

IDP 정책연구

진보적 경제·사회 정책의 종합적 기본 구상

김용익 | 서울대학교 의과대학 교수/ 민주당 보편적복지특별위원회 위원장



IDP 정책연구

진보적 경제·사회 정책의 종합적 기본 구상

김용익 | 서울대학교 의과대학 교수 / 민주당 보편적복지특별위원회 위원장



요약

1. 서론

현재 한국 사회는 국제적으로 세계화, 정보화가 심화되고 국내적으로 양극화와 저출산·고령화로 인해 새로운 국가 운영 전략을 필요로 하고 있다. 경제와 사회 문제가 상호 긴밀한 연관관계를 가지게 되는 21세기 한국에서 경제 및 사회 정책은 개별적으로 설정, 추진되어서는 그 효과·효율성을 담보할 수 없다. 종합적 구상 아래 상호연관성을 가지면서 설정되고, 집권 후 일관성 있게 추진하는 체계가 필요하다.

이 연구는 다음의 목적으로 수행되었다. 첫째, 진보적 경제·사회 정책의 구상을 위한 21세기 초반 한국의 상황에 대한 예측을 정리한다. 둘째, 진보적 경제·사회 정책의 중요 지향, 주요정책의 분야와 개념, 각 정책들의 의미와 타 정책과의 연결성, 우선순위, 추진의 순서 등을 종합적으로 일관되게 정리한다. 셋째, 이를 민주당의 2012년 총선 및 대선 전략으로 연결시켜 공약개발 및 집권구상의 기초를 마련한다.

2. 21세기 초반 한국의 상황

자원의존도와 무역의존도가 높은 한국 경제구조상 세계화는 불가피한데, 세계화는 산업구조조정 요구, 대기업의 글로벌 아웃소싱, 거대 금융자본 유입 등과 같은 영향으로 국내 양극화를 강화시키는 경향이 있다. 또한 지식기반산업 역시 ‘승자독식의 세계’를 초래하여 국가간, 기업간, 노동시장의 양극화를 강화시킨다.

이처럼 양극화 현상은 세계화 및 지식정보화, 한국의 기반산업구조 변동으로부터 초래된 체계적이고 구조적인 문제다. 산업 양극화 측면에서 재벌의 경제력 집중은 외환위기 이후 줄어들었으나, 최근 다시 급격히 늘어 1998년 이전 수준으로 되돌아갔다. 제조업 분야 대기업과 중소기업의 생산액 격차가 점차 벌어지고 있으며, 중소기업의 영업이익률은 10대 재벌 및 대기업보다 현저히 낮다.

노동시장 양극화 측면에서 1990년대 이후 꾸준한 성장에도 불구하고 GDP 대비 취업자 수가 감소하고, 고용증가율이 담보하는 전형적인 '고용 없는 성장' 현상을 나타내고 있다. 1999년에 비해 대기업 종사자는 오히려 6,524명 감소하였으나, 중소기업 종사자들은 222,942명 증가하였다. 2009년 제조업 분야 중소기업 종사자의 임금은 대기업 종사자의 50.1% 수준이지만, 노동시간은 대기업 종사자의 108.7%에 달한다. 한국 노동자의 평균 노동시간은 OECD 국가들 중 가장 길며, 2008년 기준으로 OECD 평균보다 주당 9.5시간을 더 노동하고 있다.

우리나라는 5대 사회보험과 1개 공적 부조를 갖고 있어 이른바 '복지국가'의 형태를 띠고 있지만 그 적용 대상을 살펴보면 높은 양극화와 많은 사각지대가 나타난다. 비정규직 종사자의 사회보험 적용률은 정규직의 1/3 수준이다. 2009년 제조업 분야 대기업의 노동소득분배율은 52.5%, 중소기업의 노동소득분배율은 60.8%인데, 대기업의 고용기피 등으로 노동소득분배율이 중소기업보다 8.0%나 낮은 현상이 나타나고 있다.

소득 및 자산 양극화 측면에서 한국은 GDP의 지속적인 상승에도 불구하고 하위 20% 소득점유율이 지속적으로 줄어들고 있다. 즉, '낙수 효과(trickle down effect)'가 거의 사라지고 있다고 볼 수 있다. 이는 현재 한국의 시장이 성장기능을 가지고 있지만 분배기능을 상실한 상태라는 것을 보여주며, '선성장 후분배' '불균등 성장'의 논리가 더 이상 타당하지 않음을 보여주는 것이

다. 자산 상위 10분위 점유율은 자산총액의 53.3%, 부동산자산의 54.0%, 금융자산의 66.5%이다. 소득 지니계수보다 자산 지니계수가 두 배 정도 크다.

한국에서는 민간이전소득에 의한 소득재분배 효과가 가장 큰데, 이는 가족간의 생활비 보조 등을 통한 소득재분배가 활발히 진행되고 있음을 의미한다. 가족에 대한 공적 지원은 현금, 서비스, 세금혜택 모든 측면에서 OECD 최하 수준이다. 한국의 1인당 총 공적 사회지출액은 2007년 기준 1,971USD로 OECD 평균인 6,596USD의 29.9% 수준이고, 실업급여의 임금 대체율(2007년 기준)은 실업 1년차에 31%로 나타나 미국·영국(28%)과 함께 하위수준에 머무르는 것으로 나타난다.

우리의 직업능력개발체제는 과거 30여 년간의 고도 성장기에 산업화에 필요한 기능 인력을 대량공급함으로써 경제성장에 크게 기여하였으나, 1990년대 이후 요소투입형 성장모델이 한계를 보이면서 직업능력개발체제 역시 많은 문제점을 드러내고 있다. 한국 성인의 평생교육 참여율은 평균 30%로, OECD 평균에 비해 11% 정도 낮고, 특히 45세 미만 젊은 성인들의 평생교육 참여율이 더 낮은 것을 볼 수 있다. 한국의 고등교육비 사적 부담 비율은 OECD 최고 수준으로, 대학 교육비 사적 부담을 낮추는 일은 노동력 공급구조 개선을 위해서도 필요하다.

한국은 매우 심각한 저출산 사회다. 1983년 인구대체수준인 2.1명을 거치며 저출산 사회로 진입하였고, 2002년 1.17로 떨어지면서 초저출산 사회로 돌입하였다. 합계출산률이 인구대체수준인 2.1명 이하로 떨어진 1983년 직후에 인구정책은 전환되어야 했으나 방향전환이 늦었다. 또한 한국은 고령화 현상이 매우 빠른 속도로 진행되고 있다. 고령화사회에서 고령사회로 가는데 18년이 걸렸고, 고령사회에서 초고령사회로 가는 데에는 불과 7년이 소요될 전망이다. 현 출산수준이 지속될 경우 우리나라 전체 인구는 2019년 4,934만 명으로 절정에 이른 후 지속적으로 감소할 것이다.

2016년부터 생산가능인구가 감소하는 것은 한국 사회 초유의 상황이다. 생산가능인구의 위축은 조세 및 사회보장 수입의 감소를 초래하고 저축률의 감소로도 이어져 노동과 자본의 동시 감소를 초래한다. 노인인구의 증가로 인한 노인서비스 비용, 공적 연금 지출, 국민의료비 등 부양비용의 증가와 함께 경제, 사회 전반에 심각한 부정적 파급효과를 낳을 것이다.

산업화에 따라 가족노동력의 의미가 소실됨으로써 노동력 확보로써의 출산에 대한 유인이 없어진 것, 그리고 도시화로 인해 육아에 대한 가족의 부담을 증가시킨 것 등이 저출산에 기여하였다. 보육의 부담이 부모에게 전담되는 경향 속에서, 여성의 성역할은 변화했는데 남성의 성역할은 변화하지 않고 있다.

가정경제가 불안하고 가계지출이 과다하며, 보육과 교육의 경제적 부담이 큰 구조적 요인 역시 저출산 현상을 악화시킨다. 가계부담은 궁극적으로 고용 및 양극화 문제로부터 초래된 것이고, 사회보장 제도가 불비하여 가정경제를 안정시켜 주지 못하는 것이 저출산의 중요한 배경적 원인이다. 경제상황의 불안정성 역시 출산율과 밀접한 관련을 맺고 있는데, 특히 1998년 경제위기는 그 후 기업의 구조조정, 고용의 불안정 등으로 젊은 세대가 결혼을 기피하여 초혼연령이 높아지고 출산에 대한 비관적인 분위기가 형성되는 중요한 영향을 주었다. 한국의 경제지표와 출산율을 비교해보면, 경제위기가 발생하고 3~4년 후 출산율이 현저하게 떨어지는 경향을 보인다.

3. 진보적 경제·사회 정책의 지향

한국의 오랜 '先성장 後복지' 패러다임은 성장 잠재력을 확충하면서도 사회 복지 선진화를 이루는 '동반성장'으로 대체되어야 한다. 경제정책의 혁신을 통해 수출과 내수 진작을 동시에 꾀해야 하며, 동시에 대기업 뿐 아니라 중소기업

업과 영세기업의 고른 성장을 도모하도록 하는 것이다. 동반성장은 한국 경제와 사회의 양극화를 해소하는 경제정책의 주요 전략이다. 한편 사회투자 전략은 기존의 복지지출 구조를 합리화하고, 향후 복지지출의 투자적인 성격을 높여 복지지출이 단지 비용이 아닌 경제성장에 기여할 수 있는 사회적 투자 구조를 형성하는 것이다. 여성, 노인, 장애인 등의 경제활동을 늘리고, 건강과 교육을 통해 인적 자본을 개발하고, 장애인이나 노인, 여성 등의 고용 취약계층에게 다양한 지원을 통한 고용가능성을 높이며, 창의력을 신장시킨다.

경제정책과 사회정책은 서로 분리되어 운용될 수 없고, 상생작용을 함으로써 궁극적으로 지속 가능한 성장이라는 경제정책의 목표와 사회통합이라는 사회정책의 목표를 이룰 수 있다. 모든 범위의 사회정책과 경제정책은 빈곤을 감소시키기 위한 목적으로 연계되어야 한다. 사회정책에는 복지뿐만 아니라 교육, 노동, 복지, 보건, 보육, 주거, 환경, 문화와 여가, 공중 안전 등이 포함되어야 하며, 산업은 더 많은 일자리를 만들고 시장소득을 분배할 수 있도록 재구조화되어야 한다.

