

목 차

민주당 경제·민생정책의 비전과 의제

홍장표 (부경대 경제학부 교수)

전강수(대구가톨릭대 경제금융부동산학과 교수)

1. 민주당 대선 경제·민생분야 공약 평가
 - 대선 경제·민생분야 공약의 비전과 주요정책
 - 대선 경제·민생분야 공약의 평가
 2. 경제정책 노선과 비전의 재정립
 - 진보의 혁신: 민생진보
 - 민생진보의 3대 정책비전
 - 민생진보의 신성장모델
 3. 핵심정책 과제
 - 민생진보의 3대 비전 실현을 위한 정책과제
 - 분야별 정책과제
 4. 현안 정책과제: 부동산대책
 - 부동산 정책 수립 및 운용의 원칙
 - 부동산 세제의 정상화와 공평과세 실현
 - 주거복지 강화와 임차인 보호
- <부록> 민생분야 주요 정책과제
- 1) 소상공인 보호와 혁신형 소상공인 육성
 - 2) 하도급거래공정화와 대중소기업 상생협력
 - 3) 대기업 사회적 책임공시제도와 공공조달체계 개선

1. 민주당 대선 경제·민생분야 공약 평가

□ 대선 경제·민생분야 공약 비전과 주요정책

○ 민주당 대선 경제분야 공약 비전

- ‘만, 나, 바’ **일자리혁명**으로 사람경제 실현
- 공평하고 정의로운 상생협력의 **경제민주화**
- 국민 모두가 행복한 **복지국가**와 **성평등사회**
- **혁신경제**로 과학기술문화강국 실현
- 다음 세대를 위한 **지속가능한 환경과 농업**

○ 새누리당과의 비교: 10대 핵심공약

민주당	새누리당
1. 만나바 일자리혁명 으로 사람경제 실현	6. 일자리 를 늘리고, 지키고, 질을 올리는 ‘늘지오’ 정책
2. 공평하고 정의로운 상생협력의 경제민주화	1. 공정성을 높이는 경제민주화
3. 국민 모두가 행복한 복지국가 와 성평등사회	2. 한국형 복지 체계의 구축
8. 혁신경제 로 성장동력 창출, 과학기술 문화강국 실현	3. 창조경제 를 통한 성장동력 확보와 일자리 창출
10. 다음세대를 위한 지속가능한 환경과 농업	7. 농어촌 활성화 와 중소중견기업 육성

- **양당 경제분야 핵심공약의 수렴**(우선 순위는 다름)
 - 민주당: **일자리혁명, 경제민주화, 복지국가, 혁신경제, 환경농업**의 순
 - 새누리당: **경제민주화, 한국형 복지, 창조경제, 일자리 창출, 중소기업 육성**의 순

○ 민주당, 분야별 공약

- 일자리 혁명: 더 많은, 좋은 일자리를 ‘만’들고, ‘나’누고, 나쁜 일자리는 좋은 일자리로 ‘바’꾸는 일자리 혁명(**고용률 70% 달성**, 비정규직 절반으로 감축)
- 경제민주화: **공정한 시장경제 질서 확립, 재벌개혁**, 중소기업 중심의 경제구조 기반 구축, 소상공인과 자영업자 보호, 금융 공공성 강화, 노동기본권 보장, 사회통합적 노사관계 구축, 가계부채 부담 완화, **사람중심의 사회적 경제 구축**, 조세정의로 재정건전성 확보
- 복지국가: **연간 의료비 본인부담 100만원 상한제**, 의료 공공성 강화, 중산층과 서민의 주거안정, 맞춤형 주거복지 강화
- 혁신경제로 신성장동력 창출: **혁신경제**를 통한 질적 성장 기반 마련, 창의적 인재양성으로 혁신경제기반 구축, 신성장동력 창출, 주력산업 고도화

○ 민주당과 새누리당 경제분야 주요 정책공약 비교

정당명 구분	민주당	새누리당
재벌 개혁	<ul style="list-style-type: none"> • 순환출자 금지, 기존 순환출자 해소 • 출자총액제한제도 재도입 • 금산분리 강화(산업은행의 은행소유규제 부활, 금융지주회사의 비금융자회사 소유 규제) • 지주회사의 행위 규제 강화 • 재벌총수의 부당한 사익추구행위 근절 	<ul style="list-style-type: none"> • 신규순환출자 금지 • 연금금 의결권 행사 강화 • 금산분리(금융보험회사 보유 비금융계열사 주식 의결권 상한 5년간 5%로 강화) • 대기업집단 총수일가의 불법 사익취취행위 근절
중소기업	<ul style="list-style-type: none"> • 중소기업 소상공인 적합업종 보호특별법 제정 • 중견기업 육성(4,000개) • 중소기업 공동R&D기금 확대(1조원) 	<ul style="list-style-type: none"> • 중소기업적합업종제도의 실효성 제고 • 중소기업 R&D지원, 인력확보지원(인력공동관리체제)
소상공인	<ul style="list-style-type: none"> • 대형마트 입점 허가제 전환 • 영업시간제한 의무휴업일 확대 • 전통시장 은누리 상품권 발행 확대 • 프랜차이즈 가맹업체 리뉴얼 및 매장 확장비용 가맹본부 부담 의무화 • 금융 수수료 적정성 심사제도 도입 • 소상공인 제품우선구매제 도입 	<ul style="list-style-type: none"> • 중소도시 대형마트 신규입점 지역협의체 합의 • 소상공인 진흥기금 설치 및 소상공인진흥공단 설립 • 소상공인 사업 인프라 구축, 협동조합 활성화 • 골목가게와 전통시장의 시설 현대화

정당명 구분	민주당	새누리당
일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> • 법정노동시간 준수로 근로시간 단축(5년 내 연 2,000시간), 70만개 일자리 창출 • 공공서비스(교육, 의료, 복지) 좋은 일자리 창출, 사회적 경제 구축 • 혁신경제 <ul style="list-style-type: none"> - 중소기업 육성, 문화IT 융복합 창조 혁신기업, 탈원전 신재생에너지 산업 육성 • 청년실업 <ul style="list-style-type: none"> - 청년고용의무할당제(정원의 3%) - 청년창업, 블라인드채용, 공공기관 지역인재 채용할당제 의무화 	<ul style="list-style-type: none"> • 근로시간단축(2020년 1,800시간), 대기업과 공공부문 근로시간 단축과 청년일자리 창출 연계 프로그램 운영 • 창조경제 <ul style="list-style-type: none"> - 고부가가치산업, 창조형 중소기업 육성 • 청년실업 <ul style="list-style-type: none"> - 청년창업, 스펙초월채용시스템, 청년 해외취업 장려
일자리 질 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 공공부문 상사업무 비정규직 정규직 전환 - 민간부문 전환기금조성으로 전환지원 • 차별해소: 전국민 고용평등법 제정 - 비정규직 근로조건 개선: 동일가치 노동 동일임금 실현 - 대기업의 불법파견과 위장도급 근절 • 최저임금 인상(평균임금의 50%) • 장기실업자·폐업 자영업자 구직촉진급여, 저임금 노동자 사회보험료 지원 • 정년연장(60세) 법제화와 단계적 연장 	<ul style="list-style-type: none"> • 공공부문 상사업무 비정규직 정규직 전환 • 사내 하도급 차별해소: 사내하도급 근로자보호법 제정 • 최저임금 기준 마련(경제성장률과 물가상승률 기본반영) • 비정규직(130만원 미만) 사회보험료 면제 • 정년연장(60세)
가계부채	<ul style="list-style-type: none"> • 이자제한법: 사금융 이자율상한 25% • 고금리, 장기불할 상환 대출로 전환 	<ul style="list-style-type: none"> • 채무불이행자 신용회복(국민행복기금 18조 조성), 가계부채 50%감면 • 20% 이상 고금리 대출, 장기 저금리 대출로 전환(1천만원 한도)
주택 부동산	<ul style="list-style-type: none"> • 장기공공임대주택 공급(연간 12만호), 매입형 공공임대주택 확대 • 전월세 인상 상한제(5%) 	<ul style="list-style-type: none"> • 보증금 없는 전세제도, 행복주택 프로젝트 • 보유주택 지분매각제도, 주택연금 사전가입 제도
통상	<ul style="list-style-type: none"> • 한미 FTA 재협상(ISD 등 독소조항) • 한중 FTA 추진 재검토 • 관리가능한 개방(국내경제와 공생하는 FTA 추진) 	<ul style="list-style-type: none"> • 한중 FTA 신중 추진(농어민 권익 배려)
복지	<ul style="list-style-type: none"> • 의료비 본인부담 연간 100만원 상한제(5년간 135조원 예산 투입) • 무상보육(0-5세), 무상교육(고교) • 반값 등록금: 전소득계층 • 기초노령연금 2배 인상 • 복지예산: 5년간 187조원 	<ul style="list-style-type: none"> • 4대 중증질환 진료비 국가부담(5년간 42조원 투입) • 무상보육(0-5세), 무상교육(고교) • 반값등록금: 소득계층별 차등 • 기초 연금 2배 증액 • 복지예산: 5년간 135조원
재정	<ul style="list-style-type: none"> • 소득세 기능 정상화: 부자감세 철회 • 대기업 법인세 최저한세 조정 • 재정개혁 	<ul style="list-style-type: none"> • 세원확충(지하경제 양성화 등) • 정부지출 축소 • 복지제원조달을 위한 국민의견수렴(국민대타협위원회 구성)

