

정책방향 토론회

경제/복지/노동 분야 정책방향 정당초청 토론회

일시 | 2012년 3월 6일(화) 오후 3시~5시, 3월 7일(수) 오전 10시~5시

장소 | 국회도서관 소회의실

주최 | 복지국가실현연석회의 참여연대 한겨레사회정책연구소

후원 | 2012 총선유권자네트워크

전체 프로그램

3/6(화) 오후 3시	경제민주화
3/7(수) 오전 10시	복지
3/7(수) 오후 1시	노동
3/7(수) 오후 3시 20분	재원

경제민주화

프로그램 1

15:00	사회	조혜경 금융경제연구소 연구위원, 참여연대 시민경제위원회
15:10	발제1	민주통합당 정책방향 김범모 민주통합당 전문위원
15:25	발제2	통합진보당 정책방향 송종운 통합진보당 정책연구원
15:40	지점토론	곽정수 한겨레21 기자, 경제학박사 임영재 한국개발연구원 연구위원 전성인 홍익대학교 경제학과 교수 전영준 변호사, 참여연대 시민경제위원회 실행위원 하 준 산업연구원 연구위원
16:30	쟁점토론	
17:00	폐회	

목차1

발제1	민주통합당 정책방향 / 김범모	7
발제2	통합진보당 정책방향 / 송중운	16
토론1	토론문 / 곽정수	39
토론2	토론문 / 임영재	48
토론3	토론문 / 전성인	55
토론4	토론문 / 전영준	58
토론5	토론문 / 하 준	62

민주통합당의 경제민주화 실현을 위한 「재벌개혁 3대 전략, 10대 정책과제(안)」¹⁾ - 경제력 집중완화, 불공정행위 엄단, 사회적 책임 강화 -

김범모 / 민주통합당 전문위원

- 국가의 특혜적 지원에 의해 성장한 “재벌”이 경제적 성과를 독점하면서, 우월적 지위를 남용하여 중소기업 등을 억압하고, 부정직하게 자산을 축적하는 등 “재벌”에 대한 부정적 이미지만 더욱 확산시키고 있음
- 국민들은 재벌들이 돈이 된다고 하면 동네빵집, 순대, 떡볶이 등 “중소기업, 자영업, 골목상권 등”에 무분별하게 진출하고
 - 자녀 등 가족이 세운 특수관계회사에 “일감몰아주기, 유통편의 제공, 특혜적인 거래관계 유지 등”을 통해 2세나 3세에게 편법적으로 부를 대물림 해주는데는 물불을 가리지 않으면서
 - “고용의 창출, 비정규직 해소 등”과 같은 사회적 책임을 다하지 않는 “재벌의 잘못된 행태”에 대하여 분노하고 있음
- 특히, MB정부 출범이후 기업의 투자 확대를 명분으로 규제를 대폭 완화하였으나, 오히려 재벌 대기업들로의 경제력 집중만 심화시키고 중견기업과 중소기업의 설 자리를 빼앗아 감으로써,
 - 대기업과 중소기업간의 양극화는 물론이고 “1%부자와 99% 서민”간의 양극화도 더욱

1) 민주통합당의 최종적 공약이 아니며, 정책위원회 차원에서 논의하고 있는 전문위원 실무초안입니다. 추후 민주통합당의 공약이 발표될 때는 내용이 달라질 수 있습니다.

심화시켰음

- 민주통합당은 경제민주화를 통해 “대기업-중견기업-중소기업-중소상공인” 등이 모두 공생 발전할 수 있도록 하자는 것임
- 한국경제의 지속가능성을 위해서는 소수의 재벌뿐만 아니라 대다수의 중견기업이나 중소기업이 함께 공생해야 하는 것이며, 대다수의 중견기업과 중소기업을 육성할 수 있도록 하기 위하여 헌법 정신에 충실하자는 것임
- 민주통합당의 재벌개혁 정책은
 - 첫째, 중견기업과 중소기업의 성장토대를 마련하기 위하여 소수의 재벌에게 경제력이 집중되는 것을 완화시키고,
 - 둘째, 재벌들이 “깨끗한 부”를 쌓아갈 수 있도록 불법과 불공정행위에 대해서는 엄정히 처벌하고,
 - 그리고 우리 경제의 지속가능한 성장을 위해 재벌들의 사회적 책임을 다할 수 있도록 관련 제도를 개선하고자 하는 것임
- 궁극적으로 “재벌과 중소기업”, “1%부자와 99%서민”들간의 양극화를 해소함으로써 경제민주화를 이루어 지속가능한 경제생태계를 조성할 수 있도록 하고자 하는 것임

재벌개혁 3대 전략 10대 정책과제

- 경제력 집중 완화, 불공정행위 엄단, 사회적 책임 강화 -

경제력 집중 완화	불공정행위 엄단	사회적 책임 강화
① “출자총액제한제도” 부활 ② “순환출자” 금지 ③ “지주회사” 요건 강화 ④ “금산분리” 강화	⑤ 담합·납품단가 부당인하·일감몰아주기 등에 대한 규제 강화 ⑥ “기업범죄”의 유전무죄 풍토 쇄신	⑦ “중소기업 적합업종제도” 강화 ⑧ “공공부문”에서의 중소기업 보호 강화 ⑨ “사회적 책임 공시제도” 도입 ⑩ 대주주 전횡 방지 및 소수주주의 보호 방안 마련

전략 1. 재벌의 경제력 집중 완화

정책과제 1. “출자총액제한제도” 도입

- 2009년 폐지된 “출자총액제한제도”를 보완 도입하여 재벌로의 경제력 집중을 완화와 무분별한 계열 확장 억제
 - 상위 10위의 대기업집단내 모든계열사에 대해 적용하되, 출자총액한도는 순자산의 30%를 한도로 하고, 3년의 유예기간 부여
 - 유예기간내에 초과지분을 해소하지 않을 경우, 초과지분에 대한 의결권 제한 및 정부 등 공공발주 사업 참여시 감점 등 불이익 부여

정책과제 2. “순환출자” 금지

- 현행 법률에서 금지하고 있는 상호출자의 변칙적 회피수단인 “순환출자”는 재벌의 소유구조 투명화와 경제력 집중 완화를 위해 명확히 금지함
 - 상호출자제한기업집단에 속하는 경우 “신규 순환출자”는 법률 개정과 함께 금지하고 법 시행이전의 기존 “순환출자”에 대해서는 3년간의 유예기간 경과후에는 의결권을 제한하도록 함
 - “순환출자”를 유예기간내에 해소하지 않는 경우에는 정부 등 공공발주 사업 참여시 감점 등 불이익

정책과제 3. “지주회사” 요건 강화

- 지주회사의 부채비율을 현행 200%에서 100%로 낮추고, 자회사와 손자회사의 지분 보유한도를 상장기업의 경우 20%에서 30%로, 비상장기업의 경우 40%에서 50%로 상향 조정하되, 3년의 유예기간 부여
 - 유예기간 경과 후에는 의결권을 제한하고, 해소하지 않는 경우에는 정부 등 공공발주 사업 참여시 감점 등 불이익 부여

정책과제 4. “금산분리” 강화

- 산업자본의 은행 및 금융회사 지배를 통한 경제력 집중 및 대주주의 사금고화 등을 방지하기 위한 제도 개선 추진
- 산업자본이나 투기자본이 사모펀드라는 우회적인 방법으로 은행에 대한 실질적 지배권을 행사하지 못하도록 은행지분 취득 한도를 축소함
 - 산업자본의 의결권있는 주식 취득한도를 9%에서 4%로 낮추고, 사모펀드의 은행 소유 지배를 제한
- 재벌이 보험이나 증권 등의 “금융계열사”를 통해 경제력집중이나 계열회사에 대한 부당지원 등의 수단으로 악용하지 못하게 제도적 개선 방안 강구

전략 2. 불공정행위 엄단

정책과제 5. 담합·납품단가 부당인하·일감몰아주기 등에 대한 규제 강화

- 기업들이 담합으로 이득을 취하고, 공정위의 담합조사시 자진신고 감면제도를 통하여 과징금을 면제받는 등 이중의 특혜를 누리지 못하도록, “자진신고자 감면제도”를 개정
- 하도급 중소기업 보호를 위하여 “납품단가 부당인하(감액금지), 물품구매대금 등의 부당결제 청구, 부당한 경제적 이익 요구 등”의 경우에도 징벌적 손해배상(3배)을 하도록 함
 - 점진적으로 하도급법 및 공정거래법 위반 행위 전 분야로 확대 추진
- “부당내부거래”를 불공정거래행위(제23조)에서 분리하여 별도 조문으로 하여, 부당내부 거래 금지의 명문화, 부당내부거래 실태조사 공표 의무화, 부당내부거래 위반행위에 대한 과징금 부과 및 고발의무화 등으로 규제 강화
- 재벌의 계열사 등에 대한 부당한 “일감몰아주기” 근절을 위하여, “세법”을 개정하여 일감몰아주기의 궁극적 수혜자인 총수 일가에 대한 과세 강화 및 처벌 규정 명문화 추진
- 대기업이 중소기업 등과 거래를 하면서, 거래 관계에서 알게된 “영업기술이나 사업모델 등”을 탈취하지 못하도록 제도 개선 추진

정책과제 6. “기업범죄”의 유전무죄 풍토 쇄신

- 재벌 등 기업범죄의 “유전무죄” 풍토 근절을 위하여 처벌 강화 추진
 - 특정경제범죄의 처벌 대상이 되는 기업인의 횡령과 배임 등에 대해서는 법정 최저형을 “5년”에서 “7년이상”으로 높여서 원천적으로 집행유예가 불가능하도록 함
 - 현재 검찰이 운영중인 “검찰시민위원회”를 통해 수사 및 기소의 적정성에 대하여 심사할 수 있도록 함
 - 국민경제에 큰 피해를 준 재벌 범죄의 경우에는 대통령의 “사면권”을 제한

전략 3. 재벌의 사회적 책임 강화

정책과제 7. “중소기업 적합업종제도” 강화

- 대기업의 무분별한 사업 확장으로부터 중소기업과 중소기업인의 시장을 보호하기 위하여, “중소기업 적합업종제도” 강화 추진
 - 중소기업 적합업종 제도 실효성 제고를 위해 대기업이 적합업종에 진출시 경영진 또는 지배주주에 대해서 징역형 또는 벌금형의 형사처벌을 할 수 있도록 함
 - 현재는 사업조정 조치에 따른 대기업의 사업이양을 권고사항으로 운영하고 있으나 이양을 강제하고 위반시 과태료 처분을 할 수 있도록 개선 함

정책과제 8. “공공부문”에서의 중소기업 보호 강화

- 재벌 계열사의 공공계약 입찰 참여 제한
 - 공공부문을 통한 재벌의 경제력 집중 완화와 중견기업 및 중소기업 육성을 위하여, 상호출자제한기업집단에 속하는 회사의 경우 공공사업의 특성에 따라 입찰 참가를 제한하도록 함
 - 다만, 국방·외교·치안 또는 국가안보 등과 관련된 사업의 경우 예외를 인정하되, 예외 인정범위는 최소화 함

※ 관련입법을 포함하고 있는 “소프트웨어산업진흥법 개정안”이 금년 2월 지경위를 통과하고 법사위에 회부되어 있음

○ 공공발주 사업에서의 소위 “통행세” 근절

- 대기업 등이 공공발주 사업을 수주한 후, 자신은 별다른 역할을 하지 않으면서 계약 내용과 거의 동일한 업무를 중소기업 등에게 위탁하고 과도한 이득만을 소위 ‘통행세’의 근절을 위하여, 원청자가 최소 30%이상을 직접 집행하지 않는 경우 공공발주 수주 제한

○ 공공발주 사업의 하도급 참여 중소기업 보호 강화

- 하도급이 이루어지는 경우 적정이윤을 보장하도록 의무화
- 법정단가 기준이 있는 경우에는 하도급업체에도 법정단가 적용을 의무화
- 일반 하도급에 비해 대금 지급기한 단축 추진
- 하도급거래 담당자 지정 및 등록제도 도입
- 중소기업 보호를 조치 미 이행 업체에 대해서는 공공부문 발주 사업에 일정기간(6월~3년) 동안 참여하지 못하도록 제한

정책과제 9. “사회적 책임 공시제도” 도입

○ 비정규직 고용 개선 현황 등에 대한 사회적 책임 공시제도 도입

- 일반적인 재무정보 이외에 “회사의 지배구조, 비정규직 고용 개선 현황, 청년고용 및 일자리 창출 현황, 대주주와 임원의 회사 관련 처벌 현황, 각종 법규위반에 따른 처벌(과징금, 과태료 및 형사처벌 등) 현황 등” 기업의 사회적 책임 관련 정보를 공시하도록 함
- 일정규모 이상의 대규모 공공 사업발주시에는 공시된 “사회적 책임”을 지수화하여 잘하고 있는 기업에 인센티브를 줄 수 있도록 함

○ 조세감면 등에 대한 공시 범위 확대

- 재벌 기업이 조세 등 여러 분야에서 특혜를 받고 있는 실상에 대하여 국민들에게 일반적인 공시를 할 수 있도록 공시의 범위를 확대함
- 법인세 감면 현황, 고용창출 투자세액 공제 현황, 연구개발 투자세액 공제현황, 연간 사용전력량 및 전기요금, 관급공사 수주현황, 지배주주의 증여세 납부 현황 등

정책과제 10. 대주주 전횡 방지 및 소수주주의 보호 방안 마련

○ 다중대표소송제 도입 추진

- 모회사의 소수주주가 자회사 또는 손자회사의 이사 등 경영진의 불법행위나 부정행위에 대한 책임을 묻기 위하여 자회사 등이 해당 이사에게 소를 제기하도록 청구하거나 직접 소를 제기할 수 있도록 하는 “다중대표소송제” 도입 추진

○ 증권관련 집단소송의 규제 완화

- 대주주나 경영진 등에 의한 내부자거래, 분식회계 등 각종 불법행위로 다수의 소수주주들이 피해를 입은 경우 집단소송을 할 수 있으나, 현재는 요건 등이 너무 엄격하여 실효성에 의문이 있으므로, 집단소송의 적용범위를 확대하고, 소송에 따른 제반 비용을 줄여주며, 소송허가요건을 다소 완화하는 등 제도개선을 통해 소수주주의 권리 보호를 확대하고, 대주주나 경영진에 대한 견제를 강화하겠음

○ 기업 공시의 확대 및 주주총회 활성화 방안 등 제도 개선 추진

- 기업의 신주인수선택권 등 대규모 자본·부채 조달에 대한 공시 강화
- 주주총회시 예탁결제원의 중립적 의결권 행사 제도 폐지로 주주총회 활성화 도모
- 주주총회시 의결권 대리 행사 권유에 대한 규제를 완화하여 소수 주주의 권익 확대 추진
- 상장법인의 소수주주에 대한 소수주주권 행사 요건 완화 추진 등

통합진보당의 경제민주화 정책방향

송종운 / 통합진보당 정책연구원

I. 들어가며

“새누리당 경제민주화”는 새누리당 식 총선대응 프레임이다. 그러나 “통합진보당의 경제민주화” 1987년 이후 오랜 동안 민주, 진보진영 바람을 반영한 것이다. 민주, 진보 진영은 그동안 대한민국에서 경제민주화를 확립 및 공고화하기 위한 세력형성과 실행방안을 오랜 동안 고민해왔으며 또한 이를 적극적으로 실천하기도 하였다. 통합진보당은 이러한 흐름 가운데서 가장 앞선 의회 정치적 실천을 전개한 정당 중 하나이다.

“새누리당 경제민주화”와 “통합진보당 경제민주화” 사이의 가장 큰 차이는 경제민주화를 확립 및 공고화 할 수 있는 ‘정치적 의지’와 ‘지지기반 이해관계’를 갖고 있느냐 하는 점이다. 새누리당과 달리 통합진보당은 경제민주화를 위한 정치적 열정을 그동안 의회정치 및 시민사회와 노동조합과의 연대 속에서 적극적으로 전개해 왔다. 즉 선거용 정책이 아니라는 말이다. 이런 맥락에서 보면, “새누리당의 경제민주화”는 전형적인 포퓰리즘이라는 평가를 피하기 어렵다. 경제민주화를 추진할 정치적 의지도 확인되지 않았으며 또한 실현을 위한 구체적인 로드맵이 몇몇 전문가의 입을 빌어 가공된 것이 전부인 “새누리당 경제민주화”는 그 자체로 ‘헛소동’이며 ‘네모난 동그라미’에 불과하다.

경제민주화는 실현과 공고화를 위한 구체적인 로드맵의 마련뿐만 아니라 정치적 의지와 이를 지속가능하게 할 수 있는 계층과의 지속적인 결합은 매우 중요하다. 정치적 열정(passion)은 정당의 지지기반, 즉 이해관계(interests)에 의해 제한된다고 할 수 있다. 여기서 말하는 정치적 열정은 정책과 담론을 의미하는 것이며, 이해관계는 정당의 소속 국회의원들의 생각과 지지계층의 생각을 말한다. 이런 측면에서 새누리당과 민주통합당의 정치적 열정과 이해관계는 경제민주화를 실현 및 공고화 할 수 있는 정당이 아니라는 것이 분명하다.

경제민주화는 무엇보다 '관계의 민주화'이다. 이는 다음과 같이 세 범주로 나뉠 수 있다. 무엇보다 경제민주화는 자본사이의 민주화이며 다음으로 자본과 노동사이의 민주화이고 마지막으로 경제와 국민사이의 민주화이다.

II. 경제 민주화의 세 범주

2-1 자본사이의 민주화

현재 한국사회에서 구현되어야 할 경제민주화의 당면과제는 무엇보다 재벌과 중소기업 사이의 민주화이다. 현 정부는 지나치게 재벌 친화정책 정책과 태도로 일관해왔다. 이러한 이명박 정부의 정책은 경제 및 사회의 양극화를 심화시켰으며, 고른 국민성장에도 저해요인이 되어 왔다. 올바른 경제정책이란 기업이 이익을 실현 할 수 있도록 법과 제도를 정비하고, 또한 기업의 이익이 사회와 공유 될 수 있는 환경을 조성하는 것이다. 다시 말하면, 불필요한 관치나 규제는 실정에 맞게 개선하고 기업이 고용을 늘릴 수 있는 유인을 적극적으로 제고하는 것 등을 의미한다.

우리나라 경제는 어려운 여건하에서도 일정한 성장세를 유지해 왔다. 이는 국민경제 전체의 과실이다. 그러나 이명박 정부와 재벌들은 이러한 과실을 그들의 것으로 만드는데 온갖 방법을 동원하였고, 결국 국민들은 경제 성장의 과실을 누리는 대신 처절한 고통의 나락으로 떨어졌다. 이것이 한국에서 1%가 99%를 지배하는 현실이다. 예를 들어 보도록 하자. 최근까지 우리 경제는 상당한 규모의 무역흑자를 보여 왔다. 그러나 이 과실은 소수 재벌에게만 돌아가고 있다. 왜 이런 상황이 벌어지게 되는 것인가? 재벌이 만들어 내는 완성품의 국제 시장 가격 및 기술 경쟁력은 사실, 부품 및 소재 중간재 생산을 담당

하는 중소기업에게 강제되는 불공정 거래에 기인한 것이다.

이러한 현실을 시정하고 정상화시키기 위한 현실적 (첫 단계) 대안은 첫째, 공정거래위원회 전면 개편 및 독립성 강화 둘째, 중소기업사업자조합에 불공정거래행위에 대한 고발권 및 납품단가 협의권 부여, 셋째, 기술자료 유용시 징벌적 손해배상제도를 불공정 거래 행위 전체 대상으로 확대하여 위반자에게 손해액의 3배 배상 부과 등이 될 수 있다.

이는 재벌의 독점적 지배구조를 해체하기 위한 재벌규제법과 동시에 추진되어야 할 것이다. 재벌은 이미 권력이다. 따라서 자본사이의 관계를 정상화하고 경제민주화를 달성하기 위해서는 무엇보다, 정치세력의 의지와 지속적인 노력이 필요하다. 이는 정당의 정치적 열정이 정당의 지지기반이라 할 수 있는 이해관계 속에서 비롯되어야 함을 의미한다. 그러나 새누리당은 언론을 통해 경제민주화란 통념을 회자시킨 당사자이긴 하지만 실제 정치적 열정과 정당의 지지기반이 존재하는지 의문이다. 민주통합당 역시 이 두 조건 모두를 만족하는 지 불투명하다. 통합진보당은 오랜 기간 동안 경제민주화를 실현시키기 위해 노력하였고 시민사회와 노동조합 그리고 다양한 정체세력과 연대 해 왔다. 현재 상태로 통합진보당은 경제민주화를 실현 시키고 공고화 할 수 있는 전제조건인 당의 정치적 열정과 지지기반의 이해관계가 일치하는 유일한 정당이라고 할 수 있다.

2-2 자본과 노동사이의 민주화

현재 자본과 노동사이의 민주화는 기업의 이해관계와 사회의 이해관계가 불일치하고 있는 현실을 바꾸는 것이라고 이해 될 수 있다. 현재 기업의 이익 창출은 국민 대다수를 차지하는 노동자의 이익과 배치되는 가운데 실현되고 있다. 가령 경제침체와 실업의 증가 그리고 사회적 양극화가 심화된 가운데, 기업이 홀로 이익을 배가 시키는 것은 결코 국민경제에 이로운 것이 아니며 도덕적으로 옳바르다고도 할 수 없다. 이는 사회의 해체와 불안을 담고 이익을 취하는 행위이기 때문이다. 생산은 소비라는 행위를 통해서 이익을 실현한다. 따라서 노동자의 소비는 지속가능한 생산을 위한 가장 핵심적인 전제조건이 된다. 그러나 현재 소비는 노동자의 빛으로 이루어지고 있으며, 기업은 이를 통해 이익을 취하고 있다. 고용없는 성장은 이러한 의미에서 경제민주화가 반드시 고쳐야 하는 현실이다. 고용이 아니라 빛만 늘어가는 경제에서 기업의 이익 배가는 그 자체로 부도덕

한 행위이며 건전한 국민경제의 발전을 저해하는 요인이다.

통합진보당은 이러한 현실을 정정하고 미래지향적인 경제민주화를 현실화 시키기 위해, 첫째, 노동시간단축 일자리 창출 특별법 제정, 둘째 최저임금을 전체노동자 평균의 50%로 하고 셋째, 기간제 사용사유 제한 등의 제도개선을 정책 공약으로 제시하고 있다. 이러한 작은 출발이 전국적 규모의 정치적 힘을 발휘 할 수 있는 토대로 작동 할 수 있을 것이다.

2-3 경제와 국민 사이의 민주화

경제와 국민사이의 관계는 좁게는 소득배분배의 실현이라고 이해 할 수 있다. 그러나 보다 근본적으로 국민경제의 생산주체인 국민, 다른말로 노동자는 생산에서 배제된 집단이 아니라 생산, 실현, 분배에 참가할 권한과 능력을 가진 경제의 주체이다. 이는 민주화가 정치적 혹은 절차적 민주화만으로 달성 될 수 없는 근본적인 이유이기도 하다.

경제의 '공정성'은 현재의 사회적 양극화와 중산층과 서민의 삶이 붕괴되어 가는 가운데, 경제민주화의 잣대로는 충분하지 않다. 현재의 상황을 고려한다면 공정성 보다 '정의'가 보다 시급하게 현실화 될 필요가 있다. 이는 경제 전체에 국민들이 참여 하여 결정 할 수 있는 기회와 권한이 보다 폭 넓게 보장되어야 함을 의미한다. 가령, 시장의 공적 기능을 현실화 시키내기 위한 연기금 주주권 행사가 좋은 예가 될 수 있다. 연기금 주주권 행사를 통해 국민들은 재벌 총수 독단을 감시하고, 중소기업 이윤 탈취를 막고, 기업의 고용 회피나 지나친 배당에 제동을 걸 수 있다. 또한 통합진보당은 이러한 현실을 정정하고 미래지향적인 경제민주화를 현실화시키기 위해, 노동자경영참의 활성화와 노사공동결정법 제정을 정책 공약으로 제시하고 있다.

별첨자료

통합진보당 2012 총선

재벌·중소기업 공약

재벌독점 해체 !

원하청 초과이윤 공유 !

불공정거래 근절 !

1. 재벌규제법으로 재벌독점 해체
2. 중소기업 보호, 불공정거래 근절

연구실장 김성혁(jsh6501@hanmail.net)

1. 재벌규제법으로 재벌독점 해체

공약

1. 순환형 출자금지 및 계열분리명령제 도입
“계열분리명령제”로 총수의 지배력 유지 수단인 계열사 간 출자를 금지하여, 소수지분으로 계열사의 의결권을 좌우하지 못하도록 함.
2. 재벌총수 일가의 사익추구 행위 근절 제도화
기업의 이익보다 기업총수 일가의 이익을 우선하는 전용행위 방지
3. 재벌의 금융산업 진출 금지
금산분리 강화로 금융기관이 재벌의 사금고가 되는 것을 방지
4. 연기금 주주권 행사로 시장의 공적기능 보완
재벌 총수의 독단을 감시하기 위한 내부감시 장치로, 국민연금의 주주권을 행사하여 중소기업 이윤 탈취, 투자 기피, 과도한 주주배당 등을 통제
5. 노동자 경영참가 활성화와 노사공동결정법 제정
이해당사자인 노동자들의 경영참가로 실질적 경제민주화 실현

1. 순환형 출자금지 및 계열분리명령제 도입

• 현황 및 문제점

- 출자총액제한제는 2007년 법 개정을 통해 적용대상이 대폭 축소되고 출자한도도 25%에서 40%로 상향 조정 되었다가 이명박 정부가 들어선 2009년 법 개정으로 공식 폐기됨.



- 이에 따라 경제력 집중이 더욱 심해졌는데 30대 재벌의 자산 총액은 2011년 1,461조으로 국내총생산(GDP) 1,080조원보다 26%가 더 많음
- 2011년 30대 재벌의 매출액은 1,134조원으로 국내총생산의 95%에 달함
- 계열사 출자가 자유로워져 계열사수가 2006년 645개에서 2011년 1,019개로 증가
- 10대 재벌의 상장주식 시가총액은 2012년 1월 현재 681조원으로 전체 시가총액 1,244조원의 56%에 이룸

<표> 10대 재벌 상장사 시가 총액 비율

(단위 조원)

년 도	2008년 말	2009년 말	2011 8/1
전체 상장사 시가총액	622	968	1,339
10대재벌 상장사 총액	277	448	699
비율	44.5%	46.3%	52.2%

자료 : 이정희 의원실(2011)

- 10대 재벌 제조업체 매출 비중이 2005년 34%에서 2010년 41%로 높아져 2007년 사실상 출자총액 제한법 폐지 이후 경제력 집중도를 확인할 수 있음

<표> 10대 재벌의 제조업 매출 비율

(단위 조원)

년 도	2005	2006	2007	2008	2009	2010
전체 제조업 매출	1,196	1,221	1,346	1,604	1,613	1,840
10대그룹 제조업 매출	412	440	474	591	612	756
비율	34.4%	36.0%	35.2%	36.8%	37.9%	41.1%

자료 : 이정희 의원실(2011)

- 또한 공기업인수나 외국인투자기업(외국인지분 10%이상)에 대한 출자여의안정 조항, 동종업종 및 밀접한 관련업종(직접적인 생산판매관련, 산업관련)을 확인할 수 없는 업종)에 대한 출자여의 인정 조항들은 사실상 재벌일가의 소유경영독점을 조장하는 역할을 하여 왔음

- 순환형 출자는 계열사 간 피라미드 주식소유를 통해 가공자본을 만들어 총수 일가가 소수 지분으로 이보다 훨씬 많은 의결권을 행사하고 권한을 남용하고 있음.

- 계열사 간 순환출자 등을 통해 무분별한 계열 확장을 함으로써 독과점화, 재무구조 악화 등을 초래할 수 있음

▪ 목표

- 재벌의 문어발식 계열사 확장을 막고, 재벌 총수가 소수 지분으로 계열사를 좌지우지하는 것을 방지하여 경제 민주화를 유도하고 재벌 총수일가의 사익추구행위 방지

▪ 방법

- 출자총액제한제도를 부활하고 출자한도를 **25%**로 설정하여 문어발식 다각경영을 통제하며, 다양한 예외조항으로 빠져나가는 것도 규제

- 공기업 인수, 사회간접자본 민간투자회사, 외국인투자(외국인지분 **10%이상**), 법정관리부실기업 등에 주어지는 예외인정을 축소하고, 출자총액제한을 적용받는 기업집단의 지정기준(자산총액 **10조원 이상**)을 단계적으로 하향 조정함

- 순환출자 금지 제도화

- 상호출자 금지는 가공자본을 통한 지배력 확장을 억제하는 최소한의 장치인데, 그동안 이를 우회적으로 회피하는 환상형 순환출자가 크게 늘어나면서 유명무실해짐, 재벌 계열사 간에 **A기업이 B기업에 출자하고, B기업은 C기업에, C기업은 다시 A기업에 출자하는** 이른바 고리형 순환출자는 재벌 총수가 소수지분으로 그보다 많은 의결권을 행사할 수 있도록 보장, 따라서 '상호출자 금지법'의 취지를 제대로 이행하기 위해서는 순환출자를 금지하는 것이 필요함. 순환고리에 대하여 **1%** 예외도 인정하지 않음.

- “계열분리명령제”로 재벌의 금융기관 소유 및 골목상권 독점 행위 차단

- 공정거래법 1조 목적에 현재 공정거래법은 시장 지배적 지위 남용방지, 과도한 경제력 집중 방지, 부당한 공동행동(담합) 규제를 통하여 창의적 기업 활동 보장 소비자의 보호 국민경제의 균형적 발전 도모를 실현하겠다고 명시되어 있어 이를 엄격하게 적용하면서 과거보다 비대해진 재벌을 실효성 있게 규제할 새로운 규제의 틀과 제도 도입이 필요함
- 계열분리명령제는 미국에서 시행중인데, 재벌계 금융사의 계열사 부당 지원이 공정거래위가 직접 금융계열사(또는 일반계열사)에 계열분리를 명령하여 관계된 지분 매각 등을 조치하여 원인 무효로 만들 수 있음. 재벌 금융계열사의 사금고화를 막을 수 있고 나아가 골목시장 뺑가게 체인까지 잠식한 계열사를 분리할 수 있는 강력한 제도임.
- 현재 정부가 추진하는 중소기업 고유업종 선정 수준의 자발적 질서만으로는 재벌 독점을 해결할 수 없으며 외국에서 시행되고 있는 계열분리명령제 또는 기업분할명령제 등의 강력한 제도가 필요함.

2. 재벌총수 일가의 사익추구 행위 금지

▪ 현황 및 문제점

- 10대 재벌 총수일가의 지분은 불과 1.1%에 불과하여 정상적으로는 기업 이익의 1.1%만 가져가야 함, 그러나 계열사 등을 통한 지배력을 합친 내부지분율은 45%에 달해 소유, 지배 과rid도가 큼
- 총수 일가, 2세, 3세들에게 그룹 전체의 안정적 지배권을 확보할 수 있는 자금을 마련하고자 기업의 이익이나 자산을 2세, 3세들에게 전용하려는 유혹이 큼.
따라서 사익추구에 대한 사전 예방 및 사후 제재 수단이 필요함

▪ 목표

- 재벌 소유, 지배 과rid도가 커서 사익추구 행위가 일상화돼 있는 점을 극복

▪ 방법

- 상장회사 대주주 자격제한 제도 도입(자본시장통합법 개정)
- 금고이상의 형을 받은 대주주와 특수관계자는 형집행 정지 후 5년간 의결권 제한 및 대주주와 특수관계자의 10% 초과지분을 강제 매각 규정 도입
- 상장회사 임원 자격제한 제도 도입(상법 개정)
- 벌금이상의 형을 선고받은 자는 집행이 끝난 후 5년 동안 은행의 임원이 될 수 없음(은행법 제18조에 따라 금융 관련 법령 위반 시)
- 다수의 외부주주가 존재하는 상장회사에 대해 회사 업무와 관련된 범죄로 금고이상의 형을 선고받아 확정된 이사는 그 형의 집행이 종료된 날로부터 최소 5년간은 회사의 이사로 재직하는 것을 금지
- 독립이사제도 도입(상법 개정)
- 경력, 학력, 총수일가와 친분 등을 고려하여 사외이사는 가장 높은 수준의 독립된 인물만을 임용할 수 있음
- 상장회사 이사의 경우 친족이사의 비율을 법률로 제한
- 일감몰아주기 등 이사와 회사 간 자가거래를 승인하고자 하면 친족이사 등 비독립이사는 제외되어야 함

3. 재벌의 금융산업 진출 금지

▪ 현황 및 문제점

- 대기업집단이 은행을 소유·지배할 경우, 계열사가 부실해질 때 계열은행이 계열사에 대한 제재를 제대로 할 수 없으며, 부실계열기업에 대한 자금지원이 지속되어 자원의 낭비를 심화시킬 수 있음.
- 최근 저축은행 사태는 부실과 비리로 금융회사들 운영할 능력도 자질도 없는 주체들이 불법으로 돈을 끌어 쓰면서 엄청난 사회적 파장을 일으킴
- 계열은행이 재벌의 자금조달 창구가 되어 경제적 집중이 강화되고 여타 경쟁기업이나 창의적 중소기업들은 경쟁에서 도태되어 성장기반이 위축될 수 있음.
- 재벌들은 제2금융권을 자회사로 거느려 이들 시금고화하면 부실 우려가 큼.
- 금산분리는 이명박 정부가 대선공약으로 내세웠고, 2009년 은행법 개정으로 산업자본의 은행지분 소유한도를 4%에서 9%로 늘림
- 더 나아가 산업자본이 은행산업에 진출할 수 있도록 허용하는 공정거래법 개정(비금융 지주회사가 금융 자회사들 둘 수 있도록 허용)을 추진하여 국회 계류중임
- 30대 그룹 소속 금융계열사 수가 2006년 45개, 2009년 55개, 2011년 67개로 높아지고 있고, 10대 그룹소속 금융계열사는 46개에 이름



<표> 10대 그룹 소속 금융계열사 현황

(단위: 원)

그룹	계열사	자산총액	자본총액	금융계열사
삼성	10	186조 5,610억	26조 1,070억	상호부동산신탁, 삼성벤처투자, 삼성생명보험, 삼성선물, 삼성자산운용, 삼성증권, 삼성카드, 삼성화재손해사정서비스, 삼성화재해상보험, 애니카자동차손해사정서비스
현대 자동차	4	32조 3,080억	4조 6,050억	에이치엔씨투자증권, 현대카드, 현대캐피탈, 현대커머셜
SK	1	2조 9,680억	4,370억	에스케이증권
LG	1	5억	3억	글로벌다이너스티해외자원개발사모투자전문회사
롯데	10	11조 8,290억	1조 9,530억	마이비, 이비카드, 인천스마트카드, 한페이시스, 경기스마트카드, 롯데손해보험, 롯데카드, 롯데캐피탈, 부산하나로카드, 충남스마트카드
포스코	1	370억	360억	포스텍기술투자
현대 중공업	5	1조 8,370억	5,860억	하이자산운용, 하이투자증권, 현대기술투자, 현대기업금융, 현대선물
GS	1	70억	70억	지엑스자산운용
한화	10	88조 9,590억	7조 4,600억	새누리상호저축은행, 대생보험심사, 대한생명보험, 대한티엠에스, 푸르덴셜자산운용, 푸르덴셜투자증권, 한화기술금융, 한화손해보험, 한화증권, 한화투자신탁운용
KT	3	2조 1,130억	2,750억	케이티캐피탈, 벅가드사모투자전문회사, 케이티엘아이지에이스사모투자전문회사
총계	46	306조 6,195억	41조 .4663억	

자료 : 공정거래위원회 * 2011년 4월 기준, 공기업은 제외하되 민영화된 공기업은 포함

▪ 목표

- 금산분리를 강화하여 재벌이 금융업을 지배하는 것을 방지

▪ 방법

- 금산분리 완화책인 2009년 개정된 은행법과 금융지주회사법을 원래대로 복구
- 은행법 개정 : 산업자본의 은행 지분 소유한도 9%를 다시 4%로 제한하고 사모펀드 기준 강화
- 금융지주회사법 개정 : 산업자본의 은행지주회사 지분 소유한도를 9%에서 4%로 제한하고 금융지주회사가 제조업체를 자회사로 둘 수 없도록 규제
- 산업자본이 소유한 생명보험사 등 제2금융권에도 금산분리 원칙 적용
- 계열분리명령제 도입으로 금융계열사 사금고화 금지

4. 연기금 주주권 행사 및 시장의 공적기능 보완

▪ 현황 및 문제점

- 재벌 총수의 소유경영 독점을 견제하기 위해서는 내부감사가 필요함. 현재 재벌 주식은 총수 및 특수관계인지분을 제의하면 외국인들과 기관투자자들이 대주주로 참가하고 있음. 외국인들은 시세차익과 배당금을 중심으로 단기 수익을 추구하는 주주자본주의 경영을 선호하고 있어 이들의 지분이 높아지는 것은 고용창출, 국내산업 발전에 저해되는 경우가 많음
- 기관투자자 중 최대 규모인 국민연금은 국내 주식에 2011년 말 62조 1300억 원을 투자하여 증시 시가총액의 5.1%를 보유. 국민연금은 KT, 포스코, KB금융, 신한금융, 하나금융, 하이닉스의 최대 주주이며, 보유지분 5% 이상 주요기업을 보면 KT(8.7), 삼성전자(6.0), 호텔신라(9.3), 포스코(6.4), 하나금융(9.4), 엘지전자(8.3), 엘지화학(6.7), 우리금융(5.1), SK텔레콤(5.1), 현대제철(9.1), 한화(7.2), 가야차(7.0), KB금융(6.1), 신한금융(7.1), S-Oil(6.0), 현대중공업(5.1), 하이닉스(9.2), 제일모직(8.7) 등이 있음.
- 현재는 정부의 입김으로 연기금이 경기 부양수단 또는 주식시장의 주가를 떠받치는 수단으로 동원되는 사례가 많아 정치인이나 정부 고위관료들로부터의 독립이 필요함. 또 기금운용위원회 산하인 기금운용본부는 상설운용조직으로 전략적 자산 배분에 대한 주요한 결정을 하고 있으나 그만한 능력을 갖고 있지 못함. 따라서 국민연금이 민주적 통제에 있기보다는 소수의 금융엘리트에 의해 좌우되는 실정임.

▪ 목표

- 재벌 총수와 외국인 대주주의 단기성과식 경영을 견제하고, 기업의 사회적 책임을 높이기 위해서는 국민연금의 주주권을 행사하는 것이 필요함
향후 대기업의 지배구조도 공적기관의 지분 확대, 국민연금기금, 종업원주식소유, 퇴직연금의 확대 등 다양한 방식을 검토할 수 있음.
- 연기금의 경영권 행사로 대기업 과점체제와 수직계열화 구조를 개선하고, 사내유보금을 쌓고 투자하지 않는 경향이나, 중소기업 이윤 탈취 등을 감시 통제하여 시장의 공적 기능을 보완할 수 있음.

▪ 방법

- 이해당사자들의 참여를 높여 국민연금 기금운용위원회를 민주적으로 개편하고 정부와 별도의 독립 기구로 운영
- 국민연금은 국민이 주주이므로, 국민의 입장에서 보유한 주식의 의결권을 행사하고 경영에 참가하여 국내산업 발전, 고용확대, 공익성 강화의 방향으로 경영권에 개입하여야 함.
- 지분을 5% 이상이면 해당 기업에 대해 회계장부 열람 청구권, 사외이사 파견권, 이사회임 청구권, 임시주총 소집권 등 기업경영 참여와 관련한 중요한 권한을 행사할 수 있고 비중이 조금만 더 높으면 최대주주가 될 수 있음.
- 100개 이상의 우량 대기업에서 국민연금은 최대 또는 2~3대 대주주이므로 후 적극적인 의결권 행사가 필요하며 사전공시로 국민의 알 권리를 보장해야 함

5. 노동자 경영참가 활성화와 노사공동결정법 제정

▪ 현황 및 문제점

- 경제민주화를 실질적으로 달성하려면 노동자 경영참가가 필요함.
- 재벌의 지배구조를 비롯한 개혁논의에 있어 재벌일가의 전횡을 막고 소액주주의 권리를 보장하는 방안 등이 논의되고 있지만, 대기업과 재벌의 이해관계자이면서 내부감사자로 역할을 수행해야 하는 노동자 및 노동조합의 역할과 기능이 전혀 논의되지 못함.
- 산업경제의 민주주의 실현을 위해서는 현행 노사협의회 수준을 넘어서 기업단위 최고의사결정사항에 대한 민주적 지배구조의 구축과 노동자의 경영참가가 무엇보다도 필요.
- 기존 사회공공성 강화를 위한 기간산업/공공기관의 민주적 운영을 넘어서는 노동자 경영참가의 필요성 대두
- 지금까지 공공기관이나 공공기구에 대한 노동조합의 참여와 협의 등이 부분적으로 이루어졌지만, 실질적인 경영참가는 여전히 봉쇄되어 있는 상태
- 민주노총은 2001년 노사정위원회 경제개혁소위원회에서 ‘경영참가제도와 우리사주 활성화방안’에 대해 의견을 제출하고, 우리사주제도와 근로자복지기본법과 관련하여 노동자의 경영참가를 활성화하기 위한 법 개정안을 입법청원한 적이 있음.
- 도산 및 경영악화, 구조조정의 일상화, 정리해고 및 대량해고 등과 같이 노동자의 고용은 물론, 생존권과 직결되는 사안이 대부분 기업의 최고의사결정과정을 거쳐 추진되므로 경영인사과정에 노동자의 참여 필요성은 더욱 증대되고 있음.

▪ 목표

- 노사협의회법상 노동자대표의 개입력과 결정권 강화방안을 마련하는 동시에, 기업단위 최고의사결정기구인 이사회/감사회에 노동의 참여결정권을 확보하는 법안을 제정해야 실질적으로 경제민주화를 실현할 수 있음

▪ 방법

- 노동자 경영참가 활성화를 위한 [근로자 참여 및 협력증진에 관한 법률] 개정
 - 단체교섭에서 '경영인사사항'에 대한 규제 및 배제 규정 삭제 : 노동조건과 고용상태에 직·간접적으로 영향을 미치는 경영인사 사안에 대한 교섭권 보장
 - 노사협의회법상 협의사항 확대 및 노동자대표의 결정권 강화 : 경영인사 사항을 중심으로 개정
 - 노사협의회 근로자위원의 회계장부 및 경영정보 요구권 보장
- 종업원지주제(우리사주조합 포함)의 적용 확대 및 민주적 운영
 - 증권거래법 개정: 우리사주조합의 정의 및 목적 변경, 비상장기업의 우리사주조합 활성화와 권한 강화 방안 마련
 - 우리사주조합의 운영의 자주성과 민주성 보장: 규약의 재개정과 임원의 선출과 해임에 대한 직접, 비밀, 무기명 투표의 명문화
 - 주식의 양도제한규정의 완화와 문제점 보완: 우리사주의 장기보유에 대한 인센티브와 조합원 공동소유 활성화, 우리사주 구매자금의 조성과 정부의 세제혜택
- 중장기적으로 법제도의 개혁을 통해 유럽식 노사공동결정법의 제정과 시행
 - 일정규모 이상 대기업(1000인 이상) 경우 노동자대표 및 노조추천인의 이사회 및 감사회 노사동수 참여 및 결정권 부여
 - 일정규모 이상부터 단계적으로 적용, 사내외 이사수의 동수화, 사외이사의 1/2 노동자 대표 선임, 노동조합에게 감사에 대한 추천 및 선임권 부여

2. 중소기업 보호, 불공정거래 근절

공약

1. 수출 대기업 위주 성장정책 전환

재벌의 성장이 가져오는 적하효과가 소멸되고 오히려 투자가띠, 외주-아웃소싱, 불공정거래, 고환율로 물가폭등 등 국민경제 발전에 해악적인 결과 초래.

2. 원하청 초과이윤공유제 제도화

대기업의 최종재 생산에 기여한 납품업체와 초과이윤 공유를 제도화

3. 원하청 불공정거래 근절

공정거래위원회 전면 개편 및 중소기업자조합에 납품단가 협의권과 고발권 부여

4. 중소기업에 정규직 전환 지원금 지원

파견근로, 사내하청, 임시직 등 비정규직 노동자를 정규직화 할 경우 지원금 지급

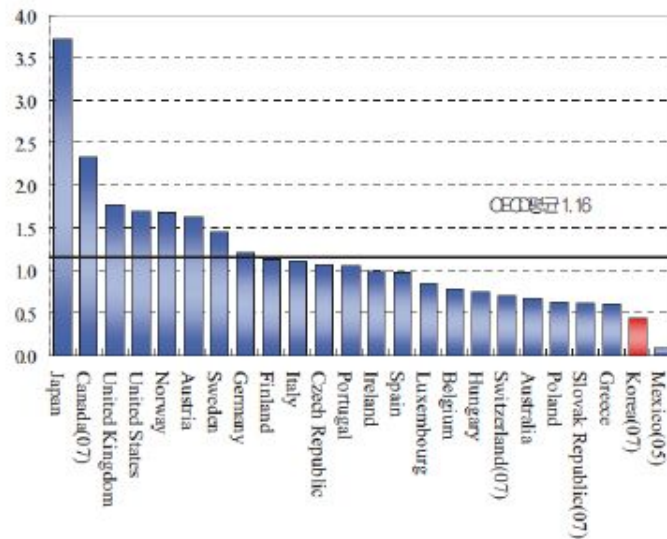
1. 수출 대기업 위주 성장정책 전환

• 현황 및 문제점

- 수출 대기업 중심 경제성장은 양극화와 대외의존성을 심화시켜 글로벌 경제상황에 따라 불안정성이 높아지고 있음.
- 재벌은 고환율과 부자감세, 규제완화와 독과점 등 온갖 특혜로 성장하였지만 그 성과가 국민경제에 파급되는 적하효과가 소멸되었고, 오히려 국내투자 가띠, 외주-아웃소싱으로 고용불안, 불공정거래, 물가폭등 등 국민경제 발전에 해악적인 결과가 증가하고 있음

- 한국의 수출은 재벌의 소수 경쟁력 있는 품목을 중심으로 가격 경쟁력을 통해서 이루어지고 있으며, 중소기업 주도의 광범한 부품 소재산업의 정상적인 발전을 동반하지 못함
- 대기업은 중위기술에 바탕한 가공무역으로 완성품을 수출하는데, 수출 고부가가치지수(=수출단가/수출물가지수)가 2005년을 100으로 볼 때, 2010년 101.2로 정체되어 있음. 미국 115.2, 일본 108.5 등 주요 선진국(114.7)에 비추어 저가수출임. 기술무역수지비(=기술수출액/기술수입액)는 OECD국가 중 23위로 낮은 수준임.

