중하는 것이 바람직
- 건강보험은 과도한 의료비 지출을 낳는 중증질환 등에 대한 보장을 우선하고, 경증질환에 대해서는 본인부담을 강화

○ 빈곤이 집중된 집단에 대해 정부의 지원을 집중할 필요

- 중위투표자 이론(median-voter theorem)에 따르면 정치인들은 저소

- 득층보다 일반 대중을 위한 정책을 선호하지만,
- 분배악화와 빈곤확산에 효율적·효과적으로 대처하기 위해서는 저소득층 등 취약계층에 대한 표적화(targeting)된 지원이 우월한 전략

2. 기금운용 및 관리감독의 효율성 제고

- 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하여 운용(「국가재정법」 제5조)
 - 우리나라의 기금제도는 1961년에 「예산회계법」에 의하여 처음으로 도입된 이후 현재 65개의 기금이 운용 중에 있음(표 8-1).
 - 기금 수 추이: (1961) 3개 → (1980) 45개 → (1993) 114개 → (2002) 58개 → (2012) 65개

〈표 8-1〉 기금의 특성에 따른 분류(2012년)

특 성	기 금
계정성 (5)	공공자금관리기금, 공적자금상환기금, 복권기금, 양곡증권정리기금, 외국환평형기금
금융성 (10)	구조조정기금, 기술신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 농어가목돈마련저축장려기금, 무역보험기금, 부실채권정리기금, 산업기반신용보증기금, 신용보증기금, 예금보험기금채권상환기금, 주택금융신용보증기금
사회보험성 (6)	고용보험기금, 공무원연금기금, 국민연금기금, 군인연금기금, 사립학교교직원연금기금, 산업재해보상보험 및 예방기금
사업성 (44)	과학기술진흥기금, 관광진흥개발기금, 국민건강증진기금, 국민주택기금, 국민체육진흥기금, 국유재산관리기금, 군인복지기금, 국제교류기금, 근로자복지진흥기금, 금강수계관리기금, 낙동강수계관리기금, 남북협력기금, 농산물가격안정기금, 농업업재해재보험기금, 농지관리기금, 대외경제협력기금, 문화예술진흥기금, 문화재보호기금, 방사성폐기물관리기금, 방송통신발전기금, 범죄피해자보호기금, 보훈기금, 사학진흥기금, 석면피해구제기금, 수산발전기금, 순국선열애국지사사업기금, 쌀소득보전변동직접지불기금, 언론진흥기금, 여성발전기금, 영산강·섬진강 수계관리기금, 영화발전기금, 원자력연구개발기금, 응급의료기금, 임금채권보장기금, 자유무역협정이행지원기금, 장애인고용촉진 및 직업재활기금, 전력산업기반기금, 정보통신진흥기금, 중소기업창업 및 진흥기금, 지역신문발전기금, 청소년육성기금, 축산발전기금, 특정물질사용합리화기금, 한강수계관리기금

〈표 8-2〉 기금의 운용 및 조성 규모(2011년)

(단위: 10억원)

기금 구분	자산	수 입			지 출			
		자체 수입	정부 내부수입	기타	사업비	정부 내부지출	여유자금 운용	기타
계정성	108,940	65,23	16,725	17,388	1,843	7,956	26,875	3,962
금융성	43,384	10,533	184	19,053	5,493	550	12,279	11,447
사업성	138,787	29,072	13,755	22,340	34,921	2,055	9,571	18,620
사회보험성	363,468	50,918	2,824	44,556	20,701	220	76,632	746
합 계	654,579	97,044	33,488	103,338	62,957	10,781	125,357	34,775

자료: 기획재정부.

〈표 8-3〉 중기 재정지출계획

(단위: 조원)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
재정지출	301.8	292.8	309.1	326.1	341.9	357.5	373.1
예산지출	210.3	205.3	216.3	227.0	239.1	248.9	260.0
기금지출	91.5	87.5	92.7	99.1	102.9	108.6	113.1

자료: 기획재정부.

- 2012년 현재 전체 기금은 계정성 기금(5개), 금융성 기금(10개), 사회보험성 기금(6개), 사업성 기금(44개)으로 구성
- 2011년 총 기금운용 규모는 371.4조원(GDP 대비 31.7%)으로 국민경제에서 차지하는 비중이 상당한 수준
 - 정부의 재정지출 중 기금지출 규모는 2012년 현재 99.1조원으로 총지출의 30% 정도를 차지
 - 한편, 기금에 대한 예산 출연금은 2011년 현재 6.8조원으로 정부 세입 세출 예산에서 기금에 지출하는 규모 또한 상당한 수준(예산지출의 3.2%)임.
- 기금은 일반 및 특별 회계와는 독립적으로 기금운용계획을 편성하여 국회의결을 받아야 하나 일반 및 특별 회계보다 탄력적인 운용이 가능하다는 특성이 있음(「국가재정법」 제66조~제68조).

〈표 8-4〉 기금에 대한 예산 출연금 현황

(단위: 10억원)

기금 구분	2005 (결산)	2006 (결산)	2007 (결산)	2008 (결산)	2009 (결산)	2010 (결산)	2011 (예산)	2011 (누계)
계정성	2,049	3,306	781	2,712	944	4,857	2,540	32,069
금융성	1,448	1,905	1,519	1,696	4,584	937	182	87,694
사업성	1,178	1,835	1,579	1,693	1,635	2,264	2,831	23,020
사회보험성	141	219	1,116	994	986	1,093	1,263	7,127
합 계	4,816	7,264	4,994	7,095	8,148	9,149	6,816	149,910

자료: 기획재정부.

- 정부는 익년도 기금운용계획안을 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하여 국회의결을 받아야 함.
- 다만, 정부는 몇 가지 요건을 충족하는 경우 국회의결 없이 대통령령으로 정하는 바에 따라 기금운용계획을 변경하는 것이 가능
 - － 주요 항목 지출금액의 변경범위가 10분의 2 이하(금융성 기금 외의 기금) 또는 10분의 3 이하(금융성 기금)일 경우, 다른 법률의 규정에 따른 의무적 지출금액을 변경할 경우 등에는 기금운용계획안을 국회에 지출하지 않고 정부가 자체적으로 변경하는 것이 가능(「국가재정법」 제70조 제3항)
 - － 따라서 기금은 세입세출 예산보다 신축적이고 탄력적인 운용 가능

□ 「국가재정법」은 각 기금별로 기금운용심의위원회의 설치 및 중장기 기금관리계획의 수립을 규정

- 각 기금관리주체는 기금의 관리·운용에 관한 사항을 심의하기 위한 기금운용심의위원회를 설치해야 하나, 설치할 필요가 없다고 인정되는 기금의 경우에는 예외가 인정(「국가재정법」 제74조)
- 재정안정성 제고를 위하여 일부 기금은 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 중장기 기금재정관리계획을 수립해야 함(「국가재정법」 제73조 3항).
 - － 중장기 기금재정관리계획을 수립하는 기금은 연금급여 및 보험사업 수행을 목적으로 하는 기금 또는 채권을 발행하는 기금 중 대통령령으

로 정하는 기금으로 한정하고 있음.

- 현재 중장기 기금재정관리계획을 수립하는 기금은 11개(고용보험기금, 공무원연금기금, 국민연금기금, 군인연금기금, 구조조정기금, 사립학교교직원 연금기금, 산업재해보상보험 및 예방기금, 무역보험기금, 국민주택기금, 중소기업창업 및 진흥기금)로 국한

□ 정부는 전체 기금 중 3분의 1 이상의 기금에 대하여 매년 운용실태를 조사·평가하고 있으며, 3년마다 기금의 존치 여부를 평가(「국가재정법」 제82조)

- 기금운용 평가는 미시적인 관점에서 각 기금별로 기금 설치목적의 달성 여부 및 운용 효율성 등에 중점을 두고 있음.
 - 기금운용 평가는 사업운용부문과 자산운용부문으로 나누어 각각 기획재정부와 민간 전문가로 구성된 기금운용평가단에서 실시
- 반면, 기금존치 평가는 개별 기금에 대한 미시적인 평가와 더불어 거시적인 관점에서 기금 간 통폐합의 필요성 등을 점검함으로써 기금 전체의 효율성을 제고하는 데 목적이 있음.
 - 기금존치 평가는 2004년에 처음 실시된 후 매 3년마다 실시하는바, 2013년에 네 번째로 실시될 예정

□ 기금이 정부재정에서 차지하는 비중과 국민경제에 미치는 영향력이 상당한 수준임에도 불구하고 세입세출 예산에 비해 기금의 운용 및 평가에 관한 모니터링은 상대적으로 미흡한 상황으로 판단됨.

- 현재 운용 중인 기금은 65개로 일반회계 및 특별회계와 비교하여 훨씬 많으며, 기금의 설치목적, 운용목표, 자산규모 등의 측면에서 볼 때 기금 간 편차가 매우 큰 상황
 - 또한 재정통계 측면에서 볼 때 기금은 운용 목적 및 성격에 따라 일반 정부 혹은 공공기관으로 구분되고 있어 정부 재정에 미치는 영향이 상이
 - 이러한 이유로 인해 정부가 일률적인 기준만으로 기금을 평가·관리하는 것이 쉽지 않은 상황

- 이러한 상황에서 2005년 이후 거시적인 관점에서 기금제도 전반에 걸친 개편 논의가 이루어지지 않고 있음.
 - 기금제도는 2005년에 정부가 마련한 ‘특별회계·기금 정비방안’을 통해 일부 기금이 특별회계로 편입되거나 통폐합이 이루어진 바 있음.
 - 그러나 2005년 당시 통폐합이 논의되었던 기금의 대부분이 그대로 유지되고 있으며, 기금 통합 역시 하드웨어적 통합에 그쳐 그 효과가 불분명하다는 비판이 존재
 - 2005년 기금 통폐합 논의 이후 전체 기금에 대한 존치평가가 2007년과 2010년에 이루어졌으나, 기금제도의 가시적인 개편은 이루어지지 않음.
- 따라서 기금 간 유사·중복 사업의 존재 여부를 파악하는 등 기금제도 전반에 관한 재평가를 통해 기금제도를 개선할 시점인 것으로 사료됨.
 - 특히, 기금운용 재원의 대부분을 일반회계 재원에 의존하고 사업의 신축성이 크지 않은 기금은 폐지를 염두에 두고 원점에서 재평가
 - 또한 재원과 사업 간의 연계성 여부와 정부기금으로 유지할 필요성을 충족하는지도 평가하는 것이 필요

□ 미시적인 측면에서 개별 기금의 운용 및 평가 체계에 대한 개선방안을 마련하여 기금 운용의 효율성을 제고할 필요

- 우선, 기금운용계획의 변경 요건을 구체화할 필요
 - 현재의 기금운용계획 변경 요건은 매우 광범위하여 정부당국이 임의로 지출규모를 조정할 수 있는 여지를 제공
 - * 기금운용계획의 변경 요건: 1. 예측할 수 없는 소요가 발생한 경우
 - 2. 긴급한 소요가 발생한 경우
 - 3. 기존 사업을 보완하는 경우
 - 기금의 탄력적인 운용은 허용하되 기금운용계획이 변경된 경우 사후적으로 변경사유 및 변경규모 등을 구체적으로 적시하여 국회에 보고하는 체계를 마련하는 것을 검토할 필요
- 기금운용심의위원회의 실질적인 역할에 대한 재평가를 통해 기금운용의 효율화를 제고

- 기금운용심의위원회의 독립성을 제고하여 심의위원회가 기금의 투명성 및 사업 효율성을 극대화할 수 있는 여건을 마련하는 것이 중요
- 기금의 재무건전성 제고를 통한 재정의 지속 가능성을 강화하기 위해서는 중장기 기금재정관리계획의 작성을 의무화하는 기금의 범위를 확대할 필요
- 현재 11개 기금만이 중장기 기금재정관리계획을 작성하고 있으나, 이를 점차 확대하는 방안을 적극 검토

□ 거시적인 측면에서는 기금존치평가제도를 개편하여 기금 간 유사·중복 사업을 통폐합하여 기금의 효율적 운용을 도모할 필요

- 기금존치 평가가 매 3년마다 이루어지고 있으나, 국내외 경제여건 변화가 빨라지고 있음을 고려할 때 평가 주기를 매 2년 정도로 단축시키는 것을 적극 검토
- 기금존치 평가가 실질적인 효과를 발휘하기 위해서는 존치평가 결과에 따라 해당 기금의 개혁이 강제되도록 하는 법적·제도적 근거를 마련해야 함.
 - 과거 기금존치평가 결과와 유사한 기능을 수행하는 기금(예: 신용보증기금과 기술신용보증기금 등 보증기금)에 대한 통폐합 필요성이 반복적으로 제기되었으나 개선조치가 이루어지지 않음.
- 기금 운용 및 존치평가 체계를 살펴보고 정성 및 정량 평가 부분에 대한 개선방안을 마련
- 이를 위해서는 각 기금에 대한 기초자료를 정리하여 기금의 자산규모, 사업 유형, 관리운용주체 등 일정 기준으로 기금을 분류하고 각 기금의 주요 사업을 비교 분석함으로써 유사·중복 사업을 파악하는 것을 우선할 필요
- 한편, 기금의 통폐합 과정에서 이해당사자의 반발 등 현실적인 문제를 최소화하기 위한 정책적 노력을 병행하는 것이 필요
 - 과거에도 거시적인 관점에서 유사 기금의 통폐합 필요성이 제기되었음에도 불구하고 이해당사자의 반발 등을 우려하여 실현시키지 못한 경우가 존재

- 기금 통폐합의 논거와 종사인력의 고용 보장을 위한 구체적인 대안 등을 사전에 마련하여 통폐합과정에서 발생할 수 있는 대내외 갈등을 최소화할 필요

3. 국가재정운용계획의 효과성 제고

□ 국가재정운용계획은 기존의 단년도 예산편성이 갖는 문제를 극복하기 위해 2004년에 도입되었음.

- 단년도 예산편성하에서는 재정규모의 추세적인 증가세를 파악하고 경기변동에 적절히 대처하는 것이 미흡할 뿐만 아니라 예산과 정책 사이의 연계가 부족하여 총괄적인 재정운영이 어렵다는 문제가 존재
- 정부는 국가적 우선순위에 따른 예산배분의 중기적·전략적 조정, 재정의 경기조절기능 강화, 재정수지·국가채무 등 재정총량의 관리를 통한 재정건전성 확보를 위해 2004년부터 국가재정운용계획을 도입
 - 국가재정운용계획은 「국가재정법」(제7조)에 따라 매년 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대하여 재정운용의 기본방향과 목표, 중·장기 재정전망, 분야별 지출계획 및 투자방향 등을 설정
 - 또한 정부는 재정지출의 효율적인 관리를 위해 재정지출을 의무지출과 재량지출로 구분하고 각각의 증가율 및 산출내역을 2012년부터 국가재정운용계획에 포함하기로 결정
- 국가재정운용계획의 수립은 다음과 같은 절차를 통해 이루어짐.
 - 각 부처에 국가재정운용계획 수립지침 통보(12월)→부처별 신규사업 또는 계속사업에 대한 중기 사업계획서 제출(1월)→국가재정운용계획 시안 확정 및 부처별 지출한도 결정(4월)→분야별 공개토론회 및 국가재정운용계획 수립(6~8월)→예산안 참고자료로 예산안과 함께 국회에 제출(9월 말)
- 국가재정운용계획의 도입 이후 일선 부처의 예산 과다요구 관행이 감소하고 자발적 세출구조조정 규모가 증가하는 등의 일부 성과가 나타남.
 - 총액배분 예산편성(top-down)방식이 정착되면서 일선 부처의 자율과 책임이 강화되어 예산 과다요구 관행이 감소

〈표 8-5〉 예산 요구 증가율 추이

(단위: %)

연 도	제도 도입 전			제도 도입 후							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
요구 증가율	24.5	28.6	24.9	9.4	7.0	6.8	8.4	7.4	4.9	6.9	7.6

주: 2001~04년은 예산총계 기준, 2005~09년은 총지출 기준.
자료: 기획재정부.

