

## 공정 · 혁신 · 상생의 경제정책과제

### 경제성장 전략 마련을 위한 간담회

홍장표(부경대 교수)

1. 새정치민주연합의 강령정책노선
2. 경제정책노선과 경제민주화, 복지, 성장
3. 공정·혁신·상생경제의 ‘함께하는 혁신적 성장’
4. 공정·혁신·상생의 경제정책과제

2014년 4월 11일(금) 오전10시  
민주정책연구원 대회의실

### 1. 새정치민주연합의 강령정책노선

#### 1) 경제·노동·복지분야 강령정책의 주요 내용

##### □ 경제분야

- 비전: ‘공정한 시장경제’ 질서 하에서 ‘혁신’과 ‘함께하는 경제’
  - 혁신적 경제 운용 패러다임 구축
    - 정부 주도의 양적 성장의 낡은 방식에서 탈피, 정부의 과도한 개입 방지
    - 저출산 고령화, 세계화에 대응하고 저성장과 양극화를 해소하는 혁신적 경제 운용 패러다임 구축
  - 경제민주화

- 양극화와 불평등 해소, 국민 모두에게 혜택이 골고루 돌아가는  
경제민주화 실현

- 민간의 창의와 혁신 극대화로 **역동적 혁신경제**
- 서민보호, 튼튼한 중산층으로 정의롭고 **더불어 잘 사는 경제**, 사  
람이 중심인 경제

#### ○ 공정한 시장경제

- 공정한 시장경제 확립, **경제력 집중의 폐해 시정**
  - **재벌개혁**(재벌 소유지배구조개선, 금산분리 강화, 부당내부거래  
해소 등)과 불법적 경제행위에 대한 징벌 강화
- 약탈적 금융으로부터 **금융소비자 보호**, 금융감독체계 보완
- 소비자 주도의 개방형 혁신 활성화
- 지하경제 양성화, **공평과세 정의 구현**, 계층/세대간 **조세부담의  
형평성** 확립

#### ○ 혁신적 성장경제

- **네트워크 경제(Network Economy)**
  - 창의적 인재양성과 정보기술 강화로 성장잠재력 극대화
  - 다양한 형태의 경제 단위들이 수평적으로 연결되어 지식, 정보,  
기술 등을 공유 협력하는 네트워크 경제 창출
- **혁신경제**
  - 벤처 중소기업이 중견기업으로 발전하는 성장사다리
  - 기업가와 기업이 생동하는 혁신경제의 주체
- **소득향상으로 내수활성화와 고용친화적 성장**
  - **중산층과 서민의 소득 향상으로 내수활성화**
  - 기업이 살아나고 일자리가 늘어나는 **고용친화적 성장**

#### ○ 함께하는 경제

- 건강한 산업생태계 조성
  - **중소기업과 대기업의 상생협력**, 건강한 산업생태계 조성으로 중  
산층 강화

- **자영업자 보호**, **빈곤층의 기초소득 보장**과 자활 지원

- **호혜와 협동의 사회적 경제 활성화**

- 협동조합, 사회적 기업, 사회적 투자 및 공유경제에 대한 지원  
확대

#### ○ 경제의 안정적 운영 및 위기관리

- 국가재정의 건전성 확보
- 금융산업에 대한 감독과 규제 강화
- 가계부채에 대한 체계적이고 적극적인 대응

### □ 일자리 · 노동분야

#### ○ 노동의 가치가 존중받는 사회 추구

- **일자리 창출**

- **좋은 일자리 창출**: 청년 일자리 창출, 나쁜 일자리를 좋은 일자  
리로 바꾸기, 노동시간 단축과 일자리 나누기 지원
- **사회통합적 일자리 창출**: 사회서비스 부문 일자리 확대와 적극  
적 노동시장정책

- **차별해소와 노동환경**

- **일자리 차별해소**: 비정규직의 고용안정 확보와 임금격차 해소,  
공공부문의 상시업무 비정규직의 정규직 전환, 민간부문의 정규  
직 전환을 위한 지원책 강구, 차별 철폐와 동일노동 동일임금의  
원칙 실현
- **안정적 노동환경 구축**: 최저임금 적정화, 저임금 불안정 노동자  
해소를 위한 최소기준선 준수, 한국형 실업부조 마련으로 생애  
전체에 걸친 노동 복지 구현
- **공정하고 자율적인 노사관계**
  - 다양한 사회적 대화채널 구축으로 공정하고 자율적인 사회통합  
적 노사관계 구현

## □ 복지분야

### ○ 보편 복지를 통한 복지국가 지향

- **선별적 복지와의 전략적 조합**으로 복지사각지대 해소
  - 균등한 기회와 존엄한 노후 보장: 무상보육제도와 초중등 교육 제도 내실화, 평생학습 투자 확대로 부자부활이 가능한 사회, 안정적이고 안락한 노후보장
  - 사회 안전망 구축: 사회보험제도의 공공성과 보장성 확대, 공정하고 투명한 복지전달체계 구축
  - 국민건강의 국가책임 강화: 건강보험 보장을 제고, 공공의료 시설 점진적 확대
  - 사회적 기본권으로의 주거: 공공임대주택 확대, 수요맞춤형 주택, 임대차 보호 강화로 서민들의 주거권 보장, 청년세대의 주거지원정책 추진
- 사회적 합의와 재정 건전성을 바탕으로 **지속가능한 복지정책** 추진