○ 대선 경제정책 분석(1): 강령정책과의 비교

- 핵심 강령정책의 계승: 경제민주화와 보편 복지

- 강령정책을 확장시킨 분야
 - ‘일자리 혁명’을 최우선 과제로 제시
 - 혁신경제를 통한 신성장동력 확충
 - 강령정책이 약화·조정된 분야
 - 한미 FTA ‘전면 재검토’에서 ‘독소조항 재협상’
 - 새로이 추가된 분야
 - 사람중심의 사회적 경제 구축
 - 민주당의 대선 공약, 강령정책의 계승과 심화
- 대선 경제정책 분석(2): 새누리당 공약과의 비교
- 민주당
 - 재벌개혁, 복지, 노동 분야에서 공세적 공약
 - 새누리당
 - 재벌개혁, 복지, 노동 분야에서 진보적 공약 일정 부분 수용으로 차별성을 희석
 - 가계부채 탕감 등 일부 민생 분야에서 공세적 공약
 - 양당의 대선 공약, 강령정책보다 더 수렴
 - 정책노선상의 차이가 더욱 좁혀진 가운데 공약의 신뢰성과 현실성이 포인트

□ 대선 경제·민생 분야 공약의 평가

○ 성과: (진보 정치의 패배였지만) 진보적 정책노선은 승리

- 극심한 사회경제적 양극화를 배경으로 경제민주화, 복지에 대한 국민적 공감대 형성
- 역대 대선 가운데 진보정책노선에 가장 유리했던 국면
 - 새누리당, 경제민주화, 복지, 노동 분야에서 진보적 공약 일부 수용
 - 민주당, ‘의료비 본인 부담 연간 100만원 상한제’ 등 파격적 공

약

○ 문제점(1): ‘진보정치의 위기’로 ‘공약의 신뢰성 약화’

- 빼앗긴 ‘경제민주화’ 이슈
 - 민주당, 추진 인물 발굴 및 영입 소홀로 공약 이행의 신뢰성 약화
 - 새누리당의 발빠른 인물 영입과 대조
- 늦게 마련된 민생공약, 미흡한 홍보
 - 12월에야 민생공약이 완성(급조된 민생공약), 마련된 민생공약도 홍보부족으로 중산층과 서민에 효과적으로 전달되지 못함(홍페이지 활용 및 생활밀착형 플래카드 활용에 실패)
- 새누리당 박 후보의 민생행보, 이미지 전략의 문제점을 적절하게 공략하지 못함

○ 문제점(2): **3% 부족한 경제정책공약**

- 쟁점화되지 못한 ‘실질적 경제민주화’
 - 재벌의 소유지배구조개혁(출자총액제한제도, 순환출자 규제), 공정한 시장경제 질서 확립 등 ‘경제정의 실현’ 차원의 형식적 경제민주화에 치중(‘경제민주화=재벌개혁으로 쟁점이 축소)
 - 경제양극화 해소(가계부채 문제, 자영업자 문제) 등 서민과 중산층의 생활문제와 직결된 **실질적 경제민주화**는 쟁점으로 부각되지 못함(대선에서 5060세대의 선택에 영향)
- **보편 복지=확실적 복지?**
 - 많은 국민들이 ‘보편복지=100% 확실적 복지’로 이해(새누리당의 혼합 접근보다 우월한가?)
 - 불충분한 재원조달, 보편 복지 공약의 신뢰성 반감
- **경제양극화를 극복하는 새 경제질서 비전 제시 미흡**
 - MB 실정 비판에 주력, 성장만능주의, 사회경제적 양극화를 극복하는 새로운 경제질서 창조 비전 미흡
 - ‘사람을 위한 경제성장’을 구현하는 국가의 **새로운 경제질서 구**

축 비전 제시 미흡(경제민주화, 일자리 창출, 보편복지를 포괄하는 종합적인 비전 필요)

○ 문제점(3): **정책노선의 문제점과 과제**

- 민주당 강령의 경제정책노선: 자유주의와 케인즈주의의 절충
 - 자유주의 노선에서 출발하여 정책노선은 **자유주의 노선의 우위 속에 케인즈주의 노선이 가미되어 있는 형태**
- 자유주의의 한계
 - **새누리당의 자유주의 정책 노선 수용(좌클릭?)**으로 차별성 약화
 - 공정한 시장경제 질서 구축만으로는 경제적 양극화 해소와 민생경제의 안정은 실현될 수 없음
 - 과거 **민주당 정부의 자유주의 노선과 민생정치 실패의 경험**: DJ, 노무현 정부, ‘경제의 시장화’ 추진(정리하고, 중소기업 고유업종 폐지, 대형 마트 허가제 폐지, 법인세 인하)→사회경제적 양극화 심화
- 케인즈주의의 한계
 - **국가개입주의와 엘리트주의**: 위로부터의 시장경제 개혁 치중
 - **아래로부터의 경제 민주화 동력에 대한 관심 부족**, 경제주체(시민, 노동자, 서민)의 참여 부족
 - 환경, 인권, 소수자, 다문화사회 등 다양한 사회적 가치 수용 곤란
- 자유주의와 케인즈주의 노선의 충돌 문제
 - 자유주의의 ‘자유와 공정경쟁’ 가치와 케인즈주의의 ‘형평’(보편 복지) 가치 사이의 간극, **자유경쟁과 형평의 가치 충돌**
 - 시장경제에서 경쟁이 지배적인 가치로 자리잡게 되면, 형평의 가치를 추구하는 보편 복지는 실현곤란
- 과제
 - **진보노선과 자유주의의 관계 재정립**: 자유주의 노선의 양면성(개혁적 요소와 경제양극화 유발 요소)에 대한 인식

- 자유주의와 케인즈주의 노선의 가치충돌 해소: ‘자유경쟁’ 가치와 ‘형평’의 가치 충돌을 극복하는 새로운 가치 발굴

2. 경제정책 노선과 비전의 재정립

□ 진보의 혁신: 민생진보

- 정책노선 재정립의 방향
 - 사회경제적 양극화 해소와 민생경제 회생을 최우선과제로 삼고 자유주의 노선과 케인즈주의 노선을 넘어 **상생과 협동의 공동체적 가치**를 존중하는 진보노선의 새로운 정책비전 정립
 - ‘진보정치’의 혁신’으로 ‘**민생진보**’로 거듭나기
- 3대 정책비전
 - 출발점: 민주당의 대선 슬로건

“기회는 평등할 것입니다, 과정은 공정할 것입니다, 그리고 결과는 정의로운 것입니다” -민주당, 사람이 먼저인 대한민국

- ‘기회 평등의 보장, 과정의 공정성, 결과의 정의성’의 내용을 구체화하고, ‘상생’과 ‘협동’의 공동체적 가치, 함께 누리는 (혁신적) 성장’을 추가
- 1) 기회평등의 실질적 보장과 사회적 기본권의 신장
 - ‘기회평등의 실질적 보장과 사회적 기본권 신장’은 새누리당이 따라 할 수 없는 진보노선의 고유한 가치
 - 국민의 사회적 기본권: 국민이 인간다운 생활을 영위하기 위해 국가에게 적극적인 배려를 요구할 수 있는 권리(노동권, 생활권, 건강권, 교육권, 주거권, 환경권, 사회보장권 등)
 - 보편복지는 사회적 기본권 신장의 핵심 요소

- 2) **공정·상생·협동의 시장경제 질서 확립으로 실질적 경제민주화 추구**
 - 자유주의 노선(자유와 공정경쟁)의 ‘공정’ 가치는 채택하고, **상생과 협동의 공동체적 가치**로 ‘경쟁’의 한계 극복
 - 조직·집단간 ‘**상생**’, 조직·집단내 ‘**협동**’으로 공동체적 가치 구현
 - 공정, 상생, 협동의 시장경제 질서 확립으로 실질적 경제민주화 실현과 ‘**혁신적 성장**’ 기반 창출
- 3) **함께 누리는 혁신적 성장**
 - ‘함께 누리는 성장’은 이를 실현할 수 있는 **민생진보의 신성장모델 구축**이 관건. 이 모델이 뒷받침될 경우, 이 또한 새누리당이 따라할 수 없을 것

□ 민생진보의 3대 정책비전

- 기회평등의 실질적 보장과 사회적 기본권 신장: 보편 복지의 심화
 - 모든 국민의 기회평등 실질적 보장과 **사회적 기본권 신장**
 - 노동권: 비정규직 차별해소, 최저임금 현실화, 동일가치노동 동일 임금, 청년 일자리 창출
 - 사회보장권: 의무보육, 의무교육, 건강보험의 보장을 확대
 - 주거권: 서민과 중산층의 주거안정
 - 소상공인 사업영역 보호: 영세중소기업과 자영업자의 보호
 - **보편 복지와 사회보장의 공공성** 추구
- **공정·상생·협동의 시장경제질서 확립: 실질적 경제민주화 실현**
 - (과정의 공정성, 포용성, 협동성) 시장경제에 공정(fairness), 상생과 포용(inclusiveness), 협동(cooperation)의 가치 지향

- 공정하고 협동적인 시장경제 질서 구축으로 대-중소기업간 **동반 성장(win-win growth)** 추구
- 사회적 약자 배제가 아니라 **포용과 상생**의 가치를 존중하는 **사회 포용적 성장(social inclusive growth)** 추구
- 자영업자, 소상공인, 사회적 기업, 지역 공동체 등 자조적 협동화와 풀뿌리 협동경제 창출로 **연대와 호혜**에 기반한 **협동적 성장(cooperative growth)** 추구
- 중소기업, 자영업자 등 시장경제 영역과 공공 사회서비스업 등 비시장경제 영역에서 협동의 가치 확장

○ **함께 누리는 혁신적 성장**

- (결과의 정의성) 중산층과 서민, 노동자, 자영업자, 중소기업 등 국민경제 구성원 모두가 함께 누리는 혁신적 성장
- 성장만능주의, 시장만능주의를 넘는 **‘함께 누리는 성장’** 비전(성장-분배-복지의 선순환)
- 공정성, 협동성, 창의성에 기반한 밑으로부터의 혁신동력 창출, 혁신의 위험과 성과를 공유하는 혁신체제 구축으로 **혁신적 성장(innovative growth)**
 - 공생의 혁신적 기업생태계 조성으로 생태계에 혁신 활력 부여
 - 청년의 창의적 사고, 창업 생태계 구축
 - 혁신적 녹색경제 창출

