

〈NSI · MERI 공동주최 정책토론회 발제자료〉

「경제민주화」 논의에 대한 생산적 대안
- 균형성장, 균형분배를 위한 정책제언 -

2012. 10. 17

김 인 호
시장경제연구원 이사장

목 차

I. 시작하는말

II. 「경제민주화」 논의의 전개와 바람직한 접근방법

III. 재벌정책에 대한 논의: 이대로 좋은가?

1. 재벌정책과 관련한 논의 동향
2. 문제점 진단 및 제안

IV. 한국경제에 대한 구조적 인식

1. 한국경제가 이룩한 성과
2. 한국경제의 도전
3. 한국경제의 문제점에 대한 구조적 인식
4. 구조적 문제에 대한 총체적 대응 현황

V. 「균형성장, 균형분배」의 정책 제언

1. 경제운용의 기본 틀 전환
2. 고용친화적·능동적 복지체제의 구축
3. 균형성장 초점의 산업정책 전환
4. 통합적 시각의 합리적 기업정책 정립

VI. 마치는 말

I. 시작하는 말

- '경제민주화'는 대통령 선거를 앞두고 현재 정치권과 경제계를 비롯한 한국사회의 최대 화두의 하나임
- '경제 민주화'라는 용어의 적정 여부에서부터 헌법의 관련규정의 해석, 논의의 범위와 내용에 이르기까지 극단적으로 상이한 견해가 우리 사회에 존재하고 있는 것이 현실임
- 역사적으로 '경제 민주화'가 학문적으로 정립된 개념이 아니며 주로 정치·사회 운동의 슬로건 성격이 강한 경제적 민주주의(economic democracy) 개념에서 기원하고 있으므로 이런 현상은 어쩌면 당연한 것임
- 그러나 '경제민주화'의 지향은 이미 한국사회에서 광범위하게 논의되고 있으며 상당한 지지를 확보하고 있는 것이 현실임
- 따라서 이 시점에서는 크게 실익 없는 이론적인 논쟁보다 한국경제 발전에 긍정적으로 기여하도록 목표와 내용을 체계적으로 구성하고 효과적인 정책대안을 제시하는 것이 보다 필요하다고 봄
- 따라서 본고에서는 그간의 '경제민주화'에 대한 논의의 배경과 그 과정을 종합하여 '경제민주화' 논의의 범위와 내용을 정리하고 이에 맞춰 바람직한 접근방법과 적절한 정책방향에 대한 제언 등 생산적 대안을 제시하고자 함

II. 「경제민주화」 논의의 전개와 바람직한 접근방법

- 한국경제는 그간 이룩한 성과에도 불구하고 많은 문제점과 과제를 안고 있는바 그러한 것들은 「선진국 진입 과정에서의 불가피한 성장통(成長痛)」으로 볼 수도 있으나 문제가 구조적으로 고착되는 과정에 있다고 보아 짐
- 따라서 이런 문제에 대해 그 본질과 배경을 구조적으로 인식하고 체계적으로 대응해야 문제해결에 접근할 수 있으나 그간 역대 정부는 정부의 성격 여하 소위 보수, 진보를 막론하고 축적돼 가는 한국경제의 문제점에 대한 구조적 인식을 결여해 왔고 당연히 체계적 대응에도 실패해 왔음. 또한 국민 일반의 이러한 경제의 구조적 문제점에 대한 정확한 인식 역시 매우 부족한 것이 현실임
- 국민의 대다수 그 중에서도 경제적 취약계층은 한국경제의 본질적 문제 중 우선 피부에 와 닿는 부분인 경제의 양극화 문제에 문제의식을 집중하기 시작했고 정치의 계절을 맞아 정치권의 득표 전략과 결부되어 작금의 경제민주화 논의로 발전되고 있다고 봄
- 선거의 계절 초기에는 주로 복지문제와 일자리 창출 문제에 논의가 모아졌으나 대선을 앞둔 지금은 ‘경제민주화’ 논의의 초점이 대재벌 규제에 모아지고 있는 바 이는 앞의 두 문제보다 단순하게 보이고, 국민감정에 호소하는 측면이 크며, 타겟이 분명하여 정치권이 선호하고 있는 것으로 짐작됨. 재벌에 대한 규제를 강화하자는 논의는 현재 대선 후보로 부각된 세 진영 모두 경쟁적으로 추진되고 있으며 언론을 통한 증폭으로 국민 대다수가 이런 논의의 추세에 동조하고 있는 것 같이 보임
- 다른 한편으로는 ‘경제민주화’논의는 글로벌 경제위기의 발생 및 진행과정과 깊은 관계가 있음.
2008년을 전후하여 미국에서 시작되어 온 세계를 휩쓴 글로벌 금융

위기는 이제는 재정위기의 형태로 바뀌어 진행 중이며 어떻게 마무리될지 아무도 모르고 있음.

세계적 시각에서 볼 때 금번 위기가 과거의 다른 경제위기와 달리 자본주의와 시장경제시스템의 본산이라고 할 미국에서 비롯되었기 때문에 위기의 진행과 더불어 자본주의와 시장경제 시스템에 대한 회의가 전 세계적으로 팽배해지고 있음.

미국에서 벌어졌던 '월가를 점령하라'나 우리나라에서 대통령 선거를 앞두고 쟁점으로 부각된 '경제민주화'에 관한 논의도 이런 움직임의 일환으로 볼 수 있음. 다만 이를 주도하는 추진세력과 공격대상이 다를 뿐임

- 어떤 의미에서는 위기 그 자체보다 그 과정에서 발생한 자본주의와 시장경제에 대한 회의론, 그리고 이로부터 초래되고 있는 세계경제와 한국경제의 운영 원리의 혼선이 더 심각한 위기적 요소를 내포하고 있지 않은지 생각해 볼 점임.

그것은 바로 위기의 본질 그리고 그 원인과 배경을 보는 기본적인 인식과 관련되기 때문임. 즉 위기가 자본주의나 시장경제체제 자체의 실패에 기인하고 있느냐 아니면 미국을 비롯한 대부분의 국가가 시장경제의 기본원리에 반하는 경제운영을 한 데 기인하느냐임. 즉 기본적으로 '시장 내지 시장경제체제의 실패'인가, '정부의 실패'인가의 문제임

- 이 기본인식의 차이는 같은 문제를 놓고도 그 본질에 대한 이해와 처방에 있어서 전혀 다른 입장과 견해를 보일 수 있을 것임.

