

새로운 경제정책 방향의 모색

- 제 1권: 총론 등 -

2012. 10

서 문

2013년 초 새 정부가 들어설 때까지 글로벌 금융위기와 선진국 재정위기로 인하여 지속되고 있는 세계경제의 불확실성에 의미 있는 변화가 있으리라는 징후는 아직 없다. 성장활력은 점점 떨어지는데 경기 변동은 확대되고 부문 간의 불균형도 더욱 심화되고 있는 한국경제의 전망 역시 몹시 불안하다. 이런 가운데 일자리, 복지, 경제 민주화로 표현되는 국민들의 형평에 대한 욕구는 분출하고 있다. 이렇듯 국민경제의 운용이 그 어느 때 보다 어려울 것으로 예상되는 시점에 새 정부의 임기가 시작된다. 치열한 선거과정을 거치면서 흐트러질 국민통합을 복원해야 하는 큰 부담도 새 정부의 몫이다.

그래서 그 어느 때보다 새 정부의 대통령을 비롯한 최고 경제정책 결정자들에게 한국경제 문제의 본질에 대한 구조적 인식과 나아갈 방향에 대한 깊이 있는 성찰이 요청될 것이다. 이러한 토대 위에서 어려운 경제현실을 헤쳐 나갈 경제정책 방향을 세우고 정치권, 지식인 사회, 언론과 각종 이익집단을 시작으로 하여 전체 국민들을 설득하여야 한다. 바람직한 경제정책방향을 수립하여 국민적 합의를 이끌어 내는 것이야말로 새 정부의 지도자들에게 절실히 요구될 정치적 역량이다.

새 정부가 추진해야 할 바람직한 경제정책 방향을 제시하기 위하여 시장경제연구원(MERI)은 기관역량을 결집하여 1년 이상의 기간에 걸쳐 본 연구를 진행해 왔다. 평소 본 연구원의 연구 활동에 긴밀하게 참여해 온 초빙연구위원들을 비롯하여 20여 명의 연구진이 본 연구에 동참하였다. 이에 더하여 과거 각 분야에서 경제정책의 책임을 맡았던 분들로부터 깊이 있는 자문을 받아 연구의 현실 타당성을 높이고자 노력하였다. 연구의 성격과 방대함에 비추어 본인이 직접 연구의 총책임을 맡았다.

연구의 중립성을 최대한 담보하기 위하여 어떤 조직으로부터도 지원을 구하지 않고 본 연구원의 얼마 되지 않는 자체 연구기금으로 연구비를 충당하였다. 연구

진 구성에 있어서도 각 정당이나 연구가 진행되는 동안 조직된 대선캠프에 참여하고 있는 학자들은 아쉽더라도 배제하는 원칙을 고수하였다. 연구진 중 한 분이 나중에 정치 일선에 나서게 되었지만 연구가 이미 마무리 단계에 있어 연구의 내용에 별 영향을 미치지 않았다.

이미 예상은 하고 있었지만 연구의 진행과정에서 총선과 대선정국이 전개되고 각 정당에 의한 수많은 공약이 발표됨에 따라 본 연구의 진행방향에 대한 많은 고민이 있었다. 기본적으로 선거과정에서 각 정당과 후보들에 의해 발표되는 공약에 일일이 신경을 쓴다면 본 연구의 제목이 말하는 제대로 된 새로운 경제정책방향의 모색은 불가능하다고 생각하였다. 그래서 각 진영에서 발표되는 공약과 관계없이 한국경제가 2013년 이후 적어도 10년 이상의 기간에 걸쳐 추구해야 할 정책의 방향과 과제를 추출하고 일관된 원칙에 따라 구체화하려는 당초의 연구기조를 유지하였다. 그 결과 선거와 관련하여 진행되고 있는 정책 현실과 크게 괴리된다고 하는 비판을 받더라도 이를 감수할 수밖에 없다는 입장이다.

본 연구는 한국경제 운영의 본질적 내용에 해당될 만한 22개 분야에 걸친 분야별 연구와 한국경제 전반에 관한 총론적 연구가 별도로 출발하였다. 이러한 각론의 골자는 4개 부문별 종합으로 통합하여 집필하고, 부문별 종합이나 각론은 다시 최종적 종합이라 할 수 있는 총론에 반영하였다. 연구의 진행과정에서 총론과 각론의 집필진들은 수시로 교류하면서 총론의 서술이 각론 집필의 방향제시가 되고 각론의 서술 중에서 중요한 내용은 총론에 반영되도록 노력하였다.

연구는 대체로 두 가지의 원칙을 일관성 있게 지키면서 한국경제의 구조적 특성을 밝히는 데 역점을 두어 진행되었다. 첫째, 문제의 인식이나 문제해결의 기본방향, 그리고 구체적 해결과제를 생각함에 있어서 시장경제의 기본 원리를 가다듬고 우선적으로 시장기능에 의한 문제해결 원칙을 고수하였다. 다시 말해 ‘시장우선-정부보완’의 원칙을 각 분야에 일관성 있게 적용하려 하였다.

둘째, 현실을 진단하고 정책 방향과 과제를 제시함에 있어 시스템적 접근을 채택하였다. 한국경제의 모든 문제는 개별 사안에 대한 단편적 문제해결 방식, 즉

프로젝트성 대응으로는 정책의 일관성을 유지할 수 없고 경제전반의 왜곡을 가져올 가능성이 크다. 이러한 사실에 유의하면서 문제 간 모순·상충의 조화와 각 부문별 정책을 긴밀하게 조정함으로써 입체적이고 일관성 있는 통합적 대안을 제시하고자 한 것이다. 최근 경제민주화 논의의 핵심과제로 대두된 재벌규제 강화, 복지 확대, 일자리 창출 등을 포함하여 경제현안의 그 어느 하나도 이런 시스템적 접근을 하지 않으면 해결할 수 없다. 시스템적 접근이 없이는 구조적 왜곡을 가져오지 않으면서 문제를 근본적으로 해결할 수 없다는 사실을 더욱 명확하게 한 현 정부의 경제운용 방식에 대한 평가가 본 연구의 시스템적 접근이 적절했음을 뒷받침하고 있다.

이런 접근방법이 전 연구과정에 일관되게 적용되었다. 연구대상이 된 22개 분야를 4개 부문, 즉 경제운용 전반, 고용·인력·노사·복지 정책, 산업정책, 기업정책으로 나누어 부문별로 종합하였다. 그러한 종합의 과정에서 부문 내, 부문 간 모순과 상충을 규명하고 이를 근거로 통합적이고 조화로운 정책조합을 제시하려 하였다. 어떤 의미에서 한국의 경제정책 연구에 있어 시스템적 접근의 방법론을 시도한 첫 사례가 아닌가 생각된다. 이런 접근방법은 새 정부가 하게 될 경제행정 조직의 구상에도 도움이 되리라고 본다. 한국경제 문제의 구조적 성격을 고려할 때 향후 경제정책 수립·집행에 있어서 3-4개 부문 별로 권한과 책임을 부여하여 정책조정을 수행하도록 하고 이를 다시 대통령이나 최고 경제정책 담당자가 총괄 조정하는 체계가 필요할 것으로 보인다.

본 연구는 한국경제가 적어도 10년 이상에 걸쳐 일관되게 추구해야 할 경제정책의 기본 방향과 정책과제를 모색하였다. 또한 정치의 계절을 맞아 현안으로 대두된, 경제민주화, 복지, 일자리 창출 등의 이슈와 그 최종 귀착점으로 대두되는 기업정책에 대해 시스템적 해결 방향을 제시하는 데 주력하였다.

이러한 문제의식과 연구방법으로 기존의 연구와 차별화되는 연구를 수행하고자 노력하였지만 연구범위가 너무 방대하여 연구가 진행될수록 본 연구원의 역량을 넘어서는 연구임을 느끼지 않을 수 없었다. 순수한 민간 연구기관으로서 대부

분의 연구진으로 외부 교수와 연구자를 초빙하여 충당하는 연구체계는 연구의 자율성, 활발한 토론 등의 장점에도 불구하고 연구의 능률적 수행이라는 점에서 일부 문제가 있었음도 사실이다. 연구 목표에 비해 충분한 내용을 갖추지 못한 분야도 있고 분야 간 서술의 깊이나 방식에 충분한 통일성을 유지하지 못한 점도 아쉬움을 남겼지만 이는 기본적으로 연구의 총책임을 진 본인의 역량과 역할의 한계였음을 절감한다.

본 연구는 선거기간 중 선거공약의 개발 등 현실정치에 활용되기를 기대하고 수행한 것이 아니다. 누가 되든 차기 대통령이 선출되면 그와 그의 정부 등 집권세력이나 대립적 입장에 설 야당 등 정치세력 모두 선거과정에서의 과열된 머리를 식히면서 맑은 정신으로 진정 한국경제를 어떻게 운영해야 격변하는 세계경제 환경 속에서 경쟁력 있는 경제를 계속 운영해 나가면서 그간에 배태된 경제의 구조적 모순을 해소해 갈 수 있을 것인가를 깊이 고민하지 않을 수 없을 것이다. 이 연구는 이 시점에 유용한 참고 자료로 활용되기를 기대하고 한 연구다. 아울러 지식인 사회를 비롯한 국민일반의 경우에도 한국경제 문제의 본질에 대한 이해를 조금이라도 높일 수 있었으면 하는 일념에서 이루어진 연구이기도 하다.

연구에 참여한 연구진 여러분과 자문에 응해 주신 자문진 여러분께 깊이 감사한다. 많은 분이 참여하여 일일이 거명할 수 없으므로 연구진 및 집필진 명단으로 소개를 대체한다. 그 중에서 몇 분, 총론과 부문별 종합 집필을 맡아 주신 최성호 교수, 부문별 종합 집필을 맡아주신 강석훈 교수, 김종일 교수, 박정수 교수의 노고에 대해서는 특별한 감사를 표하지 않을 수 없다. 연구용 실장을 비롯한 본원 연구지원팀의 노고에 대해서도 고마운 마음을 전한다.

2012년 10월

김 인 호

시장경제연구원 이사장

연구진 및 집필진

□ 연구책임(PM)

김인호(시장경제연구원 이사장, 선임연구위원)

I. 총론

최성호(초빙연구위원, 경기대학교 행정대학원 교수)

II. 부문별 종합

1. 경제운용 전반

강석훈(초빙연구위원, 성신여자대학교 경제학과 교수)

최성호(초빙연구위원, 경기대학교 행정대학원 교수)

2. 고용·인력·노사·복지 정책

김종일(초빙연구위원, 동국대학교 경제학부 교수)

3. 산업정책

최성호(초빙연구위원, 경기대학교 행정대학원 교수)

4. 기업정책

박정수(초빙연구위원, 서강대학교 경제학부 교수)

III. 분야별 집필

1. 경제운용 전반

① 거시경제운용

강석훈(초빙연구위원, 성신여자대학교 경제학과 교수)

② 경쟁정책

권남훈(초빙연구위원, 건국대학교 경제학부 교수)

③ 소비자정책

이강현(시장경제연구원 연구위원)

④ 대외경제정책

송유철(초빙연구위원, 동덕여자대학교 경제학부 교수)

⑤ 금융정책

신인석(초빙연구위원, 중앙대학교 경영학부 교수)

⑥ 재정·조세정책

이영(초빙연구위원, 한양대학교 경제금융학부 교수)

⑦ 부동산정책

김경환(초빙연구위원, 서강대학교 경제학부 교수)

⑧ 환경정책

정희성(초빙연구위원, 전 KEI 원장)

2. 고용·인력·노사·복지 정책

- | | |
|-----------------|------------------------------|
| ⑨ 인력·교육·과학기술 정책 | 이 영(초빙연구위원, 한양대학교 경제금융학부 교수) |
| ⑩ 고용정책 | 김종일(초빙연구위원, 동국대학교 경제학부 교수) |
| ⑪ 복지정책 | 이 영(초빙연구위원, 한양대학교 경제금융학부 교수) |
| ⑫ 보건·의료정책 | 전영준(초빙연구위원, 한양대학교 경제금융학부 교수) |
| ⑬ 노동 및 노사관계 정책 | 이인재(초빙연구위원, 인천대학교 경제학과 교수) |

3. 산업정책

- | | |
|------------|-------------------------------|
| ⑭ 산업정책(전반) | 최성호(초빙연구위원, 경기대학교 행정대학원 교수) |
| ⑮ IT산업정책 | 곽정호(초빙연구위원, 정보통신산업연구원 산업정책실장) |
| ⑯ 에너지정책 | 손양훈(초빙연구위원, 인천대학교 경제학과 교수) |
| ⑰ 농업정책 | 이태호(초빙연구위원, 서울대학교 농경제사회학부 교수) |
| ⑱ 서비스산업정책 | 최봉현(전문위원, 산업연구원 연구위원) |

4. 기업정책

- | | |
|-----------------|----------------------------|
| ⑲ 기업정책(전반) | 박정수(초빙연구위원, 서강대학교 경제학부 교수) |
| ⑳ 중소기업정책 | 전인우(전문위원, 중소기업연구원 선임연구위원) |
| ㉑ 생계형서비스업 지역업정책 | 전인우(전문위원, 중소기업연구원 선임연구위원) |
| ㉒ 대기업정책 | 권남훈(초빙연구위원, 건국대학교 경제학부 교수) |
-

□ 연구 지원

- 연구용(전문위원, 연구지원실장)
 - 김종욱(전문위원, 기획실장)
 - 신수환(연구원)
 - 이수정(주임연구원)
 - 정수교(RA.)
-

자 문 진

- 김호식	/ 경제운용 전반
(IG 인베스트먼트 회장 전 해양수산부 장관 전 MBI 원장)	
- 조원동(조세연구원 원장, 전 KDI 국제대학원 교수)	/ 경제운용 전반
- 박병원(전국은행협회 회장, 전 경제수석)	/ 경제운용 전반
- 최낙균(대외경제정책연구원 선임연구위원)	/ 대외경제정책
- 박복영(대외경제정책연구원 연구위원)	/ 대외경제정책
- 김병배(전 공정거래위원회 부위원장)	/ 경쟁정책
- 변재진(전 보건복지부 장관)	/ 재정·복지
- 남궁훈(신한금융지주회사이사회 의장, 전 세제실장)	/ 조세정책
- 안현호(한국무역협회 부회장, 전 지식경제부 차관)	/ 산업정책
- 형태근(전 방송통신위원회 부위원장)	/ ICT정책
- 윤창현(금융연구원 원장, 서울시립대학교 경영학부 교수)	/ 기업정책
- 강희복(시장경제연구원 상임이사, 선임연구위원)	/ 기업정책
- 전인우(중소기업연구원 선임연구위원)	/ 중소기업정책/생계형서비스업 자영업정책
- 최봉현(산업연구원 연구위원)	/ 서비스산업정책

목 차

〈제 1권〉

서 문

제1부 총 론 • 1

Ⅰ. 한국경제에 대한 구조적 인식	3
Ⅱ. 현 경제 상황의 배경과 원인	15
Ⅲ. 새 정부의 경제정책 환경 전망	20
Ⅳ. 새 정부 경제정책의 목표와 과제	24

제2부 부문별 종합 • 39

Ⅰ. 경제운용전반	41
Ⅱ. 고용·인력·노사·복지 정책	63
Ⅲ. 산업정책	91
Ⅳ. 기업정책	111

제3부 분야별 요약 • 137

I. 경제운용전반	139
1. 거시경제운용	139
2. 경쟁정책	146
3. 소비자정책	150
4. 대외경제정책	154
5. 금융정책	160
6. 재정·조세정책	166
7. 부동산정책	172
8. 환경정책	177
II. 고용·인력·노사·복지 정책	185
9. 인력·교육·과학기술정책	185
10. 고용정책	191
11. 복지정책	196
12. 보건·의료정책	202
13. 노동 및 노사관계정책	208
III. 산업정책	215
14. 산업정책전반	215
15. ICT 산업정책	219
16. 에너지정책	224
17. 농업정책	226
18. 서비스산업정책	230

Ⅳ. 기업정책	234
19. 기업정책전반	234
20. 중소기업정책	238
21. 생계형서비스업, 자영업정책	246
22. 대기업정책	253

제4부 경제행정 조직의 개선방향 • 257

Ⅰ. 개선 논의의 배경	259
Ⅱ. 정부조직 개편의 기본방향	260
Ⅲ. 경제정책 총괄·조정 기능	261
Ⅳ. 금융정책 기능	262
Ⅴ. 공정거래위원회 역할, 기능 정비	263
Ⅵ. 산업정책 기능	263
Ⅶ. 예상 쟁점 및 추가 검토과제	264

〈 제 2권 〉

제5부 분야별 정책방향과 과제(각론)

Ⅰ. 경제운용전반	1
Ⅱ. 인력·고용·복지·노동정책 등	209
Ⅲ. 산업정책	359
Ⅳ. 기업정책	489

Table Contents

〈표 1〉 2050년까지의 성장전망	4
〈표 2〉 경제부문별 변동성 추이	5
〈표 3〉 OECD 주요국의 노동생산성 및 최근 증가율 비교	8
〈표 4〉 복지제도와 조세부담에 관한 정책 대안	28
〈표 5〉 최근 경제성장 실적 및 전망치	91
〈표 6〉 장기 성장잠재력 전망	92
〈표 7〉 산업별 고용유발 계수	93
〈표 8〉 성장동력 업종 평가 매트릭스	231
〈표 9〉 자영업과 유형별 정책과제	251

Picture Contents

〈그림 1〉 지니계수와 상대적 빈곤율 추이(1982-2008)	6
〈그림 2〉 소득계층의 변화 추이(1982-2008)	6
〈그림 3〉 통계청 설비투자지수	12
〈그림 4〉 한국의 경제성장률 추세	41
〈그림 5〉 지니계수와 상대적 빈곤율 추이	43
〈그림 6〉 주요 산업별 무역수지 변화 추이	92

제 1부

총론

새로운 경제정책 방향의 모색

- 2012년 현재 한국경제는 **양적 성장에서 질적 진화로 나아가는 선진 경제 도약의 길목에서 심각한 내외외환(內憂外患)**으로 크게 동요하고 있는 형국임
 - (外)선진국의 이중 침체(double dip)·재정 위기에 의한 세계경제의 불확실성 증대와 스마트·바이오 혁명 등 급격한 기술변화가 전개됨
 - (內)양극화·저고용 심화에 따른 분배·복지 요구의 분출과 생산성 정체와 인구구조 악화가 초래하고 있는 성장잠재력 약화

- 그런데 **한국경제가 직면한 문제는 구조적이어서** 이러한 문제에 대한 **구조적인 인식과 체계적 대응** 여부가 성장과 정체, 선진 복지 국가 진입과 중진국 함정 (middle income trap) 잔류의 갈림길이 됨
 - 이러한 점에서 차기정부가 집권하는 2010년대 중반은 1960년대 초 개발연대 초입과 1990년대 후반 외환위기 이후에 못지않은 **한국경제 발전사의 분수령(分水嶺)**이 될 것으로 전망

- 새 정부는 한국경제의 대내외 구조변화에 대응하여 **입체적이면서 일관성 있는 경제정책**으로 각 부문별 정책을 긴밀하게 조정하면서 부문 간 누락·중복·상충을 제거하는 **시스템적 접근을 강화**해야 함
 - 개별 사안에 대한 단편적 문제 해결 방식, 즉 프로젝트성 대응으로 접근함으로써 정책의 일관성을 결여하고 문제의 근본적인 해결에 실패한 현 정부의 과오를 되풀이해서 아니 될 것

- 따라서 차기정부 최고정책 결정자는 **한국경제의 발전 패러다임(development paradigm)**을 분명하게 정립하고 모든 사안을 구조적으로 인식하는 **경제관(經濟觀)·안목(眼目)**을 갖추어야 함
 - **경제정책의 큰 방향을 주도**하면서 그 방향의 범위 내에서 개별 분야는 전문가에게 맡기고, 그 방향에 관하여 각 경제주체를 설득하고 조정하는 **정치력의 발휘**가 최대의 과제

I 한국경제에 대한 구조적 인식

1 한국경제가 이룩한 성과

- 한국경제는 선진권 진입의 문턱에 도달한 가운데 성장·발전을 추구하는 국민과 기업, 정부의 의지와 노력이 지속되고 있음
 - 세계에서 20·50클럽(인구 5천만, 1인당 GDP 2만 달러 이상) 해당 국가는 단 7개이며, 한국도 이들 국가군에 합류
 - 제조업을 위시하여 1·2·3차 산업을 두루 갖추고 있으면서 공공, 금융, 교통, 정보화, 교육, 문화, 물적 인프라 등 경제발전에 필요한 모든 분야의 기반을 고르게 구비
 - 다수의 제조업 분야에서 글로벌 선두를 달리고 있는 가운데 정보기술(IT)·모바일 혁명을 신속하게 추격하는 등 첨단기술 산업에도 성공적으로 진출
 - 국민의 끊임없는 상승 욕구와 다이내믹한 에너지, 창의와 열정이 교육열과 한류(韓流), 스포츠, 시민사회운동(NGO) 등으로 발현
 - 수출주도 경제운영 경험의 축적을 바탕으로 전방위적 FTA 등에 의해 열리는 해외시장의 새로운 지평을 성장의 기회로 활용 가능
- 요소투입형 경제성장 구조에서 요소투입 증대를 유인하는 인센티브 구조 등 시장경제의 틀이 한국경제 발전을 견인한 것으로 평가됨
 - 최근에는 2차에 걸친 경제위기를 비교적 성공적으로 극복하는 저력을 발휘하면서 성장세 회복, 수출의 지속 증대, 일부 산업과 기업의 글로벌 최고 경쟁력 확보 등의 성과를 이룸

2

한국경제의 과제

가. 한국경제의 당면 문제

1) 경제성장 둔화와 경기변동성 증대

□ 외환위기 이후 추세적으로 경제성장률이 하락하고 있어 현 추세가 지속될 경우 성장잠재력이 3%대로 내려갈 전망

○ 실제로 작년과 금년에 사상 초유의 2년 연속 3%대 성장

<표 1> 2050년까지의 성장 전망(% , %p)

구분	91~00(실적)	01~10(실적)	11~20	21~30	31~40	41~50
성장률	6.6	4.1	3.7	2.7	1.8	1.3
노 동	1.4	1.1	0.8	0.1	△0.2	△0.3
자 본	3.9	1.7	1.6	1.3	0.6	0.3
생산성	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3

자료: 기획재정부 자체 잠재성장률 전망(2011. 2, 비공개)

○ 기존 성장잠재력의 소진과 함께 저출산, 고령화로 인구구조마저 부정적으로 작용하기 시작

□ 이와 함께 글로벌 불균형과 맞물려 경기변동성은 증대되는 추세임

○ 분기별 GDP 증가율의 표준편차가 1990~97년 2.0%에서 2000~2009년 1/4분기까지는 2.9%로 1.5배 증가(증가율 평균으로 표준화한 변이계수는 26.8에서 63.1로 2배 이상 증가)

<표 2> 경제 부문별 변동성 추이(%)

구 분	70년대(71~79년)	80년대(80~89년)	90년대(90~97년)	00년대(00~09.1Q)
GDP 변동성	3.6(42.6)	4.0(51.5)	2.0(26.8)	2.9(63.1)
민간소비	2.2(31.9)	2.9(40.5)	2.3(30.8)	3.8(95.3)
설비투자	29.1(103.4)	14.0(158.8)	13.0(129.5)	14.5(255.0)
건설투자	22.0(147.6)	10.2(108.2)	10.0(96.3)	4.6(191.6)
수 출	21.0(88.3)	9.6(82.1)	7.4(51.5)	9.3(87.3)

주 : 부문별 변동성은 각 부문의 분기증가율의 표준편차임, ()는 변이계수($\frac{\text{표준편차}}{\text{증가율평균}} \times 100$)
 자료: 한국은행

- 경기변동성 증대는 높아지는 대외의존도와 소수 산업과 특정 시장 수출에 편중된 산업구조 등에 기인

- 한국경제의 대외의존도: ('90)59.9% → ('00)81.9% → ('11)113.2%

- 경제발전의 진전에 따라 성장잠재력이 하락하는 것은 자연스러운 현상이지만 미처 개발되지 못한 추가적 잠재 성장 요인은 없는지 깊은 분석이 필요함

2) 고용사정과 분배구조의 악화

- 경제성장의 고용창출력이 약화되고 노동시장의 경직성도 완화되지 못해 고용사정이 더욱 악화되고 있음

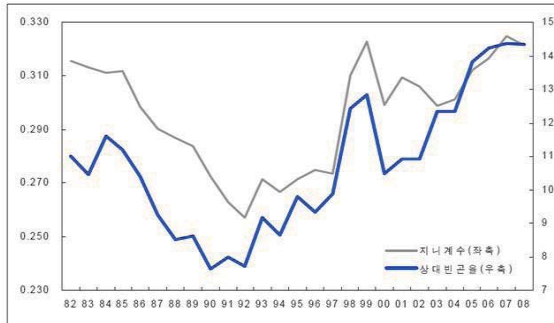
- 실업률이 외형적으로는 높지 않아 보이지만 취업률과 경제활동 참가율이 떨어지고 영세자영업자와 비정규직 비율이 높아 질과 안정성 측면에서 고용사정 악화

- 청년 실업 지속, 장년층의 고용불안, 노령실업 확대 등의 문제가 사회적 고통으로 대두

- 고용사정 악화와 지식정보화 등 기술진보로 인하여 1990년대 초반 이후

소득·자산의 빈부격차가 뚜렷하게 확대되고 있음

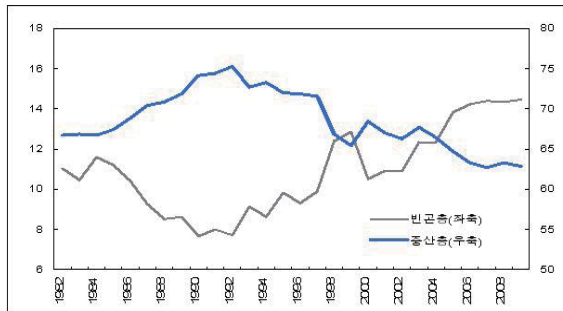
<그림 1> 지니계수와 상대적 빈곤율 추이(1982-2008)



※상대적 빈곤율: 소득이 중위소득(median income) 50%이하인 인구의 비율

○ 중산층이 추락하고 빈곤층이 늘어나는 계층구조 변화가 가시화

<그림 2> 소득계층의 변화 추이(1982-2008)



□ 분배구조의 악화와 성장잠재력 잠식이 상승작용을 하는 「성장둔화-분배악화-성장둔화」의 악순환이 우려되며 청년실업과 노령빈곤층 확대는 세대 간 갈등으로 증폭될 가능성이 큼

- 현재의 양극화 추세가 지속되면 잠재성장률이 1% 이상 잠식될 것으로 전망(KDI)

3) 경제전반의 생산성 정체

- 한국경제가 향후 성장은 생산성 향상으로만 가능한 단계에 이르렀음에도 생산성 정체 현상이 해소되지 않고 있는 실정임
 - 성장을 주도해온 주력산업에서도 글로벌경제의 기술프런티어에서 경제전반의 생산성 향상을 주도할 기업이 나오지 못한 실정
 - 실제로 노동생산성(노동시간당 GDP)은 최근 급속하게 상승하고 있지만 여전히 1인당 노동시간은 OECD 국가 중에서 최대이며 노동생산성은 미국의 45.6%, OECD 평균의 61.7%에 머무름
- 특히 한국경제에서 고용의 67%, 부가가치의 60%를 차지하는 서비스산업의 생산성이 정체되거나 하락하는 추세임
 - 서비스산업 생산성이 한국 제조업의 58%, 미국 서비스산업의 44% 수준(OECD 한국경제보고서, 2010)
 - 유통·물류, 비즈니스 서비스 등 낮은 생산성은 제조업의 국제경쟁력 유지에도 악영향

<표 3> OECD 주요국의 노동생산성 및 최근 증가율 비교

구 분	1인당 노동시간	노동시간당 GDP(경상 달러)(A)	미국 대비 (미국 = 100.0)	2001-2008 연평균 (A) 상승률
노르웨이	1413	75.4	126.6	0.75
미국	1695	59.5	100.0	1.96
프랑스	1500	54.8	92.1	1.34
독일	1419	53.4	89.8	1.17
EURO 평균	1581	49.1	82.5	N.A.
영국	1647	46.7	82.5	1.93
캐나다	1702	45.0	75.6	0.72
OECD 평균	1723	43.9	73.3	1.70
일본	1733	39.4	66.2	1.87
슬로바키아	1749	33.8	56.8	5.35
한국	2193	27.6	45.6	4.67
칠레	2068	19.2	32.2	1.44
멕시코	1866	19.8	33.2	0.45

4) 부문 간 불균형 심화

□ 수출·내수, 제조·서비스, 대기업·중소기업, 전문직·숙련·미숙련 근로자, 수도권·지방 등 부문 간 불균형이 심각한 수준에 이름

○ 고용과 적정분배를 수반하는 지속적 성장을 어렵게 하는 요인

□ 우선 수출의 빠른 증가에도 불구하고 내수가 정체되어 있어 수출의 경제성장 기여도가 과도하게 증가하였음

○ 대외의존도 급증은 해외 여건 변화에 의한 거시경제 불안정을 심화

- 수출의 성장기여도: (1981~90)18%→(1991~97)54%→(2000~08)84%

- 업종별, 기업규모별, 직종별, 지역별로 소득과 이윤 등의 경제성과 격차가 확대됨
 - 계층 간 소득 불평등을 심화시키고 사회적 위화감을 조성하여 경제성장의 목적에 대한 회의론마저 제기

5) 경제주체의 재무상황 악화

- 가계부채의 급증은 소비수요의 위축, 금융부문의 불안 등의 요인으로 작용함으로써 경제운용 전반의 큰 제약 요인으로 작용할 수 있음
 - 가계부채가 1999-2010년 경제성장률의 2배 이상인 연평균 13% 증가하였고 2012년 3월말 현재 911조원(2010년 말 기준 GDP 대비 81%, OECD 평균(73%)보다 8%p 높은 수준)
 - 2010년 가계부채 증가율 9.8%는 OECD 회원국 중에서 그리스(12.1%), 터키(10.8%)에 이어 세 번째
 - OECD가 2012년 한국경제 성장전망(3.3%) 하향조정의 이유로 제시하고 S&P나 무디스도 국가신용평가와 관련하여 주시 중
 - 건전성, 차주 구성, 금융사 손실흡수능력, 가계자산상황 등을 종합적으로 감안할 때 아직까지는 대체로 관리 가능한 수준으로 정부는 판단하고 있으나 높은 증가 추세, 취약한 대출구조, 저신용층의 상환여력과 부동산 가격의 하락추세 등을 감안하면 가계부채 잠재요인을 개선하지 않을 경우 향후 우리 경제·금융시장에 큰 불안요인으로 작용할 수 있음
- 최근 재정적자와 국가채무 상황은 복지정책 등 주요 정책 추진에서 정책수단의 중요한 제약요인으로 작용할 것으로 보임
 - 국가채무는 지난 10년간 매년 경제성장률을 크게 상회하여 2011년 402.8조로 GDP의 32.6%를 차지하여 2000년 111.2조, GDP의

18.4%에서 크게 증가

- OECD 회원국의 GDP 대비 국가채무 평균이 2007년 73%에서 2011년 102%로 급등한 것과 비교하면 아직 양호해 보이지만 증가 속도가 소득성장에 비해 너무 빠른 것이 문제
- 국가채무는 재정정책뿐 아니라 국제금융시장, 국내 채권·부동산시장, 복지 등 공공정책을 비롯해 다양한 요인과 복잡하게 얽혀 있으므로 시스템적 접근이 필요한 대표적인 정책이슈
- 정부지출도 2001년 이후 2000년, 2007년을 제외하고는 경제성장을보다 빠르게 증가하고 글로벌 금융위기 이후 확장재정으로 더욱 확대되어 2011년 기준 통합재정수지는 18.6조원 적자(GDP의 1.5%)
- 통합재정수지는 2009년 17.6조원 적자(GDP의 1.7%)를 기록한 후 흑자로 전환하여 2011년 18.6조원 흑자를 기록하였으나 사회보장성 기금 흑자를 제외한 관리대상수지는 여전히 13.5조원 적자(GDP의 1.1%)
- 아직 주요 선진국이나 신흥국의 5% 내외에 비해서는 건전한 수준이지만 세계 최고 수준의 고령화 진전 등에 따른 복지수요 급증을 감안할 때 재정건전성 악화 가능성에 대한 대비가 시급

나. 한국경제의 문제점에 대한 구조적 인식

1) 「거대한 저생산성부문」의 존재

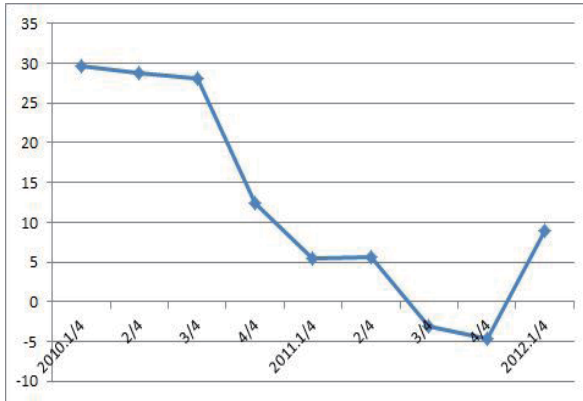
- 농업, 소상공인, 생계형 자영업자, 대부분의 서비스업 등을 포함하는 「거대한 저생산성 부문」에 구조적 변화가 없음
- 성장 둔화, 부문 간 불균형, 고용 악화, 분배·복지 문제 등 제반 당면 경제문제의 근본적인 배경
- 「서비스경제화」의 글로벌 경향에도 불구하고 국민경제 비중이나

생산성에 있어 서비스업은 OECD 국가 중 거의 최하위 수준

2) 성장주도 부문의 생산성 향상 정체

- 제조업을 중심으로 하는 성장주도 부문의 생산성 향상도 한계에 도달하고 있는 형편임
 - 경제 전체의 혁신을 주도할 수 있는 글로벌 대표급의 IT 또는 BT 등 첨단기술과 기업을 창출하지 못하고 있음
- 무엇보다 기업의 투자 의욕 감퇴 현상이 장기화되면서 자본 투입의 증대에 의한 노동생산성 개선도 한계에 직면하고 있음
 - 더욱이 대기업의 투자 부진 현상은 매우 심각하며 최근에는 중소기업과의 관계를 중심으로 대기업의 기능과 역할에 대한 논쟁이 증폭되고 있는 실정
 - 글로벌 금융위기 이후 설비투자가 회복세를 나타냈으나 2011년 들어 증가율이 둔화되고 4/4분기에 하락세 전환(현대경제연구원)
 - 통계청 설비투자지수도 2011년 3/4분기 이후 감소세를 보이다 2012년 들어 다소 회복세

<그림 3> 통계청 설비투자지수(전년 동기 대비 증가율, %)



- 대기업의 저투자과 고용창출 기능 약화는 세계시장의 불확실성, 비즈니스 모델의 제약, 내수서비스산업 진출에 대한 규제, 대기업 지배구조의 문제 등이 복합적으로 작용
- 새로운 미래성장동력 발굴의 주체로서 중소기업과의 동반발전을 모색하는 대기업의 역할을 유도하고 중소-중견-대기업의 성장경로 복원을 촉진하는 노력이 절실한 상황에서 기업정책을 전면적으로 재정비할 필요성이 제기
- 12.4 총선 이후 연말의 대선을 향해 가는 과정에서 과열되고 있는 경제의 민주화 논의를 합리적으로 수용할 수 있는 방향도 기업정책 및 기업관련 제도 전반에 대한 종합적이고 체계적인 접근 없이는 불가능
- 정치 사회적으로 제기되는 「대기업 때리기」 식의 분위기는 문제의 근본적 해결에 도움이 안 되며 오히려 큰 부작용을 초래할 가능성이 있음

3) 산업의 연관관계(linkage)와 고용 창출력 약화

- 세계적으로 생산글로벌화가 빠르게 진전되는 가운데 한국경제가 중화학 공업 중심의 수출부문 위주로 성장하면서 산업간 연관관계가 헐거워지고 성장에 따른 고용창출효과가 위축되고 있음
 - 중국의 부상으로 국제분업의 확대와 해외투자 증대가 진전되면서 국내 산업연관관계가 약화되고 제조업 고용 축소
 - 수출의 경제성장 기여도가 확대되는 가운데 수출, 그중에서도 중국 수출은 중화학공업 편중으로 고용유발계수가 가장 낮은 수준
 - 제조업, 수출대기업에서 방출되는 고용을 서비스업, 중소기업에서 수용할 수 있는 생산기반이 미비
 - 산업과 고용의 구조변화는 내수 서비스 부문 미숙련 근로자의 저소득, 불안정 취업으로 이어져 지출구조의 소비침체 요인
 - 계층간 소득불균형은 국내 소비성향을 더욱 위축(1분위 소비성향 1.86은 10분위 소비성향 0.52의 3배, 통계청 가계소비실태조사, 2007)
- 이에 따라 고용과 분배를 수반하는 안정적인 지속 성장이 어렵게 되는 구조적 요인으로 작용
 - 수출-투자-고용-소득-소비-내수-고용-소비 등으로 이어지는 성장과 분배의 선순환 고리가 약화

4) 저출산·고령화 등 인구구조의 악화

- 세계 최저 출산율을 기록하고 있어 2016년 생산가능인구(15~64세) 감소국, 2018년 인구감소국으로 전환될 것으로 전망됨
 - 2005-2010년 합계출산율(여성 한 명이 평생 낳는 자녀 수)은 1.22

명으로 전 세계 합계출산율 2.57명의 절반 수준이고 2009년 1.15명은 OECD 평균 1.74명보다 훨씬 낮은 수치로 회원국 중 최저
- 최근에는 2010년 1.23명, 2011년 1.24명으로 2년 연속 다소 증가하고 있는데 이 의미와 추세에 대한 정밀한 분석 필요

□ 이는 평균수명 연장과 맞물려 인구고령화 추세를 가속화함

○ 2000년에 고령화 사회(노인 인구비율 7%)에 진입한 우리나라는 2018년 고령 사회(14%), 2026년 초고령 사회(20%) 진입 전망

5) 경제시스템에 대한 사회적 합의 기반의 취약

□ 시장경제하에서는 경제문제가 시장원리를 통해서 해결되어야 하며 따라서 정부 역할(정부가 무엇을 해야 하고 무엇을 해서는 안 되는가)을 정하는 것이 경제운용의 기본전제임

○ 이에 대한 사회적 합의 없이는 정상적인 경제운용이 불가능한데 글로벌 금융위기 이후 이러한 사회적 합의 기반이 더욱 취약해짐

□ 특히 경제 부문과 표리 관계에 있는 비경제 부문(교육, 복지, 의료, 노사관계 등)의 운영원리의 일관성이 유지되지 못하여 경제운영의 큰 걸림돌로 작용

한국경제의 당면 문제는 「선진국 진입 과정에 불가피한 성장통(成長痛)」으로 볼 수도 있으나 문제가 심화되는 모습을 보이고 있어 구조적 인식과 체계적 대응 없이는 지속적인 경제발전 동력(momentum)을 상실할 가능성이 우려됨

II 현 경제상황의 배경과 원인

1 환경변화에 대응한 구조변화의 지체

- 기술발전의 가속화에 따라 세계적으로 기술집약·고용절약적 산업구조로 이행되고 있으며 한국의 산업구조 또한 이에 대응해야 하는 상황임
 - 따라서 고급 기술 분야를 중심으로 하는 성장산업에서 노동수요의 대종이 고급기술 및 전문 인력 중심으로 변화하고, 한국경제도 그 예외가 될 수 없는 환경
 - 글로벌 경쟁을 해야 하는 산업의 일부 대기업을 제외하고는 이러한 환경변화에 대체로 적응하지 못하고 있으며 이러한 변화의 흐름에서 뒤쳐진 기업들이 「거대한 저생산 부문」의 실체
 - 이러한 저생산 부문의 구조변화 지연은 총체적으로 고용 증진을 제약하고 이 부문에 고용된 계층마저 상대적 몰락 내지 빈곤화로 이끌어 분배문제와 복지문제 제기의 근본적 배경이 됨
 - 또한 글로벌 환경변화에 적응해 온 일부 산업분야, 일부 대기업들도 경제의 성장요인이 물적 요소에서 인적 요소로 전환되는 새로운 환경변화에 대한 인식이 부족하여 경제의 소프트화 추세에 충분히 적응하지 못하고 있음
- 문제는 '제2의 닷크래키' 현상으로 한국경제가 경쟁력을 확보할 수 있는

산업의 범위가 점차 축소되고 있다는 것임

- 1997년 부즈앨런은 가격경쟁력의 중국과 기술경쟁력의 일본 사이에 끼인 한국경제의 상황을 넛크래커(nutcracker)에 비유
- 이를 극복하는 과정에서 한국경제가 외환위기 이후 세계시장에서 일본에 대한 우월한 가격경쟁력과 중국에 대한 우월한 기술경쟁력을 향유하여 일시적으로 逆넛크래커 현상 지속
- 최근 선진국들이 IT, BT, 나노 등 첨단분야에서 세계경제의 기술변화를 선도하는 가운데 일본의 주력 제조업의 경쟁력 회복과 중국의 첨단분야 진출은 제2의 넛크래커라는 새로운 도전을 제기

□ 그간 한국정부가 높은 성장률에 집착하여 지나친 수출위주의 성장정책을 추구한 결과 글로벌 경제의 구조변화의 직접적 충격을 더 강력하게 받게 되는 구조로 귀결되었음

- 국민경제의 지출구조에서 내수 및 소비 수요가 급감하여 중소기업의 핵심인 내수산업의 정체, 나아가 고용의 축소로 연결

□ 결과적으로 한국의 경제성장은 수출 부문의 첨단·고위 기술 제조업을 운영하는 대기업이 주도하고 있으나 이러한 성장부문 편중은 고용이나 부문별 균형 측면에서 심각한 역기능을 보임

- 수출에서 차지하는 중화학공업 비중과 대중국 수출이 급증
- 이들 주력 제조업은 성장의 고용 창출력이 날이 갈수록 떨어지고, 고용 창출력은 내수보다 수출이 낮고 중화학공업 제품의 비중이 높은 대중국 수출이 가장 낮은 실정
- 선진국에서 30~40년에 걸쳐 진행된 제조업 고용비중의 감소를 한국은 최근 10년 정도의 기간에 경험
- 수출산업은 지역적으로도 수도권과 일부 지역에 편중

- 제조업 중에서도 누적적 학습효과가 가능한 정밀화학, 기계부품 등 부품·소재, 소비자에 밀착된 생활관련 제조업은 부진
- 선진국에 비하여 중소기업의 혁신 활력이 크게 미흡
- 한편 저고용 성장을 나타내는 제조업을 대신하여 추가적 고용을 창출할 수 있는 서비스산업의 발전이 미진한 상태임
- 중국, 인도 등 신흥 강국을 중요한 수출시장으로 삼을 수 있는 지식기반 비즈니스 서비스의 경우 국내 기업의 경쟁력이 취약
- 내수서비스는 저생산성 구조를 탈피하지 못하고 국내 수요기반도 미흡하여 한국경제의 부담으로 작용
- 저출산·고령화의 급속한 진전은 성장잠재력을 더욱 위축시켜 상황 악화가 가속화할 것으로 예측되고 있음

2

구조변화 지체의 원인

가. 시장제도적 요인: 시장의 실패

- 대내외 환경변화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 하는 시장기능이 원활하게 작동하지 않고 있음
- 혁신을 지원하는 금융시장의 기능이 선진국에 비해 현저하게 낙후
- 노동의 부문 간 이동을 가져오는 노동시장의 유연성 결여
- 교육 시스템은 산업구조의 고도화에 따른 새로운 고급 기술인력 수요에 부응하는 창의성을 갖춘 인적 자원 공급에 실패

- 이에 더하여 단기자본의 급격한 이동과 환율 급변동을 포함한 국제 자본시장의 내생적 불안정성이 심화되고 있음

나. 문제인식과 대응의 실패 : 정부의 실패

- 정부를 비롯한 각 경제주체가 구조적 대응에 실패하고 있는 것으로 판단됨
 - 이는 구조적 문제의 본질에 대한 인식 미흡에 기인
- 특히 구조적 문제에 대한 체계적인 대응을 위하여 정부가 할 수 있는 역할에 한계가 분명해졌다는 변화된 현실에 대한 인식이 미흡하여 문제해결이 더욱 지연되고 있음
 - 한국경제가 이제는 규모와 질의 양면에서 정부의 노력만으로는 경제문제를 해결하는 것이 불가능한 단계에 도달
 - 기업과 소비자를 포함한 각 경제주체의 구조적 대응을 촉진하는 정부의 역할이 긴요
 - 시장을 통한 문제해결 방식에 대한 새로운 이해가 필요한 시점
- 교육, 의료, 복지 등 사회부문에 대한 적절한 경제원리의 적용을 기피하는 풍토가 심각한 부작용을 초래
 - 무엇보다 이들 사회부문의 효율성이 저하되어 교육수지의 적자, 복지효과 저하, 국민 삶의 질 훼손을 야기
 - 이들 부문을 새로운 고용창출과 경제성장의 기회로 활용하는 데 실패
- 특히 현 정부는 구조적 문제에 대하여 체계적 대응보다 프로젝트성·각개격파식 산발적 대응으로 접근하여 정책의 일관성 유지에 실패하고 경제운용에 혼선을 초래하고 있음

- 한국경제에 있어서 성장과 분배·복지는 구조적으로 동전의 양면인데도 이를 동시에 균형적으로 추구하는 정책기조가 미흡
 - 제조·첨단·수출 산업에 편중된 R&D 및 투자 촉진 등 산업지원과 저환율·저금리의 거시경제운용 지속 등으로 대기업, 수출기업의 집중적 수혜
- 경제운용 기조의 혼선
 - 저생산성 서비스산업에 대하여 경쟁촉진이나 대외개방 등으로 경쟁력을 근본적으로 고양하는 시장친화적 조치를 포기
 - 오히려 SSM 및 MRO 규제와 중소기업 고유업종제도의 실질적인 부활과 같은 역행적 정책으로 대응

다. 정치·사회적 환경

- 정치권이나 시민사회단체, 이익집단, 노동계, 심지어 중소기업계나 일부 경제전문가 마저도 경제문제에 관해 경제논리를 무시하고 비경제적, 정치적 해결을 요구하는 행태가 만연되어 있음
 - 재정부담 능력에 대한 충분한 고려 없는 복지의 확대 요구
 - 한미 FTA나 부동산 정책에 대한 정파적 관점의 대응(FTA에 대한 여야 입장 반전, 장기적 시각이 필요한 부동산관련 제도의 지속 변화 등)
- 다수 국민이 경제정책의 방관자에 머물고 납세자와 소비자로서의 권익이나 역할에 대한 이해도 부족한 실정임
 - 이에 따라 조직화된 부분 이익이 비조직화된 상태인 보편 이익을 침해하는 현상이 무분별하게 확산



III 새 정부의 경제정책 환경 전망

2013년 초에 새 정부가 직면하게 될 경제정책 환경은 세계경제의 불확실성 증대, 국내 경제 활력 실종이 지속되는 가운데 현 정부의 경제정책 표류에 따른 국민의 변화 요구가 증대되어 **지금보다 더 어려워질 것으로 전망됨**

1

대외 환경

□ 글로벌 금융위기 이후의 전개 과정에 비추어 세계경제의 불확실성 지속으로 글로벌 경제위기가 상시·구조화될 것으로 판단됨

○ 주요 국가 경제는 금융·재정 위기의 암운이 걷히지 않고 있음

- 미국경제는 금융위기 이후 소비·고용 회복이 지연되어 더블 딥 우려가 짙어지고 있으며 재정건전성 회복의 불확실성에 대한 문제 제기
- 이미 성장감속이 나타나고 있는 중국의 장래도 결코 낙관하기 어려우며 안정화, 내수확대 등 정책방향 전환에 유의할 필요성
- EU가 심화되고 있는 다수 국가의 재정위기와 금융자산 부실을 수습하고 유로존의 활력을 회복하는 데 상당한 시일이 소요될 전망
- 일본은 대지진 복구 수요로 완만한 성장세에 있지만 재정건전

성 회복이 불투명하고 중장기적인 경제활성화 기반이 미흡하다는 평가

- 한국경제는 대외의존도가 높아 글로벌 위기에 대한 노출 가능성이 매우 큼

□ 세계경제가 미국 중심의 단극체제에서 미·중 양극체제로의 전환이 이루어질 것임

- 2강 구도가 한국경제에 미칠 영향에 대한 면밀한 분석과 적절한 대외경제정책의 발전 필요성이 제기

□ 여기에 북한변수가 계속 불확실성 요인으로 작용할 것임

- 남북 관계의 개선에 대한 가시적 전망이 어려운 상황은 한국경제의 대외 신인도에 계속 부정적 요소로 작용
- 새 정부 집권 초기에 북한에 의해 새 정부의 대북 기조를 시험하는 예측할 수 없는 다양한 「사태」의 도발 가능성
- 일부 국민의 무조건적 북한 지원 요구나 북한의 중·러 의존도 심화 경향을 감안할 때 바람직한 대북지원 원칙인 「북한의 변화에 상응하는 지원」의 원칙을 견지해나가는 데 상당한 어려움 예상

2

대내 환경

가. 경제적 측면

- 성장잠재력 하락과 구조적 실업의 장기간 지속으로 사회적 고통이 현재화될 가능성이 높음
- 아울러 가계부채의 증가와 부동산 신화의 종언으로 중산층·저소득

