2010 년 OECD 한국경제보고서

개 요

요 약

한국은 원화가치 하락 및 중국의 수요에 따른 빠른 수출 증가와 효과적인 정책대응로 2008 년 세계 경기침체에서 빠르게 회복되었다. 재정의 경기부양책은 OECD 국가들중 가장 큰 규모였으며, 통화정책과 금융기관을 지원하기 위한 조치들도 유동성 위기를 막는데 도움이 되었다. 경제규모는 2010 년에 5¾%, 2011 년에 4¾% 성장할 것으로 전망되며, 두 자리 수치의 수출증가가 강한 내수회복을 선도할 것이다. 이러한 지속적인 회복세에 따라 정부지출은 2010 년에 축소되었으며 이는 한국이 재정적자를 2013 년까지 균형수준으로 줄이고 국가부채를 GDP 대비 40%이하로 유지하기 위해 필요한 조치이다. 반면에 기준금리는 1 년 이상 2%의 기록적으로 낮은 수준에 머물러 있다. 강한 경기회복세를 감안하면 인플레이션을 중앙은행의 중기 목표치인 2-4% 범위로 안정시키기 위해서는 기준금리의 정상화를 시작해 나가는 것이 중요하다.

중기적으로 지속가능한 성장과 생활수준 향상은 인구고령화를 상쇄하기 위해 노동참가율을 높이고 노동생산성을 제고하는데 달려 있다. 성별 임금격차 축소, 보육시설 확대, 가정 친화적 직장문화 조성 등을 통해 여성의 노동시장 참가율을 높이는 것이 중요하다. 높은 비정규직 노동자 비중은 성장과 형평성 모두에 심각한 문제를 초래한다. 정규직 노동자의 고용보호 축소, 비정규직에 대한 사회보험와 훈련기회 확대 등 포괄적 접근을 통해 이 문제를 줄여가야 한다. 생산성 개선의 여지는 제조업에 비해 생산성이 낮고 과도한 규제가 투자를 제한하는 서비스산업이 가장 클 것이다. 이를 위해서는 규제개혁을 가속화하고, 경쟁정책을 개선하며, 더 많은 외국인직접투자를 유치할 수 있는 환경을 만들어 경쟁을 강화해야 한다.

금융분야 개혁. 금융기관들은 심각한 피해없이 이번 위기를 극복한 것으로 보이지만 금융분야의 체질 강화를 위해서는 개혁이 필요하다. 은행대출의 확대 조치 등 증가된 중소기업 지원은 독자생존이 어려운 기업 지원을 방지하기 위해서 중단해야 한다. 외부충격에 대한 한국의 취약성을 줄이고 금융기관의 지배구조를 개선하는 것도 중요하다. 과도한 주택담보대출의 위험은 적정한 담보인정비율(LTV)과 총부채상환비율(DTI)을 통해 다루어져야 하며, 수도권 지역의 주택가격에 대한 지속적 우려는 공급측면의 정책으로 해결하는 것이 필요하다.

보건의료 및 장기요양 개혁. 한국의 의료시스템은 의료지출을 OECD 평균 이하로 유지하면서 의료분야에서 괄목할 만한 성과를 달성하는데 기여하였다. 그러나 의료지출은 두 자리 수로 증가하고 있으며, 빠른 고령화와 건강보험의 보장성 확대 계획은 지출증가를 더욱 압박하고 있다.

따라서 행위별 수가(fee-for-service)에 따른 지급방식 변경, 장기요양의 병원으로부터 저렴한방식으로 전환, 의약품 지출 감축, 건강한 고령화 촉진 및 주치의 제도 도입 등을 통해 효율성 향상 개혁을 추진하는 것이 대단히 중요하다. 의료지출의 재원조달 측면에서는 사회보험료가 인구 고령화에 따라 점차 노동시장에 부정적 영향을 미치게 되므로 좀 더 기반이 넓은 조세수입쪽으로 전환해 나가는 것이 필요하다. 아주 높은 본인부담(out-of-pocket payments) 때문에 저소득 가구와 만성질환자가 필요한 의료서비스를 받을 수 없는 상황이 되지 않도록 하는 것도 중요하다. 환자 진료성과에 대한 투명성 제고, 병원부문의 개선을 위한 투자개방형 의료법인 허용, 의사 수 증가 등을 통해 의료서비스의 품질을 향상시켜야 한다.

녹색성장 촉진 및 기후변화 대응. 한국은 2020 년까지 온실가스를 상당수준 감축하면서 녹색성장을 경제발전의 동력으로 활용할 계획이다. 이러한 목표를 비용효과적으로 달성하기 위해서 한국은 가급적 빨리 포괄적인 배출권거래제를 도입하여야 한다. 또한 탄소배출에 가격을 부여하는 것은 감축비용을 낮출수 있는 새로운 기술개발을 촉진할 것이다. 녹색성장 5 개년 계획의 지출은 특히 기초 R&D 에 중점을 두어야 하며, 새로운 성장동력을 확보하기 위한 정책에 있어서는 “승자 선택 (pick winners)”의 위험성이 있는 특정산업 지원방식을 지양해야 한다.

평가 및 권고

한국은 빠른 수출 증가에 힘입어 세계 경기침체에서 강하게 반등하고 있으며...

1. 한국은 OECD 회원국 중 가장 빠르게 세계 경제침체에서 회복한 나라 중의 하나이다. 무역 의존적인 한국경제는 2008 년 후반의 극심한 글로벌 금융위기 초기에 이례적으로 급격한 수출 및 생산 감소로 심각한 타격을 입었다. 경기침체는 위험 프리미엄 확대와 은행대출의 경색 등 금융시장의 혼란을 동반하였다. 대규모의 자본유출은 주식가격을 끌어 내렸고 원화가치의 하락을 초래하였다. 그러나 2008 년 8 월부터 6 개월간 25% 하락한 실효 원화가치는 중국으로부터의 강한 수요와 더불어 수출 주도의 회복을 가져오는 기반이 되었다. 실제로 한국은 2008 년 세계 12 위 수출 대국에서 2009 년 9 위 국가가 되었으며 경상수지 흑자는 GDP 의 5%까지 상승하였다. 강한 경제회복은 2010 년 G20 의장국 수임과 함께 국제사회에서 한국의 위상을 크게 높였다.

