

한국의 복지재정 확충을 위한 증세 전략 연구: 복지  
선진국의 사례를 기초로 '한국형' 조세개혁 방안 모색

# 목 차

I. 연구목적과 방법 .....	15
1. 연구 목적과 필요성 .....	15
2. 연구 대상과 방법 .....	19
II. 선진 복지국가의 복지재정 확보를 위한 조세전략 사례 .....	23
1. 스웨덴의 복지재정 확보를 위한 조세전략 .....	23
2. 영국의 복지정치와 복지재정 확보의 조세전략 .....	58
3. 일본의 복지재정 확보를 위한 조세전략 .....	100
III. 한국의 조세체제 형성과정과 .....	136
1. 한국복지국가의 조세체제의 특징과 저부담 체제의 형성 .....	136
2. 한국의 복지재정 확충 전략 .....	162
3. 박근혜정부의 조세정책 평가 .....	167
4. 민주당의 대통령선거 재정 공약 평가 .....	171
5. 조세개혁 방안 A : 부자 감세 철회 / 부자 증세 .....	174
6. 조세개혁 방안 B : 소득별/누진적 복지증세 .....	177
7. 조세개혁 방안 C : 소비세를 통한 증세 .....	182

## 【 연구결과 요약 】

### I. 서 론

- 본 연구는 우리보다 먼저 복지국가를 발전시켜온 선진 복지국가들이 어떻게 복지제도를 재정적으로 뒷받침하고 있는지를 구체적으로 검토하고 분석함으로써, 한국이 향후 복지국가로 나아가는데 필요한 복지재정을 안정적으로 확보할 수 있는 방안을 다각적으로 모색.
- 선진 복지국가들의 특정한 조세정책이 어떠한 정치경제적 맥락에서 구축되었는지, 그러한 조세정책이 세계화 이후 변화된 경제환경에서 어떠한 어려움에 처하게 되었는지, 그리고 그 해결을 위해 혁신과 변화의 시도는 무엇이었는지를 분석함으로써,
  - 한국의 복지재정을 위해 조세수준과 조세구조는 어떻게 달라져야 하며,
  - 이를 위해 민주당은 어떠한 증세전략을 전개해야 하는지를 구체적으로 제시할 것.

### II. 선진 복지국가의 복지재정 확보를 위한 조세전략 사례

#### 1. 스웨덴의 복지재정 확보를 위한 조세전략

- 스웨덴은 합의제 민주주의하에서 다수의 보수당과 사민당 간 경쟁구조에서 사민당은 누진적인 소득세를 통해 저소득층에서 고소득층으로의 조세부담 이전을 구체화시켰으나 지나치게 과중한 직접세 문제를 해결하기 위해 판매세 부활 등 역진적 소비세를 확대하는 개혁을 단행하였고, 이렇게 조성된 높은 세입을 기반으로 높은 수준의 복지 제공이 가능.
- 하지만 세계화 등에 따른 경제변화와 높은 복지수준 유지를 위한 재정압박의 상황에서 한계세율을 대폭 인하하고 각종 공제제도를 축소하는 것을 골자로 하는 1982년 개혁과 누진적 근로소득세와 법인세를 완화하는 대신 부가세와 사회보장기여금을 강화시키는 내용의 1991년 개혁을 추진.

- 1990년대 진행된 조세개혁은 한계세율을 최소화하면서 세원을 최대한 확대하고, 노동과 자본의 분리과세(DIT)를 도입하면서 정점을 이룸. 이와 같은 스웨덴의 유효 조세부담의 분배는 세계 최고의 관대한 복지국가를 재정적으로 뒷받침함과 동시에 안정성, 경제적 효율, 높은 투자, 경제성장을 촉진.
  - 조세개혁과정에서 사민당은 항상 힘이 분산된 상태의 보수정당들을 대상으로 현란한 정치적 거래와 타협을 하면서 중위유권자의 지지를 잃지 않고 사민주의 이념을 방어하는데 성공. 사민당 입장에서 한계세율 인하와 비가시적인 간접세를 통한 복지재정 확보는 집권(office-seeking)목표와 정책(policy-seeking)목표를 모두 달성하기 위한 최적의 대안.
- 보수연립정부 시기에도 높은 조세수준을 크게 바꾸지 못하고 단지 소폭의 세율 조정 등에 국한.
- 스웨덴의 정치적 경쟁구조상 사민당의 동의 없이 보수연립정부가 조세수준과 복지제도를 크게 낮추거나 훼손할 수 없었으며,
  - 선거전략상으로도 유권자들의 이익과 직결된 복지제도를 대폭 축소하는 것은 거의 불가능에 가까웠기 때문.
- 1980년대 이후 대폭적인 조세개혁에도 불구하고 스웨덴은 기존의 복지국가 수준의 변화 없이 '지속'으로 귀결되었음.
- 일반적으로 좌파정당은 누진적 세제를 선호하며 역진적 세제를 거부하는 것으로 알려져 있지만, 스웨덴 사례는 국가의 정치경제적 조건에 따라 복지 유지를 위해 역진적 조세 혹은 누진적 조세를 선택할 수 있다는 점을 보여줌.
- 스웨덴 사례는 조세정책에 있어서 중요한 것은 누진적, 역진적 조세 자체가 아니라 누구를 위한, 그리고 무엇을 위한 세제이냐의 문제임을 보여줌.
- 개인소득세의 비중이 낮아지면 그에 상응하는 만큼 부가세 등의 간접세 비중을 올리는 방식을 통해 전체적으로 조세수준이 낮아지지 않도록 조치
  - 이러한 점에서 증세 자체보다 증세목적이 무엇보다 중요함을 알 수 있음.
- 스웨덴 사례는 높은 조세국가가 강한 복지국가를 재정적으로 뒷받침해줄 수 있다는 점과 조세제도가 복지제도와 정합관계에 있음을 보여줌.
- 초기에 세율이 매우 높은 누진적인 소득세에서 출발하여 완전고용에 따른 중간 층이 확대되자 서서히 보편주의적 방향으로 복지수혜 범위를 넓히고 조세기반도 넓혀갔음.
- 한국은 누진적 소득세와 사회보험료가 비교할 수 없을 정도로 낮은 수준이고, 조세회피와 탈세 등의 조세허점이 많음.
- 직접세 인상이나 조세허점에 대한 개혁의 단계를 거치지 않고 곧바로 간접세를 활용하려

해서는 증세에 대한 합의를 도출하기 어려울 것.

- 또한 내가 낸 세금이 엉뚱한 곳에 사용될지 모른다는 조세불신이 무척 강하므로 사회복지를 위해 사용토록 그 목적을 분명히 하는 것이 순조로운 증세를 위한 하나의 전략이 될 수 있음.

## 2. 영국의 복지재정 확보를 위한 조세전략

□ 영국의 보수당과 노동당은 상이한 이념을 갖고 있기 때문에 조세정치와 복지정책은 상이한 목표를 갖고 있고 서로 다른 결과로 귀결될 것으로 예상됨. 그런데, 노동당과 보수당의 정권교체에도 불구하고 그동안 조세수입과 복지정책의 총량에는 큰 변화가 감지되지 않았음.

□ 영국의 조세정책은 보수당과 노동당의 갈등과 타협의 드라마로 구성되었음. 보편주의를 표방하던 복지국가의 시기에 버츠헤리즘으로 표현되는 복지타협은 증세전략을 통한 보편적 복지의 확장을 추구. 한편, 대처를 거치면서 형성된 블레처리즘으로 표현되는 새로운 신자유주의적 타협은 복지축소가 아니라 복지조정으로 나타남.

- 복지조정 과정을 보면, 복지정책의 입구 쪽에서는 대처의 경우 소득세를 축소하고 간접세(특히 VAT와 국민연금의 기여금)를 늘리는 방식으로 접근했다면, 노동당은 소득세를 그대로 두면서 간접세와 의료보험료 등 숨겨진 세금(stealth tax)의 증세방식을 통해 조세를 조정함.
- 복지정책의 출구 쪽에서는 이해관계자의 저항이 약한 곳의 복지, 예를 들어 한부모 재원은 축소하고, 중산층의 관심의 대상인 NHS나 교육에는 복지를 강화.

□ 왜 복지축소가 아니라 복지조정인가? 기본적으로 노령인구와 실업자의 증가 등의 상황의 변화 때문이지만 구체적으로 축소가 아닌 조정의 정치가 된 이유는,

- 첫째, 제도적 유산에서 찾을 수 있음. 영국인들은 전후 제도주의적 복지를 만들었고, 이 복지경험을 해 왔음. NHS와 교육은 대표적인 유산의 하나임. 이것은 복지지지의 여론을 지속적으로 만들어 오는 중요한 자원이 되고 있음.
- 둘째, 이념정당의 존재도 급격한 복지축소가 일어나지 않는 한 원인을 찾을 수 있음. 노동당은 조직노동을 중요한 자원으로 하는 조직일 뿐만 아니라 명확한 이념적 정체성은 제3의 길을 이념적으로 표방했음지라도 진보정당으로서의 자신의 정체성을 잃을 수 없음. 이런 상황에서 만들어지는 갈등과 타협의 정치는 복지의 급격한 축소를 막아섬.
- 셋째, 가장 주목할 점은 복지세력이 여전히 복지축소의 정치에 대해 저항할 능력과 조직을 갖고 있다는 점. 우선 노동조합은 1979년 이전까지 삼자협회의주의나 사회적 코포라

티즘의 한 축을 담당해 왔으며, 대처정부 이후 많이 약화되었음에도 불구하고 여전히 영국의 시민사회를 구성하는 가장 강력한 영향력을 가진 압력집단으로 존재. 노동운동은 정치적·이념적으로나 정책적으로 광범위한 사회개혁에 대한 지지를 확대시켜 왔으며 복지 국가의 축소에 반대하는 일관된 입장을 견지.

□ 영국의 복지정치가 주는 시사점은 우선, 복지는 시민들의 지지와 함수관계가 있음. 즉 복지의식의 형성과 유지는 복지정치의 향방을 결정함. 따라서 증세나 복지의 확대는 시민사회의 동의에 기반해야 함. 즉 프레임 정치와 조세정치가 동시에 진행되어야 함.

- 흔히 증세가 선거에 불리하다고 하는데, 실제 영국의 경험은 증세전략이 선거에 반드시 불리한 것이라고 말하기 힘들. 즉 노동당 시기에 복지에 대해 비판적이었을지라도 보수당으로 인한 복지의 급격한 축소에 대해 오히려 시민들이 반발하고 있음.

- 복지국가의 형성과 유지에서 노동조합이 지대한 역할을 했다는 점과 복지축소의 정치에서 시민운동과 이익집단의 역할이 노동운동과 같은 정도로 또는 특정 정책에서 그 이상으로 중요함. 따라서 복지에 대한 복지를 지지하는 시민사회 세력화의 정치를 시도해야 함.

- 따라서 노동조합, 복지관련 수혜자 및 종사자, 그리고 시민단체들 간의 연대 또는 네트워크 구축이 필요함. 실제 영국의 경우 신자유주의에 기반한 정부의 복지에 대한 공격에도 불구하고 복지국가의 정치적 입지가 심각하게 침식되지 않은 것은 새롭게 조직된 사회복지 서비스의 소비자와 공급자로 구성된 이해관계의 네트워크가 창출되고 작동하기 때문임.

□ 현재 한국의 사회복지지는 한편으로 복지팽창의 정치를 다른 한편으로는 복지축소의 정치에 대한 대응을 모색해야 하는 이중의 과제를 안고 있음.

- 전자는 한국의 복지국가가 이제 막 그 발전을 시도했다는 점에서, 후자는 한국의 복지국가가 신자유주의와 시민사회 및 정치사회의 보수화와, 이러한 환경에서 공격받고 있다는 사실에 기인.

- 따라서 조세와 복지의 방향의 문제가 아니라 어떻게 관철할 것인지에 대한 전술의 문제일 수 있다는 것을 명심할 필요가 있음.

### 3. 일본의 복지재정 확보를 위한 조세전략

□ 1973년을 ‘복지 원년’으로 선포한 자민당은 복지 이슈를 선점하며 장기집권에 유리한 정치적 기회구조를 만들었으나, 오일쇼크로 재정상황이 급격히 악화되자 복지 지출비를 엄격히 통제하는 등 곧바로 보수적 재정운용 기조로 돌아섰고, 재정적자의 중압 속에서 “재정 재건”이 중요한 정책과제로 제기됨.

- 재정 건전화와 복지재원 확보를 위해 일본정부가 활용한 조세전략은 간접세 도입 및 인상전략으로, 1970년대 말 오히라 내각과 80년대 중반 나카소네 내각에서 본격화된 소비세(나카소네 시기에는 ‘매상세’) 정치 과정은 야당의 반발보다는 집권당 내부의 비토와 선거에 미치는 정치적 위험 부담으로 인해 도입에 실패.
- 소비세법안은 다케시타의 집권기인 1988년 12월에 와셔야 의회에서 가결되는데, 그것이 가능했던 것은 중소기업자 및 이들과 연계된 자민당 국회의원들의 조직적 저항을 무마하기 위해 탈세를 사실상 광범위하게 허용.
  - 다케시타 정부는 과세소득의 조작이 가능한 ‘장부 방식’을 채용. 매상고의 일정 비율(소매업자는 80%, 도매업자는 90%)을 매입액으로 간주하여 세액을 계산하는 ‘간이과세제도’의 적용 범위를 연간 매출 1억엔 이하에서 5억엔 이하로 크게 높이는 방법을 사용.
  - 연간 매출액이 5억엔을 밑도는 업체가 총 기업의 약 97%에 달하던 당시 상황에서, 이러한 식의 정치적 타협은 조세 불신, 제도 불신, 정치 불신을 증폭시키는 결과를 초래.
- 도입 당시 3%였던 소비세는 사회당의 무라야마 총리 주도로 5%로 인상되었고 (1994년 11월 법제화, 97년 시행), 1999년도부터는 소비세 및 세율 인상에 대한 만연한 불신을 해소하는 차원에서 예산총칙에 의해 소비세수의 용도를 기초연금, 고령자의료, 개호 등 고령자 3경비로 제한(목적세화).
- 민주당은 “생활이 제일”이란 슬로건으로 양극화 해소, 노동시장 규제 강화, 복지 확대 등 수요측면 중시, 생활정치를 전면에 내걸고 집권에 성공하지만, 증세 없는 복지 확대의 비현실적 노선의 수정 압박에 직면하자, 집권 1년도 안되어 소비세 증세 전략으로 전환
  - 민주당의 복지재원 확보를 위한 조세전략은 ‘사회보장·세제 일체개혁’(社会保障·税一体改革)으로 명명되었고, 이는 일본판 ‘제3의 길’이라 할 수 있는 ‘신성장전략’에 포함.
  - ‘사회보장·세제 일체개혁’은 2012년 3월, 노다 내각 하에서 민주당, 자민당, 공명당의 합의 하에 일부 수정을 거쳐 중의원과 참의원에서 가결. 소비세의 단계적 인상과 사회보장 목적세화.
- 소비세 인상은 수 십 년이 지났어도 여전히 인기 없는 정책이지만, 복지재정 확충 방안으로서 정책결정자들이 매우 선호하는 정책. 특히 OECD 국가들과 비교해 볼 때 일본의 조세구조는 법인세와 자산세 비중은 상대적으로 높으나, 개인 소득세와 소비세 비중이 매우 작아 소비세 인상을 둘러싼 정치 갈등은 이후에도 지속될 것으로 전망됨.
- 일본의 경험은 저성장기에 “증세 없는 재정재건”이나 “증세 없는 복지 확대”는 비현실적 수사에 불과하며, 인구구조, 가족구조, 노동시장구조의 변화에 따라 당파성과 무관하게 어떤 정권이 집권하더라도 복지를 위한 증세는 불가피하다는 것을 보여줌.

- 소비증세와 같이 저항이 클수록 증세의 목적이 분명해야 함. 과거 소비세 도입 및 인상 경우에는 그 주요 명분이 재정재건이었지만, 민주당의 경우에는 처음부터 사회보장 목적세로서의 성격을 분명히 했고, 사회보장과 세제 개혁의 정합성 및 일체성을 강조.
- 1980-90년대와 달리, 민주당 정권 하에서 여론의 흐름이 소비세 인상은 불가피하다는 쪽으로 바뀐 데에는 사회보장·세제 일체개혁이 주요 정당간 합의 쟁점이었다는 것도 한 이유이지만, 목적세적 성격을 강조한 것이 주요했다고 볼 수 있음.
- 그럼에도 불구하고, 소비세 인상에 미온적이거나 비호의적인 태도가 여전히 강한 것은 증세의 당위적 필요성에도 불구하고, 지금까지 세금이 복지로 체감되지 않았음을 보여주는 것임. 따라서 증세 초반기에 복지체감 효과를 가장 잘 가시화할 수 있는 정책에 예산을 집중적으로 투입할 필요가 있음.
- 사회보장과 조세제도를 연동하여 동시에 개혁하는 전략은 시간은 다소 걸리지만 제도의 효율성 및 제도 간 정합성을 제고하고, 나아가 정책 선호가 상이한 정치세력간 타협 가능성을 제고할 수 있는 장점이 있음.

### Ⅲ. 한국의 조세체제 형성과정과 복지재정 전략

#### 1. 한국복지국가의 조세체제의 특징과 저부담 체제의 형성

- 최근 복지확대가 화두로 등장하게 된 이유는 저성장 기조 때문에 더 이상 경제 성장의 낙수효과를 기대할 수 없는 상황에서 노동시장 내 분배구조의 악화로 발생한 OECD 최고 수준의 불평등과 증가일로에 근로빈곤이 그 한계에 달했기 때문.
- 한국은 현재 [저조세부담-저복지] 국가에 속함. 중복지국가 수준으로 올라서기 위해서는 저조세부담에서 벗어나야 함. 물론 복지국가의 조세기반을 확충하지 않으면서 복지지출을 늘릴 수도 있음. 일본, 미국 그리고 남유럽 국가들처럼 공채를 발행하거나, 묵시적 연금 부채를 쌓아 두는 방식으로 증세 없이 복지를 확대하는 것도 가능하기 때문. 하지만 정상적인 재정운용을 전제로 하는 경우, 증세 없는 복지확대란 바람직하지 않음.
- 한국은 산업화시기 수출지향산업화 과정에서, 가격경쟁력을 확보하기 위해 노동 비용을 통제하였고, 이를 위해 소득세는 낮추고 사회보험료 부담은 최소화하는 정책을 구사함.
- 내수기반경제가 아닌 상황에서, 재정투입을 통한 케인즈주의적 총수요 관리정책 보다는



기업과 가계의 경제 및 수출활동을 촉진하는 감세에 의한 공급측면의 개입을 중시.

- 필요한 재정은 간접세에 더 많이 의존하여 조달했고, 경제개발비는 외자를 많이 활용. 그 결과 전체적으로 조세부담이 작으면서, 내적으로 직접세, 특히 소득세가 비중이 낮은 조세체제를 형성.

□ 민주화 이후 주요 사회보장제도의 도입과 확대를 이루었으나, 보수 정권이 집권한 1997년까지는 공공복지의 확대가 경제성장을 넘어서지 않는 수준에서 이루어져 고도성장기 순증하는 조세수입을 통해 충분히 충당.

- 이후 진보적인 김대중. 노무현 정부에서 경제성장보다 빠른 속도로 보다 적극적인 복지 확대가 이루어졌고, 저성장 기조일수록 증세의 필요성이 컸기에 조세정치가 전면에 등장하는 계기가 됨.

- 하지만 한국의 권력분점이 아닌 승자독식의 대통령제와 양당제적 정치구조는 증세의 책임관계를 명확히 하기에, 비난회피(blame avoidance) 정치를 유발하고, 그렇기 때문에 정치적으로 증세가 용이하지 않게 됨.

□ 한국은 후기산업화 단계에 있고 선진국의 일원이 되었지만, 수출주도 경제의 틀을 벗어나지 못하고 있음. 따라서 제도적 상보성 (institutional complementarities)의 시각에서 볼 때, 경제구조가 변화하지 않는데 이에 의해 배태된 조세체제만 바꾸는 것은 쉽지도 않고 바람직하지도 않음. 기업의 법인세와 사회보험료, 그리고 소득세를 포함한 직접세 인상이 필요한 상황이나, 경제에 미치는 영향을 감안해 간접세를 통한 복지재정의 확충도 적극 활용해야 함.

## 2. 한국의 복지재정 확충 전략 방향

□ 목표의 설정: 보편 복지 규모와 복지재정 전략

- 현재 민주당의 복지재정 확충 목표는 얼마인가? 지금까지 복지 재정을 둘러싼 논의는 박근혜 정부의 복지공약 이행을 위한 재정 조달 방안과 이에 대한 야권의 비판으로 진행되고 있음. 이와같이 박근혜정부 복지/재정 프레임에 머물면 곤란. 행정부의 공약 이행도 중요하지만 보편복지를 지향하는 정당이라면 자신의 복지재정 확충 로드맵을 마련하고 이를 토대로 정부 방안을 비판하는 설계도가 있어야 함.
- 민주당은 박근혜정부의 복지재정 방안의 한계를 비판하면서 동시에 자신의 복지재정전략을 공론화해 나아가야 함. 이는 단년도 재정전략, 세입안, 예산안 논쟁에 그치지 않고 다가오는 총선, 대선에서 내놓을 보편복지 공약과 재정방안을 준비하는 작업이기도 함.

□ 복지재정 확충 세가지 영역: 지출 개혁, 간접 증세, 직접 증세

- 복지재정을 확충하는 방안은 세가지 영역으로 구성됨. 지출 개혁, 간접 증세(비과세감면 축소, 지하경제 양성화), 직접 증세(세율 인상, 세목 신설).
- 이 중에서 시민들이 가장 주목하는 영역은 지출 개혁과 간접 증세. 박근혜정부가 주창하는 직접 증세 없는 ‘복지재정 확충’은 시민의 눈높이와 어울린다고 평가됨. 하지만 직접 증세 없이 복지공약 이행에 필요한 재정을 모두 마련할 수 없기에 결국 박근혜정부는 국민적 증세 논의를 제안할 것으로 예상됨.
- 민주당은 복지재정 확충 방안으로 ‘부자감세 철회, 혹은 부자 증세’를 주창해 옴. 이에 반해 지출 개혁, 간접 증세 영역에서 특별한 정책 제안이나 활동을 발견하기 어려움. 증세 요구는 지출 개혁, 간접 증세 영역의 노력을 전제로 해야 위력을 가질 수 있음. 지출 혁신, 지하경제 양성화, 비과세 감면 등의 과제를 박근혜정부의 몫으로만 방치하지 말고 보편복지세력과 민주당은 크게 세 영역에서 재정확충 종합전략을 마련하고 시민과 함께 하는 활동을 꾸준히 전개해 나가야 함.

□ 성공적인 증세정치를 위한 위해서는 복지와 증세의 결합, 보편복지와 증세수용성, 증세 방식의 시기 선택, 복지민심과 소통하는 정치 등을 고려해야 함.

- 복지와 증세의 결합: 해외 사례에서 보았듯이, 성공적인 증세를 위해서는 국민의 동의를 이끄는 게 관건. 정부와 정치에 대한 신뢰를 바탕으로 복지 확대 혹은 체험과 함께 추진하는 것이 중요하며 특히 우리나라와 같이 지출 구조에 대한 불신이 큰 나라일수록 증세 동의를 형성할 수 있는 방안을 고민할 필요.
  - 보편복지와 증세 수용성: 사회구성원 모두가 누리는 보편복지일수록 복지 축소 공세에 강하게 견딤. 영국 대처정부에서 NHS 복지는 유지. 스웨덴에서도 의료, 교육 등 보편복지일수록 시민들의 증세 수용성 큼(Korpi의 재분배의 역설).
  - 증세방식의 시기 선택: 증세 방안들도 국민의 동의 수준에 맞추어 진행되어야 함. 전통적으로 보편복지 세력은 선 부자증세 후 보편증세를 주창. 이러한 2단계 증세론을 유지할지, 아니면 부자증세와 보편증세를 결합하는 일괄 증세를 추진할지를 검토해야 하며, 경제적 상황을 감안하여 소득세, 법인세, 부동산세 개편안을 각각 합리적으로 설계해 나가야 함.
- 복지민심과 역동적으로 소통하는 정치: 증세는 실제 복지재정을 확충하는 방안이면서 복지를 바라는 시민들과 소통하는 과정임. 증세 활동을 통해 보편복지를 강화하고 복지민심의 정치적 지지를 확장해야 함. 이를 위해서는 증세정치 과정에 시민들이 적극 참여할 수 있는 프로그램이 마련되어야 함.

### 3. 박근혜정부의 조세정책 평가

- 대통령선거 복지공약 소요재정: 과소 책정되어 있고, 2017년 소요재정 검증 불가.
  - 박근혜 후보는 공약자료집에서 공약 필요 재정 규모를 총 131.4조원, 연평균 26.3조원으로 발표. 대선 직전 홈페이지에 개별복지별 소요재정 소계도 발표. 하지만 공약별 총액만 발표할 뿐 공약이 완성되는 2017년 소요재정은 공개 안함. 이에 실제 공약 내용을 엄밀히 검증하기 어려움.
  - 박후보의 재정조달방안은 구체성이 빈약. 어떤 사업을 개혁할 지를 밝히지 않고 재량지출의 7% 일괄 축소, 중산·서민층을 제외한 비과세감면액의 21% 절감, 지하경제 중 6% 양성화 등 기본 방향만 밝히고 있음.
  
- 박근혜 정부는 2013년 8월 12일 소득세, 법인세 감면 축소, 부가가치세 일부 확대 등을 담은 세법개정안을 발표.
  - 소득세 영역에서 소득공제를 세액공제로 전환하는 과정에서 중간계층의 일부 부담 증가를 둘러싸고 서민증세, 세금폭탄 논란이 전개되었으나 전체적으로 '작은 규모의 증세방안'임.
  - 우리나라의 작은 재정과 세입, 복지확대를 요구하는 시대적 민심을 고려할 때 이번 세법개정안의 증세 규모는 빈약. 세율 인상이나 세목 신설이 빠져 있고, 중장기 조세부담률의 목표를 2012년 20.2%에서 2017년 21%로 사실상 현상 유지를 선언하고 있음.
  - 또한 OECD 세입 비중 비교를 통해 향후 소득세, 소비세는 강화하고 법인세, 재산과세는 성장친화적으로 조정하겠다고 밝혀, 향후 법인세 인하, 소비세 인상 가능성을 예고.
  
- 중상위계층 초과자부터 누진적 증세를 담은 세법개정안에 대한 '세금 폭탄' 논란에 대한 성찰적 평가 필요
  - 이번 세법개정안의 핵심 문제는 대기업 과세가 부족했다는 점. 일부 법인세 감면 항목에서 축소 내용을 담고 있지만, 현행 법인세 영역에 존재하는 특혜성 감면 규모를 감안할 때 여전히 미진한 수준에 머물고 있음.
  - 소득세 영역에선 연봉 4000~7000만원 구간 소득자에게 연 16만원 증세 효과가 발생함에 따라 논란 발생. 중상위 계층이 연 16만원 추가 부담하지만, 7000만원 초과 연봉자부터는 연 33만원을 시작으로 865만원까지 증세 몫이 커짐.
  - 중상위계층 초과자들의 추가 연 16만원의 부담만 강조하는 '세금폭탄론' 보다는 중상위 계층의 부담을 통한 상위계층의 누진 부담을 요구하고, 최근 진행되고 있는 기초노령연금 등 보편적 성격의 복지 확대와 결합시켰다면 미래지향적 증세 정치를 펴는 계기일 수 있었음.

## 4. 민주당의 대통령선거 재정 공약 평가

□ 2012년 대선 직전 새누리당은 개별 복지 항목별 소요액을 밝혔으나 민주당은 개별항목별 필요재정을 밝히지 않고 일자리, 기본소득보장, 의료, 보육, 교육 등 분야별 소계 금액만 공개.

- 이 자료로는 개별 복지공약의 추계 객관성을 검증할 수 없음. 공공부문 정규직화 소요재정이 얼마인지, 기초생활보장 부양기준 완화에 따른 소요재정이 얼마인지 파악하기 힘들다는 점에서 유권자의 알 권리, 정당의 책임 정치 차원의 비판을 받을 수 있음.
- 또한 민주당은 공약 완성년도인 2017년 소요재정을 발표하지 않음(이는 새누리당도 동일). 지난 대선에서 민주당은 연평균 복지공약 규모만 38.5조원을 밝혔을 뿐 공약이 완성되는 2017년 재정소요액 발표 없음(특히 현재가격으로 표시되어 있지 않아 순증 규모 파악 어려움). 보편복지를 선도적으로 주창하는 정당으로서 국민들과 정공법으로 소통하고 있지 못함.

□ 문재인후보는 총 197.3조원, 연평균 39.4조원을 마련하겠다고 제시. 이 중 조세개혁으로 연평균 19조원을 마련. 비과세감면 축소, 탈루소득 과세 강화, 소득세/법인세 최고세율 인상 등이 제시됨.

- 하지만 전체적으로 구체성 부족. 특히 ‘국세감면율을 12%로 낮추겠다는’ 비과세감면안은 설득력이 약함(2012년 이미 12.8% 도달).
- 구체적 내역을 밝힌 항목은 법인세, 소득세, 금융소득과세 정도인데, 여기서 세수 추계의 객관성 검증 필요. 예를 들어, 가장 큰 규모를 차지하는 증세 항목은 법인세 증세(최고세율 22%-25%)로 연 7.7조원 세입 추정. 하지만, 2012년 8월 민주당이 국회에 제출한 세제개편안에서 법인세율을 25%로 인상할 때 예상되는 세수 효과로 연 3조원 추정.

## 5. 조세개혁 방안 A : 부자 감세 철회 / 부자 증세

□ 이명박정부 시기 감세 규모는 총 100조원이 아닌 약 64조원

- 이명박정부 감세 규모가 100조원이라고 보통 언급되지만 애초 2008년 국회에서 의결된 감세안이 임기 중에 그대로 시행되었을 때 발생하는 감세 규모가 약 90조원. 이를 두고 상징적으로 100조원이라 지칭.
- 이후 매년 애초 감세안 시행이 유보되거나 수정되는 세법 개정이 이루어짐. 이에 따라 2008-2012년 임기 중 총 감세규모는 총 63.8조원. 이는 기획재정부가 국회에 제출한 공식적인 감세 총규모 수치임.

□ 현단계 민주당의 부자증세 주요 요구 내용

○ 소득세 (2013년 기준 약 3조원)

- 소득세 최고구간 세율 인상 38% → 42%
- 최고구간 범위 강화: 3억원 → 1억 5천만원

○ 법인세 (약 9조원)

- 법인세 최고구간 세율 인상 22% → 25% (2015년 기준 약 5조원)
- 법인세 대기업 몫 감면 전면 폐지 및 대기업 최저한세율 인상 16% → 18% (2011년 기준 약 4조원)

○ 종합부동산세 원상 회복 (약 2조원)

- 세율 0.5~2% → 1~3% 등

○ 평가 및 과제

- 부자감세 철회 혹은 부자 증세는 전통적으로 민주당을 비롯해 보편복지 세력이 주창해온 방안이며 사회양극화 시기에 사회적 부를 독과점하는 소수 상위계층, 대기업의 책임을 분명히 한다는 점에서 의미를 지님.
- 하지만 실제 부자증세 논쟁이 전개될 경우, 부자감세 철회에 의한 재정 조달 규모가 보편복지 구현에 충분한 지 논란이 될 수 있음.

## 6. 조세개혁 방안 B : 소득별/누진적 복지증세

□ 부자증세는 ‘세금’만 강조하여 부정적인 인상을 남기고 특히 한국과 같이 재정지출에 대한 불신이 깊고 복지체험이 빈약한 조건에서 ‘복지’라는 목적을 분명히 알리는 제도적 설계가 필요함. 이를 통해 ‘부자증세’라는 프레임을 복지증세 프레임 전환할 경우 보다 강력한 지지를 확보할 수 있을 것임.

□ 복지 확대를 바라는 시민들을 증세 논의의 주체로 참여시키는 방안을 모색해야 함. 과거에는 국민들의 세금에 대한 인식은 조세 저항이 곧 조세 정의라는 것. 하지만 근래 주요 여론조사를 보면, ‘복지가 늘려면 세금을 낼 용의가 있다’에 과반 응답을 넘는 경우가 나타남. 따라서 중간계층 이상부터 누진적 증세에 참여시키는 방안 강구할 필요.

□ 우리나라에서 가장 취약한 세목은 소득세와 기업의 사회보장기여금이며 두가지의 세수 부족을 동시에 해결하기 위해 사회복지세 도입을 적극 검토해야 함.

- 우리나라는 OECD 평균에 비해 소득세에서 GDP 4.8%, 기업의 사회보장기여금에서 2.8% 포인트 작음. 우리나라 국민들과 기업들이 OECD 평균만큼 소득세와 사회보장기

여금을 낸다면, 2013년에 GDP 7.6% 포인트, 무려 100조원의 복지재정이 확보될 수 있음.

- 우리나라 조세체계를 바로잡기 위해서는 일반 국민들이 소득에 따라 누진적으로 소득세를 더 내야하고, 기업들이 사회보장기여금을 지금보다 2배 이상 책임져야 함. 이러한 양대 목표를 달성하는 방안으로 사회복지세 도입을 적극 검토.

□ 사회복지세는 소득세, 법인세, 상속증여세, 종합부동산세 등 기존 누진도를 가진 직접세에 추가로 부가되는 세금(surtax)이며 기존 세금에 10% 단일세율 부과할 경우, 2013년 기준으로 10조원 조성(20% 부과하면 20조원 조성) 가능.

## 7. 조세개혁 방안 C : 소비세를 통한 증세

□ 시민들이 전보다 복지증세의 필요성과 복지를 위한 증세에 동의하는 수준이 높아졌다고 하지만, 증세에 대한 지지가 적극적이거나 지속성이 높을 것으로 예상할 수 없음. 그리고 자발적 추가 부담액이 복지확대에 필요한 규모에 이를 것으로 예측하는 것은 비현실적임.

- 따라서 복지증세에 대한 여론이 전과 달리 호전되었다고 하여도, 증세에 따른 정치적 부담은 여전함. 증세에 대한 접근은 비명시적, 점진적, 그리고 정치적 순응성을 높이는 방식으로 이루어져야 함.

□ 한국은 고령화와 저성장이 예외가 아닌 새로운 정상상태(New Normal)인 시대에 접어들어 따라 조세가 경제활동에 미치는 영향이 직접적이기에, 증세전략의 구상 시 복지재원 조달의 물질적 기초가 되는 '성장'의 문제를 반드시 고려해야함.

- 한국의 생산가능인구(15-64세)는 2016년 3,704만명(72.9%)을 정점으로 감소, 2060년 2,187만명(49.7%) 수준으로 하락 예상. OECD는 한국의 GDP 성장률이 지속적으로 하락하여 2030년 이후에는 1.0% 수준에 머물 것으로 전망.
- 저성장 기조로 인해, 조세수입의 자연증가분을 기대하기 어려운 상황임. 따라서 세원확대와 세율인상 등이 불가피함. 하지만 저성장 기조임을 감안하여 증세를 위한 세제개혁은 성장잠재력을 해치지 않고 경제활동의 왜곡 효과가 작은 세목을 중심으로 이루어져야 함.

□ 증세에 대한 정치적 지지의 불명확성과 한국경제의 저성장을 감안할 때, 세출구조의 합리화를 통한 복지재원의 마련, 복지전달체계에서의 누수방지, 그리고 조세정의를 통한 실질적 증세에 우선순위를 두어야 함.

- 그러나 저성장 국면에서는 성장에 따른 조세수입의 자연증가분이 크지 않으므로, 복지확

대에 따른 지출 소요를 충당할 수 있는 수준이 되기는 어려울 것은 자명함.

- 위의 노력을 다하여도 복지증세를 위해 새로운 세목의 신설이나 세율 인상 등이 불가피할 것으로 전망됨.

□ 증세 결정시, 가처분소득에 직접적인 감소를 가져오고 경제활동을 위축시키는 직접세의 인상보다 경제활동에 보다 중립적인 소비과세를 활용하는 것이 바람직 함. 부가가치세율의 인상, 특별소비세의 확대, 주류, 담배, 도박 및 석유소비에 대한 과세 확대(죄악세)가 대안.

# I. 연구목적과 방법

## 1. 연구 목적과 필요성

### 1) 연구 목적

최근 우리사회에서 가장 이슈가 되고 있는 것 중 하나가 복지확대와 그에 따른 재정확충 방안일 것이다. 1960년대 산업화가 시작되고 80년대 민주화를 거치면서 사회복지에 대한 요구는 증가하였고 이러한 복지수요를 충족시키기 위한 복지정책적 노력의 필요성에 대해 보수세력마저 공감할 정도가 되었다. 이번 18대 대선만 보아도 박근혜 후보는 정통적인 우파 후보임에도 불구하고 과거의 후보와 달리 “65세 이상 모든 노인에게 월 20만원 지급”이라는 보편적인 기초연금제 등 복지제도를 적극 공약하였다. 이는 한국에서도 선진 복지국기들처럼 복지정책이 선거에서 핵심 쟁점이 될 수 있음을 보여주는 대목이란 점에서 환영할 만하다. 그러나 보수당은 비인기정책인 증세를 하지 않으면서 복지정책을 확대하겠다는 그야말로 선거의 승리만을 의식한 모순된 정책조합을 제시했다.

이와 같이 보수와 진보를 포함하여 국민 다수가 복지확대에 대체로 동의하는 상황에서도 쉽게 합의되지 않는 문제가 바로 복지확대에 필요한 재원마련 방안이다. 복지재정 문제는 한국에서 최근에야 등장했지만 사실 다른 선진 복지국가에서 복지재정과 관련된 조세문제는 오래전부터 국민들의 관심 대상이었고 정당의 주요 정책수단 이어왔다. 왜냐하면 자본주의 시장경제에서 세금이야말로 사회적 평등과 재분배를 가능하게 해주는 핵심적 제도이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 우리사회는 조세제도와 정책에 대해 이해하기 힘들만큼 무관심한 모습을 보여왔고 학계 역시 이 문제에 특별한 관심을 보이지 않아 왔다. 그나마 최근 들어 사회복지세 신설, 부유세 마련, 소비세 증세, 국채발행 등 다양한 주장들이 난무하지만, 충분한 고민과 검토가 이루어지지 않은 것들이 대부분이어서 매우 우려스럽다. 특히 다른 선진 복지국가들이 특정한 조세정책을 도입하기까지의 역사적 맥락과 한국의 정치경제적 발전 과정에 대한 고려 없이 단순히 당장 필요한 공공지출예산을 ‘어떻게 조달할 것인가’에만 초점을 둔 대안들이 많다. 이러한 대안들의 공통점은 ‘××세에서 00% 인상’식의 미시적이고 계량적이란 점이다. 하지만 선진 복지국가들의 조세제도와 복지재정을 살펴보면, 특정한 조세제도와 특정한 재정방식을 선택할 수밖에 없었던 그럴만한 역사적, 정치경제적 배경이 존재한다. 가령 스웨덴이 왜 낮은 법인세와 높은 소비세 중심의 역진적인 조세제도를 갖



추고 있는지, 프랑스가 특이하게도 모든 소득에 정률의 세금을 부과하는 독특한 보편적 사회기여세(CSG)를 도입하였는지, 일본이 간접세 도입과정에서 자민당체제 붕괴에 영향을 정도로 우여곡절이 많았고 결국 현재와 같은 직접세 중심의 제도를 유지하고 있는지 등은 서로 다른 자본축적 방식, 금융시스템, 복지체제, 정치레짐 등과 깊은 관련을 지닌다. 따라서 서로 다른 생산과 복지의 제도적 정합성을 고려하지 않은 채 특정 국가의 제도를 무분별하게 차용해 사용할 것이 아니라 한국의 정치경제적 실정에 맞는 ‘실현가능한’ 중, 장기 조세 제도를 마련해야만 한다.

복지재정 확보 방안이 결여된 조건에서 당장의 선거승리만을 추구하다 보면 선거 후 우선 당장 편리한 국채발행이나 연기금 사용 등의 방식으로 재정을 확보하고 싶은 유혹에 빠져든다. 그리고 국채발행이나 연기금 사용 등이 여의치 않게 되면 아예 선거공약을 부정하고 싶어진다. 18대 대선 이후 집권세력과 보수언론은 ‘이제 공약은 잊어버려라’고 하거나, ‘선거에 이기려면 무슨 약속인들 못하겠느냐만 선거에 이긴 다음엔 부담스러운 공약은 없던 일로 하자’는 이른바 ‘먹튀’ 행태를 권고하였다. 그리고 정부는 이를 불가피하게 수용하는 척하며 ‘4대 중증질환에 대한 100% 전액 보장’ 공약이나 ‘65세 이상 모든 노인에게 20만원 지급’ 공약을 흐지부지 축소시키고 있다. 이 모두가 증세는 하지 않으면서 복지만 확대하겠다는 ‘실현불가능한’ 약속에서 비롯된 것이라 할 수 있으며 이러한 행태는 어렵게 쌓아가고 있는 민주주의와 복지국가에 대한 기대와 희망을 저버리는 행위가 아닐 수 없다.

한국은 급속한 고령화와 세계화의 여파로 발생한 노인빈곤, 아동보육, 실업구제 등 하루 빨리 구제해야 할 사람들이 급증하고 있다. 많은 사회정책과 복지제도의 개혁이 긴요하지만 이들이 재정적으로 지속가능해야 하고 정치적으로도 지속가능해야 한다. 복지확대는 곧 증세과정이라는 차원에서 양질의 사회복지서비스를 보장하기 위해 세금인상은 자연스러운 결정이며 세금인상이 정치적으로 자살행위라는 관념이 ‘잘못된 생각’임을 인식할 필요가 있다. 유럽 대륙의 경우 전반적인 조세수준이 매우 높은 편이지만 유권자들이 복지서비스를 위해 불가피한 것으로 수용하여 복지확대와 세금인상을 주장한 정당이 오히려 집권에 성공한 예가 적지 않다.

본 연구는 우리보다 먼저 복지국가를 발전시켜온 선진 복지국가들이 어떻게 복지제도를 재정적으로 뒷받침하고 있는지를 구체적으로 검토하고 분석함으로써, 한국이 향후 복지국가로 나아가는데 필요한 복지재정을 안정적으로 확보할 수 있는 방안을 다각적으로 모색하고자 한다. 이를 위하여 1) 서로 다른 복지국가의 특성을 보여주는 대표적인 국가인 스웨덴, 영국, 일본을 연구대상으로 설정하여, 각 국가들의 조세제도의 도입 및 개혁과정과 최근 조세정책의 변동 요인 등을 정치경제적 차원에서 분석하고, 2) 사례 국가들의 경험과 함의를 기초로 한국의 정치경제적 조건에서 지속가능한 복지국가를 발전시키는데 적합한 복지재정 확충 방안을 단계적으로 제시할 것이다.

## 2) 연구 필요성

### □ 조세제도의 다양성에 대한 ‘정치경제적’ 이해의 필요성

복지지출이 많을수록 세율이 높고 국민의 세금부담이 높을 것이라는 매우 평범한 상식에 근거하여 선진자본주의 국가의 조세구조에 주목해 보면, 그 다양성에 매우 놀라게 된다. 흥미로운 것은 이러한 조세구조가 우리들의 상식에 잘 부합하지 않다는 것이다. 예컨대 소득과 부의 평등화를 진척시킨 스웨덴 등 사민주의 국가들이 매우 누진적인 조세제도를 실현하고 있으며, 자유시장경제를 실현해 온 미국은 역진적인 세제를 갖고 있을 것으로 짐작된다. 그러나 이러한 통념과는 반대로 미국의 부자들은 높은 세율의 세금(높은 한계세율)을 내은 반면, 저소득층의 세 부담은 적은 편이다. 반면에 스웨덴은 모든 소득계층이 고루 개인소득세에 대한 높은 세 부담을 안고 있다. 일반적 통념과는 달리, 스웨덴의 조세는 특별하게 ‘재분배적’이지 않으며 오히려 소비세 등의 간접세에 크게 의존하고 있는 역진성을 보이고 있다(Steinmo, 1993). 이러한 현상은 양국의 특정한 정치경제적 맥락에서 결정된 조세정치 산물이라는 점을 암시한다.

한편 조세정책은 ‘증세’와 ‘감세’를 놓고 이해 집단 간 대립이 첨예하게 나타나는 정책영역이다. 조세정책은 정당 및 사회집단이 특정의 정치제도적 맥락에서 전략적 선택을 통해 만들어낸 결과물이라고 이해할 수 있다. 따라서 현재의 조세제도 및 정책의 성립과 발전 그리고 개혁에 미치는 복잡한 조세정치의 메커니즘을 분석할 필요가 있다. 복지 선진국가의 사례에 관한 연구를 통해 본 연구는 한국의 조세정치와 증세전략 연구에 새로운 시각을 제공할 것이다.

### □ 투입중심(input-oriented)차원에서 복지국가 연구의 필요성

세계화시대에 학문적, 현실적 문제의식을 관통하는 핵심 주제 중의 하나는 ‘지속가능한 복지체제’(sustainable welfare systems)의 구축이다. 지속가능한 복지체제의 구축이라는 새로운 방향을 모색하는 과정에서 기존 연구들은 대부분 복지와 성장의 선순환을 이룰 수 있는 사회지출(social spending)의 조정 또는 복지혜택 기준의 강화(entitlement) 등 복지국가 지출중심의 접근을 해 왔다.

그러나 세계화는 자본에 대한 과세와 노동에 대한 과세, 그리고 예산균형 유지 사이의 딜레마 상황을 만들고 있다. 자본유치와 국가 경쟁력을 고려하여 자본과 노동에 대한 세금을 낮추는 ‘바닥으로의 질주’(race to bottom)를 추진하는 한편, 노동시장 유연화와 고용불안의 심화에 따른 사회적 안전망과 공공재의 공급 등 복지수요 증가에 직면하고 있는 것이다. 여기에 재정 건전성 문제까지 겹치면서 각 국은 이 딜레마를 해결하는 데에 주력하고 있다. 따라서 지속가능한 복지체제의 구축은 조세정책의 지속적 개혁을 요구하고 있다. 복지국가 연구가 지출중심(output-oriented)의 접근에서 투입중심(input-oriented)의 접근으로 전환하지 않으면 안 되는 상황인 것이다.

투입중심의 복지국가 연구는 복지국가의 재원확충(financing the welfare state)에 초점을

두고, 조세정책의 특성과 내용, 그리고 배분적 효과가 복지국가의 재편 또는 유지와 어떻게 연관되는지를 규명하는 작업이다.

## □ 복지확대를 위한 조세전략 연구의 필요성

조세제도는 국제 경쟁력에서부터 시민권이나 유권자의 투표행태에 이르기까지 사회경제적으로 광범위하게 영향을 미친다. 인플레이션, 경제성장, 통화와 환율 등 경제는 물론이고 연금, 취업, 보건의료, 근로동기, 은퇴소득 디자인 등 복지정책 전반에 직간접적인 파급효과를 갖고 있는 것이다. 따라서 국가마다 조세의 경제사회적 영향을 고려하여 나름대로의 조세전략을 형성하여 왔다. 사민주의 국가의 경우, 경제활동 저해 효과를 줄이기 위해 법인세와 자본이득세 의존도를 낮추고 대신 간접세의 의존도를 높이지만, 높은 수준의 보편주의적인 소득이전을 통해 복지성과를 높이는 전략을 전개해 왔다. 반면에, 복지지출 규모가 작아 사회복지적 성과를 크게 기대하기 어려운 나라들은 개인 소득세 등 누진세적 직접세의 강화와 낮은 수준의 간접세를 통해 소득분배와 저소득층의 가처분소득 증대를 도모하는 조세전략을 보여주었다.

복지 선진국가들에서 발견되는 한가지 공통적인 점은 경제성장 친화적이면서 직접세의 세율을 줄이는 대신 세원을 넓히는 조세전략을 추구하고 있다는 점이다. 즉 기업의 경쟁력이나 노동비용에 직접적인 영향을 미치는 법인세 인상 등을 자제하는 대신 다양한 면제, 감면, 공제 혜택을 줄여 조세기반을 확장했다. 또한 부가세 세율을 높이고, 유류세나 담배세, 공해부담금 등의 세율도 높였다. 그러나 이러한 변화들은 각 국가들의 정치경제적 여건과 복지제도와의 연계성 등을 고려하여 결정된 것이기에 보다 면밀한 검토가 필요하다.

한국은 급속히 진행되는 인구 고령화와 새로운 복지수요의 증가로 기초노령연금, 보육제도, 기초생활보장제도, 장애인복지 등 사회복지제도 전반의 지출비용이 증가할 것으로 예상된다. 빈곤예방과 소득보장 등에 얼마만큼의 재정수요가 있는지, 그리고 어떻게 재원을 마련할 것인지에 대한 분석과 판단은 이제 더 이상 미룰 수 없는 과제이다. 복지정책의 변화에 미친 조세정책의 영향이 사회적으로 막대한 만큼 향후 한국의 복지재정 확보를 위한 조세전략에 대한 연구는 한국이 보다 강한 복지국가로 발전하는데 직접적으로 기여할 것이다.

정리하면, 본 연구는 선진 복지국가들의 사례연구를 통해 특정한 조세정책이 어떠한 정치경제적 맥락에서 구축되었는지, 그러한 조세정책이 세계화 이후 변화된 경제환경에서 어떠한 어려움에 처하게 되었는지, 그리고 그 해결을 위해 혁신과 변화의 시도는 무엇이었는지를 분석하고자 한다. 이러한 연구를 통해 발견된 선진 복지국가들의 경험적 결과를 토대로 향후 한국의 복지확대를 위한 조세수준과 조세구조는 어떻게 달라져야 하며, 이러한 복지확대를 위한 재정은 어떠한 방식으로 확보되어야 하고, 이를 위해 민주당은 어떠한 증세전략을 전개해야 하는지를 구체적으로 제시할 것이다.

## 2. 연구 대상과 방법

### 1) 해외 연구대상 국가: 스웨덴, 영국, 일본

이 연구의 궁극적 목적이 한국 복지국가의 발전에 기여할 수 있는 복지재정 전략의 차원에서 정책대안을 마련하는 것이므로, 다른 복지 선진국들의 조세제도와 복지재정 방안의 사례를 살펴보는 것 뿐만 아니라 사례 국가들의 선정이유도 중요하다고 할 수 있다. 본 연구에서 사례로 삼은 스웨덴, 영국, 일본은 각기 사민주의, 자유주의, 동아시아형 복지레짐을 대표하는 국가이자 동시에 간접세 중심의 고복지, 직접세 중심의 중복지, 저조세-저복지 체제를 유지하고 있는 전형적인 국가들이다.

스웨덴은 합의제 민주주의하에서 다수의 보수당과 사민당이 소득세와 비가시적인 소비세 등 조세제도 전반을 둘러싼 정책경쟁 구도하에서 초기에는 누진적인 소득세를 통해 저소득층에서 고소득층으로의 조세부담을 구체화시켰지만 경제변화와 재정압박으로 한계세율을 낮추고 대신 부가세 등 세원을 넓히는 조세개혁을 단행하였다. 그 결과 스웨덴은 간접세를 중심으로 하는 높은 조세수준과 강한 복지국가를 유지할 수 있었다. 이에 반해 영국은 다수제 민주주의하에서 보수당과 노동당이 주로 가시적인 소득세를 중심으로 조세정책 경쟁을 전개하면서, 대처의 보수당 정부는 부자감세 등 조세부담을 고소득층에서 저소득층으로 전가시키는 조세개혁을 단행하였으며, 반해 노동당 정부 역시 중위유권자 획득을 통한 선거승리를 위해 대처주의의 조세수준과 복지수준을 계승하였다. 그 결과 영국은 약한 좌파 헤게모니하에서 낮은 조세수준과 중간수준의 복지국가를 지속할 수밖에 없었다.

일본을 선정한 이유에 대해서는 부연설명이 필요하다. 복지레짐 유형의 측면에서 보면, 일본은 한국과 동일하게 보수주의적 요소와 자유주의적 요소를 모두 가진 복합적인 특징을 보이는 국가인 동시에 David Coates에 분류에 따르면 동아시아의 국가주도 자본주의에 해당한다. 최근 자본주의 생산레짐론을 활용한 동아시아 복지국가 연구들이 생산레짐과 복지체제간의 제도적 균형이라는 관점에서 열심히 ‘발전주의’ 복지체제를 설명하였지만, 저축과 조세정책이 그러한 복지체제에 미친 영향에 관해서는 간과하였다. 그런데 한국과 일본이 공통적으로 은행중심의 금융제도 하에서 저조세-저복지 체제를 유지해 왔지만, 그 조세와 재정제도의 발전과정에서 많은 차이점도 발견된다. 직, 간접세 중심의 조세구조 차이, 부가세 도입과정, 막대한 일본 우편예금기금, 일본의 국채발행 경험 등이 그것이다. 특히 일본의 자민당이 조세가 아닌 국채발행을 통해 재정을 유지하려 했다는 점은 한때 복지재정을 위해 국채발행을 적극 검토한 바 있는 한국의 차기 정부의 재정정책과 관련해서 시사하는 바가 크다.

## 2) 주요 이론과 연구방법

### □ 집권정당의 정파성과 조세제도 선호

정당은 집권을 통해 자신의 이념적 정향과 지지층의 정책선호에 부합하는 정책을 추구하게 되어 결과적으로 복지국가의 확대와 축소를 결정짓는 중요한 요인이 된다(Hibbs, 1977; Korpi, 1983; Castle, 1982; Schmidt, 2010). 서로 다른 데이터와 가정에도 불구하고, 복지국가의 전후 확대에 관한 양적 연구는 복지지출이 좌파정부 집권의 기간과 빈도에 따라 증가한다는 매우 유사한 결론을 내렸다(Castles, 1998; Crepaz, 1998; Hicks and Mishra 1993; Hicks, Swank, and Ambuhl 1989, Huber, Ragin, Stephens, 1993, Pampel and Williamson, 1988). 많은 양적, 질적 연구들도 조세정책 결정에 정당이 중요한 영향을 미친다고 주장한다(Castles, 1982; Peters, 1980, 1989, 1991; Hadenius, 1986; Steinmo, 1989).

정파성과 조세제도 간 기존의 이해는 소득과 부의 상당한 평등화를 이루어 온 사민주의국가들이 매우 누진적인 조세제도를 갖고 있고, 자본주의가 강력하고 개인주의가 만연된 미국과 같은 국가들은 역진적인 세제를 갖고 있을 것으로 추정해왔다. 가령 피터스(peters)는 ‘모든 것이 같다면, 좌파 집권세력은 소득세와 같은 누진적 세제를 선택하고 우파 집권세력은 판매세와 사회보험기여금과 같은 역진적 세제를 선택할 것이다.’라고 전제하면서 정파성이 조세정책에 영향을 미치는 것은 분명하다고 주장한다. 이러한 논리의 연장선에서 스웨덴 사민당이 간접세에 대한 의존이 늘어나는 현상을 이데올로기와 정당 간 부정합(slippage)의 사례로 이해한다(Peters, 1991).

그러나 윌렌스키는 이와 같은 누진적 세제와 좌파정부의 복지국가 재정에 대해 부정하면서 오스트리아, 스웨덴, 벨기에, 프랑스, 서독이 높은 복지수준을 유지할 수 있었던 것은 소비세에 부과되는 보이지 않는 간접세 활용 덕분이라고 주장한다(Wilensky, 1976). 이후 복지국가의 유지를 위한 역진적 조세와 좌파정부의 친화성을 주장하는 연구들이 증가하는 추세이다. 대표적으로 스타인모는 많은 사람의 예상과 반대로 스웨덴을 포함한 사민주의국가들은 특별한 누진적 세제에 의존하는 대신 전체 소득집단들이 무거운 조세를 부담하도록 하여 이렇게 조성된 대규모 세입으로 주택, 교육, 건강, 복지 등에 대한 공공지출로 전환시켰으며, 이러한 지출효과는 가파른 누진세보다 훨씬 더 재분배적이었다고 시종일관 주장한다(Steinmo, 1993, 2002, 2003). 포머헨과 슈나이더(Pommerehne and Schnider, 1983)도 직접세 비중은 정부의 인기에 부정적인 영향을 주지만, 보이지 않는(invisible) 간접세 비중은 거의 지지에 영향을 주지 않으며, 우파정부는 직접세와 전체 조세수준을 낮추는 경향이 있고, 좌파정부는 간접세와 조세수준을 올리는 경향이 있다고 주장하였다.

그러나 카토는 간접세와 복지국가 재정간 강한 상관관계를 강조하면서도 좌파적 정파성과 역진적 세제간 직접적인 관계는 부정한다. 카토는 좌파정부만이 사회보장에 필요한 세입을 확보하기 위해 보다 일반소비세에 의존한다는 주장은 기각되어야 하며, 재정위기 시기에 강력한 재정기반을 확보한 정부는 그 정부의 정파성이나 정책결정자의 의도와 상

관없이 복지축소를 저지해왔다고 주장한다(Kato, 2003:39-40, 50-51). 영국이 대처시기에도 복지지출이 크게 줄지 않고, 어느 정도의(moderate) 복지국가를 유지할 수 있었던 것은 간접세의 강력한 세입능력 덕분이라는 식이다. 카토의 시각에서는 역진적 조세제도의 도입과 관련된 정책결정과정에서 우파, 좌파의 이데올로기는 중요치 않으며 도입의 성공여부만이 관심사항이다.

조금 다른 차원에서 티몬스(Timmons, 2005)는 기존의 정당이념과 조세부담 간 관계를 역설한다. 그는 좌파정부가 저소득층의 복지혜택을 위해 부유층에게 조세를 부과한다는 주장은 잘못된 것이며, 오히려 좌파정당은 그 지지자들에게 과세한다고 주장한다. 왜냐하면 좌파정부는 사회복지의 제공을 약속하고 집권했기 때문에 더 많은 세금을 떼뺏이 저소득층으로부터 징수할 수 있지만, 우파정부는 저소득층이 원하는 만큼 공공지출을 할 수 없기 때문에 사회서비스의 제공 대가를 이유로 저소득층에게 세금을 높게 부과할 수 있기 때문이다. 따라서 좌파의 영향이 강했던 국가들은 복지지출의 재정을 자본과 소득에 대한 누진과세가 아닌 노동과 소비에 대한 역진과세를 통해 재정을 조달하며, 우파의 영향이 강했던 국가들은 소득과 자본으로부터 세금을 거둔다고 주장한다(Timmons, 2005).

본 연구에서는 스웨덴, 영국, 일본의 복지재정을 위한 조세전략을 파악하기 위해 각 국가의 집권정당의 정파성이 역사적으로 어떠한 조세제도와 정합성을 이루어 왔는지, 그리고 왜 집권정당 이념에 따라 특정한 조세제도를 선호할 수밖에 없었는지 등에 주목할 것이다.

## □ 정치, 경제제도와 조세제도

정당과 새로운 조세정책 실행 간 관계를 온전히 설명하기 위해서는 다양한 정치제도적 요인에 대한 고려가 필요하다. 특히 대표적인 제도적 장벽들이 연립정부 여부, 선거주기론, 이익대표체계이다. 정당은 정책을 실현하기 위해 선거에서 승리해야 하는데, 선거승리를 위해서 저소득층의 조세부담이 클 수밖에 없는 역진적 조세와 같은 비인기정책(unpopular policy)을 도입하고 확대하는 일은 쉽지 않다. 더구나 선진 복지국가들은 대체로 단독정부가 아닌 연립정부를 구성하고 있는데 이 경우 연립정부에 참여하는 정당들은 자기 지지층의 조세부담을 최소화 하고자 노력하기 때문에 더욱 어렵다. 농민에 기반한 정당은 농민들의 조세부담을 최소화하려 노력하고, 노동자를 주요 지지기반으로 하는 정당은 노동자들의 조세부담을 최소화 시키려 할 것이기 때문이다(Peters, 1991).

한편 집권에 성공한 정당은 집권초기에 핵심지지층의 선호와 이익을 반영하는 정책을 추진하지만 다음 선거가 다가올수록 선거의 승리를 위해 보다 많은 유권자 선호와 이익에 부합하거나 전체 유권자들의 호응을 얻을 수 있는 거시경제적 정책을 추진한다(Tufte, 1978). 노드하우스에 따르면 선거 전에는 경기호황이 일어나도록 성장 혹은 확장정책을 실시하지만, 집권한 후에는 성장정책으로 인한 문제 즉 인플레이션을 잡기 위해 긴축정책을 실시할 가능성이 높다는 것이다(Nordhaus, 1975). 이러한 선거주기론의 입장에서 보면 정부가 조세와 지출을 결정하는 조치들도 다음 선거에서 승리하기 위한

전략의 일환이다(Schneider, 1984; Peters, 1991:11). 정부가 증세를 계획할 경우 그러한 조세개편의 부정적 파장이 다음선거에 영향을 주지 않도록 가능한 집권초기에 단행하려는 경향이 있고, 반대로 인기있는 지출은 다음선거에 유리하도록 집권말기에 실시하려는 경향을 보인다. 물론 선거주기론에 입각해서 조세정책 변화를 설명하는데 적절치 않다는 비판도 만만치 않다. 결정적으로 유권자가 세금을 중요한 이슈로 고려하지 않거나 혹은 등장한 이슈를 제대로 이해하지 못한다면 조세정책의 변화에 따른 투표행위를 기대할 수 없기 때문이다.

민주적 제도하에서는 조세제도를 개혁하는 과정에 다원주의적이든 코포라티스트적이든 이익집단이 개입하여 중요한 정치적 영향력을 행사하기 마련이다. 특히 성숙한 복지국가와 높은 조세와의 관계에 대해 베라멘디와 루에다(Beramendi and Rueda)는 사민당이 작동하는 코포라티즘이라는 제도적 맥락을 무시해서는 안 된다 라고 지적한다. 코포라티즘 수준이 높은 국가에서 사민당정부는 자본과 노동과의 협약에 의해 제약을 받으므로 사민당은 임금완화의 대가로 노동에게 관대한 복지를 제공하고 동시에 자본에게 지속적인 투자 대가로 재분배의 제한을 약속한다. 코포라티즘 협약을 유지하면서 관대한 복지국가를 지속하기 위해 사민당정부는 역진적 세제를 도입하는 것 외에 다른 선택의 여지가 없다는 설명이다(Beramendi and Rueda, 2007: 624-627; Przeworski and Wallerstein, 1998: 11-29; Cusack and Beramendi, 2006:43-75). 그러나 프랑스처럼 ‘이익단체의 입장을 배제하고 그들의 압력에 상관없이 본래의 목적을 추진할 수 있는 국가권력’(Wilson, 1987:238) 또는 ‘가장 조합주의적이지 못한 국가’(Lijphart and Crepaz, 1991:240)인 경우나 일본과 같이 코포라티즘 수준은 높으나 좌파정당이 사실상 위성정당(satellite party)에 불과한 경우에는 얘기가 달라진다.

본 연구에서는 스웨덴, 영국, 일본에서 역사적으로 집권정당과 야당들과의 정당구도, 연립정부내 구성정당 간 관계, 노조 등 비토세력(veto player) 여부, 이익집단과 코포라티즘 등 정치제도와 경제제도 등이 복지정책과 어떠한 방식으로 연계되는지에 초점을 맞추어 분석할 것이다. 정치, 경제제도의 차이에 따라 조세개혁에 접근하는 방식과 결과도 다를 수밖에 없기 때문이다.

## □ 문헌과 통계자료 분석

본 연구를 위해 국가별(스웨덴, 영국, 일본, 한국) 문헌자료를 광범위하게 활용하는 한편, OECD 조세 데이터베이스([www.oecd.org/ctp/taxdatabase](http://www.oecd.org/ctp/taxdatabase)) 등을 통해 국가별 조세수입 규모, 개인 소득세율, 임금소득에 대한 소득세 부담, 법인세 및 자본소득세 규모, 사회보장세, 부가가치세 및 소비세 등 다양한 데이터들을 활용할 것이다.

## Ⅱ. 선진 복지국가의 복지재정 확보를 위한 조세전략 사례

### 1. 스웨덴의 복지재정 확보를 위한 조세전략

본 스웨덴의 복지재정 확보를 위한 조세전략 연구는 거시적으로 경제정책과 복지정책의 관계에서 출발하여 구체적으로 특정한 복지정책과 경제정책이 어떠한 방식으로 결합하였으며, 그 과정에서 복지재정을 위한 조세전략은 어떻게 정치적으로 결정되었는지를 살펴보고자 함.

#### 1) 스웨덴 복지자본주의 역사와 특징

##### □ 스웨덴 복지자본주의의 형성과 변화

○ 스웨덴은 전형적인 후진 농업국가였지만 1890년대 이후 빠른 산업화와 함께 격렬한 계급갈등을 겪으면서 자본주의와 국가사회주의 사이에서 ‘중도의 길’을 채택하여 1930년대부터 1970년대 초까지 높은 경제성장과 완전고용의 경제적 토대 위에 임금평등과 보편적 복지국가라는 스웨덴만의 복지자본주의를 특징짓는 이른바 ‘스웨덴 모델’을 형성.

○ 많은 연구자들이 스웨덴에서 복지국가의 원년을 1932년 즉 스웨덴 사민당이 장기집권하기 시작한 해로 보고 있음. 사민당의 약진을 배경으로 탄생한 한손(Hasson)내각은 적극적인 경제정책-이른바 ‘케인스 없는 케인스주의’-을 전개하는 한편 ‘인민의 집’으로 상징되는 복지국가 형성에 착수.

○ 1930-40년대 기간중 하나의 시스템으로 통합되고 연동된 일련의 정책과 제도들이 계속해서 나타남. 즉 노동운동에서는 사회주의 전략의 전환이 진행되었고, 경제정책에서는 노사의 ‘역사적 타협’에 기초한 성장전략과 완전고용을 지향하는 노동시장정책, 노조의 연대임금정책 등이 성립하였으며, 복지정책에서는 보편주의적 정책들이 제시됨,



○ 스웨덴은 가장 보편적이고 재분배가 제도화된 복지국가이면서도 세계적으로 가장 많은 세금을 거두는 국가로 유명. 일반적으로 스웨덴의 조세제도가 가장 평등적인 것이라 생각하지만 사실은 누진적이지도 않고 자본소득에 부담적이지도 않음.

○ 좌파 지배적 정당체제에서 자본과 법인소득보다 근로소득에 무겁게 과세하는 이러한 독특한 조세모델은 자본과 노동 자원을 국제적으로 경쟁력있는 제조업부문에 집중시킬수 있도록 특별히 고안된 것이라고 할 수 있음(Elvander, 1972; Steinmo, 1993, 2002).

○ 스웨덴 모델에서 경제정책과 복지정책은 유기적으로 연계되어 있으며 조세정책은 총수요를 억제하거나 인플레이션을 통제하는 수단인 동시에 보편주의적 복지제도를 확대하는 데 유용한 재원수단이기도 하였음.

○ 그러나 스웨덴의 조세제도가 처음부터 자본소득에 관대했던 것은 아니며 지금처럼 변화된 이유는 스웨덴 특유의 개방경제 의존적인 정치경제적 맥락뿐 아니라 정치적 경쟁구조와도 관련이 깊음.<sup>1)</sup>

#### □ 사민주의 노동시장제도: 살쾨바덴 협약과 노사관계

○ 1920년대 정치적 민주주의 물결을 타고 등장한 사회당 단독 소수와 내각인 브란팅(Branting) 정부는 사회주의적 개혁에 착수하고자 하였으나 반사회주의 반발로 실권하면서 사회당은 사회주의를 국유화로 직결시키는 노선을 포기하고 ‘경제의 일반적 조정’으로 변경.