득층 가계의 재산 증식에 대한 기대감 상실로 경제에 대한 비관적 전망이 지배적이 될 가능성

- 4% 이상의 고성장에 대한 기대는 여전하면서도 동시에 분배와 복지에 대한 국민적 요구가 폭증할 가능성

□ 특히 2010년대 후반으로 예상되는 고령 사회 진입은 선진국 진입에 필요한 경제성장을 앞당기도록 압박하는 요인으로 작용할 것임

- 여성, 은퇴자 등 현재 비경제활동인구의 경제활동참가율을 확대할 수 있는 여건을 조성하기 위한 획기적 조치가 필요

□ 글로벌 금융상황의 악화로 금융·통화 정책의 유용성이 약화되어 재정정책에 대한 의존도가 심화될 것으로 예상되나 재정정책 수단 활용에도 한계가 예상됨

- 복지욕구 증대, 인구구조 고령화, 통일비용 마련 등 재정 부담을 가중시키는 요인이 산적

- 이미 재정위기 가능성을 염두에 두고 경제운용에 임해야 할 상황
 - 넓은 의미의 국가채무가 이미 900조 원을 넘어섰으므로 급속한 고령화와 복지수요 확대를 감안하여 재정건전성 유지를 위한 시스템적 접근의 마스터플랜 필요

나. 정치사회적 측면

□ 총선-대선이 이어지는 정치 일정이 장기간 계속되면서 차기정부의 국정인수에 이르기까지 경제정책 기조의 일관성이 흔들릴 가능성에 대한 철저한 대비가 필요

- 전환기 경제운용에 관한 가이드라인 검토

- 경제의 구조적 문제에 대한 국민적 이해도가 낮아 경제운용 원칙에 대한 국민적 컨센서스 형성이 매우 어려울 것으로 예상됨
 - 특히 시장경제 원리의 내용과 중요성에 대한 이해가 미흡한 수준
 - 고도성장-고도분배의 단시간 내 동시 추구라는 불가능에 가까운 숙제가 요구될 가능성
 - 조직화된 다수집단의 요구에 수시로 끌려가는 경우 구조적 문제에 대한 비체계적 대응으로 문제를 근본적으로 해결하지 못하고 악화시키거나 복잡하게 만들 우려

그 어느 때보다 정책 결정자가 **한국경제 문제의 본질과 해결 방안**에 대한 **구조적 인식**을 바탕으로 정계, 사회집단, 국민을 안내할 수 있는 **정치적 역량이 절실한 국면**이 될 것으로 전망됨



IV 새 정부의 경제정책 환경 전망

새 정부가 집권하는 2010년대 중반은 한국경제를 선진국의 반열에 올려놓을 수도 있고, 아니면 중진국의 함정에서 상당 기간을 허비 하는 단초가 될 수도 있는, **한국경제 발전사의 분수령(分水嶺)**이 될 것으로 전망됨

- 따라서 정부 초기부터 심도 있는 논의를 거쳐 정책 목표와 과제를 명확하게 설정한 후 시스템 접근에 의하여 일관성 있고 차질 없는 정책 집행이 이루어져야 할 것임

1

경제정책의 목표

가. 차기 정부 임기 중에 추진되어야 할 경제정책 목표를 설정하기 위한 전제로 경제정책이 중장기적으로 지향해야 할 목표 체계를 정립

1) 경제운용전반: 국민 삶의 질을 높일 수 있는 토대로서의 보편 성장(**inclusive growth**) 기반을 구축

- ☐ 국민 모두가 성장과정에 기여하고 성장과실을 공유하는 성장정책 기조를 확립
 - 생산적이면서 보람을 누릴 수 있는 양질의 일자리(decent job) 창출 확대에 경제정책의 중점

- ① 성장과 분배·복지의 선순환 구조가 작동하도록 하는 정책 시스템 확립
- ② 대내외 위기 요인에 대처하여 경제 안정을 확보할 수 있는 유연한 경제시스템 구축
- ③ 소비자후생 중심의 공정한 시장경제 정착
- ④ 전략적 대외 개방에 의한 글로벌 최고 수준의 국제경쟁력 확보

2) 복지·재정·인력 정책: 효과적이고 지속가능한 방식으로 모든 국민의 희망과 행복을 담아낼 수 있는 지속가능 복지·재정체계의 정립

□ 재정건전성 없이 복지제도 지속은 어렵다는 점을 국민에게 분명히 설득함으로써 재정건전성과 복지효과성의 균형을 달성

○ 아울러 지속가능 복지의 필수 요소인 인적 자본의 축적과 일자리 창출도 확대

- ① 복지-고용-교육 정책 간의 연계성 강화
- ② 수급자 위주의 효과적 복지 설계·전달 시스템을 확립
 - 남녀노소의 다양한 복지수요에 실효성 있게 부응하는 생애주기별 맞춤형 복지 프로그램 정착
- ③ 교육기회의 형평성 제고와 창의적 인재 양성의 내실화
- ④ 노동수급의 개선과 고용의 유연안정성 확보

3) 산업·기업 정책: 30-50클럽(국민소득 3만 달러, 인구 5000천만명) 진입 후에도 성장을 지속할 수 있도록 G7 선진국 수준의 기업·산업 인프라 확충

□ 경제발전 단계에 비추어 가장 큰 정책변화가 필요한 분야이며 한국경제의 위상변화를 구현하는 수단

○ 우리 기업·산업의 세계경제 추격에서 선도로의 역할전환을 뒷받

침하는 인프라 조성이 시급

- ① 21세기 글로벌경제 발전을 주도할 수 있는 세계 최고수준의 연구개발·혁신 시스템 구축
- ② 주력산업의 세계최고 경쟁력 확보와 IT·바이오 등 신기술 융합을 중심으로 미래성장동력 산업의 육성
- ③ 정보기술(IT) 산업의 성공을 바탕으로 스마트 사회자본을 확충하여 모바일 기술혁명을 선도
- ④ 한·중·일 동북아 분업구조를 구체화하여 한국산업의 끊임없는 구조 고도화의 추진력으로 활용

2

목표달성을 위한 경제운용 전략

가. 「시장 우선-정부보완」의 경제정책 기조 확립

- ☐ 유연하면서 안정적인, 시장기능이 주도하되 분배·복지·환경 등 시장실패를 정부가 보완하는 경제·사회 시스템 정립
 - 시장실패에 한하여 효과적으로 정부가 개입하는 정책절차 수립
 - 경제부문의 시장기능을 강화하고 비경제부문에 시장원리 확산

나. 대내외 여건 변화에 유연하게 대응하는 정책 체계 정립

- ☐ 대내외 조기 위기경보체제 등 경제모니터링 및 자문 기능 강화
 - 한반도 상황변화를 경제사회적 충격·혼란으로 받아들이기보다 새로운 변영의 기회로 활용할 수 있도록 통일한국 시대에 선제적으로 대비
- ☐ 대통령에 대한 경제자문 기능의 보완 및 효율적 운용

다. 경제정책 총괄 조정 기능의 보완, 보강으로 효과적 정책조정체계 구축

- 「부문별 자율 - 부문간 조정」 원칙
- 경제정책 총괄기능의 강화, 보완: 경제부총리 제도의 부활 및 BH의 정책 조정 기능과의 조화로운 운용
- 경제운용전반, 고용·인력·노사, 산업·기업정책 등 세 부문으로 나누어 부문별 정책협의 기능 강화
 - 부문별 정책협의회 설치 검토
- 세 부문 간 조율·상충 요인에 대해서는 경제정책 총괄 기구가 주관하여 신속하고 강력한 정책조정 체계 가동
 - 세 가지 정책목표의 최적조합(optimal mix)을 추구하기 위한 정부부처의 통합노력을 확보하는 정책조정에 역점을 두어야 함
 - 구체적 정책 사안에 따라서는 세 가지 목표가 서로 상충될 소지가 있으므로 전체 목표치의 가중합계를 최대화하되 어느 한 가지 목표를 현저히 저해하는 정책수단은 포기
 - 항상 정책패키지 또는 시스템적 접근을 통하여 특정 정책의 기회비용에 대한 명확한 분석과 정책결정이 필요
 - 예컨대 복지지출 확대는 증세를 수반하며 증세는 투자 및 소비 영향을 통해 성장이나 국제경쟁력에 부정적 영향을 미칠 가능성이 있음
 - 복지정책 결정에 반드시 재원 조달 및 재정건전성 유지에 대한 고려가 동시에 검토해야 함

<표 4> 복지제도와 조세 부담에 관한 정책 대안 예시

구 분	메뉴 A (저부담_저복지)	메뉴 B (중부담_중복지)	메뉴 C (고부담_고복지)
조세부담률	25	30	35
국민부담률	35	40	45
복지 지출	14.7	18.5	22.4

3 경제정책의 주요 과제

세 가지 정책 목표를 동시에, 최소한 조화롭게 달성하도록 하는 경제운용의 최적 조합이 확보되어야 함

가. 보편성장의 기반 구축

1) 성장·복지 선순환 구조 정착

- ☐ 소득불균형을 완화하는 「보편성장」 전략의 채택
 - 고용창출 효과가 큰 부문을 중심으로 미래성장동력 육성
 - 산업지원 결정에 있어 중소·중견 기업 성장과 고용창출을 최우선 기준으로 적용
- ☐ 성장·복지 선순환을 지향하는 복지제도 준칙의 확립
 - 재정건전성을 저해하지 않도록 복지확대의 우선순위 정립과 보편·선별 복지 간의 최적조합을 도모

- 성장잠재력 제고를 위하여 고용·보육 관련 복지제도에 주력
 - 고용보험 확대, 직업훈련 강화, 실업자의 실업수당·사회보험 지원
 - 보육복지 확충을 통한 여성의 경제활동참가율·출산율 제고

2) 서비스산업의 성장 산업화

- 진입장벽 등 규제 완화와 경쟁 촉진, 대외개방에 의하여 서비스산업의 경쟁력을 높이는 한편 서비스의 내수기반을 진작하여 서비스산업을 성장동력화하는 데 정책 노력을 집중해야 함
 - 서비스산업의 구조 고도화를 통하여 경제 전반의 생산성 향상과 양질의 고용 기반 확대
- 서비스산업의 다양성을 고려하여 서비스산업의 유형별 접근으로 정책수단을 차별화하는 정책이 수립되어야 함
 - 법률, 회계, 컨설팅 등 사업 서비스 분야는 제조업 발전을 뒷받침할 수 있도록 대외개방 확대 등 경쟁요소의 추가 도입에 주력
 - 의료, 복지, 교육, 문화, 관광 등 독자적인 새로운 성장산업으로 발전 가능한 분야는 규제완화를 통하여 참여 기업의 규모와 범위를 확대함으로써 국제경쟁력 배양
 - 음식, 숙박, 운수 등 영세 자영업, 생계형 서비스업 등에 대해서는 영세성 탈피와 적정 경쟁 상태를 유도하고, 탈락자는 타 산업 부문에서 상당부분 흡수하도록 하고 복지정책과 병행하여 추진
- 서비스산업의 산업적 특성에 대한 정확한 인식을 재정립하여 정책지원체계를 확충해야 함
 - 특히 제조업에 비해 상대적으로 불리한 정책지원, 세계화 문제의 근본적 해결 절실

3) 수출에 대한 내수의 상대적 비중 확대

- ☐ 내수산업의 진흥을 중소기업 문제 해결의 본질로 보고 접근해야 함
 - 특히 중국의 내수확대로의 정책방향 전환을 감안하여 중국시장을 우리 내수산업의 새로운 수출 대상 시장으로 인식하고 대처
- ☐ 국민소득의 지출구성 중 소비지출의 비중이 확대되도록 유도하여 시장친화적으로 내수 진작의 기반을 확대하는 방식이 효율적일 것으로 판단됨
 - 시장기능을 통한 안정된 물가수준의 정착
 - 가계부채와 부동산 가격의 적정 관리
 - 외환 수급을 반영하는 환율운용으로 국민의 실질소득 증대
 - 대외의존도를 완화하여 국민경제의 변동성을 축소

4) 공정한 시장경제의 창달

- ☐ 경쟁정책이 경쟁촉진의 본연의 기능에 집중할 수 있는 제도적 여건 조성이 중요함
 - 기업 결합·담합, 시장지배적 지위 남용의 3대 경쟁 제한 요인에 초점
- ☐ 불공정거래 문제의 사적 해결제도를 점진적으로 활성화해나감
 - 사적 해결의 비중을 단계적으로 OECD 선진국 수준으로 높여 경쟁정책의 효율성을 개선하고 피해자 구제 능력을 확보
 - 이를 위하여 집단소송, 징벌적 손해배상, 금지 청구(injunctive relief) 제도 도입
- ☐ 정부가 주도하거나 원인을 제공하는 경쟁제한적 행위 제거
 - 정부규제가 경쟁에 미치는 영향을 분석하고 감시·조정 기능 확충

- 경쟁제한적 규제개선 의 담당기관을 총리실로 상향조정

5) 시장친화적 거시경제 운영 및 대외 충격의 적정 관리

□ 경기 중립적이며 유연한 경제 운용이 정착되어야 함

- 성장, 물가, 국제수지 등 거시 경제 지표의 양적 목표를 지양하고 거시분석·예측능력 강화에 보다 역점을 둠
- 다양한 경제·사회 지표의 종합적 활용을 도모
- 글로벌 경제환경의 수용 및 조화에 역점

□ 글로벌 위기의 상시화에 대비하여 해외 충격을 흡수할 수 있는 제도적 기반을 구축하는 노력이 시급함

- 지나친 대외의존도 축소와 내수 확대
- 외환수급에 대한 정부·시장의 역할 재정립으로 외환시장의 규모 확대
- 경상거래 결과는 원칙적으로 환율에 모두 반영하고 자본거래 결과는 중립이 되도록 하는 시장운영방식 채택
- 국제 공조를 통한 단기자본 적정 규제 등 국가 간 위기 전염 차단 메커니즘 강구

□ 해외위험 관리에 대해 정부 의존을 줄이고 금융기관 및 대기업의 자율과 책임 원리를 강화해나가야 함

- 헤지펀드의 무분별한 유입을 방지하는 금융기관 외화 자산 부담금(은행세) 등 제도적 장치의 도입 검토

나. 지속가능 복지·재정체계의 정립

1) 복지-고용-교육 정책의 연계 강화

- ☐ 복지-고용-교육 정책 프로그램 간의 연계를 통하여 중복·사각지대 없는 촘촘한 사회안전망을 구축하여야 함
 - 교육-고용 연계는 1차 소득분배 형평 제고에, 고용-복지 연계는 2차 소득재분배에 초점
- ☐ 공급자 중심 정책전달체계를 효율성·효과성 제고를 위하여 수요자 중심으로 전환하는 노력이 긴요함
 - 중앙부처 간, 중앙정부-지자체 간 역할분담을 재정립하고 지자체 정책역량을 보강
 - 교육훈련·고용서비스 지원방식을 기업 단위에서 개인단위로 전환
 - 사회보장·고용서비스 패키지의 연계성·이동성 강화

2) 한국형 복지제도의 확충

- ☐ 복지제도 확충 과정에서 ①고용 연계, ②취약계층 집중의 선택적 복지, ③시장기능을 활용하는 복지전달체계 개선 등 방향을 견지하여 복지제도의 효율성을 높이도록 함
 - 특히 사회서비스업의 고용창출 인센티브 제공 및 규제완화
- ☐ 보건의료 체계의 공공-민간 최적분담을 위한 제도개선을 단행함
 - 고소득층·수출 대상 영리 병원 도입 및 건강보험 보장성 강화 연계

3) 교육기회의 형평성 제고와 창의적 인재양성의 내실화

- ☐ 교육단계별 특성에 적합한 교육기회 형평성 제고방안의 수립
 - 초·중등 교육은 공교육 품질 제고와 방과 후 프로그램 강화, 고등교육은 학자금 지원 확대
 - 교육기부제도 활성화를 위한 재원조성 확충
- ☐ 선진국 수준의 창의적 인재양성 내실화
 - 교사의 사고 전환 및 역량·유인 강화
 - 대학의 구조조정 촉진 및 교육품질 보장제도 시행

4) 노동수급의 개선과 고용의 유연안정성 확보

- ☐ 노동수급을 연결하는 노동시장 기능의 확충
 - 지역·산업 특화의 고용서비스·정보 체계 구축
 - 수급 불일치 해소를 위한 공교육 개혁과 민간훈련시장 활성화
 - 국가기술자격 및 민간자격의 상호 기능 강화
- ☐ 핵심노동시장의 유연화와 주변노동시장의 안정성 제고
 - 공공·대기업·정규직 등 핵심노동시장에 대한 직무중심 임금체계 도입 및 초과근로시간의 신규고용 대체 유도
 - 비정규직·중소기업 부문에 대한 고용보호와 사회안전망 강화
 - 파견·사내하청 등 간접고용의 차별대우 시정을 위한 제도화

다. G7 선진국 수준의 기업·산업 인프라 확충

1) 산업전반의 글로벌 최고 경쟁력 달성

- ☐ 기초기술 혁신을 촉진하고 신성장동력을 발굴하여 기존 주력산업은 물론 첨단기술 신산업의 경쟁력 확보가 가능한 제도적 여건을 조성해야 함
 - 산업정책의 핵심 대상을 인력과 기술의 확보에 초점
- ☐ 인적 자본 축적을 위한 정책노력이 강화되어야 함
 - 교육·훈련 투자 확대 및 투자효율성 제고
- ☐ 중소기업 정책은 지원·보호보다 시장원리에 의한 경쟁환경 조성과 국제화를 통하여 중소기업의 경쟁력을 높이는 방향으로 정책전환
 - 예를 들어 중소기업의 고유브랜드 확보를 지원하기 위하여 조달, 품질관리, 마케팅, 판매 후 서비스 등 브랜드관리 기능을 담당하는 비즈니스서비스 산업을 육성

2) 중소·벤처 기업의 성장·글로벌화와 자영업의 자생력 지원

- ☐ 중소·벤처 기업의 성장사다리 복원
 - 성장단계별로 특화하는 기술·금융·수출 등 기능별 지원 프로그램 체계 정비
 - 지원수단 및 규모 설정에 있어서 혁신형 중소기업 지원 강화
 - 중소기업 지원제도의 기업성장 왜곡요인의 전면 제거
 - 지원제도 통·폐합을 통한 중복·누락 부문의 해소와 졸업(기업별)·일몰제(프로그램별)의 전면 도입

□ 중소·벤처 기업의 글로벌 경영활동 촉진

- 혁신형 기업 중심으로 FTA 활용을 통한 글로벌 강소기업화 지원
- 대기업의 동반 해외진출 지원시스템의 구축

3) 대기업정책의 재정립

□ 대기업이 성장엔진 역할을 지속하면서 중견·중소 기업과 성장기반을 공유해 나갈 수 있도록 유도하는 정책방향의 재정립이 필요함

- 한국경제의 지속성장을 위해서는 대기업 역할을 경시하는 일방적 「대기업 때리기」는 경계
- 대기업의 투자·고용 확대와 사회적 책임 강화, 수입대체 및 글로벌 시장개척 등을 조건으로 하여 경쟁력강화의 우선순위가 높은 일부 서비스산업에 진출할 수 있도록 광범위한 규제완화 시행
- 중소기업과의 관계에 있어 대기업의 일방적 지원을 유도하기보다 근본적으로 양자 관계의 재설정 시도
 - 집단소송제도, 징벌적 손해배상제도 등 대기업에 대한 중소기업의 협상력의 고양을 가능하게 하는 제도개선 필요

□ 대기업 편향적인 각종 정책과 관행이 시정되어야 함

- R&D 투자 등 정부의 대기업 지원에 대한 재검토
- 대기업 집단, 대기업사업자 단체에 대한 정부의 정책 의존도 축소

4) 「스마트뉴딜」의 국정과제 추진

□ 정보통신기술(ICT) 융합과 모바일 정보화의 급진전 계기를 활용하여 스마트 비즈니스·고용 확충 사업(가칭 「스마트뉴딜」)을 차기 정부의 국정과제로 채택할 필요가 있음

○ 청년, 여성, 고령·은퇴 인력 등 3대 취약집단의 고용문제 해결에 집중

□ 3대 취약집단별 스마트 취업·창업 기회 창출과 행복증진을 위한 정책방안의 개발 시행

○ 청년	• 대학 (교육·비즈니스 병행)청년창업생태계 조성 • 대학스마트 창업센터 구축 • 창업거래소, 청년창업엔젤펀드 조성
○ 여성	• 스마트 직업훈련 러닝 기반 강화 • 스마트워크 업종·직종 창출 • 노동시간 유연성 제고
○ 고령·은퇴	• 경력·ICT 연계의 비즈니스서비스 중심으로 제2의 창업·취업 개척 지원 • ICT·여타산업 간 교차훈련 및 IT직업훈련 확대 • 실버계층 공공근로 확대

4

차기 정부의 당면 과제

□ 중장기 목표와 과제를 추구하면서 당면 현안을 체계적으로 해결해나가기 위해 차기 정부가 임기 내 완수하여야 할 경제정책 과제를 정립하여 분명하게 제시하여야 함

가. 국민의 희망 길 복원

□ 국민경제 중심축인 중산층과 저소득층의 삶의 질(quality of life)을 단기간 내에 가시적으로 개선하는 정책프로그램을 중점 개발

- 단계적인 복지 확대와 효율적 전달체계를 포함한 한국형 복지청사진을 제시
- 양질의 일자리(decent job) 창출과 생활밀착형 복지의 확충을 정책선택의 우선적 평가 기준으로 설정
- 교육·고용 기회 공평성 등 사회전반의 공정관행 제도화

나. 기업의 성장사다리 구축

- 경쟁력을 보유한 벤처·중소기업을 발굴하여 글로벌 시장진출에 대한 접근성을 단기간 내에 확보할 수 있도록 집중 지원
- 플랫폼·네트워크 경쟁 등 새 환경에 부합하는 기업생태계 조성
 - 이 과정에서 시장친화적인 동반성장정책 프로그램을 구체화하여 업계의 불확실성을 제거
- 창업 → 중소·중견기업 → 대기업의 성장경로 개척
 - 성장 억제요인을 제거하고, 성장 촉진요인을 정책에 반영
- '대기업 때리기'보다 대기업정책을 정립하여 글로벌 기업성장과 고급일자리 창출을 위한 투자유도에 주력
 - 외국인투자 유치 못지않은 기업투자 유인책 강구
 - 해외생산기지의 국내 U-turn도 촉진

다. 스마트 융합 인프라 확충

- ☐ 성장·고용·복지 목표를 정보기술로 연결하는 시책을 개발
- ☐ 산업정책 차원에서 주력 산업·신기술 융합을 통해 미래성장동력을 육성하는 방안 강구
- ☐ 모바일 세계 선두가 될 수 있도록 최고의 스마트경쟁력 확보
 - 이를 위하여 “스마트 뉴딜(Smart Big Deal)”을 국책과제로 추진

라. 유연한 경제구조와 체질 확보

- ☐ 시장실패 치유를 위한 정부개입을 제외하고는 시장기능 작동 확대
- ☐ 그러나 대내외 위기 조짐에 대해서는 선제적으로 적극 대응
 - 세계경제 침체와 저성장기조 조기 고착에 대처하여 탄력적인 재정·금융 기조 유지
 - 국가채무, 가계부채 등 불안요인에 적극 대응하고 금융기관 구조 조정·건전성감독 체계 완비

제 2부

부문별 종합

새로운 경제정책 방향의 모색



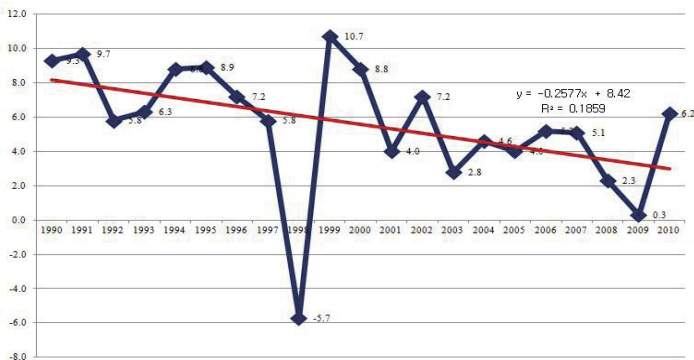
I 경제운용전반

1 현황 및 문제점 진단

가. 현황

- 한국경제의 추세적 성장률 하락이 지속되고 있음
 - 향후 10년 동안 3%대에 머물거나 2%대로 하락할 것으로 예상
 - OECD(2011)는 향후 잠재성장률 및 잠재고용증가율 추계치에서 한국이 분석대상 국가 중 가장 큰 하락폭을 기록할 것으로 예상
 - 기획재정부(2010)도 잠재성장률이 지속적으로 하락할 것이라는 유사한 전망을 제시

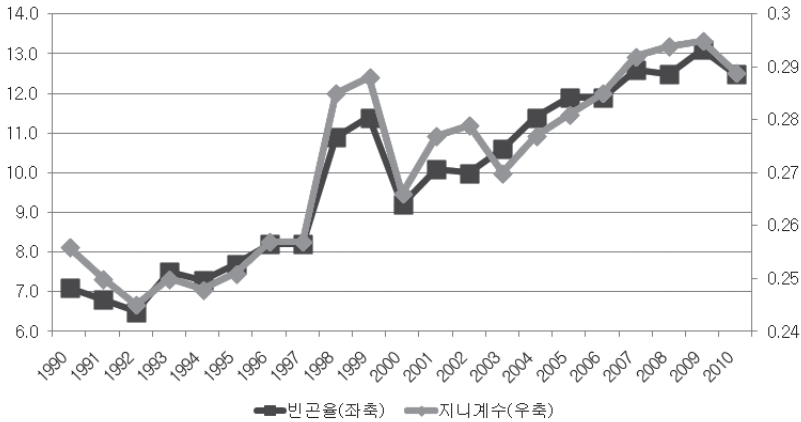
<그림 4> 한국의 경제성장률 추세



자료 : ecos.bok.or.kr

- 급격하게 고령화되는 인구구조 변화, 지속되는 저투자 현상, 방대한 저생산성 부문을 감안하면 이러한 잠재성장을 하락추세는 향후 가속화될 수도 있을 것으로 전망
- 세계경제는 현재 글로벌 금융위기의 여진과 유럽 재정위기 등으로 단기간에 급속하게 회복되기는 어려울 전망이다
- 2008년 말 글로벌 금융위기 직후와는 달리 재정위기로 인해 확장적인 재정정책이 제약을 받는 가운데, 금융 글로벌화의 진전과 이미 낮은 기준금리 등으로 통화정책마저 제약을 받으면서 각국 정부의 총수요정책에 의한 경기상승은 기대하기 어려운 상황
- 대부분의 선진국에서 소득분배 악화 현상이 지속되고 있음
- 대부분의 OECD 국가들은 1980년대 중반 이후부터 2000년대 후반까지 지니계수로 측정한 소득분배가 악화
- 한국의 경우에도 가구소득 분배는 1990년대 중반 이후 일부 부침이 있었으나 추세적으로는 지속적으로 악화되고 있음
- 한국경제의 지니계수, 상대빈곤율이 모두 악화되고 있으며 특히 2008년 노인가구의 상대빈곤율은 45.1%로, OECD 평균 13.5%의 3.3배(OECD, 2011)에 달하는 것으로 추정

<그림 5> 지니계수와 상대빈곤율 추이



주 : 2인 이상 도시비농가가구 가처분 소득 기준.
 OECD 동등화지수를 사용하여 산출한 결과.
 자료 : 통계청(www.kosis.kr)

나. 문제점

□ 무엇보다 한국경제의 성장동력이 약화되고 있으며 이러한 추세는 지속될 것으로 전망됨

○ 핵심노동력의 증대가 미미하고 인구구조가 고령화¹⁾

- 한국 인구에서 생산가능인구가 차지하는 비중은 2010년과 2020년 사이에 0.9%p 감소(2006년 통계청 인구 추계)할 것으로 예상
- 2018년부터 인구가 감소하고, 같은 해 65세 이상 노인인구 비중이 14%를 넘는 고령사회에 진입하며, 2026년에는 노인인구 비중이 20%를 넘는 초고령사회에 진입할 것으로 예상

1) 통계청의 신인구추계치에는 일부 변경이 있었으나 기본적으로 급격한 인구의 고령화현상은 동일한 것으로 추정됨.

- 2000년대 들어 최근까지 투자증가율 정체 지속
 - 특히 갈수록 중요성이 강조되는 무형자산투자의 경우 투자증가율이 1990년대에 비하여 오히려 2000년대에 대폭 하락
- 최근 진행되고 있는 다양한 시장규제 강화 조치는 총요소생산성의 증대를 저해하는 요인으로 작용할 가능성이 있음
 - 서비스산업에 대한 과도한 규제가 한국경제의 저생산성 부분의 생산성 상승을 제약하고 있는 데 기인
- 한편 정부의 복지지출은 지속적으로 증가하나, 분배구조가 근본적으로 개선되지 않고 있음
 - 정부의 사회복지지출은 2001년 38.0조 원에서 2009년 110.5조 원으로 급속하게 증대
 - 복지지출 증가율의 경상 GDP 증가율 대비 비율은 2003년부터 계속 100%를 초과하여 항상 복지지출 증가율이 경상 GDP 증가율을 상회(2012년 보건복지노동 지출은 92조원으로 전체 예산의 28.1%)
 - 특히 2009년에는 동 비율이 500%를 초과하여 2009년의 경기침체 상황에서 정부가 복지지출을 대폭 확대하였음을 반영
- 경제성장의 고용유발 효과는 축소되고 있으며, 고용시장도 다양한 분야에서 격차가 커지고 있음.
 - 경제성장의 낙수효과가 실종되었음을 의미하며, 조립가공 주력의 제조업에서 가장 심각
 - 대-중소기업 간, 직종 간의 임금격차는 확대되고 비정규직 문제로 갈수록 심화
 - 환경보건, 기후변화 등 환경문제 심화로 인해 삶의 질도 악화
- 한편, 대내외적으로 경제불안 요소가 지속되고 있음

- 글로벌 금융위기와 EU 재정위기의 여진은 단기적으로 해결될 가능성은 미약한 것으로 판단됨
- 저축은행 부실사태에서 나타난 바와 같이 금융규율의 해이로 국내의 금융불안 분위기도 당분간 계속될 것으로 예상됨
- 재정건전성 악화와 급증하는 실질적 국가부채 문제 대두
- 소득대비 과도한 가계부채(가처분소득의 150%, 세계최고 수준)가 가계 불안, 금융 불안의 요소로 작용할 가능성이 높아지고 있음
- 부동산 거품과 거래실종의 비정상적인 부동산시장의 문제도 지속
- 방대한 저생산성 부문이 광범위하게 유지되면서 국민경제의 생산성 향상과 국제경쟁력 강화를 제약하고 있음
 - 서비스, 내수 중소기업, 자영업 등의 경쟁력과 자생력 확보에는 장기간이 소요될 전망
 - 공정경쟁 기반의 미비도 산업계의 경쟁력 강화에 걸림돌

2 정책 여건 및 목표

가. 정책여건

- 대외적으로는 세계경제의 침체가 유럽재정위기 해결의 지연으로 단기간에 회복되기 어려울 것으로 전망되고 있음
- 차기정부 기간인 2013-18년 세계경제는 초기에는 침체상태가 지속되다가 후반기에 이르러서야 침체기의 구조조정이 어느 정도 완료되면서 회복기에 접어들 것으로 전망

- 국내에서는 대선과 정부 교체 기간에 경제민주화, 분배·복지에 대한 요구가 급격하게 강화될 것으로 예상됨
 - 일정 수준 이상의 경제성장 지속에 대한 기대는 지속
 - 경제정책에 관해서는 좌·우파 진영 가릴 것 없이 경제민주화와 복지정책 강화의 선점을 향한 경쟁에 이미 돌입

나. 정책목표

- 차기정부는 성장과 복지의 선순환구조를 정착시켜야 하는 어려운 목표에 직면하고 있음
 - 성장과 분배, 시장경제원칙과 경제민주화를 동시에 고려해야 하는 국민적 요구에 직면
- 이와 아울러 경제변동성 확대에 대응하여 위기에 적절하게 대처할 수 있는 유연한 경제시스템을 정착시키는 것이 또 하나의 중요한 과제임
 - 이를 위하여 외환시장 규모 확대와 국제 금융안전망과의 공조체계 구축이 시급
 - 글로벌 국제공조체계 구축으로 위기용 정책옵션 확보가 긴급
- 무엇보다 향후 10년 이상 일관성을 가지고 운영할 수 있는 한국경제의 운영시스템을 정립하는 것이 가장 중요한 목표임
 - 시장 전반의 공정한 경쟁을 통하여 경제의 성장잠재력을 배양하는 동시에 시장실패가 나타나는 영역에는 정부가 적극 개입하여 시장경제의 한계를 보완하는 것이 대원칙
 - 그런데 정부의 시장경제원리 보완에 대한 요구가 변화

- 과거에는 산업구조 고도화, 효율성 증대에 초점을 두었으나, 최근에는 시장지배력 남용에 정부가 적극 개입하여 공정경쟁을 확보해야 한다는 책임이 강조됨

3 모순상충 요소와 대응

가. 부문 간 모순

- ☐ 재정정책 수단 배분을 중심으로 성장 재원과 복지재원 간의 모순이 부각될 가능성이 큼
 - 직접적인 성장정책과 간접적인 성장정책 간 재원배분에 대한 국민적 합의 필요
- ☐ 경제규제의 수립·운영과 관련하여 소비자 편익과 생산자 이익 간의 모순이 첨예화될 우려가 큼
 - 경쟁정책, 소비자정책의 영역에서 협의의 산업정책 조치와 상충될 여지
- ☐ 전통적 모순으로 경제개발과 환경 보전 사이의 갈등 요소도 상존하는 것이 현실임
 - 갈수록 환경 파괴의 기회비용이 급증한다는 사실에 주목할 필요

나. 부문 내 모순

- ☐ 거시·금융 정책의 운영과 관련하여 시장경제와 경제민주화의 이념 사이에 모순이 부각될 가능성이 큼
 - 최근 들어 시장경제원리가 주 원칙이고 경제민주화가 이를 보완한다는 주장과 두 원칙 모두 동일한 지위를 가진다는 주장이 대립
- ☐ 정책 사안에 따라서는 경쟁정책과 산업정책, 경쟁보호와 경쟁자보호 사이의 모순이 첨예화될 수도 있음
 - 산업지원 부처와 산업규제 부처 간의 긴장뿐 아니라 사회경제적 이해집단 간의 대립의 소지
- ☐ 가계부채 축소를 위한 금리인상 필요성과 가계부채 부담 축소를 위한 금리인하 필요성간에 상충관계

다. 모순·상충 요인에 대한 대응방식

- ☐ 부문 간 모순에 관해서는 정책부문 간의 연계강화와 시너지 확보가 필요한 대응방식이 될 것임
 - 교육-노동-복지 정책의 연계 강화로 빈틈이 없는 사회안전망 구축
 - 소비자-경쟁-산업 정책의 연계 강화로 소비자중심의 경쟁시스템 강화
 - 산업-환경 정책의 연계 강화로 녹색성장 기반 확충
- ☐ 부문 내 모순에 대해서는 불합리한 주장을 바로잡는 노력이 우선되어야 함
 - 예를 들어 복지정책에 관해서는 복지 포퓰리즘의 극복과 지속가능한 복지의 강조를 위한 대국민 설득 노력이 중요

4

정책방향

가. 성장과 복지의 선순환 시스템 확립

- ☐ 성장잠재력 확충과 함께 소득분배 악화와 빈곤 증가 등의 문제에 적극적으로 대처하여야 함
 - 이를 위하여 효과적이고 체계적인 재정·조세, 복지정책의 구축과 정책 간 시너지 확보
- ☐ 교육-노동-복지 정책의 희망 트라이앵글을 강화하여야 함
 - 전통적 의미의 복지정책(연금, 공적 부조, 사회보험 등)을 확충해 나가면서 노동정책, 교육정책을 내실화하여 연계
 - 적극적 노동시장정책을 과감하게 추진하고, 특히 저소득층부분에서 고용복지와 기초생활보장제도의 연계성을 강화할 필요
- ☐ 재정건전성을 저해하지 않는 범위 내에서 복지제도를 확충한다는 복지정책준칙을 확립하여야 함
 - 경제성장으로 인해 추가적으로 증대되는 세수와 정부지출의 부문 간 조정을 통해 복지재원을 마련해야 함을 강조
 - 복지제도 확대 시점에 재원조달 방안을 함께 강구한다는 원칙을 정립
 - 장기적인 인구구조의 변화를 감안하여 세대간 적정한 부담을 유도하는 방식으로 복지재정조달 방안을 마련할 필요

나. 균형·포괄 성장을 통한 국민 삶의 질 개선

- ☐ 글로벌 금융위기 이후 거세어진 대외불균형 완화 요구와 국내경제 양극화 완화에 대한 압력이 강화되어 균형성장 기조의 채택이 불가피할 것임
 - 제조-서비스, 내수-수출, 대기업-중소기업, 수도권-지방 등의 제반 부문 간 격차를 줄이면서 이루어내는 성장기조 중시
- ☐ 나아가 성장의 기여와 과실 공유를 대다수 국민이 함께하는 포괄성장(inclusive growth)이 중시되고 있음
 - 소득재분배에 앞서 생산적 고용창출을 특히 강조
 - 정부가 촉진역할을 하되 시장주도의 성장원천이 포괄성장의 동력
- ☐ 부동산-금융 정책의 연계 강화로 부동산의 금융자산 통합이 긴요함
 - 부동산시장의 연착륙을 유도하고, 부동산자산의 금융자산화 지원
- ☐ 통합적 환경관리에 의하여 환경정책의 효과성을 제고하여야 함
 - 대기, 수질, 폐기물 등 매체별로 분화된 정책에서 탈피
 - 산업별, 업종별, 제품별로 환경과 인체에 끼치는 영향을 종합적으로 고려하는 통합적 오염예방 및 관리정책의 확립

다. 위기에 대비한 유연한 경제시스템 구축

- ☐ 금융, 재정 등 경제위기가 상시화되는 국내외 경제환경의 변화에 대응하여 위기대응시스템을 구축함
 - 국경 간 경제위기 전파의 가장 강력한 경로인 환율의 유연성을 강화하기 위해 외환시장 규모를 확대하는 정책을 지속적으로 추진

- 위기발생 징후를 사전적으로 포착할 수 있는 시스템을 구축
- 단기자본거래에 대한 시장친화적 규제수단 확보
- 상시적으로 국제적인 공조체계(통화스와프 등)를 구축하여 위기 시에 사용할 수 있는 정책옵션을 확보
- 재정·금융 건전성을 강화할 수 있는 제도적 장치를 확립하여야 함
 - 한국 실정에 적합한 재정준칙 정립의 모색
 - 국내 금융정책 및 감독시스템의 정립
 - 지속가능성을 담보할 수 있도록 조세체계를 개혁

라. 선진형 시장경제 인프라 정착

- 시장경쟁원리가 원활하게 작동할 수 있도록 경쟁정책·소비자정책 체계를 정립해야 함
 - 정부주도의 경쟁제한 법령·처분 방지
 - 소비자역량의 제고와 소비자문제의 기업책임 강화
- 글로벌 경쟁력 기반을 위하여 민영화와 규제완화를 지속 추진해나가야 함
 - 공공부문의 운용에 시장원리 적용을 확대하여 경쟁력을 강화하고 이를 통해 국가경쟁력을 제고
 - 필수적인 공공분야를 제외하고는 다양한 형태의 민영화를 추진
 - 공공서비스의 품질 향상과 가격인하를 동시에 달성할 수 있는 방안마련을 전제

마. 전략적 개방과 경제영토 확장

- ☐ FTA 확대를 국민경제 전반의 생산성 향상 계기로 활용할 수 있음
 - 이미 체결된 FTA의 긍정적 효과 극대화를 위한 후속 조치를 차질 없이 진행하는 가운데, 다른 국가 또는 국가군과의 FTA도 지속적으로 확대 추진
 - FTA의 부정적인 효과를 최소화할 수 있는 정책적 노력도 반드시 병행되어야 함
- ☐ 공적개발원조(ODA) 확대를 통하여 국제경제적 위상을 강화해야 함
 - ODA의 규모 확대와 체계성·전략성 제고가 시급
- ☐ 장기적 원화신인도 확대와 금융산업 해외진출 모델을 도출해야 함
 - 단기적으로는 금융산업 발전의 기본방향을 ‘성장선도’보다는 ‘수요부응’과 ‘위험관리’의 안정적 성장 기여에 두는 것이 바람직
 - 한편 선도 국제금융기관 창출은 단기적으로 민간자율 성장을 지원하고, 중장기적으로 원화 신인도 제고로 국제금융질서에 대응하는 방식으로 접근

5

정책과제

가. 서민·중산층 삶의 질에 초점을 둔 경제 운용

1) 성장-복지 선순환을 유도하는 복지제도 확립

□ 복지제도 요구의 폭증에 대응하여 복지제도 준칙의 정립이 긴요함

- 기존 복지제도 개선과 새로운 복지제도의 확충, 재원조달 확대를 병행하여 한국형 복지제도 정립
 - 기존 복지제도 중 불합리·중복 부분은 구조조정 및 개선
 - 개선된 제도에서 출발하여 누락부분을 보완하는 새로운 제도를 도입하여 신규 도입 제도에 상응하는 재원조달 방안 강구
- 복지제도의 지속가능성 제고를 위하여 재정건전성 범위 내에서의 우선순위 기준 제도 운영 원칙에 대한 국민적 합의 형성 필요
 - 우선순위에 따라 기초생활 보장(빈곤 노인계층 포함) 확대, 사회보험 사각지대 해소, 건강보험 보장성 강화(질병에 의한 빈곤층 추락 방지) 등에 주력
 - 경제성장과의 선순환 관계가 강한 고용 및 보육 관련 복지 확충

2) 생활편의 인프라의 획기적 개선

□ 교통, 문화, 사회체육, 치안 등 선진국 수준의 인프라 확충이 시급함

- 현 정부는 대선공약인 4대강 사업의 추진으로 인프라 투자가 편중되었다는 평가
- 민생 위주 인프라 개선을 위한 투자를 확대하여 국민 삶의 질을 획기적으로 개선

☐ 물리적 인프라의 건설뿐 아니라 인프라 운영을 개선해야 함

- OECD 상위 선진국을 벤치마킹하여 과거 하드웨어 위주투자에서 벗어나 소프트웨어를 포함한 선진 생활편의 인프라를 구축

3) 지속가능한 서민금융체계 정비

☐ 서민금융의 발전을 위하여 신용정보인프라의 개선이 필수적임

- 신용정보 관리의 독립성과 안정성 강화방안을 마련
 - 사생활 보호이외의 목적에 의한 신용정보 통제에 배제함을 관련 법률에 명문화
 - 공적보험, 국민연금, 전기요금 납부정보 등 우량 공공정보 유통확대를 신속히 실시

☐ 서민 자활지원 초점의 사회적 금융(social finance)을 활성화해야 함

- 민간자생의 사회적 금융 단체를 소규모로 장기간, 지속 지원하는 2009년 이전 지원체제를 복원
 - 현재의 정부주도 미소금융제도와 병행
- '사회적 금융 기관'의 법적 개념을 정립하고 자금지원 자격과 사후감독 및 성과평가의 체계를 정립
- 금융소외자를 위한 서민금융기관의 설립 검토

4) 소비자편의 위주의 소비자 정책 강화

☐ 선진국 수준의 리콜제도 및 제조물 책임제도를 확립하여야 함

- 리콜제도 운영의 활성화
 - 현재는 품목별, 소관 기관별로 법령과 요건, 절차가 상이하
여 사업자와 소비자의 혼란을 초래하고 정보 접근이 곤란

- 리콜제도운영의 표준화를 위한 가이드라인(예: 유럽의 RAPEX, RASFF 등) 마련 필요
- 리콜정보의 통합관리 필요

○ 제조물 책임제도의 강화

- 제조물 인정범위 확대(아파트, 주택 등 부동산, 농·축·수산물 등)
- 결함과 손해사이의 인과관계에 대한 입증책임을 제조업자로 전환
- 제조업자의 제조물책임보험 강제제도 도입
- 유사피해의 재발방지를 위해 제조물결함 소송정보 공개제도 도입

□ 소비자분쟁중재제도의 도입

- 현행 소비자분쟁조정제도의 취약점 보완을 위해 중재제도 도입
 - 특히 집단분쟁사건의 경우에 중재제도가 더욱 효율적

□ 또한 단체소송의 활성화 기반 조성

- 소비자단체소송제도 소송요건의 구체화 및 명시적 열거 필요
 - 소송대상 불법행위를 구체적으로 지정, 열거
 - 특히 대상요건에서 ‘소비자권익 피해’ 요건의 제외
- 판결결과 공표제도 도입 및 판결결과의 강제, 판결 후 위법행위 계속 사업자에 대한 제재장치 강화를 통해 실효성 강화

5) 부동산 시장의 안정적 성장

□ 부동산시장 정부개입을 자제하고 주택수급의 시장기능을 확대함

- 단기적인 주택가격 안정보다 ‘주택시장의 정상화’ 도모
 - 시장의 수급기능을 제고하고 정부는 민간이 소비자 소득·취향에 부합하는 다양한 지역·유형·점유형태별 주택을 안정적으로 공급할 수 있도록 지원하는 촉진자(enabler)의 역할을 담당

□ 취약계층을 대상으로 주거복지 제고시책을 지속적으로 추진함

- 소득 등 인구·사회적 요소를 감안하여 지원 대상 가구를 선정하고 주택서비스만이 아니라 '삶의 질'과 연계하여 제반 복지서비스를 제공하는 종합적인 접근이 필요
- 공공임대주택을 직접 공급하기보다는 민간의 소형임대주택 공급 활성화를 유도하고 임대료 부담능력을 제고할 주택 바우처 제도를 활용하는 것이 효과적

6) 환경관리 혁신을 통한 삶의 질 개선

□ 매체통합적 환경규제체계를 도입하고 탄소배출저감 정책을 강화함

- 대기, 수질, 폐기물 등 매체 별로 설계된 환경정책을 전환하여 산업별, 제품별로 오염의 최종 귀착점인 자연환경과 인체에 대한 영향을 종합적으로 고려하는 통합적 오염 예방 및 관리 정책 확립
- 에너지 가격 현실화, 요금체계 합리화, 수요관리 지원, 에너지 이용기술 개발 촉진 등으로 탄소배출 저감을 지원하고 탄소배출 총량거래제를 조속 시행

□ 환경기술개발 지원을 바탕으로 환경산업을 육성하여야 함

- 청정기술 개발·사업화 및 제품·서비스의 녹색혁신으로 환경산업 육성을 유도
 - 종래의 사후처리 기술(end-of-pipe technology) 개선과 함께 사전예방, 환경복원·재생기술의 사업화를 지원하며 무배출, 무방류의 공정혁신(process innovation)을 유도
- 환경산업의 해외진출 지원, 해외원조 자금(ODA와 EDCF 등) 중점 배분 등으로 환경산업의 시장규모를 확대

나. 거시경제의 안정적 운용

1) 시장경제원리 중심의 제도·관행 확대

- ☐ 교육, 의료, 복지 등 전통적으로 비경제영역으로 분류되던 부문에 시장경제원리 적용 가능성을 면밀히 검토
 - 교육, 의료, 복지 등 부문에 시장경제원리를 가능한 범위 내에서 최대한 도입하여 생산성과 효과성 향상을 지원
 - 이들 부문의 수입대체 및 수출활동에 시장경제원리를 집중 적용
 - 다만 공공성과 효율성이 갈등을 일으키는 경우 시장경제 원리를 부분적, 보충적으로 도입
- ☐ 공공서비스 분야의 경우 정부의 직접 시행보다 민간 부문의 활용을 확대해야 함
 - 시장경쟁을 통한 서비스의 품질 향상과 가격 인하를 동시에 달성

2) 재정·금융 정책의 건전성 강화

- ☐ 금융기관 불안을 해소하고 가계부채 위험 관리를 강화해야 함
 - 현재 금융기관 및 가계부채 문제의 본질은 '서민금융기관 부실' 및 '저소득층의 부실화'로 진단되므로 새마을금고, 신협 등 상호금융기관의 제도개혁 시급
 - 주택담보대출의 장기화를 위하여 주택금융공사를 활용한 주택담보대출의 증권화를 통한 유동화 제도의 보강이 필요
- ☐ 금융감독기구의 개혁을 전제로 독립성을 강화하여야 함
 - 금융위원회 위원의 상근화와 임기 보장으로 금융정책 및 감독의 정치적 독립성을 강화

- 금융위원회를 중심으로 예보, 한국은행 등 금융안전망 관련기구가 참여하는 '금융안전망 협의체'를 법적 기구로 설치
- 금융감독원의 공적 책임과 윤리의식을 제고하고 행정통제 강화와 비리유인 차단을 위하여 정부조직으로 개편하는 방안 검토

3) 복지재정 확충과 세출구조 선진화

- 복지제도는 국민연금, 건강보험, 기초생활보장제도 등 현재의 제도 틀 내에서 사각지대를 해소하는 것에 우선순위를 두어야 함
- 그리고 복지 확대를 위한 재원은 국가채무 증가가 아닌 세수증대와 세출조정을 통해 마련하는 것이 바람직함
- 현재 GDP 대비 9.5% 수준인 사회복지 지출 비중을 2035년경에 OECD 평균 수준인 19.5%로 끌어올리려면 2035년 조세부담률 25% 목표로 매 5년마다 조세부담률이 1%p가량 상향 조정 필요

