

경제·인문사회연구회 공생발전 협동연구총서 12-01-07

공생발전 종합연구

지속가능한 경제·사회적 공생발전의 기본전략 연구

고 영 선(한국개발연구원)

한 국 개 발 연 구 원

경제·인문사회연구회 공생발전 협동연구총서

“공생발전 종합연구”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
12-01-07	지속가능한 경제·사회적 공생발전의 기본전략 연구	한국개발연구원

2. 참여 연구진

연구기관	연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관 한국개발연구원	고영선 선임연구위원 (총괄책임자)	

목 차

요 약	1
제1장 서 언	25
제2장 공생발전과 우리나라 경제·사회의 주요 문제점	27
제1절 1990년대 이후 제조업 생산성의 급속한 향상	27
1. 1인당 부가가치의 추이	27
2. 제조업 생산성 향상의 원천	28
제2절 서비스업의 생산성 낙후	31
1. 서비스업의 전반적 노동생산성	31
2. 서비스업의 부가가치별 구성	32
제3절 중소기업의 생산성 낙후	34
1. 중소기업의 낮은 임금	34
2. 중소기업의 높은 고용비중	35
3. 중소기업 문제의 원인	38
제4절 소득분배의 악화 및 빈곤의 확산	40
1. 소득분배의 추이	40
2. 소득분배지표의 국제비교	41
제5절 사회통합 약화	45
1. ‘성공’을 위한 한줄서기 경쟁과 패배의식의 확산	45
2. 사회통합의 약화가 초래하는 문제점	47

제3장	지속가능한 공생발전을 위한 정책제언	49
제1절	인적 자원에 대한 투자 확대	49
1.	국가경제의 생산성과 교육서비스	49
2.	초중등 교육서비스의 현황	49
3.	고등교육서비스의 현황	52
4.	교육서비스의 질적 향상을 위한 과제	54
제2절	시장지향적 구조개혁	54
1.	대외개방 확대	55
2.	규제개혁과 경쟁정책 강화	55
3.	중소기업 정책의 방향전환	56
4.	스웨덴과 핀란드의 사례	57
제3절	취약계층 지원 강화	58
1.	복지지출의 급증과 미흡한 효과성	58
2.	광범위한 복지 사각지대	62
3.	활성화정책의 미흡	64
4.	복지정책의 우선순위	68

표 목 차

<표 2-1> 미국 대비 노동생산성	27
<표 2-2> 업종별 부가가치와 고용비중(2009년)	33
<표 2-3> 기업규모별 취업자(2010년)	35
<표 2-4> 기업규모별 고용분포의 국제비교	36
<표 2-5> 사업장 규모별 고용보험 가입률	38
<표 2-6> 기업규모별 선호도와 일자리 비중	39
<표 2-7> OECD 고용보호지수(2008년)	41
<표 2-8> 빈곤율의 요인분해	44
<표 2-9> 설문조사 결과	46
<표 3-1> IEA TIMSS 순위 및 우수학생 비율(중2 학생 대상 평가결과)	50
<표 3-2> OECD PISA 순위(만 15세 학생 대상 평가결과)	51
<표 3-3> IMD 교육경쟁력 순위	52
<표 3-4> 우리나라 노동시장의 유연성과 안전성	63
<표 3-5> 근로활성화정책의 유형	64
<표 3-6> 노동시장정책 관련 재정지출	65
<표 3-7> 근로장려금 지급현황	67

그림목차

[그림 2- 1] R&D지출 추이	28
[그림 2- 2] 총고정자본형성(2008년)	29
[그림 2- 3] 주요국의 세계시장 점유율	30
[그림 2- 4] 한국의 수입 및 수출에서 중국이 차지하는 비중	30
[그림 2- 5] 주요국의 제조업 대비 서비스업 피용자보수	31
[그림 2- 6] 노동생산성과 자영업자 비중(2009년)	32
[그림 2- 7] 대기업(500인 이상) 대비 기업규모별 임금	34
[그림 2- 8] 근로자 중 자영업자 비중(2008년)	36
[그림 2- 9] 300인 이상 기업 비정규직 대비 300인 미만 기업 정규직 임금	37
[그림 2-10] 지니 계수	40
[그림 2-11] 중산층 및 빈곤층 비중	40
[그림 2-12] OECD 국가의 지니계수(2000년대 중반)	42
[그림 2-13] OECD 국가의 상대적 빈곤율(2000년대 중반)	42
[그림 2-14] OECD 국가의 노인빈곤율(2000년대 중반)	43
[그림 2-15] 18~64세 근로능력자 중 종사상지위별 집단의 빈곤발생률	45
[그림 3- 1] 타임紙 세계대학순위(2010/2011)에서 200대 대학에 포함된 대학의 수 ..	53
[그림 3- 2] 대학졸업자 중 NEET의 비중(15~29세, 2004)	53
[그림 3- 3] OECD 상품시장규제지수(2008)	58
[그림 3- 4] 국민계정상의 사회보호 및 보건 지출 추이	59
[그림 3- 5] 일반정부 재정지출 및 국민부담의 추이	59
[그림 3- 6] 조세 및 소득이전제도로 인한 상대빈곤율의 감소폭	61
[그림 3- 7] OECD 국가의 사회지출(2007년)	61
[그림 3- 8] 취업자 대상 사회보험의 가입자	62
[그림 3- 9] 취업성공패키지사업의 지원구조	66

요 약

제1장 서 언

최근 들어 우리 사회는 응집력과 결속력이 약화되는 조짐을 보이고 있다. 어느 설문조사 결과에 의하면 우리 국민의 44%는 스스로를 패배자로 인식하고 있다. 또 61%는 경쟁의 기회가 공정하지 않다고 인식하고 있다.¹⁾ 자기 자신과 사회에 대한 이러한 불만은 안정적인 경제성장과 사회발전에 심각한 장애가 될 수 있다. 실제로 경쟁의 기회가 공정하더라도 많은 사람들이 그렇지 않다고 인식한다면 열심히 일하고 저축하지 않게 된다. 또 집단 간 갈등이 커지면서 사회가 불안해지거나 정책선택이 비합리적으로 이루어질 가능성도 있다.

1990년대 이후 우리나라에서는 제조업과 서비스업 간의 생산성 격차가 커져 왔다. 또 대기업과 중소기업 간의 격차도 커져 왔으며 소득분배도 악화되어 왔다. 이러한 현상은 우리 경제의 '탈산업화(de-industrialization)'와 관련이 있는 것으로 보인다. 세계시장에서 중국 등 저임금 국가들과 치열하게 경쟁하는 가운데 국내 기업들은 기술과 자본을 축적하여 고부가가치 분야로 계속 옮겨갈 수밖에 없는 상황에 직면하였다. 이는 일부 제조업과 대기업에서 특히 두드러진 현상이었는데, 이에 따라 제조업/서비스업 간, 대기업/중소기업 간의 생산성 격차가 벌어지게 되었다. 또 제조업에서 노동생산성이 향상되면서 저숙련 근로자에 대한 수요가 줄어들었고 이들의 입지가 약화되면서 소득분배가 악화되었다.

경제·사회적 공생발전을 위한 전략을 수립하기 위해서는 먼저 경제·사회적 여건변화를 살펴보고 그 동인을 찾아낼 필요가 있다. 공생발전을 위한 기본전략은 이러한 분석을 바탕으로 해야 실효성을 확보할 수 있다.

본 연구에서는 1990년대 이후 부문 간의 격차 확대 및 소득분배의 악화를 초래한 한국경제의 구조변화를 살펴본다. 그리고 이러한 분석을 바탕으로 경제·사회적 공생발전의 기본전략을 제시한다.

1) SBS/잡월드 경쟁 관련 국민의식조사, 19세 이상 남녀 1,000명 대상, 2011. 9. 16-10. 5.

제2장 공생발전과 우리나라 경제사회의 주요 문제점

제1절 1990년대 이후 제조업 생산성의 급속한 향상

1. 1인당 부가가치의 추이

1989~2009년의 20년간 제조업의 생산성은 빠르게 향상되었다. 미국 대비 1인당 부가가치는 1989년 31%에서 2009년 66%로 두 배 이상 증가하였다. 반면 농업의 1인당 부가가치는 23%에서 29%로 소폭 증가하였고, 서비스업 역시 42%에서 49%로 소폭 증가하는 데 그쳤다.

2. 제조업 생산성 향상의 원천

이러한 제조업의 생산성 향상은 기술과 자본의 축적을 바탕으로 하였다. 자본과 기술은 한 사람의 근로자가 생산할 수 있는 산출물의 양을 늘려주는 역할을 한다.

먼저 기술의 축적은 R&D 투자의 증가추세를 보아도 알 수 있다. 우리나라의 R&D 투자는 1980년대 이후 급격히 증가하여 2010년에는 GDP 대비 3.7%에 달하였다.

총 R&D 투자 가운데 약 70%는 민간부문이 담당하고 있고 나머지 약 30%는 공공부문이 담당하고 있다. 민간 R&D는 대부분 제조업 분야의 대기업이 담당하고 있다. 이들은 우리 경제의 생산성 증가에서 핵심적인 역할을 수행한다. 반면 서비스업 분야와 중소기업 부문의 R&D 투자는 활발하지 않은 것으로 알려져 있다.

다음으로 자본의 축적은 약 30%에 달하는 투자율로부터 알 수 있다. 이러한 투자율은 중국 및 인도와 같은 후발 개도국에 비해서는 낮은 수준이지만, 선진국과 비교해서는 매우 높은 수준이다. 이러한 높은 투자율은 1980년대 이래 저축률이 30% 내외의 수준을 유지해 왔기 때문에 가능하였다.

이처럼 기업들이 기술과 자본을 축적함에 따라 1인당 부가가치가 빠르게 증가하였는데, 기업들이 기술과 자본을 축적하도록 압력을 준 것은 해외시장에서의 경쟁

이라 할 수 있다. 국내 기업들은 해외시장에서 다른 나라의 기업들과 경쟁하는 과정에서 R&D, 생산, 디자인, 마케팅 등의 모든 분야에서 끊임없이 생산성 향상을 추구할 수밖에 없었다. 만일 생산성 향상에 성공하여 외국 기업에 비해 경쟁력을 확보하면 세계시장에서 막대한 수익을 얻을 수 있다. 반면 경쟁력 향상에 실패하면 국내에서도 외국 기업에게 시장을 내주어야 하는 상황에 직면한 것이다.

우리 경제 전체로 보아 특히 큰 영향을 미친 것은 중국과 같은 저임금 국가의 부상이다. 이들로 인해 한국은 부가가치가 낮은 산업에서 가격경쟁력을 잃었으며, 보다 높은 산업으로 계속 옮겨가야만 하는 상황에 직면하였다(Gill and Kharas, 2006). 끊임없이 혁신활동에 나서서 생산성을 높여야 했던 것이다. 중국은 가격경쟁력을 바탕으로 세계 수출시장에서 빠르게 입지를 확대하고 있다. 수출시장에서 차지하는 중국의 비중은 1980년대 중 1% 내외에 불과하였으나 1990년대 들어 본격적으로 상승하기 시작하였다. 이에 따라 1995년에는 한국을 추월하였고 2004년에는 일본을 추월하였으며 2010년에는 독일마저 추월하였다. 현재 중국은 세계 제1의 수출대국으로 입지를 굳히고 있다.

해외시장뿐 아니라 국내시장에서도 중국의 영향력은 커지고 있다. 수입 가운데 중국의 비중은 1980년대까지 무시할 만한 수준이었으나 2010년에는 17%로 올라서서 단일 국가로는 가장 큰 비중을 차지하게 되었다. 이와 더불어 수출 가운데 중국의 비중은 25%로 올라섰다.

제2절 서비스업의 생산성 낙후

1. 서비스업의 전반적 노동생산성

이러한 해외시장에서의 경쟁으로 인해 교역재 부문인 제조업은 기술과 자본의 축적을 통해 생산성을 높이고 있다. 반면 해외시장에서의 경쟁에 노출되어 있지 않은 비교역재 부문인 서비스업은 상대적으로 생산성 향상의 압력이 높지 않다. 1989년에만 해도 서비스업(42%)은 제조업(31%)보다 노동생산성이 더 높았으나 2009년에는 서비스업(49%)이 제조업(66%)에 크게 뒤처지고 있다.

노동생산성의 차이는 임금의 격차를 낳고 있다. 제조업 대비 서비스업의 임금은 1990년대 들어 급격히 하락하기 시작하였다. 현재 서비스업의 임금은 제조업의 57%

에 불과하다.

2. 서비스업의 부가가치별 구성

이런 현상은 서비스업 가운데 전통서비스업이라 할 수 있는 '도소매·음식·숙박업'과 '기타 지역·사회·개인서비스'에서 특히 눈에 띈다. 이들 업종은 다른 어떤 업종보다도 생산성이 낮고 영세하다는 특징을 갖는다. 아래 그림에서 보듯이 이들 업종은 서비스업 가운데 생산성이 가장 낮다. 또 자영업자 비율이 매우 높다.

전체 서비스업 고용 가운데 이들 전통서비스업이 차지하는 비중은 50%이다. 이는 미국(36%)보다 무려 14%p 높은 수준이다. 반면 고부가가치 부문인 금융·보험·부동산·사업서비스의 고용비중은 19%로서 미국(22%)보다 3%p 낮다. 또 중부가가치 부문으로 구분할 수 있는 여타 서비스업종의 고용비중(32%)도 미국(42%)보다 10%p 낮다.

바람직하기는 저부가가치 부문의 비중은 줄어 들고 중부가가치 및 고부가가치 부문의 비중은 늘어나야 한다. 그러나 이것이 빠른 시일 내에 이루어지기는 어려울 전망이다. 고부가가치 업종의 1인당 부가가치를 100이라 할 때, 중부가가치 업종은 68이고 저부가가치 업종은 27에 불과하다. 저부가가치 업종에서 노동생산성이 낮은 것은 많은 부분 인적 자본의 수준이 낮기 때문이므로, 이들 분야의 인력이 쉽게 중부가가치나 고부가가치로 전환되기는 어려울 것이다. 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 있다. 이러한 이유로 서비스업 부문 간의 고용조정이 쉽게 이루어지지 않기 때문에 제조업의 생산성 향상은 어려움을 겪고 있다.

이처럼 서비스업 부문 간의 고용조정이 어려운 문제이기는 하나 원활한 고용조정을 위해 지속적인 노력을 경주해야 할 것이다. 저부가가치 분야의 인력에 대해서는 직업훈련과 같은 적극적 노동시장정책을 강화하여 중부가가치와 고부가가치 분야로 이동할 수 있게 도와주어야 한다. 또 고부가가치 분야에서는 규제완화를 통해 고용흡수력을 높여야 한다.

제3절 중소기업의 생산성 낙후

1. 중소기업의 낮은 임금

대기업 대비 중소기업의 임금은 1990년대 이래 계속 하락하고 있다. 예컨대 10~29인 기업의 평균임금은 1980년대 초까지만 해도 500인 이상의 대기업과 큰 차이가 없었으나 1980년대 중반부터 하락하기 시작하여 현재에는 500인 이상 대기업의 60%에 불과한 수준에 머물러 있다. 또 5~9인 기업의 평균임금은 50% 수준에 머물러 있다. 통계에 잡히지 않는 영세 자영업자 및 무급가족종사자, 실업자 등의 상황은 중소기업 근로자에 비해서도 더욱 악화되고 있는 것으로 추측된다.

이러한 임금격차는 부분적으로 인적 특성의 차이로 설명된다. 즉, 중소기업에 종사하는 근로자들은 교육이나 경력 등 여러 측면에서 대기업 근로자에 비해 인적 자본의 수준이 낮기 때문에 임금이 낮다는 것이다. 그러나 이러한 인적 특성을 통제할 때에도 대기업과 중소기업 간의 임금격차는 남는 것으로 나타난다.²⁾ 따라서 중소기업은 인적 자본의 수준이 낮고 전반적인 생산성도 낮은 것으로 파악된다.

2. 중소기업의 높은 고용비중

문제는 우리나라에서 중소기업의 비중이 높다는 것이다. 통계청 자료에 의하면 전체 2,400만 취업자 가운데 1~4인 규모의 영세기업에서 일하는 취업자는 40%에 달한다.

외국과 비교해도 우리나라는 영세기업의 비중이 매우 높은 편이다. 제조업에 국한해 볼 때 영국, 독일, 일본, 프랑스 등에서 1~9인 기업의 고용비중은 10% 내외인데 반해 우리나라에서는 이 비중이 40%를 넘고 있다.

영세기업이 많은 것은 자영업이 많은 것과도 관련이 있다. 전체 근로자 중 자영업자의 비중은 약 30%인데, 이는 OECD 국가 중 최상위에 속한다. 산업별로는 자영업

2) 조동훈, 「패널자료를 이용한 기업규모 간 임금격차 분석」, 『노동정책연구』 제9권 제3호, 2009, pp.1~27.

비중이 농림수산업(90%)과 서비스업(29%)에서 높으나 제조업(15%)에서도 결코 낮지 않은 수준이다.

우리나라에서는 정규직과 비정규직 간의 격차가 커다란 사회문제로 인식되고 있다. 물론 이러한 격차는 줄어들어야 하지만, 그보다 더 큰 문제는 대기업과 중소기업 간의 격차라 할 수 있다. 중소기업에서는 정규직이라도 임금이 낮고 사회보험 가입률이 낮다. 반면 대기업에서는 비정규직이라도 임금과 사회보험 가입률이 높다. 다음 그림에 의하면 10인 미만의 영세기업에서 일하는 정규직 근로자의 임금은 300인 이상의 대기업에서 일하는 비정규직 근로자의 임금보다 6.6% 낮다. 또 다음 표에 의하면 10인 미만의 영세기업에서 일하는 정규직 근로자의 고용보험 가입률은 18%(1~4인)와 36%(5~9인)에 불과하나 300인 이상의 대기업에서 일하는 비정규직 근로자의 고용보험 가입률은 81%에 달한다. 사실 중소기업 근로자의 입장에서 볼 때 정규직과 비정규직 간의 차별에 대한 논의는 '남의 나라' 이야기에 불과하다.

3. 중소기업 문제의 원인

중소기업 문제는 매우 복잡하여 쉽게 해결되기 어렵다. 중소기업이 어려움을 겪고 있는 이유로 흔히 대기업의 불공정 거래 관행이 지적된다. 소위 '기술·인력 빼가기,' '납품단가 후려치기' 등이 비난의 대상이 되고 있다. 그러나 정부가 기업 간에 이루어지는 수많은 거래를 일일이 감시하고 불공정 행위를 처벌하기란 쉽지 않을 것이다. 결국 중소기업들의 협상력이 커져야 한다. 예컨대 해외시장에 진출하여 해외 기업과 거래하는 중소기업이 많아진다면 국내에서 불공정 행위는 줄어들 것이다.

중소기업의 특징은 위에서 언급하였듯이 인적 자본의 수준이 낮다는 것이다. 대부분의 경우 경영자와 근로자 모두 인적 자본의 수준이 낮아 해외시장 개척이나 R&D는 엄두도 내지 못하고 있다. 실무를 위한 적절한 영어능력을 갖춘 직원이 없는 경우도 많다. 따라서 양질의 인력이 중소기업에 취직하도록 하는 것이 중소기업 경쟁력 향상을 위해 중요한데, 대부분의 대학졸업자는 대기업을 선호하고 있다. 대학생 선호도를 조사한 결과에 의하면 대학생 중 71%가 대기업을 선호하고 있다. 그러나 20대 근로자들의 일자리 현황을 분석해보면 대기업 근로자는 13%에 불과하다.

중소기업에 대한 선호도가 낮은 것은 일차적으로 임금수준이 낮고 근무환경이 열악하기 때문이지만, 중소기업에 대한 사회적 인식이 우호적이지 못하기 때문이기도 하다. 중소기업은 우리 사회에서 약자이며 보호의 대상으로 인식되는 경향이 있다.

정부가 중소기업에 대해 금융 및 세제 지원 등의 각종 지원을 제공하고 있는 것도 상당 부분 이러한 인식을 바탕으로 한다. 그러나 바로 이러한 인식 때문에 양질의 인력이 중소기업 취직을 꺼려할 수도 있다는 점에 주의해야 한다.

정부의 각종 지원 역시 중소기업의 경쟁력을 약화시키는 요인이라는 지적도 있다. 중소기업에 대해 과도한 수준의 지원을 제공하므로 중소기업들이 중견기업이나 대기업으로 성장할 유인이 약하다는 것이다. 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 제기된다.