○ 1920년대 세계공황은 1930년대 스웨덴에도 영향을 주었고 이 경제위기가 사민당 내 새로운 전략의 전환점을 제공. 1932년 선거에서 시장을 맹신하던 보수정당을 비판하면서 42%의 득표를 기록하며 정권 탈환에 성공. 브란팅으로부터 당수를 계승한 한손(Hasson)이 사민당 정부를 이끌면서 케인스주의적 경제정책으로 경제위기를 극복하고 복지국가 형성에 기여(미야모토 타로, 2003).

1) 스웨덴은 정당간 경쟁지형측면에서 약한 우파정당 및 중도정당 대 강력한 사민당의 대립구도를 중심으로 사민당 주도적인 정당체계를 구성하고 있다. 1976년 중도당(前 농민당) 중심의 우파연립정부와 1991년 보수당 중심의 우파연립정부시기에도 소수파인 중도당과 보수당은 다른 정당들의 협력 없이는 정부를 유지할 수 없었다. 더구나 그 지지율에 있어서 사민당이 평균 40-50% 가까운 지지를 획득한 것과 대조적으로 우파정당(중도당, 보수당, 자유당 및 기민당)은 표의 분산으로 매우 저조한 지지를 받고 있었다는 점도 우파정부가 중대한 사회정책 변경과정에서 사민당과 타협할 수밖에 없는 조건이었다(은민수, 2008:488).

○ 사민당은 오랫동안 안고 있던 현안들을 신전략에 기초한 위기안정화 프로그램을 통해 실현하고자 했음(Wigforss, 1967:529). 그러나 야당이 사민당의 이러한 신 경제정책에 반대하자 빅포르스는 ‘농민당’을 정치적 파트너로 끌어들여 33년에 농민당과 ‘적녹연합’을 성사시킴으로써 정권의 안정적 기반을 다지고 1938년 선거에서도 압승하였음.

○ 1938년은 스웨덴의 노동과 자본과 좌우 정치세력들이 갈등과 투쟁에서 타협과 상호이해로 전환한 획기적인 시기. 사민당의 새로운 경제정책을 시행하기 위해서는 적녹연합뿐 아니라 노사관계를 안정화시키기 위해 살쾨바덴 협약 체결.

○ 특히 건설노조는 기술혁신에 따라서 성과급 비율이 계속적으로 개정될 필요가 있었음에도 개정시마다 빈번히 파업을 일으켰으며, 게다가 건설산업의 고임금은 주택비 상승으로 이어져 다른 노동자들의 생활을 압박(미야모토 타로, 2003).

○ 북유럽 국가들의 노동시장제도에서 공통적인 특징은 중앙화된 임금교섭, 연대임금정책, 적극적 노동시장정책으로 집약할 수 있으며, 스웨덴의 중앙교섭은 두 단계를 거치면서 제도화, 첫 단계는 1930년대에 이루어진 노동단체의 중앙집권화 단계로서 1938년의 살쾨바덴 협약체결이 결정적 계기. 두 번째 단계는 1950년대 중반에 이루어진 중앙교섭의 제도화 단계.

○ 스웨덴 노조가 중앙집권화를 추진한 이유는 LO내 다수 노조가 소수노조의 과도한 임금인상을 억제하기 위한 것(Swenson, 1989 :52; 신정완, 1998:65). 1930년대 초 LO 내 노조들의 입장은 수출부문과 내수부문으로 나뉨. 수출부문 노조 중 가장 규모가 크고 영향력이 강했던 금속노조는 치열한 국제경쟁 때문에 임금을 올릴 수 없는 처지였으며 반대로 건설업으로 대표되는 내수부문 노조는 임금도 높았을 뿐 아니라 전투적 노선을 견지하여 임금인상을 계속 추진.

○ 스웨덴 노동조합총연맹(LO)과 스웨덴 사용자연합(SAF)은 살쾨바덴 협약을 체결함으로써 노동과 자본은 1909년 총파업 이래 지속해온 대립과 갈등을 접고 타협의 관계를 구축. LO와 SAF는 국가개입을 배제하고 자율적으로 노사문제를 해결하며 임금협상체계를 두 조직으로 단일화 및 중앙집중화 하는데 합의.

○ 스웨덴 노동운동이 계급타협의 방식으로 복지국가를 지향할 수 있었던 것은 사민당의 개혁적 실용주의 덕분(김인춘, 2007:31). 사민당은 RD제 및 사회정책의 최고 목표로 경제적 안정과 평등주의를 주창하면서 완전고용과 임금평등, 경제성장과 복지국가를 지속적으로 추구.

## □ 사민주의 노동시장제도: 렌-마이드너모델과 연대임금제

○ 1941년 LO 대회에 제출된 <노동운동과 소득생활>에서 연대임금정책이 LO 공식노선으로 처음 등장. 당시 인플레이션의 도래에 직면하여 LO는 경제전문가를 중심으로 인플레이션 억제를 중시하고 단순한 경제확장노선에 반대하는 그룹이 형성되었는데 그 중심이 렌과 마이드너(Rehn & Meidner).

○ 이들은 너무 단순한 케인스주의는 완전고용을 달성하는 유일한 수단이 아니며 이러한 대응은 오히려 스웨덴 경제에 인플레이션에 취약한 체질을 초래하고 최종적으로 임금이나 가격의 동결 등을 야기할 것이라고 지적. 대신 보다 공정한 임금정책과 적극적인 노동시장 정책이 고용정책의 주축이 되어야 한다고 주장.

○ 이러한 렌과 마이드너의 견해를 체계적으로 정리하여 1951년 LO 총회는 ‘렌-마이드너 모델’의 근간이 되었던 ‘노동조합운동과 완전고용’을 채택. 이 보고서는 중앙임금협상을 통한 연대임금제의 실시를 주장. 연대임금제의 실시로 인하여 파생되는 효과를 사민당정부가 정책을 통해 조정함으로써 완전고용과 물가안정을 동시 달성할 수 있음을 역설(LO, 1953:89-93).

○ 렌과 마이드너 모델은 선택적 경제정책과 보편주의적 복지정책을 결합한 것으로 일반적 경제정책과 선별주의적 복지정책의 결합인 케인스주의와는 성격이 다른 것이라 할 수 있음.<sup>2)</sup> 이 모델은 연대임금제와 적극적 노동시장정책의 연계를 축으로 성장 · 고용 · 산업합리화를 추진하는 수단으로서 조세와 금융정책을 적극 활용.

○ 임금연대 원칙은 기업의 이윤, 생산성, 지리적 위치와 상관없이 “동일노동에 대한 동일 임금”을 지급해야 한다는 것으로서 실제 중앙임금협상이 처음 실시된 1956년부터 1960년대 말까지 고임금과 저임금의 폭이 양 방향에서 지속적으로 압축되어 산업 및 작업장 간의 임금격차가 크게 줄어들었음.

○ 연대임금제는 상호 상충된 결과를 초래하는 제도임. 즉 저임금을 지급할 수밖에 없는 사양산업에서는 임금이 인상되어야 하기 때문에 생산합리화를 추진하거나 노동자를 해고해

---

2) 참고로 빅포르스는 전통적인 산업국유화 등의 사회주의로부터 이탈하여 비사회주의적 경제정책을 주장 하였으나 복지국가에 대해서는 전통적인 즉 재분배효과가 높은 선별주의적 복지정책을 지지하였고, 뤼르달과 뢰레르는 보편주의적 복지정책을 지지했지만 경제정책에 대해서는 전통적인 사회주의적 경제 정책을 선호하였음.

야 하는 반면, 성장산업에서는 고임금에 대한 임금억제 효과로 인해 과다이윤이 발생하는 구조.

○ 이때 사민당 정부는 적극적 노동시장정책-직업알선, 직업훈련 등-을 실시하여 사양산업에서 발생한 실직자들을 성장산업으로 이직시킴으로써 완전고용뿐 아니라 산업구조를 재편시키고자 하였음. ‘직장’이 아니라 ‘고용’을 보장하는 적극적 노동시장정책으로 노동의 유연성을 제고.

○ 사민당 정부는 성장산업에 축적된 과대 이윤이 물가안정에 영향을 주지 않도록 하면서 자본재를 중심으로 재투자되어 성장과 고용효과를 가져오도록 조정하는 수단으로 조세정책을 적극 활용하였음. 또한 조세제도를 통해 소비를 억제시킴으로써 완전고용정책에서 나타날 수밖에 없는 인플레이션을 억제할 수 있었음.

#### □ 스웨덴의 정치제도와 정치환경의 변화

○ 한 국가의 복지국가 전략은 실제로는 다른 정치세력과의 복잡한 대립과 동맹관계 속에서 구상됨. 따라서 모든 복지국가에서 실제의 복지정책은 복수의 정치세력의 타협과 균형으로부터 나오기 마련.

○ 스웨덴은 1809년 입헌군주제를 채택한 이래 1970년대 중반까지 의회민주주의가 다수제 모델에 가깝게 발전. 정당체계는 다당체계이지만 이념적으로 좌우 블록으로 나뉘어 좌우 진영적 정당체계를 형성하게 되었음. 따라서 의회-행정부 관계는 양당제에서 나타나는 다수제 모델과 유사하지만, 사민당이 정부 구성을 주도하였고, 의회는 합의정치에 개방된 특성을 보여줌(Strom and Bergman, 2011:28).

○ 스웨덴 모델의 형성과 시행과정에서 사민당 정부가 단행했던 조세개혁은 사민당이 의회-행정부 관계를 지배했기 때문에 가능한 것으로 판단할 수 있음. 1918년 선거제도를 단순 다수제에서 비례대표제로 전환한 이후 사민당과 중도우파정당들은 정치적 균형을 이룸. 특히 보수세력이 보수, 자유, 농민당 등으로 분열된 북유럽 국가들에서 비례제는 보수통합 유인을 제거함으로써 분열을 고정화시키는 효과(Katzenstein, 1985:101-103; Castles, 1978).

○ 정치적 세력균형하에서 조세제도의 개혁은 이루어지지 않았고 1930년대 초반부터 사민

당이 하원과 상원에서 다수를 차지한 이후부터 사민당은 공산당과 농민당(이후 중도당) 등의 지원을 받아 입법을 주도할 수 있었음. 이러한 초기의 모습은 이후에 살펴볼 82년 개혁이나 91년 개혁과정과는 상이한 측면

○ 의회-행정부 관계를 점유한 지배적 위치를 기반으로 사민당 정부는 노동과 자본으로부터 비판을 받을 수 있는 조세제도, 즉 노동에게는 개인소득세와 간접세, 자본에게는 높은 한계세율을 부과하는 법안들을 의회에서 통과시킬 수 있었던 것.

○ 스웨덴에서 사민당과 농민당의 적록동맹은 50년대 말까지 계속되나 산업구조 전환에 따른 화이트칼라 대두로 1940년 노동력 인구에서 차지하는 화이트칼라 비중은 농민층의 27%에 비해 20%로 좁혀졌으나 1950년대에는 농민층이 16%로 저하된 반면 화이트칼라층은 28%로 역전.

○ 정치적으로 화이트칼라 노조는 실용주의적 요소가 강했고 사민당과 관계가 적대적이지는 않았지만 그렇다고 LO 처럼 일관되지도 않았음. 이들에 대한 대응이 정치적으로 중요한 의미를 갖는다는 점에 대해 사민당 집행부는 매우 이른 시기에 인식하고 있었음.

○ 1940년에 53.8%에 달했던 사민당 득표율은 점차 감소경향 보이더니 이 56년 선거에서는 44.6%로 36년 이후 최저 수준으로 후퇴. 이에 대해 에어란데(Erlander)는 화이트칼라 대책의 지체가 가져온 결과로 판단. 사민당 내부에서 화이트칼라층의 지지를 겨냥한 전략전환이 진행되는 가운데, 부가연금문제도 블루칼라의 권리확대 수단에서 화이트칼라의 지지획득 전략중심으로 전환되기 시작.

○ 사민당의 득표를 계층별로 보면 기본적으로 블루칼라층이 지지기반임에 변화 없지만, 1960년대 선거 이후 사민당은 화이트칼라층으로부터 표를 지속적으로 얻는데 성공. 화이트칼라 노조연합(TCO)의 조합원 투표행태를 보면, 1968년에 48%가 사민당에 투표하였으며, 그 후의 정당 지지도는 전체적으로 자유당으로부터 보수당으로 이동이 목격되지만, 사민당에 대한 지지는 거의 일관되게 40% 전후 수준을 유지하고 있음.

○ 화이트칼라의 증가는 급격하게 누진적인 조세정책과 부가연금 등 복지정책의 변화를 요구하고 있었음에 주목할 필요가 있음.

## □ 스웨덴의 보편적 복지제도의 변화

○ 큰 전환점이 된 것은 1956년, 이 해의 사민당 대회에서 사회민주주의 정치의 환경변화가 중요한 테마로 부상하였고, 에어란데는 이 대회를 통해 새로운 정치프로그램인 ‘진보의 정치’를 채택. 총선과정에서 야당의 올린과 알마르손은 적극적으로 복지국가 비판하고 부가연금문제와 감세문제가 쟁점이 됨. 이 선거에서 보수당은 10석 약진, 자유당은 현상유지, 사민당은 4석 감소, 농민당은 7석 감소.

○ 1956년 사민당 대회에서 채택된 정치프로그램 ‘진보의 정치’는 사민당 정권의 렌.마이 드너 모델 수용을 의미하는 것으로 소개하였는데, 복지국가 이념 전환을 나타낸다는 점에서도 중요한 의의. 즉 “완전고용이 실현되어 물질적인 곤궁이 없는 사회, 또한 노동능력이 있는 자가 생산에 종사하여 자립할 수 있는 사회에서 사회보장에 대한 요구는 고도화된다”면서 경제정책 쇄신이 복지정책의 전환으로 이어진다는 전망을 제시한 것.

○ 에어란데는 새로운 시대의 사민주의 목적을 “사람들 자신이 가지고 있는 소질과 조건을 최대한 활용하면서 각각의 삶을 추구할 수 있는 가능성을 제공하는 것”이라고 정의. 결국 사민당이 지향하는 것은 강한 국가가 아니라 활력있는 사회이며, 복지국가는 어디까지나 그것을 위한 가장 유효한 수단으로 간주.

○ 1930년대부터 사민당이 내걸었던 복지이념은 수직적 재분배를 중시한 것이지만 정책전환의 전제로서 사민당의 복지국가이념도 전환. 사민당이 점차 부가연금과 같은 보편주의 설계로 기우는 것은 화이트칼라층의 지지 획득 때문이며, 이는 실용주의적인 타협의 연속으로서 이후의 간접세 중심의 조세개혁과도 연관.

○ 부가연금은 1930년대 및 40년대 가족정책에서 비롯된 보편주의적 복지를 소득비례원리의 강화라는 중대한 역점 이동을 해가면서 연금정책 영역에서 구체화된 것. 부가연금 이후 복지정책 전개에서 중요한 점은 이러한 소득비례형 보편주의가 일련의 복지정책 속에 적용되고 확대되었다는 것.

〈표 1〉 급여 및 재원을 통해 본 복지정책의 다양성

		소득증대에 따른 기여			
		감소	균일	증대-비례적	증대-누진적
소득 증대 에 따른 급여	감소	×		주택부가, 주택수당	
	균일		베버리지연금	국민연금(1947)	건강보험(1946)
	증대-비례적			부가연금(1959) 건강보험(1953)	
	증대-누진적			×	

○ 스웨덴에서 공적부조의 수급자는 현저하게 감소하고 소득비례형이나 노동시장참가를 급여조건으로 하는 노동시장참여 프로그램이 점차 확대. 이에 비해 완전고용 실현을 통해서 사회부조와 같은 선별주의적 프로그램의 비중이 감소하였고 또한 균일급여의 아동수당이나 국민연금도 상대적 비중이 감소. 이로 인해 스웨덴 복지국가는 모든 시민에 대한 최저한 소득보장에서 현행 소득보장의 방향으로 전환(Esping-Andersen, 1988:47-53).

○ 평등 이념에서 보면 소득비례형 프로그램은 ‘결과의 평등’에서 ‘조건의 평등’으로 역점이 이동했음을 의미. 스웨덴 사회보장지출이 1970년대 들어 급증한 것은 사회보장이 그 대상자를 중간층까지 확대했을 뿐만 아닐 보상수준이 중간층의 소득수준을 지표로 하게 되었기 때문.

〈표 2〉 국가별 GDP 대비 사회복지지출 비중의 변화(1960-80)

국가	1960	1980	성장률 (1960-80)	1960 순위	1980 순위
스웨덴	10.9	31.9	21.0	9	1
호주	7.7	11.9	4.2	15	17
오스트리아	15.4	22.5	7.1	1	7
벨기에	15.3	25.9	10.6	3	5
캐나다	9.2	13.7	4.5	13	14
덴마크	11.1	29.9	18.8	8	2
핀란드	8.8	18.0	9.2	14	11
프랑스	13.2	26.7	13.5	4	4
독일	15.4	24.0	8.6	2	6
아일랜드	9.3	20.1	10.8	12	10
이탈리아	11.7	21.5	9.8	5	8
일본	4.9	10.8	5.9	18	18

네덜란드	11.1	28.3	17.2	7	3
뉴질랜드	11.5	16.6	5.1	6	13
노르웨이	9.4	20.2	10.8	11	9
스위스	7.5	13.7	6.2	16	15
영국	10.8	17.3	6.5	10	12
미국	6.8	12.6	5.8	17	16
평균	10.6	20.3	9.8		
표준편차	2.9	6.5	5.0		

출처: Van kersbergen, 1995:100.

○ 스웨덴은 1960년대에는 OECD 국가들 중 9위로 그다지 특별한 존재가 아니었음. 현행 소득의 보장을 지향하는 ‘중간층의 복지국가’로 전환해야말로 스웨덴 복지국가의 규모를 OECD 국가중 제1위로 끌어올렸던 것. 경제정책이 완전고용을 실현시켜 연대임금정책 등을 통해서 경제격차가 어느정도 축소됨에 따라 복지정책은 개인의 생활기회 확대에 중점을 두는 새로운 이념으로 전환되기 시작.

○ 반면에 평등화를 최우선으로 내세운 뉴질랜드 노동당은 선별주의적 프로그램을 고집하여 누진성이 높은 조세제도를 추구한 결과 복지국가의 지지기반은 약해졌으며 경제위기에 직면한 노동당 정부는 스스로의 손으로 복지국가의 대폭적인 축소에 뛰어든 수밖에 없었음.

○ 조세개혁 방향을 포함하여 복지국가와 평등화를 둘러싼 신이념은 사민당의 정책에 침투. 예를 들면 1970년대 사민당 평등화정책에서 기초가 된 문서인 <평등을 향하여>는 스웨덴 사회가 달성해야할 것은 ‘선택의 자유에 있어서 평등’이라 강조하고 평등화가 비효율을 야기한다는 보수와 중도정당의 비판에 대해 평등을 내세우는 의미는 ‘사회의 모든 자원과 능력의 활용’에 다름 아니라고 서술.

## 2) 스웨덴의 복지재정을 위한 1982년 조세개혁

### □ 높은 누진적 소득세에서 부가가치세 도입으로

○ 스웨덴은 가장 보편적이고 재분배가 제도화된 복지국가이면서도 세계적으로 가장 많은 세금을 거두는 국가로 유명. 현재 스웨덴의 세입구조는 한편으로 누진적 소득세와 다른 한편으로 부가세와 사회보장료 등 역진적 조세에 크게 의존.



○ 스웨덴 누진적 소득세의 기초는 1947년과 1948년의 급격한 조세개혁의 결과였는데, 이 때는 2차대전중에 많은 희생을 감수했던 노동자들이 전쟁후의 낮은 임금과 높은 세금에 불만이 누적되면서 공산당의 득표율이 상승하던 시기로서 사민당은 공산당으로부터 좌파적 선명성의 ‘압박’을 받고 있었음(은민수, 2012a).

○ 공산당과 선명성 경쟁에서 뒤처지고 있던 사민당은 1947년 에른스트 비그포르스(Ernst Wigforss) 재무장관의 주도하에 판매세(거래세)를 폐지하고 고소득계층의 조세부담을 크게 증가시키는 조세개혁을 단행. 이같은 가파른 누진적 개인소득세구조는 사회보장제도를 통한 재분배와 더불어 저소득층에서 고소득층으로의 조세부담 이전을 바라는 좌파와 노동층의 요구를 구체화한 것.

○ 이 개혁은 소득세의 누진성을 강화하는 것으로 우선 높은 소득세 범주에 있는 사람들에게 높은 세율을 부과하고 상속이나 부동산에 대해서도 과세. 더욱 중요한 점은 사민당 정부가 전시재정관리를 위해 도입했던 정률의 판매세를 폐지했다는 점. 즉 공산당의 급부상이라는 정치지형 변화 과정에서 사민당은 매우 누진적인 세제개편을 추진하였지만, 이후 공산당의 득표율이 떨어지면서 사민당 지배가 안정화되자, 다시 역진적인 판매세의 재도입 문제를 제기하게 됨.

○ 1948년에 폐지되었던 판매세의 재도입을 둘러싸고 1950년대 말에 발생한 정치적 갈등은 누진적 세제를 중심으로 안착되었던 스웨덴 조세제도가 크게 변화되는 중대 전환점(critical juncture)이 되었음.

○ 판매세의 폐지는 1947-8년에 누진성 강화를 목표로 진행된 세제개혁의 핵심적 내용이었으며, 따라서 1959년 판매세 재도입에 대해 처음에는 공산당은 물론이고 사민당 일부와 노동(LO)측도 찬성적이지 않았고 우파정당 역시 판매세 재도입으로 공공지출이 증가될 것을 우려하여 반대.

○ 이러한 반대에도 불구하고 사민당이 결국 수용한 것은 이미 높아질 대로 높아진 소득에 대한 과중한 조세구조 조건에서 더이상 중산층 유권자를 지지를 잃지 않으면서 복지를 위한 재정을 확보할 수 있는 수단이 절실했기 때문.

○ 판매세 재도입은 다당체계라는 경쟁지형에서 사민당이 중위유권자(median voter)를 확보하면서 좌파정당으로서의 정치적 이념을 실현하기 위한 고육지책이었음. 사회보장지출 및 사회서비스의 급격한 확대는 조세부담의 증대과정과 동일한 것이므로 OECD 국가들과 유사

한 수준이었던 스웨덴 조세부담비율은 1960년대 들어서면서부터 급하게 상승. 개인 조세제도에서 직접세에 대한 간접세 비중이 확대된 것은 화이트칼라층의 지지를 증시하는 사민당의 복지국가 전략의 영향(은민수, 2012a).

○ 사민당이 판매세 지지로 선화하자 1960년 9월 총선을 앞두고 보수당은 판매세 폐지를 위해 사회복지지출의 삭감을 제기. 좌파는 복지지출을 위해 보다 안정적이고 세원이 넓은 간접세를 선택한 반면 우파는 세금인하를 위해 복지지출의 삭감을 요구한 것.

○ 판매세 재도입이 비인기적 정책이었음은 LO는 물론이고 사민당 지지층에서도 34%만이 찬성했다는 여론조사 결과에서도 나타남(Steinmo, 1993:127). 그럼에도 불구하고 스웨덴의 조세전문가와 노조의 경제학자들은 사민당이 소득에 대한 과중한 세금으로 자본가들과 중산층 유권자들로부터 정치적 지지를 잃지 않기 위해 선택할 수 있는 방법은 세입의존을 간접세로 전환하는 것 밖에 없다고 사민당 정책결정자들을 설득.

○ 결국 당시 총리 에어란데(Erlander)는 1958년 총선거 실시를 전략적으로 선택하였고, 선거결과 ‘역진적’이라는 이유로 판매세의 재도입을 반대했던 공산당은 최악의 참패를 기록. 선거결과에 자신감을 얻은 사민당은 새로운 소비세 도입을 강하게 추진하여 1960년 4.2% 세율의 판매세 재도입을 의회에서 통과(Kato, 2003: 64).

○ 재도입된 판매세는 1960년 9월 총선을 앞두고 다시한번 정치이슈화. 보수당은 판매세 폐지를 위해 사회복지 지출의 삭감을 주장하고, 사민당은 복지재정의 확보를 위해 판매세를 여전히 지지. 유권자들의 입장은 크게 바뀌어 선거운동 이전에 39%에 불과하던 사민당 지지층의 판매세 지지는 어느새 66%로 증가(Kato, 2007).

○ 이러한 결과는 기존의 사회보장 프로그램을 지속하기 위해 판매세를 통한 재원조달이 불가피하다는 사민당의 주장에 유권자들이 적극 반응한 것으로서 그동안 사민당이 시행한 복지정책에 대한 유권자들의 신뢰를 보여줌.

○ 역진적 소비세를 통해 세입을 증대시켜 이를 다시 국민 전체에 재분배할 수 있다는 아이디어는 처음에 전문가들의 제안으로 시작되어 이후 스웨덴 조세전문가들 사이에 확고한 지지를 획득하게 되었고, 사민당 정책결정자들이 우여곡절 끝에 이 방안을 채택하였으며, 마지막으로 유권자들이 이를 적극 수용하는 식의 확산경로를 밟았음(Korpi and Palme, 1998).

○ 이와 같은 우여곡절 끝에 재도입된 판매세는 1969년 부가세로 전환되면서 스웨덴의 조세제도에서 사회보장기여금과 부가세(VAT)와 같은 역진적 세제에 대한 의존이 본격화.

○ 1960년 4.2% 세율로 재도입된 판매세는 1969년에 부가세로 전환되면서 세율 10%로 인상되었고 1990년에는 25%로 대폭 인상. 부가세가 차지하는 GDP 대비 조세비중도 1970년의 4.1%에서 90년에는 8.3%로 증가(Kato, 2003:64). 세율이 넓고 비교적 조세저항이 적은 간접세를 통해 1970년대 복지급여와 범위를 중산층까지 확대시키는데 필요한 대규모 지출을 감당할 수 있었음(은민수, 2012b).

#### □ 스웨덴 모델의 한계와 1982년 조세개혁(“찬란한 밤”)

○ 1970년대까지 스웨덴 모델은 정책조합의 연계 효과로 경제성장, 완전고용, 물가안정, 복지국가를 달성하는데 기여. 이러한 스웨덴 모델은 계급조직 간 상호이해와 계급타협을 기초로 가능했던 것. 즉 노동은 고용과 복지를 위해 임금억제 및 연대에 동의하였고, 자본은 기업이윤을 재투자하고 해고를 억제하였음. 국가는 임금억제로 인한 부족한 임금부분을 복지제공으로 채워줌.

○ 그러나 1960년대 후반부터 노동조합은 자신들을 합의에 이르도록 했던 조건, 즉 해고와 실업에 대해 구속되는 대신 그동안 완전고용을 위해 포기했던 단기적 이익을 도모하기 시작. 산업별 임금의 차별적 인상과 단위 노동조합의 권한을 확대하고자 하였음. 이에 따라 스웨덴 모델은 전환의 기로에 서게 됨.

○ 완전고용이 정착된 시점인 1960년대 후반부터 노동조합은 연대임금에 기초한 중앙임금 협상을 거부. 특히 임금이 심하게 억제되거나 생산합리화 조치로 노동조건이 악화된 노동조합들이 샬트셰바덴 협약-정상조직인 LO와 SAF가 주도하는 노사정관계-과 렌 마이드너 모델에 집단적으로 반발(Korpi, 1981:71, 79; 안재홍, 2001).

○ LO는 화이트칼러 노조의 임금보장에 반대하였으며, 화이트칼러 노조는 블루칼러 노조들과의 임금균등화를 수용하지 않음. 수출산업 중심의 고임금 노조는 공공부문 및 내수 부문 노동자들과의 임금균등화에 불만이 고조되었음. 1983년 금속노조연맹은 엔지니어링협회(VF)와 산업별 임금협상을 단행함으로써 중앙임금협상에서 탈퇴(Swenson, 1989; Amark, 1988:72-74; Ryner, 2002:129).

○ 스웨덴 모델에 대한 이익집단의 갈등이 심화된 시점은 의회에 대한 행정부의 정책적 통제가 악화된 시점과 정확히 일치. 1969년 정치개혁으로 비례대표 선거제의 비례성이 ‘극단적으로’ 높아진 것이 계기(Immergut and Jochem, 1996:105). 전통적으로 5개정 당으로 구성되었던 정당체계가 증가하면서 1976년 선거에서 사민당은 집권 44년만에 처음으로 중도우파연합에 패배.

○ 1976년에 집권한 보수 연립정부에게도 조세문제는 매우 중요한 정치적 아젠다. 그러나 사민당과 달리 여러 정당들로 구성된 보수연립정부는 조세삭감의 필요성을 공유하면서도 과연 누구에게 얼마만큼의 조세감면의 혜택을 줄 것인가, 그리고 조세삭감으로 인한 재정적 공백을 어떻게 메꿀 것인가의 문제에 합의하기 어려웠음.

○ 당시의 중도당, 자유당, 보수당의 연립정부내에서 중도당(center party, 前 농민당)은 소비세 삭감을 원했고, 자유당(liberal party)은 중간층과 급여근로자들의 세금삭감을 원했으며, 보수당(moderate party)은 고소득자들의 세금삭감을 원했기 때문(Steinmo, 1993:183). 결국 1976년에서 82년 초까지 자유당, 중도당, 보수당으로 구성된 보수연립정부는 특별한 조세정책의 변화를 이루지 못하고 있었음.

○ 이렇게 조세개혁이 지지부진한 상황에서도 공공지출은 점차 증가하여 1980년대에는 GDP 대비 60%에 달하였지만, 세계화로 인한 국가간 경쟁심화와 경기침체는 계속되었고, 스웨덴의 높은 한계소득세율을 삭감하는 것이 불가피해짐.

○ 점차 증가하는 복지제도와 공적 임금수요는 많은 세금을 필요로 했지만 세계화로 인해 스웨덴은 치열해진 국가간 경쟁과 경기침체를 겪고 있었음. 복지프로그램 지속을 위한 세입 압력 외에도 인플레이션 때문에 갑자기 고소득층으로 분류된 많은 국민들의 조세제도에 대한 불만과 우려는 집권 보수연립정부뿐 아니라 야당들마저 높은 한계소득세율의 삭감에 동의하도록 만들었음(Kato, 2003:65).

○ 이 점이 1982년 조세개혁을 초래. 이 개혁은 더 이상의 한계세율 인상이 불가능하다는 판단하에 한계세율을 인하하고 각종 공제제도를 축소하는 것이 주요 내용. 주요목표는 개혁이 완성되는 1985년까지 정규근로자의 80%와 납세자 90%에게 50% 이하의 한계세율을 보장하는 것(Edlund, 2000:41).

○ 이른바 “찬란한 밤(wonderful night)”이라 불리는 1982년 조세개혁에서 사민당은 이자 수입의 조세감면을 제한하는 대신 중산층과 노동계급에 대한 한계세율을 낮추는 정책에 협

력할 뜻을 보수연립측에 전달. 이에 따라 1982년 세제개혁을 단행하여 한계세율을 인하하였으며 이로 인한 세수의 감소는 각종 공제제도의 감액으로 충당.

○ 이 과정에서 세율인하에는 찬성하지만 보수적 유권자들의 이익보호 차원에서 이자의 조세감면 제한에 반대하던 보수당(moderate party)은 연립에서 탈퇴하게 되고, 조세개혁을 둘러싼 보수연립정당들 간 정치적 갈등이 깊어지게 됨. 그 결과 사민당이 다음 선거에서 승리할 수 있었음(Steinmo, 1993:184).

○ 사민당이 1982년 재집권에 성공했을 당시 스웨덴은 거대예산과 무역적자, 노동문제, 무능한 정부에 대한 대중의 불신 등 산적한 과제에 직면하게 되었음. 그리고 LO와 많은 당내 좌파들, 재무부 관료들 간에 그 해결방안을 두고 이견이 노출. 경제학자 및 관료들은 조세 인상이 결과적으로 인플레이션과 경제불균형에 기여할 것이며, 세율이 지나치게 높아질 경우 평범한 납세자들조차 비생산적 행위에 종사하거나 조세회피목적으로 지하경제에서 일하게 될 것이라 믿고 있었음(Agell, Berg, & Edin, 1995; Myrdal, 1982).

○ 그러나 사민당 다수와 LO 지도부는 반대로 스웨덴 조세제도의 문제는 부자와 기업이 너무 세금을 적게 내고, 저소득층과 중산층이 너무 많이 내고 있다는 점이 문제라고 확신(Edlund, 1999; Hadenius, 1986; Svallfors, 1989; Steinmo, 2002). 이러한 상황에서 조세개혁은 사민당 개혁가들에게 새로운 경제전략의 핵심이 되지 않을 수 없었음.

○ 개혁은 한계세율을 낮추는데 성공했지만 높은 세제, 조세구간, 인플레이션, 근로유인 저하 등에 대한 비판들은 여전히 남아있었음. 특히 한계세율 인하가 주로 상위소득계층에게 영향을 준 결과 집권한 사민당과 LO 사이에 심각한 긴장이 형성. LO는 조세부담을 저소득층에게 전가하면서도 이를 보완할 조치들이 불충분하다고 비판하였고 우파는 개인소득에 부과된 한계세율이 여전히 높고 세입수준도 역시 너무 높다고 비판(Edlund, 2000:41).

○ 1980년대 말에 스웨덴의 예산적자가 경제호황기 동안 늘어난 세입으로 상쇄되었지만, 이러한 노력에도 불구하고 공적재정이 구조적으로 개혁될 필요성이 대두되었으며, 이것이 90년대 초에 주요 조세개혁이 이루어진 배경.

## □ 1990년대 스웨덴 경제위기

○ 1980년대 말 즈음부터 스웨덴 경제는 많은 과열 조짐을 보여주었음. 높은 수요 압력 때문에 임금비용이 큰 폭으로 증가하였고 이는 세계시장에서 스웨덴의 경쟁력을 잠식하였음. 동시에 금융의 탈규제 흐름 속에서 가계와 기업들의 부채가 높은 수준에 도달했고 이는 세계경제가 침체에 접어든 1990년대에 스웨덴 경제가 더욱 취약하도록 만듦(Agell, Englund, and Sodersten, 1996:648).

○ 세계불황이 실업률 증가의 일부를 설명할 수 있을지 몰라도 스웨덴의 심각한 경기침체의 배경에는 거시경제정책이 있었음. 다른 많은 유럽 국가들처럼 스웨덴도 인플레이션 억제와 저평가된 환율 방어에 집중했고 이 문제는 스웨덴 경제정책결정의 최고 우선순위였음. 그 결과는 제조업의 가파른 몰락.

○ 1990년대 초반 스웨덴을 비롯한 유럽국가들은 경기침체로 재정수지 적자를 겪고 있었는데 스웨덴은 특히 다른 국가들보다 심각한 상태였음.

〈표 3〉 스웨덴 주요 재정 지표 변화

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
정부 총지출	스웨덴	61.1	69.4	70.5	68.3	64.9	62.9	60.7	58.8	58.1	55.1	54.5	55.6	55.7	54.2	53.9	52.7	51.0	51.7	54.9	52.3	51.1	51.3	51.0
	유로	49.5	50.6	52.1	50.9	53.0	50.5	49.2	48.5	48.1	46.2	47.2	47.5	48.0	47.5	47.4	46.7	46.0	47.2	51.3	51.0	49.5	49.5	49.4
재정 수지	스웨덴	-0.1	-8.9	-11.2	-9.1	-7.3	-3.3	-1.6	0.9	0.8	3.6	1.6	-1.5	-1.3	0.4	1.9	2.2	3.6	2.2	-1.0	0.0	0.2	-0.3	-0.8
	유로	-5.1	-5.2	-5.9	-5.1	-7.5	-4.3	-2.8	-2.4	-1.5	-0.1	-2.0	-2.7	-3.2	-2.9	-2.6	-1.4	-0.7	-2.1	-6.3	-6.2	-4.1	-3.3	-2.8
국가 부채	스웨덴	55.0	73.4	78.2	82.5	81.1	84.4	83.0	82.0	73.2	64.3	62.7	60.2	59.3	60.0	61.2	54.3	49.8	50.0	52.2	49.3	49.2	48.6	47.9
	유로	58.9	63.0	68.9	71.1	75.5	80.0	81.0	81.6	78.2	76.0	74.4	75.4	76.1	77.3	78.2	74.7	71.9	77.1	87.8	93.1	95.2	100.6	102.5

출처: OECD, Stat(오건호, 2013).

○ 사실 스웨덴은 다른 OECD국가들보다 인플레이션 억제에 성공했다고는 보기 힘들. 그래도 1970년대 이전에는 렌-마이드너 모델의 사고가 어느정도 반영되어 인플레이션율이 OECD 국가와 비슷한 정도이거나 약간 하회하였는데, 1970년대 이후에는 OECD국가들의 평균을 계속해서 상회하였으며, 재정정책은 점차 렌 마이드너 모델로부터 이탈하게 되었음.

1970년대 들어서 노조 상호간의 임금상승 경쟁이 두드러지게 되어 인플레이션이 가중된 것으로 보여짐(Meidner, 1992; Erixon, 1995:32-37).

○ 이러한 상황에서 스웨덴은 1991년부터 고강도 구조조정과 조세개혁을 단행. GDP 복지 지출 비중이 1992년 GDP 대비 34.7%에서 2000년 28.4%로 6.3%포인트가 낮아진 이후 계속 28% 수준을 유지하였음. 동 기간중 정부총지출은 GDP 대비 69.4%에서 55.1%로 무려 14.3% 포인트 감소. 이는 복지뿐 아니라 정부총지출 전체 분야에서 대대적인 구조조정이 이루어졌음을 의미(오건호 2013).

### 3) 스웨덴의 경기침체 타개와 복지재정 확보를 위한 1991년 조세개혁

#### □ 사민당의 조세전략과 1991년 조세개혁과정("Reform of Century")

○ 세계화 이후 각국의 조세제도는 빠르게 변화. 스웨덴의 경우처럼 경제가 개방되고 국제 시장에 대한 의존도가 높은 조건에서는 기업관련 조세영역, 특히 법인세제 개혁에 민감할 수밖에 없음.

○ 집권정당이기는 하지만 1982-85년 의회에서 349석중 166석만을 차지하고 있던 사민당 정부는 조세개혁을 스웨덴 의회(Riksdag)에서 통과시키기 위해 최소한 다른 한 정당의 지지가 필요. 조세개혁의 주요 내용이 한계소득세를 인하이었으므로 이전에 종종 연합파트너였던 공산당의 지지도 기대하기 어려움.

○ 다른 보수정당들은 모두 소득세율과 기업세율 인하를 선호하였지만 누가 가장 많은 혜택을 받도록 할 것인지에 대해 입장이 달랐고 인하된 세율을 보충하기 위해 어떤 조치를 취할 것인지에 대해서는 더욱 차이(Kato, 2003).

○ 이런 점에서 스웨덴 사민당은 앞서 살펴본 영국과 다른 정치구조적 환경에 처해있었음. 비록 주도정당이라고는 하지만 다당제하에서 스웨덴 사민당은 양당제하의 영국 보수당처럼 그들이 선택한 법안을 밀어부칠 의식을 갖고 있지 않았던 것(은민수, 2012).

○ 어쩔수 없이 최소한 하나의 야당과 정치적 거래를 해야만 하는 상황에서 1989년 개혁안이 발표되자 보수 야당들은 사민당의 양보를 끌어내기 위하여 서로 협력. 더구나 공산당은

노골적으로 반대하고 사민당내 분열도 악화되었으며, LO는 정부가 상위계층의 조세를 확대하고 소비세의 증가를 최소화시키는 방향으로 변경하도록 압력.

○ 1989년 10월 3일 사민당 총리 칼손(Carlsson)은 개혁안을 밀어붙여 1990년 조세개혁의 첫단계를 이행하겠다고 선언. 재무장관인 펠트(Feldt)는 아무도 예상 못했던 포괄적인 소득세 개혁방침을 제시하고 조세전문가위원회를 구성 한 뒤 비밀리에 보수야당 중 자유당과 타협하여 개혁안을 추진(Steinmo, 1993:235; Edlund, 2000:42). 개혁안에 대해 자유당 대표인 웨스터버그(Westerberg)와 재무장관 펠트가 타협하고 그 사실을 비밀에 부치는 등 고도의 정치적 수완을 구사하여 공산당과 우파정당의 공분을 초래.

○ 1990년 사민당 집권중에 자유당의 협력을 얻어 결정된 1991년 조세개혁의 주요 성과는 급격한 한계세율 삭감, 조세항목의 단순화, 조세기반 확대(Kato, 2003:66). 세금인하로 인한 소득세 세율 삭감분을 소비세 증가분으로 보충하는 ‘누진적 세율인하-역진적 세율확대 전략’이라 할 수 있음(Edlund, 2000: 42; Ganghof, 2001: 22; Steinmo, 2002: 850; Kato, 2003: 66).

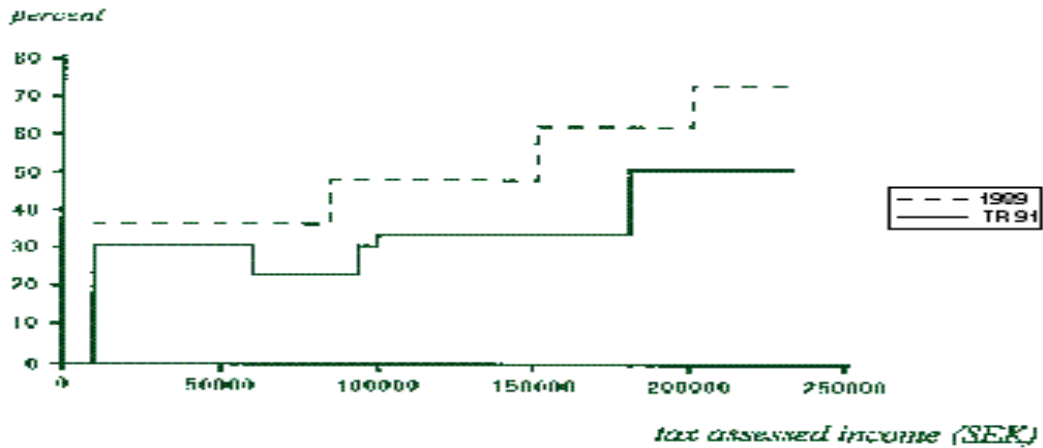
○ 이에 대해 LO와 사민당 좌파는 크게 반대하였지만, 현실적으로 LO는 의회에서 투표권이 없고, 보수당 정부의 집권을 바라지 않는 한 사민당 내 반대파 역시 사민당의 개혁안을 지지하지 않을 수 없었음.

○ 구체적인 개혁의 주요내용은 다음과 같음. 첫째, 소득세 한계세율을 낮추었다. 스웨덴의 소득세는 중앙정부에 납부하는 중앙소득세와 지방정부에 납부하는 지방소득세로 이원화되어 있음. 91년 개혁을 통해 35%-72%까지 4단계로 이루어졌던 중앙소득세(national income tax)의 한계세율을 51% 이하로 인하하고, 지방소득세(local income tax)는 31%로 고정하여 이원적 구조(two-bracket structure)로 단순화시킴.

○ 185,000크로너(약 33,500달러에 해당)이하 소득자인 85%의 근로자는 31%의 지방소득세만 납세하고, 이상인 소득자는 지방소득세 31%에 중앙소득세 20%를 더하여 총 51%의 한계세율을 부담하게 됨. 그 결과 상시근로자의 경우 한계세율이 개혁 전에 비해 24-27% 포인트 줄어들었음. 즉 연간 250,000 크로나를 버는 소득자의 경우 한계세율이 22% 포인트 줄어들고, 연간 160,000 크로나를 버는 소득자의 경우 27% 포인트 줄어들게 되었음(Agell, Englund, and Sodersten, 1995:220).



〈표 4〉 스웨덴 한계세율 변동



○ 둘째, 근로소득과 자본소득을 분리하여 자본소득세율은 30%로 세율을 단일화하였다. 이에 따라 배당금, 이자소득, 장, 단기로 실현된 명목 자본이득에 대해 정률의 징수를 하게 됨. 91개혁 이전에는 조세체계의 특징은 매우 자본소득에 대한 다양한 조세적용이 이루어졌고, 자산형태, 납세자 신분 등에 따라 각각의 세율이 달리 적용되었음.

○ 가파르게 누진적인 조세제도 때문에 높은 세율을 적용받는 부모의 자본소득은 낮은 세율을 적용받는 자녀의 소득으로 위장하는 사례가 많았고, 부채가 없는(nondebt) 기업들에 대한 조세혜택은 기업들에 의해 악용되었음. 또한 기업들이 소득을 세율이 낮은 자본이득으로 둔갑시키는 일이 잦음.

○ 자본소득의 분리과세는 그동안 전액 공제해 주었던 대출이자 공제액을 줄이고 고율의 정기적 소득을 저세율의 자본이득으로 둔갑시키려는 유인을 제거하려는 목적도 가지고 있었음.

○ 91년 개혁 이전에는 2년마만의 주식의 단기차익에는 높은 과세를, 장기보유 주식의 차익에 대해서는 소득세율의 40%만 적용하였으나 이러한 차등화에 따른 부작용이 나타나자 단기 자본이득 이든 장기 자본이득 이든 똑같이 동등하게 적용시키고자 함.

○ 스웨덴 정부는 자본소득을 종합소득에서 분리하여 일괄적으로 30% 세율을 적용함으로써, 높은 소득세율 부담을 완화해주는 동시에 조세회피를 억제하여 조세기반을 확대하고자 하였음.

○ 셋째, 법인세 한계세율을 기존의 52%에서 30%로 대폭 인하하였음. 다양한 조세 특혜와 높은 법인세율은 기업들로 하여금 이윤을 사업에 재투자하도록 독려하려는 전략에서 비롯되었음. 그러나 기업의 세금 우대조치는 오히려 효율적인 자본의 배분에 방해가 된다는 것으로 드러남. 기업들이 조세 특혜를 받기 위해 이윤의 내부유보를 시도하고 이는 결과적으로 자본의 부동화 효과(lock-in effect)를 초래하였기 때문임.

○ 이에 정부는 기업의 경쟁력을 강화하고 자본이 원활하게 배분되도록 하기 위해 기업의 투자공제를 재정비하고 법인이윤에 대한 세율을 인하하였음. 전체 법인세 세입 수준을 유지하기 위해 세율감소는 법인세수 확대와 연계시켰음.

○ 넷째, 간접세인 소비세 적용의 공제대상을 정비하여 조세기반을 확대하고 세율은 인하하였음. 91년 개혁 이전에는 부가세율이 13%였으나 거래되는 상품의 40% 정도가 면세대상이거나 낮은 세율 적용대상이었음. 위에서 살펴본 소득세와 법인세 등 직접세의 세율인하에 따른 세수 공백을 보충하기 위해 소비세 확대 강화는 불가피.

○ 이러한 세금인하로 인한 세입의 손실은 다양한 조세지출을 폐지하는 등의 세원 확대를 통해 해결(Kato, 2003:66; Steinmo, 2002:850; Ganghof, 2001:22; Edlund, 2000:42). 새로운 조세제도로 근로소득자의 85%가 30%의 한계세율적용을 받게 되었고 50%를 초과하는 사람은 없게 되었음(Edlund, 2000:42).

○ 세기의 조세개혁(the reform of century)이라 불릴 정도로 광범위하고 획기적인 91년 조세개혁은 갑작스럽게 이루어진 것이 아니며 이를 준비하는 일련의 작은 개혁들이 있었음.

○ 91 개혁으로 인한 개인소득세 삭감분은 GDP 대비 6-7%(약 900억 크로나)일 것으로 추정. 이러한 손실분의 40%(360억 크로나)는 자본소득에 대한 새로운 과세를 통해, 손실분의 30%(280억 크로나)는 이전에 면세되거나 세율이 적게 적용되어 왔던 상품과 서비스에 대한 23%의 VAT 확대 적용을 통해, 15%(130억 크로나)는 근로소득에 대한 각종 우대조치와 조세허점의 제거를 통해, 나머지는 조세개혁으로 인한 경제 효율화 등 다이나믹한 효과를 통해 보충(Agell, Englund, and Sodersten, 1995:220; 1996:645).

○ 1991년의 “세기의 조세개혁” 이전의 스웨덴 조세제도는 근로소득과 사회보장기여세 중심이었음. 즉 근로소득에 대한 누진성이 높았고, 다양한 조세특례로 법인세는 상대적 부담이 적었으며, 사회보장기여세가 높은 편이었고, 부가세(VAT)가 계속 확대중에 있었음. 그러나 이러한 패턴은 1991년 조세개혁을 계기로 크게 변화.

○ 누진적 근로소득세와 법인세 부담을 크게 완화하는 대신에 부가가치세의 기준세율을 25%로 인상하였고, 서비스 활동 전체에 대하여 조세를 부과함으로써 세원을 확대하였으며, 대부분 고용주가 부담하는 사회보장기여세 부담을 더욱 강화. 그리고 최대한 저세율 적용을 제한하여 조세중립을 지키고자 하였음(Steinmo, 2002; Kato, 2003).

○ 91년 개혁은 결과적으로 전반적인 조세부담을 근로소득 중심으로 소비와 자본소득 중심으로 재배치. 1991년 개혁이전 개인소득세가 GDP 대비 21.4%였지만 개혁이후인 1995년에는 17.5%로 떨어짐. 이러한 극적인 세입의존구조의 전환에도 불구하고 소득분배는 악화되지 않은 것으로 평가(Agell, Englund, and Sodersten, 1996:645).

○ 1991년 조세개혁 법안이 통과된 것은 사민당이 물러나고 보수연립정부가 집권한 1991년이지만 실제 이 법안을 오랫동안 준비하고 법안통과를 위한 선행작업을 마친 것은 사민당이란 점에서 사실상 사민당의 작품이라 할 수 있음.

○ 그러나 보수연립정부(중도, 기독교, 보수, 자유)는 재집권하자 사민당이 주도한 조세개혁의 내용을 보다 보수적인 방향으로 변경하고자 하였음. 먼저 보수연립정부는 1994년 배당금에 면세혜택을 보장하여 배당금의 이중과세를 완전히 폐지하고, 주식으로부터 얻은 자본이득에 대한 세율을 12.5%로 인하하였으며, 고정자본소득세를 30%에서 25%까지 인하하려 하였음.

○ 이에 대해 사민당은 보수연립정부의 비토행위자(veto player)로서 보수 정부와의 협상 끝에 자본소득세율 5%포인트 삭감안을 1995년까지 유예시키고 법인세율만 28%로 삭감시켰음(Ganghof, 2001:22-23).

○ 1991년 조세개혁 이후 많은 사람들은 조세개혁으로 세입이 대폭 줄었기 때문에 당연히 복지혜택도 상당히 축소되어 결국 스웨덴의 복지모델이 붕괴할 것으로 전망. 하지만 이러한 전망과 달리 보수연립정부의 집권기간동안 정부지출은 오히려 증가.

○ 스웨덴은 1970년 이후 꾸준히 증가해온 재정수입이 조세개혁 여파로 1990년과 1992년에 감소한 반면 경제침체와 보수연립정부의 실정으로 유례없는 재정수지 악화를 경험.

○ 그러나 보수연합정부는 주거지원과 아동수당, 사회복지수당, 질병급여, 기타 주요 사회 프로그램 등의 비용을 삭감할 수 없었고, 결국 공공지출은 계속 늘어나 예산적자가 GDP의 13%까지 증가(Steinmo, 2002:851). 당시 스웨덴 재정은 사회복지 등의 이전지출규모가 매우 커져 OECD 국가들중 가장 높은 지출규모와 조세부담을 보였음(Scharpf & Schmidt, 2002: 185).

○ 이러한 결과는 마치 영국의 블레어 노동당정부가 대처주의의 낮은 공공지출수준을 승계하듯이 스웨덴 보수연립정부도 사민당정부로부터 물려받은 높은 지출수준을 계속 유지할 수밖에 없었다는 점에서 경로의존적 측면을 보여줌.

○ 경제악화와 보수연립정부의 정책실패에 힘입어 1994년말 재집권한 사민당은 다시 고세입 방향으로 정책을 변경. 즉 자본소득세율을 이전의 30%로 되돌렸고, 배당금에 대한 이중과세를 재도입했으며, 주식 등 자본이득에 대한 세율을 30%로 보다 증가시켰고, 근로소득에 대한 최고세율도 57%까지 높였음. 다만 법인세율은 보수연립정부가 바꾼 28%를 유지.

○ 이 외에도 사민당은 빈곤층의 복지를 삭감해야 한다는 주장을 수용하는 대신 재정계획의 재구축을 위한 연구결과를 토대로 1995년 고소득자에 대한 최고 한계세율을 5% 올리고, 사회보장기여금의 근로자 부담을 증가시켰으며, 식품에 대한 부가가치세를 50% 인하하여 조세구조의 재분배의 성격을 좀 더 강화하면서도 재정균형을 맞추려고 노력(Edlund, 2000:43).

〈표 5〉 OECD 국가들의 한계세율(marginal tax)

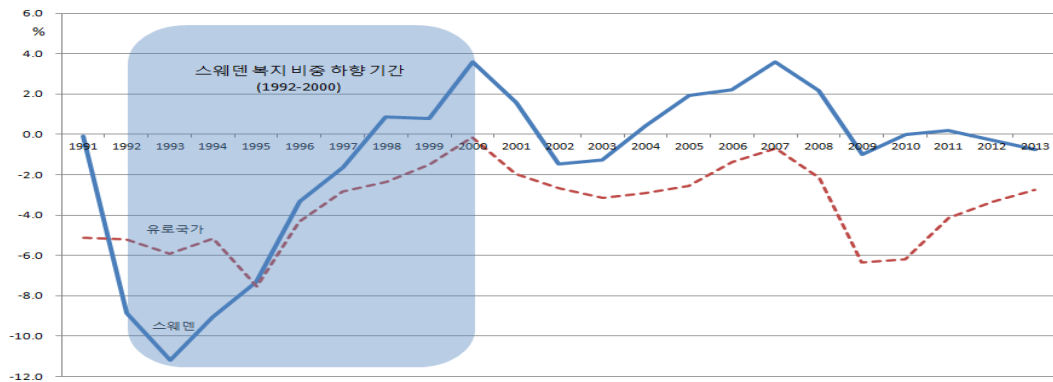
	1979	1990	2002
오스트레일리아	62	48	47
오스트리아	62	50	50
벨기에	76	52	52
캐나다(온타리오)	58	47	46
덴마크	73	68	59
핀란드	71	43	37
프랑스	60	52	50
독일	56	53	49
아일랜드	65	56	42
이태리	72	50	52
일본	75	50	50
한국	89	50	36
네덜란드	72	60	52
뉴질랜드	60	33	39
노르웨이	75	54	48
스웨덴	87	65	56
영국	83	40	40

자료출처: <http://www.econlib.org/library/Enc/MarginalTaxRates.html>

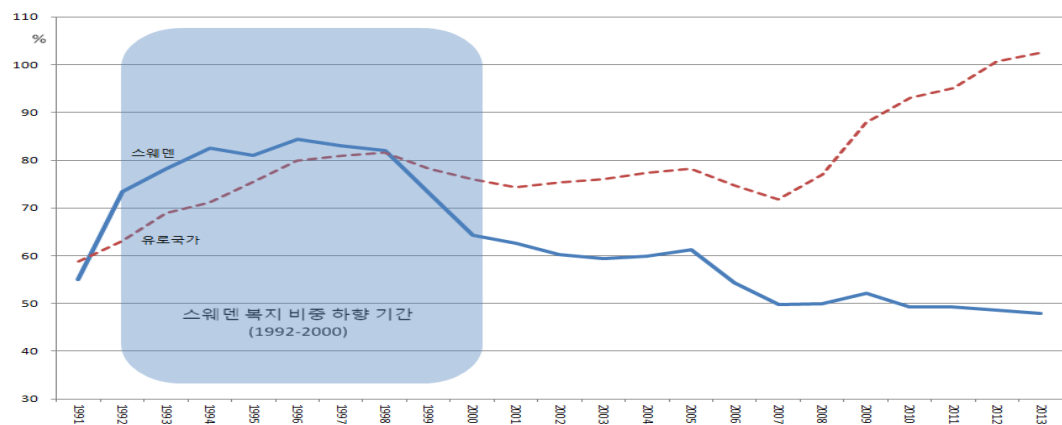
○ 이러한 지출 구조조정을 통해 재정수지와 국가부채는 상당히 양호한 수준으로 회복. 스웨덴 재정수지는 1992년 GDP -8.9%, 1993년 -11.2%에서 1998년 흑자로 돌아서고, 2000년 GDP 3.6%로 호전되었음. 국가부채는 1991년에는 GDP 55.0%로 유로국가 평균 아래에

있다가 1992년 73.4%로 평균을 넘어섰고 1996년 84.4%까지 증가했으나 2000년 64.3%로 낮아져 다시 유로국가 평균 아래로 돌아섬(국민부담률도 1992년 GDP 47.3%에서 2000년 51.4%로 상승)(오건호, 2013).

〈그림 1〉 스웨덴의 재정수지 변화



〈그림 2〉 스웨덴의 국가부채 변화



#### 4) 스웨덴의 조세정치와 복지레짐의 지속

##### □ 스웨덴 조세구조와 조세수준

○ 스웨덴은 비토점이 적고 정치권력이 고도로 집중화된 양당제에 비해 정치적 타협과 협상이 어렵지 않은 덜 경쟁적인 다당제 구조하에서 시민당과 보수정당들이 조세수준과 조세구조를 두고 경쟁.

〈표 6〉 스웨덴의 GDP 대비 주요조세 비중과 정치진영별 의석율: 1975-2004년.

(단위: %)

스웨덴의 주요조세 비중과 정치진영별 의석율											
구분	소득세		급여 세	자산 세	소비 세	사회보장기여 금		계	진영별 의석율		
	개인 소득세	법인 세				고용 주	피고 용인		좌파	중도	우파
1975	19.1	1.8	1.8	0.5	10.1	7.6	0.0	48.9	<b>50.0</b>	35.4	14.6
1976	19.6	1.6	2.2	0.5	10.8	10.1	0.0	45.4	49.6	<b>35.5</b>	<b>14.9</b>
1980	19.1	1.1	1.2	0.4	11.2	12.8	0.04	46.5	49.8	<b>29.2</b>	<b>20.9</b>
1984	18.2	1.7	2.0	0.8	11.9	11.8	0.05	47.0	<b>53.3</b>	22.0	24.6
1988	20.1	2.7	1.4	1.6	12.6	12.5	0.05	51.4	<b>52.3</b>	26.6	21.1
1992	16.7	1.4	1.4	1.7	12.3	13.5	0.1	47.3	44.1	<b>18.4</b>	<b>30.1</b>
1996	16.7	2.6	1.2	1.8	12.9	11.8	2.1	49.4	<b>57.6</b>	15.2	22.9
1998	17.0	2.7	2.3	1.8	12.7	10.9	2.8	50.7	<b>56.5</b>	13.5	23.1
2000	17.1	3.9	2.2	1.8	12.7	10.5	2.8	51.4	<b>54.4</b>	10.1	23.5
2002	14.7	2.3	2.3	1.5	12.7	11.0	2.8	47.5	<b>54.5</b>	13.4	20.9
2004	15.3	3.0	2.3	1.5	12.6	10.3	2.7	48.1	-	-	-

출처: 조세구조는 OECD Revenue Statistics(2011)에서 정리. 정치진영별 의석율은 Comparative Welfare States Dataset(Evelyn Huber, Charles Ragin, John D. Stephens, David Brady, and Jason Beckfield, 2004)에서 정리. 굵은 글씨는 집권정당(연립) 의미.

○ 첫째, 조세구조의 차원에서 조세항목별 변화를 보면 스웨덴은 80년 이전까지 19%대를 유지하던 개인소득세가 1980년대 ‘찬란한 개혁’ 이후 16-7%대로 낮아졌고 소비세는 10%대에서 12%대로 높아지는 모습을 보임.

○ 스웨덴은 1976년까지는 누진세가 역진세보다 높았으나 1977년 이후 역진세가 누진세를 앞지르기 시작하여 점차 그 차이는 증가추세. 또한 스웨덴의 사회보장기여금 비중은 GDP 대비 무려 11-12%에 달하며, 게다가 고용주와 피고용자 부담에 있어서도 스웨덴은 고용주가 대부분을 부담하고 있음.

〈표 7〉 스웨덴의 누진세와 역진세 구성 변화: 1975-2008년

(단위: %)

		1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2008	75-08 평균
스웨덴	누진세	21.3	20.6	21.1	23.6	19.9	22.8	20.6	17.9	21.2
	역진세	17.4	23.9	23.9	26.8	26.3	25.9	25.4	23.8	24.7
OECD	누진세	13.2	14.0	14.4	14.8	14.0	14.9	14.5	14.4	14.3
	역진세	15.4	16.3	17.5	17.6	19.5	19.5	19.5	19.2	18.2

출처: OECD Revenue Statistics(2011)에서 정리.

○ 스웨덴의 조세수준은 50%를 전후해서 역시 크게 변하지 않았으며, 조세항목 비중의 변화, 누진조세와 역진조세의 비중 변화에도 불구하고 〈표 〉에서 보듯이 전체 조세수준은 매우 안정적이었음. 정리하면 스웨덴은 지금까지 누진조세와 역진조세 모두에서 다른 복지국가들의 추격을 불허할 정도로 높은 조세국가를 유지하면서 동시에 최고 수준의 사회지출비중을 감당해왔음.

○ 흥미로운 점은 스웨덴에서 보수연립정부(1976-81, 1991-95)시기에도 불구하고 높은 조세국가와 강한 복지국가가 여전히 유지될 수 있었다는 점. 그 이유는 앞에서 살펴보았듯이 복지국가의 발전 전망에 국민적 기대와 신뢰 때문.

〈표 8〉 OECD 주요국가의 GDP 대비 사회지출 비중

(단위: %)

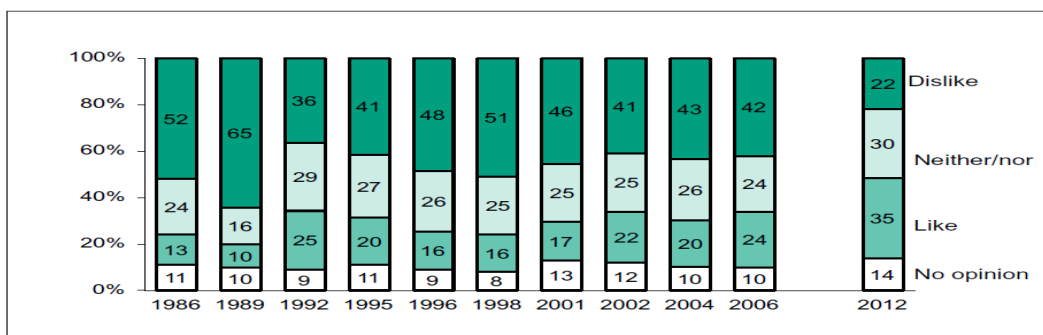
	1980	1984	1988	1992	1996	1998	2000	2002	2004	2005
미국	13.2	13.2	13.1	15.1	15.2	14.8	14.5	15.9	15.9	15.8
프랑스	20.8	22.9	25.8	26.3	28.8	28.8	27.7	28.4	29.0	29.0
독일	22.1	22.2	23.0	25.6	27.4	26.6	26.6	27.4	27.1	27.2
이태리	18.0	20.5	21.0	20.9	22.0	22.9	23.3	24.0	24.7	25.0
포르투갈	10.0	10.0	11.1	14.1	17.1	17.3	18.9	20.6	22.4	22.9
스페인	15.6	17.2	17.9	21.8	21.3	20.6	20.4	20.4	21.2	21.4
영국	16.5	19.3	17.5	19.9	19.6	18.9	18.6	19.4	20.5	20.6
스웨덴	27.2	27.4	30.0	34.7	31.6	30.2	28.4	29.4	29.5	29.1
OECD	15.6	16.7	17.4	19.4	19.5	19.2	18.9	19.7	19.9	19.8

출처: OECD Social Expenditure(2012)에서 정리.

## □ 조세제도와 공적지출에 대한 스웨덴 국민들의 반응

○ 당시 조세개혁의 배경에는 당시 조세체계에 대한 스웨덴 국민들의 불만도 상당히 작용. 통상 스웨덴 국민들의 조세제도에 대한 긍정도가 높은 것으로 알려져 왔지만 1980년대 후반에는 부정적 평가가 다수였음. 아래 <그림>에서 보듯이 스웨덴 국세청의 국민여론조사 결과를 보면 1991년 개혁 직전인 89년 스웨덴 국민들의 조세불만이 매우 컸음을 알 수 있음. 그러나 개혁 이후 국민들의 지지가 증가하고 있음.

<그림 3> “스웨덴 조세제도에 관한 당신의 의견은?”



출처: Swedish Tax Agency(2012), "Taxes in sweden 2012: An English Summary of Tax Statistical Yearbook of Sweden"

○ 91개혁 이전 89년의 조세에 대한 여론은 65%가 부정적이었으며 긍정적인 의견은 10%에 불과. 그러나 개혁 이후 부정적인 의견은 40%대로 낮아졌으며 선호하는 비중은 대략 20% 안팎으로 증가함. 이러한 사회적 압력도 조세개혁에 크게 영향을 미쳤음을 추정할 수 있음.

○ 그러나 2004년과 2006년에 비해 2012년에 스웨덴 조세제도에 대한 긍정적인 여론이 35%로 크게 증가하고 부정적인 여론이 20%대로 크게 낮아진 원인에 대한 추후 연구가 필요함.

○ 아래의 공공지출에 대한 여론을 보면 스웨덴 국민들은 세금이 노인복지, 보건의료 중등 교육, 고용정책 등 비교적 중간층의 보편적인 복지항목에 대한 지출이 증가되기를 바라고 있으며, 사회부조나 주택수당 등에 잔여적인 복지항목에 대한 지출은 감소되기를 바라고 있었음. 이는 스웨덴 복지가 어느정도 궤도에 올랐기 때문에 선별적인 복지에 대한 필요성이 낮아진 때문으로 보임.

○ 특이한 점은 노인복지 지출 증가를 바라는 사람은 30%대에서 70%대로, 보건의료의 지출증가를 바라는 사람은 40%대에서 70%로, 중등교육 등에 대한 지출이 증가되기를 바라는 사람들의 비중도 30%대에서 70%대로 늘어나고 있다는 점. 그러나 사회부조와 주택수당 지출 감소를 바라는 사람들의 비중은 각각 20%대와 30%대를 꾸준히 유지하고 있음.



〈표 9〉 “ 공공지출에 대한 여론조사: 당신은 다음과 같은 세금의 지출항목에 대해 어떻게 생각하십니까(증가, 유지, 축소)?

