제20대 국회개원

제20대국회 개원기념 세미나

인구 복지 재정

넥스트 챌린지

Next Challenge

인구 복지 재정

2016. 7. 19(화) **10:00~12:00**

의원회관 제1소회의실

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

진행순서

제20대국회 개원기념 세미나

인구 복지 재정

넥스트 챌린지

Next Challenge

개회식 (10:00~10:10)

개 회 사	**김준기** 국회예산정책처장
격 려 사	**정세균** 국회의장

발제 및 토론 (10:10~12:00)

사 회	**임현진** 서울대학교 명예교수
발 제	**한국복지 : 현실, 전망, 구상** **고세훈** 고려대학교 교수 **고령화, 저성장, 장기재정전망 및 정책방향** **박종규** 한국금융연구원 선임연구위원
토 론	**김종석** 새누리당 국회의원 **정춘숙** 더불어민주당 국회의원 **박주현** 국민의당 국회의원 **고재학** 한국일보 논설위원

목차

제20대국회 개원기념 세미나

인구 복지 재정

넥스트 챌린지

Next Challenge

개회사

9 김준기 국회예산정책처장

격려사

13 정세균 국회의장

발제 1

한국복지 : 현실, 전망, 구상

19 고세훈 고려대학교 교수

발제 2

고령화, 저성장, 장기재정전망 및 정책방향

31 박종규 한국금융연구원 선임연구위원

토론

49 김종석 새누리당 국회의원

55 정춘숙 더불어민주당 국회의원

61 박주현 국민의당 국회의원

71 고재학 한국일보 논설위원

제20대국회 개원기념 세미나

인구
복지
재정
넥스트 챌린지

Next
Challenge

개회사

개회사

안녕하십니까. 국회예산정책처장 김준기입니다.

먼저 제20대국회의 의정활동이 본격화되어 무척 바쁘실텐데도 자리를 빛내주신 정세균 국회의장님과 여러 의원님들께 깊이 감사드립니다.

또한 기꺼이 사회를 맡아주신 임현진 서울대학교 명예교수님, 발제를 해주실 고세훈 고려대학교 교수님, 박종규 한국금융연구원 선임연구위원님, 토론에 참여해 주시는 김종석 의원님, 정춘숙 의원님, 박주현 의원님, 고재학 한국일보 논설위원님께도 감사드립니다.

아울러 우리나라의 미래와 지속가능한 발전에 큰 관심을 가지고 이 자리를 찾아주신 의원 보좌진, 학계, 관계 공무원 및 국민 여러분께도 감사드립니다.

우리 사회는 저출산 고령화로 인한 인구구조의 급변기에 놓여 있습니다. 또한, 저성장, 저소비, 높은 실업률로 대변되는 뉴노멀(New Normal) 시대의 도래로 양극화도 심화되고 있습니다. 이러한 변화를 어떻게 슬기롭게 극복할 것인가에 대한 위기의식이 높아지면서 이제, '지속가능한 복지'가 시대의 화두로 등장하고 있습니다.

서구 복지국가는 과거 고도성장기부터 점진적으로 복지지출의 증가가 이루어져 왔습니다. 이와 달리, GDP대비 복지지출이 OECD 평균의 절반에 못 미치는 우리나라는, 저성장 상황에서 급증하는 복지수요를 감당해야 하는 매우 어려운 현실에 직면해 있습니다.

이번 세미나는 인구·복지·재정이라는 상호의존적 변수들이 던지는 도전적 상황을 재조명하고, 적정 인구수준을 확보·유지하면서 복지와 경제가 선순환되는 미래 한국의 바람직한 모습을 모색하기 위한 자리입니다.

부디 오늘의 논의가, 국민의 삶과 국가의 미래를 위해 매진하고 있는 제20대국회에 작은 도움이 되었으면 하는 바람입니다.

다시 한 번 오늘 세미나에 참석하여 주신 발제자, 토론자, 참석자 여러분께 진심으로 감사드립니다.

2016. 7. 19.

국회예산정책처장 김준기

제20대국회 개원기념 세미나

인구 복지 재정

넥스트 챌린지

Next Challenge

격려사

격려사

안녕하십니까. 국회의장 정세균입니다.

먼저 제20대국회 개원을 기념하여 국회예산정책처가 주최하는 “인구·복지·재정 : 넥스트 챌린지” 세미나의 개최를 진심으로 축하합니다.

지금 우리 사회는 저출산·고령화를 비롯하여 양극화 그리고 저성장이라는 거대한 사회·경제적 변화에 직면해 있습니다. 세계적으로 전례 없는 급속한 고령화와 높은 노인빈곤률로 인해 노인복지 수요가 폭발적으로 늘어날 것으로 예측되고 있습니다. 다른 한편 양극화와 불평등의 심화로 갈등이 고조되면서 사회적 비용이 증가하고 국민통합에 심각한 걸림돌이 되고 있습니다.

최근 한 민간연구기관이 실시한 ‘20대 국회의 정책방향에 대한 국민의견조사’ 결과 우리 국민들께서는 분배에 대한 요구가 55.9%로 성장에 대한 요구 44.1%를 앞지른 바 있습니다. 이는 성장이 분배를 낳는다는 낙수효과에 대한 기대가 줄어든 반면 분배가 성장에도 긍정적으로 도움을 준다는 인식이 확대된 결과라는 평가입니다. 복지를 더 늘려야 한다는 의견도 75.3%에 이르고 있습니다.

우리 헌법은 국민의 인간다운 생활과 삶의 질을 보장하고 있습니다. 이를 실현하면서 동시에 지속가능한 발전방안을 찾아 국민에게 희망과 비전을 제시해야 합니다. 특히 ‘성장이냐 분배냐’의 그릇된 이분법에서 빨리 벗어나야 합니다. 성장과 분배는 서로를 배척하는 개념이 아니라 우리 사회를 이끄는 두 개의 수레바퀴이기 때문입니다.

다른 한편 ‘늘어나는 복지재정 수요를 어떻게 관리하고 감당할 것인가’라는 질문에도 우리 사회가 책임 있는 답변을 내놓아야 합니다. 저출산으로 인한 생산가능인구의 감소와 경제성장의 정체로 인하여 국가재정을 포함한 사회적 가용자원의 규모는 오히려 제약되고 있기 때문입니다.

제20대국회가 본격적인 활동을 시작하였습니다. 이번 국회는 사회·경제적 변화에 능동적으로 대응하여, 지속가능한 대한민국의 발전을 위한 거시적인 정책방향을 정립해야 합니다. 그런 의미에서 ‘인구, 복지, 재정’은 20대 국회의 ‘넥스트 챌린지’가 될 것입니다.

인구·복지·재정이라는 난제는 달리 보면 기회입니다. 이를 잘 이겨낼 때 우리는 한 단계 더 도약하고 안정적인 미래를 기대할 수 있을 것입니다. 오늘 이 자리를 통해 우리 사회의 미래를 밝힐 다양한 지혜와 의견들이 제시되고 논의되어 대한민국이 한 단계 도약하는 계기로 삼아주실 것을 당부드립니다.

뜻 깊은 자리를 마련해 주신 국회예산정책처 김준기 처장님과 관계자 여러분의 노고에 감사드리며, 발제와 토론에 나서 주신 의원님들과 전문가 패널 여러분께도 깊이 감사드립니다. 바쁘신 와중에도 함께 해주신 모든 분들의 건승을 기원합니다. 감사합니다.

2016. 7. 19.

국회의장 정세균

제20대국회 개원기념 세미나

인구 복지 재정

넥스트 챌린지

Next Challenge

발제

제20대국회 개원기념 세미나

인구
복지
재정
넥스트 챌린지

Next
Challenge

발제 1

한국복지: 현실, 전망, 구상

고세훈
고려대학교 교수

한국복지: 현실, 전망, 구상

1. 복지와 민주주의

현대 자본주의 사회에서 인구구조, 계급구조, 고용/산업구조 등의 변화는 복지국가의 형성과 발전에 중요한 환경적 요인들이다. 그러나 유사한 구조적 변화를 겪는 선진 복지국가들이 복지국가성(welfare stateness) 수준에서 많은 차이를 보이듯이, 개별국가들의 복지국가 발전 정도는 구조가 만들어낸 '기능적 필요'를 훨씬 넘어서는 문제이다. 무엇보다, '자본주의 다양성' 논의나 '복지국가의 신정치' 등 20세기말 이후 복지국가발전의 양상, 추이, 편차를 설명하는 다양한 이론적 입장에도 불구하고, 노동운동의 강도(intensity)와 정치적 선택/역량의 변증법적 교호(交互)는 복지국가의 형성과 발전을 설명하는데 여전히 핵심적인 변수이다.[1)]

복지국가란 시장의 '보이지 않는 손' 체제가 양산한 빈곤과 불평등의 문제를 '보이는 정치'를 통해 완화/교정해 보려는 시도의 산물이다. 그간의 복지체제는 계급권력이 기원하는 생산 현장과 시장의 위계적 구조 자체보다는 정치적 민주주의를 도구로 하여, 생산 이후, 즉 이미 생산된 것들의 (재)분배, 그리하여 시장에서 밀려난 사람들의 탈상품화와 재상품화에 일차적인 관심을 보였다. 그러나 오늘날 세계화를 주어진 외적 환경으로 전제하며 탈규제, 민영화, 긴축 등 다양한 반정치 담론들이 융성하고, 전후 합의정치를 지탱했던 복지체제가 신자유주의의 공세 앞에 그리도 쉽게 방어적으로 돌아서면서, 빈곤과 불평등의 증가 추세가 자본주의의 유형을 가로질러 꾸준히 관찰되고 있다. 시장과 생산이 정치와 분배로부터 인위적으로 격절될 때, 복지국가는 언제든지 방어적이고 요동하는 불안정한 체제로 남아있기 쉽거니와, 복지국가를 새롭게 추동하여 안정적으로 재생산하기 위해서는 ***민주주의 개념이 오히려 공세적으로, 즉 시장 영역으로 확대되어야 한다는 것***이 이 글의 주장이다.

여기에서는, K.갤브레이스(1908-2006)의 문제의식을 빌어, 민주주의를 '정치와 시장

---

* 이 글은 이재열 외, 『공동체의 삶: 시대의 여러 문제』(서울: 민음사, 2016)에 실린 필자의 「평등과 복지: 담론과 전망」을 축약, 수정, 보완한 것이다.

1) 고세훈, 「복지와 노동(권력): '권력자원접근'의 이론적 위상과 한국적 함의」, 『동서연구』, 25.1, 2013.

의 양 영역에서 상쇄력(countervailing power)의 제도화' 정도로 정의하고자 한다. 어떤 점에서 한국은 여러 지표들이 보여 주는바 복지국가가 여전히 미답(未踏)의 영역이기 때문에 국가복지의 바람직한 제도화를 진지하게 성찰하고 조망할 호기를 맞고 있다고 볼 수 있다.

2. '반(反)복지의 덫' 에 갇힌 한국 사회

(1) 한국복지의 현실

신자유주의가 담론과 정치의 세계를 장악하면서, 사회경제적 차원의 절대적, 상대적 박탈/결핍 정도가 심화되고 있다. 한국의 경우는 특히 심각하다. 가령 빈곤층이 얼마나 가난한지를 보여주는 빈곤갭은 한국(2014년)이 OECD국가들 중 한국이 세 번째로 높으며, 지금 추세라면, 2020년 무렵엔 상위1%의 소득이 전체소득의 15%를 웃돌면서 OECD 최고의 불평등국가가 되리라는 추정도 있다.[2] 빈곤과 불평등의 근원은 시장이지만 그것들을 완화, 교정하는 일은 상당 정도 정치의 몫이며 그때 '조세와 지출(tax and expenditure)'은 재분배를 위한 국가 정책의 일차적 수단이다. 그런데도 각종 통계가 보여주는 한국국가의 복지의지는 취약하고 한국복지의 현실은 참담하다. 몇 가지 사실(통계)을 요약하면 다음과 같다.