이러한 점을 고려할 때 중소기업의 생산성을 높이기 위한 여러 가지 방안을 다각적으로 모색해야 한다. 대기업의 불공정거래 행위를 철저히 적발하여 엄격히 처벌해야 한다. 또 판로개척 등 중소기업이 취약한 부분을 보완해주기 위한 기업지원서비스를 확대해야 하며, 중소기업에 대한 특혜를 줄여 공식부문으로 전환해야 한다. 보다 자세한 논의는 정책제언에서 다루기로 한다.

제4절 소득분배의 악화 및 빈곤의 확산

1. 소득분배의 추이

1990년대 초 이래 제조업/서비스업 간에, 그리고 대기업/중소기업 간에 격차가 커짐과 동시에 소득분배도 악화되고 있다. 2인 이상 도시근로자가구를 대상으로 계산한 가처분소득 기준 지니계수는 1992년 0.245에서 2009년 0.295로 무려 0.05 상승하였고, 상대적 빈곤율은 같은 기간 중 6.5%에서 13.1%로 무려 6.6%p 상승하였다. 2010년에는 분배지표가 다소 개선되었으나, 이것이 추세적 반전을 의미하는지는 아직 불확실하다.

이러한 분배악화는 중소기업 및 서비스업의 저생산성을 반영하는 것으로 보인다. 일각에서는 분배악화가 1990년대 말의 소위 '신자유주의적 개혁' 때문이라고 주장한다. 그러나 이보다는 1990년대 초 이래의 '탈산업화'로 대표되는 구조변화 때문으로 해석하는 것이 타당하다. 제조업/서비스업 간, 대기업/중소기업 간의 격차가 확대되는 시점과 분배악화 시점이 일치하기 때문이다. 또 지표상 우리나라의 고용보호

수준은 OECD 국가 중 중간 순위에 해당하여 '신자유주의적 개혁'이 노동시장을 크게 유연화시켰다고 보기도 어렵다. 특히 임시직 고용에 대한 규제는 33개국 중 18위로서 적다로 말할 수 없다.

2. 소득분배지표의 국제비교

우리나라의 지니계수 및 상대적 빈곤율은 OECD 국가 중 높은 편이다. 전체 가구를 대상으로 계산한 지니계수는 2006년 0.31로서 30개국 중 17위에 해당한다. 또 상대적 빈곤율은 14.6%로서 24위에 속한다.

인구를 연령집단에 따라 분류할 때, 노인들의 빈곤율이 특히 높은 것으로 나타난다. 노인빈곤율은 45%로서 OECD 국가 중 가장 높은 수준에 달해 있다. 이것은 공적연금의 미비 때문으로 해석된다. 공무원연금(1960년), 군인연금(1963년), 사립학교 교직원연금(1975년) 등의 직역연금은 오래 전에 도입되었으나, 전국민을 대상으로 하는 국민연금(1988년)은 최근에야 도입되어 아직 연금수급자가 많지 않다. 이로 인해 대부분의 노인은 개인저축이나 자녀 등으로부터의 사적 이전에 의존하여 생활하고 있는 실정이다.

그러나 노인빈곤 못지않게 근로연령대의 빈곤 역시 심각한 문제이다. 다음 표는 2인 이상 도시근로자가구 표본을 분석한 결과이다. 이에 의하면 근로연령 가구주 가구는 전체 인구 가운데 절대 다수(97%)를 차지하고 빈곤인구 가운데에서도 절대 다수(88%)를 차지하고 있다.³⁾ 또 1997~2008년 중 빈곤율이 3.3%p 상승하였는데, 이 가운데 근로연령 가구주 가구는 2.2%p, 노인 가구주 가구는 1.1%p를 차지하여 전자의 기여도가 2/3에 달하였다. 이러한 사실은 근로연령대의 빈곤을 낮추는 일이 전반적인 빈곤율을 낮추는 데 매우 중요하다는 사실을 보여준다.

근로연령층의 빈곤은 일자리의 불안정에 기인한다. 근로연령층 인구 중 실업자의 약 1/3, 일용직의 약 1/5은 빈곤층으로 추정된다. 그 외에 무급가족종사자, 자영업자, 임시직도 평균 이상의 빈곤율을 보이고 있다. 주목할 것은 앞에서 언급한 바와 같이 우리나라에서 근로자 중 무급가족종사자 및 자영업자의 비중이 약 30%에 달하여, OECD 국가 중 매우 높은 수준이라는 사실이다.

3) 1인 이상 가구를 분석할 경우 빈곤인구 가운데 근로능력가가 차지하는 비중은 60~65%로 줄어든다(노대명 외, 『근로빈곤층 지원정책 개편방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2009, p.116 이하). 1인 가구 중 노인가가 많기 때문이다.

이러한 사실을 고려하면 향후 분배개선을 위한 정책적 우선순위는 노인에 대한 소득지원과 더불어 근로연령층을 위한 노동시장정책에 두어야 할 것으로 판단된다. 특히 근로연령층에 대해서는 공공고용서비스 및 직업훈련 등의 적극적 노동시장정책(active labor market policy: ALMP)을 대폭 강화하는 것이 바람직하다. 구체적인 방안은 아래의 정책제언에서 논의하고자 한다.

제5절 사회통합 약화

1. '성공'을 위한 한줄서기 경쟁과 패배의식의 확산

우리나라에서는 최근 들어 사회통합이 더욱 약화되고 있다는 조짐이 보인다. 이는 소득분배의 악화에도 기인하지만, '성공'을 위한 한줄서기 경쟁이 심화되고 있기 때문이기도 한다. 진학·취업·결혼과 같은 삶의 각 단계에서 우리 국민들은 치열하게 경쟁한다.⁴⁾ 예컨대 모든 고졸자들이 좋은 대학에 가기 위해 경쟁하지만, 60만 수험생 중 0.4%만이 서울대에 입학할 수 있다. 또 1.6%만이 소위 SKY 대학(서울대, 고려대, 연세대)에 입학할 수 있고, 9.9%만이 서울 소재 대학에 입학 수 있으며, 19%만이 수도권 소재 대학에 입학할 수 있다. 대학을 졸업한 후에는 대부분 공기업·대기업 등 소위 '좋은 일자리'에 취직하고 싶어 하지만, 한 해 대학(원) 졸업생 56만명 가운데 이런 희망을 이룰 수 있는 사람은 2~3만명에 불과하다. 그리고 취직한 후에는 좋은 배우자를 만나 결혼하기를 원하는데, 배우자가 근무했으면 하는 기업형태는 공기업 42%, 대기업 35%, 외국계 기업 9%이고, 중견기업은 7%, 중소기업은 6%, 벤처기업은 1%에 불과하다.⁵⁾ 대부분의 사람들은 자신이 원하는 배우자와 결혼하지 못하는 것이다.

이처럼 진학·취업·결혼 등 삶의 각 단계에서 겪는 좌절은 인생의 패배감으로 귀결된다. 어느 설문조사에 의하면 “인생의 가장 중요한 경쟁(사업, 취업, 입시, 결혼, 승진 등)에서 이겼나?”라는 질문에 대해 19세 이상 남녀 가운데 44%가 “그렇지 않다”고 응답했다. 즉, 많은 사람들이 스스로를 패배자로 인식하고 있는 것이다.

4) 김희삼, 「한국 교육의 형평성과 효율성」, 미발표 원고, 2012.

5) 직장인 대상 설문조사 결과(잡코리아, 2011).

문제는 이들이 자신이 좌절하게 된 원인을 어디에서 찾는가에 있다. 만일 그 원인이 자신에 있지 않고 사회에 있다고 생각한다면 사회에 불만을 갖게 된다. 이런 측면에서 보면 “균등한 경쟁의 기회가 보장되고 있는가?”라는 질문에 대해 61%의 사람들이 “보장되지 않고 있다”고 응답한 것은, 좌절의 원인이 균등한 경쟁의 기회를 보장하지 않는 사회구조에 있다고 보는 사람이 매우 많음을 시사한다. 또 “양극화를 줄이기 위해 사회안전망과 복지를 확대할 필요가 있는가?”라는 질문에 대해 89%의 사람들이 “필요하다”고 응답한 것은, 사회안전망이 불충분하다고 보는 사람이 절대다수임을 시사한다.

2. 사회통합의 약화가 초래하는 문제점

이러한 결과는 사회통합(social integration)이 약해져 가고 있음을 의미한다. 사회통합이 약화되면 집단 간의 갈등이 심화되고 정책선택이 왜곡될 가능성이 커진다.

대표적인 예로서 정치권에서 요구하여 정부가 어느 정도 수용하기로 한 ‘반값 등록금’을 들 수 있다. 이 정책의 목표는 일차적으로 대학생들의 학비부담을 줄여주는 것이다. 그러나 왜 대학생들에 대한 소득이전(income transfer)이 다른 취약계층에 대한 소득이전에 우선되어야 하는지에 대해서는 아무도 명확한 답변을 주지 못한 상황에서 정책이 추진되었다. 또 이러한 소득이전이 사회적으로 바람직한 결과를 낳지 못할 수 있다는 점도 간과되었다. 즉, 이미 대학진학률이 80%를 넘어서서 과잉교육의 우려가 제기되는 상황에서 등록금을 더 낮추면 대졸 실업자만 더 양산할 가능성이 있다. 더 심각한 문제는 우리나라 대학교육의 질적 수준을 극복하기 위해서는 더 많은 대학투자가 상황임을 고려하면, 반값등록금은 오히려 대학투자를 구축하여 대학교육의 질적 수준을 더욱 낮추고 대학생들의 취업을 더욱 어렵게 할 수 있다.

외국에서도 정책선택이 왜곡되는 사례는 흔히 볼 수 있다. 대표적인 예가 중남미에서 풍미했던 포퓰리즘(populism) 정책이다.⁶⁾ 중남미에서는 전통적으로 해외시장을 상대로 농축산업을 영위하는 대지주 계급이 국가의 경제력과 정치권력을 독점하고 있었다. 이런 상황에서 1920년대부터 1970년대까지 여러 나라에서 카리스마를

6) Jeffrey D. Sachs, “Social Conflict and Populist Policies in Latin America,” NBER Working Paper No. 2897, 1989; Rudiger Dornbusch and Sebastian Edwards, “Macroeconomic Populism in Latin America,” NBER Working Paper No. 2986, 1989.

가진 지도자가 나타나, 근대산업 부문의 노동자 및 중산층을 위한 포퓰리즘 정책을 추진하였다. 정책의 기초는 수입대체산업화(Import Substitution Industrialization: ISI), 인위적인 임금 인상 및 농산물 가격 인하, 환율 절상 등이었다. 이 가운데 특히 수입대체산업화를 위해 정부는 과도한 투자에 나서게 되었고 이는 재정지출의 급증과 재정적자의 심화를 초래하였다. 또 재정적자를 화폐발행으로 메우는 과정에서 물가가 극도로 불안해졌는데, 물가상승에 맞추어 명목환율을 절하하지 않음에 따라 경상수지가 큰 폭의 적자를 보였다. 이러한 고물가와 경상수지 적자는 종종 경제위기를 초래하여 성장에 심각한 피해를 입혔다.

사실 정치과정에서 포퓰리즘은 긍정적인 측면을 가진다.7) 대지주 계급이 정치권력을 독점하던 체제에서 도시 노동자 및 중산층의 정치적 참여를 확대하는 데 기여하였기 때문이다. 또 포퓰리즘의 특징인 대중운동(populist movement)적인 성격은 소외된 계층이 주류 정치체계에 편입되는 과정에서 불가피한 측면이 있다.8) 소외된 노동자 및 중산층에게 경제성장의 과실을 나누어주기 위해 정부가 적극적인 역할을 수행하고자 하는 것 역시 타당한 노력이라고 볼 수 있다.

문제는 잘못된 경제정책을 선택하였던 데 있다. 이들이 선택한 무리한 수입대체산업화, 막대한 재정적자, 과도한 환율절상은 결국 파국을 초래하였다.9) 노동자 및 중산층을 도와주기 위한 정책이 결국 이들을 더 힘들게 하였던 것이다. 이로 인해 지도자들은 카리스마를 잃게 되고 비극적으로 삶을 마치는 경우가 많았다.

현실 정치에서는 소외된 계층은 항상 존재하고 이들을 대변할 정치인들도 항상 나타난다. 그리고 이들이 자칫 정책을 잘못 선택하게 되면 국가와 개인은 파국을 맞게 된다. 따라서 소외계층의 문제를 사전에 파악하고 대처할 필요가 있다. 구체적으로는 소외계층의 욕구가 무엇인지 정확히 파악하고, 경제적·사회적으로 가장 합리적인 대안을 찾으려 하며, 이를 대중에게 설득하여 추진할 필요가 있다. 이하에서는 정책 대안을 제시하고자 한다.

7) Margaret Canovan, "Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy," *Political Studies*, Vol. 47, No. 1, 1999, pp.2~16.

8) 우리나라에서도 1987년에 정점에 달한 민주화 운동은 대중운동적인 성격을 가졌다.

9) 이와 달리 우리나라는 1960년대부터 수출지향적 성장전략을 추진하였으며 1980년대에는 재정건전성 회복에 총력을 기울였다(고영선, 『한국경제의 성장과 정부의 역할: 과거, 현재, 미래』, 한국개발연구원, 2008)..

제3장 지속가능한 공생발전을 위한 정책제언

제1절 인적 자원에 대한 투자 확대

1. 국가경제의 생산성과 교육서비스

앞에서 보았듯이 국제경쟁에 노출된 제조업 및 대기업 부문에서는 생산성이 빠르게 향상되고 있는 반면 서비스업 및 중소기업 부문은 그렇지 못하다. 앞으로 핵심적인 과제는 서비스업 및 중소기업 부문의 생산성을 향상시키는 일이다. 이를 위해서는 여러 가지 노력이 필요하다. 무엇보다 평균적인 인적 자원의 수준을 제고하여 중소기업에도 유능한 인력이 공급될 수 있도록 해야 한다. 이런 관점에서 우리나라의 교육체계는 매우 낙후된 것으로 평가된다.

2. 초중등 교육서비스의 현황

먼저 우리나라의 초중등 교육을 살펴보면, 학력 측면에서는 성과가 우수한 것으로 나타난다. 중학교 2학년 학생의 2007년 IEA TIMSS 순위는 48개국 중 수학 2위, 과학 4위였다. 또 고등학교 1학년 학생의 2009년 OECD PISA¹⁰⁾ 순위는 65개국 중 읽기 2위, 수학 4위, 과학 6위였다.¹¹⁾

그러나 선행학습과 입시 위주의 교육으로 장기적 효과는 의문시되고 있다. 예컨대 IEA TIMSS의 흥미 및 자신감은 매우 낮은 수준인데, 수학 관심도는 44위, 자신감은 43위였으며, 과학 관심도는 29위, 자신감은 27위였다. 또 OECD PISA의 학습시간당 수학성적은 61점으로서 OECD 평균 75점에 크게 미달하였다.

이러한 현상은 학교와 교사의 책임과 자율이 미흡한 데 일차적인 원인이 있는 것으로 보인다. 교장과 교사들의 학생과 학부모에 대한 책무성이 부족하고, 교과과정

10) Programme for International Student Assessment.

11) 도시 또는 도시국가(상하이, 싱가포르, 홍콩 등)를 제외할 경우 각각 1위, 1위, 3위.

의 다양성도 부족한 것으로 파악된다. 많은 교사들은 교직을 '좋은 일자리'로만 여길 뿐, 학생들의 인성을 함양하고 부족한 부분을 메워주어야 할 의무는 소홀히 하고 있다는 지적이 있다. 또 획일적인 교과과정으로 인해 이러한 의무를 제대로 수행하기 어렵다는 지적도 있다. 서비스 공급자들의 책임과 자율을 확대하여 공교육을 정상화시킬 필요가 있다고 판단된다.

3. 고등교육서비스의 현황

초중등 교육뿐 아니라 고등교육도 많은 문제를 안고 있다. 대학교육은 양적 확대에도 불구하고 질적 확충이 미흡하다. 예컨대 2011년 IMD의 평가에서 '대학교육이 경쟁사회의 요구에 부합하는 정도'는 59개국 가운데 39위에 그쳤고, '경영교육이 산업계의 수요에 부합하는 정도'는 35위에 그쳤다. 또 '영어 숙달도'는 46위에 그쳤고, '언어능력이 기업의 요구에 부합하는 정도'는 31위에 그쳤다.

또 '타임紙 세계대학순위(The Times Higher Education World University Ranking)'에서 세계 200대 대학에 포함된 대학의 수는 4개에 불과하다. 압도적 우위를 차지하고 있는 미국(72개)과 영국(29개)을 제외하더라도, 우리나라보다 인구가 훨씬 적은 네덜란드(10개), 캐나다(9개), 호주(7개), 스위스(6개), 스웨덴(6개)보다도 초라한 성적이다. 또 중국(6개)이 경제발전 수준에 비해 경쟁력 있는 대학을 다수 보유하고 있다는 점도 특기할 만하다.

우리나라 고등교육의 가장 큰 문제는 노동시장과의 연계가 부족하다는 점이다. 예컨대 중 NEET(neither in employment nor in education or training)의 비중은 OECD 국가 중 최상위에 속한다.

대학교육의 질적 개선 역시 교육서비스 공급자들의 책임의식 함양에서 시작되어야 한다. 그러나 현재와 같이 학생들을 취직시키기 위해 굳이 노력하지 않아도 신입생 확보에 별다른 어려움을 겪지 않는 학교들이 많이 존재하는 한, 책임의식 함양은 어려울 것으로 보인다.

4. 교육서비스의 질적 향상을 위한 과제

초중등 교육의 경우에는 교육과정과 평가 및 입시제도를 향후 경제·사회가 요구하는 핵심역량 중심으로 재설계할 필요가 있다. 이를 통해 공교육은 미래인재 육성

을 위한 투자로서의 적절성(relevance)을 확보해야 한다. 또한 사교육은 높은 교육열의 한 단면으로서 억제하기 어려운 존재임을 감안하여, 사교육과 대결·경쟁하기보다 공교육의 본분(창의·인성교육)에 충실할 필요가 있다. 이와 더불어 수요자 중심의 교육서비스를 공급하기 위해 학교 단위의 자율과 책임을 강화해야 하며, 우수교사 육성에도 노력을 기울여야 한다. 또한 저소득층을 위한 다양한 프로그램을 개발하고 재정지원을 확대하여 교육격차를 완화해야 한다.

고등교육의 경우에는 질적 향상을 위해서는 투자 증대가 필요한 상황임을 고려하여 '반값 등록금'보다 '교육서비스의 질적 확충'에 초점을 맞출 필요가 있다. 또한 대학 구조조정과 학내 구조개혁을 과감히 추진하여 경쟁력을 높여야 한다. 특히 실무 중심의 직업교육을 강화하고 취업지원 역량을 확충해야 하며, 노동시장 수요에 대한 민감도를 높이기 위해 대학 평가 및 유인 체계를 구축할 필요가 있다.

제2절 시장지향적 구조개혁

성장촉진과 분배개선을 위해서는 중소기업과 서비스업 부문의 생산성 제고가 절실하다. 이를 위해서는 구조개혁(structural reform)을 통해 시장친화적(market-friendly) 경제체제를 구축해야 한다. 구체적으로는 대외개방 확대, 규제개혁과 경쟁정책 강화, 그리고 중소기업 정책의 방향전환이 필요하다.

1. 대외개방 확대

세계화(globalization)는 우리가 타고 넘어야 할 파고(波高)이다. 우리나라의 지속적인 생존과 번영을 위해서는 세계시장과의 통합이 불가피하며, 세계화를 받아들이고 경쟁력을 적극적으로 높이기 위한 노력이 필요함을 인식해야 한다. 특히 보다 많은 중소기업들이 해외시장을 개척하고 기업규모를 키워가는 것이 중요하다. 외국기업과 경쟁할 수 있는 능력을 갖추지 못하다면 대기업의 하청구조에서 벗어나지 못하여 항상 생존을 위협받게 된다는 점을 인식해야 한다.

