

경제활성화에 대한 경제·재정법(정책)적 고찰*

길준규**

차 례

- I. 여는 말
- II. 경제활성화 등은 무엇인가
 - 1. 경제활성화 등의 개념
 - 2. 우리나라의 경제활성화를 위한 전략
 - 3. 독일의 경제전략
 - 4. 평 가
- III. 경제헌법적 검토
 - 1. 경제헌법과 경제질서의 개념
 - 2. 사회적 시장경제
 - 3. 시장경제, 경쟁은 헌법상 가능한가?
 - 4. 평 가
- IV. 경제행정법 및 정책적 검토
 - 1. 글로벌금융이후의 경제정책
 - 2. 현재 우리나라의 경제 상황
 - 3. 경제행정법적 평가
- V. 재정법적 및 정책적 검토
 - 1. 확장적 재정정책에 대한 재고
 - 2. 예산법상의 검토
 - 3. 국가채무의 억제
 - 4. 국가부담의 완화 - 공공연금보험의 개혁
 - 5. 민간투자사업의 경제성 확보
- VI. 맺는 말

* 이 글은 2014년 8월 24일의 한국법제연구원의 『경제민주화의 효율적 구현을 위한 법제연구』 워크숍에서 “경제민주화를 위한 재정법적 검토”로 발표된 글을 경제활성화전략에 맞게 대폭 수정·보완한 글이다.

** 아주대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사 (Dr. Dr. iur.)

접수일자 : 2014. 11. 30. / 심사일자 : 2014. 12. 10. / 게재확정일자 : 2014. 12. 10.

I. 여는 말

2007년의 미국발 글로벌 금융위기에 따른 (금융)시장의 혼란은 국가의 개입으로 어느 정도 극복하였지만,¹⁾ 경제침체에 따른 경기부양과 확장적 재정정책의 시행은²⁾ 도미노처럼 연결되어 여전히 경제·재정 분야에 많은 후유증으로 남아 있다. 더욱이 금융위기 이후 미국과 유럽연합은 ‘시스템 리스크’와 ‘금융소비자보호’를 위하여 전면적으로 금융(감독)제도를 재편하였으나, 우리나라는 금융위기 직후 지급준비율 확보라는 ‘일시적인 금융건전성의 확보’ 외에는 별다른 개선이 없는 상태이다.³⁾

계속적인 확장적 재정정책의 연장선상에서 미국의 ‘제3차 양적완화정책’과 ‘양적완화축소’(tapering)가 일단락되면서 내년초 금리인상을 시작으로 출구전략과 긴축재정정책의 시행을 앞두고 세계경제의 연동이라는 디커플링과 글로벌 자본이동이라는 ‘태풍전의 고요’에서 있다.⁴⁾

이러한 국내외적인 경제·재정상황에서 우리나라에서는 2012년 대선 당시 ‘경제민주화’라는 선거전략이 제시되었고, ‘국정과제’로도 채택되었으나, 정부출범이후에는 ‘창조경제’로 대체되었고, 이제는 경기부양을 위하여 새로이 ‘경제활성화’를 주장되고 있다.

경제민주화 등의 경제전략과는 별개로 구체적인 경제·재정정책의 측면에서는 글로벌 금융위기 이후에 경기부양을 위한 경제정책으로 사회기반시설투자와 일자리 창출을 위한 ‘4대강사업’과 ‘해외자원개발’을 시행하였으나 성과는 없이 국가채무만 대폭 증가시켰다. 경제위기의 원인이어서 외국은 축소시킨 ‘부동산버블’과 가계부채는 오히려 부양하였다. 재정정책에서도 확장적 재정정책을 계속 시행하여 저금리, 저환율(저달러), 규

1) 글로벌 금융위기의 원인과 대책 그리고 금융위기 등의 개념 등에 대하여는 길준규, “미국발 글로벌 금융위기 극복을 위한 법정책의 국제적 고찰”, 『공법연구』 제41집 제3호, 2013.2, 287쪽 이하.

2) 유럽 재정위기에 따른 유럽연합과 독일의 극복법제와 정책에 대하여는 길준규, “유럽 재정위기 극복을 위한 유럽과 독일의 법정책 서설”, 『법과 정책연구』 제13집 제2호, 2013.6, 471쪽 이하.

3) 유럽의 금융감독체제의 개편에 대하여는 길준규, “글로벌 금융위기 이후 새로운 유럽 금융감독체제에 관한 고찰”, 『공법연구』 제42집 제1호, 2013. 10, 385쪽 이하.

4) 동아일보 2014년 7월 11일자.

제완화 정책이 시행되었다. 그 결과 기업은 엄청난 이익이 발생하였으나 투자 대신 ‘자금비축’과 임금억제로 사회환원을 하지 않아 국민경제는 기업은 부자이나 국민이 돈이 없어서 경기침체와 저소비로 나타나고 있다. 최근 경제활성화를 위한 경기부양책으로서 부동산규제완화대책, 금리인하, 세금확대에 이어 30여 개의 경제활성화법안이 제출된 상태이다.⁵⁾

따라서 우선 경제민주화, 창조경제, 경제활성화 등의 경제전략은 궁극적으로는 경제의 활성화라는 같은 목표와 시대적인 함의를 담고 있다는 점에서 이러한 경제전략과 이를 시행하는 경제·재정분야의 법정책 그리고 그에 대한 법리를 통하여 그 적정성을 검토해보기로 한다. 왜냐하면, 우리나라의 대내외적인 환경이 글로벌 금융위기는 넘어섰으나 그에 따른 여파로 경제가 침체된 상황에서 경제활성화 등의 경제전략과 경제·재정정책은 대외적인 국가경쟁력 및 국민생활 안정외에도 기존의 법제 그리고 법리에 맞는가도 검토될 필요성이 있기 때문이다. 다만, 이 분야의 법리는 많지 않다는 점에서 정책적인 측면외에도 경제헌법, 경제행정법, 재정법상의 법리와 정책적인 측면에서 다각도로 검토하기로 한다.

나아가 이 글에서는 최근 ‘국가전략’의 틀에서 새로이 경제·재정정책과 법제를 시행하고 있는 독일을 택하여 우리나라와 글로벌 금융위기가후의 극복과정을 중심으로 경제활성화의 차원에서 비교법적 검토해 보기로 한다.

II. 경제활성화 등은 무엇인가

1. 경제활성화 등의 개념

경제민주화, 창조경제, 경제활성화는 무엇인가. 단순한 선거슬로건인지, 아니면 단순한 경제분야의 기치나 전략인지, 아니면 구체적으로 시행될 수 있는 경제정책인지 기존의 법제와는 어떠한 관련을 가지는지를 검토할 필요가 있다.

5) 아시아경제 2014년 10월 23일자.

우리나라에서 국가목표 내지 새 정부의 국정방향은 주로 선거를 전후하여 ‘선거슬로건’으로 제시되고 집권이후에는 이를 보완하여 ‘국정과제’(Staatsaufgaben)로 선정되어 이후 정부정책으로 구체화된다고 볼 수 있다.

한편 독일에서는 종래 환경, 국민연대와 같은 국가적인 주요관심사는 다양한 논의를 거쳐 주로 국가의 이념적 방향성을 설정하는 헌법상 ‘국가목표’(Staatsziel) 내지 국가목표규정(Staatszielbestimmung)으로 설정되거나⁶⁾ 법령을 통한 ‘국가임무’(Staatsaufgaben)로서 결정되어 시행되었다.⁷⁾

그러나 최근 ‘국가전략’(Nationale Strategie)⁸⁾이 새롭게 등장하고 있다. 이는 현대사회에서의 국가임무와 기반의 변화에 따라 새로운 사회현상을 극복하기 위하여 법학에서는 새로운 개념과 법질서로의 통합을 추구해야만 한다고 보기 때문이다.⁹⁾ 이러한 점에서 최근 전통적인 독일행정법학에서는 새로운 행정의 자기프로그래밍이 추구하고 있다. 특히 다양하지만 서로 비교할 수 있는 상황에서 통일적인 행위를 가능하게 하기 위한 목표를 가진 행정의 자기프로그래밍으로 관념 내지 컨셉(Konzept), 전략(Strategie), 절차적 조정(Verfahrensarrangement)이 등장하고 있다.¹⁰⁾ 특히 전략은 “특정한 행정목표에 도달하기 위하여 가능한 최선의 성공을 약속하는 방식에 관한 장기적으로 작성되고 정기적으로 다양한 행위단계를 고려하고 여러 관련자를 고려할 수 있는 관념”이라고 본다.¹¹⁾

따라서 이러한 개념에서 본다면, 경제민주화, 창조경제, 경제활성화는 다소의 차이는 있지만, 궁극적으로는 경제를 활성화시키자는 차원에서 주장된 기치(목표)라는 점에서 경제전략이라고 볼 수 있다.

6) 국가목표에 대하여는 정극원, “국가목적규정에 관한 일고찰”, 「공법학연구」 제4권 제2호, 2003, 220쪽이하.

7) ‘환경국가’와 같은 국가목표외에도 통일후에는 ‘(국민)연대’라는 ‘국민의무’가 화두로 등장하기도 하였다.

8) 국가전략은 단순한 정책이 아니라 주요 분야의 정책과 (실행)계획을 포괄하는 프로그램으로서 후속조치로 관련법령의 개정안이 실행계획으로 시행되기도 한다. 최근 기후변화대응전략, 에너지전환전략(재생에너지) 등이 있었다.

9) Wolfgang Hoffmann-Riem, § 10 Eigenständigkeit der Verwaltung, in : Hoffmann-Riem, /Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrecht, Bd. I, C. H. Beck, 2006, Rn. 115.

10) Wolfgang Hoffmann-Riem, a.a.O., Rn. 117 ff.

11) Wolfgang Hoffmann-Riem, a.a.O., Rn. 118.

2. 우리나라의 경제활성화 전략

(1) 경제민주화

‘경제민주화’는 ‘Economic Democracy’(경제민주주의)로 쓰기도 하지만, ‘경제분야의 민주화’를 의미하는 ‘Economic Democratization’이나 democratization of the economy’로 쓰기도 한다. 일반적인 뜻은 ‘국가경제가 민주적인 방법으로 관리하고 운영되어야 한다’는 것이다. 즉, 정치분야의 민주화와 마찬가지로 외환위기 이후 가속화된 경제적 불균형 내지 양극화를 해소하기 위하여 경제분야의 민주화를 원하는 것으로 풀이할 수 있겠다.

한편 ‘경제민주주의’로 본다면, 1897년도의 산업민주주의의 관념에 따라¹²⁾ 독일에서 1920년대의 ‘노동자의 경제과정에서의 공동결정과 참여’로 시작하여 ‘경제주체간의 균형’을 요구하는 담론으로 시작된 시대정신이었던 점이다.¹³⁾ 따라서 시대적인 함의를 담고 있다.

우리나라에서는 경제민주화가 경제민주주의로 파급되는 것을 꺼리기도 하지만, 경제민주화는 외환위기이후로 심화되어온 경제적 불평등과 최근의 경기침체에 대한 경제회복의 비전으로서 국가의 개입을 통한 경제주체간의 균형확보로서 주장¹⁴⁾되는 경제전략이라고 볼 수 있다.

(2) 창조경제

새 정부에 들어서서 경제민주화는 국정과제 목록에는 들어 있으나 기업투자와 경제활성화 등에 막혀 지지부진하였다. 그러한 와중에 ‘창조경제’(Creative Economy)가 새 정부의 경제전략으로 등장하였다.¹⁵⁾ “한국경제의 새로운 발전패러다임”으로 등장한 창조경제는 “국민 개개인의 창의

12) 신용욱, “‘민주화’ 20년의 경제민주화, 그 굴곡과 해체”, 『역사비평』 제81집, 2007, 111쪽.

13) 1928년에 독일일반노동조합연합(Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes)에서 프리츠 나프탈리(Fritz Naphtali)에게 위탁한 보고서에서 처음 사용된 용어이다. <http://de.wikipedia.org/wiki/Wirtschaftsdemokratie>.

14) 김병권, “제18대 대통령선거와 경제민주화의 주요쟁점”, 『황해문화』, 2012 가을호, 131쪽 이하.

15) 창조경제에 대한 비교적 참고할만한 글은 차두원/유지원, “창조경제 개념과 주요국 정책분석”, 『ISSUE PAPER』 2013-01, 한국과학기술평가기획평가원, 2013. 3.