- 각 부처가 지출한도 내에서 자율적으로 사업을 추진함에 따라 자율적인 예산 구조조정을 통한 지출 효율성이 증가하고, 각 부처별 주요 재정사업이 안정적으로 추진될 수 있는 여건이 조성

□ 하지만 국가재정운용계획은 당초 예상과는 달리 제도적 한계와 운용상의 여러 문제점을 안고 있음.

- 중기 재정운용의 기본방향과 목표에 거시경제 전반에 걸친 주요 이슈를 모두 포함하고 있어 다소 장황한 가운데 명확성이 결여(예: 2008년 중기 재정)
- 재정총량 관리를 위한 거시적 관점에서의 재정규율이 부재한 가운데 일반적으로 국가재정운용계획상의 마지막 연도에 재정수지가 균형을 이루거나 국가채무가 하향 안정화되는 모습만을 제시
- 중기 전망의 전제가 되는 거시경제 전망치에 대한 내용이 결여되어 있으며 구체적인 설명 또한 생략되어 있음.
 - 특히, 2009년 이후에는 경제성장률에 대한 구체적인 수치조차 제시하고 있지 않음.
- 더불어 거시전망이 다소 낙관적인 측면이 있어 대부분의 경우 주요 연구기관들의 전망치를 상회하고 있으며 실적치와 비교하는 경우에도 실적치가 예상치를 하회하는 경우가 다수 존재
- 사후적인 성과평가가 총량부문에 대해서만 이루어지고 있으며, 전망치와 실적치 간의 차이가 발생한 원인을 구체적으로 설명하지 않고 있음.
- 통합재정, 예산, 결산, 국가재정운용계획의 재원배분 분류체계 및 범위가 일부 상이하여 체계적인 비교·분석이 불가능하며 재정지표에 대한

〈표 8-6〉 국가재정운용계획의 각 연도 경제성장률 비교

(단위: %)

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
2004	실질	5%대											
	경상	8% 수준											
2005	실질		3.8	5.0	4.9	4.9	4.8						
	경상		4.8	7.5	7.4	7.4	7.3						
2006	실질			5.0	4.6	4.9	4.8	4.8					
	경상			5.3	6.7	7.4	7.3	7.3					
2007	실질				4.6	5.0	4.8	4.8	4.8				
	경상				6.5	7.3	7.1	7.1	7.1				
2008	실질					4.7	4.8 ~ 5.2	5.2 ~ 5.6	5.8 ~ 6.2	6.6 ~ 7.0			
	경상					6.8	7.2 ~ 7.6	7.6 ~ 8.0	8.1 ~ 8.5	8.8 ~ 9.2			
2009	실질					-1.5	4.0	5 내외	5 내외	5 내외			
	경상					1.1	6.6	7.6	7.6	7.6			
2010	실질							5 내외	5 내외	5 내외	5 내외	5 내외	
	경상							7.6	7.6	7.6	7.6	7.6	
2011	실질								4.5	4.5	4.5	4.5	4.5
	경상								7.6	7.6	7.6	7.6	7.6
실적치	실질	4.6	4.0	5.2	5.1	2.2	-1.5	6.2	3.6				
	경상	7.8	4.6	5.0	7.3	5.3	3.8	10.1	5.4				

자료: 기획재정부, 『국가재정운용계획』, 각년도.

투명성 및 이해도가 낮음.

□ 이러한 문제점으로 인해 국가재정운용계획은 전반적인 실효성이 크지 않은 것으로 평가되고 있는데, 이는 국가재정운용계획이 국회에 참고자료로만 제출된다는 제도적 한계에 기인

- 국가재정운용계획은 법적·제도적 구속력이 없어 예산당국이 국가재정 운용계획의 책임성 있는 수립과 운용을 위해 노력할 유인이 크지 않음.
- 국회의 경우에도 예산안을 심의하는 과정에서 국가재정운용계획의 내용을 심도 있게 평가할 유인이 없음.

〈표 8-7〉 국가재정운용계획의 각 관리대상수지 비교

(단위: 조원)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
2004년 계획	-7.2	-8.2	-5.4	-2.9	-0.5							
2005년 계획		-12.1	-11.7	-10.7	-10.5	-9.7						
2006년 계획			-14.9	-13.7	-12.1	-10.3	-9.0					
2007년 계획				-14.8	-11.1	-10.8	-9.9	-7.4				
2008년 계획					-11.0	-10.4	-9.7	-6.6	0.0			
2009년 계획						-24.8	-32.0	-27.5	-16.1	-6.2		
2010년 계획							-30.1	-25.3	-14.3	-6.2	2.7	
2011년 계획								-25.0	-14.3	0.2	3.1	5.3
실적치	-7.2	-8.2	-14.9	-14.8	-16.6	-24.8	-32.0	-13.5				

주: 1) 2004년의 관리대상수지는 예산 기준.

2) 2009년의 관리대상수지에 대한 2009년 국가재정운용계획: -24.8(당초), -51.0(추경).

자료: 기획재정부, 『국가재정운용계획』, 각년도.

○ 이로 인해 매해 작성되는 국가재정운용계획 간의 연계성이 미흡

□ 「국가재정법」 개정 등을 통해 국가재정운용계획의 실효성을 강화할 필요

○ 국회가 국가재정운용계획의 내용을 수정·보완하도록 예산당국에 요구할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요

- 우리나라의 공식적인 예산심의 기간이 2개월 정도에 불과한 것을 고려할 때 국가재정운용계획을 국회에서 심의·의결을 받도록 하는 것은 다소 무리인 것으로 판단됨.
- 일부에서 사전예산제도(pre-budget consultation)를 도입하여 익년도에 대한 본예산 심의에 앞서 국회에서 다년도 예산을 심의하도록 하는 주장이 있으나, 이를 위해서는 예산제도 전반에 걸친 제도개선이 필요하며 현재의 예산안 준비기간 및 심의기간을 고려할 때 현실성이

다소 떨어지는 것으로 사료됨.

- 재정규율 확립을 위해 현재 한시적으로 운용 중인 재정준칙을 국가재정법 혹은 국가재정운용계획에 명시하는 것을 검토할 필요
 - 구체적으로 국가재정법 개정을 통해 재정준칙을 국가재정운용계획과 연계하거나(「국가재정법」 제7조 2항) 예산총칙(「국가재정법」 제16조 1항)에 부과하는 것을 고려할 수 있을 것임.
 - 다만, 구체적인 재정준칙의 유형에 대해서는 향후 심도 있는 연구와 공청회 등을 통한 의견수렴이 필요
- 「국가재정법」 개정을 통해 중기 전망의 전제가 되는 거시경제 전망의 구체적인 내용을 포함하도록 규정할 필요
 - 「국가재정법」 제7조 2항에서는 예산당국이 중·장기 재정전망을 제시하도록 규정하고 있으나, 전망의 전제가 되는 거시경제 전망에 대한 구체적인 내용은 포함하지 않고 있음.
- 성과평가의 실효성을 높이기 위해서는 예산당국이 국가재정운용계획의 성과를 국회에서 설명하도록 하는 것을 의무화할 필요
 - 사후적으로 총수입 변동의 원인을 거시경제 전망의 불일치, 조세제도 변화 등으로 구분하고, 총지출의 경우 사전적인 지출계획과 실제 지출 간의 불일치를 설명할 필요
 - 지출계획과 실제 지출 간의 차이와 변화에 대한 구체적인 설명을 분야별 자원배분까지 확대할 필요
 - 사회·경제 여건의 급속한 변화를 고려할 때 사전적 전망치와 실적치 간의 차이가 발생하는 것은 당연한 것으로 사료되며, 따라서 성과평가는 차이가 발생한 원인을 점검하여 향후 발생 가능한 충격에 대비하는데 초점을 두어야 할 것임.

국가재정법 및 동 시행령상의 국가재정운용계획 관련 내용

□ 국가재정법

제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ① 정부는 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획(이하 “국가

재정운용계획”이라 한다)을 수립하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하여야 한다.

② 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 재정운용의 기본방향과 목표
2. 중·장기 재정전망
3. 분야별 자원배분계획 및 투자방향
4. 재정규모 증가율 및 그 근거

4의2. 의무지출(재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출 규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 말하며, 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다)의 증가율 및 산출내역

4의3. 재량지출(재정지출에서 의무지출을 제외한 지출을 말한다)의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획

4의4. 세입·세외수입·기금수입 등 재정수입의 증가율 및 그 근거

5. 조세부담률 및 국민부담률 전망
6. 통합재정수지에 대한 전망과 근거 및 관리계획
7. 삭제
8. 그 밖에 대통령령이 정하는 사항

③ 제1항에 따라 국회에 제출하는 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

1. 전년도에 수립한 국가재정운용계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석 보고서
2. 제73조의3에 따른 중장기 기금재정관리계획
3. 제91조에 따른 국가채무관리계획

④ 기획재정부 장관은 국가재정운용계획을 수립함에 있어 필요한 때에는 관계 국가기관 또는 공공단체의 장에게 중·장기 대내·외 거시경제전망 및 재정전망 등에 관하여 자료의 제출을 요청하거나, 관계 국가기관 또는 공공단체의 장과 이에 관하여 협의할 수 있다.

⑤ 기획재정부 장관은 국가재정운용계획을 수립하는 때에는 관계 중앙관서의 장과 협의하여야 한다.

⑥ 제1항부터 제5항까지에 규정된 사항 외에 국가재정운용계획의 수립에 관하여 필

요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- ⑦ 기획재정부 장관은 제35조에 따른 수정예산안 및 제89조에 따른 추가경정예산안이 제출될 때에는 재정수지, 국가채무 등 국가재정운용계획의 재정총량에 미치는 효과 및 그 관리방안에 대하여 국회에 보고하여야 한다.
- ⑧ 기획재정부 장관은 국가재정운용계획을 국회에 제출하기 전에 재정규모, 재정수지, 재원배분 등 수립 방향을 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.
- ⑨ 각 중앙관서의 장은 재정지출을 수반하는 중·장기 계획을 수립하는 때에는 미리 기획재정부 장관과 협의하여야 한다.
- ⑩ 지방자치단체의 장은 국가의 재정지원에 따라 수행되는 사업으로서 대통령령이 정하는 규모 이상인 사업의 계획을 수립하는 때에는 미리 관계 중앙관서의 장과 협의하여야 한다. 이 경우 중앙관서의 장은 기획재정부 장관과 협의하여야 한다.

□ 시행령

- 제2조(국가재정운용계획의 수립 등) ① 기획재정부 장관은 「국가재정법」(이하 “법”이라 한다) 제7조 제1항에 따른 재정운용계획(이하 “국가재정운용계획”이라 한다)의 수립을 위한 지침을 마련하여 당해 회계연도의 전년도 12월 31일까지 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.
- ② 기획재정부 장관은 국가재정운용계획에 관한 의견수렴을 위하여 공청회 또는 토론회 등을 개최할 수 있다.
 - ③ 각 중앙관서의 장은 법 제7조 제9항에 따른 재정지출을 수반하는 중·장기 계획을 확정하기 30일 전에 재원조달방안 및 국가재정운용계획과의 연관성 등을 명시하여 기획재정부 장관에게 협의를 요청하여야 한다.
 - ④ 각 중앙관서의 장은 제3항에 따른 중·장기 계획이 연간 500억원 또는 총 2천억원 이상의 재정지출을 수반하는 경우에는 제3항에 따른 협의 완료 여부를 명시하여 「경제정책조정회의 규정」에 따른 경제정책조정회의 또는 「대외경제장관회의 규정」에 따른 대외경제장관회의에 상정하여야 하되, 필요한 경우에는 기획재정부 장관과 협의하여 기획재정부 장관이 정하는 회의에 상정할 수 있다.
 - ⑤ 기획재정부 장관은 제3항에 따른 협의와 관련하여 그 내용 및 절차 등에 관한 지침을 마련하여 각 중앙관서의 장에게 통보할 수 있다.

- ⑥ 법 제7조 제10항에서 “대통령령이 정하는 규모 이상인 사업”이라 함은 총사업비(총 사업비가 확정되지 않은 경우에는 추정된 사업비의 총액을 말한다. 이하 같다) 중 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 사업을 말한다.
- ⑦ 지방자치단체의 장은 법 제7조 제10항에 따른 사업의 계획을 전년도 12월 31일까지 관계 중앙관서의 장에게 제출하여야 한다.
- ⑧ 각 중앙관서의 장은 제7항에 따라 지방자치단체의 장이 제출한 사업계획을 법 제28조에 따른 중기 사업계획서에 반영하여 매년 1월 31일까지 기획재정부 장관에게 제출하여야 한다.

4. 중앙과 지방의 기능 재정립 및 재정분권 확립

- 중앙정부와 지방정부 사이의 역할분담에 대한 경제학적 접근은 외부효과(externalities) 및 내부효과(internalities)에 대한 논의에서 시작(Oates[1999]; von Hagen and Pisani-Ferry[2002])
 - 외부효과: 지방정부가 제공하는 공공서비스가 다른 지역의 주민에게도 혜택을 줄 경우 국가적으로 바람직한 수준 이하로 공공서비스가 제공될 가능성이 큰데, 이 경우 해당 공공서비스는 중앙정부 또는 지방정부 연합체가 담당하는 것이 바람직
 - 예: 다른 지역 주민들도 사용하는 교통시설, 거시경제정책, 환경보호
 - 내부효과: 중앙정부가 제공하는 공공서비스가 특정 지역에만 혜택을 줄 경우 해당 지방정부는 과도한 규모의 공공서비스 공급을 요구할 가능성(공유의 비극, tragedy of commons)이 큰데, 이 경우 해당 공공서비스는 해당 지방정부가 담당하는 것이 바람직
 - 예: 해당 지역의 주민들이 주로 사용하는 문화시설
 - 보다 일반적으로 ‘재정대응성(fiscal equivalence)’의 원칙하에서는 공공서비스의 혜택이 발생하는 지역적 범위가 그 공급을 담당하는 정부의 지역적 범위와 일치해야 하며, 일치하지 않을 경우 비효율성이 발생

〈표 8-8〉 중앙정부와 지방정부의 역할분담

기 준		바람직한 역할분담	정책적 함의
재정대응성	외부효과	집중화	중앙정부 보조금, 지방정부 연합체 등으로 외부효과 시정
	내부효과	분권화	중앙정부 보조금 지원 없이 지방정부가 자체적으로 재원 조달
규모의 경제		집중화	최소 비용을 달성하는 수준으로 중앙정부, 광역단체, 기초단체가 역할을 분담
납세자의 이동성		집중화	조세동조화, 기본서비스 공급을 위한 일반보조금 지급
지역 간 선호의 이질성		분권화	이질성이 큰 경우 서비스공급 분할
실험과 모방의 중요성		분권화	정책실험을 촉진하기 위해 분권화, 정보 외부성 시정을 위한 보조금 지급
정부팽창과 시장개입의 야기 가능성		분권화	경제정책 권한을 지방으로 이양, 경성예산제약 확립(중앙정부 보조금 지양)

자료: 고영선(2008b).

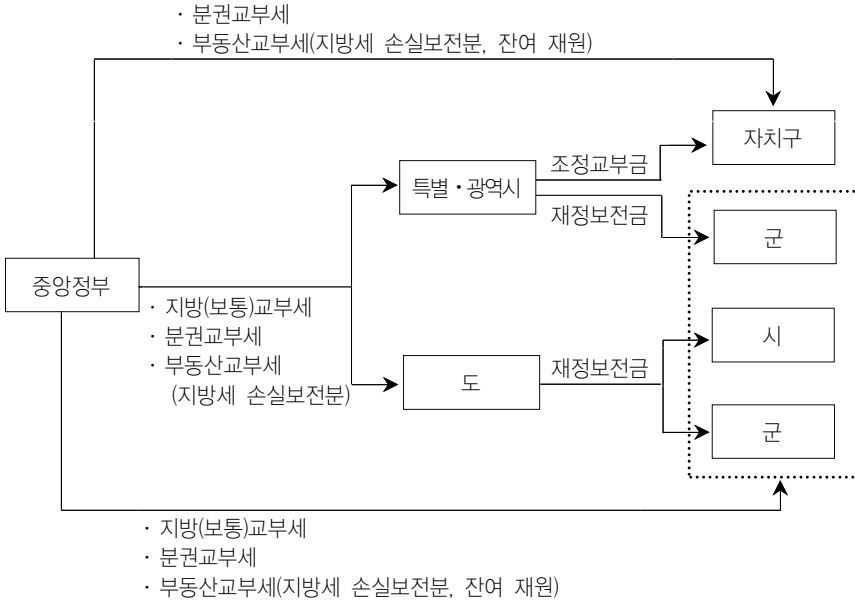
□ 재정대응성 외에 중앙과 지방의 역할분담을 결정짓는 요소로는 규모의 경제, 지역 간 선호의 이질성, 납세자의 이동성(taxpayer mobility), 실험과 모방의 중요성, 정부팽창과 시장개입 야기의 가능성 등이 있음(고영선[2008b]).