한국의 단기경제전망

실질기준 증감률

	2007	2008	2009	2010	2011
Private consumption	5.1	1.3	0.2	3.8	4.0
Government consumption	5.4	4.3	5.0	3.4	2.3
Growth fixed capital formation	4.2	-1.9	-0.2	6.7	5.0
Final domestic demand	4.9	0.8	0.8	4.6	4.0
Stockbuilding[1]	-0.2	0.6	-4.6	2.2	0.0
Total domestic demand	4.7	1.4	-3.8	7.1	4.1
Exports, goods and services	12.6	6.6	-0.8	11.1	12.6
Imports, goods and services	11.7	4.4	-8.2	14.2	11.9
Net exports[1]	0.5	1.0	4.0	-1.0	0.7
GDP at market prices	5.1	2.3	0.2	5.8	4.7
Memorandum items					
Consumer price index	2.5	4.7	2.8	3.0	3.2
Core consumer price index	2.3	4.3	3.6	2.2	3.2
Unemployment rate	3.2	3.2	3.6	3.6	3.3
Current account balance[2]	0.6	-0.5	5.2	1.7	1.6

1. 실질 GDP 에 대한 성장기여도
2. GDP 대비 비율

출처 : OECD 경제전망, No. 87, OECD, 파리

... 신속하고 효과적인 정책대응

2. 재정 및 통화정책도 금융시장 안정화 조치들과 함께 중요한 역할을 하였다. 정부는 OECD 국가들 중에서 가장 큰 규모의 재정 경기부양책을 실행하였으며, 이는 GDP 의 6.1%

수준에 이르고 추가적인 재정지출과 감세로 거의 균등하게 구성되어 있었다. 지출확대는 공공투자를 증가시키고 2009 년에 거의 30 만개의 임시 공공부문 일자리를 창출함으로써 실업율 증가 압력을 완화하고 민간소비 증가를 지속케 하였다. 이와 함께, 한국은행은 2008 년 5¼%였던 기준금리를 2009 년 2 월까지 2%의 기록적으로 낮은 수준까지 내렸으며, 신용경색을 피하기 위해 유동성 공급을 늘리는 예외적인 조치들을 취하였다. 금융경색 완화를 위해 정책당국은 은행의 자본확충과 부실자산 구입에 공공자금을 활용하였다. 또한 중소기업에 대해서는 정부지원과 신용보증 확대, 그리고 소기업에 대한 다양한 대출지원 조치들을 통해 공적지원을 점차 확대하였다.

경기확장은 2011 년까지 계속될 것으로 전망되고...

3. 경기확장 기조는 2010 년에 5¾%, 2011 년에 그 보다 약간 감소한 4¾%의 성장세를 보이면서 지속될 것으로 전망된다. 비록 원화가치 하락에 따른 경쟁력 개선은 지난 1 년간의 원화절상으로 어느정도 상쇄되었지만, 세계무역의 회복으로 한국의 수출 증가세는 지속될 것이다. 또한 한국 수출의 거의 1/3 을 차지하는 중국의 급격한 성장 전망은 긍정적인 신호이다. 빠른 수출증가는 설비투자와 고용 확대를 통해 내수를 진작할 것이다. 2009-10 년에 소득세 및 법인세 세율이 영구적으로 인하되고 가계 및 기업의 신뢰가 향상됨에 따라 내수가 진작되고 경상수지 흑자는 GDP 의 2% 이하로 축소될 것이다. 향후 전망은 세계무역과 환율의 변동에 따라 영향을 받을 것이다. 그리고 높은 수준의 가계부채로 인해 민간소비 회복세가 어느 정도 저해될 가능성도 있다.

...재정 경기부양책을 점진적으로 중단하고...

4. 빠른 경기 회복에 따라 2010 년 정부지출은 경기부양책으로 높은 수준을 기록한 2009 년보다 4% 정도 적절하게 축소되었다. 최근 세금인하를 감안하면 사회보험흑자를 제외한 중앙정부의 통합재정적자를 2009 년의 GDP 대비 4% 수준에서 2013 년에 0.5%로 축소한다는 중기재정목표 달성을 위해서는 지출의 증가세를 억제하는 것이 긴요하다. 이 목표는 2004-08 년 기간중 연평균 7%의 지출증가를 향후 4%수준으로 억제해야 한다는 것을 의미한다. 최근 중기재정계획의 개혁 조치들은 지출을 더 효과적으로 통제할 것으로 기대된다. 그러나 이와 더불어 지출목표의 기속력을 보다 높일 수 있는 추가적인 조치들을 검토해 볼 만하다. 다른 많은 나라들처럼 인구 고령화의 장기적인 영향도 고려되어야 한다.

...공공부채를 낮은 수준으로 유지하는 것도 중요하다

5. 이러한 2013 년 재정목표를 달성하면 현재 GDP 의 35%인 총 정부부채를 억제하여 2010 년 OECD 국가들의 평균 추정치 95%를 훨씬 하회하는 40% 이하로 유지하는 데 도움이 될

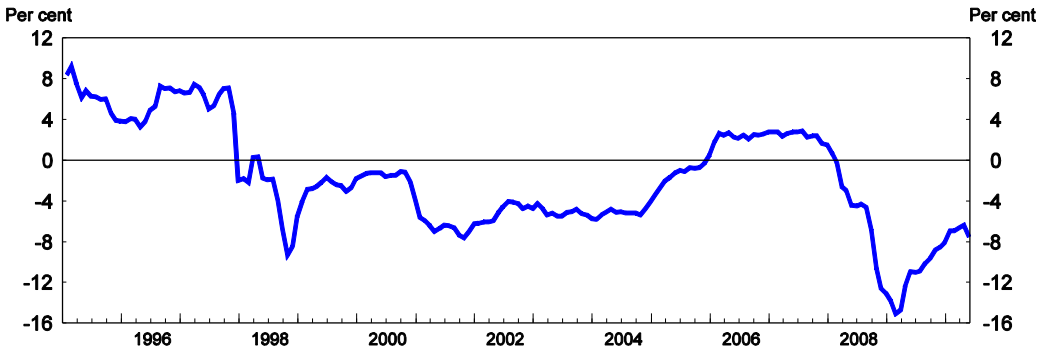
것이다. 빠른 인구 고령화와 북한과의 경제통합 확대에 따른 비용의 불확실성을 감안하면 낮은 공공부채 부담을 유지하는 것이 한국에게는 중요한 정책과제이다. 뿐만 아니라. 최근 몇년간 공기업 부채도 2004 년 GDP 의 10%에서 2008 년 17%로 빠르게 증가하였다. 향후 재정부담으로 연결되지 않도록 공기업에 대한 재무관리를 강화하는 등의 방법을 통해서 공기업 부채 증가는 지속적으로 점검되어야 한다. 또한 2008 년에 발표된 계획중 나머지 18 개 공공기관의 민영화가 완료되면 공공부문이 축소될 것이다.

이자율 정상화를 시작할 때...

6. 중앙은행은 위기 이후 도입된 예외적인 유동성 공급을 축소해 왔다. 그럼에도 불구하고, 기준금리가 2%로서, 실질기준으로 마이너스 상태에 머물러 있는 등 뚜렷한 완화기조를 지속하고 있다. 통화 여건(monetary conditions)은 원화가치 상승으로 2009 년 초반부터 어느 정도 긴축되어 왔으나 아직 예외적으로 완화된 상태이며, 1998 년 금융위기 직후와 비슷한 수준이다. 물가상승률은 2008 년중 한국은행의 목표범위 2-4%를 크게 웃도는 5.5% (전년대비)를 기록한 이후 2009 년 중반에 2%로 급격히 둔화되었다. 그러나 물가상승압력은 민간부문의 고용이 늘고 실업률이 2011 년에 3½% 이하로 떨어지면서 점차 커질 전망된다. 따라서 중앙은행은 민간부문의 주도로 빠른 성장세가 이어 질 것으로 예상되는 만큼 기대인플레이션율을 현재 3% 수준으로 확실히 안정시키기 위해 금리정상화를 시작해야 한다. 이러한 선제적 조치는 급격한 물가상승과 이로 인한 빠른 긴축정책에 따른 경기확장의 둔화를 미연에 방지 할 수 있을 것이다. 마지막으로 한국의 변동환율정책은 적절히 운용되어 왔으며 앞으로도 유지되어야 한다.

