

한국에서 단계적 기본소득 도입을 위한 재정 모형

강남훈(한신대)

1. 머리말

이 글의 목적은 2018년 기준 기본소득 재정 모형을 설계하는 것이다. 우리는 이미 2009년을 기준으로 기본소득 재정 모형을 설계하였고(강남훈, 곽노완, 이수봉, 2009), 기준 연도를 2012년으로 하여 낮은 기본소득 모델과 높은 기본소득 모델을 구분해서 재정 모형을 설계하였다.(강남훈, 2014) 이 글에서 말하는 단계적 기본소득이란 1인당 매월 30만원에서 40만원을 지급하는 낮은 기본소득을 의미한다. 단계적 기본소득을 지급하기 위한 자원 마련 방안을 설계하는 것이 이 글의 목적이다. 기존에는 단계적 기본소득으로 매월 30만원을 지급하는 모형을 설계하였는데, 매월 40만원을 지급하는 모형을 추가하였다. 그것은 2015년 3월 녹색당이 매월 40만원을 지급하는 모형을 강령으로 채택하였기 때문이다.

제2절에서는 2018년을 기준으로 우리 경제의 추가적으로 복지지출에 사용할 수 있는 재정 잠재력을 추정해 본다. 2018년을 기준으로 기본소득 모형을 설계하는 이유는, 차기 대통령이 취임하는 시기이기 때문이다. 만약 차기 대통령이 기본소득을 공약한다면 어떻게 구현할 수 있을까 설계해 보려는 것이다. 제3절에서는 단계적 기본소득 지출 모형을 설계하고 필요한 예산액을 추정해 본다. 제4절에서는 기본소득 자원 마련을 위한 수입 모형을 설계해 본다. 제5절에서는 조세 이외의 자원 마련 방안을 모색해 본다. 제6절에서는 제임스 미드(James Meade)가 구상했던 공유경제의 형성을 통한 자원 마련 방안을 모색해 본다. 제7절에서는 기본소득의 정치적 가능성에 관련된 이론적 모델들을 살펴본다. 제8절에서는 기본소득 자체가 기본소득 재원을 마련하는 수단이 된다는 것을 살펴본다.

2. 추가복지 재정잠재력

이 글에서는 OECD 다른 나라들 수준으로 과세했을 때의 추가적으로 발생하는 재정수입을 모두 복지 지출에 사용한다고 가정하고, 그 금액을 추가복지 재정잠재력으로 정의하려고 한다. 널리 알려진 바와 같이, 우리나라는 총조세 부담률(국민부담률, 조세부담률+사회보장부담률)과 공공사회지출¹⁾이 OECD 국가 중 최하위권이다. 이것은 다음의 표에서 드러난다.

표 1. OECD 국가 총조세 부담률, 공공사회지출, 일반정부 부채

	총조세수입 (% GDP)		공공사회지출 (% GDP)		일반정부부채 (% GDP)	1인당 GDP (PPP 미국달러)
	2012	2013	2012	2013	2012	2012
Australia	27.3		18.3	19.0	41.6	44,407
Austria	41.7	42.5	27.9	28.3	91.9	44,141
Belgium	44.0	44.6	30.3	30.9	120.3	40,838
Canada	30.7	30.6	17.4	17.2	109.0	41,150
Chile	21.4	20.2	10.2	10.0	18.7	21,486
Czech Republic	33.8	34.1	20.2	20.5	58.5	27,522
Denmark	47.2	48.6	30.2	30.2	60.2	42,787
Estonia	32.1	31.8	16.2	16.1	13.2	24,260
Finland	42.8	44.0	29.4	30.6	63.4	39,207
France	44.0	45.0	31.5	32.0	110.4	36,933
Germany	36.5	36.7	25.4	25.6	86.2	41,923
Greece	33.7	33.5	26.1	24.3	164.2	25,586
Hungary	38.5	38.9	22.3	22.1	98.1	22,635
Iceland	35.3	35.5	17.5	17.1	119.9	39,097
Ireland	27.3	28.3	22.0	21.9	131.3	43,803
Israel	29.6	30.5	15.5	15.5	79.8	29,349
Italy	42.7	42.6	28.1	28.7	136.0	34,143
Japan	29.5		23.1		234.8	35,622
Korea	24.8	24.3	9.6	10.2	34.7	30,011
Luxembourg	38.5	39.3	23.4	23.4	29.6	89,417
Mexico	19.6	19.7	7.9			17,952
Netherlands	36.3		24.1	24.6	77.9	43,348
New Zealand	33.0	32.1	21.0	20.8		32,847
Norway	42.3	40.8	21.7	22.0	34.4	66,135
Poland	32.1		20.1	20.7	61.2	22,783
Portugal	31.2	33.4	24.8	25.8	135.3	25,802
Slovak Republic	28.1	29.6	18.3	18.7	57.6	25,848
Slovenia	36.5	36.8	24.0	23.8	60.3	28,482
Spain	32.1	32.6	27.1	27.3	90.8	32,551
Sweden	42.3	42.8	27.7	28.2	53.5	42,874
Switzerland	26.9	27.1	19.7	19.9	45.7	53,641
Turkey	27.6	29.3	12.3	12.5	46.4	18,315
United Kingdom	33.0	32.9	23.0	22.5	95.6	35,671
United States	24.4	25.4	18.7	18.6	123.3	51,689
OECD - Total	33.7	34.1	21.6	21.7		37,010

자료: OECD.stat.

주: 일본의 공공사회지출은 2011년 자료.

1) 사회지출은 현금급여, 현물급여, 사회적 목적의 조세 감면으로 구성된다. "사회"는 가계간 자원의 재분배를 포함하거나 강제 참여가 있는 정책을 의미한다. "공공"은 일반정부(중앙정부, 주정부, 지방정부, 사회보장기금 포함)가 자금의 흐름을 통제하는 것을 의미한다.(OECD ilibrary)

다음의 그림은 위의 표로부터 2012년 1인당 GDP와 공공사회지출 사이의 관계를 그린 것이다. 회귀직선에서 떨어진 정도를 보면 우리나라가 공공사회 지출에서 평균으로부터 너무 많이 벗어나 있다는 것을 알 수 있다.