경제 및 산업 또한 사회정책적 성격을 가진 구조로의 정책 변화가 필요하다. 성장에만 초점을 맞추는 것이 아니라 분배와 환경친화적 성장이 추구되어야 하고, 고용창출을 함께 유지할 수 있는 구조를 형성해야 한다. 성장위주의 첨단 산업, 대기업 중심의 투자와 더불어 고용효과가 큰 서비스산업 중 혁신형 중소기업의 역량 강화 및 육성으로 그 정책의 기초를 변화시킬 필요가 있다.

대기업 지배구조를 개선하기 위해서, 기업집단의 지배 주주가 소유권을 남용해 소액 주주들의 권리를 침해하지 못하도록 주주총회 기능 및 이사회 독립성확보가 필요하며, 외부 감사인 선임의 투명성을 제고해야 할 것이다. 대기업과 중소기업의 영역분리 및 불공정 거래를 해소하고, 업종 분리 및 중소기업과 자영업의 고유 업종을 보호하며 원하청, 납품 관계에서 중소기업을 보호

해야 한다. 대기업의 부당한 불공정행위를 근절하고, 대기업과 중소기업 간의 관계를 상생모델로 전환한다. 징벌적 손해배상제도 도입, 공정거래 및 하도급 비리 손해액의 3배까지 배상하도록 하는 제도의 도입이 필요하다.

노동시장 내 차별과 양극화 해소를 위해서 임금, 사회보험, 직업훈련 등 측면에서 비정규직 보호와 차별 해소를 목적으로 하는 종합대책이 마련되어야 한다. 여성, 고령층, 장애인, 외국인 등 노동시장 취약계층이 채용, 보수, 인사관리 등 여러 측면에서 겪는 차별을 없애 공정한 노동시장을 구축해야 한다. 또한 노동시장에 대한 공적 지출을 늘려야 한다. 적극적 노동시장 정책을 통해 경제활동 참가를 제고하고, 근로무능력자에 대한 소득보장을 확충한다.

무엇보다도 시급한 것은 유연하고 안정적인 노동시장을 구축하는 것이다. 사회안전망과 노동시장프로그램, 노사관계를 유연하고 안정된 노동시장 구축에 기여할 수 있도록 재편한다. 기업은 투자확대와 고용안정으로, 근로자는 임금인상 자제와 노동생산성 향상으로 서로 화답할 수 있도록 함으로써 일 자리 창출력을 강화하는 것이다. 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기는 고용 안정을 위해 전략적으로 중요한 의미를 가지는데, 특히 우리나라는 세계 최장의 노동시간으로 인해 단축할 수 있는 여지는 그만큼 크다.

비정규직 문제의 해결을 위해서 먼저 노동자 최저임금의 보장이 필요하며, 이를 위해서 먼저 기간제 근로계약에 대한 엄격한 기준을 적용하고 파견근로자의 지위를 강화하여 비정규직 계약을 강요하는 기업의 우월적 지위를 견제할 필요가 있다. 개별 기업단위를 넘어 사회적 협약 성격을 가질 수 있으며, 비정규직과 중소기업사업장까지도 포괄할 수 있는 초기업단위 노동조합 체제가 활성화되어야 한다. 마지막으로 비정규직 증가와 직무평가제의 도입, 임금 피크제, 성과급제의 도입 등과 함께 동일노동 동일임금도 논의될 필요성이 제기된다. 동일 사업장으로부터 시작하여 동일 산별, 전국적 동일 직종으로 적용을 확장시키는 방안이 고려될 수 있다.

사회보장과 복지서비스는 국민의 사회적 권리이자, 사회의 의무이다. 기초노령연금제도의 개선을 위해 급여수준을 국민연금 A 값의 5%인 9만 1천원에서 10%인 18만 2천원으로 상향 조정하고 기초노령연금 지급대상을 70%에서 80%로 확대한다. 아울러 건강보험 보장성을 OECD 평균 수준으로 획기적으로 확대하며 건강보험료 체납자 대책 등 사각지대를 해소하고 연간 본인 부담 상한선을 100만원으로 한정한다.

산재보험의 사각지대 해소는 특수형태근로종사자의 가입을 지원하는 적용 범위의 확대와 출퇴근재해에 대한 인정기준 확대 및 휴일급여 도입 등 급여를 확대하는 두 가지 측면으로 접근할 수 있다. 또한 실업급여 수급에서의 사각지대를 해소하기 위해서 수급자격 요건 및 수급기간의 요인을 고려하여 수급률을 제고할 필요가 있다. 국민기초생활보장 수급자의 부양의무자 기준을 장기적으로 부양의무자 기준을 폐지하되, 단기적으로는 도시가구평균소득의 150%이상인 가구에 대해서만 기준을 적용하고 그 이하의 가구에 대해서는 부양의무자 기준을 폐지한다. 부동산 가격의 안정화를 위해서는 부동산 관련 세금 중 보유와 관련된 세금기준을 강화해야 한다.

저출산 고령사회를 대비하여 인구변동에 따른 사회경제적 변화에 한국 사회 전반이 안전하게 적응할 수 있도록 범사회적·범정부적 중장기 정책 추진이 필요하다. 가족에 대한 호의적 가치관 형성과 가계의 안정을 위한 노력이 필요하고, 여성들이 경제·사회활동과 출산·양육을 양립시킬 수 있도록 지원한다. 기업 또한 가족 친화적, 노동자 권리를 보장하는 방향으로 바뀌어야 한다.

대학 교육이 노동시장의 수요에 적절하게 대응할 수 있도록 인적자원양성을 위한 교육을 체계화하고 질적 수준을 향상시킬 필요가 있다. 적극적인 대학간 통합 및 정원감축을 유도해 특성화 분야로 자원을 집중시키고, 실업고전문대에 이르는 교육과정을 통합, 연계할 수 있는 맞춤형 교육과정을 운영한다. 이미 노동시장에 진입한 성인 노동자의 교육기회를 확대하기 위하여, 산

업체 위탁과정과 관련한 규제를 완화한다.

저출산 고령화에 대응하기 위한 생산가능인구 보충 전략의 대상 중 하나는 노인 인구이다. 이를 위해 학교보건, 산업보건, 지역사회보건의 순차적으로 연계된 평생건강관리 전략이 개발되어야 하고, 만성질환 예방을 위한 영양관리, 생활체육에 대한 서비스를 일상생활에서 쉽게 접할 수 있어야 한다. 또한 현재의 시혜적 복지에서 벗어나 여성, 노인, 장애인 인구가 생산활동가능 인 구로 들어오도록 해야 한다. 육아, 보건, 교육, 노인, 주택, 교통, 문화 등 생활 전반에 걸친 사회투자가 필요하다. 이는 인적자원 확보의 수단이자 동시에 사회서비스 일자리 확충방안이기도 하다.

4. 결론

물적 자본 중심의 고도성장 전략은 이미 한계에 도달하였다. 성장 전략을 사회적 자본 축적을 통한 인적 자본 중심으로 전환해야 한다. 사회투자는 사회의 안정과 더불어 사회 구성원들 사이의 공동체 의식을 높여 사회적 자본 축적을 촉진시킨다. 교육, 과학, 문화 등 제반 활동이 함께 이루어져 행동적, 정서적, 사회적 능력의 향상을 목적으로 하는 ‘인간변화’전략이 필요하다. 사회투자 전략은 우리가 당면하고 있는 정보화와 지식기반사회에 대응하는 양 적으로 풍부하면서도 좋은 질의 인적 자본에 대한 투자 전략이다.

민주정책연구원은 외부 연구단체·연구자와 공동 연구작업 또는 연구용역을 진행한 프로젝트를 『정책연구』로 발간하고 있다. 이 보고서는 “한국미래발전연구원”에 의뢰한 연구용역 보고서를 수정·요약하여 정리한 것임을 밝혀 둔다.

진보적 경제·사회 정책의 종합적 기본 구상

김용익_서울대학교 의과대학 교수/ 민주당 보편적복지특별위원회 위원장

Contents	
I. 서론	1
가. 연구 배경	1
나. 연구 목적	2
다. 연구 내용	2
II. 21세기 초반 한국의 상황	4
가. 세계화 및 지식정보화	4
III. 진보적 경제·사회 정책의 지향	16
가. 21세기 한국의 새로운 발전 전략	16
나. 양극화 대응전략	19
다. 저출산·고령화 대응전략	28
IV. 결론: 인적 자본과 사회적 자본 형성	32
민주정책연구원 발간자료 안내	34

* 보고서의 모든 내용은 집필자의 의견이며 민주정책연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

I 서론

가. 연구 배경

- 국제적으로는 세계화, 정보화가 심화되고, 세계경제 관리체계의 개편이 진행되고 있음.
- 국내적으로는 양극화와 저출산·고령화로 인한 새로운 국가 운영 전략이 필요한 시점임.
- 경제와 사회 문제가 상호 긴밀한 연관관계를 가지게 되는 21세기 한국에서 경제 및 사회 정책은 개별적으로 설정, 추진되어서는 그 효과·효율성을 담보할 수 없게 됨. 종합적 구상 아래 상호연관성을 가지면서 설정되고 집권 후 일관성 있게 추진하는 체계가 필요함.
- 김대중 정부는 민주주의, 시장경제, 생산적 복지를, 노무현 정부는 동반성장, 균형발전, 사회투자 전략의 국가 운영 개념을 가지고 있었음. 이를 계승하고 부족한 부분을 보충하여 더욱 완벽한 개념으로 발전시키려는 노력이 전개되어야 함.
- 최근 민주당은 ‘보편적 복지 3+1 대책’을 발표하였으나, 보다 큰 차원에서 개념과 전략이 부족함. 자칫 보수진영의 공격에 좌초할 위험성이 있음. 이를 뒷받침할 논리 구성이 필요함.

