경제시국 토론회

문재인 정부의 경제정책 어디로 가고 있는가?

행사주최 **한국민주주의연구소**
공동주관 **(사)다른백년, 주권자전국회의, (사)국민주권연구원**

목차

기조발제

김태동 전 경제수석, 성균관대 명예교수

사회

이래경 (사)다른백년 이사장

발제

전성인 홍익대 교수

조영철 고려대 교수

특별발제

최배근 건국대 교수

남기업 토지+자유연구소 소장

이재용왕국에서 경제민주주의로

기조발제
김 태 동

이재용왕국에서 경제민주주의로

김태동 (전 경제수석, 성균관대 명예교수)

문재인 대통령의 지지율이 4월 남북정상회담 이후 하락 추세이다. 경제실정을 정권 반대 또는 지지철회의 이유로 지적하는 응답자가 제일 많다고 한다. '문재인 정부의 경제정책, 어디로 가고 있는가?' 이 시국토론회는 촛불정부가 임기 3분의 1이 지나는 동안 경제정책에서 무엇을 잘못했으며, 앞으로 어떻게 해야 우리 주권자들의 생활이 더 나아질 것인가에 대하여 머리를 맞대고 힘을 모으는 자리가 되기 바란다. 민주화운동기념사업회, 주권자전국회의, 다른 백년, 국민주권연구원등에 감사드린다.

촛불시민들은 외쳤다. '이게 나라냐?' 문재인 후보는 나라다운 나라를 만들겠다고 하면서 대통령에 당선되었다. 그러나 적폐청산에 게을렀다. 경제 분야에서는 무엇이 적폐인지도 모르는 것 같다. 모른다면 가르쳐 주어야 한다. 그들이 심부름꾼이고 우리가 주인이기 때문이다. 그래서 7월 하순 300여명의 지식인이 서명을 하고 기자회견을 했다. 청와대에도 전달했다. 그러나 그 뒤에 이어진 것은 더욱 실망스럽다. 추석 직전 자유한국당과 야합하여 초고속으로 국회를 통과시킨 인터넷전문은행 특례법과 규제프리존법은 대표적으로 이명박근혜다운 악법이다. 문재인정부가 촛불정부임을 완전히 망각하고, 되레 주권자들에게 착취와 수탈의 빨대를 더 꽂고 나라경제를 불안하게 만드는 나쁜 제도를 만들었다. 공공부문 비정규직 축소, 최저임금 인상 등 임기 1차년도의 정책은 방향만이라도 얼추 맞았지만, 2차년도에는 지방선거 압승에도 불구하고 오히려 유권자를 불신하면서 이명박근혜 정부보다도 못한 짓을 되풀이하고 있다. 탄력근로제 기간을 확대하여 건설업, 영화방송업 등에 종사하는 많은 산업노동자들을 과로사의 위험에 내모는 음모도 한 예이다. 노동존중사회를 만든다고 말은 하면서, 행동은 반대로 하는 이중성을 드러냈다. 노동의 유연성은 이미 세계 최고 수준이다. 노동자의 희생이 막대하다. 세습자본으로 대표되는 자본의 경직성이 문제의 핵심이다.

한국경제는 OECD 회원국 중에 멕시코에 이어 가장 소득분배가 나쁜 나라이다. 부동산등 자산의 소유편중도 최악의 수준이다. 북유럽 자본주의 국가에 비해 연평균 500조원 내외의 상대적으로 심한 과잉착취와 수탈로 지난 20여년 대다수 주권자들이 빼앗겨 왔다. 1인당 매년 1천만원씩 임금을 덜 받고 노동시간은 길고, 노동환경은 위험하다. 그 알팍한 소득도 부동산 거품, 약탈금융, 고물가 등을 통해 도로 또 빼앗긴다. 여성이란 이유로, 비정규직이란 이유로, 중소기업이란 이유로 자영업을 한다는 이유로 덜 받고 더 빼앗긴다. 매년 양극화가 심화되었고, 취업, 결혼, 출산등 '3포'의 단계를 거쳐 이제 모든 것을 포기할 수밖에 없는 나라가 되었다. 1997년 이후 세 번의

금융위기는 양극화를 심화시켰다. 그 바탕에는 다른 경제주체에게 피해를 주는 범법행위가 사법처벌로 되지 않는 세습재벌체제가 자리 잡고 있다. 북구가 10도 기울어진 운동장이라면 한국은 그 세 배인 30도 이상 기울어진 운동장이다. 한국에서 모든 경쟁은 불공정경쟁이다. 기회는 불평등하고, 과정은 불공정하고, 결과는 정의롭지 못하다. 지옥이다. 나라다운 나라가 아니다.

'기회는 평등하게, 과정은 공정하게, 결과는 정의롭게' 만들겠다는 공약을 내세우고 당선되었고, 당선 뒤에도 연설문으로는 여러 번 되풀이한 문재인 대통령이다. 과연 그의 머릿속에는 지금 무엇이 들어 있는가? 참 궁금하다. 경제와 스포츠의 공통점 하나: 경기규칙이 공정해야 한다는 것이다. 공통점 둘: 심판이 공정해야 한다. 회계사기(분식회계)범은 뇌물수수보다 더 무거운 법의 심판을 받아야 한다. 차이점: 경제의 공정성은 스포츠보다 수만 배 더 중요하다. 5천만 인구가 먹고 사는 문제이기 때문이다. 불공정경제의 '조폭 두목'인 이재용과 다른 범법 두목들은 모두 구속 수사해야 한다. 법위에 군림하는 한국경제 세습왕조의 왕인 이재용이 법 아래로 끌어내려야 한다. 대법원에 이미 올라간 뇌물수수죄를 제대로 적용하고, 회계사기죄, 노조파괴죄 등에 대한 응분의 추가 처벌로 박근혜에 못지 않은 중형에 처해야 한다. 증여세 상속세는 물론 회계사기에 대한 벌금과 추징금을 부과 징수하고, 소액주주의 집단소송에 의한 손해배상이 이루어져야 한다. 그래야 삼성그룹은 전문경영인에 의하여 반칙하지 않고 실정법에 따라 경영할 가능성이 높아지고, 국내외 소비자와 소액투자자의 신뢰를 바탕으로 계열사들이 지속가능하게 발전한다. 박근혜 정부에서 삼성물산과 제일모직의 불법 합병에 책임이 있는 국민연금도 주권자의 이익을 위해 적극적으로 나서야 한다. 경제왕이 장기 징역살이를 해야 불법세습자가 2018년 석방뒤에도 여전히 유지하려 하는 불공정한 경제시스템과 사법시스템을 주권자의 뜻에 따라 신속하게 고쳐나갈 수 있다. 다른 불법부패세습 재벌총수들도 마찬가지다. 자본주의 경제학의 아버지 아담 스미스가 강조한 이래 모든 자본주의 국가에서 법치가 지속적 경제발전의 기본조건임은 명약관화하다.

세습재벌총수 몇 가족이 행사하는 경제권력을 다시 국민의 손에 돌려주는 것이 적폐청산의 올바른 길이요 지름길이다. 헌법 1조에 따라 모든 권력은 국민으로부터 나오며, 경제권력도 국민으로부터 나와야 한다. 경제제도나 규제, 재정정책, 금융정책, 통화정책, 부동산정책, 노동정책 등의 결정이 세습재벌총수에게서 나오는 나라는 민주주의 국가가 아니다. 헌법위반이다. 문재인 대통령 이후에도 이런 헌법위반사태가 지속되고 있다. 따라서 재벌개혁은 피할 수 없는 과제이다. 1997년 외환위기는 김영삼정부의 '세계화'사기극과 대우등 부실재벌이 은행, 종금 등 금융회사를 통하여 외국자본을 단기 과다 차입한 이유로 일어났다. 재벌과 그에 유착한 정치인, 관료의 책임이 무겁다. 2003년 카드대란도 삼성카드와 LG카드의 무모한 1등 경쟁이 빚어낸 난리였다. 2008년 MB말로는 '전무후무'한 경제위기는 사실 또 하나의 외환위기였고, 그 후유증은 아직도 계속되고 있다. 왜 싱가포르, 대만에 비해서도 한국경제는 유독 경제위기중병에 자주 걸려 고생을 하는가? 전문경영인이 경영해야 할 제조업이나 유통업을 세습한 무능력자들이 경영하기 때문이다.

게다가 은행등 금융회사는 모피아들이 직간접으로 경영한다. 대통령은 허수아비이거나 오히려 방조하는 조폭두목 도우미로 전락한다. 파탄이 나면 주권자 부담으로 부실기업까지 살려내고, 악순환은 계속된다.

세습자본과 결탁한 이명박근혜 정부는 경제위기가 아닐 때는 위기라고 핑계대고 강화할 규제를 풀어버린다. 정작 위기가 오면 위기가 아니라고 주권자들을 속인다. 거짓전파의 마이크 역할을 하는 언론과 학계의 책임도 크다. 2008년 위기는 저축은행 도산, 동양그룹 도산으로 이어졌지만 아직도 조선업, 해운업 등의 부실이 남아 있다. KIKO와 엔화대출 등 금융회사의 불완전판매로 다수의 기업이 흑자도산하기도 했다. 금융소비자는 여전히 봉이다. 이명박근혜의 2008년위기 사후 은폐를 위해 수십 차의 토목공사와 부동산값 올리기 경기부양책으로, 가계부채는 가처분소득 대비 세계 최고수준으로 늘어났고, 성장잠재력과 일자리 창출능력은 동반 하락하였다. 문재인정부는 이명박근혜 정부의 경제실정을 제대로 파악하지 못하고, 2차년도부터 세습자본의 위기 프레임에 허둥지둥하며 포로가 되어 가는 가련한 모습을 보이고 있다.

문재인정부에 바란다. 소득주도성장 깃발은 잘 들었다. 세습재벌총수를 대변하는 수구세력의 아우성에 겁먹지 마시라. 더 철저히 하라. 그러자면 예산도 더 필요하다. 부동산보유세의 실효세율을 1%까지 올리면 100조원을 더 걷을 수 있다. 여당쪽수가 부족하다고 다음 선거로 미루지 마라. 그전에 공시지가, 주택 건물 공시가격에 매매가를 100% 반영해도 수십조원의 재산세와 보유세가 더 걷힌다. 지본주의(地本主義)를 청산하고 제대로 된 자본주의를 하는 것이니 자신감을 가지고 추진하라. 착취와 수탈에 신음하는 취약계층도 인간다운 생활을 할 수 있게 복지확충에 써라. 거품은 꺼지고 갭투자는 사라지고, 전세 세입자는 거의 다 자가소유자가 될 것이다. 무주택자는 대폭 줄어들 것이다. 1,500조원의 가계부채는 시한폭탄이다. 이를 조장한 이명박이 만든 금융위원회는 해체되어야 한다. 감독은 안하고, 금융감독원이 제대로 감독하려 해도 훼방만 놓기 때문이다. 저금리정책의 하수인 역할을 하는 한국은행도 개혁되어야 한다.

더 높이 들어야 할 깃발은 공정경쟁의 깃발이다. 회계사기범 이재용을 즉각 구속 수사하라.
경영권이 세습되는 기업은 가족기업이다. 아무리 덩치가 커도 무서워 할 필요가 없다. 일본은 맥아더에 의해 타율적으로 재벌세습을 끊었다. 촛불시민들은 박근혜-최순실-정유라 국정농단에 관련된 뇌물수수건만으로도 이미 2년전 촛불광장에서 이재용을 구속시켰다. 박영수 특검은 1,2심에서 징역 12년을 구형하였다. 대통령이 뽑은 경제부총리와 정책실장, 장관들과 수석들 중에 단 한 사람이라도 수의를 입은 광화문의 이재용을 본 적이 있는가? 재벌개혁의 의지가 있는 사람을 경제부총리와 정책실장 경제수석에 임명하라. 그리고 일자리 챙기기보다 더 열심히 대통령이 직접 재벌개혁을 챙겨라. 그들 세력은 금권으로 막강하여 무소불위이다. 박근혜, 이명박보다 법위에 군림함이 증명되었다. 이미 청와대 안에도 구워삶은 장학생이 많을 것이다. 정형식 고법판사 뿐

만 아니라, 전현직 대법관도 여러 명 범법자 편일 것이다. 삼성바이오로직스 회계사기도 판사들은 위법이 아니라고 할 것이다. 너무 어려워서 포기하시겠다고? 트럼프 설득하는 것보다는 쉽다. 이스라엘 보수정당도 재벌개혁을 하는데, 그 10분의 1도 안되는 범법자 구속기소를 한국의 촛불 대통령이 못한다고 하면 후세의 역사가들은 어찌 평가하겠나? 아니 당장 트럼프나 아베는 어찌 보겠나? 헬조선의 고통을 당하는 주권자들 다수가 무엇을 원하는지 한시도 잊지 마시라.

혁신은 공정이란 영양분이 없으면 거의 불가능하다. 불공정의 악법과 갑질로 기울어진 운동장에서 혁신은 없다. 조폭두목에게 혁신을 기대하지 말고, 구걸하지도 말라. 퇴출되어야 할 부실기업을 퇴출시키는 것이 혁신으로의 첫걸음이다. 국가자본주의 중국보다도 혁신이 안되는 이유는 한국 부패세습자본주의의 불공정성이 그들보다 크기 때문이다. 중국 대기업에게 경영권 세습은 없다. 과학기술자와 현장노동자의 혁신능력이 평가되지 못하고 지대추구행위(rent seeking activity) 즉 뇌물수수나 향응을 특기로 하는 자들이 한국사회에서 더 후한 보상을 받기 때문에 재벌의 혁신은 기대난망이다. 중소기업은 기술탈취 당하니 더 어렵다. 재벌총수들은 불법로비사단을 앞잡이로 내세워 여니어 불공정한 제도를 더 불공정하게 만드는 규제완화를 요구하면서, '일자리 늘리기' 비법이라고 속이려 할 것이다. 취임 이후 이미 문대통령은 여러 번 세습재벌총수측에게 속았다. 최근 정책실장-경제수석 등 경질은 이를 증명한다. 정책기획위원회 뿐만 아니라, KDI등을 관료들의 손아귀에서 해방시켜 청와대가 정책생산과정에 직접 활용하라.

