

파탄에 직면한 '문제'노믹스

- 문재인 정부 1년 경제정책 진단 -

이종인 수석연구위원

김창배 연구위원

김영현 연구원

2018. 5

YDI Report

파탄에 직면한 ‘문제’노믹스

- 문재인 정부 1년 경제정책 진단 -

이종인 수석연구위원

김창배 연구위원

김영현 연구원

2018. 5

YDI Report

《 머 리 말 》

문재인 정부가 출범 1년째를 맞았습니다. 솔직히 1년은 경제정책의 성과를 평가하기에 짧다고 할 수 있습니다. 하지만 기본방향이 잘못 설정된 세칭 ‘J노믹스’가 ‘문제노믹스’의 민낯을 드러내는 데는 부족하지 않은 시간이었습니다. 文정부가 소득주도성장이라는 그저 담론 수준에 불과한 좌파 이론을 일국의 경제정책으로 둔갑시켜 국민경제를 대상으로 무모하고도 위험한 실험을 감행했기 때문입니다.

예상대로 경제는 파탄을 맞았습니다. 실업률은 17년來 최악으로 높아지고, 생산과 설비투자 등 거시지표들은 금융위기 수준으로 추락했습니다. 퍼주기식 복지확대뿐 아니라 최저임금지원과 공무원 증원으로 국민혈세가 낭비되며 나라 곳간은 위태로워졌습니다. 그나마 기대했던 ‘혁신성장’ 과제들은 말뿐이고 허송세월입니다. 그런데도 文정부는 남북화해 기대감을 이용해 국민을 오도하고 경제실정을 치적으로 위장하려 하고 있습니다. 과장된 지지율을 등에 업고 애초부터 잘못된 경제정책을 더 강하게 추진하려 하고 있습니다.

방향이 잘못된 경제정책의 결과는 재앙입니다. 무차별적 예산 퍼붓기는 지속될 수 없습니다. 성장이 뒷받침되지 않으면 후세들에게 빚만 떠넘기게 될 것입니다. 反기업정서에 기반한 ‘기업 옥죄기’로 기업이 탈출하고 나면 중남미가 겪었던 끔직한 빈곤이 우리의 현실이 될 것입니다.

이번 여의도연구원이 발간한 「파탄에 직면한 ‘문제’ 노믹스」 보고서는 文정부의 경제정책이 초래할 예고된 재앙을 막아야 한다는 절박함을 반영하고 있습니다. 文정부가 1년간 추진해 온 최저임금 인상, 일자리창출, 근로시간 단축, 재벌개혁 등 주요 12개 정책들에 대해 문

제점을 하나하나 분석하고 올바른 정책방향을 제시하고자 노력했습니다. 소득주도성장이라는 허구적 좌파이론을 벗고 규제타파, 제도혁신, 기업 氣살리기로 생산성을 높이는 ‘正道’의 경제정책으로 되돌아가야 한다는 본 보고서의 결론은 암운이 드리워진 한국경제에 의미 있는 시사점을 주고 있습니다.

보고서의 책임 집필을 맡아주신 이종인 수석연구위원과 공동집필에 참여한 김창배 연구위원, 김영현 연구원에게 깊은 감사를 드립니다.

이 보고서가 오판과 오만에 집착한 文정부의 잘못된 경제정책을 正道로 되돌리는 데 널리 유용하게 활용되기를 기대합니다.
감사합니다.

여의도연구원 원장 김 대 식

《 요 약 》

1. 총론 : 文정부 경제정책의 기본 논리 “소득주도성장”

本보고서는 자칭 ‘촛불혁명 정부’ 출범 1년을 경과하는 시점에서 文재인 정부 경제정책의 기본 논리와 현상을 진단하고, 객관적 입장에서 평가해본 것이다.

[현상] 文정부가 표방한 경제정책의 3대 축은 일자리창출, 소득주도성장, 혁신성장으로 요약되는데, 지난 1년간의 성적표는 ‘F학점’에 가깝다. 자화자찬의 3.1% 경제성장도 그동안의 낮은 성장에 따른 기저효과와 반도체 수퍼호황에 의존한 ‘반쪽성과’이며, 세계경제의 평균성장률(3.8%)에도 한참 못 미친다. 국정 최우선 과제로 추진해온 일자리정책은 ‘3월의 실업대란’으로 국민에게 충격파를 던졌으며, 소득주도 ‘성장’이란 말이 무색하게도 생산과 투자가 2009년 금융위기에 버금하는 수준으로 동반 추락했으며, 미래의 경기조차 하강할 것이라는 경고 신호가 나오고 있다.

[평가] 文정부의 일자리정책과 소득주도성장론은 국가와 국민의 미래를 담보로 한 ‘거꾸로 가는’ 반시장적 포퓰리즘 정책의 전형이다. 또한, 실제 없는 혁신성장, 3%경제성장담보의 허상과 국가재정 부실화 위기가 현실화되고 있다. 우려했던 바와 같이, 文정부의 반시장적 경제정책은 1년밖에 경과하지 않았음에도 모래위에 지어진 누각임이 여실히 드러나고 있다. 집권 하반기에는 허물어진 공간을 벌충하기 위해서민물가의 상승을 인위적으로 부추킬 뿐 아니라 국민을 대상으로 한 증세로 방향을 틀 가능성이 농후하다.

〔대응〕 文정부의 소득주도성장의 실효성과, 실체 없는 혁신성장정책에 대한 철저한 검증이 필요하다. 아울러, 퍼주기식 복지 예산을 삭감하는 대신, 시장중심의 일자리 창출과 성장 분야 예산을 늘려야 한다. 또한, 지속성장의 근본을 붕괴시킬 ‘소득주도성장론’에 기초한 제반 정책은 선별적으로 폐기되어야 한다. 결론적으로, ‘거꾸로 가는’ 청개구리 정책을 포기하고 자유로운 기업활동과 과감한 규제완화를 통해 기업의 투자를 활성화함으로써 지속적 성장이 보장받을 수 있도록 촉구해야 한다.

II. 각론 : 文정부 주요 경제정책 평가

〔최저임금 인상〕 文정부의 가파른 최저임금 인상이 大亂 수준의 역풍에 직면하고 있다. 저임금근로자와 취약계층의 일자리가 집중적으로 사라지고 있을 뿐 아니라 소상공인과 영세·중소기업의 어려움이 가중되고 있다. 하루빨리 ‘시급1만원’ 공약을 철회하거나 인상기간과 속도를 조절하는 것이 ‘최저임금대란’을 잠재울 수 있는 유일한 해결책이다.

〔일자리창출〕 3월 실업률이 4.5%로 17년 만에 최고치를 기록한 가운데 특히 청년·저소득층 일자리가 집중적으로 감소함으로써, 文정부의 일자리·소득주도성장 정책이 저임금근로자·서민·청년층의 생활을 더욱 어렵게 하는 주된 배경이 되고 있다. 국민을 실험대상으로 하는 잘못된 정책을 시급히 폐기하고 기업주도, 생산성 제고를 위한 正道의 경제정책으로 방향을 선회해야 한다.

〔공공부문 非정규직의 정규직 전환〕 공공부문 비정규직의 정규직화 강행에 따라 재정부담 폭증과 노동시장의 경직화가 심화되었을 뿐 아니라, 기대했던 근로자의 후생수준 향상도 나타나지 않았다. 이는 비정규직 근로자에 대한 부당한 차별과 착취구조 타파라는 문제의 본질

은 도외시한 체, 대기업 귀족노조 중심 노동계의 정치·이데올로기적 이분법의 입장을 반영한 결과이다. 정규직·비정규직의 이중적 노동시장 현실에 맞춘 노동시장의 유연화가 선결되어야 하며, 勞使政간 사회적 대타협의 추진이 바람직하다.

〔근로시간 단축〕 文정부의 ‘근로시간 단축’이 7월 시행을 앞두고 있다. ‘소득주도성장’과 일자리 창출을 위한 근로시간 단축 공약이 구인난을 겪는 중소기업에 큰 타격이 될 뿐 아니라, 근로자의 실질소득과 일자리를 감소시킬 것이라는 우려가 팽배하다. 선진국에 비해 과도한 근로시간을 줄여가는 것은 바람직하지만, 시장현실과는 동떨어진 경직된 제도운영은 지양되어야 한다.

〔재정정책〕 복지확대, 공무원 증원, 문재인 케어 등에 막대한 재정이 투입되고 있다. 공무원 17.4만명 증원에만 30년간 328조원이 소요된다는 추산이며, 지난 1년간 추경도 2차례나 편성했다. 2017년 국가채무는 총당부채 고려시 GDP대비 90%에 육박했다. 세금 퍼붓기는 지속이 불가능하며 국가적 재앙이 될 공산이 크다. 복지제도에 대한 철저한 평가와 효율화가 시급하며, 공무원 증원에 앞서 공공부문 비효율성에 대한 개혁이 우선되어야 한다. 아울러 재정건전성을 유지하기 위해 재정준칙을 법제화해야 한다.

〔조세정책〕 文정부의 법인세 최고세율 인상(22%→25%)은 기업경쟁력 제고를 위해 법인세를 인하하는 미국 등 여러 선진국의 추세와는 역행한다. 법인세 인상으로 GDP와 투자가 연평균 1.7%와 3.0% 감소하고, 일자리는 연간 10.5만개씩 사라질 것이라는 전망이다. 재산세 인상은 부동산 폭락, 조세전가 가능성까지 고려해야 하며, 법인세 최고세율을 20% 수준으로 인하해야 한다. 증세에 앞서 특히 대북 사업에 관련된 재원의 규모와 조달방법에 대한 투명한 공개가 선행되어야 할 것이다. 또한 증세부담을 특정계층에 집중시키는 소위 국민 평가르기식의 세제 개편은 지양되어야 한다.

〔재벌개혁〕 文정부는 ‘재벌’을 적폐로 지목하고 1년간 강도 높은 개혁을 추진해 왔다. 하지만 순환출자 개혁과정에서 기업경영권 위협, 기업 투자 재원의 위축 등의 우려가 현실화 되고 있다. 정부 부처들의 재벌에 대한 ‘이지매’ 식 공격은 도를 넘고 있다. 이는 재벌개혁이 아니고 반기업 정서에 편승한 일방적인 기업 옥죄기다. 재벌개혁에 앞서 우리 경제에 미칠 영향을 면밀히 살펴 재검토해야 한다. 그래야 우리 대기업의 한국 탈출을 막을 수 있다.

〔부동산정책〕 文정부의 부동산 정책은 참여정부의 수요 억제정책을 그대로 답습하고 있다. 공급이 뒷받침 되지 않는 수요 억제정책은 매우 위험하다. 단기적으로는 집값이 안정되더라도 시장 상황이 회복되는 조짐이 생기면 갑자기 폭발할 수 있기 때문이다. 공급부족에 따른 지역별 양극화, 주택의 전반적인 질적 저하, 서민경제 악화도 배제할 수 없다. 주택 공급이라는 균형적 정책과 함께 실수요자들에 대한 정상적 대출을 통해 시장을 안정화하는 것이 正道이다.

〔한·미 FTA 재협상〕 한·미 FTA 재협상이 득보다는 실이 많았다는 평가다. 철강 관세 면제의 성과는 자동차 국내 시장 개방, 한국산 픽업트럭의 대미 수출 20년 지연과 맞바꾸었지만 최근 철강 개별 품목에 대한 반덤핑 관정 폭탄으로 ‘빛 좋은 개살구’가 되고 있다. 선 부른 협상으로 환율 주권도 위협받게 되었다. ‘通商 컨트롤 타워’ 구축과 함께 4차 산업혁명 시대를 대비하는 통상전략을 시급히 수립해야 한다.

〔가상화폐 규제〕 가상화폐에 대한 오락가락 정책으로 시장 혼선과 불확실성만 초래하였다. 블록체인과 가상화폐를 분리해서 육성하겠다는 文정부의 정책으로 블록체인 업체들이 줄줄이 해외로 이탈하면서 산업 생태계 붕괴 우려가 나온다. ICO 전면 금지를 철회하고 가상화폐를 제도권 안으로 흡수하는 것이 시급하다. 4차산업 혁명 기술 육성에는 네거티브 규제 시스템 도입이 필수다.

〔탈원전 위주의 에너지정책〕 우리나라 기업입지조건의 최대장점은 저렴한 에너지비용이었다. 하지만 文정부의 脫원전 정책은 이러한 장점을 枯死시킬 뿐 아니라 전기료 폭등에 따른 국민부담 증가, 원전산업 국제경쟁력 약화, 일자리 감소, 미세먼지 확대 등 수많은 문제를 야기할 것이다. 따라서 탈원전 정책의 전면적 백지화를 통해 저렴하고 안전한 에너지원으로서의 원전산업을 지속적으로 육성해야 한다.

〔혁신성장_시동 꺼진 대한민국 성장엔진〕 文정부가 경제성장의 주요 축으로 내세운 ‘혁신성장’이 1년간 허송세월을 보내고 있다. ‘적폐청산’ 아젠다에 밀려난 데다 ‘혁신성장’의 개념과 미래비전이 불명확하다 보니 구체적인 실행전략이 지연되었기 때문이다. 신산업, 신기술 분야에 규제 샌드박스를 하루 빨리 도입해 산업 선점효과를 확보해야 한다. 궁극적으로는 ‘소득주도성장’을 포기하고 ‘혁신성장’에 전력해야 한다.

II. 결론

文정부의 경제정책은 1년만에 ‘실업대란’과 ‘2009년 금융위기 수준의 거시경제’라는 참담한 성적표를 받았다. 퍼주기식 복지확대와 국민혈세로 지탱하는 최저임금정책과 공무원 증원은 나라 공간을 비우고 미래세대에게 큰 부담을 지우고 있다. ‘지지율 고공행진’이라는 허상에 취해 잘못된 정책에 집착하면 ‘문제’노믹스는 국가적 재앙으로 귀결될 것이다. 하루빨리 소득주도 성장이라는 본말이 전도된 잘못된 정책들을 버리고 규제타파와 제도혁신, 자유로운 기업 활동을 보장함으로써 지속적 성장을 이끌어내는 正道의 경제정책으로 되돌아가야 한다.

《 목 차 》

| | |
|--|----|
| I. 총론 : 文정부 경제정책의 기본 논리 “소득주도성장” .. | 1 |
| II. 각론 : 文정부 주요 경제정책 평가 | 9 |
| 1. 급격한 최저임금 인상 _ 서민·청년층에 부메랑 | 11 |
| 2. 일자리창출 _ 실업 大亂으로 귀결 | 15 |
| 3. 공공부문 非정규직의 정규직 전환 | 19 |
| 4. 근로시간 단축 _ 중소기업·근로자에겐 ‘독배’ | 23 |
| 5. 재정정책 _ 세금 퍼붓기 | 26 |
| 6. 조세정책 _ 고소득층·대기업 대상 증세 | 31 |
| 7. 재벌개혁 _ 대기업 해외 축출 정책 | 36 |
| 8. 부동산정책 _ 참여정부의 실패 답습 | 40 |
| 9. 한·미 FTA 재협상 _ 득보다 실이 많은 부실 협상 | 44 |
| 10. 가상화폐 규제 _ 교각살우 | 47 |
| 11. 탈원전 위주의 에너지정책 | 50 |
| 12. 혁신성장 _ 시동 꺼진 대한민국 성장엔진 | 54 |
| III. 결론 | 57 |

Ⅰ. 총론 : 文정부 경제정책의 기본 논리 “소득주도성장”

1) 自稱 ‘촛불혁명 정부’ 의 反시장적 경제정책

文재인 정부의 경제정책(세칭 ‘J노믹스’)은 ‘혁명적’으로 출발했다. 경제학교과서에서의 전통적 ‘시장중심 경제’의 판을 뒤엎고 ‘사람중심 경제’를 내세운 이른바 ‘소득주도성장’을 표방했다.