다. 경제구조의 위기 대응성 및 유연성 강화

- 외환시장 확충을 통한 유동성 확대
- 외환부문의 충격을 완화하기 위해 외환시장의 외화 유동성을 확대하고, 시장에서의 환율결정 메커니즘을 확립
- 통화스와프 등 외환수급안정성 확보, 시장친화적 단기자본 이동 규제
- 일본, 중국과의 통화스와프협정 외에 미국, ECB와의 추가 협정 체결이나 통화스와프협정의 다자화를 통하여 안정적 외화 확보
- 국제공조를 통한 지나친 자본유출입 규제, 국제금융안전망 강화
 - 내부적으로도 국제적 금융충격 완화를 위한 금융시스템의 구축

□ 금융기관의 국제경쟁력 향상으로 위기흡수 역량 배양

- 외환부문의 위기 발생시 자체적으로 외화자금 조달이 가능하도록 하는 구조를 구축

□ 노동시장 유연화와 사회안전망 확충을 병행하여야 함

- 공공·대기업·정규직 등 핵심부 노동시장의 유연화를 통한 노동수요 확대 유인을 위해 임금직무시스템 개선, 근로시간조절 등 제도개선
- 중소기업·비정규직 등 주변부 노동시장에 관해서는 실업이 곧바로 빈곤으로 추락하지 않도록 사회안전망을 확충

라. 공정한 시장경제의 확립

1) 경쟁정책의 산업정책 주도

□ 다수의 소액피해자들의 실효성 있는 구제를 위하여 집단소송제도와 징벌적 손해배상제를 도입하여야 함

- 현재 증권관련 소송이나 소비자단체 주도의 소비자집단 소송 이외에도 경쟁사건 전반에 대하여 집단소송제도를 확대 도입
- 징벌적 손해배상제도는 불법행위 억제력을 높이기 위해 실손액을 크게 넘어서는 배상액을 물게 하는 제도임
 - 미국의 경우 삼배손해(treble damage) 배상제도 운영

□ 공정거래위원회의 전속고발권을 폐지하여 고발권 독점현상을 완화하여야 함

- 타 기관에 대해서도 고발권을 부여하는 방안을 신중하게 검토

2) 대-중소기업, 중소기업 간 거래 등에 공정경쟁 관행 정착

□ 대-중소기업, 중소기업 간 거래에 공정경쟁관행이 정착되도록 하되 특히 원청 대기업의 하청기업에 대한 독점적 지위 남용을 규제함

○ 특히 대-중소기업 간에 발생하는 기술탈취, 인력 빼가기 등 위법 행위에 대해서는 일벌백계로 규제하고 상세한 내용을 공개

3) 사적 해결제도 활성화를 위한 제도 도입

□ 하도급, 불공정거래행위 등 사적거래에 대한 개입 성격이 큰 경쟁사건을 중심으로 사소(私訴)제도를 단계적으로 활성화함

○ 사적해결의 비중을 높임으로써 법집행의 효율성을 높이고 피해자 스스로의 구제능력을 확보

□ 이러한 경쟁사건에 관한 법제와 담당 집행조직은 점차 축소하고, 공정거래조정원 등 산하기관이 중재역할을 담당하는 방향으로 전환

마. 전략적 대외개방의 진전

1) FTA 등 대외개방의 적극 활용

□ 미국과 중국 양극체제의 부상에 대응하여 대중 및 대미 경제외교의 조화 있는 운용을 추진하면서 대외개방에 관해서도 과거의 수세적 태도에서 벗어나 경쟁력 강화를 위한 전략적 관점으로 접근함

○ 한·중·일 간 FTA 체결 우선순위, TPP(환태평양 전략적 경제동반자협정) 참여 여부 등 결정

□ 동북아 경제통합에 대비하여 한·중·일 산업구조 조정방향을 정립함

- 3국간 FTA 논의와 연계하여 경제협력 전략의 수립 시행
- 특히 중국과의 호혜적 분업구조 구체화에 초점

2) 공적개발원조의 확충

- ☐ 2010년 기준 GNI 대비 0.12%인 한국의 ODA 지원액을 OECD 회원국 평균인 0.3%나 권장 규모인 0.7%로 점차 상향 조정해나가야 함
 - DAC 가입 시 약속한 2015년 0.25%를 준수하려면 2015년 ODA 예산은 2011년 대비 2.0-2.6조 원가량 증가 예상
- ☐ ODA 규모 확대와 병행하여 질적 수준과 효과성을 제고하여야 함
 - 중점지원국과 원조 중점분야 선정기준을 재정립하고 국가별 원조 전략 수립, 평가시스템 강화를 통하여 효율성 증대와 중복의 제거
- ☐ 청년, 은퇴자의 취업기회와도 연계하여 운영할 수 있음
 - World Friend Korea, 퇴직전문가 해외봉사단 등 해외파견 확대

3) 외국인투자의 유치 강화

- ☐ 첨단기술, 서비스 산업 위주 등 전략적 외국인투자 유치를 강화함
 - 기술·경영기법 이전과 양질의 고용 창출 효과가 큰 부문을 우선적으로 유치할 수 있는 제도적 장치 강화
 - 세제·입지 지원 등은 현재 수준을 유지하되 규제완화와 생활환경 개선 등 기업경영 환경 제공으로 유치전략을 강화
- ☐ 경제자유구역의 활성화를 통하여 모범사례를 전국적으로 확산함

- 6개 경제자유구역을 구조조정하여 연관효과 높은 집적단지로 육성하고 획기적 규제완화 제도를 시범 운영하여 전국적으로 확산

Ⅱ 고용·인력·노사·복지 정책

1 현황 및 문제점 진단

가. 현황

- 저출산·고령화의 진전으로 노동인구가 수년 내로 감소하기 시작할 것으로 예상되며 인구 구조도 급속하게 변화
 - 저출산·고령화에 따라 성장잠재력이 위축되는 반면, 의료·연금 등 복지에 대한 재정 수요가 빠르게 증가할 것으로 예상
 - 급격한 저출산 현상으로 2017년부터 생산가능인구의 감소가 예상되며, 장기적으로 노동공급의 감소는 경제의 성장잠재력 저하를 의미
 - 하지만 우리나라의 고용률은 다른 선진국에 비해 낮은 편이며 특히 여성의 고용률이 낮음
 - 성장잠재력을 유지하기 위해서는 고용률 제고가 필요하나 고용률은 국민소득 증가에도 불구하고 지난 15년간 정체
 - 여성의 경제활동참가율은 2010년 현재 54.5%로 OECD 평균 61.6%에 비하여 매우 낮은 편
 - 고령화에 따라 고령 노동자가 빠르게 증가하고 있으나, 다수의 고령 노동자가 근로빈곤층으로 전락
 - 다수의 퇴직자들이 본인의 전문성과 연관성이 낮은 저보수의 직종으로 이직하며 소득불평등의 원인이 되고 있음

□ 경제적 성과, 보수, 교육의 기회에 있어서 계층간 격차가 외환위기 이후 빠르게 확대

○ 대기업·정규직·노조가 있는 근로자 대비 중소기업·비정규직·노조가 없는 근로자 간에 고용의 안정성, 노동여건, 사회보장 수혜에 있어서 큰 격차가 존재

- 자영업의 비중이 높고 비공식 노동이 광범하게 상존하며, 여성, 비숙련, 고령, 청년 등 취약 근로자가 다수를 차지하는 비전형 근로자의 고용안정성과 보수가 열악
- 이에 따라 대기업·정규직·노조에 속한 근로자와 그렇지 못한 근로자간의 고용의 형태와 보수에 큰 격차가 상존하고 있는데, 무노조·중소기업·비정규직의 월평균 임금은 유노조·대기업·정규직 대비 35% 수준이며, 사회보험가입률은 30% 중반 정도에 불과

□ 이에 따라 외환위기 이후 소득분배가 악화되고 빈곤층의 비중이 빠르게 증가

○ 노인빈곤과 저임금 비공식 부문 근로빈곤층이 광범위하게 존재

○ 사회보장제도가 미비하고 조세 및 이전지출의 소득재분배 효과가 다른 OECD국가에 비하여 낮음

- 총지출 중 복지재정 비중은 1970년대 10% 미만에서 1990년대 후반 20%로 현재에는 30% 수준으로 증가하였지만, GDP 대비 복지재정 규모를 국제적으로 비교하면 우리나라는 2010년 현재 9.5%로 OECD 평균인 19.5%의 절반에도 미치지 못함

○ 따라서 정파에 관계없이 복지재정 확대를 주장하고 있음

□ 이러한 계층간 격차의 확대는 교육기회의 기회 형평성 미흡 및 사회적 이동성 악화로 이어지고 있음

○ 공교육보다는 사교육으로의 접근성 격차가 대입성과와 이에 따른 일자리 격차로 이어져 세대간 불평등 세습의 원인이 됨

- 하지만 사교육 경쟁이 인성·창의성·학습 능력의 성과로 이어지지 못하고 대학 입학을 위한 제로섬 게임 양상을 보이고 있음

나. 문제점의 원인

- 이러한 계층간 경제적 성과와 보수의 격차 확대는 근본적으로 우리 경제의 양적 성장 둔화와 경제구조의 변화라는 구조적인 원인에 기인
 - 세계화와 정보화에 따라 숙련편향 기술발전, 아웃소싱, 오프쇼어링의 진전과 이에 따른 산업 및 기업의 구조변화로 인하여 우리 경제의 고용창출력이 급속하게 약화
 - 특히 제조업이 기술집약적 산업으로 전환되며 다수의 고용이 제조업에서 서비스업으로 흡수되었으나, 서비스업에서 양질의 일자리가 충분하게 창출되지 못함
 - 이로 인하여 자영업 종사자의 비중이 다른 선진국에 비해 높은 편이며, 자영업자의 소득은 2000년대 들어 상대적으로 감소하고 있음
 - 이에 따라 고속련-고임금 일자리인 전문가/기능공/준전문가 일자리는 꾸준히 증가하고 있으나, 중숙련-중보수 일자리는 감소하고 대신 저숙련-저임금 일자리인 단순노무직은 규모와 구성비에 서 크게 증가
 - 외환위기 이후 경제의 수출의존도가 더욱 심화되었지만, 수출이 고용을 견인하지 못하고 고용유발효과가 큰 내수는 침체됨
 - 대기업 중심의 수출제조업에 비해 고용탄력성이 높은 중소기업이나 내수시장은 낮은 원화가치, 가계부채의 증가, 교육비 등 경직성 소비지출의 증가, 소득중간층의 감소, 교역조건 악화 등으로 최근 들어 더욱 침체됨
 - 이에 따라 저학력 청년층, 고령자 등 취약계층의 취업난이 심각하며 청년층의 높은 실업률, 여성의 낮은 경제활동참가율, 고령

층의 빈곤화와 자영업의 위기로 나타나고 있음

- 저학력 청년층의 실업률이 높으며, 여성의 근로의사는 증가하고 있으나 취업기회 상실로 구직활동을 포기하는 여성인구 증가, 다수의 고령자가 은퇴 후 복지제도의 미비로 노동시장에 장기 체류

□ 다른 한편으로 계층 간 경제적 성과와 보수의 격차 확대는 이중적인 노동시장의 구조에도 기인함

- 대기업·정규직·노조가 있는 근로자가 속한 노동시장은 다른 부문에 비해 신규 채용률이 매우 낮고, 근속기간이 길며, 보수도 높음
 - 이 부문의 근로자는 시장경쟁에서 자유로우며, 생산물 시장의 지배력, 노동력 공급의 독점, 법적 규제에 의해 중층적 보호를 받고, 진입장벽으로 높은 임금과 부가급여 형태로 비경쟁적 지대를 누림
- 노사관계 역시 이중적으로 노조의 활동과 조직이 대기업·정규직 근로자 중심으로 이루어지고 있으며, 이 부문에서의 노사관계 비용이 중소기업·무노조·비정규직에게 전가되고 있음
 - 이원적인 노사관계 구조로 인하여 정규직은 높은 수준의 고용 보호와 사회보장 혜택을 받는 반면 비정규직은 그렇지 못하며, 이로 인하여 기업이 비정규직을 활용할 유인이 강함
- A이에 따라 노사관계도 작업장 혁신이나 교육·훈련 등 생산적 이슈보다는 분배적 이슈에 중점이 맞추어져 있으며, 노사간 자율적 해결보다는 정부나 법에 의존하는 경향이 강함

□ 이러한 고용·인력의 장기적 추세의 변화와 구조적 문제에 대응할 수 있는 제도가 미비하고 정책적 대응도 미흡

- 경제의 고용창출력을 높이기 위해서는 내수와 서비스업의 활성화가 필요하나 경제구조는 제조 대기업을 중심으로 한 수출주도

형 성장체제에서 탈피하지 못함

- 경제운용이 원화 저평가와 비용절감을 통한 가격경쟁력과 대량생산에 의존한 제조 대기업 편향 수출의존형 체제가 존속
- 열악한 평생교육, 낮은 교육의 수요 대응성 및 경쟁력, 낮은 다양성 및 품질, 맞춤형 교육의 부족으로 인하여 인력수급 불일치가 상존
 - 우리나라 교육은 양적 성장기를 지나 질적 개선과 다양성의 시대로 이미 진입하였으나 교육체제가 이러한 변화에 부응하지 못하고 있으며, 이는 사교육비의 증가와 계층간 교육기회 형평성 문제로 나타나고 있음
 - 하지만 이러한 사교육비 증가도 대학입시를 위한 의미없는 경쟁으로 나타나 창의성, 인성, 자기주도적 학습능력의 증가로 이어지지 못함
 - 고급 기능인력에 대한 인력양성체제와 자격제도가 미흡하고 효율적인 고용지원서비스가 미비
- 임금체제가 연공서열형으로 시대적으로 요구되는 고용형태의 다양화와 노동력 고령화 추세와 양립하기 어려움
 - 이는 장기근속자의 조기퇴출을 유도하는 경향이 있으며, 여성 고용확대에 장애가 되고 있음
- 취약계층의 고용활성화를 위해 노동시장정책과 복지정책이 연계되어야 하나 독립적으로 수행되고 있으며, 특히 기초생활보장제도는 근로의욕을 위축시키는 경향이 있음
 - 복지정책이 극빈층에 집중되어 차상위계층의 근로의욕을 저하시키고 노동시장의 취약계층인 차상위계층에 대한 체계적 지원이 부족하며, 이들에 대한 고용지원서비스도 빈약
- 고령화와 빈곤층의 증가에 따라 복지 수요는 증가하고 있으나 우리나라가 지향해야 할 복지정책의 청사진이 부재하고 그에 따라 제도도 미성숙

- 복지제도를 어떻게 발전시키고 정착시킬 것인지에 대한 청사진이 미비한 가운데, 선거에서 표를 얻기 위한 선심성 복지정책이 남발되고 있음
 - 보호받아야 할 비공식 노동시장에 속하는 다수의 근로자가 사회보험의 사각지대에 놓여있으며, 국민기초생활보장제도도 빈곤층의 1/3만을 포괄하고 있음
 - 복지전달체계가 비효율적이어서 미자격자 수급, 중복 수급, 관련 공무원의 부정부패, 사각지대 존재 등의 문제가 있고 중앙과 지방 간의 역할 분담이 부적절한 형태로 이루어져 있으며, 복지서비스가 공급자 중심으로 제공되고 담당인력이 부족함
- 고용과 성장이 없는 복지는 지속가능하지 않으며, 가장 핵심적인 복지는 양질의 고용 창출에 있음
- 이를 위해서는 복지·고용·교육·노동 정책간의 연계성이 강화되어야 하나, 현재 각 부처별로 독립적으로 수행하여 연계성이 미흡함
 - 근로장려세제와 기초생활보장제도의 부조화, 유아교육과 아동돌봄 사업간의 연계 부족, 평생교육과 고용정책의 연계 부족, 나아가 산업정책과 고용정책의 공조 부족 등이 지적됨

2

정책여건과 목표

- 최근 선진국의 부침에서 보듯이 지속적인 복지는 성장과 고용이 동반될 때 가능하며, 이를 위해서는 고용창출력 확충과 고용친화적 복지제도의 정착이 필수적임
- 고용문제는 세계 경제환경 변화와 우리 경제의 구조적 문제에 기인하는 만큼 거시경제운용, 산업정책, 교육정책, 복지정책, 노동시장정책을 종합적으로 고려한 포괄적이며 체계적인 정책이 요구됨
 - 고용문제의 해결은 고용의 수요와 공급에 있어서 양적 확대와 함께 질적 개선이 동시에 이루어져야 하며, 노동 수급이 일치되게 하는 노동시장의 제도적 개선이 이루어질 때 가능
- 고용의 수요 측면에서는 수출제조업에 편중된 우리 경제의 구조적 불균형이 해결되어야 함
 - 수출과 내수, 제조업과 서비스업, 대기업과 중소기업간의 구조적 불균형의 해소와 함께 서비스업의 체질개선을 통하여 서비스업에서 양질의 고용이 창출되어야 하는데, 이를 위하여 수출편향적 거시경제운용과 산업정책의 개편이 필요
 - 이를 통하여 비용절감을 위한 자본집약형 산업구조에서 품질과 품목 혁신에 기초한 숙련집약형 산업구조로의 변화가 요구됨
- 고용의 공급 측면에서는 경제구조 변화에 대응한 노동자의 적응성 제고를 위한 훈련 및 고용지원제도가 요구됨
 - 이를 위하여 산업수요에 부응하는 직업훈련시스템의 구축과 이

에 상응하는 고등교육의 구조조정과 개혁이 필요

- 취약계층에 대한 적극적 고용정책을 통하여 저소득층의 근로의욕을 제고하고, 여성고용정책 강화를 통한 여성고용률 제고를 위하여 복지 및 노동시장정책의 개혁이 요구됨

□ 근본적으로는 산업화시대의 일률적이고 공급자 중심의 교육 패러다임과 인식을 질적 다양성과 기준이 허용되는 수요자 중심으로 변화시킬 필요

- 학생과 학부모의 학교선택권을 존중하고, 학교교육의 다양성 확대와 다양한 기준에 기반을 둔 정보공개와 공적 지원이 필요

□ 고용의 수요와 공급에 모두 영향을 미치는 노동시장의 이중 구조의 개선과 함께 노동시장의 기능 확충을 위한 제도적 개선이 필요

- 대기업·정규직·노조가 있는 노동시장의 유연화와 함께 중소기업·비정규직·무노조 노동시장의 안전망 강화를 동시에 추구될 필요
- 지역 및 산업에 특화된 고용서비스와 고용정보체제 구축이 요구되며, 시대적으로 요구되는 다양한 고용형태에 대응한 다양한 사회안전망과 고용서비스 제공이 필요

□ 고용의 수급 구조를 개선함으로써 양질의 고용 기회를 확대하고 취약계층의 노동시장 참가율을 제고함으로써 노동시장의 계층 간 격차를 해소하고 성장잠재력을 제고하는 것을 경제운용의 최우선 목표로 두어야 함

- 앞으로 경제의 최대 현안인 성장과 복지문제는 근본적으로 고용문제의 개선 없이는 해결이 불가능함

□ 이를 위하여 근로복지(workfare)와 학습복지(learnfare)가 보장복지(welfare)와 조화를 이루는 한국형 복지제도를 정착을 목표로 복지재정의 확충과 함께 제도의 지속적인 정비와 개선에 정책적 노력일 필요

- 고용친화적 복지제도 정착과 교육과 훈련의 기회 형평성 보장을 위해 정책적 노력을 경주하고, 전통적 보장복지의 확충에 있어서는 보편적 복지의 확대보다는 사각지대의 해소에 우선순위를 두어야 함

3 모순상충 요소와 대응

- 성장과 분배의 문제가 단기적으로는 상충하는 것처럼 보이지만 장기적으로 상호보완 되듯이 고용 문제에도 동일한 논리가 적용됨
 - 현재 성장이 둔화되는 단계에 진입한 우리 경제의 상황에 비추어 단순한 투자확대나 고용확대를 위한 거시경제적 팽창주의는 실효성이 없으며 한 측면만을 고려한 단편적인 정부 시책 간에는 상충적인 측면이 다분함
- 고용확충의 측면에서 다음과 같은 정책간의 상충적인 측면이 지적될 수 있음
 - 투자 확충을 위한 정책적 유인과 산업의 고용창출력 확충과의 상충관계
 - 국가의 경쟁력 제고를 위하여 생산성 증가는 필수적이거나 이를 위한 실물투자 및 연구개발 투자가 단순히 노동대체를 통한 비용 절감에 편향될 경우 경제의 고용흡수력을 위축시킬 수 있으며, 현재 산업고도화와 투자확충을 위한 산업지원 및 세계 정책이 자동화와 인력절감에 편중되어 고용정책 목표에 부합하지 않는 측면이 있음
 - 이에 대한 대응으로 임시투자세액공제 대신 2011년 고용창출 투자세액공제를 도입했으나 이 제도의 실질적인 효과에 대해서는 기업과 전문가 모두 회의적임

○ 고용 수요 확대를 위한 정책적 노력과 시장의 힘에 의한 구조조정의 필요성과 공공부문 개혁과의 갈등관계

- 최근에는 줄어들었으나 경제위기 이후 청년인턴, 희망근로, 사회적 서비스일자리사업 등 재정에 의한 고용 인센티브 제공을 통한 직접적인 일자리 창출노력은 시장을 왜곡하여 사중손실을 높이며, 시장의 구조조정을 왜곡하는 문제가 있음
- 다른 선진국의 경험과 같이 앞으로 고용문제가 더 심각해질 경우 공공부문의 고용증대에 대한 정치적 압력이 심해질 것으로 보이며, 이는 공공부문 개혁을 가로막고 국가재정의 부담으로 작용할 것임

○ 노동시장의 유연화와 고용 안정성의 상충관계

- 양질의 일자리 조건으로 부가가치 창출에 따른 높은 보수와 일자리 안정성이 요구되나, 노동시장의 유연성 확대는 일자리 안정성을 훼손할 수 있음
- 하지만 고용안정성을 보장하기 위한 일률적인 법적 규제는 고용기회 창출유인을 저하시킨다는 문제가 있음

○ 지식경제 하에서 필요한 인력확충에 있어서 필요한 교육에서의 선택과 경쟁 제고와 계층 간 교육기회의 형평성 제고 간의 상충

- 고등교육에서 선택과 경쟁은 수월성의 제고를 위하여 필요하나, 이로 인한 교육기회의 계층 간 격차가 확대될 수 있다는 우려가 있음

□ 이러한 상충관계를 해소하기 위해서는 정책시계의 조정, 정책간의 조율, 정책방향의 전환이 필요

○ 투자확충을 위한 정책적 노력과 고용 수요의 양적 증가와의 상충관계를 해소하기 위해서는

- 투자확충과 기술혁신은 장기적인 경제성장을 위한 필수요건으로 희생할 수는 없으며, 대신 양적 증가 노력에 더하여 투자

의 방향을 고용창출에 유리하게 전환해야 함

- 산업지원이나 투자지원에 있어서 기존의 산업보다는 신산업 및 신업태 창출에 대한 지원 비중 확대가 필요
 - 단순한 고용절감형 설비투자에 대한 기존의 정책적 유인을 제거하고 숙련집약형 투자에 대한 유인을 강화할 필요
 - 비용절감에 의존한 가격경쟁 위주의 경쟁구조에서 숙련에 기초한 제품경쟁 방식의 경쟁구조로 전환을 위한 정책적 노력이 필요
 - 생산성 제고를 위한 정책지원에 있어서 기업에 대한 지원보다는 근로자에 대한 지원 비중을 제고하는 방향으로 정책을 전환할 필요
- 고용 수요 확대를 위한 정책적 노력과 시장의 힘에 의한 구조조정의 필요성과 공공부문 개혁과의 갈등관계를 해소하기 위해서는
- 정부에 의한 직접적인 일자리 창출은 삼가야하며 대신 고용서비스와 평생교육, 직업훈련 등 적극적인 노동시장정책을 확충하는 것이 바람직함
- 노동시장의 유연화를 통한 수급조절 기능 확충과 고용 안정성의 상충관계를 해소하기 위해서는
- 대기업·정규직의 노동시장 유연성을 확대하는 데에서 수량적 유연성보다는 기능 및 직무 유연성 및 보수체계의 유연성을 우선적으로 도입하는 것이 필요
 - 중소기업·비정규직의 노동시장은 이미 매우 유연하므로 고용의 안정성을 제고하는 방향으로 정책을 추진하고, 이 부분의 고용여건이나 사회보장 강화를 통하여 기업의 비정규직 채용 유인을 줄이는 것이 필요
 - 하지만 중소기업·비정규직의 경우 법에 의해 강제된 고용의 안정성보다는 직장 이동의 용이성을 높이는 방향이 현실적이며, 이에 따른 숙련 축적의 기회 상실, 경력의 상실, 사회보장 제도의 상실이 발생하지 않도록 제도적 개혁이 필요

- 비정규직의 보호에 관해서 현재의 경직적인 법령에 의한 일률적 정규직화의 추진보다는 다양한 형태의 고용조건 하에서 숙련과 경력 형성 지원이 필요
- 일반적으로 고용 안정성 목표와 일자리 증대 목표 간에 충돌이 발생하는 경우 원칙적으로 일자리 증대 목표가 우선시되어야 하는데, 예를 들면 전문직 등 제도적으로 수를 제한하는 업종에 대한 불필요한 진입장벽 제거 등이 이에 해당함
- 교육기회의 형평성 제고와 교육에서의 선택과 경쟁 제고 간의 상충관계를 해소하기 위해서는
 - 현재의 대학입시를 위한 의미 없는 제로섬 경쟁이 학생의 자기 주도적 학습능력과 창의와 인성 개발에 도움을 줄 수 있는 의미 있는 포지티브 섬의 경쟁으로 전환되도록 교육 및 고용 제도의 전환 등 사회 전반의 포괄적인 정책조합이 요구됨

□ 복지재정의 확충과 재정건전성 간의 상충관계는 매우 잘 알려진 사실이나 정치 상황에 따라 무시되기 쉬움

- 현재 우리나라의 복지재정의 규모는 낮은 수준으로 우리나라 국민연금 제도가 아직은 완전 성숙단계에 이르지 못해 현재의 제도가 그대로 유지된다고 하더라도 2050년에는 OECD 평균 수준 이상으로 확대될 것으로 추정됨
 - 이러한 복지지출을 증세 없이 조달하기 위해서는 국가채무규모가 GDP 대비 116%로 추정되며 조세와 부담금으로 조달할 경우 국민부담률이 30.6%에서 35.2%로 증가
- 남미나 최근 유럽의 경제위기에서 보듯이 재정건전성이 무시된 복지확충은 경제를 후퇴시키고 장기적으로 복지의 수준을 저하시키는 것은 필연적인 사실임
 - 2008년부터 시작된 글로벌 금융위기 사례는 재정건전성을 훼손시킨 복지지출 증대의 위험성과 복지지출 통제를 통한 재정건전성 회복의 중요성을 잘 보여 주고 있음

○ 따라서 복지제도의 장기적 지속가능성을 계속 점검하고 필요할 경우 제도의 전면적인 개선이 필요하며, 추가적인 복지는 세출 구조조정이나 추가적인 세수를 통해 재원을 마련하는 조건하에서 기획해야 함

- 이를 위해서는 복지지출 수준과 재정건전성을 견지하기 위한 제도 개혁에 대한 사회적 합의를 잘 이끌어낼 수 있는 정치의 역할이 중요함

□ 사회보장제도는 잘못 설계될 경우 고용의욕을 억제하여 고용창출과 고용을 통한 숙련형성에 상충되는 결과를 가져옴

○ 현재 기초생활보장제도는 빈곤층의 자활의지를 억지

- 경기변동으로 인하여 빈곤에 처하거나 장기미취업으로 빈곤탈출이 어려운 다수의 빈곤층이 복지혜택의 사각지대에 놓여 있으나 극히 일부의 빈곤층에만 이 제도를 통하여 혜택이 집중되어 수급자에서 제외될 경우, 기초생활보장제가 직접 제공하는 혜택뿐만 아니라 수급자격과 연동된 기타 혜택의 수혜기회가 상실되어 근로를 통한 탈수급을 저해하는 요인이 됨

○ 나아가 근로장려세제는 실질적인 고용증대효과가 미흡하며 과세 형평성이 미흡하다는 문제가 지적됨

○ 이를 타개하기 위해서는 고용의욕을 증대시키는 사회복지제도의 개선과 함께 취약계층에 대한 적극적 노동시장 정책을 강화할 필요가 있음

4

정책방향

□ 양질의 고용창출 잠재력을 높이는 경제구조로의 전환

○ 수출주도 성장체제에서의 탈피하여 고용에 초점을 둔 경제운용 방식으로 전환

- 수출확대와 경기부양 수단으로서의 환율운용 경향에서 탈피하고 설비투자 위주의 투자지원제도에서 탈피하여 무형고정자산이나 인적자원 확충을 지향하는 지원체제로 전환
- 경제운용에 있어서 고용을 최우선 정책목표로 두고, 기존의 성장과 투자 정책의 고용친화성 개선

○ 고용친화적 산업구조로의 전환

- 장비·부품·소재 등 중간재 수입대체와 숙련집약적 산업의 활성화를 통하여 현재의 비용우위 규모집약적 산업에 편중된 수출제조업의 구조를 개선
- 기계나 정밀화학 등 중고위기술 분야의 확충 및 숙련집약형 공정혁신과 관련 신산업의 확대
- 사양산업으로 간주되는 노동집약적 산업을 숙련집약적 산업이나 서비스 연계형 산업으로 전환

○ 양질의 고용창출을 위한 서비스업 체질 개선

- 전문직 서비스 등 생산자 서비스, 오락·문화 등 삶의 질 관련 서비스, 제조업 연계 서비스 등에서 공급조건과 시장기능을 제고하고 신산업대 발전의 토양을 제고함으로써 양질의 고용창출 잠재력 극대화
- 이를 위하여 산업지원과 세제혜택에 서비스업을 포함하고 지원기준이나 절차에 서비스업의 특성을 반영하는 등 제조업에 대비하여 서비스업에 차별적인 지원제도를 개선
- 서비스업의 부문별 특성에 따라 적합한 규제개혁과 시장개방

을 통하여 경쟁시스템을 도입하고, 이에 따른 이해관계자간 갈등 조정을 위한 범정부적 조정체계를 강화

- 서비스업의 해외진출 및 수출촉진을 통하여 관련 서비스업의 생산규모를 확대

○ 중소기업 고용의 질과 일자리 매력도 개선

- 현재의 기업중심의 지원방식에서 기능 중심, 고용자 중심의 지원체제로 전환하는 등 양질의 일자리가 창출되는 혁신형 중소기업 육성을 위한 지원체제를 정비
- 생계형보다는 기회형 창업을 촉진하고, 창업 이후 단계별 지원을 통하여 고성장 기업으로 발전할 수 있는 기회를 확대
- 중소기업 밀집지역의 생활환경 개선, 작업환경 개선, 중소기업 교육 및 훈련 확대를 통하여 중소기업의 일자리 매력 제고
- 중소기업 고용확대와 고용의 질 개선의 기본이 되는 중소기업 경영환경 개선을 위한 지속적인 기업 구조조정과 대·중소기업 간 공정거래 질서확립 및 중소기업 친화형 규제개혁의 지속

□ 직업훈련 및 고용서비스 등 노동시장의 기능을 확충하기 위한 제도 개선

○ 지역과 산업 수요에 부응하는 직업훈련시스템 구축

- 산업인력양성 방식을 지식기반경제와 고학력화에 맞추어 평생 교육시스템으로 전환
- 이를 위하여 직업훈련 프로그램을 양질화하고 직업훈련과 산업 간 연계 강화
- 특히 지역·서비스·중소기업 부문에서의 고급인력 양성과 조달 강화
- 장기적으로 지역고용파트너십의 형성을 통한 지역에 특화된 협력적 네트워크 활성화

○ 지역·산업 특화형 고용서비스 및 정보체계 구축

- 현재 산업계 수요에 부응하지 못한 공공 고용서비스와 영세적

이며 일용직 시장에 편중된 민간 고용서비스의 문제를 개선하고 노동시장의 이동 가능성 제고에 필요한 전국적인 고용시장 정보 접근성 강화

○ 고용형태 다양화를 위한 제도 정비

- 산업구조의 변화에 따라 나타나는 단시간 근로나 재택근무 및 독립계약자 등 특수한 형태의 근로가 차별받지 않는 공정한 고용형태가 되도록 업무규정, 계약 및 급여, 사회보장 등에 대한 제도 정비
- 다양한 유형의 고용형태에 대응한 직업정보 및 고용서비스 기능을 확충하고, 단시간 근로 등 다양한 형태의 고용에 대한 사회적 인식 개선

○ 인력수급 불일치 개선을 위한 교육개혁 및 제도 개선

- 대학내 학과 구조조정을 통하여 고등교육의 질적 내실화를 도모하고 대학의 평생교육기관으로서의 역할을 강화하는 등 산업수요에 대한 탄력성 제고

□ 후기산업화 시대의 지식경제에 적합하도록 교육정책의 패러다임 전환을 통하여 창의적이고 자기 학습이 가능한 인재 양성

○ 초·중·등 교육에서는 교육기회의 형평성이 제고될 필요가 있으나 대학 단계에서는 선택과 경쟁이 일어나도록 하여 고등교육의 질 제고 및 수요자 중심으로 전환

- 초·중·등 교육의 공교육 정상화와 저소득가계의 방과 후 돌봄과 학습 지원의 내실화를 통하여 교육기회의 형평성을 제고하고, 고등교육에서는 학자금 지원을 통한 기회형평성을 부여하는 대신, 선택과 경쟁을 통하여 고등교육의 내실화를 지속적으로 유도

□ 경직적 노동시장은 유연화하고 취약부문의 고용안전망은 강화함으로써 노동시장의 이중구조 완화

- 공공부문·대기업·정규직 등 경직적인 노동시장의 유연화
 - 대기업 정규직 노동시장의 유연성 확보를 위하여 대기업의 고용친화적 경영 유인을 제고하고, 이를 통하여 대기업 근로자의 초과근로시간을 단축하고 신규 일자리 창출 유인 강화
- 중소기업·비정규직·비공식 근로자에 대한 차별시정 및 사회안전망 강화를 통하여 고용의 질 제고
 - 비정규직 차별시정을 위한 법 규정을 명확히 하고 직무분석을 통하여 차별대우를 시정하며, 정규직과는 반대로 고용보호와 사회안전망 강화를 통하여 기업의 불필요한 비정규직 고용유인을 제어
 - 현재의 비정규직의 일률적 정규화는 기업의 인력활용 면에서 부작용이 있고 실질적인 근로조건 제고에 대해서도 제한적이므로 비정규직 근로자의 숙련과 경력 형성을 지원하여 이동성을 제고하는 것이 필요

□ 청년, 여성, 고령자, 자영업자 등 취약부문의 고용기회 확대

- 취약부문의 고용기회 확대를 위한 노동시장 제도개선 및 고용서비스 강화
 - 비정형 근로에 대한 급여체계 및 사회보장제도를 강화하는 대신 고용형태의 다양화를 위한 제도적 규제를 완화
 - 보육서비스 확충 및 가족친화적 근무환경 구축함으로써 여성 고용률 제고를 위한 환경 개선
 - 직업훈련 및 고용서비스 강화로 직업 전환이나 이동을 원활하게 함으로써 고용기회 확대

□ 지속가능한 고용친화형 복지제도의 정착

- 우리나라에 적합한 사회복지제도에 대한 사회적 합의를 도출하는 것이 현재 위기에 빠진 선진국의 경험에 비추어 앞으로 안정

적인 성장에 매우 중요

- 현재 여건에 비추어 복지의 규모와 범위, 정부와 가족의 역할, 복지의 생산 및 분배 기여성에 대하여 사회적으로 합의할 수 있는 청사진을 마련하되
- 기본적으로 지속가능한 복지제도의 설계, 성장과 고용 친화적 복지제도, 현재 광범위하게 존재하는 복지 사각지대의 해소에 초점을 둘 필요
- 취약계층의 고용의욕을 억제하는 복지제도를 개선하여 사회보장의 근로유인 강화
 - 현재 기초생활보장제도의 설계상의 문제로 인하여 수급탈피시 상실되는 혜택과 차상위층과의 소득역전 등으로 탈수급을 저해하고 있으며, 반면 취약계층에 대한 적극적 노동시장정책은 매우 미흡
- 재정건전성이 확보된 복지지출의 확충
 - 현재 우리나라의 복지재정은 다른 선진국과 비교하여 낮은 편으로 추정되고 있으나 연금수급 상황과 고령화에 따른 복지수요를 고려하면 앞으로 빠르게 복지재정의 규모가 증가할 것으로 예상됨
 - 따라서 복지의 비용과 효과를 고려하여 신중한 복지제도의 고안이 요구되며, 특히 재정적자를 통한 복지 확대는 지양되어야 함
- 수요가 급증하고 있는 의료 복지지출에 대응하여 공적의료보장체계를 정비하고 의료전달체계를 효율화
 - 2010년 현재 국민건강보험에서 국고지원금이 11.6%(3.91조원) 차지하며, 건강보험수지는 2010년에 다시 적자로 전환되었는데, 고령화와 보장성의 강화로 인하여 건강보험 재정지출의 증가에 따라 보험재정의 어려움이 가중될 것으로 전망됨
 - 따라서 의료서비스 전달체계를 개편하고 만성질환 관리체계를 정비함으로써 의료자원의 효율적 이용을 도모하고

- 필수적인 의료를 중심으로 한 보장성의 개념을 재정립하고, 급여대상 진료항목에 대한 합리적인 기준을 설정함으로써 공적 의료보장체계를 정비할 필요가 있음

5

정책과제

□ 고용친화적 경제운용 및 산업지원체제 전환

- 수출확대와 경기부양 수단으로서의 환율운용 경향을 탈피하고 환율 안정을 위한 외환시장의 기능강화
- 설비투자 위주의 투자지원제도를 무형자산이나 인적자원 확충 지원체제로 전환
 - 고용창출투자세액공제도 효과 면에서 실효성이 높지 않으므로 (국회예산처, 세법개정안 분석, 2011) 투자세액공제의 본연의 취지에 맞게 일정대로 폐지하고, 대신 인적자원에 대한 투자를 유인하는 세제지원으로 대체
- 산업지원체제를 고용친화적 산업구조 전환에 적합하도록 정비
 - 산업 지원을 장비, 부품, 소재 등 중간재 수입대체와 숙련집약형 산업 육성에 집중하고 산업지원의 기준, 지원방식, 지원범위를 고용창출 측면에서 재정비
- 낙후된 노동집약적 산업의 숙련집약적 산업화 지원 강화
 - 음식료, 의류 등 경공업 분야의 경영정보, 시장조사, 인력개발을 중심으로 한 지원을 프로그램화하고 중국 등 해외진출 기업의 국내회귀를 위한 지원정책을 체계화

□ 서비스업 체질 개선

- 제조업 대비 차별적인 지원제도의 개선

- 산업지원 및 세제혜택에서 서비스업을 포함시키고 지원규모 확대
- 서비스업의 비기술적 혁신의 중요성, 낮은 자기자본율, 작은 인력규모 등 서비스업의 특성을 고려하여 지원기준이나 절차를 조정 개편
- 제조업 중심의 교육훈련이나 고용정보시스템을 서비스업에 적합하게 개선

○ 서비스업 관련 규제개혁의 지속적인 추진

- 의료산업의 활성화를 위한 규제완화와 제도개선, 전문직 서비스의 시장개방 확대 및 자격제도 개편, 서비스업의 사업자간 공정거래 및 유통구조 개방
- 서비스업의 규제개혁을 실현하는데 필수적인 이해관계자간 갈등 조정을 위한 범정부적 조정체계 강화

□ 중소기업 부문의 양질의 고용기회 창출

○ 중소기업 정책을 창업 및 고성장 중소기업 지원체제로 전문화

- 현재의 벤처, 이노비즈, 경영혁신형 등으로 3원화된 지원체계를 단일화하고 기업 중심에서 기능 중심 지원방식으로 개편
- 정책금융의 창업 및 성장기업에 대한 비중 제고를 위한 중소기업 지원 금융구조개편
- 창업의 수보다는 창업의 질과 창업 후 성장에 관심을 두는 선별적이면서도 지원프로그램에서 통합된 창업지원체계 구축

○ 중소기업 노동환경 개선

- 중소기업 밀집지역의 생활 인프라 개선 지원, 작업환경 개선 등을 통하여 중소기업 취업 매력도 제고
- 중소기업 장기 근속자에 대한 사회적 배려 제고, 중소기업 교육·훈련 투자 확대를 위한 정책적 유인 개발

□ 노동시장 기능 확충

○ 지역·산업 맞춤형 직업훈련시스템 구축

- 산업체수요에 맞게 직업능력개발법과 고용보험의 직업능력개발 사업을 개편하여 산업인력양성방식을 평생교육시스템으로 전환하고 직업능력개발에 있어 대학과 훈련기관 간의 프로그램 정보 공유 지원
- 직업·훈련 연계형-산학 협력 모델 개발, 인턴제의 내실화 및 중소기업으로의 확산 지원
- 지역거점대학 육성 사업과 지역산업정책간 연계 강화
- 지역·서비스·중소기업 영역에서의 고급인력확보를 위한 근로유인 프로그램 구축

○ 지역·산업 특화형 고용서비스 및 정보 체제 구축

- 민간고용서비스의 대형화, 전문화, 산업화를 유도하기 위하여 공공과 민간의 역할 분담 및 파트너십 형성
- 지역산업에 특화된 고용서비스체제 구축에 필요한 인력양성 지원
- 지역 단위의 노동시장 수급불일치 해소를 위한 전국적인 종합 고용정보시스템 구축

○ 고용 형태의 다양화를 위한 제도 정비

- 산업구조변화에 따라 요구되는 다양한 고용형태에 대응하여 업무내용, 계약 및 급여조건, 사회보장 등 직무관련 제반조항을 표준화
- 단시간근로, 재택근무, 독립계약자 등 비정형 근로자에 대한 사회안전망 정비 및 경력 및 숙련 형성을 위한 제도 구축

□ 인력수급 불일치 개선을 위한 교육개혁 및 제도 개선

○ 고등 교육의 구조조정을 통한 수요자 중심의 교육으로 변화

- 부실대학 구조조정과 대학내 학과 구조조정 강화를 위한 정보공시, 평가 및 인증제도, 재정지원 차등화 강화

○ 평생교육 강화

- 민간훈련시간을 전문화하고 인턴십과 결합된 훈련프로그램, 훈련기업 설립 등을 통하여 직업훈련의 효과성을 제고
- 평생교육 취업후상환교육훈련비대출제도 도입
- 국가기술자격제도의 전면적인 재설계를 통해 자격체계의 신호를 강화하고, 대졸자를 위한 고용정보 인프라 및 고급인력에 대한 고용서비스 확충

○ 교육예산의 재정비

- 지방교육교부금제도 등 경직적인 교육예산의 배정이 급변하는 인구동태와 교육수요의 변화에 부응하지 못하는 바 재원공급과 소요 간에 미스매치 문제가 있으므로, 지방교육재정교부금을 축소하고 이를 고등교육과 평생교육 부문으로 전환

□ 노동시장 유연화와 사회안전망 강화를 통한 노동시장 이중구조 개선

○ 정규직 고용보호 완화

- 정규직 해고요건의 완화, 신규정규직 계약의 도입 등 정치적으로 실행이 어려운 방안 대신 해고에 따른 금전배상제도를 도입하고, 해고를 법적으로 제한하기보다는 고용보험 경험요율제를 도입함으로써 정규직 고용 안정과 함께 기업이 부담하는 고용의 경직성을 경감

○ 대기업 직무시스템 개선

- 현재의 연공급 임금체계를 완화하고 직무중심 임금체계 도입 및 임금피크제 확산, 직무별 정년의 탄력적 적용을 유도하는 등 대기업의 임금직무 시스템 개선을 유도

○ 대기업 근로자의 초과근로시간 단축

- 초과근로 가산임금제도를 도입함으로써 기업의 초과근로 수요유인을 약화시키고 계획휴가제나 연차휴가의 금전적 보상관행지양을 유도

○ 비정규직 보호의 실효성 강화

- 현행 기간제 근로자의 기간제한 규정의 부작용을 해소하기 위하여 직종별로 계약연장 및 경제상황에 따른 신축적 운용 규정을 도입하고 현재 과도하게 제한적인 파견근로 대상 제한의 완화
- 과도한 측면이 있는 파견근로에 대한 현행 규제는 허용 대상의 확대 등을 통하여 완화
- 현재 규제의 불균형이 두드러지는 도급·용역근로 등에 대해서는 법적 보호를 강화
- 비정규직의 숙련형성을 위한 직업훈련 지원 확대

○ 생산적 노사관계의 확립

- 노사관계에 있어서 기업과 노조의 위법·탈법 행위에 대해 법과 원칙이 엄격히 적용되어야 하며, 노사분쟁의 조정을 담당하는 노동위원회의 역할과 위상 강화
- 기업 내 직무조정, 작업장 혁신, 임금체계 개편, 교육훈련 강화 등에 기업과 노조의 공조가 활성화되는 생산적 노사관계의 모형을 발굴, 보급하고 이에 대한 컨설팅 지원 프로그램 구축
- 고용문제나 노사문제에 대한 사회적 대화의 생산성 제고를 위한 대화 구조 개편

○ 사회보험 사각지대의 해소

- 광범위하게 존재하는 취약계층의 고용보험 및 국민연금 등 사회보험 사각지대를 해소하기 위하여 제도적 방안 마련, 이를 위하여 저소득층 사회보험료 환급, 임금손실보험제도, 영세자영업자를 위한 고용보험 임의가입제도를 확대 개편하여 개인저축구좌제 도입

○ 대기업과 중소기업의 공정거래 질서 확립

- 대·중소기업 불공정거래 근절 조치 강화를 위하여 경쟁촉진법상의 제재를 강화하고 징벌 수위 제고, 공정위 전속고발제도

의 개선

- 대·중소기업간 하도급거래의 공정거래질서 확립을 위하여 납품단가 조정협의 의무제, 원사업자의 보복조치 등 위반행위에 대한 제재, 중소기업 기술 및 지적재산권 보호 등 현재 도입된 제도의 실효성 강화(국회입법조사처, 대·중소기업 양극화해소 정책의 현황과 개선방안, 2010)

□ 청년, 여성, 고령자, 자영업자 등 취약부문의 고용기회 확대

○ 단시간 고용 등 유연근로제 확산

- 단시간 고용 등 유연근로제 확산을 지원하고 유연근로제에 적합한 직무 및 임금체제로 개편 유도
- 여성고용률 제고를 위한 보육서비스 확충 및 가족친화적 근무환경을 구축하고, 장시간 근로, 무급 초과근무, 휴직활용, 직무 후교류가 기업에 대한 충성도로 간주되는 기업문화 시정을 유도

○ 취약부문에 대한 사회보장 및 고용서비스 강화

- 자영업자에 대한 사회보험료 납부제도의 유연화와 개인별 보험계정을 도입
- 전직이나 사업전환을 위한 직업훈련, 고용서비스, 자금지원 및 경영자문, 시장정보 등을 포괄하는 다원화된 맞춤형 서비스의 확충

□ 고용친화형 지속가능한 복지제도의 정착

○ 취약계층의 고용의욕을 억제하는 기초생활보장제도의 불합리한 설계를 개선

- 기초생활보장제도의 소득보장수준이 저소득층 노동시장 소득을 초과하는 문제를 해소하기 위하여 기초생활보장제도는 근로무능력의 보호로 재설정하고 근로능력 빈곤층의 공공부조기능은 분리시키고 대상을 확대하고 이를 직업훈련 및 고용지원 등 적극적 노동시장정책과 연계(윤희숙, 고용을 통한 복지실현

을 위한 공공부채 재편방향, 2012)

○ 근로장려세제의 근로 참여 유인 강화

- 현행 근로세제의 점감률을 점증률 이하로 재설계함으로써 사업효과성과 과세형평성을 제고하고, 자녀수별 급여체계 차등적용을 통해 수혜자간 형평성을 제고(유한옥, 근로장려세제의 현황 및 정책방향, 2011)

□ 복지재원 확충과 복지재정 건전화

○ 고령화에 따른 연금, 의료, 사회보장 지출의 확대로 재정지출에 대한 수요는 빠르게 증가할 것이므로, 현재의 국가채무 수준이 낮다고 하나 지금부터 재정 안정을 위한 노력이 필요

- 효과가 불확실한 법인세, 소득세 등 감세안에 대한 재검토가 필요하며, 성장잠재력을 떨어뜨리지 않는 세입기반 확충 방안 마련이 오히려 필요
- OECD에 따르면 한국은 다양한 소득공제와 감면으로 세원이 좁고(노동자의 60%만이 납부) 가계의 직접세와 사회보장부담이 매우 낮으므로 비과세·감면제도의 개선을 통한 세원확대가 필요

○ 재정지출 구조의 개편

- 선진국에 비해 높은 경제사업의 비중은 낮아지고 대신 보건 및 사회보호의 비중이 높아져야 할 것으로 보이며, 산업금융지원에서 민간금융의 역할을 확대하고, 구축효과나 사중손실 등으로 효과성이 불확실한 경제분야 지원사업의 과감한 개편이 요구됨

○ 공적의료보장체계를 정비하고 의료전달체계를 효율화하여 지출을 억제하고 건강보험 수입 확충을 위한 제도개선이 필요

- 1·2차 의료기관 이용의 정상화를 위한 주치의 제도 강화하고 경증질환에 대한 급여 하향조정
- 주치의, 지역간호사, 사회복지사 역할 제고를 통한 만성질환관

리 체계를 정비하고 입원치료의 경우 포괄수가제 도입

- 공적의료보장체계 정비를 위하여 급여항목을 정비하고 필수진료과목 보완
- 건강보험료 이외 국고지원 확대가 필요하나 노동소득 이외의 소비, 자본에 대한 분산 과세가 필요하며, 이와 함께 피부양자인정기준 개선과 자영업자에 대한 보험료 부과체제 개편이 필요

□ 고용·복지·교육정책의 전달체계의 개선

○ 기본적으로 공급자 중심의 비효과성과 비효율성을 해소하고 수요자 중심으로 전환하는 것이 필요

- 현행 재정지원 공급의 용이성에 따라 공급자 중심인 지원방식을 가능한 한 현장과 지원대상에 근접하는 방식으로 전환
- 이를 위하여 중앙정부와 지방정부간의 역할을 재정립하고, 지방 정부의 정책역량 배양이 필요

○ 전달방식에 있어서 기업이나 조직단위의 지원에서 개인에 대한 지원으로 점진적 전환

- 교육·훈련 및 고용서비스의 경우 기업 단위보다는 개인 단위로 지원방식을 전환함으로써 사회보장이나 고용서비스의 이동성 강화
- 교육이나 연구 지원에 대해서도 대학이나 사업 단위가 아닌 개인 단위로 재정지원 방식을 전환하여 성과 유인을 강화
- 고용·복지·교육의 경우 재정지원의 타깃이 개인 단위이므로 가능한 한 개인에 대해 직접적으로 전달하는 방식이 지원의 선별성이나 성과 평가가 용이

○ 고용정책의 전달체계의 개선을 위하여

- 직업능력개발에 있어서 산학협동강화를 통한 직업·훈련 연계형 산학협력 모델 개발

- 민간고용서비스의 산업화·대형화·전문화를 유도하고, 공공과 민간의 역할 재정립
- 전국적 종합고용정보시스템 구축
- 복지 전달체계의 개선을 위하여
 - 중앙정부가 추진하는 다양한 복지 프로그램의 정비, 지방정부에 대한 사업집행 위탁 폐지, 사회복지 담당인력의 확충, 민간기관에 대한 성과관리체계의 구축
 - 지자체 행정조직에 있어서 교육 부서와 복지 부서를 통합하여 교육복지의 효과성을 제고
 - 사회복지통합전산망을 지속 적으로 개선
 - 사회보험료 징수업무 국세청 통합

□ 고용·복지·교육정책의 연계성 강화

- 복지과 교육정책의 연계
 - 육아 서비스는 양적인 측면보다 더욱 중요한 것이 질적인 개선으로 이는 육아교육과의 연계가 요구됨
- 복지와 고용정책의 연계
 - 근로능력자에 대한 사회보장체제를 소득보장에서 근로보장으로 전환하기 위하여 복지정책과 노동시장정책의 연계가 요구됨
- 교육과 고용정책의 연계
 - 청년고용 창출을 위한 고용정책은 고등교육 정책과 연계되어야 함
- 고용과 산업정책의 연계
 - 지역의 직업·훈련 등 적극적 노동시장정책사업은 지역전략산업과의 연계 및 통합이 필요
- 교육과 산업정책의 연계

- 지역의 고급인력양성사업은 지역전략산업육성 등 수요 측면의 정책과 연계가 요구됨
- 각 정책부서의 전문성과 정책의 목적에 따라 기존 업무의 이전과 통합 조정이 요구됨
- 정책 전달체계의 효율성을 높이고 사업의 효과성을 높이기 위한 집행현장이 연계되도록 하려면 중앙부처의 정책 조정이 선행되어야 함



Ⅲ 산업정책

1 현황 및 문제점 진단

가. 현황

- 한국경제는 글로벌 금융위기를 비교적 무난하게 극복하면서 완만한 성장기조에 안착하고 있는 모습임
- 작년에 이어 금년에도 3%대의 경제성장률을 보이고 내년에는 다소 성장세가 회복될 것으로 전망

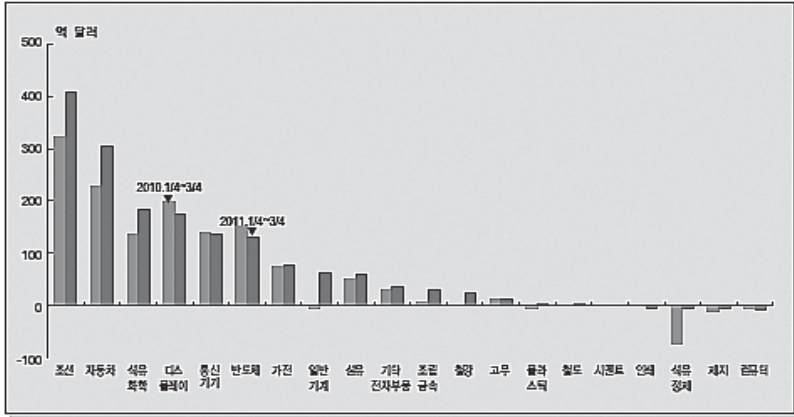
<표 5> 최근 경제성장 실적 및 전망치

2008	2009	2010	2011	2012	2013
2.3	0.3	6.3	3.6(잠정)	3.6(전망)	4.1(전망)

주: 2011년은 한은 잠정치, 2012, 2013년은 KDI 전망치

- 조선, 자동차, 석유화학, 디스플레이, 통신기기, 반도체, 가전, 일반기계 등 주력산업에서 확보하고 있는 국제경쟁력을 바탕으로 경상수지도 흑자 지속

<그림 6> 주요 산업별 무역수지 변화 추이



자료: 산업연구원, 주요산업동향지표, 2011.12.