그림 1. 1인당 GDP와 공공사회지출

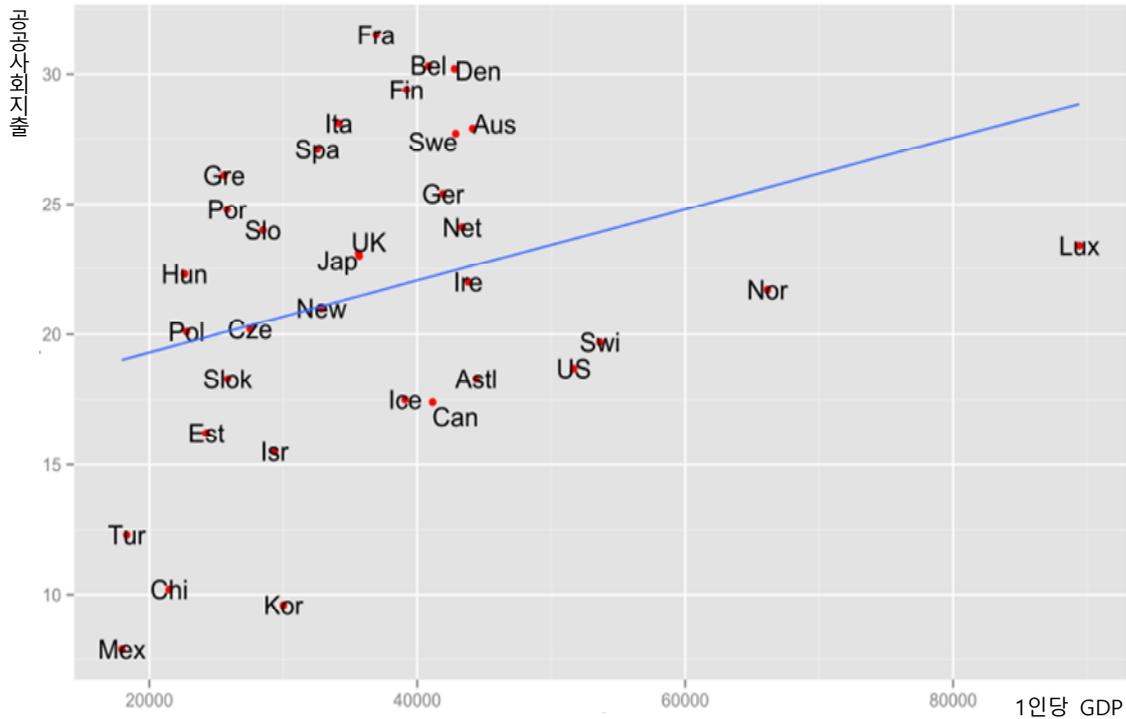


표 1을 보면, 2013년을 기준으로 OECD 평균에 도달하려면, 총조세를 9.8%p 더 내고 복지지출을 11.5%p 더 늘려야 한다. OECD 최고를 기준으로 하면, 총조세를 24.3%p 더 내고, 복지지출을 21.8%p 더 늘려야 한다. 이것을 기준으로 우리나라의 추가복지 재정잠재력을 추정할 수 있다. 평균과 비교한 잠재력을 평균 추가복지 재정잠재력이라고 부르고, 최고와 비교한 잠재력을 최고 추가복지 재정잠재력이라고 부른다.

2018년의 상황을 고려해 보자. 정부의 국가재정운용계획에 따르면, 2018년 GDP는 1,905조원에 달할 것으로 예상된다.(대한민국정부, 2014) 이로부터 계산된 추가복지 재정잠재력은 다음과 같다.

표 2. 추가복지 재정잠재력

연도	2015	2016	2017	2018
GDP(조 원)	1,596.9	1,690.9	1,796.7	1,905.2
연도	'15	'16	'17	'18
조세부담률(% GDP)	17.5	17.7	17.7	17.9
국민부담률(% GDP)	23.9	24.0	24.1	24.2
OECD평균(% GDP, 2013년)	34.1	34.1	34.1	34.1
OECD 최고(% GDP, 2013년)	48.6	48.6	48.6	48.6
평균 추가복지 재정잠재력(조 원)	162.9	170.8	179.7	188.6
최고 추가복지 재정잠재력(조 원)	231.6	245.2	260.5	276.3

자료: 대한민국정부(2014)로부터 계산

표로부터 확인할 수 있듯이, 평균 추가복지 재정잠재력은 188.6조 원이고, 최고 추가복지 재정잠재력은 276.3조 원이다. 이 정도로 추가복지 재정잠재력이 큰 것은 역설적으로 경제규모에 비해서 너무 낮은 복지 지출을 하고 있기 때문이다.

표 3. 2018년 인구 (단위: 명)

연령	인구
0-5세	2,717,999
6-18세	6,245,166
19-29세	7,492,184
30-64세	27,289,372
65세 이상	7,395,969
계	51,140,690

자료: 통계청

2018년의 인구는 위의 표와 같이 추정된다. 다음 절에서와 같이 상세한 계산을 하지 않더라도 매달 30만원씩 기본소득을 지급하는 정책은 평균 추가복지 재정잠재력 이내이고, 매달 40만원씩 기본소득을 지급하는 정책은 최고 추가복지 재정잠재력 이내라는 것을 알 수 있다. 기본소득은 우리나라의 추가복지 재정잠재력 범위 내에 있다. 기본소득은 우리 경제의 능력으로 보아 얼마든지 실현 가능하다. 문제는 정치적 능력이다. OECD 평균수준, 또는 최고수준의 조세를 납부하고 그것에 기초해서 기본소득을 지급하는 사회로 만들기 위해서 어떻게 국민들의 동의를 얻을 것인가가 문제이다. 문제는 경제가 아니라 정치이다.