한국의 통화여건은 아직 아주 완화된 상태이다

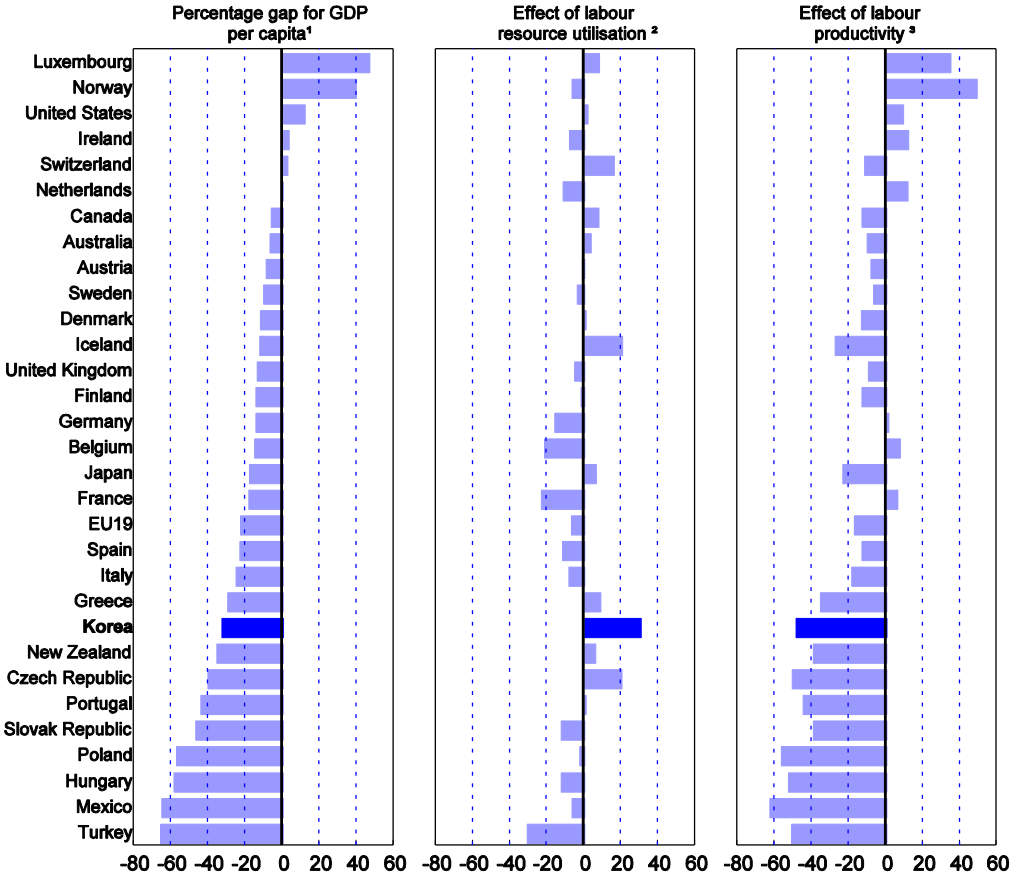
1995 년 이후 평균과의 차이 비율



1. 지표의 증가는 통화여건의 긴축을 나타낸다. OECD 는 근원 물가상승률로 실질화한 실질이자율(91 일 CD 이자율)에 비중치 1 과 실효환율에 비중치 0.3 을 주어 지표를 계산하였다.

출처 : OECD 경제전망 Database.

2008 년 OECD 회원국의 1 인당 소득 격차 분석



1. 2008 년 구매력지수 기준으로 1 인당 GDP 의 OECD 상위 15 개국 단순 평균 대비, 산식이 곱셈으로 되어 있기 때문에 노동력 활용도와 노동 생산성의 비율 차이를 합친 것은 정확히 1 인당 GDP 차이와 일치하지는 않는다.

2. 노동력 활용도는 1 인당 총노동시간 기준으로 측정한다.

3. 노동 생산성은 노동시간당 GDP 기준으로 측정한다

출처 : OECD, 구조개혁보고서 2010, OECD, 파리.

특히 서비스 부문을 포함하여, 생산성 제고에 중점을 두어야…

9. 한국의 시간당 노동 생산성은 OECD 선발 선진국의 절반 수준으로 개선의 여지가 많다. 노동 생산성 성장의 잠재력이 가장 큰 부문은 서비스 산업과 농업으로, 서비스 산업의 노동 생산성은 제조업의 58%에 불과하며 농업부문의 정부지원은 OECD 국가들 중에서 가장 높은 수준에 속한다. 정부는 2009 년 주요 정책계획을 추진함으로써 반세기 동안 한국의 급속한

경제성장을 이끌어온 제조업으로부터 서비스 산업으로의 경제중심 전환을 적절하게 시도하였다. 최소자본금 기준을 완화하여 진입 장벽을 낮추었고, 한국의 FTA 목록에 서비스 산업을 포함하여 국제경쟁을 강화하였다. 그러나 서비스 선진화 방안에 몇 가지 우려가 제기된다. 첫째, 일부 서비스 분야를 "성장동력" 목록에 포함시키는 것은 재정부담을 증가시키고 자원배분의 왜곡을 초래할 수 있다. 둘째, 서비스산업과 제조업 간 차별을 개선하기 위해서는 정부의 계획처럼 서비스 기업(특히 중소기업)에 대한 정부 보증 및 지불을 확대하기 보다 제조업에 대한 정부 지원을 축소하는 것이 바람직하다.

… 경쟁 및 R&D 강화를 통해 …

10. 정부는 서비스 산업에 대한 과도한 규제가 투자 및 경쟁을 제한한다는 사실을 인식하고 있다. 다음과 같은 영역에서의 개혁이 특히 중요하다:

- 금전적 제재를 강화하고 서비스산업에서 지배적인 역할을 하고 있는 중소기업에 대한 특별 대우를 점진적으로 철폐하여 경쟁 정책을 개선해야 한다.