2. 규제개혁과 경쟁정책 강화

진입장벽을 낮추고 경쟁을 촉진하는 데 초점을 맞추어 규제개혁을 추진해야 한다. 특히 고부가가치 서비스업 부문의 진입장벽을 낮추고 인적 및 물적 투자가 확대될 수 있는 기반을 조성해야 한다. 예컨대 의사·변호사·회계사 등의 전문자격사 분야에서는 각종 규제의 완화 및 서비스 품질에 대한 감독의 강화가 필요하다.¹²⁾

이러한 규제개혁과 더불어 대기업집단의 불공정 행위를 엄단하고, 불법행위에 대해 엄정하고 공정하게 법을 집행해야 한다. 지금까지 정부는 대기업의 반경쟁 행위에 대해 지나치게 관대하였던 측면이 있다. 예컨대 공정거래위원회는 2010년에 3,500건의 가격담합행위를 적발하였지만 불과 66건에 대해 벌금을 부과하였고, 벌금액수는 평균적으로 부당이득의 2.3%에 불과하였다.¹³⁾ 또 2012년 1월에 삼성과 LG는 2008년 6월부터 2009년 9월까지 노트북PC와 평면TV의 가격을 담합한 혐의로 258억원(삼성) 및 188억원(LG)의 벌금을 부과받았다. 두 회사는 지난 2년간 세 번에 걸쳐 벌금을 부과받았으나 미약한 처벌로 인해 행태를 고치지 않고 있다. 이들이 취한 부당이득은 그만큼 소비자들이 손해를 보았음을 의미한다.

터널링(tunnelling), 프라핑(propping)과 같은 행위도 근절되어야 한다.¹⁴⁾ 먼저 터널링이란 재벌 일가가 소유한 계열사들이 서로 특혜를 주는 행위를 말한다. 재벌 회장은 적은 지분을 가지고도 계열사들 간의 복잡한 소유관계를 통해 지분 이상의 통제권을 행사할 수 있다. 이런 상황에서 터널링은 재벌 일가가 쉽게 돈을 버는 방법의 하나로 사용된다. 예컨대 2007년에 공정거래위원회는 현대 재벌 회장의 아들이 소유하고 있는 글로비스(Glovis)에 대해 현대자동차가 입찰도 없이 1.3조원에 달하는 사업권을 부여한 것에 대해 벌금을 부과한 바 있다.

다음으로 프라핑은 경영상 어려움에 처한 계열사에 대해 다른 계열사들이 금융지원을 제공하는 행위를 말한다. 이것 역시 소액주주들의 희생을 바탕으로 재벌 일가가 돈을 버는 방법으로 사용될 수 있다.

재벌 일가의 배임 및 횡령행위도 공공연히 벌어지고 있다. 2012년 2월 3일에 한화

12) 고영선·김두얼·윤경수·이시욱·정완교, 『전문자격사제도 개선방안 연구』, 한국개발연구원, 2009; 윤희숙·고영선, 『의료서비스산업 선진화를 위한 제도개선과제』, 한국개발연구원, 2009.

13) The *Economist*, “Bakers and chaebol in South Korea: Let them eat cake,” 2012. 2. 4.

14) The *Economist*, “The Korea discount: Minority report,” 2012. 2. 11.

그들은 김승연 회장이 다른 임원들과 함께 횡령혐의로 조사를 받고 있다고 정기 기업공시에서 밝혔다. SK 그룹 최대원 회장은 회사자금 990억원을 빼돌린 혐의로 1월에 기소되었다. 최 회장은 2003년에도 1조원 규모의 분식회계로 기소된 전력이 있으나 대통령의 사면으로 완전 복권된 바 있다.¹⁵⁾ 삼성그룹의 이건희 회장도 세금탈루로 유죄선고를 받았지만 2009년에 사면을 받았다.¹⁶⁾

재벌을 포함한 모든 기업들의 반경쟁 행위에 대해서는 철저한 적발과 엄중한 처벌이 필요하다. 이를 위해 공정거래위원회의 역할을 강화하고 법집행의 투명성을 높여야 한다. 또 반경쟁 행위뿐 아니라 기업 소유주들이 저지르는 일체의 범법행위에 대해서도 엄중한 처벌이 요구된다. 그 대신, 경쟁질서를 따르고 법을 지키는 대기업에 대해서는 자본주의 시장경제의 원칙에 충실하게 자유로운 기업활동을 보장하고, 정부의 자의적인 개입과 간섭을 철폐해야 할 것이다.

3. 중소기업 정책의 방향전환

중소기업 정책은 방향을 근본적으로 전환할 필요가 있다. 모든 중소기업을 보호하려는 하기보다는 생산성이 높은 중소기업을 중심으로 구조조정이 이루어져 평균적인 규모가 커지도록 유도해야 한다.

복잡한 사업체제도 대폭 정비하고 단순화할 필요가 있다. 중소기업청을 비롯한 수많은 부처에서 수백개의 사업을 추진하고 있다.¹⁷⁾ 많은 중소기업, 특히 인력이 부족한 영세기업들은 어디에 가서 누구에게 어떤 도움을 받아야 할지 파악하기도 어렵다. 또 적지 않은 중소기업들이 정부지원을 받기 위해 재무제표를 거짓으로 꾸미고 수많은 서류를 준비하는 데 시간을 허비한다. 여러 부처에서 추진하고 있는 수백개의 사업을 대폭 단순화하고 지원창구를 일원화해야 한다.

중소기업정책에 있어 시혜성 자금지원은 줄여나가야 한다. 사업성을 정확히 파악하지 못한 상태에서 실시되는 자금지원은 혜택을 받는 기업과 받지 못하는 기업 사이에 불공평성을 낳고, 경쟁력 있는 기업에게 오히려 불리하게 작용할 수 있다. 또

15) 최 회장은 2010년 11월에 개최된 G20 비즈니스 서밋(Business Summit)에서 12명의 의장(convener) 중 유일한 한국 기업인으로 활동하였다.

16) 이 회장은 사면으로 인해 국제올림픽위원회(IOC) 위원직에 복귀할 수 있었다. 정부의 사면조치는 2018년 동계올림픽을 강원도 평창에 유치하려는 정부의 노력과 관련이 있었던 것으로 보인다.

17) 기획재정부, 『중소기업 지원사업군 심층평가 결과 및 지출효율화 방안』, 2011. 11. 22.

정부에 대한 중소기업의 의존성을 높여 자생력을 키우는 데 걸림돌이 될 수 있다. 따라서 재정을 통한 자금지원은 최소한의 범위에 국한할 필요가 있다. 예컨대 창업 초기의 기업에 집중하고, 일반 금융기관에서 대출을 받을 만한 업력을 쌓은 기업들에 대해서는 재정지원을 줄여나가야 한다.

시혜성 자금지원보다는 여러 가지 기업서비스에 초점을 맞출 필요가 있다. 예컨대 많은 중소기업에서는 영어능력을 갖춘 인력이 부족한 것으로 알려져 있다. 외국에서 주문서가 들어와도 제대로 대응하지 못하고 서랍 속에 쌓아놓기만 한다는 것이다. 정부는 중소기업의 이런 부족한 점을 메워주어야 한다. 즉, 영어번역 서비스를 제공하여 중소기업들이 판로를 개척하는 데 도움을 주어야 한다. 그 가운데 경쟁력 있는 기업들은 판로를 더욱 넓혀가면서 기술력을 쌓을 것이며, 그렇지 못한 기업은 자연스럽게 퇴출될 것이다. 판로개척을 지원하기 위해 KOTRA와 같은 관련 조직과 관련 사업을 종합적으로 검토하고 개선방안을 마련할 필요가 있다.

4. 스웨덴과 핀란드의 사례

구조개혁과 관련해서는 스웨덴과 핀란드의 사례를 참조할 필요가 있다. 이들 국가는 1990년대 초에 금융위기를 겪은 후에 적극적으로 재정긴축을 단행하면서 동시에 구조개혁을 추진하였다.¹⁸⁾ 예컨대 1995년에 EU에 가입하고 소매 및 은행 부문의 규제완화를 추진하였다. 현재 이들 나라는 경제 영역에서는 우리보다 훨씬 시장지향적인 체제를 갖춘 것으로 평가된다. 이러한 사례는, 한편으로 사회안전망을 튼튼히 갖추면서 다른 한편으로 시장친화적인 경제체제를 구축하는 일이 양립될 수 있음을 보여준다.

18) McKinsey Global Institute, "Debt and Deleveraging: Uneven Progress on the Path to Growth," 2012. 1.

제3절 취약계층 지원 강화

1. 복지지출의 급증과 미흡한 효과성

정부는 그동안 꾸준히 사회보장제도를 확대해 왔다. 특히 1970년대에 의료보험을 도입하고 점차 적용범위를 확대하여 1989년에는 전 국민에게 의료보험을 적용하게 되었다. 또 1988년에 국민연금을 도입하여 1999년에 전 국민에게 적용하였고, 1995년에 고용보험을 도입하여 1998년에 전 사업장에 적용하였다. 이어서 2000년대에는 국민기초생활보장제도(2000년), 노인장기요양보험(2008년), 근로장려세제(2008년), 기초노령연금(2008년) 등의 새로운 제도를 도입하였다. 이에 따라 우리나라는 제도적 측면에서는 어느 나라에 못지않은 체계를 갖추게 되었다.

이처럼 제도가 확대되면서 복지지출이 급증하고 있다. 특히 1990년대 하반기부터 복지지출은 가파른 증가추세를 보이고 있는데, 2008년에는 GDP의 약 8%에 해당하였다. 이 가운데 사회보호지출과 보건지출이 각각 절반 정도를 차지하고 있다.

복지지출이 증가함에 따라 전체 재정지출이 빠르게 증가하고 있다. 일반정부의 재정지출은 1990년대 중반까지는 GDP의 20% 이하에 머물렀으나 1990년대 하반기부터 빠르게 증가하고 있다. 현재 복지지출은 경제·교육·국방 등 중요한 지출항목 가운데 가장 큰 규모를 보인다.

이러한 지출증가를 뒷받침하기 위해 국민부담도 빠르게 증가하고 있다. 1980년대 중반까지는 국민부담이 GDP의 16~17%에 불과했지만, 이후 급증하여 2008년에는 27%에 달하였다. 국민부담을 조세부담과 사회보장부담으로 나누어 볼 때, 사회보장부담의 증가추세가 특히 두드러진다. 이는 1980년대 말에 국민연금이 도입되고 전 국민 의료보험이 달성된 이후 국민연금보험료와 건강보험료가 빠르게 증가해 왔기 때문이다. 2008년의 경우 조세부담은 GDP의 21%, 사회보장부담은 6%를 보였다.

이러한 국민부담의 증가는 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높다. 근로에 대한 조세는 개인의 근로유인을 낮추며 투자에 대한 조세는 기업의 투자유인을 낮춘다.¹⁹⁾ 또 정부부문의 비대화는 국민경제 전체의 효율성을 떨어뜨린다. 우리

19) 고영선, “분배와 성장의 선순화를 위한 과제,” 문형표·고영선 편, 『중장기 정책우선순위와

나라에서는 그동안 1인당 소득수준이 빠르게 향상되어 왔지만 아직 미국의 60%에 불과하다. 이 시점에서 국민부담의 과도한 증가는 복지국가의 건설을 위해 필요한 물질 기반을 약화시킬 가능성이 높다.

이처럼 복지지출과 국민부담이 빠르게 늘어나고 있음에도 불구하고, 소득분배 악화에 대처하기 위한 사회보장제도의 역할은 제한되어 있는 상태이다. 조세 및 소득이전제도로 인한 상대빈곤율의 감소폭을 살펴보면, 우리나라는 OECD 국가들 가운데 가장 작은 감소폭을 보이고 있다.

이는 무엇보다도 국민연금이 제 역할을 하지 못하고 있기 때문으로 보인다. 국민연금은 1988년에 도입되어 수급권자가 아직 많지 않다. 우리나라의 사회지출은 OECD 평균의 절반 미만에 불과한데, 특히 노령지출에 있어 큰 차이를 보이고 있다. 앞으로 국민연금 수급권자가 늘어나면서 사회보장제도의 역할은 증가할 것으로 예상된다.

2. 광범위한 복지 사각지대

앞에서 살펴본 것처럼 저숙련 근로자들을 중심으로 근로연령층의 빈곤이 확산되고 있다. 근로연령층을 위한 사회안전망으로 대표적인 것은 대표적인 것은 고용보험이다. 고용보험은 실업급여 및 각종 적극적 노동시장정책(직업훈련, 직업알선, 고용보조금 등)을 담당한다.

그러나 고용보험의 가입률은 현재 약 40%에 불과하다. 무엇보다 자영업자들이 법률상 아직도 가입대상에서 제외되어 있기 때문이다. 또 영세기업 근로자는 가입 대상이더라도 소득노출 회피 등의 이유로 가입률이 매우 낮다.

공적연금의 경우에도 가입률은 60% 정도에 머물고 있다. 이처럼 낮은 사회보험의 가입률은 노동시장의 이중구조를 반영한다. 우리나라의 노동시장은 핵심부와 주변부의 두 영역으로 나누어져 있는데, 핵심부는 유연성이 매우 낮고 주변부는 안전성이 매우 낮다. 즉, 핵심부의 제조업 종사자, 대기업 종사자, 공공부문 종사자, 정규직 근로자 등은 노동법에 따른 높은 수준의 고용보호와 각종 사회보장혜택을 누리고 있는 반면, 주변부의 서비스업 종사자, 중소기업 종사자, 영세자영업자, 비정규직 근로자 등은 노동법이 제대로 적용되지 않아 고용보호의 수준이 낮고 사회보험의

『제정운영방향』, 한국개발연구원, 2005, 19~147쪽; 고영선, 『한국경제의 성장과 정부의 역할: 과거, 현재, 미래』, 한국개발연구원, 2008.

혜택을 거의 받지 못하고 있다.

이러한 이중구조는 1950년대의 노동법 제정 이래 지속되어 온 것으로서, 행정력의 미비, 높은 자영업자 비중과 같은 문제가 해소되지 않는 한 앞으로도 지속될 전망이다. 그러므로 일용직 및 영세자영업자 등 빈곤의 위험에 매우 많이 노출된 근로자에 대해서는 사회보험을 확대하기보다 사회보험의 틀 밖에서 해결책을 모색하는 것이 바람직하다.

사회보험의 가입률이 낮으므로 우리나라에서는 공공부조의 역할이 클 수밖에 없다. 2007년 OECD 공공사회지출(SOCX) 중 공공부조를 포함한 '기타 지출'은 GDP 대비 0.8%로서 OECD 평균(0.5%)을 크게 상회하고 있다. 또한 현재 기초보장제도의 수급자는 총인구의 약 3%인데, 일본은 생활보호 수급자의 비중이 1.2% 정도인 것으로 알려져 있다.

이처럼 공공부조의 역할이 상대적으로 큼에도 불구하고 그 혜택을 받지 못하는 빈곤층이 광범위하게 존재한다. 우리나라의 대표적인 공공부조제도는 국민기초생활보장제도인데, 이는 2010년에 155만명에게 약 9조원의 급여를 제공하였다. 그러나 2011년 한국복지패널을 분석한 결과에 의하면, 빈곤층 가운데 2/3는 기초보장제도 비수급자이다. 비수급의 주요 원인은 자산보유 및 부양의무자의 존재로 알려져 있다.

또 다른 공공부조제도인 기초노령연금은 65세 이상 노인의 70%에 대해 최대 월 9.1만원(노인 단독가구) 또는 14.6만원(노인 부부가구)을 지급하고 있는데, 현재의 급여수준은 공적연금이나 기초보장제도의 혜택을 받지 못하는 빈곤층의 노인들에게는 충분치 않은 금액이다. 반면, 중산층 이상의 노인에게까지 급여를 제공하여 예산을 낭비하고 있다는 지적도 받고 있다. 2010년의 경우 373만명의 노인에 대해 총 3.7조원(국비 2.7조원, 지방비 1.0조원)을 지급하여 기초보장 다음으로 가장 큰 규모의 공공부조제도가 되었다.

3. 활성화정책의 미흡

앞에서 지적한 바와 같이 최근에는 근로연령층의 빈곤증가가 전반적 빈곤증가를 주도하고 있다. 이에 대처하기 위해서는 근로빈곤층에 대해 생계지원을 제공할 수도 있고, 이들의 노동시장 참여를 독려하고 지원하기 위한 다양한 정책수단을 동원할 수도 있다. 황덕순은 후자를 '근로활성화정책(activation policy)'이라 명명하고, 여기에 속하는 사업을 다음 표와 같이 분류하고 있다.

우리나라의 문제점은 취약계층 근로자를 위한 활성화정책이 제대로 작동하고 있지 않다는 것이다. 예컨대 적극적 노동시장정책(active labor market policy)의 지출 규모는 2007년의 경우 GDP의 0.1%로서 OECD 평균(0.5%)의 1/5에 불과했다. 2009년에는 급증하였으나 대부분 희망근로 등의 직접 일자리 창출사업이 증가한 데 기인하며, 이를 제외할 경우 2007년과 크게 다르지 않다.

더구나 우리나라의 적극적 노동시장정책은 고용보험 중심으로 정책이 설계되어 있어 고용보험 미가입자들은 직업훈련·취업알선 등의 서비스를 제대로 받지 못하고 있다. 고용보험 미가입자들을 위한 노동시장정책으로는 보건복지부가 관리하는 자활사업, 고용노동부가 관리하는 취업성공패키지사업, 그리고 여러 부처가 관리하는 직접 일자리 창출사업 등이 있다. 또 기획재정부가 관리하는 근로장려세제(Earned Income Tax Credit: EITC)도 노동시장정책으로 간주될 수 있다.

이 가운데 자활사업은 국민기초생활보장제도 수급자를 주 대상으로 하는데, 수급자 가운데 근로능력이 있는 사람은 원칙상 조건부 수급자로 분류되어 자활사업이나 취업성공패키지사업에 참여해야 한다. 그러나 근로능력자 가운데 조건부 수급자는 13%(2009년)에 불과하며, 나머지 87%는 이미 일자리가 있거나 학업 등의 이유로 일을 할 수 없는 것으로 판정되어 조건부과에서 제외되고 있다. 조건부과 제외자에 대해서는 기초보장급여 지급 외에 별다른 관리와 지원이 이루어지지 않고 있다.

한편 조건부 수급자는 다시 취업대상자와 비취업대상자로 분류되어 전자는 취업성공패키지사업으로, 후자는 자활사업으로 보내진다. 비취업대상자는 건강상의 이유 등으로 일반 노동시장에 참여하는 것이 어려운 근로자들이다. 현재 조건부 수급자의 약 90%가 비취업대상자로 분류되고 있다.

이처럼 기초보장 수급자 가운데 근로능력자의 대부분은 조건부과 제외자 또는 비취업대상자로 분류되어, 이들의 일반 노동시장 참여를 촉진 및 지원하기 위한 지원은 미흡하다고 판단된다.

자활사업과 달리 취업성공패키지사업과 근로장려세제는 수급자 이외의 저소득 취업예로계층을 주요 대상으로 한다. 취업성공패키지사업은 취약계층 근로자에 대해 3단계에 걸친 지원(그림 18)을 제공함으로써 이들이 노동시장에 성공적으로 정착할 수 있도록 도와주는 데 목적이 있다. 이 사업에 참여하는 사람들에게는 경제적 유인을 제공하고 있는데, 1단계 참여기간 중에는 20만원의 수당을 지급하며, 취업 시에는 100만원의 취업성공 축하금을 지급하고, 기초보장제도 수급자가 탈수급한 경우에는 100만원의 탈수급 축하금을 지급한다. 참가자 및 예산은 2010년 3만명 및

197억원, 2011년 5만명 및 648억원으로 계획되었다.

취업성공패키지사업은 일정한 성과에도 불구하고 한계를 안고 있다고 평가된다. 예컨대 국회예산정책처²⁰⁾는 사업의 취지와 달리 훈련 참여를 통한 취업지원 실적이 저조하고, 단순한 취업알선을 통한 취업지원이 대부분이라고 지적하였다. 2010년 참여자 25,561명 중 8,652명(34%)만이 훈련에 참여하였으며, 나머지 16,909명(66%)은 단순히 취업알선 과정만을 거쳤다는 것이다. 또 대부분의 취직직종이 생산직, 회계 및 경리 관련 사무직, 청소 및 파출부, 경비 등으로, 복잡한 사업과정 및 관리비용을 들이지 않더라도 쉽게 취업할 수 있는 직종이라고 지적하였다.

근로장려세제도 역시 실효성이 높지 않은 것으로 평가된다. 근로장려세제의 경우, 근로장려금이 처음 지급된 2009년에 총 72.4만 가구(전체 가구의 4%)에 대해 5,582억원이 지급되었다. 강병구²¹⁾는 가구당 급여액이 적고 적용대상 소득구간이 협소하여 생계지원이나 근로유인 제고에 큰 역할을 못하고 있다고 평가하였다. 또 2010년에는 2009년에 비해 2010년 대상가구 및 지급액이 감소하였는데, 국회예산정책처는 이것이 가구소득기준(최대 1,700만원)이 고정되어 있기 때문이라고 지적하였다. 가구소득기준 1,700만원은 제도가 도입된 2006년의 차상위계층 연간 소득액인 1,685만 원을 기준으로 정한 것으로서, 그 이후 매년 상승하는 소득수준을 반영하지 못하고 있는 것이 사실이다.