[그림] OECD 국가별 기술무역수지비



자료 : OECD, Stat, Main Science & Technology Indicators

- 한국은 수출 1위 품목이 74개로 미국의 12% 수준임, 세계 수출 경쟁력 1위 품목수를 보면 한국은 74개로 중국 1239개, 미국 633개, 독일 852개, 일본 230개에 비해 크게 저조함.
- 최종수출품 생산에 투입되는 수입 중간재 비율이 한국은 37%로 미국(15%), 일본(17%), 중국(20%), 독일(24%)에 비해 매우 높음. 즉 한국 수출품의 부품 국산화율이 매우 낮아 수출이 증가해도 원자재 및 중간재가 더 빨리 증가하는 수입 의존적인 수출임. 중소기업이 주체인 부품 소재산

업에서 고위 기술은 일본 등 미국, 유럽에 의존하고 있으며, 중저위 기술은 중국의 잠식이 발생하고 있음.

<표> 2010년 소재산업의 교역실적 추이

(단위 억 달러)

구분	일본	중국	중동	유럽	미국	중남미	합계
무역수지	-142	85	30	-4	-4	10	123

출처 : 지식경제부 (2011)

- 따라서 수출이 늘어날수록 수입이 증가하는 의존적 구조가 고착화되어 있음

<표> 최종수요 항목별 수입유발계수

년도	소비	투자	수출
1990	0.192	0.284	0.309
2000	0.211	0.346	0.367
2009	0.253	0.316	0.439

출처 : 경제통계국 산업연관표 한국은행(2011)

▪ 목표

- 내수경제와 고용창출(전체 고용의 88%)을 주도하고 있는 중소기업을 적극 육성하여, 대기업과 동반 성장으로 경제의 양극화와 불균형, 대의의존성을 극복하고 지속성장을 도모함.

▪ 방법

- 수출 대기업 중심 성장정책을 폐기하고 내수와 수출의 균형적 발전으로 경제의 자립적 토대를 강화
- 소수 대기업의 조립가공에 의한 최종재 중심 무역구조를 중소기업이 주체인 부품 소재 비중을 높이는 방향으로 재편(부품 소재산업은 최종재 산업의 수출 성과가 내수로 파급되는 주요한 경로이며, 다품종대량생산으로 주된 생산주체가 중소기업이므로 균형 있는 경제발전의 지렛대가 되고, 지속 성장을 위한 성장잠재력 확보 측면에서도 중요함)

2. 원하청 초과이익공유제 제도화

▪ 현황 및 문제점

- 수요독점적이고 우월적인 지위를 활용한 대기업의 중소기업에 대한 일방적인 납품단가 인하 요구 등 불공정 하도급거래로 인해 중소기업이 창출한 가치의 일부가 대기업에게 이전됨으로써 중소기업의 성장은 물론 장기적으로 한국경제의 성장을 저해하는 중요한 요인으로 부각되고 있음.
정부는 이를 개선하기 위해 하도급법 집행을 강화하고 대 중소기업 간 상생협약 체결 등 대기업의 자율적 개선을 유도하는 노력을 병행해왔으나 대 중소기업 양극화 해소는 이루어지지 못하고 있음

▪ 목표

- 대기업 최종재를 생산하기 위해 중소기업 납품업체가 기여한 부분에 대한 공정한 분배를 실시하기 위함.

▪ 방법

- 적용대상: 공정거래법상 상호출자제한 기업집단
- 시행방식: 해당 대기업과 산하 협력업체간 초과이익공유협약 체결
- 초과이익공유기금의 조성과 활용
 - 기금 조성방법 : 대기업의 목표이익을 초과한 이익에 대해 원하청이 정한 배분규칙(예 50:50)에 따라 납품업체 몫(50%) 중 80%는 산하 협력업체에게 재배분하고 나머지 20%는 '이익공유기금(2차 협력사 지원금 10%/손실대비 적립금)'으로 적립
 - 중소기업에 분배된 초과이익 중 50%이상을 인건비 인상, 교육비 등으로 종업원들의 임금 후생복지 인상에 사용하도록 함.
 - 기금관리는 상생협력법에 따라 대-중소기업 협력재단이 담당
- 이익공유기금의 조세특례제한법 8조 3항 적용대상에 포함하여 시행업체 세액 공제혜택 제공
 - 적용대상기금: 기존 상생보증펀드, 동반성장기금 이외에 이익공유기금 추가
 - 세액공제대상: 대 중소기업 협력재단에 관리를 위탁한 이익공유기금 출연금액 중 협력사에 지불된 금액(대기업에 지불된 위험분담금 제외)
- 상생법 제8조(상생협력 성과의 공정한 배분)에 이익공유제 도입의 근거를 마련하고 제20조의3(이익공유제의 운영과 기금조성)을 신설하여 적용대상, 적용모델, 이익공유협약, 이익공유기금에 대한 내용을 삽입

3. 중소기업 보호, 원하청 불공정거래 근절

▪ 현황 및 문제점

- 중소기업의 저성장은 대기업이 수직계열화된 납품관계를 통해서 납품단가 후려치기, 불공정 하도급, 기술 및 인력 탈취, 일감 몰아주기 등을 통해 중소기업이 획득한 성과물을 가져가기 때문임
- 불공정행위가 발생했을 때 피해 당사자 중소기업이나 중소기업인은 공정거래위원회에 해당 문제 조사를 요구할 뿐, 직접 검찰에 고발할 수 없음, 이명박 정부 2008~2010년 동안 피해 업체 신고 건수는 늘었지만 공정거래위원회가 자체 인지하여 불공정거래 행위를 조사한 건수는 대폭 축소됨, 공정거래위원회가 부당행위 처벌에 자기 역할을 다하지 않아 기업 간 양극화가 심화되고 있음
- 공정거래위원회가 실시한 실태조사에 따르면 계열사 간 내부거래의 88%(금액기준)가 경쟁입찰이 아닌 수의계약 방식으로 이루어짐(2010년), 또 비계열사와 거래하는 경우 수의계약에 의한 거래는 전체 거래금액의 41%로 내부거래에 비해 절반 수준으로 떨어짐, 분석 대상 20개 업체의 매출액 12.9조 원 중 71%인 9.2조원이 계열사 간 내부거래 금액으로 내부거래 비중이 높아지고 있음 (2008년 69%, 2009년 67%), 이는 대기업의 폐쇄적인 내부시장 확대로 나타나 역량 있는 비계열 독립기업의 사업 참여 기회를 박탈하고 있음

▪ 목표

- 불공정거래와 부당 내부거래를 근절하여 중소기업과 대기업의 동반성장을 이룩하기 위함

▪ 방법

- 공정거래위원회 전면 개편 및 독립성 강화
- 정부 성향에 따라 눈치 보기에서 벗어나 일상적 감독 기능을 공정하게 할 수 있도록 위원회 구성이 대통령의 임명뿐 아니라 국회의 추천비율을 넣어 공정성을 높여야 함
- 중소기업자조합에 불공정거래행위에 대한 고발권 및 납품단가 협의권 부여
- 대·중소기업 동반성장의 핵심은 납품단가 후려치기 근절과 중소기업과의 이윤 공유제 확산 등으로

해결할 수 있음. 대기업이 일방적으로 결정하는 납품단가 인하에 대한 대안은 중소기업 협동조합에 납품단가 조정협약권을 부여하는 것임

- 기술자료 유용시 징벌적 손해배상제도를 불공정거래 행위 전체 대상으로 확대하여 위반자에게 손해액의 3배의 손해배상을 부과

- 대기업 일감몰아주기에 과세 강화

- 1년간 일감을 몰아주어 발생한 영업이익에, 일감 몰아주기 거래비율(전체 매출액의 30%를 넘을 경우에 한함)과 일정 비율(전체 매출액의 5%로 상정)을 공제한 주식보유비율을 곱한 금액을 과세액으로 함.

$(\text{영업이익}) \times \text{물량 몰아주기 거래비율} \times (\text{주식보유비율} - 5\%)$

- 2011년 하반기 국회에서 정부안이 통과되었으나 이는 매우 미흡한 수준임

연간 세후 영업이익에 일감 몰아주기 비율에서 30%를 공제한 비율과 총수입가 지분에서 3%를 공제한 비율을 곱한 금액을 과세액으로 함. 정부안 : $(\text{세후 영업이익}) \times (\text{물량 몰아주기 거래비율} - 30\%) \times (\text{주식보유비율} - 3\%)$

- 30% $\times$ (주식보유비율 - 3%)

- * 정부안은 세후 영업이익을 적용하고 세액산출시 몰아주기 거래비율의 30% 초과분만을 반영하므로, 영업이익을 적용하고 몰아주기 거래비율 전부를 반영하는 통합진보당 이정희안에 비하여 산출 세액이 절반 이하.

- * 일감 몰아주기 비율에서 30%를 공제하는 정부안의 기준만으로는 산업 구조상 계열사 간 거래가 필요한 특별한 사정이 있어 일감이 집중되는 경우와 특별한 사정이 없으면서 증여의 수단으로 사용되는 경우를 구별하기 어려움.

4. 중소기업에 정규직 전환 지원금 지원

- 고용지원을 위한 조세특례로 정규직 근로자로의 전환에 따른 세액공제제도를 2년 동안 한시적으로 도입 소득세 법인세 공제

- 파견근로, 사내하청, 임시직 등 비정규직 노동자를 정규직화 할 경우 해당 인원에 50만원을 곁한 금액을 해당 과세연도의 소득세 또는 법인세에서 공제함

▪ 현황 및 문제점

- 대기업보다 훨씬 낮은 영업 이익률을 보이고 있는 중소기업의 경우 비용 부담 때문에 비정규직을 고용하는 경우가 많음.
- 경기악화와 경영위기 시 고용유지를 위해서 사용하도록 되어 있는 ‘고용조정지원’제도가 고용안정에 기여하기 보다는 오히려 기업의 해고피노력의 일환으로 악용되고 있는 현실임
- 여러 가지 실효성 없는 제도보다는 중소기업 정규직 전환기금을 설치하여 정규직 고용을 지원할 필요가 있음

▪ 목표

- 중소기업에 대한 실질적 지원을 통해서 정규직 고용을 촉진할 필요가 있음

▪ 방법

- 조세특례제한법을 개정하여 해당기업이 2013년부터 2017년까지의 매 해 기간 중 직전 과세연도의 비정규직 노동자가 해당 과세연도의 기간에 정규직으로 전환할 경우, 계산한 정규직 전환자 수에 50만원을 곁한 금액을 해당 과세연도의 소득세 또는 법인세에서 공제
- 과세연도의 종료일까지 기간 중 각 과세연도의 정규직 전환자 수가 공제를 받은 과세연도의 정규직 전환자 수보다 감소한 경우에는 그 감소된 과세연도의 과세표준을 신고할 때 이월된 금액이 있는 경우에는 그 금액을 차감한 소득세 또는 법인세로 납부

재벌개혁과 중소기업 대책 중심으로

곽정수 / 한겨레21 기자, 경제학박사

1. 논의의 출발 : 두 개의 큰 화두

- “경제민주화·재벌개혁은 성공할 수 있을까?”
- “개혁에 성공하려면 무엇을 해야 하나?”

2. 개혁은 성공할 수 있을까?

1) 우호적 요인

□ 국민의 개혁 공감대

- 재벌의 경제력 집중이 양극화의 주요 요인이라는 인식 확산→개혁이 이념 문제에서 삶의 문제로 전환
- 국민의 정부·참여정부 10년간의 개혁실패 교훈
- MB정부 친재벌 정책의 폐해 교훈 : 재벌의 적하효과가 사라진 상황에서 친재벌 정책은 양극화를 더욱 악화시킴

□ 글로벌사회 전반의 자본주의 위기에 대한 반성과 성찰

- '1 대 99' 항의 및 월가점령 시위
- 시장만능 신자유주의 폐해에 대한 인식 확산 :규제완화·자본의 탐욕
- 2012년 다보스포럼의 주제는 자본주의 위기와 대안 모색

□ 양대 선거를 맞아 개혁이 정치권의 핵심 이슈로 등장

- 여야 모두 개혁 정책·공약 개발 경쟁
- 재 별당으로 불리는 새누리당도 정강정책 개정을 통해 경제민주화 의지

2) 개혁 전망 불투명 : “개혁의 성공 가능성이 50%는 될까?”

□ 참여정부의 개혁 용두사미 현상이 재연될 위험성

1) 야당의 개혁 역량 미흡

- 민주당은 당헌에 경제민주화를 명시했으나 정체성마저 의심받는 상황 : X맨 낙천·낙선 운동
- 진보당은 선거국면에서 개혁 논의에서 주도권 장악에 실패

2) 민주시민사회세력은 민주당과 통합한 뒤 개혁 목소리 미미

3) 새누리당의 한계 : 김종인 비대의원 사퇴? → 도로 한나라당

4) 재벌의 자율 개혁 또는 개혁 협조 기대 난망

- 관망 모드 속 외곽 지원세력을 동원해 우회 반격 : “눈이 쏟아지는데 빗자루로 쓸어 봐야 소용없다” (전경련)
- 곧 대대적 반격과 개혁 무력화 시도 예상

□ 차기정부 재벌개혁 실패시 조기 레임덕 가능성

- 선거 승리를 위한 대기업 때리기 시늉 → 집권 뒤 개혁 용두사미 → 양극화 심화 → 민심이반 → 집권 초기부터 레임덕 현상
- ‘대기업 때리기’ 포퓰리즘의 이중적 진실 : “‘1대 99’의 사회 지속되는 한 포퓰리즘은 더욱 강화될 것이다” (김종인 새누리당 비대위원)

3. 개혁에 성공하려면 무엇을 해야 하나?

1) 두개의 엇갈린 전망

“누가 집권하든 선거가 끝나면 다시 손 잡으러 올 것이다” (재벌)

VS

“누가 집권하든 개혁에 성공하지 못하면 차기정권은 오래가지 못한다”

2) 선거 국면 활용

□ 개혁의 주체 역량 강화 : 개혁세력 총선 공천

- 강철규 민주당 공심위원장의 약속 : “재벌개혁을 제대로 할 사람을 공천하겠다”
- 개혁실패에 책임이 있거나 정체성에 위배되는 X맨들 정리 : 모피아 출신, 친재벌 친노세력
- 민주당의 재벌개혁 설계자인 유종일 KDI 국제정책대학원 교수(전주덕진 예비후보), 홍종학 경원대 교수(비례대표?) 등 공천 여부 주목

□ 야권 대선주자들의 확고한 개혁 의지 천명

- 주요 경제부처 책임자들에 친재벌 관료출신 배제 원칙 확인
- 4대 사정기관 책임자들 shadow cabinet 공개 (금융위원장, 공정거래 위원장, 국세청장, 검찰총장)

□ 개혁을 야권연대 및 공동정부의 플랫폼으로 설정

- 경제민주화·재벌개혁 정책을 총선·대선의 야권연대 플랫폼으로 삼음으로써 개혁이 용두사미로 끝나는 것을 예방하고, 야권연대의 명분을 분명히 함
- 민주당이 집권 성공시 차기정부에 진보당 인사가 참여→개혁의 동반자·감시자 역할

3) 개혁의 디자인 : 2개의 전략과 4개의 전술

□ 2개의 전략

1) 재벌 위주 성장전략의 대안 제시 (New Development Strategy)

- 수출 대기업 중심 성장정책을 폐기하는 대신 혁신 중소기업을 성장·고용의 중심 동력으로 육성하고 수출·내수가 균형을 이루는 새로운 성장 전략의 필요성이 제기되고 있으나 구체적 대안 제시 미흡
- 재벌 없는 한국경제에 대한 국민들의 두려움과 개혁이 재벌 경쟁력을 훼손할 것이라는 우려 여전
- 경기악화 시 개혁동력 상실 위험성 (2003년 카드사태, SK 분식회계 사건)

<표> 재벌 위주 성장전략 vs 탈재벌 새로운 성장전략의 비교

재벌위주 성장전략	탈재벌 새로운 성장전략
재벌 중심 (낙수효과)	재벌+혁신 중소기업 두개의 성장축
수출 중심	수출과 내수의 균형
선 성장 후 복지	성장과 복지의 선순환
육체경제	지식경제(학습)
자본 중심	사람 중심
이윤 극대화 최우선	사회 책임 중시
(지배)주주 중심	이해관계자 중심
일 중심	삶과 일의 조화

2) 사회적 파트너 간 대화에 의한 개혁 추진 (Social Dialogue)

- 정부·사용자·노동자 3자간 경제민주화와 재벌개혁에 대한 대화와 협력 → 유럽식 사회적 협약 체결 (네덜란드 바세나르 협약 사례)
- 일방통행식 개혁의 한계
- 개혁에 대한 국민들의 불안감과 재벌들의 저항을 최소화함으로써 개혁의 성공 가능성을 최대화

□ 4개의 전술

1) 재벌과 재벌총수의 분리

- 한국기업의 'CEO 리스크'(오너 리스크)는 '코리아 디스카운트'의 주요 요인 (삼성가의 상속재산 갈등, SK 최태현 회장 형제 횡령 사건, 한화 김승연 회장 비자금 사건, 태광 이호진 회장 비자금 사건 등)
- 재벌개혁이 대기업 죽이기가 아닌 살리기임을 분명히 함
- '유전무죄 무전유죄'로 인한 법치주의 훼손에 대처
- 대통령·검찰·법원의 재벌총수 봐주기 근절 : 사면복권, 불구속 기소, 집행유예 관행 개선

2) 사전규제와 사후규제의 최적조합 : 시장에 의한 규율 중심으로

- 과잉규제 위험성과 실효성 논란을 수반하는 사전적 규제를 최소화하는 대신 시장의 자율감시 기능을 활용한 사후적 규제를 적극 활용
- 논란이 큰 출총제 부활이나 순환출자 금지를 양보하는 대신 사후규제 강화를 선택
- 징벌적 손해배상제 확대, 집단소송제 확대 및 정상화, 이종대표소송 도입, 사인의 금지청구제도 도입 등
- 사후 규제의 실효성 제고를 위해 각종 공시제도 확대 강화
 - * 사인의 금지청구제도 : 공정거래법 위반행위에 대하여 피해자가 직접 법원에 당해 행위의 중지를 청구할 수 있도록 하는 제도

3) 대·중소기업 간 힘의 균형

- 공정경쟁의 토대 마련
- 중소기업조합에 납품단가 조정신청권과 함께 협의권까지 부여하는 방안이 대표적

4) 사회책임(SR) 관련 글로벌 스탠다드 적극 수용

- 사회책임보고서 작성 및 공적기금의 사회책임투자 의무화
- 사회책임 관련 국제기구 가입 적극 유도(글로벌콤팩트, 유엔-PRI 등)
- 기업뿐만 아니라 노조의 사회책임에도 관심 : 비정규직·중소 부품업체 문제 개선 협력 (독일 금속노조 사례)

4. 여야 재벌개혁 및 중소기업 정책 리뷰

□ 개혁과제의 선택과 집중

- 백화점식 개혁과제 나열 탈피
- 개혁의 우선순위와 경로, 시간표, 실현 가능한 목표 등 구체적 설정
- 보다 근본적인 개혁 방안에 대한 고민

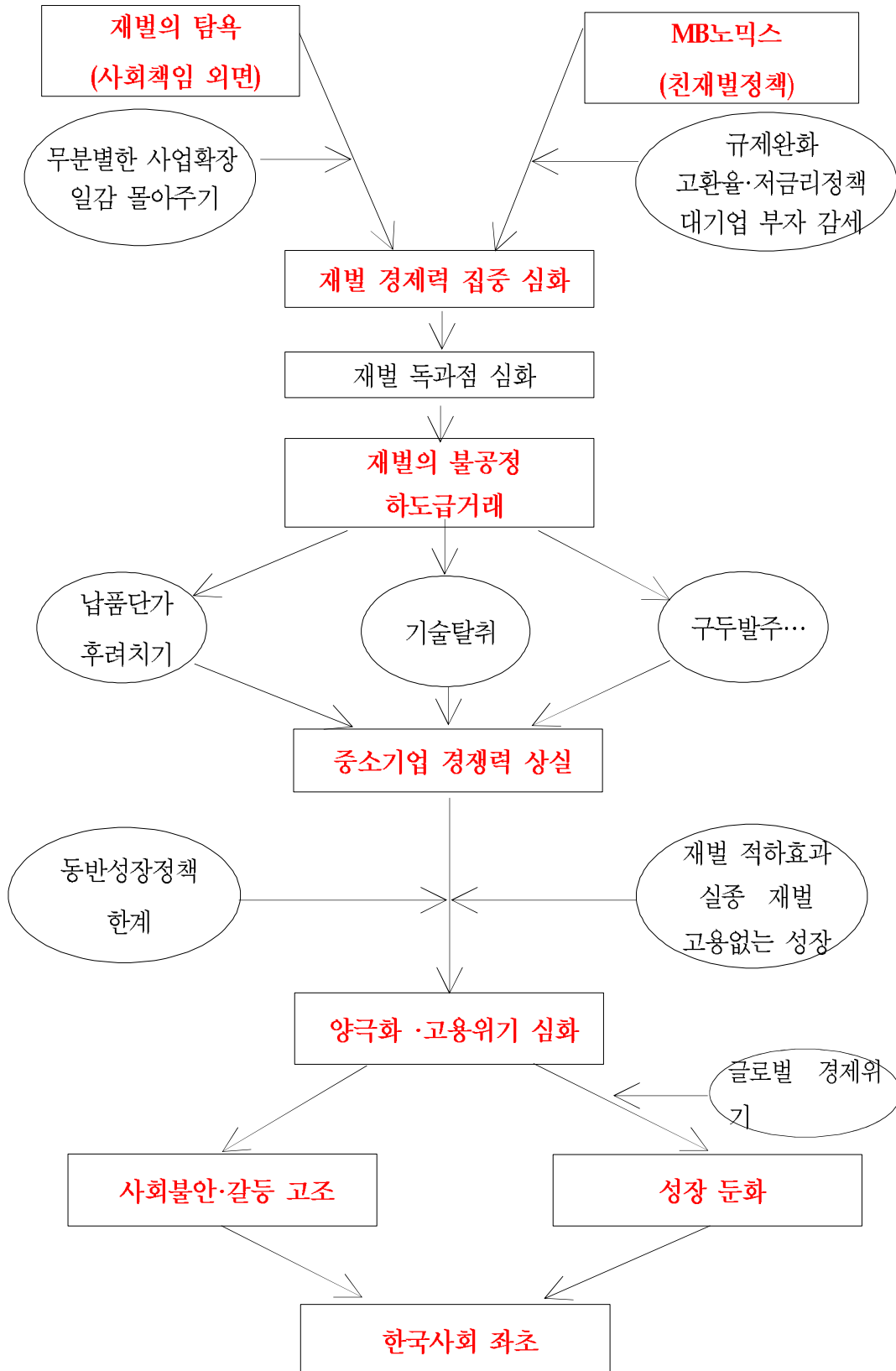
□ 민주당 vs 진보당 vs 새누리당

- 새누리당은 새로운 제도 도입보다 기존 제도 활용 및 법집행 강화 중심, 구체적인 대안 제시 미흡하고 선언적 수준에 그치는 것이 많음

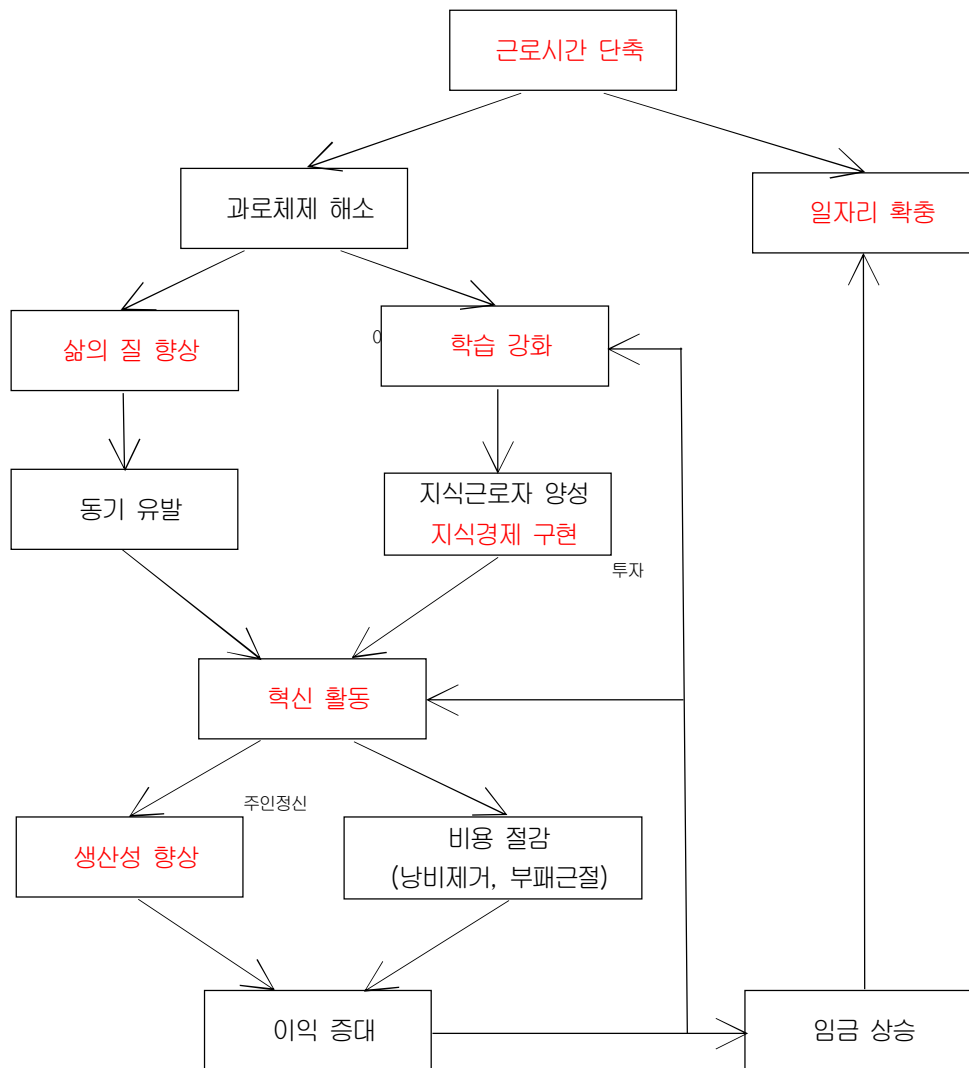
□ 재벌 정책 및 비판 논거 재점검

- 규제의 합리성 : 규제의 효과의 비용을 따져서 실효성 확보와 함께 과잉 규제의 위험성을 최소화 (상장사 대주주·임원 자격제한-금융사 대주주적격성 심사, 임원 자격제한)
- 정책목적과 규제방법 간의 정합성 : 일감 몰아주기 과세, 재벌 골목상권 잠식 논란
- 경제력 집중 지표 정확성: 계열사수·자산·매출·이익의 단순증가 수치, GDP 대비 비교 수치 (시가총액 비중, 제조업 매출 비중-이정희 의원실)
- 기업집단법 또는 종합적인 재벌규제법의 양면성 :
규제의 체계화, 권한-책임의 일치 vs 재벌체제 인정, 내부거래 규제에 미치는 영향

<참고 1> 재벌체제와 양극화 개요



<참고 2> 새로운 성장 전략의 사례 (뉴패러다임모델)



<참고 3> 여야 3당의 재벌개혁 및 중소기업 정책 비교

구분	민주당	진보당	새누리당
재벌개혁 대책	-출총제 부활(10대재벌 30%) -순환출자 금지 -지주회사 규제 강화 (부채비율,지분보유 한도) -일감몰아주기 근절 -금산분리 강화(9%→4%) -담합 리니언시제도 개선 -부당내부거래 규제 강화 (현저성,경쟁제한성 완화) -기업범죄 유전무죄 풍토 쇄신 (기업인 범죄 최저형량 7년 이상기업인 사면 제한) -사회책임 공시제도 -재벌특혜 정보공개 -다중대표소송 -증권 집단소송 요건 완화 -소수주주권 보호 강화 <검토> -계열분리청구제 -재벌세 신설 검토	-출총제 부활(자산 10조 25%) -순환출자 금지 -계열분리 명령제 -재벌 총수일가 사익추구 근절 -상장사 대주주·임원 자격제한 -독립이사제도 -금산분리 강화(9%→4%,금융지주회사법 개정,보험사도 금산분리,금융계열분리) -연기금의 주주권 행사 -노동자 경영참가 활성화 (노사공동결정제) -일감 몰아주기 과세	-부당내부거래 규제 강화 (내부거래 정기조사와 결과 공표,현저성 삭제,수의계약 공시확대와 기존법 강화) -중대한 담합행위 집단소송제 도입 -엄정한 법집행 (사면권 억제와 기존법 강화) -상장 및 대기업집단에 윤리헌장 제정 의무화 -ISO 26000 적극 수용 권고 <반대> -출총제 부활 -재벌세 신설
중소기업 대책	-중소기업부 신설 -중소기업 적합업종 위반시 경영진·지배주주 처벌강화 -납품단가 부당인하 징벌적 손해배상제(점진적 확대) -중소기업조합에 납품단가 조정협의권 부여 -중기제품 공공구매 확대 -재벌 공공입찰 참여 제한 -공공사업 하도급 참여 중소기업 보호 -중기 인력·R&D 지원 확대 -벤처·창업 활성화 -IT·SW 생태계 구축 -대형마트·SSM의 영업시간 제한 및 휴업일수 확대 등 -소기업·소상공인제품 우선구매 -소기업·소상공인 공제 지원	-원하청 초과이윤공유제 -공정위 강화 -중소기업조합에 납품단가 협의권 및 고발권 -불공정 하도급거래 전반에 징벌적 손해배상제 확대 적용 -중소기업에 정규직전환 지원금	-대기업의 무분별한 중소기업 사업영역 진출 방지 (중소기업 업종 기업결합 제한, 기존법 강화) -부당단가인하 징벌적 손해배상제 -중소도시에 대형 유통업체 진입 한시적으로 제한 -기존 진출 유통업체에 대해서는 영업시간 제한조치 확대

대기업정책의 바람직한 방향

임영재 / 한국개발연구원 연구위원

1. 서론

- 각 당이 제시하고 있는 대기업정책 방향은 대부분 과거에 시도되었거나 그 도입이 논의되었던 정책수단들로 구성
- 따라서 그 정책수단 각각의 실효성, 사회적 비용-편익 등에 대한 분석·이해가 선행될 필요
- 나아가서 우리 사회가 직면하고 있는 도전들에(양극화 등) 대한 정책방향을 모색함에 있어, 정책목표들에 부합하는 정책수단들을 개발할 필요
- 사회적 비용을 초래하는 특정 구조(문제)를 정확하게 정의하고 그에 대한 효과적인 규율시스템을 모색할 필요
 - * 효과적인 행위규제는 사전적 규제와 사후적 규제의 조합으로 나타나는 경우가 많음. 예컨대, 사전적 규율로는 일정한 절차(rule)의 준수 의무를 부과하는 동시에 사후적 규율로는 판단기준(standard)을 제시하는 것 등임.

2. 대규모기업집단의 계열사간 출자

- (출자총액제한제도 이외) 상호출자금지, 채무보증제한제도 등과 같은 공정거래법상 대규모기업집단시책은 기업부담이 크지 않고 그 효과성이 뚜렷하므로 계속 유지할 필요가 있으며, 이를 위해서는 기업집단 지정제도를 존속할 필요

- 선진국의 역사적 경험을 살펴보면, 사회적 비용을 초래하는 기업집단이 광범위하게 형성되어 있었던 시기에 있어서는 소유구조에 대한 사전적 규율을 도입하여 문제해결을 시도했던 사례를 찾아 볼 수 있음.
- 1930년대 중반 미국에서는 다단계 피라미드형 기업집단의 해체를 주된 목적으로 하는 제도(기업간 주식보유의 배당에 대한 이중과세 등)의 도입을 통해 다단계 피라미드형 기업집단 해체를 유도
- 기업집단의 소유구조에 대한 사전적 규제를 재검토함에 있어서는, 사회적 비용을 초래하는 특정구조가 현재 우리 경제에 과연 보편화되어 있는가, 있다면 무엇인가를 정확히 찾아내는 것이 필요하고, 그 다음으로는 특정구조에 대해 효과적이고 부작용이 적은 정책방향을 찾아내는 것이 중요
- (출자총액제한제도 재도입 문제) 소기의 목적을 달성하면서 사회적 비용은 최소화하는 대안을 모색할 필요
- 2008년 폐지되기 이전의 출자총액제한제도는 계열사간 출자수준에 대한 총량규제인데, 기본적으로 계열사간 출자라고 하는 것이 여러 복합적인 (부정적 또는 긍정적) 기능을 가질 수 있는 것이기 때문에 정책목표와 정책수단 간 (부분적) 괴리가 지속적인 논쟁의 대상이 되었음.
- 그리고 2008년 폐지된 출자총액제한제도는 1980년대 중반 제정된 이후 2008년 폐지되기까지 수없이 추가되었던 복잡한 예외조항들이 제도 자체의 실효성을 떨어뜨렸던 제도이었음.
- 환상형 순환출자는 피라미드식 다단계출자와 비교해서 그 효과가 명확히 구별되므로 별도의 정책방향이 필요

3. 환상형 순환출자의 효과 및 향후 정책방향

- 환상형 순환출자의 효과는 지배주주 입장에서 재산의 투입 없이 가공의결권을 창출하는 것임.
- 순환출자는 기본적으로 주식회사 제도 자체의 건전성을 침해하는 행위임.
 - * 환상형 순환출자가 발생하기 이전, 모회사 A의 주주구성을 지배주주 10억원(20%

지분), 소수주주 40억원(80% 지분)으로 상정. 모회사 A가 50억원을 차입해서 자회사 B에게 출자한 후, 자회사 B는 다시 자회사 C에게 그 50억원을 출자하고 자회사 C는 다시 모회사 A에게 그 50억원을 출자하게 되면, 모회사 A는 환상형 순환출자로 되돌아 온 50억원으로 부채를 상환할 수 있음. 이러한 환상형순환출자가 발생한 이후 모회사 A의 지분구조를 살펴보면, 모회사 A의 지배주주는 재산의 투입 없이 가공의결권을 창출하여 사실상 60%의 지분을 지배하게 됨(이는 지배주주가 법인주주의 의결권 행사를 지배하기 때문임).

○ 순환출자는 상호출자가 금지되어 있는 경우 동일한 효과를 달성하기 위한 우회 방법임.

- 우리나라의 모든 주식회사를 규율하는 상법에서도 상호출자와 순환출자 모두를 금지하고 있음. 다만 상법에서는 (모든 주식회사를 규율하는 법인만큼) 지배의 기준을 50%를 초과하는 지분으로 규정하고 있는 것뿐임.

□ 상법상 규정되어 있는 순환출자금지를 (상법 내에서) 기업집단으로 확장하는 문제의 검토

○ 우리나라의 현행 상법상 기업간 지배의 기준은 매우 경직적이어서 기업간 지배의 다양한 현실을 반영하고 있지 못함.

* 현 상법에서는 “다른 회사의 발행주식의 총수의 100분의 50을 초과하는 주식을 가진” 경우만을 기업간 지배의 기준으로 규정하고 있음.

○ 현 상법의 이러한 구조는 모든 주식회사를 규율해야 하는 회사에 관한 기본법으로서의 보편성을 감안한다 하더라도 향후 개선되어야 할 사항임. 왜냐하면 현실에서는 중소규모 기업집단 소속 계열사들이 법의 사각지대를 이용하는 행위가 적지 않고 그 사회적 비용 또한 상당하기 때문임.

○ 하지만 상법상 기업간 지배의 기준을 현실적으로 반영하는 문제는 단기적으로는 고려하기 어려운 대안임.

□ 따라서 공정거래법에 대규모기업집단에 적용되는 순환출자금지조항의 도입을 검토

○ 공정거래법은 이미 기업집단 지정제도를 운용하여오고 있으며 상호출자 또한 이미 금지하고 있음. 향후 “상호출자제한 기업집단”에 대하여 순환출자를 금지.

○ 중장기적으로 상법의 기업집단 관련 조항을 개선하는 방안을 포함하여 종합적인 검토

- * 중장기적으로 상법에서 공정거래법 조항들을 흡수하여 적용대상을 중소기업 집단으로 확장하는 방안 검토 가능

□ 피해를 입은 이해관계자로부터의 사후적 규율의 작동을 통해 억지력을 유도할 필요

○ 기본 원칙은 보유는 허용하되 의결권은 무효화

- 순환출자 지분은 가공의결권이기 때문에 “의결권이 없다”라고 법에서 규정

- * 현실적으로 주식매각 명령을 발동하는 것은 매각명령의 객체 선정이나 재산권침해 논란 등으로 실무상 집행이 어려움.

- 순환출자에 의해 의결권이 무효화되는 지분의 산정은 정기 혹은 임시 주주총회의 개최와 관련하여 그 필요성이 발생하는 것이므로 개별 계열사에게 그 의무를 부과

- 다만 그 계산의 타당성을 담보하기 위해 계산의 결과는 적어도 관련 주주에게는 상세하게 공시·통지하도록 하고 아울러 감독당국에도 보고하도록 함.

- 관련 주주에게는 해당 계열사가 원천적으로 무효인 의결권을 행사했을 경우 무효 확인의 소송을 제기할 수 있게 함.

- * 관련 주주 입장에서는 가공의결권으로 인하여 자신의 지분이 가공적으로 축소되고 따라서 자신의 이익이 침해된 것임.

4. 종합

□ 대규모기업집단의 계열사간 출자에 대한 향후 정책방향

○ 출자총액제한제도 재도입이 검토된다면, 무엇보다 과거 복잡한 예외조항 등이 스스로 규제의 실효성을 떨어뜨렸던 전철을 되풀이하지 않아야 할 필요

- 소기의 목적을 달성하면서 사회적 비용은 최소화하는 대안을 모색할 필요

□ (아래 예시한 바와 같은) 행위규율 및 사후규율의 강화가 필요

○ 경쟁당국의 독과점행위규제시스템을 정비·강화

- 현 공정거래관련 법·제도 및 경쟁정책 집행체제는 私人간의 거래 성격을 갖는 사건들에 대해 필요 이상으로 개입하는 등 시장경쟁 확충이라고 하는 경쟁당국 본연의 업무에 대한 선택과 집중에 있어 미흡

- 독점화 또는 독점화기도를 포괄할 필요
- 독과점 사업자에 대한 행태규제들과 더불어 구조교정책이 가능한 정책수단으로 입법 될 필요
 - * 독점기업이 (효율증진 행위가 아닌) 의도적 행위의 지속을 통해 독점적 지위를 유지하고자 하는 경우, 시장경쟁을 회복하기 위한 정부의 다른 모든 행태적 정책수단들이 효력이 없을 때를 대비한 정책수단
- (회사법 등) 사후규율수단이 작동할수 있는 여건 강화
 - 지금까지 부당내부거래에 대한 규제는 공정거래법이 주로 담당하였으나, 향후 “계열사에 대한 물량 밀어주기” 방식의 부당내부거래에 대해서는 (2012년 4월15일부터 시행되는) 회사법상 장치를 통한 사후적 규율장치가 제대로 작동하기위한 인프라 구축에 정책노력을 경주할 필요
 - (회사법 개정안 제397조의2, 신설) 회사의 사업기회 유용금지제도
 - (회사법 개정안 제398조) 이사의 자기거래 승인대상 확대

□ 환상형 순환출자에 대한 향후 정책방향

- 환상형 순환출자는 지배주주 입장에서 재산의 투입 없이 가공의결권을 창출하는 것으로, 기본적으로 주식회사 제도 자체의 건전성을 침해
- 공정거래법상 상호출자제한기업집단에 대하여 향후 순환출자를 금지
 - 우리나라의 모든 주식회사를 규율하는 상법에서도 현재 상호출자와 순환출자 모두를 금지하고 있음. 다만 상법에서는 (모든 주식회사를 규율하는 법인만큼) 지배의 기준을 50%를 초과하는 지분으로 규정하고 있는 것뿐임.
 - 향후 상법에서 공정거래법 조항들을 흡수하여 적용대상을 중소기업집단으로 확장하는 방안 검토
- 피해를 입은 이해관계자로부터의 사후적 규율의 작동을 통해 억지력을 유도
 - 기본 원칙은 보유는 허용하되 의결권은 무효화
 - 관련 주주에게는 해당 계열사가 원천적으로 무효인 의결권을 행사했을 경우 무효 확인의 소송을 제기할 수 있게 함.

〈첨부 1〉 (부당내부거래 관련) 회사법 개정안

제397조의2를 다음과 같이 신설한다.

제397조의2(회사의 기회 및 자산의 유용 금지) ① 이사는 이사회의 승인 없이 현재 또는 장래에 회사의 이익이 될 수 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 회사의 사업기회를 자기 또는 제3자의 이익을 위하여 이용하여서는 아니 된다. 이 경우 이사회의 승인은 이사 3분의 2 이상의 수로써 하여야 한다.

1. 직무를 수행하는 과정에서 알게 되거나 회사의 정보를 이용한 사업기회
 2. 회사가 수행하고 있거나 수행할 사업과 밀접한 관계가 있는 사업기회
- ② 제1항을 위반하여 회사에 손해를 발생시킨 이사 및 승인한 이사는 연대하여 손해를 배상할 책임이 있으며 이로 인하여 이사 또는 제3자가 얻은 이익은 손해로 추정한다.

제398조를 다음과 같이 한다.

제398조(이사 등과 회사 간의 거래) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 자기 또는 제3자의 계산으로 회사와 거래를 하기 위하여는 미리 이사회에서 해당 거래에 관한 중요사실을 밝히고 이사회의 승인을 받아야 한다. 이 경우 이사회의 승인은 이사 3분의 2 이상의 수로써 하여야 하고, 그 거래의 내용과 절차는 공정하여야 한다.

1. 이사 또는 제542조의8제2항제6호에 따른 주요주주
2. 제1호의 자의 배우자 및 직계존비속
3. 제1호의 자의 배우자의 직계존비속
4. 제1호부터 제3호까지의 자가 단독 또는 공동으로 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 50 이상을 가진 회사 및 그 자회사
5. 제1호부터 제3호까지의 자가 제4호의 회사와 합하여 의결권 있는 발행주식총수의 100분의 50 이상을 가진 회사

제399조제1항을 다음과 같이 한다.

- ① 이사가 고의 또는 과실로 법령 또는 정관에 위반한 행위를 하거나 그 임무를 게을리한 경우에는 그 이사는 회사에 대하여 연대하여 손해를 배상할 책임이 있다.

제400조를 다음과 같이 한다.

제400조(회사에 대한 책임의 감면) ① 제399조에 따른 이사의 책임은 주주 전원의 동의로 면제할 수 있다.

- ② 회사는 정관에서 정하는 바에 따라 제399조에 따른 이사의 책임을 이사가 불법행위를 한 날 이전 최근 1년간의 보수액(상여금과 주식매수선택권의 행사로 인한 이익 등을 포함한다)의 6배(사외이사의 경우는 3배)를 초과하는 금액에 대하여 면제할 수 있다. 다만, 이사가 고의 또는 중대한 과실로 손해를 발생시킨 경우와 제397조 및 제398조에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제401조제1항을 다음과 같이 한다.

- ① 이사가 고의 또는 중대한 과실로 그 임무를 게을리한 때에는 그 이사는 제3자에 대하여 연대하여 손해를 배상할 책임이 있다.

제403조제6항 중 “第3項과 第4項”을 “회사가 제1항의 청구에 따라 소를 제기하거나 주주가 제3항과 제4항”으로 한다.

제3편제4장제3절제2관에 제408조의2부터 제408조의9까지를 각각 다음과 같이 신설한다.

