

[내가 만드는 복지국가]

강연 ④

## 복지국가 재정과 증세전략

오 건 호

이 글은 대중적 복지주체 형성이라는 문제의식에서 복지재정 확충방안을 다룬다. 현재 우리나라 복지재정은 보편복지를 실현하기에는 턱없이 부족하다. 조세부담률이 낮고 과세불신이 존재한다. 이러한 현실에서 어떻게 복지재정을 마련할 것인가? 만약 증세가 불가피하다면 어떠한 증세운동을 펼쳐야할까? 재정주권운동의 맥락에서 복지국가 증세전략을 살펴보자.

## 2. 2012년 총선 복지공약이 주는 교훈: 보편복지세력의 취약한 복지재정방안<sup>2)</sup>

어느 선거보다 복지 의제가 부상할 것으로 기대됐던 2012년 총선이었다. 하지만 선거 이슈가 각 정당들의 공천 작업에 매몰되면서 오히려 어느 때보다 정책 논점이 사라진 선거가 돼버렸다. 각 정당들은 어떠한 복지공약을 제출했을까? 이번 총선 공약 활동은 보편복지 세력에게 어떠한 교훈을 전해 주고 있는가?

### ● 평가기준: 복지공약 수준, 실행방안의 현실성

지난 4월 [내가 만드는 복지국가]는 시민들이 직접 복지국가를 체험할 수 있는 ‘복지체험 앱’을 출시했다. ‘복지체험 앱’에는 미래 복지급여로 무상보육, 무상의료, 반값등록금, 기초노령연금 인상 등 총 13개 항목이 담겨 있다. 이 복지 급여들은 보편적 복지국가에서 제공하는 기본 급여이면서, 근래 시민사회와 정치권에서 논의되고 있어 제도화 가능성이 높은 것들이다. 이에 이 13개 항목을 기준으로 각 정당들의 복지공약을 비교하고, 각 공약들이 얼마나 복지국가 가치를 반영하고 있는지, 얼마나 현실성을 지니고 있는지를 평가해 보자.

〈표 1〉 정당별 복지공약 비교 평가

| 항목 |          | 보편 복지     | 새누리당 | 민주통합당 | 통합진보당 |
|----|----------|-----------|------|-------|-------|
| 아동 | 보육       | 0~5세 무상보육 | ○    | ○     | ○     |
|    | 아동수당     | 도입        | ×    | ×     | ○     |
|    | 급식       | 전면 무상급식   | ×    | ○     | ○     |
| 학생 | 고교무상교육   | 도입        | △    | ○     | ○     |
|    | 반값등록금    | 도입        | △    | ○     | ○     |
| 취업 | 실업급여     | 급여 확대     | ×    | △     | ○     |
|    | 구직촉진수당   | 도입        | ×    | ○     | ○     |
|    | 사회보험료 지원 | 확대        | △    | ×     | ○     |

2) 총선 복지공약은 오건호(2012), “정당별 총선 복지공약 비교 평가” (내란복 이슈페이퍼 2012-1)의 내용을 요약한 것이다.

대중적 복지주체는 존재하는가?

\*대한민국의 대중적 복지주체는 존재하지 않았다.

\*복지주체만 → 복지주체서라...

## 강연 ④

\*정성현, 강자원, 영성 권혁자원

# 복지국가 재정과 증세전략

\*증세 저항의 변수적 정책세력

어떻게 복지국가 대한민국을 만들 것인가?1)

\*재정주체 모델..

북위에는 정통 모델이다.

\*세금 정책론

오 건 호

내가 만드는 복지국가 공동운영위원장

『대한민국 금고를 열다』 저자

\*건강보험료지.

## 1. 시작하며

대한민국에서 복지국가 논의가 빠르게 진행되고 있다. 2010년 지방선거를 앞두고 초·중·고등학교 점심에 사회적 논란거리로 등장한 이후 보편복지 담론이 확산되고 다시 복지국가론까지 등장하는 데 2년도 걸리지 않았다. 대한민국이 근대화에서 압축 경로를 밟았다면 복지국가 건설에서도 '한국형'이라는 새로운 역사를 쓸 것으로 기대된다. 빠른 속도는 복지민심의 힘을 보여주는 긍정적 신호임에 틀림이 없다. 필자는 서구 복지국가와 비교해 상이한 역사적 배경을 지닌 우리나라와 같은 복지후진국에선 차곡차곡 복지제도를 넓혀가는 점진 경로보다는 복지민심에너지를 응축해 도약하는 방식이 오히려 현실적인 경로일 수 있다고 기대한다.

이를 위해서는 넘어야 할 산들이 많다. 당장 복지 재정이 대폭 확충돼야 하고, 지속가능한 복지를 위해선 민간중심의 복지공급 인프라도 공공화해야 하며, 복지수요를 효과적으로 조절하기 위해선 노동시장의 안정화도 시급하다. 이러한 과제를 수행한 복지주체의 형성도 빼놓을 수 없는 과제다.

필자는 한국형 복지국가 건설에서는 복지국가 운동을 추동할 '대중주체'가 형성될 수 있느냐가 관건이라고 판단한다. 서구 복지국가 건설과정에서 보듯이, 복지국가는 '정치적 프로젝트'이고 이를 추동한 대중적 복지주체가 필요하다. 우리나라에서는 서구에서 발견되는 강한 진보정당, 노동조합은 취약하다. 따라서 복지국가 운동은 복지재정, 복지공급체계, 일자리개혁 등 각각의 과제를 달성하는 과정에서 '어떻게 대중적 복지주체를 형성할 것인가?'라는 문제의식이 결합되어야 한다.

1) 이 글은 오건호(2011a)의 [복지국가 실현을 위한 복지재정전략] (사회공공연구소 보고서 2011. 8) 내용을 토대로 재구성된 것으로, 후마니타스가 곧 펴낼 [복지국가의 정치경제학(가제)]에 실린 원고이다.

|        |        |            |             |             |             |
|--------|--------|------------|-------------|-------------|-------------|
| 생활     | 의료     | 무상의료       | ×           | ○           | ○           |
|        | 주거     | 공공임대 확대    | ○           | ○           | ○           |
|        | 기초노령연금 | 2배 인상      | ×           | ○           | ○           |
| 약자     | 기초생활   | 부양의무자 폐지   | ×           | △           | ○           |
|        | 장애인연금  | 9만원 → 23만원 | △           | ○           | ○           |
| 연 소요재정 |        |            | 15조원        | 32조원        | 55조원        |
| 총평     |        |            | 맞춤형<br>잔여복지 | 과장된<br>보편복지 | 원칙적<br>보편복지 |

[내가 만드는 복지국가]의 '복지체험 앱' 내용 비교: ○ 반영, △ 부분 반영, × 미반영

〈표 1〉은 새누리당, 민주통합당, 통합진보당 복지공약에 대한 평가 결과이다. 복지 공약 항목이 보편적 복지국가 수준과 현실성을 감안하여 합격 수준이면 '○' 점수를, 중간이면 '△', 보편 복지에 크게 미치지 못하면 '×'를 부여했다.

#### \* 새누리당: 기존 복지체제로 원위치한 '맞춤형 잔여복지'

새누리당이 내놓은 복지공약은 '삶의 처음부터 끝까지 함께하는 맞춤형 복지'이다. 과연 공약 집에는 실제로 이러한 내용이 담겨 있을까?

새누리당의 복지공약에서 눈에 띄는 것은 중요한 복지 항목들이 실종됐다는 점이다. 우선 박근혜 비대위원장의 대표상품인 기초노령연금 인상이 총선 공약에서 사라졌다. 박 위원장은 항상 어르신들을 강조해 왔고, 지난 2007년 대선에서도 기초노령연금 인상(당시 20만원 약속)을 내 걸었었다.

새누리당 복지공약 13개 평가 항목중에서 '○' 점수를 받은 것은 무상보육과 공공임대주택 2개에 불과하다. 중간 수준인 '△' 점수를 받은 공약은 고교무상교육, 반값등록금, 사회보험료 지원, 장애인연금 인상 등 4개인데, 고교무상교육은 '재정 여건을 고려하여 단계적 추진' 단서가 있어 '△' 점수에 머물렀고, 장애인연금은 현행 9만원에서 5만원 정도 인상하는 수준이어서 '복지체험 앱'이 제안하는 23만원에는 크게 부족했다. 반값등록금도 "국가장학금을 2013년과 2014년에 걸쳐 단계적으로 재정 추가 투입해 등록금 부담 추가 완화"라며 일부 재정 보전에 그치고 있다. 저임 근로자 사회보험료 지원도 이미 올해 정부가 도입한 제도의 일부 보완 수준에서 머문다.

