

전국대의원대회준비위원회 강령·정책분과 토론회

제2회

경제정책과 더불어민주당

| 일시 | 2016년 7월 6일(수) 오후 2시 ~ 5시

| 장소 | 국회의원회관 제9간담회실





전국대의원대회준비위원회 강령·정책분과 토론회 제2회

“경제정책과 더불어민주당”

■ 개 요

- 일시 : 2016년 7월 6일 수요일 오후 2시~5시
- 장소 : 국회의원회관 제9간담회실

■ 식 순

[식전행사]		사회 : 문병주 실장 (민주정책연구원 연구기획실)	
내용		비고	
국민의례			
귀빈소개			
인사말씀		오제세 전국대의원대회준비위원회 위원장 민홍철 전국대의원대회준비위원회 강령정책분과위원회 위원장	
[토 론 회]		좌장 : 박영선 국회의원 (기획재정위원회 위원)	
발 제	경제정책 비전과 의제 김형기 교수 (경북대)		
	사회양극화와 경제민주화 비전과 의제 박상인 교수 (서울대)		
	재정·조세정책 비전과 의제 강병구 교수 (인하대)		
토 론	전성인 교수 (홍익대) 위평량 연구위원 (경제개혁연구소) 김재훈 교수 (대구대) 최운열 국회의원 (정무위원회) 더불어민주당 국회의원 및 전국대의원대회준비위원회 위원단 더불어민주당 정책위원회 전문위원 및 민주정책연구원 연구위원 등		



Contents

전국대의원대회준비위원회 강령·정책분과 토론회 제2회 경제정책과 더불어민주당

■ 발제 1

경제정책 비전과 의제	1
김형기 교수 (경북대)	

■ 발제 2

사회양극화와 경제민주화 비전과 의제	17
박상인 교수 (서울대)	

■ 발제 3

재정·조세정책 비전과 의제	41
강병구 교수 (인하대)	

■ 토론 1

전성인 교수 (홍익대)	65
--------------------	----

■ 토론 2

위평량 연구위원 (경제개혁연구소)	73
--------------------------	----

■ 토론 3

김재훈 교수 (대구대)	83
--------------------	----

■ 토론 4

최운열 국회의원 (정무위원회)	93
------------------------	----

발제 1

경제정책 비전과 의제

김형기

교수 (경북대)

경제정책 비전과 의제

김형기 교수 (경북대 경제통상학부)

목 차

1. 대한민국의 대위기 5대 징후
2. 한국경제의 대전환(Great Transformation)
3. 대한민국의 대위기 극복을 위한 국가 개조
4. 한국경제의 지속가능한 발전을 위한 새로운 발전모델의 정립
5. 한국경제의 지속가능한 발전을 위한 7대 의제

1. 대한민국의 대위기 5대 징후

- (1) 장기침체 돌입과 양극화 심화
- (2) 청년 실업과 노인 빈곤
- (3) 저출산-고령화로 인한 인구절벽의 도래
- (4) 기능 부전의 국가시스템
- (5) 사회의 활력 저하와 불만 팽배

한국경제의 당면한 위기는 이러한 대위기와 직결되어 있다. 따라서 경제정책 비전과 의제는 이러한 대위기를 극복하는 길에서 찾아야 한다.

한국경제의 당면한 위기는 순환적 위기가 아니라 구조적 위기다. 1997년 외환위기 이후 기존의 발전모델이 해체되어 갔지만 새로운 발전모델이 정립되지 못함으로 인해 현재의 구조적 위기가 초래되었다.

저생산성-저성장-양극화로 요약되는 구조적 위기는 새로운 발전모델을 정립해야 극복할 수 있을 것이다.

2. 한국경제의 대전환(Great Transformation)

- 제1대전환: 1987년 시민항쟁과 노동자대투쟁 이후: 포드주의적 발전국가
- 한국자본주의 황금기: 1987년에서 1997년까지 10년
- 제2대전환: 1997년 외환위기 이후: 신자유주의의 고양
- 제3 대전환: 2017년 이후?

〈표 1〉 노동생산성 증가율과 실질임금 상승률

연도	실질임금 상승률	실질노동생산성 증가율
1980-1986	4.2	7.4
1987-1996	9.1	6.9
1997-2006	4.1	8.9
2007-2015	4.3	3.6

자료: 한국노동연구원

〈표 2〉 노동생산성 추이

연도	비농전산업	제조업
2007	3.8	9.6
2008	1.9	5.0
2009	0.8	2.8
2010	4.8	8.2
2011	1.8	4.9
2012	0.4	2.0
2013	1.2	1.6
2014	0.8	0.5
2015	0.8	-2.1

자료: 한국노동연구원

1987년부터 1997년까지는 산업화와 민주화가 동시에 진전되었다. 이 시기는 고생산성-고임금-고성장-준완전고용이 실현되어 “한국자본주의의 황금기”로 부를 수 있다. 선진 자본주의 국가의 2차대전후 발전모델이었던 포드주의적 발전모델이 발전국가와 결합하여 “포드주의적

발전국가” 모델이 이 시기에 성립하였다 할 수 있다.

1997년 외환위기 이후에는 정치적 민주화와 경제적 자유화가 동시에 진행되는 가운데 저성장과 양극화가 중첩되어 한국자본주의의 황금기는 끝난다. 2008년 이후에는 정치적 민주화가 후퇴한 반면 경제적 자유화는 더욱 진전되었다. 특히 금융시장의 규제완화가 크게 진전되었다. 세계은행이 발표하는 “경제적 자유 지수”(Economic Freedom Index)에 의하면, 정부규모면에서 보았을 때 한국은 미국보다 더 작은 정부를 가지고 있다. 한국은 자본 자유화도 미국보다 훨씬 더 진전되어 있다.

〈표 1〉 Economic Freedom Index: Size of Government

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2013	2011
Korea	5.97	6.24	6.49	6.42	6.26	6.66	6.87	6.84
China	2.63	3.91	3.65	4.02	3.43	4.54	5.00	4.49
Japan	5.80	5.95	5.83	4.95	5.71	5.72	5.01	5.26
US	5.17	6.05	6.71	6.88	7.03	7.13	6.61	6.83
Germany	5.76	3.74	4.81	5.23	4.95	6.77	5.35	6.23
Sweden	1.63	2.61	2.62	2.60	3.17	3.67	3.39	3.75

Source : Gwartney J, Lawson R, and Hall J, Economic Freedom of the World, 2012

Note : Countries with low levels of government spending as a share of total, a smaller government enterprise sector, and lower marginal tax rates earn the highest ratings.

출처: Kim Hyungkee(2014)

〈표 2〉 Trends of Capital Liberalization in Korea, China, and Japan

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2013	2011
Korea	0.00	2.00	5.00	5.00	0.00	1.54	6.15	6.92
China	0.00	2.00	5.00	5.00	0.77	0.77	0.77	0.00
Japan	2.00	5.00	8.00	8.00	7.69	8.46	8.46	3.85
US	8.00	8.00	8.00	8.00	6.92	6.15	3.85	3.85
Germany	8.00	10.00	10.00	10.00	9.23	3.85	3.08	3.85
Sweden	2.00	5.00	10.00	10.00	5.38	3.08	3.08	3.08

Source : Gwartney J, Lawson R, and Hall J, Economic Freedom of the World,

출처: Kim Hyungkee(2014)

1997년 외환위기를 계기로 신자유주의 정책이 폭넓게 도입되어 기존의 포드주의적 발전국가 모델이 해체되기 시작한다. 1997년 이후 한국자본주의의 발전모델은 동아시아 발전모델에

영미형 발전모델이 섞여 하이브리드화 된다.

기업 지배구조 측면에서는 재벌체제에 주주자본주의적 요소가 결합된 하이브리드 체제가 나타났다. 대-중소기업간의 양극화를 초래하고 있는 재벌체제의 나쁜 측면과 경제를 불안정하게 하고 기업의 장기투자를 저해하는 단기주의를 부추기는 주주자본주의(shareholder capitalism)의 나쁜 측면이 결합되어 성장과 분배 모두를 악화시켰다.

주주자본주의 요소가 강화됨에 따라 기업 경영이 주주가치를 극대화하는 방향으로 이루어졌다. 그 결과 기업은 장기투자를 통한 기업의 성장보다는 수익성을 우선적으로 고려하고 주가를 높이고 배당을 늘이는데 주력하였다. 주주가치를 높이기 위해 상시적 구조조정을 하며 정규직을 줄이고 비정규직을 확대하였다.

이러한 경영방식이 1997년 외환위기 이후 강화됨에 따라 기업의 투자는 둔화되고 자본소득과 노동소득간의 불평등이 심화된다. 여기에 대-중소기업간의 생산성 격차와 임금 격차가 확대됨에 따라 경제구조의 양극화가 진전된다. 이러한 대-중소기업간의 양극화는 대기업이 중소기업의 잉여를 단가인하를 통해 흡수함에 따라서 더욱 심화되었다. 그 결과 중소기업의 혁신역량 약화와 저임금과 저투자가 초래되었다.

한편, 그동안의 대기업 주도, 수출 주도의 성장은 기본적으로 추격형 성장이었다. 추격형 성장은 기본적으로 모방에 기초한 성장이었다. 이러한 추격형 성장의 잠재력은 이제 거의 소진되었다. 중국의 기술 추격과 일본과의 상존하는 기술 격차로 인해 한국은 그야말로 넛크래커(nutcracker) 상태가 되어 버렸다. 창조적 파괴를 통한 선도형 성장으로 가지 않으면 한국경제의 미래는 없을 것이다.

3. 대한민국의 대위기 극복을 위한 국가 개조

- (1) 사회적 합의 정치를 통해: 共存의 정치
- (2) 공생적 시장경제를 통해: 共生の 경제
- (3) 협력과 연대의 사회를 통해: 共榮의 사회

1987년 체제의 극복

1987년 체제: 대통령직선제+중앙집권적 민주헌법

박정희 모델(개발독재)의 유산=중앙집권체제+재벌지배체제

중앙집권체제와 재벌지배체제는 대한민국 5대 위기의 근본 원인

대한민국 대개조의 방향: 중앙집권체제와 재벌지배체제의 개혁

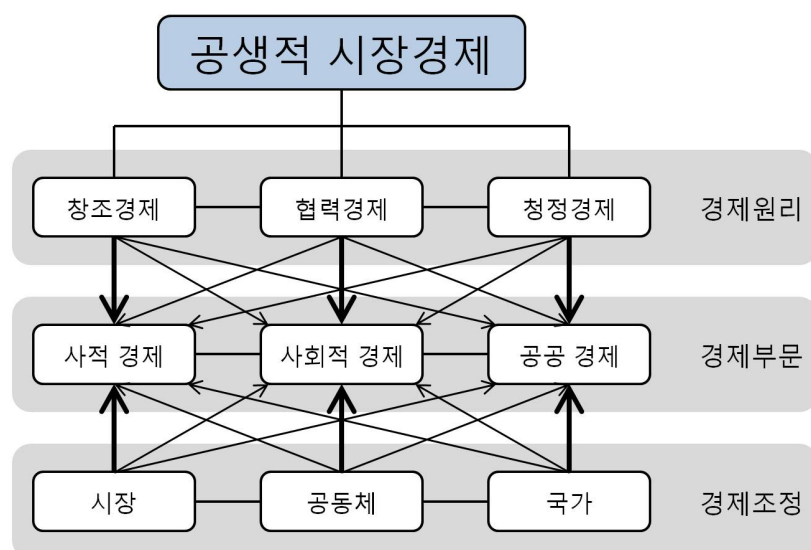
국가 대개조의 방향: 지방분권국가와 공생적 시장경제 질서 수립

핵심 정책: 지방분권개헌과 공정거래법 19조 개정

공생적 시장경제(Symbiotic Market Economy)

- 경제주체간 대등한 권력을 가지고 경쟁하고 협상하고 협력하는 시장경제
- 경제적 약자의 협상력 강화
- 재벌대기업과 중소협력기업간 공정거래 질서 수립
- 노사간 Win-Win 교섭
- 정규직과 비정규직간 공생
- 수도권과 비수도권간 공생

〈그림 1〉 공생적 시장경제의 원리와 조정방식



출처: 김형기(2014)

공생적 시장경제는 사적 경제(private economy), 공공 경제(public economy), 사회적 경제(social economy)라는 세 경제 부문으로 중층적으로 구성되는데, 공공경제와 사회적 경제의 비중이 자유시장경제에 비해 높은 시장경제다. 공생적 시장경제에서는 시장과 공동체와 국가라는 세 가지 유형의 조정기구가 적절한 균형을 취하면서 결합되어야 한다.

월가에 포획된 재벌을 공생적 시장경제 주도자로:

“재벌+주주자본주의”를 “재벌+이해관계자 자본주의”로

새로운 성장체제: 혁신주도성장 + 소득주도성장(‘두바퀴 경제’)

(공급측) (수요측)

창조적 파괴를 위한 3중의 혁신: 기술혁신+제도혁신+문화혁신

혁신주도성장: 기득권 폐지, 역기능 제도 철폐, 문화적 다양성 촉진

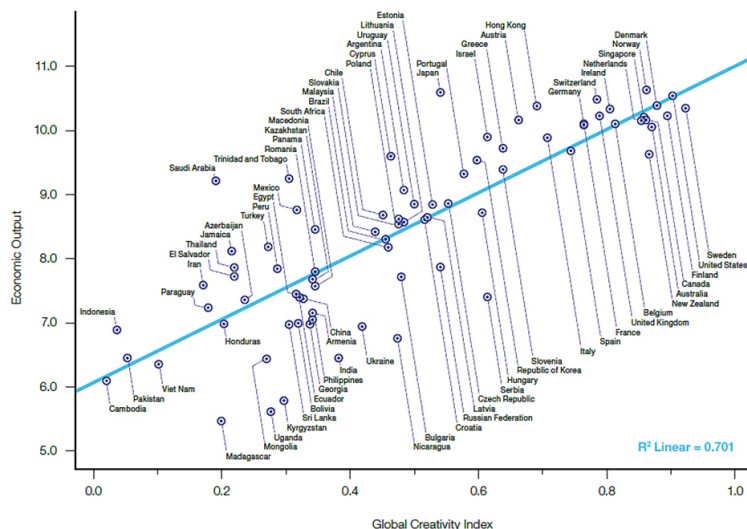
소득주도성장: 저소득층 구매력 증대, 최저임금 인상과 기본소득 지급

혁신주도성장과 창조경제

박근혜 정부가 제기만 하고 제대로 추진하지 못한 창조경제를 실현해야

창조경제론을 제기한 Richard Florida 등이 창의성과 번영간의 관계를 분석한 결과인 <그림 2>를 보면, 창의성 지수(Global Creativity Index)가 높은 나라일수록 경제적 성과가 높음을 알 수 있음.

<그림 2> 창의성 지수와 경제적 성과



출처: Richard Florida, et al(2011), Creativity and Prosperity: The Global Creativity Index

창조경제 실현 조건: 분권, 자율, 개방성과 다양성

개인의 자율이 최대한 보장되는 정치사회 질서 수립과 기업조직의 분권화를 통한 창조적 조직의 창출은 창조경제를 실현하는 기본적 조건임.

권위주의적 정치질서와 사회질서를 민주적 정치사회 질서로 개혁하고 위계적 기업조직을 네트워크형 기업조직으로 전환시키는 것이 요청됨.

기업조직, 학교조직, 행정조직 등 각종 조직의 분권화와 자치의 확대는 창조경제 실현을 촉진함.

한국의 경우 중앙집권국가를 지방분권국가로 개혁하는 지방분권 개헌이 이루어져야 창조경제가 실현될 수 있음. 유엔의 “2013 창조경제 보고서”(Creative Economy Report 2013)는 “창조경제는 하나의 단일한 간선 고속도로 아니다. 그것은 서로 다른 지역 궤적들의 군집이다”고 지적한 것처럼 창조경제는 지역, 도시, 공동체 수준에서 실현됨.

지역이 입법권, 행정권, 재정권이 부여되어 지역발전을 자율적으로 추진할 수 있는 권한과 자원을 가져야 창조경제의 실현이 가능함. 따라서 이를 위해서는 현행 중앙집권적 헌법을 지방분권적 헌법으로 개정하는 지방분권이 개헌이 필수적임.

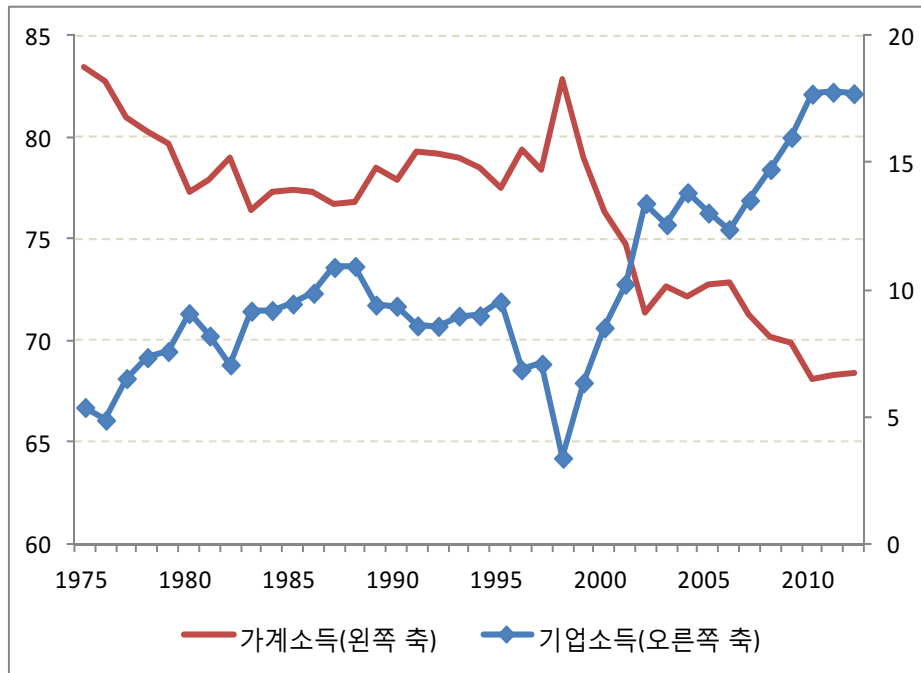
지역사회의 개방성과 다양성 실현은 지역사회의 이질성을 높여 창조경제 실현에 기여한다. 이러한 방향으로서의 지역사회 문화혁신운동이 필수적이다.

창의성을 높이기 위한 교육개혁과 문화혁신이 없으면 창조경제 실현은 불가능하고 따라서 혁신주도성장은 기대할 수 없다.

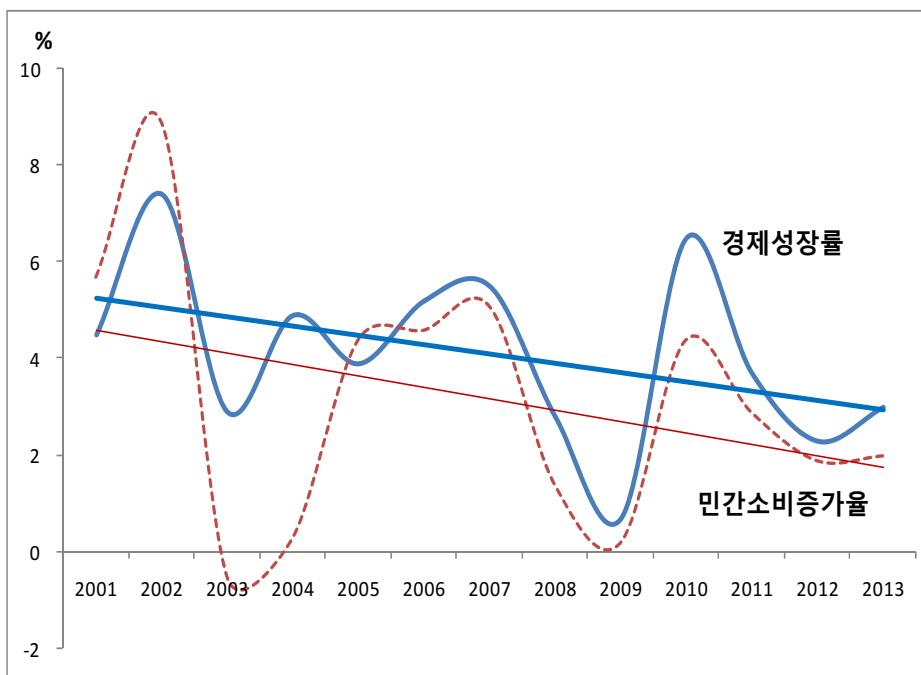
교육개혁과 문화혁신이 새로운 성장동력 창출의 필수적 전제조건이다.

소득주도성장의 조건: 노동소득분배율 인상

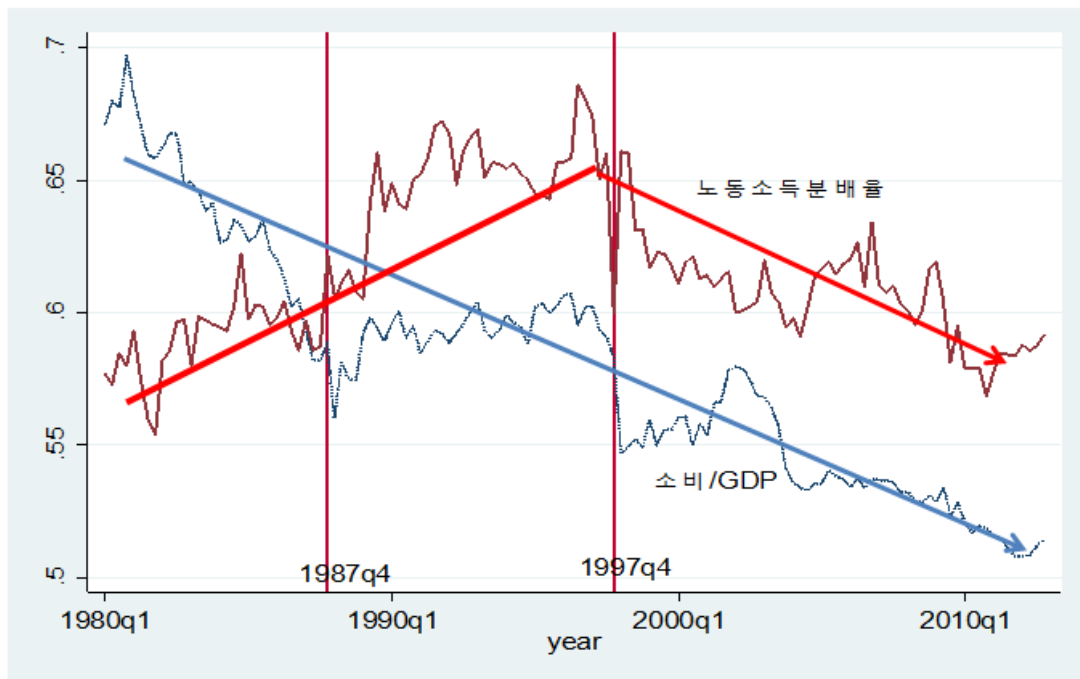
〈그림 3〉 가계소득과 기업소득의 추이



〈그림 4〉 민간소비증가율과 경제성장률의 추이



〈그림 5〉 노동소득분배율과 가계소비



출처: 홍장표(2016)

1997년 외환위기 이후 가계소득 비중의 하락과 기업소득 비중의 급격한 상승, 노동소득분배율 하락이 소비 위축을 초래하고 있다.

노동소득분배율을 높여 가계소비를 늘려야 경제성장률을 회복할 수 있다.

비정규직 노동자, 중소기업 노동자의 임금수준을 높이고 최저임금수준의 획기적 인상을 통한 노동소득분배율 인상이 필요하다.

