



3년의 혁신,
30년의 성장

대한민국 중장기 경제발전전략

'15. 12.

중장기전략 연구작업반

한국개발연구원, 과학기술정책연구원, 과학기술기획평가원,
노동연구원, 대외경제정책연구원, 보건사회연구원, 시장경제연구원,
에너지경제연구원, 직업능력개발원, 환경정책평가연구원

순서

I. 미래 준비의 의의	1
II. 글로벌 메가 트렌드	4
1. 글로벌화 심화	4
2. 고령화와 저성장	5
3. 기하급수적 기술진보	6
4. 글로벌 경제질서 재편	9
5. 기후변화 대응 강화와 에너지시장 변화	10
III. 미래 한국 트렌드	12
1. 성장잠재력 하락	12
2. 저출산·고령화 심화	13
3. 과학기술 영향력 확산	14
4. 대외 불확실성 증가	15
5. 사회갈등 지속	16
6. 기후변화와 에너지 리스크 확대	17

IV. 중장기 경제발전 비전과 전략 19

1. 기존 경제시스템의 문제점 19

2. 중장기 경제발전 비전과 전략 20

V. 중장기 정책과제 26

1. 혁신과 창의에 기반한 기업·인재·기술 육성 26

2. 대외여건 변화의 적극적 활용 40

3. 인구구조를 감안한 유연한 고용·복지 정책 50

4. 지속가능한 경제를 위한 환경·에너지 정책과
사회자본 축적 62

I. 미래 준비의 의의

- 우리나라는 향후 글로벌 미래 트렌드와 한국경제의 구조적인 변화로 다양한 도전에 직면할 전망
 - 세계경제는 고령화와 저성장은 물론 다극화, 획기적인 기술 발전, 기후변화 대응 등으로 불확실성이 확대
 - 우리나라는 글로벌 변화와 더불어 저출산·고령화, 성장잠재력 하락, 산업경쟁력 약화, 사회갈등 확산 등 한국경제에 내재된 구조적인 문제가 본격적으로 대두
- 이러한 급격한 변화에 성공적으로 대응하고 미래를 선도하기 위해서는 기존의 패러다임을 탈피한 새로운 접근이 필요
 - 그간 한국경제는 정부주도의 양적투입에 기반해 빠른 성장을 달성해 왔으나, 기존의 경직적 패러다임으로는 급격한 글로벌 경제환경 변화에 대응하기에는 한계
 - 글로벌 경제통합과 끊임없는 기술개발과 같은 무한경쟁에서 살아남기 위해서는 자율과 창의에 기반한 혁신 체제가 필요
- 이러한 흐름에 미리 대비하고 미래를 선도하기 위해서는 가이드라인 역할을 하는 중장기 경제발전전략이 요구
 - 정부부처는 물론 민간 전문가로 구성된 민관합동 중장기전략 위원회와 국책연구기관 및 학계에서 미래를 진단하고 전략을 도출
 - 미래 전망은 가능한 한 장기적 시계(視界)로 예측하고, 단편적으로 해결이 어려운 구조적 문제들에 접근하기 위한 전략을 설정
 - 나열식 정책과제보다는 5~10년 시계에서 미래의 지속적인 경제발전을 위해 필요한 핵심과제들을 선정하고 대응책을 마련
 - 세부 이행방안 보다는 정책 방향을 제시하여 국민적 공감대를 형성하고 부처별 정책의 가이드라인 역할을 할 것으로 기대

[참고] 중장기 전략 관련 해외 사례

◇ 주요 선진국들은 물론 국제기구에서도 미래트렌드를 예측하고 이에 대응하기 위한 정책 방향을 제시

① (EU) EU 집행위가 회원국 의견수렴을 통해 2020년까지의 경제 성장 전략과 목표를 제시한 '유럽 2020'을 마련·발표('10년)

< EU 전체 GDP의 3% R&D 투자를 위한 전략 >

- ① 혁신(R&D 투자협력증진) ② 교육 (교육시스템투자, 노동시장 접근성 향상)
- ③ 디지털사회(인터넷 접근성 향상) ④ 기후변화(온실가스감축, 신재생에너지)
- ⑤ 중소기업 비즈니스 환경 개선 ⑥ 새로운 기술과 직업창출 ⑦ 빈곤퇴치

② (영국) 총리직속 미래전략단이 정기적으로 미래 환경을 전망·분석하고 이슈별 보고서 발간

- ① 세계화(국제기구를 통한 대응) ② 경제번영(영국경제의 fundamental 강화)
- ③ 기회확대(유년기 잠재력개발, 직장훈련 촉진) ④ 인구변화(복지이민시스템 개선)
- ⑤ 양육이주자 및 사회통합촉진 ⑥ 사회안전강화 ⑦ 교육·의료 서비스개선

③ (핀란드) 정부는 4년에 한번씩 '15년후의 미래상'과 문제해결 방안을 마련하여 의회(미래상임위원회)에 제출

- ① 노동인구 감소 (청년층 교육시스템제고) ② 연금복지 개혁 ③ 유럽연합 확대 ④ 정보통신기술
- ⑤ 지역격차 확대 ⑥ 환경친화적 산업(재생가능에너지)

④ (일본) '20년까지 매년 실질 GDP 2% 성장을 목표로 7개 분야, 21개 프로젝트로 이루어진 '신성장전략' 마련('10.6)

< 자동차산업에 의존하는 "단극 구조" ⇒ 7개 전략분야 "다극구조" >

- ① 인프라 수출 ② 친환경-에너지 산업 ③ 문화 ④ 의료·헬스 서비스 ⑤ 과학기술프론티어
- ⑥ 고용·인재양성 ⑦ 금융산업

⑤ (국제기구) OECD, IMF 등도 세계경제 변화요인을 탐구

① (OECD) '50년후 세계경제 변화방향과 정책적 도전' 발표('14.8월)

- ① 세계경제 성장세 하락 ② 무역통합 진전 ③ 임금불평등 증가 ④ 일부 국가의 재정건전화 필요
- ⑤ 기후변화에 따른 경제적 손실 증가

② (IMF) 세계경제의 미래에 영향을 미칠 5대 요인을 선정('14.9월)

- ① 인구구조 변화 ② 국가간 경제권력의 분산 ③ 지구온난화 및 환경이슈
- ④ 세계경제의 상호연결성 ⑤ 소득불균형

[참고] 중장기 경제발전 전략보고서 추진 경과

◇ 민관합동 중장기 전략위원회를 구성하여 작업반별 연구를 진행하는 한편, 사회적 공론화를 위해 정책세미나 등도 추진

□ (중장기 전략위원회) '14.10월 중장기 전략위원회를 구성하고 5차례 본위원회를 통해 중장기 경제발전 전략을 마련

○ (위원회 구성) 공동위원장(경제부총리, 민간위원장)을 포함한 정부위원(장관급 21명), 민간위원(20명)으로 구성('14.10.8~)

○ (본위원회 운영) 위원회 운영방향 및 핵심과제를 민관위원들과 논의하기 위해 본위원회를 총 5회 개최

* 1차('14.11.21)→2차('15.4.2)→3차('15.6.23)→4차('15.10.22)→5차('15.12.17)

○ (연구작업반 및 연구과제) 「중장기 경제발전 전략보고서」 작성을 위해 국책연구기관 연구원과 대학 교수로 구성된 중장기전략 작업반(연구진 40명)을 운영

- 경제발전 관련 주요 분야를 선정하고, 5~10년 시계(視界)에서 방향성을 제시해야 할 핵심과제 도출

□ (정책세미나) 중장기 경제발전 전략에 대한 사회적 공론화를 위해 핵심과제 정책세미나*를 4회 개최(6~7월)

* 경제시스템 재정비(6.3)→노동(7.7)→저출산·고령사회 대응(7.21) → 교육(7.22)

○ 학계, 언론계, 산업계 등 각계 전문가들(61명)이 발제 및 토론에 참여하여 사회적 공론화 토대를 마련

□ (미래정책포럼) 각계 미래전문가와 함께 미래 트렌드 전망 등을 논의하기 위한 미래정책포럼 운영

○ 브레인 스토밍을 통해 세계 및 우리나라의 미래 트렌드를 도출하고 우리나라 경제·사회에 미치는 영향을 분석

* 미래에 일어날 확률이 높은 트렌드를 파악하는 환경스캐닝(Environmental scanning) 기법과 미래에 영향을 미치는 요인들을 파악하는 STEEP 분석 활용

* STEEP은 사회(Society), 기술(Technology), 경제(Economy), 자원·환경(Ecology), 정치(Politics) 등 5개의 영역으로 각각의 영역들은 다양한 세부 요인으로 구성

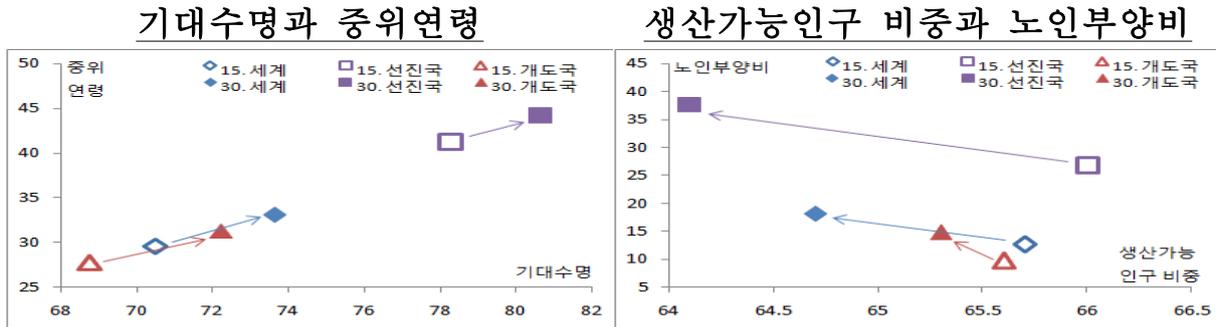
II. 미래 글로벌 메가 트렌드

1. 글로벌화 심화

- (경제적 측면) 상품 위주의 국제거래를 탈피하고, 기업생산과 수요가 글로벌화되면서 글로벌 가치사슬*이 고도화될 전망
 - * 글로벌 가치사슬(GVC: Global Value Chain)이란 상품의 기획·생산·판매에 이르는 기업 가치사슬이 글로벌하게 분화되어 각각 가치를 창출하는 현상
- (국제거래 심화) 국제거래 유형이 상품 수출입 위주에서 점차 자본, 인력 등 생산요소 거래로 전환
 - * 1980~2013년 기간 중 전세계 무역은 9.2배 증가한 반면, 자본 및 인력 이동을 동반하는 해외직접투자는 36.5배 증가
- (글로벌 가치사슬 고도화) 전세계가 복잡하게 연결되면서 기업들이 글로벌 생산네트워크 및 글로벌 가치사슬을 구축·확장
 - 글로벌 가치사슬이 R&D와 혁신활동을 중심으로 이동하면서 R&D를 개방하거나 현지화하는 추세가 급증
- (경제의 서비스화) 기술발전으로 국제거래가 가능한 서비스 유형이 확대되고, 글로벌 생산네트워크 확대로 관련 서비스 경쟁력의 중요도는 개별 국가 측면에서 더욱 증가
- (사회적 측면) 글로벌 인구이동과 문화적 동기화가 확대되고, 전염병에 대한 취약성이 심화
 - (인구이동 증가) 국가별 인구증감 불균형으로 노동력 이동이 글로벌 인구이동 증가의 주요인으로 작용
 - * '50년까지 글로벌 인구이동은 지속적으로 증가하여 누적 이민자는 5억 명에 이를 것으로 전망(UN)
 - (문화적 동기화) 유튜브와 SNS 등 새로운 매체를 매개로 대중 문화의 글로벌 생산·유통·소비가 급속히 확대
 - (전염병 취약성 심화) 교통 발달로 에볼라, 메르스 등 국지적 감염균이 전지구적으로 급속히 확산될 위험이 증가

2. 고령화와 글로벌 저성장

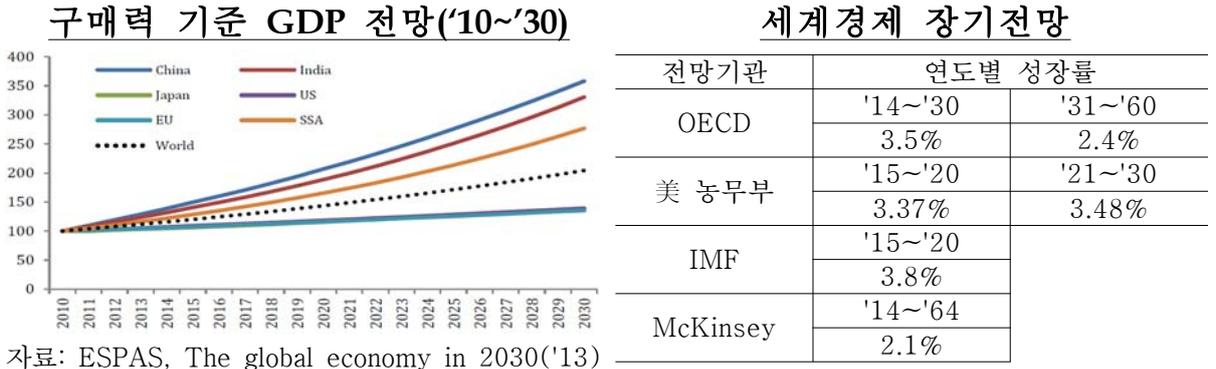
- (고령화의 가속화) 기대수명 증가 등으로 고령화가 지속되어 늘어나는 노인복지 수요 대응이 위험요인으로 작용
 - 기대수명 증가로 중위연령이 높아지는 등 고령화가 가속화
 - 고령화로 인해 전체인구 대비 생산가능인구(15-64세) 비율은 줄고 노인부양비는 증가하여, 복지수요 대응 문제가 대두될 전망



자료: UN, World Population Prospects: the 2015 Revision('15)

- (글로벌 저성장) 신흥국의 성장에도 불구하고 인구 고령화 등에 따라 장기적으로 세계경제성장률은 하락하는 추세
 - '30년까지 세계경제는 연평균 3%대 성장을 지속할 것으로 보이고, 특히 중국·인도 등 신흥국의 성장이 이를 주도
 - 그러나 그간의 성장 추세*와 비교시 낮은 수준이며 고령화** 등에 따라 '30년 이후에는 추가 하락할 전망

* 세계경제 평균경제성장률(%) : ('01~'07) 4.7, ('08~'13) 4.3
 * 노동생산성 증가율 유지를 가정할 경우 생산가능인구 증가율 둔화로 세계 경제성장이 둔화될 전망(Mckinsey, 2015)



자료: ESPAS, The global economy in 2030('13)

3. 기하급수적 기술진보

- (기술진보의 가속화) 디지털 기술의 발전이 다른 분야와의 상호작용을 촉진시켜 급격한 기술혁신을 주도
 - 디지털 기술발전의 특징은 기하급수적 성장, 디지털화, 조합적 (combinational) 혁신*
 - * 제2의 기계시대(에릭 브린올프슨 & 앤드루 맥아피, 2014)에서 언급하고 있으며, 제1의 기계시대는 증기기관을 통한 산업혁명 시기를 의미
 - (기하급수적 성장) 디지털기술은 비용 대비 처리능력을 기하급수적으로 발전시킬 것으로 예상
 - * 1메가 메모리 비용(US\$) : ('70) 100만, ('90) 100, ('10) 0.01
 - (디지털화) 디지털정보는 비경쟁적이고, 재생산의 한계비용이 거의 없어 대규모 정보에 대한 접근 및 처리가 용이
 - (조합적 혁신) 디지털 기술이 대규모 정보 및 타분야에 대한 접근성을 높이고 처리비용을 낮춰 다양한 분야의 혁신을 촉진
- (기술진보의 영향) 기술발전은 기회와 위기를 동시에 가져다줄 것
 - (기회요인) 기술발전에 힘입어 삶의 질이 지속적으로 향상
 - 예를 들어, 보건의료기술 발달로 개발도상국 중심으로 수명이 연장되어 기대수명, 소아사망률 등의 선진국·개도국간 차이 감소
 - * 선진국-개도국 기대수명 차: ('50~'55년생) 23세 → ('25~'30년생) 8세
 - * 선진국-개도국 소아사망률(1000명당): ('50~'55) 78/248 → ('25~'30) 4/39
 - (위기요인) 기술발전으로 사회적 갈등 및 불평등이 심화될 우려
 - (사회적 갈등) 기술발전에 대한 사회적 수용성 수준이 낮을 경우 사회적 갈등으로 번질 가능성
 - * 예 : 우버 vs 택시, 유전자변형식품 등
 - (격차 확대) 자동화에 따른 일자리 대체, 승자독식 경제 확산 등으로 불평등이 심화될 전망
 - * 단순사무직은 기계에 의해 대체되고 퇴출된 자들은 저임금서비스 일자리로 이동할 것이며, 일부 고숙련노동자·자본가에게 이득이 집중되는 양상

[참고] 스마트기술의 발전 동향

◇ 최근 ICT 융합기술이 빠르게 진화하면서 인간 고유의 영역으로 간주되던 지능과 감성을 보완 및 대체

□ (개념) 지능화되어가는 ICT 융합기술을 스마트기술로 지칭

○ 스마트기술은 지능화 추세를 보이면서 인간만의 고유능력이었던 지능과 감성의 일부를 보완함은 물론 대체하는 현상이 심화

□ (유형) 스마트 컴퓨팅, 스마트 머신, 스마트 인프라로 구분

① (스마트 컴퓨팅) 유연성, 확장성, 예측능력 등이 핵심적 기능으로 현실 세계에 대한 지각, 학습, 추론 능력을 강화하여 의사결정을 내릴 수 있는 기술의 통합체계

- ▶ **Deep Learning**: 인간 두뇌를 모델링하여 추론하고 학습하는 알고리즘
- ▶ **빅데이터**: 거대한 데이터를 수집, 저장, 분석하고 인간 행동을 예측
- ▶ **감성 컴퓨팅**: 사물과 환경을 감각적으로 인지하고 인간처럼 감성을 처리
- ▶ **자연어 질의응답시스템**: 주어진 질의에 대해 응답을 구하는 시스템

② (스마트 머신) 상황에 따라 유연하고 자율적인 동작과 대응이 가능한 스마트 컴퓨팅 기술이 적용된 기계 장치

- ▶ **자율주행 자동차**: 사람의 조작 없이 외부정보를 감지하여 운행하는 자동차
- ▶ **무인택배 시스템**: 경량 물품을 운반할 수 있는 무인조종 항공기
- ▶ **물류자동화 시스템**: 물류창고에서 재고를 찾고, 운반하고, 재배치하는 로봇
- ▶ **학습적응형 범용로봇**: 사용자에게 의한 학습, 훈련을 통해 제조업, 서비스업, 가정 등에서 범용으로 사용할 수 있는 로봇

③ (스마트 인프라) 인간·기계·환경간 발생하는 상호작용과 방대하고 다양한 비구조적 데이터를 수집하고 분석하는 네트워크

- ▶ **클라우드 컴퓨팅**: 대용량 데이터를 네트워크 가상공간에서 분산 처리하여 다양한 기기와 사용자가 접근해 활용할 수 있는 컴퓨팅 환경
- ▶ **SDN(Software Defined Network)**: 네트워크 제어 및 운영을 소프트웨어 기반으로 수행할 수 있는 정보통신망으로 기술변화에 효율적으로 대응
- ▶ **사물인터넷(IoT: Internet of Things)**: 인간과 사물, 서비스 등 분산된 환경요소에 대해 인간의 명시적 개입 없이 상호협력적으로 네트워킹, 지각, 정보처리 등 지능적 관계를 형성하는 사물공간 연결망