가 실현되는 경제”라고 본다.¹⁶⁾ 이는 종래의 선진국에 대한 추격형 경제가 신흥산업국의 부상으로 한계에 봉착했으므로 혁신적인 창의와 아이디어를 기반으로 하는 ‘창조경제’로 전환한다는 것이다. 따라서 미래창조과학부를 중심으로 2013년 6월 「창조경제실현계획 - 창조경제 생태계 조성방안」이 수립되었다.¹⁷⁾

그러나 창조경제는 별다른 관념이나 실체없이 사그러들었다. 창조경제는 1990년 노무라증권의 정보사회에 이은 새로운 사회패러다임으로 주장된 창조사회와 유사하다고도 볼 수 있지만,¹⁸⁾ 시대적인 함의를 담기에는 ‘녹색경제’만큼이 기치를 넘어서 정책으로는 그 이론적인 틀이 부족한 것으로 보인다. 다만, 경제혁신을 하자는 경제전략으로는 볼 수 있겠다.

(3) 경제활성화

올해부터는 경기침체에 대응하여 새로이 ‘경제활성화’(economy-invigorating policy)가 정책으로 등장하였다. 원래 경제활성화는 ‘경기침체나 경제불황의 경제상황에서 경기부양을 위하여 시행하는 경제정책’이고, 흔히 ‘경기부양책’이라고도 한다. 대표적으로는 1930년대 세계공황당시에 사회기반시설 투자를 통한 뉴딜정책이나 이후에도 확장적 재정정책을 통한 화폐공급을 통한 경기부양책 등이 있다.¹⁹⁾ 따라서 경기부양을 위한 경제활성화는 주로 재정정책과 경제정책, 금융정책을 통하여 시행된다. 특히 올해 세월호사건이후 경기침체가 있다고 판단한 정부는 경제활성화법안을 비롯한 다양한 관련 대책을 내놓고 있다.

정부는 경제활성화로 경제부양책, 경제혁신3개년계획을 수립하였고, 대기업의 사내유보금강화를 ‘돈맥경화’라고 판단하고 대응조치를 고려중이

16) 국민경제자문회의 창조경제분과/KDI, “창조경제 인식과 활성화를 위한 제언” 「국민경제자문회의 제2차 회의 보고자료」, 2013. 8. 29, 1쪽.

17) 관계부처합동, 창조경제가 열어가야 하는 희망의 새 시대 “창의적 아이디어가 있는 국민을 창조경제의 주인공으로” 박근혜 정부의 창조경제 청사진, 「창조경제 실현계획-창조경제 생태계 조성방안」 발표, 보도자료, 2013. 6. 5.

18) 차두원/유지연, “창조경제 개념과 주요국 정책분석”, 「ISSUE PAPER 2013-01」, 한국과학기술기획평가원, 2013. 3, 5쪽.

19) 브리태니커 사전.

며, 구조개혁으로 “공공부문의 선도적 개혁을 바탕으로 자금(금융개혁)과 인력(노동·교육개혁) 부문의 생태계를 변화시킬 수 있는 근본적인 개혁”을 모색하고 있다.²⁰⁾

경제활성화는 정책이라고는 하지만, 경제혁신과 일부 중소기업보호 등의 경제적 약자보호를 포함하고 있다는 점에서 세부적인 내용은 경제민주화에서 주장된 내용과 대동소이하고 개혁을 요구한다는 점에서는 창조경제와도 큰 차이는 없는 경제전략으로 볼 수 있겠다.

(4) 평 가

경제정책(Wirtschaftspolitik)은 ‘지도적인 국가기관이 경제분야에서 특정한 목표를 추구하기 위한 모든 본질적인 조치’라고 이해할 수 있다.²¹⁾ 아울러 경제정책은 예산정책, 경기구조정책, 통화정책, 대외경제정책으로 나타날 수 있다.

정부가 주장하는 경제민주화, 창조경제, 경제활성화는 ‘경제활성화’라는 목표를 지향한다는 점에서 경제정책보다는 경제전략으로 평가될 수 있다. 경제민주화는 정파적 입장에 따라 각기 달리 주장되는 개념이지만, 경제분야의 민주주의를 통하여 경제적 약자를 보호하여야 한다는 컨셉을 가졌다. 창조경제도 역시 일본의 노무라증권 등에서 정보사회에 이어 ‘창조사회’라는 새로운 슈프트현상이라고는 보지만, 경제혁신을 주장할 뿐이다. 한편 경제활성화는 정책이라고 쓰지만, 구체적인 경제정책이라기 보다는 경제성장과 아울러 재정정책과 경제정책에서 운용목표로 사용될 뿐이고, 경제행정법에서 부분적으로 경제정책 내지 ‘경기구조조정정책’(Konjunkturpolitik) 정도의 의미로만 일부 사용될 뿐이다.²²⁾ 이러한 점에서 경제민주화와 경제활성화를 기업과 부자를 위한 정책이라는 비판도 있다.²³⁾

경제민주화와 경제활성화가 ‘경제적 약자의 보호’라는 측면을 가지지만, 궁극적으로는 ‘경제의 활성화’라는 ‘경제전략’에 불과하다고 볼 수 있

20) 기획재정부, 2014.11.21. [부총리] 주요 연구기관장 간담회.

21) Reiner Schmidt, Komprndium öffetnliches Wurtschaftsrechts, 1998, S. 93.

22) Reiner Schmidt, Komprndium öffetnliches Wurtschaftsrechts, 1998, S. 93.

23) 오민규, “[세상읽기]경제 활성화? 경제 자연화!”, 경향신문, 2014. 9. 9.

다. 따라서 같은 글로벌 금융위기를 극복한 독일에서는 어떻게 경제의 활성화를 위하여 경제전략을 시행하는 지를 살펴보기로 한다.

3. 독일의 경제분야의 국가전략

특히 경제·재정분야에서는 우리나라의 경제활성화 전략에 비견할만한 대표적인 예로 ‘지속가능성’전략²⁴⁾을 꼽을 수 있다.

독일에서 지속가능성(Nachhaltigkeit)은 1992년 ‘리우선언’이후 국제적으로 알려진 ‘sustainable development’(지속가능한 개발)²⁴⁾를 번역·축약하여 사용한다.²⁵⁾ 즉, ‘지속가능한 개발’은 초기에는 환경법에서 환경보전과 개발을 위한 논리로 사용되다가 전 범위로 확대되면서, ‘지속가능성’으로 바뀌었다. 특히 지속가능성은 1998년 정권교체에 따라 사회민주당과 단결 90/녹색당과의 ‘연립정부협정’에서 처음 사용된 이후에²⁶⁾ 여러 법률에서도 규정되었고,²⁷⁾ 2002년에는 ‘국가지속가능성전략’(Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie)이라고 불리우는 「독일에 대한 전망」(Perspektiven für Deutschland)이 제정되었고,²⁸⁾ 이후 계속적으로 2012년에 ‘평가보고서’가 제출된 상태이다.²⁹⁾

더욱이 최근에는 국가지속가능성전략의 하부전략 또는 지속가능성의 협력을 위하여 ‘세대정의’(Generationsgerechtigkeit)가 주장되는데 ‘유사한 용어’라고도 본다.³⁰⁾ 지속가능성이 ‘다음 세대를 위한 개발과 발전’을 전

24) 지속가능한 개발은 1987년의 세계환경개발회의에서 처음 사용한 이후 1992년의 리우선언과 2002년의 ‘요하네스버그선언’ 등으로 잘 알려져 있다. 길준규, “국토개발 및 환경보전의 조화에 대한 입법·정책평가” - 지속가능한 발전과 참여정부의 평가의 시각에서, 『토지공법연구』 제35집, 2007. 2, 187쪽.

25) Peter Sieben, Was bedeutet Nachhaltigkeit als Rechtsbegriff?, NVwZ 2003, S. 1173.

26) 1998년 10월 20일자의 연립정부협정(Koalitionsvereinbarung) Hans-Joachim Menzel, Das Konzept der “nachhaltigen Entwicklung” - Herausforderung an Rechtssetzung und Rechtsanwendung, ZRP 2001, S. 221.

27) 「연방토양보호법」 제1조 제1문, 「재생에너지법」 제1조, 「공간관리법」 제1조 제1항. Peter Sieben, NVwZ 2003, S. 1173.

28) Die Bundesregierung, Perspektiven für Deutschland - Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, 2012.

29) Die Bundesregierung/Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland, Nationale Nachhaltigkeitsstrategie - Fortschrittsbericht 2012, 2012.

제로 하는 것처럼, 세대정의는 “성장하고 있는 세대와 미래세대에 대한 현재 세대의 윤리적인 책임”이라고 본다.³¹⁾

4. 소 결

우리나라에서 주장되는 경제활성화전략의 관념과 독일의 지속가능성 내지 세대정의와의 관념은 용어상으로는 달라 보이지만, 궁극적으로 지향하는 바는 최소한 경제·재정분야에서는 비슷하다고 볼 수도 있다. 왜냐하면 세대정의는 한편으로는 경제질서와 공공재정과 다른 한편으로는 사회적 구조와 환경간의 지속적으로 유지될 수 있는 균형과 적절한 조정을 만들기 위한 것이라고 보기 때문이다.³²⁾

한편 우리나라의 경제활성화를 위한 경제전략은 그동안 이에 근거하여 시행되었던 경제정책과 비교하면, 상당히 다르다는 것은 쉽게 할 수 있다. 따라서 아래에서는 경제활성화 전략과 그 경제정책의 문제를 개별적으로 검토해 보기로 한다.

Ⅲ. 경제헌법적 검토

경제전략의 법적 함의를 위하여 가장 헌법과 관련되는 ‘경제민주화’를 중심으로 법적 검토한다. 경제민주화의 연원을 생각해 보면, ‘외국의 경제민주주의’라는 개념보다는 ‘우리 헌법규정의 자구해석’이라는 견해가 법학계에서는 우세하다. 즉, 경제민주화는 「헌법」 제119조 제2항의 ‘경제의 민주화’라는 규정에서 ‘의’를 빼고 사용한 것으로 추측할 수 있다.³³⁾

그러나 「헌법」 제119조 제2항은 “국가는 균형있는 국민경제의 성장 및

30) Gerhard Deter, “Nationale Nachhaltigkeitsstrategie” und Grundgesetz, ZUR 2012, S. 157.

31) Gerhard Deter, ZUR 2012, S. 157.

32) Gerhard Deter, ZUR 2012, S. 157 f.

33) 「헌법」 제119조 ① 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다. ② 국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”고 규정하므로, 이 조항만 보더라도 경제민주화가 의미하는 바는 ‘국민경제의 균형있는 성장과 안정’, ‘적정한 소득 분배’, ‘시장지배와 경제력남용의 방지’, ‘경제주체간 조화’를 위한 경제에 대한 규제와 조정을 의미한다고, 문리해석을 할 수 있다.

그러나 법규범은 단순히 조문해석만으로 해결되는 것이 아니라, 기존의 법률, 판례, 학설의 학문적 업적을 검토하고 그에 기반하여 새로운 주장을 하는 학문이라고 본다면, 우리는 헌법조문을 단순히 해석할 것이 아니라 기존의 공법학의 학설을 검토할 필요가 있다.³⁴⁾

특히 일부 비공법학자들의 학문적인 전거가 없는 헌법해석은 지양해야 한다. 나아가 경제학자들마저 정파적으로 해석하여 ‘경제헌법폐지’와 같은 무리한 주장을 하는 것은 더더욱 문제가 많다.

우리나라의 경제활성화 등의 관념은 비법학적인 논의를 포함하는 경제전략이며, 독일의 지속가능성과 세대정의가 지향하고 있는 점도 재검토한다는 점에서는 우리나라의 경제헌법논의를 중심으로 경제헌법상의 가치정향을 개관해 보기로 한다. 왜냐하면, 경제분야의 법 내지 경제행정법과 재정법은 궁극적으로는 경제헌법에 터 잡고 있기 때문이다.

1. 경제헌법과 경제질서의 개념

국가는 국민의 정치생활뿐만 아니라 경제생활(Wirtschaftsleben)도 규율한다. 따라서 ‘국가가 헌법으로 국민의 경제생활을 규율하는 것’을 ‘경제헌법’(Wirtschaftsverfassung)이라고 한다. 특히 종래의 국가헌법(Staatsverfassung)은 주로 국가에 대한 국민의 정치적인 자유를 중심으로 규율하였으므로 이를 ‘정치헌법’(politische Verfassung)으로 보아 새로운 국가헌법으로서 경제헌법을 형성해야 한다는 주장도 있다.