3. 기본소득에 필요한 예산액

1인당 매월 30만원씩의 기본소득을 지급한다고 할 때, 연간 지출액 다음과 같다. 그러나 실제로는 이만큼의 예산이 들지 않는다. 이미 실시하고 있는 몇 가지 현재의 현금급부형 복지의 전부 또는 일부를 기본소득으로 대체할 수 있기 때문이다.

표 4. 2018년 인구 (단위: 명)

연령	인구	기본소득 지출(백만 원)
0-5세	2,717,999	9,784,796
6-18세	6,245,166	22,482,598
19-29세	7,492,184	26,971,862
30-64세	27,289,372	98,241,739
65세 이상	7,395,969	26,625,488
계	51,140,690	184,106,484

첫째로 대체할 수 있는 것이 무상보육이다. 0-5세까지의 아동들은 이미 무상보육의 혜택을 누리고 있으므로 단계적 기본소득을 도입할 때 이들을 제외할 수 있다. 기본소득의 정신을 살리기 위해서는 이들에게도 기본소득을 지급하면서 기본소득 금액만큼 무상보육 혜택을 줄이면 된다. 약 9.8조원이 절약될 수 있다.

둘째로 대체할 수 있는 것이 65세 이상의 노인 일부에게 지급되는 기초연금이다. 기초연금은 기본소득보다 액수가 작고 일부가 제외되어 있다. 따라서 모든 65세 이상 노인에게 기본소득을 지급하면서 기초연금 예산을 기본소득 재원으로 충당하면 된다. 기초연금은 2014년 약 5.2조원에서 2018년 약 9.1조원(국비기준)으로 증가할 전망이다.(대한민국정부 2014)

셋째로 대체할 수 있는 것이 기초생활보장 금액이다. 기초생활보장 제도는 1999년 9월 7일에 '국민기초생활보장법'을 제정하였고 1년간의 준비친 후, 2000년 10월 1일 본격적으로 시행되었다. 2001년 이래 기초생활수급자 수는 다음과 같다. 2001년 이래 늘어나지 못하고 있다. 늘어나지 못하고 있는 것은 선별복지라는 제도상의 한계 때문이라고 판단된다. 가난한 사람에게 집중할수록 가난한 사람에게 불리해진다는 재분배의 역설의 한 가지 예라고 할 수 있다.(Korpi and Palme, 1998)

표 5. 연도별 기초생활수급자 수

연도	수급자 수	2007	1,549,848
2001	1,419,995	2008	1,529,939
2002	1,351,185	2009	1,568,533
2003	1,374,405	2010	1,549,820
2004	1,424,088	2011	1,469,254
2005	1,513,352	2012	1,394,042
2006	1,534,950	2013	1,350,891
자료: 보건복지부 홈페이지			

어쨌든, 정부는 지속적으로 기초생활수급자를 늘려가겠다고 말하고 있으므로(대한민국 정부, 2014) 2018년에 150만 명이 수급자라고 가정한다. 이들에게도 기본소득을 지급하면서, 기초생활급여 30만원을 줄일 수 있다. 이렇게 되면 $30\text{만원} \times 12\text{달} \times 150\text{만명} = 5.4\text{조원}$ 을 절약할 수 있다.

넷째로 공무원연금, 사학연금, 군인연금 문제를 고려해야 한다. 이들에게도 기본소득을 지급하면서 기본소득 금액만큼 연금지급액을 삭감하는 것으로 한다. 국민연금 수급자는 기본소득을 지급하더라도 연금을 삭감하지 않는 것으로 가정한다.²⁾ 2018년 공무원연금 수급자는 46.6만 명, 사학연금 수급자수는 7.5만 명으로 예상된다. 군인연금 수급자 수는 2014년 8.5만 명이었고, 연간 3% 증가한다고 예측하고 있으므로, 2018년 9.5만 명으로 가정한다.(대한민국 정부, 2014) 이렇게 되면 기본소득 예산에서 2.3조원을 절약할 수 있게 된다.

이상의 네 가지를 합치면 모두 26.6조원을 절약할 수 있다. 기본소득 지출에 필요한 184.1조원에서 이 금액을 빼면 157.5조원이 된다. 이 금액만큼의 예산을 확보하면 된다. 평균 추가복지 재정잠재력 188.6조원에 비해 31.1조원이 작은 금액이다. 대학교 무상교육은 2015년 현재 반값등록금 예산을 4조원 정도 지출하고 있으므로, 학생 수가 줄어드는 것을 감안하면 10조원이면 충분할 것이다.³⁾ 오건호는 의료비 100만원 상한제를 실시하는 데에 15조원이 들 것으로 예측하였다.(오건호, ****)⁴⁾ 2018년까지 이 금액이 조금 더 늘어난다고 하더라도 평균 추가복지 재정잠재력을 가지고, 대학까지 무상교육+의료비 100만원 상한제+전 국민 기본소득 월 30만원을 실시할 수 있다는 결론이 나온다.

기본소득 금액을 1인당 40만원으로 하면, 기본소득 지출에 245.5조원이 들어간다. 현금급부형 복지 중에 대체되는 부분은 무상보육의 경우는 30만원 전후이므로 30만원만 대체된다고 가정한다. 9.8조원이다. 기초연금의 금액이 30만원 이하이므로, 앞서와 같이 기초연금 예산 9.1조원만큼을 대체할 수 있다. 기초생활수급자의 수급액이 40만원 이상이라고 가정하면 40만원까지 대체할 수 있다. $40\text{만원} \times 12\text{달} \times 150\text{만명} = 7.2\text{조원}$. 공무원연금, 사학연금, 군인연금도 40만원을 대체하도록 한다.⁵⁾ 3.1조원. 이상의 네 가지 금액을 합치면 29.2조원이 된다. 245.5조원에서 29.2조원을 빼면 216.3조원의 예산을 확보하여야 한다.⁶⁾ 이 정도 규모의 예산은 평균 추가복지 재정잠재력을 넘지만, 최고 추가복지 재정잠재력과 비교하면 60조원이나 여유가 있는 금액이다. 대학까지 무상교육을 하고 의료비 100만원 상한제를 실시하고 나서도 다른 서비스 및 현물 복지를 실시할 수 있는 여유가 충분히 있다.