J노믹스의 세 깃발 중에 공정한 경제를 만드는 것을 세 번째에서 올려 첫째로 삼아라. 불공정 적폐를 청산하는 일이 시급하며, 예산도 별로 들지 않고 중소기업과 자영업 등을(乙)들에게도 평등한 기회를 주는 길이기 때문이다. 두 번째 깃발은 소득주도성장으로 하라. 셋째는 박근혜의 '창조경제' 사기극과 차별화된 혁신성장이다. 경제정책의 기본틀을 바꾸어 세습재벌 중심에서 전문대기업 중심, 중소기업 실질보호, 노동존중사회, 복지 대폭 확충, 탈원전정책, 농업농촌농민 존중과 환경보존, 지역균형발전, 부동산투기등 불로소득 근절로 나라경제의 틀을 대전환해야 한다. 독일등 제조업중심 자본주의 국가에서 수십 년간 해온 틀이다. 그래야 일자리도 지속적으로 늘고, 미중 무역분쟁등 대외충격에도 소위 '4차 산업혁명'에도 대비할 수 있다.

세습 재벌총수와 그 비호세력에게 더 이상 속지 말라고 나라경제를 걱정하는 주인들이 이 자리에 모였다. 자유한국당과 조중동이 주장하는 바를 듣되, 그와 정반대로 한다면 문재인 정부는 성공할 것이다. 어찌 보면 경제대통령 제대로 하는 것이 한국에서는 쉽다. 나라망친당과 기레기 언론이 반대하는 정책은 이재용등 세습총수와 기득권층이 반대하는 것이니 99.9%의 기업과 소비자 노동자 농민들에게는 유익한 정책이다. 다음 선거의 표 걱정은 전혀 할 필요가 없다. 범법자집단이 반대하는 인사일수록 주권자와 나라경제를 우선하는 사람이니 적재적소에 써라. 경제부처뿐만 아니라 사회부처등 모든 부처의 장관, 수석을 개혁인사로 해야 성공한 대통령이 될 것이다. 이명

박 박근혜 개인은 더 이상 문재인정부를 도와줄 수 없다. 다행히 제1야당이 계속 역으로 도와준다. 감사히 받고 정반대로만 하라.

문재인 정부의 경제정책은 10점 만점에 2점이다. 초년도에 겨우 그 점수이다. 올해에는 10점만점에 마이너스 3점 정도이다. 참고로 이명박근혜 9년 점수는 마이너스 20점이다. '촛불정부'에 아직 기대감이 남아 있는 발표자 개인의 너무 후한 평가는 아닌지 걱정된다. 다른 발제자들의 평가가 기다려진다. 문재인 정부가 촛불정부로서 남북문제 해결의 절반 정도는 경제도 제대로 했노라고 임기 말에는 높은 평가 받기를 진심으로 바란다. 조급증을 버리고 뚝심 있게 올바른 방향으로 밀고가기 바란다. 성공한 정부로 평가 받기 위해서는 정책수립과정의 기본틀을 바꾸고, 장차관은 물론 3급까지 역대 모든 재벌비호정부에서 잘못된 경제정책 수립에 책임져야 할 관료들을 퇴출시키고, 여당 정책위원회도 쇄신해야 한다. 박주민 박용진 같은 훌륭한 인적자원이 여당 안에는 있다. 변양균이 알선책인 이재용왕조의 한 대통령이라는 오명을 한시라도 벗기 바란다. 투명성이 높고 정직함이 미덕인 나라에서는 사람과 정책은 떼려야 뗄 수 없는 법이다.

OECD는 이미 20년 전부터 '구조개혁이 최선의 성장정책'이라고 말해 왔다. 그들도 실천은 하지 못하고 2008년 이후에는 포용성장(inclusive growth)을 말해 왔다. 말은 맞는 말이다. 실천이 없으면 안된다. 임기 내내 주권자들의 뜻을 받들어 불공정한 제도를 공정하게 개혁하고, 정책을 공약만큼이라도 이행하는 경제민주주의정부가 되기를 진심으로 바란다. 구부러지고 불공정한 세상을 곧게 공정하게 펴는 것이 경세제민의 경세(經世)임을 첨언한다.

문재인 정부 경제정책 전반의 성과에 대한 평가

발제
전 성 인

문재인 경제정책의 성과 평가

2018.12.5.

전성인
(홍익대 경제학부)

목 차

- 촛불 항쟁 이전: 재벌규제 완화+“을 살리기”
- 촛불 항쟁: “재벌도 공범이다”
- 문재인 정부의 출범: `17년 체제의 정립 사명
- 지난 1년의 회고: 무엇이 잘못되었는가?
- 무엇을 해야 하는가?
  - 시각의 재정립
  - 관료조직의 재정비
  - 세대간 갈등의 해소

촛불 항쟁 이전:
재벌규제 완화+“을 살리기”

3

재벌 규제 완화

- 노무현 정부에서 집중적으로 발생
  - 재벌 개혁을 할 수 있는 절호의 기회를 날려 버렸음
  - 주변 핵심 참모들의 재벌 유착
  - 카드 사태 유야무야 처리
  - 2005년 금산법 제24조 파동: 삼성만을 위한 맞춤형 부칙
  - 에버랜드의 금융지주회사 지위 획득: 면죄부
  - 삼성생명 상장: 계약자 몫 완전히 부정
  - 2007년 공정거래법 개악(지주회사제도, 출총제 완화)
- 이명박 정부
  - 금융지주회사법 개정: 비금융자회사 일부 허용
  - 조준웅 삼성 특검의 이건희 비자금 면죄부
  - 이건희 회장 차명주식을 돈 안내고 본인 명의로 전환
  - 삼성생명 상장
  - 재벌 총수 및 하수인 무더기 특별 사면
- 박근혜 정부: 국정방향의 설정자는 누구?

4

을 살리기

- 민주당 “을지로 위원회”
  - 2012년 대선을 계기로 “을 살리기” 문제가 경제민주화의 중요한 과제로 등장
  - 종래 재벌 개혁 위주의 “단순한 시각”에 대한 반성
  - 민주세력이 비록 대선에서는 패배했으나, 사회적 약자에 대한 지속적인 관심을 보임으로써, 이후 촛불 혁명의 기저 세력을 만들어 냈음
- 을 살리기와 “경제성장”간의 상호작용 인식 시작
  - “경제민주화(또는 을 살리기)는 성장 정책이다.”
  - 소득주도 성장 또는 노동 친화적 성장이 대두하는 맹아를 제공

5

촛불 항쟁:
“재벌도 공범이다”

6

정치권력과 경제권력의 유착

- 재벌 2세, 3세의 경제권력 세습을 위한 거래
- 시금석: 이재용의 경영권 승계
  - 이재용이 실패하면 누구도 성공할 수 없음
  - 무지막지한 합병을 겁 없이 추진하고 표면적 성공
  - 추진과정 및 사후 수습과정에서 다양한 국가기관을 직접 활용함(보건복지부, 기재부, 공정위, 금융위)
- 규제완화+투자촉진=성장이 환상이라는 자각
  - 10년에 걸친 규제완화 및 기업친화적 정책의 무용성
  - 실질소득 정체와 노령화의 습격
  - 저성장은 젊은이를 옭죄고, 노령화는 늙은이를 옭죔

7

기존 권력 세력의 저항과 갈등

- 재벌은 경제를 지배한 것이 아니라, 한국을 지배
  - 장충기 문자 파동
  - 이건희 X-파일, 김용철 변호사 폭로의 문제점 심화
  - 법조, 언론, 정치권력, 학계 등 사회의 견제기구가 모두 재벌 앞에 "자발적 노예"
  - 법치주의는 "정의롭지 못한 법정"에서 사망
  - 감시자 없는 시장경제는 "재벌 동물원"으로 전락
- 억압받는 을들의 조직화는 매도
  - 집단 이기주의+부당 공동행위 프레임으로 통제
  - 납품단가 후려치기, 기술탈취, 골목상권 몰락, 갑질

8

문재인 정부의 출범:
`17년 체제의 정립의 사명

9

정치민주화에서 경제민주화로

- 왜 경제민주화인가?
  - 이제까지 경제민주화는 주로 “을 살리기”의 시각에서 그 필요성이 조명
  - “갑과 대비되는 을”도 생존권과 존엄의 주체라는 시각
  - 재벌 개혁과 연관되어 있으나, 반드시 일치하는 것은 아님 => 새로운 전개
- 기존 경제민주화 논리의 문제점
  - 형평성의 관점에서 접근
  - 기존 세력의 “효율성 vs. 형평성” 프레임 갇혀 백전백패
  - “모두 평등하게 **못 살자는 말이냐**?”

  ⇒효율성의 논리를 아우르지 못하는 한, 문제의 분출에 그칠 뿐 체계적인 해결에 이르지 못할 가능성 큼

  ⇒새로운 경제 민주주의의 개념 정립이 시급하고 절실

10

새로운 경제체제의 주요 특징

11

문제의 본질과 해법의 기본방향

- "규제완화+투자촉진=성장"이라는 시각 극복
  - 이 시각은 자본축적이 부족한 상황에서 정부주도로 성장이 이루어지는 시대가 낳은 특정 시대의 산물
  - 과거에 노동력은 풍부하고 자본은 희소=> 급속한 투자촉진의 필요성 대두
  - 정부주도 성장 프레임의 폐해 => 규제완화의 필요성
  - 그러나 이런 시각은 변화한 경제상황과 부합하지 않음
- "노동친화적 성장"이라는 새로운 성장공식 모색
  - 현재: 자본 풍부, 노동력 부족, 재벌 방임의 동물원
  - 노동에 대한 정책적 관심은 이런 문제점과 다양한 측면에서 접점을 이루면서 기존 체제의 극복에 도움
  - "인적 자본(human capital)"의 축적을 물적 자본의 축적과 보조를 맞추도록 하는 것은 현대 경제성장 이론과 부합

12

새로운 시각과 정책 수단들

- 동반 성장과 강제적 낙수 효과
  - 재벌 독식의 과실을 공유해야 하청업체의 생산성 제고
- 임금 상승의 긍정적 효과 인식
  - “인적 자본 축적의 기대 수익률 > 이자율”위해 필요
  - 총수요 촉발, 개혁의 동력 확보, 출산율 저하 방지
- 노동 생산성 향상의 중요성
  - 새로운 성장 정책의 요체: 생산성 증가를 노동쪽에서 이루어 내는 것
  - 노동 생산성이 높아지면 물적 자본 투자는 당연 속행
- 세대친화적 조세 정책
  - 근로소득세 중심의 세제에서 자본소득 과세 강화로 이행
  - 인적 자본 세후 수익률과 물적 자본 세후 수익률의 균형
  - 부동산 보유세

13

지난 1년의 회고:
무엇이 잘못되었는가?

14

지난 1년의 明과 暗

- 잘하려고 노력한 부분
  - 노동에 대한 전향적 시각 변화
  - 최저임금의 기조적 인상
  - 떠들썩한 국책 사업의 억제
  - 갑을 관계 개혁
  - 경제적 적폐 청산: 이건희 차명계좌 과세
- 우려스러운 부분
  - 경제 관료를 통제하고 있다는 착각의 만연
  - 단기 성과 집착하여 과거의 성장 공식으로 회귀 조짐
  - 재벌이라는 "절대 반지"를 버리지 못하고, "적당히 활용"하려는 유혹에 내몰리고 있음

15

실패사유 1:
장기 로드맵 부재

- 노무현 대통령: 로드맵 정부, 나토 정부
  - 많은 로드맵 생산
  - 그러나 "산업자본의 금융지배 방지 로드맵" 만들면서
  - 윤증현: "산업자본의 가슴에 대못을 박아.."
  - 결국 금산법 파동으로 스스로를 부정
  - 마지막에는 삼성생명 계약자 몫 부정하는 상장 토대
- 문재인 대통령: 노로 정부
  - 로드맵조차 부재
  - 내년도 경제개혁 과제 머리 속에 지금 떠오르는가?
  - 언론도 놀란 규제혁신 광풍...

16

실패 사유 2:
정책칸막이로 작용한 정책3분법

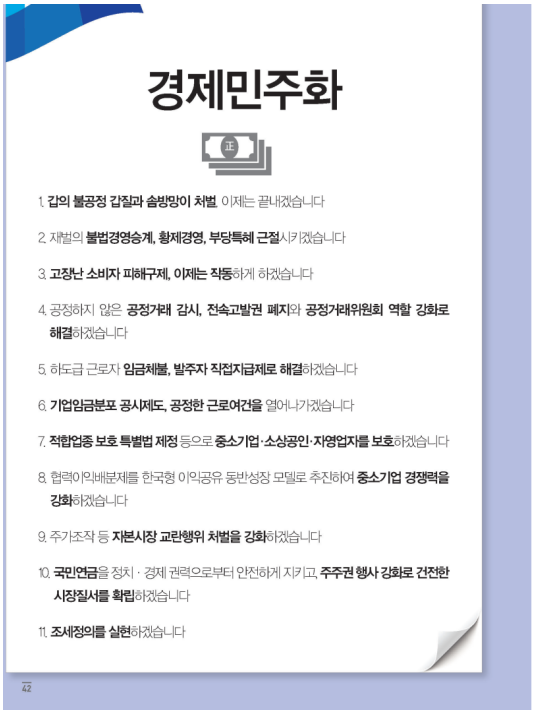
- 안철수의 두바퀴 경제
  - 경제민주화와 혁신 경제 (대략 이런 취지)
- 문재인의 3바퀴 경제
  - 어디에서 왔나?
  - 2017.7. vs. 2017.12.
  - 소득주도 성장=홍장표/장하성
  - 공정경제=김상조
  - 혁신성장=김동연