34) 물론 일부에서는 헌법재판소결정을 위의 헌법조문처럼 제 맘대로 가져와서 자기 주장의 근거로 삼는데, 이는 매우 한국적인 현상이다. 법률(규정)의 해석은 학설에 근거하여 판례로 형성되는 것이 법학의 기본인데, 그렇지 않은 우리나라에서 벌어지는 ‘비법학적 법률해석’으로 보여지기 때문이다.

물론 헌법에서 ‘경제를 직접 규율하는 것’을 경제헌법이라고 하지만, 모든 국가가 헌법상 명문으로 경제헌법(실정헌법)을 제정하는 것은 아니다. 왜냐하면, 근대국가이후로 ‘경제’가 국가의 주요관심사로 된 것은 오래 되지 않았고, 근대헌법이 제정되었던 근대국가 초기에는 국민의 정치적인 자유가 주관심사이었기 때문이다. 따라서 이미 낡은 헌법에서는 경제헌법을 규정하지 않았거나 아직까지도 규정하지 않은 국가도 있고, 경제헌법을 규정한 국가도 있다.

경제헌법을 규정하지 않은 국가도 이후 헌법재판소 결정 등을 통하여 문제된 경제헌법과 관련된 분쟁을 해결하기도 한다. 대표적으로 독일에서는 경제헌법에 관한 실정헌법상의 규정이 없는데, 이 ‘헌법상 무규정’ 내지 ‘헌법흡결’을 ‘헌법상 무결정’ 내지 ‘경제정책적 중립성’이라고 보아 경제질서에 대한 중립적인 입장을 취하면서, 실제로는 ‘사회적 시장경제’로 운영하고,³⁵⁾ “사회적 시장경제의 기본구조하에 있다”고도 표현한다.³⁶⁾

그렇다면, 우리나라는 어떠한가? 우리나라는 바이마르헌법을 계수하는 과정에서 우리 헌법의 아버지인 유진오의 강한 사회주의적인 사상적 배경에 의하여 제헌헌법부터 강한 사회주의적인 경향을 가진 경제헌법규정이 제정되어 오늘날에 이르고 있다. 그렇다면, 일단 우리나라는 경제헌법을 가진 국가로 분류할 수 있을 것이다.

헌법상 경제헌법 규정이 있다면, 이 경제헌법규정은 어떠한 법적 성질을 가지는가? 경제헌법상 법리에 따르면, 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 한 나라의 경제생활의 기본을 정하는 ‘경제체제’(Wirtschaftssystem)내지 ‘경제질서’(Wirtschaftsordnung)을 결정하는 것이다. 이것이 경제헌법의 가장 핵심이 되는 ‘협회의 경제헌법’이다. 제119조를 제외한 나머지 조항들은 ‘부수적인 경제관련 규정’으로 ‘기타의 경제헌법’이고 경제질서조항을 중심으로 해석되는 하위의 경제헌법이라고 볼 수 있다.

35) 자세한 것은 길준규, 경제행정부의 전제로서의 경제질서, 『공법연구』 제28집 제2호, 2000. 1, 465쪽 이하.

36) Jan Ziekow, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Aufl., 2010, Rn. 5.

2. 사회적 시장경제

우리 경제헌법상의 가장 중요한 핵심원리인 경제질서를 규율하는 「헌법」 제119조는 어떻게 해석해야 하는가. 경제헌법을 둘러싸고 사상적 편향을 가진 자나 경제학자들에 의하여 경제헌법개정주장부터 제멋대로 우리 경제헌법을 ‘시장경제질서’, ‘자유시장경제질서’라는 등의 주장이 제기되었고, 최근 경제민주화 논란을 둘러싸고 다시 논란이 있지만, 일부의 잘못된 이해를 제외하면 우리 헌법상의 경제질서는 사회적 시장경제라고 보는 것이 대다수의 학설과 확립된 판례이다.

다만, 경제헌법논쟁이 계속되는 이유는 우리 사회의 잔존해 있는 레드 콤플렉스와 ‘사회적 시장경제의 실체가 무엇인가’ 하는 점이다. 물론 외국에, 특히 독일에도 없는 제도를 우리 헌법에서 규정한 결과, 사회적 시장경제의 개념이 무엇인지, 국가와 법원은 어떻게 판단해야 되는 지에 대하여는 공백으로 남았다.

사회적 시장경제(Soziale Marktwirtschaft)의 관념을 생각한다면, 우선적으로 ‘사회적’(sozial)이라는 의미부터 검토해야 할 것이다. 사회적이라는 것은 우선 사회국가(Sozialstaat)에서 연원한다고 생각할 수 있다.³⁷⁾ 그렇다면, 사회국가 내지 사회적 법치국가는 많은 논의와 주장에도 불구하고 이는 열려 있는 관념으로 “모든 국민이 인간다운 생활을 할 수 있기 위하여 국가가 사회정의를 적극적으로 실현하는 국가”라고 볼 수 있다.³⁸⁾

그렇다면, 사회적 시장경제는 무엇인가에 대하여 경제분야에서 사회국가를 실현시키는 것이라고 대입하여 생각해 볼 수 있다.³⁹⁾ 왜냐하면, 이미 독일에서는 사회국가외에도 사회적 법치국가를 법치국가의 기본개념으로 삼고 있기 때문이다. 물론 사회적 시장경제의 관념은 우리에게 형성해 나가야 할 과제도 남아 있는 것이다. 특히 헌법재판소는 사회적 시장경제를 구체적으로 법형성해 나가야 함에도 원론적인 수준에서 결정하므

37) Jan Ziekow, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Aufl., 2010, Rn. 9.

38) 길준규, 행정법입문, 제6판, 박영사, 2014, 21쪽.

39) Werner Frotsher/Urs Kramer, Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrechts - Eine systematische Einführung anhand von Grundfällen, 2013, Rn. 22.

로 오히려 혼란에 빠뜨리고 있다. 나아가 경제헌법이 존재함에도 경제헌법이 없는 나라처럼 경제적 기본권으로 문제를 해결하려는 우를 범하고 있기도 하다.

3. 시장경제, 경쟁은 헌법상 가능한가?

한편 사회적 시장경제의 개념정의의 곤란함에 따라 자유주의에 기반한 시장경제론을 주장하는 경제학자나 일부 법학자의 주장을 검토해 볼 필요가 있다. 사회적 시장경제가 발달한 독일의 법학계에서는 경제질서 논쟁 가운데에서 다음과 같은 ‘정리’가 확립된 바 있다. 즉, 자유시장경제를 주장하기 위하여는 ‘시장경제’나 ‘경쟁’의 개념이나 관념이 헌법상 허용될 수 있는가의 문제가 있다. 독일에서 시장경제(Marktwirtschaft)는 존재하지 않는 ‘이념형 경제질서’라고 본다.⁴⁰⁾ 아울러 ‘경쟁’(Wettbewerb)도 개별법이 아닌 헌법차원에서는 허용될 수 없다고 본다. 왜냐하면, 시장경제나 경쟁을 허용한다면, 강한 자가 약한 자의 기본권을 침해할 수 있으므로, 헌법상 기본권이 존재하는 한, 소수자의 기본권보호를 위하여 시장경제와 경쟁을 ‘헌법상 허용되지 않는 가치’라고 보기 때문이다. 아울러 법치국가의 틀에서도 국가의 법적 제한이 없다면, 같은 주장이 있다. 따라서 독일에서는 법치국가원리와 기본권보장원리가 폐지되지 않는 한, 시장경제와 경쟁의 관념은 허용될 수 없다고 본다. 나아가 실무에서는 시장경제와 경쟁을 도입하는 것은 인간세계를 마치 ‘정글’로 만드는 것과 같다는 반론을 펴고 있다. 이러한 점에서 국가의 개입이 없는 시장경제라는 것은 단지 이념형의 경제질서에 불과하다고 볼 수 있다.

두 번째 경제헌법논쟁의 핵심을 이루는 주장은 ‘자유주의’이다. 우리 헌법이 근대국가 초기의 바이마르 공화국헌법의 계승과정에서 ‘자유’라는 말이 자주 사용되어 ‘자유민주주의’와 같은 용어가 우리 사회에 일상적으로 사용된다. 그러나 이는 헌법규정에도 불구하고, 헌법변천에 의하여 자유민주주의가 아닌 ‘사회적 민주주의’로 보아야 한다는 주장도 있었지만, 기본적으로는 현재의 한국사회에서 자유주의가 허용될 수 있는가의 논의

40) Jan Ziekow, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Aufl., 2010, Rn. 5.

가 선행되어야 한다고 본다. 즉, 자유주의란 근대국가초기에 절대왕정에 대한 항의적 성격으로서 국가의 개입과 간섭을 철저히 배제한다는 의미를 지닌 개념이기 때문이다. 그렇기 때문에 독일에서도 이미 1968년에도 루돌프 비트홀터는 경제자유주의의 유토피아, 즉 국가없이 예정된 시장행위의 조화는 죽었다고 적절하게 확정한 바 있다.⁴¹⁾ 따라서 종래의 자유주의는 새로운 개념으로 대체되었고, 이러한 점에서 독일에서도 의회적 민주주의의 복지국가는 군주제하의 자유주의 내지 자유법치국가를 해체시켰고, 오늘날의 국가와 경제는 시장경제를 가진 사회적 법치국가로 조직되어 있다고 본다.⁴²⁾

물론 근래 글로벌시대를 맞아 시장과 경쟁을 앞세우고 국가를 배제하는 ‘신자유주의’ 내지 신자유주의적 경제이론이 발흥하기도 하였으나, 이는 글로벌 금융위기로 시장실패는 국가의 개입을 부르는 시대로 변하였다.⁴³⁾ 이러한 입장에서 본다면, 우리 사회에서 자유주의의 주장은 매우 시대착오적이거나 비논리적 내지 비합문적인 자세라고 볼 수 있다. 어차피 현대 사회에서 국가의 개입이 없이 인간은 타고난 능력과 노력을 스스로 살아야 가야 한다는 논리는 위에서 언급한 것처럼 인간계를 마치 동물농장으로 만들 수 있기 때문이다.

4. 평 가

우리나라의 경제전략을 보면, 한 나라의 경제정책은 누가 결정할 수 있는가의 문제를 제기할 수 있다. 독일에서 경제행정에 대한 관할권은 「기본법」에 따라서 연방정부가 가진다. 따라서 경제정책에 대한 확정도 연방정부가 갖는데, 독일과 같은 의원내각제국가에서는 연방수상이 경제정책을 비롯한 정책의 방침을 정할 ‘방침결정권’을 가지므로(제65조 제1항), 이에 근거하여 경제정책을 결정할 수 있다고 본다.⁴⁴⁾ 그렇다면, 우리나라

41) *Wiethhölter*, Rechtswissenschaft, Funk-Kolleg IV, 1968, S. 249; *Werner Frotscher/Urs Kramer*, Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrechts - Eine systematische Einführung anhand von Grundfällen, 2013, Rn. 18.

42) *Werner Frotscher/Urs Kramer*, a.a.O., Rn. 18.

43) 이러한 입장에 대하여 자세히는 *Werner Frotscher/Urs Kramer*, a.a.O., Rn. 22.

에서는 행정부의 수반인 대통령이 경제정책을 결정할 수 있다고 볼 수 있겠다. 그러나 경제정책은 행정부의 장이 임의로 결정하는 것이 아니라 민주주의의 방식에 의하여 다양한 경제주체의 여론을 수렴하여 결정할 수 있는 것이라고는 해석할 수 있겠다.

그렇다면, 우리 사회에서 경제민주화 신드롬은 외국식의 경제민주주의로 보던, 아니면 우리 식의 ‘사회적 시장경제’라는 법적 개념으로 보던, 이는 현재의 우리 경제가 경제주체들의 균형과 고른 분배가 이루어진다고 보지 않는 점에서 착안할 필요가 있다. 따라서 우리나라가 지향하는 바는 헌법상의 “균형있는 국민경제의 성장과 안정”, “경제주체간의 조화”, “경제민주화를 위하여 경제에 대한 규제와 조정”으로 볼 수 있고, 독일에서 주장되었던 ‘**전체경제적인 균형**’(das gesmatwirtschaftliche Gleichgewicht)와도 크게 다르지 않다고 볼 수 있다.⁴⁵⁾

나아가 국가는 집권자 개인이나 기업의 이익이 아니라 ‘공익’을 위하여 존재하는데, 이러한 공익은 ‘국가의 이익’과 ‘국민 전체의 이익’이라고 본다면, 우리 사회에서 대다수 국민의 이익을 국가와 정치, 그리고 행정은 무엇인가라는 시각에서 접근한다면, ‘기업을 위한 국가’, 아니 기업주를 위한 국가라는 시각에서 벗어나 대다수 국민의 이익에서 문제를 접근할 수 있을 것으로 보인다.