본인은 기본적으로 후자의 입장에 있고 본고를 통하여 한국경제의 문제의 본질에 접근하는 방식이나 처방도 같은 시각에서 서술되고 있음을 미리 밝힘

- '경제민주화'에 대한 대다수 국민들의 체계화되지 않은 생각을 객관적으로 정리하면(꿈보다 해몽을 잘하면) '경제적 의사결정의 공공성 증대'와 '균형성장, 균형분배'에 대한 강한 요구라고 생각되며 이는

‘재벌에 대한 규제 강화’나 복지문제, 일자리 창출 차원을 넘어서는 한국경제 전반에 대한 문제의식이라고 봐야 할 것임

- 문제가 이렇다면 한국경제 전반의 구조적 문제점에 대한 국민적 인식의 확산을 유도하고 이를 바탕으로 2013년 이후를 염두에 두면서 경제운용 전반에 걸친 새로운 정책방향이 모색되어야만 ‘경제민주화’란 말에서 국민들이 진정으로 원하고 있는 한국 경제의 바람직한 모습에 부분적으로라도 접근할 수 있을 것으로 생각함
- 본고에서는 현재 경제민주화의 실제적 내용으로 논의되고 있는 재벌문제를 우선 검토하고 이에 대한 대안으로서 한국경제의 구조적 인식을 바탕으로 한 균형성장, 균형분배를 위한 정책방향을 제안하고자 함
- 본고의 내용중 많은 부분은 시장경제연구원(MERI)이 작성 중인 『새로운 경제정책방향의 모색』 보고서에 제시된 부문별 정책제안 중에서 주제와 관련성이 깊은 정책과 제도개선 과제를 발췌, 이를 바탕으로 재정리된 내용임을 밝힘

Ⅲ. 재벌정책에 대한 논의: 이대로 좋은가?

1. 재벌정책과 관련한 논의 동향

- 「경제 민주화」의 실제적 내용으로서 '재벌정책과 제도의 개선'을 여야 막론하고 대선공약으로 제시하고 경쟁적으로 규제강화 방안 마련 중
- 이에 따라 기업집단법 제정, 출총제 재도입, 순환출자 금지, 금산분리 강화, 일자리풀아주기 근절 등을 위한 공정거래법개정 등이 논의 중

2. 문제점 진단 및 제안

가. 규제의 타당성에 대한 적절한 검토 미흡

- 국민적 관심사이고 정치적으로 중요한 과제임에도 불구하고 합리적인 정책형성과 제도개선을 위한 충분한 의견수렴절차 미흡
- 규제의 필요성에 대한 충분한 검토, 또한 필요성이 인정되는 경우에도 규제의 도입이나 강화에는 반드시 따르는 부작용(소위 규제비용)에 대한 검토, 규제비용이 규제의 효과보다 큰 경우의 도입 여부, 다른 대안 등에 대한 검토 부족
- 공정거래법과 관련법제(회사법, 금융관련법, 세법, 회계기준 등)에 대한 종합적 검토 결여
 - 공정거래법 상 규제 시에는 시장에서의 경쟁에 미치는 효과가 그 기준이 되어야 하고 만약 그 효과가 없거나 미미하다면 다른 법적 수단을 강구하는 것이 바람직함

나. 재벌문제에 대한 국민경제적 관점에서의 이해와 접근 부족

- 재벌문제는 '한국경제문제 그 자체'임. 재벌의 생성, 성장, 경제력집중, 금융 및 정경유착, 경제권력으로서 부상, 재벌총수의 비합리적

행태 등 재벌과 관련된 제반현상과 문제점은 한국경제의 역사적 흐름, 역대정부의 경제정책 기조와 밀접하게 관련되어 있음. 따라서 재벌에 진정 문제가 있다면 이것은 '기업의 실패'에 못지않게 '정부의 실패'의 결과임. 이에 대한 정확한 인식이 재벌문제를 검토하는데 있어서 출발점이 되어야 함

- 재벌은 그간 역대정부가 집착해 온 '고성장 신화'에 대응해서 대기업들이 추구해 온 '팽창위주의 기업경영'을 위한 최적의 기업구조임. 그간 재벌은 경제정책의 파트너로서 이러한 경제운용에 깊숙이 관여해 옴. 정경유착, '경제 권력으로서의 부상'도 이 구조의 소산임
- 재벌의 본질적 변화를 기대한다면 거시경제운영 목표를 설정하고 시장에 간여하는 산업정책을 동원해서라도 이 목표를 달성하려고 하는 역대정부의 경제운용의 기본방식에 변화가 선행되어야 함

다. 재벌 문제 해결을 위한 바람직한 검토 방향

- 재벌에 대한 국민경제적 인식을 바탕으로 하고 시장경제의 원리를 중심으로 기업의 권리와 책임을 명확히 하는 원칙 정립
 - 대기업도 자신에게 가장 알맞은 형태와 방식으로 경쟁에 나설 수 있도록 자율권을 보장하되 반칙이나 편법이 사용될 경우 이에 대한 책임은 확실하고 엄중하게 묻도록 함
 - 정부의 대기업정책의 기본 방향을 '주지도, 받지도 말자'에 둠
- 기업정책과 제도에 대한 체계적이고 종합적인 연구, 검토 바탕으로 재벌정책과 관련제도를 재검토하고 그 결과를 공정거래법과 관련법에 적절히 반영하는 방식으로 제도개선 추진
- 경쟁당국의 '경쟁주창 기능' 보강으로 정부 스스로 경쟁 지향적으로 변화
 - 정부 각 부처에 의해 광범위하게 시행되고 있는 담합조장 등 반경쟁적 정책과 제도, 행정관행에 대한 경쟁당국의 검토와 개선 권유 기능(공정거래법 제63조 경쟁제한적인 법령 제정의 협의 등)의 강

화, 활성화, 필요시 관련 정부 기능과 조직의 재편

- 대기업 집단의 실체를 인정한다는 전제하에 '기업집단법(가칭)'의 제정 추진
 - 대기업집단 특유의 회사체제와 계열사 간 거래행위 등을 법적 테두리 안에서 적절히 인정하는 한편 계열사의 투자자, 채권자, 소수주주들에 대한 보호 장치를 마련하고 이사회, 경영자, 기업집단총수 등을 포함한 이해당사자들의 책임관계를 규정
 - 이 경우 이를 경쟁법(공정거래법)체계의 특별법으로 할 것인지 상법(회사법)체계의 특별법으로 할 것인지는 신중한 검토 필요
 - 기업집단법 제정에 큰 쟁점이 많아 많은 검토와 시간이 소요된다면 우선 공정거래법 내에서 본연의 경쟁정책 기능이 아니고 경제력 집중의 해소가 목적인 규제항목들을 별도의 장으로 구성하고 이를 가칭 '기업집단과 경제력 집중에 관한 특별 규정'으로 설정하는 것도 우선 검토 대상
- 재벌관련 현안 문제가 되고 있는 사항(출총제 규제, 순환출자 금지, 일감 몰아주기 등)에 대해서는 최소한 경쟁법체계의 운용과정에서는 경쟁 제한성을 기준으로 문제를 인식하고 경쟁의 확대를 유도할 수 있는 방향으로 개선방안 마련
 - 윤리적 도덕적 접근보다 효율성 관점에서 접근
 - 적절한 규정의 마련을 위한 경쟁법과 관련법제의 통합적 검토
- 정부의 재벌에 대한 합리적, 일관성 있는 접근, 현행법의 준수여지가 있으면 새로운 제도나 규제의 도입 없이도 현안 재벌문제의 상당부분은 개선 가능
 - 정부의 정책추진 과정에서 대기업의 협력이나 협찬을 요구하는 행위 근절
 - 정부의 행정지도 등 법적근거 없는 대기업 관련조치 근절
 - 재벌의 실체를 법·제도적으로는 반영하지 않고 있으면서 현실적으