① 한국은 조세의 빈곤율개선효과((시장소득 빈곤율-가처분소득 빈곤율)/시장소득 빈곤율×100)와 정부이전지출의 불평등개선효과((시장지니-가처분지니)/시장지니×100) 각각이 모두 OECD 평균의 1/4 수준에 머물러 있다.[3]

② 국민총생산 대비 복지관련지출에 관한 한 한국은 OECD에 가입한 1996년 이래 몇 해를 제외하면 내내 최하위를 고수하고 있다. 거칠게 말하면, 소위 복지선진국들이 국민총생산의 50~70%를 국가예산에 그리고 다시 국가예산의 50~70%를 복지관련지출에 할당할 때, 한국은 정부예산이 국민총생산의 약 25%, 그리고 다시 복지관련지출이 정부예산의 30% 미만을 점유한다. 2012~2013년 국민소득에서 차지하는 공공사회지출 규모는, OECD 국가 중 가장 낮은 멕시코가 7.4%, 두 번째로 낮은 한국이

2) 『경향신문』, http://bizn.khan.co.kr/khan_art_view.html?artid=201409121602481&code=920100&med=khan (2014년 9월 12일),

3) OECD, http://stats.oece.org/index.aspx; 김문길 외, 『2012 빈곤통계연보』, 한국보건사회연구원 연구보고서(2012); 이진순, 「피케티의 '21세기 자본'과 한국경제」, '피케티 신드롬과 한국 경제' 심포지엄(2014. 11. 4) 발표 논문 참조.

9.3%, 한국 바로 위인 칠레가 10.2%, 그 바로 위인 터키가 12.8%였다. 이는 OECD 34개국 평균 21.8%의 절반에도 미치지 못하며, 복지국가로 분류되지 않는 미국의 절반을 가까스로 넘고, OECD 비가입국인 중국 9%와 근사한 수치다.[4]

③ 열악한 복지재정은 공공부문의 인적 규모에도 그대로 반영된다. 한국의 인구 1천 명당 공무원 수는 OECD 평균의 1/3에도 미달하는 최하위이고 비OECD국가들 평균의 절반에도 못 미친다. 보건과 사회복지 업무에 종사하는 인구 1천 명당 공무원 1.54명은 OECD에 가입한 서유럽 14개국과 일본을 합친 15개 국가 평균 26.03명의 불과 6%에 해당한다.[5] 복지전달의 주된 책임을 담당하는 지방자치단체의 사회복지 담당 공무원 수도 열악하기는 마찬가지여서, 가령 2007년부터 5년간 한국의 공공부조 대상자는 157.6% 늘어났지만 담당 공무원은 4.4% 증가하는 데 그쳤다. 서구라면 유권자의 대종을 차지할 복지수혜인구와 복지업무 관련 공무원 수가 모두 취약하니 복지공약이 눈앞에서 물거품이 돼도 이렇다 할 정치적 반향이 없다.

④ 우리는 복지'국가' 이전에 복지'사회'를 구축하는 데도 실패했다. 예컨대 미국사회는 취약한 국가복지를 민간의 기부 전통이 상당히 보전해 주는바, 총 자선규모는 매년 증가해서 2006년에는 국내 총생산(GDP)의 1.67%에 달할 정도였다. 그중 개인기부가 차지하는 75.6%는 대선과 총선 투표율을 상회하는 수치이며, 연 소득 10만 달러 미만 가구의 65%가 정례적으로 기부에 동참하고 있다. 한국은 극히 일부의 사람들에 의해 그것도 비정례적으로 기부가 이루어지기 때문에 통계조차 부실한 형편이지만, 대략 0.05% 정도로 추정되는데, 이는 미국의 33분의 1, 영국(0.73%)의 15분의 1, 싱가포르(0.29%)의 6분의 1에 해당한다.[6] 자본주의의 문제는 체제적이고 규모 또한 방대하다는 점에 비춰 볼 때, 복지에 대한 일차적 책임은 국가가 떠안을 수밖에 없다. 그러나 한 사회의 자선 전통은 시민들의 복지의식을 가늠케 해 주고, 따라서 다시 국가복지의 앞날을 전망하는 데 중요한 잣대일 수밖에 없다.

우리에겐 봉건제나 교회 등 서유럽 국가들이 누려온 안정적이고 지속적인 공적 시혜 제도의 전통이 취약하고 선한 국가에 대한 변변한 경험도 기억도 없다. 그리하여 실패한 이들은 자책과 체념에 익숙하고, 어떻게 하든 부의 증식에 성공한 자들은 무엇도 믿을 수 없다는 강박 관념으로 인하여 불법과 탈법을 동원해서라도 대를 물려 자기 소유를 보존하려는 직계 혈통주의 정서를 깊이 내면화한다. 스스로를 이웃과 공적 문

4) OECD, *Society at a Glance 2014*.
5) 2012년 『행정안전통계연보』에 따르면, 2011년 12월 31일 현재 일반직과 기능직을 합친 중앙공무원 14만 6801명 가운데 복지와 노동관련 공무원은 1456명으로 비율로 보면 1%에도 미치지 못한다.
6) 『조선일보』(2007년 11월 19일).

제들로부터 차단하는 것이다. 그리하여 한국이란 공동체가 급속히 해체되고 있다는 증거는 넘친다. OECD에서 한국의 자살률은 10년 연속 부동의 1위를 고수할 뿐 아니라, 모든 연령층에서 급증하는 추세여서 같은 기간 대부분의 OECD 국가에서 큰 변동이 없는 것과 뚜렷이 대비된다. 한국은 이혼율, 저출산율, 비정규직비율, 산업재해율, 노인빈곤율 심지어는 교통사고 사망률까지 OECD 1위를 기록하고 있다. 한국은 국민 총생산이 일정 수준(2만 5000불)을 넘어서면 불평등이야말로 제 사회문제에 영향을 미치는 가장 강력한 요인이 된다는 윌킨슨과 피킷의 최근 가설을 가장 극명하게 확인해 준다.[7] 한 사회의 성숙 정도를 가르는 기준이 가장 취약한 계층이 어떻게 대우받는지에서 일차적으로 드러난다면, 분명 우리는 복지국가도 복지 사회도 아닌, 야만사회에 살고 있다.

(2) 반복지 담론들

① 성장결정론

복지의 필요성과 국가의 복지의지 간의 현격한 괴리에도 불구하고, 한국사회에는 "대안은 없다."류의 반복지담론들이 넘친다. 예컨대 우리는 성장보다 빈곤과 불평등을 더 심각히 체감하면서도 정부정책이 성장 중심으로 취해져야 하고 성장이 분배의 전제라는 담론에 매우 친숙하다. 물론 성장은 분배의 필요조건도 충분조건도 아니다. 서유럽국가들이 복지국가를 발전시킨 것은 종전의 폐허 위에서였고, 오늘날의 한국에 비해 소득수준이 뒤지던 80년대에는 국가복지 수준이 이미 완숙단계에 들어섰다. 아마 미국이 복지국가의 반열에 들지 못한 이유를 성장의 부족 탓으로 돌릴 만큼 대담한 사람은 없을 것이다. 분배가 성장의 발목을 잡는 것도 아니다. 분배는 소비수요 진작, 인적 자원의 질 향상, 사회자본의 증대를 가져와 투자, 생산성, 효율 따라서 성장에 기여한다. 낮은 축적단계에서도 일찍이 분배에 눈을 떴던 서유럽국가들은 오늘날 가장 선진적인 국가복지체계를 만들어냈으면서도 가장 고도의 성장을 일궈냈다.

요컨대 성장과 분배는 경험적으로도, 논리적으로도 배타적 개념이 아니다. 성장 중심의 사회가 설득력을 확보하려면 재분배장치를 위해 최소한의 제도화가 선행돼야 한다. 그렇지 않을 때 성장은 그 자체가 권력적 과정이 되고 따라서 오히려 분배의 악화를 가져오기 쉽다.

7) Richard Wilkinson and Kate Pickett, *The Spirit Level*(New York: Penguin Books, 2010).

② 복지민영화

최근 선택과 다원주의 이름으로 옹호되는 복지민영화 담론 또한 허점투성이기는 마찬가지다. 그것은 시장탈락자들을 화폐관계의 그물인 시장 안으로 재차 밀어 넣는, 즉 시장실패에 대한 교정을 다시 시장에 맡기자는 자기모순적 논리에 서 있거니와, 국가복지의 본래 취지를 무색하게 만든다. 백번 양보해도, 그것은 국가복지가 최소한의 역할을 해 낸 국가들에서나 거론될 수 있다. 한국의 낙후된 국가복지, 척박한 민간복지 전통과 만연한 반복지의식 등에 비춰 볼 때, 복지를 민간에 맡기자는 것은, 복지를 아예 하지 말자는 말과 크게 다르지 않다.

③ '복지국가 위기론'

'복지국가 위기론'은 어떤가. 그 주된 내용은 국가복지는 구축효과, 즉 이자율을 매개로 만성적 재정 적자와 민간 투자 구축의 악순환을 만들고, 윤리적으로도 탈노동의 유인을 조장하여 고용과 성장의 위기를 가져온다는 것이다. 그러나 저축과 투자를 연결하는 이자율의 매개 기능이 얼마나 유연한지도 문제지만, 투자는 이자율보다 훨씬 복합적인 예상수익율의 함수이며, 후자는 다시 소비 수요를 대종으로 하는 총수요의 규모가 결정한다는 것이 거시경제학의 기본논리다. 소위 거듭된 부자감세에다 지속적인 저이자율에도 불구하고 한국 기업들의 평균 유보 자금이 정부 예산의 두 배를 훌쩍 넘어섰다는 최근 보도는 이점을 가장 잘 증언해 준다. 재정적자를 문제 삼으려면 먼저 적자의 원인을 밝혀야 하거니와, 불황이 적자를 낳은 것이지 그 역(逆)이 아니다. 그런데도 긴축론자들(austerians)은 관심을 불평등과 같은 절박한 문제에서 적자(삭감) 문제로 부당하게 이전시킨다. 또한 위기론은 복지국가의 도덕적 폐해를 부각한다. 복지국가는 복지사기꾼과 만성적 복지의존자를 양산하며 노동시장으로부터의 탈유인을 조장한다는 것이다. 그러나 복지사기는 일차적으로 전달 체계의 문제이며 그것이 복지 국가 자체의 정당성을 훼손할 수는 없다. '의존성'이라는 지적도 초점을 벗어난 문제 제기이다. 가령 우연히 유복한 가정에서 태어난 청년 실업자가 부모의 도움을 받는 것은 정당하고 기댈 가족이 없어서 국가의 도움을 받으면 의존적이므로 부당하다고 말하는 것부터가 비논리적이다. 자식의 부양을 부자 남편의 재력으로 해결하는 여자와 국가복지에 의존해야 하는 편모의 경우도 마찬가지이다. 일찍이 존 밀도 지적한 바 있지만, 교훈을 주기 위해 엄마와 아이를 굶길 수는 없는 일이다. 원래 안전망이란 최종적 기능을 수행하기 때문에 어느 정도 무조건적인 성격을 띨 수밖에 없다. 엄밀한 의미에서

자기 의존이란 없으며 우리는 누구나 부모, 자식, 친지 등 타인과 수많은 사회적 관계들의 망 속에서 의존적으로 살고 있다.

위기론이 범람하기 시작한 지 한 세대가 더 지났지만, 여전히 정부 예산이 국민총생산의 절반을 훌쩍 넘고 복지 관련 지출이 정부 예산의 3분의 2 전후인 서유럽 국가들의 현실을 두고 복지 국가가 위기에 빠졌다거나 '죽었다'고 말할 수는 없다. 실제로 지난 사반세기 동안 대부분의 복지 선진국들에서 복지 관련 지출의 증가율은 둔화됐을지언정 절대 규모 자체는 꾸준히 늘어났다. 한참을 양보하더라도 복지 국가 위기론은 국가 복지 체제가 웬만큼 갖춰진 나라들에서나 거론될 수 있는 개념이다.

이러한 담론들이 일상화되면서 약자를 경멸하는 가해문화가 융성한다. 그리하여 피해자마저 가해자로 내몰고 가해자의 죄의식을 제도적으로 면제해 주는 것('politics of blame-shifting/scapegoating')이야말로 이런 문화의 가장 큰 해악일지 모른다. 여기에다 오랜 권위주의 통치의 유산인 냉전 반공주의, 지역주의, 물질 지상주의가 더해져서 한국 사회는 본질적 갈등의 주 내용인 빈곤과 불평등 문제를 정치, 사회적 어젠다에서 체계적으로 몰아내고 있다. 시장, 국가, 사회가 사회 경제적 약자들을 핑퐁 하듯이 서로에게 내치는 와중에, 한국 사회는 반복지의 심연에 갈수록 빠져들고 있다.