나. 연구 목적

- 진보적 경제·사회 정책의 구상을 위한 21세기 초반 한국의 상황에 대한 예측을 정리함.
- 진보적 경제·사회 정책의 중요 지향, 주요정책의 분야와 개념, 각 정책들의 의미와 타 정책과의 연결성, 우선순위, 추진의 순서 등을 종합적으로 일관되게 정리함.
- 이를 민주당의 2012년 총선 및 대선 전략으로 연결시켜 공약개발 및 집권구상의 기초를 마련함.

다. 연구 내용

(1) 21세기 초반 한국의 상황

- 양극화, 고령화의 동시 진행 예측. 고령화는 동시에 양극화를 악화시킴.
- 소위 ‘낙수효과(trickle down effect)’의 효과 상실.
- 의도적인 분배 기제의 재설정이 필요
- 생산가능인구 감소로 인한 인적 자본 투자의 필요성
- 현 한국사회의 사회적 자본의 취약성과 이에 대한 투자 필요성 및 방법

(2) 진보적 경제·사회 정책의 지향

- 진보적인 경제·사회 정책의 지향을 설정. 진보 학계는 이미 ① 환경친화적일 것, ② 분배친화적이고 사회통합적일 것, ③ 공정하고 참여적일 것 등의 공통적인 방향을 가지고 있음.
- 경제정책, 사회정책 및 환경정책의 상호 연결성과 통합적 사고에 대한 인식을 설정. 경제정책은 동시에 사회·환경 정책이기도 하고, 사회·환경정책은 동시에 경제정책이기도 함.

(3) 주요 정책들의 간략한 제시 및 의미

- 산업구조와 기업의 지배구조 개혁
- 고용과 임금
- 노동운동의 강화와 노사관계의 균형
- 사회보장과 사회서비스의 재구성과 강화
- 보육과 교육의 근본적 혁신
- 경제·사회 인프라의 공공성 복구
- 국민 부담과 국민혜택 등

II 21세기 초반 한국의 상황

가. 세계화 및 지식정보화

(1) 세계화

(가) 세계화와 양극화

- 자원의존도와 무역의존도가 높은 한국 경제구조상 세계화는 불가피함. 세계화는 양극화를 강화시키는 경향이 있음. 세계화로 사회적 안전망의 필요성이 더욱 강해짐.

- ① 각종 규제의 완화, 국영기업의 민영화, 관세장벽의 철폐, 통화의 평가절하 등의 구조조정을 요구받음.
- ② 대기업들이 글로벌 아웃소싱을 선택하면서 국내 중소기업이 약화될 수 있음.
- ③ 거대 금융자본 유입에 따라 국내 금융 및 주식시장의 안정성이 약화됨.
- ④ 세계적인 경기의 변동에 강한 영향을 받게 됨.
- ⑤ 이에 따라 대기업-중소기업간 격차가 벌어지게 되고, 다수의 불안정 노동자 및 실업자가 양산되는 양극화 현상이 심화되고 있음.

(나) 지식정보화와 양극화

- 한국은 이미 지식기반 경제에 들어서 있음. 지식기반산업은 높은 생산성에도 불구하고 다음과 같은 경로로 양극화를 초래할 수 있음.

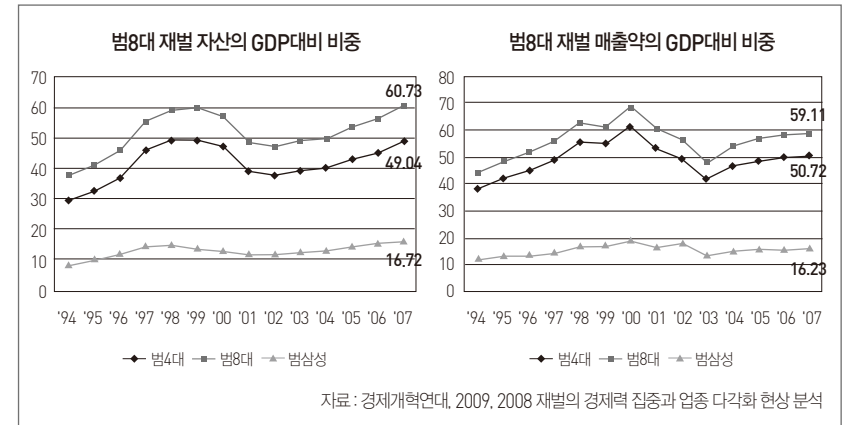
- ① 국가 간 양극화 : 지식집약적 선진국에 대한 저개발 국가들의 기술의존도가 높아짐. 국가 간 지적재산권 협정에 따라 개발도상국의 선진국 '따라잡기(catch-up)'는 한층 어려워짐.
- ② 기업 간 양극화 : 소수의 기업이 시장을 지배하면서 다수의 기업이 경쟁에서 도태되는 '승자독식의 세계('winner takes all' society)' 초래
- ③ 노동시장의 양극화 : 고급 전문직과 지식·기술이 필요 없는 하위직 일자리가 많이 생겨나는 반면, 중간 일자리는 소멸

(2) 양극화

(가) 개요

- 양극화 현상은 세계화 및 지식정보화, 한국의 기반산업구조 변동으로부터 초래된 체계적이고 구조적인 문제임.
- ① 세계화는 거대 금융자본의 유입과 각종 구조조정의 결과로 양극화를 강화시키는 경향이 있음.
- ② 지식정보화는 높은 생산성에도 불구하고 '승자독식의 세계'를 초래하여 양극화를 유발할 수 있음.
- ③ 재벌과 대기업 중심 산업구조는 중소기업에 이중으로 부담을 전가하여 양극화를 유발함.
- ④ 노동시장 내 정규직/비정규직 사이 양극화, 소득격차에 따른 양극화 등이 가구자산과 개인건강에까지 영향을 미침.
- ⑤ 부동산 시장이 거대한 한국 사회는 오히려 가구자산이 소득 양극화에 영향을 미치는 현상도 보편적으로 나타나고 있음.

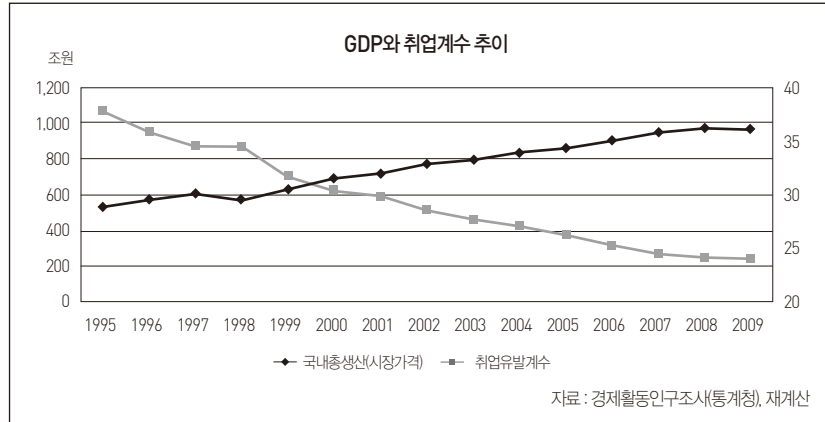
(나) 산업 양극화



- 재벌의 경제력 집중은 외환위기 이후 줄어들었으나, 최근 다시 급격히 늘어 1998년 이전 수준으로 되돌아 감. 2007년 기준 범 8대 재벌의 자산 및 매출액의 GDP 대비 비중은 60%에 이르고 있음. 재벌, 특히 소수의 대규모 재벌에 경제력이 집중되는 현상을 보이며 이것이 양극화의 중요한 배경이 됨.
- 대기업의 사업체 수가 2006년 이후 감소함에도 불구하고, 대기업의 생산액 총합은 꾸준히 상승하고 있음. 대기업과 중소기업 간 생산액 총합의 격차도 점차 벌어지고 있음.
- 제조업 분야에서 대기업과 중소기업의 생산액 격차가 점차 벌어지고 있음. 1999년에 비해 대기업 사업체 수는 오히려 감소했으나, 중소기업 사업체 수는 9,478개 증가함. 1999년 116조였던 생산액 격차는 2008년 296조로 증가함.

- 중소기업의 영업이익률은 10대 재벌 및 대기업보다 현저히 낮음. 2009년 기준 중소기업의 매출액영업이익률은 10대 그룹의 64.4%, 대기업의 77.3%에 불과함. 절반 이상의 중소기업이 매출액의 절반 또는 그 이상을 1개 기업에 의존. 납품거래 실태조사에 따르면 1개 기업에 매출액의 80% 이상을 의존하는 중소기업이 22%나 됨. 이는 납품 기업이 모기업에 종속적일 수밖에 없는 구조적인 한계를 보여줌.
- 납품단가 문제가 대·중소기업 거래에서 가장 큰 이슈가 되는 것은 대·중소기업 관계가 여전히 후진적임을 보여줌. 모기업 내부의 문제나 원자재 가격 상승분까지 중소기업에 부담을 전가하고 있음.

(다) 노동시장 양극화



- 1990년대 이후 꾸준한 성장에도 불구하고 GDP 대비 취업자 수가 감소하고, 고용증가율이 담보하는 전형적인 '고용 없는 성장' 현상을 나타내고 있음. 국내총생산(GDP)의 꾸준한 성장으로 유발되는 고용창출 효과

가 갈수록 하락함을 알 수 있음. GDP 10억 원당 취업자 수를 나타내는 취업유발계수도 계속 감소하는 추세이며, 전체 실업 및 청년 실업이 꾸준히 증가하는 양상을 보임.