그런데 기본소득 지출에 필요한 예산액을 더 줄일 방법이 있다. 그것은 장년층에 대한 기본소득 지급방식을 음소득세(negative income tax) 방식으로 바꾸는 것이다. 음소득세는 기본소득과 동일한 효과를 가질 수 있지만 명목 조세액이 작아지는 장점이 있다. 음소득세는 기본소득으로 받고 세금을 더 내는 차이(재분

2) 현재 공무원 연금 개혁 논의의 큰 명분 중의 하나는 국민연금과의 격차를 줄이자는 것이다. 이렇게 하면 공무원 연금과 국민연금의 격차를 줄일 수 있을 것이다. 이것은 하향평준화가 아니라 상향평준화이다.

3) 오바마 미국 대통령은 2015년 연두교서를 통해서 전문대학 무상화 정책을 실시하겠다고 선언하였다.

4) 그 동안 의료복지 증대 방안으로 보장을 90%로 높이는 방안과 100만원 상한제가 논의되었는데, 100만원 상한제가 국민들이 더 알기 쉽고 더 명확한 목표 설정이라고 판단된다.

5) 여기에 더해서 국민연금도 10만원을 대체하는 것을 고려해 볼 수도 있다.

6) 공무원연금에서 40만원을 대체하고 국민연금에서도 10만원을 대체하는 방법도 고려할 수 있다. 8888

배 분)만을 지급하거나 징수하기 때문이다. 그러나 행정비용이 들어가고, 기본소득이 개인의 권리라는 기본 소득의 철학을 제대로 반영하지 못하는 단점이 있다. 아동과 청년과 노인의 경우는 기본소득 형태로 지급 하고, 30세부터 64세까지의 장년층에게는 음소득세 형태로 지급하면 기본소득 지출의 상당한 부분을 줄일 수 있다. 이렇게 했을 때 절약되는 금액을 40%라고 본다면⁷⁾, 기본소득 지출에 필요한 예산은 월 30만원일 경우 약 120조원, 월 40만원일 경우 약 160조원으로 줄어든다. 월 40만원의 기본소득도 평균 추가복지 재정잠재력 범위 내에 있게 된다. 단계적으로 접근한다고 할 때, 노인, 아동, 청년 순으로 기본소득을 지급하 고, 다음으로 장년들에게는 음소득세로 지급하고, 마지막으로 장년들에게도 기본소득 형태로 지급하는 방 법이 있다. 조금 더 낮은 추정을 위해서는 가계소득 데이터를 활용한 별도의 연구가 필요할 것이므로, 이 글에서는 음소득세를 다루지 않기로 한다.

7) 강남훈은 131조원의 기본소득 지출을 할 경우 재분배규모가 74조원 정도라는 것을 추정한 적이 있다.(강남훈, ****)

4. 조세를 통한 기본소득 재원

가. 증세 원칙

기본소득이 추가복지 재정잠재력 범위 내에 있기 때문에 기본소득에 필요한 재원을 조세를 통해서 마련하는 것은 얼마든지 가능하다. 조세를 늘려서 기본소득을 지급하자는데 사회적으로 합의하는 것이 어렵지, 합의만 되면 어떤 조세를 얼마나 걷는가의 문제는 어려운 일이 아닌 것처럼 보일 수 있다. 그러나 기본소득과 증세에 대한 합의가 되었다고 하더라도 이것은 결코 간단한 문제가 아니다. 증세 방법에 따라 경제와 사회에 미치는 영향들은 판이하게 달라질 수 있다. 증세를 통해서 단순하게 기본소득 재원을 마련하는데 그치는 것이 아니라 기본소득 이외의 추가적인 사회 경제적 목표를 설정할 수도 있다. 예를 들어 토지세로 재원을 마련하면서 부동산 투기를 억제한다든지 환경세로 재원을 마련하면서 핵발전소를 줄여나갈 수 있다. 마지막으로 어떤 조세를 얼마나 걷느냐에 따라서 사회적 합의 자체가 쉬워질 수도 있고 어려워질 수도 있다. 그러기 때문에 이 문제는 충분한 검토와 토론을 거쳐야 할 것이다. 이 글에서는 다음과 같은 원칙을 제안하려고 한다.

① 보편 증세. 모든 사람의 소득에 대하여 과세한다. 기본소득을 위하여 누구나 조금씩이라도 기여하도록 한다. 사회적 합의를 위해서는 모든 사람이 기여하고 모든 사람이 수혜를 누리는 것이 좋다. 기본소득은 능력에 따라 기여하고 균등하게 수혜를 받는 모형이다.

② 누진 증세. 소득이 더 많은 사람이 비례 이상으로 더 많이 부담을 하도록 한다. 기본소득의 우파적 모형에서는 부가가치세(판매세)를 대폭 올려서 기본소득 재원으로 삼으려고 한다. 이 글에서는 판매세로 기본소득의 재원을 삼자는 입장에 반대한다. 단 한 가지 예외가 있는데, 생태세의 경우에는 나)에서 서술하듯이 부가가치세 형태로 부과하는 것이 바람직하다고 판단한다.

③ 불로소득 종합과세. 여기서 불로소득이라고 부르는 것은 이자, 배당, 부동산 임대소득, 증권양도소득 등을 의미한다. 모든 불로소득은 일정한 세율로 원천과세 한 후, 종합소득에 합산시켜 누진적인 종합소득 세율에 따라서 과세하도록 한다. 종합소득 합산 세액이 원천징수 세액을 초과하는 금액만 종합소득 추가징수를 하도록 한다. 하나의 예외를 두는데, 토지불로소득은 토지세 형태로 과세하도록 한다.