## 2) 강령의 경제정책노선

## □ 공정·혁신·상생의 경제

### ○ 공정경제

- 시장경제의 공정성(fairness)과 자율성의 가치 존중
- 재벌개혁과 경제력 집중 폐해 시정

### ○ 혁신경제

- 혁신적 기업생태계 조성(기업가정신 고양, 창의적 인재, 지식, 정보, 기술이 공유되는 네트워크경제)으로 산업생태계에 혁신 활력

부여

- 혁신의 위험과 성과가 공유되는 체제

### ○ 상생경제

- 대중소기업 상생협력, 호혜와 협동의 사회적 경제
- 사회적 약자 배제가 아니라 상생과 포용의 가치 존중

## □ 경제정책노선

### ○ 강령의 경제정책노선

- **자유주의 노선, 케인스주의 노선, 공동체주의 노선(상생협력, 호혜와 협동)의 혼합**
- **자유주의 노선**: 공정한 시장경제, 기업가 정신 고양, 공평과세정의 실현
- **케인스주의 노선**: 보편적 복지, 무상보육, 사회보험제도의 공공성과 보장성 확대
- **공동체주의 노선**: 자본과 노동이 상생하는 인간 중심의 민주적 시장경제, 상생협력의 건강한 산업생태계, 호혜와 협동의 사회적 경제
- **자유주의 노선과 케인스주의 노선의 약점에 대한 인식**
- 자유주의 노선(공정과 자율의 시장경제)의 약점: 공정한 시장경제 질서 구축만으로는 경제적 양극화 해소와 민생경제의 안정이 실현되기 어려움
- 케인스주의 노선(국가개입주의)의 약점: 엘리트주의에 입각한 위로부터의 시장경제 개혁 치중, 자율과 창의에 기반한 시장경제의 역동성, 아래로부터의 경제 민주화 동력에 대한 배려 부족
- **신진보노선**: 자유주의 노선(자유와 시장경쟁)의 자율과 창意的 역동성을 극대화하되, **상생, 협력, 호혜의 공동체적 가치**로 '시장경쟁'의 부작용을 극복하는 신진보노선

○ 정부의 역할: 국가개입주의와 시장만능주의를 넘어

- 정부 주도의 양적 성장 탈피와 정부의 과도한 시장경제 개입 방지
- 복지와 사회안전망의 제공자, 이해 갈등 조정자로서의 정부의 역할 정립
- 국가개입주의와 시장만능주의를 넘는 호혜와 협동의 '사회적 경제'

## 2. 경제정책노선과 경제민주화, 복지, 성장

### □ 경제민주화

○ 민주당과 새누리당 강령

- 민주당 강령
  - 자유 시장경제 질서 확립(새천년 민주당, 2000.1)→ 사회통합적 시장경제(열린우리당, 2003.11)→ 민생제일주의경제(통합민주당, 2008.2)→ 사람중심 시장경제(민주당, 2008.7)→경제민주화(민주통합당, 2011.12)
  - 재벌과 대기업의 근본적 개혁', 재벌의 소유지배구조개혁(출자총액제한제도 등)이라는 '경제정의 실현' 차원의 형식적 경제민주화에 치중
- 새누리당 강령(2012. 2): '공정한 시장경제 확립과 성장잠재력 제고'

○ 새정치민주연합 강령

- 양극화와 불평등 해소, 국민 모두에게 혜택이 골고루 돌아가는 경제민주화

- 경제정의 실현 차원의 형식적 경제민주화에서 사회경제적 양극화와 불평등 해소 등 서민과 중산층의 생활문제와 직결된 **실질적 경제민주화로 중점 이동**
- 국민의 삶 향상을 최우선의 가치로 삼는 **민생진보노선**
- 사회경제적 양극화와 저성장 해소와 민생경제 회생을 최우선과제로 삼는 '민생진보' 지향
- 공정, 혁신, 상생의 시장경제질서 확립으로 실질적 경제민주화를 추구하고 '혁신적 성장'의 토대 마련

○ 과제

- 경제민주화와 혁신적 성장의 선순환을 이루는 정책 개발

### □ 복지

○ 민주당과 새누리당 강령

- 민주당 강령
  - 생산적 복지(새천년민주당, 2000.1)→ 참여복지(2003.11) →인간중심의 따뜻한 복지(대통합민주신당, 2007.8)→ 보편적 복지(2008.2)
- 새누리당 강령(2012.2)
  - 평생맞춤형 복지, 보편과 선별을 아우르는 한국형 복지

○ 새정치민주연합 강령

- 보편적 복지의 핵심인 국민의 실질적 기회평등 보장과 사회적 기본권 신장 계승
- 보편적 복지와 선별적 복지의 전략적 조합
  - 보편적 복지 추구의 기본 이념을 계승하면서 '보편적 복지 =100% 획일적 복지(uniform)'라는 오해 불식
  - 보편주의(universalism)는 선별주의(selectivism)가 아니라 잔여주의(residualism)와 대비되는 개념이기 때문에 보편주의에서도

선별적 접근 가능

- 보편복지의 수준과 내용에서 **분야별 특성 고려**(예: 보육, 초·중·고 교육, 의료는 100% 복지, 반면 주거, 대학 등록금은 소득수준을 고려한 복지정책 채택 가능)

#### ○ 과제

- 새누리당의 평생맞춤형 복지('보편과 선별을 아우르는 한국형 복지')와 어떻게 차별화할 것인가?

### □ 경제성장

#### ○ 민주당과 새누리당 강령

- 민주당 강령
  - 경제의 안정적 성장(열린우리당, 2003.11)→ 성장과 분배의 조화(통합민주당, 2008.2)→ 사람을 위한 경제성장, 균형성장(민주통합당, 2011.12)
  - '사람을 위한 경제성장', '균형성장' 등 추상적 담론 수준에 머문 경제성장
- 새누리당 강령(2012.2)
  - 개방과 경쟁을 통한 경제활성화

#### ○ 새정치민주연합 강령

- '함께 하는 혁신적 성장'
  - 혁신적 성장, 상생협력의 동반성장, 사회 포용적 성장의 결합
- 혁신적 성장(innovation-driven growth)
  - 공정한 시장경제 질서 확립, 경제력 집중 피해 시정과 재벌개혁으로 자율과 창의에 기반한 시장경제의 역동성 회복
  - 건강한 산업생태계 구축에 기반한 창조적 융복합 성장
  - 벤처기업과 중소기업을 중견기업으로 육성하여 혁신경제 구축
- 상생협력의 동반성장(cooperative win-win growth)

- 대중소기업 상생협력과 건강한 산업생태계
- 호혜와 협동의 사회적 경제

#### - 사회 포용적 성장(social inclusive growth)

- 성장의 혜택이 서민과 중산층에게 골고루 돌아가는 '더불어 잘 사는 경제', '사람이 중심인 경제'
- 중산층과 서민의 소득 향상과 내수시장 활성화로 고용친화적 성장
- 자영업자 보호와 빈곤층의 기초소득 보장과 지출 지원