늘리기 원한다(+) (%) 줄이기 원한다(-) (%)	1981	1986	1992	1997	2002	2010
보건의료	+45 -3	+47 -4	+53 -4	+77 -2	+79 -2	+66 -2
노인복지(연금, 부양)	+30 -1	+37 -3	+60 -2	+70 -2	+70 -1	+70 -2
아동복지(아동수당, 보육)	+31 -12	+43 -8	+32 -15	+41 -11	+34 -8	+27 -8
주택수당	+13 -36	+13 -36	+13 -38	+14 -34	+8 -48	+11 -25
사회부조	+16 -22	+17 -22	+13 -26	+21 -21	+15 -21	+22 -15
중등교육	+26 -7	+32 -2	+50 -1	+70 -1	+71 -1	+60 -1
고용정책	+69 -6	+56 -10	+62 -7	+47 -20	+34 -19	+45 -9
중앙과 지방정부 관리비용	+2 -56	+2 -55	+3 -71	+3 -68	+3 -62	+3 -58
(n-minimum)	(949)	(978)	(1489)	(1297)	(1070)	(3754)

출처: The Swedish Welfare State Surveys(Stefan svaallfors, 2011).

○ 또한 복지재정이 세금과 보험료로 조달되어야 한다고 생각하는 복지서비스로 보건의료와 노인부양을 지목한 사람들이 가장 많았고, 아동보육과 교육을 세금과 사회보험료로 조달해야 한다고 생각하는 사람은 상대적으로 적었음.

○ 그러나 80년대에 비해 2000년대에 와서 교육, 보건의료, 아동보육, 노인부양 모든 항목에 대한 공적재정 투입을 원하는 비중이 높아지고 있음에 주의할 필요.

〈표 10〉복지재정에 대한 여론: “세금과 사회보험료가 다음 중 어떤 복지서비스에 사용되어야 합니까?”

'주로 세금과 사회보험료를 통해 재정이 마련되어야 한다' (%)	1986	1992	1997	2002	2006	2010
교육	79	75	75	76	86	81
보건의료	90	90	92	93	91	95
아동보육	63	63	66	69	74	78
노인부양	-	92	89	91	91	93
(n-minimum)	(970)	(1480)	(1297)	(1073)	(1172)	(3785)

출처: The Swedish Welfare State Surveys(Stefan svaallfors, 2011).

○ 한편 복지재정을 위한 세금 납부 용의에 대한 질문에서는 스웨덴 국민들의 복지증세에 대한 지지가 증가하고 있음을 보여줌. 흥미로운 점은 복지제도 내에서도 아동복지와 사회부조, 고용정책을 위한 증세 용의는 낮다는 점이며, 특히 사회부조를 위한 증세 용의는 97년의 경우 29%에 불과. 그러나 이렇게 낮았던 사회부조를 위한 증세 용의를 포함하여 복지제도를 위한 증세 용의는 전체적으로 2010년 현재 증가하였음.

○ 이러한 조세수용이 증가한 것은 1990년대 스웨덴 경제상황과 무관치 않음. 1991-1993년 기간중 스웨덴은 GDP가 5%이상 떨어지고 2% 이하였던 실업률은 8%이상으로 증가하였으며 자산가치는 하락하였음(Agell, Englund, and Sodersten, 1996:647).

○ 재정수지 적자도 다른 유로국가들의 2배에 달할 정도로 컸음. 스웨덴 재정수지는 1991년 GDP 대비 -0.1%로 마이너스에 진입한 후 1993년에 무려 -11.2%에 이르렀음. 게다가 국가부채도 90년대 초반 급격히 증가하여 91년 국가부채는 GDP 대비 55%로 유로국가 평균 58.9%와 비슷했으나 94년에 82.5%로 유로국가들의 부채를 앞지름(오건호, 2013).

○ 경제상황 악화에 따른 복지 위축이 스웨덴 국민들로 하여금 복지와 증세의 불가분 관계에 대해 재고하도록 만들고, 증세를 적극적으로 수용하는 인식의 변화를 유도한 것으로 판단됨.

〈표 11〉 복지정책을 위한 세금납부 여론

다음과 같이 사용된다면 보다 세금을 납부할 용의가 있다(%)	1997	2002	2010
보건의료	67	65	75
노인복지(연금, 부양)	62	60	73
아동복지(아동수당, 보육)	42	39	51
사회부조	29	25	40
중등교육	62	61	71
고용정책	40	31	54
(n-minimum)	(1290)	(1075)	(3800)

출처: The Swedish Welfare State Surveys(stefan svaalfors, 2011).

〈표 12〉 스웨덴 조세정책 여론

질문	응답	3/91	9/91	9/92
1. 1991년 조세개혁이 스웨덴에서 이루어졌는데 새로운 조세제도를 정착시키기 위한 좋은 결정이라고 생각하는가?	예	45	45	46
	아니오	20	20	15
	모르겠다	35	34	38
2. 조세제도 변경에 따라 손해를 본 집단과 이익을 본 집단이 존재한다. 다른 사람과 비교해서 당신은 어디에 속하는가?	이익	28	27	25
	이익도 손해도 아님	26	33	37
	손해	24	23	23
	모르겠다	22	17	15
3. 새로운 조세제도가 스웨덴 경제에 득이 될 것으로 보는가, 해가 될 것으로 보는가?	득이 됨	32	32	23
	득도 해도 아님	14	15	16
	해가 됨	15	15	30
	모르겠다	39	39	32
4. 새로운 조세제도로 인해 사람들이 세금계획을 활용하여 소득세 적게 내는 것이 어려울 것으로 보는가, 쉬울 것으로 보는가?	쉬워진다		9	10
	쉽지도 어렵지도 않음		16	15
	어려워진다		32	35
	모르겠다		43	40
5. 새로운 조세제도가 이전의 제도에 비해 보다 공정해졌는가, 불공정해졌는가?	보다 공정		22	25
	공정도 불공정도 아님		12	13
	불공정		36	32
	모르겠다		31	30
6. 고소득층에게 세금은?	너무 낮다			47
	적절하다			27
	너무 높다			11
	모르겠다			16
7. 중간소득층에게 세금은?	너무 낮다			3
	적절하다			52
	너무 높다			32
	모르겠다			14
8. 저소득층에게 세금은?	너무 낮다			1
	적절하다			18
	너무 높다			67
	모르겠다			14

출처: Tax reform time-series surveys(Edlund et al, 1998).

○ Edlund et al의 연구에 따르면 스웨덴 국민들의 45% 정도가 1991년 조세개혁이 새로운 조세제도를 정착시키기 위한 좋은 결정이라고 생각하고 있었으며, 좋지 않은 결정이라고 생각한 15%를 큰 차이로 앞질렀음. 또한 스웨덴 국민들의 60%가 조세개혁으로 이익을 보았거나 최소한 손해를 보지는 않았다고 생각한 반면 23% 정도는 손해를 보았다고 생각하고 있었음.

○ 조세개혁으로 마련된 새로운 조세제도가 스웨덴 경제에 득이 되거나 최소한 해가 되지는 않는다고 생각한 사람이 약 60%로서 해가 될 것으로 판단한 30%보다 많았으며, 새로운 조세제도가 이전의 제도에 비해 공정해졌다고 답한 사람은 40%로서 불공정 하다고 답한 약 35% 보다 많았음.

○ 한편 고소득층에게 세금이 너무 낮다고 생각한 사람(46%)이 적절하다(27%), 너무 높다(11%)고 생각한 사람보다 많았으며, 중간층에게 세금은 적절하다는 사람(52%)은 너무 낮다(3%), 너무 높다(32%)고 생각한 사람 보다 훨씬 많았고, 저소득층에게 세금이 너무 높다는 사람(67%)은 적절하다(18%)와 너무 낮다(1%)는 사람보다 압도적으로 많았음.

## 5) 연구결과와 한국에 주는 함의

### □ 연구요약

○ 연구결과는 첫째, 스웨덴은 합의제 민주주의하에서 다수의 보수당과 사민당이 복지와 조세정책을 두고 경쟁해왔음. 오랫동안의 사민당 집권은 누진적인 소득세를 통해 저소득층에서 고소득층으로의 조세부담 이전을 구체화시켰으나 지나치게 과중한 직접세 문제를 해결하기 위해 판매세 부활 등 역진적 소비세를 확대하는 개혁을 단행하였고, 이렇게 조성된 높은 세입을 기반으로 높은 수준의 복지를 제공할 수 있었음.

○ 하지만 세계화 등에 따른 경제변화와 높은 복지수준 유지를 위한 재정압박의 상황에서 한계세율을 대폭 인하하고 각종 공제제도를 축소하는 것을 골자로 하는 1982년 개혁과 누진적 근로소득세와 법인세를 완화하는 대신 부가세와 사회보장기여금을 강화시키는 내용의 1991년 개혁을 추진하였음.

○ 1990년대 진행된 조세개혁은 한계세율을 최소화하면서 세원을 최대한 확대하고, 노동과 자본의 분리과세(DIT)를 도입하면서 정점을 이룸(Blomquist, et. al, 2001:543). 이와 같은 스웨덴의 유효 조세부담의 분배는 세계 최고의 관대한 복지국가를 재정적으로 뒷받침함과 동시에 안정성, 경제적 효율, 높은 투자, 경제성장을 촉진하였음.

○ 조세개혁과정에서 사민당은 항상 힘이 분산된 상태의 보수정당들을 대상으로 현란한 정치적 거래와 타협을 하면서 중위유권자의 지지를 잃지 않고 사민주의 이념을 방어하는데 성공. 사민당 입장에서 한계세율 인하나 비가시적인 간접세를 통한 복지재정 확보는 집권 (office-seeking)목표와 정책(policy-seeking)목표를 모두 달성하기 위한 최고의 대안이었으며, 그 결과 스웨덴은 이전과 같은 높은 세입을 바탕으로 강한 사민주의 복지레짐을 유지할 수 있었음.

○ 둘째, 스웨덴에서는 오히려 좌, 우파정당간 여러 정당들의 이념적 차이가 분명했으며 이에 따라 보수연립정부와 사민당이 집권과 재집권 할 때마다 조세정책이 변경되었음. 가령 보수연립정부는 1991년 재집권하자 사민당이 주도해서 만든 조세개혁안을 보수적으로 변경하고자 하였고, 사민당 역시 1994년 재집권하자 다시 본래의 수준으로 정책을 되돌려 놓았음.

○ 그러나 보수연립정부 시기에도 높은 조세수준을 크게 바꾸지 못하고 단지 소폭의 세율 조정 등에 국한되었으며 그 이유는 먼저 스웨덴의 정치적 경쟁구조상 사민당의 해계모니하에서 사민당의 동의 없이는 보수연립정부가 조세수준과 복지제도를 떨어뜨리거나 훼손할 수 없었으며, 선거전략상으로도 유권자들의 이익과 직결된 복지제도를 대폭 축소하는 것은 거의 불가능에 가까웠기 때문임.

○ 셋째, 1980년대 이후 대폭적인 조세개혁에도 불구하고 스웨덴은 기존의 복지국가 수준의 변화 없이 '지속'으로 귀결되었음. 일반적으로 좌파정당은 누진적 세제를 선호하며 역진적 세제를 거부하는 것으로 알려져 있지만, 스웨덴 사례는 국가의 정치경제적 조건에 따라 복지 유지를 위해 역진적 조세 혹은 누진적 조세를 선택할 수 있다는 점을 보여줌.

○ 중요한 것은 누진적, 역진적 조세 자체가 아니라 누구를 위한, 그리고 무엇을 위한 세제이냐의 문제임. 스웨덴에서 누진적인 직접세 비중이 높을 때나 역진적인 간접세 비중이 높을 때나 상관없이 강한 복지국가를 유지할 수 있었던 배경에는 개인소득세의 비중이 낮아지면 그에 상응하는 만큼 부가세 등의 간접세 비중을 올리는 방식을 통해 전체적으로 조세 수준이 낮아지지 않도록 조치를 위한 사민당의 조세전략이 있었음. 이러한 점에서 조세정책 결정과정에서 집권정당의 증세목적이 무엇보다 중요함을 알 수 있음.

## □ 한국에 주는 함의

○ 첫째, 한국의 양당제적 경쟁하에서 'catch-all'적인 표를 의식한 경쟁적 인기정책 공약 남발은 정당간 정책적 차이를 구분하기 힘들도록 만들었고, 특히 복지공약에 관한 정당간 차이는 너무나 미미해서 진보와 보수에 기초한 각 정당의 이념과 정책을 연계시켜 파악하기 어려울 정도로 유사해졌음.

○ 이러한 식의 인기정책을 중심으로 좌우를 가로지르는 포괄정당화는 인물 본위의 대통령 선거와 맞물리면서 향후 한국에서 정책적 차이에 기반한 정당정치的前景을 어둡게 만들고

있는 것이 사실. 이러한 폐단은 양당제와 대통령제를 지속하는 한 계속 반복될 것이며, 이러한 문제로부터 벗어나기 위해 한국도 스웨덴 등 유럽의 선진 복지국가들 처럼 권력을 분산시키고 정책경쟁을 유도할 수 있는 비례제와 내각제로의 전환을 적극 검토할 필요가 있음.

○ 둘째, 현재 보수정당이 ‘증세없는’ ‘보편주의적’ 복지정책을 앞세워 집권에는 성공하였지만 집권후 공약이행을 둘러싸고 반발과 저항에 직면할 수밖에 없을 것임. 복지제도의 사회적 지속가능성 만큼이나 고려되어야 할 것이 재정적 지속가능성과 정치적 지속가능성임. 재정적 어려움 때문에 중단되거나 축소되어서도 안될 것이고 집권세력의 교체여부에 따라 쉽게 변경되어서도 안될 것이기 때문.

○ 한국의 복지제도가 재정과 집권세력에 따라 ‘stop-go’ 방식으로 가지 않고 1980년대 이후의 스웨덴의 경우처럼 ‘more or less’ 방식으로 정착되기 위해서는 조세에 대한 정당한 정치적 합의와 시민사회에서의 사회적 합의가 절실함. 그리고 증세는 복지와 연계성이 높을수록 조세순응이 이루어지며 소득에 대해 누진적일수록 조세저항이 적어짐.

○ 셋째, 스웨덴의 사례는 높은 조세국가가 높은 복지국가를 재정적으로 뒷받침해줄 수 있다는 점을 보여줄 뿐만 아니라 진보적인 집권정당이 보다 보편주의적인 복지정책을 전개할 수 있음을 보여줌. 또한 소비세와 같은 간접세 중심의 조세구조가 하루아침에 만들어진 것이 아니고 초기에 한계세율이 매우 높은 누진적인 소득세에서 출발하여 완전고용에 따른 중간층이 확대되자 서서히 보편주의적 방향으로 복지수혜 범위를 넓히면서 조세기반도 넓혀갔음을 보여줌.

○ 한국은 다른 유럽 선진복지국가에 비해 누진적 소득세와 사회보험료가 비교할 수 없을 정도로 낮은 수준이고, 조세회피와 탈세 등의 조세허점이 많으므로 직접세 인상이나 조세허점에 대한 개혁의 단계를 거치지 않고 곧바로 간접세를 활용하려 해서는 증세에 대한 합의를 도출하기 어려울 것임. 또한 내가 낸 세금이 엉뚱한 곳에 사용될지 모른다는 조세불신이 무척 강하므로 사회복지를 위해 사용토록 그 목적을 분명히 하는 것도 순조로운 증세를 위한 하나의 전략이 될 것임.

## 〈참고문헌〉

- 신정완. 1998. 『임노동자기금논쟁을 통해 본 스웨덴 사민주주의의 딜레마』서울대박사학위문.
- 안재홍. 2001. "스웨덴모델의 형성과 쇠퇴: 노동운동을 중심으로 한 통시적 비교. 『국가전략』7(1).
- 오건호. 2013. "스웨덴 조세 들여다보기: 20세기 조세의 역사, 구조, 변화" 글로벌정치경제연구소 위킹페이퍼.
- 은민수. 2008. 유럽 복지국가의 연금정치: 연금개혁과 정치적 경쟁구조. 한국정치학회보. 42(4). 475-497.
- 은민수. 2012. 복지국가의 조세정치: 영국과 스웨덴의 조세개혁을 중심으로. 사회복지정책. 39(2). 한국사회복지정책학회. 125-155.
- 宮本太郎(미야모토 타로). 2003. 福祉國家 という戦略—スウェーデンモデルの政治経済學. 임성근 역, 복지국가 전략: 스웨덴 모델의 정치경제학. 논형.
- Agell, J., Berg, L., Edin, P.-A. 1995. "The Swedish Boom to Bust Cycle: Tax Reform, Consumption, and Asset Structure. *Swedish Economic Policy Review* 2(2): 271-314
- Agell, J., Englund, P., Sodersten, J. 1996. "Tax Reform of the Century—Swedish Experiment". *National Tax Journal*. 49(4): 643-664.
- Beramendi, P. and D. Rueda. 2007. "Social Democracy Constrained: Indirect Taxation in Industrialized Democracies". *British Journal of Political Science*. 37:619-641.
- Castles, F. G. 1978. *The Social Democratic Image of Society: A Study of the Achievement and Origins of Scandinavian Social Democracy in Comparative Perspectives*, Routledge & Kegan Paul.
- Castles, Francis. 1982. *The Impact of Parties on Public Expenditure*. Thousand Oak, CA: Sage Publication.
- Castles, F. G. 1998. *Comparative Public Policy: Patterns of Post-War Transformation*. London: Edward Elgar.
- Crepaz, Markus. M. L. 1998. 'Inclusion versus Exclusion: Political Institutions and Welfare Expenditure'. *Comparative Politics*. 31(1): 61-80.
- Cusack, T. R. and Pablo Beramendi. 2006. "Taxing Work". *European Journal of Research*. 45: 43-75.
- Edlund, Jonas. 1999. "Attitudes towards Tax Reform and Progressive Taxation: Sweden 1991-96". *Acta Sociologica*. 42:337-355.
- Edlund, Jonas. 2000. Public Attitudes towards Taxation: Sweden 1981-1997.

- Scandinavian Political Studies*. 23(1): 37–65.
- Edlund, Jonas. 2006. "Trust in the Capability of the Welfare State and General Welfare State Support: Sweden 1997–2002". *Acta Sociologica*. 49(4): 395–417.
- Elvander, N. 1972. "The Politics of Taxation in Sweden: 1945–70: A Study of the Fuction of Parties and Organizations". *Scandinavian Political Studies*. 7:63–82.
- Hadenius, Axel. 1986. *A crisis of the Welfare State? : Opinions about Taxes and Public Expenditure in Sweden*. Stockholm, Sweden: Almquist & Wiksell International.
- Hibbs, Douglas. 1977. "Political Parties and Macroeconomic Policy". *American Political Science Review*. 71(4). 1467–1487.
- Hicks, A. and Joya Mishra. 1993. "Political Resources and the Growth of the Welfare State in Affluent Capitalist Democracies," 1960–1982. *The American Journal of Sociology*. 99(3): 750–763.
- Hicks, A., Swank, D. and M, Ambuhl. 1989. "Welfare Expansion Revisited: policy Routines and their Mediation by Party, Class, Crisis, 1957–1982." *European Journal of Political Research*. 17(4): 401–430.
- Huber, E., Ragin, C. and Stephens, D. 1993. Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State. *The American Journal of Sociology*. 99(3): 711–749.
- Immergut, Ellen M. and Sven Jochem. 2006. "The Political Frame for Negotiated Capitalism: Electoral Reform and the Politics of Crisis in Japan and Sweden." *Governance* 19 (1).
- Kato, J. 2003. *Regressive Taxation and the Welfare State. Path Dependence and Policy Diffusion*. Cambridge: Cambridge University
- Kato, J. 1994. *The Problem of Bureaucratic Rationality: Tax Politics in Japan*. Princeton: Princeton University Press.
- Katzenstein, Peter J. 1985. *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Korpi, Walter. 1983. *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge.
- Korpi, Walter and Joakim Palme. 2003. "New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975–1995." *American Political Science Review*. 97(3). 425–446.
- LO. 1953. *Trade Unions and Full Employment*. Stockholm: Arbetarnes Trickeri.
- Nordhaus, W. D. 1975. "The Political Business Cycle. *The Review of Economic*



- Studies*. 42(2). 169–190.
- Pampel, F. and J. B. Williamson. 1988. "Welfare spending in advanced industrial democracies, 1950–1980." *The American Journal of Sociology*. 93(6): 1424–1456.
- Peters, B. Guy. 1980. "Choices in taxation policy." In T.R. Dye and V. Gray(eds). *The determinants of public policy*. Lexington MA: Lexington Books.
- Peters, B. Guy. 1991. *The politics of taxation: a comparative perspective*. Massachusetts: Basil Blackwell, Inc.
- Peters, B. Guy. 1989. *The politics of bureaucracy: an introduction to comparative public administration*. New York: Routledge.
- Pierson, Paul. 1996. "The New politics of the welfare state." *World Politics*. 48(2):143–179.
- Pommerehne, W. and F. Schneider. (1983). *Does government in a representative democracy follow a majority of voters' preferences? anatomy of government deficiencies*. New York: Springer.
- Przeworski and Wallerstein. 1998. "Structural dependence of the state on capital." *American Political Science Review*. 82: 11–29.
- Schmidt, Manfred. 2010. "Parties." in the Frank Castles et al. eds. *Oxford handbook of the welfare state*. New York: Oxford University Press. 211–226.
- Schneider. F. 1984. "Public attitudes toward economic condition and their impact on government behavior." *Political Behavior*. 6:211–227.
- Steinmo, S. 1989. "Political institutions and tax policy in the united states, sweden, and britain." *World Politics*. 61: 500–535.
- Steinmo, S. 1993. *Taxation and democracy: swedish, british and american approaches to financing the modern state*. New Haven: Yale University Press.
- Steinmo, S. and Tolbert, C. J. 1998. "Do institutions really matter? : taxation in industrialized democracies." *Comparative Political Studies*. 31: 165–187,
- Steinmo, S. 2002. "Taxation and globalization: challenges to the swedish welfare state." *Comparative Political Studies*. 35: 839–862.
- Steinmo, S. 2003. "The evolution of policy ideas: tax policy in the 20th century." *The British Journal of Politics & International Relations*. 5(2): 206–236,
- Bergman, T and Strøm, K. 2011. *The Madisonian turn: Political parties and parliamentary democracy in Nordic Europe*. The University of Michigan Press.
- Svallfors, S. 2011. "A Bedrock of Support? Trends in Welfare State Attitudes in

- Sweden, 1981–2010". *Social Policy & Administration*, .47(7).
- Swenson, P. 1989. *Fair Shares: Unions, Pay, and Politics in Sweden and Germany*. Cornell University Press.
- Swenson, P. and Pontusson, J. 2000. "The swedish employer offensive against centralized bargaining." In T. Iversen, J. Pontusson and D. Soskice(eds.), *Unions, employers and central banks*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Swank, D. and S. Steinmo. 2002. The new political economy of taxation in advanced capitalist democracies. *American Journal of Political Science*. 46: 642–655.
- Timmons, Jeffrey F. 2005. "Left, right and center: partnership, taxes and the welfarestate." Prepared for delivery at the 2005 Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Van kersbergen, Kees. 1995. *Social Capitalism: A Study of Christian Democracy and Welfare State*. Taylor & Francis.
- Wilensky, H. 1976. The New Corporatism, Centralization, and the Welfare State. Sage Professional Papers in Contemporary Political Sociology Ser. No. 06–020. London: Beverly Hills, Cal.: Sage Publication.
- Wilensky, H. 2002. *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance*. Berkley: University of California Press.

## 2. 영국의 복지정치와 복지재정 확보를 위한 조세전략

### 1) 관점: 조세와 복지정치

#### □ 조세와 정치

○ 시장에서 자본의 자기증식활동으로 존재하는 자본주의는 어떤 제어장치가 없다면 독점, 빈곤, 불평등, 공황, 전쟁으로 귀결될 가능성이 높음. 에스핑 앤더슨(Esping-Andersen, 1990)이 제시한 다양한 유형의 복지국가는 빈곤과 불평등의 문제를 집단적으로 해결하고자 하는 상이한 노력임. 보다 높은 탈상품화와 보다 낮은 계층화를 시도하려면 사회적 급여 즉 돈이 필요하고 이것은 주로 조세로 충당됨. 따라서 “조세는 복지국가 서비스의 가장 큰 몫”으로서(Glennester, 1985: 71) 복지국가의 전제조건임.

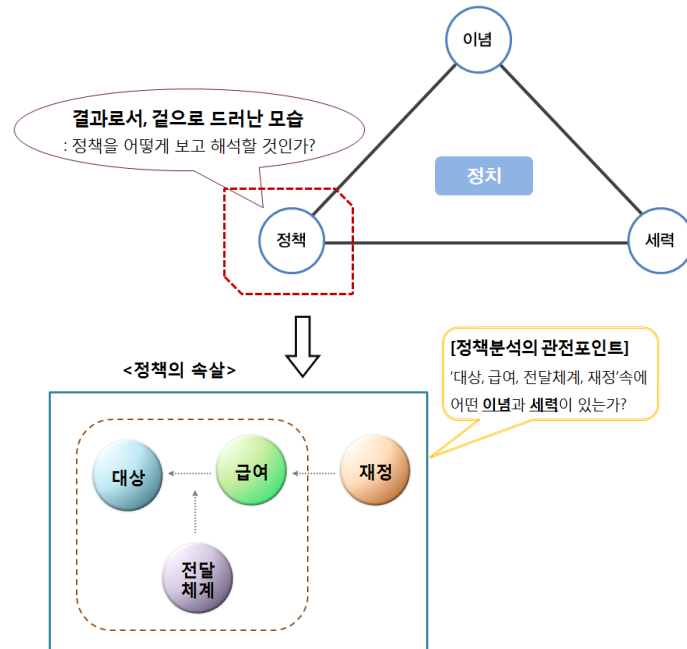
○ 따라서 복지정치는 보다 높은 탈상품화와 보다 낮은 계층화를 위해 조세를 누구에게 얼마를 거둬 어떻게 쓰는 것과 관련되어 있기 때문에 조세의 영역은 기본적으로 계급정치일 수밖에 없음. 즉 조세정치는 계급투쟁이고 가치분배를 둘러싼 복지정치임. 이런 점에서 조세정치는 상이한 이념과 세력을 전제로 한 정당들과 깊은 연관을 갖고 있음. 따라서 조세정치는 증세와 감세를 둘러싼 정당 간의 핵심적인 경쟁장소임.

#### □ 조세정치의 조감도

○ 정책은 상이한 세력들이 자신들의 이념을 관철시키는 구체적 프로그램임. 따라서 [그림 1]에서 보듯이 어떤 정책의 이면에는 세력관계와 상이한 세력관계들 간의 상이한 이념이 있음.

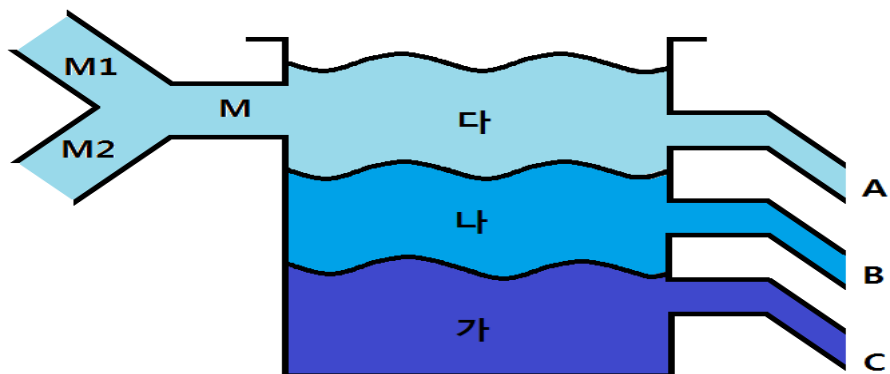
○ [그림 1]은 복지정치가 대상, 급여, 전달체계 그리고 재정이라는 구성요소를 갖고 있음을 보여 줌. 즉 정책분석의 관전 포인트는 위의 그림에서처럼, 정책을 구성하는 "누구에게 무엇을 어떤 방식으로 줄 것인가?", 그런데 소요되는 비용은 어떻게 조달할 것인가?"를 통해 정책의 속살을 들여다보고 이를 통해 다시 정책의 이념과 세력을 파악하는 것임. 그리고 이렇게 숨은 그림을 독해하는 분석적 눈을 갖고, 정치행위자가 어떠한 철학을 갖고 정책의 아이디어를 구상할 것인지 그리고 이를 가능하게 하기 위한 방법과 전략은 무엇인지 모색해야 함.

[그림 1] 정치의 삼각형과 정책의 속살



○ 이때 복지정책의 시작은 재정 확보로부터 시작됨. 따라서 조세정치는 사회임금으로 쓰기 위해 들어가는 돈 즉 재원을 누가 더 부담할 것인가가 핵심쟁점이 됨.

[그림 2] 재정구조와 조세정치



○ [그림 2]는 조세정치가 자원(M)을 얼마만큼 누구에게서 가져 올 것인가를 둘러싼 갈등과 타협이라는 것을 보여줌. 이와 관련하여 두 가지 쟁점이 존재함. 첫째, 파이프의 관의 크기를 늘릴 것인가. 다시 말해 복지를 위한 세수를 늘릴 것인가 아니면 줄일 것인가 하는 문제임. 예를 들어 다국적 기업들은 조세감면기간제(tax holidays), 보조금, 세금공제 따위

의 형태로 각국의 정부로부터 상당한 정도의 양보를 받아내는 경향을 보이는데, 이런 경향 역시 국민국가의 세수가 빠져나가는 또 다른 배수구로 작용함(Mishra, 2002: 95). 이런 경우는 관을 좁히는 것임. 두 번째 쟁점은 파이프의 물을 주로 누가 대는가 하는 것과 깊이 연관되어 있음. 고프는 복지국가의 비용이 가계부문, 특히 광범위한 노동계급에 의해 부담될 수 있는 것과 모든 조세가 자본에 의해 최종적으로 부담되어 잔여잉여가치를 감소시키는 상황을 두 극단으로 정하고 양자 사이의 타협에서 만들어진다고 봄(Gough, 1990: 161).

○ 이상에서 보듯이 증세를 위한 복지정치는 복지재원의 입구에 관련된 것으로써 이것을 누가 부담할 것인지, 어떻게 부담할 것인지를 둘러싸고 전개됨. 결국 이것을 둘러싸고 영국에서 노자, 또는 노사 간의 민주적 계급투쟁이 나타났으며, 정치영역에서 정당들 간의 경쟁과 타협으로 전개됨.

○ 복지정치는 입구(M) 쪽 뿐만 아니라 출구 쪽과도 깊게 연관되어 있음. 즉 D, C, B, A를 어떤 항목으로 할 것인지, 무엇을 우선 순위로 할 것인지, 얼마나 사회임금으로 지불할 것인지를 둘러싸고 벌어짐.

## □ 조세정치와 프레임

○ 조세는 누군가가 돈을 내는 것임. 그 누군가는 이 돈을 내는 것에 저항할 수 있음. 따라서 정부는 한편으로는 강제력을 집행해야 함. 그리고 다른 한편으로 이 돈을 부담하는 것에 대한 동의를 얻어야 함. 즉 돈을 부담하는 주체가 돈을 흔쾌히 부담할 수 있도록 할 때 조세는 저항없이 거두어질 수 있기 때문임.

○ 래코프는 프레임을 통해 헤게모니 정치를 보다 현실정치로 접근시킴. 그는 프레임을 다음과 같이 정의함: “프레임(frame)이란 우리가 세상을 바라보는 방식을 형성하는 정신적 구조물이다. 프레임은 우리가 추구하는 목적 우리가 짜는 계획, 우리가 행동하는 방식, 그리고 우리 행동의 좋고 나쁜 결과를 결정한다. 정치에서 프레임은 사회 정책과 그 정책을 수행하고자 수립하는 제도를 형성한다. 프레임을 바꾸는 것은 이 모두를 바꾸는 것이다. 그러므로 프레임을 재구성하는 것이 바로 사회적 변화이다”(Lakoff, 2004: 17).

○ 이런 맥락에서 래코프는 세금구제라는 프레임이 어떻게 보수주의자들의 이익을 구체화하여 시민들의 동의를 얻어냈는지를 보여줌: “조지 W. 부시가 백악관에 입성한 바로 그날부

터 백악관에서는 '세금 구제(tax relief)'라는 용어가 흘러나오기 시작했습니다. '구제(relief)'라는 단어의 프레임을 생각해봅시다. 구제가 있는 곳에 고통이 있고, 고통받는 자가 있고, 그 고통을 없애 주는 구제자가, 다시 말해 영웅이 있게 마련입니다. 그리고 어떤 사람들이 그 영웅을 방해하려고 한다면, 그 사람들은 구제를 방해하는 악당이 됩니다. ... 그리고 곧 민주당원들까지 '세금 구제'란 말을 쓰기에 이르렀습니다. 자기 발등을 자기가 찍는 격입니다”(Lakoff, 2004: 24-25).

○ 이상에서 보듯이 '세금 구제(tax relief)' 같은 개념을 만들어냄으로써, 공화당 우익은 논쟁의 언어를 정립했음은 물론 유리한 고지를 점령했음. 감세를 '세금으로부터의 구제'라고 규정함으로써, 우파들은 감세안에 반대하는 사람들을 본질적으로 '나쁜 사람'으로 규정하는데 성공함((Dean, 2004: 10). 이처럼 조세정치는 세력관계의 함수인데, 이때 특정 세력이 특정한 조세유형을 국민들이 지지하도록 함으로써 자신들의 이익을 관철하려고 함. 따라서 조세정치는 국민들의 지지를 획득하기 위한 프레임정치와 깊은 연관이 있음. 이때 조세 부담과 복지혜택에 대한 구성원들의 태도와 지지가 중요함. 이런 점에서 상이한 이념을 가진 정당들은 자신의 생각을 보편적인 것으로 만들기 위한 프레임 전쟁, 즉 동의의 게임에 몰두함.

## □ 본 논문의 핵심 주장

○ 영국의 조세정치는 보수당과 노동당의 갈등과 타협의 드라마로 구성되었음. 보편주의를 표방하던 복지국가의 시기에 버츠헤리즘으로 표현되는 복지타협은 증세전략을 통한 보편적 복지의 확장을 추구함. 한편, 대처를 거치면서 형성된 블레처리즘으로 표현되는 새로운 신자유주의적 타협은 복지축소가 아니라 복지조정으로 나타남.

○ 복지조정의 내용은 다음과 같음. 우선 복지정치의 입구 쪽에서는 대처의 경우 소득세를 축소하고 간접세(특히 VAT와 국민연금의 기여금)를 늘리는 방식으로 접근했다면, 노동당은 소득세를 그대로 두면서 간접세와 의료보험료 등 숨겨진 세금(stealth tax)의 증세방식을 통해 조세를 조정함. 한편, 출구쪽에서는 이해관계자의 저항이 약한 곳의 복지, 예를 들어 한부모 재원은 축소하고, 중산층의 관심의 대상인 NHS나 교육에는 복지를 강화하는 것으로 나타남.

○ 그렇다면 왜 복지축소가 아니라 복지조정인가? 기본적으로 노령인구와 실업자의 증가 등의 상황의 변화때문이기도 하지만, 보다 근본적으로 첫째, 그것은 저항과 함수 관계에 있

음. 시민들은 과세를 부담스러워하지만 보다 나은 사회서비스의 욕구를 가지고 있음. 또한 NHS와 같은 특정한 제도에 대해서는 일관된 지지를 보내고, 특정한 시기에 영국인들의 생각은 복지축소에 거부감을 갖고 있음. 예를 들어 1970년대 경제위기시에는 보수당을 그리워하지만, 1980년대 대처의 집권이 지속되자 노동당과 증세를 선호함. 이런 점에서 조세정치는 이중적인 시민들을 어떻게 자신의 편으로 끌어 들일 것인가를 둘러싸고 전개되었음. 이런 점에서 Pierson은 "축소는 해당프로그램을 지지하는 이익집단이 약한 경우에, 혹은 정부가 이들 이익 집단 지지자들의 동원을 막아낼 방안을 강구한 경우에 일어난 것"이라고 주장함.

○ 구체적으로 축소가 아닌 조정의 정치가 된 이유는 첫째, 제도적 유산에서 찾을 수 있음. 영국인들은 전후 제도주의적 복지를 만들었고, 이 복지경험을 해 왔음. NHS와 교육은 대표적인 유산의 하나임. 이것은 복지지지의 여론을 지속적으로 만들어 오는 중요한 자원이 되고 있음. 둘째, 이념정당의 존재도 급격한 복지축소가 일어나지 않는 한 원인을 찾을 수 있음. 노동당은 조직노동을 중요한 자원으로 하는 조직일 뿐만 아니라 명확한 이념적 정체성은 제3의 길을 이념적으로 표방했음지라도 진보정당으로서의 자신의 정체성을 잃을 수 없음. 이런 상황에서 만들어지는 갈등과 타협의 정치는 복지의 급격한 축소를 막아섬. 셋째, 가장 주목할 점은 복지세력이 여전히 복지축소의 정치에 대해 저항할 능력과 조직을 갖고 있다는 점임. 우선 노동조합은 1979년 이전까지 삼자협약주의나 사회적 코포라티즘의 한 축을 담당해 왔음. 그리고, 대처정부 이후 많이 약화되었음에도 불구하고 여전히 영국의 시민사회를 구성하는 가장 강력한 영향력을 가진 압력집단임을 부인할 수가 없음. 노동운동은 정치적·이념적으로나 정책적으로 광범위한 사회개혁에 대한 지지를 확대시켜 왔으며 복지국가의 축소에 반대하는 일관된 입장을 견지해 왔음.

## 2) 복지국가유형과 정치의 변화

### □ 유형의 변화: 제도주의에서 잔여주의로

○ 복지국가 유형에 대한 대표적인 구분은 월렌스키와 르보의 잔여적 유형과 제도적 유형인데, 이 구분에 따르면 영국의 복지국가 유형은 1945년 이후부터 1979년 이전까지 영국은 제도주의적 복지국가 유형에 속한 것으로, 1979년 이후는 잔여주의적 복지국가 유형으로 평가 받고 있음.

○ 1970년 이전에 브리그스(Briggs)는 영국을 최저소득을 포함한 최저 수준의 보장, 사회적 위험에 대한 사회보호, 최상의 수준에 서비스 보장이라는 세 가지 원칙을 바탕으로 한

제도적 복지국가로 보고 있음(Briggs, 1961). 티트머스 역시 1945년 전후 영국은 의료(National Health Service), 교육, 국민보험, 가족수당 등의 보편적 서비스를 제공하고 있다고 말하고 있음(Titmuss, 2000: 43). 미쉬라(1981:100-105)는 자본주의사회는 잔여적 유형으로부터 제도적 유형으로 계속 변해왔는데, 대표적 국가를 영국으로 지목하고 있음. 그는 영국의 1860년과 1974년간의 복지제도의 비교를 바탕으로 영국의 사회복지가 소득보장, 의료, 교육, 주택 서비스 등의 영역에서 보편적인 복지를 지향하는 체제로 완전히 전환되었음을 역설하고 있음.

○ 한편, 1979년 총선 승리를 통해 집권한 대처정부는 대처리즘을 통해 사회변화를 모색했는데, 여기에서 대처리즘은 “전후에 정착된 사회 근본적인 사회적, 정치적, 경제적 그리고 심지어 문화적 단절을 대변하는 것”을 의미함(Hay, 1996: 127). 이것은 신우익(New Right)으로 특징지을 수 있는데, 신우익은 신자유주의(개인들, 선택의 자유, 자유방임, 최소한의 정부)와 신보수주의(강한국가, 사회적 권위주의, 위계와 처벌, 민족)의 결합으로 이해될 수 있음. 이 같은 경제적 자유주의는 첫째, 재화와 서비스의 생산, 재분배, 교환의 자유시장의 핵심적인 역할 둘째, 경제에 있어서 국가의 개입을 제한 하는 것을 내용으로 하고 있음(Heffernan, 2001: 29). 이에 영국은 복지국가의 전제를 반대하는 우파의 유럽 국가로 인식되어 왔음(Svallfors, 1993: 267).

○ 대처리즘의 전개를 보다 구체적으로 살펴보면, 신자유주의에 기반해서 복지국가에 대해 총체적으로 공격했다는 점을 들 수 있음. 우선 헤게모니 프로젝트의 일환으로서, 영국병과 경쟁력약화의 원인을 복지정책에서 찾았음. 즉 1979년에 정권을 잡은 대처정부는 ‘1973년 오일쇼크 이후의 경제위기가 유가상승이라는 외부적 요인에 의해서만 기인한 것이 아니라, 근본적으로는 자유시장 기제의 작동을 왜곡하는 국가의 경제개입과 복지개입이라는 내적 요인에서부터 비롯되었고 이것의 요체가 영국병이라고 주장했음. 따라서 영국병의 치유와 국가경쟁력강화를 위해서는 국가의 경제개입을 축소하는 것은 물론 생산비의 상승을 가져오는 복지지출을 감축해야 한다고 주장했음(김태성·성경룡, 2001: 117-18).

○ 이런 맥락에 대처정부는 노동운동이 영국경제의 인플레이, 낮은 경쟁력, 낮은 생산성, 파운드의 가치절하, 저성장 등의 영국병의 근원으로 봄으로써 ‘반노조주의’를 견지했음(고세훈, 1999: 539-543). 이 태도에 기반 해서 1984년-85년의 광부들의 파업을 타협 없이 진압하는가 하면, 그동안 경제정책의 삼자협의 테이블인 1992년 국가개발위원회의 폐지, 1980년 피켓팅 제안, 1990년에는 2차적인 쟁의행위 금지, 1993년에는 노조의 파업에 대한 손해배상 청구의 합법화 등의 법 개정을 통한 단체행동권의 제약하는가 하면, 클로즈드 샵 제도와 노동조합비 원천공제제도의 폐지 등을 통해 노동운동의 권력을 약화시켰음(강상구, 2000: 109-110).



○ 대처정부의 영국병 치료에 대한 강한 의지와 실천은 제습에 의해 ‘권위주의적 민주주의’로 평가받았음. 즉 대처리즘은 전후 사회민주주의적 합의에 대해 돌이킬 수 없는 파괴를 실행하기 위해 광범위한 전선에 걸쳐 사회세력들의 근본적인 재조정을 시작했음. 그것은 영국의 위기 (또는 영국병)에 책임 있는 (사회주의, 관료주의, 복지주의, 노동조합 독재, 형벌적 과세, 범죄의 증대와 같은) 악들에 대항한 대중동원이며, 시장력의 해방과 법 앞에 자유를 반대하는 사람들을 규율화할 수 있는 강한 국가의 발전을 의미했음(Jessop, 1990: 133).

○ 대처정부의 또 다른 특징은 강력한 민영화 정책에 있었음. 대처정부는 공기업이 국가보호하에 경제적 효율과 경쟁력을 잃었기 때문에 민간기업과의 경쟁을 통해 다시 이윤을 창출하는 기업이 되어야 한다는 주장하에 민영화를 적극적으로 추진하여, 1984년의 British Telecom, 1987년에는 British Gas, British Airway이 매각되었고 88년 이후에는 석탄, 전자, 수도 관련한 거대기업들이 매각되었음(강상구, 2000: 107-109). 한편, 대처정부에게 복지는 최소생활을 위한 선택적 안전망으로 개념이 축소되었고 복지영역에서도 민영화를 진행시켰는데, 그것은 사적기관에 의한 복지의 민영화와 시장기준이 도입된 다원적 복지체제가 선호되었음(고세훈, 1999: 543-544).

○ 한편, 대처이후 집권에 성공한 신노동당도 화려한 수사와 상관없이 대처정부의 정책의 방향을 크게 훼손하지 않은 것으로 보임. 핵심적인 모토인 ‘제3의 길’은 ‘정부를 적이라고 말하는’ 신자유주의의 신우파와 ‘정부가 해답이라고 말하는’ 사회민주주의의 구좌파를 넘어서는 것인데(한상진·박찬욱 역, 1998; Giddens, 1998: 121), 이것은 결국 “노동당은 중도적인 입장을 확고하게 견지해야 하고 분파적 혹은 계급적 이해의 정당으로 스스로를 규정하지 않아야 한다. 현대의 중도좌파는 사회에서 계급에 기반을 둔 세력으로 스스로를 규정하는 전통적인 좌파의 개념을 거부해야 한다”(Giddens, 2002: 66)는 주장으로 귀결되었음.

○ 이런 맥락에서 블레어 정부는 생산과 분배, 교환수단의 공동소유를 규정하고 있는 노동당 당헌 4조의 개정을 착수했고, “기든스의 제3의 길을 만드는 작업에서 노조의 역할은 언급조차 되지 않으며, 사회민주주의 혁신에 관한 광범위한 문헌들에서도 마찬가지로 노조의 역할은 배제되어 있음”(정승국, 2005: 94). 또한 신흥혼합경제(new mixed economy)라 불리는 경제정책은 “시장원리의 강화, 사적영역의 확대, 그리고 규제완화”를 기반으로 하고(김종일, 2001: 62), 이런 맥락에서 블레어 정부는 복지국가대신에 적극적인 복지사회 맥락에서 작동하는 ‘사회투자 국가’(social investment state)건설해야 한다고 주장했고 뉴딜사업을 구체화했음. 전자가 복지를 상품화하기 위한 투자라면, 후자는 국가복지에 의존하는 취약계층 가운데 노동능력이 있는 사람은 복지명부(welfare roll)에서 빼내어 노동시장으로

편입시켜 복지지출을 줄이면서 동시에 노동시장의 유연성도 높이겠다는 의도를 담고 있는 것임(정승국, 2005: 99-103; 김종일 2001:64).

○ 이처럼 제3의 길은 분명히 대처의 유산을 처분하지 않았을 뿐만 아니라 “보수당정부의 근로복지연계복지와는 비교가 안될 정도로 대규모일 뿐만 아니라 강력한 의무조항과 제재조치가 겸비된 것으로서 전통적인 노동당 노선과 큰 차이가 나는 것”은 분명한 사실임(김종일, 2001: 113).

○ 이상에서 보듯이 대처정부를 전후하여 영국의 복지국가유형은 제도주의에서 잔여주의로 이념과 제도가 변형되었음. 이때 중요한 것은 복지재정의 출구와 입구에 어떤 변화가 나타났는가 하는 것임. 이것은 복지정치와 깊은 연관이 있음. 다음 절에서 복지정치의 특징을 우선 살펴보려고 함.

#### □ 복지정치: 버츠크리즘에서 블레처리즘으로

○ 영국의 조세정치는 갈등과 타협의 드라마임. 이것은 일명 버츠크리즘으로 불리는 전후합의가 1979년 불만의 계절을 거치면서 극적인 파국으로 나타났고, 다시 블레처리즘으로 불리는 새로운 합의, 즉 신자유주의적 합의의 두 시기로 서술될 수 있음. 이 전체 과정은 영국의 조세정치가 좀 더 오른쪽으로 움직이는 합의였음.

○ 영국은 양당제를 유지해 왔음. 토리와 휘그 즉 보수당과 자유당이던 양대 정당은 1900년 노동당 창당 이후 점차 보수당과 노동당의 양당체제로 변모했음. 노동당이 노동자주의(labourism)와 영국식 사회주의에 기반했다면, 보수당은 온정적 보수주의와 시장자유주의(신자유주의)에 기반하고 있음.<sup>3)</sup> 전자는 다시 좌우파로 나뉘어 복지국가와 제3의 길로 구체화되었다면, 후자 역시 좌우파로 나뉘어 복지국가를 계승하거나 대처주의로 구체화되었음.

○ 버츠크리즘은 전후합의와 깊은 연관이 있음. 양차 세계대전 이전에 영국은 국가의 개입

3) 비치(Beech, 2009)는 보수당의 이데올로기를 세 가지로 구분하고 있음: 일국보수주의, 신우파, 자유적 보수주의(One Nation, New Right/Thatcherite, liberal conservatism). 한편 노먼(Norman, 2010: 87)은 보수당의 이념적 스펙트럼이 상당히 넓다는 것을 인정하지만 크게 두 가지로 수렴된다고 보고 있다: 자유주의적 보수주의(Liberal or Libertarian Conservatism), 온정주의적 보수주의(paternalist conservatism). 노먼의 자유주의적 보수주의는 liberal과 libertarian으로 구분되는데, 이것은 각각 비치의 liberal과 New right/Thatcherite에 해당한다. 자유주의적 보수주의는 사적소유, 자유시장, 경쟁, 지방주의(localism)과 연관된다면, 온정적 보수주의는 공동체와 사회적 안정에 주목한다.

에 대해 노사 모두 강력하게 반대했지만 전쟁 중의 경험은 노동당 집권을 통해 전후합의(post-war settlement)로 발전함. 따라서 버츠크리즘(Butskellism)은 전후합의 또는 합의의 정치(politics of consensus)'의 다른 이름으로써 1954년 「이코노미스트」(The Economist)가 명명함으로써 생겨났음. 애틀리 정부의 마지막 재무상인 게이트스켈(Hugh Gaitskell)과 그 뒤를 이은 처칠 정부의 첫 재무상 버틀러(Butler)의 합성어인데 두 사람의 예산안이 유사한 것에서 비롯됨(Wikipedia, 2012. 3. 5 검색).

○ 버츠크리즘에서 보듯이 1945~1979년의 복지국가의 시기에 노동당과 보수당의 정책은 거의 차이가 없었음. 차이는 정도의 문제일 뿐이었음. 애틀리 정부의 프로그램은 대부분의 국민에게 제공되었고, 국가보조는 특정의 개인이나 가정이 보편적 수혜를 통해서 빈곤을 극복하지 못하는 경우 이를 보완하기 위한 수단으로 활용되었음. 그러나 프로그램의 비용이 증대되고 경기성장이 둔화됨에 따라, 후기의 노동당 정부는 보편적 수혜를 제고했음. 실업과 질병에 대한 1966년의 지원과 연금에 대한 1975년의 지원은 소득과 연계된 추가적인 지출(1975년의 프로그램을 SERP라고 부른다)을 요구하였음. 자격을 취득할 만한 충분한 수입이 없는 사람은 재산증명을 한 후에 보편적 수혜를 제공받을 수 있었음. 한편, 보수당 정부는 이들 프로그램에 대해서 노동당보다 더 심각한 제약을 가했음. 그러나 주요한 보편적 수혜 프로그램의 틀은 지속되었음(Freedman, 2002: 285).

○ 양당간의 정책적 차이에도 불구하고 사실 1979년 이전까지 세금이슈는 영국에서 정치적으로 매우 민감하고 대립적인 문제는 아니었음. 그 이유는 복지국가에 대한 사회적 합의가 폭넓게 존재하고 있었고 케인스주의적 경제 정책에 따른 완전고용(혹은 실업)이나 인플레이션 억제와 같은 문제가 보다 중요한 사안이었기 때문이었음(강원택, 2007: 50). 따라서 복지국가는 갈등관리의 조세정치를 지지하고 있었던 것으로 보임.

○ 한편, 18년간의 불임정당 기간 동안 노동당은 자신들의 정체성에 대해 의문을 갖기 시작했음. 이런 상황에서 블레어는 1994년 당수가 된 이후 당의 성격을 완전히 바꾸어 놓았음. 이전의 노동당은 적어도 표면상으로는 노동계급을 위한 당이었고 노동조합의 영향을 많이 받고 있었던 반면 블레어의 이른바 신노동당은 노동조합의 영향력을 대폭 축소하고 사회주의 강령도 삭제하는 등 기존의 이미지를 완전히 벗어 던졌음. 블레어는 구좌파와 신우파의 사이길인 '제3의 길'을 표방했지만, 실질적으로는 보수당 대처수상의 영향력 하에 있었음. 이런 점에서 카메론은 보수당이 총선에서 블레어에게 네 번을 패했지만 이념의 전쟁에서는 이겼다고 평가했음(Lee, 2009: 5). '이코노미스'의 표현은 이를 잘 나타냄. "집권후 1년동안 행한 일들을 돌이켜 보건대 영국의 새로운 노동당 정부는 이 나라를 대처리즘에 더욱 안전한 나라로 만들 것"이라면서 신노동당은 마치 "좌회전 지시등을 켜고 우회전 하는"

것 같음(김상수, 2008: 117). 이처럼 대처와 블레어 간에 수렴현상이 나타남. 이를 레드 페퍼(Red Pepper)의 사설에서 블레처리즘(Blatcherism)으로 명명하였음(Wikipedia, 2012. 3. 5 검색). 이것은 신자유주의 합의(new liberal consensus)를 의미함.

○ 제3의 길은 누진적 소득세가 불평등을 줄이는 데 어느 정도 역할을 할 수 있지만, 과거 처럼 급격한 누진세 구조를 다시 도입하는 것은 실질적인 의미도 없을 뿐만 아니라 필요하지도 않다고 보았음. 즉 일반적으로 사회민주주의자들은 소득세와 법인세 모두 노동의욕과 기업의욕을 꺾을 수 있는 조세에 과도하게 의존하는 것에서 벗어나야 함. 고용가능성을 극대화하기 위한 정책을 통해서 과세표준을 보강하려는 것이 의미 있는 접근방법임. 이 점이 제3의 길 정치에서 강조하는 것임(Giddens, 2002: 172).

○ 이런 맥락에서 조세징수는 기업으로부터 유인동기를 불러일으키는 수단으로 강조함. 즉 조세 유인을 포함한 적극적 장려와 기업 형태에 대한 엄격한 규제를 혼합적으로 사용하여 기업의 책임을 촉진함(Giddens, 2002: 224). 조세 유인은 더 많은 회사가 동참하게끔 하는 동기를 부여할 수 있음. 일정수준의 종업원 주주제를 유지하는 회사에 대해서는 세금감면을 해 줄 수 있음. 종업원 주주제를 채택하는 기업이나 회사주식을 획득한 사원에 대해서는 우선적인 대부기회를 이용하게 할 수 있음(Giddens, 2002: 227).

○ 최근에 영국은 보수당 캐머론이 주장한 큰 사회론의 지도에서 움직이고 있음. 이것은 제3의 길과 비슷한 경향을 보임. 그는 ‘근대화된 온정적 보수주의(modern compassionate Conservatism)’ (Cameron, 2006) 또는 진보적 보수주의(progressive conservatism)임. 2009년 11월 휴고 영(Hugo Young) 강의에서 제시된 캐머론의 큰 사회론은 제3의 길에 비견될 만큼 발상의 전환을 내포하고 있음. 국가 아니면 시장 또는 국가실패 아니면 시장실패라는 기존의 논의에 대해 둘 다 본질을 놓치고 있다고 주장하기 때문임. 캐머론은 더 작은 국가도 사회적 원자화(social atomisation)에 대한 자동적인 대안이 아니라고 주장함. 즉 큰 국가에서 큰 사회로 권력과 책임과 정책결정을 넘겨야 한다고 주장함(Evans, 2011: 164; Norman, 2010: 1). 따라서 큰 사회론은 국가도 시장도 아니 사회에 집중함.

○ 캐머론의 '큰 사회론'은 정부의 지출을 줄이고 민간과 지역사회의 참여를 확대하는 방안을 제시해 왔음. 캐머런 정부는 집권 직후 향후 4년간 부처예산을 평균 20% 삭감하고, 지금까지 교육, 보건, 주택, 공무원 임금 등의 전반적인 영역에서 복지축소를 단행했음. 특히 2013년 1월에 다음 회계연도부터 3년간 근로연령대의 구직수당, 실업수당, 근로소득 공제 혜택 등 각종 복지수당 인상률을 1%대로 제한하는 법안을 통과시켰음. 이로써 그의 정책은 대처리즘에 뒤지지 않을 뿐만 아니라 ‘온정적 보수’를 폐기했다고 평가받음.

○ 큰 사회론은 기본적으로 대처주의의 지류이며 블레어주의와 흡사함. 즉 큰 사회론은 노

동당의 제3의 길과 깊게 내통하고 있고 양자는 대처주의와 연관되어 있음. 따라서 이 둘은 삼쌍둥이처럼 몸이 붙어 있음. 다만, 이들이 관심의 영역과 정책의 영역에서 자기 개성을 드러낼 뿐이라고 봄.

○ 이상에서 보듯이 영국의 정치는 좌우파 간의 차이를 좁히는 수렴현상이 발생했음. 정치학자 리처드 로스(Richard Ross)는 “정당들간에 차이가 존재하는가?”라고 질문을 던진 후에 “그렇다, 그러나 아주 큰 차이는 없다”라고 스스로 대답하였음. 정당들은 종종 장기간에 걸쳐 숙고해온 프로그램을 도입함. 새로 집권하게 된 정당은 그것들을 수정하지만 근본적으로 변경시키지는 않음. 따라서, 로스에 따르면, 기존의 정책에 대하여 새로운 합의가 형성되면 그것은 변화를 반영함. 따라서 그것은 움직이는 합의(moving consensus)라 말할 수 있음. 그것은 양당 간에 광범위한 합의의 영역이 존재함을 암시함(Freedman, 2002).

### 3) 조세제도와 조세정치 특징: 완만한 조정

#### □ 조세체계

○ 영국의 세법체계는 대륙법계와는 상이한 형식을 취하는 영미법 계통으로 판례를 통해, 그리고 매년 재정되는 세입예산법(Finance Act or Bill)을 통해 세제가 운용되고 있다는 점이 특징.

○ 영국 조세제도는 중앙정부와 지방정부의 재정을 지원하기 위해 운영. 중앙정부 수입은 소득세, 국민연금, 부가가치세, 법인세와 연료세 등으로 구성되고, 지방정부 수입은 중앙정부의 교부금, 잉글랜드와 웨일즈는 사업세, 카운슬세 등 조세수입과 수수료와 노상주차요금과 같은 세외수입으로부터 나옴.

○ 영국의 지방세제도의 운영이 지방재정조정제도와 매우 밀접한 관계를 유지하고 있음. 지방재정의 양대 축은 지방세와 교부금이라고 할 수 있으므로 이들 두 제도 간에 연계성이 높으면 높을수록 효율적인 지방재정을 운영할 수 있는 가능성이 많아짐. 그리고 지방세제도의 운영과정에서 발생하는 불공평 문제에 대해 교부금제도를 통하여 교정해 나가는 접근임.

#### □ 복지재원의 추이

○ 세율의 측면에서 볼 때 1975년 이후 비교적 한 국가는 자신의 조세의 수준을 비슷하게 유지해 온 것으로 보임. 즉 <표 2>에서 보듯이 영국은 40% 이하에 머물러 왔고, 북유럽 국가들과 비교하여 볼 때 저세율국가군에 속함.

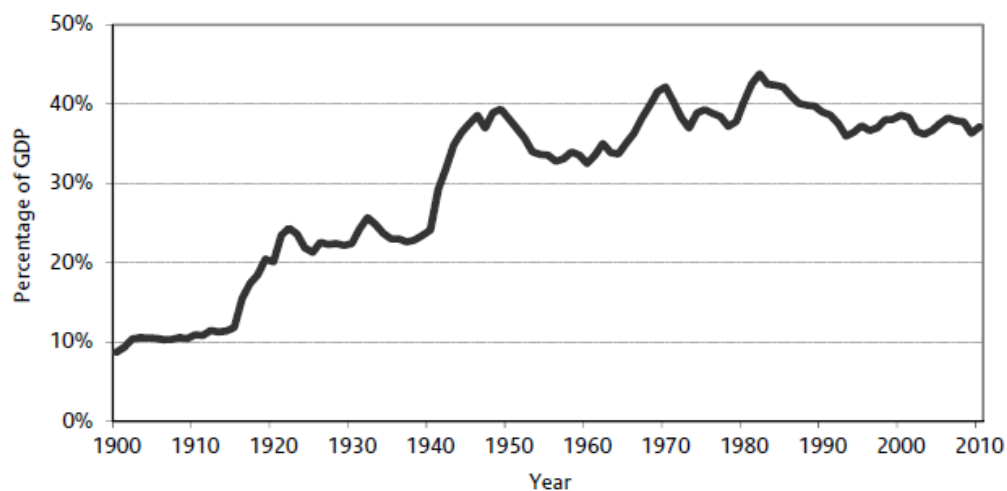
〈표 2〉 국가간 세율비교(GDP 대비 조세와 사회보장 기여금)

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
스웨덴	42	47	49	53	48	53	51
덴마크	39	43	47	47	49	49	50
벨기에	40	41	44	42	44	45	45
핀란드	37	36	40	44	46	48	44
노르웨이	39	43	43	42	42	43	44
프랑스	36	43	42	42	43	44	44
이탈리아	25	30	34	38	40	42	41
네델란드	40	43	43	43	40	40	39
영국	35	35	38	37	35	37	37
스페인	18	23	27	33	32	34	36
독일	35	38	37	36	37	37	36
캐나다	32	31	33	36	36	36	33
미국	26	26	26	27	28	30	27
일본	21	25	27	29	27	27	27
한국	15	17	16	19	21	24	26

출처: OECD, 2007.

○ 〈그림 4-2〉에서 보듯이 1945년 복지국가의 등장이전과 이후가 상당한 차이를 보임. 대체적으로 1945년 이후 정부 조세수입이 약간의 변화를 거듭했지만, 1990년대 이후 특정하게 안정된 상태를 보이고 있음. 이런 변화는 상이한 이념을 가진 정당의 변화를 설명하지 못하는 것처럼 보임.

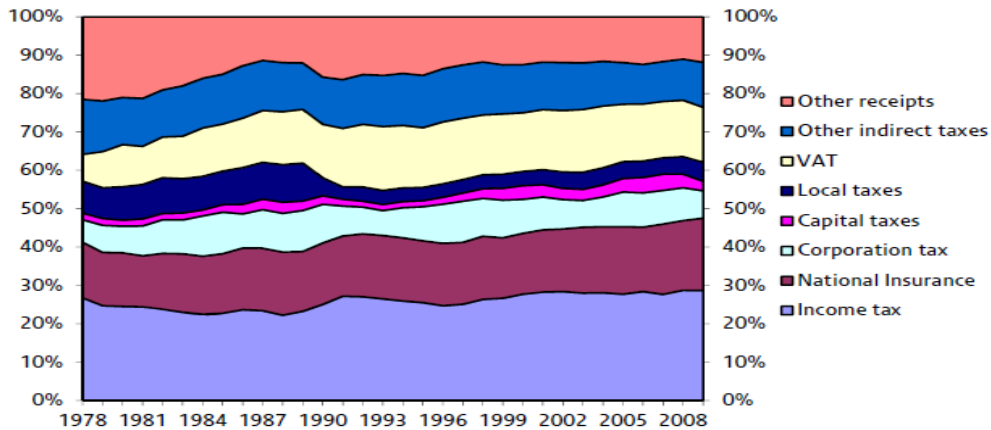
〈그림 4-2〉 GDP 대비 정부수입 (1900-2010)



Sources: T. Clark and A. Dilnot (2002), *Long-Term Trends in British Taxation and Spending*, IFS

○ <그림 4-3>은 이념정당간의 정권교체를 설명해 줄 수 있는 단서임. 즉 정권교체가 조세 수입의 내용에 변화를 가져다 준 것을 볼 수 있음. 소득세가 가장 중요한 몫을 차지하는 가운데, 부가가치세와 사회보험기여금 등의 간접세가 늘어난 반면 자본세, 법인세 등의 직접세는 줄어들었음.

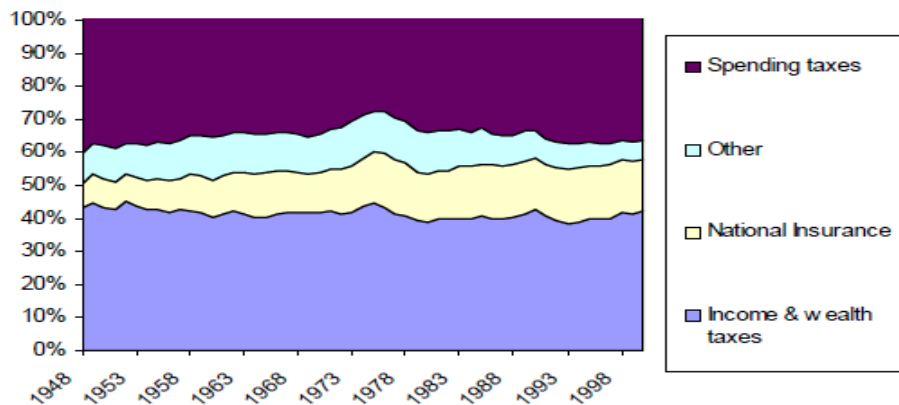
<그림 4-3> 정부수입의 변화 (1978/1979~2009/2010)



Source: HM Treasury; see [http://www.ifs.org.uk/ff/revenue\\_composition.xls](http://www.ifs.org.uk/ff/revenue_composition.xls).

○ <그림 4-4>는 이것을 보다 잘 보여주고 있음. 소비세와 사회보험료가 1970년대 말부터 늘어나는 대신 소득세와 부유세는 완만하게 감소해 왔음을 보여줌.

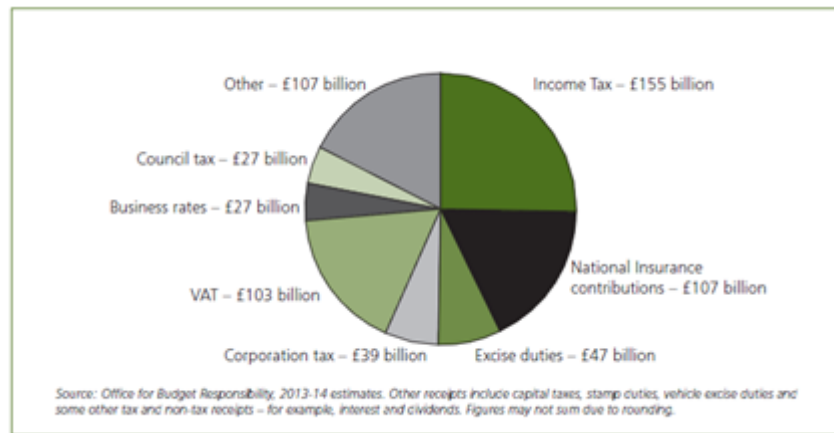
<그림 4-4> 1948년 이후 정부세입의 변화



Source: Authors' calculations based on data from the Office for National Statistics.

○ <그림 4-5>는 영국정부의 수입과 지출의 현상태를 보여줌. 노동당 이후 보수당 정부의 예산안에서 조세수입의 추정치를 보게 되면, 여전히 소득세가 가장 중요한 수입인 반면, 부가가치세와 사회보험기여금이 높게 책정되어 있다는 것을 볼 수 있음.

〈그림 4-5〉조세수입 추정치 (2013-2014)



○ 조세구조가 제도주의 유형에서 자유주의 유형으로 변하고 있다는 것은 조세수입의 구조 변화에서도 발견되지만, 소득세의 과표구간변경에서도 찾아 볼 수 있음. 〈표4-3〉에서 보듯이 1978/1979 회계연도와 2011/2012 회계연도는 중간세율이 33-22로, 최고세율이 40-83에서 40으로 낮아졌음.

〈표 4-3〉 근로소득 중 소득세 비율 (1978/79~2011/2012)

Year	Starting rate	Basic rate	Higher rates
1978-79	25	33	40-83
1979-80	25	30	40-60
1980-81 to 1985-86	—	30	40-60
1986-87	—	29	40-60
1987-88	—	27	40-60
1988-89 to 1991-92	—	25	40
1992-93 to 1995-96	20	25	40
1996-97	20	24	40
1997-98 to 1998-99	20	23	40
1999-2000	10	23	40
2000-01 to 2007-08	10	22	40
2008-09 to 2009-10	—	20	40
2010-11 to 2011-12	—	20	40-50

○ 이상에서 살펴본 통계가 세입 측면의 지표라면, 세출의 차원에서도 정책변화가 나타남. 즉 영국 사회정책과 관련된 추이는 복지지출의 조정을 보여줌. 〈표 4-4〉에서 보듯이 대체적으로 대처정부의 집권 전에 사회정책에 대한 공적지출은 모든 영역에서 증가했음. 하지만, 대처정부의 등장 이후 이것은 매우 완만하게 감소함. 그리고 블레어정부 집권 이후 다소 증가하는 것을 볼 수 있음.