[참고] 기술발전과 미래 고용전망 논쟁

◇ 급격한 기술발전으로 인해 향후 일자리 소멸 내지 창출에 대한 상반된 시각들이 존재하고 있어 관련 동향을 예의주시할 필요

□ (비관론) 기술발전이 일자리를 대체하는 속도가 빨라지고 있음

- 기술혁신에 따른 노동력 대체가 노동자의 재취업 속도보다 빠르다면 장기적 실업 발생 가능
- 최근 미국 직업의 47%가 컴퓨터로 대체될 수 있는 고위험군(대체 확률 70% 이상)에 속해 있다는 연구결과도 발표(Oxford, 2013)

□ (낙관론) 비관론자들은 '노동 총량의 오류*'에 빠져 있으며 기술 발전으로 오히려 일자리가 늘어날 수 있음

* Lump of labor fallacy : 세상에 필요한 노동의 양이 정해져 있어 고용시장을 제로섬 게임과 같은 것으로 보는 오류

- 자동화에 따른 일자리 감소는 자동화의 1차 효과만 고려한 것으로 2차 효과* 고려시 다양한 고용창출 가능

* 자동화로 절약된 돈(가격 인하, 임금 인상, 이윤 증가)이 다시 경제로 유입 → 재화·서비스 수요 증가로 기업의 일자리가 증가

- 즉, 기술발전은 일자리를 없애는 것이 아니라 기존 일자리를 새로운 직업·일자리로 이동시킬 것임

□ (현실론) 기술적·경제적 이유로 대규모 고용 대체는 당분간 어려울 수 있으나 흐름에 예의주시할 필요

- 인간을 대체할 수준의 로봇·인공지능은 기술적으로 구현하기 어려워* 즉각적이고 대대적인 인간 대체는 쉽지 않을 것

* 모라벡의 역설 : 인간에게 어려운 일(계산·논리·추론)이 로봇에게는 쉽고, 인간에게 쉬운 일(인지·감성·동작)이 로봇에게는 어려움

- 또한, 자동화는 대규모 초기 투자가 필요하고 제조라인의 유연성이 떨어질 수 있어 투자수익성이 높지 않을 우려

- 다만, ICT 융합을 통한 생산성 제고 과정에서 일자리를 빠르게 대체할 수 있어 관련 흐름에 주목할 필요

4. 글로벌 경제질서 재편

□ (신흥국 부상과 다극화) 개발도상국 경제의 고속 성장에 따라 G20의 부상 등 신흥국의 경제적 영향력이 강화

○ 중국·인도 등 신흥국들은 달라진 경제적 위상*을 바탕으로 기후 변화, 국제통상·금융 등 국제경제이슈에 더 큰 영향력 발휘 예상

* OECD 전망 : (중국) '17년에 세계에서 가장 큰 경제규모(구매력기준) 달성, (인도) '58년에 미국의 경제규모를 추월

○ 신흥국의 빠른 성장 및 선진국의 경기침체 등으로 국제경제 거버넌스 구조의 다극화(multi-polarization)가 진전

□ (미국·중국의 주도권 경쟁) 세계경제의 패권을 놓고 미국과 중국간 경쟁이 본격화될 전망

○ 이미 중국은 브레튼우즈 체제(IMF, World Bank)로 대변되는 미국 중심의 세계경제질서를 재편하기 위해 움직이기 시작

- (외교통상) 일대일로(一帶一路) 전략*을 본격화

* 육·해상 실크로드 연결을 통해 60여개국 44억명을 묶는 거대경제권 구축

- (국제금융·개발) 중국의 확대된 경제력을 반영하지 못하는 美·유럽 중심의 IMF·WB에 대응하여 AIIB(아시아인프라투자은행) 설립

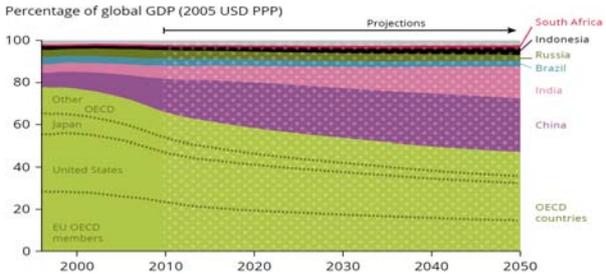
* 위안화의 SDR 편입으로 국제금융시장에서 중국 위상 제고 전망

○ 미국은 경제·군사·기술·문화 등에 있어서 위상이 과거에 비해 약화되나 최강대국의 지위는 유지할 전망

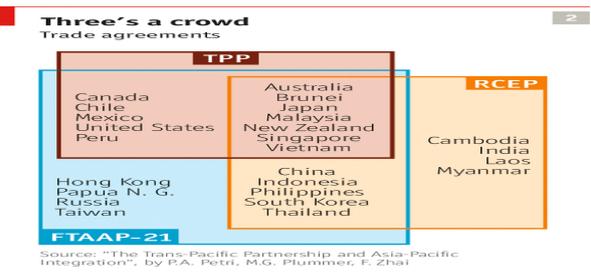
- 다만, 중국의 구조개혁* 성공 여부 등에 따라 미국 중심의 세계 경제질서에 미치는 파급효과가 달라질 것으로 예상

* 소비중심경제로의 전환, 고령화 및 공공부채 대응, 부정부패 감소, 자산시장 거품 관리, 사회적·지역적 불균형 해소 등

전세계 GDP의 지역별 점유율(%) 전망



미·중의 주도권 경쟁



자료: OECD data, www.oecd-library.org/statistics 자료: The economist('14.11.15)

5. 기후변화 대응노력 강화와 에너지 시장 변화

- (기후변화) 기후변화는 생태계, 수자원, 식량, 해안 등 인간의 생활과 생존을 위협하는 글로벌 리스크로 작용할 전망
 - * 세계경제포럼(15)은 글로벌 리스크의 핵심 요인으로 기후변화 적응 실패 등 제시
- 현 추세로 온실가스 배출시 현재(1986~2005) 대비 금세기말(2081~2100)까지 지구의 평균기온은 3.7℃, 해수면은 63cm 상승될 것으로 예측
 - 지구 평균온도 2℃ 상승시 경제적 피해는 전세계 GDP의 0.2~2%에 이르고, 홍수 등으로 수억명이 이주할 것으로 추정 (IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change), '14)
- 그간 국제사회는 지구 온도상승을 2℃ 미만으로 억제하기 위해 온실가스를 감축하기 위한 노력을 지속
 - 특히, 최근에는 모든 당사국이 참여하고 감축의무가 강화되는 **Post-2020 新 기후변화체제**에 대한 논의가 활발히 진행중
 - * 제21차 기후변화협약 당사국총회('15.12월)에서 Post-2020 온실가스 감축목표 등에 대한 주요 내용이 합의
- (에너지) 셰일가스 등 비전통 에너지 개발 확대로 인해 안정적인 에너지 공급 기반이 조성되었으나, 불확실성이 상존
 - 비전통에너지 개발 확대는 에너지 자원의 무기화를 견제하고, 에너지 가격을 안정화시키는 데 기여
 - 에너지 자원고갈 우려가 상당부분 해소* 되었으며, 전통적인 에너지 공급국(중동·러시아 등)에 대한 의존도가 감소
 - * 비전통자원 가채년수: (석유) 전통자원(53년)의 3배, (천연가스) 전통자원(55년)의 2배
 - * 비전통적 자원은 많이 매장되어 있으나, 기존 시추방법으로 개발이 어렵고 개발시 많은 비용 소요(예: 석탄층 메탄가스, 치밀(tight)가스, 셰일가스는 수평시추, 수압파쇄와 같은 특정기술 수반)
 - 최근 중동의 정치적 불안 상황에도 불구하고 국제 원유가격이 하향안정화 추세를 보이는 상황
 - 그러나, 주요 에너지 공급국의 정세적 불안 지속, 新 기후변화 체제 출범 등은 에너지 시장의 불확실성을 증대
 - 특히, 비전통에너지의 경우, 환경오염, 최근 국제유가 하락에 따른 채산성 악화 등의 문제로 인해 확대에 부정적 영향

[참고] 글로벌 메가 트렌드의 변화와 함의

◇ 글로벌 메가 트렌드는 과거와 달리 속도 및 내용 측면에서 심화되면서 글로벌 정치·경제에 다양한 영향을 미칠 전망

□ 최근 예견되는 글로벌 메가 트렌드는 과거와 명칭에서는 유사하나 속도와 내용 측면에서 차이

글로벌 트렌드	과거시점에서의 특징	현재시점에서의 특징
글로벌화	상품 교역 위주	자본과 인력의 이동 심화
세계경제질서 재편	중국의 부상	다극화
과학기술 발전	IT를 통한 Web 망구축	사물인터넷 등 현장까지 연결
고령화	노동력 감소 측면 강조	노동력 및 민간소비 감소

□ 글로벌 정치·경제·사회 측면에서의 복잡하고 다양하며 빠른 변화는 글로벌 메가 트렌드의 불확실성을 심화시킬 전망

○ 개개 경제주체의 자율과 책임 확대로 국가가 제반 문제를 관리하기 어려운 상황에 직면하면서 국가 역할의 약화도 예상

□ 글로벌 경제는 저성장 국면 진입 이외에도 수요와 공급 측면에서의 다양화 등 질적인 변화를 겪을 것으로 전망

○ (수요) 전반적인 수요 감소와 더불어 수요 다양화가 병행

- 고령화가 진행되면서 민간수요의 점진적 감소가 예상

- 개도국 소득증대로 기본적인 물질적 욕구가 충족되는 중산층이 확대되면서 감성 및 개성이 중시되는 수요변화 예상

* ICT 발전에 따른 SNS 등 확산은 감성 등 수요의 질적 변화를 심화

○ (공급) 수요 변화에 맞추어 공급의 다양화도 예상

- 수요 감소 및 다양화로 획일적 대량생산 패턴이 점차 와해

- 대기업보다는 혁신과 창의에 기반한 소규모 기업들이 환경변화에 빠르게 적응하면서 수익성 증가 등으로 위상이 제고될 전망

Ⅲ. 미래 한국 트렌드

1. 성장잠재력 하락

□ (성장률 하락) 우리나라 경제는 '00년대 이후 요소투입 위주의 양적 성장이 한계에 직면하면서 경제성장률이 점진적으로 하락

○ 경제성장률은 '90년대 7%대, '00년대 4%대까지 하락한 데 이어 '08년 글로벌 금융위기 이후에는 3%대에서 정체

○ 추격형(catch-up) 경제성장 단계의 이점이 경제 성숙화로 점차 상실*되는데 기인하며 주요 선진국들도 동일한 경험

* 추격형 경제성장이 일정수준에 도달시, 노동비용 상승과 가격경쟁력 약화, 선진기술의 도입효과 상실로 성장률이 둔화

□ (잠재성장률 하락) 향후 투자부진과 생산가능인구 감소가 생산성 정체와 맞물릴 경우 잠재성장률 하락이 고착화될 우려

○ 중국 등 개도국의 추격과 더불어 국내시장 성숙에 따른 설비수요 등 투자가 감소하며 자본 축적이 정체될 가능성

○ 생산가능인구가 '16년을 정점으로 감소하기 시작하면서 노동력 부족을 완화하기 위한 정책적 필요성에도 직면

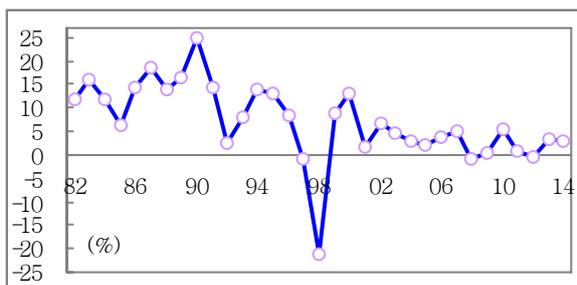
* 생산가능인구는 '16년 3,704만 명을 정점으로 '25년 3,490만 명으로 감소

○ 낮은 R&D 효율성, 중소기업과 서비스업의 낮은 생산성은 물론 혁신인재 양성 소홀 등은 생산성 제고의 제약 요인

* 1인당 노동생산성(미국=100, 생산성본부 '11년):

프랑스(83.5), 독일(75.7), 영국(74.8), OECD평균(75.7), 한국(60.2)

총고정자본형성(투자) 증가율



자료: 한국은행

잠재성장률 비교

(단위:%)	KDI	한은	OECD
2011-2020	3.6	3.6	3.7 (‘08-’13)
2021-2030	2.7	2.4	2.9 (‘14-’30)
2031-2040	1.9	-	1.6 (‘31-’60)

자료: KDI, 한국은행, OECD

2. 저출산 · 고령화 심화

□ (저출산 · 고령화 추세) 세계적으로 낮은 출산율과 유례없이 빠른 고령화로 노동력 부족뿐만 아니라, 재정건전성 악화도 우려

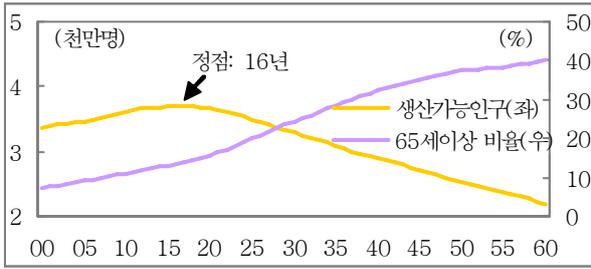
○ '00년 고령화사회(노인비중 7%) 진입후 '18년 고령사회(14%), '26년 초고령사회(20%)에 진입하며 생산가능인구(15~64세)도 감소

* 주요 국가의 고령화사회에서 고령사회로의 소요연수 비교(소요연수)
프랑스(115) 미국(73), 이태리(61), 독일(40), 일본(24), 한국(18)

○ 고령화로 인해 국민연금, 건강보험, 기초연금 등 사회안전망 수요가 급증하면서 재정건전성에 부정적 영향을 미칠 가능성

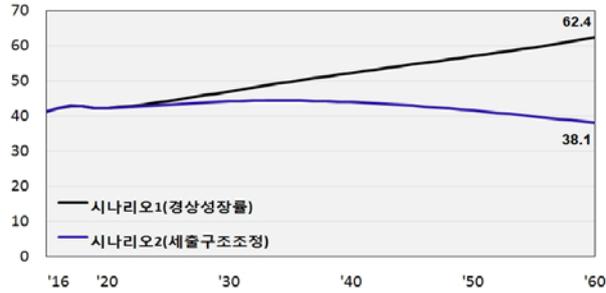
* 복지지출 증가로 재정운용의 경직성이 높아질 우려가 있으므로 지속가능한 [복지수준-국민부담-재정건전성]의 최적 조합에 대한 고민이 필요

생산가능인구 추이



자료: 통계청 장래인구추계(11)

국가채무 전망(GDP 대비 %)



자료: 기획재정부

□ (경제적 영향) 인구구조 고령화는 노동공급 및 재정 이외에 투자, 소비, 산업, 부동산 시장 등에도 광범위한 영향을 미칠 것으로 예상

○ (투자) 노인인구 증가는 저축의 절대규모를 낮추고 자본 공급을 축소시켜 투자부진으로 이어질 가능성

- 저축에 비해 낮은 투자율과 안전자산에 대한 선호현상 심화는 이자율의 하방 압력 요인으로 작용

○ (소비) 고령층 증가로 소비성향이 하락하면서 소비 위축 가능성

○ (산업) 노동집약적 산업의 경쟁력이 약화되면서 제조업 등 수출 주력산업이 개도국으로 점차 이전될 우려

○ (부동산) 주택을 구입하고자 하는 청년층 비중이 낮아지면서 주택가격을 하락시키는 요인으로 작용할 개연성

3. 과학기술 영향력 확산

- 기하급수적인 과학기술 진보는 첨단 ICT 기술과 우수 제조업을 보유한 우리나라에 기회이자 위협요인으로 작용
 - 스마트 기술은 단순반복적인 업무뿐만 아니라 지적 업무까지 대체하며 제조업과 서비스업 구조변화 등 산업 전반에 영향
 - 숙련노동자에 편향적인 기술변화*(Skill-Biased Technology Change)로 제조업 고용비율이 감소하는 등 고용없는 성장을 심화시킬 우려
 - * 고직능 근로자에 대한 노동수요를 상대적으로 더욱 증가시키는 기술진보
- (경제·사회적 영향) 과학기술 진화는 노동력 대체, 일자리 양극화 등 고용의 질적 변화와 함께 새로운 성장 동력의 기회도 제공
 - (고용구조) 스마트기술이 산업 인프라로 자리매김하면서 중간직종 공동화, 전문직 권위 약화 등을 유발
 - 생산직과 사무직 뿐만 아니라 지적 일자리까지 스마트기술이 대체*하면서 중간직종의 비자발적 실업과 소득 악화를 유발
 - * 콜센터직원, 계산원, 대출·고객 상담원, 간호조무사 뿐만 아니라 트럭운전수, 배달원, A/S요원, 재고 관리자 일자리까지 대체
 - * 향후 10년간 세계 주요 공업국 중 한국에서 제조업 생산현장 인력의 로봇 대체가 빠르게 진행될 전망(보스턴컨설팅그룹, '15년)
 - 의사, 변호사 등 전문직의 권위가 약화되는 한편, 이를 효과적으로 이용하는 소수가 시장을 과점할 가능성
 - (직무환경) 스마트기술이 제조업·서비스업 등 전 산업에 적용되면서 상당수 노동자들의 기술을 단순화·표준화할 전망
 - 기업들은 대다수 직원들의 권한을 줄이고 소수 엘리트에게만 성장 전략을 위한 사고와 의사결정 권한을 부여
 - (기회확대) 스마트기술을 새로운 성장동력으로 활용 가능
 - 독일의 제조업 글로벌 선도와 미국의 제조업 부활에 따른 일자리 회귀(reshoring)는 노동 생산성 개선을 위해 제조업에 스마트기술을 적용한 결과
 - 세계최고 수준의 우리나라 ICT기술을 제조업과 서비스업에 접목시 생산성 향상은 물론 새로운 분야의 일자리 창출 가능

4. 대외 불확실성 증가

□ (세계경제) 실물 및 자금흐름이 구조적으로 변화하면서 불확실성 확대

- (성장) 그간 세계경제를 견인했던 중국 등 신흥국 성장세가 둔화되는 가운데, 미국을 중심으로 선진국 회복세 예상
 - 중국은 성장전략 전환(수출·투자 → 소비중심) 의도와 달리 내수와 수출이 동반 부진에 빠지는 경기둔화 우려
 - * IMF는 그림자금융, 지방재정 부실, 부동산 침체 등에 대한 대응 실패시 '18년에 성장률이 4%대로 급락할 가능성 제기('13년 중국 연례협의)

○ (자금흐름) 선진국 양적완화가 순차적으로 정상화되면서 선진국에서 신흥국으로의 주된 자금흐름이 선진국으로 다변화

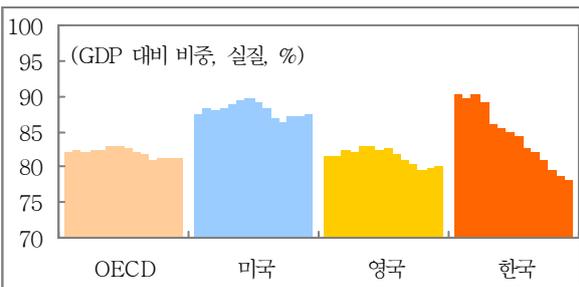
□ (북한 정세) 북한 관련 정세변화 역시 주된 불확실성 요인

- 북한 체제의 불안정과 무력도발 가능성은 우리나라 경제·사회 전반에 큰 부담으로 작용
- 남북 경협이 원활히 진행될 경우 남한의 자본·기술과 북한의 노동력·자원이 성공적으로 결합되면서 경제성장에 기여
 - * 통일시 '50년의 생산가능인구 비중이 남한만의 경우보다 증가(67.9→70.2%, 15~69세)하고 노인인구 비중 감소(22.1→17.2%, 70세이상)