복지국가는 자유주의, 보수주의, 사민주의의 실험을 거치며 건설된 역사적 구조물이다. 따라서 어떤 점에서는 동일한 역사적 지형 위에서 주창되는 신자유주의조차 우리에겐 사치일지 모른다. 유럽 대륙국가들에 비해 국가복지 수준이 상대적으로 열등한 영국이나, 복지를 여전히 구빈 차원에서 이해하며 복지국가로 분류하기 어려운 미국, 혹은 복지국가의 문턱도 넘어서지 못한 한국과 같은 복지후진국들에서 앞의 담론들이 왕성하게 제기되는 역설적 상황이야말로 그것이 정치적 구호, 이데올로기적 공세라는 혐의를 받게 되는 주된 이유일 것이다. 그런 것들은 자본의 협소한 자기이해에 기반을 둔 정치적 선호를 경제 체제의 보편 논리로 치환하고 '경제'논리를 빌어 주창자의 '정치적' 입지를 강화한다. 가령 갤브레이스가 '복지국가위기론'을 "부자들의 반란"이라고 냉소한 것은 정곡을 찌르는 촌철살인이다.

3. 시혜냐 쟁취냐? 대표 없이 복지 없다.

제도적으로 빈곤과 불평등을 완화하고 교정해 낸 복지국가성의 정도가 나라마다 현저히 다른 데서 드러나듯이, 사회 경제적 불평등의 상당 부분은 사람(국가)이 만든 것이다. 모든 부재(不在)가 그렇듯이, 불평등의 교정이나 국가복지를 위한 제도화의 부재 또한 권력적으로 중립적인 상황이 결코 아니다. 그것은 당대의 계급 간 권력 자원이 심대하게 불균등한 상태에 있다는 점을 말해 줄 뿐인바, 부재란 바로 그러한 불균형의 산물이기 때문이다. 당연히 부재는, 방치될 때, 부재의 심화라는 악순환을 낳는다. 위에서 보았듯이, 한국은 빈곤과 불평등, 국가 복지, 시민 사회의 의식과 담론 등 주요 지표들이 계급 권력 불균등의 심각성을 드러내 준다. 제도화의 공백을 틈입하여 계급권력의 일방적 관철이 일상화되고, 계급권력의 편차가 커질수록 계급협력의 지형은 그에 비례하여 취약해지기 마련이다. 주요 쟁점이 제기될 때마다 가장 쉽게 계급적으로 연대하는 자본이 다양한 차원에서 분열을 거듭하고 있는 노동을 오히려 계급적이라고 비난하는 오늘의 한국적 현실에서, 과연 복지국가를 위한 정직한 합의(타협) 자체가 얼마나 가능할지 회의하지 않을 수 없다.

기본적으로 복지국가란 불평등의 영역인 시장이 체제적으로 양산한 빈곤과 불평등의 문제를 '시장을 거스르는 정치,' 곧 형식적 평등이 확보되는 민주주의를 통해 완화/교정해 보려는 시도의 산물이다. 가장 근본적 의미에서 민주주의란 견제와 균형, 갤브레이스의 언어를 빌리면, "상쇄력의 제도화"에 입각해 있다. 사회경제적 약자들의 수적 연대와 조직이 민주주의라는 장치를 통해 부에 대해 상쇄력을 행사한다는 의미일 터인데, 요컨대 '대표 없이 복지 없다'는 인식이다. 서유럽 복지국가가 시혜와 쟁취, 곧 보수주의와 노동정치를 두 축으로 발전했다면, 전자의 노블레스 오블리주 정신도 민주주의를 경유하여 복지로 구현된 것이다.

무엇보다 자본주의사회의 가장 큰 생산자집단인 노동을 배제한다면, 민주주의는 기능할 수 없다. 실제로 선진복지국가들의 발전정도는 노동운동의 강도(强度) 순위에 대체로 조응한다. 노조조직율이 높고, 노조운동이 산업별로 연대할수록, 노동자정당의 의석지분과 집권경험이 많을수록, 복지국가는 발전해 왔다. 한국이 이 모든 지표에서 서유럽국가들에 비해 비교자체가 민망할 정도로 열악하다는 점은 익히 알려져 있다. 그리하여 '국가복지의 제도화' 부재란 당대의 계급 간 권력자원이 심대하게 불균등한 상태에 있다는 점을 말해줄 뿐인 바, 부재란 바로 그러한 상쇄력의 불균형의 산물이기 때문이다. 부재는, 방치될 때, 부재의 심화라는 악순환을 낳고, 계급권력의 편차가 커질

수록 계급협력의 지형은 그만큼 취약해지기 마련이다.

한국은 시혜의 전통이나 유산도 변변치 않고, 진보정치의 역량도 말할 수 없이 취약하다. 한국복지가 수세적 재편이 아닌 공세적으로 추진돼야 하는 이유이다. 이는 민주주의가 권력의 연원인 시장으로 확대돼야 한다는 관점에 닿거니와, 그런 관점은 오늘날처럼 불평등이 전방위적으로 영향력을 확대해가고 사실상 정치적 민주주의마저 무력화시키는 우리의 경우엔 더욱 절실하다. 일찍이 반세기도 더 전에 "상쇄력의 제도화"를 통한 기업 권력의 견제를 주창했던 갤브레이스는 10여 년 전에 펴낸 마지막 저서에서 "기업의 통제 없이 자본주의의 미래는 없다."라는 말을 유언처럼 남긴 바 있다.[8] 그의 일관된 통찰은 민주주의의 궁극적 내용을 정치적 수준에서 사회경제적 영역으로 확대하되, 후자는 국가복지의 확대뿐 아니라 시장의 민주화를 민주화의 또 다른 관건으로 포함해야 한다는 점을 시사한다.

자본주의의 유례없는 황금기를 사반세기 넘게 지탱했던 케인스주의가 후퇴하고 세계화를 전면에 내건 신자유주의가 급격히 부상하면서, 시장은 국가가 성취한 권력 균형의 외양을 일거에 소멸시킬 수 있는, 그 자체가 얼마나 막강한 권력의 현장인지를 새삼스럽게 보여 주었다. 시장의 민주화 없이 정치적 민주주의라는 시장 외적 장치는 복지체제의 안정성과 지속성을 담보해 줄 충분조건이 될 수 없다는 점이 확인된 것이다. 즉 제도화의 부재 속에서 새 활로를 모색해야 하는 복지한국의 과제는 위계적, 권력적 영역인 시장의 문제를 복지구상의 내부로 포괄해 냄으로써, 국가와 시장 모두에서 권력의 행사 자체를 민주적으로 규율하는 제도적 틀을 정립하는 일과 맞물린다. 가령 최근 논란이 되는 경제민주화도 출자총액제한이나 순환출자규제 혹은 금산분리 등 자본행태에 대한 국가의 직접적이고 물리적인 규제보다는, 시장 내의 계급권력이 길항하는 제도적 틀, 무엇보다 시장의 주 행위자인 기업의 지배구조를 민주적으로 개편하는 데 그 초점이 두어져야 한다. 핵심은, 재산권이나 소유권을 하나의 다발(bundle)로 수용 혹은 폐기하기보다는 그 행사를 제한하는 시장구조를 만들자는 것이다.

실제로 국가복지와 경제민주화는 밀접히 연결돼 있다. 기업지배구조가 권위주의적일수록 '어두운 고용'-저임과 고용불안에 시달리는 고용-이 늘고, 그럴수록 시장탈락자의 수가 증가하여 국가의 복지부담이 커지며, 이는 다시 '어두운 실업'-실업급부의 수준과 조건이 열악한 실업-의 가능성을 키우며, 시장에의 강제적 재편입, 따라서 재차 어두운 고용으로 이어지는 악순환을 낳는다. 긴축이 시대적 구호가 되고 복지국가가 수

8) John K. Galbraith, *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power*(Boston: Houghton Mufflin, 1952); *The Economics of Innocent Fraud: Truth for Our Time*(New York: Houghton Mufflin, 2004), ch. 9.

세에 몰린 오늘날에도 서유럽복지체제의 골격이 건재한 이유는 다양한 형태의 경제민주화가 국가복지를 뒷받침하기 때문이다.

물론 정치적 민주주의는 이 모두를 위한 최소한의 절차적, 윤리적 필요조건이다. 복지국가를 둘러싼 모든 중요한 개혁은 국가의 입법적 발의에서 비롯될 수밖에 없기 때문이다. 시장 민주화를 포함한 구조 개혁의 주체는 정치이며, 빈곤, 불평등, 불안이 만연하면서 잠재된 채 조직되지 않은, 한국정치가 동원할 수 있는 방대한 계급적 자원이 존재한다는 점, 애초에 경로의존성을 상정할 수 없는 '부재의 상황'이란 오히려 제도적 공백을 메우기 위한 정치적 이니셔티브가 작동할 수 있는 유리한 조건일 수도 있다는 점 등을 예민하게 포착해야 한다.

중요한 점은, 문제를 조급한 단기주의에 입각하여 해결하려 할 때, 정치에 대한 기대와 실망이 반복되면서 사회적 불안정이 끊이지 않으리란 점이다. 특히 정치와 시장 모두에서 민주주의가 일상적으로 침해될수록 사람들은 지적 절망과 함께 냉소라는 심리적 방어기제를 지니기 쉽다. 그러나 무릇 냉소란 모든 흔들리고 변하는 것들을 고정불변의 것으로 가정하는, 그 본질에서 반지성적이다. 우리는 어차피 잠정적 타협(modus vivendi)을 추구하며, 권력관계와 그로 인한 상쇄력의 균형 또한 변하기 마련이다. 복지국가적 타협은 유토피아가 아니라 다양한 형태와 정도로 실험되고 있는 구체적이고도 엄연한 현실이다. ***한국복지의 토양과 노동운동의 현실을 볼 때, 해결은 어차피 중장기적 전망에 있다. 그 도정이 멀고 험한 것은 사실이지만(not easy), 가야할 길이 복잡한 것은 아니다(but simple).***

제20대국회 개원기념 세미나

인구
복지
재정
넥스트 챌린지

Next
Challenge

발제 2

고령화, 저성장, 장기재정전망 및 정책방향

박종규
한국금융연구원 선임연구위원

20대 국회 개원기념 세미나
(2016년 7월 19일)
고령화, 저성장,
장기재정전망 및 정책방향
박종규 한국금융연구원 선임연구위원
국회예산정책처
National Assembly Budget Office

목 차
1. 서론
2. 인구 고령화와 저성장
3. 장기 재정 전망
4. 정책 대응 방향
NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

1. 서 론

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

1. 서론

서론

❑ 2016년은 글로벌 금융위기 발생 이후 9년째
- 세계경제는 아직 위기 이전의 활력을 회복하지 못함
- 미국 이외의 거의 모든 국가가 경제전망이 불투명

❑ 2008년 글로벌 경제 위기 당시, 경제정책 철학은 Trickle-down Economics
- 정책 motto? 국내: Business Friendly, 대외: 정책 공조

❑ 좀 더 깊은 철학과 새로운 대응방식 필요

❑ Post-Crisis 시대는 各自圖生의 시대

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

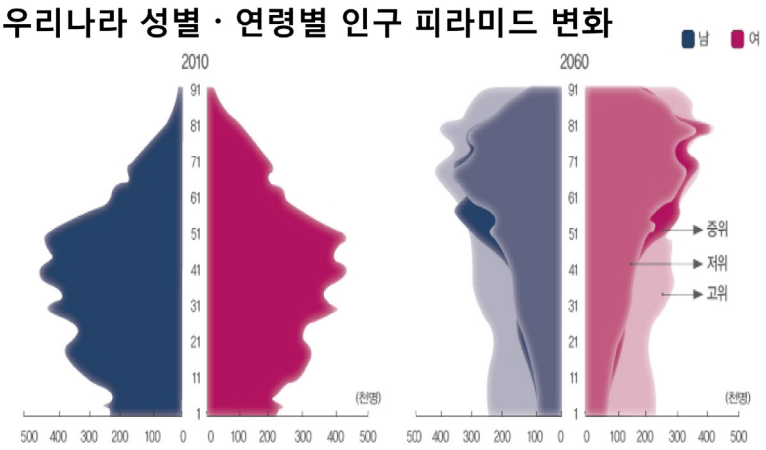
1. 서론

서론

❑ 2018년 고령사회 진입

- 거시경제는 물론 장기재정 건전성 측면에서 중대한 도전에 직면

우리나라 성별 · 연령별 인구 피라미드 변화



NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

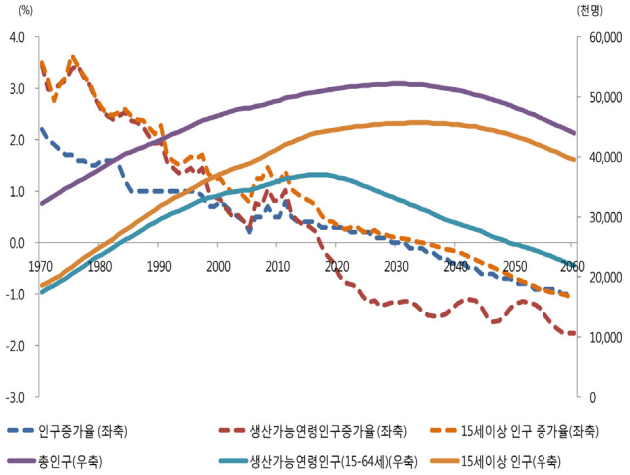
2. 인구 고령화와 저성장

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

2. 인구 고령화와 저성장

세계에서 가장 빠른 인구 고령화 속도 !!!