  ⇒정책실장의 경제수석화

  ⇒손가락 사이로 빠져 나간 개혁 입법

17

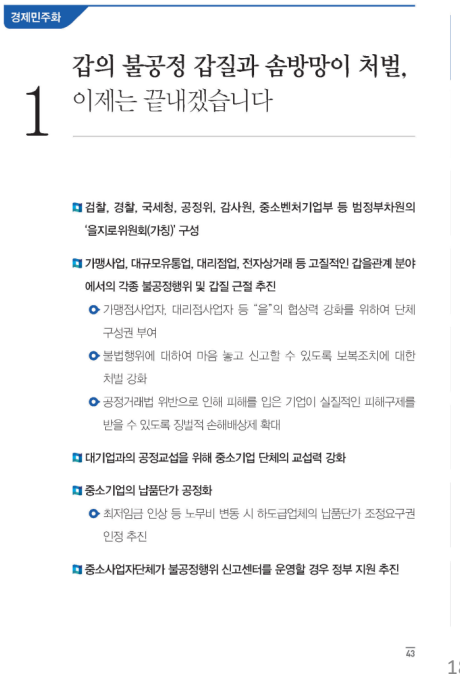
실패 사유 3:
경제분야 대선공약 파기/미이행



경제민주화

1. **갑의 불공정 갑질과 솜방망이 처벌**, 이제는 끝내겠습니다
2. 재벌의 **불법경영승계, 황제경영, 부당특혜 근절**시키겠습니다
3. **고장난 소비자 피해구제, 이제는 작동**하게 하겠습니다
4. 공정하지 않은 **공정거래 감시, 전속고발권 폐지**와 **공정거래위원회 역할 강화로 해결**하겠습니다
5. 하도급 근로자 **임금체불, 발주자 직접지급제로 해결**하겠습니다
6. **기업임금분포 공시제도, 공정한 근로여건을** 열어나가겠습니다
7. **적합업종 보호 특별법 제정** 등으로 **중소기업·소상공인·자영업자를 보호**하겠습니다
8. 협력이익배분제를 한국형 이익공유 동반성장 모델로 추진하여 **중소기업 경쟁력을 강화**하겠습니다
9. 주가조작 등 **자본시장 교란행위 처벌을 강화**하겠습니다
10. **국민연금**을 정치 · 경제 권력으로부터 안전하게 지키고, **주주권 행사 강화로 건전한 시장질서를 확립**하겠습니다
11. **조세정의를 실현**하겠습니다

42



경제민주화

1 갑의 불공정 갑질과 솜방망이 처벌, 이제는 끝내겠습니다

- 검찰, 경찰, 국세청, 공정위, 감사원, 중소벤처기업부 등 범정부차원의 '을지로위원회(가칭)' 구성
- 가맹사업, 대규모유통업, 대리점업, 전자상거래 등 고질적인 갑을관계 분야에서의 각종 불공정행위 및 갑질 근절 추진
  - 가맹점사업자, 대리점사업자 등 "을"의 협상력 강화를 위하여 단체구성권 부여
  - 불법행위에 대하여 마음 놓고 신고할 수 있도록 보복조치에 대한 처벌 강화
  - 공정거래법 위반으로 인해 피해를 입은 기업이 실질적인 피해구제를 받을 수 있도록 징벌적 손해배상제 확대
- 대기업과의 공정교섭을 위해 중소기업 단체의 교섭력 강화
- 중소기업의 납품단가 공정화
  - 최저임금 인상 등 노무비 변동 시 하도급업체의 납품단가 조정요구권 인정 추진
- 중소사업자단체가 불공정행위 신고센터를 운영할 경우 정부 지원 추진

43

18

붉은 깃발법



< 규제혁신 현장 간담회 > 문재인 대통령이 7일 서울시청 시민청에서 열린 '인터넷전문은행 규제혁신 현장 간담회'에 참석해 박수치고 있다. 앞줄 왼쪽부터 민병두 국회 정무위원장, 더불어민주당 김태년 정책위원회 의장·홍영표 원내대표, 문 대통령, 최종구 금융위원장, 박원순 서울시장, 유영민 과학기술정보통신부 장관. /허문찬 기자 sweat@hankyung.com

19

차등의결권 도입...



더불어민주당 홍영표 원내대표(왼쪽)가 30일 국회에서 열린 원내대책회의에서 발언하고 있다. 오른쪽은 김태년 정책위원회 의장. /연합뉴스

"벤처기업에 차등 의결권 제도를 도입하겠다."(김태년 더불어민주당 정책위원회 의장)

20

실패 사유 4:
모피아 등 경제관료에 포획

- 이건희 차명계좌
  - 2건의 금융위 관료의 유권해석 필사적 보호
- 삼바
  - 고의냐? vs. 중과실이냐?
- 케이뱅크
  - 박근혜 정부의 유산 자발적 상속
- 은산분리 완화
  - 대통령이 나선 규제 완화 1호 => 자유한국당에 사과
- 기촉법
  - 모피아의 유일한 올해 정책 목표 => 8월말에 정무위 통과!!
- 왜?



무엇을 해야 하는가?

23

개혁 또 개혁

- 기존 경제적 적폐 세력의 청산
  - 모피아로 통칭되는 금융위 해체 => “경제적 하나회” 해체
  - 삼성 승계에 대해 No tolerance 접근 필요
  - 이미 다양한 정책수단이 발굴되어 있으므로 결단이 문제
- 성장 정책으로서의 경제 민주화 정립
  - 뛰어난 노동 생산성 때문에 높은 임금에서 불구하고 자본이 유입되고, 투자가 활성화 될 수 있는 경제 구축
  - 회사 지배구조의 개혁: 노동 참여 활성화
  - 동반 성장 구조 정착: 기업소득 환류세제
  - 세대 친화적 조세정책: 부동산 과세 강화
  - 공룡이 통제되는 역동적인 생태계 조성

24

세대간 갈등 치유와 민주주의

- 노령화에 의해 직접 민주주의 위기 직면
  - 유권자중 55세 이상의 비중이 과반수 근접
  - 세대간 쟁점 관한 한 개혁은 어려워짐
- 경제정책 역시 노령화의 정치적 함의에서 자유스럽지 않아
  - 세대간 정치적 영향력 차이 방치 경우, 경제정책 위기
  - 국민연금, 보유세 vs. 소득세, 금리논쟁 등의 기저에는 세대간 갈등이 자리하고 있음
- 세대간 갈등의 치유는 개혁을 위한 정치적 현찰
  - 세대간 갈등의 치유에 기반한 개혁만이 정치적 추동력을 확보할 수 있음
  - 단순한 항복이 아니라, 끊임없는 대화와 설득이 필요

25

조세 및 재정운영에 대한 평가

발제
조 영 철

문재인 정부 조세재정 정책 평가



2018. 12. 5

조 영 철(고려대 경제학과 초빙교수)

세계 거시경제정책 동향

2008년 금융위기 전엔 거시경제를 주로 통화정책으로 관리.
인플레이션이 거시경제 주요 현안일 땐 통화정책이 재정정책보다 더 효과적.

2008년 금융위기 이후 제로 금리와 양적 완화 등 초강력 통화정책을 써도 침체에서 벗어나지 못하자, 각국 정부는 확장적 재정정책을 적극 활용

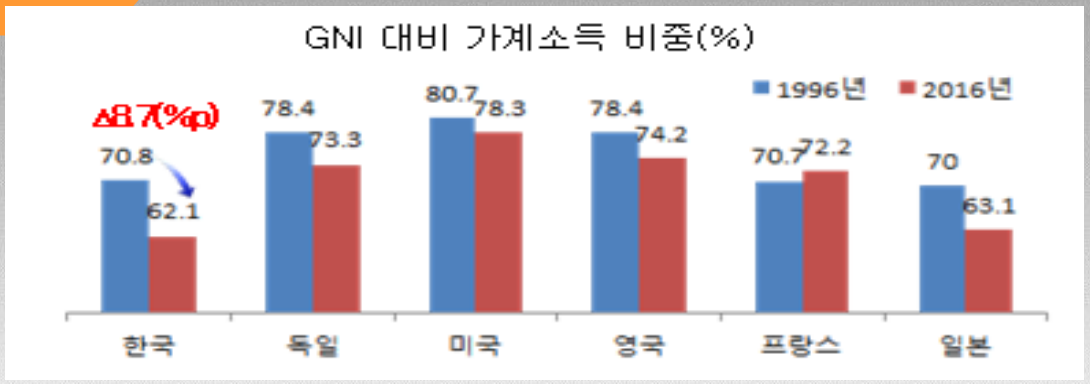
그동안 IMF, OECD 등은 거시경제관리 수단으로 통화정책과 재정정책을 함께 쓸 것을 권고

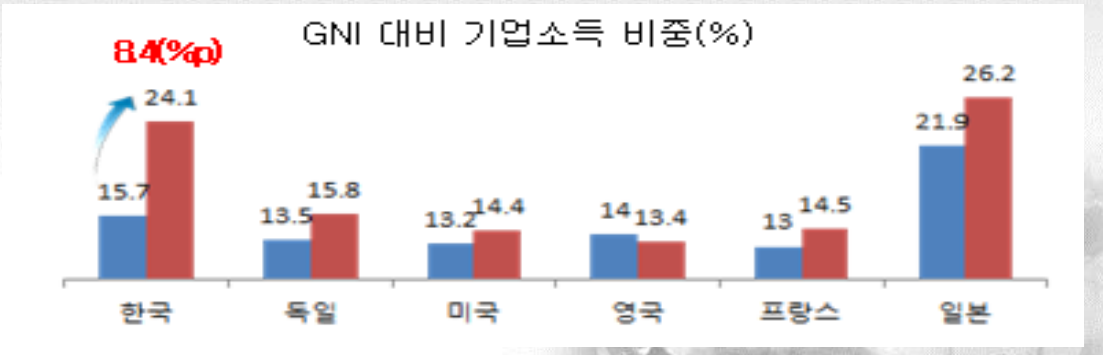
IMF(2018)는 완전고용을 달성하면서 경제도 안정화하는 균형실질금리 수준을 정확히 알기 어렵고, 통화정책이 자본흐름, 환율 변동, 금융시스템 안정 등에 미치는 불확실성이 커 거시경제관리 미세조정에 통화정책을 쓰는데 신중해야 하며, 지금 같은 저금리·저물가 상황에서는 승수효과가 큰 재정정책을 적극적으로 쓰는 것이 오히려 더 바람직

IMF chief economist Olivier Blanchard admitted that implementing austerity in Europe was a mistake(https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf).
저금리, 저물가 상황에서 긴축재정의 승수 효과가 당초 IMF가 예상한 것보다 더 컸음

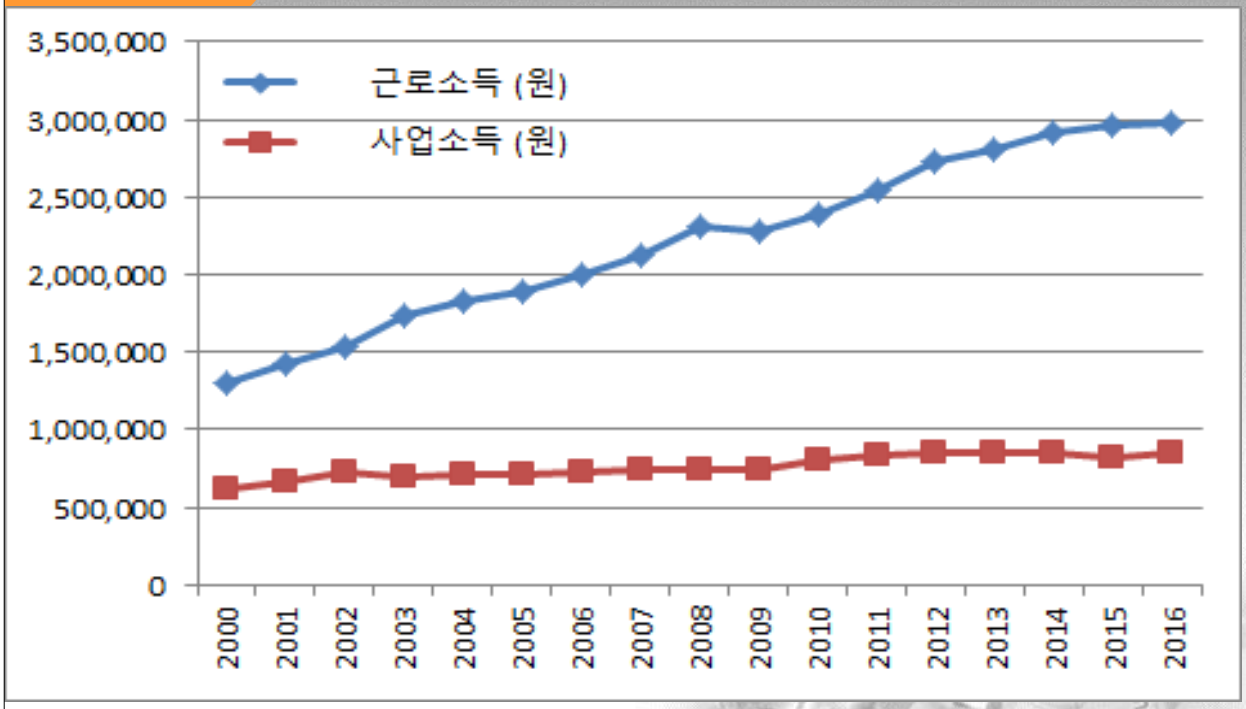
필립스 곡선, 자연실업률, 단기 총수요 정책 무력성 명제, 이력효과 관련 정책 논쟁

