



‘21대 총선: 주요 정당의 경제 분야 공약 비교 평가’

황인학

(한국기업법연구소 수석연구위원)

2020. 4. 13.

비즈니스민회의 보고서

'21대 총선: 주요 정당의 경제 분야 공약 비교 평가'

황인학 (한국기업법연구소 수석연구위원)

I 머리말

오는 4월 15일에 실시되는 제21대 총선은 두 가지 면에서 이전과 다른 특징이 있다. 첫째, 제21대 총선에서 바뀐 선거 규칙이 처음으로 적용된다. 국회는 2019년 12월 27일에 확정된 선거법 개정을 통해 준연동형 비례대표제를 도입했다. 국회 전체의 의석을 현행과 같이 300석으로 고정하되 전국 정당 득표율을 기준으로 준연동형(50%) 비례대표제를 도입했다.

일반적으로 경기의 규칙이 바뀌면 경기에 참가하는 팀과 선수들의 인센티브와 전략도 바뀐다. 정치 선거도 다르지 않다. 바뀐 선거법 하에서는 전국에서 최소 정당 득표율(3%, 봉쇄조항)을 얻으면 비례대표 의석을 배분받을 수 있다. 이 때문에 평소에 정치에 대해 걱정과 관심이 많았거나 또는 직업으로서 우리나라 국회의원의 남다른 특권과 특혜를 노려왔던 이들에 의한 정당 설립이 급증하고 있다. 기존 정당조차도 비례대표 의석만을 겨냥해서 별도의 정당을 신설했다. 이번 총선을 위해 중앙선거관리위원회에 등록된 정당이 무려 51개로 난립 수준이다. 선거제도의 변화로 인해 유권자들은 이번 제21대 총선에서 역사상 가장 기다란 투표용지를 접하게 될 것이다.

둘째, 제21대 총선은 신종 코로나바이러스 감염증(코로나 19)이 세계적으로 무섭게 확산되는, 비상한 시기에 실시된다. 2020년 4월 10일 현재, 전 세계 확진자는 150만 명을 넘어섰다. 사망자만 10만 명에 육박한다. 작년 12월에 중국 우한에서 시작한 코로나 19는 선·후진국의 차별 없이 빠른 속도로 전 세계를 엄습하며 인류의 평온한 삶을 위협하는 중이다. 감염에 의한 생명 위협은 물론, 경기침체와 대량 실업을 초래하며 오늘의 생계와 내일의 경제적 생존을 위협하고 있다. 언젠가 코로나 19 팬데믹은 종식될 것이다. 그러나 인적·물적 교류의 제한으로 한번 멈춘 경제가 본래의 궤도로 회복하려면 시간이 걸린다. 여기에 세계 각국이 위기 대응책으로 엄청나게 쏟아낸 재정지출과 금융의 무제한 양적완화에 따른 후유증까지 더하면서 국내외 경제는 코로나 19 이후에도 한동안 침체를 면하기 어려울 전망이다.

한마디로 지금의 경제위기는 1997년 외환위기와 2008년 금융위기와 비교할 때 지속 기간은 더 길고 충격은 더 가혹한 '퍼펙트 스톰'에 비유할 수 있다. 이처럼 비상한 시국

에서 우리나라 여야 정치권은 지금의 한국경제 상황을 어떻게 인식하고 있으며 위기 극복을 위해 어떤 대응책을 제시하고 있는가? 때 마침 실시되는 제21대 총선에 즈음하여 중앙선관위는 각 정당의 10대 공약 제출을 요청해서 정책·공약알리미 사이트에 공개하고 있다. 참고로 중앙선관위 알리미 사이트에 아무런 내용이 없는 정당이 13개에 이른다. 여기서는 전체 51개 정당 중에서 먼저 국회의원 5석 이상을 가진 정당(6개) 중에서 선거 규칙의 변경에 따라 기존 정당에서 파생한 형제 또는 자매 정당 2개를 제외하고, 4개 정당(더불어민주당, 미래통합당, 민생당, 정의당)을 대상으로 경제 분야의 정책공약을 비교 평가한다.

