

국민·기초연금과 복지재정



민주정책연구원
사회경제정책연구회

2013 사회경제정책포럼

1. 포럼 개요

- 목적 :
 - 민주진보진영에서도 의견이 갈리는 사회경제정책 쟁점도출 및 대안마련
 - 2012총선·대선 공약 진단, 비교평가 및 향후 새로운 과제 재정립
 - 박근혜 정부의 핵심 국정과제에 대한 검토 및 정책 대안 제시
- 일시 : 3월 27일~7월(총 10회), 격주 수요일, 오전 7시 30분
- 장소 : 국회의원회관 세미나실(524호)
- 주최 : 사회경제정책연구회
- 주관 : 민주정책연구원
- 참석대상 : 국회의원(보좌진 포함), 정책위 전문위원, 민정연 연구위원 등

2. 포럼 프로그램

No.	일시	주제	발제/토론
1회	3월 27일(수) 오후 01:00	보편적 복지 담론 이해 (보편적 복지 범위 어디까지인가)	신동면 교수(경희대) 김연명 교수(중앙대) 최영준 교수(고려대)
2회	4월 03일(수) 오전 07:30	부동산 대책 검토 (부동산 공공성 확보 어떻게 할 것인가?) (부동산대책, 부동산 경기 활성화인가?)	변창흠 교수(세종대) 남기업 소장(토지자유연구소) 서채란 변호사
3회	4월 17일(수) 오전 07:30	가계부채 및 채무조정제도 (가계 재정위기 어떻게 극복할 것인가?)	전성인 교수(홍익대) 박창균 교수(중앙대) 백주선 변호사
4회	5월 01일(수) 오전 07:30	국민연금 재구조화와 기초연금 재원 논쟁 (노년빈곤해소와 노후소득보장 어떻게 할 것인가?) (공적노후소득보장 어떻게 구성할 것인가?)	김연명 교수(중앙대) 김태일 교수(고려대) 오건호 박사(글로벌정치경제연구소)
5회	5월 15일(수) 오전 07:30	경제민주화와 양극화 해소 (경제민주화 제대로 되고 있는가?)	전성인 교수(홍익대) 위평량 박사(경제개혁연구소) 김성진 변호사

No.	일시	주제	발제/토론
6회	5월 29일(수) 오전 07:30	중소기업/소상공인/자영업 대책 (중소기업·중소상인 어떻게 살릴 것인가?)	김익성 교수(동덕여대) 양창영 변호사 김철호 변호사
7회	6월 12일(수) 오전 07:30	공공부문 일자리/비정규직 대책 (공공서비스 일자리 어떻게 창출할 것인가?) (비정규직 일자리 어떻게 개선할 것인가?)	황덕순 선임연구위원(노동연구원) 김종진 연구위원(한노사연) 김남희 변호사
8회	6월 26일(수) 오전 07:30	조세재정개혁 및 복지재정 확충 (복지재원 어떻게 마련할 것인가?)	윤영진 교수(계명대) 김태일 교수(고려대) 오건호 박사(글로벌정치경제연구소) 조수진 변호사
9회	7월 10일(수) 오전 07:30	주거복지 및 세입자(렌트푸어) 대책 (서민 주거불안 어떻게 해소할 것인가?)	변창흠 교수(세종대) 남원석 연구위원(경기개발연구원) 김남주 변호사
10회	7월 17일(수) 오전 07:30	반값등록금과 대학구조개혁 (교육 불평등 어떻게 해소할 것인가?)	임재홍 교수(방송대) 반상진 교수(전북대) 이광철 변호사

<토론주제 선정기준>

- 거시적인 담론보다는 현안 이슈별로 세부적인 정책 토론을 포럼의 컨셉으로 함
- 박근혜 정부의 공약이행 단계에서 포지셔닝이 필요한 이슈 선정 및 대안제시

<행사진행 순서> (총 1시간 40분 예상)

- 발제 (15분)
- 지정토론 (10분×2인)
- 참석자 토론 및 질의응답 (60분)
- 마무리 발언 (5분)

3. 포럼 운영위원회

□ 사회경제정책포럼 운영위원회

- 김남근 변호사, 김성진 변호사(민변), 김연명 교수(중앙대), 신진욱 교수(중앙대), 이창곤 소장(한겨레사회정책연구소) + 국회의원, 전문위원, 학자 등

□ 포럼사무국 : 민주정책연구원 박정식 연구위원, 신승화 부장, 박요셉 간사, 박은경 인턴

자료집 목차

사회경제정책포럼 소개

보편적 복지 담론 : 보편적복지 범위 어디까지인가?

			..... 1
	발제 및 토론 주요 내용(요약)		..... 5
	[발제문] 보편주의 복지	신동면 (경희대 행정학과 교수)	..... 10
	[토론문] 한국에서 보편주의 복지 국가의 의미와 과제	김연명 (중앙대 사회복지학과 교수)	..... 21
	[토론문] 보편주의 복지	최영준 (고려대 행정학과 부교수)	..... 40
	회의록(전문)		..... 45

국민연금 재구조화와 기초연금 : 공적 노후소득보장 어떻게 구성할 것인가?

			..... 65
	발제 및 토론 주요 내용(요약)		..... 69
	[발제문] 공적연금제도와 기금운 용 개편방안	김연명 (중앙대 사회복지학과 교수)	..... 77
	[토론문] 노인빈곤해소와 노후소득보장 어떻게 할 것인가?	김태일 (고려대 행정학과 교수)	..... 106
	[토론문] 국민연금 개혁, 어떻게 할 것인가?	오건호 (글로벌정치경제연구소 연구실장)	..... 114
	회의록(전문)		..... 118

복지재정 확충 및 조세재정개혁 :

복지자원 어떻게 마련할 것인가?

			..... 135
	발제 및 토론 주요 내용(요약)		..... 139
	[발제문] 복지재정 확충을 위한 조세 · 재정개혁 방안	윤영진 (계명대 행정학과 교수)	..... 150
	[토론문] 복지재정과 증세 : 국민 건강보험료 인상, 사회복지세 도입	오건호 (글로벌정치경제연구소 연구실장)	..... 194
	[토론문] 조세재정개혁 및 복지 재정 확충	김태일 (고려대 행정학과 교수)	..... 201
	회의록(전문)		..... 208

2013 사회경제정책포럼[1회]

보편적 복지 담론

보편적 복지 범위 어디까지인가?

2013. 03. 27(수)

〈제 1회 사회경제정책포럼〉

- 일시 및 장소 : 2013. 3. 27(수), 오후 1시~3시, 국회의원회관 524호
- 주제 : **보편적 복지 범위 어디까지인가?**
- 발제 : 신동면 교수(경희대 행정학과)

□ 취지 및 목적

- 2010년 지방선거를 기점으로 민주당은 ‘무상급식’을 전국적 이슈화하였으며, 이후 “3무 1반의 보편적 복지 정책”을 선도적으로 정책 의제화 하였으나
 - ‘소득 계층’에 따른 차등적 지원이 필요한 사안에 대해서까지 지나치게 ‘보편적 지원’을 강조함에 따라 “복지 공약”의 대국민 신뢰를 얻는데도 부정적 영향을 미쳤음
- 박근혜 정부는 자원대책을 이유로 당초 대선과정에서 공약하였던 “복지”도 후퇴할 것으로 예상됨(4대 중증질환, 기초연금 공약 번복 등 복지 확대범위 축소)
- 이에 박근혜 정부 “복지정책”과 민주당의 “복지공약”에 대한 비판적 고찰을 바탕으로, 국민적 합의가 가능한 “보편적 복지”와 “선택적 복지”의 대안을 모색해 보고자 함

□ 주제

- 보편적 복지 범위는 어디까지인가?
- 무엇이 보편적 복지이고, 선택적 복지인가 ?
- 보편적 복지(보편주의) vs. 선택적 복지(선별주의)

□ 주최 : 사회경제정책연구회 / 주관 : 민주정책연구원

□ 발표 및 토론

- 사회 : 김남근 변호사
- 발제 : 신동면 교수(경희대 행정학과)
- 지정토론 : 김연명 교수(중앙대 사회복지학과)
최영준 교수(고려대 행정학과)

- 참석자 토론 : 변재일 민주정책연구원장, 오제세 의원(보건복지위원장), 김성주 의원, 홍종학 의원, 김남근 변호사, 민주정책연구원 연구위원(이동호 정책연구실장, 박정식, 정재철), 정책위 전문위원(김범모, 김영길, 조원준, 홍성대, 심연미, 김영재, 이한규), 국회의원 보좌진 등 20여명

□ 행사진행 순서 (총 1시간 40분 예상)

- 발제 (15분)
- 토론 (10분×2인)
- 참석자 토론 및 질의응답 (60분)
- 마무리 발언 (5분)

보편적 복지 담론

□ 포럼 개요

보편적 복지 범위 어디까지인가?

- 발제 : 신동면(경희대 행정학과 교수)
- 토론 : 김연명(중앙대 사회복지학과 교수),
최영준(고려대 행정학과 교수)

□ 발제 및 토론 주요 내용

□ 한국 복지국가의 실태와 문제

- GDP대비 공공사회복지지출은 2012년 9.3%정도로 OECD 평균(21.7%)에 미치지 못함. 분야별 공공사회복지지출에서도 우리나라의 경우 보건과 노령 분야에만 집중, 다른 분야는 GDP 대비 1%를 넘지 못하고 있음(신동면)
- 주요 국가의 국민부담률과 조세부담률에 있어서도 한국의 경우(국민부담률 28.7%, 조세부담률 21.1%) OECD 평균(국민부담률 36.8%, 조세부담률 26.8%)에 대비하여 상당히 낮음. 이것은 아직 더 부담할 수 있다는 이야기가 될 수도 있고 반대로 계속 이런 추세로 가야한다는 이야기가 될 수도 있음(신동면)
- MB정부의 감세 정책으로 조세부담률은 19.3%로 하락(2010년). 장기적으로 복지국가 건설을 위한 한국의 적정 국민부담률은 OECD 평균 37% 수준, 조세부담률 25% 수준으로 가야함.(신동면)
- 총임금소득 대비 소득세 및 사회보험료 부담 현황에서도 OECD평균(24.8%)에 비하여 한국(12.3%)은 절반정도의 수준으로 아직 더 부담할 수 있다고 봄(신동면). 그러나

이는 취약한 임금구조와 비정규직 문제 등에 따른 것이라는 반대의견 있음(이한규)

□ 복지국가 담론에서 용어 사용에서 학계와 현장의 괴리가 있음

- 현장에서는 복지와 관련하여 보편주의(Universalism)와 선별주의(Selectivism)가 대비되어 사용되나, 실제로는 보편주의(Universalism)와 잔여주의(Residualism)가 대비되는 개념임(신동면)
- 다만, 현재의 정치 지형에서는 민주당이 ‘보편주의 = 무상·정책·전체’ 라는 틀에 얽매어서 선별주의적인 정책을 주장하는데 어려움이 있음
(신동면)

□ 복지국가 담론에서 무상급식을 시작으로 하는 사회적 논의의 단계는 끝나고 한국에 맞는 복지국가 건설 모델을 위한 시준 2의 단계로 넘어가야(홍종학)

- 보편주의와 선별주의의 논쟁은 실효성을 다 했다는데 대체로 공감
- 실제로 새누리당의 주장이나 박근혜 정부의 정책도 개별 사안에서 보편주의적인 방향으로 진행됨(무상급식, 보육, 노인 등 개별 복지 분야 등)
- 보편주의 안에서도 선별적인 급부를 제공할 수 있다는 보편주의내에서의 선별적 접근 필요, 보편이냐 선별이냐의 논쟁보다는 시준2에 맞는 새로운 용어·접근이 필요함

-
- 보편적 복지와 성장전략이라는 것도 서로 모순되는 것이 아니라 성장친화형 복지, 개방친화형 복지라는 식의 접근이 필요함(홍종학)

□ 실제로 보편주의에 대한 담론차원의 설득 논리 개발이 중요하다는데 의견이 모아짐

- 대외개방도가 높은 한국의 경제구조상 미래의 불확실성이 높아지고 외부경제의 변화로 인해 개인의 삶이 크게 바뀔 수 있으므로 보편주의에 기반한 복지제도를 통해 재생산의 매커니즘을 만들어야함(김연명, 홍종학)
- 개인적 위험뿐 아니라 사회적 위험(저출산, 계층간 격차 확대 등)에 대응하기 위해서도 보편주의에 입각한 복지제도가 필요함(최영준)
- 내수시장 활성화를 위해서도 잔여주의보다는 보편주의에 입각한 복지제도가 더 효과가 높음(김연명)

□ 복지에 대한 담론 수준의 논쟁을 넘어서 보편적 복지를 지지하는 세력을 만들 수 있는 실질적인 대안이 필요함(김연명)

- 서구 유럽과 달리 우리나라에는 보편적 복지를 지지할만한 계층이 존재하지 않음(일부 주장되는 권력동원 이론에 따른 노동계층에 의한 지지는 우리나라 실정에 맞지 않음)
- 보편적 복지를 경험해본 사람들이 이러한 제도의 지지자가 될 수 있기 때문에 선제적으로 보편주의적 복지제도를

시행해야함(김연명)

- 보편적 복지가 공격을 받는다고 해서 민주당의 정체성 차원에서 보편주의를 포기할 것은 아님. 새누리당도 많은 부분 보편주의적 입장을 받아들였지만 실제로 실천할 수 없는 부분이 있음. 민간 공급자(의료, 보육 등)에 대한 규제부분이 그것임. 이 부분을 잘 파고들어 효율적인 대안이나 규제책을 만들어야 함(김연명).

□ **보편주의와 재정전략에 있어서는 여러 가지 방안이 있음**

- 부유세 등 부유층을 대상으로 한 세금은 액수도 적고 사회적 논란만 양산함
- 부유세 같은 직접세 보다는 소비세 등의 간접세를 통해서 부담자와 수혜자를 일치시키는 전략 필요 있음(김연명)
- 그러나 간접세를 통한 재원 조달의 경우 현재 한국 상황에서 법인세 감면 혜택이 대기업에 집중 되고 MB정부 이후 부자감세가 과도하게 이루어져 사회적 정의가 문제 될 수 있음(조원준)

□ **한국의 보편적 복지를 위한 과제**

- 공공부조와 사회보험의 사각지대 해소, 보편주의 사회서비스 제공(보육, 교육), 소득보장(실업급여), 의료보장(보장범위와 본인부담)의 영역에서 보장성 제고, 보편주의 가족수당 제공(아동수당)의 4가지를 들 수 있음(신동면)
 - 분야별로 복지제도의 문제를 파악해야겠지만 우리나라와
-

같이 사회서비스가 사회보험의 형태로 제공되는 상태에서는 이 사회보험의 포괄 범위를 더 늘리고 거기서 사업주로 하여금 책임과 역할에 맞는 부담을 지게 하는 방식으로 확대할 필요가 있음(정재철)

- 사회보험의 형태도 있지만 큰 틀에서는 기초적인 부분을 보편주의에 입각해서 깔아주는 방향으로 복지제도를 시행하고, 조세제도 등을 정비하여 사회적 신뢰수준을 높이는 방향으로 복지제도를 설계해 나가는 것이 더 바람직함(최영준)
-

보편주의 복지

신동면 (경희대학교 행정학과 교수)

1. 한국 복지국가의 실태와 문제

“복지국가의 모습은 그 나라의 역사 문화적, 사회경제적, 그리고 무엇보다 정치적 계급정치의 산물이며, 그런 의미에서 하나의 역사의 형성물이다. 따라서 우리가 어느 모형을 희망의 차원에서 선호하고 그 중 성공적인 제도적 특징을 본받을 수는 있으나, 전체의 틀을 우리식으로 재구성하기는 어렵다고 생각한다.”(안병영, 1994)

(1) 한국 복지국가의 투입

1) OECD 국가의 공공사회복지지출

(단위 : %, GDP대비)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Canada	16.9	16.9	16.8	17.6	19.2	18.6	18.3	18.2
France	30.1	29.8	29.7	29.8	32.1	32.2	32.1	32.1
Germany	27.3	26.1	25.1	25.2	27.8	27.1	26.2	26.3
Japan	18.5	18.4	18.7	19.9	22.4	..	..	..
Korea	6.5	7.4	7.6	8.3	9.4	9.2	9.2	9.3
Netherlands	20.7	21.7	21.1	20.9	23.2	23.5	23.7	24.3
Sweden	29.1	28.4	27.3	27.5	29.8	28.3	27.6	28.2
United Kingdom	20.5	20.3	20.4	21.8	24.1	23.7	23.9	23.9
United States	16.0	16.1	16.3	17.0	19.2	19.9	19.7	19.4
OECD – Total	19.7	19.5	19.2	19.9	22.1	22.0	21.7	21.7

Source: OECD Social Expenditure Statistics (database)

2) 주요 국가의 분야별 공공사회복지지출 (2005)

단위: GDP 대비 %

구분	미국	독일	스웨덴	한국	OECD 평균
노령	5.3	11.2	9.6	1.5	7.0
유족	0.8	0.4	0.6	0.2	0.7
근로무능력자	1.3	1.9	5.6	0.6	2.3
보건	7.0	7.7	6.8	3.2	6.2
가족	0.6	2.2	3.2	0.3	2.0
적극적 노동시장사업	0.1	1.0	1.3	0.1	0.6
실업	0.3	1.7	1.2	0.2	-
총 공공 사회복지지출	15.9	26.8	29.7	6.9	20.6

자료: 2009 OECD 사회통계지표.

- 한국은 전 분야에서 공공지출수준이 최저 수준임. 잔여적 사업과 보편적 사업 모두에서 최저 수준임.
- * 근로무능력자를 대상으로 하는 공공부조(대표적 선별주의 사업)는 OECD 평균의 1/4 수준임.
- * 보편주의 성격을 띠는 가족관련 지출은 OECD 평균의 1/7 수준임
- 한국은 사회복지지출 수준을 기준으로 볼 때, 어느 국가를 모델로 삼을 수 있을까?/ 또는 삼아야 할까? (경제적 부담 가능성 ∩ 사회적 수용 가능성 ∩ 정치적 실현 가능성)

3) 주요 국가의 국민부담률과 조세부담률 (2007년 기준)

단위: GDP 대비 %

구분	미국	독일	스웨덴	한국	OECD 평균
국민부담률	28.3	36.2	48.2	28.7	36.8
조세부담률	21.3	21.9	36.6	21.1	26.8

국민부담률 = (조세 + 사회보장기여금)/국내총생산 × 100

조세부담률 = 조세수입액/국내총생산액 × 100

자료: 2009 OECD 사회통계지표.

- 한국의 조세부담률 2007년의 21.1%는 역대 최고 수준이었음.
- 2007년 한국의 국민부담률과 조세부담률은 미국과 유사한 수준이나 사회복지지출 수

준은 큰 차이(200% 이상)를 보임.

- 사회복지지출 수준은 정부 규모에 의하여 영향을 받지만, 국가복지 확대에 대한 정부의 정책 의지가 보다 중요함.
- 한국은 국민부담률과 조세부담률에서 어느 나라를 모델로 삼을 수 있을까?/ 또는 삼아야 할까?

* 북구 유럽, 스웨덴의 보편적 복지국가가 모델인가?

→ 스웨덴의 고부담 복지국가 모델은 보편적 복지, 정부에 대한 사회적 신뢰, 완전고용, 연대임금제, 노동자계급 조직화, 사회민주당 장기집권 등을 배경으로 이루어졌음.

→ 그렇다면, 한국은?

- MB 정부 감세정책으로 2010년 조세부담률 19.3%로 하락함.

* 2008년의 대대적인 감세조치가 없었다고 가정하면, 세계의 누진적 구조로 인해 조세부담률은 조금씩 상승하게 되고(세수의 명목GDP에 대한 탄성치는 대략 1.05 정도 수준임), 현재 수준은 대략 21.5% 정도가 되었을 것임.

- 복지정책은 재원 제약을 명확히 인식하면서, 그 한도 내에서 단계적·전략적으로 추진해 나가야 함.

* 장기적으로 볼 때, 복지국가 건설을 위한 한국의 적정 국민부담률은 OECD 평균 37% 수준, 조세부담률 25% 수준(2007년 수준 대비 4% 상승)의 목표 설정이 타당함(참고로 네덜란드 국민부담률 38%, 조세부담률 25.1%수준임).

4) 사회적 수용가능성

- 기획재정부와 보건복지부 의뢰 한국리서치 조사자료(2011년 1월)

* '저출산·고령화와 관련해 사회적인 지원책을 대폭 늘려줄 경우 재원 마련을 위해 추가적인 재정 부담을 더 할 의향이 있느냐'는 질문에 '더할 의향이 없다'는 69.5%였으며 '더 할 의향이 있다'는 응답은 30.5% 였음.

* 그런데, 저출산, 고령화 문제 해결을 위해 국가 예산 배정을 조정하는 것에 대해 '동의한다'는 응답은 78.7%에 달함.

OECD 국가에서 임금 근로자의 소득세 및 사회보험료 부담 현황

2011 년도

	총임금 소득 대비 비중 (%)			USD at current PPPs
	합계	소득세	사회보험료	총 임금소득
Canada	22.7	15.5	7.3	37 549
France	28.0	14.3	13.7	41 361
Germany	39.9	19.0	20.9	54 950
Japan	21.0	7.6	13.4	44 738
Korea	12.3	4.3	8.1	43 943
Sweden	24.8	17.8	7.0	42 118
United Kingdom	25.1	15.6	9.5	52 013
United States	22.8	17.2	5.7	46 800
OECD-Total	24.8	14.8	10.0	36 696

Source: Taxing Wages: Comparative tables, OECD Tax Statistics (database)

- 현재의 사회적 수용가능성을 고려할 때, 사회복지를 위한 재원 조달의 최선책은?

2. 복지논쟁: 보편주의 복지에 대한 이해

(1) 보편주의와 선별주의

1) 보편주의 개념적 논의

- 보편주의(universalism)와 선별주의(selectivism)는 일차적으로 ‘복지 수혜 대상자를 누구로 할 것인가’의 문제임 (복지정책의 대상, 포괄 범위)
- 보편주의는 급여가 사회적 권리로서 모든 사람들에게 주어져야 한다는 원리라면, 선별주의는 급여가 개인의 욕구에 근거하여 차별적으로 주어져야 한다는 원리임.
- 보편주의는 모든 국민에게 ‘기본적 생활 수준’의 보장을 통하여 사회적 실현을 추구하는 배분 원리임. 따라서 사회적 권은 보편적 복지 수급권을 통해 지지됨.
- 개별적 특수성에 기초하여 수급자를 선별해야 한다고 주장하는 선별주의의 대표적 형태 중 하나는 “가구의 재산과 소득을 조사하여 빈자를 수급자로 선정”하는 잔여주의(residualism) 원리임.

구분	보편주의	잔여주의
할당원리	- 급여는 사회적 권리로서 모든 사람에게 제공 예: 국민건강보험, 국민연금	- 급여는 자산조사를 통해 욕구가 있다고 인정된 빈자에게 선별적으로 제공 예: 국민기초생활보장제도, 공공임대주택
가치	- 무차별성(평등), 사회 연대성	- 비용 효과성
장점	- 인간 존엄성과 사회통합을 유지 - 포괄적인 서비스와 예방적 프로그램 - 자산조사의 행정비용 절감	- 지출의 감소 - 가장 욕구가 큰 사람에게 고용자원을 집중하여 대상 효율성을 높임 - 소득재분배를 통한 사회적 갈등 완화
단점	- 개인적 욕구와 경제적 상황(개별성)을 고려하지 못함 - 급여수준이 재정에 따라 불안정하며, 정당 간 경쟁으로 비용 부담이 증가	- 수급자의 수치심 - 차상위계층의 보호에 무력 - 근로동기 저하, 의존성 심화, 빈곤문화

2) 엄격한 의미의 보편성 원칙에 바탕을 둔 사회복지제도

- 제도의 적용이 보편적, 포괄적이어서 모두에게 보호 혜택이 돌아 감
- 급여 수준은 수급 대상 모두에게 동등
- 국가의 일반 재정으로 운영
- 최소한의 기초적 욕구를 충족하는 수준

3) 보편주의 개념에 대한 수정

- 2차 대전 이후 영국에서 보편주의는 국민기본선을 쟁취하기 위한 과제로 제기되었고 균등급여가 실시됨.(베버리지 보고서에서 사회보장제도 수립의 전제조건: 아동수당, 무상의료, 무상교육)
- 자본주의 황금기에 완전고용이 실현되는 상황에서 잔여주의 정책에 대한 요구가 부차적일 수 있었음.
- 1960년대 보편적 복지가 힘을 잃고 있는 영국과 달리, 스웨덴에서는 대상의 포괄성을 유지한 채 소득비례 급여를 도입하여 보편주의를 정착시킴 (동등급여가 아니며, 사회보험료로 재원을 조달).
- 서구 복지국가에서 모든 시민을 포괄하는 순수한 의미의 보편주의 복지정책은 존재하지 않음(기본소득이 예외적임). 즉, “모든 사람에게 어떠한 조건 없이”라는 기준을 통해 급여를 제공하지 않으며, 인구학적 조건, 거주조건, 고용조건, 기여조건, 전문가 진단 등의 선별 기준에 따라 수급자를 선정하여 급여를 제공.

※ 보편주의는 복지급여와 사회서비스 제공 원리로서 잔여주의와 대립되는 상대적 원리로 이해되어야 함. 즉, 보편주의는 잔여주의와 구별되는 소득보장과 사회서비스 제공원리임.

4) 보편주의와 선별주의의 보완적 관계

- 티트머스는 “보편주의만으로는 충분하지 않으며, 긍정적 차별이 필요하다”고 역설함. 복지국가가 직면한 도전은 보편주의와 선별주의를 구별하는 것이 아니라 가장 필요한 사람들에게 자원을 배분하기 위한 긍정적 차별이 가능한 사회적 기반을 형성하는 것임.
- 사회민주주의 국가의 “보편적 복지국가”에서는 광범위한 인구를 포괄하는 보편주의가 기본적 원리로 작동하면서 선별주의 정책수단이 보완적 역할을 수행함.
- 요컨대, 보편적 복지의 핵심 이념을 실현하기 위해서는 보편주의와 선별주의 할당 원리가 동시에 요구됨. 선별주의는 보편주의 원칙 내에서 이루어지는 보완적 분배의 원리 (**targeting within universalism**)로 이해되어야 함.

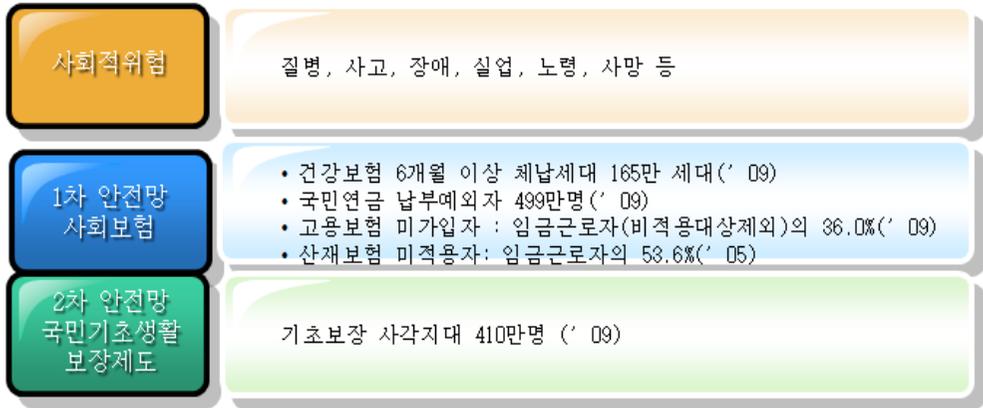
(2) 한국의 보편적 복지를 위한 과제

- 복지 논쟁에서 보편적 복지의 목적은 ‘모든 국민이 인간다운 생활을 영위할 수 있어야 한다’는 것임.
- 보편적 복지를 위한 사회보장의 핵심 과제는 한국의 정치, 경제, 사회, 문화적 상황을 고려하여 다음의 네 가지를 꼽을 수 있음.
 - * 공공부조와 사회보험의 사각지대 해소
 - * 보편주의 사회서비스 제공(보육, 교육)
 - * 소득보장(실업급여), 의료보장(보장범위와 본인부담)의 영역에서 보장성 제고
 - * 보편주의 가족수당 제공(아동수당)

1) 공공부조와 사회보험의 사각지대 해소

- ① 국민기초생활보장제도의 사각지대에 처해 있는 집단이 410만명
 - 기초보장제도 개혁: 급여 (수준 및 급여 방식), 수급자 선정 기준(재산환산방식, 최저생계비, 부양의무자)
- ② 기초노령연금
 - 기초노령연금은 노인 빈곤을 완화하기 위한 소득보장제도임. 따라서 보편주의 원리를 적용하는 데 있어서 신축성이 요구됨. 대상자를 선별하고 급여액을 차등하는 것을 적극적으로 고려할 수 있음.
 - 기초노령연금은 국민연금제도의 강화 방안과 함께 논의되어야 함

사회안전망 사각지대



③ 현행 사회보험제도에서는 근로자에 대한 보편주의 적용(모든 임금 근로자의 사회보험 가입)을 법률로 정하고 있으나, 현실은 비정규직을 중심으로 사회보험의 배제 집단이 광범위하게 존재하며, 영세자영업자의 사회보험 배제도 심각한 문제임.

- 비정규직의 사회보험 가입율: 고용보험(48.8%), 국민건강보험(46.8%), 국민연금(44.1%), 산재보험(89.1%)

④ 사회보험 사각지대 해소를 강력하게 추진하는 경우, 비정규직과 영세자영업자는 보편적 복지의 지지 집단이 될 수 있음.

- 사회보험료 지원 (저임금 근로자와 영세자영업자)
- 엄격한 법집행을 통해 비정규직 사용의 유인을 축소시킴

2) 보편적 사회서비스 제공(보육, 교육)

① 박근혜 정부의 '생애주기별 맞춤형 복지'는 보편주의에 기초하여 모든 국민에게 사회서비스를 제공하며 개인별 욕구에 대응할 수 있도록 선별주의를 결합하는 것이라면 이상적인 발전 방향임.

② 보편적 사회서비스 제공은 사회복지의 재원부담자와 수혜자를 일치시키는 주요한 수단이 됨. 한국의 계급 구성을 고려하는 경우, 화이트칼라와 조직 노동자들을 보편적 복지 노선을 지지하는 집단으로 세우기 위해서 보편적 사회서비스 제공이 필요함.

③ 보편주의 보육을 위해 무상보육은 중산층에게도 당연히 열려 있어야 함.

- 단, 한정된 재원을 고려할 때 무상보육의 우선 순위 집단을 선정하는 것이 필요해 보임 (맞벌이 가정과 전업주부의 차등)

- 0세 아동의 무상보육을 위해 보육비를 지원하기 보다는 부모가 돌볼 수 있도록 장려하는 제도 설계가 필요하며, 직장 여성을 위한 유급휴가를 확대하는 것이 0세 아동 무상보육보다 바람직함.

④ 교육 분야에서 보편적 교육서비스와 선택적 교육복지를 결합하여 함. 전자는 의무·무상교육과 무상급식을 통해서, 후자는 가구의 필요에 따라 대상별로 제공되는 형태를 띠게 되는데, 교육소의 계층·집단에 대한 지원이나 특수교육 기회확대 등을 포함.

3) 소득보장(실업급여), 의료보장의 영역에서 보장성 제고

① 실업급여의 소득대체율을 상향 조정하여야 함.

<실업수당의 소득대체율(2006년)>

	미국	독일	스웨덴	한국	OECD 평균
%	5.6	33.0	29.3	6.5	34.8

실직기간 60개월 이상인 가구의 순 소득 대체율임((실직이전 순가구소득/실직이후 순가구소득)× 100). OECD 자료.

② 의료보장을 위해 공공의료기관의 강화가 선행되어야 함. 이와 함께, 의료비 통제체계(본인부담금, 민간의료기관 진료행위 통제 수단)를 확립한 바탕 위에 비급여 항목을 급여화하고, 예방적 진료의 급여 및 국고 지원 확대를 통해 의료 보장성을 강화해야 함.

<주요국가의 보건지출(2006년 기준)>

단위: GDP 대비 %

구분	미국	독일	스웨덴	한국	OECD 평균
공공	7.0	8.1	7.5	3.5	6.4
민간	8.3	2.5	1.7	2.9	2.6
총계	15.3	10.6	9.2	6.4	9.0

4) 보편주의 가족수당 제공(아동수당)

아동의 양육 받을 권리를 실현하기 위하여 만 12세 이하의 아동을 대상으로 보편주의 아동수당을 도입.

3. 보편주의 복지를 둘러싼 전략적 문제들

(1) 무상복지의 문제

- 1) 보편주의는 '수급자가 누구인가' 즉, 수급자 범위를 나타내는 용어이며, 무상복지와 동의어가 아님.
- 2) 엄밀하게 말하면, 전 국민 무상복지는 경제적으로 불가능하며, 무상이 아니기에 논리적 모순임(무상의료에 대한 비용은 세금 또는 보험료로 충당/ 무상교육은 국민 세금으로 재원을 충당).
- 3) 무상복지의 급여와 서비스에 대한 수급권을 기여 여부와 관계없이 인정한다는 의미로 사용하는 것이 적절함(사회정책에서 공공부조 수급권자의 수급권을 설명하는 용어로 사용됨).
- 4) 무상복지의 복지의 시혜적 성격을 강조하는 경향이 있으며, 복지에 대한 시민의 호혜적 의무와 책임을 경시할 수 있음.
- 5) 무상복지의 정치 전략적 고려와 함께 신중하게 사용되어야 함. 무상복지의 필연적으로 재원 문제를 제기하고 재원 문제는 증세문제와 연결될 수 있음.

(2) 증세의 문제

- 1) 참여정부 말기 2007년 조세부담률 21.1% 였으나, MB 정부에서 조세부담률은 2009년에 19.7%, 2010년 19.3%, 2011년에 19.3% 로 감소하였음.
 - MB 정부의 감세와 작은 정부 정책 지향의 기초에서 재정건전성의 문제가 심화
 - 2008년 대대적인 감세조치가 없었다면, 세계의 누진적 구조로 인해 조세부담률은 조금씩 상승하게 되고(세수의 명목GDP에 대한 탄성치는 대략 1.05 수준) 현재 수준은 21.5% 정도가 되었을 것임.
 - 복지지출이 역대 최고 수준이라는 홍보에도 불구하고, MB 정부 복지지출 연평균 증가율 6.2%, 연평균 경상성장률 7.6%: 복지지출이 GDP에서 차지하는 비중은 감소.
- 2) 장기적으로 증세를 통해 국민부담률 37%(조세부담률 25%선) 맞추는 것이 필요함.
 - 세입을 증대시키는 것은 불가피하지만, 증세에서 단계적 전략이 필요. 2017년까지 조

세부담률을 정상화 시키고 조세부담률 22% 수준의 목표를 제시할 수 있을 것임.

- 증세는 세목 신설 없이 감세정책의 철회 등을 통한 세제 정상화와 비과세·감면의 축소, 음성탈루소득에 대한 과세 강화를 통해 달성할 수 있음.
 - * 예정된 소득세, 법인세 감세 계획 철회
 - * 소득세에서 최상위 구간의 신설 검토
 - * 종부세 환원 등 재산보유과세 강화
 - * 비과세·감면의 축소와 고소득 자영업자에 대한 세원 포착률 제고
 - * 소득세, 재산과세 등 직접세 기능을 정상화한 이후 담배·술 등에 대한 소비과세 강화 검토
- 노령화와 함께 연금 및 보건의료 지출이 지속적으로 늘어날 것이며, 이에 따라 사회보험료 인상은 불가피함. 2007년 GDP 대비 7.6%인 사회보험의 지출수준은 장기적으로 13% 수준에서 관리되어야 하며, 2017년까지 사회보험료를 GDP 대비 9% 선으로 조정하는 목표를 제시할 수 있음.

3) 사회복지 재원을 위한 부유세 세목 신설

- 부유세는 세계상 다음의 문제를 지님.
 - * 부의 분배 불평등 문제에서 가장 중요한 자산 형태는 부동산임. 부동산 보유과세의 강화를 통해 이 문제는 상당한 정도 해결할 수 있음.
 - * 부유세는 부동산 보유세와 이중과세의 문제가 있고, 자산평가 등을 위한 행정비용도 큼. 자산의 해외도피 등의 부작용도 있음.
 - * 현재 부유세를 부과하는 주요 국가는 프랑스, 노르웨이 정도임.
- 사회복지의 재원 확충 과정에서 '재원부담자'와 '복지수혜자'를 확연하게 분리하는 것, 예컨대, '부자가 내라(부유세)'는 가장 피해야 할 것임 (보편적 복지의 기반을 약화시키고, 공공부문의 최소화와 민간 시장의 확대를 가져올 뿐이며, 사회적 갈등을 유발함).
- 복지를 명목으로 새로운 세목을 신설하여 불필요한 정치적 논쟁과 저항을 유발하는 것은 복지연합의 기반을 오히려 축소시킬 수 있음.
- 재원 확충을 위해 증세-감세 논쟁보다는 조세정의의 실현을 강조하며, 반칙을 일삼는 특권 집단에게 '제대로 내라'라고 요구하는 것이 사회적 수용가능성을 높이고 복지연합을 강화할 수 있음.

(3) 복지논쟁의 한계에 대한 비판

- 정치적으로 볼 때, 정치적 전선 형성이 어렵다 : 박근혜 정부의 생애주기별 맞춤형 복지, 한나라당 70% 복지에서 보편주의와 선별주의 대립 구도 전선이 불명확하며, 민주당의 무상복지는 허구적 측면이 존재.
- 한국 사회의 부정의 문제를 제대로 보고 있는가? 복지보다 정의가 중요하다!

- 모든 개인이 평등한 인격으로 대우받으며 기회와 번영을 누리는 사회, 즉 정의의 문제에 대한 관심을 복지논쟁에서 담아내야 한다.
- 복지논쟁에서 정의와 민주주의 문제를 결합하여 전선을 확실히 하여야 함.

한국에서 보편주의 복지국가의 의미와 과제

김연명 (중앙대 사회복지학과 교수)

이 글은 보편주의적 복지국가 담론이 한국 사회의 당면한 경제적·사회적 문제를 풀어나가는 데 정치, 사회적으로 의미 있는 전략이 될 수 있다는 점에서 기존의 복지 국가 제창자들의 문제의식과 일치한다. 하지만 보편주의는 복지국가 수립의 만병통치약이 아니며 보편주의는 일정 부분 선별주의적 배분 원리와 결합될 때 욕구가 많은 사람에게 더욱 많은 자원을 배분한다는 점에서 더욱 공평한 원리가 될 수 있다는 점을 보육정책의 사례를 들어 논의한다. 동시에 보편주의 복지국가가 한국사회의 대안 패러다임이 되기 위해서는 좁은 의미의 사회복지 전략이 아닌 한국 사회가 당면한 경제적·사회적 문제들에 대한 다양한 정책적 함의가 담겨 있어야 한다. 이 글에서는 보편주의의 개념과 의미에 관한 논의를 성찰함으로써 보편주의 복지국가 담론을 더욱 정교화한다. 또한 복지국가 담론이 단순히 복지확대 담론이 아닌 한국 사회의 미래사회체제와 상당한 연관성을 갖는다는 것을 부각시킨다. 그리고 한국 사회에서 보편주의적 복지국가가 실현되기 위한 중요한 장애물인 조세규모 확대와 공공복지 공급자의 확대 필요성을 제기한다.

1. 서론

최근 우리나라에서 복지국가에 대한 논의가 뜨겁다. 특이한 것은 학계와 일부 시민단체를 중심으로 전개되던 복지국가 담론이 정치권으로 옮겨 붙으면서 이제는 복지국가 담론이 진보개혁진영은 물론 일부 보수진영의 미래전략으로 부각되고 있다는 점이다. 야권의 유력한 정치인들이 복지국가 담론을 자신들의 정치적 아이콘으로 부각시키고 있으며, 보수진영의 한 유력한 정치인도 복지국가를 대신 담론의 핵심적 상징으로 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다.¹⁾ 다시 말하면 최근의 복지국가론은 진보, 보수를 망라하고 정치세력의 핵심 담론으로 부각됨으로써 진정성이 담기지 않은 과거의 정치적 구호²⁾와 달리 상당

1) 유력 정치인 중 복지국가를 전면화시킨 인물들은 정동영(‘역동적’ 복지국가), 천정배(‘정의로운’ 복지국가), 노회찬(‘삼박자’ 복지국가)을 들 수 있다. 보수진영에서는 박근혜가 복지국가를 언급하고 있으나 어떤 내용의 복지국가인가는 알려지지 않고 있다. 박근혜가 복지국가를 언급하는 배경에 대해서는 이창곤 (2010: 208~218) 참조.

한 정치적 힘을 얻게 되었다는 차이점을 갖고 있다.

한편, 최근의 복지국가 논의가 붓물을 이루는 상황에서 주목되는 점은 이른바 한국복지국가의 성격과 경로를 규정하는 데 결정적 영향을 미치게 될 보편주의(universalism)와 선택주의(selectivism) 논쟁이다. 이 논쟁은 2010년 6·2지방선거에서 이른바 ‘무상급식’ 공약에 대한 논쟁이 벌어지면서 사회적 쟁점으로 부각되었다. 제 정치세력들은 동일한 복지국가를 이야기하고 있지만 사회복지를 누구에게 ‘할당’할 것인가라는 전통적 쟁점에서 상당한 차이를 보이고 있으며 이에 따라 각 정치세력이 지향하는 복지국가의 상이 크게 달라질 수 있다. 진보진영에서는 무상급식을 아동인권의 관점에서 모든 아동에게 시행해야 한다는 보편주의적 입장을 고수한 반면, 보수진영에서는 이를 ‘공짜점심’, ‘재벌급식’으로 격하시키면서 자원의 효율적 배분을 위해 저소득층에 집중시켜야 한다는 입장을 고수하고 있다. 무상급식 논쟁에서 시작된 이 논쟁은 점차 사회적 지지를 얻어가는 진보진영의 보편주의적 복지에 대응하여 보수진영에서 ‘70% 복지’³⁾를 제시하면서 모든 사회복지영역으로 확대될 조짐을 보이고 있다.

이처럼 정치권을 중심으로 진행되는 보편주의와 선별주의 논쟁은 향후 한국이 어떤 복지국가로 발전하게 될 것인가에 상당한 영향을 미칠 수 있다. 그러나 정치적 쟁점으로 형성되고 있는 보편주의와 선별주의 논쟁에 대한 학술적 논의는 매우 미진한 형편이다. 최근에 출간된 대부분의 복지국가 관련 서적은 보편주의를 간략하게 언급하고 있어(이상이, 2010: 57~58, 64~64), 보편주의의 의미와 한국의 복지국가의 미래의 관계에 대한 심도 깊은 논의와 성찰은 윤홍식(2010)의 글을 제외하면 매우 미진한 상태에 있는 것이 현실이다. 즉, 보편주의 자체가 어떤 원리와 의미를 갖는 것인지? 보편주의 복지국가가 한국 사회의 미래전략과 어떤 연관이 있는 것인지? 그리고 한국의 복지발전 단계가 이 원리를 적용할 만한 수준에 있는 것인지? 그리고 보편주의 복지국가를 수립하는 데 장애물은 무엇인지 등등에 대한 이론적 논의와 성찰은 매우 부족한 형편이다.

이 글은 보편주의적 복지국가가 한국 사회의 당면한 경제적·사회적 문제를 풀어나가는데 정치, 사회적으로 의미 있는 전략이 될 수 있다는 점에서 기존의 복지국가 제창자들과 문제의식과 일치한다. 하지만 “보편주의는 만병통치약이 아니다”(Anttonen and Sipilä, 2009: 22)는 논평에서 볼 수 있는 것처럼 보편주의 전략 자체만으로는 여러 가지 한계점을 갖고 있다. 제2차 세계대전 이후 베버리지보고서의 제안을 정책화하면서 보편주의 복지국가를 달성한 영국 복지국가체제에서 보편주의가 갖는 한계점을 꿰뚫어 본 티트머스는 보편주의 원리 위에 선별주의가 결합되는 방식이 더 큰 사회적 위협에 노출된 사람에게

2) 역설적이지만 한국 근현대사에서 복지국가를 정치적 구호로 채택한 인물은 전두환이다. 그는 쿠데타로 집권한 이후 1981년 대통령 취임과 더불어 ‘복지국가 건설’과 ‘정의사회 구현’을 국정목표로 내세웠다.

3) ‘70% 복지’는 최근 한나라당에서 주장한 것으로 이른바 부자 30%를 제외한 나머지 서민, 중산층 70%에게 자원을 집중하겠다는 논리이다. 물론 ‘70% 복지’는 완벽한 보편주의도 아니고 그렇다고 선택주의도 아닌 모호한 할당 원리이다.

더 많은 자원을 배분한다는 점에서 더 공평하고 의미 있는 분배의 원리가 될 수도 있다는 점을 간과하였다(Titmuss, 1968).

동시에 보편주의 복지국가가 한국 사회의 대안패러다임이 되기 위해서는 좁은 의미의 사회복지 전략이 아닌 한국 사회가 당면한 경제적·사회적 문제들에 대한 다양한 정책적 함의가 담겨 있어야 한다. 이런 의미에서 이 글에서는 보편주의의 의미에 관한 논의를 성찰함으로써 보편주의 복지국가 담론을 더욱 정교화하고, 복지국가가 담론이 단순히 복지확대 담론이 아닌 한국 사회의 미래 사회체제와 상당한 연관성을 갖는다는 것을 부각시킬 것이다. 그리고 한국 사회에서 보편주의적 복지국가가 실현되기 위한 중요한 장애물은 무엇인지를 검토함으로써 한국에서의 복지국가 담론 토론의 활성화에 기여하고자 한다.

2. 한국의 복지국가 단계와 보편주의의 의미

보편주의 복지국가를 포괄적인 사회복지 관련 서비스가 전체 국민에게 보편적으로 적용되는 국가체제로 편의상 정의한다면 이런 체제를 갖춘 나라는 우리가 흔히 복지국가로 부르는 서구의 국가들과 아시아의 일본 정도 밖에 없다. 그만큼 보편주의적 복지국가는 상당한 수준의 산업화와 민주주의를 달성하여 부를 축적하지 않은 한 도달하기 어려운 체제이다. 가령 산업화 수준이 충분치 않은 아프리카나 아시아의 개발도상국에서 보편주의적 복지국가는 정치적 구호는 될 수 있을지 모르나 ‘실현가능한’ 현실적인 대안이 되기 어렵다. 따라서 한국 사회에서도 보편주의 복지국가가 실현가능한 대안전략이 되기 위해서는 먼저 한국의 복지국가의 발전 단계를 먼저 검토해 보아야 한다.

동아시아의 신흥공업국들은 (그리고 간혹 일본의 경우도) 놀라운 경제성장과 이에 따른 복지제도의 발전에도 불구하고 서구적인 의미의 시민권적 복지국가 수립이 어렵다는 사회복지에서의 ‘동아시아 예외주의(East Asian exceptionalism)’의 대상으로 인식되어 왔으며 (Peng and Wong, 2010), 한국 역시 이러한 동아시아의 ‘복지 예외주의’의 대상이었다. 하지만 외환위기 이후 한국 사회복지의 급속한 팽창은 이러한 인식에 문제를 제기하는 계기가 되었다. 국내 학계에서 한국의 복지국가화 가능성이 논의되기 시작한 것은 김대중 정부의 복지개혁이 이루어진 2000년대 초반이다. 김대중 정부의 복지개혁을 놓고 ‘한국복지국가성격논쟁’이 벌어진 바 있는데(김연명, 2002), 이 논쟁에서는 에스핑-안데르센의 세 가지 복지국가 유형론을 기반으로 영미형 자유주의 복지국가의 가능성과 유럽대륙형 보수주의 복지국가의 가능성 등에 대한 견해가 피력되었다. 그러나 이 논쟁의 허점 중 하나는 한국이 복지국가 단계로 진입했는지에 대한 엄격한 진단 없이 한국복지국가의 성격을 논의했다는 점이다. 정작 한국이 복지국가 단계로 진입했는지에 대한 논의는 외국 학자들의 논의에서 촉발되었다.

한국이 복지국가 단계로 진입했다는 점을 명시적으로 논의한 학자는 미쉬라 라메쉬로서

그는 2003년에 발표한 논문에서 “현재 우리가 한국에서 목격하고 있는 것은, 현재의 추세대로라면, 새로운 복지프로그램이 도입되지 않아도 인구고령화와 복지프로그램의 성숙으로 끊임없이 팽창하게 될 ‘초기적 형태’의 복지국가(an embryonic welfare state)이다”(Ramesh, 2003: 88)라는 진단을 제시하였다. 뒤이어 일본의 동아시아 사회복지 전문가인 다케가와 쇼고 교수가 김대중 정부 이후 전 세계적으로 세계화가 진행되는 가운데 급속한 복지팽창이 이루어지는 한국의 사례에 주목하면서, 1990년대 후반에 시작된 김대중 정부의 복지개혁이 영국과 일본에서 복지국가를 형성시킨 1945년 영국 노동당 정부, 그리고 1973년 일본의 ‘복지원년’의 개혁과 버금가는 개혁이며 이때부터 한국에서 복지국가가 본격적으로 형성되기 시작하였다는 주장을 제기하였다(武川正吾, 2005: 286).⁴⁾ 2000년대 중반 들어와 국내에서도 유사한 진단이 나오기 시작하였는데 송호근과 홍경준은 1990년대 중후반 이후 한국이 적어도 제도적으로는 복지국가 초기 단계에 진입했다(송호근·홍경준, 2006: 108)⁴⁾는 진단을 제시하였다.

물론 이런 주장들이 전부진단이라는 생각도 나타났다. 한국을 포함한 동아시아 국가들은 서구의 복지국가에서 나타나는 시민권적 개념의 보편적 복지가 없고, 사회복지가 경제성장에 종속적인 측면을 강하게 띠는 ‘생산주의적 복지체제(productivist welfare regime)’로 규정한 이안 홀리데이는 “외환 위기 이후 한국의 사회복지 개혁은 어느 정도 이루어지고 있으나 이것이 동아시아의 생산주의적 복지체제를 벗어나 복지국가로의 패러다임 전환을 한 것으로 보기는 어렵다”(Holliday, 2005)고 주장하여 한국에서 복지국가의 성립에 회의적인 견해를 나타냈다. 하지만 김연명은 외환위기 이후 한국의 복지제도 발전이 생산주의적 복지체제를 넘어설 만큼 성장했으며 더 이상 한국은 아시아의 특수성을 강조하는 생산주의 복지체제로 규정하기 어렵다는 반론을 제기하였다(Kim, 2008). 이러한 문제제기는 이안 홀리데이와 더불어 동아시아의 생산주의 복지체제 개념을 만든 한 연구자가 한국의 경우는 생산주의적 복지체제의 특징과 전통적인 서구의 복지국가적 요소가 동시에 들어가 있는 혼합형으로 규정지음으로써 부분적으로 한국의 복지국가 형성을 인정하기에 이르렀다(Wilding, 2008).

이처럼 한국의 복지국가화 가능성에 대한 회의적인 시각이 일부 있기는 하지만 최근에 들어올수록 한국이 복지국가의 초기 단계 모습을 갖추기 시작했다는 주장이 점차 설득력을 얻어가고 있다. 어떤 국가를 복지국가로 판정하는 합의된 지표는 없으나 가장 많이 사용되는 사회복지비 지출의 규모, 그리고 국민최저생활(national minimum)을 보장하는 제도의 존재는 이러한 주장이 상당한 근거를 갖고 있음을 보여주고 있다. 한국은 외환위기 이후 매우 급속하게 사회복지비의 팽창을 보이고 있는데 2000년 GDP 대비 4.74%이었던 복지비 지출률이 2008년에 GDP 대비 8.3%로 2배 가까이 증가하였고(고경환, 2010)⁵⁾,

4) 이 외에도 크리스토퍼 피어슨 같은 학자들도 후발산업국가의 산업화와 복지국가 발전을 논의하면서 한국의 복지국가화 가능성을 긍정적으로 평가하고 있다 (Pierson, 2004: 232).

5) 비법정복지비용인 자발적 민간복지비용을 포함할 경우는 2008년 기준으로 총 사회복지비 지출

이러한 추세를 감안하면 2010년에는 GDP 10%를 넘어설 것으로 추정된다. 따라서 사회복지 지출률이 GDP의 10%에 근접하는 경우 평균 GDP의 25% 수준을 복지비로 지출하는 서구의 성숙한 복지 국가라고 말하기는 어렵지만 복지국가의 초기 단계 모습을 갖추고 있다는 증거로 사용되기에 충분하다고 할 수 있다. 그리고 한국은 4대 사회보험과 기초생활보장법, 그리고 의료보호법을 통해 의료, 교육, 생계, 주거 등 생활의 필수적인 영역에서 ‘국민최저생활’을 보장하는 제도적 시스템을 대부분 갖추고 있다. 물론 아직도 사회복지의 혜택을 받지 못하는 사각지대가 여전히 존재하고 있고 급여의 수준이 높지 않은 것이 현실이지만, 최저생활의 영위가 완전히 개인과 시장의 책임에 맡겨져 있지 않고 상당 부분 국가의 개입을 통해 해결되고 있다는 점에서 기초적인 복지제도는 어느 정도 정비 되어 있다고 볼 수 있다.

한국이 복지국가의 초기 단계의 형태를 갖추었다면 그 다음 질문은 한국이 어떤 형태의 복지국가 경로를 밟을 것인가? 하는 점이며 여기서 보편주의 논쟁은 중요한 의미를 갖는다. 선진자본주의의 복지국가 유형을 세 가지로 구분한 에스핑-안데르센의 유형론은 많은 문제제기와 다양한 반론들이 제기되지만(arts and Gelissen, 2010) 각각의 복지체제를 지배하는 원리를 비교적 설득력 있게 제시하기 때문에 여전히 비교복지국가 연구의 가장 보편적인 틀로 사용되고 있다. 에스핑-안데르센의 복지체제 유형 중 사민주의 유형과 보수주의유형은 각기 다른 방식으로 복지제도의 보편주의를 달성한 모형⁶⁾이며 영미형인 자유주의모형은 여러 복지제도에서 저소득층에 초점을 둔 공공복지의 선택주의 원리가 강한 모형이다(Esping-Andersen, 1990). 한국의 사회복지지는 전 국민에게 포괄적 복지를 제공하는 보편주의적 원리 (고경환, 2010: 2)가 지배하는 단계에까지 이르지 못하고 있으며 상당수의 복지제도에서 저소득층에게 자원을 집중하는 ‘표적화(targeting)’ 혹은 선택주의 원리가 강하게 지배하고 있다. 때문에 한국 사회에서 보편주의 원리의 관철은 단순히 복지자원을 더 많은 사람에게 공평하게 배분한다는 의미를 넘어서 한국의 복지국가가 어떤 형태로 발전할 수 있는가라는 한국복지국가의 미래 모습과 연결되는 것이다. 만약 보편주의 논쟁의 정치적 결과로서 한국의 공공복지제도가 좀 더 많은 대상과 좀 더 많은 국민을 포괄하는 방식으로 진전된다면 그만큼 자유주의형 복지국가의 경로와 멀어지게 되는 것이다. 반대로 보편주의가 확대되면 될수록 보수주의적 혹은 사민주의적 유형과의 ‘친화성’이 증대되는 것으로 볼 수 있다. 이런 의미에서 보면 최근의 보편주의 논쟁은 단순

은 GDP 대비 10.95%이다. 한국의 경우는 특히 복지비 팽창속 도가 빨라 최근 5년간 10.8%의 연평균증가율을 보였는데 이 비율은 OECD 국가 중 아일랜드(14.3%)와 멕시코(13.3%)에 이어 세 번째로 높은 증가율이다.

6) 보수주의모형과 사민주의모형은 보편주의가 적용된다는 점에서 동일하나 보수주의모형이 직종별로 분리된 사회복지제도를 기반으로 전 국민을 사회보장의 틀로 포괄하는 반면 사민주의모형은 대부분의 국민을 하나의 제도에 포괄함으로써 보편주의를 달성하는 모형이다. 에스핑-안데르센은 이런 이유로 보수주의모형은 보편주의이지만 사회복지의 ‘계층화 효과(startification effect)’가 나타나나 사민주의모형은 이런 효과가 나타나지 않는 것으로 보았다.

하게 누구에게 복지를 제공할 것인가의 문제가 아닌 한국 사회의 미래모습과 밀접히 연관된 것으로 그 의미를 과소평가할 수 없다. 다음절에서는 한국 사회의 미래와 관련하여 보편주의 논쟁이 갖는 의미를 염두에 두면서 보편주의의 개념에 대한 이론적 논의를 진행하기로 한다.

3. 보편주의와 선별주의의 관계: 보편주의 안의 선별주의

보편주의라는 용어는 매우 다양한 의미를 포함하고 있는 논쟁적인 용어이다(Anttonen and Sipilä, 2009). 보편주의와 선별주의의 일반적인 사용법은 다음과 같이 이해할 수 있다. 즉, “보편주의란 사회복지 급여가 사회적 권리로서 모든 사람에게 주어져야 한다는 원리이다. 선별주의란 급여는 개인의 욕구에 기초하여 주어져야 한다는 원리이다. 이때 개인의 욕구는 주로 소득 조사에 의해 판별된다”(Gilbert and Terrell, 2006: 160~161). 다시 말하면 일반적으로 이해되는 보편주의는 사회적 급여에서 개인의 소득, 재산의 수준과 무관하게 해당 급여의 지급대상자 전원에게 지급하는 할당원리이며, 선별주의는 주로 소득 수준을 고려하여 저소득층에 자원을 집중시키는 할당원리를 의미한다. 한국의 무상급식 논란에서 사용된 보편주의와 선별주의도 이와 동일한 맥락에서 이해할 수 있는데 논쟁 과정에서 특히 선별주의는 저소득층을 차별하는 불공정한 원리로 더 나아가 폐지되어야 할 원리로 인식되는 경향이 있다. 두 용어를 이와 같이 이해할 경우 <표 1>과 같이 각각의 입장을 찬성 혹은 반대하는 사회복지학의 전통적인 쟁점이 형성된다.

<표 1> 보편주의와 선별주의에 대한 찬반 논리

선별적 급여(selective benefits)	보편적 급여(universal benefits)
찬성의견	
- 필요로 하는 사람들에게만 소득지원과 급여를 제공	- 통합적: 자격이 있는 사람들의 높은 수급율(예, 부모)
- 효율적: 저소득가구와 개인에게 더욱 많은 돈을 지급함	- 효율적: 관료주의 및 행정비용의 최소화
- 복지에 대한 수요를 줄이고 공공지출을 줄이거나 억제함	- 시민권과 사회통합의식을 증진
반대의견	
- 자산조사는 복잡한 절차와 신청서식을 포함: 수급률이 낮을 가능성과 높은 행정비용	- 공평성의 결여: 부자들이 너무 많은 것을 얻고 ‘세금환수(daw back taxes)’를 회피할 수 있음
- 자산조사는 사회적 계층상과 낙인을 포함: 수급률이 낮을 가능성	- 복지의존성과 과도한 국가의존을 만들어냄
- 모든 급여가 소득과 연계되면(자산조사) 소득이 늘어날 경우 수급자격을 박탈당하므로 근로의욕을 저해함(소위 빈곤의 덫)	- 낭비적: 소득이 올라가도 보편적 급여를 계속해서 받음

전통적으로 보편주의를 지지하는 입장에서는 행정의 효율성과 사회통합을 미덕으로 주장해왔고, 선별주의는 과도한 행정비용을 초래하고 수혜자에게 낙인감을 형성시킨다고 비판해왔다. 반면 선택주의를 주장하는 입장에서는 보편주의가 가져오는 자원낭비 현상과 복지 수혜자의 도덕적인 해이를 비난해왔고, 선별주의가 욕구가 더 큰 빈곤층에게 더 큰 자원을 배분할 수 있는 효율적 수단임을 주장해왔다.

그러나 이와 같은 일반적인 논의는 사실 모든 사회정책 영역에 적용되는 것은 아니며 제도와 영역에 따라 그리고 개별 국가의 복지발전단계에 따라서 논의의 초점이 달라질 수 있다. 가령 외형적으로는 보편주의적 모습을 갖춘 한국의 사회보험은 <표 1>의 일반적인 찬반논리가 적용되기 어렵고, 또 사회보험을 모두 해체하고 저소득층에게만 자원을 집중하는 새로운 형태의 소득보장을 시행해야 한다는 주장도 찾아보기 어렵다. 한국의 사회보험의 경우는 진보와 보수를 떠나 사회보험의 혜택을 받지 못하는 사각지대를 없애야 한다는 점에서, 즉 보편주의적 적용이 이루어져야 한다는 점에서는 이론의 여지가 없다. 또한 기초생활보장법처럼 자산소사를 통해 선택적 급여를 제공하는 공공부조제도를 보편주의적 급여로 전환하는 문제는 이론적 논의만 있을 뿐 아직 정책적으로 구체화된 사례는 없다.⁷⁾ 한국에서 보편주의의 논란이 나타나는 부분은 저소득층에게 자원이 집중되어 왔던 무상급식과 보육서비스 같은 일부 사회복지서비스영역 그리고 해당 계층 전체에게 확대되지 못하고 있는 기초노령연금 같은 현금수당이다. 여기서 쟁점은 첫째, 어느 계층에게까지 자원을 할당할 것인가의 문제이며(즉, 부자도 포함시킬 것인가?), 그리고 대상계층을 확대할 경우 급여액을 소득 수준에 따라 차등할 것인가 아니면 정액의 급여를 지급할 것인가의 문제이다. 사실 무상급식에서 쟁점이 되었던 것은 대상계층의 전 국민적 확대 문제이었으나 집권당인 한나라당에서 최근 ‘70% 복지’를 들고 나오면서 어떻게 보면 후자가 앞으로 보편주의 복지제도에서 더 중요한 쟁점으로 부각될 수 있다. 이 쟁점들을 아동보육지원구조의 예로 들어 논의해 보기로 하자.

<그림 1> 소득계층별 아동보육료 지원 개념도(0세아 기준, 2010)의 국가지원을 받는가를 보여주는 그림이다. 0세 아동 1인을 한 달 동안 맡길 경우 표준적으로 계산된 비용은 2010년 기준으로 월 73만 원이다. 이 중 35만 원은 보육교사 인건비(국공립시설), 혹은 기본보육료(민간보육시설) 형태로 국가에서 직접 보육시설에 지급하기 때문에 아동을 맡기는 부모는 35만원을 제외한 나머지 금액을 보육시설에 지급해야 하는데, 소득계층별로 국고지원이 차등적으로 적용된다. 소득 수준이 하위 50% 이하에 속한 가구의 경우 73만 원에서 시설로 직접 지원되는 국가지원금 35만 원을 제외한 38만 3천 원이 전자바우처로

7) 공공부조 같은 선별주의적 복지급여를 보편주의로 바꾸는 방식은 최근 논의되고 있는 ‘기본소득(basicincome)’ 아이디어와 연결시킬 수 있다. 기본소득은 정액의 현금을 모든 국민에게 지급하는 측면에서 보편주의의 전형적 원리로 이해할 수 있다. 하지만 선별적 공공부조를 폐지하고 보편적 기본소득을 전면적으로 도입한 나라 는 없기 때문에 이 글에서는 더 이상의 논의는 생략하기로 한다.

학부모에게 직접 지급되고 소득 수준이 50~60% 사이는 약 23만 원이 지급되며 60~70%의 계층에게는 약 12만 원이 지급된다. 따라서 소득 수준이 50% 이하 계층 중 0세아를 보육시설에 맡길 경우 완전무료이기 때문에 사실상 무상보육을 받고 있으며 소득 50~70% 계층은 일부분만 부담하기 때문에 부분적 무상보육이 주어진다고 볼 수 있다. 다만 소득 수준 상위 30%만 본인이 보육비용을 전액 부담하는 구조이다. 하지만 0세에서 2세까지의 아동이 보육시설에 맡겨질 경우 민간이건 국공립이건 인건비 보조 혹은 기본보육료 형태로 국가의 지원이 이루어지기 때문에 소득 30% 이상 중상위 층의 경우도 보육료지원의 혜택을 받고 있다고 볼 수 있다.

<그림 1> 소득계층별 아동보육료 지원 개념도(0세아 기준, 2010)

아동 1인당 보육비용 (733,000원)	차등보육료 정부지원 1층(100% 지원) (383,000원)	153,200원	268,100원	383,000원 차등보육료 본인부담 4층
		2층(60% 지원) 229,000원			3층(30% 지원) 114,900원
정부지원시설: 영아반 보육교사 인건비의 80% 지원 민간보육시설: 기본보육료(정부지원금)350,000원				
대상 (영유아가구)	1층	2층	3층	4층
	소득하위 50% 이하	소득하위 60% 이하	소득하위 70% 이하	소득하위 70% 초과

자료: 보건복지가족부(2010)에서 재구성

보육서비스에서 나타나는 이러한 자원할당 원리는 다른 복지제도에서도 나타난다. 65세 이상 노인들에게 지급되는 기초노령연금의 경우도 지급대상이 전체 노인의 70%인데 70%를 선정하는 기준은 소득, 자산액을 평가하여 소득상위 30%를 제외한 소득순위 70% 이하의 노인들에게 소득액에 따라 노인단독가구의 경우 월평균 2만 원에서 9만 원 정도의 기초노령연금이 지급되고 있다.⁸⁾ 이처럼 자산조사를 하되 저소득층을 가려내려는 목적보다는 부자들을 가려내는 ‘역’자산조사의 원리는 다른 영역의 원리에도 적용될 가능성이 높다. 가령 아동수당이 시작될 경우 현실적인 예산의 문제 때문에 ‘부자’들을 제외시키고 가구소득 기준에 따라 수당액을 차등지급하는 기초노령연금의 할당원리를 따를 가능성이 높다.⁹⁾ 이처럼 이미 중요한 복지제도에서 정착된 부자들을 제외시키는 자원할당 원리

8) 기초노령연금의 지급방식 등에 대한 자세한 내용은 석재은,김교성 외(2009)의 보고서를 참고하기 바람.

9) 논란이 되는 무상급식의 경우는 좀 다른 할당 원리가 대립되고 있다. 정부와 여당은 저소득층과 취약지역(농어촌 및 산간지역)에 자원을 집중시키는 전형적인 자산조사에 선별주의적 할당 원리를 고집하고 야권 및 시민단체는 초등학교부터 시작하여 단계적으로 고등학교까지 확대하는 방안을 주장하고 있다(안전한 학교급식을 위한 국민운동본부, 2010). 전자의 방안이 확대되면 기초노령 연금과 같은 할당원리가 적용될 가능성이 높은 반면, 후자의 원리가 관철되면 전형적인

가 다른 영역으로 확대된다면 여기서 두 가지 논란이 나타날 수 있다. 첫 번째는 고소득층을 제외한 저소득층과 중산층에게만 자원이 할당되는 것을 보편주의 원리로 보아야 하는가 아니면 선택주의 원리로 보아야 하는가? 두 번째는 보편주의적 할당 원리가 적용될 때 소득 수준에 따라 급여액을 차등지급하는 원리를 보편주의적 입장에서 수용할 수 있는가? 즉, 소득 수준에 따른 차등급여의 정당성 문제이다.

이처럼 구체적인 제도를 놓고 자원할당 원리를 분석하면 보편주의와 선별주의는 상당히 이념형적인 분류이며 두 유형 사이에는 다양한 유형의 복지할당 원리가 있으며 여러 가지 자원할당 원리가 하나의 제도에 중첩되어 나타날 수도 있다(Gilbert and Terrell, 2006: 191). 가령 영국의 신노동당 집권기에 보편주의적 복지국가의 핵심 프로그램인 학교교육이나 NHS 같은 경우는 기존의 형태를 그대로 유지하거나 강화하되, 아동이 있는 가족이나 저소득연금생활자, 즉 욕구가 더 많은 빈곤층에게 자원을 더 많이 배분하는 재원을 제공하는 방식이 존재했다. 이처럼 보편주의의 바탕 위에 선택주의적 원리가 결합된 자원할당방식을 일부 학자들은 ‘선택적 보편주의(selective universalism)’¹⁰⁾로 명명하기도 하였다(Hills, 2004: 211). 욕구가 큰 집단에게 더 많은 자원을 분배하는 원리는 사회적 소수자에게 자원과 기회의 우선적으로 배분하는 ‘긍정적 차별(positive discrimination)’의 원리와도 비슷한 맥락으로 이해할 수 있다.

모든 계층에게 적용되는 보편주의 복지제도에서도 모두에게 동일한 금액을 지급하는 정액방식과 개인의 소득에 비례하여 급여를 지급하는 소득비례 방식 등 다양한 급여형태가 있을 수 있다. 제2차 세계대전 이후 서구 복지국가를 지배한 보편주의의 원리는 고용상태나 소득 수준과 상관없이 동일한 금액의 급여가 지급되는 정액급여를 의미했다. 정액급여는 산업사회 초창기에 존재했던 노동자들 간의 그리고 노동자와 자영자 간의 사회적 격차를 줄이기 위한 수단으로 제창된 것이며 복지국가의 형성에 큰 영향을 미친 베버리지보고서에서 제시한 보편주의의 원리, 즉 고용형태를 불문하고 모든 인구에게 정액기여-정액급여 형태를 제공한다는 원리는 바로 이러한 배경에서 나온 것이다(Baldwin, 1990: 116~127). 스웨덴 등 북유럽 복지모형에서도 보편주의는 모든 국민에게 동일한 자원을 지급하는 정액급여 형태가 지배적 유형이었으나 1960년대 이후 소득비례급여제가 확대되면서 정액방식과 소득비례방식이 결합된 새로운 형태의 보편주의로 진화되었다(Baldwin, 1990: 134~157; 미야모토, 2003: 171~189).

6·2지방선거의 무상급식 논란을 계기로 ‘보편주의적 무상급식=인권’, ‘선별주의적 무상급식=차별’라는 등식이 굳어졌다. 저소득층만을 가려내어 이들에게 자원을 집중시키는 선별주의적 원리가 지배하는 제도에서는 이러한 등식은 설득력이 있다. 하지만 선별주의가 반

보편주의적 원리가 관찰되게 된다.

10) “모든 사람에게 무엇인가를 제공하지만 가장 욕구가 큰 사람에게 더 많이 제공하는 방식”을 의미하는 이 원리는 고든 브라운 당시 재무성 장관에 의해 ‘진보적 보편주의(progressive universalism)’로 불리기도 했다.

드시 자산조사를 근거로 저소득층의 차별을 만들어내는 협소한 의미의 자원할당 원리만으로 이해해서는 안 된다. 복지제도의 발전정도와 성숙도 그리고 인구의 포괄범위에 따라 선별주의는 매우 다른 양식으로 보편주의와 결합할 수 있으며 무상급식 등 일부 제도¹¹⁾를 제외한 한국의 상당수의 복지제도는 이런 단계에 와 있다.

이런 의미에서 “보편주의는 선이자 당연히 추구해야 할 이상이고, 선별주의는 악이자 궁극적으로 척결해야 할 대상으로 간주하는 것은 적절치 않다”(윤홍식, 2010: 95)는 지적인 타당한 것이다. 즉, 욕구에 따라 자원이 차등적으로 분배될 수 있다는 점에서 선택주의가 보편주의를 보완하는 방식은 공평한 자원분배 원리가 될 수 있다. 아벨리와 시필란이 지적했듯이 “보편주의의 강점은 행정의 효과성, 저소득층에 대한 무조건적 보장, 사회통합의 증진, 그리고 경제적 효과성과 양립할 수 있다는 것이다. 그러나 보편주의는 만병통치약이 아니다. 보편주의는 명백한 한계가 있으며 ‘특수주의(particularism)’와 ‘선택주의’와 함께 존재해야 생존할 수 있다. 없어야 할 것은 잔여주의(residualism)¹²⁾이다”(Anttonen and Sipilä, 2009: 22). 지금까지 보편주의는 동일한 자원을 동일한 대상에게 분배하는 단순한 원리가 아니며 보편주의 내에서도 자원배분의 크기가 다른 다양한 유형의 급여 형태가 있을 수 있으며 동시에 공평한 복지의 할당원리가 되기 위해서는 일정하게 선택주의적 원리가 결합될 수 있다는 점에 대해서 논의하였다. 다음 절에서는 논의의 범위를 넓혀 보편주의적 복지국가 패러다임이 한국 사회에서 갖는 거시적 의미에 대해 논의해 보기로 한다.

4. 대안체제로서의 보편주의 복지국가의 의미

보편주의의 논의가 복지국가체제와 연결될 때는 단순히 복지자원의 할당원리를 넘어서는 보다 거시적인 체제의 맥락과 연결된다. 특히 한국에서 붓물을 이루고 있는 보편주의적 복지국가론이 일종의 대안체제를 염두에 둔 담론의 성격을 갖고 있다면 왜 보편주의적 복지국가가 신자유주의체제 같은 다른 체제에 비해 한국 사회가 직면한 경제적·사회적 문제를 풀어내는데 더 설득력 있는 전략인가에 대한 근거가 확보되어야 한다. 물론 보편주의 복지국가가 국민의 보편적 사회권을 보장하는 데 있어 다른 어떤 체제보다 월등하다는 논거는 많이 제시되고 있다(가령 모든 국민에게 사회적 권리의 하나로서 복지를 제공하는 것). 하지만 이것만으로는 충분하지 않다. 보편주의 복지국가론이 경제사회체제 대안패러

11) 사실 무상급식의 경우도 한국 전체가 선별주의 원리로 운영되고 있지는 않다. 지역에 따라 전체 학생들에게 보편주의적 무상급식을 시행하는 지방자치단체가 상당수가 있다[안전한 학교급식을 위한 국민운동본부(2010) 자료집 참조].

12) 여기서 잔여주의란 자원배분의 기제로서 시장과 가족이 제 기능을 못할 때 국가가 일시적으로 개입해 들어가는 방식을 의미한다. 잔여주의와 대비되는 용어는 보편주의가 아니라 사회복지제도가 항시적으로 존재하여 자원배분을 담당하는 상태, 즉 제도주의이다. 잔여주의와 제도주의의 구분은 Wilensky and Lebeaux(1966)의 고전적 정의와 동일한 것이다.

다임의 위치를 확보하기 위해서는 경제·사회구조와의 연관성에 대한 근거가 좀 더 확보되어야 하는데 이 절에서는 이러한 근거를 다음과 같은 세 가지 논리를 중심으로 설정해 보기로 한다.

첫째, 개방경제의 적응체제로서의 보편주의 복지국가. 카첸쉬타인은 북유럽의 소규모 경제에서 보편주의적 복지제도가 발달한 이유를 개방경제의 특성이라는 시각으로 분석한 적이 있다. 즉, 유럽의 스웨덴, 네덜란드 등 유럽의 소규모 경제는 규모의 경제를 위해 수출 지향적인 개방경제를 지향할 수밖에 없었고 세계경제의 변화에 능동적으로 적응하기 위해 국가가 적극적인 구조조정을 수행할 수밖에 없는데 이 과정에서 노동자의 산업 간 이전을 원활하게 하기 위해 직업훈련 등의 노동시장정책이나 실업기간 중의 소득을 충실히 보장해주는 강력하고 보편주의적인 복지체제가 성립되었다는 것이다(Katzenstein, 1985)¹³⁾. 이 논리를 반대로 이해하면 경제개방도가 높은 경제일수록 사회안정망이 잘 작동되지 않으면 구조조정이 어려워지고 갈수록 글로벌화되는 세계경제에의 적응도가 낮아지게 된다는 것을 의미한다. 즉, 개방경제하에서는 ‘유연안정성(flexicurity)’ 확보가 중요하며 유연안정성은 충실한 사회복지제도가 뒷받침되지 않으면 제대로 작동하기 어렵다는 것이다. 한국은 총 GDP 규모가 세계 10위권에 근접하는 나라로 소규모 개방경제로 규정하기는 어렵다. 하지만 세계경제에의 결합정도라는 측면에서 보면 세계 최고수준에 올라서 있다. 2008년 한국의 무역의존도는 수출 43.4%, 수입 38.8%로 G20 국가 중 각각 1위를 차지하였으며 이는 수출 11.4%, 수입 10.8%로 G20 국가 중 무역의존도가 각각 17위와 18위를 기록한 일본(IMF, 2010)과 매우 대비된다. 이처럼 세계 최고수준의 경제개방도를 갖고 있는 한국은 세계경제의 변동에 매우 민감하게 반응, 적응해야 하는 구조를 갖고 있다. 이 때문에 노동시장에서의 유연안정화 구조의 확립 필요성이 끊임없이 제기되고 있는 것이다. 한국은 노동시장 내부자에서도 정규직과 비정규직의 근로조건 차이가 극심하지만(윤은규 외, 2007), 노동시장 내부자와 외부자의 삶의 조건 차이는 더욱 크다. 구조조정 등으로 노동 시장에서 이탈했을 경우 주거, 교육, 노후, 보육 등의 사회적 위험을 전체적으로 개인이 책임져야 하는 구조에서는 유연안정성이 확보되기 어렵다. 대부분의 국민에게 사회적 위험에 대한 보호장치를 제공하는 보편주의 복지 체제는 일부의 계층에게만 사회적 보호장치를 제공하는 선별주의 체제보다 유연안정성 확보에 유리함은 물론이다. 따라서 보편주의적 복지체제는 갈수록 세계경제에의 의존도가 높아지고 세계경제의 흐름에 민감하게 적응해 가야 하는 개방도가 높은 한국경제의 원활한 작동에 매우 유리한 복지체제라 할 수 있다.

둘째, 새로운 성장전략으로서의 보편주의적 복지국가. 복지지출의 크기가 경제성장과 고용구조 등에 미치는 거시경제적 영향은 시장주의자와 복지주의자 간에 수많은 논란이 이

13) 물론 카첸쉬타인의 논리가 이렇게 단순한 것은 아니다. 그는 소규모 경제에서 개방경제라는 특성과 보편적 복지국가를 단순히 연결시킨 것은 아니며 정치 체제로서의 조합주의적 정책결정과정의 역할, 즉 정치체제의 중요성을 강조 했다.