④ 부동산세는 순차적으로 토지세로 통합하고, 거래세는 줄이도록 한다.

⑤ 생태세 부과. 핵발전소를 줄여나가기 위하여 생태세를 부과하고, 그로부터 마련되는 재원을 기본소득의 일부 재원으로 사용한다.

⑥ 국민들의 동의를 얻기 위하여 수입과 지출이 명확하게 연결되는 목적세(기본소득세, 또는 사회복지세) 형태로 부과한다. 예를 들어 생태세로 마련된 재원은 생태배당이라는 이름으로 분배할 수 있다. 목적세는 재정 원칙에 어긋나는 측면이 있는데, OECD 국가 중에서 조세 부담률이 가장 낮고, 증세에 대해서

기득권 세력이나 언론의 저항이 심한 우리나라로서는 정치적 합의를 위하여 불가피한 수순이라고 생각된다. 이 문제는 제8장에서 조금 더 살펴보도록 한다.

이하에서 몇 가지 주요 조세에 대하여 과세방법을 검토하고 예상수입을 추정해 본다. 수많은 과세 방법이 존재할 것이고, 예상수입의 추정은 결코 정확한 것이 될 수 없다. 여기서 예상수입을 추정해 보는 것은 우리나라가 그 정도의 재정 잠재력을 가지고 있다는 것을 세부적으로 확인하는 정도의 의미가 있을 것이다.

나. 생태세

2015년 현재 교통에너지환경세가 13.5조원 과세되고 있다.(기획재정부, 2014) 이 법안은 목적부터 교통 시설 확립이라는 토건 목적이 포함하고 있고(교통,에너지, 환경세법 제1조), 실제 지출도 대부분 토건 목적으로 사용되고 있다. 일부 에너지 보조에 사용되고 있는데, 전기값을 원가 이하로 낮춘다든지, 화력 발전을 가스 발전보다 싸게 만드는 등 오히려 탄소배출량을 늘리는 용도로 잘못 지출되고 있다.(조영탁, 2015) 이 법안은 2015년 12월 31일에 폐기되도록 정해져 있고, 이와 관련해서 여러 건의 대체 법안이 제출되어 있다. 이 법안들은 현재의 법률보다는 개선된 것이 분명하지만, 다음과 같은 문제점을 가지고 있다.

- 1) 박원석 의원의 법안(기후정의세 법안 2013. 6. 28)을 제외하고는 핵발전소 감축이라는 목표가 설정되어 있지 않다.
- 2) 과세 금액이 너무 작다. 핵발전소를 줄이고, 기후 변화에 대응하려면 훨씬 더 커야 한다.
- 3) 에너지 취약계층에 대한 조세 감면 이외에 별도의 대책이 포함되어 있지 않다. 취약계층뿐만 아니라 중산층의 저항도 우려가 된다.
- 4) 원천에 부과하는 방식을 취하고 있어서 징수는 간편하기는 하지만 영세 운송업자들에게 불리한 요소를 가지고 있다. 그리고 소비 절약을 유도하는 데에도 효과가 작다.

이 문제와 관련하여 탄소세를 부과하였다가 실패한 호주의 사례를 참고할 필요가 있다. 호주는 2010년 선거에서 노동당과 자유당/국민당 연합이 하원에서 72석 대 72석으로 동수를 이루었고, 1명의 녹색당 후보와 5명의 무소속 후보가 당선되었다. 녹색당 후보 1명은 3명의 무소속 후보를 설득하여 탄소세를 도입하는 조건으로 노동당과 연합하여 소수당 정부(76 대 74)를 만들었다. 상원에서는 녹색당이 6석을 획득하여 녹색당 단독으로 의사결정을 좌우할 수 있게 되었다. 길라드 총리는 선거 중에는 탄소세를 도입하지 않겠다고 말했지만 선거 후에는 녹색당의 요구를 받아들여 고율의 탄소세를 도입하기로 결정하였다. 이후 호주 국민들은 탄소세를 둘러싸고 격렬하게 논쟁하면서 양분되었다.

호주 정부는 탄소세에 대한 국민의 지지를 얻어내기 위하여 혼신의 노력을 다하였다. 호주정부가 마련

한 대책은 소득세 면세점 인상, 중저소득층 감세, 연금생활자와 복지 수혜자들의 복지 지출 증가 등이었다. 정부는 대다수 가계에 이득이 된다는 것을 보여주기 위하여 탄소세로 손해 보는 액수와 소득세 감소로 이득을 보는 액수를 보여주는 탄소세 계산기를 인터넷에 올려놓고 국민들로 하여금 직접 계산해 보게 하였다. 그러나 대기업들은 물가가 상승하고 경제 성장이 줄어들어 가계소득이 감소할 것이라고 선전하였다. 논쟁이 거듭되면서 대기업들의 주장을 믿는 국민들의 수가 줄어들지 않거나 다소 증가하였다.

여론의 불리함에도 불구하고 길라드 총리는 표결을 강행하여 하원에서는 2011년 10월 12일 74 대 72로 법안이 통과되었고, 상원에서는 11월 8일 통과되었다. 청정에너지 법안(Clean Energy Bill)은 18개의 패키지 법안으로 이뤄졌는데 그 핵심은 호주의 500대 탄소 배출 기업에 탄소세를 부과하는 것이었다. 그러나 이 탄소세로 인하여 2013년 7월 자유당 연합에게 정권을 빼앗기게 된다. 애봇 총리는 야당이 우세한 상원에서 소수정당을 설득하여 세 번째로 탄소세 폐지 법안을 제출하여 2014년 7월 상원에서 통과시켰다. 노동당은 다시 정권을 장악하면 탄소세를 도입하겠다고 말하고 있다.