II 비교·평가의 범위

주요 정당의 공약집은 더불어민주당 328쪽, 미래한국당 미래통합당 331쪽, 정의당 217쪽으로 경제 분야 외에 정치, 사회, 국방·안보의 다양한 사안에 대해 방대한 내용을 담고 있다. 이 중에 어디까지를 경제 분야의 정책으로 분류해서 관련 공약을 비교 평가 할지는 연구자 재량의 판단 문제이다. 만약에 경제학을 ‘선택 이론(theory of choice)’으로 넓게 해석하는 이는 국가의 예산 또는 명령으로 국민의 선택에 영향을 미치는 모든 사안이 경제학적 평가의 대상이라고 주장할 수 있다.

예를 들어 정의당 공약 중에 헌법에 동물보호 내용을 담고 민법에 동물의 법적 지위 조항을 신설하는 한편, 「동물복지주간」을 운영하고 채식문화를 확산하여 육류소비를 줄이겠습니다.’라는 내용이 있다. 만약에 이대로 된다면 반려동물·축산·채소산업이 적지 않게 영향을 받을 것이다. 이처럼 넓게 보면 정책공약 중에 경제학 이론과 무관한 내용이 거의 없다. 따라서 논의가 산만해지지 않도록 공약 비교의 범위를 제한할 필요가 있다. 여기서 경제 분야라 함은 경제학적 의미가 아니라 우리가 통상적으로 말하는 경제활동과 관계가 있는 분야로 한정한다. 구체적으로는 ▲성장과 일자리, ▲시장규제와 기업활동, ▲노동과 노사관계로 구분해서 4개 정당의 정책공약을 비교한다.

III 경제정책의 원칙과 방향

큰 줄거리로 보면 민생당을 제외한 여야 3당의 경제 분야 정강·정책은 제20대 총선 당시와 비슷하지만 정당별 차이는 확연히 부각된다. 먼저 집권 여당(더불어민주당)은 혁신과 공정의 기치 하에 벤처 중심의 혁신성장과 대기업의 부당한 지배력 남용과 특허 근절의 공정성을 강조하는 한편, 환경·보건·복지·교통·공공 분야에서 사회적 일자리를 확대하겠다고 한다. 정부 주도의 일자리 창출, ‘벤처·중소기업 지원 대(對) 대기업 규제’의 이분법 정책 기조는 지난 대선 당시의 공약에 기반한 「문재인정부의

국정운영 5개년 계획」과 비슷하다. 혁신을 말하면서 혁신을 가로막는 규제의 혁파보다는 규제를 늘리겠다는 내용이 많고 포용적 성장을 말하면서 대기업을 배제, 규제하는 내용이 많은 것도 그러하다. 그러나 차별과 배제는 포용적 정책(inclusive policies)이 아니라 수탈적 정책(extractive policies)이다!

코로나 19가 문제되기 전에 이미 한국경제는 기저질환 상태였다. 경제제도·환경이 경쟁국 대비 상대적으로 불리한 상태에서 현 정부가 출범한 이후 최저임금 폭등, 주52시간 근무제 등의 노동규제 강화, 세금 인상이 상황을 악화시켰다. 2017년 3.2%에 달했던 경제성장률은 현 정부의 소득주도성장 정책이 본격화되면서 2018년 2.7%, 2019년 2.0%로 급락했다. 코로나 19로 인한 세계적 불황은 기저질환 상태의 한국경제에게 엮힌 데 덮친 격이다. 올해는 마이너스 성장도 각오해야 하는 위기 상황이다. 그럼에도 집권 4년차인 여당의 총선 공약을 보면 그간의 시행착오와 최근의 엄중한 경제현실에 대한 성찰은 없고 집권 이전의 경제인식을 답습하고 있는 듯하다.

‘경기 과열기에는 세금을 올리고 경기 침체기에는 세금을 내린다.’ 단순하지만 경제정책 입안자들이 항상 유념하는 격언이다. 제21대 총선 공약에서 이 격언에 가장 부합하는 정당은 미래통합당이고 최악은 정의당이다. 미래통합당은 법인세 인하, R&D 세제 인센티브 확대, 규제완화를 통해 기업투자를 촉진하는 한편, 국민의 조세 부담을 낮춰서 근로의욕과 유효소비를 진작하는 다양한 정책방안을 공약으로 내세우고 있다. 국민으로부터 세금을 더 걷어 정부가 더 많이 지출하겠다는 여타 정당의 정강·정책과 확연하게 구분된다. 특히 미래통합당은 최근에 급증하는 예산 팽창에 대응해 건전한 재정 운영을 공약하고 그 실천방안으로 3가지 재정준칙(채무준칙, 수지준칙, 수입준칙)을 도입하겠다고 한 내용이 특기할만하다.