4. 복지정책의 우선순위

앞에서 살펴본 바와 같이 현재 복지지출이 급증하고 있음에도 그 효과는 아직 미흡한 실정이다. 특히 노인빈곤율이 40%를 넘고 있고, 저숙련 근로자를 중심으로 근로연령층의 빈곤도 심각한 문제를 제기하고 있다. 앞으로 국민연금이 확대되면서 노인빈곤을 낮추는 데 기여할 것이나, 공적연금 전체의 가입률이 약 60%에 머물고 있어 많은 노인들이 여전히 빈곤의 위협에 노출될 것으로 보인다. 또 저숙련 근로자들은 급격한 탈산업화 추세 속에서 상대적 지위가 더욱 약화되고 있다. 이에 대응하여 향후 복지정책은 다음과 같은 방향으로 추진하는 것이 바람직하다.

첫째, 복지재정의 지속가능성(sustainability)을 확보하기 위해 노력해 한다. 특히

20) 국회예산정책처, 『2010회계연도 결산분석보고서』, 2011.

21) 강병구, 「근로장려세제와 최저임금제도의 고용 및 소득분배 개선효과」, 이병희·홍경준·이상은·강병구·윤자영, 『근로빈곤의 실태와 지원정책』, 한국노동연구원, 2010, 126~170쪽.

문제가 되는 것은 공적연금과 건강보험이다. 공적연금 가운데 공무원연금 등 직역 연금에 대해서는 보다 과감한 계수조정(parametric change)이 필요한데, 소득대체율 인하, 수급개시연령 연장, 기여율 인상 등이 그것이다. 또 국민연금에 대해서는 장기적으로 스웨덴과 같은 명목확정기여(Notional Defined Contribution: NDC) 제도의 도입을 검토할 필요가 있다. NDC는 경제성장률, 인구증가율 등의 거시경제 변수들이 변할 때 이에 맞추어 연금급여도 자동적으로 조절하도록 하여 재정안정을 확보하는 방식이다. 스웨덴뿐 아니라 이탈리아와 러시아 등의 나라도 이러한 방식으로 전환하였다. 이와 더불어 건강보험에 대해서는 보험료 인상, 경증질환에 대한 본인 부담금 인상, 수가제도 개선 등의 다양한 노력을 기울여야 한다.

둘째, 노인빈곤 문제의 해결은 일차적으로 기초보장제도에 의존해야 한다. 그러나 부양의무자 기준으로 인해 기초보장제도가 제 역할을 다하지 못하고 있음을 고려할 때, 부양의무자 기준을 다소 완화하는 것이 바람직하다고 판단된다. 또 최저임금에 비해 과도하게 설정된 최저생계비 수준을 낮추는 방안도 추진해야 한다.²²⁾ 이와 더불어 기초노령연금의 개편을 추진할 필요가 있는데, 구체적으로는 급여대상을 줄이고 1인당 급여액을 늘려야 한다. 기초노령연금은 부양의무자 기준을 갖고 있지 않아 기초보장제도를 보완하는 중요한 역할을 맡고 있음에도, 너무 많은 노인들에게 너무 적은 급여를 지급하여 실효성이 제약되어 있기 때문이다.

셋째, 근로연령층의 빈곤해소를 위해서는 활성화정책을 강화해야 한다.

먼저 노동시장정책에 있어서는 상담, 훈련, 직업알선 등의 사업을 확대해야 한다. 특히 고용보험에 가입하지 않은 60%의 근로자들을 위한 자활근로, 취업성공패키지, 정부지원 일자리 등의 사업을 확대할 필요가 있다. 그러나 단순히 예산을 증액시키는 것은 큰 의미가 없으며, 그 이전에 여러 부처에서 실시하고 있는 각종 사업을 부처의 벽을 넘어 전면적으로 재정비하고 통합할 필요가 있다. 또한 직업훈련에 참여할 경우 적당한 수준의 생계비를 지원하는 방안도 고려해야 한다. 이러한 생계지원 은 고용보험 미가입자에 대해 실업부조로서 기능할 수 있을 것이다.

그 다음으로 근로연계복지정책에 있어서는 기초보장제도의 조건부과 제외자들에 대한 감독과 지원을 강화하고, 이들을 일반 노동시장에 진입시키기 위한 노력을 기울여야 한다. 자활사업 참여자들에 대해서도 일반 노동시장 진입에 일차적인 목표 를 두어야 한다.

22) 윤희숙, 『노동시장과 공공부조 간 관계에 비춰본 기초생활보장제도 급여기준의 문제점』, 한국개발연구원, 2011. 8.

이와 더불어 근로유인형정책에 있어서는 근로장려세제의 지원금액을 높이고 지원대상을 넓힘으로써 실효성을 제고하는 방안을 검토해야 한다. 물론 지원대상을 자영업자에게 넓히는 것은 국세청의 소득과약체계 불비로 인해 어려울 것이나, 소득과약이 비교적 쉬운 직종(예: 보험설계사, 학습지교사, 골프장 경기보조원 등의 특수고용)에 대해서는 적극적으로 확대하는 방안을 모색해야 한다.

마지막으로 취업자 대상 사회서비스에 있어서는 특히 보육지원의 효율화를 모색해야 한다. 현재 보육지원은 출산을 제고, 아동의 인적자원 확충, 여성의 노동시장 참여 촉진 등 다양한 목표로 추진되고 있는데, 이들 사이의 우선순위를 설정할 필요가 있다. 바람직하기는 저소득층의 취업모에 지원을 집중함으로써 이들의 빈곤탈출을 도와주는 데 초점을 맞추어야 한다.

제1장 서 언

최근 들어 우리 사회는 응집력과 결속력이 약화되는 조짐을 보이고 있다. 어느 설문조사 결과에 의하면 우리 국민의 44%는 스스로를 패배자로 인식하고 있다. 또 61%는 경쟁의 기회가 공정하지 않다고 인식하고 있다.²³⁾ 자기 자신과 사회에 대한 이러한 불만은 안정적인 경제성장과 사회발전에 심각한 장애가 될 수 있다. 실제로 경쟁의 기회가 공정하더라도 많은 사람들이 그렇지 않다고 인식한다면 열심히 일하고 저축하지 않게 된다. 또 집단 간 갈등이 커지면서 사회가 불안해지거나 정책선택이 비합리적으로 이루어질 가능성도 있다.

1990년대 이후 우리나라에서는 제조업과 서비스업 간의 생산성 격차가 커져 왔다. 또 대기업과 중소기업 간의 격차도 커져 왔으며 소득분배도 악화되어 왔다. 이러한 현상은 우리 경제의 '탈산업화(de-industrialization)'와 관련이 있는 것으로 보인다. 세계시장에서 중국 등 저임금 국가들과 치열하게 경쟁하는 가운데 국내 기업들은 기술과 자본을 축적하여 고부가가치 분야로 계속 옮겨갈 수밖에 없는 상황에 직면하였다. 이는 일부 제조업과 대기업에서 특히 두드러진 현상이었는데, 이에 따라 제조업/서비스업 간, 대기업/중소기업 간의 생산성 격차가 벌어지게 되었다. 또 제조업에서 노동생산성이 향상되면서 저숙련 근로자에 대한 수요가 줄어들었고 이들의 입지가 약화되면서 소득분배가 악화되었다.

경제·사회적 공생발전을 위한 전략을 수립하기 위해서는 먼저 경제·사회적 역진변화를 살펴보고 그 동인을 찾아낼 필요가 있다. 공생발전을 위한 기본전략은 이

23) SBS/갤럽 경쟁 관련 국민의식조사, 19세 이상 남녀 1,000명 대상, 2011. 9. 16~10. 5.

러한 분석을 바탕으로 해야 실효성을 확보할 수 있다.

본 연구에서는 1990년대 이후 부문 간의 격차 확대 및 소득분배의 악화를 초래한 한국경제의 구조변화를 살펴본다. 그리고 이러한 분석을 바탕으로 경제·사회적 공생발전의 기본전략을 제시한다.

제2장

공생발전과 우리나라 경제사회의 주요 문제점

제1절 1990년대 이후 제조업 생산성의 급속한 향상

1. 1인당 부가가치의 추이

1989~2009년의 20년간 제조업의 생산성은 빠르게 향상되었다. 미국 대비 1인당 부가가치는 1989년 31%에서 2009년 66%로 두 배 이상 증가하였다. 반면 농업의 1인당 부가가치는 23%에서 29%로 소폭 증가하였고, 서비스업 역시 42%에서 49%로 소폭 증가하는 데 그쳤다.

〈표 2-1〉 미국 대비 노동생산성

(단위: 미국=100)

	1989(A)	2009(B)	B-A
전 산업	36	53	17
농림수산업	23	29	6
제조업	31	66	35
서비스업	42	49	7
도소매·음식·숙박	36	40	4
운수·보관·통신	37	52	15
금융·보험·부동산·사업서비스	61	47	-14
지역·사회·개인서비스	52	62	10

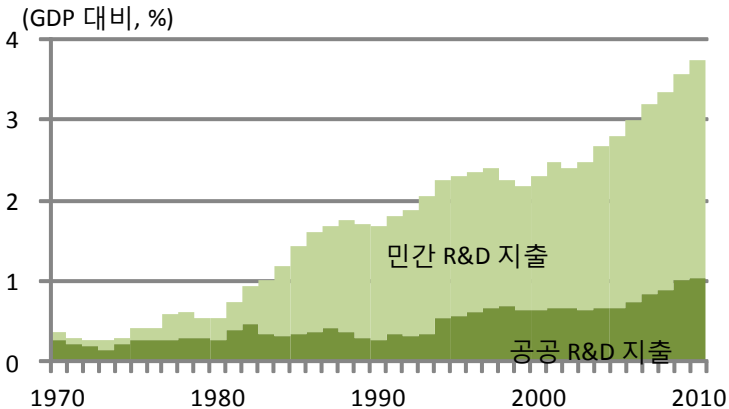
자료: OECD STAN Database.

2. 제조업 생산성 향상의 원천

이러한 제조업의 생산성 향상은 기술과 자본의 축적을 바탕으로 하였다. 자본과 기술은 한 사람의 근로자가 생산할 수 있는 산출물의 양을 늘려주는 역할을 한다.

먼저 기술의 축적은 R&D 투자의 증가추세를 보아도 알 수 있다. 우리나라의 R&D 투자는 1980년대 이후 급격히 증가하여 2010년에는 GDP 대비 3.7%에 달하였다.

[그림 2-1] R&D지출 추이

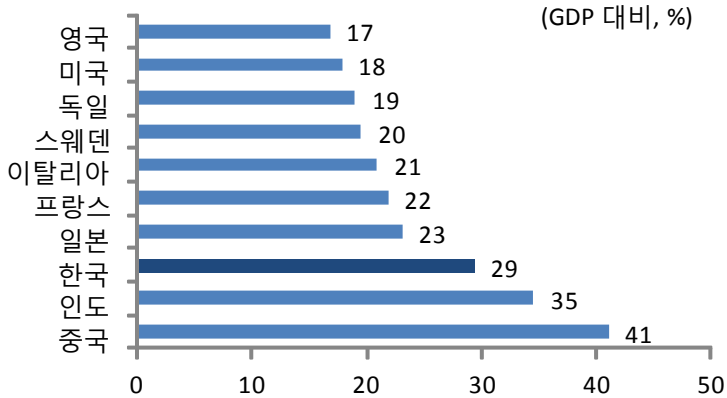


자료: 국가기술통계서비스(<http://sts.ntis.go.kr>).

총 R&D 투자 가운데 약 70%는 민간부문이 담당하고 있고 나머지 약 30%는 공공부문이 담당하고 있다. 민간 R&D는 대부분 제조업 분야의 대기업이 담당하고 있다. 이들은 우리 경제의 생산성 증가에서 핵심적인 역할을 수행한다. 반면 서비스업 분야와 중소기업 부문의 R&D 투자는 활발하지 않은 것으로 알려져 있다.

다음으로 자본의 축적은 약 30%에 달하는 투자율로부터 알 수 있다. 이러한 투자율은 중국 및 인도와 같은 후발 개도국에 비해서는 낮은 수준이지만, 선진국과 비교해서는 매우 높은 수준이다. 이러한 높은 투자율은 1980년대 이래 저축률이 30% 내외의 수준을 유지해 왔기 때문에 가능하였다.

[그림 2-2] 총고정자본형성(2008년)

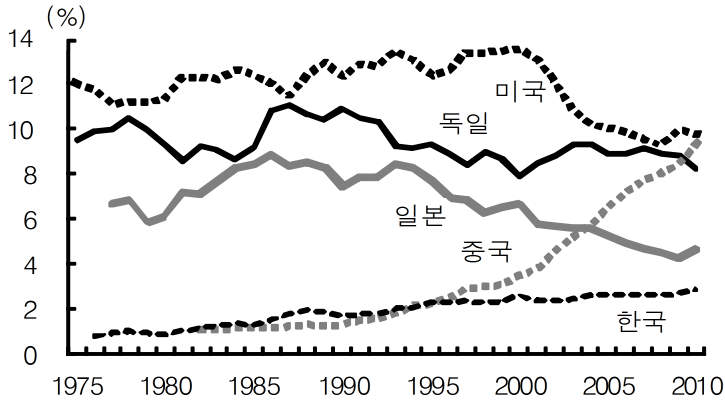


자료: OECD.

이처럼 기업들이 기술과 자본을 축적함에 따라 1인당 부가가치가 빠르게 증가하였는데, 기업들이 기술과 자본을 축적하도록 압력을 준 것은 해외시장에서의 경쟁이라 할 수 있다. 국내 기업들은 해외시장에서 다른 나라의 기업들과 경쟁하는 과정에서 R&D, 생산, 디자인, 마케팅 등의 모든 분야에서 끊임없이 생산성 향상을 추구할 수밖에 없었다. 만일 생산성 향상에 성공하여 외국 기업에 비해 경쟁력을 확보하면 세계시장에서 막대한 수익을 얻을 수 있다. 반면 경쟁력 향상에 실패하면 국내에서도 외국 기업에게 시장을 내주어야 하는 상황에 직면한 것이다.

우리 경제 전체로 보아 특히 큰 영향을 미친 것은 중국과 같은 저임금 국가의 부상이다. 이들로 인해 한국은 부가가치가 낮은 산업에서 가격경쟁력을 잃었으며, 보다 높은 산업으로 계속 옮겨가야만 하는 상황에 직면하였다(Gill and Kharas, 2006). 끊임없이 혁신활동에 나서서 생산성을 높여야 했던 것이다. 중국은 가격경쟁력을 바탕으로 세계 수출시장에서 빠르게 입지를 확대하고 있다. 수출시장에서 차지하는 중국의 비중은 1980년대 중 1% 내외에 불과하였으나 1990년대 들어 본격적으로 상승하기 시작하였다. 이에 따라 1995년에는 한국을 추월하였고 2004년에는 일본을 추월하였으며 2010년에는 독일마저 추월하였다. 현재 중국은 세계 제1의 수출대국으로 입지를 굳히고 있다.

[그림 2-3] 주요국의 세계시장 점유율



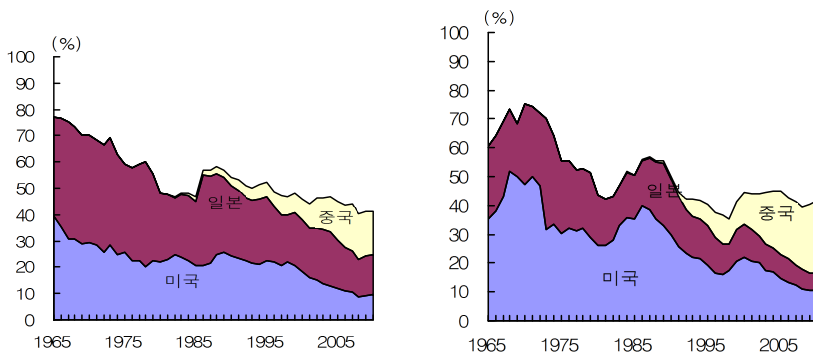
자료: World Bank(<http://data.worldbank.org>).

해외시장뿐 아니라 국내시장에서도 중국의 영향력은 커지고 있다. 수입 가운데 중국의 비중은 1980년대까지 무시할 만한 수준이었으나 2010년에는 17%로 올라서서 단일 국가로는 가장 큰 비중을 차지하게 되었다. 이와 더불어 수출 가운데 중국의 비중은 25%로 올라섰다.

[그림 2-4] 한국의 수입 및 수출에서 중국이 차지하는 비중

<수입>

<수출>



자료: 통계청(<http://www.kosis.kr>).

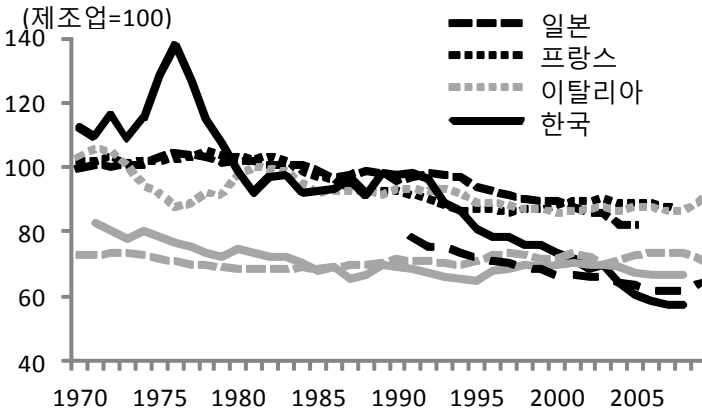
제2절 서비스업의 생산성 낙후

1. 서비스업의 전반적 노동생산성

이러한 해외시장에서의 경쟁으로 인해 교역재 부문인 제조업은 기술과 자본의 축적을 통해 생산성을 높이고 있다. 반면 해외시장에서의 경쟁에 노출되어 있지 않은 비교역재 부문인 서비스업은 상대적으로 생산성 향상의 압력이 높지 않다. 1989년에만 해도 서비스업(42%)은 제조업(31%)보다 노동생산성이 더 높았으나 2009년에는 서비스업(49%)이 제조업(66%)에 크게 뒤처지고 있다.

노동생산성의 차이는 임금의 격차를 낳고 있다. 제조업 대비 서비스업의 임금은 1990년대 들어 급격히 하락하기 시작하였다. 현재 서비스업의 임금은 제조업의 57%에 불과하다.

[그림 2-5] 주요국의 제조업 대비 서비스업 피용자보수

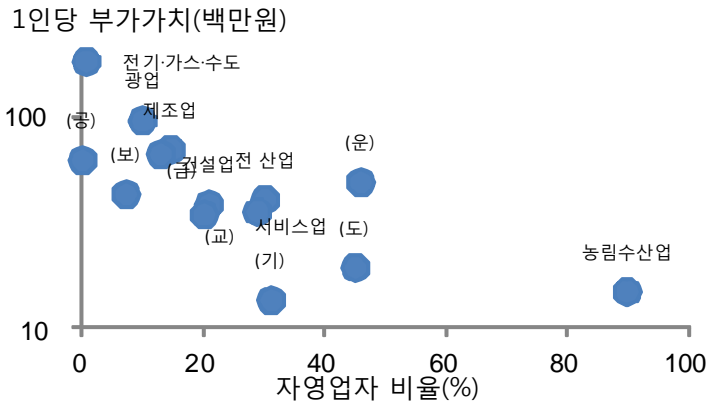


자료: OECD STAN Database(<http://stats.oecd.org>).

2. 서비스업의 부가가치별 구성

이런 현상은 서비스업 가운데 전통서비스업이라 할 수 있는 '도소매·음식·숙박업'과 '기타 지역·사회·개인서비스'에서 특히 눈에 띈다. 이들 업종은 다른 어떤 업종보다도 생산성이 낮고 영세하다는 특징을 갖는다. 아래 그림에서 보듯이 이들 업종은 서비스업 가운데 생산성이 가장 낮다. 또 자영업자 비율이 매우 높다.

[그림 2-6] 노동생산성과 자영업자 비중(2009년)



주: (도) 도소매·음식·숙박, (운) 운수·보관·통신, (금) 금융·보험·부동산·사업서비스, (공) 공공행정·국방, (교) 교육, (보) 보건·사회사업, (기) 기타 지역·사회·개인서비스.
 자료: OECD STAN Database.