대기업집단 정책의 쟁점 검토

전성인 / 홍익대학교 경제학과 교수

1. 문제의 제기

□ 대기업 집단 정책의 몇 가지 원칙

- 모든 권력은 국민의 통제를 받아야 함 (민주 국가의 기본 원리)
- 경쟁은 기회 균등이 전제되어야 함 (level playing ground)
- 외부 불경제의 생산을 통제되어야 함 (효율성 조건)

2. 출자총액 제한

□ 상징성은 있으나 실효성은 의문 => 부활 반대

- 일반집중 통제의 상징적 정책수단
- 원론: 비효율적 투자도 규제
- 현실: 대부분 비제약적이고 제약적일 경우에는 언제나 예외 신설

3. (환상형) 순환출자 금지

□ 가공자본을 철폐하는 가장 현실적 정책 처방 => 신설 찬성

- “의결권 제한”보다는 “자발적 해소 명령”이 실효성 큼
- 해소 명령의 대상: 환상형 순환출자 고리로 연결된 회사들 전체

- 해소 명령의 내용: 자율적으로 순환출자에 해당된 특정 고리의 주식을 처분하여 순환 출자가 없는 상태로 이행하되, 미이행시 회사들 모두에 이행강제금 부과

4. 부당 내부거래 금지

□ 회사법 정비시까지 공정거래법에서 규율 필요 => 강화 찬성

- 현재의 요건: 자원의 이전 + 경쟁제한 + 현저한 규모 (공정거래법 제23조)
- 요건 완화의 방향: 경쟁제한성 배제 (회사법의 원리 구현이 당초 목표)
- 만일 기업집단법 제정시에는 그 곳으로 통합 필요

5. 계열분리청구제/계열분리명령제

□ 새로운 재벌정책의 핵심 => 도입 찬성

- 내용: 기업결합의 사후적 해소 명령/청구
- 요건: 경쟁제한적 행태 또는 체제적으로 중요한 금융기관으로서 규제 불충족시
- 현실적 보완점: 발동의 요건 및 주체 구체화

6. 일감 몰아주기 규율

□ 회사법 유효성 확보시까지 공정거래법에 의한 규율 필요 => 강화 찬성

- 회사 기회의 유용 금지는 duty of loyalty의 구체적 발현 중 하나
- 공정거래법상 규율시에는 부당 내부거래 금지 규정을 원용 (거래기회의 지원을 가치의 이전(transfer)으로 파악)
- 세법상 규율은 가치 이전의 법리가 성립되면 자연스럽게 후속

7. 재벌 총수에 대한 규율 강화

□ 총수 일가의 위법 행위에 대한 처벌의 유효성 제고 => 강화 찬성

- 총수 일가의 위법행위에 대한 대통령의 사면권 제한

- 특경가법상의 최저 형량 인상보다는 법원의 인식제고가 우선
- 국민연금 등 공적 기관투자자의 의결권 행사 준칙에 위법행위를 통해 회사에 손실을 끼친 구 이사의 재선임 반대투표 명문화

8. 금산 복합 그룹 통제: 금융 감독

□ 2008년 금융위기 이후 비은행/비금융 기업집단에 대한 금융안정 차원에서의 관심

- local SIFI/domestic SIFI 지정 및 규제 움직임
- 우리나라 대규모 기업집단은 거의 대부분 local SIFI 의 개념에 해당
- 금산분리 규제 강화 및 계열분리명령제 도입 검토

9. 대기업과 중소기업 관계

□ 중소기업 고유/적합 업종 => 법률적 강제에는 반대

- 단순한 진입장벽 설치의 소비자 후생 제고에 역행
- 대기업의 경쟁우위가 부당 내부거래나 생산과정에서의 부당한 시장지배력 행사에 기인한 것인 경우 공정거래법으로 규율
- 과도한 개인사업자 비중을 축소시킬 보다 근본적인 고민이 필요

재벌개혁 과제 및 실현방안, 중소기업 보호방안

전영준 / 변호사, 참여연대 시민경제위원회 실행위원

1. 서론

이번 토론회는 여·야를 막론하고 재벌개혁의 필요성에 주장하는 시점에서 과연 정치권에서 논의되고 있는 재벌개혁이 실효성이 있는 것인지 논의하는 자리라고 생각합니다. 저는 증권소송이나 공정거래 소송을 주로 하는 변호사로서 그간 소송 등을 통해 경험한 재벌에 대한 규제의 한계에 대해 말씀드리는 것으로 각 당의 정책에 대해 논의하고자 합니다.

2. 재벌의 경제력 집중 문제에 대한 논의

최근 정치권의 논의는 공정거래법이 2009년에 폐지한 출자총액제한제도의 부활 등 재벌의 경제력 집중을 소유규제의 측면에서 다루고 있습니다. 다만 실무를 다루면서 느끼기에는 재벌의 소유규제는 지주회사제도 등을 통해 상당부분 성과를 냈다고 보이고 과거 소유규제를 주장하던 진영에서도 회의적인 시각을 보이는 경우도 많은 것 같습니다. 그리고 실제 현재의 재벌의 경제력 집중 문제는 소유규제의 소홀로 인한 것이라기보다는, 기존에 형성된 재벌의 시장에서의 지위, 재벌들의 편중된 경제력을 통한 불공정한 행위 등이 다시 막대한 이윤실현 등으로 이어진 결과로 부가 재벌에 집중되면서 발생한 문제라고 보는 것이 옳다고 생각합니다. 따라서 이미 그 기능을 상실한 과거의 제도를 부활하자는 논의는 실효성을 확보하기 어려운 구호에 그칠 우려가 크다고 생각되고, 또한 과거 헌법재판소 판례 등을 비추어 보면 위헌논의에서 살아남을 수 있을지도 상당히 의문

이라 생각합니다.

다만 우리법이 재벌에 대해 취하고 있는 공정거래법상 대규모기업집단에 대한 규제, 지주회사 요건 강화 및 금산분리 강화에 대해서는 보완이 필요하다는데 동의합니다. 그리고, 소유규제를 하지 않을 경우 문어발식 사업확장 등을 막기 어렵다는 한계가 있을 수 있지만 이는 아래에서 말씀드리는 기업분할명령 등을 경제력 남용에 대한 제재수단으로 활용하는 방식으로 보완하는 것이 타당하다고 생각합니다.

한편, 최근 한화나 SK사례와 같이 재벌의 경영권 행사에 대한 제한이 필요한 사례에 대한 제도마련이 필요하다고 생각합니다. 이 문제에 대해서는 감독기관의 규제 이외에도 특정 행위요건에 해당하는 재벌에 대해 이사자격을 제한하거나 의결권을 제한하는 직접 규제가 필요하다는 생각입니다. 또한 이해관계자인 주주들의 주주권행사를 통해 견제할 수 있는 제도도 보장하는 것이 필요합니다. 예를 들어 1) 주주들이 회사의 의사결정에 보다 적극 참여할 수 있도록 주총에서의 전자투표 도입을 의무화하거나, 2) 이사회 구성에 있어 회사이익을 편취한 대주주의 배제, 3) 주주대표소송, 장부열람 등 소수주주권 행사요건의 완화 및 4) 기업집단 상호간의 이중대표소송 허용 등을 통해 상시 재벌의 소유를 감시하는 방식이 타당하다고 생각됩니다. 또한, 5) 연기금의 의무적인 주주권 행사를 강제할 제도마련도 시급하다고 보입니다.

3. 재벌의 불공정한 행위에 대한 규제논의

과거 대기업들의 국제경쟁력 제고 등을 위해 이들의 불공정한 행위에 대해 국가가 방임한 것이 사실이라고 생각합니다. 이는 경험상 실패한 것이 명백하고 기업의 이윤추구라는 전제에 비추어 보면 이를 통한 공정한 경쟁 등 경제민주화는 우리의 헛된 기대였다고 생각합니다. 우리는 동반성장위원회나 대중소기업 상생이라는 그럴듯한 이념으로 재벌의 협력을 기대했으나 이는 실패했음이 명백하므로 이제라도 법적 장치를 통해 공정한 경제질서를 세우기 위한 노력이 필요하다고 생각됩니다. 이는 소유규제와 달리 재산권이나 영업권 등을 전면 부인하는 방식이 아니므로 사회적 필요성 등을 고려할 때 위헌논의에서도 상당히 자유로울 수 있다고 사료됩니다.

대기업의 불공정행위에 대해 크게 2가지 방식의 법적 제도마련이 필요하다고 생각합니다. 1) 먼저, 불공정행위 중 그 위법성이 중대하고 피해가 큰 유형에 대해서는 형사적인

제재를 마련하거나 강화해야 합니다. 좋은 예가 담합일 것이고 중소기업에 대한 부정한 기술, 인력 탈취가 또 다른 예가 될 것으로 생각합니다. 사실 과징금이나 벌금은 돈으로 해결이 되므로 예방적 효과를 갖기 어렵습니다. 신체의 자유를 제한하는 징역형이나 사회활동을 제한하는 자격정지 등이 실효성있는 대책일 것이고 이는 미국에서 대기업의 담합 등 위법행위에 대해 형사처벌을 도입한 이후 위법행위가 상당히 감소한 경험에서도 확인된 바 있습니다. 이에 대해서는 사법부의 적극적인 자세가 필요하지만 이 역시 법적 처벌수준의 강화가 있어야 가능하다고 사료됩니다.

또한 2) 공정위 자체에 대한 제도 개선도 필요하겠으나 직접 이해관계자인 피해자들이 적극 소송 등을 통해 피해구제에 나설 수 있도록 해야 한다고 생각합니다. 요즘 언론을 보면 대기업들의 담합은 특별한 일이 아닙니다. 비밀리에 담합을 하다가 적발되면 재발 방지 조치를 하겠다고 합니다. 하지만 실제로는 담합은 반복되고 있고 그로 인한 피해는 시장에 그대로 전가되고 있습니다. 민주당이 주장하는 리니언시 폐지가 담합으로 인한 부를 쌓고도 리니언시로 그 부를 그대로 보유하게 되는 문제의식에 기초한 것이라면 리니언시라는 실효성 있는 담합 적발제도를 폐지하기 보다는 부를 환수할 수 있는 피해자 구제책을 마련하는 것이 타당하다고 생각합니다. 우리 공정거래법이 손해배상을 규정하고 있을뿐 이 제도를 적극 활용할 수 있는 집단소송제도나 징벌적 배상제도를 도입하지 않고 있기 때문에 위법한 부가 기업들에 그대로 남게 되는데 문제가 있다고 생각합니다. 전면적인 집단소송제도를 도입할 경우에 대한 우려가 있다면 사회적 책임이 큰 대기업 집단에 대한 집단소송이나 징벌적 배상제도 등을 도입하는 것이 시발점이 될 수 있다고 생각합니다.

이외에도 경제분야에 있어서의 법치를 바로 세워야 한다고 생각합니다. 기업의 경쟁력 제고 등을 강조하다보니 경제분야 만큼 규제완화가 이루어진 분야는 없는 것 같습니다. 하지만 규제가 없으면 실효성을 확보할 수 없음을 우리는 충분히 경험했다고 생각합니다. 예를 들어 동반성장위원회가 설치되어 중소기업 적합업종을 지정할 수 있도록 하고 있으나 여기에 법적 근거가 없으니 누구라도 위원회의 명령에 왜 따라야 하는지 의문을 가질 수밖에 없습니다. 강제할 방법도 없는 제도를 재벌이 따를 것을 기대했다는 것 자체가 허구라고 생각합니다. 이를 법제화할 경우 영업의 자유침해 등 논란이 있을 것을 우려할 수 있겠지만 현재 문제가 되는 시장(소규모유통, 영세자영업, 재래상권 등)의 제한은 오히려 경제력의 남용을 방지하여 경제주체간의 조화를 통한 경제민주화를 위한 최소한의 제도라고 생각합니다. 다만 민주당에서 말하는 적합업종 위반에 대해 징역형 등 형사처벌 방안은 위헌문제가 있어 보입니다. 어차피 목적인 재벌의 중소기업 업종의

진출을 막자는데 있으므로 최근 논의되고 있는 기업분할명령이나 계열분리명령 등을 통해 해결하는 방식이 타당하다고 생각합니다. 이런 부분에 대해서는 전문가들뿐 아니라 각 당에서 법안을 마련하는 등 구체적인 논의가 필요할 것입니다.

재벌 및 중소기업 정책 관련

하 준 / 산업연구원 연구위원

1. 재벌개혁 관련 제도의 설계와 실현방안: 출자총액제한제(출총제)를 중심으로

○ 왜 출총제 부활 여부가 재벌²⁾개혁의 중심 이슈로 등장했는가?

- 상대적으로 보수 정당이라는 평가를 받던 한나라당(2.2 새누리당으로 당명 변경)에서 재벌개혁을 4월 총선의 주요 이슈로 제기하고, 민주통합당에서는 출총제 부활을 공약으로 추진하는 등 선거를 앞둔 정치권의 대기업집단정책에 큰 변화가 예상되고 있음.
- 출총제는 계열사 간 출자를 통한 기업의 지배력 확장을 직접적·사전적으로 규제한다는 점에서 도입 당시부터 논란이 있었고, 시행과정에서도 끊임없는 문제제기를 받아왔지만 대규모 기업집단의 과도한 시장집중과 지배력 남용 및 소수주주 무력화 등을 통제할 마땅한 정책수단이 없는 상태에서 술한 제·개정을 거치면서도 명목을 유지해왔음.
- 계열사간 출자는 기본적으로 대규모기업집단의 총수(지배주주) 일가가 가능한 적은 지분을 가지고 다른 계열사들을 동원해서 분산된 외부주주들을 무력화시켜 의사결정을 장악하는 수단으로 기능하고 있음.
- 재계 역시 대기업들이 소유와 경영을 분리하기 어려운 문화적 배경 하에서 소유구조

2) 이하에서는 재벌과 대규모기업집단을 혼용하기로 함

는 가족소유로, 지배구조는 가족지배로 대변되는 ‘가족자본주의’적 특징을 가지고 있었음을 인정함.(정구현 외.2008)

- 재계 등은 외환위기 이후 지배구조 개선 과정에서 경영권 방어를 위해 출총제의 완화를 요구했고, 2004년에도 소위 ‘투자부진’ 및 ‘외국자본으로부터의 경영권 방어’를 이유로 출총제의 문제점을 공격했음
- 지배력 방어를 위한 ‘출자’가 신규 사업이나 연구개발을 위한 ‘투자’가 될 수 없고, 실증적으로도 출총제에 따라 투자가 억제된다는 근거는 희박하고 신빙성이 없음. 경영권 방어 역시 경영성과를 통해 안정 지분을 확보하는 것이 원칙임.

○ 출총제 변화 과정 및 부활 논의의 배경

- 86¹⁾ 도입된 후 계속 개정, 폐지³⁾, 재도입을 거쳐 2009.3 최종적으로 폐지

3) 외환위기를 겪으며 부채비율 감축과 구조조정을 이유로 폐지(1998.2)되었음.

< 출총제 변화과정 연혁 >

개정일	주요 내용
'86.12.31	○ 출자총액제한제도 도입·시행 - 대규모기업집단(자산 4,000억 원이상) 소속회사에 대해 당해 회사 순자산의 40%를 초과한 타회사 주식취득 금지 ※ '93.2. 30대기업집단으로 변경/'95.4.1 출자한도를 40%에서 25%로 축소
'98.2.24	○ 출자총액제한제도 폐지 - '98.2.3 비상경제대책위원회에서 적대적 M&A의 허용과 이에 따른 경영권방어를 위해 폐지 결정
'99.12.28 (8차 개정)	○ 출자총액제한제도 재도입(시행일 '01.4.1) - 30대 기업집단 소속회사의 순자산 25% 초과 타회사 주식취득 금지(제도시행당시 한도초과 출자에 대해서는 '02.3.31까지 해소시킨 부여)
'02.4.1 (시행령)	○ 출자총액제한 대상 기업집단 변경 - 30대 대규모기업집단 → 자산규모 5조원 이상 기업집단
'04.12.31	○ 「시장개혁 3개년 로드맵」에 따른 출총제 개편 - 자산규모 5조원 이상 기업집단 → 6조원 이상 기업집단(시행령) - 4가지 출총제 졸업제도 도입(①지배구조모범기업(집중투표제, 서면투표제, 내부거래위원회, 사외이사후보추천위원회 및 자문단 중 3가지요건 충족기업), ②지주회사 및 그 소속 자회사, 손자회사, ③계열사간 출자단계가 2단계 이하이고 계열회사수가 5개 이하인 기업집단, ④소유지배과리도가 25%p 이하이고 의결권승수가 3.0배 이하인 기업집단) - 적용제외·예외인정 보완(남북교류사업·SOC사업·기업도시시행 출자에 대한 적용제외 신설, 차세대 성장동력사업·현물출자·물적분할임직원분사 등 구조조정관련 출자 예외인정 등)
'06.4.14 (시행령)	○ 구조조정기업에 대한 출자 예외인정 추가, 졸업기준 보완 등 - 정부출자기관이 100분의 30이상의 지분을 가지고 있는 구조조정 대상기업에 대한 출자의 예외인정 - 동일인이 자연인이 아닌 기업집단도 소유지배과리도 졸업기준 적용 - 내부거래위원회 구성요건 완화 (4인이상 전원 사외이사→ 3인 이상으로서 총수의 2/3이상)
'07.4.13. (12차 개정)	○ 출총제 대폭 완화 - 적용대상 기업집단 축소(자산 6조원 → 10조원) 및 출자한도 대폭 상향(순자산의 25% → 40%) 등 - 외부법인에 출자하는 경우 취득 또는 소유한 날부터 5년 이내에만 예외인정 해주던 것을 요건충족시 계속 출총 예외인정
'07.7.13. (시행령)	○ 출총제 적용대상 회사 축소(소속 모든 회사→자산 2조원 이상 회사)

(출처: 공정위 보도자료.2009.3.3)

- 출총제가 사전규제라는 점에서 장기적으로 폐지의 불가피성을 인정하는 측에서도 몇 안 되는 기업집단 규제수단을 무장해제 하는데 대한 우려를 표시해왔는데, 동 제도의 폐지 또는 실질적 무력화⁴⁾ 시기 이후 경제력 집중 및 독점력 남용 행태들

4) 위평량·김우찬(2011.기업지배구조연구)은 출총제가 2007년 사실상 무력화 되었다는 전제 하에 2001-2005년, 2006-2010년의 두 구간으로 나누어 재벌그룹의 자산 및 계열사 팽창 등을 분석하였다. 분석 결과 2000년의 10

이 증가하고 있어 사회·정치적 이슈로까지 관심이 집중되고 있음

○ 과연 출총제 부활·강화가 재벌개혁의 핵심인가?

- 출총제 폐지 이후 재벌의 반경쟁적·독점적 행태가 더욱 심화되었고, 양극화 역시 확대되고 있어 재벌개혁의 핵심으로 출총제의 보완 또는 부활이 정치권 일각에서 계속 논의되고 있음.
- 2000년대 후반 대규모기업집단의 자산, 매출, 순익 등의 증가와 계열사 및 영위업종 수의 확대, 비제조·서비스 업종으로의 대거 진출 등은 주지의 사실임.
- 4월 총선을 앞두고 각 정당별로 대표적인 재벌개혁 공약으로 출총제에 대한 입장을 제시하고 있으며, 이는 총선 후에도 12월의 대선 때까지 계속 이슈화 될 것으로 생각됨.

< 출자총액제한 제도 부활에 관한 각 당의 입장 >

새누리당	출자총액제한 제도는 실효성이 없으므로 폐지 유지,
민주통합당	출자총액제한제 부활, 10대 재벌에 순자산의 40%까지만 출자 허용,
통합진보당	출총 부활(자산 40%)의 실효성 미약, 10대 집단별 맞춤형 재벌개혁, 순환출자 전면 금지로 지주회사 전환 유도(에버랜드 금융지주회사화 등),
경실련	자산 5조 이상 그룹 대상, 출자한도액 25%로, 순환출자 전면 금지(기존 출자는 의결권 제한, 신규 출자는 매각 강제)

- 그런데, 과연 현재 각 정당들에서 표방하는 출총제에 대한 입장들이 재벌개혁에 실질적인 효과가 있을 것인가?
- 문제는 어느 한 제도의 도입과 실행이 재벌 개혁을 보장해 주는 것이 아니며, 제도의 도입 및 실행에 있어 그 영향력의 사정거리와 구체적 적용 메커니즘을 충분히 고려해야 하고 지속적인 모니터링과 집행(enforcement) 결과의 확인이 수반되어야 함.
- 최근(2/20) 경제개혁연구소가 발표한 ‘출자총액제한제도 재도입에 대한 실효성 분석’에 따르면 출총제 부활에 찬성하는 민주통합당과 통합진보당의 방안에 따르면이라도 재벌개혁의 효과가 미미⁵⁾하다는 것이 확인 됨. 즉, 동 보고서는 출총제는

년 동안 상위재벌로의 경제력 집중이 더욱 심화되었는데 특히 2000년대 후반 이후 출총제 적용집단을 중심으로 자산 및 계열사수가 급증했다는 것을 밝히고 있어 각종 적용제외 및 예외인정에도 불구하고 출총제가 일정 정도 유효한 경제력집중 억제정책이었음을 시사한다.

5) 동 보고서에 의하면 자산 10조원 이상인 20대 그룹을 대상으로 순자산의 25%를 출자제한 기준으로 정할 경우

출자한도를 높이면 제도가 의도한 구속력이 약화되고, 낮추면 출자여력을 제한하여 구조조정 등을 저해하는 구조적인 문제가 있으므로 실효성 측면에서 다양한 대안들을 적극적으로 검토할 것을 권장함.

- 대안으로 제시되는 것들은 순환출자 금지, 독일식 기업집단법 도입, 금융회사의 계열분리청구제 도입, 이중대표소송 도입, 주주대표소송제와 증권집단소송제의 요건 완화, 대규모 기업인수와 일감몰아주기를 주총안전으로 조정하는 등 주총 활성화를 통한 견제, 다단계 출자 억제에 위해 기업인수시 100% 지분인수를 강제하거나 세제상 유인책의 도입 등 임.

○ 정교한 실행계획(action plan)과 개혁을 수행할 세력의 형성·지원이 필요

- 출총제가 가지는 문제점에도 불구하고 어느 제도도 완벽하거나 부작용으로부터 자유로울 수 없다는 점에서, 제도의 한계가 도입 자체를 차단하는 근거로 작용해서는 안 된다는 점에서 강화된 출총제를 다른 대안들과 함께 도입하는 것에 찬성.

문제는 경제개혁연구소의 분석에서도 나타나듯이 최근 각 정당들이 앞다투어 주장하면서 재벌개혁의 즉효약으로 선전하는 출총제가 현 시점에서는 상당 정도 강력한 수준으로 도입하지 않고서는 소기의 성과를 거둘 수 없는 상황이라는 것을 충분히 인식하고, 도입론자들은 그 결과가 가져 올 사정거리 및 효력 범위를 정확히 파악하고 있어야 함.

- “재벌개혁의 방법을 몰라서 못하는게 아니고 비자금수사, 금산분리, 일감몰아주기 가운데 하나만 제대로 하면 된다. 중요한 것은 메뉴를 만드는게 아니라 메뉴 가운데 하나를 골라 요리를 제대로 하는 것”이라는 주장(전성인.한겨레.2012.2.17)에 전적으로 공감하며, 위에서 거론된 대안들 역시 이번에 처음으로 주장되는 것이 아니고 이미 십수년에 걸친 재벌개혁의 논의과정에서 반복된 것들임을 주지해야.
- 집행의 중요성 및 현실의 관료조직 내에서 개혁적 정책의 수행에 따르는 저항⁶⁾을 확고하게 인식하고 정권 초기에 비가역적인 흐름을 형성하는 것이 중요.

지난 2기의 정권 운영 경험에서 드러났듯이 미시적이고 정교한 실행계획과 개혁

에도 삼성, 현대차, LG는 규제대상에 포함되지 않게 되고 민주통합당이 제시한 ‘10대그룹-순자산 40% 기준’에 따른 경우 SK, 한화, 한진그룹만 규제대상이 됨. 적용제외 및 예외를 인정할 경우 효과는 더욱 감소함

- 6) 김동수 공정거래위원장은 야당의 출총제 부활 주장에 대해 2012년 2월 1일 “글로벌 경쟁 환경과 개별기업의 특성을 감안하지 않은 아날로그 방식”이라며 반대 입장을 밝혔다. 그는 또 “문제의 핵심은 대기업이 중소기업 영역을 넘어 서민 생업 분야까지 무분별하게 침투해 중소기업의 성장을 가로막는 것이므로 출총제 부활보다는 대기업 총수 일가의 사익추구 문제 해결에 적합한 맞춤형 정책이 필요하다”고 강조했다.

을 밀고 나갈 주체적 세력의 형성·지원이 없는 경우) 관료집단 및 보수언론·개혁세력을 빙자한 위장취업자들과 상대해서 성과를 달성하기 어렵다는 것을 염두에 두어야 함.

2. 중소기업 정책

○ 중소기업 문제의 심각함: 어제 오늘의 일인가?

- 최근 기업집단들의 무분별한 중소기업 영역 사업진출로 비판이 되고 있는데 아래 표는 서비스·유통 부문의 진출 현황 중 일부를 나타낸 것임.

< 최근 기업집단들의 서비스 사업 진출 현황 > (매출액. 단위: 백만원)

업종	계열사명	2010	2009	2008	2007	2006
도·소매	롯데쇼핑(주)	13,516,928	11,535,281	10,509,251	9,768,132	9,055,880
	(주)이마트슈퍼	251,203	213,129	193,443	168,204	161,998
	홈플러스(주)	5,811,782	5,182,366	4,586,318	4,065,936	666,288
	홈플러스테스코(주)	1,793,604	268,703	1,566,791	1,576,725	87,264
제과, 빵집	씨제이푸드빌(주)	738,176	648,967	587,703	497,236	286,011
	에스피씨(주)	26,896	24,749	15,436	10,735,201	7,722
	(주)파리크라상	1,312,611	1,001,578	783,375	622,347	495,853
	(주)보나비	22,652				
	아티제블랑제리(주)	70,625	28,278	4,899		
	(주)조선호텔	180,472	178,284	165,111	167,299	158,186
	조선호텔베이커리	167,777	136,622	134,192	122,931	86,720
	(주)한화갤러리아	320,474	311,551	285,449	249,736	234,161
한식, 비빔밥	씨제이푸드빌(주)	738,176	648,967	587,703	497,236	286,011
	(주)아워홈	1,124,742	1,011,071	881,075	750,294	638,853
음료	코카콜라음료(주)	700,520	604,520	534,959	461,585	513,683
패션, 명품	제일모직(주)	5,018,594	4,261,096	3,727,783	3,112,403	2,843,803
	신세계인터내셔널	583,188	439,017	359,046	276,433	222,491
	(주)비엔에프통상		27,140	38,343	26,968	25,159
자동차 수입	한국상용차(주)	32,925	49,131	52,301	58,745	46,602
	피아트디앤씨(주)					
	센트럴모터스(주)	42,213	50,840	67,849	78,044	59,793
	더클래스호성(주)	300,106	177,207	134,142	118,760	103,795
	메르세데스벤츠코리아(주)	1,126,451	675,130	543,166	502,971	485,059
	디에프엠에스(주)	41,767	36,125	80,484	56,654	44,310
	한국도요타프우쇼	147,079	166,098	126,261	103,363	66,863
	혼다코리아(주)	164,675	306,052	235,696	161,969	85,970
	(주)재규어랜드로버코리아	123,950	74,799	12,109		

7) 노무현 정부에서도 초기에 개혁적 인사를 충분한 뒷받침이나 지원 없이 혈혈단신으로 투입하여 결국 개혁정책을 완수하는데 실패한 경험들이 다수 있음

- 위평량·김우찬(2011)에서도 지적되었듯이 2000년대 후반 출총제 폐지를 전후해서 대규모 기업집단의 계열사 편입⁸⁾이 급증한 것으로 나타남.
 - 결국 대기업집단의 무분별한 영세 중소기업 업종 진출 역시 계열사간 출자를 통한 지배력의 확대 및 남용이라는 것이 본질임.
- 중소기업의 경쟁력 강화 및 효율성 제고가 중요한 문제이지만 우리의 경우 중소기업 정책 역시 대기업정책(특히, 계열사간 출자)와 분리해서 대응할 수 없다는 것을 인식해야.

○ 다 알고 있는 문제인데 왜 해결하지 못하고 있는가?

- 물론, 대기업의 중소기업 업종 진출이 2000년대 후반 계열사 및 영위업종의 확대라는 방식과 맞물려 심화되었지만 본질적으로 하청계열화라는 현상은 오랜 기간 지속되어온 것임.
- 즉, 최근의 중소기업 문제들은 갑자기 생긴 것들이 아니라 오랜 기간 쌓여왔던 고질적 관행이 양극화 심화 및 경기 악화라는 경제·사회적 현상에 직면해서 더 이상 견디지 못하고 분출되기 시작한 것임.
- 중소기업 문제들에 대한 인식 및 정책에 있어서 각 당은 재벌정책과 마찬가지로 약간의 차이는 있지만 그동안 논의되어 온 정책들을 다 나열하고 있음.

< 각 당의 중소기업 정책 비교 >

새누리당	사익추구 일감몰아주기 근절, 대기업의 무분별한 중기 사업영역 진출방지, 부당단가인하·담합행위 등 불공정거래 관행 근절, 엄격한 법집행
민주통합당	중소기업 기살리기 3대 전략(상생발전과 동반성장 기틀마련, 중기 핵심역량강화와 창업 활성화, 소상공인·영세자영업자 자생력 제고)10대 정책과제
통합진보당	경제민주화는 '관계의 민주화', 특히 재벌-중기 문제는 자본사이의 민주화(공정위 전면개편 및 독립성 강화, 중기사업자 조합에 불공정거래 고발권 및 납품단가 협의권 부여, 기술자료 유용시 징벌적 손해배도 확대)

○ 재벌의 반시장적·독점력 남용 행위에 대한 정보 공개 및 규제 집행이 중요

- 재벌정책의 강화 움직임이 거론되자 일부 재벌들은 여론의 비판을 피하기 위해 일정 정도 성의를 표시하기 시작.

8) 공정위가 구분한 계열사 편입유형에 따르면 대규모 기업집단의 계열사 편입유형은 주로 신규 회사설립, 지분 취득, 기타 등으로 구분되는데 상기 연구에서 지난 10년간 신규편입 계열사를 중심으로 출자유형을 분석한 결과 동 기간 내에 가장 주도적인 출자방식은 계열사간 출자에 의한 것임(총 1,864건 중 1,264건으로 약 68%).

- 삼성그룹의 경우 일부 계열사들이 중소기업이 주로 수행하던 영세업종까지 진출한데 대한 비판 여론이 확산되자 1월26일 호텔신라의 100% 자회사인 보나비에서 운영하던 베이커리 카페 ‘아티제’를 철수하기로 결정하였는데 이는 향후 다른 기업집단들에게도 영향을 미칠 것으로 예상 됨.
- 우선, 진정으로 중소기업의 경영환경을 개선하고 재벌 대기업집단의 지배력 남용 행위를 억제할 의지가 있다면 중소기업 관련 통계부터 제대로 구비하고 공시하기를 요청함.
- 중소기업 고유업종과 관련한 분석을 위해서도 표준산업분류(KSIC) 상 세세분류까지 확인이 되어야 하는데 신규편입 계열사의 경우 중분류 이하의 서술이 많지 않으므로 분석에 한계가 있음. 또, 개별 회사의 특정 사업부를 분사하거나 사업부의 일부가 영업을 하는 경우 기존의 자료로는 구체적인 재무정보를 얻을 수 없다는 점에서 현재 중소기업 관련한 분석이 피상적이고, 단편적일 수 밖에 없는 가장 큰 이유 중 하나는 관련 당국이 보유하고 있거나 조사가능한 정보를 제대로 제공하지 않고 수집하지 않는 데 있음.
- 특히, 공정위가 수행하고 있는 ‘하도급 거래실태조사’⁹⁾의 원자료만 제대로 공시하고 분석하더라도 현재 중소기업의 거래 관행 및 상황에 대한 유용한 정보로 이용될 수 있을 것임
- 기본적으로 대-중소기업 관계는 협상력(bargaining power)의 차이에서 발생한다는 것을 염두에 두고 경제적 약자인 중소기업을 경제시스템에서 축출하는 것을 용인하지 않는 이상 지속적으로 대기업의 횡포와 암묵적 억압에 대항할 수 있는 제도적 장치 및 모니터링을 지속적으로 강화하는 수밖에 없음.

9) 2011년에 발표한 2010년 하도급거래 서면실태조사 보도자료에 따르면 10만개 사업자(원사업자 5천개, 수급사업자 95천개)를 대상으로 하고 있음

참고문헌

- 각종 신문 기사,
공정위 보도자료,
기업집단정보포탈 OPNI (<http://groupopni.ftc.go.kr>),
한국상장회사협의회 DB TS_2000 2000-2010 (<http://www.klca.or.kr>),
Kis-Value 2000-2010 (<http://www.kisvalue.com>),
- 경제개혁연대(2011), 「경제개혁연대 상법 개정 운동의 성과와 한계」,
『기업지배구조연구』, 제 40권
- 공정거래위원회(2011), 『2010년 공정거래 백서』
- 금융감독원(2008.4), 「우리나라 및 주요 선진국의 기업구조조정제도」
- 금융감독원(2008.12.9), 「기업구조조정 추진방향 및 추진체계」(보도자료)
- 김상조(2011), 「분배친화적 성장을 위한 기업정책」, 한국미래발전연구원·한림국제
대학원대학교 정치경영연구소·SSK대안 거버넌스연구사업단 공동주
최. 제3회 대안담론포럼,
- 김진방(2003), 「출자총액제한의 비교정학」, 『사회경제평론』,
- 위평량·김우찬(2011), 「국내 재벌그룹 팽창에 관한 분석과 그 대응방안 모색」,
『기업지배구조연구』, 제40권
- 장세진(2003), 「외환위기와 한국 기업집단의 변화: 재벌의 흥망」, 박영사
- 정구현 외(2008), 「한국의 기업경영 20년」, 삼성경제연구소
- 조성욱(1999), 「한국기업의 수익성에 관한 연구」, 『KDI 정책연구』, II호, KDI, pp.
4-54.
- 하준 외(2011), 「기업지배구조의 현황과 개선방안」, 『산업연구원 정책자료』 (미발간),
- 허원(2011), 「대기업 일감몰아주기 논란과 과세방안」, 국회입법조사처 이슈와 논점 제
285호,

복지

프로그램 2

10:00 사회	이찬진 변호사, 참여연대 사회복지위원회 위원장
10:10 발제1	민주통합당의 보편적 복지 확충방안 허윤정 민주통합당 보건복지 수석전문위원
10:30 발제2	통합진보당의 믿음 가는 복지정책 김수철 통합진보당 진보정책연구원 연구1실장
10:50 지정토론	김교성 중앙대학교 사회복지학부 교수 윤홍식 인하대학교 교수, 참여연대 사회복지위원회 부위원장 이창곤 한겨레사회정책연구소 소장
11:20 쟁점토론	
12:00 폐회	

목차 2

발제1	민주통합당의 보편적 복지 확충방안 / 허윤정	75
발제2	통합진보당의 믿음 가는 복지정책 / 김수철	80
토론1	토론문 / 김교성	83
토론2	토론문 / 윤홍식	86
토론3	토론문 / 이창곤	90

민주통합당의 보편적 복지 확충방안

허윤정 / 민주통합당 보건복지 수석전문위원

□ 민주통합당 보편적 복지의 기본 원칙과 적용기준

1. 기본원칙

- 첫째, 민주당의 보편적 복지는 대한민국 국민 모두가 안정된 기본생활을 보장받고 스스로 더 나은 삶을 만들어 가는 사회를 추구한다.
 - 모든 국민이 안정된 기본생활을 영위하면서, 삶의 존엄성을 지키고, 사회적 자기실현의 기회를 가질 수 있도록 보장함. 이를 위해 반드시 충족되어야 할 요건인 주거, 소득, 일자리, 교육·보육, 의료를 계층과 지역에 상관없이 보장받을 수 있도록 함.
- 둘째, 민주당의 보편적 복지는 국민 모두가 함께 잘 사는 사회통합을 추구하고 미래가 현재보다 나아지는 계층이동성이 확보되는 사회를 추구한다.
 - 보편적 복지정책은 단순히 부를 재분배하는 정책을 넘어서 세대, 계층, 지역을 통합하여 국민 모두가 함께 잘 살고, 국민에게 사회적 자기실현의 기회를 마련하려는 목적을 갖고 있음. 사회통합과 계층이동성은 우리나라의 지속 가능한 발전을 보장하는 핵심 요소임.

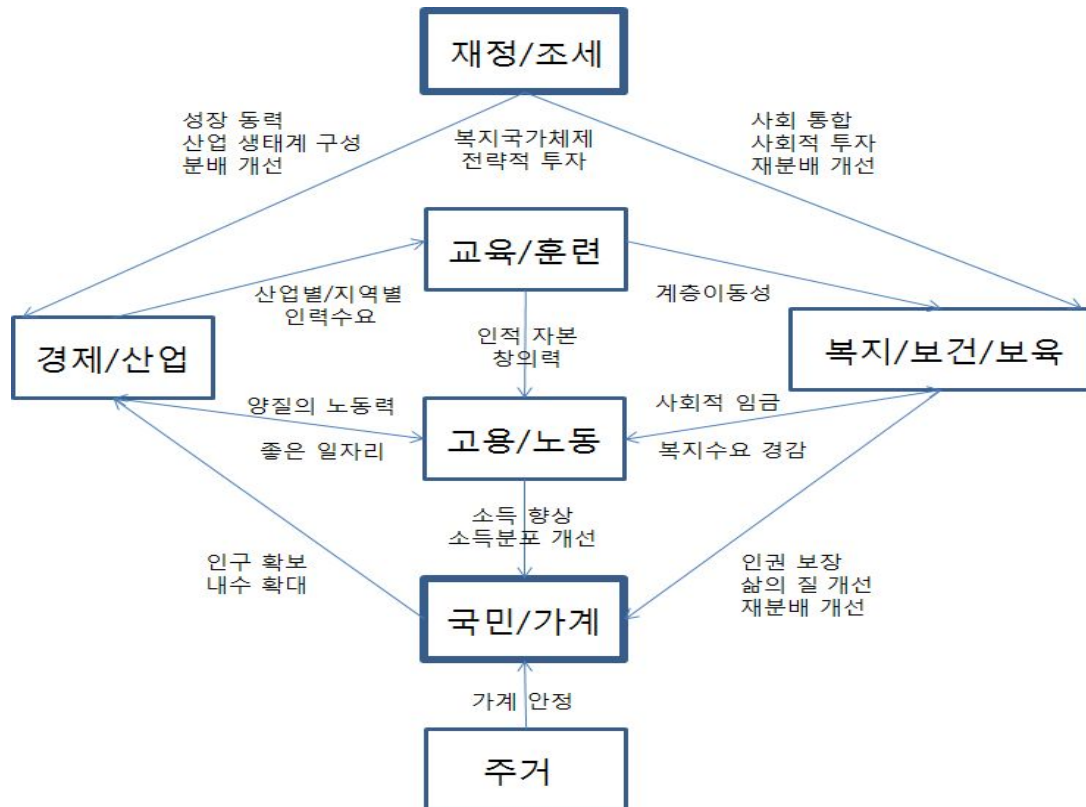
- 셋째, 민주당의 보편적 복지는 경제적 지속가능성과 사회적 지속가능성의 상승 작용을 일으켜 사회전체의 지속가능성이 강화되는 복지를 추구한다.
 - 한 사회의 경제의 지속가능성은 적절한 소득분배가 유지되고 적절한 생산인구가 확보되는 '사회적 지속가능성 social substantiality'이 보장될 때 가능함. 경제의 지속가능성은 경제 자체가 아니라 사회부분과의 조화를 통해 확보됨. 보편적 복지정책은 선별적 복지보다 부의 분배효과가 뛰어나 양극화에 적극적으로 대응할 수 있고, 사회적 지속가능성을 약화시키는 저출산, 고령화에 보다 적극적으로 대응할 수 있음.
- 넷째, 민주당의 보편적 복지는 지금 국민들이 고통 받고 있는 민생현안에 시급히, 적극적으로 대처하는 복지를 추구한다.
 - 영유아 보육, 대학생의 과중한 등록금 부담, 청년 취업, 취약계층의 주거불안, 병원비로 인한 가계 파탄, 노인 빈곤, 복지 사각지대 확대 등은 국민이 지금 당장 직면한 삶의 불안 요인들임. 민주당의 보편적 복지는 미래 지향적인 동시에 국민이 지금 당장 직면한 민생현안을 실질적으로 해결해 주는 것이어야 함.
- 다섯째, 민주당의 보편적 복지는 국민의 복지를 증진시키는데 있어 낭비 요인을 줄이고 국가와 민간 부문의 공공성이 확대되는 복지를 추구한다.
 - 현물급여 형태로 국민에게 제공되는 보편적 복지(보육, 교육, 보건의료, 복지서비스 등)는 제3의 공급기관에 의해 생산·유통됨. 반값등록금, 건강보험 보장성 확대, 노인요양보험의 제공 등에서 경험했다시피 인프라의 공공성 부족은 복지 프로그램의 확대를 불가능하게 함. 복지비용의 낭비요인은 보편적 복지의 실현과 유지를 위태롭게 할 것임. 보편적 복지는 잘 작동하는 인프라 위에서만 실제로 집행될 수 있음.

2. 적용기준

- 첫째, 국민의 안정된 기본생활을 보장하기 위한 부분을 우선으로 함.
- 둘째, 사회통합과 계층이동성 강화
- 셋째, 복지와 경제 선순환의 파급력 강화
- 넷째, 효율성 제고와 인프라의 공공성 강화

□ 보편적 복지의 기본 원칙과 개념

○ 명칭: “복지국가 건설을 위한 보편적 복지 구상과 정책과제”



○ 보편적 복지 구상의 주안점

- 복지국가 건설의 장기적 목표 아래 주요 정책 추진
- 경제-사회정책과 사회정책들 간의 유기적 구성
- 보편주의 원칙, 사각지대 해소, 보장 수준 및 서비스 확대, 집단별 욕구 충족
- 국민들의 삶을 보장, 당면한 민생현안에 대응, 계층이동성 확대
- 공적 책임의 확대, 인프라 개혁, 지속가능성을 위한 선제적 투자
- 사회지출을 늘리되 조달가능한 범위 내에서

□ 보편적 복지 확충을 위한 주요정책

1. 일자리 : 일자리 늘리기, 집단간 균형, 지역 균형

- 일자리 창출: 실근로시간 단축, 청년고용의무할당제, 사회서비스 일자리
- 청년 사회진출 지원 : 청년고용촉진기금, 군복무자 사회복귀지원금
- 여성의 고용 확대 : 여성인력 활용 촉진, 공공기관 여성 임원 비율 확대
- 고령자 일자리 창출과 취업지원 서비스

2. 서민 주거의 안정적 공급 : 우선 서민주택에 집중

- 「주거복지법」 제정으로 주거복지 제도화
- 공공임대주택 매년 12만호 공급 및 주택바우처(임대료 보조제도) 시행
- 도시 주거 극빈층을 위한 응급형 주거지원 확대

3. 육아지원 : 안전하고 다양한 보육, 아동의 권리, 보육노동의 양성 분담

- 안전한 무상보육, 다양한 보육 서비스 제공, 초등학교 돌봄교실 및 지역아동센터 기능 확대 등 아동 돌봄서비스 보장
- 어린이집과 유치원 교육의 형평성 제고, 아동수당 도입, 육아휴직확대

4. 교육 : 창의력, 계층이동성, 교육비 부담 경감, 교육인프라 개혁

- 교육여건 개선과 무상급식
- 고교 : 외고 정상화, 혁신학교 확대, 전문계 고교 지원
- 반값등록금과 대학구조 개혁

5. 소득보장 : 사각지대 해소, 급여 확대, 빈곤탈출 지원

- 사각지대 없는 소득보장: 기초생보, 사회보험료 지원
- 최저임금 인상 및 탈법적 사각지대 해소
- 기초노령연금 인상 및 기초연금 전환, 국민연금의 양육크레딧

6. 보건의료 : 보장성 확대, 보건의료인프라 개혁, 질병 예방

- 획기적 건강보험 보장성 확대 : 입원부분의 건강보험 보장성 90% 확대, 본인부담상한제 100만원 인하, 환자의 간병비 건강보험 적용, 치과진료비 부담 경감 및 구강보건 향상, 필수예방접종 국가지원, 국민건강보험 사각지대 해소
- 보건의료 인프라 개혁 : 공공병원 확충 및 공급과잉 의료자원의 적정화 추진
- 평생건강관리, 노인건강서비스 : 찾아가는 건강관리 서비스, 노인 정신질환 및 자살사고 예방체계 구축, 노인이 편안하고 안전한 생활환경 개선, 외상환자의 예방가능한 사망률 20% 감소

7. 장애인 : 인권, 장애로 인한 추가비용의 국가 지원

- 대통령직속 “장애인위원회” 설치
- 장애인연금을 현실화 하여 장애인의 소득보장
- 장애유형과 특성별 예방 및 관리시스템을 확충하여 장애인의 건강권 보장
- 장애인 이동권 보장
- 지역사회 자립중심으로 장애인 정책 패러다임 전환
- 소수·중증 장애인과 여성 장애인을 위한 지원체계 구축
- 장애인의 수요에 맞는 개별화된 서비스 지원체계 구축
- 장애인의 교육의 질 향상으로 교육권 보장
- 장애인의 일자리 확충으로 장애인의 근로권 보장
- 장애인의 정보격차 해소 및 시·청각 장애인 방송접근권 확보

8. 지속가능한 보편적 복지국가를 위한 사회 공공인프라 확충 : 공공성, 자원조달

- 보편적 복지를 위한 인프라 개혁
- 국민연금기금의 투자다변화와 사회인프라 투자 확대

믿음가는 복지정책! (통합진보당)

김수철 / 통합진보당 진보정책연구원 연구1실장

2012년 국회의원선거 통합진보당 복지공약 中

1. 아이들 잘 키우고, 어르신 잘 모시는 사회를 만들겠습니다
: 육아지원수당(아동수당) 도입, 기초노령연금 확대
2. 복지 사각지대를 뿌리 뽑겠습니다
: 기초생활보장제도 확대, 실업부조 도입
3. 요람에서 무덤까지 국가가 책임지겠습니다
: 공공산후조리원, 공공상조회 설립

저임금 노동자의 확대와 남발되는 정리해고로 중산층은 줄고, 빈곤층은 늘어나고 있다. 1:99사회로 표현되는 극단적인 사회 양극화에도 불구하고, 대한민국의 복지지표는 OECD 국가 중 최하위 수준에 불과하다. 또 저출산고령화와 가족의 해체와 같은 새로운 사회위험이 국민들을 위협하고 있다. 낙후한 복지 수준은 국민을 불안하게 만들고, 민생을 더욱 어려운 상황으로 몰아가고 있다.