총인구 및 생산가능연령 인구 추이 및 전망(1970-2060)



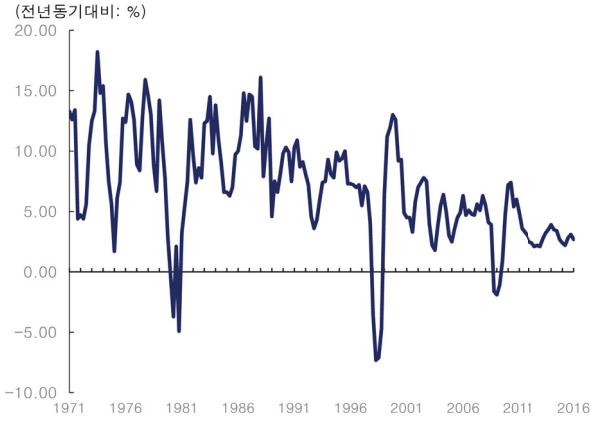
- 2017년 생산가능연령인구 감소시작
- 2018년 고령인구비중 14%
  : 고령사회 진입
- 2026년 고령인구비중 20% (초고령사회)
- 2030년 고령인구비중 30% 돌파
- 2031년 총인구 감소시작
- 2060년 고령화 비율 40.1%
  80세 이상 인구비율 17.2%

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

2. 인구 고령화와 저성장

IMF 이후 경제 성장률은 지속적으로 하향

우리경제의 분기별 실질 성장률 추이

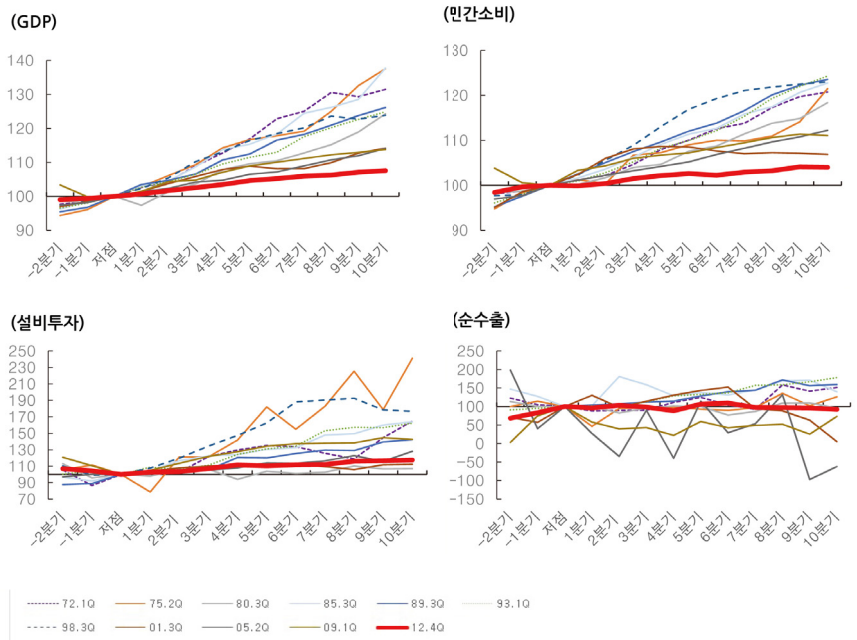


- 1997-98년 외환 및 경제위기,
  2008년 글로벌 금융위기를
  계기로 경제 성장세는
  한 단계씩 둔화
- 현재 우리경제는
  한국형 장기침체의 한 복판

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

2. 인구 고령화와 저성장

1972년 이후 주요 실물지표(계절조정)의 경기 저점 이후 추이



NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

2. 인구 고령화와 저성장

"매우" 미약한 경기회복세의 의미?

- 우리경제에서 성장률 3% 미만은 극히 드문 경우

  1950년대 중반 이후 단 6회: 80, 98, 03, 09, 12, 13년

  과거에는 그런 직후 곧바로 급반등하는 탄력을 과시

- 그러나 2012년(2.3%)과 2013년(2.9%)에는 매우 미약한 회복

  우리경제 역사상 처음으로 3.0% 미만 저성장을 2년 연속

  2014년에는 3.3%였다가 2015년에 다시 2.6%, 금년에도 2%대 성장 예상

  침체 이후 이렇다 할 반등을 못하는 初有의 현상

  ➡ 한국경제의 탄력성(resilience)에 대한 의문이 제기

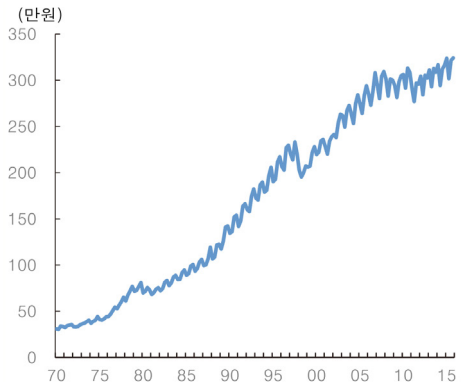
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

2. 인구 고령화와 저성장

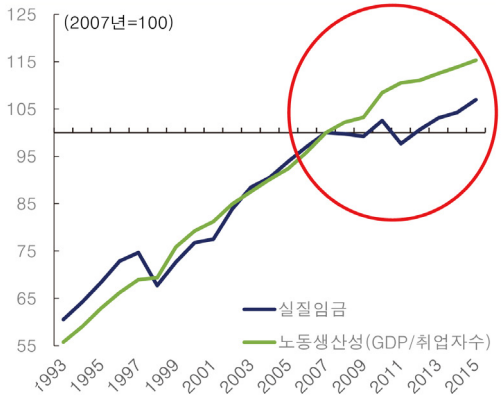
침체의 원인: "賃金 없는 성장"과 "기업저축의 逆說"

- 글로벌 금융위기 이후 "賃金 없는 성장"은 우리나라가 가장 심각 !!!

분기별 시간당 실질 임금 추이



"賃金 없는 성장"



NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

2. 인구 고령화와 저성장

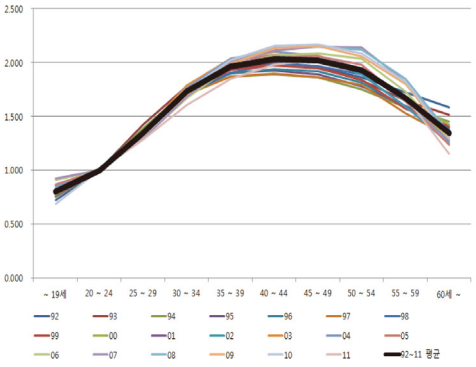
인구 고령화의 임금에 대한 영향 가시화

- "임금 없는 성장"의 절반 정도는 인구고령화에 기인: 나머지 절반은 open question

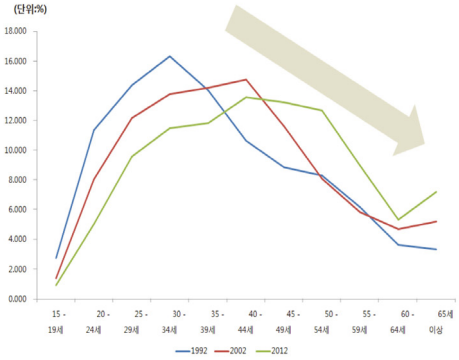
  "임금 없는 성장"은 Demographics에 기인하는 구조적 현상

  ➡ 제도적•인위적 • 정책적 노력 없이 노동생산성과 실질임금 일치 難望

연령대별 상대 임금 소득 추이(20~24세=1.0)



연령대별 취업자 비중 추이



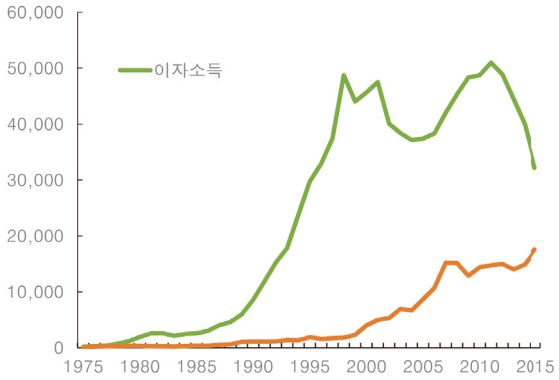
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

2. 인구 고령화와 저성장

배당소득 및 이자소득 추이

가계 및 비영리단체의 이자소득 및 배당소득(원천) 추이

(단위: 십억원)



자료: 한국은행

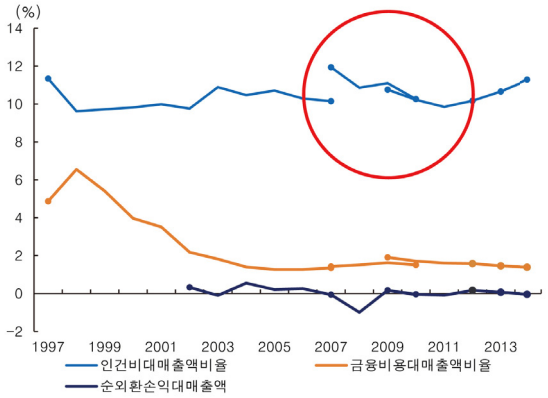
- 실질임금의 정체 뿐 아니라 가계의 배당소득과 이자소득은 2008년 이후 명목가치로 감소
- 임금, 배당, 이자 등 기업소득이 가계소득으로 이어지는 경로가 모두 막힌 상황
  ➡ 낙수효과 실종의 원인
- 기업은 눈부시게 좋아져도 국민경제는 나아지지 못하는 근본이유

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

2. 인구 고령화와 저성장

"賃金 없는 성장" 기간 중 기업부문 인건비 부담 추이

전산업 매출액 대비 인건비, 금융비용 및 환손익 추이



자료: 한국은행 『기업경영분석』 각호

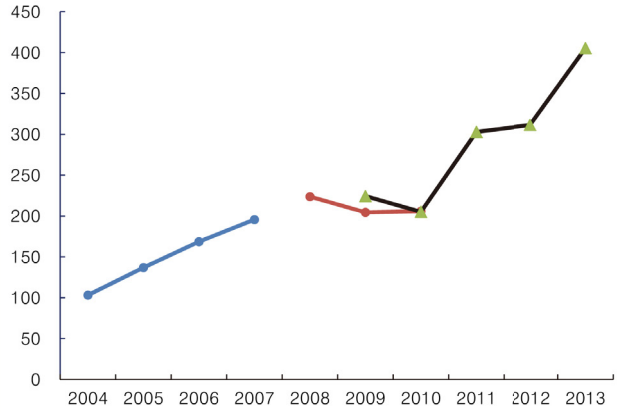
- 2008~2010년 실질임금 정체로 기업부문의 인건비/매출액 비율이 큰 폭으로 하락
- 이것이 기업 이익으로 이어져 기업 저축률은 대폭 상승
- 2009년 이후 법인세 감세도 기업저축률 상승에 一助

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

2. 인구 고령화와 저성장

"기업저축의 逆說"

차기이월이익잉여금/당기순이익 연도별 추이(%)