가계소득 비중 감소와 총수요 부족



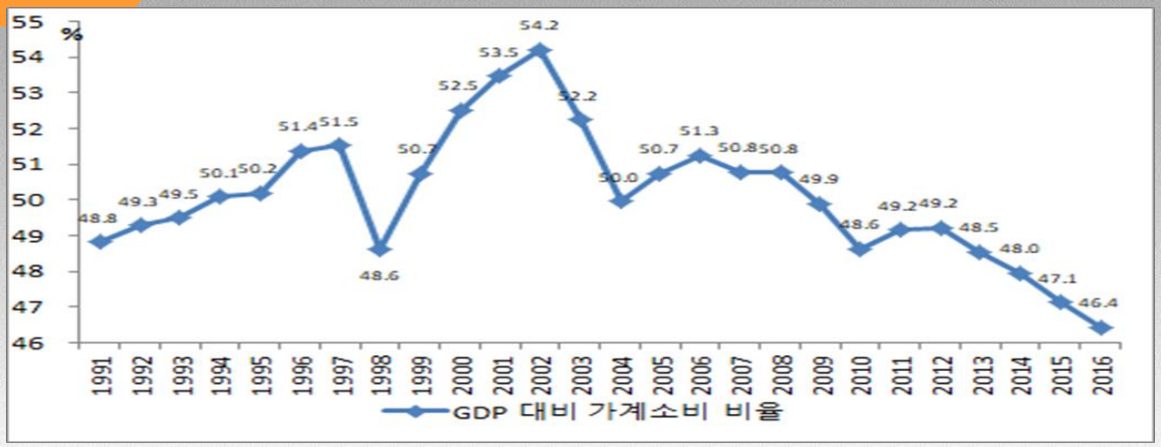


가계소득 중 근로소득과 사업소득 증가 추이



주 : 도시가구 2인 이상 가구
자료 : 통계청, 가계동향조사

소비 침체 : 가계소득과 소득분배

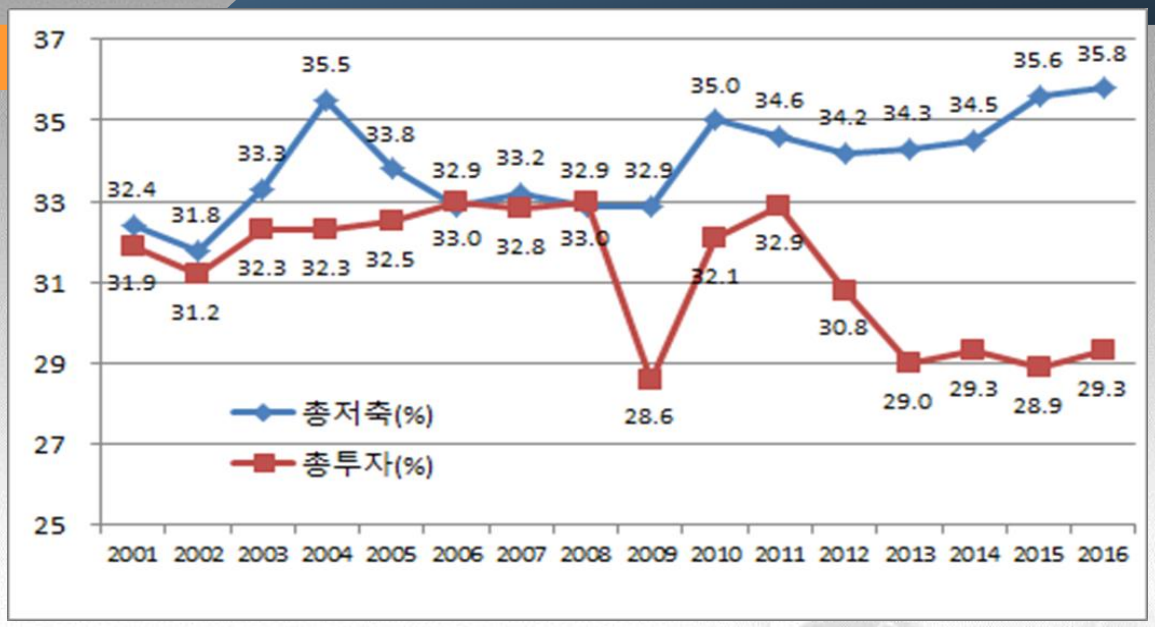


GDP 대비 가계소비 비율 국제비교(%)

한국	미국	일본	영국	독일	프랑스	OECD
59.8	77.7	70.6	78.5	69.7	73.7	68.5

주: 가계소비는 실제 최종소비로 가계소비+교육, 의료 등 정부 현물이전. 일본 2010년 여타국은 2011년 기준.
자료: 김영태 박진호, "가계소득의 현황과 문제점," BOK 이슈노트, 2013.

내수 부족, 순수출 증가



IMF(2018)는 국내총생산 대비 경상수지 흑자 비율이 큰 것이 한국경제의 수출 경쟁력이 높다는 것을 보여주는 긍정적 지표라기보다는 총수요에서 내수 비중이 지나치게 작다는 의미로 내수 위축 상황을 함축하는 부정적 지표일 수 있다고 평가

한국은 내수를 촉진하기 위해 정책적 노력을 좀 더 해야 한다고 권고

통화정책 상황



부동산 가격 상승, 미국의 계속된 기준금리 인상으로 한미 간 금리 역전에 의한 자본 유출 가능성, 금융 불안정 등의 문제로 기준금리를 인상해야 한다는 주장이 꾸준히 제기되었고, 실제로 금융통화위원회는 문재인 정부가 집권한 이후 2017년 11월 기준금리를 1.5%로 인상.

통화정책 제약과 재정정책의 중요성

박근혜 정부 때 금융통화위원회 기준금리 -> "빚내서 집사라" 초이노믹스 지원

건설투자 증가율은 2014년 1.1%에서 2015년 6.6%, 2016년 10.3%, 2017년 7.6%로 급증

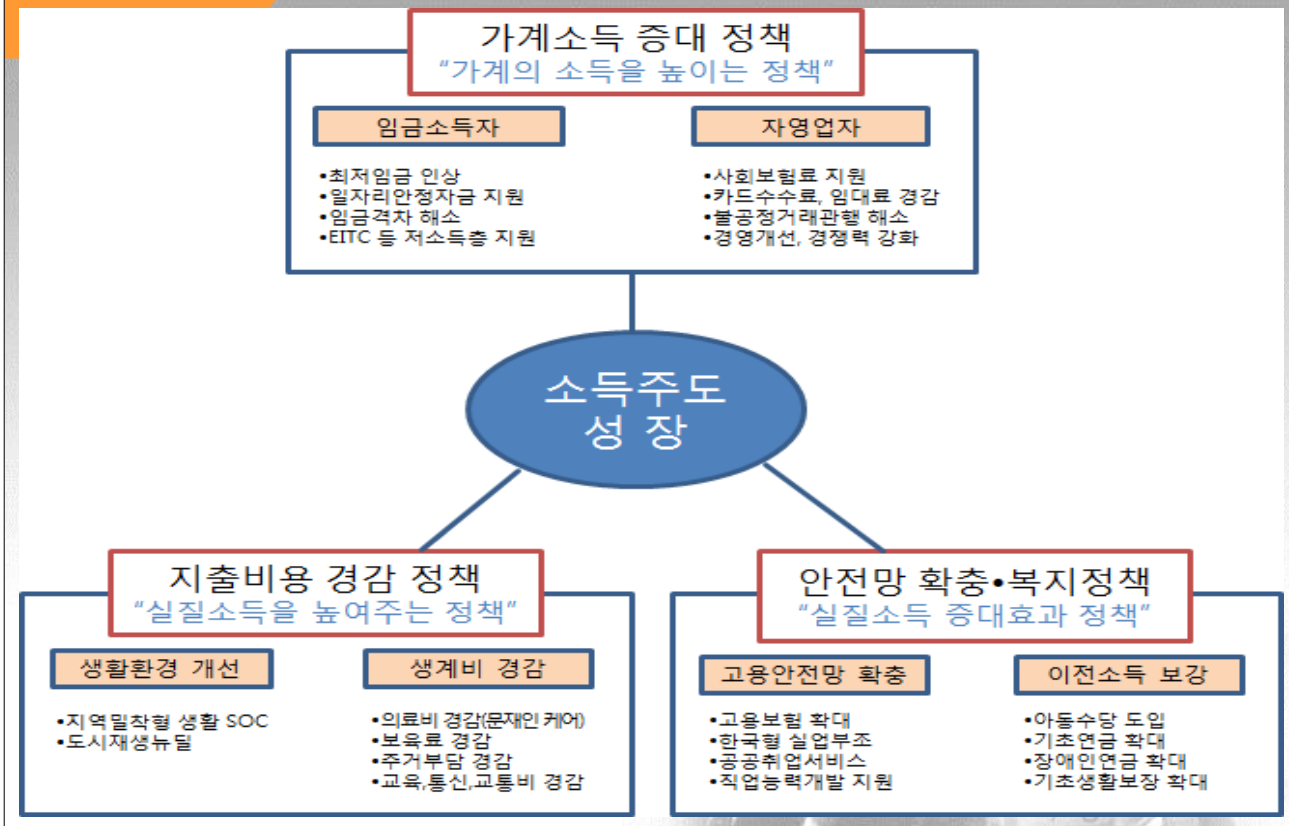
건설경기 부양으로 고용도 급증했는데, 고용 증가의 정점은 취업자 수가 31만 6천명 증가한 2017년.
취업자 수 증가 17만명이 건설업과 부동산업에 발생

주택가격 상승, 주택담보대출 급증으로 가계부채는 1500조원에 달하게 되어 금융 불안정이 심화

확장적 통화정책의 도움을 받을 수 없는 상황

문재인 정부의 확장적 거시경제정책 수단은 재정정책

소득주도성장과 적극적 재정정책의 관계



문재인 정부 적극적 재정정책

적극적 재정정책 공약, 5년 평균 7% 재정지출 증가

문재인 정부가 2017년 7월 10조원 규모의 일자리 추가경정예산을 단행
- 조선업 자동산업 구조조정에 의한 고용 위기 지역 지원을 통해 구조조정 부작용을 완화하고 적극적 재정정책으로 내수와 고용을 증가시켜 소득주도성장을 뒷받침

2016년 19.6조원, 2017년 14.3조원, 2018년 약 21조원 초과세수 발생

2017년 7월 추경 시 기획재정부는 본예산 대비 8.8조원 초과세수를 예상했고, 이 재원을 기초로 약 10조원 규모의 일자리 추경예산을 편성했으나, 결산 결과 8.8조원보다 훨씬 더 큰 23.4조원의 대규모 초과세수가 발생

재정이 긴축인지 확장인지를 판단하는 지표 재정충격지수가 양(+)이면 전년에 비해 확장재정이고, 음(-)이면 긴축재정을 의미

국회예산정책처의 재정충격지수 분석 : 2017년 7월 추경의 재정충격지수는 0.18로 전년 대비 확장재정이었으나, 초과세수 발생에 의해서 결산 자료의 재정충격지수는 -0.25로 긴축재정인 것으로 평가

초이노믹스 효과로 성장률 3.1%로 긴축재정 효과 인지 못함

2018년 예산 평가

2018년 본예산 전년 대비 7.1% 증가, 국가재정운용계획은 2019~22년 5% 증가 계획

국회예산정책처 2018년도 예산안 총량 분석에 의하면 2018년 예산안의 재정충격지수는 -0.09로 균형재정에 가까운 약한 긴축재정으로 평가

2018년은 최저임금 16.4% 인상, 근로시간 단축, 미국 기준금리 인상에 의한 국내 시장금리 상승, 1500조원 가계부채의 이자 상환 부담 증가, 반도체 설비투자 감소, 건설경기 둔화, 조선·자동차산업 구조조정 지속에 의한 내수 위축, 미·중 무역 분쟁에 의한 불확실성 증가 등이 예상된 상황

당연히 확장재정이 필요한 시기, 2018년 예산안을 약한 긴축 내지 균형재정으로 편성

약한 긴축재정 편성은 청와대의 의도였다고 보기 어려움.

2018년에도 약 20조원 규모의 대규모 초과세수가 발생하여 본격적인 긴축재정 진행

2018년 최저임금 16.4% 인상 임금소득 증가는 약 7조원 규모로 평가(김유선, 2018).

긴축재정 오류를 바로 잡을 기회도 2018년 3월 총지출 대비 0.9%인 3.8조원짜리 초미니 추경으로 허비

100대 국정과제 재원 대책, 초과세수 의미

대선공약인 국정과제 수행에 필요한 5년간 지출 규모는 178조원으로 추계

그 재원은 초과세수 증가 60.5조원, 과세기반 강화 17조원, 지출 구조조정 등 세출절감 84조원 등으로 마련 계획(대한민국 정부, 2017).

초과세수 60.5조원 의미
세수 자연증가분?

국정기획자문위원회 위원이기도 했던 정세은(2018)은 60.5조원 규모가 너무 작아 세수 자연증가분으로 볼 수 없다면서 2016년 초과세수가 발생했고 중기재정계획을 수립하던 2017년에도 비슷한 상황이 벌어지자 향후 5년간 총 60조원 규모의 초과세수가 발생할 것으로 판단한 것이라고 추정.

이런 추정이 사실이라면 기획재정부는 초과세수 추이를 감안할 때 문재인 정부 대선공약인 100대 국정과제를 증세 없이 수행 가능하다고 판단

세입 예산안을 편성하면서 세수가 더 걷힐 것을 전망하면서도 의도적으로 세입 전망을 낮게 잡는 것으로 사실상 경제 관료가 대통령과 국회, 국민을 기만하고 민주주의를 심각하게 훼손한 것

초과세수 60.5조원의 의미, 2017년, 2018년 연속 발생한 초과세수 오류에서 기획재정부의 의도성이 있었던 것인지를 조사할 필요

소극적 종부세 개편안 발표와 부동산 가격 급등

부동산 가격 급등 : 소득주도성장이 효과를 내지 못하는 주요 이유 중 하나

부동산 투자 수익률이 상당히 하락할 것이라는 시장의 기대에 비해서 부동산 관련 각종 세제 및 규제 조치가 약한 것으로 드러나면서 서울을 중심으로 아파트 가격이 급등

기존 임대사업자에 대한 각종 세제 혜택은 종부세와 양도소득세 강화 조치가 의도한 다주택자의 매물 유도 실효성을 약화시켰고 아파트 가격 상승을 촉진

부동산 가격 급등은 전월세 가격 상승으로 집 없는 서민들의 소득을 다주택 소유자로 이전시켜 소득 불평등을 악화시킬 뿐만 아니라 주택 구매 계획을 가진 실수요자의 목표 저축액을 높이고 전월세 세입자 가처분소득 감소로 소비를 위축.

부동산 가격 상승은 혁신성장도 저해



2019년 예산안은 적극적 재정정책의 역할을 할 것인가?

2019년 총지출 예산안은 본예산 대비 9.7% 증가

재정충격지수 분석에 의하면 2018년 예산에 비해 확장적 예산안 편성

그러나 2018년 20조원 이상의 초과세수 발생으로 실제로는 강한 긴축재정

2018년 세수 추계를 정확하고 균형재정으로 예산을 편성했으면 2018년 예산 총지출을 428.8조원이 아니라 449조원이었을 것임. 449조원과 비교하면 2019년 예산안은 4.8% 증가에 불과함.

2019년 예산안의 GDP 대비 관리재정수지 비율은 -1.8%로 균형재정과 재정건전성을 중시한 기존 2017-2021 국가재정운용계획의 2019년 수치와 동일함.