루어진 영역이다(Mares, 2010). 한국은 외환 위기 이후 수출주도의 대기업과 내수기반의 중소기업 간의 격차가 심화되면서 이것이 노동시장의 양극화로 이어지고 있다는 많은 진단이 제기되었다(윤은규 외, 2007). 특히 대기업의 고용창출 능력이 약화되면서 고용 없는 성장이 현실화되고 고용의 대부분을 차지하는 중소기업의 활성화를 통한 고용창출이 모든 정권에서 중요한 정책 우선순위로 부각되었다. 이런 상황에서 복지의 확대가 내수 촉진을 통해 경제와 선순환 관계를 맺을 수 있고 고용창출 기제로서도 작동할 수 있다는 논리가 최근에 급격히 확산되었다. 복지의 확대가 경제에 긍정적인 영향을 준다는 전통적인 논리는 케인스주의에 이론적 근거를 둔 복지지출 확대가 유효수요를 창출한다는 논리였다. 이 논리는 참여정부에서는 복지비를 늘리는 재정확대정책이 직접적으로 수요를 확대시켜 경제활성화에 효과적이라는 경제부처의 공식적인 입장으로 사용되기도 하였다(재정경제부 소득세제과, 2005: 84)¹⁴). 사회복지가 경제에 순기능을 한다는 다른 논리는 최근 OECD와 유럽 등에서 제기된 사회투자 이론에 근거를 둔 것으로 사회정책이 지식기반 경제하에서 노동력의 질과 노동력 공급량을 높여줌으로써 좋은 경제적 성과와 연결될 수 있다는 것이다¹⁵). “좋은 경제적 성과는 좋은 사회정책에 달려 있다”(Dobrowolsky and Jenson, 2005: 203)는 명제가 이를 간결하게 표현해주고 있다. 이처럼 사회복지의 확대가 수요의 창출, 노동력의 질과 양의 제고라는 측면에서 경제에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다면 복지의 대상자를 포괄적으로 설정하는 보편주의적 복지체제는 제한적인 복지할당 원리보다 경제에 순기능을 미치는데 있어서 유리하다. 특히 복지비 지출의 최종 수요처가 국민의 일상적인 생활에 필요한 소비재 상품들과 연관되어 있기 때문에 중소기업 상품이나 자영업의 수요 촉진 그리고 중소기업의 고용활성화에 기여할 가능성이 매우 높다¹⁶). 따라서 보편주의적 복지체제의 확립은 한국 사회에서 갈수록 중요성이 더해지는 중소기업 중심의 내수기반의 확보와 고용을 증대시킴으로써 성장전략과 결합될 수 있다.

셋째, 불평등 완화 기제로서의 보편주의 복지국가. 코르피와 팔메는 선진 복지국가의 복지할당원리와 소득불평등의 관계를 분석하면서 ‘재분배의 역설(paradox of redistribution)’이라는 명제를 제시한바 있다(Korpi and Palme, 1998). 그들의 분석에 의하면 자산조사에 기반을 둔 선별적 프로그램이 저소득층에 자원을 집중함으로써 보편주의보다 분배효과가 뛰어나다는 기존의 주장과 반대로 오히려 보편주의프로그램이 발달한 복지국가일수록 그렇지 않은 복지국가보다 평등의 정도가 더 높게 나타났다. 이러한 분석을 근거로 그들

14) 참여정부 시절 재정경제부에서 발간한 .감세논쟁 주요 논점 정리.라는 이 보고서에는 최근에 시행되는 감세정책보다 복지확대를 통한 재정확대정책이 경제활성화에 유리하다는 입장을 담고 있다.

15) 사회투자론에서 사회복지와 경제의 선순환 관계에 대한 자세한 내용은 김연명(2009), 양재진·정형선 외(2008)가 참조된다.

16) 사회복지비 지출이 중국적으로 내수 위주의 중소기업 활성화에 기여할 수 있다는 논리적 개인성은 충분하다. 하지만 복지비 지출이 기업별, 산업별로 구체적으로 어떤 최종수요를 얼마나 유발하는지에 대해서는 좀 더 정밀한 연구가 보완될 필요가 있다.

은 “빈곤층에 대한 선별적 급여가 많을수록 빈곤과 불평등을 감소시킬 가능성은 낮다”라는 재분배의 역설을 주장하였다. 그 이유는 보편주의가 확립된 국가일수록 누진적 조세체계 등이 발달하여 전체적으로 분배 개선을 가져오는 효과가 크고 선별주의가 발달한 국가일수록 재분배 기능이 약한 사보험 등의 의존도가 높기 때문이다. 한국은 외환위기 이후 급속한 소득의 양극화를 경험하고 있다. 절대빈곤가구가 1996년 3.1%에서 2006년 11.6%로 증가했으며 중위소득의 50% 이하인 상대빈곤가구도 같은 기간에 9.0%에서 16.7%로 2배 가까이 증가했다(이현주 외, 2006: 61). 2009년의 노동소득분배율은 외환위기 이후 그리고 2007년 이후 빠르게 증가하여 1980년 이래 최저수준으로 하락하였다(김두용, 2010: 119~110). 이처럼 소득분배가 악화되는 상황에서 자산조사에 기반을 둔 선별적 분배정책은 ‘재분배의 역설’의 명제에 의하면 소득분배를 개선하는 데 상당한 한계를 가질 수밖에 없다. 급속히 악화되는 소득분배의 개선이 향후 한국 미래체제의 중요한 과제라면 소득분배개선 효과가 큰 보편주의적 복지원리를 수립하는 것이 이 목적을 달성하는 데 유리하고 보편주의적 복지국가패러다임이 대안 체제 전략으로서의 유효성도 갖게 될 것이다.

5. 결론: 보편적 복지국가 수립의 주요 과제

앞 절에서 논의한 것처럼 보편주의 복지국가론은 한국의 대안체제 전략과도 매우 밀접한 관계를 갖고 있다. 그러나 이것은 어디까지나 가능성의 영역이며 북유럽의 경험에서 보듯이 보편주의 복지국가는 수많은 사회적 갈등과 논의를 통해 역사적으로 결정된 것이다(Baldwin, 1990; Esping-Andersen, 1990). 특히 연대의 기반이 약하고 시장경제 위주의 이념적 지향이 지배하는 한국 사회에서 보편주의 복지국가의 수립은 상당한 시간을 요하는 장기간의 프로젝트가 될 가능성이 높다. 때문에 중요한 것은 보편주의 복지국가 수립에 필요한 경제사회적 프로그램이기보다는 보편주의 복지국가를 수립하기 위한 경제적·사회적 전제조건들을 어떻게 확보해 나갈 것인가가 더 중요한 문제일 수 있다. 이 절에서는 한국 사회에서 보편주의 복지국가 수립에서 아킬레스건이 될 수 있는 조세구조와 사회복지공급자의 문제를 논의하면서 결론을 맺기로 한다.

보편주의적 복지체제를 유지하고 있는 북유럽 국가들 대부분은 조세수입과 복지비지출 면에서 선진국들 중에서 가장 큰 규모를 갖고 있는 나라들이다. 이미 1990년에 스웨덴의 조세수입 규모는 GDP 대비 52.7%로 세계 1위 이었으며, 덴마크는 46.5%(2위), 핀란드는 43.5%(3위), 그리고 노르웨이가 41.0%(7위)를 나타냈다. 공공사회복지비 지출에서도 스웨덴은 GDP 대비 30.5%(1위), 덴마크는 25.5%(2위), 핀란드 24.5%(5위), 그리고 노르웨이가 22.6%(8위)를 기록하고 있었다(Kauto, 2010: 594)¹⁷⁾ 이것이 의미하는 바는 보편주의 복지국가는 조세수입의 규모가 크지 않으면 달성되기 어려운 체제라는 것이다.

<표 2> GDP 대비 국민부담률의 현황(2007)

	스웨덴	이태리	독일	영국	미국	일본	한국	OECD 평균
조세부담률(a)	35.7	30.4	22.9	29.5	21.7	18.0	21.0	26.7
사회보장기여금(b)	12.6	13.0	13.2	6.6	6.6	10.3	5.5	9.1
국민부담률(a+b)	48.3	43.5	36.2	36.1	28.3	28.3	26.5	35.8

자료: OECD(2009)에서 재구성

<표 2>는 2007년을 기준으로 주요국가의 조세부담율과 사회 보험 기여율을 합친 국민 부담율을 보여주고 있는데 한국은 1990년에 비해 조세부담율과 사회보장 기여금이 늘기는 하였지만 여전히 다른 국가에 비해 국민부담율의 규모가 작은 국가로 남아 있다. 여기서 제기되는 쟁점은 이 정도의 국민부담 규모를 갖고 보편주의적 복지체제를 구축할 수 있는지의 문제이다. 해답은 간단해 보인다. 다른 국가와 비교하면 국민부담을 더 늘릴 만한 여유가 있고 늘려야 한다는 것이다. 문제는 어떤 방식으로 사회적 동의를 얻어가며 보편적 복지국가의 재원을 확보해 나갈 것인가 하는 점이다.

보편주의 복지국가를 주장하는 친복지진영에게 어떻게 복지재원의 총량을 늘릴 것인가는 이 제안의 성과를 가능하는 핵심적인 사안이기 때문에 여러 가지 방안들이 제시되어 왔다. 전통적인 해법으로 정부예산의 효율화, 탈세방지, 각종 조세감면의 축소 등을 통한 복지재원 확보가 제시되어 왔고 (정세은, 2010), ‘건강보험 하나로’운동 같은 시민운동에서는 ‘자발적으로’ 보험료를 인상하여 복지재원을 충당해 나가는 방안도 나타났다. 하지만 이 문제를 정면으로 제기한 것은 증세를 통해 보편적 복지국가의 재원을 마련하자는 진보신당의 제안이다. 진보신당이 제안한 내용은 소득세, 법인세, 상 한국에서 보편주의 복지국가의 의미와 과제 35속증여세, 중부세에 15~30%를 가산하여 총 15조 원의 재원을 확보하고 이를 지방에 사회복지교부세(30%), 교육복지교부금(20%) 등으로 배분하고 나머지 50%를 중앙정부의 복지재원으로 활용하는 것이다(조승수, 2010). 사회 복지세를 부과하는 데 있어서 진보신당은 소득세의 경우 상위 10%에게만 복지세를 부과하고 법인세도 납부세액 10억 이상만 부담시켜 부유층에게서 세금을 걷는 방식이며 지출도 복지부문에 한정시키는 일종의 목적세 형태로 사회복지세를 운영하는 것이었다.

부유층에게 목적세 형식의 세금을 부과하여 보편적 복지체도의 재원을 마련하자는 이 제안은 친복지진영에서 상당한 공감대를 형성하고 있는 것으로 보인다¹⁸⁾. 보편주의 복지제

17) 같은 자료에 의하면 1990년 당시 한국의 조세수입 규모는 GDP 대비 18.9%, 공공복지비 지출은 3.0% 수준이었다.

18) 이 제안에 대해 복지국가소사이어티는 “전체 국민이 아니라 상위소득자의 일부에게만 그 부담

도 수립을 위해 조세규모를 늘려야 한다는 점은 공감하지만 그 방식에서는 생각해볼 문제가 남아 있다. 부유층에서 세금을 걷어 저소득층의 복지에 충당하는 방식은 전형적인 선별주의적 복지 체제의 원리이다. 이런 원리는 재원의 부담자(납세자)와 복지의 수혜자(세금의 수혜자)가 일치하지 않기 때문에 부담자의 입장에서는 조세저항의 가능성이 있고 수혜자의 입장에서는 낙인감이 존재할 가능성이 상존한다. 자산 조사에 기반을 둔 공공부조에 많은 자원을 할당하는 복지체제에서 나타나는 이 문제는 재원을 부유층으로 하고 세금의 용처를 복지영역으로 한정시키는 목적세 방식에서도 유사하게 나타날 수 있다¹⁹⁾. 복유립의 보편주의 복지국가에서 자원배분을 지배하는 중요한 원리 중의 하나는 세금 및 사회보험료의 부담자와 복지체제의 수혜자를 일치시키는 전략이다. 즉, 내가 낸 세금이 각종 복지제도를 통해 나에게 돌아오는 구조를 만든 것이 보편적 복지국가 자원배분의 주요 메커니즘이다. 이런 이유 때문에 국민부담률의 규모가 크게 나타난다. 보편주의 복지국가의 정치적 지지기반이라는 측면에서 보면 보편주의 복지체제는 복지재원의 부담자와 복지체제의 수혜자를 일치시키는 정치 전략이기 때문에 납세자인 중산층의 복지국가 지지가 높게 나타나지만 재원의 부담자와 재원의 수혜자가 분리되는 선별주의 복지 체제는 중산층이 복지비 부담에 저항할 수 있는 구조를 만들고 종국적으로 복지국가의 정치적 지지기반을 약화시키게 된다. 이런 측면에서 본다면 목적세방식으로 보편적 복지국가의 재원을 마련하는 방안에 대해서는 보다 심도 깊은 논의가 필요한 것으로 보인다.

한국적인 상황에서 보편적 복지국가의 재원을 마련하는 것 못지않게 중요한 것이 이윤추구적 행위가 강한 사회복지공급자(welfare provider)를 제대로 통제하지 못함으로 해서 필요 이상으로 복지재원이 과대하게 소비될 가능성이다. 보편주의적 복지국가로 불리는 대부분의 나라에서 의료기관, 노인요양기관, 그리고 아동보육기관 등의 복지공급자는 공공기관이거나 아니면 종교단체 등 비영리기관에서 운영하는 단체들이다. 그러나 한국의 경우는 대부분의 보건의료, 사회복지 공급자들이 강력한 이윤추구 동기를 갖는 민간기관적 속성을 갖고 있다²⁰⁾. 의료기관의 경우 2005년 기준으로 전체 의료기관 49,602개소 중 8.5%만이 공공의료기관이며 나머지 91.5%는 영리성을 강하게 띠는 민간의료기관이다

이 국한된다는 측면에서 사회정의와 형평성의 제고에 기여한다”는 논평을 발표했다(복지국가소사이터티 홍보위원회, 2010). ‘사회복지부유세’를 제안한 정동영 의원의 경우도 소득최상위 0.1%에 세금을 부과하여 연간 10조 원을 마련하고 이를 아동수당이나 노인연금 확대 등 보편적 복지의 확장에 사용하자고 유사한 제안을 하였다.

- 19) 재원의 용처를 복지로 한정할 경우 저소득층에게 우선적으로 복지재원이 할당될 가능성이 높다.
 20) 현재 한국의 의료기관은 의원급을 제외할 경우 모두 비영리법인이지만 강력한 이윤추구적 행태를 보인다는 점에서는 이론의 여지가 없다. 일반 복지서비스를 공급하는 보육시설이나 요양시설 역시 법적으로 비영리성을 유지하게 되어 있다. 하지만 이들 기관 역시 요금상한제 같은 강력한 장치들을 두고 있음에도 상당한 이윤추구 행위를 보이고 있다. 반면 복지관이나 자활사업 등을 운영하는 사회복지법인은 다른 시설에 비해 이윤추구적 행위가 강하게 나타나지 않는다. 법적으로 비영리기관으로 지정되어 있지만 사회복지공급자의 유형에 따라 이윤추구 행위의 강도가 상이하게 나타나는 구조와 원인에 대해서는 좀 더 깊은 연구가 필요하다.

(보건복지부, 2006). 최근에 급팽창을 하는 노인요양시설 같은 경우는 절대다수가 영리추구를 하는 민간기관이다. 보육시설의 경우도 국공립시설의 경우는 10%에 지나지 않는다. 이처럼 사회복지공급자의 구조가 압도적으로 민간이 우위를 차지하고 있는 구조에서 보편주의 제도의 확대는 공공에 의한 가격통제기능(예, 보육료 상한제)이 제대로 작동되지 않거나 아니면 가격을 왜곡시킴으로써 자원배분의 효율성을 저하시키고 더 나아가 필요 이상의 재원이 소비될 가능성이 높다. 따라서 보편주의 복지국가의 수립과정은 사회복지공급체계 전반에서 최소한의 공공부분의 비중을 확보해 나가는 전략이 동시에 추구되어야 한다. 시민단체나 일부 학계에서 주장하는 공공의료기관 30%, 국공립보육시설 30% 확보는 이런 의미에서 여전히 유효한 전략이며 공공재정으로 재원확보가 어려울 경우 국민연금기금 같은 공공기금을 활용하는 방안도 충분한 설득력을 갖고 있다.

보편주의 복지제도의 확대는 보편주의 복지국가 수립의 필요조건이지 충분조건이 될 수는 없다. 조세구조의 개편, 사회복지공급구조의 개편, 그리고 노동시장의 개편 등이 종합적으로 추진되어야 하고 이를 추진하는 정치세력이 담보되어야 실현 가능한 대안이 된다. 특히 보편주의 복지국가의 수립을 위해서는 재원의 부담자와 수혜자를 일치시키는 전략이 매우 중요하다. 복지재원의 부담자와 수혜자가 분리되는 구조에서는 보편주의 복지국가는 수립되기도 어렵고 수립된다 하더라도 이를 지탱할 수 있는 정치적 지지기반이 확보되지 않을 것이다. 이제 막 복지국가의 초기 단계에 진입한 한국에게 보편주의 복지국가의 수립은 매우 험난하고 지난한 과정이 될 것이다.

참고문헌

- 고경환. 2010, ..사회복지 지출의 국제비교.., 《보건복지 Issue & Focus》 제23호, 한국보건사회연구원.
- 김두용. 2010, ..다시 확대되는 가계, 기업 간 소득 양극화.., 《보건복지포럼》 2010년 8월호, 한국보건사회연구원.
- 김연명. 2002, ..한국복지국가성격논쟁 I.., 인간과복지.
- _____. 2009, ..사회투자과 한국 사회정책의 미래.., 나눔의 집.
- 미야모토 타로(宮本太郎). 2003, 임성근 역, ..복지국가 전략: 스웨덴모델의 정치경제학.., 논형출판사.
- 보건복지가족부. 2009, ..기초노령연금사업 안내...
- _____. 2010, ..2010 보육사업안내...
- 보건복지부. 2006, ..공공의료기관 관련 국회보고자료.., 미발간.
- 복지국가소사이어티 홍보위원회. 2010, ..보편적 복지를 위한 사회복지세 도입을 요구한다: 조승수의원의 사회복지세 법안 발의를 적극 지지하며.., 이상이 편저 ..신자유주의를 넘어 역동적 복지국가로.., 도서출판 밭.
- 석재은·김교성 외. 2009, ..기초노령연금 재정추계에 관한 연구.., 보건복지가족부.
- 송호근·홍경준. 2006, ..복지국가의 태동.., 나눔출판사.
- 안전한 학교급식을 위한 국민운동본부. 2010, ..친환경 무상급식 실천방안 대토론회 자료집...
- 양재진·정형선 외. 2008, ..사회정책의 제3의 길: 한국형 사회투자정책의 모색.., 백산서당.
- 오건호. 2010, ..조세와 한국의 복지국가.., ..복지세상을 꿈꾸다.., 참여연대 희망복지학교 자료집.
- 윤은규 외. 2007, ..노동시장 양극화의 현황과 대응방안.., 경제인문사회연구회 협동연구총서, 한국보건사회연구원, 산업연구원, 한국노동연구원.
- 윤홍식. 2010, ..보편적 복지와 복지국가.., ..복지세상을 꿈꾸다.., 참여연대 희망복지학교 자료집.
- 이상이. 2010, ..역동적 복지국가의 논리와 전략.., 도서출판 밭.
- 이영환·신영임. 2009, ..2008년 이후 세계개편의 세수효과.., 국회 예산정책처 경제현안분석 제41호.
- 이창곤. 2010, ..어떤 복지국가에서 살고 싶은가?.., 도서출판 밭.
- 이현주 외. 2006, ..우리나라 빈곤실태와 정책적 함의.., 한국보건사회연구원.
- 재정경제부 소득세제과. 2005, ..감세논쟁 주요 논점 정리.., 《재정포럼》, 83호, 한국조세연구원.

- 정세은. 2010, .역동적 복지국가를 위한 조세재정정책의 방향과 전략., 이상이 편저. ..역동적 복지국가의 논리와 전략..., 도서출판 밀.
- 조승수. 2010, .사회복지세 도입방안., 조세정의.복지확대를 위한 사회복지세 도입 토론회 발표문, 조승수의원실, 복지국가소사이어티.
- 武川正吾. 2005, .韓國の福祉國家形成과 福祉國家의 國際比較., 武川正吾.金淵明 (共編). ..韓國の福祉國家.日本の福祉國家..., 東京: 東信堂.
- Anttonen, Anneli and Jorma Sipilä. 2009, Universalism: an idea and principle in social policy (unpublished paper)
http://www.nova.no/asset/3723/1/3723_1.pdf.
- Arts, Wil A., and John Gelissen. 2010, "Models of the Welfare State," Castles, Francis G., Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger ed. The Oxford Handbook of the Welfare State, Oxford University Press.
- Baldwin, Peter. 1990, The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State 1875–1975, Cambridge University Press.
- Blackmore, Ken. 1998, Social Policy: An Introduction, Open University Press.
- Dobrowolsky, Alexander and Jane Jenson. 2005, "Social Investment Perspective and Practices: a decade in British Politics," Martin Powell, Linda Bauld et.al., eds. Social Policy Review 17, The Policy Press.
- Ellison, Nick. 1999, "Beyond Universalism and Particularism: rethinking contemporary welfare theory," Critical Social Policy, 58.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990, The Three Worlds of Welfare Capitalism, Oxford University Press.
- Gilbert, Neil and Paul Terrell. 남찬섭·유태균 역. 2006, ..사회복지정책론..., 나눔의 집.
- Hills, John. 2004, Inequality and the State, Oxford University Press
- Holliday, Ian. 2005, "East Asian Social Policy in the Wake of the Financial Crisis: Farewell to Productivism," Policy and Politics, Vol.33, No.1.
- IMF. 2010, Principal Global Indicators, <http://imfstatext.imf.org/WBOS-Query/Index.aspx>(방문일 2010. 12. 20).
- Katzenstein, Peter J. 1985, Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe, Cornell University Press.
- Kauto, Mikko. 2010, "The Nordic Countries," Castles, Francis G., Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger ed. The Oxford Handbook of the Welfare State, Oxford University Press.
- Kim, Yeon Myung. 2008, "Beyond East Asian Welfare Productivism in South

Korea," Policy and Politics, Vol.36, No.1.

Korpi, Walter. and Johakim Palme. 1998, "The Paradox of Redistribution Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries," American Sociological Review, vol.63(October).

Mares, Isabela. 2010, "Macroeconomic Outcomes," Castles, Francis G., Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger ed. The Oxford Handbook of the Welfare State, Oxford University Press.

Mkandawire, Thandika. 2005, Targeting and Universalism in Poverty Reduction, Social Policy and Development Programme Paper Number 23, United Nations Research Institute for Social Development.

OECD. 2009, Revenue Statistics 1965–2008(2009 Edition).

Peng, Ito and Joseph Wong. 2010, "East Asia," Castles, Francis G., Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger ed. The Oxford Handbook of the Welfare State, Oxford University Press.

Pierson, Christopher. 2004, "Late industrializers' and the development of the welfare state," Tantika Mkandawire ed, 2005, Social policy in a development context, Palgrave Macmillan.

Ramesh, Mishra. 2003, "Globalization and Social Security Expansion in East Asia," Linda Weiss ed., States in the Global Economy: Bringing domestic institutions back in, Cambridge University Press

Titmuss, Richard. 1968, "Universalism versus Selection," Christopher Pierson and Francis G. Castles ed. The Welfare State Reader 2nd edition, Polity Press, 2006.

Wilding, Paul. 2008, "Is the East Asian Welfare Model still productive?" Journal of Asian Public Policy, Vol.1, No.1.

Wilensky, Harold L. and Charles L. Lebeaux. 1966, Industrial Society and Social Welfare, Free Press.

보편주의 복지

최영준 (고려대학교 행정학과 부교수)

- 발제문 시작에 “복지국가는 역사적 형성물이며, 다른 국가의 모델을 그대로 이식하는 것이 성공할 가능성은 없다”는 것은 매우 공감의 감. 그렇다면 다음 질문은 우리가 가지고 있는 토양이 무엇이며, 정치가 변화시킬 폭은 어느 정도인가라는 질문임
- 지난 보편주의 및 복지논쟁을 겪어오면서 실질적인 제도 발전 등 많은 긍정적 성과를 도출하였지만, 구체적인 정책논의 속에서 보편주의가 왜 필요한지에 대한 현실의 문제들 그리고 복지국가에 대한 청사진이 무엇이었는지에 대한 보다 근본적인 질문은 다소 잊혀지고 있음. 또한, 이러한 논쟁을 통해 경험한 ‘견고한 벽’은 다음 복지국가 발전 단계를 위한 자산이 될 수도 있으며, 혹은 트라우마로 작용할 수도 있음. ‘사회적 수용성’과 ‘재정 가능성’으로 대표되는 견고한 벽은 정책적/논리적 접근의 불충분성에서 기인할 수도 있겠으나 정치적 /전략적 역량의 부족에서 기인한 면이 크다고 판단됨. 이것들을 트라우마로 간주하기보다는 경험에 대한 긍정적이고 전략적인 사고가 필요할 것임.
- 순수한 의미의 보편주의는 발제문에서 지적한 바와 같이 거의 없다고 볼 수 있음. 사회보험도 ‘기여’를 한 사람들에게 주는 제도이며, 보편적 아동수당도 ‘아동’이기 때문에 주는 것임. 반면에 선별적인 프로그램은 어느 사회에서도 필요함. 그런 의미에서 보편주의 논쟁은 실질적으로 보편주의(제도주의)와 잔여주의로 구분하여 이해하는 것이 보다 적합할 수 있음. 다만, 보편주의-무상으로 대표되는 프레임에서 새로운 ‘헤당’을 가진 프레임으로 이동해야 하는 시기가 아닌지는 고민해 볼 필요가 있음.
- ‘보편주의’ 프레임을 가정할 때 ‘복지국가’ 차원에서만 논의를 하다보면 각 제도들이 가지는 성격과 함의를 놓칠 수 있음. 그런 의미에서 보편주의를 시스템의 관점에서 어떻게 정의하고 그리고 그 시스템을 구성하는 정책들은 어떤 역할을 할 것인지에 대한 고민이 필요함. 보편적 복지국가에 대한 전체적 논리적 지지는 다음과 같이 여전히 유효함.

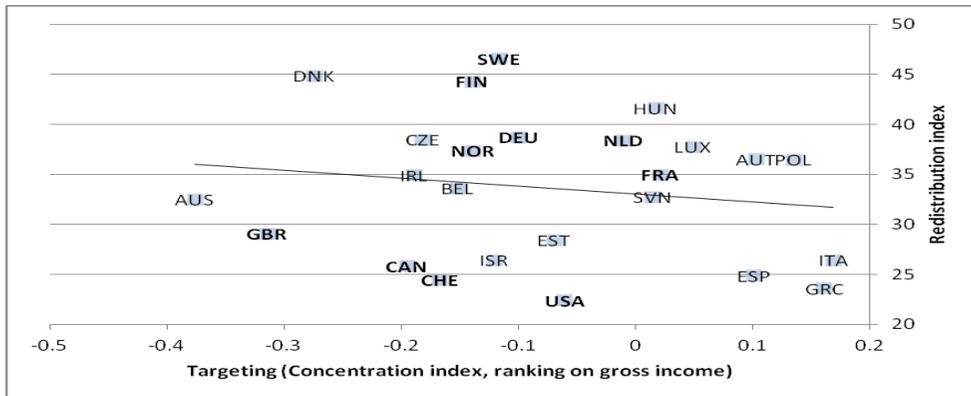
표. 총공공사회지출과 순사회지출의 일부 OECD 국가 비교 (최영준 2011a)

국가	총공공사회지출(A)(GDP 대비 %)	순사회지출(B) (GDP 대비 %)	B/A
덴마크	31.9	25.7	80.6
프랑스	33.8	33.6	99.4
독일	29.9	30.2	101.0
이태리	28.8	26.6	92.4
일본	20.1	22.8	113.4
한국	7.8	10.7	137.2
스웨덴	34.6	29.3	84.7
영국	24.3	29.5	121.4
미국	17.1	27.2	159.1

- 이미 잘 알려진 바와 같이 공공복지지출이 높을수록 국가부채가 높다는 증거는 없음. 정부에 의해 직접 공급되는 복지의 양은 차이가 많이 나도 한 사회에서 생산하는 총 복지의 양은 큰 차이가 없음. 국가복지가 큰 국가들이 시장복지가 큰 국가들에 비해서 복지성과는 월등히 높으며, 경제적 성과는 어떤 복지국가도 더 좋다는 확정된 결론이 없음. 연금의 경우도 네델란드와 미국의 총 연금지출은 약 10%로 큰 차이가 없음.

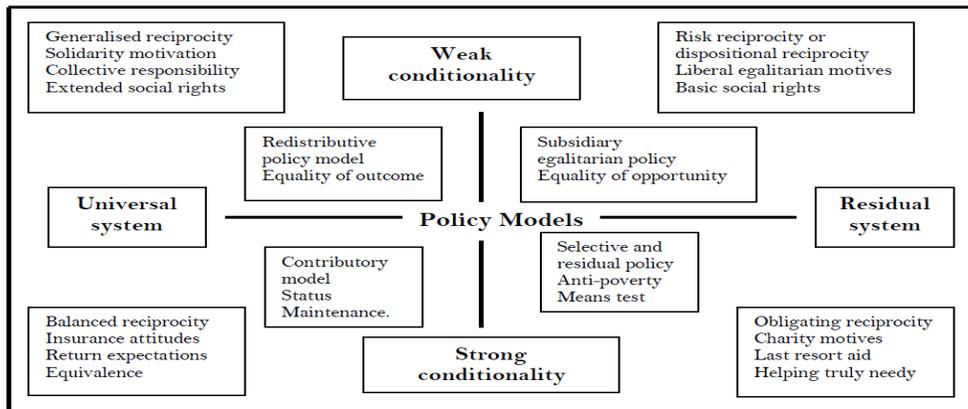
- 또한 잔여주의적인 국가들이 반드시 선별주의(타겟팅)를 잘 하는 것 역시 아님. 밑의 그림에서 보이는 바와 같이 스웨덴의 타겟팅이 미국에 비해서 오히려 높음. 경제적으로 취약한 연령대를 타겟팅한 보편적 급여는 오히려 선별적이면서 재분배적임. 보편주의-선별주의가 동시에 잔여주의의 반대적 개념으로 사용될 수 있음.

그림. 재분배와 타겟팅의 관계(Marx 2012)



- 그렇다면 왜 보편주의가 필요하며, 어떤 보편주의가 필요한가? 복지국가를 개인적 차원의 사회적 위험(빈곤해서, 아파서, 직업이 없어서 등)에 대처하는 기제로 프레임을 잡아가고 있는 것을 경계할 필요가 있으며, 복지국가는 시스템 차원의 사회적 위험(출산율이 낮아서, 경제/사회에 혁신이 일어나지 않아서, 숙련노동이 없어서, 신뢰가 사라져서, 산부인과가 사라져서)을 대처하는 기제로서도 강조가 되어야 함. 이와 함께 사회의 불확실성 증가로 인한 개인의 이상실현 어려움이나 주관적 행복의 저하 등을 주목해야 함(최영준 2011b). 개인적 차원의 사회적 위험은 잔여주의의 프레임이 더 설득력이 있을 수도 있으나 시스템 차원의 사회적 위험이나 불확실성 논거는 복지의 생산적 기능을 강조하게 하며, 국가의 역할과 보편주의를 지지하는 논거가 될 수 있음. 시스템 차원의 사회적 위험은 빈곤과 연결되는 개념이 아님.

Figure 1: A Moral Taxonomy



(Source: Mau 2004)

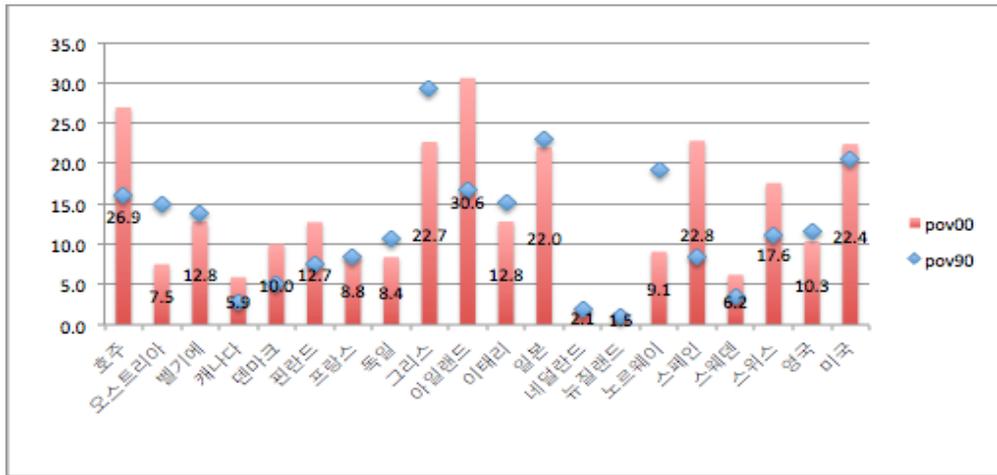
- 보편주의의 정책적 필요성과 함께 정치적 필요성을 상기시키기 위해서 위의 그림은 유용한 인식틀을 제공함. 보편주의와 잔여주의를 한 축으로 이해하고 급여에 대한 '조건성'을 또 다른 축으로 이해할 수 있음. 그렇게 되면 네 가지 셀이 창출됨. 주목할 점은 Mau(2005)의 그림이 어떠한 사회적 배경(수용성)에서 어떠한 정책이 창출되었는지에 대해 주목한 것이 아닌 어떠한 정책이 '상호작용'적 관점에서 어떠한 함의를 도출하는지에 대해서 설명했다는 것임(Sjöstrand 2012). 발제문에서도 일부 언급되었듯이 보편적 복지국가를 지지할 서구(복구)와 같은 사회적 세력이 부재한 한국에서 보편적 제도는 사회적 배경으로 창출되는 종속변수적인 정책으로 이해되는 것을 넘어서 보편적 복지국가를 창출하고 지지하는 독립변수로서의 정책으로 이해될 필요성이 있음. 정치역량의 부족으로 잔여주의를 택할 경우 진보적 정치역량이 더욱 축소되는 악순환을 초래할 수 있음을 함의하고 있음. Steinmo(2012) 등 많은 학자들이 복구의 높은 정부에 대한

신뢰나 사회 신뢰수준 그리고 삶의 만족도는 보편적이고 이해하기가 명확한 복지/조세 정책에서 기인하였다고 평가하고 있음.

- 이에 비해서 한국의 현실은 노인은 요양을 받기 위해서 더 아픈 척을 하며, 실업이 된 이들은 타의적 실업으로 위장하려고 노력하며, 산재 노동자는 평균임금을 높여 말하기 위해서, (무상보육 전에는) 엄마들은 소득을 70% 밑으로 신고하기 위해서, 빈곤층들은 빈곤층을 벗어나지 않기 위해서 노력하는 'benefit fraud' 복지국가가 되고 있음. 기초연금 역시 잔여적-‘조건적’ 방식에 문제제기 할 필요가 있음. 복지가 확대될수록 ‘형평’²¹⁾과 ‘정의’의 이슈가 제기되고 신뢰와 공공에 대한 투명성이 더욱 악화될 가능성이 있으며 복지국가의 지지층을 해체시키는 결과를 가져올 수 있음. 단순히 ‘국민’이나 ‘문화’를 비난할 수 없으며, 정책디자이너가 중요함. 보편주의가 이러한 문제들을 모두 해결해 줄 수는 없음. 하지만, 긍정적인 기여가 가능함.
- 현금형 복지정책에서는 보편주의 모델로 옮겨갈 경우 강한 조건성 형태의 정책과 약한 조건성 형태가 있음. 이 둘을 적절히 결합하는 것이 중요하지만, 약한 조건성 형태의 제도들(조세에 기반한)을 강화시키려는 노력이 필요함. 소득비례형 소득보장 형태 정책들은 탈산업화되고 노동의 형태가 다양해지는 사회에서 그 비효과성이 증명되고 있음. 강한 조건성의 기반은 안정된 노동에 있음. 밑의 그림에서 보는 바와 같이 기초보장이 약한 상황에서 사회보험이 강한 국가들에서 높은 빈곤율이 나타나고 실제로 이들의 연금지출이 또한 높은 모습을 보여주고 있음. 뉴질랜드나 네덜란드는 5%가 안되는 보편적 기초연금으로 상당히 낮은 빈곤율을 보여주고 있음. 소득비례형이 강할 경우 별도의 기초보장정책이 또 강하게 뒷받침되는 경우가 많으며, 이러한 경우 재정적 여력은 더욱 축소될 수 있음. 한국 연금제도에 시사하는 바가 큼(기초연금+약한소득비례 조합?). 다른 사회보험도 조세의 지원을 통해서 자발적 참여를 권장하되 소득비례의 요소는 약화시키는 방안이 바람직할 것이라 평가됨.
- 보건서비스와 사회서비스는 보편주의에 대한 성급한 실현보다는 전달체계 개편에 대한 로드맵을 먼저 구상하는 것이 중요함. 공공성이 확보된 전달체계의 구상 및 실현 없이 보편적 서비스를 확대할 경우 서비스 질과 비용 측면에서 오히려 큰 비판에 직면될 수 있음. 좋은 서비스를 위해서는 좋은 인력이 필요하며, 좋은 인력은 단기간에 만들어질 수 없음. 단기간에 형성된 인력들이 잘못된 경로를 창출하여 추후 서비스 질 향상 등에 장애가 될 수 있음. 점진적 보편주의 전략 필요함.

21) 복지정책에 있어서 형평과 정의는 두 가지 상반된 방향으로 제기된다. ‘필요한 사람에게 더 주어야 한다(needs based equity)’와 ‘기여가 많은 사람에게 더 주어야 한다(contribution-based)’가 혼재하며, 국민행복연금이나 국민행복기금에서의 논란은 이 둘의 상충을 잘 보여준다. 상충은 정치적 갈등으로 나타나며 결과적으로 사회와 정책에 대한 신뢰저하를 가져올 수 있다.

그림 . OECD 국가의 노인빈곤율의 변화 (자료: OECD 2012)



- 노동시장과 관련되어서는 활성화의 덫을 피할 수 있는 적극적노동시장정책이 필요하며 현재의 교육체제를 평생교육체제로 전환하는 거시적 아이디어 속에서 구상될 필요가 있음. 가장 취약한 ‘직업적 장애인’의 경우 국가가 직접 운영하는 직접일자리창출사업이 필요하며, 그 위에 다양한 활성화정책이 필요하게 될 것임. 단기적이 아닌 장기적 교육(평생교육)과정의 확보를 통해서 정규적 일자리로 제2의 근로인생을 맞이 할 수 있도록 노력이 필요함. 이는 고령화사회를 대처하기 위해서도 필수적인 과정이며, 소득보장 체계를 안정적으로 유지하기 위해서도 중요함.
- 상속세는 어떨까? 기초연금이나 노령관련 돌봄의 재원이 가장 큰 이슈라는 점과 세대 내에 문제를 해결한다는 차원에서는 가장 정의로운 세금이라고 평가됨. 영국도 지난 몇 년 고려중임. 현재 유명무실한 상속세를 어떻게 ‘스마트’하게 변화시킬 수 있을지에 대한 논의가 필요함.

사회경제정책포럼 회의록(전문)

<보편적 복지 범위 어디까지인가?>

사회 : 김남근 변호사

발제1 : 보편적 복지 범위 어디까지인가?(신동면 교수/경희대 행정학과)

토론1 : (김연명 교수/중앙대 사회복지학부)

토론2 : (최영준 교수/고려대 행정학과)

-일시 : 2013. 3. 27(수), 오후 1시 00분

-장소 : 국회 의원회관 524호 세미나실

-참석 : 변재일 민주정책연구원장, 오제세 보건복지위원장, 김성주 의원, 홍종학 의원, 김남근 변호사, 신동면 교수, 김연명 교수, 최영준 교수, 김성진 변호사, 이동호 정책연구실장, 박정식 연구위원, 정재철 연구위원, 정책위 전문위원(김범모, 김영길, 조원준, 홍성대), 국회의원 보좌진 등 20 여명

-정리 : 박요셉, 박은경

김남근 : 정책적 논쟁이 되었던 것을 하나하나 해결에 가는 사회경제정책포럼을 하려고 한다. 첫 번째로 오늘은 보편적 복지에 관한 것을 하려고 한다. 시즌 2 그런데 구체적인 부분에 있어서는 논쟁이 있다. 아동 보육 무상에 대해서는 이견이 없는데 반값등록금에 대해서는 이견이 있다. 무조건적인 차별 없는 지원을 해야 한다는 것에 대해서는 이견이 있다. 반감도 좀 있다. 노인이나 의료에 대해서도 전체적으로 확장하는 것에 대해서는 나름대로 논의가 있다. 주거 복지에 대해서는 이견이 없는데 거기서 9분위 10분위까지는 논쟁이 없는 듯하다. 개별적인 것에 대한 논쟁점들은 상당한 논쟁이 있는 것이 사실이다. 보편적 복지에 대해서 앞서 이야기를 하셨던 3분을 모시고 이야기를 하려고 한다.

진행은 2시간 내에 효율적으로 해야 하기 때문에 질문 등을 하실 때는 가능하면 간략히 해주시면 좋겠다.

<발제> 보편적 복지 범위 어디까지인가? (신동면, 경희대 행정학과)

신동면 : 보편주의 복지에 대해서 부탁을 받고서 새롭게 준비한 것은 아니다. 민주당에서 전에 할 때 발표했던 것을 수정 보완 하였다. 최근의 보편 복지와 관해 다 담아내지는 못했다. 일단은 출발점은 이념이나 이론에서 출발하는 것이 아니라 우리나라의 현재의 복지 국가 수준에서 출발하여야 한다. 우리나라의 수준이라는 것이 중요하다. 정치경제적, 사회적 수준에서 출발하여 논의하는 것이 중요하다. 그렇기 때문에 논의에 앞서서 실태를 짚

어보고 여기에 기초해서 논의가 되어야지만 우리가 할 수 있을 것이다. 탁상공론을 막기 위해서도 현실에 근거해야 한다.

복지국가 논의에서 가장 많이 인용하는 표가 OECD 국가의 공공사회복지지출에 관련한 표가 되겠다. 여전히 우리나라는 2012년에 공공사회복지 지출이 GDP대비 9.3%로 해서 MB정부에서 크게 늘지 않았다. 그럼에도 불구하고 전체적으로 과거 7년 사이에 약 GDP 대비 3%정도 증가하기는 했다. 상당한 증가이기는 하지만 OECD대비는 여전히 낮다. 이것이 우리나라의 수준이다.

두 번째 표는 공공사회복지지출이 국가의 공공복지 분야별로 기록한 것이다. 당연히 노령 부문에 대한 것이 가장 큰 부분이다. 보시면 OECD평균보다도 노인들 대상으로 한 소득보장제도가 큰 비중을 차지하고 있다. 그렇지만 수치를 보시면 보건에 대한 것이 제일 많은 비중을 차지한다. 그리고 가족 관련해서 보편적인 사회서비스가 많은 비중을 차지한다. 그래서 우리나라 같은 경우 아직 보건이 가장 큰 비중이고 노령이 비중이 낮기 때문에 앞으로는 OECD에 평균과 같은 비중으로 수렴해갈 것이라고 말하고 싶다.

세 번째 표는 우리나라의 복지국가의 수준을 생각해보면 복지국가라는 것이 어느 나라를 모델로 하기보다는 경제적인 부담가능성을 고려해야한다고 본다. 그리고 사회적인 수용가능성을 고려해서 복지국가모델을 설정해야 한다고 생각한다. 그래서 세 번째는 국민부담률과 조세부담률에 대한 것이다. 표를 보시면 이것은 2007년 조세부담률이 가장 높았던 노무현 정부때로 21.1%로 나오고 있다. 그 이후에는 점점 낮아져서 MB정부때는 19.3% 정도로 알고 있다. OECD평균에서 보면 우리가 약 5%가 조세부담률에서 떨어지고 국민부담률을 보면 약 10%가량 더 낮다. 이것은 우리나라의 현재의 복지국가를 만들어가는 데 있어서 경제적인 부담가능성을 표현해주는 지표가 될 수 있다고 생각을 한다.

이와 같이 우리가 경제적인 부담가능성을 고려해서 볼 때 스웨덴의 보편적 복지국가모델이 과연 우리모델로 가능한지 질문해볼 수 있다. 분명히 제 생각에는 우리가 심각한 고민이 필요하다고 본다. 보편적 복지국가모델이라는 것이 이것을 선거에서 사용하여 한번 효과를 봤다고 해서 그 모델로 가야한다고 생각한다면 위험한 생각이다. 복지국가 건설을 위해서는 재원의 제약이라는 한도에서 단계적으로 추진해야한다. 또한 사회적 수용가능성에 대해서도 보편적 복지를 위해서 세금을 더 부담하겠느냐고 물어보면 2/3 이상이 싫다고 대답을 한다. 그렇지만 국가의 예산배정을 복지분야에 늘리겠다고 하면 좋다고 한다. 이렇게 부담을 싫어하지만 혜택을 받고 싶어 하는 것은 다른 나라도 마찬가지일 것이다.

문제는 다음에 나오는 표이다. 4p에 OECD 국가에서 임금 근로자의 소득세 및 사회보험료 부담 현황을 나타낸 표를 보시면 우리나라가 총 임금 대비 소득세 비중도 4.3%로 한

참이 낮고 사회보험료도 낮은 수준이다. 우리나라의 임금 근로자들이 소득세와 사회보험료의 비중의 합계가 12.3%로 OECD 평균의 1/2정도이다. 이렇게 내고 있는데 어떤 사람은 더 올릴 수도 있다고 생각하기도 하고 어떤 사람은 적게 내기 때문에 더 낸다면 부담이 될 것이라는 식으로 이야기할 수 있을 것이다. 해석하기 나름이다. 이런 것을 고려했을 때 고민이 필요하다.

다음은 잘 알려진 보편적 복지 논쟁에 대해서 짧게 하겠다. 충분히 다 알고 계신 것인데 보편주의와 선별주의의 문제는 복지의 수혜 대상자의 문제이고 그 프로그램이나 급여의 포괄 범위와 관련된 문제이다 그리고 보편주의에서의 중요한 것은 모든 국민에게 기본적인 생활수준을 보장하는 것이다. 그리고 이것을 통해서 헌법적인 권리라고 할 수 있는 인간다운 생활을 실현하는 것이다. 그렇다면 보편주의와 잔여주의가 병행할 수 없는 것이냐 하면 그렇지 않다. 서구의 예를 보더라도 잔여주의로서의 공공부조 제도가 당연히 있는 것이고 또 보편적 프로그램도 있는 것이다. 어느 것을 버려야하는 것은 아니다. 그 나라의 처지나 자원의 효과적인 활용을 위해서도 적절한 조절을 해나가야 한다. 그리고 더 나아가서 보편주의의 개념이 어떻게 수정이 되었는지는 생략하도록 하겠다.

결론적으로 핵심은 모든 사람이 인간다운 생활을 영위하는 거라 할 수 있을 것이다. 그리고 이러한 보편주의의 핵심이념을 실현하기 위해서는 보편주의와 선별주의의 할당원리가 동시에 이루어져야한다. 서로가 배척하는 것이 아니라 선별주의는 보편주의의 원칙내에서 이루어지는 보완적 분배원리이다. 보편주의 내에서의 선별주의를 고려해야하는 것이다.

한국의 보편적 복지를 위한 과제를 짧게 말씀드리겠다. 복지논쟁에서 보편적 복지의 이념, 목적을 보면 모든 국민이 인간다운 생활을 영위하는 것이다. 이것을 위해서 보편적 복지가 필요한 것이다. 그렇다면 모든 국민이 인간다운 생활을 영위한다는 것을 어떻게 하는 것이냐를 보면 현 단계에서 한국의 복지국가의 수준에서 보편적 복지에 대한 과제들이 도출되어야 하는 것이다. 4가지 정도로 말하고 싶다. 공공부조와 사회보험의 사각지대 해소, 보편주의 사회서비스 제공, 소득보장, 의료보장의 영역에서 보장성 제고, 보편주의 가족수당 제공이 그것이다. 이러한 것이 현 단계에서 할 수 있는 보편적 복지를 위한 과제라고 생각한다.

공공부조에서는 지금 논의 되고 있는 것처럼 기초보장제도의 개혁과제로서 급여의 수준이나 지급 방식에서 현 정부가 논의를 하고 있다. 수급자의 선정과 관련해서 부양의무자 기준이나 재산 환산방식, 최저생계비의 계산 방식 등이 다 고려되어야 하는 것이다. 그리고 논쟁이 되고 있는 기초노령연금에 관한 것은 핵심은 노인 빈곤을 완화하기 위한 소득보장 제도라고 생각을 한다. 따라서 보편주의를 적용하는데 있어서 신축성이 요구된다. 대상자를 선별하고 급여액을 차등하는 것은 적극적으로 고려할 수 있다고 생각한다. 그래서 모

든 사람에게 20만원을 똑같이 주는 것이 보편주의 정신에 맞다고 할 수는 없다. 모든 국민들의 인간다운 생활을 보장한다는 보편주의의 이념을 생각한다면 인간다운 생활을 위해서는 여러 가지 방식이 있다. 반드시 국가가 다 해야 하는 것은 아니다. 보편주의 원칙의 틀 안에서 선별주의를 적극적으로 고려해야한다는 차원에서 기초노령 연금에 대해 접근해야 한다고 생각을 한다.

그리고 사회보험제도에 있어서도 사각지대가 문제이다. 비정규직의 사회보장가입률이 낮다. 그래서 결국은 사회보험료를 지원하는 것에 대해서 논의가 필요하다. 그리고 보편적 사회서비스와 관련해서는 박근혜정부가 생애주기별 맞춤형 복지를 이야기하는데 기대가 된다. 이런 것이 모든 국민에게 사회서비스를 제공하고 개인별 욕구에 대응할 수 있도록 선별주의를 결합하는 것이라면 이상적인 발전 방향이라고 생각한다. 그리고 보편적 사회서비스 제공은 정치적으로 의미가 있다고 할 수 있다. 복지를 체험해본 사람들이 결국은 복지에 대해서 지지할 것이다. 이것이 일반적으로 체험론에 근거한 보편적 사회서비스를 이야기하는 것이다.

그리고 따라서 중산층에 대해서 열려 있어야 한다. 지금의 무상보육 관련해서도 재원이 충분하지 않은 상황에서 지자체가 중앙정부와 논의하고 있는데, 이런 상황에서 맞벌이 가정과 전업주부에 대해 획일적으로 적용하는 것이 바람직한가도 생각을 한다. 그리고 영세 아동에 대해서도 무상 보육을 위해서 보육비를 80만원 가량 지원해주는 문제도 바람직한지 논의가 가능하다고 생각한다. 교육분야에서도 보편적인 것과 선별적인 것의 결합이 필요하다. 그리고 소득보장에 대해서도 보장성을 제고하는 실업급여에 있어서의 보장성의 재고 문제가 있다. 그리고 의료보장에 있어서는 무조건적으로 맞추는 것보다는 적어도 의료에 있어서의 비용을 통제하기 위한 민간의료기관에 대한 나름대로의 규제책이 전제가 되면서, 공공의료기관의 확대가 전제가 되면서 보장성이 논의되어야하겠다고 생각한다. 그리고 보편적 가족수당에 대한 것은 아동수당에 대한 것을 말씀드릴 수 있을 것이다. 이 정도만 말씀을 드리고 마치도록 하겠다.

김남근 : 수고하셨다. 마지막 정리하실 때 더 시간이 있으시니 그때 더 말씀해주시면 감사하겠습니다. 다음은 토론으로 지정토론해주시겠다. 발표자가 기초노령 연금 보육 등에 대해서 논쟁적인 부분은 자기 의견에 대해서는 생략하셨는데 다른 의견을 고려하신 듯하다. 보편적 복지 논쟁에 대해서는 많은 부분을 말씀하셨던 김연명 교수님이 논쟁적인 부분에 대해서 정리를 해주실 것이다. 김연명 교수님이 말씀을 해주시겠다.

<토론-1> (김연명 - 중앙대 사회복지학과)

김연명 : 발제해주신 내용 중에 상당부분 저와 의견이 같은 내용이 있다. 저는 4가지 정도만 강조 드리겠다. 첫 번째는 용어사용의 문제이다. 한국에서는 보편주의와 선별주의가 대비되지만 사회복지학계에서는 그런 용법보다는 보편주의와 잔여주의를 대비시킨다. 보편주의의 반대가 선별주의가 아니라 보편주의와 잔여주의라고 쓰는 것이 정확하다. 잔여주의는 사회적 자원, 그것이 복지자원이라면 타겟팅을 해서 사회적 약자에게 집중하는 것이다. 용어 구분을 정확히 할 필요가 있다.

두 번째로 그렇게 정리하면 선택적 복지는 보편이든 잔여든 둘 모두에서 작동가능하다. 즉 가난한 사람이라고 하더라도 욕구가 다르기 때문에 여러 가지 기준을 가지고 차별적으로 복지를 둘 수 있다는 이야기다. 보편주의도 흔히 모든 국민에게 동일한 현금가치를 제공하는 것으로 생각하는데 실제 그렇게 하는 나라도 없고 그것이 타당한 개념도 아니다. 보편주의로 모든 국민에게 복지를 준다고 하더라도 그 안에서 얼마든지 소득에 따라서 차별적으로 줄 수 있다. 보편주의가 선별주의적인 것을 결합하는 것이 보편주의적인 원리가 깨지는 것이 아니다. 그래서 선생님 표현대로 보편주의 안에서의 선별주의를 해도 타겟팅을 하는 것이 차등시켜줘도 보편주의가 아니라는 것은 말이 안된다. 차등을 두어서 지급하는 것이 큰 문제는 아니다.

그리고 우리나라 복지제도는 대부분 보편주의 적인 틀이 잡혀 있다. 기초생활보장 같은 제도를 보편주의로 하는 나라는 없다. 원래 잔여주의 적인 것이고, 또 사회보험을 가난한 사람에게만 집중하자고 주장하는 사람도 없다. 새누리당에서도 그런 주장하는 사람은 없다. 문제는 사회수당과 사회서비스 부분이다. 사회수당의 대표적인 것이 기초노령연금이다. 이미 70 %의 노인에게는 정액으로 주기 때문에 70%에게 주면 선별주의고 100%에게 주면 보편주의라는 것은 넌센스라고 생각한다. 70%까지만 주어도 준 보편주의이고 이 정도면 보편주의적 원리에서 벗어나지 않는다. 다른 나라도 기초연금이 커버하는 인구를 보면 호주가 67%정도이고 캐나다도 80%밖에 안된다. 아예 고소득층은 처음부터 빼거나 세금으로 환수를 한다. 기초연금은 이미 준보편주의적 상태에 와있기 때문에 조금 더 %를 늘리고 주리는 것으로 보편주의나 선별주의라고 논쟁하는 것은 맞지 않다.

다음은 사회서비스 쪽에서 보육하고 급식인데 보육은 이미 논쟁을 거친 후 보편주의 쪽으로 가버렸다. 되돌리기도 힘들다. 그래서 이미 셋팅되어 있는 상태에서 이것을 욕구에 따라서 급여수준을 차등화시키는 것이 중요하다. 무상급식도 새누리당이 반대했지만 이미 보편주의 적으로 틀이 잡힌 상태에서 그 안에 총 무상급식에 투입된 자원내에서 욕구에 따른 차별을 둘까를 민주당에서도 수용가능하다고 본다.

아무튼 논란이 되는 것이 어디까지 주는 것이 보편이고 하는 문제이다. 새누리가 70%복지를 내세웠는데 민주당은 더주기도 덜주기도 문제가 되는데 개인적으로는 70%정도를 유지해도 민주당의 정책성과는 상관없다고 본다. 그정도면 충분하다고 본다.

저는 더 중요한 것은 왜 70%이고 왜 보편주의인지 담론적으로 설득하는 것이 더 중요하다고 생각한다. 이런 이야기를 하다보면 물론 이견회한데도 20만원주고 밥을 주어야 한다고 비판 받으면 할말이 없지만, 사실 설득력 있는 논거를 만들지 않으면 그런 부분을 집중적으로 공격당한다. 그부분에 관해서 저는 두 가지 말씀드린다. 하나는 우리나라가 개방경제이기 때문에 수출입 의존도가 세계적으로도 높은 나라이다. 무역의존도가 1위인 나라다. 일본보다도 더 무역의존도 비중이 높다. 대외개방도가 거의 세계최고 수준이다. 유사하게도 북유럽 국가들도 대부분 우리나라와 비슷하다. 그래서 학자들 중에 어떻게 경제 개방도가 높은 것과 복지국가가 상관이 있지 않느냐는 연구도 있다. 가설 중 하나가 경제 개방된 것은 외부 경제변동에 노출되어서 국내 경제에 불확실성이 높다는 것이다. 그래서 소규모 개방경제는 대외경제의 불확실성에서 오는 경제적 충격 완화를 위해서 보편주의적으로 복지제도를 하지 않으면 주요산업들이 대외경쟁력에 영향을 받는 것에서 나오는 사회적 충격 완화를 할 수 없다는 것이다. 우리나라가 그런 구조이다. 직장에서 가장이 쫓겨나면 주거 교육 의료 등 다 안되는 구조이다. 그래서 개방경제가 성장을 촉진시키고 개방경제의 장점을 살리려면 삶의 재생산과 관련된 문제들을 국가가 책임지지 않으면 사회적 비용이 너무 크다는 것이다. 쌍용차가 그런 경우이다. 스웨덴에서는 그런 일이 일어났으면 다 재교육하고 취업할때까지 학비 무료로 해주고 그런 재생산의 구조로 갔을 것이다. 보편주의가 왜 필요한지에 대해서 성장전략과 사회시스템의 발전전략과 연결시켜서 설득하는게 필요하고 그 점을 더 강조할 필요가 있다.

두 번째 논리는 내수가 안되면 경제가 점점 더 어려운 시대로 가고 있다. 복지제도가 가지는 핵심기능 중 하나가 자동안정화 장치로서 내수기능을 유지시켜주는데 2008년 같은 경우 북유럽의 경제침체가 약했던 것이 이런 영향이다. 내수부분이 버티는 것인데 대부분이 복지지출이다. 잔여주의로 가면 내수로 지출되는 총량이 적은 것은 확실하다. 보편주의로 가면 총량은 늘어난다. 경기변동에 따라서 내수가 받쳐주려면 복지제도만큼 내수효과를 전국민에게 골고루 진작시켜주는 제도는 없다. 그런 점에서 보편주의의 장점을 더 설득해야한다.

마지막으로 재정전략문제다. 보편주의와 재정전략의 핵심은 보편주의는 돈을 내는 사람과 받는 사람을 일치시키는 전략이다. 만약에 부자들에게 돈을 걷어서 복지제도를 하면 내는 사람과 받는 사람이 달라진다. 그래서 부자들은 내 돈 뺏긴다고 생각을 하는 것이다. 즉 내는 사람과 받는 사람이 다른 재정전략은 정치적으로 공격받기 쉽고 지속가능성도 약화

된다. 그런데 내는 사람이 나도 받을 수 있다는 것이 복유립 전략이다. 그래서 저는 부유세, 사회보장세라고 해서 부자들에게 세금을 왕창 매기는 것이 올바른 전략이 아니라고 생각한다. 오히려 소득세나 부가가치세, 법인세 등을 올려서 우리가 일반적으로 내는 세금을 통해서 우리가 되돌려 받고 있다 식의 재정전략 체계가 지속가능성을 높이는데 유리하고 보편주의의 정치적 지속성을 강화할 것이다. 이상이다.

김남근 : 최영준 교수님 토론까지 듣고 정리를 하도록 하겠다. 전문위원님들이 많이 오셨으니까 분야별로 현재의 민주당 입장에서 정책적으로 추진하는데 논쟁이 되고 있는 것들을 말씀해주시면 거기에 대해서 또 발제자나 토론자가 이야기를 해주시는 식으로 하겠다.

<토론-2> (최영준-고려대 행정학과 교수)

최영준 : 두 선생님들에게 너무나 많은 영향을 받으면서 연구와 공부를 했다. 그래서 유사한 것이 많다. 그런 부분 몇 가지와 조금 다르게 생각하는 부분 몇 가지를 말씀드리겠다. 동의하는 것 한 가지는 시즌 2가 시작되었다는 것이다. 무언가 토픽과 키워드가 달라져야한다. 보편주의와 선별주의는 어떤 이론을 가지고 보냐에 따라 다르게 정의가 가능하고 그 자체가 크게 중요하지 않은 듯하다. 정치적으로 활용을 했었고 그런 것이 모호해졌는데 보편주의라는 용어 말고 시즌 2에 맞는 새로운 용어가 필요하다.

보편주의 논쟁을 하다보니까 굉장히 테크니컬할 부분에 가게 되고 그러다보니까 아무래도 보편주의를 통해서 하고자 했던 것이 무엇인지라는 측면이 다소 약해진 부분이 있다. 보육 등 상당한 성과가 있었음에도 반대로 우리사회의 견고한 벽을 경험하기도 했다. 이 다음에 시즌 2를 들어서는데 우리가 경험했던 벽 같은 것이 기회나 어떻게 극복하는 방향으로 가야할지, 아니면 견고한 벽을 감안할지 전략적 장기적으로 검토할 필요가 있다. 우선은 보편주의라는 이런 논의를 토대로 청사진을 가져가고 시기별 단계를 구성하는 것을 논의해야한다.

그 견고한 벽이라는 것은 사회적 수용성과 재정이다. 이것을 어느 정도 변화시킬 수 있는지 아니면 변화시킬 수 없는 것으로 생각해야하는지 에 따라 앞으로 우리의 계획이 달라질 것이다. 그런 면에서 몇 가지 말씀드리려보면 김연명 교수님이 보편주의 자체가 중요한 것은 담론적으로 설득하는 것을 개발하는 것이라고 말씀하셨는데 굉장히 동의한다. 실제로 그 부분에서 설득할 수 있는 부분이 있다고 생각한다. 분명히 이론적 논리적으로 설득 가능한데 정치적으로 전략적으로 어떻게 할지가 중요하다고 생각한다.

토론문 첫 페이지를 보시면 이것이 많이 사용하는 총 공공사회지출에 대한 비중이다. 요

즘 OECD에서 많이 쓰는 것이 이 사회지출에 세금으로 가져가는 것, 세제혜택을 주는 거, 민간에서 쓰는 것 등을 감안해서 최종적으로 그 사회에서 복지에 쓰는 재원인 순사회지출이라는 것을 비교를 많이 한다. 이 표를 보시면 순사회지출에서 덴마크가 미국보다 오히려 더 낮은 지출을 하고 있다. 다시 말해서 복지의 혼합적인 관점에서 복지는 혼자하거나 국가만 하는 것이 아니라 사회에서 어떤 위험에 대처하기 위해서 지출을 하는 것이다. 그런데 이것을 다 계산해 보면 개인이 쓰던 국가가 쓰던 그 비용을 다 합쳐보면 덴마크가 미국보다 오히려 낮은 지출을 하고 있다. 그렇다면 단순하게 국가가 하는 복지의 지출가능성이라는 초점에서 벗어나서 그 사회가 지출하는 복지의 지속 가능성이라는 것으로 조금 더 넓혀서 본다면 조금 더 보편주의나 재정적 측면에서 우리가 생각할 수 있는 틈새가 있는 것이다.

두 번째는 우리가 잘 아는 것이 더 많이 공공지출 하는 나라들이 국가 부채가 높다는 것에 대한 증거는 없다는 것은 잘 아실 것이다. 그리고 연금 같은 지출을 보아도 반드시 많이 지출하는 국가가 성과가 좋은 것이 아니다. 또 적게 지출하면서도 잘하는 국가는 보편적인 원리를 적용하는 나라들이라고 말씀드릴 수 있다.

그리고 첫 번째 나오는 그림을 보시면 재분배와 타겟팅의 관계에 대한 그림이다. 여기서 x축은 얼마나 복지 정책들이 가난한 사람들에게 타겟을 많이 정하고 있는냐. Y축은 그 복지정책들이 얼마나 효과를 가지느냐 이다. 흥미로운 것은 미국보다 스웨덴이 더 타겟팅을 잘 하고 있다. 물론 프로그램 하나하나를 보면 미국이 더 잔여주의 적이다. 미국이 더 타겟팅을 잘하려고 노력을 함에도 스웨덴을 그렇지 않음에도 불구하고 전체적인 복지정책이 타겟을 누구로 하느냐를 보면 스웨덴이 더 잘하고 있고 재분배 효과가 높은 결과가 나온다. 왜냐하면 아동이나 노인이 기본적으로 가난하기 때문에 이들에게 기본수당을 주는 것 자체가 타겟팅의 효과를 주는 것이다. 그래서 보편적인 프로그램이 반드시 타겟팅을 못한다는 것도 사실이 아니라는 것이다.

또 다른 면에서는 신동면 교수님이 복지 국가가 인간적인 삶을 영위하기 위한 것이라고 하고 김연명교수님은 개방경제 등을 말씀하셨는데, 제가 보기에 복지국가는 사회적 위험을 대처하는 것이다. 첫째는 개인적 차원의 사회적 위험을 대처하는 것이다. 두 번째는 우리 사회 시스템차원의 사회적 위험을 대체한다. 예를 들어 아무도 애를 낳기 싫어한다든지 아무도 대학 가기 싫어한다든지, 집단간 격차가 나는 것 등이다. 누구나 다 애를 안 낳으면 우리 사회가 문제가 있는 것처럼 기본적으로 개인의 위험에 대해서는 위험에 있는 사람을 도와주어야한다는 선별적 논리가 먹힐 수 있지만 사회적 위험은 보편적 원리로 해주지 않으면 대처할 수가 없는 것이다. 개인이 갖는 위험과 사회가 갖는 위험을 분리해서 본다면 우리가 보편주의에 대해서 더 잘 설득할 수 있는 측면이 될 것이다.

그리고 다음 표는 사회적인 배경이 이렇기 때문에 이런 정책이 나온다는 것이 아니라 이런 사회 정책을 하기 때문에 이런 사회적 배경이 만들어진다는 표이다. 이것이 중요한 것이 한국사회는 보편적 복지국가를 지지해줄만한 세력이 존재하지 않는다. 그렇기 때문에 권력동원이론 같은 노동조합을 주장하는 이론들이 우리나라의 보편적 복지국가를 지지할 수 있는 세력이 되기 힘들다. 그런 세력을 만들기 위해서는 일반국민을 동원해야하는데 먼저 그런 프로그램을 만들어야만 하는 딜레마가 있다. 그런 복지와 조세체계를 만들어야만, 그래야 이것을 경험한 사람이 다시 지지를 해주는 것이다. 그래서 현재의 여건이 견고하더라도 포기한다면 이런 것을 만들 수 없게 되는 것이다. 다소 과도하더라도 강하게 밀어 붙여야 하는 것이다.

<질의응답>

김남근 : 전문위원님들 이야기를 먼저 들겠다. 각 분야마다 고민이 되는 것을 말씀해주시면 되겠다. 참고로 연금에 대해서는 5월에 논의를 하려고 한다. 연금보다는 기타 다른 분야를 말씀해주셨으면 한다.

김길돈 : 토론자께서 발표하신 것 중에 재분배와 타겟팅의 관계라는 표에 타겟팅에 마이너스로 갈수록 높다는 것인데 그것이 어떤 의미이나?

최영준 : 복잡한 공식이 있지만 기본적으로는 가난한 쪽이 받는 액수들을 다 더해서 지니계수처럼 계산을 한 것이다. 지니계수와 동일하면 0이고 더 평등하면 마이너스로 간다. 플러스로 가면 급여가 불평등하게 되는 것이다. 그렇게 만든 선과 지니계수를 비교한 것이다.

심연미 : 몇 가지만 질문을 드리겠다. 정정할 내용이 발제문 13쪽을 보시면 발제자료에서 민주당하고 민노당 진보신당 자료인데 이 자료가 다른데서도 인용이 될까봐 수정을 했으면 한다.

신동면 : 이것은 한겨레신문 자료이다.

심연미 : 대학 등록금 부분이 잘못되어 있다.

김성주 : 2010년 지방선거 때 자료인 듯하다.

심연미 : 질문 한 가지는 북유럽하고 미국모델을 이야기할 때 스웨덴이나 핀란드 이야기

를 하시는데 사회적 저항이나 정치적 노력이 궁금하다.

제 부분하고 연관해서는 당에서 하는 보편적 복지하고 무상급식하고 반값등록금을 관여 했는데 우선 보편적 복지 논쟁에서 우리가 이 담론을 끌어내는데 이익을 주기는 했지만 너무 찬반논쟁으로만 갔다. 당초에는 반값은 하되 소득분위별 차등지급을 계획했는데 그것이 운동진영에서 조건없는 것을 원했다. 그래서 이것을 수용했다. 문제는 대선에서 박근혜와 비교했을 때 우리는 전 소득분위에게 조건 없이 지원을 하고 부담액을 50%로 낮추는 것을 했고 박근혜는 소득 8분위까지 장학금을 주는 것으로 했다. 그래서 우리는 90%까지 준다고 했다. 여론조사를 했는데 이것이 지지가 더 낮았다. 소득 분위별로 장학금을 차등지급해도 이것이 선별적 복지가 아닌 보편적 복지인데도 우리 사회적 인식은 선별적 복지로 보는 부분이 있다. 그래서 이것을 설계할 때 판단근거를 어디에 두어야 하나. 초중등은 무상교육이고 이런 부분은 명료하게 보편적 복지로 갈 수 있지만, 그렇지 않은 경우 보편적 복지와 선별적 복지를 설계할 때 어떤 것을 판단 근거로 해야 하나?

그리고 무상급식에 대한 것과 관련해서 질의 문제로 가게 되는데 무상급식 하면 맛이 없고 질이 떨어진다는 인식이 있다. 질까지 생각하면 많은 재정이 든다. 그래서 보편적 복지를 깔고서 다음으로 질을 높이는 방식의 다른 모델들이 서구에서도 진행되는지 궁금하다.

조원준 : GDP대비 OECD국가의 공공사회복지지출을 보면 유독 보건분야가 절반수준을 따라잡고 있다. 그것은 건강보험 때문일 것이다. 건강보험이 한국사회에서 뿌리를 내린 근간은 효율적인 급여통제 기제를 가지고 있는 것이다. 투입되는 재원도 중요하지만 이것을 제어할 수 있느냐일 것이다. 성공의 관건은 사적 시장에서 무분별하게 제공되는 공급을 통제하고 효율성을 고민하지 않으면 복지의 역습을 맞을 듯하다. 이런 부분도 학계가 고민하는 부분이 있을지 모르겠다. 이런 부분도 논의가 되어야지만 반복지 쪽과의 논의에서 효과적인 전략이 될 것이다.

또 하나는 복지를 정치적 영역에서 다루는 것을 보면 전략과 캠페인과의 연관이 들어가야 한다. 복지국가에 성공한 국가를 보면 복지수혜층이 해당 국가를 신뢰하느냐가 중요한 부분이다. 이것은 정의의 관점으로 접근해야하는 것으로 볼 수 있다. 우리도 복지를 구성하기 위해서는 부유세 등을 해야 한다는 문제 등이 있고 동의도 크다. 예를 들어 MB정부 이후 부자감세 등이 심각한 상황에서 간접세를 증세하는 방식으로 연계성을 높이는 것은 정의에 반하는 것이 아니냐는 생각이 든다. 이런 부분의 한계는 어떻게 극복을 할 수 있는지 궁금하다.

김남근 : 이것도 박근혜정부와 논쟁이 있었는데 그런 것 관련해서도 말씀해 달라.

김우철 : 생각할 시간이 필요하실테니 제가 질문 드리겠다. 사실은 복지를 말씀하시지만 사실 주거복지가 가장 앞서야한다고 생각한다. 집이 없으면 잘 곳이 없다. 그런데 최근에 국토부에서 기초자치단체 별로 자가 보유율을 파악해보니 심각하다. 전국적으로는 참여정부 때 57%에서 2012년에 52%정도로 5%정도 떨어졌다. 그래도 절반정도는 자기 집에서 사는구나 하고 생각할 수 있지만 서울 같은 경우 기초자치단체별로 보면 28%도 있고 대체로 40%미만이다. 이런 식으로 심각한 상황이다. 그런데도 불구하고 주거취약계층에 도움 되는 정책을 내놓으면 반발이 심하다. 노태우정부구년부터 정부별로 내놓은 주거 정책을 열거를 해보니까 아이러니하게도 독재정부에서는 다소 시도했지만 민주정부에서는 후퇴하고 있다. 다시 말하면 규제가 쉬운 정부에서는 할 수 있지만 민주정부에서는 다 풀리는 경향을 보인다. 김대중, 노무현 정부 때도 풀리고 이명박 정부에 와서는 완전히 다 풀었다. 박근혜정부에서도 마지막 남은 것도 풀려고 한다. 복지차원으로 돌아가서 보면 주거 문제에서 복지는 최근에 점점 더 취약해진다

당에서는 딜레마가 보편적 주거복지 주장도 하면서 지지층도 확보해야 한다. 거기에 맞는 시스템이 필요한데 그렇게 하려면 사실 고민은 개발이익을 세금으로 징수하는 공평과세라는 시스템부터 갖추어지고 계층별로 주거복지가 필요하다. 당의 공약을 소득계층 별로 분류를 해보면 주거복지법, 임대차보호법, 주택마우처 등은 취약계층, 분양가 상한제, 하우스푸어대책 등은 그래도 어느 정도 사는 사람에게, 양도세 폐지 다주택 정책 등은 집을 몇채 가지고 있는 사람이다. 그런데 취약계층에게 하는 부분은 거의 다 실현되지 않고 있다. 전월세 상한제도 여당에 반대해서 안 되고 있다. 이런 식으로 취약계층에 대한 대책은 하나도 안 되고 있는데 양도세 폐지 등은 강력히 추진되고 있고 그렇다. 결국 취약계층에 대한 정책이나 제도는 시도도 안 되고 있는 상황에서 중산층이나 상류층을 위한 제도들은 정부나 여당에 의해서 강력히 추진되는 상황이다. 그래서 지지를 얻기 위해서는 시스템을 먼저 갖추어야하는데 거기서 주거복지에 대한 시스템은 개발이익 환수에 대한 공평과세 그리고 토지에 대한 정보나 분배구조에 대한 정보가 공개되어서 사회여론 형성이 필요하다. 그런 차원에서 시스템에 관한 분석을 많이 해주셨으면 좋겠다.

김남근 : 부동산 정책과 관련해서는 많은 이야기를 다음에 할 것이다.

정재철 : 오늘 주제가 보편적 복지 범위 어디까지 인가이다. 저는 스웨덴이나 그런 부분을 말씀해주셨지만 조세방식 이꼴 보편적 복지라는 생각을 빨리 벗어나야한다고 생각한다. 우리나라와 같이 5대 사회보험제도를 보험으로 하고 있는 국가가 거의 없다. 그러면 보험료를 올려야할 텐데 보험료를 올리려면 대상자를 확대해서 피보험자를 될 수 있는 데

로 늘리고 나머지 피보험자가 될 수 없는 사람을 타겟팅해서 여기다가 조세를 부과하면 되는 것이다. 그런데 우리나라는 국민부담율이 10%정도 차이가 난다는데 조세부담률은 5%정도이다. 그러면 10%차이 부분에 있어서는 사회보험 기여분이 들어가야 하는 것이다. 사회보험을 최대한 늘릴 수 있는 부분을 우리가 고민해야 한다.

그러면 사회보험을 늘린다는 것은 사회보험이 사업주가 반을 부담하고 근로자가 반을 부담하는 것인데 사업주가 전체 부담하는 나라도 많다. 경제민주화 부분에 있어서 사업주로 하여금 책임과 역할을 분명하게 해서 그 속에서 재원을 확보하고 그런 속에서 피보험자를 늘리고 이런 것을 통해서 사회보험이 갖는 권리성이 강한 보편적 특성을 확대하고 나서 그래도 포함이 안 되는 부분을 타겟팅해서 조세를 물려야한다. 이런 방향성을 가지고 나가야한다.

이런 방향성을 가지고 나가기 위해서는 하나하나의 제도에서 가지고 가기 힘든 부분이 있다. 일단 의료보험에서는 사업주 부담부분의 성격을 어떻게 볼 것이냐가 문제다. 이것이 복리후생적인 것이냐 임금이나 등 여러 가지 복잡한 부분이 있다. 이렇게 각 사회보험의 특성을 분석을 해서 이것을 보편적으로 확대하고 나머지는 조세로 하는 식으로 보편적인 것의 수준을 정하는 것이 급선무가 아닌가 한다. 여기에 대한 교수님의 생각을 듣고 싶다.

김남근 : 한 가지 정도만 더 질문을 받고 답변을 듣겠다. 조세쪽이나 재정을 담당하시는 분이 해주시면 감사하겠다.

이한규 : 예산 전문위원이다. 아까 최영준 교수님이 사회적 수용성과 재정이 중요하다고 하셨는데 그래서 재정부분을 관심 있게 보았다. 저는 두 가지를 말씀드리고 싶다. 첫 번째는 4p에 임금 소득 대비 비중이 우리나라가 낮기 때문에 내는 사람 받는 사람이 다르고 그래서 소득세나 그런 것을 더 걸어야 한다고 하지만 이면에는 취약한 임금구조가 있다. 근로소득자 중에 반이 세금을 안내고, 비정규직이 높고 그런 것이 이 표에 숨어 있는 것이다.

그리고 우리당이 보편적 복지 분야를 고민하면서 재원조달 방안은 10p에 나와있는 것이 당의 기본적인 입장이다. 하단에 나와 있는 것이 내용이고 이것만 관철되어도 재원조달에 어려움이 없을 것이다.

그리고 김연명 교수님이 말씀하신 것 중 부유세나 부자에게 걷는 직접적인 세금보다는 소비세나 소득세를 이야기하셨는데 이 부분은 새누리당에서 부가세 인상을 흘리는 등 간접

세 인상에 있어서 당이 아직까지 어떻게 할지 등은 현재의 정치적인 것을 고려하면 야당이 주장하기에는 힘든 부분인 듯하다. 그리고 궁금한 것은 간접세를 증세하자는 것에 대해서 학계의 분위기는 어떤지 또 여론은 어떤지 궁금하다.

홍성대 : 답론에 대한 주제라서 질문을 드리고 싶다. 작년에 민주당에 들어오면서 보편주의 모델에 대해서 어떻게 생각하느냐를 질문 받았다. 그래서 보편주의는 이념형이다. 현실에 존재하는 것이 아니다라는 대답을 했다. 따라서 보편주의 안에서도 다양한 방식, 차등과 관련해서, 존재한다고 이야기를 했다. 많은 지적을 받았다.