#### ○ 과제

- 경제민주화와 보편 복지를 토대로 '지속가능한 성장'을 달성하는 비전과 이를 구현하는 정책 개발
- '성장과 복지의 선순환': 중산층과 서민의 소득 향상과 보편복지 → 내수활성화 → 경제성장 → 일자리 창출의 선순환

### 3. 공정·혁신·상생경제의 '함께 하는 혁신적 성장'

### □ 한국경제의 현 성장모델: 민생불안의 저성장모델

#### ○ 사회경제적 양극화와 저성장을 유발하는 민생불안의 성장모델

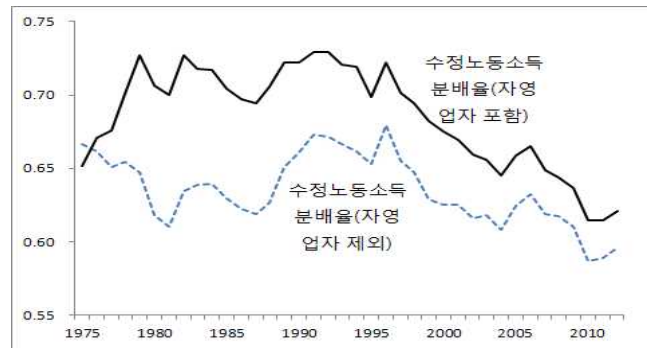
- 과거 국가주의 전통 속에 성립된 재벌 대기업 위주 성장과 시장 만능주의 성장전략의 악조화로 탄생
- 재벌 대기업 위주 성장
  - 재벌그룹의 '나홀로 성장'과 과도한 경제력 집중
  - 사회적 자본(social capital)의 침식과 갈등비용 증가
- 부채주도 성장(debt-led growth)
  - 가계소득 둔화에 따른 소비위축과 부채에 의존한 소비

- 가계부채 1,000조원의 시한폭탄 내장
- 수출주도 성장(export-led growth)
  - 낙수효과(trickle-down effect)의 소멸과 ‘고용 없는 성장’
  - 세계경제 불황국면의 불안정성에 무방비상태로 노출

○ 1997년 IMF 이후 소득분배의 악화와 경제성장 둔화

- 노동소득분배율의 하락→ 소비수요 위축→성장을 둔화

<그림 1> 노동소득분배율 추이



- 수정노동소득분배율(자영업자 소득 제외)=비용자보수/(국민소득-자영업자 소득)
- 수정노동소득분배율(자영업자 소득 포함)=(비용자보수+자영업자 소득)/국민소득

- 노동소득분배율 하락의 원인: <그림 2>와 <그림 3>

- 실질노동생산성 증가율> 실질임금 증가율
- 자영업자의 실질소득 정체

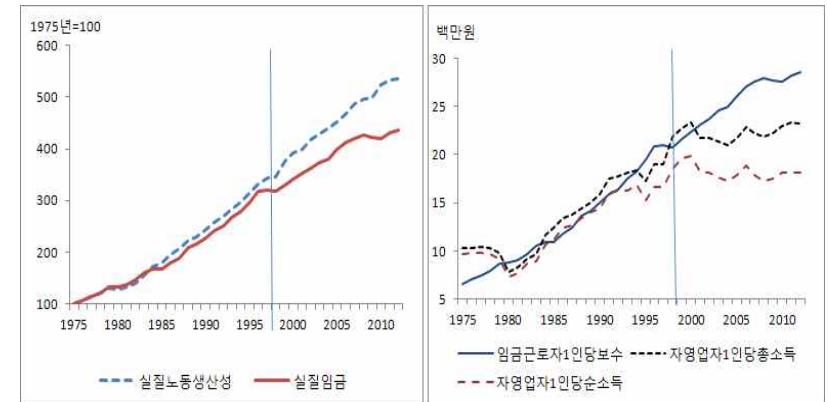
- 노동소득분배율 하락에 따른 성장률 둔화: <그림 4>

- 노동소득분배율 하락(가계소득 증가둔화)→ 소비 감소  
(2011년 가계 가처분소득의 97.3% 소비지출)
- 노동소득분배율 하락에 따른 기업의 수익성 증가에도 불구하고

투자는 증가하지 않음

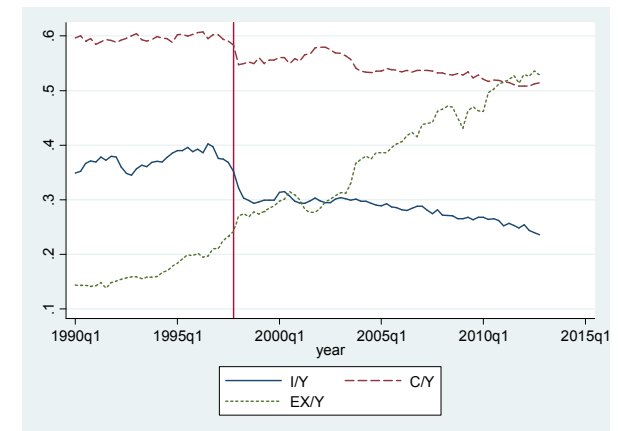
- 그 결과 노동소득분배율 하락→총수요 감소→성장을 둔화 초래

<그림2> 실질생산성과 실질임금 <그림3> 자영업자 1인당 소득



- 주: 1) 임금근로자 1인당 비용자 보수=비용자보수/임금근로자수  
 2) 자영업자 1인당 총소득=(가계부문 영업잉여+ 가계부문 고정자산소모)/자영업자수  
 3) 자영업자 1인당 순소득=(가계부문 영업잉여)/자영업자수