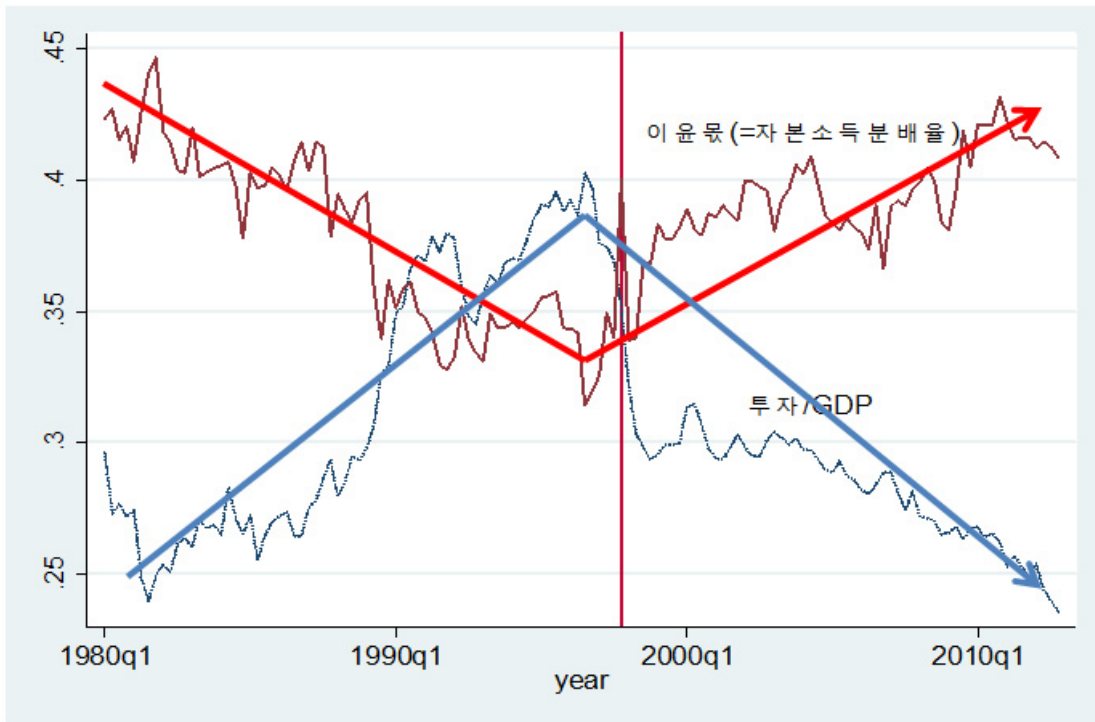
자본소득분배율이 높아져도 투자율은 감소해왔다. ‘고이윤-저투자’ 현상이 나타나고 있다. 이는 상당정도 단기수익성을 추구하며 장기투자를 기피하는 주주자본주의 영향 때문이라 할 수 있다.

소득주도성장이 새로운 성장체제로 구축되어야 한다.

중소기업노동자, 비정규직 노동자의 임금 상승이 필수적이다. 이를 위한 재벌개혁, 즉 대-중소기업간의 수탈관계를 상생관계로 개혁하는 것이 필요하다.

자영업자의 경영조건 개선을 통한 소득향상이 필수적이다.

〈그림 6〉 자본소득분배율과 투자의 관계



출처: 홍장표(2016)

협력과 연대의 사회: 대한민국을 공존과 상생의 나라로

- 교육철학의 개혁: 경쟁보다 협력과 연대의 가치 지향
- 보상체계 전면 개혁: 경쟁보다 협력과 연대가 이익이 되게
- 협력과 연대를 위한 민주시민교육의 실시
- ‘甲乙 사회’를 ‘同甲 사회’로: 갑질 청산 시민운동
- “부당격차 없는 사회”: 수도권과 비수도권간, 대-중소기업간
정규직과 비정규직간, 대졸과 고졸간

사회적 대타협 도출

- 노동시장 유연안전성(flexicurity) 실현
- 고부담-고복지를 위한 증세: 부자증세+보편증세
- 연금개혁과 재정개혁: 지속가능성을 위해
- 비정규직 문제 해결 위한 ‘三匙一飯’ 정책
- 지방분권개헌

4. 한국경제의 지속가능한 발전을 위한 새로운 발전모델의 정립

금융자유화, 자본 자유화, 노동시장 유연화, 감세, 작은 정부, 주주자본주의를 지향하는 신자유주의 정책 패러다임과 확실히 결별해야 한다.

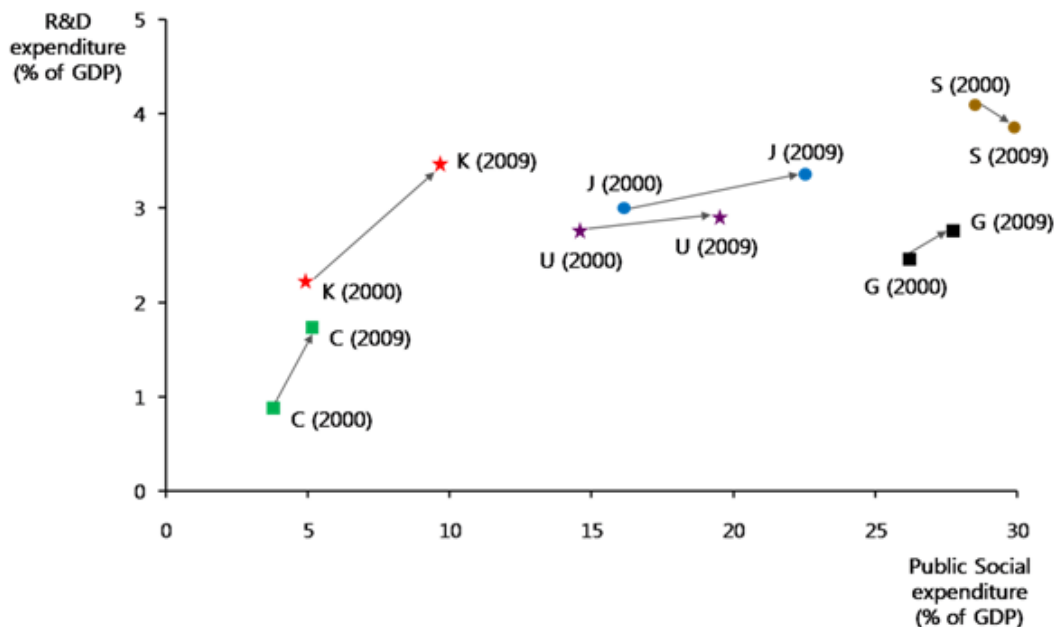
자본통제, 증세, 큰 정부, 이해관계자 자본주의, 공생적 시장경제를 지향해야 한다.,

대기업이 중소기업의 잉여를 수탈하는 기업생태계를 대기업과 중소기업간이 공생하는 산업 생태계로 혁신해야 한다.

아울러 실업급여의 소득대체율을 높이고 적극적 노동시장정책 지출 비율을 높이는 방향으로 사회경제정책을 추진해야 한다.

높은 지식투자와 낮은 사회투자를 높은 지식투자와 높은 사회투자로, 유연하고 불안한 노동 시장을 노동시장의 유연안전성으로 전환하는 사회경제정책을 집중 추진해야 한다.

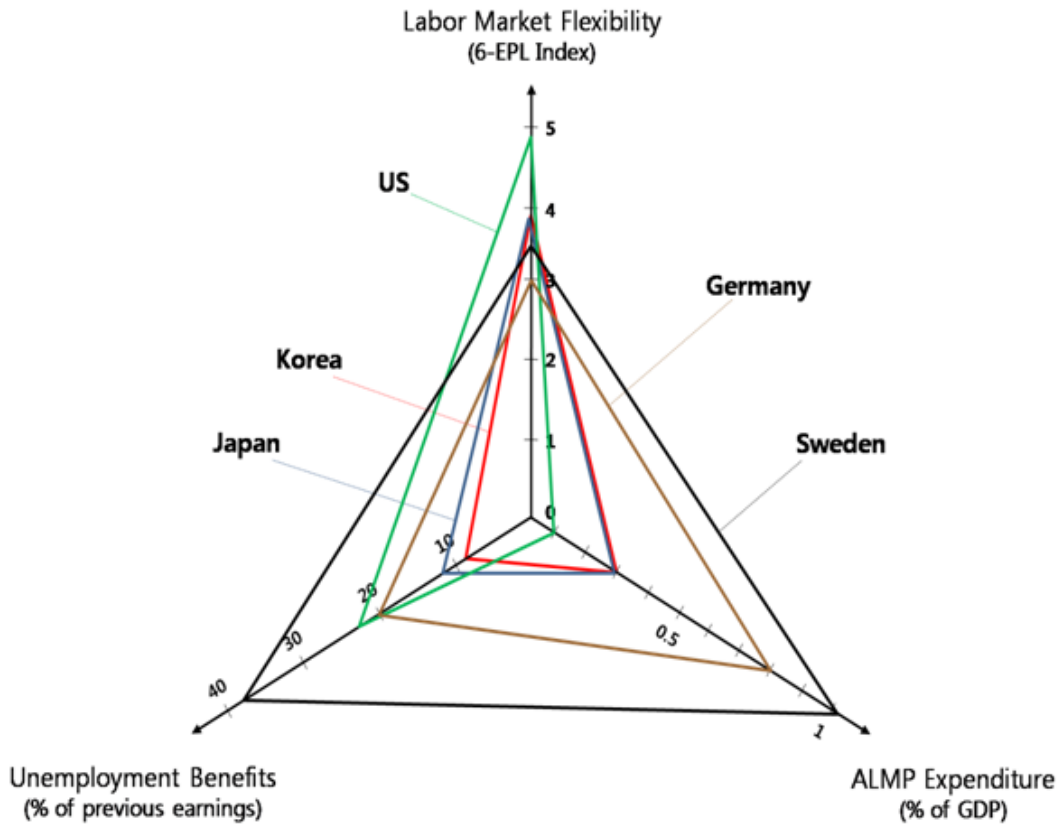
〈그림 7〉 지식투자와 사회투자 비율: 주요 국가



자료: OECD Database, Chinese Statistics Yearbook

출처: Kim Hyungkee(2014)

〈그림 8〉 노동시장의 유연안전성 삼각형: 주요 국가



자료: OECD Database, Employment Outlook

Labor Market Flexibility; 2013, UB Replacement Rates; 2011, ALMP Expenditure; 2011

출처: Kim Hyungkee(2014)

만약 한국자본주의가 이러한 새로운 발전모델을 빠른 시일 내에 정립하지 못한다면 일본과 같은 장기 침체에 빠져 “잃어버린 10년”을 맞이할지 모른다. 저성장, 저생산성, 노동소득분배율 하락, 디플레 양상 등 당면한 한국경제 상황은 이미 일본형 장기불황의 조짐을 보이고 있다. 새로운 발전모델을 실현해야 장기불황의 덫에 빠지지 않을 수 있다.

앞에서 제시한 새로운 발전모델을 정립하려면 사회적 대타협이 필수적이다. 서로 다른 이해와 욕구와 목표를 가진 경제주체간, 사회주체간에 상생의 영역을 찾아 사회적 합의에 도달할 필요가 있다. 나아가 “대한민국의 지속가능한 발전”이란 공유 비전에 대한 사회적 합의가 필요하다.

한국경제의 지속가능한 발전을 위한 사회적 대타협을 위해서는 노-사-정-민 사이, 보수와

진보 사이의 대화와 소통이 필수적이다. 특히 소모적 대립 양상을 보이고 있는 진보와 보수간에 사회적 합의가 필요하다. 극단적 진보와 극단적 보수가 배격되고 합리적 진보와 개혁적 보수가 최대공약수를 찾아 사회적 대타협을 추진해야 한다.

5. 한국경제의 지속가능한 발전을 위한 7대 의제

1) 재벌체제와 이해관계자 자본주의의 결합

재벌체제를 유지하는 대신에 재벌은 주주, 노동자, 소비자, 지역주민 등 기업활동과 관련된 이해관계자들이 기업 의사결정에 직간접으로 참여하는 이해관계자 자본주의(stakeholder capitalism)를 수용한다.

2) 중소기업의 집단거재를 허용하는 공정거래법 개정

대기업이 부당한 단가인하를 통해 중소기업의 잉여를 흡수하는 잘못된 관행을 근절하려면 중소기업이 납품단가를 집단적으로 교섭할 수 있도록 허용해야 한다. 독일처럼 중소기업이 대기업과의 거래시 집단거재를 할 수 있도록 공정거래법 19조를 개정해야 한다.

3) 광역경제권 형성

지역에서 새로운 성장동력을 창출하는 산업자치 단위로서 광역경제권을 창출해야 한다: 4+2 광역경제권(수도경제권, 충청경제권, 영남경제권, 호남경제권, 강원, 제주) 창출
광역경제권 단위의 준연방제 수준의 지방분권국가를 실현하기 위한 지방분권 개헌이 필요하다.

4) 노동시장의 유연안전성 실현

노동시장을 유연화하는 대신에 실업급여 소득대체율을 높이고 적극적 노동시장정책(active labor market policy) 지출 비율을 높여 노동시장의 안전성을 높인다.

5) 증세와 보편적 복지 실현

증세를 통해 공적 사회지출을 대폭 늘려 보편적 복지를 실현한다.

관대한 실업급여 지급과 실업자 재훈련을 위한 적극적 노동시장정책 지출을 증가하려면, 교

육·의료·육아·양로에서 보편적 복지를 실현하려면, 증세는 불가피하다.

증세는 부가증세와 보편증세를 결합한다.

6) 신제조업 육성

제4차 산업혁명 시대에 디지털 융합(digital convergence)에 기초한 신제조업(IOT, AI 등)의 육성으로 제조업 경쟁력을 높이고 금융을 제조업에 헌신하도록 엄격히 규제한다.

7) 자본통제와 금융규제

국제단기자본에 대한 자본통제(capital control)를 강화하고 금융시장의 안전성과 투명성을 위한 규제를 강화한다. 금융이 산업자본에 헌신하게 만든다.

발제 2

사회양극화와 경제민주화 비전과 의제

박상인
교수 (서울대)



사회양극화와 경제민주화 비전과 의제

박상인 교수 (서울대 행정대학원)

목 차

1. 사회양극화
 - 1) 왜 양극화가 문제인가?
 - 2) 소득불평등
 - 3) 사회양극화의 단면들
 - 4) 사회양극화의 고착화
 - 5) 사회양극화와 관련된 정강정책에 대한 제언
2. 경제민주화
 - 1) 경제민주화의 의미
 - 2) 재벌의 경제력 집중 현황
 - 3) 2013년 이스라엘 재벌개혁의 시사점
 - 4) 경제민주화와 관련된 정강정책에 대한 제언

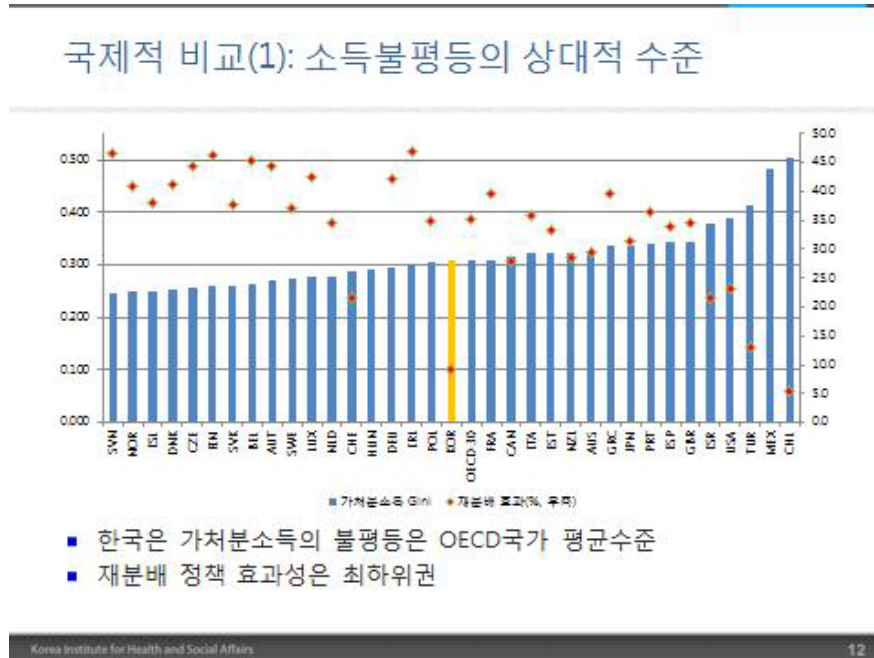
1. 사회양극화

1) 왜 양극화가 문제인가?

- 사회양극화를 어떻게 정의하고, 어떻게 측정할 것인가에 대해 전문가들 사이에 명확한 동의가 있는 것은 아님.
 - “왜 사회양극화가 문제인가?”라는 질문에서부터 생각해 봐야 함.
- 사회양극화는 다음과 같은, **특정 형태의 불평등** 상태라고 정의해 볼 수 있음.
 - 첫째, 사회의 실질적인 지배계층을 형성하는 파워 엘리트(Power Elite)들에게 경제적·정치적인 자원이 집중됨으로써, 사회적 의사결정이 이들의 이해에 따라 좌지우지되는 상태.
 - 둘째, 사회 취약계층에게는 최소한의 인격적 생활을 위해 필요한 자원도 부족한 상태.
 - 마지막으로, 계층 이동이 사실상 어려워져 이런 불평등이 다음 세대에도 지속되는 상태.
- 사회양극화의 이런 정의에 동의하더라도, 그런 상태를 어떻게 측정하고 판단하느냐는 또 다른 난제임.
 - 예를 들어, 첫째, 사회의 실질적인 지배계층을 형성하는 파워 엘리트(Power Elite)들을 소득 상위 1% 집단이라고 정의할 수 있는가?
 - 둘째, 사회 취약계층을 소득 하위 10% 또는 중위소득의 50% 이하 집단으로 정의할 수 있는가?
 - 마지막으로, 소득 이외에 타당한 지표는 없는가?
- 사회양극화를 이상과 같이 정의하면, **사회양극화의 해소가 경제민주화의 주요 내용**임을 이해할 수 있음.
- 따라서, 이 장에서는 취약계층 문제를 중심으로 사회양극화를 다루고, 파워 엘리트의 대추구 문제는 경제민주화 부분에서 상세히 다루기로 함.

2) 소득불평등

〈그림 1〉 소득불평등 국제비교



출처: 강신욱 (2015)

○ 조세·재정의 소득재분배 효과

- 주요 OECD 국가: 15.2% ~ 34.6%
- 한국: 8.4%

○ 소득 양극화 (통계청, "가계동향조사"; 시장소득, 도시 2인 이상 가구)

- 중위소득(50-150%): 73.7 (1990), 67.7 (1998), 66.0 (2014)
- 상대적빈곤율(중위소득 50% 미만): 7.8 (1990), 11.4 (1998), 13.5(2014)
- p90/p10: 3.30 (1990), 3.99 (1998), 4.54 (2014)
- 지니계수: 0.266 (1990), 0.293 (1998), 0.308 (2014)

○ 상위 소득 비중¹⁾

- 한국의 상위 10% 또는 1%의 소득 비중이 2000년대 이후 급증하고 있으며, 매우 높음.
(2013년 기준으로, 상위 1% 소득점유율은 12%, 상위 10%는 45%)

1) 홍민기 (2016) 참조.

○ 소득분배 지표의 부정확성 문제²⁾

- 가계조사 자료에서 고소득자 및 저소득자 표본 누락 문제
- 금융소득 누락, 사업소득 과소보고 문제
- 한국의 시장소득 불평등도가 낮은 이유는 선진국에서는 연금수령 연령에서 근로소득이 “0”이나 한국에서는 고령에서도 계속 근로.
- 근로소득이 (+)인 표본에서 근로소득 지니계수를 계산하면, 한국이 유럽보다 약간 더 높으나 미국보다는 상당히 낮은 수준.

3) 사회양극화의 단면들

○ 소득분포 자료가 보여주지 못하는 사회양극화의 단면들을 주목할 필요가 있음.

- 소득불평등과 실업률, 고용률, 사회지출 등의 항목을 종합한 **사회적 배제** 정도가 34.6%에 달해 경제위기를 겪은 그리스(27.7%), 아일랜드(27.3%) 등의 나라보다도 높음. (김태완, ‘사회적 배제의 원인 분석’, 한국보건사회연구원, 경향신문 기사에서 재인용).
- 저소득층 15명 중 1명 꼴인 6.22%가 지난 1년간 자살을 생각한 적이 있었다고 응답. 저소득층을 제외한 응답자 가운데에서는 1.43%만이 자살 생각을 했다고 응답해 저소득층의 자살 생각 비율은 4.3배나 높았음. 저소득층 중 지난 한 해 동안 자살을 계획한 사람은 1.0%, 실제로 자살을 시도한 사람은 0.16%로, 일반 응답자의 0.12%, 0.02%보다 높았음. 우울감을 느끼는 정도 역시 저소득층이 일반 응답자보다 2.7배나 높았음. (한국보건사회연구원의 ‘2015년 한국복지패널 기초분석 보고서’, 경향신문 기사에서 재인용).
- 우리사회의 실질적인 지배계층을 형성하는 파워 엘리트(Power Elite)의 핵심은 **재벌 총수일가**인데, 이들의 **사회적 영향력과 지대추구 능력은 소득 수준만으로 나타내기 어려움**. 특히, 작은 지분으로 계열사 간 출자를 이용해 통제하는 재벌의 경제력 집중을 고려해야 함.

(1) 삶의 질

○ 저물가의 가계 특성별 영향³⁾

- 소득은 저소득층일수록 정체되어 있지만, 물가는 오히려 저소득층일수록 더 올랐음.

2) 최경수 (2016) 참고

3) 현대경제연구원의 ‘저물가의 가계 특성별 영향 및 시사점’ 보고서

- 지난해 소비자물가 상승률이 역대 최저인 0.7%를 기록
- 소득분위별 물가상승률은 소득 하위 20%인 1분위에서 1.1%, 2분위 0.9%, 3분위 0.9%, 4분위 0.7%, 상위 20%인 5분위에선 0.4%.
- 이러한 격차는 소득계층에 따라 소비지출의 비중이 다르기 때문. 저소득층 가구는 식료품·주거·보건·담배 등에 지출을 많이 하지만 고소득층으로 갈수록 교통·오락문화·교육에 많은 돈을 씀.