○ 2010년도에 1인당 GDP 2만 달러대에 재진입하면서 지속성장의 기반을 다지고 있는 상황

□ 무엇보다 국민경제의 성장잠재력 위축이 산업정책이 대응해 나가야 할 가장 근본적인 문제임

○ 저투자 현상 전개와 생산성향상 정체, 인구구조 고령화 등으로 성장잠재력이 위축되면서 연평균 3%대 이하의 저성장 국면에 들어설 조짐이 우려되고 있음

○ 정보기술의 뒤를 이어 지속성장을 견인할만한 바이오, 나노, 산업융합 등 미래성장동력 창출도 지연되고 있는 상태

<표 6> 장기 성장잠재력 전망(% , %p)

구 분	91~00(실적)	01~10(실적)	11~20	21~30	31~40	41~50
성장률	6.6	4.1	3.7	2.7	1.8	1.3

자료: 기획재정부 자체 전망, 2011. 2.

□ 산업 부문 간, 기업 규모 간의 양극화가 심화되어 한국경제의 지속성장과 국제경쟁력을 위협하고 있음

- 대기업, 수출, 제조업에 비하여 상대적으로 열세에 있는 중소기업, 내수, 서비스업의 저생산성과 경영상태 악화
 - 이에 따라 업종별·직능별 수익·임금 격차도 확대
- 노동집약산업의 해외이전, 대기업의 해외외주 등으로 중소기업의 입지가 축소됨
- 현 정부 들어 고환율, 저이자율, 조세부담 완화 등 대기업과 수출부문에 유리한 고성장정책의 추진에도 상당부분 기인
- 이러한 양극화의 심화로 소득분배의 불공평은 물론이고 효율성 차원에서도 산업전반의 국제경쟁력을 제약하는 단계에 진입

<표 7> 산업별 고용유발계수(예시)

제조업	6.35	서비스업	12.34
의류	11.02	통신	7.94
자동차	7.68	전문·과학기술	12.62
반도체·전자부품	5.22	도·소매	14.33
철강	3.56	사업시설관리	20.89
석유화학	2.70	사회복지	34.70

고용유발계수: 생산물 1단위(산출 10억 원) 생산이 증가할 때 직, 간접적으로 필요한 피용자 기준 노동량

자료: 산업연구원, 주요산업동향지표, 2011.12

□ 최근 정보기술 진보와 가속화로 인한 모바일 혁명, 플랫폼 경쟁의 새로운 국면에 뒤처지고 있는 모습을 보이고 있음

- 글로벌 경쟁이 개별 기업 간 경쟁에서 기업 생태계 간의 경쟁으로 전환되고 있으나 산업 부문 간, 기업 규모 간 격차가 효과적

인 대응에 걸림돌로 작용

- 정보기술산업의 경우 하드웨어에 비하여 소프트웨어나 콘텐츠의 취약성이 모바일 혁명에 대한 대응을 어렵게 하는 실정
- 산업 전반의 모바일 융합에 의한 새로운 제품·서비스 및 비즈니스 모델 확산과 스마트워크 진전에 의하여 대기업과 중소·중견 기업 동반성장과 실업문제 해결에 돌파구 마련이 필요한 상황

□ 최근의 대외 경제환경은 한국산업의 구조적 문제와 맞물려 성장과 정체의 갈림길을 예고하고 있음

- 한·미, 한·EU FTA 등 글로벌화의 가속화와 중국, 인도 등 후발 개도국의 추격이 전개
- 한국산업으로서는 선진국 수준으로의 도약의 기회이자 중진국 함정 추락의 위기이기도 한 시점

2

정책 여건 및 목표

□ 개발연대 이후 한국의 산업정책은 정부주도의 산업화 전략에 의해 생산요소 투입 확대를 통한 수입대체 및 수출 위주의 산업성장을 추구하였음

- 인력과 재원 등 자원의 배분이 재벌 등 대기업과 수출부문에 편중
- 생산성 향상보다는 노동·자본 투입 위주의 성장
- 경쟁과 소비자후생보다는 공급자 지원 중심의 산업정책 집행

□ 그러나 요소투입 확대 위주의 성장방식의 한계가 1990년대 말 외환위기를 초

래한 하나의 요인으로 평가되고 있고, 최근의 글로벌 금융위기 또한 수출편중의 경제성장에 제동을 가하고 있음

- 미국과 유럽 등 선진국의 경제상황 악화로 중국, 일본, 한국 같은 무역수지 흑자국 수출수요를 유지하기 어려운 현실이며, 최근에는 주요 수출대상국인 중국의 성장감속 또는 경기침체 우려도 제기됨
- 유럽 재정위기 극복 지연으로 인하여 글로벌 시장의 수요위축세가 당분간 계속되는 가운데 후발개도국의 수출 공급은 계속 확대될 전망

□ 이러한 여건 속에서 산업정책은 양대 위기 이후 한국경제의 성장 패러다임 변화에 상응하는 변화가 요구되고 있는 것으로 평가됨

- 무엇보다 산업정책이 새로운 경제성장 패러다임을 구현할 수 있는 실물경제 차원의 동력을 마련해야 함
 - 새로운 경제성장 요인으로 지목되고 있는 혁신주도, 균형, 녹색, 네트워크 등을 확충
 - 이러한 요인에 외부효과가 집중된다는 점에서 향후 산업정책은 신성장요인의 확충에 주력하여 미래성장동력을 창출할 것으로 예상됨
 - “외부(파급)효과 있는 곳에 지원 있다”라는 경제원리 관철
- 공급자 위주의 산업지원정책에서 수요자 중심의 산업경쟁력 정책으로 정책 무게중심이 변경되어야 함
 - 그동안 경제력 집중 완화에 치중하던 경쟁정책이 독과점 규제에 의한 시장실패 교정에 초점을 두면서 산업정책의 전면에 등장
 - 산업지원과 경쟁촉진이 조화를 이루는 산업정책 지향
 - 소비자이익을 최우선으로 하면서 산업정책의 수립과 집행에

소비자 요구가 반영될 수 있도록 운영

- 경제정책을 시장친화적으로 운영하도록 하는 정책조정 강화
- 다양한 산업부문이 균형 있게 성장하면서 양질의 일자리를 창출하는 산업구조의 고도화가 원활하게 이루어져야 함
 - 그동안 주로 전략산업 육성을 통한 수입대체, 수출확대에 초점
 - 이제 부문 간 불균형과 고용상태 악화가 경제성장을 제약하게 될 가능성
 - 서비스산업 확대, 농업의 1·2·3차 산업화, 부품·소재, 소프트웨어 육성, 중소기업 국제경쟁력 확보 등이 대표적 정책목표
- OECD 상위 선진국 수준의 생산성을 확보하는 것을 산업정책의 최종목표로 삼아야 함
 - 인적 자원과 무형자산 등의 생산요소를 선진국 수준으로 축적
 - 하드웨어, 소프트웨어 양면의 인프라를 대폭 확충
 - 기업경영 환경 개선을 위하여 글로벌 스탠더드의 정책, 제도 및 규제 정착

3 모순상충 요소와 대응

- 산업정책은 정책수단 의존성, 부문선별적 특성 등으로 인하여 부문 간, 부문 내 모순·상충 요소가 매우 큰 정책 부문임
- 산업정책은 “산업구조 고도화와 경쟁촉진 등을 통한 경제성장의 견인”이라는 본연의 목표를 추구하지만 정책수단으로 조세, 정부지출, 금융, 규제 등 다른 정책 부문에 의존
 - 각 정책부문의 목표와 상충의 여지가 큰 실정

- 또한 전통적으로 특정 산업·업종의 육성을 도모하는 특성 때문에 지원대상이 되는 산업·업종과 그렇지 못한 산업·업종의 이익이 상충되는 것이 일반적
- 따라서 산업정책의 수립·집행에 있어서 이러한 모순·상충 요소를 분명하게 파악하여 정책 원칙과 우선순위에 따라 적극적으로 대응하는 것이 정책성공의 관건이 될 것으로 판단됨
- 모순·상충 요소에 대응하는 정책부문 간, 정책수단 간 조율(coordination)이 핵심
- 모순·상충 요소와 함께 시너지(synergy) 잠재력도 탐색하여 정책부문 간, 정책수단 간 시너지 확보에도 주력
- 정부의 타 정책부처와의 정책조정 및 협의 채널 구축, 정책대상인 산업·기업과의 소통 시스템을 구축
- 아울러 정책 간 모순·상충을 극복하고 시너지를 확보할 수 있는 창의적 정책수단의 개발도 긴요

가. 부문 간 모순

- 산업성장 지원과 분배·복지 확충 간 공공재원 배분의 모순
- 향후 성장감속과 복지요구 폭증을 감안할 때 재정건전성이 초미의 관심사가 될 가능성
- 이에 따라 한정된 공공재원을 성장 목적과 분배·복지 목적에 따라 배분하는 문제가 중요한 정책선택
- 분배·복지 목적을 위한 공공재원 확충을 위해서도 지속적인 경제성장이 필수적이라는 점에서 이 두 가지 경합하는 정책목적에

대한 공공재원의 적정배분이 필수적

- 따라서 R&D, 혁신 지원 등 산업정책 목적을 위한 공공재원 적정확보를 추진하되 산업정책이 분배·복지 개선에도 직접 기여할 수 있는 방안이 강조되어야 할 것으로 판단
- 예: 고용창출이나 삶의 질 개선으로 직결되는 혁신의 비중 확대

□ 산업구조 고도화에 따른 인력수요 전환과 고용안정성 사이의 모순

- 산업구조는 기술진보와 글로벌 시장의 요구에 따라 신속하게 구조고도화 진행
- 새로운 산업이나 기존 산업의 새로운 직능에 적합한 인력수요가 충족될 필요
- 새로운 인력수요를 신속하게 충족시키기 위해서는 노동시장의 유연성 제고를 통하여 산업인력의 재훈련·전직 통로의 마련이 필요
- 산업인력이 현재의 장·직능에 안주하지 않고 평생교육, 재훈련 등을 통하여 유연하게 새로운 기회에 도전할 수 있는 여건이 마련되어야 함

나. 부문 내 모순

□ “전통적 성장패러다임”과 “새로운 성장패러다임” 사이의 모순

- 새로운 성장 패러다임은 경제성장을 전통적 패러다임의 양적 성장 이상의 가치, 즉 경제발전을 추구
- 성장주도력(혁신주도), 성장과정(네트워크형), 성장의 질적 평가(부문 간 균형, 환경기여 및 녹색기회) 등을 포함
- 산업정책도 단기에 있어서는 양적 성장과 질적 발전 목표 사이의 괴리가 발생할 우려

- 특히 산업정책의 “선택과 집중” 경향성은 부문 간 균형발전 목표와의 모순을 조정해나가는 것이 중요한 과제
 - 창의적 정책수단, 정책일몰제 등을 통하여 경제구조 변화에 대응하여 산업정책 대상도 원활하게 진화함으로써 산업 전반에 정책영향이 고르게 퍼져나갈 수 있는 제도적 장치 마련
- 공급자 중시의 산업정책과 수요자 중시의 산업정책 사이의 모순: “경쟁자” 보호와 “경쟁” 보호 사이의 모순
 - 산업의 성장과 구조고도화는 각 시장의 공급 측면과 수요 측면이 함께 확대되어야 가능
 - 과거 공급부족 상황에서는 기업의 생산요소 확보를 지원하고 산업 발전방향을 제시하여 투자와 생산을 촉진하는 공급자 중시의 정책추진이 불가피
 - 그러나 이제 서비스산업 발전 등으로 기업이 소비자요구를 스스로 파악해야 할 필요성이 강조됨
 - 특히 분배개선을 위한 자영업 지원과 대기업 규제 강화는 시장에 이미 진입해 있는 다른 대기업에 반사이익을 주거나 서민소비자의 이익을 침해할 가능성이 있음
 - 따라서 공평성 목표를 위한 저소득층·서민에 대한 지원은 인적분배의 형평성을 제고하는 복지정책 수단에 의해야 하며 산업정책 수단을 효율성을 추구하는 것이 합리적인 것으로 판단
- 동태적 효율성과 정태적 효율성 확보 사이의 모순: 장기적 관점(time horizon)과 단기적 관점의 상충
 - 산업정책은 시장기능의 효율성 달성이 실패한 경우에 시장에 개입하는 정책
 - 이러한 효율성은 동태적 효율성과 정태적 효율성으로 구분가능

- 산업정책의 수립에 있어서는 이러한 두 가지 개념의 효율성이 고려되어야 하나 현실적으로는 상충되는 경우가 빈번
 - 예를 들어 국제경쟁력이 결여되어 있지만 일정 기간 후에 경쟁력 확보가 가능한 산업은 정태적 효율성 관점에서는 포기가 합리적
 - 그러나 부가가치와 파급효과가 큰 산업이면서 일정 기간 정부의 지원조치 제공 후 경쟁력 확보가 가능한 산업은 육성함이 바람직
- 동태적 효율성을 확보하기 위해서는 미래지향적인 산업부문을 육성하기 위한 기술·산업 발전 전망과 수직적 정책(vertical policy) 고려가 필요
- 다만 특정 부문에 대한 고려에 기초하여 투입요소나 인프라 확충 등 지원수단을 강구하되 수평적 정책수단을 채택하는 것이 경쟁원리를 유지하며 정부실패 우려를 최소화하는 방법

다. 모순·상충 요인에 대한 대응방식

- 모든 정책선택이 서로 충돌하는 복수의 대안에 대해 이루어지는 것이지만 산업정책은 이러한 특성이 더욱 현저한 정책영역임
 - 산업정책이 정책수단을 타 정책부문에 의존한다거나 특정 부문을 선별하여 육성하는 특성에 기인
- 산업정책은 효율성 달성에 관한 시장실패의 보완을 목표로 한다는 사실을 모순·상충 요인 조정의 기본원칙으로 적용해야 함
 - 정부는 외부효과와 시장지배력이 있는 곳에 개입하되 시장실패의 정도에 비례하여 개입의 크기를 결정
 - 외부효과의 내부화에 관해서도 정부의 사전적 개입보다는 최대한 기업 간 경쟁을 촉진하는 시장원리와 인센티브 시스템을 활용

- 산업정책이 달성해야 하는 국민경제의 효율성은 정태적 효율성과 동태적 효율성으로 나누어 볼 수 있음
- 정태적 효율성 확보를 위해서는 시장구조와 기업행위에 대한 규제를 통하여 경쟁을 촉진
 - 동태적 효율성 확보는 현재 국민경제의 비교우위 관점에서는 국제경쟁력이 없지만 일정기간 지원 후에 경쟁력을 확보할 수 있는 것으로 판단되는 업종을 적극적으로 육성
 - 정태적 효율성을 지향하는 정부개입과 동태적 효율성을 지향하는 정부개입은 상호 긴장 관계에 있을 수 있지만 조정을 통한 시너지제고가 필요

4

정책방향

가. 경제성장 패러다임 변화에 따른 신산업정책 체계의 정립

- 산업정책의 중점을 경제성장 패러다임 변화에 따른 신성장요인을 확충하는데 중점을 두어야 함
- 주력산업의 수출 대기업과 같이 자체적으로 국제경쟁력을 확보해나갈 수 있는 부문에 대한 산업정책 개입은 중단
 - 기업활동 중에서 외부효과에 상응하는 정책지원 제공
 - 정부지원이 없어도 원활하게 이루어지는 활동에 대한 지원은 중단하고 정부지원 없이는 과소투자가 이루어질 것이 분명한 활동에 지원을 집중
 - 외부효과는 산업부문에 따라 달라지기도 하지만 산업발전 주

기와의도 관계되므로 적절한 발전단계에 한정하여 지원조치를 제공하는 “정책지원 일몰제” 도입

□ 모든 산업정책 지원정책에 관하여 혁신, 균형, 녹색, 네트워크 등 신성장요인 확충요소가 고르게 반영될 수 있도록 하는 정책설계를 강조해야 함

- 예를 들어 R&D 지원 선정기준에 네 가지 요소 영향 평가 포함
- 미래유망 신산업 육성의 경우에도 수입대체, 수출 등 양적 성과 위주의 지원에서 혁신, 균형, 녹색, 네트워크 요소를 고르게 지원 하는 방식으로 정책수단을 강구
- 산업성장에 대한 성장요인별 기여도를 파악하여 지원조치 구성에 가중치를 반영하는 노력도 필요

나. 수요자 중심의 산업경쟁력 정책 확립

□ 수요자 중심으로 산업정책 수립·집행의 사고방식을 전환해야 함

- 한국경제의 발전단계, 서비스산업 확대, 정부능력의 제약, 국제통상규범의 강화 등에 따라 불가피
- 정부주도의 공급자지원 방식에 의한 추가적 산업발전은 한계

□ 기술·공급 주도(technology & supply-push)에서 수요견인(demand- pull)으로 정책 중점이 옮겨져야 함

- 이를 위하여 경쟁정책과 소비자정책을 산업정책의 전면에 포진
- 산업정책의 수립과 집행 과정에서 소비자 요구가 반영될 수 있는 제도적 장치를 강구
 - 지원대상, 정책수단 등 산업정책의 내용을 구체화하는 정책수립, 타당성조사나 정책지원 집행단계에서 소비자이익이 반영

되도록 하는 분석 및 청문 절차 도입

○ 모든 산업지원 조치에 대하여 반드시 지원에 상응하는 경쟁정책 수단을 병행하도록 하는 정책방안 강구

- 예컨대 정부의 R&D지원에 의하여 신제품 개발과 출시를 추진하는 경우 시장 독과점에 대비하여 수입관세 인하나 진입장벽 완화 같은 경쟁시책을 동시에 집행

□ 경쟁제한적 정부조치의 전수조사 및 단계적 폐지 추진

- 행정지도에 의한 담합 등 각 부처별 경쟁제한 조치의 파악
- 각 제도별로 일시적 또는 단계적 폐지계획 수립 추진

다. 균형적 산업발전의 추구

□ 한국경제의 발전단계에 비추어 일부 산업의 편중 발전에 의한 경제성장의 지속은 가능하지 않음

○ 상대적으로 생산성과 국제경쟁력이 취약한 산업부문을 선도산업 수준으로 끌어올리는 것이 산업선진화의 기초조건

- 예를 들어 스마트 복지, 고령친화 제조업 등 복지부문을 지원 하는 산업기반이 취약한 경우 국민의 삶의 질 개선을 제약
- 또한 주력산업을 지원하는 비즈니스 지원서비스업이 취약한 경우 산업의 국제경쟁력을 위협

○ 서비스산업 확대, 농업의 1·2·3차 산업화, 부품·소재·소프트웨어 육성, 중소기업의 글로벌화와 국제경쟁력 확보 등 적극 지원

□ 아울러 양질의 풍부한 일자리를 창출할 수 있는 산업구조를 지향해야 함

- 국내외 산업의 고용창출력을 국가 간, 업종 간에 비교분석
- 상당한 양질의 고용을 창출하면서도 국제경쟁력을 유지하는 사

례에 주목하면서 이러한 사례의 비즈니스 모델이 확산될 수 있도록 지원

□ 결론적으로 산업정책 체계에 균형성장 요소를 반영하도록 함

- 부문 간 균형 회복과 고용창출력을 산업정책 집행의 중요한 기준으로 설정할 필요
- 신산업 육성의 경우 정보기술 채택을 통한 대·중소기업 동반성장이나 폭넓은 고용창출 가능 부문(예: 스마트카)을 우선 지원

라. 기존 성장동력의 업그레이드와 신성장동력의 효과적 창출

□ 기존 주력산업의 성공을 기초로 새로운 성장동력을 창출하는 것이 향후 산업 구조정책의 핵심이 될 것이며 이를 위하여 기존 성장동력을 업그레이드하는 것이 1차적 과제임

- 따라서 정보기술, 자동차, 조선 등 각 산업의 가치사슬에서 가장 부가가치가 높은 부문으로 이전할 수 있는 기술력 확보를 지원
- 다만 주력산업의 경우 기업 자체의 노력으로 추진이 가능한 활동에 대한 지원은 배제하고 파급효과가 높은 기반기술 부문이나 기업 간 네트워크 활동에 지원을 집중

□ 기존 주력산업의 성공요인을 활용한 신성장동력의 창출을 적극 지원해나가야 함

- 기존 성장동력에 IT, 바이오, 나노 기술 등을 접목한 융합신산업 연계에 주력
- 주력산업의 경쟁력이 후발개도국에 이전되는 추세를 감안하여 주력산업을 지원하는 엔지니어링, 디자인, 컨설팅 등 비즈니스 서비스의 경쟁력 강화를 지원하는 방안 강구
 - 지식기반서비스 수입대체와 수출 드라이브 추진

- 기존 성장동력의 업그레이드와 신성장동력의 창출을 위하여 대외경제 정책 수단을 효과적으로 활용하는 방안을 추진함
 - 신성장동력 중에서 자체기술 확보가 단기간 내에 어려운 경우에는 외국인투자 유치나 해외투자(M&A)를 통하여 기술역량 확보 추진

마. OECD 상위 선진국 수준의 생산성 확보기반 구축

- 한국경제의 선진권 진입을 위해서는 산업 전반에 걸친 생산성 향상이 관건이므로 이를 위한 산업정책의 주도력이 시급함
 - 기업의 혁신 노력을 통한 생산성 향상이 가장 중요한 전제이지만 기업의 외부환경을 이루는 사회적 생산성 기반도 절실한 과제
- 국가 차원에서 생산요소 공급, 인프라, 규제환경 등이 OECD 상위 선진국 수준의 생산성을 확보하는데 매우 중요한 조건임
 - 우선 인적 자원과 무형자산의 생산요소를 확충할 수 있는 교육·금융·지적재산권 등 제도적 환경을 조성
 - 하드웨어, 소프트웨어 양면의 인프라 대폭 확충
 - 기업환경을 중심으로 선진국 수준의 규제제도 정착
- 이를 위하여 기업활동의 제도적·기술적 환경에 대한 선진국의 모범사례를 벤치마킹하는 노력이 필요한 것으로 판단됨
 - 부문별 모범사례를 수집하여 분석
 - 예를 들어 창의적 인재 양성은 핀란드 사례, 위험금융 관련제도는 이스라엘 사례 등
 - 각 부문별로 국내 실태와 비교평가하고 개선방안을 도출
 - 선진국의 규제개혁은 OECD 회원국 사례를 정책부문별로 참조

- 그간의 정부의 규제개혁 노력을 평가하고 향후 덩어리 규제 등 규제영향이 큰 부문에 개선 노력을 집중

5

정책과제

가. 수요자 중심의 산업경쟁력 정책체계 강화

1) 소비자·경쟁 초점의 산업정책 체계 재정립

☐ 소비자 이익 증진을 위한 경쟁 촉진 시책을 확충

- 경쟁정책과 소비자정책을 산업정책의 중심으로 수용하면서 산업 구조정책과의 시너지를 확보할 수 있도록 정책 수립·운영
- 독점규제와 불공정거래행위 등의 경쟁규제 강화, 기업활동 제약 행정규제의 획기적 완화, FTA와 다자간 협정에 의한 대외 개방 확대, 소비자보호 확보 등 폭 넓은 정책수단을 활용

☐ '경쟁자보호'에서 '경쟁보호'로 정책의 초점을 전환

- 경쟁사건에 공정위 전속고발권 해체와 소비자 집단소송 활성화, 징벌적 손해배상 도입 등으로 경쟁촉진 시책의 실효성 제고

2) FTA 등 대외개방의 적극 활용

☐ 미국 및 EU와의 FTA 이행을 계기로 적극적이고 능동적인 대외개방정책을 추진

- 선진국의 개방압력에 대한 수동적 대응에서 나아가 선제적 개방을 통하여 국내 산업 경쟁력 강화의 발판으로 활용

- 선진국과의 FTA는 상품교역 무관세만이 아니라 산업·기술 협력, 산업내 무역 등으로 연계할 수 있도록 활용 극대화 지원
 - 양국간 협력을 통한 제3국 공동진출 방안도 모색

나. 산업부문간 균형 성장의 도모

1) 농업의 2·3차 산업화와 쌀 수급 개선

- 농업 문제의 단기적 대응과 함께 중장기 성장기반 정책을 추진하는 새로운 접근 필요
 - 단기대책도 자원배분의 효율성을 저해하지 않는 정책수단을 채택
 - 농업지원에 관하여 에너지, 비료, 농약 등 생산요소 비용보조를 농가소득 보조로 전환
 - 농산물 가격억제 대신 저소득층 소득보조 시행
 - 중장기적으로 기업농 육성 등을 통하여 농업의 인적·물적·사회적 자본이 축적될 수 있도록 지원하는 정책수단 강구
 - 시설재배, 축산 등 고부가가치 영농으로 구조고도화 지원
- 쌀 수급 개선을 위한 창의적 정책수단 강구 필요
 - 수요 확대를 위하여 각급학교 급식 개선, 품질 고급화 등으로 쌀 소비를 촉진
 - 공급 축소를 위해서는 생산조정제와 휴경보상, 농지은행제도 도입
 - 조속한 기간 내에 쌀 수입 관세화 실현

2) 서비스산업의 성장동력화

- 국민 삶의 질 개선, 대외균형 개선, 산업의 고용창출력 확대, 제조업 경쟁력

지원 등을 위하여 서비스산업의 확대와 고도화 시급

○ 지속적인 고용 창출과 경제성장을 위한 관건

□ 기획, 컨설팅, 디자인, 엔지니어링, 마케팅, 금융 등 비즈니스서비스산업의 경쟁력 강화

○ 정부, 공기업 등 공공부문으로부터 지식서비스산업에 대한 수요 창출 기반을 조성

○ 의료, 교육, 관광, 정보기술 등 고부가가치 서비스의 수출산업화 여건도 개선

□ 서비스산업 전반의 생산성 제고

○ 정보기술 접목, 서비스인재 양성 등을 통하여 선진국의 절반 수준에 머물러 있는 생산성 향상에 주력

○ 제조업에 편중된 R&D 및 혁신 지원의 서비스산업 지원 확대

3) 자영업의 구조조정과 경쟁력 확보

□ 경쟁력정책과 복지정책의 정책조합(policy mix)을 강화

○ 부문별 자생력확보 가능 여부를 기준으로 차별화된 정책수단 채택

○ 혁신형 자영업자에 대한 경쟁력 지원에 초점

○ 한계자영업자는 구조조정, 전직 지원과 사회안전망 통합

□ 규제에 의한 업역 보호보다는 자영업자의 경쟁력 강화 지원에 중점

○ 혁신 및 네트워크, 시장창출 인프라 확충 지원 수단 강구

- 프랜차이즈, 임의가맹점 형태의 협업체계 구축 지원

다. 미래 성장동력의 확충

1) 미래성장동력 정책의 전략성 강화

- ☐ 중장기·단기 육성대상을 구분하여 단계별 지원시책 강구
 - 미래성장동력 기능·품목의 경우 기존 주력산업의 경우도 지원할 수 있으나 글로벌 기술변경(technology frontier)에 접근하는 프로젝트에 한정
 - 주력산업 혁신과 녹색 신산업 창출을 통한 녹색성장 투자의 적정 수준 유지 지원
- ☐ 미래성장동력 부문에 적합한 창의적 정책수단 제도화
 - 조세·보조금 등 전통적 정책수단에서 나아가 승자선택의 오류를 최소화할 수 있는 상금(prize) 및 역경매 등 새로운 정책수단 도입

2) 스마트·바이오 혁명의 산업화 기반 조기 구축

- ☐ 미래성장동력의 핵심인 산업융합 분야의 글로벌 선도 경쟁력 확보
 - 특히 정보기술·생명기술과 제조업·서비스업 융합에 초점
- ☐ 글로벌시장의 스마트·바이오 혁명 주도 업종의 발굴·육성
 - 공공부문으로부터 표준화 및 수요창출 지원
 - 특히 스마트 도시 구축을 통하여 행정, 교육, 보건 등 공공서비스-정보기술 접목 시장을 획기적으로 확대하고 중국 등에 대한 수출산업화의 계기를 마련

라. 선진형 산업인프라의 확충

1) 산업경쟁력 벤치마킹 전략의 수립·시행

☐ OECD 상위 선진국 수준의 생산성은 이에 적합한 물적·사회적 산업인프라가 뒷받침되어야 가능함

○ 특히 서비스산업의 생산성은 사회문화 인프라가 좌우

☐ 산업부문별 글로벌 최고국가를 벤치마킹하는 산업경쟁력 벤치마킹 시책의 추진

○ 세계 최고 산업경쟁력을 가능하게 한 산업 특유의 제도적·기술적 인프라를 규명하여 국내에의 적용방안 강구

- 투입요소, 기능별 정책수단을 참고하되 국내 실정에 맞게 응용

2) 에너지 수급 안정·효율화와 기후변화 대응

☐ 에너지다소비 구조에서 에너지절약 산업구조로 전환할 수 있도록 관련 산업활동 지원

○ 에너지 공기업의 민영화와 경쟁도입을 통하여 시장친화적 에너지 산업 효율제고 방안을 지속 강구

○ 기후변화 대응역량 강화를 위한 수요관리 강화체제의 구축

☐ 에너지 분야의 기술컨버전스 확대

○ 스마트 그리드 구축을 통한 전력에너지 효율 제고 및 향후 판매 경쟁 기반 조성



IV 기업정책

1 현황 및 문제점 진단

가. 대·중소기업 간 격차의 심화와 성장 사다리의 부재

□ 대기업과 중소기업의 생산성 및 국제경쟁력 격차의 심화

- 외환위기 이후 기업 간 양극화는 성장률, 영업이익률, 생산성 측면에서 뚜렷한 차이를 보이며 그 격차가 줄어들지 않고 있음
- 글로벌 경쟁에 직면한 상황에서 대기업은 글로벌 경쟁력을 갖추기 위하여 첨단 기술 확보, R&D에 집중, 효율적 생산, 원가절감, 인건비 감축을 위한 인력슬림화, 리스크 절감 등의 노력을 기울이게 되었고 비용 절감과 생산체계의 효율성 제고를 위하여 아웃소싱과 오프쇼어링 등 글로벌 네트워크를 적극 활용하게 되었음
- 중소기업은 가치사슬 중 저부가가치 산업에 집중되어 있고 해외 판로와 국내 유통망의 접근성이 부족하며 R&D 투자 및 제품혁신이 미약하므로 대기업 상대의 거래에서 협상력이 낮을 수밖에 없고 이러한 부분이 대기업·중소기업 간에 발생하는 심각한 문제들의 근본적 원인이 되고 있음

□ 기업 성장 사다리가 작동하지 않고 있음

- 소기업에서 중기업으로, 중기업에서 중견기업 그리고 중견기업에서 대기업으로 성장하는 성장 사다리가 원활하게 작동하고 있지 않음

- 지난 20년간 상위 10대 기업은 대내외 여건변화에 적절히 대응하여 글로벌 기업으로 성장했으나 외환위기 이후 매출액 기준 11위에서 100위까지의 대기업들의 성장세가 둔화되고 있어 새로운 글로벌 기업으로 진화하지 못하고 있음
- 소기업은 과도하게 생성되고 중기업으로 성장하지 못하고 있음

나. 중소기업 경쟁력 제고를 이끌지 못하는 중소기업 보호정책

□ 중소기업 보호정책의 문제점

- 중소기업 보호정책의 지원과 혜택이 중소기업의 생존과 유지에 는 도움이 되었을 수 있으나 결과적으로 지원대상의 중소기업들이 정부지원에 지나치게 의존하게 되는 체계가 형성되어 오히려 중소기업의 성장 및 경쟁력 제고에 걸림돌이 되었을 가능성이 있음
- 중소기업 지원사업은 13개 정부부처, 16개 광역지자체, 136개 유관기관에서 사업을 추진하는 복잡한 정책전달체계에 의해 진행되므로 유사·중복사업이 다수 존재하는 등 정책추진 체계가 매우 복잡함

다. 자영업자 현황과 보호정책의 문제점

□ 자영업 과잉경쟁구조

- 우리경제는 노동절약형 기술진보, 산업구조의 고도화, 국내기업의 해외이전 등으로 경제성장으로 인한 일자리 창출능력이 지속적으로 하락하고 있음
- 고용 없는 성장의 문제점은 임금근로자의 조기퇴직을 유도하고, 생계유지를 위해 진입장벽이 상대적으로 낮은 자영업 부문으로

의 진출을 촉진했으며 진입이 용이한 소매업 및 음식점업의 경쟁이 치열한 상태임

- 자영업 부문의 수익성이 낮은 가운데서도 자영업자간 매출 및 수익성의 양극화가 심화되어가고 있음
- 생계형 창업이 80.3%인 가운데 창업 후 3년 생존율이 53.4%로 급락하고 있으며 퇴직인력의 신규창업보다는 폐업 자영업자의 업종변경 창업이 이루어지는 악순환이 나타남

□ 소비자의 가치구매화 대응이 미흡

- 소비의 고급화, 개성화, 다양화 등 제품 및 서비스에 대한 소비자의 욕구는 급격하게 변화하고 있으나 자영업자는 이에 대한 대응이 미흡하여 제품과 서비스의 품질이 적절하지 않음
- 소비의 고급화 및 대형 백화점 선호현상, 무점포 구매 증가, 자영업자의 미흡한 기술개발 및 신서비스 창출 능력 등으로 인해 소비자를 시장으로 이끄는 데 어려움을 겪고 있음

□ 영세 자영업자 정책설정 및 지원체계의 부적절성

- 참여정부 및 실용정부의 업종전환, 퇴출유도, 폐업자의 취업교육 연계지원 등의 구조적 개선에 관한 자영업자 정책에 대해서는 실행과정에서 당초의 계획대로 실현하지 못함
- 소득발생의 투명성 결여로 미소금융은 소모성 자금이 되어가고 있고, 자영업자에 대한 상담, 교육, 컨설팅 인력 제공, 상권정보 시스템의 콘텐츠 제공 등이 미흡하여 자영업자들에게 실질적인 도움이 되지 않음

라. 경제력 집중 심화와 경쟁법 집행 상의 문제점

□ 경제력 집중 심화로 인한 문제점

- 대기업 및 대기업집단이 차지하는 비중은 매출액 기준으로 매우 크며 지난 10년간 더욱 상승하고 있는 추세인 반면 고용기준은 매출액 기준에 비해 상대적으로 작은 편임
- 대기업과 대기업집단이 매출액 측면에서 일반집중도가 높다는 것은 우리 경제에 대한 영향력이 매우 높을 뿐만 아니라 시장여건이 일반적으로 경쟁적이지 않다는 점으로 해석됨
- 이는 중소기업과의 협상력에서 우위에 있을 수 있을 뿐만 아니라, 대기업의 성과가 악화되는 대외충격이 발생하는 경우 경제전체에 대한 파급효과를 차단하기 위하여 정부가 대기업에 우호적인 정책으로 대응할 것으로 예상할 수 있어 이 역시 시장의 경쟁적 여건을 저해하는 요인으로 작용할 수 있음

□ 경쟁법 집행상의 문제점

- 공정위가 정치권력이나 재벌 등의 이해관계로부터 완전히 독립된 모습을 보여주지 않으며, 정부 또한 공정위에 대해 독립적이고 중립적인 기관으로서의 역할을 기대하기 보다는 기업에 대한 통제 및 압박 수단으로 보는 경향이 지속되고 있음
- 공정위 자체도 관료주의적이고 개입주의적인 경직적 운영이 이루어지는 편이라 시장경쟁 활성화를 위한 진지한 노력보다는 적발과 같은 단기 성과에 치중하는 경향이 존재함
- 아직도 정부주도의 산업정책이 경쟁정책 보다 우선시되는 경향이 남아 있으며 산업정책 등 타 부처의 정책에 나타나는 경쟁제한적 조치에 대한 공정위의 의견이 묵살되는 등 정책간 조율이 매우 미흡한 상황임

- 법령이나 고시에서 더 나아가 명시적 또는 암묵적 형태의 행정지도 등이 여전히 이루어지는 상황에서 공정위의 경쟁법 집행과 타 부처의 정책 간 조율이 이루어질 수 있는 시스템이 절실히 필요한 상황임

2 정책여건 및 목표

가. 대기업의 역할, 기능에 대한 인식과 기대의 모순

- 국민들은 대기업이 경제성장의 주도적 역할을 담당해야 한다는 기대를 하고 있으나 대기업은 국민들의 기대에 부응하지 못하고 있음
 - 대기업들은 글로벌기업으로 변모하는 과정에서 자체생존을 위한 경영에 집중하며 최근 대내외적 리스크 증가로 인해 보수적 경영으로 선회하고 투자 수요는 감소하고 있음
 - 외환위기 이후 성장성, 수익성, 투자증가율의 저하를 보이며 이는 대기업의 성장동력과 고용창출 기능이 약화되고 있음을 암시
 - 더 나아가 대기업들은 자기이익 추구에만 전념하여 중소기업과의 동반성장이나 고용창출 측면에서 노력을 기울이지 않고 우리 경제에 대하여 사회적 책임을 다하지 못하고 있다는 국민적 인식이 팽배함
 - 또한 글로벌 기업에 적절치 못한 대기업들의 모순적 태도도 국민적 불만을 키우고 있음
 - 국제경쟁력을 갖춘 세계적인 기업이 시장지배력이 높은 국내 시장에서는 불공정 행위 자행

나. 대기업의 국내 사업 확장에 대한 부정적 여론 확산

☐ 국내 자영업 부문과 경쟁이 되는 서비스업 진출에 대한 논란 (SSM)

- 소비자의 구매행태에 적극 대응하는 대기업의 서비스업으로의 사업확대 및 산업고도화가 사회적 약자로 인식되는 영세자영업자의 영역을 부당하게 침범하고 있다는 여론의 확산
- 글로벌 경쟁을 하는 대기업이 국내 영역으로 사업을 확장하여 영세자영업자의 생계를 위협하고 있다는 여론이 일고 있음

☐ 중소기업 적합업종 지정 및 동반성장위원회 설치

- 대기업과 중소기업 간 격차의 심화와 협상력의 비대칭성을 단기적이고 직접적으로 해결하기 위한 방안으로 중소기업 적합업종 지정제를 채택하여 대기업의 사업영역에 제한을 두고 있음
- 아울러 대·중소기업 간 협상력의 차이를 보완하는 기재로서 동반성장위원회를 설치, 운영하여 정부가 대기업에 이익공유에 대한 직·간접적 압력을 행사하고 있는 상황임

☐ 출자총액제도 등 대기업 집단 규제 부활을 야권에서 제기

- 경제력 집중이 심화되어가고 있음에 주목하여 경제적 효율성의 저하를 일정 부분 감수하더라도 대기업 및 대기업 집단에 대한 규제를 부활시켜야 한다는 주장이 일부 정치권에서 제기되고 있는 실정임

다. 종합적이고 일관된 기업정책의 필요성

☐ 기업간 양극화, 기업생태계 개선, 잠재성장률 제고를 위해서 기업에 관한 종합적이고 일관된 정책이 필요함

- 기업과 관련된 정책이지만 대기업정책, 경쟁정책, 중소기업정책,

영세자영업자대책 등이 각각 서로 다른 사회경제적 문제점을 다루고 있고 통일된 비전이나 일관된 체계 없이 수행되고 있음

- 우리경제의 경쟁력을 지속적으로 유지·발전시키도록 하는 적절한 기업생태계와 동태적 구조 조성을 위하여 기업 전체를 아우르는 장기적이고 체계적인 기업정책의 틀이 필요함

□ 현재 기업정책에 관련된 법령들은 하나의 일관된 체계에 의하여 수립된 것이 아니라 일관성이 결여된 채 공정거래법과 기타 법에 산재되어 있으므로 기업 관련 법제 간 일관성이 필요함

□ 원칙이 불분명한 정부의 기업 간섭 및 개입

- 경기 침체기에 비공식적인 방법으로 대기업에 투자를 독려하고 의존함
- 공급충격의 인플레이션 발생 시 인위적인 물가조정을 압박하고 시장원리의 작동을 저해하는 각종 행정지도 및 구두개입을 시행하는 등 기업정책에 대한 뚜렷한 장기적인 비전이나 원칙이 불분명함
- 정부는 기업 간 양극화나 경쟁력 집중에 대한 문제점을 인식하면서도 한편으로는 단기적인 경기부양이나 새로운 산업육성을 위한 장기적인 투자에 있어서는 대기업에 의존하는 등 원칙이 불분명한 입장을 보이고 있음
 - 이러한 대책들은 기업생태계의 구조적 문제점 개선에 도움이 되지 않음

3

모순상충 요소와 대응

가. 부문 간 모순

1) 산업정책과 경쟁정책 간 상충 가능성

□ 산업정책부서의 경쟁제한적 지시와 공정위 경쟁정책 수행업무간 상충 가능성이 존재함

- 산업정책을 수행하는 정책부서가 미래 성장동력을 확보하기 위하여 특정 산업 중 유망 기업으로 지정된 기업에 대한 지원을 할 때 기업간 경쟁에 왜곡을 초래할 수 있을 뿐 아니라 경쟁정책적 관점에서 모순이 발생함
- 특히 정부관료들의 단기성과 지향성으로 인하여 산업정책에 입각한 지원이 대기업군에 몰리는 경우 새로운 시장과 산업에서도 대기업의 영역 확장이 심화될 것이며, 이로 인해 새로운 시장에서도 경쟁적 환경을 기대할 수 없게 될 것임
- 한편 기업정책을 지나치게 고집하여 경쟁적 환경 조성만을 강조하는 경우 외부효과가 큰 미래성장동력산업 육성이 저해되어 타 국가와의 경쟁에서 우위를 확보하지 못할 가능성이 존재함

2) 기업정책과 복지정책 간 보완적 역할의 존재 가능성

□ 경쟁력 강화 위주의 기업정책은 복지정책의 제도적 뒷받침이 있어야 가능

- 이상적인 기업정책은 경쟁적 환경을 확보하고 효율적이고 잠재력이 큰 기업들이 진입하여 성장하는 반면, 비효율적이고 경쟁력이 부족한 기업들은 퇴출되어 그 자원이 빠르게 새로운 기업과 유망한 산업에 재배분되는 등 창의력을 갖춘 새로운 기업들의

등장이 원활하게 이루어지는 시스템이 달성되도록 하는 것임

- 기업정책에서 경쟁에 대한 원칙을 강조하는 경우 진입과 퇴출이 더욱 빈번히 발생할 것이며, 이에 따라 경제주체들의 삶이 불안정해질 가능성이 있으므로 복지체계의 보완적 역할이 중요해질 것으로 판단됨

□ 기업정책과 부합하는 적절한 수준의 복지체계가 필요

- 불완전한 복지체계는 낙오된 경제주체들을 새로운 창업이나 경쟁력을 갖추지 못한 자원으로 전락시켜 기업정책의 근간이 되는 적절한 자원재배분효과를 해칠 가능성이 있음
- 반면 지나친 복지는 경제주체들의 노동에 대한 의욕을 심각하게 저해하여 실업상태의 노동자나 기업 내 취업자들의 경쟁력 저하를 초래하는 등 기업정책의 실효성을 약화시킬 수 있음

나. 부문 내 모순

1) 경쟁력강화의 필요성과 기업간 격차의 확대 가능성

□ 경쟁력 강화를 위해서는 시장경제원리에 충실한 환경을 조성해야 함

- 기업정책의 근간은 경쟁적 환경의 조성과 경쟁을 통한 승자가 보상을 받는 체계를 구축하는 것임
- 경쟁을 통한 승자가 보상을 받는 체계에서만 각 기업은 혁신을 통한 경쟁력 강화를 목표로 삼을 것이며, 고소득 선진국대열을 지향하는 우리나라의 발전단계를 감안할 때 이러한 건강한 기업 생태계 구축이 반드시 필요함

□ 글로벌화와 기술의 변화로 인하여 규모의 경제와 범위의 경제의 이점이 강화된 현 시점에서는 경쟁위주의 기업정책은 대기업·중소기업간 격차를 더욱 확