한편 독일에는 ‘**국민정당**’(Volkspartei)이라는 관념이 있는데, 이는 “특정계급이나 특정이익 또는 특권정당이 아니라 모든 사회계층의 구성원과 모든 세계관에 열려 있는 정당”이라는 정치학적인 용어이다.⁴⁶⁾ 따라서 기업을 대변하는 극우정당도 아니고, 사회주의나 환경에만 올인하는 극좌정당도 아닌 양측의 이념을 모두 수용할 수 있는 정당이어서 중도정당이라고도 볼 수 있다.

따라서 이러한 점을 고려하면, 경제활성화를 위한 경제전략과 경제정책은 경제헌법적으로 보면, 사회적 시장경제의 틀에서 일반공법이론에 따르면 ‘국민전체의 이익’이 되는 차원에서 시행되어야 할 것이다.

44) Jan Ziekow, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Aufl., 2010, S. 47.

45) Reiner Schmidt, Komprndium öffetnliches Wurtschaftsrechts, 1998, S. 93.

46) [http://de.wikipedia.org/wiki/Volkspartei_\(Parteityp\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Volkspartei_(Parteityp)).

이하에서는 그동안 경제활성화전략에 따라 시행되었던 경제·재정정책을 검토해보기로 한다.

IV. 경제행정법적 검토

경제활성화를 위한 경제행정법(정책)·재정법상의 문제는 우선 글로벌금융위기 이후의 경기부양·재정정책 등을 먼저 살펴보면, 이후의 정책적 방향성과 법학과의 관계를 검토하기로 한다.

1. 글로벌금융이후의 경제정책

(1) 글로벌금융위기의 진원지 - 미국

글로벌 금융위기의 진원지인 미국은 위기극복법제로 「긴급금융경제안정화법」(Emergency Economy Stabilization)으로 부실자산구제프로그램을 시행한 이후에 2008년에 「경기부양법」과 2009년의 「미국경기회복 및 재투자법」을 제정하였다. 재정분야에서는 2010년에 「지출을 위한 예산확보법」 등을 제정하였다.⁴⁷⁾

아울러 2007년부터 ‘출구전략’으로 초기에 시중의 유동성 흡수, 금리인상 주택저당증권의 매수 등을 시행하여 저축률 및 부채청산, 부동산버블이 축소되었다. 2009년부터는 경기부양을 위한 **확장적 재정정책**으로서 중앙은행격인 연방준비제도가 시중에 국채매입 등을 통하여 시장에 돈을 푸는 통화정책인 양적완화조치(Quantitative Easing, QE)를 시작하였다. 양적완화조치는 1차, 2차, 3차를 시행하였으나 2013년부터 국가채무가 과도해지면서 재정절벽에 처하여 예산자동삭감제도(sequester)에 따라 연방정부의 휴업이 문제되다가 드디어 경기회복이 되었다고 보고 양적완화조치를 종료하고, 내년에는 이자률인상과 자금회수 등으로 다시 긴축재

47) 당시 미국의 위기극복법제와 법정책에 대하여 개괄적으로는 길준규, “미국발 글로벌 금융위기 극복을 위한 법정책의 국제적 고찰”, 『공법연구』 제41집 제3호, 2013. 2, 303쪽 이하.

정진략으로 갈 예정이다.⁴⁸⁾

(2) 글로벌 금융위기의 조기 극복국가 - 독일

한편 유럽재정위기 극복의 견인차이자 가장 빨리 글로벌금융위기를 극복했다고 평가되는 독일은 위기극복을 위하여 미국투자에 따른 부실금융기관을 구제조치로 과감하게 정리하고⁴⁹⁾ 금융시장을 유럽연합과 더불어 개편하였다. 이 과정에서 거시건전성과 금융소비자보호가 강조되었다.

독일은 경기부양을 위한 경제법정책으로 2008년 310억 유로 규모의 ‘제1차 구조조정프로그램’(Konjunkturpaket I)을 시행하였다. 정식명칭은 ‘성장강화를 통한 고용확보프로그램’(Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkerung)이다.⁵⁰⁾ 이 프로그램의 경기침체에 따라 성장과 고용을 계속적으로 확보하기 위한 것이다. 이 프로그램을 통하여 금융기관에 대한 신용공급을 통한 재정확보, 투자촉진(재생에너지 및 사회기반시설), 가계부담경감, 교통분야의 사회기반시설에 대한 투자(ICE), 재정능력이 약한 지방자치단체에 대한 촉진 등이 있었다.⁵¹⁾ 시행조치(Maßnahmepaket)로는 조세부담과 사회보험료인하 등으로 2009년에 60억 유로, 2010년부터는 매년 140억 유로를 국민들의 가계부담을 완화시키기 위하여 재정지원을 하였다. 유류세도 인하하였다. 아울러 금융시장을 안정화시키고 일자리를 창출하는 투자에 대하여 재정지원을 하였다⁵²⁾ 따라서 당시의 독일정부는 금융위기에 따른 경제위기 및 경제침체를 일자리 확보와 사회기반시설투자에 집중하여 경기를 살려내면서도 미래산업(재생에너지) 등에 투자하였다.

이후 2009년에 다시 독일정부는 500억 유로 규모의 ‘제2차구조조정프로그램’(Konjunkturpaket II)를 시행하였다. 이 협약의 정식명칭은 ‘독일에서

48) 보다 상세히는 길준규, 윗글 304쪽 이하.

49) 독일의 금융위기 극복법제에 대하여는 길준규, “유럽재정위기 극복을 위한 유럽과 독일의 법정책 서설”, 『법과 정책연구』 제13집 제2호, 2013. 6, 487쪽 이하.

50) BMWi/BMF, Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung Maßnahmenpaket der Bundesregierung, Berlin, 05. November 2008.

51) Dirk Büllsfeld, Investitionen nach den Konjunkturpaketen I und II : Effizienzsterigerung durch ÖPP?, KommJur 2009, S. 161.

52) BMWi/BMF, a.a.O., 2008, S. 1.

의 일자리확보와 성장력강화, 주의 현대화를 위한 고용과 안정을 위한 협약'(Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes)이다. 이 협약을 시행하기 위한 법적 틀로서 「독일에서의 고용과 안전성을 확보하기 위한 법률」(Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland)이 제정되었다.⁵³⁾ 이 법률은 항목법률로서 18개의 법령의 제·개정이 포함되어 있다. 협약에서도 여전히 실업률감소, 고용촉진 등을 위하여 투자확대, 개인가계의 부담완화를 위한 세금인하 등을 중심으로 하고 있다. 특히 제2차 구조조정프로그램에서는 주로 유치원, 학교, 대학교, 병원 등에 대하여 100억 유로까지 국가가 투자하였다.⁵⁴⁾

이후에도 독일은 제2차 구조조정프로그램의 피드백으로서 연방경제기술부의 위탁으로 여러 기관에서 중산층혁신프로그램에 대하여 평가하고 있다.⁵⁵⁾

결론적으로 독일은 경기침체에 따라 일자리확보와 가계경제에 대한 부담완화로 세금인하, 사회기반시설 설치로 재생에너지나 교통시설 확보에 주력하여 빠른 시간내에 경제와 일자리를 안정시켰다는 것을 알 수 있다.

(3) 우리나라의 금융위기 대응 경제정책

금융위기 당시 우리나라는 2008년 9월 중순부터 외국인투자자금 유출과 외화차입여건 악화로 환율이 천원대에서 11월에는 1513원으로 급상승하였고, 국제시장에서 신용리스크 악화로 주식시장은 코스피가 1888에서 938.75로 급락하였다.⁵⁶⁾

금융위기는 실물경제에도 영향을 미쳐서 GDP성장률이 마이너스를 기

53) BT-Drs. 16/11740; BR-Drs. 120/09; BGBl. I 2009, 11, vom 2. März 2009.

54) Dirk Büllesfeld, KommJur 2009, S. 161.

55) RKW, WIRKSAMKEIT DER AUS DEM KONJUNKTURPAKET II GEFÖRDERTEN FuE-PROJEKTE DES ZENTRALEN INNOVATIONSPROGRAMMS MITTELSTAND (ZIM), November 2011; Institut für Wirtschaftsforschung, Auswirkungen der aus dem Konjunkturpaket II für das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) bereitgestellten Mittel auf die konjunkturelle Entwicklung, Juni 2011.

56) 글로벌금융위기백서편찬위원회, 「글로벌 금융위기와 한국의 정책대응」, 한국개발연구원, 2012, 34쪽 이하.

특하고 고용과 임금도 악화되었다. 경상수지는 흑자이었고, 소비자물가지수는 오름세가 둔화되었으며, 부동산가격은 하락하였다.⁵⁷⁾ 당시 해외투자자들은 한국경제는 단기외채의 급증, 은행차입구조의 불건전성, 경상수지의 적자로 취약하다고 평가하였다.⁵⁸⁾ 이는 부동산버블을 양산하였던 금융대출이 단기외채에 의존하였다는 것으로 볼 수 있다.

경제위기극복정책으로 우리나라는 추경예산, 예산조기집행 등의 확장적 재정정책을 시행하였다. 예는 재정지출을 늘린 ‘2009년도 일자리 창출을 위한 경제재도약 예산안’이다. 세제개편으로 소득세와 법인세를 인하하였으며, 고유가극복을 위한 ‘근로자·자영업자 등을 위한 고유가 극복 종합대책’을 발표하였고, 노후차 세제지원을 하였다.⁵⁹⁾ 위기극복정책으로 표면적으로는 금융위기를 극복한 것처럼 보였으나, 재정지출 확대로 재정건정성이 악화되었다.

당시 MB정부는 747정책⁶⁰⁾의 기초하에 ‘business friendly’로 기업위주의 경제정책을 시행하였고, 특히 2008년 ‘4대강사업’으로 불리는 하천정비사업을 시작하였다.⁶¹⁾ 이후 MB정부는 계속적인 부동산부양정책, 고환율정책, 저금리정책을 유지하였다.

2. 현재 우리나라의 경제상황

대외적으로 미국이 양적완화정책의 연장선상에서 양적완화축소(tapering)을 매듭지으면서, 드디어 이자률상승을 포함한 긴축재정정책의 시작을 바라보고 있다. 미국에서 돈을 회수하기 시작하면, 양적완화로 버블이 되어 외국에 투자되었던 달러화가 미국으로 흡수된다고 볼 수 있다.⁶²⁾

57) 자세한 지수는 글로벌금융위기백서편찬위원회, 윗보고서, 38쪽.

58) 글로벌금융위기백서편찬위원회, 윗보고서, 41쪽.

59) 글로벌금융위기백서편찬위원회, 윗보고서, 49-55쪽.

60) 대선공약으로 경제성장률 7%, 국민소득 4만불시대, 세계 7위권 경제대국이라는 의미이다.

61) 정부발표는 22조 2천억 원을 투입하여 34만 개의 일자리를 창출한다고 하였다. KBS 2009년 12월 18일자. 당시 민주당은 38조 8천억 원으로 추산하였다.