로 기업의 법률상 대표보다 재벌 총수를 정부의 대화나 정책협의 상대로 삼는 관행 시정

- 재벌그룹들 만의 단체인 전경련을 국가가 법률로 인정한 경제단체보다 우위의 경제단체로 대우하고 정책 협의의 대상으로 하는 모순적 접근방식 시정
- 사법부와 검찰의 대기업 및 재벌 총수들에 대한 느슨한 법집행 관행, 대통령의 사면권 행사 남발 등 시정

라. 선거전략으로서의 재벌규제 강화의 추진을 잠정 중단할 필요성

- 현재 충분한 검토 없이 논의되고 있는 재벌정책과 규제 강화 조치들이 제대로 시행되어 효과를 가져 온다면 대기업의 창의와 자유가 제약되고 재벌의 순기능 소멸로 귀결되어 한국경제 전반에 큰 부담으로 작용할 것임
- 그렇지 않고 실효성이 없어 효과가 발생되지 못하는 경우 재벌들은 대체로 사실상 규제의 그물에서 빠져나가고 이 과정에서 생긴 시장경쟁의 왜곡의 결과는 중소기업과 저소득층에 대부분 귀착되는 역효과를 가져 올 가능성
- 재벌의 변화의 필요성, 적절한 수준에서의 재벌규제 강화에는 국민적 합의가 있다고 보고 그 구체적 방안은 충분한 연구 검토를 거쳐 수립되어야 함. 종합적인 기업정책의 일환으로서 재벌정책이 마련된 이후 내년 이후 새 정부에 의해 추진되도록 정치권의 합의와 휴전을 제의함

IV. 한국경제에 대한 구조적 인식

1. 한국경제가 이룩한 성과

세계에서 단 7개에 불과한 20-50클럽(인구 5천만, 1인당 GDP 2만 달러 이상) 국가군에 합류 (2차 대전 이후 후진국에서 출발하여 진입한 유일한 사례)

- 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ダイナミック한 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
- 2차에 걸친 경제위기를 비교적 성공적으로 극복하는 저력을 발휘하면서 성장세 회복, 수출의 지속 증대, 일부 산업과 기업의 글로벌 최고 경쟁력 확보 등의 성과를 이룩
- 최근의 국제신용평가기관에 의한 신용등급 상향 조정

요소투입형 경제성장 구조에서 요소투입 증대를 유인하는 인센티브 구조 등 시장경제의 틀이 한국경제 발전을 견인한 것으로 분석

2. 한국경제의 도전

가. 경제성장 둔화와 경기변동성 증대

- 외환위기 이후 추세적으로 경제성장률이 하락하고 있어 현 추세가 지속될 경우 성장잠재력은 3%대 이하로 내려 갈 전망
- 이와 함께 글로벌 불균형과 맞물려 경기변동성은 증대되는 추세임
 - 경기변동성 증대는 높아지는 대외의존도와 소수 산업과 특정시장 수출에 편중된 산업구조 등에 기인
 - 한국경제의 대외의존도: ('90)59.9% → ('00)81.9% → ('11)113.2%
- 경제발전의 진전에 따라 성장잠재력의 하락은 자연스러운 현상이지만 미처 개발되지 못한 추가적 잠재성장 요인은 없는지 깊은 분석이 필요함

나. 고용사정과 분배구조의 악화

- 경제성장의 고용창출력이 약화되고 노동시장의 경직성도 완화되지 못하여 고용사정이 더욱 악화되고 있음
- 고용사정 악화와 지식정보화 등 기술진보로 인하여 1990년대 초반 이후 소득·자산의 빈부격차가 뚜렷하게 확대되고 있음
 - 중산층이 추락하고 빈곤층이 늘어나는 계층구조 변화가 가시화
- 분배구조의 악화와 성장잠재력 잠식이 상승작용을 하는 「성장둔화-분배악화-성장둔화」의 악순환이 우려되며 청년실업과 노령빈곤층 확대는 세대 간 갈등으로 증폭되고 있음

다. 경제전반의 생산성 정체

- 한국경제의 향후 성장은 생산성 향상으로만 가능한 단계에 이르렀음에도 불구하고 생산성 정체 현상이 해소되지 않고 있는 실정임

- 특히 한국경제에서 고용의 67%, 부가가치의 60%를 차지하는 서비스산업의 생산성이 정체되거나 하락하고 있는 추세임
 - 서비스산업 생산성이 한국 제조업의 58%, 미국 서비스산업의 44% 수준(OECD 한국경제보고서, 2010)

라. 부문 간 불균형 (소위 양극화) 현상의 심화

- 수출-내수, 제조-서비스, 대기업-중소기업, 전문직-숙련-미숙련근로자, 수도권-지방 등 제 부문 간 불균형이 심각한 수준에 이르고 있음
 - 고용과 적정분배를 수반하는 지속적 성장을 어렵게 하는 요인
- 수출의 빠른 증가에도 불구하고 내수가 정체되어 있어 수출의 경제성장기여도가 과도하게 증가하였음
 - 대외의존도 급증은 해외여건 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 확대되었음
 - 계층간 소득 불평등을 심화시키고 사회적 위화감을 조성하여 경제성장의 목적에 대한 회의론 대두

마. 경제주체의 재무상황 악화

- 가계부채의 급증은 소비수요의 위축, 금융부문의 불안 등 요인으로 작용함으로써 경제운용 전반의 큰 제약 요인으로 작용할 가능성
 - 가계부채가 1999~2010년 간 경제성장율의 2배 이상인 연평균 13% 증가하였고 2012년 3월말 현재 911조원(2010년 말 기준 GDP 대비 81%, OECD 평균(73%)보다 8%포인트 높은 수준)
 - 2010년 가계부채 증가율 9.8%는 OECD회원국 중에서 그리스(12.1%), 터키(10.8%)에 이어 세 번째
 - 정부는 아직까지는 대체로 관리 가능한 수준으로 판단하고 있으나 높은 증가 추세, 취약한 대출구조, 저신용층의 상환여력과 부동산

가격의 하락추세 등을 감안하면 가계부채 잠재위험요인을 개선하지 않을 경우 향후 우리 경제·금융시장에 큰 불안요인으로 작용할 가능성

- 최근 재정적자와 국가채무 상황은 복지정책 등 주요 정책 추진에 있어서 정책수단의 중요한 제약요인으로 작용할 전망
 - 국가채무는 지난 10년간 매년 경제성장률을 크게 상회하는 증가율을 보여 2011년 402.8조로 GDP의 32.6%를 차지하여 2000년 111.2조, GDP의 18.4%에서 크게 증가
 - 정부지출도 2001년 이후 2000년, 2007년을 제외하고는 경제성장률보다 빠르게 증가하고 글로벌 금융위기 이후 확장재정으로 더욱 확대되어 2011년 기준 통합재정수지는 18.6조원 적자(GDP의 1.5%)
- 아직 주요 선진국이나 신흥국의 5% 내외에 비해서는 건전한 수준이지만 세계최고 수준의 고령화 진전 등에 따른 복지수요 급증을 감안할 때 재정건전성 악화 가능성에 대한 대비가 시급