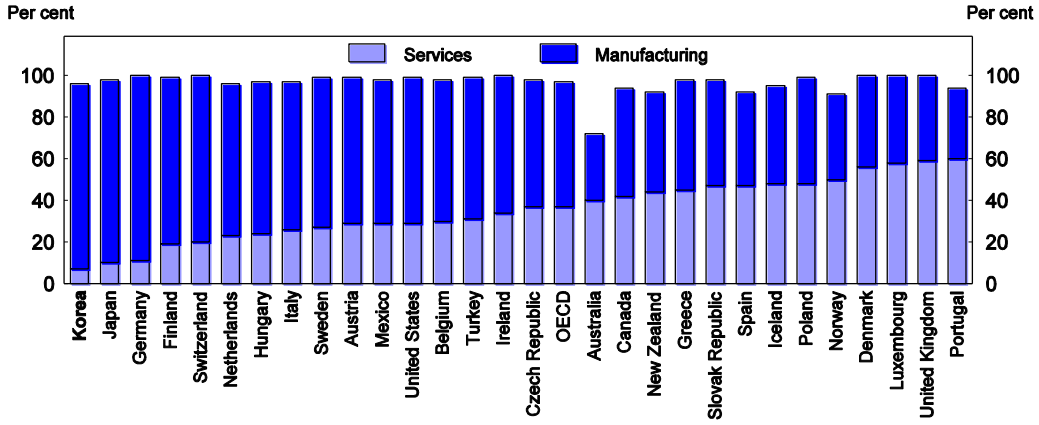
- 진입 장벽에 중점을 두고 규제개혁을 가속화해야 한다. 여전히 OECD 평균을 상회하는 신규 기업을 설립하기 위해 필요한 시간, 비용, 절차의 수가 더욱 감소되어야 한다. 또한 6 개의 경제자유구역에 도입된 개혁조치들이 다른 지역에까지 확장되어야 한다.

- 한국의 GDP 대비 누적 외국인직접투자 비율은 OECD 회원국 중 가장 낮은 수준이며, 그 중 서비스 산업의 비중도 역시 마찬가지이다. 공식적인 장벽 완화, 상품시장 규제 제거, 외국인투자 친화적 기업환경 조성을 통해 외국인 투자를 촉진해야 한다.

마지막으로, 정부의 R&D 프로그램이 서비스 산업에 대해 보다 개방적이고 관련성이 크도록 해야 한다. 민간 부문 R&D 중 서비스산업이 차지하는 비중은 7%에 불과하며 이는 OECD 에서 가장 낮은 수준이다.

서비스 분야가 한국 R&D 지출에서 차지하는 비중은 작다

2007 년 민간기업의 분야별 R&D 지출



출처 : OECD DSTI Database

… 중소기업에 대한 공적 지원규모를 축소시키고

11. 중소기업은 서비스산업 고용의 90% 이상을 차지하기 때문에 서비스 산업의 문제는 중소기업과 밀접히 연관되어 있다. 중소기업에 대한 과도한 공적 지원은 경쟁 압력을 둔화시키며, 개혁을 지체시키고, 자원배분의 효율성을 감소시킨다. 2009년 정부는 연쇄부도를 방지하고 시스템 위험을 최소화하기 위해 다음과 같은 조치를 통해 중소기업에 대한 지원을 강화하였다: 1) 중소기업 대출에 대한 공공 금융기관의 보증 확대, 2) 은행에 중소기업 대출상환기간 자동 연장 권고(기존의 대출상환 연체는 제외), 3) 재정난을 겪고 있는 중소기업을 지원하기 위한 두 가지 정책 방안 마련, 4) 중소기업 지원을 위한 정부지출을 두 배로 증가. 또한 은행의 외화차입 보증 및 자본투입과 같은 정부의 은행 지원을 은행의 중소기업 대출 증가와 연계시켜 운영하였다. 중소기업에 대한 지원은 부도를 막고 고용을 유지하는데 도움이 되었으나, 중소기업과 은행이 공적 지원에 의존하게 함으로써 도덕적 해이 문제를 악화시켰다. 경기가 회복되면서 정부는 지원을 축소하기 시작하였다. 이러한 지원 - 특히 대출상환기간 자동 연장 및 대출 보증 확대 – 의 축소를 가속화하고 중소기업의 구조조정을 촉진해야 한다. 회생 불가능한 기업을 지원하는 것은 한국의 성장 잠재력을 저해하는 요소로 작용할 것이다.

금융 부문은 위기를 잘 극복했으나…

12. 중소기업은 은행 대출의 절반 이상을 차지하고 있기 때문에 중소기업의 건전성은 은행 산업에서 중요한 의미를 갖는다. 은행은 재무적 건전성과 효과적인 정책 대응에 힘입어 금융

위기를 비교적 잘 극복했다. 정책당국은 8 개 금융기관에 GDP 의 0.4%에 달하는 공적자금을 투입했고, 추가적으로 GDP 의 0.3%에 해당하는 부실자산(non-performing assets)을 매입했다. 또한 감독기관은 바젤협약 I 이 허용하는 범위 내에서 은행의 자본신고금액을 증진시키는 조치를 취했고 이에 따라 은행의 대출능력이 향상되었다.

… 취약점 극복을 위해 보다 많은 개혁이 필요하며 …

13. 현재 은행은 건전해 보이나 특히 중소기업 지원이 축소되면 무수익여신(non-performing loans)이 증가할 수 있어 은행에 대한 면밀한 감독이 필요할 것이다. 이 외에 다양한 부문에서 개혁이 필요하다. 첫째, OECD 의 원칙을 반영한 은행 감독에 대한 바젤 위원회의 지침에 따라 금융기관의 지배구조를 개선시키는 것이 중요하다. 둘째, 금융 규제에 있어 신용평가기관에 대한 의존도를 축소해야 하며 신용평가기관의 책임을 강화해야 한다. 셋째, 증권화는 금융산업의 효율성을 증진시킬 수 있으나, 위험을 줄이기 위해 증권화된 상품 및 거래규정의 투명성을 제고하는 조치가 필요함이 세계 금융위기로 인해 드러났다. 넷째, 국제 기준에 따른 대형 금융기관의 육성은 최근 많은 국가들의 경험에 비추어 볼 때 우려되는 측면이 있다. 금융기관 대형화에 따른 효율성 증가는 매우 작은 반면, "대마불사(too big to fail)"와 관련된 도덕적 해이 문제는 심각할 수 있다.

… 급격한 자본 유출에 대한 취약성을 축소해야 …

14. 또한 급격한 자본 유출로 인한 위험을 완화할 수 있는 개혁이 필요하다. 2008 년을 기준으로 한국은 세계 6 위의 외환보유국이었고 경제 및 금융산업은 상대적으로 건실했음에도 불구하고, 한국은 수출지향국이고 자국통화가 기축통화가 아니면서 자본계정이 자유화되어 있어 외부 충격에 상대적으로 민감할 수 있다. 따라서 투자자들의 확신을 유지하고 외부 충격을 흡수할 수 있도록 투명하고 건전한 금융 시스템을 구축하는 것이 중요하다. 특히 외국인 투자자가 한국에 대해 우려하는 바는 은행들의 해외차입이 증가하고 자산과 부채의 만기 불일치가 있다는 사실과 연관되어 있었다. 외화유동성에 대한 규제를 개정하는 등 외환위험을 감소시키기 위한 정부의 계획된 조치는 하나의 중요한 진전이다. 금융기관들이 외화차입의 위험을 내재화하여 보다 신중하게 감시할 유인을 제공하는 추가적인 조치도 고려할 만 하다. 예를 들어, 예금보험 프리미엄을 은행의 외화차입에 따라 조절하는 것이 가능하다. 한국의 외화차입 증가에 외국계 은행 지점의 역할이 중요해진 사실을 감안하면, 한국이 합의된 국제기준에 따라 이들 지점에 대한 감독을 확대하는 것도 도움이 될 것이다. 마지막으로, 2008 년 발표된 한국의 양자 통화스왑은 대규모의 외환보유고와 함께 최근 금융위기를 극복하는데 기여하였다. 이러한 통화스왑은 보다 공식적인 다자간 체계로 보완되면 향후 발생할 위기 대처에 사용할 수 있는 유용한 수단이 될

것이다. 특히 이미 많은 외환보유고를 더 늘리는 것은 비용이 많이 소요되므로 통화스왑이 보다 선호된다.