미래통합당과는 반대로 정의당은 법인세, 소득세, 상속증여세, 부동산 보유세 등의 최고 세율을 인상하겠다고 공약한다. 더 나아가 정의당은 사회복지세와 탄소세를 신설하고 주식·예금·펀드 등의 금융자산을 대상으로 초(超)부유세를 부과하겠다고 한다. 소득세의 예를 들면, 최고세율을 45%로 인상한 후 여기에 다시 10~20%의 사회복지세를 부과하겠다는 것이다. 경기 후퇴기의 증세정책은 그렇지 않아도 어려운 경제 상황을 더욱 악화시킬 뿐 아니라 정의당의 과도한 증세 방안은 국민의 재산권을 과도하게 침해할 우려가 높다는 점에서 신중하게 재고할 필요가 있는 것으로 평가된다.

IV 경제 분야별 정책 공약

[일자리와 성장]

일자리 창출과 경제성장을 위해 미래통합당은 기업 투자와 국민의 소비여력을 중시하

는 반면에 집권 여당과 민생당, 정의당은 뉴딜을 부각하는 공통점이 있다. 더불어민주당은 ‘그린 뉴딜’을 위해 탄소세 도입을 검토하겠다고 한다. 민생당은 ‘녹색경제 10년 민생 뉴딜 프로젝트’로 환경 일자리 100만개를 만들겠다고 한다. 그리고 정의당은 ‘그린 뉴딜 경제’로 10년간 20만개 일자리를 만들겠다고 한다. 뉴딜 앞에 붙인 수식어도 여야 3당이 사전에 상의라도 한 듯이 그린 또는 녹색으로 동일하다.

원래 뉴딜(New Deal)은 1929년 미국 주식시장이 폭락하고 대공황이 시작되자, 후버 대통령을 뒤이어 1933년에 취임한 루즈벨트 대통령이 실시한 경제부흥 정책을 일컫는다. 흔히들 뉴딜을 말할 때 루즈벨트 정부가 대규모 예산을 투입해 일자리를 늘리는 한편, 근로자 보호를 위해 임금 삭감을 금지하고 시장가격을 통제함으로써 대공황 극복에 성공했다고 생각한다. 여야 3당이 뉴딜을 내세우는 이유도 이와 다르지 않을 것이다. 다시 말해 정부 재정예산은 더 늘리고 시장통제는 더 강화하는, ‘큰 정부 - 작은 시장’의 뉴딜 정책으로 일자리와 경기회복의 두 마리 토끼를 잡겠다는 의도가 엿보인다.

그러나 지금까지 뉴딜을 성공한 정책으로 믿었다면 재고해야 한다. 루즈벨트 정부는 뉴딜 수행기관인 공공산업촉진국(WPA)을 통해 공공 일자리 사업을 벌이는 한편, 긴급구조지출법(ERAA)을 통해 빈민구제에 나섰다. 그 결과 미국의 실업률은 1933년 24.9%에서 1939년 17.2%로 감소했다. 6년 동안 엄청난 돈을 쏟아 붓고 이 정도의 성과를 냈으면 성공일까? 참고로 1930년 미국 실업률은 8.9%였고, 미국과 인접한 캐나다의 1939년 실업률은 미국(17.2%)보다 훨씬 낮은 11.4%였다. 경기회복과는 거리가 멀다는 의미이다.

경제사의 관점에서 보면 뉴딜은 성공한 정책이 아니다. 넉넉잡아 3~4년이면 끝났을 경기침체를 정부가 지나치게 개입해서 10년 넘는 대공황으로 발전시킨 주범이 뉴딜이다. 따라서 지금의 경제 상황에서 뉴딜을 일자리 창출과 경기회복의 묘법인 양 강조하는 것은 신중하게 재고해야 한다. 국민경제가 어려울 때는 정부 재정의 역할이 중요하다. 그러나 기업과 시장의 활력을 되살리기 위한 규제 개선 등의 근본적인 처방 없이 정부가 재정지출만 확대하는 것은 메마른 사막에 물을 쏟아 붓는 것과 같다. 사막에 아무리 많은 물을 쏟아 부어도 숲이 조성되지 않듯이 정부가 돈을 쏟아 붓는 정책은 한계가 있음에 유의해야 한다.