- 예컨대 저소득층에 대한 소득이전사업(예: 국민기초생활보장제도)은 납세자의 이동성을 고려할 때 지방정부가 재원을 분담하거나 적극적으로 시행할 유인을 갖지 못하므로 중앙정부가 재원조달과 사업시행을 담당하는 것이 바람직
- 이러한 다양한 기준은 때로 상충하는데, 합리적인 판단을 통해 역할분담을 결정할 필요
 - 예컨대 내부효과가 발생하더라도 규모의 경제가 매우 큰 경우 중앙정부가 시행하는 것이 바람직할 수 있음.

□ 우리나라에서 중앙과 지방 간의 재정관계는 매우 복잡

- 중앙정부는 지방정부에 대해 교부세(보통교부세, 분권교부세, 부동산교부세)와 국고보조금을 지급하며, 광역자치단체는 기초자치단체에 대해 조정교부금과 재정보조금을 지급(그림 8-4)
- 유사한 성격의 교부세와 보조금이 매우 복잡하게 구성되어 있어 당초의

[그림 8-4] 지방재정 조정제도의 체계



자료: 최병호·정종필(2007).

목적(지방정부의 재원조달, 지출보조, 지방정부 간 형평성 확보)을 달성하고 있는지 파악하기가 어려우며 투명성이 낮은 상황

- 보통교부세의 경우 특히 배분공식이 매우 복잡

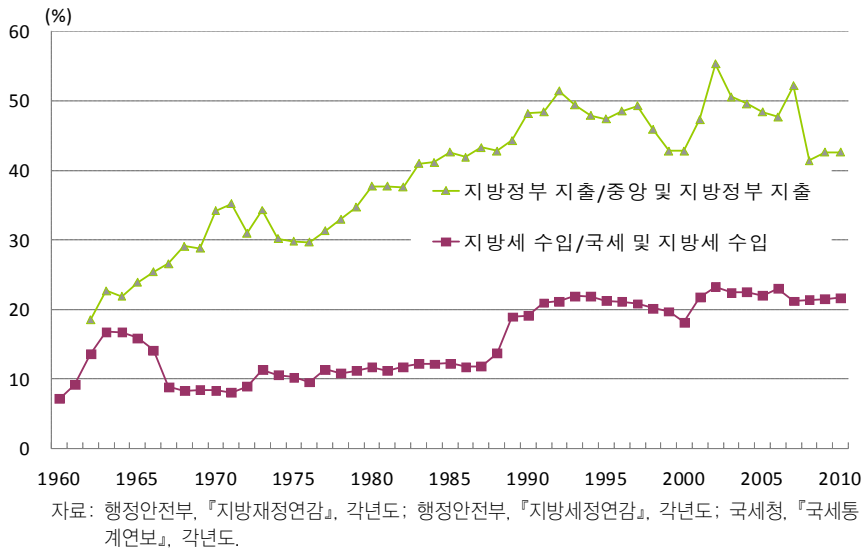
□ 전체 재정지출 가운데 지방정부가 차지하는 비중은 1960년대 이후 계속 증가하여 최근 50%를 넘어서고 있는데(그림 8-5), 지방은 상당히 많은 재원을 중앙에 의존

○ 전체 조세수입 가운데 지방세수입은 20% 정도에 머물고 있어, 상당한 규모의 재원이 중앙에서 지방으로 이전되고 있음을 알 수 있음.

○ 이러한 재원이전은 중앙정부에 상당한 부담을 초래

□ 이러한 것들보다 더 중요한 문제는 지방정부의 재정적 책임성이 확보되지 못하고 있다는 것

[그림 8-5] 자치단체 지출 및 지방세 수입의 비중



- 1990년대에 지방자치제가 부활되었으나 그 이전의 중앙집권적 인식과 행태가 중앙과 지방 모두에서 유지되고 있어 재정자치에 기반한 진실한 의미의 지방자치가 이루어지지 않고 있음.
- 중앙정부는 지방정부를 중앙정부와 분리된 독립적 정책영역을 갖는 기구로 인식하기보다 중앙정부의 연장선에 있는 집행기구로 인식
 - 중앙정부는 자신의 업무를 지방정부에 위탁하여 수행하는 경우가 매우 많으며, 이를 위해 국고보조금을 지급하면서 동시에 지방비 분담을 요구(예: 국민기초생활보장제도, 기초노령연금제도 등의 소득이전제도)
- 지방정부들은 대개 중앙정부로부터 보다 많은 의존재원을 지원받기 원할 뿐이며, 자체적으로 탄력세율을 올려 세입을 확보하고 주민들에게 필요한 지역사업을 추진하려는 의지는 보이지 않고 있음.
 - 이상용(2004)에 의하면 지방세 11개 세목에 대해 지방정부가 조례를 통해 탄력세율을 운용할 수 있음에도 실제로 이를 운용하고 있는 지방정부는 4개에 불과
 - 4개 중 2개 지방정부의 탄력세율은 조세수출(tax exporting)의 성격

이 강한 지역개발세에 대해 적용되고 있어 지방정부 서비스에 대한 지역주민들의 납세부담을 반영하지 못하고 있음.

- 예비타당성조사에서 흔히 볼 수 있듯이 사업효과가 지역에 국한된 사업에 대해 지방정부는 국고보조금을 요구하고 있으나, 원칙상 이러한 사업은 지방세 또는 교부세로 추진하는 것이 타당

○ 이처럼 기능과 재원분담의 원칙이 불명확하게 설정되어 있는 결과, 지방 정치인들의 지역주민에 대한 정치적 책임이 미약하고 주민들은 지방자치에 대해 큰 관심을 보이지 않고 있음.

□ 이런 관점에서 특히 중요한 역할을 담당하는 것은 국고보조금인데, 우리나라에서 국고보조금은 대응보조금(matching grants)이 아니라 재원분담보조금(co-funding grants)에 해당

○ 중앙정부가 지방정부에 제공하는 보조금(grant)은 여러 가지 형태를 띠는데, 일반보조금, 포괄보조금, 대응보조금 등이 그러한 예임.

- 일반보조금(general grant): 지방정부에 전적인 자원을 허용하는 보조금으로서 지방정부의 기본업무 수행을 위한 재원의 조달, 지방정부 간 재정력 격차의 완화 등을 위해 활용
- 포괄보조금(block grant): 중앙정부가 정책목표를 지정하고 성과지표를 제시하면 구체적인 사업은 지방정부가 자유롭게 기획·집행하고 사후적으로 성과를 보고하는 보조금
- 대응보조금(matching grant): 지방정부의 지출에 대응하여 중앙정부가 일정 비율의 재원을 지방정부에 반드시 제공해야 하는 보조금으로서 지방정부가 직면하는 외부효과를 시정하기 위해 활용

○ 우리나라의 국고보조금은 지방정부가 신청하더라도 중앙정부가 자금을 반드시 공여할 의무를 지지 않으며, 반대로 지방정부가 신청하지 않더라도 중앙정부는 국고보조금을 예산에 계상하고 지방정부에 대해 지방비분담을 요구할 수 있음.

- 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 제5조는 중앙정부가 지방정부의 신청이 없는 경우에도 보조금을 예산에 계상할 수 있도록 하고 있는데, 동법 시행령 제3조는 이러한 경우로서 ① 국가가 소요경비의 전

액을 교부하는 보조사업의 경우, ② 재해 발생 등 사전에 예측하지 못한 사유로 인하여 보조금의 교부가 불가피한 경우, ③ 기타 기획재정부 장관이 국가의 주요 시책 수행상 보조금의 교부가 불가피하다고 인정하는 사업의 경우를 지정하고 있음.

- 이에 따라 많은 경우 국고보조금은 지방정부가 직면하는 외부효과를 시정하기 위한 수단이 아니라 중앙정부의 정책의도를 관철하기 위한 수단으로 활용되고 있음.

□ 재정지출의 효율성을 확보하고 지방자치를 정착시키기 위해서는 중앙과 지방 간의 재정적 관계를 정상화시킬 필요

- 중앙과 지방 가운데 어느 부문이 더 정책을 잘 수행할 수 있는가를 기준으로 중앙과 지방의 기능을 다시 정리
 - 내부효과가 큰 사업(예: 지역 인프라 사업), 지역 간 선호의 이질성이 큰 사업(예: 교육), 실험과 모방이 중요한 사업(예: 중소기업 지원) 등은 지방정부의 영역으로 배치
 - 외부효과가 큰 사업(예: 거시경제정책, 환경보호), 규모의 경제가 큰 사업(예: 상하수도), 납세자의 이동성이 큰 사업(예: 저소득층·노인·장애인 등 취약집단 지원) 등은 중앙정부의 영역으로 배치
 - 이 경우 지방의 권한이 전반적으로 강화될 것이며, 인재들도 중앙에 집중되기보다 지방에 분산될 것으로 추측됨.
- 현재와 같이 중앙정부가 지방정부를 하위 집행기구로 인식하기보다, 지역주민들에게 정치적 책임을 지고 별도의 기능을 수행하는 기구(“자치단체”)로 인식할 필요
 - 중앙정부가 사업집행을 자치단체에 의존할 수밖에 없는 경우에는 명확한 계약관계하에 위탁하고 그에 상응하는 대가를 지급하는 한편 사후적으로 집행실적을 감독
 - 지방비 분담은 의무사항이 아니라 선택사항으로 함으로써 자치단체가 자체적인 판단에 따라 국비에 추가할 수 있도록 함.
- 자치단체는 중앙정부에 대해 무조건 재정지원을 요구하기보다 자체적인 비용 절감노력(인력감축, 타 자치단체와의 서비스공급 통합 등)과 지방세

정수노력을 먼저 경주할 필요

- 특히 사업효과가 지역에 국한되는 사업(“지역사업”)에 대해서는 중앙 정부의 지원을 요구하지 말아야 함.
- 중앙정부의 재정건전성이 심각한 위협을 받고 있는 만큼, 교부세율 인상이나 중앙재원의 공식 배분(예: 지방소비세)은 더 이상 추진하지 않도록 함.

□ 이러한 진정한 의미의 지방자치 실현하는 일은 균형발전의 유일한 해법

- 현재와 같이 중앙에 의존한 지방발전은 지방의 지대추구행위(rent-seeking)만을 촉발할 뿐이며, 자체적으로 사업을 기획·추진·점검하고 지식을 축적해 나가는 지방의 의지와 능력을 저해하여 결국 지방발전을 저해할 가능성이 매우 높음.
- 우리 정부가 1970년대 이후 줄기차게 균형발전을 추진해 왔으나 가시적인 성과를 거두지 못한 것은 진정한 의미의 지방자치를 실현하지 못했기 때문
 - 新경제지리학(new economic geography)에서 이야기하는 바와 같이 대도시로의 집중은 시장경제체제에서 불가피
 - 이러한 한계 속에서도 지방경제를 활성화하기 위해서는 지방정부가 중심이 되어 지역 내 지식과 역량을 결집하고 자생적인 발전경로를 모색해야 하나, 이런 방향의 노력은 만족할 만한 수준으로 이루어지지 못하였음.
- 선진국에서도 중앙 주도의 균형발전의 한계를 의식하고 변화를 모색 중
 - 참여정부 시절 균형발전의 대표적 성공사례로 국내에 소개된 프랑스는 이미 1970년대에 중앙 주도의 균형발전정책을 포기(Ancien[2005])

□ 물론 이러한 理想에 접근하는 것은 결코 쉽지 않은바, 선결조건은 국민적 인식의 전환과 정치과정의 정상화임.

- 중앙의 일부 부처들은 기능 재조정으로 인한 권한·예산·조직의 축소를 염려하여 반대할 것이며, 지방정부는 재정책임성 증대에 반대할 것임.
- 이처럼 현상을 유지하려는 유인이 완고하게 정착된 상황에서 근본적 개

혁은 국민의 요구와 정치권의 각성에서 동력을 찾을 수밖에 없음.

- 주요 분야별로 현재의 문제점에 대한 보다 구체적인 분석을 실시함으로써 개혁의 필요성을 국민과 정치권에 인식시킬 필요

제2절 조세지출의 효율적 관리

1. 문제의 제기

- 소득세 최고세율 구간이 신설되고 법인세율 인하가 유예된 반면 조세지출은 지속적으로 증가함에 따라 '낮은 세율, 넓은 세원'이라는 조세원칙이 구현되지 못하고 있는 상황에서, 조세지출에 대한 효율적 관리의 필요성이 대두되고 있음.
- 조세지출: 세출예산에 대응되는 개념으로 “일반 과세원칙에서 벗어난 납세자의 세부담 경감을 통해 발생하는 국가세입의 감소”로 정의
- 근로자에 대한 각종 소득공제와 R&D 관련 세액공제 등 감면규모가 큰 기존 조세지출 항목은 확대되고 있는 반면, 일몰 도래한 비과세·감면 제도의 폐지·축소 비율은 지속적으로 감소하고 있음.
 - 2006~11년 동안의 조세지출 확대율(43.5%)은 국세수입 확대율(39.7%)을 상당 규모 상회하는 수준
 - 조세지출의 폐지·축소 비율 추세: (2006) 49% → (2007) 64% → (2008) 48% → (2009) 32% → (2010) 34% → (2011) 26%
- 재정건전성 악화 및 점차 심화되고 있는 저출산, 고령화 및 양극화 문제를 고려할 때, 효율적 조세지출 관리를 통한 재정 안정화가 긴요한 시점
- 저출산·고령화와 소득분배 악화가 지속되고 있는 상황에서 정부의 각종 사회정책을 위한 재정지출소요는 빠른 속도로 증가할 가능성
- 최근의 재정건전성 저하 현상을 감안할 때, 이와 같은 재정소요 증가를 감내하기 위해서는 세출 측면뿐만 아니라, 조세지출 효율화를 포함한 세입 측면에서의 정책노력도 매우 중요

- 이하에서는 우리나라 조세지출 현황 및 관련 재정규율과 조세지출 관리상의 문제점을 살펴보고, 이를 통해 효율적인 조세지출 관리를 위한 정책방안을 도출하고자 함.