성장지상주의에 치우쳐 온 나라를 적자생존의 경쟁터로 만들어 왔던 새누리당의 복지 약속은 지키지 못했던 747공약과 같은 새로운 거짓 공약에 불과하다. 통합민주당의 복지 약속도 지난 다수 여당 시절 잘 지키지 못했던 공약처럼 흐지부지 될 것이라는 국민들

의 의구심을 풀어 주어야 한다. 통합진보당은 최근 실현된 무상급식의 저작권을 가지고 있으며, 노무현 정부 시절 발표된 사회비전2030을 가장 적극적으로 옹호하며, 다양한 복지를 실현하기 위한 진정성 있는 실천을 벌여왔음을 자부하고 있다. 통합진보당은 ‘믿음 가는 복지’로 복지국가를 선도해 나갈 것이다.

통합진보당은 ‘아이를 키우기 쉬운 사회’라는 첫 번째 믿음을 국민들에게 드릴 것입니다. 저출산 문제 해결한다고, 부모들에게 아이를 낳도록 인센티브를 제공하는 정책은 ‘구시대 출산장려책’에 불과하다. 아이들을 낳지 않는 부모를 탓할 것이 아니라, 아이들이 키우기 좋은 환경을 만들지 못한 국가를 심판해야 한다. 통합진보당은 나라가 아이들을 키운다는 관점으로 아동 복지의 일대 도약을 이뤄내겠습니다.

통합진보당은 ‘실직해도 안심할 수 있는 사회’라는 두 번째 믿음을 국민들에게 드릴 것이다. 전세계적 기업 간 경쟁 심화를 이유로 노동시장 유연성이 강요되어 온 것은 어제 오늘의 일이 아니다. 최근 짧은 주기로 반복되는 세계경제위기는 고용을 더욱 불안한 처지로 내몰고 있다. 그럼에도 실업보험의 혜택을 받지 못하는 비정규직, 청년실업자, 자영업자 등 광범위한 사각지대가 존재한다. 통합진보당은 노동복지와 빈곤층 대책을 획기적으로 강화할 것이다.

통합진보당은 ‘노후가 걱정없는 사회’라는 세 번째 믿음을 드릴 것이다. 정년이 짧아져 노후는 길어지고, 저임금 노동으로 노후자금은 부족하며, 가족의 해체로 부양해드릴 사람이 없는 ‘악몽같은 노후’가 예고되고 있다. 특히 빠른 고령화 추세로 볼때 개인의 악몽이 국가의 재앙으로 전이될 가능성이 충분하다. 통합진보당은 어르신 복지를 대폭 확충할 것이다.

통합진보당은 국민들이 3가지 믿음을 확실히 가지실 수 있도록, 3가지 약속, 6대 공약을 드린다.

첫째, 통합진보당은 아이들 잘 키우고, 어르신 잘 모시는 사회를 만들기 위해 육아지원수당(아동수당)을 도입하고, 기초노령연금을 확대할 것이다.

통합진보당은 만6세미만 아동에게 월 10만원씩 지급하는 육아지원수당(아동수당)을 도입할 것이다. 아동수당은 세계 80여개 이상의 나라가 지급하는 대표적인 아동복지제도가

다. 아동수당은 아동이 있는 가족의 소득을 보전하고, 아동의 권리 보장과 건전한 발달을 통해 미래성장동력에 기여할 것이다. 나아가 저출산 문제를 해결하는데 도움이 될 것으로 기대한다.

통합진보당은 기초노령연금을 19대 국회 임기 내 현재 연금지급액을 두 배 인상하여 20만원 수준으로 끌어올리고, 수급대상도 현행 소득하위 70%에서 80%로 확대할 것이다. 이를 통해 소득이 없어 국민연금에 가입하지 못하거나, 국민연금의 혜택이 적은 어르신들의 노후소득을 실질적으로 보장할 것이다.

둘째, 통합진보당은 복지 사각지대를 완전히 뿌리 뽑기 위해 실업부조를 도입하고, 기초생활보장제도를 확대할 것이다.

통합진보당은 고용보험의 사각지대에 방치된 장기청년실업자, 전직(폐업) 자영업자, 비정규 노동자들에게 고용보험 실업급여(최저 120만원)의 30%~50% 수준(40만원~60만원 수준)의 실업수당을 최대 1년 동안 지급할 것이다. 실업수당을 통해 고용보험의 혜택을 받지 못하는 광범위한 실업 사각지대를 보호하고, 안심하고 재취업을 준비할 수 있도록 지원할 것이다. 비정규직 노동자들의 경우 실업부조 도입과 함께, 정부지원을 통해 비정규직 고용보험 가입을 확대하는 노력을 병행할 것이다.

통합진보당은 기초생활보장제도 수급권을 대폭 확대하여, 최대 200만 가구가 수급권을 가질 수 있도록 할 것이다. 실제 빈곤층이지만 까다로운 기초생활보장제도 심사 기준에 의해 혜택을 받지 못하는 사각지대를 대폭 해소해야 한다. 이를 위해 최저생계비 기준을 현실화하고, 부양의무자 기준을 단계적으로 폐지하고, 소득인정액 기준을 개선할 것이다.

셋째, 통합진보당은 요람에서 무덤까지 국가가 책임지는 복지를 실현하기 위해 공공산후조리원과 공공상조회를 설립할 것이다.

통합진보당은 지방의료원 등 공공의료기관 내 산후조리원을 설치할 것이다. 공공의료원과 연계하여 공공산후조리원은 산모와 영아의 건강에 큰 영향을 미치는 산후조리서비스의 질을 높일 것이다. 또 민간 산후조리원을 이용할 때 지불하는 200만원 수준의 산후조리 비용 부담을 공공산후조리원을 이용함으로써 50만원 수준으로 경감할 수 있을 것이다.

통합진보당은 지자체로 하여금 공공상조회를 설립하도록 하여, 장례를 국가가 지원하도록 할 것이다. 공공상조회는 민간상조회에 의한 소비자 피해를 해소하고, 높은 장례비용을 최소한의 비용으로 안정적으로 준비할 수 있도록 돕게 된다. 지자체는 사회적기업 또는 공동체 조합 방식으로 공공상조회를 설립하며, 중앙정부는 이를 재정적, 행정적으로 지원하도록 할 것이다.

책임 있는 복지공약과 실천에 대한 기대

김교성 / 중앙대학교 사회복지학부 교수

복지에 대한 사회 구성원의 욕구는 끊임없이 증가하고 있는데 반해, 우리나라의 복지 수준은 아직도 매우 낮은 형편이다. 복지 수준을 상징하는 가장 대표적인 지표 가운데 하나인 GDP 대비 공공사회복지지출 비율은 9.05%(2010년 기준)에 불과하여 OECD 평균(19.24%)의 절반에도 못 미치는 수준이며, 이는 2009년(9.56%)에 비해 오히려 낮아진 수치이다.

이번 총선을 맞이하여, 각 정당에서 매우 관대하고 포괄적인 복지공약을 발표하고 있다. 대체로 '복지 확대'라는 기본적인 방향을 추구하고 있으며, 상당 부분 수렴하는 현상도 관찰된다. 경험적으로 우리나라 복지제도는 경제적 위기에 사후 대응하는 방식으로 발전되어 왔다. 이런 측면에서 확대된 복지공약의 발표는 매우 긍정적이며 크게 환영할 만하다.¹⁰⁾ 다만 유사한 내용을 보이는 공약들이 많다는 사실은 각 당에서 추구하고 있는 복지와 관련된 기본적인 철학과 비전이 부재하다는 것을 의미한다. 공약은 현실적 필요를 해소할 목적으로 제안되는 것이지만, 정책의 구현을 통해 우리나라 복지국가의 현재와 미래를 어떻게 수정하고 구축해 나갈 것인지에 대한 지향성을 담아낼 수 있어야 한다. 그에 대한 철학적, 학술적 검토와 보완이 요구된다. 이후 장기적인 목표와 계획을 수립하고, 그것들을 달성하기 위한 구체적인 전략과 수단 혹은 방법 등이 제시되어야 할 것

10) 각 정당의 복지에 대한 입장이 '보수-소극적', '진보-적극적'의 이분법적으로 구분되지 않고, 모두 확대의 방향으로 수렴되고 있다. 이것이 총선과 대선을 앞두고 벌어지는 일시적인 현상인지, 아니면 각 정당 내로 구조화될 수 있는지는 두고 볼 일이다.

이다.

우리나라의 복지사에 비추어 볼 때, 복지 확대에 대한 노력 혹은 징후가 보일 때마다 이를 우려하는 우파 혹은 경제계의 반격이 있었다. 이번에도 예외는 아니어서, 복지지출에 대한 장기적인 추계에 기초하여 복지 확대에 대한 반대 의견들이 제시되고 있다.¹¹⁾ 예를 들면, 우리나라 복지지출 수준이 2050년이 되면 OECD 평균 수준에 이르게 되어, 국가부채가 증가하고 재정건전성 문제가 부각될 가능성이 높다는 주장이다. 또한 남부유럽의 재정위기가 지나친 복지 확대에 의한 결과라는 억지 사례를 들며 이러한 주장을 지지하고 있다. 더욱이 기획재정부는 유래 없는 TFT까지 만들어 각 당의 복지공약을 검증하고 거짓된 우려를 공론화하고 있다.

복지공약의 책임성이 구현되기 위해서는 개별 안들을 실현하는데 필요한 재정 규모와 충당 방안 등이 구체적으로 제시되어야 할 것이다. 다행스럽게(?) 현재 우리나라의 조세 부담율과 국민부담율은 각각 25.1%와 19.3%에 불과하다. 한 연구의 추계에 의하면, 2050년까지 우리나라 복지지출 수준을 21.6%까지로 확대하면서 국가부채비율을 EU의 권고 수준으로 유지하려면, 조세부담율과 국가부담율을 33.2%와 23.7%로 확대하여야 한다. 이는 우연히 현재 OECD 회원국의 평균 수치(33.8%, 24.6%)와 유사한 수준이다. 복지지출은 지속적으로 확대될 것이 자명하다. 국가의 재정건전성 문제가 고민된다면, 복지지출이 확대되는 만큼 점차적으로 국가의 세입을 증가시키기 위한 대책을 마련해야 한다.

복지정책을 집행함에 있어, 행·재정적 측면에서, 지방자치단체의 역할은 매우 중요하다. 더욱이 현 정부 들어 중앙정부의 교부금이 삭감되면서, 복지 집행과 관련하여 어려움을 겪는 지자체가 증가하고 있다. 막대한 재원이 소요될 복지공약들이 현실적으로 집행되기 위해서는 중앙정부와 지방정부간 역할 구분과 자원분담에 대한 논의가 필수적이다.

세부적인 공약들에 대해 논평하면, 우선 기초노령연금의 대상과 급여수준을 확대하여 기초연금의 기반을 구축하고, 장기적으로 노후 소득보장의 다층 체계를 준비하는 것은 바람직한 정책 방향이라고 생각한다. 국민기초생활보장법과 관련하여 다양한 개선책이 제시되고 있는데, 통합급여방식을 개별급여방식으로 전환하는 안에 대한 논의가 누락되어

11) 이는 오래 전부터 '선성장 후분배'를 외치던 발전국가 정부에서 귀가 따갑게 들어 왔던 구호와 일맥상통하는 것이다(도대체 그 '후'는 언제인가?). 지금은 성장의 궁극적인 목적이 무엇인가에 대한 답을 진중하게 구하면서, 지속가능한 사회의 발전을 위해 복지와 성장의 '상생'을 위해 노력할 때이다. 중요한 것은 성장 그 자체가 아니라 성장을 통해 함께 잘 사는 통합된 사회의 구현이기 때문이다.

있다. 부양의무자 기준의 폐지와 소득환산제도의 개선도 필요해 보인다. 아동보육과 관련하여 국공립보육시설의 확충과 시설 종사자에 대한 처우개선 등은 매우 반가운 제안이다. 건강보험제도의 보장성 강화와 본인부담 상한선 제한 등도 오랜 기간 시민단체를 중심으로 주장되어 온 주요 과제이다. 다만 의료공급 구조 상 기대만큼 성과를 거둘 수 있을지 의문이다.

좀 더 논의되었으면 하는 공약에 대해 제언하면, 임금 격차에 대한 축소 노력과 조세정의 실현 방안 등에 관한 내용이 포함되었으면 한다. 그리고 사회적 지분급여와 같은 보다 획기적이고 대안적 복지공약에 대한 출현도 기대해 본다.

총선 공약은 대선 공약과는 다르게 이행 여부나 정도에 대한 공적인 확인과 평가가 매우 어렵다. 따라서 각 정당들은, 각종 공약을 이용해 득표경쟁만 할 것이 아니라, 어떻게 해당 복지정책을 책임지고 이행할 수 있는지에 대한 고민과 노력, 그리고 국민들에 대한 설득 작업을 동시에 병행할 필요가 있다.

토론문

윤홍식 / 인하대학교 행정학과 복지정책전공, 참여연대 사회복지위원회 부위원장

1. 한국복지체제에 대한 비전

기획재정부의 정치권공약 자료에 근거했을 때 새누리당의 복지확대공약, 공약대로라면 총선이후 복지의 양적확대가 담보될 것으로 판단됨.

그러나 문제는 한국복지체제의 전망을 내오는데 있어 필요한 점은 단순한 양적확대가 아니라는 데 있음. 예를 들어, 새누리당의 공약은 보육과 같은 일부 서비스에 대해 보편적 복지의 내용을 담고 있으나, 유연한 노동시장/저임금 노동시장의 확대로 야기되는 문제에 대한 본질적 대안 대신 EITC 확대와 같은 잔여적 복지대안에 그치고 있음.

또한 복지인프라 확충에 있어 한국 복지의 고질적인 문제인 취약한 공공부문에 대한 대안은 제시되고 있지 않고, 민간(시장)부분을 서비스 전달의 주체로 상정하고 있음.

이러한 논의를 종합했을 때 새누리당의 복지는 복지의 양적확대를 담보한다고 해도, 한국 복지체제가 미국식 잔여주의 복지체제 이상으로 발전할 가능성은 매우 낮다고 판단됨.

민주통합당의 복지비전은 새누리당과 비교했을 때 전향적인 내용들을 담고 있다고 판단됨. 보편적 복지를 키워드로 잡고, 이에 근거해 복지공약들을 제시했다는 점에서 주목할 만함.

그러나 이용섭 의장이 공식 발표한 “창조형 복지국가”라는 민주통합당의 공식 보도자료에 근거했을 때 기존의 3+1프레임을 벗어나고 있지 못함. 창조형 복지국가 또한 한국복

지의 양적 확대를 담보할지는 몰라도 한국 복지체제의 프레임을 전환할 것으로 기대하기 어려움.

통합민주당은 한국 복지체제의 비전과 관련해 진지하고 책임있는 당내 합의가 있어야 할 것으로 판단됨.

통합진보당은 구 민주노동당 복지정책을 계승했다는 점에서 보편적 복지를 일관되게 주장한 정치세력이라는 점에서 그 일관성을 높이 평가함. 그러나 보편적 복지논쟁이 통합진보당이 그간 주장했던 정책내용을 다수 포함하고 있고, 전망 또한 유사함에도 불구하고 이에 대한 주도권을 상실했다는 점에서 큰 아쉬움이 남음.

이는 결국 조직되지 않는 노동과 시민이 없는 통합진보당이 정치적 실체로서 지지 받기 어렵다는 것의 반증이고, 그 공약 또한 실천력을 갖기 어렵다고 판단될 수도 있음.

이에 통합진보당은 새누리당과 민주당의 정책제안을 넘어 한국 복지체제의 보편적 확대를 위한 주체의 조직화라는 비전을 제시할 필요가 있다고 판단됨.

조금 더 구체적으로 통합진보당의 비전과 전망을 어떤 계급/계층(보편적 복지체제를 위한 주체)의 이해에 근거해 그 들이 직면한 사회적 위험에 대해 통합진보당의 비전이 어떻게 대응 할 수 있는지와 같은 방향에서 고민될 필요가 있음.

2. 소득보장분야: 쟁점(보편적 소득보장)

저소득층 지원(새누리당) 대 보편적 소득보장(민주통합당, 통합진보당)

새누리당 : 하위 소득계층에 대한 지원(대학등록금 등), 공공부조 개선 등을 중심으로 한 저소득계층에 대한 소득보장정책에 집중함으로써 잔여적 복지의 틀내에서 복지확대 공약.

민주통합당: 기초노령연금 인상, 부양의무자 기준 완화 같은 소득보장정책의 확대, 보편적 아동수당 도입 등 공약. 보편적 소득보장정책과 저소득층 소득보장정책 동시 확대. 특히 기초노령연금을 기초연금으로 전환하는 정책 등은 통합진보당의 정책제안 수준을 넘어서는 보편적 복지정책이라고 볼 수 있음.

통합진보당: 기초노령연금 대상 70%에서 80%로 확대. 실업부조 도입, 기초보장제도 확대. 아동수당 도입 등 현재 제도를 보완하고 보편적 소득보장정책의 제도화를 공약하고 있음.

3. 사회서비스분야: 쟁점(공공인프라 확충)

새누리당 민간중심 대 민주통합당, 통합진보당 공공인프라 중심

새누리당 : 공공분야 인프라 확충 명시 없이 서비스 확충(민간/시장 중심으로 판단되어 현재 전달체계의 문제를 확대 재생산 할 가능성이 높음)

민주통합당: 보육, 의료 등 공공인프라 확충 공약

통합진보당: 공공의료 확대를 넘어 민간인프라를 공공인프라고 대체하는 공약은 주목할 만함(예, 산후조리원 민간에서 공공)

4. 일자리분야: 쟁점(좋은 일자리-공공부문 일자리)

[OECD 정부부문 고용비율]

한국: 6.8%(공기업포함).

미국: 14.0%. 프랑스: 22.0%. 스웨덴 28.0%. OECD: 14.5%

3당 모두 공공부문 일자리의 획기적 대안을 제시하지 못함. 미국 수준의 정부부문 일자리 창출도 지금보다 정부부문 인력을 두 배 이상 확대해야함.

새누리당 : 현재 유연한 노동시장으로 인한 고용불안과 저임금에 대한 대안 없이 부분적 대응정책 중심(학습지 교사와 관련된 산재보험, 중소기업 취업자 부채 탕감 등).

민주통합당: 민간부분의 취업할당제, 정규직 전환 지원금 제도 등 이용섭 보도자료는 부분적인 대안에 집중. 고용율 상향, 사회서비스 일자리 확충을 언급하고 있으나 공공부문에서 좋은 일자리 확충에 대한 구체적 비전을 제시하고 있지 않음.

통합진보당: 자료부재

5. 복지재원: 쟁점(보편적 복지를 위한 지속가능한 재원구조 마련)

단순한 양적확대가 아닌 지속가능한 재원조달 계획이 담보되어야함에도 불구하고, 단기적인 재원확보 방안에 집중되어 있고, 3당 모두 조세체제의 개편과 같은 지속가능한 정책비전은 담보되어 있지 않음.

새누리당 : 세출구조 효율화, 조세개혁(주식양도차익 과세 등 검토)

민주통합당: 세출구조 효율화, 감세철회, 부자증세, 재벌세(검토)

통합진보당: 목적세 도입과 부자증세

선택 2012, 한국 사회의 사회정책 10대 과제¹²⁾

이창곤 / 한겨레사회정책연구소 소장

선거는 민주주의의 요체다. 국민은 선거를 통해 자신의 권리를 행사한다. 대통령과 국회의원을 새로 뽑기도 하고, 심판하기도 한다. 또 그 과정에서 정책에 대한 지지 여부를 드러내기도 한다. 2012년, 올해는 정치의 해다. 총선과 대선이 스무해만에 한해에 치러진다. 시민들은 누가 대통령 그리고 국회의원이 될까를 가늠하면서 저마다 정치적 선택을 할 것이다. 더불어 어느 때보다도 각계, 각층의 요구와 의지도 넘칠 것으로 예상된다. 그렇다면 2012년 양대 선거를 관통하는 우리 사회의 시대정신이 무엇일까? 이와함께 우리 사회가 시급히 해결해야할 핵심과제가 무엇인가? 사회정책 분야를 중심으로 이를 짚어 보는 것은 나름대로 의미가 있을 법하다.

필자가 소장으로 있는 한겨레사회정책연구소는 이런 문제의식 아래 지난해말 사회정책 분야 전문가 33명에게 대략 다음과 같은 세가지 질문을 던졌다. 첫째, 2012년 대선을 거쳐 들어설 새 정부의 성격은 어떤 정부나 체제가 되어야 하나? 둘째, 새 정부가 역점을 두어야 할 정책과제 중 가장 우선적인 사회정책 과제는 무엇인가? 셋째는, 사회정책 분야 중에서도 삶의 질과 관련된 핵심 부문인, 보건, 복지, 노동 분야의 주요 과제는 무엇인가?

조사 결과, 첫 질문에 대한 답은 한마디로 '복지국가 또는 복지'로 모아졌다. 구체적인

12) 이 글은 모 잡지의 요청에 따라 작성된 원고의 초안으로, 여러 사정으로 인해 토론문을 대신하고자 하니 양해바랍니다

응답을 보자. “함께 잘사는 시민공동체 복지국가”(조홍식 서울대 교수), “보편적 복지 확대와 경제민주화를 핵심과제로 삼는 복지국가 체제”(오건호 글로벌정치경제연구소 연구실장), “경제민주주의와 국가와 시장의 균형이라는 패러다임에 기반한 복지국가”(황덕순 한국노동연구원 연구위원), “지속가능한 사회경제모델로서의 복지국가 체제”(정세은 충남대 교수), “평화복지국가”(김원섭 고려대 교수) 등이 그것이다.

복지 또는 복지국가를 꼭 집어 말하지 않았어도 사실상 그것을 가리킨 응답도 적잖았다. “신자유주의 성장모델에 대한 근본적 논의”(정혜주 고려대 교수)를 해야한다든가, “전 삶의 영역에서 공공성 확보를 추구하는 체제”(최영준 고려대 교수, 이주하 동국대 교수).... 이밖에도 “시장을 정상화하는 체제”(전병유 한국노동연구원 연구위원)란 답도 있었다. 전문가들의 공통된 답을 찾아보면, 다가오는 2013년은 우리사회를 리모델링하는 해가 되어야 하며, 그 방향은 복지를 중심으로 한 새로운 사회경제시스템 구축이 아닐까 싶다. 한마디로 전문가들은 향후 정부는 복지를 핵심 화두로 삼아 사회안전망을 튼튼히 일궈 국민의 삶의 불안을 해소하고 다함께 잘사는 사회를 만들어야 한다는 것이다.

조사결과로만 보면 시쳇말로 복지가 대세다. 시대정신이라고도 말할 수 있을 듯하다. 그 도그럴것이, 역동적 복지국가, 맞춤형 복지, 창조형 복지국가, 정의로운 복지국가, 한국형 고용복지모델 등 술한 복지 담론이 근년들어 백가쟁명식으로 넘쳐 흘렀다. 소속 정당에 관계없이 유력정치인들은 너나할 것없이 복지 확충을 말한다. 일찍이 보기도문 현상이 아닌가? 민주당은 일찍부터 보편적 복지(국가)를 주창하며 창조형 복지국가를 국가비전으로 내세웠다. 지난해까지만해도 복지포폴리즘을 운운하는 의원들이 많았던 한나라당의 후신인 새누리당도 최근 정강을 개정해 ‘모든 국민이 더불어 행복한 복지국가’를 ‘국민과의 약속(정강)’의 첫째 사항으로 제시하고 있는 마당이다. 지난 대선이 열린 2007년에 그토록 무성했던 ‘경제성장’이란 말은 정치권에서 숫제 사라졌다.

왜, 성장 구호가 사라지고 복지 또는 복지국가가 정치사회적으로 회자되고 있는가? 이 물음에 대해선 이론의 여지가 없다. “삶이 불안”하기 때문일 터다. 이대로는 우리 사회와 우리들의 삶이 더는 지속가능하지 않을 것이라는 위기감 때문이기도 하겠다. 다시말하자면, “소득, 노동, 일자리, 주거, 노후, 세대간 등 모든 부문에서 양극화가 진행되고 중산층이 붕괴되는 상황에서 우리 사회가 이대로는 더는 지속가능하지 않다는 공감대가 사회적으로 확산되고 있기 때문일 것이다. 하지만 복지 또는 복지국가를 외친다고 해서 양극화와 빈부격차가 절로 해결되는 게 아니다. 문제는 구호나 담론이 아니라, 구체적인

솔루션이며, 그것의 실행이다. 그렇다면 2012년, 나아가 2013년 우리 사회는 어떤 정책을 우선적으로 실행해야하는가? 충분하진 않지만 주요 과제를 간추려 본다.

1. 노동시장의 양극화 해소

양극화는 현재 우리 사회의 문제점을 가장 압축적으로 드러낸 키워드다. 중소기업과 대기업 등 산업부문은 물론 소득과 소비수준 등 경제사회 전반에서 빗어지고 있다. 이들 양극화의 핵심적 요인은 특히 노동시장의 양극화다. 노동시장의 이중구조라고도 말한다. 필자는 이 문제는 우리 사회가 해결해야할 가장 중요한 역점과제이며, 사회정책 전반의 정책과제를 해결하는 데 제일 주요한 핵심 고리라고 생각한다.

장지연 한국노동연구원 연구위원에 따르면, 노동시장 이중구조란 비교적 높은 임금에 안정적인 고용, 좋은 근로조건을 제공하는 일자리로 구성되는 1차 노동시장과, 이 모든 측면에서 상대적으로 열악한 처우를 제공하는 일자리인 2차 노동시장으로 양분돼 있는 상태다. 1차 시장에서 배제된 대표적인 집단은 바로 영세사업장 종사자와 비정규직 노동자다. 1차 시장과 2차 시장 사이에서는 매우 높은 칸막이가 쳐져 있다. 김연명 중앙대 교수는 이와 관련해 최근 논의되고 있는 보편적 복지정책의 약점 중의 하나는 이런 1차 노동시장의 불공평에 크게 주목하지 않은 점이라고 지적하며, 따라서 이를 최소화시킬 수 있는 노동정책, 산업정책이 복지정책, 조세정책과 동시에 추진되어야 한다고 강조한다. 노동계에서 강조하는 노동없는 복지국가란 문제 제기도 같은 맥락이라고 볼 수 있다.

그렇다면 적정수준의 임금과 고용안정, 사회보험 혜택을 누리는 계층과, 이 모든 것을 결여한 취약계층의 이중구조 문제를 어떻게 해소 또는 완화할 것인가? 난감해보이는 이 질문의 답은 의외로 간단할 수 있다. 국가가 근로기준법 및 최저임금 위반에 대한 벌 적용과 감독, 사회보험 기여 회피에 대한 단속 등 기본적인 역할만 해도 상당 부분 개선할 수 있다는 게 전문가들의 지적이기 때문이다. 예컨대, 법정 최저임금 미달자 190만명(노동자의 10.8%)에게 최저임금을 법대로만 지급해도 그들의 삶을 상당 개선할 수 있으며, 주 52시간이상 일을 하지 못하도록 한 장시간 노동 금지조항만 지키도록 해도 비슷한 효과를 거둔다는 것이다. 김유선 한국노동사회연구소장은 초과근로만 하지 않아도 45만개의 새 일자리를 만들 수 있다고 말한다. 장지연 연구위원은 저소득층을 위한 실업부조 제도를 도입하는 것이 하나의 해결책일 수 있다고 권하기도 했다.

황덕순 한국노동연구원 선임연구위원은 이런 노동시장 문제의 원천이 궁극에는 경제영역과 생산체제에 있다고 보아야 하며, 따라서 근본적으로는 대기업 위주로 이뤄진 경제

력 집중을 완화해 대기업과 중소기업의 생산성 격차를 줄이도록 해나가야 한다고 말한다. 이와 병행해 저임금 일자리를 줄이기 위한 정책과 원하청 사이의 불공정한 거래관계 및 부당한 간접고용에 대한 법적 규율 강화 등도 함께 이뤄져야 한다고 황 박사는 권고한다. “재벌을 중심으로 한 독점대기업으로의 경제력 집중을 완화하면서 산업별 특성을 고려한 접근이 필요하다”는 얘기다. 사회보험 및 사회부조를 통해 자영자에 대한 복지지원 강화하는 것도 필요하다.

2. 사회보험 등 복지 사각지대 축소

사회보험은 흔히 보편적 복지제도로 평가받는다. 한국은 국민연금, 고용보험, 산재보험, 건강보험 등 4대 사회보험에 노인장기요양보험까지 도입해 실시하고 있으니, 이것만 보면 선진 복지국가의 모양새를 갖춘 것으로 보인다. 낮은 복지지출 등 선진 복지국가로 칭하기엔 모자란 게 한두가지가 아니지만 사회보험 제도 자체적으로도 문제도 적잖다. 바로 광범위한 사각지대다. 이런 사각지대는 제도 자체가 불완전하게 갖춰진 측면도 있지만 실은 노동시장의 불공평에서 비롯되는 측면이 크다. 예컨대, 상대적으로 지위가 안정적인 1차시장 노동자들의 경우에는 사회보험 가입비율이 높은 반면, 그렇지 못한 2차 노동시장에 속한 비정규직 및 저임금 노동자들은 이러저러한 요인 등으로 사회보험 가입비율이 저조하다. 4대 사회보험 가운데 특히 국민연금과 고용보험이 그러하다.

영세자영업자의 경우에는 상황이 매우 심각하다. 사회보험은 그 성격상 기본적으로 직장가입자, 즉 임금 노동자들에게 매우 유리하게 돼 있다. 왜냐하면 임금 노동자는 보험료를 사용자와 노동자가 각기 절반씩 부담하지만 자영업을 하는 비임금노동자 즉 지역가입자는 보험료 부담을 혼자서 져야 한다. 영세 자영업자들에게 이 부담이란 적지 않다. 그러다보니, 스스로 가입 자체를 회피하는 즉 기여회피 현상이 발생하기도 한다. 영세자영업자의 상당수는 사회보험을 통한 사회적 안전망 밖에 머물게 되는 이유다.

직장인 중에서도 안전망 밖으로 밀려난 이들도 있다. 노동연구원의 장지연 박사에 따르면, 임금 노동자 전체를 놓고 볼 때, 국민연금에 미가입한 사람은 27.1%이고, 고용보험 미가입자와 적용제외자를 합치면 33.4%에 이른다. 하지만 이 수치는 1차 노동시장이라고 정의한 100인 이상 사업장 정규직에 속한 사람의 경우에는 국민연금 미가입자가 1.4%, 고용보험 미가입자와 적용제외자는 3.2%에 불과하다. 그러나 2차 시장에 속하는 이들은 국민연금 미가입자가 32.6%, 고용보험 미가입 (적용제외 포함)은 39.8%에 달하는 것으로 나타났다.

좀 더 구체적으로 보면, 영세사업장 노동자와 비정규직 노동자는 직장을 잃기 아주 쉬운

처지라 고용안전망을 통한 보호가 매우 절실한 이들이다. 하지만 5인 미만 사업장에서 일하는 이들 노동자 중에는 무려 73.9%가 고용보험에 가입하지 못하고 있고, 비정규직의 경우에는 56.8%가 역시 고용보험에 배제돼 있다. 이렇게 보면 노동조건이 안좋은 저임금 및 취약노동자들이 사회보장을 더 절실한데 현실은 거꾸로다. 사회보장을 위한 사회보험이 오히려 불평등을 더 넓히는 역진적 상황에 직면하고 있는 것이다. 상황에 이러하기에, 2013년 들어설 새 정부는 고용의 안전망 밖에 배제돼 있는 이들에 대한 보호를 획기적으로 강화하도록 해야 하며, 특히 '정규직이냐, 비정규직이냐'란 근로조건과 무관하게 누구나 보편적인 소득보장이 이뤄지도록 할 필요가 있다는 게 전문가들의 대체적인 의견이다.

황덕순 한국노동연구원 선임연구위원은 이에 대해 두가지 해법을 제시한다. 당근과 채찍이다. 당근은 사회보험에 가입할 유인을 늘리는 것이고, 채찍은 사회보험을 적용, 징수하는 행정시스템을 강화하는 것이다. 후자는 사회보험료 사각지대 해소를 위한 사회보험의 적용과 징수 등을 일원화하는 방안이다. 이렇게 해서 사회보험료의 회피를 근원적으로 차단하자는 것이다. 현재 이뤄지고 있는 건강보험 공단으로의 징수통합은 온전한 통합이 아니다.

채찍은 사회보험료 지원방안이다. 저소득 노동자와 소규모 영세사업체 사업주에게 사회보험료를 지원함으로써 사회보험에 가입할 수 있는 유인을 높이는 안이다. 이병희 한국노동연구원 박사는 10인 미만 사업체의 노동자 85만 5천명(최저임금~최저임금의 1.3배를 받는 저임금 노동자 수치)에게 최대 80%까지의 사회보험료를 노사에게 지원하는 방안을 제시한 바 있다. 여기에 드는 총 소요 예산은 7500여억원으로 추산된다.

당근은 정부도 일부 추진하고 있는 사안이기도 하다. 정부는 현재 5인 미만 사업체의 최저임금 120% 미만 근로자(약 122만명 대상)를 대상으로 노사가 부담하는 국민연금과 고용보험료의 3분의 1을 지원하는 안을 추진하고 있다. 이런 안에 대해 미흡하다는 비판이 일고 있으나, 일단 사회보험료 지원에 대한 공감대가 형성됐다는 점에서 고무적이며, 앞으로 보다 획기적인 지원확충안을 마련해 구체화해야 할 필요가 있다.

복지 사각지대의 문제는 사회보험 부문에 못지않게 저소득층의 소득보장을 위한 공공부조에서도 마찬가지다. 현재 기초생활보장제도는 소득과 재산 이외에 부양의무자 관련 요건 및 여러 가지 부가적인 수급자격 요건 때문에 사각지대가 너무 크다. 한국보건사회연구원에 따르면, 월 가처분 소득이 최저생계비 미만인 가구의 비율을 나타낸 '절대빈곤율'은 2007년 10.2%, 2008년 10.4%, 2009년 11.1%로 계속 높아지고 있다. 이 비율에 따라 추산해보면 기초생활보장제도의 사각지대에 있는 빈곤층 인구는 거의 410만명에 이른다. 이 가운데 103만 명은 이른바 부양의무자 기준 때문에 기초생활수급자가 되지 못하고 있는 상황이다. 사정이 이러하니, 부양의무자 기준을 빈곤층 보장 확대의 방향으로

혁신적으로 개선하거나 그렇게 할 묘안이 없다면 아예 이 기준 자체를 없애는 게 더 나을 것이다.

3. 보편적 복지제도 구축 및 자원 마련

사회정책은 재원을 필요로 한다. 앞서 언급한 양극화 해소와 복지 시각지대 완화를 위해서도 많은 재원이 필요하다. 재원 없는 계획이란 장밋빛 청사진이 아닌가? 더욱이 진보든, 보수든 관계없이, 총선과 대선 등 각종 선거과정에서 복지공약을 내세울 것이고, 이를 부분적으로 실현하는 데도 상당한 돈이 있어야 가능하다. 예컨대, 새누리당은 총선을 앞두고 0~5세 무상보육, 단계적인 초중고 아침 무상급식 시행 등 평생 맞춤형 복지 실현, 안정적 일자리 창출 등 다섯 가지 총선 공약실천 방안을 정한 것으로 알려졌다. 더불어 금융자본소득 과세를 강화하고 비과세·감면 혜택을 줄여 5조 원 상당의 복지·일자리 마련을 추진하고 있는 것으로 전해진다. 민주당 또한 지난 2월초 국민 모두에게 보편적인 지원을 함으로써 인간다운 생활을 보장하겠다는 보편적 복지정책의 방향 아래 무상급식, 무상의료, 무상보육 등을 위해 연평균 추가 가용재원으로 33조원의 재원을 마련하겠다고 밝힌 바 있다.

개인적으로도, 대표적인 보편적 복지제도인 아동수당이 도입돼 보육정책이 획기적으로 강화될 필요가 있으며, 특히 국민들의 삶의 질과 밀접한 의료와 교육 부문에서 보편적 복지제도 구축 및 확대가 절실하다고 생각한다. 건강보험의 보장성을 획기적으로 강화해 사실상 무상의료에 가깝게 다가가야 하며, 반값등록금 및 사교육비 부담 해소를 통해 교육시스템의 개편도 시급하다는 생각도 해본다. 그런데 이를 위해 필요한 돈은?

현재 우리나라 복지지출 규모는 국내총생산(GDP) 대비 9% 수준이다. 경제협력개발기구(OECD) 평균수준인 19% 수준에 전주면 매우 낮다. 2020년에 OECD의 평균 수준에 가까이 가려면 적어도 2017년까지는 대략 GDP의 13~14%에는 도달해야 한다. 복지국가에 대한 개념규정이 각각 다르겠지만, 적어도 선진이란 수식어가 붙는 복지국가가 되기 위해서는 OECD 평균 수준의 복지지출을 해야 하며, 그래야 그나마 복지국가에 걸맞는 복지제도가 실질적으로 구축될 수 있다.

한겨레사회정책연구소는 이와 관련해 사회정책 전문가들에게 지난해 말 다음과 같은 질문을 던진 바 있다. “우리 사회가 지향해야 할 복지국가 모델을 위해서는 어떤 재정확보 전략이 필요하다고 보십니까? 특히 2020년 경제협력개발기구(OECD) 기준 사회지출은 국내총생산(GDP)의 약 몇 %수준이 되어야 한다고 보시는지요?” 이에 대해 다수 전문가들은 적어도 OECD 평균수준인 19%를 넘어야 하며, 따라서 차기 정부에서는 14~15%

정도에는 이르도록 해야 한다고 답했다.

홍경준 성균관대 교수는 “현재의 제도를 그대로 유지할 경우 2020년 OECD 기준 사회지출은 GDP의 약 11.2% 수준이 될 것이나, 2020년에는 최소 16% 최대 20%정도의 수준이 적절하다”고 말했다. 전병유 한국노동연구원 연구위원은 “국가별 복지공급의 형태가 다르기 때문에 일률적으로 GDP 대비 몇%로 말하는 것은 의미가 없지만, 우리나라의 시장과 제도의 특성을 고려할 때, 20~25%가 적정하다고 판단된다”고 말했다. 재원확보를 위한 방안과 관련해서도 여러 답변이 나왔다.

전병유 노동연구원 연구위원은 “복지의 수혜가 권리가 되려면, 상징적인 차원에서라도 모든 국민이 과세의 부담을 질 필요가 있다”면서 “이런 전제는 무엇보다 정부의 효율적이고 투명한 재정시스템의 확보가 있어야 할 것”이라고 강조했다. 나백주 건양대 교수는 “복지의 확대를 위해서는 세금을 통해 복지에 대한 정부 책임을 강화하는 전략이 필요하다”면서 “정부가 복지에 대한 책임 있는 행정을 구현하지 않고 이를 민간에게만 전가하는 형태는 복지의 낭비적이면서 비효과적인 모습을 극복할 수 없다”고 말했다. 나 교수는 특히 “미약한 복지인프라 확대를 위한 복지보건을 신설해 이에 대한 체계적인 투자를 시행하는 게 필요하며, 기존의 누진세 제도를 뛰어 넘는 부유세 등의 내용을 강화하고 저소득층에 대한 감세 및 사회보장을 강화하는 전략도 매우 중요한 재정전략으로 채택되어야 한다”고 강조했다.

김창엽 서울대 교수는 “조세정책의 기반을 고려할 때, 일차적으로는 지출 효율화가 선행되어야 한다”며 “아울러 사회간접자본, 국방 등의 지출을 대폭 줄이고, 재정확충의 방법보다 재정확충의 정치가 더 중요하다”고 말했다. 양재진 연세대 교수는 “필요에 따라 부모보험 같은 새로운 프로그램을 만들고, 필요에 따라 급부수준을 올리면 자연스럽게 거기에 맞는 사회지출이 이루어질 것이라며, 사회지출을 미리 몇%로 정하는 식은 바람직하지 않다”면서 “어떤 프로그램을 어떻게 만들 것인가에 집중해야 한다”고 강조했다.

돈을 늘리는 게 능사가 아니라, 필요한 좋은 프로그램을 생각해 내고, 그것을 실행하기 위한 돈을 만들어 효율적으로 운용하는 수순을 밟는 게 바람직하다는 논지다. 이밖에 조세지출 구조조정과 혁신, 또는 조세인프라의 개선 그리고 최상위 1%에 매기는 부자증세 도입 등 종합적인 재원마련 전략이 수립돼야한다는 목소리가 많았다. 전문가들의 언급에서는 빠져있지만 복지재원을 어떻게 효율적으로 배분할 것이며, 또 어디에 더 많은 비중을 둘 것인가에 대한 솔루션도 함께 고민하지 않으면 안 된다.

4. 노인 등 빈곤문제 해결

노동시장의 양극화나 빈부격차를 해소하는 것과, 빈곤 그 자체를 해결하는 것은 조금은 다른 대목이다. 우리 사회의 빈곤은 적잖은 노력에도 불구하고 의외로 심각한 문제로 여전히 존재하고 있다. 특히 노인 빈곤은 아주 심각하다. OECD에 따르면, 2011년 기준 한국의 노인 빈곤률은 45.1%이다. 노인 100명 중 4명은 중위 소득의 절반에도 못 미치는 소득으로 살아가고 있는 것이다. 이는 OECD 국가 평균 13.5%의 3배를 넘는 수치며, OECD 국가 중 가장 높은 비율이기도 하다. 캐나다 5.9%, 가장 낮은 곳인 뉴질랜드 1.5%이며, 일본 22.0%, 미국은 22.4%에 이른다. 여기서 노인빈곤률이란, 전체 노인 인구 중 소득이 전체 가구 가처분 소득 중위수준의 50% 미만인 노인 인구의 비율을 가리킨다. 좀 더 피부에 와 닿게 이야기하자면 2010년, 한국 가구의 균등화(가족 수에 의한 차이를 막기 위해 조정을 가한 것) 가처분 중위소득은 약 157만 원이었다. 이 기준에 따라 추산해보면 빈곤노인은 대략 78만 원 미만의 월소득으로 생활하는 노인들이 가리키며, 그 숫자는 한국의 노인 100명 중 4명에 이른다고 보면 된다.

이런 사정은 갈수록 악화할 가능성이 크다. 그도 그럴것이 2000년 노인 인구 비중이 7%를 넘어 고령화 사회에 진입한 한국은 2018년에는 고령 사회(노인 인구 비중 14% 이상), 2026년에는 초고령 사회(노인 인구 비중 20% 이상)로 진입할 것으로 예상된다. 이런 상황에서 노인 빈곤 문제에 대한 대안이 마련되지 않고 이어진다면 각 가족은 물론 사회적 부담은 더욱 늘게 분명하다.

노인빈곤은 나이 들어 소득이 없는 상황에서 빚어진다. 아시다시피 우리 사회의 노인은 이 나라 산업화의 역군이자 빈곤퇴치의 주역이었다. 하지만 정작 자신의 노후를 위해선 그 어떤 준비도 할 수 없었다. 오늘날 그나마의 우리의 삶은 그들의 땀과 피의 결과다. 따라서 이들을 위한 사회적 노후 보장은 매우 당연한 일이다. 노후 보장을 위한 공적인 사회적 대치는 국민연금과 기초노령연금이다. 국민연금은 앞서 말했듯이, 가입자 자체가 적고 또 가입했다고 해도 연금수령액이 아직도 미미하다. 연금의 절대 규모가 총소득이 여전히 최저생계비에 못 미치는 노인가구가 가처분 소득 기준으로 2009년 37.1%에 이르고 있는 것으로 나타났다. 더욱이 국민연금 보험료를 미납해 나중에 국민연금을 못 받게 될 사람이 이미 600만 명을 넘어섰다. 이 추세가 계속되면 2050년에 약 650만 명의 노인들(전체 노인의 40%)이 국민연금을 못 받게 된다. 더욱이 2007년에 국민연금액을 너무 깎아버렸기 때문에 연금을 타는 60%의 노인조차 용돈 수준의 연금을 받게 된다. 국민연금은 대폭 깎아 놓고, 이를 핑계로 다시 기초노령연금을 축소하는 것은 적정한 노후생활 유지를 목적으로 하는 공적연금제도의 존재 이유를 근본적으로 훼손하는 것이다.

국민연금 외에, 2008년부터 시행 중인 기초노령연금이 있다. 기초노령연금은 산업의 역군이었으면서도 산업사회의 공적노후소득보장에서 배제된 현세대 노인에게 최소한의 삶을 보장하고, 부실한 국민연금액을 보충하기 위해 도입된 것이다. 65세 이상 노인 중 소

특히 하위 70%를 대상으로 1인당 9만1200원(부부의 경우 14만 5900원)을 지급한다. 이 또한 액수가 너무 적다. 도저히 소득 보장의 역할을 한다고 얘기하기 힘든 수준이다. 특히 기초노령연금법은 제정 당시 부칙에 “연금지급액을 2028년까지 10%로 단계적으로 인상한다”고 명시했다. 하지만 이 약속은 지켜지지 않고 있으며, 도리어 재정적 지속가능성이란 잣대로 기초노령연금을 줄이는 움직임이 전개되고 있다.

이와 관련해 여러 전문가들의 정책제안을 보자. 김원섭 고려대 교수는 국민연금에 대한 지나친 의존을 완화하면서 동시에 노인빈곤을 해결하기 위해 기초노령연금액을 약속대로 조속히 인상해야 한다고 권고했다. 양재진 연세대 교수는 퇴직(연)금의 사용자 부담(월급의 8.33%)을 공적 국민연금으로 (부분)통합해 두꺼운 공적연금을 만들어야 한다고 강조했다. 양 교수는 “퇴직연금이 세제 혜택 속에 급속히 성장하고 있는데 중산층 이상에게 국민연금보다 유리한 연금제도로 인식되면서 복지국가의 토대인 공적연금의 외해가 우려 된다”며 덧붙였다.