□ **민생진보의 경제민주화와 보편 복지, 정부의 역할**

○ **경제민주화와 재벌개혁**

- 형식적 경제민주화에서 **실질적 경제민주화**로
- **‘경제 정의 실현’** 차원의 형식적 경제민주화에서 **‘경제적 양극화 해소와 서민과 중산층의 생활안정’**을 도모하는 실질적 경제민주화로 심화

- **밑으로부터의 경제민주화 동력**(이해관계자의 조직화와 자조적 협동화)창출과 **위로부터의 시장경제 개혁**(국가개입을 통한 시장 규제)의 조화 추구
- 재벌개혁
 - **‘소유지배구조 개혁’** 위주에서 서민경제와 중소기업 경영을 위협하는 **‘경제력 집중 억제’**로 확장
- **보편복지**
 - **획일화된 복지가 아니라 국민의 실질적 기회평등 보장과 사회적 기본권 신장**
 - 보편복지의 개념: 보편주의(universalism)는 선별주의(selectivism)가 아니라 잔여주의(residualism)와 대비되는 개념으로 보편주의에서도 선별적 접근 가능
 - 보편복지의 수준과 내용에서 **분야별 특성 고려**(예: 보육, 초중등 교육, 의료는 100% 복지; 주거, 연금은 소득 고려 등)
 - 신뢰성 있는 **‘지속가능 복지’**(성장친화형 복지, 개방친화형 복지), 사회보장제도의 공공성 추구
- **정부의 역할**
 - 소득 재분배(redistribution) 정책으로 사회적 형평성(equity) 추구
 - 보편 복지 실현을 위한 재원확충과 공공 사회서비스 제공
 - 정부정책결정의 민주성과 시민참여
 - 공적 영역과 시장영역, 시민사회의 소통과 상호작용
 - 중층적 사회적 대화 기구 마련을 통한 시민사회, 노동자, 서민의 정책수립과정 참여

□ **민생진보의 신성장모델**

○ **현 한국경제의 성장모델**

- 재벌 위주 성장과 신자유주의 성장의 악조합, 양극화를 유발하는 민생불안의 성장모델

(1) 재벌 대기업 위주 성장

- 거대 재벌집단으로의 과도한 경제력 집중으로 동반성장 저해
- 사회적 자본(social capital)의 침식과 갈등비용 증가

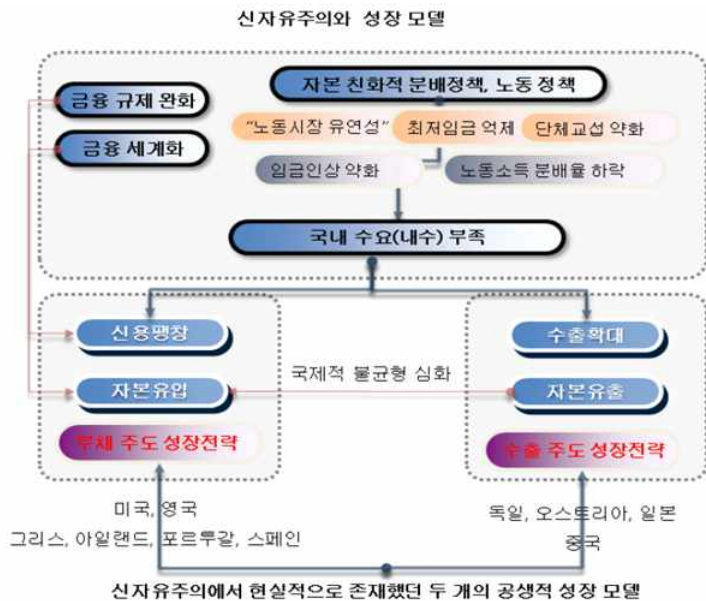
(2) 수출주도 성장(export-led growth)

- 낙수효과(trickle-down effect)의 소멸과 ‘고용 없는 성장’
- 세계경제 불황국면의 불안정성에 무방비상태로 노출

(3) 부채주도 성장(debt-led growth)

- 가계부채 1,000조원의 시한폭탄 내장

○ 신자유주의 성장모델: 부채주도성장과 수출주도성장



○ 신자유주의 성장모델의 대안적 성장모델

- 성장주도(growth-led)정책이 ‘고용없는 성장’으로 유효성이 약화 되면서 새로운 성장모델 모색

- 국제노동기구(ILO), 유엔무역개발회의(UNCTAD)에서 세가지 대안적 성장모델 제시

- 고용주도, 임금주도, 소득주도 성장

	고용주도 성장	임금주도 성장	소득주도 성장
기본 방향	• 고용률 증가→노동 분배율 개선	• 임금증가→노동분배율 개선	• 소득증가→노동분배율 개선
주요 정책	• 일자리 창출 • 고용의 질 개선	• 최저임금제 강화 • 생산성임금제(생산성 상승과 임금상승의 연계)	• 근로빈곤층 생활소득 보장, 자영업자 경영 안정 • 최저임금제 강화 • 사회보장제도 강화
공급	• 노동투입 증가에 따른 생산성 향상 • 투자증가에 따른 생산성 향상	• 임금상승의 생산성 향상효과(효율임금) • 고부가가치부문의 구조개선 효과	• 노동투입 증가에 따른 생산성 향상
수요	• 내수증가(소비증가) • 수출증가	• 내수증가(소비증가)	• 내수증가(소비증가)
비고	• 실업률이 높고 고용률이 낮은 국가	• 중앙집중적 노사단체 교섭체제가 발달된 국가	• 자영업 등 비공식부문 취업자 비중이 큰 국가

자료: Campbell D., "The Non-mystery of Employ-led Growth", ILO, 2011; UNCTAD, "An Incomes Policy for Wage-Led Growth", Trade and Development Report 2010; "Rebalancing Global Growth: The Role of an Income-led Strategy", World of Work Report 2010; Stockhammer E. & O. Onaran, "Wage-Led Growth: Theory, Evidence, Policy", Political Economy Research Institute, UMASS, 2012

(1) 고용주도 성장(employment-led growth)

- 노동시장정책: 양질의 일자리 창출과 고용의 질 개선, 근로빈곤층 감축

(2) 임금주도 성장(wage-led growth)

- 노동시장정책: 최저임금의 제도화, 생산성임금제, 적극적 노동시장정책(교육훈련, 취업알선)
- 노사관계정책: 노동조합의 활성화

(3) 소득주도 성장(income-led growth)

- 근로빈곤층, 영세자영업자의 기본 생활소득보장
- 소득재분배정책과 복지정책

- 소상공인 자영업자의 신용접근성 증대

○ 민생진보의 신성장모델: 정책목표와 정책관리지표

- 현실 여건 고려 사항
 - 높은 수출의존도, 낙수효과의 소멸, 내수시장의 위축
 - 노동시장의 양극화: 정규직-비정규직, 대기업과 중소기업간 극심한 임금격차
 - 소상공인, 영세 소기업 종사자 800여만명(사업체 종사자의 57%)

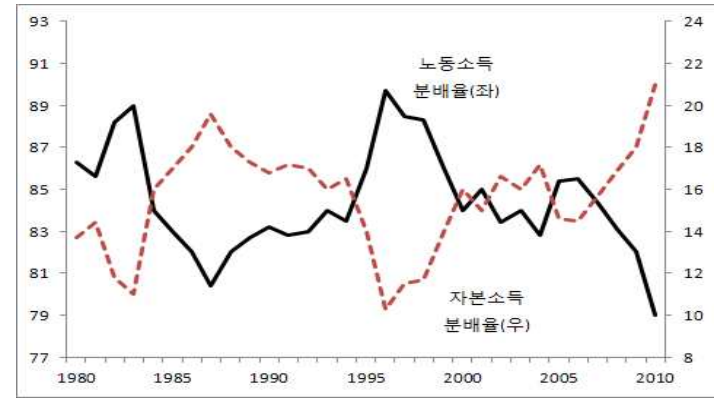
<표> 전국 사업체중 소기업·소상공인 구성비 (단위: 개, 명, %)

구 분	전체	소상공인		소기업		중기업		중소기업	
		비중	비중	비중	비중	비중	비중		
사업체	3,125,457	2,748,808	87.9	3,002,333	96.1	119,999	3.8	3,122,332	99.9
종사자	14,135,234	5,333,561	37.7	8,056,436	57.0	4,206,099	29.8	12,262,535	86.8

자료: 통계청, 2010 '전국사업체통계조사'
 주: 소상공인은 제조업·광업·운수업·건설업의 경우 상시근로자 10인 미만, 기타 업종의 경우 5인 미만 사업체

- 정책목표: '함께 누리는 성장'
 - 공정·협동·상생의 시장경제질서 구축으로 양극화를 심화시키는 재벌위주의 신자유주의적 성장을 극복하고, 중산층, 서민, 노동자에게 결실이 골고루 돌아가는 성장 실현
- 정책관리지표(policy targeting index)
 - 고용율, 수정노동소득(피용자보수+자영업자소득)분배율, 사회보장률

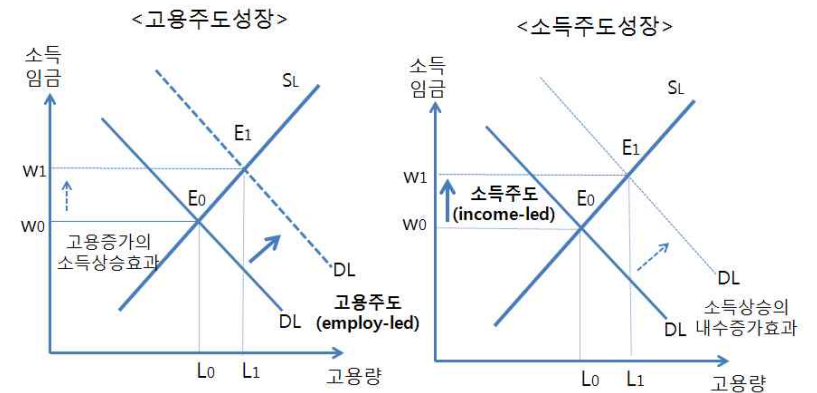
<그림> 한국의 노동소득분배율 추이



자료: 한국은행(2012), 한국의 경제성장과 사회지표의 변화
 주: 수정 노동소득분배율=(피용자보수+자영업자소득)/요소비용국민소득
 수정 자본소득분배율=영업잉여/요소비용국민소득