62) 세계경제의 대열에 끼지 못하고 신흥국으로 분류되는 우리나라는 외국자본의 이탈이 확연하게 예상되고 있고, 이미 작년 뱅가드펀드의 이탈리아 주식시장의 폭락과 환율상

국내 경제상황은 실물경제를 보면, 이중적인 수치로 나타난다. 한국은행의 국제수지동향을 보면, 60~70억의 경상수지 흑자가 나고 이는 우리나라 경제의 소득, 고용, 외채, 통화량과 상관관계가 있다고 본다.⁶³⁾ 국내총생산과 경제성장률도 양호한 것으로 나온다.⁶⁴⁾

국내 총생산과 경제성장률

	2012	2013	2013 2/4	2013 3/4	2013 4/4	2014 1/4	2014 2/4
국내총생산 (명목GDP)	1,377,457	1,428,295	355,993	363,000	373,169	352,794	368,357
경제성장률 (실질GDP성장률)	2.3	3.0	2.7	3.4	3.7	3.9	3.5

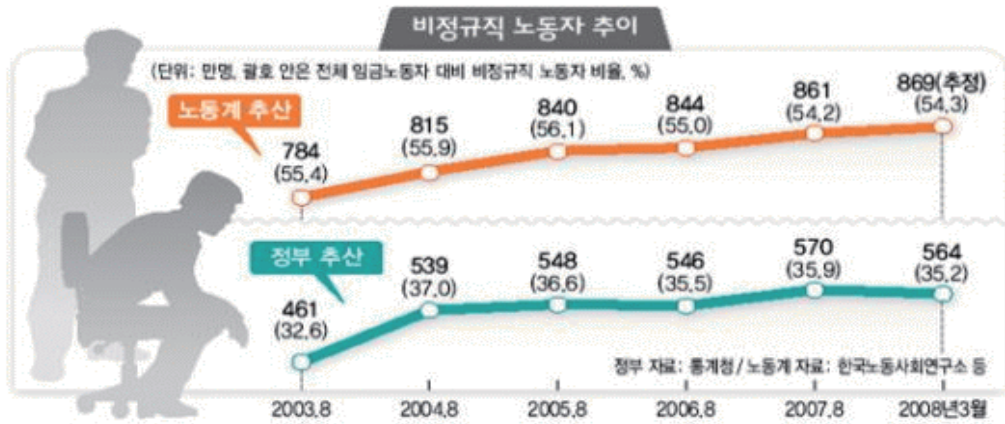
일반적으로 경상수지와 경제성장률, 국민소득 증가 등의 경제지표를 보면, 국민경제가 양호하다고 판단할 수 있다. 그러나 실물경제는 저성장, 저물가, 내수침체로 나타나고 있다. 이러한 경제지표의 이면에는 고환율 정책에 따른 거품이 있음을 알 수 있다. 우선 고용지표를 보면, 외환위기 이후 도입된 노동유연성제도가 글로벌 금융위기를 거치면서 가속화되어 통계청의 수치는 비정규직이 감소된 2013년 하반기 약 594만 명으로 집계되지만⁶⁵⁾ 노동계는 오히려 증가세로 보고 약 850만 명으로 추산하고 있다. 따라서 경기부양정책에서 일자리확보는 실패했다고 볼 수 있다.

승을 간접경험한 바 있으나, 이것은 매우 적은 규모였다는 것이다.

63) http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2735.

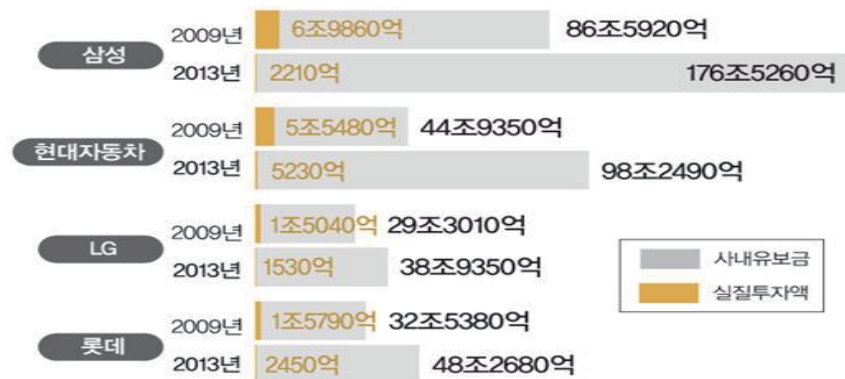
64) e-나라지표. 국내총생산 및 경제성장률 (GDP). 한국은행, 국민소득.

65) e-나라지표, 비정규직 고용동향.



일자리확보에 이어 임금인상도 지표를 보면, 임금인상률은 2011년 -4.7%, 2012년 3.0%, 2013년 2.5%에서 올해 0%대에 근접하면서 최근 3년 거의 오르지 않았다고 평가되고 있다.⁶⁶⁾ 반대로 금융위기이후의 디플레이션에도 불구하고 공공요금을 비롯한 물가인상은 높은 편이고, 기업이익은 매우 높아졌지만, 노동자임금이나 투자로 환원되지 못하고 사내유보금으로 남아 있다.⁶⁷⁾

주요 기업 사내유보금·실질투자액 변화 (단위: 원)



출처: 아시아경제 2014년 11월 3일

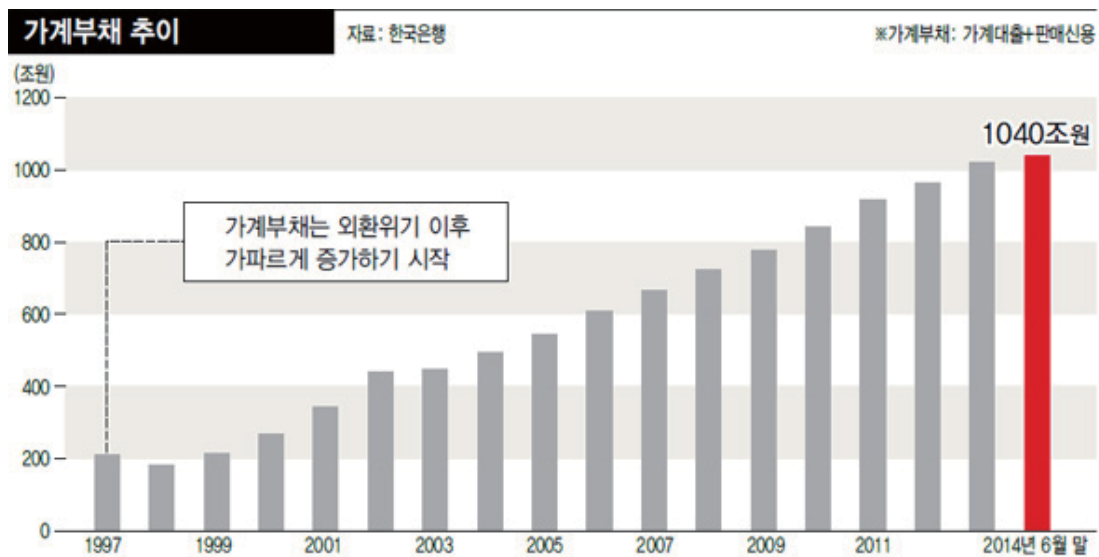
위에서 본 것처럼 임금과 고용률은 낮아지고, 세금은 인상되는 현실에 고환율로 물가는 인상되는 시점에서 내수경기가 좋을 수 없다. 이 점에서

66) 헤럴드경제 2014년 10월 21일

67) 아시아경제 2014년 11월 3일 “[단독]재벌 사내유보금 2배 늘었지만 실물투자는 3분의 1로 줄어”.

올해 글로벌정보분석기업 닐슨의 조사에 따르면, 소비자신뢰지수가 조사 대상 60개국중의 60위로 경제적 불황이라고 답한 사람이 87%라고 한⁶⁸⁾ 사실에서 가계경제와 실물경제의 불황이 확인된다.

더욱이 이러한 현실에서 국민들은 낮은 수입에 높은 물가에 부동산버블에 이어 한국은행의 ‘금융안정보고서’에 따르면, 가계부채가 임계점에 도달했다고 보고 있다.⁶⁹⁾ 6월말 기준으로 1040조원으로 가처분소득대비 가계부채비율은 164%로 OECD평균 133%보다 높고, 미국의 금융위기 당시가 127%에서 현재 115%인 수준이다.⁷⁰⁾ 게다가 최근 4년간 세수적자 현상을 합쳐서 해석한다면, 이제 가계경제로 내수부양을 하거나 세수확대를 시행할 만큼 여력이 있지 않고, 오히려 가계경제의 최근의 만성적자는 경기침체와 세수적자라는 당연한 결과를 가져온다고 볼 수 있다.



출처 : 한겨레 2014년 11월 2일

그럼에도 이후 새 정부에서도 여전히 통화정책은 확장적 재정정책의 기초를 유지하면서 저금리정책과 고환율정책, 부동산부양정책도 유지하고

68) 아시아경제 2014년 11월 6일. “**韓 소비자 신뢰지수 전세계 최저...소비심리 '뽕뽕'**”.
 69) 이데일리 2014년 10월 30일. “[**금안보고서**]가계부채 증가세 지속 ‘임계치 근접’(상보)”.
 70) 한겨레 2014년 11월 2일 “**한국의 가계부채, 특별관리 필요하다**”.

있다.⁷¹⁾ 다만, 최근 세수감소로 세수확대를 시행하고 있으며 경제활성화로 부동산부양정책을 더욱 강조하고 있다.

올해 국정감사에서는 금리인하로 인한 전세값폭등, 국제통화기금이 우려하는 정부·가계부채의 증가, 외국인자금이탈에 따른 증시폭락 및 환율상승 등이 지적되었고, 여당인 이한구의원도 “만약 경제위기가 온다면, (건전성이 훼손된 상태에서는) 정부, 가계, 기업 어느 하나도 안전판으로 작동하기 힘들다”고 보았다.⁷²⁾ 2011년 맥킨지 부설 연구소인 MGI의 조사에 따르면, 국가총부채는 총생산(GDP) 대비 3.1배라고 보고 있다.⁷³⁾

이러한 우리나라의 가계경제와 이에 따른 실물경제의 현실에서 비추어 본다면, MB정부가 추구한 경제정책은 공표한 바와 같이 친기업정책이라고 볼 수 있고, 친기업정책은 결과적으로 기업경제는 기여했을지 모르나, 가계경제에는 악영향을 미쳤다고 볼 수 있고, 결과적으로 전체 국민경제가 불균형해졌다고 결론을 내릴 수 있겠다.

3. 경제행정법적 평가

경제위기나 경기침체시의 경기부양에 대하여 경제행정법은 비교적 정부에게 넓은 형성의 자유를 부여하고 있다. 따라서 긴급한 경제상황에 대처하기 위하여는 형성의 자유를 부여하여 비교적 넓은 판단권을 주고 있고 이에 대한 법적 통제를 제한하고 있다.

그러나 현재 우리나라의 경제정책을 본다면, 앞서 언급한 전체경제의 균형원칙에 어긋나 경제주체간의 불평등을 심화시키므로, 행정법이 가진 공익 내지 공공복리에 기여하지 못한다고 볼 수 있다. 따라서 현재 추진 중인 경제활성화전략에도 일부 경제적 약자인 중소기업의 보호 등은 문제가 없으나 대기업의 보호와 같은 문제는 경제주체간의 조화라는 점에서 법리적으로 재검토될 필요가 있다.

71) 내년까지 확장적 재정정책과 구조개혁으로 투트랙으로 운용하겠다고 밝힌 바 있다. 뉴시스, “[종합]최경환 “내년까지 '확장적 재정정책·구조개혁' 투트랙으로 추진”, 2014년 7월 28일자.

72) 경향비즈니스라이프, “최경환만 모르는 ‘경제 위기’”, 2014년 10월 28일자.

73) kbs. 2014.11.4. [취재후] 양적완화 종료, 2015년엔 빚더미가 몰려온다!.

V. 재정법 및 정책적 검토

1. 확장적 재정정책에 대한 재고

경제학에서는 경기불황 내지 경기후퇴 때에 경기부양을 위하여 확장적 재정정책(expansionary fiscal policy)을 시행해야 한다고 본다. 확장적 재정정책은 정부지출의 확대, 세율인하 등의 수단을 통하여 국가재정적인 차원에서 경기활성화를 위하여 총수요를 증가시키는 것이고, 확장적 통화정책은 단지 통화적인 차원에서 중앙은행을 통하여 금리인하, 통화량 증가 등을 통하여 총수요를 증가시킨다. 둘 다 시장에 돈을 푸는 것이다.⁷⁴⁾

확장적 재정정책과 통화정책은 ‘경기진작’이라는 동일한 목표를 달성하기 위하여 실시되나 그 정책집행에 따른 금리변화의 결과는 서로 상이하다. 확장적 재정정책의 경우는 금리상승을 야기하지만 확장적 통화정책의 경우는 금리하락을 초래하기도 한다. 이러한 확장적 정책과는 반대로 경기과열을 억제하기 위하여 실시하는 정책을 ‘긴축정책’이라 하며, 이 또한 긴축적 재정정책과 긴축적 통화정책 등으로 분류할 수 있다. 물론 일반적으로는 확장적 재정정책에 확장적 통화정책을 포함하여 광의로 말하기도 한다.

국외적인 환경을 살펴보면, 글로벌 금융위기 이후 세계 각국은 금융위기를 막고자 그리고 금융위기이후 침체된 경제를 살리고자 경기부양을 위하여 확장적 재정·통화정책을 시행하였다. 이러한 재정정책 및 통화정책은 시장에 유동자금을 가속화시킨다. 미국의 1990년대 닷컴경제의 몰락을 막고자 시행하였던 확장적 통화정책은 결국은 부동산버블과 가계부채로 연결되었고, 현재에도 양적 완화에 따른 국가채무 증가로 연결되고 있다. 우리나라도 기업위주의 정책으로서 경기부양을 위하여 확장적 재정·통화정책을 구사한 결과, 물가인상과 저금리, 고환율로 인한 부동산가증가, 부동산버블의 정체 등을 가져오고 있다. 특히 확장적 재정·통화정책은 ‘단기간’만 사용되어야 하고, 경기가 안정되면, 긴축정책으로 전환되어야 함에도 불구하고, 현재 2008년부터 지속적으로 유지되고 있고, 새 정

74) 많은 것 대신에 김재영/박대근/전병헌 옮김, 크루그만의 경제학, 제2판, 2011, 933쪽 이하.