□ (한국의 높은 대외의존도) 대외 불확실성은 내수가 취약하고 대외의존도가 높은 한국경제에 불안요인으로 작용

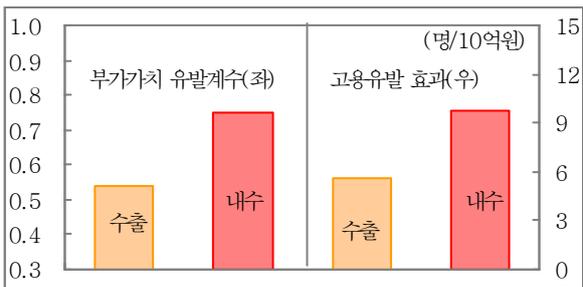
- 내수부문이 안정적 성장을 견인하고 있는 선진국들과 달리 우리나라 내수는 경제위기 등을 거치면서 위축
- 높은 대외의존도로 인해 경기회복이 고용창출로 연결되지 못할 뿐만 아니라 대외 충격의 파급효과가 클 우려

OECD 국가 내수추이('00~'13)



자료: OECD

수출·내수의 경제적 파급효과



자료: 한국은행

5. 사회갈등 지속

- (갈등 양상) 짧은 시간내 경제성장과 민주화로 사회가 복잡·다기해지면서, 이해집단간 갈등이 확대될 우려
 - 민주화의 진전과 인권 신장에 따른 불가피한 측면이 있으나, 이해집단간 대립과 반목으로 국정혼란과 경제적 비용 유발
 - * 한국의 사회갈등은 OECD 국가 중 터키 다음으로 두 번째로 높은 수준이며, 이로 인한 경제적 손실은 연간 82~246조원으로 추산(삼성경제연구소, '10년)
 - 갈등은 지역, 노사, 이념, 공공, 세대 등 다양한 분야에서 발생
 - 특히, 세대갈등은 일자리와 연금 문제 등 각종 이해관계를 두고 발생하고 있어, 향후 더욱 심각해질 가능성
 - * 지역갈등 : 영호남 지역주의, 국책사업 유치를 둘러싼 지역갈등
 - 노사갈등 : 정리해고, 비정규직, 노동운동과 시민운동의 연대
 - 이념갈등 : 북한문제는 국내 이념갈등의 주요 요인
 - 공공갈등 : 정책추진과정에서 지역주민·시민단체가 정부와 직접충돌
 - 세대갈등 : 단순 문화충돌에서 최근 경제적 이해관계 대립으로 확대
 - 사회갈등은 개선되기 보다는 세대간, 계층간 양극화로 인해 점차 악화되고 있어 사회통합의 주요 걸림돌로 작용
- (갈등관리 능력) 세월호·메르스 사태 이후 효과적인 갈등관리의 필요성이 부각되고 있으나, 사회갈등을 조정하는 능력은 부족
 - * 우리나라 사회갈등관리지수는 OECD 34개국 중 27위(보사연, '15년)
 - 정부에 대한 신뢰가 높지 않은* 것도 갈등해결에 걸림돌로 작용
 - * 한국의 정부신뢰 수준은 34%로 OECD 국가 평균(41.8%) 보다 7.8%p 낮은 상황(OECD, '14년)
 - 또한, SNS를 비롯한 소통방식 다양화 등 시대변화와 국민의 높아진 요구에 비해 정부의 정책 대응은 상대적으로 낙후
 - 대국민 설득과 이해의 중요성에도 불구하고 정부의 설득과 소통노력은 여전히 미흡

6. 기후 변화와 에너지 리스크 확대

- (기후변화) 기후변화는 국민안전을 위협하고, 우리 경제·사회 전반에 영향을 미치는 국가 리스크로 대두
 - 한반도의 기온상승 속도는 온실가스 배출 등으로 다른 지역에 비해 빠른 수준*이며, 향후 폭염·열대야 등 이상기후가 증가할 가능성
 - * 과거 평균기온 상승 : (지구) 133년간(1880~2012년) 0.85℃
(한반도) 30년간(1981~2010년) 1.2℃
 - 온실가스 감축을 하지 않을 경우 우리나라의 경제적 피해는 '30년 218.8억불(GDP의 0.4% 수준)에 이를 것으로 추정(환경연, '14)
 - 그간 우리나라는 어려운 여건에서도 국제사회의 온실가스 감축 노력에 적극 동참해 왔으나, 향후 감축 부담이 가중될 전망
 - 우리나라는 에너지 다소비형 산업구조, 높은 에너지 효율 등으로 감축여력이 많지 않은 상황임에도 자발적인 감축을 추진
 - * '20년 배출전망(BAU) 대비 30% 감축을 국제사회에 공약('09년)
 - 新 기후변화체제에서 우리나라의 감축부담이 증가할 가능성이 크며, 국제사회는 우리나라에 감축노력 강화를 지속 요구
 - * 우리나라의 국제적 위상, 배출량 수준 등을 고려해 기존보다 강화된 감축목표를 설정할 것을 주장
- (에너지 시장) 셰일가스 등 비전통에너지 개발확대는 에너지 수입 의존도(96%)가 높은 우리나라에 직접적 영향을 미칠 전망
 - 중동·인도네시아 등에 대한 석유·가스 수입 의존도를 완화시켜 국내 에너지 공급 및 가격 안정화 기회로 활용 가능
 - * 우리나라는 '17년부터 20년간 연간 280만톤(우리나라 전체 도입물량의 약 9% 수준) 규모의 미국산 셰일가스 도입 예정
 - 다만, 긍정적 영향이 제한적*일 수 있으며, 미국 등과의 원가 경쟁력 저하로 인해 정유 등 주력산업의 경쟁력 약화 우려도 존재
 - * 가스수입 대부분이 장기계약에 의존하고 있어 셰일가스의 탄력적인 도입을 제약

[참고] 글로벌 메가 트렌드와 미래 한국변화간 관계

◇ 글로벌 트렌드는 한국 고유의 특수성과 접목시 확대·심화되면서 한국적 특성을 지닌 미래 트렌드 양상으로 나타날 것으로 예상

글로벌 메가 트렌드

- 글로벌화 심화
- 고령화와 저성장
- 기하급수적 기술진보
- 글로벌 경제체제 재편
- 기후변화 대응 강화와 에너지시장 변화



한국의 특수성

- 성장동력 약화
- 높은 대외 개방도
- 빠른 인구구조 변화
- 선진 ICT 기술 보유



미래 한국 트렌드

- 성장잠재력 하락
- 저출산·고령화 심화
- 과학기술 발전
- 대외불확실성 확대
- 사회갈등 지속
- 기후변화와 에너지 리스크 확대

IV. 중장기 경제발전 비전과 전략

1. 기존 경제시스템의 문제점

- 정부 주도의 경제성장 모델이 한계에 직면
 - 한국경제는 지난 50여 년간 주력산업 중심의 생산요소 투입형 모델로 급속히 성장하며 선진국의 문턱에 진입
 - * '12년 20-50클럽(인구 5천만명, 일인당 GDP 2만불)에 가입한 7번째 국가
 - 고령화와 투자부진은 물론 생산성 정체 등으로 잠재성장력이 하락하면서 한국경제에 대한 비관적 시각이 확산
 - 미래 국가발전의 근본적 조건인 경제발전의 중요성에 대한 인식과 기업가정신이 퇴색
 - * 과거 성장일변도 정책에 대한 피로감과 복지사회로의 진입에 대한 기대, 소득 재분배와 경제민주화 등으로 경제성장의 중요성에 대한 인식 퇴조
- 미래 불확실성을 극복하고 선진국으로 도약하기 위해서는 경제 운영 전반에 대한 패러다임 전환이 긴급
 - 국내외 여건 변화에도 불구하고, 기존 경제시스템을 고집할 경우 선진국으로의 도약이 어려울 가능성
 - 향후 한국경제는 글로벌화 및 기술혁신 등으로 큰 변화를 겪을 것이나 구체적인 파급범위를 정확히 예측하기는 곤란
 - 따라서, 정부주도의 경직적 경제체제로는 세계시장에서 '선도 경쟁'의 일원으로 참여하지 못하고 변방으로 남을 가능성
 - 불확실성, 복잡성, 다양성의 미래 트렌드에 선제 대응하기 위해 창의와 혁신에 기반한 유연한 경제시스템으로의 변신이 요구
 - 불확실성이 지배하는 미래에 국가의 핵심적인 경쟁력은 새로운 시스템으로 신속히 변화해 갈 수 있는 능력
 - 각 경제주체의 역할과 책임이 분산되는 유연한 경제운영이 토대가 되어 경쟁력을 제고할 수 있는 전략이 필요

1) 중장기 경제발전 비전

- (국가발전 목표) 삶의 질 향상, 국가안보 확립, 사회질서 유지, 문화 융성 등으로 '다 같이 행복한 사회'
- (경제발전 비전) 국가발전 목표를 경제적으로 뒷받침할 수 있는 수준의 경제발전을 위한 '지속가능하고 활력 있는 경제'
 - (지속가능한 경제) 대내외 리스크에 효과적으로 대응하고 성장과 분배의 선순환을 도모할 수 있는 기초체력을 갖춘 경제
 - 철저한 대내외 리스크 관리체제와 효과적이고 지속적으로 국민의 희망과 행복을 담아낼 수 있는 복지·재정체제가 정착
 - (활력 있는 경제) 끊임없는 혁신과 유연성으로 양질의 일자리를 지속적으로 만들어 나가는 경제
 - 창의와 혁신으로 경제주체들의 역량을 제고함으로써 새로운 성장동력을 지속적으로 창출할 수 있는 경제

2) 비전 달성을 위한 전략

- 중장기 경제발전 비전을 실현하기 위한 중장기 경제발전의 핵심 전략은 '유연한 시장경제 시스템으로의 재정비'
- '유연한 시장경제 시스템으로의 재정비'는 정부와 민간의 역할을 재정립할 때 가능
 - 국내외 여건변화로 점차 복잡해지는 경제 문제들에 대해 정부 주도로 개별 대응시 경제 전체에 비능률성 유발
 - 기업경쟁력이 국가경쟁력이나, 정부의 과도한 보호와 규제에 투자활동에 소극적이며 기업가 정신도 퇴색

(1) 민간주도의 경제원칙 정착

- 창의와 혁신을 통한 유연성으로 경제전반의 경쟁력을 제고시키는 시스템으로의 전환
 - (현장중심의 경제 시스템 마련) 각 경제주체의 자율과 책임으로 운영되는 현장중심(place-based innovation)의 경제 시스템 구축
 - 환경변화에 따른 사업재편이 신속하고 자발적으로 일어나 지속적으로 수익성을 확보할 수 있는 체제 확립
 - (혁신적 기업생태계 조성) 새로운 성장동력을 창출할 수 있는 생태계를 구축하고, 선진국 수준의 기업하기 좋은 환경을 마련
 - 경제주체의 창의적 아이디어로 끊임없이 혁신이 이루어지는 자기학습 과정이 내재화될 때, 창조경제가 가능

(2) 정부 역할 재정립

- 경직적인 정부주도 경제에서 탈피하여 한국경제의 건강을 관리하고 시장경제의 이점을 살릴 수 있는 방향으로 정부 역할 전환
 - (리스크 관리) 건강한(resilient) 경제를 달성하기 위해 거시경제의 건전성을 확보하고 대외충격에의 내구성을 제고
 - 지속가능성을 감안하여 통화·재정정책을 운용하고, 글로벌 위기의 상시화에 대비하여 대외 충격을 흡수할 수 있는 제도적 기반 구축
 - (규제 개혁) 획기적이고 과감한 규제 개혁으로 시장경제 원리가 원활히 작동하도록 지원
 - 문제 해결방안을 강구하는데 있어 시장원리로 해결되지 않는 부분에 한하여 정부가 개입
 - (소통과 갈등관리) 사회적 공감대 형성을 위해 소통 노력을 강화하고 협치를 정착시켜 사회적 자본을 축적
 - 정부신뢰와 갈등관리능력 제고로 사회통합을 이룩함으로써 지속가능한 경제의 토대를 마련

(3) 부문별 세부 전략

◇ '유연한 시장경제 시스템으로의 재정비'를 실현할 수 있는 주요 부문별 전략을 설정하고 정책과제들을 도출

① 혁신과 창의에 기반한 기업·기술·인재 육성

○ 민간이 혁신을 통해 스스로 성장동력을 창출하도록 유도하고 정부는 선도자 → 조력자로 역할 전환

- * (기업) 추격형 성장 → 혁신을 통한 기업경쟁력 제고
- * (R&D) 정부 주도(Top-down) → 연구기관 주도(bottom-up)
- * (인재) 범용인력 양성 → 창의적 인재 양성

② 대외 여건 변화의 적극적 활용

○ 글로벌 가치사슬 내에서 고부가가치 단계를 선점하도록 수출입 위주(양적) → GVC 위주(질적) 통상정책으로 전환

- * 고부가가치 단계 선점이 가능한 산업의 경쟁력을 제고하고, Mega FTA 적극 참여
- * 중국내 내수·서비스·인프라 시장 진출을 확대하고, 단계별 남북경협을 통해 북한과 상호보완적 경제구조 형성

③ 저출산·고령화 추세를 감안한 유연한 고용·복지 정책

○ 생산인구가 유지되도록 출산율 제고, 노동생애 연장 정책을 추진하고, 재정건전성이 유지되도록 복지지출을 효율화

- * (저출산) 출산·보육위주 지원 → 주거·고용·교육 등 구조적 접근
- * (고용) 조기입직 → 원활한 전직 → 정년연장 지원
- * (복지) 지출 증가요인인 국민연금, 건강보험의 지속가능성 제고

④ 지속가능한 경제를 위한 환경·에너지 정책과 사회자본 축적

○ 기후변화 대응, 에너지안보 제고 노력을 지속하고, 정부신뢰 제고와 갈등관리 역량 강화

- * 기후변화 위협에 대한 예비타당성 조사 등 기후변화 적응노력을 강화하고, 에너지신산업 육성, 배출권거래제 선진화 등 온실가스 감축노력 지속
- * 낮은 사회적 신뢰와 갈등관리 역량 제고를 위해 온오프라인을 통한 소통과 협치를 제도화하고 갈등관리 성공사례 창출, 전문가 인력풀 구축·관리

[참고] 독일 개혁 사례

◇ 독일은 성장-분배간 선순환을 도모하기 위해 **사회보장 및 고용 보호제도 등을 개혁하며 시장기능을 강화**

- 70년대 이후 사회적 시장경제 강화로 인한 노동시장 경직성 심화, 근로·기업하려는 의지 저하 등이 90년대 독일 경제침체의 원인
- 슈뢰더 및 메르켈 정부에 의한 노동시장 유연성 제고, 사회보장 범위조정 등 시장기능 강화 조치는 경제 활력 회복에 크게 기여

① (배경) 통독('90.10월) 이후 '90년대 성장률 둔화, 실업률 상승과 함께 경상수지가 적자로 반전되는 등 경제위기 직면

* 독일의 성장률과 실업률(%) : (92)1.5, 6.3 → (99)1.8, 8.1
OECD 평균 성장률과 실업률(%) : (92)2.1, 6.8 → (99)3.4, 6.5

○ 특히, 통일비용과 연계된 과도한 사회보장지출*, 해고에 대한 강한 규제** 등이 근본 원인으로 지목되면서 이에 대한 전면적인 개혁 필요

* 독일의 GDP 대비 사회보장지출(%) : (88)33.6 → (92)65.0 → (98)56.0

** 독일의 고용보호입법 지수(집단해고) : (98)3.5 → (03)3.8

② (내용) 노동시장에 대해서는 하르츠 개혁, 아젠다 2010 등을 통해 광범위한 노동시장 개혁 추진

* 독일 노동시장 개혁위원회는 '02년 노동시장시스템에 대한 13개 혁신안을 발표

○ 해고보호 완화*, 기간제근로자 사용기간 연장(2년→4년), 신규채용시 수습기간 연장(6개월→2년) 등이 주요 내용

* 해고보호조항 적용대상을 5인 이상 사업장에서 10인 이상 사업장으로 축소

○ 연방노동청 기능을 실업자에 대한 일자리 알선 위주로 재편하고 실업급여와 사회보장 통합*으로 사회보장 재정악화 방지 방안도 추진

* 장기실업자에게 실업부조와 사회부조를 통합한 실업급여Ⅱ만 지급

③ (성과) 노동시장 개혁(04년)이후 4년만에 고용률 70% 달성

○ 개혁 이후 고용률이 경기둔화, 인구구조의 변화 등 악재에도 불구하고 지속 상승함에 따라, 이를 OECD는 독일의 일자리 기적이라고 언급

* 고용률(15~64세, %) : (04)64.3 → (08)70.2 → (14)73.8

* 실업률(%) : (05)11.3 → (14)5.1

[참고] 일본의 '잃어버린 20년' 사례

◇ 일본은 인구감소, 내수부진은 물론 거시경제정책과 구조개혁에 실패하며 지난 20년간 저성장-디플레 경험

- 안이한 상황판단에 따른 재정·통화정책 실패는 물론 기업 구조조정 지연, 노동·금융시장 개혁 등 구조개혁 실패가 주요인

① (개요) 플라자 합의('85.9) 이후 축적된 부동산·주식시장 등의 버블이 '90년대 초 붕괴되며 20년간 전반적으로 저성장-디플레 지속

*'95~14년 동안 연평균 성장 0.8%, 물가상승률 0.1% 시현

② (주요원인) 인구감소, 내수부진, 구조개혁 지연 등에 기인

- (인구감소) 생산가능인구 감소, 급속한 노령화로 노동공급 감소 등 성장잠재력 저하

* 생산인구증가율(전년비, %): (91)0.5 (92)0.3 (93)0.2 (94)0.0 (95)0.3 (96)△0.1

* 일본은 수출의존도(14%)가 낮아 내수에 영향을 미치는 고령화에 취약

- (내수부진) 기업의 부채감축, 해외 이전에 따른 투자 감소, 자산 가격 폭락 및 고령화에 따른 소비 둔화 등 내수 침체 지속

- (정책대응 실패) 안이한 상황판단 및 거시정책과 구조개혁 실패

① (재정정책) 재정책대와 긴축을 일관성 없이 추진해 경기활성화와 재정건전성 중 어느 하나의 목표도 달성하지 못하는 결과

② (통화정책) 통화정책 정상화 시기가 지연되어 자산시장 버블 형성을 유발하고 이후 급격한 정상화로 경제에 충격 야기

③ (구조개혁) 정부가 기업·금융 부실처리 등 공급과잉 문제를 해결하지 않고 인위적인 수요진작에 치중하는 등 경제전반의 구조조정 지연

- (기업구조조정 미흡) 공급과잉에도 불구하고 부실기업 처리 지연

- (경직적 노동시장) 신속한 구조조정을 위해서는 유연한 노동시장이 필요하나 종신고용 등 일본식 고용관행도 구조조정 지연 원인

- (금융개혁 지연) 금융기관의 부실채권 처리가 지연되면서 자금 중개기능 경색 등 부작용이 장기화

V. 중장기 정책과제

1 혁신과 창의에 기반한 기업·인재·기술 육성

- 급격한 과학기술 진보, 글로벌 저성장, 경쟁국의 추격 등 미래 변화에 선제적인 대응이 요구
 - 기업 경쟁력 향상이 지체되고 있고, 창의인재 육성을 위한 교육시스템의 역할도 미흡
- 시장친화적인 기업환경을 조성하고, 교육 및 R&D 등을 내실화 하여 지속적인 경제성장을 위한 기반을 마련
 - ① 혁신적인 기업환경을 조성하여 글로벌 경쟁에서 혁신 선도
 - 기업가정신을 함양해 혁신적 벤처기업을 육성하고 환경변화에 빠르게 적응할 수 있도록 사업재편을 유도
 - 기업경쟁력 영향평가제도와 시장진입에 대한 **negative** 규제 전면 도입 등을 검토
 - ② 국가주도의 산업육성 대신 미래성장동력을 창출할 수 있는 여건을 마련하는 방향으로 정책 전환 필요
 - 아이디어와 기술만으로도 사업화와 자금조달에 어려움이 없도록 관련 금융활성화 및 규제개선에 초점
 - ③ 정부 R&D를 개선하여 창조경제의 기틀을 마련
 - R&D 수행주체들 간 역할을 재조정하여 민간 자율성을 확보
 - 재원배분 효율성 확보를 위해 정부 R&D 사업구조를 간소화 하고, 협력 공동연구 지원을 통해 사업화 가능성 제고
 - ④ 지식기반사회·창조경제가 요구하는 창의성·인성·직업능력 등을 배양하기 위해 인적자원 고도화 추진
 - 대학경쟁력 제고를 위한 대학구조조정을 추진하고, 대학특성화 및 지역사회와의 연계를 강화
 - 지역 및 산업 현장의 요구에 맞춰 직업훈련·자격제도 전반을 재설계하고 창의형 인재 양성을 위해 공교육의 질 제고