자료: 한국은행 『기업경영분석』 각호의 통계를 사용하여 저자가 계산

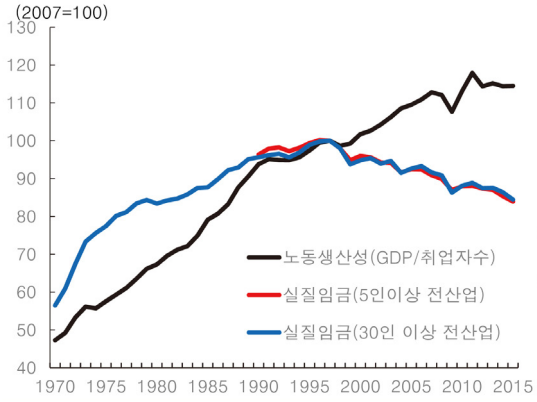
- 기업들은 인건비 감소로 인한 이익 증가를 투자나 고용 증가에 사용하기 보다 대부분 차기 이월
- 2008년 이후 사내유보의 천문학적 급증 및 대기업 계열사 숫자 급증
- 2008-10년을 계기로 기업저축이 대폭 증가하는 동안 투자, 고용, 임금, 배당 부진으로 경제전체가 기력을 상실 ➡ "기업저축의 逆說"

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

2. 인구 고령화와 저성장

일본: 우리보다 고질적이고 惡性의 "賃金 없는 성장"과 "기업저축의 역설"

일본의 평균 노동 생산성 및 실질임금 추이



자료: 일본 후생노동성

- 우리나라 기업저축률은 2006년 OECD 중간 수준
  ⇒ 2009~2010년 일본에 이은 OECD 2위로 도약글로벌 금융위기로 인해 국내외적으로 극히 어려웠던 시기였음에도 불구하고 놀라운 성과
- 일본은 독보적 1위 고수 ⇒ 우리에게 중요한 시사점
- 일본의 임금 없는 성장은 우리보다 고질적이며 惡性 제로금리 및 QQE에도 불구하고 일본 내수가 살아나지 못하는 근본 이유

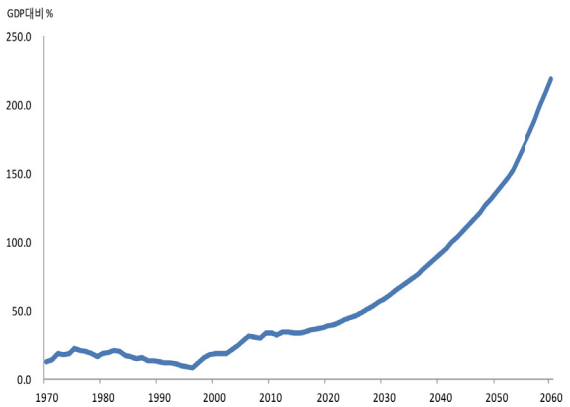
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

3. 장기 재정 전망

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

장기재정 기준선 전망(예산정책처 2012)

국가채무/GDP 비율의 추이 및 전망



- 2012년 이후 세입세출 관련 제도변화가 없다고 가정
- 고령화에 따른 세입부진 & 세출증가
  2020년 중반부터 국채비율 기하급수적 폭증
  '11: 31.6% ⇒ '21: 40% ⇒ '27: 50%
  ⇒ '31: 60% ⇒ '43: 104% ⇒ '60: 218.6%

➡ 2034년을 계기로 지속불가능!!

- 2034년은 초고령사회 진입 후 9년차
  고령인구비중 27.6%, 노년부양비 45.7%

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

3. 장기 재정 전망

장기재정 기준선 전망의 시사점

- 현재의 재정구조가 고령화 대비에 부적합/ 특히 젊은 세대에게 매우 불리한 구조

  : 현행의 세입 및 세출 제도로는 고령화가 의미하는 잠재적 재정 부담을 감당할 수 없다는 의미

  우리재정은 2030년대 초반 남유럽식 재정위기 가능성

  2018년 고령사회진입을 앞두고 장기재정 건전성 확보가 시급

  세입과 세출면에서 재정구조의 전면적 개혁이 필요

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

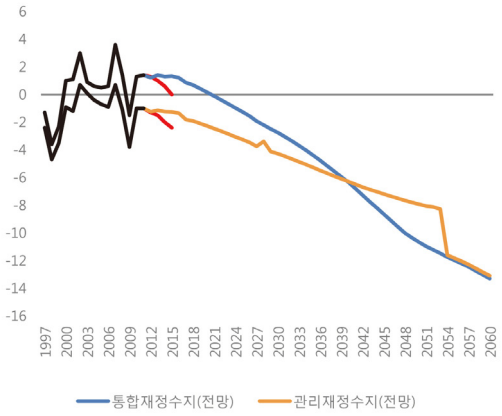
3. 장기 재정 전망

최근 재정여건은 전망보다 악화 !

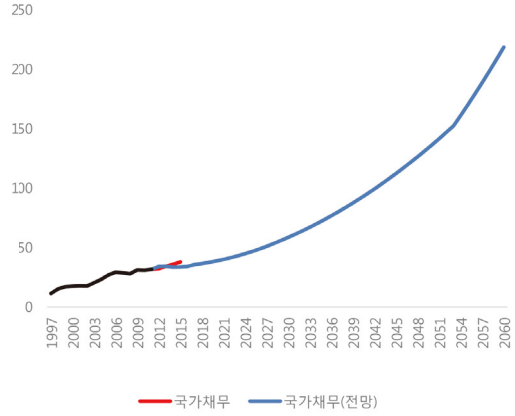
- 2012년 이후 실적치는 전망치보다 악화된 것으로 나타남: 재정규율이 해이

  예) 2015년 국채/GDP 32.0%(전망) vs 37.9%(실적) ⇒ 5.9%p 차이

통합재정수지 & 관리재정수지



국가채무/GDP



NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

4. 정책 대응방향

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

재정의 대응방향 1: 지속가능성 확보

- 장기 재정전망의 두 번 째 시사점: 재정 지속가능성을 서두를수록 장기재정 지속가능성을 확보할 수 있음.
  고령사회 진입 이전에 조세부담률을 2.5%p 제고하여 2060년 국채/GDP 비율을 60%대로 안정화
  세대간 조정부담도 형평하게 분담 가능

- 비과세•감면규모 국세대비 한자리수로 대폭 축소
  주세세율 인상, 주식양도차익 과세 강화 등 금융관련 세원발굴, 개인 소득세 최고세율 인상 등 검토

- 중복지출 축소, 전달체계 효율화, 불필요한 지출 삭감 등으로 슬림화를 가시적으로 달성할 필요

- 국민연금의 지속 가능성 확보도 시급:
  보험요율 인상 및 수급개시연령 조정 등으로 2060년이 아닌 2100년까지 기금이 고갈되지 않도록 할 필요

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

4. 정책 대응 방향

재정의 대응방향 2: 경제활성화를 위한 재정의 인센티브 역할

- 기업 처분가능소득 증가는 개별기업의 입장에서는 바람직할지 모르나, 지금은 그것이 너무 과도하여 경제전체의 활력을 떨어뜨리는 단계: 기업저축의 역설(paradox of corporate thrift)
  - ➡ 미시적으로는 효율적(micro efficient)이나 거시적으로는 비효율적(macro inefficient) 현상
- 미시적으로 효율적인 전략이 거시적 비효율을 초래할 경우 인센티브 조정을 위한 정부개입은 당연
  - ➡ 저축의 역설(paradox of thrift) 현상시 금리를 내려 가계저축을 줄이고 가계소비 증가를 유도는 정부의 당연한 역할인 것과 동일
- 투자 활성화에만 매달릴 게 아니라 다른 방법을 모색해야
  - ➡ 지금은 기업저축의 인센티브를 줄여 기업저축보다 투자와 고용 및 임금을 늘리도록 유도할 때

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

4. 정책 대응 방향

재정의 대응방향 2: 경제활성화를 위한 재정의 인센티브 역할

- 저성장 및 고령화 시대 대비를 위한 경제체질 개선을 위해, 인센티브 체계로서의 재정의 역할이 요청
  기업의 지나친 저축 인센티브를 줄이는 데에 주력:
  "임금 없는 성장"과 "기업저축의 역설" 현상을 해소하여 가계가 빚을 내고 기업이 저축을 하는 현재의 구조를 타파
  ⇒ 경제 善循環 구조 복원으로 경제 역동성 회복
- 비금융기업 금융소득의 법인세 분리과세 내지 기업소득 환류세제 강화
  (동일노동 동일임금)
  (최저임금 인상)
- 중소기업에 대한 대기업의 부당행위 근절 등 경제민주화:
  ⇒ 경제정의 차원을 넘어 거시경제적 차원에서도 중요한 Agenda 임을 인식

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

끝까지 경청해
주셔서 감사합니다

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

제20대국회 개원기념 세미나

인구 복지 재정

넥스트 챌린지

Next Challenge

토론

제20대국회 개원기념 세미나

인구 복지 재정

넥스트 챌린지

Next Challenge

토론 1

김종석

새누리당 국회의원

1. 사회적 불평등, 양극화의 심화

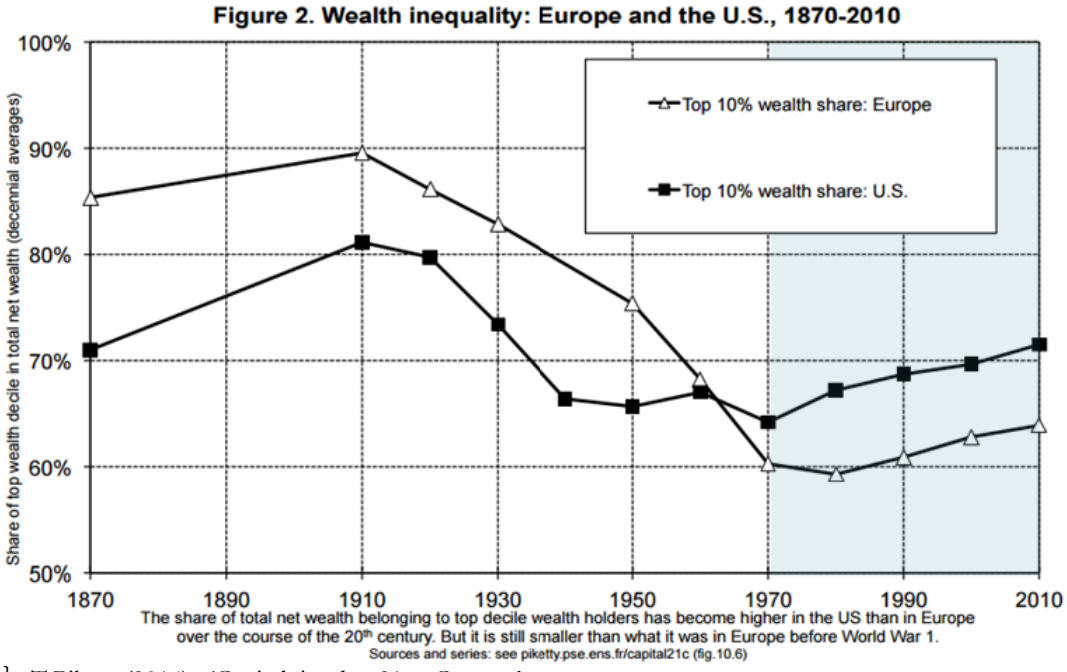
❑ **(불평등의 세계적 추세)** 사회보장 비중이 높은 유럽 국가들의 경우에도 불평등이 증가하는 현상, 특히 유럽과 선진국의 소득불평등은 1970년대 이후 꾸준히 증가

○ 1970년대 30% 수준의 상위 10% 소득 점유비가 2010년 유럽 35%, 미국 50%, 한국 45% 에 근접

– 한국의 경우 5분위 배율 1990년 3.72에서 2010년 4.82 (통계청, 2015)

○ 자산불평등 및 소득불평등이 동시에 심화되는 추세, 총자본의 소득이 경제성장률 보다 높아 불평등은 지속적 증가 가능 (Piketty, 2014)

[그림 1] 미국와 유럽에서의 부의 불평등 추이: 1870~2010



출처: T.Piketty(2014). 'Capital in the 21st Century'

❑ **(불평등에 대한 인식)** 원인은 경제성장 결과의 불공평한 공유라는 것이 일반적 견해이며 불평등이 확산되고 있다는 점에 대해서는 연구 결과들이 일치하나 그 정도나 경향에 대해서는 상반되는 주장이 존재(OECD, 2008; Wolff, 2009)

○ 극소수 고소득층의 소득 점유 및 소득파악에 대한 불신으로 실제로는 더 심각할 것이 하는 경향이 확산되고 있는 상황임

2. 최근의 경향과 한국에의 함의

❑ **(복지정책의 정당성)** 소득양극화의 시대에서 사회보장을 통한 빈곤감소는 game theory에 의할 경우에도 사회안정화를 증대시키는 기제로 작용 가능