… 주택담보대출과 관련된 위험

15. 또 다른 중요한 위험은 2008 년 세계 금융위기 발발의 주요 원인이었던 주택담보대출과 관련되어 있다. 한국은 일부 지역의 주택담보대출을 자산 가치의 40%로 제한하는 규제 등을 통해 주택가격 거품을 방지했다. 그럼에도 불구하고 한국은 수도권의 집적 경제(economies of agglomeration) 및 교육기회로 인한 수요 때문에 수도권 주택가격 상승에 대한 만성적인 우려를 갖고 있어, 인구의 집중을 억제하도록 수도권 지역 신규건축 제한 등의 규제를 두고 있다. 정부는 신규주택 가격규제 등 주택가격을 통제하기 위한 최근의 다양한 정책을 점진적으로 철폐하고, 금융기관에 대한 위험 관리를 목적으로 하는 적절한 담보인정비율(LTV)과 총부채상환비율(DTI)을 적용해야 한다. 또한 LTV 및 DTI 비율이 2008 년 후반에는 완화되었다가 2009 년에 다시 강화되었는데, 가격 안정성 도모를 위해서는 LTV 및 DTI 비율의 잦은 변경을 지양하여야 한다. 마지막으로 주택가격 문제를 장기적으로 해결하기 위해서는 수도권 지역을 포함하여 규제를 완화함으로써 주택 공급을 확대해야 할 것이다.

비용 억제를 위해 의료시스템의 개혁이 중요하다 …

16. 개혁이 필요한 또 다른 분야는 급속히 성장하고 있는 의료분야이다. 한국의 의료분야는 한국인의 건강 상태를 기록적으로 향상시키는데 기여하여 왔다. 비록 2008 년 기준으로 한국의 의료지출이 GDP 에서 차지하는 비중은 OECD 회원국 중 세 번째로 낮고 공공부문 재원조달도 1/2 에 불과하나, 의료지출은 총액 및 공공지출 모두 1995 년 이후 두 자리 수의 비율로 증가하고 있다. 또한 급속한 인구 고령화와 국민건강보험의 보장범위 확대계획은 향후 의료지출을 크게 증가시킬 것이다. 의료서비스 공급의 효율성을 높여 공공지출에 대한 충격과 정부수입 인상 필요성을 완화할 수 있을 것이며, 이는 결국 가계의 부담 증가를 제한할 것이다. 중요한 개혁과제는 다음과 같다.

- 행위별 수가제도(fee-for-service payment system) 때문에 한국은 OECD 회원국 중에서 입원 기간이 긴 편이고 의사의 진료수는 가장 많으므로, 입원환자 진료의 경우에는 행위별 수가제도를 포괄수가제도(diagnostic-related group)로 변경하여야 한다. 포괄수가제도는 한국에서 불필요한 진료를 줄이고 입원기간을 줄이는 것으로 나타났다. 외래진료의 경우, 1 인당 지급과 같은 방식을 도입하면 의사와의 빈번하고 짧은 진료약속을 줄이는데 도움이 될 것이다.

- 처방전에 포함된 약의 평균치를 현재 4 개 이상에서 다른 OECD 국가들처럼 약 2 개 정도로 줄이면 의약품 지출을 감소시킬 수 있다. 또한 의약품 가격 체계를 변경하고, 제약회사의 불법 리베이트를 근절하며, 복제약(generic drugs)의 가격을 인하하면 비용절감이 가능하다. 약국에서만 일반의약품(non-prescription drugs)을 판매할 수 있게 하는 규제를 점진적으로 철폐하면 경쟁이 촉진되어 의약품 가격이 인하될 것이다.
- 병원의 평균 입원기간이 긴 것은 일정 부분 병원이 고령자에 대해 장기요양치료를 제공하기 때문이다. 2008 년 노인장기요양보험제도가 도입되면서 병원에서의 이러한 요양치료가 비용 부담이 더 적은 자택이나 장기요양원 등으로 전환될 수 있는 기회가 마련되었다.
- 인구고령화가 진행되면서 의료비용을 줄일 수 있는 건강한 고령화를 촉진하는 것이 중요해졌다. 정책 우선과제는 남성의 높은 흡연율을 줄이기 위해 유난히 낮은 담배의 세금을 인상하는 것이다.
- 주치의(gatekeeper) 제도의 도입은 보다 저렴하고 효율적인 1 차 진료를 선호하게 할 수 있다. 주치의 제도는 더 많은 일반의사(general practitioners)를 필요로 한다.

2007 년 의료서비스의 국제비교 [1]

	병상 수 [2]	평균 입원기간 (일)	의사 수 [2]	의대 졸업생 수 [3]	간호사 수 [2]	의사와의 진료수 [4]	연간 의사 1 인당 진료 수
한국	7.1	10.6	1.7	9.0	4.2	11.8	7 251
OECD 평균	3.9	6.6	3.1	9.9	9.6	6.7	2 543
가장 높은 나라	8.2	19.0	5.4	21.7	31.9	13.6	7 251
가장 낮은 나라	1.0	3.5	1.5	5.5	2.0	2.5	467

1. 또는 이용할 수 있는 가장 최근 년도.
2. 인구 1 000 명당.
3. 인구 100 000 명당.
4. 연간 1 인당.

출처 : OECD Health Database (2009).

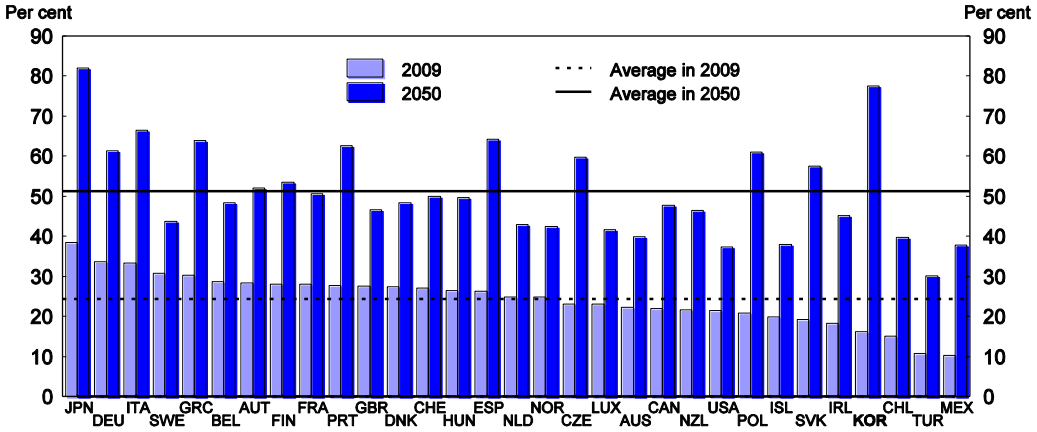
… 의료지출의 효율적 재원조달을 위해 …

17. 이러한 개혁조치에도 불구하고 향후 의료지출은 상당히 증가할 것이며, 따라서 가능한한왜곡을최소화시키는 방식으로 재원을 조달하는 것이 중요하다. 입원환자의 경우 20%, 외래환자의 경우 30-60%에 이르기까지 이미 높은 수준인 본인일부부담율(co-payment rates)의