1. 혁신적 기업생태계 조성

1. 현황 및 전망

- (추격형 전략의 한계) 중국 추격 및 혁신기업 출현 등 글로벌 경쟁 심화로 기존의 추격형 성장 전략이 한계에 직면
 - 70년대 이후 중화학공업과 90년대 후반 이후 첨단기술 육성 정책이 수출중심 전략과 맞물리며 경제성장을 견인
 - 중국 등 개도국의 급속한 산업화는 물론 글로벌 혁신기업 출현으로 정부주도의 요소투입 중심 생산성 제고가 한계에 직면
 - 글로벌 경쟁에서 살아남기 위해서는 수요의 질적인 변화와 다양화를 반영하여 혁신을 선도해 나갈 필요

◇ 우리나라 산업의 경쟁력 현황

- ▶ (제조업) 생산성 향상 지체로 중·일과 경쟁이 치열(산업연, '14.12월)
 - (중국) 공격적인 제조업 육성 정책으로 철강·석유화학·조선·정보통신 등의 분야는 격차 축소 또는 역전 가능성
 - * 「중국 제조 2025계획」('15.5월)에 따르면, 정보기술, 신소재, 해양장비 등 10대 제조업 분야를 중점 육성하여 '25년까지 독일·일본 수준 달성 계획
 - (일본) 전반적으로 격차가 축소되었으며 일부부문은 한국 제품의 경쟁력이 높은 것으로 평가
 - (신산업) 선진국 뿐만 아니라 중·일에서 육성하는 산업과 중첩됨은 물론 일본에 비해 다소 뒤쳐지고 중국의 추격도 거세질 전망
- ▶ (서비스업) 아직 생산성이 낮은 수준이나, 향후 선진화를 통해 일자리 및 경제의 지속성장에 기여할 것으로 기대
 - 음식·숙박 등 생계형 영세 자영업자 비중이 높아 고부가가치와 양질의 일자리 창출에 대한 기여는 아직 미흡
 - * 서비스산업이 고용의 70%를 차지함에도 부가가치는 OECD보다 낮은 60% 수준
 - 서비스산업의 고용창출 효과는 제조업의 2배에 달하고, 제조업과의 전후방 연계로 산업전반의 경쟁력을 제고
 - * 선진국 수준으로 서비스업 투자와 생산성 제고시, '30년까지 잠재성장률 0.2~0.5%p 상승 및 서비스분야 취업자 최대 69만명 증가(KDI 추정, '15.4월)

- (대기업·중소기업간 격차) 대기업과 중소기업간 노동 생산성·수익성 등의 격차가 지속
 - 중소기업은 업체 수, 종사자 비중 등 여러 측면에서 경제의 근간
 - * 중소기업은 기업수 측면에서 99.9%(3,351천개), 종사자 비중 측면에서 87.7%(13백만명) 차지(중기청, '14.6월)
 - 설비투자와 R&D 부족으로 중소기업 생산성이 낮고, 대기업과 임금격차도 지속되면서 우수인력이 중소기업을 기피하는 악순환
 - * 대·중소기업 격차(대기업/중소기업, '12년, 출처: 한국은행, 중기중앙회): (매출액영업이익률) 1.26배, (노동생산성) 2.88배, (임금) 1.61배
- (부실기업 증가) 중국 등 경쟁국의 추격과 국내 및 글로벌 과잉 공급*으로 수익성이 악화되면서 다수의 한계기업이 발생
 - * (예시) ① 수요 대비 공급 과잉 ② 기술이나 소비자선호 변화로 사양화된 분야 ③ 원가구조 측면에서 국제경쟁력 상실 분야 등을 의미
 - 부실기업의 구조조정을 지원하기 위한 제도는 구비*되어 있으나 정상기업의 자율적인 사업재편을 지원하는 제도는 미비
 - * 기업구조조정촉진법, 채무자회생및파산에관한법률(통합도산법) 등
 - 사업재편은 신속한 추진이 관건이나 복잡한 절차, 과도한 비용 발생 등으로 모멘텀이 약화되는 경우가 빈번
 - * 일본은 장기침체와 산업전반의 과잉설비 해소를 위해 '99년부터 산업활력법을 제정('14년 산업경쟁력강화법으로 확대)하여 기업의 사업재편 지원

2. 정책과제

- ◇ 요소투입 주도에서 **총요소생산성 향상** 주도로의 성장구조 전환에 적합하도록 유연한 정책체계 마련
- 글로벌 경쟁 환경을 선도할 수 있도록 혁신적 기업생태계를 조성하는 방향으로 정부역할 설정
- 창업-성장-성숙-구조재편이라는 기업 생애주기의 원활한 작동과 산업구조 고도화에 적합한 기업생태계 구축 지원

□ (정부역할 전환) 기업관련 제도와 지원정책을 기업경쟁력 강화 중심*으로 전환

* 기업정책은 기업경쟁력을 좌우하는 기초요소를 보강하는데 초점을 둔 것으로 중소기업, 중견, 대기업이 상생하는 건실한 기업생태계 구축을 추구

- 기업들이 혁신을 통해 글로벌 경쟁력을 확보할 수 있는 여건을 마련하는 방향으로 정부역할 강화
- 시장기능과 경쟁요소 도입을 우선으로 하고, 기업에 대한 지원은 혁신과 창의를 발휘할 수 있는 기반을 조성하는데 초점

□ (혁신적 기업환경 마련) 기업 경쟁력 제고와 기업가정신 함양으로 기업가형 국가(Entrepreneurial State) 추진

- 청소년·대학생에 기업가 교육을 강화하여 창조적 아이디어와 새로운 기술이 창업으로 연결될 수 있는 토대 마련

- 청년창업이 생계형 중심인 바, 기술형 창업으로의 전환을 위한 벤처생태계 확충에 초점을 둘 필요

- 수요자 중심 기업정책 차원에서 기업들이 빠른 환경변화에 경영자원을 신속히 재배치할 수 있도록 사업재편을 적극 유도

* 기업이 자발적인 사업재편 추진시 신속하게 진행할 수 있도록 합병 관련 규제 간소화 및 자산양도차익 과세이연 등 한시적 특례를 부여

- 획일적 지원보다는 자영업은 자생력 회복, 중소기업*은 경쟁력 제고, 대기업은 자율·경쟁 촉진 등 맞춤형으로 지원

* 복잡다기한 중소기업 지원 제도를 표준화하고 정책 효과성을 제고

□ (규제 개혁) 기업 활력을 뒷받침할 수 있는 파급력 있는 규제 개혁 과제에 집중적인 개선 노력을 경주

- 정부정책·제도의 신설이나 변경 시점에 기업경쟁력에 미치는 영향을 모니터링하는 기업경쟁력 영향평가 제도 도입을 검토

- 시장진입 규제는 전면적으로 **negative** 방식으로 전환

* 일부 대기업은 인허가 규제로 인해 시제품을 외국에서 실험

[참고] 주력 제조산업 최근 동향

◇ 주력 제조산업 중에서 조선, 철강, 석유화학 등은 중국의 공급 과잉 등으로 수익률이 하락

① (자동차) 세계 자동차 시장은 북미, 아시아 수요가 증가하고 있으나, 동유럽과 남미 등 신흥시장 수요 위축으로 성장세 둔화

* 세계 자동차판매 증가율(전년비%): ('12)5.7%→('13)4.0%→('14)2.7%

② (반도체) 메모리 반도체는 과점 체제 구축 이후 수출 및 실적 호조세가 지속되고 있으며, 이러한 추세는 당분간 지속될 가능성

* 메모리 수출증가율(전년동기대비, %) :

('14.1Q) 55.0 → (2Q) 22.3 → (3Q) 31.2 → (4Q) 31.0 → ('15.1Q) 11.2

③ (석유화학) 중국(석탄)·중동(천연가스)·미국(세일가스) 생산설비 확대로 공급과잉 심화, 해당 지역 대비 우리나라의 원가경쟁력도 불리

* 중국 에틸렌계 유도품 9.3백만톤 공급과잉('13~'19),

중국 긴축정책 · 유럽 재정위기 → 전세계 에틸렌계 유도품 수요 증가세급감

④ (가전·휴대폰) TV, 휴대폰 등 주요 품목은 우리나라가 1위를 유지하고 있으나, 중국의 추격으로 시장 점유율 하락

* 세계 스마트폰 시장점유율 ('13.2Q→'14.2Q→'15.2Q) :

(삼성전자) 32.6% → 25.2% → 21.9%, (LG전자) 5.0% → 4.9% → 4.0%,

(화웨이+레노버+샤오미) 11.2% → 17.3% → 17.7%

⑤ (조선·해양플랜트) '08년 금융위기 이후 세계 발주량이 감소추세에 있으며, 중국의 과잉공급 영향으로 설비 공급과잉도 20% 내외

○ 저가상선 수주, 해양플랜트 공정지연 등으로 수익성 하락, 특히 중소조선소는 장기 침체에 따른 경영난 우려

* 조선3社 영업이익('15.2Q→3Q, 천억원) :

(현대)△1.7→△6.8, (삼성)△15.5→0.8, (대우)△33→△22

⑥ (철강) 중국 등 신흥국 설비 확충과 세계경기 둔화에 따른 건설, 조선 등 수요산업 침체로 공급과잉 심화 및 가격하락 지속 예상

* 공급과잉물량(억톤) : ('11)4.7 ('12)5.2 ('13)5.5 → ('14)5.8(세계 수요의 약30%)

2 미래성장동력 육성

1. 현황 및 전망

- (글로벌 여건) 질적·생산성 중심으로 경제성장 패러다임 변화
 - 기업생산이 글로벌화되면서 글로벌 가치사슬을 감안한 새로운 성장동력 발굴이 중요
 - 디지털기술이 타 산업과 융합되어 급격한 기술혁신을 촉진하고 고부가가치를 창출하면서 신성장동력에 대한 관심 급증
 - 중국·인도 등 신흥국이 요소투입 중심으로 세계경제 성장을 주도했으나, 추격형 → 선도형 기업 활동으로 점차 전환 중
- (해외 정책사례) 글로벌 금융위기 이후 주요 선진국은 제조업을 재조명하고, 첨단제조업 주도권 확보를 위한 전략 추진 중
 - (미국) 오바마 정부는 제조업 르네상스를 위해 R&D 활동이 혁신제품 개발로 연결될 수 있도록 지원하는 프로그램* 운영
 - * 3D 프린팅, 경량소재, 차세대 전력, 복합소재 등 첨단제조기술 분야의 지역별 제조혁신연구소를 설립해 기업, 대학, 정부의 공동투자 촉진
 - (EU) 나노기술, 신소재, 산업생명공학 등 6대 핵심기반기술을 선정, 범 EU차원에서 통합적·전략적인 육성정책 추진
 - (독일) ICT와 제조업을 융합하는 「인더스트리 4.0」, 과학과 산업 간 연계성 강화에 중점을 둔 「新하이테크 전략」 추진
 - (일본) 7대 전략 분야와 21개 국가전략 프로젝트를 내용으로 하는 신성장전략 발표
- (국내 산업여건) 새로운 경제·사회 패러다임에 부합하는 신성장 산업의 출현이 지연
 - 주력 수출산업에 대한 신흥국들의 추격이 가속화되고 있으며, 조만간 하이테크 부문도 잠식당할 우려

- 바이오, 환경, 문화 분야에서의 다양한 기술이 그 대안으로 제시되고는 있으나, 아직 산업화 단계라고 평가될 수준은 아님
- 산업의 허리가 되는 부품소재 산업이 여전히 취약한 상황이며, 중간재와 자본재에 대한 수입의존도도 높아지는 추세

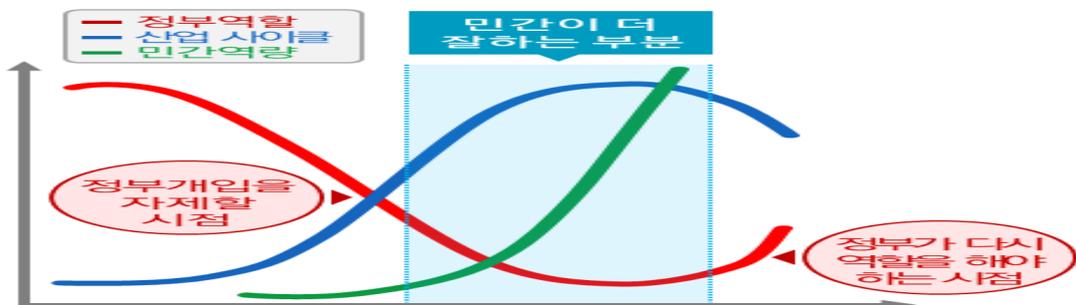
□ (그간의 신성장동력 정책과 평가) 지난 10여 년간 세 차례의 신성장동력 정책을 발표

* 차세대 성장동력('03~'07), 신성장동력('09~'13), 미래성장동력('15년)

< 미래성장동력 >

(미래신산업) 지능형로봇, 착용형 스마트기기, 실감형콘텐츠 등 5개
 (주력산업) 스마트자동차, 심해저해양플랜트, 5G 이동통신 등 4개
 (공공복지·에너지산업) 맞춤형 웰니스케어, 신재생 하이브리드 등 5개
 (기반산업) 융복합소재, 지능형 반도체, 사물인터넷, 빅데이터 등 5개

- 성장가능성과 경쟁력 있는 산업을 집중 육성하는 방향으로 추진
- 그러나, 정부가 민간보다 시장에서 성공할 **winner**를 더 잘 선택할 역량이 있는지에 대해서는 지속적인 의문이 제기



* 산업 초기에 규제개선, 금융지원 등 정부지원이 강화되나 중기 이후 민간역량 성숙에 따라 역할 축소

2. 정책과제

- ◇ 국가주도의 산업육성이나 사전적인 승자뽑기 대신 미래성장동력을 창출할 수 있는 생태계 조성으로 정책 전환 필요
- 아이디어와 기술만 있으면 사업화와 자금조달을 할 수 있도록 미래성장동력 기반 구축
- 산업초기에는 플랫폼구축, 금융활성화, 규제개선에 초점을 맞추되, 후기에는 고도화 등을 위한 재정적, 제도적 역할 수행

- (정부역할 재조정) 신성장동력 창출 과정에서 정부는 선도자 (특정전략분야 선정)에서 조력자로 역할 전환
 - 기업이 스스로 혁신을 통해 신성장동력을 창출할 수 있도록 혁신과정에서 부담해야 할 위험을 정부가 공유하고 경감
 - 산업계 수요를 반영하여 R&D 인력을 양성하고 단기성과 위주에서 기초연구, 원천기술 위주로 지원

- (혁신생태계 구축) 창의적 아이디어와 기술만 있다면 사업화와 자금조달에 어려움이 없는 제도적 기반을 구축
 - 아이디어를 가진 사람이 시제품을 만들 수 있도록 제작 설비를 창조경제혁신센터 등에 구비(예: 영국의 팹랩(fabrication laboratory))
 - 신기술과 산업에 자금이 원활히 유입될 수 있도록 기술금융과 실리콘밸리식 M&A 활성화
 - * 엘론 머스크(테슬라모터스 CEO)는 창업한 사업체를 M&A를 통해 매각하고 그 대금으로 다시 다른 분야에 재창업하는 과정을 반복
 - 성실한 실패의 경우 신용불량 등 불이익을 최소화하고 재창업을 지원함으로써 실패가 용인되는 환경 조성
 - 투자자가 기술기업에 투자시 사업화에 실패해도 일정부분 투자금을 회수할 수 있는 시스템 마련

- (규제방식 전환) 새로운 상품과 서비스는 일단 출시하도록 하고 추후 문제가 생기면 규제하는 '사후적 규제' 방식으로 전환
 - '규제 프리존'을 도입해 창조경제혁신센터 전략산업 중심으로 2~3개 특화산업을 선정하고 입지·산업 관련 핵심규제 철폐

- (고도화 및 구조조정) 성숙산업은 해외진출 및 고부가가치화 지원
 - 사양산업에 대해서는 구조조정이 원활히 이루어지도록 재정적, 제도적 역할 수행

3 정부 R&D 투자의 효율성 제고

1. 현황 및 전망

□ (R&D투자 현황과 성과) 그간 정부의 R&D투자 노력에 따라 국가 R&D 양적 투자 및 성과는 증가

○ 정부는 미래성장동력 및 신산업 창출과 민간이 수행하기 어려운 분야*를 중심으로 집중 투자 지원

* 바이오 의료기기 등 미래성장동력 분야, 개인·소규모 연구, 5세대 이동통신, 가속기·우주개발 등 거대과학 분야 등

○ 국가 R&D투자는 지난 10년간 연평균 약 11.4% 증가하였고 정부 R&D투자는 지난 10년간 연평균 약 8.7% 증가

* 정부 R&D예산(조원): ('06)8.9 → ('09)12.3 → ('12)16.0 → ('15)18.9

- 출연연 등 공공연 연구인력도 '05~'13년간 연평균 7.7% 증가

* 공공연 연구인력(명): ('05)14,690 → ('09)21,084 → ('13)26,612

○ 이에 따라, R&D 투자 등 상당한 양적 성장을 달성

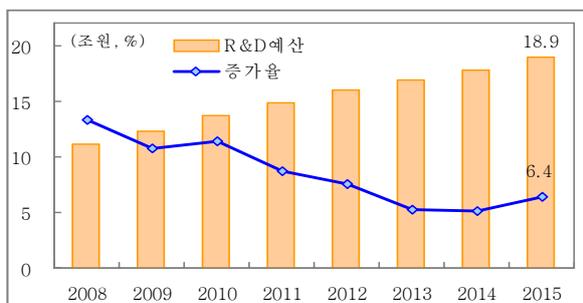
- GDP 대비 R&D 비중 세계 최고수준, SCI(Science Citation Index) 논문건수 10위 등

* R&D규모(억불, 한국 '14, 외국 '13): (韓)605, (美)4,570, (日)1,710, (中)1,912

* GDP대비 R&D투자비중(% , 한국 '14, 외국 '13): (한국, 1위)4.29 (이스라엘, 2위)4.21 (핀란드, 3위)3.31 (일본, 4위)3.47

* SCI논문수: ('09)37,742 → ('11)45,588 → ('13)51,051, 세계점유율 2.73%

정부 R&D 예산 추이



자료: 기획재정부

R&D투자규모 국제비교

	한국	미국 (2012)	일본	중국	독일
총연구개발비 (억달러)	605	4,570	1,710	1,912	1,064
- GDP대비(%)	4.29	2.73	3.47	2.08	2.85
연구원수(명) (경제활동인구 1,000명당, FTE기준)	13.0	8.1	10.0	1.9	8.4

자료: 미래부 연구개발활동조사, OECD Main Science and Technology Indicators 2015-1. 한국 14년, 외국 13년 기준