○ 주거문제의 심각성 (경향신문 기사에서 인용)

- 지속적인 저금리 기조 탓에 전세물량은 줄어듦과 월세로의 전환이 늘어났음.
- 전세로 집을 빌려 살고 있었지만 전세보증금이 올라 어쩔 수 없이 월세로 옮기게 되면서 저소득층을 중심으로 추가적인 월세 임대료 부담이 커진 것
- 저소득층이 부담하는 임대료 비중은 전체 소득의 30% 이상

○ 건강 불평등

- 소득수준과 건강 (보사연, 2013)
남성 암환자 5년 생존율 격차: 37.84%(5분위) vs. 24.04%(1분위)
경제적 이유로 인한 미충족 의료 비율: 6.2%(5분위) vs. 29.9%(1분위)
- 교육수준과 건강 (보사연, 2015)
대졸이 중졸 이하보다 5.4년 더 생존
- 소득 불평등이 심할수록 사회심리적 스트레스와 지위 불안을 초래, 그 결과 비만, 정신 질환 유병률 높아지고 기대여명 낮아짐 (Wilkinson and Pickett, 2009)

(2) 교육

○ 교육 격차

- “교육이 계층 이동의 사다리가 아닌 대물림의 통로” (김희삼, 2015)
가구 월소득 500만원 초과 비율:
특목고(50.4%), 자율고(41.9%), 일반고(19.2%), 특성화고(4.8%)
- 소득불평등 확대가 저소득층 교육기회 감소로 이어지고 그에 따라 노동생산성 저하를 불러 경제성장률을 감소시키는 연쇄작용

(3) 비정규직 및 자영업

○ 임금상승률 격차

- 2014년 실질임금상승률(1.3%) < 경제성장률(3.3%)
- 올해 6월 경제협력개발기구(OECD)가 펴낸 'OECD 경제 전망(OECD Economic Outlook)' 보고서를 보면, 한국의 연간 노동생산성 상승률은 5%로 분석대상 회원국 가운데 가장 높았음. 그러나 중위 노동소득 상승률은 생산성 상승률에 못 미치는 3.7%에 그쳤는데, 노동생산성 상승률에 못 미치는 1.3%포인트의 격차는 회원국들 가운데서 가장 큰 수치였음.
- 지식자산에 귀속되는 소득을 빼면 노동소득점유율은 변하지 않았다는 주장도 있음. (최경수, 2016)

○ 비정규직 규모와 실태⁴⁾

- 2013년 3월 이후 3년 간, 상위 10%와 하위 10% 임금격차는 5배에서 5.63배로 증가.
- 유럽연합(EU) 저임금고용연구네트워크가 정의하고 있는 저임금 기준인 '중위소득의 3분의 2 미만'으로 임금을 받는 노동자가 전체의 4분의 1 (2013년 3월과 비교하면 21.7%에서 23.5%로 증가)
- 저임금 노동자 중 정규직은 72만명, 비정규직은 380만명.
- 비정규직의 절반에 가까운(45.3%) 노동자가 저임금.

○ 고용형태별 임금 격차 확대

- 비정규직 증가: 같은 일, 다른 대우
- 정규직 대비 비정규직 임금 비율: 56.5%(2007) 48.4%(2014) (KOSIS, 고용형태별 근로실태조사)

○ 고용형태별 산업재해 발생 격차

- 최근 SK 하이닉스 질소 누출 사고: 협력업체 직원 3명 사망
- 2008-2013년 산재사망률 OECD 3위
- 비정규직 산재사망률이 정규직보다 6-10배 높음 (산업안전공단 실태조사)

4) 한국노동사회연구소의 김유선 선임연구위원이 통계청의 올해 3월 경제활동인구조사 부가조사 결과를 분석해 발표한 '비정규직 규모와 실태' 보고서.

- 대기업 사내하청 노동자의 산업재해율 추정치가 공식 재해율보다 23배 높음: “위험의 외주화” (은수미 의원, 한겨레 재인용)

○ 자영업의 위기

- 2000-2010년 실질소득 연평균 증가율
임금근로자 (4.3%, 일인당 임금 1.7%),
자영업자소득 (-2.1%, 일인당 소득 -0.8%)
법인 이윤 (1.7%), 법인 유보 (13.5%)

(4) 가계 v. 기업

○ 가계와 기업 소득의 상대적 격차 확대 (국회예산정책처, NABO 경제동향&이슈, 2014년 7/8호)

- 1995년 이후 가계소득/GNI 비율 하락폭: 한국 (8.3%p), OECD 평균 (4.2%p)
- 1995년 이후 기업소득/GNI 비율 상승폭: 한국 (6.6%p), OECD 평균 (1.6%p)

○ 대기업과 중소기업간 부가가치 격차 심화

4) 사회양극화의 고착화

○ 사회 이동 가능성 저하

- 계층 이동 가능성에 대한 인식: 35.3%(2013) → 30.2%(2014) (서울시 2014 도시정책 지표조사)
- 사회적 역동성 저해

○ 가계부채 증가율

- 경기침체가 지속된 최근 5년간의 저소득층의 빚은 고소득층보다 더욱 빠르게 급증.
- 소득 하위 20% 저소득층의 담보대출은 최근 5년간 63.9% 증가해 전체 가구의 증가율 (39.6%)을 크게 앞질렀음.⁵⁾
- 등록된 대부업체에서 풀려나간 대출잔액만 해도 2011년 8조7000억원에서 2013년 10조원으로, 2015년 6월 말에는 12조3000억원까지 늘었고, 이용자 수는 252만명 이상인 것으로 드러났음.⁶⁾

5) 조영무 LG경제연구원 연구위원의 ‘취약계층 가계부채 풍선효과 위험 커지고 있다’ 보고서

〈그림 2〉 소득 계층 간 이동성

소득 동태적 특성: 이동성 저하와 계층간 비대칭성

- 소득이동성의 둔화가 관측
- 계층별로 이동성 변화의 양상에 차이
 - ▶ 빈곤층과 중하층의 계층상승 비율 감소
 - ▶ 중하층과 중상층의 계층하락 비율 증가
 - ▶ 상위층의 계층하락 비율 감소

	계층상승비율			계층하락비율		
	1990-1997	1998-2002	2003-2008	1990-1997	1998-2002	2003-2008
빈곤층	43.6	43.5	31.1	-	-	-
중하층	33.5	33.7	28.2	12.0	15.9	17.6
중상층	8.7	10.3	9.5	12.5	13.0	13.5
상위층	-	-	-	26.0	23.0	21.9

Korea Institute for Health and Social Affairs

19

출처: 강신욱 (2015)

○ 불평등과 인적자본

- 상위계층에서는 인적자본에 대한 과잉투자, 하위계층에서는 과소투자 가능성
- 소득 불평등이 기회의 불평등 유발

5) 사회양극화와 관련된 정강정책에 대한 제언

○ 사회적 취약계층에 대해, 인격적 삶이 가능한 최소한의 제도적 장치 마련이라는 견지에서 사회양극화 문제를 접근하는 것이 필요.

- 사회적 취약계층은 저소득층, 빈곤노인층, 미취업청년, 비정규직 근로자, 자영업자 등을 포괄하는 개념으로 이해할 필요가 있음.
- 현물급여를 통한 재분배정책의 유효성을 제고할 필요. (OECD, 2011)

○ 임금 격차 완화 정책

- 최저임금 인상, 생활임금 확산
- ‘동일노동, 동일임금’ 원칙 적용: 산업별 임금 교섭 유도, 비정규직 임금 격차 해소를 위한 입법.

6) 금융감독원의 대부업 실태조사 자료

- 국민들의 노후에 대한 불안과 과도한 자영업 진입을 해소할 수 있는 공적 연금과 **기업 연금의 강화**가 필요.
 - 연금제도 강화가 노인빈곤이나 자영업 몰락을 방지해 재정 부담을 줄이는 효과 역시 고려해야만 함.
- 사회투자 강화
 - 사회적 **취약계층을 위한 보육시설 및 임대주택** 공급 확대.
 - 한국은 국내총생산(GDP) 대비 사회지출 비용이 9%로 OECD 비교 대상국 중에서 가장 낮음.
 - 공적 투자를 통해 가계소득 향상에 기여하는 정도 역시 한국은 꼴찌. ‘OECD 경제 전망’에 따르면 공적 투자가 가계의 가처분소득 향상에 기여하는 영향이 한국은 0%였으며, 가장 높은 이스라엘은 15%, OECD 평균이 5%임. (경향신문 기사에서 인용)
- 소득보장체계의 근본적 재검토가 필요 (사회보험의 역진성)
 - 피고용자 중심의 사회보험제도의 한계: ‘재분배’보다 ‘기여’의 원리가 더 크게 작동함으로써, 고용안정성이 높고, 고임금인 근로자일수록 보험혜택이 큼.
 - 1960년대생 고소득 5분위 대 저소득 1분위의 소득대체율이 실제로는 35% 대 24%로 역진적임. 연금액이 가입기간에 비례하는데, 고소득일수록 가입기간이 김.
 - 실업급여의 수급기간 도 가입기간이 1년 미만일 때 90일, 10년 이상이면 180-240일.
 - 소득보장체계의 근본적 재검토가 필요: **실업부조 도입, 기초노령연금 확대**
- 건강보험 보장성 강화
 - 본인부담의료비를 줄임으로써 처분가능소득 증대 효과
 - 과부담의료비 발생 및 의료빈곤화 예방
 - 보장성 강화를 위한 재원조달 관련 건보료 부과 형평성 제고
- 사회양극화 해소에 필요한 재정 지출 확대로 인한 재정건전성 악화 문제를 방지하기 위한 대책도 동시에 추구되어야 함.
 - 세출 구조 개편
 - 자본(금융)소득에 대한 과세 강화
 - 임대소득 및 사업소득 파악 강화

- 기업 조세 감면 축소
- 법인세 인상, 소득세 최고 세율 구간 조정 및 인상, 부가치세 인상도 고려

2. 경제민주화

1) 경제민주화의 의미

(1) 경제민주화 또는 경제민주주의의 구체적 내용은 특정 국가나 시대에 따라 다소 차이가 있었으나, 공통적인 핵심적 내용은 **소유 분산 또는 특정 가문에 의한 경제력 집중의 해소**와 방지임.

□ 20세기 초, 독일과 스웨덴 등의 신조합주의 운동에서 사용된 경제민주주의는 소유의 분산과 더불어 노동조합의 감독이사회 참여를 통한 경영 감시를 포괄하는 의미.

○ 소유 분산의 궁극적 목적으로 공동 소유, 사회적 소유 등의 방향으로 자본을 집단화하는 것으로 상정.

□ 제2차 세계대전 이후 미군정이 전후 일본개혁의 목적 중 하나로 설정한 경제민주화는 재벌해체, 토지개혁, 노동 3권의 확립을 의미.

○ 이 때 재벌해체는 지주회사체제의 금지와 대규모 기업집단을 소유하고 있는 특정 가문의 소유를 분산시키는 것.

○ 제2차 세계대전 이후 독일 카르텔의 해체 역시 특정 가문에 의한 카르텔 소유의 방지에 초점이 맞춰진 것.

○ 미군정이 재벌 해체와 카르텔 해체라는 특정가문에 의한 경제력 집중 해소를 경제민주화의 첫 번째 과제로 삼은 이유는 이러한 특정 가문에 의한 경제력 집중 하에서는 시장경제체제도 정치적 민주주의도 제대로 작동할 수 없다는 판단 때문이었음.

(2) 특정 가문에 의한 경제력 집중에 대한 미국 정치인들의 인식은 이미 20세기 초 진보적 운동(Progressive movement)에서 잘 나타난 바 있음.

□ 19세기 말과 20세기 초에 록펠러 가문들을 위시한 ‘money trust’의 출현에 대응해, 민주당과 공화당 일부가 연대한 진보적 운동은 특정 가문에 의한 경제력 집중과 이해상충 문제를 비판하면서 입법을 통해 money trust를 해소.

○ William Jennings Bryan과 Woodrow Wilson 등과 같은 민주당 지도자들과 Theodore Roosevelt와 같은 공화당 일부 세력의 지지를 받은 20세기 초 진보적 운동은 특정인에 의한 경제력 집중이 초래할 문제점으로 다음 두 가지를 제기.

- 먼저, ‘금권 트러스트(Money Trust)’에 의한 경제력 집중이 발생한다면, 결국 모든 개인의 경제적 미래가 이 트러스트를 실질적으로 지배하는 특정인에 의해 결정될 것이라는 점. 즉, 이 특정인이 경제적 성공의 게이트키퍼(gatekeeper)가 된다는 것.
- 둘째, 이해상충의 문제가 발생한다는 점. 실제로 J. P. Morgan사가 New York Life에 주식을 판매할 때, J. P. Morgan사의 파트너였고 동시에 New York Life의 부사장이었던 Perkins는 높은 가격에 주식을 파려는 J. P. Morgan사의 이해와 낮은 가격의 주식을 사려는 New York Life의 이해의 충돌을 겪었는데, 결국 New York Life 고객의 대리인으로서 충실의 의무(duty of fidelity)보다 J. P. Morgan사의 주인(principal)로서의 이해에 경도되는 이해상충의 문제가 발생했다는 것.

(3) 한국의 경우, 대통령직선제를 주요 내용으로 하는 1987년 제9차 헌법 개정에 이른바 ‘경제민주화’ 조항이라고 불리는 제119조 제2항이 도입.

□ **헌법 제119조 제2항**은 “국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.”고 규정.

○ 따라서 경제민주화는 ‘균형 있는 국민경제의 성장 및 안정’, ‘적정한 소득의 분배’, ‘시장의 지배 방지’ 그리고 ‘경제력의 남용 방지’를 구현하고자 하는 것.

○ 재벌·동반성장 문제는 경제민주화 조항에 나타나 있는 ‘균형 있는 국민경제의 성장 및

안정', '시장의 지배 방지' 및 '경제력의 남용 방지'와 직접적으로 관련을 가지며, 동시에 '적정한 소득의 분배'를 위해서도 고려되어야 할 문제.

- 양극화 또는 격차 해소 문제도 '적정한 소득의 분배'와 직접적으로 관련을 가지며, 동시에 '균형 있는 국민경제의 성장 및 안정'을 위해서도 필요함.

2) 재벌의 경제력 집중 현황

○ 재벌의 경제력 집중 심화

- 10대 동족재벌의 매출액 규모는 2003년 GDP 대비 50.6%에서 2012년에는 84.1%로 증가하였으며, 자산총액 비중은 2003년 GDP 대비 48.4%였으나 2012년에는 84%로 증가.

- 경제력 집중은 특정인의 사회적, 경제적, 정치적 영향력이 너무 커지는 비정상적 상황이라고 할 수 있는데, 오늘날 한국 사회에서 재벌의 경제력 집중은 너무나 명백함.

〈표 1〉 재벌의 경제력 집중을 보여주는 사례들

재벌의 영향력	사례
법조계에 대한 영향력	<p>사례 1: 한겨레신문의 보도에 의하면, '삼성 비자금' 특별검사를 지낸 조준웅 변호사의 아들 조아무개(38)씨가 비자금 사건 선고 이듬해인 2010년 1월 삼성전자 과장으로 입사한 것으로 확인됐음. 삼성전자에선 통상 신입 입사 뒤 과장 진급까지 8년 이상 걸리는 데 견줘, 사법시험 준비와 어학연수 외에 회사업무 경력이 없는 조씨가 과장으로 바로 입사한 것을 두고 의혹이 일고 있음.</p> <p>사례 2: 2012년 8월 6일에 취임한 김창석 대법관은 서울고법 형사 4부 부장판사로 삼성SDS의 신주인수권 부사채의 저가발행 파기환송심에서 이견희 회장에게 특경가법상 배임협의를 적용하여 유죄를 인정하면서도 형량은 추가하지 않아 결과적으로 이견희 회장이 집행유예를 확정 선고 받는데 결정적 역할을 한 사람임.</p> <p>사례 3: 2013년 4월 18일, 삼성특검 사건 재판 가운데 최악의 판결로 꼽히는 2심 담당 재판관이었던 서기석 헌법재판관에 대한 인사청문 경과 보고서가 국회에서 채택되고, 대통령에 의해 임명됨.</p>
정치계와 관계에 대한 영향력	<p>2005년 참여연대가 제기한 삼성그룹이 '금융산업구조개선에관한법률'(금산법) 제 24조를 위반 사건은 금산법 개정을 통해 삼성생명의 삼성전자 지분 보유를 합법화시키는 것으로 종결됨. 특히, 삼성생명의 삼성전자에 대한 지분 중 금산법 한도를 초과분에 대해서만 의결권을 제한하고 삼성카드의 삼성에버랜드에 대한 지분 중 금산법 한도 초과분은 유예기간을 두고 단계적으로 매각하도록 한다는 입법예고안에도 불구하고, 최종적인 법 개정안은 삼성그룹의 입장을 대폭 반영한 부칙 조항들을 추가하는 것으로 귀결됨. 이 개정안 부칙에 의해 삼성생명의 삼성전자에 대한 지분 7.25%는 금산법 제24조 적용 예외가 되고, 나아가 부칙 6조는 삼성카드와 삼성생명이 과거 법위반행위에 대한 승인신청을 한 것만으로 벌칙이나 과태료 부과를 면제해 주었음.</p>
학계에 대한 영향력	<p>재벌의 학계에 대한 영향력은 연구비나 사외이사라는 당근을 이용해 행사됨. 2012년 9월 10일자 연합뉴스 보도에 의하면, 10대 재벌 그룹 상장계열사들이 지난 1년 간 새로 선임된 사외이사의 40% 이상을 교수가 차지하고 있으며, 검찰, 행정부 공무원, 국제청, 공정거래위원회, 판사, 관세청 등 정부 고위 관료나 권력기관 출신이 37.7%를 차지하였음.</p>

재벌의 영향력	사례
언론계에 대한 영향력	한화그룹은 김승연 회장이 배임·횡령 혐의 등으로 불구속 기소됐다는 공소장을 받았으나, 이 사실을 1년 이 지나도록 공시하지 않았음. 이와 같은 공시 의무 위반이 발생하는 경우에, 통상적으로 한국거래소는 해당 주식거래를 정지시킨 뒤 상장폐지 실질심사 대상인지 여부에 대해 판단하는 시간을 일주일 정도 가지나, 한화그룹의 공시 의무 위반을 유례없이 빠른 속도로 대응해 이틀만인 일요일에 상장폐지 실질심사 대상이 아니라는 결론을 내렸음. 그러나 조선일보를 제외한 중앙일보, 동아일보, 한겨레, 경향신문은 이례적인 이 사건을 1면 기사로 다루지 않음.

출처: 박상인 (2013)

○ 재벌세습과 경제력 집중의 심화는 시장경제체제의 근간이 되는 법과 제도를 무력화하고 있음.

〈표 2〉 재벌세습 과정 사례들

	종자돈으로 종자기업 지배하기	부담내부거래로 종자기업 키우기	종자기업을 이용해 그룹 전체 세습하기
삼성그룹 이재용 씨	이건희 회장으로부터 61억여 원을 증여 받은 이재용 씨는 비상장계열사들의 주식 등을 인수하고, 3년 내 상장차익으로 약 800억 원을 확보한다. 이 중 약 48억 원을 삼성에버랜드 전환사채를 배정받는데 사용하고, 31.37%의 지분을 가진 최대주주가 된다.	1998년 삼성에버랜드는 삼성생명의 주식 345만 주를 주당 9천 원에 취득했는데, 이듬해 다른 계열사들은 주당 70만 원에 삼성생명 주식을 취득했다. 나아가 삼성에버랜드의 자산규모는 1999년에 비해 2011년에 5배 이상 증가한다. 전환사채를 인수한 해인 1996년부터 2010년 말까지 15년 동안, 삼성에버랜드로부터 획득한 이재용 씨의 연 평균 투자수익률은 약 52%이다.	1998년 삼성에버랜드가 삼성생명의 주식 345만 주를 함으로써, 20.7% 지분을 가진 삼성생명의 최대주주가 된다. 2010년 말 현재 이건희 회장의 삼성생명, 삼성전자 등의 보유 주식 가치는 약 10조 원인데, 결국 약 61억을 증여받아 약 10조 원이 필요한 삼성그룹의 지배권을 세습할 수 있는 상황이다.
현대차그룹 정익선 씨	정익선 씨는 2001년 2월 신설회사 현대글로벌비스에 15억 원을 출자하여 지분의 59.85%를 확보한다.	현대차그룹 계열사들의 일감몰아주기로 2001년부터 2005년 사이에 현대글로벌비스의 자산규모는 약 16배로 급증하였으며, 2001년부터 2010년 말까지 정익선 씨의 투자수익률은 연 평균 약 290%이다.	현대글로벌비스 중심의 지주회사제도로 전환 또는 기존 순환출자를 유지하면서 현대글로벌비스를 통해 현대모비스를 장악하는 방식으로 현대차그룹을 승계할 것으로 예상된다. 현대글로벌비스에 출자한 15억 원으로 사실상 정몽구 씨에게 현대자동차 주식 등 약 6.7조원을 증여받는 것과 같은 효과를 낼 수 있다.
SK그룹 최태원 씨	최태원 씨는 1994년 (주)SK로부터 SKC&C 지분 70%를 2억8천만 원에 매입한다.	SK 텔레콤 등의 계열사의 일감몰아주기로 SKC&C의 자산규모는 1999년에서 2008년까지 10년 사이에 약 8배 증가하고, 1994년부터 2010년 말까지 최태원 씨가 올린 투자수익률은 연 평균 약 221%이다.	2001년에 SKC&C는 (주)SK의 주식을 매수해 지분을 10.8%로 늘였고, SK 글로벌은 보유하던 (주)SK의 주식 11.6%를 매도함으로써, SKC&C가 (주)SK의 최대주주가 된다. 이후 지주회사제도 전환을 이용해 SKC&C에서 (주)SK로 이어지는 지배구조가 공고해진다. 최태원 씨가 상속받은 730억 원과 무관하게 SKC&C 지분 인수로 SK그룹을 세습한 결과가 되었다.

출처: 박상인 (2012)

- 재벌 계열사 간의 과도한 내부거래는 부품, 소재 등 중간재 산업에서 공정한 경쟁의 기회를 빼앗아 가고 결국 재벌계열사가 아닌 중소·중견 기업들이 성장할 기회를 봉쇄.
- 세습을 위해 재벌들은 신규 진입을 막아야 하는 유인을 가지게 된다.
- 따라서 기술 비교 우위를 가진 중소·중견 기업 중심으로 산업구조의 재편이 이뤄지기 위해서 재벌의 경제력 집중을 해소가 선행되어야만 함.
- 이외에도 재벌의 경제력 집중은 시스템 리스크 야기할 수 있고, 정치·사회적 영향력 남용으로 정치적 민주주의의 형해화 야기.

3) 2013년 이스라엘 재벌개혁의 시사점⁷⁾

- 이스라엘의 재벌은 비교적 최근인 1990년 중반 이후 공기업의 민영화 과정에서 급속히 형성
 - 그 결과, 이스라엘은 선진국들 중에서 경제력 집중이 가장 심각한 나라 중 하나가 되었는데, 2010년대 초에 이스라엘의 10대 기업집단은 이스라엘 시가총액의 41%를 차지.
 - 다층적 계열사 출자구조를 통해 궁극적으로 단일 집안에 의해 지배
 - 다수의 이스라엘 재벌은 금융회사와 비금융회사를 동시에 지배
- 재벌의 경제력 집중을 우려한 이스라엘 정부는 2010년에 ‘경제 전반의 경쟁력 강화 위원회(The Committee on Increasing Competitiveness in the Economy)’를 구성.
 - 2013년 12월 9일에 이스라엘 의회는 역사적인 재벌개혁 법안인 ‘경제력집중법(Concentration Law)’을 만장일치로 통과.

〈표 3〉 2013년 이스라엘 재벌개혁 개요

주요 이슈	주요 내용
기업소유지배구조	‘지주회사-자회사’ 2층 구조의 기업집단만 허용. 기존 기업집단은 6년 안에 이 조건을 충족해야 함. 새로운 지주회사에 대해서는 즉시 적용

7) 이 절은 박상인(2016)에서 일부를 발췌해 재정리한 것이다.

주요 이슈	주요 내용
금산 분리	주요 금융기관과 주요 비금융회사의 동시 보유 금지. (주요 금융기관은 자산이 400억 세겔을 초과하는 은행, 보험사, 증권사, 자산운용사를 포함한 모든 금융기관; 주요 비금융회사는 매출 또는 부채가 60억 세겔 이상이거나 독점사업자로서 매출 또는 부채가 20억 세겔 이상인 비금융회사)
민영화, 공공입찰, 정부 라이선스 획득 등 참여 자격	경제력 집중 우려 기관(concentrated entities)의 민영화, 주요 공공입찰, 라이선스 획득 등에 참여 허용 여부를 권고하는 위원회(The Committee for the Reduction of Economic-wide Concentration) 설립.