○ 민생진보의 신성장모델: 사회경제정책과 노동시장정책

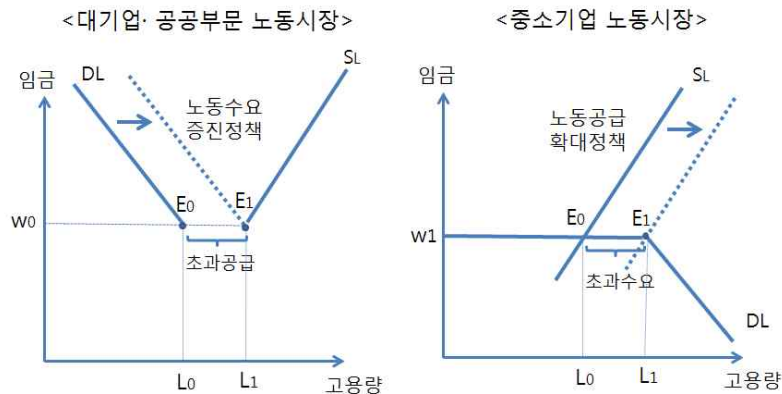
(1) 거시 사회경제정책: 고용주도(employment-led)와 소득주도(income-led)의 혼합전략



- 고용주도: 혁신경제·협동경제 구축으로 좋은 일자리 창출과 고용의 질 개선

- **소득주도**: 사회적 포용의 상생경제 구축으로 근로빈곤층과 서민의 기본 생활소득 보장 및 소득증대(최저임금 현실화, 소상공인 사업보호와 경영안정, 사회보장 강화 등)

(2) **노동시장정책: 공공부문·대기업 노동수요증대와 중소기업 노동공급확대의 병행전략**



- **공공부문·대기업 노동수요증진정책**: 공공부문 사회서비스업 육성, 법정노동시간 준수와 실노동시간단축
- **중소기업 노동공급확대정책**: 중소기업 청년취업자 사회보험·임금보조 등

○ **민생진보의 신성장모델: 분야별 주요정책**

- **(고용주도) 좋은 일자리 창출정책: 혁신경제, 협동경제 구축**
 - 공공서비스산업 육성과 사회보험의 공공성 확보
 - 혁신적 중소기업 육성
 - 협동조합형 사회서비스업(교육, 의료, 육아, 돌봄) 육성
 - 창조 혁신기업(창조문화산업, IT융복합산업, 녹색산업)육성
- **(소득주도) 사회보장의 실질적 강화정책: 보편주의에 입각한 복**

지제도 확충과 사회적 포용의 상생경제 구축으로 내수시장 활성화

- 최저임금의 현실화, 비정규직 근로조건 개선
- 장기실업자 및 폐업 자영업자에 구직촉진 급여 지급, 저임금 노동자 사회보험료 지원 확대
- 의무보육, 의무교육, 사회보장을 제고 등 사회보장제도 강화
- **공공부문과 대기업: 근로시간 단축과 일자리 확대 정책**
 - 법정노동시간 준수와 실근로시간 단축
- **중소기업: 노동공급 촉진정책**
 - 중소기업 인력공급지원
 - 청년 중소기업 취업자 사회보험료 지원 및 임금보조: 채용보조위주(법인세감면, 고용장려금 등)에서 취업보조 위주로 전환
 - 비정규직 및 영세중소기업 노동자 저임금 해소
- **신성장모델이 추구하는 성장**
 - **사회 포용적 성장(social inclusive growth)**
 - 수출과 내수의 균형 발전, 낙수효과의 복원, 고용구조의 고도화
 - 내수 시장 확대로 골목상권 안정적 수요기반 창출
 - 성장의 과실이 서민과 중산층에게 골고루 돌아가는 사회 포용적 성장
 - **협동적 동반성장(cooperative win-win growth)**
 - 적대적 경쟁을 넘어 상생협력과 협동에 기초한 동반성장
 - 상생 협력의 기업생태계 구축, 대기업과 중소기업간 동반성장
 - 지역밀착형 사회적 경제 구축
 - **혁신적 성장(innovation-driven growth)**
 - 공정한 시장경제 질서와 건강한 기업생태계, 자율과 창의에 기반한 시장경제의 역동성 회복
 - 건강한 경제생태계 구축에 기반한 창조적 융복합 성장
 - 혁신적 중소기업 중심의 경제구조 기반 구축

- 창의와 혁신의 정신이 구현되는 창조적 성장
- 과학기술과 인문학적 감성과 문화가 결합된 과학·문화 융합 시스템 구현
- **지속가능 녹색성장(sustainable green growth)**
 - 신재생에너지 산업 신성장의 동력으로 육성
 - 무한경쟁, 적자생존, 자연착취경제에서 저탄소 녹색경제로 이행

3. 핵심정책 과제

□ 민생진보의 3대 비전 실현을 위한 정책과제

1. 실질적 기회평등 보장과 사회적 기본권 확장

- 국민의 사회적 기본권 보장
 - 사회보험 보장률 제고, 의무보육, 반값 등록금
 - 공공부조와 사회보험의 사각지대 해소, 실업급여 소득대체율 제고
 - 보편주의 사회서비스 제공: 보육, 아동수당, 중등교육
 - 의료보장(보장범위와 본인부담)의 영역에서 보장성 제고
 - 최저임금 현실화
 - 최저임금법 개정으로 현 전체 노동자 평균임금의 32.0%에서 단계적 인상
 - 주거복지 강화와 임차인 보호
 - 가계부채조정 대책, 금융소비자보호법'으로 약탈적 금융 규제
- 노동시장 차별 철폐와 고용의 질 개선
 - 비정규직 차별해소, 동일노동 동일임금 실현, 상시직 업무의 정규직 채용 원칙 확립
 - 법정노동시간(주 40시간+연장근로 12시간) 준수: 실노동시간 단

- 축으로 일자리 창출
- 소상공인/자영업자 보호
 - 중소기업 소상공인 적합업종 보호 특별법 제정
 - 대형마트·SSM 신규 입점 신고제에서 허가제로 전환, 대형마트·SSM 영업시간 및 품목 제한, 의무휴업일 확대
 - 소상공인 자영업자 경영안정
 - 프랜차이즈 가맹업체 리뉴얼 및 매장 확장비용 가맹본부 분담 의무화
 - 공동구매, 공동브랜드화 등 협동화 사업 지원
 - 상가 임대차 시장에서의 '힘의 비대칭' 해소
- 조세정의 구현과 복지재원 확충
 - 불로소득 근절
 - 소득세 기능 정상화
 - 소득세에서 최상위 구간 신설
 - 고소득 자영업자에 대한 세원 포착률 제고
 - 종합부동산세 등 부동산 보유세 강화 및 공평과세 실현
 - 재벌 대기업에 편중된 조세감면제도 개혁
 - 재벌 대기업에 대한 비과세·감면 혜택 축소
 - 조세부담률 제고(2012년 현재 조세부담률: 19.2%)
 - 소득세 기능 정상화, 대기업에 편중된 법인세 감면제도 개편 등 조세 정의 구현으로 복지재원 마련
 - 소비세율 인상, 복지세 도입 등 보편 증세를 통한 재원조달은 중장기적인 방안으로 검토
- 금융기관의 공공성 강화
 - 금융기관의 공공성 강화
 - 산업은행과 기업은행 민영화 중단
 - 우리금융의 광주은행과 경남은행 분리 매각으로 지방은행으로 부활

- 금융기관의 사회적 책임지수 공시제도
 - 금융기관의 예대금리차, 수수료 수준, 금융소외계층에 대한 지원, 비정규직비율, 사회공헌활동 등 ‘사회적 책임지수’ 공시
 - 공시된 사회적 책임지수는 연기금 운용, 국채발행 및 금고지정 등에 반영

2. 공정·상생·협동의 시장경제질서 확립

- 공정경제 질서 확립과 건강한 기업생태계 조성
 - 재벌총수의 부당한 사익추구행위 근절과 금산분리 강화
 - 담합 등 대기업의 불공정거래 규제
 - 공정거래법 및 하도급법 위반 사항에 대한 공정위의 전속 고발권 폐지: 담합, 지배력 남용행위 등의 중대한 범죄행위에 대해서는 전속고발권 폐지
 - 불공정 하도급거래 행위에 대한 징벌적 손해배상제의 적용 범위 확대
 - 하도급거래 정보공시제도: 공정거래위원회의 서면실태조사결과 공표 의무부과(하도급법 제22조 2항 개정)
 - 대기업의 사회적 책임지수 공시제도
 - 동반성장, 상생협력, 비정규직 고용개선, 노동시간 단축, 청년고용 및 일자리 창출 등 포괄적인 영역에서 ‘사회적 책임지수’(Social Responsibility Index)를 산정 공시하고, 평가 결과를 정부조달 및 국책사업시 활용
- 대중소기업 상생협력
 - 중소기업 협동조합에 납품단가조정협의권 부여와 협동조합의 대리교섭 허용
 - 독일의 경쟁제한금지법에서는 중소기업의 공동행위에 대해 적용