낙제점인 '×' 점수를 받은 항목은 무려 7개에 달했다. 아동수당, 무상급식, 실업급여, 구직촉진수당, 기초노령연금 등 5개 항목은 공약에서 찾아볼 수 없고, 기초생활보장 부양의무자 개선, 의료급여 확대 공약 등 2개 항목은 개선 내용을 담고 있으나 미미한 수준이어서 '×' 점수를



주었다.

새누리당 복지재원 공약은 복지공약이 빈약한 만큼 간소하다. 새누리당이 밝힌 향후 5년간 복지공약 재정 규모는 75조원으로 연 평균 15조원이다. 15조원은 우리나라 GDP의 약 1% 규모의 금액이다. 2011년 현재 우리나라 복지재정은 GDP 약 9%로 추정된다. OECD 평균 19%에 비해 10% 포인트 부족하다. 새누리당의 복지공약은 향후 5년 임기내 복지지출 비중을 지금보다 고작 1% 올려 10%에 이르자는 제안이다.

정리하면, 새누리당 복지공약은 지금까지 박근혜 비대위원장이 강조해 온 '복지국가' 이미지와 달리, '맞춤형 잔여복지'로 귀결되었다. 박근혜 비대위원장은 "아버지가 우리나라의 경제성장을 이룩하셨지만, 경제성장 자체가 목적이 아니었다. 아버지의 궁극적인 꿈은 복지국가 건설이었다"며 복지국가를 자신의 역사적 과제로 선언했었다. 이번 총선 공약을 보면 박 위원장은 더 이상 '복지국가'를 언급할 자격이 없어 보인다.

#### \* 민주당: 재원계산 부실한 '과장된 보편복지'

민주통합당의 최종 공약집을 보면 화려하다. 보편적 복지국가에서 다룰 수 있는 종합보고서를 보는 느낌이다. 그래서 어떤 것이 실제 차기 정권에서 추진할 항목이고 어떤 것이 미래 바람을 적어 놓은 것인지를 구분하기 어렵다.

민주통합당의 복지공약은 13개 항목 중 보육, 급식, 무상교육, 반값등록금, 구직촉진수당, 공공임대주택, 무상의료, 기초노령연금, 장애인연금 등 9개를 충족하고 있다고 보인다. 나머지 4개 항목 중 실업급여와 기초생활보장 부양자의무 폐지는 부분적으로 '복지체험 앱'의 내용을 반영하고 있어 '△' 점수를 부여했다. 한편 아동수당과 사회보험료 지원은 공약집에는 원론적 수준에서 명시돼 있으나 실질적 공약으로 간주하지 않고 '×' 점수를 주었다(아동수당은 예산추계가 없고 전체 소요재원에도 명시돼 있지 않으며, 시설 미이용 아동에게 지급되는 양육수당 도입 공약에 뒤따라 상징적으로 제시한 것으로 평가했다. 저임금 근로자에 대한 사회보험료 지원도 확대한다는 단순 문구만 있을 뿐 지원대상이나 재원규모에 대한 내용이 없어 공약으로 인정하지 않았다).

민주통합당은 복지공약을 실현하는 데 소요되는 재정규모로 연평균 32조원을 제시하고 있는데, 새누리당 연 15조원에 비해 2배 많은 복지공약이다. 그런데 이러한 복지 공약을 32조원으로 실현할 수 있을까? 민주통합당이 총선에 내놓은 공약 수치들은 작년 8월에 민주당이 발표한 '3+1' 보고서의 내용에 토대를 두고 있다. 당시에 보편복지 재원 규모가 과소추계 되었다는 비판이 제기되었는데도 아무런 보완 없이 그대로 사용되고 있다.

무상의료의 경우 연평균 8조원으로 가능하다는데, 이는 아무리 적게 잡아도 3조원 이상 과소추계된 금액이다. 기초노령연금의 경우에도 현행 보다 2배 올리고 지급 대상도 노인의 70%에서 80%로 확대하겠다고 약속하면서 소요재원은 현행 중앙정부 부담액인 2.9조원으로 책정했다.

노인의 절대 수가 늘어나고, 그 대상도 80%로 확대되고, 지방재정 추가분까지 감안하면 추가로 5조원이 필요한데도 2.9조원으로 설정한 것이다.

민주통합당은 복지개혁, 재정개혁, 조세개혁을 통해 복지재원을 마련하는데, 이 중 조세개혁 몫이 연 25조원이다. 이는 차기정부 마지막해인 2017년 조세부담률을 참여정부 수준인 21.6%로 지금보다 약 2% 포인트 올리자는 제안이다. 과연 보편복지 민심이 부상한 지금, 조세부담률 목표를 참여정부 때로 한정하는 것이 적절한 지 의문이다(OECD 평균 25%).

민주통합당이 밝힌 조세개혁 방안도 명확치 않다. 예를 들어, 비과세 감면 축소를 통해 연 8조원을 마련하겠다는데, 방안이 제시되지 않고 있다. 2012년 국세수입의 14.4%에 달하는 비과세 감면액을 2017년에는 2007년 수준인 12.5%로 줄인다는 원칙만 강조돼 있다.

정리하면, 민주통합당의 복지 공약은 보편적 복지국가를 주창하지만 재정추계가 과소하고 재정확보방안도 구체적이지 못해 '과장된 보편복지'로 평가된다. 민주통합당이 보편 복지를 약속하면서도 재원추계 규모를 작게 잡은 이유는 재원마련에 대한 부담 때문으로 보이는데, 이러한 방식으로는 집권에 성공한다고 하더라도 실제 국민들에게 약속한 복지를 제공할 수 있을지 의문이다. 국민들의 엄중한 검증작업을 두려워해야 한다.

#### \* 통합진보당: 실행가능성 부족한 '원칙적 보편 복지'

진보정당들은 보편복지 공약의 원조가 자신이라는 점을 강조한다. 이번 총선 복지공약에서도 진보정당들의 내용이 가장 강력한데, 특히 진보신당은 복지지출을 위해 연 71조원의 추가 재원 마련을 내세우고 있다. 여기서는 통합진보당의 복지공약을 살펴보자.

통합진보당의 복지공약은 위 13개 항목을 모두 충족하고 있다. 하지만 복지공약은 요구 수준 뿐만 아니라 실행방안의 구체성과 현실성을 지녀야 한다. 특히 통합진보당은 복지공약을 구현하기 위해 총 55조원이 필요하다고 말하지만, 복지 항목별 재정추계가 명확히 제시되지 않고 있다. 예를 들어, 무상의료의 경우 국민들의 관심이 큰 대표 복지공약임에도 전체 소요 규모와 재원방안이 나와 있지 않다. 건강보험료에 누진율을 도입한다고 할 뿐 구체적 내용이 없고, 현행 20%인 국고지원액도 공약집 총괄 정리에선 30%로 상향한다고 하고, 분야별 해설자료에선 40%로 올린다고 엇갈린 내용이 담겨 있다.

기초노령연금의 경우에도 재정 총괄에선 소요 재정을 6조원으로 명시했으나, 기초노령연금 분야 공약에선 민주통합당과 동일하게 2.9조원만 제시하고 있다. (역시 노인 절대 수 확대, 대상 80% 확대, 지방재정 추가 액 등을 계산에서 누락). 복지공약들이 제대로 정리되지 못한 채 공약집 자리를 차지하고 있다.

통합진보당은 복지공약을 실현하기 위해 대규모 증세를 추진한다. 통합진보당은 부가증세, 재벌증세 원칙에 따라 소득세, 법인세율을 대폭 인상하고 비과세감면을 정비해 연 39조원을 증

세한다. 여기에 현행 조세체계 외부에 존재하는 파생상품과세, 간이과세 정비, 지하경제 발굴 등에서 연 24조원을 추가해 총 연 63조원 이상을 더 거둘 계획이다. 이는 GDP 약 5%에 근접하는 금액으로 이것이 실현되면 우리나라 조세부담률이 OECD 평균에 이르게 될 것이다. 수치로만 보면 전향적인 내용이다.

그런데 실제 증세를 어떻게 할지에 대하여선 여전히 원칙 천명 수준에 머물고 있다. 예를 들어 비과세감면 축소의 경우 목표를 국세수입의 10%라고 명시할 뿐, 구체적으로 어떠한 감면항목을 손볼지 내용이 없다. 나아가 파생상품 과세 10조원, 지하경제 발굴 10조원 등의 공약도 과세인프라가 미약한 현실에서 실제 세수확보가 가능할지 의문이다.

정리하면, 통합진보당은 복지 원조 정당답게 강력한 보편복지 공약을 담고 있다. 하지만 재원방안의 현실성이 부족해 '원칙적 보편 복지'에 머무르고 있다.

#### \* 보편복지세력, 구체성과 현실성 지닌 복지공약 내놓아야

지금까지 세 당의 복지공약을 살펴보았다. 복지공약 수위로 보면, 새누리당의 공약은 '맞춤형'이라고 포장했지만 '잔여 복지' 틀을 벗어나지 못하고 있다. 이렇게 빈약한 복지 공약으로 박근혜 비대위원장이 보편복지 민심과 소통할 수 있을지 의문이다.