한편으로는 보편주의 이꼴 무상, 모든 사람에게 똑같이 주는 것이라고 등치시켜버리는 것이 문제가 있다. 선거과정에서도 운신의 폭이 좁았다. 말씀드린 것처럼 사실은 보편주의 안에 다양한 현실의 모델이 있다. 따라서 우리가 이야기하는 것처럼 보편주의냐 잔여주의냐의 이항대립만을 가지고 이야기를 한다면, 보편 대 선별의 틀 안에서는 우리가 고민하는 복지모델이 한계가 크다고 생각한다. 조금 더 보충해서 말씀을 드리면 복지를 통해서 계층질서를 어떻게 할거냐에 대한 문제에서 유럽모델이나 영미모델이 차이가 날텐데 이러한 것이 고민되어야지만 한국사회에 맞는 복지 모델을 설정하는데 유효할 것이다.

질문은 보편 대 선별이라는 프레임 안에서 모델을 고민하는 것의 한계에 대해 질문드린다.

김남근 : 대부분 질문이 나온 것 같다. 아동보육 부분을 말씀을 해주시면 감사하겠다.

홍성대 : 보육도 제가 담당하고 있다. 큰 틀에서 말씀드리면 자유롭게 말씀을 드리면 보편주의라는 개념에 대해서 선별도 들어갈 수 있고 하셨는데, 무상보육이 지금 시작이 되었다. 정책적으로는 변형가능하다고 생각을 하지만 정치적으로는 당분간 변형이 어렵다고 생각한다.

정성표 : 방금 말씀하셨던 것을 저도 고민을 하고 있는데 우리가 무상시리즈로 복지논쟁을 촉발시켰지만 지금은 큰 틀을 생각해야한다. 재정문제 등 계속 그런 문제가 벌어질 것이다. 이것이 보편이나 잔여로 나뉘어서는 해결이 되기 어렵다고 생각한다. 그래서 내셔널 미니엄이나 시티즌 미니엄이라는 식으로 어느 정도 기준은 맞추어 놓고 이 정도는 깔아놓아야한다는 식으로 가고 보편이나 잔여 두가지를 통합시키는 방향으로 가야하지 않나 생각한다. 발제자의 생각은 어떠신지 궁금하다.

김남근 : 편하신 대로 답변을 해주시면 감사하겠다.

신동면 : 논쟁거리가 되는 것이 이런 거라고 생각한다. 보편주의는 무상급식이 나오면서 보편주의는 전제로서 모두가 다 해야 하고 재정은 국가의 일반재정으로 해야 하고 가능한 똑같이 주어야한다는 생각들이 많다. 이것이 오해를 낳고 있다. 우리가 보험료 내는데 무슨 무상이냐라는 말도 나오고 사회보험료 내는 것이 또 보편이나 등으로 공격받는 부분이 많다. 보편주의에 대한 정의를 다시 하는 것이 문제이다. 그래서 최영준 교수님이 말씀하신 대로 시즌 2라는 것이 보편적 복지국가 담론이 박근혜정부와 여당에 맞서서 민주당이 계속 끌고나갈 주제인지 또 그렇게 기능할지 문제의식이 있다. 저는 이제는 보편복지를 가지고 싸우기는 많은 부분 빼앗겼다고 생각을 한다. 기초노령이든 4대 중증질환이든 보육로든 보편주의라고 할 다 줄 만한 것이 남은 것이 없다. 재원도 걸려있는 상황에서 보편주의복지라는 것을 계속 들고나갈 경우 신뢰를 떨어뜨릴 수 있다. 또 여당과의 차별화도 별로 없다. 그래서 보편적 복지국가의 깃발이 설득력을 가지기 어려울 것이다. 그래서 저는 너무 기계적으로 이해하는 것이 아닌가 생각한다.

그래서 저는 보편과 선별에 대한 프레임과 관련해서는 이렇게 생각한다. 이론적으로는 급여대상자가 누구냐를 가지고 나눈다. 그러나 이것보다는 복지라는 것을 가지고 모든 인간들이 누려야할 것이라는 논지에서 가야한다고 생각한다. 이러한 복지상태를 제공할 수 있는 방식이 다양하다고 생각한다. 정부가 해줄 수도 있는 것이고 자기 가족과 능력으로 된다면 그것으로도 충분하다고 생각한다. 그래서 보편과 선별의 논쟁을 끌고가는 것은 무의미하다고 생각한다.

홍종학 : 그래서 보편 대신에 대안부분을 더 말씀해주시면 감사하겠습니다.

신동면 : 대안은 보편주의에서 가장 중요한 특징이 모든 국민이 인간다운 생활을 영위하는 것이라고 했을 때 아까 누가 말씀하셨지만 국민생활 최저선 등 내셔널 미니멈이라는 식으로 가는 것이 정책적 조합도 그렇고 가능성도 있다고 생각한다.

최영준 : 저는 총론에서는 선생님들하고 많이 비슷하지만 각론에서는 조금 다르다. 현장의 이야기를 들어보면 속여서 받는 사례들이 너무 많이 증가하고 있다. 장기요양도 그렇고 실업급여도 그렇고 산재보험에서 임금도 그렇고 무상보육도 그렇고 국민기초생활보장도 그렇다. 제도는 많은데 복지 지지층은 잃어가고 있다는 느낌을 받는다. 보편과 선별이라는 단어보다는 다른 새로운 단어가 필요하다까지는 동의를 한다. 하지만 기본적인 원칙은 여전히 살아있다. 우리가 그것을 어떻게 발전시키고 재해석할지 고민이 필요하다.

복지 급여를 받는 사람들도 자기가 받으면서도 국가를 못 믿고 이런 이야기를 친구나 가족에게 하면 국가가 하는 일이 그렇지 한다. 서로가 불신하는 제도라면 장기적인 지속가

능성에서 문제가 있다. 스웨덴이 가능할 수 있었고 정부에 대한 신뢰수준이 높은 것은 보편주의의 원칙을 조세 제도 등에서 잘 구현해 냈기 때문이라고 생각한다. 그런 의미에서 여전히 소득차등이라는 것을 굉장히 각각의 정책별로 작동하고 하는 것이 복지를 늘리면서 사실 뺏어가는 것은 없지만 더 주면서 욕을 먹는 것은 아닌가 한다. 어떻게 하면 이런 것을 비하면서 정책이나 정부에 대한 신뢰를 높이면서 사회전반적인 투명성을 높이는 것이 필요하다.

이런 것이 재정적인 벽이나 사회적 수용가능성 때문에 자꾸 뒤로 물러나면 절대 풀 수 없는 것이 있다. 그래서 저는 오히려 기초노령 연금 같은 경우 아직까지도 깔아서 똑같이 주어야한다고 생각을 한다. 오히려 국민연금 부분에서 소득비례부분을, 재분배 요소를 빼고 순수한 사회보험으로 하고 퇴직연금에 대한 기업의 부담을 어느 정도 줄이더라도 합의 를 통해서 국민연금의 기초를 두껍게 가는 것이 증가하는 근로계층 자영업 등의 문제를 해결할 수 있다고 생각한다. 이것은 서부유럽이 경험해보지 못한 자영업이 비중 등에 맞는 방식이라고 생각한다.

그런 면에서 저는 정재철 선생님이 말씀하시는 것과 다르게 사회보험으로 해결하기는 어렵다고 생각한다. 조세부분을 강화하고 사회보험을 약화시키는 것이 방향이라고 생각한다. 반면에 사회서비스, 보건 교육 등은 너무나 성급하게 접근하고 있다. 서비스는 사람과 구조가 필요한데 하루아침에 되는 부분이 아니다. 급여는 주면 되는 것이지만 서비스는 시행한다고 되는 것이 아니다. 너무나 빨리해보면 장기요양 등 너무 민간시장에 의존하면서 경로의존성을 보여주고 있다. 또 다시 제도부터 하는 것은 너무나 위험하다. 안정적인 의료공급체계 등의 로드맵 없이 하는 무상의료확대는 잘못되는 것이다. 반값등록금도 그렇다. 다른 서비스 분야들도 5년이든 10년 정도의 로드맵이 필요하고 인력 양성과 구조를 만들고 나서 마지막에 보편주의를 어떻게 구현할지가 필요하다.

소비세에 대한 부분은 많은 공감이다. 어느 정도 올리는 것은 타당하다고 생각한다. 그런데 상속세 같은 부분 등은 사회에서 노인에 많은 비용이 들어가고 있기에 이런 상속세 등을 점검할 필요가 있다.

김연명 : 보편 선별이란 용어를 쓰지 말자고 말씀하시는 것도 있는데 그렇게 생각하실 수 있지만 다르게 볼 수도 있다. 새누리당도 이야기하고 한다고 해서 쓰지 말자는 것은 말이 안된다. 민주당의 정체성이나 나아갈 방향을 볼 때 보편적 복지라는 용어를 포기하는 것에 대해서는 생각을 해보아야한다. 다만 새누리당이 보편적 복지라는 외형을 가지고 간 부분이 있지만 죽어도 못하는 부분이 있다. 보편주의의 역습이라는 것이 있다. 사회복지부분은 몇몇 부분에서 공급자 조직이 있다. 의료나 보육 등 민간 공급자들이 있는데 새누리

당은 보편적 복지를 외형적으로 해도 죽어도 민간공급자, 이런 것을 건드리지 못하다. 민주당은 이러한 부분을 규제할 수 있는 것이다. 민간 공급자를 건드리지 않고 보편적 복지를 깔아버리면 밑빠진 독에 물 붓기다. 민주당이 보편적 복지를 내세우면서도 사회복지공급의 문제에 대해서 효율화하는 것은 주저하거 살짝 피해가려고 하는데 민주당이 당당히 밝혀야한다. 국공립어린이집 확대는 민간어린이집 표 떨어진다라고 하는데 이럴 것이라면 새누리당하고 차별성이 없으니 보편적 복지 포기해야한다. 민간 공급구조를 효율화시키지 않으면 결국은 공급자만 배불리는 것이다. 당의 정체성을 살려나가는 방안이 보편적 복지라는 용어를 쓴다고 해서 새누리당과 같아지는 것이 아니라 차이점을 부각시켜 나가야하는 것이 민주당의 방향이라고 생각한다.

보편이 무상과 같이 쓰이다 보니 논란이 있다. 하지만 서구에서는 두 단계가 있다. 첫째는 베버리지가 이야기한대로 모든 시민에게 같은 화폐수준으로 깔아주자는 것이 있다. 그러나 보장해주는 수준이 미니엄 수준이었다. 이거 가지고는 위협에 노출되었을 때 생활이 안 되니까 독일식의 소득비례방식의 사회보험제도가 나타난 것이다. 서유럽에서는 이것도 보편으로 볼지 논쟁이 있었지만 나중에는 결국 수용을 했다. 비스마르크 방식도 보편주의의 한 형태라고 수용을 했다. 민주당에서 내세운 것은 이 두 가지가 명확하지 않다. 민주당이 주장하는 보편주의의 수준이 최소주의적인 건지 아니면 독일방식으로 노동시장에 있던 때의 생활수준과 빠져나왔을 때 수준을 맞추어주는 생활유지기능으로서의 보편주의를 이야기하는지 명확하지 않다. 이 부분은 명확히 할 필요가 있다.

사회보험 재원조달은 조세를 강화해야하는 것은 이론이 없는 듯하고 간접세 인상도 이것만이 아니라 다른 부분도 올려야한다. 강조하는 것은 로빈훅처럼 부자들한테만 하는 것이 역효과만 난다는 것이다. 그것이 보편적 복지국가로 가는 지름길도 아니다. 그것을 하는 것도 좋지만 더 큰 부분을 고려해야한다.

그 다음에 교육문제에 대해서는 딜레마인데 보편주의로 하는 것이 하나는 사회적 동기가 필요하다는 것이고 보편주의로 해서 기회를 주어야한다는 것이고 다음은 보편주의로 안하면 인간의 재능을 썩히는데 아깝다는 식이다. 그러나 이런 것은 논리일 뿐이고 현재 우리 단계에서 500만원의 등록금을 유지하고 저소득층에게 300만원을 주고 고소득층에게는 그대로 둘 것인지 아니면 500만원이라는 것이 절대적으로 높아서 기회를 주거나 재능을 살리려면 300만원으로 내리고 저소득층에게는 200만원으로 할 것이냐를 보면 제 생각에는 결국은 후자가 맞다는 것이다. 다만 단순히 300만원으로 다 내리는 것은 아니라고 생각한다.

김남근 : 정리를 하도록 하겠다. 의원님들 말씀을 듣도록 하겠다.

오세세 : 첫째로 보편적 복지와 선별적 복지는 저는 보편적 복지는 평등이라는 것에서 출발했다고 본다. 선별적 복지는 평등보다는 개인에서 출발했다고 본다. 다시 말씀을 드리면 선별복지는 자유경쟁하에서 낙오된 사람이 각자 책임을 지는 시장에서 만들어진 것이다. 그것의 출발은 각자가 책임지는 것이라고 생각한다. 보편적 복지는 자유경쟁보다는 개인이 해결하지 못하는 것을 사회나 국가가 책임지는 것이라고 생각한다. 평등에서 출발한 것이다.

우리나라는 각자가 자기를 책임지는 시스템이었다. 복지가 필요해서 하려고하는 순간에 보편적 복지를 하자는 식으로 해버리니까 철학과 개념이 다른 것에 접목이 된 것이다. 북유럽의 경우는 상당히 오랜 기간 복지를 해서 평등한 수준으로 해서 보편적 복지가 된 것이라고 본다. 그러나 양적으로 보면 100을 걷어서 100으로 나누고 선별적 복지는 70을 걷어서 70으로 나누는 것이라면 물동량은 보편적 복지가 많다고 본다. 많은 양을 걷어서 보편적 복지를 해야 하는데 우리같이 수요가 많은 경우 걷는데 문제가 어렵다. 조세부담률이 낮은 상태에서 보편적 복지를 하려고 하니 어려운 것이다.

이것은 이념적인 것이 무상교육같이 보편이든 선별이든 대답하지 않기 때문에 개개사안별로 보편이든 선별이든 시행될 수 있다고 보는데 이념적 논의의 필요성이 없는 듯하다.

무상급식때 보편적 복지가 매력적이고 먹혔다. 사실상 무상급식은 20~30%의 급식을 했던 것을 100%로 늘린 것이다. 그것은 대상자체가 양이 작았다. 급식 1끼였다. 그런데 다른 경우 보육처럼 보면 비슷하지만 다른 부분도 이따. 물론 100%로 하는 것이 정책이 되기는 했다. 이제 남은 것이 여러 가지인데 보편적 복지냐 하는 것이 개별 복지의 대상이나 유형에 따라 논쟁이 되겠지만 각각의 대상에 대해서 국민들이 알기 쉽게 피부에 닿게 공약이 제시되어야한다. 보편적 복지라는 것이라고 하면 잘 와닿지 않는다. 국민들은 귀담아듣지 않았고 맞춤형 복지가 더 효과적이었다. 4대 중증이라는 것도 결국은 그런 것이다. 개별적 국민입장에서 알기 쉽게 내세우는 것이 중요한 것이다. 각각 대상자를 놓고 공약을 내세우는 것이 맞는 방향이라고 생각한다. 집권 했더라도 결국 정책은 개별적인 것이다. 이런 것을 고려해서 해야할 것이다.

김성주 : 흥미로운 발제였다. 사실 대선전에 이런 이야기를 깊게 했어야하는데 잘 안되었다. 개인적으로 국회에 들어오면서 복지위를 선택한 이유가 복지담론으로 전선이 될 것이라고 생각했다. 보편이나 선별이냐의 전선이 될 거라 생각했다. 그리고 그것을 통해 이길 거라 생각했다. 현실은 이미 무상급식 이후 보수세력이 다 받아들였다. 무상보육에 관련한 여야의 협업이라는 것을 보면 보수세력이 더 적극적으로 받아들였다. 서초구의 경우 소득 70%로 짜른다고 하면 서초구는 거의 30%만 수혜대상이다. 그러니까 새누리당에서

적극적으로 100%로 가자고 한 것이다. 그래서 우리가 딜레마에 빠진 것이다. MB에서 70%로 짜르니까 우리가 공격하고 새누리당도 그러면 안된다고 한 것이다.

그런데 이런 논쟁을 통해서 우리가 얻은 득이 무엇일까 보면 하나도 없다. 우리는 국공립을 주장해서 하자니까 새누리당은 원장들에게 직접 돈을 주는 식으로 한다고 했다. 그러니까 우리는 결국 선거에서는 손해를 보았다. 사회적 담론으로서 보편적 복지는 옳은 것이지만 집권전략으로서의 복지담론을 어떻게 접근할지 딜레마가 있다.

진보와 보수가 통념과는 다르게 지난 대선에서 많이 회의적인 모습이 보였다. 집권전략으로서의 보편복지는 폐기되어야하는지 고민이다. 이는 좌클릭 논란과도 비슷한데 보편복지라는 것을 제대로 내세우고 선거 전략으로 계급전략으로 제대로 하지 못한 우리의 불찰이라고 생각해야한다. 중산층과 서민에게 다가갈 수 있는 새로운 것을 만들어야 한다. 구체적인 정책화 등 시즌 2가 필요하다. 그게 무엇인지는 찾아야 되겠지만 3부 1반은 아닌듯하다.

홍종학 : 저는 말씀하신 것처럼 이론적으로는 학자들이 다 공감한다고 생각한다. 2년전에 논쟁했던 것이고 그런데 대중에게 설득하는 부분이 문제다.

저는 최근에 와서 복지전문가들하고 경제전문가들하고 조율이 안되서 문제가 생겼다고 생각한다. 보편복지는 바이킹의 복지라고 생각한다. 대외개방도가 높기 때문에 그런 것인데 이런 부분이 연구가 필요하다. 로마에서 나온 것이고 북유럽에서 보편복지를 하는 것이다. 우리처럼 개방도가 높은 데도 없는데 결국은 성장전략으로서의 복지라는 것이 필요하다. 경제의 불확실성이 높는데 이런 것에서 위험이 발생사는 것을 전통적인 미국식 방식으로 해서는 문제가 있다. 내수가 강한 크게 변동성이 없는 미국식으로는 충족이 안된다. 우리는 바이킹식의 보편복지 전략이 필요하다.

대중에게 먹고 살고 위해서 발전하기 위해서 하는 복지라는 식으로 접근해야 한다. 복지국가논쟁도 대중적 어필이 된다고 보았지만 세금과 관련되면서 사람들이 의구심을 갖기 시작했다. 반면에 안정된 길이었는데 앞서 말한 부분이 약했다고 본다. 복지하는 학자들도 이런 이야기를 해주시면 좋겠다. 성장친화형 복지 개방친화형 복지를 해야 한다.

오제세 : 옳으신 말씀이시다. 이것이 왜 북유럽이 되었는가를 보면 개방도의 문제도 있지만 미국과 북유럽을 비교하면 작은 나라고 동질적인 나라라는 것을 파악해야한다. 미국은 크고 이질적이다. 미국에서의 보편적 복지는 힘들 것이다. 신뢰의 문제나 투명성의 문제도 북유럽에서는 더 높을 것이다. 동질적이고 비교적 작은 사회에서는 가능할 것이다. 우

리나라에서는 조금 힘들지 않을까 생각한다. 우리나라는 중간적이다. 정부에 대한 신뢰도 그렇다.

변재일 : 홍종학 의원님이 말씀하신 내용이 김연명 교수가 말씀한 것과 비슷한 내용이다. 접근방법과 인식 등 복지를 추구하는 인식이 동일하다. 상당히 우리 스스로에 대해서 논리를 개발하거나 추진하는 정책에 도움이 될 것이다. 불안정성을 극복하기 위해서 결국은 노동의 유연성을 커버하는 복지가 필요하고 기업이 효율성을 가질 수 있다. 보편적 복지 문제와 관련해서는 우리가 그 말을 버릴 수 없겠지만 구현방법 측면에선 선택적 복지 소득계층별 복지 등 구현 방법이 될 수 있을 것이다. 사고의 폭이 넓어졌다. 하여튼 여러 가지가 논의 되었다.

재원확보대책도 우리당에서 가장 추진해난 것이 직접세 방식뿐 아니라 간접세도 병행해서 사회 친화적이라는 것도 논리적 보충이 된 듯하다. 오늘 이 문제는 보편적 복지가 되었던 새누리당의 맞춤형 복지이든 가치는 존중하면서 어떻게 구현할지 구체적인 대안을 생각해 보자. 당장 4월에 할 것이 공약 중에서 공통적인 사안부터 하자는 것인데 왜 우리가 공통적인 것에서 양보하고 추가적으로 요구할지 정당성을 가지는 것이 될 것이다. 여러 가지 의미 있는 이야기가 나와서 감사하다. 오늘 논쟁한 내용을 참고해서 정리를 해주시면 다음에 더 나아갈 수 있을 듯하다.

신동면 : 말씀드리고 싶은 것은 보편과 선별의 논쟁이 이념적으로 흘렀다는 것을 말씀드렸는데 현실에 기반한 논의가 필요하다고 본다. 매몰되기보다는 큰 뜻을 위해서 어떠한 과제가 필요한지 고민들이 필요하다고 본다. 제가 4가지정도 과제를 말씀드렸는데 그런 부분들이 논의해주셨으면 좋겠다.

김남근 : 2013년도 사회경제포럼은 담론보다는 구체적인 논의 방식이 필요할 듯하다. 앞으로도 개별적 논의를 하는데 오늘 나온 복지에서 사회보험은 5월에 할 것이 반값등록금 주거복지도 다시 논의를 할 것이다. 조세도 다시 논의가 필요할 것이다. 그때도 담당하시는 전문위원들이 오시면 좋겠다. 다음 주는 부동산 정책이다. 조찬이지만 많은 참석 부탁 드린다. 주거담당 전문위원도 오셔야하고 여러분이 참석해주시면 감사하겠다. <끝>.

2013 사회경제정책포럼[4회]

국민연금 재구조화와 기초연금 재원

노인빈곤해소와 노후소득보장 어떻게 할 것인가? (공적노후소득보장 어떻게 구성할 것인가?)

2013. 05. 01(수)

<제 4회 사회경제정책포럼>

- 일시 및 장소 : 2013. 5. 01(수), 오전 7시 30분 , 국회의원회관 524호
- 주제 : 노인빈곤해소와 노후소득보장 어떻게 할 것인가?
- 발제 : 김연명 교수(중앙대 사회복지학과)

□ 취지 및 목적

- 우리나라는 인구 고령화가 빠르게 진행되고 있음(고령화 진입 속도 1위). 또한 2011년 기준 우리나라 65세 이상 노인 빈곤율(45.1%)은 OECD 회원국 중 단연 1위로 30개국 평균(13.5%)의 3배 이상임. 특히 한국 독신 노인가구의 빈곤율은 76.6%에 달함.
- 반면 GDP 대비 노인복지 지출 비중(2006~2008년 평균)은 1.7%로 OECD 평균(6.8%)의 1/4 수준으로 매우 낮고, 통계청 조사결과 2012년 현재 60세 이상의 52.6%가 전혀 노후준비가 되어 있지 않은 것으로 파악됨.
- 개인의 노후 대비나 국가차원의 노인복지 정책이 미미한 상태에서 고령인구의 급속한 증가와 퇴직연령의 하락(평균 53세)에 따른 수입 감소로 노인들의 빈곤율 급증과 자살률 증가로 이어짐.
- 저출산·고령화 시대에 노인복지 수요를 충족하기 위해서는 국민연금 재구조화와 기초연금 재원마련 등 면밀한 대책이 요구됨. 따라서 박근혜 정부의 국민행복연금(기초연금)에 대한 비판적 고찰을 바탕으로 공적부문의 노인빈곤해소와 노후소득보장 대안을 모색함.

□ 주제

- 노인빈곤해소와 노후소득보장 어떻게 할 것인가?
- 공적노후소득보장 어떻게 구성할 것인가?

□ 주최 : 사회경제정책연구회 / 주관 : 민주정책연구원

□ 발표 및 토론

- 사회 : 이창곤 소장(한겨레사회정책연구소)
- 발제 : 김연명 교수(중앙대 사회복지학과)

공적연금제도와 기금운용 개편 방향

(국민연금에 대한 오해와 진실, 그리고 기금투자의 방향)

- 지정토론 : 김태일 교수(고려대 행정학과)

오건호 박사(글로벌정치경제연구소)

- 참석자 토론 : 변재일 정책위의장, 김용익 의원, 김성주 의원, 이학영 의원, 김남근 변호사, 김성진 변호사, 정책위 전문위원(정성표, 김영길, 홍성대, 조원준, 김범모), 민정연 연구위원(박정식, 정채철), 국회보좌진 등 20여명

□ 행사진행 순서 (총 1시간 40분 예상)

- 발제 (15분)
- 지정토론 (10분×2인)
- 참석자 토론 및 질의응답 (60분)
- 마무리 발언 (5분)

국민연금과 기초연금

□ 포 럼 개 요	<p>노인빈곤해소와 노후소득보장 어떻게 할 것인가?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 발제 : 김연명 교수(중앙대 사회복지학과) ○ 지정토론 : 김태일 교수(고려대 행정학과), 오건호 박사(글로벌정치경제연구소)
□ 발 제 및 토 론 주 요 내 용	<p>□ 국민연금은 재정적으로 지속이 불가능한가?</p> <ul style="list-style-type: none"> - 연금제도적 측면에서 국책연구기관이나 경제학·재정학을 연구하는 주류측은 국민연금이 이대로 가면 2060년 경 기금이 고갈되어 재정적으로 지속이 불가능하므로 연금을 깎고, 보험료를 인상하자고 주장함(김연명). - 국민연금이 재정적으로 지속 불가능하다는 주장은 사(私) 보험의 논리를 갖고 접근을 하는 것이라 큰 문제임. 연금 없이 연금제도 잘 운영하고 있는 대표적인 나라로 독일은 들 수 있는데, 독일에서 재정적으로 지속불가능하다고 하지 않음(김연명). - 한국의 국민연금은 본질적으로 부과방식이기 때문에 기금 고갈 시기는 의미가 없음. 문제는 기금이 고갈되었을 때 후세대가 부담하는 규모인데 2050년의 경제활동인구가 GDP의 9.8%를 부담하는 것은 결코 후세대의 과중한 부담이 아님(김연명). - 주류든 비주류든 현행 국민연금제도에 대해서 객관적으로 인식하도록 해야 함. 시뮬레이션 상 보험료율과 급여율을 조정하지 않으면 2060년에 소진된다는 것은 맞음. 김연명

교수는 최대 적립시기까지는 현행제도 그대로 가고, 그때부터 보험료율 점진적으로 인상하자는 것임. 주류측은 기금소진에 대한 불신이 크기 때문에 지금부터 천천히 보험료율을 인상하자는 것임. 결국 재정을 마련하는데 있어서 이행프로그램을 어떻게 가져갈 것인가에 대한 문제이지 지속가능성의 문제는 아님(오건호).

□ 어떤 방식으로 연금 재정안정화를 만들어 갈 것인가?

- 아직까지는 국민연금제도 신뢰가 충분치가 않으므로 보험료 인상하는 것도, 기금이 불안한 것도 부정적임. 다만 5~10년 정도 급여체험을 하게 되면, 사회연금에 대한 나의 급여가 혜택이 더 크다는 것을 분명히 인지할 것이므로 앞으로 5년이나 10년 후 부터는 재정안정화에 대해 진보진영에서 합의를 만들어 가는 것이 좋을 듯함(오건호)
- 5년 후부터 재정 안정화할 필요가 있는데, 기초연금을 높이고, 보험료 급여율은 30% 목표로 해서 낮추는 안정을 해야 함. 특히 한국과 같이 노동시장 불안정이 강할 때는 기초연금 급여율 10%는 부족하므로 최소한 15%까지 올리는 것을 목표로 하는 것이 좋음. 현 노동시장의 구조에서의 급여형평성을 기하면서 현세대 부담을 높이고 국민연금으로 인한 미래세대의 부담을 낮추는 방식이 적합함(오건호).

□ 국민연금과 기초연금의 수준과 대상은 어디까지인가?

- 국민연금은 노후빈곤예방이 본래 목적인데, 재정안정이 더 중요한 목적이 되어버리는 의도하지 않은 결과를 나타냄.

그러다 보니 연금액이 깎여서 공적연금으로는 최저생활도 힘든 수준으로 가고 있음. 재정적으로 지속 불가능하다는 이 개념 자체를 재검토하지 않으면 진보진영에서는 새로운 대안을 내놓기 어려움(김연명).

- 무엇보다 중요한 것은 공적연금제도가 갖고 있는 본질적 목적, 즉 노후빈곤을 방지하는데 공적연금정책의 최우선 순위가 주어져야 함. 특히 현세대 노인의 빈곤 완화를 위해 기초노령연금의 연금액 인상이 진지하게 논의되어야 함(김연명).
- 국민연금의 경우 무엇보다 사각지대의 해소에 주력해야 하며, 연금액의 수준을 높이기 위해서는 국민연금의 급여 수준을 50%로 유지하거나 아니면 혁신적인 보험료 납부 인정제도(Pension credit)를 도입하여 가입기간을 늘려줌으로써 국민연금이 실질적인 노후대책이 되도록 정책의 방향을 재설정해야 함(김연명).

□ 무엇이 세대 간의 형평성인가?

- 국민연금 내에서 내는 돈과 받는 돈의 세대 간 차이에서 불공평한 것으로 보고 미래세대를 갈취하지 않으려면 보험료를 더 내고 급여수준을 더 낮춰서 후세대 부담을 줄여야 한다는 주류측의 주장은 오류임(김연명).
- 개인이 월급을 통해 노인을 부양하는 사적 부양비용(노후 부양비, 교육비 등)까지 포함해서 세대간 회계를 분석해서 생각하면 후세대가 이득을 보고 우리세대가 손해를 보는 것임(김연명)
- 2007년도 연금개혁을 통해서 급여수준을 60%에서 40%

로 내렸으나 보험료율은 정치적 사항 때문에 올리지 못했음. 이는 후세대(미래세대)의 부담을 낮춘 것이 아니라 현세대의 이중부담 문제를 더욱 악화시켜 세대간 공평성에 어긋남(김연명).

- 우리 세대가 갖고 있는 이중부담을 분담시키고 세대 간 형평성을 확보하기 위해서는 후세대가 보험료를 더 부담해야 함. 다만 당분간 20~30년 동안은 보험료를 올려야 한다는 근거를 찾기 어려움(김연명).
- 그러나 세대 간 회계라는 것은 연금, 의료 등 전체적인 측면에서 보아야 함. 세대 간의 인구규모 등을 고려해 볼때, 우리세대가 부담만 지고 미래세대가 혜택을 많이 보는가에 대해서 개인적으로 동의하기 힘들(김태일).

□ 기금의 크기가 크면 클수록 반드시 좋은 것인가?

- 국민연금 기금의 사전적립은 어느 정도 필요지만 그 규모를 어떻게 할 것인가가 핵심적인 쟁점임. 기금이 계속 커지면 국민연금 속성상 안정적인 채권 쪽에 돈을 투자할 수밖에 없고, 국공채를 기금이 대규모로 인수함으로써 국가 재정을 악화시키는 측면이 있음(김연명).
- 4대 그룹의 채권과 주식이 국민연금 전체에서 차지하는 비중이 2012년도에 16.7%임. 고용량의 대부분은 중소기업이 차지하고 있고 대기업은 고용량이 점점 떨어지는 상황에서 국민연금기금이 대기업에 몰아주는 투자를 계속할 것인지 생각해 보아야 함(김연명).
- 국민연금기금이 고갈이 나는 시점에서 GDP의 50%를 현금으로 유동화 시켜야 하는 문제 발생. 기금 사이즈를 줄

이되 기금이 고갈이 나는 시점을 뒤로 더 미루어서 유동화가 급격히 발생이 되지 않도록 하는 것이 기본적인 아이디어임(김연명).

- 연금기금 규모가 매우 커지다가 급속히 감소함에 따라 자본시장에 미치는 영향으로 걱정이 있는 것은 사실임. 그러나 국내자본시장의 규모와 해외투자 확대 가능성을 열어놓는다면 이는 큰 문제가 아닐 것임(김태일)
- 기본적으로 국민연금기금은 일종의 강제저축이고 사실상 투자 재원으로 쓸 수 있는 것임. 이것을 완전히 고갈시켜서 완전 부과방식으로 전환하는 것 보다는 일정금액을 적립하는 것이 더 바람직함(김태일).
- 어느 정도 적립할 것인가에 대해 김연명 교수님보다는 많은 돈을 적립을 해서 국내투자 재원으로 사용하는 것이 바람직함(김태일).

□ 사회복지인프라 투자를 위해 국민연금을 활용할 수 있는가?

- 사회투자채권(특별채권)을 발행하여 국민연금기금을 국공립 보육시설, 국공립 병원, 공공 임대주택, 노인 요양시설 등과 같은 공공부분의 물량을 늘리는 쪽으로 투자하자고 예전부터 주장해 옴(김연명)
- 공공부문 공급자는 어느 정도 정책 수단, 즉 복지비용을 효율적으로 컨트롤 할 수 있는 정책수단이 있어야 함. 예를 들어 국채가 2017년 말에 200조가 된다고 하면, 국채를 150조로 조정하고 50조를 사회투자채권으로 쓰게 되면, 기존에 있는 부채에 채권의 포션을 바꿔주는 방법으로

하자는 것임(김연명)

- 국민연금기금을 사회복지 인프라에 투자하는 것에 대해서는 동의함. 다만 결국은 빚을 저서 사회복지 인프라를 건설한다는 것이므로 그 빚(국민연금기금)으로 사회복지 하겠다는 것을 분명히 밝히고 동의를 얻고 투자해야 함(김태일)
- 사회투자채권 이자율을 국고채 보다 낮춰도 된다는 주장에 대해서는, 낮은 이자율의 공자기금은 문제라고 하면서 왜 국민연금은 문제가 안 되는 것에 대해 정당화 할 수 있어야 함(김태일).

□ 국민연금기금을 기초연금 재원으로 활용할 수 있는가?

- 사회적 합의를 거쳐 국민연금기금 중의 일부를 기초노령 연금의 재원으로 사용하면 단기간에 노인빈곤을 상당히 완화시킬 수 있음. 세대간 부담을 전제로 짜여진 국민연금 제도에서 기금의 일부를 기초연금재원으로 사용하는 것은 이론적 정당성이 있으며 세대간 공평성을 저해하는 것이 아니라 오히려 공평성을 확보해주는 것임(김연명).
- 국민연금을 기초연금 재원으로 사용하는 것은 국가채무는 아니나 실질적인 효과는 빚으로 기초연금 재원을 조달하는 것과 동일함. 따라서 노인빈곤이 심각한데 이를 해결하기 위해서는 조세만으로 부족하니 국민들이 적립한 연금 기금으로 해결할 것이며 이는 실질적으로 빚과 마찬가지로 라는 것을 분명히 해야 함(김태일).

□ 박근혜 정부의 기초연금안에 대하여

- 2007년도에 국민연금 소득대체율 40%, 기초노령연금 2028년까지 10%, 합쳐서 50%의 소득대체율임(실제 평균적인 대체율은 33%). 그 이하로 떨어지면 연금인지 용돈인지 구분이 안 될 것임. 공적연금의 소득대체율 50%의 마지노선은 지켜야 함(김연명).
- 기초연금을 국민연금 가입기간과 연동시키는 것은 비정규직, 저임금층, 노동시장 하층부에 있는 사람들에게는 오히려 더 불리함(김연명).
- 박근혜 정부의 기초연금안은 국민연금만을 놓고 본다면 수급자와 비수급자 사이에는 혜택의 불공평이 발생함. 이는 수평적 형평성을 저해할 뿐만 아니라, 비수급자 중에 상대적으로 저소득층이 더 많으므로 수직적 형평성도 저해함(김태일).
- 이상적인 공적 노후소득보장체계는 일정부분은 본인의 저축(적립기금)을 통하여 책임지고 일정부분은 세대간의 계약에 의하여 책임지는 것임. 이를 위해서 조세로 조달하는 기초연금과 적립식 국민연금 2층 체계가 갖춰져야 함(김태일).

□ 민주당 및 진보진영의 과제

- 연금문제를 통해서 누구의, 어느 세대의, 어느 계층의 지지를 받을 것인가에 대한 고민이 있어야 함. 연금 문제를 우리 진보진영이 가장 높은 정치수준으로 끌어올려야 함(김성주).
- 사회보험료 사각지대 문제는 노동계와 갈등이 있음. 노동계는 사회보험 사각지대 이야기 하고 다른 쪽은 기초연금

만 얘기하고 이렇게 논의가 진행되는 것은 문제가 있음. 둘의 관계에 대해서 고민해야 함(김남근). 사회보험료 사각지대 문제보다 중요한 것은 연금제도를 확대 하는 것임. 유럽의 경우 보험료 가입기간이 긴 이유가 육아기간, 실업기간 모두 인정해 줌(김연명).

- 저출산·고령화 문제, 소득 양극화 문제, 기금고갈 문제까지 국민연금이 어떻게 풀어 주느냐를 큰 전략으로 디자인해야 함(김용익).
-

발제문

공적연금제도와 기금운용 개편방안

김연명 (중앙대 사회복지학과 교수)

2013 사회경제정책포럼 발표자료

공적연금제도와 기금운용 개편 방향
- 국민연금에 대한 오해와 진실, 그리고 기금투자의 방향 -

2013년 5월 1일

김연명

[중앙대 사회복지학부 교수]

주요 내용

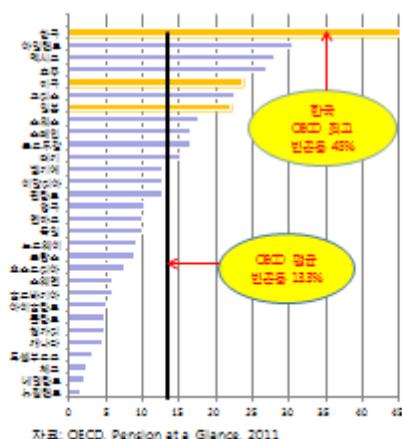
- 오해 1: 국민연금은 내가 낸 돈에 이자 붙여 받는 것이다.
- 오해 2: 국민연금은 미래세대를 갈취하는 제도이다.
- 오해 3: 미래세대는 노인부양비로 파국을 맞을 것이다.
- 오해 4: 국민연금은 저소득층에 유리하다.
- 오해 5: 국민연금은 소득비례, 기초노령연금은 기초연금이다.
- 오해 6: 퇴직연금과 개인연금이 낮은 연금액을 보완할 것이다.
- 오해 7: 국민연금기금은 투자를 잘못해서 고갈이 난다.
- 오해 8: 투자를 잘하면 기금 고갈을 막을 수 있다.
- 오해 9: 기금이 고갈되면 연금을 받지 못한다.
- 오해 10: 국민연금기금은 세계 4위의 기금이다.
- 오해 11: 국민연금기금의 크기를 늘리면 늘릴 수록 좋다.

- 진실 1: 국민연금과 기초연금의 수준과 대상을 늘려야 한다.
- 진실 2: 기초연금의 재원으로 국민연금기금의 일부를 사용할 수 있다.
- 진실 3: 국민연금기금은 사회적 공금자본이며 한국 사회의 균형발전에 더 많은 투자가 이루어져야 한다.

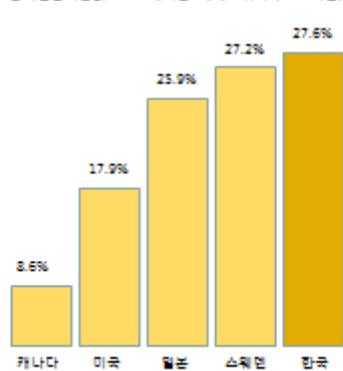
<부록> 박근혜 연금개편안의 명과 암

배경 1: 세계 최고의 노인빈곤률과 최고의 국민연금기금

- 가구 중위소득 50% 미만으로 본 노인의 상대빈곤율은 한국이 45%로 OECD 회원국의 평균 빈곤율 13.3%의 3배이며 세계 최고수준. 반면 국민연금기금의 크기는 GDP 대비 27.6%로 세계 최고.
- 한쪽에서는 '대량빈곤'이 다른 한쪽에서는 최고 수준의 '금융보화'가 병존하는 것이 정당할까?



국민연금기금의 GDP 대비율 세계 5위국 (2010기준)



2

배경 2: 국민연금 얼마나 받고 있나?

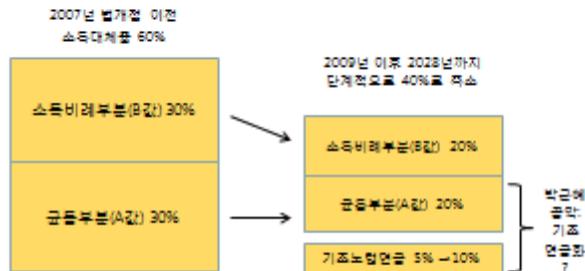
- 국민연금의 미성숙으로 (1988년 시행)으로 일인당 연금액이 적음. 20년 이상 가입한 완전노령연금액이 65만원 수준으로 사학연금의 23.6% 수준. 40년을 가입해도 최고소득층의 연금액(우) 사학연금의 50% 수준임.
- 2011년 말 국민연금수급자는 노령연금(완전, 간헐, 조기) 수급자가 86만명, 특별노령연금이 163만명, 유족연금이 46만명, 장애연금이 약 8만명으로 총 3,025,209명임. 이는 65세 이상 인구 567만명의 53.2%임.
- 월 9만 7천원씩 지급되는 기초노령연금은 382만명으로 전체 노인의 약 67% 수준임.

연금	국민연금(2011)					공무원 연금 (2010)	사학 연금 (2010)
	노령연금			장애 연금	유족 연금		
	완전 노령연금	간헐 노령연금	특별 노령연금				
수급자(명)	82,436	527,273	1,627,140	75,895	459,700	311,429	37,381
1인당 연금액(원)	645,435	371,678	188,422	335,493	192,573	2,430,000	2,737,500
사학연금 대비율 (%)	23.6%	13.5%	6.9%	12.3%	7.0%	82.3%	100.0%

3

배경 3: 2007년 국민연금법 개정의 내용과 논리

- 2007년에 국민연금법 개정을 통해 급여수준을 60%에서 40%로 낮추는 **세계 연금 역 사상 가장 급진적인 연금액 인하**가 이루어졌음.
- 국민연금이 너무 삭감되어 이를 보충하기 위해 기초노령연금이 새로 도입되었고 2028년까지 국민연금가입자 평균소득의 10%까지 인상되며 특별법에 규정되었음.



- 2007년의 연금개혁을 정당화한 논리는 세 가지이나 이 발표에서 주장하듯이 잘못된 논리임.
- ✓ 논리1: 연금액을 낮추거나 보충금을 돌리지 않으면 2047년에 국민연금기금이 고갈되고 기금고갈 시 경제, 사회적 후유증이 크다.
- ✓ 논리2: 기금고갈 시 노인들의 연금을 부담하기 위한 후세대의 부담이 커진다. 후세대의 부담을 줄이기 위해 우리 세대가 연금을 덜 받는 양보를 해야 한다.
- ✓ 논리3: 국민연금의 급여액이 깎여도 퇴직연금이나 민간연금을 통해 노후소득을 보충할 수 있다.

4

오해1: 국민연금은 내가 낸 돈에 이자 붙여 받는 것이다

- 국민연금은 내가 낸 돈에 이자를 붙여 돌려 받은 것이 아니라 절반은 내가 낸 보험료에서 나머지 절반은 미래세대가 부담하는 것임(미래세대 보조금). 즉, 후세대의 부담을 전체로 설계된 것임.
- 국민연금에 30년을 가입하고 65세부터 연금을 수령하여 평균수명까지 산다고 가정할 경우 낸 보험료의 총액과 받게 되는 연금총액이 같으면 수익비가 1인데, 아래 표에서는 보는 것처럼 모든 소득계층은 수익비가 1을 넘어 낸 보험료보다 더 많은 연금을 받음.
- 평균 수익비를 2로 가정할 경우 모든 국민들은 자기가 낸 보험료보다 100%나 더 많은 연금을 받게 되는데 이 100%의 초과분은 미래세대가 부담하는 것임. 즉, 현행 국민연금은 현인이 낸 돈으로 연금을 받는 구조가 아니라 후세대가 현세대 노인의 부양을 절반 정도 책임지는 구조임.

국민연금의 소득 계층별 수익비 비교

가입년도	법개정	50만원	150만원(05년 평균소득)	360만원
1988	2007년 개정 이전	4.4	2.7	2.0
	2007년 개정 이후	4.4	2.4	1.7
1999	2007년 개정 이전	4.1	2.4	1.7
	2007년 개정 이후	4.0	1.9	1.4
2008	2007년 개정 이전	4.2	2.5	1.8
	2007년 개정 이후	3.7	1.8	1.3
2028	2007년 개정 이전	4.2	2.5	1.8
	2007년 개정 이후	3.6	1.7	1.2

비고: 합계는 2008년 법 개정 이전의 연금액 산정공식 의미. 개정은 2008년 이후 적용되는 연금액 산정공식용 의미함.
 자료: 보건복지부 홈페이지 <http://www.mw.go.kr> (발문일 2009.3.28)

5

참고: 국민연금액 계산 공식

1.5 → 1.2

$$1.8 \frac{(A+B)(1+0.05n)}{12\text{개월}}$$

A값= 은퇴직전 전체 국민연금 가입자의 3년 평균 소득액

B값= 가입자 본인의 국민연금 가입기간 중 평균 소득액

n= 20년을 초과 가입한 년도 (예, 25년이면 n=5) (실제는 개월수로 계산)

상수: '88-'98년 2.4, 1999-2007년 1.8, 2008-2027년 1.5 (매년 0.015씩 감소), 2028년 이후 1.2.

상수 1.8을 가정하고 40년을 가입한다면 다음 각각의 경우 연금액은 ?

- 고소득층 : A < B인 경우 (가령 A=200만원, B=300만원) (150만원, 50%)
- 중간소득층 : A=B인 경우 (가령 A=200만원, B=200만원) (120만원, 60%)
- 저소득층 : A > B인 경우 (가령 A=200만원, B= 100만원) (90만원, 90%)

- 상수 1.2를 가정하고 40년을 가입한 경우 중간소득층의 소득대체율은 40%, 25년 가입할 경우는 25%로 줄어 들음 (2007년 국민연금법 개정의 결과)
- 고소득층은 절대액에서 연금액이 많으나 소득대체율은 저소득층보다 상대적으로 낮게 설계함 (A값의 존재 때문에). 반면 저소득층은 소득대체율이 높음. 이처럼 국민연금은 저소득층에게 상대적으로 이익이 되도록 저율부터 설계함(미국의 국민연금인 OASDI 방식).

6

오해2: 국민연금은 미래세대를 갈취하는 제도이다.

- 국민연금이 후세대의 부담을 전제로 한 것이라면 이는 태어나지도 않거나 혹은 의사결정 능력이 없는 아동들의 부담을 가중시키는 후세대의 '갈취'라는 주장이 성립될. 그러나 후세대 갈취론은 국민연금이 생성된 특수한 역사적 배경과 제도적 특성에 대한 이해 부족임.
- **반론 1:** 지금의 65세 이상 노인들은 1930년대-50년대에 농업사회에 태어난 세대(A세대)로 구조적으로 노후를 준비할 수 없었으며 자신들이 노후를 책임져 줄 것으로 생각함. 지금의 30-50대 세대(B세대)는 가족의 부양의무에 따라 부모를 부양해야 하고(생활비 지급) 본인의 노후도 챙겨야 하는(국민연금보험료 부담) '이중부담' double payment 에 직면해 있음. 그러나 30-50세의 자녀(C세대)들은 B세대가 연금을 받기 때문에 B세대가 A세대에게 해주었던 만큼의 사적 노인부양비를 지급하지 않아도 됨. 때문에 B세대의 이중부담 문제를 C세대가 일부 나눠지는 것이 세대간 공평성에 부합됨. 즉 미래세대의 C세대는 B세대의 부양비 일부를 연금보험료를 통해 지급할 역사적 의무가 있음. 따라서 후세대의 보험료 부담은 갈취가 아닌 노인부양에 대한 정당할 의무임(어느 나라나 농업사회에서 산업사회로 이행하는 단계에서는 특정세대가 '이중부담' 문제를 겪어짐).
- **반론 2:** 국민연금은 처음부터 돈을 쌓아두는 방식(수정적립방식)으로 시작했고, 그 결과 현재세대가 낸 보험료로 생긴 투자수익금이 전체 국민연금 조성금 469조원 중 36%인 170조원임. 만약 처음부터 돈을 쌓아두는 방식이 아닌 부과방식으로 시작되었다면 170조원의 투자수익금은 발생하지 않았을. 즉 170조원은 결국 후세대의 부담을 덜어준 것이기 때문에 현행 국민연금이 일반적으로 후세대에게 돈을 지우는 제도는 아니며 후세대의 부담을 충분히 고려했던 것임.



8

오해2: 국민연금은 미래세대를 갈취하는 제도이다.

- **반론 3:** 1998년 국민연금법 개정을 통해 급여수준을 70%에서 60%로 낮춤으로써 해서 기금고갈시점이 2030년대 중반에서 2040년대 중반으로 10년 정도 연장되었기 때문에 그 만큼 후세대 부담을 이미 낮춰준 것임. 2007년의 연금법 개정은 후세대의 부담을 낮춘 것이 아니라 현재대의 이중부담 문제를 더욱 악화시킨 것으로 세대간 공평성에 어긋남.
- **반론 4:** 미래세대는 지금의 노인세대와 30-50대 세대가 이룩한 경제적 성과를 모두 사회적 유산으로 받게 됨. 가장 대표적인 예로 주택의 상속을 들 수 있음. 주택보급률이 100%를 이미 넘어섰는데 이는 모두 미래세대에게 유산으로 상속됨. 때문에 적어도 미래세대는 현 세대나 지금의 노인세대가 지출했던 것 만큼의 막대한 주거비용을 지출하지 않아도 됨. 또한 미래세대는 G20에 들어간 대한민국의 모든 경제, 사회적 자산(각종 사회문화인프라)을 물려받는다는 점을 고려하면 국민연금 보험료 부담 하나가 후세대의 삶을 황폐화시킨다는 것은 과도한 생각임.
- **반론 5:** 위와 같은 이유에도 불구하고 대학등록금이 비싸고, 취업이 어렵고, 직장이 불안정한 미래세대의 불안감을 고려한다면 뒤에서 논의하는 것처럼 국민연금기금의 투자를 후세대에게 편익을 주는 방식으로 변화시켜 (가형, 공공임대주택의 대량 건설을 통한 적절한 주거비 보장, 보육시설 확충을 통한 후세대의 양육부담 절감 등) 후세대의 불안한 미래를 안정시킬 수 있음.
- 결국 현행 초기세대에게 적은 보험료와 높은 급여를 주는 쪽으로 설계된 국민연금제도는 초기세대의 특혜나 미래세대의 갈취가 아니라 농업사회에서 산업사회로 이행하는 단계에서 생기는 노인부양 문제의 딜레마, 특히 지금의 30-50대의 이중부담 문제를 합리적으로 해결하기 위한 제도임. 즉 국민연금제도는 미래세대를 갈취하는 것이 아니라 노인부양의 세대간 부담을 공평하게 나눈 합리적 제도임. 이런 의미에서 볼 때 2007년의 연금개혁은 현 세대에게 과도한 노인부양의 짐을 지운 것이며 이런 의미에서 "삭감된 연금급여를 다시 인상하거나 보완하는 제2의 연금개혁이 필요하다."

9

오해 3: 미래세대는 노인부양비로 파국을 맞을 것이다

- 노인인구 증가로 노인부양비가 급속히 높아지고 국민연금기금은 고갈될 것이며 미래세대들은 노인들의 연금을 주기 위해 소득의 상당부분을(최고 30-35%) 보탬으로 납부하여 파국을 맞을 것이다. 그러나 이 논리는 막연한 주장이며 객관적인 증거에 의하면 후세대의 노인부양 부담은 큰 것이 아니라 오히려 적어 한국 노인들의 대량빈곤 문제가 지속될 것임.
- 국민연금과 기초노령연금으로 2050년의 경제활동인구가 부담해야 하는 돈의 규모는 개혁 방안에 따라 7.09%-9.84%에 달하는 것으로 추정됨. 이 규모의 부담이 후세대에게 파국적일까?

연도	선별적 기초연금 - 국민연금(A안)				보편적 기초연금 - 국민연금(B안)			
	국민연금	기초노령연금	합계	GDP 대비	국민연금	기초노령연금	합계	GDP 대비
2010	9,852	3,747	13,600	1.19%	9,852	3,747	13,600	1.19%
2020	31,867	12,201	44,068	2.02%	31,895	25,252	57,148	2.62%
2030	87,626	30,600	118,226	3.39%	87,780	83,166	170,946	4.91%
2040	198,993	64,305	263,298	5.26%	199,510	174,767	374,277	7.47%
2050	377,130	109,479	486,610	7.09%	378,211	297,567	675,777	9.84%
2060	595,587	159,698	755,285	8.27%	596,756	433,554	1,030,309	11.28%

- A안 가결: 기초노령연금액 중 2028년까지 단계적으로 A안의 10%로 인상하고, 대상자들 2009년 65세 이상 노인인 70%에서 2028년까지 단계적으로 40%로 축소(선별적 기초연금). 국민연금은 합형처럼 급여수준을 2028년까지 단계적으로 40%로 축소. 2050년 A안의 기초노령연금 지출액의 GDP 대비율 1.99%, 국민연금의 지출액은 5.5%으로 총합계 7.09%.
- B안 가결: 기초노령연금액 중 2028년까지 단계적으로 A안의 10%로 인상하고, 대상자들 2013년부터 65세 이상 노인 100%에게 지급(보편적 기초연금). 국민연금은 합형처럼, 합형처럼 급여수준을 2028년까지 단계적으로 40%로 축소. 2050년 B안의 기초노령연금 지출액의 GDP 대비율 4.34%, 국민연금의 GDP대비 지출액 5.5%으로 총합계 9.84%.
- 자료: 국민연금과 기초노령연금 증한 및 개구조항 수취원칙, 『국민연금과 기초노령연금 증한 및 개구조항 방안』(2009)

10

오해 3: 미래세대는 노인부양비로 파국을 맞을 것이다

OECD 국가의 GDP 대비 공적연금 지출액 및 노인인구 추계

- 2010년에 OECD 28개국은 노인인구가 14.7%일 때 연금으로 GDP의 평균 9.3%를 지출했고, 2050년에는 노인인구가 약 26% 수준에서 GDP의 11.7%를 지출할 것으로 예상됨(EU 27개국은 13.1%). 연금지출이 크게 늘어나지 않은 것은 2000년대 중반 이후 연금개혁을 통해 연금지출을 억제한 효과이며 최근에는 낮은 연금지출로 노인빈곤 문제를 우려하는 상황임.
- 반면 한국은 2050년에 노인인구가 38.2%로 일본에 이어 세계에서 두 번째이나 연금지출은 GDP의 7.09%에서 9.8% 정도를 지출할 것으로 추정되고 있음. 즉 노인인구는 세계에서 두 번째이나 연금지출액(국민연금+기초노령연금)은 아무리 높게 잡아도 OECD 28개국 평균치에 약 2%가 모자람. 이것이 의미하는 바는 연금지출이 미래세대를 파국으로 이끌 것이라는 주장이 설득력이 없음을 의미함.
- 즉 한국의 경우는 과도한 연금지출을 걱정할 것이 아니라 낮은 연금지출로 오히려 노인의 대량 빈곤이 지속될 가능성을 염려해야 될 상황임.

	2010		2050	
	GDP 비율	노인인구비율	GDP 비율	노인인구비율
Australia	3.6	13.5	4.9	22.2
Austria	14.1	17.6	16.4	27.4
Belgium	11.0	17.6	16.7	27.7
Canada	5.0	14.1	6.3	26.2
Czech Republic	9.1	15.4	11.0	21.2
Denmark	10.1	16.3	9.6	23.5
Estonia	8.9	17.0	8.0	23.6
Finland	12.0	17.2	14.9	27.6
France	14.6	16.7	15.1	26.2
Germany	10.6	20.4	13.0	31.5
Greece	13.6	15.9	15.4	32.5
Hungary	11.9	16.7	12.5	26.9
Iceland	4.0	12.1	6.9	21.5
Ireland	7.8	11.4	11.4	26.2
Italy	15.3	20.5	15.7	33.6
Japan	9.7	22.1	13.7	39.6
Korea	0.9	10.9	9.8(9.8)	38.2
Luxembourg	9.2	14.6	16.1	22.1
Mexico	2.4	5.9	3.9	21.2
Netherlands	6.6	15.5	10.4	25.5
New Zealand	4.7	13.0	6.0	26.2
Norway	9.3	15.0	13.9	23.2
Poland	11.8	13.5	10.0	25.6
Portugal	12.5	16.0	12.1	22.0
Slovak Republic	8.0	12.3	12.2	26.2
Slovenia	11.2	16.4	17.9	30.2
Spain	10.1	17.0	14.0	25.7
Sweden	9.6	15.3	9.9	23.6
Switzerland	6.3	17.5	8.6	26.2
Turkey	7.3	7.7	11.4	-
United Kingdom	7.7	16.0	8.2	24.1
United States	4.6	12.1	4.8	20.2
OECD28	9.3	14.7	11.7	-
EU27	10.6	-	13.1	-

- 자료: OECD Pension Outlook 2012, 일본은 Fukaya and Seto (2009) 20, 인구추계는 OECD Factbook 2011, 한국 9.8은 앞의 표 5.5는 국민연금지출

11

오해 4: 국민연금은 저소득층에 유리하다.

- 국민연금은 저소득층에게 높은 소득대체율을 보장하기 때문에 저소득층이 이득을 보는 것은 사실이며 이는 국민연금의 장점일. 그러나 이는 연금에 가입했을 경우이고 상당수의 저소득층이 연금에 가입하지 않은 사각지대에 남아 있어 저소득층은 사실상 혜택에서 제외되어 있음.
- 국민연금 가입자들은 정규직 근로자, 고소득 자영업자들 즉, 먹고 살만한 계층이며 이들은 미래세대의 보조금을 받음. 그러나 저소득, 비정규직 근로자는 연금보험료를 납부하지 않아 연금을 미래세대 보조금을 받지 못하는 아이러니가 발생하고 있음. 즉, 국민연금이 의도와는 달리 **있는 계층은 도와주고 없는 계층은 도와주지 못하여 오히려 부익부, 빈익빈을 부추기고 있음.**
- 아래 표에서 보는 것처럼 국민연금의 사각지대인 납부 예외자 비율은 지난 10년 동안 25% 수준으로 개선될 기미를 보이지 않으면, 비정규직 특히 영세사업장의 비정규직은 50%가까이가 연금 제도에서 제외되어 있음. 국민연금 미납 사유 조사에 의하면 약 87%가 실직, 사업중단, 생활곤란 등 소득부족이 주요 사유이기 때문에 사실상 저소득층이 배제되고 있는 것임.

국민연금의 납부 예외자 비율

년도		2000	2011
합계(A+B+C)		16,095	19,885
직접가입자(A)		5,766	10,976
지역 가입자	소득신고자(B)	5,973	3,776
	납부예외자(C, %)	4,446	4890 (27.6)

• 자료: 유지부, 국민연금통계연보(2012년)

비정규직의 국민연금 미가입률(2010)

기업규모	미가입	직접 가입자	지역 가입자
1-4인	73.7	13.0	13.4
5-9인	59.2	27.1	13.8
10-29인	47.4	41.6	11.0
30-99인	36.9	52.3	10.9
100-299인	30.5	63.4	6.1
300인 이상	25.1	70.0	5.0
전체	54.4	53.8	11.8

• 자료: 김연업(2010).

12

오해 5: 국민연금은 소득비례, 기초노령연금은 기초연금이다.

- 국민연금과 기초노령연금으로 구성된 한국의 공적연금체계는 소득비례연금(국민연금)과 기초연금으로 이원화된 것처럼 보이나 2007년 국민연금법 개정으로 국민연금액이 너무 낮아져 사실상 은 두 개의 기초연금이 존재하는 기형적 제도일(기초연금 수준인 국민연금과 반쪽짜리 기초연금인 기초노령연금)
- 국민연금 가입자의 평균소득(소위 A값)에 가까운 186만원 계층이 25년간 보험료를 납부할 경우 받는 연금액은 50만원으로 이는 2011년 1인 가구 최저생계비 53만원보다 적은 액수임. 즉 국민연금은 기초연금 수준의 급여를 지급하고 있음. 최고소득층인 375만원 계층이 30년 가 보험료를 납부할 경우 받는 연금액이 89만원으로 '11년 2인 가구 최저생계비 91만원보다 낮음.
- 기초노령연금은 2011년 말 기준으로 9.1만원 수준으로 최저생계비와 비교하기도 민망한 수준이며 중위소득자가 기초연금과 국민연금을 합쳐서 받아야 1인 가구 최저생계비를 겨우 넘어섬. 즉 한국의 공적연금제도는 국민연금이 생활유지기능을 하는 소득비례연금의 의미를 상실하였고 사실상 기초연금으로 전락하였음.

소득계층별 국민연금 예상액 (2011년 기준)

가입기간 중 평균소득(만원)	2011년 신규 가입 이후 가입기간		
	20년	25년	30년
375	61	75	89
186	40	50	59
92	30	37	44
23			23

자료: 국민연금관리공단 홈페이지(2012.08)

기초노령연금액별 수급자 비율(2011년 말)

계	2만원	4만원	6만원	72만원	8만원	9.1만원
2,815,100 (명)	14,283	15,059	19,104	1,437,515	6,630	2,325,502
비율	0.4	0.4	0.5	37.6	0.2	60.9

자료: 보건복지부 국정계정 자료(2012.06)

13

오해 6: 퇴직연금과 개인연금이 낮은 연금액을 보완할 것이다

- 낮은 국민연금으로 '플러잉넷' 노후가 어려우면 퇴직연금과 개인연금을 통해 소득을 보완할 수 있다는 것이 다층연금제도의 기본원리일. 우리 나라도 경제적 실체는 다층연금제도이나 이 체계의 혜택은 일부 고소득정규직에게만 집중되고 대부분의 근로자는 국민연금에만 의존해야 함.
- 낮은 국민연금을 보완할 수 있는 퇴직연금은 100인 이상 사업장을 중심으로 급속히 확대되고 있으나 근로자의 대부분이 둘러있는 100인 미만 사업장, 특히 30인 미만 사업장의 퇴직연금 전행률은 극히 낮음. 즉, 저소득근로자 층은 퇴직연금을 통해 낮은 국민연금액을 보완하기 어려움.
- 개인연금 역시 보편적인 노후소득보완제도가 되기는 어려움. 1994년 시작된 개인연금은 94년 한 해만 410만명이 가입하는 등 활성화되었으나 2001년 개인연금의 유지율은 33.2%인(즉, 100명이 가입하면 67명은 해약하고 33명만 연금을 유지하고 있음). 즉, 대다수의 가입자가 만기전 해약을 하기 때문에 개인연금이 국민연금의 낮은 연금액을 보완하는 제도가 되기는 어려움.

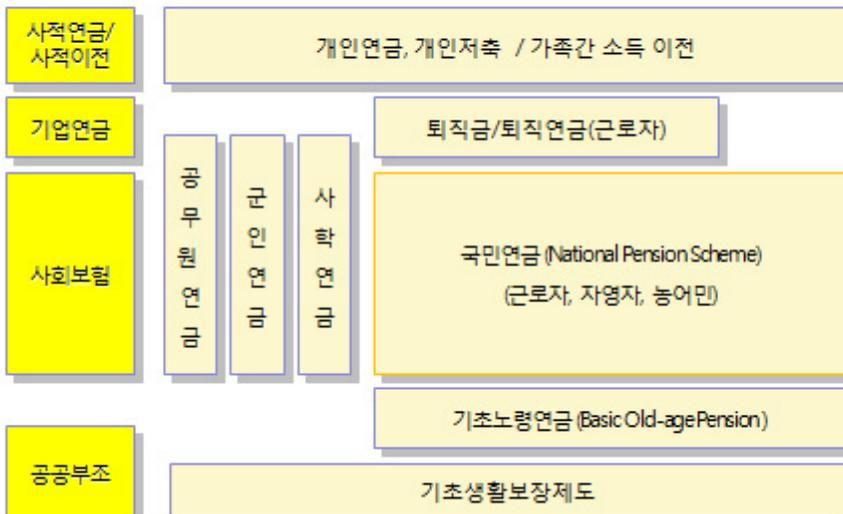
퇴직연금제도의 기업규모별 도입 현황 비교 (2008년-2011년) (단위: 개소, %)

	10인 미만		10-29인		30-99인		100-299인		300-499인		500인 이상	
	'08년 11월	'11년 9월	'08년 11월	'11년 9월	'08년 11월	'11년 9월	'08년 11월	'11년 9월	'08년 11월	'11년 9월	'08년 11월	'11년 9월
도입사업장수(A)	28,012	79,039	13,078	37,648	6,083	16,313	1,497	4,467	209	737	236	947
전체사업장수(B)	1,189,714	1,277,326	156,304	167,033	45,083	50,007	8,700	10,309	1,018	1,363	965	1,120
비율(B/A)	2.4	6.2	8.4	22.5	13.5	32.6	17.2	43.3	20.5	54.1	24.5	84.6

자료: 노총부, 「퇴직연금제도의 도입 현황」(2009년 2월 및 2012년 2월 발표자료)

14

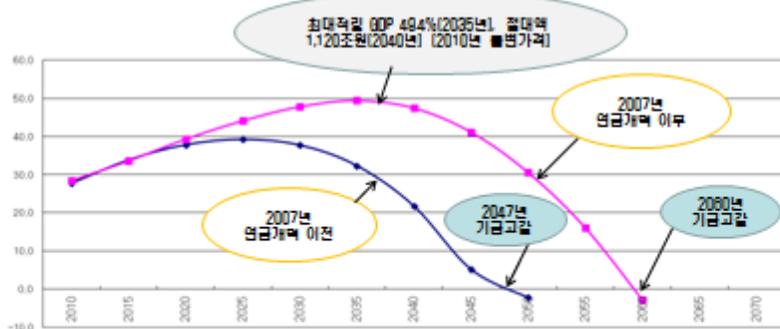
참고자료 1 : 한국의 다층노후소득보장제도의 체계



15

배경 3: 2007년 연금개혁 전후 국민연금기금의 장기 재정 추계

- 2007년 국민연금법 개정 이전 소득대체율이 60% 일 때 국민연금기금은 2035년에 GDP의 39% 까지 적립되다 2047년에 기금고갈 예측. 2007년에 법 개정 이후 급여수준이 40%로 대폭 인하 되면서 기금고갈시기는 2047년에서 2060년으로 약 13년 연장되었음.
- 2013년 제 3차 재정추계도 2030년 중반 최고 적립(2035년 GDP 대비 49.4%, 절대금액 1,120조 원 2040년(2010년 불변가격)), 2060년 기금소진으로 추계. 2007년의 연금법 개정은 기금고갈 시기를 연장하고 적립금 규모를 늘렸으나 그 반대급부로 국민들의 노후불안이 가중되었음.



자료: 개혁 이전 수치는 국민연금재정추계위원회(2013. 3. 29), 개혁이전은 KDI

16

배경 4: 국민연금기금은 어디에 투자되어 있나?

- 2012년 말 국민연금기금의 적립금은 392조원으로 이는 2012년 명목 GDP 1300조원의 약 31.2%. 이중 채권에 64.8%인 254조원이 투자되어 있고(채권발행잔액의 14.7%), 주식에는 26.7%인 105조원이 투자되어 있음(주식시가총액의 5.8%). 대체투자는 약 33조원으로 8.4%임.
- 국민연금기금의 대부분이 채권과 주식 등 금융상품에 투자되어 있고, 부동산 등의 대체투자비율은 높지 않은 상태이며 그 동안 사회적으로 많이 요구되어 온 공공복지시설에 대한 투자는 거의 없음(복지부문 투자는 금액 자체도 낮고 용자성 투자로 BTL 방식의 투자와는 다름)
- 외부 위탁투자 금액은 121조원으로 기금의 30.2% 차지(해외, 대체투자는 전액 위탁운용). 채권의 위탁금액이 35조원(국내 25조, 해외 10조), 주식은 62조원임(국내 35조, 해외 26조).

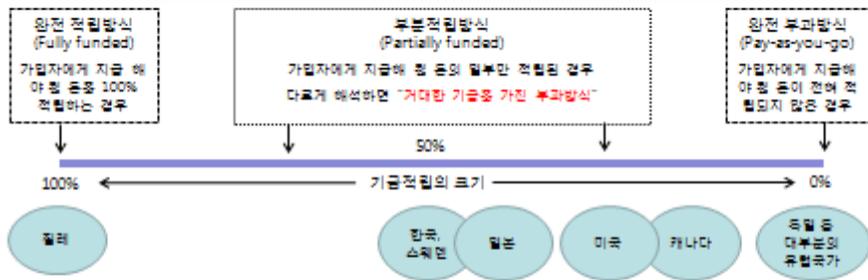
국민연금기금의 투자 현황 (2012년 12월말)

(단위: 십억, %)

복지 부문	기타	금융부분						
		채권			주식			대체투자
		국내 채권	해외 채권	소계	국내 주식	해외 주식	소계	
127 (0.03)	272 (0.1)	235,863 (60.2)	18,076 (4.6)	253,939 (64.8)	73,317 (18.7)	31,320 (8.0)	104,637 (26.7)	32,993 (8.4)

17

배경 5: 국민연금기금의 재정운용 방식은? 완전적립방식, 부분적립방식, 부과방식



- 공적연금에서 완전적립을 한 경우는 세계적으로 없음(강제민간연금인 칠레만 예외), 부분적립방식도 한국 등 5개국이며 부과방식의 재정운용이 대부분의 국가의 특징임. 부과방식은 기금 없이 노인에게 연금을 지급함. 한국이 급여예산 지출액 대비 기금의 크기가 가장 큼.
- 부분적립방식은 적립방식인가 부과방식인가? 오히려 거대한 기금을 가진 부과방식으로 이해하는 것이 타당함. 가령 일본은 5년치 적립금을 가진 부과방식(보험료 없이 연금을 지급할 수 있는 기금의 양), 한국은 20년치 정도의 적립금을 가진 부과방식으로 이해하는 것이 국민연금기금의 성격을 이해하는데 중요. (완전부과방식인 독일은 2003년의 경우 14일치 적립금 밖에 없었음)

18

오해 7: 국민연금기금은 투자를 잘못해서 고갈이 난다

- 국민연금기금이 고갈이 나는 이유는 투자 실패에 기인한 것은 아님. 국민연금의 투자수익률은 상대적으로 나쁘지 않으며 이는 채권 등 안정자산 위주의 투자에 기인함. 특히 2008년 미국 금융위기 발생 시 주식비중이 높은 스웨덴, 캐나다, 미국(CalPERS)에서 상당한 자산 손실이 발생한 반면 국민연금은 상대적 손실이 적었음.
- 기금고갈이 발생하는 근본적 이유는 '오해1'에서 본 것처럼 모든 가입자의 수익비가 1을 넘기 때문임. 즉 납부한 보험료 총액보다 받아가는 연금 총액이 크기 때문에 발생하는 것임. 국민연금은 저출부러 특정 시기에 기금이 고갈되는 것을 전제로 설계된 것이며 이는 앞에서 살펴본 것처럼 세대간 노인부양의 특수성을 고려했기 때문이며 설계 자체가 큰 결함이 있던 것은 아님.

해외 주요 공적 연금의 수익률 추이

구분	2005	2006	2007	2008	2009	최근 3년 평균	8년 연평균	주식비중
캐나다 CPP	8.5	15.5	12.9	-0.3	-18.6	2.87	4.14	58
스웨덴 AP2	18.7	13.0	4.2	-24.0	20.6	-16.80	4.54	54
일본 GPF	4.4	14.4	4.6	-6.1	-10.0	-4.03	0.74	21
미국 CalPERS	11.1	15.7	10.2	-27.1	-24.0	-15.17	-0.09	52
국민연금	5.4	5.9	7.0	-0.21	10.84	5.77 ⁴⁾	5.71	18

주: 1) 국민연금권 최근 5년 평균 자료. 미국 CalPERS는 전국민연금이 아닌 직종연금이므로 단순 비교가 어려움.
 자료: 국민연금연구원, 『2009년도 국민연금 기금운용 성과평가 보고서』, 2009

19

오해 8: 투자들 잘하면 기금 고갈을 막을 수 있다.

- 기금고갈과 관련하여 잘못 알려진 것 중의 하나는 투자수익률을 높이면 고갈을 막을 수 있다는 생각일. 투자수익률이 매년 15% 수준에 이르면 '계산상'으로 기금고갈을 막을 수 있으나 이는 원천적으로 불가능함. 2008년 재정재계산 시 가정한 수익률은 연도별로 7.9%-4.2% 수준임.
- 투자수익률을 1% 높이면 기금고갈 시점이 2060년에서 2067년으로 7년 연장됨. 반대로 수익률이 1% 낮으면 2055년으로 고갈시점이 5년 앞당겨짐. 높은 수익률은 높은 투자위험을 의미하기 때문에 안전성을 생각해야 하는 공적연금기금이 취해야 할 방식은 아님(참고자료 2 '주요 공적연금기금의 투자포트폴리오' 참조)
- 국민연금의 재정건전성은 노인인구를 부양할 수 있는 생산가능인구를 늘리는 것, 즉 출산율을 높이는 것이 가장 중요하며 그 다음이 고용률을 높여 조세와 보험료를 납부할 수 있는 인구수를 늘리는 것임.
- 국민연금은 기금고갈 시점에서 완전 부과방식으로의 전환을 전제로 한 것임. 따라서 후세대의 부담을 줄이는 것은 출산율을 높여 가능한 한 적은 보험료 부담으로 노인을 부양할 수 있는 환경을 만드는 것임. 이는 기금투자방식에도 상당한 함의를 제공함.
- 일정한 후세대의 부담을 전제로 설계된 국민연금은 후세대의 부담 완화를 키워주는 기금투자를 할 경우 (예, 고용창출을 유도하는 신성장동력에 대한 투자, 출산율을 높일 수 있는 보육환경 투자) 국민연금의 재정건전성은 물론 사회전체의 노인부양 부담을 줄여줄 수 있음.

2008년 재정재계산시 기금투자 수익률 가정

연도	연평균 수익률	실질 수익률
2007 - 2010	7.9	4.9
2011 - 2015	6.9	4.2
2016 - 2020	6.6	4.2
2021 - 2030	5.4	3.4
2031 - 2040	4.8	2.8
2041 - 2050	4.6	2.6
2051 - 2060	4.4	2.4
2061 - 2078	4.2	2.2

자료: 국민연금재정재계산위원회, '2008년 국민연금재정재계산', 2008

20

참고자료 2: 주요 공적연금기금의 포트폴리오 현황 (2009년)

- 공적연금기금의 투자원칙에는 보편적인 모형을 없으며 각국의 연금제도의 특징, 공적연금기금의 성격에 대한 사회적 합의, 그리고 역사적 맥락에 따라 다른 투자원칙을 적용하고 있음.
- 공적연금기금을 완충기금 buffer fund 로 이해하는 스웨덴과 캐나다의 주식의 비중이 높은 공격적 투자를 하고 있고, 일본과 한국의 국민연금은 상대적으로 채권 등 안전자산의 비중이 높음. 미국의 경우는 공공부문의 시장 개입을 우려하여 주식투자를 원천적으로 금지하고 있고 연금기금 전액을 연방정부가 발행하는 시장에서 유통되지 않는 채권에 투자하고 있어 시장운용이라는 개념 자체가 없음.

	Sweden AP Fund	Canada CPP	US OASDI	Japan GPF	KOREA NPS
Bonds	36%	30%	100%	83%	77%
Stocks	50%	44%	0.0%	17%	18%
Etc.	14.2%	26.3%	0.0%	0.1%	5%
Total Assets (십억달러)	109	109	2,540	1,138	218

자료: OECD, Pension at a Glance 2011. 한국의 채권, 주식비율은 국민연금공단 홈페이지
비고: 스웨덴의 총자산은 2008년 자료이며 AP1-AP4, AP6연도의 합계임.

21

오해 9: 기금이 고갈되면 연금을 받지 못한다.

- 국민연금기금이 고갈되면 연금을 받지 못한다고 생각하는 국민들이 많으나 이 역시 오해일. 민간 연금같은 사보험은 회사가 망하거나 기금이 고갈되면 지급이 불가능하고 연금을 받지 못할 확률이 많음. 그러나 공적연금은 민간회사들이 운영하는 사보험과는 운영원리가 근본적으로 다름.
- 세계적으로 한국처럼 막대한 기금을 적립한 상태에서 연금제도를 운영하는 나라는 일본, 미국, 한국, 스웨덴, 캐나다 등 5개국에 불과하고 대부분의 국가들은 기금 없이 연금을 운영하고 있음. 즉, 노인들의 연금지급에 필요한 재정을 연안위로 지급하는 부과방식으로 재정이 운영되고 있음(가령 연금지급이 10조원이 필요하면 10조원을 젊은 인구에게 걸어서 연금을 지급함). 때문에 연금지급의 주체인 해당 국가가 지구상에서 소멸되지 않는 이상 기금이 소진된다고 하여 연금지급이 중단되는 사태는 발생하지 않음.
- 문제는 기금이 소진되는 시점에서 경제활동인구(후세대)가 노인을 부양하는데 필요한 재원을 조달하는 규모(연금보험료+조세)가 후세대가 감당 가능한 규모인지 아니면 감당이 불가능한 규모인지 중요한 것임.
- 앞에서 보았듯이 2060년에 국민연금기금이 고갈된다고 가정할 경우 2050년 당시의 경제활동인구가 노인부양을 위해 지급해야 되는 돈의 규모(국민연금+기초노령연금)는 최소 7.8% - 최대 9.8% 수준이며, 이는 후세대가 부담이 불가능한 규모가 아님. 따라서 기금이 고갈된다고 하여 연금을 지급받지 못하거나 혹은 후세대가 생활이 불가능할 정도의 보험료와 조세부담을 한다고 생각하는 것은 잘못 알려진 매우 과장된 주장임.
- 이런 의미에서 기금고갈에 대한 국민들의 불안과 오해를 불식시키기 위해 국가의 국민연금에 대한 지급 의무를 '국민연금법'에 명시할 필요성이 있음.

22

오해 9: 기금이 고갈되면 연금을 받지 못한다.