2. 조세지출 개요

가. 조세지출의 정의, 범위 및 유형

- 조세지출은 “일반 과세원칙에서 벗어난 납세자의 세부담 경감을 통해 발생하는 국가세입의 감소”로 정의되며, 세출예산에 대응되는 개념
 - 「국가재정법」상의 정의(제27조): 조세감면, 비과세, 소득공제, 세액공제, 우대세율 적용, 과세이연 등 조세특례에 따른 재정지원으로서 조세지출예산서의 작성 대상
 - OECD(2010)의 정의: 기준조세체계(benchmark tax system)를 벗어난 것으로서 특정 납세자 집단을 위한 정부수입의 감소 혹은 연기
 - 조세지출 여부를 가늠하는 기준: 정부수입 감소 초래, 재정사업(세출)으로 전환 가능, 제한적 수혜계층, 기준조세체계로부터 벗어남.
 - 국가별 조세체계가 상이하므로 조세지출 개념 또한 국가별로 다르게 나타남.
- 「조세특례제한법」상의 특례 규정에 의한 국세감면은 원칙적으로 조세지출에 해당하고, 개별 세법상의 국세감면은 조세지출의 특성과 개별 조항의 입법취지, 연혁 등을 감안하여 조세지출 여부를 개별적으로 판단
 - OECD(1996)는 조세지출의 특성을 다음과 같이 설명하고 있음.
 - 납세자의 세부담 경감 목적이 아닌 경우와 국가세입 감소가 발생하지 않는 경우 등은 조세지출에서 제외
 - 이 밖에도 취득세, 재산세 등의 지방세 감면은 조세지출예산서 작성대상에서 제외됨.
 - 조세지출의 특성과 일반적인 조세체계의 특성을 견하고 있는 경우에는 ‘비망항목(memorandum item)’으로 구분하여 조세지출에 포함(예:

〈표 8-9〉 조세지출의 특성

구 분	내 용
특정성	조세지출은 특정 산업 및 경제활동에 혜택을 제공해야 함.
대체 가능성	조세지출은 조세제도의 효율적 운영과는 상관없는 특정 정책목표를 위해 사용되어야 하며, 이러한 정책목표는 조세가 아닌 다른 정책수단으로도 성취할 수 있는 것으로 쉽게 입증될 수 있어야 함.
폐지 가능성	조세지출을 없애는 것이 행정적으로 실행 가능해야 함.

자료: OECD(1996).

소득세법상의 교육비 및 의료비 소득공제)

□ 조세지출은 즉각적인 세수 감소를 초래하는 직접감면과 일정 기간 과세를 연기해 주는 간접감면으로 구분

- 직접감면: 비과세(특정 소득을 과세대상 소득에서 제외), 소득공제(과세 소득에서 차감), 저율과세(일반 세율보다 낮은 세율 적용), 세액감면(세액의 일정 비율을 납부세액에서 제외) 및 세액공제(투자금액 등의 일정 비율을 납부세액에서 차감)
- 간접감면: 준비금(특정 목적의 준비금을 적립하는 경우 손비로 인정하여 과세를 연기), 과세이연(자산을 대체취득하는 경우 처분시점까지 과세를 연기) 및 이월과세(사업용 고정자산을 현물출자 등을 통해 양도하는 경우 양도소득세 비과세 혹은 출자자산에 대한 과세 연기)

나. 조세지출 관련 재정규율

□ 조세지출예산제도(「국가재정법」 제27조): 정부는 예산안의 일부로 조세지출예산서를 작성하여 국회에 제출하여야 함.

- 정부는 1996년 OECD 가입을 계기로 조세지출과 세출의 연계, 재정의 투명성 제고 및 국가재원의 효율적 운용을 위하여 조세지출 관련 보고서를 작성해 오고 있음.
 - 1999~2009년에는 직전·당해 연도의 국세감면 실적·추정액을 담은 ‘조세지출보고서’를 작성·공표했으며, 2010년부터 직전·당해·차기

연도의 국세감면 실적·추정액 등을 보다 체계적으로 작성한 ‘조세지출예산서’를 예산안과 함께 국회에 제출하고 있음.

- 조세지출 규모제한(「국가재정법」 제88조 제1항): 해당 연도의 국세감면율은 직전 3년 평균 국세감면율에 0.5%를 더한 비율 이하가 되도록 노력하여야 함.

○ 국세감면율 = 조세지출 ÷ (조세지출 + 국세수입총액)

- 조세지출 사전제한(「국가재정법」 제88조 제2항): 새로운 조세지출 항목을 도입할 경우 기존 항목의 축소·폐지 혹은 재정지출의 축소방안 등을 포함한 조세감면건의서를 제출하여야 함.

- 조세지출 사후관리(「조세특례제한법」 제142조 제3항): 필요시 개별 조세지출 항목의 효과 및 존치 여부 등에 대한 의견서(조세감면평가서)를 제출하여야 함.

3. 조세지출 현황

가. 조세지출 항목 수 및 규모

- 조세지출의 전체 항목 수는 2006년 230개에서 2010년 177개로 감소했다가 2011년에 201개로 다시 증가하는 모습인데, 2006~10년의 감소 추세는 조세지출의 지속적인 정비 결과로 보기 어려움.

○ 항목 신설 및 폐지(일몰 종료)보다는 자의적인 항목 조정(추가·분리 및 삭제·통합)을 통해 매년 항목 수가 변화하고 있음.

- 2007~09년에는 기존 항목의 통합·분리와 임의 삭제·추가 등이 대폭 이루어졌고, 2010~11년에는 신설 및 사후 추가된 항목 수가 많았음.
- 2008년의 경우 저축지원을 위한 다수의 조세지출 항목들이 이자소득 비과세, 배당소득 비과세 및 배당소득 저율과세 등 3개 항목으로 통합되면서 26개 항목이 감소하였고, 2010년에는 과거에 일몰 종료되었으나 경과규정에 따라 운용 중인 항목들을 일거에 삭제함에 따라 감소 항목 수가 확대되었음.

〈표 8-10〉 조세지출 항목 수 및 규모 추이

(단위: 개, 억원, %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
총 항목 수	230	219	189	180	177	201
감소	5	38	44	24	34	6
증가	9	27	14	15	31	30
조세지출	213,380	229,652	287,827	310,621	299,997	306,194
국세수입	1,380,443	1,614,591	1,673,060	1,645,407	1,777,184	1,928,405
국세감면율	13.4	12.5	14.7	15.8	14.4	13.7
법정한도	13.9	14.0	13.6	14.0	14.8	15.5

자료: 기획재정부, 『조세지출보고서』 및 『조세지출예산서』, 각년도.

□ 2006~11년 동안의 전체 조세지출 규모는 국세수입 증가율(6.9%)을 0.6%p 상회하는 연평균 7.5%의 증가 추세를 보이고 있음.

- 근로자에 대한 각종 소득공제와 임시투자세액공제, R&D 관련 세액공제 등 감면규모가 큰 항목의 확대에 주로 기인
- 고유가 및 국제금융위기에 대한 적극적 재정운용의 일환으로 조세감면 제도들이 적극적으로 활용됨에 따라, 2008~09년에 급격한 증가세를 보였음.
 - 2년 연속 조세지출 규모제한과 관련한 재정규율 미충족: 국세감면율(14.7% 및 15.8%)이 법정한도(13.6% 및 14%)를 상당 수준 초과

□ 감면규모가 큰 조세지출은 근로자, 농어민 등의 서민·중산층에 대한 지원과 중소기업 지원, 그리고 기업투자, R&D 등 성장동력 확충을 위해 운영되고 있음.

- 근로자에 대한 각종 소득공제가 전체 조세지출의 20% 정도를 차지하고 있으며, 농어민에 대한 간접세 지원, R&D 비용 세액공제 및 고용창출투자 세액공제가 전체 조세지출의 9%, 8% 및 7%를 차지
- 단일 항목으로서 감면규모가 가장 큰 조세지출은 R&D 비용 세액공제임.

〈표 8-11〉 주요 조세지출 항목(감면규모순)

(단위: 억원, %)

항 목	2010 (실적)	2011 (잠정)	2012 (전망)
근로자에 대한 소득공제 (보험료, 교육비, 의료비, 신용카드, 주택자금)	61,493 (20.5) ¹⁾	61,682 (20.1)	63,170 (19.7)
농임업업종 석유류 부가가치세·개별소비세 면제 및 농축산임업종 기자재 부가가치세 영세율 ²⁾	28,397 (9.5)	24,329 (7.9)	28,778 (9.0)
R&D 비용 세액공제	18,571 (6.2)	23,106 (7.5)	25,994 (8.1)
고용창출투자 세액공제(임시투자세액공제) ³⁾	17,770 (5.9)	27,331 (8.9)	21,418 (6.7)
자경농지에 대한 양도소득세 감면	16,542	12,375	14,472
중소기업 특별세액감면 및 창업중소기업 세액감면	13,064	12,076	13,684
신용카드 등 사용에 따른 부가가치세 세액공제	12,325	14,011	12,817
개인 기부금에 대한 특별공제	7,958	8,514	8,551
법인 기부금의 손금산입 특례	6,080	6,415	6,380
근로장려금 ⁴⁾	4,344	4,001	6,301
합 계	186,544	193,840	201,565
전체 조세지출	299,997	306,194	319,871

주: 1) () 안은 전체 조세지출 대비 비중임.

2) 구제역 파동으로 인한 사료생산 감소 등으로 인해 2011년도 감면규모가 감소함.

3) 2010년 경기회복에 따른 설비투자 확대에 따라 2011년 감면규모 증가, 2012년에는 공제를 축소 조정에 따라 감면규모가 감소함.

4) 감면 대상 및 급여액 추가 확대에 따라 2012년 감면규모는 8,000억원을 상회할 것으로 전망됨.

자료: 기획재정부, 『2012년 조세지출예산서』, 2012.

나. 조세지출 정비

□ 일몰 도래 항목에 대한 정비

- 일몰 도래한 조세지출의 폐지·축소 비율이 2008년 이전 절반 수준에서 최근에는 1/4 수준으로 지속적으로 감소

□ 2011년도 조세지출 정비 결과

- 일몰이 도래한 조세지출 항목 43개 중에서 10개 항목만이 종료되었고 33개 항목이 연장되었음.

〈표 8-12〉 일몰 도래 조세지출 항목의 정비 추이

(단위: 개, %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
일몰 도래	55	22	34	87	50	43
폐 지	15	10	10	22	14	10
축 소	12	4	7	6	3	1
연 장	28	8	17	59	33	32
폐지·축소 비율	49.1	63.6	50.0	32.2	34.0	25.5

주: 2010년 이전은 연도별 정비계획을 기준으로 작성하여 실제 정비 결과와 상이함.
 자료: 기획재정부, 「세법개정안」, 『조세지출보고서』, 『조세지출예산서』, 각년도.

- 종료와 동시에 유사한 제도로 전환·흡수된 항목이 3개이고, 1개 항목은 애초에 종료될 계획이었으나 1년 연장되었음.
- 연장 형태를 살펴보면 축소된 형태로 연장되는 항목은 1개에 불과하고, 2개 항목은 확대된 형태로 연장
- 연장기한 또한 대부분 길게 나타남: 4개 항목만이 1년 연장되었고, 3년 연장된 항목은 21개에 달함.
- 일몰이 도래하지 않은 여타 항목에 대한 정비도 불충분한 상태
 - 6개 항목만이 과세 전환 혹은 효율화 과정을 거쳤고 대상 확대, 조건 완화 혹은 사전에 일몰이 연장된 항목은 13개에 달함.
 - 일몰 도래 이전에 조기 종료된 항목은 전무한 상태
- 한편, 2011년 말에 신설되어 2012년부터 시행되는 조세지출 항목은 「조세특례제한법」상에서만 13개 정도로 집계되고 있음.
 - 종료된 고용중대세액공제 및 장기 미취업자 과세특례를 대체하는 중소기업에 대한 사회보험료 세액공제 및 중소기업 취업 청년에 대한 소득세 면제
 - 첨단의료복합단지 입주기업에 대한 과세특례, 혁신도시로 이전하는 공공기관에 대한 과세특례 및 농협 구조개편과 관련한 과세특례(5개 항목)
 - 이와 더불어 중소기업의 FTA 원산지 확인서 발급에 대한 세액공제, 석유제품 전자상거래에 대한 세액공제, ‘2012여수세계박람회’ 외국 참가 사업자에 대한 부가가치세 환급, 성실신고 확인비용에 대한 세액공제 등이 신설됨.

〈표 8-13〉 2011년 조세지출 정비 결과

(단위: 개)

일몰 도래 항목 (43)	종료 (10)	유사 제도로 전환·흡수(3)		임시투자세액공제, 고용증대세액공제 등
		단순 종료(7)		영세개인사업자의 결손처분세액 납부의무 소멸특례, 여 수세계박람회 참가준비금 손금산입 등
	연장 (33)	연장 유형	단순 연장(30)	중소기업에 대한 특별 세액감면, 세금우대종합저축에 대 한 과세특례 등
			확대 연장(2)	고용창출세액공제(공제율 인상) 및 신용카드 등 사용금액 에 대한 소득공제(공제율 인상)
			축소 연장(1)	공장자동화 물품에 대한 관세감면(대기업 부분 제외)
		연장 기간	1년(4)	고용유지 중소기업 등에 대한 과세특례, 산업단지 개발 사업 시행에 따른 과세특례 등
			2년(8)	에너지절약시설 투자에 대한 세액공제, 전자계산서 발급 · 전송에 대한 세액공제 등
			3년(21)	신용카드 등 사용액에 대한 소득공제, 노인·장애인 등 의 생계형 저축에 대한 비과세 등
여타 항목 (159)	축소 (6)	과세 전환(1)		국제 금융거래에 따른 이자소득 등에 대한 법인세 면제 (국내 발행 채권에 대해 과세 전환)
		효율화(5)		대학맞춤형 교육비용에 대한 세액공제(일몰기한 명시), 창업자금에 대한 과세특례(사후관리 보완) 등
	확대 (13)	확대(11)		근로장려금 지급(수혜대상 및 급여 확대), 하이브리드 자 동차에 대한 개별소비세 감면(전기자동차 추가) 등
		일몰 연장(2)		농·임·어업용 석유류에 대한 간접세 면제 및 연안운항 여객 선박용 석유류에 대한 간접세 면제

- 주: 1) 2012년 조세지출예산서상의 일몰 도래 항목 정비계획 및 항목별 세부 내역과 관련 세법개정
결과 등을 참고하여 재구성한 결과임.
2) 유사한 세제지원 항목들을 1개로 통합한 3개 항목(이자소득 비과세, 배당소득 비과세 및 배당
소득 저율과세)에 대해서는 각각 하나의 항목으로 집계함.
3) 2011년 4월에 종료되어 2011년 조세지출 항목 리스트에 포함되지 않은 1개 항목(지방 미분
양주택 취득에 대한 양도소득세 과세특례)을 포함하여 총 202개 항목에 대한 정비 결과를 정
리함.
- 자료: 1) 기획재정부, 「2011년 세법개정안」 및 「당정협약안」, 2011; 기획재정부, 『2012년 조세지출예
산서』, 2012.
2) 「조세특례제한법」, 「소득세법」, 「부가가치세법」, 「개별소비세법」, 「관세법」 및 각 시행령·시
행규칙.

다. 2012년도 조세지출 현황

□ 이상의 2011년도 조세지출 정비 결과와 재정건전성 제고의 필요성 등을 고려할 때, 올해는 조세지출의 효율적 관리 여부가 그 어느 때보다 중요한 시점

- 2012년 전체 조세지출 항목은 2011년보다 다소 많은 205개 정도로 추산
 - $205\text{개} = 2011\text{년 기준 전체 항목 수}(201\text{개}) - \text{종료 항목 수}(9\text{개}) + \text{신설 항목 수}(13\text{개})$ (추가적인 항목 조정이 없음을 전제)
 - 2012년에 일몰이 도래하는 항목은 전체 항목 수 대비 43%를 차지하고, 전년도보다 2배 많은 87개로 집계⁷⁰
 - 이자 및 배당소득 관련 과세특례는 다수의 유사 항목들을 통합한 개념으로서, 일몰 도래 항목이 실제로 90개를 상회
 - 주요 일몰 도래 항목: R&D 비용 세액공제, 조합법인(농협, 수협, 신협 등)에 대한 법인세 과세특례, 외국인 근로자에 대한 과세특례, 창업중 소기업에 대한 세액감면 등
 - 일몰 도래 항목 중에서 감면규모가 가장 큰 R&D 비용 세액공제를 보다 자세히 살펴보면 다음과 같음.
 - 2007년부터 지원대상 및 공제율이 지속적으로 확대된 결과, 최근 5(3)년간 감면규모가 연평균 13%(19%)의 속도로 급증하고 있고, 2012년에는 2,6조원에 달할 것으로 추정
 - 감면규모의 전체 조세지출 대비 비중이 8%에 달하며, 법인세수의 6%, R&D 분야 예산규모의 16%를 차지하고 있음.
 - 3년 단위로 계속 연장되다가 2009년에 일몰이 전격 해제되었고, 2010년에는 확대·분리된 신성장동력 및 원천기술 분야의 R&D 비용 세액공제에 대해서만 일몰(2012년 말)이 설정
- * 예상대로 일몰이 종료되더라도 2009년 이전보다 확대된 모습으로 남아 있게 됨.