민주통합당, 통합진보당은 새누리당에 비해 강한 보편복지 공약을 담고 있지만, 실행방안에서 현실성이 떨어진다는 지적이 있다. 2010년부터 보편복지 요구가 부상하고 복지재정 논의도 활발하게 전개되었음에도 막상 공약 내용에는 반영되지 못하고 있다. 민주당은 어설픈 재정추계로 필요재정 규모를 줄이려는 꼼수를 부리고, 진보정당은 증세를 주장하나 여전히 원칙적인 선포에 머물고 있다. 보편복지세력이 이번 총선 공약과 같은 안이한 방식으로 다가오는 대통령선거에서 새누리당이 제기할 '재정건전성' 혹은 '복지포퓰리즘'을 이겨내기 어려울 수 있다. 지난 총선에서 선보인 기획재정부 '복지재정 TF'의 검증활동을 가벼이 보아서는 안 된다. 이미 보수세력은 보편복지세력의 부실함을 알고 있다. 지금부터라도 구체적인 복지재정방안을 내야하고, 이것을 어떻게 대중운동으로 현실화시킬 것인가를 모색해야 한다.

### 3. 과연 '증세'는 여전히 독배인가? : 시민들의 '복지 체험' 변화 주목해야

근래 우리나라에서 보편/선별 복지 논쟁이 진행되었다. 이 논쟁은 복지를 바라보는 인식틀에 관한 것이지만, 그 밑바닥에는 복지재정 규모에 대한 상이한 가정이 깔려 있다. 선별복지론은 현재의 '제한된 예산'을 전제하고, 그래서 선택형, 맞춤형의 용어를 동원하며 예산의 '합리적 배분'을 강조한다. 사실 '제한된 예산'으로 부잣집 아이들에게까지 급식을 제공할지, 이것을 학습준비물에 배정할 지는 쉽게 답할 수 있는 질문이 아니다. 따라서 보편복지론이 선별복지론의 '예산의 합리적 배분' 논리를 넘어서기 위해서는 재정규모 가정 자체를 바꾸어야 한다.

정치권을 중심으로 선거에서 '증세는 독배'라는 이야기가 퍼져 있다. 그만큼 우리나라 국민들의 조세저항이 큰 게 사실이다. 하지만 근래 보편복지 민심이 부상하면서 증세에 대한 여론에서 변화가 생기고 있다는 점을 눈여겨봐야 한다. 조사기관에 따라 수치가 다양하지만, 증세에 대한 지지율이 과거에 비해 상승하고 있는 것은 기본적 추세로 확인된다.

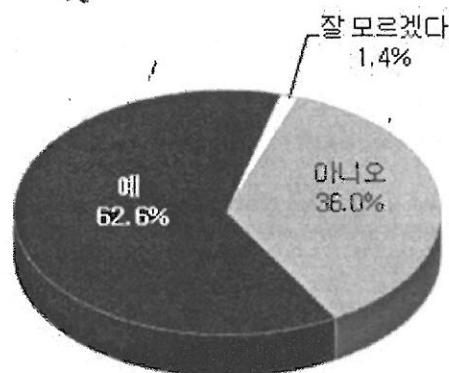
〈표 2〉는 통시적 분석을 수행하고 있는 서울대학교 사회정책연구그룹의 조사결과이다. 2006, 2008년 사이 '복지 확대를 위한 증세 필요성'에 동의하는 비율에는 큰 변화가 없으나 2010년에는 27.3%에서 39.6%로 의미있는 증가를 보인다. 특히 동의와 반대 수치만을 비교하면 동의에 응답한 사람들의 비율이 높다. 이는 정치권의 우려와 달리 진취적인 방향에서 공론의 광장이 마련된다면 증세에 대한 토론이 가능하다는 점을 시사한다. 게다가 복지재정에 대한 논의가 2011년에 본격화되었다는 점을 감안하면 현재는 증세에 대한 지지 수준이 더 높아졌을 것으로 추정된다.<sup>3)</sup>

〈표 2〉 복지 확대를 위한 증세 필요성

|      | 2006년 | 2008년 | 2010년 |
|------|-------|-------|-------|
| 동의   | 31.8  | 27.3  | 39.6  |
| 중립   | 39.8  | 39.6  | 39.2  |
| 반대   | 28.2  | 30.0  | 22.2  |
| 모르겠다 | 2.4   | 2.7   | 1.4   |
| 계    | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

출처: 안상훈(2011), "한국 복지정치의 지형" (한국사회복지정책학회 2011 춘계학술대회 발표문 2011. 6. 3).

〈그림 1〉 "선생님께서도 복지 확대를 위해 세금을 더 낼 용의가 있으십니까?"



출처: 경향신문 여론조사

3) 사회정책연구그룹의 여론조사는 한국갤럽에 의뢰해 이루어졌는데, 연말에 약 1,200명의 유효표본을 대상으로 구조화된 질문지를 가지고 직접 방문해 개별 면접방식으로 이루어졌기에, 종종 보도되는 언론기관의 간이 조사에 비해, 매우 신뢰성이 높은 조사이다.

실제 올해 1월 한겨레신문과 한국사회여론연구소가 함께 벌인 조사에서 “세금을 더 내더라도 복지 수주를 지금보다 더 늘리자”는 주장에 53.1%가 동의하고 45.9%가 반대했다. 특히 2011년 9월 경향신문 조사에서는 “복지확대를 위해서는 증세가 필요하다고 보십니까”에 64.5%가 동의하고(반대 32.6%), “선생님께서서는 복지 확대를 위해 세금을 더 낼 용의가 있으십니까”에 62.6%가 동의(36.0% 반대)하고 있다. 단순히 증세에 대한 정책적 찬반이 아니라 본인이 더 낼 용의가 있다는 질문에 대한 높은 지지 응답이 나타난 것은 보편복지를 바라는 시민들의 마음속에 상당한 변화가 생기고 있다는 점을 보여준다. 이미 시민들을 ‘복지 체험’을 하고 있고, 이를 통해 복지 국가 실현을 위한 현실적인 방안을 찾고 싶어 한다.

그렇다면 복지 민심이 여전히 증세를 거부하고 있는 것이 아니라 공론의 장에서 제대로 증세가 정치화되지 못하고 있는 것은 아닐까? 우리 스스로 과거 경험 틀에서 복지민심의 증세에 대한 생각을 재단하고 있는 것은 아닐까?<sup>4)</sup>

#### 4. 어느 세목이 가장 취약할까? 우리나라 조세 실태 점검

복지국가 증세방안을 논의하기 위해서는 우선 현재 우리나라 조세 실태를 세목별로 살펴볼 필요가 있다. 우리나라는 다른 선진국에 비해 조세부담률, 국민부담률이 낮다. 그만큼 국가재정 규모가 작고, 복지지출에 투입할 재정 여력도 부족하다. 조세개혁을 추진한다면 어떤 세목에 주목해야할까? <표 3>은 OECD 주요 국가들의 주요 세목별 수입 규모를 비교한 것이다. 주위

<표 3> OECD 국가 주요 세목 비교

(단위: GDP %, 2009년)

|       | 소득세  | 법인세 | 자산세 | 소비세  | 기타* | 사회보장기여금 |      |      |      | 조세 부담률 | 국민 부담률 |
|-------|------|-----|-----|------|-----|---------|------|------|------|--------|--------|
|       |      |     |     |      |     | 고용주     | 피고용자 | 기타** | 계    |        |        |
| 스웨덴   | 13.5 | 3.0 | 1.1 | 13.5 | 4.2 | 8.6     | 2.8  | 0.0  | 11.4 | 35.3   | 46.7   |
| 영국    | 10.5 | 2.8 | 4.2 | 9.9  | 0.2 | 3.9     | 2.7  | 0.2  | 6.8  | 27.6   | 34.3   |
| 독일    | 9.4  | 1.3 | 0.9 | 10.5 | 0.8 | 6.8     | 6.3  | 1.4  | 14.5 | 22.9   | 37.3   |
| 미국    | 8.1  | 1.7 | 3.3 | 4.5  | 0.0 | 3.3     | 2.9  | 0.4  | 6.6  | 17.6   | 24.1   |
| 룩셈부르크 | 7.8  | 5.6 | 2.5 | 10.4 | 0.0 | 4.8     | 5.1  | 1.5  | 11.4 | 26.3   | 37.6   |
| 일본    | 5.4  | 2.6 | 2.7 | 5.1  | 0.1 | 5.0     | 5.0  | 1.0  | 11.0 | 15.9   | 26.9   |
| 한국    | 3.6  | 3.7 | 3.0 | 8.2  | 1.2 | 2.6     | 2.4  | 0.8  | 5.8  | 19.7   | 25.5   |
| OECD  | 8.7  | 2.8 | 1.8 | 10.7 | 0.6 | 5.2     | 3.2  | 0.5  | 9.2  | 24.6   | 33.8   |

출처: OECD(2011), Revenue Statistics 1965-2010 OECD 통계사이트(<http://stats.oecd.org/index.aspx>). OECD 조세 분류 6개 항목(소득이윤세, 사회보장기여금, 고용세, 자산세, 소비세, 기타) 중 규모가 크지 않은 고용세와 기타 세금을 '기타\*'로 묶었다. 사회보장기여금의 기타\*\*에는 자영자, 국가 몫 등이 포함.