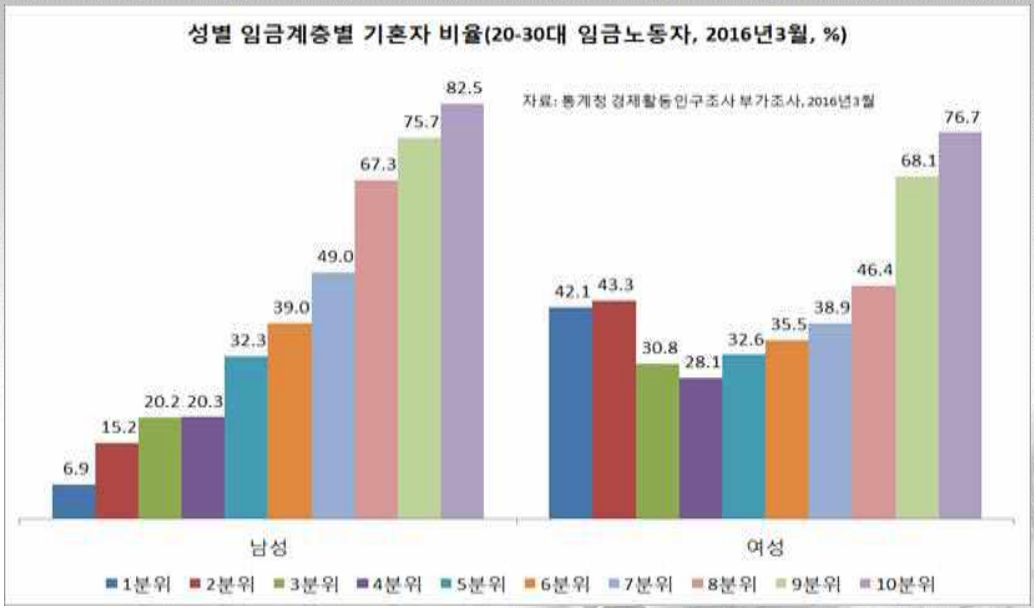
2019년 경제상황이 하강 국면으로 예상되기 때문에 현재의 고용 위기를 타개하는 마중물 역할을 하기에는 부족할 것으로 예상됨.



청년 주거안정, 고용안정 정책 필요

고소득층 청년과 저소득층 청년의 결혼율 격차는 심각한 상태.
20~49세 여성 중 독신자 비율은 2000년 29.6%에서 2016년 49%로 1.7배 증가

사회경제적 취약계층의 혼인률 급락이 전체 출산율 하락 주 원인



9

사회복지 , 가장 확실한 일자리 확대 전략

최저임금 인상, 근로시간 단축, 비정규직 정규직화, 비정규직 차별 억제, 근로감독 강화 등 기업 측 비용 상승 요인 증가한 반면, 혁신성장과 규제 완화에 의한 일자리 창출은 시간이 걸림
사회복지 확대는 가장 확실한 일자리 창출 방안

최종수요 항목별 취업·고용유발계수 (단위: 명)

	민간소비	정부소비	민간투자	정부투자	수출
취업유발계수	15.5	15.3	13.1	13.4	7.8
고용유발계수	9.6	13.0	9.9	10.1	5.6

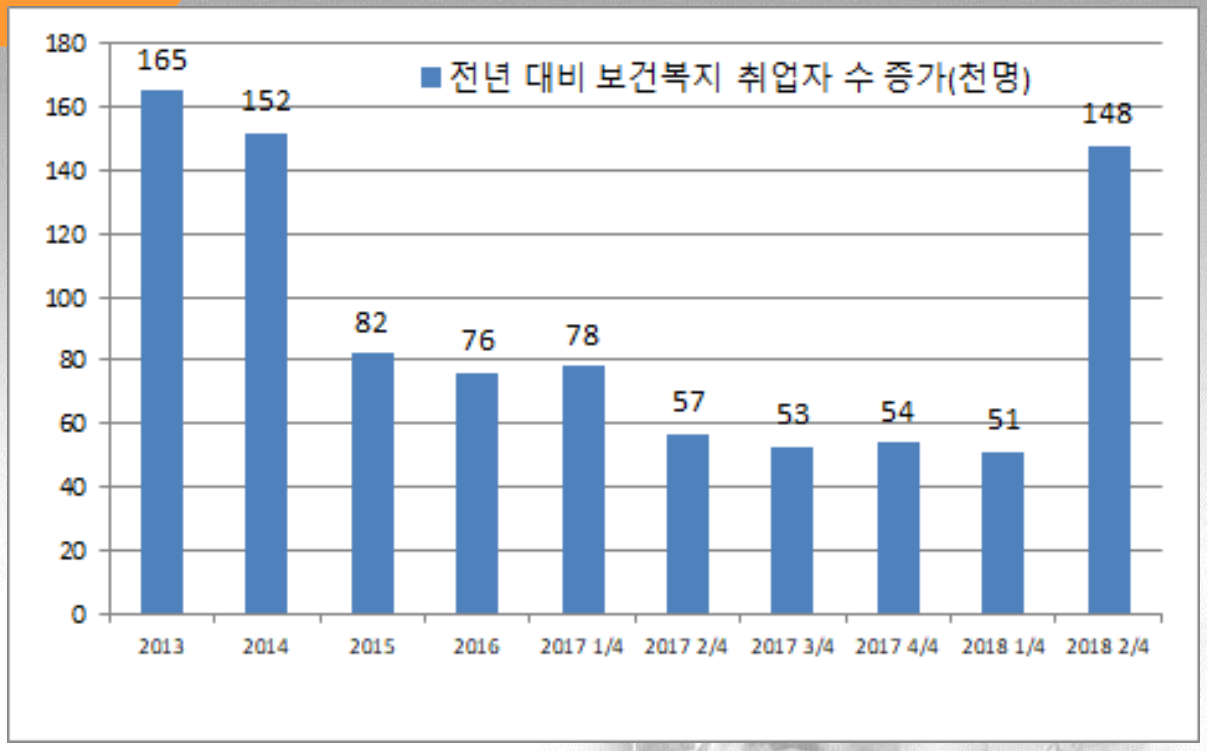
주: 취업·고용유발계수는 최종수요로 유발된 10억원 당 취업자 및 고용자 수
자료 : 한국은행 산업연관표

2013년 주요국 보건·사회노동 서비스 고용 비중(%)

한국	일본	독일	스웨덴	영국	캐나다	호주	네덜란드
6.2	11.6	12.3	15.3	13.5	12.5	12.0	16.1

21

보건복지 분야 중간임금의 좋은 일자리 확대 정책기획 필요



조세재정 정책 방향

국채발행과 증세를 적절히 활용해 사회 안전망을 과감하게 확충할 필요가 있다는 IMF, OECD 등 국제기구의 정책 권고 수용 필요

정부가 초기에 재정여력을 활용해서 먼저 2년 정도 적자재정을 감수하면서 사회복지를 과감하게 확대해 최저임금 인상과 근로시간 단축 부작용을 완충하고 국민들이 포용적 복지국가의 효능을 체감한 다음 복지 증세를 추진했다면 증세에 대한 반발도 작을 것이고 경제 상황은 지금보다 훨씬 호전되었을 가능성이 높음

적자재정을 지속할 수 없으므로 포용적 복지국가 건설을 위해서 복지 증세 방안을 구체화 필요

포용적 복지국가 정책을 먼저 추진하고 그 토대 위에서 노동존중 사회 정책을 추진

일반재정을 통한 복지 확대로 노인빈곤, 에코세대 문제 적극 대응 필요

공공임대주택

참여연대 조세재정개혁센터(2018)는 장기공공임대주택 비중이 전체 주택 대비 4.1%로 매우 부족한 상황인데도 불구하고, 문재인 정부는 장기공공임대주택 공급 확대를 장기 주거종합계획에서 제외했고 민간임대주택 등록을 의무화해 임대료를 규제하는 등의 적극적인 조치는 외면하고 있다고 비판

2019년 주택도시기금

2019년 임대주택지원 예산에서는 공공임대주택으로 보기 어려운 전세임대주택(21.0%)과 민간임대주택(17.8%)의 비중이 전년에 비해 감소하긴 했으나 여전히 높은 비중을 형성하고 있는 반면 영구임대주택(2.2%)과 국민임대주택(9.4%)의 비중은 지나치게 낮아, 박근혜정부에 비해서는 양적으로 개선되었으나, 참여정부에 비해 질적으로는 여전히 후퇴한 수준이라고 평가

42조원에 달하는 주택도시기금 여유자금을 활용해 장기공공임대주택과 다가구매입임대주택에 더 과감한 예산을 투입해 주거복지 정책을 강화해야 한다고 주장

* 최저임금 1만원의 월 환산액은 209만원. 신혼부부가 맞벌이를 하면 최악의 경우 둘 다 최저임금 일자리라고 해도 가구 소득은 418만원

조세 정책 방향

조세이론에 따르면 부동산 보유세는 노동이나 자본에 대한 과세에 비해서 경제적 왜곡이 가장 작고 성장 친화적 조세.
- 구도심 낡은 주택이 방치되고 있는 것은 낮은 보유세로 주택 보유 비용이 작기 때문
- 보유세를 올려야 부동산 자산의 효율적 활용 촉진

저금리 시대에 보유세 마저 낮으면 부자들의 가치저장 및 상속 증여 수단으로 부동산 수요 급증 가능

보유세를 OECD 평균 수준으로 점진적 인상 필요, 거래세 인하는 보유세가 충분히 인상된 다음 실행

국민연금 보험료를 당장 인상하는 것은 거시경제 내수 위축 효과 고려해 신중할 필요

경제 상황이 호전 된 이후 단계적으로 보험료 인상 바람직

차라리 증세를 통해 복지지출 증가가 바람직함

공정경제 성과 –〉 소득주도성장, 혁신성장 지원

소득주도성장, 일자리중심경제, 공정경제, 혁신성장의 4가지 축으로 구성

• 4가지 축은 상호 친화적이고 서로 시너지 효과를 낼 수 있도록 설계

* 일자리중심 • 소득주도 성장(최저임금제고, 근로시간단축, 사회 및 일자리 안전망 강화, 일·가정 양립정책 등)은 공정경제와 함께 혁신성장을 추동

⇒ 혁신성장(사람중심의 일과 삶의 변화)으로 일자리 중심경제와 소득주도 성장을 뒷받침

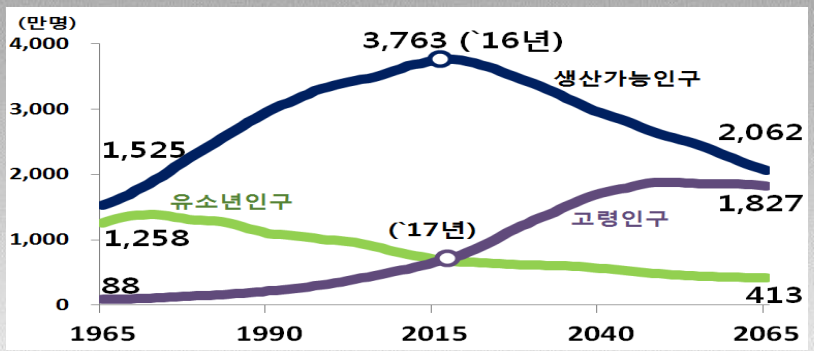


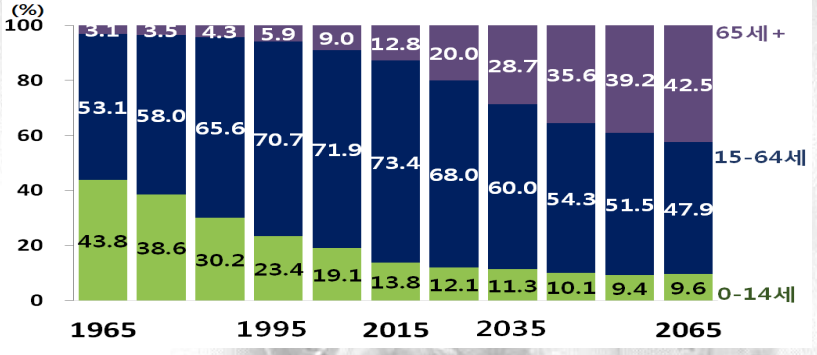
저출산 고령화와 잠재성장률 하락

65세 이상 고령인구는 증가하다 2050년 이후 감소

15~64세 생산가능인구는 2050년 이후에도 계속 감소

생산가능인구는 감소가 노인부양비(고령자/생산가능인구) 상승과 장기재정건전성 악화의 근본 원인





소득주도성장 정책의 추진과정에 대한 평가

특별발제
최 배 근

무능이 자초한 개혁 실패

최배근 (건국대 경제학과 교수)

I. 혼란의 연속과 경제 실패 가능성

□ **노동존중 정부에 낙제점을 주는 노동계**

► 최저임금 인상은 최저임금 산입범위 확대로 최저임금 인상 효과가 희석되고 있고, 근로시간 단축은 탄력근로제 확대로 (장시간 연장근로와) 실질임금 감소가 우려되며 노동계 저항을 초래

□ (가계소득 증대, 지출비용 경감, 안전망 확충·복지 강화, 공정 경제 등을 내용으로 하는) **소득주도성장 정책** 대 **고용 및 가계소득의 위기 지속**

► 현재 가계 경제의 경우 새롭게 만들어지는 일자리 속도보다 없어지는 일자리 속도가 빠르게 진행되고, 고령층 일자리가 증가하는 반면 핵심노동력 일자리가 감소하며 (박근혜 정권 말부터 진행된) **저소득층의 빈민화 및 중산층의 저소득층화**가 지속되는 상황

□ **무능으로 좌초 위기에 놓인 소득주도성장론**

► 문재인표 최저임금 인상과 근로시간 단축 등에 따른 혼란은 보수진영에 반격의 빌미를 제공하였는데 이는 **대규모 장시간-저임금 근로자의 존재라는 경제 및 산업의 적폐를 간과한 결과**

► 즉 동전의 앞뒷면을 구성하는 대-중소기업 종사자 간 임금 격차, 정규직-비정규직 간 임금 격차, 임금근로자-자영업자 간 소득 격차 등 한국 경제 문제의 근원에 대한 이해 실패가 정책 실패를 자초

► 예를 들어, 대규모 장시간-저임금 근로자의 존재 원인을 이해했다면 최저임금의 빠른 인상이나 근로시간의 급격한 단축 등보다 **조세체계의 전면적 개편과 사회복지의 강화, 부동산시장의 정상화 등으로 접근**했을 것

► **혁신성장을 관료에게 떠넘기고 관료들은 박근혜 정부의 대책을 정확히 반복**하는 상황으로 고용 및 가계소득의 근본적 개선은 실패할 것이고, 그 결과 **소득주도성장은 폐기에 내몰릴 것**

II. 상황 진단에 대한 실패: 선한 의사 그러나 능력 없는 의사

□ 소득주도성장(몸통)의 성과를 만들어내기 위해서는 **공정 경제(왼발)와 혁신 성장(산업 구조조정, 오른발)의 관계에 대한 이해가 필요**

► 그러나 소득주도성장의 설계자 머리에는 '산업 구조조정'의 필요성에 대한 이해도 부족했고, 이를 추진할 역량도 부족

► 그 결과 혁신 성장에 대한 추진을 관료에게 위임, 그러나 관료들에게 혁신 성장은 박근혜 정부 창조 경제의 '뉴 버전'에 불과

► 공정 경제와 혁신 성장을 통합적으로 이해하지 못하고, 파편적으로 이해하는 상황에서 청와대 내 소득주도성장 추진자들과 관료 간의 갈등은 예정된 결과

1. 왜 통합적 이해가 필요한가?