- 기금이 고갈되면 부족분 모두를 대규모 세금으로 충당한다는 생각도 잘못된 것임. 기금이 고갈되어도 후세대의 보험료 부담은 지속되며 다만 모자라는 부분을 세금으로 보충하게 되는 것임.
- 유럽 대부분의 국가들은 보험료 수입보다 지출이 많아 모자라는 부분을 조세로 충당하고 있음(여기에는 보험료 연체제도로 인한 부족액이 큼). 가령 독일의 경우는 '07년에 GDP의 10.4%를 연금으로 지출했지만 보험료 수입은 7.2%에 불과해 GDP의 3.2%를 조세로 충당하였고 이 추세는 2060년까지 지속될 것임.
- 한국은 수치상으로는 추후하면 2060년에 국민연금 지출이 GDP의 6.5%, 보험료 수입은 2.5%로 추계되어 GDP의 4%가 부족하고 이를 조세에서 충당해야됨. 그러나 유럽국가의 보험료 수입 규모보다 한국의 수입 규모가 최대 5배 정도 적기 때문에 (왜냐하면 한국의 보험료는 9%이고 유럽의 경우는 거의 대부분 20% 수준에 육박하기 때문에) 보험료를 점차적으로 인상할 경우 조세에서 부담하는 GDP 대비 연금지출금액은 상당히 줄어들게 됨. 따라서 기금고갈 시점에서 보험료 부담분과 조세 부담분의 규모를 연관시켜 보아야 함.

유럽 주요국의 보험료 수입과 연금 지출 차이 및 GDP 대비율 (단위, %)

	2007 data			2060 projection		
	연금 지출	보험료 수입	차이	연금 지출	보험료 수입	차이
Greece	11.7	8.5	-3.2	24.1	8.5	-15.6
Luxembourg	8.7	9.6	0.9	23.9	9.9	-14.0
Portugal	11.4	9.9	-1.5	13.4	8.5	-4.9
Spain	8.4	10.7	2.3	15.1	10.4	-4.7
Austria	12.8	9.0	-3.8	13.6	9.1	-4.5
Germany	10.4	7.2	-3.2	12.8	8.6	-4.2
Ireland	4.0	4.6	0.6	8.6	4.5	-4.1
Sweden	9.5	6.3	-3.2	9.4	6.0	-3.4
Italy	14.0	10.4	-3.6	13.6	10.6	-3.0
Finland	10.0	9.3	-0.7	13.4	11.5	-1.9
France	13.0	12.6	-0.4	14.0	12.7	-1.3
Korea	0.7	2.4	-1.7	6.5	2.5	-4.0

자료: 원문자료는 OECD(2012), Pension Outlook 2012, p.50 에서 재구성. 한국은 2008년 재정추계 보고서 <표 21.2> <표 26>에서 재구성

23

오해 10: 국민연금기금은 세계 4위의 기금이다.

- 복지부에서는 국민연금기금이 세계 4위의 규모라고 밝히고 있으나(참고자료 3 참조) 이 시각은 오해를 불러 일으키고 국민연금기금의 위상과 역할을 제대로 인식시키지 못하는 문제를 발생시킨.
- 공적연금기금의 운용은 사회 전반에 상당한 영향을 미치기 때문에 절대적이 중요한 것이 아니라 국민경제에서 차지하는 비중이 더 중요함. 기금의 국민경제 비중을 인식하는 것과 그렇지 않은 경우는 투자방향에 많은 차이점을 야기시킬.
- 국민연금기금은 '12년 기준 GDP의 GDP 31.2%로 국민경제비중에서 차지하는 비중이 세계 1위임. 즉, 세계 4위가 아닌 세계 1위의 기금임.
- 국민연금기금의 규모가 향후 GDP의 50%를 넘어서기 때문에 국민경제에서 차지하는 공적연금기금의 비중이 세계 역사상 전무후무한 사례가 될 것임. 기금규모가 큰 일본, 스웨덴도 GDP 비중이 30%를 초과하지 않았음(참고자료 4 참조). 한마디로 어떤 국가도 걸어보지 못한 '전인미답의 길'을 걷게 될 것임.

OECD 국가 공적연금기금의 규모 및 GDP 대비율 (2010)

국가	기금(기부)의 명칭	설립년 도	이웃국의 비율(%)	GDP 대비율(%)	당기총 액(%)
미국	Social Security Trust Fund	1940	2,609.0	17.9	2.7
일본	Government Pension Investment Fund	2008	1,212.8	25.9	10.0
한국	National Pension Fund	1988	380.4	27.8	16.7
캐나다	Canadian Pension Plan	1997	138.0	8.6	13.0
스웨덴	Natörl Pension Försäkrings	2000	124.7	27.2	8.1
스페인	Social Security Reserve Fund	1997	85.2	6.1	7.2
프랑스	AGIRC-ARRCO	1985	71.7	2.7	10.0
독일	Future Fund	2008	68.8	5.5	8.4
프랑스	Pension Reserve Fund	1999	49.0	1.9	11.1
이탈리아	Natörl Pension Reserve Fund	2000	32.2	15.9	9.3
영국	Stelford	2001	22.5	5.0	4.3
노르웨이	Government Pension Fund -Norway	2008	22.1	5.8	16.9
뉴질랜드	Social Security Reserve	1999	12.8	5.6	2.5
뉴질랜드	New Zealand Superannuation Fund	2001	11.2	7.9	17.1
일본	Pension Reserve Fund	2008	8.8	1.9	12.2
멕시코	IMSS Reserve	1985	2.6	0.2	-0.7
독일	Demographic Reserve Fund	2002	2.4	0.7	20.1
OECD 평균			4,848.1	19.8	5.0

비고: 1) 2009년 자료, 2) 2010년 6월까지의 자료, 3) GDP 대비율과 당기총액 기준
 자료: OECD 2011, Pension Markets in Focus (July 2011, Issue 8)

24

참고자료 3: 연기금 순위와 규모: 복지부 자료의 문제점

- 복지부의 보도자료에 의하면 국민연금기금은 세계 4위의 자산규모를 갖고 있다고 주장함. 그러나 이 자료는 비교의 기준이 틀린 자료이며 이들 기금과의 수익률 비교는 국민연금기금의 수익률 지장주의를 부추기며 여러 가지 오해를 불러 일으킴.
- 한국의 국민연금과 비교가 가능한 것은 전국민을 적용하는 공적연금인 일본 GPIF, 캐나다의 CPPIB 임. 노르웨이의 GPF는 Government Pension Fund- Global 로 이는 석유판매기금으로 조성된 국부펀드에 가까운 것이며 공적연금기금으로 보기 어렵고, 미국의 CalPERS는 전국민연금이 아닌 캘리포니아 주정부 공무원연금제도, 즉 직종연금임(때문에 공격적 투자를 함). 그리고 이 자료에는 절대금액으로 보았을 때 가장 큰 공적연금기금이고 주식투자를 전혀 하지 않는 미국의 OASDI 를 제외하고 있음.

(시간가중수익률 기준, 해당기간 수익률, 조원)

순위	구분	자산규모	'11년 운용성과	자산구성(11.12월말)
1	GPIF(일본)	1,615	-2.8%	채권 79%, 주식 21%
2	GPF(노르웨이)	649	-1.4%	채권 41%, 주식 59%
3	ABP(네덜란드)	368	3.3%	채권 40%, 주식+대체 54%
4	국민연금	349	2.3% (시간가중수익률)	채권 71%, 주식 23%, 대체 6%
5	CalPERS(미국)	261	1.1%	채권 18%, 주식 49%, 대체 33%
6	CPPIB(캐나다)	173	5.6%	채권 32%, 주식 51%, 대체 17%

자료: 복지부 보도자료, "세계 6대 연기금 운용성과" (2012.05), 각 기금의 Annual Report

비고 1. 해외연기금과 비교를 위하여 국민연금은 금융부서 시간가중수익률 사용

비고 2. CPPIB, GPIF는 3월말산이나 연도별 기종으로 재계산

비고 3. 11년말 평균총액(십/US\$:1159.00, 십/US\$:1000PS:1493.17, 십/유로:1497.20, 십/CAD\$:1135.27, 십/(kr:195.93)

25

참고자료 4: OECD 국가 공적연금기금의 연도별 GDP 비중

- 2000년대에 들어와 전국민을 적용하는 단일한 공적연금기금의 규모가 GDP의 30%를 훨씬 상회하는 국가는 거의 없음. 기금규모가 큰 일본, 스웨덴도 GDP 대비율이 30.2%가 최고이었음. 특히 국민연금기금은 앞으로 GDP의 50%를 넘어설 것이기 때문에 다른 국가들이 경범하지 못한 새로운 환경에 노출될 것임.

Country	Funds	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Australia	Future Fund	..	..	..	..	..	1.9	5.1	5.1	5.3	5.5
Belgium	Zilverfonds	..	..	..	..	..	..	..	4.7	5.0	5.0
Canada	Canadian Pension Plan	4.4	4.6	4.6	5.5	5.9	6.8	7.6	6.8	8.5	8.6
Chile	Pension Reserve Fund	..	..	..	..	..	..	..	..	2.1	1.9
France	AGIRC-ARRCO	..	..	..	..	..	..	..	2.5	2.7	..
France	Pension Reserve Fund	..	0.7	1.0	1.2	1.6	1.7	1.8	1.4	1.7	1.9
Ireland	National Pensions Reserve Fund	6.6	5.7	6.9	7.9	9.3	10.8	11.4	8.7	13.7	15.9
Japan	Government Pension Investment Fund	29.6	30.0	30.0	30.0	28.2	26.8	25.4	23.2	25.9	..
Korea	National Pension Fund	12.2	13.6	15.5	17.1	19.3	21.5	23.5	23.0	15.9	27.6
Mexico	IMSS Reserve	..	..	..	..	..	..	0.3	0.4	0.3	0.3
New Zealand	New Zealand Superannuation Fund	..	..	1.3	2.7	4.2	6.2	7.4	7.7	7.1	7.9
Norway	Government Pension Fund - Norway	8.7	8.9	9.9	10.1	9.8	5.0	5.2	3.5	5.0	5.6
Poland	Demographic Reserve Fund	..	0.0	0.1	..	..	0.2	0.3	0.3	0.5	0.7
Portugal	Social Security Financial Stabilisation Fund	2.9	3.5	3.9	4.0	4.1	4.3	..	5.0	5.7	5.6
Spain	Social Security Reserve Fund	0.2	0.8	1.3	2.3	2.9	3.6	4.3	5.2	5.7	6.1
Sweden	National Pension Funds (APF-ARA and APF)	23.8	20.1	22.9	24.7	28.4	29.9	30.2	23.3	27.2	27.2
United States	Social Security Trust Fund	12.0	13.2	14.0	14.5	15.0	15.6	16.2	17.0	17.9	17.9

Source: OECD Global Pension Statistics.

26

오해 11: 국민연금기금의 크기를 늘리면 늘릴 수록 좋다

- 투자수익률을 올려 국민연금의 적립금을 키우면 좋다는 수익률지상주의로 재검토되어야 함. 국민연금기금은 투자회사에서 운용하는 일개 펀드가 아니라 GDP의 비중이 30%에 가까운 공적기금이며 투자방식에 따라 엄청난 경제, 사회적 '부정적' 파급효과가 발생할 수 있음(김연명 2012).
- 문제 1: 양극화의 조성: 국민연금기금의 주식투자 비중은 대형주의 비중이 84.5%로 시장구성비보다 무려 11.0%가 높음. 이는 수익률 지상주의가 가져 온 폐해인데 전국민에게 같은 보편료가 대기업의 투자자금화 되고 있는 것임(채권도 비슷한 현상이 나타남).

- 주식투자의 대기업 집중은 안정적 투자처 확보라는 측면에서 볼 가파르거나 대기업 주식의 집중 머인이 가져오는 역효과가 존재함. 대기업의 '적하효과' trickle down effect 가 약화되면서 대기업에 출은 것이 전체국민에게 반드시 좋은 것은 아님. 또한 고용의 대부분을 차지하는 중소기업에 대한 투자가 이루어지지 않음으로 해서 전국민에게서 같은 돈이 국가의 균형적 발전에 쓰이지 못하고 있음. 연금의 미래를 생각하면 고용률 증가는 투자 전략이 필요함.

국민연금기금의 주식종류별 보유 비중(2011) (단위: 억원, %)

구분	직업연금		위탁연금		국내주식		시장구성비(B)	차이(A-B)	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중(A)			
거래소	대형주	303,876	94.3	212,788	73.4	516,664	84.5	73.3	11.0
	중형주	12,514	3.9	45,091	15.6	57,605	9.4	10.1	-0.6
	소형주	0	0.0	3,786	1.3	3,786	0.6	2.7	-2.1
	기타	4,369	1.4	11,599	4.0	16,167	2.6	9.2	-6.6
소계	320,959	99.8	273,264	94.3	594,223	97.2	95.3	1.7	
코스닥	581	0.2	16,606	5.7	17,187	2.8	4.5	-1.7	
총계	321,540	100.0	289,870	100.0	611,410	100.0	100.0		

자료: 국민연금연구원, 『2011년 국민연금기금운용 성과 평가』(2012.198)
비고: 대/중/소형주는 거래소 기준이며 비상장주식 및 위탁연금을 포함하지 않음.
선출출생 금액은 제외함. 기타는 우선주 및 ETF.

27

참고: 국민연금기금의 4대 그룹 자산보유 현황(주식, 채권)

(단위: 억원, %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
삼성그룹	54,543	69,623	94,849	147,737	184,619	245,597
SK 그룹	31,145	35,427	37,539	47,007	61,952	83,070
LG 그룹	28,909	25,908	32,398	33,924	60,583	61,332
현대차그룹	20,861	22,966	39,299	74,970	117,877	127,214
스계(A)	135,458	153,924	204,085	303,638	425,031	517,213
국민연금투자액(B)	1,905,707	2,112,383	2,411,956	2,714,928	2,927,644	3,091,792
(A)/(B)	7.11	7.29	8.46	11.18	14.52	16.73

자료: 연립뉴스, 2013.3.26 (참조: 국민연금공단)

비고: 국민연금 투자액(B)는 해외투자율 제외한 국내채권, 국내주식 투자액의 합계임.

- 2012년 기준으로 4대그룹 총투자액 51조 7213억원의 대부분은 주식임(주식 42조 5,460억원, 채권 9조 1,753억원). 국민연금기금의 국내주식투자 총액이 12년 73조원임을 감안하면 4대그룹 주식투자액이 전체 주식투자 중 58%를 차지함.
- 삼성그룹의 경우 총 투자액 24조 5,597억원중 주식이 22조원 채권이 2조 5천억원 규모임. 삼성그룹 주식이 국민연금 국내주식투자에서 차지하는 비중은 30.1%임.

28

오해 11: 국민연금기금의 크기급 늘리면 늘릴 수록 좋다

- 문제 2: 국가의 재정 규율 약화 등**: 국민연금기금 금융투자의 68.3%를 차지하는 채권투자는 시장발행 채권잔액의 17.8%를 차지하고 있음. 이 중 국채는 26.3% 와 특수채는 24.9%를 차지함. 채권시장의 성장규모보다 국민연금기금의 성장속도가 더 크기 때문에 국민연금기금의 채권시장 비중은 더 늘어날 것임.

- 채권투자는 기금의 입장에서 안정적 수익자가 되는 장점이 있으나 국가와 지자체, 각종 공사가 발행하는 국공채를 기금이 대규모로 인수함으로써 전체적으로 국가부채를 늘려주는 부정적 역할을 하고 있음. 이 현상 역시 기금의 규모가 너무 크기 때문에 나타나는 딜레마이며 기금규모가 크게 유지되는 한 해결하기 어려운 문제임.

- 동시에 과도한 채권투자가 경기에 미치는 다양한 영향도 재검토될 필요가 있음. 가령 "연기금의 지나친 채권투자는 경기를 수축시키는 기능이 심각하다" (2004년 10월 11일 당시 이현재 부총리의 국회 답변 발언). 또한 대기업 주식과 국채 위주의 자산운용이 자원배분을 왜곡한다는 지적도 제기되고 있음.

국민연금기금의 채권시장에서의 비중(2011) (단위: 억원, %)

	국민연금	시장	비율
국채	1,068,327	4,060,958(32.4)	26.3
지방채	11,477	168,699(1.3)	6.8
특수채	564,657	2,268,856(18.1)	24.9
중앙채	101,919	1,647,600(13.1)	6.2
금융채	226,534	2,192,376(17.5)	10.3
회사채	252,523	2,196,811(17.5)	11.5
전체	2,225,437	12,535,301(100.0)	17.8

자료: 국민연금연구원, 『2011년 국민연금 기금운용 성과 평가』 (2012.106)

비고: 시장유역은 발행전역 기준, 국민연금은 시가평가 기준, 현금성 자산 제외, 시장유역은 KIS 채권평가 데이터

29



“신탁기금인가? 사회투자자본인가? 국민연금기금을 신탁기금이 아닌 사회투자자본의 관점에서 재정의하고 새로운 투자전략과 지배구조의 연결 제시”

김연명 외, 『국민연금기금의 투자전략과 지배구조』, 인간과 복지, 2012

31

국민연금기금의 ‘성격’과 사회책임투자의 쟁점(1)

- 국민연금기금은 가입자의 연금급여 지출을 위한 책임준비금으로 수익률을 극대화해야 한다는 시각이 주류를 이루고 있으며 이는 전형적인 ‘신탁기금’ 적 시각임. 이 시각을 절대적으로 받아들인다면 기금의 크기에서 발생하는 경제, 사회적 부작용에 주의를 기울이지 못함.
- 국민연금기금은 기금의 막대한 규모와 파급효과, 그리고 전국민을 대상으로 하는 연금제도의 특성상 금융적 수익률에 초점이 가 있는 ‘신탁기금’만으로 이해해서는 안되며 ‘신탁기금’과 ‘사회투자자본’ 성격이 동시에 들어있는 기금으로 이해되어야 하고, 따라서 한국 사회의 성장잠재력 확충과 사회의 균형발전에 더욱 많은 기금이 투자될 필요성이 있음.

공적연금기금의 성격에 대한 두 개의 시각의 비교

‘신탁기금’ trust fund	‘사회투자자본’ social investment fund
‘연금급여 지출을 위한 책임준비금’	‘책임준비금+사회발전기금’
‘가입자의 돈으로 최대한 수익률을 높여 기금의 크기 증대’ commercial mandate	‘경제사회의 균형 발전을 위한 부분에 기금 투자 가능’ social mandate
‘재무적 수익’ financial return 중시 수익률이 높은 금융상품에 집중투자	‘사회적 수익’ social return 중시 사회간접자본, 주택 등 복지유용 투자
예, 주식투자 → 기업의 자금조달 → 생산부분에 자금 투자로 경제성장 기여 → 연금의 재정기반 확보	예, 보육시설 투자 → 일가정양립 가능 → 출산율 상승 → 성장 잠재력 및 연금의 재정적 지속가능성 확보

자료: 김연명, “신탁기금인가, 사회투자자본인가? 국민연금기금의 성격과 기금투자전략에의 함의”, 김연명 외 『국민연금기금의 투자전략과 지배구조』, 인간과 복지, 2012

국민연금기금의 성격과 사회책임투자의 쟁점(2)

- 수익률 지상주의와 사회책임투자의 딜레마** : 수익률을 기금운용의 최고의 가치로 생각하고 기금 및 운용역에 대한 성과평가 수익률을 기준으로 평가하는 한 사회책임투자는 근본적인 딜레마에 봉착하게 됨. 즉, 재무적 수익률과 사회책임투자의 가치인 ESG 원칙이 충돌하게 됨.
- 국민연금법과 기금운용상의 수익률 관련 규정**

“2. 보건복지부장관은 국민연금 재정의 장기적인 안정을 유지하기 위하여 **그 수익률 최대한 증대시킬 수 있도록 제103조에 따른 국민연금기금운용위원회에서 의결한 바에 따라** 다음의 방법으로 기금을 관리·운용하되 _____.” (국민연금법 제102조 2항)

“9. 이는 연금급여의 원활한 지급을 위하여 납입된 보험료와 운용수익 등으로 조성된 기금의 실질가치를 유지하고 가입자의 보험료 부담을 완화하거나 급여를 보장하는데 기여하도록 **위험한도 내에서 추가적인 수익률 창출하여야 함을 말한다.**” (2012년 국민연금기금운용지침, 국민연금법 102조에 대한 해설)

“ 목표수익률: ① 기금은 장기 운용수익률이 ‘실질경제성장률 + 소비자물가상승률 + 조정치’를 달성하도록 노력한다. (2012년 국민연금기금운용지침)
- 국민연금기금을 신탁기금으로 이해하면 ‘재무적 수익률’이 최고의 가치로 설정되며, 이 핵심가치에 의해 정부는 물론 국회와 언론 등 모든 기관들이 이 기준으로 기금의 성과를 평가함.** 따라서 ESG 원칙이 들어갈 자리가 좁아지며 수익률 추구하고 ESG 원칙이 충돌할 때 전자의 가치를 우선시하는 딜레마에 봉착함.
 - 이는 국민연금기금이 UN PRI에 가입하고, ISO 26000 가이드라인을 수용한다 하더라도 나타날 수밖에 없는 근본적 문제일. 동시에 의견권이 아닌 넓은 의미의 주주권을 행사한다 하더라도 직면하는 문제일.

33

국민연금기금의 성격과 사회책임투자의 쟁점(3)

- 국민연금기금의 규모와 사회책임투자** : 2012년말 국민연금기금은 9개의 SRI 형, 장기투자형 국내주식펀드에 약 5조 3천억 정도의 기금을 투자하고 있음. 공단에서 사회책임투자펀드로 통칭하는 이 위탁투자는 직접운용도 아니고 내용적으로는 ‘제면치레용’에 불과하다는 지적이 많음.
- 국민연금기금 400조원의 규모가 너무 크고 채권, 주식시장에서 국민연금의 지배력이 너무 높아 모든 주식, 채권의 투자에서 ESG를 강조하는 사회적임형 운영이 불가능함.** 사회적임투자에서 가장 적극적인 방법인 ‘투자철회’를 최근에 한 시민단체에서 여론화시킬 (국민연금 바로세우기 국민행동, 약칭 ‘연금행동’).



“국민연금은 이마트 부장철회행위” 국민연금바로세우기 국민행동, 이마트는 반사회적 기업이다. 반사회적 기업, 즉 인권을 침해하고 노동자를 착취하는 기업은 국민연금기금운용으로부터 완전히 배제되어야 한다. 반사회적, 반인권적 등 악사본업 기업 이마트 부장 철회 촉구 기자회견을 열었다.

- 국민연금기금이 갖고 있는 이마트 주식은 시가 1,561억원으로 지분율은 2.24%. 대표적인 반사회적 기업으로 국민연금기금의 사회책임투자 촉구적 의미**
- 왜 이마트만 투자철회? ESG 원칙에 위배되는 나머지 기업은?**
- 한진중공업 지분 3.21% (218억원), 현대자동차 지분 6.20(3조 1,730억원), 삼성전자 지분 6.59%(11조 6,700억)**

34

국민연금기금의 성격과 사회책임투자의 쟁점(4)

- ‘투자철회’ 운동의 논리: 전국민이 낸 국민연금 보험료가 노동자를 탄압하는데 쓰인다? 미국 노동운동에서도 이 문제가 논의됨. 미국 기업연금기금이 구조조정을 통해 노동자의 고용을 불안하게 만드는 문제. 스웨덴 기업연금기금을 ‘노동자의 자본’ working capital 로 인식하고 행동하는 문제. 한국의 경우 국민연금과 퇴직연금기금에서도 이러한 동일한 문제가 발생되고 있음.
- 공적연금기금의 투자철회 사례: 시애틀공공무원연금제도는 기후변화를 이유로 엑손모빌, 셰브론 등의 메이저 석유회사 주식보유권을 전량 매각 방안 논의. 스웨덴 AP1, AP2 펀드, 그리고 노르웨이 국부펀드(GLOBAL) 는 집중탄광은 비인도적 살상무기를 만드는 발위산업체에 대한 투자 결정. 이 결정에 따라 한국의 휴한화, 동산, 그리고 록히드마틴, 레이리온 등 미국회사의 주식 처분 예정 (2013년 1월 18일 디펜스뉴스 인터넷판 보도). 네덜란드의 공적연금기금인 APG는 살상의 중규모 협력업체 HEG 의 아동노동 혐의로 투자 철회 고려중. 삼성전자의 백혈병 논란과 관련해서도 삼성에 질의서를 보낸바 있음.
- 국민연금의 주주권 행사 강화 : 주식의결권에서 넓은 의미의 주주권 행사의 필요성은 있으나 기금의 절대적 크기 때문에 상당한 충돌이 발생함.
- 국민연금기금의 의결권 행사는 대부분 (97% 이상) ‘기금운용본부’에서 일상적으로 처리하고, 판단이 어려운 부분만 9인으로 구성된 ‘의결권행사위원회’의 의견을 따르고 있음. 2011년의 경우 국민연금기금은 591개의 기업에 대한 주식을 보유했으며 의결권 행사 주총수는 556개일. 이 중 의결권 행사 안건수가 2,175 개 이었는데 찬성 93%(2,022) , 반대 7% (153), 중립 0% 이었음. 해외주식의 경우도 14개 기업에 투자했는데 찬성 85%, 반대 10.3% 이었음.
- 국민연금은 대부분의 기업에서 1-3대 주주에 해당되나 지분율이 10%를 넘지 못하는 한계가 있음(최근 동아제약 회사분할 사태에서 국민연금이 23%의 지지).

35

사회책임투자를 넘어 ‘사회투자기금’으로?

- 국민연금기금 투자와 평가의 새로운 기준 ? : 국민연금기금 투자에 ESG 원칙을 강화하는 것에 대해서는 이론의 여지가 없음. 다만 제도의 관점에서 보았을 때 기금의 투자 및 평가와 관련하여 핵심적으로 부각시켜야 할 지점과 논의점이 있음. 가령, 일자리를 늘릴 수 있는 업종에 대한 투자를 강화하는 것은 바람직할까? 고용의 질을 투자 기준으로 삼을 수는 없는가? 친여성적이고 친가족적인 기업에 대한 투자 강화는 불가능한 것인가? (출산율 문제). 특히 기금투자 보다는 기금평가의 기준에 ESG 원칙과 기타 연금제도적 관점의 기준을 강화하는 것이 필요할 듯.
- 국민연금기금의 사회투자 강화(사회투자자본) : 국민연금의 재정은 미래세대의 인구가 많아지고(출산율 감소), 고용률이 높아야 안정화가 가능함. 즉 연금보험료와 세금을 많이 내는 인구가 많아져야 노인들의 연금을 부담 없이 지급할 수 있음. 따라서 국민연금기금이 지급처럼 수익을 위주의 금융상품에 ‘몰입’하는 방식보다는 인구를 늘리고 고용률을 늘리는 투자를 해야 함.
- 인구를 늘리는 투자는 아이 기르기에 좋은 환경을 조성하는 보육시설 투자, 일찍 결혼하게 만드는 투자(가령, 국민연금기금으로 신혼부부용 임대주택을 대량으로 건설하면 결혼 연령이 앞당겨지게 됨)를 통해서 달성 가능하고 이는 후세대의 경제적 부담을 줄여주는 효과도 있음.
- 고용률을 늘리는 투자는 고용의 85% 이상을 차지하는 중소기업에 대한 투자를 강화하는 것임. 중소기업이 잘되어야 양질의 고용을 늘릴 수 있음. 그러나 국민연금기금은 수익률을 중시하다 보니 중소기업 투자를 소홀히 하고 있음. 스웨덴은 국민연금기금으로 중소기업 전용펀드를 만들어(AP6 fund) 스웨덴은 물론 노르딕국가의 중소기업에 대한 투자를 강화하고 있음.

36

국민연금의 진실 세가지

- 진실 1 : 국민연금과 기초연금의 수준과 대상을 늘려야 한다
- 진실 2 : 기초연금의 재원으로 국민연금기금의 일부를 사용할 수 있다.
- 진실 3 : 국민연금기금은 사회적 공공자본이며 한국 사회의 균형발전에 더 많은 투자가 이루어져야 한다.

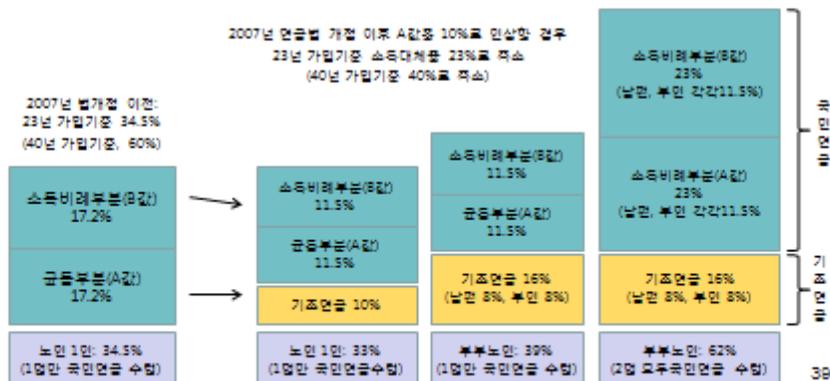
진실 1: 국민연금과 기초연금의 수준과 대상을 늘려야 한다

- 국민연금이 존재하는 **본질적 목적은 기금을 유지하는 것이 아니라 노후의 빈곤을 예방하는데 있음**. 이는 공적연금의 시장친화적 운영을 강조하는 세계은행에서도 인정하는 바임. 그러나 한국의 국민연금은 노후빈곤예방이라는 본질적 목적보다 개념도 불명확한 연금의 재정안정성에 과도하게 집착하여 연금의 본질적 목적을 경시하고 있음. 연금의 재정안정을 위해 노후의 빈곤예방 기능을 포기하는 것은 목적과 수단이 뒤바뀐 것임.
- 앞에서 본 것처럼 국민연금에 대한 후세대의 부담은 결코 과도한 수준이 아니며 국민연금의 재정이 불안하다는 개념은 매우 과장된 것임. 특히 국민연금기금이 고갈된다고 하여 후세대가 파국적 상황이 되는 것은 더욱 아님. 오히려 과도하게 적립된 국민연금기금 때문에 한국 사회에 문제가 발생될 가능성이 더 높음. 때문에 국민연금기금을 적절한 수준에서 적립하고 관리할 수 있는 사회적 토권이 필요함.
- 무엇보다 중요한 것은 공적연금제도가 갖고 있는 본질적 목적, 즉 노후빈곤을 방지하는데 긍정적 연금정책의 최우선 순위가 주어져야 함. 특히 현대 노인의 빈곤 완화를 위해 기초노령연금의 연금액 인상이 진지하게 논의되어야 함. 사회적 합의를 거쳐 **국민연금기금 중의 일부를 기초노령연금의 재원으로 사용하면 단기간에 노인빈곤을 상당히 완화시킬 수 있음**. 세대간 부담을 전제로 짜여진 국민연금제도에서 기금의 일부를 기초연금재원으로 사용하는 것은 이론적 정당성이 있으며 세대간 공평성을 저해하는 것이 아니라 오히려 공평성을 확보해주는 것임.
- 국민연금의 경우 무엇보다 사각지대의 해소에 주력해야 하며, 연금액의 수준을 높이기 위해서는 국민연금의 급여수준을 50%로 유지하거나 아니면 **혁신적인 보험료 납부 인정제도(Pension credit)**를 도입하여 가입기간을 늘려줌으로써 국민연금이 실질적인 노후대책이 되도록 정책의 방향을 재설정해야 함.

38

기초연금 10% + 국민연금 40% = 50% 유지 필요성

- 기초연금을 현행 A값의 5%에서 10%로 인상해야 그나마 국민연금을 합쳐서 최소한의 생활을 유지할 수 있는 노후비용이 됨. 40년간 보험료를 납부할 수 있는 사람은 극소수이며 실제 납부기간은 평균 23년에 불과해 긍정연금의 소득대체율은 40%가 아닌 23%가 됨.
- 기초연금을 5%에서 10%로 인상해도 노인 1인의 경우 기초연금(10%)과 국민연금(23%)을 합쳐 33%의 소득대체율이 되어 이는 노후생계의 최소한의 수만임. 같은 방식으로 가입기간을 고려하면 노인부부 2인의 소득대체율은 국민연금 수령 여부에 따라 39%, 62%가 됨. 따라서 기초연금 인상을 벌이면 국민연금의 소득대체율을 더 이상 낮추면 안됨.



참고자료 6 : 평균소득자의 소득대체율 계산 예시

- 가정: ① 국민연금을 평균 보험료 납부 기간(평균가입기간) 2008년 재정추계시 가정함 23년, ② 평균소득자 기준으로 2011년 전가입자 평균소득(A값) 182만원 ③ 기초연금이 A값 182만원의 10% (18만원)를 65세 이상 노인에게 지급.
- 2007년 법개정 이전 소득대체율 60% :
 - 노인 1인 : $1.8(182만원+182만원)(1+0.05^3)/12개월 = 63만원$ (178만원의 34.5%)
- 2007년 연금법 개정 이후 소득대체율 40%
 - 노인 1인 : 국민연금 42만원(23%)+기초연금 18만원(10%) = 59만원(33%)
 - 국민연금: $1.2(182만원+182만원)(1+0.05^3)/12개월 = 42만원$ (182만원의 23%)
 - 기초연금: A값 182만원의 10%인 18만원
 - 부부노인(1명만 국민연금수령): 국민연금 42만원(23%)+기초연금 29만원(16%)=71만원(39%)
 - 국민연금: $1.2(182만원+182만원)(1+0.05^3)/12개월 = 42만원$ (182만원의 23%)
 - 기초연금: A값 182만원의 10%인 (18만원*2명)*0.8=28.8만원
 - 부부노인(2명 모두 국민연금수령): 국민연금 42만원(23%)*2명+기초연금 29만원(16%)=113만원(62%)
 - 국민연금: $1.2(182만원+182만원)(1+0.05^3)/12개월 = 42만원$ (182만원의 23%)*2명=84만원(46%)
 - 기초연금: A값 182만원의 10%인 (18만원*2명)*0.8=28.8만원(16%)

기초연금의 대상은? 부유층 노인은 제외해도 된다

- '이건희 회장'에게도 기초연금 10만원을 지급해야 하는가라는 반론이 있음. 조세방식의 기초연금은 '시민권'의 일함으로 지급되는 만큼 막대한 세금과 국민연금보험료를 납부한 이견희 회장에게도 지급되어야 한다는 주장은 원론적으로 틀린 얘기는 아님. 그러나 교육적 차원에서 논의되던 제법 수준 '무상급식' 등과 긍정연금 지급대상을 반드시 동일한 차원에서 얘기할 수는 없음.
- 앞에서 본 것처럼 공무원연금과 사학연금액은 국민연금 평균급여액의 거의 10배에 가까움. 한국의 노인빈곤율이 선진국 최고 수준이고 복지 예산 소모가 다른 곳도 많은 상황에서 수백만원의 연금을 받는 퇴직할 공무원, 교사, 군인에게도 기초연금 20만원을 지급해야 한다는 주장은 보편주의 원리에 대한 기초적 해석임. 따라서 이들은 우선적으로 제외시켜야 함.
- 부자노인도 세금과 연금보험료를 납부한 이상 '보편적 기초연금'을 요구할 권리는 있음. 그러나 부자노인에게 월 20만원과 가난한 노인에게 20만원은 그 의미가 다름. 가난한 노인에게 20만원은 생존의 문제일 수 있음. 따라서 부자노인에게는 사회 전체를 위해 '도적적 양보'를 요구해야 함.
- 기초연금이 70-80% 노인에게 제공된다고 하여 보편주의 원리가 훼손되는 것은 아님. 상위 20%를 제외하는 것은 선별주의가 아닌 준 보편주의 할당원리로 보아야 함.

41

참고자료 7: 외국 기초연금의 지급 대상, 완전 보편주의는 아님

- 기초연금은 보험료방식과 조세방식으로 나뉘어짐. 보험료 방식의 기초연금은 일본, 영국에서 시행하고 조세방식의 기초연금은 호주, 캐나다에서 시행되고 있음(김연명 외, 2012). 조세방식의 기초연금을 시행하는 호주와 캐나다 역시 부자노인을 제외하고 연금을 지급하거나 고소득노인에게는 일반노인보다 적은 연금을 지급하고 있음.
- 호주의 경우 거주기간 10년 이상의 호주국민을 대상으로 소득 및 자산조사를 통해 기초연금 대상자를 선정하는데 기초연금 수급자는 약 215만명으로 전체 노인인구의 67%에게 지급되고 있다. 그리고 기초연금 수급자 중 상층 노인들에게는 자산수준을 고려하여 감액된 연금이 지급되고 있음(원종현, 2012).
- 물론 호주의 기초연금액은 매우 높아 남성근로자 평균임금의 25% 수준이며 부부 모두에게 주어 지므로 감액을 감안해도 남성근로자 평균임금의 40% 수준을 넘어섬. 한국의 경우 전체 국민연금 가입자의 5%의 거의 5배 수준이라 할 수 있음.
- 캐나다의 경우는 기초연금과 소득비례연금 이원체계이며, 기초연금은 전액 세금에서 나옴. 캐나다에 10년 이상 거주한 자에게 지급되는 기초연금은 캐나다 노인의 90% 정도에게 지급되고 있음. 호주는 1989년부터 '급여환수제도' (Clawback) 시스템을 도입하여 전년도의 소득이 높을 경우 연금지급을 아예 정지시키거나 감액하여 연금을 지급하고 있음. 2006년을 기준으로 기초연금은 평균임금의 13.9% 수준을 보였음(제갈현숙, 2012).
- 이처럼 조세방식의 기초연금을 시행하는 캐나다, 호주는 모두 부유층 노인을 지급대상에서 제외시키고 있음.

42

진실 2 기초연금 재원으로 국민연금기금의 일부를 사용할 수 있다.

- 기초연금의 재원으로 국민연금기금의 일부를 사용하는 것이 현세대가 낸 보험료를 노인세대가 '갈취'하는 것이라는 주장이 있음. 그러나 이는 국민연금의 기본적 전제를 잘못 이해한 것임. 국민연금이 낸 것 만큼만 받아가는 '개인계좌'(혹은 개인연금)제도라면 '갈취'라는 주장이 성립됨. 그러 국민연금은 앞에서 본 것처럼 본인이 낸 보험료에서 연금의 절반을 나머지 절반은 미래세대가 부담하는 세대간 연대를 전제로 설계된 것임.
- 앞에서 본 것처럼 국민연금 가입자의 평균 수익비는 2로 모든 국민들은 자기가 낸 보험료보다 100%나 더 많은 연금을 받게 되는데 이 100%의 초과분은 미래세대가 부담하는 것임. 즉, 현행 국민연금은 본인이 낸 돈으로 연금을 받는 구조가 아니라 후세대가 현 세대 노인의 부양을 절반 정도 책임지는 구조임.
- 이처럼 국민연금이 세대간 부양을 전제로 설계된 것이라면 지금의 국민연금기금을 현재의 노인들에게 사용하는 것은 세대간 부양원리는 측면에서 이론적으로 잘못될 것은 없음. 다만 절차적으로 국민연금은 '내 돈'이라는 생각을 어떻게 '노인부양을 위한 사회공동의 돈'이라는 개념으로 바꿀 수 있는가의 문제임.
- 국민연금기금에서 일부 재원을 기초연금으로 쓸 경우 기금고갈시기가 앞당겨 질 것이라는 반론도 있음. 한국의 국민연금은 <배경 5>에서 보는 것처럼 본질적으로 부과방식이기 때문에 기금고갈 시기는 의미가 없음. 문제는 기금이 고갈되었을 때 후세대가 부담하는 부담의 크기인데 앞에서 본 것처럼 2050년의 경제활동인구가 GDP의 9.8%를 부담하는 것은 결코 후세대의 과중한 부담이 아님.
- 궁극적연금에서 기금고갈을 우선시 하면 노후소득보장이라는 더 중요한 가치를 무시하게 됨. 기금고갈을 생각하면 소득대체율을 높여 노후안정을 기하려는 어떤 개혁도 기금고갈시기를 앞당기기 때문에 할 수 없게 됨. 기금고갈 시기가 중요한 것이 아니라 후세대의 부담의 크기라는 측면에서 생각해야 함.

43

진실 3: 국민연금기금은 사회적 공공자본이며 한국 사회의 균형발전에 더 많은 투자가 이루어져야 한다(1).

- 긍정적연금기금은 '신탁기금'과 '사회투자자본'의 두가지 성격이 있으나 전자가 과도하게 강조되어 여기서 발생하는 경제, 사회적 부작용에 대해서는 깊은 논의가 이루어지지 않고 있음.
- 그러나 기금의 막대한 규모와 파급효과, 그리고 전국민을 대상으로 하는 연금제도의 특성상 금 융적 수익률에 초점이 가 있는 '신탁기금'만으로 이해해서는 안되며 '**신탁기금**과 '**사회투자자본**' 성격이 동시에 들어있는 기금'으로 이해되어야 하고, 따라서 한국 사회의 성장잠재력 확충과 사회의 균형발전에 더욱 많은 기금이 투자될 필요성이 있음.
- 이런 의미에서 '특별채권' 발행으로 국민연금기금을 공공보육시설, 임대주택, 공공의료, 공공노인 요양시설에 투자해서 한국 사회의 균형발전을 도모하자는 주장을 경청할 필요가 있음.
- 국민연금의 재원은 미래세대의 인구가 많아지고(출산율 상승), 되도록 많은 인구가 취업을 해야 (고용률 상승) 안정화가 가능함. 즉 연금보험료와 세금을 많이 내는 인구가 많아져야 노인들의 연금을 부담 없이 지급할 수 있음. 따라서 국민연금기금이 지급처럼 수익을 위주의 금융상품에 '몰빵'하는 방식보다는 인구를 늘리고 고용률을 늘리는 투자를 해야 함.
- 인구를 늘리는 투자는 아이 기르기에 좋은 환경을 조성하는 보육시설 투자, 일찍 결혼하게 만드는 투자(가령, 국민연금기금으로 신혼부부용 임대주택을 대량으로 건설하면 결혼 연령이 앞당겨 지게 됨)를 통해서 달성 가능하고 이는 후세대의 경제적 부담을 줄여주는 효과도 있음.
- 고용률을 늘리는 투자는 고용의 85% 이상을 차지하는 중소기업에 대한 투자를 강화하는 것임. 중소기업이 잘되어야 양질의 고용을 늘릴 수 있음. 그러나 국민연금기금은 수익률을 중시하다 보니 중소기업 투자를 외면하고 있음. 스웨덴은 국민연금기금으로 중소기업 전용펀드를 만들어 (AP6 fund) 스웨덴은 물론 노르딕국가의 중소기업에 대한 투자를 강화하고 있음.

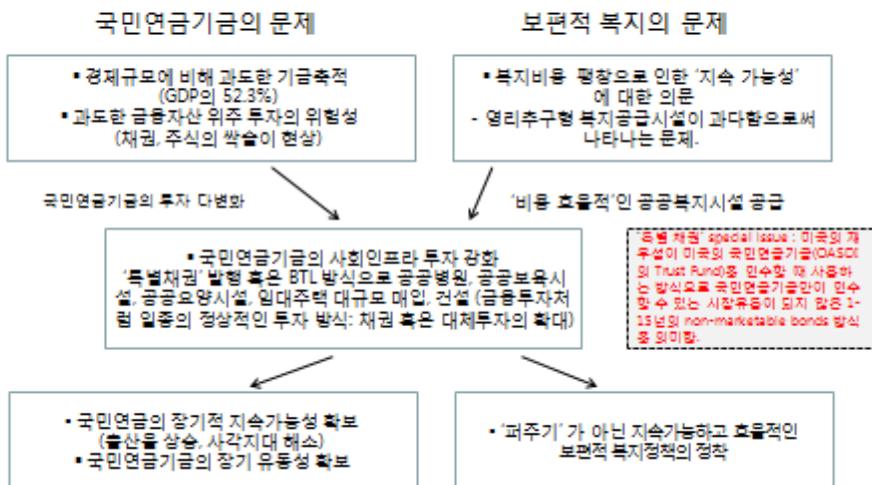
44

진실 3: 국민연금기금은 사회적 공공자본이며 한국 사회의 균형발전에 더 많은 투자가 이루어져야 한다(2).

- 이런 의미에서 정부의 '특별채권' 발행 혹은 BTL 방식과 같은 원리로 국민연금기금을 공공보육시설, 임대주택, 공공의료 공공노인요양시설에 투자해서 한국 사회의 균형발전을 도모하자는 주장이 점점 필요해 있음.
- 국민연금의 재정은 미래세대의 인구가 많아지고(출산율 상승), 퇴직을 많은 인구가 취업을 해야(고용률 상승) 안정화가 가능함. 즉 연금보험료와 세금을 많이 내는 인구가 많아져야 노인들의 연금 부담 없이 지급할 수 있음. 따라서 국민연금기금이 지급처럼 수익을 위주의 금융상품에 '몰빵'하는 방식보다는 인구를 늘리고 고용률을 높이는 투자를 해야 함.
- 인구를 늘리는 투자는 아이 기르기에 좋은 환경을 조성하는 보육시설 투자, 일찍 결혼하게 만드는 투자(가령, 국민연금기금으로 신혼부부용 임대주택을 대량으로 건설하면 결혼 연령이 앞당겨지게 됨)를 통해서 달성 가능하고 이는 후세대의 경제질 부담을 줄여주는 효과도 있음.
- 고용률을 높이는 투자는 고용의 85% 이상을 차지하는 중소기업에 대한 투자를 강화하는 것임. 중소기업이 잘되어야 양질의 고용을 늘릴 수 있음. 그러나 국민연금기금은 수익률을 중시하다 보니 중소기업 투자를 외면하고 있음.
- 스웨덴은 국민연금기금으로 중소기업 전용펀드를 만들어(AP6 fund) 스웨덴은 물론 노르딕국의 중소기업에 대한 투자를 강화하고 있음.

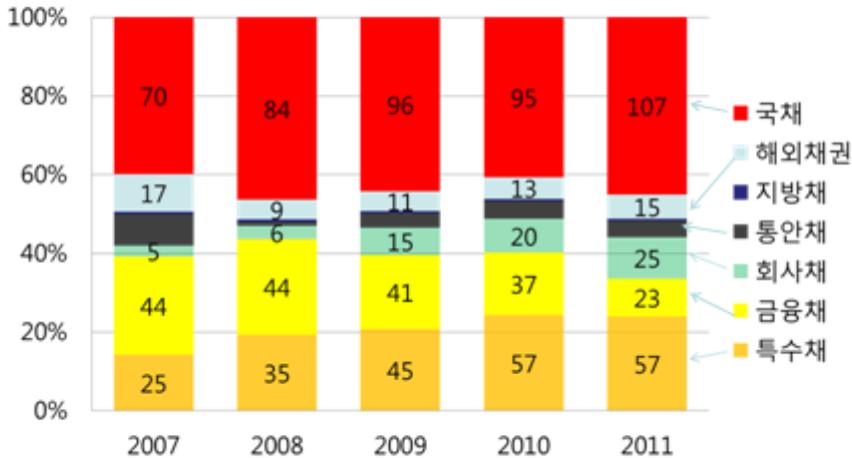
45

참고자료 8: 국민연금기금의 사회투자: 기본 아이디어



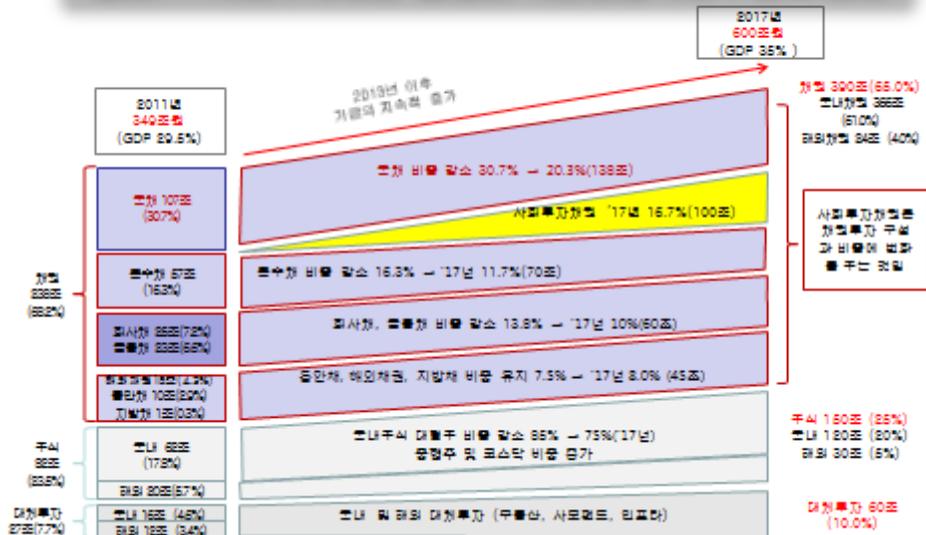
46

참고자료 8 : 채권종류별 투자액의 변화



47

참고 9 : '사회투자채권' 발행과 국민연금 자산구성의 변화



48

참고 10: 가칭 '사회투자채권'의 기본 성격과 기능

<ul style="list-style-type: none"> • 발행 주체: 지방정부와 지방정부 혹은 복지인프라 관련 공사(LH 공사 등) - 중앙정부에 공공인프라 전국적 관리하는 기구 신설(가칭 공공복지인프라 기원단) - 국가 전체적으로 공급량 목표 설정 및 통제, 지역별 균형배치 • 성격: 특별채권으로 공공복지시설의 자원 조달에 한정 (논의된 내용) <ol style="list-style-type: none"> 1) 국공립 어린이집 확대, 2) 노인요양시설 확대, 3) 임대주택 건설, 4) 공공보건으로 시설 확충 5) 교육여건 개선(사립대학 구조조정), 6) 가계부채 연착륙 (가계부채 405조원을 장기, 확정금리로 구조변환시켜 연착륙 시킬) • 시장유용이 불가능한 non-marketable bonds (미국 OASDI, 캐나다 CPP 연금금 투자 방식) • 이자: 국고채 수익을 기준 발행 • 상환기간: 국민연금기금의 현금 유동성 확보계획에 따라 5년-40년 만기 발행
<ul style="list-style-type: none"> • 국가부채 증가 문제: 사회투자채권을 발행하지 않아도 기금이 커지므로 국채, 특수채 등의 비중이 높아져 국가부채 증가. 특별채권은 부채를 늘리는 것이 아니라 국민연금기금 채권의 구성 방식을 바꾸어 복지인프라에 대한 재정 투자를 늘리는 것임(국가재정으로 인프라 투자하는 것과 동일) • 국공립 복지시설 대폭 확대의 경우 시설 관리 문제: 민간위탁? <ul style="list-style-type: none"> - 대부분의 국공립 복지시설은 민간 위탁으로 운영, 여러 문제 발생 - 중앙정부에 사회서비스 기원단 설치하고 지자체의 '시설관리공단'을 확대 개편하여 (가칭 '인력시설관리공단') 민간위탁을 줄이고 지자체가 직접 관리. 보육교사, 간호사, 사회복지사가 서비스공단의 직원이 되어 순환 보직 받음. - 보육시설, 요양시설은 관리가능, 병원의 보건의료 시설은?, 임대주택은 SH 등 지방주택공사가 관리 • 일자리 창출 가능성: 사회서비스 인력을 공단직원으로 채용하여 양질의 일자리 구축 • 기금 규모가 절대적으로 커지는 문제는 여전히 논란

49

결론: 공적연금 개혁방향의 원칙

- 현재까지 논의한 것을 바탕으로 공적연금 개혁 방향의 원칙적 측면을 정리하면 아래와 같음
 - 조세방식의 기초연금은 반드시 필요하며 A값의 10%가 최저수준이다.
 - 기초연금의 대상자에서 부유한 노인들은 제외시켜도 된다.
 - 기초연금과 국민연금을 합한 소득대체율이 최소한 50% 선을 유지해야 한다.
 - * 단, 본문에서 자세히 논의하지는 않았지만 기초연금이 10%로 인상되면 국민연금에서 A값의 비중을 어느 정도 낮추는 것은 합리적이다.
 - 국민연금기금으로 기초연금 재원의 일부를 충당하는 것은 세대간 노인부양의 원리에 부합한다.
- 공적연금의 재정건전성을 유지하는 근본적인 방법은 노인인구를 부양할 수 있는 생산가능인구를 늘리는 것. 즉 출산율과 고용률을 높이는 것이 가장 중요함. 고용률이 높아야 조세와 보험료를 납부할 수 있는 인구가 늘어나 연금제도의 장기적 재정건전성이 확보됨. 따라서 연금개혁은 시 험스한 재정안정화에 초점을 맞추기 보다는 인구, 노동시장정책과의 연관성을 중요하게 바라보아야 함.
- 또한 공적연금이 실제 노인의 삶에 도움을 주기 위해서는 노인의료비를 획기적으로 낮추는 방안이 정책적키지로 결합되어야 함. 지금과 같이 비효율적인 한국의 의료금급체계에서는 연금이 늘어나 보았자 대부분 노인병원비로 빠져 나가 노인의 실질적 삶은 개선되지 않음.
- 무엇보다 전체적인 복지수준의 향상을 위해서는 보편적인 중세가 필요함. 현재와 같이 OECD 평균에도 한참 못 미치는 20% 대의 국민부담률(조세부담률+사회보험 부담률)로는 보편적 복지국가 가는 수월하게 어려움(오건호, 2013). 단, 부유층에게 대부분의 부담을 지우기보다는 부유층도 부담하는 동시에 일반 국민들도 추가적인 조세부담을 해야 보편적 복지국가의 가능성이 높아질 것임.

50

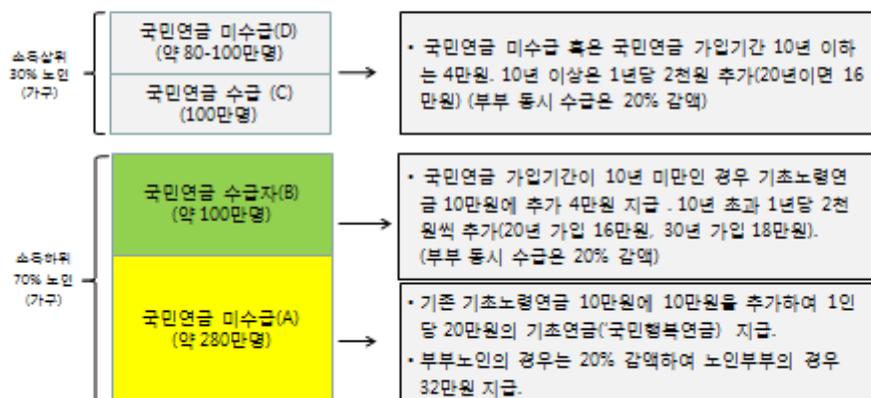
참고문헌

- 국민연금공단, 「국민연금통계연보」, 간년도
- 국민연금과 기초노령연금 중한 및 재구조화 소위원회, 2009, 「국민연금과 기초노령연금 중한 및 재구조화 방안」
- 국민연금연구원, 2012, 「2011년도 국민연금 기금운용성과평가보고서」
- 국민연금연구원, 2009, 「2009년도 국민연금 기금운용성과평가보고서」
- 국민연금재정추계위원회, 2008, 「2008 국민연금재정계산 국민연금 장기재정추계 및 중립개선방안」
- 김연영, 2010, 「비정규직의 사회보험 사각지대 규모와 실태의 재검토」, 『사회복지정책』, 제37권 제4호
- 김연영, 2012a, 「신약기술인가 사회투자자본인가? 국민연금기금의 성격과 기금투자정책에의 함의」, 김연영 외, 『국민연금기금의 투자전략과 지배구조』, 인간과복지
- 김연영, 2012b, 「한국노후소득보장제도의 개편방안」, 민주정책연구원 발표 자료(미발간)
- 김연영 외, 2012, 「기초연금의 갈로 변화에 대한 국가간 비교 연구」, OECD 대한민국정책센터
- 노준복, 2012, 「외국연금제도의 도입 현황」
- 보건복지부, 「세계 6대 연금 운용성과」(보도자료), 2012.05
- 복지부 홈페이지 홈페이지 <http://www.mw.go.kr> (발문일 2009.3.28)
- 제갈임수, 2012, 「캐나다의 조세방식 기초연금」, 김연영 외, 「기초연금의 갈로 변화에 대한 국가간 비교 연구」, OECD 대한민국정책센터
- 연갑술, 2008, 「전환을 국외와 현대와 장기 기금운용방안」, 국민연금재정계산위원회, 국민연금운영개선위원회, 「2008 국민연금재정계산 자료집」
- 임영민, 2012, 「호주의 조세방식 기초연금」, 김연영 외, 2012, 「기초연금의 갈로 변화에 대한 국가간 비교 연구」, OECD 대한민국정책센터
- 오건보, 2013, 「OECD 국가들의 복지지출 변화와 함의」, 글로벌정책연구원
- Fukawa, Tetsuo & Itaru Sato, 2009, Projection of Pension, health and long-term care expenditure in Japan through macro simulation, *The Japanese Journal of Social Security Policy*, Vol. 8, No. 1
- OECD, OECD Fact book 2011, 2011
- OECD, OECD Global Pension Statistics,
- OECD, Pension at a Glance, 2011
- OECD, Pension Markets In Focus, July 2011 (Issue 8)
- OECD, Pension Outlook 2012, 2012

51

< 부록 > 박근혜 연금개편안의 명과 암

박근혜 '국민행복연금'안의 기본 구도('14년 7월 시행)



52

'기초노령연금' 도입 취지에 대한 상이한 이해

- 국민연금과 기초노령연금의 병급 조정 -

- 기초노령연금법의 관련 조항
 - 제4조의2 (연금액의 단계적 인상에 관한 경과조치) ① 기초노령연금액은 2028년까지 단계적으로 국민연금 가입자 평균소득의 100분의 10에 해당하는 금액으로 인상한다.
 - ② 제1항에 따른 연금지급액의 조정에 따른 소요재원 대책, 상향조정 시기 및 방법, 기초노령연금과 국민연금의 통합 등을 논의하기 위하여 2008년 1월부터 국회에 연금제도개선을 위한 위원회를 설치·운영한다.
 - 병급조정 및 지급 대상 : "국민연금제도의 기반이 약화되지 않도록 기초노령연금의 병급조정 규정을 삭제한다." "2009년 1월 1일 당시 기초노령연금 수급자가 65세 이상인자의 70%가 되도록 한다." 보건복지위 법안심사소위 여야 합의문 (2007.6.29)
-
- 새누리, 정부, 일부 학계의 주장 : 기초노령연금 제도는 현대 노인의 빈곤 문제를 완화시키기 위한 한시적 제도로 국민연금 수급자가 늘어나면 대상자를 축소하여 (잠기적으로 70%→40%) 공공부조제도로 전환해야 함.
 - 야당, 노동시민단체의 주장 : 기초노령연금제도는 2007년 연금법 개정으로 낮아진 국민연금액을 보충하기 위해 도입되었음. 따라서 국민연금과 기초노령연금은 중복조정의 대상이 아니며 동시에 지급되어야 함. 이것은 2007년 연금개혁의 사회적 합의사항임.

53

박근혜 연금개편안에 따른 기초연금액의 변동 내용 예시

- 국민연금 수급자 가정:
 - 월급수급자로서 8인이 '12년 200만원
 - A같은 12년 200만원
 - 25년 가입 기준
 - 상수는 1.2(2028년 이후로 가정)

- 노란색 부분이 빈곤층 연금개혁안으로 연금되는 기초연금액 부분임



박근혜 국민연금개편안의 세대, 계층별 영향(1)

현재 기초노령연금만 받는 65세 이상 소득 하위 70% 노인: 최대 수혜자

- 2012년 12월 기준으로 65세 이상 노인인구는 590만 명이고 이중 소득하위 70%를 계산하면 413만 명이다. 정부 통계에 의하면 2012년 12월말 기준으로 어떤 형태의 국민연금의 급여를 받고 있는 사람은 326만 명인데(노령연금 80만 명, 조기노령연금 32만 명, 특례노령연금 158만 명, 장애연금 7만 명, 유족연금 48만 명), 326만 명 중 65세 이상 인구는 180만명임.
- 따라서 소득하위 413만 명 중 국민연금을 받고 있는 65세 이상 노인 100만 명과 국민기초생활보장 대상자 중 노인인구 약 38만 명을 제외한 약 280만명 정도가 기초연금 20만원의 대상이 될 것으로 추정됨(국민연금 수급자 중 가입기간 5년이 안되지만 연금을 받는 장애연금 등이 있어 정확한 수치는 아님).
- 이들에게 현행 기초노령연금 10만원에 대하여 추가적으로 지급되는 10만원은 노후생활에 적지 않은 도움이 될 것임. 즉, 현재대 노인들의 심각한 노인빈곤을 완화시키는 긍정적인 요인으로 작용할 것임. 이 부분이 박근혜 연금개편안의 최대의 장점이자 긍정적인 측면임. (원래 2028년에 기초노령 연금이 현재 가치로 20만원으로 인상되게 되어 있으니 결국 박근혜정부는 이를 14년 앞당긴 것임).

55

박근혜 국민연금개편안의 세대, 계층별 영향(2)

현재 기초노령연금과 국민연금을 동시에 수급 받는 노인 : 역차별과 불이익

- 현재 어떤 형태이든 국민연금을 받고 있는 65세 이상 노인 180만 명 중 소득하위 70%에 속하는 노인들(약 80-100만명으로 추정) 가입기간에 따라 현재보다 약 4만원에서 6만원의 기초연금이 추가됨. 국민연금은 1988년에 시작되었기 때문에 2013년까지 가입했다 해도 25년밖에 안됨. 따라서 30년 이상 가입자에게 주어지는 8만원 이상은 대상자는 없음.
- 2012년 12월말 기준으로 국민연금을 받고 있는 65세 이상 인구 180만 명 중 가입기간이 20년을 초과한 사람은 864명, 가입기간이 10년-19년 이하인 노령연금 수급자가 약 20-30만 명으로 추정되며, 가입기간이 5년-9년인 특례노령연금 수급자가 135만 명임.
- 특례노령연금자 135만 명은 가입기간이 10년이 안되나 10년으로 인정되어 전원 4만원만이 추가된 14만원의 기초연금을 지급받음. 가입기간이 10년-19년인 20만 명-30만 명의 국민연금수급자는 1년 가입기간 당 2천원이 추가되어 14만원-15만 8천원이 지급됨. 16만원 이상의 기초연금을 받게 될 노인은 864명. 따라서 대부분의 국민연금 수급자는 4만원이 인상된 14만원의 기초연금을 받게 될 전망.
- 소득상위 30%에 속하는 65세 이상 국민연금 수급자는 기초노령연금이 지급되지 않기 때문에 4만원-6만원 정도만 추가적으로 연금을 받을 수 있음. 이를 역시 대부분 국민연금 가입기간이 20년이 안됨.
- 이들은 국민연금에 성실하게 보험료를 납부한 국민으로 당연히 기초연금 20만원을 받아야 하나 박근혜 개편안은 성실하게 납부한 이들 노인에게 약속된 20만원을 주는 것이 아니라 14만원-16만원만 주는 것으로 성실한 국민들에 대한 역차별임. 물론 이들이 수백만원의 연금을 받는다면 역차별은 상효부조의 정신에 입각하여 감내할 수 있다. 하지만 이들의 연금액은 평균 28만원 정도 밖에 안됨.

56

박근혜 국민연금개편안의 세대, 계층별 영향(3)

50세 이하의 젊은 세대는 실질적인 연금 삭감: 가장 불이익을 보는 집단

- 이 집단은 박근혜의 개편안이 시행되지 않는다면 현행 기초노령연금법에 의해 2028년 이후에는 모든 65세 이상 노인이 A값의 10%(현재 금액으로 20만원)를 받게 될 중 현행 기초노령연금법이 개정되지 않으면 앞으로 15년이 지난 2028년부터 국민연금을 받게 되는 50세 이하의 청장년층은 국민연금에 더하여 현재까지 기초노령연금 20만원을 모두 받게 될.
- 그러나 박근혜의 연금안이 시행된다면 현재 50세 이하의 젊은 층은 모두 20만원을 추가적으로 받는 것이 아니라 국민연금 가입기간에 따라 차별적으로 연금을 받을. 만약 2028년에 연금을 수령할 때 국민연금 가입기간이 10년-19년이면 현재가치로 20만원이 아닌 14만원-15만 8천원, 가입기간이 20-29년이면 20만원이 아닌 16만원-17만 8천원, 가입기간이 30년을 넘으면 20만원이 아닌 18만원을 받게 되어 실질적으로는 가입기간에 따라 6만원에서 2만원의 연금액이 삭감될.
- 현재의 50세 이하 인구층에서 가입기간이 짧은 층들이 높은 사람은 노동시장 상층에 위치한 사람보다는 실업과 고고이 노후를 반복하는 사람, 비정규직, 저소득층 등 노동시장의 하층에 위치한 사람일. 그리고 성별도 여성들이 노동시장 하층에 위치하기 때문에 연금액이 실질적으로 삭감될. 가령 2012년 말 현재 국민연금에 20년 이상 가입하여 현재 노령연금 받는 사람이 약 12만 명인데 이중 남자가 11만 명이며 여성은 9,868명밖에 안됨.
- 기초연금을 국민연금 가입기간에 연동하는 방안은 국민연금의 장기납부를 유도하는 장점이 있지만 구조적으로 장기납부가 불가능한 취약계층과 여성들의 연금액을 실질적으로 삭감하고, 이들의 국민연금 가입 유인을 약화시킬 것으로 예상된다. 즉, 현재의 청장년층에게는 '행복'을 주는 것이 아니라 '상당한 불이익'을 주는 것일. 이 구조에서 혜택을 받는 사람은 당연히 노동시장 상층에 위치하여 연금가입기간이 긴 고소득층일. 따라서 광범하지 않은 구조일.

57

노후소득보장 대안 마련을 위한 원칙

공적연금 소득대체를 50% 마지노선을 지켜야 한다.

- 공적연금제도가 갖고 있는 본질적 특징, 즉 노후빈곤을 방지하는데 공적연금정책의 최우선 순위가 주어져야 함. 2007년에 합의된 국민연금 40%, 기초노령연금 10% 중, 공적연금의 소득대체를 50%는 공적연금액의 마지노선임. 이 마지노선이 붕괴되면 공적연금의 보장기능이 무의미해짐.
- 박근혜 안은 젊은 세대의 국민연금 삭감을 가져와 노후보장의 마지노선이 붕괴되고 국민연금 가입요인을 현저히 떨어뜨려 국민연금의 근간을 흔들 가능성이 매우 높음.
- 재원 문제는 중요치 않다면, 사회적 합의를 거쳐 국민연금기금 중의 일부를 기초노령연금의 재원으로 사용하면 단기간에 노인빈곤을 상당히 완화시킬 수 있음. 세대간 부담을 전제로 짜여진 국민연금제도에서 기금의 일부를 기초연금재원으로 사용하는 것은 이론적 정당성이 있으며 세대간 공평성을 저해하는 것이 아니라 오히려 공평성을 확보해주는 것임.

국민연금 사각지대의 해소와 가입기간 늘리기에 주력해야 함.

- 전체적으로 연금액을 늘리기 위해서는 사각지대 해소가 중요함. 방법은 1) 현재 진행되고 있는 저소득층 사회보험료 지원사업 등 획기적으로 확대하여 노동시장 하층에 존재하는 불안정한 취업계층의 가입기간을 늘려주어야 하며, 2) 혁신적인 보험료 납부 인정제도(Pension credit)를 도입하여 가입기간을 늘려줌으로써 국민연금이 실질적인 노후대책이 되도록 정책의 방향을 재설정해야 함.
- 이 모든 것은 기금고갈 시기를 생각하면 무용지물임. 기금고갈론에 대한 사고의 전환이 필요함.

58

노인빈곤해소와 노후소득보장 어떻게 할 것인가?

김태일 (고려대 행정학과 교수)

발제문에 내용에 대하여 큰 틀에서는 대체로 동의한다. 예를 들면 현재의 노인빈곤은 매우 심각하며 연금의 목적은 노후소득보장에 있다는 것, 기초연금 10%와 국민연금 40% (평균소득자의 40년 납부 기준) 수준은 많은 것이 아니며 이 정도 수준은 유지되어야 한다는 것, 향후 우리 경제의 지속가능성을 위해서는 출산율 제고가 중요하다는 것 등은 대부분의 사람들이 동의할 수 있는 내용일 것이다. 그러나 구체적인 쟁점으로 들어가면 다소 관점이 다른 것들이 존재한다. 이하에서는 이들에 집중해서 논의하기로 한다.

1. 국민연금기금 운영에 대하여

발제자는 연금기금을 사회복지 인프라 투자에 활용할 것과 기초연금의 재원으로 사용할 수 있음을 제시하고 있음. 이러한 용도의 기금 활용은 물론 가능할 것임. 그러나 이러한 용도로 기금을 사용한다는 것이 어떤 의미를 지니는가는 분명히 해야 할 것임.

(1) 사회복지 인프라 투자의 경우

- 1) 발제자는 사회복지 인프라 투자를 위해 사회투자채권(혹은 BTL방식)을 발행하여 국민연금기금이 인수하되 국고채 수익률 수준을 보장할 것을 제안하고 있음. 그런데 이는 정부가 국채를 발행하여 사회 인프라 건설 재원을 마련하고, 국민연금기금이 (기존과 마찬가지로) 기금 자산 운용의 일환으로 국채를 인수하는 것(즉 채권에 투자하는 것)과 동일함.
 - 다만 특정 목적에만 사용하는 특정 이름의 채권을 발행한다는 꼬리표를 다는가 아닌가의 차이만 있을 뿐임. 결국은 정부가 빚을 저서 사회 인프라를 건설하라는 주문임.
- 2) 정부의 재원 조달 방법은 기본적으로 조세와 빚임. 조세로 조달 못하면 빚으로 조달해야 함.
 - 필요하다면 빚으로 재원을 조달할 수 있음. 더구나 사회 인프라 건설은 경상지출이 아닌 자본투자이고 혜택이 후세대에게 돌아가기 때문에 부담 역시 후세대가 감당하도록 빚을 지는 것이 정당화될 여지가 있음.

- 3) 다만 사회투자채권을 발행한다는 것이 ‘빚’으로 사회 인프라를 건설하는 것임은 명확히 할 필요가 있음.
- 가령 “정부는 빚을 내서 사회 인프라를 건설하기로 결정했습니다. 다만 이 빚은 해외에서 빌려오는 대신에, 국민 여러분이 내고 적립한 ‘국민연금기금’에서 빌려오기로 했습니다.”라고 국민들에게 분명하게 알릴 수 있어야 할 것임.
 - 토론자는 국고채 수익률을 보장하는 한 사회 인프라 투자를 마다할 이유는 전혀 없다고 생각함. 다만 사회투자채권 발행이나 BTL을 통한 건설의 의미는 분명하게 하여야 한다는 것임. 아울러 재정지출에 꼬리표를 달고 있는 특별회계나 기금, 그리고 민간투자를 사용하는 BTL 사업 등이 모두 방만한 운영으로 문제되고 있음도 주의해야 할 것임.
- 4) 한편 (발제자의 주장은 아니지만) 일부에서는 국민연금기금의 사회투자채권의 이자율을 국고채 보다 낮춰도 된다고 주장하기도 함. 그런데 이는 과거 정부가 경제개발을 위하여 시장보다 낮은 이자율로 공자기금을 조성하여 사용했던 것과 마찬가지로. 낮은 이자율의 공자기금 사용은 부당하다고 하여 폐지하였음. 그렇다면 왜 경제개발을 위한 낮은 이자율의 공자기금 사용은 부당하고 사회개발을 위한 낮은 이자율의 국민연금기금 사용은 정당한가를 국민들에게 납득시켜야 할 것임.

(2) 기초연금 재원으로 사용하는 경우

- 1) 기초연금과 국민연금을 연계하여 기초연금의 재원 조달을 국민연금기금에서 한다면 이는 공식적으로는 ‘국가 채무’가 아님. 그러나 경제적 효과는 빚으로 기초연금재원을 조달하는 것과 동일함.
- 가령 국민연금기금에서 5조원을 빼서 기초연금재원을 조달하였다면, 기금이 감소한 만큼 연금 지급을 위한 후세대의 부담은 증가하게 됨. 반면에 같은 금액을 빚으로 조달하였다면, 나중에 채무 변제를 위한 후세대의 부담이 증가하게 됨.
 - 즉 ‘빚을 갚는’ 명목으로 후세대 부담이 증가하는가 아니면 (기금 감소로 인해 줄어든 만큼) ‘연금 지급 부담 증가’ 명목으로 후세대 부담이 증가하는가라는 ‘명목’의 차이일 뿐임.
- 2) 필자 역시 ‘이중부담의 논리’에는 (비록 이중부담의 크기에는 이견이 있으나) 다소 동의할 수 있음. 하지만 ‘이중부담의 논리’, 즉 미래세대가 현세대 연금지급에 대한 책임을 나눠 가져야 한다는 것이 정당하다면 빚을 저서 현세대 연금지급을 한다는 것도 정당성을 지닌 다는 것을 분명히 해야 함.
- 즉 국민들에게, “현세대 노인빈곤이 심각합니다. 하지만 조세만으로는 이를 해결할 수

없습니다. 그러나 빚을 저서 해결하겠습니다. 단 이 빚은 국채 발행 대신 여러분이 적립한 연금기금을 가져오는 것이므로 실질적으로는 빚과 마찬가지로 형식적으로는 빚이 아닙니다”라고 분명히 할 수 있어야 할 것임.

- 여러 가지 사정을 고려하면 기초연금 재원은 조세를 통해 국고에서 조달하는 것이 더 타당할 것임.

2. 연금기금 규모와 성격 문제

(1) 연금기금 규모가 매우 커지다가 이후 급속히 감소함에 따라 자본시장에 미치는 영향 등의 걱정이 있는 것은 사실임. 그런데 국내자본시장의 규모와 해외투자 확대 가능성을 열어 놓는다면 이는 큰 문제가 아닐 것임.

- 국내 자본시장 규모를 고려했을 때 큰 문제가 될 것 같지는 않지만, 만일 과도한 자본유출입이 문제가 된다면 해외투자 비중을 높이면 될 것임. 이를 국부유출이라고 해서 백안시 하는 것은 좀 지나친 것으로 생각됨. 외국자본이 삼성전자 주식을 매입하듯, 국민연금이 애플 주식 매입하면 안 될 근거는 약할 것임.

(2) 국민연금은 부분적립 방식이며, 적립된 연금기금은 분명히 신탁기금의 성격을 갖고 있음(물론 사회투자기금 성격도 지닐 수 있음). 즉 국민 입장에서 보면 노후대비를 위한 (강제) 저축 성격을 지니고 있음.

1) 국민연금 기금은 금고에 쌓아두고 있는 것이 아님. 투자되고 수익을 창출함. 국민이 사적으로 하는 다양한 저축이 투자되고 수익을 창출하는 것과 마찬가지로. 이런 면에서 본다면 국민저축률이 계속 낮아지고 있는 상황에서 국민연금 적립금은 저축의 역할을 지니고 있는 셈임.

2) (발제자의 논의처럼 자본시장에서의 급격한 유출에 따른 혼란 방지 측면 이외에) 이런 측면에서도 기금 고갈을 방지한 뒤에 완전 부과 방식으로 전환하는 것보다는 일정 규모의 적립금을 계속 유지하는 것이 더 바람직할 것임. 이를 위해서는 보험료를 올려야 하는데, 보험료 인상은 가급적 일찍 시작할수록 바람직할 것임.

3) 보험료 인상은 세대 간 공평성 측면에서도 중요함. 발제자는 현 근로세대의 이중부담을 이유로 보험료 인상 시점을 늦추는 것을 선호하는 것으로 생각됨.

- 하지만 세대간 혜택과 부담을 공정하게 평가한다면 필자는 현세대가 미래세대에 비하여 더 많은 부담을 지고 있다는 이중부담 주장에 대하여 매우 조심스러워짐.

- 세대간의 혜택과 부담을 계산하는 세대 간 회계(generational account)를 (공사 부문 모두 포함해서) 계산하면, 현 근로세대는 앞세대에 비해서는 +일 것임(상대적으로 부담보다는 혜택이 많을 것임). 그리고 다음세대에 비해서도 선뜻 -라고 하기는 만만치 않을 것임.
 - 앞세대는 (빠른 경제성장은 물론이고) 출산율이 높아 지금의 대규모 근로세대를 낳고 키웠음. 그러나 지금의 근로세대는 출산율이 낮음. 이에 따라 30년 뒤의 근로세대는, 규모는 적고 부양해야 할 인구는 현재의 근로세대에 비하여 훨씬 많음. 참고로 2010년의 노인부양비는 15 정도이나 2050년에는 70이 넘을 전망이다.
 - 세대 간 혜택과 부담의 불균형은 연금에만 국한되는 것이 아님. 건강보험 역시 근로세대가 주로 부담하고 노인세대는 주로 혜택을 봄. 일반 정부지출은 그보다는 정도가 약하지만 비슷한 측면이 있음. 정부가 제공하는 공공재는 모든 세대가 혜택을 보는 반면에 이의 재원은 주로 근로세대의 조세로 조달하기 때문임. 미래 근로세대는 연금뿐만 아니라 의료(이 지출 규모는 연금 지출 규모보다 더 커질 가능성이 높음), 그 밖의 다양한 공공지출에서 상당한 부담을 져야 함.
 - 이러한 점들을 고려했을 때, 과연 “현 근로세대는 이중부담을 하니 불공평하다. 너희 미래의 근로세대도 부담을 나눠야 한다”라고 자신 있게 말할 수 있을 지는 매우 조심스러워짐(개인적인 견해로는 현 근로세대가 미래세대에 비하여 혜택보다 부담이 더 많은 것 같지는 않음).
- 4) 여러 가지 사정을 종합 고려하면, 국민연금의 보험료를 당장 올리기는 정치적으로 어렵겠지만, 가급적 빨리 높이는 것이 필요할 것임(개인적으로는 정책의 기초연금과 완전적립식국민연금의 이층체계가 바람직하다고 생각하지만 이를 실행하기는 매우 어려움).

3. 인수위의 기초연금안에 대한 평가

(1) 기초연금은 노후소득보장을 위한 공적연금 체계의 일부임. 따라서 이의 평가는 공적연금 체계(특수지역연금 제외)인 ‘기초연금+국민연금’의 관점에서 평가해야 할 것임.

- 1) 공적 연금 정책의 평가는 다양한 측면에서 가능함. 그런데 기존에 잘 다뤄지지 않은 것이 수평적 형평성에 대한 것임. 하지만 정책의 지지를 얻는 데는 수평적 형평성이 매우 중요함.
- 2) 발제문에는 일부 수평적 형평성 관점의 논의가 포함되어 있음(예. 현 세대 노인은 혜

택 증가하나 50대 이하는 실질적으로 연금 삭감). 하지만 그 밖에도 다양한 관점의 수평적 형평성 평가가 논의되어야 할 것임.

3) 본 토론문에서는 기존에 잘 다뤄지지 않은 수평적 형평성 측면의 평가 몇 가지를 논의하고자 함.

(2) 기초연금이 연금 수급 여부와 수급 기간에 따라 차등 지급하는 것의 형평성을 따지려면 국민연금의 형평성을 함께 고려해야 함.