인상은 적당한 방안이 아니다. 의료비용의 민간지출이 이미 높은 상황에서 증가하는 의료지출을 충당하기 위해 민간보험에 주로 의존하는 것도 적절하지 않다. 결과적으로 주요 재원조달원은 이미 공공 의료지출의 대부분을 지원하는 사회보험료와 조세수입이 되어야 한다. 현재 낮은 수준인 세금방식 재원조달은 지출억제를 위한 효과적인 조치들과 함께 증가할 수 있다. 증가하는 의료비용을 충당하기 위해 임금소득에 부과되는 사회보험료에 지속적으로 의존하는 것은 노동비용중 조세부담(tax wedge)을 점진적으로 증가시켜 고용과 경제성장을 둔화시킬 것이다. 현재 6명인 노인 1인당 20-64세의 부양인구가 2050년까지 1.3명으로 감소할 것으로 전망되는 인구 고령화 때문에 그 부정적인 영향은 더 심화될 것이다. 의료서비스 재원의 기반을 확충하는 것은 근로의욕 저해를 완화할 것이며, 특히 간접세를 통한 수입 증대가 더욱 그럴 것이다. 또한 세금을 통한 재원조달 확대는 임금근로자와 노동인구의 1/3을 차지하는 자영업자간의 사회보험료 격차가 크고 더 벌어지고 있는 문제도 완화시킬 것이다. 그럼에도 불구하고, 자영업자의 사회보험료와 소득세 납부를 강화하는 것은 수평적 공평성 향상을 위해서 필수적이다.

한국의 인구 고령화는 OECD 회원국 중 가장 빠를 것으로 전망된다

20-64 세 인구 대비 65 세 인구 비중



출처 : OECD Society at a Glance Database.

… 의료서비스에 대한 적정한 접근성 확보를 위해 …

18. 2007년 국민건강보험에서 보장되지 않는 비급여 진료비와 본인일부부담금(co-payments)을 포함한 본인부담(out-of-pocket payments)은 가계 최종소비의 4.6%로 OECD 회원국 중 세 번째로 높았다. 저소득가구에서는 가계 최종소비에 대한 이 부담의 비중이 평균 소득 가구의 약 4배에 달했다. 높은 본인부담 진료비는 불공평하며, 불필요한 진료뿐만 아니라 필요한 진료를 받을 수 없게 된다. 한국은 2004년 도입한 본인일부부담금 상한제를 2009년에 국민건강보험료

납입액 수준에 따라 차등을 두도록 개정하였다. 그럼에도 불구하고 허용된 본인일부부담금 상한액은 저소득 가구에게는 여전히 높은 상태이기 때문에 위험 보호의 측면에서 부족하다. 적절한 의료서비스 제공에 대한 또 다른 우려는 특정 의학 전문분야에서 전문의가 부족하다는 점이다. 이러한 불균형 문제를 해결하기 위해서는 일률적으로 전반적인 가격을 인상하기 보다는, 수요와 공급의 균형을 맞추기 위해 연간 가격책정 방식을 개선할 필요가 있다.

… 의료서비스의 품질을 개선해야

19. 높은 비용을 제외한 환자들의 주요 불만은 의료 서비스에 대한 품질 문제이다. 환자 진료성과에 대해 더 많은 정보를 제공하는 것은 공급자간의 경쟁을 통해 품질을 향상시킬 것이다. 또한 소비자 불만족의 많은 부분이 병원 서비스에 집중되는 점을 감안하면, 서비스 품질에 대한 평가결과에 따라 병원에 대한 국민건강보험금 지급액을 차등화하는 시범사업(총 지급액의 10%한도)을 확대하는 것도 도움이 될 것이다. 또한 오직 의료인과 비영리기관만이 병원을 설립할 수 있게 되어 있으나 실제적으로 이들은 영리적으로 운영되고 있다. 그러나 비영리기관으로서의 지위가 재원조달의 선택권을 제한하고 있다. 투자개방형 의료법인의 설립 허용은 경쟁을 촉진하고 의료서비스의 품질을 향상시킬 것이다. 또한 병원간의 인수합병을 허용하는 것도 유익할 것이다. 또 따른 주된 불만족은 진료 대기시간이 길다는 점이다. 정부는 현재 인구 1,000명당 1.7명으로 OECD 회원국 중에서 가장 낮은 편에 속하는 의료인 수를 증가시키기 위해 의대 신입생 수의 연간 상한을 올릴 필요가 있다.