□ **한국 경제의 이중 과제**

► **압축성장(압축적 공업화)은** 산업구조 구조조정에 따른 위험(손실)의 전 사회적 분산(공유)으로 가능했던 반면, '손실의 사회화와 이익의 사유화'라는 **불공정 시스템**의 산물

► **분단과 민주주의 억압**(정통성을 결여한 권력을 유지하기 위해 물리력과 금권 동원 필요), 그리고 **재벌 중심 경제체제는 쌍생아**[1)]

► 산업정책 대 정경유착, 정책금융 대 관치금융 등 **성장 대 부패-불공정이 구조화된 배경**

► 민주화가 진전되며 재벌개혁 등 '경제민주화'가 우리 사회의 핵심 의제가 된 배경

► 그런데 문민정부의 출발점(92년 선거)인 **1992년**에 제조업 일자리가 줄어드는 탈공업화도 동시에 진행, 즉 **한국 경제의 분기점은** 97년 외환위기가 아닌 탈공업화가 시작된 **1992년**

□ **탈공업화와 불균형의 극심화**

► 탈공업화는 일자리 증가율의 하락 및 일자리 양극화 등으로 내수 약화 및 성장 둔화, 그리고 내수 약화와 성장 둔화가 92년 자본시장 개방과 결합되며 해외자본 유치로 대응했고, 그 결과가 외환위기

► 비정규직의 제도화 시작 시점도 1992년[2)]

---

1) 1972년 10월 17일 계엄령 선포, 국회 해산, 유신 선언, 그리고 11월 21일 유신헌법 통과, 뒤를 이어 1973년 1월 12일(연두교서) 방위산업 육성을 목표로 '중화학 공업화' 선언(압축성장의 출발)

2) 1992년 정부는 경제 불황을 해결한다는 명분으로 그동안 금지했던 근로자 파견 사업과 파견근로자의 사용을 특정 직종에 한해 제한적으로 허용하고, 대법원에서도 '긴박한 기업 경

► 1992년 한·중 수교와 더불어 중국으로부터의 수입 급증은 **저임금 노동력에 의존하는 중소사업체의 타격**으로 이어져 부도업체 수가 급증하고, 제조업 종사자의 감소 속에서 '중국 쇼크'로 일자리를 잃은 노동력들은 자영업, 특히 **영세한 자영업 분야로의 진출을 강요**

□ **내수 취약성의 구조화와 한국식 산업화 모델의 파산**

► 내수 약화에 따라 수출 의존 증대로 전환, 그리고 (수출경쟁력 강화 전략에 따라) 고용 상황 악화(임금 인상 억제, 비정규직 선호, 생산자동화), 임금불평등 심화(→인구구조 악화), 가계와 기업 소득의 불균등 성장, 그 결과 **내수 취약성의 구조화와 수출에 목을 매는 경제구조의 악순환 형성**

► 대기업의 (부품 등 중간재의) 해외 외주화로 중소기업의 일감 부족 및 협상력 약화 그리고 **대-중소기업 종사자 임금 격차 확대**시킨 반면, 제조업의 서비스 관련 부문의 국내 외주화로 비정규직 양산과 **정규직-비정규직 간 임금 불평등 심화**, 그리고 내수의 구조적 취약성은 고용 창출 역량의 약화와 더불어 **자영업 영세성을 구조화**[3)]

► 수출 주도 성장은 세계 경제 환경에 절대적 의존하기에 **세계 경제 상황 악화 시 취약성이 노출**되고, 그에 따라 **인위적 부양 및 가계부채에 기초한 내수 동원에 의존**(예: 닷컴버블 붕괴와 2001년 경기 둔화, 그리고 카드 부양책), 그러나 2008년 금융위기 이후 **세계 교역의 구조적 둔화**와 **수출 주도 성장 전략의 종언**, 그리고 **부채 주도 성장으로의 전환**

수출-제조업-대기업 주도 성장 패러다임의 몰락(단위: %)

	2010	11	12	13	14	15	16
수출액 증가율	28.3	19.0	-1.3	2.1	2.3	-8.0	**-5.9**
수출/GNI	51.6	58	58	56	52	47	**44**
제조업 매출액 증가율	18.5	13.6	4.2	0.5	-1.6	-3.0	**-0.5**
대기업 제조업 매출액 증가율	19.1	14.3	4.1	-1.2	-3.5	-6.2	**-2.6**

자료: 한국은행

► 그러나 일자리 창출 역량의 약화로 (미래소득 당겨쓰기인) 부채 주도 성장 정책의 실패는 필연적이었고, 가계소득 및 내수 강화는 자연스러운 시대 과제로 부상

영상의 필요성'의 범위를 확대시킴으로써 정리해고의 정당성을 인정하는 판결(1991.12.10. 선고 91 다 8647)을 선고

3) 2004년부터 고용원이 없는 자영업자가 감소하기 시작하는데, 이는 2003년부터 GDP 성장률에 미치지 못한 가계소비 증가율과 무관하지 않다.

► 제조업 리스크, 재벌중심 경제구조 리스크, 가계 파산(부동산 경착륙) 리스크, 미래(청년) 리스크 등이 동전의 앞뒷면을 구성하는 이유, 즉 **한국 경제는 상호 연관된 시스템 리스크들의 무덤**

□ 이처럼 **시대 과제**는 **공정성 강화와 산업 생태계 재구성(미래 만들기)**

► 그런데 (자칭) 보수진영에서는 수명이 소진된 '한국식 산업화 모델(박정희 시스템)'에서 한 걸음도 나가지 못하면서 부패와 불공정에 대해 반성(반칙에 기초한 기득권의 포기)조차 않고 있고, (자칭) 진보진영에서는 '한국식 산업화 모델'의 쌍생아인 '부패와 불공정'에 대한 개혁, 즉 경제민주화를 추구하지만 '한국식 산업화 모델'에 대한 '대안 경제모델'(미래 방향)을 제시하지 못하는 상황(2,30대와의 '소통'이 실패하는 배경)

► 문제는 '미래'를 만들지 못하면 공정과 정의의 지속적 강화는 불가능할 뿐 아니라 기득권 세력의 '분열-갈등 만들기'의 단서를 제공한다는 점

► 예를 들어, (광범위한 저임금-장시간 근로에 의존하는 저부가가치 업종의 존재를 외면한) 최저임금 인상률이 최저임금 1만원 달성을 어렵게 만들었고, 자영업 예비군이 구조적으로 존재하고 자영업으로 진출을 강요받는 상황을 외면한 (카드수수료 인하, 임대료 경감, 사회보험료 지원, 불공정 거래 관행 제한 등에 초점을 맞춘) 자영업자 대책은 (일자리 부족 상황을 해결하지 않는 한 과당 경쟁과 상가 수요 증가 등을 초래하여 자영업 어려움을 재발시킨다는 점에서) 출발부터 한계가 존재

► 이처럼 압축적 탈공업화는 산업 구조조정(산업생태계 재구축)을 요구했으나 역대 정권들의 무능으로 미래 만들기(노무현 정부의 10대 차세대 성장동력 산업, 이명박의 녹색성장, 박근혜의 창조경제)는 실패

2. 문재인 정부의 혁신성장 전략(미래 만들기)은 100% 실패 가능성

□ 제조업 위기와 산업 구조조정에 대한 문재인 정부의 이해 부족

► 공정성 결여와 제조업 위기에서 비롯한 불균형 심화를 공정성 결여 중심으로 이해

► 뒤늦게 제조업 어려움을 인식하기 시작, 그러나 ("물 들어올 때 노 저으라는 말처럼 기회 살려라"고 하는 문 대통령의 인식은) 여전히 제조업 어려움에 대한 이해가 부족. 예를 들어, 조선업 및 자동차 산업의 어려움이 글로벌 교역의 구조적 정체와 사업 재편의 차원보다는 마치 경기 순환적 현상으로 이해

□ **문재인 정부의 2기 경제팀은 박근혜 3기 경제팀**

► (박근혜 정부의 창조경제를 추진했던 주무부서인 미래창조과학부 차관 출신인) 홍남기 부총리 내정자가 지명 받은 첫날 일성이 규제 개혁을 통한 서비스업 발전과 공유경제 활성화

► 그런데 박근혜 정부 말 2015년 4분기부터 그 다음해 4분기까지 5분기 연속 0%대 성장률이 진행되는 상황에서 2016년 2월 박근혜 전 대통령이 주재한 제9차 무역투자진흥회의에서 투자 활성화 대책으로 내놓은 것이 신서비스 산업인 공유경제 활성화였고, 2017년 7월 정부 관계부처 합동으로 발표한 대책이 '서비스경제 발전전략'이었는데 핵심 수단이 규제 개혁

► 현재 정부는 (70%가 넘는 노동력이 종사하지만 생산성이 제조업의 57%에 불과한) 서비스 부문의 구조적 낙후성의 이유, 공유 경제와 플랫폼 경제의 의미[4]도 모르며, (핵심 요인과 거리가 먼) 규제 개혁으로 서비스업 발전과 공유 경제 및 플랫폼 경제 활성화를 추진, 그 결과 혁신성장은 실패가 확실시[5](**20대 지지 철회의 배경**)

III. 경제 실패와 권력 투쟁 그리고 제2의 폐족의 길?

□ 산업 구조조정에 성공하지 못하는 한 **장기집권은 몽상**

► 즉 **저부가가치 노동력을 부가가치가 보다 높은 산업으로 재배치**시키는 **산업 구조조정과 산업생태계 재구성을 통한 산업계 우군 확보가 장기집권의 충분조건**

□ 경제 실패와 총선 패배 그리고 **문재인 정부의 실패** 가능성

► **야당의 자살골**이 없는 한 총선 패배 가능성

► 경제 실패(사회경제 개혁 실패) 시 (국민의 강력한 지지에 의해서만 가능한) **한반도 문제 주도권의 동력조차 약화될 가능성**

► 촛불혁명의 실패가 **극우 반동의 창궐로 이어질 가능성**은 없는가?

---

4) 예를 들어, 검색 엔진인 구글(닷컴기업)이 어떻게 플랫폼 사업으로 그리고 인공지능과 자율주행차 사업으로 진화할 수 있었는지를 이해할 수 있어야만 공유 경제와 플랫폼 경제 활성화에 대한 산업정책이 가능

5) 인공지능(AI)•5G•전장 등 삼성의 미래성장사업 전략과 현대차의 '스마트 모빌리티 솔루션' 제공 업체로의 전환은 동일한 목표, 그러나 성공 가능성은 현재로서는 제로다. 참고로 해외 평가는 너무 늦었다고 하지만, 핵심 문제는 대응 방식에 문제

보유세 등
부동산 정책에 대한 평가

특별발제
남 기 업

문재인 정부의 부동산 정책 평가와 개선 방향

– 보유세 강화의 관점에서 –

남기업 (토지+자유연구소 소장)

1. 부동산, '포용국가'의 가장 큰 장애요인(경제의 '분배'측면)

<11월 1일 대통령의 시정 연설 中에서>

…

성장에 치중하는 동안 양극화가 극심해진 탓입니다. 발전된 나라들 가운데 경제적 불평등의 정도가 가장 심한 나라가 되었습니다.

…

공정한 기회와 정의로운 결과가 보장되는 나라가 되어야 합니다. 국민 단 한명도 차별받지 않는 나라가 되어야 합니다.

그것이 함께 잘 사는 포용국가입니다. 우리가 가야할 길이며, 우리 정부에게 주어진 시대적 사명입니다. 이미 세계은행, IMF, OECD 등 많은 국제기구와 나라들이 포용을 말합니다. 성장의 열매가 모두에게 골고루 돌아가는 '포용적 성장'과 중·하위 소득자들의 소득증가, 복지, 공정경제를 주장합니다.

우리 정부가 추구하는 포용도 같은 취지입니다. 포용적 사회, 포용적 성장, 포용적 번영, 포용적 민주주의에 이르기까지, '배제하지 않는 포용'이 우리 사회의 가치와 철학이 될 때 우리는 함께 잘 살게 될 것입니다.

□ **한국 경제에서 부동산은 "성장의 열매"를 편중되게 분배하고, "중·하위 소득자들의 소득증가"를 불가능하게 만드는 가장 큰 원인.**

o <표 1>에서 확인할 수 있듯이 2007~2016년 10년 동안 해마다 450~510조원의 부동산소득이 발생

- GDP 대비 비율은 2008년에 42.6%로 가장 높았고 그 이후에는 경향적으로 하락하지만, 10년 내내 부동산소득은 GDP의 30%를 초과했고, 10년 평균은 무려 37.1%에 달하는 어마어마한 규모

o 이중 다른 자산에 투자했을 때 얻을 수 있는 평균 수익을 공제한 나머지를 불로소득이라고 했을 때 그 규모는 <표 2>와 같음.

- 2007~2016년 10년 동안 해마다 GDP의 22% 이상(264.6~374.6조원)의 부동산

불로소득 발생.