1) 현행 국민연금은 내는 것에 비해 많이 받게 되어 있음(발제문에 따르면 가장 최근의 개혁을 기준으로 해도 1:1.7).

2) 그런데 노인계층 모두가 국민연금을 수급하는 것은 아님. 가입 대상이 아닌 비근로자는 물론이며, 가입 대상인 근로자 중에서도 비정규직 등 다양한 이유로 실질적으로 비수급자의 위치에 놓인 사람이 많음.

3) 국민연금 수급자는 기여보다 많은 혜택을 받음. 그러나 비수급자는 이런 혜택을 보지 못함.

4) 즉 국민연금만을 놓고 본다면 수급자와 비수급자 사이에는 혜택의 불공평이 발생함. 이는 수평적 형평성을 저해할뿐만 아니라, 비수급자 중에 상대적으로 저소득층이 더 많을 것이므로 수직적 형평성도 저해함.

5) 기존의 기초노령연금은 노인빈곤 완화라는 목적에서뿐만 아니라, 국민연금 수급여부(+가입기간)에 따른 불공평성 완화라는 목적(∵ 비수급자는 대부분 소득 하위 계층일 것이므로)에서도 어느 정도 긍정적인 측면이 있음.

(3) 이에 비하여 인수위의 기초연금안은 국민연금의 불공평성 완화라는 측면에서 봤을 때 문제가 있는 것으로 판단됨.

1) 인수위안을 보면 하위 70% 중 국민연금 비수급자는 20만원 지급, 수급자는 가입기간에 따라 14만원(10년)에서 20만원(40년) 지급하며, 상위 30% 중 국민연금 비수급자 4만원 지급, 수급자는 가입기간에 따라 4만원(10년)에서 10만원(40년)까지 차등 지급하는 것으로 되어 있음.

2) 가입기간이 길수록 더 많은 기초연금 급여를 받도록 되어 있음. 국민연금 수급액은

가입기간에 비례함. 즉 내는 것보다 많이 받는 혜택의 크기는 가입 기간이 길수록 더 커짐. 따라서 가입기간이 길수록 기초연금 급여가 증가하도록 설계하는 것은 수평적 형평성 측면에서는 타당하지 못함.

3) 더욱이 저소득층일수록 가입기간이 짧은 경향이 있음을 고려하면 이는 수직적 형평성도 저해하는 것임.

4) 또한 70%와 30%의 마진에 있는 대상자의 경우는 어느 그룹에 속하는가에 따라 최대 월 16만원의 차이가 발생함. 이처럼 어느 경계점에서 단절이 형성되는 경우는 마진에 놓여있는 계층의 수평적 형평성을 훼손함(현행 기초노령연금도 마진에 속하는 계층에게 동일한 문제 발생할 수 있으나 금액이 작아서 크게 문제가 되지는 않았음).

(4) 형평성은 물론이고, 국민들의 수용성 측면에서도 인수위의 기초연금안은 부적적함(이유는 굳이 설명하지 않아도 잘 알 것임).

1) 국민의 수용성을 고려하면 기초연금은 모든 노인 계층에게 정액을 지급하던지, 아니면 소득 수준에 따라 차등 지급하는 것이 바람직함.

2) 단 소득수준에 따른 차등 지급의 경우 마진에 위치한 계층에서 발생할 수 있는 불공평성을 해결해야 함.

(5) 사전으로는 기초연금은 모든 노인 계층에게 정액 지급하는 것을 지지함(특수직역연금은 논외). 그리고 국민연금의 수급자와 비수급자 간의 불공평성은 국민연금 자체의 개선을 통해 해결하는 것을 지지함.

1) 국민연금의 수급자와 비수급자 간의 불공평성은 국민연금 보험료를 높여서 부담 대 급여의 불균형을 줄이면, (불균형이 감소하는 만큼) 완화됨.

2) 이는 또한 미래세대의 부담을 덜어주는 것이기도 하며, 국민 저축을 늘리는 방안이기도 함.

(6) 필자가 생각하는 이상적인 공적 노후소득보장 체계는 일정 부분은 본인의 저축(즉 적립 기금)을 통하여 책임지고 일정부분은 세대 간의 계약에 의하여 책임지는 것임.

1) 이를 위해서는 조세로 조달하는 기초연금과 적립식 국민연금의 2층 체계가 갖춰져야 함.

2) 조세에 의한 기초연금은 대체로 근로세대의 부담이 크기 때문에 세대간 계약에 해당함. 물론 국민연금이 완전부과식이 된다면 이 역시 세대간 계약임. 그러나 이는 수급자끼리의 세대간 계약임. 이에 비하여 기초연금은 전체 국민을 대상으로 한 세대간 계약에 가까움. 따라서 국민연금의 비수급자가 많다면 조세에 의한 기초연금이 세대간 계약의 이상에 더 부합할 것임.

(7) 노인계층 모두에게 기초연금 10%를 지급할 경우 국민연금의 균등과 비례 부분의 비율을 조정하자는 발제자의 의견에 동의함. 그 이유로 발제

1) 발제자의 이유 이외에도, 현행 체계에서는 최고소득계층이라도 수익비는 1.2로서 부담보다 혜택이 크지만 보험료를 높일 경우 수익비가 1 미만이 될 수 있다는 점도 고려해야 할 것임.

2) 비록 최고소득계층이라고 해도 수익비가 1미만이라면 '연금'의 수용성은 없을 것임. 최고소득계층에 대해서도 수익비가 1미만이 안 되게 하려면 보험료 인상과 더불어 균등 부분의 비율을 줄이고 비례 부분의 비율을 높여야 할 것임.

4. 맺는 말

(1) 공적연금은 고령화 사회에서 기본적인 노후소득보장 체계라는 측면에서 매우 중요할 뿐만 아니라, 재정의 지속 가능성이라는 측면에서도 매우 중요함.

(2) 연금이 성숙될수록 연금 제도의 변경은 정치적인 부담이 큼. 따라서 새로운 제도의 도입 초기에 현재와 장래의 여건을 고려하여 잘 설계하는 것이 중요함은 두말할 나위가 없을 것임.

1) '기초연금+국민연금'의 노후소득보장 수준을 어느 정도로 할 것인지는 미래의 재정에 매우 중요함.

2) 저소득계층의 경우 노후소득보장 체계는 현금 급여 이외에 현물급여(의료보호, 주택수당 등)를 혼합하여 설계하는 것이 미래의 재정 및 노후 보장의 효과성을 고려할 때 더 타당할 것으로 판단됨.

- 3) '기초연금+국민연금'의 노후소득보장 체계는 스스로의 기여로 노후를 보장한다는 이념에 따라 가능하면 많은 사람이 국민연금 체계에 들어오도록 해야 할 것임.
- 4) 이런 면에서 기초연금을 가입기간에 비례해서 지급하자는 인수위안의 의도는 이해할 수 있지만 그 방법은 적절하다고 보기 어려움.
- 5) 그 보다는 보험료 지원 등 다른 대안으로 가입 유도하는 것이 더 타당할 것임.

국민연금 개혁, 어떻게 할 것인가?

오건호 (글로벌정치경제연구소 연구실장)

지난 3월말 국민연금재정추계위원회가 국민연금 장기재정추계 결과를 발표했다. 결과는 2차와 동일하게 나왔다. 현재 국민연금제도가 변화 없이 그대로 운영될 경우 2044년에 재정수지 적자가 발생하고 2060년에 기금이 소진된다. 기금 규모는 절대 금액에서 수지 적자 전년도인 2043년에 2,561조원에 도달하고(2010년 불변가격 1,084조원, GDP 44.2%), GDP 대비 비중으로는 2035년에 49.4%로 최고에 달한다.

국민연금 지출 규모는 수령자가 늘어남에 따라 계속 증가한다. 2013년 현재 국민연금 지출액은 약 13조원으로 GDP 1%에 불과하다. 이후 2035년 3.1%, 2050년 5.7%로 늘어나고 기금이 소진되는 2060년에는 6.8%에 이르며 재정추계 계산 최종기간인 2083년에 7.9%에 달한다. 만약 이러한 일이 실제 벌어진다면, 국민연금이 2060년에 부과방식으로 전환된다는 것을 의미하는데, 정부의 재정 지원이 없다면 연금 급여 전액을 가입자의 보험료로 충당해야 한다. 이 때 보험료를 부과방식 필요보험료율이라고 부르는데, 2060년 21.4%, 2083년 22.9%이다. 지금 자기 소득의 9%를 내던 보험료가 약 2.5배 인상돼야 한다는 이야기이다.

<표> 3차 국민연금 재정추계 결과

	2013	2035	2043	2044	2050	2055	2060	2070	2083
특징	현재	GDP최고	기금최고	수지적자			기금소진		최종년도
기금 (조원)	418	2,184	2,561	2,559	2,200	1,334	0	0	0
GDP비중 (%)	31,1	49,4	44,2	42,7	30,5	16,0	0	0	0
연금지출 (%)	1,0	3,1	4,6	4,8	5,7	6,3	6,8	7,7	7,9
부과방식 보험료율(%)							21,4	22,6	22,9

- 출처: 국민연금재정추계위원회, [2013년도 국민연금 장기재정추계] (2013.3) 재구성.

재정추계 결과를 어떻게 평가하고 대응해야 할까? 쉬운 일이 아니다. 우리나라 국민연금

이 미래 재정 불안을 안고 있는 게 객관적 사실임에도 이를 해결하기 위한 방안을 마련하기가 마땅하지 않다. 여전히 국민연금에 대한 사회적 불신이 커 제도 개혁 논의를 진행하기 어려우며, 실제 제도 개선방안에 대한 사회적 합의도 존재하지 않는다. 심지어 시민사회, 진보진영 내부에서도 여러 목소리가 존재하는 게 현실이다.

올해 10월에 정부가 3차 재정추계 결과에 따른 제도개선방안을 내놓을 예정이다. 이를 위한 국민연금제도발전위원회가 가동 중이다. 이명박 정부처럼 실제 국민연금법 개정을 추진하지 않고 넘어갈지, 노무현 정부처럼 재정안정화 조치를 취할지 아직 정해진 것은 없다. 2007년에 급여 인하가 이루어진 탓에 재정안정화 추진된다면 보험료율 인상이 될 것이다.

우선 학계와 국책 연구기관을 중심으로 보험료율 인상이 불가피하다는 주장이 나올 것으로 예상된다. 아마도 2차 재정추계 때처럼 적립배율 2배를 목표로 보험료율을 12.9%로 올리자는 내용이 될 듯하다. 실제 국민연금 미래 재정불안은 상당수가 공감하는 내용이라는 점, 특히 국민적 논란을 키우는 데 언론이 관심을 가지고 있다는 점에서 이 방안이 논의의 중심에 자리잡을 개연성이 크다.

나는 이번 3차 재정추계 결과를 실제 제도 개정으로 반영하는 건 적절치 않다고 판단한다. 미래 기금 소진 불안이 존재하지만 여전히 47년이나 시간이 남아 있다. 보험료율 인상이 급한 게 아니다. 더 중요한 게 국민연금에 대한 신뢰 구축이다. 서구 국민연금은 2011년 보험료율이 평균 19.6%이다. 국민연금에 대한 사회적 신뢰만 조성한다면 보험료율 인상은 생각보다 어렵지 않을 수도 있다. 이미 많은 사람들이 국민연금 민간보험에 익숙해 보험료 대비 수익비에 익숙해 가고 있고, 특히 자식 세대의 부담이 가중되는 걸 그대로 방치하지는 않을 것이다.

다행히 몇 년 전부터 국민연금에 대한 긍정적 여론이 생기고 있다. 국민연금 급여 체험이 확산된 결과이다. 박근혜 정부의 기초연금 공약 수정으로 다시 불신이 커졌지만 당분간 국민연금 수급자가 늘어나는 '제도 체험 기간'을 더 가질 필요가 있다. 그러면 사회구성원 스스로 자신과 자식 세대의 연금 재정 책임을 공감하며 현재보다 훨씬 생산적인 논의가 진행될 수 있으리라 기대한다.

대신 이번에는 급여율, 보험료율 조정보다는 국민연금 제도 틈새를 보완하는 작업에 집중하자. 예를 들며, 저소득계층에 대한 연금보험료 지원, 여성의 양육 활동에 대한 크레딧 등을 강화하고, 연금보험료 상한액은 올리고 급여의 상한을 설정해 상위계층의 연금 수익비가 1 미만으로 점차 내려오도록 해야 한다. 국민연금이 국가복지제도라면 최소한 상위

계층은 가입자로서 소득재분배에 기여하는 역할을 담당해야 하기 때문이다.

동시에 기초연금을 계속 강화해 나가야 한다. 박근혜 정부에게 애초 공약대로 모든 노인에게, 국민연금과 연동하지 않고 기초연금 20만원(급여율 10%)을 지급해야 한다. 이는 기초연금을 보편 연금으로 정착시키는 일이며, 국민연금에 대한 신뢰도 강화하는 일이다.

나는 현재 기초연금과 국민연금으로 구성된 우리나라 공적연금 이원체제에서 기초연금 몫이 점차 더 커 나가야 한다고 생각한다. 노동시장 불안정이 구조화된 상황에서 경제활동을 조건으로 하는 국민연금은 상당한 규모의 사각지대를 가질 수밖에 없다. 이에 장기적으로는 기초연금 몫을 늘리고 그만큼 국민연금 몫을 줄이는 제도 개혁이 필요하다. 예를 들어 기초연금을 전체 평균 소득의 15%로 올릴 수 있으면, 2028년 기준 소득대체율이 40%인 국민연금 급여율을 소득대체율 30%로 낮출 수 있다.

이는 국민연금 미래 재정을 충당하는 이행 로드맵으로도 중요한 의미를 가진다. 기초연금은 부과방식 제도이기에 기초연금 인상은 현재 세대 세금 책임을 늘리는 일이다. 이와 연동해 국민연금 급여율을 낮추어 간다면 이는 미래 세대 보험료 부담을 줄여주는 일이다. 노동시장의 불안정성을 감안할 때, 가능한 노동시장의 지위와 독립적인 기초연금을 강화하는 일은 공적 노후소득보장제도가 제 역할을 수행하도록 하는 일이기도 하다. 물론 이를 위해선 늘어나는 기초연금 재원을 부과방식으로 계속 충당할 수 있도록 복지재정이 늘어나야 한다. 결국 복지증세를 얼마나 실현하느냐가 관건으로 대두된다.²²⁾

요약하면, 공적연금 재정의 지속가능성을 위해선 지금 현세대부터 연금 재정을 확충하는 진지한 노력이 수행돼야 한다. 바로 국민연금 보험료율을 올리자는 주류 학계의 주장과 달리 우선은 기초연금을 강화하고 이에 따른 증세를 추진하자는 게 나의 주장이다.

한편, 일부에선 국민연금 재정 충당 과제에 대해 그다지 염려할 필요가 없다는 주장도 존재한다. 국민연금이 미래 시점에 소진되고 그 때는 후세대가 부과방식으로 운영할 것이며 국가가 지급을 보장하니 재정 불안감을 강조할 필요가 없다는 이야기이다. 이번 재정추계 결과 발표자료에서도 재정추계위원회 위원장은 부과방식 전환이 연금제도의 자연스러운 과정으로 설명한다.

하지만 서구의 부과방식 전환 사례를 우리나라에 바로 적용하기는 무리가 따른다. 서구

22) 국민연금 개혁 방안에 대한 필자와 김연명 교수의 생각은 다음 대답 글을 참고하기 바란다.
“[대답] 김연명 중앙대 교수 - 오건호 '내만복' 공동운영위원장: 국민연금, 현 세대 vs 미래 세대 누구 부담 올려야 하나?” (프레시안 2013. 3. 22).

나라들은 연금 급여 지출이 그다지 크지 않았던 시기에 부과방식으로 전환하고 이에 맞추어 연금보험료율을 점진적으로 상향해 왔다. 우리나라는 국민연금이 소진되는 2060년에 연금지출에 필요한 재정규모가 GDP 6.8%에 이른다. 2013년 국민연금의 보험료 수입은 약 33조원으로 GDP 2.5% 수준이다. 2060년에 한꺼번에 GDP 4.1%를 확보해야 하는데, 보험료율로 보면 현재 9%가 21.4%로 인상돼야 한다.

이는 현재 재정추계가 보여주는 그래프 방식의 급격한 부과방식 전환은 현실에서 가능하지 않다는 것을 의미한다. 재정추계와 기금소진은 재정추계 작업에서만 가상의 논리일 뿐이다. 국민연금의 급여율, 보험료율이 지금과 동일하게 유지된다고 가정했을 때 보험수리적으로 도출되는 시뮬레이션이다. 이러한 시뮬레이션이 현실로 닥쳤을 때, 이에 대응할 수 없기 때문에 반드시 사전에 이를 완화시키는 조치가 수행될 수밖에 없다.

이에 나는 국민연금 재정의 지속가능성에 대해 지금부터 준비해야 하고 필요한 조치를 취해야 한다고 생각한다. 미래 세대가 연금지출을 위한 재정을 충당할 경제력을 지니고 있을 것이라는 주장만으론 재정 불안 담론에 대응하기 어렵다. 미래 세대가 경제력을 지니고 있다는 것과 그들의 높은 연금보험료율을 책임지는 것은 별개의 일이다. 연금증세든 보험료 인상이든 공적연금 재정의 지속가능성을 확보하는 연금정치가 성공적으로 펼쳐져야만 양 자는 만날 수 있다.

사회경제정책포럼 회의록(전문)

<노인빈곤해소와 노후소득보장 어떻게 할 것인가?>

- 사회 : 이창곤 소장(한겨레사회정책연구소)
 - 발제 : 공적연금제도와 기금운용 개편방안(김연명 교수/중앙대 사회복지학과)
 - 지정토론1 : 국민연금개혁, 어떻게 할 것인가?(오건호/글로벌정치경제연구소 연구실장)
 - 지정토론2 : 노후보장 해법(김태일 교수/고려대 행정학과)
 - 참석토론 : 변재일 정책위의장, 김용익 의원, 김성주 의원, 이학영 의원, 김남근 변호사, 김성진 변호사, 정책위 전문위원(정성표, 김영길, 홍성대, 조원준, 김범모), 민정연 연구위원(박정식, 정채철), 국회보좌진 등 20여명
-
- 일시 : 2013. 5. 01(수) 오전 7시 30분
 - 장소 : 국회 의원회관 524호 세미나실
 - 정리 : 박은경 인턴

이창곤 : 오늘 네 번째 포럼을 시작하도록 하겠다. 오늘 주제는 국민연금 재구조화와 기초연금 재원 검토이다. 어느 주제에 비해서 다양한 논의들이 있는데 그것이 잘 정리되지 않았다. 오늘 사회경제포럼에서 결론을 내기는 힘들겠지만, 어느 정도 이해의 폭을 넓히고, 나름의 여기서 문제를 도출해서 치열한 논쟁을 해보도록 하면 좋겠다. 발제15분과 지정토론 10분 정도 진행 후 질의응답 시간을 갖도록 한다. 우선 김연명 교수님의 발제를 들도록 하겠다.

김연명 : 주요한 포인트를 중심으로 말씀드리겠다. 자세한 사항은 자료를 참고해주시기 바란다. 연금문제는 제도를 연구하는 그룹과 국민연금기금을 연구하는 그룹으로 나뉜다. 이 두 그룹이 대화가 잘 이루어지지 못했었는데, 이 두 가지를 함께 놓고 생각하지 않으면 합리적으로 사고하고 제대로 된 대안을 찾기가 어려워진다. 이 두 가지를 함께 생각해야 한다. 일반적인 주장 말고 개인적으로 독특하게 주장하는 것만 말씀드리겠다.

첫째, 연금제도적 측면에서 볼 때, 주류 쪽 즉 국책연구기관이나 경제학이나 재정학을 연구하시는 분들의 이야기인데, 이 분들의 핵심이야기는 이대로 국민연금이 이대로 가면 재정적으로 지속이 불가능하다는 것이다. 왜 재정적으로 지속이 불가능하냐에 대해 기금고갈이 난다는 것과, 기금고갈이 났을 때 이를 부담하기 위해 사회적으로 조세든, 보험료든, 2060년경에 굉장히 큰 충격이 오기 때문에 감당하기 어렵다는 것이다. 즉, 재정적으

로 지속성이 없다는 것이 주류 쪽 의견의 핵심이고, 그렇다면 생각해 볼 수 있는 방법은 이를 확보하기 위해 나가는 돈을 줄이는 것인데, 연금을 깎고, 보험료를 인상하자는 것이 전체적인 메시지다. 정부가 그동안 보수 진보할 것 없이 이 맥락에서 연금개혁을 해왔다.

개인적으로 제기하고 싶은 반론은 주류 쪽의 재정적으로 지속성이 불가능하다는 것에 동의할 수 없다는 것이다. 왜냐하면 근거가 없다. 그 이유로 첫 번째는, 재정적으로 지속이 불가능하다는 것은 연금기금의 재정이 고갈이 되는 것이 지속 불가능한 것이 아니고, 연금 없이 연금제도 잘 운영하고 있는 나라가 대부분이다. 그 중에서도 대표적으로 독일을 들 수 있는데, 독일에서 재정적으로 지속불가능하다고 하지 않는다. 그것을 이야기하는 지표로, 공적 연금으로 나가는 돈의 총액이 GDP에서 차지하는 비중이 표준적인 지표이다. 국민연금으로 나가는 돈 총액의 GDP 대비율이 국제적으로 표준화된 지표라고 할 수 있다. 지표를 보시면(발제문 10페이지), 2050년이든 2060년이든, 국민연금으로 나가는 돈의 총액을 최저수준으로 잡으면 5.5% 최대수준으로 잡으면 7%정도 지출이 되고, 기초노령연금도 2050년까지 추계된 것이 정부의 공식적인 보고서인데 기초노령연금 지출액의 GDP 대비율이 4.3%정도이며, 이는 재벌총수와 같은 사람도 포함한 전체 노인들에게 A값의 10%를 모두 준다고 가정했을 때의 수치이다. 대략 2050~60년경에 GDP의 10% 내외정도를 연금으로 지출하는 것이다. 이미 유럽의 많은 국가들이 2000년대 초반에 GDP의 10%정도를 연금으로 지출했다. 이 대비율로 볼 때 국민연금이 지속 불가능한 것은 납득하기 어렵다. 이것에 제가 제기하는 첫 번째 반론이다.

두 번째로, 재정적으로 지속 불가능하다는 주류 쪽의 의견 중에서 단골처럼 내세우는 주장이 부과방식 보험료이라는 것이다. 부과방식 보험료이라는 것은 예를 들어 2060년에 기금 고갈이 났을 때, 그 때 연금을 주기 위해서 들어가는 돈의 총액을, 경제활동인구한테 그것을 보험료로만 걷는다는 것을 전제로 했을 때 보험료율이 얼마나 되느냐이다. 최근에 3차 재정 추계에서 나온 보험료율이 22%정도이다. 사용주가 절반을 부담하니까 본인 11%정도 부담하는 것이다. 완전히 기금 고갈이 났을 때, 본인 연금 보험료율이 11%정도 된다는 것이다. 그렇기 때문에 굉장히 위험하지 않느냐 하는 것이며 이렇게 부과방식 보험료율을 가지고 논의를 한다. 이제는 주류 쪽 학자들이 GDP 대비율을 가지고 거의 논의하지 않는다. 왜냐하면 이 수치로는 그 주장이 설득력이 없기 때문이다. 부과방식 보험료율도 여러 가지 검토를 해야겠지만, 이를 산정하는 기준은 국민연금에 들어가는 총 재원을 전부 임금소득에만 부과해서 그것을 충당하겠다는 것이 기본 전제이다. 그런데 자본소득과 노동소득의 분배율을 보게 되면 사회 전체적인 추세가 노동소득분배율, 즉 노동소득이 차지하는 비중이 점점 작아지는 것이 추세이고 앞으로 더 작아질 것이다. 이렇게 작아지는 노동소득에만 보험료율을 부과하니 당연히 부과방식 보험료율이 높게 나타날 수밖에 없다. 이 지표가 재정적으로 지속불가능하다고 이야기하기에는 굉장히 허술한

지표라는 것이다. 국민연금이 재정적으로 지속 불가능하다고 말하는 것은 국민연금은 보험이고, 보험수리적으로 마이너스가 안 나와야 한다는 사보험(Private insurance)의 로직(logic)을 갖고 접근을 하는 것이라서 주류 쪽의 논의가 큰 문제다.

그렇다면 연금의 존재이유가 무엇인가? 노후에 빈곤을 방지하기 위해 만든 것이 연금의 본래 목적인데, 목적은 없어지고 재정안정이 더 중요한 목적이 되어버리는 의도하지 않은 결과를 나타낸다. 그러다 보니 자꾸 연금액이 깎여서 공적연금으로는 최저생활도 힘든 수준으로 가고 있다. 재정적으로 지속 불가능하다는 이 개념 자체를 재검토하지 않으면 진보진영에서는 새로운 대안을 내놓기 어렵다.

세 번째로, 세대 간 형평성 문제가 매우 중요하다. 이는 주류 쪽에서는 거의 얘기하지 않는다. 주류 쪽에서 얘기하는 세대 간 형평성의 핵심은 국민연금의 제도에 들어와 있는 분들 중에 보험료로 내는 돈의 총액과 받는 연금 총액이 세대별로 어떤 차이가 나는가를 분석하다. 국민연금 초기 가입자들은 보험료 조금 내고 급여수준은 많이 받아간다. 그런데, 미래세대는 초기세대에 비해서 훨씬 보험료 많이 내지만 받아가는 연금액은 적어진다. 그럼 이것은 불공평한 것이 아닌가. 일부 극단적으로 표현하는 사람들은 세대 간 미래세대를 갈취하는 제도라고 말하기도 한다. 미래세대를 갈취하지 않으려면 보험료를 더 내고 급여수준을 더 낮춰서 후세대 부담을 줄여야 하는 것이 아니냐는 것이 결론이다. 사실상 2007년도에 참여정부에서 연금개혁을 해서 급여수준을 60%에서 40%로 내렸고, 보험료율도 올리려 했으나 정치적 사항 때문에 올리지 못했었다. 그것에 주류 쪽의 논리이다.

개인적으로 세대 간 불평등하다는 주장도 틀렸다고 생각한다. 국민연금 내에서 내는 돈과 받는 돈의 세대 간 차이를 보면 주류 쪽 이야기가 맞다. 그러나 그것은 개인이 월급을 통해 노인을 부양하는 사적 부양비용을 빼놓고 하는 이야기이다. 저를 예로 들면, 제 월급의 14%를 부모께 보내드린다. 두 분 모두 80세가 넘어서 국민연금에 구조적으로 가입을 하지 못한다. 그리고 저의 노후준비 위해 9%를 저금한다. 이를 합치면 23%정도 노후부양을 하고 있다. 이것이 이중 부담 문제라고 할 수 있는데, 주류 쪽은 본인의 노후부양 9%만 이야기하고 사적으로 부담하는 이 14%이야기는 하지 않는다. 우리 세대는 부모도 챙기고 우리 것도 챙겨야하는 이중부담의 문제의 딜레마가 있다. 그러면 사적으로 부담하는 이 부양까지 쳤을 때도 후세대가 갈취를 당하는 것인가? 이 문제에 대해서 일부 경제학자들이 세대간회계라는 개념을 도입해서 사적으로 부담 하는 것을 빼면 후세대가 분명히 많이 부양하지만, 사적인 부담, 즉 노후부양비와 우리세대가 자식들에게 지출하는 교육비까지 계산하면 포함해서 세대간 회계를 분석해서 생각하면 후세대가 이득을 보고 우리세대가 손해를 보는 것이다. 세대 간 부담의 공평성이라는 문제는 국민연금 제도 내에서만 이루어지는 것 같고, 세대 간 불평등이 있으니 우리세대가 보험료를 높이고 급여수

준 낮춰야 한다는 식의 논리는 이는 굉장히 문제가 있는 논리이다. 만약 이 논리대로 하게 된다면 우리세대의 이중부담 문제가 더 커져서 연금 보험료도 사적부담도 해야 하는 여러 가지 딜레마가 생길 수 있다.

무엇이 세대 간의 형평인가? 후세대 보험료율을 점점 올려서 그들이 우리가 갖고 있는 이중부담을 분담시켜주는 것이 세대 간에 훨씬 더 공평성을 확보하는 방법이다. 이번에 국민연금 3차 재정 재계산이 이야기가 나오면 보험료율 인상문제가 핵심으로 제기될 것 같다. 개인적인 생각에는 세대 간 형평성을 확보하기 위해서는 후세대가 보험료를 더 부담해야 하는데 그 후세대가 어느 시점의 후세대인지에 대해 논란이 있다. 예를 들면 2050년대 가서 보험료를 올려야 되느냐, 2030년부터 올려야 되느냐, 2020년부터 올려야 되느냐, 아니면 내년부터 올려야 되느냐 하는 것이다. 적어도 당분간 20~30년 동안은 보험료를 올려야 한다는 근거를 찾아보기 어렵다고 생각한다.

보험료율을 올려야 한다고 하는 이 주장의 핵심은, 지금부터 보험료를 올려서 돈을 더 많이 쌓아놔서 재정을 튼튼하게 해야 후세대 부담이 줄어든다는 것이다. 사전 적립이 경제적으로도 바람직하고, 사회 전체적으로도 더 좋으냐는 경제학계에서 엄청난 논쟁거리이다. World Bank나 IMF같은 경우에는 사전적립 방식(Pre-Funding방식), 즉 우리나라 방식이 좋다고 주장을 하는 반면에, 어느 영국학자는 사전적립이 의도한 효과를 낸다는 100%보장이 없다고 한다. 주류 쪽은 사전적립이 좋다는 의견이고, 반드시 그렇지 않는다는 의견도 상당히 많다. 그래서 보험료율을 올리는 문제는 세대 간 형평성이라는 관점에서 봐야하고, 사전적립이 반드시 좋은 것인가를 생각해야 한다.

본인도 사전적립은 어느 정도 필요하다고 생각하지만 그 규모를 어떻게 할 것인가가 핵심적인 쟁점이라고 생각한다. 우리나라 적립금 규모는 세계최고 수준이다. 국민연금의 600만 명의 사각 지대가 있다. 이들은 보험료를 장기체납해서 연금을 받기 힘들다. 2000만명 중에 600만명 정도가 보험료를 안내고 있는데, 안내는 이유를 분석해보면, 국민연금을 못 믿어서가 아니라, 소득수준이 안 되서 못내는 사람이 대부분이다. 이런 상황에서 보험료율을 올린다고 하면 이들이 비공식부분으로 빠져 나가게 된다. 이를 사회보험용어에서 기여회피(contribution evasion), 즉 임금소득이 적을 경우 가처분 소득양이 줄어들기에, 고용주와 임금근로자가 짜고 비공식부분으로 빠져나오게 되는 것이다. 남미 쪽이나 남부유럽에서 많이 나타나는 현상이다. 보험료율을 단기간에 올렸을 때 사각지대를 더 키우는 측면이 있을 것이다. 보험료율을 올리는 문제는 재정건전성이라는 한 가지 논리를 가지고 결정할 문제는 아니다. 다각도로 생각해야 한다. 기금의 크기가 크면 클수록 좋다는 논리 속에 들어있는 것은 기금을 가능하면 수익률을 최대한 높이는 쪽으로 투자하고 그렇게 운영해야 하다는 것이다. 보건복지부와 국민연금관리공단과 주류 쪽이 가지고 있는 확고한

생각이다. 국민연금기금의 수익률이 당연히 높아야 한다는 것이 핵심적인 의견이고 그러다 보니, 주식 투자도 대기업 주식 쪽으로 할 수 밖에 없는 것이다.

그런데 기금의 크기가 크면 클수록 반드시 좋은 것인가? 개인적으로 여기에 대해서 계속해서 문제제기를 했다. 반대되는 측면도 생각해 보자. 기금이 계속 커지면 커질수록 어딘가에 투자를 해야 하는데, 국민연금 속성장 안정적인 채권 쪽에 돈을 투자할 수밖에 없고 그래서 국채나 지방채, 특수채 같은 것을 계속 발행하면 국민연금기금에서 계속 인수를 해주니까, 국가 재정을 약화시키는 측면이 있다. 이는 재정학자들이 하는 이야기이다. 기금이 커지면 커질수록 국가의 부채는 더 늘어날 소지가 많다.

수익률 높이다 보니까 전부 대기업 쪽에 몰아주는 현상도 나타난다. 발제문 28페이지에 보시는 바와 같이, 4대 그룹의 채권하고 주식이 국민연금 전체에서 차지하는 비중이 2012년도에 16.7%이다. 제가 여기서 문제제기 하는 것은 수익률을 올리려면 이렇게 가야하는 것인데, 이것이 과연 100% 맞는 투자인가? 왜냐하면 대기업이 고용창출 안 하는 것이 밝혀졌다. 국민연금기금이 재정적으로 안정되려면 아이들이 많아지고 이들이 노동시장에 들어가서 일을 해야만 보험료도 내고, 세금도 내야 국민연금 재정이 안정될 수 있다. 그러려면 약간의 수익률 손해를 감수하더라도 고용창출이 많이 되는 방향으로 기금투자를 하는 것이 맞다고 본다. 그러나 현재 중소기업투자는 거의 안하고, 그런데 고용량의 대부분은 중소기업이 차지하고 있고 대기업은 고용량이 점점 떨어지는 상황에서 국민연금 기금이 대기업에 몰아주는 투자를 계속 할 것인지 생각해보아야 한다. 수익률 관점과 전체적으로 고용량을 늘리고 아이를 많이 낳게 하는 투자전략과 충돌이 있는 것이다. 스웨덴은 국민연금기금에서 중소기업 전용 펀드를 만들어서 중소기업에만 투자하도록 하는 것이 있는데, 우리도 그것을 도입해야한다고 생각한다.

그리고 앞으로 50~60년 뒤에 무슨 일이 있을지 모르지만, GDP의 50% 정도 쌓이는 돈이, 주식, 주권, 채권, 부동산, 해외주식채권에 들어가 있는데, 기금고갈이 나는 시점이 20년이다. 그러면 GDP의 50%를 현금으로 유동화 시켜서 돈을 쥐야하는데 이는 말이 안 된다. 금융관계자들도 말이 안 된다고 생각한다. 현금 유동화 문제에서 볼 때 기금을 많이 쌓아두는 것이 과연 좋은 것인가? 제 주장을 핵심적으로 말씀드리면 기금 사이즈를 줄이되 기금이 고갈이 나는 시점을 뒤로 더 미루어서 유동화가 급격히 발생이 되지 않도록 하는 것이 저의 기본적인 아이디어이다.

네 번째 포인트는 사회투자 채권이라고 발제문에 표현했는데, 국민연금기금이용해서 국공립 보육시설, 국공립 병원이나 공공 임대주택, 노인 요양시설 등과 같은 공공부분의 물량을 늘리는 쪽으로 연기금을 투자하자고 예전부터 주장해왔다. 복지 공급자를 늘리자고 주

장하는 이유의 핵심은 앞으로 복지비가 점점 늘어나는데, 이익을 우선시하는 민간공급자가 복지공급의 대부분을 차지하게 되면 복지비용이 너무 커져서 문제가 발생할 것이다. 공공부분 공급자라는 어느 정도 정책 수단을 갖고 있어야 복지비용을 효율적으로 컨트롤할 수 있는 정책수단이 생기는데, 지금처럼 공공부분 안 늘리고 민간에 돈을 몰아주는 식으로 가면 돈이 부지기수로 들어갈 것이다. 공공부분 공급자를 늘려야하는데 그 방법에 대해서 예전에는 BTO, BTL을 이야기 했는데, 그건 좋은 것이 아닌 것 같다. 채권방식으로 가져가는 것을 생각해볼 수 있다. 이는 채권을 새로 만들어서 공공부분에 대한 투자를 강화하는 것 같이 보일지는 모르지만 그게 아니라, 지금 현재 국민연금 기금이 지금 400조원 있는데 한 해에 거의 40조원씩 늘어난다. 박근혜 정부 말기로 가면 600조원이 마련될 것이다. 420조원의 채권이 있을 텐데 그 중에는 국채, 특채, 지방채가 있다. 채권은 어차피 늘어나게 되어 있고, 따라서 국가 부채도 늘어나게 되어 있는 것인데 채권의 비중을 바꿔주는 것이다. 예를 들어 국채가 2017년 말에 200조가 된다고 하면, 국채를 150조로 조정하고 50조를 사회투자 채권으로 쓰게 되면, 기존에 있는 부채에 채권의 포션을 바꿔주는 방법으로 하자는 것이다.

마지막으로 박근혜연금 개혁안에 대해서 지켜야할 원칙 두 가지만 말씀드리겠다. 첫 번째는 박근혜 연금개혁안에서 어떤 방식으로든 민주당이 초점을 둘 것은, 2007년도에 국민연금 소득대체율 40%, 기초노령연금 2028년까지 10%, 도합 합쳐서 50%의 소득대체율이다. 실제 평균적인 대체율 따지면 33% 정도일 것이다. 이는 공적 소득연금의 마지노선이라고 생각한다. 그 이하로 떨어지면 연금인지 용돈인지 구분이 안 될 것이다. 어떤 방식이든 공적연금의 소득대체율 50%의 마지노선은 지켜야 한다. 박근혜 기초연금안은 이를 무너뜨리기에 수용 어렵다. 기초연금을 국민연금 가입기간과 연동시키는 것은 비정규직, 저임금층, 노동시장 하층부에 있는 사람들에게는 오히려 더 불리하게 받아들이기 어렵다고 생각한다.

이창곤 : 크게 네 가지 말씀하신 것 같다. 국민연금 재정의 지속가능성 문제, 세대 간 형평성, 연금기금 규모와 활용의 문제, 박근혜정부의 연금개혁안의 원칙에 대한 이야기로 정리할 수 있을 것이다. 다음 발제로 이어가도록 하는데, 오건호 실장님께서도 그동안에 경향신문 등을 통해서 의견을 개진하셨고 하니 논점중심으로 이야기해주시기 바란다.

오건호 : 논점은 3가지이다. 김연명 선생님의 슬라이드 16쪽을 보시면, 국민연금기금의 장기 재정추계가 나온다. 주류든지 비주류든지 현행 국민연금제도에 대해서 객관적으로 인식하도록 하자. 시뮬레이션 상의 논리이긴 하지만 다른 방법은 없다. 보험료율과 급여율을 조정하지 않으면 2060년에 소진된다는 것은 맞다. 현재의 fact와 미래의 장기전망이 있는 것이다. 그것을 보여주는 그래프가 바로 16페이지의 그래프인데, 이에 대해 전문가

입장에서 의견은 세 가지다. 한 가지는 김연명 선생님의 의견이다. 우리가 2060년경에 그 만큼의 돈을 부담할 수는 있으나 어떻게 마련할 것의 문제이다. 지속가능성의 문제는 아니라고 본다. 2060년 그 시점에 연금 지급을 위한 10% 재원을 마련하기 어려울 것이다. 마련하지 못할 것이라는 것이 아니다. 김연명 선생님 방법은 2044년까지는 현행제도 그대로 가고, 그때부터 보험료율 인상을 얘기해서 점진적으로 인상하자는 것이다. 따라서 김연명 선생님의 안은 재정안정을 하는 것이다, 다만 그 시점은 2044년이고, 그 방법은 점진적인 보험료 인상이다.

주류는 기금소진에 대한 불신이 크기 때문에, 지금이라도 빨리 올리자는 것이다. 그들의 안은 지금 이 시점부터 천천히 보험료율을 인상하자는 것이다. 미래의 그 재정을 마련하는데 있어서 이행프로그램을 어떻게 가져갈 것인가에 대한 문제이다. 그런 면에서 김연명 선생님이 이중부담론을 말씀하시면서 2044년도 기금이 정점으로 된 시점부터 재정안정을 들어가자는 취지인데, 이는 국민연금제도가 도입된 이후 약 60년 이후의 일이다. 한 2세대가 지난 다음부터 재정안정을 들어가자는 것이다. 개인적으로 이것이 이중부담론과 부딪힌다고 본다. 이중부담론에 대해 동의하지만 이는 한 세대 정도만 인정해주면 된다. 그런데 두 번째 30년 세대, 즉 지금부터 2044년까지 30년 남아있는데, 우리 후배세대부터 재정안정화 이행 안정화를 하라는 것은 이행안정화의 폭이 상당히 가파를 것이다. 따라서 우리의 다음 30년 세대와 대화가 가능할 것인가에 대해서 의문을 가지고 있다. 지금 앞으로의 30년에 대해서 이행프로그램을 고정시켜버린다면 그 위기는 30년 후에 3번째 세대들이 의문을 갖는 것이 아니라, 그 전 세대들부터 의문을 가질 것이다.

2013년 재정 추계부터 바로 들어갈 것인가에 대해서는 저도 보류적인 입장이다. 아직까지는 제도 신뢰가 충분치가 않다. 보험료 인상하는 것에 대해서도 부정적이고, 기금이 불안한 것도 부정적으로 생각한다. 하나가 긍정적으로 생각하는 것이, 급여체험이다. 5~10년 정도 급여체험을 하게 되면, 실제로 지금 받는 세대들이 내는 세대들이 자기 세대들과의 일종의 계약 혹은 연금의 지속 가능성에 대한 문제의식을 충분히 가질 것이다. 사회연금에 대한 나의 급여가 혜택이 더 크다는 것을 분명히 인지할 것이다. 앞으로 5년이나 10년 후 부터는 재정안정화를 들어가는 것에 대해 진보진영에서 합의를 만들어 가는 것이 좋을 것 같다.

문제는 어떤 방식으로 재정안정화를 만들어 갈 것인가? 예를 들면 5년 후부터 보험료율 인상을 점진적으로 하게 되면 기금 사이즈가 더 커지고, 기금 소진을 불안해 하지만 결국 강제가입이기 때문에 중상위 계층이상은 안 낼 수가 없다. 그러나 보험료 인상에 대해서는 불안정 노동 계층은 부담을 느끼게 되고, 그로 인한 사회적 긴장이나 사각지대가 존재하게 될 것이다. 특히 한국과 같이 노동시장 불안정이 강할 때는 기초연금 급여율 10%는

부족하다고 본다. 최소한 15%까지 올리는 것을 타겟으로 하는 것이 좋을 것이라 생각한다. 국민연금은 제도 내부자에게는 수혜를 주고 제도 외부자에게는 수혜를 주지 않는다. 국민적으로는 소득 재분배가 있지만, 제도 내부자와 외부자로 보면 굉장히 반복지적 성격을 가지고 있다고 본다. 우리는 현재 기초노령연금과 국민연금 2원체제이며 아직은 국민연금이 더 크다. 실제 가입기간을 따지면 실질 급여율로 23%가 되는 것이고, 기초연금은 가입기간을 따지지 않으니까 실급여율 10%로 보는 것이다. 평균급여율을 유지하되 이 두 가지를 조금 더 균형을 맞추자는 것이다. 따라서 5년 후부터 재정 안정화할 필요가 있는데, 그 때의 방식은 기초연금을 높이고, 보험료 급여율은 30% 목표로 해서 낮추는 안정을 해야 한다고 생각한다. 그 이유는 기초연금재원은 현세대 부담이다. 자동으로 미래의 10%의 기초와 국민을 합친 총 재정 부담에 대한 재정책임에 대한 세대별 분담의 이행이 저절로 진행이 되는 것이다. 현 노동시장의 구조에서의 급여형평성을 기하면서 재정 부담에 있어서 현세대 부담을 높이고 국민연금으로 인한 미래세대의 부담을 낮추는 방식이 적합하다고 생각한다.

이창곤 : 국민연금 관련해서 연금에 대한 불신 문제가 크다. 이러한 조건 하에서 재정안정화를 어떻게 피할 것인가에 대한 논의라고 본다. 이런 불신문제는 언론도 기어한 바가 크다고 생각한다. 여전히 재정안전 관련해서 이상한 보도가 많이 나오지만, 예전에 비해 이해도와 신뢰도 많이 높아진 것 같다. 국민에 대한 신뢰의 문제를 충분히 고려하면서 가야하는 것 같다. 다음으로 김태일 교수님께서 국민연금 운영에 대해서 경제학, 정치학적 기반과 정책학까지 아울러서 하나의 논점을 잘 정리를 해주실 것이다.

김태일 : 정책정당이 되려면 연금과 재정, 경제 등 돈을 다루는 포럼을 할 때에는 숫자를 제대로 다루고 볼 수 있고 제대로 분석할 수 있는 사람이 필요하다고 본다. 다른 발제자분들과 큰 틀에서 동의하는 바이다. 이것이 구체적인 대안과 정책으로 나오려면 더 논리적인 틀이 갖춰져야 하고, 주류의 반박에 대항할 수 있는 논리적인 틀을 가지고 있어야 한다. 첫째로 국민연금 운영에 대한 것이다. 김연명 교수님이 연금기금의 사회복지 인프라 투자를 하자고 말씀하셨다. 그리고 발제는 안하셨지만 발제문 자체에는 기초연금 재원을 사용하자고 제시되어 있는 것을 보았다. 이 두 가지에 대해 다른 관점이 있을 수 있다는 것을 정리해 보았다. 우선, 국민연금기금을 사회복지 인프라에 투자하는 것을 보면, 이에 대해서는 동의한다. 즉 사회복지 인프라 투자를 위해 사회투자채권을 발행하여 국민연금기금이 인수하되 국고채 수익률수준을 보장할 것을 제안하신 것이다. 이는 당연히 좋다고 생각하는데, 문제는 이것이다. 사회복지 인프라 투자를 위해서 채권을 발행해서 쓴다는 것은, 결국은 빚을 져서 사회복지 인프라를 건설한다는 것이다. 정부의 채원조달은 조세 아니면 빚 둘 중에 하나이다. 소위 주류의 입장에서 본다면, 그 효과가 미래에 발생하는 것은 그것에 대한 부담도 미래가 지는 것이 맞기 때문에 빚으로 하는 것이 옳다고 생

각한다. 그런데 문제는 국민에게 그것을 분명히 밝힐 수 있어야 하는 것이다. 우리사회복지 인프라가 적고 조세를 통해하려면 돈이 없기 때문에 빚을 져서 사회복지 인프라에 투자하겠다고 밝혀야 한다. 이 빚은 여러분이 낸 국민연금기금을 가지고 그 빚으로 사회복지 하겠다는 것을 분명히 밝혀야 한다는 것이다. 그 동의를 얻고 해야 한다.

발제자분의 주장은 아니었지만 일부에서는 국민연금기금의 사회투자채권의 이자율을 국고채 보다 낮춰도 된다고 주장하기도 한다. 이에 대해서도 동의는 할 수 있다. 그런데 예전에 과거 정부에서 경제개발 위해 시장보다 낮은 이자율로 공자기금 조성해서 사용했던 것과 마찬가지로이다. 이는 낮은 이자율의 공자기금 사용은 부당하다고 해서 폐지하고 채권발행으로 바꿨다. 예전에 낮은 이자율의 공자기금은 문제라고 하면서 왜 국민연금은 문제가 안되냐는 것에 대해서 정당화 할 수 있어야 한다.

기초연금 재원으로 사용하는 부분에 대해서도 이렇게 사용할 수 있다. 기초연금 재원으로 사용하는 것은 국가채무는 아니다. 그런데 실질적인 효과는 빚으로 기초연금 재원을 조달하는 것과 동일하다. 국민연금기금에서 기초연금재원을 5조원을 빼서 사용한다는 것은 그만큼 국민연금 재원이 줄어드는 것이기 때문에 미래세대가 추가 부담을 해야 하는 것이다. 즉 기초연금재원을 지금 빚을 져서 해서 그 빚을 갚는 것이나, 빚을 지지 않고 국민연금 재원으로 해서 국민연금 기금을 축소하게 해서 미래세대가 그것을 채우기 위해서 노력하는 것이나 단지 명목이의 차이일 뿐이지 후세대 부담은 똑같은 것이다. 즉, 노인빈곤이 심각한데 이를 해결하기 위해서는 조세만으로 부족하니 국민들이 적립한 연금기금으로 해결할 것이며 이는 실질적으로 빚과 마찬가지로라는 것을 분명히 해야 하는 것이다.

다음으로 연금기금 규모와 성격문제인데, 연금기금 규모가 매우 커지다가 급속히 감소함에 따라 자본시장에 미치는 영향과 같은 걱정이 있는 것은 사실이다. 그러나 국내자본시장의 규모와 해외투자 확대 가능성을 열어 놓는다면 이는 큰 문제가 아닐 것이다. 또한 기본적으로 국민연금기금이라는 것이 일종의 강제저축이다. 우리나라가 국민저축률이 계속 저하되고 있는 상황에서 국민연금 기금을 내는 것이 강제저축인 것이다. 국민연금 기금이 사실상 투자 재원으로 쓸 수 있는 것이다. 이것을 완전히 고갈시켜서 완전 부과 방식으로 전환하는 것 보다는 일정금액을 적립하는 것이 더 바람직 할 것이다. 그런데 어느 정도 적립할 것인가에 대해 김 교수님보다는 많은 돈을 적립을 해서 그것을 가지고 계속 해서 국내투자 재원으로 사용하는 것이 바람직하다고 생각한다. 예전에는 돈을 많이 쌓아두는 것에 대해서 불신이 컸지만, 지금은 그런 쪽은 아니다. 외국도 적은양이지만 적립식으로 하고 있다. 즉, 적어도 그것이 적립금이 너무 큰 것이 문제이기 때문에 그것을 빨리 줄여야 한다는 것은 아니기 때문에 반론을 제기하는 것이다.

다음은 보험료 인상문제인데, 보험료 인상을 언제 할 것인가에 대해 논의하면서 김연명 교수님이 세대 간의 형평성 문제, 이중부담 이야기를 하시면서 세대 간 회계를 말씀하셨다. 이는 세대 간의 부담과 혜택이 어떻게 되는 것인지 비교하는 것이다. 김연명 교수님은 노인부담의 측면에서 세대 간 회계, 이중부담을 진다고 하셨다. **그러나 세대 간 회계라는 것은 연금, 의료 등 전체적인 측면에서 보아야 한다.** 우리 부모세대는 경제성장을 이루었던 세대였으며, 출산율이 높아 대규모 근로세대를 낳고 키웠다. 그러나 지금의 근로세대는 출산율이 낮아서 미래의 근로자를 줄인 것과 같다. 지금의 노인부양비는 15정도인데, 2050년경에는 70이 넘을 전망이다. **우리가 지금 노인 부담하는 것과 미래세대가 우리를 부담하는 것은 부양비가 워낙 다르기 때문에 많이 차이가 나는 것이다.** 게다가 노인 부담이 연금만 있는 것인가? 사실 앞으로 재정에서 의료비 지출이 엄청나게 증가할 것이다. 의료비는 보험료로 하는 것인데 보험이라는 것은 그 당시 근로세대가 내는 것이다. 노인들은 주로 혜택을 받는 쪽이고 젊은 근로세대는 주로 돈을 내는 쪽이다. 의료만 해도 세대 간의 부담에서 미래세대는 부담을 지고 있는 것이다. 미래에는 적은 근로세대가 많은 부담을 지어야 하며, 의료뿐만 아니라 연금 등 다양한 부담이 있다. 모든 정부지출이 정도의 차이는 있지만, 세대 간의 부담이 있는 것이다. 정부지출은 결국 조세로 하는 것인데, 조세는 그 당시 근로세대가 내는 것이다. **과연 우리세대가 더 부담을 많이 갖고 미래세대가 혜택을 보는가? 세대 간의 인구규모 등을 고려해 봤을 때, 우리 세대가 부담만 지고 미래세대가 혜택을 많이 보는가에 대해서 개인적으로 동의하기 힘들다.** ‘우리세대는 이중부담으로 불공평하고 너희 미래세대를 그런 것이 없으니까 너희도 부담을 해야 한다.’라고 우리가 말할 수 있는 것인가?

다음으로 인수위 기초연금안에 대한 평가이다. 지금의 연금제도가 아까 두 분 말씀하신 바와 같이, 연금의 재정이 구멍이 나는 이유가 적게 내고 많이 받기 때문인데, 연금 가입자는 적게 내고 많이 받는 혜택을 보는 것이고, 연금 비가입자는 그렇지 못하다. 그리고 이 혜택은 연금 가입 기간에 비례하는 것이다. 즉, 국민연금만을 놓고 본다면 수급자와 비수급자 사이에는 혜택의 불공평이 발생하는 것이다. 이는 수평적 형평성을 저해할 뿐만 아니라, 비수급자 중에 상대적으로 저소득층이 더 많은 것이므로 수직적 형평성도 저해한다. 그 밖에도 많은 논점이 있다. 이상적인 공적 연금체계는 세대 간의 계약에 의해서 하는 부분과 본인이 적립지원에 의한 부분, 이렇게 둘 다 있어야 한다고 생각한다.

이창곤 : 큰 틀에서 정리하면, 세 분의 논지는 비슷한 것 같다. 재정안정을 어떻게 할 것인지, 세대 간 형평성 문제, 보험료 인상문제, 기금활용, 박근혜정부의 복지 개혁과 관련해서는 가입기간의 문제, 통합과 연계를 어떻게 할 것인가에 대한 논의를 있었다. 발제 내용에 대해 질의응답을 시간을 가져보도록 하자.

정재철 : 일본에서 공부를 했다. 일본에서 공부하면서 제도불신, 기금과탄을 보면서 우리

나라와 비교를 해보기도 했다. 우리나라는 기금문제에 상당히 예민하고 제도불신이 심한 것 같다. 그런데 이런 것들이 시간이 지나고 거기서 전문가 집단이 얼마나 확실하게 중심을 가지고 전문적 메시지를 일반시민들에게 피력하면 4,5년 정도의 시간 내에 진정이 되었던 것이 일본의 경험이다. 그러기 위해서는 제도 원리나 역사적 과정에서 교훈을 얻어서 미래에 투영하는 과정을 끊임없이 전문가 집단이 지속하지 않는 한, 제도불신이 언제든지 나타날 수밖에 없다. 특히 오랜 경험을 가진 부과방식의 나라가 아닌 이상 더욱 취약할 수밖에 없는 것 같다. **세대 간 격차문제는 김태일 교수님과 전적으로 동의한다. 일본에서도 그러한 문제가 나왔다. 과거에 앞선 세대가 살았던 것보다 후세대는 더 좋은 환경 속에서 생활을 한다. 이는 모두 그 세대의 조세로 한 것이다. 세대 간 격차문제를 단순히 연금문제로 국한 시키는 것은 협소한 생각인 것 같다.**

또 하나는 단계보험료에 대해서 지적하고 싶은데, GDP로 볼 것이 아니라 가처분 소득에서 차지하는 보험료가 얼마 만큼인가가 중요하다고 생각한다. 과거의 3%, 10만원의 3%면 3000원이었는데, 지금은 1000만원의 10%는 100만원 밖에 안 된다. 나머지 900만원은 쓸 수 있다는 것인데, 그만큼 풍부하게 되었기 때문에 보험료 올리는 것도 큰 부담은 아닌 것 같다. 마지막으로 공적제도에 참여했다 하더라도, 참여하지 않은 사람은 혜택을 못 본다는 논의가 나왔다. 그런데 제 생각에는 역발상으로 우리가 공동책임을 지어야 한다고 해서 공적 보험을 법률과 제도로 만들어놨는데, 여기서 의무를 이행하겠다는 사람과 여기서 이행을 안 하겠다고 거절한 사람은 구분해야 한다. 단, 실업이나 장기질병으로 인해서 보험료를 부담할 능력이 없는 사람에 대해서는 다른 제도를 통해 내부수익률은 높이고 공동책임을 달성할 수 있다고 생각한다.

김남근 : 지난 총선 대선 거치면서 쟁점 몇 가지가 있었다. 첫 번째로 국민연금을 공공인프라에 투자하는 문제가 있었다. 개인적으로 주거에 관심이 많아서, 국민연금을 공공임대주택에 투자해야한다는 생각을 가지고 있다. 공공임대가 전체의 10%까지는 건설해야 한다고 이야기 하지만, 우리가 실은 아직도 5%가 안 되는 상황이다. 이를 해결하는데 항상 문제가 되었던 것이 재정문제였다. 그래서 국민연금을 투자하는 것이 논의가 되었다. 18대 때도 이와 같은 법안이 김성순 의원 등 몇몇 분들에 의해 발의가 되었으나, 별로 지지를 받지 못했던 것이다. 결국은 연금을 구멍내지 않으면서도 장기적으로 연금을 회수해가는 방법이 무엇인지 생각해보아야한다. 이것에 대해 모델이 서로 다르다보니까 한쪽에서는 구멍이 난다고 하고, 한쪽은 절대 그렇지 않고, 큰 설계 속에서 하면 가능하다는 논의를 한다. 결국 어떤 모델을 하나 설계해야 하는데, 수익률을 너무 올리면 임대료가 올라가니 복지적 측면이 저하되고, 너무 낮추면 연금 재정문제 생긴다. 이를 조화할 수 있는 모델이 필요하다. 재정을 다룰 줄 아시는 분들이 연구에 참여해서 해야 한다. 그런 설계들을 해보면서 **국민연금을 손실시키지 않으면서도 공공임대 주택문제를 해결 할 수 있**

는 방안 등 대해서 말씀해 달라.

기초연금에 대해서는 이데올로기 논의가 정리되어야 하는 것 같다. 보편적 복지가 너무 이데올로기적으로 경직된 면이 있다. 반값등록금에 대해서도 지나치게 보편적복지가 나오니까 부정적인 시각이 있는 것 같다. 이런 측면에서 기초연금이라는 것을 100%복지 식으로 설계를 해야 하는 것이 필요한 것인가, 아니면 적어도 70%까지는 실현해야하는가 등에 대한 문제 등 보편적 복지의 개념을 꼭 이런 식으로 해야 하는가에 대해 의문이 있다.

18대 때는 보험료 사각지대를 해소하자는 논의가 많았다. 보험료 사각지대의 대부분의 문제는 국민연금이었다. 의료보험은 사각지대가 거의 없다. 보험료 사각지대를 해결하기 위해 여기에 투입하는 것이 맞는지, 아니면 이를 기초연금과 같은 방식으로 해결하는 것이 맞는지 논의가 있는 것 같다. 보험료 사각지대를 해결하는 문제와 기초연금을 확대하는 부분에서 충돌하는 지점은 없는지에 대해서 알고 싶다.

오건호 박사가님이 말씀하셨듯이 사회보장세에 대해 말씀을 드리면, 서구에서 사회보장세라고도 번역 되는 것 보면 세금으로도 보는 측면이 있는 것 같다. 이를 늘리자는 논의에 대해서 얘기하면 모두 반대한다. 이것을 기업 측 부담을 늘리는 것은 어려운 것 같다. 이를 누진적으로 할 수 있는 것은 없는지 궁금하다. 즉, 중소기업사업장은 낮춰주고 대기업은 많이 부담하는 등의 설계를 통해서 사회보장세의 기업부담부분을 늘리는 것에 대한 기업의 반발을 해소할 수 있을지 궁금하다.

김연명 : 발제문에도 제시된 듯이 보편적 복지와 관련해서 100% 다 주는 것은 너무 공격당할 여지가 많다. 재정이 한정되어 있는데 70~80%수준만 지급을 하고 그 다음부터는 소득에 따라 주는 것이 맞는 것 같다. 이는 선택적 복지라고는 보지 않는다. 준보편주의라고 보기 때문에 그렇게 가는 것이 맞다고 생각한다. 사회보험료 누진제는 영국만 하고 있는 것 같다. 이를 누진방식으로 하는 사례가 거의 없다. 그렇다면 사회보험료와 세금과의 차이가 없다. 국제적으로 관례가 너무 적어서 실행하기 힘든 측면이 있다.

오건호 : 보편복지에 대해 하나만 말씀드리겠다. 보편복지에 대해 질서 있는 기준이 필요하다고 생각한다. 70%주는 것도 과격적이라고 했지만, 이는 거의 준 보편으로 볼 수 있다. 보편 복지 진영 내에서 빠져나와야 하는데 이는 약간 시간지체가 필요하다. 빠져나올 때는 대한민국 보편복지의 전체적 청사진을 그려야한다.

김남근 : 아동복지는 100%가 맞다. 그리고 중·고등학생은 의무교육이니까 100%복지를 주장하고 있다. 그러나 대학교육까지를 100%까지는 잘못된 것이다. 사안이 다르니까 그

런 것이다.

이창곤 : 보편복지는 개별적으로, 대상별의 문제이기 때문에 이것에 대해 재정립이 필요하고 일단 오늘 토론의 내용과는 다르기에 다시 논의로 돌아가도록 하자. 기초연금, 박근혜 복지 논쟁에 대해서 김용익 의원실에서 토론회를 한 바 있다. 오늘 토론에 대해서도 말씀을 해주시기 바란다.

김용익 : 우선 보편주의에 대해 얘기하면, 한 측면에서는 중산층을 포함하는지, 안하는지가 핵심적으로 중요한 것 같다. 중산층을 포함하면 보편주의적인 성격을 갖는데, 여기서 부유층의 부분은 선택적으로 가져오는 것이 아닌지 생각을 한다. 프로그램 하나하나를 가지고 따지는 것이 아니라, 프로그램 전체를 두고 내 개인의 평생 동안의 삶에서 이 프로그램이 내 삶에 지장이 없는 수준으로 커버가 된다면 전체적으로 보편복지국가가 된다고 생각한다. 국민연금을 보는 관점이 중요하다고 본다. 국민연금을 개별적인 하나의 기금으로 보고 그것을 어떻게 투자를 잘해서 하느냐가 아니라, 국민경제 전체에 어떤 위치를 갖고 어떻게 움직여서 큰 틀에서의 수익성을 어떻게 가지느냐. 그러면서 어떻게 안정성을 가지느냐를 보아야 한다. 지금처럼 어떻게 하느냐, 대기업 투자를 해서 국민경제 전체를 왜곡시켜나가면 오히려 국민연금 때문에 한국경제가 부서지는 사태가 있다. **제일 문제가 되는 저출산 문제, 고령화문제, 양극화문제, 소득 양극화까지 국민연금에 어떻게 풀어 주느냐를 큰 전략으로 생각하지 않으면 문제를 디자인하기 어렵다.** 국민연금은 현재 전체에서 차지하는 비중이 크다. 이를 생각하지 않고 논하는 것은 굉장히 위험할 수 있겠다. 기금 고갈 문제도 기금고갈 관련 이행 전략을 지금부터 디자인해야 한다.

김성주 : 처음에 김연명 교수님과 오건호 실장님께 말씀 들었을 때, 연금제도 자체의 지속가능성에 대한 고민, 기금 운용에 대한 것이 초점이었다. 개인적으로 연금 정치에 대한 관심이 많았다. 그것을 제대로 풀지 못했다. 우리는 연금 사회보장적 성격에 따라 노후보장을 어떻게 할 것인가에 대해 제도 개편 기금 운용에 맞추었는데, 상대는 정치와 선거에 아주 잘 활용했다. 이것에 대한 반성을 많이 했다. **노후보장의 제도 측면에서 보면, 재원 조달을 어떻게 할 것인가, 기초연금을 조세로 할 것이냐, 세대 간 균형을 어떻게 할 것인가에 대한 고민을 해야 한다.** 기금 운영측면에서 보면 공적기금으로 활용할 것인가, 사적 자본의 축적수단으로 할 것인가에 대한 문제를 따져보아야 한다. 저는 여기서 연금 정치에 대한 고민을 한다. 연금 문제를 통해서 누구의, 어느 세대의 지지를 받을 것인가? 또 어느 계층의 지지를 받을 것인가에 대한 고민이 있어야 한다.

또한 큰 틀에서는 실제로 이 기금을 자신들의 사적인 이익을 통해 하려는 부분이 존재한다. 이 금융자본과 행정 권력이 실제로 유착하는 것들에 대해서 우리 민주당을 포함한 진

보진영이 어떠한 해법도 내지 않았다고 생각한다. 연금 문제를 우리 진보진영이 가장 높은 정치수준으로 끌어올려야 한다고 생각한다. 여야협상이나 투쟁과정 속에서도 민주당의 가치가 국민들에게 부합되고 해야 하는데 단순한 지속가능성 문제만 이야기하면 누가 주류인지 모르는 상황이 있을 것 같다.

이창곤 : 김성주의원님께서 중요한 문제를 말씀해주셨다. 복지정책의 핵심이 연금 정책이다. 이것으로 정권이 뒤바뀌는 다른 나라의 사례도 볼 수 있듯이, 제도와 가치와 결부해서 같이 고민하지 않으면 안 되는 문제이다. 이는 상당히 중요한 문제이다.

변재일 : 18대 국회 때 무상급식에 대해 이야기가 나오면서 보편적 복지라는 말이 나왔는데, 우리 민주당에서 일부를 제외하고 개념이 제대로 이해 안 되는 측면이 있었다. 이를 획일적 복지로 이해를 했고, 선거 연대가 중복 연대처럼 되어버린 면이 있었다. 획일적 복지로 몰아친 새누리당에 그냥 당했다. 그러나 나중에 이런 개념이 정립되고 나니까, 우리가 이를 잘 알고 정치해야한다는 생각을 했다. 지금은 상당히 이해도가 높아졌고, 이런 포럼 등도 계속하자는 이유도 그런 것 이다. 70%복지문제, 즉 보편적 복지가 강령에서 빠졌다. 나중에 지난번에 논의한 것처럼 의무교육, 저출산에 대한 대책은 100%로 하고, 고령화 대책은 70%정도로 하기로 논의가 모아졌다. 복지 이슈를 정치이슈로 해나갈 때 그것을 이해해 나가는 과정만 봤을 때 정책정당으로 나가는 것은 정책에 대한 깊은 연구를 한 학문적 집단과 실제 정치를 함께한 교류를 통해서 가능할 것이며 이것이 필요하다고 본다. 우리들이 무장을 하고 정책의 방향을 정립해나가야 할 것이다.

김범모 : 사회투자 펀드 말씀하시면서, 국고채 이상의 수익률을 보장하는 것을 말씀하셨다. 지방채를 지금의 지방채도 지방정부가 부담할 수 있는 상황이 안 된다. 국가에서 이 자지원을 하는 등의 구조인데 이것이 바람직한 것인지 의문이다. 김남근 변호사님 말씀하셨듯이 직접 투자하는 것이 맞는 것 같다. 지금도 국민연금법 기금이 부동산에 투자할 수 있게 되어있다. 그러면 가계부채문제나 공공임대주택 문제의 해결이라는 의미에서도 직접 투자 하는 것이 장기적으로 바람직한 것으로 본다. 사회복지 시설에 대한 투자는, 이용자들이 부담을 해서 지자체가 운영을 하더라도 비용 상환해야하는 구조인데, 이것을 굳이 지방정부나 운영하는 주체에 주려고 하는 이유가 있는 것인지 궁금하다. 그리고 개인적인 고민인데, 지금은 급여가 공무원연금에 들어가 있다. 그런데 순환보직이기에 다시 민주정책연구원 소속이 된다면 국민연금으로 들어간다. 물론 연계제도가 있기 때문에 연계는 되지만, 이것이 과연 바람직한 것인지, 만약 일반 기업처럼 퇴직금을 주고 국민연금으로 별도로 들어가는 것은 어떤지 궁금하다. 또한 이것이 국가에 오히려 부담이 되는지 알고 싶다.

김남근 : 사회보험료 사각지대 문제는 노동계와 갈등이 있다. 사각지대가 600만이나 되게 되는데 이에 대해서 먼저 고민해야 한다. 노동계는 사회보험 사각지대 이야기 하고 다른 쪽은 기초연금만 얘기하고 이렇게 논의가 진행되는 것은 문제가 있다. 둘의 관계를 어떻게 할 것인가에 대해서 고민해야한다. 기초연금에 대한 논의만 이루어지다보니, 사회보험료 사각지대 논의가 진척이 안 되고 있다. 법안이 통과되는데 성공적이지 못했는데, 이에 대해서 좀 더 검토가 필요하다.

이창곤 : 교수님께서 일단 질문에 답을 해주시고 두 분의 토론자분들께서 보충 논의를 해주시면 좋겠다.

김연명 : 연금제도와 기금문제는 진보민주개혁진영 내에서 의사소통이 안 된다. 서로 무슨 이야기를 하는지 모른다. 오건호 실장님이나 저나 연금에 대해 오래 연구했지만, 최근에 들어서야 둘의 생각이 차이 나는지 알았다. 연금제도와 기금문제가 워낙 복잡하고 이 부분에 대한 연구나 공개적인 포럼이 없다보니, 서로 무슨 생각을 하는지 이해하지 못한다. 그러다보니 엉뚱한 비판을 하는 것인데, 그런 의미에서 오늘과 같은 포럼은 큰 의미가 있다.

첫 번째는 재정안정화이야기 하면서 보험료 인상을 말씀하셨다. 재정 안정화라는 말 자체도 틀린 거 같다. 보험료만 가지고 재정안정화라고 하는 것이 우리사회에 안 맞는다. 노동의 총고용량도 줄어들고 다른 관점에서 생각해야 한다.

기초연금수준을 어떻게 해야 하는가? 기초 연금액이 국민연금의 평균 수준보다 높아진다. 정부가 국민연금을 쓰지 말라는 것이 아니라 굉장히 정치적 위협에 노출되는 방법에서 썼다. 국가가 시장방식으로 정부가 쓰는 것을 반대하는 것으로 알려 졌는데, 그것이 아니다. 김 변호사님 사회보험료 사각지대 문제는 크게 두 가지 해결책이 있다. 그것보다 중요한 것은 연금 제도를 확대 하는 것이다. 특히 여성 근로자 출산 육아기간이다. 유럽 같은 경우 보험료 가입기간이 긴 이유가 육아기간, 실업기간 모두 인정해준다. 재정안정화 생각하면 이렇게 하지 못한다. 연금재정의 본질적 기능, 재정안정화 둘 중에 선택을 해야 한다.

김태일 교수님의 토로문에 보충하면 기초연금 사용하는 문제, 근거가 없는 것은 아니지만, 더 시급한 문제, 해외투자문제, 기금이 자꾸 커지니까 딜레마다 4,500조 해외에 돈을 빼야 하지만, 해외 쪽에 돈 빼면 수익률이 안 생긴다. 수익률이 0.2%도 안 된다. 불확실성이 커진다. 그 돈이면 국내의 채권이나 주식사면 장기적으로 좋지만, 해외로 돈 빼는 게 좋지만, 어려 복잡한 문제를 단순화키는 것은 아니다. 학술적인 이야기인데, 주류쪽하

고 근본적인 차이는 적립금 쌓아 둘 것이냐, 기금이 어떤 임팩트가 있을지 모른다. 연금이 나중에 후세대 부담이 되면 사전정리를 하는 것인데, 의료보험은 왜 사전적립 안 하나, 교육도 프리펀딩(사전적립) 해야 하지 왜 연금만 사전 적립해야 하는지에 대해서 근거가 충분하지 않다. 왜 연금만 프리펀딩 해야 하나? 세대 간 회계 문제에서 다른 것을 모두 다 따져 봐야한다는 것에 정확히 동의 할 수 없다. 지금 의료비를 잡지 않으면 후세대에 덤탕이를 씌우는 것이다. 연금보다 더 중요하다.

미국처럼 18~19%를 의료비에 쓰는 상황이 올지도 모른다. 무슨 펀드를 만들자는 것이 아니라 채권을 발행하는데 사회투자 채권이라는 이름으로 하는 것이다. 외국에서 이런 선택이 있는지 없는지는 모르겠지만, 국가 재정으로 하자는 이야기 이다. 빚내서 하는 것이라고 명확히 말해야 한다. 어차피 빚은 늘어나게 되어있다.

김태일 : 다양한 주장을 다 같이 폭넓게 들어야할 것 같다.

오건호 : 진보진영에서 왜 논의가 모아지지 않느냐? 시민사회나 세금이나 연금에 있어서 포퓰리즘 식으로 진행이 된다. 국민연금에 대해 문제에만 집중하지 말고 대안을 내는 방안으로 생각을 한다면 긍정적인 논의가 될 것이다. 사각지대와 지속가능성은 둘 중에 하나만 선택하는 것이 아니다. 대중은 두 가지 모두를 원한다. 어떻게 들어가서 그 안에서 할 것 프리 펀딩도 애초에 본질적인 질문에 전체적인 각 사안에 대해서 긍정적인 논의가 필요하다.

이창곤 : 진보 진영 안에서의 그것만이 아니라, 민생과 사회적 대안을 마련하자. 여기서 토론 마치겠다. <끝>.

2013 사회경제정책포럼[8회]

복지재정 확충 및 조세재정개혁

복지재원 어떻게 마련할 것인가?

2013. 06. 26(수)

<제 8회 사회경제정책포럼>

- 일시 및 장소 : 2013. 6. 26(수), 오전 7시 30분 , 국회의원회관 524호
- 주제 : **복지재원 어떻게 마련할 것인가?**
- 발제 : 윤영진 교수(계명대 행정학과)

□ 취지 및 목적

- 2009년 기준으로 우리나라의 공공사회복지지출 비중은 GDP 대비 9.4%로 OECD 평균(22.1%)보다 현저히 낮고, 회원국 30개국 중에서 멕시코(8.2%) 다음으로 낮음. OECD 회원국의 1인당 국민소득 1만 달러와 2만 달러 때의 공공사회복지지출 규모는 국내총생산(GDP) 대비 각각 17.1%와 20.1%인 데 반해 우리나라는 고작 3%, 7.5%에 불과함.
- 또한 주요 OECD 회원국의 2만 달러 도달시점에서 각국 '예산 대비 복지지출'을 비교해보면, 우리나라의 지출비중(26.3%, 2007년)은 일본(35.7%, 1987년), 핀란드(50.4%, 1988년), 미국(36.4%, 1988년) 등 22개국 평균(43.6%)보다 낮고 최저국인 이스라엘(34.7%, 2006년)과 비교해도 현저히 낮음.
- 우리나라 국민부담률과 조세부담률도 낮은 편임. 2010년 현재 세금과 사회보험료를 합한 국민부담률은 25% 수준이지만, 독일은 36%, 스웨덴은 46%, OECD 평균은 34%에 달함. 중앙정부와 지방정부의 재정, 사회보장기여금 등을 모두 합친 '일반정부재정'의 크기가 국내총생산(GDP) 대비 31%에 불과함. 북유럽 국가들은 55%, EU 평균은 50%, OECD 평균은 45%임.
- 정부의 '공약 가계부'에 따르면 공약 이행에 5년간 총 134조8000억원이 필요함. 정부는 이 중 48조원(36%)을 국세 수입으로 마련하고, 부족분은 증세 없이 지하경제 양성화 등을 통해 마련하겠다는 것임. 그러나 세수 확보에 빨간불이 켜지면서 새 정부의 국정과제 이행을 위한 재원 조달도 차질을 빚을 가능성이 높아짐.
- 우리나라의 경제 규모에 맞게 현재의 사회복지지출 규모와 수준을 어떻게 확대할 수 있는지, 국민부담률을 선진국 수준으로 끌어올리기 위해서는 어떻게 할 것인지 국민적 합의를 이끌어내는 방안 모색이 필요함.

□ 주제 : 복지재원 어떻게 마련할 것인가?

□ 주최 : 사회경제정책연구회 / 주관 : 민주정책연구원

□ 발표 및 토론

- 사회 : 김남근 변호사
- 발제 : 윤영진 교수(계명대) : **복지재정확충을 위한 조세·재정 개혁 방안**

- 지정토론 : 김태일 교수(고려대 행정학과)
오건호 박사(글로벌정치경제연구소)
조수진 변호사
- 참석자 토론 : 변재일 민주정책연구원장, 오제세 의원, 김현미 의원, 진선미 의원,
주승용 의원, 윤호중 의원, 임내현 의원, 김익성 교수, 정성표 前정
책실장, 정책위 전문위원(김길돈, 김범모), 민정연 연구위원(권향엽,
박정식, 고영국), 국회보좌진 등 20여명

□ 행사진행(총 1시간 40분 예상)

- 발제 (15분)
- 지정토론 (10분×2인)
- 참석자 토론 및 질의응답 (60분)
- 마무리 발언 (5분)

복지재정과 조세재정개혁

□ 포럼 개요

복지재원 어떻게 마련할 것인가?

- 발제 : 윤영진 교수(계명대 행정학과)
- 지정토론 : 김태일 교수(고려대), 오건호 연구실장(글로벌 정치경제연구소), 조수진 변호사

□ 발제 및 토론 주요 내용

- 우리나라의 경제사회적 위기(환경)와 현실 진단(윤영진)
 - 우리나라는 이미 저성장궤도에 들어섰음. GDP 신화와 성장 이데올로기에서 벗어나야 함.
 - 고용 없는 성장(고용절약형 성장패러다임)하에서 어떻게 성장해야 하고, 복지국가 건설을 어떻게 해야 하는지를 생각해야 함.
 - 신 빈곤층이 늘어나고 중산층이 붕괴하고 있음. 기업소득은 늘어나는데, 가계소득은 줄어들고 있고, 돈이 전체적으로 돌지 못하는 구조가 우리 경제의 큰 문제임.
 - 우리나라 국민들의 행복수준이 OECD 최하위 수준으로 삶의 질이 악화 되고 있음(이스털린의 역설). 재정의 기능(자원배분, 소득배분, 경제안정화)에 ‘삶의 질 제고(사회통합/국민행복)’ 기능을 추가해야 함.
 - 세계 최저수준의 저출산, 가장 빠른 속도의 고령화 진행으로 2017년부터는 인구보너스(demographic bonus) 효과가 사라지고 인구오너스(onus, 무거운 짐) 시대에 접어들음.
- 우리나라의 재정의 위상과 박근혜 정부의 공약가계부

- 우리나라는 매우 작은 나라로 저복지, 저부담 국가이며 이런 수준에서는 복지국가라고 하기 곤란함(윤영진)
- 공약가계부 재원대책 134.8조(2013-2017년)는 전년도가 아닌 2013년 기준년도 대비 증액된 금액이란 점이 신뢰성을 저하시킴(윤영진)
 - 복지분야의 재정지출을 12조 5천억을 절감하여 사용하는 것은 전략의 여지로는 가능성이 있지만 재원 마련 대책으로는 문제가 있음(윤영진).
- 공약가계부 135조 중에서 복지 분야 규모는 중앙정부예산 지출액만 54조 정도임. 그러나 중앙정부 예산 외에 사회보험료 지출과 지방정부의 예산지출도 있음(김태일)
 - 의료분야에서 건강보험 보장성 강화를 위한 지출 증가 10조원과 보육의 지방정부 의무 지출 부담 5조원 정도 포함하면, 추가재원 규모는 대략 69조원 정도임.
 - 2020년의 복지 재정 규모는 현행보다 GDP대비 1.04%p. 2050년에는 1.8%p의 정도 늘어날 전망이지만 2050년 고령화율(37.4%)을 고려하면 2011년 OECD 평균수준에 비해서도 크게 미흡함.