4) 한겨레신문/한국사회여론연구소 조사는 2011년 1월 22~23일에 전국 성인 800명을 대상으로 실시됐고, 경향신문/현대리서치연구소 조사는 2011년 9월 27~30일에 전국 성인 1000명을 대상으로 진행됐다.



를 둘러보면 모두가 세금을 내기 싫어하는데, 위 세목 중에서 어느 세금이 가장 취약할까?

### 1) 자산세, 법인세: 세수 비중에선 OECD 수준 상회

먼저 <표 3>에서 자산세를 보자. 우리나라에 고질적인 부동산 투기와 불로소득에 대한 국민적 분노가 크다. 그런데 우리나라 자산세 세수는 2009년 GDP 3.0%로 OECD 평균 1.8%보다 오히려 높은 수준이다. 이렇게 자산세 세입이 상대적으로 큰 이유는 취득세, 등록세, 증권거래세 등 자산 관련 거래세 수입이 많기 때문이다. 따라서 향후 부동산 보유세를 올린다고 하더라도 상쇄관계에 있는 거래세를 인하해야 된다는 점을 감안하면, 실제 확충할 수 있는 세수 규모는 예상보다 크지 않을 것으로 보인다. 그럼에도 우리나라 부동산자산의 소유 편중, 부동산을 통한 불로소득 증가 등을 감안할 때 보유세를 강화하는 일은 중요하다.<sup>5)</sup>

보통 진보진영에서 대표적 중세 세목으로 주장되는 것이 법인세이다. 특히 삼성전자를 비롯해 재벌대기업들이 법인세를 작게 내고 있다는 비판이 핵심 근거로 제시된다. 과연 우리나라 법인세 세입이 그만큼 빈약한 상태일까? 앞의 <표 2>에서 확인했듯이, 우리나라 법인세 세수 비중은 2009년 GDP 3.7%로 OECD 평균 2.8%보다 높다. 우리나라 법인세 비중도 2008년 4.2%, 2009년 3.7%로 작아졌지만 OECD 평균 수치도 3.5%에서 2.8%로 대폭 낮아졌다.

우리나라 법정 최고 법인세율도 OECD 국가 평균에 비해 그리 낮은 편은 아니다. 2011년 OECD 평균 최고 법인세율이 25.5%이고 한국은 24.2%이다. 2010년 한국재정학회 추계학술대회에서 발표한 김학수의 연구결과를 보면, 2006~2007년 우리나라의 법인세 실효세율도 19.6%로 같은 시기 분석대상 국가 평균인 19.7%와 유사한 수준이다(김학수 2009). 국세청 자료를 보더라도, 2009년 우리나라 기업들의 법인세 실효세율은 평균 19.6%로 나타난다. 이중 종업원 1천명 미만의 중소기업이 부담한 실효세율은 15.3%였고, 그 이상 대기업들이 부담한 실효세율은 21.0%였다(국세청 2010).

그럼에도 우리나라 대기업이 차지하는 경제적 위상에 비한다면 이들이 책임지는 법인세 비중은 낮은 편이다. 특히 삼성전자 등은 다양한 세금감면제도 혜택을 통해 10% 안팎의 낮은 실효세율을 누리고 있는 실정이다. 뒤에서 보겠지만, 기업이 부담하는 사회보장기여금이 외국에 비해 현저하게 낮다. 사회보장기여금 인상이 사회보험제도를 바꾸어야 하는 일이어서 당장 개혁되기 어렵다는 점을 감안하면 대기업 중심의 법인세 강화가 시급하다.

소비세의 경우 보통 우리나라가 높다고 생각하지만, 이는 직접세가 작아 상대적 비중이 과다하게 보이는 것으로, 절대적 소비세 비중은 2009년 GDP 8.2%로 다른 나라에 비해 오히려 작다. 그럼에도 소비세는 역진적 성격을 지니고 있으므로 진보진영의 중세 대상으로는 적합지 않다.<sup>6)</sup>

5) 현재 우리나라 부동산 보유세의 구조는 매우 복잡하다. 직접적인 보유세로 종합부동산세와 재산세가 있고, 다시 종합소득세에 부가하는 세금(surtax)으로 농어촌특별세, 재산세에 부가되는 세금으로 지방교육세, 도시계획세(2011년부터 재산세로 통합), 공동시설세(2011년 지역자원시설세로 변경) 등이 있다. 이 부동산 보유 관련 세금을 모두 합하면 2010년 약 10조원 정도로 추정된다(종합부동산세 1.1조, 재산세 4.6조 등).

6) 단, 부가가치세를 누진세로 재설계한다면, 부가가치세 세입과정에서 소득 간 형평성이 확보되고 과세인프라도 강화된다는

## 2) 소득세, 사회보장기여금 : OECD 평균에 비해 100조원 이상 부족

세수 규모에서 볼 때, 우리나라가 OECD 국가들에 비해 가장 빈약한 세목은 소득세이다. 우리나라 2009년 소득세 세입은 GDP 3.6%으로 OECD 평균 8.7%에 비해 무려 5.1% 포인트나 작다. 2012년 GDP를 약 1300조원으로 가정하면, 부족액이 65조원에 달한다. 보통 우리나라 국민들은 자신이 소득세를 많이 내고 있다고 느끼고 있으나 세입 규모로만 보면 가장 적게 내고 있는 세금이 소득세이다. 어째서 우리나라 소득세 세입이 이처럼 작은 것일까? 그 원인은 매우 복잡적이다.

첫째, 소득세 최고세율이 다소 낮아 최고 상위층 부담이 가볍다. 현재 우리나라 소득세 최고세율은 과세표준소득 8800만원 초과자에게 적용되는 35%이다. 여기에 1/10의 세금이 주민세로 추가되어 최종 납세자에게 적용되는 세율은 38.5%인데, 이는 OECD 국가 법정 최고 소득세율 평균 41.5%에 비해 3%포인트 정도 낮은 수준이다.

둘째, 최고세율 적용 과표금액이 높아 역시 상위계층 세부담이 작다. 보통 각국의 소득세 수준을 비교할 때, 법정 최고세율 수치를 주목하는데, 이것만큼 중요한 것이 최고세율이 적용되는 소득금액 수준이다. 이 금액이 높으면 그만큼 최고세율이 갖는 세수 효과는 상쇄된다. 최고세율이 적용되는 금액이 노동자 평균소득의 몇 배에 해당하는 지를 나타내는 평균소득배수(Multiple Average Worker)를 보면, 2009년 소득세 최고세율이 적용되는 소득기준액이 한국은 노동자 평균소득의 3.2배로서 OECD 평균 2.6배에 비해 높다.

셋째, 소득세 대한 세금 감면이 많다. 우리나라에서는 자영자 소득과 미비에 따른 형평성 문제를 완화하고자 근로자를 대상으로 하는 소득공제액이 크다. 또한 사회복지 혜택이 빈약하다 보니 정치권이 복지 대신 소득세 공제를 양산해 온 것도 세금 감면을 심화시켰다. 2011년 국세감면액이 31조원에 달하는데, 이 중 소득세 감면액이 16조원으로 절반을 차지한다.

넷째, 양도소득의 과세에 틈새가 존재한다. 현재 1가구 1주택의 경우(9억원 미만)는 비과세이고, 주식양도차익과세도 해당기업 주식의 3% (혹은 시가 100억) 이내를 소유한 개인투자자의 경우 주식양도차익에 대한 과세가 면제되고 있다. 이것 역시 '소득이 있으면 세금이 있다'는 조세원칙에 위배된다.

또한 OECD 평균에 비교해 부족한 세입이 사회보장기여금 고용주 몫이다. 앞의 <표 3>를 보면, 2009년 우리나라 사회보장기여금 비중이 GDP 5.8%로 OECD 평균 9.2%에 비해 3.4%포인트 작다. 2012년 GDP 금액으로 환산하면 40조원이 넘는 금액이다. 다시 이것을 고용주와 피고용주 몫으로 나누어 살펴보면, 피고용자의 사회보장기여금 비중은 GDP 2.4%로 OECD 평균 3.2%보다 다소 작고, 고용주의 사회보장기여금 비중은 2.6%로 OECD 평균 5.2%의 절반에 불과하다.