70 2012년에 일몰 도래 항목 수가 갑자기 많아진 것은 3년 전인 2009년에도 일몰 도래 항목 수가 많았고, 이 중 대부분이 3년간 일몰이 연장된 것에 기인하는 결과로 추측됨(표 8-12 참조).

〈표 8-14〉 R&D비용 세액공제의 변천과정

연 도	중소기업	중소기업 외	일 물	조세지출 (억원)
1999~2000	초과분의 50% or 비용의 15%	초과분의 50% or 비용의 5% (중소기업에 지출 → 10%)		
2001~02	상동	초과분의 50%		
2003~06	상동	초과분의 40%	3년 연장 (2003년 → 2006년)	
2007	상동	초과분의 40% (대학·중소기업에 위탁 → 초과분의 50%)	3년 연장 (2006년 → 2009년)	14,080
2008	상동	초과분의 40% (대학·중소기업에 위탁 → 초과분의 50%) or 비용의 6%까지* (비중이 증가한 경우)		15,331
2009	초과분의 50% or 비용의 25%	초과분의 40% (대학·중소기업에 위탁 → 초과분의 50%) or 비용의 6%까지 (비중 혹은 비용이 증가한 경우)	일물 해제	15,535
2010	성장동력분야: 비용의 30% + 원천기술분야: 비용의 30% or 기타 일반분야: 초과분의 50% or 비용의 25%	신성장동력분야: 비용의 20% + 원천기술분야: 비용의 20% or 일반분야: 초과분의 40% or 비용의 6%까지	신성장동력 및 원천기술분야에 대해 부여(2012년)	18,571

– 따라서 R&D 비용 세액공제에 대한 관리노력을 적극적으로 기울일 필요

* 일반 R&D분야에 대해서도 예전처럼 일물을 부여하는 것이 바람직하며, 조세지출에 대한 엄정한 성과평가를 바탕으로 R&D분야에 대한 전체 정부지원(조세지출 및 세출) 틀 안에서 세제지원 존치 여부를 결정할 필요

4. 조세지출의 효율적 관리를 위한 정책방향

가. 조세지출 범위 확립 및 정보공개 확대

- 신설 혹은 폐지(일몰 종료)와 관계없는 항목 조정을 최소화하는 동시에, 조세지출에 관한 정보가 연속성과 일관성을 갖출 수 있도록 조세지출 항목의 포괄 범위에 대한 명확한 기준을 마련하고 운용할 필요
 - 조세지출 범위 설정은 조세지출 관련 재정규율에 부합하기 위한 주요 전제조건이나, 연도별로 상이한 기준으로 자의적인 항목 조정이 이루어진 결과, 매년 조세지출의 범위가 일관되지 못한 모습을 보이고 있음.
 - 조세지출 성격으로 운영되고 있는 항목 중 조세지출에 명시적으로 포함되지 않고 있는 항목이 존재한다면 조속히 조세지출로 포함시켜 관리할 필요
 - 아울러 조세지출기준 변경에 따라 항목 조정이 불가피한 경우에는 구체적인 내용과 근거를 분명하게 적시하여 조세지출예산서 등을 통해 공개할 필요
- 조세지출 항목의 변동내역, 전체 항목에 대한 정비계획, 추가 항목 신설계획 등 조세지출 전반에 대한 구체적인 정보를 공개함으로써 조세지출의 효율적 관리를 위한 토대를 마련할 필요
 - 조세지출예산서를 통해 일몰 도래 항목의 정비계획 위주로만 정보가 공개
 - 일몰이 도래하지 않은 항목에 대한 정비계획(확대, 축소, 과세 전환 등)이 제한적으로 공개되고 있고, 신설 항목에 대한 정보는 전혀 공개되지 않고 있음.
 - 일몰 연장 및 신설 항목에 대해서는 자세한 정보(연장·신설 근거, 조세지출 추정치 등)를 공개함으로써 조세지출 사전제한 원칙에 부합할 필요

나. 관련 재정규율 강화 및 평가·환류 체계 구축

- 조세지출 규모와 관련한 재정규율을 강화할 필요

- 현 재정규율(국세감면율 법정한도)은 상당히 느슨한 것으로 판단됨.
 - 법적 구속력이 없을 뿐만 아니라 조세지출의 꾸준한 확대가 방지될 가능성이 있는데, 예컨대 국세감면율이 매년 0.25%p씩 증가하는 경우 (14% → 14.25% → 14.5% → 14.75% → 15% → ……)에도 재정규율을 충족하게 됨.
 - 또한 2008~09년과 같이 국세감면율이 급증한 경우 국세감면율을 정상 수준으로 조기에 복귀하도록 하는 메커니즘이 부재한 상태
- 법정한도 강화(국세감면율 상한 인하)를 통해 조세지출의 자연 증가 가능성을 최소화하는 한편, 법정한도 준수에 대한 법적 구속력을 부여할 필요
 - 추가 재정규율을 설정함으로써 조세지출을 보다 적극적으로 관리하는 방법 또한 고려할 필요
 - 예컨대 일몰 도래 항목 폐지비용의 하한, 혹은 신설 항목 수(비율)의 상한 부여

□ 사전 및 사후 관리 관련 재정규율의 실효성을 제고할 필요

- 신설 항목(조세감면건의서)과 일몰 도래 항목(조세감면평가서)에 대한 보고서를 작성·제출하게 되어 있으나 구체적인 작성 대상 및 내용이 명시되어 있지 않고, 이의 준수 여부 및 관련 정보의 공개가 전혀 이루어지지 않고 있음.
- 각 문건의 작성 대상 및 내용을 보다 일관성 있게 구체화하고, 주요 관련 정보를 조세지출예산서 등을 통해 공개함으로써 재정규율의 실효성을 제고할 필요
 - 일몰 도래 항목 관련 정보는 조세감면평가서의 주요 내용과 함께 공개하고, 신설 항목 관련 정보는 조세감면건의서의 주요 내용과 함께 공개

□ 조세지출에 대한 적절한 정비원칙을 수립하는 한편, 조세지출 전반에 대한 엄밀한 평가 및 환류 체계를 마련할 필요

- 정부가 2007년 ‘조세지출보고서’를 통해 밝힌 조세지출 정비원칙은 다음과 같이 매우 일반적인 내용으로 구성되어 있는바, 보다 구체적인 정비원

직을 수립할 필요

- ① 일몰 연장: 경제정책적 지원(성장동력 확충, 자원배분 촉진 등), 혹은 취약계층 지원을 위해 불가피한 경우
 - ② 폐지·축소: 외국 사례가 없거나 국제기준에 부합하지 않는 경우, 감면목적이 달성되었거나 지원 타당성이 낮아진 경우, 이용실적이 미미하거나 세출예산으로 지원하는 것이 바람직한 경우
 - ③ 일몰 신설: 일몰이 없는 항목에 대해서 정책적 우선순위, 상시화 필요성 등을 감안하여 2~5년 범위 안에서 부여
- 현재는 평가·환류 체계가 미비한 상태인바, 이를 개선할 필요
- 현재에는 조세감면평가서와 관련한 대략적인 사항만 규정되어 있고, 평가대상 또한 일몰 도래, 시행 2년 미만, 혹은 범위를 확대하고자 하는 항목으로 한정
 - 향후 성과평가대상(조세감면평가서 작성대상 포함)을 보다 구체적으로 설정하고 일정 규모 이상의 조세지출 항목에 대해서 정기적인 성과평가를 의무화하는 한편, 주요 평가 결과를 조세지출예산서 등을 통해 공개할 필요

조세지출 관련 주요 법규정

□ 국가재정법

제27조(조세지출예산서의 작성)

- ① 기획재정부 장관은 조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율 적용 또는 과세이연(課稅移延) 등 조세특례에 따른 재정지원(이하 “조세지출”이라 한다)의 직전 회계연도 실적과 당해 회계연도 및 다음 회계연도의 추정금액을 기능별·세목별로 분석한 보고서(이하 “조세지출예산서”라 한다)를 작성하여야 한다.
- ② 기획재정부 장관은 조세지출예산서를 작성하기 위하여 필요한 때에는 관계 중앙관서의 장 등 대통령령이 정하는 자에게 자료제출을 요청할 수 있다.
- ③ 조세지출예산서의 구체적인 작성방법 등에 관하여는 대통령령으로 정한다.

제88조(국세감면의 제한)

- ① 기획재정부 장관은 대통령령이 정하는 당해 연도 국세 수입총액과 국세감면액 총액을 합한 금액에서 국세감면액 총액이 차지하는 비율(이하 “국세감면율”이라 한다)이 대통령령이 정하는 비율 이하가 되도록 노력하여야 한다.
- ② 각 중앙관서의 장은 새로운 국세감면을 요청하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 감면액을 보충하기 위한 기존 국세감면의 축소 또는 폐지 방안이나 재정지출의 축소방안과 그 밖의 필요한 사항을 작성하여 기획재정부 장관에게 제출하여야 한다.

□ 국가재정법 시행령

제9조의2(조세지출예산서의 작성 등)

- ① 법 제27조 제1항에 따른 조세지출(이하 “조세지출”이라 한다)에는 「조세특례제한법」 제2조 제1항 제8호 및 제3조 제1항에 따른 조세특례 중 특정 산업 또는 경제활동에 대한 지원 여부, 조세특례의 폐지 가능성 등을 고려하여 기획재정부 장관이 법 제27조 제1항에 따른 조세지출예산서(이하 “조세지출예산서”라 한다)에 포함할 필요가 있다고 인정하는 사항을 포함한다.
- ② 기획재정부 장관은 법 제27조 제1항에 따라 조세지출예산서를 작성할 때에는 다음 각 호의 내용을 포함하여 작성하여야 한다.
 1. 세출예산 항목별로 집계한 기능별 분석
 2. 세목(稅目)별로 집계한 세목별 분석
 3. 「조세특례제한법」 제2조 제1항 제8호에 따른 조세특례의 감면방법별 분석
- ③ 법 제27조 제2항에서 “대통령령이 정하는 자”란 다음 각 호의 자를 말한다.
 1. 국세청장
 2. 관세청장
 3. 그 밖에 조세지출과 관련된 중앙관서의 장

제41조(국세감면의 제한)

- ① 법 제88조 제1항에서 “대통령령이 정하는 당해 연도 국세 수입총액”이라 함은 법 제61조에 따라 정부가 작성한 결산 중 국세수납액을 말한다. 이 경우 결산을 작성하기 이전 회계연도의 국세 수입총액은 법 제33조의 예산안 중 국세 세입예산액을 말한다.

② 법 제88조 제1항에서 “국세감면액 총액”이란 조세지출예산서의 국세감면액을 말한다.

③ 법 제88조 제1항에서 “대통령령이 정하는 비율”이라 함은 당해 연도의 직전 3년간의 국세감면율의 합을 3으로 나눈 것에 1천분의 5를 더한 비율을 말한다. 이 경우 비율을 계산함에 있어서 1천분의 1 미만 부분은 없는 것으로 한다.

제42조(조세감면건의서의 제출)

① 법 제88조 제2항에 따라 각 중앙관서의 장이 새로운 국세감면을 요청하는 때에는 「조세특례제한법」 제142조 제2항에 따른 조세감면건의서를 제출하여야 한다.

② 각 중앙관서의 장은 제1항에 따른 조세감면건의서를 제출할 때에는 해당 분야 전문연구기관의 의견서를 첨부하여야 한다.

□ 조세특례제한법

제142조(조세특례의 사전·사후 관리)

① 기획재정부 장관은 매년 3월 31일까지 조세특례 및 그 제한에 관한 기본계획을 수립하여 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.

② 중앙행정기관의 장은 경제·사회정책 등의 효율적 수행을 위하여 조세감면이 필요하다고 인정되는 사항에 대하여 조세감면의 목적, 조세감면으로 인하여 기대되는 정책효과, 연도별 예상 세수효과 및 관련 통계자료 등을 포함한 조세감면건의서(이하 이 조에서 “조세감면건의서”라 한다)를 매년 5월 31일까지 기획재정부 장관에게 제출하여야 한다.

③ 대통령령으로 정하는 조세특례사항에 대하여 중앙행정기관의 장은 조세감면으로 인한 효과분석 및 조세감면제도의 존치 여부 등에 대한 의견서(이하 이 조에서 “조세감면평가서”라 한다)를 매년 5월 31일까지 기획재정부 장관에게 제출하여야 한다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 조세감면건의서, 조세감면평가서의 제출과 그 밖에 필요한 사항은 기획재정부 장관이 정한다.

□ 조세특례제한법 시행령

제135조(조세감면평가서의 제출) 법 제142조 제3항에서 “대통령령으로 정하는 조세특

례사항”이란 다음 각 호의 1에 해당하는 사항을 말한다.

1. 당해 과세연도에 적용기한이 종료되는 조세특례사항
2. 시행 후 2년이 경과되지 아니한 조세특례사항
3. 기존의 조세특례사항 중 그 범위를 확대하고자 하는 사항
4. 법 제142조 제1항의 규정에 의한 기본계획에 재검토가 필요한 사항으로 열거된 조세특례사항

제3절 정책능력의 향상

1. 정책능력의 결정요인

- 일국의 경제적·사회적 성과는 여러 요인에 의해 결정되는데, 그 가운데 특히 중요한 것은 빠른 상황 변화에 대응하여 정책과 제도를 합리적으로 바꾸어 나가는 정부의 정책능력이라고 할 수 있음.
 - 이러한 정책능력은 ① 상황 변화를 파악하고 이에 대응하여 합리적인 개선방안을 만드는 능력, ② 입안된 개선방안에 대한 정치적 합의를 도출하는 능력, ③ 합의된 개선방안을 효율적으로 집행하는 능력 등으로 구성됨.
 - 이 세 가지 가운데 어느 하나라도 부족하면 경제·사회 여건의 빠른 변화에 적절히 대응하지 못하여 경제성장과 사회발전에 심각한 장애를 겪게 됨.
- 첫째, 합리적인 개선방안을 만드는 데 있어서는 특히 정책연구기능이 중요
 - 각종의 불확실성에 직면하여 최선의 정책방향을 설정하기 위해서는 많은 지식과 경험, 논리적 사고력, 균형 잡힌 판단능력이 필요하며, 또한 다수의 다양한 의견이 개진되고 논의될 수 있는 여건이 필요
 - 이런 관점에서 깊이 있고 폭넓은 정책연구기능의 구축은 정책실패의 가능성을 낮추고 합리적인 방안이 도출될 가능성을 높이기 위한 조건

- 이러한 정책연구기능은 한순간에 구축될 수 없는 것으로서, 오랜 시간에 걸친 인적·물적 투자를 요구하는데, 우리나라의 경우 이러한 투자가 아직은 부족한 상황

□ 둘째, 개선방안에 대한 정치적 합의를 도출함에 있어서는 이익집단의 요구를 통제하는 장치가 중요

- 경제개혁은 경제의 효율성을 증대시켜 국부를 창출하고 총소득을 증대시키는 효과가 있으나, 흔히 일부 집단에는 손해를 낳아 반발을 초래
- 이론적으로는 이득을 보는 집단이 손해를 보는 집단에 이익의 일부를 나누어 줌으로써 모두에게 이득이 되도록 하는 파레토 개선(Pareto improvement)이 가능하지만, 실제로는 구체적으로 누가 어느 정도의 이득과 손해를 보는지 사전에 예측하기 어려워 파레토 개선을 달성하지 못하는 경우가 대부분(Fernandez and Rodrik[1991])
- 또한 손해를 보는 집단은 소수이고 결속력이 강한 데 반해 이익을 보는 집단은 다수의 대중이고 개개인이 받는 이익이 크지 않아 결속력이 약하기 때문에 소수의 조직적이고 강력한 반발에 의해 개혁이 무산되는 경우도 많음(Stigler[1971]; Krueger[1974]).
- 경제개혁에 대한 반발을 최소화할 수 있는 이전기제(transfer mechanism)를 구축하면서, 동시에 이익집단들의 지대추구행위(rent-seeking)를 효과적으로 제어할 수 있는 방안을 모색할 필요

□ 우리나라에서는 특히 행정부의 담당 부처 및 국회의 담당 상임위원회가 이익집단에 포획되어 이들의 이익만을 대변하는 현상을 종종 목격하게 되는데, 이를 극복할 수 있는 적절한 제도적 장치가 필요

- 정부는 일부 집단이 아니라 국민 전체에 봉사하는 기구임에도 불구하고, 담당 부처는 관련 이익집단과 지나치게 긴밀한 관계를 유지하면서 이들을 위해 국민의 희생을 요구하는 경우(예: 일반의약품의 약국 외 판매 불허)가 많음.
- 국회 상임위원회는 흔히 관련 이익집단 출신자들로 구성되어, 오히려 적극적으로 이들의 이익을 옹호하면서 개혁법안의 본회 상정을 무산시키는

경우도 많음.