<표> 공약 반영시의 복지 지출 규모 전망(GDP대비 비중, %, %P)

연도	2020	2030	2040	2050
공약 반영시	12.9	16.5	19.9	23.1
현행 유지시	11.9	15.3	18.4	21.3
차이(%P)	1.04	1.25	1.55	1.77

□ 복지재정 확충을 위한 조세재정개혁 기본방향

- 돈을 ‘어떻게 마련할 것인가’도 중요하지만, ‘왜 그렇게 마

련해야 하는가' 하는 점이 중요함(윤영진).

- 조세와 재정지출 연계모형을 고려해야 함. 조세 하나만 보아서는 안 되며, 다른 조세와의 연계성이 필요함(윤영진).
- 우리나라는 조세의 누진도가 약하고 선별적 복지제도 중심인 II유형임.

<표> 조세-복지지출 연계모형

구 분		복지제도 유형	
		보편주의 복지제도	선별주의 복지제도
조세의 누진도	약함	I	II (한국)
	강함	III	IV

- 세계개혁의 방향은 II유형에서 출발하여 IV→III→I 유형으로 가는 방향과 III→I 유형으로 가는 방향이 가능함. 두 방향 모두 조세의 누진도를 강화하는 공평과세 실현이 우선임을 의미함(윤영진).
- 안철수 의원 진영에서 보편복지·보편증세 논의하는 것은 2유형에서 1유형으로 곧바로 가자는 것임(윤영진).
- 개인적으로 2유형에서 3유형(보편주의 복지제도 & 조세 누진도 강함)을 거쳐 1유형으로 가는 것이 바람직하다고 생각함(윤영진).
- 추가적인 복지재원 마련은 세계개혁, 조세지출제도 개혁, 재정지출의 재배분, 재정지출의 낭비 억제 등 다중접근이 필요함(윤영진).
- 기존의 재정지출을 고치는 지출혁신, 비과세 감면 축소나 탈루소득을 잡아내는 간접증세, 세목신설 및 세율조정 같은 직접증세 방안이 있음. 증세 이전에 지출개혁이나 간접

증세를 먼저 해달라는 국민적 요구가 큼. 박근혜 정부의
포지션은 국민들이 보기에 적합한 것임(오건호).

○ 조세와 사회보장기여금 간 관계에서 양자택일보다는 사회
보험제도의 개혁차원에서 접근해야 함(윤영진).

- 사회보장기여금을 늘려야 하느냐 말아야 하느냐의 접근이
아니라 사회보험제도, 연금제도 개혁은 별개의 차원에서
접근해야할 필요가 있음.

○ 소득 재분배의 기능을 강화하지 않고서는 복지의 재정 부
담이 계속 확대될 수밖에 없음. 또한 대기업의 재정부담을
강화해야 함.

□ 대기업의 재정부담(증세)을 왜 강화해야 하는가?

○ 우리나라의 경제위기가 대기업의 독식구도에서 경제순환
이 이루어지지 않고 있기 때문이라는 것이 사회전반의 인
식임(윤영진).

○ 기업소득과 가계소득의 격차 확대는 우리경제의 상당한
문제이며, 어떤세원에서 추가재원을 마련할지에 대한 명백
한 방향을 제시함(윤영진).

- 2000년 이후 기업소득이 가계소득의 7배 정도 더 많이
증가하고, 2006년 이후에는 그 격차가 벌어지기 시작함.

- 기업소득이 늘어난 이유는 부가가치 증가가 아니라 가계
소득으로 내려갈 돈, 조세 등으로 환류되지 못했기 때문이
라는 분석임(산업연구원, 2013).

- 기업소득이 가계소득으로 환류되어 분수효과를 유발하도
록 조세구조 및 복지제도 설계 필요함

○ ‘지식유산시대’에 대기업의 과실은 사회적으로 축적된 지

식의 열매를 대기업이 챙긴 못임(윤영진).

- 기업이 그간 축적된 지식의 성과를 불로 선물로 축적했다면 사회에 환원해야할 못이고, 사회에 환원하는 방식은 세금을 더 많이 내는 것임.
- 법인세 부담이 많아 기업의 경쟁력이 떨어진다는 얘기는 실효법인세율 수준을 볼 때 부적절한 주장임(윤영진).
 - 대기업의 실효법인세율은 너무 낮고(2009년 삼성전자, 현대자동차, 포스코 3개 기업의 실효세율은 12.8%), 법인세의 최저한세율은 최고 14%임.
 - 실효세율이 최저한세율보다 낮은 것은 공제·감면 혜택이 많기 때문임.
- 법인세와 소득세 최고세율이 차이가 크면 법인에 이익을 유보시키고 조세회피의 개연성이 존재함(윤영진).
 - 효율적인 조세제도를 디자인하기 위해서는 개인소득세와 법인세 간의 조화가 필요함.
- 경제성장 과정에서 정부가 개입해서 만들어낸 인위적 지대(rent)를 대기업이 향유함(윤영진).
 - 수입대체산업, 환차익, 정책금융, 조세지출 등에서 대기업이 인위적 지대를 누리고 있고 그 부분은 사회에 환원해야 함.
- 개인소득은 누진세를 하는 것이 맞으나 법인은 주인이 주주이고, '어떤 회사'의 주식을 갖는지에 따라 세금을 부과하는 것은 옳지 않음(김태일).
 - 법인세는 감세 이전 수준으로 회복하고, 최저한세율을 정비하는 정도가 현실성이 있음. 법인세 최저한세에서 배제되는 공제 감면액을 포함할 경우 해외에서 이미 납부한

세액은 공제하는 것이 타당함.

□ 복지재정 확충을 위한 세제개혁 전략

○ 지금 까지 제시된 세제개혁 전략(윤영진, 오건호)

- 그동안 제시된 조세전략을 분류하면 (1) 감세론, (2) 부유층 증세론, (3) 보편적 증세론(부가치세, 소득세, 사회보장기여금 고용주분 인상) (4) 조세대체론(토지보유세 증세/법인세, 소득세는 감세), (5)복지증세(복지지출 목적세, 사회복지세) 등임.

○ 복지재원 확충을 위한 세제개혁 방안(윤영진)

- 복지재원을 마련하는 방법으로 증세 전략을 택하지 않고 고서는 추가적 재원 마련에 한계가 있을 수밖에 없음. 정부의 공약가계부도 증세 없이 진행하는 것은 쉽지 않을 것임(김태일, 오건호, 주승용).
- 넓은 세원과 적정 세율로 과세기반 강화 : 지하경제 양성화를 통한 세원 확대, 부가가치세 개편을 통한 세원 확대 등.
- 선 부자 증세, 후 보편 증세 : 소득세개편(최고세율 51% 신설), 법인세제 개편(최고세율 27% 신설), 부유세 도입 및 토지부유세 개편, 주식양도차익에 대한 과세 등.
- 조세지출제도의 개혁 : 대기업 부자 조세 비과세·감면 축소, 고용창출투자세액공제 제도 개선(기본공제 폐지하고 추가공제인 고용증가 비례공제를 고용의 인센티브로 활용).
- 부유한 계층에 대해서 소득세를 최고 51% 까지 올리는 것이 현실적으로 가능할 것인지는 의문. 비과세 감면 축소

나 전반적으로 소득세를 올리는 것이 우리나라 소득세 구조에 맞음(김태일).

○ 부자증세에서 보편증세로의 전환 시기(윤영진)

- 보편적 복지시스템이 제대로 정착되고, 복지지출이 충분히 확대되어 '재분배의 역설'(누진세가 아닌 비례세 중심임에도 재정의 소득재분배 효과가 큼)이 이루어질 수 있는 시기.

○ 보편복지 핵심의제로 '국민건강보험하나로 100만원 상한제', 복지재정 확충 의제로 '사회복지세 도입' 제안(오건호).

- 두 의제 모두 부자증세, 보편증세, 복지증세의 3대 원칙을 담고 있음.

- 사회복지세는 소득세, 법인세, 상속증여세, 증부세 등 기존의 누진도를 가진 직접세에 추가로 부가되는 세금으로 20% 과세 목표로 함.

□ 복지 재원 확보를 위한 재정지출 전략

○ 재정규모를 일본, 미국 수준 또는 OECD 평균 수준인 GDP 대비 10%정도로 상향(윤영진).

- 2011년 경상 GDP 1,200조원의 10%인 120조원 정도의 재정규모라면 박근혜 정부의 5년 동안 공약가계부 재원 규모인 135조원 해결 가능.

- 그러나 향후 어느 기간 동안, 얼마나, 어떤 방식으로 확충할 것인지는 구체적으로 논의가 필요함. 공약가계부의 135조원 중 5-60조 만이 복지 분야 지출이며, 2013-2017년 기간의 추가 소요재원 재원을 합한 것이고

1년의 규모가 아닌 점을 주의해야 함(김태일).

○ 경제사업비를 줄여 사회복지비를 늘리는 전략적 배분 필요(윤영진)

- 우리나라 사회복지분야 재정지출은 OECD 국가 중 꼴찌, SOC를 포함한 경제사업분야가 OECD 평균의 두 배 수준인 반면에, 선진국들은 재정의 절반 이상을 보건과 사회복지분야에 사용함.

- 4대강 사업 등 SOC 분야 투자가 효율성은 낮지만 과잉 투자되고 있는 점을 감안할 때, 향후 사회복지비와 경제사업비간의 상쇄관계가 크게 나타날 것으로 예측(삼과 빵의 상쇄관계).

* 2000년 이후 8년간 도로 항만 등 SOC에 130조원이 넘는 돈을 쏟아 부었지만 SOC 재정투자의 효율성은 OECD 회원국 중 동유럽 2개국을 빼고 최하위. 건설업의 고용탄성치도 마이너스로 전환(조세연구원)

○ 재정지출의 효율성을 높이고 예산낭비 방지를 통한 추가 재원 마련

- 독일의 시민단체인 '납세자 연맹'은 독일 예산낭비 비율을 15% 정도로 예측함(예산낭비 비율을 10%라고 한다면 2013년도 재정규모 기준 30조원이 넘음)(윤영진).

- 조세저항을 줄이고 증세나 조세개혁을 하기 위한 선결과제의 관점에서 재정지출낭비의 억제 방안으로 국민소송제도를 도입할 필요 있음(김현미 의원 국민소송법안 준비중)(조수진). 내부고발자를 철저히 보호하는 것이 선결조건임(윤영진).

○ 2017년 이후 우리사회에 확대가 필요한 복지 분야 항목(김태일)

- ‘복지재원 어떻게 마련할 것인가’에 대해서 생각한다면, 먼저 ‘어디에 얼마나’ 마련할 것인가를 먼저 논의해야 함.
- 복지 지출이 많은 부분은 고령화에 따라 늘어나는 연금·의료임. 우리나라가 복지지출이 적은 이유는 연금지출이 낮기 때문임(국민연금 소득대체율이 낮고 사각지대가 많음).
- 다음 정부에서 국민연금은 노후보장을 적정 수준으로 올리는 것은 불가능할 것이며 최소수준의 노후소득 보장 기능에 머물 공산이 큼.
- 국민연금 사각지대를 축소하고 보험료 납입기간을 길게 하는 것은 가능하며 중요함. 다만 그 효과는 중장기적으로 2-30년 뒤의 노후빈곤을 줄이는 데는 유효하지만 그 이전까지 노후빈곤 감소에는 효과가 없음.
- 의료는 높일 필요가 있는데 GDP대비 2%이상은 어려울 것임. 보장성을 높이는 방안으로 전반적인 고액진료비의 보장성을 강화해야 함.

<표> 2020년 한국의 항목별 복지지출 수준의 비교(GDP대비 비중, 단위:%)

		연금	의료	근로연령대 소득지원	사회 서비스	계
한국	2020년	4.1(4.6)	4.1	2.2	2.1	12.5
북유럽	2007년 (고령화율 조정)	6.3	6.0	6.0	6.1	24.4
중부유럽		10.6	6.8	4.6	2.9	24.9
남유럽		9.6	5.8	3.5	1.6	20.5
미국		7.5	7.5	2	1	18.0
일본		7.2	5.4	1.6	1	15.2

□ 보편적 복지 진영과 민주당의 정책 방향 및 과제

- 먼저 증세 없이도 재원 마련을 할 수 있는지 파악해야 함.

-
- 민주당은 증세보다 복지수준을 먼저 접근해야 증세론을 불가피하게 만드는 여건이 될 수 있을 것임. 민주당 내에서 충분히 갖춰진 상태에서 증세론에 관한 논의가 필요하고, 국민들이 공감할 수 있는 구체적인 대안들은 계속해서 찾아내야 함(윤영진).
 - 재원마련을 위해 증세가 필요하다는 것은 맞음. 우리가 하겠다고 하는 것을 잘하고 있는지 점검하는 것이 중요함(김태일).
 - 증세가 불가피하지만, 먼저 국민이 원하는 지출개혁 등 기존의 재정 구조를 바꾸는 개혁에 온 힘을 기울이는 모습을 보여줘야 함. 그래야 증세에 대한 정치적 발언권, 사회적 목소리가 생김(오건호).
 - 증세가 아니라 ‘조세정의’로 접근 고려. 누진도가 매우 낮은 세목이나, 조세 제도 내에서 정의 구현이라는 측면에서 정책을 개발함(윤호중).
 - 증세로 복지재정을 늘릴 것인지, 국민적 공감대가 늘어날 때 점차적으로 증세를 해나가는 것이 필요한지에 대한 연구 필요함(김남근).
 - 국민연금의 적립방식을 부과방식으로 바꾸어야 하고 이에 대한 연구가 필요함(주승용). 스웨덴이 오랜 시간 고민을 통해서, 다양한 요소를 넣어 부과방식으로 바꿈. 연금이라는 것이 정치적으로 제일 민감해서 이해관계를 조정하기가 쉽지 않음(윤영진).
 - 현실적으로 가능하지도 않고 포퓰리즘적 측면에서 진행되는 불필요한 논의들에 대해 교통정리가 필요함(오건호, 김태일).
-

-
- 실제로 정권을 잡았을 때 국민연금을 소진 시킬 수 없음.
이것의 이행프로그램이 안 나오면 5~10년 동안에 실행할 수 있는 프로그램이 아님.
 - 며칠 동안 캠프를 해서라도 매듭을 짓고 발전해 나가야 함.
-

복지재정 확충을 위한 조세·재정개혁 방안

윤영진 (계명대 행정학과 교수)

1. 들어가는 말

우리나라는 성공적인 산업화, 민주화, IT화를 이룬 국가로 평가 받는다. 짧은 시간에 절대빈곤 국가에서 일인당 국민소득 2만 달러가 넘는 국가로 압축성장을 하였다. 민주주의도 4.19 의거, 5.18 민주항쟁, 6.10 시민혁명을 거쳐 정권교체를 경험하는 등 상당한 정도 정착을 시켰다. IT화도 정부와 기업의 투자에 힘입어 세계 최고수준의 IT 시스템과 문화를 갖추었다. 전자정부도 UN이 세계 최고수준이라고 평가하고 있다.

산업화, 민주화, IT화를 성공적으로 이룬 우리나라가 다음에 이루어야 할 시대적 과제는 복지국가의 건설이다. 복지국가 건설에 필수적 요소가 재정이다. 재정이 뒷받침되지 않은 복지국가 건설이란 허구에 불과할 뿐이다. 오늘날 ‘초고부담-초고복지’ 유형을 보여준 스웨덴이 높은 수준의 경제 및 사회적 성과를 거두고 있는 점에서 ‘스웨덴 패러독스’라는 표현으로 세계로부터 찬사를 받고 있다. ‘저부담-초저복지’ 유형을 보여준 우리나라가 복지국가를 건설하기 위해서는 복지재정을 늘리지 않으면 안 된다는 시사를 준다.

우리나라의 경우 많은 복지제도가 구축되고 복지재정이 매년 증가하고 있지만 복지국가의 건설은 아직 요원하다. 괄목할만한 경제성장을 이루었지만 우리나라의 자살률은 OECD 국가들 중 8년 연속 1위라는 불명예를 안고 있다. 노인 자살률과 노인 빈곤율 역시 OECD 국가 중 1위다. 국민들의 행복수준은 OECD 국가 중 최하위 수준이다. 중산층은 붕괴하고 빈곤율은 계속 증가하고 있다. 게다가 세계 최저수준의 저출산, 가장 빠른 속도의 고령화가 진행되고 있다. 2017년부터 생산가능인구(15~64세)가 감소하며, 2030년이면 우리나라 절대인구 규모가 감소하기 시작한다.

지금까지 경제성장 일변도로 앞만 보고 달려왔지만 이제 뒤를 돌아볼 때다. 뒤를 돌아보며 여유를 갖고 우리 주변을 살펴볼 때다. 무엇을 위한, 누구를 위한 경제성장인지? 경제성장이 이루어지는데도 일반 국민들은 왜 힘들게 사는지? 청년들은 대학을 졸업하고 훌륭한 스펙을 쌓았는데도 왜 취직을 못하고 있는지? ‘묻지마 범죄’와 같은 강력 범죄가 왜 빈번하게 발생하는지? 노동자들이 대량 해고되고 본인과 가족들이 왜 자살을 선택하는지? 이러한 시대적 질문들은 모두 경제민주화 및 복지와 관련된다. 복지국가 건설이란 경제민주화와 국민들의 복지를 책임지는 국가를 건설하는 것을 의미한다. 복지국가 건설이야말로

로 시대적 과제이다. 여기서는 한국형 복지국가 건설에 필요한 조세재정개혁 방안을 모색하고자 한다. 조세재정개혁 방안을 논하기 위해서는 우리나라 재정 및 조세환경의 경로적 측면과 상황적 측면이 고찰되어야 할 것이다. 먼저 우리나라의 경제사회적 환경과 재정의 위상을 살펴보고 조세재정개혁 방안을 모색하고자 한다.

2. 우리나라의 경제사회적 환경

(1) 저성장 패러다임과 성장 이데올로기 비판

1) 저성장 패러다임과 대응

747공약으로 집권한 이명박 정부의 집권기간 5년 동안 경제성장 성과는 연평균 2.9%에 그쳤다. 이것은 노무현 정부 집권기간 평균 성장률인 4.3%에도 미치지 못한 수준이다. 비즈니스 프렌들리를 외치며 기업에 대해 각종 혜택을 주고 감세 정책을 추진했음에도 불구하고 경제성과는 형편없다.

우리나라는 성공적 산업화를 이룬 국가로 평가 받았다. 한국의 압축성장에 대해 세계는 ‘한국패러다임’, ‘한국모델’, ‘서울형 성장’ 등으로 불렀다. 그러나 1990년대 이후 상황은 달라지고 있다. 1992~2001년 동안 평균 5.6% 성장하였으며, 2000년대 들어 평균 4%대 성장에 그치고 있다. OECD가 2011년 5월 발간한 ‘경제전망(Economic Outlook)’에 따르면 한국의 중기(2010~2015년) 경제성장률 전망치는 4.3%로 34개 회원국 가운데 칠레와 이스라엘에 이어 세 번째로 높다. 하지만 장기(2016~2026년) 성장률 전망치는 2.4%로 매우 낮다. 잠재성장률도 중기 3.8%에서 장기 2.4%로 떨어지는 것으로 나타났다. 대부분의 나라의 성장률은 국민소득 1만~1만6000달러 사이에 둔화되며 한국도 예외는 아니라고 본다.

우리나라도 이제 저성장 국면에 접어들었다. 문제는 ‘불편한 진실’ 저성장 국면을 받아들여 하지 않는다는 것이다. 경제성장은 우리 시대의 굳건한 이데올로기가 되었으며, 종교의 차원까지 발전하였다. 박정희 시대의 유산인 썸이다. 최근 성장과 복지(분배)에 관한 여론조사를 보면 젊은이들은 ‘복지’를, 나이 든 세대들은 ‘성장’을 더 높게 선호하는 것으로 나타난다. 정치권에서도 성장 이데올로기는 결코 포기할 수 없는 공약이다. 박근혜 정부도 ‘국민행복’ 앞에 ‘경제부흥’이라는 정책목표를 내걸고 있다.

그런데 현실은 저성장 국면에 들었다는 것이다. 저성장이기 때문에 더 고도성장을 추구해야 한다는 묘한 역설적 주장이 나올 수 있다. 이러한 역설적 주장에는 저성장이라는 현실을 받아들이고 싶지 않은 심리가 내재해 있다. 그러나 선진국들은 2000년대 말부터 저성장 테마를 ‘새로운 표준(New Normal)’으로 인정하고 다양한 대응책을 마련하고 있다.

저성장 시대를 맞이한 일본 정부의 잘못된 정책대응은 우리에게 반면교사가 된다. 일본의

GDP 성장률은 1970년대 평균 4.5%, 1980년대에는 4.7%를 기록했다. 1980년대의 일본은 ‘일본을 배우자’, ‘Z이론’ 등이 난무할 정도로 많은 국가의 부러움의 대상이었다. 그러나 버블경제가 붕괴한 1990년대 접어들어 1.2%로 추락했다. 이후 20년간 1%대 경제성장률에 묶여있다. 일본의 저성장 국면을 초래한 요인으로 인구 감소, 고령화, 경제 성숙도 등을 든다.

본격적인 저성장에 들어서자 일본 정부는 1992년 8월부터 2000년까지 9차례에 걸쳐 124조 엔에 달하는 재정을 경기부양에 투입했다. 투입된 재정지출의 대부분은 도로건설 등 토목 위주의 공공사업에 쓰였다. 토건본색을 드러낸 것이다. 또한 경기진작을 명분으로 1994년부터 1999년까지 세 차례 감세정책을 단행했다. 소득세에 대한 특별감세와 각종 소득공제를 확대하고 세율도 낮춰 2002년까지 약 44조 엔을 깎아줬다. 1998년과 1999년에는 법인세의 기본세율을 37.5%에서 30.5%로 7.0%포인트 인하했다(경향신문 2011. 11. 21). 이로 인해 1990년대 초반 주요 선진국 중 가장 양호한 상태를 유지하던 일본의 국가재정은 20년 만에 GDP 대비 200%가 넘는 세계 최고 수준의 국가채무를 가진 국가로 전락했다. 결국 거품 붕괴 이후 일본 정부가 정책적으로 대응한 감세와 공공투자 처방은 저출산·고령화와 격차 확대, 그리고 디플레이션이라는 일본병을 치료하기는커녕 더 악화시켰다는 지적을 받고 있다. 반면교사인 일본이 있는데도 불구하고 이명박 정부는 토건과 감세라는 일본정부의 정책 오류를 그대로 답습하고 말았다.

2) 성장 이데올로기 비판

최근 성장 이데올로기에 대한 비판적 인식이 확산되고 있다. 이러한 비판적 인식은 진보적 학자들이 주로 주장하고 있지만 사실상 사회과학의 중심이론으로 자리잡아가고 있다. 경제성장 비판론의 핵심적 논지는 ‘성장이 모든 문제를 해결해주지 못하며, 성장은 우리의 행복을 증진시켜주지도 못한다’는 명제에 담겨 있다. 성장이 행복을 보장해주지 못한다는 관점은 1974년 리처드 이스털린의 논문으로부터 비롯되었다. “일정 소득 수준을 달성한 다음부터는 소득이 늘어도 행복은 나아지지 않는다”는 소위 ‘이스털린의 역설’이 그것이다.

이것의 연장선상에 있는 것이 GDP 지표의 한계와 대안적 지표로서의 다양한 GNH 지표의 개발이다. GDP의 개념적 한계는 크게 세 가지가 지적된다. ① GDP는 시장가치로 평가할 수 있는 것만 측정한다. ② ‘삶의 질’과 성장 비용을 제대로 측정하지 못한다. ③ ‘지속가능성’의 측정에 한계가 있다. 무엇보다도 GDP의 한계는 삶의 질과 국민의 행복을 전혀 반영하지 않고 있다는 점이다. GDP를 대체하려는 노력은 두 가지 특징을 갖는다. 하나는 ‘생산’과 ‘소득’의 측정에서 ‘삶의 질’과 ‘행복’의 측정으로 전환하자는 것이다. 다른 하나는 ‘지속가능성’을 측정하자는 것이다. 2009년 사르코지 대통령에 의해 위촉된 조지프 스티글리츠를 위원장으로 한 위원회의 임무도 ‘국민총행복’을 높이는 새로운 지수를 찾아나가자는 것이었다. 스티글리츠 등의 보고서에서 새로운 지표와 관련하여 권고하고 있

는 내용은 다음의 두 가지다. 하나는 현재의 행복을 평가하는 일과 앞으로 이어질 행복의 지속가능성을 평가하는 일이다(스티글리츠 등, 2011: 55). 결국 경제성장 비판론의 핵심은 정책의 최우선 목표로서의 경제성장을 대신하여 국민행복을 최우선 목표로 삼아야 한다는 것이다.

성장이테올로지 비판론은 성장을 하지 말자는 것이 아니라 성장지상주의에 빠진 우리의 의식을 바꿔야 한다는 것이다. 성장 망상체계가 왜 위험한지는 그것이 우리 사회의 의식을 지배하고 정책결정 및 여론주도 그룹에 확산될 때 우리 사회의 좌표와 정책 등대의 불빛을 잘못 설정할 수 있기 때문이다. 성장 이데올로기에 매몰되어 빠져나오지 못한다면 그것은 안톤의 실명(Anton's blindness)에 해당한다. 안톤의 실명은 시력을 잃고서도 자신이 볼 수 있다고 믿는 질환이다. 안톤-바빈스키 증후군이라고도 알려진 이 병에 걸린 환자는 환각에 따른 여러 증상을 경험하면서도 자신에게는 아무런 문제가 없다고 우긴다고 한다(파텔, 2011: 51). 성장 망상이 문제가 되는 것은 경제성장이 눈먼 안내자로 전락하여 정책을 잘못 인도할 수 있다는 것이다. 셰익스피어의 <리어왕>의 대사를 연상하게 된다. “저주로다. 광인이 맹인을 이끄는구나!”

(2) 고용절약형 성장 패러다임

경제성장과 고용 간의 관계를 보여주는 지표로서 ‘고용탄성치’가 있다. 고용탄성치는 취업자 증가율을 경제성장률로 나눈 값이다. 경제성장률 1% 증가에 따른 취업자 증가율을 나타낸다.

고용탄성치가 외환위기 전 1984~1997년에는 연평균 0.350이었으나 외환위기 이후 1998~2008년 사이에는 0.311로 낮아졌고 글로벌 금융위기 이후인 2009~2012년에는 0.290으로 더 내려갔다(장상환, 2012). 경제성장을 해도 일자리 창출은 계속 제감하는 추세를 보여준다. 고용절약형 성장 패러다임이 지속되고 있는 것이다. 신규 일자리도 대부분 비정규직과 저임금의 좋지 않은 일자리다.

이찬영 외(2011)의 연구에서도 고용탄성치가 2000~2005년 0.35에서 2005~2010년 0.22로 떨어졌다. 산업별로 보면 제조업은 -0.04에서 -0.08로, 건설업은 0.73에서 -0.84, 서비스업은 0.74에서 0.52로 감소했다. 제조업과 건설업은 성장을 할수록 고용이 아예 감소하고 있다. 제조업은 이미 2000년 이후 성장을 하면 오히려 고용이 감소하는 국면에 들었고, 건설업도 2005년부터 1% 성장에 0.84의 취업자 감소 추세를 보여주고 있다. 22조원을 투입하여 4대강 사업을 했는데도 고용창출이 거의 없는 현실을 통계지표를 통해 확인할 수 있다.

2013년 4월 맥킨지가 발표한 ‘제2차 한국보고서 신성장 공식’에도 ‘고용 없는 성장’에 대해 지적하고 있다. 1998년 이후 한국 대기업들은 생산성이 확대되고 세계 시장 진출 같은 성과도 거뒀지만, 국내 고용에서 차지하는 비중은 오히려 18%에서 12%로 감소했다고

한다. 제조업 부문에서는 ‘고용 없는 성장’이 퍼지고 있으며, 고용을 흡수해야 할 서비스 부문은 대부분 저부가가치 산업 중심인 데다가 일자리를 구할 기회도 적어 대부분 생계형 창업으로 몰리고 있다고 분석하고 있다. 생계형 창업이란 노동력의 30%를 차지하는 자영업 분야를 지칭한다.

성장을 해도 일자리가 늘어나지 않는다면 경제성장의 전략을 재검토하지 않으면 안 된다. 현재의 경제성장은 성장을 해도 대기업 중심의 고용절약형 성장이다. 이러한 성장 패턴은 성장을 해도 국민들의 생활을 부유하게 해주지 못한다. 고용 없는 성장은 낙수효과가 발생하지 않는다. 성장과실이 대기업에 독식되는 반면 일반 서민과 청년은 일자리를 찾지 못해 고통을 당하고 있는 것이다. 이제 경제성장을 논할 때 ‘누구를 위한 성장이며, 어떠한 방식의 성장인지’를 따지지 않으면 안 된다.

(3) 불평등 구조의 심화

1) 소득 양극화와 빈곤 그리고 중산층 붕괴

‘월가를 점령하라’에서 보듯이 99대 1의 싸움의 배경이 된 불평등 구조는 우리나라도 예외가 아니다. 복지국가의 핵심적 가치는 행복과 평등이다. 평등을 논하지 않고는 복지를 논할 수 없다. 불평등 구조를 이해하기 위해서는 소득 양극화와 소득 불균등을 구분할 필요가 있다. 양극화는 주로 중산층 소멸 현상과 빈곤의 증대에 대한 관심으로부터 출발한 개념이다(이정우, 2011: 82). 우리나라의 소득 불평등도는 OECD국가 중에서 중간정도에 속하나 상대빈곤율은 매우 높은 국가로 분류되고 있다. 이것은 소득 불균형 문제보다 소득 양극화 문제가 더 심각함을 의미한다.

우리나라는 1960년대부터 절대 빈곤율이 지속적으로 감소한 경향과는 달리, 상대 빈곤율은 큰 변화가 없었다. 이는 1960년대 이후 급속한 경제성장이 절대빈곤의 해결에는 상당한 효과를 거두었지만 사회적 불평등을 감소시키지는 못했다는 것을 보여준다. 최근에는 상대적 빈곤율이 점차 상승하는 추세에 있으며, 2011년 16.5%이다. 특히 1인 가구와 65세 이상 고령층 가구의 빈곤율은 50%에 육박한다.

<표1> 상대적 빈곤율 추이 (단위 : %, 가처분소득/전체가구 기준)

2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
14.3	14.8	15.2	15.3	14.9	16.5

자료: 통계청, 가계동향조사, 2012. 1

통계청의 ‘2012년 가계금융·복지조사’ 결과를 보면 소득점유율이 5분위 47.6%, 4분위 23.7%, 3분위 15.7%, 2분위 9.4%, 1분위 3.6%다. 연간 가구소득은 평균 4,233만원이며,

소득분위별로는 1분위(하위 20%) 758만원, 2분위 1,988만원, 3분위 3,330만원, 4분위 5,021만원, 5분위(상위 20%) 1억65만원이다. 1분위와 5분위 격차는 13배다.

양극화 현상은 결국 중산층 축소현상으로 귀결된다. 우리나라의 중산층 비중을 가구 단위로 보든 소득 기준으로 보든 최근 지속적으로 감소하고 있다. 측정방식을 어떤 식으로 하든 사실상 중산층이 붕괴하고 있다.

중위소득의 50~150% 기준 중산층 가구 비중은 2003년 60.4%에서 2009년 55.5%, 소득 비중은 2003년 54%에서 2009년 48.1%로 지속적으로 감소하고 있다. 스웨덴 76.9%(2005), 프랑스 67.7%(2000), 영국 62.1%(2004)보다 낮은 수준이다. 미국 55.0%(2004)보다 높은 것에 위안을 받아야 할지 모르겠다.

<표2> 전체 가구 중 중산층 가구와 소득 비중 (단위: %)

구분	중위소득 50~150%		중위소득 75~125%	
	가구 비중	소득 비중	가구 비중	소득 비중
2003	60.4	54.0	33.5	30.1
2004	59.5	52.6	31.8	28.5
2005	58.2	52.3	31.2	28.3
2006	56.3	49.6	30.2	27.0
2007	56.4	49.4	30.2	26.9
2008	55.5	48.4	29.8	26.3
2009	55.5	48.1	30.0	26.1

주: 2인 이상 전체 가구

자료: 통계청, 가계동향조사 2003~2009년 자료를 토대로 작성(김용기 외, 2010: 16, 17)

더욱 문제가 되는 것은 중산층 가계가 안고 있는 가계부채다. 2008년 기준으로 소득 중위 수준인 3분위와 4분위 가구의 44%와 48.4%가 평균 4,000만원 수준의 금융권 부채를 안고 있다. 개인부채도 2010년 1인당 국민총소득(GNI)의 80%를 처음으로 넘어섰다. 부채 비율이 80%를 넘은 것은 개인부채 통계가 집계되기 시작한 1975년 이후 처음이라고 한다(경향신문 2010년 7월 25일자). 중산층의 심각한 재정압박은 이들이 빈곤층으로 전락할 위험에 노출되어 있다는 의미다.

2009년 한국보건사회연구원의 ‘복지패널시뮬레이션 조사’에 따르면 실직·폐업 등으로 소득이 끊겼을 때 한계중산층(소득 규모가 중위소득의 50~70%인 계층)의 72.5%는 빚을 얻거나 집을 처분하는 등의 비상대책 없이는 6개월을 버티지 못하는 것으로 조사됐다. 중산층 몰락 직전의 심각한 처지에 놓여 있는 것이다. 2013년 4월 맥킨지가 발표한 ‘제2차 한국보고서 신성장 공식’에서도 “한국 중산층의 절반 이상이 적자 가구인 ‘빈곤 중산층’으로 전락하고 있다”면서 “한국 경제가 양질의 일자리를 창출하는데 실패하고 제조업이 더

이상 고용 창출을 확산하지 못하는 ‘저생산성의 덩어리’에 빠졌다”고 지적하고 있다.

최근에는 신빈곤층이 증가하면서 새로운 사회적 위협으로서의 빈곤문제가 대두하고 있다. 신빈곤층은 중산층에 속하던 사람들이 빈곤층으로 전락한 그룹이다. 대표적인 신빈곤층은 근로빈곤층(working poor), 주택빈곤층(house poor), 은퇴빈곤층(retire poor)이다. 현대경제연구원은 이들을 3대 신빈곤층이라고 지칭하였다.²³⁾

근로빈곤층(working poor)은 일을 하는데도 가난한 사람들이다. 정부 통계에 의하면 전체 인구의 약 10%, 빈곤층의 40% 정도가 근로빈곤에 해당된다. 15~64세 근로연령층의 빈곤율은 1990년 6.5%에서 2010년 10.2%로 증가하였다. 취업을 했는데도 빈곤한 취업빈곤율은 1990년 4.7%에서 7.5%로 증가하였다. 최저임금제도가 있지만 최저임금도 제대로 못 받는 노동자가 190만 명에 이른다. 근로빈곤의 원인은 고용 불안정, 저임금, 사회보험 체계와 연결되지 않는 일자리 등으로 요약된다.

워킹 푸어는 저임금 고용과 밀접한 관계가 있다. OECD의 ‘2012 고용전망(Employment Outlook)’에 따르면 2010년 기준 우리나라의 저임금 고용 비중은 25.9%로서 OECD 회원국 중 1위다. 우리나라의 저임금 고용 비중은 OECD 회원국의 평균 16.3%보다 9.6%p 높다. 그 뒤를 미국(25.3%)이 잇고 있다. 우리나라의 저임금 고용 비중이 높은 이유는 최저임금 수준이 OECD 주요국에 비해 낮은데다 이마저도 제대로 지키지 않는 사업주들이 많기 때문이다. 2010년 우리나라 최저임금의 상대적 수준은 임금 평균값 대비 33%, 임금 중위값 대비 41%로 각각 OECD 평균인 37%와 48%에 비해 4~7%p 가량 낮다. 절대적 수준을 비교해도 소비자물가지수(CPI)를 고려한 우리나라의 실질 최저임금은 2010년 기준 3.06달러로 OECD 평균(6.66달러)의 47%에 불과하다. 구매력평가지수(PPP)를 반영한 실질 최저임금(4.49달러) 역시 OECD 평균(6.86달러)의 65%에 불과하다. 게다가 이처럼 낮은 최저임금조차 지키지 않는 사업장들이 많다. 고용노동부가 2011년 최저임금법 준수 여부를 점검한 결과 2만3천여760개 사업장의 9% 정도가 최저임금 미만을 근로자에게 지급한 것으로 밝혀졌다.

워킹 푸어의 또 하나 핵심 고리 역할을 하는 것은 비정규직 문제다. 비정규직은 저임금과 고용불안에 시달리고 있는 잠재적 재정폭탄들이다. 비정규직은 정규직 노동자에 비해 임금이 낮고 일자리를 지속적으로 유지하지 못한다. 사회보험 혜택도 제대로 누리지 못한다. 취업빈곤층의 73.9%는 사회보험에 가입되어 있지 않은 비공식 일자리에 취업하고 있다.

통계청은 비정규직을 ① 한시적 근로자, ② 시간제 근로자, ③ 비전형 근로자로 구분한다. 비정규직은 2010년 기준 568만 명으로 임금근로자의 33.4%에 이른다. 한시적 근로자가 328만 명으로 가장 많고 비전형 근로자 229만 명, 시간제 162만 명 순이다. 비정규직은

23) 이명박 정부 초기에 ‘신빈곤층’이란 용어가 등장하였으나 2009년 3월 ‘신빈곤층’이란 말은 공문서에서 ‘위기가정’으로 대체됐다. 신빈곤층이라는 말이 자칫 현 정권이 만들어낸 새로운 빈곤층을 가리키는 말로 오해될 수 있다는 염려에 따른 것이라고 한다.

IMF 경제위기를 거치며 신자유주의 경제이론이 힘을 얻자 급증하기 시작했다. 2002년 400만 명, 2004년 500만 명을 돌파한데 이어 이제 600만 명에 근접하게 되었다.

비정규직이 문제가 되는 것은 그들이 차별적 임금과 근로조건을 갖고 있기 때문이다. 정규직을 100이라고 할 때 비정규직의 월평균 상대임금은 2002년 67.1에서 2010년 54.8로 감소했다. 특히 이명박 정부 기간인 2008년 이후 현저히 감소한 것을 확인할 수 있다. 비정규직 상대임금의 하락은 한시적 근로, 비전형 근로, 시간제 근로 모두에서 공통적으로 관찰된다. 임금격차 외에 비정규직 근로자는 사회보험 가입자 비율이 낮다는 점이 문제다. 2011년 8월 현재 국민연금 38.2%, 건강보험 44.1%, 고용보험 42.3% 등으로 정규직 근로자의 약 절반 수준에 그치고 있다. 특히 사회보험 가입률이 20%대인 비전형 근로자나, 10%를 약간 상회하는 시간제 근로자의 경우 사회적 안전망의 보호를 거의 받지 못하고 있다. 결국 비정규직 근로자는 불안정한 고용, 낮은 임금, 취약한 사회안전망이라는 삶의 질을 악화시키는 노동시장 내 취약성의 3대 요소를 모두 가지고 있다. 문제는 그 상태가 개선되기보다는 오히려 악화되고 있는 실정이다.

비정규직의 가장 심각한 문제는 자식의 비정규직 대물림이다. 비정규직이 비정규직을 낳는 것이다. 사회적 열위가 사회적 열위를 더 심화시키는 '마태효과'가 작용한다. 비정규직 부모의 자녀는 정규직이 되기 힘들다. 비정규직 부모의 자녀는 정규직 부모를 둔 사람과의 경쟁에서 열세일 수밖에 없다. 결국 비정규직 부모의 자녀는 대물림으로 비정규직이 될 수밖에 없다. 교육도 취업도 그런 구조다. 부정적 마태효과의 연을 끊지 않으면 안 된다.

새로운 빈곤층에 주택빈곤층이 있다. 주택빈곤층(house poor)이란 '무리한 대출로 집을 마련했지만 원리금 상환으로 가처분소득이 줄어 빈곤하게 사는 가구'를 말한다. 현대경제연구원(2011a)은 광의의 주택빈곤층을 ① 주택을 보유하고 있고, ② 거주주택 마련을 위해 대출을 받고 있으며, ③ 원리금 상환으로 생계에 부담을 느끼고 있고, ④ 실제로 가계 지출을 줄이는 가구라고 정의내리고 있다. 협의의 주택빈곤층은 여기에 ⑤ 원리금 상환 비율이 가처분소득 대비 최소 10% 이상인 가구를 포함하고 있다.

현대경제연구원은 2010년 기준 주택빈곤층은 157만 가구라고 추산한다. 가계대출에 대한 원리금 상환 비율이 가처분소득 대비 최소 10% 이상인 협의의 하우스 푸어 가수도 108만 가구에 이를 것으로 추산하고 있다. 우리나라 전체 가구의 10%에 이른다. 하우스 푸어 108만 가구를 소득 수준별로 나누어보면 1분위(하위 0~20%) 소속은 4.6%에 불과하다. 반면에 중산층인 3분위와 4분위는 각각 13.9%와 12.0%로 가장 큰 비중을 차지한다. 다시 말해 하우스 푸어의 대다수는 중상위 소득 계층인 것이다. 연령별로 보면 30~40대가 가장 큰 비중을 차지한다.

퇴직자들의 빈곤(retire poor)도 새로운 현상으로 대두하고 있다. 퇴직 연금이 아예 없거나 연금급여액이 너무 적어 궁핍한 생활을 면치 못하는 경우다. 은퇴빈곤층은 2010년 현재 101.5만 가구로서 만 60세 이상 전체 은퇴가구의 38.4%를 차지한다. 반면에 은퇴부유

층은 8.4만 가구로서 3.2%에 불과하다. 노인 단독 가구일수록 은퇴빈곤층의 비중이 높으며, 56.6%에 이른다. 노인 혼자 사는 은퇴빈곤층의 월 소득인정액은 29.2만원으로 최소생활비 57.7만원의 50.6%에 불과하다. 특히 가처분소득이 10만원에도 미치지 못하는 7만 가구의 경우, 부양책임을 지지 않는 비동거 가족 때문에 국민기초생활보장제도의 혜택에서 제외된 것으로 추측된다. 그리고 은퇴자 중에는 주택을 소유하고도 빈곤층으로 분류되는 가구가 전체 은퇴빈곤층의 51.7%나 된다. 2011년 조사에 따르면 50대가 가진 자산의 85%가 부동산이다. 집값이 떨어지고 매매마저 안 돼 집은 세금만 내는 생활의 장애가 될 정도다. 우리나라의 노인 빈곤율과 노인 자살율이 OECD 국가 중 최고인 것과 무관하지 않다.

(4) 삶의 질 악화

이스털린의 역설이 발표된 해가 1974년이다. 선진국의 경우 이미 1970년대부터 GDP 증가율과 지속가능한 경제복지 지수(ISEW) 간의 차이가 벌어지는 것으로 나타난다. 이후 국민행복의 측정에 한계를 보여준 GDP 대신에 대안적 지표를 개발하기 시작하였다. 지속가능한 경제복지 지수(ISEW), 참진보진표, OECD의 더 나은 삶의 지수(BLI), 인간개발 지수 등이 그러한 예이다. 이러한 대안적 지표들은 ‘생산’이나 ‘소득’ 대신에 ‘행복’을 측정 하자는 것에 초점을 맞추고 있다. 행복지수를 통한 국정운영의 시작은 부탄의 지그미 싱 위 왕추크 국왕이 1974년에 개발한 국민총행복(GNH)으로부터 비롯된다.

우리나라의 삶의 질 또는 행복 수준은 오래 전부터 악화되고 있다. 한국인의 행복도는 최하위권이며, 자살률은 인구 10만 명당 31.7명(2011년)으로 OECD 국가 중 8년 연속 1위를 유지하고 있다. 출산율은 1.24명(2011년)으로 가장 낮으며, 노동 시간은 2,111시간(2010년)으로 OECD 국가 중에서 가장 길다.

일반적으로 행복 수준의 측정은 주관적 평가 방식의 ‘협의의 측정’과 삶의 질과 관련된 조건의 측정인 ‘광의의 측정’ 방식이 있다. 협의의 측정방식으로서 2011년 12월 한국갤럽의 ‘행복한 삶’ 조사결과를 보면 우리나라는 전체 57개국 중 하위권인 34위를 기록했다. 전체 국민의 52%가 “나는 행복하다”고 답했다(조선일보 2011. 12. 30). 이 비율은 한국갤럽이 전 세계 57개국 5만2,287명을 대상으로 한 조사에서 “나는 행복하다”고 응답한 국민의 비율이다. 이 조사에 의하면 가장 행복한 사람들이 사는 나라는 남태평양의 작은 섬 피지와 아프리카의 나이지리아(89%)였다. 다음으로 가나(82%), 네덜란드(81%), 스위스(81%)가 뒤를 이었으며, 브라질(76%), 콜롬비아(74%), 덴마크(73%), 아이슬란드(73%), 핀란드(72%) 순이었다. 행복 순위가 소득 순위와 아무런 관련이 없는 것으로 나타났다. 다만 사회보장제도가 잘 갖추어진 노르딕 국가의 국민들이 행복 수준이 높은 것은 누구나 예측할 수 있는 일이다.

객관적 ‘행복 조건’을 측정하는 광의의 행복 측정은 삶의 질과 관련된 지표로 구성된다.

OECD는 2011년 5월 11개 영역 20개 세부지표로 구성된 '더 나은 삶의 지수(Better Life Initiative: BLI)'를 발표하였다. BLI는 생활조건과 삶의 질을 평가하는 지수다. 2012년 OECD가 36개국(34개 회원국과 러시아, 브라질)을 대상으로 삶의 질(BLI)을 조사한 결과 호주가 가장 살기 좋은 나라로 선정되었으며, 한국은 24위였다. 상위 순위를 보면 호주(10점 만점에 7.95), 노르웨이(7.90), 미국(7.85), 스웨덴(7.80), 덴마크(7.79) 순이다. 한국은 5.75로 24위이며, 일본은 6.20으로 21위다. 역시 스칸디나비아 국가들이 상위권에 포진되어 있다. 호주와 미국이 상위에 있는 것이 약간 특이하다.

이내찬(2012)은 OECD 34개 국가에 대해 삶의 질과 연관된 19개 지표의 가중 합계인 행복지수를 구해 비교한 결과 한국은 10점 만점에 4.20으로 32위로 나타났다. 거의 꼴찌 수준이다. 상위 국가는 덴마크(8.09), 호주(8.07), 노르웨이(7.87), 오스트리아(7.76), 아이슬란드(7.73) 등의 순이었다. 그가 만든 지표는 OECD의 BLI 지수 12개 지표에 경제적 안정, 정부에 대한 신뢰, 외부인에 대한 관용, 성차별 등 '사회자본' 관련 지표와 지니계수, 빈곤율 등 부의 불평등을 나타내는 지표, 자연 환경적 지속가능성 지표가 추가된 것이다.

KDI(2010)의 삶의 질 측정에서도 우리나라는 하위권이다. KDI는 삶의 질을 수명, 사회지출, 보건, 사회적 안전 등 7개 분야 15개 세부지표로 측정한다. 측정결과를 보면 한국은 2000년과 2008년 OECD 회원국 가운데 각각 27위에 머물러 매우 낮은 편에 속한다.

이제 재정의 기능에 자원배분, 소득 재분배, 경제 안정화(성장) 외에 삶의 질 제고(사회통합/국민행복) 기능을 추가해야 한다

(5) 인구구조의 변화

1) 저출산과 인구 감소

우리나라 인구는 2012년 6월 5천만 명을 넘어 세계 일곱 번째로 20-50 클럽에 가입하였다. 20-50 클럽이란 일인당 GDP 2만 달러, 인구 5천만 명을 넘는 국가를 지칭한다. 일본(1987), 미국(1988), 프랑스•이태리(1990), 독일(1991), 영국(1996)에 이은 일곱 번째이다.

우리나라 총인구는 1967년 3천만 명을 넘어선 이후 1983년 4천만 명, 2012년 5천만 명으로 늘어났다. 그런데 추계에 의하면 2030년 5,216만 명을 정점으로 감소하여 2045년부터 5천만 명 이하로 줄어든다고 한다. 현재의 저출산 추세로 간다면 2050년 4,400만 명, 2100년 1,000만 명, 2200년 80만 명으로 줄어든다. 그리고 운명의 2305년에는 0명이 된다. 300년 후에는 한민족이 사라지는 것이다. 롱맨(2009: 19)은 이러한 현상을 '인종자살'이라고 부른다.

1960년 우리나라의 합계출산율은 6.0명 수준으로 거의 자연출산상태에 가까운 출산수준을 보였다. 그러나 1961년 이후 정부의 강력한 산아제한 정책 덕분에 출산율은 급격히

저하하기 시작하였다. 1983년에는 인구대체수준인 2.1명에 이르렀다. 그런데 이후 계속 낮아져 1998년 외환위기 이후 합계출산율 1.3명 이하의 ‘초저출산 사회’가 지속되고 있다. 급기야 2005년에는 1.08명으로 세계 최저 수준을 기록했다. 이후 소폭 상승하여 2011년 1.24명을 기록하고 있으나 아직도 최저 수준이다. 최근의 출산율 추이는 약간 상승하고 있는데 이 추이가 지속된다면 합계출산율은 점진적으로 상승하여 2040년 1.42명 수준에 도달할 전망이다.

그런데 저출산 현상은 출산율을 높여도 인구증가를 실현하기 어려운 면이 있다. 2010년 합계출산율 1.23이지만 출생아수는 47만명이다. 반면에 2020년 출산율 1.35, 2030년 1.41, 2040년 1.42로 출산율은 계속 증가하지만 출생아수는 계속 감소하고 있다. 그 이유는 가임여성인구(15~49세)가 계속 줄기 때문이다. 우리나라의 가임여성인구는 2002년을 정점으로 계속 감소하고 있다. 출생아수를 더 늘리려면 획기적으로 출산율을 높이지 않으면 안 되는 것이다.

2) 고령화와 부양비 증가

인구감소와 더불어 사회경제에 커다란 영향을 미치는 것이 고령화이다. 우리나라는 1960년에는 65세 이상 노인 인구가 전체 인구의 2.9%에 불과했다. 그러나 1999년 6.8%, 2000년 7.1%로 증가하여 2000년을 기점으로 고령화 사회로 진입하였다. 2010년 현재 65세 이상 고령인구는 545만 명으로 인구의 11.0%를 차지한다. 2018년에 고령사회에 진입하며, 2026년에 초고령 사회에 진입한다.

이러한 고령화 속도는 세계 최고다. 그만큼 인구구조의 급격한 변동이 일어나고 있다는 의미다. 프랑스는 이미 150년 전에 가장 먼저 고령화 사회에 진입하였으며, 미국이 70년 전, 일본은 40여년 전에 진입하였다. 이들 나라들은 고령화 사회에서 고령 사회로 도달하는 소요연수도 24~115년인데 반해 우리나라는 18년이라는 초고속으로 고령 사회에 도달할 예정이다. 고령화가 서서히 진행된 선진국들이 고령화에 대비한 적절한 정책대응을 해 온 점에 비해 우리나라는 아직 준비가 되지 않은 상태에서 급격한 고령화를 경험하고 있다.

고령화 속도에 영향을 미치는 요인은 주로 출산과 기대수명이다. 2030년까지는 기대수명 증가, 그 이후부터는 출산수준 변화가 고령화 속도에 영향을 미칠 것으로 보고 있다. 결국 인구 감소와 고령화 속도를 늦추려면 출산율을 향상시키는 것이 장기적으로 가장 효과적인 대안이라고 볼 수 있다.

인구구조를 살펴보는 방법 중에 단순히 고령인구 비중만을 보는 것보다 유소년인구와 비교하는 방법이 정책적으로 유용한 정보가 된다. 이를 보여주는 지표가 ‘노령화 지수’다. 노령화 지수는 65세 이상 고령인구를 0세에서 14세의 유소년인구로 나눈 후 백분율화 한 것을 의미한다. 우리나라 노령화 지수는 가파른 증가세를 보이고 있으며 증가폭이 점차 커지는 양상을 보이고 있다. 1990년 20.0%에서 2011년 72.8%로 증가했다. 2016년에는

102.4%로 증가하여 유소년인구보다 고령인구가 더 많아질 것으로 전망된다. 일본은 노령화 지수(169.8%)가 가장 높은 국가로 2015년에 202.0%로 증가할 것으로 예상하고 있다. 우리나라도 2026년에는 198%로 노인 2명당 유소년 1명의 인구구조를 가질 것으로 예상된다.

노령화 지수는 단순히 인구 수를 비교하는 방식으로 계산하지만 문제는 노인이 어린 아이보다 훨씬 더 많은 자원을 소비한다는 점이다. 미국의 경우 아이의 소비량은 노동기의 보통 성인에 비해 28% 적지만 노인의 소비는 27% 더 많은데 이는 주로 건강과 관련된 지출이다. 65세 이상의 노인에 대한 정부의 개인당 지출액은 18세 이하의 아이들에 비해 11배나 더 많다고 한다(롱맨, 2009: 66). 코틀리코프 & 번스(2004: 45)의 연구에서도 미국 연방정부가 1995년 18세 미만 인구 한 사람에 지출한 비용은 1,693달러로, 65세 이상 노인 1인당 지출액 1만 5,636달러의 10분의 1에 지나지 않는 것으로 밝히고 있다. 결국 정부가 지출하는 노인 1인당 비용이 아동 1인당 비용의 10배 정도 될 것으로 추정할 수 있다.

인구 중에서 경제성장과 직접 관련된 인구는 15~64세의 생산가능인구다. 생산가능인구는 1960년 1,370만 명(54.8%)에서 지속적으로 증가하여 1980년 2,372만 명, 2010년 3,598만 명(72.8%)이다. 20년 단위로 1,000만 명 정도씩 증가하였다. 생산가능인구의 지속적 증가는 우리나라 경제성장의 토대가 되었다. 그런데 생산가능인구는 2016년 3,704만 명(73.4%)을 정점으로 감소 추세에 접어들 것으로 전망한다. 2016년은 노령화 지수가 100%를 넘어 유소년인구보다 고령인구가 더 많아지는 해이기도 하다. 그런데 경제의 중추 인력인 핵심생산가능인구(25~49세)는 이미 2007년을 정점으로 감소하기 시작했다. 베이비붐 세대가 고령인구로 진입하는 2020~2028년경에는 생산가능인구가 연평균 30만 명씩 급속히 감소하고, 이후 감소 추세가 둔화될 것으로 예측되고 있다.

생산가능인구의 감소 현상은 잠재적 경제성장률과 밀접한 관련이 있다. 우리나라가 저성장 국면에 접어든 것도 생산가능인구의 체감 현상과 고령화 변수가 매우 크게 작용하고 있다. 영국 투자은행인 로열 뱅크 오브 스코틀랜드(RBS)는 한국의 잠재성장률이 2011년 4.2%에서 2023년 3.1%로 하락할 것으로 예상한다. 모두 인구 고령화와 생산가능인구의 감소를 잠재성장률 하락의 원인으로 들고 있다.

생산가능인구의 감소는 사회경제적 부양비를 증가시키게 된다. 노년부양비는 1980년 6.1명에서 2010년 15.2명으로 2.5배 가량 증가하였다. 통계청은 베이비부머(1955~1963년생)가 고령에 진입하는 2020년에서 2028년까지 노년부양비는 급속히 증가할 것으로 예측한다. 2020년 22.1명에서 2030년 38.6명, 2040년 57.2명까지 증가한다. 선진국과 비교할 때 한국의 노년부양비는 2010년 가장 낮은 수준이나, 2020년 이후 급속히 증가하여 2040년 일본(63.3명) 다음으로 높아질 것으로 예상된다. 유소년부양비는 1970년~1990년대까지 급격히 감소하였으며 2010년 22.2명이다. 2019년 18.4명까지 낮아진 후 소폭 증가하여 2030년 20명 수준이 될 예정이다.

3) 인구 보너스 기간의 소멸

총부양비의 증가와 생산가능인구의 감소는 ‘인구 보너스’가 사라짐을 의미한다. 인구 보너스(demographic bonus)란 생산가능인구 비중이 상승하고 총부양비가 하락하면서 경제성장이 촉진되는 현상을 일컫는다. 인구 배당(dividend)이라고도 한다. 저출산으로 유소년부양율은 감소한 반면, 본격적인 고령화는 아직 오지 않아 사회적 부양율이 가장 낮은 시기를 말한다.

알페로비츠 & 데일리(2011: 65-66)는 1960년대 일본을 포함한 아시아 국가들의 급격한 경제성장이 출산율 저하 덕분에 가능했다고 분석한다. 동아시아에서 1965년에서 1990년 사이에 생산 연령 인구는 부양 인구에 비해 거의 네 배가량 빠르게 성장하면서 육아에 투입되었을 엄청난 규모와 여성 노동력과 자연자원을 해방시켰다는 것이다. 일본을 포함한 동아시아 국가들이 소위 인구 보너스를 누렸다는 것이다.

현대경제연구원의 『인구보너스 2.0 시대를 준비할 때다』라는 보고서(이준협, 2012)에 의하면 우리나라는 1966~2012년 동안 인구 보너스를 향유했다고 한다. 개발연대를 거쳐 올해까지 50년 가까이 인구 보너스를 향유한 셈이다. 한국전쟁 후 태어난 베이비부머가 생산가능인구로 편입되고 출산율 저하와 아직 본격 도래하지 않은 고령화 덕분에 인구 보너스 기간을 누린 것이다. 실제로 베이비부머가 생산가능인구로 편입된 1970~1989년에 잠재성장률은 연평균 9.2%로 매우 높은 수준을 유지했다.

문제는 2013년부터 인구 보너스가 줄어들기 시작한다는 점이다. 생산가능인구의 절대규모는 2016년부터 감소 추세에 접어들지만 총인구 대비 생산가능인구 비중은 2012년에 73.1%로 정점을 기록한 이후 감소한다. 풍부한 노동력을 바탕으로 고도의 경제성장을 이룬 인구 보너스 시대가 2012년 이후 사실상 끝나는 것이다. 그동안 인구요인이 경제에 크게 기여하였는데 이제 악영향을 끼치게 된다. 이찬영 외(2011)는 인구 오너스(onus, 무거운 짐) 시대에 접어들었다고 말한다. 다만 2016년까지 생산가능인구의 절대규모가 증가하기 때문에 2016년까지는 인구 보너스의 덤이 지속될지 모른다. 박근혜 정부는 이렇게 보고 있다. 박근혜 정부가 저출산·고령화와 저성장 패러다임을 준비하지 않으면 안 된다.

3. 우리나라 재정의 위상

(1) 재정지출, 복지지출, 총조세부담 규모

OECD 국가 총 34개국 최근 3년 자료(발표된 자료)를 평균하여 비교하였다. 유형화는 OECD 평균을 중심으로 4개의 구간으로 구분하였다. (단위: GDP 대비 %)

- 재정지출: 일반정부 지출 규모
- 복지지출: 공공사회지출 규모
- 총조세부담: 국민부담율(조세+사회보장기여금)

<그림1> 재정지출규모와 복지지출 간 관계

[공공사회지출]

초고복지 (25-30%)			독일	프랑스, 덴마크 스웨덴, 벨기에 오스트리아 핀란드, 이태리
고복지 (20-24%)		룩셈부르크	헝가리, 포르투갈 노르웨이, 슬로베니아 폴란드, 영국 네델란드, 스페인	그리스
OECD평균 (19.5%)				
중복지 (15-20%)	스위스 슬로바키아 호주	뉴질랜드 캐나다 일본 미국	체코 이스라엘	아일랜드 아이슬란드
저복지 (15%미만)	터키 한국 멕시코	에스토니아		
	매우작은정부 (30%대)	작은정부 (평균이하 40%대)	OECD 평균 (43.6%) 큰정부 (평균이상 40%대)	매우큰정부 (50%대)

[재정규모]

주: 가운데 실선은 OECD 평균수준을 표시함.

<그림2> 재정지출규모와 조세부담 간 관계

[조세부담]

초고부담 (40%대)			노르웨이	덴마크, 스웨덴 핀란드, 프랑스 오스트리아 벨기에, 이태리
고부담 (평균이상 30%대)		룩셈부르크	헝가리, 네델란드 슬로베니아 독일, 체코 영국	아이슬란드
OECD평균 (34.2%)				
중부담 (평균이하 30%대)		에스토니아 뉴질랜드 캐나다	폴란드 이스라엘 스페인 포르투갈	그리스
저부담 (20%대)	스위스, 슬로바키아 호주, 한국 터키, 칠레 멕시코	일본 미국		아일랜드
	매우작은정부 (30%대)	작은정부 (평균이하 40%대)	OECD 평균 (43.6%) 큰정부 (평균이상 40%대)	매우큰정부 (50%대)

[재정규모]

주: 가운데 실선은 OECD 평균수준을 표시함.

<그림3> 복지지출과 조세부담 간 관계

[조세부담]

초고부담 (40%대)		아이슬란드	노르웨이	스웨덴, 덴마크 프랑스, 핀란드 오스트리아 벨기에, 이태리	
고부담 (평균이상 30%대)		체코	헝가리 네델란드 슬로베니아 룩셈부르크 영국	독일	
OECD평균 (34.2%)					
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.

(2) 재정 건전성

복지모형의 구축에는 재정 건전성 유지라는 제약조건이 반드시 고려되어야 한다. 재정 건전성은 복지국가의 목표이자 제약조건이다. 최근 글로벌 경제위기가 재정 건전성이 악화되면서 발생하고 있다. 따라서 재정 건전성 유지는 복지국가 건설에 필수적으로 고려해야 할 목표이자 제약조건이다. 재정 건전성을 판단하는 주요 지표로 재정수지와 국가채무를 든다. EU 국가의 마스트리히트 조약과 유로존의 안정 및 성장협약(Stability and Growth Pact)에는 재정 건전성을 판단하는 지표로 재정수지 3%, 국가채무 60% 라는 재정준칙이 정해져 있다. 일반적으로 재정 건전성 판단 기준은 이 기준이 적용된다.

우리나라의 재정적자 및 국가채무의 비중은 상대적으로 낮아 재정 건전성이 높은 편이다. 2012년 예산 기준 통합재정수지는 GDP 대비 1.4%의 흑자이며, 관리대상수지는 △1.1%의 적자로서 EU 재정준칙 기준인 3% 이하를 기록하고 있다. 관리대상수지는 통합재정수지에서 사회보험성기금 수지를 제외한 재정수지를 말한다. 일반적으로 통합재정수지는 국민경제영향, 관리대상수지는 재정 건전성을 판단하기 위한 지표로 사용된다.

국회예산정책처(2012)의 재정수지 기준선 전망을 보면 2012년에서 2060년까지 통합재정수지는 시간이 갈수록 악화되는 모습으로 전망되었다. 통합재정수지는 2013년 GDP 대비

1.4%까지 흑자폭이 늘어나지만 이후 감소하기 시작하여 2021년부터 적자로 전환된다. 일단 적자로 전환된 뒤부터 통합재정수지는 한번도 흑자로 돌아오지 못한 채 매년 적자폭이 확대된다고 전망한다. 저출산·고령화가 진행되면서 재정수지에는 지속적으로 불리한 영향을 미치는 것이다.

국가채무는 2012년 예산 기준으로 445.9조원으로 GDP 대비 33.3%로서 아직 건전한 수준을 유지하고 있다. 2011년 현재 독일 87.3%, 영국 88.5%, 프랑스 97.3%, 미국 101.1%, 일본 212.7%에 비하면 양호한 편에 속한다. 우리나라는 이렇게 양호한 재정 건전성 덕분에 신용평가회사로부터 신용등급을 올리는 등 긍정적 평가를 받은 바 있다. 다만 국가채무의 증가 속도가 매우 빠르다.

국회예산정책처(2012)의 국가채무 기준선 전망을 보면 GDP 대비 국가채무는 2010년대 중반까지 안정세를 보이다가 2020년부터 급격하게 증가하기 시작한다. 2012년 GDP 대비 34% 수준이던 국가채무는 2021년 40%, 2027년 50%, 2031년 60%, 2043년 103.5%, 2060년 218.6%로 증가한다고 전망한다. 이러한 국가채무 증가는 기본적으로 인구 고령화 때문이며, 국가채무 누증에 따른 이자비용 증가가 국가채무에 연쇄적으로 추가되는 것도 중요한 요인이라고 분석한다.

<표3> 통합재정수지 및 관리대상수지와 국가채무 (단위: 조원, %)

	2009결산	2010예산	2011예산	2012예산
통합재정수지	△ 17.7	△ 2.0	5.3	18.1
(GDP 대비)	(△ 1.7)	(△ 0.2)	(0.4)	(1.4)
관리대상수지	△ 43.2	△ 30.1	△ 25.0	△ 14.3
(GDP 대비)	(△ 4.1)	(△ 2.7)	(△ 2.0)	(△ 1.1)
국가채무	359.6	407.2	435.5	445.9
(GDP 대비)	(33.8)	(36.1)	(35.1)	(33.3)

자료: 기획재정부

재정수지와 국가채무로 측정되는 재정 건전성은 양극화, 저출산·고령화와 같은 사회경제적 환경 변화뿐만 아니라 복지제도의 성숙도를 고려하여 판단해야 한다. 복지국가란 복지제도가 성숙한 사회를 말하며, 복지제도가 성숙될수록 복지재정 수요는 증가할 것으로 예측된다. 그렇다면 추가적 복지재원을 마련하기 위해서는 증세 전략을 펴야만 재정 건전성을 훼손하지 않을 것이다. 재정 건전성이 복지국가의 목표이자 제약조건이라고 본다면 증세를 통해 복지재원을 충당해 나가지 않으면 안 된다.

4. 복지재정 확충을 위한 조세재정개혁 방향

(1) 박근혜 정부의 '공약가계부'

박근혜 정부는 지난 5월 '공약가계부'를 발표하였다. 공약가계부는 새누리당 4.11 총선공약('12.3월), 대선공약('12.12월), 박근혜정부 140개 국정과제('13.5월) 등을 차질 없이 추진하기 위한 재정지원 계획이다.

'국민과의 약속'을 반드시 지키는 '신뢰있는 정부'로서 공약을 이행하겠다는 재정계획인데 내용을 보면 '신뢰없는 정부'라는 생각이 강하게 든다. 증세 없이 재원대책을 마련하다보니 역지로 께어 맞춘 듯한 인상을 준다.

우선 재원 대책에 매년 책정된 금액이 전년도 대비 증액된 금액이 아니라 2013년 기준년도 대비 증액된 금액이란 점이 신뢰성을 떨어뜨린다.

둘째, 복지 분야 재정지출을 12.5조원을 절감하여 복지 등 국민행복에 사용한다는 것도 이율배반적 성격을 갖는다. 복지전달체계의 효율화 등을 통해 복지지출을 절감한다 해도 지출 효율성을 통한 재원 마련은 쉽지 않은 것으로 보인다.

〈표4〉 공약가계부 연차별 소요 및 재원대책 (단위: 조원)

	'13~'17 합계	'13	'14	'15	'16	'17
◇ 소 요	134.8	6.6	15.3	29.1	37.6	46.2
① 경제부흥	33.9	2.2	3.6	6.5	9.3	12.3
▪ 창업·중소기업 지원	1.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.4
▪ 과학기술 역량 강화	8.1	0.3	0.5	1.5	2.2	3.7
▪ 주거안정대책 강화	11.6	0.8	1.4	2.4	3.3	3.9
▪ 교육비 부담 경감	8.7	0.6	1.0	1.6	2.4	3.1
② 국민행복	79.3	4.3	9.6	18.5	22.3	24.6
▪ 저소득층 맞춤형급여	7.4	0.1	0.9	1.9	2.1	2.4
▪ 노후생활 보장	18.3	-	2.3	4.6	5.3	6.0
▪ 행복한 임신과 출산	4.4	-	0.3	1.1	1.4	1.6
▪ 무상보육·무상교육 확대	11.8	0.6	1.8	2.6	3.3	3.4
▪ 민생치안 역량강화	1.4	-	0.1	0.3	0.4	0.6
▪ 국가재난관리체계 강화	0.8	-	0.1	0.3	0.2	0.2
③ 문화융성	6.7	0.3	0.5	0.9	1.7	3.3
▪ 문화재정 2%	6.6	0.3	0.5	0.9	1.7	3.2
▪ 문화격차 해소	(0.7)	(0.1)	(0.1)	(0.1)	(0.2)	(0.2)
▪ 콘텐츠 산업 육성	(1.0)	(0.2)	(0.2)	(0.2)	(0.2)	(0.2)
④ 평화통일 기반구축 등	17.6	△0.2	1.6	3.8	5.1	7.2
▪ 방위역량 강화	14.4	△0.2	1.0	2.7	4.5	6.4

	'13~'17 합계	'13	'14	'15	'16	'17
▪ 보람있는 군복무	(2.1)	(0.1)	(0.2)	(0.4)	(0.6)	(0.8)
▪ ODA 지속확대	1.7	-	0.1	0.3	0.5	0.8
◇ 재원대책	134.8	7.4	17.4	30.5	36.8	42.6
① 세입확충	50.7	2.9	7.9	11.8	13.7	14.4
▪ 국세	48.0	2.9	7.6	11.1	12.9	13.6
▪ 세외수입	2.7	-	0.3	0.7	0.8	0.9
② 세출절감	84.1	4.5	9.5	18.7	23.1	28.1
▪ 의무지출 조정	3.0	-	0.5	0.7	0.8	0.9
▪ 재량지출 조정	34.8	-	5.8	9.6	9.5	9.9
- SOC 분야	11.6	-	1.7	2.7	3.5	3.7
- 산업 분야	4.3	-	0.9	1.3	1.0	1.1
- 농림 분야	5.2	-	0.8	1.3	1.3	1.8
- 복지 분야 (주 택)	12.5 (9.5)	-	2.2 (2.1)	4.0 (2.9)	3.4 (2.5)	2.9 (2.0)
- 기타 분야	1.2	-	0.2	0.3	0.3	0.4
▪ 이차보전 전환	5.5	-	0.7	1.4	1.7	1.7
▪ 국정과제 재투자	40.8	4.5	2.5	7.0	11.2	15.6

(2) 조세 · 재정개혁의 기본방향

소득 및 부의 불평등과 빈곤, 저출산 및 고령화라는 재정환경을 헤쳐 나가기 위해서는 '초저복지-저부담' 유형에서 벗어나지 않으면 안 된다. '중부담-중복지-작은정부'의 단계를 거쳐 '고부담-고복지-큰정부'의 단계로 나아가야 한다. 복지국가 건설을 위한 중장기적 계획을 수립하여 단계적으로 차근차근 추진해야 한다. 이러한 변화는 재정 패러다임의 변화이며, 정부 역할의 변화를 수반한다. 새로운 패러다임의 정립이 필요하다.

여기서는 복지국가 건설을 위한 조세·재정개혁의 기본방향을 다음과 같이 제시하고자 한다. 첫째, 조세-재정지출 연계모형을 정립해야 한다. 조세 따로 재정지출 따로 보는 시각을 탈피하여 조세와 재정지출을 통합하여 보는 체제론적 접근이 필요하다.

둘째, 복지재원 마련을 위해 다중 접근법을 구사해야 한다. 추가적 복지재원을 마련하는 방법으로 하나의 조세제도를 개편하는 방식의 단일 접근으로는 한계가 있다. 다양한 재원 마련 방안을 동시에 또는 순차적으로 시행해야 한다.

셋째, 재정의 소득 재분배 기능을 강화해야 한다. 이를 위해서는 조세의 수직적 공정성을 높이는 공평과세를 실현하고 복지지출을 확대해야 한다. 불평등의 완화가 곧 복지의 실현이다.

넷째, 대기업의 재정 부담을 강화해야 한다. 한국경제의 문제의 근원이 대기업 독식구조에서 비롯된 경우가 많다. 낙수효과의 미흡으로 경제성장에도 불구하고 중산층이 붕괴하

고 빈곤층이 증가하는 모순이 발생하고 있다. 경제 민주화의 실현과 대기업 이익의 사회 환원(조세 등 부담)만이 한국경제의 출구가 될 수 있다.

1) 조세-재정지출 연계모형

복지국가 세제개혁을 논하기 위해서는 조세와 재정지출을 통합적으로 접근해야 한다. 조세제도와 재정지출은 별개의 독자적 영역으로 보아서는 안 되고 서로 연계하여 판단해야 한다. 조세와 재정지출을 통합하여 보는 체제론적 관점이다. 조세제도를 복지지출의 수준 및 방향성과 연계하여 판단할 필요가 있다.

복지국가의 재정틀을 조세와 재정지출의 통합적 접근을 하면 <표> 과 같은 4가지 유형이 나온다. 보편주의 복지제도를 갖춘 나라들은 대체로 I 유형에 속한 경우가 많다. 스웨덴 등 북유럽의 경우 조세의 누진도가 상대적으로 낮은 편이지만 보편주의 복지제도로 재정지출에서 소득 재분배 기능이 매우 강하다. Hoeller 등(2012)에 의하면 노르딕 국가들이 보편적 현금이전지출 및 높지 않은 조세 누진도를 갖고 있지만 지출 및 조세의 규모가 크기 때문에 재분배 효과가 큰 것으로 평가한다. 이를 ‘재분배의 역설(paradox of redistribution)’이라고 부른다. 미국의 경우 전형적인 IV유형에 속한다. 선별주의 복지제도를 유지하고 있지만 누진적 소득세제와 높은 직접세 비중, 근로장려세제(EITC) 등으로 조세에서 소득 재분배 기능을 강조함으로써 나름대로 균형을 이루고 있다.

<표5> 조세-복지지출 연계모형

구 분		복지제도 유형	
		보편주의 복지제도	선별주의 복지제도
조세의 누진도	약함	I	II
	강함	III	IV

우리나라는 II유형에 속한다. 순개인소득세의 누진성지수가 OECD 29개 국가 중에서 27위에 그치고 있다. 조세의 누진도가 약하고 선별적 복지제도 중심이라고 볼 수 있다. 세제개혁의 방향은 II유형에서 출발하여 IV→III→I 유형으로 가는 방향과 III→I 유형으로 가는 방향이 가능하다. 두 방향 모두 조세의 누진도를 강화하는 공평과세 실현이 우선임을 의미한다.

영국의 The Mirrlees Review는 이상적인 조세제도의 요건으로 ‘체계성’, ‘중립성’, ‘누진성’의 세 가지 요건을 들고 있다(김재진, 2012). 체계성이란 세제개혁 시 조세제도를 하나의 큰 틀로 보고 접근해야 함을 의미한다. 세제개혁을 논할 때 개별 세금 하나하나에 집착하지 말고 전체 조세체계를 하나의 그림으로 보자는 것이다. 모든 조세항목이 항상

특정한 목적을 가지고 있을 필요가 없으며, 조세제도가 전반적으로 누진적인 형식을 갖추고 있다면 모든 조세항목이 누진적인 성격을 가지고 있지 않아도 된다고 주장한다.

2) 복지재원 마련의 다중 접근: 세제개혁 대안 탐색

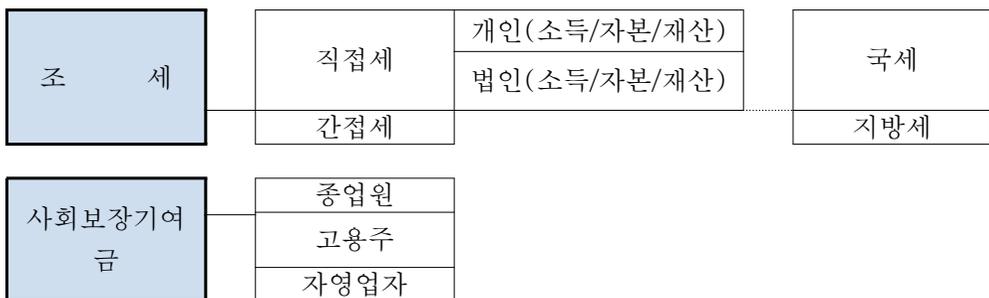
추가적 복지재원을 마련하는 일은 한두 개의 세목을 조정하는 것만으로 해결할 수 없다. 다양한 방식의 재원 마련이 필요하다. 세제개혁, 조세지출제도의 개혁, 재정지출의 재배분, 재정지출 낭비 억제 등 다양한 방안을 마련하여야 한다. 그리고 세제개혁도 복지지출에 맞게 조세와 사회보험료 구조를 재조정하는 방향으로 이루어져야 한다.

세제개혁의 대안을 탐색하기 위해서는 세입원의 구조를 살펴볼 필요가 있다. 세입원은 일차적으로 조세와 사회보장기여금으로 구분할 수 있다. 조세는 직접세와 간접세, 국세와 지방세로 구분한다. 사회보장기여금은 부담주체에 따라 개인, 법인(고용주), 자영업자로 구분한다.

조세와 사회보장기여금 간의 비중을 보면 우리나라는 상대적으로 사회보장기여금 비중이 낮은 편이다. 반대로 간접세 비중이 비교 국가 중에서 가장 크다. 특히 총세입 비중이 우리나라와 비슷한 미국에 비해서 직접세 비중이 크게 낮은 것을 알 수 있다. OECD 국가 평균에 비해서도 낮다.

조세와 사회보장기여금 간 관계에서의 접근방법은 양자택일적 접근보다는 사회보험제도의 개혁 차원에서 접근해야 한다. 연금제도와 건강보험제도의 개혁이라는 차원에서 개별적으로 접근하는 것이 필요하다. 2011년 보건복지부 주요 분야별 예산 비중을 보면 공적 연금이 약 10조 9,000억원으로 32.5%를 차지하며, 국민건강관리가 약 7조 2,700억원으로 21.7%를 차지한다. 두 부문이 약 55% 정도 차지한다. 사회보험제도들은 재정수입 및 지출구조가 각 제도의 특성에 맞게 설계되어 있기 때문에 개별 제도별로 개혁을 통해 재정 압박을 해소해 나갈 필요가 있다.