[기업 및 시장제도]

미래통합당은 주요 정당 중에서 시장 친화적인 정책방향을 제시한다. 미래통합당은 공정거래법을 경쟁법으로 전환하는 한편, 불공정행위를 근절을 위해 법 집행을 강화하는 정책방향을 공약집에 담고 있다. 또한 규제개혁위원회를 총리 직속의 장관급 규제개혁기구로 격상하여 규제개혁의 속도를 높이는 한편, 규제비용관리제를 도입하고 의원 입법시 규제영향분석 제출을 의무화함으로써 규제가 무분별하게 신설되지 않도록 하겠다고 천명하고 있다.

더불어민주당 공약은 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」에서 열거했던 규제 메뉴를 거의 그대로 옮겼다. ‘총수 일가의 전횡 방지 및 소유지배구조 개선(국정과제 24)’이 ‘재벌의 부당한 지배력 남용과 특혜 근절’로 제목은 바뀌었다. 민생당 공약은 재벌의 소유지배구조 개선과 금산분리 강화로 더불어민주당과 방향성이 같다. 여기에 플러스 알파로 민생당은 이익공유제를 제도화하고 납품단가 연동제를 도입하겠다고 명시한다. 정의당은 민생당 공약의 플러스 알파이다. 재벌 지배구조 개선, 지배주주의 갑질 방지, 이익공유제 도입 외에 지배주주 통제 하에 있는 지분의 의결권 배제, 일정규모 이상의 기업에 노동이사제 의무화, 대형마트 외에 복합쇼핑몰 규제 강화 등 정의당은 기업 및 시장에 가장 적대적인 규제 메뉴를 제시하고 있다.

[노동정책]

노동시장 제도는 한국경제의 아킬레스 건이다. 우리나라에서 노조는 가장 영향력이 강한 이익집단이자 정치 세력이다. 세계경제포럼(WEF)의 국가경쟁력 평가에서 우리나라 노동시장은 2019년 기준으로 141개국 중에 51위이다. 노사협력은 131위, 고용·해고의 유연성은 102위, 정리해고 비용은 116위로 최하위권이다. 청년 세대의 일자리 창출과 국민경제의 지속 성장에 노동시장 유연화는 필수 불가결한 선결 과제이다. 그러나 이번 총선에서는 이 문제가 충분히 다뤄지지 않은 듯 보인다. 그나마 노동시장 유연화를 언급한 곳은 미래통합당과 민생당이다. 미래통합당은 노조 편향의 정책을 근로자 중심의 정책으로 노동시장을 개혁하겠다고 공약한다. 민생당은 ‘노동시장 유연성과 고용안정성 함양’이란 추상적 표현으로 핵심 쟁점을 피해갔다. 그리고 여당과 정의당은 오히려 노동시장을 더 경직화하는 정책을 공약집에 담고 있다.

노동시장 유연화란 달리 말하면 대기업 노조 권익 중심의 정책에서 고용률은 높이고 실업률은 낮추는 정책으로 전환하는 것이다. 노동시장이 경직적일수록 규제 지대의 혜택이 높아지는 노조로서는 노동시장 유연화가 반가울 리 없다. 국민경제야 어찌되든 노동시장을 더 경직화하고 지대를 독점하는 것이 노조에게는 더 나은 선택지이다. 정의당의 공약은 노조의 인센티브에 부합한다. 정의당은 5인 미만 사업장에도 근로기준법을 전면 적용하고 정규직 채용을 제도화함으로써 2024년 노조가입률을 20%까지 끌어올리겠다고 공약한다. 또한 1일 7시간 근무, 주 35시간 근무제를 도입하고 노동자의 경영참여를 확대한다는 내용도 있다. 정치권이 앞장서 노조를 중세 유럽의 길드(Guild)로 퇴행시키는 모양새이다. 어느 정당의 정강·정책을 선택할지는 유권자의 몫이다. 노동시장 경직화는 경제를 더욱 어렵게 하고 경기침체를 더욱 악화시키는 부작용을 초래할 수 있음에 유의해서 선택을 해야 할 것이다.