- 담당 부처와 관련 이익집단 간의 관계를 감시하고 부패행위를 엄단하는 한편, 국회 상임위원회의 구성방식도 개선하는 방안을 마련

□ 셋째, 합의된 개선방안이 효율적으로 집행되도록 하기 위해서는 공무원들의 업무능력을 배양해야 하는데, 우리나라에서는 특히 잦은 인사이동이 걸림돌로 작용

- 순환보직을 통해 여러 업무를 경험하는 것이 승진에 유리하게 작용하는 우리나라 관료조직의 관행으로 인해 한 자리에 머무르는 기간이 평균적으로 1년을 조금 넘는 것이 현실(김광호[2007])
- 이러한 짧은 재직기간은 개인의 업무 숙련도를 낮추고 전문성 배양을 어렵게 하며 책임소재를 불분명하게 만들 뿐 아니라, 해당 업무와 관련한 여러 가지 지식을 오랜 기간 축적하여 업무개선에 활용할 수 있는 통로를 봉쇄
 - 담당자의 잦은 교체로 데이터 및 관련 자료가 망실되는 사례가 비일비재

〈표 8-15〉 과장급 이상 직위 평균재직기간

기 간 \ 직 위	과 장	실·국장
1997. 1~2001. 11	1년 20일	1년 1개월 21일
2001. 12~2004. 1	1년 1개월 21일	1년 3개월 5일

자료: 중앙인사위원회 내부자료, 김홍로(2005) 및 김광호(2007)에서 재인용.

□ 이러한 순환보직은 결국 정책의 성과가 중요시되지 않는 우리나라의 정치풍토와 공직풍토에 기인하는 것으로서, 쉽게 개선되기 어려운 것으로 판단됨.

- 사실 직업공무원들의 순환보직 못지않게 심각한 문제는 장관들의 짧은 임기
- 대통령이 훌륭한 정책성과를 기대하여 해당 분야의 유능한 전문가를 장관으로 임명하기보다는 정치적인 보상으로써 장관직을 운용하는 경우가 많으며, 그렇다 보니 장관을 수시로 교체하는 것이 당연시되고 있음.

- 장관의 업무파악에 6개월 내지 1년이 소요되기 때문에 지나치게 짧은 임기는 부처 전체의 업무효율성을 크게 떨어뜨리며, 더 나아가 부처 내 직업 공무원들의 연쇄적인 인사이동을 초래하여 순환보직의 문제를 심화시킴.
- 결국 대통령이 장관들에게 충분한 임기를 주면서 정책의 성과를 실현하도록 독려해야 장관들도 부처 내의 순환보직을 억제하면서 성과 위주로 조직을 운영할 것으로 예상됨.
- 대통령이 정책의 성과를 중요시하도록 하기 위해서는 국민들이 정책의 성과를 감시하고 그에 따라 대통령을 평가해야 할 것인데, 이는 현재보다 높은 수준의 시민정신을 요구한다는 점에서 쉽지 않은 과제

□ 우리나라 정부는 전반적으로 정책능력이 미흡한 것으로 판단되며, 향후 이를 개선하기 위한 노력을 경주할 필요

- 예를 들어 세계은행의 거버넌스 지수(Governance Indicator)에 의하면 우리나라는 정부 효과성, 규제 품질, 법치주의, 부패의 통제 등의 측면에서 200여 개국 가운데 상위 20~30%의 순위에 머물고 있음.

〈표 8-16〉 세계은행 거버넌스 지수(Governance Indicator) 순위(2010년)

	정치적 참여	정치적 안정	정부 효과성	규제의 품질	법치주의	부패의 통제
덴마크	99.1	85.8	99.5	99.0	98.1	100.0
핀란드	97.2	95.8	99.0	97.6	100.0	98.1
아이슬란드	96.2	92.0	93.3	79.0	94.8	97.1
노르웨이	100.0	91.5	94.8	91.4	98.6	94.8
스웨덴	98.6	88.2	98.6	96.7	99.5	98.6
한국	68.2	52.4	83.3	75.2	82.5	71.4

주: 정치적 참여(Voice and Accountability), 정치적 안정(Political Stability and Absence of Violence/Terrorism), 정부의 효과성(Government Effectiveness), 규제의 품질(Regulatory Quality), 법치주의(Rule of Law), 부패의 통제(Control of Corruption)의 각 항목별 순위를 전체 국가 중의 백분율로 표시(최저=0, 최고=100).

자료: World Bank(<http://www.worldbank.org>).

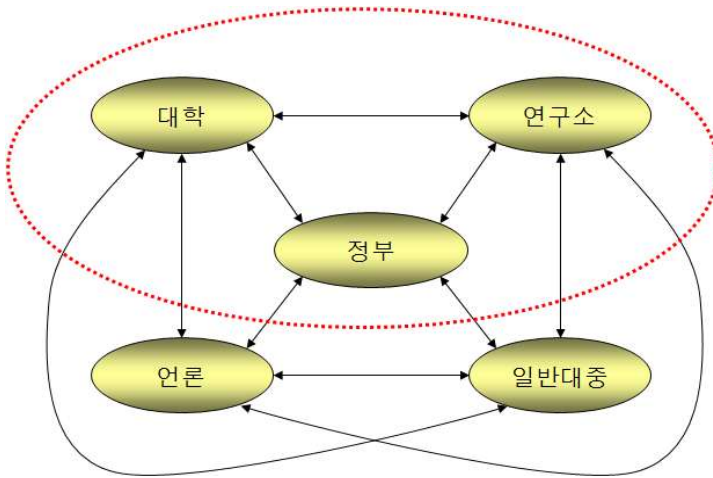
□ 정책능력을 결정짓는 여러 가지 요인 가운데 다음에서는 정책연구기능과 로비 등록 및 공개제도에 대해 보다 자세히 살펴보기로 함.

2. 정책연구기능의 활성화

□ 먼저 정책공동체(policy community) 또는 정책서클을 다음과 같이 정의

- ‘정책공동체’란 연구자들과 정책담당자들의 네트워크로서,
- 이들이 새로운 아이디어를 제안하고 토론하며 발전시키며,
- 바람직한 정책방향에 대한 합의가 형성되고,
- 사전적인 정책분석과 사후적인 성과평가가 이루어지는 장소

[그림 8-6] 정책공동체



□ 정책공동체는 정부의 효과성(effectiveness)을 높이기 위한 전제조건

- 정책공동체가 제대로 작동해야만 정부개입이 필요한 부분을 제대로 파악하고 비용 효과적인 개입수단을 모색하여 정부가 효과적인 정책을 펼 수 있게 됨.
- 또한 정책공동체에서 정책이 시행되기 전에 심층적으로 분석·검토함으로써 정책실패의 가능성을 최소화할 수 있음.

□ 정책공동체의 모범적 사례로는 미국을 들 수 있음.

- 대학: 정책에 관심을 가진 많은 연구자들이 대학에 포진하여 정책토론과 정책연구에 참여
- 연구소: 민간부문을 중심으로 다수의 우수한 연구소가 설립되어 있는데, 수도인 Washington D.C에만 100여 개의 연구소가 있는 것으로 알려져 있음(*The Economist*[2006. 3. 25]).
 - 우수 연구소의 예: AEI, Brookings, Cato, Heritage, RAND.
- 정부: 연방정부의 주요 부처는 경제학자로 이루어진 연구부서를 보유하고, 이에 더하여 외부 학자들에게 적극적으로 데이터를 공개하여 정책연구를 유도하고 정책논의에 참여시킴.
 - 부처 내 연구부서의 예: Office of Economic Policy(OMB), Office of Economic Policy(Treasury), Bureau of Labor Statistics(Labor), The Assistant Secretary for Planning and Evaluation(DHHS)

□ 우리나라에서는 1970년대에 KDI가 설립된 후 1980년대에 다수의 사회과학분야 연구기관이 설립되었음.

- KDI는 박정희 대통령의 지시에 의해 1971년에 설립
 - 미국에서 훈련받은 경제학자들로 구성
 - 높은 연봉을 제공하며 정책연구 수행임무를 부여
 - 주로 경제기획원과 같이 일하면서 경제개발 5개년계획 수립 등에 참여
 - 정부의 예산으로 운영되나 정부에 속하지는 않음.
- KDI를 모형으로 삼아 여러 부처가 정부출연연구소를 설립하기 시작
 - 산업연구원(1984), 노동연구원(1988), 보건사회연구원(1989), 대외경제정책연구원(1989) 등
 - 정부부처는 인건비 제약 등의 이유로 내부에 연구부서를 설립하지 않고 외부에 정부출연연구소를 설립하여 연구기능을 위임

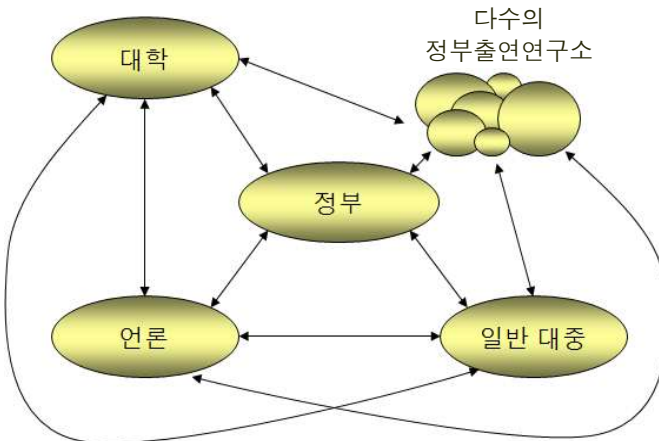
□ 우리나라의 정부출연연구소 체제는 미국 등 다른 나라에서는 쉽게 찾아볼 수 없는 것

- 우리나라에서는 대학과 부처의 정책연구기능이 매우 취약
 - 대다수의 대학 교수는 자료접근이 제약되어 있는 등의 문제로 정책연구에 별 관심을 보이지 않음.
 - 부처는 폐쇄적인 관료체제에서 일반행정직 위주로 구성되어 연구담당 인력이 조직생활에 적응하기 어려움.
- 이런 상황에서 정부출연연구소는 대학의 연구기능과 부처 내부의 연구기능을 모두 담당

□ 정부출연연구소는 형식상 부처와 떨어져 있지만 사실상 가까운 곳에 위치하고 있는데, 이는 장점이자 단점으로 작용

- 장점: 부처와 가까운 곳에 위치하여 정책 관련 데이터를 쉽게 획득하고 시의성 있는 정책연구를 수행할 수 있으며, 정책결정에 직접적인 영향을 미칠 가능성도 높음.
- 단점: 부처와 너무 가까워 연구 결과의 중립성에 대한 의혹이 계속 제기됨.
 - 다른 한편으로 부처들은 연구소들이 자신의 연구수요를 즉각적으로 채워주지 못하는 것에 대해 불만을 제기

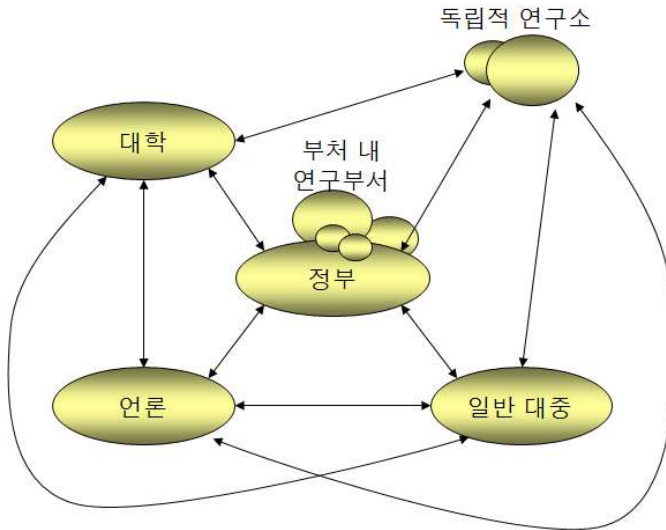
[그림 8-7] 우리나라 정책공동체에서 정부출연연구소의 위치



□ 정책연구기능의 활성화를 위해서는 대학의 연구기능을 강화하고 정부출연연구소의 기능을 분화할 필요가 있다고 판단됨.

- 대학 교수들에게 적극적으로 관련 자료를 공개하고 데이터를 제공하여 정책연구에 관심을 갖고 수행하도록 유도
- 부처 내 연구기능을 강화하면서 일부 출연연구소는 부처 내 연구부서로 흡수
 - 최소한 국 단위의 규모와 정원을 확보하고 연구자들에게 충분한 보수와 연구환경을 제공
- 출연연구소 가운데 일부는 미국의 우수 연구소와 같이 독립적인 연구소로 발전시켜 나감으로써 종합적이고 조직적인 연구가 가능한 체계를 설계
 - 각 연구소의 분야를 어느 정도 특화시키는 동시에 다른 분야의 연구도 수행할 수 있도록 허용함으로써 다양한 주장과 견해가 개진되도록 함.

[그림 8-8] 정부출연연구소의 분화

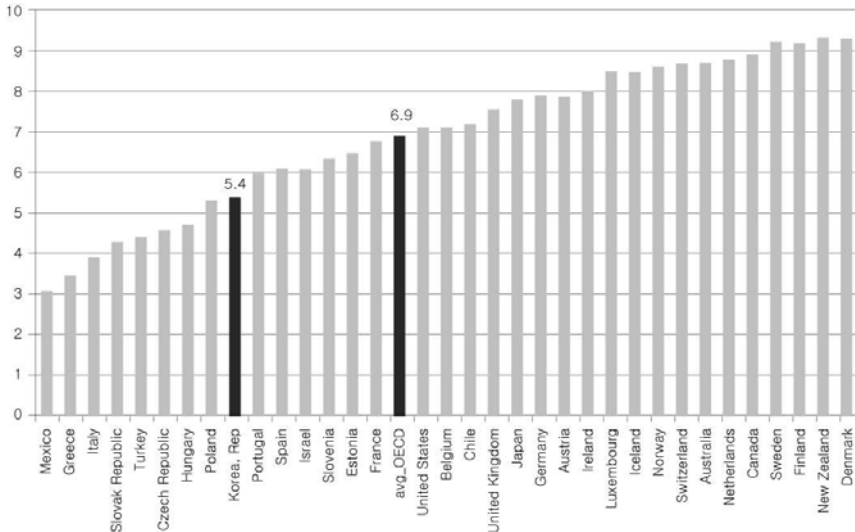


3. 로비 등록 및 공개제도

가. 문제의 제기

- 정부(넓은 의미의 정부, 즉 입법, 행정, 사법을 포괄한 정부)는 매일 수많은 의사결정을 하는데, 이러한 결정들은 국민들의 생활에 심대한 영향을 미치게 됨.
 - 국회는 법안 및 예산안을 심의·통과시키고, 행정부는 정책을 집행하며, 사법부는 법을 해석하고 분쟁을 조정하는 등의 역할을 수행함.
- 현대 대의민주주의(representative democracy)에서는 민주적인 선거원칙에 따라 선출된 대표들이 분립하여 서로 감시하며 균형 잡힌 결정을 할 것을 전제로 하고 있음.
 - 국민의 대표가 시기비일관성(time inconsistency)의 문제없이 국민들의 선량한 대리인으로서 신의성실의 원칙에 입각해 모든 의사결정을 하는 것을 전제로 하고 있음.
- 이러한 전제가 충족된다고 하더라도 이해를 달리하는 많은 이익집단들이 서로 정책 결정과정에 영향을 미치기 위해 노력하는 것이 현실임.
 - 상반되는 이익단체들이 동일한 수준에서 경쟁하는 관계인 경우에는 문제가 되지 않을 수 있지만 많은 경우 이익단체들 간에 재정적 상황도 다르고, 집단행동의 딜레마 때문에 아예 형성되지도 못한 이익집단도 있을 수 있음.
 - 뇌물공여와 같은 불법적인 방법을 사용하지 않더라도 동등한 경쟁조건(level playing ground)이 아닌 영향의 불균등(inequality of influence)이 발생함.
- 어떤 이유로 정부의 의사결정이 정부와 접촉이 많은 이익집단에게 유리하게 왜곡된다면 사회의 공정성과 정부의 정당성에 심대한 악영향을 미칠 수 있음.
 - 왜곡된 의사결정은 공적 자원분배의 왜곡을 초래하여 경제적 불평등을

[그림 8-9] 부패인식지수(CPI)



자료: Transparency International, *Corruption perceptions index 2010*, 2010.