〈표 4-4〉 공적지출과 사회정책

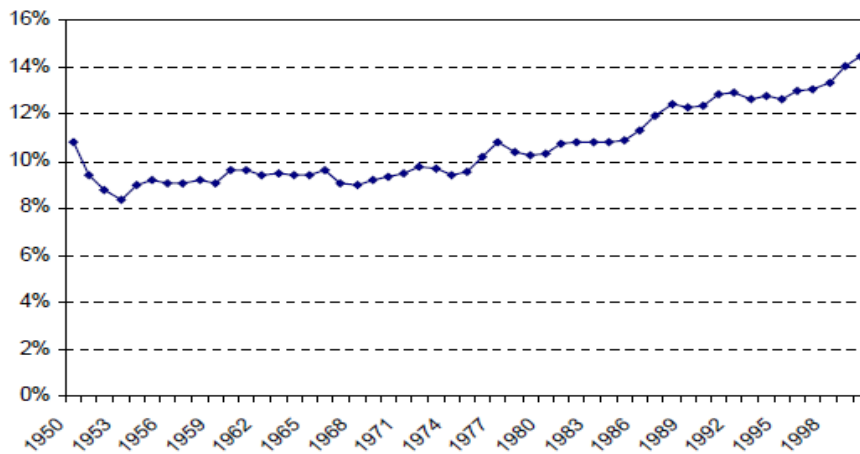
(단위: GDP 대비 공적지출 %)

	1973/7 4	1974/7 5	1980/8 1	1985/8 6	1990/9 1	1995/9 6	1999/20 00	2006/0 7
사회보장	8.2	9.4	9.8	11.1	9.5	11.4	10.1	10.0
의료	3.9	5.0	5.1	4.9	5.0	5.7	5.3	7.1
교육	5.8	6.5	5.6	4.9	4.8	5.1	4.5	5.5
대인사회서비스	0.8	1.0	1.0	1.0	1.0	1.2	1.4	2.0
주택	3.3	3.8	3.8	2.1	2.1	2.3	1.7	1.8
사회정책총계	21.9	25.4	25.4	23.9	22.4	25.8	23.0	26.4
관리되는 공적지출 총계	44.7	50.1	50.1	45.8	40.1	42.4	37.0	41.5

자료: Glennerster and Hill, 1998: HM Treasury (2008)

○ 이상에서 보듯이 상이한 이념을 가진 정당의 정권교체에도 불구하고 전체적으로 보면 복지지출의 수준이 급격하게 변화하지 않았음. 즉 대처집권 이후에도 주택을 제외한 대부분의 분야에서 복지삭감이 상당히 제한되었고, 복지지출 또한 거의 줄지 않았음. 〈그림 4-6〉에서 보듯이 건강관련해서 오히려 복지비는 꾸준히 상승해 왔음.

〈그림 4-6〉 1950년 이후 정부지출 중 건강관련 지출



Source: NHS spending figures from Department of Health, *The Government's Expenditure Plans*, various years; GGE from Office for National Statistics.

○ 이런 점에서 대처정부의 집권과 복지국가 허물기 시도에도 불구하고, “다른 영역들, 예를 들면 거시경제정책과 노사관계, 규제정책 및 산업정책 등에서 추진된 개혁에 견주어 볼 때 복지국가는 의연히 상대적인 섬”으로 남아 있음(Pierson, 1994: 28). 이처럼 복지의 총량은 변화하지 않았는데, 교육과 의료 등의 영역에서 복지지출이 증가하는 것은 무엇을 의

미하는가? 이것은 복지내부의 조정이 진행되었다는 것을 보여줌. 구체적으로 복지조정은 각 정책에 따라 불균등하게 일어난 것으로 보이는데, 즉 다른 프로그램에 비해 주택 프로그램, 실업보험급여, 그리고 국가 연금제도에서 대폭적으로 축소가 일어남. 다시 말해 전체 복지비가 유지되는 한편, 보편적 프로그램인 연금과 NHS는 크게 삭감되지 않고 유지된 반면 선별적 프로그램인 실업급여와 보충급여 그리고 주택지출은 삭감과 통제의 강화가 나타났음(유범상·이현숙, 2008: 347). 무엇 때문에 이런 현상이 일어났는가? 이것은 관련집단, 즉 이익집단 또는 중간계층의 저항 때문임(김영순, 1998; Pierson, 1994). 즉 조세정치와 복지정치가 작동했다는 것을 알 수 있음.

#### 4) 프레임 정치: 세금폭탄 VS 복지삭감

##### □ 두 설계자: 과세와 지출의 정당 vs 감세와 성장의 정당

○ 조세정치는 두 개의 서로 다른 정치가 작동함. 계급균열에 기반해서 발전해 온 영국 정치는 이것을 극명하게 보여줌. 이처럼 그동안 보수당은 신자유주의, 온정적 보수주의 등에 기반해서 자유주의형 조세정책을 주장해 왔음. 반면 노동당은 노동자주의, 사회민주주의 등에 기반해서 사회민주주의형 조세정책을 추구해 왔음.

○ 구체적으로 노동당은 복지국가(사회민주주의)에 기반해서 자신들의 입론을 펼쳐 왔음. 이 정당은 조세정치와 관련하여 전통적으로 형평성과 공정성을 기하기 위한 수단으로 적어도 원칙적으로는 누진적인 과세정책을 선호해 왔음(Mishra, 2002: 119). 특히 전후에 베버리지 리포트에 기반해서 복지국가를 형성해 온 주역이고 보수당을 전후합의에 끌여들여 복지국가를 30년 동안 지켜왔음. 비록 1980년대 신자유주의 물결 속에서 제3의 길로 '전향'을 했지만 그럼에도 불구하고 여전히 진보의 가치에 기대고 있다. 따라서 노동당은 탈상품화를 위한 조세정치를 펼쳐 왔음. 한편 "보수당은 낮은 과세를 믿는 유일한 정당"이라고 스스로 말함(Wilson, 1992: 103). 공식적인 설명에 따르면 보수당의 꿈은 신우과정부 하에서 1980년대에 실현되었음. 즉 이것은 '자유롭고 성공적이고 책임있는 가족과 사람들의 하나의 국가'의 건설이었고, '선택과 독립의 영국인의 본능'이었으며, 더 많은 영국의 가족들이 소유(집, 주식 그리고 연금)를 즐기는 것이었음(Wilson, 1992: 138).

○ 이상의 관점과 실천으로 인해 전통적으로 노동당은 증세의 이미지를 갖고 있으며, 보수당은 반대의 이미지를 갖고 있음. 보수당은 노동당을 '과세와 지출의 정당'이라고 비난해 왔고, 반대로 자신들은 '감세의 정당'이라고 주장해 왔음. 실제로 보수당은 대부분의 선거에서

감세를 강조해 왔음. 1950년 선거에서 보수당은 “사회주의자들은 엄청난 부담의 세금을 강요해왔다. …… 세금과 비싼 생활비를 낮추기 위해서는 정부 지출을 반드시 감축해야 한다”고 주장했다. 한편, 노동당은 세금 문제에 대해 전혀 언급하지 않았음. 1955년 선거에서도 보수당은 세금 감면을 강조하였음. 보수당 후보자들 가운데 62%가 선거 유세에서 보수당의 세금 감면 정책을 언급하였음. 반면 노동당 후보의 47%가 세금 문제를 언급하기는 하였지만 보수당의 세금 정책이 부자들을 위한 것이라는 비판이 대부분이었음. 또한 1959년 보수당은 공약에서 '우리는 일곱 차례나 예산안에서 세금을 낮추어 왔음. 그러면서도 사회보장을 지속적으로 발전시켜 왔다.'는 점을 강조하였음. 구체적으로 1945년, 1951년, 1970년 선거에서 보수당은 감세를 정식으로 당 공약에 포함시켰음(강원택, 2007: 49-50).

○ 그렇다면 언제부터 세금이 선거의 핵심적인 쟁점이 되었는가? 이상의 논의에서 보듯이 보수당이 세금축소를 주장했음에도 불구하고 선거의 핵심이슈가 되지 못했음. 세금 문제가 선거에서 커다란 중요성을 가지 시작한 것은 1979년 선거에서 대처가 노조 개혁, 인플레이션 억제와 함께 소득세 감축을 제시하는 등 신자유주의적 개혁 공약을 제시하면서 경제 정책에 대한 양당 간 차별성이 크게 부각되기 시작한 이후라고 할 수 있음. 1979년 총선 당시 대처 보수당 당수는 소득세를 포함하여 모든 수준에서 세금을 줄일 것이라고 분명하게 약속한 반면, 노동당은 소득세에 대해서는 언급하지 않았고 오히려 부유세의 도입을 공약하였음. 그러나 이 선거에서 노동당은 세금 정책과 관련하여 당의 이미지에 큰 타격을 입게 되었음. 선거 이후 보수당의 재무장관이 된 제프리 하우가 지적한 대로 '모든 노동당 정부는 세금을 올림. 그러나 보수당은 세금을 낮출 것이다.'라는 보수당의 주장을 사실로 받아들여지게 된 것임(강원택 외, 2007: 50)

○ 여러 유형의 세금 중에서 모든 것이 쟁점이 된 것은 아니다. 영국의 세금 정책 가운데 정치적으로 가장 예민한 것은 역시 소득세와 관련된 것임. 영국의 재정 가운데 소득세가 차지하는 비율이 28.5%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다는 점도 중요한 이유가 되겠지만, 정치적으로 볼 때 소득세가 유권자들에게 가장 쉽게 피부에 와닿는 세금이기 때문임. 월렌스키는 조세저항이 생겨나는 것은 전체적인 세금 부담의 규모보다 세금의 가시성 때문이라고 주장한 바 있음. 가장 가시적인 형태의 세금이 소득세라고 할 수 있으며 정치적으로 주목의 대상이 되는 이유도 바로 이 때문임. 대처 정부가 감세 정책을 폈다고 하지만, 대처 정부 후반기가 되면 실제 국민 1인당 전체적인 세금 부담은 1979년 보수당이 처음 집권했을 때보다 오히려 높아졌음. 그러나 보수당이 낮은 세금을 주장하고 또 일반 국민들도 그렇게 믿게 되었던 근거는 바로 이와 같은 가시성 높은 소득세를 기준으로 한 것이었음(강원택, 2007: 53).

○ 가장 중요한 선거 쟁점이 세금이 된 1992년 선거에서도 노동당은 소득세를 인상하고 고액소득자의 사회보장비용 기여액을 높이겠다고 공약하였음. 즉, 노동당은 세금 인상을 공약한 것임. 이에 비해 보수당은 선거 전년도인 1991년 가을에 내년 예산안 편성 지침을 밝히면서 자신들이 추진하는 대로 소득세를 20펜스 낮추면 평균적으로 주당 3펜스의 혜택을 볼 것이라고 주장하였음.

## □ 프레임정치

○ 보수당과 노동당 간에 명확한 이념의 차이에도 불구하고 실제 정책적 차이는 크게 나타나지 않았음. 그럼에도 불구하고 시민사회는 양 당간의 차이를 매우 큰 것으로 느꼈음. 왜 그럴까? 그것은 프레임 정치가 작동했기 때문으로 보임. 노동당에 대해 보수당의 전략은 항상 세금폭탄(tax bombshell), 과세와 지출의 정당으로 몰아세움. 치열했던 1992년 선거의 경우 선거 운동 기간 내내 보수당은 노동당이 집권하며 세금을 다시 높일 것이라는 점을 계속해서 강조하였음. 보수당의 선거 구호는 ‘노동당의 세금폭탄’, ‘설상가상의 노동당: 더 많은 세금과 더 높은 물가’였음. 보수당은 노동당의 세금 인상 공약을 쟁점으로 부각시키면서 1970년대 노동당 정부의 경제 실정을 유권자들이 떠올리도록 만드는 전략을 활용하였음. 이러한 선거 전략은 보수당과 노동당이 팽팽한 접전을 벌였던 1992년 총선에서 보수당이 승리하는데 실제로 큰 도움을 주었음(강원택, 2007: 58-59). 이에 대해 노동당은 보수당을 부자들의 이익대변 기구 또는 감세의 정당으로 비판함. 노동당은 보수주의자들을 ‘복지서비스 삭감의 정당’이라고 명명하고 불평등과 빈곤에 초점을 맞추어 보수당을 공격하고자 했음.

○ 이런 프레임 전쟁의 승자는 보수당인 것처럼 보임. 즉 1979년 이후 18년을 집권했을 뿐만 아니라 노동당도 신노동당이 되어 보수당의 프레임 속에 들어 왔기 때문임. 다시 말해 1979년부터 1897년까지 보수당의 장기 집권을 가능하게 한 요인의 하나는 1970년대 노동당 정부의 경제 정책의 실정을 공격하면서 ‘과세와 지출의 노동당’이라는 이미지를 부각시킨 전략이라 할 수 있음. 그러나 노동당은 잇단 선거 패배에도 불구하고 1987년 총선까지 부유층에 대한 소득세 인상을 당 공약으로 계속해서 주장하였음(강원택, 2007: 51).

○ 이런 상황은 <표 4-5>에서 세금 관련하여 국민들의 정당선호도에 나타남. 즉 1979년에 보수당은 노동당보다 2배 이상 지지를 받고 있음. 1992년의 경우 노동당이 어느정도 지지를 회복했지만, 여전히 보수당에 비해 뒤쳐져 있음. 1997년이 되면 이 상황은 확실하게 변화함. 이것은 노동당이 1992년 패배 이후 자신들의 입장을 변화시키는 과정에서 나타났음.

〈표 4-5〉 세금관련 정당선호도의 변화

	보수당	노동당	자유민주당	노동당우위 정도
1979	48	24	3	-24
1980	45	32	4	-13
1983	34	26	10	-8
1985	30	28	12	-2
1991	39	28	6	-11
1992	40	27	9	-13
1993	23	28	14	+5
1994	21	37	15	+16
1995	20	39	6	+19
1996	26	33	8	+7
1997	28	31	10	+3
1998	21	34	7	+13
2000	22	29	9	+7
2001	21	34	8	+13
2002	21	33	10	+12
2003	23	23	10	0
2005	22	27	12	+
2006	23	19	11	-4
2007	17	22	10	+5
2008	38	16	11	-22
2009	25	23	18	-2
2010	26	25	13	-1
2012	26	31	9	+5

자료: www.ipsos-mori.com

○ 이처럼 대처 1기 보수당 정부를 대상으로 정당 지지도에 미치는 요인을 볼 때, 세금에 대한 입장은 정당지지도와 연결되어 있음. 따라서 노동당은 자신들의 패인을 프레임정치에서 패배했다는 것을 인정하고 자신들의 입장을 수정하기 시작했음. 1992년 총선에서 세금 인상 공약이 선거 패배의 중요한 원인이었다는 반성 아래 노동당은 세금과 관련된 기존의 부정적 이미지를 벗어나기 위한 여러 가지 노력을 하였음. 당시 블레어의 핵심 참모였던 만델슨은 ‘노동당에게 세금보다 더 예민한 이슈는 없다.’고 지적하였으며, 또한 당시 노동당의 선거 캠페인 전략가였던 필립 굴드는 ‘세금은 우리에게 맹목적인 숭배의 대상이었음. 과거 우리가 선거에서 패배한 까닭이 부분적으로 세금 문제 때문이었다는 사실은 분명하다. 이번에는 결코 다시 이런 일이 일어나지 않도록 하겠다고 우리는 결심하였다.’고 밝힌 바 있음. 이처럼 1997년 총선을 앞두고 노동당의 세금정책은 과거의 기조로부터 크게 변화하였음(강원택, 2007: 60). 이런 맥락에서 1997년 1월 노동당 예비 내각의 재무장관인 고든 브라운은 다음 노동당 정부 임기 동안 현 세제의 기본을 유지하고 소득세를 절대로 인상하지 않겠다고 공약하였음. 즉, 노동당은 집권 중에 소득세를 올리지 않을 것이며 부가가치세를 확대하지 않을 것임을 명시적으로 공약하였음. 그런데 노동당이 소득세를 인상을 하지 않을 것이라고 명시적으로 확약한 것은 제2차 세계대전 이후 1997년 총선이 처음이었음. 블레어의 노동당은 세제뿐만 아니라, 인플레이션 통제, 노동조합 개혁, 민영화 등 여러 분야에서 과거 보수당의 정책을 거의 그대로 받아들였음(강원택, 2007: 60-61).

○ 이상에서 보듯이 프레임 정치는 노동당을 공격했음. 보수당의 프레임은 1979년 불만의 계절과 같은 경제위기와 소득저하 등의 모든 불행의 원인이 증세에 있는 것처럼 보이게 만들었음. 그 결과 노동당은 자신들의 프레임을 바꾸기 시작했고, 그 결과 권력을 획득할 수 있었음.

## 5) 보수당과 복지축소의 정치

### □ 조세와 정당정치

○ 세금 문제가 선거에서 커다란 중요성을 가지 시작한 것은 1979년 선거에서 대처가 노조 개혁, 인플레이션 억제와 함께 소득세 감축을 제시하는 등 신자유주의적 개혁 공약을 제시하면서 경제 정책에 대한 양당 간 차별성이 크게 부각되기 시작한 이후라고 할 수 있음. 1979년 총선 당시 대처 보수당 당수는 소득세를 포함하여 모든 수준에서 세금을 줄일 것이라고 분명하게 약속한 반면, 노동당은 소득세에 대해서는 언급하지 않았고 오히려 부유세의 도입을 공약하였음. 그러나 이 선거에서 노동당은 세금 정책과 관련하여 당의 이미지에 큰 타격을 입게 되었음. 선거 이후 보수당의 재무장관이 된 제프리 하우가 지적한 대로 '모든 노동당 정부는 세금을 올린다. 그러나 보수당은 세금을 낮출 것이다.'라는 보수당의 주장을 사실로 받아들이게 된 것임(강원택 외, 2007: 50)

### □ 대처와 복지축소의 정치

○ 1979년 불만의 겨울을 이용하여 집권한 대처는 전후합의의 탈상품화의 정치가 영국인들을 존엄과 자립, 자조정신을 잃도록 만들었다고 비판했음. 그녀는 집권기간 동안 자신의 생각을 사람들의 공통의 기반(common ground)에 있는 것처럼 만들었음. 즉 보수당 정부는 민영화, 탈규제, 자유화 등을 통해 시장제도를 형성했음. 이를 통해 유권자들은 대처의 대중 자본주의의 주주 민주주의를 지지했음(Lee, 2009: 5). 그 과정에서 노동조합의 권력은 위축되었음.

○ 대처의 새로운 내각의 진용은 이전과는 다른 유형의 보다 젊고, '자수성가한' 신중산층 출신들로 채워졌음. 대처가 익년 25억 파운드의 공공지출 삭감에 마침내 성공하고, 탈규제와 민영화 그리고 노조관련법의 개정을 통한 노조운동의 억압을 본격적으로 진행시킬 수 있었던 것도 이러한 권력구조의 개편을 배경으로 한 것이었음.

○ 1979년 86%로부터 1988년 40%로 실질적인 소득세의 축소가 이루어졌음. 한편 개별기업에게 더 많은 인센티브와 개인저축과 투자의 더 많은 범주가 제공되었음(Wilson, 1992: 81). 보수당은 소득세비율을 축소하고자 했음. 이들은 이것이 세금의 대중적인 평등의 정서를 설명하는 것이라고 말함. 하지만 다른 형태(특히 국민연금의 기여와 VAT)의 간접세 부담이 직접세 비중보다 커졌음. 소득세는 1978-9년에 모든 재정의 34.6%에서 1988-9년에 28.1%로 감소했고, 같은 기간에 VAT는 8.3%에서 15.1%로 상승했음. 전체세금의 부담은 표준가족(부인과 아이들을 둔 평균임금의 남편) 당 1978-1979년의 35.1%에서 1988-9년의 37.3%로 상승했음(Wilson, 1992: 105-106). 이처럼 도덕적 기반에서 더 낮은 세금을 믿는 유일한 정당으로서 1980년대 보수당 정부는 모든 사람들을 위한 소득세의 기본요율과 기업의 인센티브로서 최고세율 양자에서 세금을 축소했음(Wilson, 1992: 81).

○ 결론적으로 대처는 부자들의 소득세율을 급격히 낮추고 소비세를 인상하였으며 자본세를 자유화함으로써 조세 부담을 고소득층에서 저소득층으로 전가시키는 조세개혁을 단행함. 즉 이 기간 중 소득세율이 크게 줄고, 각종 다양한 조세공제 제도들이 줄었음. 소득세는 기본세율이 33%에서 30%로 줄었다가 이후 25%로 축소되었음. 최고세율도 83%에서 60%를 거쳐 결국에는 40%로 축소되었음. 그 결과 저소득자의 25% 기본세율과 고소득자의 40% 최고세율로 구성된 두가지 시스템만 남았음. 이로 인해 총 정부세입중 개인소득세가 차지하는 비율이 대처집권기간동안 32.8%에서 25.6%로 낮아지는 반면 부가가치세 등 간접세의 비율은 25.8%에서 34.8%로 증가하게 됨(은민수, 2012: 125).

○ 문제는 소득격차가 발생했다는 점에 있음. 과세의 변화는 저소득자를 희생해서 고소득자에게 유리했음. (Wilson, 1992: 106). 1979년에서 1991-92년 사이에 영국에서는 빈곤이 거의 3배로 증가하였음. 빈곤인구가 전체의 9%에서 25%로 늘어난 것임. 1979-91/2년 기간 동안에 소득계층의 최하위 10%는 거의 20%나 소득이 하락한 반면, 소득계층 상위 10%는 거꾸로 60%나 소득이 증가하였음. 소득계층 10분위 중에서도 상위 10%의 소득이 가장 많이 늘어난 것임. 직접세와 간접세 모두를 망라한 전체 세금을 감안할 때 하위 10%는 소득의 43%를 세금으로 납부한 반면, 상위 10%는 소득의 32%만을 세금으로 납부하였음(Mishra, 2002: 74).

○ 성공한 대처는 1989년 인두세라 부르는 주민세(Community Charge)의 도입이라는 무리수를 뒀. 이법은 가옥의 재산적 가치에 의한 가옥세를 폐지하고 그 대신 연도별, 지역별로 세율을 조정할 수 있도록 하되 개인에 대한 균등액을 부과하는 주민세를 도입하였음. 인두세는 대처의 신념과도 부합했음. 그것은 지자체 사회주의에 대한 대안이었으며, '검약을 보상하고 낭비를 벌주는' 것이었음. 대처는 지방세가 원칙적으로 잘못되었다고 생각했음. 즉,

전체 가구 가운데 3분의 1만 지방세를 내는데도, 세금을 내지 않은 사람들이 그 돈을 사용하는데 목소리를 내는 것은 옳지 않다고 판단했던 것임. 대처가 제시한 대안은 극빈자 외 모든 사람이 세금을 내는 제도였음. 대처는 인두세가 그렇게 불공평하다고 생각하지 않았음. 지자체 예산의 25%만이 지방세이고 나머지는 어차피 국세 부담이기에 상위권 납세자들에게 여전히 많은 부담이 돌아가는 형국이었던 것임(박지향, 2004: 232-233).

○ 인두세 이슈가 차기 총선을 앞두고 있는 보수당의 입지를 약화시키게 되자 대처 총리의 지도력이 당 내부로부터 도전을 받게 되었음. 인두세 파동으로 인해 대처는 1990년 11월 결국 당내의 도전을 견디지 못하고 사임하였음. 당시 대처에 도전하였던 도전자 3명이 모두 인두세 도입을 재고하겠다고 공약하였고, 1992년에 인두세는 인두세 도입 이전 방식인 지방정부세로 대체되었음.

## 6) 노동당과 증세전략

### □ 노동당의 변신

○ 노동당은 자신의 이름을 신노동당으로 바꾸었음. 그리고 이 명칭은 곧 과세와 지출의 정당의 이미지를 지워버렸음. 노동당의 프레임 정치가 작동하기 시작한 것임. 즉 1983년부터 1994년까지 과세와 지출에 대한 일반 유권자들의 인식은 노동당이 취하고 있는 입장보다 보수적이었음. 과거에는 세금과 지출 이슈에 대해서 노동당보다 보수적인 시각을 갖는 유권자가 거의 대다수를 차지하였음. ‘노동당보다 진보적’이라는 입장과 ‘노동당보다 보수적’이라는 응답의 차이는 무려 40% 가까이 되었음. 그러나 블레어가 ‘새로운 노동당’이라는 기치로 총선을 치른 1997년에는 세금에 대한 노동당의 정책이 유권자들의 입장과 거의 일치하고 있음을 알 수 있음. 노동당과 비슷한 입장을 가진 유권자의 비율도 늘어났고 상대적인 보수, 상대적인 진보의 입장도 균형을 맞추고 있음. 과거 보수당으로부터 공격을 받아 온 취약점이었던 ‘과세와 지출의 정당’이라는 노동당의 이미지가 상당히 불식되었음을 알 수 있음.

○ 오히려 세금 문제에 대해 노동당의 신뢰도는 증가하였음. 세금 이슈에 대한 유권자의 평가는 1992년 총선과 1997년 총선에서 뚜렷한 차이를 보이고 있음. 1992년 총선에서는 보수당이 노동당보다 무려 30%가량 더 높은 신뢰감을 얻고 있었지만 1997년 총선에서는 노동당이 오히려 근소하게나마 더 신뢰감을 얻고 있는 것으로 나타났음. 이러한 변화 속에서 선거 결과 노동당은 1979년 이후 18년에 집권에 성공하였음.



○ 1979년 보수당의 대처가 처음 집권할 때만 해도 세금 감축과 세금 인상에 대한 일반인들의 태도는 균형을 이루고 있었음. 그러나 그 이후로는 세금을 올리더라도 국가의 공공 서비스가 확대되어야 한다는 입장이 더욱 강화되고 있음. 노동당이 집권한 1997년이 되면 세금 감축의 주장은 7%에 불과하고, 국가의 공공 서비스 확대에 대한 요구가 72%에 달하고 있음. 이러한 변화의 원인은 보수당 정부 하에서 정부 지출의 감축이 계속되면서 교육, 보건, 사회보장 등의 분야에서 제공되는 공공 서비스의 질이 떨어졌고 그 때문에 사회적인 불만이 커졌기 때문임. 노동당에 대한 신뢰가 개선되는 상황에서 이처럼 노동당이 상대적으로 강한 정책 분야에 대한 사회적 요구가 늘어난 것도 노동당의 선거 승리에 긍정적으로 작용하였음.

## □ 노동당의 증세전략

○ 2001년 총선은 노동당 블레어 정부에 대한 첫 평가의 무대였음. 노동당은 1997-2001년의 집권 기간에 1997년 총선의 공약대로 소득세를 인상하지 않았음. 대신 공공 기관 민영화 과정에서 생겨난 일시적 소득에 대한과세와 재정 배분의 조정으로 재정 문제를 해결하였음.

○ 전반적으로 볼 때 2001년 총선에서 세금 이슈는 유권자들에게 그다지 중요한 이슈로 받아들여지지 않았음. 그 이유는 대체로 세 가지 정도로 정리해 볼 수 있음. 첫째는 노동당이 과거와는 달리 세금 인상에 대해 매우 조심스러워졌기 때문이며, 둘째는 고실업과 고인플레이션 등 경제 여건이 나빴던 과거 상황과는 달리 블레어 정부 하에서는 경제적 여건이 개선되었고, 셋째, 노동당의 경제 정책에 대한 유권자들의 만족감도 커졌기 때문임. 실제로 노동당 정부의 국정 운영에 대한 평가 가운데 세금 정책은 인플레이션, 실업, 경제 운영 등과 함께 긍정적인 평가를 받았음.

○ 2001년 총선에서 쟁점이 되었던 이슈는 보건, 교육, 법과 질서와 같은 문제들이었으며, 세금 이슈가 중요하다고 생각한 유권자의 비율은 상대적으로 매우 높지 않았음.

○ 노동당 정부는 1997년 총선 공약대로 소득세를 인상하지 않았지만 간접세와 의료보험료 등 정치적으로 크게 주목받지 않은 영역에서는 사실상 세금을 인상해 왔음. 즉, 직접세 방식에서 간접세 방식으로 징세 방식이 이전되는 모습이 나타났음. 소득세 인상을 억제하는 대신 간접세나 의료보험료 인상과 같은 다른 방식으로 추가 재원을 확보해 왔음. 그러나 이런 형태의 징세는 정치적으로는 '편리한' 방식이지만 저소득층이 상대적으로 더 큰 부담을 가질 수밖에 없다는 점에서 실질적으로는 심각한 문제점을 지니고 있음. 실제로 2000년 여름, 영국에서는 이와 같은 소위 '숨겨진 세금'에 대한 대중의 불만이 터져 나왔음. 정부가

유류인상을 결정하자 이에 대해 불만을 가진 농민들과 운수업자들이 강경 시위를 벌였음. 특히 2000년 9월에는 대규모 석유 비축 시설의 출입을 봉쇄하는 등 거세게 저항하였음. 이들 시위대에 대한 국민의 동조 여론이 확산되면서 2000년 9월 말경에는 1992년 이래 처음으로 보수당의 인기가 노동당을 추월하는 현상이 나타나기도 하였음.

○ 노동당은 2001년 총선의 공약대로 집권 동안 소득세를 인상하지 않았음. 노동당은 2005년 총선에서는 세금과 관련된 구체적인 공약 내용을 발표하지 않았으며 단지 소득세를 인상하지 않을 것이라는 점만 분명히 하였음.

○ 공공 서비스 개선에 대한 유권자들의 요구가 거셌고 현실적으로도 공공 서비스에 대한 지출을 늘려야 할 필요가 있다는 데에 많은 사람들이 공감하고 있었음. 이 때문에 세금 인상의 필요성에 대한 공감대가 현실적으로는 형성되어 있었음.

○ 이처럼 공공 서비스 개선에 대한 요구가 높고 세금 인상의 필요성에 대한 인식도 높아지면서 2005년 총선에서도 세금 문제는 중요한 쟁점으로 부상하지 않았음. 더욱이 세금 인상의 가능성에도 불구하고 노동당 정부의 경제 정책 운영에 대한 신뢰감이나 만족감은 여전히 높았기 때문에 세금인상 가능성이 과거와 같이 노동당의 선거 악재로 작용하지 않았음. 세금 정책에 대한 신뢰도나 공공 자금의 효과적인 사용에 대한 신뢰감에 있어, 노동당과 블레어 총리가 보수당과 하워드 당수보다 앞서는 것으로 나타났음. 즉, 과거와 같이 ‘과세와 지출의 정당’이라는 노동당이 가졌던 부정적인 이미지가 이제는 많이 해소되었음을 다시 확인해 주고 있음.

○ 과거 복지국가에 대한 사회적 합의가 강하였던 시기에는 ‘과세와 지출’이 비판받는 정책이 아니었지만, 1970년대 노동당 정부의 경제 정책 실패와 이후 보수당의 신자유주의 정책이 추진되면서 세금 문제를 바라보는 유권자의 시각도 크게 달라졌음. 그 결과 1980년대 이후 영국의 어떤 선거에서도 세금 인상을 공약하고 승리한 정당은 없었음. 1992년 예상을 뒤엎은 보수당의 극적인 승리는 과거 노동당의 과세와 지출에 대한 부정적인 이미지를 최대한 활용한 전략의 성공이라고 할 수 있음. 이에 따라 노동당은 블레어 집권 과거의 부정적 이미지를 불식하기 위해 애썼고 실제로 유권자들은 세금 정책에 대해서도 2005년 선거에서 본 것처럼 노동당에 보다 큰 신뢰감을 표명하게 되었음. 1997년 집권한 블레어의 노동당 정부의 기본적인 정책 기조가 과거 보수당의 정책과 맥을 같이 한다는 점에서 두 정당 간의 차별성도 이전에 비해서 크게 줄어들었음. 노동당이나 보수당 모두 세금 인상에 대한 직접적인 공약은 자제하고 있으며 1997년 총선 이후에는 중요한 선거 쟁점으로 등장한 적도 없었음. 그러나 현실적으로는 불가피하게 추진해야 하는 소득세와 같이 눈에 잘 띄는 직접세

가 아니라 주세, 유류세 등 간접세와 의료보험료 등에서 이루어져 간접적이고 눈에 띄지 않는 방식으로 세금 인상이 추진되어 왔음. ‘숨겨진 세금’이라는 지적은 사실 이런 점에서 타당한 비판이라고 할 수 있음.

## 7) 조세정치 지형의 변화: 조직적 저항과 조세의 지형

### □ 복지조정의 특징과 반응

○ 사실 대처정부이후 블레어정부에 이르기까지 복지축소의 정치가 지속되어 왔음. 대처정부의 신자유주의 담론이나 블레어의 제3의 길 담론은 모두 기존 사회민주주의의 제도주의적 복지를 새로운 헤게모니로 충족시키고자 했음. 즉, 대처리즘은 새로운 일련의 이데올로기와 ‘상식’의 헤게모니 프로젝트를 통해 국민적-대중적 리더십을 가지고자 했음. 즉 타협의 가치, 합의, 평등, 복지주의 등을 소비자 자본주의 기업문화, 독창성, 전통, 강하고 품위 있는 도덕성으로 대체하고자 했음. 이런 점에서 대처리즘은 ‘경제학은 방법이고 목적은 심장과 영혼을 바꾸는 것’이라고 주장했음(Hay, 1996: 129). 하지만, 대처리즘과 블레어 정부의 제3의 길은 영국인들의 전후합의에 기반한 제도주의형 복지의식, 즉 그들의 심장과 영혼을 새로운 가치로 바꾼 것으로 보이지는 않음. 왜냐하면, <표 9>에서 보듯이 대처 집권이후에도 1980년대까지 주택을 제외한 대부분의 분야에서 복지삭감이 상당히 제한되었고, GDP 대비 복지지출 또한 거의 줄지 않았기 때문임. 다시 말해, 대처정부의 "다른영역들(예를 들어 거시경제정책과 노사관계, 규제정책 및 산업정책 등)에서 추진된 개혁에 견주어 볼 때, 복지국가는 의연히 상대적인 안정의 섬"으로 남아 있음(Pierson, 1994: 28).

<표 5> 개별 복지서비스의 상대적 비용

단 위 :

(%)

		1951-52	61-61	71-72	76-77	81-82	87-88
전체 복지 지출	1)사회보장	33	38	39	37	43	45
	2)교육	20	24	26	24	22	22
	3)건강	23	21	21	20	21	21
	4)주택	20	13	12	16	10	8
	5)사회서비스	2	2	3	4	4	4
공공지출대비 복지지출		43	41	47	55	52	56
GDP대비 복지지출		16	16	20	26	24	23

출처: Johnson (1994: 361), *20th Century Britain: Economic, Social and Culture Change*. Addison Wesley Longman Limited.

○ Pierson은 "축소는 해당프로그램을 지지하는 이익집단이 약한 경우에, 혹은 정부가 이들

이익 집단 지지자들의 동원을 막아낼 방안을 강구한 경우에 일어난 것"(p. 31)이라는 중요한 통찰을 제공함. 같은 맥락에서 김영순(1998)은 중간층의 역할에 초점을 맞추어 복지삭감을 설명하고 있음.

## □ 시민의식과 조세

○ 세금과 관련하여 시민들의 정당에 대한 지지에 변화가 있는 것으로 보임. 이 변화들은 일관된 것처럼 보이지 않음. 이것은 정치적 상황에 따라 변화를 보이는 것으로 분석됨.

〈표 6〉 세금관련 정당선호도의 변화

	Con	Lab	Lib Demt	None/Don't know	Lab Lead
	%	%	%	%	%
"Taxation"					
1979	48	24	3	24	-24
1980	45	32	4	19	-13
1983	34	26	10	30	-8
1985	30	28	12	30	-2
1991	39	28	6	26	-11
1992	40	27	9	23	-13
1993	23	28	14	34	+5
1994	21	37	15	25	+16
1995	20	39	6	35	+19
1996	26	33	8	32	+7
1997	28	31	10	30	+3
1998	21	34	7	37	+13
2000	22	29	9	39	+7
2001	21	34	8	36	+13
2002	21	33	10	36	+12
2003	23	23	10	42	0
2005	22	27	12	37	+
2006	23	19	11	46	-4
2007	17	22	10	47	+5
2008	38	16	11	31	-22
2009	25	23	18	30	-2
2010	26	25	13	32	-1
2012	26	31	9	31	+5

출처: [www.ipsos-mori.com](http://www.ipsos-mori.com)

○ 그러나 대체적으로 시민들은 복지축소에 저항하고 복지를 위해서라면 대처시기에조차도 복지조세에 대한 일관된 지지를 해 온 것으로 드러남. 1965과 1975년의 사회서비스 지출에 대한 영국인의 응답을 살펴보면, 영국인들은 정부가 교육, 보건, 연금에 지출이 너무 적다고 인식하고 있는 것으로 나타남. 따라서 영국인들은 전후 1975년까지 복지의 책임은 국가에 있으며, 국가는 이에 대한 지출의 수준을 유지하거나 늘려야 한다는 경향이 강함.

〈표 7〉 정부의 사회복지 지출에 대한 견해

	연도	너무 많음	적당	너무 적음	모르겠음
교육과 학교	1965	17	37	40	10
	1975	17	27	44	12
NHS	1965	17	46	23	14
	1975	10	27	54	9
노령연금	1965	2	25	67	6
	1975	3	32	61	4

출처: British Gallup, The Gallup international Public Opinion Polls, 1965; 1975

○ 한편, 1970년대는 ‘만약 정부가 세금감면과 사회복지서비스 지출 증가 중에서 선택해야 한다면, 무엇을 선택해야 하는가?’라는 질문에 영국인의 열명 중 한명만이 세금을 감면하고 사회복지서비스 지출을 축소하지는 입장에 있었음(Bosanguet, 1984: 80). 테일러 구비(Taylor-Gooby, 1998)의 연구도 이러한 영국인들의 태도를 입증하고 있는데, 70-80년대 영국인들은 의료, 교육, 연금 등의 현 사회복지서비스에 대한 지출을 유지시키거나 증가시켜야 한다고 응답함. 세프턴(Sefton, 2003)의 연구 역시 80-90년대 영국인들은 공공서비스 지출을 증가시켜야 한다는 여론이 지속적으로 성장해왔다고 보고함. 1984이후 매년 발간된 “영국인의 태도에 관한 연구보고서”에서, 대처정부이후 현재까지 영국인의 복지태도의 변화를 볼 수 있는데, 이 자료에 의하면, 영국인들의 대체적인 경향은 “세금을 줄이고 지출 역시 줄여야 한다”라는 의견에는 5%이하의 지지를 나타내는 반면, 세금을 올리고 보건, 교육, 사회급여에 대한 지출을 늘려하는데 상당한 지지를 보내고 있는 것으로 나타남. 흥미로운 것은, 1983년부터 2001년까지 영국의 복지에 대한 태도는 오히려 제도주의형 복지 지지향이 경향적으로 상승하고 있다는 점임. 〈표 8〉에서 보듯이, 1983년 이후 영국인들은 세금과 동시에 복지지출의 축소에 대해 10%미만의 수준에 머무르고 있음을 보여주고 있음. 특히 놀라운 것은 세금증대와 사회보장에 대한 지출의 증대에 대해 50% 이상의 지지를 꾸준히 해오고 있다는 점임. 이는 복지국가에 대한 지지가 신자유주의 정부 하에서 위축되기 보다는 오히려 강화되고 있다는 점을 보여줌(Taylor-Gooby and Hastie, 2002).

〈표 8〉 세금과 정부지출에 대한 태도 (1983-2001)

정부... 해야한다.	1983	1987	1991	1995	1996	1998	1999	2000	2001
세금증대와 건강, 교육, 사회적 급여에 대한 지출 증대	32	50	65	61	59	63	58	50	59
세금과 정부 지출 현행 유지	54	42	29	31	34	32	35	40	34
세금과 지출의 축소	9	3	3	5	4	3	4	5	3
총응답자 수	1,761	2,847	2,918	1,234	3,620	3,146	3,143	2,292	3,287

출처: Taylor-Gooby, P. & Hastie, C. (2002), Support for state spending: has New Labour got it right? , BSA.

○ 〈표 9〉는 영국인들은 복지공급의 주체를 개인, 가족, 또는 고용주가 아니라 정부가 되어야 한다고 생각하고 있는 것으로 나타났다. 특히 1999년 조사와 2004년 조사는, 거의 모든 부분에서 정부책임에 대한 의식이 오히려 높아지고 있다는 것을 보여줌.

〈표 9〉 복지공급주체: 국가 대 민간 (2004)

내용	1999		2004		
	정부	개인, 가족, 고용주	정부	고용주	개인과 가족
요보호 노인들에 대한 시설비용 부담*	78	8	84	- (I)	13
보건비용 부담	82	15	83	7	8
장애와 질병시 생활비 부담	80	18	83	8	7
실업시 생활비 부담	85	13	81	3	14
퇴직시 생활비 부담	56	41	58	11	29
총응답자 수	3146	3146	3272 4432*		

참조(I): 이 응답에서는 고용주에 대한 선택항목이 없음

출처: Bromley, C. and Curtice, J. (1999), British Social Attitudes, Taylor-Gooby, P. (2004), British Social Attitudes.

○ 한편, 복지의식의 중요한 지표가 되고 있는 빈곤의 원인에 대한 영국인들은 태도는 또한 그들의 복지의식이 제도주의형에 있음을 보여줌. 조사에 의하면, 빈곤의 원인을 개인에서 찾는 태도는 사회적 구조에서 찾는 응답보다 훨씬 낮게 나타나고 있음. 〈표 10〉은 이것을 아주 잘 보여 주고 있는데, 개인의 나태와 의지의 박약에서 빈곤의 원인을 찾는 영국인들의 수는 20%정도에 머물러 있는 반면, 현대사회의 불가피한 현상으로 인식하거나 현 사회가 공평치 못해서 그렇다라고 응답한 수가 50% 이상인 것으로 나타나고 있음. 이처럼 영국인

들은 빈곤의 원인이 개인의 탓이 아닌 사회구조에서 찾으려는 태도를 여전히 갖고 있음을 알 수 있음.

〈표 10〉 빈곤의 원인에 대한 견해(1986-2000)

	1986	1989	1994	2000
불가피함	37	34	33	34
나태와 의지의 박약	19	19	15	23
사회의 불공평함	25	29	30	21
불운	11	11	15	15
알수 없음	8	7	8	7
총응답자 수	1,548	1,516	1,167	3,426

출처: Hills, J. (2001) Poverty and social security: what rights? Whose responsibilities?  
BSA 18th SAGE

○ 스미스(Smith, 1989)와 테일러 구비(Taylor-Gooby, 1998) 또한 비교연구를 통해 영국인들의 복지의식이 제도주의형으로 유지되고 있음을 실증적으로 보여주고 있음. 이처럼 영국인의 복지의식은 1980년대 보수당 정부의 복지국가유형의 변화 노력에도 불구하고 현재까지 여전히 변화하지 않은 채 지속되고 있는 것으로 나타났다.

○ 한편, 노동당이 집권한 1997년이 되면 세금 감축의 주장은 7%에 불과하고, 국가의 공공 서비스 확대에 대한 요구가 72%에 달하고 있음. 이러한 변화의 원인은 보수당 정부하에서 정부 지출의 감축이 계속되면서 교육, 보건, 사회보장 등의 분야에서 제공되는 공공 서비스의 질이 떨어졌고 그 때문에 사회적인 불만이 커졌기 때문임. 노동당에 대한 신뢰가 개선되는 상황에서 이처럼 노동당이 상대적으로 강한 정책 분야에 대한 사회적 요구가 늘어난 것도 노동당의 선거 승리에 긍정적으로 작용하였음.

#### □ 왜 복지축소가 광범위하게 일어나지 않았는가?

○ 우선, 영국인들의 제도주의형 복지의식은 전시 또는 전후합의(wartime or post-war consensus)라는 정치적 유산에서 기원함. 전후합의는 기본적으로 정치영역에서의 합의로서 대처정부에서 파기되기 이전까지 노동당정부와 보수당정부의 경제적 사회적 정책과 사회복지에 대한 일정한 합의를 의미함(Selden, 1991: 41). 전후합의는 1945년 베버리지 보고서의 사회복지의 실행과 케인즈주의의 완전고용과 수요중심의 경제정책을 실행한 노동당 정부의 집권에서 보다 가시화되었지만, 실제 그 기원은 전시연립정부에서의 경험에 있었음.

1939년부터 1945년까지 6년간의 전쟁은 공동의 적에 대항하는 과정에서 계급 적대를 희석화시키고, 사회주의자들과 보수주의자들의 연대를 형성시켰음. 그리고, 이 시기에 영국인들은 국가개입에 기반한 전시경제를 경험하였으며, 전후재건 계획을 하는 과정에서 베버리지 보고서를 산출하였음. 즉 “1942년 베버리지 보고서, 1944년 고용정책과 보건서비스에 대한 백서, 교육법 등이 모두 이 시기의 조합주의적 협력의 결과물이었음”(Gough, 1979: 147).

○ 한편, 이러한 전후합의는 노동운동의 협조와 시민들의 광범위한 지지에서 가능할 수 있었는데, 우선 노동조합은 1940년대 이후 “불평 없고 매우 적은 보상을 가지고 매우 높은 수준의 책임을 지려고 했고”(Pelling, 1987: 222), 정부의 인력정책과 전쟁수행에 적극적으로 협조하고자 했으며, 그 결과 정부와 깊은 협력관계에 있었음(Barnes and Reid, 1982: 165). 노동운동은 노동당의 성장과 집권에도 결정적인 기여를 했는데, 이들은 노동당의 재정적, 조직적, 인적인 기반이었으며 노동당의 선거 강령인, “완전고용과 재정정책”은 노동운동의 상급단체인 노동조합회의(Trade Union Congress, TUC)의 의견에 기초하고 있었음(Dorey, 1995: 17). 특히 선거결과를 노동운동의 정치적 영향력이 상당히 높다는 것을 보여주는데, 393명의 국회의원 중에 120명이 노동조합이 후원하는 국회의원들이었고 20명의 내각 장관들 중에 6명이 노동운동이 지원하는 국회의원들이었음(Pelling, 1987: 226).

○ 한편, 시민들의 의식은 전후합의가 가능하게 하는 핵심적인 원동력이었는데, 당시 조사에 따르면 그 당시에 영국인들은 일정한 사회주의 정책이 불가피하다는 집합주의적 의식을 가지고 있었고(Childs, 1986: 13; Dorey, 1995: 1), 따라서 자유방임주의에 기반한 보수당의 정책은, 당시 전쟁영웅이었던 처칠의 유명세에도 불구하고 거부되었음. 이러한 경향은 이들의 베버리지 보고서에 대한 열정적인 지지로 나타났음. 언론은 베버리지 보고서를 ‘요람에서 무덤까지’라는 제목으로 기사화했고(Jones, 2000: 112), 베버리지가 언급했듯이 이 보고서는 ‘대중적인 열렬한 지지’(Public Boom)를 받았음(Beveridge, 1953: 319)<sup>4)</sup>.

○ 한편, 이러한 정치적 영역에서의 전후합의는 시민들에게 일정한 기여를 전제로 해서 성립되는 것이었음. 전후합의의 기본헌장이었던 베버리지 리포트는 이것을 매우 명확하게 하고 있음:

*기여의 원칙이 보험자들이 대표하는 모든 조직들에게 강조되고 받아들여져야한다(para., 274); 사회보험의 두번째 원칙은 모든 보험가입자와 그의 고용주에게 요구되는 강제적인 기여가 그의 수입과 상관없이 고정요율에 기반하는 데 있다(Beveridge, 1942, para., 305).*

4) "대중적인 지지는 압도적으로 나타났고, 나는 영국에서 갑자기 가장 잘알려진 사람이 되었다. 미국의 한 비평가는 '베버리지는 처칠 다음으로 영국에서 가장 유명인이다'라고 언급했다. 이러한 현상은 영국에만 국한되지 않고 해외에 있는 영국 군대, 미국 등에서도 나타났다"(Beveridge, 1953, 319-320).



○ 이러한 기여의 원칙에 근거하여 짜여진 사회보장제도는 노동당 정부에 의해 그대로 실현되었음. 따라서 영국인들은 전후 사회계약에 따라 자신들은 의무를 다 이행해 왔고 이제는 정부가 자신들과의 약속을 지킬 차례라는 생각을 강하게 갖고 있는 것으로 보임:

*영국인들은 자신들의 의무를 다했다는 의식이 매우 강하다. 즉 그들은 높은 세금을 감수하고 정부정책을 지지해 왔다는 생각을 하고 있다. 따라서 그들은 당연히 정부에 대해 많은 기대를 가지고 있고 그러한 기대는 아주 자연스러운 권리라고 본다. 따라서 사회복지의 악화를 전제로 하는 어떠한 논리와 설득도 그들의 그런 기대를 누그러뜨리지 못할 것이다(Fiona 인터뷰, 2007. 09. 21).*

○ 이처럼, 사회적 합의를 변형하려는 시도가 보수당정부에서 나타났지만 그것의 변형 자체는 이러한 사회계약의 궁극적인 폐기로까지 나아가지 못했음. 이것은 지금까지 전후에 맺어진 사회계약의 의무를 이행해온 영국인들이 당연히 국가의 의무를 강력하게 요구하고 있는데 있음.

○ 다음으로, 제도주의형 복지의식이 여전히 유지되는 이유는, 시민사회에서 전후합의가 확인되고 학습되고 그리고 토론됨으로써 끊임없이 자신들의 사회권에 대한 의식이 재생산되고 있는데서 찾을 수 있음. 베버리지 보고서가 나왔을 당시에 시민들은 광범위한 토론을 통해 베버리지 정신과 정책을 공유하였고 이것은 곧바로 노동당에 대한 지지로 귀결되었음. 이러한 시민사회에서의 토론, 교육과 학습은 여전히 각종 관련 단체를 통해 끊임없이 재생산되고 있는 듯이 보임.

○ 이와 관련된 조직으로서 우선 노동조합을 들 수 있음. 노동조합은 1979년 이전까지 삼자협의주의나 사회적 코포라티즘의 한 축을 담당해 왔음<sup>5)</sup>. 그리고, 대처정부 이후 많이 약화되었음에도 불구하고 여전히 영국의 시민사회를 구성하는 가장 강력한 영향력을 가진 압력집단임을 부인할 수가 없음(Pierson, 1994: 32, 80, 429). 노동운동은 정치적·이념적으로나 정책적으로 광범위한 사회개혁에 대한 지지를 확대시켜 왔으며 복지국가의 축소에 반대하는 일관된 입장을 견지해 왔음:

---

5) 이익집단의 관점에서 영국의 정치를 고찰하는 문헌들은 보통 3단계로 이익집단 정치를 시기구분을 하고 있다. 첫번째는 1945년에서 1960년의 시기로서, 두번째는 1960년부터 1979년까지, 그리고 마지막 시기는 1979년 이후의 시기이다. 앞의 두 시기는 노동조합과 정부 간, 또는 기업까지 포함되는 삼자협의 또는 신조합주의로 특징지워진다면, 세번째 시기는 이들의 영향력이 보다 쇠퇴할 뿐만 아니라 체제로서의 코포라티즘이 종말을 고하는 반면, 환경, 평화, 다문화주의 등의 이익보다는 보다 이념과 가치지향적인 이익집단(cause groups)이 보다 활성화로 특징지워진다고(Coxall, 2001, 16-40; Coxall and Robins, 282-298).

영국의 노동운동은 긴 역사를 가지고 있다. 이 과정에서 노동운동은 정치적으로 노동당을 지렛대로 삼아 자신들의 요구와 권리를 주장하고 획득해 왔으며 이 과정에서 영국의 사회복지 시스템이 만들어졌다고 본다. 웨일즈 광산노조의 경우 광산노동운동이 활발한 1970년대 이전뿐만 아니라 폐광이후에도 전직 광부들과 지역사회를 대상으로 해서 여전히 그들의 권리를 고양시키기 위해 활발하게 활동하고 있다. 특히 진폐증 보상과 광부들의 연금 등을 포함하여 전현직 광부들의 복지를 위해 여전히 노동조합은 핵심적인 위치에 있고 또한 하나의 시민단체로서 지역사회 주민들의 요구를 수렴하고 이를 반영하기 위해 노력하고 있다. 그것은 한편으로는 지역국회의원을 통한 로비, 다른 한편으로는 노동자와 지역주민의 조직화를 통해 이루어진다(Wayne, 2007. 07. 05).

○ 노동운동 외에 시민운동이 두번째 압력집단인데, 1950년대 이래로 종종 ‘빈곤에 대한 로비’(the ‘poverty lobby’)로 언급되는 복지집단(Welfare groups)이 복지국가의 수혜자들, 즉 연금수급자, 편부모가족, 정신적 육체적 장애를 가진 사람, 집없는 사람, 가난한 사람 등을 동원하고 대표하고자 노력해 왔음(Coxall and Robins, 1994, 287). 이러한 클라이언트들의 운동(Client’s Movement)과 일반 압력집단들은 복지서비스 삭감과 구조조정을 반대해 왔음. 1970년대에 복지서비스의 확대와 내용의 개선을 요구하는 수많은 자조집단들이 발전하였는데, 예를 들면, 영국의회급진파(Gingerbread), 클라이언트 연맹(the Claimant Union), 무허가거주자들의 운동 (the squatting movement), 여성자조회(Women’s Aid) 등이 이러한 사례들임(Gough, 1979: 144).

○ 또한 현재에서 수많은 시민단체들이 복지권인 사회권에 대한 교육을 해오고 있음. 뿐만 아니라 사회복지향상을 위해 많은 압력을 행사하고 있음. 한 예로 상담 서비스 연합회(The Advice Services Alliance)<sup>6)</sup> 는 시민단체 연합회로 각종 사회서비스, 법률, 재정과 관련한 상담을 무료로 제공할 뿐만 아니라 압력단체로써 정책수립에 영향을 행사하고 있음. 이들 연합회의 단체들은 전국에 약 3,000이상이 있으며, 20,000명의 자원봉사자들이 활동하고 있음. 이외에 많은 시민단체들이 시민들의 사회권을 위해 활동하고 있음. 예를 들어:

6) ASA회원은, 정회원 Adviceuk, Age Concern England, Citizens Advice, Citizens Advice Northern Ireland, DIAL UK, Law Centres Federation, Scottish Association of Law Centres, Shelter, Shelter Cymru, Shelter Scotland, Youth Access 와 준회원인 Child Poverty Action Group, Contracted Advice Agencies Network, Disability Alliance, Environmental Law Foundation, Law for All, Legal Action Group, Liberty, London Advice Services Alliance, London Lesbian and Gay Switchboard, National Debtline, Refugee Council, Resource Information Service, Royal National Institute for the Blind 등이 있다.

나는 시민단체들의 복지관련 운동과 관련하여 당신에게 최근 10-12년 전에 나타난 시민운동을 소개하고 싶다. 그것은 케어러운동(the Carers Movement) 인데, 당신은 Carers UK, Carers Scotland, the Coalition of Carers, and VOCAL 등의 시민단체 웹사이트에서 이들을 자세히 알 수 있다. 이 운동을 간략하게 소개하면 가족수발자들의 경우 수발을 위해 직업을 포기하는 경우가 많아 경제적인 어려움에 처하는데 이 운동은 이것을 정부가 당연히 보상해주어야 한다는 취지에서 출발한 것이다. 그 결과 가족을 풀타임으로 수발하는 경우 수발자 수당을 받을 수 있게 되었고 실직기간 동안의 연금보험료도 면제받게 되었다(Fiona 인터뷰, 2007. 09. 21).

○ 이러한 시민단체들의 활동들은 오랜 기간에 걸쳐 시민사회에 뿌리를 내려왔으며, 그 결과 일정하게 시민사회를 교육하는 역할을 하고 있음. 이들의 교육은 다양한 방식과 형태로 존재하며, 그 내용은 영국인들에게 그들이 권리로써 복지를 인식하는데 기여하고 있는 것으로 보임:

우리는 24시간 ‘헬프라인’을 통해 무료로 상담프로그램을 운영하고 있으며 시민사회 속에서 다양한 활동을 하고 있다. 우리의 활동과 관련하여 예를 들면, 클라이언트들이 복지서비스를 당연히 받아야 하는 것임에도 불구하고 그것을 권리로 인식하지 않는 경우가 있는데, 이럴 경우 우리 단체는 이들에게 그들이 받을 수 있는 복지서비스를 알려줄 뿐만 아니라 이것이 당연한 당신들의 권리라는 것을 인식시키려고 노력하고 있다 (Ann, 2007. 09. 20).

케어러 운동은 가족수발자들이 자신들의 권리를 자각하게 만들었고 이 과정에서 이들이 정치적 목소리를 가지게 되었다(Fiona 인터뷰, 2007. 09. 21).

○ 마지막으로, 사회복지 의식이 온존하도록 지켜주는 버팀목은 복지 제도의 유산과 새로운 복지정치의 등장에서 찾을 수 있음. 앞에서 보았듯이 영국은 1945년 이후 전후합의라는 정치적 유산과 마찬가지로 복지와 관련된 다양한 기구, 즉 제도적 유산을 가지고 있는데, 이것은 이 제도로 인해 수혜를 받아온 사람들과 이 제도에 종사해 온 관계자들이 즉, 다양한 이해관계자들이 생성, 축적되어 왔다는 것을 의미함. 이에 대해 Pierson(2006)는 복지국가 형성(또는 팽창)의 정치와 축소의 정치(Politics of retrenchment) (다시말해, 복지국가의 새로운 정치)는 다르다고 주장함. 그에 따르면 복지국가 팽창의 정치가 노동의 역할에 초점을 둔 계급모델에 기반한 권력자원설로 설명 가능했다면, 축소의 정치는 노동운동뿐만 아니라 자기고유의 이해관계자 집단(Constituencies)의 창출과 이들의 저항 때문에 독특하고 까다로운 정치적 기획이 될 수밖에 없음. 즉, "시민들은 세금납부를 싫어하지만, 그럼에도 불구하고 사회복지를 공급하는데 대해서는 여전히 강한 대책(p. 20)"을 갖고 있고 이것이 유

권자들의 지지에 기반하는 정치가들에게 복지국가제도들의 유지를 위한 압력으로 작용함. 이런 정치적 특징들이 축소의 정치에서 사회복지 프로그램의 생존을 보장해줌. 전후부터 지금까지 사회복지 프로그램들에 대한 직접적 공격(프로그램 축소)과 이로 인해 다양한 변형을 겪었을 지라도, 전반적으로 제한된 변형에 그쳤고 결국 여전히 복지제도의 큰 틀은 유지되고 있음(Pierson, 1994: 26). 예를 들어, NHS의 경우 의료의 질이 악화되어 왔고 부분적으로 민영화되는 길을 걸었을지라도, 세금방식에 기반한 전국민 무료 의료서비스 골격은 손상되지 않은 채 여전히 유지되고 있음. 그리고 NHS의 혜택을 한번이라도 경험 해 온 영국인들은 이것을 통해 복지국가의 중요성과 필요성을 체득해 온 것으로 보임:

*영국인들은 사회복지, 보건서비스 사회서비스 등이 유지되길 누구나 기대하고 있다. 이것은 기본적으로 전후합의의 결과 만들어진 NHS와 이로부터 받은 주요 혜택으로부터 영향받은 바가 큰 것으로 보인다. 말하자면, NHS는 영국인들에게 복지국가를 떠올리는 가장 중요한 기준점이 되어왔고 영국인들은 복지국가가 지속되어야 하는 근거를 이 제도에서 찾고 있다(Fiona 인터뷰, 2007. 09. 21).*

*NHS는 보수당 정부들어 민영화가 어느부분에서 진전되어 왔다. 예를 들면, 병원시설이나 매점과 같은 부대시설 그리고 청소 등은 외부 업체로 넘어갔다. 그러나, 의료보건 서비스는 여전히 국유화되어 있다. 이것은 NHS가 이미 전국민들에게 보편적인 복지를 제공해 와서 의료서비스를 민간화하기 쉽지 않을 것이다. 여론조사에 의하면 민간서비스를 사용하는 사람들조차 NHS는 그대로 유지되어야 하고 서비스 향상을 위해 더 많은 정부예산을 책정해야 한다고 생각하고 있다(Derek 인터뷰, 2007. 09. 06).*

○ 이처럼, 복지국가가 여전히 유지될 수 있는 것은 기존 복지제도로부터 복지혜택을 경험한 일반시민들의 경험에서 비롯되는 사회복지에 대한 국민적 지지라고 할 수 있음:

*나는 집안에 정신지체 자녀를 돌보고 있을 뿐만 아니라 치매에 걸린 아버지를 수발하고 있다. 이러는 와중에도 나는 풀타임 직업을 가지고 있다. 어떻게 이것이 가능했겠는가? 그것은 현재 복지제도가 있었기에 가능한 일이다. 특히 NHS나 교육시스템 덕분에 이것이 가능하다고 본다. 그런데, 이것은 정부의 시혜가 아니라 나의 권리라고 생각한다. 왜냐하면 우리는 이에 상응하는 세금과 보험료를 부담해 왔기 때문이다(C. 2007. 5. 29).*

○ 복지제도에 대한 시민들의 지지가 광범위하게 존재하는 한, 선거경쟁을 통해 정권을 유지 또는 창출해야 하는 정당의 입장에서는 복지삭감이라는 정책은 매우 위험한 것임. 이런 점에서 민주주의라는 정치제도(특히 선거와 정당)가 존재하는 한 1945-1975년의 황금기에

구축된 복지국가의 기본 틀은 상당히 오랫동안 지속될 개연성이 높음(김태성, 성경룡, 2001: 121). 이와 관련하여 복지국가에서 노동운동이 갖고 있는 정치적 위상이 약화되고 있을지라도 여전히 복지국가 팽창의 기여자이자 축소의 강력한 저항세력인 노동조합의 역할에 주목해야 함:

노동당은 노동조합과 긴밀하게 연결되어 발전해 왔다. 노동당이 노동조합에서 잉태되었다는 것은 하나도 과장된 말이 아니다. 노동당 뿐만 아니라 보수당도 선거경쟁에 이기기 위해서라도 노동조합과 시민사회의 요구를 무시할 수 없다. 나의 경우 광산노조의 지지를 받으면서 의회에서 광부그룹의 국회의원 그룹(Miner's Group)에 소속되어 노동자들, 특히 광부들의 권익을 보호하고 향상시키기 위해 노력해 왔다(Eric 인터뷰, 2007. 04. 26).

○ 이처럼 노동조합과 좌파정당이 여전히 중요한 영향력을 인정함에도 불구하고 축소의 정치에서 간과되어서는 안 되는 것은 광범위한 복지 이해관계자들의 존재와 그들의 역할임. 즉, 축소의 정치의 시대에서 조직노동보다는 개별프로그램으로부터 혜택을 받고 있는 이해관계자 또는 이익집단들의 역할과 의식에 초점을 맞추는 것이 복지국가의 유지와 발전을 이해하는데 유리함(Pierson, 1996:79; 김영범, 2000: 228). 예를 들어 복지관련 종사자들은 특정한 형태의 다양한 조직을 만들었는데, 이것이 복지국가를 지탱하는 실질적인 물리적 힘으로 작용하고 있음. 구체적으로, 공공부문 고용의 성장, 특히 사회서비스부문에서의 공공고용의 성장으로 복지서비스와 관련하여 기득권을 가진 새롭고 강력한 세력이 형성되었음. 영국에서 현재 교육과 보건서비스에서만 거의 250만의 사람들이 일하고 있으며, 더 중요한 것은 이들 중 많은 부분이 조직화되고 있다는 사실임. <표 11>에서 보듯이 1975년 사회서비스부문의 주요노조인 전국공무원연합, 전국공공부문 근로자조합, 보건근로자연맹, 전국교원조합에 총 1,458,000명이 가 조합원을 등록되어 있으며, 2007년 현재 동일한 노조에 1,550,000명의 조합원으로 등록되어 있음.

<표 11> 주요 사회서비스 부문 노동조합과 조합원 수

1978		2007
전국공무원연합(NALGO)	543,000	1993년 통합 전국 공공 서비스 노동자 연합 (Unison) 1,300,000
전국공공부문근로자조합(NUPE)	508,000	
보건근로자연맹(COHSE)	143,000	
전국교원조합(NUT)	264,000	250,000
총 조합원 수	1,458,000	1,550,000

출처: R. Fryer et al, Capital and Class, No. 4 1978; (Gough, 1971: 142 재인용);

<http://www.unison.org.uk/index.asp>

○ 이상에서 보듯이 영국인들이 제도주의형 복지의식은 전후합의라는 정치적 차원, 복지제도의 유산으로 인한 사람들의 경험, 기대, 그리고 조직화라는 차원, 마지막으로 시민사회의 지속적인 교육에 기반하고 있음. 이러한 제도주의형 복지의식은 다른 한편에서 볼 때, “대처리즘이 전후합의를 분쇄하는데는 성공했지만 자신의 신보수주의적 이념을 새로운 국민적 합의로 끌어올리는 데에는 실패했다”는 것을 의미함(김영순, 1998: 273).

## 8) 요약과 함의

○ 조세는 공적으로 거두는 세금을 의미함. 이때 핵심은 누구로부터 얼마만큼을 세금으로 거두는가 하는 것이기 때문에 이것은 기본적으로 정치적인. 즉 조세정치는 세입을 둘러싸고 갈등함. 그런데, 다른 한편으로, 세입은 세출, 즉 분배를 염두에 두고 이루어지기 때문에 세출과 관련한 논쟁을 포함하고 있음. 따라서 조세정치는 직접적으로는 세입과 관련되어 있지만, 세출 쪽, 즉 복지에 대한 계획과 관련되어 있기 때문에 복지정치를 내포하고 있음. 이런 점에서 조세정치가 복지정치와, 복지정치는 조세정치와 긴밀한 연관이 있음.

○ 영국의 보수당과 노동당은 상이한 이념을 갖고 있기 때문에 조세정치와 복지정치는 상이한 목표를 갖고 있고 서로 다른 결과로 귀결될 것으로 예상됨. 그런데, 노동당과 보수당의 정권교체에도 불구하고 그동안 조세수입과 복지정치의 총량에는 큰 변화가 감지되지 않았음. 따라서 다음과 같은 질문이 제기됨: “도대체 어떻게 이 현상을 설명해야 하는가? 총량이 크게 변화지 않았다면 그 내부에 어떤 마술적 조정이 숨어 있는가?”

○ 영국의 조세정치는 보수당과 노동당의 갈등과 타협의 드라마로 구성되었음. 보편주의를 표방하던 복지국가의 시기에 버츠헤리즘으로 표현되는 복지타협은 증세전략을 통한 보편적 복지의 확장을 추구함. 한편, 대처를 거치면서 형성된 블레처리즘으로 표현되는 새로운 신자유주의적 타협은 복지축소가 아니라 복지조정으로 나타남.

○ 복지조정의 내용은 다음과 같음. 우선 복지정치의 입구 쪽에서는 대처의 경우 소득세를 축소하고 간접세(특히 VAT와 국민연금의 기여금)를 늘리는 방식으로 접근했다면, 노동당은 소득세를 그대로 두면서 간접세와 의료보험료 등 숨겨진 세금(stealth tax)의 증세방식을 통해 조세를 조정함. 한편, 출구쪽에서는 이해관계자의 저항이 약한 곳의 복지, 예를 들어 한부모 재원은 축소하고, 중산층의 관심의 대상인 NHS나 교육에는 복지를 강화하는 것으로 나타남.