기업을 육성하는 대신 서민 가계와 개인의 소득을 높이는 정책을 표방했다. 즉, 가계소득을 늘려 돈이 돌도록 함으로써 기업 투자와 고용을 늘리고, 그게 다시 가계와 개인의 소득증대로 이어져 성장의 善순환이 가능하게 된다는 것이다. 이러한 소득주도성장의 실현을 위해 대통령직속 「일자리위원회」를 정책1호로 설치하고, 최저임금의 대폭 인상과 각종 현금성 복지책을 확대했다.

文정부는 지난해 7월 25일에는 임기동안 매년 경제성장률 3% 이상을 달성하겠다고 약속하면서 ‘소득주도성장’을 통한 분배 중심의 성장전략을 제시했다.

임금 상승과 복지 확대를 통한 소득 재분배, 일자리 확충과 경제성장이 핵심임을 강조하면서, 매년 3% 경제성장을 전제로 2018년도 429兆 슈퍼예산을 편성했다. 또한, 최저임금 인상과 근로시간 단축, 건강보험료 보장성 강화, 비정규직의 정규직 전환, 공무원 증원 등의 무분별한 퍼주기 정책을 100대 국정과제로 선정하면서, 소요재원으로 178조원을 제시했다.

지난해 말 일자리 추경에 7조원을 쏟아 부었으나 실업문제가 해소되기는커녕 청년일자리 급감 등 反서민 정책으로 판명되면서 소득주도 성장에 대한 비판이 거세지자, 다급히 ‘혁신성장’이라는 성장정책을 추진하겠다고 발표했다.

성급한 정책마련으로 개념과 방향 정립조차 미진하다보니 여러 부처에서 극심한 혼란을 빚었다. 결국 혁신 성장에 대한 제대로 된 개념 정의도 없이 사업 마련에 집중하겠다고 했으나, 이마저도 실체가 불분명한 형태로 정책의 추진이 담보 상태이다.

- “혁신성장이 본격적으로 추진되지 못하고 있는 느낌이 든다. 경제부처에서 보다 빠른 시일 내에 개념을 정립하고, 속도감 있는 집행전략을 마련해달라” (문재인대통령, 2017.9.26, 국무회의)
- “소득주도 성장만으로 우리 경제가 성장으로 간다고 하는 것은 옳지 않다.” (김동연 경제부총리, 2017. 9.26, 국회 강연)

즉, 文정부가 표방한 경제정책의 3대 축은 일자리, 소득주도성장, 혁신성장으로 요약된다. 예상되었던 바와 같이, 反시장적 경제정책의 형태로 추진되고 있으며, 한마디로 모래위에 지어진 성이 될 우려가 크다.

2) 현상 : 沙上樓閣의 J노믹스

출범後 1년간 文정부 경제정책의 성적표는 ‘초라하다’ 기보다는, 좌초의 그림자가 아른거린다는 표현이 적절해 보인다. 국정 최우선 과제로 추진해 온 일자리정책은 ‘3월의 실업대란’으로 국민에게 충격파를 던졌다. 2018년 3월 실업률이 4.5%로 17년 만에 최고치를 기록한 가운데 특히 청년과 저소득층 일자리가 집중적으로 사라졌다(통계청, 2018.3월 고용동향).

소득주도 ‘성장’이란 말이 무색하게도 통계청 발표(4.30)에 따르면, 생산과 투자가 2009년 금융위기에 버금가는 수준으로 동반 추락했다. 소산업생산이 5년前 이래 가장 큰 낙폭인 마이너스 1.2%를 보였고, 설비투자도 7.8%나 감소했다. 더욱이 팔리지 않고 공장에 쌓이는 제조업 재고가 크게 증가하는 등 금융위기 수준의 ‘제조업 쇼크’ 상태라는 전문가들의 진단이 잇따랐다.

산업통상자원부(5.1)에 따르면, 17개월 연속 증가해 오던 수출까지 하락세로 反轉했으며, 소비자들의 소비심리도 5개월 연속 내리막 행진이다. 경기회복과 지속적 성장을 누리는 미국과 일본, 중국 등 주요 경쟁국들과는 너무나 다른 충격적인 현상이다.

文정부에서 자화자찬하고 있는 3.1%의 경제성장도 장기간의 낮은 성장에 따른 기저효과와 반도체의 나홀로 수퍼호황에 의존한 ‘반쪽짜리 성과’이며, 세계 경제의 평균성장률(3.8%)에도 한참 못 미친다. 2~3분기 이후의 경기 흐름을 예측하는 경기선행지수조차 3년 4개월 만

에 2달 연속 100을 밑돌아, 향후 우리나라의 경제 침체가 지속될 것이라는 경고 신호가 나오고 있다.¹⁾ 더군다나, 성장동력을 위해 늦게나마 가동한 혁신성장도 그 개념이나 실체가 여전히 불분명하다.

3) 평가 : J노믹스 진단

문재인 정부의 일자리정책과 소득주도성장론은 국가와 국민의 미래를 담보로 한 ‘거꾸로 가는’ 반시장적 포퓰리즘 정책의 전형이다.

학계에서조차 “소득주도성장론이 소득재분배정책 일수는 있지만, 성장 정책은 아니며, 수출의존도가 높은 개방경제에서는 임금인상에 따른 비용조건 악화로 국가경쟁력만 악화될 가능성이 높고, 임금의 상승은 결국 일자리감소로 이어질 가능성이 높다”고 비판했다(2017.9.27, 한국경제학회 토론회). 대표적 경제학자들조차도 J노믹스 1년 중 ‘가장 잘못된 정책’으로, ‘최저임금의 인상 등 일자리정책’ (38.8%)으로 뽑았다(한국경제연구학회 회원 경제학자 대상, 2018.4.25.~5.1). 즉, 서민과 근로자를 위한 정책이 오히려 이들을 울리는 정책이라는 것이다.

실체 없는 혁신성장, 3%경제성장 담보의 허상과 국가재정 부실화 위기가 현실화되고 있다. 우려했던 바와 같이, 文정부의 반시장적 경제정책은 1년밖에 지나지 않았음에도 모래위에 지어진 누각과 같음이 여실히 드러나고 있다.

文정부는 성장정책인 혁신성장의 방향으로 4차산업 혁명, 벤처창업지원, 규제개혁 등을 거론하고 있으나, 구체적 정책사항은 눈을 씻고 찾아봐도 그 실체가 잘 보이지 않는다. 2018년도 정부예산에도 혁신성장관련 예산은 2017년 1.2조원에서 0.3조 증액된 1.5조원만 반영되었으며, 혁신을 위한 R&D 예산은 오히려 동결된 상태이다.

세수확보의 근간이 되는 매년 3%성장은 최저임금 폭등, 통상임금 인정과 근로시간 단축, 북핵리스크로 인한 투자위축, 잘못된 부동산 정책으로 인한 건설경기 급랭 등의 경제환경 변화로 인해 달성이 매우 어려워 보인다. 결국, 3% 경제 성장이라는 막연한 기대감으로 ‘매년 6.8%의 세수 증가를 통한

1) OECD 보고서(2018.5.13).

국정과제 이행' 을 예측하고 있으나, 이는 고스란히 국가재정의 부실로 귀결됨으로써 나라곳간을 허물게 되어 서민경제악화뿐 아니라, 미래세대의 부담으로 轉嫁될 것이 분명해지고 있다.

서민 물가의 상승을 인위적으로 부추길 가능성이 농후하다. 文정부는 세수 증가치의 근간인 경제성장률 3%의 지속적 달성이 어렵다고 판단할 경우, 부족한 세수확보를 위해 서민 물가상승 시도를 통한 명목성장률을 높여, 경제가 성장하고 있다는 착시현상을 유도할 가능성이 매우 높다.

경제협력개발기구(OECD)를 비롯한 전문기관에서는 최근 1%내외에서 억제되어왔던 우리나라 물가가 올해부터는 2%내외 수준으로 상승할 것으로 예측하고 있으며, 적정수준을 상회하는 인플레이션은 서민경제에 직접적인 타격이 된다. 그렇게 되면, 올 초, 대폭적 최저임금 인상으로 인해 유발된 서민 물가와 청년물가 상승으로 인한 이른바 '최저임금의 역습' 에 따른 서민·청년층의 어려움이 더욱 가중될 수밖에 없다.

4) 대응 방안

文정부의 소득주도성장의 실효성과, 실제 없는 혁신성장정책에 대해 철저히 검증함과 동시에, '거꾸로 가는' 청개구리 정책을 버리고 자유로운 기업 활동과 과감한 규제완화를 통해 기업의 투자를 활성화함으로써 지속적 성장이 보장받을 수 있도록 해야 한다. 노동의 유연성 제고를 통해 노동시장의 활성화를 유도해야만 일자리 창출도 실질적으로 가능해질 것이다.

文정부의 퍼주기 복지 예산을 삭감하고, 시장중심의 일자리 창출과 성장을 위한 분야에 예산을 늘려야 한다. 과도한 재정이 수반되는 정책들에 대해 재검토하고, 국가 재정을 파탄에 이르게 할 수 있는 국정과제 전반에 대해 예산을 재검토해야 한다.

지속성장의 근본을 붕괴시킬 文정부의 '소득주도성장론' 에 기초한 제반 정책은 조속히 폐기 내지 수정되어야 한다. 더불어서 잘못된 일자리정책과 소득주도성장정책에 밀려 뒤늦게 시동을 건 '혁신성장' 만이라도 그 개념

과 내용 등 실체를 재정립하고, 시장에서의 자유로운 기업활동을 촉진하는 방향으로 추진해야 한다. 최저임금 인상, 법인세 최고세율인상, 근로시간의 경직적 단축, 공공분야 일자리 확대 등 글로벌 트렌드에反하는 정책들을 재검토하여 선별적으로 무효화할 필요가 있다.

최저임금의 문제는 文정부의 ‘시급1만원’ 공약의 철회·완화가 문제해결의 핵심이며, 향후 5년 정도의 기간을 둔 점진적 인상이 바람직하다. 법인세 최고세율을 현행 25%에서 20% 수준으로 인하함으로써 투자-고용-성장-소득재분배라는 선순환 구조가 가능해진다. 근로시간 단축 규제는 시장여건과 선진국의 운용사례 등을 감안하여 신축적이고 탄력적으로 운용되는 것이 바람직하다.

국가재정을 통한 공공부문 일자리확대는 노동시장의 구조적 문제의 해결책이 될 수 없을 뿐 아니라 미래세대에 부담을 떠넘기는 등 막대한 부작용이 불가피하며, 대신 기업활동의 자유화를 통한 민간고용의 창출 확대가 바람직하다.

혁신성장은, 규제만능주의와 실효성 없는 경쟁정책, 그로 인한 갈등이 양산되는 정책은 지양하되, ‘지속성장’과 ‘국가경쟁력 제고’라는 근본적인 정책목표 달성을 위한 정책이 되어야 한다.

고용잠재력이 큰 벤처·혁신기업의 성장엔진을 가동하되, IP(intellectual property)금융, 엔젤캐피탈, M&A시장, 클라우드펀딩 등 혁신과 창업 촉진을 위한 자본시장의 역할을 제고해야 한다. 핀테크산업, U-health, 자율주행차 등 新산업 분야에는 네거티브 규제를 과감히 도입하여 글로벌 경쟁력을 키워야 한다.

II. 각론 : 文정부 주요 경제정책 평가

1. 급격한 최저임금 인상 _ 서민 · 청년층에 부메랑

文정부의 가파른 최저임금 인상이 大亂 수준의 역풍에 직면하고 있다. 저임금근로자와 취약계층의 일자리가 집중적으로 사라지고 있을 뿐 아니라 소상공인과 영세·중소기업의 어려움이 가중되고 있다. 하루빨리 ‘시급1만원’ 공약을 철회하거나 인상기간과 속도를 조절하는 것이 ‘최저임금대란’을 잠재울 수 있는 유일한 해결책이다.

1) 정책의 주요 내용

지난해 7월 文정부는 2018년도 최저임금을 5년간 평균인상을 7.4%의 2배가 넘는 16.4% 인상하여 시급 7,530원으로 결정했다. 노동부장관이 2018년도 최저임금 심의를 요청한지 3.5개월 만에 최저임금위원회에서 지난해 최저임금 6,470원에 비해 16.4% 인상된 7,530원으로 결정된 것이다.

연도별 최저임금 인상 추이 (2008-2017)



또한, 2020년까지 시급 1만원으로 인상하겠다고 공약했다. 올해의 인상률을 적용하면 2019년 8,765원, 2020년 10,202원으로 인상되며, 최저임금 1만원은 환산월급 209만원에 해당하는 액수이다. 최저임금 폭등에 따른 시장의 반발을 달래기 위해, 정부재정 3조원을 투입하는 이른바 ‘일자리안정자금 시행 계획’ 계획을 발표했다(11.9). 영세업체에 한해 지난 5년간 평균 최저임금 인

상률(7.4%)의 초과분(9%)을 국가 재정투입으로 1인당 13만원씩 직접 지원하는 형태이다.

2) 현상 : 大亂 수준의 최저임금 급격한 상승의 역풍

영세 중소기업과 소상공인에 직격탄이 되고 있으며, 한계기업이 속출하는 등 다양한 형태의 피해와 부작용이 경제·사회문제로 표출되고 있다. 2018년도 최저임금 급등에 따른 중소기업의 추가부담이 16.3조원에 달할 것이라는 추산이다(중기중앙회).

최저임금 미만 근로자는 313만명으로, 소상공인의 2018년 인건비 추가부담은 정부의 재정 투입 3조원의 3배가 넘는 10조3000억원으로 추산(소상공인연합회), 최저임금 폭등은 소상공인이 감당할 수 없는 수준이다. 인건비부담 증가에 따라 경비원이나 알바인력과 같은 저임금·임시고용이 우선적으로 감축되고 있다. 더군다나, 영세소상공인과 중소기업의 경영 압박으로 저임금 근로자 해고도 급증하였다.

정책과오의 책임과 부담이 제3자(국민)에게 전가되고 있다. 최저임금 인상에 따른 “인건비폭등 → 기업수익과 경쟁력약화 → 구조조정을 통한 일자리감소 → 소비감소 → 생산감소 → 고용축소”로 이어지는 시장경제의 악순환이 발생하는 과정에서 저소득 근로자의 일자리가 집중적으로 감소한 것이다.

취업자·실업률 추이



자료: 통계청, 그래픽: 연합뉴스 김토일 기자

실제로, 지난해 말 일자리 추경에 7조를 쏟아 부었음에도, 17년만에 최악의 실업률(4.5%)을 보였고, 실업자 수가 125만명을 돌파하고 있다. 더군다나 청년실업률은 2년만에 가장 높은 11.6%를 기록했으며, 이들의 체감실업률은 무려 24.0%로 악화되었다(통계청, 2018.3 고용동향).

저임금 근로자 생활안정과 청년의 인간적인 삶을 위한다는 명분의 역대 최대의 최저임금 인상이 오히려 그들의 생계터전을 붕괴시키는 부메랑으로 되 돌아온 것이다. 서민·취약계층뿐 아니라 영세·중소기업과 소상공인, 건물주, 대기업, 카드사 등 전방위적으로 전가되어지는 모양새이다.

- 최저임금 인상·근로시간 단축...기업들 “막막하다” (매일경제, 4.30)
- 취업자 감소 ‘최저임금 탓 아니다’ 라는 안일한 정부(아시아경제, 4.17)
- 중소기업 48% “내년 적용 최저임금 동결해야” (경남신문, 5.3)

3) 평가: 기업, 근로자, 소비자, 국가 모두에게 타격

경제성장률, 물가상승률보다 훨씬 높은 인상률로 업계, 특히 시간제근로자, 외국인근로자 등 저임금 근로자 의존도가 높은 영세중소기업·소상공인에 심각한 타격을 주었다. 최근 설문조사 결과 시간제근로자 고용주의 21%는 ‘기존 알바생 축소’, 19%는 ‘기존 알바생 근무시간 축소’, 18%는 ‘신규알바생 채용 취소’, 10%는 ‘가족중심 경영’을 심각하게 고려하고 있으며, 9%는 ‘폐업’을 고민하고 있다고 응답했다(취업포털 인크루트, 1.16).

생산성 제고가 담보되지 못한 최저임금 급격 인상은 경쟁력 저하로 귀결되고, 마진율이 낮은 영세·중소기업, 자영업자부터 경영악화에 따른 인력감축과 폐업이 속출하고 있다. 최근의 다른 설문조사에서는 자영업자의 54%가 1년전보다 “소득이 줄었다”고 응답했다(한국경제연구원·조선일보, 5.2).

저임금근로자와 청년층의 일자리가 사라지고 있다. 소상공인·중소기업주는 대폭적 최저임금 인상에 따른 부담 완화·상쇄를 위해 근로자 수를 줄이거나 폐업, 또는 근로자의 근무시간을 단축하고 있는데, 결과적으로 시간제 근로자(아르바이트생), 교대근무자 등 저소득 근로자의 일자리가 집중적으로 감소된 것이다.

이미 상당한 국가 재정을 투입하였고, 앞으로도 막대한 재정투입이 전제되어야 하는 등 지속가능성이 담보되지 않는다. 금년 한해만도 3조원 이상이 투입되어야 하며, 향후 3년간 최소 7조3천억원, 최대 30.7조원의 재정투입이 불가피하게 된다. 이러한 직접적 임금보전 정책은 일단 시행하면 되돌리기가 어려우며 따라서 당초 약속한 ‘한시적 유지’도 거의 불가능해질 것이다. 이 외에도, 보육교사, 간병인, 육아도우미, 직업상담사, 사회복지사 등 공공부문 저임금 근로자의 급여인상 소요액이 최소 5,566억에 달하는 등 국민세금으로 충당해야 할 재정 부담이 급증하게 될 것이다(국회 예산정책처).

그럼에도 불구하고, 文정부는 구체적 재원조달 방안조차 내놓지 못하고 있다. 이는 결국 국민의 세금으로 충당할 수밖에 없으며, 향후 재원 마련을 위해 다양한 형태의 증세를 할 것이며, 이는 소비자와 영세사업자를 포함하여 국민 대다수의 실질소득을 낮추는 효과를 초래하게 된다.

4) 대응 방안

‘시급 1만원’ 공약의 무리한 이행은 우리경제의 생산성과 경쟁력 저하뿐 아니라 저소득·빈곤층과 청년의 실질소득을 추락시킨 ‘나쁜 정책’이다. 이러한 최저임금 폭등에 따른 서민경제악화에 대해 국민들에게 적극적으로 홍보해야 한다. 저임금 근로자의 생활안정을 보장함으로써 국민경제의 발전에 기여하기 위한 기존의 ‘최저임금제도’가 文정부의 잘못된 정책으로 인해 저소득·빈곤층·청년 근로자의 소득감소와, 영세 중소기업·소상공인의 경영부담을 가중시키는 역효과를 키웠음을 널리 알려야 한다.

아울러, 文정부의 ‘시급1만원’ 공약 철회·완화가 문제해결의 핵심임을 강조해야 한다. ‘시급 1만원’ 공약을 조속히 철회하되, 향후 5년 정도의 기간을 두고 점진적으로 인상하는 것이 바람직하다. 이때, 경제성장률, 물가상승률, 노동생산성, 최저생계비 등 객관적 경제지표들을 충분히 반영하여 결정되도록 정책적으로 지원해야 한다.¹⁾

1) “2020년 최저임금 1만원 인상은 속도를 늦출 필요가 있고 그 대안도 고민해봐야 한다” (김상봉 한성대 경제학교 교수)

단, 적절한 수준의 최저임금 인상을 통해 저임금 근로자의 생활안정을 도모해 가는 것은 바람직한 방향이다.

2. 일자리창출 _ 실업大亂으로 귀결

3월 실업률이 4.5%로 17년 만에 최고치를 기록한 가운데 특히 청년·저소득층 일자리가 집중적으로 감소함으로써, 文정부의 일자리·소득주도성장 정책이 저임금 근로자·서민·청년층의 생활을 더욱 어렵게 하는 주된 배경이 되고 있다. 국민을 실험대상으로 하는 잘못된 정책을 시급히 폐기하고 기업주도, 생산성 제고를 위한 正道의 경제정책으로 방향을 선회해야 한다.

1) 정책의 주요 내용

文정부는 100대 국정과제의 형태로 ‘더불어 잘사는 경제전략 5가지’를 표방하면서, 그리고 ‘일자리 정책 5년 로드맵’을 발표하면서 “소득주도 성장을 위한 일자리 경제”를 첫 번째로 내세웠다. 그 중 ‘2022년까지 공공부문 일자리 81만개 창출’ 등 정부 주도 공공분야 일자리 창출 전략이 단연 압권이었다.²⁾ 공공부문 고용을 3%p 높여 OECD 평균의 절반 수준(10.6%)에 맞추면 2,700만명의 3%인 81만개의 일자리 창출이 가능하다고 본 것이다.

文정부는 일자리 창출을 위해 2018년도 일자리 예산을 전년대비 2조원 증액한 19.2조원을 편성했다. 여기에 더해 공무원 증원 등 공공일자리 확대를 위해 11.2조원의 추경을 편성하여 총 30.4조원의 일자리 예산을 편성한 것이다.

2) 현상 : 17년內 최악의 실업률

통계청 발표에 따르면, 2018년도 3월 실업률 4.5%는 2001년 5.1%에 이어 17년 만에 최고치에 해당한다. 현실을 반영한 확장실업률(체감실업률)은 무려 12.2%나 된다고 발표했다. 실업자 수가 125만명을 돌파하고, 취업자 수 증가 폭도 2개월 연속 10만명대로 추락하였다.

2) 공무원 일자리 국가직 10만명, 지방직 7.4만명, 사회서비스 분야 34만명, 보육·요양 등 공공부문 간접고용 노동자 직접고용 30만명 등 81만명

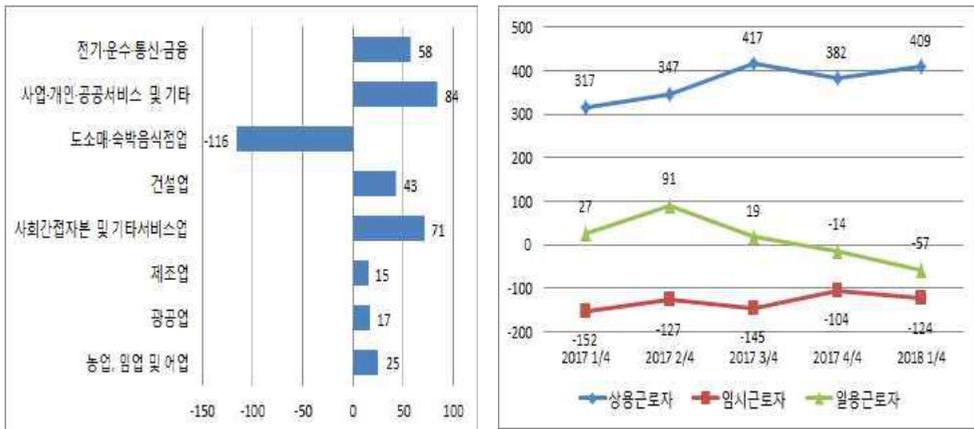
특히 청년층, 저소득층 일자리가 집중적으로 감소했다. 청년(15~29세) 실업률이 24개월 만에 가장 높은 11.6%를 기록했으며, 이들의 체감실업률인 확장실업률은 무려 24.0%로 악화되었다. OECD 전체의 청년실업률은 매년 감소하는데 한국만 逆주행하고 있다.

또한, 자영업 위주의 도소매업, 숙박음식업 취업자數가 12만명 넘게 줄어든 것으로 나타났는데, 최저임금 인상의 영향을 직접적으로 받는 임시·일용근로자 일자리가 큰 폭으로 감소된 것이다.

- 임시근로자(천명) : -95(1월) → -182(2월) → -95(3월), 1~3월 평균 -124
- 일용근로자(천명) : -69(1월) → -85(2월) → -16(3월), 1~3월 평균 -57

산업별·종사자 지위별 취업자 증감(2018년 3월)

(단위: 전년동월비,천명)



자료: 통계청

공공부문 일자리 창출을 위해 지난해 文정부에서 편성한 추경 실적이 목표 대비 11.4%에 수준에 불과한 것으로 나타났다(국회 예결위 김도읍 의원실). 추경에 반영된 공공·민간 고용창출 예산은 총 2조 3064억원으로 이 중 81.5% 해당하는 예산(1조 8786억원)이 민간부문이다. ‘3+1’ 추가고용 장려금, 직업훈련, 창업지원, 융자 등 모두 성과가 높지 않았다.

3) 평가 : 일자리 정책이 ‘실업대란’ 으로 귀결

‘소득주도성장’에 바탕을 둔 일자리창출에 대한 우려가 현실화되고 있다. 최저임금의 급격한 인상, 비정규직의 정규화, 근로시간 단축 등 이른바 ‘소득주도성장’을 위한 일련의 정책들의 효과가 출범 1년밖에 되지 않았음에도 ‘고용쇼크’의 형태로 표출된 것이다.

공공부문 일자리 확대는 일자리의 전적인 신규창출로 보기도 어려우며, 막대한 확대재정을 수반하는 국가적 부담으로 귀결된다. 새로이 창출하겠다는 81만개 중 실질적 창출은 17.4만개 일자리뿐이다. 나머지 64만개는 정부와 공공기관이 간접고용 형태로 존재하는 민간부문 일자리를 공공 일자리로 전환하는 것이어서 실질적인 일자리 창출로 볼 수 없다.

공무원 일자리의 경우 1인당 연간 1억원 내외가 소요되며, 따라서 17.4만명 고용에 소요되는 예산은 30년 근속 평균으로 연간 17조원이 소요될 것이다. 이러한 누진적 예산투입을 위한 재원대책조차 부실하다. 공무원 증원이 일자리 문제의 능사라고 보는 잘못된 인식과 전략이 문제이다.

지난해의 경우 30.4조원의 일자리예산에도 불구하고 일자리 창출에는 크게 실패했다. 19.2조원의 본예산 중 일자리 예산에 더해 공무원 증원 등 공공일자리 확대를 위한 11.2조원 규모 추정까지 시행했음에도 1회성 단순직 일자리 몇 만개 증가에 그친 반면, 민간 일자리는 오히려 크게 감소한 것이다. 이런 상황에서 文정부는 국민 부담만 늘리는 3.9조원 규모의 자칭 ‘청년일자리, 구조조정대응추경’의 추경을 또다시 추진하고 있다.

4) 대응 방안

文정부의 형식적인 일자리 정책과 포퓰리즘 전략은 일자리 소실과 사회 혼란으로 이어질 수밖에 없다. 지난 대선시 대표적 보수정당의 일자리 정책은 ‘기업에 자유를, 서민에게 기회 제공을 통한 일자리창출’이었으며, 기업을 통한 역동적 시장경제 복원, 혁신형 강소기업 육성, 노동개혁을 통한 근로자 보호 및 기업경쟁력 강화로 요약된다. 출범 1년이 되는 文정부는 이러한 보수정당의 일자리 정책을 하루빨리 수용하여 정책의 방향을 대폭 전환해야 한다.

그리스는 국민 10명 중 1명이 공무원일 정도로 공공부문 일자리를 늘려오다가 결국 국가 부도사태를 초래하였다. 일자리를 만드는 것은 정부가 아니라 민간과 기업이고, 기업하기 좋은 시장 여건을 조성하는 지원자 역할이 정부가 진정으로 할 일이자 국민 혈세를 잘 쓰는 방법이다. 밑 빠진 독에 물붓기식 무대책 세금으로 일자리를 늘릴 수는 없다.

더불어서, 正道의 경제정책으로 방향을 전환하기 위해서는 정책실패에 대한 책임규명이 뒤따라야 한다. 수십조 원의 국민혈세 투입에도 불구하고, 3개월 연속 100만명을 초과하는 실업자를 양산한 文정부의 일자리정책 실패에 대한 책임소재를 분명히 해야 한다. 무엇보다 청년층과 임시·일용직근로자, 영세자영업 종사자 등 빈곤층 일자리를 대폭 사라지게 한 정책실패에 대한 책임자 문책 없이는 국민을 상대로 한 위험한 경제실험이 또다시 재연될 가능성을 배제할 수 없다.

3. 공공부문 非정규직의 정규직 전환

공공부문 비정규직의 정규직화 강행에 따라 재정부담 폭증과 노동시장의 경직화가 심화되었을 뿐 아니라, 기대했던 근로자의 후생수준 향상도 나타나지 않았다. 이는 비정규직 근로자에 대한 부당한 차별과 착취구조 타파라는 문제의 본질은 도외시한 채, 대기업 귀족노조 중심 노동계의 정치·이데올로기적 이분법의 입장을 반영한 결과이다. 정규직·비정규직의 이중적 노동시장 현실에 맞춘 노동시장의 유연화가 선결되어야 하며, 勞使政간 사회적 대타협의 추진이 바람직하다.

1) 정책의 주요 내용

지난해 7월 20일 文정부는 ‘공공부문 비정규직의 정규직 전환 추진계획’을 심의·의결함으로써 공공부문 853개 기관에 속한 비정규직 31만명을 대상으로 정규직 전환 작업에 착수하였다. 직접고용 기간제 19만명 중 상시·지속업무를 하는 노동자는 연내 정규직으로 전환하고, 간접고용인 12만명의 파견·용역 노동자는 실태조사를 걸쳐 2018년부터 정규직으로 전환하거나 자회사를 설립해 편입한다는 내용이다.

공공부문 비정규직 현황

| | 공공 기관 | 교육 기관 | 자치 단체 | 중앙 부처 | 지방 공기업 | 합계 |
|-------------|-------|-------|-------|-------|--------|------|
| 비정규직 인원(만명) | 11.3 | 11.2 | 5.1 | 2.1 | 1.5 | 31.2 |

자료: 고용노동부

2) 현상

3월 말 기준으로 10만 1,000명의 공공부문 비정규직이 정규직으로 전환된 상태이다. 인천공항 비정규직 60개 협력업체 총 8,000명 중 2,000명, 금융공공기관 비정규직 1,000여명, 지자체 비정규직 등이 포함된다.

교육분야 비정규직의 정규직화는 무산되었다. 교육 분야 비정규직 기간제 교사·강사 비중은 전체 4만1,077명 중 1,034명(유치원 돌봄교실 강사 299명, 유치원 방과후과정 강사 735명)으로 3%에도 미치지 못한다.

文정부는 정규직 전환에 맞춰 공공부문 표준임금 모델을 마련해 청소 시설 관리 등 5개 직종 정규직 전환 대상자에게 호봉제 대신 직무급 체계를 적용한다는 방침이었지만, 노동계의 반발이 거세 일부 중앙부처를 제외하면 직무급제 적용이 전무하다.

3) 평가

정규직화 강행에 따른 재정부담의 대폭 증가 등 여러 형태의 문제점이 부각되고 있다. 공공기관 332개 중 2/3 이상이 적자상태인데도 불구하고 무리하게 정규직화를 강행함으로써, 심각한 재정부담을 떠안아야 하는 상황에 놓이고 있다. 각 기관들이 상시·지속업무를 일방적으로 판단해 정규직 전환 규모를 결정한 탓에 자신이 전환대상자인 줄 모르는 노동자들이 속출하고, 실태조사에서조차 빠져 버린 사례가 적지 않았다. 고용형태 역시 대체로 무기계약직이나 자회사 고용인 사실상 중규직에 가깝고, 이는 처우개선이 제한적이고 경쟁채용 방식도 다수 포함되는 등 근로자의 후생증가가 매우 제한적이다.

노동시장의 경직화를 심화시켰다. 비용증가 부담으로 해당 기관들의 신규 고용 축소로 이어지고, 고용을 늘리더라도 어쩔 수 없이 비정규직으로 채용할 수 밖에 없는 실정이다. 이는 자연스럽게 양질의 일자리 창출동력은 떨어질 수밖에 없으며, 해당 기관의 생산성과 경쟁력을 약화시키게 된다.

현재와 같이 호봉제를 유지한 채 정규직으로 전환하면 매년 2조원이 추가적인 혈세 지출이 불가피하다(한국경제, 5.3). 해당 공공기관들이 노동조합 등의 압박으로 직무급 대신 호봉제를 적용하게 되면 20만명에게 연간 1천만원의 임금·복리후생비가 추가되면 연간 2조원의 비용부담이 늘어나며, 호봉제 특성상 기간이 경과될수록 재정부담이 급속히 확대될 것이다.

- 임금체계 개편없는 정규직화 “공공부문 폭탄 될 것” (한국경제, 5.3)
- ‘비정규직 제로’, ‘중규직화’ 대선 안 된다(오마이뉴스, 5.2)
- ‘의미없는 정규직화’ … 비정규직 또 뽑는 지자체(새전북신문, 4.5)

4) 대응 방안

비정규직 문제의 본질은 비정규직 근로자에 대한 부당한 차별과 착취구조에 있음에도, 文정부는 비정규직을 마치 시장의 ‘惡’ 이며 타파해야 할 대상으로 선전·선동하고 있다. 정규직과 비정규직은 고용형태에 따라 구분하는 용어일 뿐이며, 노동계에서는 상용 정규직 이외는 모두 비정규직으로 구분하여 전체 근로자의 44.5%에 해당한다고 하나, 이 또한 현상에 대한 오해에서 비롯된 것이며 실제 비정규직 성격의 일자리는 32.8%(상용직 207.7만명, 임시·일용직 428.4만명) 정도이다.

비정규직 근로자들은 정규직과 별 차이 없는 일을 하거나 오히려 더 힘든 업무를 하면서도 낮은 임금과 열악한 처우를 받는 게 현실이다. 비정규직 문제의 가장 우선적인 대책은, 이들 비정규직에 대한 부당한 차별과 착취를 축소해나가는 것이다. 정규직 근로자에게는 정규직 대우를, 비정규직 근로자에게는 비정규직 대우를 하는 합리적 방식으로 노동개혁이 이루어질 때 노동의 대원칙이 지켜질 수 있다.

대기업 정규직 근로자(노조원의 73%가 1천명 이상 대기업 소속)의 과도한 임금상승을 억제하고, 대기업과 중소기업간 임금격차를 축소해나가는 방향으로 정책을 추진해야 한다. 대기업 정규직 근로자의 임금안정이 전제되어야 비정규직 문제의 근본적 해결이 가능해진다(2015년도 기준 대·중소기업간 임금수준을 비교해 보면, 300인 미만 기업은 3,581만원으로 300인 이상 기업(6,135만원)의 58.5% 수준에 불과했다).

정규직·비정규직의 이중적 노동시장 현실에 맞춘 노동시장의 유연화가 필요하다. 과거 참여정부와 MB정부에서도 노동시장의 유연성을 확대하는 구조적 변화 없이는 비정규직의 문제 해결에 한계가 있다는 것이 공통된 인식이었다. 문제는 정규직 문제를 그대로 둔 채 비정규직에게만 급격한 노동정책

의 전환을 추진하는데 있다. 정규직 문제해법과 비정규직 문제해법을 함께 제시함으로써 사회적 대타협을 추진하는 것이 바람직하다.

4. 근로시간 단축 _ 중소기업 · 근로자에겐 ‘독배’

文정부의 ‘근로시간 단축’이 7월 시행을 앞두고 있다. ‘소득주도성장’과 일자리 창출을 위한 근로시간 단축 공약이 구인난을 겪는 중소기업에 큰 타격이 될 뿐 아니라, 근로자의 실질소득과 일자리를 감소시킬 것이라는 우려가 팽배하다. 선진국에 비해 과도한 근로시간을 줄여가는 것은 바람직하지만, 시장현실과는 동떨어진 경직된 제도운영은 지양되어야 한다.

1) 정책의 주요 내용

근로시간 단축은 文정부의 ‘소득주도 성장’ 과 일자리창출을 실현하기 위한 주된 대선공약이면서 지난 1년 동안 핵심 추진 과제 중의 하나였다. 대선 후 발족시킨 ‘일자리위원회’ 의 첫 과제로써 근로시간을 주당 52시간으로 단축하여 50만개 일자리를 창출한다는 내용이다.

文정부 주도로 추진해 오던 근로시간 단축법안(근로기준법 개정안)이 2월 28일 국회 본회의를 통과하여 오는 7월부터 시행되었다. 주 68시간으로 규정된 현행 근로기준법상 법정노동시간을 휴일노동 포함 주 52시간으로 변경하고, 근로시간특례업종을 축소하거나 폐지하게 된다.

현행 68시간(주40시간+연장근로12시간+휴일근로16시간)



개정 52시간(주40시간+연장근로12시간)

7월 1일부터 300인 이상의 사업장에 우선 적용하고, 300인 미만은 2020년1월부터, 5~49인은 2021년 7월부터 적용하게 된다. 30인 미만의 영세사업장은 2022년 말까지 노사합의에 따라 특별연장근로 8시간이 허용될 수 있다.

2) 현상 및 평가 : 중소기업엔 막막한 ‘毒杯’

인력난과 취약한 지불능력 등 어려운 시장여건 아래 근로시간 단축 시행이 중소기업에게는 큰 타격일 것이라는 우려가 팽배하다. 근로시간 단축으로 연간 12.3조원의 추가적인 노동비용이 발생할 것으로 전망했다. 특히 300인 미만의 중소기업의 비용 부담은 전체 비용의 70%(8.6조원)에 달한다고 추정했다(중소기업연구원, 4.30).

관련된 언론기사들을 보면 당초 목표인 ‘저녁이 있는 삶’ 달성과 일자리 창출이라는 순기능보다는 기업의 경쟁력을 떨어뜨리는 부작용이 더 크다는 관점이 우세하다.

- 최저임금 인상·근로시간 단축…기업들 “막막하다” (매일경제, 4.30)
- 두 달 앞둔 ‘근로시간 단축’, 건설업계 ‘걱정’ 산더미(뉴데일리, 5.3)
- 中경쟁도 벽찬데 근로시간 단축…한숨 깊어지는 뿌리산업(이데일리, 5.8)

근로시간 단축 발표 후, 중소기업의 고질적인 구인난도 더 심화되는 양상이다. 근로시간 단축을 위해 과거 2교대 근무제를 3교대로 바꾸면 임금 감소가 불가피한데, 이는 근로자들이 중소기업을 꺼리게 하는 또 다른 요인이 되고 있다.

해당 근로자들에게도 단축된 근로시간만큼 임금이 줄어들고, 서민 일자리가 사라져 이들의 실질적 후생이 감소하는 것을 걱정하고 있다. 제조업체 생산직의 경우 기본급에 비해 수당의 비중이 높은 임금체계에서 법정 근로시간 감소는 실질 소득 감소를 의미한다. 초과근로시간 축소에 따라 월 임금이 평균 37.7만원 감소하는데, 특히 비정규직의 경우 40.4만원 감소되는 것으로 집계되었다(예산정책처). 근로시간 단축 시행에 따른 인건비 부담 완화책으로 기업들이 임원차량 기사직 등을 우선적으로 줄이거나 없애고 있는 실정이다.

근로시간 단축이 대기업과 중소기업간 임금격차를 오히려 확대시켜 사회적 양극화를 악화시키는 부작용으로 작용한다. 대기업과는 달리 구인난과 더불어 지불능력이 취약한 중소기업들은 근로시간 단축에도 불구하고 신규고용을 창출하기 매우 어려운 실정이다.

4) 대응 방안 : 탄력적 제도운영과 생산성 향상이 필수

기업과 근로자가 상생하기 위해서는 노동시장의 수요변화에 따라 근로시간을 신축적으로 조정할 수 있도록 근로시간제도를 유연하게 적용해야 한다. 개정 근로기준법 부칙상의 이른바 ‘탄력근로제’를 확대해야 한다.

현행 규정은 52시간을 초과해 근무하더라도 2주동안 평균 주52시간에 맞추거나, 노사합의를 통해 3개월 내 주52시간 이내로 근무시간을 맞추도록 하고 있는데, 이를 1년까지 확대 적용함으로써 법 테두리 안에서 보다 유연하게 적용될 수 있도록 해야 한다. 이 경우 여러 선진국에서의 관련 제도 운용 사례를 면밀히 살펴볼 필요가 있다.³⁾

더불어, 사업장 여건에 따라, 선택적 근로시간제와 근로시간저축제를 활성화하고, 비정규직의 유연근로가 가능하도록 관련 규제를 완화할 필요가 있다.

사실, 선진국에 비해 과도한 근로시간을 줄여나가는 것은 근로자의 후생을 위해 바람직한 방향이다. 다만 그로 인한 근로자 임금감소나 기업의 비용증가 문제를 해소하기 위해 생산성 향상이 필수이다. 생산성 향상의 문제는 기업의 혁신 노력과 근로의 효율성 제고를 위한 제반 노력이 필요하다. 이는 개별 중소기업들만의 문제가 아니라, 생산성향상을 위한 다양한 제도·정책적 지원을 담당할 정부의 역할도 중요하다.

3) 실제로 미국과 일본, 프랑스 등의 선진국에서는 탄력근로제를 최대 1년까지 허용하고 있다. 일본은 6개월까지 허용하고 있으며, 프랑스는 50인 미만 중소기업에 한해 노사합의로 임의적으로 결정할 수 있다.

5. 재정정책 _ 세금 퍼붓기

복지확대, 공무원 증원, 문재인 케어 등에 막대한 재정이 투입되고 있다. 공무원 17.4만명 증원에만 30년간 328조원이 소요된다는 추산이며, 지난 1년간 추경도 2차례나 편성했다. 2017년 국가채무는 총당부채 고려시 GDP대비 90%에 육박했다. 세금 퍼붓기는 지속이 불가능하며 국가적 재앙이 될 공산이 크다. 복지제도에 대한 철저한 평가와 효율화가 시급하며, 공무원 증원에 앞서 공공부문 비효율성에 대한 개혁이 우선되어야 한다. 아울러 재정건전성을 유지하기 위해 재정준칙을 법제화해야 한다.

1) 정책의 주요 내용

복지 확대, 소득주도 성장에 막대한 재정을 투입하고 있다. 소득주도 성장에 아동수당 도입, 기초연금 인상, 청년희망키움통장 도입 등 5년간 약 215조원이 투입될 전망이다.

文정부, 5년 동안 17만 4천명의 공무원을 증원할 계획이다. 국회예산정책처의 분석을 고려하면 공무원 증원에 향후 30년 간 327조 8천억원이 소요될 것으로 추정된다. '문재인 케어'를 통해 현재 63%에 머물고 있는 건강보험 보장률을 5년 뒤 70% 수준까지 올리는 것을 목표로 하고 있다.

일자리 창출을 명분으로, 현 정부 1년 사이에 2차례 추경이 편성되었다. 지난해 공무원 증원 등 공공일자리 확대를 위해 약 11조원의 추경을 편성·집행한데 이어 올해에는 청년일자리 창출, 구조조정 지원 등의 명목으로 4조원대 추경을 또 편성했다.

소득주도성장을 위한 주요 재정사업 개요

| 구분 | 2017년 | 2018년 | 소요예산 |
|-----------------------|--------------|----------------------------------|--|
| 아동수당도입 (만0~5세) | - | 월10만원(235만명) | 연평균 2조 6,723억원 |
| 기초연금 인상 | 월20.6만원 | 25만원 (9조 1,229억원) | 1조 268억원 (‘18년 9월 증액시행 시) 연평균 3조 1,976억원 |
| 주거급여 부양의무자 기준폐지 | 9,238억원 | 1조 929억 | 1,740억원 |
| 노인일자리 확대 | 22만원(43.7만명) | 27만원(51.4만명) | |
| 자활사업 확대 | | 93.6만원(4.5만명) | 101.9만원(4.65만명) |
| 청년희망키움통장 도입 | - | 월 근로소득공제 10만원 + 정부 지원 30만원 | |
| 참전·무공수당 인상 | | (참전)22만원, 무공(30만원) | 참전 30만원, 무공(38만원) |
| 독립유공자 후손 생활지원 확대 | | - | 33.5~46.8만원 (526억원) |
| 주택 매입후 재입대 도입 | | - | 최대 1천호 매입(0.1조원) |
| 미취학아동·초등 학생 독감예방접종 | | - | 345억원 신규 |
| 치매요양시설 확충 | | 치매암센터(188억원) | 치매암센터(2,135억원) 치매요양시설 확충(977억원) |
| 에너지바우처 지원대상 확대 | | 9.5만명, 54만명 | 10.2만명, 60만명 |
| 최저임금 인상재정지원 | | - | 1인당 최대 13만원(3조원) |
| 1인영세 자영업자 고용보험료 지원 | | - | 13억원 |
| 소상공인 상생자금 도입 | | - | 200억원 |

자료: 국회예산정책처(2017), 「재정동향 & 이슈 2017년 가을호」를 이용하여 재작성하였다.

2) 현상

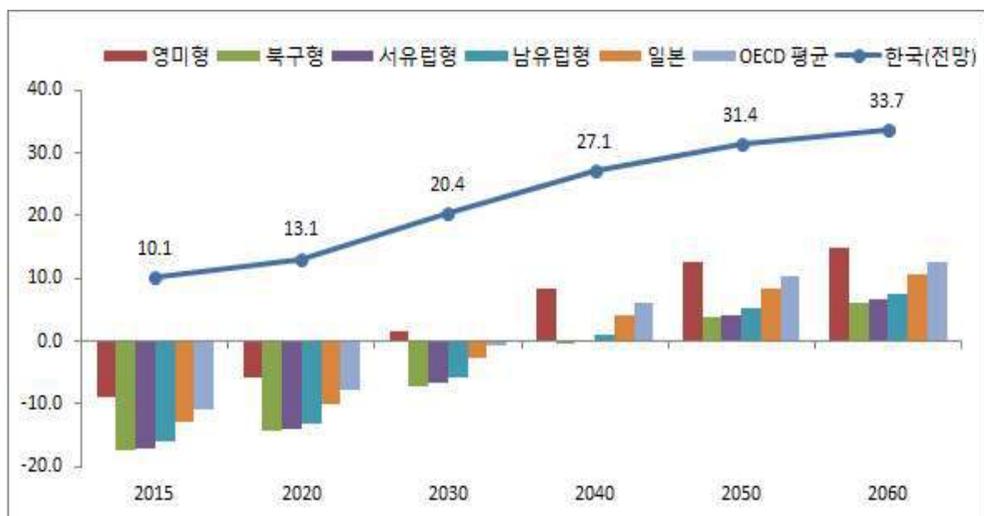
2017년 국가채무, 총당부채를 고려하면 이미 GDP대비 90%에 육박한다. 국가채무(확정채무)는 2017년 669.9조원에서 2021년 835.2조원으로 5년간 165.3조원이나 증가할 전망이다. 공무원 연금, 군인연금 총당부채 등을 포함한 국가채무는 2017년에 이미 GDP대비 89.9%에 달하고 있다.

재정적자의 구조적 고착화가 불가피하다.글로벌 금융위기 이후 지속된 재정적자가 대선공약 이행만으로도 구조적 고착화가 불가피 하게 된다.

GDP 대비 복지지출, 2040년 이전 세계 최고 수준에 도달할 전망이다. 인구구조변화만을 고려하더라도 우리나라의 GDP대비 복지지출은 2040년 초중반에 세계 최고 수준에 도달할 것이라는 분석이다. 2060년, 북유럽의 복지수준보다 6.2%p 높은 수준에 이른다. 현 정부의 복지지출 수준을 반영하면 그 시기는 더욱 앞당겨질 것이다.

한국의 사회지출 전망과 복지국가별 2015년 지출수준과의 격차

(단위: %, %p)



주: 1) 막대그래프는 한국의 연도별 사회지출 전망에서 복지국가별 2015년의 사회지출과의 격차를 의미함

2) 2015년 한국의 GDP 대비 사회보장지출 비중은 실적치임.

자료: 한국의 전망은 이영(2014)과 복지유형별 지출은 OECD Statistics를 이용하여 작성.

3) 평가

세금 퍼붓기는 지속 불가능하며, 결국 국가적 재앙이 될 수 있다. 박근혜 정부에서 어렵게 성취한 지난 3년의 세수 흑자 전환도 이대로 간다면 적자 전환은 시간문제이다.⁴⁾ 더구나 작금의 무역압력, 구조조정, 고용감소 등 악재를 고려할 때 성장률 3% 전망이 과연 가능한지 의문이다. 공공부문 비대화, 민간 경제 활력 저하로 이어지면서 세수부족 사태에 직면할 것이다.

결국 세금 퍼붓기는 국채발행확대에 의해 지탱될 밖에 없다. 과도한 국채발행 → 해외투자자들, 한국의 국채상환능력 의심 → 국채상환 러시 → IMF 구제금융 요청 → 경제위기로 이어질 뿐이다. 부자증세로 대응할 경우 4차 산업혁명 시대에 국부 창출의 핵심이 되는 ICT 전문가 계층의 해외유출을 가속화해 국가 성장잠재력을 약화시킬 것이다.

재정건전성 악화는 물론이고 기업경쟁력 약화, 저성장 심화를 초래한다. 현금급여 확대 위주의 복지정책은 향후 지속적인 재정투입을 요구하게 되고 재정건전성을 악화시킨다. 국가부채 증가는 민간부문 금리인상의 원인이 되어 민간투자 위축, 재정지출 효과 상쇄 등의 부작용을 초래한다.

정책 담당자, 국민 모두가 ‘재정 만능주의’에 타성화된다. 원리에 맞지 않는 정책을 시행하고 부작용이 나타날 경우 재정투입으로 해결하면 된다는 정책 담당자들의 안일한 사고방식을 확산시킬 우려가 있다. 최저임금인상의 부작용을 막겠다고 재정을 통해 3조원의 일자리안정자금을 제시한 것이 대표적 사례이다. 이런 정책 행위는 장기적으로 지속되기 어렵고 끝내 위기를 초래할 것이며 국민들에게도 정부 의존을 타성화시키는 문제를 낳는다.

인위적 임금인상은 생산비용을 증가시켜 기업의 경쟁력 약화를 초래한다. 실제로 16~17세기 이탈리아 도시국가들은 해운업과 조선업에서 생산성과 괴리된 임금체계를 유지하다 영국 등 후발주자에 밀려 몰락했다(킨들버거의 ‘경제 강대국 흥망사: 1500~1900’).

4) 세계잉여금 규모: 2015년 2.8조원 2016년 8.0조원 2017년 11.3조원

4) 대응 방안

복지제도에 대한 철저한 평가와 효율화를 도모해야 한다. 2000년대 이후 급증하는 복지지출에도 불구하고 소득분배구조가 악화되고 있는 점을 고려할 때 복지지출의 효율성에 대한 제고가 필요하다. 복지서비스가 고용의 확대와 생산성 제고로 선순환될 수 있는 근로장려세제를 확대 시행해야 한다. 재정지출 구조는 성장친화적 구조로 유지해야 한다.

공무원 증원보다 공공부문 비효율성에 대한 개혁이 우선되어야 한다. 공공부문 비효율성에 대해서는 국민들의 불만이 상당한 만큼 공공부문 개혁에 대한 설득력 있는 대책이 선행되어야 한다. 공공부문 전반의 인력수급 및 임금체계를 개혁해 소위 ‘공공부문 = 철밥통’이라는 일반적 인식을 불식시켜야 한다.

비효율적인 부분을 먼저 없애야 공무원 증원에 소요되는 막대한 재정 부담을 완화할 수 있다. 공공부문 개혁이 선행되어야만 공공부문 일자리의 취업 쏠림이라는 우리 경제의 왜곡현상도 완화할 수 있다.

재정준칙을 법제화하여 재정건전성을 유지해야 한다. 문재인 정부의 퍼주기식 포퓰리즘 정책 남발로 재정규율 확립의 필요성이 더욱 커진 상황이다. 헌법적 규정 뿐 아니라 채무준칙과 재정수지 준칙 등의 내용과 기준을 명확하게 법률로써 정해 재정규율을 확립하는 것이 바람직하다.

6. 조세정책 _ 고소득층 · 대기업 대상 증세

文정부의 법인세 최고세율 인상(22%→25%)은 기업경쟁력 제고를 위해 법인세를 인하하는 미국 등 여러 선진국의 추세와는 역행한다. 법인세 인상으로 GDP와 투자가 연평균 1.7%와 3.0% 감소하고, 일자리는 연간 10.5만개씩 사라질 것이라는 전망이다. 재산세 인상은 부동산 폭락, 조세전가 가능성까지 고려해야 하며, 법인세 최고세율을 20% 수준으로 인하해야 한다. 증세에 앞서 특히 대북 사업에 관련된 재원의 규모와 조달방법에 대한 투명한 공개가 선행되어야 할 것이다. 또한 증세부담을 특정계층에 집중시키는 소위 국민 편가르기식의 세제 개편은 지양되어야 한다.

1) 정책의 주요 내용

고소득층 · 대기업에 집중해 과세를 강화하고 있다. 소득세 법정 최고세율을 42%로 2%p 올렸다. 1996년 최고세율을 45%에서 40%로 내린 이후 20여 년 만이다. 정부는 약 9만 3000명의 소득세 부담이 늘어나 연간 1조 1000억원이 더 걷힐 것으로 예상한다.

법인세 최고세율도 25%로 3%p 높이며 이명박 정부의 감세 조치를 9년 만에 반전시켰다. 전체 64만 5000개 법인 중 0.01%인 77개 대기업의 부담이 늘어나 정부의 법인세 수입은 연간 2조 3000억원이 늘어날 것으로 추산된다.

앞으로 보유세 등 재산 관련 세금도 크게 증가될 전망이다. 대통령 직속 재정개혁특별위원회가 보유세 이외에도 상속 및 증여세, 임대소득 및 금융소득에 대한 증세 방안을 검토하고 있다. 참여연대가 3월, 기획재정부에 전달한 ‘2018년 세법 개정방안’ 보고서를 위원회가 적극 검토할 전망이다.⁵⁾

5) 재정개혁특위 위원장은 참여연대 조세재정개혁센터 소장을 지낸 강병구 인하대학교 교수이다.

증세가 예상되는 세법 목록

| 세법명 | 현행 | 개정안 |
|---------------------|--|--|
| 종합부동산세 | 세율 0.5~2% | 1~4% |
| 소득세법 (주택임대소득 과세) | 현재 연 2000만원 이하 비과세, 내년부터 연 2000만원 이하 분리과세(14%) | 연 1000만원 이하로 분리과세 기준 강화 |
| 소득세법 (종교인 과세) | <ul style="list-style-type: none"> • 종교인소득을 기타소득으로 규정 • 종교단체와 종교인 회계 구분해 기록 • 세무조사 제한 | <ul style="list-style-type: none"> • 기타소득 규정 삭제 • 회계 구분 삭제 • 세무조사 제한 삭제 |
| 소득세법 (금융소득종합과세) | 금융소득 연 2000만원 초과 시 누진세율 | 기준금액(2000만원) 매지나 축소 |
| 상속세 및 증여세법 | <ul style="list-style-type: none"> • 5억원배우자 있으면 10억원 상속세 일괄공제 • 기업상속공제(최대 500억원까지 공제) | <ul style="list-style-type: none"> • 3억원배우자 있으면 8억원으로 축소 • 기업상속공제 축소 |



자료: 참여연대, 그래픽: 이데일리 이미나 기자

2) 현상

文정부의 법인세정책은 글로벌 추세에 역주행하고 있다. 美 트럼프대통령의 대선공약에 따라 법인세 최고세율을 35%→21%로 인하했으며, 일본도 2016년에 23.4%로 인하했고 올해에도 실질세율 부담을 최대 20%까지 낮출 것으로 예상된다. 보편적 복지국가를 지향하는 북유럽 국가들도 22%까지 인하하고 있다. OECD 평균 법인세율은 1985년에 47.5%이었으나 2017년말 현재 24%로 지속적인 하락 추세를 보이고 있다.

OECD 법인세율 인하 추세

(단위: %)

| | 1985 | 1995 | 2005 | 2015 | 2017 |
|------|---------------|---------------|----------------|----------------|--------------|
| 최고 | 61.8 (핀란드) | 55.1 (독일) | 39.5 (일본) | 39.0 (미국) | 38.9 (미국) |
| 최저 | 31.9 (스위스) | 18.0 (헝가리) | 12.5 (아일랜드) | 12.5 (아일랜드) | 9.0 (헝가리) |
| 평균 | 47.5 | 35.7 | 28.3 | 25.2 | 24.0 |
| 표준편차 | 8.0 | 8.0 | 7.0 | 6.0 | 5.5 |

주: 지방세 포함. 자료: OECD Statistics.

현재도, 우리나라의 GDP대비 총 재산세 비중은 OECD보다 과중하다. 증세의 근거로 보유세가 OECD국가 중 19위로 매우 낮음을 거론하지만 재산세는 7위, 양도세는 3위, 금융 및 자본 거래세는 1위로 아주 높은 편이다.

GDP대비 재산세관련 비중

(단위: %)

| | 재산세 | | 보유세 | | 양도소득세 | | 금융 및 자본 거래세 | |
|------|-----|----|-----|----|-------|----|-------------|----|
| | 비중 | 순위 | 비중 | 순위 | 비중 | 순위 | 비중 | 순위 |
| 한국 | 3.1 | 7 | 0.8 | 19 | 0.8 | 3 | 2.0 | 1 |
| 영국 | 4.1 | 1 | 3.1 | 1 | 0.3 | 4 | 0.7 | 6 |
| 프랑스 | 4.0 | 2 | 2.6 | 3 | 0.0 | - | 0.7 | 8 |
| 캐나다 | 3.8 | 3 | 3.1 | 2 | 0.0 | - | 0.3 | 25 |
| 미국 | 2.7 | 11 | 2.5 | 4 | 0.9 | 2 | 0.0 | - |
| 일본 | 2.5 | 13 | 1.9 | 8 | 0.0 | - | 0.3 | 22 |
| 독일 | 1.1 | 26 | 0.4 | 26 | 0.0 | - | 0.4 | 14 |
| 스웨덴 | 1.0 | 27 | 0.8 | 21 | 1.7 | 1 | 0.3 | 19 |
| OECD | 1.9 | - | 1.1 | - | 0.1 | - | 0.4 | - |

자료: Tax on Financial and Capital Transaction (OECD Stat)

3) 평가

법인세든 소득세든 모든 증세는 경제 효율성 저하의 요인이 된다. 증세는 국민소득 중 일부가 ‘정부의 몫’으로 누출되면서 효율적 자원 배분과는 역행하게 되는 것이 기본 경제 원리이다.

특히 글로벌 추세에 역행하는 우리만의 법인세율 인상 → 선진국 대비 법인세율 격차 확대 → 다국적기업 소득의 해외이전 확대 및 국내로의 송금 축소 → 국내소득 감소 → 소득분배 악화로 이어질 가능성이 높다. 실제로 우리나라가 법인세 최고세율을 25%로 인상함에 따라 우리나라의 GDP와 투자는 연평균 1.7%와 3.0%씩 감소하고, 일자리는 연간 10만5천개씩 사라질 것이라는 연구결과도 제시된 바 있다(조경엽, 2018).

증세는 소득주도 성장과도 모순된다. 조동근 명지대 교수는 증세를 통해 사

회복지 지출이 증가하면 그만큼 가계소득은 증가한다고 하지만 이 소득은 부가가치로서의 소득이 아닌 ‘이전소득’에 불과하다고 지적한다.

재산세 인상의 후유증이 우려된다. 우리나라 집값은 해외와 달리 교육·문화·사회 전반의 요인이 작용해 오르기 때문에, 무작정 보유세를 올리면 후유증이 클 수 있다. 부동산 폭락, 조세 전가 가능성까지 고려해야 한다.

4) 대응 방안

무엇보다, 법인세 최고세율을 20% 수준으로 인하하는 것이 급선무이다. 증세의 부작용에 큰 데 비해 세수효과는 미미한 법인세율 인상을 철회하고 체계적 추세에 맞춰 인하해야 한다.

더불어, 기업 경쟁력을 높이는 차원에서 원천지주의로의 과세체계의 대전환이 필요하다. 그렇게 함으로써 기업들의 실효세율이 인하되어 기업경쟁력 강화를 기대할 수 있으며 세제의 복잡성과 순응비용을 획기적으로 줄일 수 있다.

끝으로, 증세 부담을 특정계층에 집중시키는 소위 ‘국민 편가르기’ 식의 세제 개편은 지양되어야 한다. 증세에 앞서 특히 대북 사업에 관련된 재원의 규모와 조달방법에 대한 투명한 공개가 선행되어야 한다. ‘부자’ 이치매 방식의 증세로 국민적 조세저항을 손쉽게 모면할 수 있을지 몰라도 결국 조세도피, 부패증가, 세수감소, 집단 갈등 등으로 경제 전체의 활력 저하가 초래될 것이다.

[사례: 짐바브웨]

- 과거 30년전, 아프리카의 곡식 창고’라 불리며 전 세계로 식량을 수출해 아프리카에서 부유한 나라중 하나
- 1980년 집권한 무가베 대통령 사회주의 제도 시행
- 개인 재산권 제한으로 사업가들은 짐바브웨 탈출
- 무역량이 줄고 이로 인해 외환보유액도 점점 감소
- 2000년 토지개혁 명분으로 백인 소유 토지를 한 푼의 보상금도 없이 몰수해 흑인들에게 배분

- 외국 자본이 보유한 짐바브웨 기업 주식의 절반을 강제로 국가에 넘기라고 명령
- 외국기업 탈출, 농업생산 급감, 조세수입 급감
- 국민반발, 경기위축으로 국채발행이 어렵자 막대한 화폐발행
- 2008년 인플레이션을 2억%
- 현재, 생산인구의 80%가 실업, 경제 황폐화

7. 재벌개혁 _ 대기업 해외 진출 정책

文정부는 ‘재벌’을 적폐로 지목하고 1년간 강도 높은 개혁을 추진해 왔다. 하지만 순환출자 개혁과정에서 기업경영권 위협, 기업 투자 재원의 위축 등의 우려가 현실화 되고 있다. 정부 부처들의 재벌에 대한 ‘이지매’ 식 공격은 도를 넘고 있다. 이는 재벌개혁이 아니고 반기업 정서에 편승한 일방적인 기업 옥죄기다. 재벌개혁에 앞서 우리 경제에 미칠 영향을 면밀히 살펴 재검토해야 한다. 그래야 우리 대기업의 한국 탈출을 막을 수 있다.

1) 정책의 주요 내용

文대통령은 후보시절 △황제경영 방지를 위한 법적 기반 구축 △지주회사의 부채비율, 자회사, 손자회사에 대한 요건 강화 △총수 일가의 편법적인 지배력 강화 방지 및 투명한 지배구조 구축 △일감몰아주기, 부당내부거래, 기술 탈취 등에 대한 규제 △금융계열사 의결권 제한 및 금융감독 통합 시스템 도입공약 등 재벌개혁을 공약으로 내걸었다.

대통령의 공약이행을 위해 지난 1년간 강도 높은 개혁이 추진되었다. 우선은 주로 하도급·가맹·유통·대리점 불공정 행위 조사, 대규모 유통업 위반 관련 과징금 고시 강화 등 소위 갑을문제에 주력하였다. 순환출자 고리 해소를 지속 추진하였으며 위장계열사를 이용한 일감몰아주기 규제도 강화하고 있다.

공정위의 2018년 업무보고 및 ‘법집행체계 개선 테스크포스 최종보고서’ 내용은 보면 강력한 재벌 개혁이 예고되고 있다. △사익편취행위 규제사각지대 해소 △편법적 지배력 확대 차단, 공익법인 실태조사, 금융보험사의 의결권 제한 강화, 중간금융지주회사 도입 △ 지주회사의 자회사 주식의무보유 비율 상향 △ 대중소기업간 공정거래 기반 조성 △전속고발제 개선, 사인의 금지청구제 도입, 가맹분야 지방자치단체 협업, 과징금 부과수준 2배 상향, 소비자분야 집단소송제 도입, 검찰과의 협업 강화 △ 집중투표제, 다중대표소송제를 포함한 상법 개정안 제출 △공정거래법 전면 개편안 마련을

위한 특별위원회 구성 등 그동안 시민단체 등에서 요구하던 재벌개혁 과제가 거의 총망라되어 있다.

2) 현상

文정부의 핵심 재벌개혁 과제중 하나인 순환출자 고리는 사실상 소멸⁶⁾되었다. 하지만 해소과정에서 기업 투자재원을 위축시키는 부작용을 낳고 있다. 일례로 현대백화점은 순환출자 고리를 끊기 위해 현대 그린푸드 지분 7.8%와 현대A&I 지분 21.3%에 1,500억원을 투입해야만 했다. 사업 및 설비 투자 등에 쓰일 막대한 재원이 소요되면서 기업경쟁력 강화와 모순되는 결과를 낳고 있다.

정부 부처들의 재벌개혁 경쟁은 범치주의 度를 넘고 있다. 최근 재벌에 대한 정부부처의 ‘이지매’ 식 공격을 보면 법집행 및 적용의 일관성에 의문일 정도다. 일례로 금감원은 최근 삼성바이오로직스가 회계기준을 위반했다며 제재 방침을 통보했다. 1년여 전 “기준 위반이 없었다”고 했던 스스로의 결정을 쉽게 부정하면 기업의 정상적인 경영활동은 기대하기 어렵다.

| 정부부처 | 주요 내용 |
|------|--|
| 고용부 | 영업 기밀로 간주되던 삼성의 반도체·디스플레이 공장 정보 공개 결정 |
| 금융위 | 보험사 지분 평가의 해석을 바꿔 삼성생명 보유 삼성전자 지분 매각압박 |
| 공정위 | 3년 전 공정위 자신이 내렸던 유권 해석을 뒤집고 삼성SDI가 갖고 있는 삼성물산 지분을 전량 매각 명령 |
| 국세청 | 이건희 회장의 차명 계좌에 대해서 과거 입장을 뒤집고 과징금 부과 |
| 검찰 | '노조 와해' 혐의로 삼성전자서비스를 수차례 압수 수색 |
| 국토부 | 에버랜드의 공시지가 문제에 대해 조사 |
| 복지부 | 법원 최종 판결이 나기도 전에 국민연금의 삼성물산·제일모직 합병 찬성을 '적폐'라고 규정 |
| 금감원 | 삼성바이오로직스가 회계기준을 위반했다며 제재 방침을 통보. 금감원 스스로도 1년여 전엔 "기준 위반이 없었다"고 했던 사안 |

6) 지난 1년간 282개에서 41개로 85% 감소했으며 '13년 7월 97,658개에 비하면 5년 사이 무려 99.96%나 줄었다.

3) 평가

재벌개혁이 아니고 적대적 反기업 정서에 편승한 일방적인 ‘대기업 옥죄기’ 라는 느낌이 든다. 재벌개혁 배경이 되는 다음 주장의 근거는 있는가? ‘△재벌 대기업에 의한 중소기업 기술탈취와 단가 후려치기 때문에 생산성 향상과 혁신이 일어나지 않는다. △재벌의 과도한 수직계열화와 내부거래가 혁신기업의 성장을 막고 경쟁을 제한함으로써 기술혁신과 활력을 저하시킨다. △재벌 세습이 새로운 도전기업의 시장진입과 벤처캐피탈의 성장을 더 어렵게 한다.’ 상관관계도 인과관계도 입증하기 쉽지 않다. 그저 한국 경제의 모든 문제가 재벌 때문이라는 反기업정서의 발로라고 밖에 볼 수 없다.

재벌개혁 과제 상당수가 초래할 기업 경쟁력 약화, 해외 헤지펀드의 영향력 강화 등 부작용에 대한 우려의 소리가 높음에도 기업의 목소리는 외면한 채 일방통행식 개혁을 밀어 붙이고 있다. 순환출자의 경우, 경쟁제한 효과의 여부에 관계없이 순환출자를 통한 가공자본의 형성 자체만을 가지고 규제하는 것은 시장의 효율성을 도외시한 과도한 규제라는 지적이 적지 않다. 집중투표제의 경우도 소액주주권 강화라는 장점보다는 주주 간 분쟁과 경영 효율성 저하, 투기 자본의 경영 간섭 등의 부작용이 나타나 집중투표제 의무화를 선진국에서는 폐기하는 추세이다.

‘대기업 옥죄기’ 는 대기업의 한국 탈출만 조장할 뿐이다. 지금은 인적자원과 자본의 이동이 상상을 초월할 만큼 활발하게 진행되고 있는 세계화 시대다. 조장욱 서강대 교수는 “보호 무역으로 관세는 높아지고, 법인세율은 역주행하고, 고용시장은 경직된 데다, 기업정책마저 적대적인 환경에 국내에서 기업할 이유가 있는가?” 라고 반문한다.

4) 대응 방안

재벌개혁, 경제에 미칠 영향을 종합적으로 재검토하고 신중해야 한다. 집중투표제 등 재벌개혁 과제의 부작용에 대한 대비책이 없으면 단기 수익 극대화만 노리는 외국계 투기세력에 기업의 운명이 좌지우지된다.

재벌개혁을 위해 도입하려는 제도들은 대기업을 넘어 기업활동 전반에 적용되기 때문에 재벌개혁과 무관한 중소기업들을 먼저 죽이는 우를 범할 수 있다. 더 걱정스러운 것은 신성장산업의 육성을 지연시킬 수도 있다는 점이다. 금산분리라는 재벌개혁 원칙에 묶여 인터넷전문은행 육성을 위한 은산분리 완화도 이루어지지 못하면서 핀테크 산업을 포함한 4차 산업육성은 불가능하다.

규제완화 등 기업경영환경 개선을 통해 글로벌 대기업을 더 만드는데 역량을 모아야 한다. 일례로 삼성은 대한민국을 대표하는 글로벌 기업 중 하나이다. 높은 기술력과 생산성을 바탕으로 우리 수출의 20% 이상을 담당하고 있다. 9조원 가까운 법인세, 수십만 명에 달하는 직간접 고용으로 우리 경제에 크게 기여하고 있다. 외국에서는 이런 대기업을 더 많이 만들고 싶어 한다.

물론 기업의 잘못이나 불법·탈법행위는 제재를 받아야 마땅하다. 하지만 뛰어난 경영 성과와 이를 바탕으로 한 기업의 경제력이 증가된 것이 비난받고 개혁되어야 할 대상은 아니다. 다른 기업들도 글로벌 대기업으로 성장할 수 있도록 규제개혁 등을 통해 기업경영여건을 개선하는 것이다.

8. 부동산정책 _ 참여정부의 실패를 그대로 답습

文정부의 부동산 정책은 참여정부의 수요 억제정책을 그대로 답습하고 있다. 공급이 뒷받침 되지 않는 수요 억제정책은 매우 위험하다. 단기적으로는 집값이 안정되더라도 시장 상황이 회복되는 조짐이 생기면 갑자기 폭발할 수 있기 때문이다. 공급부족에 따른 지역별 양극화, 주택의 전반적인 질적 저하, 서민경제 악화도 배제할 수 없다. 주택 공급이라는 균형적 정책과 함께 실수요자들에 대한 정상적 대출을 통해 시장을 안정화하는 것이正道이다.

1) 정책의 주요 내용

참여정부와 유사한 ‘수요 억제’ 중심 정책을 추진하고 있다. 지난 1년간 문재인 정부의 부동산 정책은 다음에서 보듯이 거의 수요 규제에 초점을 맞추고 있다.

공급측면에서는 공공임대 65만, 공적지원 임대주택 20만, 공공분양 15만 호 등 향후 5년간 100만호 수준의 주로 공공주택과 공적지원 임대주택의 공급을 계획하고 있다.

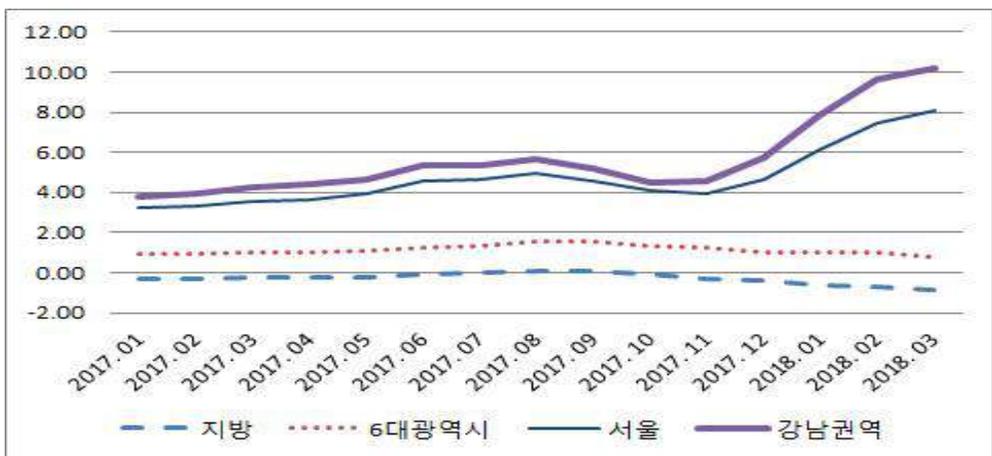
- 2107 6·19 부동산 대책: 일부 과열지구를 조정 대상지역으로 지정해 LTV(주택담보대출비율)와 DTI(총부채상환비율)를 10%씩 하향
- 2017 8·2 부동산 대책: 투기지역, 투기과열지구, 조정지역 등으로 세분화해 지역별로 차별화된 기준 적용
- 2017 10·24 가계부채 종합대책: 중도금 대출 및 보증한도 낮춰 주택담보대출 규제를 강화. 신DTI와 DSR을 단계적으로 도입
- 2018년, 재건축 초과이익 환수제, 다주택자 양도소득세 중과 4월 1일 시행
- 재건축 안전진단 기준 강화: 재건축 안전진단 시, 구조안전성 평가 비중을 20%에서 50%로 상향

2) 현상

서울 및 강남 집값 안정의 효과는 크지 않은 반면 지방 집값이 하락하면서 지역 간 격차가 확대되는 모습이다. 실제로 지난해 8월 초와 비교해서 올 3월 초까지 서울지역 아파트는 상승세를 이어갔으나 지방은 같은 기간에 상승률이 플러스를 보이지 못한 채 미분양 아파트가 증가하는 등 불안한 모습을 보였다. 최근 강남 등 서울지역 가격 상승세가 주춤하고 있지만 지속가능할지는 미지수다.

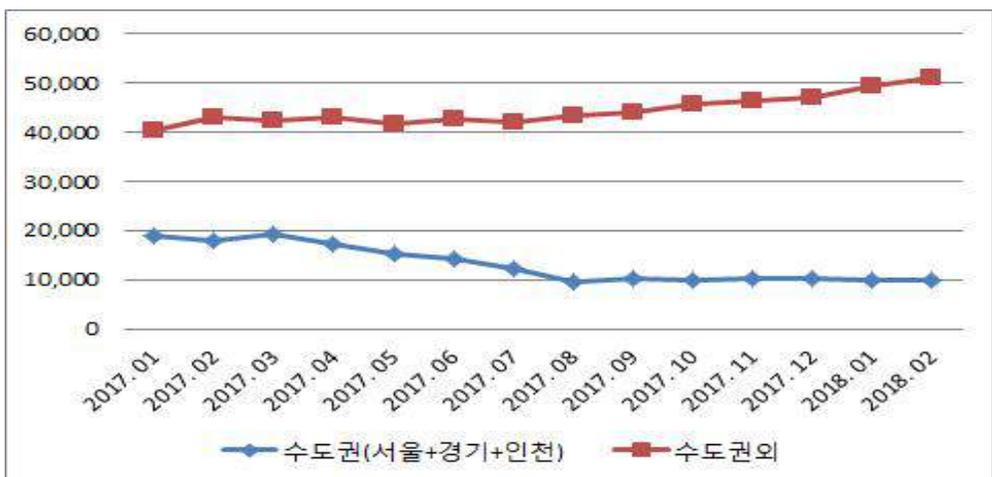
주요지역 아파트 매매가격지수

(단위: 전년동월비 증가율 %)



수도권 과 지방 미분양 주택 수

(단위: 호)



3) 평가

주택 수요 억제책과 재건축 규제 강화는 적어도 중장기적으로는 위험한 처방이다. 경제학적 관점에서 볼 때, 장기간 공급 부족은 가격 폭등으로 이어진다. 주택 수요는 기본적으로 늘 존재하기 때문에 잠재돼 있다가 시장 상황이 회복되는 조짐이 생기면 갑자기 폭발할 수 있기 때문이다.

또한, 공급부족에 따른 지역별 양극화가 심화될 수 있다. 다주택자 규제 강화로 인해 다주택 보유자들은 지방 소재 주택을 포기하고 향후 가격 상승이 기대되는 강남 등 지역의 주택을 선택하게 된다. 신규주택공급 중 상당부분을 담당하는 대도시의 재건축·재개발이 위축되면 주택 공급부족이 불가피해져 오히려 해당 지역 집값을 상승시킨다.

서민 경제를 더욱 어렵게 할 우려도 배제할 수 없다. 주택금융 규제는 특정 투기자 뿐 아니라 서민·중산층에도 무차별적으로 적용되기 때문이다. 이로 인해 실수요자들의 정상적 대출을 통한 내집 마련 기회가 축소되고 나아가 전반적인 주택경기가 경착륙되면서 서민경제가 상대적으로 더 큰 충격을 받게 될 것이다.

주택의 전반적인 질적 저하 가능성도 예상된다. 서민 주거 복지를 외치는 문재인 정부의 주택공급정책이 임대주택 위주에 치중하면서 국민소득 3만 달러 시대에 맞는 국민들의 양질의 주택에 대한 수요를 충족시킬 수 없다.

4) 대응 방안

무엇보다도, 안정적인 주택 공급이라는 균형적 정책이 필요하다. 수요 억제에 편향된 과거 정부의 부동산 정책이 어떠한 결과를 낳았는지 되돌아볼 필요가 있다.

낙후지역을 중심으로 재건축·재개발을 대거 허용해야 한다. 서울의 경우 강남에 비해 강북지역 개발 수요 부족한 점을 감안하여 강북 발전에 대한 전반적 청사진을 완성해 개발 사업에 착수할 필요가 있다.

실수요자들에 대한 대출은 정상화되도록 해야 한다. 투기세력을 적절하겠다

고 실수요자들의 내 집 마련에 걸림돌이 돼서는 안 되기 때문이다. 정부정책은 기본적으로 시장이 바른 방향으로 나아갈 수 있도록 물꼬를 조정해 주는 데 있다는 점을 명심하길 바란다.

9. 한·미 FTA 재협상 _ 득보다 실이 많은 부실 협상

한·미 FTA 재협상이 득보다는 실이 많았다는 평가다. 철강 관세 면제의 성과는 자동차 국내 시장 개방, 한국산 픽업트럭의 대미 수출 20년 지연과 맞바꾸었지만 최근 철강 개별 품목에 대한 반덤핑 판정 폭탄으로 ‘빛 좋은 개살구’가 되고 있다. 선부른 협상으로 환율 주권도 위협받게 되었다. ‘通商 컨트롤 타워’구축과 함께 4차 산업혁명 시대를 대비하는 통상전략을 시급히 수립해야 한다.

1) 한·미 FTA 재협상 주요 합의 내용

우리 측 요구 관련 합의사항은 다음과 같다.

- ISDS(투자자-국가 분쟁해결제도) 관련, 투자자 남소방지와 정부의 정당한 정책권한 관련 요소 반영
- 무역구제와 관련한 절차적 투명성 확보
- 섬유 관련, 일부 원료 품목에 대해 원산지 기준 개정
- 무역확장법 232조 철강 관세부과(25%) 관련, 한국을 ‘국가면제’에 포함

미국 측 요구 관련 합의사항은 다음과 같다.

- 美 자동차 안전 기준 준수시, 韓 자동차 안전기준 준수 간주(연간 수입쿼터 현행 2만5천대에서 5만대로 확대)
- 미국 기준 수입 차량에 장착하는 수리용 부품을 한국에서도 인정
- 미국으로 수출하는 화물자동차의 관세를 2021년부터 철폐할 예정이었으나 이를 20년 연장해 2041년부터 철폐 등

2) 현상

한·미 FTA 재협상에 대해서는 다양한 목소리가 있다. 우리 정부는 신속한 협상타결로 개정협상 장기화에 따른 불확실성을 제거했으며 무엇보다 무역확장법 232조 철강 관세부과(25%)와 관련, 한국을 ‘국가면제’에 포함시킨 것을 큰 성과로 내세웠다. 정부는 “불리한 상황에서도 국익을 지키고 선방했다”고 자랑했으며 청와대도 “지독하게 협상하면서 굉장히 고생을 많이 했다”고 치하했다.

하지만 해외에서 “한국이 너무 많이 양보한 것 아니냐”는 평가가 나오고 있는 실정이다. 일례로 파이낸셜타임스는 철강 수출 물량을 제한하기로 한 데 대해 “1980년대의 ‘수출자율규제’로 되돌아간 것”이라고 꼬집었다.

한·미 FTA 재협상 이후 환율 관련 합의에 대한 논란도 발생했다. 미국은 FTA 협상과 함께 “‘경쟁적 평가 절하와 환율 조작을 금지한다’는 합의 사항을 한·미 FTA 부가합의(sub-agreement)에 넣었다”고 주장했다. 반면 우리 정부는 “한미 FTA 협상과 환율 논의는 별개”라며 “미국이 11월 중간선거를 위해 FTA, 철강, 환율을 묶어서 발표한 것으로 보인다”고 해명했다.

3) 평가

한마디로 득보다 실이 많은 협상이었다. 철강의 경우, 미국의 고율 관세 부과 조치에서 면제됐지만 2015~2017년 평균(383만톤)의 70%(268만톤)까지만 허용하는 쿼터제(할당)에 묶여 다소간의 대미 수출 타격은 불가피하게 되었다. 더구나 합의 이후 개별 수입 품목을 대상으로 반덤핑 관세라는 폭탄을 떠안기면서 철강 관세 면제 조치는 ‘빛 좋은 개살구’가 되고 있다.

한국산 픽업트럭의 미국 시장 공략 시점을 20년이나 늦추는 합의를 수용함으로써 미래의 잠재력 있는 시장도 놓치는 ‘소탐대실’의 결과를 낳았다. 농산물 시장 추가개방을 방어했다는 것도 “당초 미국이 농산물 추가 개방에 크게 관심이 없었던 것으로 보인다”는 평가를 감안해 보면 큰 성과로 보기 어렵다.

선부른 협상으로 환율 정책의 운신의 폭을 스스로 제한했다고 보는 것이 타당하다. 협상형식이 FTA 재협상과 별개였던 연계였던 결론은 한국이 FTA 재협상 와중에 미국의 협상전략에 휘말려 ‘환율주권’을 내놓는 합의를 하였다는 점이다. 산업자원부 내 통상교섭본부 체제로는 포괄적 국가이익을 포함하는 통상현안에 대응하기에 한계가 있다. 결국 이번 환율정책 이면 합의 논란도 통상현안을 철강 자동차 등 산업 이익 조정에 국한함으로써 환율 등 전체 국가이익을 파악하는 데 미흡했을 것이라는 지적이다.

보호무역주의를 극복하기 위한 단기 대응체제는 물론이고 통상정책의 방향성을 제시하는 중장기 청사진이 부족하다. 이에 따라 미국의 수입규제조치 강화에 따른 기업들의 피해가 지속되고 있음에도 불구하고 정부 차원의 효과적인 대응이 이루어지지 않고 있다.

4) 대응 방안

장관급 독립기구로서의 ‘通商 컨트롤 타워’ 구축이 필요하다. 외국과의 통상협상, 對국회업무, 부처간 정책 조정 및 협의 등에 있어 대내외적 위상을 갖고 통상이슈에 효과적으로 대응하기 위해서는 通商담당 부서의 수장은 장관급으로 격상될 필요가 있다. 통상이 국가생존에 직결되고 통상 이슈도 무역을 넘어 전 영역으로 연계·확대되고 있는 점을 고려할 때, 통상·외교·안보 등 다양한 이해관계를 중립적인 위치에서 효율적으로 조정하기 위해서는 독립기구 형태의 조직이 유용하다.

4차 산업혁명 시대를 대비하는 통상전략을 수립해야 한다. 특히 적극적인 국제 디지털 통상규범화 과정에 참여, 국제 통상압력에 대비해야 한다. 정보통신기술(ICT)을 활용한 디지털화된 데이터, 문화컨텐츠, 융복합 기술 등의 교역 급증을 전담할 전담부서 신설이 필요하다. ICT기반 서비스산업에 대한 과도한 규제를 정비하여, 국내 관련 산업의 국제 경쟁력을 강화해야 한다.

10. 가상화폐 규제 _ 교각살우

가상화폐에 대한 오락가락 정책으로 시장 혼선과 불확실성만 초래하였다. 블록체인과 가상화폐를 분리해서 육성하겠다는 文정부의 정책으로 블록체인 업체들이 줄줄이 해외로 이탈하면서 산업 생태계 붕괴 우려가 나온다. ICO 전면 금지를 철회하고 가상화폐를 제도권 안으로 흡수하는 것이 시급하다. 4차산업 혁명 기술 육성에는 네거티브 규제 시스템 도입이 필수다.

1) 정책의 주요 내용

가상화폐 규제 정책에 대해 정부 부처간 엇박자로 혼선이 발생하고 있다. 박상기 법무부 장관이 신년 기자간담회에서 “가상화폐 거래소 폐지 특별법안을 내는 것에 부처 간 이견이 없다”며 거래소 폐지를 거론했다. 하지만 기획재정부와 과학기술정보통신부 등은 블록체인 기술 활성화 쪽에 무게를 두는 등 부처 간 이견 차이를 노출했다.

文정부, 블록체인과 가상화폐를 분리해서 육성하겠다는 입장을 내놓았다. 지난해 9월 금융당국은 “기술·용어 등에 관계없이 모든 형태의 ICO(가상통화공개)를 금지할 방침”이라고 밝혔다. ICO는 유사수신 등 사기위험이 높고 소비자피해 확대 등의 부작용을 초래한다는 판단이다. 반면 4차 산업혁명 시대의 핵심기술인 블록체인은 국내 기술개발과 산업진흥을 위해 지원·육성하겠다는 방침이다.

2) 현상

오락가락 정책으로 시장 혼선과 불확실성만 초래하였다. 시장이 급격하게 요동치고 가상화폐 규제에 반대하는 청와대 국민청원까지 쇄도했다. 블록체인 업체들은 줄줄이 해외로 이탈하고 관련 산업 생태계는 붕괴 우려가 나온다.

[2017년]

- 6월, 거번테크, ‘보스코인’의 ICO 진행하며 스위스에 재단 설립
- 8월, 더루프, 아이콘(ICON)의 ICO 진행하며 스위스에 재단 설립
- 12월, 현대BS&C, ‘에이치닥’ (Hdac)의 ICO 위해 스위스에 재단 설립
- 12월, 메디블록, ‘메디토큰’의 ICO 진행하며 지브롤터에 재단 설립

[2018년]

- 카카오는 블록체인 자회사 ‘그라운드X’를 일본에 설립
- 네이버, 가상통화 사업을 위해 자회사 ‘라인 파이낸셜’ 일본에 설립
- 지퍼, 인슈어리움 등 ICO 추진, 모두 해외에 재단이나 법인의 주소지

3) 평가

가상화폐를 억누르면서 블록체인 기술의 발전을 기대할 수 없다. 가상화폐와 블록체인은 분리가 불가능하다. 중앙통제 없이 운영되는 블록체인 기술에서 가상화폐는 불특정 다수의 자발적인 참여를 유도하는 불가분의 핵심 요소가 되기 때문이다.

ICO 전면 금지는 소의 뿔을 바로잡으려다가 오히려 소를 죽인 矯角殺牛의 우를 범하는 꼴이다. 가상화폐를 ‘도박’ 정도로 보는 文정부의 인식수준으로는 블록체인 생태계의 발전과 ‘블록체인밸리’ 조성은 불가능하다.

4) 대응 방안

가상화폐를 제도권 안으로 흡수하는 것이 시급하다. 자본시장법상의 금융투자상품으로 포함시키는 방안 등에 대해 검토해야 한다. ICO 전면 금지를 철회하고 대신 거래소 등록제 시행, 코인평가 등 시장 건전성을 위한 인프라 개선이 필요하다.

4차 산업혁명 시대의 금융정책에 대한 개념 재정립이 필요하다. 가상화폐 규제 이슈가 불거졌을 때 금융위원회와 법무부 등 관계부처 간 혼선이 빚어

진 것은 3만달러 시대를 맞아 금융정책에 대한 개념이 정립되지 못했기 때문이다.

4차산업 혁명 기술에 맞는 네거티브 규제 시스템을 도입해야 한다. 국내의 블록체인 및 관련 기술은 세계 최고 수준이지만 정책과 제도가 이를 뒷받침하지 못해 성장에 어려움을 겪고 있다. 4차 산업혁명은 가보지 못한 길이다. 새로운 길에 진입이 우선이다. 규제는 그 이후다. 기존 규제 잣대만 들이대면 신산업은 없다.

11. 탈원전 위주의 에너지정책

우리나라 기업입지조건의 최대장점은 저렴한 에너지비용이었다. 하지만 文정부의 脫원전 정책은 이러한 장점을 枯死시킬 뿐 아니라 전기료 폭등에 따른 국민부담 증가, 원전산업 국제경쟁력 약화, 일자리 감소, 미세먼지 확대 등 수많은 문제를 야기할 것이다. 따라서 탈원전 정책의 전면적 백지화를 통해 저렴하고 안전한 에너지원으로서의 원전산업을 지속적으로 육성해야 한다.

1) 정책의 주요 내용

지난해 文정부는 대선공약 이행 차원에서 급진적 脫원전 에너지정책을 표방하고, 단계적으로 ‘원전제로’ 시대를 이행하기 위한 탈원전 로드맵을 수립했다.

탈원전 정책을 통해 안전·클린 에너지로 전환한다는 국정과제를 이행하기 위해, 원전 신규 건설계획(추가 6기)을 백지화하고, 노후 원전의 수명연장 금지 등 단계적 원전 감축계획을 전력수급기본계획 등에 반영했다. 더불어, 원전과 석탄을 지속적으로 축소하고 LNG를 포함한 분산전원을 확대해가겠다는 정책방침을 수립·발표했다. 공론화를 통해 사용後 핵연료정책을 재검토하고, 고리1호기 영구정지를 원전해체 산업을 육성하는 계기로 활용한다는 방침을 발표했다.

원전건설과 같은 중차대한 국가大事를 정부가 아닌 여론재판에 맡겼다. 文정부는 지난해 5월 1.6조원 가량의 공사비가 이미 투입되어 공정률이 29%에 이른 신고리 5·6호기 원전 공사를 중단시키고, 시민들로 구성된 공론화위원회에 공사 중단여부의 최종 결정을 일임하였다. 극심한 갈등을 겪은 후 공사는 재개하되 신규 원전에 대해서는 축소를 권고하는 공론화위원회의 최종 결정이 내려졌다.

친환경 미래 에너지를 발굴·육성하기 위해 재생에너지 발전 비중을 2030년까지 20%로 대폭 확대하기로 했다. 이어, 2030년까지 원전을 18기로 감축하

고 노후 석탄화력발전소 7기의 폐쇄를 결정했다(제8차 전력수급기본계획, 2017년 12월). 또한 9.7% 수준인 신재생 설비용량을 2030년까지 33.7%로 약 3.5배 확대하기로 결정했다.

2) 현상 및 평가

국가 에너지안보의 핵심이며 전문적 지식이 필수인 원전에 관련된 의사결정을 ‘공론화위원회’라는 비전문가 집단의 여론재판에 맡긴 것은 정부역할을 포기한 것과 같다.

그동안 국가 에너지 정책은 수십 년의 수요와 공급을 예상하고 구체적인 로드맵을 마련하여 추진해 왔다. 하지만 文정부는 정작 구체적인 대안마련 없이 ‘탈원전’이라는 정치·환경 이념에 경도된 급진적 에너지 정책을 오로지 대선공약 이행이라는 차원에서 초점을 맞춰 추진했다.

공론화위원회를 통한 신고리 5·6호기 건설 중단은 법적 근거가 미비하다. (입법조사처 자료)⁷⁾ 관련 규정상 공론화위원회는 사업허가나 건설허가 등과 관련한 의사결정을 할 수 없으며, 국무조정실이 행정명령으로 원전건설을 중단할 수 있다는 법적 근거도 없다.

안정적인 전력공급에 차질을 빚을 위험성이 매우 높으며, 전기료의 대폭적인 인상을 피할 수가 없다. 에너지의 95%를 수입에 의존하는 상황에서 성급한 탈원전은 수급불안, 가격변동성에 노출되어 안정적인 에너지 공급을 위협하고 있다. 원전의 신규건설이 중단되면 2023년부터는 안정적인 전력공급이 어려워질 전망이다.

탈원전을 추진해 온 독일과 일본에서는 20% 가까이 전기료가 어려움을 겪었다. 이러한 사례에서 보듯 우리나라도 탈원전 정책으로 전기요금의 대폭적인 인상을 피하기 어려울 것이다. 독일의 경우 원전폐기 추진 이후 전기요금이 40% 이상 폭등한 경험이 있다. 전기료 인상은 일반 가계 뿐 아니라 기업의 제조원가 상승과 물가상승을 유발하여 그 피해는 고스란히 국민, 특히 서민에게 돌아가게 된다.

7) 국회입법조사처가 2017.8.4. 자유한국당 이체익의원에게 제출한 자료이다.

원전 건설 중단으로 인해 비용 부담이 늘어나고 일자리가 감소될 것이다. 입법조사처에서는 신고리 5,6호기 건설 중단 갈등과 관련하여 “건설 중단 시 매년 2600억원씩 15년간 3조9,400억원의 추가비용이 발생될 것”이며, 또한 “연인원 720만명의 일거리가 사라지게 된다”는 분석 결과를 발표하기도 했다.⁸⁾

3) 대응 방안

원전은 가장 경제적인 ‘아낌없이 주는 나무’이며, 대한민국은 세계에서 손꼽히는 원자력 발전 기술 보유국임을 모든 국민들이 인식해야 한다.

원전은 연료비 비중이 작고 다양한 사회적 비용을 고려하더라도 발전원가가 가장 저렴하다. 원전의 kWh(킬로와트시)당 전력 구입 단가는 68원으로, 유연탄(73.8원), LNG(101.2원), 유류(110원), 신재생에너지(165.5원) 중 가장 낮다.

원전은 文정부가 내세우는 주장과는 달리 안전하며, 환경친화적인 에너지원이다. 우리의 원전 기술은 세계 최고 수준이며, 세계에서 최고 수준의 안전한 설계로 건설되고 있다. 또한 이산화탄소, 아황산가스, 질소산화물과 같은 유해 물질이 없다. 또한, 우리 기술과 인력으로 구축한 에너지로서 그동안 서민과 기업, 특히 중소기업을 든든하게 지원해왔다.

불법적 공론화기구, 환경단체 관계자들의 영향력이 매우 큰 원자력안전위원회 등 文정부의 급진적 에너지정책 의사결정 구조의 문제점을 지속적으로 지적하고 개선책을 강구해야 한다.

국가 전력수급 기본계획과 무관하게 추진된 불법적 공론화기구에 의한 졸속 탈원전 정책의 모순, 그로 인한 수천억원의 국민 혈세 낭비, 향후 가능성이 높은 전기료의 대폭적 인상, 원전산업의 국제적 경쟁력 약화 등 탈원전에 따른 국가적 손해와 국민의 부담 증가 부분을 집중적으로 지적함으로써 국가 에너지 수급정책이 正道로 선회하도록 해야 한다.

8) 입법조사처는 WASP(전력수급 기본계획 수립시 활용하는 소프트웨어)를 기반으로 시뮬레이션을 수행하였으며, 추가비용은 원전을 가스발전기(LNG)로 대체할 경우 소요되는 비용을 추산했다.

가장 중요하게 다뤄야 할 국가 에너지 정책을 가장 졸속적이고 급진적으로 결정한 탈원전 정책의 부당성과 불법성을 지적하고 탈원전 정책이 백지화되도록 해야 한다.

현행 원자력안전위원회의가 文정부와 코드가 맞는 환경단체 관계자들이 대거 참여하여 원전정책을 좌우하게 됨으로써 정책의 객관성과 독립성이 크게 훼손될 우려가 크다. LNG의 의존 확대는 가격변동과 공급의 안정성 등 에너지안보가 취약해지고 응축성 미세먼지와 메탄가스 발생 등 환경에 미칠 부정적인 파급효과가 매우 크다.

12. 혁신성장 _ 시동 꺼진 대한민국 성장엔진

文정부가 경제성장의 주요 축으로 내세운 ‘혁신성장’이 1년간 허송세월을 보내고 있다. ‘적폐청산’ 아젠다에 밀려난 데다 ‘혁신성장’의 개념과 미래비전이 불명확하다 보니 구체적인 실행전략이 지연되었기 때문이다. 신산업, 신기술 분야에 규제 샌드박스를 하루 빨리 도입해 산업 선점효과를 확보해야 한다. 궁극적으로는 ‘소득주도성장’을 포기하고 ‘혁신성장’에 전력해야 한다.

1) 정책의 주요 내용

文 정부는 경제성장의 또 다른 축으로 ‘혁신성장’을 내세웠다. 문 대통령의 대선 공약집에서 △혁신 창업국가 △혁신적 규제 개선 △혁신 촉진을 위한 ICT(정보통신기술) 생태계 조성 등 크게 세 가지 혁신성장 정책 방향을 제시했다.

하지만 정책의 개념이 모호한데다 ‘적폐청산’ 아젠다에 밀리면서 혁신성장은 표류한다는 비판에 직면한다. 실제로 문재인 대통령 마저 지난해 9월 국무회의에서 “혁신성장이 본격적으로 추진되지 못하고 있는 느낌이 든다. 경제부처에서 보다 빠른 시일 내에 개념을 정립하고, 속도감 있는 집행전략을 마련해달라”로 지적했다.

10월이 돼서야 ‘4차산업혁명위원회’를 출범시키고 로드맵을 발표되었다. 스마트 공장, 자율주행차, 스마트그리드 확장 등 산업경제 지능화 혁신을 우선 과제로 삼고 공공서비스 지능화, 미래사회 변화에 대한 사회제도의 선제적 대응, 산업혁명에 대비한 과학기술 강화 등에 집중하겠다고 밝혔다. 하지만 공약수준에서 크게 진전이 없는 선에 그쳤다는 평가다.

2) 현상 및 평가

세부 방향과 관련 정책의 구체화 추진이 지연되면서 ‘혁신성장’ 정책 1년은 한마디로 허송세월이었다. ‘혁신성장’의 개념과 미래비전이 여전히 명확하지 않다. 미래 비전을 제시하지 못하다 보니 부처 간 구체적인 실행전략이 도출될 수 없는 것이다. 혼란 속에 나온 실체가 불분명한 형태로 정책들은 답보상태를 보이고 있다.

4차 산업혁명의 글로벌 성장엔진이 커지고 있음에도 대한민국만 그 대열에서 밀려나고 있다. 세계는 지금 각자 차별화된 혁신정책의 수립을 통해 4차 산업혁명 시대에 대응하고 있다. 중국은 <중국제조 2025>으로 제조업 혁신역량 강화를 꾀하고 있으며, 일본은 <일본재흥전략>을 통해 4차산업혁명을 본격 추진하고 있다. EU는 <호라이즌(Horizon) 2020>을 통해 제조업 디지털화를 구현하고 있다. 반면 한국은 아직 ‘혁신성장’에 대한 구체적인 전략도 수립하지 못한 채 선점효과가 중요한 4차산업혁명 시대에 뒤처지고 있다.

3) 대응 방안

구호 뿐인 ‘규제 샌드박스’, 하루 빨리 도입하는 것이 혁신성장의 첫 걸음이다. 규제 샌드박스는 신산업, 신기술 분야가 일정기간 동안 기존 규제를 유예해 주는 제도로 신산업 육성에 절대적으로 중요하다. 핵심선도 사업에 규제 샌드박스를 적용한다는 문 정부의 방침에 기대를 걸었지만 정부는 기대처럼 빠르게 움직이지 않고 있다.

4차 산업혁명 분야는 모두 새로운 길이다. 우선 진입을 통한 선점 효과가 무엇보다 중요하다. 기존 규제는 신산업을 고사시킬 뿐이다. 先 육성, 後 규제가 필요하다.

궁극적으로는 ‘소득주도성장’ 포기하고 ‘혁신성장’에 전력해야 한다. 세계경제는 지금 강한 회복세다. 반면 우리 주력 산업은 위태롭다. 반도체, 디스플레이 산업은 아직 호조지만 중국 등 후발국의 추격이 거세다. 조선철강, 자동차 등은 이미 구조조정의 위기에 직면해 있다. 그렇다고 새로운

성장산업도 창출되지 않고 있다. 기존 주력산업의 스마트화, 첨단 신산업 육성 등을 가능케 할 수 있는 규제혁파를 포함한 구체적이고 다양한 혁신전략을 수립해야 하는 절실한 이유다.

소득주도성장의 비판을 빗겨가기 위한 면피용 정책으로 달성될 수 있는 혁신성장은 없다. 일례로 핀테크(금융·기술 융합)산업의 경우, 인터넷은행이 銀産분리 규제로 자본금을 확보하지 못해 성장에 애로를 겪고 있다. 소득주도성장의 틀에 갇혀 ‘銀産분리’를 고집하는 한 우리나라 핀테크 산업의 앞날은 어둡다.

III. 결론

1) 잘못된 정책선택 ‘J 노믹스’ 1년 만에 파탄에 직면

‘J노믹스’는 ‘문제노믹스’이고, 기존 경제의 틀을 무단횡단하고 있는 ‘제이워킹 제이노믹스’(J-walking J-nomics)이다. 이른바 좌파논리이면서 담론 수준의 변방 이론을 경제정책으로 포장해 무모하게도 국민경제를 대상으로 실험을 감행했기 때문이다.

무모한 실험의 결과는 예상대로 참담하다. 성장률 3.1%라고 자찬하지만 세계경제 3.9%의 회복세에 비하면 역주행이다. 올 3월 실업률은 17년 만에 최고치인 4.5%로 고공행진 중이다. 文정부의 국정 최우선과제로 삼은 일자리 정책의 결과로는 정말 초라하다. 3월 중소기업생산과 설비투자 증가율은 각각 -1.2%, -7.8%를 기록하면서 글로벌 금융위기에 버금하는 수준으로 동반 추락했다. 이제는 그나마 성장을 지탱해온 수출마저 올 4월 하락세로 反轉했다. 소비심리는 5개월 연속 내리막 행진이다. 국민들의 살림살이 어느 것 하나 나아진 게 없다.

나라 곳간만 축나고 있다. 복지확대, 임금인상, 일자리 창출 모두 정부가 직접 하겠다며 나선 결과다. 지난 해, 일자리 창출 명목으로 19.2조원 본예산에 추경 11.2조원을 사용했다. 올 해는 429兆원 슈퍼예산도 모자란지 또 4조원 규모의 추경을 드리 밀었다. 공무원 17.4만명 증원에 이어 최저임금 인상과 근로시간 단축, 건강보험료 보장성 강화, 비정규직의 정규직 전환, 아동수당 도입, 기초연금 확대 등이 재정건정성 악화를 가시화시키고 있다.

추락하는 잠재성장률을 회복할 길도 멀어지고 있다. 저출산, 고령화, 추격성장의 한계 등으로 잠재성장률이 1%이하로 떨어질 것이라는 전망이 나온 지 오래다. 그런데도 文정부의 ‘혁신성장’ 정책은 말뿐이고 실제 없이 오락가락하면서 허송세월이다. 가상화폐규제, 탈원전 에너지 정책에서 보듯이 갈팡질팡 정책으로 4차 산업혁명의 글로벌 대열에서도 밀려나고 있다.

2) 잘못된 경제정책에 집착하면 결과는 재앙 뿐

클린턴 前 미국대통령의 “문제는 경제야, 바보야(It’s the economy, stupid)” 선거구호. 점차 어려워진 경제 현실이 체감되고 국민들이 먹고 살기 힘들어지면 민심이 냉정하게 돌아서는 건 시간문제임을 시사한다.

그런데도 文정부는 지지율 고공행진이라는 허상에 취해 잘못된 정책을 더 강하게 추진하려 하고 있다. 무차별적 예산 퍼붓기가 계속되면 재정고갈은 성큼 다가온다. 다음 선택지는 증세와 국채발행뿐인데 경제성장 없이는 이마저도 어렵다. 소득이 정제된 우리 후세들에게 빚만 떠넘기게 될 것이다. 베네수엘라, 짐바브웨가 산 증거다.

생산성과 무관한 임금인상을 요구하고, 고용시장을 더 경직화하고 적대적인 기업정책을 지속한다면 우리 기업에게 남은 선택은 ‘한국 탈출’이며 그로 인한 한국의 ‘기업 공동화’ 현상이 나타날 것이다. 황금알을 낳은 거위를 잡아 먹고 나면 남는 건 끔직한 빈곤뿐이다.

한국 경제는 오관과 오만에 집착한 文정부의 실험적 경제정책의 결과로 ‘일본의 잃어버린 20년’ 보다 더 심각한 재앙을 겪게 될 것이다.

3) 올바른 정책은 正道뿐

文정부 경제철학의 ‘本末顛倒’를 바로잡아야 한다. 생산성이 ‘本’이고 소득증가는 ‘末’이다. 이제 소득주도성장이라는 허구를 벗고 규제타파, 제도 혁신으로 생산성을 높이는 正道의 경제정책으로 되돌아가야 한다.

드라마처럼 경제에도 主演과 助演의 비중이 중요하다. 시장경제가 주연이라면 공정경제는 조연이다. 사유재산권 보호는 주연이고 토지공개념은 조연이어야 한다. 약방의 감초처럼 감칠맛 역할을 넘어 대놓고 주연의 자리를 위협하면 그 드라마는 조기 종영되고 말 것이다.

‘양약(良藥)은 고구(苦口)이나 이어병(利於病)’이라 했다. 최저임금 부작용병이 도지자 ‘일자리 지원자금’이라는 달콤한 약만 들이대고 있다. 약값

만 낭비하고 약물 중독마저 생겼다. 이제라도 노동개혁, 재정건전성, 기업구조조정 등 고통스럽지만 경제에 득이 되는 약을 꺼내 들어야 한다. 그래야 나라가 산다.

[작성] 이종인 수석연구위원 ☎ 02-6288-0531
김창배 연구위원 ☎ 02-6288-0534
김영현 연구원 ☎ 02-6288-0532

여연정책연구 YDI Report (YR2018-01)

파탄에 직면한 '문제'노믹스

-문재인 정부 1년 경제정책 진단-

인쇄 2018년 5월 14일

발행 2018년 5월 16일

발행인 김대식

발행처 재단법인 여의도연구원

주소 서울특별시 영등포구 국회대로 70길 18 한양빌딩 4층

전화 02) 6288-0502

팩스 02) 6288-0536

인쇄처 원기획

여의도연구원은 국가의 발전과 국민의 행복을 위한 정책을 개발하고, 정책정당의 발전을 통한 새로운 정치문화 구현에 기여하기 위하여 「여연정책연구」를 발간하고 있습니다.
「여연정책연구」의 전문은 www.ydi.or.kr에서도 보실 수 있습니다.
보고서의 내용은 필자 개인의 의견이며, 자유한국당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.