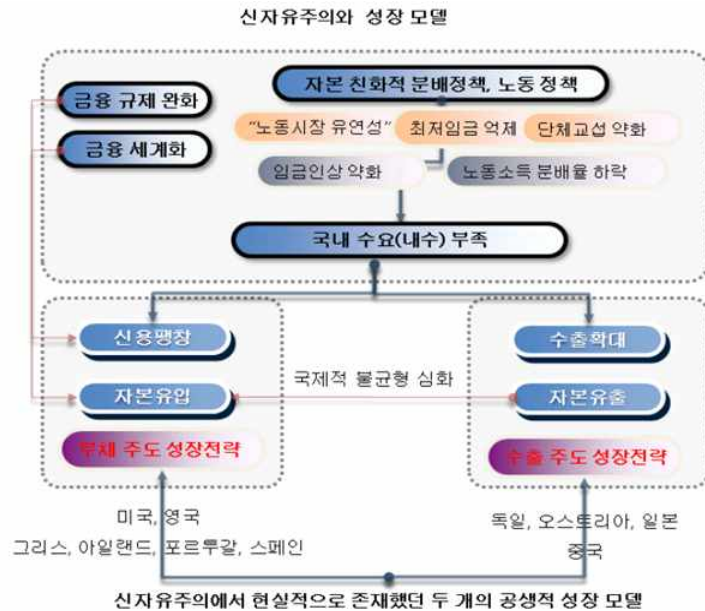
<그림 4> GDP 대비 투자(I/Y), 소비(C/Y), 수출(EX/Y) 비중 추이



## □ 신자유주의 성장모델과 대안적 성장모델

### ○ 신자유주의 성장모델의 쌍생아

- 부채주도성장
- 수출주도성장



### ○ 대안적 성장모델

- 신자유주의적 성장이 '고용없는 성장'과 소득불평등 심화로 유효성이 약화되면서 새로운 성장모델 모색
- 국제노동기구(ILO), 유엔무역개발회의(UNCTAD) 등에서 세 가지 대안적 성장모델 제시
- 고용주도, 임금주도, 소득주도 성장

#### (1) 고용주도 성장(employment-led growth)

- 일자리 창출과 고용의 질 개선, 적극적 노동시장정책(교육훈련,

취업알선)

#### (2) 임금주도 성장(wage-led growth)

- 노조 단체교섭의 적용범위 확대, 생산성-임금 협약(생산성증가률과 실질임금증가률의 연동)

#### (3) 소득주도 성장(income-led growth)

- 소득최저선 구성, 영세자영업자의 경영 보호와 소득 증진
- 소득재분배정책(자본소득세 강화)과 사회복지정책

<표> 고용주도성장, 임금주도성장, 소득주도성장

	고용주도 성장 (1)	임금주도 성장 (2)=(1)+α	소득주도 성장 (3)=(1)+(2)+α
기본 방향	• 고용률 증가	• 임금소득증가→노동분배율 개선	• 임금소득과 자영업소득 증가→노동분배율 개선
주요 정책	• 일자리 창출 • 고용의 질 개선	• 일자리 창출 • 고용의 질 개선 • 최저임금제 강화 • 생산성임금협약(생산성과 임금 상승의 연계)	• 일자리 창출 • 고용의 질 개선 • 최저임금제 강화 • 생산성임금협약(생산성과 임금 상승의 연계) • 자영업자의 소득안정 • 근로빈곤층 생활소득 보장 등 사회복지제도와 소득재분배 정책
수요	• 내수증가(소비증가) • 수출증가	• 내수증가(소비증가) • 수출증가	• 내수증가(소비증가) • 수출증가
공급	• 노동투입 증가에 따른 생산성 향상 • 투자증가에 따른 생산성 향상	• 임금상승의 생산성 향상효과(효율임금) • 고부가가치부문으로의 구조개선 효과	• 노동투입 증가에 따른 생산성 향상 • 투자증가에 따른 생산성 향상
비고	• 실업률이 높고 고용률이 낮은 국가	• 중앙집중적 노사단체교섭체도가 발달된 국가	• 자영업 등 비공식부문 취업자 비중이 큰 국가

## □ 공정·혁신·상생경제의 신성장전략

### ○ 정책목표: ‘함께 하는 혁신적 성장’

- 공정·혁신·상생의 시장경제질서 확립으로 중산층, 서민 등 국민 모두에게 혜택이 골고루 돌아가는 성장
- 혁신적 성장(innovation-driven growth)
- 상생협력의 동반성장(cooperative win-win growth)
- 사회 포용적 성장(social inclusive growth)
- 현실 여건
- 내수시장 위축, 낮은 고용률과 고용의 질 저하, 부채에 의존한 가계소비
- 소상공인, 영세 소기업 종사자 800여만명(사업체 종사자의 57%)
- 노동시장의 양극화: 정규직-비정규직, 대기업과 중소기업간 극심한 임금격차

### ○ 정책관리지표(policy targeting index)

- 고용율+고용의 질
- 수정노동소득분배율[=(임금소득+자영업자 소득)/국민소득]
- 사회보장률

### ○ 정책구성(policy mix)

- 거시 사회경제정책: 고용 친화적 성장과 소득주도성장의 혼합
- 혁신경제 구축→ 좋은 일자리 창출과 일자리 질 개선→ 고용친화적 성장
- 공정경제·상생경제 구축→ 가계소득 증진과 가계 부담경감→내수활성화→소득주도성장
- 미시 노동시장정책: 노동시장 불균형(=공공부문과 대기업 취업난과 중소기업 인력부족난) 해소
- 공공부문·대기업 일자리 확대: 공공부문 청년고용, 대기업 일자

리 나누기

- 중소기업 취업 지원: 중소기업 청년취업 지원 및 취업자 근로조건 개선

## □ 신성장전략의 핵심과제와 주요 정책

### ○ 핵심과제: 공정·혁신·상생경제 구축으로 혁신적 성장과 경제민주화 과제

- 좋은 일자리 창출(+일자리 질 개선)과 소득증진을 위한 고용친화적 혁신 경제 확립
- 가계 소득안정과 부담경감을 위한 경제민주화와 복지안전망 확충
- 노동시장 불균형 해소

### ○ 고용친화적 혁신경제 확립: 좋은 일자리 창출(+일자리 질 개선)로 중산층과 서민의 소득증진

- 혁신적 중소기업 육성, 벤처 창업 지원, 혁신적 산업생태계 구축
- 고용친화적 혁신산업(IT와 문화융복합산업, 사회서비스업) 육성
- 비정규직 축소와 차별 완화