대시킬 수 있음

- 생산체계의 글로벌화로 인하여 국내외 기업 간 네트워크의 활용이 매우 중요해졌고 R&D 및 혁신 기반 생산체계로의 변화는 고정투자 의존성을 높여 규모의 경제에 대한 이점을 강화시켰음
- 한편 IT 기술의 발달로 융합기술들이 새로운 시장을 열어나가고 있어 하나의 생산 분야의 강점이 또 다른 생산 분야의 진출로 이어지는 범위의 경제로 인한 이점이 부각되고 있는 실정임
- 글로벌화, 혁신기반 생산으로의 변화, IT 기술의 발달 등의 시대적 변화는 자본력, 정보력, 기술, 네트워크 등 모든 면에서 우위에 있는 대기업에 유리하게 작용할 것이며 이는 대기업·중소기업 간 격차를 더욱 확대시킬 가능성이 있음
- 현재도 기업 간 불균형이 심각한 상황에서 불균형이 심화될 가능성이 있으며 경쟁적 환경이 악화될 가능성이 높음
- 글로벌 시장에서 경쟁하는 대기업들의 경쟁력이 유지될 수 있도록 대기업의 영업활동에 대한 간섭과 규제를 최소화하면서 동시에 기업간 양극화를 해소하여 국내시장의 경쟁적 환경을 확보해야 하는 등 정책 목표 간의 상충관계가 존재함
- 글로벌화 시대에서 우리 경제에 존재하는 대기업·중소기업 간의 격차가 유지·강화되는 것을 받아들이는 것인가, 아니면 그 격차를 줄이는 노력이 필요한가(그리고 가능한가)에 대한 심각한 고민이 필요한 시점임

2) 영세자영업자정책과 여타 기업에 관한 정책 간 상충관계

□ 영세자영업자정책은 일반적인 기업정책과는 다른 영세자영업자에게 고유한 본질적 이슈가 존재

- 영세자영업자는 형식상 일인 기업으로 기업부문의 한 축을 이루며, 생산측면에서는 상대적 비중이 높지 않으나 고용측면에서 매우 큰 비중을 차지하고 있음
- 우리나라의 산업분포 측면에서 도·소매 음식업의 비중이 상대적으로 높은 원인은 영세자영업자군의 존재에 있다고 볼 수 있음
- 영세자영업자군의 증가는 글로벌화와 산업구조의 변화에 적응하지 못한 경제주체들과 조기 퇴직자들의 유입에 기인한 바가 크다고 볼 수 있음

□ 영세자영업자정책과 기업정책 간 충돌 가능성의 존재

- 일반적인 경쟁력 강화 관점에서의 기업정책에 입각하여 경쟁원리를 강조할 경우 생산력 기반이 취약한 영세자영업자군의 빈곤화가 심각해질 가능성이 있고, 이는 국가차원의 복지부담 증가로 이어질 수 있음
- 한편 영세자영업자정책이 자영업자 보호를 지향하는 경우 향후 우리나라 차세대 성장동력으로 기대되는 서비스산업의 생산성 제고가 어려워질 것이며 동시에 소비자들의 후생감소가 초래될 것임
- 현재와 같이 골목상권의 SSM 영업활동 규제 등 생산성이 높은 대기업에 대한 영업규제는 당장 영세자영업자들의 몰락을 저지하는 데 유용한 대응책일 수는 있으나, 서비스산업 기업의 성장을 저해하고 경쟁원칙을 훼손할 것이며 자영업자에 대한 보조와 지원을 정부가 아닌 지역소비자들이 실질적으로 부담하게 되는 상황이 발생하게 됨

4

정책방향: 모순상충 요인 대응과제 포함

가. 기업 역량 강화

□ 대기업에 관해서는 최대한 기업경영의 자유를 보장하고 정부의 간섭을 지양

- 우리 경제를 이끌어가는 대기업들의 글로벌 경쟁력의 유지 및 개선에 도움이 되도록 불필요한 규제를 제거하고 글로벌 스탠더드에 부합하는 법제시스템으로 정비
- 과거 대기업의 성장과정에서 정부의 지원과 역할에 대한 보답을 기대하는 정부의 태도는 버려야 할 부분이며, 보다 성숙된 시장경제체제로 발전하기 위해서는 정부의 비공식적인 협조 요청 및 대기업 운영에 관한 간섭을 최소화할 필요가 있음
 - 정부는 기업의 투자와 고용 및 사회적 책임에 관하여 비공식적인 압력과 간섭을 통한 인위적 해결에 의존하고자 하는 접근방식을 지양해야 함
- 한편으로는 건강한 기업생태계를 조성하기 위하여 기업격차를 심화시키는 대기업에 대한 R&D 지원이나 혜택 등은 최소화해 나아가야 함
 - 이는 대기업의 활용을 통한 단기적 성과는 포기하는 대신 적절한 기업의 동태적 구조를 조성하는 장기적 편익을 추구하는 것임

□ 중소기업정책은 보호에서 경쟁력 강화 위주의 정책으로 전환

- 정부의 대기업 R&D 지원은 자제하고 중소기업에 집중해야 하며, 중소기업에 대한 R&D 지원은 중소기업의 경쟁력 제고 관점에서 이루어져야 하므로 정부 R&D 지원에 따른 철저한 사후평가가 반드시 필요함

- 중소기업의 경쟁력 제고를 위하여 정부는 R&D 지원뿐만 아니라 해외 판매처 접근을 위한 지원, 국내 직거래 판로 개척 등 국내외 유통채널 확보에 적극적인 역할을 해야 함
- 중소기업의 글로벌 경쟁력 확보를 위한 규모화, 정보화, 기술혁신 등의 새로운 경쟁력 강화시스템을 구축하고 이를 위한 체계적인 정책적 지원시스템을 마련해야 함
- 중소기업적합업종제도는 단기적으로 중소기업에 도움이 될 수 있으나 장기적으로는 경쟁력 저하를 초래하고 비교우위가 없는 산업으로 중소기업이 유입되는 등 자원배분의 왜곡현상이 나타날 가능성이 있으므로 중소기업 경쟁력 강화정책으로 대체해야 함
- 정부 역할은 기업과의 소통을 통하여 민간 니즈에 유연하게 대처하면서 정부선도형 시장개척이 아닌 민간 니즈의 변화를 보완하는 역할을 담당해야 함
- 관리들의 자체성과를 위한 중소기업정책 양산 때문에 발생하는 유사·중복 중소기업 정책 양산을 지양하고 많은 종류의 정책보다는 단순하고 장기적이며 근본적인 정책이 중소기업에게 불필요한 노력의 낭비를 줄이고 경쟁력 강화에 집중할 수 있도록 할 것임

□ 영세자영업자군의 자생력 강화

- 자생력이 있는 자영업 부문에 대해서는 경쟁촉진 중심, 자생력이 없는 자영업 부문에 대해서는 구조조정 중심의 정책을 추진하고, 소득수준과 성장단계로 영세자영업자를 구분하여 세분화된 정책을 추진함으로써 맞춤형 정책을 구축
- 정책지원 시 생계형 자영업자 중 잠재적인 혁신형 자영업자를 발굴하여 성장지원을 추진하고 성장잠재력이 있는 자영업자에게는 영세규모에서 탈피할 수 있도록 규모화와 브랜드화를 위한 정부지원이 필요함

- 재정적 여건이 열악한 영세자영업자에게는 정보화의 기회와 시장 수요 정보를 제공하고 기술 교육, 사회적 수요 대응전략 설계를 위한 교육 등 비용적으로 부담이 되지만 자영업의 혁신과 경쟁력 제고에 필수적인 부분들을 정책적으로 지원할 필요가 있음

나. 경쟁적 시장질서의 확보와 건강한 기업생태계의 회복

☐ 경쟁촉진정책(대기업 관련 불공정 행위 감시 강화)

- 경제력 집중을 억제하기 위한 사전적 규제와 사후적 규제를 강화하여 기업간 거래에서 시장지배력을 이용한 불공정거래를 엄단할 수 있는 시스템을 구축함으로써 경쟁시장적 여건을 조성하는 방향으로 나아가야 함
- 대기업이 불공정거래를 통하여 중소기업 사업영역에 진출하여 사업확장을 도모하는 것에 대한 감시와 처벌을 강화해야 함

☐ 경쟁정책 본연의 집행기능 확립 및 강화

- 선진국의 법·제도와 비교하여 공정거래법이 부족한 부분을 파악, 개선하여 강력하고도 공정한 법·집행이 가능하도록 추구
- 현재 공정거래위원회가 수행하는 다양한 정책적 기능을 정리하여 경쟁정책을 가장 우선적이고 독립적으로 추진할 수 있도록 함

☐ 사적해결제도를 점차 활성화함으로써 경쟁법 집행을 공공부문과 민간부문이 나누어 담당하는 체제를 장기적으로 확립할 필요가 있음

☐ 경쟁정책의 독립성 확보 및 타 부처 정책과의 조율 기능 확충 필요

- 경제검찰로서의 공정위의 위상을 제고하고, 독립적 운영을 위한 각종 제도적 장치를 마련할 필요가 있음

- 규제, 행정지도 등 정부기관의 개입으로 인해 경쟁이 제한되는 경우를 방지하기 위한 감시 및 조정 기능 확충이 필요

□ 기업생태계의 원활한 작동 모색

- 성장잠재력을 회복하기 위해서는 건강한 기업생태계를 회복해야 하고, 이는 혁신적 기업이 지속적으로 출현하고 경쟁력을 갖춘 중소기업들이 대기업으로 성장하며 부실한 기업이 원활히 구조조정되는 유연한 시스템이 구축되는 것을 의미함
- 기업의 진입과 퇴출에 따른 경제사회적 비용 절감을 위한 법체계를 정비하고 걸림돌을 제거하는 데 노력해야 함

□ 대·중소기업 관계 정상화를 위한 협상력 균형의 회복

- 대기업·중소기업 간의 경쟁적 시장 질서를 회복하기 위해서는 중소기업의 경쟁력 제고와 협상력 강화가 중요함
- 앞서 제시한 정책 방향을 기초로 중소기업의 경쟁력 제고를 도모하는 것이 중소기업의 협상력을 강화시키는데 도움이 될 것임
- 중소기업은 정보력이 부족하여 국내외 유통채널이 확보되어 있지 않아 판로 역시 매우 제한적이므로 중소기업의 해외 판로 개척 및 국내 직거래 유통시스템 구축에 정부차원의 지원이 필요함

다. 퇴출기업, 영세자영업자의 재기를 위한 제도 마련

- 부실 중소기업의 퇴로를 도와줄 수 있도록 퇴출 컨설팅에 대해 정부 차원에서 지원을 하고, 또 다른 재기를 위한 정보를 얻을 수 있도록 기회를 마련해 주어야 함
- 사업을 그만두고 취업할 의사가 있는 자영업자에 대해서는 재취업이 가능하도록 기술 등 교육을 실시하고 폐업 이후의 생계나

재기를 도모할 수 있는 최소한의 안전망 확충으로 취약계층의 사회복지를 지원해야 함

라. 대기업의 사회적 책임

- 대기업에 대해 추가적인 부담을 지워야 한다면 사회경제적 압력보다는 시장 질서를 깨트리지 않는 정상적인 접근방법으로 해야 하고 그 방법의 하나로 법인세에 대한 재조정을 고려할 수 있을 것임
 - 현 정부에서 법인세율이 20%로 하향조정되었으나 이를 구간에 따라 차등을 두면서 적절히 재조정하고, 추가적인 세수는 정부의 사회적 사업의 재원으로 활용하는 방법을 고려할 수 있음
 - 법인세 증가로 국제경쟁력 약화를 우려할 수 있으나 규제완화, 노사관계 개선 등 기업환경의 다른 측면을 향상시키는 방향으로 보완하는 방법이 있음

마. 부문 간 모순과 상충에 관한 대응책

- 기업정책과 타 부문 정책 간 조율
 - 현재 우리나라 경제의 발전단계를 고려할 때 고소득 선진국 도약을 위해서는 건강한 기업생태계의 형성이 중요하다고 판단됨
 - 경쟁과 경쟁력 강화를 위주로 하는 기업정책의 목적이 훼손되는 상황에서는 지속성장의 기틀이 유지될 수 없을 것임
 - 각 정부부처의 구조적 현실을 고려할 때 단기적으로는 정책 간 모순과 충돌적인 요소가 존재할 수밖에 없으나 기업정책과 산업정책 간 모순, 기업정책과 복지정책의 보완성을 감안하여 정책 간 조율이 가능하도록 정례화된 점검과정과 상시기구 설치가 필요함
 - 기업정책의 근본적인 목적이 심각하게 훼손되지 않는 범위 내에

서 산업정책과 복지정책이 수립되어야 할 것임

□ 경쟁정책과 산업정책 간 우선순위 조정 기능의 제도적 확립

- 시장형성 초기에서 산업정책적 고려가 필요한 부문이 명확한 경우에만 경쟁정책의 적용에 대한 예외를 인정하고, 시장이 성숙해가는 시점에서는 경쟁적 환경 조성을 위한 산업정책 적용의 점진적 축소를 지향함

□ 기업정책과 복지정책

- 퇴출되는 기업에 속한 경제주체들이 경제 내 생산적 자원으로서 지속적인 역할을 담당할 수 있도록 낙오자들에 대한 충분한 사회안전망을 제공하고, 생산력 유지를 위한 재교육을 유도할 유인체계가 필요함
- 복지정책의 설계는 국민 복지후생 차원에서만 고려하고 결정할 것이 아니라 적절한 기업동학체계를 달성하기 위한 원활한 자원재배분이 가능하도록 경제주체들에게 노동에 대한 적정 유인체계를 포함하는 것을 고려해야 할 것임

□ 기업정책 내 부문 간 정책의 조율

- 대기업·중소기업에 대해서는 최대한 경쟁력 강화와 경쟁을 근본적인 원칙으로 설정하되 중소기업 경쟁력 강화를 목표로 하여 경쟁의 결과로 발생할 수 있는 기업 간 양극화의 문제를 해소하는 노력을 기울여야 함
- 영세자영업자정책에 대해서는 복지체계의 강화와 함께 역시 경쟁력 제고를 위한 노력이 필요하며, 대기업 영업규제를 통한 영세자영업자 살리기는 현실적 요구에 대응하는 고육지책일 뿐임
- 영세자영업자 문제에 대한 다양한 현실적 한계를 고려할 때 영세자영업자의 구조조정을 위해서 단기적으로는 규제를 통한 보

호적 접근방법을 취하되, 이를 한시적으로 유지하여 장기적으로 단계적 폐지(phase-out)하여 규제를 없애가는 방식을 고려해볼 수 있음

- 단계적 폐지(Phase-out)계획을 공식화하는 경우 기존 자영업자에게 경쟁력 강화, 업종 전환 등의 계획을 유도할 수 있으며, 새로 진입을 고려하는 경제주체들에게 자신의 경쟁력을 심각하게 고려할 기회와 정보를 제공하게 될 것임
- 현실적으로 사회적 약자인 영세자영업자들에 대한 배려가 필요하다고 보나 보호를 하는 경우 비효율적인 부문으로 더욱더 많은 영세자영업자의 유입이 예상되므로 한시적인 보호를 하되 그 혜택을 점차 줄여나아가면서 장기적으로 구조조정을 유도할 필요가 있음

5

정책과제

가. 기업 경쟁력 강화 정책 및 지원체계

1) 중소기업의 경쟁력 강화 정책

□ 중소기업정책은 보호 육성에서 벗어나 경쟁력 강화 중심으로 전환

- 현재 중소기업 보호정책의 틀에서는 수혜자로서 받는 혜택이 강하여 중소기업으로 남아있을 유인이 지나치게 높으므로 이를 방지할 대책을 마련해야 함
- 중소기업 지원의 기준이 되는 범위를 축소하고 중소기업 상한 기준을 강화하는 것이 필요함
- 다수의 중소기업으로 분사하여 중소기업 지위를 유지하는 기업들을 배제하기 위하여 실질적 지배하에 있는 중소기업을 통

합하여 관리

- 정책의 졸업·일몰제를 실시하여 중복지원과 장기간 수혜기업의 발생 방지
- 장기적으로 중소기업군에 남아 혜택을 받는 경우를 배제하기 위하여 지원기준을 창업 후 일정 기간 내, 그리고 고용창출형 중소기업으로 한정하고 신용보증 지원을 집중하되 반복 및 장기지원은 제한하여 정책 의존성 제한
- 중소기업적합업종제도는 시장경쟁 원리를 훼손하고 자원배분의 왜곡을 초래할 가능성이 높을 뿐 아니라 중소기업 경쟁력 제고에 대한 실효성이 없다고 판단되므로 폐지하는 것이 마땅함
- 대신 중소기업의 유형 및 성장단계에 맞는 차별화된 정책을 추진함으로써 당면과제를 다차원적으로 해결

□ 정책추진 체계의 개선

- 중복사업이거나 지나치게 세분화된 사업은 성과가 큰 사업으로 통폐합하고 중소기업지원사업을 총괄하고 관리할 수 있는 전담 기구를 신설
 - 중소기업정책을 종합적으로 모니터링하여 조정할 수 있는 기구의 신설
 - 새로운 지원사업의 중복성 유사성을 지속적으로 모니터링함
 - 지원기관 간 정보교류 및 협력시스템 구축
 - 벤처기업, 이노비즈기업, 경영혁신형 기업으로 구분된 지원체계를 하나로 통폐합하여 중복지원 개선
 - 인증제도의 강화를 통하여 기술혁신 높은 중소기업 지원 추진

□ 중소기업의 글로벌 강소기업화를 위한 지원체계 확립

- 창업기의 낮은 수준의 기술력을 극복하기 위한 소기업간 연구컨소시엄 구성과 산학연 협동연구기회를 지원
- 해외네트워크 구축에 필요한 정보제공, 해외마케팅 지원, 고비용

이 발생하는 해외인증에 관한 인증교육 지원 필요

- FTA 체결국 및 교역 상대국에 대한 시장규모, 경쟁자, 가격구조 등 활용도 높은 정보를 민간부문을 활용하여 제공
- 국내외 직거래 유통을 활성화하기 위하여 교역 상대국에 구체화된 국내 혁신 중소기업 정보 제공

2) 자영업자 경쟁력강화정책 과제

□ 과잉부문의 구조적 개선

- 자영업자에 대한 지원책은 한계형 자영업자의 퇴출을 지연시킬 것이며 과잉구조를 더욱 악화시킬 것이므로 과잉부문의 개선은 한계형의 퇴출을 유도하고 규모화를 통한 자영업의 경쟁력 강화 모델에서 찾아야 함
- 저부가가치 생계형 창업 및 운영지원 중단을 통해 자영업 부문의 생태계 정비를 추진하고 영세자영업자의 수익성 악화에 가장 큰 요인인 주변지역 소형업체와의 경쟁문제를 해소하기 위해 M&A 활성화 지원 필요

□ 자영업 부문의 인프라 확충

- 자영업의 영세성을 극복할 수 있는 프랜차이즈 및 볼론티리 체인 등의 가맹사업을 확충하고 B2B 및 B2C 지원 인프라 구축으로 영세자영업자의 협업화를 유도하여 경쟁력 강화 유도
- 자영업 부문에서 상대적으로 강조되지 못했던 정보화 수준의 강화로 체계적이고 과학적인 경영활동이 이루어질 수 있도록 기반 강화

□ 업종구조 고도화 및 자영업자 역량 강화

- 영세자영업자에 대해서도 기업가정신을 함양할 수 있도록 제품명장을 양성하는 교육을 추진하고, 양적·비차별적으로 추진되는

위탁방식의 교육체계 개선

- 창업을 원하는 마이스터고 및 전문대 졸업생들에 대한 창업지원으로 자영업 부문의 전문성을 제고하고 제조업 부문 자영업의 네트워킹을 위한 클러스터링 추진
- 영세자영업 부문에 대한 고객의 신뢰강화를 위한 제품 및 서비스 보증제 강화
- 소상공인기술지원센터 운영을 통해 생계형 자영업이 아닌 장수형 자영업이 양성될 수 있도록 기술지도 강화

3) 퇴출기업 및 영세자영업자를 위한 사회안전망 확충

□ 한계 자영업 부문의 사회안전망 확충

- 생계형 창업의 지원 및 기존업체의 경영개선 지원 등에 초점을 두는 것보다는 과잉으로 인한 불가피한 폐업을 대비한 정책설계 강화가 필요하므로 사회보험 사각지대에 있는 영세자영업자에게 국민연금, 산재보험에 가입하도록 유도 확대
- 영세자영업자 부문은 직업이동 경로상 최하단에 위치하고 있는 상황에서 신용불량시 지속적인 사업영위가 불가능하므로 사회복지정책 차원에서 구제지원 추진

나. 경쟁정책과 대기업 정책과제

1) 경쟁정책과 대기업 집단 정책의 분리 및 상호보완성 강화

- 우리경제에서 대기업집단의 순기능적 역할을 인정함과 동시에 기업집단의 사업확장으로 인한 경제력 집중을 억제하기 위한 법제정 도입에 대한 연구가 필요함
 - 독일의 콘체른 법과 같이 기업집단의 실체를 인정하는 구체적인 법을 상법 안에 제정하는 것에 대한 연구가 필요함

- 또한 현재 공정거래법 내에서 본연의 경쟁정책 기능이 아닌 경제력 집중의 해소가 목적인 규제항목들을 별도의 장으로 구성하고, 이를 가칭 ‘기업집단과 경제력집중에 관한 특별규정’으로 설정하는 것도 고려해볼 필요가 있음
 - 추가적으로 기업집단의 정의 등을 명확화하는 규정을 보완하고, 특별규정의 취지를 설명하는 조항 등을 추가할 필요가 있음
 - 제23조의 불공정 거래행위에 포함되어 있는 부당내부거래에 관한 규정 등도 특별규정으로 이동하는 것을 고려해야 함
- 대기업집단에 관한 정책을 공정거래법 내에서 분리 조항화 함으로써 경쟁정책과의 관계를 명확화하는 동시에 특별법으로 별도 입법할 경우의 문제점을 보완할 수 있을 것으로 기대됨
 - 아울러 공정거래위원회 내부에 대기업 집단 정책을 담당하는 부서를 신설하고 관련 기능을 집중, 독립화시킬 필요가 있음

2) 경쟁정책 본연의 집행기능 확립 추구

□ 열거주의적 규제체제의 개선 검토

- 시장지배적 지위남용 등의 금지행위 규정방식을 일반적 조항으로 변경하고, 대신 금지행위의 유형을 고시나 기준 등에서 예시 방식으로 변경하는 것을 검토할 필요가 있음

□ 불공정거래행위 규제조항의 통합·정리

- 당사자간 사적분쟁의 성격이 짙은 불공정거래행위는 그 규율범위를 대폭 축소하고, 정부 개입이 반드시 필요한 사건으로 한정할 필요가 있음
 - 시지남용행위로 포섭할 수 있는 조항은 통합하고, 사적 분쟁 성격의 조항은 폐지하거나 좀 더 성격이 맞는 법률로 이관해야함

3) 사적 해결제도의 점진적 활성화

☐ 금지청구제도(injunctive relief)의 도입 검토

- 사인(私人)의 금지청구제도를 도입함으로써 경쟁당국에 의한 공적 집행을 보완하고, 법원과 선의의 경쟁체제를 확립하는 효과가 기대됨
 - 공정위의 자원을 절감하여 중요사건에 대한 선택과 집중이 가능해지며, 피해자 스스로 법적 수단을 통한 실질적 구제가 가능해짐

☐ 집단소송제도와 징벌적 손해배상제도의 점진적 도입 검토

- 집단소송제도와 징벌적 손해배상제도는 소액다수의 피해자들이 존재하고 법집행이 불완전한 상황에서 불법행위를 억제하는 효과적 수단이 될 수 있음
 - 다만 실행 과정에서 혼란이 있을 수 있으므로 경성 카르텔과 같이 소비자 피해가 큰 위반 행위를 중심으로 제도 도입을 시범 추진하는 것을 검토할 필요가 있음

4) 대기업 구조 정책 및 불공정거래에 대한 감시 강화

☐ 경영권 승계 및 상속 규제의 정비

- 소수지배구조의 대물림을 막으면서도 과중한 상속세 부담을 완화하는 효과를 거두기 위해서 상법과 상속세 규정의 조화를 도모

☐ 신규순환출자의 금지 및 장기적 지배구조 개선 모색

- 기존의 순환출자 구조를 해소하는 것은 자금 소요액 등이 너무 커서 상당한 어려움이 있지만 적어도 신규 순환출자에 대해서는 금지

☐ 부당내부거래 및 일감 몰아주기에 대한 감시체계 재정립

- 이와 별도로 공정거래법상 부당내부거래 감시조항을 강화하되 유

보조항 등을 통해 효율적 거래추구를 방해하는 일이 없도록 보완

☐ 대·중소기업 간 협력강화를 위한 제도개선

- 중소기업의 권리 명확화를 통한 하도급 거래에서의 지위남용 방지 및 거래조건 개선

다. 기업정책 관련 정부 조직의 효율화 및 저해요인 시정

1) 정부·대기업 간 소통채널의 정상화

☐ 정부·기업간 소통채널의 정상화

- 정부는 기업과의 소통에서 예전과 같이 재벌 오너들을 대상으로 할 것이 아니라 기업의 최고경영자들을 상대하고 또 기업을 대표하는 공식협의체(상공회의소, 무역협회, 중소기업협의회 등)를 의사소통의 파트너로 삼아야 함
- 기업과의 의사소통에서 과거와 같이 비공식적인 채널을 직접적으로 인정하는 것 자체가 시장경제의 성숙에 도움이 되지 않을 뿐 아니라 시장 질서에 혼돈을 가중시킬 가능성이 있음

2) 정부가 원인이 되는 경쟁제한 행위의 제거

☐ 경쟁제한적 규제 개선의 실효성 강화를 위한 제도개선 추진

- 금융, 방송·통신, 에너지, 의료·보건, 교육 등 대표적인 규제산업에 대하여 상시협의 체제를 추가로 구축하는 방안을 추진
 - 경쟁제한적 규제개선의 주체를 국무총리 또는 경제부총리로 격상하여 위상과 실효성을 강화하는 방안을 검토할 필요 있음

☐ 경쟁제한적 정책(산업정책 포함)과 경쟁정책간의 상충에 따른 조정 기구 설치 필요

3) 공정위의 독립성 및 전문성 강화

□ 공정거래위원회 조직의 중립성 강화

- 위원장 중심의 9인 상임·비상임 위원으로 되어 있는 현재의 위원회 구성을 상임위원 중심의 제도로 전환하고, 독립적 기능을 강화하는 것을 검토할 필요가 있음
 - 나아가, 독립성과 객관성을 확립하기 위해 공정위의 심사·소추 기능과 심판기능 간의 분리를 강화할 필요가 있음

□ 공정거래위원회의 법·경제분석 기능의 확대

- 공정위 내의 경제분석 기능을 담당하는 기능을 하나의 실 또는 적어도 국 정도 수준의 전문가 조직 및 인력풀로 확충할 필요가 있음
 - 개방형 내부조직으로 운영하거나 산하 국책연구기관 신설, 이것이 어렵다면 기존 국책연구기관 내의 전담조직 신설 등 검토

□ 공정거래조정원의 기능 확대 및 개선

- 향후 공정거래위원회가 수행하는 불공정거래행위 규율기능을 크게 축소하는 대신에 공정거래조정원의 역할을 확대함으로써 이를 보완
 - 불공정거래행위 사건은 공정거래조정원이 전속적으로 신청접수, 관할하고 필요한 경우에만 공정위로 이관하는 방식을 검토

제 3부

부문별 요약

새로운 경제정책 방향의 모색

I

경제운용전반

1

거시경제운용

가. 정책방향

- 시장에서의 공정한 경쟁을 통해 경제의 성장잠재력을 배양하는 동시에 시장 실패가 나타나는 영역에는 정부가 적극적으로 개입하여 시장경제의 한계점을 보완함
 - 전통적으로 시장경제원리의 적용은 경제의 효율성 제고라는 단일 목적을 극대화하기 위한 방향으로 운영되었으나, 새로운 정부에서는 시장경제 원리 적용확대를 통한 효율성 제고를 뒷받침하는 공정한 시장경제의 중요성을 강조
- 복지정책을 경제정책의 중요한 하나의 축으로 인식하고, 성장과 복지의 선순환이 일어날 수 있는 시스템 확립
 - 효과적이고 체계적인 재정 및 조세, 복지정책의 구축을 통해 소득분배 악화문제와 빈곤증가문제에 적극적으로 대처함
 - 전통적인 의미의 복지정책(연금, 공적 부조, 사회보험 등)과 노동정책, 교육정책을 각각 내실화하여 희망사다리 역할을 제고하게 함
- 한 분야, 한 부처 중심의 단일 경제정책보다 다양한 분야, 다양한 부처에 걸쳐 있는 여러 가지 경제정책의 효율적, 효과적 연계를 통해 정책의 일관성을 확

보하고 그 효과를 극대화함

- 규제나 행정지도 등 정부기관의 개입으로 인해 경쟁이 제한되는 경우를 방지하기 위한 감시 및 조정기능 확충이 필요
- 금융, 재정 등 각종 경제위기가 상시화되는 국내외 경제환경 변화에 대응하여 위기에 적절히 대처할 수 있는 유연한 경제시스템을 구축함
 - 국내외 경제위기가 반영되는 가장 강력한 경로인 환율의 유연성을 강화하기 위해 외환시장의 크기를 확대하는 정책을 지속적으로 추진함
 - 위기발생 징후를 사전적으로 포착할 수 있는 시스템을 구축하고, 또한 상시적으로 국제적인 공조체계를 구축하여 위기시에 사용할 수 있는 정책옵션을 확보함
- 거시경제 운영에 있어서 각종 거시 경제지표의 기획자(planner)로서의 정부 역할을 축소하고, 거시경제의 안정적 관리자(manager)로서의 역할을 강화함
 - 정부가 인위적으로 경제성장률 목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 각종 자원배분에 관여하는 구조에서 벗어나, 시장의 자율적인 조정을 존중하고 단기적인 변동성 관리에 역량을 집중함
- 경제성장의 대부분을 수출에 의존하는 경제에서, 수출과 내수가 균형을 이루는 경제를 지향함으로써 거시경제의 안정성과 경제성장의 지속가능성을 증진함
- 대외 개방을 적극적으로 추진하여 대외적으로는 한국의 경제영토를 확장하는 가운데, 대내적으로는 생산성 향상의 계기로 활용함

나. 정책과제

1) 거시경제의 안정적 운용

□ 각종 제도와 관행을 정비하여 시장경제원리가 원활하게 작용하도록 함으로써 거시경제의 안정을 도모

- 단기적으로는 경제의 잠재성장률 수준을 중심으로 경기의 진폭을 완화하도록 거시경제를 운용하고 중장기적으로는 잠재성장률 수준의 제고를 위해 경제 전 부문에 걸쳐 시장경제원리의 적용을 확산
- 정부가 매년 경제성장률 목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 각종 총수요조절정책을 실시하는 관행에서 탈피. 단, 소비자물가 상승률의 경우에는 중장기 물가상승률 목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 금리를 조절하는 금리 정책은 강화
- 외환부문의 충격을 완화하기 위해 외환시장의 외화 유동성을 확대하고, 시장에서의 환율결정 메커니즘을 확립. 이를 위해 시중의 외환을 집중 예치하는 중앙은행의 외환보유고정책을 전면적으로 재검토
- 금융부문의 건전성 규제는 강화하되, 금융시장의 혁신이 지속되도록 관련 금융규제는 완화함으로써 금융부문의 경쟁력 향상과 유연성 제고

□ 시장경제원리를 비시장 영역으로 확대하여 비시장 영역의 경쟁력 제고

- 공공부문의 운용에 시장원리의 적용을 확대하여 공공부문의 경쟁력을 강화하고 이를 통해 국가경쟁력을 제고
- 교육부문, 의료부문, 복지부문 등에도 시장경제원리를 가능한 범위 내에서 최대한 도입하여 생산성향상을 지원. 단, 이러한 분야들의 경우 공공성과 효율성이 상호 갈등을 일으키는 경우 현실 적용 가능성을 고려하여 시장경제원리의 도입을 부분적, 보충적

으로 실시하는 것을 고려

2) 공정한 시장경제의 확립

□ 공정거래확립을 위한 관련 제도를 대폭 강화

- 공정거래위원회의 공정거래 감시 기능을 대폭 강화. 징벌적 손해배상제 등 공정거래 저해행위에 대한 벌칙을 대폭적으로 강화하는 방안을 검토
- 공정거래 확립을 위해 일정 기간 “기실시된 담합 행위 등에 대한 처벌 면제 기간”을 설정하고 기존에 이루어지던 각종 담합 관행에 대하여 자진신고를 유도
- 공정거래위원회의 활동 강화를 위해 공정거래위원회의 전속고발권 독점현상을 완화하고, 타 기관에 고발권을 부여하는 방안을 신중하게 검토

□ 대·중소기업 간의 공정한 거래관행 확립을 위해 대·중소기업간 거래에 대한 감시와 감독 강화

- 철저한 검사와 상시적인 감독을 통해 원청대기업이 독점적 지위를 남용하여 하청중소기업에 피해를 입히는 사안이 발생하지 않도록 노력을 경주

□ 지원중심의 산업정책에서 소비자중심의 경쟁촉진정책으로 정책기조를 변환

- 정부가 각종 금융과 세제 지원을 통해 특정 기업이나 산업을 육성하려는 산업정책에서 탈피하고 산업정책의 중심축을 소비자중심의 경쟁촉진정책으로 전환
- 중소기업 또는 영세자영업과 소비자의 후생이 충돌할 때 소비자 후생 증대를 우선하고, 중소기업 또는 영세자영업의 경우에는 별

도로 지원하는 2단계 접근 방식(two track approach)을 구사

3) 위기에 대처할 수 있는 유연한 경제의 확립

- ☐ 재정건전성을 항상 최상위 수준으로 유지함으로써 재정위기에 의한 경제위기 발생을 예방하고, 국제적인 금융위기가 한국으로 이전되는 경향을 사전적으로 차단함
- ☐ 외환시장의 유동성을 확대하여 환율 등 외부 충격에 한국경제가 과도하게 반응하지 않는 시장시스템을 구축함
- ☐ 국내 금융기관의 국제 경쟁력 향상(국제신인도 제고, 국내외 금융기관간 상호 지분 공유 등)을 통해 외환부문의 위기 발생 시 자체적으로 외화자금 조달이 가능하도록 하는 구조를 확립함
- ☐ 개별 기업의 도산이 계열그룹 전체의 도산으로 비약하지 않도록 대기업 계열사간의 부실전달 연결고리를 약화
- ☐ 노동시장 중에서 과도하게 경직적인 부분에 대해서는 적절한 유연화조치를 하되, 실업이 곧바로 빈곤으로 이어지지 않도록 사회안전망을 확충함
- ☐ 수출부문에 과도하게 의존하는 경제에서 수출과 내수가 동시에 경제를 이끌어 나가는 경제로의 전환 도모
 - 환율의 시장결정 기능을 강화함으로써 환율이 수출과 내수에 중립적으로 작용하도록 함
 - 정부의 각종 정책 수립 시 수출부문을 우대하는 관행을 탈피하여 수출과 내수를 균형 있게 취급함

- 향후 일정기간 선진국의 경기는 침체상태일 것으로 예상되는 바, 상대적으로 경기침체 정도가 미약할 것으로 예상되는 신흥개도국에 대한 수출을 확대하여 수출의 안정성을 강화
 - 또한 개발도상국에 대한 경제개발경험 전수사업을 확대하고 문화기부를 강화하여 장기적인 수출확대 가능 국가로 육성

□ 신흥개도국의 발전으로 인해 에너지, 식량, 물 등의 부족현상이 나타날 것으로 예상되는 바, 적극적인 에너지 및 식량자원 외교와 경제적 투자를 통해 에너지 및 식량자원을 안정적으로 확보함

4) 성장과 복지의 선순환을 유도하는 복지제도의 확립

□ 원칙있는 복지제도의 확충을 통해 복지와 성장의 선순환을 유도

- 1차적으로 가장 중요한 부분은 복지재원의 마련으로, 복지제도의 확충은 재정건전성을 저해하지 않는 범위 내로 한정하다는 원칙의 정립 필요
- 복지제도의 확충은 단순히 재원과 대상을 확충한다는 차원에서 벗어나 먼저 기존 제도 중에서 불합리한 부분을 개선하여 제도 또는 정책의 효과성을 극대화한 후, 개선된 제도를 바탕으로 제도와 재원의 확충이 이루어져야 할 것임
- 복지제도의 확립은 복지의 시급성과 복지의 경제적 기여도 등을 종합적으로 고려해야 하나, 지금 단계에서는 가장 시급한 복지분야를 우선적으로 확충할 필요
 - 시급한 복지분야는 기초생활보장제도의 확대(빈곤노인계층의 문제 포함)라고 할 수 있으며, 다음으로 사회보험 사각지대의 해소, 건강보험의 보장성 강화(질병으로 인한 빈곤층 추락 방지) 등임

□ 복지와 성장의 선순환을 유도할 수 있는 기제 중의 가장 중요한 부분은 고용

관련 복지와 보육관련 부분 복지라고 할 수 있을 것임

- 일자리가 최고의 복지라는 점에서 고용관련 복지는 중요성을 아무리 강조해도 지나치지 않음
 - 고용복지 관련해서는 고용보험 및 산재보험의 적용 확대 및 내실화 등의 사회보험 관련 이슈와 고용서비스 확충, 직업 교육훈련의 강화와 같은 적극적 노동시장 정책 부분으로 구분 가능
 - 사회보험 관련 부분에서는 저소득층 및 영세자영업자에 대한 사회보험 가입을 확대하고, 실업수당의 지급기간과 지급액을 확충함으로써 실업자의 실질적인 생계지원수단으로 작동하도록 함
 - 고용서비스 확충과 관련해서는 관련 서비스인원과 서비스의 질을 획기적으로 확충, 개선하고, 직업교육훈련의 내실화는 물론 직업교육훈련 참여자에 대한 수당지급도 적극적으로 검토할 필요가 있음
- 보육관련 복지제도는 여성의 경제활동참여 확대와 출산을 제고를 통해 경제에 기여하게 되는 바, 이 부분에 대한 지원을 강화하여 위에서 제시한 두 마리 토끼를 동시에 잡을 수 있도록 노력

2

경쟁정책

가. 정책방향

□ 경쟁정책 본연의 집행기능 확립 및 강화

- 선진외국의 법제도와 비교할 때 공정거래법이 부족한 부분을 파악, 개선하여 강력하고도 공정한 법집행이 가능하도록 추구
- 현재 공정거래위원회가 수행하는 다양한 정책적 기능을 정리하여 경쟁정책을 가장 우선적이고 독립적으로 추진할 수 있도록 함
 - 기업결합, 카르텔, 시장지배적지위 남용의 3대 축을 중심으로 경쟁정책이 일관성 있게 추진될 수 있도록 기능을 개편

□ 사적해결제도의 점진적 활성화

- 사소(私訴)제도를 점차 활성화함으로써 경쟁법 집행을 공공부문과 민간부문이 나누어 담당하는 체제를 장기적으로 확립할 필요가 있음
 - 사적해결의 비중을 높임으로써 법집행의 효율성을 높이고 피해자 스스로의 구제능력을 확보

□ 정부가 원인이 되는 경쟁제한적 행위의 제거

- 규제나 행정지도 등 정부기관의 개입으로 인해 경쟁이 제한되는 경우를 방지하기 위한 감시 및 조정기능 확충이 필요

□ 공정위의 독립성과 전문성 강화

- 경제검찰로서의 공정위의 위상을 제고하고, 독립적 운영을 위한 각종 제도적 장치를 마련할 필요가 있음

나. 정책과제

1) 경쟁정책 본연의 집행기능 확립 추구

☐ 열거주의적 규제체제의 개선 검토

- 시장지배적 지위남용 등의 금지행위 규정방식을 일반적 조항으로 변경하고, 대신 금지행위의 유형을 고시나 기준 등에서 예시의 방식으로 변경하는 것을 검토할 필요가 있음

☐ 불공정거래행위 규제조항의 통합·정리

- 당사자 간 사적분쟁의 성격이 짙은 불공정거래행위는 그 규율범위를 대폭 축소하고, 정부 개입이 반드시 필요한 사건에만 한정할 필요
 - 시지남용행위로 포섭할 수 있는 조항은 이에 통합하고, 사적 분쟁 성격의 조항은 폐지하거나 좀 더 성격이 맞는 법률로 이관함

2) 사적 해결제도의 점진적 활성화

☐ 금지청구제도(injunctive relief)의 도입 검토

- 사인(私人)의 금지청구제도를 도입함으로써 경쟁당국에 의한 공적 집행을 보완하고, 법원과 선의의 경쟁체제를 확립하는 효과가 기대됨
 - 공정위의 자원을 절감하여 중요사건에 대한 선택과 집중이 가능해지며, 피해자 스스로 법적 수단을 통한 실질적 구제가 가능해짐

☐ 집단소송제도와 징벌적 손해배상제도의 점진적 도입 검토

- 집단소송제도와 징벌적 손해배상제도는 소액다수의 피해자가 존재하고 법집행이 불완전한 상황에서 불법행위를 억제하는 효과적 수단이 될 수 있음

- 다만 실행 과정에서 혼란이 있을 수 있으므로 경성카르텔과 같이 소비자 피해가 큰 위반행위를 중심으로 제도 도입을 시범 추진하는 것을 검토할 필요가 있음

3) 정부가 원인이 되는 경쟁제한적 행위의 제거

☐ 경쟁제한적 규제 개선의 실효성 강화를 위한 제도개선 추진

- 금융, 방송·통신, 에너지, 의료·보건, 교육 등 대표적인 규제산업들에 대하여 상시협의 체제를 추가로 구축하는 방안을 추진
 - 경쟁제한적 규제개선의 주체를 국무총리 또는 경제부총리로 격상하여 위상과 실효성을 강화하는 방안을 검토할 필요 있음

4) 공정위의 독립성 및 전문성 강화

☐ 공정거래위원회 조직의 중립성 강화

- 위원장 중심의 9인 상임·비상임 위원으로 되어 있는 현재의 위원회 구성을 상임위원 중심의 제도로 전환하고, 독립적 기능을 강화하는 것을 검토할 필요가 있음
 - 나아가 독립성과 객관성을 확립하기 위해 공정위의 심사·소추 기능과 심판기능 간의 분리를 강화할 필요가 있음

☐ 공정거래위원회의 법·경제분석 기능의 확대

- 공정위 내의 경제분석 기능을 담당하는 기능을 하나의 실 또는 적어도 국 정도 수준의 전문가 조직 및 인력풀로 확충할 필요가 있음
 - 개방형 내부조직으로 운영하거나 산하 국책연구기관 신설, 이것이 어렵다면 기존 국책연구기관 내의 전담조직 신설 등 검토

□ 공정거래조정원의 기능 확대 및 개선

- 향후 공정거래위원회가 수행하는 불공정거래행위 규율기능을 크게 축소하는 대신에 공정거래조정원의 역할을 확대함으로써 이를 보완
 - 불공정거래행위 사건은 공정거래조정원이 전속적으로 신청접수, 관할하고 필요한 경우에만 공정위로 이관하는 방식을 검토

□ 공정거래 정책 및 집행 방향에 대한 국가적 의견수렴

- 2013년 신정부의 출범과 더불어 미국의 경쟁법현대화위원회(Antitrust Modernization Commission, 2007)과 같이 공정거래정책 집행시스템 및 정책방향 등을 포괄적으로 논의하는 한시적 국가적 기구를 추진할 필요가 있음
 - 학계, 법조계, 산업계 등의 전문가들을 포괄하여 단기는 물론 중장기적 정책방향을 논의하여 결론을 도출

3

소비자정책

가. 현황

- ☐ 1970년대 이래 제기된 다양한 소비자 문제 해결에 대한 국민적, 정책적 수요 증대 및 변화에 대체로 대응을 잘함
 - 1970년대: 소비자 문제의 심화와 소비자정책 수요의 대두
 - 1980~90년대: 소비자정책의 본격추진으로 소비자정책의 제도적 기반이 공고히 구축되고 소비자 권익도 크게 신장
 - 2000년 이후: 경제·사회적 여건변화에 따라 정부의 소비자정책 패러다임도 '보호'에서 '지원'으로 전환

나. 문제점

- ☐ 공급자 중심의 운영체제를 유지하는 정부의 제도 및 정책
- ☐ 소비자피해 유발 사업자에 대한 책임 강화의 필요성
- ☐ 소비자문제 해결주체로서 중소기업의 소비자문제 인식 및 역량부족
- ☐ 전문성 부족 등으로 아직도 답보상태인 지방소비자 행정의 활성화 과제
- ☐ WTO체제, FTA등 국제화, 개방화에 의한 수입상품의 안전 문제, 소비자분쟁 등 국제소비자 문제의 대두

다. 정책방향

- ☐ 정부정책의 소비자 지향성 제고
- ☐ 소비자의 시장구조 개선역량 제고
- ☐ 기업의 소비자문제 책임 강화

라. 소비자정책 과제

1) 정부정책의 수요자 지향성 제고

- ☐ 정부의 기존정책 또는 신규정책 입안 시 소비자권익 관련 요인을 수요자 입장에서 재점검 및 심의
 - 가칭 ‘소비자지향성심의위원회’ 설치·운영
- ☐ 일반행정서비스에도 수요자중심 개념을 도입하여 수요자 니드에 부응하는 수준으로 개선
 - 가칭 ‘소비자중심 행정서비스 개선단’ 설치·운영
- ☐ 지방소비생활센터의 역할강화 등 지방소비자행정의 활성화
- ☐ FTA 협상에 소비자 입장 적극반영, 수입상품에 대한 소비자피해분쟁, 위해상품의 리콜정보교환 등 국제소비자문제 해결 강화

2) 시장구조의 개선

- ☐ 사업자의 결합책임요건이 너무 엄격하여 제조물책임제도 운영의 장애가 되는점 등 현행 제조물책임법의 문제점 개선
- ☐ 품목별 법령과 절차 등이 상이하여 혼란을 초래하고 정보 접근이 곤란한 현행 리콜제도의 문제점을 개선

3) 소비자의 역량 제고

- ☐ 고령화시대에 걸맞은 특화된 노인소비자정책의 추진
- ☐ 장애인, 결혼이민자, 탈북자 등 취약 소비자대상 정책 강화
- ☐ 소셜커머스, 파워블로거 공동구매 등 새로운 소비자문제 대응 및 소비자피해 빈발 분야의 시장구조 개선
- ☐ 허례허식적 관혼상제, 충동구매, 과시소비 등 비합리적 소비관행의 개선 및 새로운 소비문화 창출

4) 기업의 소비자문제 책임강화

- ☐ 고의적인 소비자피해유발 사업자의 유사행위 억제를 위해 징벌적 손해배상제도 도입
- ☐ 소비자분쟁해결에 중재제도를 도입 (현재의료분쟁해결에 중재제도 도입중)
- ☐ 다수소비자의 집단적 피해사건의 일회적·통일적 해결을 위해 집단소송제도를 도입(현재 증권분야만 도입중)

- 단체소송요건의 구체화 및 명시 등 단체소송 활성화방안 강구(“2006년 단체소송제도 도입 이래 소송실적 1건에 불과”)
- 분쟁조정기간에 시효중단 효력부여, 소비자분쟁조정기관간 업무표준화 등 소비자분쟁조정제도 운영의 효율성 제고
- 중소기업의 소비자문제책임강화 지원
 - 중소기업의 소비자친화경영지원센터 설치·운영 지원
 - 소비자중심경영(CCM) 인증제도를 중소기업까지 확대

4

대외경제정책

가. 정책방향

□ 대외의존도 심화의 해소를 통한 내수와 수출의 선순환 구조 확보

- 현재 한국은 선진국에 비해 대외의존도가 매우 높음
- 수출품목의 다변화와 기존 수출품목의 고부가가치화를 통하여 일부품목의 수출부진이 전체 수출에 영향을 미치는 것도 해소해야 할 과제임
- 특히 중국의 산업구조 변화에 따라 한국의 산업구조의 재편도 고려하여야 할 것임
 - 현재 중국은 첨단산업의 발전을 위하여 모든 노력을 기울이며, 저부가가치 산업의 수출을 위한 투자는 더 이상 허용하지 않고 기존의 외국인 투자기업들에게도 각종 의무를 부과하고 있음
 - 중국은 동부해안지방과 서부지역의 경제수준 격차를 줄이기 위해 서부대개발을 추진하고 있음
 - 따라서 이러한 중국정부의 정책변화에 대한 분석을 통해 한국기업의 진출 방안이나 산업구조의 조정문제에 적극적 고려 필요

□ 대중 및 대미 경제외교의 조화 있는 운용

- 중국에 대한 무역의존도가 심화되어 중국경제의 부침에 따른 한국경제에 문제 발생
- 2극체제의 대두에 대한 대비뿐만 아니라 한국경제의 장기적인 지속가능한 발전을 위해서는 중국 및 미국과 한국경제의 조화 있는 발전이 필요

□ 대외부문의 성장동력으로 활용

- 한국경제의 부존요소나 규모를 고려해보면 대외부문을 고려하지 않은 경제발전은 달성하기 어려운 것이 사실
- 한국의 무역수지흑자에 대한 선진국이나 개도국들의 반응을 고려하고 한국의 발전위상에 적합한 국제사회에서의 책임과 역할을 고려하면 무역정책의 기조는 지속적인 흑자의 시현보다는 확대균형이 더 바람직한 것으로 판단됨
 - 지속적인 흑자의 시현은 무역분쟁을 촉발할 수 있고 종전의 일본이나 중국이 경험한 바 있는 환율조정 압력 등의 국제사회의 반발을 초래할 것임
 - 중국이나 일본과 달리 한국의 경제적 규모를 감안해보면 무역흑자의 지속적인 시현은 장기적으로 불가능할 것임
 - 따라서 흑자규모는 줄여나가되 전체수출입 규모를 늘려가는 것이 한국경제의 지속가능한 발전을 위하여 필요