호주의 탄소세 논쟁은 국민들이 생태적 위기를 느끼지 못하는 상태에서 고율의 생태세를 부과하는 것이 정치적으로 얼마나 어려운지를 잘 보여준다. 호주의 사례로부터 몇 가지 교훈을 얻을 수 있다. 첫째로, 탄소세 수입의 일부를 주로 중저소득층 위한 조세 감면 및 선별적 복지로 되돌려주는 방식의 문제이다. 물가가 오른 것은 매일매일 체험하지만, 면세나 감세는 연말에 한 번 있는 것이 보통이고, 매달 있더라도 그 액수가 얼마인지 계산해 보기 전에는 알기 힘들다. 정치적으로 볼 때에도 저소득층에게 집중하는 것이 불리할 수 있다. 중산층의 저항이 더 큰 문제가 될 수 있기 때문이다. 둘째로, 오염원천에 과세하는 방식의 문제점이다. 호주는 500대 탄소배출 기업에 대하여 부과하였는데, 이들이 반대 운동의 주축이 되었다. 일부에게 집중된 과세는 대상이 된 집단을 강하게 뭉치게 하고, 불공정하다는 감정을 강하게 퍼뜨린다. 보편증세가 필요한 이유가 여기에 있다.

호주의 사례는 생태세와 기본소득을 결합시켜야 할 필요성을 잘 보여준다. 기본소득은 원칙적으로 매달 지급되고, 얼마인지 확실하게 알 수 있다. 모든 사람에게 동일하게 지급되므로 70% 정도의 인구를 순수혜자가 되도록 설계할 수 있다. 제6장과 제7장에서 살펴보겠지만, 중산층을 생태연대의 동맹자로 끌어들이지 않고서는 생태세 부과에 성공하기 어렵고, 성공하더라도 유지되기 힘들다. 기본소득은 바로 중산층을 생태동맹, 복지동맹에 끌어들이는 수단이라고 할 수 있다.

미국에서도 이미 생태기본소득이 발의되어 있다. 2014년 7월 14일, 미국 민주당 하원의원 크리스 반 홀렌은 "건강한 기후와 가족 안정법 2014(Healthy Climate and Family Security Act)"을 발의하였다. 홀렌은 기후변화에 따른 경제적 비용과 공중의 건강 위험에 대처하는 것과 중산층을 튼튼히 하는 것 두 가지가 우리가 직면하고 있는 가장 긴박한 도전이라고 규정하였다. 이산화탄소 농도는 지구 역사상 처음으로 400ppm에 도달하였다. 85%의 중산층은 10년 전보다 살기가 어려워졌다고 대답하였다. 홀렌은 "건강한 기후와 가족 안정법"이 두 가지 문제를 동시에 해결할 수 있다고 주장하였다. 법안의 주요 내용은 다음과 같다.

- 1) 이산화탄소 배출량에 상한을 설정하고 점점 낮추어 간다. 2050년에는 2005년 배출량의 80%수준으로 감축시킨다.
- 2) 탄소배출권을 석유, 석탄, 천연가스의 미국시장에서의 1차 판매자에게 경매에 부친다.
- 3) 경매 수익은 사회보장번호를 가진 모든 미국인들에게 "건강기후배당(Healthy Climate Dividend)" 형태로 100% 되돌려준다. 건강기후배당은 소득과 관계없이 동일하게 지급한다.
- 4) 수출 기업에 대해서는 국제경쟁력이 떨어지지 않도록 배출권 경매 도입으로 인한 비용 상승분을 환급해 준다.

이 법안은 상한과 분배(cap and dividend) 정책이라고 할 수 있다. 이산화탄소 배출량에 상한을 씌우고 배출권 경매로부터 얻는 수입은 국민들에게 분배하는 정책이다. 홀렌은 "우리 기후와 중산층을 보호하는 정책"이라고 홍보하고 있다.

기후와 번영(Climateandprosperity.org) 이라는 단체의 추정에 따르면 톤당 10달러의 경매가격이 설정될 경우, 미국 중산층 4인 가족은 1년에 640불을 배당으로 받게 되고, 380불을 연료비 추가지출하게 되어, 260불의 순편익을 얻게 된다. 이 금액은 작아 보이지만, 결코 무시해서는 안 된다. 경제가 성장하면 배출권 가격이 오르기 때문에, 2050년이 되면 1인당 수천불, 아니 수만불을 배당으로 받게 될지 모른다.

이 글에서는 생태관련 세금을 생태세로 단일화하고, 현재 GDP의 약 1% 수준인 생태세를 4% 수준으로 3%p만큼 증가시키는 방안을 제안한다. 다음의 표에서 확인할 수 있듯이, 유럽의 생태선진국 중에서는 생태세가 이미 GDP의 5% 수준까지 과세했던 나라가 있다. 생태세 수입 중에서 1/5을 생태 경제 형성을 위한 투자재원으로 사용하고 나머지 4/5를 기본소득 재원으로 사용하도록 하면 $1905조 * 0.03 * 4/5 = 46조$ 원의 기본소득재원을 마련할 수 있다. 이와 같이 생태세를 강화해서 마련된 재원을 기본소득으로 쓰면 생태 보존과 소득재분배의 이중의 효과를 얻을 수 있다. 이렇게 생태세 부과로 지급되는 기본소득은 생태배당이라는 이름으로 지급하는 것이 시민들의 생태 및 기본소득 권리 의식을 높이고 생태세와 생태배당을 함께 높여가는 데 도움이 될 것이다.

생태배당은 다음과 같은 목적을 가지고 있다.