○ 재분배는 필수적, 그 방법이 문제

❑ **(사회복지 지출의 증가)** 한국의 경우 사회복지 지출은 1990년대 이후 지속적으로 증가해오고 있음. 그 중에서도 사회보험은 사회복지 지출의 가장 큰 영역

○ 사회복지지출의 증가는 일반적인 현상이며 한국의 경우도 예외가 아님

❑ **(공공사회복지 지출의 감소)** GDP 대비 공공사회복지지출은 전세계적으로 점차 감소하여 20~25%를 유지하고 있는 경향(OECD, 2014)

○ 공공사회복지지출의 감소는 사회복지 영역의 축소가 아닌 복지 전달체계의 다원화 현상 내지는 복지의 혼합 (welfare mix) 으로 설명 가능

○ 따라서 <u>국가의 총복지지출은 공공과 민간을 모두 살펴봐야 하며 국가의 특성에 따라 재정 구조가 상이</u>함. 스웨덴과 미국은 총복지지출의 비중이 각 30.1%와 29.8%로 거의 유사(OECD, 2012)

❑ **(공공부문과 민간부문 재원의 혼합 필요)** <u>사회복지지출의 무조건적 증가는 바람직한 구조가 아님.</u> 한국의 사회적 토대를 고려하여 공공과 민간의 적정한 역할 분담이 필요

❑ **(노노(老老)케어의 활성화)** 노인에 대한 부양비율을 기준으로 고령화를 설명하는 것은 현 시점에서 부적절함. Active aging를 바탕으로 한 노노케어 활성화 필요

○ 자원봉사를 바탕으로 한 민간영역의 활성화 정책이 최우선적으로 고려되어야 함. 이를 위해서는 한국적 토대를 바탕으로 점진적으로 사회적 분위기 조성이 필요

❑ **(노동시장 변화)** 저임금 노동의 증가로 최저임금 증가는 둔화, 최저임금과 최저생계비의 수렴 현상 발생

○ 사회보험과 사회복지서비스의 상호 보완이 절실, 이 역시 공공과 민간의 혼합이 최우선적 과제

3. 복지와 세제의 정합성과 향후 과제

❑ **(복지정책과 조세정책의 불가분성)** 양자 모두 국민적 차원의 민감한 주제로 경제정책의 핵심적 수단

○ 증세를 둘러싼 논란은 향후 조세정책의 방향성을 결정한다는 점에서 매우 중요한 시점

○ 종합적 정책 수립이라는 관점에서 행정부를 배제한 의회중심의 세제개편은 지양하여야 할 것

❑ **(조세부담률 현황)** 1970년대 이후 경제발전과 함께 점진적으로 상승하였으나 현재 OECD 국가 중 가장 낮은 집단(조세재정연구원, 2015)

○ 한국은 국민부담률 24.8%, 조세부담률 18.7%로 OECD 평균 33.7%와 24.7%에 못미쳐 멕시코, 칠레, 미국과 유사한 부담 수준(안종석, 2015)

❑ **(한국의 세입구조 현황)** 법인세 비중이 상대적으로 높고 개인소득세의 비중은 매우 낮음(안종석, 2015)

○ 과세대상의 범위와 관련된 보편성의 측면에서 볼 때 법인세 등은 이와 관련이 적고, 세원의 규모와 관련된 충분성의 측면에서 볼 때 소득세와 부가가치세등이 충분성의 가치를 실현한다는 측면에서 <u>한국은 보편성과 충분성 모두 낮은 현실</u>

❑ **(조세 정책의 과제)** 저출산 극복, 노인빈곤, 노동시장 변화 등의 복지정책 과제와 함께 중소기업 정책, 기술혁신 역량의 강화 등을 고려할 필요성

❑ **(복지와 증세)** 소득불평등의 강화, 저출산 고령화 등으로 세입 확대는 불가피한 상황임. 그렇다면 과연 어떻게 조세 정책에 대한 변화가 필요한가로 문제가 귀결

❑ **(법인세 인상론의 한계)**

○ <u>법인세 인상만으로는 보편적 복지에 필요한 재원을 확보 불가능</u>

- 전체 과표구간 3%p 인상시 세수 증가 약 6.6조원, 최고 과표구간(과표 200억원 초과) 3%p 인상시 세수증가 약 4.2조원

- 지난 30년간 세계 각국은 법인세율 지속적 인하하여 왔음을 상기하여야 할 것, 국제적 추세를 고려한 기업의 경쟁력 유지가 시급
- 한국의 경우 GDP대비 법인세수 비중이 타국에 비해 높은 편(OECD. 2013), 한계실효세율은 OECD평균 수준

○ 자본의 높은 이동성은 자본 유출의 위험을 내포함. 세수 증대를 위해서는 세율의 인상이 아닌 세원의 확대가 더욱 효과적
- 특히 장기적 경제 침체가 예상되는 상황에서 법인세 증가는 매우 비합리적
- 법인세율 인하가 투자와 고용 증대로 즉각적으로 이어지지 않더라도 정책적으로 자본의 이동을 고려하여 법인세 인상은 신중할 필요

○ 법인세 인상이 소득재분배 효과를 제고하는 것은 불가능
- 법인세 인상과 소득재분배는 서로 거의 관계가 없음, 한편 법인세는 타 세목에 비해 자원배분의 왜곡 정도가 심하고 비효율성이 높음
- 기업은 고용과 임금을 조정하거나 생산물 가격 인상을 통해 결국 조세 부담을 전가할 가능성이 매우 큼

○ 성장고용촉진형 조세지원제도 도입 필요
- 장기적 경제 침체에 직면하여 중소기업 경쟁력 강화와 청년 고용의 확대를 위해 조세지원제도의 활용 필요

○ 규제완화와 조세 정책을 연동
- 기술과 시장의 진화가 빠르게 진행되는 현시점에서 positive 방식(원칙 금지, 선별적 하용)의 규제 강화는 시대적 흐름에 역행, 개발 이익에 대한 과세 등 직접 규제가 아닌 조세수단을 통한 정책목표의 달성 전략이 필요

❑ **(복지제도와 조세제도의 정합성 제고)** 한국은 상위 10%의 소득층이 소득세의 70%를 부담하고 1%의 기업이 법인세의 80%를 부담하는 기이한 부담구조. 이런 구조 하에서는 부자증세와 법인세 인상으로 복지재원 조달은 한계가 있음.

○ 보편적 복지의 전제는 보편적 조세제도

○ 보편적 복지는 보편적 조세부담이 전제되어야 지속가능함. 현재 한국과 같은 선별적 과세 구조는 보편적 복지 보다는 빈곤해소를 위한 맞춤형 복지제도가 더 적합함.

제20대국회 개원기념 세미나

인구
복지
재정
넥스트 챌린지

Next
Challenge

토론 2

"한국사회의 문제와 그 대안은!"

정춘숙
더불어민주당 국회의원

“한국사회의 문제와 그 대안은!”

1. 한국사회의 문제: 불평등

❑ 우리 사회가 발전하는 만큼 빈곤, 실업, 불평등 같은 사회문제도 심각해지고 있음.

○ 이러한 소득불평등의 문제는 단순히 개인에게만 영향을 미치지는 것이 아니라 사회, 경제에 악영향을 미치고 있음.

- 최근 OECD가 발표한 자료에 따르면 ‘소득불평등 증가로 1990년부터 2010년 사이 누적성장에 4.7%p 손해본 것으로 추정’하고 있음.

○ 수십년간의 경제성장의 혜택은 고소득집단에 집중되어 있고, 저소득집단은 소외됨.

- 세계경제포럼(WEF)2015 자료에 의하면 2013년 한국 지니계수는 0.347로 30개국 가운데 5번째로 높음.

○ 불평등 격차를 해소하지 못하면 정치적 사회적으로 불안감을 발생하여 경제성장에 부정적 영향을 미치고 민주주의 발전에도 커다란 장애가 될 것임.

○ 이를 해결하기 위해 다양한 방법을 통해 복지제도를 운영하고 있지만, 복지의 총량 뿐 아니라 전달체계의 미흡 등으로 실질적인 불평등 완화효과는 역부족.

❑ 불평등 해소 방안으로 우리 정치권에서 제시하고 있는 것 중에 하나가 발제문에서도 제시한 “경제민주화”임.

○ 기업들은 더 이상 이익증가를 투자나 고용에 사용하지 않음.

- 2013년 상위 20대 재벌그룹의 사내유보금은 588.9조원으로 2009년 322.4조원 대비 1.8배 확대된 반면 2013년 실물투자는 9.6조원으로 2009년 33조원 대비 1/3수준으로 감소.

○ 이제는 국가가 ‘보이는 손’으로 시장에 개입하여 노동시장, 소득재분배, 보건의료 등을 공정하게 설계하고 지속적인 고용창출과 성장이 이루어질 수 있도록 해야 함.

○ 국가가 경제민주화를 통해 모든 경제 주체들에게 기회의 균등을 보장하고, 이를 통한 경제성장속에서 물질적-비물질적 혜택이 모든 국민들에게 공평하게 분배되어야 불평등이 해소될 수 있다고 생각됨.

❑ 또한 불평등 해소 방안으로 최근 전세계적으로 제시되고 있는 것이"기본소득"도 경제민주화의 일환임.

○ 기본소득은 모든 국민에게 기본적인 소득에 대한 권리를 인정함으로써 개인의 실질적이고 적극적인 자유를 확대하고 평등을 보장할 수 있음.

○ 또한 사회적 낙인이 없어 근로의욕과 노동생산성도 향상 가능.

○ 특히 기본소득을 통해 여성의 경제적 독립성을 증가시켜 여성의 불평등을 해소할 수 있음.

○ 위민노믹스(Womenonmics): 여성의 노동시장 참여 확대를 통해 경제적 불평등 해소

2. 한국사회의 문제: 저출산

❑ 저출산대책 이후 오히려 감소하는 출산율

○ 2015년 합계출산율 1.24명으로 3년 전인 2012년 1.3명보다 오히려 감소함.

– 저출산 문제로 온 사회가 지적했던 2007년(1.29명)보다 오히려 감소함.

○ 지난 10년간 정부가 저출산을 막기 위해 쓴 돈은 저출산대책 80조원이나 된다고 하지만 저출산 문제는 해결될 기미가 보이지 않음.

– 저출산 대책이 큰돈을 쓰고도 쓴 것 같지 않은 것은 사업이 너무 많고, 각 부처별로 분산되어 있는 것이 원인임.

– 지난 10년간 시행한 저출산 사업만 200여개에 달함. 정부 재원이 자잘하게 쪼개지면서 사업규모가 축소됐고, 그러다 보니 소득수준에 따른 선별복지를 할 수밖에 없음.

– 재원이 적다 보니 수혜대상도 축소돼 정책 체감도는 낮아져 출산율 향상에 영향을 미치지 못함.

○ 물론 저출산대책의 효과가 금방 나타나지는 않지만 그동안 저출산 대책들이 제대로 이뤄졌는지에 대해 검토 필요.

❑ 저출산에 따른 재정영향

○ 저출산에 따른 인구고령화도 문제지만, 2017년부터 생산가능인구의 감소가 예상되고 있어 경제/사회에 큰 악영향을 미칠 것으로 우려됨.

– 특히 생산인구감소로 인한 조세재정의 영향은 치명적일 것임.

- 이대로 변화없이 진행된다면 재정 부담을 감당할 수 없을 것임.

○ 저출산 국면에 맞는 조세재정구조의 전면개편 필요.

❑ 저출산 현실에 맞는 조세정책 필요.

○ 발제자 언급처럼 저출산 현실에 맞는 재정정책을 위해 전달체계의 효율화, 불필요한 지출삭감 등도 필요하지만, 무엇보다 특히 대표적인 부자감세인 법인세 감면정책의 재검토 필요.

- 지난 2008년 이후 최고세율 인하, 조세감면 확대 등으로 2009년~2014년 줄어든 법인세 52조원 중 대기업의 법인세 감면액이 38조원(74.2%)에 달함.
- 대기업 법인세 감면총액도 2009년 전체 법인세 감소액(1조7565억원) 중 48.6%(8536억원)이었으나, 2014년은 72.5%(10조8791억원 중 7조8835억원)에 달함.