출처: 박상인 (2016)

- 이 역사적 법안의 통과로 출자 단계를 축소해야할 이스라엘 기업집단은 20~40개에 이를 것이라고 추정.
 - 2019년까지 이스라엘 시가총액의 40%에 해당되는 45개 정도의 기업들이 매각될 예정.
- 이스라엘은 추가적 행위 규제가 불필요한 출자구조의 단순화를 통해 경제력 집중의 문제와 폐해를 해소함.
- 경제력 집중의 폐해
 - 황제경영, 사익편취 (내부거래, 상장, 계열사 간 M&A), 세습
 - 공정경쟁, 동반성장, 혁신의 장애 (생산성과 경쟁력의 하락)
 - 시스템 리스크 야기
 - 정치·사회적 영향력 남용으로 정치적 민주주의의 형해화

4) 경제민주화와 관련된 정강정책에 대한 제언

- 현 시점 한국에서, 경제민주화는 사회적 약자의 재산권의 실질적 보호와 재벌의 경제력 집중해소에 초점을 두어야 함.
- 재벌개혁은 총수일가의 황제경영과 불법·편법적 세습을 봉쇄함으로써 총수일가의 사적 이익이 사회적 이익과 정합성을 갖도록 제도적 장치를 마련하는 것

(1) 황제경영 방지를 위한 입법 과제

- 대부분 총수일가는 전체 기업집단 주식의 5% 미만의 지분으로 견제 받지 않는 황제경영을 하고 있음.
 - 이는 계열사 간 출자를 이용해 특정 계열사의 의결권을 확보하고 있기 때문이고, 이런 한국 재벌의 지배구조 하에서 현재의 사외이사제도는 유명무실.
- 따라서 견제 받지 않는 황제경영에 대한 최소한의 견제 장치로 (지배주주와 특수관계인의 의결권을 3%로 제한하여) **감사위원 분리 선출과 집중투표제 도입을 위한 상법 개정**이 필요.
 - 이런 상법 개정안은 대통령의 공약 사항이었으며, 법무부 주도로 법안이 만들어졌으나 결국 사장된 대표적인 경제민주화 공약 위반 사례.
- 나아가 **자사주 매각과 재벌 계열사 간 합병의 경우, 분리 선출된 감사위원 과반수의 동의** 조건을 상법에 추가해, 자사주와 계열사 간 합병을 통한 총수일가의 사익편취와 소액주주의 피해를 사전적으로 방지할 필요가 있음.
 - 주지하듯이, 2015년 삼성물산과 제일모직의 기업합병에서 이 문제가 극명하게 드러난 바 있음.

(2) 총수일가의 사익편취 방지를 위한 입법 과제

- 계열사 간 내부거래, 특히 일감몰아주기를 통한 총수일가의 사익편취 (즉, 터널링) 문제는 지난 대선 때 경제민주화 이슈로 다뤄졌으며, 2013년 6월에 공정거래법 제23의2조 신설로 이에 대응한 입법화가 이뤄졌음.
- 그런데 대다수 입법 사례에서처럼, 신설된 공정거래법 제23의2조의 구체적 적용조건은 공정거래법 시행령 개정안에 반영하게 되었음. 그러나 시행령은 일감몰아주기를 통한 재벌 총수일가의 사익편취를 오히려 허용하고 합법화시키는데 악용될 소지를 가지고 있었으며, 실제 그렇게 되고 있음.
 - 먼저, 시행령은 금지규정이 적용되는 거래상대방의 범위를 **총수일가의 직접적 지분율**을 기준으로 정하고 있음. 따라서 재벌 총수일가가 지분율을 기준보다 낮춰 터널링을 지속할 유인을 제공. 예를 들어, 총수일가의 직접적 지분율을 30% 미만으로 조정하고 총수일가의 지분율이 높은 계열사의 지분율을 증가시키는 방식으로, 총수일가의 직·간접적

지분율의 변화는 크게 없이 터널링을 지속하면서 범망을 빠져나갈 수 있음. 따라서 이 조항은 규제의 실효성을 떨어뜨리는 독소조항임.

- 둘째, 부당한 사업기회의 제공 금지가 총수일가의 터널링 방지를 위한 가장 핵심적인 조항임에도 불구하고, 시행령 개정안의 내용은 매우 미흡. 터널링 방지를 위해서는 '회사가 자신이 지배하고 있는 회사'의 정의를 명확히 해서 계열사들의 공동지배도 포괄해야 함.

○ 터널링이 발생하는 근본적 이유는 바로 지원주체 계열사와 지원객체 계열사에 대한 총수일가의 직·간접적 지분율(즉, 현금청구권) 차이 때문. 따라서 터널링 방지를 위해 두 가지 대안이 제시될 수 있음.

- 먼저, **상법개정이 이뤄져 감사위원들이 분리 선출될 경우, 계열사 간 내부거래는 분리 선출된 감사위원들의 과반수 의결을 통해서만 허용.**
- 둘째, **공정거래법 재개정을 통해, 총수일가의 직간접 지분율(현금청구권) 차이가 일정범위(예를 들어, 5%)를 초과하는 계열사 간의 내부거래에 대해 수혜기업의 총수일가 지분을 처분하도록 명령하고 내부거래에 의한 자본이득은 세금으로 환수.** 즉, 지원기업의 총수일가 직간접 지분이 20%이고 수혜기업의 총수일가 직간접 지분이 30%일 때 수혜기업의 총수일가 지분 5%를 매각하도록 명령.

(3) 재벌의 소유지배구조 개선을 위한 입법 과제

- **현행 지주회사 규제나 신규 순환출자 금지만으로는 계열사 간 출자구조를 임의로 변경해 세습에 악용하는 것을 방지하거나 재벌의 경제력 집중을 해소할 수 없음.**

□ 지주회사 규제 개선

- **지주회사체제를 기업집단 단위로 지정해야 함.** 현재 공정거래법은 특정 기업이 특정 조건을 만족하면 지주회사로 지정하고 있음⁸⁾. 일단 특정 기업이 지주회사로 지정되면 일정 기간⁹⁾ 내 지주회사의 출자를 받고 있는 회사들은 자회사, 손자회사 또는 증손회사의 규제를 받게 됨.

8) 공정거래법은 지주회사를 '자산총액이 1,000억 원 이상이고, 소유하고 있는 자회사 주식가액 합계액이 자산총액의 50% 이상인 회사'로 규정하고 있다.(공정거래법 제2조1의2, 시행령 2조1항 및 2항)

9) 통상 1~2년 이내임.

- 따라서 특정 재벌이 지주회사체제에 소속된 계열사와 지주회사체제 밖에 존재하는 계열사를 동시에 보유할 수 있음. 또 지주회사체제 밖에 존재하는 계열사는 지주회사제도의 규제를 받지 않게 되므로, 지주회사체제 밖에 있는 계열사가 지주회사를 지배할 수도 있음.
 - SK그룹의 경우, SKC&C와 (주)SK가 기업결합하기 이전에 지주회사였던 (주)SK가 계열사인 SKC&C의 지배를 받고, 총수일가는 SKC&C를 지배함으로써 (주)SK와 그에 딸린 계열사들을 지배할 수 있었음.
- 지주회사제도가 처음 도입되었을 당시처럼, **출자 단계를 기본적으로 지주회사-자회사의 2층 구조로 제한하고 또 지주회사가 자회사 지분을 상장회사의 경우 최소 30%, 비상장회사의 경우 40% 보유하도록 규제를 정상화해야 함.**
- 이 경우에도 자회사가 100% 지분의 손자회사를 보유할 수는 있음.
 - 물론 손자회사도 100% 지분의 증손회사를 보유할 수 있음. 즉, 100% 출자는 출자 단계의 규제에서 제외.

□ 금산분리

- 동일인이 주요 금융회사 또는 금융회사집단과 주요 비금융회사 또는 비금융회사집단을 동시에 지배하는 것을 금지.
- 주요 금융회사, 주요 금융회사집단, 주요 비금융회사, 주요 비금융회사집단에 대한 정의는 경제규모를 고려해 정의. 이스라엘 사례를 참고해, 이에 대한 추가적 연구를 수행할 필요.
- 이런 금산분리의 원칙은 지주회사체제 여부와 무관하게 모든 기업과 기업집단에 동일하게 적용함.
- 따라서 현행 지주회사제도 하에서의 금산분리 규제보다는 규제가 완화되는 것임.
 - 이는 지주회사체제로 전환에 대한 당근과 동시에 비지주회사체제 재벌에 대한 채찍의 성격을 동시에 가짐.

□ 세계적 규범에 맞는 기업집단 출자구조의 정립

- 기업집단의 출자구조는 지주회사체제 규제를 따르거나, 지주회사체제가 아닌 경우에 법인의 자회사는 100% 출자한 회사로만 설립을 허용.
 - 지주회사체제가 아닌 기업집단은 규모에 따라 일정 기간 내에 지주회사체제로 전환하거나 100% 출자체제로 전환하도록 함.
 - 구체적 이행 기간에 대한 추가적 연구가 필요.
 - 아울러 분할·분할합병에 따른 회사 분리와 자회사의 지주회사 자기주식에 대한 주식 배정에 대한 상한 설정도 고려해야 함.
 - 이 일정 기간 이후에는, 분할·분할합병에 따른 회사 분리와 자회사의 지주회사 자기주식에 대한 주식 배정을 금지하도록 상법을 개정.
- 재벌의 소유지배구조 개선을 위한 마지막 단계의 입법이 완료되는 시점에 상법개정으로 도입할 감사위원의 분리 선출 및 분리 선출된 감사 위원 과반수 동의 사항과 일감몰아주기에 대한 공정거래법 규제는 일몰하도록 함으로써 중복 또는 과잉 규제의 문제를 해소.

(4) 사회적 약자의 재산권 보호

□ 징벌적 배상 (punitive damage) 제도 등의 도입

- 사회적 약자의 재산권의 정립 및 보호야말로 시장경제체제의 가장 기본
- 이를 위해 다음 세 가지 제도가 구비되어야 함.
 - 징벌적 배상 (punitive damage) 제도
 - 손해배상사건에서 변호사의 성공보소 제한 완화
 - 입증책임 재분배와 디스커버리 제도 도입
- 징벌적 배상은 실제 손해액과 별도로 법 위반 기업의 매출액에 비례해 배상액을 추가로 산정하는 것.
 - 이는 실손 배상만으로는 거대 기업들의 위법 행위를 방지하기 어렵다는 인식을 바탕으로 하는 것
 - 현행 하도급법의 3배소로도 거대 기업의 횡포를 효과적으로 막기 어려운 것이 현실.
 - 징벌적 배상의 최대한도를 도입하더라도 기업의 매출을 기준으로 정해야 함. 예를 들

어, 직전 3개년도 매출 평균의 10%를 최대치로 정할 수도 있음.

□ 특정경제범죄 가중처벌법에 대한 대법원 양형기준의 입법화

- 주식회사제도의 근간을 훼손하는 특경가법의 처벌 기준이 낮은 상태에서 대법원의 양형기준만으로는 이를 보완할 수 없음이 최근 일련의 판결을 통해 확인.
- 따라서 대법원 양형기준을 입법화해서 판사의 임의적 형량 적용을 방지할 필요.

(5) 대기업·중소기업 동반성장

- 사회적·경제적 약자의 재산권의 실질적 보호 및 재벌의 과도한 내부거래에 대한 규제 및 경제력 집중 해소가 동반성장 정책의 제도적 전제조건이기도 함.
- 이런 제도적 기반이 있어야만, 기술탈취를 막을 수 있고 또 초과이윤공유를 제안할 유인도 생김.
- 이에 더해, 하도급 중소기업 협동조합, 가맹점 점주 단체, 대리점주 단체 등이 대기업과 집단교섭을 하는 것을 허용하도록 공정거래법 (제19조)의 개정이 필요함.

박상인, 2012, 『벌거벗은 재벌님』, 창해.

박상인, 2013, “사회통합과 경제민주화”, 『응용경제』, 2013년 9월호.

박상인, 2013, 『순환출자구조를 가진 재벌의 지주회사체제로 전환에 관한 연구』, 서울대학교
시장과 정부 연구센터 정책보고서.

박상인, 2016, 『삼성전자가 몰락해도 한국이 사는 길』, 미래를 소유한 사람들.

홍명수, 2006, 『재벌의 경제력 집중 규제』, 경인문화사.

강신욱, 2015, “소득분배 악화의 현상, 원인, 과제”, 한국정책지식센터 정책&지식포럼 발제문.

김낙년, 2016, “한국의 소득과 부의 불평등”, 국가미래연구원 토론회 발제문.

이태진, 2015, “양극화, 건강, 삶의 질”, 한국정책지식센터 정책&지식포럼 발제문.

주상영, 2016, “한국의 소득과 부의 불평등”, 국가미래연구원 토론회 토론문.

최경수, 2016, “한국의 소득과 부의 불평등 - 토론문”, 국가미래연구원 토론회 토론문.

홍민기, 2016, “불평등의 현황, 원인, 전망”, 국가미래연구원 토론회 발제문.

경향신문, “경제위기는 아래에서부터 온다”, 2016.6.25.

발제 3

재정·조세정책 비전과 의제

강병구

교수 (인하대)

재정·조세정책 비전과 의제

강병구 교수 (인하대학교 경제학과)

목 차

1. 재정의 역할과 기능
2. 우리나라 조세 및 재정체계의 특징
3. 재정정책의 방향
4. 개혁과제

1. 재정의 역할과 기능

- 국가의 재정활동은 사회구성원 전체의 복리 증진을 궁극적인 목표로 한다.
 - 국민의 복리를 증대시키기 위해서 재정활동은 희소한 자원을 효율적으로 배분하고, 사회 구성원들에게 소득을 공평하게 (재)분배하며, 거시경제의 안정적 성장을 유인해야 한다.
- 자원의 효율적 배분
 - 불안정하고 불균형 상태가 일반적인 시장경제에서 조세 및 재정정책은 공정성의 원칙하에 비생산적이고 낭비적인 경제활동을 규제하거나, 반대로 생산적인 경제활동을 지원하여 사회자원의 효율적 이용을 유도해야 한다.
- 소득의 공평한 분배
 - 자본주의 시장경제는 분배구조를 악화시키는 경향이 있기 때문에 사회구성원의 집합적 욕구와 사회권(social right)을 보장할 수 있도록 정부재정이 충분히 확보되어야 하고, 그 부담은 사회구성원들의 능력에 따라 공평하게 분담되어야 한다.

○ 거시경제의 안정적 성장

- 자본주의 시장경제는 호황과 불황을 주기적으로 반복하기 때문에 재정의 안정화기능은 단기적인 경기조절뿐만 아니라 지속가능한 경제성장을 위해서도 매우 중요하다.
- 누진적인 조세체계와 촘촘한 사회안전망을 근간으로 하는 재정의 자동안정화장치를 강화하는 것이 거시경제의 안정적 성장을 위해 바람직하다.

○ 복지국가의 지속가능성 제고

- 재정수지의 균형을 엄격하게 유지하는 것은 효율성과 공평성의 측면에서 바람직하지 않기 때문에 복지국가의 지속가능성이라는 관점에서 재정을 다소 탄력적으로 운용해야 한다.
- 우리 사회가 직면하고 있는 저출산·고령화, 양극화, 저성장시대로의 진입 등을 고려할 때 재정여력(fiscal space)을 확충할 수 있는 조세 및 재정체계의 개편이 요구된다.

2. 우리나라 조세 및 재정체계의 특징

1) 조세체계의 특징

○ 우리나라의 조세체계는 낮은 조세부담률과 취약한 과세기반, 미약한 재분배기능을 특징으로 하고 있다.

○ 세수구조를 보면 개인소득세, 소비세, 부동산보유세, 사회보장기여금의 비중은 OECD 회원국에 비해 낮은 반면 법인소득세와 금융자본거래세의 비중이 높다.

- 특히 OECD 회원국 평균의 절반에도 미치지 못하는 개인소득세와 고용주의 사회보장기여금, 대기업의 낮은 실효세율 등은 복지재정을 취약하게 만드는 요인으로 작용하고 있다.
- <표 1>에서 보듯이 2012년 개인소득세와 법인세의 GDP 대비 비율은 각각 OECD 회원국 평균의 0.4배와 1.3배, 일반소비세와 고용주 사회보장기여금은 각각 0.6배와 0.5배를 기록하고 있다.
- 다만, 법인세수의 비중이 높은 이유는 낮은 노동소득분배율, 재벌 대기업으로의 경제력 집중, 법인세율과 소득세율의 차이로 인한 법인의 선호 등으로 법인세 과세 대상이 크기 때문이지 개별 기업의 조세부담이 높기 때문은 아니다.
- 소득세수의 비중이 작은 것은 낮은 노동소득분배율과 저임금을 지원하는 다양한 소득공

제제도, 고소득자와 고액자산가에게 제공하는 비과세 감면제도 등으로 과세기반이 취약하고, 자영업자를 중심으로 소득과악율이 낮기 때문이다.

- 고용주의 사회보장기여금 비중이 낮은 것은 전반적으로 고용률이 낮고, 전체 근로소득자 가운데 사회보험의 미가입자 비중이 높으며, 고용주에게 적용하는 사회보험료율이 낮기 때문이다.¹⁾

〈표 1〉 주요 세목의 GDP 대비 세수 비중(2012년)

(단위: %)

	소득과세		소비과세		재산과세		사회보장기여금	
	개인 소득세	법인 소득세	일반 소비세	개별 소비세	부동산 보유세	금융자본 거래세	종업원	고용주
스칸디나비아형	14.6	4.6	8.9	3.7	0.8	0.3	2.4	5.5
앵글로색슨형	10.3	3.4	5.4	2.6	2.2	0.4	1.3	2.1
서유럽형	9.2	2.3	7.1	3.1	1.0	0.5	5.3	7.6
남유럽형	7.9	2.2	6.7	3.6	1.1	0.6	3.0	6.8
(한국)	3.7	3.7	4.3	3.0	0.7	1.6	2.6	2.7
OECD 평균	8.6	2.9	6.8	3.4	1.1	0.4	3.3	5.1

주: 재산과세는 부동산 보유세(재산세, 종합부동산세, 각종 부가세), 부유세, 상속세, 금융·자본 거래세 등으로 구성되며, 일반소비세에는 부가가치세와 판매세가 포함

자료: www.oecd.org/statistics

○ 〈표 2〉에서 보듯이 2014년 개인소득세의 최고세율(지방세 포함)은 41.8%로 OECD 회원국의 평균(43.6%)에 근접하지만, 앵글로색슨형 복지국가를 제외한 여타 유형의 복지국가 평균 수준에 비해 크게 낮다.

- 법인세 최고세율(지방세 포함) 또한 24.2%로 OECD 회원국 평균보다 다소 낮은 수준이지만, 고용주 사회보장기여금을 포함한 기업의 총조세비용은 낮은 수준이다.
- 부가가치세 표준세율은 10%로 OECD 회원국 평균에 비해 낮지만, 복수세율을 적용하는 국가와 직접 비교는 적절하지 않다.
- 사회보험 최고 요율은 OECD 회원국 평균보다 낮고, 그 차이의 대부분은 고용주 부담의 사회보험료율 차이에서 발생하고 있다.

1) 자세한 내용은 강병구(2014)를 참조했다.

〈표 2〉 OECD 회원국 세목별 최고세율(2014년)

(단위: %)

	개인소득세	법인세	부가가치세 (표준세율)	사회보장기여금		
				합계	종업원	고용주
앵글로색슨	44.7	26.2	14.6	20.07	8.62	11.45
스칸디나비아	51.9	23.4	24.8	30.03	7.36	22.67
서유럽	51.5	29.7	20.2	45.07	19.30	25.77
남유럽	50.9	28.8	22.3	49.86	10.96	27.94
(한국)	41.8	24.2	10.0	18.63	8.34	10.29
OECD 평균	43.6	25.3	19.2	30.68	11.08	19.60

주: 1)법인세 국세는 지방소득세 공제제도를 적용한 수치이며, OECD 회원국 중 8개 국가에서 법인세에 지방소득세를 부과함. 2) 사회보장기여금의 경우 단일 요율을 적용하는 국가는 단일요율을 최고요율로 간주하되 사회보장기여금을 부과하지 않거나 정액으로 부과하는 호주, 칠레, 덴마크, 뉴질랜드 등은 제외.

자료: www.oecd.org/statistics.

- 한편 우리나라의 조세체계는 다양한 비과세 감면제도와 지하경제로 인해 과세기반이 상당히 취약한 상태에 있다.
- 〈표 3〉에서 보듯이 2007년 이후 국세감면액은 증가추세에 있으며, 2014년 말 현재 국세감면율은 14.3%, 34조 3천억 원에 달하고 있다.
- 「조세지출예산서」에서는 과세체계상 정상적인 감면과 특별한 정책적 감면을 구분하여 특별한 정책적 감면만을 조세감면 규모에 포함시키기 때문에 상당 부분 정상적 감면에 해당하는 본법의 조항들은 조세감면에서 누락되어 있다.

〈표 3〉 국세감면액 추이

(단위: 조원, %)

	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
국세감면액	23.0	28.8	31.1	30.0	29.6	33.4	33.8	34.3
국세수입액	161.5	167.3	164.5	177.7	192.4	203.0	201.9	205.5
국세감면율	12.5	14.7	15.8	14.4	13.3	14.1	14.3	14.3

주: 조세지출예산서는 「조세특례제한법」 및 개별 세법상의 비과세·감면, 소득공제, 세액공제 등의 조세지원 실적을 3개 연도에 걸쳐 작성한 보고서임.

자료: 기획재정부, 『조세지출보고서』, 『조세지출예산서』 각 연도.

2) 재정지출구조의 특징

- 우리나라의 재정지출구조는 국방과 경제 사업에 대한 높은 비중과 사회지출에 대한 낮은 비중으로 공공자원의 효율성과 재분배기능이 취약하다.

- <표 4>에서 보듯이 GDP 대비 비중을 기준으로 비교할 때 우리나라의 국방, 경제사업, 주택 관련 재정지출은 OECD 회원국 평균에 비해 높지만, 일반행정, 공공질서, 보건, 오락문화, 교육, 사회보호 등은 평균 이하이고, 사회보호 관련 재정지출은 OECD 회원국 평균의 1/3정도에 불과하다.

〈표 4〉 일반정부의 기능별 재정지출(2013년)

(단위: %)

		일반 행정	국방	공공 질서	경제 사업	환경 보호	주택	보건	오락 문화	교육	사회 보호
GDP 대비	한국	5.4	2.5	1.3	5.3	0.8	0.9	3.9	0.7	5.2	5.9
	OECD	6.6	1.4	1.7	4.8	0.7	0.6	7.0	1.3	5.5	17.1
총지출 대비	한국	17.1	7.8	4.0	16.8	2.4	3.0	12.1	2.2	16.3	18.4
	OECD	14.1	3.3	3.8	10.2	1.6	1.4	15.0	2.7	12.0	35.9

자료: OECD, *Statistics Database*.

- <표 5>에서 보듯이 GDP 대비 비중을 기준으로 할 경우 모든 부문에서 OECD 회원국 평균 이하를 기록하고 있으며, 특히 소득대체형 지출이 크게 낮다.

〈표 5〉 공공사회복지지출의 복지국가 유형별 특성(2011년)

(단위: %)

	소득대체형 지출	사고대응적 지출			노동시장 지출		
		합계	빈곤완화 보건	사회서비스	합계	ALMP	실업급여
스칸디나비아	11.5	12.9	8.9	4.0	1.3	0.4	0.9
앵글로색슨	7.1	11.6	10.3	1.3	1.3	0.4	0.9
서유럽	13.1	11.7	10.3	1.4	2.7	0.9	1.8
남유럽	15.3	8.7	7.8	0.9	2.3	0.6	1.7
한국	2.8	5.7	4.7	1.0	0.6	0.3	0.3
OECD	10.1	9.9	8.4	1.5	1.5	0.5	1.0

주: 소득대체형 지출은 노인 현금급여, 유족급여, 무능력관련 급여로 구성되며, 빈곤완화 및 보건 지출은 보건, 가족 현금급여, 주거 및 기타지출로 구성. 사회서비스는 노인서비스와 가족서비스로 구성.