- 예외 인정
 - 공정거래법 제19조의 담합 금지 규정에서 중소기업협동조합에 예외 인정
- 중소기업 청년 취업자 임금지원 제도
 - 중소기업 취업시 불리한 보수조건을 보정함으로써 중소기업을 청년들이 ‘기피하는 일자리’가 아니라 ‘괜찮은 일자리’로 탈바꿈시켜 청년 고용율을 높이고 중소기업을 성장의 동력으로
 - 사회보험료 감면: 중소기업 청년 취업자에 대해 일정 기간안 사회보험료 감면혜택 제공
 - 중소기업취업 조건부 대학장학금지급, 중소기업 청년취업자 임대주택 우대
 - 지역중소기업 기술인력지원센터(공공부문) 설치, 공공부문이 청년을 고용하여 일정기간 중소기업 파견근무, 이후 중소기업 취업 유도
- 대중소기업 원자재가격-납품단가연동제 시행과 협력이익배분제 시행
 - 원자재가격-납품단가연동제(cost-plus pricing) 시행
 - 협력이익배분제(profit sharing) 활성화: 2012년 2월 동반성장 위원회에서 합의된 협력이익배분제 시행을 위한 제도개선
- 대중소기업간, 중소기업간, 기업-대학-연구기관간 협력체제 구축
- 자립적 협동경제 활성화
 - 사람중심 협동경제, 가치중심 지역순환경제 구축을 위한 자립적 생태계 조성
 - 공공서비스 영역에서 협동조합형 사회적 경제 활용
 - 사회투자기금 조성, 사회적임조달제도 도입

3. 함께 나누는 혁신적 성장의 추구

- 혁신적 산업 생태계 구축
 - 개방형, 네트워크형, 기술확산형 국가혁신시스템 확립
- 혁신적 중소기업 육성
 - 중소기업 기술개발 지원
 - 중소기업 기술인력 공급 지원
 - 중소기업 R&D 투자 활성화(중소기업 공동 R&D기금 조성)
 - 청년벤처 창업지원
- 혁신산업 발굴
 - 녹색산업 등 신성장동력산업 발굴
 - 과학, 지식, 문화 창달로 신성장동력 발굴
 - 문화예술인의 창업, 맞춤형 창업 인규베이팅, 1인 창조기업 지원

□ 분야별 정책과제

- 일자리·고용의 질 개선 분야
 - 법정노동시간(주 40시간+연장근로 12시간) 준수: 실노동시간 단축으로 일자리 창출
 - 비정규직 차별해소, 동일노동 동일임금 실현, 상시직 업무의 정규직 채용 원칙 확립
 - 청년실업 대책
 - 청년중소기업 청년취업자 임금보조
 - 청년벤처 창업지원
- 주택·부동산 분야
 - 장기 공공임대주택 공급 확대 및 다양한 유형의 공공임대주택 공급
 - 주거 취약 계층을 대상으로 한 특수 공공주택 공급

- 주택 및 상가 임대차 시장에서의 '힘의 비대칭' 해소
- 주택 임차료 보조제도(주택바우처 제도) 본격 시행
- 부동산 세제 정상화 및 공평과세 실현
 - 보유세 강화-거래세 완화
 - 종합부동산세 제도에서 과세상 불공평을 시정
- 도시 재개발 사업에서의 공공성 제고
- 시장침체기 단기 시장조절 정책으로 근본정책 유지·강화를 조건으로 하는 각종 규제 완화
- 금융분야
 - 금융소비자보호법' 제정으로 약탈적 금융 규제
 - 금융기관 사회적 책임지수 공시제도 도입
- 조세재정분야
 - 불로소득 근절
 - 소득세 기능 정상화
 - 재벌 대기업에 편중된 조세감면제도 개혁
 - 조세부담률 제고(2012년 현재 조세부담률: 19.2%)
- 소상공인/자영업 분야
 - 중소기업 소상공인 적합업종 보호 특별법 제정
 - 대형마트·SSM 신규 입점 신고제에서 허가제로 전환, 대형마트·SSM 영업시간 및 품목 제한, 의무휴업일 확대
 - 소상공인 자영업자 경영안정
 - 프랜차이즈 가맹업체 리뉴얼 및 매장 확장비용 가맹본부 분담 의무화
 - 공동구매, 공동브랜드화 등 협동화 사업 지원
- 재벌 중소기업 분야
 - 재벌 정책: 경제력 집중 규제
 - 재벌총수의 부당한 사익추구행위 근절
 - 금산분리 강화

- 담합 등 불공정거래 규제
- 대기업의 사회적 책임지수 공시제도
- 중소기업정책
 - 중소기업 협동조합에 납품단가조정협의권 부여
 - 중소기업 인력 공급 지원(청년 중소기업 취업자 임금보조 등)
 - 중소기업 R&D 투자 활성화(중소기업 공동 R&D기금 조성)
- 혁신적 신성장동력 산업 육성 분야
 - 사회서비스업과 녹색산업 육성
 - 과학, 지식, 문화 창달로 신성장동력 발굴
 - 문화예술인의 창업, 맞춤형 창업 인규베이팅, 1인 창조기업 지원
- 사회적 경제 분야
 - 공공서비스 영역의 협동조합형 사회적 경제 활성화
 - 사회투자기금 조성, 사회적책임조달제도 도입
- 통상분야
 - 관리가능한 개방, 사회경제적 안전망 구축
 - 투기적 자본 유출입 규제

4. 현안 정책과제: 부동산정책

1) 부동산 정책 수립 및 운용의 원칙

□ 부동산 문제의 역사적 기원

- 박정희 정부의 무분별한 부동산개발과 ‘지대추구 사회’
 - 1970년대에 박정희 정부는 도시 토지 문제에 대한 대비책을 마련하지 않은 상태에서 무분별한 부동산개발을 추진

- 그 결과, 부동산은 소득과 부의 양극화, 주기적 불황, 지역격차의 주요 원인으로 자리 잡음 → 부동산 불패신화와 토건국가 이데올로기에 사로잡힌 ‘지대추구 사회’ 형성
- 오늘날의 가계부채 문제와 하우스푸어 및 렌트푸어 문제는 부동산 불패신화가 가져온 쓴 열매들

□ 주요 원칙

- 헌법에 부합하는 정책 철학 추구
 - 토지와 부동산의 특수성과 중요성을 충분히 감안한 정책 수립
 - 현행 헌법에 담겨 있는 토지공개념 정신을 구현하되 가능한 한 시장친화적인 방법을 활용
- 냉온탕식 정책 운용 지양
 - 근본정책과 단기 시장조절 정책을 구별하여, 근본정책은 시장상황에 관계없이 유지·강화
 - 부동산 보유세 강화, 토지임대부 주택 공급, 공공임대주택 공급, 부동산 임대차 시장에서의 ‘힘의 비대칭’ 해소 등이 근본정책에 해당
- 실효성 있는 단기 시장조절 정책과 구조조정 정책 병행
 - 부동산 정책 전체를 경기부양을 위한 불쏘시개로 이용하는 것은 절대 금물
 - 4대강 사업과 같은 비효율적인 SOC 투자(=토건국가형 경기부양)가 아니라, 공공주택 건설과 같이 사회적 수요가 뒷받침되는 분야를 중심으로 경기부양(=서민친화형 경기부양)
 - 건설업 구조조정을 적극 추진하되, 건설업체들이 도시 수출 등의 방법으로 해외진출을 도모하도록 유도
 - 가격폭등기에 도입했던 가격규제, 거래규제, 개발규제, 금융규제와 양도소득세 증과 정책 등은 **근본정책을 유지·강화한다는 전제**

하에 적절히 완화 가능

○ 경제적 약자들의 지위 개선

- 보금자리 주택 정책처럼 이름만 그럴싸 할 뿐 공공임대주택 공급을 반 토막 내서 서민들을 어렵게 만든 사이비 정책 지양
- 주거 빈곤층과 서민층의 주거권을 보장하는 주거복지 정책 추진
- 상가 임대차 시장의 ‘힘의 비대칭’ 문제를 해소하는 자영업자 보호정책 추진
- 이해당사자들의 책임 부담과 정부의 지원이 어우러진 하우스푸어 대책 시행

□ 박근혜 정부 부동산 정책의 문제점

○ 정책 철학이 불분명하고 단기 시장조절 정책에 주력

- ‘4.1대책’의 주요 내용은 ‘공급 축소, 수요 진작, 규제 완화, 그리고 대선 공약 실현’
- 대선공약집에서는 하우스푸어 문제와 렌트푸어 문제를 해결하는 것이 “국가의 가장 기본적인 책무이고, 민생정치의 시작”이라고 천명
 - 대증요법을 가장 기본적인 책무라고 고백함으로써 정책 철학의 빈곤을 스스로 드러냄
- 근본정책이라 평가할 만한 것은 ‘보편적 주거복지 실현’ 정도
- 부동산 시장의 틀을 정의롭고 효율적으로 만든다는 문제의식 전무

○ 부동산 정책의 정공법을 벗어난 변칙 대책들이 다수

- 부동산 정책의 정공법이란 일정한 철학과 방향을 제시한 후 그에 맞춰서 세제, 토지 공급, 주택 공급, 주거복지, 금융 등에 관한 정책 공약을 밝히는 것을 의미
- 박근혜 표 정책이라 불리는 보유지분매각제도와 주택연금사전가

입제, 행복주택프로젝트, 목돈 안 드는 전세제도는 모두 변칙

- 시간이 지나면서 정공법에 해당하는 정책들이 포함되었으나 여전히 박근혜 표 정책은 중심을 차지

○ 실현 가능성이 의심스러운 핵심 정책들

- <보유주택 지분매각제도>는 아무도 손해 보지 않고 하우스푸어 문제를 전부 해결할 수 있다는 착각을 국민들에게 심어줌
 - 수혜대상이 극소수로 그칠 수밖에 없어서 하우스푸어 문제 해결 효과 미미
- <목돈 안 드는 전세제도>는 집주인이 세입자의 상환 불능이라는 위험을 떠맡으려 하지 않을 것이라는 점 외에,
 - 세입자가 나갈 때 대출금을 누가 갚을 것인가의 문제가 발생한다는 점, LTV·DTI 규제와 충돌하는 부분이 있다는 점 등의 문제 내포
 - ‘4.1대책’에서 집주인에게 파격적 인센티브를 주는 것으로 실현 가능성을 높이고자 했으나 효과가 있을지 두고 봐야 할 뿐만 아니라, 그렇게 무리한 인센티브를 주면서까지 추진해야 하는지 따져봐야 함
- <행복주택 프로젝트>는 과도한 사업비 부담과 소송 문제 등을 이유로 이미 MB 정부 내에서 폐기되었던 방안