3. 한국경제의 문제점에 대한 구조적 인식

현재 한국경제가 직면하고 있는 도전은 오랜 기간 축적돼온 구조적인 문제가 외형적으로 나타난 데 불과하므로 이에 대한 구조적 인식이 매우 중요

가. 「거대한 저생산성부문」의 존재

- 농업, 소상공인, 생계형 자영업자, 대부분의 서비스업 등을 포함하는 「거대한 저생산성 부문」에 구조적 변화가 없음
 - 성장 둔화, 양극화, 고용 악화, 분배·복지 문제 등 제반 당면 경제 문제의 근본적인 배경
 - 특히 「서비스경제화」의 글로벌 경향에도 불구하고 국민경제 비중이나 생산성에 있어 우리 서비스업은 OECD국가 중 거의 최하위 수준

나. 성장주도 부문의 생산성 향상 정체

- 제조업을 중심으로 하는 성장주도 부문의 생산성 향상도 한계에 도달하고 있는 형편임
- 무엇보다 기업의 투자욕 감퇴 현상이 장기화되면서 자본투입의 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
 - 새로운 미래성장동력 발굴의 주체로서 중소기업과의 동반발전을 모색하는 대기업의 역할을 유도하고 중소-중견-대기업의 성장경로 복원을 촉진하는 노력이 절실한 상황에서 기업정책을 전면적으로 재정비할 필요성이 제기

다. 산업의 연관관계(linkage)와 고용 창출력 약화

- 세계적으로 생산글로벌화가 빠르게 진전되는 가운데 한국경제가 중화학공업 중심의 수출부문위주로 성장하면서 산업간 연관관계가 헐거워지고 성장에 따라 고용창출이나 분배개선 효과가 발생하는 소위 '낙수효과(trickle-down effect)'가 실종
 - 산업과 고용의 구조변화는 내수 서비스 부문 미숙련 근로자의 저소득, 불안정 취업으로 이어져 지출구조상 소비의 침체를 가져오고 이는 내수기반을 약화시킴
- 이에 따라 수출-투자-고용-소득-소비-내수-고용-소비 등으로 이어지는 성장과 분배의 선순환 고리가 약화

라. 저출산·고령화 등 인구구조의 악화

- 세계 최저 출산율을 기록하고 있어 2016년 생산가능인구(15~64세) 감소국, 2018년 인구감소국으로 전환될 것으로 전망되고 있음

- 이는 평균수명 연장과 맞물려 인구고령화 추세를 가속화하고 있음
 - 2000년에 고령화 사회(노인 인구비율 7%)에 진입한 우리나라는 2018년 고령사회(14%), 2026년 초고령사회(20%) 진입 전망

마. 경제시스템에 대한 사회적 합의 기반의 취약

- 시장경제하에서는 경제문제가 원칙적으로 시장원리를 바탕으로 해서 해결되어야 하며 따라서 정부 역할(정부가 시장과의 관계에서 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 합의기반은 더욱 취약해짐
- 특히 경제 부문과 포리관계에 있는 비경제 부문(교육, 복지, 의료, 노사관계 등)과의 운영원리의 일관성이 유지되지 못하여 경제운영의 큰 걸림돌로 작용하고 있음

4. 구조적 문제에 대한 총체적 대응 현황

가. 구조적문제에 대응한 구조변화의 지체

- 기술발전 가속화에 따라 범세계적인 기술집약·고용절약적 산업구조로의 이행이 진전되고 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 되고있음
- 또한 글로벌 환경변화에 적응해 온 일부 산업분야, 일부 대기업들도 경제의 성장요인이 물적 요소로부터 인적 요소로의 전환이라는 새로운 환경변화에 대한 인식이 부족하여 경제의 소프트화 추세에 충분히 적응하지 못하고 있음
- '제2의 닷크래커' 현상으로 한국경제가 경쟁력을 확보할 수 있는 산업의 범위가 점차 축소되고 있음
 - 최근 선진국들이 IT, BT, 나노 등 첨단분야에서 세계경제의 기술변화를 선도하는 가운데 일본의 주력 제조업의 경쟁력 회복과 중국의 첨단분야 진출은 제2의 닷크래커라는 새로운 도전을 제기
- 그간 정부는 높은 성장률에 집착하여 지나친 수출위주의 성장정책을 추구한 결과 글로벌 경제의 구조변화의 직접적 충격을 더 강력하게 받게 되는 구조로 귀결되었음
 - 국민경제의 지출구조에 있어 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 문제를 야기하고 있음
- 한편 저고용 성장을 나타내고 있는 제조업을 대신하여 추가적 고용을 창출할 수 있는 서비스 산업의 발전 미진
- 저출산-고령화의 급속한 진전은 성장잠재력을 더욱 위축시켜 상황을 더욱 악화시킬 전망

나. 구조변화 지체의 원인

1) 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 자원의 공급에 실패
- 이에 더하여 국제적으로는 단기자본의 급격한 이동과 환율 급변동을 포함한 국제자본시장의 내생적 불안정성

2) 문제인식과 대응의 실패 : 정부의 실패

- 정부를 비롯한 각 경제주체들이 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 미흡한 것이 가장 큰 문제
 - 한국경제가 이제는 규모나 질의 양면에서 정부의 힘만으로는 경제 문제의 해결을 도모하는 것이 불가능한 단계에 도달
 - 기업과 소비자를 포함한 각 경제주체의 구조적 대응을 촉진하는 정부의 역할이 긴급
 - 시장을 통한 문제해결 방식에 대한 새로운 이해가 필요
- 교육, 의료, 복지 등 사회부문에 대한 적절한 경제원리의 적용을 기피하는 풍토가 심각한 부작용 초래
 - 이 부문의 효율성이 저하되어 교육수지의 적자, 복지효과 저하, 국

민 삶의 질 훼손을 야기

- 이 부문을 새로운 고용창출과 경제성장의 기회로 활용하는 데 실패
- 특히 현 정부는 구조적 문제에 대하여 체계적 대응 보다 프로젝트성, 각개격파식 산발적 대응으로 접근하여 정책의 일관성 유지에 실패하고 경제운용에 혼선 초래
- 한국경제에 있어서 성장과 분배·복지는 구조적으로 동전의 양면인 데도 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 대해 경쟁촉진이나 대외개방 등으로 경쟁력을 근본적으로 고양하는 시장친화적 조치를 포기
 - 오히려 SSM 및 MRO 규제와 중소기업 고유업종제도의 실질적인 부활과 같은 역행적 정책으로 대응