자료: OECD *Social Expenditure database*.

- 가족·아동·교육에 대한 재정지출은 중장기적으로 노동소득분배율을 높일 수 있는 사회적 투자임에도 불구하고 우리나라의 가족 및 아동, 교육에 대한 재정지출은 여전히 낮다.
- <표 6>에서 보듯이 2011년 기준 가족급여, 보육 및 유치원, 교육에 대한 재정지출은 GDP 대비 5.7%로 OECD 회원국 평균을 밑돌고 있으며, 특히 가족급여 중 현금급여와 고등교육에 대한 재정지출이 취약한 상태에 있다.

〈표 6〉 가족·아동·교육에 대한 재정지출(2011년)

(단위: GDP 대비 %)

	합계	가족급여				보육 유치원	교육			
		소계	현금	서비스	조세 감면		소계	초등	중등	고등
스칸디나비아	11.2	3.53	1.50	2.00	0.03	1.49	6.2	1.6	2.6	2.0
앵글로색슨	8.3	2.84	1.80	0.86	0.19	0.72	4.7	1.5	2.2	1.2
서유럽	8.5	2.97	1.47	0.99	0.51	0.75	4.8	1.1	2.4	1.3
남유럽	6.1	1.58	0.77	0.60	0.21	0.41	4.1	1.2	1.8	1.1
한국	5.7	1.16	0.05	0.89	0.22	0.83	3.7	1.3	1.8	0.6
OECD	7.9	2.55	1.35	0.95	0.25	0.75	4.6	1.4	2.0	1.2

자료: OECD, Family Database.

- 요약하면, 우리나라의 재정지출은 규모도 작을 뿐만 아니라 국방과 경제사업에 대한 과도한 지출과 사회보호에 대한 과소한 지출로 전반적인 재정지출의 효율성이 낮고, 저수준의 사회서비스와 적극적 노동시장정책 지출, 가족·아동·교육에 대한 취약한 재정지출 등으로 인해 근로자 개인의 노동생산성은 물론 사회적 생산성도 위협을 받고 있다.

3) 지방재정의 문제: 부족과 격차

- 우리나라 지방재정의 문제는 부족과 격차, 취약한 재정분권으로 집약된다.
 - 〈표 7〉에서 보듯이 지방정부의 2007년 재정자립도와 재정자주도는 각각 53.6%와 79.5%에서 50.3%와 69.2%로 하락했다. 특히 재정자주도는 2014년에 전년 대비 무려 7.4%p나 떨어졌다. 2014년 기준으로 전체 지방정부 244개 중 72.5%의 재정자립도가 30% 미만이다.
 - 재정분권화를 평가함에 있어서는 양적인 수치 이외에 지방정부가 공적 자원 배분의 의사 결정과정에 개입하는 실질적인 분권화지표도 중요한데, 우리나라는 매우 취약한 것으로 평가된다.
 - 2008년 이후 정부의 감세정책과 지방정부의 복지비 부담 증가로 지방채 규모가 급격히 증가하였다. 〈표 7〉에서 보듯이 지방채 규모는 2008년 19조원에서 2009년 25.6조원으로 큰 폭의 증가를 기록한 이후 2014년 27.7조원으로 증가했다.

〈표 7〉 지방정부 재정의 추이

(단위: %, 조원)

	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
재정자립도	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9	52.3	51.1	50.3
재정자주도	79.5	79.5	78.9	75.7	76.7	77.2	76.6	69.2
지방채 규모	18.2	19.0	25.6	28.5	27.2	26.8	28.3	27.7

주: 재정자립도=(지방세+세외수입)/지방정부예산. 재정자주도=(지방세+세외수입+지방교부세+조정교부금+재정보전금)/지방정부예산.

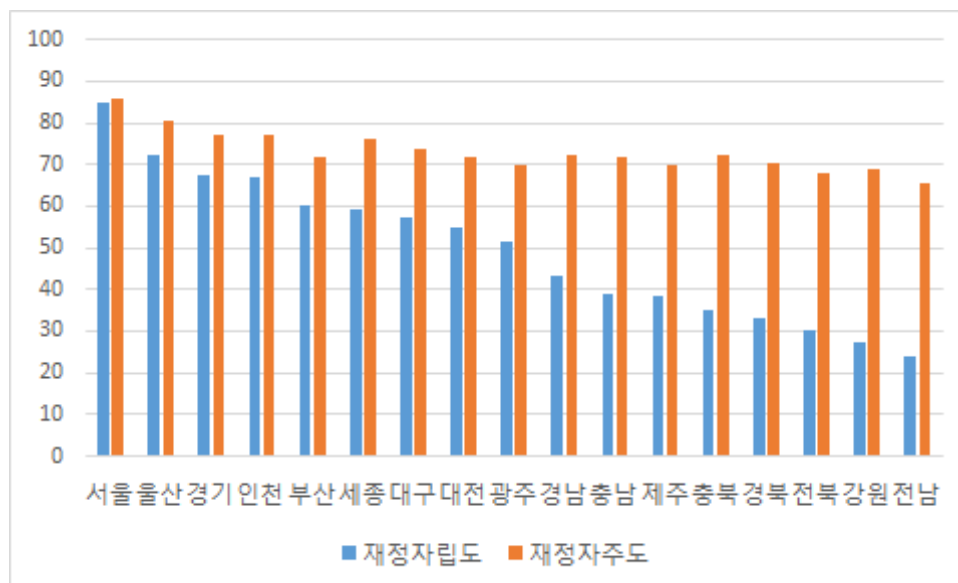
자료: 행정자치부, 『지방자치단체 통합재정개요』, 재정고(<http://lofin.moi.go.kr>)

○ 지역 간 재정자립도의 격차가 크다.

- 2016년 당초예산 기준으로 서울의 재정자립도와 재정자주도는 각각 84.7%와 85.8%이고, 전남은 각각 23.8%와 65.6%이다.
- 재정자립도가 취약한 지역은 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금 등에 의해 재정지원을 받고 있다.

〈그림 1〉 시도별 재정자립도와 재정자주도(2016년 당초예산)

(단위: %)



자료: 재정고(<http://lofin.moi.go.kr>)

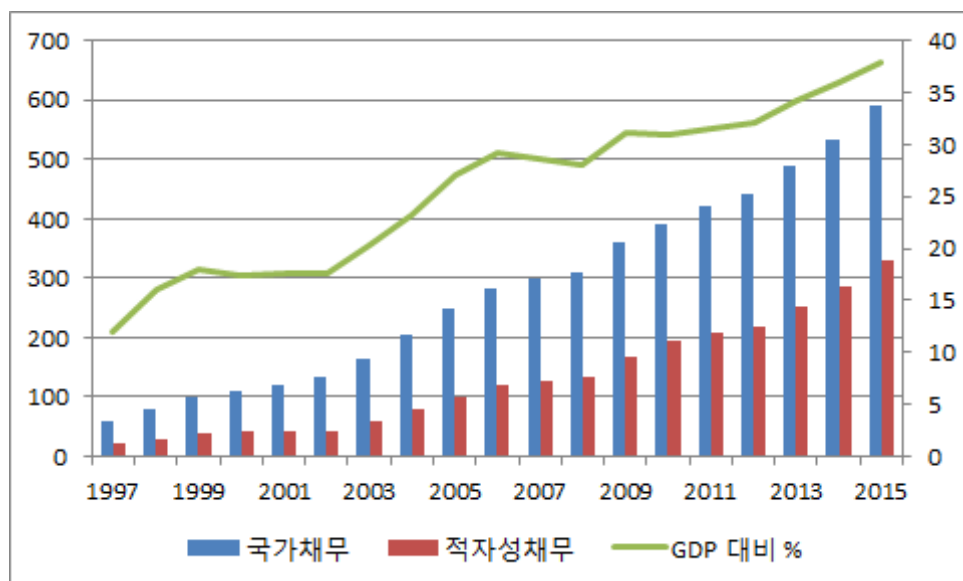
4) 국가재정건전성 : 현황과 문제점

- 재정건전성은 국가채무의 규모를 통해 측정하지만, 저량(stock)으로서의 국가채무는 유량(flow)으로서의 재정적자가 누적된 결과이기 때문에 재정수지의 추이는 재정건전성 판단의 보조지표로 활용된다.

- 또한 재정건전성의 평가에 있어서는 재정수지와 국가채무의 절대적 수준뿐만 아니라 증가속도, 국가채무의 구성 및 내국인 보유비중, 경제규모에 비추어 감내할 수 있는 정도 인가의 여부도 중요하다.
- 최근 10년 간 추이를 보면 2007년을 제외하고 지속적으로 관리재정수지가 적자를 기록하고 있으며, 2013년 이후 기초재정수지도 적자로 돌아섰다.
 - 2015년 추정 기준 관리재정수지 전망치는 46.5조원의 적자를 기록했고, 기초재정수지는 2009년 -7.5조원을 기록한 이후 흑자로 전환되었지만, 2013년 이후 다시 적자로 전환하여 2015년 -7.0조원으로 전망된다.
- 2008년 경제위기 이후 국가채무가 급격히 증가하면서 적자성 채무의 비중이 높아졌다.
 - 국가채무(GSFM 1986 기준)는 1997년 60.3조원(GDP 대비 11.9%)에서 2015년 590.5조원(GDP 대비 37.9%)으로 증가했다.
 - 국가채무에서 적자성 채무가 차지하는 비중은 같은 기간에 38.3%(23.1조원)에서 55.9%(329.8조원)로 증가했다.

〈그림 2〉 국가채무 추이

(단위: 조원, GDP 대비 %)



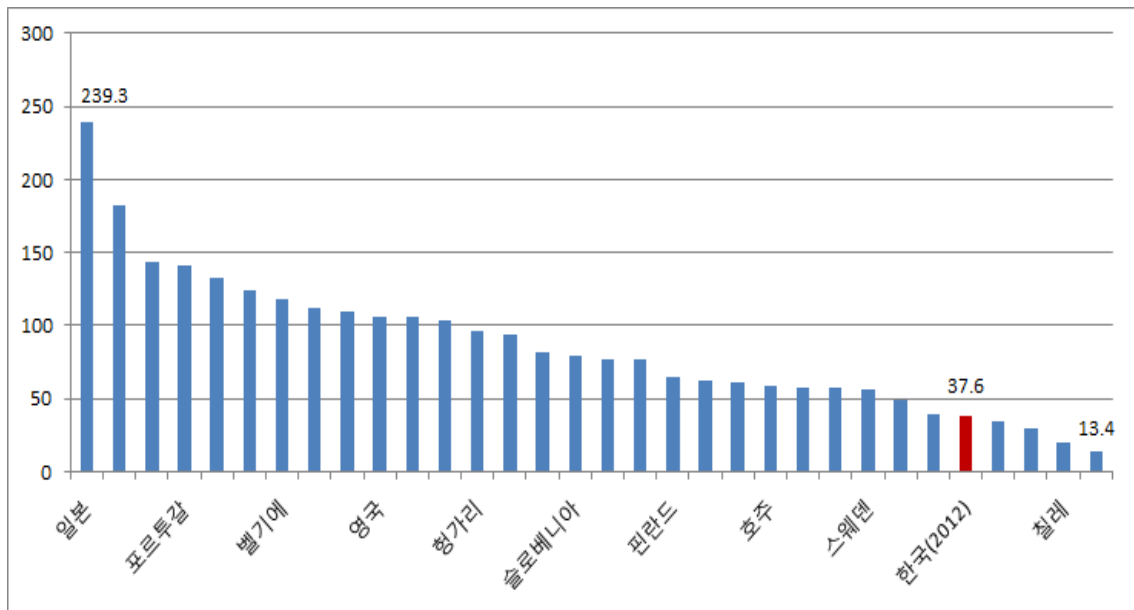
주: 국가채무(결산기준)=중앙정부채무+지방정부채무.

자료: 통계청 KOSIS, 국회예산정책처. 2016. 『대한민국 재정 2016』

- 우리나라의 재정은 아직까지는 양호한 것으로 평가되지만, 급격한 재정지출 증가율을 고려할 때, 적극적인 재정책확 전략이 요구된다.
- <그림 3>에서 보듯이 2012년 현재 한국의 일반정부 총부채는 GDP 대비 37.6%로 OECD 국가 중에서 낮은 수준이다.
 - 하지만 <그림 4>에서 보듯이 조세부담률이 2014년 19.4%에서 고정될 경우, 저출산·고령화에 따른 재정지출 증가와 조세수입 감소로 인해 2060년 국가채무가 GDP 대비 168.9%로 증가할 것으로 전망된다.
 - 2060년까지 조세부담률이 24.1%로 높아지면 국가채무는 GDP 대비 88.9%로 낮아질 것으로 전망된다.

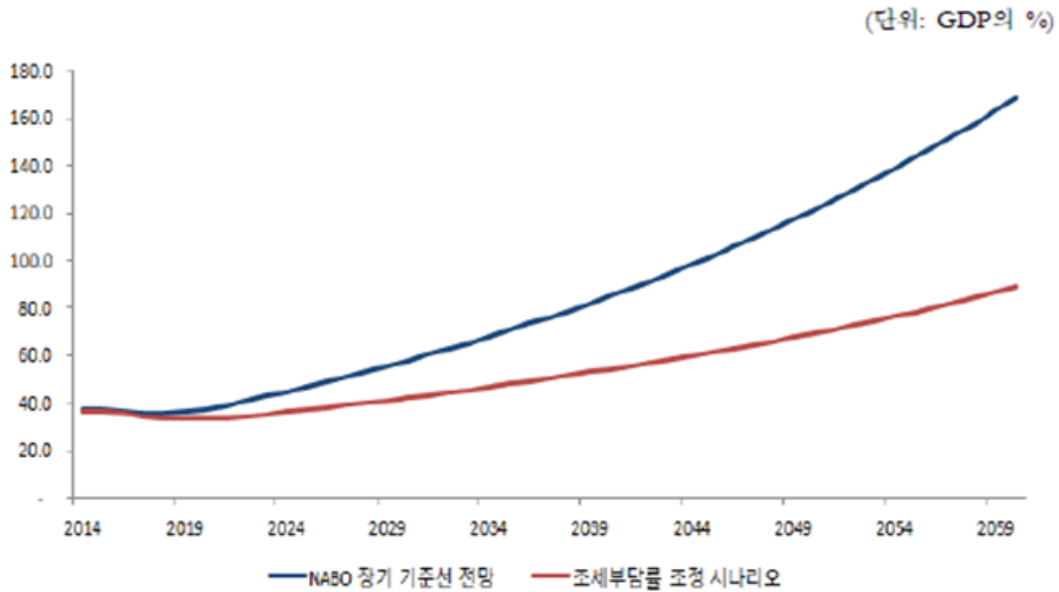
〈그림 3〉 일반정부의 총부채(2013년)

(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD, *Statistics Database*.

〈그림 4〉 기준선·조세부담률 조정 시나리오의 국가채무 전망

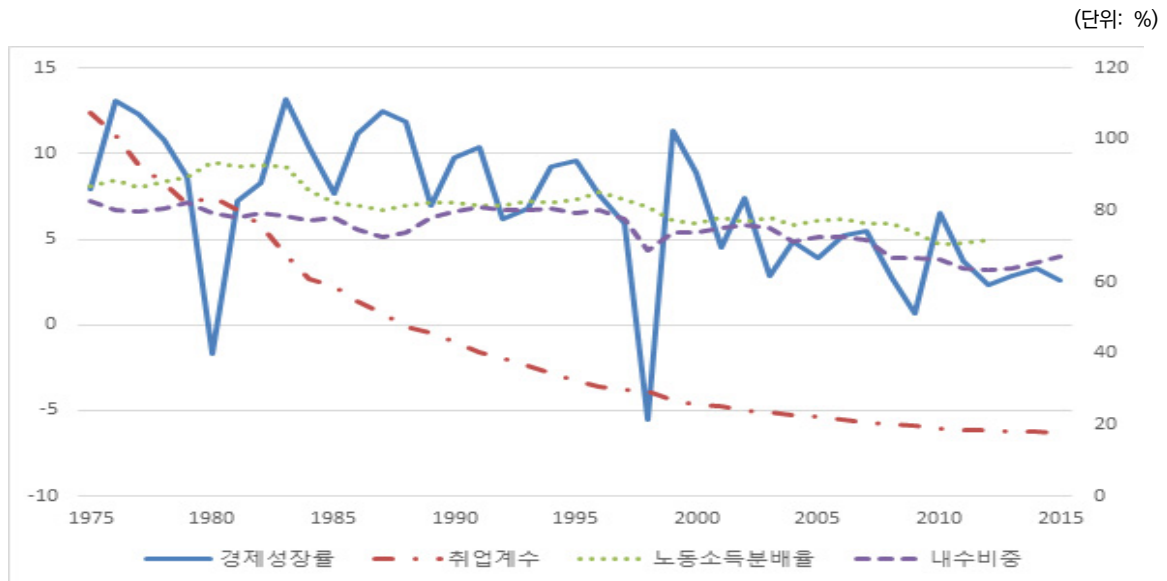


출처: 국회예산정책처(2014), 『2014~2060 장기 재정전망』

3. 재정정책의 방향

- 한국경제는 1970년대 이후 노동소득분배율과 경제성장률이 동반 하락하는 추세를 보이고 있으며, 1990년대 중반을 기점으로 소득불평등도가 확대되는 국면으로 전환되었다.
 - 노동소득분배율의 하락과 소득불평등도의 증가는 서민중산층의 가계소득을 위축시키는 반면, 증가된 기업소득은 생산적 투자로 이어지지 못하여 내수부족과 저성장이라는 악순환의 고리를 형성하고 있다.
 - 노동소득분배율의 하락과 분배구조의 악화는 한국경제의 대외의존도와 부채의존도를 심화시키고 있다.
 - 〈그림 5〉에서 보듯이 경제성장률은 1976년 13.1%를 기록한 이후 추세적으로 하락하여 2015년에는 2.6%를 기록했다. 취업계수는 1975년 108명에서 2015년 18명으로 하락하여 소위 ‘고용 없는 성장’을 나타내고, 노동소득분배율도 1975년 87.1%에서 2012년 71.8%로 하락하여 소위 ‘임금 없는 성장’을 반영하고 있다. 내수비중은 1975년 82.8%에서 2015년 67.0%로 하락하여 경제의 수출의존도가 높아지고 있다.
 - 1990년대 초반 이후 소득불평등도와 빈곤율이 증가하면서 양극화가 심화되고 가계부채는 큰 폭으로 증가했다.

〈그림 5〉 경제성장률·취업계수·노동소득분배율·내수비중



주: 취업계수=취업자수/실질GDP(10억원). 노동소득분배율=노동소득/국민소득. 내수비중=(최종소비지출+총고정자본형성)/(최종소비지출+총고정자본형성+수출).

자료: 한국은행 경제통계시스템, 통계청 KOSIS, OECD Statistics Database.

- 우리나라의 복지지출과 복지급여는 매우 취약한 상태에 있고, 이는 국민경제의 안정적 성장뿐만 아니라 복지국가의 발전을 저해하는 주된 요인으로 작용하고 있다.
 - 〈그림 6〉에서 보듯이 우리나라는 저부담·저복지 상태에 있다. 2012년 한국의 총조세부담률(국민부담률)과 공공복지지출은 각각 GDP 대비 24.8%와 9.6%로 OECD 회원국 평균(33.7%와 21.6%)에 비해 크게 낮다.
- 소득수준과 사회경제적 특성을 고려할 때에도 국민부담률과 재정지출 규모가 작다. Torres(2013)에 의하면 소득수준과 고령화율 등을 고려할 때 우리나라는 GDP 대비 3.4%의 세수 증대 여력과 9.5%의 재정지출 여력이 있는 것으로 평가된다.

〈그림 6〉 조세부담과 복지지출의 국제비교

총조세수입(%)				
초고부담 (40%대)		아이슬란드	노르웨이	스웨덴 덴마크 프랑스 핀란드 오스트리아 벨기에 이탈리
고부담 (30%대)		체코	헝가리 네덜란드 슬로베니아 룩셈부르크 영국	독일
중부담 (30%대)	에스토니아	이스라엘 뉴질랜드 캐나다	폴란드 스페인 포르투갈 그리스	
저부담 (20%대)	한국 터키 칠레 멕시코	스위스 슬로바키아 아일랜드 일본 호주 미국		
	저복지 (15% 미만)	중복지 (15~20%)	고복지 (20~24%)	초고복지 (20~30%)
				복지지출 (%)

출처: 윤영진, 2012, 『복지국가 재정전략』, 대영문화사.

○ 우리나라 조세 및 이전지출의 재분배 기능을 매우 취약한 상태에 있다.

- 조세 및 이전지출의 빈곤율 감소효과는 OECD 회원국 중 최하위이며, 소득불평등 완화 효과는 칠레에 이어 두 번째로 낮다.

〈표 8〉 조세·이전지출의 재분배 및 빈곤율 감소 효과(2011년)

(단위: %)

	지니계수			빈곤율		
	시장소득	가처분소득	감소비율	시장소득	가처분소득	감소비율
앵글로색슨	0.498	0.335	32.2	29.9	11.5	61.4
스칸디나비아	0.443	0.260	41.1	27.2	7.7	71.7
서유럽	0.505	0.295	41.6	33.2	8.6	74.2
남유럽	0.529	0.336	36.5	34.0	13.7	59.7
(한국)	0.342	0.311	9.1	17.3	15.2	12.1
OECD 평균	0.474	0.312	34.0	28.4	11.2	60.8

자료: www.oecd.org/statistics.

- 대한민국 헌법 제119조(일명 경제민주화 조항)는 사회적으로 생산적인 경쟁과 분배를 강조하는 ‘민주적 시장경제’의 실천방안과 밀접한 관련을 맺고 있다.
 - 최장집(1998)은 경제의 기능이 기본적으로 효율성의 가치를 중심으로 한다면, 민주주의는 분배에 대한 집합적 결정과정과 배분적 정의의 개념을 함축하는 것으로 인식하였다. 이러한 맥락에서 그는 “민주적 시장경제는 자유주의 이념과 독트린에 입각한 공정한 시장경쟁원리의 작동을 기본으로 하지만, 정부가 시장의 원리를 훼손하지 않는 범위내에서 시장에서의 경쟁이 사회적으로 생산적이 될 수 있도록 시장에 대해 개입할 수 있는 여지를 허용하는 것”으로 규정하고 있다.²⁾
- 경제민주화는 적극적 의미에서의 ‘민주적 시장경제’보다 다소 포괄적인 개념이지만, 양자는 공정한 시장경제와 거시경제의 안정적 성장 및 적절한 소득분배의 중요성을 공유하고 있다.
 - 경제민주화의 측면에서 국가는 시장경제를 공정하게 유지하고, 거시경제의 안정적 성장을 유지하며, 불평등한 분배구조를 개선하기 위해 조세재정정책을 적극적으로 활용해야 한다.
- 경제의 대외의존도가 높고 내수기반이 취약한 우리의 경우 조세체계의 누진성을 강화하고 사회안전망을 확충하여 재정의 자동안정화장치(automatic stabilizers)를 강화할 필요가 있다.³⁾
 - 왜냐하면 경기변동성(volatility of economic fluctuations)의 완화가 장기적으로 경제 성장과 분배 및 빈곤해소에 긍정적인 영향을 미친다는 사실이 여러 경로를 통해서 확인되고 있기 때문이다.⁴⁾

2) 김균·박순성(1998)은 ‘민주적 시장경제’를 자유주의 시장원리에 국가의 사회보장정책과 시민사회의 시장에 대한 민주적 통제를 결합하는 적극적 해석과 시장에 대한 긍정적 해석의 결합에 기초하는 소극적 해석으로 구분하고, 최장집(1998)의 견해를 적극적 해석으로 간주한다.