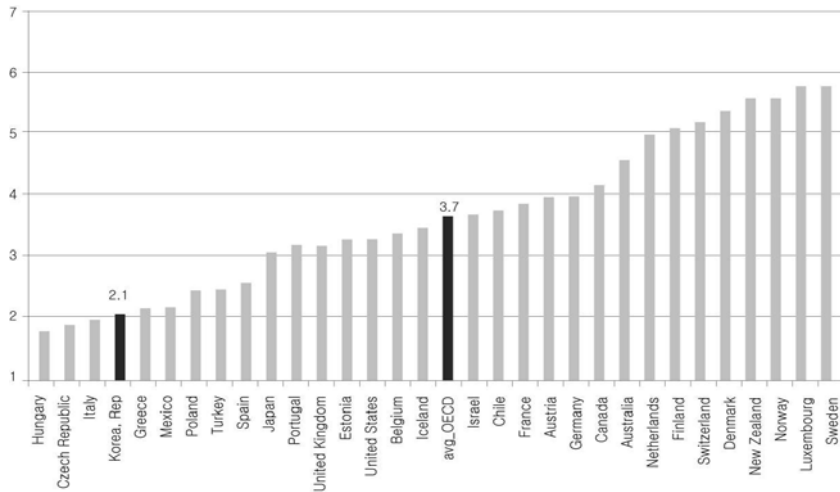
심화시키고 자원의 효율적 배분을 가로막아 경제발전을 저해할 수 있음.

- 그리고 더 나아가 사회통합과 경제발전을 저해하여 국민경제에 치명적 해악을 끼칠 수 있음.
- 의사결정의 왜곡 여부도 중요하지만 국민들이 왜곡되고 있다고 믿는다는 것이 더욱 중요한데, 이 경우 정책의 실패 가능성이 높아짐.
 - 그 예로 한·미 소고기협상과 관련하여 발생한 집회와 시위를 들 수 있음.

□ 우리나라의 경우 다른 OECD 평균에 비해 사회의 공정성 문제가 심각함.

- 국제투명기구(Transparency International: TI)에 의하면 우리나라의 부패인식지수(Corruption Perceptions Index: CPI)는 2010년 178개국 중 39위로 조사되었음(그림 8-9).
 - 부패인식지수는 사업가, 위험분석가, 언론인 및 일반 대중에 인식된 178개국(2010년 기준) 공공부문의 부패수준을 평가한 지표로서, 10에 가까울수록 부패가 없는 정부로 인식된다는 것을 의미함.
 - 우리나라의 부패인식지수 5.4는 OECD에 가입된 34개국의 평균(6.9)에

[그림 8-10] 정치인에 대한 신뢰도(public trust of politicians)지수

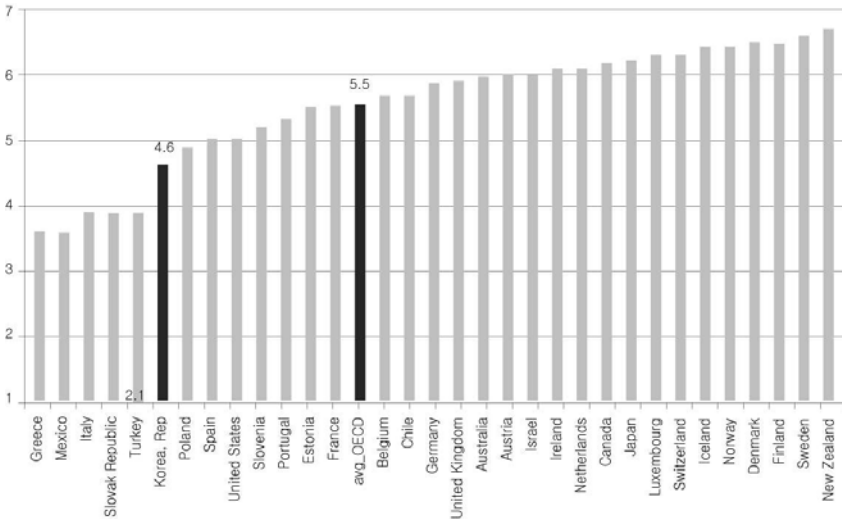


자료: World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2010-2011*, 2011.

미치지 못함.

- 세계경제포럼(WEF)의 조사 결과에 의하면, 국민들의 정치인에 대한 신뢰도(public trust of politicians)에 있어 우리나라는 130개국 중 105위에 불과(그림 8-10)
 - 정치인에 대한 신뢰도는 7에 가까울수록 높고 1에 가까울수록 낮은 것을 의미하는데, 우리나라는 2.1점으로 OECD 가입 국가의 평균인 3.7점보다 현저히 낮은 것으로 나타남.
- 세계경제포럼(WEF)의 또 다른 조사 결과에 의하면 뇌물수수(irregular payment and bribes)에 있어 우리나라는 129개국 중 51위에 불과(그림 8-11)
 - 뇌물수수지수는 각국의 경영자 설문조사로 구성되는데, ① 수출입, ② 공익사업, ③ 세금, ④ 공공사업 위탁계약 및 라이선스 등록, ⑤ 유리한 사법 결과를 위해 지불되는 비합리적인 비용 혹은 뇌물이 얼마나 공공연하게 이루어지고 있는지에 대한 질문으로 구성됨.
 - 7에 가까울수록 발생되지 않음을, 1에 가까울수록 빈번하게 발생함을 나타내는데, 우리나라의 뇌물수수지수는 4.6점으로 OECD 회원국 평균인 5.5점에 못 미침.

[그림 8-11] 뇌물수수(irregular payments and bribes)지수



자료: World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2010-2011*, 2011.

□ 투명하고 공정한 사회를 위한 제도적 기반을 마련하는 것이 무엇보다 긴요함.

- 과거 공직부패나 정치자금 수수와 같은 문제가 발생할 경우 주로 행위규제 위주의 논의가 있어 왔으나 이러한 행위규제는 규제의 맹점(loophole)을 이용한 규제회피를 낳는 악순환이 있음.
- 자기 강제력이 있는 제도(self-enforcing institutions)를 도입하는 것이 효과적일 것으로 사료됨.

□ 이러한 맥락에서 로비스트 등록제에 대해 논의하고자 함.

나. 로비 등록 및 공개제도

- 로비스트 등록 및 공개제도(Lobbying Registration and Disclosure)는 입법, 사법, 행정을 막론하고 정부의 정책결정에 영향을 주기 위하여 참여하는 이익집단 혹은 그 대리인인 로비스트를 특정한 기관에 등록하게 하고 그 대변조직 및 활동내역, 회계정보 등을 공시하며, 의무불이행의 경우에 처벌 내지 불이익을 내리는 제도임.

- 로비스트 규제는 미국에서 1946년 「연방로비규제법」(The Federal Regulation of Lobbying Act of 1946)을 통하여 처음 도입되었고, 이는 1995년 「로비공개법」(The Lobbying Disclosure Act of 1995)으로 개정되었음.
 - 호주, 캐나다, 프랑스, 독일, 헝가리, 이스라엘, 리투아니아, 폴란드, 슬로베니아, 대만, 우크라이나 등도 로비등록제를 도입하거나 로비규제법을 채택하고 있음.
 - 다만, 유럽연합(EU)은 자발적 등록제를 도입하여 운용하고 있음.
- 로비는 정부의 정책결정과정에 대한 특수이익의 부당한 영향력 행사로 인식됨.
- 로비활동은 특수이익을 지향하기 때문에 공익에 배치되며, 은밀한 방식으로 이루어지기 때문에 감시가 어려움.
- 특수이익집단(special interest groups)의 로비활동은 공직과 정부에 대한 공공의 신뢰를 훼손할 수 있다는 현실적인 우려가 로비규제법의 동기가 됨.
- 국민들이 공직자가 무엇을 하고 있는지 모른다면, 국민들은 공직자가 무엇을 잘못하고 있는지도 모르게 됨.
 - 따라서 국민들이 공직자가 누구를 만나는지, 만나는 사람이 어떤 이익을 대변하는지를 알지 못한다면 공직자는 특수이익을 위한 결정을 할 유인이 있음.
 - 그러한 가능성 자체가 공공의 공직에 대한 신뢰를 저해할 수 있음.
- 로비규제의 이론적 논거는 Buchanan과 Tullock과 같은 공공선택학파(public choice school)에서 찾을 수 있음(Buchanan[1968]; Buchanan and Tullock [1962]).
- 이익집단정치는 사회적 효율성을 저해한다는 것으로 요약됨.
 - 정책결정과정에 대한 영향력 경쟁은 의사결정 자체를 왜곡할 뿐만 아니라 생산적 활동에 사용되어야 하는 자원을 영향력 행사에 소진하게 함으로써 사회적 후생을 감소시킴.

□ 우리나라의 로비 현황에 대한 자료는 존재하지 않고, 불법정치자금 공여, 행정공무원에 대한 뇌물공여, 사법기관의 전관예우와 같은 문제가 언론에 보도되는 것으로 대상, 규모, 빈도를 짐작할 수밖에 없음.

- 이익집단과 로비에 대한 자료가 부재하는 이유는 대부분의 로비가 불법적인 형태를 취하고 있기 때문인 것으로 사료됨.
- 로비의 주된 형태는 3B라고 하는 주연(booze), 뇌물(bribery), 여행(board)의 방식으로 이루어짐.
- 물론 정책결정과 관련된 정보의 제공(information provision)이라는 형태를 취할 수 있지만 로비 공개가 되어 있지 않은 현재에는 대부분 3B와 함께 사용될 것으로 판단할 수 있음.

□ 로비의 대상은 국회(특히 상임위원회) 및 정당, 행정부처, 사법기관 등 정책결정과정에 참여하는 모든 주체에 대해 이루어진다고 볼 수 있음.

- 대형 로펌이나 대기업의 경우 변호사뿐만 아니라 전직 장차관, 고위 검찰 인사 및 법원인사 등을 채용하여 많은 보수를 제공하고 있는 것을 통하여 확인할 수 있음.
 - 이러한 사실은 장차관 인사를 위한 국회청문회 과정에서 드러난 사실인데 일종의 회전문(revolving door) 현상이라고 볼 수 있음.
 - 하지만 이들이 실제 누구를 대변하기 위해 고용되는지는 짐작만 할 수 있을 뿐 밝혀지고 있지 않음.
- 뿐만 아니라 많은 공공기관, 연기금 등도 관련 부처 출신의 공무원들을 채용하고 있는 것을 볼 수 있는데 이 또한 비슷한 이유인 것으로 사료됨.
- 특히 사회복지나 해외원조 분야의 경우 정책전달체계가 비정부기구(NGO)를 중심으로 이루어지고 있는데, 이들은 정부재정자금을 지원받아 원조사업을 하면서 지원을 더 받기 위해 로비를 하는, 다시 말하면, 정부는 로비를 받기 위해 로비자금을 재정으로 지원하는 비정상적인 현상이 발생하고 있음.

□ 외국의 사례에 비추어 볼 때, 국회에 대한 로비는 주로 상임위원회를 중심으로 이루어질 것으로 사료됨.

- 법안이 본회의에 상정되기 전에 상임위원회의 심의를 거쳐야 하기 때문에 상임위원회 소속의원들에 대한 로비가 중심이 될 수밖에 없음.
 - 상임위원회의 선호에 부합하지 않는 법안은 상임위원회에서 폐기할 수도 있고, 상임위원회가 본회의에서 통과시키고 싶은 법안은 다른 법안과 묶어서 본회의에 부의하는 등, 법안을 제일 먼저 심의함에 따른 우월적 지위(first mover advantage)를 갖고 있음.
 - 이에 더하여, 상임위원회는 현재의 정책(status quo)에 따라 어떤 법안을 낼 것인지, 어떤 법안들을 어떤 순서로 제시할지와 같은 전략적 행위를 함으로써 본회의 투표 결과에 영향을 미칠 수 있는데, 이러한 상임위원회의 지위를 소위 의제 설정자(agenda setter)의 지위라 칭하고 있음.
- 상임위원회의 구성은 선임우선(seniority)의 원칙에 따라 배정되는데, 의원들의 상임위원회 선호는 특정 상임위원회 활동이 재선(re-election)에 얼마나 도움이 되는지가 중요한 결정요인인 것으로 조사된 바 있음.
- 대체적으로 국토해양, 기획재정, 행정안전, 농림수산식품, 지식경제위원회 등과 같이 지역이나 산업 혹은 기업에 이익을 분배할 수 있는 위원회에 대한 선호가 높은 반면 이러한 특정 이익의 분배와 관련이 없는 국회 운영, 법제사법, 환경노동, 여성가족위원회에 대한 선호는 낮음.
 - 선호가 높은 위원회의 경우 그만큼 관련 이익집단으로부터 로비가 활발하고 그에 따라 선거자금의 모금이 용이할 수 있기 때문으로 사료됨.

〈표 8-17〉 국회위원회 현황

종 류	국회위원회
상임위원회(16개)	국회운영위원회, 법제사법위원회, 정무위원회, 기획재정위원회, 외교통상통일위원회, 국방위원회, 행정안전위원회, 교육과학기술위원회, 문화체육관광방송통신위원회, 농림수산식품위원회, 지식경제위원회, 보건복지위원회, 환경노동위원회, 국토해양위원회, 정보위원회, 여성가족위원회
특별위원회(2개)	예산결산특별위원회, 윤리특별위원회

- 정책결정과정에서 어떤 일이 벌어지고 있는지 알 권리가 국민의 헌법적 권리임에도 대부분의 국민들은 이러한 로비스트들의 활동에 대해 잘 모르고 있음.

- 국민들의 무지는 정부의 도덕적 해이를 낳게 되고 그로 인한 정책에 대한 실망은 투표자의 분노를 낳게 됨.
- 투명한 토론을 통하여 가장 우수한 주장이 채택될 수 있는 제도적 환경을 조성하기 위해 로비공개제도의 도입이 필요함.

□ 로비 등록 및 공개제도는 다음과 같은 요소를 내용으로 하는 것이 바람직함.

- 일정 수준 이상의 로비스트에 대한 의무적 등록(mandatory registration)
- 로비스트의 의무적 정보공개(mandatory disclosure)
 - ① 로비스트의 고객이 누구인지, ② 로비스트가 무엇을 위하여 누구와 접촉하였는지, ③ 로비스트와 로비조직의 재무정보 등을 공개하도록 하여야 함.
 - 공개의 방식은 일반대중이 쉽게 접근할 수 있는 방법이어야 함.
- 의무적 등록과 정보공개 위반에 대해 처벌이나 불이익을 부과

□ 로비 등록 및 공개제도의 도입은 다음과 같은 효과를 가질 것으로 사료됨.

