

한국경제학회 2015년 동계  
정책 심포지움 (2015.11.20)

# 지속 가능한 성장을 위한 정책 과제: 거버넌스의 선진화

김준경

KDI 원장



1. 한국 경제의 현황: 低성장 기조와 사회 통합 저하

2. 정책과제 : 거버넌스의 선진화

〈부록〉 거버넌스와 구조조정 성과: 일본, 독일, 미국 사례



## 1. 한국경제의 현황: 低성장 기조와 사회적 이동성 저하

# □ 기로에 선 한국 경제: 低성장 기조 지속

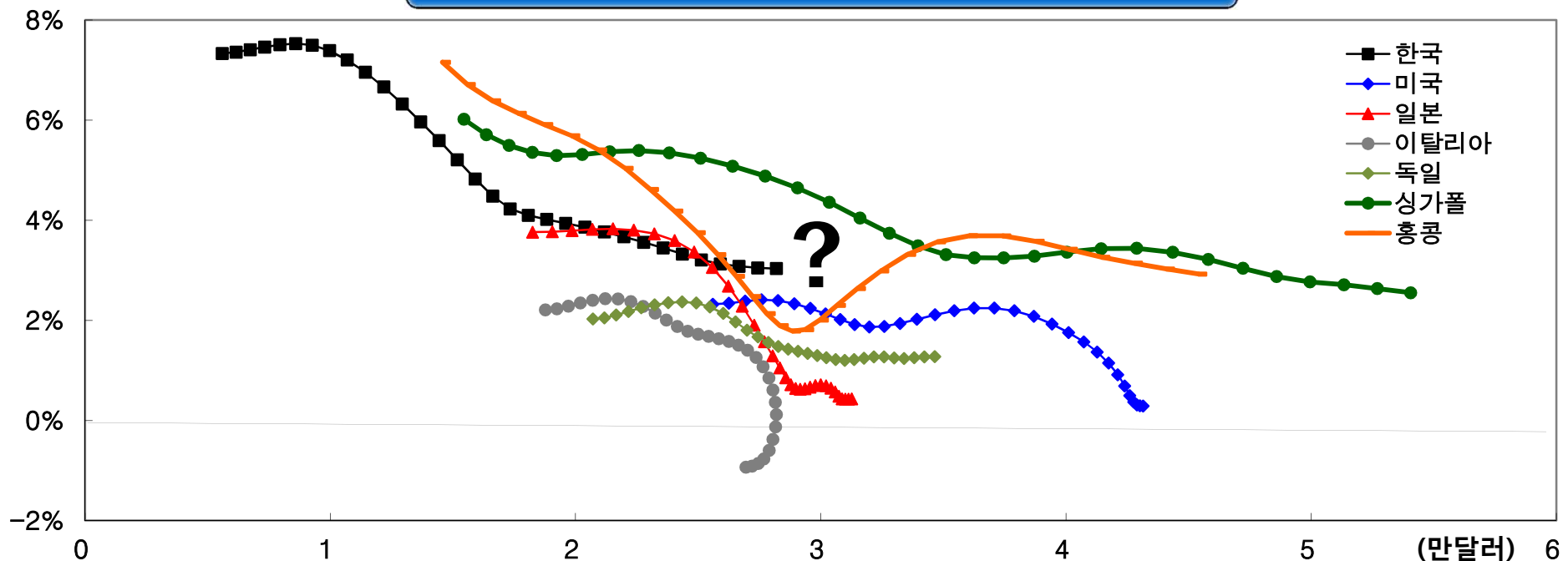
1

일본, 이탈리아 사례에서 시사하듯이, 향후 한국의 성장경로는 **혁신과 구조개혁**을 통한 성장동력 회복여부에 달려 있음

- KDI 일반대상 서베이 (주관식): **혁신**을 가로 막는 최대 걸림돌은?  
**정치** (15%), **부정부패** (11%), 대기업 (불공정행위: 5%)

\* 기득권층의 지대추구가 우리 사회의 불공정, 비효율을 초래함을 시사

1인당 소득 증가율 추이(1980-2012)

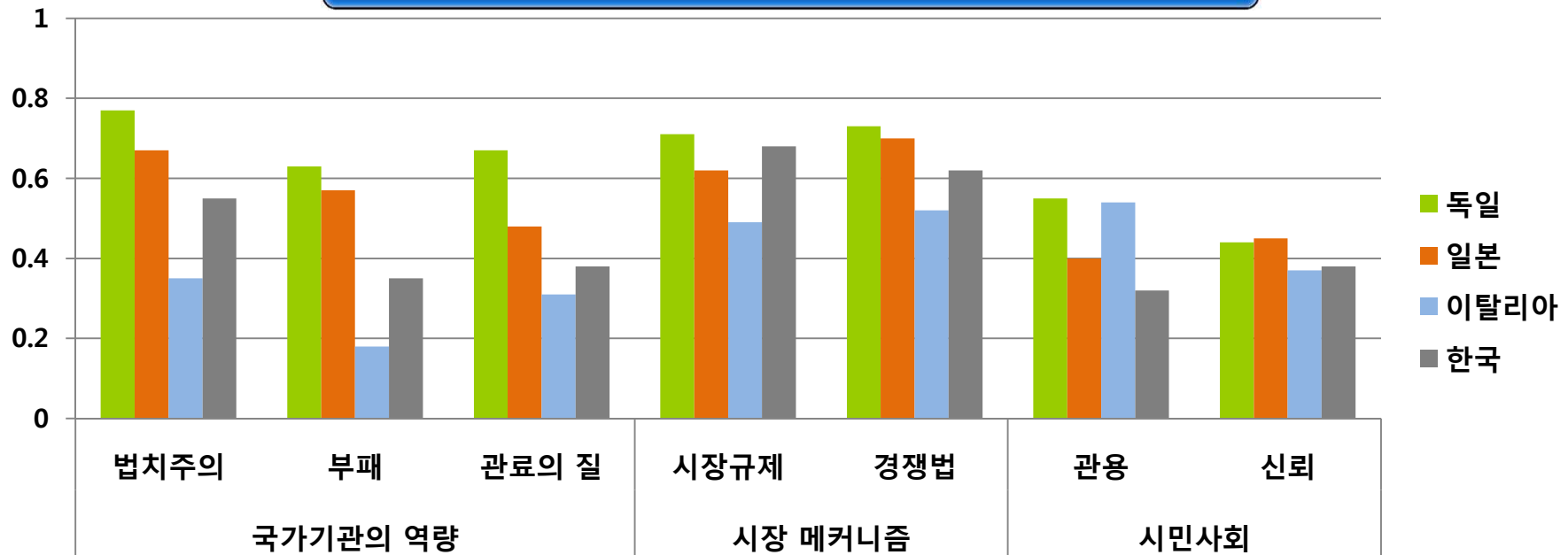


주: 2005년 구매력균등(PPP) 환율 기준, Hodrick-Prescott filter로 일인당 소득증가율 평활화 (smoothing)

혁신과 구조개혁을 통한 경제역동성 복원의 성패와 이에 따른 경제성장의 경로는 **거버넌스의 선진화** 수준에 달려있음.

- “It is the nature of governance that determines whether people deploy their talents and energy in pursuit of **innovation, production and job creation**, or in **rent seeking and lobbying for political protection**” (Kemal Dervis, Good Governance and Economic Performance, 2014. 3. 13)

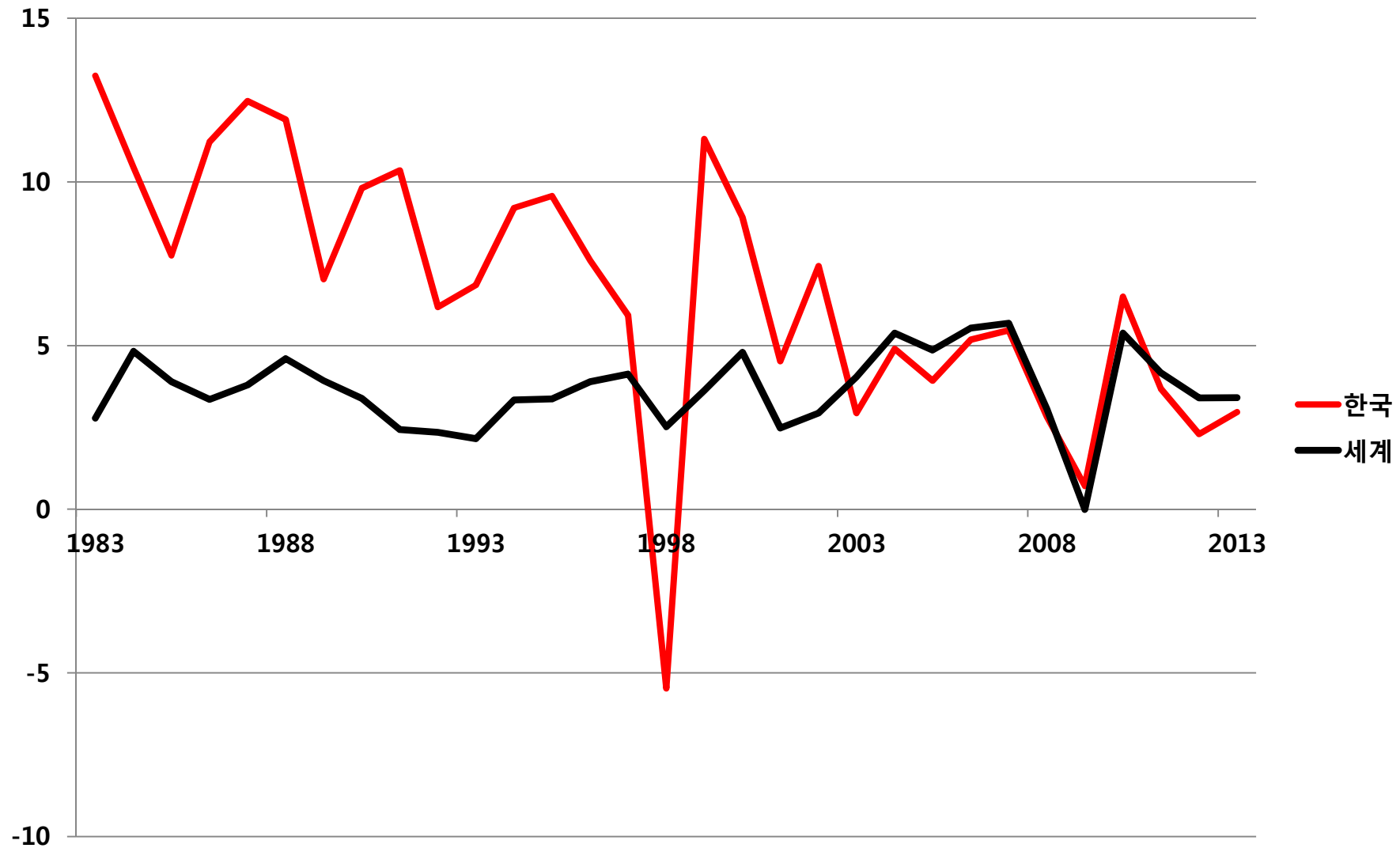
거버넌스 지수 (2012년 기준)