집에서 적극적으로 누진소비세 증세는 검토할 가치가 있다. 유종일(2011), "부가가치세를 누진세로 만들자" [이코노미 인사이트] 2011년 5월호 참조.

다. 우리나라는 노사 모두 사회보장기여금 부담이 작는데, 특히 고용주의 몫이 크게 모자란다.

요약하면 우리나라 조세부담률을 낮게 만드는 핵심 세목은 소득세와 사회보장기여금이다. 일반 국민과 기업 모두가 세금을 덜 내고 있다. 우리나라 국민들이 국제 평균만큼 소득세와 사회보장기여금을 낸다면, 무려 100조원 이상의 복지재정이 확보된다는 이야기다!

〈표 4〉 노사의 소득세·사회보장기여금 실효세율 (노동비용 대비 2010)

(단위: %)

| 국가      | 소득세  | 사회보장기여금 |      |      | 계    |
|---------|------|---------|------|------|------|
|         |      | 노동자     | 고용주  | 소계   |      |
| 독일      | 15.7 | 17.2    | 16.2 | 33.4 | 49.1 |
| 스웨덴     | 13.5 | 5.3     | 23.9 | 29.2 | 42.7 |
| 영국      | 14.7 | 8.3     | 9.7  | 18.0 | 32.7 |
| 일본      | 6.8  | 11.5    | 12.2 | 23.7 | 30.5 |
| 미국      | 13.9 | 7.0     | 8.8  | 15.8 | 29.7 |
| 한국      | 3.7  | 7.1     | 9.0  | 16.1 | 19.8 |
| OECD 평균 | 12.2 | 8.5     | 14.2 | 22.7 | 34.9 |

출처: OECD(2011c), [Taxing Wages 2009-2010] 재구성. 평균소득 단신노동자 기준.

이러한 사실은 소득세, 사회보장기여금이 전체 노동비용이나 총임금소득에서 차지하는 실효세율을 보아도 확인된다. 〈표 4〉는 2010년 평균 노동비용 대비 노동자가 내는 소득세와 노사가 함께 내는 사회보장기여금의 실효세율을 보여준다. 독일은 49.1%, 스웨덴이 42.7%로 높고, OECD 평균이 34.9%인데 반해 한국은 19.8%이다. 독일의 경우 소득세와 사회보장기여금의 규모가 전체 노동비용의 절반에 해당된다면, 한국은 1/5 수준에 불과하다.

〈표 5〉 노동자의 소득세·사회보장기여금 실효세율 (총임금소득 대비 2010)

(단위: %)

|         | 항목   | 67% 계층 | 평균임금 | 167% 계층 |
|---------|------|--------|------|---------|
| 소득세     | 한국   | 1.3    | 4.1  | 8.3     |
|         | OECD | 10.0   | 14.2 | 20.5    |
|         | 차이   | 8.7    | 10.1 | 12.2    |
| 사회보장기여금 | 한국   | 7.8    | 7.8  | 6.6     |
|         | OECD | 10.2   | 10.1 | 9.5     |
|         | 차이   | 2.4    | 2.3  | 2.9     |
| 계       | 한국   | 9.1    | 11.9 | 14.9    |
|         | OECD | 20.3   | 24.3 | 30.3    |

출처: OECD(2011c), [Taxing Wages 2009-2010] 재구성.

노동자 계층별로 소득세와 사회보장기여금의 실효세율은 어떨까? <표 5>를 보면, 우리나라 노동자는 모든 계층에서 OECD 평균에 비해 낮은 세금을 내고 있다. 하위 67%계층, 평균임금 계층, 167% 계층으로 나누어보면, 총임금대비 실효세율이 우리나라는 각각 9.1%, 11.9%, 14.9%로 OECD 비교 노동자의 20.3%, 24.3%, 30.0%에 비해 모두 낮다. 결국 우리나라 노동자는 전체 계층에서 소득세와 사회보장기여금을 작게 내고 있으며, 특히 소득세의 실효세율이 매우 낮다.

필자는 위에서 본 세수 실태에서 크게 두 가지를 주목한다. 첫째, 국민 모두가 소득세를 적게 내고 있다. 상위계층의 낮은 부담이 강조돼야겠지만 복지국가 재정을 마련하는 대의가 공유된다면 다수의 시민들이 증세에 참여하는 '보편증세'도 적극적으로 검토해야 할 때이다. 둘째, 기업의 조세 책임을 강화해야 한다. 비록 법인세수는 외국과 비슷한 수준이나 기업양극화가 심각한 상태에서 재벌대기업의 실효세율이 낮고, 사용자 몫 사회보장기여금도 작다.

## 5. 어떻게 증세운동을 펼칠 것인가? : 복지국가 '증세 전략과 주체 형성')

우리나라에서 복지재정 확충을 위해 가장 주목해야 할 세목은 무엇일까? 앞에서 살펴보았듯이, 자산세, 법인세, 소득세, 사회보장기여금 각각이 개혁의 과제이다. 부동산 과다 소유자 중심으로 자산세를 강화하고, 대기업 법인세의 실효세율을 높이는 조치가 필요하다.

그럼에도 외국과 비교해 세수 부족을 초래하는 결정적인 세목은 소득세와 사회보장기여금이다. 이에 양 세목에서 적절한 증세 방안이 논의돼야 한다. 우리나라에서 조세 저항이 가장 큰 세목이 바로 소득세, 사회보장기여금이다. 국민 모두가 부담하는 것이며, 과세형평성 문제까지 겹쳐 이 세목들에 대한 불신이 깊다. 객관적 비교에서는 소득세, 사회보장기여금을 강화해야겠지만, 조세 정치의 측면에서는 이를 돌파하기 어려운 장벽이 버티고 있는 셈이다. 과연 이러한 상황에서 어떻게 증세를 추진해야 할까?

이 글은 복지국가 조건들을 구현하는 데 나설 주체, 즉 복지국가 건설 주체에 주목한다. 전통적인 복지동맹 이론에서 보면 한국은 복지주체가 뚜렷이 발견되지 않는다. 현재 우리나라 복지 논쟁에서 노동운동이 주도적 역할을 못하고 있다. 노조조직률이 낮은데다 핵심 노동조합들은 기업복지 틀에 갇혀 있는 게 현실이다. 진보정당 역시 취약하다. 그런데도 일반 민심은 복지국가를 요구하고 있고, 정치권은 보수와 진보를 가리지 않고 친복지 행보를 보이고 있다. 이러한 환경에서 복지주체는 어떻게 형성될 수 있을까? 그것은 가능한 일일까? 이제 복지국가 증세전략과 이를 통한 복지주체 형성 과제를 살펴보자.

7) 이 장은 공공부문교수연구회(김상곤, 김윤자 등), [2013년.....] 후마니타스 (근간)의 내용을 그대로 가져왔다.

## 1) 복지동맹 형성과 '연성권력자원'

필자는 우리나라 복지동맹 세력을 논의할 때 '연성 권력자원'에 주목하길 제안한다. 이 개념을 제안한 김영순 교수에 의하면 경성 권력자원이란 노조의 조직력과 중앙집중도, 시민주의정당의 의석수 등 초기 권력자원론에서 다루었던 범주를 말하고, 연성 권력자원은 정치적 행위자들의 상호과정에서 만들어지는 내적 응집력, 연대망 구축 능력, 대중의 지지도, 정책모델과 전략을 만들어내는 정책혁신가(policy entrepreneurs) 등의 결합된 권력자원을 가리킨다.

김 교수는 "어떤 중요한 정치적 국면에서는 행위자들의 전통적인 '경성 권력자원'이 부족해도 '연성 권력자원'을 잘 이용해서 복지연합(welfare coalition)을 구성할 수 있다면 현상의 돌파가 가능하다는 것을 시사한다."고 역설한다<sup>8)</sup> 이는 진보정당, 노동조합 등 전통적인 권력자원이 부족한 대한민국 현실에서도 전통적 방식과 다른 복지국가 동맹 경로가 열릴 수 있다는 점을 시사한다. 기존 전통적 조직 대신 무상급식, 반값등록금, 복지재정 확충, 보육 공공화, 일자리 안정화 등 의제별로 구성된 네트워크 주체들의 활동이 적용가능한 사례가 될 것이다.

물론 연성권력자원은 내재적 한계를 지니고 있다. 다양한 자원을 활용한 대중적 응집력을 만들어내더라도 복지국가를 지속가능하게 체제로 자리 잡기 위해서는 조직화된 경성권력자원의 뒷받침이 필요하기 때문이다. 따라서 연성권력자원론은 경성권력자원론과 상충하는 개념이기 보다는 경성권력자원이 취약한 곳에서 복지동맹의 계기를 마련하고 이후 경성권력자원과 결합하는 특수한 경로 모델로 이해되는 게 바람직하다.