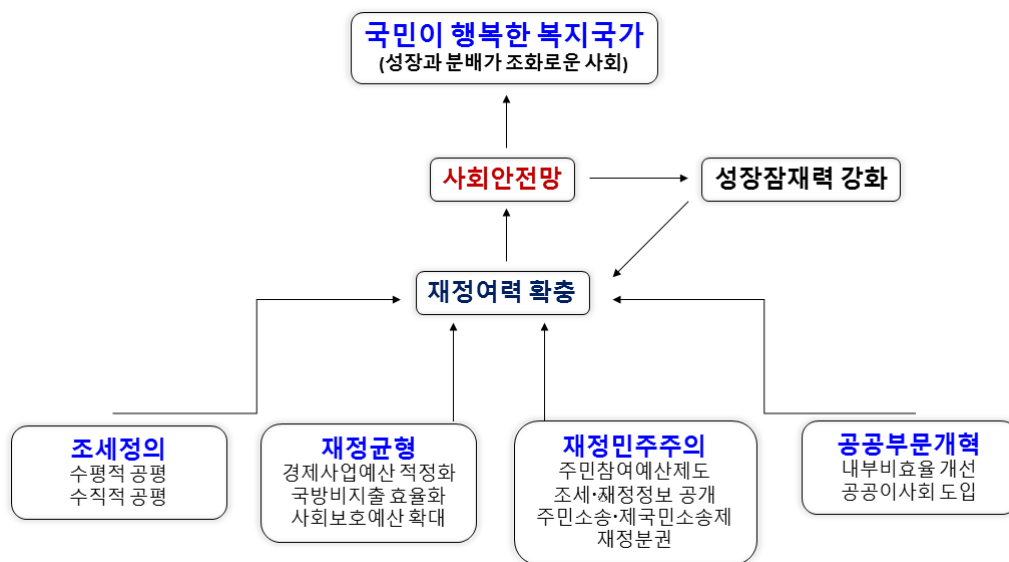
3) 재정의 자동안정화 기능에 대해서는 강병구(2011) 참조.

4) 경기변동성이 성장과 분배 및 빈곤에 미치는 영향에 대해서는 Ramey and Ramey(1995), Hausman and Gavin, 1996), Badinger(2010) 참조.

4. 개혁과제

- 국민이 행복한 복지국가를 만들기 위해서는 사회안전망을 촘촘하게 구축하여 성장과 분배의 선순환구조를 구축하고, 재정개혁을 통해 재정여력(fiscal space)을 확충해야 한다.
- 재정여력을 확충하기 위해서는 공평과세와 조세정의를 실현하는 방식으로 세수를 확충하고, 부문 간 재정지출의 균형과 재정민주주의, 공공부문개혁을 통해 재정지출의 효율화를 도모해야 한다.

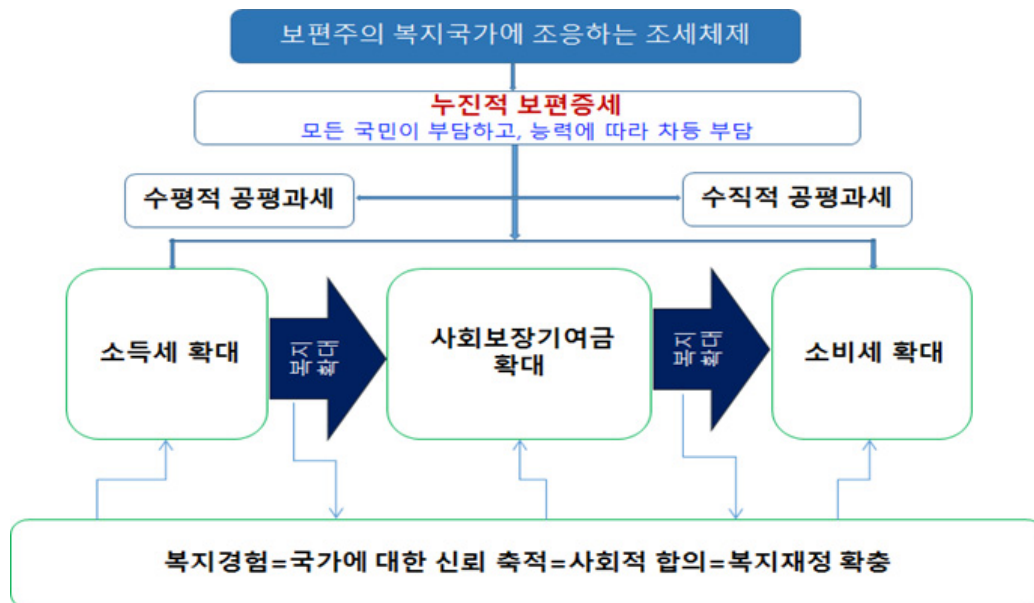
〈그림 7〉 재정정책의 목표와 개혁과제



1) 세제개편

- 조세체계가 복지국가의 발전과 소득주도 성장에 부응하기 위해서는 보편적이지만 누진적으로, 조세부담의 수평적 공평과 수직적 공평을 실현하는 방식이어야 한다.
- 누진적 보편세제는 보편주의와 선별주의 복지제도가 합리적으로 결합되는 복지체제에 조응하는 조세체계이다.
- 증세에 대한 조세저항을 최소화하기 위해서는 복지확대를 통해 국가에 대한 신뢰를 구축하고, 소득세→사회보장기여금→소비세 확대의 단계적 접근이 필요하다.
- 스칸디나비아 복지국가의 경우 역진적인 소비세의 비중이 높지만 누진적인 개인소득세의 비중 또한 높고 보편적 복지제도를 기반으로 적극적인 재분배정책을 취하기 때문에 조세 및 이전지출의 재분배효과가 큰 것으로 평가된다.⁵⁾

〈그림 8〉 단계적 증세방안



① 조세부담의 보편성을 강화하기 위해서는 비과세 감면제도를 축소하여 과세기반을 확충해야 한다.

- 개인소득세의 경우 낮은 소득수준이 조세감면으로 보충되고 있기 때문에 고소득계층을 중심으로 우선 실시하고, 중하위 소득집단에서는 분배구조의 개선과 함께 점진적으로 실시해야 한다.
- 법인세의 경우 대기업에 집중된 세액공제 및 감면을 우선적으로 축소하고, 중소기업에 대해서는 공제감면의 정책 효과를 평가하여 점진적으로 정리해야 한다.
- 지하경제의 양성화와 역외탈세의 방지도 과세기반의 확충을 위해 필요한 조치이다.

② 조세체계의 누진성을 강화하기 위해서는 개인소득세 최고세율의 인상과 법인소득에 대한 과세를 적정 수준으로 높일 필요가 있다.

- Atkinson(2015)은 소득불평등을 완화하기 위해 영국의 개인소득세에 대해 한계세율을 65퍼센트까지 올리면서 과세기반도 함께 넓힐 것을 주장했다.
- Piketty(2014)는 100만불 이상의 연소득에 대해 약 80%의 소득세를 부과할 경우 오히려 경제적으로 유익하지 않은 행위를 합리적으로 제한하면서 성장의 결실을 보다 고르게 분배할 것으로 보았다. 그에게 있어서 누진과세는 세습자본주의의 폐단을 막기 위한

5) 자세한 내용은 Kato(2003) 참조.

수단이기도 하다.

- 법인소득세 최고세율은 개인소득세에 비해 크게 낮을 뿐만 아니라 고용주의 사회보장기여금 부담도 상대적으로 작기 때문에 법인세 최고세율을 인상하여 재정여력을 확충해야 한다.
- 법인소득세율이 지나치게 낮을 경우에는 법인소득을 배당하지 않고 사내에 유보하려는 유인이 증가하기 때문에 자원의 효율적 배분이라는 측면에서도 법인세율을 높여야 한다.⁶⁾

③ 자본소득에 대한 과세를 정상화하여 자본소득분배에 대한 유인을 낮추고 노동소득분배에 대한 유인을 높여야 한다.

- 우리나라의 자본소득과세 현황을 보면, 명시적으로 이원적 소득과세를 표방하지는 않지만 자본소득에 대해 낮은 세율을 적용함으로써 실질적인 이원적 과세체계를 적용하고 있으며, 자본소득에 대한 실효세율도 OECD 회원국 평균에 비해 낮은 수준이다.
- 금융소득에 대해 종합과세하고, 건보료의 부과기준도 종합소득으로 변경해야 한다.
- 상장주식 양도차익에 대한 과세 강화는 소득 간 불공평한 세부담을 시정한다는 측면에서 합당하며, 건전한 주식시장의 형성과 금융거래의 투명성 제고에도 기여할 수 있다.

④ 부동산 세제는 보유세-거래세-양도소득세-임대소득세 등 관련 세제를 종합적으로 고려하여 단계적으로 개편하되, 그 방향은 ‘거래세 인하와 보유세 인상’, ‘민간임대시장 투명화와 공식화를 통한 임대소득과세 정상화’이다.⁷⁾

- 약화된 재산세를 점진적으로 인상하되 누진구조를 완화하고, 종합부동산세의 누진과세는 유지하며, 1세대 1주택자의 주택 보유세 부담은 현행대로 유지하되, 별도합산 토지(상가와 빌딩의 부속 토지)의 보유세를 높여서 불공평과세를 시정해야 한다.
- 주택임대차 선진화 방안의 핵심은 민간임대시장 양성화이며, 민간임대시장을 양성화하기 위해서는 다주택 소유자들을 임대사업자로 전환을 유도할 필요가 있고, 이 과정에서 임대소득 과세 방침을 견고히 유지해야만 전환 과정에서 세제혜택이 일종의 유인책으로 활용될 수 있다.

⑤ 일감몰아주기 과세에서 정상거래비율과 한계보유비율을 기본공제율로 적용하는 것은 ‘소득 있는 곳에 세금 있다’는 원칙에서 그 존치여부를 면밀히 검토할 필요가 있다. 또한 일

6) Sorensen(2010)은 법인소득세율을 개인소득세율과 비슷한 수준에서 유지하는 것이 바람직하다고 주장한다.

7) 부동산 세제 개편에 대해서는 김수현(2013)과 전강수(2013) 참조.

감몰아주기 판단기준으로 내부거래 비중뿐만 아니라 내부거래 절대금액도 고려해야 한다.

- 왜냐하면 기업들은 합병과 분할을 통해 내부거래 비중을 낮추는 방식으로 일감몰아주기 과세를 피해나가려고 할 것이기 때문이다. 나아가 매출거래뿐만 아니라 매입거래를 통한 일감몰아받기와 회사기회유용을 통한 편법적인 부의 이전행위에 대해서도 과세방안이 마련되어야 한다.

⑥ 중소·중견기업에 대한 가업상속공제 대상의 확대와 요건 완화는 ‘소득 있는 곳에 세금 있다’는 조세정책의 대원칙에 위배되는 조치이다.

- 또한 재산상속을 통한 부의 세습과 집중을 완화하여 국민의 경제적 균등을 도모한다는 상속 및 증여세 본연의 기능에도 전혀 부합하지 않다.
- 재산의 취득에 따른 세금 부담과 경영권의 문제는 별개의 문제이다. 오히려 생산성의 측면에서 소유와 경영의 분리가 바람직하다면 반드시 가족에게 경영권을 승계해야 할 하등의 이유는 없으며, 기업경쟁력의 측면에서도 부정적인 요인으로 작용할 수 있다.
- 독일에서의 제도도입 취지는 상속인의 상속자산이 기업지분만으로 이루어지고, 기업지분 자체를 매각해야만 상속세를 납부할 수 있는 경우에 가업 유지와 근로자의 일자리 유지를 위해 특별공제를 적용한다는 것이다.

⑦ 종교인 및 종교법인 수익사업에 대한 과세체계의 정상화가 필요하다.

- 유럽이나 미국의 모든 국가들에서 성직자의 소득은 소득세로 과세하고 있으며, 우리나라의 세법에 소득세는 모든 근로자의 급여에 대하여 과세하도록 되어 있고 종교인의 경우도 예외라고 명문화 되어 있지 않기 때문에 수평적 공평성의 차원에서 과세하는 것이 합당하다.

⑧ 역외탈세를 방지하여 공평과세와 조세정의의 기반을 구축해야 한다.

- 조세도피처를 이용한 역외탈세는 조세정의를 훼손할 뿐만 아니라 분배구조를 악화시켜 지속가능한 경제성장을 저해하는 요인으로도 작용하고 있다.
- 역외거래로 조성된 비자금의 차명계좌를 통해 자사주 또는 계열사의 주식 매입에 이용됨으로써 기업의 지배구조를 비정상적으로 강화하는 수단이 되어 경제민주화에도 역행한다.
- 역외탈세를 방지하기 위해서는 해외금융계좌 및 보유 부동산에 대한 성실신고를 유인하는 동시에 부실 신고에 대한 벌칙을 강화해 역외에서 이루어지는 금융거래를 정확히 파악해야 한다.

- 최근 G20 회의에서 주요 의제로 다루고 있는 구글세(Google tax)에 적극 대응하여 세원잠식과 소득이전(BEPS: Base Erosion and Profit Shifting)을 통한 다국적 기업의 조세회피행위를 방지해야 한다.

⑨ 근로빈곤층에 대한 세제지원을 통해 저임금근로자와 영세자영업자의 소득지원과 근로욕구를 증진시키고 사회보험의 사각지대를 축소해야 한다.

- 최저임금과 근로장려세제의 상호보완적 특성으로 인해 적정 수준에서 두 제도의 결합은 근로빈곤층에 대한 소득지원 효과를 높일 수 있다. 근로장려세제로 저숙련노동자의 노동공급이 증가할 경우 최저임금제도는 임금하락을 방지하면서 근로장려세제의 소득지원 효과를 강화할 수 있다.⁸⁾
- 저임금근로자 뿐만 아니라 영세자영업자에 대한 사회보험 가입을 유도하여 취약계층에 대한 사회안전망을 확충해야 한다.

2) 재정지출의 효율화 방안

① 재정여력을 확충하기 위해서는 경제사업비의 비중을 낮추고 국방비의 지출 효율성을 높이는 방식으로 재정지출의 균형을 회복하며, 사회투자의 확대와 기술개발에 대한 지원을 효율화하여 재정의 사회적 생산성을 높여야 한다.

- 사회투자(social investment)는 기본적으로 ‘일을 통한 복지(workfare)’를 중시하며, 인적자본에 대한 투자, 여성과 아동에 대한 지원, 적극적인 노동시장정책 등을 주된 내용으로 하고 있다.
- 총수요에서 수출부문의 비중이 큰 우리나라에서 순수출 감소효과를 완화하면서 노동소득분배율을 높이고 분배구조를 개선할 수 있는 방법은 인적자본과 여성 및 아동에 대한 사회투자를 확대하여 노동생산성을 증대시키는 것이다.
- 다만 사회투자전략이 효과적이기 위해서는 적절한 소득보장제도를 통해 빈곤과 소득불안정의 문제를 해소해야 한다는 점에 주목할 필요가 있다.

② 재정지출의 효율화를 위해서는 재정분권, 참여예산제도, 주민소송제도의 활성화와 함께 국민소송제도의 도입이 필요하다.

- 재정분권은 예산지출의 효율성뿐만 아니라 지역공동체의 균형발전이라는 차원에서도 매

8) 최저임금제도와 근로장려세제의 상호보완적 역할에 대해서는 강병구(2009) 참조.

우 중요한 과제이다.

- 참여예산제도는 지방재정운용에서 지방자치단체와 지역주민 그리고 시민단체간의 협력적 네트워크를 구축하기 위한 제도적 장치로써 공동체주의 이념에 기초하고 있다.
- 재정분권화와 참여예산제도가 실질적으로 작동하기 위해서는 불합리하거나 불법적인 예산집행에 대해 납세자들이 소송을 제기할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

③ 재정지출의 생산성을 높이기 위해서는 국책사업에 대한 예비타당성조사와 총사업비관리제도, 재정사업평가제도 등을 강화해야 한다.

- 예비타당성조사는 「국가재정법」 제38조 제1항에 따라 1999년부터 대형투자사업에 대해 사업추진 이전에 경제적, 기술적 타당성을 면밀히 검토하는 제도로서 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원규모가 300억원 이상인 신규사업을 대상으로 하고 있다.
- 2009년 3월 17일 이명박 정부는 예비타당성 조사의 면제대상을 대폭 확대하는 대통령 시령 제13조 개정안을 전격 통과시킨 후 4대강사업을 비롯하여 대규모 토건사업을 밀어붙였고, 그 결과 재정의 막대한 낭비를 초래했다.
- 따라서 모법의 취지에 배치되는 시령 개정을 철회하여 대규모 국책사업에 대한 예비타당성조사를 강화하고, 공공투자사업의 모든 단계를 체계적으로 관리하는 통합적인 공공투자관리체계를 구축해야 한다.⁹⁾

④ 공기업의 내부비효율을 제거하고 지배구조를 개선하여 효율성과 공공성을 높여야 한다.¹⁰⁾

- 공공기관은 정부의 역할을 대행하는 기관으로서 이윤극대화의 논리에서 벗어나 시민에게 적절한 공공서비스를 제공하는 공공성의 목적에 충실해야 한다.
- 공기업의 낙하산 인사 문제를 해소하고 내부 개혁을 효과적으로 수행하기 위해서는 공공기관 지배구조를 정부 ‘권력형’에서 이해관계자 ‘참여형’으로 바꾸어야 한다. 외국의 경우 공공기관에서 정부, 시민사회, 노동조합 등이 함께 의사결정에 참여하는 ‘공공이사회’ 제도를 활용하여 공공성과 효율성을 높이고 있으며, 프랑스는 공기업 이사회에 정부대표, 민간대표, 종업원대표가 1:1:1의 비율로 참여하고 있다.
- ‘참여형 공공이사회’를 구성할 경우, 공공기관 운영의 독립성, 내부운영의 투명성, 공공서비스와 공공요금에 대한 사회적 논의와 책임을 통해 공공기관의 재무구조 개선에 기

9) 자세한 내용은 강병구(2010) 참조.

10) 자세한 내용은 강병구 외(2014) 참조.

여할 수 있다.

- 공공기관은 개인의 이익(私益)이 아니라 공적인 이익(公益)을 목적으로 하고 있지만, 자연독점의 특성과 관료적 경직성으로 인해 자원배분의 비효율을 발생시키고, 이는 부채 증대의 요인으로 작용할 수 있다. 공공기관의 내부비효율을 개선하기 위해서는 생산과 판매과정에서의 정보공개 확대, 정확한 성과지표에 근거한 공정한 인사체계의 확립, 예산집행에 대한 감사 및 예산남용에 대한 규제의 강화가 요구된다.

〈참고문헌〉

- 강병구. 2009. “근로장려세제와 최저임금제도의 고용 및 소득분배 개선효과.” 이병희 외. 『근로빈곤의 실태와 지원정책』, 한국노동연구원.
- 강병구. 2010. “국가 재정건전성의 현황과 개선방안.” 『재정정책논집』 12(3). 한국재정정책학회.
- 강병구. 2011. “사회지출의 자동안정화기능에 대한 연구.” 『경제발전연구』 17(1). 한국경제발전학회.
- 강병구. 2014. “복지국가의 대안적 재정체계.” 『민주사회와 정책연구』 통권 26호. 민주사회정책연구원.
- 강병구 외. 2014. 『공공기관 부채 진단과 공공적 해법 모색』. 공공기관 부채 연구팀.
- 강병구. 2015. “소득주도 성장과 재정정책.” 『한국의 복지수준과 재정의 균형』. 2015 사회정책연합 공동학술대회.
- 김균·박순성, “김대중정부의 경제정책과 신자유주의”, 이병천·김균 편, 『위기, 그리고 대전환: 새로운 한국경제 패러다임을 찾아서』, 당대, 1998.
- 김수현, 2013, “부동산 세제의 쟁점과 방향: 부동산 보유세와 거래세의 올바른 개선 방향,” 경실련 주최 「공평과세 실현을 위한 세제개편 대토론회」 자료집 2013.11.5.
- 윤영진. 2012. 『복지국가의 재정전략』. 대영문화사.
- 전강수, 2013, “민생진보의 부동산 정책: 세제를 중심으로,” 참여연대 조세재정개혁센터 발표자료 2013.10.4.
- 최장집, “민주적 시장경제의 한국적 조건과 함의”, 『당대비평』 3(봄호), 1998.
- Atkinson, A. B. 2015. *Inequality: What Can Be Done?*, Harvard University Press(장경덕 옮김, 2015, 『불평등을 넘어: 정의의 위해 무엇을 할 것인가?』, 글항아리).
- Badinger, H., “Output Volatility and Economic Growth”, *Economics Letters*, 106, 2010.
- Hausman, R. and M. Gavin, “Security Stability and Growth in a Shock Prone Region: The Policy Challenge for Latin America”, *Inter-American Development Bank Working Paper*, No. 315, Washington D.C., 1996.
- Kato, Junko., *Regressive Taxation and the Welfare State*. Cambridge University Press, 2003. 참조.
- Piketty, Thomas. 2014. *Capital in the Twenty-First Century*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Ramey, G. and V.A. Ramey, “Cross-Country Evidence on the Link Between Volatility and Growth”, *American Economic Review*, 85(5), 1995.

- Sorensen, P. B. 2010. “Dual Income Taxes: A Nordic Tax System,” Chapter 5 in Iris Clause, Norman Gemmell, Michelle Harding and David White (eds.) *Tax Reform in Open Economies*, Edward Elger.
- Stiglitz, Joseph E. 2012. *The Price of Inequality*. (이순희 옮김. 2013. 『불평등의 대가』. 열린 책들)
- Torres, Jose L. 2013. “Revenue and Expenditure Gaps and Fiscal Consolidation: a Cross-Country Analysis.” *IMF Working Paper*.

토론 1

전성인

교수 (홍익대)

토론 1

전성인 교수 (홍익대 경제학과)

Disclaimer: 이 토론문은 토론자의 개인의견으로 특정 단체의 대표적 의견이 아닙니다.

1. 김형기 교수님 발제문

□ 경제 분야는 물론 사회·경제적 분야까지 망라하여 더불어민주당이 추구해야 할 강령을 제시

○ 특히 단순한 경쟁지상주의를 반성하고 공생과 협력, 연대의 가치를 중시한 점에는 크게 공감

○ 다만 일부 정책과제에 대해서는 개인적 차원의 이견도 존재

* 이 부분은 향후 신중한 토론을 거쳐 의견을 수렴하여 합리적 방향을 결정할 필요

□ 제안하신 7대 의제에 대한 개별적 의견

1) 재벌체제와 이해관계자 자본주의의 결합

재벌체제를 유지하는 대신에 재벌은 주주, 노동자, 소비자, 지역주민 등 기업활동과 관련된 이해관계자들이 기업 의사결정에 직간접으로 참여하는 이해관계자 자본주의(stakeholder capitalism)를 수용한다. => 중립

(재벌 체제에 대한 보다 근본적인 변화없이 이런 정도로 새로운 성장 동력이 창출될 수 있을 지에 대해서는 조금 더 면밀한 검토 필요할 듯)

2) 중소기업의 집단거래를 허용하는 공정거래법 개정

대기업이 부당한 단가인하를 통해 중소기업의 잉여를 흡수하는 잘못된 관행을 근절하려면 중소기업이 납품단가를 집단적으로 교섭할 수 있도록 허용해야 한다. 독일처럼 중소기업이 대기업과의 거래시 집단거래를 할 수 있도록 공정거래법 19조를 개정해야한다. => 찬성
(경제적 약자의 교섭력 향상을 통한 level playing 가능성 제고)

3) 광역경제권 형성

지역에서 새로운 성장동력을 창출하는 산업자치 단위로서 광역경제권을 창출해야 한다: 4+2 광역경제권(수도경제권, 충청경제권, 영남경제권, 호남경제권, 강원, 제주) 창출.