부에서도 여전히 강조되고 있다.⁷⁵⁾ 이것이 문제의 화근이다.

그렇다면, 경제활성화 등을 위하여 현재 우리나라에서는 어떠한 재정정책이 유지되어야 하는가에 대하여 생각해볼 필요가 있다. 다수 국민과 국민경제를 외면하고 극소수 기업(주)를 위한다면, 현재 정책은 유효하다고 볼 수도 있다. 그러나 경제행정법상 국가경제정책의 기본이 되는 ‘**전체경제의 균형**’(gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht)의 법리에 따라⁷⁶⁾ 기업경제뿐만이 아니라 가계경제도 고려하여 전체 국민경제의 균형을 맞춘다는 차원에서 보면, 다수 국민을 위한 재정지출의 억제, 적정환율을 통한 물가안정과 금리인상을 통한 유동자금흡수 및 부동산버블의 연착륙으로 유도될 수 있다. 그러나 지금처럼 유지된다면 지속적인 물가인상과 부동산버블의 증가 내지 정체 등으로 나타날 수 있다.

나아가 정부는 2008년 이후 경제가 좋아졌다는 주장이 타당하려면, 이 정부는 계속적으로 확정적 재정정책을 구사하여 가계경제나 국민경제에 부담을 주기 보다는 국민경제의 건전성 및 가계경제(민생경제)를 위하여 정책이 전환되거나 무한정한 확장적 재정정책은 지양되어야 할 것이다. 더욱이 최근 장기불황에 따른 디플레이션도 발생하고 있는 현실에서 공공요금의 인상은 가계경제에 더욱 부담을 줄 수 있다.

2. 예산법상의 검토

재정법에서는 우선 예산법적으로 검토해 볼 필요가 있다. 예산법상의 기본원리로 들 수 있는 것은 ‘재정건전성의 원리’와 ‘국민부담의 최소화 원칙’이다.⁷⁷⁾

(1) 국가수입

재정정책에서 우선 국가수입(Staatseinnahme)의 측면에서 검토해 볼 수 있다. 최근 정부는 ‘부자감세’로 대표되는 법인세감세, 개인세금 증세를

75) 길준규, 앞글, 309쪽.

76) Rolf Stober, Handbuch des Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltsrecht, 1989, S. 259.

77) 양자는 우리 국가재정법에도 제16조 제1항과 제2항에 ‘예산의 원칙’으로 규정되어 있다.

통하여 조세법의 기본원리인 **조세정의**(Steuergerechtigkeit)라는 가진 부의 재분배 기능을 대폭적으로 약화시켰다. 나아가 법인세감세와 종부세 등의 감소는 ‘지방균형발전의 약화’뿐만 아니라 국가세수가 약화되면서, 국가 세수확대를 위하여 중산층이나 서민의 세금 및 각종 사회보험료부담을 높이고 있다. 이러한 점에서는 「국가재정법」 제16조 제2호의 ‘**국민부담의 최소화원칙**’의 위반 및 위에서 살펴본 독일의 경기부양조치와 비교할 경우에는 가계경제의 부담완화와 전혀 반대의 정책을 시행한다는 점에서는 국가수입을 올바르게 재편할 필요가 있다.⁷⁸⁾

개별적으로 보면, 법인세는 MB정부 들어 4차례나 감세되어 종래 25%에서 22%로 감세되었고, 종합부동산세는 과세기준을 변형한 결과, 제도는 있으나, 실질적으로 형해화되면서 이를 소득원으로 하는 지방균형발전사업이 지지부진하게 되었다. 이러한 와중에서 전경련 등은 법인세인하가 오히려 세수증가로 이어진다면 “법인세가 낮아지면 기업들의 투자가 늘고, 이런 투자확대가 세수 기반을 넓히는 선순환구조를 가져온 게 법인세 증가의 주 원인”이라는 주장을 펴고 있으나,⁷⁹⁾ 법인세감세로 인하여 근로소득세가 대폭 인상되고 세금공제제도도 대폭 축소하는 현실과 최근 법인세 감세, 저금리정책, 고환율 정책에 의하여 ‘단군 이래 최대 기업의 호황’이라지만, 기업투자는 늘지 않고 사내유보금만 늘어서 올해부터는 사내유보금 과세제도까지 나온 현실에서 이러한 주장은 신뢰성이 없다고 볼 수 있다. 더욱이 “MB 부자감세가 시행된 이후 2009~ 2010년 2년 동안 우리나라 기업들은 모두 13조 2천 126억 원의 법인세 감면혜택을 받았다”며 “그중 최소 65%인 8조 5천 720억 원은 대기업에게 혜택이 돌아간 것으로 분석됐다”는 주장도 있다.⁸⁰⁾ 최근에는 법인세률을 20%까지 낮추는 계획이 있었으나, 철회되었다. 더욱이 OECD평균으로 보더라도 우리나라는 법인세률이 낮은 현실이다.⁸¹⁾

78) 연합뉴스, 장병완 "재정건전성 확보주력,반서민정책 개선할 것", 2013. 11. 3.

79) 조선비즈니스, 전경련, 법인세 줄여야 세수 증가, 2011. 10. 11.

80) Views&News, 법인세 감세혜택 65%, 대기업이 독식" 박원석 "대기업, 2년간 8조5천 억원 혜택 봐" 2012. 10. 8.

81) 한겨레 2012년 7월 18일자. 더욱이 일부 경제단체의 주장은 조작이라고 보기도 한다. 심지어는 기획재정부 용역보고서(손원익/이영, 「법인세 세율 및 과표구간의 적정

<표 2> 법인세율의 변천사 (단위: %)

연도	과세표준	과세표준 이하 세율	과세표준 초과 세율
2005년~2007년	1억원	13%	25%
2008년	2억원	11%	25%
2009년	2억원	11%	22%
2010년~2011년	2억원	10%	22%
2012년~2013년	2억원 이하		10%
	2억원~200억원 이하		20%
	200억원 초과		22%

* 광고신문 2014.02.15

아울러 우리나라는 다른 외국에 비하여 간접세의 비율이 매우 높은 나라이다. 간접세는 세금을 내는 사람(납세자)과 이를 실제 부담하는 사람(담세자)이 다른 세금으로 부가가치세와 개별소비세, 교통세, 주세, 증권거래세, 인지세, 관세 등이 있다. 간접세는 통상 소득이 아닌 소비에 비례 세율로 부과되기 때문에 저소득층에 더 부담이 되어 빈부격차를 확대시키는 ‘역진성’이 직접세보다 크다.⁸²⁾ 대표적으로 유류세는 교환율정책에 따른 유류업체들의 조작으로 고유가가 지속되면서 엄청난 수입을 남기기도 하였다. 따라서 간접세비율을 낮추는 것도 경제주체의 세금부담을 균형있게 하는 방법이다.

성 검토』, 한국조세연구원, 2012. 6, 13쪽)에서도 평균보다 높은 것으로 조사되었다.

82) 미국은 직접세비율이 9:1이고, 보통 선진국은 6:4정도이다. 간접세 비율은 국세에서 2008년 48.3%에서 2009년 51.1%, 2010년에는 52.1%로 가파르게 증가하였다. 우리나라의 간접세 수입은 2007년 75조 9881억원에서 2010년에는 91조 2797억원으로 3년 만에 20.1%나 증가했다. 반면 직접세 수입은 같은 기간 81조 2853억원에서 80조 6200억 원으로 0.8% 감소했다. 한국납세자연맹, [보도자료] 최근 3년간, 간접세비중 무려 4.8%증가, 교통세 21.9% 급증, 2012. 4. 9.



나아가 최근 정부들은 법인세인하와 부자감세에 따른 세원축소를 만회하고자 국민의 세금을 올리고 있다. 따라서 각종 세금공제제도를 축소하고, 보이지 않는 다수의 세금을 올린 바 있다. 심지어는 근로소득세율은 낮추면서 ‘잠정징수세률’을 올리는 등의 ‘조삼모사’식으로 세금을 인상하였다. 이러한 경제주체간에 개인에 대한 세금인상은 내수경제의 침체를 가져온다는 점에서 국민경제 및 가계경제에 악영향을 미치는 요소이다.

따라서 경제주체간의 올바른 국가재정 수입부담을 통하여 균형있는 조세부담 및 부의 재분배라는 조세의 최고목적인 ‘조세정의’ 나아가 ‘사회정의를’ 실현할 수 있을 것이다. 나아가 「국가재정법」상의 국민부담의 최소화에도 기여하여야 할 것이다.

(2) 국가지출

우리나라의 국가예산은 외환위기 이후로 정부를 구성한 국민의 정부도 확장적 재정정책을 구사할 수밖에 없었고, 이는 적자예산을 통하여 많은 국가채무를 발생시켰다.

국가예산의 지출은 국가재정이라는 점에서 볼 때, 최근 우리나라는 적자예산을 통하여 확장적 재정정책을 시행하면서 대폭적으로 국가채무가

증가하였다. 이러한 예산적자의 증가는 앞서 언급한 「국가재정법」상의 재정건전성의 원리에 반한다고 볼 수 있다. 물론 경기부양을 위하여 일시적인 예산적자는 가능하지만, 지속적인 예산적자는 국가채무를 과도하게 증가시키기 때문이다.

아울러 예산지출도 비즈니스 프랜들리 하에서 시행되고 있다. 지출분야에서도 국방예산은 계속적으로 증가하고 있으며, 종전의 무기구입선 다변화는 다시 원점으로 회귀하면서 엄청난 국방예산의 낭비를 낳고 있다. 경제활성화를 위하여는 국가예산은 내수경제의 확산을 위하여 국민 대다수를 위한 예산으로 편성하고, 긴축재정을 통하여 국가채무를 감축하는 것이 바람직할 것이다.

3. 국가채무의 억제

앞서 언급한 MB정부의 경기부양정책의 실패는 고스란히 국가채무로 남았고, 최근의 재정적자도 역시 국가채무에 부담을 주고 있다.⁸³⁾

MB정부는 국가예산을 2008년에 256조 원에서 2012년 325조 원으로 증가하였고, 국가채무는 2008년의 309조 원에서 2012년에 443조 원으로 증가하였다. 당시 법인세를 대폭 삭감하고, 국민의 세금을 대폭 증가시켰으며, 4대강사업으로 국가채무는 물론 공기업채무를 대폭 상승시켰다. 현재 355조 원의 국가예산에 515조 원의 국가채무를 보유하고 있다.

연간 국가예산 및 국가채무 현황표

	연도	예산	국가채무
국민의 정부	1998년	70조2636억원	80조4000억원
	1999년	84조9376억원	98조6000억원
	2000년	92조6576억원	111조2000억원

83) 국민의 정부는 70조에서 111조 원으로, 국가채무는 80조에서 133조 원으로 증가하였다. 참여정부는 2003년에 111조 원에서 시작하여 2007년에 235조 원까지 확장되었고, 국가채무는 165조 원에서 299조 원까지 확장되었다. 물론 ‘국가채무 1천조설’을 중심으로 사회복지예산의 과도한 증가라는 비판이 있었지만, 실제로는 국민의 정부가 벌여 놓은 외환위기 해소용의 국가채무를 설거지 하는 과정에서 국가채무가 다소 증가하였고, 사회복지예산이 다소 증가한 특이점이 있다.