○ 그렇다면 왜 복지축소가 아니라 복지조정인가? 기본적으로 노령인구와 실업자의 증가 등의 상황의 변화때문이기도 하지만, 보다 근본적으로 첫째, 그것은 저항과 함수 관계에 있음. 시민들은 과세를 부담스러워하지만 보다 나은 사회서비스의 욕구를 가지고 있음. 또한 NHS와 같은 특정한 제도에 대해서는 일관된 지지를 보내고, 특정한 시기에 영국인들의 생각은 복지축소에 거부감을 갖고 있음. 예를 들어 1970년대 경제위기시에는 보수당을 그리워하지만, 1980년대 대처의 집권이 지속되자 노동당과 증세를 선호함. 이런 점에서 조세정치는 이중적인 시민들을 어떻게 자신의 편으로 끌어 들일 것인가를 둘러싸고 전개되었음. 이런 점에서 Pierson은 "축소는 해당프로그램을 지지하는 이익집단이 약한 경우에, 혹은 정부가 이들 이익 집단 지지자들의 동원을 막아낼 방안을 강구한 경우에 일어난 것"이라고 주장함.

○ 구체적으로 축소가 아닌 조정의 정치가 된 이유는 첫째, 제도적 유산에서 찾을 수 있음. 영국인들은 전후 제도주의적 복지를 만들었고, 이 복지경험을 해 왔음. NHS와 교육은 대표적인 유산의 하나임. 이것은 복지지지의 여론을 지속적으로 만들어 오는 중요한 자원이 되고 있음. 둘째, 이념정당의 존재도 급격한 복지축소가 일어나지 않는 한 원인을 찾을 수 있음. 노동당은 조직노동을 중요한 자원으로 하는 조직일 뿐만 아니라 명확한 이념적 정체성은 제3의 길을 이념적으로 표방했을지라도 진보정당으로서의 자신의 정체성을 잃을 수 없음. 이런 상황에서 만들어지는 갈등과 타협의 정치는 복지의 급격한 축소를 막아섬. 셋째, 가장 주목할 점은 복지세력이 여전히 복지축소의 정치에 대해 저항할 능력과 조직을 갖고 있다는 점임. 우선 노동조합은 1979년 이전까지 삼자협의주의나 사회적 코포라티즘의 한 축을 담당해 왔음. 그리고, 대처정부 이후 많이 약화되었음에도 불구하고 여전히 영국의 시민사회를 구성하는 가장 강력한 영향력을 가진 압력집단임을 부인할 수가 없음. 노동운동은 정치적·이념적으로나 정책적으로 광범위한 사회개혁에 대한 지지를 확대시켜 왔으며 복지국가의 축소에 반대하는 일관된 입장을 견지해 왔음.

○ 영국의 복지정치가 주는 시사점은 우선, 복지는 시민들의 지지와 함수관계가 있음. 즉 복지의식의 형성과 유지는 복지정치의 향방을 결정함. 따라서 증세나 복지의 확대는 시민사회의 동의에 기반해야 함. 즉 프레임 정치와 조세정치가 동시에 진행되어야 함.

○ 흔히 증세가 선거에 불리하다고 하는데, 실제 영국의 경험은 증세전략이 선거에 반드시 불리한 것이라고 말하기 힘들. 즉 노동당 시기에 복지에 대해 비판적이었을지라도 보수당으로 인한 복지의 급격한 축소에 대해 오히려 시민들이 반발하고 있음.

○ 결론적으로 복지국가의 형성과 유지에서 노동조합이 지대한 역할을 했다는 점과 복지축소의 정치에서 시민운동과 이익집단의 역할이 노동운동과 같은 정도로 또는 특정 정책에서 그 이상으로 중요함. 따라서 복지에 대한 복지를 지지하는 시민사회 세력화의 정치를 시도해야 함.

○ 따라서 노동조합, 복지관련 수혜자 및 종사자, 그리고 시민단체들 간의 연대 또는 네트워크 구축이 필요함. 실제 영국의 경우 신자유주의에 기반한 정부의 복지에 대한 공격에도 불구하고 복지국가의 정치적 입지가 심각하게 침식되지 않은 것은 새롭게 조직된 사회복지 서비스의 소비자와 공급자로 구성된 이해관계의 네트워크가 창출되고 작동하기 때문임.

○ 영국의 조세정치가 우리에게 주는 시사점은 정당은 자신의 이념을 명확히 하는 가운데 자신의 정체성을 지지하는 시민들의 발견 또는 형성 과정에서 조세정치의 방향과 내용을 모색해 가야 할 것임. 보수당이 온정적 보수주의나 신자유주의에 기반해서 관련 정책들을 관철해 나갔다면, 노동당과 신노동당이 사회민주주의와 제3의 길에 기반해서 자신정책의 방향을 잡고 이것을 관철하고자 했음. 이것은 이념에 기반해서 복지축소 혹은 확대에 대한 시민들의 동의를 얻어 나갔음을 의미함. 또한 이념을 가지고 있었기 때문에 복지의 축소 또는 확대의 경우에도 일관성을 가지고 체계적으로 자신의 의지를 관철시켜 나갈 수 있었음. 더 나아가 이것은 복지정치가 비록 축소나 확대가 나가지 않았을때조차 내부조정을 통해 자신들의 이념을 관철해 나갈 수 있었음.

○ 또한 시민들의 복지의식과 경험이 영국의 복지국가쇠퇴에 대한 저항의 정치를 만드는 동력으로 작용했음을 주목해야 함.

○ 현재 한국의 정당들은 대체적으로 복지의 확대로 나아가고 있으나, 그 확대와 조정의 방향이 어떤 이념에 기반해서 어떤 사회를 형성할지에 대한 상을 제시하고 있지 않음. 따라서 복지확대, 축소, 또는 조정의 정치가 임기응변적, 상황적, 표계산식으로 진행되고 있음. 따라서 한국의 정당들은 증세와 복지확대를 주장하기에 앞서서 이념적 자기점검을 필요로 함. 전술의 문제가 아니라 전략의 문제에서 출발해야 함.

○ 또한 복지경험에 대해 적극적으로 홍보할 필요가 있음. 최근에 실시된 무상급식, 노령연금, 무상보육 등을 적극적으로 홍보하고, 서유럽의 경험 등을 소개함으로써 복지에 대한 직접적·간접적 경험을 적극적으로 확장할 필요가 있음.



○ 이처럼 사회복지인프라의 형성과 함께 증세가 논의되어야 함. 사회복지인프라는 시민교육 등을 통한 시민의 복지의식의 함양, 마을만들기와 참여예산제와 같은 참여제도의 활성화, 지역복지계획과 실행을 통한 복지경험의 확대, 한국의 사회복지증대에 이러한 복지에 대한 직접적 경험의 공유와 서유럽사회복지의 역사와 현실에 대한 교육과 소개를 통해 간접 경험의 확대 등 다양한 영역에서 사회복지인프라를 구축할 수 있을 것임. 특히 민주당이나 진보정당이 집권한 지자체나 기초와 광역의회를 통해 지역적 수준에서 이를 실천할 필요가 있음.

○ 현재 한국의 사회복지의 한편으로 복지팽창의 정치를 다른 한편으로는 복지축소의 정치에 대한 대응을 모색해야 하는 이중의 과제를 안고 있음. 전자는 한국의 복지국가가 이제 막 그 발전을 시도했다는 점에서, 후자는 한국의 복지국가가 신자유주의와 시민사회 및 정치사회의 보수화와, 이러한 환경에서 공격받고 있다는 사실에 기인함. 따라서 조세와 복지의 방향의 문제가 아니라 어떻게 관철할 것인지에 대한 전술의 문제일 수 있다는 것을 명심해야 함.

## 〈참고문헌〉

- 강상구. 2000. 신자유주의의 역사와 진실. 문화과학사.
- 강원택. 2007. “영국선거와 세금: 합의정치 혹은 무책임? ”, 강원택 (편), 『세금과 정치』, 푸른길.
- 고세훈. 1999. 영국노동당사: 한 노동운동의 정치화 이야기. 나남.
- 김상수. 2008. 『보수와 진보 이념을 넘어선 영국의 현실 정치』, 책세상.
- 김승택. 2002. 『사회안전망체계의 국제비교연구(1): 영국』, 한국노동연구원.
- 김영범. 2000. “복지국가에 대한 비교사회학적 접근: 에스핑 안데르센을 중심으로”. 비교사회, 통권 제3호, 206-233.
- 김영순. 1998. 복지국가의 위기와 재편: 영국과 스웨덴의 경험. 서울대출판부.
- 김태성·성경룡. 2001. 복지국가론. 나남.
- 김종일. 2001. 복지에서 노동으로: 노동중심적 복지국가의 비판적 이해. 일신사.
- 바리아시옹편집위원회 편역. 2003. 『보이지 않는 제3의 길』, 사회와 연대.
- 박지향. 2008. 『중간은 없다: 마거릿 대처의 생애와 정치』, 기파랑.
- 서필언. 2005. 『영국행정개혁론』, 대영문화사.
- 오건호. 2011. 『대한민국 금고를 열다』, 레디앙.
- 유범상. 2010. 정치평론에서 정책평론으로: ‘자각된 시민’과 ‘마중물정치’에 관한 시론적 논의, 『정치와 평론』, 6.
- 유범상. 2012. 영국의 제3의 길과 큰 사회론의 이념과 공동체 구상: 삼쌍둥이의 차별화 전략과 복지정치. 『공간과환경』, 2012년 봄.
- 유범상·김종해·여유진. 2010. 『사회복지개론』, 한국방송통신대학교 출판부.
- 유범상·이현숙. 2008. 영국의 복지유형과 의식의 괴리: 그 기원과 시사점. 『사회복지연구』, 38.
- 은민수. 복지국가의 조세정치: 영국과 스웨덴의 조세개혁을 중심으로. 『사회복지정책』, 39(2).
- 이원희. 1996. 영국 보수당 정권하 지방재정개혁의 과정과 평가. 『한국정책학회보』, 5(1).
- 정승국. 2005. “제3의 길과 영국의 노동조합운동”. 동향과 전망, 통권 63호, 봄호, 94-125.
- 지은구. 2010. 『사회복지재정 연구』, 집문당.
- Adam, S. and Browne, J. 2011. A Survey of UK Tax System. The Institute for Fiscal Studies, Briefing Note(9).
- Anthony Seldon (ed.) 2001. The Blair Effect. Little, Brown and Company.
- Barnes, D. and E. Reid. 1982. Governments and Trade Unions. London: Heinemann Educational Books Ltd.

- Beech, M. 2009. "Cameron and Conservative Ideology." in Lee, S. and Beech, M. (eds.). *The Conservatives under David Cameron: Built to Last?* . Palgrave.
- Beveridge, W. 1953. *Power and Influence*. Hodder & Stoughton.
- Bosanguet, N. 1984. *Social Policy and the Welfare State*. In Jowell, R(ed.), *British Social Attitudes(1984 report)*. Aldershot : Gower. 75-104.
- Briggs, A. 1961. 'The Welfare State in Historical Perspective', *Archives Europeennes de sociologie*, II, 221-258
- Bromley, C. and Curtice, J. 1999. *In there a Third Way?* . In Jowell, R., et al. (ed.), *British Social Attitudes(16th report)*, Ashgate. 201-233.
- Cabinet Office. 2010. *Building a Stronger Civil Society: A Strategy for Voluntary and Community Groups, Charities and Social Enterprises*. London: Cabinet Office.
- Cameron, D. 2006. *Modern Conservatism*. Speech at Demos, London 30 January.
- Childs, D. 1986. *Britain since 1945: A Political History(2nd)*. London:Routledge.
- Clark, T. and Dilnot, A.. 2002. *Long-term Trends in British Taxation and Spending*. The Institute for Fiscal Studies, Briefing Note(25).
- Clark, T., Dilnot, A. 2002. *Long-term trends in British taxation and spending*, IFS.
- Coxall, B. and Robins, L. 1994. *Contemporary British Politics(second edition)*. Macmillan Press Ltd.
- Coxall, B. 2001. *Pressure Groups in British Politics*. Longman
- Daunton, M. 2002. *Just Taxes: The Politics of Taxation in Britain*. Cambridge.
- Dorey, P. 1995. *British Politics since 1945*. Oxford UK & Cambridge USA: Blackwell.
- Florence Faucher-King and Patrick Le Galès. 2010. Translated by Gregory Elliott (trans.). *The New Labour Experiment: Change and Reform Under Blair and Brown(Second edition)*. Stanford University Press.
- Freedman, R. 2002. 『영국정치론』. (장원석 역). 제주대학교 출판부.
- Gough, I. 1979. *The Political Economy of the Welfare State*. London:Macmillan.
- Giddens, A. 2002. 『제3의 길과 그 비판자들』. (박찬욱 외 역). 생각의 나무.
- Gilbertm N., Terrell, P. 2005, 『사회복지정책론: 분석 특과 선택의 차원』(남찬 섭·유태균 역). 나눔의 집.
- Glennerster, H. 1985. *Paying for Welfare*, Oxford, New York: Blackwell.

- Glennerster, H. 2012. 『사회복지 재정의 이해』(박순우 역). 인간과 복지.
- Gordon K.M. and Manzano, X.M. 2010. Tiley and Collinson's UK Tax Guide 2010-2011, Reed Elsevier Ltd.
- Gough, I. 1990 『복지국가의 정치경제학』(김연명 외 역). 한울아카데미.
- Hay, C. 1996. Re-Stating Social and Political Change. Open University Press.
- Heffernan, R. 2001. New Labour and Thatcherism: Political Change in Britain. Palgrave.
- Hills, J. 2001. Poverty and Social Security: What Rights? Whose Responsibilities? . In Park, A. et al. (ed.). Brithish Social Attitudes(18th report). SAGE. 1-28.
- Jessop, B. 1990. State Theory: Putting the Capitalist Stateinits Place. Cambridge:Polity Press.
- Jessop, B. 2000. 『전략관계적 국가론: 국가의 제자리 찾기』(유범상·김문귀 역). 한울.
- John, P. 2002. Analysing Public Policy, London, New York: Continuum.
- Johnson, P. (ed.) 1994. 20th Century Britain: Economic, Social and Culture Change. Addison Wesley Longman Limited.
- Jones, K. 2000. The Making of Social Policy in Britain : From the Poor Law to New Labour(3rd).London : The Athlone Press.
- Jones, K. 2003. 『영국 사회정책 현대사』(엄영진·이영찬 역). 인간과 복지.

### 3. 일본의 복지재정 확보를 위한 조세전략

#### 1) 일본 복지국가의 특징

##### □ 저부담, 저복지국가

- 전후 자본주의 황금기 동안, 높은 경제 성장률에도 불구하고 공적 사회지출(public social spending)은 OECD 국가 중 늘 하위권에 머무름
  - 2009년 현재에도 GDP 대비 일본의 사회지출비는 22.4%로, 같은 시기 OECD 평균(22.1%)을 처음으로 겨우 넘는 수준
  - 조세부담률을 포함한 2010년 현재 일본의 국민부담률은 27.6%로 OECD 평균 33.8%를 훨씬 하회
  - 북유럽 사민주의 복지국가들과 달리, 일본이 저부담, 저복지국가의 특징을 보이는 중요한 이유는 자민당정권의 가격경쟁력 확보를 통한 수출산업 중심의 경제성장전략 뿐만 아니라 노동운동과 좌파정당의 낮은 권력동원능력, 구 사회당의 안보중시전략, 反성장·反복지전략<sup>7)</sup>등과 연관이 있음(권순미 2003)

〈표 1〉 OECD 주요 국가의 GDP 대비 사회지출(단위: %)

구 분	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2009	2010	2011	2012
덴마크	24.8	23.2	25.1	28.9	26.4	27.7	30.2	30.1	30	30.5
핀란드	18.1	22.4	24.1	30.7	24.2	26.2	29.4	29.4	28.6	29
프랑스	20.8	26	25.1	29.3	28.6	30.1	32.1	32.2	32.1	32.1
독일	22.1	22.5	21.7	26.6	26.6	27.3	27.8	27.1	26.2	26.3
이태리	18	20.8	19.9	19.8	23.1	24.9	27.8	27.8	27.6	28.1
일본	10.2	11.1	11.1	14.1	16.3	18.5	22.4	-	-	-
한국	..	..	2.8	3.2	4.8	6.5	9.6	9.2	9.2	9.3
네덜란드	24.8	25.3	25.6	23.8	19.8	20.7	23.2	23.5	23.7	24.3
노르웨이	16.9	17.8	22.3	23.4	21.3	21.6	23.3	23	22.6	22.1
스페인	15.5	17.8	19.9	21.4	20.2	21.1	26	26.5	26	26.3
스웨덴	27.1	29.5	30.2	32	28.4	29.1	29.8	28.3	27.6	28.2
영국	16.5	19.4	16.7	19.9	18.6	20.5	24.1	23.7	23.9	23.9
미국	13.2	13.2	13.6	15.5	14.5	16	19.2	19.9	19.7	19.4
OECD평균	15.5	17.2	17.6	19.5	18.9	19.7	22.1	22	21.7	21.7

주: 2010~2012년은 전망치

자료: OECD, Stat(검색일 2013. 7. 9)

〈표 2〉 OECD 주요 국가의 GDP 대비 국민부담률(단위: %)

- 1) 1964년에 채택된 일본사회당의 강령적 문서 ‘일본의 사회주의로의 길’(日本における社會主義への道)은 서구의 복지체제는 사회주의로의 이행을 가로막고 현대자본주의체제의 유지를 위한 안전정치로, 근로자계층의 혁명적 에너지를 후퇴시키는 체제라고 규정하고 있다. 또한 일본에서 논의되는 ‘복지국가론’에 대해, 이것이 독점세력의 개헌전략의 일익을 담당하며 공정 복지라는 미명 하에 국민의 기본권 제한 및 반동적 내셔널리즘과 일체를 이루고 있으며, 따라서 혁명을 통해 복지국가의 한계를 돌파해야 한다고 주장하고 있다(日本社會黨中央本部機關紙局 1981, 207).

구 분	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
오스트리아	33.9	36.7	39.0	40.9	39.7	41.4	43.0	42.1	42.0
벨기에	33.8	39.4	41.2	44.3	41.9	43.5	44.7	44.5	43.5
캐나다	30.9	32.0	31.0	32.5	35.9	35.6	35.6	33.2	31.0
덴마크	38.4	38.4	43.0	46.1	46.5	48.8	49.4	50.8	47.6
핀란드	31.6	36.6	35.8	39.8	43.7	45.7	47.2	43.9	42.5
프랑스	34.2	35.5	40.2	42.8	42.0	42.9	44.4	44.1	42.9
독일	31.5	34.3	36.4	36.1	34.8	37.2	37.5	35.0	36.1
그리스	20.2	19.6	21.8	25.8	26.4	29.1	34.3	32.1	30.9
이태리	25.7	25.4	29.7	33.6	37.6	39.9	42.0	40.6	42.9
일본	19.2	20.4	24.8	26.7	28.6	26.4	26.6	27.3	27.6
한국	..	14.9	17.1	16.1	19.5	20.0	22.6	24.0	25.1
네덜란드	35.6	40.7	42.9	42.4	42.9	41.5	39.6	38.4	38.7
스웨덴	37.8	41.3	46.4	47.4	52.3	47.5	51.4	48.9	45.5
영국	36.7	34.9	34.8	37.0	35.5	34.0	36.4	35.4	34.9
미국	27.0	25.6	26.4	25.6	27.4	27.8	29.5	27.1	24.8
OECD 전체	27.5	29.3	30.9	32.5	33.0	34.5	35.2	34.9	33.8

자료: OECD, Revenue Statistics - Comparative tables(검색일 : 2013.7.5)

## □ 혼합적 복지체제

○ 세계화 이전의 일본 복지국가 : 사민주의, 자유주의, 보수주의의 혼합적 복지체제

- 공적 복지가 약하고 잔여주의(residualism)와 시장의존적인 자유주의적 특징, 가족주의 전통이 강하고 직역별로 분절화된 사회보험 중심의 보수주의적 특징, 완전고용의 사민주의적 특징이 혼합되어 있었음(Esping-Andersen 1997)
- 사회적 보호의 또 다른 일본적 특징은 핵심 노동자들이 '회사인간'으로 기업 이익에 몰입하고 충성하는 조건으로 종신고용과 풍요로운 기업복지를 누리는 대신, 그 외 노동력의 상당 부분이 낮은 임금과 제한된 부가급여만을 받으며 노동시장의 주변부를 형성하는 이중 노동시장(dual labor market)으로 요약됨(Pempel 1989; Gould 1993; Goodman and Peng 1996; Mishira 1998; Shinkawa and Pempel 1996)
- 낮은 공적 보호와 기업복지는 연금과 퇴직금, 주거보장, 의료보장, 배우자수당, 부양자수당, 가족휴가 등 피용자 및 그 가족에게까지 혜택이 미침. 일본의 전통적인 가족모델, 즉 남편이 밖에서 일하고 아내는 가사에 전념하는 부부분업형 가족모델은 장기고용과 기업복지에 크게 의존(山田 2007, 152). 전후 수십년 간 기업복지는 가족의존적 복지와 짝을 이루며 약한 공적 복지를 보완하는 역할을 해 왔음

○ 세계화 이후 일본 복지국가 : 자유주의와 보수주의의 혼합체제

- 경기침체 장기화에 따라 완전고용과 높은 경제적 평등을 구가하던 과거와는 달리, 영미 국가들과 마찬가지로 경제적 불평등과 소득 양극화가 증가하는 추세. 즉, 사민주의적

특색은 약화되고, 자유주의적 성격은 강화됨

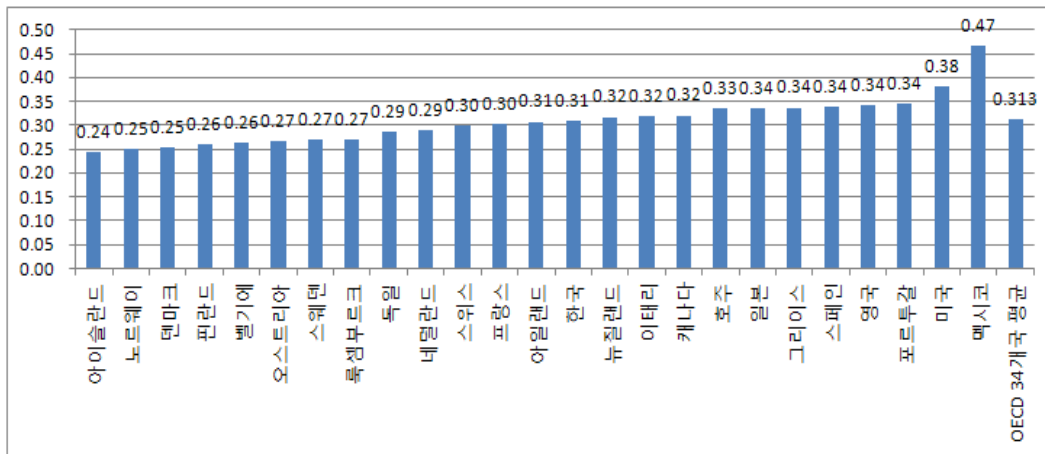
- 한편, 공공부문과 대기업 정규직 중심의 안정된 노동시장, 완전고용과 부부분업 모델을 전제로 한 보수주의적 복지 성격은 여전히 강함. 사회안전망이 결여된 상태에서 급속히 추진된 신자유주의 노동시장 개혁으로 불평등과 노동시장 취약계층의 사회적 배제가 사회문제로 등장하고 있음
- 일본의 실업률은 OECD 평균(2010년 기준 8.5%)에 비해 여전히 낮지만, 2000년대에 들어와 공식 실업률은 4.0~5.4%를 기록함. 특히 2010년 현재, 청년 실업률은 전체 실업률(5.1%)의 두 배 가까운 9.4%에 달함. 1년 이상 장기 실업자의 비율도 2000년에는 25.5%였으나 2010년에는 37.6%로 OECD 평균(32.4%)을 상회
- 1990년대에 들어와 일본에서는 공급측면의 경제를 강조하는 신자유주의적 세계화와 경제위기를 배경으로 탈규제적 노동시장 개혁이 대대적으로 추진됨. 이로 인해 파트타임 노동자와 파견노동자 등 비정규직이 급격히 증가했고, 종신고용제는 대기업 남성 정규직의 전유물이 됨. 연공임금제는 능력주의와 성과주의로 빠르게 대체되고 있음. 이러한 흐름은 외부환경에 신속하게 대응하며 비용을 절감하려는 기업의 이해를 일본 정부가 새로운 고용정책으로 뒷받침하면서 본격화(권순미 2012)
- 복지국가 효과성을 보여주는 지표 중 하나로서 2010년도 기준 상대적 빈곤율<sup>8)</sup>을 보면, 일본은 OECD 20개국 평균 11.1%보다 훨씬 높은 16.0%이며, OECD 34개국 중 29위로, 한국, 스페인, 미국, 칠레, 터키, 멕시코, 이스라엘 등과 더불어 가장 빈곤율이 높은 그룹에 속함. 또 다른 지표로서 지니 계수를 보면, 2009년도 일본의 가계가처분 소득 지니계수는 0.336으로, 비슷한 시기의 OECD 평균인 0.313을 상회함
- 1990년대 이후 최근까지 20여 년 간 일본의 비정규직 규모는 2배 이상 증가했고<sup>9)</sup>, 각종 사회보험 기준 완화 등에도 불구하고, 고용보험 가입률 69%, 후생연금 가입률 50%(2007년 기준)에 불과(권순미 2012)
- 실업자와 근로빈곤층 증가에 따라 국민연금 납부율(납부대상 월에서 실 납부 월 수 비율)은 장기 하락 추세를 보임. 1980년에 96%에 달하던 납부율이 1997년에는 80%로 하락했고, 2011년에는 과거 최저치인 58.6%를 기록. 국민연금의 사각지대가 커지는 중요한 이유 중 하나는 비정규직의 증가이며, 연령별로는 20-34세 청년층에서 두드러짐(厚生労働省年金局 2013)

#### <그림 1> OECD 주요국의 가계 가처분소득 지니계수

주: 일본, 아일랜드, 뉴질랜드는 2009년 기준. 아이슬란드, 오스트리아, 벨기에, 핀란드, 그리스,

8) 상대적 빈곤율은 가계 가처분 소득이 그 나라 평균 수준의 50% 미만에 해당하는 인구 비율을 의미함.

9) 1990년에서 2012년까지, 일본에서 임원을 제외한 임금노동자 중 정규직은 79.8%(3,488만 명)에서 64.9%(3,304만 명)로 감소하였으나, 비정규직은 20.2%(881만 명)에서 35.1%(1,786만 명)로 대폭 증가



이탈리아, 룩셈부르크, 스페인은 2010년도 전망치

자료: OECD, Stat(<http://www.oecd.org/statistics/>, 검색일: 2013. 7. 1)

## □ 보수정당에 의한 복지 확대와 재편

### ○ 복지국가 형성기(1920~50년대 초)

- 전신제 하에서 사회보험 중심의 복지제도 형성. 노동문제가 심각한 가운데, 노동자 대상 건강보험법 제정(1922년), 노동자 이의를 대상으로 한 의료보험법도 제정(1938년), 노동자연금보험법 제정(1941년)

### ○ 복지국가 확대기(1950년대 중반~70년대 초)

- 복지 지출 및 제도적 확대가 두드러진 시기로, 전국민연금, 건강보험이 실현되고, 고령자복지, 장애인 복지, 보육 등의 아동복지에 관한 제도가 정비됨
- 자민당은 1973년을 '복지 원년'으로 선포. 그 배경에는 고도경제성장이라는 경제적 요인만이 아니라 1960년대 후반부터 시작된 자민당의 지지율 하락, 혁신지자체 운동, 좌파 노동운동의 고조 등에 따라 도시 중산층을 겨냥한 자민당의 포괄정당화(catch-all party) 전략이라는 정치적 요인이 크게 작용함. 복지 이슈를 선점함으로써 자민당은 장기집권에 유리한 토대를 마련할 수 있었음
- 복지원년인 1973년에는 노인의료비 무료화가 전국수준에서 실시되고, 건강보험의 가족급여율 인상(50% → 70%), 물가연동 연금제 도입으로 "후생연금 5만엔 연금", 국민연금도 "부부 5만엔 연금" 실현. 또한 복지 확충을 위해 1973년도 예산 편성은 전년도 당초 예산보다 4,731억엔(증가율 28.8%)으로 대폭 증가시킴

### ○ 복지국가 재편기(1970년대 중반 이후~)

- 다른 선진 복지국가들과 달리, 일본은 복지 원년을 선언하자마자 급작스럽게 복지 재편



기에 접어들. 2차에 걸친 오일쇼크로 세수 증가가 둔화되었고, 주요 선진국간 무역불균형(일본의 무역흑자) 시정 차원에서 내수 확대를 위한 재정지출은 증가시킴. → 1975년 보정예산에서 최초로 특례공채(소위 적자국채) 발행. 79년에는 재정의 공채 의존도가 39. 6%에 달함. → 재정적자문제 해결을 위해 넓은 세원, 낮은 세율로 큰 세수를 확보할 수 있는 일반소비세 도입이 검토되나 좌절

- 1981년에는 “증세 없는 재정 재건”을 내건 제2차 임시행정조사회(제2임조)가 설치되어, 행정 전반을 개혁하면서 복지 지출비를 엄격히 억제. 복지원년에 확충된 의료보험, 연금, 노인의료비 지급제도 등의 개혁이 추진됨. → 노인보건법은 노인의료비 지급제도를 폐지했고, 고령자에게도 일부 본인 부담을 요구. 연금제도에서는 후생연금 책정방법 개정(정액부분 단가를 2,400엔에서 1,250엔으로, 보수비례 요율을 1000분의10에서 1000분의 7.5로), 국민연금 책정방법 개정(1인당 단가 2,000엔에서 1,250엔으로 인하, 피크시기 보험료 월액을 1만9,500엔에서 1만3,000엔으로 축소) 등의 복지 축소(급여수준 적정화)가 진행됨
- 1985년 9월의 플라자합의로 엔고 급속히 진행 → 엔고불황을 피하기 위해 저금리정책을 지속적으로 채용 → 물가, 지가 등 자산가격 버블경제시기가 도래 → 재정상황이 호전되고, GDP 대비 국채잔고도 하락했지만, 버블경제는 90년대 초반에 사실상 붕괴. → 경기침체의 장기화.
- 글로벌 경쟁이 가속화되는 가운데, 파트타임, 파견노동자등 비정규 노동자 활용 증가로 일본형 고용관행 변화
- 버블경제하의 1989년에는 고령화사회에 대응하기 위한 재원확보 차원에서 소비세(3%)가 도입되었고, 버블경제붕괴후인 1997년에는 세율이 3%에서 5%로 인상됨
- 그 밖에도 저출산, 고령사회 진입에 따라 다양한 정책들이 시행됨
- 엔젤플랜(1994년)과 신엔젤플랜(1999년)에 근거하여 저연령 보육 대기시간 해소책과 연장보육 확대 등으로 보육정책 강화, 일-가정 양립지원책 실시
- 고령자복지분야에서는 1989년 ‘고령자보건복지추진 10개년 전략’(골드플랜)이 제정되어 ① 시정촌 역할 중시, ② 재택복지의 충실, ③ 민간복지서비스의 건전 육성, ④ 복지와 보건, 의료의 연대화, 통합화, ⑤ 복지도우미의 양성과 확보, ⑥ 서비스 통합화, 효율화가 이루어지고, 2000년에는 개호의 사회화, 보건·의료·복지서비스의 일체적 제공을 목적으로 개호보험제도가 시작됨. 한편, 고령화에 따른 의료급여비 증가에 대응하기 위해 피용자보험에서 본인 일부 부담을 인상(1997년)

〈표 3〉 일본 복지제도의 변화

구분	복지국가 형성기 (1920년대 ~ 50년대 초)	복지국가 확대기 (1950년대 중반 ~ 70년대 초)	복지국가 재편기		
			제도의 안정효율 도모(1970년대 중반 ~ 80년대 중반)	저출산고령화 대응 본격화 (1980년대 후반 ~ 90년대 후반)	복지와 재정의 구조 개혁 (1999년~)
사회 정책 적 대응	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1922년 건강보험법 제정 (1927년 시행)</li> <li>• 1938년 국민건강보험법 제정(조합단위 임의가입)</li> <li>• 1941년 노동자연금보험법 공포(44년 후생연금보험법으로 개정)</li> <li>• 1946년 생활보호법 제정</li> <li>• 1947년 산재보상보험법 제정</li> <li>• 1951년 실업보험법 제정</li> <li>• 1951년 자방제법 개정 (국민건강보험제 신설)</li> <li>• 국민건강보험법 개정(국고보조 도입)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1961년 전국민건강보험·연금 제도 도입</li> <li>• 1963년 노인복지법 제정</li> <li>• 1964년 모자복지법 제정 (복지6법 체제)</li> <li>• 1966년 국민건강보험법 개정 (70% 급여)</li> <li>• 1969년 후생연금법 개정 (2만엔 연금)</li> <li>• 1971년 아동수당법 제정</li> <li>• 1973년(복지1년) 노인의료비 무료화</li> <li>• 건강보험법 개정 (가족 70%급여)</li> <li>• 연금제도 개정 개선(5만엔연금, 물가연동제 도입)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1974년 고용보험법 제정</li> <li>• 1982년 노인보건복지법 제정(일부 본인부담 도입)</li> <li>• 1984년 건강보험법 개정(보험의 진료 도입 및 본인부담 인정)</li> <li>• 1985년 국민연금법개정 (기초연금제 도입)</li> <li>• 남녀고용기회균등법 제정</li> <li>• 1986년 노인보건법 개정(입원치료보다 재활, 간호, 개호에 중점)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1989년 골드플랜(고령자복지 10개년전략, 10년간 약 6조엔 책정)</li> <li>• 1991년 육아휴직법 제정</li> <li>• 1994년 안엘플랜</li> <li>• 신골드플랜 제정</li> <li>• 후생연금개정(수급연령 65세로 단계적 상향, 급여비 축소)</li> <li>• 의료보험법개정 (환자부담 인상)</li> <li>• 고령자고용인정법개정 (60세 정년 의무화, 65세 계속고용노력의무)</li> <li>• 1997년 개호보험법 제정</li> <li>• 2000년 연금지급개시연령상향 (보수비례부분 개정)</li> <li>• 개호보험법 시행</li> <li>• 확정기출연금제도 도입(일본판 401K)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2004년 연금보험 개정 (보험료 수준 고정화, 거시경제 연동제)</li> <li>• 2008년 후기고령자의료제도 창설</li> <li>• 2009년 연금법 개정 (기초연금 국고보조 1/3→1/2)</li> <li>• 고용보험법 개정(수급요건 완화)</li> <li>• 2010년 아동수당 지급</li> <li>• 2011년 사회보장조세일체개혁안(각의보고)</li> <li>• 연금확보지원법상립(미납 연금 10년 전까지 거슬러 추납 가능, 2015. 9월까지의 한시법)</li> </ul>
사회 경제 적 배경	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제적 궁핍</li> <li>• 열악한 노동환경과 극심한 사회 혼란</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고도 경제성장</li> <li>• 혁신지체</li> <li>• 노동운동 전성기</li> <li>• 1970년 고령화사회 (고령화율 7% 초과)</li> <li>• 1973년 오일쇼크</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 안정성장기로 이행</li> <li>• 1974년 전후 최초 성장률 마이너스 기록</li> <li>• 1979년 2차 오일쇼크</li> <li>• 1980년 2차임시행정조직사회 발족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장기침체기 돌입</li> <li>• 1989년 소비세 도입</li> <li>• 1990년 출산율 1.57 쇼크</li> <li>• 1994년 고령사회 (고령화율 14% 초과)</li> <li>• 1997년 소비세 인상(5%로)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2007년 초고령사회 진입(65세 이상 인구 20% 초과)</li> <li>• 2008년 리만쇼크로 세계 금융위기</li> <li>• 2011년 동일본대지진</li> </ul>

자료: 厚生労働省(2011, 12-18), 厚生労働省(2012, 34-70)을 참고하여 작성.

- 1999년 이후에는 복지와 재정의 구조 개혁 시기로, 복지 수요의 다양화, 재정상황의 악화가 지속되는 가운데 복지제도의 지속가능성이 화두로 등장하면서 일련의 사회보험 구조개혁이 추진됨

- 연금제도: 보험료수준의 고정방식 방식, 거시경제 연동제로 급여수준의 조정(2004년)
- 개호보험: 개호예방을 중시하는 관점에서 새로운 예방급여 신설, 시설입소자의 식비와

거주비 자기부담화 등의 개정(2005)

- 의료보험: 노인보건제도를 폐지하고 새로운 후기고령자의료제도(75세 이상 대상) 및 전  
기고령자 재정 조정(65~74세의 의료비에 관계된 재정조정), 특정건강진단 등 의료비  
적정화의 종합적 추진(2006년)
- 민주당정권 하에서는 사회보장과 조세 일체개혁이 행해져, 10% 소비세 인상(2014년  
8%, 2015년 10%)이 이루어짐

## 2) 일본의 조세부담과 조세구조

### □ 낮은 조세부담률, 미미한 재분배 효과

〈표 4〉 OECD 주요 국가의 조세부담률

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
오스트리아	25.3	26.6	26.9	27.9	26.6	26.5	28.4	27.7	27.5
벨기에	24.1	27.5	29.3	30.3	28.0	29.2	30.8	30.9	29.4
캐나다	27.9	28.8	27.7	28.1	31.5	30.6	30.8	28.2	26.3
덴마크	37.1	38.2	42.5	44.8	45.6	47.7	47.6	49.7	46.6
핀란드	28.7	29.1	27.4	31.1	32.5	31.6	35.3	31.9	29.8
프랑스	21.8	21.1	23.0	24.3	23.5	24.4	28.4	27.8	26.3
독일	22.0	22.6	23.9	22.9	21.8	22.7	22.8	21.0	22.0
그리스	14.1	13.8	14.6	16.6	18.4	19.7	23.8	20.8	20.0
이탈리아	16.0	13.7	18.4	22.0	25.3	27.4	30.0	28.1	29.5
일본	14.9	14.5	17.6	18.7	21.0	17.6	17.3	17.2	16.3
한국	-	14.8	16.9	15.8	17.5	17.6	18.8	18.9	19.3
네덜란드	23.1	25.1	26.6	23.7	26.9	24.1	24.2	25.4	24.7
스웨덴	32.2	33.2	33.0	35.6	38.0	34.4	37.9	35.8	34.1
영국	31.6	28.8	29.0	30.4	29.5	28.0	30.2	28.8	28.2
미국	22.7	20.3	20.6	19.1	20.5	20.9	22.6	20.5	18.5
OECD 전체	22.2	22.8	23.8	24.9	25.4	25.4	26.3	26.1	24.6

자료: OECD, Revenue Statistics - Comparative tables(검색일 : 2013. 7. 5)

○ 일본의 조세부담률은 OECD 국가 중 최하위 그룹에 속함.

- 2010년 현재 GDP에서 차지하는 일본의 조세 부담률은 16.3%로, 33개 OECD 국가  
중 최하위그룹에 속함. 같은 시기 OECD의 평균 조세 부담률은 24.6%임<sup>10)</sup>

○ 낮은 조세부담률은 다른 선진국들에 비해 높은 사회보험료를 부담하고 있음에도 불구하고,  
전체 국민부담률 수준을 끌어내리는 데 일조

10) 일본보다 낮은 국가는 터키(25.7%) 호주(25.6%), 한국(25.1%), 미국(24.8%), 멕시코(18.8%)밖에 없다.

○ 게다가 <표 4>에서 보듯이 조세부담률 추이는 1990년을 기점으로 점차 낮아지고 있는데 (1990년 21.0% → 2010년 16.3%), 이는 1990년대부터 시작된 경기침체의 여파로 인한 소득세, 법인세 등의 자연감소와 더불어, 정부의 재량적 법인세, 소득세 인하정책에 의한 것임

○ 그 결과, 애초부터 낮았던 조세의 소득 불평등 개선 효과는 최근 들어 그 효과가 더욱 약화됨

- 1990년대 이후 두드러진 현상 중 하나는 시장소득 불평등의 급격한 증가로, 1993년 0.44에서 2008년에는 0.53으로 증가. 반면, 조세에 의한 지니계수의 개선도는 1993년 5.0%에서 2008년 3.7로 낮아짐

- 시장 불평등을 완화하는 제도적 기제는 조세가 아니라, 주로 사회보험 가입자의 기여금에 의한 사회보장제도에 의존해 왔으며, 그 의존도는 1993~2008년 사이에 거의 두 배 가까이 증가

<표 5> 소득 재분배에 의한 소득격차 시정효과(지니계수)

구분	지니계수				지니계수의 개선도		
	당초 소득	①+ 사회보장급여금 - 사회보장보험료	가처분소득 (②-세금)	재분배소득 (③+현물급여)	재분배에 의한 개선 (1-④/①)	사회보장에 의한 개선도 (%)	조세에 의한 개선도 (%)
	①	②	③	④			
1993년	0.44	0.39	0.37	0.36	17.0	12.7	5.0
1996년	0.44	0.38	0.37	0.36	18.3	15.2	3.6
1999년	0.47	0.40	0.39	0.38	19.2	16.8	2.9
2002년	0.50	0.40	0.39	0.38	23.5	20.8	3.4
2005년	0.53	0.41	0.39	0.39	26.4	24.0	3.2
2008년	0.53	0.40	0.39	0.38	29.3	26.6	3.7

주 1. 사회보장에 의한 개선도 =  $1 - \frac{②}{①} \times \frac{④}{③}$

2. 조세에 의한 개선도 =  $1 - \frac{③}{②}$

3. 1999년 이전의 현물급여는 의료만이고, 2002년부터는 의료, 개호, 보육을 포함

자료: 社会保障統計年報データベース (<http://www.ipss.go.jp/ssj-db/ssj-db-top.asp>)

## □ 국제비교의 관점에서 비교적 높은 법인세와 자산세, 낮은 소비세와 개인 소득세

○ 메이지 시기 토지세와 주세 중심의 조세구조는 전전시기에는 소득세와 주세로 이행했고, 법인세는 별도로 독립됨. 전시 기간 동안 초과누진세율에 의한 종합소득과세의 병용과 납세자 확대가 이루어짐

- 현재와 같은 직접세 중심의 조세제도의 기본틀은 전후 미군정기에 샤우프(Carl S. Shoup) 조세개혁에 의해 확립됨. 일본 정부는 샤우프의 권고에 따라 1950년에 조세개혁을 단행
  - 당시 콜롬비아대 교수로서 가장 저명한 공공재정경제학자였던 샤우프와 그 그룹은 일본 조세제도를 근본적으로 개혁.
  - 그 방향은 크게 세 가지로, ① 포괄적 소득세(종합과세)의 도입, ② 자본 친화적 개혁, ③ 지방 수준의 재정 자율성 확대
  - 이 조세개혁의 중심 목표는 조세제도를 통해 대중적 신뢰를 획득함으로써 민주주의의 재정능력을 강화하고 자본투자 속도와 경제발전을 촉진하는 것이었음(Brownlee et al. 2013, 1-3)
- 일본의 조세를 떠받치는 세 기둥은 다른 선진국들과 마찬가지로 소득세, 소비세, 법인세이며, 국제비교의 관점에서 본 일본 조세구조의 특징은 법인세와 자산세 비중은 상대적으로 높으나, 개인소득세와 소비세 비중이 작다는 점
- 서구 선진국은 1990년대 이후 재정 건전화에 위해 증세전략을 취했고, 경기회복에 의해 징세능력이 증대한 것에 비해, 일본은 버블경제 붕괴후 장기불황으로 인한 징세여력의 약화, 경기대책 및 신자유주의 노선에 의한 일련의 감세정책으로 인해 1990년대 들어 조세부담률이 오히려 하락함
- 특히 버블붕괴후 1994년부터 1999년까지 국세에서 1조엔이 넘는 감세가 거의 매년 있었고, 1997년도 순감세액은 7조엔에 달함. 감세 중 가장 뚜렷한 감소율을 보이는 것은 법인세이고, 그 다음은 개인 소득세
  - 1990년대 이후 법인세율의 지속적 인하<sup>11)</sup>로 다른 선진국과의 격차는 점차 좁혀지고 있음(2010년 현재 OECD 평균 2.9%, 일본은 3.2%)
  - 개인 소득세율도 최저세율과 최고세율 모두 큰 폭으로 하락했고, 국세에서 차지하는 개인 소득세의 비중도 1986년과 2013년 사이에 39.3%에서 30.3%로 하락. 특히 버블붕괴 후의 이자와 땅값 하락, 1994년 가을, 세제개혁에 의한 누진구조의 완화 등을 포함한 제도감세, 2004년 이후 지방으로의 단계적인 3조엔의 세원 이양에 의한 세율구조

11) <그림 2>에서 보듯이, 법인세는 버블붕괴 후 거의 일관되게 감소했다. 그 결과 법인세수는 리먼쇼크 직후인 2010년에는 1990년의 거의 절반으로 감소. 1990년에 37.5%에 달하던 법인세율은 기업활동과 국제경쟁력 강화, 경제구조개혁의 추진 등을 이유로 1998년에는 34.5%로, 1999년에는 30%로 인하됨(財務総合政策研究所 2012). 2011년에는 국제경쟁력 강화, 일본 국내 투자 확대 및 고용 창출을 촉진할 명목으로 기존 30%에서 25.5%로 4.5%p가 인하되었다. 이로 인해 국세와 지방세를 합한 법인실효세율은 5%p 인하됨(40.69% → 35.64%). 이는 미국보다 낮고(캘리포니아주 40.75%), 프랑스와 같은 수준(33.33%)이다(内閣府 2012).

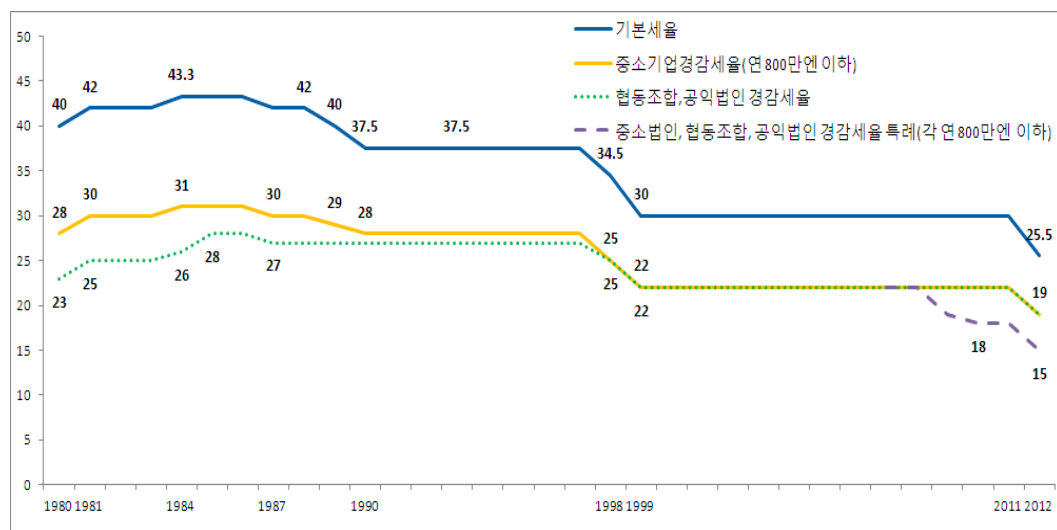
개정 등으로 1990년도에 26조엔이던 소득세수는 2010년도에는 12조엔으로 절반 이상 감소(内閣府 2012)

<표 6> OECD 국가의 조세구조 비교(2010년 기준, GDP 대비 %)

	일본	한국	미국	영국	독일	스웨덴	덴마크	OECD 평균
국민부담률 (①+②)	27.6	25.1	24.8	34.9	36.1	45.5	47.6	33.8
①조세부담률	16.3	19.3	18.5	28.2	22.0	34.1	46.6	24.6
소득세	5.2	3.6	8.1	10.0	8.9	12.8	24.3	8.4
법인세	3.2	3.5	2.7	3.1	1.5	3.5	2.7	2.9
자산세	2.7	2.9	3.2	4.2	0.8	1.1	1.9	1.8
소비세	5.2	8.5	4.5	10.7	10.6	13.4	15.2	11.0
기타	0.1	0.9	0.0	0.0	0.0	3.3	0.0	0.2
②사회보험료	11.4	5.7	6.4	6.6	14.1	11.4	1.0	9.1
고용주	5.2	2.5	3.2	3.8	6.7	8.7	0.1	5.3
피고용자	5.2	2.4	2.8	2.6	6.3	2.7	1.0	3.2
자영업자등	1.0	0.8	0.3	0.2	1.1	0.2	0.0	1.0

자료: OECD, Revenue Statistics - Comparative tables(검색일 : 2013. 7. 5)

<그림 2> 일본의 법인세율 추이(단위: %)



주: 중소기업, 협동조합, 공익법인 경감세율 특례조항은 2012년 4월~2015년 3월에 개시하는 각 중 사업연도에 적용됨

자료: 財務省([http://www.mof.go.jp/tax\\_policy/summary/corporation/082.htm](http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/corporation/082.htm)).

〈표 7〉 개인 소득세율의 변화

구분		1986년	2013년
국제 수입에서 차지하는 개인 소득세 비율		39.3%	30.3%
세율	최저세율	10.5%	5%
	최고세율 (지방세 포함할 경우)	70% (78%)	40% (50%)
세율 구간 (지방세율 포함할 경우)		15 (14)	6 (1)

자료 : 財務省([http://www.mof.go.jp/tax\\_policy/summary/income/027.htm](http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/income/027.htm))

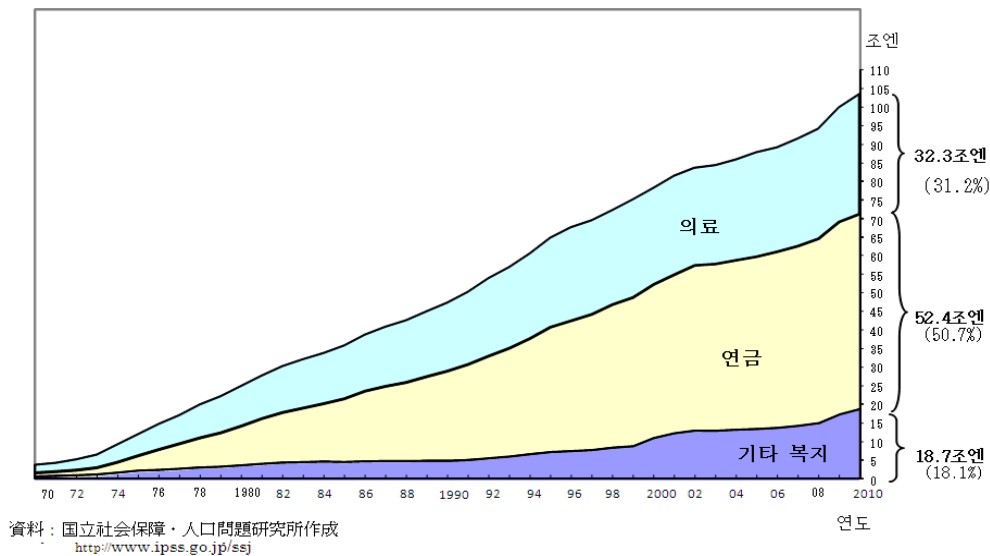
- 반면에, 국제비교의 관점에서 개인 소득세와 소비세의 비중은 매우 낮은 편임
  - 2010년 현재 GDP 대비 개인 소득세 비중은 OECD 평균이 8.4%인데 비해, 일본은 5.2%
  - 동 시기, 소비세 비중은 OECD 평균 11.0%인데 비해, 일본은 5.2%
- 1989년에 소비세가 처음 도입된 이후 조세수입에서 소비세 비중이 크게 높아진 이유는 다른 세목수입의 감소 효과와 더불어, 1997년도의 소비세율 인상(3% → 5%) 효과에 따른 것임

#### □ 복지재정 현황

- 급속한 고령화와 새로운 사회적 위험 증가로 인해 연금, 의료, 개호 등 기타 복지<sup>12)</sup> 비용 급증
  - 1970년에는 사회보장급여비가 3조5천억엔이었지만, 1990년에는 약 47.2조엔, 2010년에는 103.5조엔으로, 지난 20년간 약 2배 이상 상승
  - 〈그림 3〉에서 보듯이 사회보장 총 급여비를 100으로 했을 때, 2010년 현재 가장 큰 비중을 차지하는 것은 연금(50.7%, 52.4조엔), 의료(31.2%, 32.3조엔), 그리고 개호 등 기타 복지(18.1%, 18.7조엔)임
  - 현재의 제도로 복지 수준을 유지하는 것만으로도 매년 1조엔이 넘는 급여비 증가(자연 증가분) 발생

12) 기타 복지에는 사회서비스, 개호대책과 관련한 비용, 생활보호의 의료부조 이외의 각 종 부조, 아동수당 등 각종 수당, 의료보험의 상병수당금, 산재보험의 휴업보상급여, 고용보험의 실업급여가 포함됨.

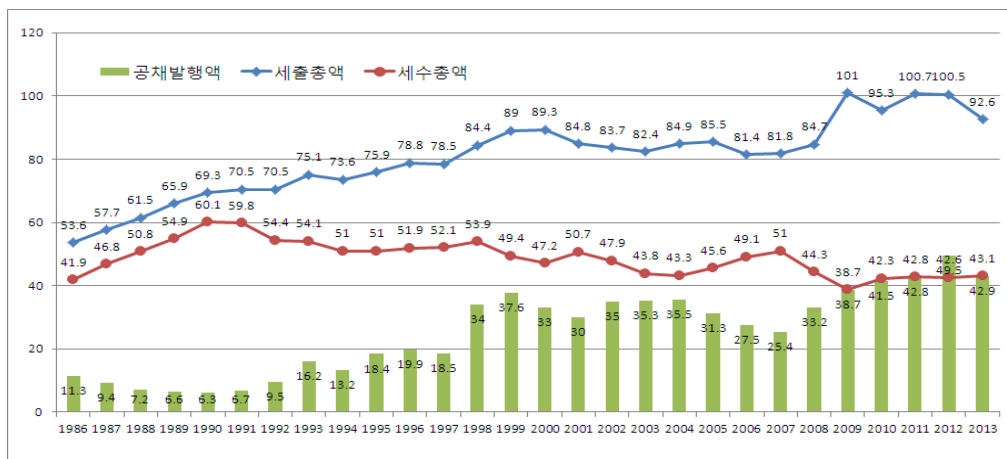
<그림 3> 사회보장 급여비 추이



- 사회보장기금을 포함하여 세출에서 차지하는 세수 비중은 1990년 87%에서 2012년 42%로 대폭 감소(OECD, Stat. "Economic Outlook No.92", 2012. 12)
- 세출은 지속적으로 증가하고 있으나, 세수는 감소
  - 세출과 세수 사이의 공백을 주로 국채(건설국채와 특례국채)로 메우고 있음. 13)

<그림 4> 세출과 세수의 규모 추이

(단위: 조엔)



주: 2011년까지는 결산액, 2012년은 보정후 예산, 2013년은 당초예산.  
자료: 財務省, “一般会計税収、歳出総額及び公債発行額の推移”

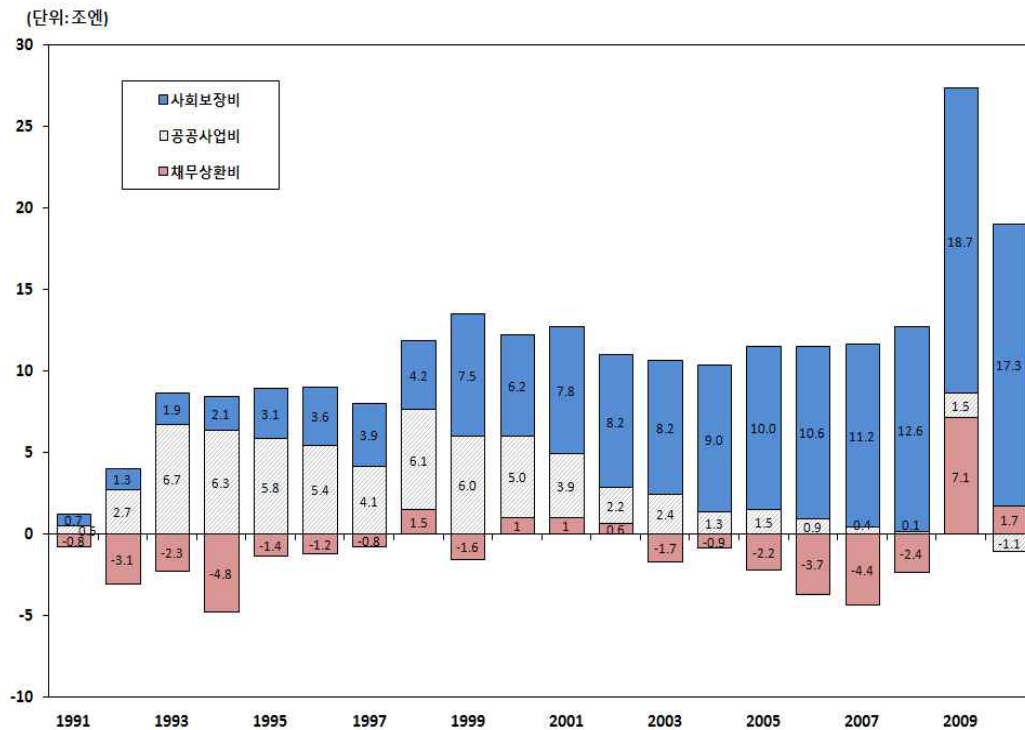
13) 1980년대 후반~90년대 중반까지는 주로 건설국채로 메웠으나, 2000년대 들어서는 대부분 특례국채로 메우고 있다.



([http://www.mof.go.jp/tax\\_policy/summary/condition/003.htm](http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/003.htm))

- 정부부채 잔고는 1990년대 초부터 지난 20년간 일관되게 증가
  - GDP 대비 정부부채 잔고는 2012년도에 214%에 달할 것으로 전망됨. 즉, 정부부채가 GDP의 약 2배
- 세출측면에서 일본의 국가채무 증가 요인을 보면, 1990년대 국가채무의 증가는 주로 경기대책 실시로 인한 공공사업비 증가에 의한 것이었으나, 최근에는 고령화에 따른 사회보장비 지출 증가가 주요인
  - 1970년에 65세 이상 인구가 전체 인구의 7%를 초과한 고령화사회, 1994년에 14%를 초과한 고령사회, 2007년에 20%를 초과한 초고령사회로 진입
  - 국립사회보장·인구문제연구소가 2012년 1월에 공표한 장래인구추계에 의하면, 2060년도 일본의 고령화율은 약 40% 수준에 도달할 것으로 전망
- 세입 측면에서는 경기 악화 및 감세조치로 인한 세수감소가 주요인

〈그림 5〉 일본의 국가채무 증가 요인(세출측면)



자료: 財務省, 『日本の財政関係資料』, 2010. 8.

## □ 복지재원의 구조

〈표 8〉 사회보장 급여비와 재원의 현황(2013년 예산 기준)

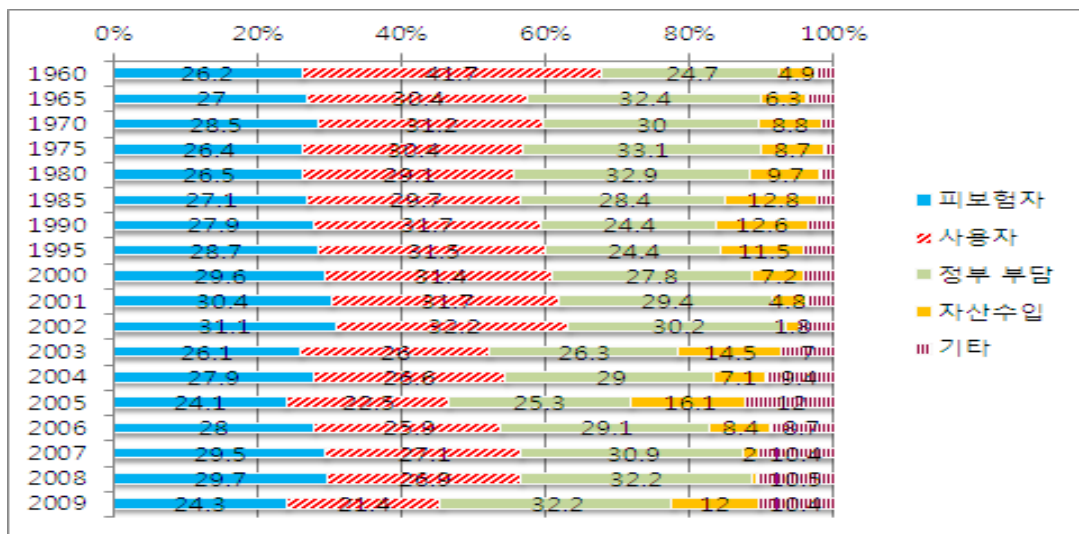
급여	연금 53.8조엔(49.1%)	의료 35.1조엔(32.1%)	개호 등 기타 20.6조엔(18.8%)*	
109.5조엔(100.0%)				
재원	보험료 60.6조엔(55.3%)	국고부담 40.3조엔(36.8%)		자산수입
		국세 29.4조엔 (26.8%)	지방세 10.9조엔 (10%)	

자료: 財務省(2013), 日本の財政関係資料 -平成25年度予算案補足資料-

### ○ 사회보장의 주요 재원은 사회보험료

- 2013년도 예산편성기준, 사회보장 자원 총액은 109.5엔 가운데, 사회보험료와 국고 부담은 약 6(60.6조엔) : 4(40.3조엔)의 비율
- 국고부담 사회보장급여비 총액 40.3조엔 중, 국세 부담과 지방세 부담은 약 3(29.4조엔) : 1(10.9조엔)의 비율

〈그림 6〉 일본의 사회보험 자원 추이(1960~2009년)



주 : 자산수입은 공적연금 등의 운용실적에 따른 것이며, 기타는 적립에서 발생한 수입.  
출처: 国立社会保障・人口問題研究所(2011), pp. 30-31에 근거.

- 2000년대 중반부터 사회보험료 중 사용자 부담은 점차 줄고, 노동자, 자영업자 등 피보험자의 부담은 증가하는 추세
  - 1960년대 이래 사용자의 사회보험 기여는 피보험자 기여에 비해 항상 더 컸으나, 2003년을 기점으로 이 관계는 역전됨. 즉 피보험자의 기여가 사용자의 기여를 웃돌기 시작
  - 사회보장 재원에서 사용자와 정부의 관계가 역전된 것 역시 2003년. 정부의 지출 비중이 사용자 기여분보다 높아짐
  - 요컨대, 2003년부터 사회보장 재원 확보에서 기업의 역할은 줄고, 그 대신에 정부와 노동자, 자영업자 등 일반 시민의 역할이 강화되어 왔음

### 3) 1980~90년대 복지재원 확보를 위한 소비세 도입 및 증세전략

#### □ 1980년대 소비세 도입의 정치과정

- 1980년대 일본 정치를 지배한 가장 핵심적인 정치의제는 재정재건
  - 자민당정부는 1970년대 이래 더욱 심각해지고 있던 적자 국채의 누적 현상을 국가재정 위기 상황으로 파악하고, 이에 대응하기 위해 1980년대에 행·재정개혁과 세제개혁 단행
- 재정위기 대응책으로 세출삭감과 증세전략이 있지만, 어느 것도 “인기 없는 정책”
  - 그럼에도, 자민당은 정치적 위험을 감수하며 이 두 가지 정책을 부단히 추진했고,
  - 1990년대 이후에는 사회당, 민주당 등 기존 야당들도 집권당의 위치에 섰을 때에는 세출억제, 소비세를 통한 복지재원확충 및 재정건전화 방안을 지지하는 쪽으로 돌아섬
- 소비세 증세전략을 택한 이유는 세원이 넓고 안정적이어서, 세수 효과가 크다는 점
  - 일본은 애초부터 선진국 중 세목에서 법인세 비중이 컸고, 법인세 인상은 가뜰이나 침체된 경제상황에서 기업경쟁력에 부정적 영향을 주게 되고, 소득세는 자영업자들에 비해 무거운 세 부담을 안고 있는 도시 봉급생활자들의 조세저항으로 이들을 주요 지지기반으로 하는 야당뿐만 아니라 포괄정당화를 지향하는 자민당에게도 치명타를 줄 수 있다고 판단
  - 반면에 일본은 소비세 비중이 OECD 국가 중 최저수준이어서 충분한 인상 여력이 있었음
  - 법인세와 소득세가 경기변동에 따라 세수 변화가 심해 안정적 재원확보가 어려운 반면,

- 소비세 징세 규모는 비교적 일정하여 안정적 재원이 필요한 사회보장관련 세제로 적합.  
 실제로 1997년 5%로 소비세율 인상 이후 세수에서 연 10조엔 전후를 꾸준히 유지
- 그 외에도 부담이 전 세대에 공평하고, 근로자 등 특정인에 부담이 집중되지 않으며, 경제에 미치는 영향이 중립적이라는 점, 높은 수준의 재원조달이 가능하다는 점 등이 소비세 도입의 이유

〈표 9〉 역대정권과 소비세

시기	내각	주요내용
1978년	오히라(大平) 내각	일반소비세 도입을 추진하였으나 여론의 반발로 철회. 총선에서 참패
1987년	나카소네(中根) 내각	세율 5%의 매상세 법안을 국회에 제출했으나 당 내부에서도 반발함에 따라 법안 폐기
1988년	다케시다(竹下) 내각	야당 반대 하에 소비세법 강행 통과
1989년	다케시다(竹下) 내각	일본 최초로 세율 3%의 소비세법 실시(4.1일)
1989년	우노(宇野) 내각	소비세 도입 및 리쿠르트사건 여파로 참의원선거에서 자민당 대패
1990년	가이후(海部) 내각	야당이 소비세 폐지법안을 제출했으나 부결
1994년	호소카와(細川) 내각	소비세 폐지하고 세율 7%의 국민복지세 도입안을 제시, 이후 연립여당 내 반발로 하룻만에 철회
1996년	무라야마(村山) 내각	사회당 무라야마 수상은 자민당과 연립정권을 출범 시킨 후 소비세율 5% 인상 법안을 관철
1997년	하시모토(橋本) 내각	소비세율 5%(지방소비세 1% 포함) 법안시행(4.1일). 그러나 1998년 참의원선거에서 대패, 수상 퇴진
2009년	아소(麻生) 내각	2009년 세제개정법에 2011년까지 소비세율 인상을 위한 법제상 조치 마련 조항 명시(부칙 제104조)
2009년	하토야마(鳩山) 내각	민주당, 수상 임기(4년간)중 소비세 인상 불실시 공약 제시하며, 정권 교체 성공
2010년	간(菅) 내각	소비세율 인상에 적극적 입장 표명, 참의원 선거 참패(7.11일)
2011년	간(菅) 내각	6. 30. 사회보장 및 세제 일체개혁 성안 발표 - 2010년대 중반까지 소비세율 5%p 인상
2012년	노다(野田)내각	2012년 6월 26일, 소비세율 인상 법안이 중의원에서 과반수 찬성으로 통과. 8월 10일, 관련법안 참의원에서 가결 8월 22일, 관련법안 공포

자료: 한국은행(2010. 8. 10), “일본의 소비세 인상 논란의 배경과 전망 소비세”, 해외경제정보, p. 16에서 일부 수정.