현재 정치권을 중심으로 복지국가 논의가 무성하다. 이에 정치권의 복지국가 논의에 방향을 제시하고, 복지국가를 위한 대중활동을 만들어내는 한국형 '연성' 권력자원 전략이 요청된다. 이러한 활동이 성과를 낸다면, 이를 토대로 '경성' 권력자원도 본격적으로 기기재를 펼 수 있을 것이다.

## 2) 복지국가 중세 3대 원칙

지금 한국에서 복지국가 건설을 위한 대중주체를 형성하기 위한 활동에는 어떤 것이 있을까? 복지재정, 복지인프라 공공화, 일자리 안정화 등 여러 영역에서 관련 계기를 찾아야 한다. 이 글은 복지재정 영역에서 대중적 복지주체 형성의 계기를 부각시키고자 한다.

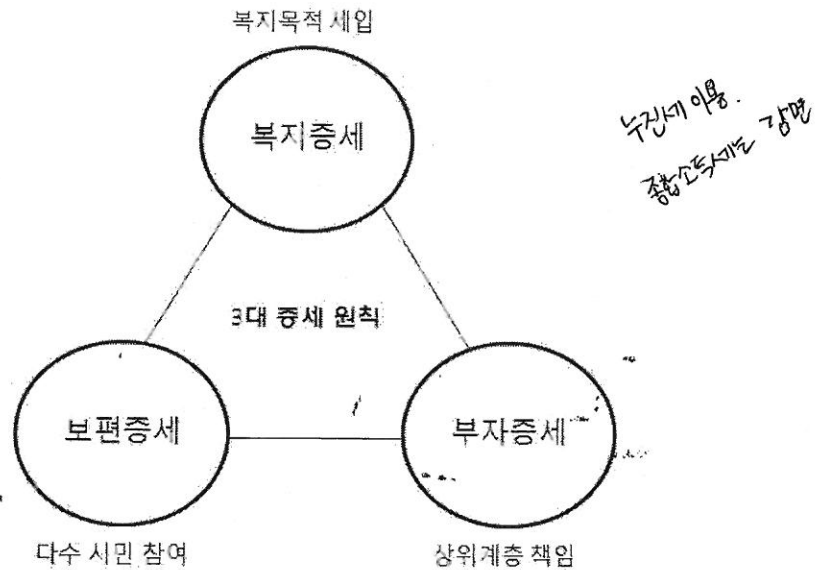
필자는 보편적 복지국가가 구현되기 위해서는 재정지출 개혁만으로는 필요 재정을 모두 충당할 수 없기에 증세는 불가피한 선택이라고 판단한다. 그런데 여전히 시민들의 증세 저항이 만만치 않다. 이에 복지국가 재정확충을 위해 시민이 직접 참여하는 재정주권운동을 제안한다.

8) 이런 연성-경성의 구분은 Hicks and Misra(1996), Rico(2004)의 권력자원 세분화 논의를 참고해 김영순이 분류한 것이다. 한국의 시민운동은 연성 권력자원의 효율적 동원에 탁월한 능력을 보여왔다. 김영순(2011), "보편적 복지국가를 위한 복지동맹", 『시민과 세계』 제19호.



먼저 재정주권운동이 토대로 삼는 세 가지·증세 원칙을 살펴보자.

<그림 2> 복지국가 재정주권 3대 증세 원칙



첫째, '복지증세'. 복지지출 목적으로 한정된 증세를 하자. 우리나라에서는 재정지출에 대한 국민들의 불신을 감안할 때, 세입과 복지 지출을 결합하는 '복지증세'가 효과적이다. 내가 낸 세금이 '4대강 사업'에 유용될지 모른다는 우려를 불식시켜야 한다. 이에 사회복지세, 사회보험료 등 지출 목표가 복지로 정해진 복지목적세를 적극적으로 검토하자.

둘째, '부자증세'. 복지재원은 소득재분배 효과가 극대화되도록 상위계층이 실질적으로 책임 지도록 해야 한다. 현재 다수가 빈곤에 시달리는 상황에서도 상위계층은 오히려 부를 더욱 축적하는 사회양극화가 심화되고 있다. 어느 때보다도 상위계층의 재정 책임이 요청된다.

셋째, '보편증세'. 근래 부상하는 보편 복지 흐름에 맞추어, 가능한 많은 사람이 증세에 참여하는 것이 바람직하다. 필자가 보편증세를 강조하는 이유는, 증세 활동을 통해 일반 시민들이 복지운동의 주체로 나서기를 바라고 때문이다. 중간계층이 복지재원 마련에 상징적으로 참여하면서 부자들에게 더 많은 책임 이행을 압박할 수 있어야 한다.

이러한 증세 원칙을 잘 보여주는 세목이 '사회복지세'이다. 지금까지 우리나라에 선보인 사회복지세로는, 2010년에 진보신당이 발의한 사회복지세와 2007년 대통령선거에서 민주노동당이 조세 공약으로 발표한 사회복지세가 있다. 두 세목에서 3대 증세 원칙이 어떻게 적용되고 있는지 살펴보자.

진보신당의 사회복지세는 소득세, 법인세, 상속증여세, 종합부동산세 등 직접세목에 다시 누진세율을 적용하는 일종의 부가세(surtax)로 상위 5% 부유계층과 1%의 대기업을 과세대상으로 삼아 매년 15조원을 확보한다(조승수 2011). 민주노동당의 2007년 사회복지세 역시 진보신당 사회복지세와 유사하게 소득세, 법인세, 상속증여세, 특별소비세 등에 누진적 부가세율을 적용하는데, 진보신당과 달리 과세대상을 직접세를 내는 모든 납세자로 삼아 매년 13조원의 세수를 기대했다(민주노동당 2007).

두 사회복지세를 비교해 보면, 모두 복지지출과 세입을 연계하는 '복지증세'이고, 정도의 차이는 있지만 사회복지세로 확보되는 13~15조원 대부분을 상위계층이 책임지는 '부자증세' 원칙을 따르고 있다.<sup>9)</sup> 하지만 진보신당 사회복지세는 과세대상을 소수 상위계층으로 한정하는 데 반해, 민주노동당의 사회복지세는 직접세를 내는 모든 과세자가 과세대상이라는 점에서 보편증세 원칙도 담고 있다. 필자는 민주노동당의 사회복지세 원리를 지지하는데, 2012년 기준 금액으로 약 20조원이 세수가 사회복지세를 통해 마련될 수 있다(오건호 2011).<sup>10)</sup>

### 3) 왜 보편 증세인가?

여기서 논란이 되는 것은 '보편증세' 원칙이다. 복지증세, 부자증세는 진보진영이나 시민사회에서 공감대가 형성되어 있는 원칙이지만, 보편증세는 시민의 조세 저항에 직면할 수 있다는 지적이 제기된다. 그럼에도 필자는 왜 보편증세 방식을 제안하는가?

첫째, 이제 시민들은 대한민국과 자식들의 미래를 위한 건설적인 제안을 바라고 있다. 시민들이 복지국가를 열망하는 것은 자신의 힘겨운 삶의 고통을 완화하기 위한 것이지만 더욱 중요하게는 자식의 미래에 관한 것이다. 복지국가에 대한 여론조사를 보면 중간계층, 화이트칼라의 선호도가 오히려 높다. 이들은 대략 정규직 중간계층으로 부족하나마 자신의 생활 기반을 가지고 있는 사람들이지만 자식의 미래는 책임지지 못한다. 이들은 개인적으로 착하고 성실한 자식과 그 친구들의 처지를 보면서 대한민국이 크게 잘못가고 있다는 것을 절감한다. 이들에게 지금 필요한 것은 미래에 대한 긍정적이고 건설적인 제안이다.

종종 '복지 체험'이 쌓여야만 보편증세를 논의할 수 있다는 '선복지 후증세' 주장이 있지만, 복지 체험을 양적인 범주로만 이해하는 것은 곤란하다. 이미 일반 시민들은 급식, 보육, 반값등록금, 건강보험 등을 통해 복지를 '적극적인 희망'으로 바라보기 시작했다. 복지가 자신의 실패를 보여주는 '부끄러운 혜택'에서 서로 함께 만들어가는 '자랑스러운 연대'로 전환되고 있다. 이제 그들과 함께 미래를 이야기해야 한다.

둘째, 실제 보편복지에 필요한 증세 필요성에 대한 국민들의 인식이 전향적으로 바뀌고 있

9) 민주노동당의 사회복지세도 전체 사회복지세의 80~90%를 상위 10%의 소득자가 납부하도록 설계되어 있다. 민주노동당(2007), [대통령선거 공약: 조세 재정 분야].

10) 필자는 토목, 국방지출 축소에서 13조원, 국민연금기금 재원 7조원 등 재정지출 부문에서 20조원, 비과세감면, 사회복지세 도입, 국민건강보험료 인상 등 증세 부문에서 45조원 등 총 65조원의 재정확충 방안을 제안한다. 이에 대한 구체적 내용은 필자의 [복지국가 실현을 위한 복지재정전략](2011) 보고서를 참조하라.