나. 정책과제

□ FDI 도입 활성화

- 외국인투자 도입을 활성화하는 최선의 방법은 기업하기 좋은 환경을 조성하는데 있음
 - 외국인투자에 대한 배타적인 사회인식을 개선하고 법적인 안정성을 구비하여 외국인투자의 도입을 촉진해야 함
 - 법적인 규제수단을 충분히 확보하고 도입된 FDI에 대해서는 확실한 법적보장을 해주는 것이 필요
 - 투자의 내용에 있어서도 고용에 도움이 되는 외국인투자 도입을 확대하기 위한 조치 필요
- 법인세나 소득세의 특별대우는 내국민에 대한 역차별 문제를 야기할 수 있으며 국민정서상 현 수준을 초과하는 우대조치의 도입은 어려울 것으로 판단됨

- 따라서 기업의 경영환경측면에서의 지원이 요구됨
 - 과거의 지원수단이었던 각종 보조금이나 특혜금융의 제공은 WTO의 보조금협정에 의해 위법적인 정책수단이 되었음
 - 따라서 각종 규제철폐를 적극 추진하여 기업의 운영에 도움을 주는 방향으로 전환해야 함
- 포트폴리오투자의 경우 새로운 규제를 도입하기보다는 국내증권 및 채권시장의 발전을 통한 규모의 확대를 도모하여 대외충격완화를 추진하는 것이 바람직함
- 현재 인천, 광양만권, 부산진해, 대구경북, 새만금군산, 황해 경제자유구역(Free Economic Zone: FEZ)을 운영 중이나 여러 가지 규제완화 등의 지원에도 불구하고 가시적인 외국인투자 증대효과를 가져오지 못하고 있음
 - 기반설비의 조성과 주거단지의 건설 수준에 머물러 있음
 - 기존의 6개 경제자유구역의 구조조정이 필요함
 - 지역안배차원에서 무분별한 경제자유구역 설정은 지양되어야 함
 - 한국의 경제발전수준이나 지리적 특성을 감안하면 특정구역을 지정하는 것보다는 전국적인 기업경영환경의 개선이 더 효율적임

□ FTA의 전략적 추진

- WTO의 도하개발아젠다(Doha Development Agenda: DDA)의 협상부진으로 세계 각국의 FTA에 대한 의존도는 심화
- 한국은 대부분의 주요경제권과 FTA를 체결한 상황이나 중국과의 FTA는 협상초기단계에 있고 일본과의 FTA는 농업, 기술이전 등에 견해차이로 협상이 중단된 상황
- 중국과의 FTA는 국내외적인 파장이 미국과의 FTA보다 더 심각할 가능성이 매우 높음. 특히 농업분야에서 중국과의 FTA 체결로 인한 국내생산기반의 붕괴에 대한 우려는 매우 우려할 만한 수준

- 중국과의 FTA는 민감한 농업부문은 협상에서 제외한다는 선행조건을 제시하고 추진하여야 할 것임
- 그러나 중국과의 FTA는 한국경제의 지속적인 성장을 위해서 중국의 국내시장을 선점한다는 의미에서 반드시 추진해야 할 과제임
- 일본과의 FTA도 한국의 기술수준 향상과 지속적인 대일 무역수지 적자의 해소를 위하여 체결이 필요
 - 일본의 기존 FTA는 대부분 농업을 제외하고 있는 것이 현실이며 한국의 농산물 수출은 많은 품목에서 일본의 수입농산물 시장의 대부분을 차지하고 있음. 따라서 한일 FTA로 인한 한국산 농산물 수출의 급격한 증대는 기대하기 어려운 상황
 - 따라서 농산물 시장에 대해 유연한 입장을 보인다면 한일 FTA의 성사가능성이 매우 높아질 것을 감안한 전략적 접근방법이 필요한 시점임
 - 아직까지 일본의 FTA는 수준 높은 FTA라고 볼 수 없으며, 따라서 한국이 일본과 한국의 기존 FTA와 같은 수준 높은 FTA를 체결할 수 있다면 일본시장에서 한국의 입지가 높아질 수 있음
- 한·일, 한·중, 한·중·일 FTA의 시행순위에 대한 전략적 고려 필요
 - 중국과 일본 양국 모두 한국이 다른 국가가 먼저 FTA를 체결하는 것은 바라지 않고 있음
 - 따라서 이들의 이러한 입장을 활용하여 국익에 도움이 될 수 있는 우선순위에 대한 선택을 하여야 할 것임
 - 한·중, 한·일 FTA의 경우 국내적인 공감대가 형성되지 못한 상황에서 지나치게 빨리 추진하는 것은 득보다는 실이 더 많을 수 있음은 한미FTA의 경우를 고려해 보면 확실히 드러나는 사실임
 - 따라서 협상을 추진하되 FTA로 인해 이득을 볼 수 있는 협상결과를 도출할 수 있고 국내적인 공감대가 확보될 경우 협상타결을 선언하고 국회비준을 추진해야 함

- 임기 내 타결을 목표로 신속히 추진하는 것은 무리가 따를 수 있음
- 최근 일본의 협상참여로 관심이 집중되고 있는 TPP(환태평양진
략적경제동반자협정: Trans Pacific Strategic Economic
Partnership) 참여여부에 대한 고려도 필요
 - TPP는 2005년 6월 뉴질랜드, 싱가포르, 칠레, 브루나이 4개국
체제로 출범한 다자간 자유무역협정으로 2015년까지 모든 무
역 장벽 철폐를 목표로 함
 - 미국이 적극적으로 협정 가입을 추진하고, 아시아 국가들의 동
참을 유도하는 것은 중국을 견제하려는 의도가 크게 작용하고
있는 것으로 판단됨
 - 한국은 일본을 제외한 대부분의 TPP참여 국가들과 이미 FTA
를 체결한 상황이므로 TPP의 추진이 확실시되지 않는 이상
이에대한 참여는 큰 실익이 없으며 FTA 체결시 개방에서 제
외한 민감품목에 대해서도 개방이 요구된다는 점을 감안하면
TPP에의 참여 여부는 신중히 결정해야 할 사안임
- 신규 FTA를 적극적으로 추진하기보다는 현재 완전히 활용되지
못하고 있는 FTA를 활성화하고, 기존 FTA의 개선을 통한 한국
수출상품에 대한 무역장벽 완화를 가시화하기 위해 시급히 노력
해야 함
 - FTA의 영향을 가시화하기 위해 원산지증명의 발급 등 현재 지원
하는 각종 지원을 중소기업에 대상으로 지속적으로 확대할 필요

□ ODA 지원의 규모 확대와 효율성 제고

- 한국의 국제경제에서의 위상에 적합한 원조규모의 확대가 요구
 - 그러나 현재 한국의 원조수준 확대에 대해 국내빈곤계층에 대
한 지원이 우선되어야 한다는 부정적인 시각도 국내에 존재
 - 하지만 대외원조는 원조로 끝나는 것이 아니고 한국에 대한 인
식 제고, 원조를 통한 경제협력강화를 통한 경제적 이익 확대
등의 부수적 효과도 있음을 감안하면 지속적인 원조규모의 확
대는 필수적인 사안

- 유·무상원조의 지원기관이 외교통상부와 기획재정부로 나누어져 있고 총괄기능을 국무총리실에서 수행하도록 되어 있어 부처 간의 의견차이로 인해 효율적인 원조지원에 문제 발생
 - 중점지원국도 KOICA, EDCF 공동으로 선정한 국가도 있지만 각 기관 단독으로 선정한 국가도 있어 국가전체 차원에서의 의사결정이 이루어지지 못하고 있음
 - 원조지원기관의 일원화가 필요. 기존 지원기관을 통합하여 가칭 대외원조청 등을 신설하는 방안도 고려해볼 수 있음
- 한정된 자원으로 100개국을 넘는 국가를 원조하기 때문에 사업 단위별 원조 규모는 매우 적을 수밖에 없고 지속적인 사업의 추진에도 어려움이 있음. 또한 다양한 지원기관에 의한 원조의 중복화 문제도 나타나고 있음
 - 국가적 우선순위에 따른 중점지원국과 원조중점분야 선정을 재검토하고 이를 시행하는데에서 효율성을 증대하고 중복이 없도록 해야함
 - 기술협력과 자금협력사업간의 상호연계를 강화시켜야 함
- 양자·다자, 유상·무상 구속성·비구속성간의 적정 규모를 산정하고 지역별 원조 구성의 적절성을 확보해야 함
 - OECD는 비구속성원조(untied)의 비중을 높일 것을 권고
 - 또한 아시아 지역에 집중되어 있는 원조 지원대상국을 아프리카, CIS 등으로 확대하는 방안도 고려해야 함
 - 이와 더불어 작은 예산규모로 효과적인 지원이 가능하도록 한국의 비교 우위분야에 대한 적극적 지원이 요구됨(한국은 최빈개도국에서 선진개도국으로 성장한 역사가 그리 오래되지 않아 한국의 경험에 대한 개도국들의 수요가 매우 높음)
- ODA의 활성화를 통한 봉사단의 해외파견 추진 등으로 청년실업의 해소나 은퇴자의 취업기회 제공 수단으로도 활용가능

5

금융정책

가. 정책방향

1) 금융불안 반복의 근절

- ☐ 차기 정부 금융정책의 최우선 목표는 금융불안 반복의 근절
 - 1997년 경제위기 이후 반복된 금융불안이 실물경제에 부담을 준 것이 우리나라 금융부문의 현주소
 - 이를 위하여 ‘금융정책 및 감독시스템 개혁’이 주요 정책과제로 추진될 필요
 - 새로운 금융불안의 원인이 될 수 있는 ‘잠재 구조적위험 요인의 관리’로서 대규모 복합금융그룹의 감독 문제에 대한 대응책이 필요
 - 현재 최대 금융불안 요인인 가계부채 관련 위험관리 방안을 마련해야 함

2) ‘관리된 개방’의 지향

- ☐ 개방은 기본적으로 추진하되 위험은 관리하는 ‘관리된 개방’을 지향
 - 달러화의 위상하락, 미국·EU 등 전통 선진경제의 위상하락과 함께 이를 바탕으로 한 아시아 경제의 부상과 중국 위안화의 결제 통화 움직임 등 국제금융질서의 변동 조짐이 나타나고 있음
 - 국제금융질서의 변화에 대한 능동적 대응방안으로 아시아금융협력을 강화할 방안을 마련해야 함

3) 금융수요 변화에 대응한 금융기능 개선

- 고령화, 기술변화, 분배악화(양극화) 등 근본환경변화에 기인한 금융수요의 변화에 대응한 금융기능의 개선 추구
 - 고령화 대비 연금제도의 개선과 금융환경의 구축이 필요
 - 기술변화에 따른 성장동력 변화에 대응하기 위하여 중소기업 정책 금융지원체제의 정비와 혁신금융 및 투자은행 기능 개선이 필요
 - 양극화에 대응하여 지속가능한 서민금융체제 구축이 필요

나. 주요 정책과제

1) 금융산업 정책 기본방향 재정립

- 향후 금융산업 정책의 기본방향은 '성장선도' 보다는 '수요부응'과 '위험관리'로 안정적 성장에 기여하는 데 두는 것이 바람직
 - 고령화, 기술변화, 분배악화 등으로 달라진 금융수요에 적절히 대응할 수 있도록 정책방안 마련
 - 현재의 국제금융환경 아래 '금융산업 성장선도 전략(이른바 금융산업의 삼성전자 키우기 전략)'의 추구는 위험부담이 과도
 - 국제금융시장의 불안정성이 상당 기간 지속될 전망이다 이에 따른 위험관리가 향후 중요한 금융정책의 과제가 될 것임

2) 가계부채 위험관리

- 가계부채 위험관리를 위한 단기방안으로는 서민금융기관의 개혁방안을 마련해야 함
 - 새마을금고, 신협 등 상호금융기관의 제도개혁 방안을 마련해야 함
 - 서민금융금고로 두 제도를 일원화하고 금융감독원과 예금보험

공사로 감독기관과 예금보험제공기구를 통합하는 방안 검토

□ 한편 가계부채의 구조적인 위험 해소방안으로 주택금융제도의 개혁방안을 마련

- 주택담보대출의 장기화가 필요하며, 이를 위해 주택금융공사를 활용한 주택담보대출의 증권화를 통한 유동화 제도를 마련

3) 금융정책 및 감독시스템의 개혁

□ 금융정책 및 감독의 정치적 독립성 강화

- 현재 행정부처 인사와 동일시되는 금융위원회 위원 인사관행을 타파하고 반드시 임기를 보장
- 금융위원회 위원의 임기를 현행 3년에서 4년 이상으로 늘리고, 임기를 분산하여 순차적으로 교체

□ 금융안전망 구성기구 간 협의체 구축

- 정치적 독립성이 확보된 금융위원회를 중심으로 예보, 한국은행 등 금융안전망 기구가 참여하는 '금융안전망 협의체'를 법적 기구로 설치
 - 동 기구는 예보의 기금건전성, 금융기관의 건전성 상황에 대한 각 기구의 견해 등을 포함하여 금융시스템 관련 사항을 정기적으로 협의하고 그 결과를 대통령과 국회에 보고

□ 금융감독원의 공무원 조직 개편 및 금융위원회와의 통합 검토

- 금융감독원과 금융위원회 사무처의 갈등 해소, 동시에 금융감독원의 공적 책임성과 윤리의식을 제고하고 비리유인을 차단하기 위하여 공무원 조직으로 개편

□ 금융소비자 보호기능을 전담하는 '금융소비자 보호원'을 별도기구로 설립 검토

4) 대규모 복합금융그룹 감독 강화

☐ 대형 복합금융그룹의 건전성 감독 강화방안 마련

- 은행 중심 금융그룹의 건전성 기준을 강화하는 방안 검토
- 대형 복합금융그룹에 대한 일원화된 감독체제 구축
 - 현재 업권별로 조직되어 있는 금융감독원에 대형 복합금융그룹을 전체로 감독하는 금융그룹감독팀(가칭) 구축

5) 아시아 금융 협력 강화

☐ 아시아 역내 주요통화 결제체제 구축

- 중국의 위안화 결제통화 움직임에 대응하여 한·중·일 통화의 직접 결제망 구축을 추진

☐ ASEAN+3 자본시장 구축

- 2003년 이후 진행 중인 아시아채권시장발전논의(ABMI: Asia Bond Market Initiative)를 활성화하여 유로본드 시장에 비견되는 아시아채권시장 구축에 노력
 - 아시아채권시장의 인프라 기구로 아시아 역내 기관투자자 개
념 정립, 역내 결제기구, 역내 신용평가사 설립 추진

6) 고령화 대비 금융환경 개선

☐ 국민연금의 지배구조 개선과 자본시장의 역할 강화

- 운용위원회의 독립성과 전문성을 강화할 수 있는 지배구조 개선방안 마련
- 국민연금의 의결권 행사 등 기업지배구조 참여에 대한 원칙과 절차를 확립

☐ 사적연금저축의 활성화와 주택유동화 상품의 성장환경을 조성

- 자발적 노후대비를 유도하기 위하여 개인연금에 대한 세제혜택 상향 조정 검토
- 주택이 보유자산의 대부분인 우리나라 가계의 자산구조 특성을 감안하여 주택연금 등 주택유동화 금융상품이 성장할 수 있도록 환경 조성

7) 중소기업 정책금융지원 체제 정비

☐ 중소기업 정책금융지원의 일원화된 관리체제를 구축

- 일차적으로 각 중소기업에 대한 정책금융지원 내역정보를 일원 관리하고 정기적인 성과평가를 실시하는 체제를 구축
- 성과평가를 기초로 각 지원제도의 상대적 효율성, 목적 대비 효율성을 평가하여 지원제도의 개선을 모색

☐ 중소기업 금융지원을 한시화하고 중견기업에 대한 지원제도를 마련

- 중소기업 금융지원에 졸업제도를 도입하여 일정 기간(예: 5년) 이후 자동적으로 지원이 중단되도록 하여 지원의 장기 지속을 방지
- 동시에 중소기업 차상위 규모의 중견기업에 대해서도 축소된 범위의 지원제도를 도입하여 도덕적 해이를 최소화하고 제도를 합리화

8) 사모펀드 규제체계의 통합

☐ 혁신금융과 투자은행 기능 활성화를 위하여 사모펀드 규제체계를 통합, 정비하고 설립을 최대한 자유화

- 사모펀드는 혁신금융과 투자은행 기능 수행에 있어 자금이 공급되는 주된 경로
- 현재 제한적으로 특수 목적을 위하여 설립되는 사모펀드가 법적

으로 허용되며, 각 부처가 각기 다른 법의 목적 달성을 위하여 허용되어 오면서 법적 혼란도 존재

- 혁신금융, 투자은행 기능 활성화를 위해서는 설립목적에 제한을 두지 않고 사모펀드규제를 일원화하고 자유화할 필요

9) 지속가능한 서민금융체제 마련

- 서민금융정책의 목표를 '저신용자에 대한 신용공급 확대'에서 '서민의 자활지원'으로 전환

- 소득증대 지원목적이 아닌 신용공급은 상환불가능한 부채증가를 야기하여 궁극적으로는 서민의 금융적 파산을 초래할 위험이 있음

- 이를 위해 '신용정보인프라 개선'을 추진해야 함

- 신용정보인프라 개선을 위하여 신용정보관리의 독립성과 안정성 제고방안을 마련
- 더불어 공적우량 정보 유통확대를 신속히 실시

- 서민의 자활금융 지원제도로써 사회적 금융(Social Finance) 활성화

- 민간자생의 사회적금융 단체를 소규모로 장기간, 지속적으로 지원하는 2009년 이전의 지원체제를 부활하여 현재의 정부주도 체제와 병행
- 사회적금융기관의 법적 개념을 정립하고 자금지원자격과 사후감독 및 성과평가 체계 정립

6

재정 · 조세정책

가. 정책방향

1) 재정 건전성 강화

- ☐ 재정건전성이 훼손되는 경우 대외충격에 대응한 재정정책을 효과적으로 실시할 수 없게 되는 최악의 경우가 발생하기 때문에 재정건전성을 견지하는 것이 바람직함
- ☐ 재정건전성의 중장기 지표는 국가채무로 단기 지표로 재정수지를 활용할 수 있음
 - 국가채무를 중기적으로(5년 정도) 30%로 낮추고, 장기적으로 20%대에서 운용하는 것이 바람직함
 - 재정수지의 경우에는 평상시에는 0%에서 -2% 사이에서 운용하고, 대외충격에 대비하는 경우 -5% 보다는 작은 적자규모가 바람직할 것임
- ☐ 재정건전성을 견지할 수 있는 수단은 재정준칙을 제도화하는 것과 재정지출을 통제하여 재정건전성을 견지하는 것으로 나누어볼 수 있음
 - 재정준칙의 설정에 있어서는 국가채무, 지출상한, 재정수지 하한 등을 헌법, 법률, 시행령 등에 규정하는 방법들이 있는데, 다른 국가들의 경험을 살펴보면 지출상한을 설정하는 것이 가장 효과적인 것으로 보임
 - 완전히 제도화된 재정준칙은 아닐지라도 일정한 재정준칙을 비공식적으로라도 정해 재정건전성을 추구할 수 있음
 - 향후에는 “세입내 세출”, “기초수지 균형” 또는 “국가채무 증대

를 초래하지 않는 세출·세입 규모” 등의 준칙을 정해 지켜나가야 할 것이며 이를 어느 정도 제도화하여 구속력을 부여할 것인지는 신중한 검토가 필요함

2) 지속가능한 복지재정과 복지정책

☐ 복지정책은 재정건전성과 조화를 이루어야 지속가능함

- 복지를 위한 재원은 세수증대, 세출조정, 국가채무 증대 등 세가지 형태로 조달이 가능함. 국가채무를 늘이면서, 즉 빚을 내서 복지를 확대하는 경우 대외충격 발생시 이에 효과적으로 대응하지 못하고 경제위기를 맞을 가능성이 커짐. 이로 인해 경제·사회가 뒷걸음치게 될 것임. 또한, 이전 세대로부터 현재 세대로의 바람직하지 못한 세대 간 소득이전이 나타나게 됨
- 따라서 복지 확대를 위한 재원은 세수증대와 세출조정을 통해 마련하는 것이 바람직함

☐ 지속가능한 복지정책을 위해서 다음과 같은 정책 기조를 설정하는 것이 바람직함

- “빚을 내서 복지를 확대하지는 않겠다” “다음 세대의 부담으로 현세대의 복지를 늘리지는 않겠다”는 정책 기조를 천명함
- 아래에서 정리하고 있는 세수 확충을 통해 추가적으로 얻는 재원을 복지에 우선 배정하고, 복지 재정 확충을 위한 세출 구조조정을 지속적으로 시행함

3) 고용친화적 재정 및 조세제도로의 개선

☐ 고용친화적 정책의 중요성

- 구조적 고용저하에 대응한 새로운 정책기조를 정립해야 하는 시기가 왔으며, 재정정책 기조를 고용친화적으로 설정해야 함

□ 성장의 고용 효과가 세계화, 숙련편향 기술발전, 제조업과 수출 중심의 성장 등으로 인해 지속적으로 낮아지고 있음.

○ 낮아진 성장의 고용 효과로 인해 고용없는 성장이 나타나고 이로 인해 사회통합이 저해되고 있음. 성장의 고용효과가 크게 나타났던 시기에는 성장중심 정책이 성장과 사회통합을 동시에 달성할 수 있어, 성장중심 정책이 사회적으로 쉽게 수용될 수 있었음

○ 이제는 이러한 성장중심 정책이 사회적으로 수용되기 어려워졌으며, 정책의 패러다임을 성장중심에서 고용중심으로, 제조업중심에서 서비스산업중심으로, 수출에서 내수중심으로, 정부주도에서 시장중심으로 전환해야 하는 시기가 되었음

□ 고용친화적 재정 및 조세 정책은 아래의 요소를 담고 있어야 함

○ 사회보험료 감면을 중심으로 한 임금보조사업의 확대

나. 정책과제

1) 복지재정 확충

□ 복지 확대를 위한 재원은 국가채무 증가가 아닌 세수증대와 세출조정을 통해서 마련하는 것이 바람직함

□ 현재 우리나라의 GDP 대비 사회복지지출 비중은 9.5%로 OECD 평균인 19.5%의 절반에도 미치지 못하고 있음

○ 2035년경에 OECD 평균 수준인 19.5%를 목표로 하는 것이 적절할 것임. 이렇게 하기 위해서 2035년경에 조세부담률을 25% 정도로 높여야 하고 이를 위해서는 매 5년마다 조세부담률이 1%p 가량 높아야 함

○ 조세부담률의 제고와 함께 재정 지출 분야간의 세출 구조조정을

통해서 복지 재정 지출을 높여가야 함

- 복지지출내에서도 새로운 대규모 사업을 시작하기 보다는 국민연금, 건강보험, 기초생활보장제도 등 현재의 복지제도내에 대규모 존재하는 사각지대를 해소하는 것에 우선순위를 두어야 함

2) 세출 구조의 선진화(복지/교육/국방/경제 등의 분야별 구성의 개선)

- 우리나라 재정지출 구조는 예산 편성에 있어서의 경직성으로 인하여 신속한 개선이 이루지지 못하고 있으며, 향후 효과성이 낮은 것으로 인식되는 지출분야의 세출을 과감하게 감축해야 함
- 우리나라 세출구조에서 복지지출은 낮고 경제지출은 높은 것으로 나타남
- 경제지출내에서 농어촌 사업, 중소기업 지원 중 효과성이 낮은 사업을 과감하게 축소하는 것이 필요함. 이들 지원 사업 중 일부는 오·남용이 우려되는 내용들이 있음
- 교육지출의 경우 중앙정부의 재정지출 중 초·중등교육 예산을 줄이고 고등교육 예산은 증가시키는 세출구조조정이 필요함

3) 응능 부담 원칙의 실현과 세수의 확충

- 복지를 중심으로 한 재정소요 증가를 재정건전성을 훼손하지 않으면서 충족시키기 위해서는 세수 확충이 필수적임
- 세수 확충은 세율 인상, 비과세·감면 축소, 세원 양성화의 세 가지 수단을 통해 달성할 수 있는데, 이중 세율인상보다는 비과세·감면 축소, 세원 양성화가 바람직함
- 개인소득세수를 증대하는 것이 세수 확충을 위한 가장 효율적이며 공평한 세

제 개편이 될 것임

- 현재 우리나라 GDP 대비 개인소득세수는 OECD 평균의 절반에도 미치지 못하는데, 이는 개인소득세율이 낮기 보다는 비과세·감면이 너무 많고 세원 포착이 여전이 낮은 데 기인하고 있음
- 현재의 지방세분을 포함한 최고 개인소득세율의 OECD 평균은 41.7%로 거의 같은 수준임. 현재보다 세율을 더 높이는 것은 바람직하지 않음
- 개인소득세에서 일부 비과세·감면 조항은 축소가 가능함
- 법인세의 경우 임시투자세액공제제도를 폐지하는 것이 바람직함

□ 음성·탈루 소득에 대한 과세를 강화할 필요성 있음

- 이를 위하여 현재 프랑스에서 시행중인 『생활수준에 의한 소득 추계 과세제도』의 도입을 검토할 필요
- 고소득 종교인, 연예인 등의 과세를 정상화할 필요성 있음

4) 조세구조 선진화(조세체계의 간소화)

□ 개인소득세, 법인세, 소비세, 재산 관련세, 상속·증여세 등 주요 세제의 구성은 향후 개인소득세의 비중이 증가하고 재산 관련세가 소폭 증가하는 방향으로 세제 구성이 개선되는 것이 바람직함

- 개인소득세 세율 소폭 인상, 여러 관련 비과세·감면 제도 개선, 세원 양성화를 통하여 개인소득세 비중을 높여가야 함
- 법인세의 경우 법인세율을 경쟁적인 수준으로 유지하고 감가상각제도를 보다 개선하는 것이 필요함
- 재산 관련 세금은 보유세는 높이고 거래세는 낮추는 방향으로 지속적으로 개선해야하며, 종합부동산세는 서서히 폐지하고 재산세

율을 높이는 것으로 대체하는 것이 바람직함

- 상속·증여세는 제도 자체를 개선하는 것보다 현재의 제도를 제대로 시행하는 것이 보다 중요함
- 부가가치세를 높일 필요성은 크지 않으며, 통일이 되는 경우에는 부가가치세율을 3-5%p 가량 높여야 함. 통일에 필요한 재원은 부가가치세와 법인세 인상을 통해 마련하는 것이 현실적인 방안일 것임
- 목적세(교육세 등)는 중장기적으로 본세에 흡수하는 것이 바람직함
- 부가가치세와 개별소비세는 통합하고 부가세 복수세율을 도입하는 것이 바람직함

5) 근로친화적인 조세제도: 근로장려세제와 사회보험료 감면 확대

- ☐ 근로장려세제 보조율을 높이고 보조 최대 금액도 높이는 것이 필요함
- ☐ 2011년에 도입된 사회보험료감면제도를 향후 확대하는 것이 필요함

6) 조세 행정의 개선

- ☐ 부가가치세 간이과세제도는 폐지하고 면세점을 설정하는 것으로 대체하는 것이 바람직함
- ☐ 세무조사를 과학화, 체계화하고 세무조사 비율을 높일 필요가 있음

7

부동산정책

가. 정책방향

□ 주택정책의 기본방향과 정부개입 방식

○ 단기적인 집값 안정보다 ‘주택시장의 정상화’

- 정부는 주택공급에서 민간과 경합하지 말고 소비자들의 소득과 취향에 부합되는 지역·유형·점유형태별 다양한 주택의 안정적 공급을 지원하는 촉진자(enabler)의 역할에 치중하는 것이 바람직함

○ 사회적 취약계층의 주거복지 향상

- 저소득층 등 사회적 약자의 주거복지를 향상시키기 위해서는 단순히 주택서비스만을 제공하는 차원을 넘어 정책대상가구의 ‘삶의 질’과 연계된 제반 복지서비스를 제공하는 종합적인 접근이 필요함

○ 거시경제 안정에 기여하는 주택정책

- 과도한 대출에 의존한 주택수요 증가나 과잉공급은 주택시장 여건이 반전될 경우 시스템리스크를 초래할 수 있으므로 급격한 주택가격 변동, 주택의 과잉공급, 주택관련 대출증가 등을 적절하게 모니터링하고 관리할 필요가 있음

○ 주택점유형태에 대해 중립적인 주택정책

- 자가주택과 임대주택의 적절한 조합을 추구하면서 전세위주에서 월세로의 구조변화가 원활히 이루어지도록 관리하고 다양한 임대주택 공급이 이루어지도록 유도할 필요가 있음

○ 주택정책의 수립과 집행에 있어서 중앙과 지방정부의 역할 설정

- 국지적인 성격이 강한 주택시장의 속성상 지역적 수요·공급 특

성을 감안한 접근과 지방정부의 역할이 중요한 반면, 국가적 차원의 정책 목표를 달성하고 광역적 주택정책을 조율하기 위한 중앙정부와 지방정부의 유기적 협조체계 구축이 필요함

나. 정책과제

1) 수요관련 정책

□ 기본 방향

- 금융을 통해 주택을 구입할 의사와 능력이 있는 가구에 대해 주택대출을 안정적으로 공급하되 주택담보대출의 급격한 증가가 대출기관의 자산건전성에 미칠 수 있는 잠재적 위험을 관리
- 주택관련 세제는 주택가격의 안정보다는 지방정부의 재원조달 기능을 중시하고 조세 원칙에 입각하여 운용

□ 주택금융

- 주택대출 상품의 구조 안정화
 - 거시건전성 및 금융소비자 보호 차원에서 금리변동에 민감하고 차입자의 위험부담이 큰 변동금리 주택담보대출 상품을 장기 고정금리 모기지로 변환시켜나가야 함
- 주택금융을 통해 자가구입이 가능한 일부 저소득·저신용층의 실 수요자에 대한 주택대출의 선별적 확대
- 장기 자금 조달원의 확대
 - 주택담보대출기관은 대출자금의 90% 이상을 단기 예금을 통해 조달하고 있어 MBS, 커버드본드 등 자본시장을 통한 장기적인 자금조달을 확대할 필요가 있음
- 거시건전성 규제의 개선
 - 투기억제를 목적으로 개별 차주의 신용위험과 원리금 상환능

력을 고려하지 않고 지역에 따라 획일적으로 적용되는 현행 DTI, LTV 규제를 장기적으로 대출기관들의 자율적 심사에 맡기고 이들의 자산건전성을 금융감독당국이 감독, 규제하는 방식으로 전환하는 것이 바람직함

○ 주택담보대출시장에서 금융소비자보호 장치 구축

- 고위험 주택담보대출에 대한 소비자 교육을 제도화하고 그 이행 실태에 대한 감독을 강화할 필요가 있음

□ 주택관련 세제

○ 주택관련 조세의 기능 정립

- 조세는 부동산 주택가격 안정 목적보다는 조세의 기본원칙에 부합되도록 장기적이고 안정적으로 운영하는 것이 바람직함

○ 주택관련 조세의 적정 부담 수준 설정

- 우리나라의 부동산 관련 세금부담은 OECD 국가 중에서 가장 높은 편이므로 전체적인 세부담을 높이지 않으면서 보유세와 거래세의 합리적인 조합을 찾는 것이 바람직함

○ 자가보유와 임대, 전세와 월세간 차등 과세 해소

- 1가구 다주택보유에 대한 양소도득세 중과세제도를 폐지하고 임대주택에 대해 중부세를 비과세하되 임대소득에 대해 소득세를 부과하고 임차인에 대한 임대료 소득공제를 통해 월세와 전세의 세금부담이 같도록 세제를 개선

2) 공급관련 정책

□ 기본 방향

- 주택의 양적 부족 문제는 해소되었으나 소득 증가에 따른 주거면적 증가 수요와 질적 요구 증대, 국지적 수요·공급의 불일치를 해소하기 위한 신규공급과 기존주택의 질적 개선을 위한 증·개축이 필요함

□ 수요에 부응하는 공급 제도 구축

- 공공부문의 택지공급 독점, 분양가 규제와 그에 수반되는 부차적인 규제, 재건축에 대한 규제 중심의 현행 공급제도를 근본적으로 개선

□ 재건축, 재개발 및 도시정비 활성화

- 도시내 주택공급과 기반시설 정비, 도시공간구조의 개선을 위한 도심 재개발과 재건축의 활성화

□ 노령화에 따른 노령인구 거주 주택의 리모델링 등 지원

- 평생 거주할 수 있는 신규주택의 건설과 기존주택의 적절한 리모델링을 통해 고령자들이 편안히 거주할 수 있는 시설과 디자인을 갖춘 주택의 공급확대를 지원

□ 주택청약제도의 개선

- 주택 부족을 전제로 1가구 1주택 중심으로 만들어진 현행 청약제도를 근본적으로 개선하고 적용 범위를 공공부문에 한정하는 것이 바람직함

3) 주거복지 정책

□ 기본 방향

- 시장에서 주거문제를 해결할 수 없는 취약계층이 일정 주거수준을 달성할 수 있도록 효과적으로 지원하기 위해 정책 대상계층과 지원 우선순위, 지원 수단과 그에 따르는 재원 소요 및 부담주체를 명확히 정립

□ 공공임대주택

- 공공임대주택 재고 확대는 택지공급, 재정 부담능력 등을 감안하여 추진하되 민간 임대주택 공급을 저해하지 않도록 함

□ 임대료 규제와 임차인 보호 제도

- 전·월세 상한제는 임대주택 공급을 저해하고 신규 임차인들의 임대주택 확보를 어렵게 할 우려가 있으며 한번 도입하면 철폐하기가 매우 어려우므로 도입을 자제하는 것이 바람직함

□ 임대료 보조

- 2011년 12월 주택법 개정으로 제도 도입의 법적 근거가 마련되었으므로 재원조달 등 구체적인 시행방안을 마련하고 이를 토대로 시범사업을 실시하여 단계적으로 확대

8

환경정책

가. 현황진단

- 환경문제는 현대 산업문명이 초래한 부산물로 우리나라도 1960년대 이후 적극적인 공업화 전략의 추진과 함께 등장
- 1990년대 이후의 정부의 환경개선을 위한 적극적인 투자와 노력으로 전통적인 오염문제라고 할 수 있는 생산시설에서 배출되는 대기 및 수질오염, 폐기물 관리 등은 크게 개선
 - 그러나 소음·진동 문제, 이동오염원에 의한 대기오염, 비점오염원에 의한 수질오염, 대량 배출되는 쓰레기 처리 등은 여전히 국민의 행복한 삶을 위협
- 중위도 지역에 입지한 우리나라도 온난화가 진행 중인데, 특히 20세기 중반 이후 온난화 추세는 매우 뚜렷하게 나타나고 있음
 - 기상청은 21세기 중반인 2050년경에는 우리나라 평균기온이 3.2℃이상 상승하여 우리나라 대부분이 아열대 기후대를 형성할 것으로 전망
- 2010년 2월에 발생한 후쿠시마 원자력 발전소의 폭발사태는 원자력 이용의 환경 및 인체의 안전문제에 심각한 의문을 제기
 - 우리나라는 현재 모두 21기의 원자력 발전소를 보유하여 원자력 집약도가 세계최고로, 원자력의 안전성에 대해 심각하게 우려됨

나. 문제점과 요인

- 우리나라의 대기, 수질, 폐기물 등 매체별로 접근해온 환경정책은 환경문제의 통합성과 경제성에 대한 배려를 충분하게 하지 못하였음
 - 각종 조사 결과 우리 국민의 환경의식은 매우 높은 편이지만 환경보전을 위한 실천은 미흡한 편임
- 1995년에 부활된 지방자치제도는 환경적인 관점에서는 긍정적인 면과 부정적인 면이 동시에 존재함
 - 지방자치제도의 도입과 함께 지방의제 21운동이 소개되어 지역환경관리를 위한 거버넌스 체계가 다소 신장됨
 - 그러나 유권자를 의식하여 전시적인 것을 선호하는 지방자치단체의 선출직 공직자에 대해 환경당국이 구사할 수 있는 지렛대는 제한적이었음
- 부존 에너지 자원이 거의 없고 강수량도 풍족하지 못한 국가인데 과도하게 에너지, 물 등을 낭비하여 대기오염과 수질오염을 초래
- 60년대 이래 압축 성장을 추진하는 과정에서 국토 환경용량을 고려한 개발관리를 적절하게 하지 못해 환경피해를 키운 측면도 있음
 - 국토정책상 문제로 특히 지적할 수 있는 것은 급격한 인구와 산업시설의 도시집중 그리고 도시화된 지역에서의 환경관리 실패임
- 향후 지구온난화 현상이 가속화되어 지구 평균온도가 2020년에는 15℃, 2050년에는 16.4℃에 이를 것을 전망되고 있음
 - 이 같은 범지구적인 온난화와 기상이변은 우리나라의 환경과 경제에 커다란 도전이 될 전망

- 아시아 동북부에 위치한 한국, 일본, 중국, 북한, 몽골 및 러시아 극동지역에 급속한 경제발전과 산업화가 이루어져 월경성 환경오염 문제가 발생하고 향후 악화될 전망

다. 정책방향과 과제

1) 정책 방향: 비전과 전략

- 높아지고 있는 환경보전과 경제성장 그리고 사회발전간의 상호의존성을 고려하여 민주주의, 시장경제, 환경주의 등의 3대 이념간의 원만한 상조관계를 구축하여 “모두가 행복한 지속가능한 환경복지국가”를 구축
- 이 같은 정책비전을 구현하기 위해 다음과 같은 5가지 전략을 구사
- 통합적 환경관리로 정책의 효과성 제고: 지역의 환경용량을 기준으로 하는 산업생태학적인(industrial ecology) 관점에서의 정책 설계와 시행을 도모
 - 환경적으로 공평하고 행복한 사회: 쾌적한 환경 향유권을 국민의 기본권으로 국민 모두가 누릴 수 있도록 환경기준을 강화하고 철저하게 집행
 - 모두 함께 하는 합리적 환경거버넌스: 환경보전은 사회 모든 집단의 이해가 걸린 문제로서 새롭고 합리적인 거버넌스 체계의 구축을 도모
 - 국제경쟁력을 지니는 선진 녹색경제: 환경 및 기후 산업과 기술의 국제경쟁력을 높이고 해외 진출을 도와 기후 및 환경 산업을 신 성장동력으로 발전 도모
 - 생명이 존중되는 안전한 국토: 품격있는 국토와 도시 그리고 사회기초시설의 개발로 물리적인 개발을 최적화하고 환경 훼손을 최소화

2) 정책과제와 추진방안

□ 환경약자를 배려하는 통합적 환경관리

- 대기, 수질 등 중간 매체를 중심으로 설계한 환경정책을 점차 환경 오염의 최종 귀착점인 인체와 환경 노출 중심으로 설계하고 집행
 - 어린이, 임산부, 노인 같은 환경민감집단과 저소득층 노동자 등 사회경제적 약자를 위한 환경보건 체계 개선
- 환경오염에 대한 무과실 책임 그리고 환경이용자에 대한 무해입 증책임 등을 강화하여 환경관리제도를 근본적으로 혁신하고 환경보험제도 등으로 이행수단을 보강
- 지역의 특성과 환경용량을 고려할 수 있는 다매체적인 규제체계를 점진적으로 확립하여 규제의 효과성을 제고
 - 위해성을 배제하고 지역의 환경용량을 고려하여 배출량 허가 기준제, 기한부 허가제와 함께 최상가용기술(BAT)를 적용

□ 에너지 및 자원 수요관리 정책

- 불필요한 과잉 소비행위가 환경악화의 직접적인 원인이 되므로 과소비에 대한 근본적인 변화를 가져올 수 있는 정책 강구
- 환경오염 및 자원의 고갈에 따른 사회적 비용과 현세대의 지속 불가능한 자원이용에 따른 미래세대의 비용이 재화의 가격 및 투자사업의 비용·편익에 적절히 반영되도록 함
 - 재화와 서비스의 가격에 환경비용이 포함될 수 있도록 생태조세 체계로의 개편(eco-tax reform)을 적극적으로 고려
- 탄소배출 저감을 위한 에너지 수요관리를 지원하고 자연에너지 이용기술 개발 촉진 및 경제체질 개선을 위해 탄소배출총량거래제를 조속히 시행

□ 자연에너지 의존의 순환형 경제산업 체계

- 효율적인 자원순환체계를 구축하여 폐기물 발생을 줄이고 범지구적인 에너지·자원위기에 대처하고 온실가스 배출을 저감
- 청정기술 개발 및 제품의 환경성 혁명을 유도하여 산업활동과 제품의 그린화를 도모
 - 국내외 환경규제가 강화되고 청정기술과 환경산업 육성이 주요 정책과제가 되고 있으나 우리나라의 대응수준은 미흡
- 화석연료라는 과거태양에너지에서 신재생에너지라는 이름의 현재 태양에너지 이용 시대로 이행되는 시대적 조류를 선도하기 위해 적극적인 녹색전략의 수립과 집행으로 신재생에너지 기술의 개발과 보급 확대

□ 기후·환경안전형 국토 및 도시관리

- 현재의 국토 환경의 이용실태와 향후 수요변화를 고려하여 정적이면서도 치밀한 국토환경관리계획을 수립하고 시행
- 도시의 자연성을 높여 도시생활의 삶의 질을 높이고 탄소 흡수능력을 제고하며 저탄소 배출의 에너지 절약적 토지이용 체계를 구축
- 환경재해 예방형 국토관리체계를 구축해 향후 온난화와 이에 따른 해수면 상승과 기상이변 등 환경재해에 대비
 - 전국토를 장기기후 예측결과를 토대로 재해예방장기종합대책(50년 이상 기준)을 수립하여 향후 국토관리의 기준으로 삼아야 함

□ 농촌과 자연생태계 보전 정책

- 그간 방치되었던 농촌의 정주환경 개선과 경관 관리로 농촌지역의 삶의 질을 높여 대도시 인구의 농촌이주를 유도하여 국토의 균형발전과 이용을 도모
 - 국토 불균형 문제를 서울과 지방 대도시간의 문제가 아니라

도시와 농촌간의 정주조건에서의 불균형 문제로 파악하여 이의 해소를 위한 정책을 개발

- 안전한 먹거리를 충분하게 확보하기 위해 양질의 농업생산기반을 보전하고 식량의 안정적 확보를 위한 다각적인 정책 강구
- 좁은 국토에 비해서는 높은 다양성을 지니고 있는 우리 국토환경의 특성을 잘 활용하여 고부가가치의 생물자원을 개발하여 나고야 의정서의 파고를 넘고 국부창출의 신동력원으로 활용

□ 환경안보: 지구 및 지역 환경문제관련 협력 강화

- 동북아 지역 국가와의 양자간·다자간의 환경협력을 보다 긴밀하게 하여 황사 등 지역 환경문제는 물론 원자력 안전문제에 대한 공동 대응 체계를 구축
- 남북간 대화와 협력체계를 복원하여 북한과의 환경 친화적인 개발협력을 유도하고 환경·경제 상생을 위한 공동노력을 강화
- 환경정책 자문, 환경역량 강화(교육과 훈련), 환경산업과 기술의 진출, 개도국 중견 간부들의 연수 및 학위 교육 초청의 확대와 강화 등 개도국과의 환경정책, 환경기술, 산업 협력의 강화

□ 환경행정체계의 합리화

- 자원관리와 환경관리의 조화로 자원이용의 효율성을 높이도록 자원과 환경 관련정책과 행정조직과 기능에 대한 재검토
 - 각종 사회간접자본시설의 공급과 관련된 지방자치단체의 사업을 통합·조정하여 중복을 막고 효율적인 이용체계를 구축하는 것이 필요
- 환경친화적인 품격 있는 개발을 유도할 수 있도록 각종 개발 거버넌스 체계의 구성과 혁신
- 환경적 지속가능성을 토대로 지자체의 업무성과를 평가하여 각

중 개발 사업에 대한 국고지원여부와 규모를 결정하며 지역사회의 환경 거버넌스 활성화 지원 확대

라. 주요 정책현안과 해결방안

□ 저탄소녹색성장정책의 방향

- 저탄소녹색성장정책은 그 접근 방식에서는 환경을 이용하는 주체가 스스로 환경친화적인 이용으로 해당 분야의 성과를 올리겠다는 것으로 표면적으로는 바람직한 방향임
 - 저탄소녹색성장정책은 지식경제부, 국토해양부 등 그동안 산업과 국토 개발을 주도했던 부처가 정책 주도권을 장악하고 시행하고 있음
 - 이렇게 하여 “녹색”을 정의하는 주체가 개발부처가 되면서 녹색이라고 할 수 없는 개발행위를 녹색성장사업으로 시행하는 경우 발생
- 비록 현 정부가 시행하고 있는 저탄소녹색성장정책에 적지 않는 문제와 한계가 있지만 경제와 산업 그리고 국토정책을 녹색화하여 미래를 대비하자는 취지는 차기 정부에도 계속되어야 할 것임
 - 그러나 녹색성장정책을 추진하는 거버넌스 체계를 대대적으로 개선하여 정책추진의 원칙과 우선순위를 재정비하는 것이 필요

□ 4대강 정비사업의 재검토

- 현 정부의 핵심정책의 하나는 4대강 살리기 사업으로 이는 낙동강, 영산강, 금강, 한강에 16개의 보를 건설하여 수자원을 확보하고 기후변화에 대비하고자 한 것임
 - 4대강 사업은 환경단체와 야당으로부터 극심한 반대를 무릅쓰고 완공하였으나 여전히 부실시공 등의 문제로 논란이 됨
- 환경전문가들은 완성된 4대강 댐으로 인해 수질악화 등 향후 적

지 않는 환경문제가 발생할 것을 우려하고 있음

- 4대강 사업이 궁극적으로 어떠한 환경생태적 영향을 가져올지는 좀 더 지켜보아야 할 것이며 차기정부는 이의 영향을 면밀하게 관찰 분석하여 대응정책을 강구해야 할 것임

□ 에너지정책과 원전안전 문제

- 우리나라는 에너지의 높은 해외의존도가 높음에도 불구하고 다른 선진국에 비해 에너지 효율이 매우 낮음
- 부족한 에너지원과 기후변화에 따른 화석연료 사용 부담 등의 문제에 대한 해결책으로 현 정부는 원자력 르네상스 정책을 시행
 - 그러나 원자력 확대 정책은 2011년 후쿠시마 원전사고 이후 원자력 발전의 안전문제에 대한 의문이 커지고 있음
- 그러나 현 상황에서 우리나라가 원자력을 전면 폐기하는 정책을 시행하기는 어려울 것임
 - 원전을 줄이기 위해 화력 발전의 비중을 높인다면 그것은 향후 안보 문제로까지 악화될 수 있는 에너지 문제에 대한 국가적 취약성을 높이는 것이 될 것임
 - 뿐만 아니라 2020년에 온실가스 배출 전망치(Business As Usual)의 30%를 감축하겠다는 목표 달성도 어려워짐
- 그러므로 ①에너지 효율을 획기적으로 높이는 정책을 강력하게 시행하면서, ②원자력의 안전관리체계를 강화하고, ③대안적인 에너지원을 확대하는 에너지원 다양화 정책을 균형 있게 추진하면서 원자력 발전 의존도를 낮추어가는 정책을 추진

Ⅱ 고용·인력·노사·복지 정책

9 인력 · 교육 · 과학기술정책

가. 정책방향

1) 교육정책 패러다임의 전환

□ 교육에 있어서의 정부의 역할은 경제사회 발전에 따라 진화해야 함

- 경제사회가 발전할수록 정부의 역할은 적극적 개입이 아닌 시장의 규칙을 정하는 시장친화적 개입의 성격으로 진화할 필요가 있음

□ 교육의 패러다임이 아래와 같이 변화되어야 함

- 양이 아닌 품질이 초점이 되어야 함
- 보편적인 지식이 아닌 창의와 감성이 중심이 되어야 함
- 막힌 폐쇄적 체제에서 열린 개방된 체제가 되어야 함
- 공급자 중심에서 수요자 중심이 되어야 함
- 투입에 대한 규제에서 성과에 대한 평가로 변화해야 함
- 강의가 아닌 학습이 중심이 되어야 함. 자기주도적으로 자신의 역량을 끄집어내는 것이 초점이 되어야 함

2) 창의와 인성교육의 강화

- ☐ 우리나라의 경제·사회 발전을 위해서 이제는 보편적 지식을 지닌 인재가 아니라 창의성을 지닌 인재가 필요한 시기가 되었음
- ☐ 인성교육이 보다 강화되어야 함

3) 교육기회 형평성 제고

- ☐ 초·중등교육에서 교육기회 형평성을 더욱 제고하는 방향으로 정책을 수립하여 실행해야 함
 - 표면적으로 보이는 것과는 달리 초·중등교육에 있어서 실질적인 기회의 형평성이 훼손된 것이 현실
 - 학교에서 받는 교육을 통해 학력, 인성, 창의를 균형적으로 얻을 수 있도록 공교육을 내실화해야 함
 - 저소득가계 자녀들이 학교생활에 보다 잘 적응하고 방과 후에도 돌봄과 학습의 기회를 가질 수 있도록 하는 정책적 배려가 필요함
- ☐ 고등교육에서도 학자금 지원을 중심으로 기회형평성제고 정책을 보다 강하게 추진해야 함
 - 취업 후 상환학자금대출제도는 고등교육에서의 교육기회 형평성을 보장하면서 동시에 기존 대출제도하에서 양산된 신용유의자 문제를 해결하고 소득을 안정화시킬 수 있음

4) 시장과 정부의 역할의 조화

- ☐ 사회·경제 발전 이후에도 확실적인 교육이 제공된다면 학생과 학부모들은 공교육에 만족하지 못하고 사교육 또는 유학을 선택하는 일이 나타나게 됨