- 대기업의 종사자 비율이 낮으며, 2006년 이후 감소하는 추세임. 1999년에 비해 대기업 종사자는 오히려 6,524명 감소하였으나, 중소기업 종사자들은 222,942명 증가함. 노동시장에서 대기업의 점유율이 낮은 것은 불공정한 외주화나 하도급 거래가 관행적으로 이루어지면서, "대기업에서 일하면서도 중소기업에 고용되어 있는 경우"가 늘어가고 있기 때문임.
- 중소기업 종사자들은 장시간-저임금 노동을 감내하고 있음. 2009년 제조업 분야 중소기업 종사자의 임금은 대기업 종사자의 50.1% 수준임. 그에 비해 중소기업 종사자의 노동시간은 대기업 종사자의 108.7%임. 대부분의 중소기업들은 임금격차의 원인을 대기업의 책임으로 판단하고 있으며, 특히 납품단가의 개선으로서 임금격차를 완화할 수 있다고 생각하고 있음. 2001년 비정규직 노동자의 임금은 정규직 노동자의 52.7% 수준이었으나, 2010년에는 오히려 46.6% 수준으로 감소됨.
- 한국 노동자의 평균 노동시간은 OECD 국가들 중 가장 김. 2008년 기준으로 OECD 평균보다 주당 9.5시간을 더 노동하고 있음. 2000년 이후 주당 노동시간은 꾸준히 감소하고 있음. 그러나 정규직과 비정규직간의 노동시간의 차이는 여전히 존재함. 고용노동부가 발표한 '2010년 2.4분기 사업체임금근로시간조사'에 따르면 총근로시간이 가장 긴 업종은 '제조업'(월평균 189.7시간)임. 가장 짧은 업종은 교육서비스(월평균 142.3시간)임. 같은 제조업이라도 사업체 규모에 따라 월평균근로시간에 차이가 있음. 300인 이상 근무하는 사업체일 경우 월평균 노동시간이 줄어듦.

- 우리나라는 5대 사회보험과 1개 공적 부조를 갖고 있어 이른바 ‘복지국가’의 형태를 띠고 있지만 그 적용 대상을 살펴보면 높은 양극화와 많은 사각지대가 나타남. 비정규직 종사자의 사회보험 적용률은 정규직의 1/3 수준임. 비정규직 종사자의 상당수는 직장가입자가 아니라 지역가입자로 보험 적용을 받을 것이라 추정됨.
- 2009년 제조업 분야 대기업의 노동소득분배율은 52.5%, 중소기업의 노동소득분배율은 60.8%임. 대기업의 고용기피 등으로 노동소득분배율이 중소기업보다 8.0%나 낮은 현상이 나타나고 있음. 한국의 최저임금은 OECD 21개국 가운데 18위. 중위임금 대비 최저임금 비에서 한국은 0.39로 OECD 평균보다 0.07 낮음.

(라) 소득 및 자산 양극화

- 한국은 GDP의 지속적인 상승에도 불구하고 하위 20% 소득점유율이 지속적으로 줄어들고 있음. 즉, ‘낙수효과(trickle down effect)’가 거의 사라지고 있다고 볼 수 있음. 이는 현재 한국의 시장이 성장기능은 가지고 있지만 분배기능을 상실한 상태라는 것을 보여주며, ‘선성장 후분배’, ‘불균형 성장’의 논리가 더 이상 타당하지 않음을 보여주는 것임.
- 2003년부터 2010년까지의 가계동향조사에 따르면, 1분위의 소득증가율이 가장 낮고 5분위의 소득증가율이 가장 높음. 뿐만 아니라 빈곤과 소득분배의 불평등 정도를 볼 수 있는 상대적 빈곤율, 지니계수에서도 분배지표가 악화되고 있는 것을 볼 수 있음. 중위임금 대비 최저임금비를 보더라도 OECD 평균과 큰 차이를 보이고 있음. 경제성장이 분배로 이어지는 것이 아니라 불평등을 심화시키는 방향으로 흘러가고 있음.

- 자산 상위 10분위 점유율은 자산총액의 53.3%, 부동산자산의 54.0%, 금융자산의 66.5%임. 소득 지니계수보다 자산 지니계수가 두 배 정도 큼. 자산총액, 부동산자산, 금융자산 모두 지니계수가 악화되는 경향을 보임. 부동산자산 지니계수의 악화 정도가 가장 큼.

(마) 미흡한 사회보장

- 한국에서는 민간이전소득에 의한 소득재분배 효과가 가장 큼. 이는 가족간의 생활비 보조 등을 통한 소득재분배가 활발히 진행되고 있음을 의미함. 민간이전소득 다음으로 소득재분배 효과가 큰 항목은 소득세임.
- 고용 악화와 경제적 격차가 커지는 가운데 사회보장 수준은 미약하다고 할 수 있음. 민간이전소득에 비해 공적 연금, 사회보장수혜 등 공적 이전소득 효과는 상대적으로 낮은 것을 알 수 있음.
- 2000년 이후 시장소득 기준 지니계수와 가처분소득 지니계수 사이 격차가 증가함. 2000년 4.7%인 개선율은 2010년 8.3%까지 상승함. 국민의 정부와 참여정부 기간 동안 시장소득 불평등을 상당 부분 감소시켜 왔음을 의미함.
- 가족에 대한 공적 지원은 현금, 서비스, 세금혜택 모든 측면에서 OECD 최하 수준임. 한국의 1인당 총 공적 사회지출액은 2007년 기준 1,971USD로 OECD 평균인 6,596USD의 29.9% 수준임. GDP 대비 총 공적 사회지출비도 한국은 7.5%로 OECD 평균인 19.3%의 38.9% 수준임.
- 실업으로 인해 발생할 수 있는 빈곤에 대한 보호 장치 수준을 실업급여의 임금대체율(2007년 기준)을 통해 비교해 보면, 한국은 실업 1년차에

31%로 나타나 미국·영국(28%)과 함께 하위수준에 머무르는 것으로 나타남.

(바) 평생직업능력개발체계 미성숙

- 우리의 직업능력개발체제는 과거 30여 년간의 고도성장기에 산업화에 필요한 기능 인력을 대량공급함으로써 경제성장에 크게 기여하였음. 그러나 1990년대 이후 요소투입형 성장모델이 한계를 보이면서 직업능력개발체계 역시 많은 문제점을 드러내고 있음.
- ① 학교에서의 직업교육은 노동시장으로의 진입 준비기에 있는 학생들을 대상으로 이후의 경제활동을 영위하는데 필요한 다양한 기초능력을 길러준다는 점에서 중요한 의미를 가짐
- ② 초·중·고 단계에서는 노동 및 직업관의 형성, 직업세계에 대한 올바른 이해를 하도록 하는 것이 중요함
- ③ 전문대학과 대학 등 고등교육기관 역시 산업현장이 원하는 수요와 괴리되어 학교에서 노동시장으로의 이행이 원활하게 이루어지고 있지 않음
- ④ 또한 경제활동기의 주요 정책대상인 재직근로자, 실업자, 중고령자와 노동시장 취약계층이라고 할 수 있는 여성, 비정규직, 장애인, 영세자영업자 등의 경우, 직업능력개발 훈련에 대한 참여가 매우 저조하고 집단간 격차가 심하게 나타나고 있음
- 한국 성인의 평생교육 참여율은 평균 30%로 OECD 평균에 비해 11% 정도 낮음. 특히 45세 미만 젊은 성인들의 평생교육 참여율이 OECD 다른 국가들에 비해 더 낮은 것을 볼 수 있음.

- 한국의 고등교육비 사적 부담 비율은 OECD 최고 수준으로, OECD 평균에 비해 2.5배나 높음. 대학 교육비 사적 부담을 낮추는 일은 노동력 공급 구조 개선을 위해서도 필요함. 산업현장에 적합한 교육내용을 대학에서 제공할 수 있도록 산학협력을 적극적으로 추진해야 함. 또한 대학을 평생교육의 장으로 개방하도록 유도함. 이러한 대학교육 혁신을 통해 자원을 전략적으로 배분하고, 그 과정에서 정부 및 기업의 지원을 유도함으로써 학생들의 교육비 부담을 분담하도록 함.

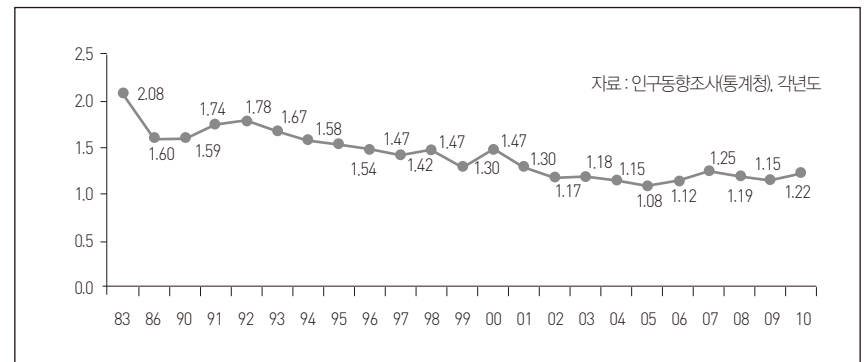
(3) 저출산·고령화

(가) 현황

연도	1970	1980	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
합계출산율	4.53	2.82	1.57	1.47	1.30	1.17	1.18	1.15	1.08	1.12	1.25	1.19	1.15	1.22
출생아수 (만명)	100.7	86.5	65.0	63.5	55.5	49.2	49.1	47.3	43.5	44.8	49.3	46.6	44.5	47.0

※ 대체출산율 경과연도: 1983년

합계 출산율



- 한국은 매우 심각한 저출산 사회임. 합계출산율은 여성 1명이 평생 동안 낳는 자녀의 수를 말함. 1983년 인구대체수준인 2.1명을 거치며 저출산 사회로 진입하였고, 2002년 1.17로 떨어지면서 초저출산 사회로 돌입하였음.
- 합계출산율이 인구대체수준인 2.1명 이하로 떨어진 1983년 직후에 인구 정책은 전환되어야 했음. 그러나 1990년대 초반까지도 ‘이제는 1자녀 시대입니다’라는 공익광고가 방영될 정도로 방향전환이 늦었음. 정부가 적극적인 출산장려 정책으로 전환한 것은 2002년 이후임.
- 또한 한국은 고령화 현상이 매우 빠른 속도로 진행되고 있음. 고령화 사회에서 고령사회로 가는데 18년이 걸렸고, 고령사회에서 초고령사회로 가는 데에는 불과 7년이 소요될 전망이다. 평균수명은 1971년 62.3세에서 2005년 77.9세로 상승하였고, 이에 따라 65세 이상 노인인구가 지속적으로 증가하여 2010년 전체인구의 11.0%를 차지함.
- 현 출산수준(1.17)이 지속될 경우 우리나라 전체 인구는 2019년 4,934만 명으로 절정에 이른 후 지속적으로 감소할 것임. 유년인구는 1960년 1,059만 명으로 전체 인구의 42.3%. 1972년 1,386만 명(41.4%)으로 정점에 이른 후 지속적으로 감소하여, 2011년 현재는 764만 명(15.6%), 2050년에는 376만 명(8.9%)에 이를 것으로 추정됨. 생산가능인구는 1960년 1,370만 명으로 전체 인구의 54.8%. 2011년 현재는 3,581만 명(72.9%), 2016년 3,619만 명(73.4%)으로 정점에 이른 후 지속적으로 감소하여, 2050년에는 2,242만 명(53.0%)에 이를 것으로 추정됨. 노년인구는 1960년 73만 명으로 전체 인구의 2.9%. 2011년 현재는 554만 명(11.3%), 2050년에는 1,616만 명(38.2%)에 이를 것으로 추정됨.

- 2016년부터 생산가능인구가 감소하는 것은 한국 사회 초유의 상황. 생산가능인구의 위축은 조세 및 사회보장 수입의 감소를 초래하고 저축률의 감소로도 이어져 노동과 자본의 동시 감소를 초래함. 노인인구의 증가로 인한 노인서비스 비용, 공적 연금 지출, 국민의료비 등 부양비용의 증가와 함께 경제, 사회 전반에 심각한 부정적 파급효과를 낳을 것임. 2005년에는 노인 1명을 인구 7.9명이 부양하였으나, 2050년에는 1.4명이 노인 1명을 부양해야 함. 노인부양에 따른 사회적 부담이 심각할 것임.

(나) 원인

- 서구 사회가 제2차 세계대전 종전 후 베이비붐 시기로 돌입한 데 비해, 한국은 곧 이은 한국전쟁으로 인해 1955년부터 베이비붐 시기가 시작됨. 1955년부터 1963년까지 9년에 걸쳐 태어난 사람들은 2010년에 712만 명에 이를 것으로 추계됨. 베이비붐 세대와 그들의 영향으로 인한 70년대 출생자를 포함한 약 20년간의 인구가 현재 한국 인구구성에서 최대의 인구집단을 형성함. 결과적으로 50대 중반-30대 초반의 커다란 인구집단과 다음 세대의 작은 인구집단 사이에 규모 차이가 극단적인 대조를 이룸. 급격한 고령화의 인구학적 배경이 됨.
- 산업화에 따라 가족노동력의 의미가 소실됨으로써 노동력 확보로서의 출산에 대한 유인이 없어짐. 도시화는 육아에 대한 가족의 부담을 증가시킴으로써 저출산에 기여함. 핵가족화로 인하여 보육에 대한 친족의 도움이 약화됨. 조부모와 함께 사는 3세대 이상 가구 비율이 감소하면서 보육의 부담은 부모에게 전담됨.
- 보육의 부담이 부모에게 전담되는 경향 속에서, 여성의 성역할은 변화했

는데 남성의 성역할은 변화하지 않고 있음. 여성의 교육수준과 사회경제적 참여가 향상되면서 여성은 일과 가정이라는 이중의 성역할을 수행하게 됨. 현대 한국사회는 여성에게 가정 살림과 자녀 육아의 역할과 더불어 취업을 통해 가정경제를 분담하도록 요구.

- 가정경제가 불안하고 가계지출이 과다하며, 보육과 교육의 경제적 부담이 큰 구조적 요인 역시 저출산 현상을 악화시킴. 가계부담은 궁극적으로 고용 및 양극화 문제로부터 초래된 것임. 사회보장 제도가 불비하여 가정경제를 안정시켜 주지 못하는 것이 저출산의 중요한 배경적 원인임.
- 경제상황의 불안정성 역시 출산율과 밀접한 관련을 맺고 있음. 특히 1998년 경제위기는 그 후 기업의 구조조정, 고용의 불안정 등으로 젊은 세대가 결혼을 기피하여 초혼연령이 높아지고 출산에 대한 비관적인 분위기가 형성되는 중요한 영향을 주었음. 한국의 경제지표와 출산율을 비교해보면, 경제위기가 발생하고 3~4년 후 출산율이 현저하게 떨어지는 경향을 보임. 서구사회가 5~6년의 기간을 갖고 완만하게 영향을 받는 것에 비하면 한국은 그 기간도 짧고 기울기도 가파름.

Ⅲ 진보적 경제·사회 정책의 지향

가. 21세기 한국의 새로운 발전 전략

(1) 동반성장과 사회투자 전략

- 한국의 오랜 '先성장 後복지' 패러다임은 성장 잠재력을 확충하면서도 사회복지 선진화를 이루는 '동반성장'으로 대체되어야 함. 경제정책의 혁신을 통해 수출과 내수 진작을 동시에 꾀해야 하며, 동시에 대기업 뿐 아니라 중소기업과 영세 기업의 고른 성장을 도모하도록 하는 것. 동반성장은 한국 경제와 사회의 양극화를 해소하는 경제정책의 주요 전략임.
- 사회투자 전략은 영국의 기든스가 신자유주의의 작은 정부와 전통적 복지국가를 극복하는 제3의 대안, 혹은 제3의 길로 제시하면서 등장함. 기존의 복지지출 구조를 합리화하고, 향후의 복지 지출의 투자적인 성격을 높여 복지지출이 단지 비용이 아닌 경제성장에 기여할 수 있는 사회적 투자 구조를 형성하는 것. 여성, 노인, 장애인 등의 경제활동을 늘리고, 건강과 교육을 통해 인적 자원을 개발하고, 장애인이나 노인, 여성 등의 고용 취약계층에게 다양한 지원을 통한 고용가능성을 높이며, 창의력을 신장시킴.

(2) 국가와 재정의 역할 변화

- 물적 자본 형성은 20세기에 타당했던 전략임. 21세기 한국은 인적 자본

과 사회적 자본의 확충이 관건. 인적 자본은 인구, 건강, 고용가능성(교육 등), 창의력, 노동참여 등 시설이 아닌 사람에 대한 투자. 사회적 자본은 인적 자본의 바탕으로 인적 자본의 가치를 높여줌. 20세기의 사회 간접자본에 대한 투자는 투명한 정부와 기업, 개인, 공정한 고용과 임금, 조세와 사회보장, 시민과 노동자의 참여와 노사대화의 사회적 자본으로 변화되어야 함.

(3) 경제정책과 사회정책의 벽 허물기

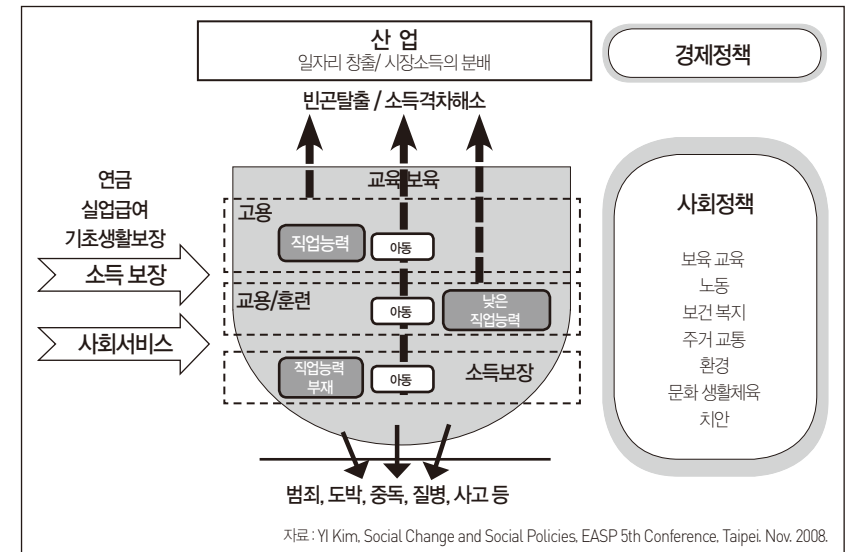
- 국민의 복지 증진과 사회통합이라는 사회정책의 목표를 달성하기 위해서는 사회정책의 내부적인 역할 뿐만 아니라 경제정책의 협조가 필수적임. 경제정책 분야는 본연의 경제정책 수행 업무 이외에도 일자리를 창출하거나 소득을 재분배하는 일 등 사회정책의 역할도 수행해오고 있음. 또한 사회정책 역시 인적 자본의 개발이나 구매력 증진 등의 경제 정책적 역할을 내포하고 있으면서, 교육, 의료 및 문화산업 육성, 사회서비스 부문의 일자리 창출 등을 통해 경제정책을 지원하고 있음.

- 경제정책과 사회정책은 서로 분리되어 운용될 수 없고, 상생작용을 함으로써 궁극적으로 지속 가능한 성장이라는 경제정책의 목표와 사회통합이라는 사회정책의 목표를 이룰 수 있음. 이를 위해 다음과 같은 정책적 대안들이 모색되어야 함.

- ① 첫째 경제산업정책의 변화로, 성장과 고용을 함께하는 경제산업정책 추진이 필요함.
- ② 둘째 노동시장정책의 변화로, 유연하고 안정적인 노동시장을 구축하는 것임.

③ 셋째 교육정책의 변화로, 산업수요에 맞는 인력양성체계를 구축하여 인력수급을 원활하게 하고 일자리 증대를 도모해야 함.

(4) 산업-노동시장-교육-소득 연계 정책



- 모든 범위의 사회정책과 경제정책은 빈곤을 감소시키기 위한 목적으로 연계되어야 함. 사회정책에는 복지뿐만 아니라 교육, 노동, 복지, 보건, 보육, 주거, 환경, 문화와 여가, 공중 안전 등이 포함되어야 함. 산업은 더 많은 일자리를 만들고 시장소득을 분배할 수 있도록 재구조화되어야 함.
- 취약계층에 적절한 수입 보전과 사회서비스가 제공되어야 함. 노동능력이 있는 빈곤층에는 적절한 일자리가 제공되어야 함. 노동능력이 있으나 낮은 숙련도를 가진 빈곤층에는 직업훈련 기회가 제공되어야 함. 가족 중 아무도 노동능력이 없는 빈곤층에는 충분한 소득이전이 제공되어야 함.

아동 보육과 교육이 양극화 해소에 핵심적임.

나. 양극화 대응전략

(1) 새로운 경제 및 산업 구조 형성

- 경제 및 산업 또한 사회정책적 성격을 가진 구조로의 정책 변화가 필요함. 성장에만 초점을 맞추는 것이 아니라 분배와 환경친화적 성장이 추구되어야 하고, 고용창출을 함께 유지할 수 있는 구조를 형성해야 함. 성장 위주의 첨단 산업, 대기업 중심의 투자와 더불어 고용효과가 큰 서비스 산업 중 혁신형 중소기업의 역량 강화 및 육성으로 그 정책의 기조를 변화시킬 필요가 있음.
- 수출과 산출뿐만 아니라 내수, 국내 투자 및 일자리를 같이 중시하는 방향으로 무게중심 재조정. 정부의 자원도 국민의 지식수준을 높이는 교육, 훈련에 투입되어야 함. 제조업 일변도의 사고에서 일자리 창출능력이 높은 지식집약적 서비스산업을 아울러 보는 균형적 시각이 필요함. 저임금, 정책적 자금지원, 요소투입 위주의 양적 성장을 과감히 버리고, 효율과 혁신, 경쟁력 배양 중심의 선진국형 성장전략으로 전환함.

(2) 대기업 지배구조 개선

- 총수 일가 지분은 한자리 수에 불과한 반면, 계열사 지분은 평균 4-50%에 이르는 것으로 드러났음. 그 결과 총수 일가가 실제 소유 지분보다 평균 7배나 되는 의결권을 행사하고 있었음. 이러한 소유지배괴리도가 평균 2배 이하인 영국, 프랑스, 독일 등 선진국에 견줘보면, 우리나라 대기

업의 소유지배구조의 왜곡이 매우 심각한 상황임을 알 수 있음. 기업집단 소유지배구조가 왜곡되면,

- ① 첫째, 총수가 계열사 출자지분으로 이사회 및 주주총회까지도 좌지우지함으로써, 선진 내·외부 견제시스템이 제대로 작동하지 못하는 문제가 발생할 수 있음.
 - ② 둘째, 대기업이 계열사 간 부당지원행위 등을 무기로 삼아 독립·중소기업과의 공정한 경쟁이 저해될 수 있음.
 - ③ 셋째, 기업집단에 속한 한 회사의 부실이 그룹 전체로 파급되어 동반부실화 및 국민경제 전체의 시스템 위기로 이어질 가능성이 큼.
- 이러한 대기업 지배구조를 개선하기 위해서 기업집단의 지배 주주가 소유권을 남용해 소액 주주들의 권리를 침해하지 못하도록 주주총회 기능 및 이사회 독립성확보가 필요하며, 외부 감사인 선임의 투명성을 제고해야 할 것임. 소유지배구조의 공시의무 등을 강화하는 하는 동시에 점진적인 지배구조의 조정이 필요할 것임.

(3) 대기업과 중소기업의 관계 개선

- 우리나라의 중소기업은 전체 사업체수와 고용에 있어 큰 비중을 차지하고 있음에도 불구하고, 수십 년간 이어온 대기업 위주의 산업정책으로 형성된 구조적 양극화를 형성하고 있음. 대기업과 중소기업의 영역분리 및 불공정 거래를 해소하고, 업종 분리 및 중소기업과 자영업의 고유 업종을 보호하며 원하청, 납품 관계에서 중소기업을 보호해야 함.
- 대기업 - 중소기업 간의 생태계 구성없이는 분배친화적 성장이 불가능함. 취약한 중소기업과 자영업 축소, 건전한 중소기업 육성이 필요함. 대기

업의 부당한 불공정행위 근절해야 함. 대기업과 중소기업 간의 관계를 상생모델로 전환, 징벌적 손해배상제도 도입, 공정거래 및 하도급 비리 손해액의 3배까지 배상하도록 하는 제도의 도입이 필요함. 또한 불공정거래에 대한 사전예시제 도입, 대기업에 대한 규제 완화를 중소기업과의 상생협력 성과에 연계, 대·중소기업간 상생협력의 성과에 따라 대기업에 대한 규제완화를 차별화하는 제도 등이 도입되어야 함.

(4) 중소기업 지원

- 중소기업 및 자영업자 사업영역 보호 방안 : 중소상생발전에 기반을 둔 신 중소기업 보호업종 추진, 자영업자, 골목상권 업종 보호를 위한 특별법 제정 추진, 사업조정제 실효성 강화 등
- 불공정거래 근절 방안 : 불공정거래 근절을 통한 상생발전 기반 마련, 대기업 계열사 임금 몰아주기 근절과 중소 MRO업체 지원 강화, 업종별 중소기업협동조합에 납품단가 조정 협의권 부여 등
- 중소기업 역량 강화 : 중소기업 신용보증 100조 확대 조성 및 정책자금 연간 5조원 유지, 중소기업 제품 판매 촉진, 중소기업 우수인력 및 R&D 지원 확대, 전통시장 활성화 등

(5) 노동시장정책

- 노동시장 내 차별과 양극화 해소를 위해서 임금, 사회보험, 직업훈련 등 측면에서 비정규직 보호와 차별 해소를 목적으로 하는 종합대책 마련. 여성, 고령층, 장애인, 외국인 등 노동시장 취약계층이 채용, 보수, 인사관

리 등 여러 측면에서 겪는 차별을 없애 공정한 노동시장을 구축해야 함.

- 노동시장에 대한 공적 지출을 늘려야 함. 한국의 노동시장에 대한 공적 지출은 적극적, 소극적 수단 모두에서 OECD 평균의 절반 수준에도 못 미침. 적극적 노동시장 정책을 통해 경제활동참가를 제고하고, 근로무능력자에 대한 소득보장을 확충함.
- 사회서비스 일자리를 창출함. 보편적 사회서비스체제 구축과 이를 위한 공공의 역할을 강화하고, 사회서비스의 질 향상과 효율적 공급을 위해 공공과 시장의 역할을 재정립. 현재 매우 취약한 제3섹터의 역할 강화하고, 사회서비스 분야 일자리의 질을 제고하기 위해 전문 인력 양성, 자격제도 혁신, 추진체계 정비. 구체적인 정책과제로는 돌봄 노동의 사회화를 통한 일자리 창출, 미래 인적자원 지원개발을 통한 청년 일자리 창출, 안전하고 환경 친화적인 생활환경 제공을 위한 청년 일자리 창출, 육체적, 정신적 건강을 위한 공공보건의료체계의 개편을 통한 일자리 창출, 사회서비스 일자리사업 수행체계보완 등.
- 세계화와 같은 새로운 환경 속에서 노동시장의 안전성을 높이는 정책이 유연성을 높이는 정책과 동시에 이루어져야 함. 이는 지속가능한 발전으로 이어지기 위한 필수 조건으로 인식되고 있음. 즉, 노동시장 자체에 대한 규제를 강화하기보다는 노동시장안전성과 사회적 권리에 의해서 보장되는 안전성을 강화할 필요가 있음. 이를 위해,
 - ① 첫째, 일자리를 상실할 경우 생계유지를 위한 최소한의 소득을 실질적으로 보전할 수 있는 고용 안전망을 구축하는 것과 같은 사회보장 서비스의 제공이 필수적임.
 - ② 둘째, 적극적 노동시장 정책과의 연계를 통해 노동시장으로의 재진입

을 촉진하는 것이 필요함. 이는 직업능력 훈련의 제공을 통해 고용가능성을 높이고 고용조건을 개선하는데 힘써 좋은 일자리를 생산하는데 기여할 것임.

③ 셋째, R&D 혁신의 투자를 통해서 경제적으로는 지속 가능한 발전을 꾀할 수 있고 이를 통해 좋은 일자리를 제공할 수 있는 여건을 갖추어 안정적인 노동시장을 확보하는 것에 기여할 수 있음.

- 무엇보다도 시급한 것은 유연하고 안정적인 노동시장을 구축하는 것임. 사회안전망과 노동시장프로그램, 노사관계를 유연하고 안정된 노동시장 구축에 기여할 수 있도록 재편함. 기업은 투자확대와 고용안정으로, 근로자는 임금인상 자제와 노동생산성 향상으로 서로 화답할 수 있도록 함으로써 일자리 창출력을 강화하는 것임.
- 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기는 고용안정을 위해 전략적으로 중요한 의미를 가짐. 특히 우리나라는 세계 최장의 노동시간으로 인해 단축할 수 있는 여지는 그만큼 큼. 현재 우리나라 근로자의 연간 총근무시간은 2,316시간(2007년 기준)으로 OECD 평균인 1,672시간에 비해 38%나 많은 수준임. 만약 연간 근무시간을 300시간 단축하여 2,000시간대로 줄인다고 하면 약 200만 명 정도의 안정적 일자리를 창출할 수 있을 것임.
- 양질의 일자리 창출 문제에서 중요이슈인 비정규직 문제의 해결을 위해서 먼저 노동자 최저임금의 보장이 필요함. 이를 위해서 먼저 기간제 근로계약에 대한 엄격한 기준을 적용하고 파견근로자의 지위를 강화하여 비정규직 계약을 강요하는 기업의 우월적 지위를 견제할 필요가 있음. 또한 비정규직의 임금수준을 높이고 동일노동 동일임금 원칙을 지킬 수 있도록 하여 노동에 대해 정당한 경제적 보상을 할 수 있어야 함. 이러한 목

표를 달성하기 위해서 공공부문의 정규직 확대, 특수형태근로종사자의 노동권 보장 등의 정책이 추진되어야 함.

- 한국은 OECD 국가에 비해 노동조합가입률이 낮고, 그 중에서도 비정규직 종사자들의 노동조합 가입률이 매우 낮음. 개별 기업단위를 넘어 사회적 협약 성격을 가질 수 있으며, 비정규직과 중소기업사업장까지도 포괄할 수 있는 초기업단위 노동조합 체제가 활성화되어야 함.
- 오랜 연공급 체계가 유지되어 온 한국의 여건에서 동일노동 동일임금제 도입은 쉽지 않은 것이 사실이나, 비정규직 증가와 직무평가제의 도입, 임금피크제, 성과급제의 도입 등과 함께 동일노동 동일임금도 논의될 필요성이 제기됨. 기업과 노동조합, 정규직과 비정규직, 대기업 종사자와 중소기업 종사자 등이 함께 하는 사회적 대타협이 선결조건임. 동일 사업장 내 동일노동 동일임금 원칙을 먼저 시행할 수 있음. 동일 사업장에서 정규직과 동일하거나 거의 유사한 업무에 종사하는 비정규직 종사자에 대해 고용형태가 다르다는 이유로 임금, 노동조건, 복리후생, 사회보험 등에서 차별대우를 금지함. 장기적으로 동일 사업장으로부터 시작하여 동일 산별, 전국적 동일 직종으로 적용을 확장시킴.

(6) 사회보장제도의 확대와 정비

- 사회보장 및 복지인프라 확대 강화가 필요함. 소득보장이 선행되고 사회복지서비스가 확충되어야 함. 소득보장이 선행되어야 적극적 노동시장정책 등 상위 개념의 전략이 가능함.
- 사회보장과 복지서비스는 국민의 사회적 권리이자, 사회의 의무임. 사회투자는 보편적 복지의 기초 위에 가능하고, 고령화, 양극화, 세계화의 대

비에는 사회투자적 전략이 필수적임.

- 기초노령연금제도의 개선을 위해 급여수준을 국민연금 A 값의 5%인 9만 1천원에서 10%인 18만 2천원으로 상향 조정하고 기초노령연금 지급 대상을 70%에서 80%로 확대함. 재정형편을 감안하여 우선 급여수준을 국민연금의 10년 가입기금 최저노령연금액(11만6천4백원) 수준으로 상향조정하고, 대상자 선정 시 사용하는 소득인정액(소득 + 재산의 소득환산액)을 소득으로 일원화 하여 현행 70% 수준의 수급비율을 높일 필요가 있음. 또한 기초노령연금과 기초장애연금을 기초연금으로 통합하고 기초연금 및 국민연금을 재구조화하고 퇴직연금을 활성화하여 연금구조를 다층화함.
- 사각 지대 해소를 위해 접근해야 할 또 다른 영역은 건강보험임. 2009년 건강보험공단이 진보신당에 제출한 자료에 따르면, 건강보험 급여제한 세대는 110만 세대에 달하고, 총 217만 명이 의료 사각지대에 내몰린 상황임. 경제적 사유, 즉 생계형 채납자가 의료 급여 대상으로 편입이 확대됨을 알 수 있으며, 이를 해소하기 위해서 경제적 빈곤층에 대한 지원이 강화되어야 함. 먼저 부도위기에 몰린 사업장을 지원하는 대책이 마련되어야 하고, 경제적 약자를 위한 비급여 항목의 급여화가 필요할 것으로 판단됨. 또한 노인이나 아동과 같은 취약계층에 대한 치과분야의 보장성 강화와 함께 안정적으로 진료 받을 수 있는 공공보건의료체계 강화도 필요함.
- 건강보험 보장성을 OECD 평균 수준으로 획기적으로 확대함. 건강보험료 채납자 대책 등 사각지대를 해소하고, 연간 본인부담 상한선을 100만원으로 한정함. 외래는 입원진료와 달리, 가격 인하로 인한 의료이용량 증가가 큼. 따라서 의료전달체계 확립과 병행해서 보장성을 강화하는 것

이 바람직함. 최근 보건복지부가 기추수급자 편입 사유를 조사한 결과에 따르면, 의료비 지출이 18%를 차지. 계층 하락의 중요한 원인으로 작용하고 있음. 실제로 중증질환 본인부담률이 OECD 평균의 3배에 달함. 입원진료비 90%, 연간 본인부담 상한선 100만원 총 건강보험 보장률은 현행 62%에서 75% 수준으로 향상(OECD 평균은 약 80%)

- 산재보험 적용범위 확대를 위한 지속적인 노력이 있어 왔음에도 불구하고, 노동시장의 유연화로 인해 고용형태가 다양화됨에 따라 산재보험의 보호범위를 벗어나는 노동자들이 여전히 존재하고 있음. 2009년 발표된 보건복지연보 자료를 보면 15.6%의 근로자가 산재보험을 적용 받지 못하고 있음. 또한 실업에 따른 생계 위험을 최소화하고 조속한 재취업을 지원하는 실업급여의 경우도 40.7%가 여전히 적용 받지 못하고 있으며, 대상자 대비 수급자 수의 비중이 15.7%로 실업자 전체에 대한 제도적 포괄성이 상당히 낮은 수준임을 알 수 있음. 산재보험의 사각지대 해소는 크게 적용 범위의 확대와 급여를 확대하는 두 가지 측면으로 접근할 수 있음.
 - ① 첫째, 적용범위의 확대는 외환 이후 급증한 특수형태근로종사자의 가입을 지원해야 하며, 그 형태는 임의가입이 아닌 정액기여/정액급여 방식의 강제적용을 통해 최소 수준을 보장받을 수 있도록 하는 것이 필요함.
 - ② 둘째, 급여의 확대에서는 출퇴근재해에 대한 인정기준 확대 및 장해등급 판정의 단순/경직성의 개선, 휴일급여 도입 및 의료재활 외에 단순한 현금급여 형태에 머물고 있는 급여체계 개선 등이 우선적으로 필요함.
- 실업급여 수급에서의 사각지대를 해소하기 위해서 수급자격 요건 및 수급기간의 요인을 고려하여 수급률을 제고할 필요가 있음. 현재 고용보험 적용사업장에서 실직전 18개월 중 피보험 단위기간이 통산 6개월(180

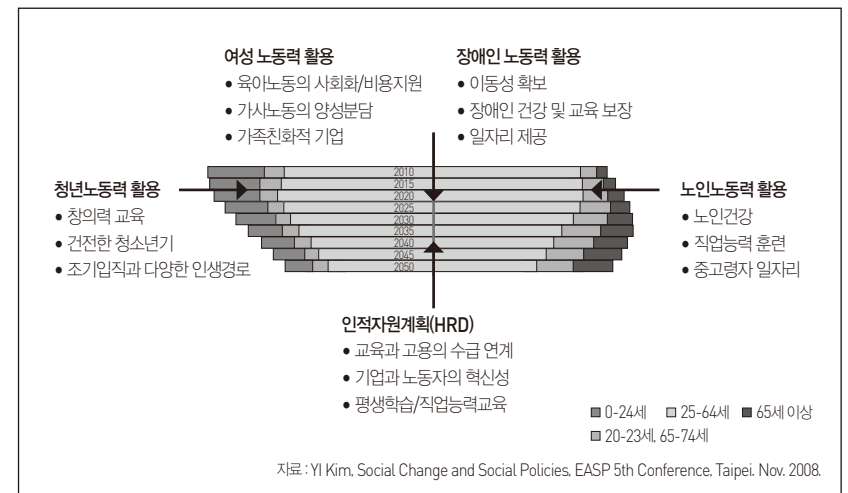
일)로 되어있는데, 120일로 줄이고, 퇴사 당시의 만 연령으로 계산한 연령과 가입기간에 따라 90~240일로 되어있는 수급기간을 180~360일로 연장하는 것이 필요함. 또한 이직 사유에 따른 수급자격 제한을 완화할 경우 수급률 제고에 효과가 클 것으로 추정되며, 다만 미국이나 스웨덴과 같이 실직 후 일정기간 수급을 제한하는 방식으로 비자발적 실업자와 차이를 두는 것이 필요할 것임. 이 외에 구직노력을 하였음에도 불구하고 직업을 얻지 못한(만 30세 미만의 청년실업자), 폐업영세자 등 실업급여요건을 충족시키지 못하는 대상을 위한 구직촉진수당(실업부조)도 도입 등이 필요함.

- 국민기초생활보장 수급자의 부양의무자 기준 개선이 필요함. 장기적으로는 부양의무자 기준을 폐지해야 하되, 재원 마련 및 악용가능성을 고려해야함. 장기적으로는 부양의무자 기준을 폐지하되, 단기적으로는 도시가구평균소득의 150%이상(노인 돌보미사업 지원대상 기준)인 가구에 대해서만 기준을 적용하고 그 이하의 가구에 대해서는 부양의무자 기준을 폐지함. 또한 재산기준도 현행 2년 100%(월 4.17%)의 환산율을 최소한 4년 100%(월 2.08%)로 하향조정하고, 승용차에 대한 환산율 100%도 하향조정함.
- 부동산 가격의 안정화를 위한 기준이 필요함. 부동산 관련 세금 중 보유와 관련된 세금기준을 강화해야 함. 종합부동산세, 재산세, 양도소득세 등의 기준이 약화하는 것은 부동산의 보유를 촉진하여 부동산 가격을 상승시키는 효과가 있음. 거주용 부동산이 아닌, 재산가치로서의 부동산 가격을 가지게 됨. 따라서 보유세를 강화하고 거래세를 완화하는 것이 미분양 해소를 위한 효과적인 방안이 될 수 있음. 또한 금융부채 상환능력으로 대출환도를 계산하는 DTI(Debt to Income)과 주택담보대출비용

(LTV)을 규제함으로써 과도한 대출이 부동산 가격을 상승시키는 것을 억제해야 함. 재건축제도를 합리화 등 민간 부문에 의한 주택공급을 완화하고 공공택지 내 주택의 조기공급 및 물량확대를 통해 부동산가격의 안정화가 필요함.

다. 저출산·고령화 대응전략

- 저출산 고령사회를 대비하여 인구변동에 따른 사회경제적 변화에 한국 사회 전반이 안전하게 적응할 수 있도록 범사회적·범정부적 중장기 정책 추진이 필요함.



(1) 가계와 여성의 지원으로 인구감소 방지

- 가족에 대한 호의적 가치관 형성과 가계의 안정 : 학교, 종교기관, 언론, 사회에서 가정에 대한 태도 형성, 가계소득 확대와 안정 : 청년실업, 비정

규직 문제 해결, 가계부담 경감 : 주택, 교육, 의료비용의 경감 등.

- 여성들의 경제·사회활동과 출산·양육의 양립 추구 : 육아지원의 사회 부담 및 가사노동의 양성 분담, 직장의 여성 불이익 해소, 가족친화적 기업 문화, 육아노동의 사회화: 보육과 유아교육 제공 등.
- 가족 친화적, 노동자 권리를 보장하는 방향으로 기업이 바뀌어야 함. 기업의 변화 없이는 현실적인 출산·육아 정책이 이루어질 수 없음. 연령별 경제활동 참가율은 보면 여성들에서 M-curve(진로단절현상)이 나타나는 것을 볼 수 있음. 30세 여성의 참가율이 급격히 떨어진 이후에 40세에 다시 증가하나 그 폭이 크지 않아 남성에 비해 30%정도 낮은 것을 볼 수 있음.

(2) 인력개발과 잠재인력 활용으로 인적자원 확보

- 이러한 현실에서 대학 교육이 노동시장의 수요에 적절하게 대응할 수 있도록 인적자원양성을 위한 교육을 체계화하고 질적 수준을 향상시킬 필요가 있음. 이를 위해 다음과 같은 대안을 고려할 수 있음. 대학 및 노동시장 정보 인프라 구축, 운영, 노동시장 수요에 대응하는 특성화 정책의 합리적 운영, 국립대학과 사립대학 간 역할 분담 등.
- 한정된 고등교육 투자재원을 보다 효율적으로 사용하기 위하여 고등교육 시스템을 혁신하여야 함. 적극적인 대학 간 통합 및 정원감축을 유도해 특성화 분야로 자원을 집중시킴. 실업고-전문대에 이르는 교육과정을 통합, 연계할 수 있는 맞춤형 교육과정을 운영함. 이미 노동시장에 진입한 성인 노동자의 교육기회를 확대하기 위하여, 산업체 위탁과정과 관련한 규제를 완화함.

- 이러한 중장기적인 교육패러다임 전환을 위한 또 하나의 핵심적인 정책 과제는 학교-직업 간 연계체제 구축임. 직업과정에서 취득한 경험과 각종 자격을 물론, 사내 학교에서의 학습경험, 각종 평생교육기관에서 취득한 학점 등을 학력 취득과 연계할 수 있는 학력인정체제를 마련해야 함.
- 또한 선순환적 평생교육체제를 정립하여 실업계 고등학교에서 산업현장으로 투입된 인력을 사후에 대학교육과 연계시킬 수 있도록 지원하는 것이 필요함. 한편, 국립산업기능대학과 같은 고도의 기능을 숙련시킬 수 있는 학교를 설립하여, 기술 인력의 질적 고도화 및 생산성을 높일 필요가 있음.
- 생산가능인구를 보충하여 노동력 공급구조를 개선하기 위해서는 여성, 고령자, 청년층, 장애인 등의 노동시장 접근을 촉진시켜야 함. 고령화 및 가족구조의 변화 등에 대응하기 위해, 여성 및 고령자의 적극적인 노동시장 참여를 유도하는 제도적 시스템을 완비하고, 청년층의 경우 학교로부터 직장으로 원활하게 이행할 수 있도록 지원시스템을 구축할 필요가 있음.

(3) 건강수준 확보로 인적 자원 축적의 기반 조성

- 노인 인구에 대한 평생건강관리체계 구축, 공공보건의료체계 강화, 건강보험 보장성 강화를 통한 전 인구의 건강수준 향상과 질병에 의한 사회적 부담 감소로 인적자원 축적의 기반을 조성해야 함.
- 저출산 고령화에 대응하기 위한 생산가능인구 보충 전략의 대상 중 하나는 노인 인구임. 이를 위해 학교보건, 산업보건, 지역사회보건의 순차적으로 연계된 평생건강관리 전략이 개발되어야 함. 만성질환 예방을 위

한 영양관리, 생활체육에 대한 서비스를 일상생활에서 쉽게 접할 수 있어야 함.

- 질병 및 손상예방을 통한 노동력의 조기 일실 방지와 의료비 절감을 추구함. 심뇌혈관질환, 암 등은 높은 사망률을 나타낼 뿐만 아니라 고액 진료비 등 막대한 사회적 부담을 야기하고 있음. 가정, 도로, 산업장에서의 손상 발생 역시 높은 사망률과 노동력 손실 등의 사회적 부담을 야기하고 있음. 공공보건의료체계 강화를 통한 질병의 사전 예방, 건강보험 보장성 강화를 통한 질병부담의 감소를 이끌어내야 함.

(4) 삶의 질 향상과 재정의 역할 변화

- 저출산 고령화에 대응하기 위해 삶의 질 향상과 사회투자를 위한 재정의 역할 변화가 요구됨. 현재의 시혜적 복지에서 벗어나 여성, 노인, 장애인 인구가 생산활동가능 인구로 들어오도록 해야 함. 육아, 보건, 교육, 노인, 주택, 교통, 문화 등 생활 전반에 걸친 사회투자가 필요함. 이는 인적자원 확보의 수단이자 동시에 사회서비스 일자리 확충방안이기도 함.
- 고령화 사회가 도래하면서 한국의 경제 역시 노동력과 자본금이 줄어들어 생산성이 줄고 국가 재정도 납세자가 줄어들고 부양 인구가 늘어날 것임. 이에 대비한 재원 확충 및 전략적 국가재정 운용이 필요함. 공공과 민간의 역할 분담을 통해 정책의 효과를 극대화하고 낭비요인을 제거하여 효율성을 도모해야 함. 물적자원 확보에서 인적자원 확보를 위한 사회투자 개념으로의 정책 전환이 필요함.

(5) 새로운 경제구조 형성 및 고용·임금제도 개편

- 저출산 고령화에 대응하기 위해서는 새로운 경제구조 형성 및 고용, 임금 제도의 개편이 필요함. 신기술 개발 등 첨단산업이 성장을 이끌고 이러한 성장의 효과가 중소기업과 서비스 산업으로의 고용으로 파급될 수 있는 산업구조를 갖춰야 함.
- 고용 및 임금제도를 새로운 인구구조에 맞게 개편해야 함. 생산활동인구의 확충과 생산성 향상을 위한 직무능력 개발, 탄력근무, 유연한 고용과 임금, 재취업을 위한 고용정보 등의 정책들이 개발되어야 함. 이러한 대책들은 단기적으로는 빈곤층 중심의 여성, 장애인, 노인 등에 대한 대책으로 '양극화 대책'이며 장기적으로는 '고령사회 대책'이 됨. 궁극적으로 고령사회에 적응하면서 성장과 고용을 유지하는 정책이 될 것임.

IV 결론 : 인적 자본과 사회적 자본 형성

- 물적 자본 중심의 고도성장 전략은 이미 한계에 도달함. 성장 전략을 사회적 자본 축적을 통한 인적 자본 중심으로 전환해야 함. 사회투자는 사회의 안정과 더불어 사회 구성원들 사이의 공동체 의식을 높여 사회적 자본 축적을 촉진시킴.
- 인적자본은 물적자본처럼 보고 만질 수는 없지만, 생산과정에서 중요한 역할을 하는 자본으로써 사람에 대한 투자의 결과로 형성됨. 교육, 과학,

문화 등 제반 활동이 함께 이루어져 행동적, 정서적, 사회적 능력의 향상을 목적으로 하는 ‘인간변화’ 전략이 필요함.

- 사회적 자본은 사회 구성원들 간의 신뢰와 지원관계에 의해 형성되는 자산임. 사람과 사람 사이의 협력과 사회적 거래를 촉진시키는 일체의 신뢰, 규범, 연결망 등 사회적 자산을 포괄하여 지칭함.
- 사회투자 전략은 우리가 당면하고 있는 정보화와 지식기반사회에 대응하는 양적으로 풍부하면서도 좋은 질의 인적 자본에 대한 투자 전략임. 이는 다음과 같이 구체화될 수 있음.
 - ① 출산율을 높이고, 아동에 대한 보호와 보육 강화를 통해 어린 아이가 불리한 환경에서 빈곤을 대물림 하지 않도록 함.
 - ② 질병이나 사고를 사전에 방지하고 예방적 차원의 보건정책을 통해 국민들이 건강을 유지할 수 있도록 함.
 - ③ ‘적극적 노동시장정책’의 일환으로 평생교육이나 직업 개발 등을 통해 고용을 지속적으로 도움.
 - ④ 장애인의 보조공학 기구 지원으로 고용 가능성을 높이고, 노인 인력을 적극적으로 활용하여 보육 및 육아 지원을 강화하여 여성의 사회참여를 높임.
 - ⑤ 특히 창의적 사고는 시대가 요구하는 경쟁력을 갖춘 인적 자본의 기본적 자질이므로, 이를 위해 문화와 스포츠 활동 지원에 힘씀.

민주정책연구원 발간자료 안내

2011년 IDP 정책연구 시리즈

2011-01	시대정신을 담은 국가발전모델: 사회경제시스템을 중심으로	이동호
2011-02	남북관계 전환의 필요성 및 평화와 통일을 위한 한반도 구상	박순성·김종욱
2011-03	어떻게 ‘수도권정당’이 될 것인가: 2010년 영국 총선 평가와 노동당의 진로	이진복
2011-04	보편적 복지국가 실현을 위한 사회보장제도 개혁방안: 박근혜 사회보장기본법에 대한 비판적 관점에서	김동영
2011-05	2012년 정권교체 실현을 위한 민주당의 당면과제와 전략적 구상	장환석
2011-06	이명박 정부의 대북정책 평가와 개선방안	홍현익
2011-07	비정규직 노동자의 사회보험 적용률 제고를 위한 정책·제도적 지원방안	문병주
2011-08	독도를 둘러싼 일본의 야욕과 우리의 대응방안	김영필
2011-09	유엔인권레짐에 대한 북한의 대응과 우리의 전략	김은옥
2011-10	16개 시·도 고용지표 비교연구	한국노동사회연구소·고영국
2011-11	세계 경제의 위기와 한국 경제 민주당의 대안	유종일

진보적 경제·사회 정책의 종합적 기본 구상

발행일 2011년 10월 5일

발행인 박순성 (재) 민주정책연구원 원장

홈페이지 민주당 <http://www.minjoo.kr>

민주정책연구원 <http://www.idp.or.kr>

전화 02-2630-0114

팩스 02-2630-0194

주소 서울시 영등포구 영등포동 6가 133번지 민주정책연구원

디자인 진애드 (02-2264-0608)