3) 정치·사회적 환경

- 정치권이나 시민사회단체, 이익집단, 노동계, 심지어 중소기업계나 일부 경제전문가 들마저도 경제문제에 관해 경제논리를 무시하고 비경제적, 정치적 해결을 요구하는 행태가 만연되어 있음
 - 재정부담 능력에 대한 충분한 고려 없는 복지의 확대 요구
 - 「경제민주화」에 대한 논의도 이런 환경에서 배태
- 다수 국민이 경제정책의 방관자에 머물고 있어 조직화된 부분 이익이 비 조직화된 상태인 보편이익을 침해하는 현상 확산

V. 「균형성장, 균형분배」의 정책제언

1. 경제운용의 기본 틀 전환

가. 거시경제운용 방식의 변화

- 계량적 거시 경제목표를 제시하고 이를 달성하기 위한 정책수단을 동원하는 방식으로부터 경제의 구조적 문제점의 개선, 경제의 질적 개선 목표 등을 제시하는 방식으로 전환
 - 정부가 동원할 수 있는 정책수단의 한계
 - 예측 불가능한 대외경제 여건
 - 목표에 집착하는 경제운용방식이 초래하는 경제의 구조적 왜곡 가능성
 - 역대 정부가 제시한 거시성장목표의 허상
- 글로벌 경기 변동과 세계경제의 위기적 구조가 초래하는 영향을 최소화할 수 있는 '유연한 경제 구조와 체질'의 조성
 - 극심한 경기변동이나 경제위기의 충격은 중소기업, 저소득층에 집중되기 마련
 - 정부의 외환보유고에 주로 의지하려는 위기극복방안의 지원혜택도 결과적으로 대기업, 수출기업, 금융기관에 집중
- 「시장우선-정부보완」의 '경제운영의 틀' 정립

나. 외환시장의 확충 및 시장기능 회복

- 개발 년대의 유산인 수출확대와 경기진작 중시의 환율 운용은 균형 성장의 걸림돌로 작용하여 왔음
 - 원화 저평가 → 내수·수출 불균형(국민소득 저평가에 의한 소비지출, 즉 내수축소, 내수부문의 수출부문 가격보조로 인한 수출증대) → 수출대기업 성장, 중소기업 위축 → 저소득층의 상대소득 감소

- 이같은 불균형 성장의 악순환 고리를 단절하기 위해서는 외환시장의 육성을 통하여 외화 유동성을 확대하고, 시장기능에 의한 충격 완화 메커니즘을 정립함
 - 우리나라 외환시장 규모는 비슷한 주식시장 규모를 가진 나라의 약 1/3 수준
 - 경상수지의 흑자 우선의 정책목표보다 국제수지의 확대 균형을 추구
 - 원칙적으로 경상거래 결과는 자연스럽게 환율에 반영 되게 하고 자본거래 결과는 가급적 중립이 될 수 있도록 제도개선을 추진하여 장기적 관점에서 환율 안정을 도모하고 외환시장의 기능을 강화

다. 소비자 중심의 경제구조로의 이행 촉진

- 소비자의 합리적인 선택권이 보장되고 이런 선택에 기업경영과 경제운영이 민감하게 반응하도록 각종 제도와 정책의 재검토, 개선을 통해 소비자 중심의 경제 사회구조의 이행 촉진
 - 시장경제는 기본적으로 소비자가 선택하는 경제
 - 정치의 민주화가 정치의 공급자(정치인, 정당, 정부)가 아닌 정치의 수요자(국민)가 선택하는 정치라면 「경제의 민주화」는 경제의 공급자(기업)가 아닌 경제의 수요자(수요자)가 선택하는 경제
 - 루드비히 폰 미제스는 소비자주권주의와 관련하여 자본주의적 생산시스템 자체를 경제민주주의라고 설명
- 정부(현재 공정위)의 소비자주의 주창기능(Consumerism Advocacy)의 보강
 - 정부 각 부처가 운영하는 정책과 제도를 소비자 중심적 시각에서 전면적으로 재검토
 - 공정위(소비자정책위원회)의 이 기능을 확대하고 필요시 정부조직의 변경 검토
- 선진국 수준의 리콜제도 및 제조물 책임제도의 확립

- 품목별 법령과 절차를 표준화하고 정보접근을 개선하여 리콜제도 운영을 활성화
- 사업자의 결함책임 요건범위의 확대 등 제조물 책임제도의 피해구제 강화
- 소비자분쟁중재제도의 도입
 - 현행 소비자분쟁조정제도의 취약점 보완을 위해 중재제도 도입
 - 특히 집단분쟁사건의 경우에 중재제도가 갖는 효율성을 최대한 활용
- 단체소송의 활성화 기반 조성
 - 소비자단체소송제도 소송요건의 구체화 및 명시적 열거
 - 판결결과 공표제도 도입 및 판결결과의 강제, 판결 후 위법행위 계속 사업자에 대한 제재장치 보강을 통하여 실효성 강화

라. 공정한 경쟁시장구조의 정착

- 1) 거래당사자의 대기업에 대한 대응능력 강화
 - 다수의 소액피해자들이 대기업의 불공정 거래가 초래한 피해에 대한 효과적 구제수단을 확보할 수 있도록 집단소송제도의 확대와 징벌적 손해배상제도를 도입
 - 현재 증권관련 소송이나 소비자단체 주도의 소비자집단 소송 이외에도 경쟁사건 전반에 대하여 집단소송제도의 확대 도입
 - 불법행위 억제력을 높이기 위해 실손액을 크게 넘어서는 배상액을 물게 하는 (미국의 3배 손해배상(treble damage)과 같은) 징벌적 손해배상제도의 점진적 도입
 - 하도급, 불공정거래행위 등 사적거래에 대한 개입 성격이 큰 경쟁사건에 있어서 사소(私訴)제도의 활성화
 - 사적해결의 비중을 높임으로써 법집행의 효율성을 높이고 피해자 스스로의 구제능력을 확보

2) 대·중소기업, 중소기업간 거래 등에 공정경쟁 관행 정착

- 대-중소기업, 중소기업 간 거래에 공정경쟁 관행이 정착되도록 사회적 분위기와 제도적 여건의 조성
 - 원청 대기업의 하청기업 대상 독점적 지위 남용에 대한 규제 강화
 - 특히 대-중소기업 간에 발생하는 기술탈취, 인력 빼가기 등 위법행위에 대해서는 강하게 규제하고 상세한 내용을 공개

3) 공정위의 경쟁주창(Competition Advocacy) 기능의 강화

- 정부 각 부처에 의해 광범위하게 이루어지는 담합조장 등 반경쟁적 제도와 행위에 대한 근본적 대책 없이는 경제전반의 경쟁구조의 달성은 불가능
- 공정거래법 제 63조 (경쟁제한적인 법령 제정의 협의 등)의 규정을 보완, 철저히 시행할 수 있도록 공정위의 기능을 확대하고 필요시 정부조직의 변경 검토