다. 과거와 비해 ‘복지 확대를 위해서는 세금을 낼 용의가 있다’는 의견에 동의하는 국민의 수가 늘고 있다. 이는 특정인이나 정책에 대한 일반적 선호 조사와 달리 자신의 증세 참여 여부에 대한 질문으로 국민들이 자신의 증세 행위의 필요성을 적극적으로 생각하기 시작했다는 점에서 주목할만한 일이다.

셋째, 실제 보편증세 방식에서 중간계층이 부담하는 추가 세금은 그리 많지 않다는 점을 확인하자. 이명박 정부가 세율을 인하했을 때, 국민감세가 아니라 부자감세로 불렸듯이, 거꾸로 직접세 증세는 부자증세 성격을 띠게 된다. 종종 보수세력들이 모든 국민이 막대한 세금을 내야 하는 것처럼 ‘세금폭탄론’을 내세우지만, 추가 재정은 대부분 상위계층에서 나온다. 전체 근로소득자와 자영자 중 약 40%를 차지하는 소득세 면세자는 사실상 사회복지세 부과 대상에서도 제외되므로 하위계층의 추가 부담이 없고, 이미 누진구조를 지닌 직접세를 대상으로 사회복지세가 다시 누진적으로 부과되기에 상위계층 부담액이 훨씬 크다.

넷째, 대한민국 복지국가 운동에서 드러나는 연성권력자원의 역동성에 보편증세가 적절히 결합한다면 대중적 복지주체 형성에도 중요한 계기가 만들어 질 수 있다. 현재 보편복지를 바라는 시민들은 복지국가가 실현될 수만 있다면 자신이 어떠한 역할을 담당할 책임의식도 지니고 있다. 이들을 복지국가운동의 주체로 나서게 해야 한다. 복지재정 확충과정에서도 이들이 의미 있는 관계를 가지도록 해야 한다.

정리하면 <표 6>과 같이 복지국가를 위한 증세운동은 부자들의 책임을 강조하는 ‘부유세’ 방식과 보편증세를 포함하는 ‘재정주권’ 방식으로 구분될 수 있다. 전통적으로 진보진영이 주장하는 복지재정확충방안이 ‘부유세’ 방식이라면 필자는 보편복지 시민들이 스스로 책임의식을 강화하는 ‘재정주권’ 방식을 지지한다.

<표 6> 복지국가 증세방안 비교

|      | 부유세 방식                        | 재정주권 방식                             |
|------|-------------------------------|-------------------------------------|
| 과세대상 | 상위계층, 대기업                     | 중간계층 포함 (누진율 적용)                    |
| 사례   | 진보신당 사회복지세<br>민주노동당 무상의료 재원방안 | 구 민주노동당 사회복지세<br>건강보험 하나로 시민회의 재원방안 |
| 슬로건  | 내라!                           | 내자! (넌 테니 내라!)                      |
| 강점   | 조세저항 우회<br>부자책임론 부각           | 복지증세 운동주체 형성<br>보편복지와 보편증세의 결합      |

재정주권방식의 증세운동은 보편복지를 바라는 다수 시민들을 복지재정 확충에 참여하도록 하는 운동이다. 이제는 부자들에게만 ‘내라!’고 요구하는 것을 넘어 우리도 ‘내자!(넌테니 내라)’는 운동이고, 이를 통해 대중적 복지주체를 형성하는 데 기여하겠다는 운동이다. 일반 시민들

이 재원마련 참여를 통해 복지국가 논의에서 '관람자(observer)'에서 '행위자(actor)'로 스스로 자신의 역할을 전환하고, 여기서 마련된 자긍심을 바탕으로 부자들을 압박하는 에너지를 만들어 가자는 것이다.

## 6. 무엇을 할 것인가?: 복지재정 목표와 재정주권운동

이제 복지국가 재정책중 내역을 정하고, 이를 실현하기 위한 구체적 활동방안을 논의해 보자. 향후 복지재정 확충 목표를 얼마로 설정하고, 이를 위해 어떠한 활동을 벌여야 할까?

### 1) 복지재정 목표: 10년 후 OECD 평균 도달

우리나라 복지는 OECD 회원국으로서 부끄러운 수준에 있다. 필자의 추정 계산에 의하면, 2011년 우리나라 복지지출 비중은 약 GDP 9%이다. 이는 OECD 평균 약 GDP 19%에 비해 무려 10% 포인트 부족한 금액이다. 다른 회원국들이 정부재정 중 절반을 복지에 지출하고 있는데 반해, 우리나라는 겨우 30%에 육박하고 있다. 서민들의 전반적 빈곤화가 진행되는 상황에서 이러한 복지로는 대한민국이 존립하기조차 어려울 수 있다. 이제 복지는 누구도 거스를 수 없는 시대 물결인 것이다.

필자는 개인적으로 향후 5년간 보편복지 재정 확보를 위해 연 65조원을 확충하는 것을 목표로 삼고 있다. 만약 지금보다 65조원의 복지재정을 늘릴 수 있다면, 이는 GDP 5%에 해당되므로 우리나라 복지재정 부족분의 절반을 따라잡는 역할을 할 것이다. 만약 차차기 5년에 다시 GDP 5% 복지재정을 늘린다면 지금부터 10년 후에 우리나라도 OECD 평균 수준의 복지에 도달하게 될 것으로 기대된다.

〈표 7〉에 요약되어 있듯이, 먼저 재정지출 영역에서, 토목지출 절감 10조, 국방비 절감 3조, 국민연금 급여 자연 증가분 7조원 등 재청지출 영역에서 총 20조원을 마련한다. 토목지출에서 현재 약 40조원의 1/4를, 국방지출에선 약 30조원의 10%를 줄이고 국민연금기금 추가 지출분을 합친 금액이다.

그러면 세입 영역에서 총 45조원이 마련돼야 하는데, 우선 대기업에 집중되는 비과세 감면 폐지로 5조원, 보유세 등 자산세제 개혁으로 5조원 등 약 10조원을 확보한다. 여전히 35조원이 부족하다. 이 금액이 새로운 증세 몫이다. 필자는 '복지지출 목적과 연계된 20조원 규모의 사회복지세 도입'과 '국민건강보험료를 지렛대로 삼은 무상의료 재원 15조원 확보'를 제안한다. 전자는 2007년 민주노동당 사회복지세 공약에, 후자는 '건강보험 하나로 시민회의' 재원방안을 토대로 삼은 것이다. 필자는 복지국가 재원을 확충하는 핵심 기둥이면서 복지국가를 실현할 대중주체 형성과 관련을 맺고 있기에, 사회복지세와 국민건강보험료를 총괄해 '복지국가세'로 부르고자 한다.

〈표 7〉 1차 5개년 복지국가재정확충 내역 (예시)

| 방안 |            | 규모   | 내용                |
|----|------------|------|-------------------|
| 지출 | 토목분야 절감    | 10조원 | 토목지출 1/4 축소       |
|    | 국방분야 절감    | 3조원  | 국방비 10% 축소        |
|    | 국민연금 자연 증가 | 7조원  | 국민연금기금 재원         |
|    | 소계         | 20조원 |                   |
| 세입 | 비과세 감면 축소  | 5조원  | 대기업, 사행산업 감면 등 폐지 |
|    | 기존 조세 개혁   | 5조원  | 자산세 강화            |
|    | 사회복지세 도입   | 20조원 | 복지목적세재정주권 방식      |
|    | 국민건강보험료 상향 | 15조원 |                   |
|    | 소계         | 45조원 |                   |
| 계  |            | 65조원 |                   |

## 2) 사례: 내가 만드는 복지국가

과연 우리나라에서 보편증세 운동이 성공할 수 있을까? 이를 계기로 대중적 복지주체가 형성될 수 있을까? 우리나라에서 세금은 모든 사람들에게 불평의 대상이다. 애초 세금이 그러한 속성을 지닌 면이 있지만, 특히 한국은 심각한 수준이다. 그래서 한국의 조세부담률이 낮은 수준임에도 불구하고 지금까지 증세 논의는 진보진영의 부유세를 제외하곤 찾아보기 힘들었다. 주요한 이유를 꼽아보면 아래와 같다.

첫째, 지출에 대한 불신이 크다. 콘크리트 예산으로 상징되듯이, 우리나라 재정지출은 오랜 권위주의 체제의 영향으로 권력에 의해 좌우되어 왔고, 민생 복지 보다는 경제성장이라는 명분으로 대기업을 지원하는 데 집중되어 왔다. 그 결과 국민들은 자신이 낸 세금이 정의롭지 못하게 쓰이고 있다고 생각하게 되었고, 이것이 조세 불신과 저항 의식으로 귀결되었다.