- 1) 핵발전소 폐기. 핵발전이 생태에 미치는 부담을 정확하게 계산하여 생태세를 부과한다면 핵발전은 가장 비싼 발전이 되어 경제성을 상실할 것이다. 발전의 예를 들면, 핵발전에는 가장 높은 세금을 매기고, 석탄과 가스 발전에는 중간 정도의 세금을 매기고, 재생가능 발전에 대해서는 매기지 않는다.
- 2) 지속가능한 에너지 체계의 확립. 재생가능 에너지에 대해서는 생태세가 부과되지 않으므로 수익성이 생기게 만들 수 있다.
- 3) 에너지 수요의 감축. 에너지 가격이 올라가면 소비가 줄어든다.
- 4) 소득재분배의 개선. 적절하게 설계된 생태기본소득은 대다수 가구의 실질소득을 증가시킬 수 있다.

표 6. 유럽 생태세 현황(% GDP)

GEO/TIME	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Euro area(19 countries)	2.48	2.45	2.39	2.27	2.2	2.28	2.27	2.33	2.37	2.39
Belgium	2.47	2.45	2.26	2.22	2.13	2.18	2.21	2.25	2.14	2.05
Bulgaria	3.1	2.95	2.87	3.25	3.35	2.95	2.86	2.76	2.74	2.87
Czech Republic	2.43	2.47	2.37	2.31	2.25	2.29	2.27	2.33	2.23	2.12
Denmark	4.99	4.92	4.68	4.74	4.18	4.01	4.04	4.05	4.03	4.23
Germany	2.47	2.4	2.33	2.16	2.13	2.25	2.12	2.16	2.11	2.04
Estonia	2.1	2.27	2.17	2.18	2.3	2.92	2.9	2.74	2.75	2.56
Ireland	2.42	2.43	2.41	2.45	2.31	2.29	2.46	2.38	2.35	2.43
Greece	2.07	2.05	1.93	1.99	1.88	1.92	2.46	2.77	2.84	3.03
Spain	1.96	1.9	1.83	1.77	1.63	1.61	1.63	1.57	1.55	1.83
France	2.07	2	1.95	1.87	1.84	1.87	1.89	1.92	1.94	2.03
Croatia	3.99	3.85	3.77	3.67	3.4	3.33	3.63	3.28	3.16	3.45
Italy	2.83	2.89	2.86	2.72	2.56	2.79	2.79	3.05	3.46	3.49
Cyprus	3.67	3.23	3	3.07	2.89	2.66	2.65	2.66	2.46	2.61
Latvia	2.44	2.52	2.23	1.93	1.84	2.29	2.4	2.46	2.42	2.39
Lithuania	2.7	2.29	1.8	1.75	1.63	2.02	1.83	1.69	1.65	1.64
Luxembourg	3.04	3	2.68	2.65	2.63	2.58	2.43	2.4	2.37	2.22
Hungary	2.86	2.76	2.8	2.78	2.69	2.63	2.77	2.65	2.63	2.45
Malta	2.84	3.08	3.19	3.57	3.27	3.17	2.91	3.04	2.83	2.69
Netherlands	3.48	3.59	3.66	3.43	3.5	3.51	3.53	3.46	3.31	3.35
Austria	2.68	2.59	2.45	2.39	2.37	2.37	2.35	2.43	2.41	2.38
Poland	2.74	2.69	2.66	2.73	2.66	2.53	2.55	2.51	2.49	2.36
Portugal	2.96	2.89	2.79	2.75	2.48	2.44	2.43	2.32	2.15	1.84
Romania	2.33	1.98	1.92	2.04	1.74	1.84	1.97	1.89	1.9	1.95
Slovenia	3.24	3.15	2.96	2.95	2.95	3.49	3.56	3.38	3.74	3.87
Slovakia	2.45	2.34	2.23	2.07	2.01	1.92	1.83	1.82	1.72	1.72
Finland	3.11	2.96	2.89	2.64	2.58	2.52	2.66	3	2.96	2.92
Sweden	2.69	2.72	2.61	2.52	2.57	2.68	2.59	2.41	2.4	2.36
United Kingdom	2.51	2.37	2.29	2.35	2.34	2.48	2.52	2.48	2.5	2.51
Iceland	2.48	2.68	2.43	2.29	1.68	1.45	1.72	1.73	1.83	1.72
Liechtenstein	0.84	0.88	0.83	0.77	0.8	0.91	0.88	0.94	0.91	:
Norway	3.13	2.96	2.9	2.88	2.54	2.6	2.62	2.46	2.33	2.25

자료: Eurostat(2015.4.17. 추출)

생태배당에 대하여 다음과 같은 질문들이 제기될 수 있다.

1) 배출권 경매인가 생태세인가? 이 질문에 대해서는 어느 한쪽이 언제나 옳다고 말하기는 힘들다. 그러나 우리나라 같이 소수의 재벌들이 경제와 금융을 좌지우지 하는 상태에서는 생태세가 훨씬 바람직하다고 할 수 있다. 경매 과정에서 소수 재벌들의 투기와 담합이 우려되고, 경매 수입이 불안정해질 위험이 높기 때문이다.

2) 수출 기업의 경쟁력 문제. 이 문제는 생태세를 부가가치세 방식으로 부과하고 수출시점에서 부가가치세 환급 제도를 활용하면 해결할 수 있다.

3) 생태세로 걷은 수입을 생태적 목적으로 사용해야지 왜 재분배 하는가?

생태세를 부과하는 것만으로도 생태적 효과가 있다. 물론 생태세 수입의 일부를 생태적 목적으로 사용하는 것은 얼마든지 가능하다. 그러나 생태세 수입의 전부를 생태적 목적으로 사용하면 다른 커다란 문제가 발생한다. 생태세를 부과하면 가계의 실질소득이 줄어들게 된다. 생태세는 역진적인 세금이므로 가난할

수록 더 큰 부담이 된다. 안 그래도 재벌들이 생태세 도입에 반대할 터인데, 중산층마저 생태세 도입에 반대하면 생태세를 부과하는 것은 정치적으로 불가능해진다. 적절한 가정 하에서 시뮬레이션 한 결과를 보면 생태세 수입을 생태배당으로 재분배하면 70% 이상의 가구를 순수혜자로 만들 수 있다.(강남훈, ***) 이런 관점에서 보면 생태배당은 생태세 도입에 대하여 국민들의 동의를 얻는 수단으로 생각할 수 있다.