### ○ 경제민주화와 복지안전망 확충: 가계소득 안정과 생활소득 보장

- 중단된 갑을개혁과 경제민주화 과제 재가동
- 대기업과 하도급 중소기업, 대리점, 가맹점, 대형유통점과 납품(입점)업체간 불공정거래 규제
- 중소기업과 소상공인 적합업종 보호
- 대형마트의 무분별한 진입과 영업시간 규제
- 을’을 보호하는 지방자치단체의 파수꾼 역할: 불공정피해상담센터 운영으로 서민의 호민관 역할
- 저임금 근로자와 서민의 생활소득 보장
- 최저임금의 현실화



- 지방자치단체의 저임금 근로자 생활임금(living wage) 운동
- 사회안전망 확충: 장기실업자 및 폐업 자영업자에 구직촉진 급여 지급, 저임금 노동자 사회보험료 지원 확대
- 협동조합형 사회서비스업(교육, 의료, 육아, 돌봄) 육성
- 의무보육, 의무교육, 사회보장률 제고 등 사회보장제도 강화

#### - 가계부담 경감 대책

- 하우스푸어 등 가계부채 원리금 부담을 줄이는 채무조정: '채무자의 파산 및 회생에 관한 법률' 개정 등
- 지방자치단체의 '금융복지센터' 운영: 채무자의 채무조정과 재무설계, 복지, 창업 지원에 관한 원스톱 서비스 제공
- 주거비 부담완화: 전월세 인상률 상한제 등 임차인 보호제도

#### ○ 노동시장 불균형 해소

##### - 공공부문과 대기업의 일자리 확대

- 공공부문 청년 일자리 창출: 청년고용촉진법(2014년부터 공공기관과 지방공기업은 3년 동안 매년 3% 이상 청년 채용 의무)
- 대기업 노사 일자리 나누기: 전국과 지역단위 노사민정 협약으로 생산성연동 임금제, 법정 근로시간 준수(근로시간 단축), 상생 임금교섭(임금격차 해소)

##### - 중소기업 취업 지원

- 중소기업 인력공급지원, 청년 중소기업 채용보조 위주(법인세감면, 고용장려금 등)에서 취업보조 위주로 전환
- 중소기업 청년인력 취업 지원을 위한 지자체 단위 '중소기업 인재양성재단' 설치와 운영

## 4. 공정·혁신·상생의 경제정책과제

### □ 공정경제

공정한 시장경제질서 확립으로 민생경제 회생과 혁신적 성장의 기반 조성

#### ○ 공정거래

- 대리점 거래의 공정화: 밀어내기, 강제할당 금지 등(납양유업방지법)
- 대규모 유통업체의 거래 공정화: 과도한 판매장려금 책정 규제
- 지역단위 '불공정피해상담센터' 설치: 하도급거래, 대리점, 가맹점 등의 불공정 거래 정보수집과 공정위 제보 활동
- 약탈적 금융 규제를 위한 '금융소비자보호법' 개정: 손해배상 입증 책임 전환, 징벌적 손해배상제 도입 등
- 하도급거래정보 공시제도: 공정거래위원회의 서면실태조사결과 공표 의무부과(하도급법 제22조 2항 개정)
- 납품단가 변동 등 하도급거래 정보 공개로 불공정거래 차단

#### ○ 중소기업, 대리점, 가맹점주의 취약한 교섭력 보완

- 배경: 대기업(가맹본점)의 우월적 지위 남용에 대항하는 중소기업(대리점, 가맹점주)의 공동행위 허용
- 공정거래법 개정: 중소기업 협동조합이나 사업조합 단위의 공동구매, 공동납품 등의 공동행위 허용(공정거래법 제19조의 담합금지 규정에서 중소기업협동조합에 예외 인정)
- 중소기업 협동조합에 납품단가조정협의권 부여와 협동조합의 대리교섭 허용

#### ○ 경제력 집중억제와 재벌개혁

- 경제력 집중 억제
  - 중소기업 소상공인 적합업종 보호

- 재벌개혁
  - 소유지배구조 개선과 금산분리 강화, 부당내부거래 해소
  - 재벌총수의 부당한 사익추구행위 근절
- 금융회사 지배구조 개선에 관한 법률 개정: 대주주 적격성 심사  
보험, 카드 등 제2금융권으로 확대
- 조세정의 구현
  - 소득세 기능 정상화
    - 소득세에서 최상위 구간 신설
    - 고소득 자영업자에 대한 세원 포착률 제고
  - 재벌 대기업에 편중된 조세감면제도 개혁
    - 재벌 대기업에 대한 비과세·감면 혜택 축소
- 정부와 공공부문의 공정거래 질서 확립 선도
  - 불공정거래, 하도급거래 상습 위반업체에 대해서는 공공입찰참가  
배제
  - 정부구매에서 공정거래 질서 확립 선도

## □ 혁신경제

고용친화형 혁신적 성장으로 중소기업, 중산층과 서민의 소득  
증진

- 혁신적 산업 생태계 구축
  - 개방적 네트워크경제: 개방형, 네트워크형, 기술융복합형 산업생  
태계와 국가혁신시스템 확립
  - 대중소기업간, 중소기업간, 기업-대학-연구기관간 협력체제 구축
  - 위험 공유와 패자 부활을 용이하게 하는 채무조정제도
- 고용친화적 혁신산업 육성

- 과학, 지식, 문화산업의 융복합으로 신성장동력산업 발굴
- 문화예술인의 창업, 맞춤형 창업 인규베이팅, 1인 창조기업 지원
- IT와 문화 융복합형 신성장산업
- 육아, 교육, 건강 등 사회 돌봄서비스 확충
- 혁신형 중소기업 지원
  - 혁신적 중소기업 R&D 투자 활성화(중소기업 공동 R&D기금 조  
성)
- 청년 중소기업 취업 및 벤처창업 지원
  - 중소기업취업 조건부 대학장학금지급, 중소기업 청년취업자 임대  
주택 우대
  - 청년 취업 지원을 위한 지자체 단위의 '중소기업 인재양성재단'  
설치: 재단이 청년을 고용하여 일정기간 중소기업에 파견근무,  
계약기간 종료후 취업과 창업 유도