	2001년	100조2246억원	121조8000억원
	2002년	111조9767억원	133조8000억원
참여정부	2003년	111조7000억원	165조8000억원
	2004년	118조3000억원	203조7000억원
	2005년	194조7833억원	247조9000억원
	2006년	144조8076억원	282조7000억원
	2007년	235조4000억원	299조2000억원
MB정부	2008년	256조1721억원	309조원
	2009년	217조4612억원	359조6000억원
	2010년	292조8000억원	392조2000억원
	2011년	309조567억원	420조5000억원
	2012년	325조4000억원	443조1000억원
박근혜정부	2013년	342조원	480조3000억원
	2014년	355조8000억원	515조2000억원

국가재정은 경기부양을 위한 확장적 재정정책의 결과로 적자예산으로 국가채무가 증가하였다. 재정법상 이러한 국가채무의 증가는 외국법상의 **국가채무규율** 및 **재정규율(지출규율)**을 통하여 제한할 필요가 있다. 예를 들면, 국가채무의 범위는 IMF의 2003년 지침에서는 중앙정부의 확정 채무로 한정하였으나, OECD기준이나 유럽연합기준에 따르면, 국가와 지방자치단체, 사회보험(연금), 공공기관의 채무를 포함시키고 있다.⁸⁴⁾ 나아가 유럽연합과 독일은 새로운 국가채무를 금지하고 국민총생산 대비 60%를 저지선으로 삼은 바 있다. 따라서 우리나라도 종전에 국가채무를 (중앙)정부로 한정하였으나 최근에는 지방자치단체(지방정부)와 사회보험(연금)을 포함시키고, 회계기준도 발생회계로 전환하는 과정에 있다. 따라서 종전의 국민총생산 대비 30%대에 불과하였던 국가채무의 상상을 추월할 정도로 수직 상승하고 있으나, 아직 정확한 통계는 밝히지 않고 있

84) 길준규, “국가채무와 개념과 한계”, 『토지공법연구』 제42집, 2008. 11, 516쪽 이하; 박형수, “제2편 국가채무의 수준관리”, 박형수의, 『경제·사회환경 변화에 대응한 국가채무관리방안』, 2008. 12, 104쪽 이하. 성승제/길준규, “국가채무제도의 법적 고찰”, 박형수의, 『경제·사회환경 변화에 대응한 국가채무관리방안』, 2008. 12, 485쪽 이하. 장교식, “재정건전화와 국가채무관리를 위한 법적 과제”, 『토지공법연구』 제30집, 2006. 3, 421쪽 이하.

으나, 언론보도를 종합하면, 글로벌금융위기 당시의 미국이나 현재의 일본을 넘을 것으로 생각된다.

글로벌 금융위기 이후의 확장적 재정정책은 계속적으로 국가채무를 증가시키고 있다. 특히 4대강 사업으로 대폭 국가채무가 증가하였다. 나아가 종래의 산출기준에 따라 중앙정부의 부채만 포함시키다가, 지방정부 나아가 일부 공기업의 부채까지 포함하면서 그리고 회계기준을 바꾸면서 국가채무는 기하급수적으로 증가하였다. 이는 이미 글로벌 금융위기를 겪으면서 재정건전성을 확보해야 한다는 주장을 도외시한 결과이다.⁸⁵⁾

따라서 기획재정부의 올해 업무계획을 보면, 2017년까지 200%로 축소하겠다고 발표하였다. 국가채무는 해묵은 문제이지만,⁸⁶⁾ 최근 지난 정부의 4대강 사업으로 수공 등 공기업채무가 대폭으로 증가하였다. 이러한 점에서 보면, 정부가 국가채무를 증가시켰다는 것은 결국은 다음 세대의 국민의 빚으로 남겨 놓는다는 점에서 경제활성화전략에서도 타당하지 못한 정책으로 보여진다. 특히 확장적 재정정책의 입장에서 적자예산의 누적은 국가채무의 증가를 가져오므로 이는 확장적 재정정책의 전환이 국가채무의 감축에도 영향을 미친다는 것을 단적으로 보여주는 예이다.⁸⁷⁾

최근에는 국가예산의 감축을 위하여 ‘예산(세원)을 확보하고 예산항목을 편성하라’는 PAYGO원칙을 도입하고 있으나, 그 실효성은 여전히 의심스럽다.

이러한 점에서 독일은 이미 헌법차원에서 국가채무를 감축하려고 노력하고 있으며, 현 정부도 새로운 국가채무를 금지하고 있다.⁸⁸⁾

85) 대표적으로 민주통합당 정책위원회, 경제민주화 실현·재정건전성 확보·서민중산층 세금 부담 경감 2013 세제개편안, 2012. 8. 6.

86) 길준규/성승제, 경제사회환경 변화에 대응한 국가채무 관리방안, 한국조세연구원, 2008. 12; 길준규, “국가채무의 개념과 한계”, 『토지공법연구』 제42집, 2008. 11.

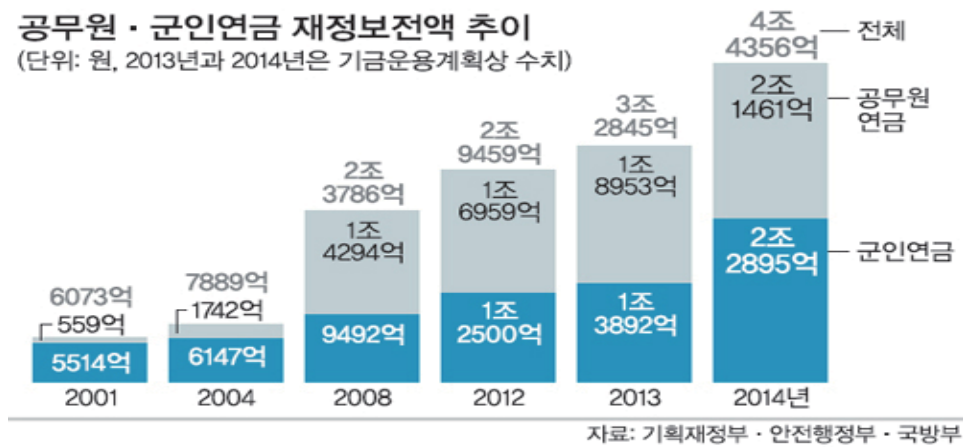
87) MB정부에서는 국가채무를 줄일 수 있는 좋은 방법이 있었다. 즉, 휘발유값의 폭등에 따른 유류세가 세계잉여금으로 남아서 이를 법규정에 따르면, 국가채무를 감축할 수 있는 좋은 방안이었으나, 추가경정예산으로 그대로 낭비한 바 있다.

88) <http://www.wiwo.de/politik/deutschland/wirtschaftsaufschwung-bundesregierung-erwartet-2015-zwei-prozent-wachstum/9731578.html>

4. 국가부담의 완화 - 공공연금보험의 개혁

우리나라 국가재정분야에서 국가예산외에 재정부담을 완화하여야 할 영역중의 하나가 국가예산의 지원을 받는 사회보험 특히 연금보험분야이다.

연금보험(Rentenversicherung)은 대표적으로 보험료에 의하여 사회적 위험을 방지하여 사회보장을 이루는 대표적인 사회보험법(Sozialversicherungsrecht)의 한 분야이다. 아울러 연금보험은 기금형(Fond)과 기금없이 보험료를 직접 지급하는 세대보장형(Generationsversicherung)으로 운용될 수 있다. 우리나라는 보험료를 기금으로 축적하고 이를 통하여 연금수급권을 지급하는 기금형이다. 특히 우리나라는 민간은 국민연금으로 공공부문은 군인연금, 공무원연금, 사학연금으로 분리하여 운용하고 있다. 이 중에서 열거된 순서로 기금의 적자가 심하여 국고보조를 시행하고 있고, 연금개혁을 사학연금은 이미 개혁을 하여 보험료는 두 배 이상으로 오르고 수급권은 이미 10%이상 하락한 바 있다.



예를 들면, 공무원연금은 독일에서는 ‘보험료’를 내지 않는 대신에 ‘사회보상’의 형식으로 지급하지만, 우리나라는 보험료를 내는 사회보험에 ‘퇴직일시금’이라는 형태의 사회보상의 성격도 가지고 있다. 따라서 군인·공무원연금은 내는 보험료보다 과다한 수급권을 인정한다는 데에 문제가 있다. 지표를 보면, 2009~2013년 동안 공무원 및 군인연금의 보험료 수입은 37조9000억 원인데, 연금지급액은 51조8000억 원으로 총 13조

9000억 원의 적자가 발생하였다. 공적연금 적자액은 2012년까지만 해도 연간 2조 원대였지만 지난해 3조 원대를 넘어선 데 이어 올해 2014년에는 4조 원에 이를 것으로 예상된다. 정부는 공적연금 적자액을 전액 국고 지원하고 있다. 통계청 추계인구(2010년 기준 4940만 명)로 보면, 국민 1인당 28만 원 정도의 세금을 공무원과 군인의 연금보조로 쓴 셈이다.⁸⁹⁾ 따라서 이는 급부행정의 일반적인 법원리인 수익자부담원칙을 넘어선다. 종래 군인에게 과도한 급여와 연금을 보장한 탓이다. 따라서 국가재정의 건전성을 위하여는 개혁이 요구된다. 개혁이 되지 않는다면, 가뜩이나 적자예산에 들어가는 국가채무에 세금수입은 법인세외엔 세수가 바닥난 현실에서 국가재정이 위태로워지기 때문이다.

5. 민간투자사업의 경제성 확보

우리 국가재정에 부담을 주는 요인중의 하나가 민간투자사업이다. 올해도 기획재정부는 민간투자사업의 활성화를 주장하고 있다.⁹⁰⁾ 민간투자사업은 국가재정사업과 구분되는 것으로 민간투자사업의 시행단계인 적격성 심사에서부터 과도한 교통량예측에 따른 사전운영수입보장제로 이미 많은 논란이 된 바 있고,⁹¹⁾ 이 제도를 폐지하면서 운영수입을 보장하는 형태로 활성화방안을 기획재정부에 제시하고 있다.

현대국가에서 늘 부족한 사회기반시설을 민간투자사업으로 유치할 필요성은 있지만, 우리나라처럼 착공시 국가가 지급하는 지원금(약 공사비의 1/3)만으로도 공사비를 충족하고, 시설 완공이후에는 별도의 운영비 보장까지 하면서 민간투자사업을 정당화시키기에는 민간투자사업의 경제성이 현격하게 떨어지고, 나아가 부정부패의 문제까지 내재하고 있다고 보면, 당분간 민간투자사업을 아예 폐지하는 것이 사회적 시장경제에 타당한 것으로 보인다.⁹²⁾

89) 동아일보 2014. 4. 14.

90) 기획재정부, 민간투자사업활성화 방안, 2013. 7. 5.

91) 민간투자사업에 대하여는 길준규, 「민간투자사업관리법제 개선방안에 관한 연구(Ⅲ) - 사후관리방안」, 한국법제연구원, 2009. 10. 30; 길준규, “민간투자사업에서의 경제성과 공공성 확보방안 - 민자유치제도에서 재국영화까지”, 「토지공법연구」 제66집, 2014. 8.

민간투자사업을 통하여 국가가 직접 시행하는 재정사업보다 3배로 공사비가 더 들고, 거기다가 국가예산과 지방예산으로 운영비 명목으로 국가예산을 탕진하는 제도는 어떠한 주장으로도 정당화되기에는 어렵고, 나아가 이러한 예산낭비는 결국 대다수 국민들의 재정부담으로 돌아오므로 국민을 위한 공공성을 가진 재정제도라고 보기에는 어렵다.

VI. 맺는 말

경제활성화는 단순히 경기부양만을 목적으로 하고 있지 않다. 특히 우리나라처럼 경제주체간의 불균형이 심화된 경우에는 경제활성화대책에서 민간 가계경제의 부양이 포함되어 있기 때문이다.

따라서 경제활성화에 내포된 경제민주화는 경제생활을 하는 경제주체간에 경제적 약자(사회적 약자)를 국가가 보호하여 시장에서의 균형을 유지하여 경제적 약자의 기본권을 보호하자는 제도라고 볼 수 있다. 창조경제와 경제활성화도 침체된 국민경제를 활성화시키겠다는 경제전략으로 볼 수 있다.

우리나라의 경제활성화전략은 목표로 내세운 경제활성화나 경제적 약자의 보호에 근거하여 경제정책이 시행되지 못하였다. 오히려 구체적인 경제·재정정책에서는 기업을 위한 정책으로 변질되었다. 따라서 경제정책 부분에서는 헌법상 사회적 시장경제와 경제행정법상의 균형있는 국민경제의 성장과 안정을 위하여는 경제주체의 한 축인 기업경제만 볼 것이 아니라 실물경제의 내수를 담당하는 가계경제의 부양이 필요하다. 가계경제를 위협에 빠뜨리고 기업경제가 발전하도록 ‘내수진작’이라는 부양책은 가능하지 않기 때문이다. 따라서 가계부채를 줄이고, 임금을 상승하고 물가를 안정화시키는 대책이 필요할 것이다.