- 일반소비세 도입의 본격적인 정치쟁점으로 등장한 것은 2차 오일쇼크가 도래한 1970년대 후반. 당시 오히라수상은 대장성 의견을 받아들여 일반소비세 도입을 시도하지만, 각계의 조직적인 반대에 부딪혀 철회

- 대장성 관료 출신인 오히라 수상은 1970년대 오일쇼크로 일본경제가 타격을 입고 적자국채 발행 확대, 재정악화 해소책으로 대장성이 제안한 소비세 도입을 시도
  - 그러나 야당뿐만 아니라 자민당 내부로부터 거센 반발에 부딪힘. 엄격한 세금보고 의무를 요구하는 법안 내용에 대해 소매업자와 자영업자들이 조직적으로 반발했고, 노조와 소비자단체도 반대에 동참. 재선에 불리하다고 판단한 자민당 의원들도 조직적 반대
  - 소비세 도입 추진에 찬물을 끼얹는 관공청과 공단의 부정경리문제가 발생, “증세 전에 먼저 행정낭비를 줄이라”는 여론의 비판이 거세짐
  - 1979년 10월 중의원선거운동 과정에서 정치적 부담을 피하기 위해 오히라 수상은 일반소비세 도입 시도의 철회를 표명
- 오히라 내각의 뒤를 이어 나카소네 내각(1982. 11~87. 11)은 매상세 도입을 시도하는데, 집권 초기에는 “증세 없는 재정재건”을 내걸고 제로 실링에 의한 세출 증가 억제, 특수 이익집단에 대한 보조금 삭감, 3공사(전매, 국철, 전신전화공사)의 민영화, 의료와 연금제도 개혁을 골자로 하는 행·재정개혁을 추진
- 그러나 1986년 중·참 동시선거에서 자민당이 압승하며 중의원에서 300석이 넘는 안정 의석을 확보하자 대장성, 자민당 세제조사회, 정부 세제조사회가 요구한 대형간접세 구상에 동의
- 1985년 10월, 자민당 세제조사회는 대형 간접세 도입, 증·감세를 담은 중간보고서를 제출했고, 12월에 정부 세제조사회는 세제개혁 답신내용을 정리하여 대형 간접세 도입을 시사
  - 1986년 7월 선거를 염두에 두고, 나카소네 수상은 “증·감세 동액”을 주장했다고, 1986년 동시선거에서 대승하자 그 기세를 몰아 간접세 도입에 착수
  - 대규모 간접세 인상이라는 인상을 주지 않기 위해 “직접세에 대한 지나친 의존에서 간접세로”라는 슬로건을 내걸었고, “감세 후 간접세 도입”이라는 2단계 전략을 구사. 즉, 법인세와 더불어 도시 쉐러리맨들이 요구하던 개인 소득세의 감세를 먼저 추진한 후 간접세를 도입한다는 구상
  - 1986년 11월 자민당 세제조사회는 모든 상품 거래에 5%의 세금을 부과하면서 연간 매출액 1억엔 미만인 중소기업을 과세대상에서 제외하는 매상세 도입을 결정(김기석 1998)
- 나카소네의 매상세 도입 결정은 전통적으로 자민당을 지지해 왔던 이익집단과 자민당 국회의원들의 거센 반발을 샀
- 이익집단으로는 일본소매협회, 백화점협회, 체인스토어협회 등 소매업자, 유통업자, 중

소 자영업자들이 조직적 반대. 새로운 세제가 엄격한 세금보고 의무를 요구하고 있어 기존 에 자신들이 향유하던 “숨겨진 세원”을 드러내게 되기 때문(Muramatsu and Mabuchi 1991; Kato 1994). 게다가 인상된 세금분을 상품가격에 전가할 수 있는 대기업들과 달리, 이들은 가격 경쟁력 때문에 그것이 쉽지 않았음

- 이들과 후원-수혜관계를 갖는 자민당 국회의원들도 조직적으로 반대(Kato 1994, 125, 김세걸 1997; 김기석 1998). 자민당 의원들 중에서는 이들 유통업자들과 후원-수혜관계를 맺고 있는 의원들일수록, 당선 횟수가 적은 의원들일수록 반대가 컸음(김기석 1998)
- 공공재로서의 조세개혁보다 자민당 의원들은 자신의 재선을 위해 지지집단과의 관계를 통한 사적 이익, 전국적이고 장기적인 관점에서의 공공정책 결정보다 개별 선거구의 특수이익을 우선시
- 이는 정당간 정책경쟁보다는 인물 중심의 중선거구제 하에서 뿌리 내린 이익유도 정치의 한 단면을 보여주는 것으로, 특정 제도 하에서 개별 의원의 합리적 행동이 집합적 비합리성을 초래하게 되는 메커니즘을 잘 보여줌

○ 자민당 안팎의 조직적 반발에 더해 1987년 3월 자민당의 오랜 아성이었던 이와테구의 참의원 보궐선거에서 사회당 후보가 매상세 도입을 비판하며 승리하자 자민당의 법안 추진력은 급격히 힘을 잃어 갔고, 나카소네도 정치적으로 부담이 큰 매상세에서 손을 땀(김기석 1998)

- 나카소네 정부는 1987년 5월, 매상세를 제외한 세제 개정안을 의회에 제출. 이 법안은 개인 소득세 누진세율 완화, 법인세 인하, 고령자를 제외하고는 이제까지 취해왔던 소액예금 우대제도(비과세)의 폐지를 담고 있음
- 결국 나카소네 정부는 감세 후 간접세 도입이라는 2단계전략 중 1단계만 실현함으로써 재정적자 확대에 일조

○ 나카소네의 후임인 다케시타 수상은 소비세를 반대하는 이익집단의 정치적 압력 완화에 초점을 두고 타협전략을 구사하여, 마침내 소비세 도입에 성공

○ 다케시타는 호전된 경제상황을 배경으로, 나카소네가 제시한 “증·감세 동액” 접근법 대신에 2조 4,000억엔의 순 감세안을 제안. 여기에는 개인소득세, 법인세, 물품세 감세를 포함하고 있었음(김기석 1998)

○ 다케시타 수상의 소비세 도입전략은 핵심 저항세력인 중소기업자들을 달래기 위해 이들의 탈세를 제도적으로 용인

- 매상세 법안에 포함된 ‘세액표 방식’ 채용이 중소기업자들이 반발하는 가장 주된 요

인이라고 보고, 새로 작성된 소비세 법안에서는 과세소득의 조작이 가능한 ‘장부 방식’을 채용

- 또한 매상고의 일정 비율(소매업자는 80%, 도매업자는 90%)을 매입액으로 간주하여 세액을 계산하는 ‘간이과세 제도’의 적용 범위를 연간 매출 1억엔 이하에서 5억엔 이하로 크게 높이고, 면세 범위와 비과세 항목은 대폭 축소하되 세율은 크게 낮춰 3%로 하며, 납세기간도 연장하여 6개월마다 하도록 수정
- 연간 매출액이 5억엔을 밑도는 업체가 총 기업수의 약 97%에 달하므로, 간이과세제도의 정치적 의미는 매우 분명(김기석 1998, 228). 이 같은 수정 소비세법안이 1988년 12월 24일 국회에서 가결

〈표 10〉 매상세 안과 소비세 안의 비교

	매상세	소비세
前단계 세액의 공제	세액표 방식	장부 방식
면세점	연간 매출 1억엔	연간 매출 3천만엔
간이과세제도의 적용	연간 매출 1억엔 이하	연간 매출 5억엔 이하
비과세 항목	43 항목 51 품목	10 항목
세율	5%	3%
납세기간	3개월에 1회	6개월에 1회

김세걸(1997), p. 222.

- 그러나 다케시타 내각의 소비세 도입전략은 사실상 자영업자, 중소기업에게 탈세의 기득권을 보장해 준 것이나 마찬가지이고, 세제개혁의 정당성을 옹호하기 위한 레토릭의 하나로 차용한 불공평 세제 시정이라는 목적과도 배치
- 개혁안은 불공평 세제의 시정책으로서 자산 과세의 강화(유가증권 양도이익에 대한 원칙 과세)와 의사 우대 세제의 시정 등을 포함하고는 있었지만, 핵심 쟁점이 된 소비세 법안이 새로운 불공평 세제로 급여성활자층에게 인식됨으로써, 자민당 족의원들의 이익 유도 정치에 대한 이들의 불만을 더욱 증폭시키는 계기가 됨
- 이러한 상황에서 터진 자민당 지도부의 정치부패 스캔들(리쿠르트 의혹)은 급여성활자층의 조세 불만을 증폭시켜 자민당의 개별 이익유도 정치를 낳은 중선거구제 개혁을 포함한 정치개혁 요구로 발전하는 계기로 작용(Kato 1994, 211-215; 김세걸 1997, (222-223).
- 朝日新聞의 여론조사에 따르면, 간접세 반대 여론이 시종일관 압도적으로 높았음
  - 1988년 3.29, 대형간접세 반대 60%, 찬성 21%
  - 6. 26, 소비세 반대 60%, 찬성 18%
  - 10. 5, 소비세 반대 65%, 찬성 16%

#### □ 무라야마 내각의 소비세 증세전략

- 호소카와 비자민연립내각과 하타 내각의 뒤를 이어 자민-사회-사きが케 3당 연립내각의 수상이 된 사회당의 무라야마 내각은 미일안보체제의 인정, 자위대의 합헌, 히노마루, 기미가요의 용인 등의 현실주의 노선으로의 정책전환
- 소비세와 관련해서도 사회당의 정책전환이 일어남
  - 무라야마 내각 발족 시, 3당간 ‘새로운 연립정권 수립에 관한 합의사항’에는 행정개혁에 의한 재정효과, 고령사회에 필요한 재정부담, 간접세의 세율 인상 등 현행 소비세의 개폐, 증·감세를 포함한 종합적 개혁안을 제시
  - 이 합의는 사회당이 소비세 인상에 기본적으로 반대하지 않는다는 점을 공식화한 것임
- 무라야마는 집권후 경기대책을 위해 감세를 하되, 중간층에게 세율 부담이 되지 않도록 공평성 유지에 초점을 두었고, 1994년~96년의 3년간에 걸쳐 총 5조엔의 감세를 단행, 이를 보완하기 위해 소비세를 3%에서 5%로 인상
  - 항구감세 3조엔 + 정률(특별)감세 1조 5천억엔
  - 이를 보완하기 위해 1997년에 소비세를 3%에서 5%로 인상(인상분 2% 중 1%는 지방 소비세)하는 내용의 세제개혁안을 각의 결정(1994. 9)하여 법제화(1994. 11월)
- 그러나 1995년 참의원 선거에서 사회당은 대패했고, 5% 소비세율 시행은 이후 1997년 하시모토 내각에서 이루어짐

#### 4) 사회보장제도와 조세제도의 상호 연계 및 동시 개혁전략

##### □ 민주당정권의 사회보장·세제 일체개혁(社会保障·税一体改革)

- 민주당은 신자유주의 개혁에 맞서 “생활이 제일”이란 슬로건으로 양극화 해소, 노동시장 규제 강화, 복지확대 등 수요측면 중시, 생활정치를 전면으로 내걸고 국민에게 과감하고 직접적인 지원 확대를 공약하며 집권에 성공
  - 민주당의 대국민 직접지원책 가운데 가장 큰 관심을 끈 공약은 중학교 졸업 때까지 어린이 1인당 월 26,000엔의 어린이수당을 지급하고, 공립 고교교육의 무상화를 실시하며, 고속도로 요금을 단계적으로 무료화하겠다는 것
  - 이 외에도 출산일시금 인상(42만엔 → 55만엔), 간병 종사자의 임금인상(월 4만엔), 직업훈련제도 도입(월 10만 엔의 수당 지급), 최저보장연금 도입(월 7만엔 이상) 등 생활과 밀접한 공약을 제시



- 매니페스토 실현을 위한 민주당이 제시한 재원 마련방안은 2013년을 기준으로 국가 총 예산 207조엔 중 불필요한 낭비 제거 및 효율화(9.1조엔), 정부자산 매각활용(5조엔), 조세특별 조치 폐지(2.7조엔) 등으로 총 16.8조엔을 마련하겠다는 것<sup>14)</sup>
- 복지 및 조세 공약에서 소비세 증세계획은 애초에 없었으며, 연금제도개혁법안을 마련하는 2013년까지(즉, 향후 4년간) 소비세율을 현행 5%로 유지하겠다고 약속
  - 연금제도를 일원화하며, 소비세를 재원으로 하는 최저보장연금(월 7만엔 이상) 도입
  - 중소기업에 대해 법인세를 현행 18%에서 11%로 인하
  - 소득세의 배우자 공제, 부양자 공제를 폐지하고, 그 대신에 이 재원을 아동수당에 사용
  - 가솔린세, 경유 거래세, 자동차 중량세, 자동차 취득세의 잠정세율 폐지
- 그러나 증세 없는 복지 확대는 애초부터 비현실적인 발상이었음
  - 민주당의 정책공약은 선거운동기간 중에도 재원확보 방안의 현실성 부족하다는 지적과 더불어, 사회보장관련비나 국채상환비 등 재정압박으로 계획의 이행 여부에 대해 회의적인 시각이 지배적이었음
  - 정권교체 후 첫 번째 예산편성(2010년도 예산편성)에서부터 매니페스토의 예산화는 난항을 겪음. 총 92조엔의 필요 예산에 대해 약 10조엔의 세입 부족이 발생하자, 이를 특별회계의 잉여금과 적립금에서 염출하여 가까스로 예산 편성. 2010년도 예산안은 세입이 세출보다 적고 국채발행이 세입을 초과한 최초의 예산안이었음(이지영 2012).
  - 민주당은 재정적 제약으로 인해 가장 상징적 복지공약으로 내세웠던 보편적 어린이수당 월액 26,000엔 지급마저 결국에는 수당 수준 50% 인하 및 선별적 아동수당으로 정책 후퇴<sup>15)</sup>
- 복지재원 부족이라는 현실적 벽에 부딪치자, 민주당은 공약과는 달리 집권 1년도 안되어 소비세 증세전략으로 노선 수정
- 소비세 증세전략은 하토야마 내각의 재무대신이었던 간 나오토가 총리로 취임하면서 2010년 6월에 제시한 일본판 ‘제 3의 길’이라 할 수 있는 신성장전략에 포함됨<sup>16)</sup>

14) 매니페스토에서 민주당은 보편적 아동수당 연액 31.2만엔 지급, 공립고교 무상화 등 복지공약 실현에 소요되는 재정을 2013년도 기준으로 약 13.2조엔~16.8조엔으로 책정.

15) 2010년 예산편성 과정에서 아동수당 월액 26,000원 지급은 2011년 4월부터 실시하기로 하고, 2010년 4월부터 2011년 3월까지 공약의 50% 수준인 월액 13,000엔을 지급하는 한시법으로 어린이수당지급특별법을 시행. 그러나 2011년 4월 이후에도 월액 26,000엔 지급을 단념하고 월액 13,000엔으로 방침을 전환. 다시 2012년부터는 연령, 아동 수, 소득 수준에 따라 아동수당을 차등 지급하기로 결정하고, 명칭도 어린이수당에서 아동수당으로 바꿈. 즉, 보편적 아동수당이 선별적 아동수당으로 다시 후퇴.

16) 간 나오토 내각은 신성장전략의 기본방침을 2009년 12월 30일 각의결정하였고, 2010년 6월 18일에는 그 내용을 보다 구체화한 안을 각의결정하였다.

- 신성장전략은 다나카 가쿠에이(田中 角榮)의 ‘일본열도개조론’으로 상징되는 고도 성장기의 공공사업 의존형 성장전략(제1의 길)도, 고이즈미의 구조개혁으로 상징되는 신자유주의적 성장전략(제2의 길)도 아닌, 환경, 의료, 관광분야에서의 수요창출에 의한 성장전략을 의미
  - 2010년 6월 18일 각의결정된 ‘신성장전략에 대하여’에 따르면, 신성장전략은 ‘강한 경제’, ‘강한 재정’, ‘강한 사회보장’을 일체적·정합적으로 추진함으로써 달성 가능
  - 의료, 개호, 건강관련 신성장분야에 대한 정부 투자가 경제성장을 촉진하고, 이는 세수 확대로 이어져 재정 건전화 가능하며, 충실한 사회보장은 재정이 가장 소요되는 분야이면서도 국민의 소비 진작을 위해 반드시 필요하다는 관점
  - 정부투자의 대표영역인 고령자의료, 노인복지서비스, 기초연금 등에 대한 복지재원은 소비세와 소득세 인상 등 세제개편으로 확보
  - 신성장전략은 2010년 7월의 참의원 선거를 앞두고 매니페스토에 반영되었고, 선거에서 ‘소비세 인상’이 주요 쟁점이 되면서 민주당 참패(44명 당선, 기존선거보다 10석 감소)
- 사회보장과 세제개혁을 일체적·정합적으로 추진한다는 발상은 민주당 집권 이전인 자민당과 공명당 연립 정권 하의 2008년 ‘사회보장국민회의 최종보고’에서 이미 제시됨
- 당시 보고에는 사회보장의 충실화, 경제 및 재정과의 정합성, 제도의 지속가능성이라는 원칙 하에 2009년부터 시행될 기초연금 국고부담 인상(1/3에서 1/2로)에 따라 재정확충 필요성이 거론됨. 그러나 동 보고서에서 재원 확충을 위한 조세개혁전략은 구체적으로 언급되지 않았음
  - 2009년도 세제개정법 부칙 제 104조 1항에는 “정부는 기초연금 국고부담 비율 1/2로의 인상을 위한 재원조치 및 연금·의료·개호의 사회보장 급여, 저출산 대응을 위한 시책에 필요한 비용 예측에 근거하여, 2011년까지 소비세율 인상을 위한 법제상 조치를 강구한다”고 명시
- 사회보장과 세제개혁을 연동하는 ‘사회보장·세제 일체개혁’(社会保障·税一体改革)은 민주당 집권기 간 나오토(菅 直人)에서 시작하여 노다 요시히코(野田 佳彦) 내각에서 완성
- 2011년 6월, 간 나오토 집권기에 ‘정부·여당 사회보장개혁검토본부’가 중규모·고기능의 사회보장 실현을 목표로 사회보장과 재정건전화의 동시 달성, 사회보장 개혁과 경제 성장과의 호순환을 실현하는 ‘사회보장·세제일체개혁성안’(社会保障·税一体改革成案) 결정
  - 2012년 3월, 일체개혁안이 여야 3당 합의로 의회에 제출
  - 2012년 6월 26일, 중의원에서, 8월 10일에는 참의원에서 수정법안 가결<sup>17)</sup>

- ‘사회보장·세제 일체개혁’에 의해 가결된 법안은 소비세관련 2법(소비세법개정안, 지방세법·지방교부세법개정안) 외에도 연금기능강화법안, 피용자연금일원화법안, 사회보장제도개혁추진법안(민주, 자민, 공명 공동제출), 어린이육아지원법안 및 동관계법률정비법안, 인정어린이집법개정안(3당 공동제출) 등 총 8개 법안
- 세제개정법안의 부칙 제 18조에 일본의 경제상황에 따라 소비세율 인상 시행 중지를 포함한 대책을 시행할 수 있다는 단서 조항이 명기되어 있어, 향후 경제상황에 따라 세율 인상이 실제로는 단행되지 않을 수도 있음
- 아베수상은 2013년 9월 중 최종판단을 내릴 예정인데, 자민당 부총재 고무라 마사히토(高村正彦) 등 일부 의원들이 아베노믹스가 순조롭게 진행되어 경제상황이 호전되었다고 판단, 인상 결정을 미루자고 주장하고 있음
- 재무성이 2013년 8월 초에 책정하는 2014년도 일반회계예산의 요구기준 개요에는 소비증세를 포함한 안과 포함하지 않는 ‘요망기초액’, 두 개로 나뉘어 각 성청(省庁)의 요구 예산액을 짜도록 주문한 상태<sup>18)</sup>

#### □ 사회보장·세제 일체개혁 관련법안의 주요 내용

〈표 11〉 소비세 5% 인상의 용도

사회보장의 안정화(4% 사용)	사회보장의 충실화(1% 사용)
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 후대의 부담 경감</li> <li>- 고령화에 따른 자연증가분과 안정재원이 확보되지 않은 기존의 사회보장비</li> <li>○ 기초연금 국고부담 1/2</li> <li>○ 소비세 인상에 따른 사회보장 지출 증가</li> <li>- 물가상승에 따른 연금, 진료보수 지출 증가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 의료·개호의 충실</li> <li>- 고도 급성기에 대한 의료자원 집중투입(입원 의료의 강화), 재택의료·개호의 충실(병원·시설로부터 지역·재택으로)등</li> <li>○ 어린이보육지원</li> <li>- 대가아동의 해소(보육 및 방과후 아동클럽의 양적 확충)</li> <li>○ 연금제도의 개선</li> <li>- 저소득 고령자, 장애인 등에 대한 복지적 급여, 수급자격기간의 단축 등</li> </ul>

자료: 厚生労働省, 2012, 「平成24年版厚生労働白書」, p. 296.

#### ○ 사회보장 목적세화와 소비세의 단계적 인상

- 사회보장의 안정적 재원 확보 및 재정 건전화를 동시에 달성하기 위한 목적으로 소비세의 사용 용도를 명확히 하는 한편(목적세화), 세율을 단계적으로 인상

17) 전체 478표 중 찬성 363표, 반대 96표였으며 반대표 중 민주당의 57표 포함

18) 예산편성은 재무성이 각 성청의 요구를 받아 사정작업을 거쳐, 12월 하순에 정리하여 정부안으로 각 의결정하고, 내각은 이를 다음해 통상국회에 제출한다.

- 소비세수를 고령자 3경비의 사회보장 목적세로 전환한 것은 1999년도 예산총칙에 따른 것이지만, 소비세 인상 전략으로 목적세적 성격을 전면에 내세운 것은 처음
- 현행 5%(지방소비세 1% 포함)인 소비세율을 1차로 2014년 4월부터 8%(지방소비세 1.7% 포함)로 인상하고, 2차로 2015년 10월부터 10%(지방소비세 2.2% 포함)로 인상
- 소비세수의 용도는 현재의 고령자 3경비(기초연금, 고령자의료, 개호)에서 향후 인상 시점부터는 저출산대책을 더하여 사회보장 4경비(기초연금, 고령자의료, 개호, 보육)로 확대<sup>19)</sup>

#### ○ 연금기능 강화

##### ① 노령기초연금 수급자격기간 단축

- 노령기초연금 수급 자격기간을 국민연금 납부 25년 이상에서 10년 이상으로 단축(2015년 10월부터 시행)
- 기초연금 국고부담 1/2을 항구화하는 특정연도를 2014년도로 함(2014년 4월 시행)

##### ② 단시간노동자의 후생연금보험·건강보험의 적용 확대

- 현행 주당 노동시간 30시간 이상, 월수입 9만8천엔 이상에서 주당 노동시간 20시간 이상, 월수 8만8천엔 이상, 근무기간 1년 이상, 학생은 적용 제외. 단, 개정법이 적용되는 것은 종업원 수 501인 이상의 기업이 대상이고, 그 규모를 충족하지 못하는 중소기업은 적용에서 배제(2006년 10월부터 시행)

##### ③ 산전산후 휴가 중 후생연금, 건강보험의 보험료 면제

- 현재, 만 3세 미만의 육아휴업중의 보험료는 면제되지만, 산전산후의 휴업기간(산전 6주, 산후 8주)에 대해서도 보험료를 면제하는 것으로 함(2년을 초과하지 않는 범위 내에서 정령으로 정하는 날로부터 시행)

##### ④ 유족기초연금을 父子가정으로까지 확대 지급

- 현재 18세 미만 자녀(1급 또는 2급의 장애자는 20세 미만), 또는 자녀가 있는 처는 유족기초연금을 수급할 수 있지만, 앞으로는 부자가정도 수급 대상이 됨(2014년 4월부터 시행)

#### ○ 피용자연금 일원화

- 기본방향은 2015년 10월부터 후생연금에 공무원, 사립학교 교직원도 가입하게 하고, 2층 부분(보수비례 부분)의 연금은 후생연금으로 통일<sup>20)</sup>

20) 구체적으로 공무원 피보험자격에 70세의 연령 제한을 두고, 유족연금의 환급제도를 폐지하며, 공제연

○ 사회보장제도개혁국민회의 설치

- 공적연금, 의료보험제도, 저출산 대책 등에 대해 사회보장제도국민회의에서 종합적·집중적 검토(→ 2012. 11. 30 1회 회의 개최)

<표 12> 사회보장과 세제 일체개혁 과정

- 2010. 12. 14. 「사회보장개혁의 추진에 대하여」 (각의결정)  
→ 「23년 중반까지 성안하여, 국민적 합의를 얻어서 이를 실현함
- 2011. 2. 5. 「사회보장개혁에 관한 집중검토회의」에서 논의 개시
  - 6. 2. 「사회보장개혁에 관한 집중검토회의」, 사회보장개혁안 정리
  - 6. 3. 민주당, 「사회보장과 세제 발본적 개혁조사회」에서 사회보장개혁안에 대한 논의 개시
  - 6. 7. 정부 세제조사회에서 사회보장개혁안에 대한 논의 개시
  - 6. 16. 정부 세제조사회가 사회보장개혁안에 대한 의견 정리
  - 6. 30. 사회보장·세제일체개혁 성안(정부여당 사회보장개혁검토본부 결정)
  - 9. 2. 노다정권 발족. 「기본방침」을 각의결정  
→ 사회보장·세제일체개혁 성안을 시급히 구체화하기로 함
  - 12. 5. 정부여당, 사회보장개혁본부에서 총리 지시  
→ 연내에 성안을 구체화 해 초안을 정리할 것
  - 12. 29. 민주당 세제조사회가 「세제발본개혁에 대해(골자)」를 정리
  - 12. 30. 정부세제조사회가 초안의 세제 발본개혁 부분을 정리  
관계5대신 합의로 초안을 정리
- 2012. 1. 6. 「사회보장·세제일체개혁초안」 (정부여당사회보장개혁본부결정)
  - 2. 17. 「사회보장·세제일체개혁대강」 (각의결정) - 소비세를 2014년4월부터 8%, 2015년10월부터 10%로 단계적 인상할 것을 명기
  - 3. 30. 「사회보장 안정재원 확보 등을 도모하는 세제의 발본적 개혁을 행하기 위한 소비세법등의 일부를 개정하는 등의 법률안」을 국회에 제출
  - 6. 8. ~6. 15 민주당, 자민당, 공명당 3당이 수정협의 진행, 3당 합의로 소비세증세법안을 포함한 관련법안 마련
  - 6. 26. 관련법안 수정후 중의원 본회의 가결
  - 8. 10. 관련법안 수정후 참의원 본회의 가결
  - 8. 22. 관련법안 공포
  - 11. 30. 「사회보장제도개혁국민회의」개최
  - 12. 16. 중의원총선 실시, 아베 당선
- 2013. 1. 24. 「2013년도세제개정대강」 발표  
소득세, 상속세 과세강화 등, 소비세 이외의 세제개혁에 대한 방향성 제시

○ 애초의 정부 세제발본개혁안은 소비증세의 역진성을 상쇄하기 위해 소득세 최고 세율인상, 상속세 증세 등을 포함하였으나, 3당 합의 시 삭제됨

- 단, 저소득자를 위한 재분배 대책 중 8% 인상 단계 시 저소득 계층에 현금지원 방안만 유지하고, 복수경감세율 도입 등은 추후 논의하기로 함<sup>21)</sup>

금 보험료를 단계적으로 인상하여 공무원은 2018년에 사학공제는 27년에 후생연금의 보험료율 18.3%로 통일하고, 공제연금에 있는 공적연금으로서의 3층 부분은 폐지하기로 함.

- 사회보장제 개혁과 관련해서는 일체개혁안에 포함되었던 최저연금제 확대, 후기고령자 의료제도 정비 등의 내용은 수정 합의 시 추후 검토 수준으로 축소됨

〈표 13〉 소비세법 개정안 및 수정안 주요 내용 비교

항목	당초 일체개혁안(2012. 2. 17)	수정 합의안(2012. 6. 26)
소비세	소비세율 인상 - 2014년 4월 8%로 인상 - 2015년 10월 10%로 인상 소비세수 용도 명확화 - 사회보장 4비용(연금, 의료, 노인요양, 저출산 대책)에 국한	좌동
소비 증세 관련 재분배 대책	저소득자를 배려한 재분배대책 도입 - 종합 합산제도, 급부 첨부 세액공제 등 재분배에 대한 종합적인 시책 마련 - 종합적인 시책 마련 이전까지 저소득층에 간소한 급부 조치 시행	재분배대책 축소 및 추후 논의 - 8% 인상단계(2014. 4)에서 저소득층에 현금 지급 - 10% 인상단계(2015. 10)에 서 복수세율 도입 검토
소득세	소득세 최고세율 인상 - 과소세득 5,000만엔 초과 45% 인상(현행 1,800 만엔 초과 40%)	소득세 관련 조항 삭제 및 추후 검토(부칙 제211조)
상속세	상속세 기초공제 축소 및 최고세율 인상 - 기초공제 3,000만엔+600만엔*상속인 수 (현행 5,000만엔+1,000만엔*상속인 수) - 취득 상속재산액 3억엔 초과 55% 인상 (현행 3억엔 초과 50%)	상속세 관련 조항 삭제 및 추후 검토(부칙 제211조)
주요 사회 보장	- 최저보장연금제 확대 - 고소득자 연금액 축소 - 후기고령자 의료제도 정비	관련조항 삭제 및 추후 논의

자료: 박형수의(2012), 한국조세연구원, p.3에서 재인용.

- 21) 저소득자를 배려하는 관점에서 행정수속에서 특정 개인을 식별하기 위한 번호 이용 등에 관해 법률(일명 ‘번호법’) 제정. 번호제도 정착을 위해 관련된 사회보장제도 수정 및 소득공제의 발본적 정리를 병행하고, 종합합산제도(의료, 개호, 보육 등에 관한 자기부담의 합계액에 일정한 상한을 설정), 급부 수급시 세액공제(급부와 세액공제를 적절히 조합)등의 시책 도입에 대해 소득 파악 및 자산 파악 문제, 집행면에서의 대응 가능성 등을 포함한 다양한 문제를 다각도에서 종합적으로 검토하기로 함. 또한 저소득자를 배려하는 관점에서, 복수세율 도입에 대해, 재원문제, 대상범위의 한정, 중소기업자의 사무부담 등을 포함한 다양한 문제를 종합적으로 검토

- 보편적 복지 확대, 증세 없는 재정 건전성 확보 입장을 고수하던 오자와 그룹은 소비세 법안에 반대표 던졌고(중의원에서 민주당 의원의 반대표 총 57), 이후 2012년 7월, 50여명의 의원이 민주당을 탈당, ‘국민생활이 제일당’ 창당<sup>22)</sup>

#### □ 아베 내각의 소비세 증세 후속책

- 자민, 공명당은 2013년 1월 24일 2013년도 세제개정대강에서 소비세 증세 후속책이자 격차시정의 관점에서 부유층에 대한 소득세와 상속세 과세를 강화하기로 결정했고, 증세 시점은 2015년 1월부터 실시 예정
  - 소득세의 최고세율을 현행 40%에서 45%로 인상하고, 과세소득 4,000만엔 초과 부분에 적용
  - 상속세는 과세대상이 되는 상속유산 가운데 6억엔 초과 부분에 최고세율 55%를 새로 신설하기로 함. 과세대상을 넓힐 수 있도록 비과세인 기초공제는 현행부터 40% 축소하여 3,000만엔 × 법정상속인수로 하기로 함
  - 소비세 역진성 완화 차원에서 저소득층을 위해 생필품 세율을 낮게 억제하는 경감세율을 소비세율이 10%로 인상되는 2015년 10월 단계에서 도입한다는 방침(공명당은 소비세율 8% 인상시점부터 도입 주장했음).
    - 대상품목, 세율, 재원확보의 구체안은 2013년도 말, 2014년도 세제개정까지 관계자의 이해를 얻어서 결론을 낼 방침
  - 소비증세 영향을 크게 받는 주택, 자동차 구입자의 부담 완화조치로, 감세 실시.
    - 자동차에 대해서는 2012년 4월부터 구입 시 취득세를 경감하고, 2015년 10월에는 폐지 예정.
    - 주택은 2013년 말에 기한이 끝나는 주택용자 감세를 4년 더 연장하기로 함. 소득세에서 공제할 수 있는 연간 상한금액을 현행보다 2배로 높여 40만엔으로 올리기로 결정
  - 법인세에 대해서는 고용촉진세제, 소득확대 촉진세제, 연구개발세제, 설비투자 감세 방침

22) 오자와는 2012년 11월 ‘국민생활이 제일’을 해당하고 ‘일본미래당’에 합류했다. 그러나 일본미래당은 제6회 중의원 총선에서 61석에서 9석으로 대패했다. 총선 후 일본미래당내에서 가다 유키코(嘉田由紀子) 당대표와 오자와계 의원간 당 대표 인선을 둘러싼 갈등이 표면화하면서, 결국 가다계가 탈당하는 형태로 ‘생활당’으로 개칭하고 2013년 1월 25일에 오자와가 생활당 당대표로 취임했다.

〈표 14〉 2013년도 세제개정대강의 주요 내용

부유층에 대한 증세	
소득세	최고세율을 40%에서 45%로 인상
상속세	최고세율을 50%에서 55%로 인상, 비과세인 기초공제를 40% 축소
저소득층 대책	
경감세율	소비세율 10%로 인상하는 단계에서 도입
소비증세의 격변에 대한 대책	
주택용자 감세	소득세의 공제한도 상한을 10년간 최대 400만엔으로 2배 증가
자동차취득세	2014년 4월부터 세율 인하, 2015년 10월에 폐지
법인세율	
고용촉진세제	고용 증가 1인당 40만엔의 세액 공제
소득확대촉진세제	급여 증가액의 10%를 세액공제
연구개발세제	법인세액의 공제를 20%에서 30%로 확대
설비투자 감세	투자액의 3%를 세액 공제

자료 : 日本經濟新聞(2013/1/24)

#### □ 소비세 인상에 대한 여론의 반응

- 소비세 인상에 대해 공산당, 사민당 등 좌파는 소비세의 역진성, 소비 위축, 가격상승 등의 문제점과 경제에 미칠 부작용을 거론하며 소비세 인상 자체를 근본적으로 비판하고 있지만, 소비세 인상은 불가피하다는 여론이 전반적으로 우세
  - 2011년 1월, TV朝日 여론조사에서 소비세율 인상이 “필요하다” 66%, “필요하지 않다” 27%
  - 2012년 1월, 読売新聞社 여론조사에서는 사회보장 유지를 위한 소비세율 인상은 “필요하다” 63%, “필요하지 않다” 33%
- 소비증세법안에 대해서는 찬성보다 반대 견해가 더 많지만, 반대에는 소비세 인상 자체에 대한 반대 외에도 인상 시기와 인상 폭(세율)에 대한 반대가 모두 포함되어 있음
  - 2012. 8. 11~12일 공동통신사가 실시한 전국 여론조사에서는 소비세법에 기초한 소비세 인상에 대해 찬성 42.2%, 반대 56.1%로 나타남
  - 2013년 7월의 아사히신문 여론조사에서는 소비세 법안 찬성 30%, 반대 58%
  - 2013년 7월의 시사통신 여론조사에서는 소비세법안 찬성 35.4%, 반대 63%
  - 참의원 선거가 끝난 직후인 2013년 7월 27-28일 마이니치신문이 실시한 전국 여론조사에서 소비세를 2014년 4월에 8%로 인상하는 것에 대해 “인상해야 한다” 26%, “시기를 미루어야 한다” 36%, “현재의 5%를 유지해야 한다” 35%로 나뉨



〈표 15〉 소비세 관련 여론조사 결과

조사 시기	조사기관	조사결과
2013. 7.	朝日新聞	소비세 법안 찬성 30%, 반대 58%
2013. 7.	時事通信	소비세법안 찬성 35.4%, 반대 63%
2013. 7.	毎日新聞	2014년 4월로 예정된 소비세 8% 증세에 대해 - “예정대로 인상해야 한다” 21% - “인상해야 하지만, 시기는 미뤄야 한다” 36% - “현행 5% 유지해야 한다” 37%
2012. 7.	TV朝日	소비세법안 중의원 가결에 대해 - 지지한다 41%, 지지하지 않는다 48%
2012. 6.	朝日新聞	소비세법안 찬성 32%, 반대 56%
2012. 6	読売新聞	소비세 법안에 대해 - 찬성 40%, 반대 51%
2012. 1.	読売新聞	사회보장 유지 위한 소비세율 인상에 대해 - 필요하다 63%, 필요하지 않다 33%
2011. 1	TV朝日	소비세율 인상 - 필요하다 66%, 필요하지 않다 27%

#### □ 민주당의 연속적 선거 참패

- 소비세 인상 쟁점 등 집권 8개월에 대한 중간평가 성격을 띤 2010년 7월 11일의 참의원선거에서 민주당은 대패하여 국민신당의 의석 수를 합쳐도 과반수가 되지 않는 분점 국회 상황을 연출<sup>23)</sup>
  - 선거 패배로 간 총리의 당내 장악력이 저하되고 오자와의 대립 등 당내 갈등이 심화되던 차에 터진 2011년 3월의 동일본대지진과 후쿠시마 원전 사고는 집권당인 민주당의 위기관리능력에 대한 광범위한 대중적 불신을 초래
  - 여당 단독으로 법안 통과가 불가능한 상황에서 민주당은 주요 법안에 대해 자민당과 공명당의 지지를 끌어내지 않으면 안되었고, 결과적으로 사회보장·세제 일체 개혁법안도 애초의 안보다 대폭 후퇴하게 됨
- 2012년 12월 16일에 치러진 중의원선거에서도 민주당은 선거 전의 약 4분의 1수준인 57석으로 역사적 참패한 반면, 자민당은 294석을 획득하여 공명당의 31석을 합쳐 325석으로 법안 재가결이 가능한 3분의 2석 의석(320석)을 상회하는 압승을 거둠
  - 중의원 해산 직후 노다 총리는 해산 이유를 자신의 정치생명을 건 사회보장·세제 일체

23) 민주당은 기존 의석보다 10석 감소한 106석을 차지했고, 국민신당은 기존 의석보다 3석 감소한 3석을 차지. 참의원 정수는 242석.

개혁을 실현하기 위해서라고 발언했지만, 선거결과는 민주당의 정책혼선과 허약한 리더십에 대한 극심한 불신으로 나타남

- 민주당의 약한 리더십에 대한 반발은 자민당 압승뿐만 아니라 일본유신회와 같은 극우 성향 정당의 약진에도 기여

- 2013년 참의원 선거에서 민주당은 “생활을 지키는 힘이 된다”는 슬로건을 들고 나왔지만 개선 의석 121개 중 17석 획득에 머물러, 1998년 창당 이래 최소 획득 의석을 기록했고, 29개 소선거구에서는 전멸하는 등 참패<sup>24)</sup>
- 반면 ‘일본을 되찾자’는 슬로건을 내세운 자민당은 65명을 당선시키며, 자민당과 공명당의 총 의석 135석으로(자민당 115석, 공명당 20석), 과반수를 차지.
- 2/3 이상의 중의원 의석과 과반수의 참의원 의석을 차지함으로써 2007년 참의원 선거 이래의 중·참의원 분점 상황도 해소되고, 헌법 개정까지 엿볼 수 있는 상황

## 5) 연구결과와 한국에 주는 함의

### □ 연구 요약

- 일본은 사민주의 복지국가들과는 대조적으로 저부담, 저복지국가의 특징을 보이는데, 그 이유는 자민당정권의 가격경쟁력 확보를 통한 수출산업 중심의 경제성장전략뿐만 아니라, 노동운동과 좌파정당의 낮은 권력동원능력, 구 사회당의 안보중시전략, 反성장·反복지 관점과도 관련이 있음
- 1973년을 ‘복지 원년’으로 선포한 자민당은 복지 이슈를 선점하며 장기집권에 유리한 정치적 기회구조를 만들었으나, 오일쇼크로 재정상황이 급격히 악화되자 복지 지출비를 엄격히 통제하는 등 곧바로 보수적 재정운용 기조로 돌아섰고, 재정적자의 중압 속에서 “재정 재건”이 중요한 정책과제로 제기됨
- 재정 건전화와 복지재원 확보를 위해 일본정부가 활용한 조세전략은 간접세 도입 및 인상전략으로, 1970년대 말 오히라 내각과 80년대 중반 나카소네 내각에서 본격화된 소비세(나카소네 시기에는 ‘매상세’) 정치 과정은 야당의 반발보다는 집권당 내부의 비토와 선거에 미치는 정치적 위험 부담으로 인해 도입에 실패

24) 참의원 선거는 3년마다 의석의 절반인 121석을 새로 선출한다. 개선 121석 중 소선거구(29명)를 비롯한 선거구 73명, 비례구 48명을 선출한다.

- 소비세법안은 다케시타의 집권기인 1988년 12월에 와서야 의회에서 가결되는데, 그것이 가능했던 것은 중소기업자 및 이들과 연계된 자민당 국회의원들의 조직적 저항을 무마하기 위해 기존 매상세 법안에 포함된 ‘세액표 방식’을 획기적으로 변화시켜 ‘숨겨진 세원’이 드러나지 않도록 했기 때문
  - 다케시타 정부는 과세소득의 조작이 가능한 ‘장부 방식’을 채용했고, 매상고의 일정 비율(소매업자는 80%, 도매업자는 90%)을 매입액으로 간주하여 세액을 계산하는 ‘간이 과세 제도’의 적용 범위를 연간 매출 1억엔 이하에서 5억엔 이하로 크게 높이는 방법을 사용
  - 연간 매출액이 5억엔을 밑도는 업체가 총 기업의 약 97%에 달하던 당시 상황에서, 이는 사실상 중소기업자들의 탈세를 광범위하게 허용하는 것이었음
  - 그러나 이런 식의 정치적 타협은 조세 불신, 제도 불신, 정치 불신을 증폭시키는 결과를 초래
- 도입 당시 3%였던 소비세는 사회당의 무라야마 총리 주도로 5%로 인상되었고(1994년 11월 법제화, 97년 시행), 1999년도부터는 소비세 및 세율 인상에 대한 만연한 불신을 해소하는 차원에서 예산총칙에 의해 소비세수의 용도를 기초연금, 고령자의료, 개호 등 고령자 3경비로 제한(목적세화)
- 민주당은 “생활이 제일”이란 슬로건으로 양극화 해소, 노동시장 규제 강화, 복지확대 등 주요측면 중시, 생활정치를 전면에 내걸고 집권에 성공하지만, 증세 없는 복지 확대의 비현실적 노선의 수정 압박에 직면하자, 집권 1년도 안되어 소비세 증세 전략으로 전환
- 민주당의 복지재원 확보를 위한 조세전략은 ‘사회보장·세제 일체개혁’(社会保障·税一体改革)으로 명명되었고, 이는 일본판 ‘제3의 길’이라 할 수 있는 ‘신성장전략’에 포함됨
  - 신성장전략은 다나카 가쿠에이(田中 角榮)의 ‘일본열도개조론’으로 상징되는 고도 성장기의 공공사업 의존형 성장전략(제1의 길)이나 고이즈미의 구조개혁으로 상징되는 신자유주의적 성장전략(제2의 길)이 아닌, 환경, 의료, 관광분야에서의 수요창출에 의한 성장전략을 의미하며, ‘강한 경제’, ‘강한 재정’, ‘강한 사회보장’을 일체적·정합적으로 추진하는 것을 골자로 함
- ‘사회보장·세제 일체개혁’은 2012년 3월, 노다 내각 하에서 민주당, 자민당, 공명당의 합의 하에 일부 수정을 거쳐 중의원과 참의원에서 가결되었으며, 그 주요 내용은
  - 소비세의 단계적 인상(현행 5%의 소비세율을 1차로 2014년 4월부터 8%로 인상하고,

2차로 2015년 10월부터 10%로 인상)과 사회보장 목적세화(기존의 고령 3경비에서 저출산대책의 일환으로 보육 목적을 추가)

- 노령기초연금 수급자격기간 단축(연금보험 납부 25년 이상에서 10년 이상으로), 단시간노동자의 후생연금보험건강보험의 적용 확대, 산전산후 휴가 중 후생연금 및 건강보험의 보험료 면제 등의 사회안전망 강화 등

○ 자민, 공명당은 2013년 1월 24일 2013년도 세제개정대강에서 소비세 증세 후속책이자 격차시정의 관점에서 부유층에 대한 소득세와 상속세 과세를 강화하기로 결정했고, 증세 시점은 2015년 1월부터 실시할 방침

○ 소비세의 역진성, 세율 인상에 따른 소비 위축과 가격상승 우려 등 비판론도 있지만, 일본 국내의 여론 반응은 대체로 소비세 인상의 불가피성을 인정하는 가운데 세율 및 인상 시기에 대해서는 비판적 견해가 여전히 우세

○ 소비세 인상은 수 십 년이 지났어도 여전히 인기 없는 정책임. 그럼에도 불구하고, 소비세 인상 여력이 있는 한, 복지재정 확충전략으로서 소비세 인상은 정책결정자들이 매우 선호하는 정책이 될 수밖에 없는데, 특히 OECD 국가들과 비교해 볼 때 일본의 조세구조는 법인세와 자산세 비중은 상대적으로 높으나, 개인 소득세와 소비세 비중이 매우 작아 소비세 인상을 둘러싼 정치 갈등은 이후에도 지속될 것으로 전망됨

## □ 한국에 주는 함의

○ 일본의 사례는 증세 타이밍의 중요성을 일깨워 줌. 가토(J. Kato)의 지적처럼, 고도 성장기 동안 역진세에서 안정적 세수를 확보할 수 있었던 국가들은 저성장기 동안에도 재원 확보가 가능하지만, 이와 반대로 저성장기에 역진세를 제도화하려는 정부의 시도는 새로운 세금이 복지 보상보다는 적자 해소에만 쓰일 것이라는 대중적 의혹으로 인해 좌절되기 쉽다는 사실을 잘 보여줌(Kato 2003).

○ 소비세 도입을 제외하고 두 번의 소비증세정책은 소비세 인상을 강력히 반대했던 세력이 집권세력이 되어 주도하는 역설적 상황이 벌어짐. 일본의 경험은 저성장기에 “증세 없는 재정재건”이나 “증세 없는 복지 확대”는 비현실적 수사에 불과하며, 인구구조, 가족구조, 노동시장구조의 변화에 따라 당파성과 무관하게 어떤 정권이 집권하더라도 복지를 위한 증세는 불가피하다는 것을 보여줌

- 더욱이 일본은 첫 단추를 잘 못 끼움으로써 소비세에 대한 나쁜 이미지를 오랫동안 대중에게 각인시켰음. 다케시타 수상은 소비세 도입전략은 비록 성공하기는 했지만, 핵심 저항세력인 중소기업자들을 달래기 위해 이들에게 탈세의 기득권을 허용함으로써 세제 개혁의 정당성을 스스로 훼손하는 등 조세 불신을 증폭시켰고, 이는 이후 소비세 인상에 더 많은 정치적 비용을 부과함. 따라서 증세의 달성도 중요하지만, 조세 정의를 얼마나 잘 실현할 것인가 라는 관점에서 증세전략이 수립될 필요가 있음
- 소비세 도입과 증세는 이루어졌지만, 법인세, 개인 소득세의 지속적 감세정책으로 인해 조세의 재분배기능은 오히려 악화되었고, 복지의 사회보험 의존성은 더욱 강화됨. 사회보험이 시장의 고용경력과 소득 수준을 반영하기 때문에 복지 불평등은 더욱 강화됨. 이는 소비증세 반대자론자들에게 공격의 빌미를 제공했음. 따라서 조세의 세원 확대나 지출의 총량만이 아니라 누구로부터 무엇을 위해 어떻게 확충되고 지출되느냐가 중요
- 소비증세와 같이 저항이 클수록 증세의 목적이 분명해야 함. 과거 소비세 도입 및 인상 경우에는 그 주요 명분이 재정재건이었지만, 민주당의 경우에는 처음부터 사회보장 목적세로서의 성격을 분명히 했고, 사회보장과 세제 개혁의 정합성 및 일체성을 강조. 1980-90년대와 달리, 민주당 정권 하에서 여론의 흐름이 소비세 인상은 불가피하다는 쪽으로 바뀐 데에는 사회보장·세제 일체개혁이 주요 정당간 합의 쟁점이었다는 것도 한 이유이지만, 목적세적 성격을 강조한 것이 주효했다고 볼 수 있음
- 그럼에도 불구하고, 소비세 인상에 미온적이거나 비호의적인 태도가 여전히 강한 것은 증세의 당위적 필요성에도 불구하고, 지금까지 세금이 복지로 체감되지 않았음을 보여주는 것임. 따라서 증세 초반기에 복지체감 효과를 가장 잘 가시화할 수 있는 정책에 예산을 집중적으로 투입할 필요 있음
- 사회보장과 조세제도를 연동하여 동시에 개혁하는 전략은 시간은 다소 걸리지만 제도의 효율성 및 제도 간 정합성을 제고하고, 나아가 정책 선호가 상이한 정치세력간 타협 가능성을 제고할 수 있는 장점이 있음. 기존 정부는 소비증세를 위해 개인 소득세 감면 등 다른 세제와의 거래를 필요로 했지만, 민주당의 사회보장·세제 일체 개혁은 연금, 건강보험, 보육 등 사회보장 전반과 개인 소득세, 상속세, 법인세, 자동차 취득세 등 조세제도 전반을 광범위하게 개혁할 수 있는 기회를 제공함. 또한 원안에서 많이 후퇴하기는 했지만 생활정치 영역이라 할 수 있는 비정규직 및 저소득층에 대한 사회안전망을 보다 강화할 수 있도록 해 줌. 한국에서도 복지재원 확충전략은 경제성장, 사회보장, 세제 개혁을 종합적으로 고려할 수밖에 없을 것임

- 일본의 사례는 주요 정치 행위자들의 정책 선호를 정의하는 제도적 맥락의 중요성을 보여줌. 인물 중심의 중선거구제 하에서도 소비세 문제가 핵심 정치쟁점이 될 수 있었던 것은 인물중심의 중선거구제 그 자체의 특성에서 비롯된 것임. 소선거구제든 중선거구제든 인물중심 선거제도 하에서 정치인들은 당의 공식 정책이나 전국적이고 보편적인 이익보다 개인 후원조직이나 지역구의 지대추구 행위를 선호. 또한 민주당의 사회보장·세제 일체개혁 과정에서 보듯이 분점국회 상황에서 집권당은 야당의 협력 없이 입법화가 불가능하며, 이는 불가피하게 집권당의 정책 선호를 무디게 함으로써 차기 선거에서 지지층의 이탈을 초래한다는 것을 보여줌

## 참고문헌

- 권순미. 2003. “일본사회당의 실패와 조직노동과의 관계.” 『한국정치학회보』 제37집 3호, 311-332.
- 권순미. 2012. “비정규노동자의 사회복지 배제 매커니즘.” 한국복지국가연구회편, 『한국 복지국가의 정치경제』, 서울: 아연출판부, 392-471.
- 김기석. 1998. “우월정당의 공공정책결정 : 1980년대 일본의 소비세 도입.” 한국정치학회보 32집2호
- 김세걸. 1997. “일본의 세제개혁과 자민당의 딜레마.” 한국정치학회보 31집4호
- 이지영. 2012. “일본민주당의 생활정치 이념과 복지정책.” 세계지역연구논총 29집 3호, 7-33.
- 정미애. 2013. “일본 민주당의 ‘증세 없는 복지확대’를 둘러싼 정치과정.” 國際政治論叢 제53집 1호, 185-218.
- 박형수 외. 2012. 「일본 소비세율 인상의 평가와 전망」. 서울: 한국조세연구원
- 한국은행. 2010. “일본의 소비세 인상 논란의 배경과 전망 소비세”, 해외경제정보」
- 山田久. 2007. 『ワーク・フェア 雇用劣化・階層社会からの脱却』. 東京: 東洋経済新報社, 日本経済新聞(2013/1/24)
- 日本社會黨中央本部機關紙局. 1981. 『日本社會黨綱領文獻集』. 東京: 日本社會黨中央本部機關紙局
- 厚生労働省. 2010. “平成22年雇用保険制度の改正について.”  
<http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/koyouhoken11/index.html>(검색일: 2010. 6. 2)
- 厚生労働省編. 2011. 『平成22年版厚生労働白書』. 東京: 日経印刷.
- 厚生労働省編. 2012. 『平成23年版厚生労働白書』. 東京: 日経印刷.
- 厚生労働省編. 2012. 『平成24年版厚生労働白書』. 東京: 日経印刷.
- 厚生労働省年金局. 2013. 「平成22年度の国民年金の加入・保険料納付状況」
- 内閣府. 2008. 「平成20年度 年次経済財政報告」
- 内閣府. 2012. 「平成24年度 年次経済財政報告」  
<http://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je12/index.html>
- 澁谷博史 編著. 2008. 『日本の福祉国家財政』. 東京: 學文社
- 財務省. “日本の財政関係資料”  
[http://www.mof.go.jp/budget/fiscal\\_condition/related\\_data/sy014\\_2409.pdf](http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/related_data/sy014_2409.pdf)
- 財務省. 2008. 平成20年度 年次経済財政報告  
<http://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je08/08b03030.html>
- 財務省. “平成25年度税制改正の大綱.”  
[http://www.mof.go.jp/tax\\_policy/tax\\_reform/outline/fy2013/250129taikou.pdf](http://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/fy2013/250129taikou.pdf)
- 財務省. 2012. 社会保障・税一体改革大綱について

[http://www.mof.go.jp/comprehensive\\_reform/240217kettei.pdf](http://www.mof.go.jp/comprehensive_reform/240217kettei.pdf)

財務総合政策研究所. 2012. 財政金融統計月報第722号

厚生労働省. 2013. 「平成24年版厚生労働白書」

国立社会保障・人口問題研究所. 社会保障統計年報データベース

<http://www.ipss.go.jp/ssj-db/ssj-db-top.asp>

- Esping-Andersen, G. 1997. "Hybrid or Unique? : the Japanese Welfare State Between Europe and America." *Journal of European Social Policy* 7:3, 179-189.
- Goodman, R. and I. Peng. 1996. "The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Change, and Nation-Building". G. Esping-Andersen, ed. *Welfare States in Transition*, 192-224. London: SAGE.
- Gould, Arthur. 1993. *Capitalist Welfare Systems: a Comparison of Japan, Britain and Sweden*. London: Longman.
- Kato, Junko. 1994. *The Problem of Bureaucratic Rationality: Tax Politics in Japan*. Princeton: Princeton University Press.
- Kato, Junko. 2003. *Regressive Taxation and the Welfare State: Path Dependence and Policy Diffusion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mishra, R. 1998. "Beyond the Nation State: Social Policy in an Age of Globalization." *Social Policy & Administration*, 32:5, 481-500.
- Muramatsu, Michio, and Masaru Mabuchi. 1991. Introducing a new tax in Japan. Samuel Kernell, ed. *Parallel politics: economic policy making in Japan and the United States*. Washington: Brookings Institution.
- Pempel, T. J. 1989. "Japan's Creative Conservatism: Continuity under Challenge," F. G. Castles, ed. *The Comparative History of Public Policy*, 149-81. New York: Oxford Univ. Press.
- Shinkawa, Toshimitsu and T. J. Pempel. 1996. Occupational Welfare and the Japanese Experience. Michael Shalev, ed. *The Privatization of Social Policy? : Occupational Welfare and the Welfare State in America, Scandinavia and Japan*, 280-326. New York: St. Martin s Press.
- Steinmo, S. 1993. *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*. New Haven: Yale University Press.



### Ⅲ. 한국의 조세체제 형성과정과 복지재정 전략

- 누구로부터 얼마를 징수하는가 자체가 아니라 무엇을 위한 증세인가가 중요하다. 세제개혁에 대한 조세저항이 예상될수록 증세목적이 분명해야 한다. 증세의 당위적 필요성이 약할수록 조세저항은 커질 수밖에 없다.
- 증세목적이 복지와 연계될수록 조세순응으로 이어질 가능성이 높으며 조세개혁이 성공할 확률이 높다. 증세에 비호의적인 것은 지금까지 세금이 복지로 체감되지 않았기 때문이다. 국민이 체감할 수 있는 복지와 증세를 일체화시켜야 한다.
- ‘과세와 지출의 정당’이라는 프레임에서 벗어나야 한다. “증세 없는 복지 확대”는 비현실적 수사에 불과하며 정파성과 무관하게 어떤 정권이 집권하더라도 복지를 위한 증세는 불가피하다. 적극적으로 ‘보편복지의 정당’이라는 프레임을 형성시켜야 한다.
- 증세과정에서 가장 고려해야할 집단은 중간계급이다. 복지국가가 발전하고 보편복지가 형성된 것도, 복지국가와 복지제도가 쉽게 무너지지 않는 것도 중간계급 때문이다. 이들로부터 세금을 거두지 않는 것이 중요한 것이 아니라 이들로부터 증세에 대한 이해를 구해야 한다.
- 증세를 숨기기 위한 어설픈 비가시적인(invisible) 증세시도는 위험하다. 당장은 정치적으로 편리하지만 숨겨진 세금(stealthy tax)이었다는 게 발각될 경우 대중들로부터 가중 처벌 될 수 있다. 불편하더라도 투명하게 증세의 불가피성을 설명하고 설득하여 노력이 절실하다.
- 스웨덴의 간접세 중심의 조세구조는 하루아침에 만들어지지 않았다. 매우 누진적인 소득세에서 시작하여 완전고용과 중간층이 확대되면서 복지수혜와 조세기반을 이들에게 넓혀갔다. 경제성장과 고용구조를 고려하여 단계적으로 증세방안을 강구해야 한다.

# 1. 한국복지국가의 조세체제의 특징과 저부담 체제의 형성

## 1) 서론

○ 전례를 찾아 볼 수 없을 정도로 한국은 최근 몇 년간 복지국가 논의가 활발함. 제 18대 대선에서는 여야 가릴 것 없이 대부분의 후보들이 복지확대를 주장하였고, 보수성향이 강한 박근혜 정부도 복지확대에 의욕을 보이고 있음.

○ 최근 복지확대가 화두로 등장하게 된 이유는 저성장 기조 때문에 더 이상 경제성장의 낙수효과를 기대할 수 없는 상황에서 노동시장 내 분배구조의 악화로 발생한 OECD 최고 수준의 불평등과 증가일로의 근로빈곤이 그 한계에 다다랐기 때문. 여기에 세계 최저 수준의 출산율과 높은 자살률 등 산적한 사회적 문제가 동반되어, 국가의 복지확대적 개입을 더 이상 미룰 수 없는 상황이 됨.

○ 중복지국가 수준으로 올라서기 위해서는 저조세부담에서 벗어나야 함. 물론 복지국가의 조세기반을 확충하지 않으면서 복지지출을 늘릴 수도 있음. 일본, 미국 그리고 남유럽 국가들처럼 공채를 발행하거나, 묵시적 연금부채를 쌓아 두는 방식으로 증세 없이 복지를 확대하는 것도 가능하기 때문. 하지만 정상적인 재정운용을 전제로 하는 경우, 증세 없는 복지확대란 바람직하지 않음.

〈그림 1〉 조세부담과 복지지출 수준을 통해본 한국복지국가의 위치

[조세부담]	초고부담 (40%대)	아이슬란드			노르웨이	스웨덴, 덴마크 프랑스, 핀란드 오스트리아 벨기에, 이탈리아
	고부담 (평균이상 30%대) OECD평균 (34.2%)	체코			헝가리 네덜란드, 슬로베니아 룩셈부르크, 영국	독일
	중부담 (평균이하 30%대)	에스토니아	이스라엘, 뉴질랜드 캐나다			폴란드, 스페인, 포르투갈, 그리스
	저부담 (20%대)	한국, 터키, 칠레 멕시코	스위스, 슬로바키아 아일랜드, 일본 호주, 미국			
		저복지 (15%미만)	중복지 (15-20%)	OECD평균 (19.5%)	고복지 (20-24%)	초고복지 (25-30%)
						[복지지출]

주: 가운데 실선은 OECD 평균수준을 표시함.

자료: 윤영진 (2013: 12)

○ 그러나 복지확대가 일순간에 이루어질 수는 없는데, 가장 큰 장애 요인은 사회보장 시스템이 아직 저 발달되어 있다는 점과 재정적 기반이 취약하다는 점. 아래 <그림 1>에서 확인 되듯이, 한국은 현재 [저조세부담-저복지] 국가에 속함.

○ 따라서 본 연구는 한국복지국가의 발전을 위해서는 복지재정의 확충이 필요하다는 전제 하에, 우리나라 저부담 조세구조의 특징과 그 원인을 밝히고자 함. 복지가 화두가 되면서, 우리나라의 저부담 조세구조를 지적하는 연구는 많음. 그러나, 왜 그렇게 되었는지에 대한 연구는 찾아보기 힘들. 병의 원인을 모르고서는 병을 낫게 하거나 최소한 증세를 완화시킬 수 없음. 한국의 저부담 조세체계에 대한 깊이 있는 이해를 바탕으로 해야만 적실성 있는 증세전략이 도출될 수 있음.

○ 첫 번째 핵심 주장은 크게 두 가지임.

- 첫째, 한국은 산업화시기 수출지향산업화 과정에서, 가격경쟁력을 확보하기 위해 노동비용을 통제하였고, 이를 위해 소득세는 낮추고 사회보험료 부담은 최소화하는 정책을 구사함. 내수기반경제가 아닌 상황에서, 재정투입을 통한 케인즈주의적 총수요관리정책 보다는 기업과 가계의 경제 및 수출활동을 촉진하는 감세에 의한 공급측면의 개입을 중시한 것. 필요한 재정은 간접세에 더 많이 의존하여 조달했고, 경제개발비는 외자를 많이 활용. 그 결과 전체적으로 조세부담이 작으면서, 내적으로 직접세, 특히 소득세가 비중이 낮은 조세체제를 형성.

- 둘째, 한국은 민주화 이후 주요 사회보장제도의 도입과 확대를 이루었으나, 보수 정권이 집권한 1997년까지는 공공복지의 확대가 경제성장을 넘어서지 않는 수준에서 이루어져 고도성장기 순증하는 조세수입을 통해 충분히 충당. 이후 진보적인 김대중.노무현 정부에서 경제성장보다 빠른 속도로 보다 적극적인 복지확대가 이루어졌고, 저성장 기조 일수록 증세의 필요성이 컸기에 조세정치가 전면에 등장하는 계기가 됨. 하지만 한국의 권력분점이 아닌 승자독식의 대통령제와 양당제적 정치구조는 증세의 책임관계를 명확히 하기 어렵고, 비난회피(blame avoidance) 정치를 유발하고, 그렇기 때문에 정치적으로 증세가 용이하지 않게 됨.

○ 이 연구가 증세전략에 주는 함의는 두 가지임.

- 첫째, 우리나라는 후기산업화 단계에 있고 선진국의 일원이 되었지만, 수출주도 경제의 틀을 벗어나지 못하고 있음. 따라서 제도적 상보성 (institutional complementarities)의 시각에서 볼 때, 경제구조가 변화하지 않는데 이에 의해 배태된 조세체제만 바꾸는 것은 쉽지도 않고 바람직하지도 않음. 기업의 법인세와 사회보험료, 그리고 소득세를 포함한 직접세 인상이 필요한 상황이나, 경제에 미치는 영향을 감안해 간접세를 통한 복지재정의 확충도 적극 활용해야 함.

- 둘째, 새로운 세목의 신설, 세율의 인상 등 명시적인 증세전략보다는 각종 공제의 축

소, 지하경제의 양성화, 사회보험료와 간접세의 활용 등 상대적으로 조세저항이 낮을 증세전략을 구사해야 함.

## 2) 한국복지국가의 조세부담과 조세구조

### □ 낮은 조세부담

○ 경제성장에 따라 GDP에 대한 조세의 비율 (조세부담률)은 일반적으로 경제발전과 산업구조의 고도화에 따라 상승.

- 산업화와 상품생산의 확대에 따라 과세 기반 (tax base)이 경제성장률보다 빠른 속도로 팽창하므로 징세가 용이해지기 때문.
- 세수의 소득탄력성이 높은 소득과세 위주로 조세구조가 바뀌어 가는 게 서구 복지국가의 일반적 패턴.
- 중·저임금 집약적인 경공업에서 고임금 숙련노동을 요하는 중화학공업으로 산업구조가 고도화되어 갈수록 이러한 경향은 가속됨.

○ 일반 조세와 사회보험료(사회보장세)를 합한 국민부담률의 추이를 보면, 우리나라의 국민부담률은 2010년 현재 25.1%로 OECD 평균보다 8.7%p 정도 낮음. 미국과 일본을 제외한 다른 유럽의 주요 복지국가와는 10%p 이상 큰 폭으로 차이가 남.

- OECD의 주요 복지국가들이 1990년대 이미 국민부담률이 최고조에 달한 후 더 이상 조세부담을 늘리지 않고, 오히려 이를 줄이고 있는 상황인데도, 아직 그 격차가 상당함.
- 1960년대부터 50년 이상 지속된 급속한 산업화에 따라 과세기반이 급격히 확대된 것에 비하면, 우리나라 조세부담의 완만한 증가는 이례적.

〈표 1〉 국민부담률의 추이(1965-2010)

(단위: % of GDP)

Year	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
스웨덴	33.3	37.8	41.3	46.4	47.4	<b>52.3</b>	47.5	51.4	48.9	45.8
덴마크	30.0	38.4	38.4	43.0	46.1	46.5	48.8	49.4	<b>50.8</b>	48.2
독일	31.6	31.5	34.3	36.4	36.1	34.8	37.2	<b>37.5</b>	35.0	36.3
프랑스	34.2	34.2	35.5	40.2	42.8	42.0	42.9	<b>44.4</b>	44.1	42.9
이태리	25.5	25.7	25.4	29.7	33.6	37.8	40.1	42.2	40.8	<b>43.0</b>
영국	30.4	36.7	34.9	34.8	<b>37.0</b>	35.5	34.0	36.3	35.7	35.0
미국	24.7	27.0	25.6	26.4	25.6	27.4	27.8	<b>29.5</b>	27.1	24.8
일본	18.0	19.5	20.7	25.1	27.1	<b>29.0</b>	26.8	27.0	27.4	26.9 <sup>1)</sup>
한국	..	12.5 <sup>2)</sup>	14.9	17.1	16.1	19.5	20.0	22.6	24.0	<b>25.1</b>
OECD 평균	25.4	27.5	29.4	30.9	32.5	33.1	34.6	<b>35.3</b>	35.0	33.8 <sup>3)</sup>

주: <sup>1)</sup> 2009년, <sup>2)</sup> 1972년, <sup>3)</sup> 2009년

자료: OECD Tax Revenue 재구성 (<http://stats.oecd.org/>, 검색일 2012. 06. 05.)

## □ 낮은 소득세와 사회보험료 부담

○ 아래 <표 2>에서 확인되듯이, 산업화된 복지국가들은 현재 대체로 개인소득세, 법인세, 소비세, 자산세, 그리고 사회보험료(사회보장세 혹은 사회보장기여금)의 5가지 세목을 통해 대다수의 세금을 거두어들임.