## □ 상생경제

대중소기업 상생협력, 사회안전망, 호혜와 협동의 사회적 경제  
구축으로 '사회 포용적 성장'

- 대중소기업 상생협력의 성과배분제
  - 성과공유제(benefit sharing) 개선
    - 대중소기업상생협력법의 성과공유제 개선: 기존 원가절감형 성  
과공유제를 지양하고 공동개발형, 신제품개발형 성과공유제 모  
델을 개발, 발굴함으로써 제도개선, 공동개발형 신제품개발형  
등 개선된 유형의 성과공유제로 개선
  - 협력이익배분제(profit sharing) 제도화
    - 2012년 2월 동반성장위원회에서 합의된 협력이익배분제 지원의  
법적 근거를 마련하고(상생협력법 개정) 정부기관과 공기업이

시행을 선도하고 민간기업의 시행 장려

- ‘대중소기업 상생협력촉진에관한법률’ 제8조(상생협력 성과의 공평한 배분) 개정

#### 성과공유제와 협력이익배분제

- 성과공유제(benefit sharing): 협력사가 대기업의 지원으로 달성한 성과(원가절감 등)를 사전에 정해진 배분규칙에 따라 대기업과 공유하는 제도
- 협력이익배분제(profit sharing): 대기업이 협력업체와 협력하여 달성한 이익을 사전에 정해진 배분규칙에 따라 협력사와 공유하는 제도, 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드, 네덜란드 등 선진국 기업들이 제조업, IT서비스, 건설, 유통, 광고, 인터넷판매, 가맹(franchise)사업 등 다양한 분야에서 활용

#### ○ 소상공인/자영업자 사업보호

- 중소기업 소상공인 적합업종 보호 특별법 제정
- 대형마트·SSM 신규 입점 신고제에서 허가제로 전환, 대형마트·SSM 영업시간 및 품목 제한, 의무휴업일 규제
- 소상공인 자영업자 경영안정
  - 공동구매, 공동브랜드화 등 협동화 사업 지원

#### ○ 소상공인 역량 강화

- 소상공인/ 프랜차이즈 가맹점주의 협동조합 조직화
  - 소상공인 협동조합: 동종업종 또는 이업종에 종사하는 소상공인들이 지역기반의 소규모 협동조합 설립과 공동사업(공동판매, 공동기술개발, 공동브랜드개발) 지원
  - 미국 버거킹, KFC, 던킨도너츠, 타코벨, 선키스트에서는 가맹점주들이 협동조합을 조직하여 식재료 공동구매

#### ○ 최저임금/생활임금 보장

- 최저임금법 개정: 최저임금을 평균임금의 일정 %로 최저임금을 평균임금에 연동

- 지방자치단체의 비정규 저임금 근로자의 생활임금(living wage) 보장 운동

- 미국 볼티모어시(1994년)와 영국 런던시(2002년)의 생활임금운동: 지자체가 생활임금 조례를 제정해 공공부문 납품업체에 대해서 근로자들에게 생활임금(최저임금의 130-150%) 지급할 것을 요구

#### ○ 비정규직 차별 해소와 고용의 질 개선

- 비정규직 차별 해소, 동일노동 동일임금 실현, 상시직 업무의 정규직 채용 원칙 확립
- 법정노동시간(주 40시간+연장근로 12시간) 준수: 실노동시간 단축으로 일자리 창출

#### ○ 대중소기업간 근로조건 격차 완화, 비정규직 근로조건 개선을 위한 노사 자율의 ‘상생협력기금’ 조성

- 상생협력기금 조성(통상임금 적용범위 확대로 인한 임금상승분 활용한 기금출연 등), 연대임금제 도입 등 노사 자율의 격차 해소 노력 지원
  - 대기업의 노사가 격차해소를 위한 기금 출연을 유도하고 비정규직 근로조건 개선과 중소기업 인력개발지원에 활용
  - 상생협력기금 조성시 법적 지원 근거 마련: ‘대중소기업상생협력촉진에관한법률’ 제18조(“정부는 대기업과 중소기업간의 임금격차 완화를 위하여 노사간 상생협력의 임금교섭 노력을 적극 지원하는 등 필요한 시책을 수립·시행할 수 있다”)

#### ○ 호혜와 협동의 사회적 경제 활성화

- 사람중심 협동경제, 가치중심 지역순환경제 구축을 위한 자립적 생태계 조성
- 돌봄 서비스 등 사회서비스 부문에서 협동조합형 사회적 경제 활용
- 사회적 투자기금 조성, 사회적임조달제도 도입

○ 대기기업의 사회적 책임지수 공시제도

- 대중소기업 상생협력, 비정규직 고용개선, 노동시간 단축, 청년고용 실적 등 '사회적 책임지수'(Social Responsibility Index)를 산정하고, 평가 결과를 정부조달 및 국책사업시 활용

○ 공공조달 체계 개선으로 상생경제 추구

- 국가R&D와 SOC사업의 경우 대중소기업 컨소시움 구성과 분리발주 의무화로 중소기업 참여를 확대하고 해외시장 판로 개척 지원
- 소상공인 장애인 제품, 사회적 경제기업, 여성기업 등에 대한 입찰심사우대

토론문: 「공정·혁신·상생의 경제정책과제」에 대하여

토론자: 박경돈(한국교통대 행정학과)

- 위 연구발제문은 '공정·혁신·상생경제'를 중심으로 한 정책노선을 지향하고 있음
- 특히 <경제·노동·복지분야>의 정책을 포괄적으로 연계하여 경제정책과제를 체계적으로 설명하고 있음. 전반적으로 '공정 ⇨ 혁신 ⇨ 상생경제'의 단계적 틀과 '고용 ⇨ 임금 ⇨ 소득주도 성장'의 단계적 틀을 제시함
- 이 발제문에 대한 토론은 경제정책과제를 위해 마련된 근본 틀에서 1) 핵심 비전의 깊이 있는 개발, 2) 추가적 보완을 위한 아이디어 제공, 3) 내용 중 상충적 논리의 발견, 4) 정치적으로 수용성이 낮은 부분에 대한 비판적 제안이 목적임