마. 금융의 안정·형평성 제고

1) 금융불안 반복의 근절

- 차기 정부 금융정책의 최우선 목표를 금융불안 반복의 근절에 두어야 함
 - 금융감독정책의 목표로서 기존의 금융기관 건전성 유지에 더하여 금융소비자 보호를 새로이 도입
 - 저축은행 사태의 교훈 : 저축은행산업을 보호 육성하는 과정에서 저축은행의 부실성장이 초래
 - 이를 위해 금융감독체제 개편 시 금융소비자보호 전담 기구를 설립
 - 정부, 금융위, 한국은행 등 금융시스템의 안정성 유지에 관계되어 있는 기관간의 협력이 상시화될 수 있는 체제의 구축도 필요
 - 금융이 자유화되어 있고 개방되어 있는 상황에서 관련기관의 정보공유와 그에 기반을 둔 상시협력이 필요

2) 가계부채 문제의 관리

- 단기적으로는 채권금융기관의 적극적인 부실징후 대출의 조정을 유도
 - 단기적으로 대량 부실화에 따른 은행의 부실화, 또는 부실 담보주택의 매물화에 따른 부동산시장의 급락 등이 우려되는 상황은 아님
 - 일단은 채권금융기관이 부실징후 대출을 구조조정하고 필요시 자체적인 bad bank 설립 등으로 대처하는 것이 적절
 - 중장기적으로는 주택금융의 안정화로 대처 (아래 참조)

3) 서민금융기능 개선

- 지속 가능한 서민금융체제 구축
 - 새마을금고·신협 등 서민금융기관의 역량을 제고
 - 공공부문에 의한 서민에 대한 유동성공급 정책은 '저신용자에 대한 신용공급 확대'에서 '서민의 자활지원'으로 전환
 - 미소금융에 국한되어 있는 '사회적 금융(social finance)' 기능이 민간기반으로 활성화될 수 있도록 사회적금융기관 도입을 위한 법제 등 인프라 마련

4) 주택금융의 안정화

- '소유를 위한 금융'에서 '주거안정을 위한 금융'으로 전환
 - 주택담보대출의 만기 장기화를 강력히 추진
 - 부동산투자회사(reits) 활성화를 통한 '주택임대시장의 기관화'를 추진하여 임대주택시장의 기반을 구축
 - 공공부문의 임대주택사업도 현재에 비하여 획기적으로 확대하여 시행

2. 고용친화적 · 능동적 복지체제의 구축

고용·인력·노사·복지 정책의 각 부문에서 개별적으로 재분배·복지 목적의 정책수단을 경쟁적으로 강구하여 왔음

- 제도운영의 비효율이나 중복·사각지대 확대
- 균형분배 증진을 위해서는 이들 부문별 정책 간에 연계를 강화하고 각 부문 정책의 수립과 집행의 효율성을 제고하는 노력이 시급

가. 선제적 고용친화 복지체제의 강화

- 사후적 소득이전보다는 '고용기회 확대가 최선의 복지'라는 인식 하에서 포용적 성장체제 구축을 위한 경제운용과 제도를 개혁

1) 고용친화적 경제운용 및 산업지원체제로의 전환

- 경제운용 기조와 산업정책에 있어서 고용친화적 경제운용 및 산업지원체제 전환이 시급
 - 설비투자 위주의 투자지원제도를 무형자산이나 인적자원 확충 지원체제로 전환하는 등 산업지원체제를 고용친화적 산업구조로의 전환에 적합하도록 정비
- 중소기업 부문의 양질의 고용기회 창출 적극 지원
 - 소상공인 등 취약부문 지원은 복지정책으로 이전하고 중소기업정책은 창업·혁신형·고성장 중소기업 지원체제로 전문화

2) 대기업 · 정규직 고용의 유연성 제고와 생산적 노사관계의 확립

- 양질의 고용창출이 가능한 대기업 · 정규직 노동시장의 유연화를 통한 고용확대 여건 강화
 - 정규직 고용보호 완화 등 대기업 노동시장 유연화와 함께 비정규직 보호의 실효성 강화를 통하여 대기업의 고용확대 유인 강화

- 이를 위한 생산적 노사관계의 확립과 사회적 대화 활성화
- 3) 취약부문 고용기회 제고 및 고용여건 개선을 위한 정책적 지원 강화
 - 청년, 여성, 고령자, 자영업자 등 취약부문의 고용기회 확대
 - 단시간 고용 등 유연근로제 확산을 위한 직무 임금체제 개편 유도
 - 취약부문에 대하여 사회보장 및 고용서비스 등을 포함하여 다원화된 맞춤형 서비스 제공 강화
 - 중소기업의 취업여건 개선 및 고용창출 기능 강화
 - 중소기업 고용안정성 강화
 - 사회보험 사각지대의 해소를 위한 기업의 자체노력을 지원
 - 중소기업 노동환경 개선을 통한 취업매력도 제고
 - 중소기업 취업자의 생활 인프라 및 작업환경 개선 지원, 장기근속자에 대한 사회적 배려 제고, 교육·훈련 투자 기회 확대

4) 복지·고용·교육·노사 정책간의 연계 확보

- 균형분배 마스터플랜의 수립과 효과적 시행을 위한 범정부적 정책 조정을 강화하고 효과적 정책집행을 위해서는 부문별 집행 조직 간의 기능적 재편을 추진
 - 고용창출에는 노동의 수요와 공급 조건을 결정하는 고용, 산업, 교육, 복지 및 노동시장의 제도가 복합적으로 작용하므로 정책연계가 매우 중요
 - 적극적 노동시장정책의 효과성 제고를 위해서는 복지와 고용정책의 연계가, 청년고용 활성화를 위해서는 교육과 고용정책의 연계가 필요하며, 고용친화적 산업구조 개편을 위해서는 산업정책과 고용 및 교육정책의 연계가 매우 중요

나. 지속가능하고 효율적인 복지제도의 정착

- 복지요구 폭증에 대응하여 국민 삶의 질을 제고하면서도 재정건전성 및 성장활력과 조화될 수 있는 복지제도 준칙의 정립이 긴요함

- 기존 복지제도 중 불합리·중복 부분은 구조조정 및 개선
- 복지제도의 지속가능성 제고를 위하여 재정건전성 범위 내에서의 우선순위 기준의 제도 운영 원칙 및 정책결정 절차에 대한 국민적 합의 형성
- 기존 복지제도 개선과 새로운 복지제도의 확충, 재원조달과의 조화를 동시에 이룰 수 있는 지속가능하고 효율적인 복지제도의 정립
 - 각 중앙부처가 추진하는 다양한 복지 프로그램의 정비, 사회복지 전달체계의 개선, 사회복지 담당인력의 확충, 민간기관에 대한 성과관리 체계의 구축 등을 추진
- 복지전달체계의 통합성을 지속적으로 제고
 - 사회복지통합전산망의 단계적 확충
 - 사회보험료 징수업무를 국세청에 통합하여 징수행정의 효율성 제고