<그림4> 세입 구조



<표6> 주요 국가의 세입구조(2008년)(단위: GDP 대비 비중, %)

		한국	일본	미국	독일	스웨덴	OECD 평균
총세입		26.5(100)	28.2(100)	26.1(100)	37.0(100)	46.3(100)	34.8(100)
직접세	총부담	8.2(30.9)	9.5(33.7)	11.8(45.2)	11.5(31.1)	16.8(36.3)	12.4(35.6)
	개인	4.0(15.1)	5.6(19.9)	9.9(37.9)	9.6(26.0)	13.8(29.8)	9.0(25.9)
	법인	4.2(15.8)	3.9(13.8)	1.8(6.9)	1.9(5.1)	3.0(6.5)	3.5(10.1)
간접세	총부담	8.4(31.7)	5.1(18.1)	4.6(17.6)	10.6(28.6)	12.8(27.6)	10.8(31.0)
사회보장기여금	총부담	5.8(21.9)	10.9(38.7)	6.5(24.9)	13.9(37.6)	11.5(24.8)	9.0(25.9)
	개인	2.4(9.1)	4.8(17.0)	2.9(11.1)	6.1(16.5)	2.7(5.8)	3.3(9.5)
	법인	2.8(9.8)	5.0(17.7)	3.3(12.6)	6.5(17.6)	8.7(18.8)	5.2(14.9)
	자영업자	0.9(3.4)	1.0(3.5)	0.4(1.5)	1.2(3.2)	0.2(0.4)	1.0(2.9)
기타	총부담	4.1(15.5)	2.7(9.6)	3.2(12.3)	1.0(2.7)	5.2(11.2)	2.6(7.5)

주: ()는 총세입에 대한 비중임.

자료: OECD Revenue Statistics; 최성은(2013: 74)에서 발췌

그런데 연금제도의 개혁은 세계개혁보다 더 이익정치의 성격이 강하다. 그만큼 제도와 정치에 대한 신뢰가 요구된다. 스웨덴의 1998년도 연금제도 개혁은 우리에게 시사하는 바가 크다. 스웨덴 사람들 스스로 '세기의 개혁'이라고 불렀던 연금제도 개혁은 무려 7년에 걸쳐 여야 정치인들이 중지를 모아 합의를 도출하여 이루어낸 개혁이다. 연금 등 사회보험제도의 개혁은 정치적으로 민감한 사안이므로 국민적 합의의 과정을 거쳐 개혁하는 것이 바람직하다.

3) 재정의 소득 재분배 기능 강화

우리나라 재정의 소득 재분배 기능은 절대적으로 미약하다. 시장소득과 가처분소득의 지니계수 변화로 측정된 우리나라의 소득분배 개선 기여도는 7.7%로서 OECD 28개 국가

중 27위다. OECD 평균(30.6%)의 4분 1 수준에 불과하다. 스웨덴, 덴마크, 프랑스, 독일 등이 40% 이상의 개선 기여도를 기록한 것에 비하면 우리나라는 재정의 소득 재분배 기능이 현격하게 떨어진다. 바로 앞 순위(26위)인 미국은 16.6%로서 우리보다 2배 이상의 개선 기여도를 갖고 있다. 다행히 시장에 의한 일차적 소득분배 상태가 그나마 양호하기 때문에 재정의 소득 재분배 정책을 거친 후 불평등도가 OECD 국가 중 중하위권에 속하고 있다.

<표7> OECD 국가 재정의 소득 재분배 개선 기여도(2008년)

국 가	시장소득 Gini 계수	가처분소득 Gini 계수	개선 기여도(%)	순위
스웨덴	0.432	0.234	45.8	1
벨기에	0.494	0.271	45.1	2
덴마크	0.417	0.232	44.4	3
체코	0.473	0.268	43.3	4
룩셈부르크	0.454	0.258	43.2	5
프랑스	0.482	0.281	41.7	6
슬로바키아	0.459	0.268	41.6	7
헝가리	0.497	0.291	41.5	8
독일	0.507	0.298	41.2	9
오스트리아	0.433	0.265	38.8	10
이태리	0.557	0.352	36.8	11
노르웨이	0.433	0.276	36.3	12
네델란드	0.423	0.271	35.9	13
폴란드	0.568	0.372	34.5	14
호주	0.458	0.301	34.3	15
핀란드	0.386	0.269	30.3	16
그리스	0.454	0.321	29.3	17
뉴질랜드	0.473	0.335	29.2	18
포르투갈	0.542	0.385	29.0	19
일본	0.443	0.321	27.5	20
캐나다	0.436	0.317	27.3	21
영국	0.460	0.335	27.2	22
아이슬란드	0.368	0.280	23.9	23
스위스	0.352	0.276	21.6	24
아일랜드	0.416	0.328	21.2	25
미국	0.457	0.381	16.6	26
한국	0.338	0.312	7.7	27
스페인	0.338	0.319	5.6	28
OECD 평균	0.448	0.311	30.6	

주: 개선기여도 = - (가처분소득 Gini 계수 - 시장소득 Gini 계수)/시장소득 Gini 계수 x 100
 자료: OECD Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics에서 계산

우리나라 조세체계의 수직적 공평성도 매우 취약하다. 순개인소득세(net personal income tax)로 측정된 우리나라의 개인소득세체계의 누진성은 OECD 29개국 중 27위이다. 우리나라 조세체계의 재분배기능이 취약한 것은 조세부담률이 낮고 공평과세가 이루어지지 않기 때문이다.

개인소득세의 경우 다양한 비과세감면제도로 인해 근로소득세 및 종합소득세의 과세비율이 낮을 뿐만 아니라 고소득 자영업자의 소득탈루로 인해 소득세의 소득 재분배 효과를 크게 떨어뜨리고 있다. 법인세의 경우에도 각종 비과세 감면혜택이 재벌 대기업에 집중되어 조세부담의 불공평을 발생시키고 있다. 더욱이 역진적인 성격을 갖는 간접세의 비중이 점차 증가하기 때문에 조세체계의 전반의 재분배기능이 더욱 약화되고 있다.

우리나라의 재정에 의한 소득분배 개선 기여도가 극히 미흡한 이유는 우선 사회복지지출 비중이 최하위권에 속하기 때문에 비롯된 측면이 강하다. 그러나 조세 분야에서의 재분배 기능이 취약한 것도 영향을 미치고 있다. 사회복지지출의 확대와 조세의 소득 재분배 기능을 강화하는 것이 중산층 중심의 복지 공동체 건설의 핵심이다. 재정의 재분배적 기능을 강화하지 않고서는 마태효과가 심화되는 결과를 가져올 것이다. 재정의 소득 재분배 기능이 미흡할 경우 그것은 결국 복지재정수요 증가라는 악순환이 될 수 있다.

4) 대기업의 재정 부담 강화

① 기업소득과 가계소득의 격차 확대

불평등 구조를 볼 때 소득(자산) 양극화, 대기업과 중소기업 간 양극화, 산업별 양극화 등 외에 기업과 가계의 양극화에 주목할 필요가 있다. 새로운 한국사회의 불평등 구조로 자리잡고 있으며, 복지재정의 부담과 밀접한 관련이 있기 때문이다.

산업연구원의 2013년 2월 보고서(제549호)에 의하면 2000년 이후 기업소득 증가율은 고도성장기의 두 배 수준으로 상승한 반면, 가계소득 증가율은 고도성장기의 약 1/4 수준으로 급락한 것으로 나타난다. 1975~1997년 기간에는 가계소득과 기업소득이 비슷하게 증가하였으나 2000년 이후에는 기업소득이 가계소득의 7배 정도 더 많이 증가하였다. 2006년 이후에는 격차가 더 벌어지고 있다. 기업과 가계 간 성장 불균형은 2007년 이후 더욱 심화되어 기업소득/가계소득 비율은 2008년 이래 매년 사상 최고 기록을 경신 중이다. 국가 간 비교를 보아도 2000~2010년 간 가계와 기업 간 소득 증가율 격차는 한국이 OECD 국가 중 헝가리에 이어 두 번째로 크다.

<표8> 가계소득, 기업소득, GNI 증가율 변화 추이 비교

(단위: %)

	1975~1997	2000~2010	2000~2010	
			2000~2006	2006~2010
가계소득	8.1	2.4	2.8	1.7
기업소득	8.2	16.4	14.9	18.6
GNI	8.9	3.4	3.8	2.8

주1) 가계소득은 개인 가처분소득, 기업소득은 법인(법인 및 비금융법인) 가처분소득

주2) 기간 중 연평균 증가율 (실질, %)

자료: 한국은행 ECOS; 산업연구원(2013). e-KIET 산업경제정보에서 재인용

최근 가계와 기업 간의 관계를 보면 과거 패턴과는 반대로 가계는 부채가 누적된 데 반해 기업은 내부유보 자산이 급증하는 소득 쏠림 현상이 발생하고 있다. 재벌닷컴이 2013년 4월 발표한 ‘자산 순위 10대 그룹 소속 83개 상장사의 현금성 자산 현황’을 보면, 주요 재벌들이 내부적으로 보유하고 있는 ‘현금성 자산’이 2012년 크게 늘어난 것으로 나타났다. 특히 삼성그룹과 현대자동차그룹, GS그룹의 ‘현금성 자산’이 1년 사이 10~30% 증가했다. 삼성그룹은 지난해 현금성 자산이 44조3,000억 원으로 2011년보다 11조1,000억 원(33.3%) 증가했다. 현대차그룹도 34조5,000억 원의 현금성자산을 보유해 전년보다 7조원(25.4%) 늘었다. GS그룹도 10.9% 늘어난 2조9,000억원의 현금성 자산을 보유하고 있다(한겨레 2013. 4. 15).

기업소득이 2000년 이후 높은 증가율을 기록한 것은 기업 부가가치 증가 때문이 아니라 가계소득과 조세 등으로의 소득 환류가 잘 되지 않은 데에서 기인한다. 2000년 이후 기업소득 증가율은 16.4%에 달하나 기업 부가가치 증가율은 4.2%에 불과한 것에서 알 수 있다. 2006년 이후 이러한 현상은 가속화되었다. 기업소득 증가율이 18.6%인데 기업 부가가치 증가율은 2.5%에 불과하다. 2006년 이후 기업 부가가치 중 가계로 환류된 소득이나 조세·준조세는 실질기준으로 감소하거나 0% 증가에 그쳤다(산업연구원, 2013: 5). 가계소득 침체는 내수부진, 체감성장 부진, 가계부채 문제 등 주요 경제현안의 근본원인으로 작용한다.

이렇게 가계소득과 기업소득 간의 격차는 어떤 세원에서 복지재원의 추가재원을 마련할지에 대해 명백한 방향을 제시해준다고 볼 수 있다. 낙수효과의 통로를 꼭 막고 있는 걸림돌을 제거해야 한다. 기업소득이 가계소득으로 환류되어 ‘분수효과’를 유발하도록 조세구조 및 복지제도를 설계할 필요가 있다.

② 대기업이 세금을 더 내야 하는 논거

대기업의 재정부담에는 세금과 사회보험료에 대한 부담이 있다. 그런데 앞에서 보듯이 우리나라에서 창출된 부는 대기업에 집중되고 있다. 성장과실의 대기업 독식은 한국경제의 발목을 잡고 있다. 대기업의 재정부담을 확대하지 않고서는 한국경제의 병목현상을 극복

하기 어렵다.

대기업에 대한 과세 강화는 보수주의자들에 의한 조세저항을 불러일으킬 것으로 예측된다. 따라서 대기업이 세금을 더 내야 하는 논거에 대해 좀 더 명확히 할 필요가 있다. 대기업이 지금보다 세금을 더 많이 내야 하는 논거는 다음과 같다(윤영진, 2012: 330-335).

첫째, 지식유산 시대에 대기업이 과실로 챙긴 몫은 사회적으로 축적된 지식으로부터 발생한 부분이 매우 크다. 기업이 이룬 부는 기업 혼자 이룩한 것이 아니라 사회적으로 축적된 지식의 열매다. 이러한 관점은 ‘로버트 솔로의 잔차(residual)’ 이론에서 비롯된 후 사회과학계의 정설이 되었다. 부의 원천인 축적된 지식은 대가를 지불하지 않는 불로 선물이며, ‘공짜 점심’이다. 따라서 불로 선물인 지식을 통해 부를 축적했다면 그 과실이 기업에게 독식되어서는 안 되며, 사회에 환원해야 할 몫이다. 사회에 환원하는 방식은 바로 세금을 더 많이 내는 것이다. 최근 ‘기본소득’과 같이 사회과학자들이 주장하는 축적된 지식의 과실에 대한 배분 이론에 근거를 둔 것이다.

둘째, 대기업의 실질적 세부담을 나타내는 실효세율(총부담세액/과세표준)이 너무 낮다. 2009년 삼성전자, 현대자동차, 포스코 등 법인세 납부액이 5,000억 원을 웃도는 3개 기업의 실효세율은 12.8%에 그쳤다. 반면에 20만개가 넘는 전체 중소기업의 실효세율은 13.1%로 대기업보다 오히려 더 높다. 그런데 현행 법인세의 최저한세율은 최고 14%다. 최저한세율이란 조세 공제·감면을 받더라도 법인 소득의 일정액 이상을 세금으로 내도록 하는 제도다. 대기업의 실효세율이 최저한세율보다 낮은 것은 이의 적용을 받지 않는 공제·감면 혜택이 많기 때문이다. 대표적인 것이 연구 및 인력개발비 세액공제와 외국납부세액공제 등이다. 2007~2010년 전체 공제·감면액이 32.4% 증가한 반면, 최저한세율의 적용을 받지 않는 공제·감면액은 75.2%로 증가했다. 최저한세율 미적용 공제·감면제도는 최저한세율제도에 어긋난 제도이다. 법인세 부담이 많아 기업의 경쟁력이 떨어진다는 얘기는 실효법인세율 수준을 볼 때 부적절한 주장이다.

셋째, 법인의 총비용에서 법인세비용의 비중은 1.16%(2010년)에 지나지 않는다. 투자자를 대상으로 한 설문조사 결과에 의하면 투자결정에 있어서 조세는 중요하지 않은 것으로 나타난다. 조세가 투자에 영향을 미치는 요인 중의 하나이지만 중요 요인은 아니라는 것이다. 이는 국내외의 다른 많은 연구에서 일관되게 나타나는 결론이다.²⁴⁾ 워런 버핏이 자본소득세가 39.9%에 달했던 시기에도 “세금이 무서워 투자를 꺼렸던 사람은 단 한명도 없었다”고도 말한 것을 상기할 필요가 있다.

넷째, 법인세와 소득세 최고세율의 차이가 크면 대주주는 법인에 이익을 유보시키고 실질적 재산권을 행사할 가능성이 높다. 두 조세 간의 세율 차이가 클 경우 조세 회피 현상이 발생하는 것이다. 영국의 The Mirrlees Review에서도 경제구조의 왜곡을 방지하고 효율

24) 2012년 8월 21일 참여연대 세법개정안에 대한 토론회에서 김유찬의 토론문

성을 제고하기 위하여 근로, 개인자영업, 소규모 법인회사에서 발생한 소득에 대하여 동일한 세법규정이 적용되어야 함을 주장한다. 세법상 차등대우는 자국의 경제구조에 많은 영향을 미치며, 경우에 따라서는 왜곡된 시장구조를 야기하는 요인으로 작용한다는 것이다. 효율적인 조세제도를 디자인하기 위해서는 개인소득세와 법인세 간의 조화가 필요함을 역설한다.

다섯째, 우리나라 대기업은 경제개발 과정에서 엄청난 인위적 지대(rent)를 누렸다. 인위적 지대란 정부개입에 의해 발생한 기회비용을 초과한 수입을 말한다. 말하자면 정부로부터 받는 각종 특혜를 말한다. 해방 이후 적산기업 인수에서부터 시작하여 공정환율 하에서의 환차익, 특혜성 정책금융과 세제 및 재정지원, 중화학공업 육성할 때의 진입규제 등을 통해 정부로부터 엄청난 인위적 지대를 향유하였다. 정부의 특혜는 경제성장이라는 미명 하에 대기업이 독식하다시피 했다. 현재에도 조세지출 등에서 대기업 독식구조는 지속되고 있다. 우리의 대기업들은 공정한 몫 이상의 몫을 챙긴 셈이다. 이 부분은 사회에 환원해야 할 몫이다.

여섯째, 수직적 과세 공평을 실현하는 것이 조세 정의에 부합한다. 세금은 돈 많은 사람들로 부터 더 많이 걷는 것이 정의롭다. 능력에 따라 조세부담을 더 많이 하는 응능설이 조세 정의에 부합한다. 대기업이 조세부담을 더 많이 해야 하는 이유는 경제성장의 과실이 대기업에 집중되어 왔기 때문이다.

일곱째, 많은 국민들이 부자 증세에 대해 지지하고 있다. 2012년 1월 민주통합당 원혜영 의원과 참여연대가 우리 리서치에 의뢰해 국민 1,000명을 대상으로 설문조사를 한 결과를 보면 부자 증세가 필요하다고 응답하고 있다. ‘대기업을 중심으로 하는 증세’를 골자로 한 법인세법 개정안에 대해 응답자 75.1%가 찬성했다. 응답자들의 다수인 69.5%가 대기업 총수일가의 주된 상속방식인 상장주식 양도차익에 대해서도 과세해야 한다는 데 동의했다. 반대의견은 19.4%에 머물렀다. 그만큼 정치적 실현가능성이 높다고 볼 수 있다.

(3) 복지재정 확충을 위한 세제개혁 전략

1) 지금까지 제시된 조세전략 유형

복지재원을 마련하는 방법으로서 증세 전략을 택하지 않고서는 추가적 재원 마련에 한계가 있을 수밖에 없다. 증세 전략을 모색하기 위해서는 기존에 제시된 조세 전략을 검토할 필요가 있다. 그동안 제시된 조세전략을 분류하면 ① 감세론, ② 부유층 증세론, ③ 보편적 증세론, ④ 조세대체론 등을 들 수 있다(윤영진, 2012).

① 감세론

감세론은 지출통제 전략과 함께 보수주의자들이 주로 선택하는 재정전략이다. 보수주의자

들은 ‘대규모 감세를 통한 경기 부양’을 주장한다. 이명박 정부의 감세정책은 대표적인 예이다. 이명박 정부는 2008년 첫 세계개편 작품으로 ‘소득세율 일률적 2%p 인하, 양도소득세율 9~36%에서 6~33%로 인하, 상속·증여세율 10~50%에서 6~33%로 인하, 법인세율 단계적 인하, 종합부동산세의 대폭 완화’ 등의 감세정책을 발표했다. 법인세와 소득세의 인하는 기업 투자와 소비를 진작시켜 경제성장률을 높이며, 낙수효과를 통해 하위계층에게도 혜택이 돌아간다는 논리에 근거하고 있다. 장기적으로는 조세수입도 늘어나 재정건전성도 달성할 수 있다고 주장한다.

그러나 법인세와 소득세의 인하가 기업 투자와 소비를 증진시키지 못한 것으로 밝혀지고 있다. 법인세율 인하로 생긴 내부유보는 투자로 이어지지 않았으며 고용을 창출하지도 않았다. 낙수효과를 통한 내수를 진작시키지도 못했다. 감세정책이 장기적 관점에서는 경제성장을 약화시킬 수 있다는 연구결과도 있다. 조세삭감으로 대규모 적자가 계속되면 정부는 민간금융시장에서 계속 자본을 차입해야 한다. 민간투자도 이어져야 할 자본이 정부적자를 메우기 위해 상대적으로 효율성이 낮은 정부부채 상황에 동원되면서 경제성장에 부정적으로 작용한다. 이러한 결과는 이미 감세정책을 시행한 레이건 정부 때에도 증명된 바 있다. 결국 추가적 복지재원 마련과 재정적자 문제, 그리고 복지국가의 설계라는 측면에서 보면 감세정책은 목적-수단 간 정합성이 매우 떨어진 정책이다.

② 부유층 증세론

증세론은 크게 부유층 증세론과 보편적 증세론으로 구분한다. 부유층 증세론은 세금을 더 거둘 수 있는 계층을 부유층에 한정하는 진보주의적 시각이다. 부유층 증세론에도 다양한 정책대안이 제시되고 있다. 첫째, 최고세율 구간 설정 방안, 둘째, 부유세 도입 방안, 셋째, 사회복지세 도입 방안 등이다.

첫째, 최고세율 구간 설정은 부자 개인과 대기업들이 세금을 더 내도록 최고세율을 인상하는 방안이다. 최고세율 구간을 설정하는 방안은 민주당과 참여연대에서 주장한 정책대안이다. 2011년 민주당 경제민주화특위는 소득세와 법인세의 최고구간을 신설하는 안을 제시하였다. 소득세 최고구간은 1억 5천만 원 초과 대상에 대해 40%, 법인세는 100억~1,000억 원 대상에 25%, 1,000억 원 초과 대상에 30%를 부과하는 안이다. 추정 법인세 세수 증대규모에 대해서는 언급이 없지만 소득세에서는 연 1조원의 세수 증대를 예상하고 있다.

2012년 8월에는 민주통합당이 부자 증세와 중산층 및 빈곤층의 감세를 내용으로 한 세법개정안을 내놓았다. 소득세 세율 구간을 과세표준이 1억 5,000만 원 초과 구간에 대해 최고세율인 38%를 적용하기로 했다. 현재 소득세율 38%는 과세표준이 3억 원이 넘는 사람에게만 적용되고 있다. 민주통합당안이 실현되면 최고세율 적용 대상은 전체 소득자의 0.16%인 3만 1,000명에서 0.74%인 14만 명으로 늘어난다. 이에 따라 연간 1조 2,000억 원의 세수 증대 효과가 있을 것으로 전망했다.

법인세는 과세표준이 2억 원 이상 500억 원 이하인 기업들에게는 22%, 과세표준이 500억 원이 넘는 기업에 대해서는 25%의 법인세율을 적용하는 안을 마련하였다. 이로 인해 법인세수를 연간 3조 원 정도 늘릴 수 있을 것으로 전망했다. 그리고 세액 공제를 축소하여 기업이 감면 혜택을 받더라도 최소한 꼭 내야 하는 최저한세는 1%p씩 올릴 계획이다. 참여연대는 2012년 8월 소득세 과세표준 구간 5단계 중 8,800만 원 이하 3단계 구간은 그대로 두되, 상위 2구간의 과세표준을 재조정하고 최고세율도 38%에서 42%로 수정할 것을 제시했다. 법인세는 과세표준 1,000억원 초과 부분에 대해 27%의 최고세율 신설을 주장한다. 또한 기업의 최저한세에 대해 과세표준이 100억 원 초과 법인은 11%, 1,000억 원 초과 법인은 14%로 되어 있는 최저한세율을 각각 15%, 20%로 상향 조정할 것을 제안하고 있다.

둘째, 부유세 도입 방안이다. 부유세를 도입하자는 안은 민주노동당이 2002년 대통령선거와 2004년 국회의원 선거에서 주요 경제정책공약으로 주장한 바 있다. 최근에는 2010년 민주당 정동영 의원이 재원조달 수단으로서의 부유세 신설을 주장했다.

부유세는 주로 유럽 국가들이 70여 년 이상 시행된 역사를 갖고 있다. 현재 부유세를 도입한 국가는 프랑스, 노르웨이, 스위스, 스페인, 아이슬란드의 5개국이다. 부유세를 시행해 본 국가는 덴마크, 스웨덴, 독일 등 9개국에 이른다. 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 독일 등의 나라들은 70~100년 가까이 부유세를 시행했다. 부유세를 도입했거나 도입 경험이 있는 국가의 가장 큰 목적은 ‘부의 불균등 완화’다(노영훈, 2012). 부유세는 자산과 세 중심이기 때문이다.

그런데 2008년 세계 금융위기 이후 국가채무 및 재정적자 문제의 해결을 위한 대안으로 부유세가 새롭게 관심을 끌고 있다. 국제노동기구(ILO)는 2011년 국제노동기구 보고서에서 세계 여러 나라의 가상 부유세 계산 수치를 발표한 바 있다. 국제노동기구는 “진 세계의 가장 부유한 10% 계층이 부의 70% 이상을 소유하고 있다”며, “이들에게 3% 세율의 부유세를 매기면 2010년 기준으로 세계적으로 4조 달러의 세수가 걷힌다”고 밝혔다.

국가별로 예상되는 부유세 수입 규모는 2010년 기준 미국이 1조 1,630억 달러로 가장 많고 일본 4,470억 달러, 중국 4,510억 달러, 프랑스 2,580억 달러, 독일 2,340억 달러, 영국 2,320억 달러로 예상됐다. 한국의 부유세 수입 규모는 550억 달러로 추정되었는데 우리 돈으로 약 66조원에 이른다(경향신문 2012. 1. 10). 보고서는 “부유세를 통한 추가 세수는 고용에 악영향을 거의 끼치지 않고 국가채무 감소에 지대한 영향을 줄 것”이며, “부유세는 훌륭한 재분배 도구로 활용될 수 있다”고 덧붙였다. 그리고 자본이득세와 금융거래세가 추가 세수 증대에 좋은 수단이라고 언급하고 있다.

셋째, 사회복지세 도입 방안이다. 몇 년전 진보신당과 민주노동당에서 제시한 정책대안이다. 사회복지세는 고소득 개인 및 대기업 등에 부가적으로 부과하는 세금이란 점에서 부유세에 해당한다. 그러나 부유세와의 차이점은 사회복지세는 기존 세금에 부가하는 부가세 형태이며, 지출용도가 사회복지지출에 한정되는 목적세란 점이다.

진보신당의 조승수 의원이 2011년 제안한 사회복지세는 400만 원 이상의 소득세·상속증여세·종합부동산세 등을 내는 고소득 개인, 5억 원 이상의 법인세를 내는 대기업 등에 납부 세금의 15~30%를 추가로 부과하는 일종의 부가세(surtax) 체계다. 한국에서 소득세 400만 원 이상 인구는 전체 소득자의 5%, 5억 원 이상 법인세를 납부하는 기업은 5,000여 개로 추산되며, 모두 20조원 정도를 징수할 수 있을 것으로 추정한다. 조 의원은 부가증세를 거쳐 보편 증세로 나아가야 한다고 주장하였다.

③ 보편적 증세론

보편적 증세론은 세금을 더 거둘 수 있는 계층을 중산층 이상으로 확대하자는 안이다. 보편적 복지에 부응하는 세금부담 방안이라고 볼 수 있다. 대표적인 주장자는 사회공공연구소의 오건호 박사이다. 그는 ‘내라!’ 방식이 아닌 ‘내자!’ 방식으로 전환하여 일반 시민들이 복지운동의 주체로 나서자고 주장한다. 그런데 그는 복지국가 증세를 위한 3대 원칙으로 복지증세, 부가증세, 보편증세를 제시한다. 그의 주장은 순수한 보편증세로 볼 수 없고 오히려 부가증세에 초점이 맞추어져 있는 것으로 보인다.

보편복지가 잘 갖추어진 국가들에서 보편증세의 구체적 대안으로는 부가가치세 등의 간접세 인상을 시도하고 있다. 독일의 부가가치세의 세율 인상이 그러한 예에 속한다. 보편복지와 보편증세가 잘 이루어진 나라인 스웨덴은 우리에게 중요한 시사를 해준다. 스웨덴은 보편적 복지서비스를 제공하기 때문에 지방소득세, 부가가치세, 사회보험료 고용주 부담분 등이 비례세로 되어 있으며, 과세대상이 중산층 이상으로 범위가 매우 넓다. 조세체도가 누진세가 아닌 비례세 중심으로 되어 있는데도 재정의 소득 재분배 기능이 세계 최고이다. 이 점에 대해 Korpi & Palme(1998)는 ‘재분배의 역설(paradox of redistribution)’이라고 부른다. 보편주의 복지모델은 모든 사람에게 ‘동일한’ 과세를 하고 모든 사람에게 동일하게 혜택을 주는 데도 재분배 효과가 크다는 것이다.

여기서 시사받을 수 있는 것은 보편증세전략은 보편적 복지제도가 정착되어야 가능하다는 것이다. 선별적 복지제도 하에서는 복지 수혜자와 비용 부담자가 분리되기 때문에 정치적 실현가능성이 낮아진다. 국민들은 세금에 대한 투표를 결정할 때 부가증세와 같은 정의론적 관점에서 결정하는 것이 아니라 자기 자신이 얼마의 세금을 더 내게 되는가에 집착하는 경향이 있다. 따라서 보편증세가 실현되기 위해서는 국민들 개개인이 국가로부터 충분한 복지혜택을 누린다는 의식이 확실하게 자리 잡고 있어야 한다.

④ 조세대체론

진보주의적 시각으로서 제3의 전략인 조세대체론이 제시되고 있다. 토지정의를 추구하는 사람들이 주장하는 전략이다. 조세대체론은 토지보유세를 지속적으로 높이면서 경제에 부담을 주는 기타 세금을 그만큼 감면하는 것을 골자로 하고 있다(남기업, 2010). 소위 증세와 감세의 혼합전략이다. 토지보유세는 증세하고 법인세, 소득세 등은 감세하자는 주장

이다.

증세의 대상을 토지보유세로 삼은 이유는 토지투기의 원인인 토지 불로소득을 가장 효과적으로 환수할 수 있는 세금이기 때문이다. 우리나라는 토지 분배의 불평등이 매우 심각하다. 토지 소유 상위 10% 계층이 전체 토지의 76.3%를 차지하고 있다. 상위 20% 계층까지 확대하면 토지의 90.3%를 소유하고 있다. 하위계층 1분위에서 6분위까지 다 합쳐도 1.4%밖에 되지 않는다(김운상·조성찬·남기업 외, 2012: 150).

한편 토지보유세는 징세가 간편한 세금이다. 토지가격이 공시되어 있기 때문에 징세비용이 많이 들지 않으며, 징세행정이 간편하다. 또한 토지보유세는 경제 왜곡이 적은 중립적 성격을 띠며, 토지투기를 억제하고 토지의 효율적 사용을 유도하는 세금이다. 그리고 토지보유에 세금을 매긴다면 조세정의에도 부합한다.

조세대체론은 토지보유세를 지속적으로 높이고 다른 세금을 그에 상응하여 감면하자는 주장이다. 토지보유세 부과분만큼 소득세와 법인세를 낮출 경우 보수주의자들이 주장하는 감세론의 경제적 효과를 얻을 수 있다고 주장한다. 소득세 인하로 인한 소비 진작 효과, 법인세 인하로 인한 투자 증대 효과를 얻을 수 있다는 것이다.

<표9> 조세 전략의 특성

전략 유형		과세대상자	소득재분배 기능	재원의 목적
감세론		부유층-중산층	역진적	일반재원
부유층 증세론	최고세율 구간설정	부유층	강함	일반재원
	부유세 도입	부유층	강함	일반재원
	사회복지세 도입	부유층	강함	목적세(복지)
보편적 증세론		부유층-중산층	약함	일반재원
조세대체론		부유층-중산층	강함	일반재원

자료: 윤영진(2012: 323)

2) 복지재원 확충을 위한 세제개혁 방안

복지국가의 건설 방향이 소위 ‘김상곤 효과’라고 불리는 무상급식 논쟁과 최근 무상보육과 기초연금제도에서 보듯이 보편 복지임이 밝혀졌다. 보편적 복지시스템을 구축하고 저출산·고령화에 대비하기 위해서는 복지재원 확충을 위해 증세전략을 택하지 않을 수 없다. 증세전략 중에서도 현재의 우리나라의 상황을 감안할 때 ‘선 부유층 증세론, 후 보편 증세론’이 가장 적실성 있는 대안이라고 생각한다. 다만 그 전에 ‘넓은 세원’을 확보하는 것이 선결과제다.

① 넓은 세원과 적정 세율

일반적으로 세제개혁을 논할 때 바람직한 개혁방향으로 ‘넓은 세원, 낮은 세율’을 제시한다. 물론 타당한 주장이다. 그러나 더 타당한 주장은 ‘넓은 세원, 적정 세율’이다. ‘넓은 세원’에 대해서는 모든 사람이 동의한다. 소득이 있고 과세근거가 있는 곳에 세금을 부담시켜야 한다. 세원을 넓히는 것은 과세기반을 강화하는 것이다.

- 지하경제 양성화를 통한 세원 확대

박근혜 정부는 복지재원 등 공약이행을 위한 재원으로 증세를 하지 않고 지하경제를 양성화하여 27.2조원의 재원을 마련하겠다고 밝힌 바 있다. 지하경제 양성화는 곧 세원을 넓힌다는 점에서 ‘선 부유층 증세론’에 앞서 시행해야 할 필수적 단계로 오히려 바람직한 것으로 생각된다. 이번 기회에 확실히 지하경제 세원을 투명하게 한다면 박근혜 정부의 큰 업적이 될 것이다.

문제는 지하경제 양성화를 위해서 제도개혁 차원에서 접근해야 하는데 검찰 수사 또는 국세청 세무조사 방식의 접근을 하고 있다는 점이다. 검찰 수사 및 세무조사 방식은 일시적 효과는 있을지 모르지만 지속성을 담보할 수 없다. 최근 CJ그룹 역외탈세 의혹에 대한 검찰 수사와 대기업의 비자금 조성 의혹에 대한 광범위한 조사는 금융정보분석원(FIU)의 금융정보를 바탕으로 하고 있다. 그런데 국세청이 FIU 자료를 받지 못하고 공유하지 못하고 있다. 금융 및 세무 정보의 공유와 투명성을 확보할 수 있는 제도개혁이 이루어져야 한다. 국민 누구나 세무정보에 접근할 수 있고 정보가 공개되는 제도화가 이루어져야 한다. 핀란드의 사례가 좋은 모델이 될 수 있다.

- 부가가치세 개편을 통한 세원 확대

한편 ‘넓은 세원’과 관련하여 소득세 과세대상자가 절반 밖에 되지 않는 점을 들어 소득세 면세 범위를 축소해야 한다는 주장이 나오고 있다. 그러나 앞에서 빈곤층 확대, 중산층 감소, 가계소득과 기업소득 격차 확대, 조세의 소득 재분배 기능 미흡 등에서 보았듯이 소득세 과세대상 확대는 시급한 사안은 아니다. 오히려 고소득자의 조세 탈루를 방지하는 정책이 더 중요하다. 특정 수입형태로의 전환을 통한 조세포탈의 가능성을 억제하고, 대기업의 특혜성 조세감면 축소를 통한 세원 확대가 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

조세 탈루를 막고 세원을 확대하기 위해서는 부가가치세의 개편을 활용할 필요가 있다. 부가가치세는 기업 경제활동에 대한 1차적인 과세를 담당하는 세목으로서 세원과약 체계로서의 부가가치세만이 가진 독특한 기능이 있다. 부가세는 국세청에 보고된 매입과 매출 세금계산서합계표의 상호대사를 통하여 사업자들의 경제활동의 결과가 축소보고 되었는지의 여부가 검증되는 과세체계이다(김유찬, 2013). 부가가치세 제도를 통한 1차적 세원과약은 소득세와 법인세의 과세표준 산정(양성화)에도 큰 영향을 미치게 된다. 부가세 개편을 활용한 세원 확보를 위해 김유찬(2013)은 면세제도의 경감세율 대체와 간이과세제도

축소 내지 폐지를 주장한다.

그리고 세율과 관련하여 ‘낮은 세율’은 자칫 감세 옹호 논리로 받아들일 수 있다. 증세 논리를 교묘하게 피하는 방법이기도 하다. 누구나 세금 부담이 많은 것을 좋아할 리 없다. 그러나 낮은 세율이 꼭 바람직한 것은 아니다. 조세정의 차원에서 ‘낮은 세율’이 아닌 ‘적정 세율’이 맞는 말이다. ‘적정 세율’에 대해서는 부자 증세에서 논의한다.

② 선 부자 증세, 후 보편 증세

선 부자 증세론을 주장하는 것은 우리나라 재정의 소득 재분배 기능이 극히 미흡한 수준이고, 양극화가 심화되는 상황에서 세금 부담은 부유층에 지우는 것이 조세 공평성 및 재원 동원에 적합하다고 보기 때문이다. 조세의 소득 재분배 기능이 미흡한 것은 소득세 등 직접세 비중이 낮기 때문이다. 여기서는 부자 증세론 중에서도 소득세와 법인세의 최고구간을 설정하고 최고구간 세율을 인상하는 방안을 주장한다. 이 방안이 정치적 실현가능성이 높은 대안이다.

- 소득세제 개편방안

정부는 2011년 연말 소득세법 개정을 통해 과세표준 3억원 이상에 대해 최고세율을 38%로 설정한 바 있다. 하지만 과세표준 3억원 이상의 소득계층은 국민 중 0.17%로 연간 추가 세수도 5,000억 원에 불과한 것으로 추정된다.

기존 소득세 과세 체계는 1996년 설정한 이후 16년째 큰 변화가 없었다. 그러나 지난 10년동안 연간 소득이 수십억원 이상인 ‘수퍼부자’들이 대거 등장했다. 2010년말 현재 1억원 이상 연봉자만 28만명에 달하고 종합소득액이 5억원이 넘는 부자도 9,558명이다. 그동안 8,800만원 이상 소득자들에게는 35% 세율을 똑같이 적용했다. 수퍼부자들의 소득세 부담을 더 높여 세수입과 재분배 효과를 얻어야 한다.

수퍼부자들의 등장을 감안할 때 소득세의 세율 구간은 현행 5단계에서 6단계로 늘리고 세율도 재조정해야 한다. 다만 종합소득세 과세표준 8,800만원 이하 3단계 구간은 세율을 그대로 유지하여 중산층 이하 부담을 늘리지 않아야 한다. 부자증세 전략의 핵심은 과세대상을 부유층에 한정한다는 점이다. 그래야 정치적 실현가능성을 높일 수 있다.

<표 10> 소득세의 세율체계 개편방안

현행		개편방안	
1,200만원 이하	6%	1,200만원 이하	6%
1,200만원 초과~4,600만원 이하	15%	1,200만원 초과~4,600만원 이하	15%
4,600만원 초과~8,800만원 이하	24%	4,600만원 초과~8,800만원 이하	24%
8,800만원 초과~3억원 이하	35%	8,800만원 초과~1억2천만원 이하	33%
3억원 초과	38%	1억2천만원 초과~3억원 이하	42%
		3억원 초과	51%

- 법인세제 개편방안

법인세의 경우에도 중소기업 대상의 낮은 과세표준 구간의 세율은 그대로 유지하되, 과세표준 1,000억원 초과 부분에 대해 27%의 최고세율을 신설하는 안이다. 구체적으로는 현행 3단계 과세표준 구간에 적용되는 10%, 20%, 22%의 법인세율을 10%, 22%, 25%, 27%의 법인세율로 수정할 것을 제안한다.

우리나라의 법인세 비중이 다른 나라에 비해 크다고 주장하지만 개별 기업의 실효세율은 다른 나라 기업보다 더 낮다. 2011년 기준으로 상장기업의 유효세율은 15.34%에 불과하며, 대기업 실효세율은 13% 수준이다. 기업의 경쟁력은 법인세 총량 비중이 좌우하는 것이 아니라 개별 기업의 실효세율이 더 중요하다. 법인세 명목세율도 다른 나라에 비해 결코 높지 않다. 법인세 최고세율을 보면(2011년 기준) 우리나라는 24.2%인데 일본 39.5%, 미국 39.2%, 프랑스 34.4%, 독일 30.2%, 영국 26.0%다.

<표11> 법인세 세율체계의 개편방안

현행		개편방안	
2억원 이하	10%	2억원 이하	10%
2억원 초과~200억원 이하	20%	2억원 초과~100억원 이하	22%
200억원 초과	22%	100억원 초과~1,000억원 이하	25%
		1,000억원 초과	27%

- 부유세 도입 및 토지보유세 개편방안

그리고 소득세와 법인세의 최고구간 신설 및 최고세율 인상 방안 외에 부유세 도입과 조세대체론에서 주장하는 토지보유세 인상 방안이 제시될 수 있다. 복지지출수요의 증가세를 감안하여 부유세의 한시적 도입 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 부유세는 주로 유럽의 OECD 국가들을 중심으로 최근까지 70여년 이상 시행된 역사를 갖고 있는 조세다. 최

근 ILO에서도 글로벌 재정위기를 극복하기 위해 부유세 도입방안을 제시한 바 있다. 토지보유세 인상은 노무현 정부에서 도입한 종합부동산세를 다시 수정보완하여 원상복귀하는 방안으로 반영할 수 있을 것이다. 우리나라는 부동산을 비롯한 자산에 대한 과세가 매우 미흡한 수준이다. 불로소득의 원천인 자산에 대한 과세를 강화해야 한다. 그리고 토지보유세 인상은 최근 재정압박을 받고 있는 지방재정에 도움을 줄 수 있을 것이다.

- 주식양도차익에 대한 과세

현재 우리나라는 주식양도차익에 대한 과세는 일부 대주주에 한정되고 있다. 정부는 2012년 8월 유가증권시장에 한해 주식양도차익이 과세되는 대주주 범위를 확대하겠다고 했다. OECD국가들 중 우리나라와 같이 대주주나 개인이냐에 따라 과세를 달리하는 국가는 없다. 주권상장법인 및 코스닥상장법인의 주식과 출자지분에 대해 예외적으로 부과되던 양도소득세 과세를 일반화해야 한다.

일정 수준의 양도차익에 대해서는 소득공제 혜택을 주면서, 주식거래에 대해 전면적으로 양도소득세를 부과하는 것은 주식시장의 활력을 해치지 않으면서 동시에 과세 형평성 및 주식거래의 투명성을 제고할 수 있을 것이다(강병구, 2012). 아울러 선물과 옵션의 파생상품 거래세를 과세하되 3년간 시행유예를 두기로 한 정부 방침을 수정하여 유예기간 없이 시행할 필요가 있다.

- 부자 증세에서 보편 증세로의 전환 시기

‘선 부자 증세, 후 보편 증세’를 주장할 때 언제 보편 증세로 가느냐의 문제가 있다. 그 시기는 보편적 복지시스템이 제대로 정착된 시기를 말한다. 또한 복지지출이 충분히 확대되어 ‘재분배의 역설’이 이루어질 수 있는 시기를 말한다. 우리나라의 경우 상당한 시간이 걸릴 것으로 보기 때문에 여기서의 주장은 부자 증세론을 주장하는 것으로 볼 수 있다.

3) 조세지출제도의 개혁

① 대기업·부자 감면 축소

조세 분야에서 빼놓을 수 없는 논의가 조세지출, 즉 조세감면 문제다. 소득구간의 신설 등 조세수입을 증대하는 것도 중요하지만 특혜성 조세감면을 없애는 것은 더 중요하다. 조세지출의 중요한 목적은 사회적 형평성을 달성하기 위하여 사회적 약자에 대한 조세 혜택을 부여하거나 특정한 산업정책의 목적을 위해 혹은 외부효과로 인한 비효율성이 존재할 때 경제적 효율성을 제고시키기 위한 것이다.

우리나라의 국세 감면액 추이를 보면 국세 감면비율이 2000년 13.8%에서 2007년 12.5%까지 감소하였으나 이명박 정부 들어 2009년 15.8%까지 증가하였다가 다시 약간 감소하는 추세다. 2012년 현재 국세 감면액은 29.7조원으로 12.8%를 차지한다.

박근혜 정부의 공약가계부에 의하면 조세의 비과세·감면 정비를 통해 집권 5년 동안 18조원을 마련할 계획이다. 이 중 2015년 4.8조, 2016년과 2017년 각 5.7조원을 마련하는 것으로 되어 있다. 국세 감면비율을 1% 정도 축소하면 1조~2조 원 가량 추가 재원을 마련할 여지가 있다. 그러나 조세지출의 축소 문제는 이해관계자의 이해가 얽혀 있기 때문에 정치적 실현가능성에 제약을 받는다. 과연 조세감면 축소로 18조원을 마련할 수 있을지 의심스럽다.

그런데 현행 국세 감면제도는 그 혜택이 고소득층·대기업에 집중되어 있다는 점에 문제가 있다. 정부 발표 자료에 의하면 국세 감면 혜택의 약 57%는 서민·중산층 및 중소기업에, 약 39%는 고소득층·대기업에 귀착된 것으로 밝히고 있다. 그런데 박원석 의원이 만든 보고서(2013)에 의하면 서민·중산층 및 중소기업 귀속분이 상대적으로 과대 평가 되었다고 주장한다. 개인소득자 중 근로소득자는 소득금액 5,500만원을 기준으로 고소득층과 서민·중산층을 분류하는 데 비해, 개인사업자는 소득수준에 관계없이 모두 중소기업으로 분류하고 있다는 것이다. 개인사업자를 근로소득자와 마찬가지로 소득을 기준으로 서민·중산층과 고소득층으로 재분류할 경우 서민·중산층 중소기업의 수혜 비중은 기존 방식에 비해 5~6% 정도 줄어드는 것으로 나타난다고 주장한다. 그 결과 서민·중산층 및 중소기업에 약 51%, 고소득층·대기업에 46%가 귀속된다는 것이다.

특히 법인세 감면 비중을 보면 재벌 대기업에 혜택이 집중되고 있다. 더욱이 해가 갈수록 대기업에 귀속되는 조세감면 비중이 높아지고 있다. 국세통계연보의 연도별 법인세 감면 현황을 분석한 결과 매년 대기업에 대한 조세지출 비중이 크게 늘어난 반면 중소기업에 대한 비중은 그만큼 줄어든 것으로 나타났다. 실제 2008년에는 전체 조세지출의 62%였던 대기업 조세지출 비중은 2011년에는 71%로 급증한 반면, 중소기업의 조세지출 비중은 2008년 38%에서 2011년에는 29%로 줄어든 것으로 나타났다(박원석, 2013).

중소기업과 대기업 간 혜택의 정도를 비교해보면 그 격차가 엄청나게 크다. 규모별 업체당 평균 세금감면 혜택을 보면 “임시투자세액공제”의 경우 소득 5억원 이하의 중소기업은 업체당 감면액이 700만원도 되지 않은 반면, 소득 5천억원이 넘는 대기업의 경우 업체당 573억원의 감면혜택을 보고 있다. 또한 “연구개발비세액공제”의 경우에도 소득 5억원 이하의 중소기업은 업체당 감면액이 1,800만원에 불과한 반면, 소득 5천억원이 넘는 대기업의 경우 업체당 280억원의 감면혜택을 보고 있다. “국제금융거래 이자소득 등에 대한 법인세 면제” 등 3건의 항목은 감면액 전액이 대기업에 귀속되고 있다. “외국인투자기업 증자의 세액감면” 등 3건의 경우 90% 이상, 조세지출 중 가장 금액이 큰 “임시투자세액공제”의 경우에도 86%가 대기업에 혜택이 집중되고 있다.

그런데 법인세에는 기업의 최소한의 세부담을 확보하기 위한 최저한세(alternative minimum tax) 제도가 도입되어 있다. 최저한세란 각종 공제 후에도 소득의 최소 기준 이상의 세금을 내야 하는 규정을 말한다. 이 제도는 1969년 미국 닉슨 대통령이 탈세를 위해 조세회피처에 투자할 수 있는 부유층을 겨냥하여 도입한 제도다. 우리나라는 현재 최

저한세율이 최고 16%다. 최근에 14%에서 상향 조정되었다. 그런데 문제는 최저한세 적용에서 배제되는 공제감면액이 4조원에 이르러 최저한세 제도를 사실상 무력화시키고 있다. 조세감면 후에 납부해야 할 최소한의 세율에 또 예외를 두고 있으니 참 이상한 나라다. 더욱이 최저한세 적용 제외 공제감면액의 대기업 귀속분이 중소기업 귀속분의 3배에 이르고 있다. 최저한세 제도의 개념에 맞게 최저한세에서 배제되는 공제감면액을 모두 적용대상에 포함해야 한다. 그리고 최저한 세율을 단계적으로 인상할 필요가 있다.

개인소득세의 경우 금융소득에 대한 비과세감면에서 고소득층 집중현상이 두드러지고 있다. 개인소득세 감면 중에는 “세금우대종합저축”이나 “조합등 예탁금·출자금에 대한 과세 특례” 등 금융소득에 대한 세금감면에서 고소득층에 혜택이 집중되고 있는 것이다.

그런데 박근혜 정부의 공약가계부에는 고소득층·대기업에 대한 조세감면 축소에 대한 내용이 포함되어 있지 않다. 일몰이 도래하면 원칙적으로 종료하되, 중소기업, 서민·중산층 지원제도는 세부담이 크게 늘어나지 않도록 유지 또는 단계적으로 축소하겠다고만 밝히고 있다. 그러나 조세지출제도의 개혁은 재원 마련 측면에서 접근할 것이 아니라 제도의 효율성과 형평성 차원에서 접근하는 개혁을 하는 것이 바람직하다.

② 고용창출 투자세액 공제제도

조세감면과 관련하여 가장 논란이 되고 있는 부분이 고용창출 투자세액 공제제도다. 고용창출 투자세액 공제제도는 설비투자에 대해 일률적으로 지원하는 임시투자세액공제를 2011년 폐지하고 고용의 증감에 비례하여 투자세액공제를 받을 수 있도록 하는 제도다. 투자와 고용간 연계를 강화하기 위한 목적으로 도입되었다.

현행 고용창출 투자세액 공제는 기본공제를 일반기업 3~4%, 중소기업 4%를 하고, 고용증가에 비례하여 추가공제를 일반기업 2%, 중소기업 3%를 하게 되어 있다. 정부는 2012년 8월 개정안에서 중소기업은 그대로 두고 일반기업은 기본공제 1%p씩 낮추고 추가공제는 1%p씩 높이는 내용을 제안하고 있다. 올해에도 국회 추경예산안 처리를 앞두고 여야가 고용창출투자세액공제 대기업 기본공제율 1%p 인하를 합의했다.

임시투자세액공제제도를 고용창출 투자세액 공제제도로 변경한 것은 ‘고용친화적 성장전략’을 택한 점에서 바람직하다고 생각한다. 그러나 그동안 임시투자세액공제를 폐지하자는 주장이 지속적으로 제기되었던 사실을 상기할 필요가 있다. 임시투자세액공제를 폐지하는 것을 전제로 한다면 기본공제는 폐지되는 것이 마땅하다.

박근혜 정부는 정책관리지표로 고용률 지표를 주요 지표로 삼아 고용률 70% 달성을 목표로 하고 있다. 창조경제를 통해 양질의 일자리를 창출하겠다는 정책의지도 표명하고 있다. 그러나 창조경제를 통한 새로운 일자리 창출은 한계를 가질 수밖에 없다고 본다. 고용률 제고는 ‘일자리 나누기’에서 찾아야 할 것으로 생각한다.

‘일자리 나누기’ 정책에 가장 효과적인 정책수단은 고용창출 투자세액 공제라고 본다. 기본공제를 폐지하고 고용증가 비례 공제를 새로운 고용의 인센티브로 작동하게 설계할 필

요가 있다. 기존 근무자들의 근무시간 단축으로 인한 임금 삭감 없이 새로운 고용인원에 대한 충분한 인센티브가 부여되도록 설계하면 박근혜 정부의 정책적 취지를 살릴 수 있을 것이다.

<표12> 고용창출 투자세액 공제제도 내용

현 행				개 정 안			
<input type="checkbox"/> 투자세액 공제율				<input type="checkbox"/> 공제율 조정			
구분	일반기업		중소기업	구분	일반기업		중소기업
	수도권 내	수도권 밖			수도권 내	수도권 밖	
기본공제 (고용감소시배제 ¹⁾)	3%	4%	4%	기본공제 (고용감소시축소 ¹⁾)	2%	3%	4%
추가공제 (고용증가비례 ²⁾)	2%	2%	3%	추가공제 (고용증가비례 ²⁾)	3%	3%	3%
합 계	5%	6%	7%	합 계	5%	6%	7%
1] 고용이 감소하지 않은 기업에 대해 투자금액의 3%, 4% 세액공제 2] 추가공제 한도 : 고용증가인원 × 1,000만원 (마이스터고 등 2,000만원, 청년 1,500만원)				1] 투자금액에 기본공제율을 곱한 금액에서 감소인원 1명당 1,000만원 공제금액 축소 2] (좌 동) * '13.1.1. 이후 투자분부터 적용			

(4) 복지재원 확보를 위한 재정지출 전략

1) 재정으로 본 정부의 역할

우리나라 재정은 '매우 작은정부-저복지-저부담' 국가유형에 속한다. OECD 국가들 중 재정규모, 복지지출규모, 총조세부담 수준이 최하위 그룹인 매우 보수적 국가유형에 속한다. 다른 나라에 비해 정부가 재정을 통해 국민들을 위해 많은 일을 못하고 있다는 반증이기도 하다.

그렇다면 우리나라의 재정규모를 일본, 미국 수준 또는 OECD 평균수준에 근접하도록 GDP 대비 10% 정도를 올린다면 어떻게 될까? 2011년 경상 GDP 규모는 1,200조원이기 때문에 120조원 정도가 더 증가한 재정규모를 갖게 될 것이다. 박근혜 정부 5년 동안의 공약가계부 재원규모가 135조원이니 5년 동안 재정규모를 GDP 대비 10% 정도 확대해간다면 쉽게 해결될 수 있을 것이다. 그런데 안타깝게도 증세 없이 지금의 재정을 쥐어짜서

재원을 마련하겠다고 한다. 현행 ‘매우 작은정부-저복지-저부담’ 수준에서 탈피하지 않고서는 복지국가 건설은 요원할 수밖에 없다.

오늘날 복지국가의 모범을 보이고 있는 스웨덴 사례를 주목할 필요가 있다. 스웨덴은 복지재원 마련 방법으로서 소득세의 인상, 부가가치세의 도입, 사회보장기여금으로서의 고용주세 등의 증세 정책을 꾸준히 시행하였다. 스웨덴의 국민부담률이 세계 최고 수준임에도 불구하고 국민들의 조세저항이 덜한 이유는 실질적으로 국민 개인과 기업의 부담이 크지 않기 때문이다. 공적연금, 질병보험 등 사회보험료 부담을 보면 개인 부담분은 7%에 불과하며, 개인 부담분 7%도 소득세에서 공제해줌으로써 실질적인 개인 부담이 크지 않다. 기업은 고용주로서 사업자 부담분이 31.42%(자영업자는 28.9%)에 달해 사회보험료 부담이 크지만 법인세가 26.3%로 다른 선진국에 비해 낮은 편이어서 감당할 수 있는 수준이며, 그룹내 배당금에 대한 과세 공제 등 다양한 우대제도가 있다. 또한 다양한 복지제도로 인해 국민 개인과 법인의 순부담이 크지 않은 것이다. 스웨덴의 ‘경제에는 작은 정부’, ‘복지에는 큰 정부’라는 원칙이 국민행복에 기여하고 있다는 점을 인식할 필요가 있다. 우리도 ‘경제는 작은 정부, 복지는 큰 정부’라는 정부 역할의 재정립이 필요하다.

우리나라의 재정수요는 꾸준히 증가하는 추세를 보여준다. 성장 잠재력과 고용기반 확충의 필요성, 양극화와 저출산·고령화 사회에의 대응, 남북관계 진전과 통일 대비한 잠재적 재정수요 등이 앞으로 재정규모를 확대할 수밖에 없는 재정환경이다. 정부가 재정으로 국민을 위해 무엇을 해야 하는가의 문제를 다시 생각해 볼 필요가 있다. 재정규모의 크기와 배분 문제는 곧 정부 역할의 문제이기도 하다.

정부가 재정을 통해 무슨 일을 하는지는 재정지출의 배분내역을 보면 자세히 알 수 있다. 우리나라 재정의 역할은 사회복지 분야는 OECD 국가 중 꼴찌 수준이며, SOC를 포함한 경제사업 분야가 OECD 평균의 두 배 수준으로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 국방비 지출도 이스라엘, 미국에 이어 세 번째로 높은 편이다. 반면에 선진국들은 재정의 절반 이상을 보건과 사회복지 분야에 사용하고 있다. 재정의 50% 이상(2008년 기준)을 보건 및 사회복지 분야에 지출하는 국가를 나열하면 다음과 같다. 즉, 스칸디나비아 국가 4개국(덴마크, 핀란드, 스웨덴, 노르웨이), 유럽대륙국가 5개국(독일, 프랑스, 룩셈부르크, 오스트리아, 벨기에), 유럽 남부국가 2개국(이태리, 포르투갈), 그리고 일본과 아일랜드의 13개 국가다. 영국은 50%를 넘지 않지만 근접한 수준이다. 미국은 40% 수준에 머물고 있다. 우리나라는 그 절반인 25% 수준이다. 선진국들은 대부분 국민들로부터 거둔 세금으로 절반 이상을 보건과 복지 분야에 사용하고 있는 것이다.

<표13> OECD 국가 재정의 기능별 분류(2008년)

(단위: %)

	일반행정	국방	경제사업	교육	보건	사회복지
독일	136	24	7.6	9.3	14.3	45.1
덴마크	13.1	2.9	5.2	13.4	14.9	43.3
룩셈부르크	10.8	0.7	11.4	11.8	12.0	42.1
프랑스	13.6	3.3	5.4	11.1	14.8	41.4
핀란드	13.4	3.0	9.5	12.0	14.3	41.3
오스트리아	13.1	2.0	10.0	10.9	15.9	40.9
스웨덴	14.8	2.8	8.2	13.2	13.3	40.7
스위스	12.0	2.6	12.8	17.1	5.4	40.7
이탈리아	18.3	2.9	7.8	9.3	14.6	38.5
노르웨이	10.8	3.9	9.2	13.0	16.9	38.2
그리스	19.8	6.2	11.4	8.3	11.4	36.5
헝가리	18.8	1.8	12.0	10.7	10.0	36.2
폴란드	12.6	3.2	11.5	13.3	11.7	36.1
포르투갈	16.1	2.8	6.5	14.3	14.4	35.9
슬로베니아	11.6	3.2	10.7	13.8	13.8	35.9
벨기에	16.9	2.2	10.8	11.9	14.7	35.6
네덜란드	16.1	2.9	10.7	11.6	12.7	35.2
일본	12.8	2.5	10.0	10.5	20.1	35.0
스페인	11.3	2.5	12.6	11.2	14.7	33.9
영국	9.5	5.4	10.2	13.5	15.8	33.5
아일랜드	7.9	1.2	13.8	12.6	18.3	32.3
호주	10.1	4.2	11.4	14.1	18.1	30.8
체코	10.4	2.6	16.8	10.9	16.8	30.0
에스토니아	7.3	4.4	12.1	16.9	13.1	29.4
슬로바키아	10.5	3.8	14.4	9.9	19.7	29.0
뉴질랜드	13.3	2.6	10.5	18.6	16.6	25.8
이스라엘	12.7	16.4	6.1	16.7	12.4	25.5
캐나다	18.6	2.6	8.6	18.3	18.7	23.4
미국	12.7	11.9	10.6	16.6	20.5	19.4
아이슬란드	11.3	0.1	33.8	14.5	13.7	15.5
한국	14.1	8.9	21.8	16.3	13.0	12.4
OECD(31)평균	13.1	3.8	11.4	13.1	14.7	33.5

주1) 기능 중 공공질서와 안전, 환경보호, 주택및지역개발, 여가문화종교 분야는 생략함

주2) 칠레, 멕시코, 터키 자료 없음. 캐나다는 2006년, 뉴질랜드는 2005년 자료임

주3) 국별 순서는 사회복지(social protection) 규모 순임

자료: OECD, Government at a Glance 2011, National Accounts Statistics.(2011. 2. 28 자료 추출)

투자에는 크게 세 가지 유형이 있다. 첫째, 물적 자본에 대한 투자, 둘째, 인적 자본에 대한 투자, 셋째, 기술혁신을 위한 투자다. 과거 개발연대 시절에는 물적 자본에 대한 투자에 역점을 두었다. 노동과 자본의 요소투입형 성장전략에 따라 물적 자본 투자가 크게 성장하였다. 1970-2000년의 기간에 일인당 물적 자본축적이 12.5배 증가하였다. 반면에 기술 및 인적자본 축적은 각각 1.7배 및 1.4배에 불과하였다. 급속한 물적 자본의 증가로 인해 2000년 우리나라의 일인당 물적 자본은 미국의 93% 수준에 이르렀지만, 생산성 수준은 1990년대 초까지 미국의 50% 수준까지 도달한 이후 격차를 못 좁히고 있다(윤영진 외, 2006: 76). 물적 자본은 한계에 왔으며, 이제 사람에 대한 투자를 할 때다. 인적 자본과 기술혁신을 위한 투자는 곧 사람에 대한 투자다. 교육과 교육에 대한 재정지출은 곧 인적 자본에 대한 투자다. 연구개발(R&D)도 사람에 의해 행하여지고 지식스톡 역시 사람에 의해 만들어지므로 재정은 사람에 투자되어야 한다.

2) 재정지출의 재배분

증세를 통하지 않고 복지재원을 추가적으로 마련하는 방법에는 다른 분야에 사용하는 재원을 복지 분야로 전환하는 방법이 있다. 재정은 한정되어 있기 때문에 어느 쪽 자원을 줄이고 어느 쪽 자원을 늘려야 할지에 대해서는 정치적 선택을 할 수밖에 없다. 국민적 후생수준을 더 높이는 분야에 자원이 배분되어야 하지만 현실적으로 정치적 선택이 이루어진다.

일반적으로 국방비와 사회복지비의 상쇄관계(trade off)를 논하지만 우리나라는 경제사업비와 사회복지비의 상쇄관계가 중심 논쟁이 되고 있다. 소위 ‘총이나 빵이나’ 아니면 ‘삽이나 빵이나’의 문제다. OECD에서 발표한 2000-2008년 동안의 회원국 재정의 기능별 변화율을 보면 일본과 포르투갈은 사회복지비가 가장 많이 증가하고 경제사업비가 가장 많이 감소하였다. ‘삽과 빵’의 상쇄관계를 보여준다. ‘총과 빵’의 상쇄관계를 보여주는 국가로는 이스라엘, 벨기에, 스페인 등을 들 수 있다. 이들 국가들은 사회복지비가 약간 증가하고 국방비가 약간 감소하였다.

우리나라는 2000~2008년 동안 경제사업비(-0.7%)보다는 국방비(-2.9%)를 축소하면서 사회복지비를 늘린 것으로 나타난다. ‘총과 빵’의 상쇄관계 패턴을 보여준 것이다. 이것은 그동안 군사정부 하에서 국방비 비중이 제일 높은 편이었는데 점차 감소하는 현상을 반영한 것이다. 앞으로는 사회복지비와 경제사업비 간 상쇄관계가 크게 나타날 것으로 예측된다. 이러한 상쇄관계를 볼 때 22조원이 투입된 4대강 사업은 사회복지비 증가에 큰 걸림돌이 되었음을 유추할 수 있다. SOC 분야 투자가 효율성은 낮지만 과잉 투자되고 있는 점을 감안할 때 경제사업비를 줄여 사회복지비를 늘리는 전략적 배분이 이루어져야 한다. 박근혜 정부도 SOC 분야는 그간 축적된 SOC 스톡, 최근 몇 년간 경제위기 극복 과정에서 집중 투자된 점 등을 고려할 때 세출절감 여지가 있다고 표명하고 있다. 한국조세연구

원 연구보고서(박형수·류덕현, 2009)를 보면 우리나라는 대형 토목공사들이 주축을 이루는 SOC 분야 재정투입 비율이 OECD 국가들 중 가장 높았지만 효율성은 가장 낮았다. 정부가 2000년 이후 8년간 도로 항만 등 사회간접자본(SOC)에 130조 원이 넘는 돈을 쏟아 부었지만 SOC 재정투자의 효율성은 OECD 회원국 가운데 동유럽 2개국을 빼고는 최하위였다. 건설업의 고용탄성치도 마이너스로 전환되었다. 토건 분야에서 고용창출과 경기부양 효과를 기대하기 어려운 것이다. 이제 토건잔치는 그만해야 한다.

<표14> OECD 국가 재정의 기능별 변화율(2000-2008년)

(단위: %)

	국방	경제사업	보건	사회복지
일본	0.0	-4.0	3.5	6.6
포르투갈	-1.0	-4.6	-0.8	6.6
아일랜드	-0.8	1.1	0.8	5.0
헝가리	-0.6	-1.5	-0.4	4.9
한국	-2.9	-0.7	3.1	3.3
호주	-0.1	-0.8	2.0	1.8
프랑스	-0.7	-0.9	1.0	1.5
덴마크	-0.1	-1.1	2.7	1.3
노르웨이	-0.5	-2.3	0.6	1.2
슬로바키아	-0.5	-6.8	9.7	1.2
이스라엘	-0.6	0.0	0.9	1.0
벨기에	-0.3	1.4	1.9	1.0
이태리	0.5	1.9	1.6	0.6
스페인	-0.3	0.5	1.3	0.5
오스트리아	0.2	1.7	0.1	0.4
룩셈부르크	0.0	0.3	1.1	0.4
캐나다	-0.2	0.1	4.3	0.3
그리스	-2.4	-1.4	3.0	0.0
미국	2.5	-0.3	2.3	-0.1
에스토니아	0.5	1.5	1.3	-0.2
핀란드	0.1	-0.3	2.4	-0.6
슬로베니아	0.8	-0.3	0.0	-1.2
스웨덴	-1.4	1.5	2.3	-1.4

체코	-1.5	-0.8	3.1	-2.0
네델란드	-0.8	0.9	4.3	-2.4
독일	-0.3	-1.6	0.7	-2.5
아이슬란드	0.1	17.6	-5.4	-2.9
영국	-1.0	5.3	1.3	-4.4
폴란드	0.5	3.5	1.9	-5.3
OECD(29) 평균	-0.4	0.4	1.7	0.5

주1) 칠레, 멕시코, 뉴질랜드, 스위스, 터키 자료 없음.

주2) 캐나다는 2008년 대신 2006년, 폴란드는 2000년 대신 2002년 자료임.

주3) 국가별 순서는 사회복지(social protection) 증가율 크기순임.

자료: OECD. Government at a Glance 2011, National Accounts Statistics.(2011. 2. 28 자료
추출)

3) 예산 낭비의 방지

재정 재배분 못지 않게 재정지출의 효율성을 높이고 예산낭비를 방지함으로써 상당한 정도 복지재원 확보에 도움을 얻을 수 있다. 그러나 예산편성 단계에서는 공무원들이 결코 낭비 예산이라고 생각지 않고 편성할 것이기 때문에 예산낭비를 방지하여 직접적으로 확보할 수 있는 재원을 계산하기는 어렵다. 하지만 예산편성과 집행의 효율성을 높이고 낭비를 억제한다면 결과적으로 추가적 재원이 마련될 수 있다.

예산낭비는 편성단계에서의 배분적 비효율성과 집행단계에서의 기술적 비효율성으로 이루어진다. 선심성 정치공약으로 불요불급한 사업을 시행하는 것은 배분적 비효율성의 예다. 기술적 비효율성의 예로는 비싼 가격으로 물품을 구매하거나 건설 후 무용지물이 된 환경기반시설 등을 들 수 있다. 경제성, 효율성, 효과성을 확보하지 못한 재정사업들은 예산낭비 사업들이다. 이용률이 낮은 지방공항건설 투자, 통행량 과다 예측으로 인한 민자유치도로에 대한 국고지원, 잦은 설계변경으로 인한 불필요한 지출 등 낭비 사례를 줄이면 상당한 정도 추가재원 마련이 가능하다.

예산낭비 비율이 얼마나 될까에 대해 전직 기획예산처 장관을 역임했던 분은 15% 정도로 예측한 바 있다. 독일의 시민단체인 독일 납세자 연맹도 독일 예산의 낭비 비율을 15% 정도로 예측한다. 낭비 비율을 정확하게 계산해내는 것은 쉬운 일이 아니지만 실무적 감각으로 그 정도 예측하는 것이다. 예산낭비 비율을 10%라고 하면 2013년도 재정규모(예산과 기금) 기준 30조원이 넘는 돈이다. 추가적 복지재원 마련에 크게 기여할 수 있는 돈이다. 예산낭비를 줄이기 위한 노력이 필요하다.

<참고문헌>

- 강병구. (2012). 2012년 세법개정안 평가. 참여연대 복지재정 확충을 위한 2012년 세법 개정 토론회. 8. 21.
- 국회예산정책처. (2012). 「2012~2060년 장기 재정전망 및 분석」. 2012. 6.
- 김용기 외. (2010). 「한국 중산층의 변화와 경제사회적 결과」. 삼성경제연구소 Issue Paper.
- 김유찬. (2012). 참여연대 복지재정 확충을 위한 2012년 세법개정 토론회 토론문. 8. 21.
- 김유찬. (2013). 부가가치세의 현황과 개선방안. 참여연대 조세정의를 위한 시민사회 포럼.
- 김윤상·조성찬·남기업 외. (2012). 「토지정의, 대한민국을 살린다」. 서울: 평사리.
- 김재진.(2012). The Mirrlees Review: Reforming the Tax System for the 21st Century. 재정포럼, 191. 5월.
- 남기업. (2010). 진보와 보수의 재정전략 평가와 제3의 대안. 「토지+자유비평」, 2010-7호.
- 노영훈. (2012). 부유세와 소득 및 자산관련 조세개혁 방향. 「재정분석」. 한국조세연구원.
- 롱맨, 필립.(2009). 「텅 빈 요람: 저출산이 불러올 전 지구적 재앙과 해법」. 백영미 역. 서울: 민음인. Longman, Phillip. The empty cradle: how falling birth rates threaten world prosperity.
- 박원석.(2013). 비과세 감면, 무엇을 어떻게 정비할 것인가? 세미나 발제문.
- 박형수·류덕현.(2009). 「정부지출의 효율성 측정에 관한 연구」. 한국조세연구원.
- 성명재. (2011). 「우리나라 소득분배 구조 변천 및 관련 조세·재정정책 효과 분석」. 한국조세연구원.
- 윤영진. (2012). 「복지국가 재정전략」. 서울: 대영문화사.
- 윤영진·강병구·김은경·윤종훈·최병호.(2006). 한국형 복지모델 구축을 위한 조세·재정정책 방향. 대통령자문 정책기획위원회 용역보고서.
- 이정우.(2011). 「불평등의 경제학」. 서울: 후마니타스.
- 이준협.(2012). 인구보너스 2.0 시대를 준비할 때다: 인구 5,000만 시대와 인구보너스 소멸. 현대경제연구원 경제주평. 12-22.
- 이찬영 외.(2011). 인구 고령화의 경제적 과장: 성장잠재력, 생산성, 세대 간 일자리 대체를 중심으로. 삼성경제연구소 연구보고서.
- 장상환.(2012). 불평등 심화의 대가. 경향신문 오피니언 '경제와 세상'. 2012. 9. 5.
- 최성은.(2013). 「복지재정과 재원조달」. 재정학연구, 6(1).
- 파텔, 라즈.(2011). 「경제학의 배신: 시장은 아무것도 주지 않는다. 제현주 역. 서울: 북

돋움. Raj Patel.(2009). The Value of Nothing: How to Reshape Market Society and Redefine Democracy. Curtis Brown Group Limited.

Korpi, W. and Palme, J. (1998). The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. American Sociological Review, 63 (5): 661-87.

www.oecd.org.

복지재정과 증세 : 국민건강보험료 인상, 사회복지세 도입

오건호 (글로벌정치경제연구소 연구실장)

1. 왜 증세인가?: 복지재정 장벽 돌파, 대중적 복지주체 형성

복지국가로 나아가기 위해선 그에 맞는 재정이 필요하다. 한국은 복지민심이 등장하고, 정치권이 시민사회의 복지요구를 대부분 공약으로 담았지만, 아직 복지재정 확충을 위한 실질적인 방안은 마련하지 못한 상태이다.

얼마전 박근혜정부가 135조원 규모의 '공약가계부'를 발표했다지만 부실하기는 여전하다. 대신 공약이 지녔던 포괄적 수준에서 그리 나아가지 못했다. 당선된 지 반년이 지났지만, 아직도 재정방안을 제대로 마련하지 못했다는 것은 직접 증세를 배제하고 복지재정을 마련하기 어렵다는 것을 반증한다.

보편복지진영은 박근혜정부보다 강한 복지를 약속한다. 대략 2배에 달한다. 박근혜정부조차 증세를 포괄해야 온전히 재정확충이 가능하다면, 보편복지진영은 더욱 그렇다. 결국 증세라는 장벽을 정면대결할 수밖에 없다.

증세는 두가지 점에서 중요한 의미를 지닌다. 첫째, 보편복지 공약에 걸맞는 복지재정을 마련하는 길이다. 현재 보편복지 진영은 자신의 복지 약속에 조응하는 재정방안을 지니고 있지 못하다. 복지포플리즘 공세에 자유롭기 어렵다. 이를 넘어서려면 증세방안을 구체적으로 제시해야 한다. 둘째, 복지민심을 복지주체로 호명해 내야 한다. 국민들이 세금을 민감해 한다는 점은 '독배'가 될 수도 있지만, 대중적 복지주체를 형성하는 '계기'가 될 수도 있다. 어떤 '증세 정치'가 관건이다. 아직까지 보편복지 진영에서 '증세 정치'는 사실상 없었다. 세금을 소재로 대중과 만나 본적도 없다(1% 부자를 향한 선언만 존재).

어떻게 증세 정치를 펴야할까? 보편복지 진영에서 이를 둘러싼 합의를 만들기가 만만치 않을 것이다. 아직 가보지 않은 미지의 영역을 개척하는 일인 까닭이고, 특히 이 주제에선 다양한 의견이 존재하기 때문이다. 그만큼 진지한, 상호 존중하는 협의가 필요한 주제이다.

2. 전제: 지출개혁, 과세정의 구축에 앞장서라!

복지재정을 늘리는 방안은 크게 세 가지 영역으로 구성된다. 토목이나 국방지출을 줄이는 지출 혁신, 지하경제 양성화와 세금감면을 축소하는 간접 증세, 그리고 세율 인상이나 세목 신설 같은 직접 증세. 박근혜정부는 세율 인상이나 세목 신설 같은 ‘직접 증세’ 없이 복지재정을 마련하겠다는 의지가 강하다. 이 작업을 통해 조달할 수 있는 돈이 얼마나 될까? 누구도 그 규모를 예단할 수 없지만 한계는 예상된다.

첫째, 지출 구조조정. 애초 우리나라 국가재정의 절대 크기가 작아 축소 여지가 좁다. 올해 유럽 국가들의 재정규모가 평균 GDP 49.5%인데 한국은 31.5%에 불과하다. 정부가 재정지출 7%를 일괄적으로 감소하는 등의 기본 원칙을 공약으로 내걸었으나 이것이 얼마나 관철될 수 있을지 의문이다.

둘째, 재정지출을 줄이는 방식으로 민간재정을 활용하되 이자만 지불하는 ‘이차보전’ 방식을 확대할 가능성이 있다. 이는 단기 재정지출을 줄이는 차기 정부 재정부담만 키우는 편법임을 분명히 비판해야 한다. 또한 공공기관에 대한 지원금 축소 역시 국민의 요금 부담을 키우게 된다는 점을 주목해야 한다.

셋째, 지하경제 양성화로 불리는 탈루소득 색출도 과세 인프라 개혁을 수반해야 하는 일 이기에 단기간에 큰 성과를 내기 어렵다. 초기 고소득탈루자, 특정 종목 탈루(무자료 주류 등) 등을 내세울 수 있겠으나 소기의 재원을 확보할 수 있을지 의문이다.

넷째, 구체적으로 재원 확충이 예상가능한 영역이 한해 30조원에 이르는 비과세 감면 축소이다. 그런데 이 중 약 절반이 서민·중산층, 중소기업 몫이어서 수술할 수 있는 공간에 제약이 있다. 박근혜정부가 2015년부터 연 5조원 규모의 감면을 목표로 삼고 있다.

이러한 한계를 지니고 있음에도 불구하고, 박근혜정부가 설정한 재정책확 방향은 기본적으로 적절하다. 우리 국민 다수는 ‘증세’ 이전에 기존 재정지출 혁신, 과세 정의를 요구한다. 이에 박근혜정부는 국민들의 눈높이에서 복지재정 전략을 수립했다고 볼 수 있다. 박근혜정부는 계속 증세 없는 재정방안을 기본 방향으로 고수할 것이다. 이 과정에서 복지공약의 축소, 재정개혁의 꿈수(기존 지출의 이름 바꾸기, 이차보전 확대, 민간투자사업 확대 등)이 펼쳐질 개연성이 크다. 꼼꼼한 검증이 필요하다.

물론 온전히 복지에 필요한 재정을 마련하기 위해서는 증세가 불가피하다. 하지만 이러한 진단이 곧바로 ‘증세운동’으로만 귀결되는 건 현명하지 못한 일이다. 복지재정 마련에서 시민들이 가장 먼저 요청하는 것은 기존 재정구조 혁신이다. 이에 지출혁신, 지하경제 양성화, 비과세 감면 등의 과제를 박근혜정부의 몫으로만 방치하는 건 곤란하다. 야권, 시민사회 역시 박근혜정부에 뒤지지 않을 정도로 재정개혁 활동에 나서야 한다. 기존 재정개혁, 과세정의를 위해 나선 세력만이 증세 정치도 제대로 펼 수 있다.

3. 증세, 이제 이야기할 수 있다!

보편복지 진영의 복지재정전략은 지출개혁과 증세, 두 트랙이어야 한다. 증세 논의에서 가장 논란이 되는 것이 ‘국민들의 조세 인식에 대한 평가’이다. 일반적으로 정치권에서 ‘증세는 독배’라는 이야기가 오간다. 그래서 민주당, 진보정당, 시민단체조차도 다수 유권자에게는 해당하지 않는 ‘1% 부자증세’론을 주창한다.

정말 ‘여전히 국민들은 증세를 거부하고 있을까?’. 과거에는 국민들의 세금에 대한 인식은 한가지였다. 조세 저항이 곧 조세 정의였다. 하지만 지금은 세금에 대해 두 가지 복합 감정을 지니고 있다고 판단한다. 하나는 세금 쓰임새와 과세 형평성에 대한 불신, 또 하나는 복지 확충을 위한 증세 불가피성. 후자에 주목하자. 근래 주요 여론조사를 보면, ‘복지가 늘어난다면 세금을 낼 용의가 있다’에 과반 응답을 넘는 경우가 종종 있다. 지금까지 정치권은 조세 저항만을 강조하고, 증세는 다음 일로 간주돼 왔다. 이제 상황이 바뀌고 있다.

나는 이제 대한민국에서 ‘두 개의 심장’이 뛰기 시작했다고 생각한다. 2002년 사람들의 관심을 끈 광고 문구가 있었다. 여성 연예인이 선사하는 “여러분, 부자되세요~~”에 사람들이 매료되었다. 명절, 모임에서 종종 덕담으로 사용될 정도였다. 당시 많은 사람들의 정서를 반영한 덕택이다. 10여년이 지난 지금, 상황이 바뀌고 있다. “부자되세요”를 선사하는 신용카드 광고가 낡은 건 카드대란, 신용불량자 사태였다. 이 문구가 전제되었던 경쟁 지상주의는 대한민국을 심각한 사회양극화로 몰아 넣었다. 더 이상 사람들이 이 문구에 과거처럼 매료되지 않는다. 이 방식으로 성공할 수 있는 사람의 수가 소수라는 사실을 사람들이 알아챘기 때문이다.