□ (평가 및 문제점) 양적 성장에도 불구하고, 글로벌 경쟁력 등 질적 성장은 여전히 미흡한 수준

○ (국가 R&D 평가) 논문 피인용건수 세계 31위 등 연구생산성이 선진국 대비 매우 미흡*

* '12년 우리나라 대학의 연구생산성(기술료수입/R&D투자)은 1.5%로 미국(3.9%)의 1/3 수준

- WEF(World Economic Forum)는 '15년 우리나라의 과학연구기관 수준 27위, 과학자·기술인력 확보 42위 등으로 낮게 평가

○ (문제점) 체계적인 전략이 부족한 상황에서 양적 중심의 R&D투자 확대가 경제적 가치창출로 이어지지 않는 혁신 정체 상황

- 그간의 추격형, 투입형 혁신전략에 따른 단기 성과 위주의 지원으로 인해 민간의 자생적 역량 강화에 한계

- 한정된 재정여건 하에서 유사·중복사업 정비 등 노력에도 불구하고 투자효율성이 여전히 미흡한 상황*

* 잦은 정부 R&D거버넌스 개편, 부처간·출연연간 칸막이로 인한 사업중복 등에 기인

- 산업·시장과 괴리된 기획·투자로 개발된 기술은 사업화가 부진*해 국가경제의 부가가치 창출에 한계

* '13년말 공공기관 보유 24.8만여건의 기술중 약 77%(19만여건)는 휴면상태

2. 정책과제

◇ 급격한 환경변화에 대응해 R&D 활동이 이루어질 수 있도록 민간과 정부간 역할을 재정립

○ 기본적으로 민간과 연구자가 주도하고, 정부는 민간영역에서 과소 투자가 일어나는 부분의 R&D 담당

○ 투입-산출 효과성 제고를 위해 복잡한 사업구조를 단순화하고 공급위주 사업을 수요를 반영한 구조로 심화

- **(민간 주도권 강화)** 민간과 연구기관이 R&D를 주도할 수 있도록 연구지원 방식을 **연구과제중심에서 연구기관중심 지원**으로 전환
 - * 프로그램별 지원은 과제수주경쟁, 단기과제 중심 연구 등의 부작용 → 기관미션 중심, 원천기술 확보를 위한 팀 기반 연구로 전환 필요
- 연구기관에 인력운영, 과제수행의 자율성을 대폭 부여하고, 성과평가 방식도 **사전평가에서 사후평가**로 전환
- 정부는 사회적 니즈가 크지만 리스크가 높아서 민간 주도의 실행이 어려운 **과소투자 분야의 R&D 지원**
 - * 기초연구, 중장기 성장동력 분야, 중소기업 R&D 지원에 집중
- **(R&D 사업 효율화)** R&D 투자 효율성 제고를 위해 **R&D 사업 구조와 절차를 간소화**하고 **R&D 기획역량 제고**
 - **그간 세분화된 R&D 사업구조***를 간소화하고 **신속한 투자 결정****이 가능한 시스템을 구성
 - * '15년 국가연구개발사업 : 34개 부·처·청 638개 사업
 - ** 투자 우선순위에 따라 적시성있는 투자를 추진하고, 신속한 추진 필요시 R&D 사업 예비타당성평가 면제 및 Fast Track 도입
 - R&D 품질제고를 위해 출연연과 중소기업의 **R&D 기획역량 강화 지원**
- **(수요연계형 R&D)** R&D 결과가 경제적 가치창출로 이어지도록 **수요연계형 R&D를 확대**하고 **시장창출을 지원**
 - **사전 기획단계부터 産·學·研간 공동연구***를 통해 기술이전 및 유망기술 사업화 촉진
 - * 예) 대학·출연연 : 기술개발, 중소기업 : 사업발굴, 대기업 : 제품 마케팅
 - **상업화 이전 전략적 조달*** 등 공공조달의 유형을 다양화
 - * 영국은 현재 존재하지 않는 물품에 대해 미래 특정시점의 요구사항, 가격, 수량 등을 사전 공개

4 인적자원 고도화

1. 현황 및 전망

□ (그간 교육정책의 성과) '산업화 시대'가 요구하는 '지식·기능'을 갖춘 중고급인력 양성 중심으로 성과를 거두며 경제성장을 뒷받침

○ '95년 '5.31 교육개혁'을 바탕으로 고교다양화, 교육과정 개편, 고등교육 재정투자 확대* 등을 지속 추진

* 고등교육 재정투자(GDP대비,%) : ('08) 0.6 → ('13) 0.86 → ('17목표) 1.0

○ 높은 학업 성취도*와 보편화된 대학교육** 등 교육의 양적 지표 측면에서 세계 최고 수준 달성

* OECD 주관 15세이하 학생평가(PISA) 한국 순위('12) : 읽기 3위, 수학 3위, 과학 5위

** 대학진학률(%) : ('00) 62.0 → ('10) 75.4 → ('13) 70.7

○ 평생교육·직업훈련의 법적 근거 마련, 훈련지원제도 도입 등으로 교육·훈련 인프라 및 시장 규모가 크게 확대

* 민간훈련기관 : ('05) 3,121개 → ('08) 5,105개 → ('11) 7,014개

□ (환경변화) 21세기 지식기반·창조경제 전개에 따라 지속 가능한 성장을 위해서는 창의적 인적자원의 중요성 증가

○ 우리 경제가 선진국 추격에서 시장 선도자로 전환됨에 따라 새로운 지식·기술의 창조, 융복합이 요구

○ 지식·숙련의 생존주기가 단축되고, 기대수명이 증가함에 따라 유연한 교육체계 구축 및 지속적인 교육·훈련이 필요

○ 향후 학령인구 감소*에 따른 교육기관·교원 수급 조정 과정에서 대학의 역할 변화, 교육 여건개선 등이 요구

* 입학가능자원 : ('13학년도) 56만명 → ('20) 47만명 → ('23) 40만명

- (문제점) 고령화, 기술혁신 등 급격한 환경 변화에 대응하여 교육의 질을 제고하기 위한 교육개혁 노력이 절실
 - * 6대 핵심과제(자유학기제, 공교육 정상화, 지방교육재정 효율화, 사회수요 맞춤형 인재양성, 일학습병행제, 선취업후진학) 중심으로 교육개혁 추진 중
- 사회수요와 괴리된 교육, 양적팽창에 따른 부실대학 양산, 낮은 연구·혁신역량 등 대학경쟁력은 아직 미흡한 상황
 - * IMD 국가경쟁력 순위('15) : (전체) 25위 (대학교육) 38위
- 학령기 학생에 대한 학교 중심의 교육으로 인해 평생교육, 직업훈련의 효과성이 저조
 - * OECD 주관 국제 성인역량조사(PIAAC, '13) 결과 언어능력은 OECD 평균, 수리력·문제해결력은 OECD 평균 이하 수준으로 인적자본 퇴화가 심각
- 입시위주의 획일적인 주입식 교육 등으로 개인의 잠재성 및 적성에 기반한 진로 개발이 부족

2. 정책과제

- ◇ 지식기반사회·창조경제가 요구하는 창의성·인성·직업능력 등을 배양하기 위해 학교교육, 평생교육 전반을 혁신
 - 대학구조조정과 대학특성화로 경쟁력을 제고하는 한편, 지역사회와의 연계를 강화
 - 대학을 성인학습자 친화적으로 개편하고, 지역 및 산업 현장의 요구에 맞춰 직업훈련·자격제도 전반을 재설계
- (대학구조조정) 대학경쟁력 제고를 위해 대학통폐합, 정원감축 등 구조조정을 지속 실시
 - 잘 가르치는 대학이 보다 많은 정원을 유지하도록 대학 구조개혁 평가결과에 따라 정원감축 비율을 차등적으로 적용
 - 대학재정지원* 및 컨설팅 등과 연계하여 정원감축 이행을 유도하고, 구조조정 실효성·지속성 확보를 위한 법적 근거를 마련
 - * 주요 재정지원사업 선정평가 및 연차평가지 정원감축 실적 등을 반영

□ (대학과 지역·산업간 연계 강화) 산업·사회·지역과 연계한 대학 특성화를 추진하고, 교육·연구역량을 확충

- 미래 인력수요에 따른 인재양성을 위해 대학의 학사구조(정원·학과 등)를 유연화하고, 현장 맞춤형 교육 활성화
 - * 정원·학과개편 우수대학에 평균 50~150억(최대 300억) 지원('16~'18)
- 기업과 연계한 사회맞춤형 학과를 확대하고, 직무 중심으로 교육과정을 개편하여 현장 중심의 인력 양성
 - * 각종 대학평가에 산업계 참여를 확대하고, 평가비중 확대 등 실효성 강화
- 지자체의 지역내 대학에 대한 재정투자를 강화하고, 중장기적으로 대학 행정·재정지원을 위해 지방정부의 역할과 기능 강화
- 국제적 수준의 연구·혁신 대학 육성을 위해 산학협력·연구개발·전공특성화를 강화하는 방향으로 정부재정지원 재편

□ (평생교육) 지역·산업수요와 연계한 다양한 교육·훈련 과정을 개설하고, 직무·역량 위주의 교육·훈련 실시

- 대학을 지역 주민·성인학습자 친화형으로 전환하고, 다양한 학위·비학위과정 및 온라인 교육과정을 활성화
 - * 미국 Community College와 같이 전문대를 산업계 수요 중심으로 개편(예 : 소방관 양성 6개월 과정)
- 훈련수요 파악, 훈련 설계·실시 등을 지역·산업계가 주도할 수 있는 협업체계를 구축하고, 전문성을 강화
- 군 입대전 전공·경력 등을 군 복무와 연계하여 특기를 부여하고, 전문성 활용, 학업 지속 등 군복무 중에 학업·경력 단절을 최소화

□ (공교육의 질 제고) 지식기반 및 창조경제가 요구하는 창의·융합형 인재를 양성하기 위해 공교육의 질을 제고

- 기초 소양교육 및 인성교육을 강화하고, 자유학기제 정착을 통해 토론·참여식 수업 확산 및 진로탐색 기회를 확대
- 선행출제 관행 근절, 방과후 교육 확대, 학생부 전형 강화 등 공교육 정상화 기반 마련 및 사교육비 경감 추진

- 우리나라를 둘러싼 대외·통상환경이 변화하고 있어 이에 맞는 대응방안을 준비하고 적극 활용할 필요
 - 생산의 국제적 분업화가 복잡·다기해지고, Mega FTA가 기존 다자간 통상질서의 대안으로 급부상
 - 중국경제의 경착륙 가능성이 지속 제기되고, 북한 리스크가 역내 경제협력 진전을 제한
- 글로벌 가치사슬과 중국경제의 기회요인을 적극 활용하는 한편, 북한과 단계별 경제협력 추진
 - ① 교역량 위주 양적 통상정책에서 GVC내 부가가치를 제고하는 방향으로의 질적 전환이 필요
 - 우리 산업이 GVC 중 고부가가치 단계를 선점할 수 있도록 전략적인 통상 정책을 추진하고 Mega FTA에도 적극 참여
 - ② 한·중 FTA, 내수 확대 등 기회요인을 적극 활용하고, 중국과의 수출경쟁 심화, 중국경제 경착륙 등 리스크 대비 철저
 - 중국의 내수·서비스시장 진출 및 투자를 확대하고, 중국의 지역·대외정책에도 적극 참여
 - ③ 동북아 정세 및 남북관계 등 여건 변화에 따른 단계적 시나리오를 설정하여 탄력적으로 대응
 - 우선, 남북경협이 제한적인 현 상황에서 다자협력에의 북한 참여를 유도하여 동북아 지역의 단절적 상황을 완화

1 글로벌 가치사슬구조 복잡화에 따른 통상전략 수립

1. 현황 및 전망

- (글로벌 가치사슬 변화) 세계경제 통합으로 글로벌 가치사슬 구조가 복잡해지고 생산 단계별 부가가치 편차가 확대
 - 글로벌 경제가 통합되면서 생산 단계별 네트워크가 전세계로 분업화되고 글로벌 가치사슬(GVC) 구조가 복잡화
 - 생산의 부가가치는 하락하고, 개발 및 마케팅 등 생산 전후방 단계의 부가가치는 상승함에 따라 고부가가치 단계 선점이 중요

◇ 교역에 따른 부가가치 파악을 위해서는 GVC 구조에 대한 이해가 중요

- 최종재에는 여러 국가로부터 조달된 원자재, 중간재 등의 가치가 포함되어 총교역량 기준 무역통계로는 부가가치 파악이 곤란

※ 한국의 대중국 수출은 총교역량 방식 적용시 전체 수출의 27%이나 부가가치 기준을 적용하면 19%로 감소('09년 기준, OECD-WTO '13년 분석)

- (통상환경 변화) GVC 구조가 복잡해짐에 따라, 양자 FTA로는 거래비용 절감에 한계*가 있어 Mega FTA가 대안으로 주목

* 여러 나라와 양자 FTA를 체결시 상이한 원산지 규정으로 거래비용 절감효과가 반감(스파게티볼 효과) → Mega FTA의 경우, 단일 원산지 규정에 의거하여 역내 GVC 확대에 기여 가능

- (동아시아 지역통합) 우리나라를 둘러싼 동아시아 지역에서는 미국과 중국 중심의 지역통합형 Mega FTA 논의가 급물살

- 미국은 아시아 중심(Pivot to Asia) 전략에 따라 TPP*를 추진하여, '15.10월 TPP 12개 참여국 간 협상 타결하였으며 이르면 '17-'18년경 발효 관측

* TPP: Trans Pacific Partnership

- 우리나라를 포함하여 ASEAN+6개국이 참여하는 RCEP* 및 한·중·일 FTA 협상을 진행중

* RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership

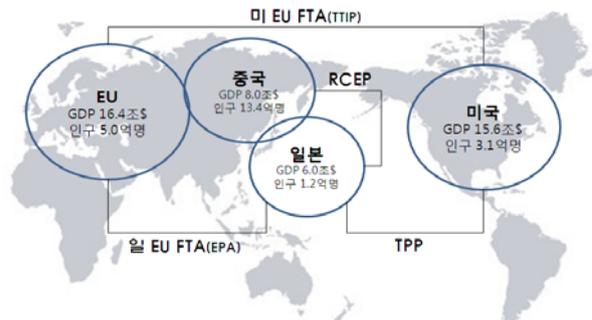
- (WTO 협상방식 변화) 포괄적 다자통상협상인 DDA(Doha Development Agenda) 타결이 지연되면서, 최근 WTO 협상방식이 다변화
 - 전체 협상의제에 대한 일괄적 타결보다는 부문별/복수국간 협상 등으로 복잡하고 다양하게 전개

GVC 단계별 부가가치 편차 확대



자료: OECD

메가 FTA 동향



자료: 산업통상자원부

- (우리나라의 現주소) 다수의 FTA 체결에도 불구하고 여전히 GVC에서 상대적으로 저부가가치 단계에 머무르고 있음
 - 부가가치가 낮은 조립가공제품 위주로 수출하여, 수출의 부가가치 유발효과가 주요국에 비해 낮은 편*
 - * 최종재 수출의 부가가치 유발율(%): (韓) 54.8 (EU) 75.9 (日) 82.0 (美) 79.1
 - Mega FTA 등 거대경제권 주도의 국제통상질서 재편이 예상됨에 따라 우리의 FTA 선점효과의 약화도 우려
 - Mega FTA 참여가 지연될 경우, GVC에서 배제될 가능성이 있으므로 관련 동향을 예의주시해야 하는 상황

◇ 우리나라의 Mega FTA 참여시 경제적 효과

- ① 우리나라가 TPP 참여시 장기적으로(발효후 10년후까지) 최대 총 1.8% GDP 증대 효과, TPP 불참시 총 0.12% GDP 감소 예상 (KIEP)
- ② RCEP 타결시 우리나라 GDP 3.9% 증대 효과 (Petri and Abdul-Raheem, '14)

2. 정책 과제

- ◇ 기존의 수출입 위주 통상전략을 글로벌 가치사슬 중심으로 전환하고, Mega FTA에도 적극 참여

- (글로벌 가치사슬 중심으로 통상전략 전환) 기존 수출·수입의 무역규모 위주 통상전략을 GVC 활용 전략으로 전환
 - 낮은 생산비용을 활용한 개도국의 추격으로 양적 수출증대는 한계에 다다르고 있어 글로벌 가치사슬을 활용한 접근이 필요
 - 우리가 기술우위를 보유하고 있고 GVC에서 고부가가치 선점이 가능한 산업 분야(예: 모바일, 핀테크 등) 개방에 협상역량을 집중
 - 투자시장 개방을 가속화하여 합작투자, M&A 등을 통해 상대국 내수시장의 가치사슬을 공략

- (GVC를 활용한 국내산업의 고부가가치화) GVC에서 생산성이 높은 단계를 국내에서 선점하기 위한 노력을 강화
 - 기존 산업에 새로운 IT기술을 융합하는 등 산업간 융합을 촉진하여 주력산업의 고부가가치화 추진
 - 새로운 GVC 창출 기반 마련 차원에서도 R&D투자, 기술개발, 인력 육성이 중요
 - 고부가가치 분야에 외국인투자를 적극적으로 유치*하는 한편, 외국인투자기업과 중소기업간 연계를 강화
 - * 고부가가치분야 세제지원, 국제공동연구 확대 등을 통한 유치기반 조성 등
 - * 클러스터 조성으로 외국인투자 대기업과 중소기업간 연계를 강화하여 중소기업의 수익성을 제고하고 수출의 국내 부가가치 비중 확대에 기여

- (Mega FTA 적극 참여) GVC 내에서 우리나라 기업이 손쉽게 부가가치를 확보할 수 있도록 Mega FTA에 적극적으로 참여
 - TPP 등 Mega FTA 참여시 서비스 및 투자 자유화 확대는 물론 국내 관련 제도와 규범의 글로벌 표준화 추진도 가능
 - RCEP 및 한·중·일 FTA 협상에서 주도적인 역할을 수행하는 한편, 기 체결된 양자 FTA를 개선·광역화하는 노력도 필요
 - WTO에서 추진되는 부문별/복수국간 협상을 적극 활용

2 중국경제의 기회 활용 및 위험 대비

1. 현황 및 전망

- (중국경제의 중요성) 중국은 우리의 최대 교역국이며 빠르게 성장하는 중국 시장은 우리경제가 놓쳐서는 안 될 기회

* 中 소비시장 규모 전망(KIEP, \$) : '13) 4.7조 → '15) 5.7조 → '20) 9.9조

- 특히 가공무역 중심 對中수출*에서 벗어나 소비재 수출을 늘려 중국 내수시장을 우리경제의 미래 성장동력으로 삼을 필요

* 대중 수출 중 중간재 비중은 68.2%이나 소비재는 4.1%에 불과('14년)

⇒ 그러나 중국경제 경착륙 가능성 등도 존재하므로 중국으로부터의 기회 및 위험요인에 대한 철저한 분석과 대응이 중요

- (중국경제 현황) 성장전략 전환(속도 → 안정성), 경제 구조조정 및 해외수요 부진 등으로 경기 둔화 추세

중국 경제성장률 추이



자료: CEIC

중국의 주요 경제지표(성장률, %)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
GDP	9.2	10.6	9.3	7.7	7.7	7.4
CPI	-0.7	3.3	5.4	2.6	2.6	2.0
산업생산	11.0	15.7	13.9	10.0	9.7	8.3
소매판매	15.5	18.4	17.1	14.3	13.1	12.0
투자	30.5	24.5	23.8	20.6	19.6	15.7
수출	-15.9	31.3	20.3	7.9	7.8	4.9
수입	-11.3	38.9	24.9	4.3	7.2	-0.6
FDI	-13.2	22.0	8.1	-2.3	-2.9	1.7

자료: CEIC

- (중국의 경제발전전략) 지난 10.29일 폐막한 제18기 5중대회*에서 전면적 샤오캉 사회 건설을 위한 목표를 제시하고 전면적 2자녀 정책 등 제13차 5개년 계획('16~'20)의 발전이념 제시