- 사회·경제 발전에 따라 학생과 학부모의 학교선택권이 일정 정도 존중되어야 할 필요성이 높아짐
- 사회의 건전한 구성원으로 교육시킨다는 사회화라는 교육의 기능을 고려한다면 학교와 교과목의 선택권이 완전하게 주어지는 것은 바람직하지 않을 수 있음
- 대학 단계에서 선택과 경쟁의 원칙은 더욱 중요
 - 학생들이 원하는 대학을 선택하고, 이러한 학생들의 선택을 받기 위해 대학들이 경쟁하는 것은 당연한 것으로 받아들여지고 있음
 - 정부는 선택과 경쟁을 강화하기 위해서 재정지원 방식을 대학이나 사업 단위가 아닌 개인단위로 하는 것이 바람직함
- 개인과 기관의 능력이 최대한으로 발휘할 수 있도록 하기 위해서는 개인과 기관의 자율과 책무가 보다 강화되어야 함
 - 초·중등교육에 있어서 학교의 자율과 책무성을 강화하기 위해 학교의 자율성을 높이고, 교장의 실질적인 권한과 책임을 높이며, 교원의 성과 유인과 책무성을 높일 필요가 있음
 - 현재는 전문 교원으로서의 경로가 제대로 자리 잡지 못하였는데, 도입된 수석교사제가 정착될 수 있도록 해야 함
 - 학교현장에 자율성이 확대되면서 평가의 중요성도 더해지고 있음. 그 중 가장 기본적인 것은 학생들의 학업성취도를 정확히 평가하고 기초학력이 부족한 학생들에 대하여 지원하는 것임
 - 교원능력평가도 법제화하여 교원들이 보다 수업에 열정을 쏟을 수 있도록 유인을 제공해야 함

5) 기초·원천연구에 대한 지원 강화

- ☐ 정부 R&D 투자 중 기초·원천연구 비중을 확대하는 것이 필요함
 - 기초·원천 연구는 외부성이 높기 때문에 민간에서 수행할 유인이 적음
 - 최근 정부의 연구개발지원중 기초·원천 연구 비중이 확대되었음 (2008년 35.2% → 2011 47.4%)

나. 정책과제

1) 평생교육 취업후상환교육훈련비대출제도 도입

- ☐ 2010년 도입된 취업후상환학자금대출제도를 벤치마크하여 평생교육에 대한 대출제도를 도입
- ☐ 정의
 - 평생교육비 대출을 원하는 미취업자에게 평생교육비 실소요액을 대출해주고 상환기준 소득 이상 소득발생시점부터 대출원리금을 분할하여 상환하는 제도

2) 지방교육교부금제도 개선

- ☐ 내국세의 일정비율로 정해져 있는 지방교육교부금은 매년 경상성장을 정도로 증가하고 있음에 반하여 학생수는 저출산으로 인해 감소하고 있어, 재원 공급과 재원 소요 간에 미스매치 문제가 나타나고 있음
- ☐ 우리나라 유아교육과 고등교육은 공통적으로 공공부문의 투자가 약한 것이 특징
- ☐ 현행 교부금제도를 신성시할 필요는 없으며 교부금제도의 변화가 전체 교육재정의 감소를 의미하는 것도 아님

3) 교육기부제도 활성화

- ☐ 교육기부에 대한 사회적 관심이 높아지고는 있으나 아직 사회적 이해나 제도 마련이 미흡함
- ☐ 기부주체 유형별(기업, 대학, 공공기관, 개인 등)과 기부 형태별(현금, 현물, 재능 서비스, 자본서비스 등)로 제도상의 문제점을 파악하고 개선점을 도출해야 함
- ☐ 교육기부 활성화를 위한 정책 과제는 다음과 같음
 - 교육기부 개념 정립 및 현황 점검체제 구축
 - 교육기부 네트워크 조성 및 교육기부 제공자 직접 지원
 - 조세지원, 지정기탁 업무 수행, 사회적 이미지 제고 등 교육기부 제공자 유인 강화
 - 교육기부 정착을 위한 책임있는 조직의 구축과 운영이 필수적. 이러한 조직의 핵심임무는 아래를 포괄

4) 사교육비 절감

- ☐ 우리나라에서 사교육비 문제는 가장 심각한 사회문제로 인식되고 있음
 - 사교육비로 인해 가계경제가 어려워지고, 교육기회의 형평성이 훼손되고 있음. 사교육비 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 방법은 공교육을 내실화하여 사교육의 필요성을 없애는 것임
 - 공교육의 내실화를 위해서는 교원들에게 열정을 가지고 가르칠 수 있는 유인을 제공하는 것이 필수적임. 수석교사제, 안식년제 등을 통해 전문 교원으로 발전할 수 있는 경로가 마련되고, 공정하게 자신의 강의에 대해 평가받는 교원능력평가가 자리 잡아야 함

- 공교육의 경쟁력이 높아지면 사교육의 필요성이 점차 완화되겠지만, 방과 후 학교, EBS 수능강의 등 대체서비스를 강화하는 것도 필요함

5) 대학의 질보장체제와 구조조정 촉진

- 정보공시, 자체평가, 외부평가, 그리고 이에 연계된 재정지원이라는 4가지 정책 수단을 통해 대학의 질보장체제를 구축하기 위해 2008년부터 경주되고 있음
- 우리나라 대학의 경쟁력을 제고하기 위해서는 대학의 구조조정이 선행되어야 함
- 정부가 사립대학의 퇴출을 강요할 수는 없지만 유도할 수 있는 몇 가지 방안이 있음
 - 첫째, 정부가 부실대학을 판별하고 이들 대학에 컨설팅을 제공하는 것임
 - 둘째, 정부가 대학에 대한 재정 지원을 통해 대학의 구조조정을 유도할 수 있음
 - 셋째, 현재 구축되고 있는 인증제도를 활용하여 대학의 구조조정을 유도하여야 한다. 인증제도란 대학이 최소한의 교육 여건과 성과를 보이고 있음을 확인해 주는 것임
 - 대학선진화위원회를 통한 구조조정 유도, 학자금 대출제도를 통한 구조조정 유도과 유기적으로 연계시켜 부실한 대학에 대해 실제로 불인증 판정이 이루어질 수 있도록 하여야함

6) 기초원천연구지원 강화

- 정부의 연구지원은 응용기술이 아닌 기초·원천 기술에 보다 집중되어야 하며, 정부 지원을 통해 기초·원천 기술 연구에 대한 보상을 높임으로써 우수 연구자들이 기초·원천 기술 연구에 집중할 수 있도록 해야 함

가. 고용문제의 현안

- 우리나라의 고용률은 다른 선진국에 비해 낮은 편이며, 국민소득 증가에도 불구하고 고용률이 높아지지 않고 있음
 - 고용률 증가를 위해서는 고용률이 상대적으로 저조한 기혼여성
과 청년층의 고용증가가 필요
- 고용의 안정성이나 보수가 좋지 못한 일자리에 취업하고 있는 근로자가 상당한 비중을 차지하여 소득불평등의 악화, 중산층 비중의 감소, 빈곤계층 증대의 원인이 되고 있음

나. 고용문제의 원인

- 고용문제는 세계경제 환경과 기술의 변화, 산업구조의 변화, 노동시장의 제도적 문제 등 복합적인 원인의 결과
 - 경제운용의 측면에서는 한국경제의 양적 성장의 둔화와 경제구조의 변화에 따라 노동시장의 수급조건이 변화하였으나, 사회·경제구조가 과거 제조 대기업 중심의 수출주도형 성장체제에서 벗어나지 못하고 있기 때문
 - 이와 함께 이중구조화된 노동시장, 심화되는 인력수급 불일치, 취약계층의 불완전 고용과 고용·복지정책의 연계성 부족 등 노동, 교육 관련 제도의 문제점에도 원인이 있음

다. 고용정책의 방향

□ 고용문제의 원인은 세계경제환경의 변화와 한국경제의 구조적인 문제에 기인하는 만큼 포괄적이며 체계적인 정책 조합이 요구됨

- 고용수요 측면에서는 한국경제의 구조적 불균형이 해결되어야 함
 - 고용창출형 경제구조로 전환하기 위하여 수출과 내수, 제조업과 서비스업, 대기업과 중소기업 간의 구조적 불균형을 해소해야 하며, 이를 위해서는 제조 대기업 중심의 수출주도형 성장체제에서 탈피하고, 이를 통하여 고용친화적 산업구조로 전환되어야 함
- 고용공급 측면에서는 경제변화에 대한 노동자의 적응성 제고를 위한 제도적 지원이 필요
 - 산업수요에 부응하는 직업훈련시스템의 구축과 이에 상응하는 대학 등 고등교육의 구조조정 및 개혁이 필요
- 고용의 수요와 공급에 모두 영향을 미치는 노동시장의 이중구조 개선을 통한 핵심부 노동시장의 유연화와 주변부 노동시장의 안정 강화를 동시에 추구될 필요
- 고용의 수요와 공급을 연결하는 노동시장의 기능확충을 위한 제도 개선이 필요
 - 지역 및 산업에 특화된 고용서비스와 정보체제 구축이 요구됨

□ 이를 위한 법·제도의 개선은 차기 정부 초기에 실행할 필요가 있으며, 노동시장 기능 확충을 위한 제도 인프라 확충은 새로운 제도나 정책을 만들기보다는 기존의 제도를 정리하고 개선하는 지속적이고 일관적인 노력이 요구됨

라. 고용정책의 과제

□ 고용창출형 경제구조로의 전환

- 수출주도 성장체제에서 탈피하여 고용에 초점을 둔 경제운용 방식으로 전환
 - 수출확대를 위한 환율운용 탈피, 설비투자 위주의 지원제도 개선
 - 생산물시장 및 노동시장 제도개선을 통해 경제의 고용친화성을 개선하기 위한 규제완화 및 경쟁촉진을 위한 제도개혁
- 고용친화적 산업구조로의 전환
 - 혁신 중소기업 네트워크에 기반한 숙련집약형 산업의 확충
 - 전통 노동집약적 산업의 숙련집약화, 서비스업과의 연계
 - 산업지원정책의 목표, 지원방식, 지원대상 개편
- 서비스업 체질 개선
 - 생산자 서비스, 삶의 질 관련 서비스, 제조업 연계 서비스에 대한 맞춤형 지원체계 구축
 - 제조업 대비 차별적 지원제도 개선
 - 서비스업 관련 규제개혁 지속 추진
- 중소기업 고용의 질 개선
 - 혁신형 중소기업 육성 지원체제 정비
 - 기회형 창업 촉진 및 창업후 지원 강화
 - 중소기업 경영여건 개선을 위한 공정거래 질서 확립, 시장환경개선

□ 노동시장 기능확충을 위한 제도 개선

- 지역과 산업 수요에 부응하는 직업훈련시스템 구축
 - 직업능력법과 고용보험의 직업능력개발사업의 개편
 - 직업훈련프로그램의 양질화와 산업협력 강화

- 지역·서비스·중소기업 영역에서의 고급인력 양성과 조달 강화를 위한 정책 개편

○ 지역·산업 특화형 고용서비스 및 정보체계 구축

- 민간고용서비스의 산업화, 대형화, 전문화 유도
- 지역 산업 특화형 민관협력 고용서비스 체제 구축

○ 고용형태의 다양화를 위한 제도 정비

- 산업구조 변화에 따른 차별 없는 다양한 고용 창출 가능성 확보

○ 인력수급 불일치 개선을 위한 교육개혁 및 제도 개선

- 대학 및 고등교육의 구조조정 및 교육내용 개편
- 민간 훈련시장의 전문화 및 활성화
- 국가기술자격 제도의 전면적 재설계
- 고용서비스의 양과 질 확충

□ 노동시장 유연화와 고용안전망 강화

○ 공공부문·대기업·정규직 등 핵심부 노동시장의 유연화

- 대기업 임금직무 시스템 개선
- 대기업 초과근로시간 단축

○ 중소기업·비정규직·비공식 근로자에 대한 차별시정 및 사회안전망 강화

- 법규정 명시화, 직무분석을 통한 차별대우 시정강화
- 사각지대에 있는 노동자의 고용보호와 사회안전망 강화
- 궁극적으로는 근로자의 숙련과 경력 형성을 지원함으로써 이동성 제고

□ 취약부문에 대한 적극적 고용정책 강화

○ 근로장려세제의 소득기준 현실화, 기초생활보장제도 개선

○ 여성고용정책의 강화

- 단시간고용 등 유연근로제 확산 유도
- 보육서비스 확충 및 가족친화적 근무환경 구축의 사회적 확산지원
- 자영업자 구조조정 및 고용서비스 강화
 - 자영업자에 대한 사회안전망 확충과 적극적 노동정책 실시

가. 정책방향

1) 희망 복지제도

- ☐ 선진국의 제도를 그대로 모방하는 단계를 지나 독자적으로 우리 현실과 미래에 부합하는 새로운 정책을 구상하여 실현해나가야 하는 단계에 이름. 복지제도가 대표적으로 한국형 모형이 필요한 분야임
- ☐ 보장복지(welfare), 근로복지(workfare), 학습복지(learnfare)가 조화를 이루는 희망복지제도를 만들어가야 함
 - ‘보장복지’는 국민들에게 인간다운 최소한의 생활을 보장하고, 형평성을 제고하고, 돌봄과 의료를 중심으로 한 기본적인 필요를 보장하고, 위험으로부터의 보호하기 위한 제도임
 - ‘근로복지’는 가장 효율적인 복지이면서 동시에 인간의 삶에서 가장 중요한 근로의 보람을 느끼게 할 수 있는 요소임
 - ‘학습복지’는 교육과 훈련의 기회 형평성을 보장함을 의미하는 것으로 출발선을 보장하는 사전적 복지의 의미가 있음

2) 근로친화형 복지

- ☐ 근로친화적인 복지제도를 정착시켜야 함
 - 근로장려세제 확대와 정착이 필요하며, 기초생활보장제도에 있어서 근로 유인을 강화하는 동시에 교육과 훈련을 통한 사전적 형평성을 강화할 필요가 있음

3) 재정건전성 견지

- 추가적인 복지는 세출 구조조정이나 추가적인 세수를 통해 재원을 마련해야 하며, 재정적자를 통한 복지 확대는 지양해야 함
 - 재정적자를 통한 복지제도의 확대는 미래세대에 부담을 전가시키는 것일 뿐 아니라 경제위기 발생 가능성을 높여 보호하고자 하는 저소득층을 오히려 더 위험에 빠뜨리게 하는 결과를 초래함
 - 나라 빚을 내서 복지를 확대하지는 않겠다는 원칙이 필요
- 복지제도의 장기적 지속가능성을 지속적으로 점검하고 개선해야 함
 - 연금, 의료 등에 내재된 구조적 문제점을 해결하는 한편, 성과관리체계를 구축하여 복지부문 내부의 구조조정을 추진해야 함

4) 복지/노동/교육의 연계적 접근

- 복지는 교육과 노동과 분리되기 어려움
 - 아동에게 돌봄과 교육이 분리될 수 없음은 복지와 교육이 결합되어야 함을 의미함. 취학 이후에는 학교를 중심으로 교육과 돌봄을 제공하는 것이 바람직
 - 청장년에게는 고용과 복지가 결합되어 하나의 패키지로 제공되어야 함

5) 복지의 비용과 효과를 고려한 복지제도의 고안

- 복지는 조세를 통해 조달하기 때문에 초과부담이 있으며, 복지가 국민의 행동과 가치관의 변화를 유도하기 때문에 이러한 효과를 미리 검토하여 복지제도를 고안해야 함

6) 수요자 중심의 접근

- ☐ 공급자 중심의 접근의 비효율성과 비효율성을 해결하기 위해 수요자 중심의 복지제도로의 전환이 필요
 - 수요자별로 관리할 수 있는 전산망(사회복지통합전산망, 교육관련 전산망과도 연계) 구축 필요

나. 정책과제

1) 복지재원 확충

- ☐ 재정건전성을 견지한 상태에서 복지를 확충해야 하며, 재정건전성을 유지한 상태에서 추가적으로 확보할 수 있는 복지 재원은 10조 원 미만일 가능성이 높음. 재원 확보 방안은 세출 구조조정과 세수 확충임
 - 우리나라의 개인소득세를 보면 세율은 OECD 평균과 거의 같은 면서도 세수는 OECD 평균의 절반에도 미치지 못하는데, 이는 우리나라 개인소득세에 대해 지나치게 많은 비과세·감면 조항이 있기 때문임
 - 비과세·감면과 관련한 제도 개선으로 신용카드 사용액 소득공제 폐지, 4,500만원 이상의 근로소득에 대한 5% 비용 공제 폐지, 기타 소득의 비용인정비율의 80%에서 70% 정도로 인하, 자녀 교육비 공제 폐지, 금융소득 분리과세 기준 소득을 4,000만 원에서 3,000만 원으로 인하, 법인세에서의 임시투자소득공제 폐지 등이 가능함

2) 신규 사업보다 기초생활보장제도, 국민연금, 건강보험의 사각지대 해소가 우선되어야 함

- ☐ 현재 우리나라에는 복지제도의 3개 기둥인 사회보험, 공공부조, 사회서비스

중 사회보험과 공공부조의 경우 거의 모든 제도가 도입되어 있음

- 현재의 사회보험과 공공부조제도를 보다 효율성 있게 개선하고 사각지대를 해소하는 것에 초점을 맞출 필요가 있음
- 생활보장이 절실히 필요한 사람들에 대해서 외면하고, 현재 받고 있는 서비스를 부담할 능력이 있음에도 무상으로 전환하는 것은 우선순위에 맞지 못함

□ 공적연금과 고용보험의 사각지대를 지속적으로 해소해나가야 함

- 가입률이 저조한 것은 비공식 노동시장이 광범위하게 존재하기 때문임. 비공식 노동시장에 속하는 많은 근로자들이야말로 사회적 보호의 필요성이 큰 집단이지만, 영세사업장에 사회보험을 확대 적용시키는 일이 쉽지 않음
- 2011년 시작된 사회보험료감면정책은 바람직한 것으로 시범 실시 후 제도적 보완을 거쳐 본격적으로 실시해야함. 사회보험료감면정책은 비공식 노동시장을 줄이는데 도움을 줄 것임

□ 우리나라의 대표적 공공부조제도인 국민기초생활보장제도는 빈곤층의 약 1/3만을 포괄하고 있을 뿐임

- 부양 의무자 규정과 자산 규정을 완화시켜 대상자를 확대시키고 있는데, 이러한 정책 방향은 바람직한 것으로 향후에도 지속적으로 이러한 방향으로 제도 개선이 필요함

3) 사회서비스의 확대

□ 무상보육의 확대

- 만 5세에 대한 누리과정이 시작되었고, 0~2세 유아에 대한 보육 지원이 시작되었음

- 보육지원은 3~4세가 0~2세보다 먼저 실시되는 것이 바람직하였을 것임

☐ 대학등록금 부담 완화

- 저소득층의 실질 부담을 낮추는 방향으로 대학 등록금 부담 완화 정책이 시행되어야 함

☐ 의료 서비스의 경우 무상화는 바람직하지 않으며, 점진적인 보장성 강화, 민간 재원 의존도 완화, 포괄수가제 도입 등의 개선이 필요함

- 중증 치료에 있어서 높은 본인 부담금, 이를 대비하기 위한 민간 보험으로 인해 우리나라의 의료보험에 있어서 사적재원의 비중이 높은 것이 사실임. 보장성 강화를 통해 본인 부담금과 민간 보험료를 낮추는 방향의 제도 개선이 필요함
- 환자들의 본인 비용 부담비를 낮추는 방향의 보장성 강화가 필요함. 경증 치료에 대해서는 본인 부담금을 높이고 중증 치료에 대한 보장성을 강화하는 것이 필요함
- 이러한 보장성 강화와 함께 포괄수가제 같은 의료비 지출을 통제할 수 있는 진료비체제 개선이 필요함
- 이러한 의료 개혁을 위한 재원은 상당 부분을 보험료 인상을 통해 조달하는 것이 바람직함

4) 근로와 구직 유인 강화

☐ 근로장려세제의 보조금 규모를 늘리고 보조율을 높여 보다 강한 근로 참여 유인을 제공하도록 하여야 함

☐ 근로장려세제와 기초생활보장제도 간의 관계를 정립해야 함

- 기초생활보장 수준을 넘는 경우 근로장려세제가 작동할 수 있도록

록 제도 정비

- 기초생활보장제도에서 완전 보충급여방식과 통합급여 방식을 개선하여 근로 의욕을 제고
 - 현재 기초생활보장제도의 완전 보충급여, 통합급여 방식으로 인해 근로유인이 저해되고 있음. 근로소득이 발생하는 경우 급여액을 소득액만큼 감소시키는 경우 근로 유인을 없애는 것임. 최근 이행급여가 도입되었는데 이는 바람직함
 - 기초생활보장제도를 통합급여에서 욕구별 급여제도로 분리하고 생계급여제도 부분을 근로능력 유무에 따라 두 가지 제도로 분리하는 것이 바람직할 것임
 - 기초생활보장 수급자가 근로소득을 취득하는 경우 정율 근로소득공제를 도입하는 방식으로 완전 보충급여 방식을 개선하여 근로의욕을 고취

5) 복지전달체계의 개선

- 중앙정부가 추진하는 다양한 복지 프로그램의 정비, 지방정부에 대한 사업집행 위탁 폐지, 사회복지 담당인력의 확충, 민간기관에 대한 성과관리체계 구축 등을 추진해야 함(한국개발연구원, 2011)
- 지자체 행정조직에 있어서 교육 부서와 복지 부서를 통합하여 교육복지의 효과성을 제고
- 사회복지통합전산망을 지속적으로 개선
- 사회보험료 징수업무를 국세청에 통합하면서 징세행정을 강화하는 방법도 추진할 필요가 있음

가. 의료서비스 산업 개선

1) 정책방향

☐ 소비자의 선택능력 강화 필요

- 소비자의 선택능력이 발휘되지 못하고 공급자 주도로 작동되는 의료서비스시장에서 소비자의 선택능력을 강화함으로써 소비자 중심으로 전환 할 필요가 있음
- 의료기관에 가기 전에 가격 정보와 진료비 정보, 서비스 질 평가 결과 등을 획득할 수 있는 장치 마련 필요

☐ 영리법인병원 설립 허용 및 비영리법인 병원 운영의 투명성 제고

- 영리법인병원 설립을 허용하고 기존 병원에 대해서는 영리법인과 비영리법인 중 선택이 가능하도록 함
 - 영리법인병원에 대해서는 법인이윤에 대해 정상 과세하며, 비영리법인 선택시 세제혜택을 부여함
 - 비영리법인에 대해서는 공익적 성격이 분명하도록 정관에 기관의 목적을 명시하게 하며, 이를 준수하는지를 점검하는 체제 마련 필요

☐ 공급자의 기본적인 질을 보장하기 위해 의료 인력의 면허갱신제도의 도입과 보수교육 강화 필요

☐ 탈법적인 행위를 유도하는 규제환경과 시장현실간 괴리 해소 필요

- 개설자격 완화를 통한 자본조달제약 완화

- 영리법인병원 허용 등 비즈니스 유형의 다양화와 함께 비영리법인 요건 강화와 퇴출경로 마련 필요

□ 의료자원의 효율적 이용 위한 제도 개선

- 의료자원 이용의 효율성 제고를 위하여 의료서비스 전달체계의 개편이 필요함
 - 3차 의료기관 이용을 줄이고 1차-2차 의료기관 이용을 정상화할 필요가 있음
 - 이를 위하여 1차 의료기관의 주치의 역할 제고가 필요

□ 공적의료보장체계 정비

- 공적의료보장성의 개념 재정립 필요
 - 기존의 건강보험 급여율과 같은 개념의 사용을 지양하고, '필수적인 의료를 이용하는데 대한 경제적 부담을 공적으로 어느 정도 보장하는지'에 초점을 맞출 필요가 있음
- 급여항목 정비 필요
 - 비급여서비스 증가로 인한 가계부담 급증 우려에 대비하여, 급여항목 정비를 통한 필수적인 의료서비스 보장이 필요함. 본인 부담분 상한제와 소득구간별 상한액 차등 시행으로 건강보험의 의료비 충격흡수 기능이 상당 수준에 이르렀다고 평가되나, 건강보험이 포괄하지 못하는 비급여영역으로 인해 중증질환에 대한 경제적 부담이 존재함

2) 정책과제

- 소비자의 의료기관 선택권 제고를 위해 의료기관의 가격 정보와 진료비 정보 공개 방식 및 서비스 질 평가 체제 구축 필요

□ 영리법인 허용을 위한 법적체제 마련 필요

- 비영리법인병원에 대한 조세지원, 조세지원의 적격요건 정비 필요
- 영리법인병원에 대한 세제정비 및 규제에 대한 정비 필요
 - 기존 체제에서 허용되던 병원법인에 대한 조세지원 축소를 위한 법인세 및 조세특례제한법 정비 필요
 - 자본조달 방식에 대한 규제 완화, 병원청산에 대한 법적 근거 마련, 국민건강보험 적용에 대한 선택권 부여의 타당성 검토, 민간 의료보험과의 진료수가에 대한 협상을 위한 법적 근거 마련 등

□ 1차·2차·3차 병원 의료서비스에 대한 본인부담분 차등화 강화

- 비전문적 진료를 위한 3차 병원 방문 억제

나. 건강보험제도

1) 제도개편 방향

□ 건강보험제도 보장성 강화

- 건강보험급여 구조를 경증급여 하향조정, 중증급여 상향조정으로 개편할 필요가 있음
 - 경증질환의 경우 질병치료에 따른 비용이 작아 환자에게 가해지는 경제적 위해가 작으므로 건강보험급여의 필요성이 작음
 - 경증질환 진료비 지출을 억제하기 위해 연간 일정금액 범위 내에서 본인이 전액 진료비를 부담하는 제도(deductible)를 도입을 검토할 필요가 있음

□ 건강보험 재정안정화

- 의료서비스 수요자의 도덕적 해이 완화

- 의료서비스 수요자의 도덕적 해이 발생 가능성이 있음. 즉 이러한 현상은 의료서비스 수요의 탄력성이 높은 경증질환에 대한 급여를 하향조정함으로써 의료소비량 감소 유도

○ 의료서비스 공급자 책임성 강화

- 외래의 경우 인두제를 통한 주치의 방식의 환자관리 필요
- 각 건강보험자에게 주치의를 정하고 주치의가 3차 진료기관 등 고비용이 소요되는 병원의 외래진료 이용을 억제하는 문지기(gate keeper) 역할을 하도록 함
- 입원의 경우 포괄수가제(Diagnosis-Related Groups, DRG)과 같은 사전적 지불제도 도입 필요

○ 약제비 증가억제

- 외래 처방약 시장의 경우 저가 구매 인센티브가 별다른 인센티브가되지 못하므로(약품구매자가 처방자가 아님), 최종 소비자가 격을 낮춘 제품일수록 시장에서 환영받도록 하는 조치가 필요함
- 병원 내 시장에 적용되는 정책은 포괄수가제(DRG)나 총액예산제 등 환자 치료에 소요되는 모든 비용에 대해 포괄적으로 상환기준을 정하고 그 속에서 분야별 선택은 의료기관에게 맡기는 것이 타당함

○ 건강보험재정을 통합재정수지 범위에 포함하여 중앙정부의 건강보험재정에 대한 국회와 정부의 통제기능을 강화할 필요가 있음

○ 보험자인 건강보험관리공단의 건강보험재정안정화 노력을 유도할 수 있는 건강보험 수입 구조 마련 필요

□ 건강보험 수입 확충

- 보장성 확대, 노령화, 소득증가에 따른 의료서비스 소비 증가에 따른 보험급여 지출 수준 상승에 따라 보험료율 인상이 불가피함
- 건강보험 재정안정화를 위하여 적정수준 국고지원이 이루어지는 것이 바람직함

○ 자영업자에 대한 보험료 부과체계 개선 필요

- 현재 입법이 진행중인 방안(일정소득 이상인 자에게 근로소득이 아닌 여타소득에 대해서도 보험료를 부과하는 방안)을 추진하되, 건강보험료 부담의 상한선을 두어 보험료 부담이 과중한 상황을 방지할 필요가 있음

2) 정책 과제

□ 건강보험 급여체계 정비

- 건강보험급여 구조를 경증급여 하향조정, 중증급여 상향조정
- 일정금액에 대한 자기부담금(deductible)제도 도입
 - 연간 일정금액의 진료비는 본인이 100% 부담
 - 저소득층 등 취약계층에 대해서는 의료급여제도 정비를 통해 의료보장성 유지

□ 건강보험 재정안정화 위한 제도 정비

- 의료서비스 수요자의 도덕적 해이 완화를 위해 건강보험급여 구조 개편
- 의료서비스 공급자의 도덕적 해이 완화를 위한 진료비 보상제도 개편
 - 입원진료에 대한 포괄수가제 전면 실시
- 건강보험재정의 기금화로 정부의 건강보험재정에 대한 통제 강화
- 중앙정부의 건강보험 재정보조 위한 법정비
 - 2000년 재정되고 2005년 개정된 『건강보험재정건전화법』은 일몰규정이 적용되어 중앙정부의 지속적인 재정보조가 이루어지기 어려움
 - 중앙정부의 지속적인 건강보험 재정 보조 위한 법 근거 마련 필요
- 자영업자 및 노인에 대한 건강보험료 부과체계 개선 필요

- 종합소득이 일정수준 이상인 자영업자와 노인에 대해서는 근로소득 및 사업소득 이외의 종합소득에 대해서도 일정수준 건강보험료를 부과되 건강보험료 부담 상한선 설정

13 노동 및 노사관계정책

가. 현황 진단

☐ 분절적 노동시장 구조(segmented labor market)

- 한국의 노동시장은 기업규모, 노동조합, 고용형태의 세 가지 요인에 따라 임금 등 근로조건과 고용안정성에 큰 차이가 있는 분절적 노동시장 구조(segmented labor market)임
- ‘대기업∩유노조∩정규직’ 부문은 시장지배력, 노동조합 및 고용보호 규제의 중층적인 보호를 받고 있으나, ‘중소기업∩무노조∩비정규직’ 부문은 이 중 어느 하나도 보호 기제가 없음. 이들 부문 간의 이동이 자유롭지 않음
- 따라서 한국의 노동시장은 부문 간의 격차가 크고 이동이 자유롭지 않은 분절화된 구조의 특징이 뚜렷이 나타남

☐ 고용구조의 변화: 중간 일자리의 감소와 자영업의 취약성

- 지난 10년간 중간 수준의 숙련(middle-skill)이 요구되고 중간 수준의 보수가 주어지는 일자리 감소 현상이 뚜렷하게 나타나고 있음. 반면 고숙련·고임금 일자리와 저숙련·저임금 일자리는 꾸준히 증가하는 추세임
- 자영업 부문은 비중이 감소하고 있으며 자영업자의 소득은 정체 또는 감소 추세임
- 중간 일자리 감소와 자영업의 소득 정체로 빈곤층이 증가하고 소득분배가 악화되고 있음

□ 노동시장 구조가 반영된 이원적 성격의 노사관계

- 노사관계 역시 노동시장의 구조를 반영하여 내부자와 외부자 사이에 뚜렷이 구분되는 특징을 보이고 있음. 노동조합의 조직과 활동이 대기업 정규직 근로자 중심으로 이루어져있어 대표성의 위기가 발생하고 있음
- 이 부문에서의 노사관계 비용이 중소기업·무노조·비정규직에게 전가되고 있는 상황임. 따라서 대기업과 공공부문의 노사관계 안정은 기업과 정규직 노조의 담합으로 인한 비용을 하청업체나 비정규직 근로자들의 부담함으로 달성되는 측면이 강함

나. 문제점 및 요인

□ 정규직과 비정규직의 고용보호 수준의 차이

- 한국의 노동시장이 경직적인가의 문제는 한국 노동시장의 분절적 노동시장 구조로 인해 일률적으로 판단할 문제가 아님. 시장 경쟁으로부터 두텁게 보호되고 경직적인 부분과 보호기제가 없으며 불안정한 부분으로 노동시장에 단층적인 구조가 형성되어 있기 때문임
- 정규직과 비정규직의 고용보호 수준에 차이가 존재함. 고용보호 수준의 차이로 말미암아 기업의 비정규직 활용 유인이 강화되고 있음
- 기존의 정책방향은 정규직의 고용보호 수준을 그대로 유지한 채 비정규직의 고용보호 수준을 높이는 것이었음. 정규직의 고용보호 수준을 완화하고 비정규직의 고용보호 수준을 높여 양자 사이의 고용보호 수준 차이를 줄이는 방향으로 정책이 추진되어야 함

□ 임금체계의 경직성

- 한국의 임금체계는 연공서열에 따른 전통적인 임금체계가 지배

적임. 연공형 임금체계는 ① 임금경직성이 높아 임금조정을 어렵게 하고, ② 다양한 고용형태의 활용을 어렵게 만들며, ③ 장기근속자일수록 생산성과 임금 사이의 차이가 발생하므로 장기근속자의 조기퇴출을 유도하는 경향이 있음

- 이러한 연공형 임금체계는 고용형태에 따른 고용보호 수준의 차이와 함께 노동시장에서의 가격조정과 수량조정을 크게 저해하고 있음
- 연공형 임금체계의 경직성을 완화하는 방향으로 임금체계 개편을 유도해야 함

□ 분배위주의 집단적 노사관계

- 노사관계는 대기업을 중심으로 안정적인 기조를 유지하고 있음. 노사분규 발생건수도 하향 안정화되는 추세임
- 그러나 노동조합의 활동이 임금인상 등 단기적 기업성과의 획득이라는 분배적 이슈에 중점이 두어져 있음. 사용자 또한 노사관계 문제의 해결을 정부나 법제도에 기대어 해결하려는 무임승차 경향이 강함
- 노동시장 이중구조의 고착화 및 소득분배 악화로 인해 노동시장 내부자들은 노동조합을 통해 기득권을 유지하려고 노력하여 기존의 분배위주의 집단적 노사관계가 강화될 가능성이 있음. 대표기제가 부족한 노동시장 외부자들은 직접적인 정치적 통로를 통해 이해관계를 표출하려고 할 것임
- 따라서 노사관계에서 생산적 이슈보다는 분배적 이슈나 법제도 개선 등에 관한 요구가 증가하리라고 예상됨

□ 사회안전망 사각지대의 존재

- 대외여건의 변화 및 고용구조의 변화 등으로 인해 노동시장에서의 위험성이 증가하면서 노동시장에서 탈락한 취약계층에 대한

사회안전망을 강화할 필요성이 점증하고 있음

- 현재 이러한 기능을 사회보험제도가 담당하고 있으나 광범위한 사각지대가 존재하고 있음. 2011년 현재 고용보험 미가입률은 35.4%, 국민연금 미가입률은 29.0%에 달함. 이러한 미가입자는 주로 소규모 기업과 비정규직 등 노동시장 취약계층에 집중되어 있음
- 사회복지제도의 확충에 앞서 사회보험 사각지대를 해소하는 정책적 노력이 체계적으로 추진되어야 함

다. 노사관계 정책방향 및 과제

- 정책방향: 노동시장에서의 공정한 경쟁을 촉진하되, 노동시장에서 탈락한 취약계층에 대한 보호기제를 강화하는 방향으로 노동정책과 노사관계 정책의 기초를 삼아야 함
 - 노동시장 이중구조 개선
 - 노동시장 취약계층에 대한 사회안전망 확충
- 노동시장의 이중(단층적)구조를 개선하기 위해서는 ① 정규직 고용보호의 재구성, ② 비정규직 보호의 실효성 강화, ③ 생산적 노사관계의 확립, ④ 대기업과 중소기업의 공정거래질서 확립 등을 위한 정책과제를 추진하는 것이 필요함
- 정규직 고용보호의 재구성
 - 정규직 부당해고와 관련된 금전배상제도 도입: 직접적인 해고요건의 완화나 신규 정규직 계약 도입 방식보다는 부당해고와 관련된 금전배상제도를 도입하여 정규직 고용보호 수준을 간접적으로 완화
 - 고용보험 경험요율제(experience ratings) 도입: 과거 3년간의 해고실적에 따라 기업부담분의 고용보험료를 변동하여 책정하는

방식의 도입이 필요 → 해고를 많이 한 기업의 고용보험료 부담이 커지므로 해고가 빈번하게 이루어지는 비정규직 활용의 인센티브가 크게 감소할 것임. 기업규모별로 단계적으로 실시

□ 비정규직 보호의 실효성 강화

- 소득분배 상황의 악화 및 대기업과 중소기업의 격차 등 우리사회의 문제가 노동시장에서 비정규직 문제로 집약되어 제기되고 있음. 따라서 차기 정부의 최대 정책현안이 될 가능성이 매우 높음
- 기간제 근로자의 기간 제한 탄력성 확보: 기간제 근로자 당사자가 원할 경우에는 1차에 한하여 계약 연장이 가능하도록 함
- 파견근로 대상 제한의 완화: 파견허용업종을 네거티브 리스트 방식으로 바꾸거나 현재보다 대폭 확대
- 사내도급·용역근로자의 보호 강화: 차별금지를 도입하는 노동법적 접근보다는 현행 공정거래법 규정을 사내도급·용역 실태를 반영하여 보완하고 법집행을 강화하는 경제법적 접근이 적절. 가이드라인을 통한 소프트 규제도 병행

□ 생산적 노사관계의 확립

- 대기업 노조의 과도한 교섭력과 기득권 유지의 문제는 복수노조의 도입과 근로시간 면제제도의 도입을 통해 어느 정도 순화. 이러한 제도적 여건을 바탕으로 기업수준에서의 노사관계의 질적 변화를 위한 정책 추진
- 미시적 수준에서의 생산적 노사관계 정립: 기업의 생산성 향상을 위한 작업장 혁신, 임금체계의 개편, 근로자 교육훈련의 강화 및 기업내 격차 해소를 위한 노사의 공동노력을 촉진하고 지원

□ 대기업과 중소기업의 공정거래질서 확립

- 노동시장에서의 격차 문제와 소득분배의 악화 문제는 생산물 시장에서 수요독점력을 가진 대기업이 노동비용을 생산요소시장으로 전가하는 구조가 형성됨. 따라서 생산물 시장에서의 공정거래 질서 확립을 위한 질서정책이 병행되어야 함
- 사내하청 또는 특수형태근로자 등의 문제에 있어서 경직적인 노동법적 접근보다는 보다 유연하고 실효성 있는 경제법적 접근방식이 요구됨

□ 노동시장의 구조변화에 따라 사회안전망 강화에 대한 수요 증가. 이를 위한 정책과제로는 ① 사회보험 사각지대 해소, ② 임금보험제도(wage loss insurance)의 도입, ③ 자영업자를 위한 개인저축구좌제(individual savings accounts) 도입 등이 필요함

□ 사회보험 사각지대 해소

- 저소득층 사회보험료 환급을 통한 사각지대의 해소
 - 법의 가입대상이지만 실제로 가입하고 있지 않은 사실상 사각지대 해소를 목표로 하는 사회보험료 환급
- 5인미만 사업체의 저임금 근로자. 국민연금 보험요율 9%(4.5%+4.5%)와 고용보험요율 1.35%(0.80%+0.55%)를 대상으로 최대 1/2까지 감면

□ 임금손실보험제도(wage-loss insurance)의 도입

- 임금손실보험이란 근로자가 해고를 당해 이전 직장보다 낮은 임금을 주는 다른 기업에 취업한 경우 그 임금차액의 일부를 일정기간 보전하는 제도임
- 임금의 일정 비율을 적립(사용자 부담+근로자 부담)하여 기금을 확보하여 임금차액의 50%를 2년간 지급. 지급기간이나 수급자격

등 구체적 내용은 제도 설계시 비용추계를 통해 확정

□ 영세자영업자를 위한 개인저축구좌제(individual savings accounts) 도입

- 자영업자는 소득 변동폭이 크고 일자리 상실에 대한 위험에 노출되어 있어 이에 대한 사회안전망 확충이 필요한 실정
- 실업이 발생할 경우 자영업자가 일정 금액을 인출할 수 있는 개인 명의의 저축구좌를 개설하고, 개인이 취업기간 중 구좌에 일정액을 적립(사용자도 현행 임의가입제도와 같은 비율로 적립)하며 실업 시 일정액(현행 실업보험급여 수준)을 인출할 수 있는 개인저축구좌제 도입 검토



Ⅲ 산업정책

14 산업정책전반

가. 정책방향

1) 신성장패러다임을 구현하는 산업정책의 정립

- ☐ 새로운 성장패러다임의 구현을 산업정책의 목표로 정립
 - 창의적 혁신 주도 성장, 대내외 균형성장, 녹색성장, 네트워크형 성장 등
- ☐ 이에 부합하는 정책 기획·관리·평가의 구체적 방법론 제도화

2) 산업정책의 부문 간 연계·조정(policy mix & coordination)의 강화

- ☐ 산업구조정책(R&D, 투자 등 산업지원)과 경쟁정책의 연계 강화
- ☐ 경쟁력강화, 경쟁촉진 필요 부문에 정책 연계·조정

3) 정부, 공공부문과 민간부문의 결함 없는(seamless) 협의채널 구축

- ☐ 산업정책의 수립·집행·평가과정에 관하여 경제주체 간 침투성(embedded-ness) 확보를 위한 밀접한 협의체제 운영

- ☐ 산업정책 관련 주체 간 상시 협의채널을 구축하여 활용

4) 기존 성장동력 업그레이드와 신성장동력의 효과적 창출

- ☐ 전방위적 혁신의 시기에는 기존 주력산업과 신산업의 경계가 붕괴
- ☐ 따라서 기존 성장동력인 주력산업을 업그레이드하는 정책노력과 신성장동력인 신산업을 창출하는 정책노력을 균형 있게 추진
 - 주력산업 혁신과 신산업 창출을 포함한 녹색성장 투자의 적정수준 유지 및 주력산업과 신산업 연결 부품·소재·장비 부문의 경쟁력 확보

나. 정책과제

1) 미래성장동력 육성의 입체화

- ☐ 유형별, 단계별 접근으로 미래성장동력 육성전략의 효과성 제고
 - 중장기적 육성대상인 기초기술 분야의 단계별 육성, 단기에 성과를 낼 수 있는 미래성장동력 분야의 파악 및 정책수단 개발 등
- ☐ 시장기능을 활용한 창의적 정책수단 강구 및 미래성장동력 확충을 위한 대기업의 주도적 역할 유도

2) 산업정책 체계의 재정립

- ☐ 산업정책 수단의 비용효과성 분석 및 피드백 강화
 - 경쟁환경 조성과 수요자 위주 정책으로 전환 및 정부조직 개편 검토
- ☐ 정책일몰제, 경쟁력취약기업 상시퇴출 등 산업정책 사이클 정립

- ☐ 중장기적으로 산업구조정책-경쟁정책, 제조업-서비스산업 연계 등 정책 조정 체계 강화

3) 산업부문 간 균형성장과 고용친화형 구조개혁 유도

- ☐ 글로벌 중소·중견기업 육성 등 균형성장 지원을 위한 제도 개선
- ☐ 부문간 균형발전과 고용창출기능 강화 연계

4) 산업경쟁력 벤치마킹 전략의 시행

- ☐ 산업부문별 글로벌경쟁력 분석 시행
- ☐ 글로벌 최고경쟁력 확보를 위한 산업경쟁력 벤치마킹 전략을 수립 추진
 - 산업별 분석결과를 토대로 산업전반에 적용할 수평적 정책 수단 전환

5) 생산요소·인프라 확충을 통한 선진국 수준의 생산성 접근

- ☐ 지식, 기술 등 무형자산 축적을 위한 세제, 금융 등 제도적 장치 구축
- ☐ 외부경제효과 규모에 부응한 정책금융 기능 정립
- ☐ 선진국형 인력양성 시스템을 위한 목표지향적 교육개혁 시행
- ☐ R&D생산성의 제고방안 강구

6) 글로벌 네트워크 강화 지원시책 추진

- ☐ 글로벌 시장·혁신·생산·소싱 네트워크의 강화 촉진
- ☐ 글로벌 네트워크 지원을 위한 제도 정립 및 프로그램 시행

7) 시장친화적 동반성장정책의 정립

- ☐ 동반성장 정책을 시장친화적 방향으로 조속히 제도화하고 추진조직 개편
 - 대기업자체의 산업생태계 경쟁력 강화에 유리하여 경영타당성 (business case)을 확보하는 방향으로 경영전략 유도 및 정책설계

8) 선진국 수준의 경쟁촉진 및 규제개혁 완성

- ☐ OECD 상위 50%국가 수준의 경쟁촉진 및 규제개혁 완성
 - 서비스부문 경쟁촉진 및 시장지배적 지위 남용 규제 강화 등
- ☐ 적정 공정거래 규제가 이루어질 수 있도록 정책당국의 분석역량 확보

15 ICT정책

가. 정책방향

□ 네트워크 경쟁력 유지·강화

- 4G 투자촉진 및 Giga 인터넷 도입, 미래인터넷 대비 근거리 광대역 무선망 확충, u-City의 신성장동력 확보 등 네트워크 고도화 추진

□ 콘텐츠 및 소프트웨어 경쟁력 강화

- 차세대 성장동력으로 고부가가치 창출이 예상되는 콘텐츠 및 소프트웨어 분야의 경쟁력 강화를 위한 적극적인 투자와 육성 정책 필요
- 이용자 주도의 탈통신 융·복합서비스의 적극 추진을 통한 콘텐츠 마켓 성장으로 신규부가가치 창출

□ 폐쇄된 플랫폼이 아닌 열린 플랫폼의 강조를 통한 스마트 경쟁력 강화

- 외부 콘텐츠 사업자와 애플리케이션 개발자들에게 인터페이스를 개방하여 외부와의 긍정적 네트워크 효과를 추구

□ 시장참여자들의 균형발전 도모

- 시장참여자들이 상생 협력하여 균형발전할 수 있는 공정경쟁 환경 및 제도적 기반을 조성
- 대학의 벤처창업 기지화 및 신규 중소벤처기업의 인력 및 자금난 해소를 위한 정책 수립
- 불공정 거래 관행을 개선할 수 있는 제도 정비

- ☐ 문화 및 인적 요소의 강조를 바탕으로 한 Slow Tech. Leadership 확보 및 이용자 권익 보호
 - IT의 역기능 및 정보 격차 해소와 건강한 인터넷 세상 건설을 위한 노력 확대
 - 개인화되는 사회현상과 더불어 세상과 소통하고자 하는 욕구를 충족시키고 언제 어디서나 편리하게 서비스를 이용할 수 있는 Tech. Leadership 확보

나. 정책과제

1) 네트워크 경쟁력 유지·강화

- ☐ 유·무선 네트워크 고도화 추진
- ☐ 스마트 시대에 대응한 통신설비 활용의 효율성 제고
 - 현행 설비제공 및 가입자선로공동활용 제도의 현실화
 - FTTH 등 광케이블 의무제공 및 공동활용 대상과 범위 재검토 및 제도마련
- ☐ WiFi 공동 구축 및 활용
- ☐ 주파수의 효율적 배분
 - 중장기적으로 주파수 자원 추가 확보 및 효율적 배분 방안 마련
- ☐ 스마트 u-City 건설과 해외 진출

2) 콘텐츠 및 소프트웨어 경쟁력 강화

- ☐ 스마트 생태계의 효율적 활성화를 위한 법제도적 기반 마련
- ☐ 스마트 생태계의 균형성장과 공정경쟁 기반 마련
- ☐ 개방형 플랫폼 기반으로 SW, 콘텐츠 생태계 조성
- ☐ 디지털 경쟁력 강화를 위한 DB담 구축
 - ICT 발전과 일자리 창출이 선순환 관계라는 것을 입증하고, 청년실업 해소를 위한 거대한 DB담 구축사업 추진

3) 열린 플랫폼의 강조를 통한 스마트 경쟁력 강화

- ☐ 산업과 생활 전반에 융합의 촉진과 확산
 - 1·2차 산업과 ICT 기술의 융합을 적극적으로 확대, 해당 산업의 생산성 향상에 기여하고 근로자의 편익 증가
- ☐ ICT 기술을 접목, 서비스 산업 선진화 구현
 - ICT 융합서비스 확산: 스마트 워크, 원격교육, 원격의료 부문 등을 핵심 Targeting으로 하여 혁신적이고 새로운 서비스 산업 구현
 - 기업간 전자구매, 재고통합, 인사관리, 재무, 마케팅 등에서 IT 활용도를 극대화해 서비스 부문의 성장률을 제고하고 새로운 고용 창출
- ☐ MVNO 진입 활성화를 통한 경쟁 촉진
- ☐ 융합 환경에 부응하는 진입 규제 완화
 - 사업허가권이 없는 지주회사에 의한 양수, 합병, 계열사 간 주식

거래에 의한 최대주주의 변경 등에 대한 심사절차 간소화 추진

4) 시장참여자들의 균형발전 도모

☐ 대학의 벤처 창업 기지화

- 현재 대형 국책 연구소에 치중되어 있는 정부의 R&D 지원을 대학 중심으로 지원할 수 있는 근본적 정책변화 추진

☐ 중소 벤처기업 창업 성장 선순환 구조 정립

- 스마트 생태계 혁신과 창의적인 청년 일자리 창출을 위해 방송·통신 분야의 유망 벤처기업을 적극 지원·육성
- IT 중소, 벤처기업에 대한 자금, 금융, 세제 지원 체계 개선
- 대기업/중소, 벤처기업의 유기적 상생시스템 정립
- 중소 IT업체의 자생력을 키울 수 있는 기반 강화

☐ IP 환경으로의 진화 촉진을 위한 상호접속제도 수립

☐ 유통구조 개선을 통한 단말기 비용 경감

- 단말기 유통구조 개선 및 실질적인 USIM 이동 보장을 통한 이용자의 통신비 절감 및 합리적인 선택 유도
- 단말기 유통 관련 배타적 거래 및 결합판매 등의 반경쟁/불공정 행위에 대한 사후 규제 제도 도입 검토