광역경제권 단위의 준연방제 수준의 지방분권국가를 실현하기 위한 지방분권 개헌이 필요하다.
=> 중립

(다만 적어도 지방 재정의 자립을 위해 지금처럼 중앙이 징수, 중앙이 배분하는 제도에서 세목 그 자체를 지방세로 전환하여 지방 재정의 자율성을 제고할 필요는 공감)

4) 노동시장의 유연안전성 실현

노동시장을 유연화하는 대신에 실업급여 소득대체율을 높이고 적극적 노동시장정책(active labor market policy) 지출 비율을 높여 노동시장의 안전성을 높인다. => 중립

(적극적 노동시장 정책의 내용이 무엇인가에 따라 찬성 여부가 갈릴 듯, 비정규직 양산에 따라 노동자의 목소리를 기업에 손쉽게 전달하는 통로가 사라지고 있음. 이에 대한 고민 필요)

5) 증세와 보편적 복지 실현

증세를 통해 공적 사회지출을 대폭 늘려 보편적 복지를 실현한다.

관대한 실업급여 지급과 실업자 재훈련을 위한 적극적 노동시장정책 지출을 증가하려면, 교육·의료·육아·양로에서 보편적 복지를 실현하려면, 증세는 불가피하다.

증세는 부가증세와 보편증세를 결합한다 => 조건부 찬성

(증세는 찬성, 자산 과세 제안, 복지에 우선 순위 두어 미래를 위한 투자용 복지 지출에 제한

된 재원의 많은 부분을 집중)

6) 신제조업 육성

제4차 산업혁명 시대에 디지털 융합(digital convergence)에 기초한 신제조업(IOT, AI 등)의 육성으로 제조업 경쟁력을 높이고 금융을 제조업에 헌신하도록 엄격히 규제한다. => 일부 찬성, 일부 반대

(금융은 향후 사양산업이라서 특별한 역할을 기대하기 점점 어려워질 듯. 금융의 역할은 자본의 제2차적 배분에 대한 심사 기능을 유지하는 것으로 한정하는 것이 더 바람직)

7) 자본통제와 금융규제

국제단기자본에 대한 자본통제(capital control)를 강화하고 금융시장의 안전성과 투명성을 위한 규제를 강화한다. 금융이 산업자본에 헌신하게 만든다. => 역시 후단부 반대

2. 박상인 교수님 발제문

□ 사회 양극화 해소 및 경제 민주화의 취지에 적극 공감

○ 인간다운 삶을 위해서도, 경제의 활력 제고를 위해서도 두 명제는 모두 중요

* 다만 일부 정책 제안에 대해서는 개인적으로 다른 의견 가지고 있음

□ 공적 연금 및 기업 연금의 강화를 강조

○ 국민들의 노후에 대한 불안과 과도한 자영업 진입을 해소할 수 있는 공적 연금과 기업 연금의 강화가 필요.

- 연금제도 강화가 노인빈곤이나 자영업 몰락을 방지해 재정 부담을 줄이는 효과 역시 고려해야 함.

○ 연금의 강화 특히 공적 연금의 강화는 건실한 국가 재정을 상당부분 전제로 함

* 물론 소득재분배적 연금 구조를 설계해서 재정 건실성 조건을 일부 회피할 수는 있으나

* 우리나라 인구구조에서 향후 노령화가 급속히 진전될 것이라는 점을 고려할 때 소득재분배적 연금 구조만으로는 해결하기 어려움

○ 지급 여력이 없는 상태에서의 연금 강화는 사실상 미래 세대에 대한 부당한 조세 부과임

* 미래 세대는 낸 돈 보다 받아갈 돈이 작을 것이라는 점에서 경제적으로 부당하고, 이런 부당한 제도 변화에 대해 대표권이 없는 상태에서 타인에 의해 구조가 결정된다는 점에서 정치적으로 부당함

○ 부당함을 차치하고서라도, 미래 세대의 “예견된 좌절”을 감안할 경우 연금 강화의 경제적 효익은 크지 않을 수 있음

* 혼인 및 출산에 대한 “근거있는” 불안감

□ 건강보험의 보장성 강화를 제안

○ 건강보험 보장성 강화

- 본인부담의료비를 줄임으로써 처분가능소득 증대 효과
- 과부담의료비 발생 및 의료빈곤화 예방
- 보장성 강화를 위한 재원조달 관련 건보료 부과 형평성 제고

○ 역시 향후 노령 인구가 급격히 증가하고 이에 따라 의료 수요가 급증할 것이라는 점을 전제로 할 때, 보기에 따라서는 국가가 부담해야 하는 의료 비용의 수준을 적절히 통제해야 할 필요도 발생

* 급증하는 의료 비용은 조만간 통제 불가능한 재정 적자를 초래할 가능성

* “의료비 개인부담 축소에 따른 소비 진작 효과 + 의료 서비스 산업 발전”이라는 사회적 편익과 “급증하는 재정 적자 + 미래 세대의 좌절”이라는 사회적 비용 사이에서 균형 잡힌 시각이 중요할 듯

○ 이는 “망한 집안에서 환자는 많은 경우”에 발생하는 어쩔 수 없는 슬픈 현실임

3. 강병구 교수님 발제문

□ 세출과 세입 양 측면에서 재정의 역할을 균형있게 검토

○ 정부의 적극적 역할을 강조하는 한편, 재정 여력 제고에도 관심

□ 다만 다음 주제에 관한 관심을 부탁

○ 세대간 부의 이전이 없는(작은) 재정 운용 체계의 모색

* 장기 국채 발행으로 재원 조성하여 현재 세대에 지출하는 것은 세대간 부의

이전(intergenerational wealth transfer) 효과가 극심한 정책

* 정도의 문제이겠으나, 청장년층에서 조세를 징수하여 노년층에 지원하는 것도 일정한 정도 세대간 부의 이전이 발생

○ 적어도 재정적자 측면에서 재정적자가 (급격히) 증가하지 않고, 더 나아가 현 세대의 각 연령층 간에도 부의 이전이 과다하지 않을 재정 운용 방안이 필요할 듯

* ex) 부유한 노년층에서 돈을 걷어 가난한 노년층을 지원하는 방안(?)

(끝)

토론 2

위평량

연구위원 (경제개혁연구소)

토론 2

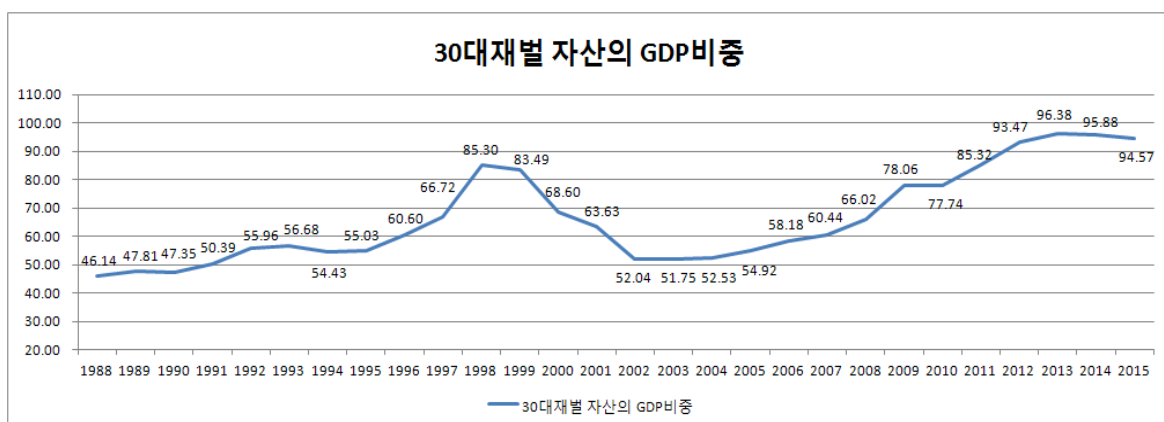
위평량 연구위원 (경제개혁연구소)

I. 재벌의 경제력 집중과 한국경제

- 성장주도적 경제는 필연적으로 양적성장을 불러오고, 양적성장은 부실심화를 초래
 - 30대 민간재벌의 성장과 경제위기의 기묘한 관계. 1990년대 중반 세계화 등으로 재벌의 급격한 팽창시현, 30대 재벌의 실질자산은 1997년-1998년 시기의 실질총생산의 약 85% 수준
 - 2011~2012년 시기에 30대 재벌의 자산비중이 GDP의 85%를 넘어 93%에 이르고 있으며, 그 이후 2014년부터 다소 주춤
 - 2011년~2013년 시기는 동양그룹사태, STX그룹 사태 등 재벌파산 다시 시작해 현재 현대그룹(현정은)과 대우조선해양(산업은행 등) 등 재벌대기업의 연쇄적 부실 진행→사실상 위기진행 중

〈그림 1〉 1987~2015년 30대재벌의 성장

(단위 :%)

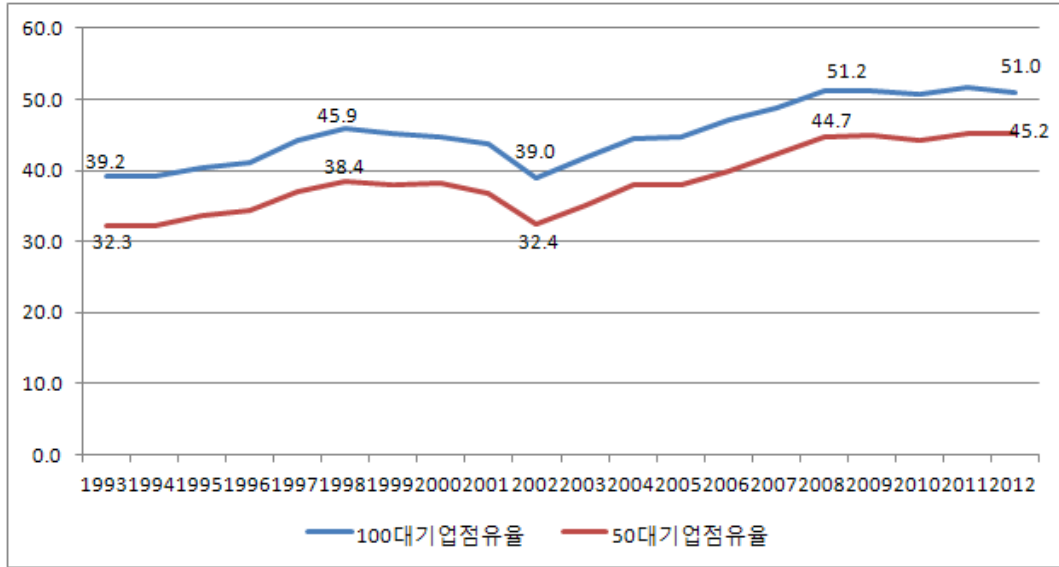


자료: 위평량 2016, 대규모기업집단지정제도 재검토, mimeo

주. 2010=100 실질성장

- 국내 총생산 GDP : ('07말) 1,043조원 → ('15말) 1,559조원 <49.4%↑>, 재벌자산합계, ('07말) 1,162조원→ ('15말) 2,338조원 <101.3%↑>, 자산평균 ('07말) 14.7조원 → ('15말) 36.0조원 <144.6%↑>(공정위, 2016)

〈그림 2〉 출하액기준 상위기업 점유율



주. 통계청KOSIS, 시장구조분석(일반집중도, 광업 및 제조업)

출처: 위평량 2016, 대규모기업집단지정제도 재검토, mimeo

- 시장구조, 1981년 100대기업 비중 46.2%, 50대기업 비중 1982년 36.8% 최고치 기록. 2002년 최저치 기록 한 이후 지속상승, 통계관측사상 최고치를 기록하고 있음
- 한국, 재벌대기업으로의 경제력집중 더욱 심화, 재벌경제구조의 고착 및 확장
- GDP와 30대재벌의 성장률에서 민주정부 시기는 GDP성장률이 30대재벌의 실질성장률보다 높았으나 그 이외의 시기, 특히 이명박·박근혜정부 시기는 30대재벌의 실질성장률이 GDP성장률 보다 약 3배 정도 높아

〈표 1〉 역대 정부 성장과 30대재벌의 실질 성장(단위 : %)

	노태우/김영삼 정부(1988-1997)	김대중/노무현 정부(1998-2007)	이명박/박근혜 정부(2008-2015)
국내총생산(GDP)	8.04%	5.37%	3.09%
30대재벌	12.56%	3.79%	9.02%

주: 기하평균 주. 2010=100 실질성장

자료: 위평량 2016, 대규모기업집단지정제도 재검토, mimeo

- 이명박·박근혜정부 시기 경제정책이 재벌들의 양적성장 주도, 성장의 결과가 가계보다는 기업으로 유입, 동시에 기업 부문에서의 대기업과 중소기업의 임금격차의 한 요인으로 작용
- OECD 회원국 중 임금불평등 최악 및 국내 근로자 최저임금 미달 임금수령자 약 264만 명(민주정책연구원, 2016)
 - 2014년 임금 10분위배율, 34개 회원국 평균 3.5배, 한국 4.8배로 32위(미국 5.0배, 이스라엘 4.9배)
 - 2016.3월 현재 법정최저임금 미달자 264만 명으로 전체 노동자의 13.7%
- 경제활동의 가장 중요한 결과이자 유인구조의 핵심인 임금 격차가 줄어들기는커녕 확대일로에 있음. 모든 개혁 작업 실패했다는 증거
- 개혁과제는 비교적 선명, 심화되고 있는 대기업과 중소기업 종사자들의 임금격차를 해소, 정규직과 비정규직 임금격차 해소 정책
 - 최저임금인상, 생활임금제도입, 이익공유제, 중소기업적합업종, 비정규직과 정규직 임금차별 개선 등
- 비정규직의 정규직화 vs. 비정규직의 시간당임금 우대. 정규직의 120%수준으로 인상법 제화 및 비정규직 사용에 대한 법개혁(독일, 2년 이내 1년 단위로 자유계약, 연봉은 같은 직종의 평균임금으로 협상임금, 4대 보험 동일제공)

II. 더불어민주당의 현재 강령 검토

1. 발제문에 대한 評

- 전체 경제체제 및 사회운영원리, 한국경제를 위한 7대 의제 등을 제시(김형기교수)하고, 재벌개혁 과제 및 일부 중소기업제도(박상인교수), 조세제도개혁안과 재정지출원칙(강병구교수)을 제시

2. 더민주당의 강령 중 [2. 경제] 부문에 대한 Comment

[공정한 시장경제질서 하에서 혁신과 함께하는 경제로 번영하는 국가를 만든다. 정부 주도의 ①양적 성장이라는 낡은 방식에서 벗어나 저출산·고령화 및 경제의 세계화에 적극 대응하고 저성장장과 양극화를 해소하는 혁신적 경제운용 패러다임을 구축한다. ②공정한 시장 질서를 확립하고 정부의 과도한 개입을 방지하며, 양극화와 불평등을 해소하여 국민 모두에게 혜택이 골고루 돌아가는 경제민주화를 실현한다. 민간의 창의와 혁신을 극대화함으로써 역동적인 혁신경제를 뒷받침하며, 서민을 보호하고 중산층을 튼튼하게 하여 ‘정의롭고 더불어 잘사는 경제, 사람이 중심인 경제’를 만든다.]

1) “양적성장~혁신적 경제운용패러다임 구축”. ; 혁신적 경제 운용 패러다임 너무 추상적이고 혁신의 수준과 그 내용도 충분하지 않음. 혁신적 경제운용만으로는 저성장장과 양극화해소 어려움. 이명박 박근혜정부에서 경험

☞ 양적성장이라는 낡은 방식에서 벗어나 저출산·고령화 및 글로벌 경제의 뉴노멀에 적극 대응하고, 저성장장과 양극화를 해소할 수 있는 질적 성장의 경제운용 패러다임 구축.

2) “공정한 시장 질서를 확립하고 정부의 과도한 개입을 방지하며...” ; 현시점에서는 정부개입의 과도함 보다는 헌법 제 119조에 의거 정부의 적절한 개입이 필요한 시점이며, 과거에도 그랬고, 미래에도 여전히 그럴 것으로 예상되는 시장과 정부의 싸움

☞ “공정한 시장질서 확립을 통해 효율적인 시장질서가 작동될 수 있도록 정부와 국회의 법적 합리성을 확보하고,....”

3) ☞ 통일경제에 대한 비전과 통일경제 준비라는 점을 강조하기 위해 <7. 통일 : 북방경제의 적극추진>에 큰 틀에서 적시되어 있으나, 경제 분야에 명시하여 한국경제가 나아갈 방향도 제시할 필요가 있음

〈공정한 시장경제〉

[경제주체들간의 공정한 시장경제를 확립하고, 경제력집중의 폐해를 시정한다. 재벌 소유지 배구조 개선, 금산분리 강화, 부당내부거래 해소 등 재벌개혁을 추진하며, 불법적 경제행위에

대한 징벌을 강화한다. ①약탈적 금융으로부터 금융소비자를 보호하기 위한 제도를 정비하고, 독립적인 소비자보호기구 설치 등 금융감독체계를 보완한다. 소비자 존중의 경제운영과 소비자 주도의 개방형 혁신을 활성화한다. 지하경제를 양성화하여 세금탈루를 막고, 공평과세 정의를 구현하며, 계층·세대 간 조세부담의 형평성을 확립한다.]

1) “약탈적 금융으로부터 금융소비자를 보호하기 위한 제도를 정비하고, 독립적인 소비자보호기구 설치 등 금융감독체계를 보완한다.” ; 금융산업의 전반적인 문제점을 개혁하고 산업발전을 위한 관점에서 보면 상대적으로 협소

☞ “약탈적 금융으로부터 금융소비자를 보호하기 위한 소비자보호기구 설치 등 제도정비, 금융의 공적기능을 강화”

2) 한국경제 체제내의 재벌대기업의 경제력집중과 갑을병정 관계 등 각종 힘의 불균형을 해소할 필요가 있음. 이는 경제민주화의 궁극적인 목표이기도 함. 경제체제 내에서의 그 어떤 권력집단에 의한 지배가 허용되면 안 됨.(독일의 사회적시장경제의 3대원칙 지탱)

☞ 경제체제 내 모든 위계적 질서를 해소함으로써 각 경제주체간의 견제와 균형이 이루어지도록 하여 시장의 효과적 기능을 회복하도록 한다.

〈혁신적 성장 경제〉

[세계화와 정보화의 급격한 진행으로 지식, 정보, 지역의 중요성이 커지고 있으므로 자율적, 분권적으로 경제주체와 부문을 새롭게 연결하고 융합함으로써 생동하는 경제를 만들고, 창의적 인재양성과 정보기술 강화로 성장 잠재력을 극대화한다. ①실패를 두려워하지 않는 기업가 정신을 고양하고, 벤처 중소기업이 중견기업으로 발전하는 성장사다리를 만들어 기업가와 기업이 생동하는 혁신경제의 주체가 되도록 한다. 중산층과 서민들의 소득을 향상시켜 내수활성화를 도모함으로써 기업이 살아나고 일자리가 늘어나는 고용친화적 성장을 이룬다.]

1) 실패를 두려워하지 않는 기업가 정신을 고양하고, → 기업가 정신의 고양을 위해 제도전을 위한 제도를 개선하고....

2) 혁신성장, 신산업, 신제조업, 미래산업 등 언급. 그러나 구체적인 전략과 구현방법 10년 이상 제자리 걸음, 따라서 비전과, 구체적인 내용, 특히 방향을 제시할 필요가 있음

- ICT디지털경제, 외형은 OECD상위, 최근 급속히 하락 중(OECD, 2015), 부가가치가 높은 ICT서비스분야는 형편없어(부가가치, R&D등),
- 역대정부 추진한 신성장동력 산업, 예컨대 박근혜정부(2013,2014) 창조경제와 13개 미래 성장동력 제시 및 산업통상자원부 13대 산업엔진프로젝트 비판적검토

〈함께하는 경제〉

[사람, 세대, 기업, 산업, 지역 등 여러 분야에서의 경제적 불평등과 갈등을 해소하여 모두가 함께 혜택을 누릴 수 있도록 한다. ①중소기업과 대기업이 상생 협력하여 중소기업의 경쟁력을 높이고 건강한 산업생태계를 조성하여 중산층을 강화한다. 고비용, 불공정, 실패위험에 내몰리고 있는 자영업자를 보호하고, 빈곤층의 기초소득 보장과 자활 지원을 통해 경제활동 참여를 촉진한다. 협동조합, 사회적 기업, 사회적 투자 및 공유경제 등 호혜와 협동의 사회적 경제에 대한 지원을 확대한다.]

1) “중소기업과 대기업이 상생 협력하여 중소기업의 경쟁력을 높이고 건강한 산업생태계를 조성하여 중산층을 강화한다.” ; 상생협력은 중소기업뿐만 아니라 궁극적으로 대기업의 경쟁력도 강화될 수 있음. 그리고 건강한 산업생태계조성은 중산층을 강화하기 보다는 개인사업자+벤처기업+중소기업 등에 더 직접적인 관계가 있음

☞ “중소기업과 대기업이 상생 협력하여 중소기업의 경쟁력을 높이는 동시에 대기업의 글로벌 경쟁력을 강화하고, 건강한 산업생태계를 조성하여 개인사업자와 벤처기업 및 중소기업이 창궐하도록 유도.

〈농축수산업의 성장기반 조성과 농어촌 발전〉

[생산자에게는 안정적 소득을 보장하고 소비자에게는 안전한 먹거리를 제공하여 식량자급률을 높이는 친환경·고부가가치의 농림수산물정책을 추진한다. 농수축협이 개혁과 활성화, 유통구조 혁신, 친환경 농업구조로의 전환 등을 통해 생산자와 소비자 모두를 위한 지속가능한

농림수산업을 육성한다. 삼면이 바다인 지리적 조건을 최대한 활용하여 해양·수산산업기술을 발굴하고 신산업으로서의 해양·수산산업을 적극적으로 지원·육성한다. 낙후된 농어촌의 복지, 주거, 의료, 교육 등 생활여건을 개선하기 위해 지역개발역량을 강화하고 농어촌 삶의 질 개선 사업을 지속적으로 추진한다.]

〈경제의 안정적 운영 및 위기관리〉

[나라 곳곳이 국민경제의 마지막 보루라는 점을 명심하여 국가재정의 건전성을 확보한다. 불안정한 국제금융질서와 금융위기에 대응하기 위해 ①금융산업에 대한 감독과 규제를 강화한다. 또한 가계부채의 급증에 대해 체계적이며 적극적으로 대응한다.]

1) “금융산업에 대한 감독과 규제를 강화한다.” ; 금융 감독 강화만으로 해결될것인가? 최근 몇 년간의 금융정책과 금융감독은 큰 문제가 있다는 사실이 드러나고 있음. 소비자보호미흡, deflation 시대와 우려에 대한 거시금융정책 등

☞ 금융의 창조성 허용, 그에 상응하는 투명성과 책임성을 확보, 그러나 금융의 자율성이 소비자의 피해와 시스템리스크로 전이되지 않도록 관리와 규제, 그리고 감독체계를 완성.