○ 세금을 낼 수 있는 생산가능인구도 감소하는데, 기업의 법인세도 감세하고, 감세 혜택마저 대부분 돈 있는 대기업들이 차지함.

○ 법인세 감면정책의 재검토 필요.

❑ 종합적으로 한국사회의 커다란 문제인 불평등과 저출산 문제를 해결하기 위해 경제민주화 필요.

○ 고용창출, 기회균등, 공정분배 등을 위해 개인과 기업 그리고 국가가 함께 노력 필요.

❑ 저출산 해결을 위한 첨언: 페미니즘을 통한 양성평등 정책 필요.

○ 저출산은 다른 문제를 일으키는 원인이지만, 다른 문제가 일으킨 결과이기도 함.

- 과거의 여성과 달리 지금 여성들은 일도 잘해야하고 가정일도 잘해야 함.
- 이런 부담을 갖게 해서는 출산율이 높아질 수 없음.

○ 양성평등은 단순히 남녀간의 일을 구분하는 것 이상의 역할 파괴를 뜻함.

- 남녀역할이 유연해질수록 사회전체의 효율성이 높아질 수 있음.
- 스웨덴의 경우 인구정책이 아니라 양성평등 변화로 출산율이 반전됐음.
- 1980년대 1.5명 수준이었던 스웨덴 출산율이 현재 1.9명으로 상승세임.

○ 최종목표는 출산율을 높이는 것 뿐 아니라 삶의 질을 개선해서 더 나은 사회 만들어 모두 함께 잘 살자는 것임.

제20대국회 개원기념 세미나

인구
복지
재정
넥스트 챌린지

Next
Challenge

토론 3

양극화해소를 통한 소비·투자 증진형 재정운영의 필요성

박주현
국민의당 국회의원

인구, 복지, 재정 : 넥스트 챌린지 토론회
토론문

양극화 해소를 통한 소비·투자 증진형 재정운영의 필요성

박주현 국민의당 국회의원

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

고령화 사회의 도전과 우리나라의 현실

- **고령화 사회의 도전**
  - 복지부담 증가 – 재정건전성의 문제
  - 생산인구의 감소 – 성장동력 약화
- **우리나라의 현실**
  - 복지수준이 매우 낮음
  - 복지와 성장의 선순환에 대한 인식과 정책방향 미흡
  - 임금없는 성장과 기업저축 증가로 인한 내수· 투자 부진

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

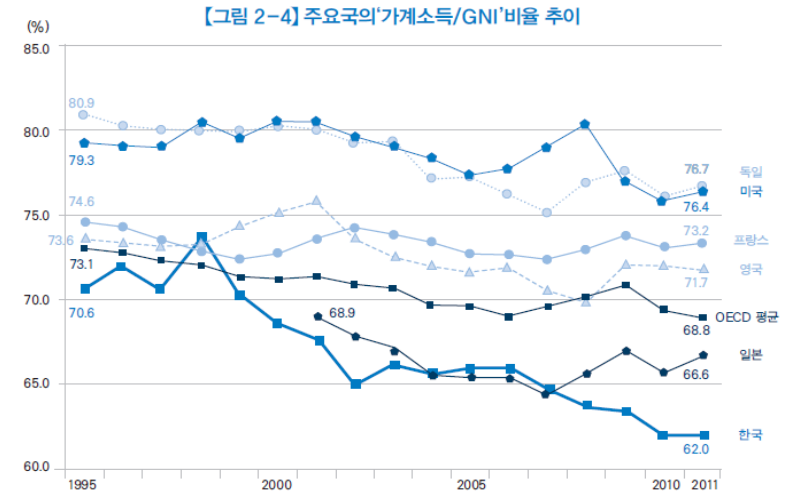
정책대응방향

- 시장의 민주화와 복지국가의 병행
- 재정 지속가능성 확보를 위한 조세부담률 제고
- 기업저축의 역설을 타개하기 위한 조세정책
- 경제선순환 구조 복원을 위한 재정의 적극적인 역할

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

가계소득비중이 낮고, 지속적으로 감소하고 있다. (임금 없는 성장의 결과)

【그림 2-4】 주요국의'가계소득/GNI'비율 추이



출처: 한국은행

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

기업소득의 증가, 기업소득 대비 법인세부담의 감소 (기업저축 증가의 원인)

- 정부는 GDP 대비 법인세 비중이 OECD 국가보다 낮다는 통계를 들어 법인세 인상이 불필요하다고 주장하고 있으나, 그것은 전체 GDP 중 가계소득이 줄어들고 기업소득이 늘어나면서 법인세 액수가 늘어난 것임.

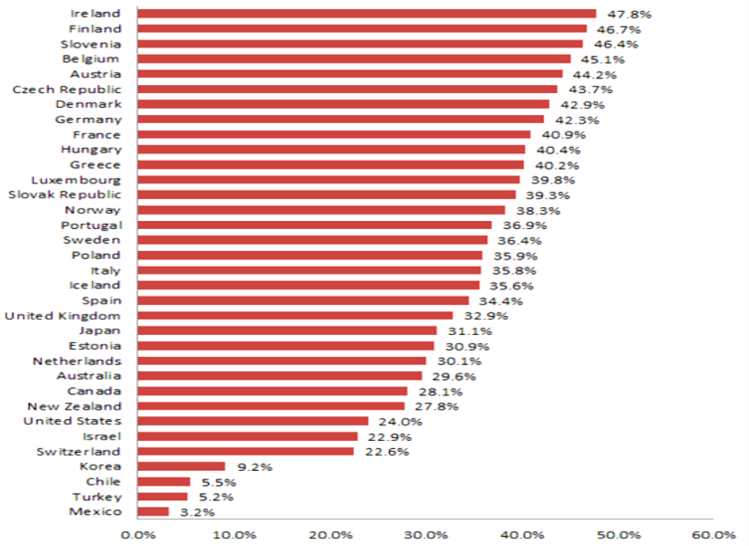
- 기업의 부담 (법인세/기업소득)은 OECD평균에 비해 상당히 낮게 나타나고 있음.

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	OECD
기업소득(A) (단위: 조원)	226.7	255.2	269.6	325.5	346.2	358.9	362.1	369.3	385.0	
법인세 (B) (단위: 조원)	35.4	39.2	35.3	37.3	44.9	45.9	43.9	42.7	45.0	
법인세(B)/ 기업소득(A)	17.2%	16.9%	14.4%	12.6%	14.3%	14.1%	13.3%	12.7%	12.9%	15.6%

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

OECD 34개 회원국의 시장소득, 가처분소득 지니계수 변화율(2012년)

- 정부의 예산으로 양극화를 줄이는 효과는 유럽국가들이 35% 내지 48% 정도이고, 보수적인 국가인 일본이 31%, 미국조차 24%인데 비해, 한국은 9%에 지나지 않음.



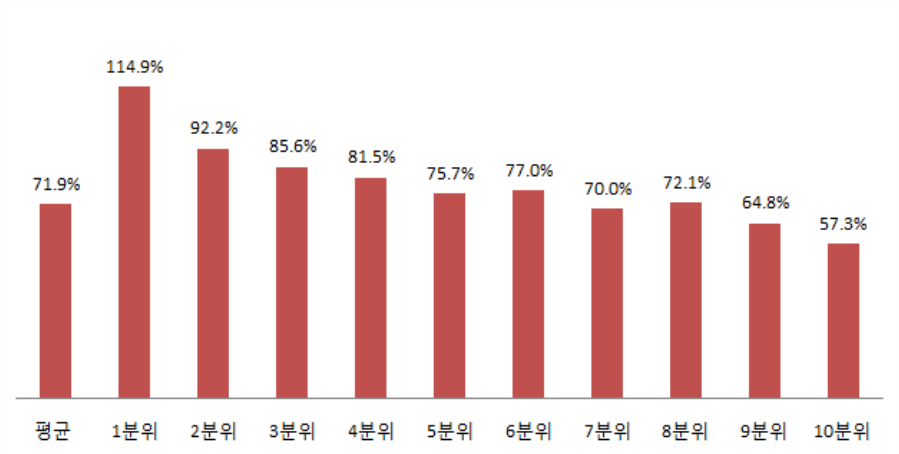
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

양극화해소의 필요성

- **양극화는 세계화로 인해 경쟁이 격화된 탓이 크지만, 정부의 정책과 예산이, 대기업과 잘사는 지역, 잘나가는 기관과 잘사는 사람에 집중되어 있기 때문이기도 함.**
  - 자원이 '필요한 곳'이 아니라 '힘있는 곳'에 배분되는 과정에 부패문제도 심각.
- **정부의 예산으로 양극화를 줄이는 효과가, 보수적인 국가인 일본의 3분의 1도 안되고, 미국의 2분의 1도 안됨.**
  - 고소득 연봉자들의 누진율의 소득세와, 기초생활보장제도 등 각종 복지정책에도 불구하고 예산의 양극화해소효과가 거의 없다는 것은, 대부분의 예산이 소득역진적이라는 의미임.
- **대기업과 중소기업간의 격차, 정규직과 비정규직간의 격차, 지역간 격차, 자산격차, 소득격차가 날이 갈수록 심해지고 있음. 승자독식의 경제 차별과 격차의 사회가 계속 되면 우리의 경제와 사회는 무너지게 됨.**
  - 1분위의 소비성향은 114.9인데, 10분위의 소비성향은 57.3에 불과함. 즉, 양극화가 심해질수록 소비가 줄고, 소득재분배가 될수록 소비가 늘어난다는 의미. 내수소비의 증가는 그 자체로 기업의 투자로 이어지고, 내수소비의 기반 위에서 수출경쟁력이 가능함.
  - 사회갈등과 사회역동성 저하로 인한 비용도 매우 큼.

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

소득분위별 평균소비성향 (2015년)



NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

"복지와 성장의 선순환"보다는 "양극화해소 없이 성장없다"는 슬로건이 적합.

- **복지 중에서도 양극화를 심화시키는 복지제도들이 있음.**
  - 복지의 가장 중심적인 수혜자여야 할 2분위 내지 4분위에 해당하는 비정규직들은 국민연금 혜택에서 소외되고 있음. 국민연금의 높은 out-put/in-put 혜택이 중산층 이상에 돌아가고 있음.
  - 대기업이나 공무원에 해당하는 기업복지는 부익부빈익빈임.
  - 주거문제도 공공임대나 주거급여는 양극화를 해소시키지만, 뉴스테이나 신혼부부주택지원, 공공임대분양 등의 정책은 중산층을 위한 제도임.
- **양극화해소와 확장적 재정정책을 거부할 수 없게 되자, 기재부가 꺼낸 카드는 '일자리창출'임**
  - 일자리창출'과 '확장적 재정정책'이라는 명목 하에, 대기업지원이 얼마든지 늘릴 수 있음.
  - 월 20만원의 노인일자리도 계산하기 때문에 일자리창출효과를 얼마든지 부풀릴 수 있음.
- **따라서 '복지'보다, '일자리창출'보다, '양극화해소'를 목표로 하여야 하며, 양극화해소 효과를 계량적인 목표로 세워서 (ex, 5년 내 현재의 9%에서 미국 수준의 24%로) 추진하여야 함.**

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

법인세 정상화의 필요성

- **세계적인 저성장시대를 헤쳐가기 위한 대응책으로 구조조정과 효율화를 제안하던 IMF조차도 "확장적 거시정책"과 "소득불평등의 개선"을 제안하고 있음** [IMF (2016. 4. 6.), World Economic Outlook]
  - 기재부도 확장적 재정정책의 필요성을 인식하고 이에 기반한 예산을 마련하고 있음. (2016년 재정적자 37조원)
- **하지만, 고령화에 대비한 재정건전성도 동시에 고려해야 하기 때문에, 조세부담율을 높이는 것은 반드시 필요함.**
- **이명박정부 하에서 이루어졌던 법인세 감세는 감세 → 대기업과 고소득 가계의 가처분소득 증대 → 소비와 투자 증대 → 경기활성화 → 세수입의 증대 라는 희망과는 전혀 다르게, 감세 → 대기업과 고소득 가계 가처분 소득 증대 → 대기업의 유보소득 증가와 가계양극화 심화 및 중산층의 몰락으로 인해 소비 감소와 그로 인한 투자감소 → 경기침체 → 세수입 감소 결과로 나타남.**
- **기업소득/법인세 부담이 떨어지고 있는 것, 사내 유보금이 천문학적으로 늘어나고 있는 것, 소득환류세제의 실효성이 거의 없는 것, 법인세 인하에 따른 투자증대효과가 없는 것 등에 비추어 정부가 기업에게 "안 쓸 거면 돌려달라"고 요구해야 함 -법인세 정상화 필요**