2) 부동산 세제의 정상화와 공평과세 실현

□ 우리나라 부동산 세제의 현황

○ 미흡한 불로소득 대책

- 토지 및 부동산에서 발생하는 불로소득이 양극화의 주요 원인임에도 그에 대한 대책이 미흡

- 부동산세(보유세+거래세) 중 보유세 비중이 너무 낮고 거래세 비중이 너무 높은 기형적 구조를 갖고 있음
- 주기적으로 투기가 발생하고 부동산이 치부의 주요 수단이 된 것은 부동산 세제의 결함과 무관하지 않음
- 과세 형평성 및 세제 운용 상의 문제
 - 종합부동산세 별도합산 과세 대상으로 분류되는 상가·빌딩의 부속토지에 주택이나 일반토지보다 훨씬 가벼운 세금이 부과되고 있어서 형평상의 문제가 심각
 - 거래세와 양도소득세가 정상적으로 운용되지 못하고 한시 감면 및 유예 조치에 의거

□ 부동산 세제개편의 내용

- 보유세 정상화 및 공평과세 실현
 - ‘보유세 실효세율 1%’ 목표 달성을 위한 로드맵 수립
 - 종합부동산세와 재산세의 이원구조는 유지하되, 장기적으로 토지 중심의 보유세 강화 추진
 - 응징세 성격이 강한 재산세는 단일 세율을 적용하는 비례세로 전환하고, 종합부동산세의 누진과세는 유지
 - 재벌 및 대기업과 금융기관 등이 집중 보유하고 있는 별도합산 토지(상가·빌딩의 부속토지)의 종부세 부담을 2008년 완화되기 전 수준보다 높여서 과세상 불공평을 시정
 - 종합합산 토지(나대지 및 잡종지)의 종부세 부담은 완화되기 전 수준으로 복원
 - 주택의 경우, 1세대 다주택자를 대상으로 종부세를 완화 전 수준으로 복원하되, 1세대 1주택자의 보유세 부담은 가능한 한 늘어나지 않도록 배려
- 거래세(및 양도소득세) 완화

- 보유세 강화를 거래세 완화와 묶는 패키지형 세제개편의 일환
- 한시 감면 및 유예 조치에 의거한 거래세(및 양도소득세) 운용은 가급적 지양
- 다주택자와 비사업용 토지에 대한 양도소득세는 일반과세로 전환
- 토지 취득세 세율 인하

3) 주거복지 강화와 임차인 보호

□ 배경

- 주거권을 제대로 누리지 못하고 있는 주거 빈곤층과 서민층
 - 헌법은 모든 사람에게 주거권이 있음을 천명(35조)
 - 역대 정부는 부동산을 갖고 있거나 구입할 능력이 있는 사람들을 위한 주택 공급 정책에 치중
 - 사유지 강제수용으로 조성한 공공택지를 민간 건설업자가 활용토록 했고, 정부 직접 건설분도 임대보다는 분양에 치중
 - 2011년 현재 우리나라의 공공임대주택 거주가구 비율은 4퍼센트로 경제협력개발기구(OECD) 평균인 12퍼센트에 크게 미달
- 전세대란은 이명박 정부의 공공임대주택 공급 축소와 급진적인 도시재생 정책이 야기한 결과
- 민간 임대차 시장에서의 ‘힘의 비대칭’ 문제
 - 주택 및 상가건물 임대차 제도의 결함으로 인해 서민들의 주거안정성과 자영업자들의 영업안정성이 위협받고 있음

□ 다양한 공공임대주택 공급 확대

- 장기공공임대주택 거주가구 비율 15% 목표 달성
 - 공공임대주택 재고량이 절대적으로 부족한 실정에서 서민의 주거 복지를 위해 가장 우선해야 할 것은 공공임대주택 공급 확대
 - 이전 공공기관의 부지, 토지 과다 사용 공공기관의 여유 부지, 미사용 국공유지, 보금자리 분양주택 건설 예정지, 재건축·재개발 시 확보 가능한 용지, 용적률 상향을 통해 확보 가능한 공중 공간, 도시 근교의 임야 등을 활용
 - 공공택지에서는 공공분양주택보다는 공공임대주택과 토지임대부 주택의 공급에 주력
- 다양한 유형의 공공 및 준공공 임대주택 공급
 - 공공임대주택 건설 시 서민들의 생업 여건에 맞는 입지 선정, 평형 다양화, 임대료 차등화 등을 도모
 - 도심에서 정부 주도형 임대사업(매입임대 및 전세임대)을 활성화
 - 집주인에게 세금감면, 집수리비용 지원 등의 혜택을 제공하는 대신, 임대료 인상률을 제한하고 장기로 임대하게 하는 계약임대 방식 활용
- 공공임대주택의 거주 여건 개선
 - 공공택지에서 한 단지 안에 공공임대주택과 토지임대부 주택을 섞어서 건설함으로써, '단지 내 혼합' 실현
 - 공공임대주택 관리체계를 정비하여 건강한 지역 공동체 형성
 - 적절한 지역복지 체계를 구축하는 것도 주택관리의 중요한 임무로 포함
- 공공주택(임대, 토지임대부)의 건설 및 관리·운영에 협동조합 방식 활용
 - 주택 단지 내 각종 활동에 주민의 참여가 증가하여 커뮤니티가 활성화되고, 마을기업이 뿌리를 내려 안정적인 일자리를 창출.
- 노인 1인가구를 위한 공동생활주택 공급

- 주택관리인과 건강보호인이 상주하고 노인들이 공동으로 생활하는 집합주택을 공급하여 노인들의 자활을 지원
- 농촌에서는 마을마다 노인 1인가구 주택들을 선정해서 주거시설 개선비를 지원하고 독거노인들의 공동생활 적극 유도
- 도시의 주거취약 단신 거주자를 위한 특수 공공주택 공급
 - 대학생, 청년, 노인, 장애인 등 단신 거주자에게 공공 원룸형 공급
 - 노숙자 등 주거 극빈층에게는 응급주택 제공
- 대규모 주택멸실을 방지하는 재개발 방식 지원 및 확산

□ 주택 임차인 보호

- 집 주인과 세입자 간의 힘의 비대칭 해소
 - 임차인에게 1회에 한해 자동 계약 갱신권을 보장하여 최소 4년 동안은 주거불안에서 벗어나게 함
 - 우선변제제도를 개선하여 대상 가구를 확대하고 우선변제금도 증액
- 전세금 보증센터 설립 전국적으로 확대
 - 전세금 관련 분쟁 조정, 이사 시기 불일치로 인한 전세금 반환 불편 해소, 용자 추천, 법적 지원 등의 업무 수행
- 주택 바우처 제도 본격 시행
 - 수혜 대상 가구 목표치를 일단 20만 가구로 정하고 점진적으로 확대
 - 독거노인 등, 주거 조건 개선이 시급히 요청되는 65세 이상 무주택 노인들에게는 우선 지급

□ 상가 임차인 보호

- 가게 주인과 임차인 간의 힘의 비대칭 해소

- 보호대상 임차인의 범위 확대
- 임대차 계약 갱신 시 임대료 인상을 상한을 하향 조정(예컨대 지금의 9%에서 5%)
- 재건축 등 임대인의 필요에 의해 임차인의 계약갱신이 거절되는 경우 임차인의 매물비용 중 일정 부분을 임대인이 보상
- 우선변제 대상 임차인의 범위를 확대하고 우선변제금도 증액
- 전통시장에서 상인협동조합의 상가 마련을 지원하여 영업안정성을 제고
 - 전통시장 상인들이 상인협동조합을 설립해 건물을 매입할 경우, 정부는 토지를 매입해 상가 마련을 지원
 - 토지 매입비는 장기채 발행으로 조달
 - 상인들에게 토지를 장기 사용토록 하는 대신 합리적인 수준의 임대료를 징수

<부록> 민생분야 주요 정책과제의 내용

1) 소상공인 보호와 혁신형 소상공인 육성

□ 소상공인 현황과 문제점

○ 현황

- 소상공인 범위: 제조업·광업·운수업·건설업의 경우 상시근로자 10인 미만), 기타 업종의 경우 5인 미만 사업체(소기업및소상공인지원을위한특별조치법)
- 소상공인 범위

상시종업원수	5인	10인	50인	300인
제조업·광업·운수업·건설업	소상공인		소기업	중기업
기타서비스업(도소매음식숙박업 등)	소상공인	소기업	중기업	-

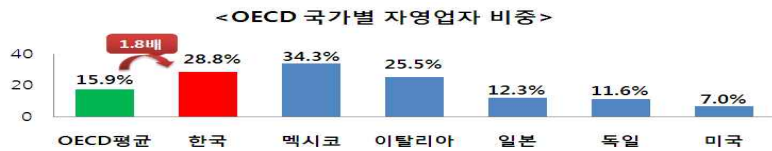
- 소상공인은 법적용어, (영세) 자영업자, 중소기업 등은 일상용어
- 소상공인은 전체 사업체의 87.9%(275만개), 종사자의 37.7%(533만명)를 차지하는 서민경제의 근간
- 10년간('01~'10) 신규 일자리 321만개 중 37.0%인 119만개를 소상공인에서 창출

○ 문제점

- 열악한 소상공인 경영: 2010년 소상공인 사업체 경영실태조사
 - 도소매·음식업 비중: 50%
 - 월평균 매출액 : 58.3%가 '400만원 이하'
 - 월평균 순이익 : 149만원(57.6%가 순이익 100만원 이하)
 - 평균 창업비용 : 6,570만원 (자기자본비율 평균 74.8%)