예를 들어, 현재 중상계층에 진입한 다수의 40~50대 가장들에게 ‘부자되세요’는 자신의 성공 담론이지만, 자식을 생각하면 ‘부자되세요’에 안주할 수 없다. 아르바이트로 시작해 비정규 인생을 살아야하는 자식을, 세상을 보는 주체(준거집단)으로 놓는 순간 그렇다. 나는 경쟁주의에 몰입해 살아왔지만, 내 자식만은 다른 세상, 다른 대한민국에서 살기를 소망한다. “함께 살자, 대한민국’ 꿈꾸기가 등장한 것이다.

이제 대한민국 시민의 가슴에 두 개의 심장이 뛰고 있다. 과거에는 ‘부자되세요’라는 오른쪽 심장만이 박동했다면, 지금은 ‘함께 살자, 대한민국’ 왼쪽 심장이 함께 뚝뚝 뛰고 있다. 나를 중심에 놓으면 오른쪽 심장으로 족하지만, 자식들을 생각하면 왼쪽 심장이 더 크게 박동하기를 바란다. 대한민국에서 전개되고 있는 놀라운 변화다. 근래 몇 년 사이에 보편복지, 복지국가 논의가 빠르게 등장한 배경이다. 보편증세에 대한 수용 의사가 생겨나는 이유이다.

4. 복지국가 증세 방향

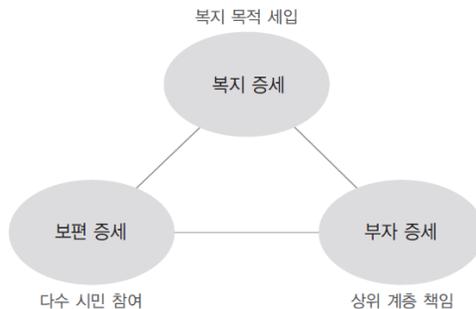
이제 보편 증세를 적극적으로 이야기하자. 이는 기존에 존재하지 않았던 것을 만들어 내는 새로운 실험이기도 하다. 그만큼 국민들의 조세 저항 현실을 감안해 지혜로운 증세 전략이 마련돼야 한다. 지금 한국에서 필요한 복지국가 증세 3대 원칙을 제시하면 다음과 같다.

첫째, ‘복지 증세’. 복지 지출 목적으로 한정된 증세를 하자. 우리나라에서는 재정 지출에 대한 국민들의 불신을 감안할 때, 세입과 복지 지출을 결합하는 ‘복지 증세’가 효과적이다. 내가 낸 세금이 ‘4대강 사업’에 유용될지 모른다는 우려를 불식시켜야 한다. 이에 사회복지세, 사회보험료 등 지출 목표가 복지로 정해진 복지 목적세를 적극적으로 검토하자.

둘째, ‘부자 증세’. 복지 재원은 소득 재분배 효과가 극대화되도록 상위 계층이 실질적으로 책임지게 해야 한다. 현재 다수가 빈곤에 시달리는 상황에서도 상위 계층은 오히려 부를 더욱 축적하는 사회 양극화가 심화되고 있다. 어느 때보다도 상위 계층의 재정 책임이 요청된다.

셋째, ‘보편 증세’. 근래 부상하는 보편 복지 흐름에 맞추어, 가능한 많은 사람이 증세에 참여하는 것이 바람직하다. 증세 활동을 통해 시민들이 복지 운동의 주체로 성장하길 바라며, 중간 계층이 복지 자원 마련에 참여해야 부자들에게 더 많은 책임 이행을 압박할 수도 있다.

〈그림 10〉 복지국가 증세 3대 원칙



여기서 논란이 되는 것은 ‘보편증세’ 원칙이다. 복지증세, 부자증세는 진보진영이나 시민 사회에서 공감대가 형성되어 있는 원칙이지만, 보편증세는 시민의 조세 저항에 직면할 수 있다는 지적이 제기된다. 그럼에도 나는 왜 보편증세 방식을 제안하는가?

첫째, 보편 증세를 우호적으로 바라보는 민심이 생겨나고 있다. 여전히 국민들의 조세 저항이 만만치 않지만 이전과 비교하면 매우 긍정적인 신호임에 틀림없다. 이는 특정 인물이나 정책에 대한 선호가 아니라 본인의 행위 방향에 대한 응답으로서 의미 있는 수치이다.

둘째, 근래 유의미한 복지 체험이 이루어지고 있다. 종종 ‘복지 체험’이 충분히 쌓여야만 보편 증세를 논의할 수 있다는 ‘선복지 후증세’ 주장이 있지만 복지 체험을 양적인 범주로만 이해하는 것은 곤란하다. 복지 체험의 지표로서 더 중요한 건 복지에 대한 인식 틀이다. 이미 시민들은 급식, 보육, 국민건강보험, 기초노령연금 등을 경험하면서 복지를 부끄러운 것이 아니라 모두가 함께 누려야 하는 적극적 희망으로 여기기 시작했다.

셋째, 보편 증세 논의가 확산될수록 증세에 대한 오해를 불식시킬 수 있다. 종종 보편 증세에선 일반 서민들이 상당한 세금을 내야 한다는 ‘세금폭탄론’이 등장하지만, 사실 이 폭탄은 상위 계층 몫이다. 이명박 정부가 세율을 인하했을 때, 국민 감세가 아니라 부자 감세로 불렸듯이, 누진 구조인 직접세에서 보편 증세는 부자 증세의 성격을 띠게 된다. 보편 증세 논란이 깊어질수록 서민의 몫이 그리 크지 않다는 사실이 드러날 것이다.

넷째, 보편 증세는 조세 정의를 세우는 강력한 에너지를 만들어 낸다. 국민들이 느끼는 조세 저항의 대부분은 비효율적 재정 지출과 취약한 과세 형평성에서 비롯된다. 그런데 정치권에서 제기하는 부유세 방식의 증세는 극소수 부유 계층에 해당되는 과세 대상의 세율을 인상하는 일로 종료될 뿐이다. 반면 보편 증세는 시민 다수의 증세 동의를 이끌기 위한 작업으로 재정 지출 혁신과 과세 인프라 구축을 동시 과제로 추진해 나갈 것이다.

다섯째, 보편 증세는 일반 시민들을 복지의 주체로 호명하는 일이다. 시민들은 스스로 조금이라도 기여할 때 복지 체제의 지속가능성에 책임을 공유하며 부자들에게 성실한 납세를 압박하는 ‘넬 테니 내라(내자)!’ 운동에 적극 나설 수 있다. 특히 진보정당, 노동조합 등 전통적인 복지국가 주체 세력이 취약한 한국에서 보편 증세는 복지 시민을 주체로 나서게 하는 재정주권운동의 중요한 계기가 될 수 있다.

5. 제안 : 국민건강보험 하나로, 사회복지세 도입

나는 박근혜정부 5년 동안 추진할 보편복지 핵심 의제로 ‘건강보험 하나로 100만원 상한제’, 복지재정 확충 의제로 ‘사회복지세 도입’을 제안한다. 무상보육, 반값등록금, 기초노령연금 이행, 기초생활보장제도 등 진전되는 복지는 더욱 추진하도록 압박하겠지만, 이 양대 의제는 박근혜정부와 경로를 달리하는 중요한 복지로서 진보적 복지국가운동의 정체성을 확립하는 밑거름이 될 것으로 기대된다.

두 의제 모두 복지국가 3대 증세 원칙을 담고 있다. 건강보험 하나로 보험료를 소득에 따라 비례해 내고 그만큼 기업 몫이 추가된다는 점에서 부자증세, 모두 국민건강보험 보장성 강화에 쓰인다는 점에서 복지증세, 가입자 모두가 소득에 비례해 낸다는 점에서 보편증세 원칙을 구현한다. 사회복지세 역시 기존의 누진 직접세에 부과되기에 상위계층일수록 세금을 훨씬 많이 부담하는 부자증세이며, 복지지출과 세입을 연동하는 복지증세이고, 중간계층 이상 사회구성원들이 모두 참여하도록 설계하면 보편증세 원칙도 담을 수

있다.

- ‘국민건강보험 하나로’ 백만 원 상한제

병원비는 2012년 현재 지출 규모가 가장 크고(건보지출만 약 40조원), 5천만 국민 모두에게 해당되는 복지이다. 고령화시대 시민들의 병원비 불안은 갈수록 커지고 있지만 박근혜 정부는 민간의료보험 시장을 보호하기 위해서는 국민건강보험의 보장성을 획기적으로 늘릴 수 없는 구조적 한계를 지니고 있다. 복지민심의 요구를 반영하는 복지정치, 증세정치에 적합한 의제이다.

‘국민건강보험 하나로’ 백만 원 상한제는 이번 대선에서도 확인되었듯이 국민적 관심이 큰 복지이다. ‘민간의료보험 대신 국민건강보험 하나로’운동을 시작하자. 특히 보장성 확대와 국민건강보험료 인상은 국회심의 대신 건강보험정책심의위원회라는 사회적 기구에서 매년 결정되기에, 시민참여 활동의 여지가 상당히 존재한다(올해부터 6월말 결정). 꾸준히 ‘건강보험 하나로’ 활동을 벌여 병원비를 해결하는 계기를 마련하고 풀뿌리 시민들이 복지국가운동의 참여자로 나서게 해야 한다. 1인당 평균 1만원, 가구당 3만원을 내자는 논의를 확장하고 대중 홍보에 나서며 국민건강보험 보장성과 보험료를 결정하는 시점에는 건강보험 하나로를 바라는 시민들이 전국 곳곳에서 목소리를 내게 하자. (가입자, 기업, 국가 몫을 합쳐 약 14조원 조성해 100만원 상한제 실현).

- 사회복지세 도입

사회복지세를 신설하자. 사회복지세는 소득세, 법인세, 상속증여세, 종합부동산세 등 기존 누진도를 가진 직접세에 추가로 부가되는 세금이다(surtax). 내가 활동하는 [내가 만드는 복지국가]은 기존 소득세, 법인세, 상속증여세, 종합부동산세에 일괄적으로 20%를 과세하는 사회복지세를 국회에 청원하고 입법을 위한 대중운동을 벌일 예정이다.(2013년 기준 세수 연 20조원)

사회복지세는 두 가지에 주목하는 세금이다. 첫째, 복지목적세이다. 증세가 대중운동으로 전개되기 위해서는 소득세, 법인세, 종합부동산세 등 개별 세목을 복잡하게 다루기보다는 상징적 단일 세목으로 복지목적세가 적절하다. 70년대 자주국방을 위한 방위세, 80년대 미래 세대를 위한 교육세, 90년대 WTO 가입에 따른 농어촌 지원을 위한 농어촌특별세에 이어, 지금은 함께 사는 대한민국을 위한 복지세의 시대이다. 이 사회복지세 세입은 전액 ‘보편복지특별회계’로 전입되어 보육, 아동수당, 의료보장, 기초연금 등 저출산고령화 복지를 구현하는데 사용될 것이다.

둘째, 현재 소득세를 내는 중간계층 이상자들이 모두 납세에 참여하는 보편 증세 원리를 구현한다. 기존 직접세 누진도를 가지기에 부자증세 성격을 당연히 가지지만, 진보진영이

지금까지 주창해 왔던 '1% 부자 과세' 원리와는 구별된다. 이제 증세에도 다수의 참여가 필요하다. 부자들에게만 세금을 내라고 요구하기 보다는 중간계층 이상 시민들은 소득에 따라 누진적 내는 '소득별 누진 보편증세'를 주창해야할 때이다. 이러한 소득별 보편증세 운동은 증세가 재정조세 인프라 개혁의 에너지가 될 수도 있다.

조세재정개혁 및 복지재정 확충

김태일(고려대 행정학과 교수)

복지재정 확충을 위한 조세재정 개혁 방안 발제에 대해 큰 틀에서는 거의 동의할 수 있다. 그러나 구체적으로 들어가면 몇몇 첨가하고 싶은 내용과 다소 의견이 다르거나 우려스러운 내용이 있다. 이하에서는 이에 대하여 간략히 논의한다.

1. 첨가하고 싶은 내용

조세재정 개혁 방안의 목적이 '복지재정 확충'이다. 그렇다면 먼저 복지재정을 얼마나 확충해야 할지를 따져보고, 이의 조달을 어떤 방식으로 얼마나 할 것인지를 논의하는 것이 순서일 것으로 생각된다.

비록 발제에서 우리나라의 복지지출 수준을 평가하고, 공약가계부의 재원 규모를 제시하고는 있지만 향후 어느 기간 동안 얼마나 복지재정을 확충해야 할 것이지에 대해서는 구체적으로 논의하고 있지 않다.

이와 관련하여 발제문에서는

“우리나라의 재정규모를 일본, 미국 수준 또는 OECD 평균수준에 근접하도록 GDP 대비 10% 정도를 올린다면 어떻게 될까? 2011년 경상 GDP 규모는 1,200조원이기 때문에 120조원 정도가 더 증가한 재정규모를 갖게 될 것이다. 박근혜 정부 5년 동안의 공약가계부 재원규모가 135조원이니 5년 동안 재정규모를 GDP 대비 10% 정도 확대해간다면 쉽게 해결될 수 있을 것이다(32쪽).” 라고 제시하고 있다.

그러나 이는 상당히 모호하다.

GDP 대비 10% 규모를 더 올려야 한다는 것인지, 그렇다면 언제까지 이를 달성해야 한다는 것인지 불분명하다. 더욱이 공약가계부의 135조원은 그 중에 일부(대략 5-60조원)만이 '복지' 분야 지출에 해당하며, 이것도 2014-2017 기간의 추가 소요재원을 모두 합한 것이지 1년의 규모가 아님에 주의해야 한다. 이와 관련하여 최근에 필자가 쓴 논문 내용의 일부를 소개한다.

박근혜 정부의 공약 반영 시 복지 재정 규모

2013년 5월 31일 정부는 박근혜 대통령의 선거 공약 이행을 위한 재원 조달 및 지출 계획을 담은 '공약가계부'를 발표하였다. 이에 따르면 공약 실행을 위해 2013-2017의 5년간 총 134.8조원이 소요되며, 이 중에서 복지 분야 규모는 54조원이다.²⁵⁾ 세부분야별로 보면 기초연금 등 노후생활보장에 18.3조원, 무상보육 확대 등 출산·양육에 19.7조원, 기초생활보장 개별급여 전환 등 공공부조 확대에 11.3조원, 4대 중증질환 보장성 강화 등으로 확대에 3.3조원, 비정규직 차별해소 등 노동 분야에 1.4조원이 소요된다. 그리고 복지 지출 규모는 연차적으로 증가해서 2014년에는 7조원 정도를 지출하나 마지막 연도인 2017년에는 18조원 정도를 지출하는 것으로 되어 있다.

이 54조원은 국고 즉, 중앙정부 예산지출액만을 반영한 것이다. 그런데 복지 공약 달성을 위한 지출에는 중앙정부 예산 이외에 사회보험료 지출과 지방정부의 예산 지출도 있다. 4대 중증질환 100% 국가 보장 등 건강보험 보장성 강화 관련 지출은 대부분 건강보험기금의 지출로 이루어진다. 국고와 건강보험기금의 부담 비율은 대략 16:84이다. 그리고 보육료 지원의 경우 절반은 지방 정부가 의무적으로 부담해야 한다.

의료 분야의 3.3조원 중에서 건강보험 보장성 강화를 위한 지출은 1.9조원 정도이다. 따라서 추가되는 건강보험기금의 지출 증가는 10조원 정도가 된다. 그리고 보육 확대를 위한 국고 지출이 5조원이므로 지방정부의 의무 부담 지출도 5조원 정도가 된다. 이들을 모두 합하면 복지 공약 이행을 위한 추가 재원 규모는 대략 69조원이 된다.

이상의 논의를 종합하여 복지 공약 반영 시의 장래 복지재정 규모를 추정하면 <표 1> 및 <표 2>와 같다. '현행 유지시'는 현재의 복지제도를 그대로 유지만 해도 고령화율의 진전 등에 따라 증가하는 자연증가분을 반영한 것이다. 자연증가분만 반영해도 2050년 우리나라복지지출 규모가 지금의 OECD 평균과 큰 차이가 없다는 점에는 해석에 주의가 필요하다. 2050년 우리나라의 고령화율은 37.4%로 추정되는 데 비하여 현재의 OECD

25) 공약가계부에는 복지와 직접 관련된 분야는 '국민행복' 분야다. 이 분야는 5년간 79.3조원 원이 소요되는 것으로 되어 있다. 그런데 '국민행복'에는 복지 이외의 분야도 다수 포함되어 있다. 이 중에서 복지 분야만을 분리하면 54조원이 된다.

평균 고령화율은 대략 15%이다.

<표 1> 공약 반영시의 복지지출 규모 전망(GDP대비 비중, %, %P)

연도	2020	2030	2040	2050
공약 반영시	12.9	16.5	19.9	23.1
현행 유지시	11.9	15.3	18.4	21.3
차이(%P)	1.04	1.25	1.55	1.77

<표 2> 2050년 항목별 복지재정 규모(GDP 대비 비중, %)

	전체	노령연금	의료	공공부조	가족	노동실업	기타
공약반영시	23.1	10.71	7.87	1.52	1.27	1.13	0.6
현행 유지시	21.3	10.4	7	1.3	0.9	1.1	0.6
차이(%P)	1.8	0.31	0.87	0.22	0.37	0.03	-

공공부조 : 국민기초생활보장 및 취약계층 지원 등

가족 : 보육 및 여성 등

노동실업 : 산재·고용보험, 직업훈련 및 알선, 사회보험료지원 등

박근혜 대통령의 선거공약 사항을 반영하더라도 2050년의 복지 재정 규모는 현행보다 GDP 대비 1.8%p 정도만 늘어날 전망이다. 따라서 여전히 2050년의 고령화율을 고려하면 2011년 OECD 평균 수준에 비해서 크게 미흡한 수준임을 알 수 있다. 물론 1.8%p의 복지 확대는 2017년까지 실행하겠다고 약속한 복지확대만을 반영한 것이다. 그 이후에 집권하는 정부도 나름대로의 복지 확대를 실행할 것이며 이 경우 2050년의 복지재정 규모는 그만큼 더 증가할 것이다. 즉 2050년의 실제 복지 재정 규모는 23.1+α%가 될 것이다.

2017년 이후 복지 확대가 어느 분야에서 얼마나 이루어질지는 알 수 없다. 하지만 최근의 OECD 선진국들의 복지 쟁점 및 실제 추세를 검토한다면, 향후 우리 사회에 확대가 필요한 복지 분야가 무엇인지를 도출할 수는 있을 것이다.

향후 복지 확대가 필요한 항목에 대한 논의

<표 3>에는 박근혜 정부의 공약을 반영한 2020년 복지지출 규모가 네 분야별로 제시되어 있다. 비교를 위하여 OECD 국가들의 집단 평균을 함께 제시하였다. 단, 자유주의군은 집단 평균을 제시하는 대신에 미국과 일본의 값을 제시하였다. 이 집단은 다른 세 집단에

비하여 개별 국가들 간의 지출 특성이 상이하어 집단 평균을 제시하는 것이 별 의미가 없다고 판단하였기 때문이다. 미국과 일본은 국가별 비교에서 포함되는 대표적인 국가들이므로 이 두 국가의 통계를 제시하였다.

<표 3> 2020년 한국의 항목별 복지지출 수준의 비교(GDP대비 비중, 단위:%)

		연금	의료	근로연령대 소득지원	사회 서비스	계
한국	2020년	4.1(4.6)	4.1	2.2 ²⁶⁾	2.1 ²⁷⁾	12.5 ²⁸⁾
북유럽	2007년 (고령화율 조정)	6.3	6.0	6.0	6.1	24.4
중부유럽		10.6	6.8	4.6	2.9	24.9
남유럽		9.6	5.8	3.5	1.6	20.5
미국		7.5	7.5	2	1	18.0
일본		7.2	5.4	1.6	1	15.2

* 한국의 연금 통계에서 ()의 수치는 연금이 완전히 성숙했음을 가정한 경우의 값이다.

이제 향후 어떤 항목의 지출을 확대할 필요가 있는지에 대하여 논의하자. 연금의 경우 한국의 지출 규모는 다른 국가들에 비하여 매우 낮다. 고령화율과 연금 성숙도를 통제한 뒤에도 우리나라의 연금 지출 규모가 다른 국가들에 비해 매우 낮은 데는 두 가지 이유가 있다. 하나는 국민연금의 소득 대체율이 낮기 때문이고 다른 하나는 사각 지대가 많기 때문, 즉 연금 미납자가 많으며 납입 기간이 짧기 때문이다.

40년 가입 시 40%(평균소득기준)인 국민연금의 소득 대체율을 높이는 것은 어려운 것으로 전망된다. 우리와는 사정이 다르지만 세계 각국은 연금 급여 수준을 낮추는 개혁을 진행 중이다. 그리고 비록 급여의 소득 대체율이 낮지만 보험료는 더 낮아서 국민연금은 여전히 부담에 비해 급여 수준이 높다. 이러한 사정을 고려하면 앞으로도 국민연금의 소득 대체율을 높이는 것은 어려운 것으로 전망된다. 또한 국민연금 가입자 평균소득의 10%로 예정되어 있는 기초연금 급여 수준을 더 높이는 것 역시 힘들 것이다. 빠르게 진행되는 고령화로 인해 기초연금 지출 규모는 급속히 증가할 전망이다. 이런 상황에서 조세가 재원인

26) 국민기초생활보장 급여 지출을 ‘근로연령대 소득지원’에 포함하였다. 그런데 우리나라의 경우 국민기초생활보장 급여 지출 중 상당 부분은 고령자 가구에게 이루어진다. 이 경우 ‘근로연령대’라는 표현은 맞지 않는 셈이다. 그보다는 ‘연금을 제외한 소득지원’이라고 하는 것이 더 정확하다.

27) 장기요양보험 지출은 ‘의료’가 아닌 ‘사회 서비스’에 포함하였다.

28) 2020년 한국의 복지지출 규모는 GDP 대비 12.9%P로 추정된다. 그런데 이 중에서 0.4%P는 네 항목의 어디에 포함하기가 어려워 제외했다. 다른 국가들도 네 항목에 포함하기 어려운 지출은 제외되어 있다.

기초연금의 수준을 높이는 것은 매우 힘들다.

이에 비해 사각 지대를 축소하는 것, 비가입자를 줄이고 보험료 납입 기간을 길게 하는 것은 가능하며 또한 중요하다.²⁹⁾ 정부가 영세사업장의 사회보험료를 지원하고 국민연금 가입기간에 출산 및 군복무 크레딧을 인정하는 것도 이러한 취지에서이다. 사각 지대 축소가 효과적으로 이루어지면 중장기적으로는 연금 지출 규모가 (장기재정전망에서보다) 상당히 높아질 수 있다. 참고로 현재는 국민연금 가입자의 평균가입기간은 20년을 약간 넘는 수준이다.

정리하면 향후 국민연금의 사각지대 축소를 위해 얼마나 정책적 노력을 기울이는가에 따라 향후 연금 지출 규모는 장기재정전망에서보다 커질 수 있다. 그러나 이는 새로운 제도를 도입하거나 기존 제도를 확대하는 것은 아니다. 그리고 자세한 논의는 생략하지만 향후 공무원연금 등 특수직역연금의 소득대체율을 낮추는 것은 불가피할 것으로 보인다. 이를 감안하면 비록 국민연금의 사각지대를 대폭 줄인다고 해도 늘어나는 연금지출 규모가 그리 클 것 같지는 않다. 결국 국민연금은 적정수준의 노후소득 보장이 아니라 최소수준의 노후소득 보장 기능에 머물 공산이 크다. 하지만 빠르게 진행되는 고령화율과 우리의 재정 여건을 감안하면 이는 어쩔 수 없을 것으로 보인다.

국민연금의 사각지대 축소의 효과는 중장기적으로 나타난다. 이는 2-30년 뒤의 노후빈곤을 줄이는 데는 유효하지만 그 이전까지의 노후빈곤 감소에는 큰 효과가 없다. 단기간의 노후빈곤 대책은 기초연금 도입 및 국민기초생활보장 확대이다. 이 정책들이 실행되면 노인 빈곤율은 상당히 낮아질 것이다. 이용하(2013)에 따르면 기초연금의 도입은 현 45.1%인 노인빈곤율을 34.7%로 9%p 이상 낮추는 효과를 지닌다고 한다. 국민기초생활보장 제도의 부양의무자 기준 완화 역시 노인 빈곤율을 낮추는 데 상당한 기여를 할 것이다. 그럼에도 불구하고 여전히 노인 빈곤율은 전체 빈곤율보다 상당히 높은 수준을 유지할 것이다. 따라서 이에 대한 대책이 필요한데 이는 결국 공공부조의 형태를 지닐 수밖에 없다.

의료 지출이 적은 주된 이유는 건강보험의 보장성이 낮기 때문이다. 우리나라의 보장성은 60%가 약간 넘지만 OECD 선진국들은 대체로 80% 이상이다. 향후 보장성을 높이는 것은 필요하다. 보장성을 높이는 방안은 우선은 의료비 과부담가구의 축소, 즉 저소득층의 고액진료비에 대한 보장성 강화에 놓여 질 필요가 있다. 그리고 비급여 항목의 단계적 축

29) 장기재정전망에서도 국민연금의 사각지대가 축소되는 것으로 가정하고 있다. 가령 50%대인 지역가입자의 납부예외율이 2050년까지 30%로 감소하는 것으로 가정하고 있다. 하지만 정책적인 노력을 기울이면 사각지대의 감소를 더 빨리 더 큰 규모로 이룰 수 있다.

소를 통하여 본인부담 상한제가 제 기능을 발휘함으로써 전반적인 고액진료비의 보장성을 강화하는 것이 필요하다.³⁰⁾

근로연령대 소득지원의 경우 복유립권에 비해서는 크게 낮지만 미국이나 일본에 비해서는 그렇지 않다. 여기에는 국민기초생활보장 급여, 장애연금, 아동수당, 실업보험, 근로장려세 등이 포함된다. 심각한 근로빈곤 문제를 고려하면 저소득계층에 대한 소득지원이 좀 더 확대될 필요는 있다. 그러나 그 규모가 클 것 같지는 않다.

사회 서비스의 경우도 복유립권에 비해서는 크게 낮지만 미국이나 일본에 비해서는 그렇지 않다. 사회서비스 지출에서 규모가 크고 새로운 사회적 위험에 대한 대비로서 중요한 항목은 보육과 직업훈련알선 서비스이다.³¹⁾ 보육의 경우 2013년부터 0-5세 무상보육이 실시되고 있다. 직업훈련알선도 글로벌 금융위기 이후 일자리 창출이 중요해지면서 대폭 확대되었다. 이 두 서비스는 향후에 더 확대될 필요도 있겠지만 지금 당장은 규모 확대보다는 효과성을 높이는 것이 더 중요하다. 두 서비스 모두 제대로 체계를 잡아가기 이전에 갑자기 확대되었기 때문에 투입되는 재원에 비하여 효과성은 낮은 편이기 때문이다.

한국이 당면한 새로운 사회적 위험의 핵심인 ‘질 낮은 일자리 만연’ 문제를 해결하는 데는 재원 투입 못지않게 (혹은 그보다 더욱) 노동 관련 규제를 강화하는 것이 필요하다. 불법적인 비정규직 고용과 차별을 금지하는 것, 모성 보호를 위한 규제를 제대로 시행하는 것, 최저임금제를 지키는 것 등이 이에 해당한다. 이러한 것들은 정부 재원이 직접 소요되는 것은 아니지만 기업의 부담을 초래하기 때문에 실행에 어려움이 있는 것은 사실이다. 하지만 합법적인 고용을 해야 한다는 것은 당연한 일이다. 불법에서 합법으로 고용 관행을 바꾸도록 하는 것은 질 낮은 일자리 문제 해결을 위해 필요한, 복지확대보다 더 중요한 정부의 역할이다.

정리하면 노인빈곤 완화, 국민연금 사각지대 축소, 의료과부담 해소, 사회서비스 효과성 향상, 적법한 고용 관행 정착 등이 향후 좀 더 강화되어야 할 복지정책의 우선순위라고 할 수 있다. 노인빈곤 완화, 국민연금 사각지대 축소, 의료과부담 해소에는 추가적인 재원 소요가 있을 것이다. 그러나 이로 인한 향후 복지재정의 정책증가분 규모가 클 것 같지는 않다. 특히 증세에 대한 국민들의 반감을 고려한다면 더욱 그러하다. 박근혜 정부에서 대략 1-2% 정도의 정책증가분이 이루어질 것으로 예상되는데, 이후의 정부에서 정책 신설과 확대가 이루어진다고 해도 그 정도 범위에서 크게 벗어나기를 어려울 것으로 보인다.

30) 필자의 개인적인 견해로는 (그리고 다수의 전문가도 동의하겠지만) 박근혜 정부의 4대중증질환 100% 국가 보장 공약 실행에서도, 동일한 재원을 확충한다면 4대중증질환에 한정하는 것보다는 전반적인 고액진료비 보장성 강화에 사용하는 것이 더 바람직하다.

31) 노인장기요양 서비스는 의료에 포함된다.

참고로 국민연금과 의료 지출 증가는 대부분 조세가 아닌 보험료에 의해 이루어진다는 것도 고려할 필요가 있다.

2. 다소 주의가 필요하거나 의견이 다른 부분

소득세의 개편 방안

발제문에서는 소득세 개편 방안으로서 부자 증세를 우선시 해야 한다고 하며 1억2천만원 초과~3억원 이하 42%, 3억원 초과 51%를 제안하였다. 토론자 역시 현행 최고구간인 3억원 이상 38%는 조정될 필요가 있다고 생각하며, 그런 의미에서 1억2천만원 초과~3억원 이하 42% 정도까지는 그런대로 현실성이 있다고 생각하지만 그 위에 51% 구간을 두는 것은 다소 무리일 것으로 판단된다.

그리고 우리나라 소득세 비중이 다른 OECD 국가들에 비해 유난히 낮은 것은 전반적으로 모든 국민이 지나치게 적게 내기 때문임은 분명하다. 중장기적인 방향은 (물론 고소득층 일수록 비율을 좀 더 높게 할 수는 있겠지만) 모든 계층이 일정 비율씩 더 내야하는 쪽으로 가는 것이 맞다.

법인세의 개편 방안

발제문은 대기업이 더 많은 세금을 내야하는 여러 가지 논거를 들고 있다. 대부분 수긍할 수 있다. 그러나 이론적으로 따지면 허술한 측면이 많다. 가령, 오늘날 삼성의 주인은 누구인가? 주주들이다. 그 중에는 오너 아닌 사람의 지분이 훨씬 많다. 그런데 삼성이 과거에 특혜를 받았다고 해서 왜 현재 삼성 주식 소유자들이 더 많은 세금을 내야 할까? 내가 유망한 중소기업의 주식을 사면 혜택을 받고 대기업의 주식을 사면 불이익을 받아야 할 근거는 무엇인가? 사실 법인세는 소득세와의 이중과세 등 이론 적으로 따지면 논란의 여지가 많다. 대기업에 대해 누진세를 적용하는 것도 왜 같은 이익을 내도 삼성 주식을 사면 배당금을 덜 받고 유망 중소기업 주식을 사면 배당금을 더 많이 받아야 하는가에 대해 답 하는 것이 쉽지는 않다. 이런 논란 때문에 법인세에 대해서는 구간을 단순화하는 경우가 많고 일정 규모 이상은 모두 단일의 최고 세율을 적용하는 게 일반적이다.

법인세율의 경우 감세 이전 수준을 회복하고, 최저한세율을 정비하는 정도가 좀 더 현실성이 있을 것 같다. 참고로 발제자는 “최저한세 제도의 개념에 맞게 최저한세에서 배제되는 공제감면액을 모두 적용대상에 포함해야 한다”고 하는데, 해외에서 이미 납부한 세액은 공제하는 것이 타당하지 않을까?

사회경제정책포럼 회의록(전문)

<복지재원 어떻게 마련할 것인가?>

- 사회 : 김남근 변호사
 - 발제 1 : 복지재정확충을 위한 조세·재정 개혁 방안
(윤영진 교수/계명대학교 행정학과)
 - 지정토론 1 : 김태일 교수 (고려대학교 행정학과)
 - 지정토론 2 : 복지재정과 증세 (오건호 연구실장/ 글로벌정치경제연구소)
 - 지정토론 3 : 예산낭비방지를 위한 국민소송법 해설 (조수진 변호사)
 - 참석토론 : 변재일 민주정책연구원장, 오제세 의원, 김현미 의원, 진선미 의원, 주승용 의원, 윤호중 의원, 임내현 의원, 김익성 교수, 정성표 前정책실장, 정책위 전문위원(김길돈, 김범모), 민정연 연구위원(권향엽, 박정식, 고영국), 국회보좌진 등 20여명
-
- 일시 : 2013.6.26(수) 오전 7시 30분
 - 장소 : 국회 의원회관 524호 세미나실
 - 정리 : 박은경 인턴

김남근 : 오늘 사회경제정책포럼 8회째이다. 발제자분들과 지정토론해주시는 분들은 각15분, 10분씩 발제를 해주실 것이다. 필요적 질의를 해주실 분이 재정 쪽과 전문위원님이데 오늘 안 오셨으니, 다른 전문위원님께서 팁을 받으셨을 거라 생각된다. 다른 분들도 자유롭게 질의해주시기 바란다. 먼저 윤영진 교수님께서 주된 발제를 해주실 것이다.

□ 발제 : 복지재정 확충을 위한 조세재정 개혁 방안(윤영진 교수)

윤영진 : 제목은 복지재원 어떻게 마련할 것인가이다. 중요한 이슈임은 확실하다. 박근혜 정부 공약가계부에서도 알 수 있듯이, 돈 마련에 급급한 느낌이 있다. 돈을 어떻게 마련할 것인가도 중요하지만, 왜 그렇게 마련해야 하는가가 중요하다. 따라서 제 이야기의 초점이 '왜' 그렇게 마련해야 하는가에 초점이 맞춰져 있다는 것을 말씀드리고 싶다.

우리가 처해있는 현실, 경제 사회 위기를 짚어볼 필요가 있다. 그래서 맨 처음에 이야기가 경제성장에 관한 3가지 이야기를 하고자 한다.

첫째, 우리나라는 눈부신 경제성장의 성공적인 케이스이지만, 이미 저성장궤도에 들어섰

고 이를 받아들여야 한다. 이를 받아들이지 않으면 정책대응의 오류를 가져올 가능성이 많다. 그리고 성장 이데올로기를 비판하는 것이다. 성장 이데올로기에 매몰되어 있고 GDP 신화에 빠져있다. 성장 이데올로기에서는 벗어나야 한다.

둘째로, 우리나라 성장 패러다임이 고용전략형이라고 하는데 오히려 고용축소형이다. 고용탄성치를 보면 이미 제조업하고 건설업은 마이너스이다. 이제는 성장을 해도 고용이 늘어나지 않는다. 이런 구조 하에서는 어떻게 성장해야하고, 복지국가 건설을 위해서 어떻게 해야 하는지를 생각해야 한다.

셋째는 불평등 구조가 심화된 것은 다 알고 있다. 특히 전통적 빈곤뿐만 아니라 하우스푸어나 워킹푸어 같은 신 빈곤층이 늘어나고 있고, 중산층이 붕괴하고 있다. 그리고 염두해두어야 할 것이 가계 소득과 기업소득의 격차이다. 기업소득은 늘어나는데, 가계소득은 줄어들고 있다. 경제의 순환구조가 위에서 아래로 내려오는 통로가 고무줄로 메어져 있듯이 막혀있는 구조이다. 돈이 위에서만 돌고 있고 밑으로 전체적으로 돌지 못하는 구조이고, 이것이 우리 경제의 큰 문제라고 본다.

네 번째가 삶의 질이 악화되고 있다는 것이다. 이제는 삶의 질이라고 하는 것이, 특히 재정의 기능에서 추가되어야 한다. 이제는 삶의 질을 제고해야 한다. 우리나라의 행복수준이 높지 않고 OECD국가에서 자살률이 8년 연속 1위를 기록하고 있다는 것은 우리가 어떻게 이를 접근해야 하는지를 생각하게 한다.

다음으로 인구문제이다. 인구 문제는 눈에 보이지 않는 거대한 폭풍이라고 부를 수 있는 상당히 심각한 문제이다. 우리나라 경우에 간과된 것이, 경제성장의 과정에서 생산가능 인구가 20년에 한번씩 1,000만명 이상이 유입이 되었다. 그동안에 이를 간과해서 역전이 되었다. 2016년에 절정에 달해, 17년부터는 생산 가능 인구가 축소로 들어갈 것이다. 저출산 고령화는 다 아실 것이다. 인구부분이 중요하다라는 것을 말씀드리고 싶다.

11페이지에는 OECD국가를 분류를 해보았다. 노무현 전 대통령이 지난 저서에서, 진보국가 보수국가를 재정으로만 분류를 해볼 수 있을 것 같다는 언급을 했다. 구체적인 분류는 되어있지 않아서 개인적으로 해보았는데, 이에 따르면 우리나라는 보수국가이다. 우리나라는 매우 작은 나라이며 저복지이며 저부담 국가이며 이런 수준에서는 우리나라가 복지국가라고 하기 곤란하다. 현황을 잘 인식하고 복지재정을 논의해야 한다.

이러한 시각 하에서 복지재정 확충을 위한 조세 재정 계획의 방향을 몇 가지 제시해 보았다. 이번 공약가계부를 보았는데, 재정 공부하는 사람입장으로 두 가지 지적하고 싶다. 재

원대책을 134.8조를 마련한다고 했는데, 기준연도가 2013년을 기준으로 해서 계산을 했는데 이는 신뢰성을 저하시키는 부분이라고 볼 수 있다. 그리고 또 하나는 복지 분야의 재정 지출을 12조 5천억을 절감해서 쓰겠다고 했는데, 이것이 전략의 여지로는 가능성이 있지만 재원 마련 대책으로 이야기하고 있는 것은 문제가 있다.

조세·재정개혁의 기본 방향과 관련해서 몇 가지 말씀드리겠다. 하나는 재정을 이야기할 때는 조세와 재정지출 연계모형을 생각해야 한다. 조세 하나만 보아서는 안 된다. 또한 다른 조세와의 연계성도 필요하다. 두 번째 시각은 복지재원을 마련할 때, 부가가치세를 인상해서 마련하자는 등의 여러 가지가 나오지만, 개인적으로는 다중접근법이 필요하다고 생각한다. 조금씩 모으더라도 여러 가지로 접근해야 한다. 세 번째는 우리나라는 소득 재분배의 기능이 매우 취약하다. 이 기능을 강화하지 않고서는 복지의 재정 부담이 계속 확대될 수 밖에 없다.

네 번째가 제가 이야기하고자 하는 핵심 부분이다. 즉, 대기업의 재정 부담을 강화해야 한다. 조세라고 하는 것은 정치이념의 최전선에 있는 정책수단이라고 볼 수 있다. 그러나 지금 이 얘기는 이념차원에서만 이야기하는 것이 아니다. 우리나라의 경제위기가 대기업의 독식구도에서 경제순환이 이루어지지 않고 있기 때문이라는 것이 사회전반의 인식이다.

대기업 재정 부담을 왜 강화해야 하는지에 대해서 말씀을 드리겠다. 먼저, 복지지출 연계모형과 관련해서 17페이지에 조세-복지 지출 연계모형을 보겠다. 스웨덴은 1유형(보편주의 복지제도&조세의 누진도 약함)이라고 볼 수 있다. 스웨덴의 조세 누진도는 약한 편이다. 그리고 전체적인 재분배 기능은 OECD국가들 중에 최고이다. 이에 대해 재분배의 역설이라고 표현한다. 1유형이 우리가 지향해야 할 유형이고, 현재 우리는 2유형(선별주의 복지제도& 조세누진도 약함)이라고 할 수 있다. 조세누진도도 약하고 아직은 선별주의 복지에 머물러 있는 수준이다. 2유형에서 1유형으로 가는 경로가, 이번엔 안철수 의원의 진영에서 보편복지·보편중세 논의하는 것은 2유형에서 1로 바로 가자는 것이다. 그런데 제 생각에는 2유형에서 3유형(보편주의 복지제도&조세누진도 강함)을 거쳐 1유형으로 가는 것이 바람직하다고 생각한다.

다음으로 세계구조를 보면 아직은 간접세 중심으로 되어 있고 사회보장기여금이 다른 나라에 비해서 약한 편이다. 그 중에서도 특히 법인의 부담이 다른 나라에 비해 낮다고 생각한다. 사회보장기여금 관련해서는 새롭게 접근해야 한다. 사회보장기여금을 늘려야 하느냐 말아야 하느냐의 접근이 아니라 사회보험제도 개혁차원에서 접근해야 한다. 연금제도 개혁은 별개의 차원에서 접근해야 할 필요가 있다. 소득 재분배 기능은 우리가 너무 약하

다는 것을 알고 계실 것으로 생각한다.

대기업의 재정 부담을 강화해야한다는 논리를 말씀드리는 것이다. 먼저 기업소득과 가계 소득의 격차를 보시면, 1975년부터 1997년까지 2000년도 전에는 가계소득과 기업소득이 비슷했다. 2000년대 이후부터 벌어지기 시작했는데 특히 2006년 이후에는 더 벌어지기 시작했다. 이것이 우리 경제의 상당한 문제이다. 산업연구원 분석에 의하면, 기업이 이렇게 소득이 늘어난 것이 부가가치 증가 때문이 아니고 가계소득으로 내려갈 돈, 조세 등으로 환류되어야 할 돈들이 가지 못했기 때문이라는 분석인데 타당하다고 생각한다. 이 부분이, 왜 대기업이 증세를 많이 해야 하는지에 대한 근거가 된다.

또한 최근에 사회과학계에서 대두되고 있는 것이 '지식유산시대'이다. 지식이 축적이 되어서 축적된 지식의 열매를 대기업이 따먹고 있다는 것이다. 이에 관한 책을 보면 빌게이즈 같은 사람도, 미국이 아닌 곳에서 태어났으면 재벌이 될 수 없었다는 논리로 기업이 그간 축적된 지식의 성과를 불로선물로 축적을 했다고 본다. 이는 사회에 환원해야할 몫이고, 자신들의 노력의 대가를 초과한 부분을 누리고 있다는 것이 최근에 사회과학계에서 논의되고 있는 것이다.

또한 우리나라 법인세 인상 논의를 할 때 기업의 경쟁력 이야기를 하지만, 개별기업차원에서 보면 경쟁력과 큰 관련이 없다. 그리고 법인세와 소득세 최고세율이 차이가 나면 법인에 이익을 유보시키려는 개연성이 존재하게 되기 때문에 조화가 필요하다.

마지막으로, 우리나라 경제성장 과정에서 정부가 개입해서 만들어낸 인위적 지대를 대기업이 전부 향유했다. 심지어 수입대체산업 환율부터 시작해서 정책금융, 조세지출 쪽 등에서도 대기업이 인위적 지대를 누리고 있고 그 부분은 사회에 환원해야 한다. 자세한 부분은 발제문을 참고하시고, 더 말씀 못 드린 부분은 질의응답 시간을 통해서 보충하도록 하겠다.

□ 지정토론 : 복지재정과 증세(오건호 연구실장)

오건호 : 큰 틀에서 두 가지 정도를 말씀 드리겠다. 복지재원 확충이라는 이 논의를 어떤 맥락에서 해야 하는지가 중요하다. 예를 들면, 종래활동방식으로 정부가 공약 가계부를 내면 시민단체들이 코멘트를 내고 한다. 그렇다면 제1야당의 대응은 어때야 하는가? 당연히 미시적인 대응들이 필요하지만 기본적인 큰 틀은 지난 대선 때 냈던 복지공약과 복지재원 방안이다. 문재인 후보의 공약은 제가 보기엔 연 55조 재원이 필요한 것이었다. 다시 얘기하면 그만큼의 돈이 필요하고 그 만큼의 재원을 만들어야 한다는 것이다. 2017년 대선 때 이러한 복지공약을 축소할 수 있을까? 그것은 어렵다고 본다. 한편 박근혜 대통

령의 대선 공약은 당시 연 23조원 정도였고, 이번 공약가계부를 보니 연 20조원 정도이다.

지금의 복지논의 프레임은 연 20조원 정도의 복지재정확충을 어떻게 만들어야할 것인지에 대한 논의이다. 이렇게 계속 대응하다가 3~4년 후에 민주당이 연 55조에 대한 공약을 내걸 수 있을 것인가에 대해 생각해보아야 한다. 이 대응의 최종적인 전선은 2016~2017년이다. 건건이 대응하는 것도 중요하지만 작년 대선에 내걸었던 복지공약의 큰 틀 속에서 작업이 이루어져야 하고, 그런 로드맵이 필요하다고 생각한다. 즉 일종의 미래정부 목표론 해야 하는 것이다.

재원 확충에 대해서는 3가지 경로가 있다. 기존의 재정지출을 고치는 것, 비과세 감면이나 탈루소득을 잡아내는 것, 세목신설 및 세율조정 같은 직접증세 이렇게 세 가지가 있다. 박근혜 정부는 앞의 두 영역으로만 하고 직접증세는 안하겠다고 한 것이다. 이러한 포지션은 국민들로 하여금 ‘박근혜 복지정도는 우리가 불편해 하는 증세 없이도 가능하지 않을까’ 하는 기대를 갖게 한다. 또한 불가피하게 증세를 해야 하는 부분이 있다면, 증세 이전에 무엇을 할 수 있다면 그것을 먼저 해달라는 국민적 요구가 크다. 이것이 지출개혁이나 간접증세라고 본다. 따라서 박근혜 정부의 포지션은 국민들이 보기에 적합한 것이다.

증세가 아닌 지출개혁이나 간접증세, 즉 기존의 재정 구조를 바꾸는 개혁에서 민주당이 하고 있는 포지션은 그래봤자 어디서 나오겠냐하는 것인데, 이는 바람직하지 않다. 5조가 나오든 10조가 나오든 국민이 원하는 기존의 재정지출개혁에 온 힘을 기울이는 모습을 보여줘야 한다고 생각한다. 그래야 증세를 이야기할 수 있는 정치적 발언권, 사회적 목소리가 생기는 것이다. 새누리당도 그러저럭 6개월 가계부도 내며 나름대로의 프로세스를 밟아가고 있다. 미약하지만 최선을 다한다는 모습이 비춰지는 것이다. 민주당은 그러한 로드맵을 가진 활동이 있느냐는 것이다.

야당의 장점은 정부 바깥에 있는 세력이다. 여러 단체나 일반 지역조직들과 연계해서 국민 참여형 지출개혁 운동 등을 생각해볼 수 있다. 거기서 눈에 보이는 성과가 보이진 않더라도 우리가 추후 20조원짜리 지출공약을 내걸기 위해서는 지속적인 로드맵이 필요한 것이다. 이러한 것들이 좀 부족한 것 같다. 과연 2016년 2017년 때 50조원짜리 공약을 내걸 수 있겠느냐, 사실상 복지 의제로 전선이 만들어지기는 힘들 것 같다. 복지라는 주제가 우리가 저쪽과 팽팽하게 대응해야하는 중요한 화두라고 생각하신다면 지금부터 대응 방식에 있어서의 틀이 달라져야 한다고 생각한다.

두 번째로, 간접증세의 핵심은 지하경제 양성화, 비과세 감면이 핵심이다. 비과세 감면은

항목이 있고 수치가 있기 때문에 여야가 실질적인 논의가 이루어질 것이라고 생각한다.

세 번째로, 증세부분이다. 윤 교수님도 결국 증세가 불가피하다고 말씀하셨지만 로드맵에 있어서는 국민들의 여러 정서를 생각했을 때, 부자증세 등에 대한 로드맵은 동의하는 부분이다. 2013년 6월에 국민들에게 증세를 어떻게 제안할 것인가에 대해서 바로 보편적 증세를 말하기는 어렵다. 그러나 2016~2017년 다음 대선 때도 이 포지션으로 갈 것인지는 문제이다. 그 때 우리에게 필요한 복지재원 확충의 설계를 짜는데 있어서 종래 우리가 주장했던 1% 부자증세로 그 재원확보가 가능할 것인지에 대한 검증이 필요하고, 저는 그것이 어렵다고 본다. 또한 결국 선거에서 증세문제는 미래 대한민국 복지비전에 대해 누가 국민의 마음을 가져가느냐에 대한 것이라고 생각한다. 그런 면에서 보편증세를 일종의 전략적인 가치 하나로 두고 지금부터 준비해야한다고 생각한다.

국민들 마음에는 조세에 대한 저항과 동시에, 세금도 불가피하지 않느냐라는 마음도 있다고 본다. 앞에 있는 기존의 조세저항을 계속 강조하게 되면 20조원짜리 복지밖에 할 수 없고, 그것은 새누리당과 다를 바가 없다. 이미 지난 대선 때 50조원이라는 복지규모를 내걸었기 때문에 여기서 승산을 두려면, 국민들 마음 한편에 있는 ‘증세도 불가피하지 않나’라는 부분에 대해 대단히 진지하고 적극적인 대응을 해야 한다. 이것도 3~4년의 중기적인 시각을 가지면서 국민들과 직접만나는 보편증세에 대한 로드맵이 필요하다.

보편증세의 기본적인 계층적 성격은 부자증세이다. 부자감세가 똑같이 2%씩 소득세율을 낮췄다. 인하율로 보면 중간계층 인하율이 제일 컸다. 그럼에도 불구하고 우리가 MB감세를 부자감세라 부르는 이유는, 1인당 감세율이 상위계층이 훨씬 크기 때문이다. 그러나 미래 복지국가를 바라는 사람들의 일정한 기여를 끌어내기 위해서는 보편 증세에 대해 생각해야한다. 이런 방식의 논의를 지금부터 시작해서 총선 1년 전에는 대선 프로젝트도 추진되어야할 것이다.

□ 지정토론 : 김태일 교수

김태일 : 기본적으로 윤 교수님 말씀에 많은 부분 동의한다. 몇 가지 첨가하고 싶은 부분을 말씀드리겠다. 지금 재원마련을 위해 증세가 필요하다는 것은 맞다. 그러나 우리가 하겠다고 하는 것을 증세 없이 하겠다고 하면 점검이 필요하다. 무엇보다도 우리가 하겠다고 하는 것을 잘하고 있는지 점검하는 것이 중요한 것이다.

박근혜 정부에서 공약 가계부에 내세운 것을 보면, 사실은 135조 중에서 복지에 쓰이는

것은 54조 정도이다. 토론문 <표1>에 보면, '현행 유지시'는 현재의 복지제도를 그대로 유지만해도 고령화율의 진전 등에 따라 증가하는 자연증가분을 반영한 것이다. '공약반영시'는 현재 발표한 가계부의 내용대로 복지비용을 지출했을 때, 지금보다 얼마만큼의 복지가 더 증가할 것인가에 대한 것이다. 공약가계부에서 발표한대로 한다면 2050년의 복지 재정 규모는 현행보다 GDP대비 1.8%P의 정도만 늘어날 전망이다.

지금 공약가계부에서 하겠다고 했던 공약자체가 당초에 하기로 했던 사업들을 하기에는 굉장히 부족하다. <표3>에는 박근혜 정부의 공약을 반영한 2020년 복지지출 규모가 네 분야별로 제시되어 있다. 모든 나라가 그렇지만 복지 지출 중에서 지출이 많은 부분은 모두 연금·의료이다. 고령화에 따라 늘어나는 것인 연금과 의료이니 당연한 부분이다. 다른 복지는 크게 늘어날 것이 없는데, 연금과 의료가 가장 크다. 이번 정부에서는 발표한 정도로만 진행할 것이다. 그것도 증세 없이 진행하겠다고 하니 쉽지는 않을 것이다.

'복지재원 어떻게 마련할 것인가'에 대해서 생각한다면, 그 전에 선행되어야 할 것이, '어디에 얼마나' 마련할 것인가를 생각해야 한다. 앞으로 향후 어떤 사업을 어떻게 할 것인가에 대한 논의가 필요한 것이다. 앞서 말씀 드린 대로 가장 지출이 많은 부분이 연금의료이다. 우리나라가 복지지출이 적은 이유는 연금지출이 적기 때문이다. 이는 연금제도의 미성숙 때문은 아니다. 앞으로 다음 정부에서 연금을 더 늘릴 수 있을 것인가. 어렵다고 생각한다. 그렇다면 국민연금 자체를 더 늘릴 수 있는가? 우리나라는 노후 소득보장의 적정 수준이 안 된다. 적정수준으로 올릴 수 있나? 불가능하다고 생각한다. 의료는 사실 높일 필요가 있는데 GDP대비 2%이상은 어렵다고 생각한다.

중요한 것은 항목별로 따지고 해야 한다. 연금을 어떻게 하든 의료를 어떻게 하든 그것은 보험료이다. 조세를 통해서 하는 것이 아니라 보험료인데, 재원별로 어떤 사업에 얼마만큼 할 것인지, 그것의 재원은 어떻게 되는지 등을 생각해야 한다.

소득세와 법인세 부분에서 부자증세 이야기를 많이 하는데, 우리나라 고소득층이 적게 내는 것은 틀림이 없다. 그러나 이에 더불어 전 계층이 많이 안 내고 있기 때문이다. 부유한 계층에 대해서 예컨대 최고 51%까지 올린다고 했는데, 현실적으로 가능할 것인가 하는 생각이 든다. 그리고 비과세 감면 축소나 그런 것을 바탕으로 전반적으로 소득세를 올리는 것이 우리나라 소득세 구조에 맞는 것이라고 생각한다.

대기업 부분은 고민이다. 법인세를 얼마나 올릴 수 있느냐 하는 것인데, 법인세 자체가 소득세 이중과세가 아니냐는 것이다. 법인의 주인은 주주이다. 그러나 주주는 결국은 개인이다. 개인소득은 누진세를 하는 것이 맞다. 그런데 법인은 주인이 주주이고, 주식을 몇

주 가졌는지가 아니라 ‘어떤 회사’의 주식을 갖는지에 따라 세금을 부과하는 것은 옳지 않다. 대부분의 나라에서 법인세에 대해서는 누진도를 많이 두고 있지는 않다. 발제는 여기 까지 하겠다.

□ 지정토론 : 예산낭비방지를 위한 국민소송법 해설(조수진 변호사)

조수진 : 운영진 교수님께서 복지재원 마련에 대해 다중접근을 말씀해주셨다. 그 중에 하나가 재정지출 낭비를 억제하는 것이다. 그러나 복지재원으로서 재정지출낭비 억제를 주된 재원으로 하기에는 지속가능성이나 안정적인 재원확보에는 어려움이 있다. 다만 조세 저항을 줄이기 위해서 재정지출낭비의 억제 방안이 있어야 하기 때문에, 증세나 조세개혁을 하기위한 선결과제의 관점으로 봐야할 것 같다.

예산 낭비를 억제하고 있다는 것을 어필하기 위해서는 제도적인 장치가 마련되어야 하는데, 그것으로 납세자 소송이라는 제도가 있다. 지금 김현미 의원님과 단체들과 같이 진행하고 있는 법안이다. 이 제도는 정책결정자나 기업 등이 위법한 재정행위를 해서 국가에 손해를 끼쳤는데, 국가기관이 손해배상소송을 제기하지 않는 경우 국민이 납세자의 이름으로 대신 손해배상청구를 하는 것이다. 국가 기관의 장이 사치나 개인적인 유용을 하는 것을 회수하는 것도 포함된다.

현재 우리나라에 도입되어 있는 것은 지방자치법에 ‘주민소송제’라고 해서 매우 제한적으로 도입되어 있는 것이 있다. 이를 정부차원으로 끌어올리자는 것이 현재 법안의 논의이다. 소송을 통해서 정책행위를 중지시키는 것까지는 안 된다. 사후에 국민이 대신해서 손해배상청구를 하는 것이다. 예를 들면 4대강 사업에 대해서 담합한 기업이 있다. 그 기업에 대해서 공정위가 담합이라고 결정을 했음에도 불구하고 국가가 그 담합으로 인한 차액을 회수하지 않고 있다. 만약 이 법이 통과가 된다면, 국민 중에 누구라도 그 기업들에 대해 차액만큼을 정부에게 회수시킬 수 있는 것이다. 따라서 원고적격으로는 국민이 납세자이기 때문에 누구든지 가능하다. 피고적격으로는 국가기관의 장, 해당행위와 관련이 있는 기업, 위법한 재정행위에 공모 정도의 수준으로 고의 중과실이 있는 공무원이 그 대상이 된다.

이 소송의 경우 중요한 부분이, 기업이 국민을 끌어들이어서 대충 소송을 해서 지게 되면, 다시 그 사건에 대해서 소송하게 될 수 없다는 비판이 있다. 따라서 소송에 대해서 소송 고지, 공개, 그리고 참가제도를 두어야 한다. 소송의 대상을 보시면, 세출행위, 빚을 지는 행위, 세금을 거두는 행위 등이 있고, 제소기간은 3년으로 해서 비교적 짧게 하여 국가행

위기 때문에 안정감이 있도록 했다. 증거공개제도 같이 소송을 원활하게 하기 위한 제도를 두고 있다. 그리고 핵심적인 내용은 20조 이하를 보시면 10배 손해배상 제도이다. 행위를 중지시킬 수 있는 권한이 없기 때문에, 한번 걸리면 기업이 망할 정도로 크게 부과하는 것이다. 21조를 보시면, 재판 결과로 회수가 된 손해배상액은 국가의 세금으로 다시 들어간다.

여기서 중요한 것은 내부고발자이다. 이번 4대강 담합 같은 경우에는 공정위가 확인을 해주었기 때문에 오래 걸리지 않았지만, 다른 일반적인 행위의 경우에는 오래 걸릴 수 있다. 따라서 보상금이 중요하다. 100억을 초과할 수 없는 한도 내에서 가액의 10분의 1 정도를 보상금을 지급할 수 있다. 이 법에 대해서 비판이 있을 수 있는 것이 이렇게 건건이 소송이 들어오면, 관련 공무원이 어떻게 정책이 결정하겠냐는 부분이다. 그래서 개인 즉, 공무원의 경우에는 아까 말씀드린 것과 같이 기업과 공모했다, 악의적으로 했다는 정도에 이르지 않고서는 손해배상소송을 당하지 않는 것으로 명명규정을 두었다. 이 법안은 이 상민 의원께서도 '납세자 소송'이라는 이름으로 발의를 해놓으신 상태이고, 대한 변협에서도 청원안을 냈다. 그 법들과 다른 것은, 지금 진행 중인 국가정책에 중지청원까지 넣을 수 있는 권한을 넣었다. 그렇게 되면 너무 지나치게 국가 행정기관에 대해 사법기관이 침해하는 것 아니냐는 비난이 있을 수는 있다. 그래서 10년 전부터 노무현 정부 때 부터 논의가 되어왔지만, 보다 더 현실화를 하여 준비 중인 법안이고, 재정지출 억제 방안 중 하나로서 도입 필요성에 대해 논의해보고자 말씀 드렸다.

□ 전체토론

오제세 : 지금 복지의 필요성과 복지재원 확보에 당위성은 당연한 것인데, 제가 드리고 싶은 말씀은 이것이다. 복지재원 문제와 관련해서 우리나라의 국민연금제도가 1년에 40조를 지불하고 있는데 이 중에 10조는 지급이 되고 있고, 30조 이상은 매년 적립하고 있다. 그리고 현재 국민연금 총액이 400조에 가깝다. 우리가 30조 세금 거두는 것은 매우 어려운 일인데, 1년에 30조씩 적립하고 있고 쌓아놓은 돈이 400조가 있다는 것이다. 그런데 다른 나라의 국민연금을 보면 적립식으로 하는 나라는 거의 없다. 우리는 이것을 2,500조까지 쌓아갈 계획인데, 이렇게 적립식으로 하지 말고 부과방식으로 바꾸어야 한다고 생각한다. 경제도 어렵고 복지재원도 없는데 이러한 적립방식은 바람직하지 않다고 생각한다. 이런 것에 대한 연구가 필요할 것 같다.

김남근 : 사회경제포럼은 이렇게 논쟁적인 부분을 정리하자는 취지로 진행하고 있다. 다른 두 분은 토론을 해주실 때 참고하시면 좋을 것 같다. 외국에서는 사회보장세를 늘리는

방안에 대해서도 여러 의견이 있다. 이런 것에 대해서 어떻게 생각하시는지 궁금하다. 박근혜 정부는 조세정의를 통해 세원을 확보한다는 이야기를 하고 있다. 최근에 보육 같은 경우, 전면적인 보편적 복지를 하는데 재정을 8대 2로 지방자치단체가 부담을 하기로 되어 있다. 재정지원이 전혀 없으니까 현재 서울시·경기도·인천광역시 등이 매우 힘들어 해서 지방도 굉장히 부담이 될 것으로 보인다. 오세재 의원님이 말씀하신 것도 쌓아두지 말고 선투자하자는 주장이신데, 이에 대해서도 다루어주시면 좋을 것 같다.

주승용 : 복지재원확보를 위해 지금 SOC예산 축소하고, 농업예산 축소하는 등의 조치를 취하고 있다. 지금 SOC예산은 거의 배정하지 않고, 신규 사업은 안하겠다고 했다. 특히 비수도권에 있는 지역, 상대적으로 낙후되었던 지역은 불이익을 받는 것 때문에 긴장하고 있다. 이런 방법으로는 복지문제를 해결할 수 없다고 본다.

박근혜 정부의 복지정책과 민주당과 거의 비슷한 것 같다. 3년 전만 하더라도 우리가 3+1 내놓았을 때, 새누리당이 포퓰리즘이라며 반발을 했었다. 그러나 오히려 현재 박근혜 정부가 이 제도를 확대해서 적용한 것을 보면, 시대정신이 변화한 것이라고 본다. 근본적으로 복지재원을 확보하는 방법은 증세밖에 없는 것 같다. 그 다음으로 연·기금을 활용한다고 하면 국민들이 불안을 느껴서 저항을 있을 수 있다. 연·기금 방법을 사용하면서도 국민들에게 신뢰를 받을 수 있는 방법은 공무원연금·사학연금·군인연금과 같은 것에 대폭 칼을 대지 않으면 안 된다고 본다. 이러한 것들에 대한 과감한 개혁이 있어야 국민들이 국민연금에 대해 기대를 가질 수 있을 것이라 생각한다.

또 한 가지 의료문제 말씀하셨는데, 노인인구는 11%밖에 되지 않는데 노인의료비는 30~35%가 된다. 노인의료비가 건강보험 적자를 만들어내는 큰 부분이다. 따라서 노인의료비에 대해서, 노인 건강에 대한 사회적 관리도 필요한 것이라고 생각한다. 특히 무엇보다도 증세를 하지 않으면 보편적 복지가 불가능하다고 본다. 증세를 하는 방법은 부가증세가 필요하다고 생각하고, 소득이 있는 곳에는 세금이 있다는 인식을 갖게 해야 한다. 중산층이 세금 안내려고 하는 것이, 내가 내는 소득이 전혀 내게 도움이 되지 않고 저소득층에게만 간다고 생각하기 때문이다. 세금을 내는 것에는 그에 따른 혜택이 있어야 함을 보여줘야 한다. 그렇게 해서 재원을 확보하지 않으면 안 된다. 비과세감면 축소는 굉장히 어렵다고 본다. 원칙대로 가야한다, 원칙대로 가는 것이 제도 개선이다.

김범모 : 조수진 변호사님이 발제하신 것에 대해서 조금 말씀드린다면, 소송법, 절차법만 해서는 안 될 것 같다. 4대강 담합에 대해 말씀하셨는데, 손해액의 측정이 불가능하다고 본다. 담합을 했는데 국가가 손해를 본 것이 얼마이고, 무엇을 근거로 손해를 볼 것인가가 어렵다. 손해가 측정되는 방법이 들어 가야할 것 같다.

김남근 : 손해에 대해서는 감정하는 방법이 있다. 일반 소비자들에 대한 담합 피해에 대해서도 공정거래위원회가 심결례를 만들 때, 그 피해액을 산정해서 첨부하도록 제도 개혁에 대해 논의하고 있다.

김범모 : 또한 국가가 손해가 발생하는 것 중에 꼭 위법한 것만 발생하는 것 같지는 않다.

조수진 : 그렇다. 부당한 경우도 있다.

김범모 : 부당한 경우도 있고, 절차상으로는 적법하게 행정절차가 진행됐음에도 불구하고 손해가 발생하는 경우가 있다. 그런 부분에 대한 고민도 필요하다고 생각한다. 그리고 국회의 예·결산 과정을 지켜본 입장에서, 국회차원에서 재정개혁이나 지출개혁이 이루어지기 위해서는 예산 증액에 대한 행정부 동의권이 없어져야 한다. 헌법상 국회가 삭감은 동의 없이 할 수 있지만, 증액은 그렇지 않다. 이 동의권이 없어지지 않으면 어려울 것 같다.

재정 개혁과 관련해서 SOC에서 과연 절감의 여지가 없는지 생각해 보아야 한다. 예비 타당성 조사에 대해서 전면 개편이 필요하다. 정성적으로 통제할 수 없는 부분이 있고, 정량적으로 통제가 가능한 부분이 있다. SOC예산에서 가장 중요한 것은, 우리는 설계변경을 원칙적으로 인정하지 않는 것 같다. 우리 건설 업체들이 외국에서는 당초 수주 받은 대로 진행하는 것으로 알고 있다. 우리도 SOC사업에서 설계변경의 문제점을 개선할 방안이 필요하다고 생각한다. 2차 보전 사업에 대해서도 고민이 필요한 것 같다.

이익 집단의 이해관계를 대변하는 예산과 관련하여 의원님들이 많이 주장하는 것에 개인적으로 반대한다. 참전 명예수당 1만원만 인상해도 3백억이 증가한다. 매우 큰 것이다. 국가가 물론 그런 부분에 대해 적극적 관심을 가져야 하지만, 국회차원에서 자꾸 증액을 하는 것은 과도하다고 생각한다. 그리고 중앙정부 예산 중에서 관심을 가져야 하는 것이 광고나 홍보비를 많이 지출하고 있다. 이는 시민사회 차원에서 많이 관심을 가져주셔야 한다고 생각한다. 여기에서 낭비되는 부분이 굉장히 많다. 불필요한 지출을 하는 것이다. 이는 여야 모두에게 책임이 있다고 생각한다. 정책연구개발 같은 경우 대학교 교수님들이 가져가는 정부의 소소한 예산이다. 이러한 것들에 대해 제고를 해서 불필요한 지출을 줄이는 것도 생각해 보아야 한다. 이런 것들 없이 증세를 하는 것은 옳지 않다고 본다.

윤호중 : 증세 없이 모두 실천할 수 있을 지가 의문이다. 그렇다고 이 정부가 증세가 받

아들일 기미가 전혀 안보이다. 다만 정부에서 이야기하는 것을 보면 세입과 관련해서는 숨은 세원을 발견하는 방법을 생각하는 것으로 보인다. 그런 흐름으로 보면 우리 쪽에서도 증세로 접근할 것이 아니라 ‘조세정의’라는 쪽으로 접근하는 것은 어떨지 생각한다. 누진도가 매우 낮은 세목이나, 조세 제도 내에서 정의 구현이라는 측면에서 정책을 개발할 필요가 있다고 생각한다. 법인세 최고 세율을 높이거나 대기업의 세율을 높이는 것은 조세정의 차원에서 달리 보면 어떨지 생각한다.

김익성 : 우리는 직접세 부분에서는 선진국대비 개인에 대한 부담이 상대적으로 낮다. 법인세 부분은 오히려 부담이 더 많다. 아까 김 교수님도 지적한 바와 같이 법인세는 주주 입장에서 보면 이중과세 측면에서 문제점이 있다. 이익이 있는 곳에 세금이 있어야 하는 것은 맞다. 우리나라는 대기업이 현재 생각보다 이익구조가 불안한 상황이다. 따라서 대기업의 세수부담율을 높이지는 데에는 조세정의나 형평성에도 맞지 않아 반대한다. IT와 자동차 빼고 빨간불이다. 그렇게 보면 R&D를 더 높여가서 전체 과일을 키워서 세금을 늘려나가야 하는 쪽으로 생각해야 하는 것이다. 해외에 비해서 법인세가 그렇게 적은 것이 아니다. 법인들이 사회보장기여금을 조금 더 부담하는 것은 찬성한다.

조세 정의적 측면에서 보면 소득에 대한 차별적인 통제는 필요하다. 대기업이 김밥집하거나 카페를 하면 차별적으로 세금을 엄청나게 부과해야 한다. 같은 업종이라 하더라도 규모적으로 더 많은 사치성을 향유한다면 거기에는 과세하자는 것이다. 환경 문제도 그렇다. 예를 들어 롯데가 오늘 인명사고가 났지만 도심 중앙에 120층을 짓는다는 것인데 이런 것도 교통유발이나 환경문제에 대한 시민들에게 불편원인제공자란 관점에서 차별적인 세금을 징구하여야 한다. 결국은 세수를 빼내는 아이디어의 문제이다.

김남근 : 지금까지 논의된 것을 잠시 정리하자면, 기업과 관련해서는 법인세가 우리나라가 그렇게 낮지 않다고 한다. 외국처럼 법인세는 높지 않은데, 사회보장세를 기업이 부담하는 것이 낮다는 것은 누구나 인정하는 부분이다. 그렇기 때문에 지금 토론에서도 사회보장세를 더 늘리는 방안을 모색하는 것은 어떤지에 대한 이야기가 나오는 것 같다. 증세 되어야만 복지재정 늘리는 것인가, 아니면 일정한 적자를 감수하고도 복지재정을 늘리고, 나중에 복지에 대한 수혜가 늘어나고 증세와 관련한 국민적 공감대가 늘어날 때 점차적으로 증세를 해나가는 것이 필요하지 않는지에 대한 논의도 나왔다. 민주정책연구원에서도 좀 더 이러한 연구에 대해 투자를 해야 한다고 생각한다.

정성표 : 계속해서 의문을 가지고 있는 부분이 있다. 복지 논쟁이 점화된 것은 민주당이 몇 년 전 먼저 이야기를 하고 난 후 부터이다. 현재는 복지에 대한 논쟁이 보편화 됐다. 그런데 지금 상태에서 복지재원을 어떻게 마련을 하고, 마련하기 위해서 무엇이 필요하다

는 논의를 했다. 김태일 교수님이 말씀하신 것에 동의를 한 것이, 지금 단계에서는 어느 정도 복지재원이 필요한 것인지에 대한 논의를 가기 전에, 어떤 복지를, 얼마의 수준으로 해야 하는지에 대한 국민적으로 동의가 필요하다. 즉, 지금 단계에서는 내셔널미니멈(National minimum)을 정하고, 부족한 부분은 국민들이 개인적으로 부담을 감수해야한다는 인식이 사회 전체적으로 공감되어야 한다. 이에 대한 국민적 공감기가 나와야 이것을 바탕으로 복지재정의 규모가 나오고, 그것을 어떻게 마련할 것인지에 대한 논의가 나올 수 있다고 생각한다. 왜 이런 쪽에 대한 논의는 없는지에 대해 궁금하다.

윤영진 : 한국경제, 한국사회 무엇이 문제인가를 먼저 보아야 한다. 문제의 핵심은 대기업의 독식구조라고 본다. 이것을 깨지 않으면 앞으로 계속 어려울 것 같다. 이런 관점에서 복지재정도 봐야 한다. 이것이 저의 기본 시각임을 말씀 드린다.

제가 오늘 들으면서 느낀 것이, 학자들이나 시민운동가들이 할 수 있는 이야기와, 정책결정에 참여하여 법안을 만들어 낼 수 있는 민주당의 시각과는 다를 수 있다는 생각을 했다. 다를 수 있지만 다만 큰 틀은 같이 공유하여 가치적립을 한 상태에서, 정책대안이 나와야 한다고 본다.

민주당은 증세보다 복지수준을 먼저 말해야 한다. 그것부터 접근을 해야 증세론을 불가피하게 만드는 여건이 될 수 있을 것 같다. 이런 접근을 해야 한다. 예전에 박근혜 대통령이 후보일 때, 국민 동의하면 증세할 수 있다고 했다. 어느 순간에는 전격적으로 증세할 가능성이 있다. 그렇게 되면 민주당이 의제를 선점 당하는 것이다. 그렇다고 하면 이 논리들이 민주당 내에서 충분히 갖춰진 상태에서 먼저 부자증세론에 관한 논의가 필요하다고 생각한다. 지난 대선 때도 민주당은 부자증세를 강조했다. 따라서 그 논리는 그대로 가져가고, 국민들이 공감할 수 있는 구체적인 대안들은 계속해서 찾아내야 한다. 꼭 법인세만을 인상하자는 이야기는 아니다.

그런데 사회보장기여금 같은 경우, 기업이 사회보험료를 내주는 것과 같은 방식은 주로 근로자가 대상이다. 현재 고용률이 심각한 상태임을 감안하면 취업자들만을 대상으로 한다는 것은 사회문제 해결에 근본적인 대안이 되지 못한다. 법인세 부담이 많다는 것은, 총 규모로 보면 많다. 이것은 우리나라에 기업이 많고 제조업 부분이 비중이 크기 때문이다. 재정 개혁에서는 빵이나 총이냐의 문제이다. 우리나라도 이제는 그렇게 가야한다. 여러 가지 구체적인 소소한 것이 많다.

조수진 변호사께서 말씀하신 국민소송법은 제가 노무현 출범 전에 정책공약으로 만들었다. 이회창 후보와 노무현 전 대통령 둘 다 도입을 하겠다고 했고, 노 전 대통령이 당선

된 후에 시민단체들과 만나서 이 제도 도입에 관한 논의를 했다. 이때 제일 우려가 되었던 것이 소송이 남발될 가능성이 많다는 것이었다. 이를 도입하겠다는 것을 저는 반대했다. 왜냐하면 그 소송은 내부 고발자들이 대부분이다. 이들이 소송해야하는데, 서명 받고 하는 과정에서 고발한 사람이 공개가 된다. 따라서 사람들이 고발하기가 힘들어서 유명무실한 제도라고 생각한다. 외국에서는 내부 고발자들을 철저히 보호해주는 것이 선결조건이다.

연금에 대해서도 오세재 의원이 말씀하신 것처럼, 스웨덴이 부과식으로 바꾸었다. 오랜 시간 고민을 통해서, 다양한 요소를 넣었다. 연금이라는 것이 정치적으로 제일 민감해서 이해관계를 조정하기가 쉽지 않다. 지방 재정에 대해서는 국고 보조금 제도의 문제라든지, 재원의 한계라든지 여기서 지자체 간에 발생하는 불균등이 있다. 이번 보육문제는 매우 복잡적이고 상징적인 사건이라 생각한다. 전반적인 내용은 이정도로 말씀드리겠다.

조수진 : 국민 소송법에 대한 논의가 다시 대두되게 된 것은, 재정을 낭비하면서 환경을 파괴하는 정부정책에 대해 환경단체들이 논의하기 시작하면서이다. 법안 현황을 보니까, 지방자치법에 주민소송제가 도입이 된 지 10년이 되었는데도, 지금까지 제작년 기준으로 26건 밖에 제기되지 않았다. 방금 윤 교수님이 말씀하신 것처럼, 전치주의도 있고 제소기간도 짧고 300~500명 서명을 받아야하는 복잡한 문제가 있었다. 그러나 당시에 전치주의가 도입되었던 이유가 과도한 것을 소송범위로 잡았기 때문인 것 같다. 부작위가 위법하다는 것까지도 문제가 되었다. 지금 저희 법안은 도입 자체에 목적을 두고, 일단 도입 후 국민적인 지지를 얻으면 점점 넓혀나갈 수 있을 것이라 생각한다. 사후에 손해배상을 하는 것에 중점을 두었기 때문에 정책결정 당시에 좀 더 신중함을 기할 수 있도록 한 것이다. 보상금제도 같은 경우는 말씀하신 부분이나 자료를 참고하겠다.

오건호 : 제 기억으로는 2011년 1월에 국회에서, 당시 정동영 의원도 참가해서 복지재원 어떻게 마련할 것인지, 증세 없는 복지는 불가능하다는 등의 논의를 했다. 그것을 기원으로 한다면 이러한 논의가 2년 반 정도 되었는데, 개인적으로 무기력함을 느끼기도 한다. 우리 내부의 논의가 조직적으로 이루어지지 않는다는 것, 논의하지만 조직적으로 점검되지 않는다는 부분 때문이다. 2년 반 동안 똑같은 내용이 반복되는 것이 피로하다는 느낌도 있다. 며칠 동안 캠프를 해서라도 몇 가지를 다듬었으면 좋겠다. 불필요한 논의들에 대한 교통정리가 필요하다.

재정 건전화 문제를 예를 들어도 여기에는 여야가 없다. 이런 것은 우리가 해야 하는 것으로 정해두고, 그렇기 때문에 어떻게 우리방식의 재정확충을 만들 것인가가 중요하다. 실질적인 방안을 만들려면 책임성과 절실함이 있어야 하는데, 불필요한 논의들이 잘라내어지지 않고 있다. 지출개혁 같은 경우도 굉장히 올인해야 한다. 그런데 이것에 올인하지

않다보니까, 증세가 필요하다고 논의하면서도 힘 있게 추진하지 못한다.

계속해서 이야기 하는 국민연금·기금에 대해서도, 우리가 실제로 정권을 잡았을 때 국민 연금을 소진 시킬 수 있는가? 없다. 이것의 이행프로그램을 구상해보고, 그것이 안 나오면 그것이 우리가 5~10년 동안에 실행할 수 있는 프로그램이 아니다. 그 논의를 그럼 빼야하는 것이다. 그런데 자꾸 연·기금 소진 이야기가 나오니까 증세에 대한 논의가 약해지는 것이다. 따라서 교통정리가 필요하다. 현실적으로 가능하지도 않은 것은 포퓰리즘적 측면에서 너무 진행되는 것 같다. 필요한 교통정리는 빨리 해야 한다.

김태일 : 오건호 박사께서 말씀하신 내용에 많이 동의한다. 하루 이틀 통째로 잡아서 공부를 제대로 해야 할 것 같다. 매듭을 짓고 발전해 나가야 한다.

김남근: 민주정책연구원이 독립적으로 운영되기로 했는데, 과감하게 투자해서 연구를 해야 하는 것 같다. 그래야 그다음 논의가 진행된다고 생각한다. 짧은 기간에 논의만 하니깐 효과가 없는 것 같다. 강의 형식으로 가야할 것 같다. 민주정책연구원차원에서 좀 더 체계적으로 진행을 해야 할 것 같다. 그런 과정을 거치면서 여러 쟁점들에 대해서 확인해야 한다. 오늘 토론은 여기서 마치겠다. <끝>.

2013 사회경제정책포럼 자료집[V]

국민·기초연금과 복지재정

발행일	2013년 8월 28일
발행인	변재일 민주정책연구원장
전 화	02-2630-0150~3
팩 스	02-2630-0164
주 소	서울시 영등포구 여의도동 국회대로 70길 15-1(극동VIP빌딩 6층)
디자인	(주)디앤비애드(02-2273-9700)