☐ 융합 환경에 대응한 회계제도 마련

**5) 문화 및 인적요소의 강조를 바탕으로 한 Slow Tech. Leadership
확보 및 이용자권익 보호**

- ☐ IT 역기능 해소
- ☐ 정보 취약계층의 정보접근권 강화
- ☐ 보편적 서비스의 고도화 추진
- ☐ 스마트시대의 통신비 절감과 요금인가제 개선
- ☐ 신규서비스 활용증대를 통한 통신편익 제고

가. 정책방향 및 과제

1) 기본 정책방향

- ☐ 국민생활과 산업생산을 위한 에너지 자원을 확보하고 기후변화에 대응하기 위하여 에너지원을 다양화하고 환경을 최우선시하는 방향으로 추진
- ☐ 절약을 생활화하고 환경친화적인 소비문화를 정착시켜 청정하고 깨끗한 사회를 지향. 환경친화적인 삶의 형태는 고통스러운 것이 아니라 고급스러운 절제라는 인식을 지향
- ☐ 에너지 자원의 위기를 기술개발로 극복하는 동시에 에너지와 환경분야에서 새로운 성장동력을 찾아내어 미래를 대비하는 정책을 추진
- ☐ 급변하는 국제에너지 자원 환경에 대응하기 위하여 공기업 독점 형태의 국내 에너지산업의 경직적인 구조를 완화하고 시장기능을 회복. 시장의 혁신과 새로운 기술이 성숙될 수 있는 기반을 조성

나. 정책과제

1) 에너지산업에 경쟁을 도입하고 민간참여를 확대

- ☐ 에너지 산업의 경쟁도입과 시장기능 강화
- ☐ 에너지 가격 및 부담체계의 합리적 개편과 시장기능의 회복
- ☐ 에너지 환경분야에도 새로운 기술의 컨버전스가 원활하게 작용할 수 있도록 유도

- ☐ 에너지 복지제도의 개편과 확충

2) 기후변화 대응 역량 강화와 에너지 절약의 추진

- ☐ 기후변화에 대한 소극적인 방어보다 적극적이고 선제적인 대응이 필요
- ☐ 에너지 효율개선과 기술혁신을 통해 에너지 저소비·고효율 사회 구축
- ☐ 녹색생활과 절제의 문화 확대

3) 에너지 환경 기술개발과 미래의 성장동력 확보

- ☐ 에너지 환경 관련 기술 개발은 에너지 위기를 해결하고 미래의 성장산업을 육성하기 위한 필수적 기반
- ☐ 녹색기술 산업의 성장동력화와 국제 표준을 선도
- ☐ 원전 수출 프로젝트의 지속 추진

4) 국제협력과 에너지 안보

- ☐ 에너지 안보에 대한 인식 강화와 에너지 관련 국가정책의 획기적 전환이 필요함
- ☐ 국제협력과 외교의 강화로 에너지 수입국의 불리한 여건을 개선하기 위한 노력 필요
- ☐ 안정적인 에너지 자원 공급체계 구축
- ☐ 안전성 강화로 원자력의 역할을 유지하고 신재생에너지 확대에 다원화된 에너지 안보 구축

가. 정책방향

1) 시장지향적 정책

- ☐ 첫째, 특정 작물 생산에 대한 보조나 전기, 비료, 농약 등의 생산요소에 대한 보조는 농가소득보조로 전환
- ☐ 둘째, 농산물가격억제정책을 저소득층 소비자에 대한 소득 보조로 전환
- ☐ 셋째, 국가적 식량안보 정책(national food security policy)은 저소득층과 노령층 가구를 대상으로 하는 가계식량불안(household food insecurity) 해소 정책으로 전환

2) 장기적 정책

- ☐ 첫째, 단기간의 투자 흐름(investment flow)을 증가시키기 보다는 장기적으로 자본저량(capital stock)이 축적될 수 있도록 정책을 운용해야 함
- ☐ 둘째, 단기간의 성과를 달성하기 위하여 역량이 부족한 경영체에 주어지는 투·융자는 결국 경영체의 부실과 신용불량으로 귀결됨. 농업부문에 대한 정부투자는 계속되어야 하나 그 빠르기는 농업경영체의 역량의 성장속도에 맞추어 조절할 필요가 있음

3) 미시적·개별적 정책

- ☐ 첫째, 경영체의 판매액 계층별로 차별화된 정책이 필요함

- 약 53%에 달하는 농산물 판매액이 500만 원에 미달하는 농가에 대한 선별적 정책이 필요함
 - 이들 중 농가 총소득이 높은 농가는 취미농가로 분류하고, 농가 총소득이 낮은 농가는 저소득 농가로 분류하여 소득보전정책을 펴야함
 - 약 35% 정도인 농산물 판매액이 500만 원 이상 3,000만 원 미만인 중간 규모 농가에 대해서는 과감한 지원과 구조조정을 병행할 필요가 있음
 - 약 13%인 농산물 판매액이 3,000만 원 이상 농산물을 판매하는 농가들에는 소득보전정책이나 지원 및 구조조정정책보다는 경영위험에 대한 부담을 덜어 줄 수 있는, 예를 들어 농작물 보험과 같은 정책을 적용하는 것이 바람직함
- ☐ 둘째, 재배 작목별로 차별화된 정책이 필요함
- 성장 가능성이 높은 시설재배, 축산과 같은 작목·업종은 규제를 풀고 자본을 유치하여 미래의 성장동력이 될 수 있도록 하고, 성장 가능성이 낮은 작목·업종은 소득지원과 구조조정을 병행하여 최소한의 예산지출로 농림수산업의 다원적 기능을 유지시키도록 함

나. 정책과제

1) 쌀직불제 개선

☐ 쌀직불제의 문제점

- 첫째, 면적에 따라 지불되므로 근본적으로 대농을 위한 정책
- 둘째, 단지 논을 소유하고 있다는 것만으로 고정직불금을 받을 수 있으므로 비농업인이 혜택을 받을 수 있음
- 셋째, 쌀 공급과잉 우려

□ 개선 방향

- 첫째, 대농 대상의 경영안정직불제와 소농 대상의 소득직불제로 이원화
- 둘째, 면적이 아닌 농가의 인원에 따라 지불하는 정책으로 전환
- 셋째, 쌀 생산 여부에 상관없이 지불하는 정책으로 전환

2) 쌀수급 균형과 생산자 중심 식량안보 지양

가) 쌀수급 균형을 위한 네 가지 방안

- ① 학교급식: 학교급식에서 쌀과 국산 농산물 소비를 장려하는 전통 식단의 비중을 높일 필요가 있음
- ② 생산조정제: 쌀 생산을 조정하는 방법에는 논을 농업 이외의 다른 용도로 전용하는 것, 대체 작물을 재배하는 것, 휴경 등이 있음. 이 중 가장 바람직한 것은 대체 작물을 개발하여 보급하는 것임
- ③ 농지은행: 농지은행으로 하여금 부실 농가의 논을 매입하게 하여 능력 있는 경영체에 장기, 저비용으로 임대하는 것이 바람직
- ④ 쌀 품질 고급화: 고급화 수요에 부응하는 고품질 저단수(low yield) 품종의 보급. RPC로 하여금 다양한 도정, 가공 기술을 채택하게 하여 소비자의 수요를 자극하도록 함

나) 생산자 중심 식량안보 지양

비축, 수입, 생산의 세 가지 방법을 적정하게 혼합하여 시장경제 하에서 위험을 최소화 하는 식량조달의 포트폴리오(portfolio)를 구축하고, 전통식단에 대한 관심을 높이는 식육(食育, food education)을 실시하여 국산농산물 소비 유도. 쌀 생산자 중심의 쌀 자급자족 정책을 소비자 중심의 가계식량불안 해소 정책으로 전환

3) 품목구조의 조정과 농업기업 육성

가) 품목구조의 조정

- 첫째, 다른 나라보다 현격히 가격이 높은 생산요소이고, 농산물 생산비 중의 큰 비중을 차지하는 생산요소인 농지를 덜 이용하는 작물의 재배를 확대할 필요가 있음
- 둘째, 쌀의 초과공급이 우려되는 지금 쌀이 아닌 축산, 채소, 과일, 화훼와 같은 작물에 눈을 돌려야 함. 판매액 규모가 큰 농가를 양성하기 위해서는 판매액 규모를 키우기 쉬운 품목, 즉 화훼, 특용작물, 채소, 과일 등을 재배하도록 해야 함. 축산의 경우는 판매액 규모가 커지기 쉬운 품목이기는 하지만 환경비용을 감안하여 신중히 접근해야 함

나) 농업기업 육성

농업기업은 정부의 지원으로 만들어질 수 있음. 그러나 만들어진 농업기업의 경쟁력은 시장경쟁을 통해서만 습득될 수 있음. 농업기업이 농지, 노동, 자본 등의 생산자원을 정부지원뿐만 아니라 시장을 통해 스스로 조달할 수 있도록 하는 여건을 조성해야 함. 농업경영 기업화에 장애가 되는 것은 넓은 농지를 확보하는 문제와 경영능력이 있는 인재를 영입하는 문제임. 넓은 농지가 필요한 토지 이용형 작물을 주로 생산하는 농업법인의 경우 시장지향적인 들녘별 경영체로 육성하는 것이 바람직함. 경영능력을 필요로 하는 가공과 유통을 주로 하는 농업법인에 고급인력을 공급하기 위해서는 연간 1만 명에 이르는 귀농인력을 활용하는 방안을 모색할 필요 있음

가. 정책방향

1) 성장동력 업종 발굴을 위한 지속적인 노력 강화

- ☐ 일자리 창출에 대한 기여도가 높은 업종의 집중 발굴
- ☐ 주요 업종에 대한 선진국과의 경쟁력 차이 축소를 위한 정책 추진
- ☐ 기술의 융합형 서비스업종의 육성 강화

2) 서비스산업구조 선진화를 위한 구조조정 활성화

- ☐ 후진적인 서비스산업 구조의 개선
 - 제조업에 대한 투입으로 활용되는 생산자서비스의 활성화
- ☐ 기존 복지정책에 시장기능 도입을 통한 서비스산업의 고도화
 - 정부의 각종 복지재원 지출을 노약자, 장애인 돌봄서비스 등 사회복지 관련 시장형성 및 산업화

3) 서비스산업 글로벌화 추진

- ☐ 서비스산업의 글로벌화를 통한 경쟁력 강화
- ☐ 외국기업의 진출이 부진한 부문에 대해서는 국내시장의 개방과 선진업체의 유치를 통해 경쟁환경 조성

- ☐ 제조업수출과 동반 진출을 통해 제품 및 서비스 경쟁력을 동시에 제고
- ☐ 시장개방, 제도개선 등을 통해 선진국 수준의 글로벌 스탠더드의 도입

4) 서비스산업정책 육성을 위한 마스터 플랜 마련

- ☐ 서비스산업 발전 중장기육성계획 수립
 - 내수시장 활성화, 서비스 수출 촉진, 양질의 일자리 창출을 목표로 서비스산업 중장기육성계획 수립
- ☐ 서비스산업 육성정책의 시행에는 엄격한 준칙 도입

나. 세부 정책과제

1) 내수시장 활성화

- ☐ 내수시장 활성화를 통해 대외의존도를 개선해나갈 필요가 있음
- ☐ 내수시장 활성화를 위한 서비스산업 육성정책의 우선순위를 확보
 - 생산성 향상 업종, 새로운 수요 창출 산업종 또는 융·복합형 서비스업종, 고급인력 고용창출에 유리한 업종의 집중 발굴

2) 전략적 육성 서비스업종 선정

- ☐ 전략적인 서비스 성장모델 구축
 - 우선적으로 향후 관련 국내산업의 경쟁력 확보 가능성, 해외시장 진출 가능성 등을 종합적으로 검토하여 전략적인 육성 업종 선정 육성

- ☐ 성장성과 공급부문 경쟁력 확보 가능성이 높은 신서비스, 융·복합서비스, 글로벌화 가능 서비스에 집중

<표 8> 성장동력 업종 평가 매트릭스

구 분		성장성(수요창출 가능성)	
		낮은 성장성(시장 포화)	높은 성장성
공급 부문 경쟁력	높음	해운물류 문화서비스(콘텐츠) 방송·통신서비스	신서비스 융·복합 서비스 글로벌 서비스
	낮음	음식숙박업 개인서비스업 교육 금융서비스	의료/보건서비스 복지/실버서비스 관광서비스 지식서비스(법률/디자인/엔지니어링/연구개발/컨설팅, IT서비스 등)

- ☐ 현시점에서 성장동력의 역할을 하는 서비스업종은 희소하지만, 일부 업종은 성장 잠재력이 있는 것으로 판단

3) 업종 특성에 적합한 육성정책 추진

- ☐ 업종특성과 산업경쟁력 수준에 따른 육성전략 추진

4) 차별적인 제도 및 규제 개선

- ☐ 규제환경 개선을 위한 대대적인 조사·연구 및 외부 평가 강화 추진
- ☐ 전문자격사제도에 대한 혁신적인 개선안 마련

- 집단이기주의로 인해 시장혁신이 부진한 분야는 자격기준의 완화 등 제도개선을 통해 진입장벽 완화
- 제조업 대비 차별적인 정책 관행의 개선
 - 서비스산업에 대한 차별적인 규제 중 일부는 개선되었지만 지속적으로 차별 요소를 발굴 및 개선해야 함

5) 서비스 혁신 능력 강화

- 서비스업 연구개발투자 활성화를 위한 정책 인센티브 강화
 - 중소기업의 서비스 혁신환경 조성을 위한 공공부문의 중소기업 혁신활동 지원 기능 강화
- 서비스 R&D(비기술적 혁신) 활성화를 위한 지원정책 확대
 - 서비스 R&D는 기술적 및 비기술적 R&D를 모두 포함하므로 전통적인 R&D 지원정책 범위 확대
 - 조특법상의 서비스 R&D 범위 확대, 지원 대상 범위의 점진적 확대 추진



IV 기업정책

19

기업정책전반

가. 정책방향

☐ 일관성 있는 기업정책

- 정부가 기업정책에 대한 장·단기 비전을 수립하고 이를 실행에 옮길 수 있게 하는 일관된 법체계, 공식 대화채널 조정 등을 마련해야 함
- 기업정책의 기본 방향에 관해서는 기업의 자유와 책임의 원리 강화가 강조되어야 함
- 불필요한 정부 간섭을 최대한 억제하고 기업 경영의 자율적 권한을 보호해야 함

☐ 기업생태계의 원활한 작동 모색

- 혁신적 기업이 지속적으로 출현하고, 경쟁력을 갖춘 중소기업이 대기업으로 성장하는 데 장벽이 없는 기업환경을 조성하고, 부실한 기업이 원활히 구조조정되는 유연한 시스템이 구축되어 건강한 기업생태계가 조성되어야 함
- 기업의 진입과 퇴출에 따른 경제사회적 비용 절감을 위한 법체계를 정비하고 걸림돌을 제거하는 데 노력해야 함

□ 경제력집중 억제 및 시장의 경쟁적 여건 개선

- 경제력 집중을 억제하기 위한 사전적 규제와 사후적 규제를 강화하여 기업 간 거래에서 시장지배력을 이용한 불공정거래를 엄단할 수 있는 시스템을 구축함으로써 경쟁시장적 여건을 조성하는 방향으로 나아가야 함

□ 대·중소기업의 글로벌 경쟁력제고 뒷받침

- 상위 10대 글로벌 대기업의 글로벌 경쟁력을 해치지 않도록 최대의 기업의 자율적 경영을 존중하는 대기업정책 필요
 - 대기업에 대해서는 특별한 간섭도 없고 지원도 없는 정책방향으로 가는 것이 바람직하다고 봄
- 중소 및 중견기업의 경쟁력제고가 기업정책의 초점이 되어야 함
 - 중소 및 중견기업의 성장성과 수익성 제고를 위해서는 보호위주의 정책보다는 경쟁력제고를 중심으로 하는 정책 시스템이 마련되어야 함
 - 여러 정부부처에서 각각 운영하는 다양한 중소기업지원정책을 재정비하여 유사-중복사업들을 제거하고 효율적인 정책체계를 구축하는 것이 필요함
 - 혁신적인 중소기업은 성장하고 부실 중소기업은 퇴출이 이루어질 수 있도록 중소기업정책을 개선해야 함

나. 주요과제

□ 정부·기업 간 소통채널의 정상화

- 정부는 기업과의 소통에서 예전과 같이 재벌 오너를 대상으로 하는 것이 아니라 기업의 최고경영자를 상대하고, 또 기업을 대표하는 공식협의체(상공회의소, 무역협회, 중소기업협의회 등)를 의사소통의 파트너로 삼아야 함

□ 시장의 경쟁적 여건을 강화하기 위한 조치

○ 사전적 규제의 강화

- 기업집단의 실체를 인정하고 공정거래법 내 또는 상법 내 기업집단을 규제한 법령 수립
- 우리나라 경제에서 기업집단의 순기능적 역할을 인정함과 동시에 기업집단의 사업확장으로 인한 경제력 집중을 억제하기 위한 법제정 도입을 고려해야 함
- 현재 공정거래법 내에서 본연의 경쟁정책 기능이 아닌 경제력 집중의 해소가 목적인 규제항목을 별도의 장으로 구성하고, 이를 가칭 '기업집단과 경제력집중에 관한 특별규정'으로 설정하여 공정거래법 내 경제력 집중 억제에 관한 법을 구분해야 함

○ 사후적 규제의 강화

- 사소의 활성화와 징벌적 손해배상제도의 도입으로 공정거래질서 확립함
- 부당내부거래 및 일감 몰아주기에 대한 폐해가 지속되는 경우 입법을 강화해야 함

□ 중소기업 지원 정책은 경쟁력 강화 중심으로 전환

- 중소기업 지원의 기준이 되는 범위의 축소 및 실질적 지배하에 있는 중소기업군 관리를 강화
- 지원기준을 창업후 일정 기간 내, 그리고 고용창출형 중소기업으로 한정
- 신용보증 지원을 집중하되 반복 및 장기지원은 제한하여 정책의존성 제한
- 혁신형 중소기업 지원제도의 통폐합 및 기준 상향 조정
- 중소기업적합업종 제도의 폐지
- 중소기업의 유형 및 성장단계에 맞는 차별화된 정책을 추진함으

로써 당면과제를 다차원에서 해결

□ 중소기업지원사업의 통폐합 및 전담기구 신설

- 중복사업이거나 지나치게 세분화된 사업은 성과가 큰 사업으로 통폐합
- 중소기업지원사업을 총괄하고 관리하는 기구의 신설
- 정책의 졸업·일몰제를 실시하여 중복지원과 장기간 수혜 기업의 발생 방지
- 지원기관 간 정보교류 및 협력시스템 구축

□ 중소기업의 글로벌 강소기업화를 위한 지원체계 확립

- 창업기의 낮은 수준의 기술력을 극복하기 위한 소기업간 연구컨소시엄 구성과 산학연 협동연구기회 지원
- 해외네트워크 구축에 필요한 정보제공 및 해외마케팅 지원과 고비용이 발생하는 해외인증에 관한 인증교육 지원 필요
- FTA 체결국 및 교역 상대국에 대한 시장규모, 경쟁자, 가격구조 등 활용도 높은 정보를 민간부문을 활용하여 제공

가. 현황 진단

1) 중소기업의 위상과 기여도

가) 사업체수 및 고용

- ☐ 2009년 기준 중소기업의 사업체수는 306만개로 전체 사업체수의 99.9%를 차지하는 가운데 소규모 서비스업 사업체가 대다수임
- ☐ 소기업이 중기업으로 성장하지 못하고 있으며, 중소기업에서 중기업이 차지하는 비중도 감소하고 중소기업에서 중견기업으로 성장한 기업수도 미미
- ☐ 2009년 기준 중소기업의 고용은 1192만 명으로 전체 고용의 89.0%를 차지하는 가운데 소규모 서비스업체 고용이 대다수

나) 국민경제 기여도

- ☐ 2000년 이후 고용, 생산, 부가가치 등에서 중소기업의 역할이 증대하고 중소기업의 수출은 증가하고 있으나, 중소기업이 전체 수출에서 차지하는 비중은 감소하는 추세
- ☐ 2009년 현재 수출중소기업 수는 7만 8000개 수준으로 늘어났으나 전체 중소기업의 2.5%에 불과하고, 다수는 영세업체라서 수출기여에는 미흡함

2) 중소기업의 경쟁력

가) 생산성

- ☐ 전 산업 기준으로 2003년부터 2010년간 대기업의 노동생산성(종업원 1인당 부가가치)은 중소기업의 약 2.5-3배 수준
- ☐ OECD(2008)에 따르면 우리나라 대기업의 노동생산성은 EU, 미국, 일본보다 높으나 기업규모가 작을수록 노동생산성이 하락
- ☐ 중소기업은 상대적으로 대기업에 비해 임금이나 직업안정성이 낮아 우수 인재 확보에 애로를 겪고 산업기술인력 부족률은 중소 사업체(300인 미만)가 대규모 사업체(300인 이상)에 비해 6배가량 높으며, 규모가 작아질수록 부족 문제가 심각

나) 수익성

- ☐ '90년대말 이후 중소기업 수익성이 급격히 악화되어 대기업과의 격차 심화

다) 효율성

- ☐ 생산성, 노사관계, 경영활동, 글로벌화에 대한 태도 등을 포괄하여 IMD가 산출한 2011년 우리나라 중소기업의 효율성(설문조사 10점 만점으로 측정)은 4.76으로 전체 59개국 중 49위를 차지
- ☐ 2011년 한국의 대·중소기업간 효율성 격차(중소기업 효율성-대기업 효율성)는 -2.21로 중소기업의 효율성이 대기업의 효율성을 하회

나. 문제점 및 요인

1) 중소기업 혁신활동의 부족

- ☐ 지금까지 중소기업들의 혁신활동은 시장성보다는 기술성을 중시하여 추진되었고, 혁신형 중소기업의 인증 양산으로 혁신형 중소기업에 경영혁신형 기업이 추가되는 2006년부터 혁신형 중소기업의 수가 급속히 증가
- ☐ 우리나라 중소제조업 기술 수준은 세계 수준에 비해 75%에 머물며, 중소기업의 R&D 투자는 2002년을 정점으로 증가하지 않고 정체
- ☐ 혁신형 중소기업 인증기업의 기술수준 미흡하고, 제조업의 성장잠재력이 정체되면서 신성장동력으로서 서비스산업과 아울러 서비스 중소기업의 중요성이 증가하고 있으나 혁신역량 미흡

2) 중소기업의 정책의 문제

- ☐ 1980년대까지 중소기업은 경제적 약자로서 정책적 배려와 보호·육성의 대상으로 정책을 추진하던 기조를 1990년대 들어서부터 중소기업 정책 패러다임에 변화가 일기 시작했으나 변화수준은 미흡
- ☐ 2000년대 말 중소기업 정책은 그간의 정책 패러다임을 변경하여 추진되었으나 아직도 중소기업 부문의 구조적인 문제해결에 미흡
- ☐ 중소기업지원사업은 13개 정부부처, 16개 광역지자체, 136개 유관기관에서 사업을 추진하는 복잡한 정책전달체계에 의해 진행
- ☐ 성장단계별, 기업규모별, 업종별로 특화된 지원정책이 미비하여 다양한 지원사업의 효과가 반감

- ☐ 신용보증 없이 자금유통이 가능한 중소기업에 대한 자금지원으로 지원 대상의 논란 지속 및 신용보증기관, 금융기관, 중소기업간에 위험도의 적절한 분담이 이루어지지 않는 문제 발생

다. 정책방향 및 과제

1) 정책방향

가) 기본 방향

- ☐ 소상공인 및 소기업, 중기업 등으로 구분되는 중소기업의 규모별 특성에 맞는 차등적 정책을 추진하되 근본적으로는 경쟁을 유지

나) 중소기업정책 기본 인식 재정립

- ☐ 중소기업의 취약성을 고려한 보호·육성 정책에서 중소기업의 자생력 확립에 중심을 둔 정책으로 강화
- ☐ 경쟁력의 원천은 자금이나 설비 같은 하드웨어적 요소에서 기술이나 경영, 마케팅과 같은 소프트웨어적 요소로 이동하는 점을 고려하여 정책추진
- ☐ 경쟁력 정책 강화 과정에서, 또는 시장에서의 경쟁과정에서 도태된 중소기업에 대해서는 복지정책의 배려 필요

다) 경쟁촉진 및 간접지원 중심의 정책추진

- ☐ 생계형 창업이 아닌 고용창출형 및 고급 기술형의 중소기업 창업 활성화 여건 조성
- ☐ 중소기업을 혁신주체로 인식하고 규제완화를 통해 자유로운 기업활동 및 창

업을 활성화하여 새로운 사업영역의 발굴과 성장을 촉진

- ☐ R&D 지원을 받은 중소기업에 대해서는 사업기간이 종료되면 성과보고를 의무화하고 부실보고에 대한 삼진아웃제 도입
- ☐ 기술평가기관의 인증체계 정비로 신뢰성을 높이고, 시장원리를 통해 기술평가 결과가 개발된 기술의 사업화 및 지속적인 R&D 자금모집이 가능하도록 활용

라) 중소기업의 구조조정

- ☐ 2006년에 추진된 사업전환제도를 기본취지에 맞게 구조조정에 적극 활용
- ☐ 현재 경쟁력이 있는 중소기업에 대해서도 미래를 대비한 유망 업종 진출에 사업전환제도를 활용
- ☐ 중소기업 유형에 따른 정책자금의 차별 지원 추진과 한계 중소기업의 퇴출 및 유망 특히 기술혁신 중소기업의 성장촉진 등을 통한 중소기업 부문의 구조조정을 위해서는 중소기업간 M&A 활성화 필요

마) 중소기업의 글로벌화

- ☐ 수출입의 확대, 해외투자, 외국기업과의 기술협력 및 수·위탁거래 등을 통한 글로벌 경영활동을 촉진, 비활동기업 43.1% 증가

2) 정책과제

가) 정책추진 체계 개선

- ☐ 중소기업지원사업 통폐합 및 조정과 지원사업에 대한 정보교류 및 협력체계

정착을 추진하고, 이와 연계하여 지역의 중소기업 지원체계 정비

- ☐ 중소기업 지원정책을 신규로 도입할 경우 지원기간(일몰제) 및 지원조건(졸업제) 등을 명시하여 중복지원과 장기간 수혜기업 발생을 방지
- ☐ 중소기업 지원 이력관리제를 실시하고 각종 기업정보 및 경영컨설팅 결과를 기록하여 향후 지원의 참고자료로 활용
- ☐ 중소기업의 유형 및 성장단계에 맞는 차별화된 정책을 추진함으로써 당면과제를 다차원에서 해결
- ☐ 중소기업 지원시책의 계획-집행-성과에 대한 사전 및 사후 관리 강화

나) 경쟁촉진을 통한 한계 중소기업의 퇴출

- ☐ 중소기업 적합업종 선정의 합리성을 위한 적합성 여부에 대한 분석연구 강화 및 적합업종으로 선정된 중소기업의 경쟁력 강화여부 모니터링 체계 구축
- ☐ 현재 진행되고 있는 중소기업적합업종제도에 대해 근본적으로 시장경쟁촉진의 관점에서 접근
- ☐ 중소기업 지원의 기준이 되는 중소기업 범위의 축소 및 실질적 지배하에 있는 중소기업군 관리를 강화하고, 점차 지원기준을 중소기업 범위가 아닌 창업후 일정 기간 내, 그리고 고용 창출형 중소기업으로 한정
- ☐ 창업 초기 기업 및 혁신형 중소기업에게 신용보증 지원을 집중하되 정책의 의존성이 심화되지 않도록 반복 및 장기지원은 제한
- ☐ 온랜딩(on-lending) 방식의 지원 확대

- 단체수의계약제도의 부활이 아니라 공공구매제도의 대상강화를 통해 보다 취약한 중소기업을 지원하는 제도를 모색하고, 공공구매제도에서의 경쟁원리 강화

다) 미래선도형 혁신역량 강화

- 침체된 경제에 활력을 불어넣기 위한 최우선의 방법은 청년층들이 혁신적인 기업가정신을 함양하고 역량을 배양할 수 있는 교육 프로그램의 시행
- 기술혁신형 중소기업, 벤처기업, 경영혁신형 중소기업 등으로 구분되어 있는 혁신형 중소기업 유형의 통폐합
- 서비스 영위 중소기업의 서비스 R&D 인식제고 사업 추진 및 서비스 R&D에 대한 로드맵 구축
- 중소기업의 인력육성 노력을 강화하기 위해 정책자금 지원기준에서 인력육성 노력을 필수요건으로 설정하고, 인재육성 중소기업을 지정하여 지원
- 중소기업 근로자에 대한 교육훈련 기회를 대폭 확대하고, 중소기업과 중소기업 근로자의 수요에 부응하는 방향으로 교육훈련시스템의 전면적 혁신

라) 글로벌 강소기업화 추진

- 중소기업기본법 제14조는 중소기업의 국제화 촉진을 위한 지원근거를 제시하고 있으나 정책의 비전이나 목표제시가 필요
- 수출기업의 경우 성장단계별로 나타나는 애로요인이 다르기 때문에 성장단계에 맞는 애로요인의 해소를 위한 정부정책 추진 필요

- ☐ 글로벌 활동기업과 글로벌 활동을 하지 않는 기업의 글로벌화를 위한 정책수요가 상이하므로 맞춤형 정책추진 필요
- ☐ 중소기업들을 위한 FTA로서 아세안 국가, 중남미, 중동, 아프리카 국가를 대상으로 한 FTA 확대
- ☐ FTA 체결국 정보는 관세율을 알려주는 정도가 아니라 시장규모, 경쟁자, 경쟁자의 가격 구조 등과 같은 활용가치가 높은 정보를 제공할 수 있는 체계 구축 필요

마) 중소기업 규제완화

- ☐ 중소기업 규제 현황에 대한 지속적인 발굴을 통해 법령상의 문제점 개선 도출
- ☐ 중소기업정책의 중심이 지원에서 혁신으로 이동하게 되면, 규제 완화의 중요성이 크게 부각되므로 정책집행자에 대한 규제 관련 교육강화 필요

바) 지속가능한 동반성장 기반 구축

- ☐ 대기업과 중소기업의 동반성장은 강제적 규정이 아닌 문화로 정착될 때 지속화할 수 있으므로 환경조성자로서 정부는 인센티브 설계에 초점을 두어야 함
- ☐ 동반성장을 위한 중소기업에 대한 신뢰도 회복차원에서 중소기업의 회계 투명성 강화를 위해 중소기업중앙회가 추진하는 자율회계지침의 연차록 지원

가. 현황 진단

1) 경제규모에 비해 과도한 비중

- ☐ 2009년 전국사업체조사에 따르면 전체 사업체의 85.4%를 차지하며 자영업 부문의 고용비중은 32.7%로 선진국에 비해 매우 높은 수준
- ☐ 최근 노점상 같은 무등록 사업자를 포함한 자영업자수가 증가세를 보이면서 베이비붐 세대 은퇴자의 생계형 창업에 대한 우려 발생

2) 창업과 폐업을 반복하는 시장구조

- ☐ 지난 10여년 간 대체로 창업률이 폐업률을 웃도는 가운데 과잉화 상태에 있고, 퇴직 인력의 신규창업보다는 폐업 자영업자의 업종변경 창업이 이루어지는 악순환 구조

3) 매출 및 수익성과 저조

- ☐ 자영업 부문의 매출은 서비스업 분야에서 22.5%를 차지하고, 부가가치는 30.6%를 차지
- ☐ 전국소상공인실태조사에 따르면 2007년과 2010년 사이에 매출은 늘었으나 수익은 감소하였고, 자영업자 간 양극화 심화

4) 특정업종에 편중된 업종구조

- ☐ 선진국에 비해 우리나라의 자영업 부문은 진입이 용이한 소매업 및 음식점업의 경쟁이 치열한 상태
- ☐ 자영업자의 경쟁력을 높일 수 있는 프랜차이즈의 업종구조도 특정업종에 지나치게 집중되어 업종의 다양화가 미흡

나. 문제점 및 요인

1) 한국경제의 임금근로자 흡수력 상실

- ☐ 노동절약적 기술진보, 산업구조 고도화, 국내기업의 해외이전 등으로 경제성장의 일자리 창출능력이 지속적으로 하락

2) 과잉 경쟁구조

- ☐ 고용 없는 성장의 문제점은 임금근로자의 조기퇴직을 유도하고, 생계유지를 위해 진입장벽이 상대적으로 낮은 자영업 부문으로의 진출을 촉진
- ☐ 소상공인진흥원(2010) 자료에 따르면 순이익 감소(73.4%)에 영향을 준 배경 1순위는 주변 소형업체와의 경쟁심화

3) 소비행태와 괴리된 자영업 공급구조

- ☐ 소비의 고급화, 개성화, 다양화 등 최근에 제품 및 서비스에 대한 소비자의 욕구는 급격하게 변화하고 있으나 대응은 미흡
- ☐ 소비자들의 소비행태 변화에 따라 자영업의 수익성이 저하되고, 급변하는 소

비자 요구에 대응할 수 있는 신제품 및 신서비스 제공에 한계

- ☐ 자영업부문의 사업주기 측면에서도 상당부분 성장기를 벗어나 쇠퇴기 및 폐업기 등에 도달하여 소비변화에 적기대응 미흡

4) 정책설정의 오류 및 지원기능 미흡

- ☐ 과잉구조의 자영업 부문에 대해 구조적인 과잉해소보다는 개별 점포의 영업여건 개선에 중점을 두어 따라 악순환 반복
- ☐ 소득발생에 대한 투명성 결여로 취약계층으로서 지원이 필요한 것인지에 대한 판단의 부정확
- ☐ 현장 중심이 되어야 하는 자영업의 상담, 교육, 컨설팅 인력에 대한 자영업자의 불만이 제기될 정도로 역량 강화 필요
- ☐ 상권 정보 시스템이 제공하는 정보의 신뢰성 및 상권정보의 콘텐츠 미흡
- ☐ 오프라인(off-line)방식의 자영업자 교육 및 컨설팅의 한계를 보완하기 위해 설립된 소상공인방송(yes-tv)의 접근성 애로로 당초 목표 달성 미흡

다. 정책방향 및 과제

1) 정책방향

- ☐ 제한된 지원자금 규모로 다수의 영세자영업자를 지원하는 데는 한계가 있으므로 정책대상별로 차별화 강화
- ☐ 자생력이 있는 자영업 부문에 대해서는 경쟁촉진 중심, 자생력이 없는 자영업 부문에 대해서는 구조조정 중심의 정책을 추진
- ☐ 시장경제가 아닌 정글경제의 원리가 작동되어서는 안되겠지만 대형점포 규제에 초점을 둔 자영업 보호정책은 탈피
- ☐ 다양한 특성을 가진 자영업자에 대한 산발적이고 획일적인 지원 문제를 업종별 인프라 지원 확충으로 해소
- ☐ 근로자에 비해 투명하지 않은 소득 원천 파악으로 지원 대상 및 필요성 근거를 명확화함으로써 지원 대상 구체화
- ☐ 폐업 이후 생계나 재기를 도모할 수 있는 최소한의 안전망 확충으로 취약계층의 사회복지 지원

2) 정책과제

가) 과잉부문의 구조적 개선

- ☐ 저부가가치 생태형 창업 및 운영지원 중단을 통해 자영업 부문의 생태계 정비 추진
- ☐ 영세자영업자의 수익성 악화의 가장 큰 요인인 주변지역 소형업체와의 경쟁

문제를 해소하기 위해 M&A 활성화 지원 필요

나) 자영업 금융지원 체계 개선

- ☐ 미소금융중앙재단과 기존의 마이크로 크레딧 기관 간에 사업을 연계하여 수행함으로써 사업 노하우 습득 및 사업의 지속성 확보

다) 한계 자영업 부문의 사회안전망 확충

- ☐ 생계형 창업의 지원 및 기존업체의 경영개선 지원 등에 초점을 두는 것보다는 과잉으로 인한 불가피한 폐업을 대비한 정책설계 강화 필요
- ☐ 사회보험 사각지대에 있는 영세자영업자에게 국민연금, 산재보험 가입유도 확대
- ☐ 영세자영업자 부문은 직업이동 경로상 최하단에 위치하는 상황에서 신용불량 시 지속적인 사업영위가 불가능하므로 사회복지정책 차원에서 구제지원 추진

라) 자영업 부문의 인프라 확충

- ☐ 자영업의 영세성을 극복할 수 있는 프랜차이즈(franchise) 및 볼론티리(voluntary) 체인 등의 가맹사업 확충
- ☐ B2B 및 B2C 지원 인프라 구축으로 영세자영업자의 협업화를 유도하여 경쟁력 강화 유도
- ☐ 자영업 부문에서 상대적으로 강조되지 못했던 정보화 수준의 강화로 체계적이고 과학적인 경영활동이 이루어질 수 있도록 기반 강화
- ☐ 현재 운영중인 소상공인방송 운영체계의 정비로 많은 예산이 투입되는 시책의

효과성 제고

- ☐ 영세자영업 부문에 대한 고객의 신뢰 강화를 위한 제품 및 서비스 보증제 강화
- ☐ 소상공인진흥원의 지역별 지원센터 상담사의 업종별·기능별 전문가화 추진
- ☐ 소상공인기술지원센터 운영을 통해 생계형 자영업이 아닌 장수형 자영업이 양성될 수 있도록 기술지도 강화
- ☐ 자영업 지원기관간 네트워킹 활성화로 지역자치형 자영업자에 대한 패키지 지원사업 추진
- ☐ 창고활용을 위한 불법 건축물 건립 등을 통한 자영업 경영활동을 근절하고 창고부족 문제를 해결하기 위한 이업종 공동물류센터 구축 운용

마) 자영업자 역량 강화

- ☐ 혁신형 자영업자가 많이 배출되도록 하기 위해서는 영세자영업자에 대해서도 기업가정신을 함양할 수 있는 다양한 기회마련 필요
- ☐ 제품명장을 양성하는 교육을 추진하고 양적·비차별적으로 추진되는 위탁방식의 교육체계 개선

바) 자영업 부문의 업종구조 고도화

- ☐ 업종 전문성 제고 및 고부가가치 지향으로 영업 수익성 제고
- ☐ 창업을 원하는 마이스터 고교 및 전문대 졸업생에 대한 창업지원으로 자영업

부문의 전문성 제고

□ 제조업 부문 자영업의 네트워킹을 위한 클러스터링 추진

<표 9> 자영업자 유형별 정책과제(예시)

구분	개점 초기·성장기	성숙·안정기	쇠퇴기-
혁신형	- 청년창업 지원 - 교육/컨설팅 등 - 협업화 - 클러스터링 - 정보화 - 금융지원	- 교육/컨설팅 등 - M&A 활성화 - 협업화 - 정보화 - 제품/서비스보증제 - 금융지원	- 업종전환
생계형	- 창업지원 제외 - 교육/컨설팅 등 - 기업가정신 함양 - 협업화 - 잠재적 혁신형 발굴 - 기술지도	- 교육/컨설팅 등 - 기업가정신 함양 - M&A 활성화 - 협업화 - 제품/서비스보증제 - 기술지도 - 이업종 공동물류센터 건립	- 업종전환 - 재취업 교육 - 사회안전망
한계형	- 창업지원 제외 - 경영개선	- 인프라 - 시장퇴출 유도	- 시장퇴출 유도 - 재취업 교육 - 신용불량자 구제 - 사회안전망

22

대기업정책

가. 정책방향

- 시장경제원리를 중심으로 기업의 권리와 책임을 명확화
 - 시장경제 원리를 중심으로 기업에 주어진 권리와 책임을 명확히 설정하고 규제정책 역시 이를 바탕으로 재편
 - 기업에 자율권을 보장하되 반칙이나 편법이 사용될 경우 이에 대한 책임은 확실히 물음
 - 자율적 통제와 경쟁을 통해 해결이 가능한 문제점에 대해서는 정부의 개입을 최소화하고 이를 벗어나는 부분에 대해서만 정부 개입
 - 내적규율과 경쟁활성화를 통한 시장적 규율을 최우선 순위로 놓고, 경제력집중의 완화 등은 보완적, 추가적 가치로 추구
- 주주와 소비자를 중심으로 한 대기업정책의 추진
 - 기업 내부의 자체적인 문제는 주주가 1차적 중심이 되고, 다음으로 종업원, 협력업체 등 이해관계자를 고려하는 것이 적절함
 - 사회경제적 프레임에서 기업정책의 중심은 거래 대상이나 경쟁자인 다른 기업이 아니라 소비자에게 미치는 영향에 맞추어야 함
- 대기업과 재벌에 대한 차별적 문제인식과 접근
 - 한국적 특수상황으로 인하여 대기업에 대한 정책은 대기업 집단 또는 재벌에 대한 정책과 혼동되는 경우가 많음
 - 대기업의 경우 경쟁의 활성화에 초점을 맞추고 불필요한 규제는 오히려 최소화하여 경쟁력을 강화할 수 있도록 함

- 대기업 집단 또는 재벌의 경우 한국경제의 특수성과 경제력 집중으로 인한 위험요인을 감안하여 맞춤형 정책을 적용
 - 기업집단의 자율적 의사결정과 지배구조의 효율성 추구를 막지는 않되 총수의 전횡이나 비효율적 확장경영은 견제

나. 주요과제

□ 경쟁정책과 대기업집단정책의 분리 및 상호보완성 강화

- 현재 공정거래법에서 경제력 집중의 해소가 목적인 규제항목을 가칭 ‘기업집단과 경제력집중에 관한 특별규정’으로 재구성
 - 추가적으로 기업집단의 정의 등을 명확화하는 규정을 보완하고, 특별규정의 취지를 설명하는 조항 등을 추가할 필요가 있음
 - 제23조의 불공정 거래행위에 포함되어 있는 부당내부거래에 관한 규정 등도 특별규정으로 이동
- 대기업집단에 관한 정책을 공정거래법 내에서 분리 조항화함으로써 경쟁정책과의 관계를 명확화하는 동시에 특별법으로 별도 입법할 경우의 문제점을 보완할 수 있을 것으로 기대됨
 - 아울러 공정거래위원회 내부에 대기업집단정책을 담당하는 부서를 신설하고 관련 기능을 집중, 독립화시킬 필요가 있음

□ 부당내부거래 및 일감 몰아주기에 대한 감시체계 재정립

- 이와 별도로 공정거래법상 부당내부거래 감시조항을 강화하되 유보조항 등을 통해 효율적 거래추구를 방해하는 일이 없도록 보완
 - 공정거래법 제23조 제1항 7호의 위법성 입증책임과 관련하여 ‘현저성’의 요건을 삭제하여 법집행의 용이성을 높이는 한편, 터널링(tunneling)이나 변칙상속의 혐의가 없다는 것이 입증되는 경우에는 이 조항의 적용을 면제하는 방안 추진

□ 경영권 승계 및 상속 규제의 정비

- 소수지배구조의 대물림을 막으면서도 과중한 상속세 부담을 완화하는 효과를 거두기 위해서 상법과 상속세 규정의 조화를 도모
 - 예를 들어 경영권 승계의 경우 소수지배권 괴리를 조정한 상태에서 주주총회를 통과할 경우 상속세의 추가부담을 면제 검토

□ 신규순환출자의 금지 및 장기적 지배구조 개선 모색

- 기존의 순환출자 구조를 해소하는 것은 자금 소요액 등이 너무 커서 상당한 어려움이 있지만 적어도 신규 순환출자에 대해서는 금지
 - 장기적으로 주주의 의사가 제대로 반영되면서도 기업경영의 효율성을 추구할 수 있는 지배구조에 대한 연구 및 정책개발이 필요함

□ 대·중소기업 간 협력강화를 위한 제도개선

- 중소기업의 권리 명확화를 통한 하도급 거래에서의 지위남용 방지 및 거래조건 개선
 - 하도급 거래조건을 사후적으로 평가하는 방식보다는 사전적으로 중소기업이 계약 체결 시 보장받을 수 있는 권한을 명시하되, 상호합의에 의해 효율적 거래조건을 결정할 자유도 보장

제 4부

경제행정 조직의 개선방향

새로운 경제정책 방향의 모색

I 개선 논의의 배경

가. 지금까지 논의한 바에 따라 차기정부가 바람직한 새로운 경제정책방향을 모색해 가려면 이러한 정책방향과 이를 구체화하는 정책과제를 수행해 갈 수 있는 능률적인 경제행정 조직의 구성이 반드시 필요함

나. 역대 정부가 대체로 집권 초에 어떤 형태로든지 정부조직을 개편했지만 정부가 추구해야 할 바람직한 정책방향의 구현, 정부에 요구되는 해야 될 기능과 하지 말아야 될 일을 구분하고 시장경제 체제 하에서 정부가 반드시 해야 될 일을 능률적으로 할 수 있는 정부조직의 구성이란 관점에서 정부조직의 개편이 이뤄진 적은 거의 없었음을 감안

II.

정부조직 개편의 기본방향

- 가. 조직 개편은 필요 최소한으로 하되 외형적인 부처통폐합, 조직의 축소, 명칭의 변경에 역점을 둔 종전의 개편 방식을 지양
- 나. 부처의 기본 인식과 기능을 변화시키는 데 중점을 둠
- 다. 경제정책 총괄·조정 기능의 보강과 재구성
- 라. 정책기능과 규제기능의 원칙적 분리
- 마. 금융정책 기능의 통합
- 바. 산업정책 담당 기구의 내부 조직을 기능별 및 수요자 중심 원리에 의해 개편

Ⅲ.

경제정책 총괄·조정 기능

가. 개편의 방향

- 1) 강하고 능률적인 조직 지향
- 2) 경제의 장기적, 국제적, 구조적 문제 해결에 기능을 집중
- 3) 중립적 조정을 위해 산업을 직접 관장하는 기능 배제
- 4) 대통령 비서실의 경제정책조정 기능과의 적절한 역할분담과 조화

나. 주요 개편 내용

- 1) 경제부총리 제도의 부활 및 강력한 조정권 부여
 - 가) 기획재정부 장관이 경제부총리 겸임
 - 나) 경제부처 정책협의기구를 재정비하고 경제부총리가 각 협의기구의 장으로서 조정기능 수행
- 2) 경제부총리와 경제수석의 역할분담과 협조체제 정비
- 3) 기획재정부
 - 가) 경제정책 방향 수립 및 정책조정 기능 중심으로 개편하고 이외의 잡다한 기능은 타 부처로 이관
 - 나) 국제금융정책 및 국제금융협력 기능을 통합 금융정책기구로 이관
 - 다) 현재 공정거래위원회 기능 중 경쟁정책 및 소비자정책의 입안 및 조정 기능을 이관 받음

- 라) 기업정책국을 신설하여 기업정책의 일관성을 유지하고 기업관련 정책과 제도를 빠른 시간 내에 정비
- 마) 현재의 무역협정 국내대책본부의 기능을 축소해 대외경제국에 흡수, 심의관 신설 또는 기존의 대외경제협력관의 기능을 변경하여 관장
- 바) 복권위원회 등 정책 총괄 부서에 적합하지 않은 기능은 타 부처로 이관 등 조직의 정예화

Ⅳ.

금융정책 기능

- 가. 현재의 금융위원회 기능에 국제금융정책 및 국제금융협력 기능과 기타 금융정책 관련 기능을 기획재정부로부터 이관받아 대내외 금융정책의 일관성 유지
- 나. 금융위원회를 금융부로 개편하고 금융감독원을 지휘, 감독

V. 공정거래위원회 역할, 기능 정비

가. 정책 기능과 규제 기능의 분리 원칙에 따라 현재 공정거래위원회 기능 중 경쟁정책과 소비자정책의 입안 및 조정기능을 경제정책 주무 부처인 기획재정부로 이관하고 공정위는 엄격한 조사, 심판 기구로서의 역할 수행

나. 이 경우에도 공정거래위원장의 직급은 장관급으로 유지하고(단 국무회의 참석은 배제) 위원은 전원 상임위원으로 전환하며, 합의기구의 성격에 맞도록 위원의 직급을 상향 조정하고 법률, 경제 전문가의 외부 영입이 가능하도록 제도적 장치 강구

Ⅵ. 산업정책 기능

가. 중소기업청을 발전적으로 해체하여 정책기능은 지식경제부로 이관, 동부의 핵심적 정책 기능으로 격상하고 집행기능은 중소기업진흥공단에 이관하여 중복기능의 배제 및 효율성 도모

나. 지식경제부에 중소기업정책실 신설

다. 지식경제부를 비롯한 산업정책 관장 부처의 내부조직 중 불가피한 경우가 아니면 산업, 품목을 기준으로 한 조직은 기능 및 수요자 중심 조직 원리로 전환, 재정비

VII.

예상 쟁점 및 추가 검토과제

가. 경제행정 조직의 개편과 대통령실의 경제관련 비서실 조직 개편을 어떻게 일관성 있게 하며, 적절한 역할분담을 어떻게 이룰 것인가?

나. ICT 산업정책 기능을 계속 현재대로 지식경제부 소관으로 유지할 것인가?

다. 환경정책 기능과 국토관리 기능의 연계를 보다 강화할 필요성은 없는가?

라. 해양정책 기능을 국토해양부로 분리, 보강(독립부서로 승격 등)할 필요성은 없는가?

새로운 경제정책방향의 모색

발	행	일	2012년 10월
인	쇄	일	2012년 10월
발	행	인	김인호
발	행	처	시장경제연구원
주		소	서울시 강남구 역삼동 667-14
			KDN빌딩 4층
			전화: (02)3461-5550
			http://www.meri.or.kr
인	쇄	처	다다아트

〈비매품〉