- 과도한 소상공인비중과 과당경쟁
- 낮은 진입장벽과 베이비 붐 세대의 은퇴 등으로 **소상공인의 비중이 선진국에 비해 과도하게 높음**



- 최근에는 대기업의 골목상권 진입 확대와 경제위기로 내수가 침체되어 경영여건이 악화되고 있는 상황
- 복잡다기한 소상공인 지원 관련 법률
 - 소기업및소상공인지원을위한 특별조치법: ‘소기업지원을 위한 특별조치법(1997년 4월: 제조업 소기업 지원 목적)→‘소기업및소상공인지원을 위한 특별조치법’(2000년 12월: 소상공인지원센터 설치)
 - 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법: 재래시장육성을위한특별법(2004년 10월)→재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법(2006년 4월)→전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법(2009년 12월)
 - 직능인경영활동지원에관한 법률(20004년): 직능단체 연합회의 설립과 직능인종합지원센터의 설치(직능경제인단체총연합회: 행

- 안부 산하 특별법인 270여개 직능단체 소속)
- 유통산업 발전법(1997년): 대형 마트와 SSM의 영업시간 및 영업일 규제
- 대중소기업 상생협력촉진에관한법률(2006년): 중소기업 사업영역보호 및 사업조정
- 지역신용보증재단법(1999년 9월): 지역별 신용보증재단 설립, 담보력이 부족한 소기업·소상공인 및 중소기업에 대한 신용보증
- 소상공인 관련 지원기관의 취약성과 지원의 불균등: 동일 지역에서 유사한 상권을 형성하고 있는 전통시장과 소상공인을 구분하여 시장경영진흥원과 소상공인지원원이 지원
- 시장경영진흥원(2005년 시장경영지원센터 설립): 전통시장 상인 지원(전통시장및상점가육성을위한특별법)
- 소상공인지원원(2006년 설립): 일반 소상공인 지원(소기업및소상공인지원을위한특별조치법)
- 일반 소상공인과 전통시장 상인에 대한 불균등한 지원: 2010년 일반 소상공인(268만명) 지원예산 421억원, 전통시장 상인(전국 1,500여개 시장, 35만명) 지원예산 1,941억원

<전통시장과 일반 소상공인 정부지원액>

(단위: 억원)

	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
전통시장	252	834	1,650	1,268	1,478	1,906	2,287	2,036	1,941
일반 소상공인							60	394	421

- 소상공인 교육 및 컨설팅 기능 취약으로 경영지원 미흡: 소상공인 컨설팅 및 교육기관은 소상공인지원센터(전국 58개소)가 유일

□ 소상공인 보호·육성 기본방향

- 소상공인 사업영역 보호와 공정한 시장경제 질서 구축
 - 대형 유통업체 골목상권 진출 규제와 영업시간 제한
 - 대기업의 시장지배와 경제력 남용 규제 규제와 공정한 시장질서 구축
- 소상공인 신성장 패러다임 구축과 혁신형 소상공인 육성
 - 소상공인 협동화·조직화: '12년 12월 협동조합기본법 시행령 발효를 계기로 협동조합 조직 지원으로 상권별 골목상권의 경쟁력 강화
 - 소상공인 생태계(small business ecosystem) 조성으로 '혁신형 소상공인' 육성
 - 도시내 상가밀집지역(Compact Commercial District)을 중심으로 혁신형 소상공인 생태계를 조성함으로써 기존상권 활성화, 새로운 상권 인큐베이팅으로 지역경제 활성화

□ 주요 정책과제

- 소상공인 기본권 보장을 위한 통합적 법적 지원체계 마련
 - 배경: 소상공인(영세 자영업자)이 전체 사업체 종사자의 1/3이 넘음에도 불구하고 보호와 지원 법률이 여기저기 산재해 있고 통합적인 법체계 미미로 국가와 지방정부의 종합적인 시책이 마련되지 못하는 실정
 - **소상공인 지원 관련 법률 통합 및 정비**
 - 「소기업 및 소상공인지원을 위한 특별조치법」, 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」, 「직능인경영활동지원에 관한 법률」 등 소상공인 지원 관련 법률 통합, 정비
- 소상공인 살리기 입법 과제

- 소상공인 사업영역 보호
 - **중소기업·소상공인 적합업종 보호에 관한 특별법 제정**: 대기업의 중소기업 업종과 골목 상권 진입을 규제하고 이미 진출한 대기업에 대해서는 사업이양을 권고하고 불이행시 이양 명령
 - 유통산업발전법 개정: **대형마트 및 SSM 입점 허가제**로 신규 출점을 규제하고 영업시간 제한 강화

외국의 대형유통업체 허가제

- 영국과 프랑스에서는 대형마트의 신·증설시 인접 상권에 대한 매출영향 및 주변생활 환경영향 평가결과에 따라 출점 여부 결정
- 독일에서는 대형마트 입점시 주변 소규모 상인들의 매출액이 기존보다 10% 이상 감소하는 경우 대형마트 출점 불허

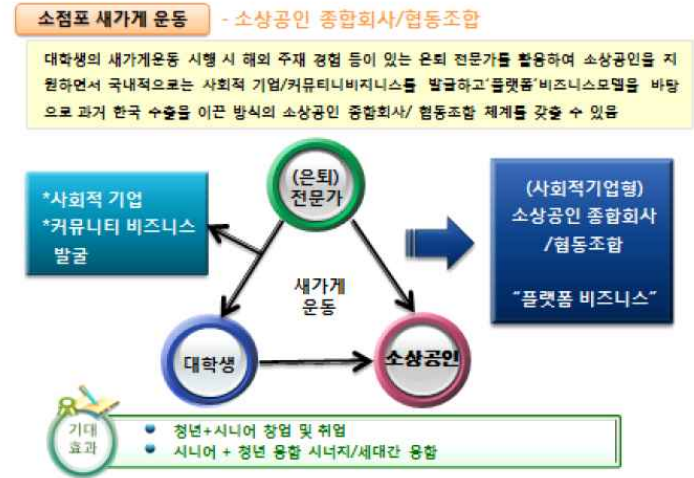
- 공정한 시장경쟁 질서 확립
 - 중소기업, 소상공인, 가맹점주 협동조합의 공동구매, 공동납품, 공동교섭 보장을 위한 공정거래법, 가맹사업 공정화에 관한 법률 개정
 - (공정거래법 개정) 공정거래법 제19조 부당한 공동행위(담합)의 금지 규정에서 중소기업 협동조합에 예외 인정(현 규정에서 중소기업 공동행위는 공정위의 인가사항)
 - 가맹사업 공정화에 관한 법률 개정: 가맹점주들이 협동조합을 결성하고 가맹사업주들과 공동교섭 허용
- 소상공인 경영 보호
 - 여신전문금융업법 개정: 가맹점 공동이용망 이용 의무제 도입으로 카드수수료 인하, 현금 영수증 사용시 소득 공제액 상향 조정
 - 상가임대차보호법 개정: 상가임대차의 보호기간(현 5년) 연장과 임대료 인상을 상한(현 9%) 규제 강화
- 소상공인 역량 강화
 - 소상공인 역량 강화: 협동조합 설립 등 조직화 지원

- 소상공인 협동조합: 동종업종 또는 이업종에 종사하는 소상공인들이 지역기반의 소규모 협동조합 설립과 공동사업(공동판매, 공동기술개발, 공동브랜드개발) 지원
- 프랜차이즈 가맹점주 구매협동조합: 가맹점주들이 구매협동조합 설립 지원으로 식자재, 인테리어 공동구매 등을 통해 구매비용 절감과 소득 증진
- * 미국 버거킹, KFC, 던킨도너츠, 타코벨, 선키스트 등에서는 가맹점주들이 협동조합을 조직하여 식재료를 공동구매

버거킹의 구매협동조합 사례: 이해관계자 신뢰회복으로 경영위기 극복

- 1991년 미국의 버거킹 본사는 가맹점들의 불신을 극복하고 지속가능한 경영을 위해 구매전담 협동조합(RSI) 설립, 미국 전역의 가맹점주들이 공동으로 출자하고, 본사와 가맹점주가 1인1표의 동등한 권리 행사
- 식재료, 포장지 인테리어 공사 등 30억달러에 이르는 모든 구매업무가 본사에서 협동조합으로 이전. 가맹점주들이 100% 완전한 구매권을 행사.
- RSI는 1991~1997년 사이에 3억달러의 비용을 절감하고 가맹점들의 소득 연평균 7000달러(1997년) 증대

- 혁신형 소상공인 육성
 - 소상공인 지원기관 통합과 지원기관 확충
 - **소상공인지원(소상공인)과 시장경영진흥원(전통시장) 통합**
 - 소상공인 경영혁신연구원과 소상공인 연수원 설립: 소상공인 경영지원 및 시니어 창업 지원을 위한 교육과 콘텐츠 개발
 - **‘소상공인지원센터’ 기능 강화:** 지원센터 상담사, 청년대학생, 민간 전문가가 멘토로 연결되어 소상공인 협업화, 기술개발, 브랜드화 등 경영혁신 지원
 - 창의성 있는 청년대학생, 소상공인 컨설턴트들이 힘을 합쳐 소상공인은 경영개선, 대학생 및 은퇴전문가는 생활경제 체득하여 창업 및 취업에 도움이 되도록 하는 상생의 “원-원”시스템 구축
 - 소점포 새가게 운동



- 창업 및 업종전환 지원
 - 지역 대학에 ‘소상공인 (원스톱) 창업지원센터’를 설치하여 청년과 은퇴자들의 혁신형 창업 지원
 - 과당경쟁업종의 소상공인에 대해 유망업종으로 전환 유도, 귀농·귀촌 지원사업 지원
- 경영자금지원
 - 「소상공인 진흥기금」 조성: 중소기업진흥기금에 설치된(13년 1월) 「소상공인 진흥계정」을 진흥기금으로 확대 조성
 - * 소기업및소상공인지원을위한특별조치법 제10조의7(소상공인지원계정의 설치)[본조 신설 2012.1.17][시행일 : 2013.1.1]
 - 서민금융기관(신협, 마을금고 등)에 대한 지역신용보증재단의 보증한도 확대