- 이중에 소비세, 소득세, 사회보험료가 3대 세목이며,
- 2010년 OECD 평균을 기준으로 볼 때, 이들 3대 세목이 전체 세수의 84%가량을 차지함.

○ 한국의 경우도 서구 복지국가처럼, 2010년 현재 소비세, 사회보험료, 소득세가 가장 비중이 큰 3대 세목으로 전체 세수의 70.9%를 차지함.

○ OECD 평균에 비해 한국에서 이들 3대 세목의 세수비중이 14%p가량 낮은 이유는, 소득세의 비중이 전체 세수의 14.3%, 사회보험료의 비중이 전체 세수의 22.7%에 불과해 OECD평균인 25.1%, 27.2%에 크게 미치지 못하기 때문.

- 소득세를 통해 거두어들이는 재정수입이 GDP대비 3.6%에 불과해 OECD평균치(8.5%)에 비해 크게 낮고,
- 사회보험료로 거두어들이는 재정수입 또한 GDP의 5.7%에 불과해 OECD 평균치에 비해 3.5%p나 작다. 사회보험료의 양대 부담자인 고용주와 피고용자(근로자) 모두 OECD평균보다 낮은데, 특히 고용주의 사회보험료 부담은 GDP의 2.5%로 OECD평균 5.4%의 1/2 수준에도 못 미침.

<표 2> OECD 국가의 조세구조 비교

(단위: GDP %, 2010)

	소득세 (%)	법인세 (%)	자산세 (%)	소비세 (%)	기타 (%)	사회보험료					조세부담률	국민부담률 (%)
						고용주	피고용자	자영자	기타	계 (%)		
스웨덴	12.8 (27.9)	3.5 (7.6)	1.1 (2.4)	13.4 (29.3)	3.3 (7.2)	8.7	2.7	0.2	-0.2	11.4 (24.9)	34.2	45.8 (100)
덴마크	26.8 (55.6)	2.7 (5.6)	1.9 (3.9)	15.2 (31.5)	0.2 (0.4)	0.1	1.0	0.0	0.0	1.0 (2.1)	47.0	48.2 (100)
독일	8.9 (24.5)	1.5 (4.1)	0.8 (2.2)	10.7 (29.5)	0.0 (0.0)	6.7	6.2	1.3	0.0	14.2 (39.1)	22.0	36.3 (100)
프랑스	7.3 (17.0)	2.1 (4.9)	3.6 (8.4)	10.7 (24.9)	2.45 (6)	11.2	4.0	1.3	0.0	16.6 (38.7)	26.2	42.9 (100)
이탈리아	11.3 (26.3)	2.8 (6.5)	2.0 (4.7)	11.1 (25.8)	2.1 (4.9)	9.2	2.5	1.9	0.0	13.6 (31.6)	29.3	43.0 (100)
영국	10.0 (28.6)	3.1 (8.9)	4.2 (12.0)	10.8 (30.9)	0.0 (0.0)	3.8	2.6	0.2	0.0	6.7 (19.1)	28.1	35.0 (100)
미국	8.0 (32.3)	2.7 (10.9)	3.2 (12.9)	4.5 (18.1)	0.0 (0.0)	3.3	2.9	0.4	0.0	6.5 (28.2)	18.3	24.8 (100)

일본	5.2 (19.3)	2.8 (10.4)	2.7 (10.0)	5.1 (19.0)	0.1 (0.4)	5.0	5.0	1.0	0.0	11.0 <sup>1)</sup> (40.9)	15.9	26.9 <sup>2)</sup> (100)
한국	3.6 (14.3)	3.5 (13.9)	2.9 (11.6)	8.5 (33.9)	0.9 (3.6)	2.5	2.4	0.8	0.0	5.7 (22.7)	19.3	25.1 (100)
OECD 평균 <sup>3)</sup>	8.5 (25.1)	2.8 (8.3)	1.8 (5.3)	10.7 (31.7)	0.6 (1.8)	5.4	3.2	1.0	0.2	9.2 (27.2)	24.9	33.8 (100)

주: <sup>1)</sup> 2009년, <sup>2)</sup> 2009년, <sup>3)</sup> 2009년; 각 수치는 반올림한 값이기에, 합산 시 조세부담률 및 국민부담률과 다소 차이를 보일 수 있음

자료: OECD Tax Revenue 재구성 (<http://stats.oecd.org/>, 검색일 2012. 06. 05.)

○ OECD 평균과 비교할 때, 한국에서 소득세와 사회보험료의 저부담 분(GDP 대비 8.4%)는 거의 정확히 한국의 국민부담율과 OECD간의 국민부담율 차이와 일치함.

- 한국에서 법인세와 자산세를 통한 세수가 GDP에서 차지하는 비중은 OECD평균을 크게 상회하고 있고,
- 소비세는 OECD 평균을 하회하나 그 격차는 크지 않음.

#### □ 한국 조세구조의 세목별 구조와 변화

○ 소득세의 경우, 40년 전인 1972년 소득세를 통한 재정수입은 GDP 대비 1.5% 수준이었고, 이후 점차 증가해 2010년 3.6% 수준을 보이고 있음.

- 하지만 그 증가 속도는 매우 완만하고, 1990년 수준 (GDP 대비 3.9%)에서 못 벗어나고 정체되어 있음.
- 소득세가 한국의 전체 조세수입에서 차지하는 비중도 1990년 20%를 정점으로 한 후, 꾸준히 후퇴하여 2010년 현재 14.3%를 나타내 OECD평균수준 (25.1%)과 큰 차이를 보이고 있음.

〈표 3〉 한국 조세구조의 변화

(단위: GDP 대비 %)

	소득 세	법인 세	자 산 세	소 비 세	기 타	사회보험료					조세 부담 률	국민부 담률
						고 용 주	피고 용자	자 영 자	기 타	계		
1972	1.5 (11.9)	1.3 (10.5)	1.2 (9.2)	7.2 (57.5)	0.1 (1.1)	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1 (0.8)	12.4	12.5 (100)
1975	1.3 (8.5)	1.3 (8.9)	1.4 (9.7)	9.1 (61.1)	0.6 (4.1)	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1 (0.9)	14.8	14.9 (100)
1980	2.0 (11.5)	1.9 (11.0)	1.4 (8.0)	10.7 (62.7)	0.5 (2.7)	0.2	0.0	0.0	0.0	0.2 (1.1)	16.9	17.1 (100)
1985	2.2 (13.4)	1.8 (11.4)	1.4 (9.1)	9.6 (59.5)	0.6 (3.5)	0.2	0.0	0.0	0.0	0.2 (1.5)	15.8	16.1 (100)
1986	2.2 (14.3)	1.7 (10.6)	1.4 (8.7)	9.4 (59.9)	0.5 (3.3)	0.2	0.0	0.0	0.0	0.2 (1.6)	15.4	15.6 (100)
1987	2.4 (15.2)	2.0 (12.6)	1.4 (9.0)	9.2 (57.5)	0.4 (2.5)	0.3	0.0	0.0	0.0	0.3 (1.7)	15.7	16.0 (100)

1988	2.5 (15.8)	2.1 (13.2)	1.6 (10.0)	8.3 (52.2)	0.5 (3.2)	0.4	0.2	0.0	0.0	0.6 (3.8)	15.4	16.0 (100)
1989	2.8 (16.8)	2.7 (16.0)	1.9 (11.1)	8.0 (47.5)	0.5 (2.7)	0.5	0.2	0.0	0.0	0.7 (4.1)	16.1	16.8 (100)
1990	3.9 (20.0)	2.5 (12.8)	2.3 (11.8)	8.6 (44.3)	0.2 (1.1)	0.9	0.8	0.3	0.0	2.0 (10.1)	17.5	19.5 (100)
1991	3.5 (18.5)	2.1 (10.9)	2.4 (12.6)	8.1 (42.1)	1.0 (5.4)	0.9	0.7	0.4	0.0	2.0 (10.4)	17.1	19.1 (100)
1992	3.3 (17.0)	2.4 (12.6)	2.4 (12.7)	8.2 (43.2)	0.6 (3.4)	1.0	0.8	0.4	0.0	2.1 (11.1)	17.0	19.1 (100)
1993	3.4 (17.4)	2.1 (10.8)	2.7 (14.0)	8.0 (41.3)	0.6 (3.1)	1.1	1.1	0.4	0.0	2.6 (13.4)	16.9	19.5 (100)
1994	3.5 (17.5)	2.3 (11.4)	2.8 (14.4)	8.1 (41.1)	0.6 (3.2)	1.0	1.1	0.3	0.0	2.5 (12.4)	17.3	19.8 (100)
1995	3.6 (18.1)	2.3 (11.6)	2.8 (14.0)	8.2 (40.7)	0.6 (3.1)	1.0	1.1	0.4	0.0	2.4 (12.1)	17.6	20.0 (100)
1996	3.5 (17.1)	2.3 (11.1)	2.7 (12.9)	8.6 (41.7)	0.7 (3.6)	1.1	1.3	0.4	0.0	2.7 (13.3)	17.9	20.6 (100)
1997	3.3 (16.1)	2.0 (9.9)	2.6 (12.7)	8.7 (42.7)	0.9 (4.2)	1.2	1.3	0.5	0.0	2.9 (14.2)	17.4	20.3 (100)
1998	3.8 (18.8)	2.3 (11.4)	2.2 (10.9)	7.7 (37.9)	0.9 (4.2)	1.3	1.6	0.5	0.0	3.4 (16.6)	17.0	20.3 (100)
1999	3.2 (14.1)	1.8 (8.9)	2.8 (13.7)	8.3 (40.2)	0.9 (4.1)	1.5	1.4	0.7	0.0	3.6 (17.2)	17.2	20.7 (100)
2000	3.0 (14.6)	3.2 (14.1)	2.8 (12.4)	8.7 (38.4)	0.9 (3.8)	1.6	1.4	0.8	0.0	3.8 (16.7)	18.8	22.6 (100)
2001	3.2 (14.1)	2.8 (12.3)	2.6 (11.4)	9.1 (39.6)	1.0 (4.3)	1.7	1.6	0.9	0.0	4.2 (18.3)	18.8	23.0 (100)
2002	3.0 (12.7)	3.0 (12.7)	3.0 (12.7)	9.0 (38.7)	1.0 (4.1)	1.8	1.7	0.9	0.0	4.4 (19.0)	18.8	23.2 (100)
2003	3.0 (12.6)	3.7 (15.3)	2.8 (11.8)	8.9 (37.0)	0.9 (3.5)	1.9	1.8	1.0	0.0	4.7 (19.7)	19.3	24.0 (100)
2004	3.2 (13.6)	3.3 (14.3)	2.6 (11.2)	8.4 (36.2)	0.9 (3.7)	2.0	1.9	0.9	0.0	4.9 (21.0)	18.4	23.3 (100)
2005	3.2 (13.3)	3.8 (15.9)	2.9 (11.9)	8.2 (34.3)	0.8 (3.4)	2.1	2.0	0.9	0.0	5.1 (21.2)	18.9	24.0 (100)
2006	3.8 (15.2)	3.6 (14.3)	3.3 (13.2)	8.1 (32.5)	0.9 (3.6)	2.3	2.2	0.9	0.0	5.3 (21.2)	19.7	25.0 (100)
2007	4.4 (16.7)	4.0 (15.1)	3.4 (12.8)	8.3 (31.3)	0.9 (3.4)	2.4	2.2	0.8	0.0	5.5 (20.7)	21.0	26.5 (100)
2008	4.0 (15.0)	4.2 (15.9)	3.2 (11.9)	8.4 (31.6)	1.0 (3.6)	2.6	2.4	0.9	0.0	5.8 (21.8)	20.7	26.5 (100)
2009	3.6 (14.2)	3.7 (14.4)	3.0 (11.7)	8.2 (32.0)	1.0 (4.7)	2.6	2.4	0.9	0.0	5.8 (22.9)	19.7	25.5 (100)
2010	3.6 (14.3)	3.5 (13.9)	2.9 (11.4)	8.5 (33.9)	0.9 (3.6)	2.5	2.4	0.8	0.0	5.7 (22.8)	19.3	25.1 (100)
2010년 OECD 평균	8.5 (25.1)	2.8 (8.3)	1.8 (5.3)	10.7 (31.7)	0.6 (1.8)	5.4	3.2	1.0	0.2	9.2 (27.2)	24.9	33.8 (100)

주: 괄호 안은 국민부담률 대비 세목별 비중

자료: OECD Tax Revenue 재구성 (<http://stats.oecd.org/>, 2012년 06월 05일 검색)

○ 사회보험료는 1980년대 중반까지만 해도 GDP에서 차지하는 비중이 0.2%, 전체세수에서 차지하는 비중도 1.5%(1985년)에 불과할 정도로 유명무실한 세목이었으나, 2004년을 기점으로 전체 재정수입에서 차지하는 비중이 20%를 넘어서는 급성장 세목이 됨.

- 이는 국민연금 도입되고 전 국민 건강보험이 실시된 1980년대 후반을 지나면서 사회보험이 확장되면서 발생.
- 한국복지국가가 독일처럼 사회보험을 중심으로 건설된 것을 감안하면, 복지확대 국면에서 사각지대가 축소되고, 급여가 인상되며, 새로운 사회보험 프로그램이 도입되면 사회보험료의 증가가 예상됨.

〈표 4〉 우리나라 사회보험 보험료율 현황 (2013)

(단위 : %)

구분		노동자	기업	계
국민연금		4.50	4.50	9.00
건강보험	건강보험	2.945	2.945	5.89
	장기요양	0.19 (건강보험의 6.55)	0.19 (건강보험의 6.55)	0.38
고용보험	실업급여	0.55	0.55	1.10
	고용안정직업능력 개발	없음	0.25~0.85	0.25~0.85
산재보험		없음	1.7	1.7
계		8.185	10.135~10.735	18.32~18.92

주: 장기요양보험료율은 건강보험료의 6.55%이고, 이것을 보수월액 기준 재계산하면 0.38%. 산재보험료율은 전체 업종 평균 수치. 현재 산재보험료율은 위험도를 감안하여 업종별로 상이함. 가장 위험 업종으로 광업은 산재보험료율은 34%, 어업은 25.2%이고, 반면 재해위험이 적은 금융보험업은 0.6%.

○ 법인세의 경우, 1970년대부터 2000년대 중반까지 절대규모와 세수 비중이 크게 증가하여 OECD 평균을 넘고 있음.

- 이는 각종 조세상 유인(tax incentives)이 감안된 법인세 실효세율이 과거와 달리 OECD평균에 도달하고,
- 자영업을 비롯해 사업체 수가 상대적으로 많아, 법인세수 총량이 다른 OECD국가에 비해 많아 발생하고 있기 때문. (김태일, 2013).

〈표 5〉 OECD 주요국의 법인세 유효세율

(단위 : %)

구분	1981-85	1986-90	1991-95	1996-00	2001-05	2006-07
오스트리아	-	-	19.7%		16.4%	
호주	32.3%	22.5%	19.9%	18.1%	15.4%	18.0%
벨기에	-	23.6%	19.3%	14.0%	16.3%	14.1%
캐나다	-	18.6%	-	20.5%	22.8%	22.9%
스위스	-	16.1%	18.5%	19.8%	16.3%	16.8%
독일	-	48.0%	28.2%	24.0%	25.3%	29.2%
덴마크	-	-	22.9%		17.3%	
스페인	-	-	-	23.1%	17.9%	20.8%
핀란드	-	-	-	22.9%	20.4%	20.9%
프랑스	-	22.1%	19.2%	23.4%	23.1%	21.0%
그리스	-	-	-	24.4%	20.2%	16.1%
아일랜드	-	-	-	-	13.0%	10.0%
이탈리	-	-	-	33.1%	26.4%	
일본	-	35.6%	33.1%	25.1%	19.6%	21.8%
한국	-	-	15.7%	18.4%	21.4%	19.6%
네델란드	-	-	7.7%	10.8%	11.3%	10.2%
스웨덴	-	-	18.8%	16.0%	17.1%	17.4%



영국	-	31.7%	25.2%	25.9%	25.9%	26.4%
미국	32.2%	23.6%	22.0%	22.7%	23.8%	25.7%
평균	32.3%	26.9%	20.6%	21.4%	19.5%	19.7%

자료: 국회예산정책처(2010), “소득세와 법인세의 유효세율 국제비교”

○ 자산세의 증가도 완만하나 꾸준히 이루어져, OECD 평균을 크게 상회하고 있음. 지방 자치단체의 주요 세원인 부동산 관련세 비중이 매우 크며, 이중에 거래세가 큰 부분을 차지함. 부동산 경기가 최고조에 달해 거래가 활발하고 종합부동산세가 도입되었던 2007년 세수 측면에서 정점을 찍음.

〈표 6〉 OECD 국가들의 자산세 비율

(GDP 대비 %)

국가	자산세	부동산 보유세	재산(부동산) 거래세	상속 증여세	부유세	기타
호주	2.74	1.37	1.37	0.00	0.00	0.00
오스트리아	0.58	0.23	0.29	0.06	0.00	0.00
벨기에	2.25	0.39	1.11	0.62	0.08	0.07
캐나다	3.35	2.76	0.19	0.00	0.18	0.22
체코	0.44	0.14	0.28	0.01	0.00	0.00
덴마크	1.87	1.12	0.51	0.23	0.00	0.00
핀란드	1.12	0.47	0.39	0.26	0.00	0.00
프랑스	3.50	2.15	0.64	0.47	0.23	0.00
독일	0.90	0.44	0.29	0.17	0.00	0.00
그리스	1.39	0.11	0.99	0.13	0.06	0.10
헝가리	0.80	0.28	0.46	0.05	0.00	0.00
아이슬란드	2.49	1.57	0.72	0.13	0.00	0.06
아일랜드	2.53	0.67	1.66	0.21	0.00	0.00
이탈리아	2.11	0.83	1.18	0.01	0.00	0.09
일본	2.55	1.93	0.33	0.29	0.00	0.00
<b>한국</b>	<b>3.40</b>	<b>0.94</b>	<b>2.16</b>	<b>0.29</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>
룩셈부르크	3.47	0.07	0.93	0.12	2.34	0.00
멕시코	0.30	0.17	0.12	0.00	0.00	0.00
네덜란드	1.21	0.00	0.88	0.33	0.01	0.00
뉴질랜드	1.92	1.86	0.05	0.00	0.00	0.00
노르웨이	1.22	0.28	0.58	0.11	0.24	0.00
폴란드	1.20	1.17	0.00	0.03	0.00	0.00
포르투갈	1.35	0.61	0.74	0.01	0.00	0.00
슬로벵	1.20	1.19	0.01	0.00	0.00	0.00
스페인	2.97	0.66	1.65	0.28	0.35	0.03
스웨덴	1.16	0.83	0.33	0.00	0.00	0.00
스위스	2.36	0.17	0.66	0.17	1.37	0.00
터키	0.90	0.17	0.72	0.01	0.00	0.00
영국	4.52	3.20	1.04	0.28	0.00	0.00
미국	3.05	2.83	0.00	0.22	0.00	0.00
<b>평균</b>	<b>1.96</b>	<b>0.95</b>	<b>0.68</b>	<b>0.15</b>	<b>0.16</b>	<b>0.02</b>

출처 : 홍헌호(2011) “선대인부조상의 보유세 증세론에 동의하기 힘든이유”(프레시안 2011. 4. 5)

○ 소비세는 1970년대 가장 비중이 큰 주요 세목으로 1980년에 이르러서는 전체세수의 62.7%를 차지할 정도로 성장. 아직도 가장 비중이 큰 세목이나 1980년 이후 성장을 멈추어, 그 비중이 30%대로 많이 축소됨.

#### □ 낮은 실효 소득세의 세제상 원인

○ 한국은 법정 최고 소득세율이 41.8%로 OECD평균 41.5%와 큰 차이는 없으나, 다른 주요 서구 복지국가보다는 낮은 편임.

〈표 7〉 OECD 주요국가 법정 최고 소득 세율 비교 (2011)

(단위 : %)

	스웨덴	덴마크	독일	프랑스	이태리	영국	미국	일본	한국1)	OECD 평균
세율	56.6	52.2	47.5	46.7	45.6	50.0	41.9	50.0	41.8	41.5

주: 1) 한국은 2012년 기준

자료: OECD, Tax Database (검색일 2012. 6. 6.)

○ 최고소득세율의 적용을 받는 소득이 너무 높아, 이에 해당하는 소득자 비중이 타 OECD 국가에 비해 낮음.

〈표 8〉 소득세 최고세율 적용 평균소득배수(2009)

(단위 : 배, GDP %)

구분	벨기에	영국	스웨덴	핀란드	프랑스	한국	그리스	일본	멕시코	평균
평균 소득배 수	1.1	1.3	1.5	1.8	2.8	<b>3.2</b>	3.6	4.6	4.7	<b>2.6</b>

출처 : OECD(2010a), Revenue Statistics 1965-2009 (2010 Edition)와 OECD, Tax Database. 한국은 2000년에 평균소득배수가 5.5배였으나 과표금액이 1996년 이후 고정되면서 점차 낮아짐

○ 낮은 소득세 부담의 주요인은 다양한 소득공제제도를 도입함으로써 실효세율을 떨어 뜨려 왔기 때문.

- 인플레이션에 따른 명목소득 인상과 이에 따른 소득세의 누진적 상향 부담을 완화시키기 위해, 주기적으로 소득세 과세구간을 상향조정해 왔던 것도 영향을 미치고 있음.

- 그 결과, 우리나라 소득세의 실효세율은 사회보험료와 달리 국제적으로 매우 낮음. 〈표 9〉를 보면, 우리나라에서 평균 임금 수준의 독신 근로자는 실제로는 소득의 4.3%만을 소득세로 납부함. 평균임금대비 67% 수준의 저소득자는 1.4%로 거의 소득세부담이 없음. 평균임금 대비 167% 수준의 고임금근로자도 실효소득세율은 8.4%에 불과함.

〈표 9〉 소득세와 사회보험료 실효세율 (2011)

(단위: 총소득대비 %)

	항목	67%계층	평균임금	167%계층
스웨덴	소득세	15.1	17.8	30.7
	사회보험료	7.0	7.0	4.7
	계	22.1	24.8	35.4
덴마크	소득세	25.2	28.0	35.1
	사회보험료	12.1	10.7	9.6
	계	37.3	38.7	44.7
독일	소득세	14.0	19.0	27.7
	사회보험료	20.9	20.9	16.1
	계	34.9	39.9	43.8
프랑스	소득세	12.4	14.3	20.6
	사회보험료	13.7	13.7	13.1
	계	26.1	28.0	33.7
이태리	소득세	17.2	21.3	28.3
	사회보험료	9.5	9.5	9.6
	계	26.7	30.8	37.9
영국	소득세	13.5	15.6	22.5
	사회보험료	8.2	9.5	7.9
	계	21.7	25.1	30.4
미국	소득세	14.0	17.2	23.0
	사회보험료	5.7	5.7	5.7
	계	19.7	22.9	28.7
일본	소득세	6.1	7.6	11.9
	사회보험료	13.4	13.4	12.9
	계	19.5	21.0	24.8
한국	소득세	1.4	4.3	8.4
	사회보험료	8.1	8.1	6.9
	계	9.5	12.4	15.3
OECD평균	소득세	10.6	14.8	20.9
	사회보험료	10.2	10.0	9.4
	계	20.8	24.8	30.3

주: 독신 근로자 기준

자료: OECD Taxing Wages 재구성 (<http://stats.oecd.org/>, 검색일 2012. 6. 6.)

### 3) 한국복지국가의 저부담 조세체제의 형성

#### □ 산업화 시기 근대화된 저부담 조세체제의 형성

○ 한국의 근대적 조세체제는 박정희의 군사정부시기인 1961년 세제개혁에서부터 형성되기 시작. 박정희가 1961년 군사쿠테타로 집권하고 산업화에 나섰을 때, 한국정부는 예산의

40~60%를 미국 원조물자를 팔아 마련한 소위 대충자금에 의존함(이우택, 1995). 그리고 나머지 세수의 50% 가량을 전근대적인 토지소득세(土地收得稅, profit tax from land)에서 거두어들이고 있었음. 조세체계도 복잡하여 국세 세목이 20개에 지방세는 33개에 달할 정도.

○ 박정희 군사정부는 1962년부터 시작되는 제1차 경제개발5개년계획을 뒷받침하기 위해, 1961년 12월 조세와 세무행정의 근대화 개혁을 단행.

- 1961년 세제개혁의 기본방향은 “첫째, 세무행정을 자동으로 운영할 수 있는 간소한 세제의 확립,
- 둘째, 재정수요를 충족할 수 있는 탄력성 있는 세제의 확립, 셋째, 국민경제의 성장을 적극적으로 뒷받침하기 위하여 저축과 투자를 촉진할 수 있는 세제의 확립”이었음(윤건영, 1997: 108).
- 조세체계를 5개의 직접세와 9개의 간접세 그리고 2개의 관세로 체계를 현대화함(이우택, 1995).
- 세무행정은 정부가 임의로 세금을 정해 징수하는 인정과세(認定課稅, estimated taxation)를 폐지하는 쪽으로 개혁이 이루어짐. 따라서 납세자의 정확한 기장과 신고를 의무화하였으며, 소득세·법인세·영업세의 자진신고에 대해서는 조세감면을 부여하거나 납세자의 자진신고를 돕기 위해 세무사제도를 신설하기도 함.
- 국세는 20개에서 15개 종목으로 지방세는 38종에서 28종으로 대폭 통폐합함. 소득세의 누진구조를 강화하기 위해 기존의 3단계에서 4단계로 개편하고, 법인세율도 인상함(윤건영, 1997: 108-111).

○ 그러나 이상과 같은 일련의 제도개혁이 기대했던 만큼의 세수증대를 이룩하지는 못함. 근본적인 원인은 1960년대 초의 대내지향적 공업화가 성공적이지 못했고, 경제성장은 농업 부문의 성장 (e.g. 1964년 15.6% 성장)에 대부분 의존하였다는 데 있었음. 상대적으로 낮은 세율이 적용되고 징세가 용이하지 않은 농업부문이 경제성장을 주도함으로써 세수 증대율이 경제성장률에 미치지 못한 것(이진순, 1991: 175).

- 1962년 이후 1965년에 이르기까지 세수의 절대액은 늘었으나, 세수증가율은 경제성장률에도 미치지 못하여 조세부담률은 1961년 9.66%에서 1965년 8.62%로 오히려 하향.

- 1960년대 초 대내지향적 공업화의 실패 외에, 1960년대 초기 정책실패로 물가가 1963년 49.3%까지 뛰는 상황이었는데, 주세(酒稅)·사탕세 등 판매세는 종가세제(從價稅制)가 아닌 종량세제(從量稅制)를 택하고 있어 실질세수를 저하시킨 것도 큰 원인 중 하나였음.

○ 박정희정부는 1966년 국세청을 신설하고, 1967년 대대적인 세제개편을 단행하여, 2차 경제개발5개년계획(1967-1971)의 체계적인 재정적 뒷받침에 나서게 됨.

- 인플레이션에 취약한 종량세제를 종가세제 (從價稅制)로 바꾸고, 종합소득세를 도입하였으며, 부동산투기억제제를 신설하였고, 근로소득세와 상속세의 최고한계세율을 인상.
- 근대적인 세무행정과 세제의 개편은 세수를 크게 증대시킴. 내국세수는 전년에 비해 매해 1996년 66.5%, 1967년 48.3%, 1968년 50.6%, 1969년 39.4%씩 각각 대폭 증가하였고, 1971년까지 경상GNP성장률을 웃도는 세수증대를 이루었음(이우택, 1995: 34).
- 이 결과 정부의 재정자립도는 1965년 65.8%에서 1971년 95.2%로 대폭 제고되었음. 세수증가는 흑자재정을 가져오고 정부저축도 늘어, 1968년 1,009억 원으로 시작하여 1971년은 1,783억 원에 달하게 됨(이진순, 1991: 178).

○ 1966년 이후 성공적인 세수증대는, OECD 수준에 버금가는 세제개편과 국세청의 신설로 인한 세무행정의 근대화에 기인하는 것이지만 보다 근본적으로는 서구에서처럼 1964년부터 수출지향산업화를 위해 단행된 여러 제도개혁이 성과를 보이면서 산업화가 급속하게 진행되어 조세기반이 확대되고 소득증대에 따라 세수의 소득탄력성이 높은 소득과세 중심으로 세수가 급격히 증대되었기 때문임.

- 조세부담률은 1965년 8.6%에서 1971년 15%로 6년 만에 2배 가까이 급증하고 (윤건영, 1997: 123), 1968년 내국세수 증가분의 48%가 소득세에서 나온 것이 이를 증명함.
- 소득과세로부터의 세수의 급속한 증대는 인플레이션을 동반한 고도성장의 결과였음. 예를 들어, 1968년 경상GNP가 29% 넘게 증가했는데, 누진율이 적용되는 소득과세는 납세자의 명목소득의 급속한 증대와 함께 대폭 증가하게 된 것임(이진순, 1991: 177).

○ 이에 정부는 증세보다는 고도성장기 일본이 취했던 자본축적지원세제로 전환하면서, 감세정책을 공식화한 1971년 세제개편을 단행하였음. 직접세중 소득세 부담을 떨어뜨리고, 기업 활동을 촉진하기 위해 조세감면의 유인효과를 극대화한 것임. 반면 맥주·청주 등에 대한 주세와 사치품에 대한 물품세는 대폭 인상시키면서 간접세 중심의 조세체제를 형성하기 시작하였음.

- 근로소득과 사업소득에 대한 세율을 인하하고, 기초공제액은 인상하여 세부담을 경감시킴.
- 영업세의 소액부징수액 (少額不徵收額)을 4배로 인상하여 영세사업자의 면세점을 대폭 올리고, 상속세와 증여세의 공제액과 면세점 또한 인상.
- 법인세율의 대폭 인하, 투자촉진을 위해 감가상각 내용 연수의 단축, 시설투자를 위한 유보적립금에 대한 비과세의 확대도 이루어짐.

○ 이러한 감세기조는 1973년 오일쇼크 이후 긴급조치 3호 (1974년 1.14조치)로 더욱 강화됨.

-경제사회의 불안을 해소하기 위해 정부는, 자본축적지원과 저소득층의 세 부담 완화를 목표로 일련의 긴급조치를 시행한 것임.

-저소득층에 대한 소득세·주민세·취득세를 대폭 감면, 근로소득세와 사업소득세를 소득액에 따라 30~100%씩 1년간 감면하고 소득세와 재산과세의 면세점을 2배 인상함.

- 세수결함을 보전하기 위해서 고급양주, 승용차 그리고 귀금속 등 사치성 소비에 대한 소비세를 대폭 인상함.

- 이러한 조치는 1974년 세제개편을 통해 법제화됨.

○ 이러한 소득세 감세기조는 1970년대 내내 이루어짐. 그 결과 아래 <표 10>에서 보듯이, 소득계층별 실효소득세율은 지속적으로 감소하여 1980년에 2.49%에 불과할 정도로 낮아졌음.

<표 10> 소득계층별 소득세 부담의 추이: 실효세율

(단위 : %)

소득계층	1970	1976	1978	1980
하위 0~10%	2.24	0.00	0.00	0.00
~20%	2.06	0.00	0.00	0.06
~30%	2.40	0.19	0.59	0.74
~40%	2.07	0.71	0.84	1.21
~50%	2.17	1.20	1.25	1.56
~60%	5.29	1.73	1.62	1.90
~70%	6.18	2.40	2.07	2.32
~80%	5.71	3.42	2.69	2.89
~90%	7.50	6.07	3.89	3.79
~100%	7.74	7.30	6.29	5.20
평 균	3.90	3.11	2.63	2.49

자료: 나성린 (1997: 198)

○ 1977년에는 아시아에서는 처음으로 부가가치세를 선도적으로 도입되어, 국가기능 확대에 따른 최소한의 필요재원은 소득세 등 직접세가 아니라 소비세를 통해 조달하는 구조를 완성함. 아래 <표 11>을 통해 확인되듯이, 내국세 (사회보험료 제외)에서 간접세가 차지하는 비중이 1970년 초중반 지속적으로 상승하다가, 부가세가 도입된 1977년 61%로 한 단계 더 높아짐을 알 수 있음(이진순, 1991: 179-183; 나성린, 1997).

〈표 11〉 1970년대 내국세 구조의 추이

(단위 : %)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
<b>직접세</b>	<b>48.8</b>	<b>50.2</b>	<b>46.8</b>	<b>45.2</b>	<b>43.6</b>	<b>37.6</b>	<b>40.0</b>	<b>36.2</b>	<b>37.4</b>	<b>37.0</b>
소득세	29.8	30.3	27.9	28.2	22.9	19.6	23.3	21.1	20.8	20.2
법인세	14.9	15.9	14.6	11.3	15.4	12.9	12.5	14.0	15.9	16.2
상속세	0.5	0.6	0.4	0.4						
등록세	2.5	2.3	3.2	4.9	4.3	3.3	0.9			
자산재평가세	0.2	0.4	0.4	0.2						
부동산투기억제세	0.9	0.7	0.2	0.1						
<b>간접세</b>	<b>49.9</b>	<b>48.6</b>	<b>49.9</b>	<b>52.3</b>	<b>53.5</b>	<b>56.2</b>	<b>56.2</b>	<b>61.4</b>	<b>61.4</b>	<b>61.7</b>
부가가치세								14.4	37.1	35.8
특별소비세								6.0	14.5	16.0
주세	7.7	7.8	7.5	7.8	7.4	8.0	6.8	7.4	8.6	8.8
영업세	10.9	10.7	13.0	13.6	13.5	19.6	19.1	12.4		
석유류세	7.5	8.9	9.3	8.5	14.4	10.5	10.4	6.1		
물품세	11.2	9.8	9.9	11.4	11.1	11.6	12.1	7.9		
증권거래세										
통행세	4.7	4.8	3.9	5.0						
직물류세	3.8	2.8	2.1	1.8						
전기가스세	2.5	2.3	2.7	2.8						
입장세	1.6	1.4	1.5	1.4						
<b>합 계</b>	<b>100.</b>	<b>100.</b>	<b>100.</b>	<b>100.</b>	<b>100.</b>	<b>100.</b>	<b>100.</b>	<b>100.</b>	<b>100.</b>	<b>100.</b>
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

주: 인지세와 과년도 수입이 제외된 수치임.

자료: 나성린 (1997: 192)

## □ 한국형 조세체제의 산업화전략 차원의 해석

○ 산업화시기 한국은 서구의 케인즈주의적 복지국가 (the Keynesian Welfare State)들이 ‘증세와 재정투입’ (tax and spend)을 통해 수요측면에 개입하던 방식과는 달리, 일찌감치 1970년대 초부터 공급측면에서 직접세의 감세를 통해 수출기업의 채산성을 맞추고 기업과 근로자들의 투자와 근로동기를 높이는 전략을 구사.

- 소위 ‘케인즈 없는 케인즈주의적 경제관리’를 스웨덴에서 1932년 사민당의 집권과 함께 일찌감치 시작하였듯이, 한국에서는 ‘레이건 없는 감세정책’이 1970년대 초부터 시

행이 된 것이라 할 수 있음.

- 다시 말해, 총수요측면에서 정부 재정지출의 확장을 통해 경기를 조절하고, 나아가 내수경기의 진작을 경제성장의 불가결한 기초로 삼은 많은 서구의 자본주의 혼합경제와는 달랐음. 국가의 재정투입이 요구되는 불경기에도, 내수보다는 수출확대를 통해 문제 해결을 도모함.

○ 기술수준과 자본이 선진국에 비할 수 없었던 개발시기의 한국은 수출상품의 가격경쟁력을 확보하는데 전력을 기울였음. 세계경제가 불황에 빠질수록, 수출품의 가격경쟁력은 중요했고, 이를 위해 기업의 노동비용의 상승 또한 최대한 억제되어야 했기 때문.

- 1970년대에 육성했던 중화학공업도 다를 바 없었음. 조선업과 같이 상당부분이 “노동 집약적 중공업”으로 “한국의 중화학공업 제품은 [서구 선진국처럼] 연불수출이나 해외투자보다는 가격경쟁력 덕택에 수출됨” (박섭, 2011: 209).

가격경쟁력 확보를 위해 저임과 장시간 노동, 원화의 평가절하, 정책금융을 통해 시장금리를 하회하는 저리의 융자 그리고 제품공정의 혁신 등 동원가능한 모든 방법을 동원함 (박병영, 2003: 36; 국민경제자문회의, 2005).

- 1974년 긴급조치 3호에 의해 시행이 유보된 국민복지연금의 경우가 상징하듯, 간접 노동비용 상승을 직접적으로 유발하는 사회보험의 도입은 산업화 시기 동안 최대한 늦추어짐.

- 국가에 의한 노동통제를 통해 근로자의 임금은 생산성 증가에 못 미쳤고, 수출대기업의 임금도 하향평준화 됨. 이러한 상황에서 근로자의 가처분 소득을 줄이게 되는 소득세의 인상은 경제적으로나 정치적으로나 선택하기 어려웠음. 저임금 구조에서 가처분 소득이 낮아지면, 임금인상 요구가 발생하여 수출기업의 가격경쟁력이 약화되기 때문임.<sup>25)</sup>

○ 수출기업에 대해서는 다양한 조세감면 조치가 시행되어 실효세율을 최대한 낮추었음. 수출산업에 대해서는 법인세를 감면조치하고, 수출산업에 대해 특별감가상각제도를 시행하였으며, 수출용 원자재에 대해서는 관세를 전액 면제함. 수출기업에 대해서는 결손준비금제도나 해외시장개척준비금제도 등 각종 수출준비금제도를 마련하여 수출액의 일정률을 당해 연도 손비로 인정하고, 수출상품제조업체에 대해서는 일정률의 특별상각을 추가로 인정하는 감가상각 면에서의 혜택을 부여하기도 함. 그리고 중화학공업화와 함께 역점사업별 (예컨대, 부품국산화)로 법인세와 관세를 매우 다양하게 탄력적으로 운영하여 유치산업의 성장을

25) 그렇다면, 국가주도 산업화에서 소요된 막대한 자금은 재정이 아닌 어디에서 나왔는가? 한국의 발전 국가는 국가주도의 경제성장을 추구하는 과정에서 국내외 금융부문을 주도적으로 활용하였다. 조세를 통한 재정부문은 국방과 SOC 사업 등 지원적 역할에만 초점을 맞추었다. 정부의 직접적인 관리통화제도 하에서 중앙은행의 신용팽창에 기초한 금융배급을 바탕으로, 수출기업과 국가전략산업분야에 수출금융 등 저리의 정책금융이 제공되었다. 부족한 자금은 조세추출이 아닌, 국가신용에 의한 외자도입을 통해 메워나갔다(김상조, 2011). 1980년대 초까지 세계 4대 채무국으로 ‘외채망국론’에 시달린 이유이다. 이런 상황에서도 적극적으로 재정을 확보하려는 노력보다는 수출을 촉진하기 위해 동원 가능한 거의 모든 조세감면제도가 활용되었다.



도움(김용복, 2010). 부가가치세의 경우도 수출과 투자에 대해서는 부가세율을 10%가 아닌 영세율(zero rate)을 적용해 수출제조업을 육성함 (Han, 1990: 139; 한재훈, 1989: 46).<sup>9)</sup>

○ 소비세 중심 조세구조는 수출주도 경제개발전략에 부응하는 면이 컸기에 가능했음. 산업화 시기 한국은 수출로 벌어들인 외화를 지키기 위해, 소비를 진작시키기 보다는 억제하여 해외로부터의 수입을 줄이는 전략을 씀. 소비세는 소비를 억제하는 효과가 크기에, 그만큼 투자재원인 저축을 유인하는 효과를 가져옴. 1977년 부가가치세 도입 시, 직·간접으로 수입을 유발하는 사치성 품목에 대해 고율의 세금을 부과하는 특별소비세를 함께 시행하여 소비억제 효과를 크게 함. 1978년과 1979년 특별소비세가 내국세에서 차지하는 비중이 법인세와 거의 동일한 수준이 될 정도로 기간 세목화 한 것은 이를 반증. (위 표 7 참조).

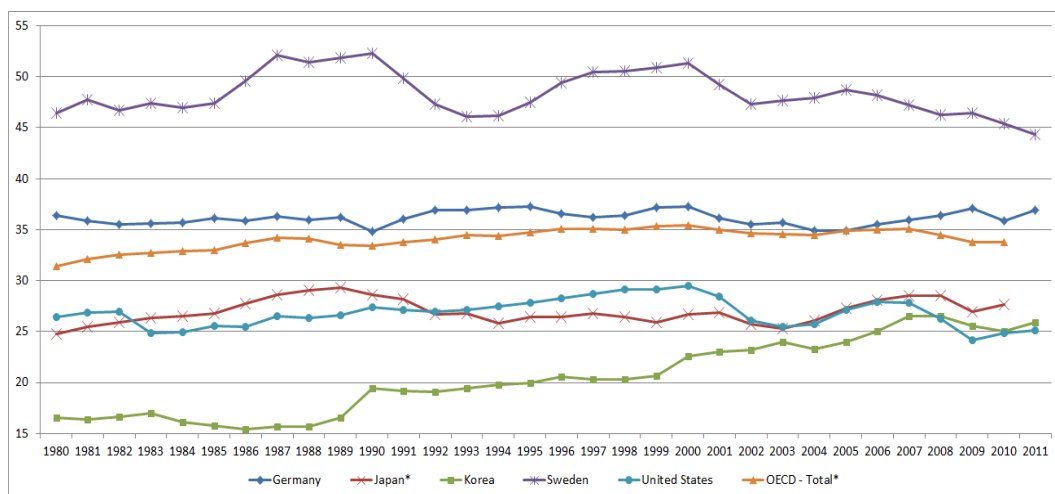
#### 4) 민주화 이후 저부담 조세체제의 지속과 변화: 조세정치적 등장

##### □ 저부담 조세체제의 지속과 변화

○ 1987년 민주화 이후에도 산업화시기 형성된 조세체제에는 큰 변화가 없었음. 그리고 2012년 현재까지도 OECD평균에 비하면 상당히 낮은 국민부담률을 유지하고 있지만 전과 다른 두 가지 특징을 보이고 있음.

- 첫째, 민주화 이후 국민연금 등 새로운 대규모 사회보험제도의 도입과 적용확대로 사회보험료 수입이 급증하면서 국민부담률을 견인하는 특징을 보임.
- 둘째, 민주화 직후인 노태우 정부시기를 제외하면, 보수와 진보정권 간의 국민부담률 증가 속도에 뚜렷한 차이를 보여주고 있음 (아래 <그림 2> 참조).

<그림 2> 한국의 국민부담률 추이 주요 OECD 4개국과 비교



Note: Japan, OECD-Total (2010)

Source: OECD Taxation data (<http://www.oecd.org/statistics>)

○ 노태우 정부 (1988~1992) 하에서 국민부담률이 전례없이 빠른 속도로 3.1%p 가량 상승하였음. 소비세를 제외한 대부분의 세목에서 세수증가가 이루어졌는데, 가장 큰 폭으로 상승한 세목은 사회보험료였음.

- 사회보험료의 증가는 국민연금의 도입(1988), 전국민의료보험(1988)에 힘입은 것으로 무려 노태우 정부 마지막 해인 1992년 사회보험료 수입의 증가율은 1987년 대비 600%에 달했음.

- 그리고 민주화 이후 노동운동의 영향으로 임금상승이 급격하게 진행되어, 보험료율이 크게 높아지지 않아도 임금에 연동된 사회보험료 수입이 급증함.

○ 김영삼 정부 (1993~1997) 들어와 조세부담 증가는 안정화되기 시작. 따라서 임기 내내 큰 변동 없이 국민부담률 기준으로 19%~20%선을 유지. 5년 임기동안 국민부담률이 6.3%이 증가하는데 사회보험료 증가가 이의 대부분을 설명하고 있음.

<표 12> 정권별 세목별 및 조세, 국민부담 증가율

(단위: %)

	소득세	법인세	재산세	소비세	사회 보험료	조세 부담율	국민 부담율
노태우 정부	37.5	20.0	71.4	-10.9	600.0	8.3	19.4
김영삼 정부	0.0	-16.7	8.3	6.1	38.1	2.4	6.3
김대중 정부	-9.1	50.0	15.4	3.4	51.7	8.0	14.3
노무현 정부	46.7	33.3	13.3	-7.8	25.0	11.7	14.2
이명박 정부	-18.2	-12.5	-14.7	2.4	3.6	-8.1	-5.3

주: 노태우 정부 증가율은 1987년 대비 1992년의 세목별 GDP에서 차지하는 비중의 증감 기준.

김영삼 정부 증가율은 1992년 대비 1997년의 세목별 GDP에서 차지하는 비중의 증감 기준.

김대중 정부 증가율은 1997년 대비 2002년의 세목별 GDP에서 차지하는 비중의 증감 기준.

노무현 정부 증가율은 2002년 대비 2007년의 세목별 GDP에서 차지하는 비중의 증감 기준.

이명박 정부 증가율은 2007년 대비 2010년의 세목별 GDP에서 차지하는 비중의 증감 기준.

자료: OECD (2010), "Revenue Statistics: Comparative tables", OECD Tax Statistics (database). (Accessed on 10 July 2013)의 자료를 바탕으로 저자가 계산.

○ 민주화 이후, 국민부담률이 눈에 띄게 증가한 시기는 김대중, 노무현 정부 시기 (1998~2007)로, 소비세를 제외한 모든 세목에서 증가를 보이는 데, 사회보험료와 법인세 증가가 눈에 띈.

○ 김대중 정부(1998~2002)에서는 집권 한 해 전인 1997년에 법인세 수입이 GDP대비 3.3%였던 것이 집권 최종년인 2002년에 4.4%로 50%가 증가하고, 사회보험료가 GDP에서 차지하는 비중도 51.7%가 증가하면서 전체 국민부담률을 14.3% 끌어 올렸음.

- 김대중 정부에서 IMF경제위기를 극복하면서 기업의 수익이 좋아지고,

- 4대 사회보험의 전국민화와 국민연금보험료와 건강보험료 등의 인상을 단행한 결과로 분석됨.

○ 노무현 정부에서도 비슷한 패턴이 반복.

- 법인세 수입이 GDP에서 차지하는 비중이 집권 1년 전인 2002년에 비해 집권 말년인 2007년에 33.3% 증가하고, 사회보험료도 25% 증가함. 장기요양보험의 도입과 사각지대 축소 노력이 진행된 것에 영향을 받은 것으로 분석됨.

- 그런데, 특히 눈에 띄는 것은 소득세의 증가. 5년 임기동안 45.7% 증가해 가장 증가폭이 큰 세목이었음.

○ 이명박 정부에서 감세정책이 시행되고 조세부담 증가는 억제되면서 이례적으로 다소 하락되는 추이를 그림.

- 소비세와 사회보험료는 다소 상승하나, 소득세, 법인세, 재산세 수입이 GDP에서 차지하는 비중은 15% 내외로 대폭 감소.

○ 박근혜 정부에서는 이명박 시기와 달리 복지확대와 이를 위한 증세의 필요성을 인정하고 있음. 그러나 명시적인 증세보다는 조세감면과 지출합리화 등 증세에 소극적인 입장을 취하고, 부족한 재원은 국채를 발행하여 메우는 일본과 미국 방식을 택하고 있음. 복지확대에도 불구하고 국민부담률의 획기적인 증가는 기대하기 어려운 상황임.

## □ 조세정치의 등장

○ 우리나라 정치사에서 1977년 박정희 정부에서 부가세를 도입할 때를 제외하고 조세문제가 정치적 논쟁거리로 전면에 등장한 바 없음.

○ 그러나, 김대중 정부에 이어 노무현 정부에서도 복지가 확대되면서 사회보험료와 세부담이 늘어나자, 재계와 보수우파를 중심으로 조세 문제를 쟁점화 하기 시작함.

- 2004년 지방세 개편을 통해 재산세가 급격하게 인상되자 강남, 서초, 양천, 용산구와 과천시 및 성남시 거주자를 중심으로 조세저항이 강하게 일어나고, 해당 지자체가 재산세율을 소급해 20% 인하하는 조례를 의결해 조세저항을 무마하는 등 조세 문제가 정치쟁점화 함 (오동일, 2004).

- 2005년 종합부동산세가 도입을 두고 2004년과 유사한 패턴으로 정치논쟁이 벌어짐

- 2006년 발표된 복지국가건설 전략인 Vision 2030과 복지증세에 대한 재계와 보수 언론은 대대적인 공격을 퍼부었음 정부여당 마저도 증세에 거리를 두고 Vision 2030에 대해 비판적인 자세를 취함.

○ 이명박 대통령 후보는 재계와 중산층에 폭 넓게 형성된 조세저항 심리를 선거쟁점화 하기 위해 ‘작은정부’와 ‘감세’를 약속하며 영미식 감세정책이 주요 선거공약으로 부상함.

- 이명박 대통령은 2008년 세제개편을 통해, 소득세율의 인하, 법인세율의 인하, 양도소득세 등 재산관련 조세체계의 중과 완화, 종합부동산세의 완화를 실행해 옮김 (이재은, 2008).

○ 2012년 대선에서도 복지증세가 주요한 선거이슈로 전면에 등장함. 세율 인상을 포함한 명시적 복지증세론자인 문재인은 세율인상 없는 소극적 증세론의 박근혜에게 패배하였음. 그러나 복지확대 기조의 유지와 더불어 복지증세는 계속해서 주요한 정치쟁점으로 남아 있는 상황.

## 5) 요약 및 함의

○ 서구 복지국가에서 근대적인 조세체제가 형성되면서 조세부담을 늘린 시기는 대체로 서구에서 복지국가가 태동하고 성장한 시기와 궤를 같이 함. 위 <그림 1>에서 확인되듯이, 조세추출능력과 사회지출 수준은 대체로 정의 관계를 보이고 있음. 즉, 고복지 국가는 고수준의 조세부담을 전제로 하고 있다는 뜻임.

○ 한국의 경우도 복지국가의 태동 및 성장과 함께 조세부담이 증가하고 있는 정의 관계를 보이고 있음. 하지만, 아직 그 수준은 낮아 [저부담-저복지]에 머물고 있음.

○ 한국은 현재 [저부담-저복지] 체제이기에 다른 서구의 경우처럼 [중부담-중복지], [고부담-고복지]의 순으로 발전해 나갈 것으로 예상되나, 복지수준과 조세부담이 항상 궤를 같이 하는 것은 아님에 주의를 기울여야 함.

- 신자유주의 개혁과 함께 감세 정책이 본격화된 1980년대부터 ‘낮은 세율, 넓은 세원’의 조세개혁이 이루어지고, 이에 성공한 국가(예컨대, 스웨덴)<sup>26)</sup>와 그렇지 않고 감세정책에 경도된 국가(미국, 일본)는 복지국가 발전정도와 조세부담과 괴리를 보이고 있음.

26) 1991년 세제개혁은 세율을 인하하면서 세원을 넓히는 방식으로 진행이 되었다. 높은 세율로 인해 근로와 투자가 저해되는 요인을 없애고, 각종 공제제도를 폐지하여 조세의 형평성을 높이면서 총 세입은 유지하는 것이 목표였다. 이에 따라 소득세는 최고한계세율이 73%였던 것이 51%로 내려가고, 법인세도 57%에서 30%로 인하되었다. 자본소득(금융소득, 사업소득 등)에 대해 30% 정률과세 하되, 근로소득과 분리과세 하여 투자유인을 높였다. 반면 대출금리 세액공제 등 조세감면을 대폭 정리하고, 복지후생비에 대한 과세 강화, 부가가치세와 죄악세(유류세 주세 등 인상)의 도입과 세율 인상으로 세원을 확대하였다 (유모토 켄지·사토 요시히로, 2011: 3장).

- 아래 <표 13>에서 나타나듯이, 미국과 일본은 [저부담-중복지] 유형으로 재정적자가 심화되어 2011년 현재 GDP대비 각각 102%, 210%의 정부부채를 지고 있는 반면, 스웨덴의 경우, 초고복지 국가이나 조세기반이 탄탄하여 2010년 현재 GDP 대비 정부부채 규모가 49%에 머물고 있음.

○ 한국은 [저부담-저복지] 국가로 재정상태는 양호한 편이나, 향후 복지확대에 필요한 재원 마련에 실패할 경우, 일본과 미국형 [저부담-중복지] 국가로 전환되고 정부부채는 증가할 것으로 예상됨.

<표 13> 복지국가의 조세수입, 총사회지출, 재정적자 비교

(2011년 기준, 단위: % of GDP)

	조세수입 (Tax Revenue)	총사회지출 (Public Social Expenditure)	정부부채 (Government Debt)
스웨덴	44.5	27.6	49.42
덴마크	48.1	30.0	59.95
독일	37.1	26.2	86.32
프랑스	44.2	32.1	99.53
이탈리아	42.9	27.6	121.99
영국	35.5	23.9	100.36
미국	25.1	19.7	102.29
일본 <sup>1)</sup>	27.6	22.4	210.63
한국	25.9	9.2	36.17
OECD 평균 <sup>2)</sup>	33.8	21.7	103.51

각주: 1)일본의 경우 조세수입은 2010년도, 총사회지출은 2009년도 자료로 대체함

2) OECD평균의 경우 조세수입은 2010년도 자료로 대체함

자료: OECD Tax Revenue, Social Expenditure, Government Debt 자료 재구성

(<http://www.oecd.org/statistics>, 2013년 7월 3일 검색)

○ 한국이 스웨덴처럼 증세를 통한 복지확대를 전제할 때, 이 연구가 복지의 확대를 위해 우리나라의 증세전략에 주는 함의는 두 가지임.

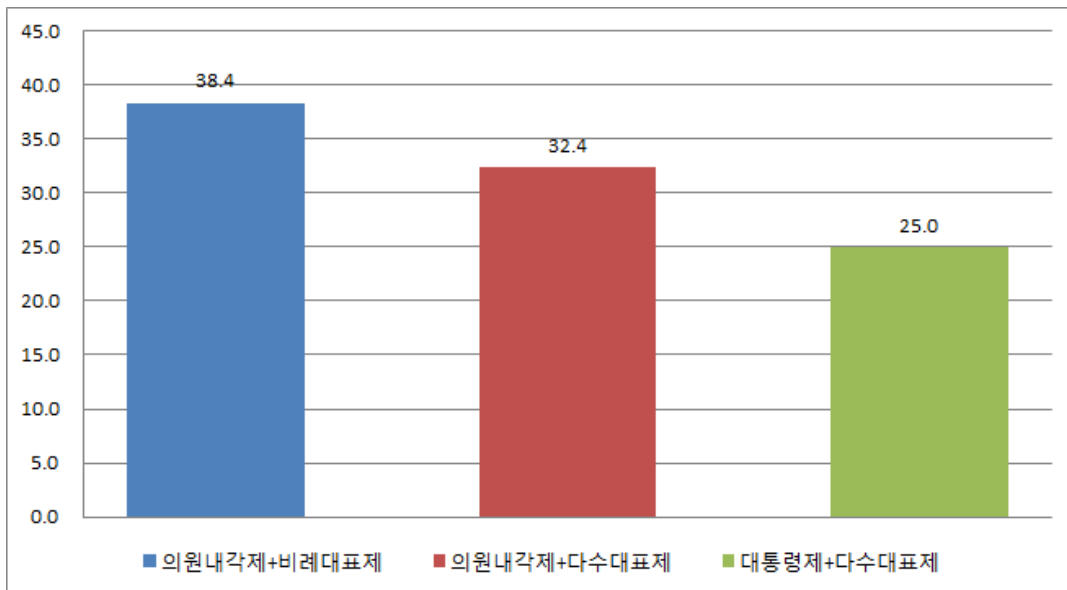
- 첫째, 우리나라는 후기산업화 단계에 있고 선진국의 일원이 되었지만, 수출주도 경제의 틀을 벗어나지 못하고 있음. 따라서 제도적 상보성 (institutional complementarities)의 시각에서 볼 때, 경제구조가 변화하지 않는 데 이에 의해 배태된 조세체제만 바꾸는 것은 쉽지도 않고 바람직하지도 않음. 따라서 기업의 법인세와 사회보험료, 그리고 소득세를 포함한 직접세 인상이 필요한 상황이긴 하나, 경제에 미치는 영향을 감안해 인상 폭을 적정수준에서 통제하여야 함. 대신 경제에 미치는 영향이 상대적으로 중립적인 간접세를 통한 복지재정의 확충을 적극 모색해야 한다는 것임.

- 둘째, 복지확대와 더불어 최근 한국에서도 조세가 주요 선거 이슈로 등장하게 되어, 정치공학에 입각한 전략적 사고를 바탕으로 증세전략을 마련할 필요가 있음. 서구의 경험을 볼 때, 권력분점이 아닌 승자독식의 대통령제와 양당제적 정치구조는 증세의 책임

관계를 명확히 하기에, 비난회피(blame avoidance) 정치를 유발하고, 그렇기 때문에 정치적으로 증세가 용이하지 않음. 아래 <그림 3>에서 보듯, 대통령제와 소선거구제 같은 인물투표의 다수제 선거제도를 가진 국가들의 국민부담률이 낮고, 증세에 대한 비난을 정치권이 나눠 가질 수 있는 합의제 국가 (즉, 비례대표제에 의한 다당제와 의원내각제가 결합한 국가)의 국민부담률은 상대적으로 높은 것을 확인할 수 있음.

<그림 3> 권력구조와 선거제도에 따른 국민부담률 비교

(단위: 2010, % of GDP)



주: 의원내각제+비례대표제: 독일, 네덜란드, 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드, 오스트리아, 벨기에, 포르투갈, 그리스, 아이슬란드

의원내각제+다수대표제: 영국, 캐나다, 이태리, 일본(비례대표제와 소선거구제의 병립제나 다수제인 소선거구제가 의석에서 우위를 차지), 호주(선호투표제)

대통령제+다수대표제: 미국, 한국

자료: 국민부담률(OECD Tax Data); 권력구조/선거제도(Hague and Harrop, 2010, 10장, 16장; Johnson and Wallack, 2006).

- 따라서, 한국에서 진보세력일지라도 증세를 추진할 때는 새로운 세목의 신설, 세율의 인상 등 명시적인 증세전략보다는 각종 공제의 축소, 지하경제의 양성화, 사회보험료와 간접세의 활용 등 상대적으로 조세저항이 낮은 증세전략을 구사해야 한다는 점임.

- 그렇지 않으면, 집권의 기회가 낮아져 증세와 복지확대에 더 큰 어려움을 맞이하게 될 것임. 과거를 뒤돌아 볼 때, 민주화 이후 10년간의 진보정권에서 증세가 일어나고, 보수정부에서 증세를 억제하거나 (김영삼 정부) 감세로 전환 (이명박 정부)하는 패턴을 기억할 필요가 있음. 복지증세를 위해서도, 증세에 앞서는 목표는 집권이 될 수밖에 없음.

## 참고문헌

- 국민경제자문회의(2005). 『한국형 경제발전 모델의 변천과 새로운 모색』. 청와대 정책보고서.
- 기획재정부(2012). e- 나라지표. 검색일 2012. 6. 11.
- 김미경(2009). 동아시아 국가에서의 조세와 국가의 경제적 역할: 비교의 시각. 『국제정치논총』, 49(5).
- 김미희(2012). 민주당합당 1% 부자. 대기업 증세 추진. 파이낸셜 뉴스(2012. 2. 26).
- 김용복(2010). 한국의 수출지원정책. 경제학대사전. 네이버.
- 김종민·강석기(2011). 2010년 수출의 국민경제에 대한 기여. 『Trade Focus』, 10(38).
- 김상조(2011). 외환위기의 뿌리. 유종일 (편), 『박정희의 맨얼굴』. 서울: 시사IN북.
- 김일영(1999). 1960년대 한국 발전국가의 형성과정: 수출지향형 지배연합과 발전국가의 물질 기초의 형성을 중심으로. 『한국정치학회보』, 33(4): 121-143.
- 나성린(1997). 고도성장기의 조세정책 (1970년대). 최광·현진권 (편), 『한국 조세정책 50년: 제1권 조세정책의 평가』. 서울: 한국조세연구원.
- 노연홍(2012). 한국복지정책의 나아갈 길. 『한국복지국가연구회 2012년 4월 월례세미나 발표자료』.
- 류상영(1996). 박정희정권의 산업화전략 선택과 국제 정치경제적 맥락. 『한국정치학회보』, 30(1): 151-179.
- (2002). 한국의 경제개발과 1960년대 한미관계: 중층적 메커니즘. 『한국정치학회보』, 36(3): 223-244.
- 머스그레이브(1966). “한국의 경제개발을 위한 세입정책” 『세대』 제 4권: 407-455.
- 박병영(2003). 1980년대 한국 개발국가의 변화와 지속: 산업정책 전략과 조직을 중심으로. 『동서연구』, 제15권 1호: 31-61.
- 박섭(2011). “산업정책, 협력에서 저항으로” 유종일 (편), 『박정희의 맨얼굴』. 서울: 시사IN북.
- 배준호(1997). 소득세. 최광·현진권 (편), 『한국 조세정책 50년: 제1권 조세정책의 평가』. 서울: 한국조세연구원.
- 변양균(2012). 『노무현의 따뜻한 경제학』. 서울: 바다출판사.
- 양재진(2011a). 스웨덴 연금제도의 이해와 쟁점 분석. 『사회과학논집』, 42(1): 105-129.
- 양재진(2011b). 산업화시기 박정희의 수출진흥전략: 수출진흥과 규율의 정치경제학. 『연세대학교 국정관리연구소 세미나 발표문』.
- 양재진(2011c). 한국의 대통령 리더십과 국가관리 국제전략-제 3장 박정희와 한일협정: 한일 경제협력체제 구축과 발전국가의 물질 토대 형성. 『국가관리연구총서』,

17: 95-116.

- 양재진(2011d). 저소득 취약계층의 노후소득 강화방안. 『한국행정학회 동계학술대회 발표 논문』.
- 양재진(2008). 한국 복지정책 60년: 발전주의 복지체제의 형성과 전환의 필요성. 『한국행정학보』, 42(2): 327-349.
- 양재진(2007). 유신체제하 복지연금제도의 형성과 시행유보에 관한 재고찰. 『한국거버넌스학회보』, 14(1).
- 유모토 켄지·사토 요시히로(2011). 『스웨덴 패러독스: 선진복지 대한민국을 위한 단 하나의 롤모델』. 서울: 김영사.
- 윤건영(1997). 경제개발 초기의 조세정책 (1960년대). 최광·현진권 (편), 『한국 조세정책 50년: 제1권 조세정책의 평가』. 서울: 한국조세연구원.
- 윤홍식(2011). 복지국가의 조세체계와 함의: 보편적 복지국가 친화적인 조세구조는 있는 것일까? . 『한국사회복지학』, 63(4): 277-299.
- 이우택(1995). 조세행정의 회고와 정책과제. 『광복 후 50년간의 조세및 금융정책의 발전과 정책방향 발표논문집』. 조세연구원 개원 3주년기념 심포지엄
- 이정희 의원실(2011). 『각 공제제도의 계층별 세금감면액 조사 보고서』. 2011. 2. 21 발간 상임위정책보고서.
- 이진순(1991). 조세정책. 한국재정40년사편찬위원회 (편), 『한국재정 40년사, 제 7 권: 재정운용의 주요과제별 분석』. 서울: 한국개발연구원.
- 임세원(2012). 새누리 소득세제 개편 초안: 한국판 버핏세 대상 3만명서 4만 8000명으로 늘어. 서울경제신문(2012. 8. 17).
- 장재식(1966). “R.A 머스그레이브 저, ‘한국의 경제개발을 위한 세입정책’에 대한 비판” 『세대』제 4권: 464-470.
- 제프 일리(유강은 옮김)2008. 『The Left 1848~2000: 미완의 기획, 유럽좌파의 역사』. 서울: 뿌리와 이파리.
- 조경엽·유진성(2012). 『복지공약 비용추정 및 시사점』. 서울: 한국경제연구원.
- 하일브로너·서로(1994). 『경제를 어떻게 이해할 것인가』 (조윤수 역). 서울: 까치.
- 한국보건사회연구원(2011). 한국의 사회복지지출 현황과 정책과제. 『보건·복지 Issue & Focus』, 94.
- 황선자(2011). 『노동조합의 복지수요와 재정전략: 복지태도와 영향요인에 대한 분석을 중심으로』. 서울: 한국노총중앙연구원.
- 한재훈. 1989. “경제개발계획과 조세정책에 관한 일고찰” 성균관대학교 경영대학원 경영학 석사학위 논문.



- Adema, Willem and Mzime Ladaique. 2011. Is the European Welfare State Really More Expensive? *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* No. 124.
- Chung, Moo-kwon. (1992). *State Autonomy, State Capacity, and Public Policy: The Development of Social Security Policy in Korea*. Ph.D. Dissertation, Department of Political Science, Indiana University.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Haggard, Stephan. (1990). *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Haggard, Stephan & Chung-in Moon. (1993). The State, Politics, and Economic Development in Postwar South Korea. In Hagen Koo (Ed.), *State and Society in Contemporary Korea*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hall, Peter A. and David Soskice. (2001). *Varieties of Capitalism*. New York: Oxford University Press.
- Han, Seung Soo. (1990). "The VAT in the Republic of Korea" in Malcolm Gillis et.al (eds.) *Value Added Taxation in Developing Countries*. Washington D.C. : World Bank.
- Hague, Rod and Martin Harrop. 2010. *Comparative Government and Politics*. New York: Palgrave MacMillan.
- IMF (2012). World Economic Outlook Database. 검색일 2012. 4. 18.
- Johnson, Joel and Jessica S. Wallack, "Electoral Systems and the Personal Vote", <http://hdl.handle.net/1902.1/17901>.
- Kato, Junko. (2003). *Regressive Taxation and the Welfare State: Path Dependence and Policy Diffusion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD (2012). OECD Taxing Wages. <http://stats.oecd.org>. 검색일 2012. 6. 6.
- Pierson, Christopher. (1991). *Beyond the Welfare State?* Cambridge: Polity Press.
- Steinmo, Sven. (1993). *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*. New Haven: Yale University Press.
- , (1989). Political Institutions and Tax Policy in the United States, Sweden, and Britain. *World Politics*, 41(4): 500-35.
- Weir, Margaret & Theda Skocpol. (1985). "State Structures and the Possibilities for "Keynesian Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the

United States." in Peter B. Evans, D. Rueschemeyer, and Theda Skocpol  
(eds.) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.  
Wibbels, Erik & John Ahlquist. (2007). Development Strategies and Social Spending.  
Estudio/Working Paper #232.

## 2. 한국의 복지재정 확충 전략

### 1) 해외 복지선진국 사례에서 나타난 조세정책의 함의

- 누구로부터 얼마를 징수하는가 자체가 아니라 무엇을 위한 증세인가가 중요하다. 세제개혁에 대한 조세저항이 예상될수록 증세목적이 분명해야 한다. 증세의 당위적 필요성이 약할수록 조세저항은 커질 수밖에 없다.
- 증세목적이 복지와 연계될수록 조세순응으로 이어질 가능성이 높으며 조세개혁이 성공할 확률이 높다. 증세에 비호의적인 것은 지금까지 세금이 복지로 체감되지 않았기 때문이다. 국민이 체감할 수 있는 복지와 증세를 일체화시켜야 한다.
- ‘과세와 지출의 정당’이라는 프레임에서 벗어나야 한다. “증세 없는 복지 확대”는 비현실적 수사에 불과하며 정파성과 무관하게 어떤 정권이 집권하더라도 복지를 위한 증세는 불가피하다. 적극적으로 ‘보편복지의 정당’이라는 프레임을 형성시켜야 한다.
- 증세과정에서 가장 고려해야할 집단은 중간계급이다. 복지국가가 발전하고 보편복지가 형성된 것도, 형성된 복지국가와 복지제도가 쉽게 무너지지 않는 것도 중간계급 때문이다. 이들로부터 세금을 거두지 않는 것이 중요한 것이 아니라 이들로부터 증세에 대한 이해를 구해야 한다.
- 증세를 숨기기 위한 은밀하고 우회적인 증세시도는 위험하다. 당장은 정치적으로 편리하지만 숨겨진 세금이었음이 드러날 경우 대중들로부터 가중처벌 될 수 있다. 불편하더라도 투명하게 증세의 불가피성을 설명하고 설득하는 노력이 필요하다.