전체 서비스업 고용 가운데 이들 전통서비스업이 차지하는 비중은 50%이다. 이는 미국(36%)보다 무려 14%p 높은 수준이다. 반면 고부가가치 부문인 금융·보험·부동산·사업서비스의 고용비중은 19%로서 미국(22%)보다 3%p 낮다. 또 중부가가치 부문으로 구분할 수 있는 여타 서비스업종의 고용비중(32%)도 미국(42%)보다 10%p 낮다.

〈표 2-2〉 업종별 부가가치와 고용비중(2009년)

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

자료: OECD STAN Database.

바람직하기는 저부가가치 부문의 비중은 줄어들고 중부가가치 및 고부가가치 부문의 비중은 늘어나야 한다. 그러나 이것이 빠른 시일 내에 이루어지기는 어려울 전망이다. 고부가가치 업종의 1인당 부가가치를 100이라 할 때, 중부가가치 업종은 68이고 저부가가치 업종은 27에 불과하다. 저부가가치 업종에서 노동생산성이 낮은 것은 많은 부분 인적 자본의 수준이 낮기 때문이므로, 이들 분야의 인력이 쉽게 중부가가치나 고부가가치로 전환되기는 어려울 것이다. 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 있다. 이러한 이유로 서비스업 부문 간의 고용조정이 쉽게 이루어지지 않기 때문에 제조업의 생산성 향상은 어려움을 겪고 있다.

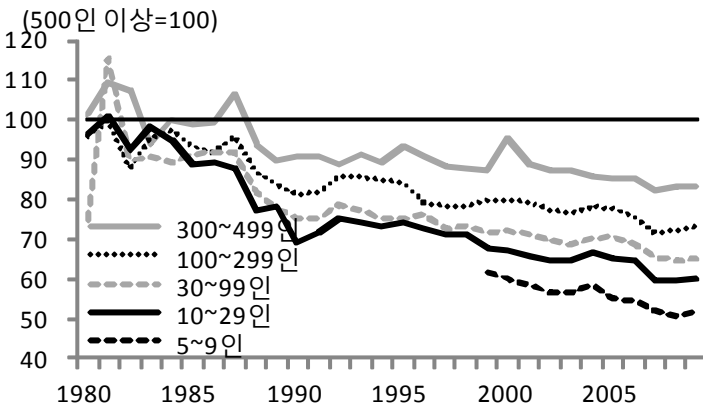
이처럼 서비스업 부문 간의 고용조정이 어려운 문제이기는 하나 원활한 고용조정을 위해 지속적인 노력을 경주해야 할 것이다. 저부가가치 분야의 인력에 대해서는 직업훈련과 같은 적극적 노동시장정책을 강화하여 중부가가치와 고부가가치 분야로 이동할 수 있게 도와주어야 한다. 또 고부가가치 분야에서는 규제완화를 통해 고용흡수력을 높여야 한다.

제3절 중소기업의 생산성 낙후

1. 중소기업의 낮은 임금

대기업 대비 중소기업의 임금은 1990년대 이래 계속 하락하고 있다. 예컨대 10~29인 기업의 평균임금은 1980년대 초까지만 해도 500인 이상의 대기업과 큰 차이가 없었으나 1980년대 중반부터 하락하기 시작하여 현재에는 500인 이상 대기업의 60%에 불과한 수준에 머물러 있다. 또 5~9인 기업의 평균임금은 50% 수준에 머물러 있다. 통계에 잡히지 않는 영세 자영업자 및 무급가족종사자, 실업자 등의 상황은 중소기업 근로자에 비해서도 더욱 악화되고 있는 것으로 추측된다.

[그림 2-7] 대기업(500인 이상) 대비 기업규모별 임금



자료: 통계청(<http://www.kosis.kr>).

이러한 임금격차는 부분적으로 인적 특성의 차이로 설명된다. 즉, 중소기업에 종사하는 근로자들은 교육이나 경력 등 여러 측면에서 대기업 근로자에 비해 인적 자본의 수준이 낮기 때문에 임금이 낮다는 것이다. 그러나 이러한 인적 특성을 통제할 때에도 대기업과 중소기업 간의 임금격차는 남는 것으로 나타난다.²⁴⁾ 따라서 중소기업은 인적 자본의 수준이 낮고 전반적인 생산성도 낮은 것으로 파악된다.

2. 중소기업의 높은 고용비중

문제는 우리나라에서 중소기업의 비중이 높다는 것이다. 통계청 자료에 의하면 전체 2,400만 취업자 가운데 1~4인 규모의 영세기업에서 일하는 취업자는 40%에 달한다.

〈표 2-3〉 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://www.kosis.kr>).

외국과 비교해도 우리나라는 영세기업의 비중이 매우 높은 편이다. 제조업에 국한해 볼 때 영국, 독일, 일본, 프랑스 등에서 1~9인 기업의 고용비중은 10% 내외인데 반해 우리나라에서는 이 비중이 40%를 넘고 있다.

24) 조동훈, 「패널자료를 이용한 기업규모 간 임금격차 분석」, 『노동정책연구』 제9권 제3호, 2009, pp.1~27.

〈표 2-4〉 기업규모별 고용분포의 국제비교

(단위: %)

기업규모 (인)	한 국		영 국		독 일		일 본		프랑스	
	기업수	고용	기업수	고용	기업수	고용	기업수	고용	기업수	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

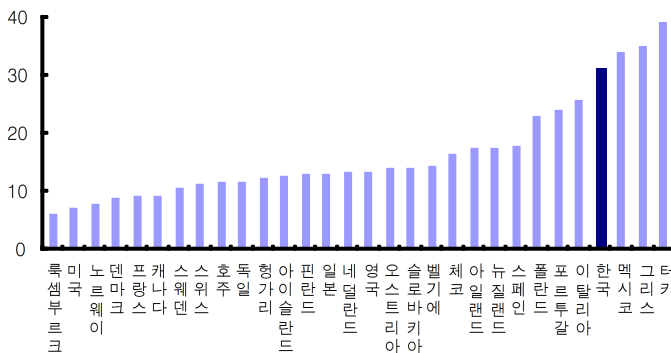
주: 제조업, 2002년.

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

영세기업이 많은 것은 자영업이 많은 것과도 관련이 있다. 전체 근로자 중 자영업자의 비중은 약 30%인데, 이는 OECD 국가 중 최상위에 속한다. 산업별로는 자영업 비중이 농림수산업(90%)과 서비스업(29%)에서 높으나 제조업(15%)에서도 결코 낮지 않은 수준이다.

[그림 2-8] 근로자 중 자영업자 비중(2008년)

(전체 근로자 대비, %)

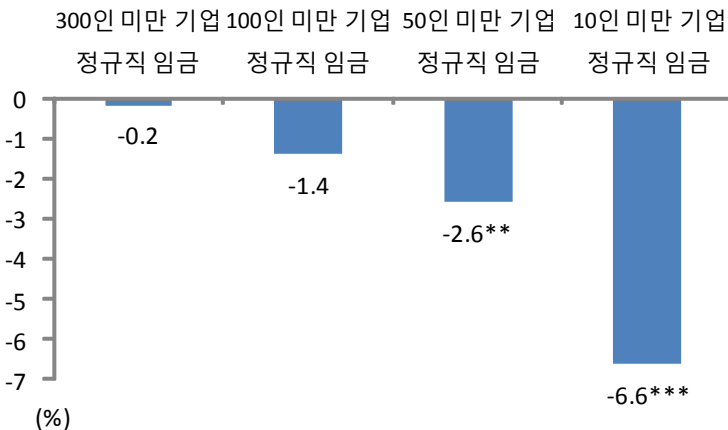


주: 자영업자는 무급가족종사자를 포함.

자료: OECD(<http://stats.oecd.org>).

우리나라에서는 정규직과 비정규직 간의 격차가 커다란 사회문제로 인식되고 있다. 물론 이러한 격차는 줄어들어야 하지만, 그보다 더 큰 문제는 대기업과 중소기업 간의 격차라 할 수 있다. 중소기업에서는 정규직이라도 임금이 낮고 사회보험 가입률이 낮다. 반면 대기업에서는 비정규직이라도 임금과 사회보험 가입률이 높다. 다음 그림에 의하면 10인 미만의 영세기업에서 일하는 정규직 근로자의 임금은 300인 이상의 대기업에서 일하는 비정규직 근로자의 임금보다 6.6% 낮다. 또 다음 표에 의하면 10인 미만의 영세기업에서 일하는 정규직 근로자의 고용보험 가입률은 18%(1~4인)와 36%(5~9인)에 불과하나 300인 이상의 대기업에서 일하는 비정규직 근로자의 고용보험 가입률은 81%에 달한다. 사실 중소기업 근로자의 입장에서 볼 때 정규직과 비정규직 간의 차별에 대한 논의는 '남의 나라' 이야기에 불과하다.

[그림 2-9] 300인 이상 기업 비정규직 대비 300인 미만 기업 정규직 임금



- 주: 1) 성별, 결혼여부, 나이, 재직기간, 학력, 노동조합 가입여부, 직종, 산업, 연도 등을 통제 한 후의 임금격차.
 2) **는 5%, ***는 1% 수준에서 통계적으로 유의함을 의미.
 3) 단순최소자승법(OLS)에 따른 추정결과. 개인의 보이지 않는 특성을 통제 한 고정효과모형(fixed effect model)의 경우 임금격차는 유의하지 않은 것으로 추정됨.
 자료: 이인재, 『정규직과 비정규직 임금격차』, 김주영·조동훈·이빈송·조준모·이인재, 『한국의 임금격차』, 한국노동연구원, 2009, p.229.

〈표 2-5〉 사업장 규모별 고용보험 가입률

(단위: %)

사업장 (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, 「1980년대 이후 한국경제 구조변화가 빈곤구조에 미친 영향과 정책적 함의」, 『KDI 포커스』 제14호, 2012. 1. 5.

3. 중소기업 문제의 원인

중소기업 문제는 매우 복잡하여 쉽게 해결되기 어렵다. 중소기업이 어려움을 겪고 있는 이유로 흔히 대기업의 불공정 거래 관행이 지적된다. 소위 ‘기술·인력 빼가기’, ‘납품단가 후려치기’ 등이 비난의 대상이 되고 있다. 그러나 정부가 기업 간에 이루어지는 수많은 거래를 일일이 감시하고 불공정 행위를 처벌하기란 쉽지 않을 것이다. 결국 중소기업들의 협상력이 커져야 한다. 예컨대 해외시장에 진출하여 해외 기업과 거래하는 중소기업이 많아진다면 국내에서 불공정 행위는 줄어들 것이다.

중소기업의 특징은 위에서 언급하였듯이 인적 자본의 수준이 낮다는 것이다. 대부분의 경우 경영자와 근로자 모두 인적 자본의 수준이 낮아 해외시장 개척이나 R&D는 업무도 내지 못하고 있다. 실무를 위한 적절한 영여능력을 갖춘 직원이 없는 경우도 많다. 따라서 양질의 인력이 중소기업에 취직하도록 하는 것이 중소기업 경쟁력 향상을 위해 중요한데, 대부분의 대학졸업자는 대기업을 선호하고 있다. 대학생 선호도를 조사한 결과에 의하면 대학생 중 71%가 대기업을 선호하고 있다. 그러나 20대 근로자들의 일자리 현황을 분석해보면 대기업 근로자는 13%에 불과하다.

〈표 2-6〉 기업규모별 선호도와 일자리 비중

(단위: %)

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

자료: 한국고용정보원, 『고용보험통계연보』, 2008.

중소기업에 대한 선호도가 낮은 것은 일차적으로 임금수준이 낮고 근무환경이 열악하기 때문이지만, 중소기업에 대한 사회적 인식이 우호적이지 못하기 때문이기도 하다. 중소기업은 우리 사회에서 약자이며 보호의 대상으로 인식되는 경향이 있다. 정부가 중소기업에 대해 금융 및 세제 지원 등의 각종 지원을 제공하고 있는 것도 상당 부분 이러한 인식을 바탕으로 한다. 그러나 바로 이러한 인식 때문에 양질의 인력이 중소기업 취직을 꺼려할 수도 있다는 점에 주의해야 한다.

정부의 각종 지원 역시 중소기업의 경쟁력을 약화시키는 요인이라는 지적도 있다. 중소기업에 대해 과도한 수준의 지원을 제공하므로 중소기업들이 중견기업이나 대기업으로 성장할 유인이 약하다는 것이다. 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 제기된다.

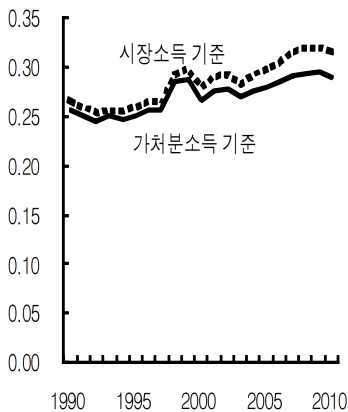
이러한 점을 고려할 때 중소기업의 생산성을 높이기 위한 여러 가지 방안을 다각적으로 모색해야 한다. 대기업의 불공정거래 행위를 철저히 적발하여 엄격히 처벌해야 한다. 또 판로개척 등 중소기업이 취약한 부분을 보완해주기 위한 기업지원서비스를 확대해야 하며, 중소기업에 대한 특혜를 줄여 공식부문으로 전환해야 한다. 보다 자세한 논의는 정책제언에서 다루기로 한다.

제4절 소득분배의 악화 및 빈곤의 확산

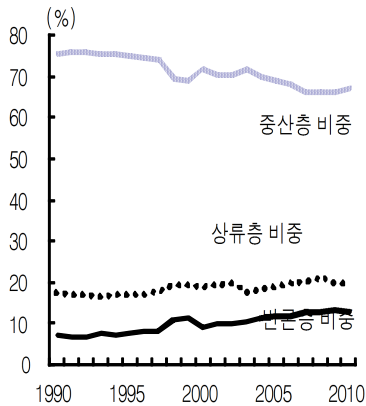
1. 소득분배의 추이

1990년대 초 이래 제조업/서비스업 간에, 그리고 대기업/중소기업 간에 격차가 커짐과 동시에 소득분배도 악화되고 있다. 2인 이상 도시근로자가구를 대상으로 계산한 가처분소득 기준 지니계수는 1992년 0.245에서 2009년 0.295로 무려 0.05 상승하였고, 상대적 빈곤율은 같은 기간 중 6.5%에서 13.1%로 무려 6.6%p 상승하였다. 2010년에는 분배지표가 다소 개선되었으나, 이것이 추세적 반전을 의미하는지는 아직 불확실하다.

[그림 2-10] 지니 계수



[그림 2-11] 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://www.kosis.kr>).

이러한 분배악화는 중소기업 및 서비스업의 저생산성을 반영하는 것으로 보인다. 일각에서는 분배악화가 1990년대 말의 소위 '신자유주의적 개혁' 때문이라고 주장한다. 그러나 이보다는 1990년대 초 이래의 '탈산업화'로 대표되는 구조변화 때문으로 해석하는 것이 타당하다. 제조업/서비스업 간, 대기업/중소기업 간의 격차가 확대되는 시점과 분배악화 시점이 일치하기 때문이다. 또 지표상 우리나라의 고용보호 수준은 OECD 국가 중 중간 순위에 해당하여 '신자유주의적 개혁'이 노동시장을 크게 유연화시켰다고 보기도 어렵다. 특히 임시직 고용에 대한 규제는 33개국 중 18위로서 적다로 말할 수 없다.

〈표 2-7〉 OECD 고용보호지수(2008년)

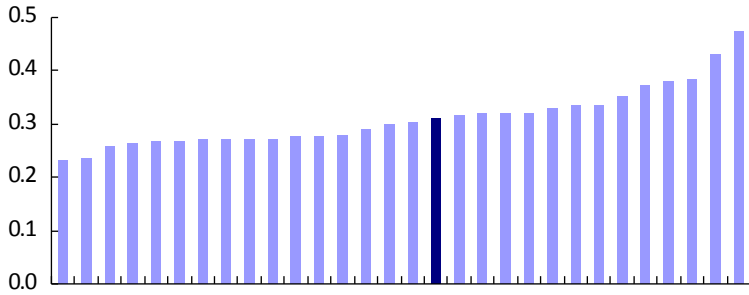
	상용직의 개별적 해고에 대한 규제	임시직 고용에 대한 규제	집단적 해고에 대한 규제	계
33개국 중 한국의 순위	21	18	4	15

주: 순위가 높을수록 고용보호 수준이 낮음.
자료: OECD.

2. 소득분배지표의 국제비교

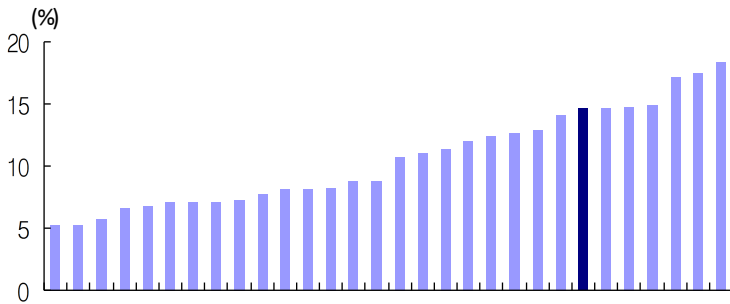
우리나라의 지니계수 및 상대적 빈곤율은 OECD 국가 중 높은 편이다. 전체 가구를 대상으로 계산한 지니계수는 2006년 0.31로서 30개국 중 17위에 해당한다. 또 상대적 빈곤율은 14.6%로서 24위에 속한다.

[그림 2-12] OECD 국가의 지니계수(2000년대 중반)



주: 전체 가구 기준. 한국은 2006년.
 자료: OECD, Growing Unequal?, 2008.

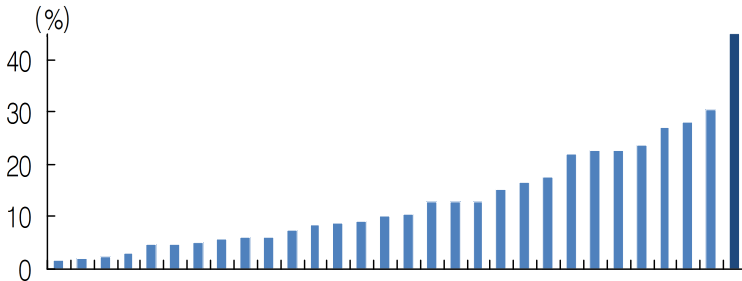
[그림 2-13] OECD 국가의 상대적 빈곤율(2000년대 중반)



주: 전체 인구 중위(中位)소득의 50%를 빈곤선으로 정의할 때, 빈곤선 이하에 있는 인구의 비중. 한국은 2006년.
 자료: OECD, Growing Unequal?, 2008.

인구를 연령집단에 따라 분류할 때, 노인들의 빈곤율이 특히 높은 것으로 나타난다. 노인빈곤율은 45%로서 OECD 국가 중 가장 높은 수준에 달해 있다. 이것은 공적연금의 미비 때문으로 해석된다. 공무원연금(1960년), 군인연금(1963년), 사립학교 교직원연금(1975년) 등의 직역연금은 오래 전에 도입되었으나, 전국민을 대상으로 하는 국민연금(1988년)은 최근에야 도입되어 아직 연금수급자가 많지 않다. 이로 인해 대부분의 노인은 개인저축이나 자녀 등으로부터의 사적 이전에 의존하여 생활하고 있는 실정이다.

[그림 2-14] OECD 국가의 노인빈곤율(2000년대 중반)



주: 전체 인구 중위(中位)소득의 50%를 빈곤선으로 정의할 때, 노인 중 빈곤선 이하에 있는 인구의 비중. 한국은 2006년.

자료: OECD, *Growing Unequal?*, 2008.

그러나 노인빈곤 못지않게 근로연령대의 빈곤 역시 심각한 문제이다. 다음 표는 2인 이상 도시근로자가구 표본을 분석한 결과이다. 이에 의하면 근로연령 가구주 가구는 전체 인구 가운데 절대 다수(97%)를 차지하고 빈곤인구 가운데에서도 절대 다수(88%)를 차지하고 있다.²⁵⁾ 또 1997~2008년 중 빈곤율이 3.3%p 상승하였는데, 이

25) 1인 이상 가구를 분석할 경우 빈곤인구 가운데 근로능력가가 차지하는 비중은 60~65%로 줄어든다(노대명 외, 『근로빈곤층 지원정책 개편방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2009, p.116)

가운데 근로연령 가구주 가구는 2.2%p, 노인 가구주 가구는 1.1%p를 차지하여 전자의 기여도가 2/3에 달하였다. 이러한 사실은 근로연령대의 빈곤을 낮추는 일이 전반적인 빈곤율을 낮추는 데 매우 중요하다는 사실을 보여준다.