※ 참고문헌

국정기획자문위원회, 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』, 2017.7
더불어민주당, 『더 나은 미래 - 민주당이 함께 합니다』, 2020.3

미래통합당, 『내 삶을 디자인하다: 대한민국을 재설계, 미래로 재도약』, 2020.3
 민생당 홈페이지, 정강정책(www.minsaengdang.kr/kr/company/policy)
 중앙선거관리위원회, 정책·공약알리미(policy.nec.go.kr)
 정의당, 『2020 정의로운 대전환』, 2020.3
 Daron Acemoglu and James Robinson, 『Why Nations Fail』, 2012
 Robert Murphy(류광현 역), 『대공황과 뉴딜정책 바로알기』, 비봉, 2016

※ 별첨자료 주요 정당의 경제 분야별 정강·정책 비교

구분	더불어민주당	미래통합당	민생당	정의당
성장, 일자리	·벤처투자 활성화 ·제조업 혁신 ·사회적 일자리 확대	·민간투자 활성화 ·법인세 인하 ·R&D, 설비투자 촉진 ·7+1 서비스산업 활성화 ·국민부담 경감 소진작 ·3가지 재정준칙 도입	·녹색경제 10년 민생 뉴딜 프로젝트 추진 ·환경 일자리 100만개 ·공공기혁공공특권 폐지 ·중소벤처 중심 성장	·그린 뉴딜 경제 ·상위 0.1% 금융자산에 초부유세 신설 ·소득세 최고세율 45%로 인상 ·사회복지세 도입 ·법인세 인상 ·상속증여세 인상
규제, 기업	·재벌 지배력 남용 및 특혜 근절 ·상생협력 강화 ·소비자집단소송제	·경쟁촉진 및 불공정행위 근절 ·총리 직속의 장관급 규제개혁기구 설치 ·규제비용관리제 도입 ·의원 입법시 규제영향분석 제출 의무화	·재벌 소유지배구조 개선 및 금산분리 강화 ·4차 산업혁명 분야 규제 개선 ·이익공유제 제도화 ·납품단가연동제 도입	·초과이익공유제 도입 ·재벌 총수 일가 의결권 제한 확대 ·기업분할명령 및 계열분리명령제 도입 ·가맹점대리점의 최저이익보장제 도입 ·소비자집단소송제 ·복합소핑몰의 의무휴일제 적용 확대
노동	·10개년합약비준 추진 ·임금분포공시제 도입 ·정규직 고용 원칙 제도화 ·핵심직 및 장려하고요건 강화 ·5인 미만 사업장 노동자에 노동관계법 권리 보장 추진	·노조편향 노동정책을 근로자 중심으로 전환 ·다양한 근로시간 제도 도입 ·최저임금제도 개편: 업종별 규모별 구분적용 등	·불법적 고용세습 근절 ·채용 갑질 금지 ·노동시장 유연성과 고용안정성 함양	·2024년, 노조가입율 20% 달성 ·노동이사제, 사외이사 추천권 등 노동자 경영참여 확대 ·5인 미만 사업장 노동자에 노동관계법 전면 적용 및 주52시간 근무제 적용 ·2021년, 최저임금 1만원 실현 ·2025년까지 1일 7시간 주 35시간제 도입
환경, 에너지	·2050 탄소제로 사회 실현을 위한 그린뉴딜법 제정 ·탄소세 도입 검토	·탈원전 정책 폐기 ·에너지 믹스 정책으로 미세먼지 저감 ·태양광 비리 규명	·기후위기대응법 제정 ·2030년 화석연료 기반 에너지 50% 감축 ·기후미세먼지 피해 대응 기금 조성	·2030년 전기 생산의 40%를 재생에너지 발전으로 전환 ·탄소세 도입 녹색채권 발행으로 매년 GDP 1~3% 재원 마련
주거, 부동산	·청년, 신혼 맞춤형 도시 조성해 주택 10만호 공급 ·전국 시군구에 고품격자복지주택 공급	·부동산 보유세 경감 ·제3기 신도시 건설 전면 재검토 ·재건축, 재개발 규제완화	·1가구1주택자의 종부세 면제 ·다주택 소유자에게 종부세 중과세 ·무주택자에게 20평, 1억 아파트 제공	·종부세 세율인상 및 다주택 중과세로 매년 9~15조원 세수 추가 확보 ·반의 반값 아파트로 매년 10만호 장기공공임대주택 공급