□ '공정·혁신·상생경제'에서 공정경제와 상생경제 간 논리 충돌

- 공정경제, 혁신경제, 상생경제에서 1) 공정경제는 재벌개혁과 공평부담을 중심으로 한 경제개혁, 2) 혁신경제는 네트워크를 중심으로 한 경제개혁, 3) 상생경제는 기업 간 시장건강성과 호혜성을 중심으로 한 경제개혁으로 요약되었으며, 우선 이런 관점은 시대흐름에 잘 맞아 정리의 의의가 큼
- 그렇지만 1) 공정경제의 핵심이 재벌개혁인데 반해, 3) 상생경제의 핵심은 기업 간 공동생태계 조성으로 1) 공정경제와 3) 상생경제의 논리가 상호 상충됨. 그 이유는 1) 공정경제는 기본적인 속성이 '대기업 밀어내기'로 이익을 포기할 수 없는 두 축이 '편익과 비용부담' 또는 '상생과 반상생'이라는 이분적 대립구조에서 승자선별방식의 모습을 지니기 때문에, 균형조정과 다 함께 사는 3) 상생경제의 논리와 충돌함
- "함께 하는 혁신적 성장"(p.9)의 내용도 혁신과 상생(+사회포용)은 있지만 공정경제는 누락되어 있음(재벌개혁이 전제조건 시 됨)
- 재벌폐해를 막는 시정조치는 당연히 필요하고 동의하나, 재벌에 대한 정벌 중심의 접근은 '상생의 적인 대기업'의 이미지를 부각하여 종국적으로 '중소기업 종속적 대기업 육성'을 지향하는 것으로 비춰질 것임. 이는 정치적

으로 호응성이 높지 않아(politically unsellable) 2가지 하위경제 간 상충논리에 대한 조정이 필요함. 동시에 이런 대결구도는 보수-조합주의적 복지국가유형(Esping-Andersen)인 우리나라에서 대기업의 복지기여도를 증가시키는데도 부정적임

- 이를 해결하는 방안의 하나로, (a) 대기업이 기존 시스템인 정부와 정치권의 비호 아래에서도 선행적·긍정적인 역할과 결과를 낳았던 부분을 우선 제시하여 대기업의 확장가능영역에 대한 분석도 병행되어야 함. 이런 분석이 있는 후 (b) 대기업의 부정적인 역할과 기능 그리고 미래에 더 약탈적으로 성장·침투할 가능성이 있는 영역이 명확하게 제시될 것임. 그 다음 (c) 해당 영역에 대한 통제·억제를 강화하면서 동시에 대기업의 긍정적 역할을 강화하는 방향으로 경제정책을 마련한다면(Balance between Punishment & Rewards), 대기업이나 국민 모두 공정경제와 상생경제의 관점에서 정서적, 논리적, 정치적으로 호응도가 높고 수용가능할 것임

#### □ 관료제 및 정부 개혁에 대한 논의 보강

- ‘공정·혁신·상생경제’의 핵심주체는 ‘시장, 시민사회, 그리고 정부’임. 행정학에서는 그 동안 “나쁜 시스템에 갇힌 좋은 공무원(Good Person Trapped in a Bad System)”의 논의가 지속되어 옴. 따라서 정부의 정책피로도를 줄인다는 관점에서 ‘좋은 행정’ 또는 ‘선한 행정’(Good Government)을 상생경제의 파트너로 인식하고, 세 당사자가 경제와 복지에서 협업적 책임(collaborative accountability)을 지는 사회화적인 논의가 부가될 필요가 있음
- 특히 ‘정부 핵심기능의 변화’와 변화된 공공재의 제공이라는 관점에서 정부와 시장의 상대적인 비중과 관여를 국민충부담과 연계하여 논의할 필요가 있음

#### □ ‘보편적 복지와 선별적 복지의 전략적 조합’(p.7)에 대한 논의 보강

- 보편적 복지는 사회시민권 개념이 핵심으로 선별적 복지와의 접목 시 어려움이 발생. ‘평생맞춤형 복지’는 ‘형식적 복지보편주의’라고 한다면, 발제문이 제시한 ‘보편·선별의 조합적 복지’는 ‘선별적 복지보편주의’ 또는 ‘점증적 복지보편주의’로 요약할 수 있음(사민주의적 요소)

- 이를 달성하기 위한 전략은 ‘분야별 특성(p.8)’과 복지수혜 대상집단(Welfare Policy Target)을 접목한 선별적 복지주의를 순차적으로 고려하면서 보편적 복지주의로의 확장이 가능함. 사회적 이미지(Social Image)<sup>1)</sup>가 좋은 정책대상집단은 그렇지 않은 집단에 비해 정치적 부담이 적기 때문에 복지보편주의로의 확대가 쉬움
- 따라서 ‘평생맞춤형 복지’처럼 개인의 생애주기가 중심이 아닌 수혜집단과 복지분야를 연계한 영역별 복지전략을 우선 적용하여 보편적 복지체제를 완성할 수 있음

#### □ “함께 하는 혁신적 성장”의 논의보강 분야와 미래세대

- “함께 하는 혁신적 성장”(p.9)은 기존의 전략인 ‘경제성장의 촉발적·주류적 요인 강화로 인한 성장 및 복지 체제’로부터 ‘경제성장의 주변적·부수적 요인 강화와 부정적 요인의 제거로 인한 성장 및 복지 체제’로의 정책변화로 요약됨
- 기존 경제성장이 개발과급력이 컸던 요인과 분야를 강화시켜 달성되었다면, 새로운 경제성장 체제에서는 성장폐해의 치유를 통한 균형적·통합적 성장으로 요약됨. 따라서 지속가능한 성장을 위한 ‘경제종속적 복지영역의 해소방안’ 및 새로운 성장잠재력 고찰(‘복지주도의 경제정책’)에 대한 논의가 필요함(복지국가에서 경제와 복지의 선순환 및 장단기 균형)
- 이런 영역으로 신노동계층(노인층 및 다문화·다인종 유입인력)의 경제성장 역할과 복지수혜(문화적·인종적 다양성과 국민구성의 변화, 편견, 갈등), 고학력 축소와 소득증대 방안, 고학력자와 고급직업 간 불일치, 신복지누락지대의 출현, 지역 내 또는 지역 간 불균형의 문제, 산업안전과 산업재해 등에 대한 관점과 분석이 부가될 필요가 있음
- 특히 지속가능한 “함께 하는 혁신적 성장”이 중요하다면, 현 세대와 미래 세대 사이의 세대 간 정의와 균형, 신뢰와 연대(불신, 갈등, 단절), 사회적 배제 등을 노동시장 역동성과 복지수혜의 측면에서 우선 논의한 후, 선택 가능한 정책영역을 우선순위에 입각하여 제시할 필요가 있음