2) 하도급거래 공정화와 대·중소기업 상생협력

□ 하도급거래 공정화

- 불공정거래행위에 대한 법적 제재 강화
 - 징벌적 손해배상제의 적용 범위 확대
 - 현행 하도급법에서는 징벌적 손해배상제(손해액의 최대 3배까지 배상 책임)가 기술탈취 분야에 한정되어 있기 때문에 거래기간중 대금을 부당 감액하는 단가인하, 부당 물품수령거부 등에도 확대 적용
 - 담합, 지배력 남용행위 등의 중대한 범죄행위에 대해서는 공정거래위원회의 전속고발권 폐지

일본의 하도급거래 공정화

- 1960년대 일본에서 납품단가 인하, 대금결제 지연 등 하도급거래의 불공정성 문제가 심각해지자 하도급법 제정 시행과 정부의 행정조치 발동으로 대기업의 불공정행위를 강력히 규제한 결과 오늘날과 같은 상생협력의 동반성장체제 성립

- 하도급거래 정보 공개 및 사회적 감시
 - 납품단가 변동 등 하도급거래 주요 정보를 공개함으로써 불공정 거래를 사전 차단
 - 도급단가결정에서 낮은 납품단가나 임률 문제는 기업간 양극화 유발요인, 납품단가 변동이나 임률 등 양극화와 관련된 하도급거래 주요 정보 공개
 - 공정거래위원회의 서면실태조사결과 공표 의무부과(하도급법 제 22조 2항 개정)
 - 사회적 감시기구 설치: 불공정거래행위 감시를 위해 노사민정 합동 감시단을 구성, 필요한 경우 범위반 의심업체에 대해 조사권

행사

- 중소기업의 취약한 교섭력 보완
 - 배경: 납품단가 협상시 대기업의 우월적 지위에 대항할 수 있도록 중소기업의 공동행위 허용
 - 공정거래법 개정: 중소기업 협동조합이나 사업조합 단위의 공동구매, 공동납품 등의 공동행위 허용(공정거래법 제19조의 담합 금지 규정에서 중소기업협동조합에 예외 인정)
 - 독일의 경쟁제한금지법에서는 중소기업의 공동행위에 대해 적용 예외 인정

외국의 중소기업 공동행위 허용

- 독일에서는 중소기업의 취약한 교섭력을 강화하기 위해 중소기업의 공동행위에 대해 경쟁제한금지법의 적용 예외를 두고 있음
- 일본과 대만에서는 중소기업이 사업조합 단위로 공동납품, 공동기술개발, 공동기술개발 등의 공동행위를 제도적으로 인정

□ 대·중소기업 상생협력과 성과배분제도 개선

- 배경: 현행 성과배분제도의 문제점
 - 중소기업 원자재가격 상승시 납품단가에 제대로 반영되지 않으며 중소기업의 기술개발투자에 대한 보상이 충분히 이루어지지 않음
 - 대기업과 협력사의 매출액 영업이익률 격차

구분	2006	2007	2008	2009	2010
삼성전자	13.4	9.4	5.7	8.2	13.3
삼성전자 부품	5.4	6.3	5.0	2.8	5.2
현대차	5.6	6.4	5.8	7.0	9.5
현대차 부품	3.1	2.8	1.9	1.9	3.1

○ 원자재가격-납품단가연동제 시행

- 주요 산업의 원자재가격상승분 납품단가 반영률

	조사기업수	25% 미만	25-50%	50-75%	75% 이상
전자산업	176(100.0)	70.5	10.8	7.4	11.4
자동차산업	209(100.0)	53.6	11.0	16.3	19.2
조선산업	192(100.0)	59.4	12.5	13.5	14.6

자료: 한국직업능력개발원(2008)

- 원자재가격이 일정수준 이상으로 상승하면 이를 납품가격에 의무적으로 반영하도록 하는 원자재가격-납품단가연동제(cost-plus Pricing) 시행

원가연동가격제(Cost-Plus Pricing)와 고정가격제(Fixed Pricing)

- 일본의 원가연동가격제: 대기업은 거래관계를 맺어온 협력사 가운데 공급업체를 선정하며 납품가격은 협의에 의해 결정, 계약기간은 특별한 사유가 없는 한 연장됨, 계약기간중 원가변동요인이 발생하면 가격이 변동
- 미국의 고정가격제: 대기업은 경쟁입찰로 공급업체와 납품가격을 결정, 계약은 단기계약 위주이며 가격은 계약기간중 특별한 사유가 없는 한 고정, 계약종료시 입찰로 기존 공급업체가 재계약하거나 다른 업체로 변경

○ 성과공유제(benefit sharing) 개선

- 배경
 - 성과공유제의 시행 실적 미흡: 국내 대기업들이 협력사와 성과공유제를 시행해왔지만, 그 규모가 작아 실질적으로 큰 도움이 되지 못함
 - 모범사례인 POSCO의 시행실적: 2010년 영업이익이 5조원을 넘지만 성과공유제를 통한 협력사 지원 금액은 77억원에 불과

<포스코사의 성과공유제 실적>

	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	누계
참여회사수	12	36	85	104	107	132	137	613
과제수	35	59	104	172	240	307	275	1,192
보상금액(억원)	-	81	31	62	86	65	77	402

자료: 대중소기업 협력재단

- 개선방안

- 기존 원가절감형 성과공유제를 지양하고 공동개발형, 신제품개발형 성과공유제 모델을 개발, 발굴함으로써 제도개선, 공동개발형 신제품개발형 등 개선된 유형의 성과공유제로 개선

○ 협력이익배분제(profit sharing)의 시행

- 2012년 2월 동반성장위원회 대·중소기업간 협력이익배분제 도입 합의에도 불구하고 시행을 대기업의 자율적 판단에 맡겨 시행 여부가 불투명
- 협력이익배분제의 법적 근거 마련으로(상생협력법 개정) 정부기관과 공기업이 시행을 선도하고 민간기업의 제도 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 제도로 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드, 네덜란드 등 선진국 기업들이 제조업, IT서비스, 건설, 유통, 광고, 인터넷판매, 가맹(franchise)사업 등 다양한 분야에서 활용

□ 청년실업 해소를 위한 중소기업 청년 취업자 지원제도

- 배경: 중소기업은 극심한 구인난, 청년은 취업대란
 - 청년들이 중소기업 취업시 불리한 보수조건을 보정함으로써 중소기업을 ‘기피하는 일자리’가 아니라 ‘괜찮은 일자리’로 만들어 중소기업의 인력난 및 청년 구직난 해소
 - 중소기업 신규 고용시 고용보조금 지원(법인세액공제, 고용장려금 등)만으로는 청년실업과 중소기업 인력난 문제를 해소하기에 역부족
- 중소기업 청년 취업자 지원제도
 - 중소기업취업 조건부 대학 장학금 지급, 중소기업 청년 취업자에 대해 사회보험료 감면
 - * 100인 미만 사업장 사회보험료율 전액 감면시 고용규모 5.5% 증가 효과(장지연 외, 2010)
 - 복지후생 지원: 중소기업 취업자 임대주택 입주 우대, 공공기관, 공기업 관리 레저휴양시설 혜택 제공
- 공공부문의 중소기업 청년 기술인력 지원
 - 공공기관이 지역별로 ‘중소기업기술인력지원센터’ 설치 운영, 센터는 청년 기술인력을 채용하여 중소기업 기술지원 업무를 담당하고 계약종료후 희망 중소기업 취업 유도
- 대중소기업간 근로조건 격차 완화를 위한 상생협력기금 조성 및 지원
 - 상생협력기금 조성, 연대임금제 도입 등 노사 자율의 격차 해소 노력 지원
 - 대기업의 노사가 격차해소를 위한 기금 출연을 유도하고 비정규직과 중소기업 인력개발투자와 임금지원에 활용
 - 격차완화 임금교섭시 정부지원의 법적 근거: ‘대중소기업상생협력촉진에관한법률’ 제18조에서 “정부는 대기업과 중소기업간의 임

금격차 완화를 위하여 노사간 상생협력의 임금교섭 노력을 적극 지원하는 등 필요한 시책을 수립·시행할 수 있다”

3) 대기업의 사회적 책임 공시제도와 공공조달체제 개선

□ 대기업의 사회적 책임 공시 제도

- 배경
 - 민간기구인 동반성장위원회에서 2012년 56개 대기업의 ‘동반성장지수’를 산정 발표하였지만, 평가대상이 하도급거래 공정화 분야에 한정되고 평가 결과의 활용 미흡으로 정책효과가 미흡
- 대기업 사회적 책임 공시제도 도입
 - 하도급거래 공정화, 비정규직 고용개선, 노동시간 단축, 청년고용 및 일자리 창출 등의 영역에 대기업의 ‘사회적 책임지수’(social responsibility index)를 평가 공시
 - 사회적 책임지수 평가 결과를 정부의 공공입찰 및 국책사업 추진 시 활용
 - 회계예규 개정을 통해 공공입찰시 평가결과 활용
 - 2009년 기준 공공계약 규모는 122조원으로 GDP의 10%를 상회, 건설시장의 경우 공공계약이 49%를 차지
 - 국가 SOC, R&D사업 발주시 사회적 책임지수 평가결과 활용

□ 기업의 사회적 책임과 정부의 공공조달체제 개선

- 정부와 공공부문의 공정거래 질서 확립 선도
 - 하도급거래 상습 위반업체에 대해서는 공공입찰참가 원천 배제
 - 정부구매에서 중소기업제품 가격 후려차기 대신 적정이윤 보장하

는 제값주기와 원자재가격-납품가격연동제, 협력이익배분제 시행으로 공정거래 질서 확립 선도

○ 공공조달 체제 개선

- 소기업과 소상공인 등 사회적 약자기업의 공공조달시장 참여 확대와 해외시장 판로 개척 지원
- 지방 중소기업 제품 조달품목을 확대하고 대규모 IT/SW사업에 대해서는 대중소기업 컨소시엄 구성 및 분리발주를 의무화하여 중소기업 참여를 확대하고 해외시장 판로 개척 지원
- 소기업 소상공인 장애인 제품에 대한 입찰심사우대 확대