### 2) 한국의 복지재정 확충 목표와 전략 방향

#### □ 목표의 설정: 보편 복지 규모와 복지재정 전략

- 현재 민주당의 복지재정 확충 목표는 얼마인가? 지금까지 복지 재정을 둘러싼 논의는 박근혜 정부의 복지공약 이행을 위한 재정 조달 방안과 이에 대한 야권의 비판으로 진행되고 있음. 이와같이 박근혜정부 복지/재정 프레임에 머물면 곤란. 행정부의 공약 이행도 중요하지만 보편복지를 지향하는 정당이라면 자신의 복지재정 확충 로드맵을 마련하고 이를 토대로 정부 방안을 비판하는 설계도가 있어야 함.

- 지난 대통령선거에서 문재인 후보는 박근혜 후보보다 강한 복지공약을 내걸었음. 그만큼 복지재정 확충 규모도 큼. 하지만 대통령 선거 이후 민주당의 보편복지를 위한 재정전략 활동은 보이지 않음. 이에 민주당의 복지 비전과 재정 전략을 마련하고 이를 공론화하는 활동 필요.
- 박근혜정부는 지출개혁, 간접증세(비과세감면 축소, 지하경제 양성화)로 복지재정을 마련한다는 방침. 하지만 지난 5월 발표한 공약 공약가계부를 보면 여전히 재정마련 방안이 분명치 않음. 박근혜정부가 복지공약 축소 작업을 벌이더라도 그 조정 폭이 그리 클 수 없다는 점에서 앞으로 계속 재정 마련을 둘러싸고 논란이 전개될 것.
- 민주당은 박근혜정부의 복지재정 방안의 한계를 비판하면서 동시에 자신의 복지재정전략을 공론화해 나아가야 함. 이는 단년도 재정전략, 세입안, 예산안 논쟁에 그치지 않고 다가오는 총선, 대선에서 내용을 보편복지 공약과 재정방안을 준비하는 작업이기도 함.

#### □ 복지재정 확충 세가지 영역: 지출 개혁, 간접 증세, 직접 증세

- 복지재정을 확충하는 방안은 세가지 영역으로 구성됨. 지출 개혁, 간접 증세(비과세감면 축소, 지하경제 양성화), 직접 증세(세율 인상, 세목 신설).
- 이 중에서 시민들이 가장 주목하는 영역은 지출 개혁과 간접 증세. 박근혜정부가 주창하는 직접 증세 없는 ‘복지재정 확충’은 시민의 눈높이와 어울린다고 평가됨. 하지만 직접 증세 없이 복지공약 이행에 필요한 재정을 모두 마련할 수 없기에 결국 박근혜정부는 국민적 증세 논의를 제안할 것으로 예상됨.
- 민주당은 복지재정 확충 방안으로 ‘부자감세 철회, 혹은 부자 증세’를 주창해 옴. 이에 반해 지출 개혁, 간접 증세 영역에서 특별한 정책 제안이나 활동을 발견하기 어려움. 증세 요구는 지출 개혁, 간접 증세 영역의 노력을 전제로 해야 위력을 가질 수 있음. 지출혁신, 지하경제 양성화, 비과세 감면 등의 과제를 박근혜정부의 몫으로만 방치하지 말아야.
- 이에 보편복지 세력과 민주당은 세 영역에서 재정확충 종합전략을 마련하고 시민과 함께하는 활동을 꾸준히 전개해 나가야.

#### ○ 재정확충 방안 1: 지출 개혁

- 우리나라 재정규모는 선진국에 비해 상당히 작은 수준. 2013년 OECD 국가의 평균 국가 재정 규모는 GDP 42.0%이고, 유로 지역 국가는 평균 49.7%로 거의 GDP 절반에 달하지만 한국은 GDP 31.1%에 머뭇. 한국은 1995년의 GDP 20.4%에서 빠르게 늘어나고는 있으나 여전히 빈약. 이는 재정지출 개혁을 통해 조성할 수 있는 재정 규모가 그리 크지 않다는 점을 시사함(OECD, Economic Outlook no.93, May 2013).
- 그럼에도 재정지출 분야별로 보면 개혁 여지가 존재. <표 1>을 보면, 2008년 기준 OECD 국가들과 비교하면, 우리나라 재정지출은 복지 분야가 취약하고 경제, 국방 분야가 과대함. 한반도 평화체제 구축과 연관을 지닌 국방 분야를 제외하면, 경제분야를 중심으로 지출 개혁이 필요함.

<표 1> 국가 재정의 분야별 지출 비중 (2008)

	일반행정	국방	공공질서 안전	경제	환경보호	주거 공동체	건강	문화 종교	교육	복지
오스트레일리아	10.1	4.2	4.8	11.4	1.9	2.4	18.1	2.2	14.1	30.8
캐나다	18.6	2.6	4.0	8.6	1.4	2.3	18.7	2.3	18.3	23.4
프랑스	13.6	3.3	2.4	5.4	1.6	3.6	14.8	2.9	11.1	41.4
독일	13.6	2.4	3.6	7.6	1.0	1.7	14.3	1.4	9.3	45.1
그리스	19.8	6.2	3.4	11.4	1.3	0.7	11.4	1.2	8.3	36.5
이탈리아	18.3	2.9	3.8	7.8	1.8	1.5	14.6	1.7	9.3	38.5
일본	12.8	2.5	3.9	10.0	3.3	1.6	20.1	0.3	10.5	35.0
한국	14.1	<b>8.9</b>	4.4	<b>21.8</b>	3.2	3.6	13.0	2.5	16.3	<b>12.4</b>
포르투갈	16.1	2.8	4.5	6.5	1.5	1.6	14.4	2.4	14.3	35.9
스페인	11.3	2.5	4.9	12.6	2.2	2.6	14.7	4.1	11.2	33.9
스웨덴	14.8	2.8	2.6	8.2	0.7	1.5	13.3	2.2	13.2	40.7
영국	9.5	5.4	5.5	10.2	2.0	2.5	15.8	2.3	13.5	33.5
미국	12.7	11.9	5.8	10.6	0.0	1.8	20.5	0.8	16.6	19.4
OECD 31	13.1	3.8	4.0	11.4	1.7	1.9	14.7	2.7	13.1	33.5

- 자료: OECD, Government at a glance 2011, 2012.

- 이 때 유념할 점은 시민과 함께하는 지출 개혁 활동이어야 함. 기존 지출구조의 관성을 감안할 때 실제 지출 구조조정이 폭이 크지 않더라도 국민과 함께 입안하고 추진하는 ‘정치적 과정’이 중요. 이를 통해 민주당이 지출 개혁에 노력하는 정치 주체로서 자리 잡아야 함.

## ○ 재정책중 방안 2: 간접 증세

- 간접 증세영역은 크게 탈루소득 과세 (지하경제 양성화), 비과세 감면 정비로 이루어짐.

- 박근혜정부가 지하경제 양성화에 강력히 나설 것으로 예상됨. 하지만 과세 정보와 인프라를 구축해야 하는 일이어서 시간이 소요되고 세입 규모도 추정하기 어려움. 2013년 세법개정안에서도 지하경제 양성화 방안은 해외 소득과 재산 등에 대한 정보과약 강화, 현금영수증 의무발급대상 확대 등 원론적 수준에 머물고 있음.
- 비과세 감면 축소는 올해 하반기부터 본격적인 논란의 대상이 될 것. 민주당은 대기업, 상위계층 감세를 중심으로 독자적인 비과세감면 개혁 로드맵을 마련해 나가야 함.

#### ○ 재정확충 방안 3: 직접 증세

- 직접 증세는 보편복지 세력 내부에도 다양한 의견 존재. 지금까지 민주당이 제안해온 방안은 ‘부자감세 철회’. 이는 대기업, 상위계층을 대상으로 법인세, 소득세 등을 강화하는 부자 증세론으로 시민사회 다수의 의견이기도 함. 한편 시민사회 일부에서는 복지목적세로서 사회복지세 도입이 제안되고, 일부에선 소비세 방안도 논의되고 있음.
- 박근혜정부가 직접 증세 방안을 제안한다면 이 때는 소비세가 증세 대상이 될 가능성이 높음. 이에 보편복지 세력은 각 증세 방안의 장단점을 분석해 합리적 방안을 마련하고 동시에 이를 추진하는 증세 정치 활동에 나서야.

### □ 성공적인 증세정치를 위한 방향

#### ○ 복지과 증세의 결합

- 다른 나라의 경험에서도 보았듯이, 성공적인 증세를 위해서는 국민의 동의를 이끄는 게 관건. 이는 정부와 정치에 대한 신뢰를 조건으로 하고, 복지 확대 혹은 체험과 함께 추진하는 것도 중요.
- 우리나라와 같이 지출 구조에 불신이 큰 나라일수록 증세 동의를 형성하는 데 어려움 존재. 이에 세금과 복지를 결합하는 목적세 방안에 주목해야. 일본도 소비세 인상을 복지와 연동하는 복지증세 방안으로 추진.

#### ○ 보편복지와 증세 수용성

- 사회구성원 모두가 누리는 보편복지일수록 복지 축소 공세에 강하게 견딤. 영국 대처정부에서 NHS 복지는 유지. 스웨덴에서도 의료, 교육 등 보편복지일수록 시민들의 증세 수용성 큼(Korpi의 재분배의 역설). 한국은 보육, 기초연금 등에서 보편복지 체험을 넓히면서 이를 증세 기반으로 삼아야 함.

○ 증세방식의 시기 선택

- 증세 방안들도 국민의 동의 수준에 맞추어 진행돼야. 전통적으로 보편복지 세력은 선 부자증세 후 보편증세를 주창해 옴. 이러한 2단계 증세론을 유지할지, 아니면 부자증세와 보편증세를 결합하는 일괄 증세를 추진할지 검토해야. 또한 경제적 상황을 감안하여 소득세, 법인세, 부동산세 개편안을 각각 합리적으로 설계해 나가야 함.

○ 복지민심과 역동적으로 소통하는 정치

- 증세는 실제 복지재정을 확충하는 방안이면서 복지를 바라는 시민들과 소통하는 과정임. 증세 활동을 통해 보편복지를 강화하고 복지민심의 정치적 지지를 확장해야 함.
- 이를 위해서는 증세정치 과정에 시민 참여가 필요. 복지증세 방안 수립, 공론화, 추진과정에 시민들이 참여하는 프로그램을 마련해야 함.

### 3. 박근혜정부의 조세정책 평가

#### □ 대통령선거 재정공약 평가

- 복지공약 소요재정: 과소 책정되어 있고, 2017년 소요재정 검증 불가
- 박근혜 후보는 공약자료집에서 공약 필요 재정 규모를 총 131.4조원, 연평균 26.3조원으로 발표. <표 2>처럼, 대선 직전 홈페이지에 개별복지별 소요재정 소계도 발표. 하지만 공약별 총액만 발표할 뿐 공약이 완성되는 2017년 소요재정은 공개 안함. 이에 실제 공약 내용을 엄밀히 검증하기 어려움.

<표 2> 박근혜후보의 개별복지공약별 재정 추계 (예: 편안한 삶 분야)

기초보장 사각지대 완화	23,205
맞춤형 빈곤정책 대상 확대	
기초생활보장제도 급여체계 개편	46,410
근로장려세제 확대 및 근로유인형 급여체계 구축	18,200
복지일자리 확충 및 처우 개선을 통한 서비스 질 제고	28,420
실직자의 건강보험료 부담 완화	8,000
신체장애 치매환자에게 노인장기요양보험서비스 제공	468
신체장애 차상위계층, 독거노인, 노인장기요양보험서비스 제공	632
기초연금의 도입	146,672
어르신일자리 대폭 확대	11,339
<b>소 계</b>	<b>283,346</b>

- 출처: 박근혜후보, “대선공약 자료” (2012년 12월)

- 하지만 전체적으로 공약 필요재정이 과소추계된 건 분명함. 예를 들어, 기초노령연금법을 2013년에 개정해 즉시 모든 노인에게 20만원을 지급하겠다고 발표함. 이에 따를 경우 임기 2년차부터 4년 동안 지급한다면 2013년 기준 금액으로 매년 5~6조원, 총 20~24조원 필요. 그런데 기초연금에 배정된 소요재정은 총 14.7조원에 불과(이 금액도 2013년 기준금액이 아니라 매년 소요 총액으로 추정됨). 장애인연금도 2배로 인상하는데 총 소요재정을 6,439억원으로 책정. 2012년 장애인연금 재정이 약 3000억원이므로 이를 2배로 임기 4년간 적용하면 1.2조원이 필요하다.
- 개별복지별 소요재정 계산에 누락된 복지공약들도 존재함. 예를 들어, 4대 중증질환 국가책임, 노인 임플란트 지원비 경감, 학급당 학생수 OECD 상위수준으로 축소, 신용회복 국민행복기금 설립(18조원)을 위한 정부부담금 등은 재정소요 계산 리스트에서 빠져 있음.



○ 재정조달방안 평가: 구체성 부족

- 박근혜후보는 복지공약 소요재정에 맞추어 임기 중 총 134.5조원, 연평균 27조원을 마련하겠다고 발표. 이에 '세출절감:세입확대=6:4' 원칙에 따라 4대 재정개혁 방안을 발표. 세출구조조정에선 유사중복사업 구조조정(재량지출의 7%, 구조조정대상 지출의 7% 등), 조세개혁에선 세정강화와 탈루소득 과세(지하경제 6% 양성화, 비서민 비과세 감면의 21% 등), 복지행정 개혁에선 중복, 누수사업 절감, 공공부문 개혁에선 부채 종합관리, 책임경영 개선 등.
- 박후보의 재정조달방안은 구체성이 빈약. 어떤 사업을 개혁할 지를 밝히지 않고 재량지출의 7% 일괄 축소, 중산·서민층을 제외한 비과세감면액의 21% 절감, 지하경제 중 6% 양성화 등 기본 방향만 밝히고 있음.

□ 공약가계부 평가

○ 공약가계부 134.8조원: 세출절감 84.1조원, 세입확충 50.7조원

지난 5월 박근혜정부는 공약가계부 이름으로 공약 이행 계획을 발표.

- 공약을 이행하는 데 소요되는 재정규모는 134.8조원. 재정마련 경로도 세출절감 84.1조원(62.4%), 세입확충 50.7조원(37.6%)으로 비중이 공약과 엇비슷.

○ 세입 확충 방안, 구체성 부족

- 세입 확충 목표가 총 50.7조원이나 구체성 없이 방향만 제시된 수준.
- 세입확충의 가장 큰 항목이 지하경제 양성화인데, 확충 경로, 기대 금액 등이 없음. 단지 '고의적 소득탈루, 민생침해형 탈세 등'에서 지하경제를 양성화하겠다고며 'FIU(금융정보분석원) 정보 활용, 영수증 발급 확대 등 세원 투명성 제고' 등이 설명의 전부.
- 가장 구체적 논의가 가능한 비과세감면 축소 역시 목표 금액만 제시되어 있음. 사실상 대선 공약 수준으로 국정운영 반년이 지났지만 진전된 것이 없음.

〈표 3〉 연차별 세입확충 계획 (조원)

구 분	합계	'13	'14	'15	'16	'17
◇ 합 계	50.7	2.9	7.9	11.8	13.7	14.4
○ 국 세	48.0	2.9	7.6	11.1	12.9	13.6
■ 비과세감면 정비	18.0	0.1	1.8	4.8	5.7	5.7
■ 지하경제양성화	27.2	2.7	5.5	6.0	6.3	6.7
■ 금융소득 과세강화	2.9	-	0.3	0.4	0.9	1.2
○ 세외수입	2.7	-	0.3	0.7	0.8	0.9

- 출처: 기획재정부, “박근혜정부 국정과제 이행을 위한 재정지원 실천계획 [공약가계부] 발표”(2013. 5. 31)

## □ 2013년 세법개정안 평가

### ○ 감세 기조에서 증세로 전환

- 박근혜정부는 8월 12일 소득세, 법인세 감면 축소, 부가가치세 일부 확대 등을 담은 세법개정안을 발표. 소득세 영역에서 소득공제를 세액공제로 전환하는 과정에서 중간계층의 일부 부담 증가를 둘러싸고 서민증세, 세금폭탄 논란이 전개되었으나 전체적으로 ‘작은 규모의 증세방안’임.
- 지난 시기 신자유주의적 흐름에 따라 우리나라에서도 김영삼, 김대중, 노무현, 이명박 정부 내내 감세 조치가 취해져 왔음. 이번 증세 방안은 비록 규모는 작지만 방향을 선회했다는 점에서 상징적 의미 지님.
- <표 4>에서 보듯이, 이번 세법개정안의 증세 규모를 보면 법인세, 4.08조원, 부가가치세 3.59조원, 소득세 2.24조원으로 상대적으로 법인세 몫이 가장 컸음.

〈표 4〉 세법개정안 세수 규모

(2014~18, 조원)

	법인세	부가가치세	소득세	기타	계
전년기준	1.02	0.77	0.52	0.18	2.49
총액	<b>4.08</b>	<b>3.59</b>	2.24	0.66	10.57

- 출처: 기획재정부, “2013년 세법개정안”(2013. 8. 8). 총액은 필자 계산.

### ○ 사실상 현행 조세부담을 유지하며 소비세 인상 여지 남겨

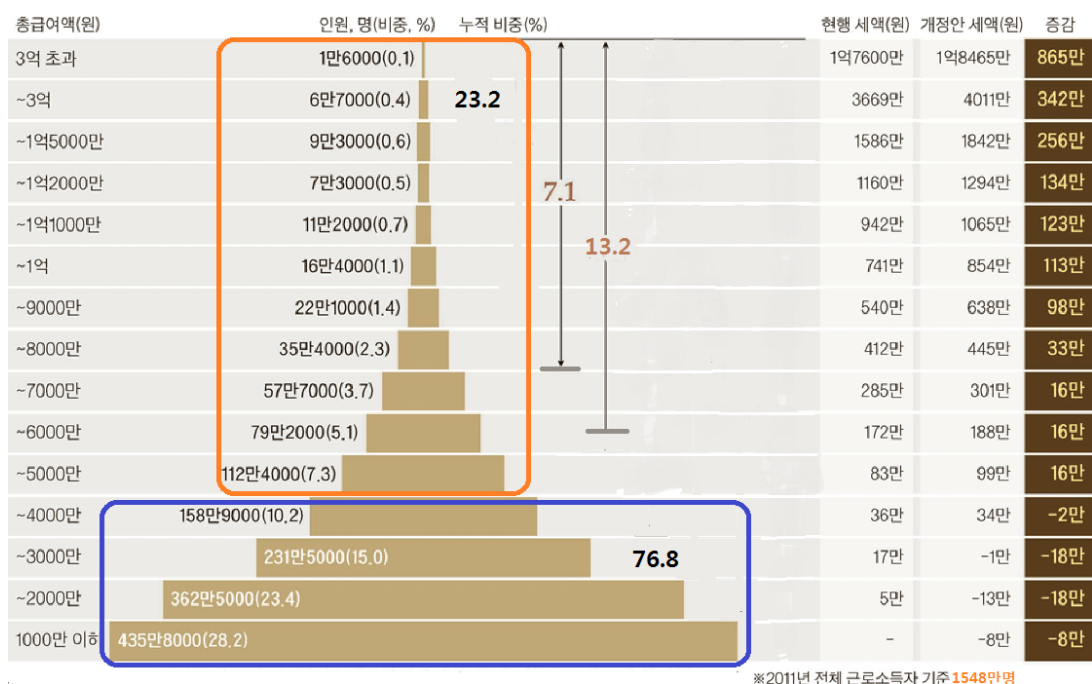
- 우리나라의 작은 재정과 세입, 복지확대를 요구하는 시대적 민심을 고려할 때 이번 세법개정안의 증세 규모는 빈약. 세율 인상이나 세목 신설이 빠져 있고, 중장기 조세부담률의 목표를 2012년 20.2%에서 2017년 21%로 사실상 현상 유지를 선언하고 있음.
- 또한 OECD 세입 비중 비교를 통해 향후 소득세, 소비세는 강화하고 법인세, 재산과세는 성장친화적으로 조정하겠다고 밝혀, 향후 법인세 인하, 소비세 인상 가능성을 예고.

### ○ 소득세 ‘세금 폭탄’ 논란에 대한 성찰적 평가 필요

- 이번 세법개정안의 핵심 문제는 대기업 과세가 부족했다는 점. 일부 법인세 감면 항목에서 축소 내용을 담고 있지만, 현행 법인세 영역에 존재하는 특혜성 감면 규모를 감안할 때 여전히 미진한 수준에 머물고 있음,

- 소득세 영역에선 연봉 4000~7000만원 구간 소득자에게 연 16만원 증세 효과가 발생함에 따라 논란 발생. <그림 1>에서 보듯이, 전체 근로소득자 1548만명 중(2011년 기준) 76.8%가 감세 혜택을 보고, 나머지 23.2%가 증세 부담을 지게 됨. 중상위 계층이 연 16만원 추가 부담하지만, 7000만원 초과 연봉자부터는 연 33만원을 시작으로 865만원 까지 증세 몫이 커짐.
- 중상위계층 초과자부터 누진적 증세를 과연 ‘서민증세, 세금폭탄’으로 부를 수 있는 지에 대한 성찰적 평가 필요. 추가 연 16만원의 부담만 강조하는 ‘세금폭탄론’ 보다는 중상위계층의 부담을 통한 상위계층의 누진 부담을 요구하고, 근래 진행되는 무상급식, 무상보육, 기초노령연금 등의 보편적 성격의 복지 확대를 결합한다면, 과거회귀적 조세 저항 보다는 미래지향적 증세 정치를 펴는 계기일수 있었음.

<그림 1> 박근혜정부 세법개정안 중 소득세 개편의 계층별 효과



## 4. 민주당의 대통령선거 재정 공약 평가

### □ 보편복지 세력에 대한 복지공약 재정추계 검증 필요

○ 정부, 보수세력의 재정포퓰리즘 비판에 대응 준비해야

- 기획재정부는 2012년 4월 총선을 앞두고 “복지공약 재정소요 및 재원조달 방안”에 대한 복지T/F회의”를 구성. 이를 통해 정치권의 복지 공약 이행을 위해서는 5년간 최소 268조원이 소요되고, 정치권이 내놓은 재정조달방안으로 이를 달성할 수 없다고 비판.

- 이는 행정부의 선거 개입 활동이기에 부적절한 일인 것은 분명. 하지만 기획재정부의 검증 내용 자체에 대해선 주목할 필요. 다음 총선, 대선에서도 보수세력은 다양한 형식으로 민주당의 복지공약의 소요재정 규모에 대한 검증작업을 펼칠 것. 이에 복지공약 이행에 필요한 재정규모를 엄밀하게 추계해 밝혀야 함.

○ 민주당의 복지 공약 규모 평가

- 박근혜정부의 공약 수정 논란을 거치면서 시민의 복지재정 관심 커짐. 이제부터는 시민들이 복지공약과 재정소요액을 꼼꼼히 살펴볼 것. 특히 상대적으로 큰 복지공약을 내걸야권에 대한 검증요구가 클 것.
- 이에 지난 대통령선거 민주당 복지공약의 실제 규모를 점검하는 작업이 필요. 이를 기초로 다음 선거에서 제시될 복지소요 재정 규모를 예상하고 재정책중 방안을 마련해야.
- 2012년 대선 직전 새누리당은 개별 복지 항목별 소요액을 밝혔으나 민주당은 개별항목별 필요재정을 밝히지 않고 일자리, 기본소득보장, 의료, 보육, 교육 등 분야별 소계 금액만 공개. 이 자료로는 개별 복지공약의 추계 객관성을 검증할 수 없음. 공공부문 정규직화 소요재정이 얼마인지, 기초생활보장 부양기준 완화에 따른 소요재정이 얼마인지 알 수 없음. 이는 유권자의 알 권리, 정당의 책임 정치 차원에서 비판받을 수 있음.
- 또한 민주당은 공약 완성년도인 2017년 소요재정을 발표하지 않음(이는 새누리당도 동일). 지난 대선에서 민주당은 연평균 복지공약 규모만 38.5조원을 밝혔을 뿐 공약이 완성되는 2017년 재정소요액 발표 없음(특히 현재가격으로 표시되어 있지 않아 순증 규모 파악 어려움). 대체 수치로, 공약으로 제시된 재정조달액으로 추정하면 2017년 50.7조원. 하지만 각 복지공약을 꼼꼼히 계산하면 이 금액보다 클 것으로 예상됨. 보편복지를 선도적으로 주창하는 정당으로서 국민들과 정공법으로 소통하고 있지 못함.

〈표 5〉 문제인 후보 복지공약

분 야	연평균	주요 내역
1. 일자리 창출	3.3	- 경찰, 소방 및 안전, 초·중등학교원, 보육교사, 사회복지공무원, 간병인력 등 필수 공공서비스 분야 인력 증원
2. 비정규직대책·고용안정	3.0	- 공공부문 정규직화, 민간부문 비정규직 정규직 전환 지원 등 - 실업급여 확대, 사회보험 사각지대 해소 - 청년취업준비금, 구직촉진 급여 지급 등
3. 기본소득보장	6.8	- 기초노령연금 2배 확대, 노인장기요양보험 수급권확대 등 어르신 기초생활 보장 - 장애인 기초급여 확대 - 기초수급자 부양기준 완화 등
4. 복지확대를 통한 민생지출 경감	24.1	
- 의료비 지원	9.6	- 의료비상한 100만원, 보장성확대, 입원비자부담10% - 간병, 틀니, 치석제거 건보료 지원 - 지역격차해소, 공공병원확충, 평생건강관리 체계 구축 등
- 보육비 지원	4.6	- 0~5세 완전 무상보육, 방과후 돌봄체계 강화, 국공립 어린이집 확대 - 아동수당 점진적 도입
- 교육비 지원	5.3	- 반값등록금 - 무상급식 국고지원 - 고등학교 무상교육 - 대학생 기숙사 확충, 혁신학교 확대 등
- 주거비 지원	2.9	- 공공임대주택 연간 12만호 공급 - 주택바우처 실시
- 출산·육아 지원	1.7	- 육아휴직급여 현실화, 산전후휴가급여 인상 - 아버지육아휴직 1개월 등
5. 농어민 지원	1.0	- 쌀 고정 및 변동 직불금 인상 - 농어업재해보험 확대 등
6. 기타	0.3	- 사병보급 인상, 참전명예수당 확대 등 애국복지 강화
합 계	38.5	

- 출처: 문제인후보, [대선공약자료집: 사람이 먼저인 대한민국 - 국민과의 약속 119] (2012. 12. 9).

## □ 민주당의 재정공약 평가

○ 민주당의 재정조달 공약은 다음 세가지 개혁으로 구성.

- 재정개혁: 대형국책사업 타당성 재검토, 부진/중복사업 구조조정, 공공기관 출연 축소 등
- 복지개혁: 복지전달체계 개편, 건보료 부과체계 개편, 건강보험료의 합리적 조정 등
- 조세개혁: 조세감면 정비, 탈루소득 과세, 재벌/대기업 과세 정상화 등

〈표 6〉 문제인후보의 재원조달 규모

	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	'13~'17년 합계	5년 평균
재정개혁(A)	10.3	14.7	15.3	16.0	17.1	73.4	14.7
복지개혁(B)	2.2	4.5	6.9	7.4	7.9	28.9	5.7
조세개혁(C)	10.8	16.4	19.8	22.3	25.7	95.0	19.0
합계(A+B+C)	23.3	35.6	42.0	45.7	50.7	197.3	39.4

- 출처: 문제인후보, [대선공약자료집: 사람이 먼저인 대한민국 - 국민과의 약속 119] (2012. 12. 9).

○ 조세개혁 방안 구체성 부족

- 문재인후보는 총 197.3조원, 연평균 39.4조원을 마련하겠다고 제시. 이 중 조세개혁으로 연평균 19조원을 마련. 비과세감면 축소, 탈루소득 과세 강화, 소득세/법인세 최고세율 인상 등이 제시됨. 하지만 전체적으로 구체성 부족. 특히 ‘국세감면율을 12%로 낮추겠다는’ 비과세감면안은 설득력이 약함(2012년 이미 12.8% 도달).

〈표 7〉 문재인후보의 조세개혁 방안

항목	내용	참고
소득세 강화	38% 세율 구간 3억원 → 1억 5천만원	
법인세 강화	최고구간 22% → 25% 등	2012년 세법개정 대기업 최저한세율 14% → 16%
금융소득종합과세	4천만원 → 2천만원	2012년 세법개정 반영
주식양도차익과세	3% 지분 100억 → 2% 지분 50억	2012년 세법개정 반영
비과세 감면 축소	국세감면율 12%대 회복	2012년 12.8% 달성
탈루소득 과세 강화	방향 제시	

- 출처: 문재인후보, [대선공약자료집: 사람이 먼저인 대한민국 - 국민과의 약속 119] (2012. 12. 9), “공약 이행을 위한 자원조달 방안 및 추가소요재원” (2012. 11. 26)등 재구성.
- 〈표 7〉에서 보듯이, 그나마 구체적 내역을 밝힌 항목은 법인세, 소득세, 금융소득과세 정도인데, 여기서 세수 추계의 객관성 검증 필요. 예를 들어, 가장 큰 규모를 차지하는 증세 항목은 법인세 증세(최고세율 22%-25%)로 연 7.7조원 세입 추정. 하지만, 2012년 8월 민주통합당이 국회에 제출한 세제개편안에서 법인세율을 25%로 인상할 때 예상되는 세수 효과로 연 3조원 추정.

〈표 8〉 문재인후보 자원조달 방안

자원조달	
조달 방안	규모 (연평균)
<b>1. 재정개혁(A)</b>	14.7
- 총지출의 4.1% 절감	
<b>2. 복지개혁(B)</b>	5.7
- 복지지출 절감	0.8
- 건강보험료부과체계 개편	2.9
- 건강보험료를 조정	2.0
<b>3. 조세개혁(C)</b>	19.0
- 비과세·감면 정비	5.5
- 탈루소득 과세강화	4.3
- 법인세	7.4
- 소득세	0.4
- 금융종합소득세	1.4
추가자원조달(A+B+C)	39.4

- 출처: 문재인후보, [대선공약자료집: 사람이 먼저인 대한민국 - 국민과의 약속 119] (2012. 12. 9).

## 5. 조세개혁 방안 A : 부자 감세 철회 / 부자 증세

### □ 이명박정부 임기 중 부자 감세 규모

○ 이명박정부 시기 감세 규모는 총 64조원

- 종종 이명박 정부의 감세 규모가 100조원이라고 이야기되지만 이 수치에 대해선 주의가 요함. 애초 2008년 국회에서 의결된 감세안이 임기 중에 그대로 시행되었을 때 발생하는 감세 규모가 약 90조원. 이를 두고 상징적으로 100조원이라 말하는 것임.
- 이후 매년 애초 감세안 시행이 유보되거나 수정되는 세법 개정이 이루어짐. 이에 따라 2008-2012년 임기 중 총 감세규모는 총 63.8조원. 이는 기획재정부가 국회에 제출한 자료인데, 지금까지 발표된 가장 공식적인 감세 총규모 수치임.<sup>27)</sup>

〈표 9〉 이명박정부 임기 중 감세 결과

□ '08~'11년 세법개정에 따른 세수효과, 세목별 세수효과, 귀착효과

< 세법개정에 따른 세수효과 ('08~'12년 누적기준, 단위 : 조원) >

구 분	'08년 개정	'09년 개정	'10년 개정	'11년 개정	합계
세수효과	△88.7	22.2	1.3	1.4	△63.8
세목별					
소득세	△29.2	6.3	△0.3	△0.2	△23.4
법인세	△33.8	12.0	0.6	1.4	△47.8
부가가치세	△3.7	0.8			△4.5
기타	△22.0	3.1	1.0	0.2	△26.3
귀착효과					
중소기업, 중산서민층	△36.2	3.6	0.5	△0.4	△40.7
대기업, 고소득층	△52.1	18.6	0.7	1.8	△73.2
기타	△0.4		0.1		△0.5

- 출처: 기획재정부(2012), “2008-2011년 세법 개정에 따른 세수 효과” (박원석 의원 제출자료)

- 이 중 대기업, 고소득층(연 5500만원 이상)에게 제공된 감세 규모가 31조원으로 절반을 차지. 따라서 이명박 정부의 ‘부자’ 감세 규모는 총 31조원으로 보는 게 타당(단, 중산서민층의 계산에 자영자 감세 몫이 모두 포함되었는지 여부는 검증 필요. 이 경우 부자 감세 규모는 조금 커질 수 있음).
- 따라서 ‘부자 감세’ 철회를 주장할 경우, 대기업과 고소득층에게 제공된 감세 몫의 철회를 의미한다면 임기 중 총 31조원 규모임.

○ 문재인후보의 선거관리위원회 제출 답변에도 총 감세 규모는 64조원

27) 이와 별도로 82.3조원 규모에 달한다는 국회예산처 자료가 있으나, 이는 2011년 소득세율 최고구간 인상 및 이전 세법개정 누적효과가 반영되지 않은 추계임. 국회예산정책처, “2008년 이후 감세정책 현황” (노회찬의원 제출자료, 2012. 7. 20)

- 2012년 10월 중앙선거관리위원회 홈페이지에 공시된 의무질문에 대한 후보별 답변 내용에서 문제인후보도 부자감세로 인한 세수 효과로 총 63.8조원을 제시하고 있음.

의무질문 1: 누진 직접세 방식의 부유세를 도입해야 한다

<문제안> 반대

○ 이명박 정부에서 행해진 세법 개정으로 모두 63조8000억원의 세수 감소 발생한 것으로 최근 파악됨. 특히 재벌 대기업 및 슈퍼부자들의 감세 효과는 31조원(정부 주장)에 달해 중소기업 및 서민들의 감세효과 32조5000억원에 육박, 상대적으로 소수 계층에 세제 혜택이 집중되는 등 '형평성 문제'가 크게 훼손되었음.

- 출처: 중앙선거관리위원회 홈페이지 공시 ("정책·공약 알리미").

#### □ 현단계 부자증세 주요 요구 내용

- 소득세 (2013년 기준 약 3조원)
  - 소득세 최고구간 세율 인상 38% → 42%
  - 최고구간 범위 강화: 3억원 → 1억 5천만원
- 법인세 (약 9조원)
  - 법인세 최고구간 세율 인상 22% → 25% (2015년 기준 약 5조원)
  - 법인세 대기업 몫 감면 전면 폐지 및 대기업 최저한세율 인상 16% → 18% (2011년 기준 약 4조원)
- 종합부동산세 원상 회복 (약 2조원)
  - 세율 0.5~2% → 1~3% 등
- 평가 및 과제
  - 부자감세 철회 혹은 부자 증세는 전통적으로 민주당을 비롯해 보편복지 세력이 주창해온 방안. 이는 사회양극화 시기에 사회적 부를 독과점하는 소수 상위계층, 대기업의 책임을 분명히 한다는 점에서 의미를 지님.
  - 하지만 실제 부자증세 논쟁이 전개될 경우, 부자감세 철회에 의한 재정 조달 규모가 보편복지 구현에 충분한 지 논란이 될 수 있음.
  - 또한 부자증세가 실현될 경우 최고구간 세율이 소득세는 46.5%, 법인세는 27.5%로



OECD 평균을 넘게 됨. 2012년 현재 최고구간 소득세율은 우리나라가 41.8%(38% + 지방소득세 3.8%), OECD 평균은 42.5%. 법인세 최고구간 세율은 우리나라 24.2%(22% + 지방소득세 2.2%), OECD 평균 25.5%임.

## 6. 조세개혁 방안 B : 소득별/누진적 복지증세

### □ 부자증세를 넘어 복지증세로

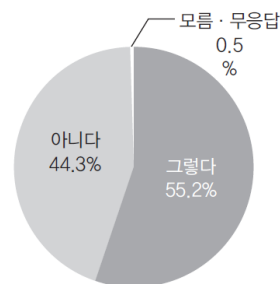
#### ○ 복지증세 : 복지와 세금의 결합

- 부자증세는 ‘세금’만 강조하는 특징 지님. 증세라는 시민의 의무는 ‘복지 향유’라는 자신의 권리와 결합되었을 때 더 위력을 가질 수 있음.
- 특히 우리나라와 같이 재정지출에 대한 불신이 깊고, 복지 체험이 아직 빈약한 상황에서는 향후 필요한 증세는 ‘복지 목적’에 사용된다는 점을 분명히 하고 이를 제도적으로 설계할 필요가 있음.

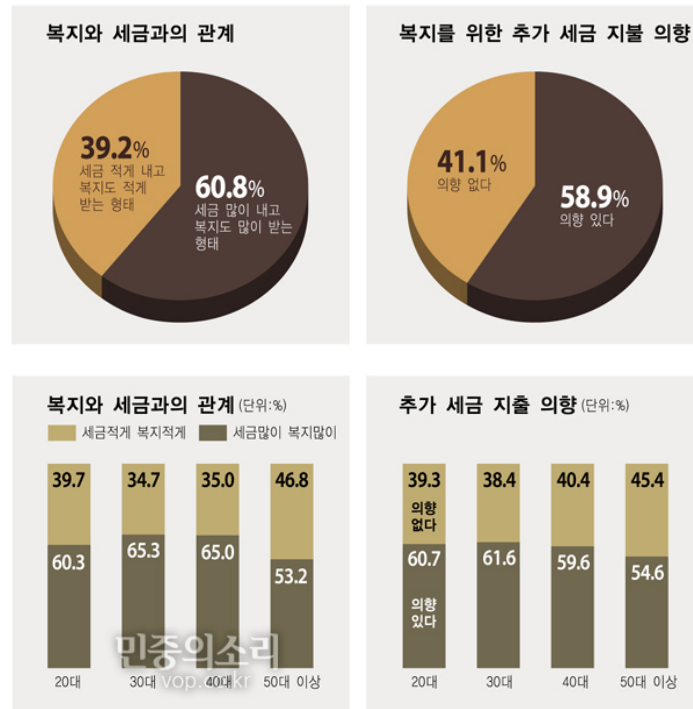
#### ○ 중간계층 이상부터 누진 참여

- 복지 확대를 바라는 시민들을 증세 논의의 주체로 참여시키는 방안 모색해야. 이러한 제안의 근거는 복지 확대를 바라는 시민들이 지닌 세금에 대한 인식에 점차 변화가 진행되고 있다고 판단하기 때문.
- 과거에는 국민들의 세금에 대한 인식은 한가지였음. 조세 저항이 곧 조세 정의. 하지만 근래 주요 여론조사를 보면, ‘복지가 확대된다면 세금을 낼 용의가 있다’에 과반 응답을 넘는 경우가 종종 있음. 지금까지 정치권은 조세 저항만을 강조하고, 증세는 다음 일로 간주돼 왔으나 상황이 바뀌고 있음.

〈그림 2〉 복지 확대를 위해 세금을 더 낼 용의



출처 : 경향신문, 「경향신문 창간 66주년 기획 여론조사」 (2012. 10.)



- 현대경제연구원, “새 정부의 경제정책에 대한 국민 의견 조사” (2013. 1. 27)

## □ 사회복지세의 기본 내용

○ 우리나라의 취약 세목: 소득세와 기업의 사회보장기여금

- 우리나라는 다른 선진국에 비해 국민부담률이 낮음. <표 10>에서 보듯이, 2010년 기준 한국 국민부담률이 GDP 25.1%로 OECD 평균 33.8%에 비해 8.7% 포인트 작음. 2013년 GDP 예상액 1330조원을 적용하면 약 116조원이 부족분. 이는 2013년 중앙정부 복지지출 100조원보다 더 많은 돈.

<표 10> 세목별 세입 비교

(단위: GDP %, 2010년)

	소득세	법인세	자산세	소비세	기타	사회보장기여금				국민 부담률
						고용주	피고용자	기타*	계	
OECD(a)	8.4	2.9	1.8	11.0	0.5	5.3	3.2	0.6	9.1	33.8
한국(b)	3.6	3.5	2.9	8.5	0.8	2.5	2.4	0.8	5.7	25.1
차이(a-b)	-4.8	0.6	1.1	-2.5	-0.3	-2.8	-0.8	0.2	-3.4	8.7

- 출처: OECD(2012), Revenue Statistics 1965-2011. 기타\*에는 자영업자, 국가 몫 등이 포함.

- 우리나라에서 가장 취약한 세목은 소득세와 기업의 사회보장기여금. 소득세에서 GDP

4.8%, 기업의 사회보장기여금에서 2.8% 포인트 작음. 우리나라 국민들과 기업들이 OECD 평균만큼 소득세와 사회보장기여금을 낸다면, 2013년에 GDP 7.6% 포인트, 무려 100조원의 복지재정이 확보될 수 있음.

- 우리나라 조세체계를 바로잡기 위해서는 일반 국민들이 소득에 따라 누진적으로 소득세를 더 내야하고, 기업들이 사회보장기여금을 지금보다 2배 이상 책임져야. 이러한 양대 목표를 달성하는 방안으로 사회복지세 도입을 적극 검토.

#### ○ 사회복지세의 강점: 4대 원리

- 복지 증세: 사회복지세는 모든 세입을 복지 지출에 사용. 우리나라 재정 지출에 대한 국민들의 불신을 감안할 때, 지금은 세입과 복지 지출을 결합하는 '복지 증세'를 적극 활용할 때.
- 누진 증세: 사회복지세는 상위 계층과 대기업에게 더 많은 재정 책임을 적용.
- 보편 증세: 다수 시민들이 소득에 따라 누진적으로 세금을 더 낼 때, 상위 계층과 대기업에게 더 많은 책임을 이행하라고 실질적인 압박을 만들어 낼 수 있음.
- 단일 증세: 사회복지세는 국민들이 쉽게 이해할 수 있도록 단일세목, 단일세율로 작동 (One-Point 증세). .

#### □ 사회복지세 설계

- 사회복지세는 소득세, 법인세, 상속증여세, 종합부동산세 등 기존 누진도를 가진 직접세에 추가로 부가되는 세금(surtax).
- 기존 세금에 10% 단일세율 부과하면 2013년 기준으로 10조원 조성(20% 부과하면 20조원 조성).

#### □ 세수 추계 및 개인/법인당 부담액

<표 11> 2013~2017년 중기 사회복지세 세수 전망 (10% 세율 기준)

(단위: 조원)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>소득세</b>	<b>4.6</b>	<b>4.9</b>	<b>5.3</b>	<b>5.7</b>	<b>6.1</b>	<b>6.6</b>
근로소득	2.0	2.2	2.4	2.5	2.8	3.0
종합소득	1.0	1.1	1.3	1.4	1.4	1.6
양도소득	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
기타	0.9	0.9	1.0	1.1	1.2	1.2
<b>법인세</b>	<b>4.6</b>	<b>4.7</b>	<b>5.0</b>	<b>5.4</b>	<b>5.8</b>	<b>6.2</b>
<b>상속세 및 증여세</b>	<b>0.4</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>	<b>0.6</b>	<b>0.6</b>	<b>0.6</b>
<b>종합부동산세</b>	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>
<b>계</b>	<b>9.7</b>	<b>10.2</b>	<b>11.0</b>	<b>11.8</b>	<b>12.6</b>	<b>13.5</b>

- 출처: 국회예산정책처, "사회복지세법안 신설 비용추계서] (2013. 5) 재구성

〈표 12〉 근로소득세할 사회복지세 현황 (10% 세율 기준)

(2011년 기준)

급여총계	인원	세수	1인당 근로소득세	1인당 사회복지세
과세미달자	5,622,075 (36%)	0	0	0
과세대상자	9,917,982 (64%)	17.8조원	179.5만원	18.0만원
총계	15,540,057	17.8조원		

- 출처: 국세청, [국세통계연보] 2012년 재구성.

〈표 13〉 소득별 근로소득세할 사회복지세 (10% 세율 기준)

(2011년 기준)

급여총계	인원	세수 (백만원)	실효세율 (%)	1인당 소득세 (만원)	1인당 사회복지세 (만원)
1천만 이하	304,634	2,795	0.1	0.9	0.1
1천만~1.5천만	1,333,163	51,089	0.3	3.8	0.4
1.5천만~2천만	1,217,307	115,598	0.5	9.5	1.0
2천만~3천만	2,009,556	422,152	0.8	21.0	2.1
3천만~4천만	1,493,007	764,701	1.5	51.2	5.1
4천만~4.5천만	597,410	527,051	2.1	88.2	8.8
4.5천만~6천만	1,288,410	2,004,693	3.0	155.6	15.6
6천만~8천만	929,192	3,124,552	4.8	336.3	33.6
8천만~1억	384,669	2,461,271	7.1	639.8	64.0
1억~2억	320,885	4,568,714	9.5	1,423.8	142.4
2억~3억	23,313	1,141,032	19.6	4,894.4	489.4
3억~5억	10,497	937,563	22.3	8,931.7	893.2
5억~10억	4,354	779,853	23.9	17,911.2	1,791.1
10억 초과	1,585	900,805		56,833.2	5,693.3
계	9,917,982	17,801,868	4.5	179.5	18.0

- 출처: 국세청, [국세통계연보] 2012년 재구성.

〈표 14〉 법인세할 사회복지세 세입 추계 (10% 세율 기준)

(2013년 기준)

법인세액(조원)	기업수	법인세		사회복지세	
		세수 (조원)	1기업당세액 (백만원)	세수 (조원)	1기업당세액 (백만원)
5천만 이하	241,525	2.0	8.1	0.2	0.8
1억 이하	12,390	1.0	79.0	0.1	7.9
3억 이하	10,941	2.1	190.2	0.2	19.0
5억 이하	2,762	1.2	433.1	0.1	43.3
10억 이하	2,429	1.9	779.5	0.2	78.0
20억 이하	1,355	2.1	1,556.2	0.2	155.6
50억 이하	966	3.3	3,455.4	0.3	345.5
100억 이하	344	2.8	7,982.4	0.3	798.2
500억 이하	327	7.6	23,195.1	0.8	2,319.5
1000억 이하	56	4.4	77,576.4	0.4	7,757.6
1000억 초과	58	18.6	317,430.8	1.9	31,743.1
계	273,154	46.8	171.4	4.7	17.1

- 출처: 국회예산정책처, “사회복지세법안 신설 비용추계서] (2013. 5) 재구성

## 7. 조세개혁 방안 C : 소비세를 통한 증세

### □ 복지증세 여론의 심층적 이해

- 우리나라에서 발표되는 복지증세 관련 국민의식에 관한 여론조사 중 가장 신뢰할 만한 자료는 보건사회연구원의 복지의식 조사임.<sup>28)</sup> 이를 근거로 작성한 노대명, 전지현(2011)에 의하면, 복지확대와 증세에 대한 공감대가 높은 것으로 나오나, 조세공정성 인식이 매우 낮고, 복지예산이 비효율적으로 집행되고 있으며, 복지증세가 되어도 자기자신에게 복지혜택이 돌아올 것이라고 기대하는 빈도가 그렇지 않은 경우보다 낮은 것으로 나타남.

<표 15> 복지지출 확대에 따라 조세를 더 부담할 의사

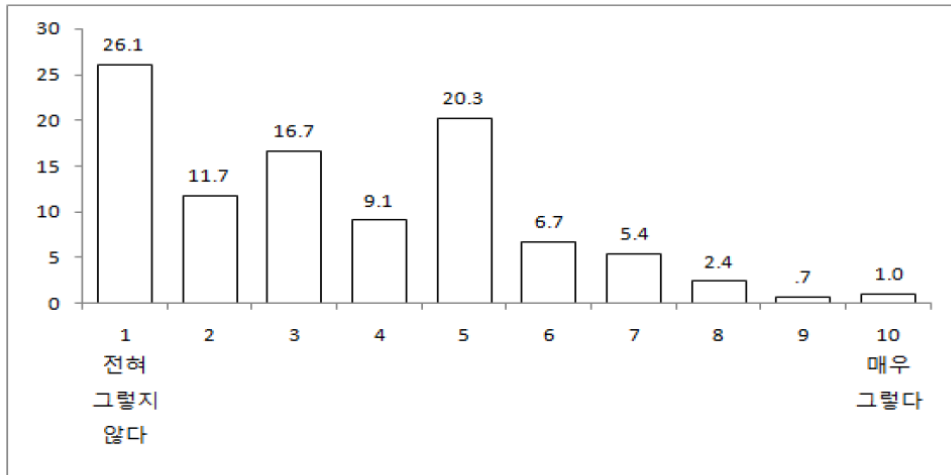
	빈도	퍼센트
1. 전혀 그렇지 않다	130	8.7
2. 거의 그렇지 않다	169	11.3
3. 보통이다	463	30.9
4. 약간 그렇다	458	30.5
5. 매우 그렇다	280	18.7
합 계	1,500	100.0
평균	3.39	
표준편차	1.165	

자료: 한국보건사회연구원(2011), 한국인의 복지의식 조사, 원자료.

- 출처: 노대명, 전지현 (2011: 102)

28) 본 연구의 조사대상자들을 표본추출하기 위하여 사용한 모집단은 통계청의 2011년 인구추계임. 층화비례추출법에 의거해 16개시도의 만 20세 이상 성인 남녀 인구 추계를 지역별, 성별, 연령별 인구규모에 따라 1,500명을 표본 추출하여 전화면접 조사로 조사를 실시한 것임.

〈그림 3〉 다른 사람이 조세를 공정하게 부담하고 있다고 생각하는가?



주: 평균 값 = 3.51 ; 표준편차 = 2.151

자료: 한국보건사회연구원(2011), 한국인의 복지의식 조사, 원자료.

- 출처: 노대명, 전지현 (2011: 105)

〈표 16〉 복지증세에 대한 기대의식

	조세부담만큼 복지혜택이 있을 것이라고 생각한다		복지예산이 낭비없이 효율적으로 집행되고 있다	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
1. 전혀 그렇지 않다	227	15.1	335	22.3
2. 거의 그렇지 않다	368	24.5	534	35.6
3. 보통이다	404	26.9	451	30.1
4. 약간 그렇다	338	22.5	131	8.7
5. 매우 그렇다	163	10.9	48	3.2
합 계	1,500	100.0	1,499	100.0
평균	2.89		2.35	
표준편차	1.225		1.021	

자료: 한국보건사회연구원(2011), 한국인의 복지의식 조사, 원자료

- 출처: 노대명, 전지현 (2011: 107)

- 위 노대명, 전지현의 연구결과로 미루어 볼 때, 시민들이 전보다 복지증세의 필요성과 복지를 위한 증세에 동의하는 수준이 높아졌다고 하지만, 증세에 대한 지지가 적극적이거나 지속성이 높을 것으로 예상할 수 없음. 그리고 자발적 추가 부담액이 복지확대에 필요한 규모에 이를 것으로 예측하는 것은 비현실적임.

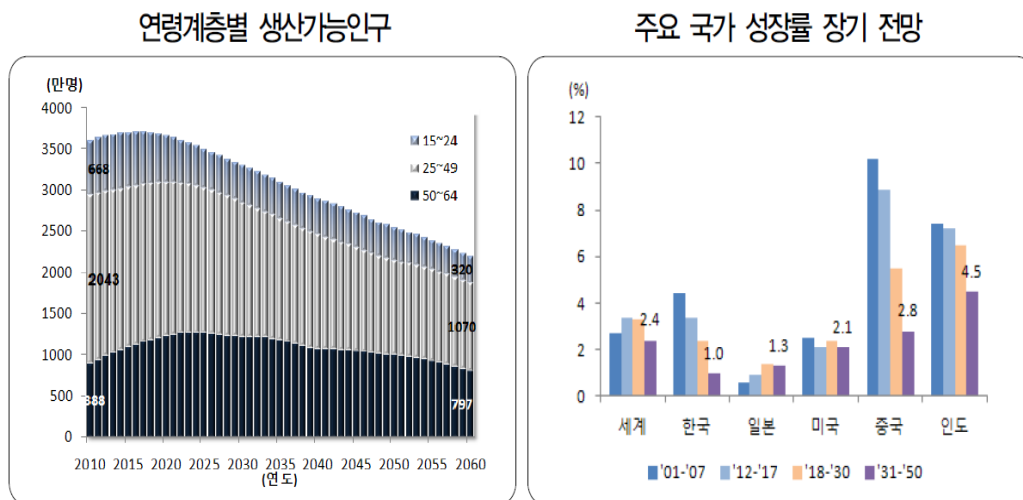


- 따라서 복지증세에 대한 여론이 전과 달리 호전되었다고 하여도, 증세에 따른 정치적 부담은 여전함. 증세에 대한 접근은 비명시적, 점진적, 그리고 정치적 순응성을 높이는 방식으로 이루어져야 함.

## □ 고령화와 저성장 기조

- 한국은 고령화와 저성장이 예외가 아닌 새로운 정상상태(New Normal)인 시대에 접어들음. 조세는 경제활동에 미치는 영향이 직접적이기에, 증세전략의 구상 시 복지재원 조달의 물질적 기초가 되는 '성장'의 문제를 반드시 고려해야함.
- 한국의 생산가능인구(15-64세)는 2016년 3,704만명(72.9%)을 정점으로 감소, 2060년 2,187만명(49.7%) 수준으로 하락 예상. OECD는 한국의 GDP 성장률이 지속적으로 하락하여 2030년 이후에는 1.0% 수준에 머물 것으로 전망함.
- 최근에도 9개월 연속 0%대 성장에 머무는 등, 수권정당으로서 성장잠재력의 쇠퇴를 방관할 수 없는 상황임.
- 저성장 기조로 인해, 조세수입의 자연증가분을 기대하기 어려운 상황임. 따라서 세원확대와 세율인상 등이 불가피함.

〈그림 4〉 연령계층별 생산가능인구와 주요 국가 성장률 장기 전망



- 출처: 고제리 (2012: 100)

- 저성장 기조임을 감안하여 증세를 위한 세제개혁은 성장잠재력을 해치지 않고 경제활동의 왜곡 효과가 작은 세목을 중심으로 이루어져야 함.

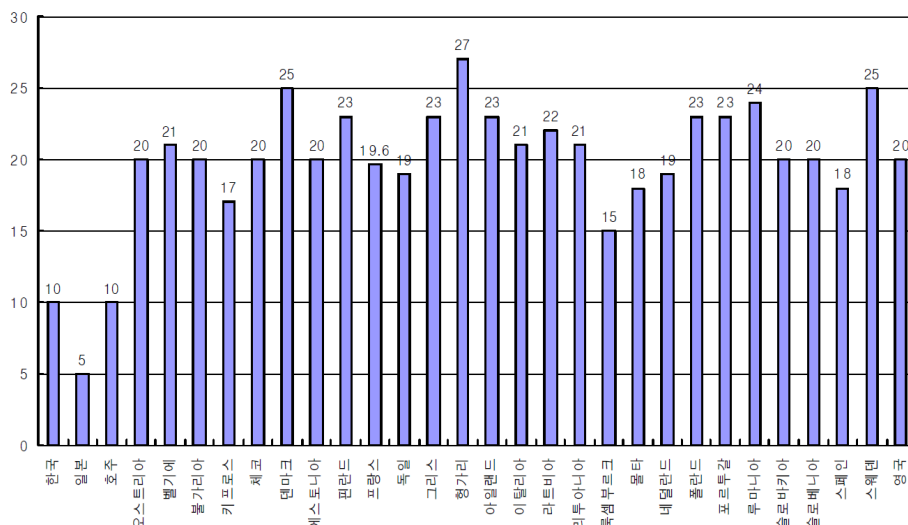
## □ 소비세 활용의 필요성

- 증세에 대한 정치적 지지의 불명확성과 한국경제의 저성장을 감안할 때, 세출구조의 합리화를 통한 복지재원의 마련, 복지전달체계에서의 누수방지, 그리고 조세정의를 통한 실질적 증세에 우선순위를 두어야 함.
- 그러나 저성장 국면에서는 성장에 따른 조세수입의 자연증가분이 크지 않으므로, 복지확대에 따른 지출 소요를 충당할 수 있는 수준이 되기는 어려울 것은 자명함.
- 위의 노력을 다하여도 복지증세를 위해 새로운 세목의 신설이나 세율 인상 등이 불가피할 것으로 전망됨.
- 이 경우, 가처분소득에 직접적인 감소를 가져오고 경제활동을 위축시키는 직접세의 인상보다, 경제활동에 보다 독립적인 소비과세를 활용하는 것이 바람직. 부가가치세율의 인상, 특별소비세의 확대, 주류, 담배, 도박 및 석유소비에 대한 과세 확대(죄악세)가 대안.

## □ 일반소비세 (부가가치세)

- 부가가치세는 2010년 현재 세수규모가 약 51조 8,000억원에 달하여, 전체 소비세수 99조7690억원의 53%를 차지하고 있음.
- 우리나라는 GDP 대비 부가가치세 세수 비중이 2010년 4.4% 수준으로 OECD국가 가운데 최하위권임. 부가가치세율도 10%로 일본 (5%)을 제외하고 가장 낮은 수준임.
- 따라서 추가 인상 여력이 크고, 20% 인상 (즉, 2%p의 세율인상)으로 10조원의 이상의 추가 세수 확보 가능.

〈그림 5〉 주요국의 부가가치세율 비교 (2012년)



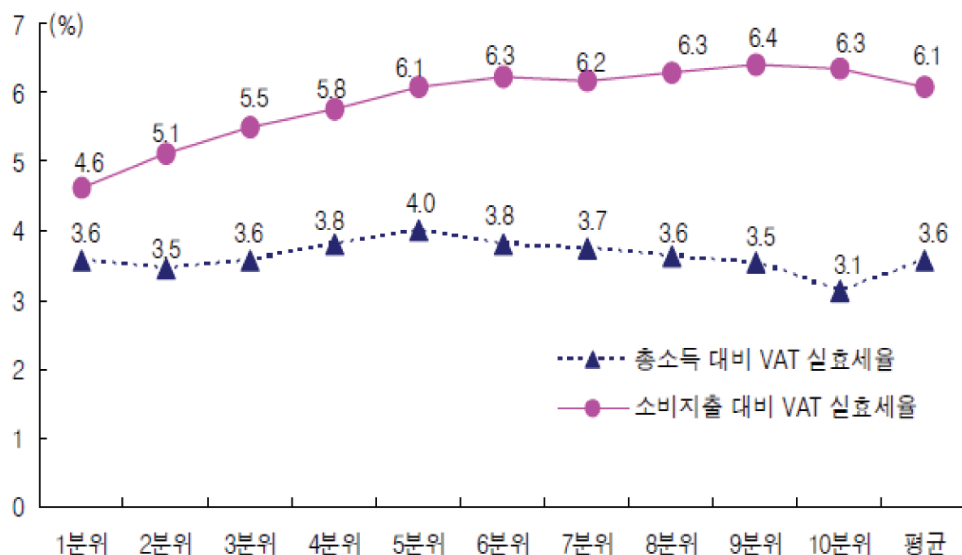
- 출처: 한국조세연구원, 재정포럼(주요국의 조세동향), 성명재 외 (2012: 22)

○ 부가가치세 같은 간접세의 인상에 대해서, 진보진영에서는 역진성이 커서 형평성을 저해한다는 이유로 반대하고 있음. 그러나, 아래 세 가지 측면에서 복지재원으로 활용해야 할 충분한 이유가 있음.

- 첫째, 실제로는 역진성이 크지 않음. 아래 2010년 가계지출동향조사자료에 근거해 추정해 본 결과, 소비지출 대비 부가세의 실효세율은 소득증가에 따라 완만히 증가하고, 총소득 대비 소비지출의 경우에만 중간소득 이후부터 매우 완만한 역진성을 보임. 이는 우리나라에서 부가가치세의 실효세율이 소득계층별로 역진적이기 보다는 비례세적 성격을 가지는 것이라 할 수 있음 (그림 6 참조).

〈그림 6〉 소득계층별 부가가치세 실효세부담 분포

(단위: %)



- 출처: 안종석(2012: 37)

# 통념과 달리, 우리나라 부가가치세가 역진적이지 않은 이유는, 아직 서구에 비해 낮은 고령화율과 함께 식품, 의료, 교육, 주택 등 저소득계층의 소비지출에 영향이 큰 항목 대부분이 면세 구조로 이루어져 있는 것에 영향을 받고 있음 (아래 표 17 참조).

〈표 17〉 주요국과 우리나라 부가세의 면세범위 비교

(X : 면세, Z : 영세율)

	기초 식품	가공 식품	의료 용역	의약 품	교육 용역	주택 공급	주택 임대	도서	신문	오락 운동	정부 지출	금융	중고 품	농업 원료	예술 품
OECD			X		X		X			X		X			
EU지침			X		X					X		X			
한국	X		X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	Z	X
영국	Z	Z	X	Z	X	Z	X	Z	Z			X			X
프랑스			X			X	X			X		X	X		X
독일			X		X		X			X		X			
벨기에			X		X		X		Z			X			
네덜란드			X		X		X		Z			X			
덴마크			X		X		X		Z			X			X
이탈리아	Z		X		X		X		Z			X			
스웨덴			X	Z	X		X		Z			X			X
스페인			X		X		X					X		X	X
아일랜드	Z	Z	X	Z	X		X			X	X	X		Z	
포르투갈	Z		X	X	X		X	Z	Z	X		X		Z	X
터키	Z		X		X		X					X			
일본			X		X		X					X			
대만	X		X	X	X			X	X			X			

- 출처: 성명재 외 (2012: 43)

- 둘째, 우리나라는 자영업자가 소득자의 25~30%를 차지하는 경제구조를 가지고 있어서, 다른 OECD국가와 달리 소득과약의 어려움이 매우 큼. 이 때문에 조세불공정성 문제가 증세를 어렵게 하고 있음. 따라서 소득이 아닌 소비에 대한 과세는 조세부담의 형평성 문제를 완화할 수 있음. 특히 부가가치세는 납부의무자가 세부담을 줄이기 위해서는 세금계산서를 주고 받고 기장을 해야하기에, 다른 소비세보다 조세회피의 가능성이 낮음.
- 셋째, 스웨덴, 독일, 영국 등 본 연구에서 사례조사한 유럽 복지국가들의 경우에서 보듯이, 소득재분배의 효과는 세입보다 세출에서 크게 나타남. 즉, 부가세를 높이더라도, 이 재원을 복지지출에 활용하면 전체적인 소득재분배 효과는 커짐. 성명재 외 (2012)에 의하면, 우리나라의 경우도 부가가치세율 인상으로 소득재분배효과는 음(-)의 값을 가질 수 있으나, 그 절대값은 0에 가까워 그 효과는 미미한 것으로 보고되고 있음. 따라서 부가가치세 증세를 통한 복지지출 효과는 크게 정(+)의 효과를 나타내는 만큼, 소득재분배에 대한 순효과는 양(+)으로 나타날 것임.

## □ 개별소비세

- 우리나라는 개별소비세로 인한 세수규모는 OECD평균을 상회하고 있어, 부가가치세로 되어 있는 일반소비과세에 비해서 볼 때 증세 여력이 크지 않음.

〈표 18〉 주요국의 소비과세 실태

(단위: %)

구 분	미국	일본	영국	프랑스	독일	한국	OECD
일반소비과세	2.0	2.6	6.5	7.2	7.2	4.4	6.9
개별소비과세	1.7	2.0	3.7	3.2	3.0	3.8	3.5
합 계	3.7	4.6	10.2	10.4	10.2	8.2	10.4

- 출처: 안종석 (2013: 32)

- 그러나, 개별소비세는 2010년 44조 7,739억원의 세수 규모를 보이고 있어, 10%의 증액만으로도 약 4.5조의 추가 복지재원이 마련될 수 있는 세목으로, 과거 수출주도 산업화시기 형성된 저과세 부분을 합리화하고, 죄악세(sin tax) 분야의 강화로 사회적 효용을 높이는 차원에서 증세항목으로 활용할 필요가 있음.
- 에너지세의 경우, 농업과 제조업 등 산업지원을 위해 환경오염 등 사회적 비용이 과소 반영되어 OECD국가 중 1인당 에너지 소비가 가장 높은 편임.
  - 게다가 유류에 대해서는 개별소비세 외에도 교통세, 교육세 등 목적세와 판매부과금 등이 중첩적으로 부과되어 과세체계가 매우 복잡한 문제를 안고 있음.
  - 따라서 단일세율로 통합하면서 그동안 저율 혹은 면세 혜택을 보았던 산업분야 에너지 세율을 인상해야 함.
- 국민보건위생 증진과 외부불경제 시정 차원에서, 담배, 주류, 카지노 등 사행행위에 대한 과세를 강화하고, 사회형평성 증진을 위해 사치재에 대한 특별소비세를 인상하여 복지재원을 확충할 필요가 있음.

## 참고문헌

- 경향신문. 2012. [경향신문 창간 66주년 기획 여론주사] (2012. 10).
- 고제리. 2012. “저성장·저금리의 New Normal 시대의 도래 가능성 및 새로운 투자 트렌드” KDB산업은행.
- 국세청. 2012. [국세통계연보 2012년].
- 국회예산정책처. 2012. “2008년 이후 감세정책 현황” (노회찬의원 제출자료, 2012. 7. 20)
- 국회예산정책처. 2013. “사회복지세법안 신설 비용추계서] (2013. 5)
- 기획재정부. 2012. “2008-2011년 세법 개정에 따른 세수 효과” (박원석 의원 제출자료)
- 기획재정부. 2013. “2013년 세법개정안”(2013. 8. 8).
- 기획재정부. 2013. “박근혜정부 국정과제 이행을 위한 재정지원 실천계획 [공약가계부] 발표” (2013. 5. 31)
- 노대명·전지현. 2011. 『한국인의 복지의식에 대한 연구: 사회통합을 위한 정책과제』. 보건복지부 연구보고서 2011-19.
- 문재인후보. 2012. [대선평약자료집: 사람이 먼저인 대한민국 - 국민과의 약속 119] (2012. 12. 9)
- 문재인후보. 2012. “공약이행을 위한 자원조달 방안 및 추가소요재원” (2012. 11. 26)
- 박근혜후보. 2012. “대선평약 자료” (2012년 12월)
- 성명재·박명호·이성식·박종수. 2012. 『중장기 부가가치세제 개선 방안』. 지식경제부 정책연구 보고서.
- 안종석. 2013. “중장기 조세정책 방향에 대한 제언” 한국조세재정연구원 주최 [중장기 조세정책 방향에 대한 공청회] 발표 자료 (한국조세재정연구원 10층 대강당, 7월 23일).
- 중앙선거관리위원회 홈페이지 공시 (“정책·공약 알리미”).
- 현대경제연구원. 2013. “새 정부의 경제정책에 대한 국민 의견 조사” (2013. 1. 27).
- OECD. 2012. Government at a glance 2011. 2012.
- OECD. 2012. Revenue Statistics 1965-2011.
- OECD. 2013. Economic Outlook no.93. May 2013.