☞ 특별히 〈중소기업과 자영업자〉 절(節)을 하나 더 추가할 필요가 있음. 예컨대 “한국의 경제체질을 바꿔 중소기업이 중심된 경제구조를 구축한다.” 더민주당의 강령은 기업과 시장 정책에서 벤처기업과 중소기업을 육성하여 미래한국 경제의 주역으로 나서야 한다는 점을 명백히 할 필요가 있음

- 2004년 참여정부가 중소기업중심의 경제운용을 강력히 발표. 그 이후 여전히 중소기업은 충분히 강화되지 못하고 더욱 어려워짐, 더불어민주당의 〈중산층과 서민을 위한 정당〉을 표방하고 있는 것에 더해 〈중소기업과 자영업자를 위한 정당〉임으로 명시적으로 하는 것도 필요

토론 3

김재훈

교수 (대구대)

토론 3

김재훈 교수 (대구대 경제학과)

- 대체로 발표자들의 견해에 동의함. 토론자로서 논점 부각을 위해 발표자의 각 견해에 대해 보충의견을 제시함.
- 정강정책 개정과 그 실천은 당의 확신으로부터 가능해질 것. 따라서 현실 인식과 정책대안에 대한 구체성이 필요할 것임.

1. 강병구 교수 발표문 관련

Fact 중심 지적. 내용에 대해 전적으로 동의함. 한국 재정의 문제점 시정되어야.

1) 증세에 대한 국민 설득 필요

- 기업에 대한 증세: 기술혁신 속도의 가속화, 글로벌 시장 불확실성 증대로 투자를 통해 생산능력 확장하더라도 시장에서의 성공 가능성 불확실한 상황. 투자하기가 쉽지 않다->증세를 통한 복지지출->가계의 부채 감소, 소비지출 증대(-> 내수 확대)로 기업에 다시 순환되어 옴을 설득해야.
- 기업의 사회복지비 지출 증대: 기업 간 격차로 가계 불평등 심화될 것. 조세로 더 많이 흡수해서 국민 전반적 소비지출 증대시키는 것(저소득층의 소비승수가 더 높음-> 내수 확대)이 기업부문 매출 증대(전체 경제성장률 상승)로 이어짐을 설득해야.
- 가계에 대한 최소한의 증세: 어차피 가계 별로 지출되고 있는 것들을 증세를 통해 국가가 더 염가로(규모의 경제효과!) 제공하는 사회서비스로 이용하게 될 것(왼손에서의 지출이 오른손에서의 지출로 바뀔 뿐)이라 설득. 고소득층에 대한 누진과세의 경우 극단적 소득불평등이 가져올 사회불안(문지마 범죄, 성범죄, 조현병 확산, 이주민 혐오....) 예방하는, 사회

안전에 대한 비용임을 설득해야.

2) 재정분권:

- 프로젝트별 재정지원이 오히려 국가재정 지출의 비효율(지방의 먹튀식 난개발) 조장해왔음. 재정분권으로 지방정부의 책임성 높여야(참여예산제도, 납세자 소송제도, 엄격한 지방정부 파산제도, 주민투표제도 활성화, 지방정부 주민소환제도 활성화 등의 장치로 보완).
- 수도권 및 대도시 주민에 故郷납세제도->도농간 정서적 교감, 귀농귀촌 시대 대비: 보완정책
- 국책사업 예타 강화 보완 필요: 인구가 가장 중요한 변수로 작용->수도권 인프라 과잉, 비수도권 인프라 과소로 구조적 악순환. 인구밀집지역인 수도권과 과소지역인 비수도권 차등 적용, 즉 균형발전 지표 가중치 더 강화해서 보완해야. 예컨대 수도권 GTX보다는 지방 광역 대도시 대중교통체계, 즉 순환전철망(트램 포함) 우선되어야(지역을 지식경제화-> 지역경제의 회복력resilience에 중요; R.Martin & P.Sunley, 2014 외).

2. 김형기 교수 발표문 관련

1) 개념, 용어 다시보기

소득주도 성장에서 ‘기본소득’, ‘보편적 복지’: 불필요한 논쟁만 유발, Polanyi(1944)의 스피넘랜드법의 문제점 비판 참고해야. 정책효과에 장애물. “보편적 복지와 선별적 복지의 전략적 조합”(합당후 강령). 명칭을 ‘만민복지’로 개칭하는건 어떨지?

2) 창조경제와 지방분권:

- GDP 대비 세계 최고 수준인 혁신 투자의 비효율성 문제와도 관련. 지역 유사 산학협력기관의 난립 역시 지방분권의 과제. 중앙부처 별 지역하부기관 설립 때문
(그 외 기업 기술혁신에 대한 국가 지원에 일몰제 시행해서 전문적 타성적 지원자금 수혜 막아야. 산학협력·논문·특허 평가에 양적 평가 방식 벗어나야)
- 산업정책과 지방분권: 추격(catch-up) 단계가 아닌 선도형 경제로 이행하는 한국경제에서, 기술혁신 속도의 가속화, 글로벌 시장 불확실성 증대로 국가 차원의 산업정책은 이제 정책 효과 곤란, ‘정부의 실패’ 가능성=> 지역 차원에서 산업정책은 모색(토론)과 발견의

과정으로서 여전히 유효할 것(D.Rodrik & R. Hausmann, 2003). 지역산업정책과 연관된 지역 연구개발(R&D)정책 필요

- 소득주도 성장의 중요성: D.Acemoglu & J.A.Robinson(2012) 경제성장 혹은 문명의 소멸 vs. 제도 차이의 관련성 지적. <-포용적·사회통합적 제도(inclusive institution)과 착취적·약탈적 제도(extractive institution)의 차이.

3) 재벌체제와 이해관계자 자본주의의 결합

: 북유럽 사민주의적 접근일 것. 그러나 시장의 힘을 거역할 수는 없음. 산업의 글로벌 차원 대순환(Vernon, 1979) 상의 상시적 구조조정 불가피->공동 모색과 공동 발견의 과정으로서 의의 정도 인정할 수 있음. 그러나 한국경제는 국가지도 자본주의->과두지배 자본주의->대기업 자본주의->기업가 자본주의(W.Baumol, 2007)로 이행해야 할 시대적 과제. 대기업과 혁신형 중소기업의 공존 체계 필요.

- 대기업에 대항력 위해 중소기업 집단거래 허용: 대기업 중소기업 간 거래가 자산특수성 높은 (firm-specific) 품목의 경우 집단거래 혹은 집단교섭이 효과가 있을지? 대기업이 중소기업을 흡수 통합하려는 유혹 높여서 결국 시장 변동에 순발력 떨어뜨리는 결과? (O.E.Williamson, 1979 외)
- 신제조업 육성: 중국경제의 추격으로 한국사회 생존의 문제. TripleHelix 모델, 48시간 모델. 『축적의 시간』에서 서울공대 교수들의 중소기업 기술 지원 결의를 사회적 확산->소기업, 실직자들에 대한 (재교육) 창업 기술 지원 사회적으로 확산될 필요 있음. 전체 대기업, 중소기업 종사자에 「산업기술연구조합 육성법」에 따른 산업기술연구조합 결성 일상적 지원-> 상시적 구조조정 대비. 기업의 발전적 분사(spin-off) 지원(현재 일자리대책으로 대학가에 집중 시행중인 창업·창업 지원정책은 위험성 높음). 그 외 산업단지 구조고도화 사업 확대해 가야.
- 노동시장 안전성 제고의 중요성: 창업 후 실패 시 敗家滅族하는 현실에서 창의적, 모험적 혁신경제는 불가능. 중국경제 등의 추격으로 상시적 구조조정의 중요성 증대(경제 전반의 경쟁력 유지) -> 생존의 사회적 완충장치 필수. '실패를 두려워않는 기업가정신', '패자부활이 가능한 사회'(합당후 정강정책)는 말만으로, 저절로 되는 것 아님. 현실적 기반 필요.
- 금융, 공기업: 생산성, 수익성에 대한 강조는 신자유주의의 산물. 공공성 중심의 효율성(지배구조 문제: 공기업 성과 실패 요인의 2/3은 정치권 낙하산 인사 등 지배구조 문제)

3. 박상인 교수 발표문

1) 한국사회의 소득불평등과 자산불평등

- : 저량(stock)으로서의 자산 불평등의 문제도 심각함을 주목해야. 자산 재배분 문제(전후 일본의 토지개혁 재벌개혁의 의미; T. Williamson, 2012).
- 자영업자, 중소기업: 협동조합 지원(공동물류, 공동구매, 공동자산...The Third Italy의 기반; M. Piore & C. Sabel, 1985), 사회적기업, 협동조합 공동자산 형성에 (장기저리) 지원해야. 사회적경제 기본법 제정해야.
- 주택문제: (청년, 노인) 독신자 공동주거 형태의 공공임대주택, 협동조합식 공동소유 등 다양한 소유형태 공급해야.

2) 비정규직 문제, 임금문제

- : 한국사회에서 노동유연화(시간선택제 포함)는 최소한 비정규직의 임금격차를 해소, 시간당 정규직 이상의 소득 보장한 이후 거론해야-> 노동유연화 자동적으로 달성될 것.
- 최저임금 인상, 생활임금 확산: 지방정부 차원의 법적·행정 강제 통한 시행, 혹은 법제도 개편만으로는 부족. 자영업 위기 문제와의 악순환 완화를 위해 한시적(1-2년간 지역화폐 형태로) 지역, 중앙정부가 임금 지원: 마중물 효과. 지역경제 순환 통해 자영업 매출 증대와 생활임금 확산 동시 달성 가능할 것.
- 건강보험 보장성 강화: 지역 공공의료기관 확충, 농촌 응급의료체계 확충과 함께

3) 재벌의 경제력 집중 문제:

- “핀란드는 노키아를 그리워하지 않는다”, “인재가 너무 한곳에 모여 있는 것이 전체 경제발전엔 오히려 마이너스될 수 있다”, “노키아 무너진 것이 장기적으로는 핀란드 경제에 도움이 되는 일로 기억될 것” (핀란드 창업지원기구 혁신기술청(TEKES)의 스타트업 담당 국장)
- 기술혁신, ‘창조적 파괴’의 이론적 시조인 J. Schumpeter의 기술혁신론에서 중년(1934)까지는 대기업이 기술혁신을 오히려 잘 할 수 있다(자금, 인력)-> 후년(1942)에 대기업은 조직이 관료화되기 쉬워서 (나쁜 의미의) ‘사회주의화’로 가는 경로가 됨을 지적.
- 한국의 재벌체제는 W. Baumol이 얘기한 과두지배 자본주의. 중세 말 절대왕정의 보호 아래 이익을 독점한 길드체제에 가까움. 경제적 시민혁명이 필요. 남미 대지주 기반 경제와

북미 yeoman기반 경제의 발전경로 주목해야.

- 사회적 약자의 재산권 보호: 특히 지식재산권 보호 중요. 대기업과 부품 생산 중소기업 간 납품단가 계산에서 중소기업이 독자적으로 개발한 기술혁신의 대가 보장되어야(이익공유제).

4. 기타 보충 의견

1) 지역균형발전

- 지방 발전에 혁신도시 발전이 갖는 중요성: 이전 공공기관의 산하 기관, 관련 기업 본사 추가 이전 유도해야. 혁신도시는 지방에 지식(서비스)산업, 중추관리기능 발전의 핵심. 같은 의미에서 국회 청와대 세종시 이전(분원 설치), 국회 양원제(지역대표성 상원) 실현해야.
- 광역시,도별 평균 GRDP의 2/3 이하 낙후지역에 특단의 정책 필요: '기회의 균등-> 여건의 균등'(R.Unger, 2009). 박근혜 정부의 행복생활권 정책은 지방발전의 핵심을 회피.
- 불확실성 시대, 선도형 경제로의 이행기에 기술혁신뿐만 아니라 '사회혁신'의 중요성 (R.Unger, 2012): 지방정부의 다양한 정책 실험을 중앙정부가 막는데 온 힘을 다하는 최근 한국정치->지방정부의 정책 실험(experiment and discovery)을 장려하고 그 성과를 사회 전반 확산시켜야(중국 개혁개방,조화사회로 이행에 '선전'모델, '충칭'모델..). 결국 분권의 문제. 연방형 국가로의 이행에 중앙정부와 지방정부 간 역할경계 설정 문제(FBI...)

2) 신산업 육성

- 과학기술정책 전담부서 설립(합당후 강령): 미래산업의 발전은 IT산업 중심의 융복합화(메카트로닉스....)에서. 정보통신부의 폐지는 IT산업 발전에 치명적. 번지르하지만 공허한 창조경제론(제조업 소멸한 영국 미국의 산물: J.Howkins, 2013).
- S/W산업 육성정책 필요.
- 제4차 산업혁명에는 데이터 축적이 필수, (사생활 정보 제외한) 행정정보 공개 필요.
- 산업구조조정: 행정부 아닌 의회 중심 (미국 Economic Stimulus Act of 2008, 'ESA 2008'; Emergency Economic Stabilization Act of 2008, 'EESA 2008; 그 법에 따른 Troubled Assets Relief Program, TARP; American Recovery and Reinvestment Act of 2009, ARRA 2009)

3) 노동의 가치(합당전 강령)

- 일자리문제에 일자리 나누기 정책 주목 부족: 세계 최고의 노동시간 감축과 일자리 나누기 양자 모두 한국사회에 긴급요. 노동시간 감축에 따른 임금 보전에 관한 노사 입장차이 조정 이 어렵지만 해결해야 할 과제. 이제 여가를 중시하는 분위기도 형성. 생산현장에 물적 자본 못지않게 인적자본 유지의 중요성(유럽, 일본 조선업 등 구조조정에서). 여가시간의 확보는 사회적자본의 축적- 참여민주주의의 발전에도 중요.
- 자율적인 노사관계(합당후): 민주사회의 사회적 자본 육성 차원(노동운동에 무임승차 방지. 스웨덴은 연금 혜택에 차등)에서 시민단체 회비 면세 혜택과 같은 제도적 장치 필요.
- 노동이사제, 노동자株券: 기업경영의 투명성 제고, 상시적 구조조정에 협력 및 참여 제고 (신산업 진출에 현장 기술자의 모색과 발견 반영), 노사 공동운명 의식(임금인상 자제) 등에 긴급요

4) 생태경제

- 분산형·재생에너지경제 육성해야. 전기자동차도 전력수요 증대로 이어짐. 원자력(노후원전 폐기 어려움), 석탄화력(미세먼지의 주범)을 대체할 재생에너지 육성 정책이 이명박 박근혜 정부에서 이름만 남아있는. 해양(offshore) 풍력발전(유럽 조선업 쇠퇴에 대체산업)은 어민들의 어업권 문제- 풍력발전단지와 어족자원 육성의 상생 가능. 원자력발전 카르텔로 인해 대체에너지 육성정책 소멸- 개별 주택의 태양광 에너지 등 육성 위해 스마트그리드정책(MB 정부 이후 이름 뿐), 지역별 에너지자립시스템 추진 긴급요-주거와 친환경에너지의 상생 가능.
- 에너지 절약형 주택 개조 사업: 전 사회적 에너지 절약체계 구축과 함께 새로운 수리건축 시장=>수많은 새로운 일자리(그린칼라) 창출
- 안전한 먹거리(합당전 강령): GMO, 공장식 축산업(소, 닭, 개...)에 규제 도입해야. (영세기업만 몰아대는 불량식품 타령: 박근혜 정부)

5) 미국경제학 경계령

특히 1980-90년대 미국경제학은 신고전학파(신자유주의) 경제학의 전성기. 그 기간 유학한 경제학자들의 국가 경제정책 결정과정 영향력 낮춰야. 국민의 정부, 참여정부의 경제정책 한계도 이와 관련? (2008년 금융위기 이후 미국경제학의 변화. IBRD IMF 등 국제기구와 세계경제

포럼의 입장 변화 국내 정책결정과정에 반영되고 있는가?)

- 재정건전성: 우파의 관념상의 슬로건. 오히려 우파 집권 시 경제위기 겪으면서 구조조정에 대한 재정투입 증대로 (사후적) 재정적자 급증이 실제 역사. 선제적 적자, 민주적 적자(-> 마중물효과) 필요.

6) 선진국 진입 관련 정부조직 개편

- 교육문제: 교육부 존재 의의 평가 필요. 국가교육위원회
- 지역문제: 안전행정부 존재 의의 평가 필요. 지방대표 상원제, 지역균형발전위원회.
- 산업정책문제: 지식경제부 존재 의의 평가 필요-> 산업정책위원회, 중소기업부 전환(중소·중견기업 지원). 지역차원의 지역산업정책.

[結] 한국사회 현 시점에서 정치의 역할

: 국민 생존에 (물적·제도적) 희망 제시, 중앙(부처)·재벌에 억눌린 국민 활력의 해방!

〈참고문헌〉

- Acemoglu,D., & J.A.Robinson, 2012, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*.
- Baumol,W., 2007, *Good Capitalism, Bad Capitalism, and the Economics of Growth and Prosperity*.
- Howkins, J., 2013, *The Creative Economy: How People Make Money from Ideas*, Penguin Books.
- Martin,R., & P.Sunley, 2014, On the Notion of Regional Economic Resilience: Conceptualisation and Explanation, *Journal of Economic Geography*, (June)
- Piore,M., & C.Sabel, 1985, *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*
- Polanyi,K., 1944, 홍기빈 역, 2009, 『거대한 전환』
- Rodrik,D., & R. Hausmann, 2003, Economic Development as self-discovery, *Journal of development Economics*, Vol.72, No.2.
- Schumpeter,J., 1934, *The Theory of Economic Development*
_____, 1942, *Capitalism, Socialism, and Democracy*
- Unger,R., 2009, *The Left Alternative*
_____, 2006, 이재승 역, 2012, 『주체의 각성』
- Vernon,R., 1979, The product cycle hypothesis in a new international environment, *Oxford bulletin of economics and statistics*, Volume 41, Issue 4, (November)
- Williamson,O.E., 1979, "Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, *The journal of law & economics*, Vol. 22, No. 2 (Oct.)
- Williamson,T., 2012, Realizing Property-Owning Democracy: A 20-Year Strategy to Create an Egalitarian Distribution of Assets in the United States, Martin O'Neill,Thad Williamson eds., *Property-Owning Democracy: Rawls and Beyond*. Blackwell Publishing.

토론 4

최운열

국회의원 (정무위원회)

더불어민주당

경제정책 분야 정책비전과 의제



국회의원 최운열

구조적 위기 속의 대한민국

■ 우리 경제상황은 순환기적 위기가 아니라 구조적 위기

1. 저성장 국면 돌입과 양극화 심화

- 극심한 빈부격차
- 정규직 vs 비정규직
- 대기업 vs 중소기업

더불어민주당

국회의원 최운열

구조적 위기 속의 대한민국

2. 청년실업과 노인빈곤

- 세대 간의 일자리 전쟁
- 팽팽한 일자리
=> 기성세대와 3040 중심의 정규직
- 비정규직으로 내몰리는 청년세대
=> 만성적이고 구조적인 패자

3. 저출산 고령화로 인한 인구절벽

더불어민주당 국회의원 **최운열**

우리의 정책비전

■ 이러한 환경 하에서 내년 대선국면에서 갖추어야 할 정책비전

1. 대선 승리를 위하여 기존의 중산층 이하 서민을 위한 정책에 중원을 이끌기 위한 정책이 결집되어야 함.
2. 더불어 성장을 위하여 약자가 활약할 생태계와 제도를 만들고 전체 파이를 키워야

※ 격차 해소를 명분으로 경제 활력을 깨뜨려서는 안됨

더불어민주당 국회의원 **최운열**

새로운 성장정책

■ 새로운 성장정책

= 혁신주도 성장 + 더불어 성장(소득주도 성장, 포용적 성장, 동반성장)

1. 혁신주도 성장을 위하여 교육개혁과 문화혁신 추구(노동, 교육, 공공 부분 비효율 제거)
2. 신제조업 육성
3. 금융산업

더불어민주당 국회의원 **최운열**

더불어 성장

■ 더불어 성장

1. 중소기업 근로자, 비정규직 근로자 소득 상승 유도
 - 2015년 말 현재 전체 근로자 수는 **1930만 명**, 이중 공무원 포함 공공부문이 130만 명이고 기업 근로자가 1800만 명, 1800만 기업 근로자 중 대기업이 12%, 중소기업이 88% 차지
 - 정규직 규모는 1,300만 명(67.5%)이고, 비정규직 규모는 627만 명(32.5%)임.
 - 노조 가입비율은 전체 근로자 12.3%, 정규직 16.9%, 비정규직 2.8%임.

더불어민주당 국회의원 **최운열**

더불어 성장

2. 대기업과 중소기업 공정경쟁 환경조성

- 기업의 경쟁력이 살아나야 일자리가 늘어남. 특히, 중소기업 경쟁력이 청년 일자리 문제 해결
- 일감몰아주기 해소 등을 위한 공정거래법 개정 (전속고발권 폐지)
- 중소기업에 적정 이윤이 보장되어야 중소기업 근로자 임금이 상승하고 중소기업에서 일자리 창출

더불어민주당 국회의원 **최운열**

더불어 성장

■ 정규직과 비정규직의 임금 격차해소 방안

1. 대주주와 경영자의 희생선행
2. 임금구조조정

$$P \times Q = S(x)$$

P : 1인당 인건비

Q : 근로자 수

S : 매출액

x : 기업이 생존 가능한 매출액 대비
인건비 비율

더불어민주당 국회의원 **최운열**

더불어 성장

3. 임금체계개편 (동일노동·동일임금 전제)



더불어민주당 국회의원 **최운열**

더불어 성장

4. 법정 근로시간 단축

cf) 60시간 근로자 × 2명 = 40시간 근로자 × 3명

5. 정년연장과 임금 피크제 병행 도입

6. 동일노동·동일임금

더불어민주당 국회의원 **최운열**

이해관계자 자본주의 정착

■ 재벌체제와 이해관계자 자본주의(Stakeholder Capitalism)의 결합 (김형기 경북대 교수)

1. 지배구조 개혁을 위한 상법 개정
2. 순환출자 해소를 통해 독립경영 유도
3. 주주권과 경영권의 분리

더불어민주당 국회의원 **최운열**

이해관계자 자본주의 정착

■ 지배구조 개혁을 위한 상법 개정 방향

1. 다중 대표소송제
2. 집중투표제
3. 전자투표제
4. 감사위원회 선임요건
5. 사외이사 선임제도 개혁

더불어민주당 국회의원 **최운열**

세제개혁

■ 공평과세와 조세정의 실현

1. 비과세 감면 축소, 개세주의(皆稅主義) 정착,
음성탈루 소득 과세(지하경제, 역외 탈세방지)

=> “소득이 있는 곳에 반드시 과세!
헌법이 요구하는 납세의무 실현!”

2. 법인세, 개인 소득세 최고세율 인상과 부가가치세 개편

=> 생활 필수품과 비생활 필수품을 구분하여 세율차등 적용

더불어민주당 국회의원 **최운열**

세제개혁

3. 자본시장에서 Capital Gain Tax 도입(증권거래세 폐지)
4. 부동산 세제 : 거래세 인하와 보유세 인상
5. 증여세 부과시 피증여자 연령에 따른 차등과세
6. 중소 중견기업 가업상속공제 대상 확대와 요건 완화 신중
7. 종교인 과세
8. 건강보험료 소득 중심 부과체계로 개편

더불어민주당 국회의원 **최운열**

재정개혁

■ 재정 지출의 효율화

1. 경제사업비용 축소 (사회간접시설 효율화)
2. 국방비 지출 효율성 향상
3. R&D비용 지출 효율화 모색
4. 복지비 지출 효율성 추구
5. 공기업 내부 비효율성 제거와 지배구조 개선

더불어민주당 국회의원 **최운열**