김연명 중앙대 교수는 현재의 기초노령연금을 두 배로 인상해 18만원을 지급할 것으로 정책제안으로 제시하기도 했다. 그는 “현재의 기초노령연금을 18만원으로 두 배 인상하고 노인의 100%에게 지급한다 해도 2050년에 지출해야 할 돈은 국내총생산(GDP)의 4.3%로 추정된다. 여기에 2050년 국민연금의 예상지출액(국내총생산의 5.5%)을 더하면 노후연금으로 지급되는 돈은 대략 국내총생산의 10%에 이르게 된다”며 “인구의 38%(2050년 한국의 노인인구 추정치)를 차지하는 노인에게 국내총생산의 10%를 배당할 경우 재정적 지속가능성이 없는 과도한 부담이 되는 것일까? 다른 나라의 예를 보면 오히려 과소지출로 노후생활의 불안을 걱정해야 할 수준”이라고 말했다.

기초노령연금 인상은 갈수록 높아져온 노인자살 상황을 생각하면 더욱 시급한 일이기도 하다. 65세 이상 노인자살률은 현재 10만 명당 78.8명에 이른다. 이 얼마나 비극적인 일인가? 이 나라와 자식들을 잘살게 하기 위해 청춘을 다 불살랐지만, 이제 늙어서는 자식과 나라로 홀대받는 이 비극적 세대를 지금이라도 국가와 사회가 최소한의 인간다운 삶을 이어갈수록 해야 하지 않겠는가 싶다.

5. 저출산 고령화 등 국가인구정책의 전략적 실행

저출산 고령화 문제는 언론의 기획보도가 잇따르면서 사회적으로 공감대가 꽤 넓어진 사안이다. 정부 차원에서는 이미 지난 2006년부터 이 문제에 본격 대응하기 위해 제1차 기본계획(06~10)을 수립했고, 이어 제2차 저출산고령사회 기본계획(11~15)을 마련했다. 1차와 달리, 2차에서는 특히 1)출산과 양육에 유리한 환경조성 2)고령사회 삶의 질 향상

기반 구축 3)성장동력 확보 및 분야별 제도 개선 4)사회적분위기 조성 등 4대 분야에 걸쳐 227개 과제를 구체적인 목표로 제시했다. 이런 계획에 대해 실효성 등 적잖은 논란이 일기도 했다. 예컨대, “저출산 대책의 핵심은 직장 여성들이 안심하고 아이를 맡기는 것 이어야 하는데, 보편적 공보육 체계의 구축에는 소홀히 했다”는 등이다. 하지만 정부가 5년 단위로 기본계획을 마련해 종합적인 대처에 나선 점은 매우 적절하고도 칭찬할 대목이다. 이런 정부 움직임에 조응해 각 지자체와 민간 차원에서 저마다 저출산고령화에 대한 대책을 다투어 세웠다. 이로써 사회적으로는 어느 정도 이 문제에 대한 공감대는 이뤄졌다고 봐야 하겠다.

그러나 공감대가 시작의 반이 될 수 있어도 솔루션은 아니다. 이제는 대응의 수준을 높일 필요가 있다. 김용하 한국보건사회연구원장의 말처럼 “단순한 아이 더 낳거나 노인복지 대책이 아닌, 국가전략적 차원에서 이 문제를 재검토할 필요가 있다”. 여러 프로그램을 저출산고령화 대책에 넣어 백화점식으로 엮어낸다고 해서 될 일은 아니라는 얘기다. 김 원장은 “적어도 50년을 내다보면서 기간별, 부문별 인구분석을 통하여 인구 미스매치를 찾아내고, 단기, 중기, 장기 전략의 인구대책 포트폴리오를 구성해 구체적인 대응방안을 제시해야 한다”고 강조했다. 국가인구전략과 지속가능한 미래라는 차원에서 저출산고령화에 대한 밑그림을 재구성할 필요가 있다는 것이다. 더불어 저출산 대책을 불평등 완화 차원에서 바라볼 필요가 있다는 목소리도 있다. 윤홍식 인하대 교수는 “저출산 문제는 단순히 인구학적 문제가 아니라 성별, 계층별, 지역별 불평등의 산물”이라며 “이러한 불평등을 완화하는 정책적 대응으로 저출산 대응정책을 배치해야 한다”고 말했다.

6. 보건의료의 공공성 강화

우리나라 의료제도의 가장 큰 문제는 국민건강보험의 보장성 수준은 여전히 낮다는 점이다. 60% 갓 넘는 수준이다. 암 등 일부 중증질환의 경우에는 보장성이 상당히 높아진 것은 있으나, 전반적으로는 여전히 담보상태를 벗어나지 못하고 있다. 하여, 높은 법정 본인부담과 함께 보험이 적용되지 않는 비급여 본인부담이 지나치게 높다. 우리나라보다 의료보험을 늦게 시작한 타이완의 경우, 중대질병에 대해서는 거의 무상진료가 이뤄진다. 연간 환자가 부담해야할 총 진료비도 상한액이 정해져 있다. 우리 돈으로 연간 150만원을 초과하지 못한다. 우리나라도 2004년 7월 이래 본인부담금 상한제를 실시하고 있으나, 비급여 영역은 제외돼 제도적 효과가 크지 않다.

이런 가운데 의료재정은 갈수록 늘어나 지속성을 위협하고 있다. 전문가들은 우리나라 의료는 기본적으로 낭비적 지출구조라고 진단한다. 지출 확대를 위협하는 요인들은 많

다. 소득수준이 늘어나 의료욕구가 함께 늘었고, 고가의의료기술과 의료장비가 도입, 확산되어 그만큼 비싼 기기 사용도 늘었다. 고령화 사회의 도래로 노인인구성이 늘어 이들의 의료비가 크게 늘기도 했다. 이런 환경적 요인들은 솔직히 통제하기 어려운 요소다.

여기에 의료의 공급은 진료의 양을 늘리는 방법으로 수입을 극대화하려는 공급자 형태로 이뤄지고 있다. 이를 극복하기 위해 일찍이 현 행위별 수가제를 극복하는 새로운 보수지불방식을 도입할 필요가 있다는 제안이 꾸준히 있었으나, 여전히 큰 진전을 보지 못하고 있다. 논의만 무성했을 뿐, 의료재원의 효율적 사용과 낭비적 요소를 줄이려는 시도를 거의 하지 못했고, 실상 의료계의 반대에 부딪쳐 한 발짝도 진전을 해보지 못한 것이기도 하다. 여기에다, 최상위 소득계층과 최하위 계층 간의 건강수준의 격차, 부촌과 빈촌, 서울과 지방의 의료이용의 불평등 등 건강불평등 문제도 매우 심각하다. 따라서 우리 사회는 향후 이런 문제들을 하나하나 풀어야 한다. 이를 위한 핵심적 키워드는 다름 아닌 의료의 공공성이다.

한겨레사회정책연구소가 실시한 전문가 조사에서도, 의료의 공공성은 보건분야 전문가들이 꼽은 새 정부의 가장 핵심적 과제였다. 김창엽 서울대 교수는 “올해 공공보건의료 및 의료공급체계를 재구성하는 사회적 논의를 시작해야 한다”고 말했다. 이진석 서울대 교수도 “의료 공공성이 공공의료기관의 전유물은 아니다. 민간의료기관도 공익적으로 기능할 수 있는 체계를 갖추는 것이 필요하다”며 “다만 공공의료기관이 최소한 30% 이상의 비중을 점유해야 의료시장을 조정하고 관리기능을 실질적으로 담당할 수 있다”고 말했다.

의료 공공성을 획기적으로 확대하면 일자리도 창출할 수 있다며 궁극적으로 민간의료는 보조적이고 특정한 분야에만 한정해야 한다고 목소리도 나왔다. 전문가들은 국가가 공익의료를 위한 조정능력을 확보하지 못하고 있다며 이 능력을 확보하지 못하면 공공과 민간의 파트너십도 만들 수 없다면서, 의료에서 ‘재정은 국가가, 서비스 공급은 민간이 수행한다’는 기존의 관습을 타파하고 국가가 직접 서비스 제공에 대한 책무를 가져야 한다, 또는 건강보험 보장성과 관련해 개인 또는 가구별 본인부담금 총액제를 도입할 필요가 있다는 의견 등을 제시하기도 했다.

그렇다면 왜 의료의 공공성인가? 지나치게 공공의료의 비중이 적으면, 의료가 가지는 근본적인 공공성이 훼손될 수 있기 때문이다. 나아가 궁극적으로는 국민들에게 과도한 의료비를 부담케 하고, 의료서비스의 질 또한 낮아질 수 있는 우려도 발생한다. 그렇다고 모든 의료기관과 시스템을 국공립으로 하자는 얘기는 아니다. 적절한 비중을 두어 민간과 일정 정도 경쟁케 하면서 서로를 긴장케 하는 게 필요하다는 것이다. 공공의료기관의 일정 비율은 국가 정책의 효율적 이행을 위해서도 또한 요구된다.

이런 점에서 전문가들은 이런 역할을 수행할 국가 중앙의료원 설립을 주창한다. 이는 “단순히 지역거점 공공병원을 확충하고 도시형 보건소를 인구 5만 명 당 하나를 만드는 것 이상이 될 것”이라고 말한다. 국가 중앙의료원은 표준진료지침을 개발하고 보급하는 역할을 수행할 수 있다. 또, 인구 10만 명 당 1개소씩 지역거점 공공병원 설치, 1동 1주민 건강복지센터 설치, 보건의료기관의 관리일원화를 위한 건강청 설립, 전국민 주치의 제도 실시, 간호사 등 1차 보건의료 인력 확대, 공공병원 운영위원회 설치 등이 전문가들에 의해 제안되고 있다. 사실 이런 공공성 확보는 의료의 영역만은 아니다. 교육 분야에서도 마찬가지다. 우리 사회는 사회 전반에서 공공성에 대한 새로운 정립이 필요하다.

7. 사회서비스 확대와 사회복지공급 체계의 혁신

사회서비스가 우리 사회에서 화두가 된 것은 그리 오래된 것은 아니다. 2000년대 중반 쯤이 아닐까 싶다. 당시 정부 차원에서 사회서비스를 주목하게 된 데는 저출산고령화 등 사회경제적 상황의 변화로 서비스의 필요성이 늘어난 데다, 무엇보다 이 분야에 일자리 창출의 가능성이 매우 크다는 생각이 다분히 작용했다. 아시다시피 90년대 중반 이후 노동시장 양극화가 커지면서 괜찮은 일자리의 창출이 사회적 화두로 부상했다. 더욱이 산업구조 측면에서도 사회서비스 산업은 선진국에 비해 비중이 낮은 터에 발전의 여지도 많았다.

하지만 사회서비스 확대는 필요성의 범위를 넘어선다. 적잖은 학자들은 사회서비스 강화를 복지국가 체제 전환의 필요성 차원에서 주창한다. 복지국가 전략의 핵심으로 사회서비스 강화를 내세우는 것이다. 안상훈 서울대 교수는 현금급여보다 사회서비스 비중을 늘리는 방향으로 복지지출이 이뤄져야 한다면서, 그 이유에 대해 다음과 같이 설명한다. 먼저 사회서비스는 현금급여보다 일자리 창출이 직접적이라는 점이다. 예컨대 보육제도를 강화하면 여성의 경제활동 참가율이 높아진다는 식이다. 즉 사회서비스가 늘면 자동적으로 일자리 창출이 이뤄지며, 사회서비스 발달은 인적자본을 고양시킨다는 것이다. 공공사회서비스는 규모의 경제를 창출하고, 산업구조도 생산적으로 전환시킨다는 논거도 제시된다. 한마디로 복지국가의 경제적 성과를 높이기 위해선 현금급여보다 사회서비스 강화 방향으로 복지지출을 확대해야 한다는 것이다. 홍경준 성균관대 교수도 한국 복지체제의 전환을 위해서는 사회서비스 영역의 양적, 질적 발전이 요구된다고 하며, 특히 주목해야 할 점은 사회서비스업은 개인서비스업보다 외환위기 이후 취업유발 효과가 크다고 강조했다.

서비스는 결국 현장에 전달돼야 한다. 사회서비스 공급체계의 문제다. 논란이 적잖지만

필자는 기본적으로 사회서비스 공급은 공공부문을 중심으로 이뤄져야 한다고 생각한다. 하지만 작금의 현실은 그렇지 못하다. 한국의 사회서비스는 남찬섭 동아대 교수의 지적대로 생산자 절대 다수가 민간부문에 속하고, 조정자는 정부이지만 조정역할을 제대로 못하는 상황이다. 남 교수는 최근 바우처 등의 확대로 개인사업자까지 대거 양산돼 매우 우려될 상황이라고 본다. 더욱이 행정체계도 복지부와 노동부의 이원구조로 돼 있고, 재정은 또 지방에 많이 넘겨져 있다. 따라서 향후 정부는 사회서비스 강화에 대한 기본 전략을 분명히 하고, 사회서비스에 관한 행정 및 재정체계를 재정립하도록 힘을 필요가 있다. 그 방향은 물론 공공부문의 비중을 크게 드높이는 것이 돼야 할 것이다.

8~9. 사회통합적 교육개혁 및 주거복지의 실현

교육격차와 교육불평등을 사회정책 차원에서 문제 삼는 까닭은 자명하다. 복지국가에서 사회정책은 복지, 의료, 주거, 노동, 교육 등의 정책이 통합적으로 구성돼 실행돼야 하는데, 이 통합사회정책의 관건이 바로 교육에 있기 때문이다. 여기서 교육은 학교교육만을 가리키는 게 아니다. 과거에는 학교가 지식생산의 우월한 기지였지만, 오늘날 지식 정보 사회에서는 학교 밖에서 더 많은 지식이 생산, 유통되고 있다.

교육은 우리 사회에서 중요한 계층 상승의 통로였다. 우리 현대사에서는 시골의 가난한 소작농의 아들이 사범고시에 합격해 변호사가 됐거나, 재벌그룹의 고위임원이 돼 부자가 된 숱한 사례들이 있었다. 한마디로 개천에서 용나는 시절 담이다. 하지만 이런 신화는 전혀 없는 건 아니겠지만 더는 주변에서 듣기 힘든 ‘전설’이 되고 있다. 어린 시절부터 원천적으로 출발점이 다르며, 그에 따른 교육격차가 매우 크기 때문이다. 이는 사실 구구절절 설명할 것 없는 해묵은 상식이다.

우리나라 가계 계층 간 교육비 지출액의 차이를 보자. 소득계층을 5분위로 나눠, 1분위와 5분위를 비교해보니, 그 격차가 갈수록 커지고 있는 것으로 나타난다. 저소득층(1분위)은 가계의 소비지출액에서 교육비가 차지하는 비중이 2003년 7.1%에서 2010년 7.4%로 지난 7년간 큰 변동이 없다. 하지만 고소득층(5분위)은 2003년 12.3%에서 2010년 15.1%로 크게 늘어났다. 우리나라 가계 교육비 지출 증가가 주로 고소득층 중심으로 이루어지고 있음을 말해주는 수치다. 한국은행 경제연구원이 최근 내놓은 또다른 자료를 보면 이런 현상은 정규교육은 물론 사교육, 곧 학원교육에서도 마찬가지다. 학원비 지출액 변동을 보니, 고소득층은 2003년에 비해 2010년 현재 1.64배 늘어난 데 비해, 저소득층은 1.22배 증가에 그쳤다.

김성재 연세대 석좌교수는 “보통 복지국가를 말할 때, 독일과 스웨덴의 예를 많이 드는

데, 독일과 스웨덴 복지의 핵심이 교육에 있다”고 말한다. 김 교수에 따르면, 이 두 나라의 공통점은 바로 인권, 민주주의, 평등, 관용, 공동체, 평화, 환경 등의 가치를 철저히 교육한다는 점, 기독교정신에 의한 디아코니아(사회봉사) 정신, 실사구시적인 진로 직업 교육을 중시하는 점 등이다. 김 교수는 한국사회가 복지국가가 되려면 학교교육 혁신이 이뤄져야 하며, 그 구체적인 과제로 수업연한 축소, 인성과 사회성 함양 교육, 대학입시를 위한 개인 교습 및 학원교육 금지, 대학등록금 절반의 국가 부담, 학교서열화 폐지 등을 제시했다. 필자는 여기에 덧붙여 사회통합적 평생교육 등 교육복지 시스템이 지역 단위로 세밀히 구축돼, 실질적으로 활성화할 필요가 있다고 생각한다.

9번째 우선과제를 들라면 주거복지의 실현을 들고 싶다. 주택, 또는 주거문제는 그 자체로 뜨거운 이슈지만, 주거복지 차원의 연구는 아직 미진하다. 의외로 취약계층을 위한 공공임대주택 확충에는 여야의 입장에는 큰 차이가 없다. 하지만 이 과제조차 실행하기란 만만한 게 아니다. 세계 최고의 집값을 생각하면 쉽게 이해된다. 이런 상황에서 주택정책은 매우 제한적일 수밖에 없다. 하지만 터전 없이 우리의 삶은 지속가능하지 않다. 집은 상품이기에 전에 삶의 터전이 아닌가? 김수현 세종대 교수는 “집이야말로 우리가 꿈꾸는 복지국가의 가장 중요한 토대”라면서 “그동안 재화로만 이해왔던 주택을 권리와 복지로 인식하고, 국가가 적극적인 역할을 담당하는 쪽으로 변해야 한다”고 강조한다. 김 교수는 이에 “우리의 주택정책은 무엇보다 주택가격의 거품을 빼고 주거비를 낮추는데 주력할 필요가 있다”고 덧붙인다. 싸고 질 좋은 집을 공급해 주거비를 낮추도록 해야 한다는 것이다. 복지국가 주택정책의 목표는 따라서 “모든 가구가 자신들의 필요와 생애계획에 맞춘 주거를 마련할 수 있는 사회”를 목표로 한다. 서종균 한국 도시연구소 연구위원은 이와 관련해 “주택정책 자원 배분 기준에서 가장 중요하게 고려해야 할 것 가운데 하나는 가장 취약한 사람들이 접근성을 제약하거나 불가능하게 하지 않는 것”이라고 말했다.

10. 통합적 사회정책 시스템 마련을 위한 사회부총리 신설

끝으로 반드시 덧붙이고 싶은 바는 사회정책의 통합에 관한 대목이다. 정책은 이론적으로는 개별로 존재하지만 현실에서는 복잡하게 뒤엉켜 있다. 주거, 복지, 보건, 교육, 노동 등 사회정책의 핵심 기둥들은 현실에서는 늘 상호작용하며 연관돼 있다. 그래서 정책결정의 주요한 교훈 중 하나는 정책이 시행과정에서 재창조된다는 것이다.

예컨대, 취약계층 인적자원의 질을 높이기로 하자. 이게 교육정책 하나만으로 될 수 없다. 노동정책과 복지정책이 함께 따라 주어야 한다. 이 중 어느 하나에만 집중하면 다른

곳에 문제가 생기거나 정책효과가 잘 나타나지 않을 수 있다. 복지 측면에서 취약계층에게 생계비를 지원하고 심리적 지원서비스가 병행되면 인적자원의 질 향상을 위한 교육이 훨씬 실효성이 높아질 것이며, 적극적 노동시장정책을 통해 취약계층을 위한 직업교육훈련이 함께 이뤄진다면 그 효과는 더욱 클 것이다. 이런 통합성은 비단 사회정책 안에서만 아니라, 사회정책과 경제정책 사이에서도 마찬가지로 고려돼야 할 대목이다.

통합은 말로 되는 게 아니다. 무엇보다 이런 접근이 가능하도록 하는 제도적 장치가 있어야 한다. 필자는 이를 사회부총리로 본다. 사회부총리는 우선 사회정책의 효율적 통합을 위해서도 요구되지만 경제부총리와 대등한 위치에서 사회정책을 집행한다는 측면에서도 반드시 필요한 정부 직제다. 보건복지부 장관이 겸할 수도 있으나, 그 역할과 위상은 분명 경제부총리와 대등해야 한다. 사회부총리는 명실공히 보건복지, 노동, 환경, 등 사회부처를 총괄하며 부처 간의 개별정책이 사회정책의 통합적 관점에서 입안, 집행되도록 할 수 있어야 한다. 그렇게 하려면 이름뿐인 조직이 아니라 실질적으로 예산과 직제가 그에 걸맞게 짜여 져야 할 것이다.

지금껏 짧은 지면에 수박겉핥기식으로 우리 사회의 사회정책 주요과제를 살펴보았다. 동의하든, 동의하지 않던 중요한 점은 한국 사회복지 도약, 나아가 한국 복지국가의 전환을 위해선 2012년은 너무나 중요한 한해가 될 것이란 점이다. 사회복지계 종사자는 물론 사회복지의 발전을 바라는 모든 이들은 새로운 복지의 시대가 열리는 데 다함께 노력해야 할 것이란 점에서는 이론의 여지가 없는 것 같다.

하늘

프로그램 3

13:00	사회	권순원 숙명여자대학교 교수, 참여연대 노동사회위원회 부위원장
13:10	발제1	민주통합당의 비정규직 해결방안 조춘화 민주통합당 정책위원회 노동전문위원
13:30	발제2	통합진보당 정책방향 김성혁 통합진보당 정책위원회 연구실장
13:50	지정토론	김 진 변호사, 민주사회를위한변호사모임 여성위원장 장지연 한국노동연구원 연구위원 조계완 한겨레사회정책연구소 연구위원
14:20	쟁점토론	
15:00	폐회	

목차3

발제1	민주통합당의 비정규직 해결방안 / 조춘화	109
발제2	통합진보당 정책방향 / 김성혁	117
토론1	토론문 / 김 진	122
토론2	토론문 / 장지연	130
토론3	토론문 / 조계완	136

민주통합당의 비정규직 해결방안

조춘화 / 민주통합당 정책위원회 노동전문위원

□ 동일가치노동 동일임금 원칙에 의한 차별해소

- 동일가치노동 동일임금 원칙을 근로기준법에 명시하고 차별처우 금지사유에 고용형태를 추가
 - * 근로기준법 제6조는 근로관계에서 균등대우원칙을 선언한 총칙 조항의 지위를 갖는 일반법. 고령법 제8조 동일가치노동 동일임금원칙을 수정 보완해서 근로기준법에 명시
- 파견법, 기간제법의 차별시정 신청주체 및 기간 비교대상의 확대
 - 차별시정 신청주체: 노동조합(또는 근로자대표), 상급 단체까지 확대
 - 차별시정 신청기간: 인지한 날로부터 최소 6개월로 확대
 - 차별판단 비교대상: 차별판단 비교대상에 과거·동일 유사업무에 종사하였던 근로자 포함
- 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」상의 경영참여 활성화와 산별교섭 보장과 협약구속력 확대를 통한 임금 및 근로조건의 결정과정에서 차별해소
- 최저임금인상, 저임금근로자 사회보험료 감면, 고용보험제도 개선과 실업부조 도입

□ 비정규직 축소, 정규직 확대

- 기간제법 사용사유제한조항 신설
 - 일시적·임시적 필요에 의한 경우에만 기간제 및 시간제 근로계약 허용
- 파견법 개정하여 도급 등과의 구별조항 신설
- 파견기간 초과 및 불법파견 시 고용의무를 즉시 고용의제로 개정

□ 고용친화적 공공부문 혁신 추진

- 중앙 부처 차원에서 '비정규직대책위원회'와 '고용친화적 공공부문개혁위원회' 설치
- 고용친화적 공공부문 전면 개혁
 - 안정적인 공공부문 사회서비스일자리 창출을 위해 공무원직제에 '사회서비스직' 신설
 - 공공부문에서 상시적이고 지속적인 업무에서 일하는 비정규직의 정규직 전환
 - 공공부문 민간위탁, 아웃소싱 축소
 - 도급계약시 임금수준 등 근로조건 보장을 필수요건으로 하는 조례표준안 제공
- 고용친화적 경영평가제도 도입
- 지자체 차원의 비정규직 정규직화 및 지원 조례 표준안제시
- 비정규직 비중에 따른 조달사업 참여제한을 통해 민간의 비정규직 감축 유도

□ 간접고용 규제 방안

- 파견법에 도급 등과의 구별조항 신설
- 파견기간 초과 및 불법파견 시 고용의무를 즉시 고용의제로 개정
- 고용친화적 공공부문 전면 개혁
- 동일가치노동 동일임금원칙 적용과 파견법, 기간제법의 차별시정 강화로 간접고용 유인축소
- 노동3권 보장과 사용자성 확대



보도자료

발신일: 2012. 1. 31

연락처: 02) 2630-0184

소속 : 경제민주화특별위원

담당 : 이동호 연구위원

회

서울특별시 영등포구 영등포동 6가 133번지

민주통합당 헌법제119조경제민주화특별위원회 노동개혁 정책 발표

- 차별시정, 비정규직 해결, 사내하도급 해결, 유렵식 정리해고제도

1. 차별시정

☐ 현황

○ 차별금지는 헌법적 가치임에도 차별의 현황은 심각한 수준임

- 비정규직의 정규직 대비 임금과 근로조건, 고용안정성 등
- 기타 고용형태별 차별

고용형태별 사회보험 가입률 및 근로조건 적용률(%)		
구분	정규직	비정규직
국민연금	98.0	32.4
건강보험	98.8	35.8
고용보험	83.0	34.5
퇴직금	99.5	27.2
상여금	98.1	31.8
시간외수당	73.1	16.3
유급휴가	93.7	24.3
주5일제	68.0	30.1

- 이외에도 채용에서 차별(성, 지역, 학력, 장애여부 등), 정년·퇴직·해고(연령, 성 등) 등에서도 차별이 있음

☐ 대안

1) 차별금지라는 헌법가치를 근로기준법 등 하위 법조문에 명문화

- 근로기준법 제6조 균등처우 조항에서 사용자의 차별처우 금지사유(성, 국적, 신앙, 사회적 신분)에 고용형태를 추가
- 사업주는 고용형태가 다르더라도 동일가치노동에는 동일임금을 지급해야 한다는 규정 삽입

2) '시간제근로자보호 및 지원에 관한 법률'(입법예고) 등 차별 남용을 촉진하는 법의 수정 내지는 폐기

- '시간제근로자보호 및 지원에 관한 법률'은 제11조(사용자의 설명의무 등)에 근로자의 요구가 있을 때 '설명'하면 근로조건의 차별적 결정을 용인하도록 규정
 - ※ 제11조① 사용자가 시간제근로자의 근로조건을 해당 사업 또는 사업장에서 동종 유사한 업무에 종사하는 통상근로자보다 불리하게 결정한 경우에 시간제근로자로부터 요구가 있는 때에는 그 이유를 해당 시간제근로자에게 설명하여야 한다.
- 이 규정은 비정규직 오남용, 차별에 정당성을 부여할 가능성이 커 제11조를 차별금지 내용으로 수정하거나 법의 폐기도 검토

3) 파견법, 기간제법의 차별시정 신청주체 및 기간, 비교대상의 수정

- 신청주체의 확대: 당사자(기간제 및 단시간근로자, 파견근로자) → 당사자 + 소속 노동조합(노조가 없는 경우 근로자대표) + 상급단체
- 신청기간: 차별적 처우가 있는 날부터 3개월 → 차별적 처우를 인식한 날부터 6개월
- 차별판단 비교대상: 과거·동일 유사업무에 종사하였던 근로자 포함

2. 비정규직 해결

☐ 현황

- 최근 한국노동연구원이 통계청 자료 등을 분석하여 발표한 ‘비정규직 노동통계’에 따르면 비정규직의 정규직과의 임금격차가 갈수록 증가
 - 정규직 임금을 100으로 할 때 2010년 비정규직 임금은 54.8, 2004년 65에 비해 무려 10.2%가 하락
 - 근속기간에 있어 정규직은 120개월 이상 근속한 사람이 24%인 반면 비정규직은 4.4%에 불과하고, 6개월 이하 근속한 사람은 정규직에서 18.7%지만 비정규직은 50.6%나 되는 것으로 나타남

☐ 대안

- 1) 동일가치노동 동일임금원칙을 입법화하고, 기업은 고용유연화 비용으로 비정규직에게 고용안정수당을 추가로 지급

- 동일가치노동 동일임금이 실현될 때 비정규직의 임금이 정규직보다 높아질 것임
 - 덴마크 등 북유럽국가와 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등 국가들은 정규직에 비해서 비정규직의 급여가 많음. 해고에 따른 리스크와 보험과 같은 추가 비용이 들지 않기 때문에 시간당 임금을 높이 책정하는 것임

2) 정규직 확대

○ 정책적 목표

- 2017년까지 전체 임금노동자의 50%인 비정규직 비율을 25%까지 낮춤

○ 비정규직의 정규직 전환 지원금 지급

- 취약계층 고용창출에 대한 지원제도, 일자리나누기 지원, 고용유지지원사업을 확대·활용하여 기존의 비정규직을 정규직으로 전환하는 경우 정규직전환 지원금 지급

○ 파견근로자 및 사내하청근로자 정규직전환 세액공제

- 고용지원을 위한 조세특례로 정규직 근로자로의 전환에 따른 세액공제제도를 2년 동안 한시적으로 도입
- 기존의 파견근로자 또는 사내하청근로자 등 간접고용근로자를 사용사업주(원청회사)가 직접 고용하는 경우(정규직 근로자로의 전환)에 정규직 해당 인원에 30만원을 곱한 금액을 해당 과세연도의 소득세 또는 법인세에서 공제함

○ 고용친화적 공공부문개혁 전면화

- 민주당이 집권한 지방자치단체부터 고용 친화적 공공부문개혁 모범창출
- 차기 정부 집권 시 고용 친화적 공공부문개혁 전면화
 - 중앙부처 차원에서 비정규직 대책위, 공공부문개혁 대책위 신설
 - 공공부문의 비정규직을 정규직으로 전환

○ 300인 이상 대기업의 비정규직 정규직 전환 권고유도 및 사용제한 등 규제 강화

3. 사내하도급 해결

□ 현황

○ 300인 이상 대기업의 54%가 사내하도급을 사용하며 활용 비중은 28%임

- 총 1,764개 사업체 중 사내하도급 활용 업체는 963개(54.6%)
- 활용 업체의 하청 근로자는 368,590명, 전체 근로자의 28%

○ 1997년 이후 제조업뿐만 아니라 전 산업으로 사내하도급이 확산 되었지만 이에 대한 노동법상의 규제는 전무하여 오남용의 우려가 큼

☐ 대안

- 위법한 사내하도급(불법파견이나 위법한 근로자 공급)과 적법한 사내하도급(사용주와 근로자 사이에 종속관계가 없는 경우)를 구분하고 적법한 사내하도급도 노동법상 취약점을 보완하여 적절한 활용을 유도
- 위법한 사내하도급에 대해서는 파견법 개정 추진
 - 파견법에 도급 등과의 구별조항 신설
 - 파견기간 초과 및 불법파견 시 고용의무 => 즉시고용의제로 개정
- 적법한 사내하도급에 대해서는 사업장 내에서 이루어지는 근로(사내하도급)에는 사용자책임을 부과하고 사업장 외에서 이루어지는 근로(일반적 하도급)에는 일반책임을 부과
 - 사용자책임을 ① 미국이나 영국 등지에 존재하는 원하청 간 공동 교섭제도의 도입, ② EU의 사례에서처럼 근로조건의 저하 없는 고용승계의 제도적 보장, ③ 파견법의 차별금지에 사내하도급까지 포함시키는 등의 임금 및 근로조건에서의 차별 없애기, ④ 일본이나 독일의 사례에서와 같이 정규직 전환을 지원하고 기업의 사회적 책임을 강조하는 것 등임
 - 일반 책임은 대기업과 하도급 업체 간의 공정거래, 자회사 및 계열사 노동자의 모회사에 대한 경영참여나 최소한 아웃소싱에 대한 협의 등임

4. 유럽식 정리해고제도

☐ 현황

- 대부분 나라에서 정리해고가 가능하기 위해서는 ‘긴박한 경영상 필요’에 의하여 해고 회피 노력을 다 했음에도 불구하고 다른 방법이 없어 최후의 수단으로 시행되어야 하고, 그 해고의 범위도 필요최소한도의 범위에서 이루어져야 한다는 원칙을 두고 있음

- 우리나라도 이러한 원칙이 엄격하게 적용되다가 IMF 경제위기를 겪으면서 기업의 경쟁력 제고를 위해 노동유연성이 반드시 필요하다는 신자유주의적인 경제운용사조가 팽배해지면서
- 대법원의 해고요건의 해석 변화로 “긴박한 경영상의 필요성”은 경영자의 경영적 판단에 관한 것으로 기업결정 존중의 논리로 변질

□ 대안

- 실체적 요건
 - 근로기준법 제24조 제1항에 제2항의 해고 회피의 노력을 하지 않은 경우에는 “긴박한 경영상의 필요성”이 인정되지 아니한다는 내용 신설
 - 제1항부터 제3항의 “각” 요건을 따르지 않은 해고는 제23조의 부당해고에 해당하는 것으로 본다는 규정 신설
- 정리해고의 절차적 요건
 - 근로기준법 제24조의 2(해고의 협의절차)를 신설
- 대량해고에 관한 행정적 통제조항 마련
 - 근로기준법 제24조 제4항의 신고의무에 이어 고용노동부 장관이 해고의 효력을 2개월 범위에서 일시 정지할 수 있는 근거 신설
- 피해고자에 대한 구제조치의 명문화
 - 근로기준법 제25조에 재고용 우선권에 관한 사용자의 통지의무, 피해고자의 재고용 우선권 신청절차와 사용자의 재고용의무 위반에 대한 근속년수에 비례한 손해배상의무의 신설 등
- 고용안정협약의 효력
 - 경영상 이유에 의한 해고의 구체적 요건을 단체협약으로 정할 수 있다는 규정신설

통합진보당 노동분야 정책방향

김성혁 / 통합진보당 정책위원회 연구실장

■ 동일노동 동일임금으로 차별 금지 실효성 확보

○ 동일가치노동 동일임금 원칙 명문화 및 형사처벌

- 비정규직 확산의 핵심은 ‘임금 등 근로조건에서의 차별’에 있음. 동일가치노동을 수행함에도 임금과 근로조건에서 차별을 받는 것이 비정규직 차별의 핵심이자 비정규직 확산의 주요원인임
- 동일가치노동 동일임금 원칙을 명문화하고 이를 위반시 형사처벌 규정을 신설함으로써 비정규직 차별로 인한 사용자의 부당이득 가능성을 제거하는 한편, 비정규직 사용유인을 제거함으로써 정규직 고용원칙을 수립해 나가야 함

○ 근로기준법 제6조(균등한 처우) 개정

- 고용형태를 이유로 차별적 처우를 받은 근로자에 대하여는 기간제법 제4장에 정한 차별시정 신청제도를 활용할 수 있도록 보장(비기간제 비정규직 차별시정 절차의 입법적 공백 해결)

○ 근로기준법 제110조(벌칙) 개정

- 동일가치노동 동일임금 원칙을 위반하거나 고용형태를 이유로 차별적 처우를 한 경우 형사처벌 규정 신설

■ 공공부문 비정규직 문제

○ 공공부문 비정규직의 증가원인 분석

- 정부는 공공기관 선진화(공공기관의 경영효율성)라는 명목 하에 정원 감축을 통한 인력 운용을 경영평가의 중요 항목으로 설정함. 그 결과 공공기관들은 정규직 정원 및 현원을 일방적으로 감축하고 있고, 공공기관들이 정원 및 현원을 줄이기 위해 정원에 포함되지 않는 비정규직을 고용을 확대하여 업무공백을 해소하고 있으며 이로 인해 공공기관의 비정규직이 계속 확대되고 있는 것임
- 지자체 또한 총액인건비제도로 인해 지자체 업무를 외주, 위탁하는 등 총액인건비제가 지자체 간접고용비정규직 증가의 핵심 원인이 되고 있음.

○ 학교/지자체, 공공기관 비정규직, 무기계약직의 정규직화

- 공공부문 선진화 방침 폐기(경영효율성 지표 및 “합리적 외주화” 기준 등)
- 공공부문 평가 항목에서 인력운용 부문 보완
- 총액인건비제도 폐지, 예산확보로 비정규직 정규직으로 전환
- 학교비정규직 채용주체를 국립은 교과부장관, 공립은 교육감, 사립은 학교법인으로 규정하고, 그에 따라 노동관계법령상 사용자를 국가, 교육감, 학교법인으로 명시하는 법제화

○ 공공부문 특성을 고려한 상시업무 기준 확보와 상시업무 외주용역 전환 금지

- 사용사유와 동일가치노동·동일임금 원칙에 입각하여 상시업무 기준 확립
- 상시업무는 외주화/민간위탁을 통해 간접고용으로 전환하지 못하도록 하는 원칙을 확립
- [정부조직법],[국가공무원법],[지방공무원법],[지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정] 등 관련 법령을 개정하여 고용안정 및 신분보장 등에 관한 원칙을 명시하고 총액인건비제도 폐지와 예산확보를 동시에 추진
- 상시업무인 경우에는 공공기관이 고용안정이 확보되는 “좋은 일자리”를 만들어야한다는 점에서 직접 수행하는 업무로 유지하고 대통령령인 [행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정]에서 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 위탁하게 되어 있는 규정을 삭제하거나 대폭 축소하여 “단순 사실행위인 행정작용 및 그 밖에 국민생활과 직결된 단순행정사무”는 삭제

○ 총액인건비제 폐지 및 예산확보로 공공부문 상시업무의 민간위탁부문 환원

- 총액인건비제도 폐지, 예산확보로 외주화/민간위탁된 상시업무의 직접고용 정규직으로 환원
- 직영화를 통해 위탁시 발생하는 일반관리비, 이윤 등 민간사업주에게만 이득이 되는 불필요한 예산을 절감하고, 노동자에 대한 신분보장과 고용안정을 도모하며, 정당한 노동력의 대가를 지불함으로써 노동자의 자긍심과 업무 몰입도를 높여서 공공서비스 질의 상승으로 경영효율성 증가

○ 공공기관 간접고용 노동자 인건비 산정기준 준수, 고용승계 근거 마련

- 기획재정부 회계예규 '예정가격 작성기준'을 준수, 예산배정에서부터 이행확인 상시 점검
- 일반용역적격심사기준상의 외주근로자 근로조건 이행확약서에 '기존 용역노동자고용 승계' 내용삽입
- 국가계약법 10조 ②항 1호에 단서조항 삽입으로 용역단가 산출방법에 인건비를 제외한 낙찰률적용

※ 10조 ②항 1. 충분한 계약능력이 있다고 인정되는 자로서 최저가격으로 입찰한자. 다만 최저가격에는 인건비(노무비)는 포함하지 않는다.

○ 공공분야 비정규직 대책의 민간분야로의 확산

- 공공부문의 비정규직 대책에 동참하는 민간분야에 대해 우대정책(한시적인 세금혜택 등)전개로 좋은 일자리 창출(비정규직 사용 억제) 분위기 확산

■ **간접고용 해결 방안**

○ 파견근로자법 전면 폐지

- 직접고용 원칙을 훼손하고 중간착취를 합법화하는 파견법 전면 폐지

○ 근로기준법 제2조(정의), 노조법 제2조(정의) 개정

- 근로기준법과 노조법의 사용자 개념을 확대함으로써 원청 사업주의 사용자책임

명시, 사내하도급의 도급사업주를 '실질적 지배력과 영향력이 있는 사업주'로 간주

○ 직업안정법 제33조의2(도급 등과의 구별), 제33조의3(직접고용) 신설

- 위장도급의 형태로 존재하는 불법과건을 금지하기 위하여 도급 등과의 구별 기준을 직업안정법에 명문화(직업안정법 제33조의2)
- 직업안정법을 위반한 근로자공급사업이 행해진 경우 공급받은 자가 당해 근로자를 직접 고용한 것으로 간주(직업안정법 제33조의3)

■ 노동조합 조직률과 단체협약률 정상화

○ 노조 조직률이 OECD 평균 29.2%이나 한국은 9.8%에 불과

- 정규직 조직률은 19.9%이나 비정규직 조직률은 1.7%이며, 1천명이상 노조 조합원은 118만 명이나 50인 미만 조합원은 3만 명에 불과

○ 양극화된 임금, 고용, 근로조건의 문제 해결을 위해서는 노동조합을 주체로 세워야 가능함

- 1930년 대공황이후 수요부족을 해결한 것은 미국이 뉴딜정책으로 노동조합과 단체협약을 제도화하여 노동자들의 소득과 고용을 보장해서 소비가 살아났기 때문임

○ 노조 조직률과 단체협약률을 정상화하기 위해서는

- 현재 공무원노조, 청년유니온, 이주노조 설립신고를 반려한 행정관청의 권한남용을 시정해야 함
- 특수고용노동자(학습지, 골프장보조원, 레미콘기사, 보험모집인 등)와 돌봄노동자(간병, 청소, 보육 등) 등 계약형식에 관계없이 노동을 제공하는 모든 노동자들의 노동자성을 인정해야 함
- OECD 평균수준으로 조직률과 단체협약률을 올리기 위해서는 산업, 업종, 지역단위의 단체교섭에 사용자가 의무적으로 참석(사용자단체 구성 또는 연합)하도록 제도화해야 함
- (참여정부 2001~07년까지 부당노동행위 인정률이 평균 11.8%에서 이명박 정부하 5.3%

로 감소)

공익위원 선정시 노사 추천권 등 노동위원회의 독립성과 중립성이 보장되어야 부당노동행위가 사라지며 노동조합의 활동도 활성화될 수 있음.

각 정당 비정규 정책에 대한 토론문

김 진 / 변호사, 민주사회를위한변호사모임¹³⁾ 여성위원장

1. ‘노동’ 정책의 기본 방향

- 가. 고용 친화적 사회 : ‘좋은 일자리’ 확대 및 유지, 취약계층을 위한 일자리 창출
- 나. 사회적 보호 확충 : 근로빈곤층 감축, 사회안전망 사각지대의 해소
- 다. 노동권 강화 : 보편적 노동권 확장 - 자유로운 단결과 단체협약 적용률의 제고

→ 최근 각 당의 정책은 “비정규직 감소대책, 비정규직 보호” 등 비정규직 대책에 초점이 맞추어 지고 있으나 보다 큰 그림에서의 접근이 필요 (다만 이번 토론회에서는 주로 비정규직 대책에 초점을 맞춤)

2. “비정규 정책” 에 대한 평가의 기준

불안정한 일자리 축소와 폐지를 위한 일정(로드맵)을 제시하고 있는가

가. 기업의 ‘노동 유연성’에 대한 정확한 평가

13) 소속을 밝힌 것일 뿐, 이 토론문의 내용이 민주사회를 위한 변호사모임의 공식·다수 입장은 아니며, 토론회 제출용으로 작성된 글이므로 인용과 배포를 삼가 주시기 바랍니다.