1) 사회적 형상구축(Social Construction)과 정치권력(political power); Schneider & Ingram (1993)

## “공정·혁신·상생의 경제정책과제” 발제 중 혁신경제에 대한 관한 토론요지

2014.4.11.

장석인(산업연구원 선임연구위원)

### □ 새정치 민주연합 강령정책노선으로서의 혁신경제

- 경제분야 비전의 하나로 제시된 ‘혁신적 경제운용패러다임 구축’에 대해서는 새로운 패러다임 구축의 시대적 타당성과 논리적 근거 및 기존의 경제운용패러다임 (참여정부의 혁신경제 패러다임, 현 정부의 창조경제 등)과의 차별성 확보가 긴요
- 정부주도 양적성장 탈피, 정부의 과도한 개입방지 등은 다소 원론적이고, 보수적 정당 및 현 정부의 새로운 경제발전 패러다임 전환의 논거
- 이보다는 보수, 자유주의자들이 주장하는 경제적 인센티브제공에 의한 성장결실의 분배효과를 의미하는 트리클 다운 논리의 타당성을 뒷받침하지 못하는 경제현실의 문제를 효과적으로 타개하는 방안의 하나로 혁신적 경제운용 패러다임의 필요성을 강조하는 것도 대안의 하나
- 경제학자 알베르토 알레시시아와 대니로드릭이 세은행과 OECD가 수집한 65개국 데이터를 분석한 결과 소득수준이 상위 5%와 20%에 속한 사람들에게 귀속된 소득이 많을수록 경제성장율이 낮은 것으로 나타남.

- 경제분야 강령정책의 하나인 ‘혁신적 성장경제’의 주 내용으로 제시된 ‘네트워크 경제’와 ‘혁신경제’ 역시 최근 경제환경 변화와 혁신경제에 관한 논의결과를 충분히 반영하지 못한 다소 오래된 개념

- 최근 글로벌위기 글로벌 밸류체인의 등장, 정보통신기술과 인터넷 기반의 SNS의 확산, 빅데이터와 사물인터넷 등장으로 새롭게 등장하는 초연결경제(Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains)라든가
- 혁신경제의 경우도 혁신경제 구축 그 자체가 목적이 아니라 국민들의 더 나은 삶을 위한 수단 (Better policy for better Life)이라는 맥락의 보다 새롭고 과거보다는 발전된 개념과 논의결과에 기초한 정책방향 제시가 필요

### □ 신성장전략의 핵심과제로서 고용친화적 혁신정책 확립에 관한 의견

- 좋은 일자리 창출로 중산층과 서민의 소득증진을 추구한다는 정책 목표는 설득력있는 목표이나 고용친화적 혁신산업 육성과 혁신적 중소벤처창업, 혁신적 산업생태계 구축 등의 내용은 현 정부가 추진하고 있는 창조경제 벤처창업 생태계 구축의 내용과 크게 차별되지 않음
- 더 나아가 신성장전략의 핵심과제로 병행추진하는 경제민주화와 복지안전망 확충이 원론적으로는 필요하고 당위적으로 함께 추진되어야 하나, 일자리 창출, 갑을개혁, 사회안전망 확충, 가계부담 경감 등 다수의 정책목표를 신성장전략의 핵심과제로 동시에 추구할때는 요격으로 동시달성 가능성을 보이던가 아니면 단계적 목표달성, 또는 정책목표의 우선순위와 달성의 순서가 드러나도록 하는 것이 필요

## □ 공정/혁신/상생 경제정책과제 중 혁신정책과제에 관한 의견

- 혁신적 산업생태계 구축방안 중 대중소기업간, 중소기업간, 기업-대학-연구기관간 협력체계 구축의 현재 산업생태계 구축과정에서 기업과 기업간 협력 미흡으로 성과로 나타나지 않은 현실에서 적절한 정책과제임.
- 다만, 그동안 추격경제하 협력보다는 단독으로 속도감있는 경쟁우위 확보 주도의 기업성장 패턴에서 '함께 하는 경제를 이루기 위해서는 협력기반의 생태계구축의 필요성, 그동안의 개별기업의 이윤추구 패턴으로는 소위 공유지의비극이 발생한다는 정책전환의 필요성과 당위성을 설득력있게 제시하는 것이 필요

## □ 2008년 글로벌 경제위기 이후 여건변화와 혁신정책에 관한 국제사회의 정책논의 반영 필요

- 2008년 글로벌 경제위기 이후 그동안 소위 신자유주의 기조하에서 추진되었던 각종 경제정책에 대한 반성과 함께 위기이후 새롭게 전개되는 글로벌 경제여건의 변화 - 대표적으로 글로벌 밸류테인의 등장, 지식자본투자의 중요성, 선진국들의 미래 제조업에 대한 역할과 중요성 재인식, 기존 시장만능주의에 대한 반성과 정부의 적절한 개입과 역할 - 등 최근의 정책논의 내용을 향후 혁신정책의 기초와 세부내용에 반영할 필요
- 특히 OECD에서 지난 3년간 논의한 글로벌 위기 이후 새로운 도전에 대한 새로운 접근 New Approaches to Economic Challenges, NAEC)에서 논의되고 있는 정책구상에 있어 기존의 방식과 다른 새로운 접근방식에 대한 주요 선진국의 논의와 정책사례를 참고