다. 교육기회의 형평성 제고

- 1) 초중등 교육의 기회형평성 제고
 - 공·사 교육을 포함하여 각 단계별 교육에 있어서 훼손되어 있는 실질적 기회형평성 제고가 필요
 - 초중등교육의 '실질적 기회형평성'을 확보하는 것이 중요
 - 초중등교육 단계에서는 교육성과에 사교육이 심각한 영향을 미치고 있다는 점에서 '실질적 기회형평성 회복'을 위한 제도적 노력이 절실
 - 저소득층 자녀들이 양질의 교육을 받도록 공교육 확충이 핵심적 선결요건
 - 학교에서 받는 교육을 통해 학력, 인성, 창의력을 균형적으로 얻을 수 있도록 공교육을 내실화하고, 방과 후 돌봄과 학습의 기회 확충

2) 공교육의 내실화

- 사교육비 문제의 근본적 해결방안은 공교육 내실화를 통한 사교육 수요 절감에 있음
 - 공교육의 내실화를 위하여 교원들에게 열정을 가지고 가르칠 수 있는 유인을 제공하는 것이 필수적
 - 수석교사제, 안식년제 등을 통해 전문교원으로서 발전할 수 있는 경로 제공하는 대신, 공정하게 자신의 강의에 대해서 평가를 받는 교원능력평가 제도를 확립
- 아울러 사교육 대체서비스의 강화와 교육평가 반영을 지속적으로 추진
 - 방과 후 학교, EBS 수능강의 등 대체서비스 강화
 - 특히 방과 후 학교는 사교육을 대체하는 1차 효과에 더해 특기적성 교육과 주요 과목의 심화 학습을 통하여 저소득층의 학습권을 강화하는 2차 효과도 기대

3. 균형성장 초점의 산업정책 전환

가. 서비스산업의 성장기반 조성

- 고도 경제성장과 위기 극복 과정에서 수출을 담당하는 제조업이 경제 성장 엔진의 역할을 해왔음
 - 국민 삶의 질 제고, 대외균형의 개선, 산업의 고용창출력 회복, 첨단 제조업 경쟁력 지원 등을 위하여 서비스산업의 확대와 고도화를 집중적으로 추진할 발전단계에 진입
- 서비스산업 전반의 생산성 제고 지원
 - 정보기술 접목, 서비스인재 양성, 비즈니스모델 개발 등을 통하여 선진국의 절반 수준에 머물러 있는 서비스생산성 상승에 주력
 - 제조업에 편중된 R&D 및 혁신 지원을 지양하고 서비스산업 지원 확대 추진

- 일부 부문의 과잉공급 상황을 초래하고 있는 개인서비스 부문보다는 기획, 컨설팅, 디자인, 엔지니어링, 마케팅, 금융 등 비즈니스서비스 산업의 경쟁력을 강화함
 - 정부, 공기업 등 공공부문부터 지식서비스 산업에 대한 수요창출 기반을 조성
- 의료, 교육, 관광, 정보기술 등 고부가가치 서비스업 부문에 시장원리의 확대와 국제화를 통해 수출산업화 추진

나. 소상공, 생계형자영업, 농업 등의 생산성 증대

- 소상공, 생계형자영업, 농업 등 저소득·저생산성 부문의 불안이 분배불균형에 대한 우려를 심화시키고 있는 주요요인
 - 이들 부문에 대한 미봉적 지원책보다는 생활안정 기반 조성과 함께 생산성 증대를 지원하는 근본적인 대책 필요
- 부문별 자생력확보 가능 여부를 기준으로 하는 차별화된 정책수단 채택을 통하여 경쟁력강화정책과 복지정책 간의 정책조합(policy mix)을 적극 활용함
 - 혁신형 소상공·자영업자·독농가에 대한 경쟁력 지원에 초점
 - 한계자영업자는 구조조정, 전직 지원과 사회안전망 통합을 병행
- 규제에 의한 업역 보호보다는 자영업자 경쟁력 강화와 자생력 확보 지원에 주력
 - 혁신 및 네트워크, 시장창출 인프라 확충 지원 수단 강구
 - 프랜차이즈, 임의가맹점 형태의 협업체계 구축 지원
 - 소득수준과 성장단계로 영세자영업자를 구분하여 세분화된 정책을 추진함으로써 영세사업자군의 자생력 강화
 - 자생력이 있는 자영업 부문에 대해서는 경쟁촉진 중심, 자생력이 없는 자영업 부문에 대해서는 구조조정 중심의 정책을 추진
 - 영세사업자의 성장경로 진입 지원
 - 생계형 자영업자중 잠재적인 혁신형 자영업자를 발굴하여 성장지원을 추진

하고 성장잠재력이 있는 자영업자들에게는 영세규모를 탈피할 수 있도록 규모화와 브랜드화를 위한 정부지원 제공

다. IT융합 기술을 접목한 새로운 창조산업 육성 및 일자리 창출

- IT융합으로 창조되는 신산업 육성을 통한 창의국가 실현, 행복한 삶, 평생교육 등의 국가차원의 시대적 목표를 실현
 - IT기술을 활용하여 창의적이고 효율적인 융합산업의 기반을 마련하고 혁신적 일자리창출 사업을 시행
 - 스마트워크 지원을 통해 노동생산성을 제고하여 일자리를 창출하고, 동시에 국민의 행복한 삶 보장
 - 대학의 창업기지화를 통해 창의적 인재를 육성하고 미래 창조사회를 이끌어갈 창조산업의 원동력 마련
 - 한국형 스티브잡스 육성, 창업실패를 두려워하지 않는 사회 분위기 조성
- 스마트한 지역 클러스터를 건설하여 신성장동력을 확보하고, 이로부터 일자리를 창출해내는 안정적이고 장기적인 신개념의 일자리창출 사업
 - 시공간의 제약을 뛰어넘는 IT기술을 활용하여 지역경제의 활성화 도모
 - 지역클러스터, U-City, 문화예술클러스터를 활성화하여 창의적인 성장동력 마련
 - 대학과 기업의 연계를 통해 기술개발을 선도하고 일자리를 창출하는 차등화된 스마트 클러스터 구축 및 활성화
 - 산-학 공동 연구를 통해 S/W 및 융합형 임베디드 기술개발
 - 지역클러스터 내 위치한 기업에 취업할 수 있는 발판마련
- 디지털 창조정부 구현으로 창조산업의 제도적 지원, 지능형·맞춤형 일자리 정책 실현
 - 빅데이터, 클라우드 등의 효율적 활용을 통한 창조산업 육성과 지식과 창의로 일자리를 창조하는 스마트한 정부실현
 - 중소기업 DB, 청년창업 DB, 주부인력 DB, 특성화인력 DB, 평생교육 DB 등의 구축으로 개인에게 적합한 노동정책 서비스를 제공하고, 기업 맞춤형 인력 공급

- ICT기술을 활용한 개인의 능력개발 기회제공과 문화와 시대적 가치를 구현
 - 스마트 평생교육 프로그램, 직업능력 배양 및 직무능력 향상의 기회 제공
 - 국내 예술 문화 DB를 구축하여 문화향유의 기회를 확대, 예술부문의 인력들에게 경제적 창구 마련