* 중국의 주요 정책을 결정하는 공산당 중앙위원회 전체회의(中全會)

- (샤오캉 사회 건설) '2020년 샤오캉사회*(전 국민이 복지를 누리는 사회) 건설'을 목표로 중고속 성장과 지속가능 발전을 추진

* 정책목표 : 국민소득 증가('10년의 2배), 소비의 경제성장 기여도 확대, 농촌의 도시화 비율 제고, 구조개혁을 통한 산업고도화 추진 등

- (2자녀 정책 허용) 저출산·고령화로 성장동력 약화가 우려되고 있어 지난 35년간 유지해 온 '한 자녀 정책'을 폐지

□ (한중 경제여건 변화) 내수·서비스·인프라시장 확대가 예상되나, 수출 경쟁 심화 및 중국경제 리스크 우려도 지속

① 성장전략 전환에 따른 내수시장 및 서비스업 비중 확대(기회)

- (주요내용) 수출·투자에서 내수·소비 주도로 성장전략을 전환하여 내수 및 서비스 시장이 빠르게 확대

* 中 서비스업 비중 : ('04) 41.2% → ('15.상) 49.5%

- (한국에의 영향) 내수 주도 전략에 따른 중국의 소비재 수입 증가*와 한-중 FTA 체결**은 수출 확대를 위한 절호의 기회

* 중국 수입 중 내수용 수입 비중 : ('05) 42.4% → ('14) 56.6%

** FTA발효시 내수용 수출도 관세면제가 되므로 중국 시장 진출에 도움

② 지역균형개발, 대외확장정책으로 인한 인프라 수요 증가(기회)

- (주요내용) '4대지역, 3대 경제지대*' 전략, 일대일로(一帶一路)** 전략 추진 등을 통해 신성장동력 확보

* (4대 지역) 서부·동북부·중부·동부, (3대 경제지대) 장강·주강 경제지대(장강경제벨트), 징진지(베이징·톈진·허베이성) 지역개발

** 육·해상 실크로드 연결을 통해 60여개국 44억명을 묶는 거대경제권 구축 → 수출지원형을 넘어 '시장창출형' 해외투자전략

- (한국에의 영향) 중국 및 아시아 인프라시장에서 우리나라 기업의 사업 기회가 확대될 전망

* 중국 민생거시연구원은 일대일로 관련 중국내 투자규모는 약 1,674억 달러, 다국적 투자도 524억 달러에 달할 것으로 전망

③ 수출 경쟁 심화와 중국경제 리스크(위기)

- (주요 내용) 중국 산업경쟁력 개선*에 따른 세계시장에서의 수출경쟁 심화, 중국경제 리스크** 등이 불안요인으로 작용

* 중국이 한국보다 경쟁력 우위인 산업이 '00년에 철강 1개에서 '13년에는 철강, 철강제품, 기계 등 3개로 증가(현대경제연구원, '15)

** 생산설비 과잉, 지방정부 부채, 부동산시장 침체, 금융리스크 등에 따른 중국경제 경착륙 가능성 지속 제기

- (한국에의 영향) 우리 산업의 수출경쟁력이 약화되는 한편, 중국發 리스크가 국내경제로 전이될 가능성

2. 정책과제

- ◇ 한중경제여건 변화에 따른 기회·위기요인에 대한 대응전략 마련
 - (기회) 한-중FTA, 한류, 지방정부간 협력 등 우리나라의 강점을 활용하여 중국 내수·서비스·인프라 시장 진출 확대
 - (위기) 수출경쟁력 제고 노력을 강화하고, 중국발 리스크 대비 철저

- (기회요인 활용) 우리나라의 강점을 활용한 진출전략 마련을 통해 중국 내수·서비스·인프라시장 진출 확대
 - (내수·서비스 시장) 중국시장 변화에 맞는 차별화된 진출 전략 수립
 - 유럽 등 선진국이 우위를 점하고 있는 중국 소비재 시장에서 한-중FTA*, 한류 등을 활용한 차별화된 접근 추진
 - * 경쟁국과의 점유율 격차가 10%p 이내인 소비재품목 중 상당수 품목이 10년내에 관세가 철폐되어 수출 증가가 기대됨(무역협회, '15)
 - 온라인쇼핑시장 확대, 2자녀 정책 전면 도입, 수요의 고급화·다양화 등 중국 소비시장 변화 추세에 신속 대응
 - 한-중FTA 서비스 2단계 협상을 통해 수요 증가가 예상되는 중국내 서비스업*을 추가 개방하고, 한중일 FTA는 서비스 협상부터 추진
 - * 예: 생활 관련(교육, 보건, 의료), 생산(R&D, 설계, 금융·보험, 정보통신)
 - (인프라시장) 중국 지방정부·기업과의 협력 등을 통한 진출방안 마련
 - 중앙정부 중심 교류를 넘어 지방정부간 협력을 강화하고 중국의 지역경제발전 대규모 프로젝트*에도 참여
 - * 일대일로, AIIB사업 등에 참여할 중국 지방정부·기업들과 전략적 제휴 추진
 - AIIB, 광역두만강개발계획(GTI) 등에 참여하여 건설·철도·통신 등 아시아 인프라 시장에 적극 진출

- (위기요인 대응) 중국부상에 따른 수출경쟁력 약화, 중국경제 리스크 등이 국내로 전이되지 않도록 점검하고 철저히 대비
 - (수출 경쟁 심화) R&D 투자 방식 개선, 혁신생태계 조성 등을 통해 세계시장에서의 수출 경쟁력 제고
 - (중국경제 리스크) 우리 경제의 유연성·활력 제고를 통해 경제 체질을 개선하고, 국내외 금융시장 모니터링을 강화

3 남북관계 변화와 경협 확대

1. 현황 및 전망

- (동북아 정세) 중·러 등을 중심으로 역내 경제협력 강화를 위한 노력이 이뤄지고 있으나, 북한이 장애요인으로 작용
 - 중국은 고도 성장세가 둔화되는 가운데 일대일로(一帶一路) 정책, AIIB 설립 등을 통해 역내 경제협력 및 영향력 강화 모색
 - 러시아는 최근 극동개발 프로젝트를 본격 추진함으로써 동북아내 정치·경제 위상 회복 도모
 - 다만, 북핵 등 정치·외교적 불안정과 북한의 고립에 따른 지리적 단절이 역내 경제협력 진전을 제한
- (북한의 대외정책) 부분적 개방정책을 추진하는 가운데 과도한 대중국 의존도를 조정하고 러시아와의 경제협력을 확대
 - 대중국 교역의존도*가 급격히 확대되고 있으나, 중국의 국제 사회 위상 제고에 따라 양국 관계의 냉각요인 상존
 - * 대중국 교역의존도(KOTRA, %) : ('05) 38.9 → ('08) 49.5 → ('10) 56.9 → ('12) 68.4 → ('13) 77.2 → ('14) 69.0
 - 러시아의 극동개발 프로젝트 추진 및 대북 채무재조정('14.5월)에 따라 철도·전력·광물분야 경제협력 방안 추진중
 - 주변국 경제협력의 점진적 개선에도 불구하고, 경제제재 등 정치·외교 문제로 대외정책의 획기적 변화는 어려울 것으로 전망
- (대북관계 기본전략) 한반도 신뢰프로세스, 동북아 평화협력 구상을 통해 북한의 비핵화 등 한반도 평화여건 우선 조성
 - 이산가족 상봉, 모자보건패키지* 등 인도주의 사업을 우선 추진하여 남·북 신뢰 회복과 북한의 비핵화 유도
 - * 북한의 산모·영아에게 출산후 2년간 영양·보건 지원
 - 북한의 비핵화를 전제로 경제협력을 통해 동북아 정치·외교 불안요소인 북한을 보다 안정적으로 관리

◇ 남북 경협 의 전략적 가치

- ① 성장을 하락이 예상되는 상황에서 성장잠재력 확충에 기여
 - * 저출산·고령화 등 미래 변화요인에 대비하여 장기적으로 북한 노동력에 우리의 자본과 기술을 더하는 상호보완적 경제구조 형성
- ② 경협 의 진전은 북한 의 시장화 를 촉진시켜 향후 남북경제 통합에 따른 통일기반 조성 및 통일비용 완화에 도 기여

□ (남북경협 현황) 북한 도발 등으로 남북 관계가 경색되어 경협 전개 수단은 개성공단으로 한정된 상황

* 천안함 사건의 대응으로 방북 불허, 남북교역 중단, 대북 투자 금지 등 조치

- '13년 개성공단 잠정 폐쇄 등 영향에 따라 일시적으로 생산액*이 감소하였으나 '14년 들어 이전 수준을 회복

* 개성공단 생산액(통일부, 만불) : ('05) 1,491 → ('08) 25,142 → ('10) 32,332 → ('12) 46,950 → ('13) 22,378 → ('14) 46,997

- 다만, 개성공단 배후의 노동력 공급이 한계에 도달한 점, 3통(통행·통신·통관) 문제, 개성공단 생산물의 한국산 인정 여부 등이 개성공단의 발전을 제약

⇒ 중장기 경제발전 차원에서 정체된 남북경협을 재개할 필요

2. 정책과제

◇ 북한의 비핵화를 전제로 남북관계 진전 등 대외 여건을 고려한 단계별 경협전략을 수립하여 탄력적으로 추진

- 남북경협이 제한된 현 상황에서는 우선적으로 중·러 등과의 다자 협력을 우회전략으로 활용

□ (단계별 전략 수립) 남북관계 등 경협 추진여건을 4단계로 구분하고 각 단계에 적합한 경협전략을 수립하여 추진

* ① 현 상황 → ② '08년 이전 협력수준 복원 → ③ 제한된 시장경제 실험(개방 초기 중국과 유사한 형태) → ④ 시장경제 본격 도입

- (1단계 : 경협 복원을 위한 준비) 개성공단 국제화(외자유치 촉진)를 지원하면서, 경협 복원에 대비하여 정보 축적 및 사전계획 마련
 - 외국인 투자 유치를 위한 제도적 기반을 조성하고, 투자가능성 있는 외국기업을 대상으로 홍보 및 투자정보 제공 병행
- (2단계 : 신뢰 구축에 따른 경협 복원) 드레스덴 구상의 기반 조성 차원에서 개성공단 발전의 제약요인 해소
 - 효과적인 노동력 조달·활용 및 3통 문제 해소방안 마련
- (3단계 : 통일경제 기반 형성) 유라시아 이니셔티브 실현을 위한 경협 거점을 확보하고, 경협 분야 다변화*
 - * 농·림·수산업, 에너지·자원개발 등 분야로 남북경협 확대
 - 나선 특구에의 우리 기업 진출방안을 모색하고, 이를 대륙간 및 한반도 종단 철도 연결을 위한 협력체계와 연계
- (4단계 : 통일경제 심화 발전) 남북경제통합 본격화 단계로서 북한 전역에 경협 거점을 확산*하고, 북한 내부의 시장화 촉진
 - * 개성공단의 확장을 바탕으로 평양-개성-수도권 경협벨트를 구축하고 북한 주요 대도시내 경협 거점 마련
 - 마이크로 크레딧 등을 통해 북한내 농민, 소상공인에 대해 자금을 지원함으로써 시장 참여기회 제공
- (다자협력) 남북경협이 제한된 현 상황에서 우선적으로 중·러 등과의 삼각협력, 역내 다자기구 활용 등 우회전략 추진
 - 북·중·러 접경지역을 중심으로 한·중, 한·러 합작기업이 북한의 노동력을 활용하는 형태의 삼각협력 모델 개발 추진
 - 농업·보건 등 필요성이 높은 분야를 우선 추진하되, 추후 관광(압록강·두만강 개발), 에너지(송전) 등 분야도 고려
 - AIIB, GTI(Greater Tumen Initiative) 등 다자기구를 활용하여 북한의 시장개방을 촉진하고, 동북아 개발은행 설립 노력 지속
 - AIIB가 북·중 접경지역의 인프라 투자에 기여하도록 유도하고, GTI의 국제기구 전환 및 동북아 개발은행 설립을 추진하여 북한내 경제특구 개발 가속화

- 우리나라 경제·사회 전반에 큰 영향을 미칠 저출산·고령화에 대한 선제적 대응은 미래 최우선 과제중 하나
 - 세계 최저수준의 출산율과 유례없이 빠른 고령화로 인해 노동 수요와 공급간 미스매치가 악화될 전망
 - 고령화로 노인빈곤 등 소득양극화가 심화되고, 복지수요가 빠르게 증가할 것으로 예상
- 인구구조 변화에 대응하여 출산율 제고는 물론 유연한 노동 복지정책을 추진
 - ① 저출산의 구조적 문제 해결에 주력하고, 일-가정 양립이 가능하도록 제반 여건을 구축
 - 다양한 가족형태에 대한 사회적 인식 개선
 - 고용·주거·교육 등 저출산의 근본적 원인해결을 위한 정책을 마련하고, 관련 정책간의 연계 강화
 - 일-가정 양립제도 개선 및 민간의 역할 강화
 - ② 재정이 복지수요 증가를 뒷받침하기 어려운 현실을 감안하여, 복지정책의 효과성 제고에 노력
 - 연금기능 강화, 건강 예방사업 투자 확대 등을 통해 건강하고 노후소득이 보장되는 기반 구축
 - 복지지출 효율화로 국민의 복지 체감도를 높이고, 민간 역할 강화로 복지의 효과성 제고
 - ③ 노동력 확보와 함께 노동시장 선진화를 추진
 - 정년 연장과 함께 우수 외국인력 유치를 통해 노동공급 부족을 해소하는 한편 인적자원을 효율적으로 관리
 - 고용안정은 물론 기업의 경쟁력을 확보할 수 있도록, 고용 지원서비스 활성화 및 노동시장 유연화를 도모

① 저출산 추세에 적극 대응

1. 현황 및 전망

□ (인구구조 변화) 급속한 저출산·고령화로 인해 생산가능인구가 감소하고, 고령자 부양부담 증가

○ 합계출산율은 급격히 하락하여 세계 최저 수준에 도달

* 합계출산율 : 1.21('14년), OECD 평균 : 1.67('13년)

○ 총인구는 '30년, 생산가능인구는 '16년을 정점으로 감소

* 총인구 : ('10년) 4,941만명 → ('30년) 5,216만명 → ('60년) 4,396만명

** 생산가능인구 ('16년) 3,704만명 → ('60년) 2,178만명

○ 고령인구 증가로 고령자에 대한 부양부담은 심화

* 노년부양비(65세이상 인구/15~64세 인구, %) : ('12년)16.1 → ('60년) 80.6

□ (저출산 대응 정책의 추진실적) '06~'15년까지 제1·2차 저출산·고령사회 기본계획을 수립하여 저출산 대응 정책 추진*

* 저출산 대응 사업 : (1차 기본계획) 72개 → (2차 기본계획) 95개

○ 제1·2차 기본계획 추진 기간 동안 저출산 분야의 예산은 7배 증가*

* 저출산 분야 사업 예산 : ('06년) 2조 1,444억원 → ('14년) 14조 8,928억원

- 특히 영유아 보육교육비에 대한 지원이 대폭 확대*

* 과거 저소득층 중심 지원에서 전체 0~5세 영유아를 대상으로 확대('13년)

□ (저출산 대응정책 평가) 출산율 제고는 성장잠재력과 직결된 문제이나, 지난 10년간 대응정책에도 불구하고 추세 반전에 한계

○ 저출산은 노동시장 불확실성 증가, 사회경제적 지위 획득을 위한 교육비 부담, 직장·가정 내 여성 역할 가중 등 사회구조적 요인에 기인

- 청년층 취업 애로, 주거비 부담 등은 미혼·만혼으로 이어지고 있고 높은 양육·교육비 부담은 저출산의 주요 원인

* 여성의 결혼시기에 따른 평균 자녀수 : 25세 미만 2.03명 vs 35세 이상 0.84명

○ 그러나, 지난 10년간 저출산 대책은 기혼가구의 보육부담 경감에 집중하여, 사회전반에 대한 구조적·종합적 대응은 부족

□ (해외사례) OECD 국가들의 합계출산율은 20세기 후반 이후 대체출산율(2.1) 아래로 하락하였지만, 국가 간 격차가 존재*

* 북유럽, 영미권 국가는 높고(약1.6~2.2), 남유럽, 독일어권 국가는 낮은 상황(약1.4~1.5)

○ 단일 정책의 출산율 제고 효과는 크지 않고, 양성 평등, 여성의 노동시장 통합 등 전반적인 출산·양육환경 조성이 더 큰 영향

2. 정책과제

◇ 사회 전반의 인식 전환 및 저출산의 근본 원인인 구조적 문제 해결에 주력하고, 일-가정 양립이 가능하도록 제반 여건 구축

○ 인구구조 변화에 대응하여, 다양한 가족형태에 대한 사회적 인식 개선

○ 고용·주거·교육 등 저출산의 근본적 원인해결에 주력하며, 관련 정책간의 연계 강화

○ 일-가정 양립제도의 실효성 확보를 위한 제도개선 및 민간의 역할 강화

□ (인식 전환) 다양한 가족 형태에 대한 사회구성원의 인식 전환

○ 한부모·동거가족 등 다양한 가족에 대한 사회·제도적 인식 개선

- 청소년 한부모에 대한 지원 확대로 자녀를 스스로 키울 수 있는 여건을 조성

- '동거관계 등록제' 도입 등을 통해 일정요건을 갖춘 동거(사실혼)에 대해 결혼과 동등한 제도적 혜택을 부여*하는 방안 검토

* 수술 동의, 의료기록 열람권, 건강보험 피부양자 등록, 임대주택 배정 등

○ 이민자 조기적응 지원 등 외국인 사회통합 노력 강화

- (정책 거버넌스 강화) 저출산 정책은 기존의 출산·보육지원을 넘어, 고용·주거·교육 등 다양한 경제·사회 정책을 종합적·구조적으로 접근
 - '저출산·고령사회위원회' 상설 사무국을 설치하는 등 추진체계를 강화하여 고용·주거·교육·보육 등에 대한 정부내 총괄조정기능 강화
 - 주거·고용·교육 등 결혼·출산 관련 핵심여건을 개선하기 위한 정책을 마련하고, 정책간 유기적 연계 및 사전적 조정 강화
 - '저출산·고령사회 영향평가제도'를 도입하여, 중장기 시계 신규 정책에 대해 저출산·고령화에 미치는 영향을 사전적으로 평가

- (일-가정 양립) 여성고용률과 출산율간 정(+)의 관계 고려시, 직장·가정 내 양성평등 문화 및 일-가정 양립 기반조성이 관건
 - 일-가정 양립의 사각지대인 남성*·중소기업·비정규직 등에 대한 지원 강화로 육아휴직 등 일-가정 양립 제도 정착에 우선 주력
 - * 동일자녀에 대해 순차적으로 육아휴직을 하는 경우 두 번째 휴직자의 육아휴직급여를 상향 지급하는 '아빠의 달' 관련, 기간을 상향 조정
 - 출산·양육·가사에 대한 남성의 참여를 확대하고, 시간선택제, 유연근무제 등 각종 제도가 고용문화로 정착될 수 있도록 유도
 - 시간선택제 활성화를 위해 '시간선택제 전환 청구권' 도입을 검토하고, 근로시간 단축, 직무·성과중심 임금체계 개편 등도 추진
 - 일-가정 양립 문화 정착을 위해 기업의 참여 및 책무성 강화 필요
 - 가족친화인증* 기업에 대한 인센티브 강화(세제혜택 등) 뿐만 아니라, 모성보호 위반 사업장에 대한 근로감독·벌칙 강화 등도 병행
 - * 남성 육아휴직 이용 등 가족친화제도를 모범적으로 운영하는 기업 인증