과연 한국의 노동(시장) 유연성은 낮으며 고용경직성은 높은가? OECD가 산하 30개 회원국과 10개 신흥국의 고용보호의 유연성 정도를 조사한 2010년 보고서에 의하면 OECD 총 30개국 중 한국의 고용유연성 종합순위는 12위이며, 집단해고에 대한 보호수준은 5번째로 낮음

나. 비정규 정책의 주류화

비정규직 확산과 그에 대한 정책적 방치는 양극화와 불평등 심화, 저출산·고령화, 성장 잠재력의 원인이라는 확실한 비정규직은 ‘감축’되어야 한다는 확실한 관점의 정립 필요 ; “인력 운용의 자율성은 보장하되, 불합리한 차별, 부실한 사회안전망을 개선”한다는 것은 기존 정책 방향과 다를 바 없으며 ‘패러다임의 전환’이라고 할 만한 것이 없음

다. 새로움과 진정성

지난 시기 또는 지금과 같은 방향(가장 많은 것이 “차별시정”이라는 원론의 제시), 한계가 증명된 정책을 새로운 것처럼 제시하거나, 실효성 없는 개정(선)안의 효과를 부풀리는 방식은 지양해야 함 (특히 2012. 2. 1. 비정규직법 개정으로 법률상으로는 상당한 개선이 이루어졌음에도, 이를 다시 생색내는 것은 비생산적) ; 진정성의 핵심은 ‘구체성’과 ‘지속가능성’ - 어떻게 ‘강화’하고 무엇을 ‘보호’할 것이며, 이를 어떻게 안정적으로 추진할 것인지 약속해야

3. 새누리당¹⁴⁾

가. 전반적인 평가

새누리당 자료 중 가장 구체적인 것은 고용노동부가 ‘당정협의자료’로 작성한 <공공부문 비정규직 고용개선 대책(안)>이고, 나머지는 구체적인 정책이라고 하기에는 구체성 보완

14) 2011. 11. 28. 공공부문 비정규직 고용개선 대책, 2012. 2. 13. 국민과의 약속(개정), 2012. 2. 7. 비대위 비정규 대책 보도자료,

되어야

나. 상여금·복리후생이나 경영성과 인센티브 지급

비정규직의 근로조건을 개선하여 비정규직 사용의 유인을 줄이고 비정규직 감축을 유도한다는 정책은 현재나 이전 정부의 비정규 대책의 기본 방향과 일치하는 것 - 새롭지 않고 그 효과는 검증되지 않았음 ; 복리후생이나 성과상여금은 현행 기간제법이나 파견법의 ‘차별적 처우’ 정의인 “임금 그 밖의 근로조건”에 포함되는 것으로 해석하는 것이 통설이고, 최근 대법원도 성과상여금(인센티브)이 차별적 처우 대상에 해당한다는 점을 확인한 바 있음 (대법원 2012. 1. 27. 선고 2009두13627 판결) →이 역시 새롭지 않음 → 결국 새롭지 않은 차별시정제도 언급 외에 추가적인 비정규 고용 제한의 매카니즘은 제안되지 않았고, 이는 “비정규직 고용은 제한되어야 한다”는 관점의 부재 때문으로 보임

다. 공공부문 비정규직

2008년 이후 중단되었던 이전 정부의 「공공부문 비정규직 대책」을 재개하여 공공 영역에서 비정규직 감축을 추진하겠다는 것 자체가 의미 있고 중요함 ; “국가, 지자체, 공기업, 국책은행 등 공공부문의 경우 2015년까지 상시·지속적 업무에 대하여 비정규직 고용을 전면 폐지하고 정규직으로 고용 - 목표 달성을 위해 비정규직→ 무기계약직화→정규직화를 해나가고 신규 채용은 정규직으로 채용(2. 7. 자 보도자료)”한다는 약속은 반드시 지켜야 할 것이며, 구체적인 일정과 방안이 제시되어야 함 (‘유도’와 ‘전문컨설팅’의 실체가 검증되지 않았고, 지난 정부가 보여 주었던 특정한 시기 ‘대책’ 차원의 담론의 한계를 어떻게 극복할 수 있을지에 관한 고민 필요)

라. 사내하도급 근로자 보호 등에 관한 법률

합법적인 또는 진정한 사내하도급의 경우 정규직(직영 근로자)과의 차별을 줄이고, 차별시정 제도를 도입하며, 업체 변경의 경우 근로조건을 승계하도록 하는 법률을 제정한다는 것은 매우 적절하고 긴급하여 환영할 만함 ; 다만 현대자동차 사건에서처럼 ‘위장 도급’이나 ‘불법파견’의 문제를 어떻게 해결할 것인지에 관한 답이 없음

마. 노동유연성과 기본방향에 관한 의구심

스스로 “정규직 근로자 문제를 우리당의 핵심과제로 선정”하였다고 하고 “패러다임의 대전환(새누리당 2. 7. 보도자료)”이라고 말하고 있으나, “노동 유연성은 보장하되 임금 등 인건비 절감의 수단으로 활용하지 못하도록 하고 고용불안(고용 유연성) 요인에 상응하는 보상이 되도록 공정 임금 지급 원칙” 등의 문구는 그 전제와 방향에 대한 의구심을 버릴 수 없게 함

4. 민주통합당¹⁵⁾

가. 전반적인 평가

민주통합당의 경우 2011. 7. 21. 정책위원회가 발표한 “민주당의 비정규직대책”과 2012. 1. 29. 「헌법제119조 경제민주화 특별위원회」가 발표한 “노동개혁정책”, 그리고 2012. 1. 31. 「보편적 복지특별위원회」의 “복지국가 건설을 위한 보편적 복지구상과 정책과제” 등의 내용과 구체성이 조금씩 다르고, 이번 토론회에 제출된 「민주통합당의 비정규직 해결방안(이하 ‘해결방안’)」도 요약본이기는 하지만 내용이 똑같지는 않아 어느 정도까지 확정된 것인지 판단하기 어려움 (아직 확정 전이라면 총선 전에 확정할 계획은 있는지?) ; 일단 ‘해결방안’을 중심으로 판단

나. 정책적 우선순위의 문제

‘해결방안’ 문서의 편집 순서가 정책의 우선순위는 아니겠지만 (그렇기를 바라지만) 비정규직 차별해소(와 이를 통한 비정규직 사용 유인의 감소)가 비정규 정책의 ‘핵심’ 또는 ‘우선순위’가 되는 것은 이전 정부나 현재와 마찬가지로 한계가 있고 우려스러움 ; “비정규직 사용을 억제해야 한다”는 원칙론 외에 지난 5년간 차별시정 제도만으로는 효과가 없었다는 점에 대한 냉철한 평가 필요 (∴ 대기업일수록 ‘직종 분리’를 통해 차별시정 제도를 무력화)

15) 2012. 3. 2. 민주통합당 정책위원회 노동전문위원 조춘화 작성 「민주통합당의 비정규직 해결방안」

다. 차별시정 제도의 보완

차별시정제도는 그 자체로 의미가 없지 않으며 보완이 필요한 것은 사실임 ; 특히 비교 대상에 과거 종사하였던 근로자를 추가하는 것은 직종분리에 대한 적절한 대응방법이 될 것이며, 시정신청 주체의 확대와 기간의 연장(2012. 2. 1. 개정으로 '차별적 처우가 있는 날부터' 6개월은 반영되었으며, 있는 날과 인지한 날의 차이가 있는 경우가 그렇게 많을지는 의문이기 때문에 큰 차이는 없을 것으로 보임)하는 것은 제도 활성화를 위해 필요한 조치임

라. 고용형태에 따른 차별 금지 (근로기준법상 균등처우 규정 개정)

기간제법, 파견법으로 100% 포섭되지 않은 폭넓은 의미의 불완전 고용에 대한 차별을 규제한다는 의미에서 '고용형태'를 금지되는 차별 사유에 포함시키는 것은 작지 않은 의미 있으나, 근로기준법은 원칙적으로 '(단일)사용자'에 대한 의무 부과 규범임 → 형식상 사용자를 달리하는 '도급' 등 간접고용의 문제를 모두 해결하기는 역부족 ; 한편 '동일자 치노동 동일임금' 원칙을 명문으로 선언하는 것은 의미 있는 일이나, 처벌규정까지 명문으로 두고 있는 남녀고용평등과 일·가정 양립에 관한 법률의 예에서 보는 바와 같이 그 실효성을 어떻게 확보할 것인가에 대한 고민과 답이 동반되지 않으면 선언에 그치게 될 것임

마. 산별교섭 보장과 협약구속력 확대

'차별해소' 항목에 포함되어 있는 산별교섭 보장과 협약구속력 확대는 매우 중요한 과제이고, 다른 한편 매우 섬세한 접근이 필요함 ; 종래¹⁶⁾ 교섭의무자 제도화¹⁷⁾나 초기업단위 노조 단협 효력확장 조항 신설¹⁸⁾, 단협 지역적 구속력 완화 및 산업별 구속력 조항

16) 공공운수노조·금속노조·금융노조·보건의료노조 공동 주최 『산별노조의 사회적 역할과 산별교섭 제도화 방안을 위한 대토론회(2011. 6. 16.)』에서 송영섭 변호사가 발제 (이하 같음)

17) 개정안(신설) 노조법 제29조의6(초기업단위노동조합의 단체교섭) ① 초기업단위노동조합(산업별·지역별·업종별로 구성된 노동조합을 말한다. 이하 같다)이 해당 산업·지역·업종의 사용자에게 장소 및 시간을 특정하여 단체교섭을 요구하는 경우 이를 요구받은 사용자는 사용자단체를 구성하거나 연합하여 교섭에 응하여야 한다.

② 제1항의 규정에 따라 연합하여 교섭에 응하는 사용자는 초기업단위노동조합이 교섭대표단 구성을 요구한 때에는 정당한 사유 없이 이를 거부하여서는 아니 된다.

신설¹⁹⁾ 등이 제안되었으며, 프랑스 등 협약적용률이 높은 외국 사례에 대한 충실한 검토가 필요

바. 최저임금인상, 저임금근로자 사회보험료 감면

비단 비정규 정책에서 뿐 아니라 취약 노동 일반에 대한 보호 제도로 별도로, 심도깊게 논의되고 구체화될 필요 있음

사. 기간제법의 사용사유 제한 조항 신설

비정규직 확산 억제에 핵심적 의제가 되어야 하고, “어떤 내용의 사유제한”인지까지 구체화되어야 할 필요 있음 - 지나치게 폭넓게 정하거나 하위 법령에 위임하게 되면, 종래 기간제법이 그 시행령에서 기간 제한(2년 이상 고용의 무기계약 간주) 예외가 지나치게 확대된 때의 경험을 되풀이하게 될 것임 ; 아울러 종래 경제민주화위원회 자료에서 언급된 ‘시간제근로자보호 및 지원에 관한 법률’(입법예고) 폐기도 확인되어야 함

아. 파견법 개정방안

“간접고용 규제”를 중요한 의제로 잡고 도급과의 구별기준을 신설하겠다는 것은 의미가 있으나, 종래 보편적 복지특별위원회 자료에서 “간접고용 사각지대 줄이기”의 방안으로 제시되었던 ‘(파견)사용사유 제한’이 빠져 있어 우려됨 - ‘위장도급’이나 ‘불법파견’ 뿐 아니라 파견 역시 최대한 제한되어야 하므로 현재의 업무·기간 제한 외에 ‘사유’ 제한이 도입되어야 함 ; 한편 2012. 2. 1. 파견법 개정에서 허용 업무 외 파견, 무허가 파견 등

18) 개정안(신설) 노조법 제33조의2(초기업단위협약의 효력) ①단체협약은 이보다 넓은 산업·지역·업종을 적용범위로 하는 단체협약(“초기업단위협약”이라 한다. 이하 같다)에 따라 적용되는 규정보다 근로자에게 불리한 규정을 포함할 수 없다.

②제1항의 규정은 단체협약이 체결된 이후에 해당 기업에 적용되는 산업·지역·업종을 적용범위로 하는 단체협약이 체결된 경우에도 적용된다.

19) 노조법 제36조(단체협약의 구속력) ①하나의 산업·지역·업종에 있어서 종업하는 동종의 조합원 2분의 1 이상인 하나의 단체협약의 적용을 받게 된 때에는 행정관청은 당해 단체협약의 당사자의 쌍방 또는 일방의 신청에 의하거나 그 직권으로 노동위원회의 의견을 얻어 당해 지역에서 종업하는 다른 동종의 근로자와 그 사용자에 대하여도 당해 단체협약을 적용한다는 결정을 할 수 있다. 이 경우 노동위원회는 효력이 확장되는 단체협약 내용의 사회적 공익성을 고려하여 의결하여야 한다.

불법파견의 경우 종래 '2년' 초과시 고용의무가 발생하던 것을 '즉시' 고용의무가 발생하는 것으로 하는 개정은 이루어졌으므로, '고용의무'를 '고용의제'로 하는 것 외에는 큰 차이는 없을 듯

자. 공공부문

단순히 1회적 지침만이 아니라 '대책위원회' 또는 '개혁위원회' 등 기구를 설치하겠다는 것은 의미가 없지 않겠지만 이전 정부에서도 부처 합동 '위원회'는 있었음 → 새누리당과 마찬가지로 구체적인 일정과 방안이 제시되어야 하고, '고용친화적'이라는 애매한 구호보다는 정규직화·직영 확대를 위한 구체적 일정을 제시하고 특별한 '대책' 차원의 담론의 한계를 어떻게 극복할 수 있을지에 관한 고민 필요

5. 통합진보당²⁰⁾

가. 전반적인 평가

기간제·파견 근로 뿐 아니라 이른바 '특수고용' 노동자들에 대한 정책을 포함하고, 특히 그 출발점이 근로자성·사용자성 범위 문제에 있다는 점을 지적하였다는 점에서 가장 원칙적인 접근 ; 공공부문 비정규직 정책 역시 그 증가원인을 찾아 인건비 제도·예산제도에서 접근하는 것 역시 동의함 ; 대책 면에서도 파견법 폐지와 근로자·사용자 규정 개정을 제시하고 있다는 점에서 근본적임

나. 차별금지 실효성 확보

근로기준법의 균등처우 규정을 개정하여 넓은 의미의 고용형태 차별에 대한 규제를 시도하고 동일가치노동 동일임금 원칙을 확인²¹⁾하는 것은 매우 의미 있는 일이지만 민주통합당의 경우와 마찬가지로 실효성 확보 방법이 뒷받침될 필요성이 있음

20) 통합진보당 정책위원회 연구실장 김성혁 「노동관련 토론문」, 2012. 2. 12. 통합진보당 노동공약 보도자료

21) 처벌규정 신설도 언급하고 있으나, 현행 근로기준법 균등처우 규정에도 처벌규정은 있음 - 근로법 114조

다. 공공부문

선진화 방안이나 총액인건비제의 문제점을 지적하고 이를 폐지·대체해나가야 한다는 방향에 동의 ; 다만 공공부문은 i) 사용자가 정부·지방자치단체인 경우와 ii) 사용자가 공공기관(공공기관의 운영에 관한 법률)인 경우 그리고 iii) 정부·지방자치단체가 ‘민간위탁’이라는 이름으로 외주화·아웃소싱하여 고용을 불안하게 하거나 근로조건을 악화시키는 경우로 나눌 수 있고, 이들 영역의 비정규직은 그 개념부터가 다를 수 있으므로, 정책 면에서도 구분하여 체계적으로 접근할 필요가 있음 ; 사용자가 정부나 지방자치단체인 경우(대표적으로 공립학교 학교비정규직)는 경직적 공무원 제도(법제)에 기인하는 측면이 많으므로, 공무원법 등 기존 법제를 개정하는 것에서 더 나아가 정부·지방자치단체가 공무원이 아닌 근로자를 채용하는 경우 그 고용관계를 규율할 수 있는 기본법을 정하는 것도 고려해 볼 필요가 있음 ; 민간위탁의 문제는 위탁이 금지되어야 할 영역과 위탁의 조건이 규제되어야 할 영역으로 나누는 기준을 좀 더 섬세하게 접근하고 정책도 명확하게 구분할 필요 있음 ; “공공분야 비정규직 대책의 민간분야로의 확산”은 당연히 좋은 이야기이나 구체적인 방안이 있어야 함

라. 간접고용

파견법을 폐지한다고 하더라도 파견법 제정 전부터 문제(그리고 파견법 제정론의 명분의 하나이기도 하였음)되었던 ‘불법 파견’이나 ‘위장 도급’ 문제를 완전히 해결할 수는 없으므로, 이에 대한 대책이 필요함

마. 노동조합 조직률과 단체협약률²²⁾ 정상화

양극화된 노동의 문제를 해결하기 위한 주요 해결방안의 하나로 단결권의 문제를 지정한 것은 매우 의미 있고 중요함 ; 구체적으로도 노조설립신고 제도 개선, 사용자단체 구성·연합 의무화 등으로 산별 교섭 확대, 노동위원회 제도 개혁으로 부당노동행위 근절을 지향해야 한다는 점도 맞음 ; 덧붙여 복수 노동조합 허용 이후 어용노조가 난립하고 노동조합간 차별적 취급 또는 교섭창구 단일화 강제로 인한 단결권 약화가 우려되고 있으므로, 이 부분도 추가 지적이 필요할 듯

22) 용어가 조금 낡는데, 단체협약 체결률인지 협약적용률인지?

각 당의 노동공약 비교검토

장지연 / 한국노동연구원 연구위원

○ 검토한 자료

통합진보당	민주통합당	새누리당
- 노동관련 토론문 (김성혁 작성. 2012. 3. 7) - 보도자료 (2012. 2. 12) '19대 총선 노동공약 발표'	- 민주통합당의 비정규직 해결방안 (조춘화 작성. 2012. 3. 7) - 매일노동뉴스 보도(2012. 2. 27) '민주통합당과 한국노총 4·11 총선 노동공약 발표' - 보도자료(2012. 1. 31) '민주통합당 헌법제119조경제민주화특별위원회 노동개혁 정책발표'	- 보도자료(비상대책위원회, 2012. 2. 7) '비정규직 근원적 문제 뿌리 뽑는다'
- 5대 노동공약	- 노동공약: 3대 정책약속, 30개 실천과제	- 비정규직대책

- 정보의 제약으로 인하여 노동공약의 비교영역에 있어서 당별 차이가 존재함

○ 검토 기준

- ① 문제의식
- ② 제시한 목표
- ③ 목표실현 방법

1. 현실인식: ‘무엇이 문제인가?’

통합진보당	민주통합당	새누리당
- 비정규직 (고용불안정과 차별) • 기간제와 간접고용 - 노동기본권 사각지대 • 낮은 노조조직률 • 낮은 단협적용률 - 장시간노동 - 저임금노동	- 비정규직 (고용불안정과 차별) • 기간제와 간접고용 - 노동기본권 사각지대 • 낮은 노조조직률 • 낮은 단협적용률 - 장시간노동 - 저임금노동 * 고용불안(정리해고 남용) * 부실한 고용안전망 * 부족한 일자리	- 비정규직 • 기간제 (차별과 저임금) • 간접고용 남용

- 민주통합당과 통합진보당은 공히 비정규직의 문제를 가장 핵심적인 문제로 제기함
 - 두 당은 또한 노동기본권의 제약문제, 장시간 노동의 문제, 저임금문제를 다루고 있음
 - 민주통합당은 추가적으로 정리해고 남용으로 인한 고용불안과 고용안전망, 일자리 창출 등의 문제를 공약에 포함시키고 있는데, 통합진보당의 경우 이 문제제기가 누락되었다기 보다는 우선순위 높은 5대 핵심과제만을 발표한 것으로 보임
- 비정규직 문제에 있어서 민주통합당과 통합진보당은 모두 비정규직의 고용불안과 저임금을 문제로 인식하고 있을 뿐 아니라 비정규직 비율이 높다는 것 자체를 문제로 인식
 - 한편 새누리당의 경우, 비정규직에 대한 차별적 대우를 주요 문제로 인식하고 있어서 규모와 비율의 축소를 명시적으로 제시하지는 않음

2. 목표 제시 수준

통합진보당	민주통합당	새누리당
- 비정규직 25%로 감축 - 간접고용 축소(파견 폐지) - 노조조직률 20%, 단협협약 적용률 50% - 평균노동시간 연간 1800시간으로 단축 - 최저임금, 평균임금의 50%	- 비정규직 절반으로 축소 - 간접고용 축소 - 평균노동시간 연간 2000시간 이하로 단축 - 최저임금, 평균임금의 50% - 신규일자리 338만개 창출	- 비정규직 임금 및 근로조건 개선

- 비정규직의 감축 규모는 통합진보당과 민주통합당에서 비슷한 수준을 제시하고 있으며, 최저임금도 평균임금의 50%로 똑같이 제시
- 통합진보당의 경우 파견법폐지로 간접고용 자체를 근절하는 방향을 제시하였으며, 평균노동시간도 연간 1800시간으로 크게 줄이는 목표치 제시

3. 핵심 정책목표 실현 방안 비교

(1) 비정규직(기간제) 대책

통합진보당	민주통합당	새누리당
- 동일노동 동일임금 명문화, 차별시정제도 개선 - 기간제 사용사유제한 - 중소기업 정규직 전환지원금 - 공공부문 비정규직의 정규직 전환	- 동일노동 동일임금 명문화, 차별시정제도 개선 - 기간제 사용사유제한 - 중소기업 정규직 전환지원금 - 공공부문 비정규직의 정규직 전환 - 고용공시제도 도입과 조달정책의 연계	-비정규직에도 경영성과급 지급 - 공공부문 비정규직 폐지

- 기간제 노동자 대책에 있어서 통합진보당과 민주통합당 간에 차이가 거의 없음
- 실제로 법 개정예 들어가면 사용사유의 범위를 정하는 문제로 차이가 있을 수 있으나 두 당 모두 기간제 사용사유를 제한하는 기간제법을 개정을 공약
- 새누리당을 포함하여 세 당 모두 비정규직의 정규직 전환에 있어서 공공부분의 선도적 역할을 주문하고 있음
- 통합진보당과 민주통합당은 정규직 전환기업에 대해 보조금을 지급하는 지원제도를 약속하고 있는데, 이런 정책이 기간제 사용사유제한이라는 법개정과는 어떻게 조율되어야 할지에 대한 고민이 필요함
- 실제로 비정규직 대책을 추진하기 위해서는 먼저 고용공시제도의 도입이 필요하다는 점을 강조하고자 함

(2) 간접고용 대책

통합진보당	민주통합당	새누리당
- 파견법 전면 폐지 - 직업안정법에 불법도급과 적법도급의 기준을 명문화 - 불법적인 근로자공급의 경우 직접고용으로 간주 - 근로기준법 개정으로 사용자 개념 확대하고 원청사업주의 책임 강화 - 공공부문의 외주용역과 민간위탁 제한	- 불법파견과 적법도급의 기준 명시 (파견법 개정) - 파견기간 초과와 불법파견에 대한 고용의제 (파견법 개정) - 간접고용을 직접고용으로 전환하는 기업에 법인세 공제혜택 - 공공부문의 선도적 역할	- 사내하도급 근로자보호법 제정 (차별해소, 도급대금 보장 등으로 원청의무 규정, 도급업체 교체시 고용과 근로조건 승계)

○ 간접고용의 허용범위에 있어서 통합진보당과 민주통합당의 공약에 있어서 차이가 있음

- 통합진보당은 불법적인 사내하도급 뿐만 아니라 근로자파견도 금지하는 안 (파견법 폐지 & 직업안정법 직접고용의제 조항 삽입)
- 민주통합당은 근로자파견제도는 인정하되 사내하도급 근절하기 위해서 파견법 개정하여 적법한 파견과 불법파견(위장도급)을 구분하고, 직접고용의제 조항도 삽입하자는 안
- 이런 견해 차이로 인하여 사내하도급을 통한 불법적인 간접고용을 근절하는데 필요이상으로 긴 시간을 끌게 될까 우려됨
- 적법한 도급이라고 할지라도, 원청업주의 책임을 강화하고 도급업체 교체시 고용과 근로조건을 승계하는 방안을 강구할 필요가 있음

○ 민주통합당의 경우 ‘특수형태근로 종사자의 지위 및 보호에 관한 법률’ 입법 공약

(3) 실근로시간 단축

통합진보당	민주통합당	새누리당
- 실노동시장 단축 및 일자리 창출을 위한 특별법 - 노동시간 상한제, 휴식권 제도; 5인 미만 사업장 주40시간제 적용; 유통업체, 공공건설현장 주5일제 - 소득보전기금 설치로 임금하락 없이 노동시간 단축	- 5인미만 사업체 주40시간 적용 - 근로시간 특례업종 대폭 축소 - 휴일특근 초과근로에 포함	

(4) 최저임금 현실화

통합진보당	민주통합당	새누리당
- 최저임금법 개정 (평균임금의 50%) - 최저임금위원회 독립성 공익성 강화	- 최저임금법 개정 (평균임금의 50%) - 최저임금위원회 독립성 공익성 강화	

- 현재 약 200만에 달하는 최저임금 미만 노동자에 대한 행정력 강화 조치가 동반되어야 함

(5) 노동기본권 사각지대 해소

통합진보당	민주통합당	새누리당
- 특수고용노동자, 간병·청소·보육노동자, 교사, 공무원 등 노동기본권 보장 - 이주노조, 공무원노조, 청년유니온 등 노조설립권 - 산별교섭제도화 - 산별협약 적용을 확대 - ILO 결사관련 협약 비준	- 노동자 단결권 사각지대 해소 - 초기업단위 교섭촉진 및 단체협약 적용을 제고 - 노조전임자 임금 노사자율 - 복수노조 교섭창구 단일화 제도 폐지 - 쟁의권의 부당한 제약 일소	

- 단결권의 사각지대 해소와 복수노조 창구단일화 폐지는 일차적으로 추진되어야함
- 근로조건 열악한 영세업체와 비정규직 부분에서 단체협약 적용을 제고는 실질적인 근로조건 향상을 가져올 수 있음. 그러나 단체협약 적용을 제고할 수 있는 구체적인 방법을 찾기는 쉽지 않음. 특히 부작용에 주의

(6) 정리해고 요건 강화

통합진보당	민주통합당	새누리당
	- 해고회피 노력하지 않으면 '경영상 필요성' 인정하지 않도록 법개정 - 절차적 요건 강화 - 대량해고에 관한 행정적 통제	

- 정규직으로 알려진 부문에서도 정리해고의 남용으로 고용의 불안정성이 증가되어 있는 형편이므로 정리해고 요건의 강화는 긴요함

4. 나가며

- 민주통합당과 통합진보당의 노동공약은 상당부분 공통분모를 가지고 있으므로 지향점의 선명성보다는 노동개혁의 실현 자체에 가치를 두고 의견을 모아 갈 필요
 - 개혁을 위해서는 법개정이 필요한 경우도 있지만, 지원정책이나 행정력 강화만으로도 개선이 가능한 경우가 많이 있음
 - 시간적인 우선순위에 대한 고민, 다양한 정책과 법개정의 결합에 대한 고민이 필요함
 - 의견이 다른 부분이 있더라도, 합의된 부분과 먼저 실행할 수 있는 부분에 대한 동의와 우선적 실천이 요구됨
- 아직까지 구체적인 안이 소개되지는 않았으나, 민주통합당의 30개 실천과제에 포함되어 있는 고용안전망 강화, 한국형 실업부조 도입 등도 매우 중요한 공약이므로 면밀하게 검토되어야 함

토론문

조계완 / 한겨레사회정책연구소 연구위원

1. 양 정당의 노동분야 정책에 대한 비교

1) 동일가치노동 동일임금 원칙의 근로기준법 명시를 양쪽 정당 모두 핵심 정책으로 표방하고 있음. 다만, 통합진보당은 이 원칙을 위반할 때 형사처벌 규정을 신설하는 내용을 담고 있음.(한편, 민주통합당은 기간제법에 '사용사유 제한'을 신설을 포함하고 있는데, 사용사유 제한이 없는 한 같은 업무에 종사하는 기간제노동자를 1년11개월30일째 되는날 해지하고 다른 사람으로 교체하는 반복 사용하는 사례가 빈발하고 이렇게 되면 비정규직을 규제하는 다른 조항들의 의미가 무색해진다는 점에서 이 사용사유제한 규정은 꼭 필요하다고 생각됨)

2) 공공부문 비정규직 문제의 경우 민주통합당은 정부 안에 '고용친화적 공공부문개혁위원회' 설치를 중심으로 하되 비정규직 비중에 따른 조달사업 참여제한을 통해 공공부문에서의 비정규직 축소방안이 민간으로 확산되는 루트를 표방하고 있는 반면, 통합진보당은 공공부문의 외주위탁을 규제하고 현 정부의 공공부문 비정규직 대책(상시·지속업무의 무기계약직 전환)을 비판하면서 무기계약직의 '정규직화'를 핵심정책으로 앞세우고 있는 것으로 보임.

3) 간접고용 대책은 민주통합당은 현행 파견법의 존속을 전제로 차별시정 강화를 통한

간접고용 유인 축소를 핵심정책으로 내세우고 있는 반면, 통합진보당은 파견법을 전면 폐지하고 근기법상 사용자 개념을 수정해 원청 사업주와 도급사업주의 실질적인 사용자 책임을 명문화하는 내용이 핵심임.

2. 전반적인 평가와 실효성 여부

1) '동일가치노동 동일임금' 규정: 불법과 처벌의 대상인가? 유인의 대상인가?

'동일가치노동 동일임금' 규정은 현실적으로 적용하는데 매우 어려운 지점들이 존재하므로 일단 '선언적' 의미가 있을 것으로 보임. 다만 이 규정이 도입하더라도 결국 사문화된 조항으로 남게 되는 운명에 처할 수도 있는데 이를 넘어서는 의미를 갖도록 노동법과 제도의 관련 조항들을 전반적으로 재검토하고 수정보완해야 할 필요가 있음. 특히 이 규정이 노동법의 핵심적인 대원칙이자 정신으로서 규정된다면, 이제 임금에서의 차별은 명백하게 불법과 처벌의 대상이 되는 것임. 즉 비정규직 문제 해결을 위해 국가나 사회가 사용자에게 비정규직 축소를 유도하는 어떤 유인(세제혜택 등)을 제공하거나 반대로 비정규직 사용에 대한 유인을 제거하는 어떤 정책을 수립하는 건 부차적인 문제가 됨. 양 정당의 정책방안을 보면 몇 군데 '유인 제공', '유인 제거' 등의 표현이 있는데 이는 '동일가치노동 동일임금'의 원칙을 핵심 정책으로 표방하는 것이 맞다면 이런 대원칙의 맥락 속에서 볼 때 유인 방식의 정책은 적절치 않음. (*유인의 현실적인 작동 문제를 생각할 때, 사람은 휴머니즘과 자발적 동기에 의해 타인을 돕거나 희생하는 행동을 할 수 있으나, 자본과 기업은 오직 이윤논리에 의해 작동하며 따라서 아무 것도 잃지 않고 더 혜택을 누릴 수 있거나, 아니면 잃는 것이 있더라도 그보다 더 큰 이익이 존재해야 자신들의 행동과 선택을 바꿀 유인으로 작용하게 되는데, 과연 국가와 사회가 그럴 정도의 막대한 물질적 유인의 양을 제공할 재정적 능력을 갖고 있는지 의문임.)

참고로, 미국의 1963년 'The Equal Pay Act' 및 영국 의회의 1970년 'Equal Pay Act' 모두 노동시장에서 남녀 성별에 따른 임금불평등과 차별을 규제하기 위한 목적으로 도입되었음. 여기서 동일임금은 동일한 숙련, 노력, 책임을 필요로 하고 또한 유사한 노동조건에서 수행되는 직무를 비교 대상을 규정하고 있음. 물론 동일노동 동일임금(Comparable worth)은 어떤 직무에서 필요로 하는 능력과 지식, 숙련 등이 유사할 때 나이, 인종, 성별 등에 의한 차별을 금지하는 것임. 아무튼 서구에서 역사적으로 동일가치노동 동등임금 규정은 정규직/비정규직이라는 노동계약·고용안정성 측면에서의 고용형태에 대한 조항이 아니었음.

2) '동일가치노동 동일임금' 정책 선택의 논리

현재의 비정규직 차별 문제를 해소하는 여러 가지 형태의 대안적 정책들이 설계될 수 있는데, 왜 그 중에서도 동일가치노동 동일임금을 핵심 정책으로 선택한 것인지에 대한 명쾌한 논리가 다소 미흡해 보임.

현재 '핵심-대기업-남성-정규직 Vs. 주변부-중소영세기업-여성-비정규직'이라는 노동시장 이중구조 문제는 노동시장 내부의 고유한 문제라기보다는 한국경제의 생산물시장(상품시장)에서 발생하고 있는 불균형과 이중구조의 존재가 그 기반에 깔려 있음. 즉 한국 노동시장에서 발생하고 있는 문제들은 고용형태에 따른 격차뿐 아니라 기업규모별 생산성과 지불능력 격차, 제조업과 서비스업 생산성 격차 등이 매우 큼(KDI 고영선·윤희숙, 정이환·전병유 교수 등의 시장분석과 주장).

그런데 이 문제는 이미 고착화되어 변화를 피하기는 매우 어렵고 단기간에 해소하는 것도 어렵다면, 이런 현실을 인정할 때 노동시장 이중구조 해결의 대안으로서 △국가 수준의 복지 또는 제도(노동법과 형법, 공정거래법을 동원)로 해결할 것인지 △생산물시장을 규제(대기업-중소기업간 관계)하는 방식으로 해결할 것인지 △노동조합과 사용자간 사업장에서의 노사간 교섭으로(노동조합의 조직화와 교섭을 통해) 해결할 것인지 △노사정 사회적 타협을 위해서 해결 할 것인지 등을 검토할 수 있음. 그런데 선택가능한 대안들 중에서 동일가치노동 동일임금을 선택하게 된 것인지 명확히 할 필요가 있음. (* 만약 동일가치노동 동일임금을 준수하려고 하는 경우 사용자들은 정규직의 임금을 줄이는 방식을 취할 가능성이 높음. 즉 현재의 정규직 임금수준으로 동등화되는 것이 아니라, 정규직 임금이 저하된 수준에서 동등화될 공산이 큼. 과연 정규직 노동자들이 이를 수용할 수 있을 것인가? 임금 균등화를 위해 노동자 연대임금이 필요할 수 있는데, 전체 노동자 및 노동조합 내부에서 이를 어떻게 해결할 것인가?)

3) 공공부문 비정규직 대책

현 정부의 공공부문 비정규직 대책은 '2년 이상 일한 근로기간'이 아니라, 업무의 성격에 따라 무기계약직 전환을 피하고 있음. 즉 과거 2년이상 계속되었고 앞으로도 2년 이상 지속될 것으로 예상되는 업무가 해당되는데, 그러한 업무를 공공기관의 자의적인 판단에 맡겨놓으면 실효성이 떨어지게 됨. 그런 점에서 통합진보당의 정책 중에 포함된 공공부문 상시업주 기준 확립은 의미가 있음. 다만, 현재 공공부문 비정규직 대책의 문제는 기간제법의 조항(2년 이상 근무 이후 정규직 전환이 아니라 무기계약직으로의 전환)이 안고 있는 문제를 그대로 노출하고 있음. 여기서 무기계약직은 계약만 1년마다 갱신하지 않을 뿐 임금수준은 과거의 기간제와 거의 차이가 없고, 특히 업무량의 변화, 예산감축,

직제와 정원 개폐 등에 따라 언제든지 고용조정 대상이 되어 고용불안은 여전함. 또 이 업무를 외주, 위탁 형태로 전환함으로써 비정규 대책의 대상에서 아예 제외해버리고 방식을 규제해야 함. 그런 점에서 통합진보당의 정책 중 총액인건비 폐지는 매우 중요한 내용이라고 생각함.

특히 공공부문에서의 비정규직 대책은 '모범적 사용자'로서 국가의 역할을 정립하고, 이를 기반으로 민간분야로 확산한다는 점에서 의미가 큰 것인데 통합진보당의 정책에 포함된 비정규직 비중에 따른 조달사업 참여제한은 좋은 정책적 방안이라고 여겨짐.

3. 의견 또는 제언

동일가치노동 동일임금, 공공부문 비정규직 해결방안, 간접고용 규제 방안을 중심으로 양 정당의 노동분야 정책에 대해 토론하는 장이긴 하지만 비정규노동 등 전반적인 한국의 노동시장 정책이란 관점에서 아래와 같이 몇가지 의견을 붙임.

1) 비정규직 문제에 대한 정책지향 조준을 잘 해야

외환위기 이후 비정규직 문제 터진 지 15년 넘었는데 이제 사람들은 비정규직(non-standard)을 오히려 노동시장 고용형태의 '표준적 형태'처럼 생각하고, 즉 포기하고 현실에 적응해가고 있는 것이 아닌가 생각됨. '김진숙 희망버스', 쌍용차 사태 등 비정규직 및 정리해고 문제도 어떤 개별 사업장의 극적인 사건 및 싸움으로 수많은 사람들에게 받아들여지고 있을 뿐, 그렇게 응원하고 공감하는 그 수많은 숫자들(!)이 사회경제의 구조와 틀을 바꾸는 행동에는 나서지 않고 있음. 한편 2000년대 중반 이후 노동시장에서 상용직이 지속적으로 늘고 있고, 비정규직은 전체임금노동자의 40% 후반에서 정체 혹은 고착화되고 있음. 한국노동시장에서 비정규직 비율은 어떤 천장(ceiling)에 이미 도달한 것이 아닌가 생각됨. 이런 상황에서 비정규직의 확산을 막는 것보다는 현재의 비정규직 일자리를 단계적으로 축소하는 정책적 지향으로 조준(targetting)을 잘 설정해야 할 필요가 있음.

2) 노동현장 근로감독관을 10배 이상 늘리자

우리나라에서 최저임금 적용 배제의 문제나 연장초과근로 등 장시간 노동체제 문제 등은 현재 존재하는 있는 법과 제도라도 현장에서 엄격하게 잘 지키도록 하는 것이 문제다. 현행 근로기준법 제11장에 "근로조건의 기준을 확보하기 위하여 고용노동부와 그 소속 기관에 근로감독관을 둔다. 감독관은 사업장에 임검하고 장부와 서류 제출을 요구할 수 있으며 사용자와 근로자를 심문할 수 있다. 근로감독관은 노동관계법 위반에 대한

사법경찰관의 직무를 수행한다."고 규정하고 있다. 로스쿨을 통해 변호사를 대량 양성 배출하는 것만 하지 말고 근로감독관 직업을 대대적으로 늘리고 이 근로감독관을 대표적인 사회적 일자리로 육성하자. 그러면 일자리창출도 되고, 작업 현장에 투입해 저임금 차별과 부당노동행위, 최저임금 위반, 장시간 연장근로한도 범위반 등을 단속, 감시감독할 수 있다.

근로감독관을 활용해 노동시장에 대한 국가의 감시감독체제를 대폭 강화하는 것인데, 그동안 각종 노동 법률과 제도적인 여러 조치와 수단을 도입해도 시장에서는 간접고용 등이 보여주듯, 이를 다양한 방식으로 회피하고 있다. 감독권한을 가진 사람이 직접 현장에 임해야 사용자의 행동을 바꿀 수 있다. 영국의 1800년대 공장법 당시 공장감독조사위원회처럼 노동현장에 근로감독관 인력을 대대적으로 투입하는 정책을 수립할 필요가 있다. 또는 한국 노동시장을 점검하는 '작업장조사위원회'를 구성하고, 각 근로감독관들이 개별 사업장의 비정규 고용 등 전반적인 노동문제 실태를 조사하고 이 보고서를 분기별로 국회에 제출하도록 의무화하는 방안도 생각해볼 필요가 있다. 현대자동차 사례처럼 특정 기업마다 현장에 가서 노동문제를 전반적으로 오랫동안 파고들어 조사하는 행동이 필요하다. 그래야 연장근로초과 등 문제들이 드러나게 된다. 엄격한 조사와 실효성 있는 법 집행이 필요하다. 한국 노동시장은 법과 제도만 갖춰서는 사용자들의 행동을 규율하지 못한다.

3) 최저임금 개혁 정책이 시급하다

비정규직 문제 못지 않게 아니 오히려 더 중요할 수도 있는 것으로서, 현재 시급 4580원, 주 40시간 노동 기준 전체 노동자 평균임금 32%에 불과한 최저임금을 개혁하는 정책이 꼭 필요하다. 중앙 및 산별, 지역, 업종별 최저임금 수준을 획기적으로 높일 수 있는 방안을 강구하고, 최저임금위원회 및 위원회의 결정 시스템에 대한 전면적인 재검토와 개혁이 필요하다. 또한 최저임금 적용 여부에 대한 대대적인 실태조사도 필요할 것이다. 동일가치노동 동일임금은 동종 유사업무인가 아닌가, 합리적인 임금격차는 어느 정도인가 비합리적인 차별적인 임금격차는 어느 정도인가 등을 둘러싸고 논란이 분분하게 일어나는 것을 피하기 어렵다. 반면 최저임금은 법정 임금수준으로서 매우 간명하고 저임금 노동시장을 해소할 수 있는 강력하고 좋은 제도적 수단임에 분명하다. 현재의 저임금 만연을 그 기반에서 뒷바침하고 있는 최저임금 수준을 대폭 높이기 위한 어떤 정책을 국회 차원에서 내놓을 필요가 있다. 격이다. 최저임금 결정권한을 국회로 이전하는 것도 검토할 수 있다. 나아가, 차기 19대 국회에서 YS시절 노사관계개혁추진위원회처럼, 이번에는 대대적으로 (노사관계가 아니라) 노동시장개혁을 논의하는 특위를 구성할 필요

가 있다.

4) 과로한 장시간노동체제 개혁에 나서야

비정규직 차별해소에만 초점을 맞추지 정규직 노동자까지 포함한 전체 노동인구의 과로한 장시간노동체제를 개혁하는 정책이 필요함 이와 관련해 법정노동시간이 2000년대 초 주 44시간에서 주 40시간으로 바뀐지 10여년 지났음. 이제 다시 주 35시간 노동으로 이행하도록 하는 정책 프로젝트를 내놓을 필요 있음. 특히 현재 상시 5인 이상 근로자 사용 사업장에만 주 40시간 적용되고 있는데, 1~4인 사업장(종사자 335만명)도 모두 적용 되도록 법 제도를 바꿔야 함.

5) 비정규직 사용비율 높은 기업에 패널티를 부과하자

비정규직 사용비율을 각 기업별로 파악해서 상대적으로 높은 기업에는 법인세에 대한 금전적 패널티를 부과하는 방안도 검토할 필요가 있을 듯. 앞서 했듯 기업규모별 격차 등의 문제 등으로 시장에서 비정규직 차별과 저임금을 해소하기 어렵다면 복지 및 사회적 차원에서의 국가 등이 비정규직 보호를 위해 세금 등 사회적 재원을 사용해야 할 필요가 있음. 이럴 경우 저임금 비정규직을 많이 사용하는 기업일수록, 한편으로는 그 사회적 재원의 수혜를 입는 것임. 그만큼을 기업에 다시 부과하는 방안으로서 비정규직 비율에 따른 법인세를 차등화를 정책적으로 검토할 필요 있음.

재원

프로그램 4

15:20 사회	강병구 인하대학교 교수, 참여연대 재정조세개혁센터(준)소장
15:30 발제1	민주통합당 정책방향 신두식 민주통합당 수석전문위원
15:50 발제2	통합진보당 정책방향 이정민 통합진보당 연구위원
16:10 지정토론	박기백 서울시립대 세무전문대학원 교수 박용대 변호사, 참여연대 재정조세개혁센터(준) 부소장 홍헌호 시민경제사회연구소 연구위원
16:40 쟁점토론	
17:20 폐회	

목차4

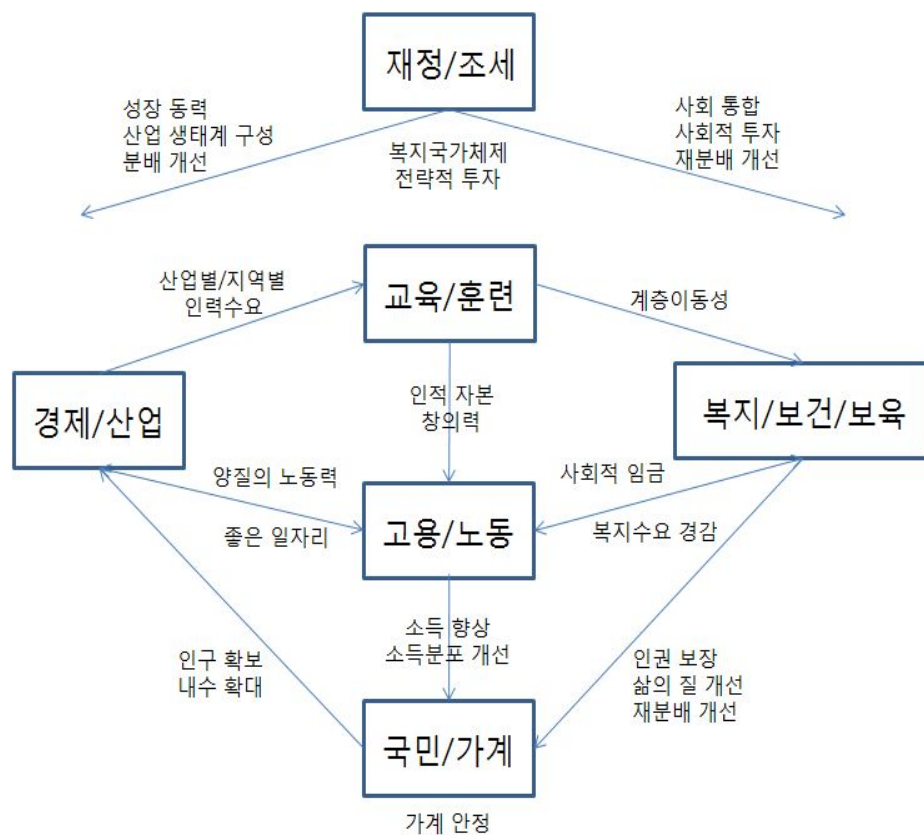
발제1	민주통합당 정책방향 / 신두식	145
발제2	통합진보당 정책방향 / 이정민	167
토론1	토론문 / 박기백	195
토론2	토론문 / 박용대	199
토론3	토론문 / 홍헌호	206

민주통합당의 복지재원 조달방안

신두식 / 민주통합당 정책위원회 정책실장, 기획재정 전문위원(겸임)

- 민주통합당이 추구하는 복지모델인 「창조형 복지국가」는 복지 선진국들의 모델을 그대로 도입한 것이 아니라 21세기 지식정보화시대와 우리 실정에 맞는 한국고유의 모델임.
- (자본소득과 노동소득의) 양극화는 구조적인 문제
 - 자동화와 IT화가 급속도로 진전되어 산업현장에서는 창의적 기능을 가진 인력을 요구, 인력의 질을 높이는, 사람에 대한 투자 필요
- 태어나서 성장하고 교육을 받는 전 과정에 걸쳐 국가의 투자가 필요
 - 인력의 질을 높이기 위해서는 장기간에 걸친 많은 투자가 필요하나 가계나 개인은 이를 감당하기 어려워, 보육과 교육, 의료와 주거서비스에 국가가 주도적인 역할을 하지 않을 수 없는 현실
- 인력의 질을 높이는 투자가 보편적인 개념으로 받아들여져야
 - 일부 사회취약계층에 대한 시혜적인 관점으로는 이러한 투자를 하기 어렵고, 국민 대부분이 모두 행복한 나라를 만들기 위해서는 보편적 복지를 인력의 질을 높여 미래를 준비하는 투자로 인식 하여야

- 창조형 복지국가에서는 개인이 실패하더라도 탄탄한 보편적 복지망이 갖추어져 있기 때문에 경제주체들이 끊임없이 혁신과 창의를 바탕으로 도전을 하게 되며 이것이 국가발전의 동력이 됨.
- ‘시장과 복지’의 두 바퀴를 기초로 ‘경쟁과 공존’의 문화가 만들어져, 한편에서는 성장잠재력이 확충되고 다른 한편에서는 우리 사회의 갈등과 반목을 치유하여 국민 모두에게 ‘인간다운 생활’과 ‘자유와 인권’을 보장



■ 민주당의 「보편적 복지정책」은 「창조형 복지국가」를 실현하기 위한 정책수단으로서 중충구조임.

- 빈곤층, 장애인, 실업자, 노인 등 취약계층에게는 집중적인 보장을 하고, 무상급식·무상보육·무상의료·반값등록금·일자리복지·주거복지 등 「보편적 복지 3+3」 정책에 대해서는 국민모두에게 보편적 지원을 함으로써 인간다운 생활을 보장하는 것임.