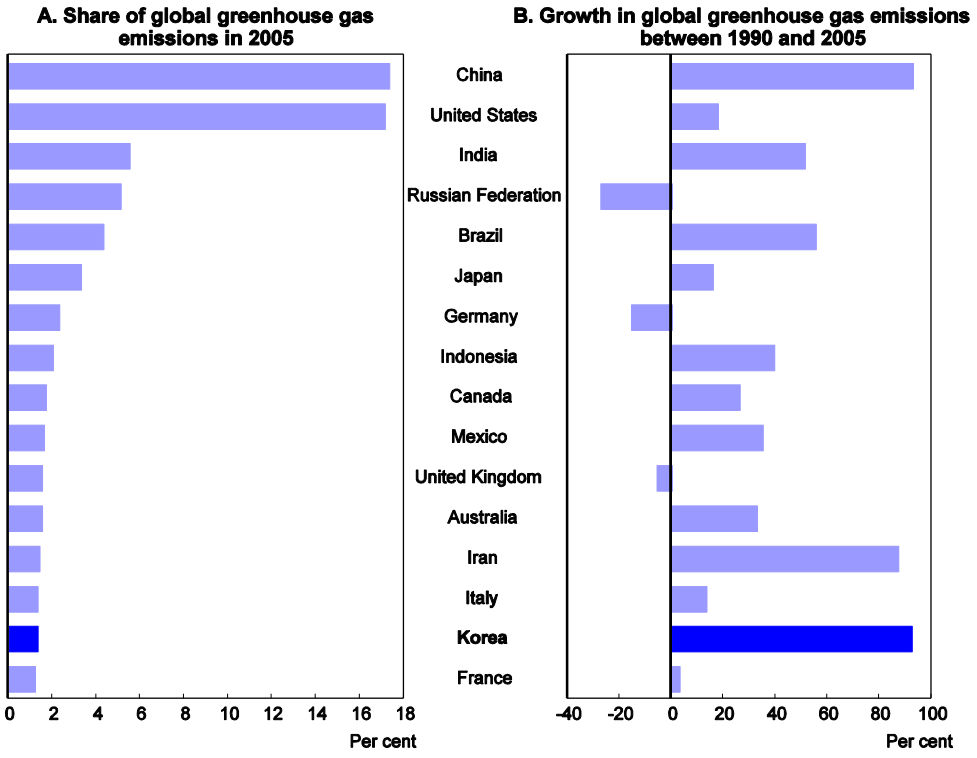
기후변화의 도전에 대응하여…

20. 한국의 장기 전망은 어떻게 기후변화의 도전에 대응하느냐에 달려 있다. 2008 년 대통령은 향후 50 년의 한국발전의 비전으로 “저탄소/녹색성장”을 선언하였으며, 2009 년에는 녹색성장 국가전략을 수립하였다: 1) 기후변화 완화 및 에너지 자립; 2) 신성장 동력 창출; 3) 삶의 질 개선. 2009 년 한국은 자발적으로 온실가스 배출을 2020 년까지 배출전망치 대비 30% 감축한다는 목표를 설정하였고, 이는 2005 년 배출량 대비 4% 감축을 의미한다. 한국은 1990 년과 2005 년 사이에 온실가스 배출이 거의 2 배가 되었을 정도로 OECD 회원국중 온실가스 배출이 가장 빠르게 늘어나는 나라중에 하나이기 때문에 이 목표를 달성하는 것은 쉽지 않을 것이다. 또한 한국은 OECD 회원국 중에서 가장 높은 수준의 에너지원단위(energy intensity)를 가진 나라중에 하나이며, 이는 한국의 산업구조가 에너지 집약적인 구조임을 나타낸다. 지금까지 한국은 주로 기업의 자발적 온실가스 감축 공약에 의존해 왔다.

… 탄소배출에 가격을 책정할 수 있는 시장수단(market instruments)이 필요하고 …

21. 비용 효과적인 방식으로 2020년 목표를 달성하기 위해서는 온실가스 배출을 줄이는 시장원리수단 (market-based instruments)을 도입함으로써 정책의 틀을 개선하는 것이 요구된다. 시장수단은 모든 배출자들에게 감축비용을 균일하게 만들어 효율적이며, 장기적으로 감축비용을 줄일 수 있는 신기술 개발에 대한 유인을 제공한다. 아직 도입시기는 결정되지 않았지만, 한국은 배출권거래제(ETS)의 도입을 고려하고 있다. 초기 배출권은 경매방식으로 할당하고, 전국적인 총량제한 배출권거래제(ETS based on cap-and-trade)를 빨리 구축하는 것이 중요하다. 배출권거래제는 가능한 한 많은 분야로 확대되어야 하며, 제외된 분야에는 탄소세를 도입할 수도 있다. 이 제도는 위험, 불확실성, 변동성을 제한하기 위해 배출권 이월과 가능하면 차입도 허용해야 한다. 동시에 연료기반 에너지 생산과 소비에 대한 보조금을 폐지하는 것도 중요하다.

온실가스 배출 국제비교 [1]



1. A. 2005 년 세계 온실가스 배출 대비 비중. B. 1990-2005 년중 온실가스 배출 증가율

출처 : OECD Environmental Database.

… 녹색산업 진흥정책의 왜곡을 제한하고 …

22. 정부는 107조원 규모로 연간 GDP의 2% 수준의 지출이 소요되는 2009년부터 2013년까지의 녹색성장 5개년 계획을 수립하였다. 지출규모가 큰 이유는 "4대강 살리기 프로젝트"와 고속철도 네트워크 확장 등 주요 기반시설 프로젝트가 포함되었기 때문이다. 또한 이 계획에는 신성장동력 확보를 위한 23조원(2009년 GDP의 2.2%)도 포함되어 있다. 이 지출의 일부는 정부 대출과 신용보증을 위한 "녹색금융"에 쓰일 것이다. 또한 녹색금융은 공공기관으로부터 "녹색인증"을 받은 기업과 기술에 투자하는 금융상품에 대한 세금혜택도 포함하고 있다. 녹색금융 프로젝트가 1990년대말에 정부가 벤처 산업의 활성화를 시도했을 때처럼 버블을 형성할 수도 있는 위험을 방지하는 것이 중요하다. 좀 더 일반화하면, 녹색산업에 대한 직접적인 정부지원은 승자선택(picking winners)의 어려움과 잘못된 기술에의 고착 위험 때문에 정책적인 문제를 야기할 소지가 있다.

… 기초 R&D 와 제도환경에 중점을 두어야

23. 또한 5개년 계획은 27개 핵심기술에 중점을 둔 13조원(GDP의 1.2%)의 R&D지출을 포함하고 있다. 특히 기후변화 분야에서는 가격 신호가 단독적으로는 적절한 R&D와 혁신을 보장할 수 없기 때문에 기초연구에 있어서는 공공 R&D가 중요한 역할을 한다. 한국의 혁신체제 개선은 녹색 R&D의 성공 가능성을 높일 것이다. 그러나 탄소배출에 대해 적절한 가격이 책정되지 않으면 민간 혁신의 활성화가 어려울 것이기 때문에 배출권거래제의 조기 도입 필요성이 더욱 강조되는 것이다. 마지막으로 에너지 집약적인 산업으로부터 녹색산업으로 노동과 자본이 재배치될 수 있도록 유연성과 외국과의 경쟁에 대한 개방성 등 좋은 제도환경을 조성하는 것이 중요하다.

각 장의 요약

제 1 장 세계 금융위기로부터의 회복을 지속하기 위하여한국의 중기 성장잠재력을 제고

한국은 견실한 수출증가와 회원국중 가장 큰 규모의 재정 경기부양책으로 2008 년 세계 경기침체를 벗어나 가장 강한 회복을 달성한 OECD 회원국중 하나이다. 외부수요의 긍정적인 영향이 국내경제로 파급되어 2011 년까지 이러한 경제성장은 지속될 것으로 전망된다. 중기적으로 고성장 추세를 지속하기 위해서는 다른 OECD 선발 선진국과의 노동생산성 차이를 줄이기 위한 개혁이 필요하며, 특히 생산성이 낮은 서비스 분야의 개혁이 요구된다. 국내진입장벽 해소, 규제개혁의 가속화, 경쟁정책 개선, 외국인 직접투자 및 무역 장벽 축소 등을 통해 경쟁을 강화하는 것이 우선적인 정책과제이다. 이러한 조치들에 성장과 형평성를 저해하는 노동시장의 이중구조를 줄일 수 있는 개혁이 동반되어야 한다. 또한 인구 고령화로 인한 영향을 완화하기 위해서 특히 여성과 고령자를 포함하여 노동시장 참가를 늘리는 것이 중요하다.