<표 1> 부동산소득(실현 자본이득 + 임대소득) 추산(단위 : 조원, %)

연도	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
실현 자본이득	275.5	291.9	297.5	299.1	300.3	285.0	263.9	240.3	227.0	235.3
임대소득	167.9	178.6	189.0	201.9	214.6	221.9	230.4	242.4	255.1	270.4
합계	443.4	470.5	486.4	501.1	514.9	507.0	494.3	482.7	482.1	505.7
합계/GDP	42.5	42.6	42.2	39.6	38.6	36.8	34.6	32.5	30.8	30.9

자료: 남기업·전강수·강남훈·이진수(2017). 2016년은 새로 추가

<표 2> '부동산 불로소득' 추산(단위 : 조원, %)

연도	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
주택	151.3	144.1	180.2	184.5	176.4	172.4	177.8	176.1	181.0	197.8
비주거용 건물	97.5	93.7	107.6	115.8	117.4	113.7	115.1	111.3	125.7	135.8
토지	30.7	26.8	31.9	32.4	30.9	32.6	34.9	35.8	39.4	41.0
합계	279.6	264.6	319.7	332.7	324.6	318.7	327.7	323.2	346.2	374.6
불로소득/GDP	26.8	24.0	27.8	26.3	24.4	23.1	22.9	21.7	22.1	22.9

주 : '부동산 불로소득' = 실현 자본이득 + 순임대소득
(1) 실현 자본이득 = 부동산 매각가액 - 부동산 매입비용,
(2) 순임대소득 = 부동산의 현 임대가치 - 부동산 매입가액의 이자

o 그런데 2014년 현재 개인 토지 소유자 중 상위 10%가 전체 개인 소유지의 64.7%를, 법인 토지 소유자 중 상위 1%가 전체 법인 소유지의 75.2%를 소유(가액 기준)하고 있음. 반면 2017년 현재 39.9%의 가구는 토지를 소유하고 있지 않음.

o 부동산소득의 상당 부분을 부동산 과다소유 개인 혹은 법인이 향유한 것인데, 중요한 것은 이 불로소득이 부동산을 소유하지 못한 하위계층에서 이전된 소득이라는 것. 즉, 성장의 열매를 상위계층이 독식하는 원인이 부동산에 있다는 것.

□ **결론적으로 한국 사회에서 부동산은 소득불평등의 주범**

o 지니계수를 소득원천별로 분해하는 방식을 통하여 부동산소득을 비롯한 각 소득원천이 전체 가계소득 불평등(지니계수)에 기여하는 정도를 평가한 것이 아래 <표 3>.

- 재정패널의 부동산소득 총액은 21.0조원이고 소득불평등 기여도는 약 3.0%. 부

동산'소유'불평등이 심한 것은 사실이지만, 부동산소득이 매우 작기 때문에 소득 불평등에는 별로 영향을 끼치지 않는다는 학자들 사이의 통념(conventional wisdom)은 이런 데이터에 바탕을 둔 것.

- 그러나 자체 추산한 부동산소득과 국민계정에서 추출한 각종 소득으로 총액을 보정하여 기여도를 산출하면 부동산소득이 불평등에 미치는 기여도 무려 37.2%.

o 근로소득(임금소득)이 44.4%로 소득불평등에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 분석되지만 임금소득이 초래한 불평등은 생산성 차이를 상당부분 반영하고 있는데 반해 부동산소득으로 인한 불평등은 생산성 차이와 무관하다는 것을 염두에 두어야 함.

o 결론적으로 부동산이 소득불평등의 '주범'이라는 일반 시민들의 체감은 사실.

<표 3> 지니계수 분해를 통한 소득 원천별 불평등 기여도(2016)[6]

소득 원천	재정패널 데이터를 이용한 지니분해					국민계정과 자체 추산 부동산소득으로 총액보정을 통한 지니분해				
	총액 (조원)	총액 비중(%)	절대기 여도	상대기 여도(%)	한계효 과(%)	총액 (조원)	총액 비중(%)	절대기 여도	상대기 여도(%)	한계효과 (%)
근로소득	541.3	64.2	0.293	76.9	12.7	627.8[1]	43.6	0.182	44.4	0.8
사업소득	154.5	18.1	0.065	17.0	-1.0	137.9[2]	9.6	0.033	8.2	-1.4
부동산소득	21.0	2.6	0.011	3.0	0.4	358.3[3]	24.9	0.152	37.2	12.3[6]
이전소득 및 기타소득	106.3	14.8	0.010	2.6	-12.2	238.3[4]	16.5	0.014	3.5	-13.0
자산소득	3.2	0.4	0.002	0.5	0.1	77.8[5]	5.4	0.031	7.6	2.2
총소득	1016.7	100.0	0.381	100.0		1440.1	100.0	0.414	100.0	

자료 : 한국은행(ecos.bok.or.kr); 재정패널

주 1) 국민계정상 가계 및 비영리단체의 '임금 및 급여'

주 2) 국민계정상 가계 및 비영리단체의 '영업잉여' 125.8조원에는 주택 및 상가 실현임대소득과 주택귀속임대소득이 포함되어 있으므로 이를 분리하기 위해 이병희 외(2014)의 연구의 56%의 비율을 준용하여 적용하면 87.1조원이 됨. 여기에 자영업자의 사업소득에 해당하는 국민계정상 준법인기업소득인출 50.8조를 더하면 137.9조원이 됨

주 3) <표 2>에서 추산한 부동산소득 중 가계 및 비영리단체에 해당하는 금액

주 4) 국민계정상 사회수혜금 129.6조 + 기타경상이전 108.7조

주 5) 국민계정의 이자, 배당금, 투자소득지급액을 더한 금액. 이자소득액엔 금융중개서비스라는 귀속이자소득이 포함되는데 이를 제외하기 위해 이병희 외(2014)연구의 13%를 준용하여 이자소득에서 제외하고 계산함

주 6) 부동산소득의 지니계수 한계효과가 +12.3%로 가장 높은데, 이는 부동산소득의 전체 양이 1% 증가할 때 지니계수(불평등도)는 12.3% 증가함(악화됨)을 의미함. 참고로 이전 및 기타소득의 양이 늘어나면 불평등도는 반대로 줄어드는 효과를 가짐

6) 고려대학교 정책학 박사과정을 수료한 이진수 연구원(토지+자유연구소 객원연구원)이 작성한 것임을 밝힌다.

2. 부동산과 국민경제(경제의 '생산'측면)

□ 한국경제에서 부동산은 혁신성장에 가장 큰 장애

o 2007년부터 2017년까지 면적과 가액 모든 면에서 법인의 토지소유비중은 증가하고 가계(개인)의 비중은 감소하고 있음.

<표 4> 개인과 법인의 10년 간 토지 소유 변화(면적기준)(단위 : 백만㎡)

연도	개인	법인	
		전체	상위1%
2007년	50,926	5,131	2,570
2017년	47,933	9,253	6,182
10년간 변화	-5.9%	80.3%	140.5%

자료 : 경실련. "10년간 토지 및 주택 소유 집중 심화 분석" 2018년 10월 8일. 보도자료

<표 5> 비금융법인과 가계 및 비영리단체의 비생산자산 순구입 추이(단위: 조원)

년도	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
비금융법인	31.9	45.8	38.3	41.7	43.3	45.4	51.1	46.3	37.8	36.4
가계 및 비영리 단체	-42.3	-42.9	-58.1	-55.4	-53.9	-54.4	-58.0	-62.7	-55.8	-48.7

자료 : 한국은행(ecos.bok.or.kr)

o 특이한 것은 증가한 법인 보유 토지에서 종합부동산세의 배제 대상인 분리과세 대상 토지가 차지하는 비중이 무려 73%라는 것(<표 6> 참조). 이것은 2000년대 이후 크게 증가한 법인 소득과 현금 유보금이 보유세 부담에서 상대적으로 자유로운 분리과세대상 토지에 대한 매입 자금으로 흘러갔다고 볼 수 있는 근거(이선화 2014, 23).

<표 6> 재산세 토지분 용도별 면적 변화(2005~2016년)(단위 : 천 ㎡)

	분리과세토지	별도합산토지	종합합산토지	전체 토지
전체	-2,973,380	1,237,763	437,261	-1,298,356
개인	-4,184,282	766,564	-343,909	-3,761,627
법인	6,130,347	488,236	1,833,335	8,451,918

자료 : kosis.kr

o 한편 한국의 비금융법인의 비생산비금융자산[7] 순구입(=구입-판매) 비율은 OECD 다른 나라에 비해 월등히 높은 특징을 보이고 있음.

- 한국의 비금융법인의 생산적 투자활동인 '총고정자본형성' 대비 '비생산비금융자산순구입'의 비율의 12년(2005~2016년) 평균이 15.92%인데 반해 같은 기간 OECD 평균은 1.49%임(<표 7> 참조).

7) '비생산비금융자산'에 속하는 것은 토지, 면허권, 특허권, 주파수대역 등인데, 여기에서 압도적인 비중을 차지하는 것은 토지.

- 이것은 한국의 기업이 생산 활동과 무관한 토지매입에 OECD 국가와 비교하여 최소 10배 이상 투입했다고 볼 수 있음.

<표 7> OECD 국가들의 '총고정형성자본' 대비 '비생산비금융자산' 순구입 비율(단위 :%)

연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	평균
OECD 평균	0.95	1.98	2.03	1.44	2.19	1.11	1.60	1.55	0.74	2.13	1.77	0.32	1.49
한국	7.53	17.87	15.65	20.31	16.87	17.32	16.99	16.96	19.14	16.69	13.22	12.48	15.92

자료 : stats.oecd.org

□ **세계 최고의 지가는 국민경제에 큰 부담**

o 한국의 지가는 2017년 GDP 대비 지가가 4.30로, 주요 선진국인 미국(1.60), 캐나다(1.86), 프랑스(2.54), 독일(1.25), 일본(2.15)의 **1.7~3.4배나 높음**. 전 세계에서 가장 높은 지가를 보이고 있음(<그림 1> 참조). 한국 땅을 팔면 캐나다 땅의 2배, 호주 땅의 1.5배, 미국 땅의 1/5 매입 가능.

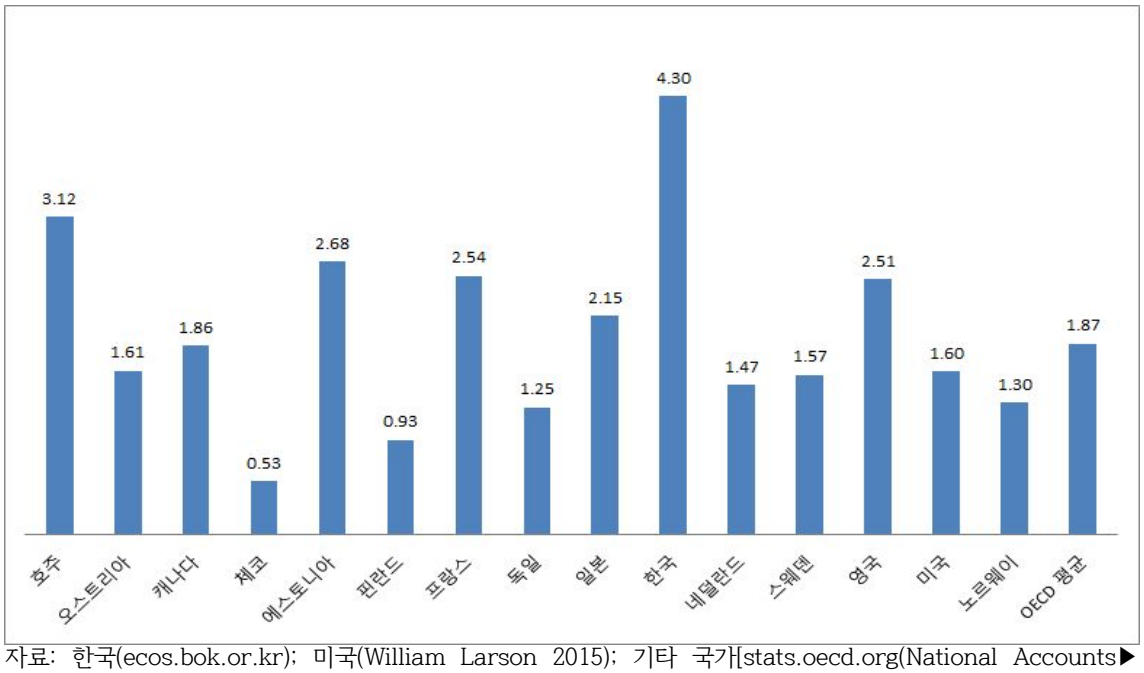
o 세계 최고 지가 현상의 원인은 '불로소득'을 추구하는 부동산 투기가 다른 나라에 비해 더 극심하다는 것.

- 일반적으로 단위 면적당 거주인구가 많을수록 지가가 높을 수밖에 없다는 것을 들어 한국의 GDP 대비 지가가 다른 나라에 비해 월등히 높은 이유가 높은 인구밀도 때문이라고 주장하기도 함.
- 그러나 인구밀도를 고려하더라도 우리나라의 GDP 대비 토지 자산총액의 규모는 지나치게 높은 것이 사실. 인구밀도가 한국과 비슷한 네덜란드의 GDP대비 지가는 1.47배에 불과(최승문 2018, 44~45).

o 부동산 투기가 초래한 세계 최고의 지가는 다음과 같이 경제에 큰 부담을 줌.

- 시장의 역동성 저하 : 신규기업의 어려운 시장진입과 불량기업의 시장퇴출 지연.
- 정부의 공공투자에 큰 장애 : 과다한 토지수용비용을 초래하여 공공투자에 큰 장애가 됨.

<그림 1> OECD 국가의 GDP 대비 지가 비교



자료: 한국(ecos.bok.or.kr); 미국(William Larson 2015); 기타 국가[stats.oecd.org(National Accounts▶Annual National Accounts▶Detailed Tables and Simplified Accounts▶9B. Balance sheets for non-financial assets)]

주 : 한국(2017년), 미국(2009년), 노르웨이(2014년), 나머지(2015년)

3. 문재인 정부의 부동산 정책 평가 : 보유세를 중심으로

1) 보유세의 중요성과 부동산 가격 폭등의 원인

□ **50년 부동산 투기를 통해서 얻은 결론**

o 첫째, 부동산 투기의 원인은 불로소득이라는 것.

o 둘째, 부동산 불로소득은 건물이 아니라 토지에서 발생한다는 것.

o 셋째, 불로소득은 보유세로 환수하는 것이 최선이라는 것.