■ 민주당통합당의 취약계층에 대한 집중보장 정책과 「보편적복지 3+3」 정책의 기본방향

<취약계층에 대한 지원 정책 방향>

- 사각지대 없는 사회적 소득보장 체계 구축
 - 부양의무자 기준을 조정하여 기초생활보장제도의 사각지대 해소
 - 실업자의 기본소득 보장
 - 최저임금(2011년 시간당 4,320원) 인상
- 장애인 생활보장 강화
 - 장애인 자립지원수당 지급
 - 장애인 맞춤형 거주공간 마련
 - 발달장애인 생애주기별 지원
- 어르신 지원확대
 - 정년 연장형 임금피크제 시행 지원
 - 기초노령연금 인상
 - 노인들니 건강보험급여화 등

<「보편적 복지 3+3」 정책 방향>

- 무상급식
 - 의무교육기관인 초중학생에게 '친환경 무상급식' 실시
- 무상보육
 - 단계적으로 만5세이하 어린이집·유치원 이용 아동에 대하여 보육비용 전액 지원
 - 국공립 보육교육시설 확충
 - 보육교사 등 보육종사자 처우 개선을 통한 보육서비스질 제고
- 무상의료
 - '13년부터 '17년까지 단계적으로 입원진료비의 90%(현재 약62%)까지 건강보험 부담률을 높이고 환자본인 부담상한을 연간 100만원까지 제한
 - 환자간병비의 단계적 건강보험 적용
 - 의료사각지대 해소 및 선진국형 의료체계 확립을 위한 보건의료 인프라 개혁
- 반값등록금

- 대학생등록금 수준을 부담액 기준으로 50%까지 인하하고 대학구조 개혁 추진

○ 일자리복지

- 고용률을 63.8%(2011년)에서 2017년까지 선진국수준인 70%로 제고하고 현재 22% 수준인 청년실질실업률을 절반 수준으로 감축
- 이를 위해 실근로시간을 단축하여 신규일자리 창출, 대기업 청년고용 의무할당제 도입, 사회서비스 일자리 확충, 조세지원 제도의 고용연계 등을 통해 330만개의 일자리를 창출

○ 주거복지

- 부동산투기를 근절하고 주거문화를 소유개념에서 거주개념으로 전환
- 집권 5년 동안에 인구 1천명당 주택수를 선진국 수준인 400호 이상으로 확충
- 전월세상한제를 도입하고 장기공공임대주택을 15%수준(현재 6.2%)으로 확충하여 전월세난을 근본적으로 해결
- 저소득 무주택자에게 임대료를 보조하는 주택바우처제도 도입

■ 민주당통합당의 보편적 복지는 단순한 선거용 홍보정책이 아니라 국가운영의 좌표와 방향성을 제시하는 기본정책으로써 재원조달 방안까지 뒷받침된 지속가능한 복지정책임.

- 보편적 복지 재원은 국채발행이나 새로운 세금 신설을 하지 않고, 우선 재정지출 개혁과 복지 개혁을 통해 소비성·중복성·선심성 예산을 삭감하여 조달하고, 부족한 부분에 대해 세금으로 조달하는 것이므로 국민의 세금 부담이 크게 증가하지 않음

- 3대 개혁을 통한 재원조달 규모는 5년('13~'17) 평균 33조원

- 재정개혁 12.3조(37%) + 복지개혁 6.4조(19%) + 조세개혁 14.3조(43%) = 33조

- 이 중 17조는 3+1 정책 시행을 위해 사용

- 무상급식 0.9조 + 무상보육 2.6조 + 무상의료 8.6조 + 반값 등록금 4.8조 = 17조

- 나머지 여유재원 16조는 저소득·노인·장애인 등 취약계층에 대한 집중 지원과 일자리·주거복지 등 추가 복지 수요에 활용(구체적 재원 사용계획은 추후 민주당 보편적복지특위에서 후속 대책으로 발표 예정)

⇒ 이번 충분한 재원마련 대책의 발표로, 이제 복지논쟁은 재원문제를 떠나 철학과 의

지의 문제로 접근 필요

(단위:조원)

구 분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
재정개혁(A)	8.44	12.36	12.95	13.57	14.22
복지개혁(B)	2.33	5.86	7.43	7.97	8.39
조세개혁(C)	6.56	10.20	13.74	17.91	22.81
추가 가용재원 규모(D=A+B+C)	17.33	28.42	34.12	39.45	45.42
3+1재원소요(E)	9.94	14.40	18.17	19.72	22.02
일자라·주거복지, 취약계층지원 재원규모(F=D-E)	7.39	14.02	15.95	19.73	23.40

※ 조세부담률은 2017년 21.5%로 늘어남

- 이는 참여정부 마지막 해인 2007년 조세부담률 21%보다 0.5%p 증가한 것이나 OECD 평균(25.8%)보다는 크게 낮은 수준임(MB정부의 과도한 부자감세로 현재는 19.3%)
- 사회보장기여금이 포함된 국민부담률은 2010년 25%에서 2017년 28.7%로 증가할 전망이다. 이 역시 OECD 평균 34.8% 보다는 크게 낮은 수준

<OECD 국가별 조세부담률('08년)>

국가명	조세부담률(%)	국가명	조세부담률(%)
일본	17.3	룩셈부르크	25.5
슬로바키아	17.4	호주	27.1
터키	18.2	프랑스	27.1
멕시코	18.3	헝가리	27.1
한국('10년)	19.3	캐나다	27.6
미국	19.5	이스라엘	28.2
체코	20.0	오스트리아	28.4
그리스	20.3	영국	28.9
칠레	21.1	이태리	29.8
스페인	21.1	벨기에	30.2
스위스	22.4	핀란드	31.0
폴란드	22.9	뉴질랜드	33.7
독일	23.1	노르웨이	33.7
슬로베니아	23.1	아이슬란드	34.0
아일랜드	23.7	스웨덴	34.8
포르투갈	23.7	덴마크	47.2
네덜란드	24.6	OECD평균	25.8

■ 한나라당 박근혜 비대위원장은 생애주기별(평생) 맞춤형 복지라는 지향점만 제시하고 있을 뿐 구체적인 대책을 내놓지 않고 있어 현시점에서 민주통합당 보편적 복지 정책과의 차이점을 논하기 곤란함.

□ 기획재정부의 “5년간 340조원 소요” 주장 등 ‘복지 포퓰리즘’이라는 비판에 대한 입장

○ 김동연 기재부 제2차관이 2월20일 브리핑에서 "복지 부문에서 새누리당과 민주통합당이 내놓은 공약들을 분석한 결과 (소요재원이) 연간 43조~67조원, 앞으로 5년간 220조~340조원 규모로 추계됐다"고 밝혔으나, 어떠한 근거로 추산했는지 구체적인 근거와 내용을 밝히지 않은 채 복지포퓰리즘으로 비난하는 것은 대한민국 예산을 총괄하는 부처의 발표로 보기에 너무 정치적임

○ 현 정부 들어 심화된 재정 불균형의 원인이 감세로 인한 재정수입 감소에 있음에도 불구하고, 복지재정 지출 탓으로 전가

○ 22조원의 국민혈세가 들어가는 4대강 사업과 부자감세를 강행한 MB와 기획재정부가 양극화를 해소하고, 저출산·고령화 대책 마련을 위한 보편적 복지 정책을 재정건전성을 이유로 비난할 자격이 있는지 의문

□ 재벌세 논란에 대한 입장

○ 민주통합당은 중산층 붕괴, 빈곤층 확대로 나타나고 있는 심각한 사회 양극화를 극복하기 위해 조금 더 가진 계층이 조금 더 부담함으로써 조세의 소득재분배 기능을 강화하는 방향의 정책대안을 준비 중

- 일명 재벌세라고 부르는 대기업 집단(재벌)에 대한 징벌적 조세부과는 전혀 사실이 아님

○ 19.3%까지 하락한 조세부담률을 22% 수준으로 정상화하여 조세의 재정조달 기능을 제고하고 건전재정의 기조를 확립하고자 함.

○ 새로운 세목의 신설이나 큰 폭의 명목세율 인상보다는 실효세율을 높이는 방향의 정책방안을 모색 중

○ 민주통합당이 핵심 정책대안으로 제시하고 있는 보편적 복지 투자를 뒷받침하기 위한 재원조달에 대해 국민들의 신뢰를 얻을 수 있는 방안을 제시

민주통합당, 조세정의 실현과 복지재원 확보를 위한 「세금 바로세우기, 3대 목표 · 10대 실천과제」 발표

- 세금 바로세우기 3대 목표 : 「부자감세 철회를 통해 조세공평성 제고」, 「1% 부자 증세를 통해 보편적 복지 재원확보」, 「경제력 집중에 대한 과세 강화와 영세사업자의 세부담 경감을 통해 경제민주화 실현」

1. 민주통합당의 조세개혁 방향

■ 민주통합당은 세금이 바로서야 나라가 바로 선다는 인식하에 「조세공평성 제고, 복지재원 확보, 경제력집중 과세 강화 및 영세사업자 세부담 경감」을 세금 바로 세우기 3대 목표로 설정하고, 이 목표를 달성하기 위해 10대 실천과제를 추진.

- 10대 실천과제 : 불합리한 조세감면 정비, 소득세 기능정상화, 대법인에 대한 MB감세 철회, 금융소득 종합과세 기준금액 하향조정, 장내과생금융상품 증권거래세 부과, 대주주 주식양도차익 과세 강화, 경제력 집중 법인세 강화, 음성탈루소득 과세 강화, 영세사업자의 세부담 경감, 세부담률의 적정화

■ 이명박정부 들어 90조원이 넘는 부자감세와 4대강사업 밀어 붙이기 등으로 재정의 소득재분배기능이 크게 약화되고 이로 인해 사회양극화 심화

- 중산층 붕괴, 빈곤층 확대로 나타나고 있는 사회 양극화를 완화하기 위해 부자감세 철회와 1% 슈퍼부자에 대한 증세를 통해 99% 서민행복을 실현하고 조세공평성 제고

■ 급속하게 진행되고 있는 저출산 고령화문제에 적극 대응하고 경제와 복지· 성장과
분배의 선순환을 통해 일자리 창출과 국민 삶의 질을 제고하기 위해 국정운영의 패
러다임을 선별적 복지에서 보편적 복지로 대전환 필요

○ 국민 세부담의 급격한 증가 없이 재정건전성을 유지하면서 복지재원을 마련하여 보
편적 복지정책의 지속가능성 확보가 긴급

○ 이를 위해 세출면에서 낭비성·중복성 예산과 우선순위가 떨어진 예산을 삭감하는
‘재정개혁’과 ‘복지개혁’을 추진하고, 세입면에서는 MB정부에서 왜곡시켜 놓은 세제
를 정상화하는 ‘조세개혁’을 통해 필요한 재원을 확보

■ MB정부의 친대기업·친부자정책으로 재벌기업들의 경제력집중은 심화된 반면 서민경
제와 중소기업의 사업환경은 급격하게 악화되고 있으며, 특히 대형유통점의 확산으로
골목상점과 재래시장이 붕괴직전에 이르고 있음

○ 재벌대기업의 경제력 집중과 계열사 확대에 대해서는 과세를 강화하는 한편, 중소기업
공인과 영세자영업자에 대해서는 세부담을 경감하고 납세편의를 제고

< MB정부의 감세정책은 실패한 정책, ‘거꾸로’ 가는 정책으로 판명>

■ 감세정책을 시행한지 4년이 경과하였으나 소비지출과 내수확대는 부진하고 투자
와 고용 증가효과는 나타나지 않으면서,

○ 수혜계층과 비수혜 계층간 양극화만 심화시키고 5년 내내 재정적자와 국가채무만
증가시키는 결과 초래.

■ 감세정책은 그렇지 않아도 낮은 조세부담률을 2007년 21%에서 2010년 19.3%까지
낮추었음.

○ 분단으로 인한 대규모 안보비용 소요, 저출산·고령화와 양극화가 심화되어 재정 수요가 날로 증가하고 있는 상황에서 조세부담율을 19%대로 떨어뜨린 것은 미래세 대에게 부담을 전가하는 무책임한 정책으로서 정부의 역할을 포기한 것임

■ 사회양극화와 재정건전성을 악화시키고 있는 현행 세제는 조속히 정상화되어야 함.

○ 정부의 감세정책은 한계투자효율이 높은 수출부문에 자원을 집중시키면 이 부분의 생산증가와 소득창출효과가 경제전체로 파급된다는 낙수효과(trickle-down effect)를 이론적 기반으로 하고 있으나,

- 고용 없는 성장, 무리한 부자감세, 납품단가 후려치기와 같은 대기업의 횡포 등으로 개발연대와는 달리 낙수효과는 더 이상 작동되지 않음

2. 10대 조세개혁 실천과제

〈실천과제1〉 불합리한 조세감면을 정비하여 과세 공정성을 제고하고 실효세율을 적정화

현황 및 문제점

- 최근 조세감면 규모의 빠른 증가로 세입기반이 약화되고 조세 공정성을 저해
- 전체 국세수입대비 감면비율이 '07년 12.5%(약23조)에서 2010년 14.4%(약30조)로 증가

< 연도별 국세감면액 추이 >

(단위 : 억원)

구 분	07년	08년	09년	10년
국세감면액	229,652	287,827	310,621	299,926
국세수입총액	1,614,591	1,673,060	1,645,407	1,777,184
국세감면율	12.5%	14.7%	15.8%	14.4%

- 과다한 조세감면으로 명목세율과 실효세율간 격차 확대
 - 법인세 명목세율은 22%이나 과다한 지원으로 S전자의 경우 실효세율은 12-13%수준에 불과
- 비과세 감면의 혜택이 주로 대기업에 귀속

<참고 : 임시투자세액공제 현황('10년) >

구 분	대기업	중소기업	합계
감면 법인수	1,040개(12.4%)	7,377개(87.6%)	8,417개
감면금액	1조4,505억원(85.2%)	2,522억원(14.8%)	1조7,027억원

<참고 : 연구·인력개발비 세액공제 현황('10년) >

구 분	대기업	중소기업	합계
감면 법인수	756개(6.4%)	11,008개(93.6%)	11,764개
감면금액	1조687억원(58.0%)	7,730억원(42.0%)	1조8,417억원

* 자료: 국세청

개선 방안

- ① 조세감면비율을 단계적으로 축소하여 2017년에 12.5%(2007년말 수준)까지 축소 : 2017년에 약 8조원 세수증가
- 조세감면의 목적이 달성되었거나 경제·사회적 여건 변화로 지원의 타당성이 낮은 제도, 이용실적이 적어 실효성이 낮은 제도, 정책적 지원 대상 집단에 감면혜택이 돌아가지 않는 제도 등을 우선적으로 축소, 정비
- ② 모든 非과세감면에 대해 원칙적으로 최저한세 적용(예, 수도권밖 이전에 대한 조세감면)

<참고 : 현행 법인세 최저한 세율>

일반기업	감면 前 과세표준액	최저한 세율
	~100억원	10%
	100억~1,000억원	11%
	1,000억원~	14%
중소기업, 사회적 기업		7%

·사업소득에 대한 소득세 최저한세 : 감면 前 산출세액의 35%

③ 비과세감면제도를 고용 창출과 연계 운용함으로써 일자리 확대 지원

○ 특히, 임시투자세액공제를 대체한 현행 고용창출투자세액공제의 기본공제는 폐지하고 고용과 연계된 추가공제를 확대

< 현행 고용창출투자세액공제 >

구 분	일반기업		중소기업
	수도권내	수도권밖	
기본공제(고용유지시 적용)	3%	4%	4%
추가공제(고용증가시 적용)	2%	2%	3%
계	5%	6%	7%

<실천과제2> 소득세 기능을 정상화하여 사회양극화 완화

현황 및 문제점

- 우리나라의 소득세는 선진국들에 비해 그 기능이 크게 약화되어 있음
 - GDP 대비 낮은 소득세 비중 : 한국 3.2%, OECD 8.7%
 - 총 조세수입 중 소득세 비중 : 한국 14.2%, OECD 24%
- 과세형평성과 소득재분배 기능을 높이기 위해 작년 정기국회에서 도입된 과표 '3억 초과' 구간에 대해 세율 38%를 부과하는 한국형 버핏세를 도입하였으나 전체소득자의 0.16%만 해당되어 실효성이 크게 저하

개선 방안 : 1% 슈퍼부자증세

① 소득세 최고세율 적용구간을 '3억원 초과'에서 '1억5천만원 초과'로 조정

○ 과세대상이 현재 전체소득자의 0.16%인 31천명→ 0.74%인 14만명

○ 세수 증대 효과 : 약 1조원(2010년도 기준)

<소득세 최고세율 적용구간 개선안>

과세표준	현행	개선안
~1,200만원	6%	좌동
1,200~4,600만원	15%	
4,600~8,800만원	24%	
8,800만원~1.5억원	35%	35%
1.5억원~3억원		38%
3억원~	38%	

<세수 증대 효과>

구 분	과세대상자		세수 증가		
	종합소득 신고	근로소득 원천징수	종합소득 신고	근로소득 원천징수	계
과표 '1.5억원 초과' 신설, 세율 38% 적용하는 경우	86,000명 (전체의 2.3%, 납세자의 2.9%)	53,000명 (전체의 0.35%, 납세자의 0.57%)	6,950억원	3,200억원	1조150억원

* 2010년분 소득세 기준

* 종합소득신고자는 3,785,000명, 종합소득 납세자는 2,939,000명

* 근로소득원천징수 대상자는 15,177,000명, 근로소득원천징수 납세자는 9,221,000명

② 1억 5천만원 초과소득에 대해 근로소득공제 배제

○ 명목세율을 현재 38%(지방세 포함시 41.8%) 보다 더 올릴 경우 최고세율이 과도하게 높아지는 문제가 있으므로, 1.5억원 초과 급여에 대해서는 근로소득공제를 배제하여 고소득자에 대한 실효세율을 높여 나감

<근로소득공제 개선안>

총급여액	현행 공제	개 선 안
~500만원	80%	현행
500만~1,500만원	400만원+500만원 초과분×50%	
1,500만원~3,000만원	900만원+1,500만원 초과분×15%	
3,000만원~4,500만원	1,125만원+3,000만원 초과분×10%	
4,500만원~1억원	1,275만원+4,500만원 초과분×5%	1,275만원+4,500만원 초과분의×5%
1억원~1.5억원		1,550만원+1억원 초과분×3%
1.5억원~		공제 폐지

<실천과제3> 대법인에 대한 MB 감세 철회

현황 및 문제점

- 2007년 과세표준 '1억원 초과' 구간에 25% 세율적용→현재 과표 '200억원 초과' 구간에 22% 적용

개선 방안

- 법인세 과표 500억원 초과시 25%의 세율 적용

- 0.1% 대법인에 대한 증세를 통해 99.9% 중소기업 지원

<법인세 과표구간 및 세율 조정안>

현 행		상위세율 인상안	
과세표준	세 율	과세표준	세 율
~2억원	10%	~2억원	10%
2억원~200억원	20%	2억원~500억원	22%
200억원~	22%	500억원~	25%

<세수증대 효과 : 약 2.8조원 증가 (2010년 대비)>

구 분	과세대상자		세수 증가		
	'2억~500억 원' 구간	'500억원 초과' 구간	'2억~500 억원' 구간	'500억원 초과' 구간	계
법인세 과표 '2억~500억원' 구간에 세율 22% 적용, '500억원 초과' 구간에 세율 25% 적용하는 경우	47,894개 (전체의 10.9%,납세 법인의 20.2%)	358개(전체 의 0.08% 납세법인의 0.15%)	-	2조8,189 억원	2조8,189억 원

* 2010년분 법인세 기준

* 전체 법인은 440,023개, 법인세 납세법인은 236,742개

<참고> 법인세 최고세율 국제비교(지방세 포함)

순위	국가	법인세율(%)	
1	스위스	8.5	(21.2)
2	아일랜드	12.5	(12.5)
3	아이슬랜드	15.0	(15.0)
3	독일	15.0	(30.2)
5	칠레	17.0	(17.0)
6	캐나다	18.0	(29.5)
7	폴란드	19.0	(19.0)
7	슬로바키아	19.0	(19.0)
7	체코	19.0	(19.0)
7	헝가리	19.0	(19.0)
11	터키	20.0	(20.0)
12	룩셈부르크	21.0	(28.6)
13	한국	22.0	(24.2)
14	그리스	24.0	(24.0)
15	오스트리아	25.0	(25.0)
15	덴마크	25.0	(25.0)
15	포르투갈	25.0	(26.5)
18	네덜란드	25.5	(25.5)
19	핀란드	26.0	(26.0)
20	스웨덴	26.3	(26.3)
21	이탈리아	27.5	(27.5)
22	노르웨이	28.0	(28.0)
22	영국	28.0	(28.0)
24	멕시코	30.0	(30.0)
24	호주	30.0	(30.0)
24	뉴질랜드	30.0	(30.0)
24	스페인	30.0	(30.0)
24	일본	30.0	(39.5)
29	벨기에	33.0	(34.0)
30	프랑스	34.4	(34.4)
31	미국	35.0	(39.2)
평균		23.8	(25.9)

* ()는 지방정부가 부과하는 법인세 포함한 세율

* 출처 : 기획재정부(원자료는 OECD Tax Database)

〈실천과제4〉 금융소득종합과세 기준금액을 하향 조정

현황 및 문제점

- 현재 1인당 이자·배당소득이 4천만원 초과하는 경우 종합과세
 - * 과거에는 부부합산 4천만원 초과시 종합과세 대상이었으나 헌법재판소에서 부부합산 금융소득종합과세에 대해 위헌 판결함에 따라 1인당 기준으로 전환→현재 1인당 4천만원은 부부합산시 8,000만원에 해당
- 종합과세대상 기준금액을 하향조정하여 조세의 소득재분배 기능을 강화할 필요

개선 방안

■ 이자소득 및 배당소득 종합과세 기준금액을 현행 '4천만원'에서 '3천만원'으로 하향조정

- 세수 증대 효과 : 약 4천억원
- 2010년 금융소득 종합과세 신고자는 4만8,907명, 금융소득 총액은 9조8,527억원이며 종합소득세 세수는 3조원 규모로 추정

※ 2010년 이자소득과 배당소득에 대해 일반세율로 원천징수한 실적은 3조8,369억원

<이자소득, 배당소득 원천징수 실적(2010년 기준)>

구 분	신고건수	원천징수 소득세
이자소득	110,533	2조5,039억원
배당소득	47,254	1조3,330억원
계		3조8,369억원

〈실천과제5〉 장내파생금융상품 거래에 대해 증권거래세 부과

현황 및 문제점

- 현재 주식과 채권거래에 증권거래세가 부과되고 있어 파생금융상품 거래에 대해서도 증권거래세를 부과하는 것이 조세원칙에 합당
 - 파생금융상품을 이용한 조세회피를 방지하기 위해서도 파생금융상품 거래에 대해 거래세 과세 필요
- 현재 KOSPI200 옵션의 거래규모가 세계1위를 차지하는 등 유동성이 높은 시장으로 성장하였으나, 개인투자자들의 과도한 투기적 성향이 건전한 시장으로의 발전을 가로막고 있음
 - * 장내파생금융상품 거래에 대해 거래세를 부과하는 내용의 증권거래세법 개정안이 국회 본회의에 계류 중
 - 과세대상 : 대통령령으로 정하는 장내파생상품 거래
 - 과세표준 : 약정금액(선물) 또는 거래금액(옵션)
 - 세율 : 0.01%(시행후 3년간 0% 세율을 적용하고, 3년 경과 후에는 시장상황에 따라 탄력세율 0.001%부터 적용)

개선 방안

- 장내파생상품거래에 대해 0.01%의 세율을 적용하여 증권거래세 과세
 - 준비 기간등을 감안 1년 유예기간 경과 후 시행
 - 세수증대 효과는 2014년 1.2조원에서 2017년에는 2.6조원

〈실천과제6〉 대주주 주식양도차익에 대한 과세 강화

현황 및 문제점

- 현재, 주식양도에 대해 증권거래세와 양도소득세 과세
- 다만, 상장법인의 양도소득에 대해서는 대주주만 과세하고 있으나 대주주의 범위가 너무 협소

개선 방안

- ① 상장주식 양도소득에 대해 과세되는 대주주 범위를 확대하여 고액재산가에 대한 과세 강화

<대주주 주식양도차익에 대한 과세 개선방안>

구 분	현 행	개 선 방 안
유가증권시장 상장기업	지분률 3% 이상 또는 100억원 이상 보유	지분률 2% 이상 또는 50억원 이상 보유
코스닥시장 상장기업	지분률 5% 이상 또는 50억원 이상 보유	지분률 3% 이상 또는 30억원 이상 보유

* 대주주 세율 : 1년이상 보유주식 20%, 1년미만 보유주식30% (다만 중소기업주식 10%)

- ② 현행 증권거래세와 주식양도소득과세를 단일화하는 문제는 증권시장과 세수에 미치는 영향 등을 종합적으로 감안하여 중장기적으로 검토

〈실천과제7〉 영세사업자의 세부담 경감과 납세편의 증진

현황 및 문제점

- 현재 연간 매출액이 4,800만원 미만인 영세 개인사업자에 대해서는 세금계산서의 발급의무를 면제하고 세금계산방식을 간소화하는 간이과세제도 시행

- 2000년 이후 12년째 기준금액을 4,800만원으로 동결함에 따라 단지 물가상승 등으로 일반과세자로 전환되는 문제 발생

개선 방안

- ① 부가가치세 간이과세 기준을 현행 '연간 매출액 4,800만원(월400만원) 미만'에서 '연간 매출액 8,400만원(월 700만원) 미만'으로 상향
- 부가가치세 간이과세 대상을 확대하여 어려움을 겪고 있는 골목상점과 재래시장 상인들의 부가가치세 부담을 경감하고 납세 편의를 도모
 - 간이과세 확대가 세원양성화에 역행하지 않도록 사업자간 거래에 대한 전자세금계산서 발행 활성화, 간이과세자의 부가가치율 현실화, 신용카드 결제 확대 등 과세자료 양성화 인프라 확대
 - 우리나라의 간이과세 기준금액은 간이과세제도를 운영하고 있는 국가 중 가장 낮은 수준임

< 세계 각국의 간편납세제도 기준금액(원화 환산) 비교 >

(단위 : 백만원)

한국	벨기에	캐나다	독일	일본	포르투갈	스페인	스위스	영국
48	1,200	217	98	621	75	721	3,169	277

* 자료 : 한국조세연구원(2009년 기준)

- ② 실수요자와의 거래에 대한 부가가치세 과세방식을 '마진과세(차액과세)'로 전환

- 중고자동차, 중고내구소비재, 예술품, 골동품 등 사업자가 아닌 일반 국민들로부터 구입해서 실수요자에게 판매하는 거래의 경우 세금계산서 수수가 어려우므로 부가가치세 과세방식을 현행 '매출세액에서 매입세액 공제'방식에서 '마진과세(차액과세)'로 전환

- 의제매입세액공제에 비해 중복과세가 확실하게 배제되어, 이해하기 쉽고 납세절차도 간편하여 영세사업자들의 납세 편의 증진

- 허위로 매입세액공제금액을 환급받고 도주하는 사례 방지 가능

③ ‘좋은 카드’ 사용액에 대한 소득세 소득공제 우대

- 영세자영사업자에 대해 낮은 가맹점수수료를 부과하는 신용카드를 ‘좋은(착한) 카드’로 선정, ‘좋은 카드’ 사용액에 대한 소득세 소득공제 우대를 통하여 신용카드가맹점수수료를 인하를 유도

④ 의제매입세액공제의 상시화

- 매입세액 증빙을 갖추기 어려운 사업자에게 특별히 한시적으로 인정하고 있는 의제매입세액공제를 상시적인 제도로 전환하여 영세자영사업자의 부담을 경감

* 예 : 음식점업(개인)의 경우 8/108을 부과

<실천과제8> 경제력 집중에 대한 법인세 강화

현황 및 문제점

- 10대 대기업 집단의 매출액이 전체 상장기업 매출액의 절반을 초과하는 등 경제력 집중이 갈수록 심화
- 양극화를 완화하고 대기업과 중소기업간 동반성장을 위해 대기업의 경제력 집중과 문어발식 확장에 대해 과세 강화 필요

개선 방안

- ① 공정거래법상 상호출자제한 기업집단에 속한 법인에 대해서는 “자회사 출자로부터

얻는 수입배당금에 대하여는 익금불산입” 특례의 적용을 배제

- ② 공정거래법상 상호출자제한 기업집단에 속한 상장회사에 대해서는 자회사 출자를 위해 차입한 자금에 상당하는 이자비용에 대해 손금산입을 배제

〈실천과제9〉 음성탈루소득에 대한 과세 강화

현황 및 문제점

- 조세부담의 수평적 형평성을 제고하는 것은 우리나라 조세정책의 가장 중요한 정책 목표의 하나임
- 국세통합시스템, 국세정보관리시스템 등 국세행정의 과학화와 신용카드영수증과 현금영수증 공제제도 도입 등으로 소득과악률을 높이는데 많은 진전이 있었으나 여전히 일부 고소득 자영업자 의 소득과악률은 낮은 상태

개선 방안

- ① 음성탈루소득에 대한 과세 강화를 통해 세 부담의 형평성을 제고하고, 세입도 확보
 - 전자세금계산서 확대 등 세원투명성을 높이는 과세 자료 양성화 인프라 확대 및 제도적 장치 강화
 - 역외거래에 대한 세금탈루 조사 강화
- ② 금융정보분석원(FIU)의 고액현금자료에 대한 국세청의 접근성 확대 방안 마련

〈실천과제10〉 조세부담률의 적정화를 통해 조세정의를 실현하고 복지재원을 확보

현황 및 문제점

- MB정부의 대대적인 부자감세로 2007년에 21%였던 조세부담률이 2010년 19.3%까지 급격하게 낮아지고 재정건전성이 크게 악화됨.
 - MB정부 5년내내 재정이 적자였고 그 규모가 총 111조에 이름
 - 국가채무는 5년 동안에 147조원 증가
- 만일 감세정책을 추진하지 않았다면 세제의 누진적 구조로 현재의 조세부담률은 21% 보다 상회했을 것이며, 국가재정수입이 연간 20조원 이상 더 증가했을 것임
 - 현재의 재정건전성 악화, 복지·교육·국방 등의 분야에서의 재원부족 문제는 MB정부가 스스로가 자초한 것으로 미래세대와 다음정부에 막대한 부담을 전가한 것임.
- 국가경쟁력 강화에 걸림돌이 되고 있는 저출산·고령화, 사회양극화 심화, 안보불안, 재정건전성 악화 등의 문제를 해결하고 성장동력 확보를 위해 조세부담률을 적정 수준으로 회복시키는 것이 매우 절실함

개선 방안

- 사회 양극화를 해소하고 늘어나는 재정수요를 충족시키기 위해 '10년에 19.3%까지 하락한 조세부담률을 2017년까지 21.5%이상 수준으로 정상화
- 조세부담율의 적정화는 새로운 세목을 신설하지 않고 부자감세의 철회와 세입기반의 확충 그리고 세정 개혁 등 MB정부에서 왜곡된 세제와 세정의 정상화를 통해 실현함으로써 조세공평성을 제고하면서 동시에 필요한 재정수입도 확보
- 우리나라 조세부담율은 OECD 평균 25.8%에 비해 크게 낮은 수준

<OECD 국가별 조세부담률>

국가명	조세부담률	국가명	조세부담률	국가명	조세부담률
한 국	19.3(33.4)	OECD 평균	25.8	일본	17.3(199.7)
미 국	19.5(93.6)	스위스	22.4	독 일	23.1
호 주	27.1	영 국	28.9	이탈리아	29.8
노르웨이	33.7	스웨덴	34.8	덴마크	47.2

* '08년 기준, 한국은 '10년 기준

** ()는 2010년 국가채무/GDP 비율

조세정의 실현, 복지재원 마련에 대한 방안

이정민 / 통합진보당 진보정책연구위원

정책	목표	방안
부자증세!	고소득 구간 세율 인상	법인세, 소득세 최고구간 세율인상
조세 형평성 확대!	자산과세 확대	종합부동산세 정상화
탈세 근절!	자본소득과세 신설	상장주식, 파생상품 양도차익 과세
복지재정확보	비과세 감면 축소	특혜적 비과세 감면을 복지재정으로
재정 개혁!	SOC사업정비	금융소득 종합과세, 간이과세제도 정비
	지방재정확충	국가및 지방재정법 개정

■ 문제인식

○ 우리나라 조세제도는 총량적으로 세수부담이 과소하여 재정수지가 악화되고 국가채무가 증가. 현 정부의 감세정책과 4대강 사업을 비롯한 무분별한 SOC예산낭비로 인해 경직성 경비 지출 외에 중앙정부가 복지 등에 쓸 재원 자체가 절대적으로 부족하고 이에 따른 각 중 지방교부금 악화로 인해 지방재정자립도도 지속적으로 감소.

○ 질적으로는

- 1) 첫째, 소득 탈루율이 높고 과도한 지하경제 규모로 특히, 고소득층의 소득 및 재산과 악에 어려움이 있고,
- 2) 둘째, 과도한 비과세 감면으로 고소득층에 혜택이 집중되고 있으며,

3) 셋째, 자산 과세가 대단히 미약하여, 특히 ▲종부세 무력화 및 1세대 다주택 중과세 유예로 부동산자산 과세 미약하고 ▲ 금융소득종합과세가 미약하고, ▲상장주식, 금과, 보석 등의 양도차익에는 과세자체가 전혀 불가능.

○ MB 감세로 인한 적하효과는 일어나지 않고, 부가 재벌과 부자에게 물리는 빨대효과만 일어남

- MB 정부 5년동안 82조 이상의 부자감세가 이루어지고, 4대강 정비사업 등 대대적인 토목사업이 진행되었으나, 99%의 국민의 소득은 개선되지 않고 양극화는 더욱 심화.
- 2011년 지니계수가 0.342인 등 모든 소득분배지표는 5년 전에 비해 오히려 악화. 한국은 OECD 국가 중 세금 및 복지지출에 따른 소득재분배 효과가 가장 낮은 국가로서 2011년 소득분배 개선율은 9.97% 가량이고 OECD 평균인 45.2%의 1/5 수준
- 한국의 조세부담률은 OECD평균 25.8%에 한참 못 미치는 19.3%에 불과. 국가재정지출규모는 2011년 OECD평균인 GDP대비 45.6%, 유럽평균 49.3%와도 거리가 먼 28%에 불과. 복지 예산은 OECD평균인 21%의 3분의 1수준으로 멕시코에 이어 최하위

○ 결국 세전 소득 지니계수와 세후 소득 지니계수가 비슷한 정도로 조세의 소득재분배 기능이 약하여 공평과세 원칙에 어긋남.

○ 주요 정당들은 증세 없는 혹은 복지를 추구하고 있으나, 재원 없는 복지는 허구이며, 복지는 바로 세금.

- 민주당은 총 33조의 복지재원 중 부자증세 등 소폭의 조세개혁을 통해 14.3조원을 마련한다고 하지만 보편복지 국가를 향한 조세재정개혁에는 턱없이 부족
- 새누리당은 증세 없는 복지를 주장하며 표를 위해 달콤한 말로 무임승차를 시도할 뿐 복지를 실현할 의지도 능력도 없음

■ 조세재정 정책의 목표, 단계적 방안 및 연도별 복지재원 확보 규모

<기본방향>

- 통합진보당은 부자증세! 보편적 복지 증세! 등을 통해 과감한 조세재정개혁을 추진하여 복지재원을 확보
- 확보된 복지재원은 무상보육, 반값 등록금 등 교육복지, 무상의료 실현, 기초노령연금

인상 등 보편적 복지국가 실현을 위해 사용

- 복지 확대를 통한 내수의 확대, 공공 및 사회적 일자리 창출 등을 통해 수출 및 부가 중심의 성장에서 내수 및 서민 중심의 아래로부터 성장 실현

<목표>

- 2017년에는 조세부담율을 OECD 평균의 90% 가량인 23.7% 달성
- 부지증세 등 조세개혁을 통해 2017년 기준 최소 45조 5,000억원 증세 달성

[통합진보당 향후 5년간 조세부담률 추진계획]

(단위:조,%)

	2013	2014	2015	2016	2017
GDP(예상) ²³⁾	1,357	1,425	1,496	1,571	1,649
복지예산	121	158	197	239	285
GDP대비복지예산비율	8.9	11.1	13.2	15.2	17.3
국세	242.3	264.8	282.9	302.2	322.7
지방세 ²⁴⁾	55.4	58.2	61.1	64.2	67.4
조세부담률	21.9	22.7	23.0	23.3	23.7

<연도별 복지재원 확충 규모>

- 2013년부터 2017년까지 연평균 39조원의 증세효과와 20조원 이상의 추가 세수증대 효과를 달성
- 증세에 따른 효과는 2013년 29조원 가량에서 2017년 45조 5000억원 가량으로 증가
- 상장주식 등 양도차익과세(10조 가량 추정) 등 세수증대 규모가 불확정적이거나, 탈세 근절과 세원 투명화 등(10조 이상) 측정 불가능한 조세개혁 등을 통해 최소 연 20조 원 이상의 복지재원 확보 가능

23) 경상GDP상승률 매년 5%로 가정하여 산출

24) 매년 5% 증가를 가정하여 산출

<통합진보당 5년간 복지재원 확충 규모>

(단위:억원)

		2013	2014	2015	2016	2017
현 세제하 총국세 전망		2,131,901	2,277,010	2,431,490	2,596,450	2,772,601
개정 효과	소득세 증가분	20,728	22,821	25,132	27,685	30,506
	법인세 증가분	124,092	135,420	147,106	159,215	171,720
	종부세 증가분	15,429	15,576	15,725	15,874	16,025
	금융과세 증가분	26,555	27,071	27,569	28,086	28,651
	비과세감면정비	104,645	170,687	182,336	194,755	207,994
	합계	291,449	371,576	397,869	425,617	454,896
세제변화 감안한 총 국세전망		2,423,350	2,648,586	2,829,359	3,022,066	3,227,497

통합진보당 2012 총선

조세·재정 공약

강력한 부자중세!

복지재정확보!

공약	목표	방안
부자중세!	고소득 구간 세율 인상	법인세, 소득세 최고구간 세율인상
조세 형평성 확대!	자산과세 확대	종합부동산세 정상화
탈세 근절!	자본소득과세 신설	상장주식, 파생상품 양도차익 과세
복지재정확보	비과세 감면 축소	특혜적 비과세 감면을 복지재정으로
	SOC사업정비	금융소득 종합과세, 간이과세제도 정비

연구위원 이정민(banlim15303@naver.com)

1.부자증세!

공약

1. 1억 2천만원 초과 소득자 소득세 세율인상

⇒ 1억원 버는 사람과 100억원 버는 사람 세율이 같을 수 없음. 연봉 1억 5천만원(과표 1억2천만원)인 사람의 세율, 현행 35%에서 40%로 상향

2. 1,000억원 초과 기업 법인세 세율인상

⇒ 42만 법인 중 단, 200여개에 불과한 과세표준 1,000억원 이상의 초대형 재벌 기업 세율, 현행 22%에서 30%로 상향

3. 종합부동산세 정상화

⇒ 무력화된 종부세를 정상화하여 자산과세를 강화하여 왜곡된 부동산 세제를 정상화

4. 상장주식, 파생상품 양도차익 과세

⇒ 자본이득 과세를 신설하여 고액주식투자자가 세금을 납부할 근거 마련

1. 1억 2천만원 초과 소득자 소득세 세율인상

■ 현황

- 워렌 버핏 등 외국의 슈퍼리치들은 스스로 부자증세의 필요성을 역설
- 반면 우리나라는 MB 감세의 영향으로 전반적으로 세율이 낮아짐
- 양도소득세, 소득세 등 세율인하의 혜택은 최고 소득구간이 가장 큰 혜택

- 명목세율이 40%가 되더라도 2억원 이하 근로소득자의 연봉대미 납부세율은 20% 이하
- 최고액 연봉자의 근로소득세율을 40%까지 인상할 여력은 충분히 있음

[소득세율 변화 현황]

과세표준	1996	2002	2005	2009	2010
1,000만원 이하(1,200)	10	9	8	6	6
1,000만원 초과 ~ 4천만원 (1,200~4,600)	20	18	17	16	15
4,000만원 초과 ~ 8천만원(4,600~8,800)	30	27	26	25	24
8천만원 초과(8,800)	40	36	35	35	35

2012.12.31 소득세법 개정안을 통해 과표구간 3억원, 38%의 세율 신설

■ 목표:

- 소득재분배를 통해 공평과세를 실천하는 근본적 방법은 조세 누진성 강화
- 우리나라의 소득세 최고세율은 유럽국가 및 미국, 일본 등 보다 낮은 수준
- 최상위 구간의 세율을 올려 조세형평성을 이룩하고 복지재정을 마련해야함

[소득세관련 정당 비교]

단위	소득세신설구간(과표기준)	세수증대효과	해당인원
새누리당	3억원(38%)	7,700억	0.17(3만명)
민주통합당	1억5천만원(38%)	1조	0.35(6.2만명)
통합진보당	1억2천만원(40%)	2조	0.56(10만명)

■ 방법:

- 연봉 1억5천만원 초과(과표 1억2천만원)의 세율을 현행 35%에서 40%로 인상

■ 세수효과

- 2013년 약 2조원, 2017년까지 향후 5년동안 약 12.7조원의 복지재정 마련

[소득세법 개정안에 따른 세수증가분]

(단위: 억 원)

연도	근로소득세	종합소득세	퇴직소득세	계
2013	10,899	9,481	348	20,728
2014	11,819	10,628	374	22,821
2015	12,817	11,913	402	25,132
2016	13,900	13,353	433	27,685
2017	15,074	14,968	465	30,506

이정희의원실 추계(국회예산정책처 조력), 2011.2

2. 1,000억원 초과 기업 법인세 세율인상

■ 현황

- 과표 1,000억원 이상 법인은 전국 42만개 법인 중 단 200개 재벌법인만 해당
- 현재 법인세 최고세율은 미국 35%, 일본 30%, 프랑스 34%, 영국 28%, 등 주변의 경쟁국과 비교하여 세율 인상의 여력이 있음

[법인세율 변화 현황]

과세표준	1994	1995	1996	2002	2005	2008*	2009	2010
1억(2억*) 이하	18	18	16	15	13	11	11	10
1억(2억) 초과	32	30	28	27	25	25	22	22

* 2008년부터는 과세표준 2억원으로 상향

■ 목표

- 200개 재벌기업(과세표준 100억원 초과)의 법인세 세율을 현행 22%에서 30%로 인상한다면 연간 12조원 이상 복지재정 확보
- 중소기업이나 중견기업은 전혀 영향을 받지 않고 법인세 납부의 여력이 있는 재벌기업의 법인세율을 올려 복지재정을 마련

■ 방법:

- 과표 1,000억원 초과 법인(약 200개)의 법인세율을 현행 22%에서 30%로 인상

■ 세수효과:

- 2013년 약 12.4조원, 2017년 까지 향후 5년간 약 73조원의 복지재원 마련 가능

[법인세 증가액 추정 결과]

(단위: 억원, %p)

연도	과세표준(A)	실효세율 차이(B)	법인세 증가액 (A×B)
2013	2,155,491	5.26	124,092
2014	2,574,274	5.26	135,420
2015	2,796,419	5.26	147,106
2016	3,026,605	5.26	159,215
2017	3,264,311	5.26	171,720

3. 종합부동산세 정상화

■ 현황

- 지난 2008년 헌법재판소에서 세대별 합산은 위헌이라면서도 종부세의 입법목적은 정당하며 세율 또한 원본잠식의 우려가 없어 과도하지 않다고 함.
- 세율과 과표구간을 지난 종부세 무력화 개정 이전과 동일하더라도 세대별 합산과세 방식에서 개인별 합산 과세로 전환됐기 때문에 종부세 부담은 큰 폭으로 감소
- 참여정부 시절의 세율로 종부세를 정상화시킨다 하더라도 1세대 1주택자는 부부 공동명의로 등기하면 12억원 까지는 종부세 부담이 없음

[종부세율 변화]

'06~'08년			'09년 이후		
과세표준	세율	누진공제	과세표준	세율	누진공제
3억이하	1%	-	6억이하	0.5%	-
3~14억이하	1.5%	150만원	6~12억이하	0.75	150만원
14~94억이하	2%	850만원	12~50억이하	1%	450만원
94억 초과	3%	1억250만원	50~94억이하	1.5%	2,950만원
			94억 초과	2%	7,650만원

■ 목표

- 무력화된 종부세를 정상화하여 자산과세를 강화하여 왜곡된 부동산 세제를 정상화
- 1세대 1주택자는 보호하고 다주택자 위주로 종부세를 강화하여 지방불균형을 해소

■ 방법

- MB 종부세 무력화 이전의 세율을 회복하여 1세대 다주택자의 종부세를 강화

■ 세수효과

- 2013년 약 1.5조원, 2017년 까지 향후 5년간 약 8조원의 복지재원 마련

[현행 및 개정(안) 세제 하의 종합부동산세수 차이]

	2013	2014	2015	2016	2017
현 행	10,749	10,854	10,960	11,068	11,176
개정(안)	26,178	26,430	26,685	26,942	27,201
차 이	15,429	15,576	15,724	15,874	16,025

(단위: 억원)

4. 상장주식 양도차익 과세

■ 현황

- 현재 주식양도차익을 통해 수 억원의 수익이 발생해도 전혀 세금을 내지 않는 현실에서 근로소득에는 과세하면서 자본소득에 비과세하는 것은 조세원칙에 어긋남
- 또한 비상장주식이나 법인의 양도차익에는 과세하면서 극소수의 대주주에 한해서만 양도차익과세를 하고 있는 것은 기본적인 조세정의에 부합되지 않음
- 대주주의 범위는 특수관계인과 합해서 3%이상이거나 시가총액이 100억원 이상인 경우임(코스닥은 5% 또는 50억원)
- 6경이라는 전 세계1위 시장인 파생상품의 양도차익에 과세를 하지 않는 것도 불합리
- 연 단위로 손실금액을 공제하고 일정금액을 소득공제한다면 대부분의 소액 투자자들은 과세대상에서 제외

■ 목표

- 자본이득 과세를 신설하여 고액주식투자자가 세금을 납부할 근거조항을 만들
- 상장주식 양도차익 과세 이후, 다른 파생상품의 양도차익에도 과세

■ 방법

- 소득세법 개정을 통하여 상장주식 및 파생상품의 양도차익과세를 전면도입
- 세율은 소득세법 기본세율 준용(6%~38%), 향후 40%적용
- 연간 양도차손 및 양도차익 상계한 금액을 소득금액으로 함
- 기본공제 1,000만원, 1년간 손실이월공제 허용, 장기보유공제 허용

■ 세수효과

- 주식등록 차이를 감안하더라도 학계와 연구기관은 최소 연 10조원이상으로 파악

2.조세형평성 확대!