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

기업소득 환류세제의 실패

- **가계소득 증대세제 3대 패키지: 2014년 세법개정안으로 발표, 2015년 ~ 2017년 3년 한시 시행**
  - 근로소득 증대세제 : 임금 증가분의 10% (대기업 5%) 세액공제 신설
  - 배당소득 증대세제 : 배당소득 원천징수세율을 14%→9%로 인하
  - 기업소득 환류세제 : 투자, 임금증가, 배당 등이 소득의 일정액에 미달한 경우 추가과세(10%)

- **문제점 : 일자리와 직결되는 투자나, 임금증가를 통한 가계소득 증대로 이어지지 않고, 대주주들의 배당소득만 증대시켜 줌.**
  - 2015년 상장사 총배당금액은 20조3000억원으로 전년 대비 33.1% 늘어난 반면 설비투자 증가율은 5.2%로 1년 전보다 0.6%포인트 떨어짐.
  - 가계소득 증대로 이어지지 않음 : 2015년 가계 월 평균 실질소득은 265만 6,900원으로 1년 전에 비하여 0.92% 증가하는데 그침, 경제성장률(2.6%)의 1/3수준.
  - 설비 투자로 이어지지 않음 : 2015년 기업의 설비투자 증가율은 5.3%로 2014년 6% 보다 0.7% 감소
  - 과세대상 45곳 분석결과, 순이익은 1년 전보다 130%↑, 투자는 오히려 1%↓, 직원 급여는 5%↑에 그쳤음. 배당은 105% 급증. 특히, 외국인에게 지급된 배당은 전년도대비 22.5% 증가

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

조세부담률 확대와 양극화해소의 병행

- **대기업에 대한 저리대출이나 정책금융은 당장 중단해야 함.**
  - 2014년 최경환 부총리 당시 환율안정을 위한 외평기금 150억불을 대기업에게 외화대출, 이자차액 매년 2000억원(통상운용수익 2.8%, 외화대출이율 1.33%)의 국민세금으로 대기업 지원해줌.
  - 수출입은행의 대출도 중소기업대출비중은 6.7%에 불과함. 수은과 산은의 부실대기업지원과 국민혈세로 메꾸기로 인해 재정이 양극화를 해소시키기는 커녕 심화시키고 있음

- **지역간 격차해소 위해, 가난한 지역일수록 부담이 큰 소득역진적인 복지사업에 대해서는 비매칭사업으로 국고전액부담해야 함. (OECD국가 평균적으로 비매칭사업 비중 47%)**
  - 대신, 지역간 수입격차가 극심한 지방소득세(소득세 법인세 1할)를 국세로 환원함으로써, 증세없이 양극화해소효과를 대폭 늘릴 수 있음.
  - 지방교부세 산정방식에서 재정자립도 비중을 높혀야 함.

- **조세감면제도를 신속하게 정리하고, 그 중 필요성이 있는 사업은 조세감면형식이 아니라 지원금 형식으로 바꾸면 됨. (ex, 대기업에 거의 혜택이 가는 연구개발세액공제→ 중소기업에 대한 연구개발 지원금 지급)**
  - 금융상품에 대한 각종 비과세 정리, 소득공제 중 고액연봉에 집중되는 혜택 우선 정리 등.

NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

감사합니다
NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

제20대국회 개원기념 세미나

인구 복지 재정

넥스트 챌린지

Next Challenge

토론 4

고재학

한국일보 논설위원

1. 대한민국이 맞닥뜨린 현실

❑ 세계에서 가장 빠른 고령화, 세계 최저의 출산율

○ 2017년부터 생산가능인구 감소, 15년 뒤인 2031년부터 전체인구 감소. 2040년 노년부양비(생산가능인구 100명당 고용 가능비) 57.2로 일본(63.3)에 이어 세계 2위

○ 합계 출산율 1.21명(2014년 기준) 전세계 190개 국 중 마카오(1.19명), 홍콩(1.20명) 다음으로 낮은 수준

❑ 저성장 기조의 고착화와 고용 없는 성장

○ 수출 제조업 중심의 성장전략 한계 봉착. 조선 해운 건설 철강 화학 등 국내 주력산업의 경쟁력 저하

○ 우리 경제성장률은 2012년(2.3%)과 2013년(2.9%) 2%대에 머물다 2014년(3.3%) 3%대를 회복했으나 지난해 다시 2.6%로 가라앉았고, 올해는 이마저도 어려울 전망(한은 2.8%, KDI 2.6%, 국회예산정책처 2.5%). KDI 장기 성장률 전망을 보면 2056~2060년 1.0%까지 하락

○ 제조업의 고용창출률 저하로 고용 없는 성장 지속. 2000년 이후 제조업이 1% 성장할 때 고용은 오히려 0.1% 감소(한국노동연구원)

❑ 순탄치 않을 재정의 미래

○ 장기적으로 재정에 영향을 주는 두 가지 주요 변수는 인구와 성장. 급속한 고령화에 따른 인구절벽으로 복지 지출이 급증하는 반면 성장률 장기 전망은 하락세

○ 국회예산정책처가 2014년 내놓은 장기재정전망(2014~2060년)을 보면 당시 복지제도와 조세부담 수준이 유지된다고 가정했을 때 2060년 국가채무비율은 GDP 대비 169%. 2033년 국가채무비율은 65%로 추정되는데, 이 시기를 지나면 국가가 재정수지 흑자를 통해 채무를 줄이는 일이 불가능해짐.

❑ 세계 최고의 불평등 사회와 취약한 사회안전망

○ 신자유주의 각자도생 체제에서 낙오자 속출. 일본처럼 중산층이 줄고 하류층이 두터워지는 구조 변모

○ OECD 최고의 불평등 국가. 상위 1%가 전체 부의 25.9%를, 상위 10%가 전체 부의 66%를 점유(동국대 김낙년 교수 '한국의 부의 불평등 2010-2013')

○ 한국의 성인 행복지수는 100점 만점에 59점으로 조사대상 143개국 중 118위(갤럽). 자살률 10년째 세계 1위. 극심한 소득과 부의 불평등 구조에도 불구하고 서민 부담이 큰 간접세 비중이 50%가 넘고 GDP 대비 복지 지출은 OECD 꼴찌 수준

2. 함께 잘사는 정의로운 자본주의가 시대정신

❑ 산업 구조조정을 통한 잠재성장률 제고

○ 수출 제조업은 자생력 갖춘 업종·기업만 살리고 한계기업은 과감히 구조조정 필요(조선 해운 건설 등 한계기업 과감히 퇴출)

○ 여분의 국가 물적자원을 IT벤처, 강소기업, 서비스산업 육성으로 전환

○ 서비스업은 제조업에 비해 고용창출률이 7~8배나 높음. 국내총생산(GDP)에서 서비스산업 비중을 보면 미국(80.1%)을 비롯 프랑스, 네덜란드, 이탈리아, 일본 등은 70%를 훌쩍 넘지만 한국은 50%대 중후반 수준. 서비스업 분야에서 양질의 일자리도 턱없이 부족. 법률, 회계, 디자인, 광고, 연구개발, 마케팅 등 사업서비스(기업지원서비스) 분야에서 양질의 일자리를 만들 수 있는 방안을 강구해야 함.

○ 한국개발연구원(KDI)이 우리나라와 스웨덴의 직업별 취업자 비중을 분석한 결과, 정부고위직·관리직·전문가 비중은 스웨덴이 42.8%인 반면 한국은 21.6%로 절반 수준. 기능·조립·단순노무직의 비중은 스웨덴(25.7%)에 비해 한국(33.6%)이 높았음.

❑ 재정지출 효율화 및 조세·국민부담률 상향

○ 급속한 고령화에 따른 인구절벽으로 세수 감소가 불가피한 상황

- 2000년대 들어 사회보험료 인상, 부동산관련 세금 현실화 등으로 지금도 국민들이 체감하는 세부담이 상당한 수준임(세금 인상에 대해 큰 저항감 상존)
- 노인인구 증가와 각종 복지제도의 숙성에 따라 가만히 있어도 GDP 대비 복지 지출 비중이 급격히 올라갈 것으로 예상됨. 실제 우리 복지 지출액의 89%는 대상자 및 급여수준이 법령으로 정해져 있음. 신규제도 도입이나 대상자 확대 없이 현 제도를 유지하기만 해도 복지 지출은 자연적으로 증가할 수밖에 없음.
- 현재 우리나라의 복지행정망은 복지재정 누수를 제대로 걸러내지 못하고 있음.

○ 국가재정의 여유가 점차 줄어드는 상황에서 지속 가능한 재정의 미래를 설계하기 위해서는 우리가 어떤 유형의 복지국가를 지향할 것인가에 대한 국민적 합의가 시급함.

- 고부담-고복지의 노르딕 복지국가, 중부담-중복지의 유럽 대륙식 복지국가, 저부담-저복지의 미국식 자유주의 복지국가 모델 중 어떤 유형을 택할 것인가?
- 복지 누수를 막기 위한 시스템 정비하고 점진적 세부담 증가로 국민들의 적응력 봐가며 한국형 복지국가 모델 정립하는 게 바람직

○ 중부담 - 중복지 모델 고민해야
- 지금 우리의 복지 수준에 대해 '저부담-저복지'라는 시각과 '중부담-중(고)복지'라는 시각, 선별복지와 보편복지 논리가 맞서고 있음
- 선별복지와 보편복지는 배타적 개념이 아니라 상호보완적 개념임. 서구 복지국가들도 선별복지와 보편복지를 혼합해 시행하고 있음. 이분법적 복지 구도를 깨뜨려야 함.
- 국민들의 세부담 체감도 및 고령화 속도로 볼 때 중부담-중복지 모델이 현실적이라고 봄.

○ 복지 지출을 위한 세수 증대 불가피. 누가 부담할 것인가?
- 증세 없는 복지 확대는 불가능. 어느 수준으로 복지를 확대할지, 국민들이 어느 정도까지 세금과 사회보험료를 부담할 의사가 있는지에 대한 사회적 논의와 대타협 필요
- 복지 수혜자를 지금보다 확대하는 방향으로 나갈 경우 세부담 대상도 더욱 넓혀나갈 수밖에 없음. 복지 지출에 대한 국민 부담을 체감할 수 있도록 우리 사회 적정 복지 지출과 국민부담률에 대한 평가가 이뤄져야 함. 아울러 부자 증세냐 보편 증세냐, 어떤 세목을 올릴 것이냐 등에 대한 논의가 이뤄져야 함
- 우리나라는 세금의 소득재분배 효과 극히 미미함. 법인세제상의 투자 유인책에도 불구하고 기업 투자는 거의 늘지 않고 있음.
- 현재 세부담 여력이 있는 곳은 그나마 대기업과 부유층임.(법인세 실효세율 높지 않음.)
- 세제 인센티브를 투자 및 고용과 연계하는 정책 강화할 필요

❑ 적극적인 이민정책으로 생산가능인구 확보

○ 인구절벽 막을 수 있는 카드는 '통일'과 '이민'(통일은 워낙 변수가 많아 일단 논의에서 제외)

○ 실효성 있는 출산율 제고정책과 함께 적극적인 이민정책을 국가 핵심전략으로 설정하고 법・제도 정비에 나서야 함.

○ 현재 국내 거주 외국인 200만명. 대부분 단기 체류 저숙련 인력으로 중소기업 등의 3D 분야에 집중돼 있음. 영세기업의 인력난 완화수단으로 쓰이다 보니 산업구조조정을 저해하고 국내 노동시장을 왜곡할 가능성이 큼. 이들은 소득의 대부분을 송금하기 때문에 소비촉진 효과 크지 않고 세입 측면에서도 별 도움이 안 됨.

○ 결혼이민자 25만명, 중국동포 65만명은 정주 가능성이 높은 계층이긴 하나, 이들 역시 조세 기여도가 극히 낮고 은퇴 후 취약 고령계층으로 연금 등 복지에 부담줄 우려. 유럽의 경우 이민자 2·3세들이 노동시장에 제대로 진입 못해 심각한 사회적 갈등을 빚고 있음.

○ 국가경쟁력 제고 및 노동시장에서의 필요인력 확보라는 관점에서 우수인재를 선별적으로 받아들이는 종합적인 이민정책 수립해야 함.

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO