

토론회

일자리 추경, 어떻게 봐야 하나

| 일시 | 2017년 6월 15일(목) 오후 3시

| 장소 | 바른사회시민회의 회의실

| 주최 | 바른사회시민회의

■————— 순 서 —————■

■ 사 회

- 윤 창 현 (서울시립대 경영학부 교수)

■ 발 제

- 조 동 근 (명지대 경제학과 교수)

■ 토 론

- 김 영 용 (전남대 경제학과 명예교수)
- 김 우 철 (서울시립대 세무학과 교수)
- 최 종 석 (한국경제신문 노동전문위원)

■ 질의·응답

■ 폐 회



■————— 목 차 —————■

■ 발 제

‘국가 개입주의’와 추경편성의 유혹

- : 새 정부 첫 작품이 추경편성인 나라 7
- 조 동 근 (명지대 경제학과 교수)

■ 토 론

- 김 영 용 (전남대 경제학과 명예교수) 21
- 김 우 철 (서울시립대 세무학과 교수) 25
- 최 종 석 (한국경제신문 노동전문위원) 29



‘국가 개입주의’와 추경편성의 유혹 - 새 정부 첫 작품이 추경편성인 나라 -

조 동 근
명지대 경제학과 교수

1. 프롤로그

케인즈적 ‘국가개입주의’ 인습적 사고의 뿌리는 깊다. 그 기저에는 일반대중의 “개인의 자유보다 전체나 국가의 의지를 더 중시하는 이념”에의 매료가 자리 잡고 있다. 헤겔에 따르면 국가는 ‘자의식을 가진 도덕적 실체’이다. 따라서 국가를 ‘야경꾼’의 위치로 떨어뜨리는 것은 불경한 짓이다. 여전히 일반인의 눈에 시장은 불완전하고 국가는 전지(全知)한 존재로 비춰진다. 만약 경기라도 나빠지면, “국가는 이 막중한 위기를 극복하지 않고 팔짱만 끼고 있을 것이냐”는 질타가 이어진다. 국가의 대리인으로 정부는 이렇게 시장에 개입한다.

문재인 정부는 일자리 창출을 위해 ‘11조원 규모의 추가경정예산’을 편성했다. 일자리 창출을 위한 정부의 적극적 역할을 기대하는 일반대중에 대한 좌파 정부의 ‘화답(和答)’이다. 추경 편성의 걸림돌은 늘 재원조달이었다. 하지만 이번에는 추경편성을 위한 실탄도 확보한 상태다. 기획재정부의 ‘월간 재정동향 5월호’에 따르면 올해 1분기(1~3월) 국세수입은 69조9천억원으로 지난해 같은 기간 대비 5조5천억원 증가했다. 올 연말 까지 총 8.8조원의 초과세수가 예상되고 있다. 문재인정부는 이제 추경편성을 ‘당위(當爲)’로 여기고 있다.

추경편성은 정부로서는 유혹이다. 국가재정법은 추경편성이 남용되지 않도록 규율하는 장치이다. 국가재정법은 제 89조에 추경의 법적 요건을 ‘대규모 재해, 남북관계 변화, 경기 침체’로 엄격히 한정하고 있다. 추경을 편성하려면 추가 부양을 통해 경기를 관리해야 할 정도로 경제상황이 나쁘다는 것을 보여야 한다. 고

용도 정부가 개입하지 않으면 안될 만큼 위기상황이어야 한다. 하지만 시그널은 일의적이지 않다. ‘2017년 4월 고용동향’에 따르면 지난달 청년층 실업률은 11.2%로 역대 최고 수준이고 구조조정 영향 등 ‘고용 하방요인’이 존재하지만, 전체 취업자 수는 2천657만명으로 오히려 전년 동월 대비 42만명 증가했다. 그리고 지난 1분기 국내총생산(GDP)도 수출증가 등에 힘입어 전분기 대비 1.1% 성장했다. 모건스탠리 등 해외 투자은행도 우리나라 평균 성장률 전망치를 2.6%로 상향했다. 한국은행도 올해 성장률 전망치를 소폭 올리는 것을 검토하고 있다. 이런 요인들을 감안하면 추경이 필요한 경제 상황이라고 단정 짓기 어렵다.

<표-1>은 외환위기 이후 시행된 추경 내역을 정리한 것이다. “1997년의 IMF외환위기, 2008년의 글로벌 금융위기, 그리고 태풍 등 자연재해에 따른 추경편성”은 나름대로 타당성이 부여되지만 기타 추경은 일종의 정치적 요구에 의한 추경으로 그 타당성에 의문이 제기된다. 특히 세수결손을 만회하기 위한 추경은, 예측불가의 돌발적 상황에 따른 대응이라는 “추경편성의 본연과 거리가 먼” 경제운영의 실패를 반영한 추경인 것이다. 국가재정법이 제정된 2006년 그 이후만을 보더라도 국가재정법 89조의 요건을 완벽하게 충족시켰다고 보기는 어렵다. 따라서 이번 추경에 국가재정법을 엄격하게 적용한다면 정치적 논란을 불러일으킬 여지가 있다.

주지하다시피 ‘공공부문을 통한 일자리 창출’은 문재인 정부의 제1의 경제공약이다. 그렇다면 공공부문 일자리 창출은 차라리 ‘정상적인 예산편성’을 통해 추진하는 것이正道(正道)다. 추경을 편성해가면서까지 추진할 긴절한 이유는 없다. 그리고 추경 편성이 새로 출범한 정부에 대한 ‘정책 선물’일 이유는 없다.

<표-1> 외환위기 이후 추가경정예산 내역 (단위=억)

연도	목적	세입추경	세출추경	국회변동액	총 추경액
1998-1	세수결손 및 금융구조조정 비용지원	68,260	56,582	3,153	127,995
1998-2	세입결손 및 실업-경기대책	54,902	60,000	6,825	121,727
1999-1	실업대책 및 어업구조조정지원	-	26,570	1,005	27,575
1999-2	중산층 및 서민생활 안정대책	-	12,981	14,400	27,381
2000-1	저소득층 생계안정지원 등	-	23,898	-1,275	22,623

2001-1	건강보험정책시행 및 재해대책예비비 부족예상분 확보	-	50,555	-	50,555
2001-2	세계경제 불확실성 확산 대비	-	18,840	-2,400	16,440
2002	태풍 루사로 인한 재해대책	-	41,431	-	41,431
2003-1	경기 장기침체로 인한 대응기능 강화	-	41,775	3,000	44,775
2003-2	태풍 매미로 인한 재해대책 등	-	30,000	-	30,000
2004	서민-중소기업 지원	-	18,283	-	18,283
2005	세수결손 등	42,409	9,146	-3,000	48,555
2006	태풍 위니아와 집중호우 재해대책	-	21,549	-	21,549
2008	유가급등에 따른 경제여건 악화	-	48,654	-2,969	45,685
2009	글로벌 금융위기 조기극복	112,000	177,300	-5,112	284,188
2013	경기침체 및 세수결손 보전 등	120,000	53,000	-	173,000
		397,571	690,564	13,627	1,101,762

주) 세입추경: 세입결손보전, 세출추경: 세출확대
자료) 기재부

2. 문재인 정부가 처한 경제현실

경제에는 임기가 없다. 따라서 인수인계도 없다. 현재의 경제상황을 그대로 물려받은 것으로 의제하면 된다. 문재인 정부는 자신이 처한 경제현실을 직시할 필요가 있다.

1) 저성장의 구조화

<표-2>는 참여정부 이래 3개 정부의 경제성장률과 세계평균 성장률을 비교한 것이다. 참여정부의 대외 경제 환경은 최상이었다. 별다른 국제적 경제위기가 없었고, 중국 경제가 고도성장을 함에 따라 한국은 거대한 수출시장을 지근거리에 둔 셈이었다. 그럼에도 참여정부의 경제성적은 초라했다. 5년 성장률평균치(4.48%)가 세계경제성장률 평균치(4.78%)를 밀돌았다. 이명박 정부의 성장률 평균치는 3.20%로 참여정부 평균치 4.48%에 비해 낮아졌지만 나름 선방했다. 이명박 정부 시절 ‘미국발 글로벌 금융위기’가 전 세계를 엄습했다. 그럼에도 세계평균성장률(2.88%)을 웃도는 경제성과를 냈다. 박근혜 정부 들어 사정은 다시 악화됐다. 4년 성장률 평균치가 3%를 밀도는 2.95%로 낮아졌으며, 이는 세계평균성

장률 3.18%보다 낮은 수치다.

<표-2> 최근 3개 정부 세계평균 경제성장률 대비 경제성장률 비교

	년도	국내총생산 (실질성장률)	세계평균 실질성장률	총고정자 본형성	노동소득 분배율
참여정부	2003	2.9	3.7	4.8	59.6
	2004	4.9	4.9	2.9	59.1
	2005	3.9	4.6	2.0	61.2
	2006	5.2	5.3	3.6	61.8
	2007	5.5	5.4	5.0	61.2
		4.48	4.78	3.66	60.58
이명박정부	2008	2.8	2.8	-0.9	61.9
	2009	0.7	-0.6	0.3	61.9
	2010	6.5	5.1	5.5	59.4
	2011	3.7	3.8	0.8	59.9
	2012	2.3	3.3	-0.5	60.9
		3.20	2.88	1.04	60.80
박근혜정부	2013	2.9	3.3	3.3	61.7
	2014	3.3	3.4	3.4	62.8
	2015	2.8	3.1	5.1	63.2
	2016	2.8		5.2	64.0
		2.95	3.27	4.25	62.93

출처: 국내경제성장률 한국은행, 세계경제성장률 IMF

경제운영 면에서 문재인 정부가 지향해야 하는 ‘방향’은 분명해 보인다. 한강의 기적으로 일컬어지다가 이제는 세계평균 경제성장률을 쫓아가기도 바쁜 ‘저성장국가’로 추락한 한국경제의 역동성을 복원하는 것이다. 그러기 위해서는 성장페달을 밟아 ‘저성장의 구조화’에서 벗어나야 한다. ‘방법론 선택’은 문재인 정부의 몫이다.

2) 성장동력 고갈과 구조조정 실기

한국 경제는 구조적으로도 위기 상황에 처해 있다. 다음은 한국경제의 위기 상황을 은유한 것이다.

“서산에 해는 지는데 아낙네의 갈 길은 멀다. 머리에 천근만근 보따리가 올려져있고 등에는 어린 자식이 업혀져 있다. 그런 아낙네의 손을 잡고 걷는 녀석은 힘들다고 칭얼댄다.”

그 동안의 먹거리는 점차 소진되고 있는데 새로운 먹거리는 오리무중이다. (“서산에 해는 지는데 아낙네의 갈 길은 멀다”). 가계부채는 경기회복을 짓누르고 (“천근만근 보따리”) 임계점에 도달한 청년실업 (“등에 업힌 어린 자식”)은 세대갈등 조짐마저 보이고 있다. 구조조정이 지연되면서 자체 생존능력을 상실한 채 정부와 금융권의 지원에 의존하는 좀비기업은 (“아낙네 손을 잡고 걷은 녀석”) 경제 활력을 잠식하고 있다.

<표-3>는 제조업 기업경영분석 지표를 정리한 것이다. 우리나라 제조업은 2010년을 정점으로 점차 활력을 잃고 있다. 2010년 매출액 영업이익률은 6.7%이었으며 매출액 증가율도 18%로 높았다. 투자인 유형고정자산증가율도 11%를 기록했다. 2011년 이후 우리나라 제조업의 경쟁력은 급속히 낮아졌다. 2014년, 2015년 매출액 증가율은 마이너스를 기록하고 있다. 2010년, 2011년에 많은 투자가 이루어졌지만 그 후 매출이 뒤따라 주지 않아 ‘과잉설비에 따른 구조조정’ 문제가 야기됐다. 그럼에도 우리나라는 구조조정을 시행하지 않았다. 구조조정은 고용조정을 수반하기 때문이다. 1997년 IMF외환위기 직후 구조조정이 마지막 구조조정이었다.

<표-3> 제조업 기업경영분석 지표

	매출액영업 이익률	이자보상비 율	금융비용부 담률	인건비대매 출액	매출액 증가율	유형자산 증가율
2009	5.83	404.05	1.44	8.84		
2010	6.72	558.04	1.20	8.53	18.49	11.22
2011	5.57	486.02	1.15	8.19	13.55	9.80
2012	5.13	455.35	1.13	8.45	4.21	6.39
2013	5.25	513.57	1.02	9.05	0.51	4.75
2014	4.21	412.21	1.02	9.91	-1.59	3.24
2015	5.06	528.35	0.96	10.84	-2.99	5.22

자료: 한국은행 기업경영분석지표(2009~,전수조사)

2) 가계부채 뇌관

가계부채는 우리 경제의 잠재적 시한폭탄이다. <표-3>은 분기별로 처분가능소득대비 부채비율, 가계부채증가율, 처분가능소득 증가율을 정리한 것이다. 부채비

율은 2013년 1/4분기에 130%를 넘어선 이후 가파르게 증가해 2016년 3/4분기에는 150%를 넘었다. 처분가능소득 증가율보다 가계부채 증가율이 훨씬 빨랐기 때문이다.

<표-4> 처분가능소득 대비 가계부채 비율

	부채비율(%)	가계부채 증가율(%)	처분가능소득 증가율(%)
2013.1/4	130.2	5.1	4.6
2013.2/4	131.5	5.5	4.1
2013.3/4	131.9	5.6	4.5
2013.4/4	133.9	5.7	5.0
2014.1/4	131.7	6.2	5.0
2014.2/4	132.3	5.7	5.1
2014.3/4	133.9	6.3	4.8
2014.4/4	136.4	6.5	4.6
2015.1/4	136.0	7.4	4.0
2015.2/4	138.6	9.2	4.2
2015.3/4	140.7	10.3	4.9
2015.4/4	143.7	10.9	5.2
2016.1/4	145.6	11.4	4.1
2016.2/4	147.9	11.1	4.2
2016.3/4	151.1	11.2	3.5

자료: 금융안정보고서(2016. 12)

차주(借主) 특성별 가계부채를 살펴보면 가계부채의 구조가 매우 취약함을 알 수 있다. <표-4>는 가계대출 위험군인 ‘저신용, 저소득, 다중채무자’의 가계대출 중 비(非)은행대출비율을 표시한 것이다. 비은행대출의 비중은 전체적으로 42%를 차지하고 있다. 저신용자와 다중채무자의 과반수 이상이 비은행금융기관으로 내몰리고 있음을 알 수 있다. 기준금리가 인상되는 경우, 이들 취약계층의 이자부담이 크게 증가할 것으로 판단된다. 부채의 절대수준과 구조 모두 매우 취약함을 알 수 있다. 부채를 줄이는 것도 중요하지만 부채를 짊어질 수 있는 체력을 기르는 것이 중요하다. 가처분소득을 증가시키기 위해서는 성장페달을 밟아야 한다. 그만큼 절박한 상황이다.

<표-4> 저신용, 저소득, 다중채무자의 가계대출중 비은행대출비중 (2016. 3/4 현재)

	전체	저신용	저소득	다중채무
비은행 대출 비중	42.3	74.2	47.3	52.3

자료: 금융안정보고서. 2016. 12

3. 문재인 정부의 선택: 소득주도성장

문재인 정부의 정책과제는 “고갈된 성장 동력을 재충전하고 지연된 구조조정의 시동을 걸고 가계부채 연착륙을 시도하는 것”으로 압축될 수 있다. 문재인 정부가 인식하는 경제현실의 내용이 무엇인지 알 수는 없다. 하지만 문재인 정부가 선택한 난국 타개책은 ‘소득주도성장’이다. 소득주도성장은 부지불식간에 문재인 정부의 보도(寶刀)가 돼버렸다. 소득주도경제성장 선택으로 ‘규제완화와 구조개편’은 물 건너 갔다. 이제 소득주도성장은 크나큰 기회비용을 안게 되었다. 역설적으로 소득주도성장의 논리적 기반이 튼실하지 않으면 문재인 정부의 경제정책은 모래성을 쌓은 것이 된다.¹⁾ 문재인 정부의 발목을 잡는 재앙이 될 수도 있다. 소득주도성장의 이론적 타당성을 검토할 필요가 있다.

1) ‘마차로 말을 끌게 하는’ 소득주도성장

‘소득주도성장’은 ‘임금주도성장’의 변형으로 가계가처분소득을 높여 가계의 주머니를 두둑하게 해줘야 소비가 늘고 경제가 회복된다는 논리다. 소득주도성장을 격발시키는 방아쇠는 가계소득 증가로 집약된다. 재정을 통한 공공부문 일자리 창출, 공공부문 비정규직 제로(zero) 정책 모두 같은 맥락이다. 여기에 중소기업이 임금인상 여력을 가질 수 있도록 대기업이 납품단가를 적정 수준으로 올려줘야 하고 최저임금의 인상이 필요하다는 논리가 더해진다.

하지만 소득주도성장은 치명적인 논리적 결함을 갖고 있다. 소득주도성장에서 말하는 소득은 ‘노동 소득’ 즉 임금이다. 하지만 임금은 성장의 ‘수단’이 아닌 성장의 ‘결과’인 것이다. 성장해야 임금을 올려줄 수 있다. 소득주도성장은 인과관계를 도치시키고 있다. 마차로 말을 끌게 하는 것이다. 한편 임금은 하방 경직적이다. ‘금리’는 경기조절을 위해 올렸다 내렸다 할 수 있지만 임금은 그렇지 못하다. 임금을 경기조절 수단으로 삼는 것은 불가능하다.

1) 문재인 정부는 이론적으로 그리고 실증적으로 그 타당성이 충분히 입증되지 않은 소득주도성장론에 지나치게 의존하고 있다.

소득주도성장의 지속가능성 여부를 판단할 필요가 있다. 소득주도성장은 요약하면 ‘분배를 통해’ 성장을 이끌겠다는 것이다. 그러면 “성장을 이끌 분배할 그 무엇(소득)은 누가 어떻게 생산할 것인가”하는 질문이 제기된다. 소득주도 성장의 논리전개는, “문제(성장)를 푸는 것이 아니고 해(분배)를 먼저 제시하고 거기에 맞춰 문제를 내는 격”이다. 논리 전개가 역진적이다.

지속가능성 여부는 쉽게 판별할 수 있다. “분배를 통해 창출된 소득이, 다음 기(期)의 성장을 위해 필요한 분배 요구량보다 작으면 경제는 마이너스 성장을 할 수 밖에 없다. 이는 ”분배를 통해 생산한 것으로, 성장에 필요한 분배 요구량을 충족시킬 수 없게 된다“는 것을 의미한다. 이는 “능력에 따라 생산한 것으로 필요에 따른 분배량을 채우지 못하는 것”과 같은 구조이다. 분배에 방점을 찍으면 점차 가난해 진다.

소득주도성장은 논리적으로도 정합적이지 않다. 분배, 즉 소비를 출발점으로 경제를 돌게 할 수는 있지만 소비가 늘어난다고 ‘경제의 생산력’이 늘어나는 것은 아니다. 생산력은 자본축적량, 노동생산성, 기술수준에 의해 결정된다. 내수 진작이 경기활성화에 도움이 되더라도 공급측면에서 ‘잠재성장률’을 높일 수 없다. 소득주도성장은 경제성장과 경기순환을 혼동하고 있다. 소득은 성장의 결과일 뿐 원천일 수 없다.

4. 11조 2천억원의 일자리 추경편성

<표-5>는 추경 총괄표이다. 이번 추경은 총 11.2조원을 투입해 11만개의 일자리를 창출하는 것으로 되어 있다. 중앙정부가 직접 지출하는 재원은 7.7조원이다. 내역을 보면 예상되는 초과세수 8.8조원의 중앙정부 몫(60%)에 세계잉여금 1.1조원, 기금여유자금 1.3조원을 더한 것이다. 지방정부 지출은 초과세수 8.8조원의 40%인 3.5조원이다.

<표-5> 2017년 추경예산안 (단위: 조원)

< 총규모 >	11.2	
0 중앙정부 직접 지출	7.7	
① 일자리 창출	4.2	.공공부문 일자리 .중소기업 청년 취업지원사업, 재기지원 펀드 조성 등 .스타트업.창업 촉진 .신산업 일자리 창출 .지역 밀착형 일자리
② 일자리 여건 개선	1.2	.세대별 맞춤형 일자리 .여성 일자리 환경 개선 .소상공인 지원
③ 일자리 기반 서민생활 안정	2.3	.치매.의료비 등 부담 경감 .주거.교육 등 생계부담 완화 .미세먼지.안전.에너지절감
0 지역 일자리 창출을 위한 지방재정 보강	3.5	.지방교부세 .지방교육재정교부금

자료: 기획재정부

이번 추경은 짜임새와 설득력에서 문제가 있다. 경제수석과 일자리수석이 공식인 상태에서 짜여진 추경이기 때문에 기존에 있던 사업들을 증액하는 방식으로 예산이 배정된 배정이 흔적이 역력하다.

중앙정부 지출(7.7조원)은 일자리 창출(4.2조원), 일자리 여건 개선 (1.2조원), 일자리 기반 서민생활안정 (2.3조원)으로 나뉜다. 내역을 보면 일자리 창출에 들어가는 4조 2천억원 중 창업투자에 들어가는 재원이 2조 2천억원이므로 실제로 일자리 창출에 들어가는 재원은 2조원에 지나지 않는다.²⁾ 공공일자리 7.1만개 중 ‘공무원 채용은 1.2만명’이며 나머지는 사회서비스, 노인 일자리 등으로 구성되어 있다.³⁾ 11만개 일자리에겐 민간연계 일자리 1.5만개, 간접 고용창출 효과 2.4만명은 ‘창출기대’를 반영한 것이다. ‘민간연계 일자리’는 중소기업이 2명을 고용하면 정부가 추가로 한명의 인건비를 최대 3년간 5천명까지 지불한다는 것에 기초해 산출한 것이다. 이를 연 인원으로 계산해, 즉 1.5만명(=0.5만명*3년)이 계상(計上)된 것이다. ‘창출기대’는 말 그대로 창출되었으면 좋겠다는 희망이다.

2) 이번 추경의 효율은 ‘2조원/11.2조원’로 압축된다.

3) 노인 일자리(3만개)는 월 22만원에서 25만원씩 지급하면서 소일거리 같은 것을 하게 하는 사회공헌일자리 성격의 일자리이다.

엄밀한 의미에서 추경을 통한 일자리 창출은 ‘공무원 1.2만명’인 셈이다. 자세한 세부내역은 <표-6>과 같다. 나머지 일자리 창출은 실제적으로는 ‘복지성 지출’에 가깝다. 복지성 지출은 일자리정책이 아닌 복지정책을 통해 집행하는 것이 훨씬 효율적이다. 현재 기초생활보장제도의 연 운영예산은 약 4.5조원으로, 기초생활수급자 160만명을 포괄하고 있다. 따라서 추경예산 11조 2천억원은 매우 큰 자금이다. 그렇다면 차라리 ‘추경예산의 일부’를 기초생활보장제도에서 보듬지 못하는 차상위 계층에 대한 복지확대에 쓰는 것이 훨씬 합리적이다. 실제로는 일자리 창출과 관련도 없으면서 ‘일자리정책의 옷’을 입히는 것은 정책자원의 낭비가 아닐 수 없다. 국민혈세의 낭비다.

<표-6> 공무원 총원세부내용

구분	세부내용
중앙 4500명	경찰관 1,500, 부서관·군무원 1,500 근로감독관·집배원·인천공항 제2 터미널 등 1,500
지방 7500명	사회복지공무원 1,500, 소방관 1500, 교사 3000, 가축방역관·재난안전 등 현장인력 1,500명

자료: 기획재정부

추경에는 공무원 총원에 따른 미래소요비용이 반영되어 있지 않다. 예를 든다면, 자동차 구입비용은 반영되어 있지만 자동차 유지비가 빠진 것이다. 공무원 1만2000 중, 중앙공무원 4500명에 대한 예산만 내년부터 연간 최소한 1200억원 소요된다. (1200억/4500명= 1200*만*만/0.45만 = 2700만원 연봉). 여기에 보수 인상분과 정년까지 급여 그리고 연금을 감안하면 엄청난 예산이 소요된다. 추가 채용되는 공무원 1만2,000명 중 7,500명(62.5%)을 차지하는 지방공무원의 경우 내년부터 추가 발생하는 급여는 재정 여력이 낮은 지방자치단체가 전액 부담해야 한다. 추경 편성으로 공무원을 총원을 하는 경우, ‘사실상 매년 추경을 편성’하는 효과를 가진다. 필요한 공무원은 총원해야겠지만 신중해야 한다. 한편 오는 9월이면 내년도 예산안 심의가 시작된다. 차라리 3개월을 기다려 내년도 본예산에 본 추경재원을 포함시켜 예산을 편성하는 것이 합리적일 것이다.

문재인 정부는 청년실업해소를 추경편성의 명분으로 삼고 있다. 그렇다면 이번

추경이 청년들의 눈높이와 선호도를 제대로 반영한 일자리 대책인지를 면밀히 검토할 필요가 있다. 그렇지 않다면 일자리 대책은 겉돌 수 있다. 앞에서 지적한대로 지난 4월 기준으로 전년도 대비 총 취업자는 40만명 증가했음에도 청년실업률은 개선되지 않고 있다.

다른 각도에서 보자. 일자리가 부족한 것은 정부의 예산책정이 부족해서 일어난 것이 아니다. 대한상공회의소가 지난 3일 발간한 '주요국 리쇼어링 동향과 정책 시사점'을 참고할 필요가 있다. 한국 기업의 해외 현지 일자리 수는 2005년 53만 개에서 2015년 163만개로 급증했다. 반면 같은 기간 외국 기업이 국내에서 창출한 일자리 수는 20만개에서 27만개 느는 데 그쳤다. '일자리 수지개념'을 고안한다면 110만대 7만의 심각한 역조가 발생한 것이다. 비율로 치면 들어온 일자리와 나간 일자리의 격차가 2.5배에서 6배로 확대되었다.⁴⁾

한국의 일자리부족이 해외로 일자리가 많이 나갔기 때문이라면, 줄어든 일자리를 재정을 통해 메꾸는 것이 능사가 아니다. 아래 돌을 빼내 위로 괴는 것에 지나지 않는다. 이는 태엽이 풀리면 서는 '자동인형'을 국가 예산으로 마구 찍어 내겠다는 것이나 마찬가지다. 속도를 조절하지 못하면 그리스 꼴이 날 수도 있다.

5. 추경편성의 기회비용: 구조개혁 포기 및 국가의존의 타성화

한국인의 사고 DNA는 '국가개입주의'에 친화적이다. 문재인 정부의 국가개입주의는 물 만난 고기와 같다. 새 정부의 첫 작품이 3개월을 참지 못한 '공무원 충원을 위한 추경편성'이란 사실은 많은 것을 시사한다. 공짜 점심이 없듯이 공짜 성장도 없다. 정부 의존적 일자리 창출이 얼마나 지속가능할지 회의가 앞선다. 정부에의 의존은 '자기 강화적'이다. 유권자가 정부 규모에 대해 투표할 때, 투표는 "투표자 자신이 세금을 부담하는 것이 아니라 다른 사람이 부담한다"고 믿도록 고안되어 있다. 공공선택의 치명적인 '내재적 함정'이다. 정부에의 의존이 타성화

4) 한국의 외국인 투자 유치는 지난 5년간(2011~2015년) 464억 달러(52조4700억 원)로 세계 37위에 그쳤다. 직전 5년(2006~2010년)과 비교하면 오히려 2.8% 감소했다. 2005~2015년 국내총생산(GDP)에서 투자 유입·유출이 차지하는 비중을 보면, 유출이 4.3%에서 20.2%로 증가하는 동안 유입은 11.7%에서 12.7%로 제자리걸음 했다.

되는 만큼 민간의 활력은 저상된다.

경제적 자유는 ‘정치적 자유의 필요조건’이다. 고용주가 국가라면, 즉 자신의 생계를 국가에 의존 한다면 자신의 정치적 신념을 자유롭게 드러낼 수 없다. 시민들이 정치적 자유를 누릴 수 있는 것은, 국가 이외에 그들로 하여금 생계를 유지할 수 있도록 해 준 민간 시장경제조직, 즉 ‘기업’이 존재하기 때문이다.

이번 추경의 일자리 창출효과에서 ‘민간연계 일자리 1.5만명’은 실소를 자아내게 한다. 정부가 최대 3년간 인건비를 대납한다는 것인 데, 이 같은 경로를 통해 고용된 사람은 기업보다 정부의 눈치를 더 살펴야 한다. 그리고 3년 뒤에는 어떻게 할 것인가. 재정을 이용한 공공부문 일자리 창출은 엄밀한 의미에서 ‘셀프고용’이다. 일자리를 ‘창출’한 것이 아니라 일자리를 ‘구매’한 것이다. 새로 만들어진 것이 아니기 때문에 부가가치는 낮을 수밖에 없다. 누구의 것을 뺏어 누구에게 줘준 ‘소득의 이전’일 뿐이다.

경제운영은 간단치 않다. 사회적 합의로 경제를 순항시킬 수 없다. 가능하다면 사회적 합의로 국민소득을 6만달러로 올리지 못할 이유가 없을 것이다. 인기영합이 아닌 경제원칙에 충실한 사고를 해야 한다. “국부의 원천에 관한 성찰”이 요구된다. 이는 ‘국부론’의 정식 책명이기도 하다. 스미스는 국부론에서 빈곤에서 벗어나 번영에 이르는 길은 단 하나라고 설파했다. “안정적인 정부, 예측 가능한 법률, 부당한 과세가 존재하지 않는 것”이 그것이다. 결국 민간부문의 활력을 높일 수 있느냐의 여부이다. 최근 미국의 트럼프, 일본 아베 그리고 프랑스 마크롱 모두 민간의 활력을 살려 고용문제를 풀겠다고 한다. 우리만 거꾸로 가고 있는 것은 아닌 가하는 의구심이 든다.

미국 금리 인상, 중국 경제 둔화, 잠재적 원화 강세 등 우리 경제를 둘러싸고 있는 다양한 위험 요인들을 감안할 때, 우리에게 오히려 필요한 것은 구조개혁과 규제완화이다. 우리경제가 정말로 필요로 하는 것이 구조개혁이라면 추경편성과 확대재정정책은 ‘구조개혁 포기’라는 기회비용을 톡톡히 치르는 것이다. 대통령 집무실에 일자리 현황판을 걸었다고 한다. 정부 능력을 과신하는 것만큼 어리석고 위험한 것은 없다.//

‘일자리 추경, 어떻게 봐야 하나’

김 영 용

전남대 경제학과 명예교수

1. 일자리는 어떻게 만들어지나?

일자리는 사람들에게 양(陽)의 가치를 주는 재화나 서비스를 제공하면 그 대가를 받을 수 있다고 생각하는 개인이나 기업이 이를 생산하기 위해 근로자를 고용할 때 생긴다. 그러므로 일자리는 사람들의 가치를 잘 아는 개인이나 집단에 의해 만들어질 수 있다. 일자리위원회의 위원들을 비롯한 정부 당국자는 이를 잘 알 수 없다. 반면에 불확실한 미래에 대한 통찰력으로 소비자들의 가치와 그 변화를 읽는 자본가·기업가들이 이를 잘 알 수 있다. 물론 이를 가능하게 하는 것은 시장경제에서 ‘이윤과 손실’이라는 유인 체계다.

2. 추경은 일자리를 만드는 데 도움이 되나?

추경 편성 기준은 전쟁이나 대규모 자연재해, 경기침체·대량실업, 남북관계 변화 등 중대한 국내외 여건 변화다. 전쟁이나 자연재해 등은 일시적으로 발생하는 것이므로 심각한 문제를 일으킬 것으로 우려되면 추경으로 어려움을 덜 수 있다. 그러나 경기침체나 일자리 문제 등은 경제의 운행과 관련된 것이어서 추경으로 해결할 수 있는 문제가 아니다. 이전에 편성·집행한 일자리 추경에 대한 사후 평가가 없어 그 효과를 가늠하기가 더욱 어렵다.

발표자의 지적대로 이번 추경도 공무원 충원과 복지성 지출로 구성되어 있다. 물론 치안을 위한 경찰이나 시민 안전을 위한 소방관 등의 충원이 필요하다면 그렇게 할 수 있다. 그런데 공무원 충원 시에도 재직 기 동안의 봉급과 퇴직 후 연금 등,

장기적으로 소요되는 제반 비용을 추계해 총원 계획을 세웠는지 의심스럽다.

3. 경제 민주주의

정치 민주주의는 1인 1표를 기본으로 한다. 그리고 다수의 투표를 통해 이뤄지는 의사결정에서 채택되지 못한 연합에 속한 표는 사표(死票)가 된다.

그러나 경제에서는 모든 사람들의 행위가 GDP, 산업 구조 변화, 임금, 이자, 고용 등에 똑같은 영향을 미친다. 1원 1표 방식에 의해 자원배분에 영향을 미친다는 점에서 사표가 없다.⁵⁾ 그리고 이런 방식을 가장 잘 보장하는 것이 시장경제다. 따라서 경제 민주주의를 실천할 수단이 시장경제가 아닌 다른 체제를 의미한다면 그것은 잘못된 것이다. 근본이 서로 달라 결합될 수 없는 두 단어를 한데 묶어 실체를 만들고 규명하거나 달성하려는 정책은 당연히 실패한다.

흔히 주장되는 바는 개별 근로자는 고용주에 비해 힘이 약하다는 것이다. 그런데 임금을 포함한 노동 계약 조건을 결정짓는 것은 개별 근로자가 아니라 많은 구직자들이다. 따라서 각 근로자는 고용주의 횡포나 착취가 아니라 자신과 같은 다수의 근로자들이 결정한 압력에 순응하는 것이다. 이와 같이 경제 민주주의가 실현되는 경제가 바로 방해받지 않은 시장경제다. 최저 임금은 이러한 노동 시장의 움직임을 정지시키고 실업을 늘린다. 개별 근로자가 고용주에 비해 힘이 약하다는 것은 잘못된 인식이다. 개별 소비자가 공급자에 비해 힘이 약하다는 주장도 마찬가지로 잘못된 것이다.

임금이 시장 여건에 따라 자유롭게 움직이면 비자발적 실업은 존재할 수 없다. 청년 실업 문제가 심각하다지만 이들이 취업하지 않고 있는 것은 아직도 기다릴 여력이 있다는 것을 의미한다. 그런데 청년 실업을 비롯한 일자리 문제는 우발적인 것은 아니다. 겉으로는 우발적으로 보이는 것들의 밑바닥에는 항상 주된 경향이 있다. 인공지능 등 노동절약적 기술 발전도 당장은 하나의 요인이 되겠지만,

5) 민주주의는 일반적으로 정치적 의사결정 방식을 뜻하므로 경제 민주주의라는 말은 어색하여 잘 쓰이지 않는다.

이른바 대학 반값 등록금 정책, 기업 옥죄기 정책, 장기간의 저금리 정책, 대책 없는 정년 연장, 경제 활동을 둘러싼 수많은 규제 등이 주된 경향을 형성한다.

마지막으로 노·사·민·정 위원회의 일자리에 관한 사회적 대타협 노력은 결실을 맺을 수 있을지 의문스럽다. 과거의 경험도 그렇다. 일자리는 사회적 타협의 산물로 만들어지는 것이 아니기 때문이다.

결국 일자리위원회나 일자리 추경은 일자리가 만들어지는 데 기여할 수 있는 것들이 아니다. 일자리는 기업을 설립하고 운영하며 자본을 축적하는 자본가·기업가들에 의해서 만들어지는 것이다. 양질의 항구적 일자리가 많이 만들어지기 위해서는 이윤과 손실이라는 유인 체계에 따라 소비자들의 가치를 추종하는 자본가·기업가들의 자유로운 활동이 보장돼야 한다. 그러므로 정부가 해야 할 일은 자본가·기업가들에 의해 일자리가 만들어지도록 환경을 정비하는 것이다. 문제의 근본을 성찰하지 않고 일자리위원회를 만들고 추가경정예산을 편성하는 방식으로선 일자리 문제가 해결되지 않는다.

‘일자리 추경, 어떻게 봐야 하나’

김 우 철

서울시립대 세무학과 교수

<2017년 일자리추경에 대한 단상>

□경제적 측면에서 볼 때, 심각한 수준의 구조적 실업에 준하는 현재의 상황 전개는 추경 보다는 본 예산의 전면적 개편으로 대응하는 것이 논리적으로 타당함

- 일반적으로 추경은 일시적 실업의 대응방안 마련에 더 적합
- 예를 들어, 주요 기업들의 구조조정이나 산업구조개편으로 특정 산업부문에 갑작스럽게 대량의 실업이 발생하였다면, 이를 추경을 통해서 구제하는 것은 적절하고 바람직하다고 볼 수 있음
- 그러나 최근 조선업 부문에서 5만 명에 달하는 실업자가 양산되었음에도 불구하고, 정작 이 같은 문제들에 대한 정책적 성찰이나 대응 방안이 추경에서는 빠져있어 심각히 우려됨

□수년 전부터 일반화되기 시작한 고용 문제를 하반기 중에 집중적으로 집행될 추경예산으로 완화할 수 있다는 믿음은 성급하고 미숙한 정책판단을 드러내는 것에 불과함

- 특히, 지난해에 편성된 일부 예산항목의 사업규모를 늘리는 방식의 수량적 확대가 실업문제 해결을 위해 시급히 요구되는 사안인가에 대해서는 회의적임
- 연례적으로 편성해온 재정사업이나 기금조성을 확대하는 방식으로 추가적인 고용창출 효과가 발생할 것으로 판단되지는 않음
- 추경을 구성하는 세부 항목들을 볼 때, ‘일자리 추경’이라는 작명은 실제적인 내용과는 거리가 있음
- 정확한 정책방향을 설정하고 추진 과제를 개발하는 과정에서 상당한 시간이 소요되고 적지 않은 혼선이 불가피할 것으로 예상됨

□현재의 청년실업과 낮은 고용율 문제는 오래전부터 정부가 대응방안을 고심해 왔으나 해결책이 제시되지 못한 사안인데, 이를 순식간에 짜여진 준비되지 못한 추경을 통해 개선한다는 것은 비현실적임

- 다만 새 정부의 출범에 수반되는 점차 고조되는 기대감을 고용분야 유관 예산의 확대에 응답한다는 것이 추경에 대한 최선의 해석일 것임
- 지난해에 이은 올해의 세수 증가세가 보수적인 세입 전망치를 넘어서면서 추경이 재정에 부담을 주지 않는다고 말하고 있음
- 그러나 이는 그 이전 3년간 계속된 세입결손과 그로 인한 재정수지의 누적된 적자가 지난 정부의 책임이며 현 정부 구성원 누구의 관심사도 아니라는 강변으로 들려 정부에 대한 신뢰를 결정적으로 떨어뜨릴 수 있음

<실질적인 일자리 창출을 위한 방향 설정>

□청년 일자리 만들기와 중소기업 혁신생태계 조성은 국정과제의 우선순위에 이미 들어가 있음

- 고용과 중소기업 문제는 사실 한 가지라고 할 수 있음
- 현재의 청년실업 문제는 지속적인 부가가치 생산이 원활히 작동하지 못하는 중소기업부문을 혁신해야만 해결 가능함
- 재정과 세제로 단순 지원하는 과거방식은 이제는 잊어야 할 것임
- 청년일자리 창출 차원에서라도 정부가 혁신인력을 직접 선발하여 중소기업에서 일하게 하는 새로운 접근이 필요해 보임

□신기술과 신상품의 연구개발이나 디자인, 그리고 글로벌 마케팅을 수행할 능력이 있는 인재를 정부가 뽑아 중소기업에 공급하는 비상한 대책도 생각해보아야 함

- 공정거래질서 확립을 위해서는 법무 및 회계 서비스 부문의 전문 인력 제공도 필요함
- 4차 산업혁명분야의 기간 인력만큼은 시간이 걸리더라도 정부가 인적자원 투자프로젝트를 통해 주도적으로 양성하여 혁신중소기업에서 일하도록 노력할 필요가 있음
- 단기적인 해법 차원에서, 예를 들어, 산업혁신공사를 설립하여 다양한 분야

에서 혁신역량을 갖춘 인력들을 공사 직원으로 선발하고 중소기업에 채용되도록 하는 정책을 고려할 수 있음

- 정부는 이들에게 공사 직원에 준하는 기본연봉과 연금을 보장해주고 중소기업은 자사에서 열심히 일한 결과를 평가하여 성과수당을 제공하는 민간-공사형 일자리 창출 방안을 검토할 만함

‘일자리 추경, 어떻게 봐야 하나’

최 종 석

한국경제신문 노동전문위원

◎ 배 경

- 현 정부는 출범후 채 1달이 지나지 않은 이달 초, 일자리 문제의 심각성을 근거로 제시하며 11조원 규모의 추경안을 마련하고, 국무회의 의결을 거쳐 국회에 신속하게 제출하였음. 「일자리 추경안」의 내용과 전반적인 문제점 등에 대하여는 조동근 교수님께서 알기 쉽게 잘 정리해 주셨음
- 원칙적으로 정부는 대규모 재해 등 긴급한 필요가 있는 경우 국가재정법이 정하는 바에 따라 추가경정예산을 편성해서 국회에 제출할 수 있음. 이러한 정부 기능이나 역할 자체는 인정돼야할뿐더러 현 경제 상황 등에 대하여 정부가 정책적으로 판단하는 것도 행정부 고유의 권한인 이상 그 자체를 부정하기는 어려움. 그러나 국민 부담과 재정 지출을 동반하는 추경안의 여건, 절차, 내용 등이 적법하고 타당한지 여부는 원칙적으로 국회 논의과정에서 면밀한 검토와 충분한 토의가 이루어져야 할 것임.
- 국가재정을 책임지는 주무장관인 경제부총리가 임명되지 않은 상태에서 추경안이 형식적으로는 이전 국무회의 심의를 거쳤다고는 하지만 실질적으로는 새 정부 일각에서 주도한 것을 두고 논란이 이어짐. 게다가 국가재정법이 정하는 추경편성 요건에 부합할 정도로 긴급한 사유가 있는지 등 절차적인 부분에 대하여 각계에서 문제를 제기하는 실정임. 더 나아가 추경안의 구체적인 내용과 편성 규모 등에 대하여는 타당성 여부를 둘러싸고 논란이 가중되고 있음.
- 따라서 이번 일자리 추경을 논의하는데 있어 고려되거나 검토돼야할 사항을

몇 가지 적시하고자 함.

◎ 문제인식 및 고려사항

① 경제여건 인식

- 인사청문회법과 마찬가지로 여야가 바뀌더라도 정부가 주도하는 추경편성에 대해 야권이 법적 요건 미비를 이유로 반대하는 것은 계속되는 관행임. 먼저 현재의 경제상황에 대하여는 국가재정법 제89조가 정하는 ‘전쟁이나 대규모 재해가 발생했거나, 대내외 여건에 중대한 변화가 발생했거나 발생할 우려’가 있는 경우로 보기는 어렵다는 것이 야당과 재정학계의 중론임
- 일부 언론에서는 경기여건이 최근 수년간의 상황에 비해 상당히 개선되었는데도 불구하고 정부가 추경을 밀어붙이기 위해 경제여건이 좋다는 얘기를 애써 외면하고 있다며, 이는 추경 편성의 근거를 취약하게 한다고 지적하고 있음

② 공공부문 일자리 창출

- 추경안 중 직접 일자리 창출에 4조 2천억원을 편성하고, 직접 일자리 창출 방안으로 공무원만 12,000명 신규충원 계획을 내놓고 있음. 여기에 대해서는 반년짜리 추경이 50년 재정부담을 초래할 우려가 크다는 지적이 이어지고 있으며, 이 내용은 오늘 발제문에도 잘 정리되어 있음.
 - 공공부문의 직접 일자리 창출에 대해서는 ‘실업문제의 심각성’과 현재의 청년세대가 져야하는 가혹한 부담을 정부가 근거로 내세우고 있으나, 실제 공공부문의 일자리는 민간의 일자리를 구축(crowd-out)한다는 점도 학계에서 지적되고 있음
- * 공공부문 일자리가 1개 생기면 민간부문의 일자리는 1.5개 사라진다는

Algan교수(佛)의 연구결과가 나와 있음(김태기교수, 6.1자 조선일보)

** A. Bohar & J. Mok(IMF, 2013) 등의 연구도 유사한 결론.

- 한편, 인구절벽으로 인해 현재의 중학교 3학년생부터는 학생수가 급감하는 것으로 나타나는데도 교원을 3,000명이나 충원하는 것은 앞뒤가 맞지 않는다는 문제점도 지적됨. 근로조건이 교육공무원법에 따라 경직적이고 신분이 보장되는 데다 교과목별로도 교원 수급이 유연하게 조정되기 어렵다는 사실을 고려할 때 향후 상당한 혼란을 예고.

③ 재정부담의 세대이전

- 공공부문 일자리는 그 특성상 한 번 충원되면 앞으로 탄력적으로 운영하기가 사실상 불가능함. 결국 장기간에 걸친 재정부담을 초래할 것으로 예상되는데, 이는 결국 장기적인 저성장 국면과 맞물려 미래세대에 부담을 전가하는 결과를 초래할 우려가 큼
- 현 정부와 기성세대의 정치적, 경제적 이해에 중점을 둔 재정정책이 미래 정부의 재정여력을 잠식한다는 점에서 ‘건전재정’ 원칙을 규정하고 있는 현행 국가재정법 등의 취지에도 부합되지 않음

④ 집행과 사후책임

- 일자리 여건 개선 등을 위한 각종 지원, 보조사업 등은 본 예산에서 책정된 지원목표 인원 및 금액을 상향조정하는 형태로 계상, 편성성됨. 예컨대 취업성공패키지는 지원인원을 5만명 상향조정하고, 중소기업 청년 취업지원도 5천명을 신규지원하는 것임. 이 경우 민간의 노동시장의 여건이 이를 따라주는 것이 필요함에도 짜맞추기식 추경 편성으로 향후 집행과정에서 어려움이 예상되며 실제 2015년 일자리 추경에서도 청년지원사업 등 상당수 프로그램은 목표인원을 결국 채우지 못해 불용액이 발생하였음
- 결국 민간 노동시장에서 수요가 존재하는 가운데, 적절한 인센티브를 제공함

으로써 고용을 촉진하는 것이 아니라 기존 사업에다 물량을 추가배정하거나 유사한 지원사업을 추가하는 방식으로 추경을 편성함으로써 결국 무리한 집행과정에서 예산의 비효율적 집행을 부추길 우려가 있음

◎ 결 어

- 청년실업이 가중되고, 특정 세대에 고충이 편중되는 상황이고 보면, 긴급한 일자리 대책의 필요성이 있다는 데는 공감하지만, 여야간 정치적 논란은 차치하고라도 추진 사유, 시기, 절차, 내용 등의 측면에서 많은 문제가 제기되고 있는 것도 사실임.
- 따라서 인사청문회 등을 둘러싼 여야 대치국면 속에서 정치적으로 힘겨루기만 하다 실질적인 쟁점이나 문제점 등에 대해서는 제대로 심의되지 못한 채 졸속으로 추진되는 경우가 있어서는 안 된다는 점에서 각계의 비상한 관심이 필요함.
- 오늘 토론회에서 논의되는 각종 문제점 등에 대하여는 여야 정치권에서 충분히 고려해서 향후 국회 논의과정에서 충실하게 검토되기를 기대함

[illegible]



서울시 중구 통일로 86, 612호(순화동, 바비엥3차)

Tel : 02-741-7660~2

Fax : 02-741-7663

<http://www.cubs.or.kr>