# □ 低성장 기조 지속

3

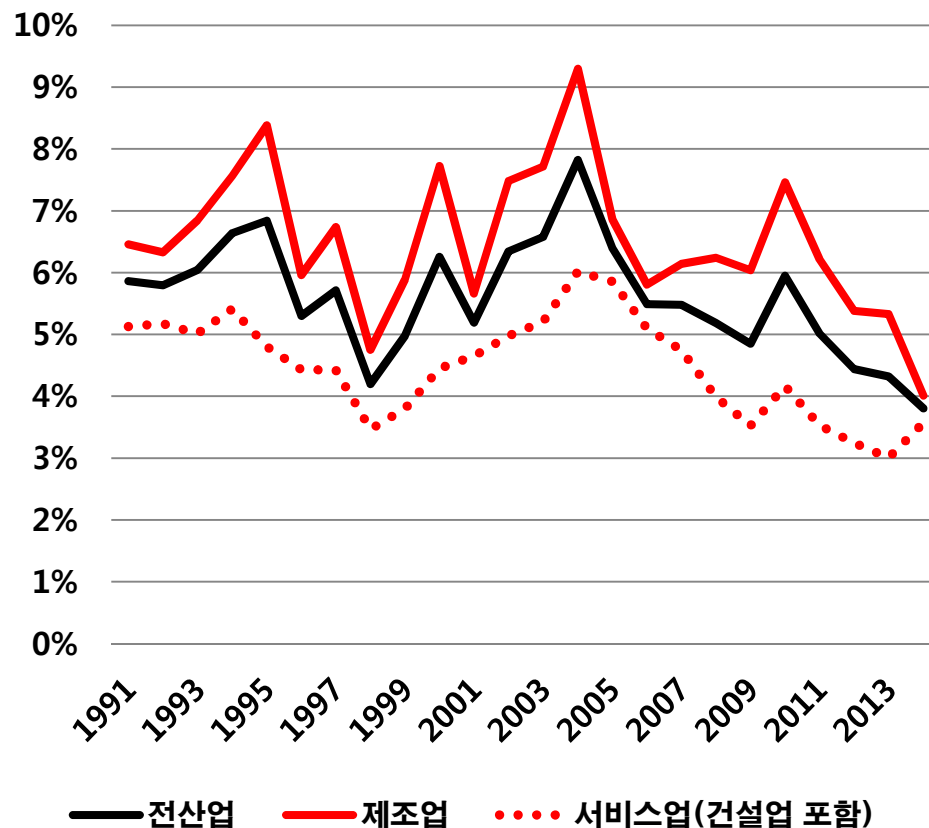
한국과 세계 성장률



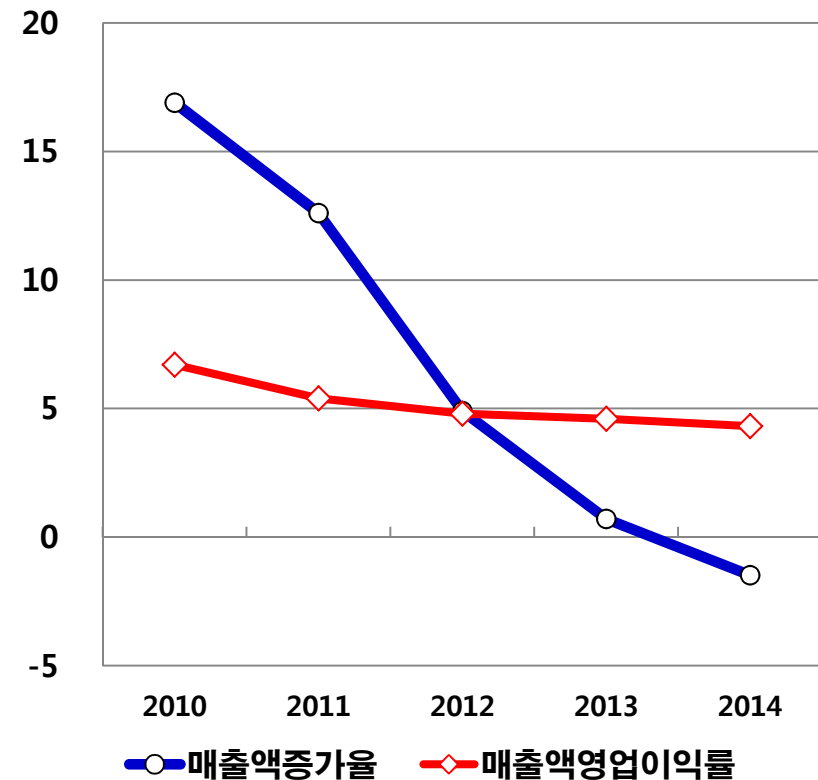
# □ 기업의 수익성 악화와 투자 및 고용 둔화

기업의 수익성 하락 추세, 1997-98년 외환위기 당시 보다 더 낮은 수준 기록

외부감사대상 기업 영업 이익률



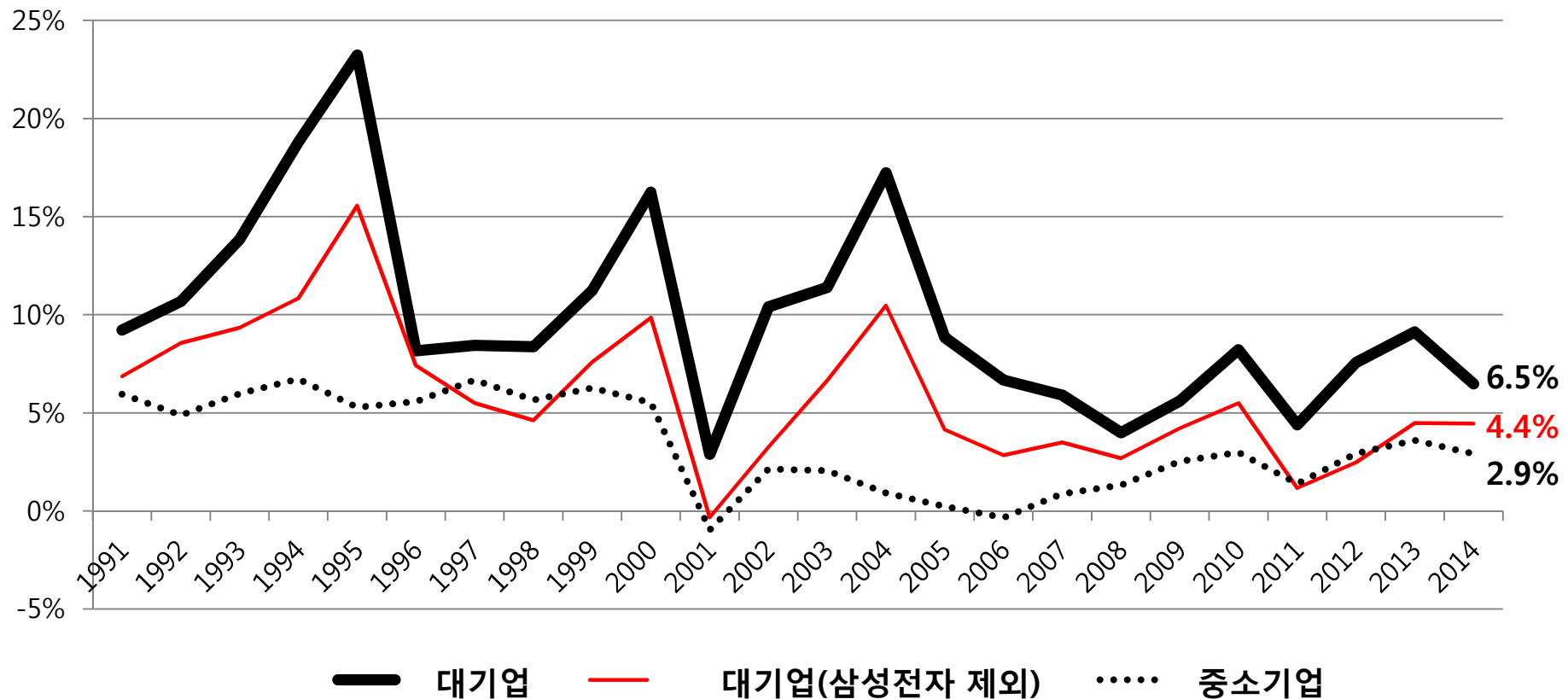
상장기업 재무성과



# 〈참고〉 高科技 산업군의 수익률과 삼성전자

高科技 산업군의 수익성이 하락한 가운데 삼성전자 1개사를 제외한 대기업의 수익률은 더욱 저조한 수준

高科技 산업군 총자산 대비 영업이익률 (%)



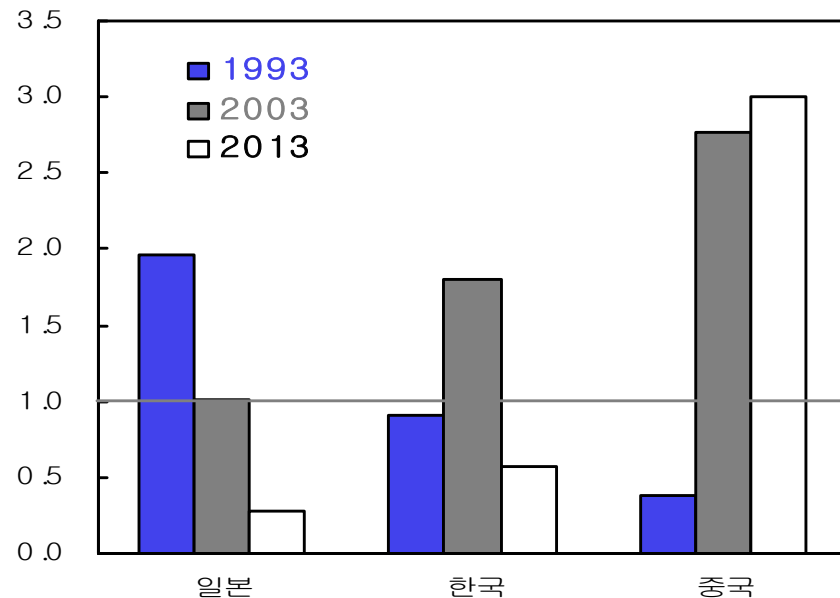


## 〈참고〉 IT 부문에서의 중국의 비교우위 급신장

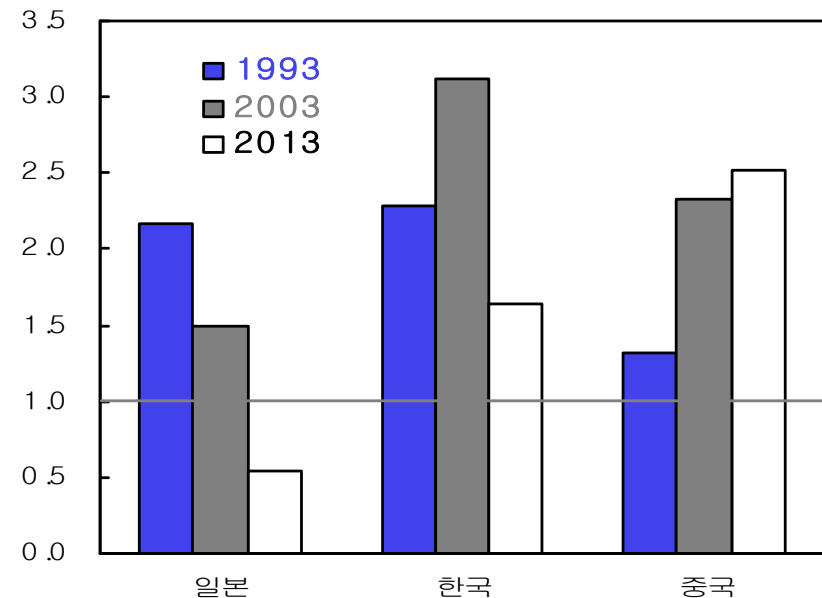
중국은 IT 부문을 포함한 다수의 업종에서 국제경쟁력이 급속도로 강화되어 왔음.

### 한·중·일 각국의 주요 수출부문에서의 비교우위지수 변동

#### 사무용 기계 및 자동자료처리장치



#### 통신 및 녹음기기



자료: 정규철 (KDI, 2015)

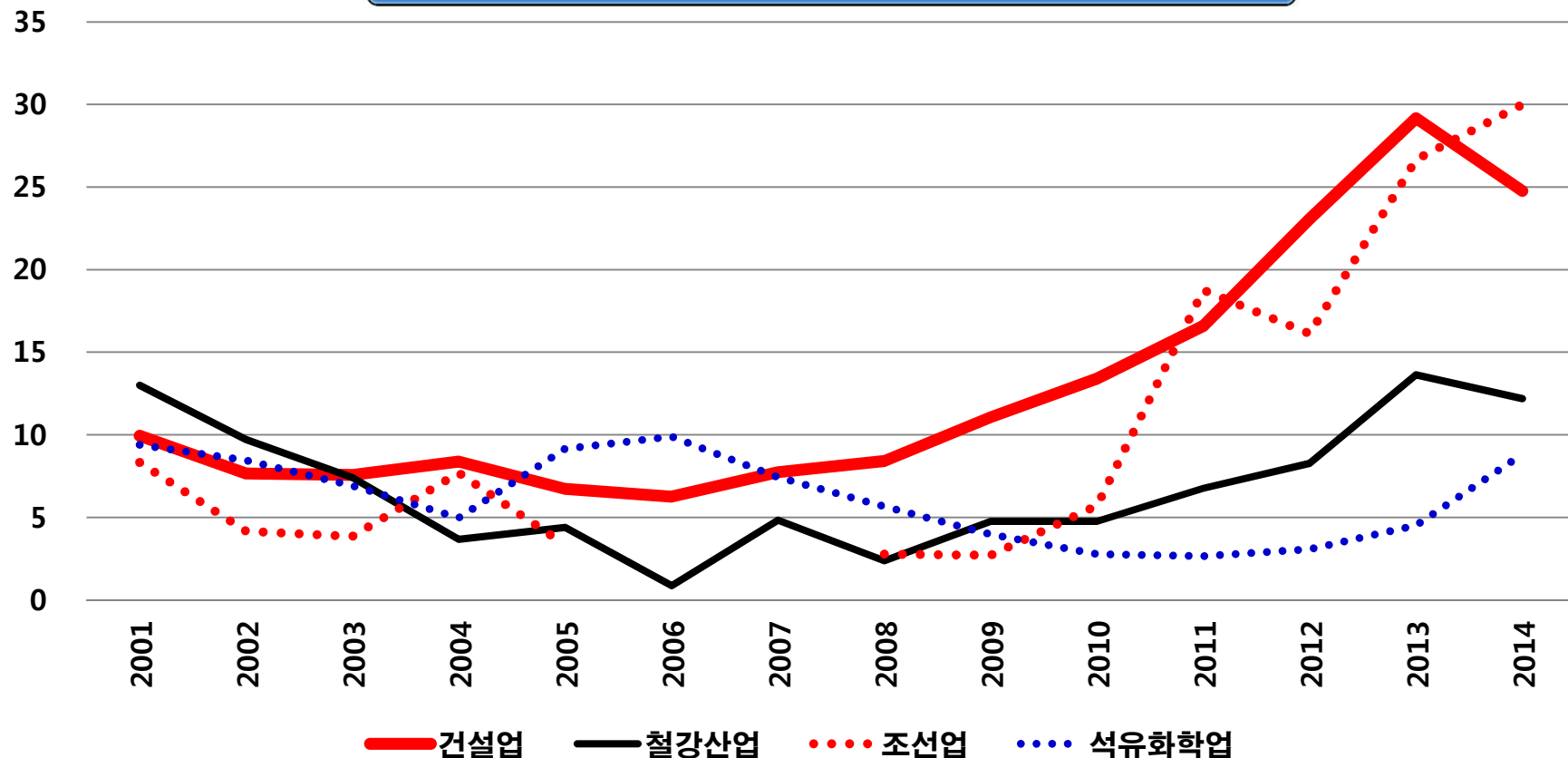
\* 현시비교우위 지수: 1보다 크면 비교우위 有

## 〈참고〉 수익성 하락과 좀비기업

▶ 전 산업 **좀비기업**: 3년 연속 (2014, 13, 12년) 이자보상배율 1 배 미만 기업체수 비중 15% (제조업: 10%, 서비스업: 20%)

▪ **조선업**, 건설업, 철강산업은 **대기업**을 중심으로 좀비기업 증가세

이자보상배율 (영업이익/이자비용)  
3년 연속 1 이하인 대기업 비중(%)



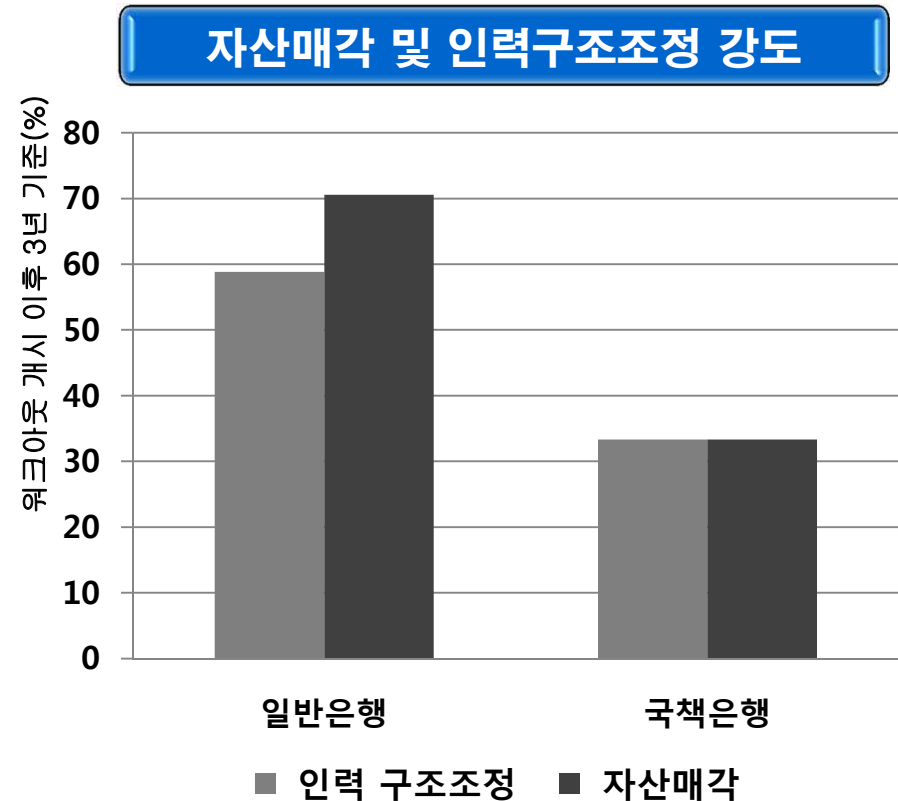
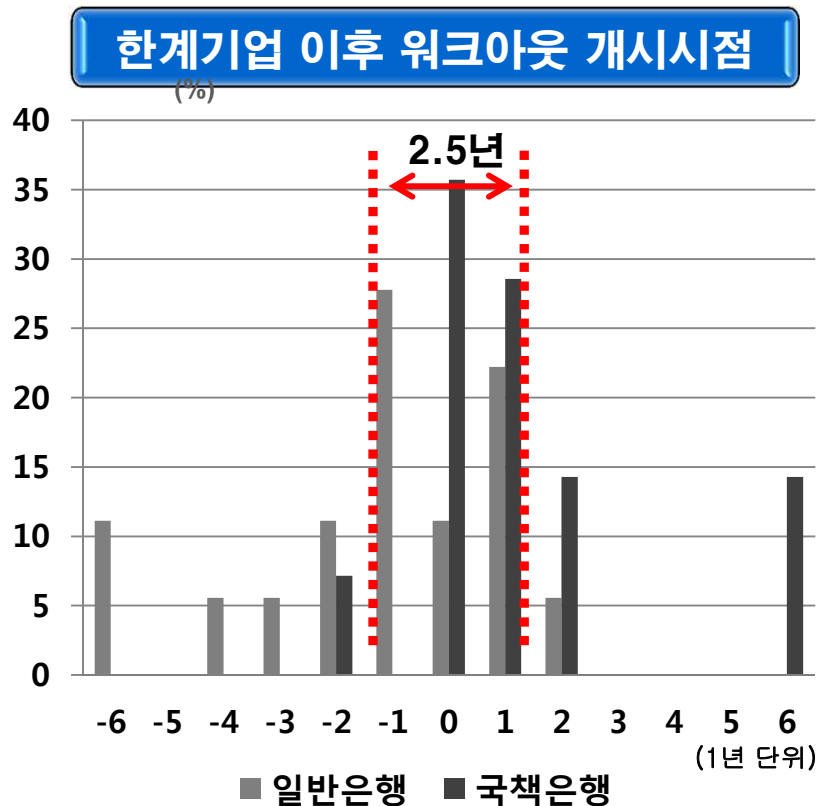
# <참고> 국책은행은 부실 대기업 구조조정에 소극적

8



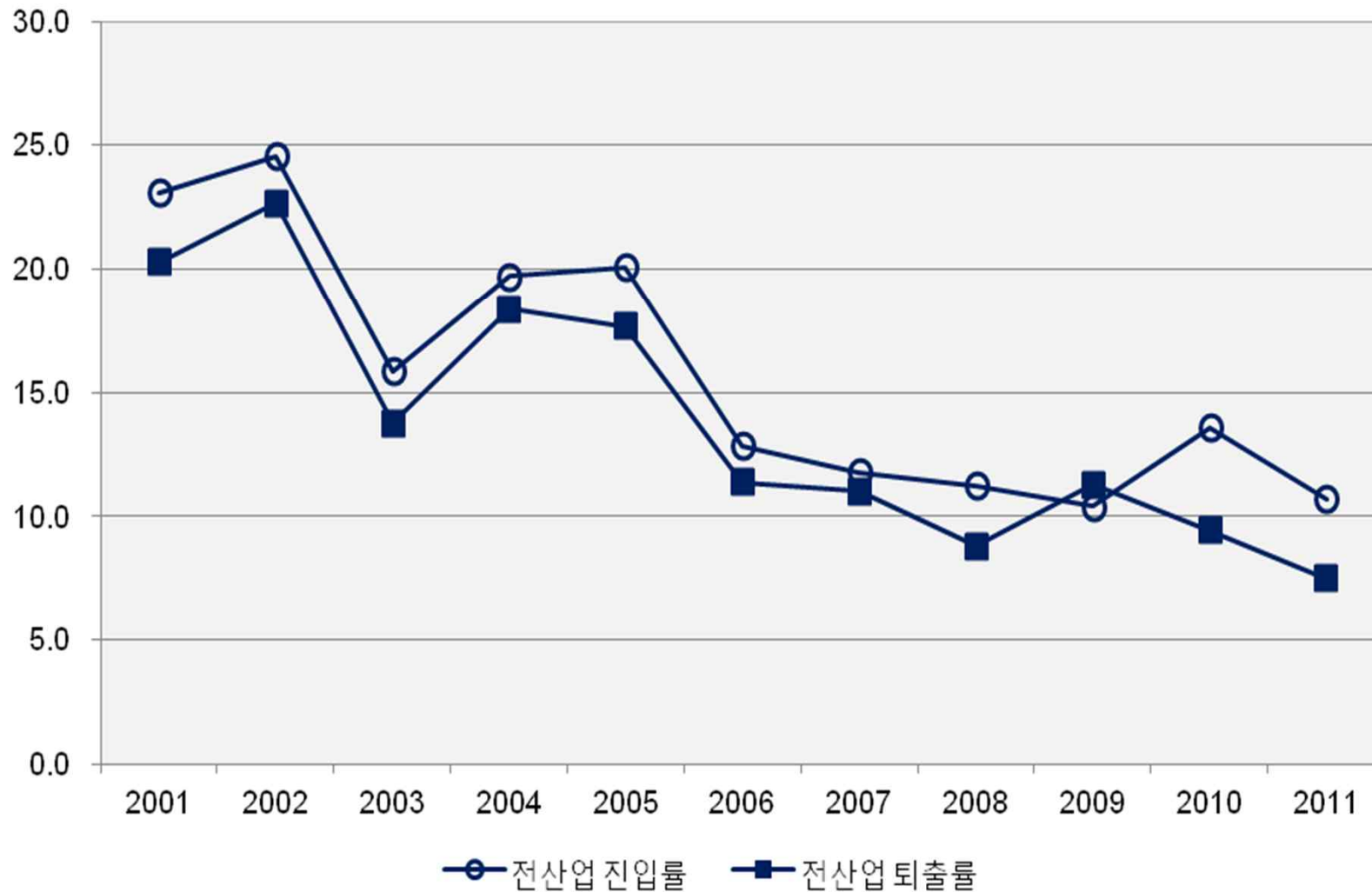
국책은행은 일반은행에 비해 구조조정 개시 시점이 늦고, 구조조정 강도도 미약

- 워크아웃 개시시점: 한계기업(3년 연속 이자보상비율 1미만) 시점 대비 일반은행은 1.2년 빠른 반면 **국책은행은 1.3년 늦어 일반은행에 비해 2.5년 지체**
- 국책은행은 일반은행에 비해 자산매각 및 인력 구조조정 강도도 미흡



# □ 진입 및 퇴출 부진에 따라 생산성도 저하

전산업 진입률과 퇴출률 (%)

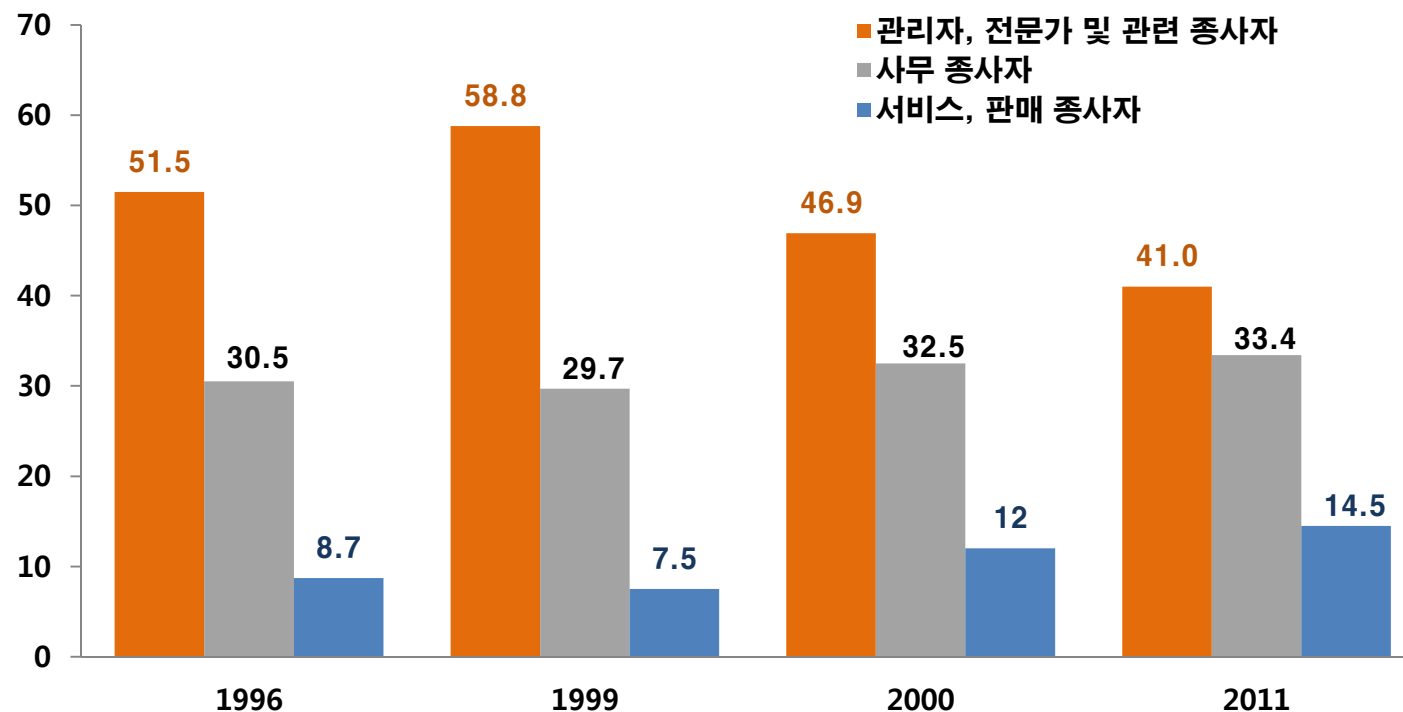


## □ 진입 규제와 낮은 청년 고용률 (1/2)

▶ 서비스업부문의 **전문자격사** (변호사, 의사, 회계사 등)는 진입 규제로 인하여 청년층 일자리 비중이 낮아지는 추세

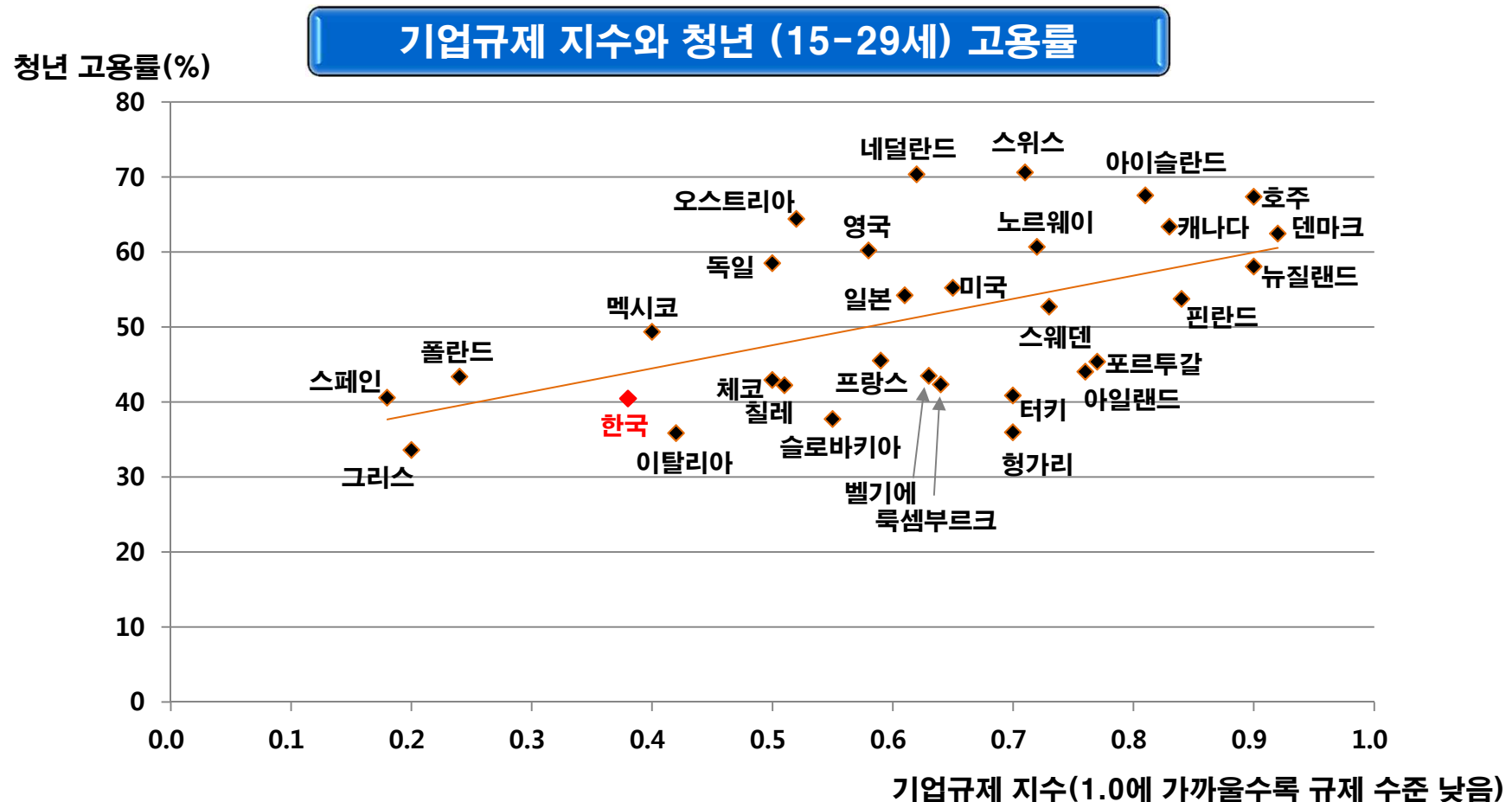
- 법학 전문대학원, 의학 전문대학원 도입에도 불구하고, **기득권층**의 공급 억제 등으로 인하여 전문자격사 양성이 제한되고 있는 실정

직종별 청년고용 비중 변화(대졸이상, %)



## □ 진입 규제와 낮은 청년 고용률 (2/2)

OECD 국가군 중 한국의 청년 고용률 낮고 기업에 대한 규제는 높은 편임

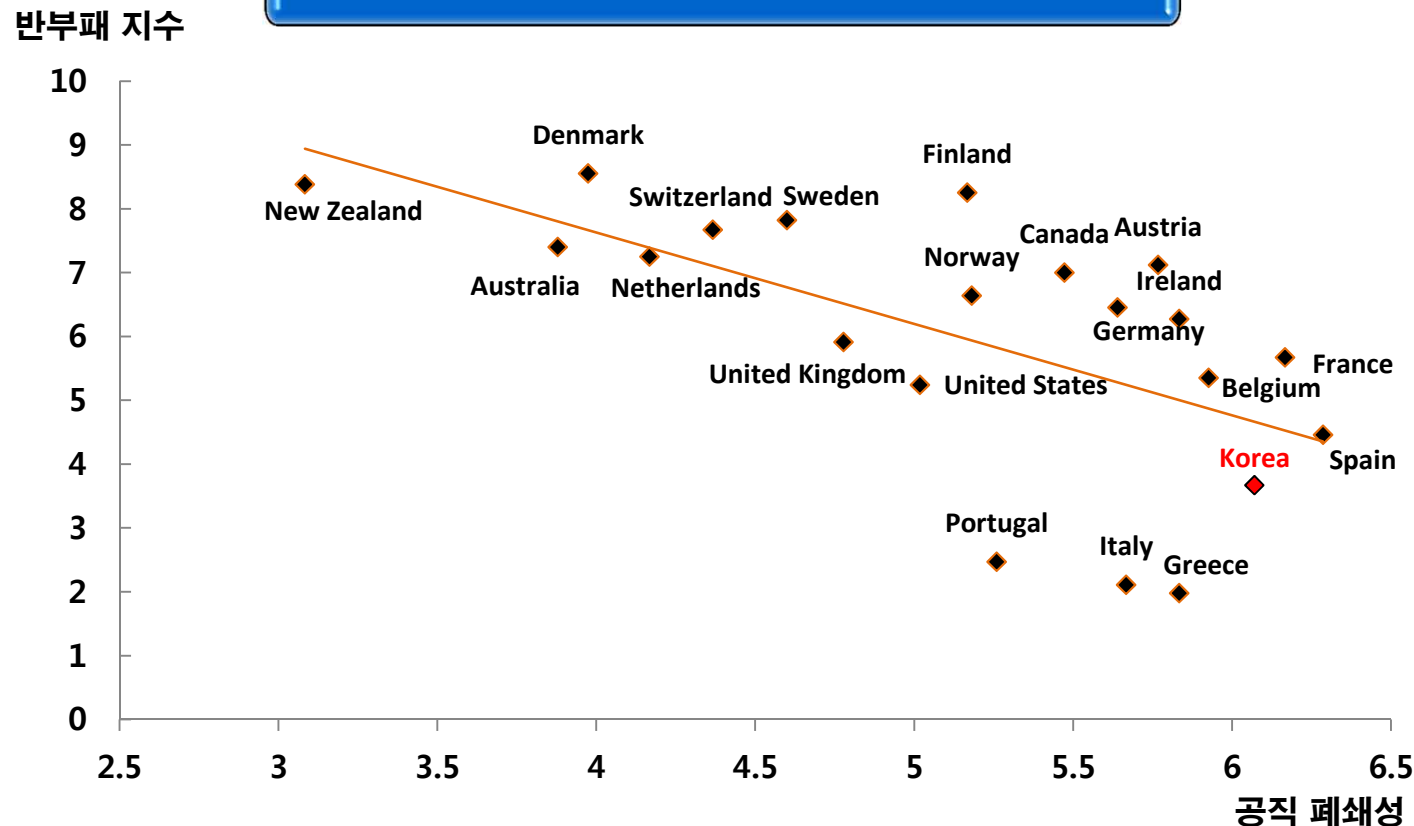


# □ 폐쇄적 공무원 임용제도와 높은 공직 부패

▶ 한국의 공직임용제도는 다른 국가에 비해 폐쇄적임.

- 공무원 은퇴 후 정부 산하기관 등 공공기관에 재취업 용이함 (전관예우).
- 공직 임용제도의 폐쇄성은 정실주의와 부정부패를 초래 경향

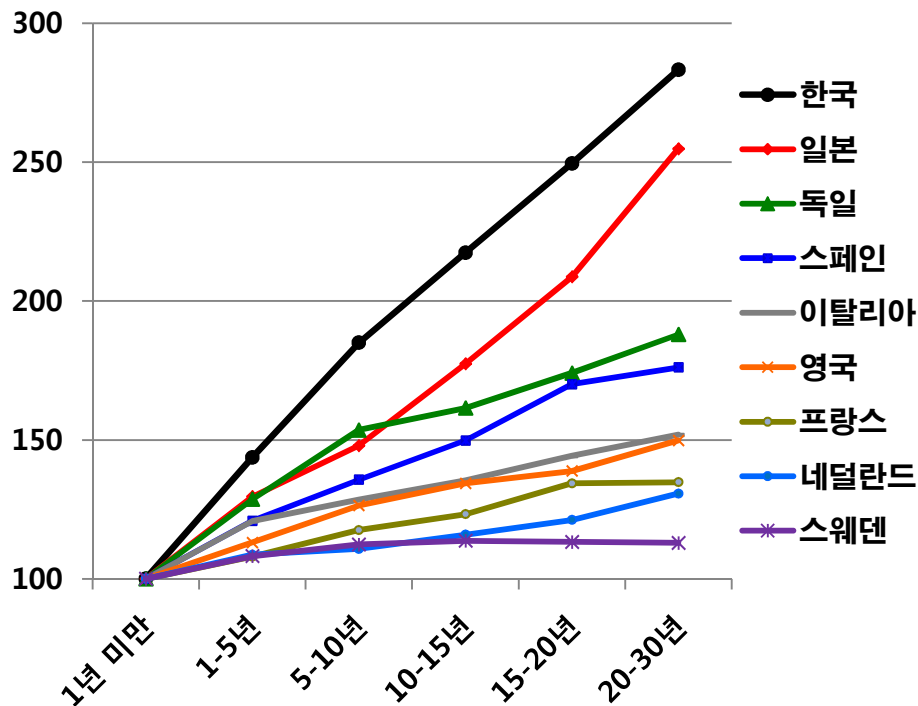
공직 폐쇄성 정도와 반부패지수



# □ 급격한 인구 고령화와 노동시장 경직성 (1/3)

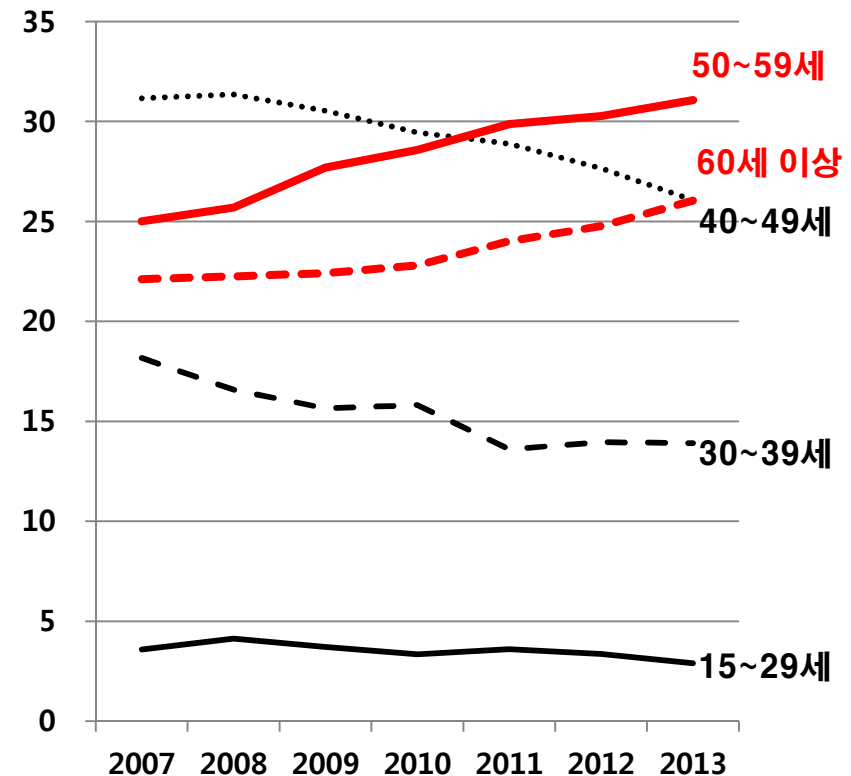
▶ 한국은 노인부양비율이 급속히 증가하며 빠른 고령화가 진행되고 있으나, 노동시장의 **연공서열형** 임금체계로 인하여 고령 임금 근로자의 **조기 퇴직과 자영업 진입** 불가피

임금의 연공성 국제비교(제조업)



자료: 노동연구원(2011), 노동력 고령화와 임금체계 혁신

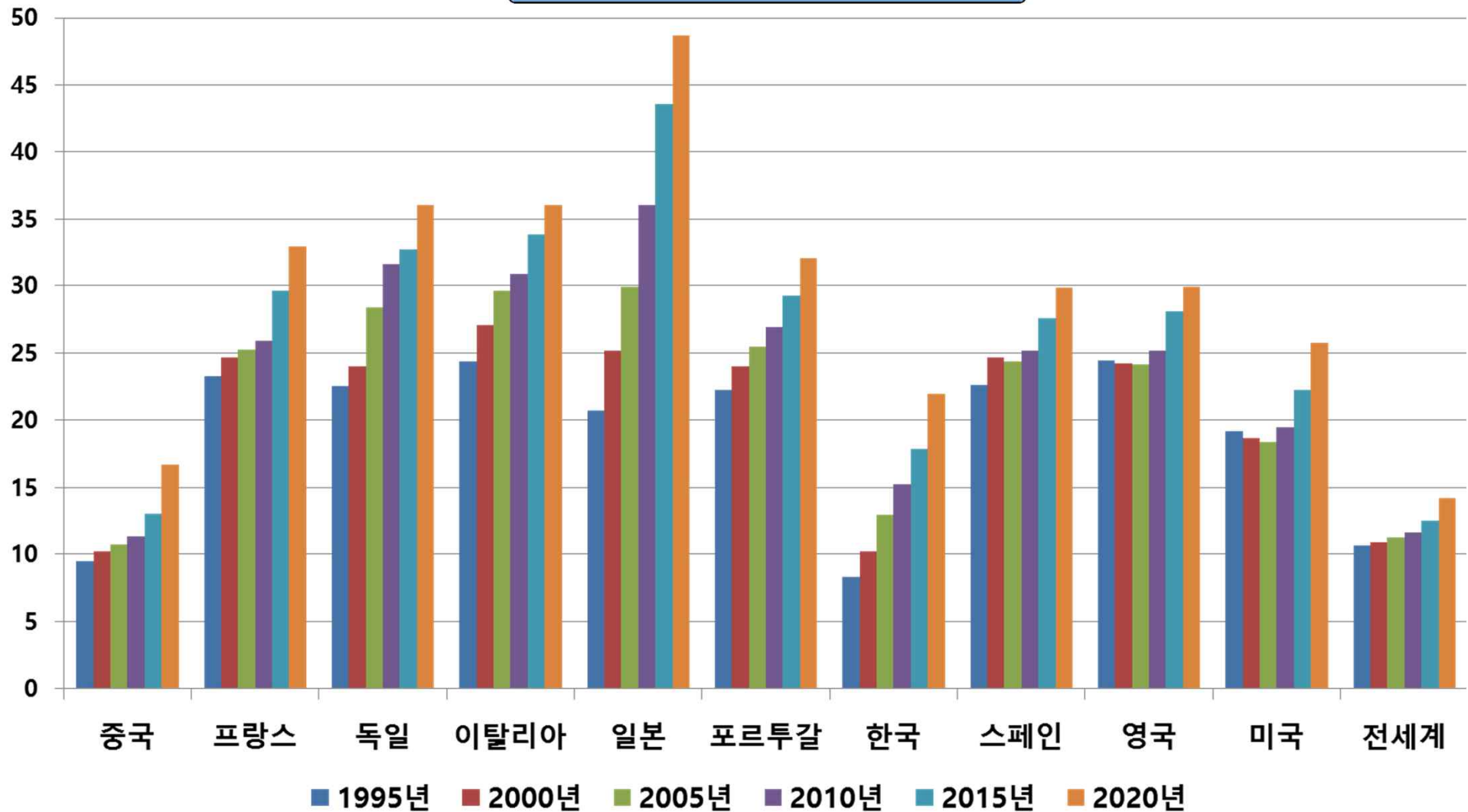
자영업자 연령별 분포(%)





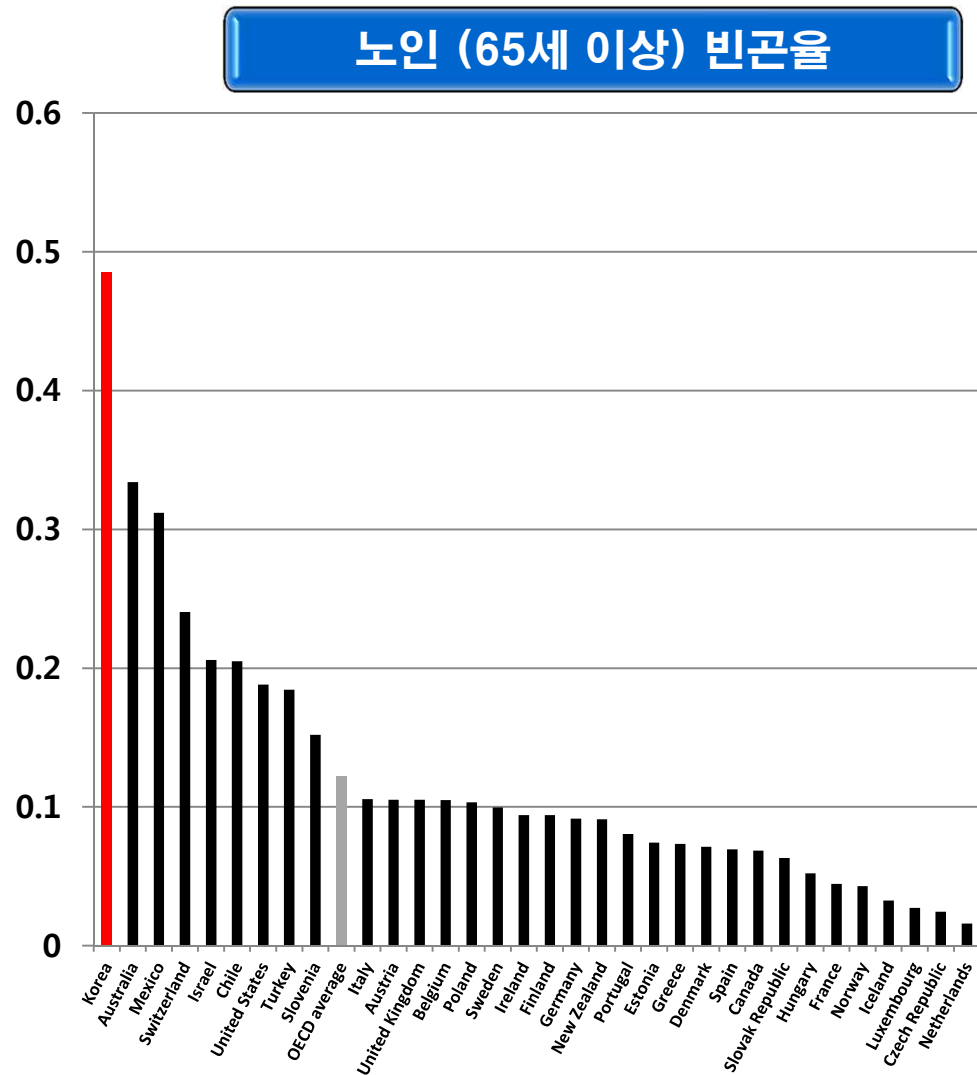
# 〈참고〉 주요국의 노인부양비율

주요국의 노인부양비율\* (%)



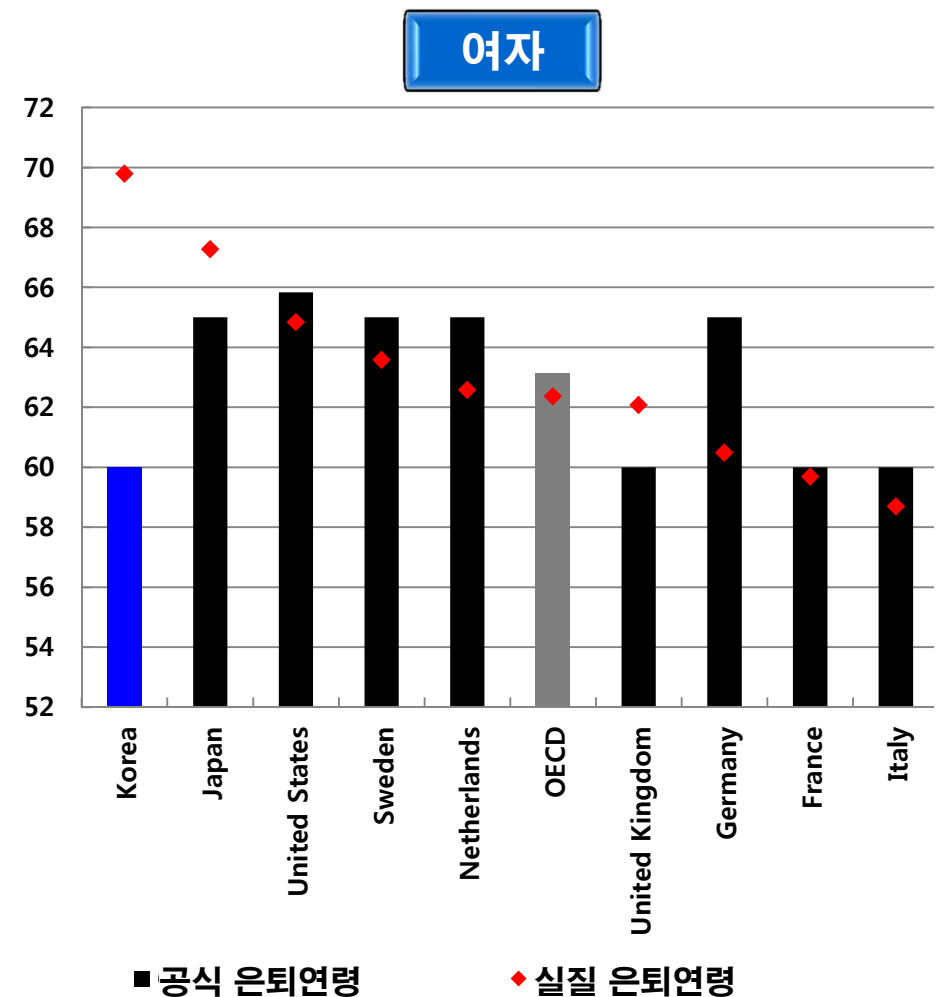
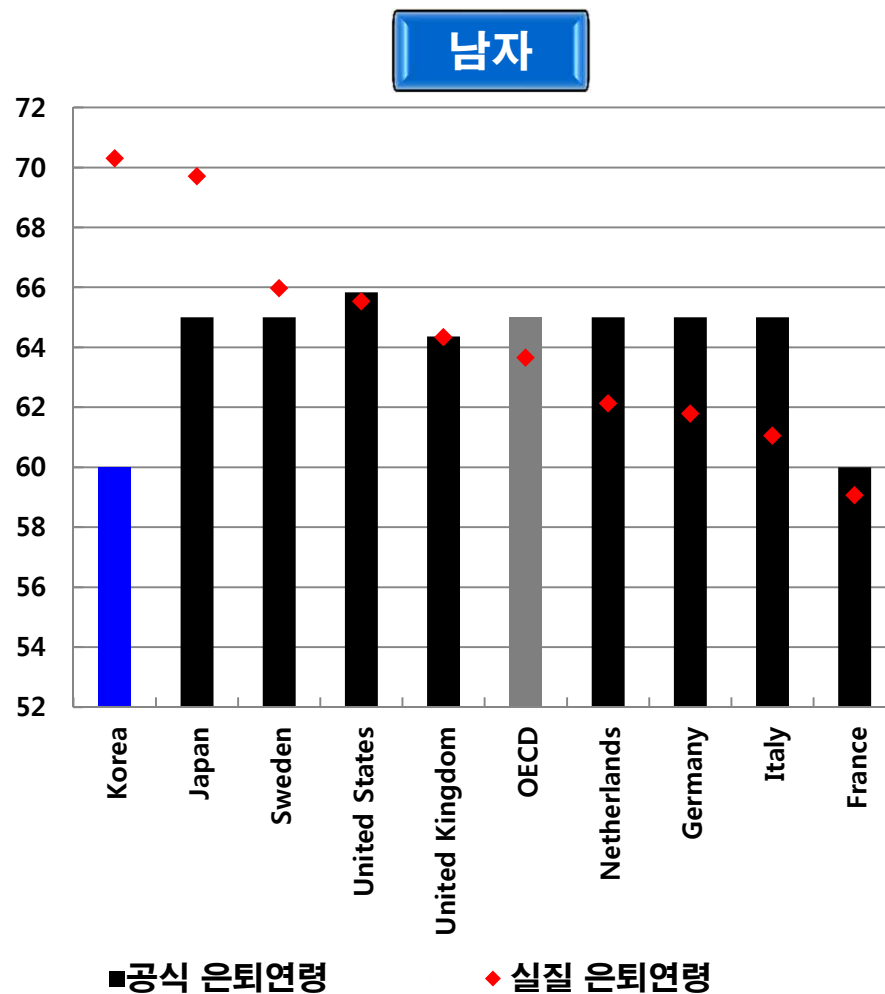
\* 노인부양비율 = 65세 이상 인구/15-64세 인구

▶ 고령층 자영업자들은 **공적 연금제도 미흡** 등으로  
빈곤층으로의 전락위험에 노출 → 한국의 노인빈곤률은  
48%로서 OECD 회원국 중 최고수준



# 〈참고〉 공식 은퇴연령과 유효 (실질) 은퇴연령 격차

▶ 한국의 실질 은퇴연령과 공식 은퇴연령간의 격차가 주요국에 비하여 매우 큼.

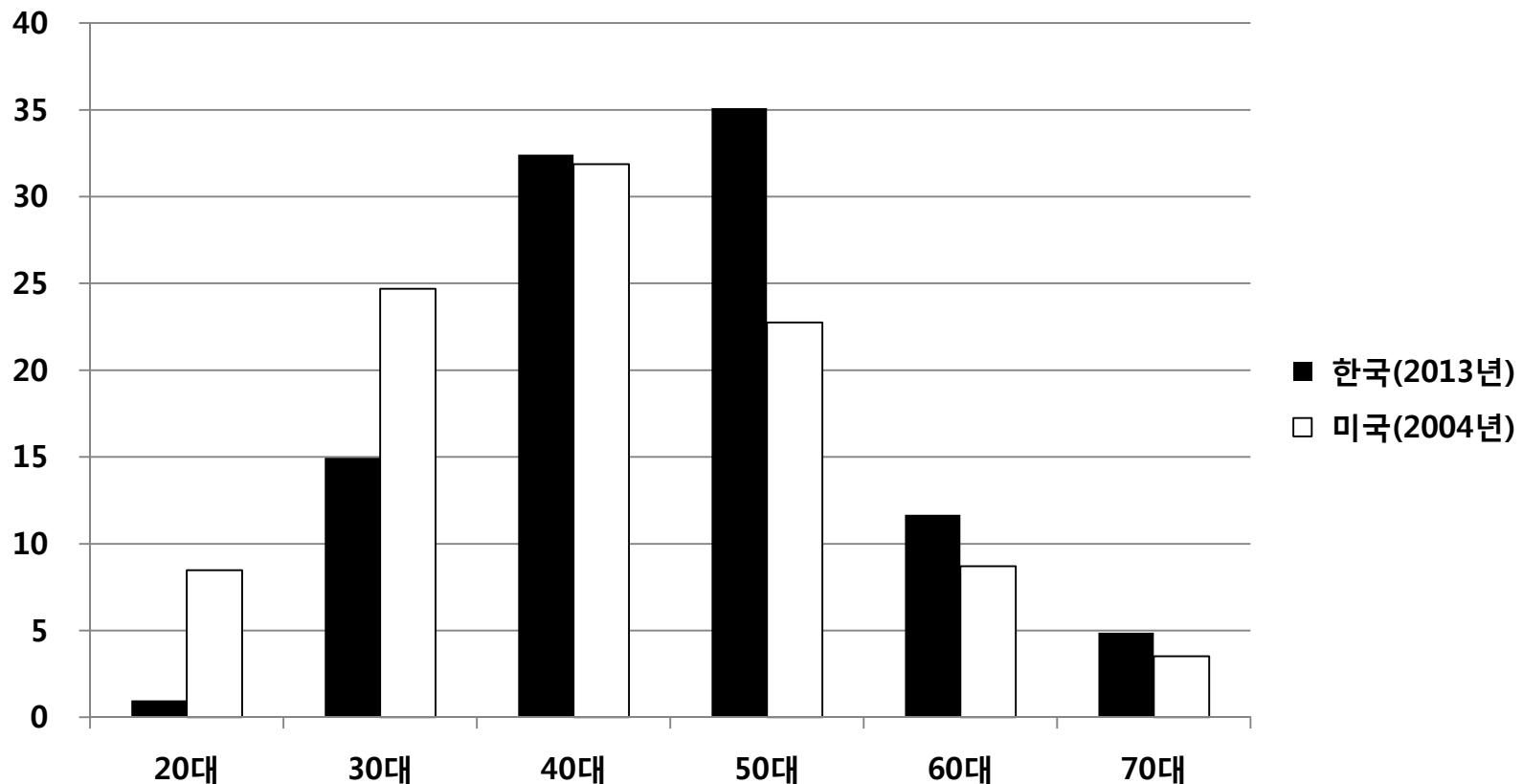


## 〈참고〉 한국의 가계부채의 연령별 분포 (1/2)

17

▶ 한국은 상대적으로 장년층, 특히 50대의 부채보유비중이 높음. 장년층이 향후 은퇴할 10여년 후에는 가계부채 문제가 보다 심각해 질 가능성 (KDI 김지섭, 2014)

가구주 연령대별 부채 분포 (%)

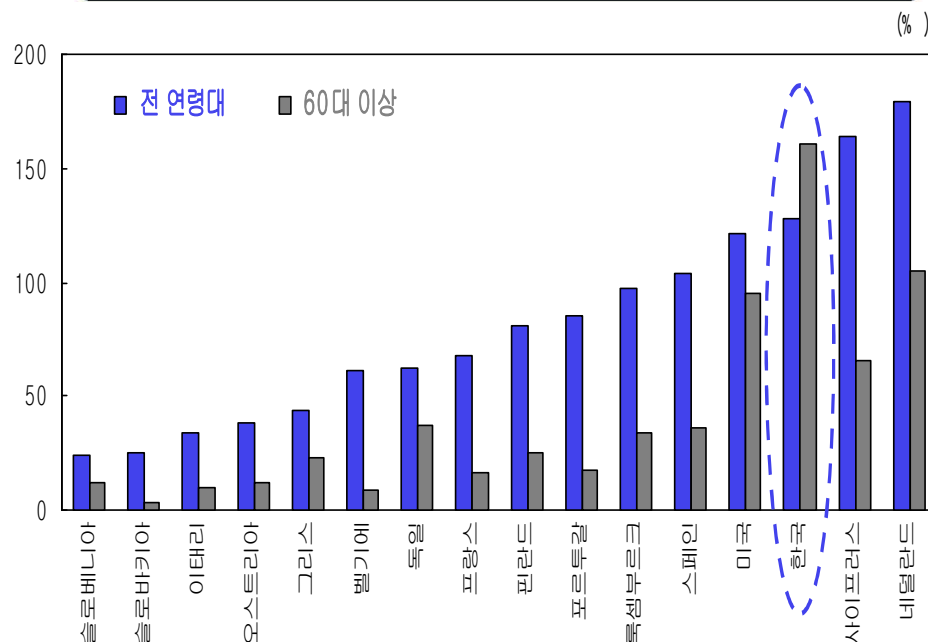


## 〈참고〉 한국의 가계부채의 연령별 분포 (2/2)

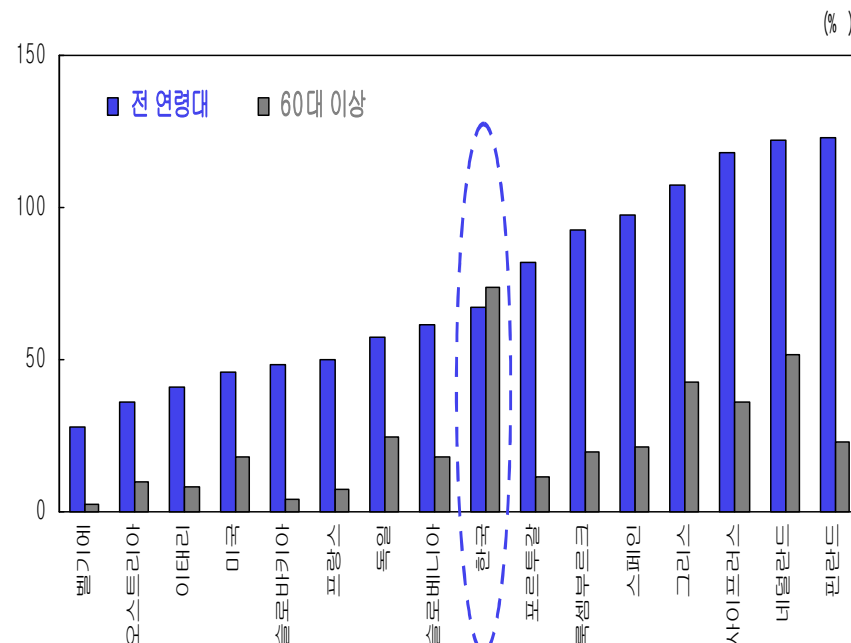
### 우리나라 고령층의 가계부채의 건전성은 매우 취약한 실정

- 60대 이상 고령층의 소득대비 가계부채 상환 부담은 주요국 중 가장 취약
- 금융자산 대비 가계부채 비율이 주요국에 비해 크게 높은 것으로 나타나, 급격한 부채 조정 요구 등과 같은 충격에 매우 취약한 상황

소득대비 가계부채 비율

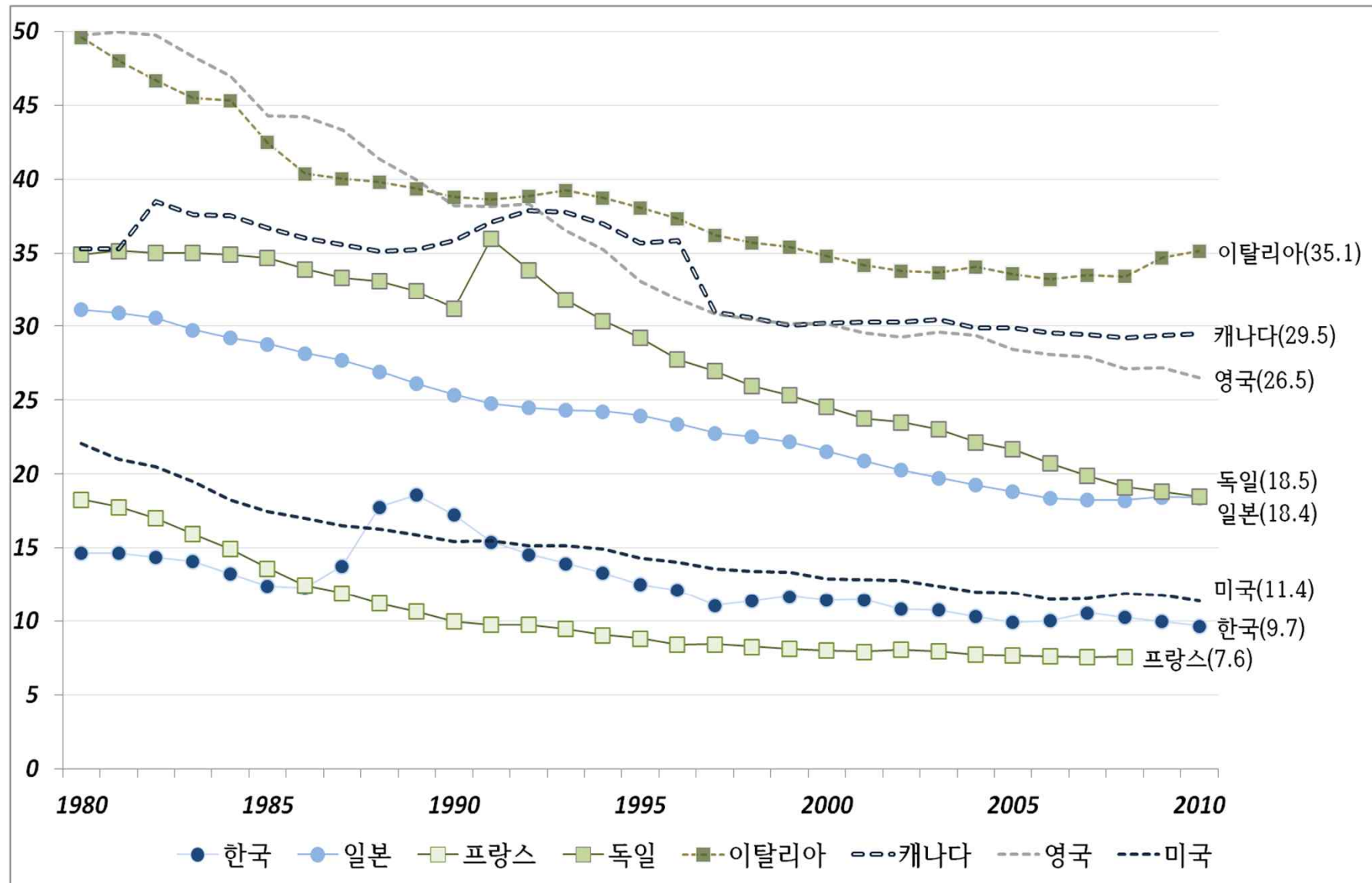


금융자산 대비 가계부채 비율



# □ 급격한 인구 고령화와 노동시장 경직성 (2/3)

노조 조직률 추이 국제비교 (%)



## □ 급격한 인구 고령화와 노동시장 경직성 (3/3)

▶ 공기업의 노조 조직률은 60%로서, 민간(10%)에 비하여 매우 높음.

### 공공부문 노동조합 조직현황

구 분	총계	중앙 공공기관				지방공기업
		계	공기업	준정부기관	기타 공공기관	계
공공기관	474	304	30	87	187	170
유노조기관	307	215	28	74	113	92
근로자수(A)	364,953	312,150	108,456	84,729	118,965	52,803
조합원수(B)	220,110	185,168	76,410	50,456	58,302	34,942
조직률(B/A)	60.3%	58.0%	70.5%	59.5%	49.0%	66.2%

주: 중앙 및 지방 각각 2014.3, 2013.3 기준, 자료: 고용노동부 내부 자료

## □ 사회 통합의 저하 (1/3)

▶ 低성장 기조가 지속되는 가운데 1) 사회 이동성 저하, 2) 소득분배 악화, 3) 세대간 격차 확대 등 사회통합이 저하되고 있음

▶ 지난 10여년간 **사회 이동성에 대한 부정적 인식 증대**

- “본인 세대에 비해 자녀 세대의 사회경제적 지위가 높아질 가능성은 어느 정도로 보는가?”

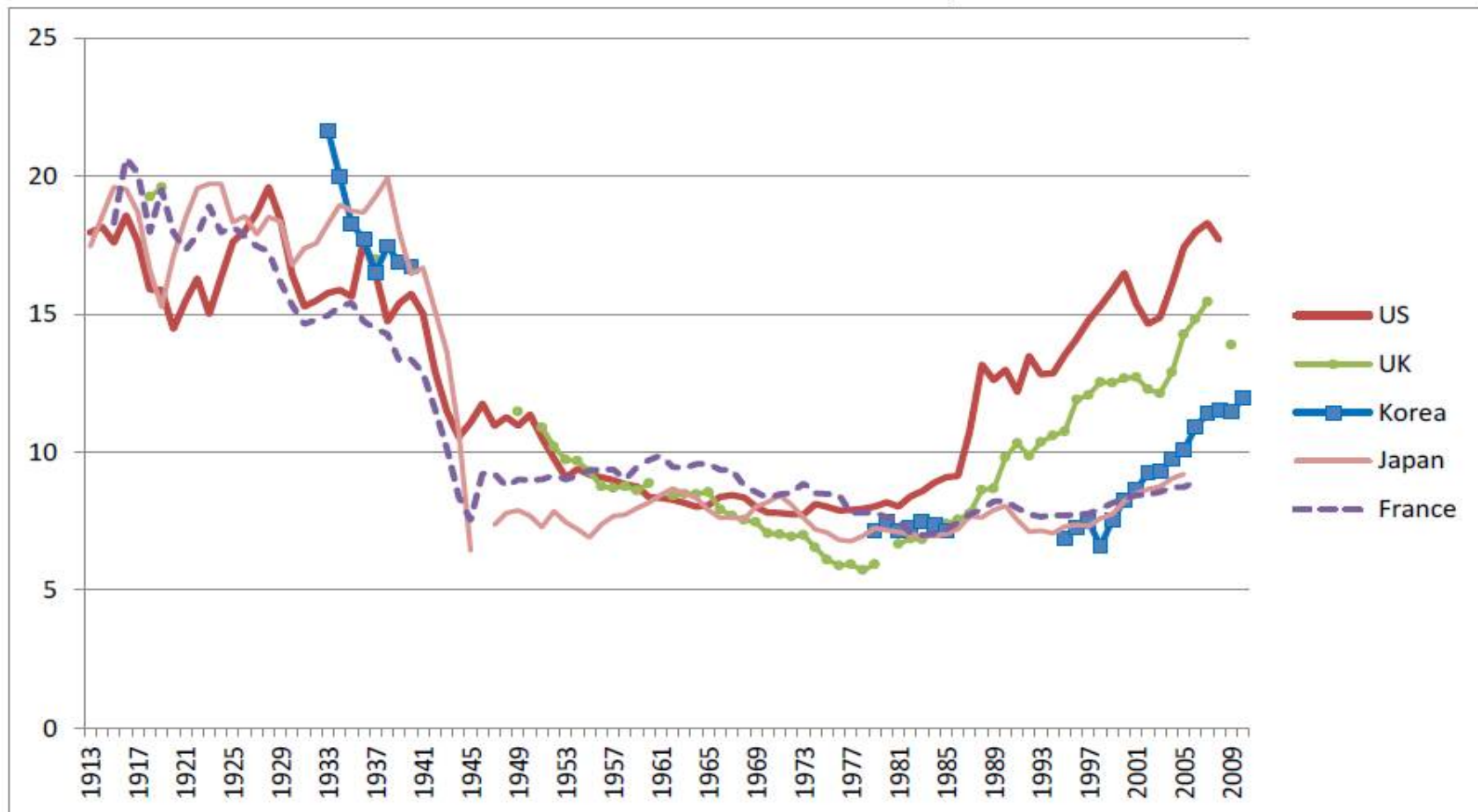
⇒ “낮다” 응답비중: 03년 20%, 06년 29%, 11년 43%, 13년 **44%**



## □ 사회 통합의 저하 (2/3)

▶ 한국의 소득불평등도 지난 20여년간 지속적으로 악화

상위소득 1% 소득 집중도 국제비교 (%)

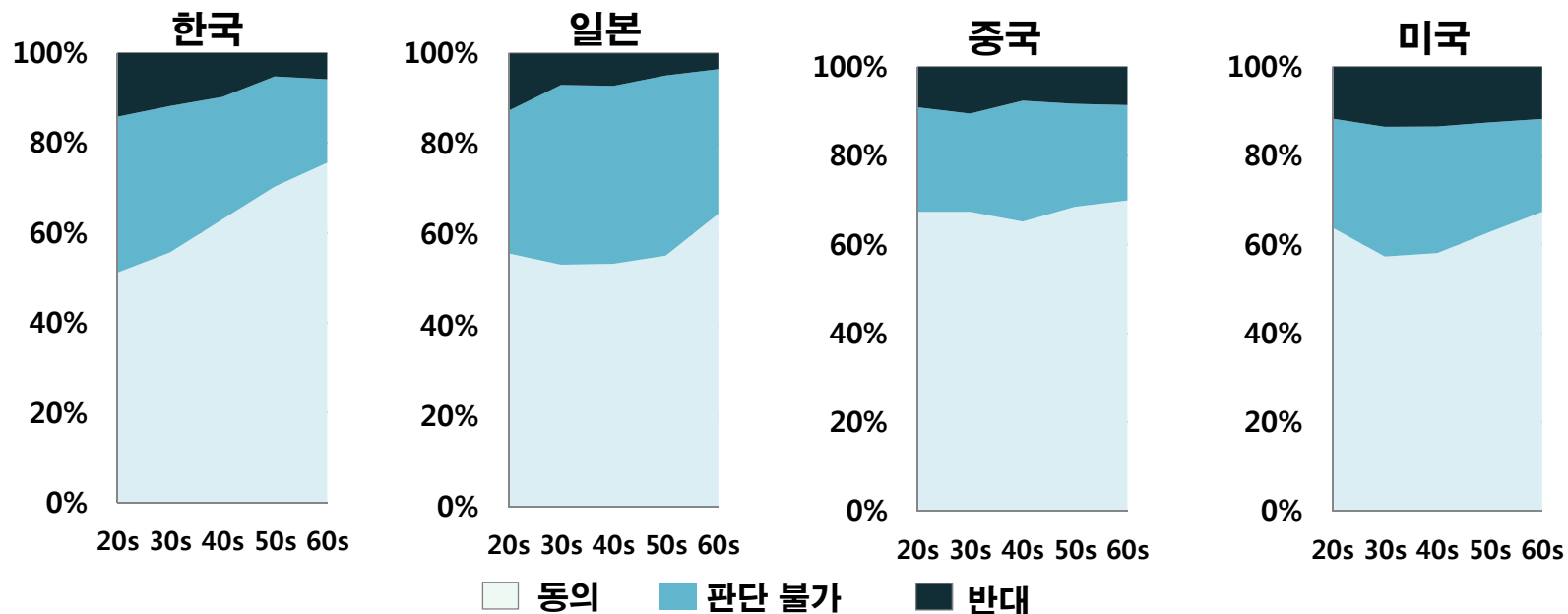


김낙년 : 한국의 소득분배 (2013)

▶ 노력의 성과에 대한 젊은 층들의 회의감이 증대하며, 장년층과 상이한 가치관을 보임 (김희삼, 2014)

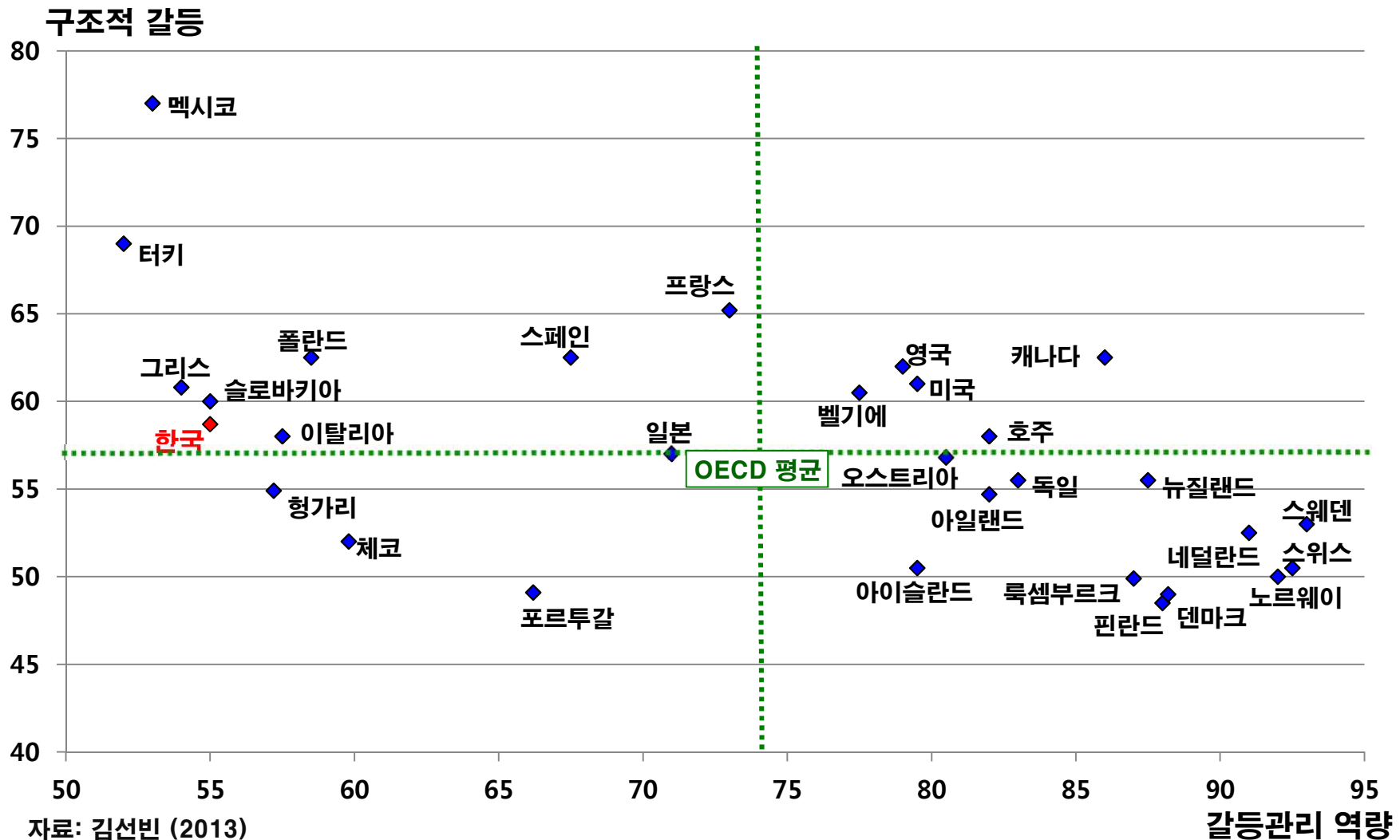
- “인생의 가장 중요한 성공 요인은 행운이나 인맥이 아니라, 노력이다”에 대한 의견에 장년층들은 70% 이상이 동의하는 반면, 젊은 층들은 50%만이 동의함.

“인생의 가장 중요한 성공 요인은 행운이나 인맥이 아니라, 노력이다”에 대한 의견

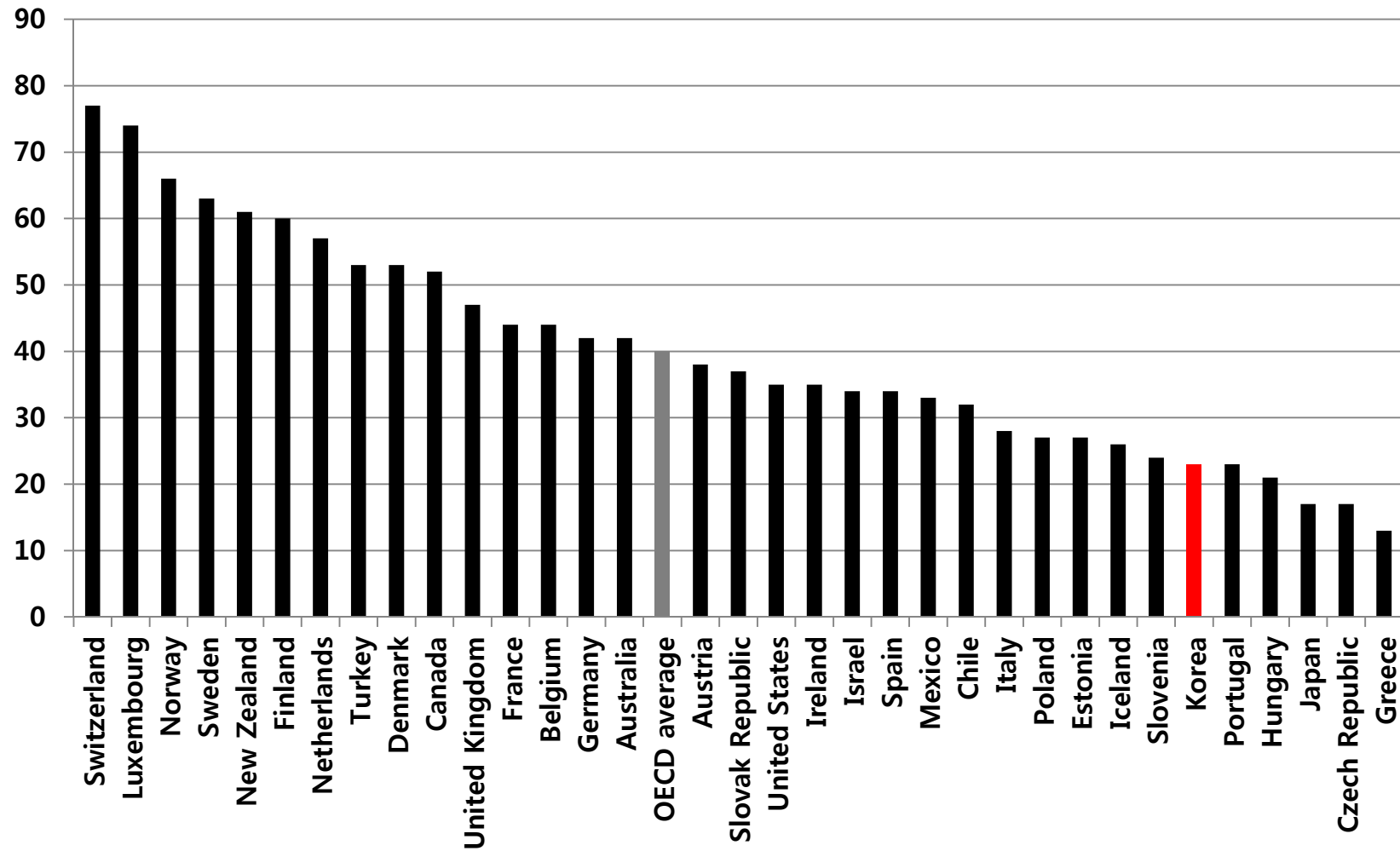


# □ 갈등을 해소하는 갈등 관리 역량이 취약함

▶ 한국의 갈등관리 역량은 OECD 국가 중 하위권에 속함



## 정부신뢰도의 국제비교



\* Data refer to the percentage who answered 'yes' to the question: "Do you have confidence in national government?"

\*\* Source: Government at a Glance (OECD, 2012)

## □ 사회적 신뢰도 하락



한국 사회의 신뢰는 지난 30년간 낮아지는 추세

“대부분의 사람을 믿을 수 있는가?” 에 대한 “그렇다” 응답률 (%)

	1980	1990	1995	2000	2005	2010
노르웨이	61	65	65	-	74	-
스웨덴	57	66	60	66	68	60
미국	41	52	36	36	39	35
일본	41	42	46	43	39	38
독일	-	38	42	33	37	45
이탈리아	25	34	-	33	29	-
한국	38	34	30	27	28	26

주: World Values Survey

## □ 도전정신의 약화와 연대의식의 소멸



선진국이나 비슷한 수준의 외국에 비해 두드러지는  
진취적인 **도전정신의 약화**와 연대의식의 소멸

### 직장 선택시 최우선 고려사항 (%)

	한국	OECD	스위스	스페인	멕시코	대만
높은 소득	24	21	13	29	20	17
<b>안정성</b>	57	33	20	42	39	49
<b>동료</b>	6	15	16	15	11	18
보람	13	31	51	14	30	17

자료: 이영훈 (2014, 한국 현대문명의 역사적 구조)



## 2. 정책과제 : 거버넌스의 선진화

## □ 정책과제 : 거버넌스의 선진화



### 성장동력 복원과 사회통합 제고를 위한 정책과제

- 정부개혁, **규제개혁**, 법률·의료 등 서비스 시장 개방
- 노동시장의 구조적 개선
  - \* **연공서열의 경직적 임금체계** ⇒ 직무 및 성과급제로 전환
- 기업가 정신 함양과 창업 생태계 조성
- 교육의 질 제고를 통한 창조적 인력 양성
- 조선업 등의 부실기업 구조조정
  - \* **선제적** 구조조정은 시스템 리스크 관리의 핵심. 대외요건 악화에 (금리상승, 중국 경기 하락 등) 부실기업에 대한 先구조조정으로 위기대응력을 강화할 필요
- 재정 지출의 내실화 추진



## □ 규제개혁은 기업가 정신의 복원과 한국 사회의 win-win을<sup>29</sup> 지향하는 가장 중요한 연결고리

▶ 규제상태에 대한 정밀진단과 함께 규제 개혁 실천시, 한국경제의 성장동력은 복원 가능

▪ <참고> 싱가포르의 규제개혁 성공사례

▶ 만약 규제개혁 부재로 성장동력이 약화될 경우, 한국은 제로섬 사회가 되어 과도한 형평 요구에 매몰, **경제하려는 의지** 보다 **나누려는 의지**가 커져 성장동력이 소멸되는 악순환에 처할 우려

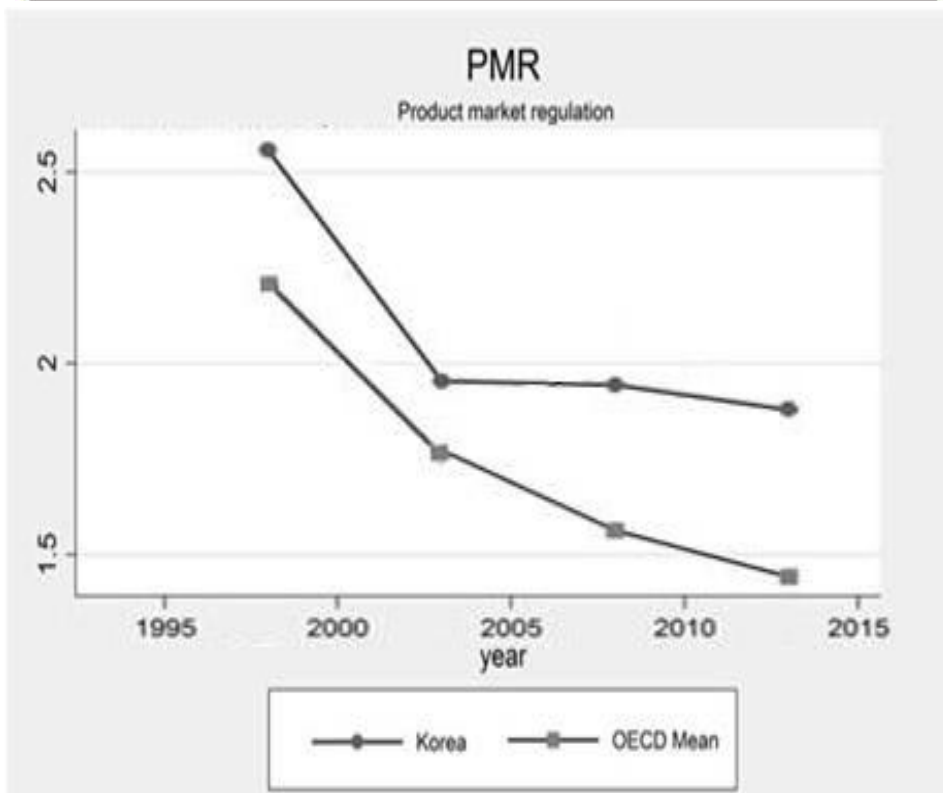
- **Zero sum 사회**: 低성장의 경제에서는 특정인의 富의 증가가 다른 사람의 富의 손실로 귀결
- **Positive sum 사회**: **경제하려는 의지**가 함양되고 성장의 과실이 선순환 궤도를 이룰 수 있음.

# 〈참고〉 높은 규제로 인한 투자 및 고용 부진

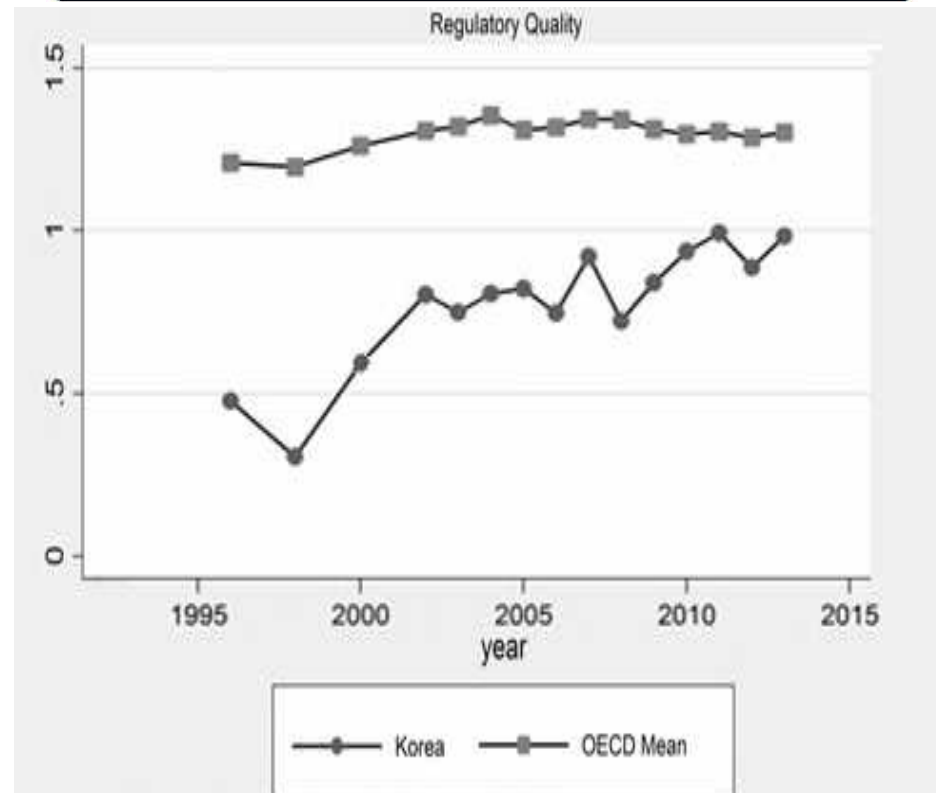
## ▶ 한국은 투자 여력은 있지만 높은 규제로 인하여 투자 여건 미흡

- 상품시장 규제 10% 감축시, 선진국은 1.2%, 개도국은 1.7% GDP 증가 (OECD 2015)
- 한국의 규제의 질을 OECD 평균수준으로 개선할 경우, 1인당 GDP 2% 내외 증가 (KDI 김정욱, 2015)

### 상품시장의 규제 (PMR): 한국 vs. OECD



### 규제의 질: 한국 vs. OECD

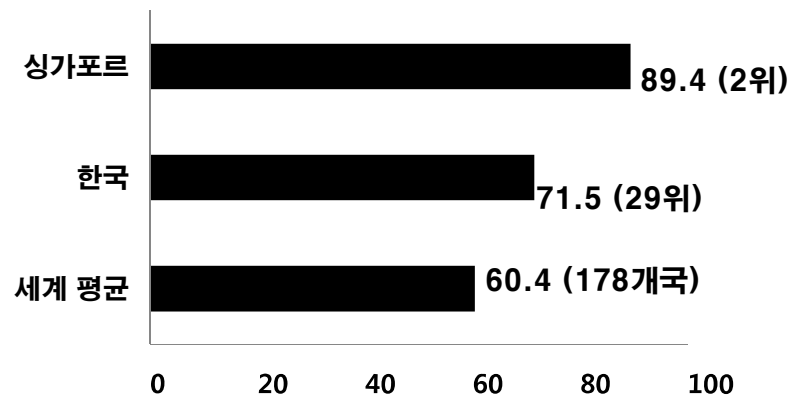


## 〈참고〉 싱가포르 규제개혁을 통한 구조조정 성공사례

싱가포르의 80년대 말 중국의 추격에 따른 노동집약적 제조업의 경쟁력 약화를 우려, **규제개혁**을 통한 高부가가치 제조업 육성과 서비스산업의 경쟁력 강화정책 추진

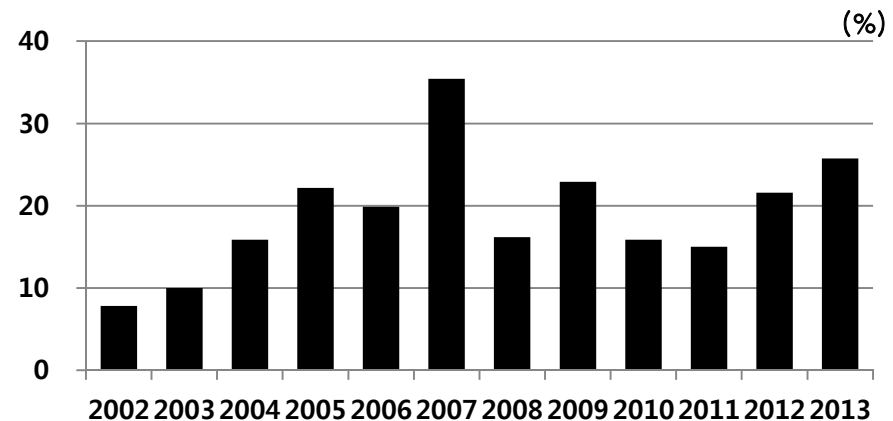
- 금융, 물류, 교육, 의료서비스 부문의 hub화 기치하에 규제개혁 추진.
  - \* GDP 대비 서비스산업 비중: 65%, 서비스산업 고용비중 : 80%
- 무역정책, 정부재정, 정부의 경제 개입 등을 기준으로 측정한 경제자유도 수준이 높아 외국인투자가 활발히 일어날 수 있는 조건을 가지고 있음.
  - \* 외국인 직접투자(FDI)는 글로벌 금융 위기 이후에도 견실히 유지됨.

경제 자유도 수준



자료: The Heritage Foundation and The Wall Street Journal (2014), Index of Economic Freedom

GDP대비 외국인직접투자 비중 (%)



자료: SingStat

## 〈참고〉 1960년대 중반의 한국의 규제개혁 조치

60년대 중반의 규제개혁 조치(환율제도 개혁, 환율 및 금리 현실화, 수입자유화 등)는 한국 경제가 **시장경제체제**로 이행하기 위한 기반을 구축하려는 조치. 당시 정부(장기영 EPB 부총리: 컴퓨터 달린 불도저)는 많은 저항에도 불구하고 개혁 실천. → 경제성장의 선순환 궤도 진입

- 복수환율제도를 단일 변동환율제도로 전환. 환율을 대폭 인상하여 현실화. 수입자유화 정책 추진으로 자동수입품목 비중이 1964년 0%에서 1965년 63%로 대폭 증가. 수입승인 방식을 포지티브 리스트에서 네거티브 시스템으로 전환
- 환율을 올리면 수입업자가 반대하고, 금리를 올리면 돈 많이 쓰는 기업들이 반대하고, 관세를 내리고 수입을 자유화하면 수입규제나 관세장벽으로 보호받던 국내 생산업자가 반대하고, 결국 재계가 반대하고 국회의원들이 가세



## □ ‘기업가 정신’ 함양을 위한 교육의 패러다임 전환

33

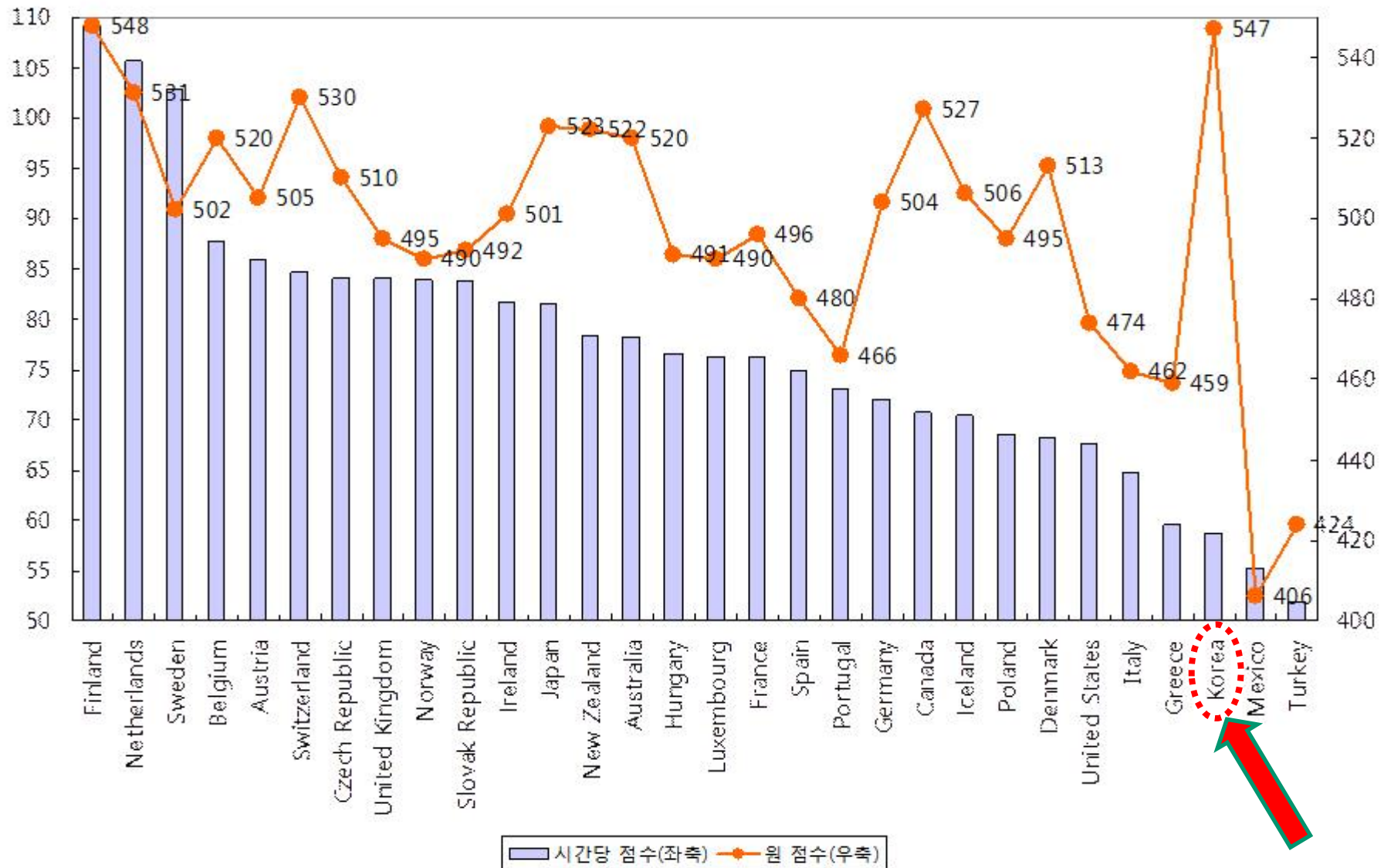
▶ 교수법을 주입식 교육으로부터 문제해결 능력을 함양시키는 프로젝트 중심 (PBL: Project Based Learning)으로 전환하여 **기업가 정신 (창의+인성+긍정)**을 복원

- **창의:** 자기주도적 학습능력, 위기대처 역량 등
- **인성:** 더불어 일하고 남과 나누는 역량 (협동/소통능력, 배려심, 이질성의 포용력, 조직적 리더십, 사회적 책임감 등)
- **긍정:** 자기 삶을 사랑하고 존중하는 역량 (꿈을 꾸는 진취적 도전 정신, 실패후의 재기 역량, 긴 호흡의 낙관적인 인생관과 세계관 [새옹지마, 전화위복, 사필귀정] 등)

☞ PBL은 실생활과 관련된 문제에 대해 창의적/비판적 사고와 협동/소통능력 (**4C: Creative/Critical thinking, Collaboration, Communication**)을 통해 해결하는 능력 배양 → “Teaching Less, Learning More”

※ KDI는 금년부터 청소년을 미래 환경변화에 대응한 인재로 양성하기 위하여 청소년 및 교사 대상 PBL 교육 실시

## 총 학습시간당 15세 대상 학업성취도 점수: 2006년도 PISA (Program for International Student Assessment) (수학)





## 〈부록〉 거버넌스와 구조조정 성과: 일본, 독일, 미국 사례

# <참고> 일본의 1990년대 재정건전도 악화 원인

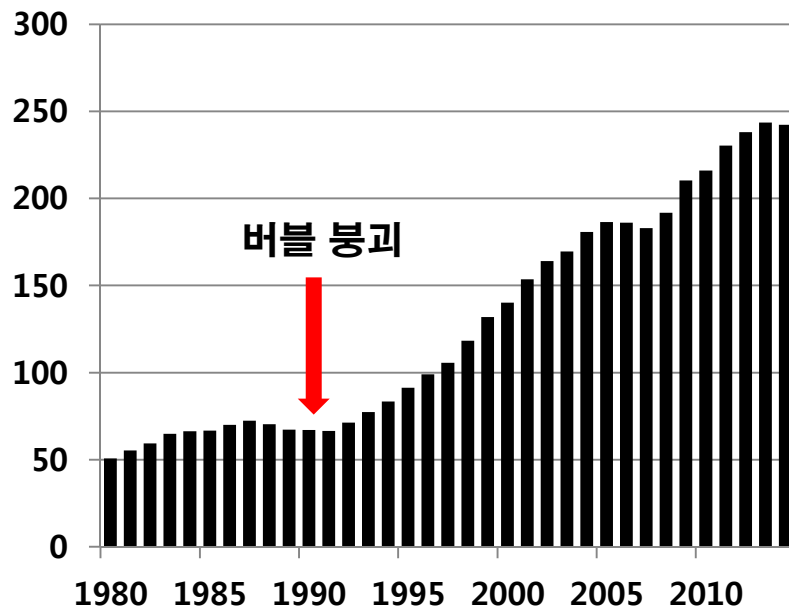
**버블 붕괴 이후 방만한 재정지출과 감세정책으로 정부부채 확대**

- 도로 · 항만 · 공항 등 이미 기반시설이 포화상태에 달한 부문에 투자 집중

**버블 붕괴 이후 재정지출 확대 정책 (조엔)**

	92. 8	93. 4	93. 9	94.2	95.9	98.4	98.11	99.11	00.10
내각	미야자와	미야자와	호소카와	호소카와	무라야마	하시모토	오부치	오부치	모리
규모	10.7	13.2	8.0	15.3	14.2	16.7	17.0	17.9	11.0

**일본의 정부부채/GDP (%)**



**부문별 한계 자본생산성과 공공투자 비중**

Y축 : 부문별 한계생산성 (1991년)



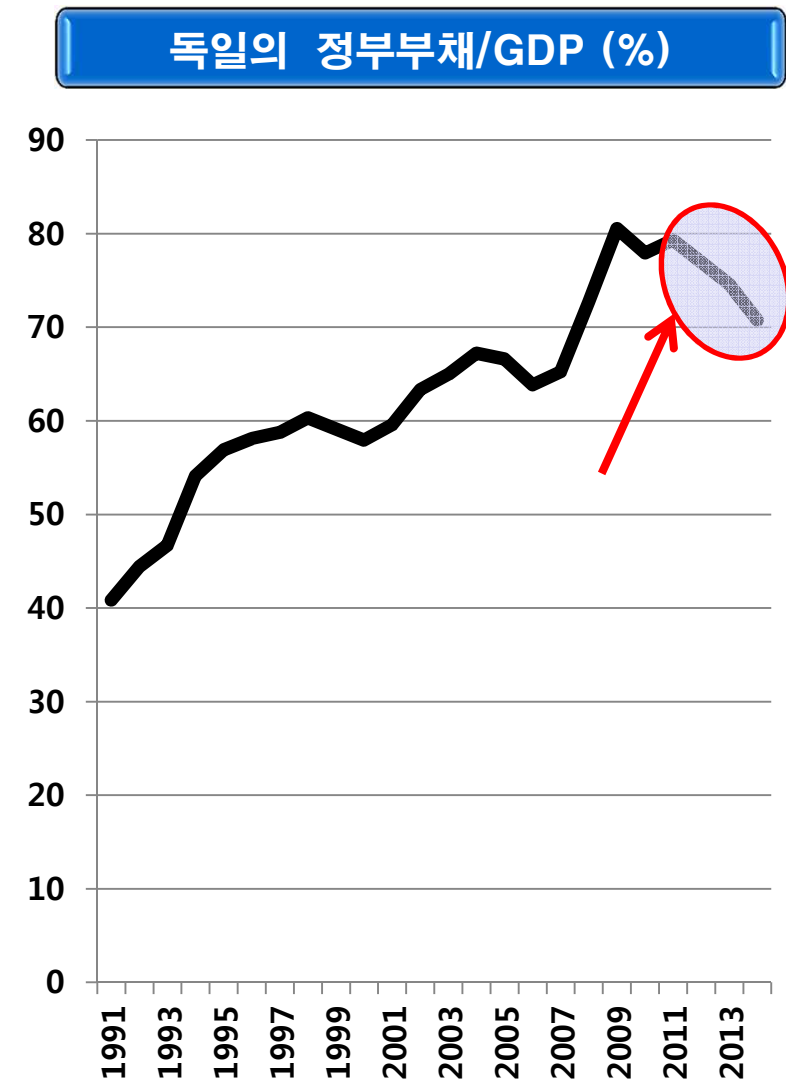
X축 : 부문별 공공투자 비중 (1992-2003년)



# 〈참고〉 독일: Debt Brake Rule과 정부 부채 증가 억제

## ▶ 2009년부터 정부 부채 억제 장치 (Debt Brake Rule) 도입

- 기존에도 정부 부채 관리제도가 운용되고 있었음. 그러나 경기부양을 위한 융자성 지출의 상환의무 면제 등 **예외조항 허용**으로 인하여 2001-10년 기간 중 GDP 대비 정부 부채가 58% → 80% 상승
- 2007년 헌법재판소는 경제성장을 증가에도 불구하고 경기침체를 방지하기 위한 **예외조항**이 3년 연속 시행된 중앙정부의 예산에 대해 **違憲** 판결
- 2007년부터 2년 동안 16명의 하원의원과 각 주정부 prime minister들이 토의하여 debt brake rule을 제정
- 연방정부는 2016년부터 순차입이 GDP의 0.35%를 넘지 않는 것을 목표로 2011년부터 차입을 줄이는 노력 경주. 채무가 과다한 주정부도 연방 정부의 지원 하에 구조적 적자를 줄여감. ⇒ 2014년에는 GDP 대비 정부부채 비중이 70%까지 하락.

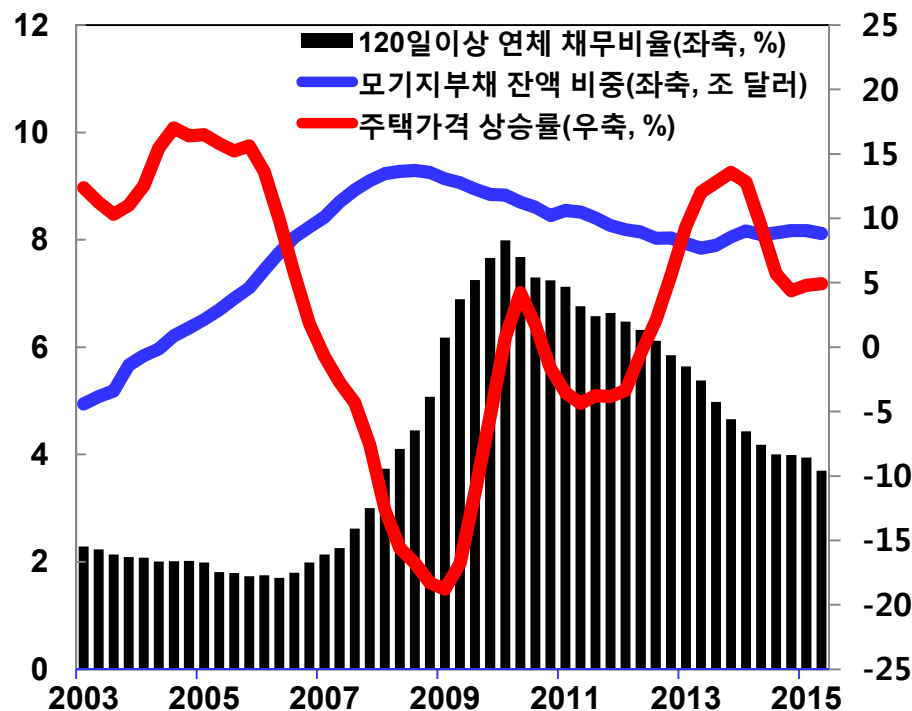


# <참고> 글로벌 위기 이후 미국의 경제회복 요인 (1/2)

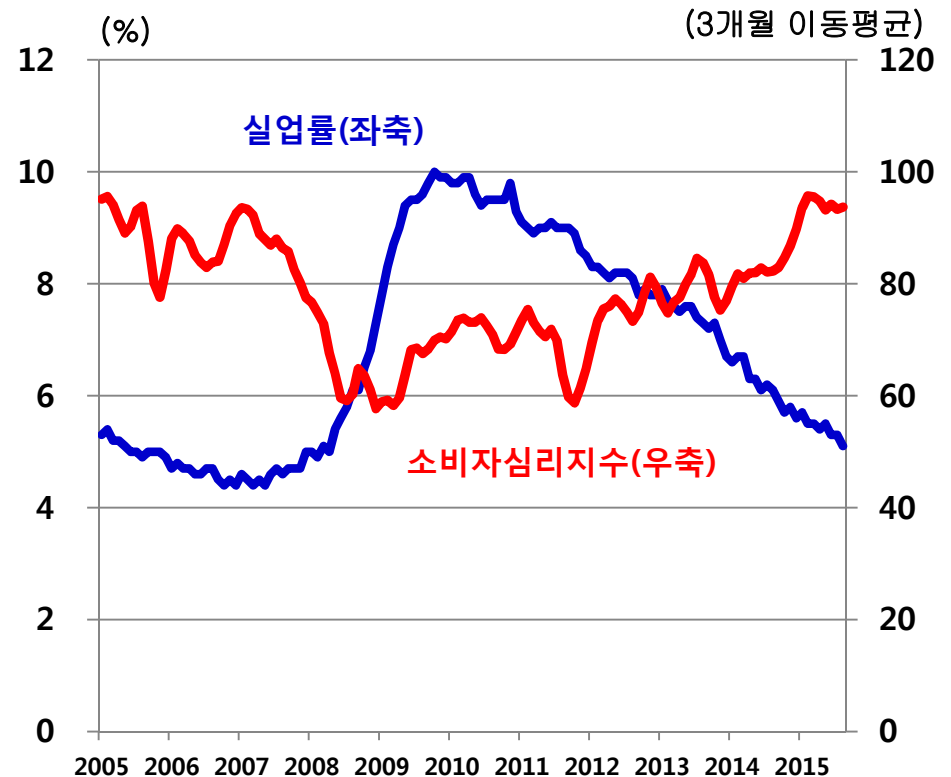
37

가계 부채 구조조정, 금융기관 부실채권 축소, 양적 완화, 신용경색 완화 ⇒ 주택시장 회복, 소비, 투자 및 고용 회복

미국 가계의 부채 감축 (Deleveraging)



미국의 실업률과 소비자심리지수



## 〈참고〉 글로벌 미국의 경제회복 요인 (2/2)

### ▶ 세계 최고수준의 혁신 능력 (**Capacity to Innovate**)

- 셰일 오일 개발 등 세계 최고 수준의 기술개발 능력

### ▶ **Adaptability** : 유연한 노동시장, 再起의 기회, 창의적인 교육, 정부 및 시민사회에 대한 신뢰 (**trust**)

#### 신규 주택압류 (Foreclosure)