2 고령화를 감안한 복지정책의 효과성 제고

1. 현황 및 전망

□ (복지지출 문제점) 고령화 등에 따른 복지수요 증가가 예상되나, 재원 마련은 쉽지 않은 상황

○ 고령화, 양극화, 복지제도 성숙 등으로 복지수요는 증가*할 전망

* 공공사회복지지출(GDP 대비, %) : ('15년) 11.0 → ('50년) 26.6

- 국민연금, 건강보험 등 사회보장제도 확대가 공공사회복지 지출 증가*의 주요원인

* GDP 대비 공공사회복지 지출 비중(%) :

국민연금('15년 1.22 → '50년 5.7), 건강보험('15년 3.6 → '50년 10.7)

○ 다만, 성장률 둔화 우려로 복지재원 마련은 쉽지 않은 상황

- 10%대 GDP 성장률 시기에 복지지출을 확대한 서구*와 달리 최근 우리나라 경제성장률은 지속 하락하는 추세

* 북유럽·유럽대륙은 10%대 GDP 성장률 시기에 GDP 대비 공공사회복지 지출이 20% 수준에 도달

- OECD 국가별 차이가 있으나 경제성장률이 낮은 상황에서 복지지출이 확대될 경우 국가부채는 더욱 증가*

* 그리스와 스페인은 2000년대 이후 복지지출이 급격히 확대되었으나 저성장·경기침체 시기와 맞물려 국가부채 증가가 가속화됨

공공사회복지지출과 GDP 성장률 비교

구분	GDP 대비 SOCX 20% 도달시점	직전 5년간 국민부담률	직전 10년간 국민부담률	직전 5년간 GDP 성장률	직전 10년간 GDP 성장률
북유럽	1980	40.1	38.5	10.27	10.13
영미	2012	28.3	29.0	2.64	4.25
남유럽	1999	32.6	31.6	4.92	5.00
유럽대륙	1980	37.9	36.1	10.00	10.32
OECD	2009	33.9	33.9	5.60	5.13
한국	2035	-	-	2.28	2.06

□ (낮은 국민부담률) 우리나라의 국민부담률*은 '13년 24.3%로 OECD 평균(33.7%)보다 낮은 편이나 복지지출 확대로 증가 전망

* GDP에서 조세(국세+지방세 수입)와 사회보장기여금이 차지하는 비중

○ 향후 OECD 평균 국민부담률*은 매우 완만하게 증가**할 전망

* 국민부담률 평균(%) : 북유럽 국가 44.0%, 영미형 국가 28.5%, 유럽대륙형 국가 41.0%, 남부유럽형 국가 35.5%

** ('15)34.3% → ('20)34.6% → ('30)35.1% → ('40)35.6% → ('50)35.9%

○ OECD 회원국 평균 부담률과 달리 우리나라 국민부담률*은 복지 지출 확대로 급격히 증가할 전망

* ('15)24.8% → ('20)25.8% → ('30)30.0% → ('40)32.1% → ('50)34.3%

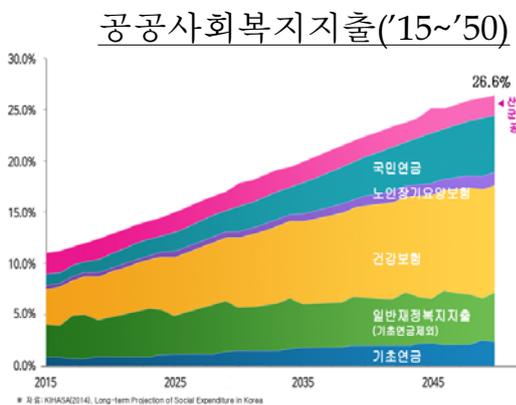
○ 특히, 우리나라 복지제도의 지속 가능성 제고를 위해서는 매년 보험료 인상과 함께 조세부담률 조정이 필요한 상황

- 재정추계와 연계한 국민연금의 보험료 인상 방안, 질병 예방사업 강화를 통한 의료비 지출통제 방안 등 논의 필요*

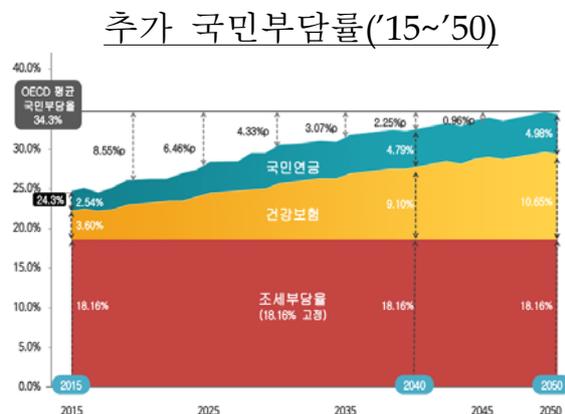
* OECD 국가들은 연금수급 연령 상향, 연금액 삭감 등 공적연금개혁과 함께 건강보험료 인상, 의약품 가격 인하 등 건강보험 체계 개편을 추진

- 우리나라의 정치·경제·사회 여건, 조세저항 등을 고려하여 다양한 방식의 재원마련 방안 논의 필요*

* 복지수준·국민부담·재정건전성의 최적 조합에 대한 국민적 합의 필요



자료 : 한국보건사회연구원('14)



자료 : 한국보건사회연구원추계('14), OECD 통계

2. 정책과제

- ◇ 재정이 복지수요 증가를 충분히 뒷받침하기 어려운 현실을 감안하여, 복지지출 효율화 등을 통한 복지의 효과성 제고에 노력
 - 연금기능 강화, 건강 예방사업 투자 확대 등을 통해 건강하고 노후 소득이 보장되는 기반구축 강화
 - 복지지출 효율화와 함께 국민의 복지 체감도를 높이는 한편, 복지 체계 전반에서 민관협력 강화를 통해 복지의 효과성 제고

- (스마트 복지) 복지 확충 과정에서 우리나라 재정 여건 등에 부합하는 ‘한국형 스마트 복지(Smart Welfare)*’ 패러다임 정립

* 여러 개의 복지기술을 복합적으로 활용하여 복지문제를 해결하는 체계

- 다양한 복지기술*(Welfare Technology)을 활용한 고용과 복지의 연계 강화** 등으로 근로 유인형 복지 추진

* 창의적 아이디어, 과학기술, ICT 등을 결합한 지식, 기술, 제도 등을 집대성한 혁신적 패키지 또는 시스템

** 일자리와 높은 상관관계를 갖는 현물급여 확대(보육, 간병, 장기요양 등), 가족내 아동 돌봄 등 노동중사 기간에 대한 연금 Credit 신설 등

- (연금기능 강화) 국민연금의 재정 지속 가능성을 제고하고, 퇴직연금이 연금으로서의 기능을 할 수 있도록 제도개선 추진

- 국민연금은 재정목표 수립과 더불어 적정 보험료 등을 논의하고 기금운용체계 개편을 추진

- 국민연금의 연착륙을 위해 기금운용 수익률 제고와 세대간 형평성 등을 고려한 단계적 보험료 인상 검토

- 기금운용의 독립성·전문성 제고를 위해 기금운용본부 공사화 등 기금운용체계 개편 추진

- 퇴직연금은 연금수급자 확대*, 전문 운용기관 설립을 통한 운용 수익률 제고 등으로 연금 기능 강화

* 일시금 선호로 94.8%가 일시금 선택(연금 선택자 5.2%, '15.6월)

- (건강한 노후생활) 건강 예방사업에 선제적으로 투자하는 등 고령화에 따른 의료비 증가*에 대비하고 노후 안전판을 강화
 - * 70세 이상 1인당 의료비 지출(건강보험)은 20~39세 연령대의 6.4배('13년 기준)
 - 지속적으로 건강증진 기금 규모를 확대*하여 노후 질병비용 감소를 사전에 유도
 - * ('12) 1조 9천억원 → ('14) 2조원 → ('15) 2조 7천억원
 - 원격의료 확대*, 의료비 지불방식 개편**, 스마트 헬스케어 등을 통해 의료의 질 향상과 진료비 지출의 효율성 도모
 - * '14.9월부터 만성질환자를 대상으로 원격 모니터링 시범사업 시행(18개소)
 - ** 현행 행위별 수가제도 이외에 다양한 보상제도의 도입 및 확대
 - 기초연금, 기초생활보장제도 등 맞춤형 복지지원을 강화하는 한편 건강보험 적용 확대 및 찾아가는 검진 서비스 추진*
 - * 임플란트·틀니 건강보험 적용대상을 확대하고, 치매 고위험군에 대한 찾아가는 검진 서비스 추진

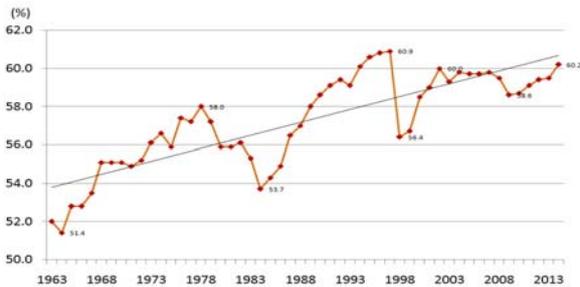
- (복지의 효과성 제고) 복지지출 효율화와 함께 복지 체감도를 높이는 한편, 복지체계 전반에서 민관협력 강화
 - 유사중복 사업 통·폐합, 복지 수혜 연령조정 검토, 복지분야 Pay-go 원칙 적용* 등을 통해 복지지출 효율화 추진
 - * 복지제도 신규도입 및 확대시 재원마련 방안도 동시에 논의(예: 국민연금 소득대체율 인상이 필요한 경우 보험료율 인상도 함께 논의)
 - 복지 전달체계 개편, 정확한 통계·분석 등을 기반으로 복지지출 누수*를 막고 국민의 복지 체감도 제고
 - * 복지정책 설계 및 집행시 ICT 기술과 연계한 빅데이터 분석, 사회복지 통합망과 홈텍스 연계 등을 통해 복지 누수 방지 및 복지 체감도 제고
 - 기부·나눔 활성화, 전달체계에서 민간단체 역할 강화, 사내 복지 활성화 등 복지체계 전반에서 민관협력 강화*
 - * 사회공헌활동 기부은행(사회공헌 포인트를 활용하여 돌봄 수요를 보완하고 지역사회 민간자원과 돌봄 수요를 연계), 나눔 이웃 사업(가스·검침원 등이 복지사각지대 위기가구 발굴) 등 활성화

3 인구구조를 감안한 노동시장 혁신

1. 현황 및 전망

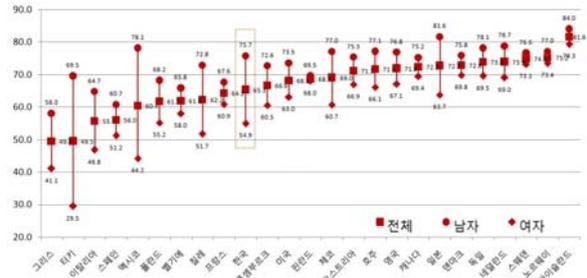
- (고용률) 지난 50년간 연평균 0.13%p 상승 추이를 유지하였으나, '02년 이후 60% 전후수준에서 정체

고용률 추이(15세 이상)



자료: 국가통계포털

성별 고용률 격차(2014)



자료: 국가통계포털

- (성별) 남녀 고용률 격차가 감소추세이나, 고용률 70%를 달성한 외국과 비교할 때 여전히 격차가 큰 편
- (연령별) 장년층 고용률 상승 및 청년층 고용률 하락 추세, 고학력화로 인해 20대 초반 청년층 고용률 하락세가 뚜렷

◇ 주요 사회·노동지표와 고용률간 상관관계(한국노동연구원)

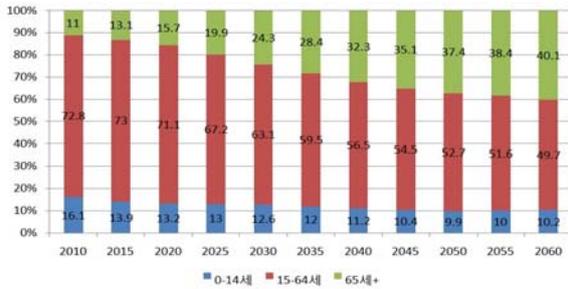
- ① (고령화) (+)의 상관관계 (고령화율 1%p ↑ → 고용률 0.34%p ↑)
- ② (근로시간) (-)의 상관관계 (연근로시간 100시간 ↓ → 고용률 1.9%p ↑)
- ③ (파트타임 비중) (+)의 상관관계 (파트타임비중 1%p ↑ → 고용률 0.54%p ↑)

- (노동공급) 향후 10년간 저출산·고령화가 본격적으로 진행되면서 노동력 부족, 질적 하락 및 경제활동참가율 증가 전망

- (인구구조) 베이비붐 세대의 고령화로 장년층은 빠르게 증가하는 반면, 저출산의 영향으로 생산가능인구는 '16년 이후 감소 예상
- 핵심생산인구(25~49세)는 '08년을 기점으로 감소세로 전환

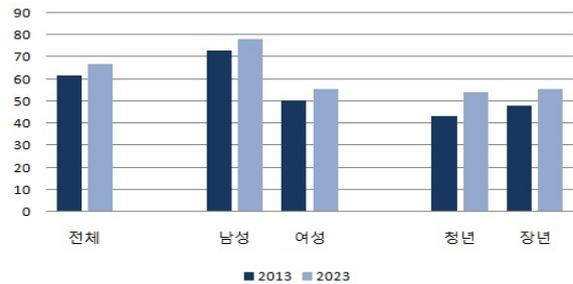
- (경제활동참가율) '14년까지 경기변동에 의한 영향이 컸지만, 최근에는 인구구조 변화의 영향으로 경제활동참가율 증가
 - 생산가능인구 증가 둔화와 함께 고학력화 및 여성의 경제활동 참여 증가로 인해 경제활동참가율 증가세 가속화

인구구조 변화



자료: 통계청(2011)

경제활동참가율 전망



자료: 한국노동연구원

- (노동수요) 노동력 부족 및 고령화·고학력화로 인해 산업 부문별·직종별로 인력 미스매치가 심화될 전망
 - (산업별) '17년 이후 경제성장이 둔화됨에 따라 3차산업 취업자 수 증가도 둔화될 것으로 전망
 - 분야별로 제조업·농업·광업 등의 수요감소가 예상되고, 보건·사회복지·과학 및 기술서비스업 등의 수요는 증가 예상
 - (직업별) 관리직 및 농림어업 숙련 종사자수는 감소가 예상되고, 전문가·사무직·생산직 및 서비스 등 종사자 수요는 증가 예상
- (노동시장 변화) 기술혁신·대외환경의 변화로 기존 노동시장이 새로운 산업·기술·자원으로 빠르게 대체
 - (공동화) 기술혁신 등으로 인한 수요의 급격한 변화는 산업·직종의 공동화(cavitation)를 발생시키고 기업·직무의 생성·소멸주기 단축
 - (이중구조) 지식·기술의 고도화로 인해 업종간-업종내 이중구조가 심화되고, 새로운 고용형태의 취약계층 발생
 - (근로형태) 기술·교통수단의 발달 및 일·가정 패러다임의 변화 등으로 다양한 고용관계·근로형태 등장

2. 정책과제

- ◇ 생산인구 감소에 대비하여 **노동력 확보** 방안을 마련하고, **노동시장 변화에 탄력적으로 대응**하기 위해 **노동시장 선진화** 추진
 - (노동력 확보) 노동생애의 연장, 외국인력 활용 및 노동시장 활력 제고를 통해 부족한 노동공급 해소하고 인적자원을 효율적으로 관리
 - (노동시장 선진화) 고용지원서비스 활성화, 노동시장 유연성 확보 및 상생적 노사관계 조성을 통해 **노동시장 경쟁력** 제고

- (노동생애의 연장) 조기퇴직 및 고학력화로 인해 짧아지고 있는 노동생애를 확대하기 위해 **노동시장 조기진입 및 정년연장** 추진
 - (인식의 전환) 고용안정에 대한 패러다임을 평생직장에서 활발한 이직을 통한 평생직업(지속고용)으로 전환
 - (정년연장) 노동기간과 연금수급간 괴리로 인한 소득공백기·노동력 부족을 해소하기 위해 **정년연장** 추진

- ◇ 단계적으로 정년 연장 추진
 - 공공부문에서 선도적으로 도입하고 민간으로의 확산을 유도
 - 엄격한 임금피크제 시행을 기반으로, 정년연장 연착륙을 위해 임금체계 개편·근로시간 단축과도 연계

- (조기진입) 청년층이 학교에서 노동시장으로 원활하게 이동할 수 있도록 인센티브* 및 고용지원서비스 확대
 - * (예시) 진입시기, 근속여부 등을 고려하여 기업·근로자에 세제혜택
- (여성노동) 여성노동력 확보를 위해 일-가정양립, 출산과 보육지원 이외에도 **직업능력개발을 강화**하고 **재택부업시장** 등 활성화

- (외국인력 활용) 적극적 외국인력 유치를 통해 노동공급 부족을 해소하고, 국가 경쟁력 확보를 위해 **우수인재를 선점**
 - (우수인재 유치) 우수 유학생 유치를 확대하고, 잠재력을 갖춘 예비인재를 유치·육성하는 미래지향적 이민정책 추진
 - (이민추진체계) 각 부처에 분산되어 있는 관련 정책을 효율적으로 수행할 수 있도록 **컨트롤타워 기능 강화**
 - * 외국인정책위원회, 외국인력정책위원회, 다문화가족정책위원회 통합 및 조정·총괄 지원을 위한 상설 사무국 설치 등 추진

- (노동시장 선진화) 급변하는 대내외 환경 속에서 고용안정 및 기업의 경쟁력을 지속적으로 확보할 수 있는 노동시장 조성
 - (고용지원서비스) 급속한 일자리 재편에도 꾸준히 고용을 보장 받을 수 있도록 고용지원서비스시장 활성화
 - 공동화·기술진보로 인하여 고용조정이 예상되는 근로자의 원활한 이직을 위해 전직지원 서비스시장 인프라 및 지원체계 조성
 - 이중구조 완화 및 고용안정을 위해 기술습득의 기회를 확대할 수 있도록 직업능력개발 접근성 제고(민간시장 조성 등)
 - (노동시장 유연화) 임금체계 개선·탄력적 근로시간 등 내부 노동시장 유연화를 통해 기업경쟁력 및 노동생산성 제고
 - 경쟁심화 및 근로형태 다양화 등 산업·노동시장 환경변화에 기업들이 적응할 수 있도록 임금 등 보상체계 유연화
 - 시간선택제 활성화 등으로 장시간 근로문화를 개선하고, 근로시간의 탄력성을 보장함으로써 노동생산성 및 고용창출 확대
 - * (예시) 노동생애 중 일부를 시간선택제로 활용할 수 있도록 하고, 점진적 은퇴시기에 시간선택제 근무를 적극 활용
 - (사회안전망) 새로운 근로형태의 취약계층이 사회안전망에서 소외되지 않도록 사회보험 적용범위를 확대하는 등 제도 효율화
 - 사업주와의 관계가 불분명한 고용관계에 있는 근로자 등을 보호하기 위해 고용·산재보험 등 제도개선 방안 마련
 - 사회보험의 지속가능성 확보를 위해 가입자의 도덕적 해이를 방지하고 노동시장으로의 진입이 촉진될 수 있도록 제도 개선
 - (상생적 노사관계) 노사간 갈등·사회적 비용을 줄일 수 있도록 노사간 참여와 협력 증진을 도모하고, 조정·중재제도 개선