공약

1. 비과세 감면 축소

⇒ 세금을 많이 내는 고소득자일수록 유리한 비과세 감면을 축소하고 이를 저 소득자가 유리한 재정사업으로 전환

2. 금융소득 종합과세 확대

⇒ 연간 5만명만 해당이 되는 금융소득 종합과세를 확대하여 금융자산만 수 억원을 가진 사람의 이자, 배당 소득에 대한 과세를 강화

3. 상속세 및 증여세 강화

⇒ 실질적인 완전포괄주의로 개정하여 변칙상속을 막아 부의 재분배 도모

4. 금과, 보석 과세 신설

⇒ 소득세법 개정을 통해 법적인 근거 마련

1. 비과세 감면 축소

■ 현황

- 비과세 감면제도는 원천적으로 세금을 많이 내는 고소득자가 수혜대상
- 하위 50%에 가까운 과세미달자에겐 세금 감면은 아무런 효과가 없음
- 30조원이 넘는 비과세 감면을 축소하여 복지재원을 마련해야 함

■ 목표

- 불요불급한 비과세 감면을 정비하고 재정사업으로 전환 가능한 비과세 감면을 축소하여 조세의 형평성을 확대하고 복지재원 마련

■ 방법: 비과세 감면의 정비 기준과 우선순위는 다음과 같음

- 제 1기준: 일몰 도래 감면조항은 원칙적으로 종료, 반드시 필요한 조항은 조특법이 아니라 본법에서 비과세 항목으로 규정하고 연장하더라도 축소해서 연장해야 함
- 제 2기준: 조세지출 항목이 의도하는 정책적 목적을 더 효율적으로 실현가능한 다른 재정사업이 있다면 재정 사업으로 전환해야 함
- 일반적으로 소득재분배를 위한 조항은(저소득층은 세금납부액 자체가 적기 때문에) 조세지출 보다 재정사업으로 전환하는 것이 더 유리

<예시>임시투자세액공제 폐지, R&D 비용 세액공제 축소, 저소득층에게 연 1,800원 혜택주는 다자녀 추가공제 대신 월 10만원 혜택주는 아동수당 신설 등

■ 세수효과

- 2013년 약 10조원, 2017년까지 향후 5년동안 약 86조원의 복지재정 마련

[세제변화를 고려한 조세지출 비율 하락 및 임투 폐지 시 세수효과]

(단위:억원)

	2013	2014	2015	2016	2017
목표조세지출비율	12%	10%	10%	10%	10%
목표 조세지출액 (증가율)	330,456.8 -4.49%	294,287.3 -10.95%	314,373.2 6.83%	335,785.1 6.81%	358,610.8 6.80%
감면 정비효과	104,644.7	170,686.6	182,336.4	194,755.4	207,994.3
총국세수입	2,423,350	2,648,586	2,829,359	3,022,066	3,227,497

2. 금융소득 종합과세 확대

■ 현황

- 근로소득, 사업소득 등 소득은 원칙적으로 모든 소득을 종합 합산하여 자신의 소득에 해당하는 세율을 누진적으로 적용하는 것이 원칙

- 반면, 자본 자체에서 발생하는 이자소득 배당소득 등은 부익부 빈익빈을 심화시키거나 편의상 14%의 세율로 분리과세 되고 있음
- 이러한 분리과세 제도로 조세의 형평성이 악화되는 것을 방지하고자 이자, 배당 소득만 연간 4000만원이 넘어가는 경우에는 종합소득에 합산하여 과세하고 있음
- 그러나 금융소득종합과세 대상자가 연간 5만명에 지나지 않을 정도로 유명무실

■ 목표

- 이자, 배당 등의 금융소득이 많은 사람의 과세를 강화하여 조세형평성을 강화

■ 방법

- 금융종합소득을 강화하기 위해 현재 4,000만원인 기준금액을 2,000만원으로 낮추고 분리과세 상품을 대폭 정비

3. 상속세 및 증여세 과세 강화

■ 현황

- 상속세 및 증여세법에서 열거되지 않은 방식을 개발하여 증여하는 사례가 지속적으로 발생하여 지난 2004년 상속세 및 증여세 법이 완전포괄주의로 전환
- 그러나 완전포괄주의로 전환된 이후에도 새로운 증여행위에 대해 과세한 사례가 거의 없어 완전포괄주의는 선언적인 조항에 그치고 있음. 이를 실질적인 완전포괄주의로 개정해야함

■ 목표

- 실질적으로 경제적인 부가 상속이나 증여를 통해 이전되었다면 그 형식에 상관없이 상속세 또는 증여세를 부과하여 조세형평성을 강화

■ 방법

- 새로운 증여행위에 완전 포괄주의를 적용하기 어려운 이유는 새로운 증여행위에 증여가액을 산출하기 어렵기 때문임. 이에 새로운 증여 행위에도 증여가액을 산출할 수 있는 일반규정을 신설하여 실질적인 완전포괄주의로 전환

4. 금괴, 보석 과세 신설

- 현황

- 최근 금 등 귀금속 가격이 크게 오르고 있음. 그러나 이와 같은 자산의 양도차익이 발생한다 하더라도 그 소득에 대하여 과세 할 근거 조항 자체가 없는 실정

- 목표

- 금괴 등 귀금속의 양도차익에 과세 근거를 마련하여 ‘소득있는 곳에 세금있다’는 조세의 원칙을 실현하여 조세형평성을 강화

- 방법

- 소득세법 개정을 통해 기타 소득 항목에 동 조항의 법적인 과세 근거를 마련

3. 탈세 근절!

공약

1. 차명거래 방지를 통한 지하경제 근절

⇒ 금융차명거래를 규제하는 규정을 신설하여 지하경제의 자금줄인 금융차명 거래를 방지

2. 간이과세제도 정비를 통한 세원 투명화

⇒ 현재 간이과세제도를 적용받는 사업주의 세금은 늘지 않게 하고 간이과세자와 거래하는 일반과세자가 탈세를 못하게 방지

3. 고액채납자 주변 특수관계인 자산형성과정 추적

⇒ 고액채납자가 주변 특수관계인을 통해 빼돌린 자산을 추적하여 고액채납을 방지.

4. 국세청 계좌열람권 도입

⇒ 고액채납 및 탈세와 지하경제 근절을 위한 제도적 장치 마련.

5. 조세행정 투명성을 위해 납세자 보호 확립

⇒ 불필요한 납세자 부담을 경감시키고 세정의 절차적인 투명성을 확보하여 납세자를 보호하는 것이 올바른 증세의 전제조건.

1. 차명거래 방지를 통한 지하경제 근절

■ 현황

- 차명거래는 지하경제의 자금줄임. 차명거래를 근절하면 지하경제, 불법수익의 원천을 차단
- 그러나 현행 금융실명제법은 차명거래를 방지하는 조항이 없음

■ 목표

- 차명거래를 방지하여 불법수익, 탈세, 지하경제의 규모를 줄임

■ 방법

- 금융실명제법을 개정하여 금융기관뿐만 아니라 명의신탁자, 명의수탁자 모두 규제
- 금융소득종합과세를 강화하여 명의 수탁자와 명의 위탁자의 이해관계를 통해 차명거래를 방지

■ 세수효과

- 지하경제 규모가 GDP 대비 20%로 약 200조원이 넘을 것으로 추정. 지하경제를 10%만 줄여도 상당한 규모의 새로운 세수가 마련

2. 간이과세제도 정비를 통한 세원 투명화

■ 현황

- 현재 연 매출 4800만원 이하 사업자는 납세편의를 위해 세금계산서를 발급하지 않고 매입세액의 일부만 공제받음. 그러나 간이과세자가 세금계산서를 발급하지 않음에 따라 간이과세자와 거래하는 일반과세자의 소득과익이 어려워짐.
- 간이과세제도를 폐지한다 하더라도 부가세가 면제되는 2400만원 이하 영세사업자는 영향 받지 않을 것임

■ 목표

- 간이과세자와 거래하는 일반과세자가 세금계산서를 발급받게 하여 세수과익의 기본이 되는 세금계산서 거래 관행을 개선

■ 방법:

- 간이과세제도를 정비하여 연매출 2400만 원 이상의 간이과세자가 세금계산서를 발급

- 세금계산서 발급에 어려움을 겪는 간이과세자를 위해 국선세무사 등이 도움을 주고 세액공제 등을 도입하여 간이과세자의 소득세 증가분은 전액 환급

■ 세수효과

- 간이과세자의 소득세증가분을 전액 환급한다 하더라도 연간 약 4조원의 복지재정 확보

[간이과세 정비에 따른 세수추계]

(단위: 억원)

	부가가치세	소득세	계
간이과세자	13,282	증액분 환급	13,282
일반과세자	22,683	6,424	29,107
계	35,965	6,424	42,389

윤종훈<한국형 신성장동력 실현을 위한 조세재정개혁과제>2006.11

3. 고액채납자 특수관계인 자산형성과정 추적

■ 현황

- 채납발생 총액이 2,000억원을 상회하고 있음.
- 그러나 고액채납자의 경우 현재 명단공개, 신용정보기관 정보제공 등의 조치는 하고 있으나 큰 성과를 거두지 못하고 있음.

■ 목표

- 고액채납자의 은닉한 자산을 찾아내어 조세채권을 확보

■ 방법:

- 고액채납자의 특수관계인의 재산형성과정을 추적하여 고액채납자의 은닉자산에 채납세금을 추징하거나 또는 증여세를 부과
- 현 상증세법에도 직업, 연령, 소득 등을 통해 자력으로 취득하기 어렵다고 인정하는 경우 해당 자산의 취득자금을 그 재산의 취득자가 증여한 것으로 추정하여 증여재산가액으로 하고 있음

- 고액채납자 주변 특수관계인의 재산형성과정을 추적하여 자력 취득이 어렵다고 인정된다면 증여세를 부과

4.국세청 계좌열람권 도입

■ 현황

- 현재의 계좌추적권은 조사대상의 조세포탈혐의를 포착해야 가능
- 납세자의 비협조 등으로 기존의 국세청 조사기법으로는 탈세를 찾아내기가 힘들
- 채납자 가족등에게 재산을 빼들려도 혐의에 대한 구체적 정황과 포착없이 계좌를 열람할 수도 없고 추적할 권한도 없음
- 고액채납자의 은닉재산추적을 위해서는 대상의 제한없는 계좌 열람필요

■ 목표

- 당사자 및 가족과 관계인을 포함한 계좌열람을 통해 채납은 물론 지하경제문제 해결

■ 방법

- 국세청이 금융정보분석원(FIU)정보를 열람할 수 있도록 함
- 국세청 계좌열람을 통해 탈세, 지하경제, 채납만 담당하는 특별부서설치와 분석원 배치
- 우려될 수 있는 계좌열람권 남발방지와 금융프라이버시를 보호하기 위해 관계기관 및 국회요청 시 의무적으로 보고

5. 조세행정 투명성을 위해 납세자 보호 확립

■ 현황

- 세정의 투명성을 확립하고 불필요한 납세자 부담을 없애는 것이 올바른 증세의 전제 조건

■ 목표

- 납세자의 권리를 명문화 하여 세정의 절차적 투명성을 확립하고 불필요한 조세저항을 경감

■ 방법

- 과세관청과 납세자의 법률관계의 형평성을 회복하여야 함. 예를 들어 조세 부과권의 행사기간과 경정청구기간의 차이를 일치시키고 환급가산금과 무납부가산세 이자율을 일치시켜야 함
- 불필요한 납세자 부담을 경감시키기 위하여 ▲협력의무 가산세를 개편하고, ▲가산세 면제되는 정당한 사유를 입법화 하며, ▲세무조사 상 납세자 권리 실효성을 확보
- 세무조사절차를 법제화 하고 납세자보호관을 독립화하며 국세청장 임기를 법제화 하여 독립적이고 예측 가능한 세정을 확립

4. 공정하고 투명한 세정!

공약

1. 납세자 권리 증진을 통한 납세자 보호

2. 국세청과 납세자간의 형평성 확보하고 불필요한 납세자 부담경감

3. 근본적 조세체계 정비를 통한 세법간편화

4. 조세정보 정보공개 확대

1. 납세자 권리 증진을 통한 납세자 보호

■ 현황

- 현 세무행정은 세금을 효과적으로 징수할 수 있는 방법만 고려하여 현 체계가 만들어짐. 본질적으로 납세자 보호에는 큰 관심이 없음.

■ 목표

- 공정하고 투명한 세정을 확보하여 불필요한 조세저항을 경감함.

■ 방법

- 세무조사절차를 법제화 하여 정치적인 세무조사를 차단함.
- 절차위반의 세무조사 거부권 행사, 절차위반에 기초한 과세처분의 효력제한, 위법한

- 과세처분으로 인한 손해배상 의무 등을 통한 실질적 납세자 보호 장치 확보
- 납세자보호관을 독립화하여 실질적인 납세자보호에 힘쓸 수 있게 함.
 - 국세청장 임기를 법제화 하여 독립적이고 예측 가능한 세정을 확립함.

2. 국세청과 납세자간의 형평성 확보하고 불필요한 납세자 부담 경감

■ 현황

- 우리나라의 징세비용은 세계적으로 낮은 편이라고 함. 반면에 우리나라의 납세협력 비용은 상당히 높음. 즉, 과세관청이 부담해야할 징세비용의 일부를 납세자가 부담해야할 납세 협력비용으로 전가시켰다는 의미임.

■ 목표

- 과세관청과 납세자의 법률관계의 형평성을 회복하여 납세자 권리를 보호함.
- 납세자의 권리를 명문화 하고 세정의 절차적 투명성을 확립하여 불필요한 납세자 부담을 경감해야함.

■ 방법

- 조세 부과권의 행사기간과 대비되는 납세자의 경정청구기간의 차이를 일치시켜야 함.
- 조세 부과권의 환급가산금과 대비되는 납세자의 무납부 가산세 이자율을 일치시켜야 함.
- 협력의무 가산세제도를 개편해야함. 자신의 납세의무가 아닌 협력의무를 다하지 않았다는 이유로 가산세를 부과하는 것은 과잉금지의 원칙에 벗어남 이를 정비해야함.
- 가산세 면제되는 '정당한 사유'에 대한 입법화를 통해 납세자의 사정을 고려하여야 함.

3. 근본적 조세체계 정비를 통한 세법간편화

■ 현황

- 현 조세체계나 너무 어렵고 복잡하여 납세자가 세법을 이해하기 어려울 뿐만 아니라 조세의 중립성이 훼손되고 있음.

■ 목표

- 조세체계를 통폐합하고 큰 원칙을 마련하여 각 세법상, 각각에 다른 경제행위마다 다르게 적용되는 사례들을 통일 시켜 이해하기 쉽고 경제행위를 왜곡하지 않는 세법 체계를 만들.

■ 방법

- 실효성이 없는 세법, 조항, 부가세(surtax), 목적세 등을 통폐합 및 정비.
- 세법상 조항보다 행정입법이 더 방대함. 각 세법상 법률, 시행령, 시행규칙 등의 위임을 일관성 있는 원칙에 따라 새롭게 재정비함.
- 어려운 법률용어나 어려운 표현을 실생활에 맞는 표현으로 바꿈.

4. 조세정보 공개 확대

■ 현황

- 개인의 조세 비밀정보가 보장되는 한도 내에서는 조세정보공개가 확대되어야함.
- 현재 수준의 조세정보공개로는 탈세의 유형, 취약한 부분 등을 알 수 없음.

■ 목표

- 조세정보공개 범위를 명문화 하여 탈세의 유형, 탈세의 취약한 부분, 조세형평성의 정도 등을 알 수 있어야 함.
- 중장기적으로 국세청에 의한 조사권

■ 방법

- 조세관련 샘플통계 자료를 비밀보장 범위내에서 공개하여야 함. 이를 통해 탈세 등에 취약한 부분을 국회, 연구자 국민이 알 수 있어야함.
- 특히, 각 계층별 특정 샘플 조사원별이 실제로 부담하는 세금의 정도를 알 수 있어야 계층별 조세부담이 어떤지, 조세정책이 어떤 효과를 가져오는지, 앞으로 개선해야할 과제가 무엇인지 알 수 있음
- 납세 정보 보호라는 명분으로 공개가 되지 않으나 개인식별 정보를 삭제한 후 샘플 통계만 공개하는 것이므로 납세 정보 보호와는 관련이 없음.

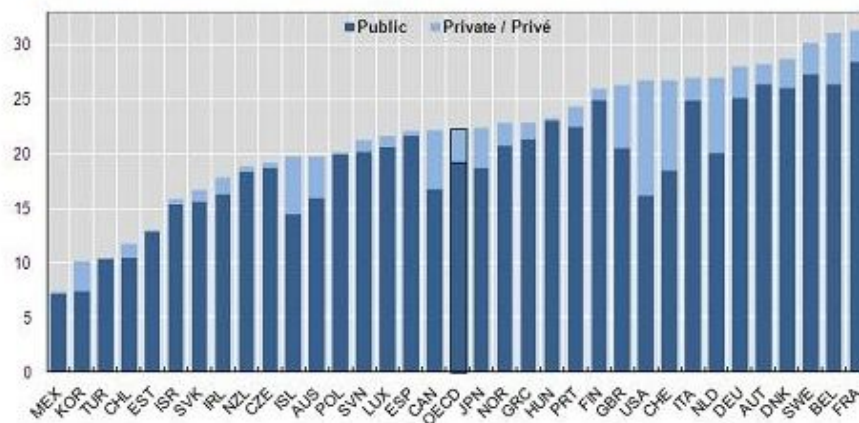
5.복지재정

■ 현황

- 한국의 국가재정지출규모는 2011년 OECD평균인 GDP대비 45.6%, 유럽평균 49.3%와도 거리가 먼 28%에 불과. 복지예산은 OECD평균인 21%의 3분의 1수준이며 멕시코에 이어 최하위 수준. 조세부담률 역시 OECD평균 25.8%에 한참 못 미치는 19.3%에 불과

[GDP대비 복지예산비교]

Public and private social expenditure in percentage of GDP in 2007



OECD <Social Expenditure Database> 2010.

- 한국의 정부지출규모가 적은 것은 지출에 따르는 수입, 즉 세입이 높아져야 함에도 불구하고 이명박 정부의 감세정책으로 인해 세입확대의 기회가 원천봉쇄 되어 있는 상태

이명박 정부의 총 감세 규모

(단위: 원, 2008~2012년)

소득세 감세	25조8893억
법인세 감세	35조732억
부가가치세 감세	4조701억
기타	17조2367억
계	82조2693억

자료: 국회예산정책처

- 정치권의 복지논쟁에서 가장 주요한 쟁점은 복지재원을 어떻게 마련할 것인가라는 문제. 통합진보당은 이명박 정부의 감세완전 철회를 기본으로 앞으로 소요될 복지예산을 위해서 강력한 증세가 필요하고 이에 따른 종합적인 세수규모를 추산

■ 목표

- 조세부담률을 연차적으로 높여 매년 최소 30조~50조이상의 세수확대를 통해 차기정권이 끝나는 2017년에는 OECD수준에 근접하고 현재에 비해 2.5배 증가한 복지예산편성

[연도별 조세부담률]

(단위:조원)

		2006	2007	2008	2009	2010
경상GDP		908.7	975	1,026	1,065	1,172
조세	계	179.3	205	212.8	209.7	226.9
	(조세부담률, %)	19.7	21	20.7	19.7	19.3
	국세	138	161.4	167.3	164.5	177.7
	지방세	41.3	43.4	45.5	45.2	49.2

[통합진보당 향후 5년간 복지예산 및 조세부담률 추진계획]

(단위:조, %)

	2013	2014	2015	2016	2017
GDP(예상) ²⁵⁾	1,357	1,425	1,496	1,571	1,649
복지예산	121	158	197	239	285
GDP대비복지예산비율	8.9	11.1	13.2	15.2	17.3
국세	242.3	264.8	282.9	302.2	322.7
지방세 ²⁶⁾	55.4	58.2	61.1	64.2	67.4
조세부담률	21.9	22.7	23.0	23.3	23.7

■ 방법

- 정부지출을 늘리기 위해서는 세입의 확대가 절실한데 세수의 70%를 차지하는 3대 세수, 즉 소득세, 법인세, 부가세 중 직접세인 소득세와 법인세를 통해 늘릴 수 있어야 하고 따라서 이명박 정부의 부자감세정책을 전면 무효화
- 세수를 늘릴수 있도록 소득세와 법인세 등에 대한 새로운 최고구간을 설정하여 매년 13조에서 20조까지 별도로 늘리는 방안을 마련하였으며 이는 곧 2012년식 부유세의 부활을 의미

25) 경상GDP상승률 매년 5%로 가정하여 산출

26) 매년 5% 증가를 가정하여 산출

- 또한 임투공제및 R&D비용 등 연간 33조에 이르는 과도한 비과세감면 중 절반 가까이 되는 15조 이상을 정비하여 세수를 추가로 간이과세 정비를 통해 확보한 약 4조3천억원 외에도 주식, 파생상품 양도차익과세 10조, 차명거래 근절 및 지하경제 축소로 인한 20조, 고액체납자 은닉재산, 상속증여세 확대, 외환거래세 신설 등 세수효과를 추정하기 어려운 세수입 효과를 가산하면 추계된 연평균 39조원 이외에 세수 추계는 훨씬 더 늘어날 것임.

[통합진보당 복지재원]

■ 통합진보당 5년간 세수확보 규모

(단위:억원)

		2013	2014	2015	2016	2017
현 세제하 총국세 전망		2,131,901	2,277,010	2,431,490	2,596,450	2,772,601
개정 효과	소득세 증가분	20,728	22,821	25,132	27,685	30,506
	법인세 증가분	124,092	135,420	147,106	159,215	171,720
	종부세 증가분	15,429	15,576	15,725	15,874	16,025
	금융과세 증가분	26,555	27,071	27,569	28,086	28,651
	비과세감면정비	104,645	170,687	182,336	194,755	207,994
	합계	291,449	371,576	397,869	425,617	454,896
세제변화 감안한 총 국세전망		2,423,350	2,648,586	2,829,359	3,022,066	3,227,497

[추가 세수]

항목	세수규모
상장주식파생상품과세	10조+ α
간이과세 정비	4조
지하경제발굴	10조+ α (지하경제의 5%)
합계	24조+ α



총39조(5년평균 기본세수)+24조(추가세수)+ α

=>63조+ α

■ 통합진보당 복지영역별 예산 추계

항목	세부	비용
보육	- 0~5세 보육시설 이용아동 보육료 지원 : 1.6조원 - 아동수당 (취학전 아동) : 3조원 - 0~5세 보육시설 미이용 아동 : (장기적 지원책 필요)	4.6조
교육	- 초중고까지 친환경무상급식 : 2.9조원 - 고등학교까지 무상교육 : 1.3조원 - 아동수당 (초등학령아동) : 3조원 - 대학 반값등록금 : 7조원	14.2조
의료	- 건강보험 국가부담 20%에서 30%로 인상 : 6.5조원	6.5조
노후	- 기초노령연금 인상 : 6조	6.0조
노동	※ 별첨	19.9조
복지 사각지대 해소	- 기초생활보장제도 개선 : 3.4조	3.4조
합계		54.6조+α

※ 별첨<노동복지 분야 예산 추계안>

항목	세부내용	2011년
비정규직 정규직화	중소영세사업장 비정규직 정규직화	1.5조
최저임금 현실화	시급 5,410원으로 인상	5.0조
5인 미만 영세사업장 사회보험료 감면	5인 미만 사업장 종사자 사회보험 감면	3.3조
고용유지 지원	고용유지 지원확대, 노동시간단축 소득지원	0.72조
공공서비스 일자리 창출	약 100만개 일자리 창출 (요양,보육, 교육, 간병, 장애인보조 등)	3.38조
실업급여 및 청년실업대책	실업급여 수급율 및 수급기간 상향	4.55조
	실업부조제도 도입	1.25조
	공공기관 청년층 고용 의무화	0.19조
총계		19.9조

토론문

박기백 / 서울시립대 세무전문대학원 교수

1. 공약의 내용

□ 민주당통합당의 재원조달 규모는 5년('13~'17) 평균 33조원

- 재정개혁 12.3조(37%) + 복지개혁 6.4조(19%) + 조세개혁 14.3조(43%) = 33조
- 조세감면 정비 : 비율을 단계적으로 축소하여 2017년에 12.5%까지 축소 : 2017년 약 8조원
 - 비과세감면제도를 고용 창출과 연계 운용함으로써 일자리 확대 지원
- 소득세 구간 조정 : 최고세율 적용구간을 '3억원 초과'에서 '1억5천만원 초과'로 조정
 - 세수 증대 효과 : 약 1조원 (2010년도 기준)
 - 1억 5천만원 초과소득에 대해 근로소득공제 배제
- 대법인에 대한 MB 감세 철회 : 법인세 과표 500억원 초과시 25%의 세율 적용: 약 2.8조
- 금융소득 종합과세대상 기준금액 : '4천만원'에서 '3천만원'으로 하향조정: 약 4천억원
- 파생금융상품 거래 : 증권거래세 부과
 - 현재 주식과 채권거래에 증권거래세가 부과되고 있어 파생금융상품 거래에 대해서도 증권거래세를 부과하는 것이 조세원칙에 합당

- 장내파생상품거래에 대해 0.01%의 세율을 적용하여 증권거래세 과세: 2014년 1.2조원에서 2017년에는 2.6조원
- 대주주 양도차익 과세 강화 : 50억에서 30억 등
- 간이과세 기준 상향 조정
- 영세자영업사업자에 대해 낮은 가맹점수수료를 부과
- 대기업 자회사 : 수입배당금 익금불산입 특례 배제, 이자비용 손금 산입 배제

□ 새누리당 : 내용 불분명

- 복지재원 규모 : 약 10.5조원
 - 과세로 5조원, 세출 절감으로 6조원 등 매년 11조원
- 주식양도 차익 과세 대상 확대, 금융소득종합과세 기준 3000만원으로 하향 조정, 파생금융상품 거래세 도입, 고용창출투자 세액공제와 각종 비과세 및 감면 혜택 축소

□ 통합진보당

- 부자증세 등 조세개혁을 통해 2017년 기준 최소 45.5조
- 상장주식 등 양도차익과세(10조 가량 추정) 등 세수증대

2. 견해

□ 기본 방향

- 선택적 복지와 보편적 복지와 같은 논쟁이 있지만 기본 방향은 재정을 안정적으로 운영하며 복지를 확충하는 것이므로 복지지출이 적절한 증가세를 유지하는 것이 필요
- 외국과의 비교를 보면 조세부담률과 사회보장부담률이 다 같이 낮으므로 조세부담과 사회보장기여금을 높이는 방식이 필요
- 세제개편의 내용들이 지나치게 부자, 대기업 증세에만 초점
 - 주류, 담배, 로토, 복권, 경마·경륜·경정 등 각종 게임산업
 - 환경, 식품(건강)과 관련된 증세도 가능
- 건강보험 및 연금기여금의 비율을 점진적으로 높이는 것이 필요

- 건강보험 및 연금의 급여 및 기여금의 불균형이 장기 재정불안정의 핵심 요인

□ 법인세율은 단계를 줄이고, 세율은 25%도 가능하다고 판단

- 법인세는 법인이 아닌 주주가 내는 세금이라는 것이 경제학의 정설
 - 법인의 과세표준은 의미가 없으므로 (투자한 개인의 소득이 중요) 대다수의 국가에서 법인세의 세율은 단일 세율을 적용하는 것을 감안하여 구간은 축소가 바람직
- 최근 교환율, 저금리 등으로 수출 대기업의 수익이 높은 것을 감안하면 증세도 가능
 - 외국기업의 국내 투자의 경우에 외국납부세액공제가 있고, 그렇지 않은 경우에도 단순한 법인세율이 중요한 것이 아니라 SOC 등 정부가 법인에 주는 혜택이 중요
- 대기업 계열사 관련 과세는 불합리 : 세금이 아닌 규제 정책이 바람직

□ 소득세율 인상 또는 구간 조정은 바람직하지 않다고 판단

- 자본소득인 주식양도차익은 대주주가 아니면 비과세이므로, 세율을 인상하면 근로 소득 및 사업소득과 자본소득(특히 양도소득)의 과세형평성은 더욱 악화되므로 과세기반 확대가 우선되는 것이 바람직
- 세수 효과도 그리 크지 않음 (금융소득 종합과세 기준 조정되면 다소 개선)
- 고소득 근로소득공제는 찬성

□ 금융소득 종합과세 기준금액 인하 : 찬성하며 아무런 문제가 없음

□ 주식, 파생상품 양도차익

- 대주주 양도차익 과세 강화보다는 일정 양도차익(예: 연 4천만원) 이상에 대해 과세하는 것이 소득세 원칙에 부합하며, 소규모 투자자는 영향이 없을 것
 - 거래세는 다소 축소할 수 있을 것
 - 손실은 공제가 가능할 것
- 이는 파생금융상품 투자도 마찬가지

□ 조세감면 축소를 통한 자원 조달의 가능성이 있지만 실행 가능성은 낮음

- 구체적인 축소 항목이 없으며, 과거 경험을 보면 비과세·감면규모 축소는 대부분 다른 비과세 감면 확대로 귀결
- 농업, 중소기업 관련 비과세 감면을 줄여야 하지만 실행되지 않을 것
 - 농협 예탁금 저율과세, 농어업용 기자재 영세율, 농어업용 유류 면세
- 조세감면이 축소되는 경우에도 고용, 연구개발, 환경, 에너지 등 조세감면 요구가 많은 분야로 전환될 가능성

각 정당의 조세, 재정정책에 관한 검토

조세정책, 복지재원마련 정책, 재정건전화 정책에 관하여

박용대 / 변호사, 참여연대 재정조세개혁센터(준) 부소장

1. 현 시기 한국사회에 대한 국민들의 느낌과 생각

한겨레사회정책연구소와 한국보건사회연구원이 2012년 2월에 실시한 2040세대에 대한 여론조사 결과

- 패자 부활의 기회가 없는 사회.
- 부모의 지위에 의해 계층 상승 기회가 결정되는 폐쇄적 사회.
- 노력한 만큼 보상과 인정을 받지 못하는 사회.
- 나의 삶이 불안한 사회(58%)

2. 2012년부터 향후 5년간의 상황

- 불안한 삶으로부터 안정된 삶으로 희망과 확신을 주어야 할 시기
- 복지수요의 증대
- 극단적인 사회 양극화 방지
- 고령화 사회 대비
- 새로운 경제성장 동력의 발굴

3. 새누리당, 민주통합당, 통합진보당의 정책 쟁점

새누리당, 민주통합당, 통합진보당 모두 복지정책의 확대를 주장하고 있음. 세당 모두 복지정책을 확대해야 한다는 의견에는 공감하고 있는 것으로 보임.

쟁점은 어떤 복지제도를 먼저 도입할 것인가, 각각의 복지 정책을 어떤 내용으로 설계할 것인가, 그 복지 정책에 필요한 재원은 어디서 어떻게 마련할 것인가 등임.

특히 복지정책에 필요한 재원을 마련하기 위한 조세, 재정정책과 관련해서는 상당한 차이를 보이고 있음.

4. 한국의 조세부담률과 국민부담률

가. 한국의 조세부담률과 명목GDP

조세총액	147.8	152.0	163.4	179.3	205.0	212.8	209.7	226.9
명목GDP	767.1	826.9	865.2	908.7	975.0	1026.5	1065.0	1172.8
조세부담률	19.3	18.4	18.9	19.7	21.0	20.7	19.7	19.3

※ 출처 : 기획재정부, 재정통계

나. 조세부담률 및 국민부담률 국제비교(2008년 기준)

조세부담률(%)	19.3 (20.7)	19.5	17.3	27.1	23.1	29.8	28.9	34.8	25.8
국민부담률(%)	25.1 (26.5)	26.1	28.1	43.2	37.0	43.3	35.7	46.4	34.8

* 출처 : OECD Revenue Statistics('10년판) / * ()는 '08년 기준

다. OECD 비교를 통한 시사점

조세부담률과 국민부담률이 외국을 따라 가야 할 이유는 없는 것이지만, 선진국들이 선택하여 온 길을 고려할 때 다음과 같은 시사점이 있음.

(1) 한국의 조세부담률과 국민부담률은 OECD 평균보다 낮은 수준으로 OECD 평균만큼

증가시킬 여력이 있음.

- (2) 복지수요 충족을 위해 조세부담률과 국민부담률을 증가시켜 온 것이 많은 OECD 국가들이 선택하여 온 방향임.
- (3) 복지수요, 국가채무의 증가 상황 등을 고려할 때 한국의 조세부담률과 국민부담률을 낮추는 정책은 바람직하지 않고, 점진적으로 증가시켜 가는 방향이 바람직해 보임.

5. 새누리당의 조세, 재정정책에 대한 검토

가. 새누리당의 조세, 재정정책

- (1) 평생 맞춤형 복지대책 규모를 연간 10조 5,000억 원 정도로 설정
- (2) 조세정책 변화로 5조원, 세출 절감으로 6조원 등 매년 11조원을 확보하는 방안을 검토 중.
- (3) 구체적으로는
 - 주식양도차익 과세 대상을 '지분 3%, 시가총액 100억 원 이상' 대주주에서 '지분 2%, 시가총액 70억 원 이상'으로 확대
 - 금융소득종합과세 기준을 연 금융소득 4,000만원에서 3,000만원으로 낮출 계획
 - 파생금융상품에 대한 거래세 도입
 - 비과세 감면제도의 정비

나. 새누리당의 조세, 재정정책 평가

- (1) 총선이 한 달 앞으로 다가왔음. 그런데 국민의 평가를 받아야 하는 정당에서 구체적인 정책, 공약을 아직까지 제시하지 않은 점은 유감
- (2) 다른 정당, 학계, 시민사회의 국민최저기본생계를 위한 복지정책 도입 주장을 고려할 때 매년 11조원 정도의 재원만을 확보하려는 정책은 너무 안이한 현실인식이고, 현 시기 국민들이 느끼는 불안 상황을 심각하게 평가하지 않는 것처럼 느껴짐. 결국 필요한 재원이 11조 원뿐이라는 생각은 부족한 복지정책의 반영으로 보임.
- (3) 금융소득종합과세 기준금액을 낮추고, 파생금융상품에 대해 거래세를 도입하겠다는 점은 긍정적

- (4) 하지만 세수에서 큰 비중을 차지하는 개인소득세와 법인소득세에 대해 개정 정책을 내놓지 않은 점은 이명박 정부의 개인소득세, 법인소득세 감세 정책을 인정하고 유지하겠다는 견해로 보임. 소득재분배 기능이 약화된 현재의 소득세, 법인세 제도의 유지에 조세정의에도 반하고, 국민들의 복지 수요의 대처에도 부족해 보임.
- (5) 국민들은 삶의 안정성을 강력히 원하고 있음. 이를 위해서는 일자리, 교육, 보육, 주거, 의료, 노동 분야 등에서 국민들의 삶을 안정시킬 수 있는 복지정책이 조속히 마련될 필요가 있음. 이러한 복지정책을 위해서는 보다 강력한 세수 확보책이 필요함. 그런데 새누리당의 조세, 재정정책은 국민들의 요구를 충족시키기에는 매우 부족해 보임.

6. 민주통합당의 조세, 재정정책에 대한 검토

가. 민주통합당의 조세, 재정정책

- (1) 창조형 복지국가를 위한 보편적 복지정책을 뒷받침하기 위한 재원조달 고민
- (2) 보편적 복지 3+3 정책(3+1 정책에 일자리 복지, 주거 복지를 추가한 정책)
- (3) 3+1 정책에 약 17조가 필요할 것으로 예상함(= 무상급식 0.9조 + 무상보육 2.6조 + 무상의료 8.6조 + 반값 등록금 4.8조)
- (4) 이를 위한 재원 조달방안은 재정개혁을 통해 12.3조, 복지개혁을 통해 6.4조, 조세개혁을 통해 14.3조를 마련하겠다는 입장임.
- (5) 구체적으로는,
 - 불합리한 조세감면제도 정비(모든 비과세감면에 대해 원칙적으로 최저한세 적용)
 - 소득세 최고세율 구간을 '3억 원 초과'에서 '1억 5천만 원 초과'로 개정하고, 1억 5천만 원 초과소득에 대해 근로소득공제 배제
 - 소득과다법인에 대한 감세 철회. 법인세 과표구간 500억 원 초과시 25%의 세율 적용
 - 금융소득종합과세 기준금액을 '4천만 원'에서 '3천만 원'으로 낮춤
 - 장내파생금융상품 거래에 대해 0.01%의 거래세 신설
 - 대주주 주식양도차익에 대한 과세 강화. '지분율 3% 이상 또는 100억 원 이상 보유 기준'을 '지분율 2% 이상 또는 50억 원 이상 보유 기준'으로 개정

- 영세사업자의 세부담 경감을 위해 간이과세자 적용매출액을 연간 4,800만 원에서 8,400만 원으로 높임

나. 민주통합당의 조세, 재정정책 평가

- (1) 조세감면비율을 단계적으로 축소하여 2017년에 12.5%에 이르도록 하겠다는 목표를 제시한 점은 긍정적인데, 그러나 어떤 감면제도를 폐지하고 축소하여 이를 달성할 것인지에 관해서는 구체적인 방안이 제시되지 않고 있음. 구체적인 방안이 제시되어야 정책의지에 대한 신뢰를 얻을 수 있을 것임.
- (2) 소득세 최고세율 과표 구간을 '1억 5천만 원 초과'보다는 '4,600만원 8,800만원' 과표 구간과의 균형을 위해 '1억 2천만 원' 또는 '1억 3천만 원'으로 하는 것이 어떠한지. 그리고 세율도 38%로는 부자증세의 취지를 실현하는 것이 미흡해 보이므로 최고세율을 42%로 개정하는 것은 어떠한지.
- (3) 참고로 소득세 최고세율 구간을 1억 2천만 원 초과로 하여 42%의 세율을 적용할 경우 1650만명의 근로소득자 중 4만 6천명(전체 근로소득자의 0.28%), 570만명의 자영업자 중 9만명(전체 자영업자 중 1.5%)이 해당됨. 세수는 2012년 기준으로 1조 8,258억 원이 증가될 것으로 추산.
- (4) 한편 민주통합당안에 의하면 1억 5천만 원을 초과하는 급여에 대하여는 근로소득공제를 배제하겠다는 것임. 그런데 각 구간의 근로소득공제 정책에 대한 세밀한 검토 없이 1억 5천만 원을 초과하는 구간에 대해서만 근로소득공제를 폐지할 경우 급격한 세율 인상의 효과가 발생함. 예컨대 민주통합당의 안처럼 1억 5천만 원 초과소득자에 대해서만 근로소득공제를 폐지하는 경우 1억 5천만 1원 소득자의 소득세는 37,600,000원(실효세율 25.07%, 다른 공제 없다고 가정)으로 계산되고, 1억 5천만 원의 소득자는 1,700만 원(1,550만원 + 1억 원 초과분의 3%)의 근로소득공제를 받아, 소득세는 31,650,000원(실효세율 21.1%)이 되는 것으로 계산됨. 1원의 소득 차이로 5,950,000원의 소득세 차이가 나는 것은 균형성을 잃은 세제가 아닐지. 세심한 접근이 요망됨.
- (5) 2008년까지 법인세는 1억 원 이하에 대해서는 13%, 1억 원 초과금액에 대해서는 초과금액의 25%의 세율을 적용하였음. 민주통합당안에 의하면 2008년 당시까지 적용되던 안보다도 완화된 내용으로, 소득과다법인에 대한 증세의 취지를 구현하기엔 미흡한 안임. 과세표준 100억 원 초과 1,000억 원까지의 법인에 대해서는 이명박 정부 들어와 이루어진 감세를 철회하여 2008년 당시의 세율인 25%를, 과세표준 1,000억 원 초과하는 소득과다법인(2009년 기준 190개로 전체 법인의 0.045%)에 대해서는 27%

세율 구간을 신설하는 것을 적극적으로 검토하는 것이 어떨지. 이 경우 과표 100억 원 초과 1,000억 원 이하 법인에 대한 부자감세 철회액 총액은 2012년 기준으로 1조 3,518억 원, 1,000억 원 초과 법인에 대한 27% 최고세율 구간 신설로 인해 5조 9,853억 원의 세수 증가가 있을 것으로 추산. 합계 7조 3,371억 원 정도 세수증가가 있을 것으로 추산.

- (6) 금융소득종합과세 기준금액을 '4천만 원'에서 '3천만 원'으로 낮추는 안과 장내파생금융상품 거래에 대해 거래세 신설하겠다는 안은 긍정적인. 다만, 파생금융상품 거래에 대한 거래세율을 현행 주식거래와 다르게 적용할 필요가 있는지 의문.
- (7) 간이과세자 적용 매출금액을 높이겠다는 안은 세제개혁에 역행하는 내용임. 현재 4,800만원 기준으로도 전체 사업자 4,997,142명의 37.29%인 1,863,201명이 간이사업자로 분류됨(2009년 기준). 자영업자 소득과익이 중요한 현안 중 하나인데, 세금계산서 발행의무를 경감시켜 대사가능을 하지 않도록 하는 것은 소득과익을 저해하고, 세금탈루의 원인이 되도록 하는 것임. 이 안은 간이과세자를 줄여가겠다는 세제개혁방향에 역행하는 내용으로 재검토가 요망됨.

7. 통합진보당의 조세, 재정정책에 대한 검토

가. 통합진보당의 조세, 재정정책

- (1) 2017년의 조세부담률을 23.7%로 상승(OECD 평균의 90%)
- (2) 부자증세 등을 통해 2017년 기준 45조 5,000억 원을 증세하여 복지재원 마련
- (3) 구체적으로는
 - 1억 2천만 원 초과 소득자의 소득세율을 현행 35%에서 40%로 상향
 - 과세표준 1,000억 원 이상의 법인에 대하여 법인세율을 현행 22%에서 30%로 상향
 - 종합부동산세 정상화
 - 상장주식, 파생상품 양도차익 과세

나. 통합진보당의 조세, 재정정책 평가

- (1) 세부담 능력자들에 대하여 세율을 높이겠다는 소득세 개정안은 긍정적인. 소득세율을 40%로 하기보다는 부자증세의 취지를 고려하여 42% 정도로 적용하는 것이 어떨지.
- (2) 법인세 최고세율을 30%로 하는 것은 종전의 25% 적용 등을 고려할 때 지나친

인상은 아닌지. 현실적합성을 고려하여 27% 정도로 하는 것은 어떤지. 한편 1,000억 원 이하의 법인에 대한 세율 개정안이 없다는 것은 과표 100억 원 초과 법인에 대해서도 이명박 정부 들어와 낮춘 22%를 그대로 유지하겠다는 것임. 2008년까지 과표 1억 원 초과법인에 대하여 25%의 세율을 적용한 것을 고려할 때 100억 원 초과법인에 대하여 낮은 세율을 그대로 적용하는 것은 적정하지 않음. 따라서 감세를 철회하여 2008년 수준으로 회복시키는 것이 바람직해 보임.

(3) 상장주식과 파생금융상품의 양도차익에 대하여 과세하겠다는 안은 긍정적인임.

8. 국민에게 희망을 주는 정치가 되길 바람.

정치란 바른 것이고, 널리 사람을 이롭게 하는 것임. 국민들을 불안하게 만드는 원인을 제대로 파악하고 제거함으로써 국민들에게 미래의 희망을 줄 수 있어야 함. 그것이 정치가 아닐는지. 99%의 국민들은 삶을 불안하게 느끼고 있고, 실제 삶도 불안한 상태임. 이번 총선이 불안한 국민들의 삶을 안정되게 만드는 바른 정치, 많은 국민들에게 희망을 주는 정치가 되어 주기를 바람.

이 이를 도입하겠다는 청사진만으로는 설득력이 떨어지기 때문일 것이다.²⁷⁾

27) **Style각주 Ctrl+8** 군집분석은 계층적 군집분석 방법을 사용하였고, 각 변수는 표준화하였다. 사용된 변수는 GDP 대비 사회복지 지출 1999~2001 평균값, GDP대비 노동시장정책 지출 2002~2004 평균값, GDP대비 ALMPs 지출 2002~2004 평균값, GDP대비 PLMPs 지출 2002~2004 평균값, EPL (ver 2) 2003년, 고용률 2003~2005 평균값, GDP대비 공공의료비 지출 1999~2001 평균값, GDP대비 공교육비 지출 2001~2003 평균값, GDP대비 무역규모 2002~2004 평균값, GDP대비 가족(family) 지출 1999~2001 평균값, 3~5세 영유아보육 기대연수이다. 각 변수의 출처는 다음과 같다. GDP 대비 사회복지 지출, GDP대비 공공의료비 지출, GDP대비 가족(family service)지출은 OECD (2004), Social Expenditure Database

토론 3

토론문

홍현호 / 시민경제사회연구소 연구위원



복지국가 실현 연석회의

참여연대 02-723-5036, 02-723-5056, <http://www.peoplepower21.org/>

한겨레사회정책연구소 02-710-0086, <http://hani.co.kr>

경제 / 복지 / 노동

분야

정책방향

정당초청

토론회

12
03
06
~
07