〈표 2-8〉 빈곤율의 요인분해

	구성비(%)		빈곤율(%)		빈곤인구의 구성(%) ¹⁾		빈곤율 상승에 대한 기여(%p) 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
	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.

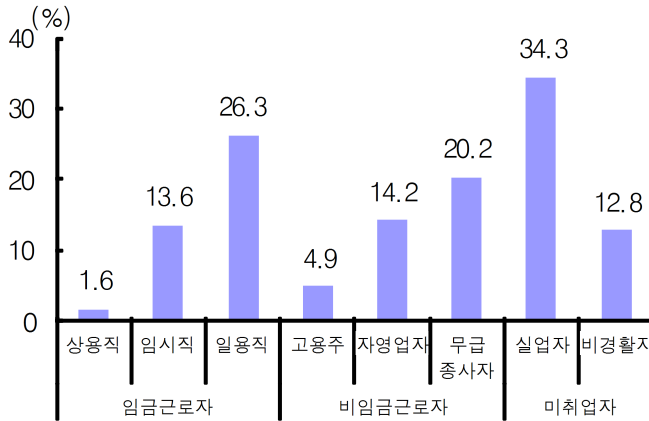
3) 시장소득 기준. 2인 이상 도시근로자가구.

자료: 이병희, “근로빈곤의 노동시장 특성,” 이병희 · 홍경준 · 이상은 · 강병구 · 윤자영, 『근로빈곤의 실태와 지원정책』, 한국노동연구원, 2010, 7~41쪽.

근로연령층의 빈곤은 일자리의 불안정에 기인한다. 근로연령층 인구 중 실업자의 약 1/3, 일용직의 약 1/5은 빈곤층으로 추정된다. 그 외에 무급가족종사자, 자영업자, 임시직도 평균 이상의 빈곤율을 보이고 있다. 주목할 것은 앞에서 언급한 바와 같이 우리나라에서 근로자 중 무급가족종사자 및 자영업자의 비중이 약 30%에 달하여, OECD 국가 중 매우 높은 수준이라는 사실이다.

이하). 1인 가구 중 노인가구가 많기 때문이다.

[그림 2-15] 18~64세 근로능력자 중 종사상지위별 집단의 빈곤발생률



주: 1) 빈곤선은 경상소득 중위값의 50%. 2006년.

2) 근로능력자 전체의 평균 빈곤율은 11.1%.

자료: 노대명 외, 『근로빈곤층 지원정책 개편방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2009.

이러한 사실을 고려하면 향후 분배개선을 위한 정책적 우선순위는 노인에 대한 소득지원과 더불어 근로연령층을 위한 노동시장정책에 두어야 할 것으로 판단된다. 특히 근로연령층에 대해서는 공공고용서비스 및 직업훈련 등의 적극적 노동시장정책(active labor market policy: ALMP)을 대폭 강화하는 것이 바람직하다. 구체적인 방안은 아래의 정책제언에서 논의하고자 한다.

제5절 사회통합 약화

1. '성공'을 위한 한줄서기 경쟁과 패배의식의 확산

우리나라에서는 최근 들어 사회통합이 더욱 약화되고 있다는 조짐이 보인다. 이는 소득분배의 악화에도 기인하지만, '성공'을 위한 한줄서기 경쟁이 심화되고 있기

때문이기도 한다. 진학·취업·결혼과 같은 삶의 각 단계에서 우리 국민들은 치열하게 경쟁한다.²⁶⁾ 예컨대 모든 고졸자들이 좋은 대학에 가기 위해 경쟁하지만, 60만 수험생 중 0.4%만이 서울대에 입학할 수 있다. 또 1.6%만이 소위 SKY 대학(서울대, 고려대, 연세대)에 입학할 수 있고, 9.9%만이 서울 소재 대학에 입학할 수 있으며, 19%만이 수도권 소재 대학에 입학할 수 있다. 대학을 졸업한 후에는 대부분 공기업·대기업 등 소위 ‘좋은 일자리’에 취직하고 싶어 하지만, 한 해 대학(원) 졸업생 56만명 가운데 이런 희망을 이룰 수 있는 사람은 2~3만명에 불과하다. 그리고 취직한 후에는 좋은 배우자를 만나 결혼하기를 원하는데, 배우자가 근무했으면 하는 기업형태는 공기업 42%, 대기업 35%, 외국계 기업 9%이고, 중견기업은 7%, 중소기업은 6%, 벤처기업은 1%에 불과하다.²⁷⁾ 대부분의 사람들은 자신이 원하는 배우자와 결혼하지 못하는 것이다.

이처럼 진학·취업·결혼 등 삶의 각 단계에서 겪는 좌절은 인생의 패배감으로 귀결된다. 어느 설문조사에 의하면 “인생의 가장 중요한 경쟁(사업, 취업, 입시, 결혼, 승진 등)에서 이겼나?”라는 질문에 대해 19세 이상 남녀 가운데 44%가 “그렇지 않다”고 응답했다. 즉, 많은 사람들이 스스로를 패배자로 인식하고 있는 것이다.

〈표 2-9〉 설문조사 결과

질문	응답	비중
인생의 가장 중요한 경쟁)에서 이겼나?	이겼다	36
	그렇지 않다	44
	기타	20
균등한 경쟁의 기회가 보장되고 있는가?	매우 잘 보장되고 있다	3
	어느 정도 보장되고 있다	35
	별로 보장되지 않고 있다	57
	전혀 보장되지 않고 있다	4
양극화를 줄이기 위해 사회안전망과 복지를 확대할 필요가 있는가?	필요하다	89
	필요하지 않다	9
	모르겠다/무응답	2

주: 1) 사업, 취업, 입시, 결혼, 승진 등
 자료: SBS/갤럽 경쟁 관련 국민의식조사, 19세 이상 남녀 1,000명, 2011.9.16~10.5.

26) 김희삼, 「한국 교육의 형평성과 효율성」, 미발표 원고, 2012.

27) 직장인 대상 설문조사 결과(잡코리아, 2011).

문제는 이들이 자신이 좌절하게 된 원인을 어디에서 찾는가에 있다. 만일 그 원인이 자신에 있지 않고 사회에 있다고 생각한다면 사회에 불만을 갖게 된다. 이런 측면에서 보면 “균등한 경쟁의 기회가 보장되고 있는가?”라는 질문에 대해 61%의 사람들이 “보장되지 않고 있다”고 응답한 것은, 좌절의 원인이 균등한 경쟁의 기회를 보장하지 않는 사회구조에 있다고 보는 사람이 매우 많음을 시사한다. 또 “양극화를 줄이기 위해 사회안전망과 복지를 확대할 필요가 있는가?”라는 질문에 대해 89%의 사람들이 “필요하다”고 응답한 것은, 사회안전망이 불충분하다고 보는 사람이 절대 다수임을 시사한다.

2. 사회통합의 약화가 초래하는 문제점

이러한 결과는 사회통합(social integration)이 약해져 가고 있음을 의미한다. 사회통합이 약화되면 집단 간의 갈등이 심화되고 정책선택이 왜곡될 가능성이 커진다.

대표적인 예로서 정치권에서 요구하여 정부가 어느 정도 수용하기로 한 ‘반값 등록금’을 들 수 있다. 이 정책의 목표는 일차적으로 대학생들의 학비부담을 줄여주는 것이다. 그러나 왜 대학생들에 대한 소득이전(income transfer)이 다른 취약계층에 대한 소득이전에 우선되어야 하는지에 대해서는 아무도 명확한 답변을 주지 못한 상황에서 정책이 추진되었다. 또 이러한 소득이전이 사회적으로 바람직한 결과를 낳지 못할 수 있다는 점도 간과되었다. 즉, 이미 대학진학률이 80%를 넘어서서 과잉교육의 우려가 제기되는 상황에서 등록금을 더 낮추면 대졸 실업자만 더 양산할 가능성이 있다. 더 심각한 문제는 우리나라 대학교육의 질적 수준을 극복하기 위해서는 더 많은 대학투자가 상황임을 고려하면, 반값등록금은 오히려 대학투자를 구축하여 대학교육의 질적 수준을 더욱 낮추고 대학생들의 취업을 더욱 어렵게 할 수 있다.

외국에서도 정책선택이 왜곡되는 사례는 흔히 볼 수 있다. 대표적인 예가 중남미에서 풍미했던 포퓰리즘(populism) 정책이다.²⁸⁾ 중남미에서는 전통적으로 해외시장을 상대로 농축산업을 영위하는 대지주 계급이 국가의 경제력과 정치권력을 독점하고 있었다. 이런 상황에서 1920년대부터 1970년대까지 여러 나라에서 카리스마를

28) Jeffrey D. Sachs, “Social Conflict and Populist Policies in Latin America,” NBER Working Paper No. 2897, 1989; Rudiger Dornbusch and Sebastian Edwards, “Macroeconomic Populism in Latin America,” NBER Working Paper No. 2986, 1989.

가진 지도자가 나타나, 근대산업 부문의 노동자 및 중산층을 위한 포퓰리즘 정책을 추진하였다. 정책의 기초는 수입대체산업화(Import Substitution Industrialization: ISI), 인위적인 임금 인상 및 농산물 가격 인하, 환율 절상 등이었다. 이 가운데 특히 수입대체산업화를 위해 정부는 과도한 투자에 나서게 되었고 이는 재정지출의 급증과 재정적자의 심화를 초래하였다. 또 재정적자를 화폐발행으로 메우는 과정에서 물가가 극도로 불안해졌는데, 물가상승에 맞추어 명목환율을 절하하지 않음에 따라 경상수지가 큰 폭의 적자를 보였다. 이러한 고물가와 경상수지 적자는 종종 경제위기를 초래하여 성장에 심각한 피해를 입혔다.

사실 정치과정에서 포퓰리즘은 긍정적인 측면을 가진다.²⁹⁾ 대지주 계급이 정치권력을 독점하던 체제에서 도시 노동자 및 중산층의 정치적 참여를 확대하는 데 기여하였기 때문이다. 또 포퓰리즘의 특징인 대중운동(populist movement)적인 성격은 소외된 계층이 주류 정치체계에 편입되는 과정에서 불가피한 측면이 있다.³⁰⁾ 소외된 노동자 및 중산층에게 경제성장의 과실을 나누어주기 위해 정부가 적극적인 역할을 수행하고자 하는 것 역시 타당한 노력이라고 볼 수 있다.

문제는 잘못된 경제정책을 선택하였던 데 있다. 이들이 선택한 무리한 수입대체산업화, 막대한 재정적자, 과도한 환율절상은 결국 파국을 초래하였다.³¹⁾ 노동자 및 중산층을 도와주기 위한 정책이 결국 이들을 더 힘들게 하였던 것이다. 이로 인해 지도자들은 카리스마를 잃게 되고 비극적으로 삶을 마치는 경우가 많았다.

현실 정치에서는 소외된 계층은 항상 존재하고 이들을 대변할 정치인들도 항상 나타난다. 그리고 이들이 자칫 정책을 잘못 선택하게 되면 국가와 개인은 파국을 맞게 된다. 따라서 소외계층의 문제를 사전에 파악하고 대처할 필요가 있다. 구체적으로는 소외계층의 욕구가 무엇인지 정확히 파악하고, 경제적·사회적으로 가장 합리적인 대안을 찾으며, 이를 대중에게 설득하여 추진할 필요가 있다. 이하에서는 정책 대안을 제시하고자 한다.

29) Margaret Canovan, "Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy," *Political Studies*, Vol. 47, No. 1, 1999, pp.2~16.

30) 우리나라에서도 1987년에 정점에 달한 민주화 운동은 대중운동적인 성격을 가졌다.

31) 이와 달리 우리나라는 1960년대부터 수출지향적 성장전략을 추진하였으며 1980년대에는 재정건전성 회복에 총력을 기울였다(고영선, 『한국경제의 성장과 정부의 역할: 과거, 현재, 미래』, 한국개발연구원, 2008)..

제3장

지속가능한 공생발전을 위한 정책제언

제1절 인적 자원에 대한 투자 확대

1. 국가경제의 생산성과 교육서비스

앞에서 보았듯이 국제경쟁에 노출된 제조업 및 대기업 부문에서는 생산성이 빠르게 향상되고 있는 반면 서비스업 및 중소기업 부문은 그렇지 못하다. 앞으로 핵심적인 과제는 서비스업 및 중소기업 부문의 생산성을 향상시키는 일이다. 이를 위해서는 여러 가지 노력이 필요하다. 무엇보다 평균적인 인적 자원의 수준을 제고하여 중소기업에도 유능한 인력이 공급될 수 있도록 해야 한다. 이런 관점에서 우리나라의 교육체계는 매우 낙후된 것으로 평가된다.

2. 초중등 교육서비스의 현황

먼저 우리나라의 초중등 교육을 살펴보면, 학력 측면에서는 성과가 우수한 것으로 나타난다. 중학교 2학년 학생의 2007년 IEA TIMSS 순위는 48개국 중 수학 2위, 과학 4위였다. 또 고등학교 1학년 학생의 2009년 OECD PISA³²⁾ 순위는 65개국 중 읽기 2위, 수학 4위, 과학 6위였다.³³⁾

32) Programme for International Student Assessment.

33) 도시 또는 도시국가(상하이, 싱가포르, 홍콩 등)를 제외할 경우 각각 1위, 1위, 3위.

〈표 3-1〉 IEA TIMSS 순위 및 우수학생 비율(중2 학생 대상 평가결과)

국가	과목	1995	1999	2003	2007
한국	수학	3 (31)	2 (32)	2 (35)	2 (40)
	과학	4 (17)	5 (19)	3 (17)	4 (17)
일본	수학	2 (29)	5 (29)	5 (24)	5 (26)
	과학	2 (18)	4 (16)	5 (15)	3 (17)
싱가포르	수학	1 (40)	1 (42)	1 (44)	3 (40)
	과학	1 (29)	2 (29)	1 (33)	1 (32)
미국	수학	18 (4)	19 (7)	15 (7)	9 (6)
	과학	12 (11)	18 (12)	9 (11)	11 (10)

주: 1) IEA: International Association for the Evaluation of Educational Achievement.

2) TIMSS: Trends in International Mathematics and Science Study.

3) IEA TIMSS는 4년 주기 평가로, 최신 자료는 2007년도.

4) () 안은 성적 우수학생, 즉 Advanced International Benchmark(625 Score) 이상을 취득한 학생의 비율.

자료: 국제교육성취도평가협회(<http://timss.bc.edu>); 우천식·김영철, 「2011~2015 교육분야 재정은 용방향」, 『2011~2015년 국가재정운용계획: 교육 분야 보고서』, 한국개발연구원, 2011에서 재인용.

그러나 선행학습과 입시 위주의 교육으로 장기적 효과는 의문시되고 있다. 예컨대 IEA TIMSS의 흥미 및 자신감은 매우 낮은 수준인데, 수학 관심도는 44위, 자신감은 43위였으며, 과학 관심도는 29위, 자신감은 27위였다. 또 OECD PISA의 학습 시간당 수학적 성적은 61점으로서 OECD 평균 75점에 크게 미달하였다.

이러한 현상은 학교와 교사의 책임과 자율이 미흡한 데 일차적인 원인이 있는 것으로 보인다. 교장과 교사들의 학생과 학부모에 대한 책무성이 부족하고, 교과과정의 다양성도 부족한 것으로 파악된다. 많은 교사들은 교직을 '좋은 일자리'로만 여길 뿐, 학생들의 인성을 함양하고 부족한 부분을 메워주어야 할 의무는 소홀히 하고 있다는 지적이 있다. 또 획일적인 교과과정으로 인해 이러한 의무를 제대로 수행하기 어렵다는 지적도 있다. 서비스 공급자들의 책임과 자율을 확대하여 공교육을 정상화시킬 필요가 있다고 판단된다.

〈표 3-2〉 OECD PISA 순위(만 15세 학생 대상 평가결과)

	PLUS (2001)	2003	2006	2009
국가(혹은 자치영토)의 수	41	40	57	65
읽기	6	2	1	2
수학	3	3	3	4
과학	1	4	10	6
<상하이, 홍콩, 싱가포르 등 도시 혹은 도시국가 제외 순위>				
읽기	6	2	1	1
수학	2	2	3	1
과학	1	3	9	3

주: 1) PISA는 Programme for International Student Assessment의 약자로 만 15세 학생의 읽기, 수학, 과학에 대한 소양(literacy)을 3년마다 평가하는 시험이며, OECD 34개국을 포함한 65개국을 대상으로 실시된 2009년 시험이 가장 최근의 평가로서 한국은 157개교 4,989명의 학생이 참여하였음.

2) PISA PLUS(2001)는 PISA 2000 실시 이후 동 평가에 참여하기를 원하는 비OECD회원국을 대상으로 2001년에 PISA 2000과 같은 평가도구로 평가를 수행하여 PISA 2000 평가결과와 합한 총 41개국의 평가결과를 분석한 자료.

3) (총 국가 혹은 자치영토 중) 각 연도 및 과목별 한국보다 순위가 높은 국가는 다음과 같음.

- 2001년: 읽기(5개국, 핀란드, 캐나다, 뉴질랜드, 호주, 아일랜드), 수학(2개국, 홍콩, 일본), 과학(없음).
- 2003: 읽기(1개국, 핀란드), 수학(2개국, 홍콩, 핀란드), 과학(3개국, 핀란드, 일본, 홍콩).
- 2006: 읽기(없음), 수학(2개국, 대만, 핀란드), 과학(9개국, 핀란드, 홍콩, 캐나다, 대만, 에스토니아, 일본, 뉴질랜드, 호주, 네덜란드).
- 2009: 읽기(1개국, 중국 상하이), 수학(3개국, 중국 상하이, 싱가포르, 홍콩), 과학(5개국, 중국 상하이, 핀란드, 홍콩, 싱가포르, 일본).

자료: OECD(<http://www.pisa.oecd.org>); 우천식·김영철, 「2011~2015 교육분야 재정운용방향」, 『2011~2015년 국가재정운용계획: 교육 분야 보고서』, 한국개발연구원, 2011에서 재인용.

3. 고등교육서비스의 현황

초중등 교육뿐 아니라 고등교육도 많은 문제를 안고 있다. 대학교육은 양적 확대에도 불구하고 질적 확충이 미흡하다. 예컨대 2011년 IMD의 평가에서 ‘대학교육이 경쟁사회의 요구에 부합하는 정도’는 59개국 가운데 39위에 그쳤고, ‘경영교육이 산업계의 수요에 부합하는 정도’는 35위에 그쳤다. 또 ‘영어 숙달도’는 46위에 그쳤고, ‘언어능력이 기업의 요구에 부합하는 정도’는 31위에 그쳤다.

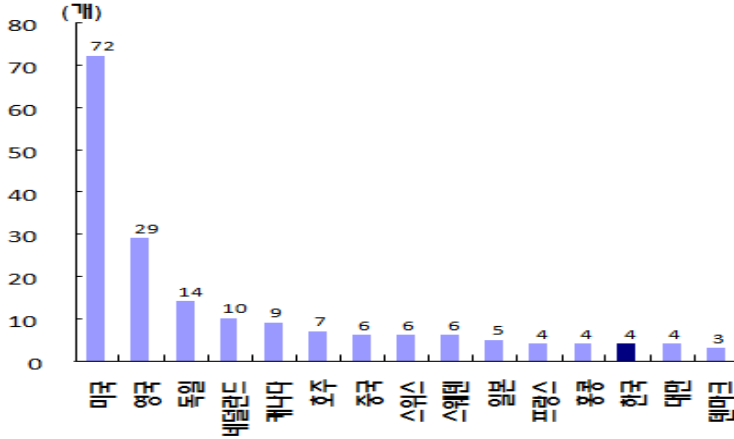
〈표 3-3〉 IMD 교육경쟁력 순위

	2005	2009	2010	2011
평가 대상국 수	46	57	58	59
영어 숙달도(TOEFL 점수)	-	48	48	46
대학교육이 경쟁사회의 요구에 부합하는 정도	52	51	46	39
경영교육이 산업계의 수요에 부합하는 정도	-	42	43	35
언어능력이 기업의 요구에 부합하는 정도	38	34	39	31
양질의 기술인력을 노동시장에서 확보할 수 있는 정도	45	50		

자료: IMD, World Competitiveness Yearbook, 각년도; 2011년은 교육과학기술부, 「2011년도 IMD 국가경쟁력 교육부문 평가결과」, 보도참고자료, 2011; 우천식·김영철, 「2011~2015 교육분야 재정운용방향」, 『2011~2015년 국가재정운용계획: 교육 분야 보고서』, 한국개발연구원, 2011에서 재인용.

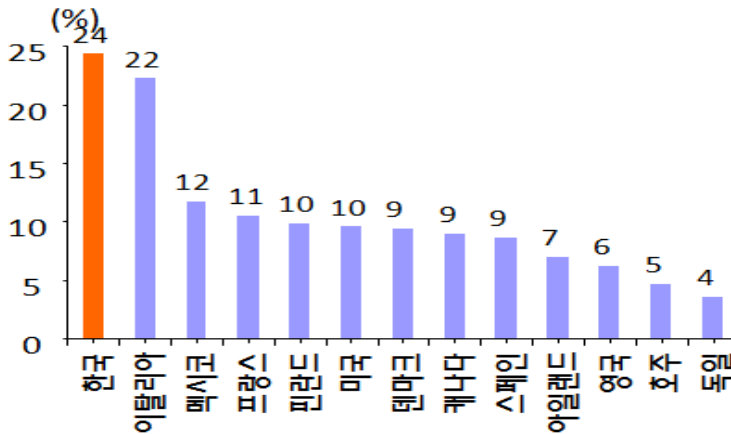
또 ‘타임紙 세계대학순위(The Times Higher Education World University Ranking)’에서 세계 200대 대학에 포함된 대학의 수는 4개에 불과하다. 압도적 우위를 차지하고 있는 미국(72개)과 영국(29개)을 제외하더라도, 우리나라보다 인구가 훨씬 적은 네덜란드(10개), 캐나다(9개), 호주(7개), 스위스(6개), 스웨덴(6개)보다도 초라한 성적이다. 또 중국(6개)이 경제발전 수준에 비해 경쟁력 있는 대학을 다수 보유하고 있다는 점도 특기할 만하다.

[그림 3-1] 타임紙 세계대학순위(2010/2011)에서 200대 대학에 포함된 대학의 수



자료: Times Higher Education World University Rankings.

[그림 3-2] 대학졸업자 중 NEET의 비중(15~29세, 2004)



주: NEET는 근로, 교육, 훈련에 참가하지 않는 인구(neither in employment nor in education or training). 한국 및 뉴질랜드 2005년, 영국 2003년.

자료: OECD, Economic Surveys: Korea, 2008.

우리나라 고등교육의 가장 큰 문제는 노동시장과의 연계가 부족하다는 점이다. 예컨대 중 NEET(neither in employment nor in education or training)의 비중은 OECD 국가 중 최상위에 속한다.

대학교육의 질적 개선 역시 교육서비스 공급자들의 책임의식 함양에서 시작되어야 한다. 그러나 현재와 같이 학생들을 취직시키기 위해 굳이 노력하지 않아도 신입생 확보에 별다른 어려움을 겪지 않는 학교들이 많이 존재하는 한, 책임의식 함양은 어려울 것으로 보인다.

4. 교육서비스의 질적 향상을 위한 과제

초중등 교육의 경우에는 교육과정과 평가 및 입시제도를 향후 경제·사회가 요구하는 핵심역량 중심으로 재설계할 필요가 있다. 이를 통해 공교육은 미래인재 육성을 위한 투자로서의 적절성(relevance)을 확보해야 한다. 또한 사교육은 높은 교육열의 한 단면으로서 억제하기 어려운 존재임을 감안하여, 사교육과 대결·경쟁하기보다 공교육의 본분(창의·인성교육)에 충실할 필요가 있다. 이와 더불어 수요자 중심의 교육서비스를 공급하기 위해 학교 단위의 자율과 책임을 강화해야 하며, 우수교사 육성에도 노력을 기울여야 한다. 또한 저소득층을 위한 다양한 프로그램을 개발하고 재정지원을 확대하여 교육격차를 완화해야 한다.

고등교육의 경우에는 질적 향상을 위해서는 투자 증대가 필요한 상황임을 고려하여 '반값 등록금'보다 '교육서비스의 질적 확충'에 초점을 맞출 필요가 있다. 또한 대학 구조조정과 학내 구조개혁을 과감히 추진하여 경쟁력을 높여야 한다. 특히 실무 중심의 직업교육을 강화하고 취업지원 역량을 확충해야 하며, 노동시장 수요에 대한 민감도를 높이기 위해 대학 평가 및 유인 체계를 구축할 필요가 있다.

제2절 시장지향적 구조개혁

성장촉진과 분배개선을 위해서는 중소기업과 서비스업 부문의 생산성 제고가 절실하다. 이를 위해서는 구조개혁(structural reform)을 통해 시장친화적(market-friendly) 경제체제를 구축해야 한다. 구체적으로는 대외개방 확대, 규제개

력과 경쟁정책 강화, 그리고 중소기업 정책의 방향전환이 필요하다.

1. 대외개방 확대

세계화(globalization)는 우리가 타고 넘어야 할 파고(波高)이다. 우리나라의 지속적인 생존과 번영을 위해서는 세계시장과의 통합이 불가피하며, 세계화를 받아들이고 경쟁력을 적극적으로 높이기 위한 노력이 필요함을 인식해야 한다. 특히 보다 많은 중소기업들이 해외시장을 개척하고 기업규모를 키워가는 것이 중요하다. 외국기업과 경쟁할 수 있는 능력을 갖추지 못하다면 대기업의 하청구조에서 벗어나지 못하여 항상 생존을 위협받게 된다는 점을 인식해야 한다.

2. 규제개혁과 경쟁정책 강화

진입장벽을 낮추고 경쟁을 촉진하는 데 초점을 맞추어 규제개혁을 추진해야 한다. 특히 고부가가치 서비스업 부문의 진입장벽을 낮추고 인적 및 물적 투자가 확대될 수 있는 기반을 조성해야 한다. 예컨대 의사·변호사·회계사 등의 전문자격사 분야에서는 각종 규제의 완화 및 서비스 품질에 대한 감독의 강화가 필요하다.³⁴⁾

이러한 규제개혁과 더불어 대기업집단의 불공정 행위를 엄단하고, 불법행위에 대해 엄정하고 공정하게 법을 집행해야 한다. 지금까지 정부는 대기업의 반경쟁 행위에 대해 지나치게 관대하였던 측면이 있다. 예컨대 공정거래위원회는 2010년에 3,500건의 가격담합행위를 적발하였지만 불과 66건에 대해 벌금을 부과하였고, 벌금액수는 평균적으로 부당이익의 2.3%에 불과하였다.³⁵⁾ 또 2012년 1월에 삼성과 LG는 2008년 6월부터 2009년 9월까지 노트북PC와 평면TV의 가격을 담합한 혐의로 258억원(삼성) 및 188억원(LG)의 벌금을 부과받았다. 두 회사는 지난 2년간 세 번에 걸쳐 벌금을 부과받았으나 미약한 처벌로 인해 행태를 고치지 않고 있다. 이들이 취한 부당이익은 그만큼 소비자들이 손해를 보았음을 의미한다.

터널링(tunnelling), 프라핑(propping)과 같은 행위도 근절되어야 한다.³⁶⁾ 먼저 터

34) 고영선·김두열·윤경수·이시욱·정완교, 『전문자격사제도 개선방안 연구』, 한국개발연구원, 2009; 윤희숙·고영선, 『의료서비스산업 선진화를 위한 제도개선과제』, 한국개발연구원, 2009.

35) The *Economist*, “Bakers and chaebol in South Korea: Let them eat cake,” 2012. 2. 4.

널링이란 재벌 일가가 소유한 계열사들이 서로 특혜를 주는 행위를 말한다. 재벌 회장은 적은 지분을 가지고도 계열사들 간의 복잡한 소유관계를 통해 지분 이상의 통제권을 행사할 수 있다. 이런 상황에서 터널링은 재벌 일가가 쉽게 돈을 버는 방법의 하나로 사용된다. 예컨대 2007년에 공정거래위원회는 현대 재벌 회장의 아들이 소유하고 있는 글로비스(Glovis)에 대해 현대자동차가 입찰도 없이 1.3조원에 달하는 사업권을 부여한 것에 대해 벌금을 부과한 바 있다.

다음으로 프라핑은 경영상 어려움에 처한 계열사에 대해 다른 계열사들이 금융지원을 제공하는 행위를 말한다. 이것 역시 소액주주들의 희생을 바탕으로 재벌 일가가 돈을 버는 방법으로 사용될 수 있다.

재벌 일가의 배임 및 횡령행위도 공공연히 벌어지고 있다. 2012년 2월 3일에 한화 그룹은 김승연 회장이 다른 임원들과 함께 횡령혐의로 조사를 받고 있다고 정기 기업공시에서 밝혔다. SK 그룹 최태원 회장은 회사자금 990억원을 빼돌린 혐의로 1월에 기소되었다. 최 회장은 2003년에도 1조원 규모의 분식회계로 기소된 전력이 있으나 대통령의 사면으로 완전 복권된 바 있다.³⁷⁾ 삼성그룹의 이근희 회장도 세금탈루로 유죄선고를 받았지만 2009년에 사면을 받았다.³⁸⁾

재벌을 포함한 모든 기업들의 반경쟁 행위에 대해서는 철저한 적발과 엄중한 처벌이 필요하다. 이를 위해 공정거래위원회의 역할을 강화하고 법집행의 투명성을 높여야 한다. 또 반경쟁 행위뿐 아니라 기업 소유주들이 저지르는 일체의 범법행위에 대해서도 엄중한 처벌이 요구된다. 그 대신, 경쟁질서를 따르고 법을 지키는 대기업에 대해서는 자본주의 시장경제의 원칙에 충실하게 자유로운 기업활동을 보장하고, 정부의 자의적인 개입과 간섭을 철폐해야 할 것이다.

3. 중소기업 정책의 방향전환

중소기업 정책은 방향을 근본적으로 전환할 필요가 있다. 모든 중소기업을 보호하려는 하기보다는 생산성이 높은 중소기업을 중심으로 구조조정이 이루어져 평균

36) The *Economist*, "The Korea discount: Minority report," 2012. 2. 11.

37) 최 회장은 2010년 11월에 개최된 G20 비즈니스 서밋(Business Summit)에서 12명의 의장(convener) 중 유일한 한국 기업인으로 활동하였다.

38) 이 회장은 사면으로 인해 국제올림픽위원회(IOC) 위원직에 복귀할 수 있었다. 정부의 사면조치는 2018년 동계올림픽을 강원도 평창에 유치하려는 정부의 노력과 관련이 있었던 것으로 보인다.

적인 규모가 커지도록 유도해야 한다.

복잡한 사업체제도 대폭 정비하고 단순화할 필요가 있다. 중소기업청을 비롯한 수많은 부처에서 수백개의 사업을 추진하고 있다.³⁹⁾ 많은 중소기업, 특히 인력이 부족한 영세기업들은 어디에 가서 누구에게 어떤 도움을 받아야 할지 파악하기도 어렵다. 또 적지 않은 중소기업들이 정부지원을 받기 위해 재무제표를 거짓으로 꾸미고 수많은 서류를 준비하는 데 시간을 허비한다. 여러 부처에서 추진하고 있는 수백개의 사업을 대폭 단순화하고 지원창구를 일원화해야 한다.

중소기업정책에 있어 시혜성 자금지원은 줄여나가야 한다. 사업성을 정확히 파악하지 못한 상태에서 실시되는 자금지원은 혜택을 받는 기업과 받지 못하는 기업 사이에 불공평성을 낳고, 경쟁력 있는 기업에게 오히려 불리하게 작용할 수 있다. 또 정부에 대한 중소기업의 의존성을 높여 자생력을 키우는 데 걸림돌이 될 수 있다. 따라서 재정을 통한 자금지원은 최소한의 범위에 국한할 필요가 있다. 예컨대 창업 초기의 기업에 집중하고, 일반 금융기관에서 대출을 받을 만한 업력을 쌓은 기업들에 대해서는 재정지원을 줄여나가야 한다.

시혜성 자금지원보다는 여러 가지 기업서비스에 초점을 맞출 필요가 있다. 예컨대 많은 중소기업에서는 영어능력을 갖춘 인력이 부족한 것으로 알려져 있다. 외국에서 주문서가 들어와도 제대로 대응하지 못하고 서랍 속에 쌓아놓기만 한다는 것이다. 정부는 중소기업의 이런 부족한 점을 메워주어야 한다. 즉, 영어번역 서비스를 제공하여 중소기업들이 판로를 개척하는 데 도움을 주어야 한다. 그 가운데 경쟁력 있는 기업들은 판로를 더욱 넓혀가면서 기술력을 쌓을 것이며, 그렇지 못한 기업은 자연스럽게 퇴출될 것이다. 판로개척을 지원하기 위해 KOTRA와 같은 관련 조직과 관련 사업을 종합적으로 검토하고 개선방안을 마련할 필요가 있다.

4. 스웨덴과 핀란드의 사례

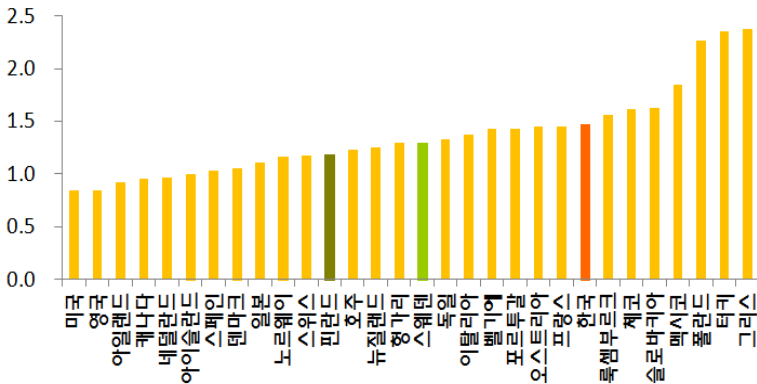
구조개혁과 관련해서는 스웨덴과 핀란드의 사례를 참조할 필요가 있다. 이들 국가는 1990년대 초에 금융위기를 겪은 후에 적극적으로 재정긴축을 단행하면서 동시에 구조개혁을 추진하였다.⁴⁰⁾ 예컨대 1995년에 EU에 가입하고 소매 및 은행 부문의

39) 기획재정부, 『중소기업 지원사업군 심층평가 결과 및 지출효율화 방안』, 2011. 11. 22.

40) McKinsey Global Institute, “Debt and Deleveraging: Uneven Progress on the Path to Growth,” 2012. 1.

규제완화를 추진하였다. 현재 이들 나라는 경제 영역에서는 우리보다 훨씬 시장지향적인 체제를 갖춘 것으로 평가된다. 이러한 사례는, 한편으로 사회안전망을 튼튼히 갖추면서 다른 한편으로 시장친화적인 경제체제를 구축하는 일이 양립될 수 있음을 보여준다.

[그림 3-3] OECD 상품시장규제지수(2008)



주: 상품시장규제지수(Product Market Regulation Index)는 규제가 가장 적을 때 0, 가장 많을 때 6의 값을 가짐.
 자료: OECD.

제3절 취약계층 지원 강화

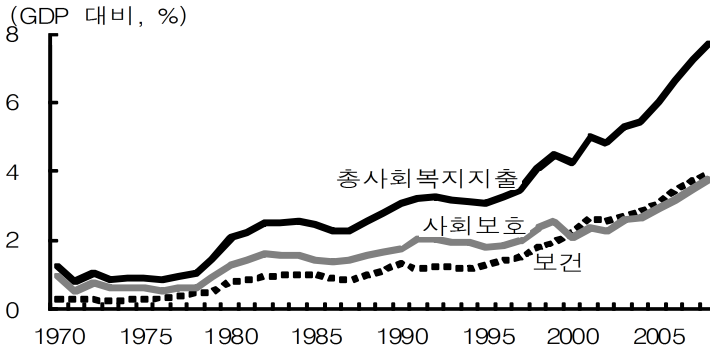
1. 복지지출의 급증과 미흡한 효과성

정부는 그동안 꾸준히 사회보장제도를 확대해 왔다. 특히 1970년대에 의료보험을 도입하고 점차 적용범위를 확대하여 1989년에는 전 국민에게 의료보험을 적용하게 되었다. 또 1988년에 국민연금법을 도입하여 1999년에 전 국민에게 적용하였고, 1995년에 고용보험을 도입하여 1998년에 전 사업장에 적용하였다. 이어서 2000년대에는 국민기초생활보장제도(2000년), 노인장기요양보험(2008년), 근로장려세제(2008년), 기초노령연금(2008년) 등의 새로운 제도를 도입하였다. 이에 따라 우리나라는 제도

적 측면에서는 어느 나라에 못지않은 체계를 갖추게 되었다.

이처럼 제도가 확대되면서 복지지출이 급증하고 있다. 특히 1990년대 하반기부터 복지지출은 가파른 증가추세를 보이고 있는데, 2008년에는 GDP의 약 8%에 해당하였다. 이 가운데 사회보호지출과 보건지출이 각각 절반 정도를 차지하고 있다.

[그림 3-4] 국민계정상의 사회보호 및 보건 지출 추이



주: 총사회복지지출 = 사회보호지출 + 보건지출.
 자료: 한국은행(<http://ecos.bok.or.kr>).

[그림 3-5] 일반정부 재정지출 및 국민부담의 추이



주: 국민부담과 조세부담 사이의 차이는 사회보장부담(국민연금보험료 · 건강보험료 등)에 해당.
 자료: 한국은행(<http://ecos.bok.or.kr>).

복지지출이 증가함에 따라 전체 재정지출이 빠르게 증가하고 있다. 일반정부의 재정지출은 1990년대 중반까지는 GDP의 20% 이하에 머물렀으나 1990년대 하반기부터 빠르게 증가하고 있다. 현재 복지지출은 경제·교육·국방 등 중요한 지출항목 가운데 가장 큰 규모를 보인다.

이러한 지출증가를 뒷받침하기 위해 국민부담도 빠르게 증가하고 있다. 1980년대 중반까지는 국민부담이 GDP의 16~17%에 불과했지만, 이후 급증하여 2008년에는 27%에 달하였다. 국민부담을 조세부담과 사회보장부담으로 나누어 볼 때, 사회보장부담의 증가추세가 특히 두드러진다. 이는 1980년대 말에 국민연금 도입되고 전 국민 의료보험이 달성된 이후 국민연금보험료와 건강보험료가 빠르게 증가해 왔기 때문이다. 2008년의 경우 조세부담은 GDP의 21%, 사회보장부담은 6%를 보였다.

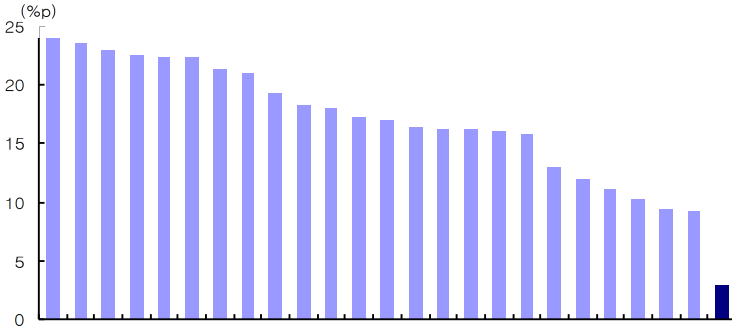
이러한 국민부담의 증가는 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높다. 근로에 대한 조세는 개인의 근로유인을 낮추며 투자에 대한 조세는 기업의 투자유인을 낮춘다.⁴¹⁾ 또 정부부문의 비대화는 국민경제 전체의 효율성을 떨어뜨린다. 우리나라에서는 그동안 1인당 소득수준이 빠르게 향상되어 왔지만 아직 미국의 60%에 불과하다. 이 시점에서 국민부담의 과도한 증가는 복지국가의 건설을 위해 필요한 물질 기반을 약화시킬 가능성이 높다.

이처럼 복지지출과 국민부담이 빠르게 늘어나고 있음에도 불구하고, 소득분배 악화에 대처하기 위한 사회보장제도의 역할은 제한되어 있는 상태이다. 조세 및 소득 이전제도로 인한 상대빈곤율의 감소폭을 살펴보면, 우리나라는 OECD 국가들 가운데 가장 작은 감소폭을 보이고 있다.

이는 무엇보다도 국민연금이 제 역할을 하지 못하고 있기 때문으로 보인다. 국민 연금은 1988년에 도입되어 수급권자가 아직 많지 않다. 우리나라의 사회지출은 OECD 평균의 절반 미만에 불과한데, 특히 노령지출에 있어 큰 차이를 보이고 있다. 앞으로 국민연금 수급권자가 늘어나면서 사회보장제도의 역할은 증가할 것으로 예상된다.

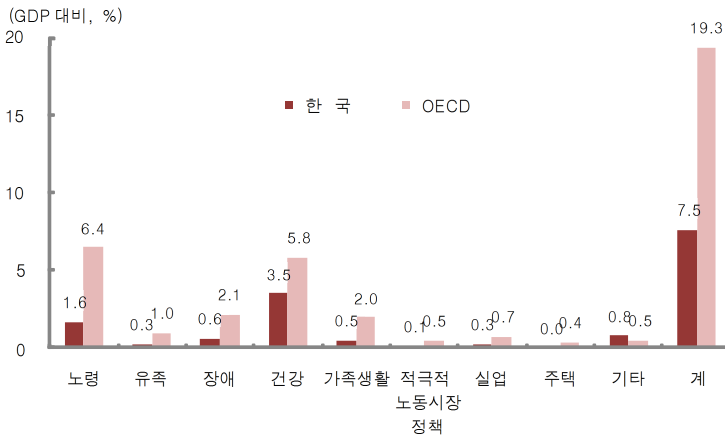
41) 고영선, “분배와 성장의 선순화를 위한 과제,” 문형표·고영선 편, 『중장기 정책우선순위와 재정운영방향』, 한국개발연구원, 2005, 19~147쪽; 고영선, 『한국경제의 성장과 정부의 역할: 과거, 현재, 미래』, 한국개발연구원, 2008.

[그림 3-6] 조세 및 소득이전제도로 인한 상대빈곤율의 감소폭



주: 한국에서는 조세 및 소득이전제도가 상대빈곤율을 17%에서 15%로 낮춤.
 자료: OECD, Growing Unequal? 2008.

[그림 3-7] OECD 국가의 사회지출(2007년)



주: OECD의 사회지출(social expenditure)은 적극적 노동시장정책, 실업, 주택 등을 포함하기 때문에 국민계정상의 복지지출보다 포괄범위가 넓음.
 자료: OECD(<http://stats.oecd.org>).

2. 광범위한 복지 사각지대

앞에서 살펴본 것처럼 저숙련 근로자들을 중심으로 근로연령층의 빈곤이 확산되고 있다. 근로연령층을 위한 사회안전망으로 대표적인 것은 대표적인 것은 고용보험이다. 고용보험은 실업급여 및 각종 적극적 노동시장정책(직업훈련, 직업알선, 고용보조금 등)을 담당한다.

그러나 고용보험의 가입률은 현재 약 40%에 불과하다. 무엇보다 자영업자들이 법률상 아직도 가입대상에서 제외되어 있기 때문이다. 또 영세기업 근로자는 가입 대상이더라도 소득노출 회피 등의 이유로 가입률이 매우 낮다.

[그림 3-8] 취업자 대상 사회보험의 가입자

(전체 근로자 대비)



60

주: 1) 공적연금에는 국민연금, 공무원연금, 사립학교교직원연금을 포함.

2) 국민연금은 가입자 중 납부예외자를 제외.

자료: Youngsun Koh et al. "Social Policy," in Il SaKong and Youngsun Koh (eds.), *The Korean Economy: Six Decades of Growth and Development*, Korea Development Institute, 2010, pp.227~310.

공적연금의 경우에도 가입률은 60% 정도에 머물고 있다. 이처럼 낮은 사회보험의 가입률은 노동시장의 이중구조를 반영한다. 우리나라의 노동시장은 핵심부와 주

변부의 두 영역으로 나누어져 있는데, 핵심부는 유연성이 매우 낮고 주변부는 안전성이 매우 낮다. 즉, 핵심부의 제조업 종사자, 대기업 종사자, 공공부문 종사자, 정규직 근로자 등은 노동법에 따른 높은 수준의 고용보호와 각종 사회보장혜택을 누리고 있는 반면, 주변부의 서비스업 종사자, 중소기업 종사자, 영세자영업자, 비정규직 근로자 등은 노동법이 제대로 적용되지 않아 고용보호의 수준이 낮고 사회보험의 혜택을 거의 받지 못하고 있다.

〈표 3-4〉 우리나라 노동시장의 유연성과 안전성

	유연성		안전성		
	수량적 유연성	기능적 유연성	고용보호	사회안전망	적극적 노동시장정책
핵심부(제조업, 대기업, 정규직)	경직적	경직적	상대적으로 높은 수준	비효과적	비효율적
주변부(서비스업, 중소기업, 비정규직, 영세자영업)	잡은 직장이동과 고용불안	부재	사각지대	사각지대	사각지대

자료: 전병유 · 김혜원 · 신동균, 『노동시장의 양극화와 정책과제』(서울: 한국노동연구원), 2006.

이러한 이중구조는 1950년대의 노동법 제정 이래 지속되어 온 것으로서, 행정력의 미비, 높은 자영업자 비중과 같은 문제가 해소되지 않는 한 앞으로도 지속될 전망이다. 그러므로 일용직 및 영세자영업자 등 빈곤의 위협에 매우 많이 노출된 근로자에 대해서는 사회보험을 확대하기보다 사회보험의 틀 밖에서 해결책을 모색하는 것이 바람직하다.

사회보험의 가입률이 낮으므로 우리나라에서는 공공부조의 역할이 클 수밖에 없다. 2007년 OECD 공공사회지출(SOCX) 중 공공부조를 포함한 ‘기타 지출’은 GDP 대비 0.8%로서 OECD 평균(0.5%)을 크게 상회하고 있다. 또한 현재 기초보장제도의 수급자는 총인구의 약 3%인데, 일본은 생활보호 수급자의 비중이 1.2% 정도인 것으로 알려져 있다.

이처럼 공공부조의 역할이 상대적으로 큼에도 불구하고 그 혜택을 받지 못하는

빈곤층이 광범위하게 존재한다. 우리나라의 대표적인 공공부조제도는 국민기초생활 보장제도인데, 이는 2010년에 155만명에게 약 9조원의 급여를 제공하였다. 그러나 2011년 한국복지패널을 분석한 결과에 의하면, 빈곤층 가운데 2/3는 기초보장제도 비수급자이다. 비수급의 주요 원인은 자산보유 및 부양의무자의 존재로 알려져 있다.

또 다른 공공부조제도인 기초노령연금은 65세 이상 노인의 70%에 대해 최대 월 9.1만원(노인 단독가구) 또는 14.6만원(노인 부부가구)를 지급하고 있는데, 현재의 급여수준은 공적연금이나 기초보장제도의 혜택을 받지 못하는 빈곤층의 노인들에게는 충분치 않은 금액이다. 반면, 중산층 이상의 노인에게까지 급여를 제공하여 예산을 낭비하고 있다는 지적도 받고 있다. 2010년의 경우 373만명의 노인에 대해 총 3.7조원(국비 2.7조원, 지방비 1.0조원)을 지급하여 기초보장 다음으로 가장 큰 규모의 공공부조제도가 되었다.

3. 활성화정책의 미흡

앞에서 지적한 바와 같이 최근에는 근로연령층의 빈곤증가가 전반적 빈곤증가를 주도하고 있다. 이에 대처하기 위해서는 근로빈곤층에 대해 생계지원을 제공할 수도 있고, 이들의 노동시장 참여를 독려하고 지원하기 위한 다양한 정책수단을 동원할 수도 있다. 황덕순은 후자를 ‘근로활성화정책(activation policy)’이라 명명하고, 여기에 속하는 사업을 다음 표와 같이 분류하고 있다.

〈표 3-5〉 근로활성화정책의 유형

유형	사례
노동시장정책	취업알선, 직업상담, 직업훈련, 실업급여 및 실업부조 등
근로연계복지 정책	공공부조 수급자에 대한 근로의무 부과, 급여 수급기간 제한 등
근로유인형 복지정책	취업조건부 급여(예: 근로장려세제), 최저임금, 현금급여에 대한 근로소득공제
취업자 대상 사회서비스	미취업자가 취업할 수 있도록 보육 등 지원

자료: 황덕순, 「근로유인형 복지정책의 개념화와 복지체제」, 황덕순·노대명·김재진, 『근로유인형 복지제도의 국제비교와 한국의 근로유인형 복지제도 발전방안 연구』, 한국노동연구원, 2009, pp.1~49.

우리나라의 문제점은 취약계층 근로자를 위한 활성화정책이 제대로 작동하고 있지 않다는 것이다. 예컨대 적극적 노동시장정책(active labor market policy)의 지출 규모는 2007년의 경우 GDP의 0.1%로서 OECD 평균(0.5%)의 1/5에 불과했다. 2009년에는 급증하였으나 대부분 희망근로 등의 직접 일자리 창출사업이 증가한 데 기인하며, 이를 제외할 경우 2007년과 크게 다르지 않다.

〈표 3-6〉 노동시장정책 관련 재정지출

(단위: GDP 대비, %)

노동시장정책	한국		OECD 평균	
	2007	2009	2007	2009
1. 공공고용서비스 및 행정	0.03	0.02	0.13	0.16
2. 직업훈련	0.05	0.07	0.13	0.18
3. 직무순환 및 일자리 나누기	0.00	0.00	0.00	0.00
4. 고용보조금	0.03	0.06	0.08	0.10
5. 보호고용 및 재할	0.00	0.02	0.08	0.09
6. 직접 일자리 창출	0.01	0.22	0.05	0.07
7. 창업지원	0.00	0.01	0.01	0.02
8. 실직자 소득보장 및 지원	0.25	0.42	0.58	0.95
9. 조기퇴직	0.00	0.00	0.09	0.09
10. 계	0.38	0.82	1.18	1.67
11. 적극적 정책(1-7)	0.13	0.40	0.50	0.62
12. 소극적 정책(8-9)	0.25	0.42	0.67	1.04

자료: OECD(<http://stats.oecd.org>).

더구나 우리나라의 적극적 노동시장정책은 고용보험 중심으로 정책이 설계되어 있어 고용보험 미가입자들은 직업훈련·취업알선 등의 서비스를 제대로 받지 못하고 있다. 고용보험 미가입자들을 위한 노동시장정책으로는 보건복지부가 관리하는 자활사업, 고용노동부가 관리하는 취업성공패키지사업, 그리고 여러 부처가 관리하는 직접 일자리 창출사업 등이 있다. 또 기획재정부가 관리하는 근로장려세제(Earned Income Tax Credit: EITC)도 노동시장정책으로 간주될 수 있다.

이 가운데 자활사업은 국민기초생활보장제도 수급자를 주 대상으로 하는데, 수급

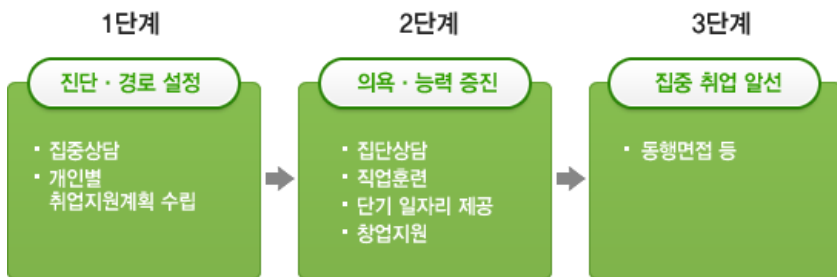
자 가운데 근로능력이 있는 사람은 원칙상 조건부 수급자로 분류되어 자활사업이나 취업성공패키지사업에 참여해야 한다. 그러나 근로능력자 가운데 조건부 수급자는 13%(2009년)에 불과하며, 나머지 87%는 이미 일자리가 있거나 학업 등의 이유로 일을 할 수 없는 것으로 판정되어 조건부과에서 제외되고 있다. 조건부과 제외자에 대해서는 기초보장급여 지급 외에 별다른 관리와 지원이 이루어지지 않고 있다.

한편 조건부 수급자는 다시 취업대상자와 비취업대상자로 분류되어 전자는 취업성공패키지사업으로, 후자는 자활사업으로 보내진다. 비취업대상자는 건강상의 이유 등으로 일반 노동시장에 참여하는 것이 어려운 근로자들이다. 현재 조건부 수급자의 약 90%가 비취업대상자로 분류되고 있다.

이처럼 기초보장 수급자 가운데 근로능력자의 대부분은 조건부과 제외자 또는 비취업대상자로 분류되어, 이들의 일반 노동시장 참여를 촉진 및 지원하기 위한 지원은 미흡하다고 판단된다.

자활사업과 달리 취업성공패키지사업과 근로장려세제는 수급자 이외의 저소득 취업예로계층을 주요 대상으로 한다. 취업성공패키지사업은 취약계층 근로자에 대해 3단계에 걸친 지원(그림 18)을 제공함으로써 이들이 노동시장에 성공적으로 정착할 수 있도록 도와주는 데 목적이 있다. 이 사업에 참여하는 사람들에게는 경제적 유인을 제공하고 있는데, 1단계 참여기간 중에는 20만원의 수당을 지급하며, 취업 시에는 100만원의 취업성공 축하금을 지급하고, 기초보장제도 수급자가 탈수급한 경우에는 100만원의 탈수급 축하금을 지급한다. 참가자 및 예산은 2010년 3만명 및 197억원, 2011년 5만명 및 648억원으로 계획되었다.

[그림 3-9] 취업성공패키지사업의 지원구조



자료: 고용노동부(www.moel.go.kr).

취업성공패키지사업은 일정한 성과에도 불구하고 한계를 안고 있다고 평가된다. 예컨대 국회예산정책처⁴²⁾는 사업의 취지와 달리 훈련 참여를 통한 취업지원 실적이 저조하고, 단순한 취업알선을 통한 취업지원이 대부분이라고 지적하였다. 2010년 참여자 25,561명 중 8,652명(34%)만이 훈련에 참여하였으며, 나머지 16,909명(66%)은 단순히 취업알선 과정만을 거쳤다는 것이다. 또 대부분의 취직직종이 생산직, 회계 및 경리 관련 사무직, 청소 및 파출부, 경비 등으로, 복잡한 사업과정 및 관리비용을 들이지 않더라도 쉽게 취업할 수 있는 직종이라고 지적하였다.

근로장려세제도 역시 실효성이 높지 않은 것으로 평가된다. 근로장려세제의 경우, 근로장려금이 처음 지급된 2009년에 총 72.4만 가구(전체 가구의 4%)에 대해 5,582 억원이 지급되었다. 강병구⁴³⁾는 가구당 급여액이 적고 적용대상 소득구간이 협소하여 생계지원이나 근로유인 제고에 큰 역할을 못하고 있다고 평가하였다. 또 2010년에는 2009년에 비해 2010년 대상가구 및 지급액이 감소하였는데, 국회예산정책처는 이것이 가구소득기준(최대 1,700만원)이 고정되어 있기 때문이라고 지적하였다. 가구소득기준 1,700만원은 제도가 도입된 2006년의 차상위계층 연간 소득액인 1,685만 원을 기준으로 정한 것으로서, 그 이후 매년 상승하는 소득수준을 반영하지 못하고 있는 것이 사실이다.

〈표 3-7〉 근로장려금 지급현황

(단위: 천가구, 억원)

		2009년	2010년	증감	증감률
신청	가구	724	675	△49	△6.8%
	금액	5,582	5,222	△360	△6.4%
지급	가구	591	566	△25	△4.2%
	금액	4,537	4,369	△168	△3.7%

자료: 국회 기획재정위원회, 『2010회계연도 기획재정위원회 소관 결산 및 예비비지출 승인의 건 검토보고(I)』, 2011. 6.

42) 국회예산정책처, 『2010회계연도 결산분석보고서』, 2011.

43) 강병구, 「근로장려세제와 최저임금제도의 고용 및 소득분배 개선효과」, 이병희·홍경준·이상은·강병구·윤자영, 『근로빈곤의 실태와 지원정책』, 한국노동연구원, 2010, 126~170쪽.

4. 복지정책의 우선순위

앞에서 살펴본 바와 같이 현재 복지지출이 급증하고 있음에도 그 효과는 아직 미흡한 실정이다. 특히 노인빈곤율이 40%를 넘고 있고, 저숙련 근로자를 중심으로 근로연령층의 빈곤도 심각한 문제를 제기하고 있다. 앞으로 국민연금이 확대되면서 노인빈곤을 낮추는 데 기여할 것이나, 공적연금 전체의 가입률이 약 60%에 머물고 있어 많은 노인들이 여전히 빈곤의 위협에 노출될 것으로 보인다. 또 저숙련 근로자들은 급격한 탈산업화 추세 속에서 상대적 지위가 더욱 약화되고 있다. 이에 대응하여 향후 복지정책은 다음과 같은 방향으로 추진하는 것이 바람직하다.

첫째, 복지재정의 지속가능성(sustainability)을 확보하기 위해 노력해 한다. 특히 문제가 되는 것은 공적연금과 건강보험이다. 공적연금 가운데 공무원연금 등 직역연금에 대해서는 보다 과감한 계수조정(parametric change)이 필요한데, 소득대체율 인하, 수급개시연령 연장, 기여율 인상 등이 그것이다. 또 국민연금에 대해서는 장기적으로 스웨덴과 같은 명목확정기여(Notional Defined Contribution: NDC) 제도의 도입을 검토할 필요가 있다. NDC는 경제성장률, 인구증가율 등의 거시경제 변수들이 변할 때 이에 맞추어 연금급여도 자동적으로 조절하도록 하여 재정안정을 확보하는 방식이다. 스웨덴뿐 아니라 이탈리아와 러시아 등의 나라도 이러한 방식으로 전환하였다. 이와 더불어 건강보험에 대해서는 보험료 인상, 경증질환에 대한 본인 부담금 인상, 수가제도 개선 등의 다양한 노력을 기울여야 한다.

둘째, 노인빈곤 문제의 해결은 일차적으로 기초보장제도에 의존해야 한다. 그러나 부양의무자 기준으로 인해 기초보장제도가 제 역할을 다하지 못하고 있음을 고려할 때, 부양의무자 기준을 다소 완화하는 것이 바람직하다고 판단된다. 또 최저임금에 비해 과도하게 설정된 최저생계비 수준을 낮추는 방안도 추진해야 한다.⁴⁴⁾ 이와 더불어 기초노령연금의 개편을 추진할 필요가 있는데, 구체적으로는 급여대상을 줄이고 1인당 급여액을 늘려야 한다. 기초노령연금은 부양의무자 기준을 갖고 있지 않아 기초보장제도를 보완하는 중요한 역할을 맡고 있음에도, 너무 많은 노인들에게 너무 적은 급여를 지급하여 실효성이 제약되어 있기 때문이다.

셋째, 근로연령층의 빈곤해소를 위해서는 활성화정책을 강화해야 한다.

44) 윤희숙, 『노동시장과 공공부조 간 관계에 비춰본 기초생활보장제도 급여기준의 문제점』, 한국개발연구원, 2011. 8.

먼저 노동시장정책에 있어서는 상담, 훈련, 직업알선 등의 사업을 확대해야 한다. 특히 고용보험에 가입하지 않은 60%의 근로자들을 위한 자활근로, 취업성공패키지, 정부지원 일자리 등의 사업을 확대할 필요가 있다. 그러나 단순히 예산을 증액시키는 것은 큰 의미가 없으며, 그 이전에 여러 부처에서 실시하고 있는 각종 사업을 부처의 벽을 넘어 전면적으로 재정비하고 통합할 필요가 있다. 또한 직업훈련에 참여할 경우 적당한 수준의 생계비를 지원하는 방안도 고려해야 한다. 이러한 생계지원은 고용보험 미가입자에 대해 실업부조로서 기능할 수 있을 것이다.

그 다음으로 근로연계복지정책에 있어서는 기초보장제도의 조건부과 제외자들에 대한 감독과 지원을 강화하고, 이들을 일반 노동시장에 진입시키기 위한 노력을 기울여야 한다. 자활사업 참여자들에 대해서도 일반 노동시장 진입에 일차적인 목표를 두어야 한다.

이와 더불어 근로유인형정책에 있어서는 근로장려세제의 지원금액을 높이고 지원대상을 넓힘으로써 실효성을 제고하는 방안을 검토해야 한다. 물론 지원대상을 자영업자에게 넓히는 것은 국세청의 소득과약체계 불비로 인해 어려울 것이나, 소득과약이 비교적 쉬운 직종(예: 보험설계사, 학습지교사, 골프장 경기보조원 등의 특수고용)에 대해서는 적극적으로 확대하는 방안을 모색해야 한다.

마지막으로 취업자 대상 사회서비스에 있어서는 특히 보육지원의 효율화를 모색해야 한다. 현재 보육지원은 출산을 제고, 아동의 인적자원 확충, 여성의 노동시장 참여 촉진 등 다양한 목표로 추진되고 있는데, 이들 사이의 우선순위를 설정할 필요가 있다. 바람직하기는 저소득층의 취업모에 지원을 집중함으로써 이들의 빈곤탈출을 도와주는 데 초점을 맞추어야 한다.