□ **그러나 한국의 보유세는 다른 나라에 비해 현저히 낮음.**

o 2015년 현재 OECD 주요국의 보유세 실효세율은 호주(0.31%), 캐나다(0.87%), 일본(0.57%), 영국(0.78%), 이탈리아(0.62%), 미국(0.71%)이고, 한국(0.16%)을 제외한 15개국의 평균은 0.39%(이선화 2018, 4)

□ **최근의 부동산 가격 폭등은 투기수요가 주된 원인**

o 통계청의 '행정자료를 활용한 2017년 주택소유통계 결과'에 따르면 작년 11월 1일 기준 가구가 소유한 주택은 1497만3000호로 전년보다 3.1% 증가한 반면, 주택소유율은 전년에 비해 고작 0.4%포인트 증가했음. 무주택자가 유주택자가 되는 비율에 비해 유주택자가 집을 더 늘리는 비중이 압도적이라는 의미

o <표 8>에서 확인 되듯이 개인주택소유자 중에 1주택자의 비율은 줄어드는 반면 다주택자들의 비율은 계속 증가하고 있음.

<표 8> 주택 소유자 비율(단위 : %)

연도	1주택자	2주택자 이상
2012	88.6	11.4
2014	86.4	13.6
2016	85.1	14.9
2017	84.5	15.5

자료 : kosis.kr.

o <표 9>에서 확인 되는 것처럼 2013년에서 2016년까지 4년 동안 신규주택공급에서 유주택자들의 매입비율은 40.3%에 달함. 그리고 서울에 국한 시켜 볼 때 같은 기간 서울의 주택구입은 유주택자가 신규주택의 77.6%에 달하는 18만채를 사들였음(<표 10> 참조). 신규공급주택 10채 중 7~8채는 유주택자가 사들인 것. 더구나 2016년에는 10채 중 9채 가까이를 유주택자들이 싹쓸이 한 것으로 나타남.

o 결론적으로 최근 부동산 가격 폭등의 원인은 공급 부족이 아니라 명백한 투기수요임.

<표 9> 신규공급주택 중 무주택자와 有주택자의 매입 현황(2013~2016)(단위 : 호)

연도	2013	2014	2015	2016	합계
개인소유주택 증가수	467,784	241,757	475,164	373,938	1,558,643
무주택자 매입수 (비율)	304,359 (65.1%)	224,076 (92.7%)	235,668 (49.6%)	166,090 (44.4%)	930,193 (59.7%)
有주택자 매입수 (비율)	163,425 (34.9%)	17,681 (7.3%)	239,496 (50.4%)	207,848 (55.6%)	628,450 (40.3%)

자료: 이규희 의원실. 2018. 10. 4. “그 많은 집들은 어디로 갔나? 2016년 서울, 신규주택 10채 중 9채, ‘有주택자’가 싹쓸이”

<표 10>서울 신규공급주택 중 무주택자와 有주택자의 매입 현황(2013~2016)(단위 : 호)

연도	2013	2014	2015	2016	합계
개인소유주택 증가수	50,903	64,643	64,470	52,086	232,102
무주택자 매입수 (비율)	8,235 (16.2%)	19,365 (30.0%)	17,144 (26.6%)	7,284 (14.0%)	52,028 (22.4%)
有주택자 매입수 (비율)	42,668 (83.8%)	45,278 (70.0%)	47,326 (73.4%)	44,802 (86.0%)	180,074 (77.6%)

자료 : <표 9>와 동일

2) 문재인 정부의 부동산 정책 실패

□ **첫 번째 정책 실패는 2017년 8.2 대책의 효과를 12.13대책이 무력화**

o 8.2대책의 핵심은 금융규제 강화, 전매 제한 금지와 다주택자 양도세 중과

- 특히 양도소득세 중과를 2018년 4월에 실행하는 것을 통해 다주택자들이 투기보유 주택을 시장에 내놓도록 유도하는 전략. 다주택자들은 고민에 빠졌고 주택시장은 안정 국면으로 접어들었음.

o 그러나 12월 들어 다시 서울지역의 주택가격 상승세가 두드러졌는데(<표 11> 참조), 이것은 12월 13일 정부가 '임대주택 등록 활성화 방안'을 발표했기 때문.

- 등록된 임대주택에 종합부동산세 합산 배제, 양도세 중과 배제, 장기보유 특별공제, 재산세 및 취득세 감면 등 다양한 세제상 혜택이 제공했고, 결과적으로 다주택자의 기대 수익률은 높아졌음. 임대주택등록 활성화 대책은 시장에서 다주택자들이 투기보유 주택을 시장에 내놓을 것이 아니라 오히려 더 많은 주택을 매입하도록 유도하는 신호로 읽힘.
- 12.13대책의 임대주택등록제는 주택을 두 채 이상 보유한, 심지어 수백 채까지 보유한 다주택자가 거의 세금을 내지 않은 채 매달 임대료를 챙길 수 있고, 집값이 오른 만큼 시세차익을 자신의 주머니로 거둬들일 수 있도록 해 준 것으로, 정부 스스로 8.2대책의 효과를 무력화시키게 된 꼴.
- 한편 보유세 강화 없이 다주택자 양도세 중과를 시행했기 때문에 '똘똘한 집한채'라는 부작용도 나타남.

<표 11> 서울 지역 아파트매매가격지수 변화 추이(기준월 : 2017년 11월 = 100)

연월	17.8.	17.10	17.11	17.12.	18.1.	18.3.	18.5.	18.7.	18.8.	18.9.	18.10.
서울	99.3	99.6	100	100.8	102.2	104.4	105	105.6	106.5	108.4	109.1
강남	99.6	99.7	100	100.4	101	102.7	103.4	104.2	105.1	106.6	107.3
강북	99.1	99.4	100	101.2	103.2	105.8	106.4	106.8	107.7	110	110.6

자료 : 한국감정원(kab.co.kr)

□ **두 번째 정책 실패는 시늉만 낸 보유세 강화 정책**

o 보유세 강화와 같은 중대한 정책을 위원회에 맡겼다는 것은 문재인 정부가 보유세 강화에 의지가 없다는 것을 의미함.

- 보유세 강화와 같은 중대한 정책은 집권 초기에 청와대가 중심을 잡고 유의미한 자료를 생산하면서 논리와 정책을 디자인하여 국민을 설득하고 국회를 견인해야

가능.

- 그러나 문재인 정부는 집권 후 1년이 다 가도록 보유세 강화에 대해 모호한 말로 일관했고, 보유세 강화 여론이 비등하자 2018년 4월에 와서야 정책기획위원회 산하에 부동산 보유세제 강화를 다룰 재정개혁특별위원회를 설치했음. 특위가 권고안을 내면 기재부가 최종 확정 짓겠다는 것인데, 이것은 청와대의 책임을 민간인과 기재부에 떠넘긴 것이나 다름없음.

o 시장은 이것을 정부가 부동산 시장을 적당히 관리만 하겠다, 부동산 문제를 근본적으로 해결하지 않겠는 것으로 받아들였음. 즉, 투기해도 괜찮겠다는 신호로 판단함.

- 2018년 7월 6일 보유세 강화 최종안, 그러니까 보유세 강화를 포기하겠다는 내용이 발표되고 서울 집값 폭등이 가속화된 것이 그 증거.
- 박원순 시장의 용산·여의도 통개발 및 강북플랜 발표는 강남에 일었던 투기가 강북으로, 수도권 전역으로 확산 된 계기였음.

□ **9.13 대책의 문제점**

o 서울집값의 폭등으로 대통령 지지율이 급락하자 '9.13 부동산대책'을 발표했으나 보유세 강화는 시늉만 내는 정도에 그쳤음.

- 기본적으로 고가주택과 다주택자에 초점을 맞춘 종합부동산세 강화인 까닭에 세수효과가 1조 150억 원에 불과(<표 12> 참조). 이는 재정개혁특위 최종안보다 약한 수준.

o 뿐만 아니라 이미 임대업자로 등록한 사람들에 대한 세제혜택(종부세 면제, 양도세 중과 면제)은 유지한 채 조정대상지역에서 향후 주택을 매입하여 새롭게 다주택자가 되는 사람들에게만 혜택을 주지 않겠다는 것으로 발표.

- 9월말 현재 임대사업자로 등록한 37만 1천명이 소유한 127만 3천 채의 주택은 모든 세제혜택을 누리게 했고, 9.13 대책 이후에 임대사업자로 등록하더라도 기존에 매입한 주택들에는 세제혜택을 누릴 수 있게 해 주었음. 기존의 투기용 보유 주택을 시장에 내놓을 이유가 사라짐.

o 결론적으로 9.13대책은 0.16%(2016년)의 부동산 실효세율을 0.18%로 올리겠다는 핀셋증세 혹은 찔끔증세. 이것은 선진국(0.31%)의 1/2 수준에 그대로 머무르겠다는 것.

<표 9> 9.13 대책의 종부세 강화 세수효과(단위 : 만명, 억원)

구 분	인원* ('16년 기준)	세수효과	
		당초 정부안	수정안**
주 택	27.4***	+1,500	+4,200 (+2,700)
종합합산토지	6.7	+5,500	좌 동
별도합산토지	0.8	+450	좌 동
합 계	34.9	+7,450	+10,150 (+2,700)

자료 : 관계부처합동. 2018. 9. 13. "9.13 주택시장 안정대책"

o 이런 까닭에 9.13 대책은 단기 시장 조절 정책인 '강한' 금융규제에 의존할 수 밖에 없음. 이것의 효과로 현재 부동산 시장은 소강상태에 빠져 있음.

□ **결론적으로 보유세 강화를 중심으로 한 근본 대책을 제시하지 않으면 부동산 투기가 재현될 가능성은 높고, 문재인 정부의 소득주도성장과 혁신성장과 공정경제의 달성 가능성은 매우 낮을 수밖에 없음.**

4. 대안 : 보유세 강화의 원칙을 중심으로

□ **첫째, 부동산 문제를 근본적으로 해결할 장기 근본 정책을 제시해야 함.**

o 지금까지 문재인 정부는 단기 시장 조절정책(금융규제, 거래규제 등)과 주거복지 정책에만 치중해 왔음.

o 그러나 부동산 문제를 근본적으로 해결하려면 장기 근본 대책, 단기 시장 조절 정책, 주거복지 정책이 입체적으로 제시되고 조화를 이루어야 함.

o 금융규제, 거래규제 등 단기 시장 조절 정책은 시장 상황에 따라 얼마든지 조절할 수 있는 대책.

□ **둘째, 부동산을 경제의 중요 변수로 간주해야 함.**

o 문재인 정부는 부동산을 단순히 '주택문제'로 축소시키는 경향이 있는데, 일반 시민들이 느끼듯이 부동산은 경제 전반, 즉 생산과 분배에 엄청난 영향을 미치고 있음.

o 그러므로 문재인 정부가 추진하는 소득주도성장과 공정경제, 혁신성장에 부동산 문제 해결이 어떻게 기여하는 지를 고려해서 부동산 정책을 디자인해야 함.

□ **셋째, 보유세 강화 로드맵을 제시해야 함.**

o 보유세는 부동산 문제의 핵심인 '불로소득'을 환수하는 가장 좋은 수단이므로 '근본' 대책이면서, 단번에 올릴 수 없기 때문에 '장기' 대책임. 따라서 점진적 강화 로드맵을 제시해야 함.

o 이미 사회적 합의가 되어 있는 보유세실효세율 1% 달성을 목표로 한 10년 로드맵을 제시하고 문재인 정권 내에 0.5%를 달성해야 함.

□ **넷째, 보유세 강화는 모든 부동산에 적용되도록 설계해야 함.**

o 원칙적으로 보유세 대상 주택에서 비과세·감면은 폐지해야 함. 그러므로 현재 임대주택으로 등록된 주택에 대한 세제혜택은 모두 폐지되어야 함.

o 보유세 강화 대상에 비주택부동산과 그 외에 모든 토지도 포함되어야 함.

- 9.13대책이 규제대상지역과 주택에만 집중된 까닭에 수도권 비규제지역과 비주택 부동산에 부동산 투기 분위기가 일고 있음.
- 2018년 10월 전국의 상업·업무용 부동산 거래량이 9월 대비 28% 증가했는데, 이는 주택에 집중된 규제에 따른 반사 효과(조선일보. 2018. 11. 27. "주택규제 풍선효과?…상업·업무용 부동산 거래 전월比 28%↑").

<참고문헌>

경실련. "10년간 토지 및 주택 소유 집중 심화 분석" 2018년 10월 8일. 보도자료

남기업·전강수·강남훈·이진수. 2017. "부동산과 불평등 그리고 국토보유세." 『사회경제평론』 제54호. pp. 107~140.

이병희·황덕순·홍민기·오상봉·전병유·이상헌, 2014, "노동소득 분배율과 경제적 불평등." 『한국노동연구원 연구보고서』 2014-04.

이규희 의원실. 2018. 10. 4. "그 많은 집들은 어디로 갔나? 2016년 서울, 신규주택 10채 중 9채, '有주택자'가 싹쓸이"

이선화. 2018. "부동산 보유세제의 현황 및 과세체계 개요." 《KILF REPORT》. Vol. 51.

_____. 2016. "부동산 자산 분포 및 재산과세 부과 특성 분석." 《한국지방세연구원》.

전강수. 2018.9.19. "'부동산공화국'을 방치하는 문재인 정부 부동산 정책." 지식협동조합 좋은나라 제33회 월례정책포럼.

최승문. 2018. "부동산 보유세 현황과 쟁점." 《재정포럼》 Vol. 264.

관계부처합동. 2018. 9. 13. “주택시장 안정대책”
통계청. 2018. 11. 16. “행정자료를 활용한 「2017년 주택소유통계」결과.” 보도자료.
행정안전부. 2017. 『지방세정연감』
ecos.bok.or.kr
stats.oecd.org
kosis.kr
조선일보. 2018. 11. 27. “주택규제 풍선효과?…상업·업무용 부동산 거래 전월比 28%↑”