둘째, 취약한 과세인프라와 임의적인 조세 행정에 의해 과세형평성에 대한 의문이 강하다. 우리나라는 소득 자료를 확보하기 어려운 자영업자층이 전체 고용의 30%를 차지하고 있다. 자영업자의 일반화된 소득 축소 신고 및 고소득 현금소득 자영업자의 탈세가 존재하는 게 현실이고, 사회보험 영역에서 상이한 보험료 부과체제로 인해 직장간과 지역간의 긴장도 발생한다. 또한 대기업과 부유계층은 세제 틈새를 악용해 상속 증여과정에서 구조적 탈세를 누려 왔다. 이렇게 세금을 제대로 내는 사람이 오히려 어리석다고 핀잔받는 상황에서 증세를 적극적으로 옹호하기 어렵다.

셋째, 국민들의 복지체감이 약하다. 근래 급식, 보육 영역에서 복지가 일부 확대되고 있으나 아직까지 국민 대다수는 자신이 복지를 누려왔다고 생각하지 않는다. 이러한 복지 체감이 부족한 상황에서 기꺼이 세금을 내겠다는 동기가 만들어지기 어렵다.



이렇게 우리나라에서 재정 환경과 국민들의 여론은 증세를 증세에 우호적이지 못하다. 과연 이러한 조건에서 어떻게 증세운동을 펼칠 수 있을까? 다음 세가지 활동 방안을 제안한다.

첫째, '세금 정의 세우기' 활동을 벌여야 한다. 아무리 복지가 바람직하더라도 재정지출에 대한 불신이 완화되지 않는 한 증세 주장이 힘을 얻기 어렵다. 증세 운동은 조세 저항의 근거를 적극적으로 해소하는 데 앞장서야 하고, 그래야만 증세 주장이 현실에서 정당성을 지닐 수 있다. 이에 보편복지 세력은 국민들에게 인정받을 수 있는 수준까지 구체적인 활동을 벌여야 하고, 이를 토대로 최종 목표는 차기 복지국가 정부에서 완료한다는 실행프로그램을 국민과 공유해야 한다.

예를 들어, 토목 지출의 문제점을 구체적으로 폭로하고 절감 방안을 공론화하는 활동이 조직적으로 진행되어야 한다. 대기업에게 집중되는 예산을 서민 생활을 위한 복지예산으로 전환하는 방안을 제안하고, 고소득 현금소득자 탈세를 상징적이라도 단죄하고 재벌대기업이나 권력층의 탈세를 막을 수 있는 제도개선방안을 알려나가야 한다. 최근 정부가 시작한 사회보험료 부과체계 조정 작업을 더욱 강화하는 일도 중요하다. 동시에 보수세력의 '세금폭탄론'에 대해서도 적극 대응해야 한다. 세금폭탄론은 모양새는 서민의 조세 정의감을 강조하지만 사실상 조세 저항을 심화시켜 실제 세금을 내야할 상위계층의 책임을 면해보자는 취지를 지니고 있다. 우리나라의 조세 실태를 '있는 만큼' 알리고, 필요 이상으로 조세 불신이 부풀려지지 않도록 유의해야 한다.

둘째, 다가올 보편 복지를 실감하는 가상 체험 활동을 벌이자. 아이들 점심 급식이라는 조그만 경험으로도 보편복지를 상상하는 게 우리나라 시민들이다. 그만큼 복지 열망을 마음속 깊이 지니고 있다.

최근 풀뿌리 복지국가운동 네트워크인 [내가 만드는 복지국가]가 선보인 '보편복지 체험' 애플리케이션 활동을 주목하자. 이 애플리케이션에는 무상급식, 무상보육, 무상의료, 반값 등록금, 국민연금, 기초노령연금, 최저생계비, 공공임대주택, 장애인연금 등 복지가 확대됐을 때 제공될 급여 프로그램이 담겨 있다. 각자 자신의/가족 구성과 소득수준 등을 입력하면 해당 가구가 받게 될 증세 금액과 복지급여 내역서가 산출된다. 시민들은 거리 홍보 탁자 위에서, 집 컴퓨터 책상 위에서 자신이 받게 될 복지급여와 부담할 세금을 꼼꼼히 따져보게 될 것이고, 생각보다 자신이 더 내야 할 돈이 적다는 사실에, 내가 받을 복지급여가 상당하다는 것에 놀랄 것이다. 이 활동은 재미있고 행복한 미래 체험 놀이로서, 아이들 점심 급식에서 얻은 복지 열망을 확장하고, 실제 증세 필요성을 공론화하는 밑거름이 될 것으로 기대된다.<sup>11)</sup>

셋째, 구체적인 증세 방안으로 '사회복지세' 도입과 '건강보험 하나로' 운동을 대중적으로 전개하자. 입법 발의 서명운동 및 제정운동, 시민들의 '세금내기 선언' 등 다양한 활동이 가능하

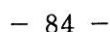
11) 지난 2월 29일 풀뿌리 복지국가운동을 주창하며 발족한 <내가 만드는 복지국가>가 '복지체험 앱'을 내놓았다(내가만드는복지국가 2012). 이 앱은 사회복지세 신설, 국민건강보험료와 고용보험료 인상 등을 통해 총 55조원의 추가 재정을 마련하는 내용을 가진다. 이후에는 '낮은 기여/낮은 복지, 중간 기여/중간 복지, 높은 기여/높은 복지' 등 다양한 유형도 출시될 수 있고, 외국 복지를 체험하는 앱 개발도 검토할만하다.

내가  
만드는  
복지국가

보편복지가 실현된다면, 능력에 따라 세금을 내고, 필요한 만큼 복지 혜택을 받을 수 있습니다. 미래에 우리 가족이 받게 될 복지! 내가 낼 세금! 직접 체험해 볼까요?

영수처

복지국가



는 부유세 방식의 부가증세보다는 중간계층 이상 시민들도 참여하는 '능력별 증세'를 지지한다. 그레이트만 부자들에게도 원천적 압박이 가해질 수 있다. 이 민심의 에너지를 위력적으로 분출시키는 경로는 무엇일까? 시민들이 스스로 수행할 수 있는 역할이 구체적으로 부여될 때이다. 이는 복지증세를 위한 대중적 압박을 만들어낼 수 있는 보편증세 방식의 재정주권운동을 적극적으로 검토할 때가 되었다. 시민들이 적극적으로 관여자에서 행위자로 복지재정 확충의 주체로 나서야 한다.

지금까지 논의 지형을 볼 때, 유력한 정치세력이나 노동운동과 같은 대중조직이 '보편증세 재정주권운동'을 수용하기는 쉽지 않을 것으로 보인다. 여전히 복지국가를 바라보는 인식의 차이가 존재하고, 구체적으로 증세 문제에 부딪히면 다양한 이해관계 상충이 생길 수도 있다. 따라서 지금 요구되는 과제는 이러한 세력들이 보편증세를 적극적으로 인식할 수 있는 사회적 여건을 만드는 일이다. 증세는 보편복지를 바라는 적극적인 민심과 소통한다면 사회적 공문화의 잠재력이 매우 큰 의제이다. 2012년 대통령선거를 향해 가며 대한민국에서 복지국가를 향한 대중적 재정주권운동이 펼쳐지기를 기대한다.

# <참고문헌>

- 김상곤 편, 2012. [더불어 행복한 민주공화국] 후마니타스 (근간)
- 국세청, 2010. "중소기업 법인세 실효세율 15.3%, 일반기업보다 5.7%p 낮아" (2010. 7. 26).
- 김학수, 2009. "법인세 부담 국제비교를 위한 법인세 감면용 추정 및 시사점", 2010년 한국재정학회 추계학술대회 발표자료집.
- 내각, 2012. "복지국가에서 누릴 복지와 세금 미리 알려준다" (2012. 3. 12).
- 민주노동당, 2007. [대통령선거 공약: 조세 재원 분야].
- 민주당, 2011. [민주당의 복지국가 구상] (2011. 8).
- 오건호, 2011a. [복지국가 실현을 위한 복지재정전략: 참여재정 운동과 복지주체 형성] (사회공공연구소 연구보고서 2011-03).
- 오건호, 2011a. "증세없는 33조원? 계산이 틀렸다" (프레시안 2011. 9. 6).
- 오건호, 2011c. "건강보험료 더 올려 무상으로 실험하자" <한겨레 21> (2011. 11. 28).
- 오건호(2012), "정당별 출신 복지공약 비교 평가" (내만복 이수페이퍼 2012-1)
- 유종원, 2011. "복지지출세를 누진세로 만들자" <이코노미 인사이트> 2011년 5월호.
- 이정민, 2012. "조세정의 실현, 복지재원 마련에 대한 방안" [경제/복지/노동 분야 정책방향 정당추천 토론 회] (복지국가 실현연석회의 등, 2012. 3. 6).
- OECD, 2010. Revenue Statistics 1965-2010.
- OECD, 2011. [Taxing Wages 2009-2010]