제 2 장 거시경제정책 : 재정 및 통화 경기부양책으로부터의 출구전략

세계 금융위기로부터 한국경제가 빨리 회복할 수 있었던 것은 효과적인 거시경제정책에 일부 기인한다. 2010 년에 재정 경기부양책을 신속히 철회한 것은 재정적자를 줄여 나가는 중기 재정계획의 목표 달성에 기여할 것이다. 과거 정부지출이 증가된 것을 감안하면 재정목표 달성을 위해 계획상 목표의 기속력을 더 높이는 것이 중요하다. 또한 이러한 관점에서, 세수기반을 확대하는 것도 유익할 것이다. 이러한 정책들은 정부부채를 억제하는데 도움이 될 것이며, 2008 년 민영화 계획의 지속적 추진 등을 통해 빠르게 늘고 있는 공기업 부채를 억제하는 것도 필요하다. 통화 경기부양책도 경기회복에 기여하였다. 2010 년에 빠른 성장이 예상되므로 한국은행이 통화 경기부양책을 철회하는 시기가 늦어지지 않도록 하는 것이 중요하다. 한국은 변동환율정책을 지속해야 한다.

제 3 장 한국의 금융시스템 : 세계 금융위기 극복과 나머지 문제 해결

2008 년 후반 글로벌 금융위기가 심화됨에 따라 한국에서는 대규모의 자금이 유출되었고 자본시장에 혼란이 야기되었다. 그러나 정부와 중앙은행의 신속한 대응으로 한국의 금융분야는 2009 년 초반 안정되었고 상대적으로 빠른 경기회복이 이어졌다. 1997 년과는 달리 금융기관들은 심각한 손상없이 금융위기를 극복했다. 중소기업에 대한 지원을 증대한 것이 위기 극복에는 큰 역할을 하였으나, 중소기업 지원규모를 축소하여 독자생존이 어려운 기업에 대한 지원을 방지하고 은행의 위험평가 능력을 향상시켜 보다 시장지향적인 금융체제를 구축해야 한다.

한국은 소규모 개방경제 국가이기 때문에 급격한 자본유출에 대한 취약성을 축소시킬 필요가 있다. 또한 주택담보대출의 위험을 효율적으로 제한할 수 있는 효과적인 건전성 규제 적용, 금융기관의 지배구조 개선, 투명성 강화를 통한 증권화의 발전이 중요하다.

제 4 장 한국의 보건의료개혁

한국의 의료제도는 국민건강 향상에 상당한 기여를 하였으나, 환자의 높은 본인일부부담금과 공적 건강보험의 적용범위 제한을 통해 보건의료지출을 OECD 회원국 중 가장 낮은 수준으로 억제하여 왔다. 그러나 현재는 의료지출이 OECD 회원국 중 가장 빠른 속도로 늘고 있다. 빠른 인구 고령화로 지속적인 상승 압력이 있으므로 지급방식 개혁, 의약품 지출 축소, 장기요양의 병원으로부터 전환, 건강한 고령화 촉진, 주치의 제도의 도입 등을 통해 효율성을 제고하는 것이 필수적이다. 인구가 고령화됨에 따라 의료비용을 충당하기 위해 사회보험료에 과도하게 의존하면 고용을 둔화시키게 되므로 지출억제를 위한 효과적인 조치들과 함께 세금방식 재원조달의 비중을 늘리는 것이 필요하다. 또한 높은 본인부담을 고려할 때 저소득 가구에 대해 적정한 접근성을 확보해 주는 조치들이 우선적 정책과제이다. 투명성 제고, 병원부문의 구조조정 촉진, 의사 수 증가 등을 통해 의료서비스의 품질을 향상시켜야 한다.

5 장 한국의 녹색성장전략 : 기후변화 대응과 신성장동력 창출

1990 년에서 2005 년 사이 한국의 온실가스 배출은 거의 두 배로 증가하였고, 이것은 OECD 회원국 중 가장 높은 증가율이었다. 한국은 최근 온실가스 배출을 2020 년까지 배출전망치 대비 30% 감축한다는 목표를 설정하였고, 이는 2005 년 수준에서 4% 감축을 의미한다. 비용 효과적인 방식으로 이 목표를 달성하기 위해서는 기업의 자발적 감축공약 방식의 전략에서 시장원리수단으로의 전환이 요구된다. 포괄적인 총량제한 배출권거래제를 구축하고, 이에 포함되지 않는 분야에는 필요하면 탄소세로 보완하는 것이 우선적인 정책과제이다. 배출량의 대폭적인 감축을 달성하기 위해서는 에너지 집약적 산업에서 저탄소 산업으로의 이행이 필요하다. 한국은 2013 년까지 매년 GDP 2%의 재정을 투입하는 녹색성장 5 개년 계획을 통해 녹색성장 촉진에 대한 강한 의지를 보이고 있다. 당면 과제는 산업정책의 내재적 위험을 방지하면서, 녹색기술 개발을 위해서 이러한 재정지출이 효과적으로 사용되도록 해야 한다는 것이다.

이 보고서는 OECD 회원국의 경제상황 조사를 담당하고 있는 OECD 경제개발검토위원회 (Economic and Development Review Committee)의 책임하에 발간되었다.

위원회는 2010 년 5 월 19 일 한국의 경제상황 및 정책을 검토하였다. 초안은 위원회의 논의내용을 반영하여 수정되었으며, 2010 년 6 월 1 일 전체 위원회의 합의된 보고서로서 최종 승인을 받았다.

사무국 초안은 Vincent Koen 의 감독 하에 Randall S. Jones, 유병서, Masahiko Tsutsumi 가 작성하였다. Lutécia Daniel 은 연구를 보조하였다.

이전 한국경제보고서는 2008 년 12 월에 발간되었다.

Further information

For further information regarding this overview, please contact:
Vincent Koen, e-mail: vincent.koen@oecd.org;
tel.: +33 1 45 24 87 79; or
Randall S. Jones, e-mail: randall.jones@oecd.org;
tel.: +33 1 45 24 79 28; or
Byungseo Yoo, e-mail: byungseo.yoo@oecd.org;
tel.: +33 1 45 24 88 22.
Masahiko Tsutsumi, e-mail: *masahiko.tsutsumi@oecd.org*;
tel. +33 1 45 24 83 55

See also *http://www.oecd.org/eco/surveys/*Korea.

How to obtain this book

This survey can be purchased from our online bookshop: *www.oecd.org/bookshop*.
OECD publications and statistical databases are also available via our online library: *www.oecdilibrary.org*.

Related reading

OECD Economic Surveys: *OECD Economic Surveys* review the economies of member countries and, from time to time, selected non-members. Approximately 18 Surveys are published each year. They are available individually or by subscription. For more information, consult the Periodicals section of the OECD online Bookshop at *www.oecd.org/bookshop*.
OECD Economic Outlook: More information about this publication can be found on the OECD's website at *www.oecd.org/eco/Economic_Outlook*.
Economic Policy Reforms: Going for Growth: More information about this publication can be found on the OECD's website at *www.oecd.org/economics/goingforgrowth*.
Additional Information: More information about the work of the OECD Economics Department, including information about other publications, data products and Working Papers available for downloading, can be found on the Department's website at *www.oecd.org/eco*.
Economics Department Working Papers: *www.oecd.org/eco/workingpapers*
OECD work on Korea: *www.oecd.org/Korea*