4. 통합적 시각의 합리적 기업정책 정립

가. 기업관련 정책과 제도의 전면 재검토 필요성

- ‘경제민주화’논의의 진전은 기업정책에 대한 문제의식으로 귀결되는 면이 있으므로 현행 기업정책과 제도에 대한 체계적인 재검토 필요성 제기
- 국민경제운용과 기업경영의 관계를 규명하고 기업의 균형발전 조건을 모색하여 기업생태계가 역동성을 회복하고 각종 기업관련 정책이 조화와 일관성을 유지할 수 있도록 기업관련 각종 법제(경쟁법, 금융관련법, 상법(회사법), 세법, 회계규정 등)와 관련 제도 및 정책 방향에 대한 통합적 검토와 종합적 개선방향의 수립이 절실히 필요
- 이 바탕위에서만 각종 기업관련 현안 문제(재벌 규제 강화, 중소기업 육성, 대·중소기업 상생, 기업의 성장 사다리 구축, 중견기업의 육성, 기업의 투자부진 해소 등)에 대한 합리적 해결 방향의 모색이 가능

나. 기업 부문별 정책의 기본방향

- 대기업에 대해서는 최대한 기업경영의 자유를 보장하고 정부의 지원과 간섭을 동시에 지양하는 것이 핵심적 과제
 - 정부와 대기업 관계를 기본적으로 주지도, 받지도 않는 관계로 정리
 - 대기업들의 글로벌 경쟁력의 유지 및 개선에 도움이 되도록 불필요한 규제를 제거하고 글로벌 스탠더드에 부합하는 방향으로 전환

- 대기업에 대한 정부의 비공식적인 협조 요청이나 대기업 운영에 관한 직·간접 간섭의 배제
 - 대기업의 투자와 고용 및 사회적 책임 이행을 비공식적인 압력과 간섭을 통한 인위적 해결에 의존하고자 하는 기존의 접근방식 지양
- 건강한 기업생태계를 조성하기 위하여 기업격차를 심화시키는 대기업에 대한 R&D 지원이나 혜택 등의 최소화
 - 대기업 활용을 통한 단기적인 성과는 포기하는 대신 기업의 동태적 생태계 조성으로 장기적인 성장잠재력을 추구하는 방향으로 전환
 - 산업정책적 측면에서 미래성장동력 산업에 관한 R&D 지원은 중소기업 위주로 함.
- 중소기업정책은 '지원과 보호' 위주에서 '경쟁력 강화' 위주의 정책으로 전환
 - 중소기업 정책은 시장경제하에서 경쟁력보유 중소기업의 육성에 기본을 둬
 - 다양한 지원과 보호정책의 나열보다는 장기적이고 구조적으로 중소기업들이 경쟁력 강화에 집중할 수 있도록 유인하는 방향으로 정책의 큰 틀을 전환
 - 관련 정부조직도 이러한 방향에 맞게 개편
 - R&D 지원을 중소기업에 집중하되 R&D 지원에 따른 철저한 사후평가제도를 정비하여 지원제도 유지운영에 대한 피드백을 강화
 - 중소기업의 자생력기반을 위하여 국내외판로 개척 등 유통채널 확보를 적극 지원
 - 중소기업의 글로벌 경쟁력 확보를 위한 규모화, 정보화, 기술혁신 등 새로운 경쟁력 강화비전을 제시하고 그 실현을 위한 체계적인 정책지원 시스템 확립
 - 대중소기업간 동반성장은 강화하되 인위적으로 이익을 할당하거나 중소기업적합업종을 정하는 제도는 장기적으로는 경쟁력저하를 초래하고 비교우위가 없는 산업에 중소기업을 안주하게 하는 등 부작용이 예상되므로 연구개발 지원, 양질의 인력공급 등 중소기업 경쟁력 강화정책으로 대체

다. 기업의 성장 사다리 복원

- 지금까지의 중소기업 지원정책 수립·집행이 상당 부분 생존유지를 위한 지원에 그치고 있으며 경쟁력배양 위주로 이루어지지 못한 것으로 평가됨
- 지금까지 중소기업이 각종 지원제도에 안주함으로써 기업성장이 제약되는 결과(“피터팬 기업 증후군”)가 초래됨
 - 중소기업 지원에 대해서는 성과와 지원 기한을 연계하여 기업성장을 유도
- 균형성장 관점에서 기업의 성장사다리 복원을 위한 기업정책의 재검토·보완을 추진
 - 산업지원의 제조·첨단·수출 편중 시정과 대기업 지원의 축소
 - 창업→중소→중견→대기업의 기업성장 사다리의 복원이 가능하도록 단계별 지원체계 정비와 단계간 기업성장 이행에 대한 유인 제공
 - 단계간 이행으로부터 오는 불이익을 완화하기 위하여 중소-중견 기업간 혜택의 격차를 줄임
- 글로벌 중소·중견기업 육성방안 수립 시행
 - 대기업에 대한 중소기업의 종속적 지위에 의하여 초래된 문제는 중소기업의 글로벌 경쟁력 확보가 원천적 해결방안
 - 수출시장 개척단계의 중소기업에 대한 제품개발·품질제고 R&D, 해외마케팅 집중지원을 통해 글로벌 중소·중견기업으로 육성
 - 특히 국내 대기업과의 계열관계를 벗어나 해외완제품기업에 수출하는 부품·소재 중소기업의 중점 육성
 - 해외진출 대기업의 중소기업 동반진출에 대한 세제지원 등 인센티브 부여

VI. 마치는 말

- 재벌문제를 비롯한 한국경제의 현안 문제의 해결을 위해서는 입체적이고 일관성 있는 경제정책으로 각 부문별 정책을 긴밀하게 조정하면서 부문 간의 모순, 상충성에 유의하는 시스템적 접근이 필수적임. 개별사안에 대한 단편적 문제해결 방식, 즉 프로젝트성 대응으로는 정책의 일관성을 잃고 경제전반의 왜곡을 가져 올 가능성이 큼. 또 이런 부작용이 초래하는 결과는 정부의 의도와는 달리 오히려 보호의 대상인 경제적 취약계층에 집중되게 마련임
- 정부가 문제해결 방안을 찾는 경우 「시장우선-정부보완」의 원칙 하에 이뤄져야 함. 시장실패에 못지않게 정부실패를 경계해야 될 경우가 대부분임. 문제가 생길 때 마다 정부가 직접 나서 규제나 지원을 통해 해결하려는 시도는 정부의 도덕성, 문제해결 능력에 대한 잘 못된 인식에서 비롯되는 것임
- 향후 10년 이상의 기간 동안 일관성을 가지는 한국경제의 운영 시스템을 가지는 것이 매우 필요함. 이런 시스템이 정립돼야만 그 틀 내에서 '경제민주화'의 논의 등 제반 경제 현안을 경제구조의 왜곡 없이 해결해 갈 수 있을 것임