국가예산법에서는 국민부담의 최소화를 위하여 우선적으로 국민의 담세비율을 경제주체간에 균형있는 부담으로 국가예산이 편성되어야 할 것

92) 자세한 내용은 길준규, “민간투자사업에서의 경제성과 공공성 확보방안 - 민자유치제도에서 제국영화까지”, 『토지공법연구』 제66집, 2014. 8.

이다. 세금 자체가 “소득있는 곳에 세금있다”는 주장처럼 돈을 많이 버는 자에게 많이 과세하는 조세정의의 원칙에 따라 소득재분배가 이루어져야 하는 것이다. 그러나 우리나라는 과도한 법인세감세와 과도한 간접세, 낮은 부동산보유세 등으로 조세의 불균형이 심화된 상태이다. 따라서 경제민주화차원에서 조세정의가 실현되는 방향으로 세원조정이 이루어져야 할 것이다.

두 번째는 재정지출의 측면에서 국가예산이 경제민주화에 맞지 않게 사회적 약자에게 사회정의를 위하여 집행되는 것이 아니라 경제강자에게 집행된다는 점이다. 따라서 언론에서 논란이 되는 것처럼 무상급식, 노령연금과 같은 예산지출보다는 국방예산, 민간투자사업지원예산 등으로 낭비되는 예산이 많다는 점이다. 이러한 점에서는 예산의 올바른 편성이 요구된다고 볼 수 있다.

세 번째는 국가재정이 최근 확장적 재정정책으로 편성되면서 과도한 전시경제를 위한 과도한 예산낭비와 적자예산으로 다음 세대에 엄청난 빚을 남긴다는 점이다. 더욱이 정부가 말하는 것처럼 경제가 좋다면, 이제는 긴축재정을 통하여 재정법의 최고의 목표인 최소한의 재정건전성을 확보하는 방향으로 재정정책이 선회되어야 할 것이다. 나아가 우리나라는 소득대비 물가지수가 과도한 수준에 이르렀기 때문에 국민 대다수를 보호하기 위하여는 정책이 시행되어야 할 것이다. 최근 금융기관의 재정건전성도 매우 낮은 수준이어서 몹시 우려되기 때문에 부동산부양정책이 아니라 부동산연착륙정책으로 양자를 같이 건전화시켜야만 한다.

네 번째는 민간투자사업과 같은 국가재정낭비사업을 없애고, 공무원들의 부정부패와 관피아 현상 등을 없애야 할 것이다. 따라서 선심성 예산, 전시행정 등으로 예산낭비를 막아야 할 것이다.

결론적으로 경제정책과 국가재정은 법령에 상관없이 해당 정부의 정책 의지에 의하여 눈에 보이지 않게 유도되는 경향이 있다. 따라서 이는 엄격하게 법제화하고 공개적으로 운용되어서 국민 대다수가 잘 살 수 있는 방향으로 국가재정이 운용되어야 할 것이다.

다만, 경제정책과 재정정책, 특히 재정정책부분에서 재정건전성과 국가

법제연구 / 제47호

채무의 감축 부분은 늘상 보수적인 시각을 고수하여 엄격하게 비판되고
운용될 필요가 높은 분야라는 점을 첨언해 둔다.

참 고 문 헌

- 관계부처합동, 「경제혁신 3개년 계획」추진방향. 2014.1.
_____, 『경제혁신 3개년 계획』 담화문 참고자료, 2014. 2. 25.
_____, 『경제혁신 3개년 계획』 세부 실행과제, 2014.3.5.
기획재정부, 「2014년 업무보고」, 2020.
_____, 「확장적 거시정책」, 보도자료, 2014. 7. 24.
_____, 「새 경제팀의 경제정책방향」 후속조치 계획, 보도자료, 2014. 7. 30.
_____, 「민간투자사업활성화 방안」, 2013. 7. 5.
국민경제자문회의, “창조경제 인식과 활성화를 위한 제언”, 창조경제분과·KDI 제2차 회의보고자료, 2013. 8. 29.
성승제/길준규, “국가채무제도의 법적 고찰”, 「경제·사회환경 변화에 대응한 국가채무 관리방안」, 한국조세연구원, 2008. 12.
길준규, “경제행정법의 전제로서의 경제질서”, 「공법연구」 제28집 제2호, 2000. 1.
_____, “국토개발 및 환경보전의 조화에 대한 입법·정책평가” - 지속가능한 발전과 참여정부의 평가의 시각에서, 「토지공법연구」 제35집, 2007. 2.
_____, “국가채무의 개념과 한계”, 「토지공법연구」 제42집, 2008. 11.
_____, 「민간투자사업관리법제 개선방안에 관한 연구(Ⅲ) - 사후관리방안」, 한국법제연구원, 2009. 10. 30.
_____, “재정준칙론에 대한 법적 검토”, 「토지공법연구」 제38집 제3호, 2010. 2.
_____, “미국발 글로벌 금융위기 극복을 위한 법정책의 국제적 고찰”, 「공법연구」 제41집 제3호, 2013. 2.
_____, “민간투자사업에서의 경제성과 공공성 확보방안 - 민자유치제도에 서 재국영화까지”, 「토지공법연구」 제66집, 2014. 8.
김병권, “제18대 대통령선거와 경제민주화의 주요쟁점”, 「황해문화」, 2012 가을호.
김상조, “경제민주화의 의미와 과제 - 재벌·중소기업·소상공인 문제를 중심으로”, 경제와 사회 2012년 겨울호.

- 글로벌금융위기백서편찬위원회, 『글로벌 금융위기와 한국의 정책대응』, 한국개발연구원, 2012.
- 민주통합당 정책위원회, 『경제민주화 실현·재정건전성 확보·서민중산층 세금 부담 경감 2013 세제개편안』, 2013. 8. 6.
- 신용욱, “‘민주화’ 20년의 경제민주화, 그 굴곡과 해체”, 『역사비평』 제81집, 2007.
- 신중화/유승무, “한국의 현대성과 경제민주화 : 사회사상의 쟁점”, 『사회와 이론』 제23집, 2013. 3.
- 유철규, “경제민주화 공약과 박근혜 정부 - 중간평가와 대안적 과제”, 『동향과 전망』 제89호.
- 이한태, “경제헌법과 경제민주화의 헌법적 가치”, 『서울법학(서울시립대)』 제20권 제3호, 2013. 2.
- 장교식, “재정건전화와 국가채무관리를 위한 법적 과제”, 『토지공법연구』 제30집, 2006. 3.
- 차두원/유지연, “창조경제 개념과 주요국 정책분석”, 『ISSUE PAPER 2013-01』, 한국과학기술기획평가원, 2013. 3.
- 최경욱, “경제민주화와 규제”, 『법학논총(숭실대)』 제29집, 2013. 1.
- Büllesfeld, Dirk* : Inverstitionen nach den Konjunkturpaketen I und II : Effizienzsteigerung durch ÖPP?, KommJur 2009.
- Die Bundesregierung* : Perspektiven für Deutschland - Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, 2012.
- Die Bundesregierung/Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland* : Nationale Nachhaltigkeitsstrategie - Fortschrittsbericht 2012.
- Deter, Gerhard* : “Nationale Nachhaltigkeitsstrategie” und grundgesetz, ZUR 2012.
- Fischer* : § 125 Grundlagen, in: Schimanski/Bunte/Lwowski, Bankrechts -Handbuch, 4. Aufl., 2011.
- Frotscher, Werner/Kramer, Urs* : Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrechts - Eine szstematische Einführung anhand von Grundfällen, München : C. H. Beck, 2013.
- Hecker, Andreas/Peters, Marc* : Der Deutsche Nachhaltigkeitskodex, NZG 2012.

- Heilgeist, Klaus* : Finanzpolitik gestern und in Zukunft!, DstR 2009.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang* : § 10 Eigenständigkeit der Verwaltung, in :
Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard, Voßkuhle,
Andreas : Grundlagen des Verwaltungsrecht, Bd. I, München : Beck,
2006.
- Menzel, Hans-Joachim* : Das Konzept der “nachhaltigen Entwicklung” - Herausforderung an Rechtssetzung und Rechtsanwendung, ZRP 2001.
- Meyer, Hubert/Freese, Herbert* : Konjunkturpaketen II : Art. 104b GG als Ärgernis und Garant des Föderalismus, NVwZ 2009.
- Schmidt, Reiner* : Kompendium öffentliches Wirtschaftsrechts, Berlin : Springer, 1998.
- Sieben, Peter* : Was bedeutet Nachhaltigkeit als Rechtsbegriff?, NZwZ 2003.
- Ziekow, Jan* : Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Aufl., München: C. H. Beck, 2010.

<국문초록>

지난 대선에 주장된 경제민주화와 정부출범이후에 제시된 창조경제, 최근에 경기부양을 위한 경제활성화는 일련의 경제전략으로 볼 수 있다. 우리 시대의 화두인 위 주제는 일정한 목표를 추구하는 경제전략으로 볼 수 있다. 한편 독일은 최근 지속가능성과 세대정의를 일종의 경제전략으로 내세우면서 이를 시행하기 위하여 일자리확보, 사회간접자본시설 조기 구축, 국민세금완화, 재생에너지 개발 등의 다양한 경제정책을 시도한 바 있다. 그러나 우리나라는 경제적 약자를 보호하여 경제주체간의 민주화를 의도하였던 경제민주화와 경기부양을 위한 경제활성화는 크게는 경제를 살린다는 점에서는 같지만, 구체적인 경제정책에서는 대척점에 서 있다고도 볼 수 있다. 이러한 점에서 위 경제전략에 이에 근거한 구체적인 경제정책은 상이하다고도 볼 수 있다.

따라서 이 글에서는 위 경제전략에 근거하여 시행되었던 경제정책으로서 부동산시장부양, 규제완화, 조세정책 등이 경제헌법에서 규정하고 있는 가치 내지 국가목표에 적절한 것인가를 검토하였다. 아울러 경제행정법적인 측면에서는 경제행정법상의 최고의 경제목표인 전체경제적인 균형과 경제주체의 조화에 타당한 것인지에 대하여 검토하였다. 특히 재정법적인 측면에서는 최근 글로벌 금융위기와 관련하여 시행된 확장적 재정정책과 경기부양정책에 대하여 검토하였다. 그리고 출구전략과 경기부양정책을 독일과 우리나라를 비교하여 그 적절성을 검토하였고, 현재 우리나라의 경제활성화정책에 대하여 예산법적인 측면에서 국가수입과 국가지출, 국가채무, 사회보험, 민간투자사업 등으로 나누어 그 경제전략 및 경제정책적인 적절성에 대하여 검토하였다.

주제어 : 경제활성화, 창조경제, 사회적 시장경제, 확장적 재정정책, 경제민주화, 경제전략

Wirtschaftsverwaltungs- und finanzrechtliche Betrachtungen zum Wirtschaftsaufschwung in Republik Korea

Kil, Joon-Kyu*

In den letzten Jahren wurde die Wirtschaftsdemokratie (Economic Democracy) als eine Wahlslogan der letzten Präsidentschaftswahl attraktiv behauptet und war sie heutiges Thema geworden. Obwohl sie wurde als eine der Staatsaufgaben von der neuen Regierung aufgenommen, ist sie verschwunden, aber erscheint die Kreativwirtschaft (Creative Economy) neue Strategie seit des Anfangs der Regierung erneuert. In diesem Jahr sprechen der Minister für Wirtschaft und die Regierung von dem Wirtschaftsaufschwung (economy-invigorating policy). Das sind alles nicht die konkrete ausführende Wirtschaftspolitik, sondern nur eine Wirtschaftsstrategie für Wirtschaftsziele.

Trotz der mehreren Wirtschaftsstrategie 'Wirtschaftsdemokratie' oder 'Wirtschaftsaufschwung' sind die Wirtschafts- und Finanzpolitik der letzten und heutigen Regierung meistens auf dem Unternehmen orientiert : sog. 'business friendly'.

In der vorliegenden Untersuchung wird auf den wirtschaftsverwaltungs- und finanzrechtlichen Aspekten im Einzelnen davon kritisiert, ob diese Wirtschaftsstrategie und -politik für unseres Wirtschaftsrechts, sogar soziale Marktwirtschaft sind und ob die Wirtschafts- und die Finanzkrise überwunden konnte und nachhaltig das Wirtschaftswachstum erreicht werden kann.

Vor allem sind sie mit denen der Bundesrepublik Deutschland 'Nachhaltigkeitsstrategie' verglichen.

<p>Key Words : economy-invigorating policy (Wirtschaftsaufschwung), Economic Democracy, Nachhaltigkeit, Creative Economy, Nationale Strategie, generationsgerechtigkeit</p>

* Prof. Dr. Dr. iur., Ajou University School of Law.