- 기후변화, 에너지수급, 사회갈등은 지속가능한 경제 달성에 리스크 요인으로 작용
 - 기후변화와 에너지수급 불안에 대한 대응은 지속가능한 경제를 달성하기 위한 기본 전제
 - 우리사회는 갈등요인이 산적해 있으나 이에 대응하는 갈등 관리 능력은 낮아 사회적 갈등과 분열이 심화될 우려
- 온실가스 감축, 에너지 안보 확보에 노력하는 한편, 소통과 협치를 통한 사회경쟁력 제고 노력 경주
 - ① 新 기후변화체제에 대비하여 온실가스 감축 및 기후변화 적응 노력을 강화하고, 에너지 정책의 실효성을 제고
 - 배출권거래제 개선, 에너지 신산업 육성을 통해 산업계의 자발적인 감축 노력을 유도하고 기후변화 적응 역량 강화
 - 저탄소 전원믹스 강화 등을 통해 온실가스 감축 기반을 마련하고, 안정적인 에너지 공급 기반을 확충
 - ② 사회적 신뢰를 제고하면서 화합과 협력의 공감대를 형성하기 위해서는 '소통'의 활성화와 '협치'의 제도화가 필요
 - 정책 설계 및 결정과정에서 온오프라인을 통한 시민참여를 제도화하고 국민들의 needs를 파악하여 반영
 - 정부 정책에 대한 신뢰영향평가제를 도입하고 대국민 공개
 - ③ 갈등에 따른 불필요한 비용을 절감하고 국가경쟁력을 제고시키기 위해서는 갈등관리의 역량강화 및 선진화 필요
 - 갈등이 지속적으로 발생하고 있거나, 발생 가능성이 큰 갈등 유형에 대한 갈등관리 성공사례 창출·확산
 - 갈등관리 민간전문가의 인력풀을 구축·관리하여 갈등 상황에 민간전문가를 적극 활용

1. 기후변화 대응과 에너지안보 제고

1. 현황 및 전망

- (국제 동향) Post-2020 新기후변화체제 출범이 가시화됨에 따라 우리나라의 온실가스 감축 부담이 증가될 전망
 - 각 국의 새로운 온실가스 감축목표 등 **Post-2020 新 기후변화 체제의 주요 내용이 합의된 상황**(파리협정, '15.12월)
 - 특히, 최대 온실가스 배출국이면서도 기후변화 대응에 소극적이었던 **중국과 미국이 적극적인 대응의지를 밝힘에 따라, 新 기후변화체제 참여에 대한 국제사회의 모멘텀 형성**
 - 우리나라의 경우 **'30년 배출전망치(BAU) 대비 37%**를 감축하는 새로운 감축목표를 국제사회에 제출('15.6월)
 - GCF 사무국 유치 등 국제적 위상 등을 고려하여 **당초 공론화안*보다 강화된 목표**를 제시
 - * 당초안(BAU 대비) : 1안 △14.7%, 2안 △19.2%, 3안 △25.7%, 4안 △31.3%
 - 그러나, 우리나라는 **에너지 다소비형 산업구조** 하에서 이미 **에너지 효율이 높아 목표달성이 쉽지는 않은 상황**
- (국내 온실가스 감축 노력) 그간 지속적인 감축 노력을 기울여 왔으나, 新 기후변화체제에 대응하기에는 **미흡한 부분 존재**
 - (배출권 거래제 미정착) 핵심 감축수단으로 **배출권 거래제**를 '15년부터 시행중이나, 아직 도입 초기이므로 **감축효과가 제한적**
 - **중장기적인 할당량 미비 등 제도의 불확실성**으로 인해 기업이 장기적인 시각에서 감축 설비·기술 투자에 소극적인 측면
 - * 할당계획에 따라 1차 계획기간('15~'17)의 할당량만 정해져있는 상황
 - '20년까지 **시장 참여자를 할당대상업체 및 일부 국책은행**에 한정하고 있어, **배출권거래가 활성화되는 데 한계**
 - * 1차('15~'17)·2차('18~'20)계획기간에는 할당대상업체 및 일부 국책은행만 거래 가능
 - **전력부분에 대해서는 발전 단계와 최종소비 단계에서 이중으로 규제함**으로써 산업계 부담을 가중

- **(규제 중심의 감축정책)** 그간 감축정책이 규제에 치중되어 있으며, 새로운 성장동력 창출 노력은 상대적으로 부족한 측면
 - 산업계는 감축정책을 부담으로만 인식하여 감축기술 개발 및 설비 투자보다는 소송제기 등 소극적 대응에 집중하는 경향
 - 효과적인 감축 및 신산업 육성을 위해서는 배출권거래제 등 감축정책과 함께 적극적인 지원 정책이 병행될 필요

- **(기후변화 적응 노력)** 「국가 기후변화 적응대책」(12년) 수립 등을 통해 기후변화 적응 기반을 마련했으나, 추가적 노력이 요구
 - 기후변화가 국내에 미치는 영향과 리스크를 구체적으로 평가하고 이를 체계적으로 관리하는 시스템이 미비
 - 국토이용 등에 대한 국가 중장기 계획 수립시 기후변화 영향을 반영해야 하나 구체적인 상황*에 대한 고려가 부족
 - * 지역별·시설별 특성에 따른 기후변화 영향, 대상 주변지역에 대한 영향, 미래 재해발생 가능성 등

- **(에너지 정책) 온실가스 감축과 에너지 안보를 종합 고려하여 에너지 정책의 효과성을 제고할 필요**
 - 에너지 부문이 전체 온실가스 배출량의 80%를 차지하고 있어 온실가스 감축정책과 에너지 정책간 연계가 중요
 - 특히, 최근에는 건설기간이 짧은 LNG 등 화력중심으로 설비 확충을 추진한 결과, 온실가스 감축에 다소 부정적 영향
 - 에너지 대외 의존도가 96%에 달하는 상황에서 안정적인 에너지 공급을 위해 국내외 제반여건을 정비할 필요
 - 북미 셰일가스 등 비전통에너지 개발은 국내 에너지 안보 확보에 긍정적 요인으로 작용
 - 기후변동성에 따른 전력 수요 증가, 발전소·송전선 건설 지연 등은 국내 에너지 수급 불안의 요인으로 지적

2. 정책과제

- ◇ 온실가스 감축 및 기후변화 적응 능력을 강화하고, 에너지 정책의 실효성을 높여 지속가능 발전 기반을 조성
 - 新기후변화체제에 대비하여 선제적으로 효과적인 온실가스 감축 체제를 마련하고, 체계적인 기후변화 적응 기반 구축
 - 저탄소 에너지믹스를 확대하여 온실가스 감축을 지원하고 안정적인 에너지 공급기반을 확충

- (온실가스 감축 강화) 핵심 감축수단인 배출권거래제를 조기 정착시키고, 에너지 신산업 육성을 통해 새로운 성장동력을 창출
 - (배출권거래제 선진화) 배출권거래제가 핵심 감축수단으로서 기능할 수 있도록 제도의 실효성을 제고
 - 기업의 감축설비 투자 등 자발적인 감축을 촉진하기 위하여 할당량 결정에 대한 불확실성을 완화
 - 배출권가격 급변 방지 등 안정적 시장관리 방안을 마련하여 배출권거래 활성화 유도
 - 전력부문에 대한 부담완화 방안을 검토
 - (에너지 신산업 육성) 에너지 신산업 4대 분야*를 중심으로 새로운 시장을 창출·확대하고, 수출 산업화 추진
 - * ①E-프로슈머, ②저탄소발전, ③전기자동차, ④친환경공정 신산업 등
 - 특별법을 제정하여 지속적인 에너지신산업 육성 근거를 마련
 - 대규모 시범사업, 금융지원 등을 통해 민간 투자 활성화를 위한 정부의 마중물 역할을 강화하고, 이를 토대로 해외진출 활성화

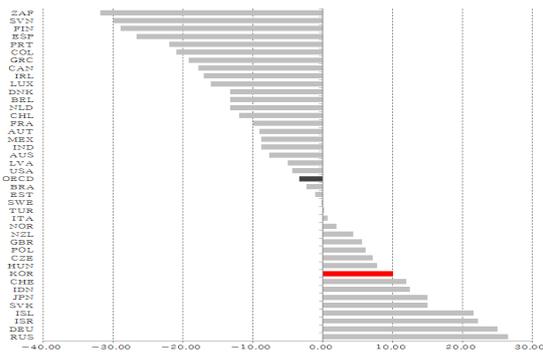
- (기후변화 적응 기반 확충) 국가차원의 기후리스크 관리체계를 구축하고, 국가 계획 및 정책 결정시 기후변화 영향을 고려
 - (리스크 관리체계 구축) 기후변화 영향 평가보고서를 주기적으로 발간하여 국가안전, 식량안보 등 정책적 대응을 강화
 - 예비타당성 조사를 통해 심각한 기후변화 피해가 예상되는 정부 사업은 사전 차단
 - (중장기 계획과 연계강화) 국토이용 등에 대한 중장기 계획에 기후변화 영향을 구체적으로 반영
 - * 재해취약 등급에 따른 세부대책 마련, 대상지역 주변에 대한 대책 포함, 미래 기후변화 취약성을 고려해 공간계획 수립 등
- (에너지 정책 실효성 제고) 온실가스 감축 및 에너지 신산업 육성 기반을 마련하고, 안정적인 에너지 공급 여건을 조성
 - (적극적 온실가스 감축) 저탄소 전원믹스 강화, 절약전력 판매 허용 등으로 수요관리를 실시하고, 고효율 발전기술 개발
 - 특히, 온실가스 감축, 안정적인 에너지 공급원 확보 필요성 등을 고려하여 원전을 적정수준으로 유지
 - * 7차 전력수급계획('15~'29)상 원전 계획 : 기 계획 11기 + 추가 2기
 - (에너지 상대가격 개편) 전기-非전기간 상대가격을 조정하여 소비왜곡을 개선하고 에너지 신산업 육성 여건을 조성
 - 송전선로 등 설비투자, 기후변화 대응 등 사회적 비용을 합리적인 범위에서 반영하여 전기요금을 적정수준으로 관리하고, 에너지 세율을 조정
 - (에너지 안보 강화) 국제 에너지시장 변화를 기회로 활용하고, 안정적인 에너지 수급 여건을 마련
 - 일부 지역에 편중된 에너지 의존도를 낮출 수 있도록 북미 셰일가스 등 비전통 에너지의 안정적인 도입 기반 마련
 - 적정예비율 수준에 따른 발전설비 건설을 차질없이 이행해 나가고, 분산형 전원을 확대**하여 송전선로 필요성을 축소
 - * 선진국의 전력수요 변화추세 반영, 기온 변동성 고려 강화 등
 - ** 분산형 전원 비중 목표(%) : '15년 10.1 → '29년 12.5

2 소통과 협치를 통한 정부신뢰 확보

1. 현황 및 전망

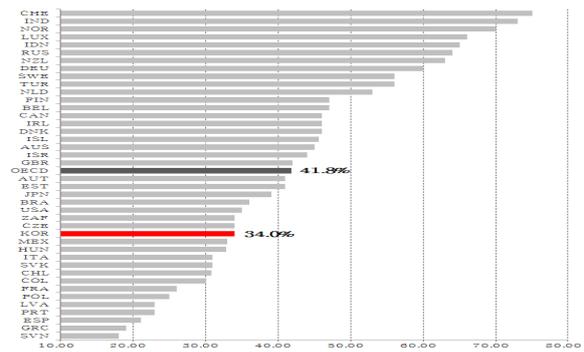
- (현황) 전 세계적으로 정부에 대한 신뢰는 보편적으로 하락세
 - '07~'14년 사이에 OECD 회원국의 평균적인 정부신뢰 수준은 45.2%에서 41.8%로 3.3%p 하락
 - 다만, 동일한 기간동안 한국의 정부신뢰는 다소 향상되었으나, 여전히 OECD 회원국의 평균과 비교시 상당히 낮은 상황
 - * '14년 한국의 정부신뢰 수준은 34%로 OECD 회원국 평균보다 7.8%p 낮은 상태

OECD 회원국의 정부신뢰 수준변화('07~'14)



자료: OECD('14)

OECD 회원국 정부신뢰수준



자료: OECD('14)

- (OECD 국가들의 대응) 정부 신뢰는 국가 운영의 밑거름이라는 인식하에 신뢰 제고를 위해 소통과 협치를 활용하는 실험*을 지속중
 - * 독일의 '시민대화', 스웨덴의 '알메달렌 정치주간' 등
- (정부신뢰의 결정 요소) 정부신뢰는 국민의 기대에 대비하여 국민들이 정부를 어떻게 평가하느냐에 좌우
 - 정부신뢰를 결정하는 요소들은 국민의 기대를 구성하는 요소와 정부에 대한 주관적(인식) 평가를 구성하는 요소로 구분
 - 결국, 정부신뢰 제고를 위해 ①시장경제 원칙 정립 등으로 정부 역할에 대한 기대를 적정 수준으로 관리하고, ②정책 성과와 서비스의 질을 높여 만족도를 향상시킬 필요

2. 정책과제

- ◇ 한국의 정부신뢰를 OECD 평균수준으로 끌어올리기 위해서는 '소통'의 활성화와 '협치(Collaborative Governance)'의 제도화가 핵심
 - 정책 설계 및 결정과정에서 온오프라인을 통한 시민참여를 제도화하고 국민들의 needs를 파악하여 반영
 - 정책 사안별로 다양한 이해관계와 입장, 정부의 역할 등을 포함한 관련 정보들을 국민들에게 투명하고 효과적으로 전달

- (온오프라인 정책참여 강화) 온라인에서 '클라우드 소싱' 방식, 오프라인에서 '국민토론 참여제' 등으로 국민의 정책참여 강화
 - (On-line) 국민 모두가 쉽게 정책수립에 참여하는 '클라우드 소싱(Crowd Sourcing)*'을 활용한 온라인 플랫폼 구축
 - * (사례) 미국의 'Challenge.gov' : 온라인을 통해 국민 모두가 쉽게 정책 아이디어를 제안하고, 토론 등을 통해 정책수립에 참여할 수 있는 시스템
 - (Off-line) 독일의 '시민대화' 방식*을 벤치마킹하여 상향식 정책 입안 시스템 도입(범국민적으로 중요한 정책주제 연 1~2개 선정)
 - * '02년부터 국가적으로 또는 범국민적으로 중요한 정책을 주제로 약 1년여에 걸쳐 국민들을 토론에 참여시키고, 그 결과를 정책설계에 반영해오고 있음

- (정책의 사전평가제 도입) 정부가 정책 수립시 국민들의 needs를 사전에 파악하고 조정함으로써 정책에 대한 신뢰도 제고
 - 정부정책 수립시 수혜집단 또는 일반국민을 대상으로 여론을 수렴하고, 이에 대한 민간 전문가들의 집중토론 절차를 의무화
 - * 예비타당성 조사 검토와 같이, 정부정책을 사전에 평가·검토함으로써 예상되는 부작용·문제점에 대한 대처능력 향상 → 정책의 성공과 신뢰도 제고

- (신뢰영향평가 도입) 정책신뢰에 영향을 미치는 주요 요인을 지표화하고, 이를 기준으로 주요 시기마다 점검·발표
 - 정책시행 후 일정기간(약 3~6개월) 내에 정책 신뢰에 영향을 미치는 요인을 기준으로 평가를 진행하고, 그 결과를 공개

- (맞춤형 PR 전략 수립) 개별 정책마다 주요 정책 수혜 대상을 선정하여 SNS 등을 활용한 맞춤형 PR 전략을 마련·집행
 - * 정책 PR의 중요성이 지속적으로 강조되어 왔음에도 불구하고, 많은 경우 보도자료 배포 등 의례적인 방식으로 대처하고 있음

3 갈등해소를 위한 정책 및 기제의 발굴과 체계화

1. 현황 및 전망

- (현황) '80년대 후반 이후 민주주의 공고화로 인한 공공갈등 증가
 - * '90~'13년까지 공공갈등 총 844건(연간 발생빈도 평균 35.2건) 중 노동갈등(25.8%), 계층갈등(21.4%), 지역갈등(21.0%), 환경갈등(14.5%)의 순
- (갈등수준) 한국은 OECD 회원국 중 심각한 갈등을 경험하고 있으며, 이에 대응하는 갈등관리는 바닥권
 - 한국은 OECD 회원국 중에서 갈등수준이 높은 국가로 분류
 - * OECD 회원국 중 사회갈등요인지수 4위, 사회갈등지수 5위(보사연, '15년)
 - 사회갈등관리지수는 OECD 중 27위로 하위권(보사연, '15년)
- (갈등원인) 민주주의 미성숙, 정부효과성 부족 등으로 갈등이 심각
 - * 한국의 소득불균등(지니계수, 0.311)은 OECD 평균수준(0.312)이지만, 민주주의 성숙도(27위), 정부효과성(27위)은 OECD 평균보다 매우 낮음(보사연, '15년)
 - OECD 선진국과 비교하여, 민주주의 경험이 부족하여 타협의 문화가 미정착되어 있고, 법질서를 존중하는 의식도 미흡
 - 또한, 정책의 일관성, 정부의 조정능력, 정부규제 수준 등이 낮아 갈등관리에 어려움을 겪고 있는 것으로 평가
- (갈등비용) 갈등으로 인한 높은 사회·경제적 비용 발생
 - 장기간의 갈등으로 인한 공공문제의 미해결
 - * 새만금 간척사업과 관련된 갈등발생부터 해결까지 걸린 기간 : 18년
방사성 폐기물 처리시설 설치와 관련된 갈등 : 19년 등
 - 갈등의 정치화로 인한 사회적 비용 발생
 - * 제주 해군기지 건설 관련 갈등 : 정치화 이전('05.4~'10.5월) 갈등비용은 1억원에서 정치화 이후 378억원으로 증가(국민대통합위, '15년)
 - 국가 경제에도 부정적 영향
 - * 갈등의 경제적 비용(삼성경제연구원, '10년) : 연간 82~246조원
사회갈등관리지수 10% 증가 → 1인당 GDP 1.7~2.41% 상승(보사연, '15년)

2. 정책과제

- ◇ 갈등에 따른 불필요한 비용을 절감하고 국가경쟁력을 제고시키기 위해서는 **갈등관리의 초기 인프라를 탄탄히 구축할 필요**
 - 갈등관리 기제로서의 **협치와 숙의형 여론수렴** 방식을 적극 활용하여 **갈등을 예방하거나 다양한 성공한 사례 창출**
 - 빈번하게 발생하였거나 앞으로 빈번하게 발생할 것으로 예측되는 **갈등을 유형화하여 맞춤형 갈등관리시스템 구축**
-
- **(갈등관리 성공사례 창출)** 지속적으로 발생하는 갈등유형이나, 발생가능성이 큰 갈등유형 등을 구분하여 **성공사례 발굴·확산**
 - * 성공사례가 있는 경우, 유사 갈등 상황이 발생하였을 때 보다 효율적이고 혁신적인 갈등관리 방식을 활용할 유인을 제공
 - **갈등관리 성공사례를 지속적으로 창출할 수 있는 시스템 구축**
 - * 총리실 갈등관리 총괄부서, 또는 의회 산하의 새로운 독립적인 기구 등이 주도적으로 시스템 구축을 지원할 수 있음
-
- **(갈등관리 관련 제도개선)** 갈등관리절차 등을 규정한 제도 등이 **갈등 예방 및 해결에 실질적으로 도움이 될 수 있도록 개선**
 - **갈등관리절차** 등이 실질적으로 기여를 하고 있지 않거나, 오히려 갈등을 조장하고 있지는 않는지 등을 **분석하고 개선점 마련**
 - * 예컨대, 갈등영향평가가 형식적으로 운영되고 있는지, 각 부처의 갈등관리심의위원회가 실질적으로 갈등관리에 도움이 되는지를 분석
-
- **(갈등관리 전문가 등록·활용)** 갈등관리 민간전문가들의 명단 (Roaster)을 **구축·공개함**으로써 갈등상황에서 민간전문가 활용
 - **Roaster의 관리·운영**은 비교적 **중립적인 기구***에서 담당
 - * 현재 국민대통합위나 총리실 갈등관리 총괄부서가 이에 해당하나 국회 산하에 중립적인 갈등관리 기구를 구축하는 것도 검토 필요