- 가장 먼저 언급될 수 있는 효과는 로비의 음성적 방식(주연, 뇌물, 여행)이 감소하고 정책과 관련된 정보제공의 형태가 증가할 것
 - 등록된 로비스트를 통해서만 로비를 할 수 있고 로비스트의 재무정보가 공개되기 때문에 음성적 방식에 의한 로비는 상당 부분 감소할 것으로 예상됨.
 - 로비의 주된 방식이 정책과 관련된 정보의 제공이 될 것이고, 해당 정책과 이해관계에 있는 조직이 가장 많은 정보와 전문성을 갖고 있다고 볼 때 정책의 품질 향상도 기대할 수 있음.
 - 물론 이해집단은 로비스트를 통해 자신에게 유리한 정보만 선택적으로 제공함에 따라 정책 품질을 오히려 저해할 가능성도 있음.
- 일반 국민들의 로비에 대한 인식을 높이고, 조직화되지 않았던 공익(public interest)이 대항적 로비(counteractive lobbying)를 위해 조직화될 가능성을 높임.
 - 미국의 경우에도 커먼코즈(common cause)와 같은 공익로비단체들이 발생하여 정책결정과정을 지속적으로 감시하고 공익증진을 위한 로비

를 수행하고 있음.

- 로비공개제도의 도입으로 정책결정과정의 투명성을 확보할 수 있고, 이를 통하여 정책결정자들을 스스로로부터 보호할 수 있음.

- 재정자금의 유용을 막기 위해 스스로의 팔을 묶는 담보장치로서 역할하여 재정적 책임성을 높임.

- 공개되지 않은 로비는 부패(corruption)와 연결될 가능성이 높고, 대상이 입법부와 관련이 높기 때문에 「공직윤리법」이나 「선거자금법」과의 정합성을 고려하여 도입방안을 마련하여야 함.

- 등록대상이 되는 로비스트의 범위와 공개대상이 되는 활동의 범위에 대한 확정은 정치적인 과정을 통하여 결정되지만, 범위가 지나치게 축소될 경우 제도 도입의 취지를 살릴 수 없음에 유의할 필요

- 자발적 등록(voluntary registration)은 사실상 등록제도가 없는 것과 동일하기 때문에 고려의 대상이 되어서는 곤란함.

참고문헌

- 고영선, 『한국경제의 성장과 정부의 역할: 과거, 현재, 미래』, 한국개발연구원, 2008a.
- _____, 「국가균형발전특별회계의 포괄보조금화 방안」, 고영선 편, 『지역개발정책의 방향과 전략』, 한국개발연구원, 2008b, pp.185~261.
- 국세청, 『국세통계연보』, 각년도.
- 권남훈·고상원, 「기업 R&D 투자에 대한 정부 직접보조금의 효과」, 『국제경제연구』, 제10권 제2호, 2004. 8, pp.157~181.
- 기획재정부, 「2011년도 제4차 재정위험관리위원회 개최」, 보도자료, 2011. 11. 22.
- _____, 『세법개정안』, 각년도.
- _____, 『조세지출보고서』, 각년도.
- _____, 『조세지출예산서』, 각년도.
- 김광호, 「정부부문의 전문성 제고를 위한 인사제도의 개선」, 고영선 외, 『우리 경제의 선진화를 위한 정부역할의 재정립』, 한국개발연구원, 2007, pp.515~569.
- 김홍로, 「고위직 공무원의 보직과 승진에 관한 연구: 핵심경제부처의 보직경로 분석을 중심으로」, 박사학위논문, 고려대학교, 2005.
- 이상용, 「지방재정 인센티브제도의 개편방안」, 『한국지방재정논집』, 제9권 제1호, 2004. 6, pp.105~142.
- 최병호·정종필, 「재정형평화 교부금 체계의 문제점과 개편방향」, 『서울행정학회 학술대회 발표논문집』, 서울행정학회, 2007. 8.
- 최준욱·류덕현·박형수, 『재정지출의 분야별 자원배분에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2005.
- 행정안전부, 『지방재정연감』, 각년도.
- _____, 『지방세정연감』, 각년도.
- Ancien, Delphine, “Local and Regional Development Policy in France: of Changing Conditions and Forms, and Enduring State Certainty,”

- Space and Polity*, Vol. 9, No. 3, 2005, pp.217~236.
- Buchanan, James M., *The Demand and Supply of Public Goods*, Rand McNally, 1968.
- Buchanan, James M. and Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, 1962.
- Fernandez, Raquel and Dani Rodrik, “Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty,” *American Economic Review*, Vol. 81, No. 5, 1991, pp.1146~1155.
- Krueger, Anne O., “The Political Economy of the Rent-Seeking Society,” *American Economic Review*, Vol. 64, No. 3, 1974, pp.291~303.
- Oates, Wallace E., “An Essay on Fiscal Federalism,” *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3, 1999, pp.1120~1149.
- OECD, *Tax Expenditures in OECD Countries*, 1996.
- _____, *Tax Expenditures in OECD Countries*, 2010.
- Stigler, George Joseph, “The Theory of Economic Regulation,” *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 1, No. 2, 1971, pp.3~21.
- The Economist*, “The Battle of Ideas,” 2006. 3. 25.
- Transparency International, *Corruption perceptions index 2010*, 2010
- von Hagen, Jürgen and Jean Pisani-Ferry, “Why Is Europe Different from What Economists Would Like?” paper prepared for the Lith Congress of the French Economic Association – AFSE, Paris, September 19~20, 2002.
- World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2010–2011*, 2011.

Policy Recommendations for a Robust Economic Growth and an Integrated Social Development

edited by

Youngsun Koh, Jaejoon Lee, Dongsoo Kang,
Sanghoon Ahn, and Gyeongjoon Yoo

The growth potential of the Korean economy has been waning since the 1990s due to the fall in fertility and the closing of a catch-up phase of economic growth, calling for greater efforts to boost productivity across the economy.

Of particular concern in this regard are the service sector and the small- and medium-sized enterprises. To create quality jobs in these sectors, it is necessary to promote competition in professional and other tightly regulated services, and to facilitate the consolidation of small and very small firms into larger ones.

At the same time, flexibility-increasing structural reforms are needed in the product market and the labor market. In the former, competition policy should be reinforced, protective measures for domestic firms and industries abolished, and further deregulation, external liberalization, and privatization pursued. In the latter, employment protection should be lowered especially for regular employees, and labor unions should throw away their silo views in return for a broader perspective on the economy-wide growth and employment.

Equally important is the improvement of the public education system to facilitate school-to-work transitions. The accountability of schools and teachers to students should be strengthened while their autonomy extended.

Lastly, concerted efforts across all policy areas are needed to fight the increasing poverty and worsening income distribution. The roots of the problem can be found in the intensifying competition in the global export market with low-wage countries and the accompanying de-industrialization of the Korean economy, which have placed low-skilled workers at a disadvantage. In response, active labor market policies to enhance their employability should be expanded in coverage and improved in service delivery.

All these mandates are hard to implement, and require a wise political leadership to build up a social consensus.

KDI 신간안내

RECENT KDI PUBLICATION

벤처기업의 성장요인에 관한 연구: 벤처확인유형을 중심으로

김기완

반양장 | 크라운판 | 64쪽 | 정가 2,000원



본 보고서는 중소기업청의 전체 벤처확인기업 명단을 기업 재무데이터와 연계하여 구축한 기업 미시 데이터를 벤처기업의 성장요인 분석에 이용하고 있다. 이를 통해 지난 10여 년간 벤처기업의 변화과정을 분석함과 동시에, 우리나라 벤처기업확인제도의 특징을 고려하여 벤처확인유형에 따라 기업의 성장에 차이가 있는지를 실증적으로 분석하고 있다.

공직임용제도와 공직수행에 관한 연구

김제훈 · 이호준

반양장 | 크라운판 | 85쪽 | 정가 2,000원



본 보고서는 '공직임용제도의 폐쇄성이 증가하면 공직 부패의 가능성이 높아질 것'이라는 가설을 암묵적 계약이론적 관점에서 검토하고, 이론적 분석 결과를 국내의 실증자료를 이용하여 검증하였다. 국제적으로는 공직임용제도의 폐쇄성이 높을수록 공직 부패가 증가함을 보였고, 국내 데이터에서는 퇴직공무원의 민간 재취업이 규제부처와 사업부처일수록 활발하다는 점을 발견하였다.

전력산업에 대한 경쟁정책

남일총

양장 | 크라운판 | 208쪽 | 정가 8,500원



본 보고서는 우리나라 전력산업의 주요 현황을 정리하고, 경쟁정책을 중심으로 구조개편 이후 우리나라 전력시장에 대한 정책을 분석하고 성과를 평가하고 있다. 본 보고서는 도매전력시장의 거래제도에 중점을 두고 있지만 그 외에 시장구조, 좌초비용 처리, 독점부문에 대한 요금규제, 전력산업 내 공기업의 지배구조, 관련 정부부처의 역할 등 전반적인 전력시장의 문제점을 분석하고 대안을 제시하고 있다.

한국 일차의료 발전방향의 모색

윤희숙 · 이상일

반양장 | 크라운판 | 76쪽 | 정가 2,000원



의료부문의 다양한 문제들을 개선하기 위한 개혁안으로 제시되어 온 일차의료는 의료에 대한 접근성을 높이고, 조율되지 않은 고비용의 공급구조를 개선하여 수요자를 포괄적이고 연속적으로 만족시키는 시스템으로의 전환을 목표로 한다. 본 보고서는 이러한 일차의료에 대한 이론적·경험적 논의를 소개하고 우리나라 의료정책의 맥락에서 그 의미를 살펴보고 있다.

보육정책의 목표와 설계

김인정

반양장 | 크라운판 | 100쪽 | 정가 2,000원



우리나라가 보육정책의 합의안을 도출하는 데 난항을 겪고 있는 것은 그간 보육정책의 다양한 목표를 이해하고 여러 정책방안의 효과를 분석한 연구가 수행되지 못한 것과 무관하지 않다. 이러한 문제의식하에서 본고는 보육정책의 다층적인 목표를 추구하는 데 가장 적합한 정책방향을 제시함으로써, 보육정책을 세부적으로 설계하고 있다.

우리나라 가계부채의 주요 현황과 위험도 평가: 차주단위 자료를 중심으로

김영일 · 변동준

반양장 | 크라운판 | 95쪽 | 정가 2,000원



최근 들어 가계부채의 위험에 대한 우려가 증증하면서 개인대출과 연체 등에 대한 미시적 정보 파악이 가능한 CB(Credit Bureau)자료를 이용한 연구가 시작되었다. 본 보고서에서는 이러한 CB자료에 대한 분석을 토대로 개인부문 부채의 취약성을 주요 항목별로 평가하였으며, 부실위험이 비교적인 채무자의 현황과 특징을 밝히고 있다.

제조업부문 에너지 수요에 대한 연구

오형나

반양장 | 크라운판 | 58쪽 | 정가 2,000원



최근 국제유가가 높은 수준에서 유지되는 가운데 온실가스 비용을 내부화하려는 움직임이 가시화되고 있다. 이는 기업의 에너지요소 비용을 상승시키는 요인으로 작용한다. 본 보고서는 이러한 에너지가격의 상승이 제조업부문의 경영성과와 에너지 수요에 미친 영향을 실증적으로 추정함으로써 향후 에너지가격과 관련된 정책연구의 기초를 마련하고자 한다.

구조적 재정수지를 이용한 우리나라의 재정정책 평가

김성태

반양장 | 크라운판 | 81쪽 | 정가 2,000원



유로지역 재정위기가 확산되면서 재정건전성의 중요성이 부각되고 있다. 재정건전성에 영향을 미치는 요인 중 하나는 정부당국의 재량적인 재정정책이므로, 이에 대한 평가는 재정건전성을 확보하는데 중요한 시사점을 제공한다. 본 연구는 구조적 재정수지를 추정하고, 구조적 재정수지로 파악된 정부의 재량적 재정정책기조가 경기상황에 적절하였는가를 살펴보고 있다.

통합적 소득보장체계의 설계

윤희숙

양장 | 크라운판 | 191쪽 | 정가 8,000원



본 보고서는 우리나라의 복지시스템에서 가장 핵심적인 역할을 담당하는 소득보장제도를 보다 통합적으로 개선하기 위한 설계방식을 다루었다. 본고는 통합적 소득보장시스템의 주요 내용으로 저소득층 소득보장시스템을 적극적 노동시장의 정책수단과 통합적으로 운용하고, 고용지원서비스와 직업훈련시스템 등 기존 정책수단을 대폭 정비·확대하면서 복지전달망과의 연계를 원활하게 할 것을 제안하고 있다.

공공투자사업 입찰에서의 낙찰자 결정요인 분석

김정옥

반양장 | 크라운판 | 46쪽 | 정가 2,000원



정부조달 중 상당 부분을 차지하고 있는 시설사업의 건설공사에는 최저가낙찰제, 적격심사제, 턴키제도, 대안입찰제 등 다양한 방식이 사용되고 있다. 본 보고서에서는 공공투자사업 입찰에서의 낙찰자 결정요인에 대해 살펴보고 있으며, 특히 다차원 경매 모형으로 설명될 수 있는 다양한 입찰제도하에서의 낙찰자 결정요인을 이론적·실증적으로 분석하였다.

하도급거래의 공정성 제고를 위한 제도개선과제

이수일 · 이호준

반양장 | 크라운판 | 78쪽 | 정가 2,000원



본 보고서는 대·중소기업 간 하도급거래 개선과 관련하여 현재 시행되고 있거나 추진 중에 있는 주요 제도와 정책들의 적절성과 실효성 여부를 이론적·실증적으로 분석하고 있다. 나아가 하도급거래와 관련한 정부정책의 실효성을 높이기 위한 방안과 하도급거래의 공정성 제고를 위한 제도적 개선과제들을 제안하고 있다.

KDI 도서회원제 안내

● 회원에 대한 특전

- 본원에서 발행하는 모든 간행물을 우송하여 드립니다. (단, 비공개 자료 및 배포 제한 자료는 제외)
- 본원이 주최하는 각종 행사(세미나, 정책토론회, 공청회 등)에 우선적으로 참가하실 수 있습니다.
- 발간된 연구보고서(인쇄물)를 KDI 홈페이지에서 추가로 구매하실 경우 10%의 가격을 할인받으실 수 있습니다.

● KDI 발간자료

- 단행본, 연구보고서, 정책연구시리즈, KDI 정책포럼, KDI FOCUS, 연구자료, 기타보고서 등
- 월간 KDI 경제동향, KDI 북한경제리뷰, Economic Bulletin, 나라경제, click 경제교육
- 분기 한국개발연구, 부동산시장 동향분석, 개발협력 동향분석
- 반년간 KDI 경제전망

● 연간회비

- 개인회원 10만원
- 기관회원 30만원

● 가입방법

KDI 홈페이지에서 도서회원 가입신청서를 작성하신 후 아래의 방법으로 회비를 입금하시면 됩니다.

계좌입금: 우리은행 254-012362-13-113(예금주: 한국개발연구원)
지로(지로번호: 6961017), 신용카드 및 핸드폰으로 결제 가능합니다.
본원 기획팀(발간자료 담당자)에 직접 회비를 납입하실 수 있습니다.

● 문의사항

대외협력실 기획팀 발간자료 담당

TEL 958-4344 / FAX 960-0652 / E-mail kimy1h2@kdi.re.kr

● 판매처

- 교보문고(광화문점 정부간행물코너) TEL. 397-3628
- 영풍문고(충로점 정치경제코너) TEL. 399-5632

연구보고서 2012-06

견실한 경제성장과 안정적 사회발전을 위한 정책제언

인 쇄 2012년 12월 27일

발 행 2012년 12월 31일

저 자 고영선 · 이재준 · 강동수 · 안상훈 · 유경준 편

발행인 현오석

발행처 한국개발연구원

등 록 1975년 5월 23일 제6-0004호

주 소 서울특별시 동대문구 회기로 47

전 화 (02)958-4114

팩 스 (02)958-4310

인 쇄 좋은생각좋은사람들

©한국개발연구원 2012

ISBN 978-89-8063-679-2(93320)

값 15,500원



* 잘못된 책은 바꿔드립니다.