다른 한편으로 돈 없는 인간을 방치하는 것만큼 반생태적인 것이 없다. 북한의 경우를 생각해 보라. 돈이 없는 사람은 산에서 나무를 베어 땀감으로 쓸 수밖에 없다. 기본소득을 지급하는 것은 사람뿐만 아니라 자연에게도 도움이 된다.

마지막으로 생태세를 부가가치세 방식으로 도입해야 하는 이유를 조금 더 살펴보자. 마찰이 없는 상태에서는 판매세를 원천에 부과하든 중간에 부과하든 최종소비에 부과하든 동일한 효과를 갖는다. 그러나 현실에서는 다를 수 있다. 영세운송업자의 경우를 예로 들어 보면, 유류를 구입할 때에는 생태세가 부과된 금액으로 구입해야 하지만, 운임을 청구할 때에는 값을 관계 때문에 생태세를 포함해서 운임을 청구하기 힘들다. 현실에서는 역학 관계에 따라 전가하는 정도가 달라질 수 있다. 부가가치세 방식으로 과세하면 판매자가 구매자로부터 부가가치세를 징수하는 것이 법적 의무로 되어 있기 때문에 이런 문제를 다소 완화할 수 있을 것이다. 그리고 수출상품에 대해서 영세율 제도를 유지하는 것도 용이하다. 무엇보다도 앞으로 생태세가 더욱 일반화되는 경제를 생각해 보면 거래의 각 단계마다 생태부담을 계산해서 과세하고 이전 단계에서 납부한 생태세를 환급해주는 것이 가장 과학적인 생태세 부과 방법이 될 것이다.

다. 불로소득 종합과세

2015년 현재 이자소득과 배당소득 및 임대소득은 일단 분리과세 한 후 2천만원 이상을 종합과세하고 있다. 이 글에서는 증권양도소득을 포함하여 모든 금융소득과 임대소득에 대하여 일단 지금보다 인상된 원천징수 세율에 따라 원천징수하고, 최종적으로 종합소득에 포함시켜 종합소득세율에 따라 과세하는 방법을 제안한다. 조세 수입을 늘리기 위해서, 또한 불로소득에 조금 더 과세 하기 위해서, 종합소득에 합산해서 결정된 세액이 원천징수 세액보다 크면 추가 징수하고, 미달하면 환급하지 않도록 하는 방법을 사용할 수도 있다. 현재 증권양도소득은 과세하지 않고 있는데, 여기서는 채권양도소득과 주식양도소득 파생상품⁸⁾ 양도소득 등 모든 유가증권 양도소득에 대해서 동일한 방법으로 과세할 것을 제안한다.⁹⁾

불로소득이 많은 사람들은 대개 근로소득도 많기 때문에, 불로소득을 종합소득에 포함시키면 종합소득세의 더 높은 구간에 위치하게 된다. 이 경우에는 불로소득에 근로소득보다 높은 한계세율이 적용된다고 해석할 수도 있다. 앞으로 종합소득세 구간이 더 세분화되고, 종합소득세 세율이 전체 구간에서 더 높아진다면 불로소득 과세 효과는 더욱 커질 것이다.

8) 2014년 우리나라 주식 시가총액은 1,192조원, 거래대금은 976조원이었다. 파생상품 거래대금은 9,107조원이었다.(KRX 통계) 파생상품 거래량은 주가지수의 변동폭이 작아지면서 몇 년 전에 비하여 대폭 감소하였다.

9) 파생상품 양도소득에 대해서는 2014년 12월 소득세법 개정을 통하여 2016년 1월1일부터 20% 분리과세 하는 법안이 통과되었다. 단 2016년 첫 해에는 10%를 세율을 적용한다.

불로소득 과세와 관련하여 종종 제기되는 질문이 있다. 그것은 투기 소득 같은 불로소득에 대한 과세를 통해서 기본소득 재원을 마련한다고 할 때, 과세를 하면 투기도 줄어들게 되므로 기본소득 재원도 줄어들 것이 아니냐는 질문이다. 이 질문에 대한 대답은 간단하다. 과세로 인해서 투기 소득이 줄어들면, 줄어드는 만큼만 기본소득 재원으로 쓰면 된다. 기본소득 재원을 마련한다고 투기소득에 대한 과세를 줄일 필요는 없다. 투기소득에 대한 과세로 인해서 투기가 줄어드는 것은 바람직한 현상이다. 설사 줄어든다고 하더라도 바람직한 효과가 더 많다고 판단된다. 예를 들어 파생상품 양도소득에 과세하면, 파생상품 거래가 줄어들 만기 때에 꼬리가 몸통을 흔드는 불안정성을 줄일 수 있을 것이다. 그리고 파생상품에 뛰어들어 가산을 탕진하는 개미들의 피해를 줄일 수 있을 것이다.

생태세는 탄소에 대하여 부과할 경우 탄소배출량이 더 이상 늘어나지 않는다면 세입이 증가하지 않을 수도 있을 것이다. 그러나 경제가 성장하는데도 탄소 소비가 줄어드는 결과가 당장 나타나기는 힘들 것이다. 그리고 생태세는 탄소세 이외에도 다양한 기준으로 부과할 수 있다. 특히 우리나라는 핵발전예에 대하여 안전세를 부과하여야 한다. 장기적으로 오염원뿐만 아니라 재생불가능한 자원 사용량에 대해서도 부과할 필요가 있다.¹⁰⁾ 전체적으로 보아 생태세는 생태 위기가 심해질수록 가파르게 증가하여야 할 것이다.

이자와 배당의 경우에는 기본소득 재원 마련을 위해서 모든 이자와 배당을 위와 같이 종합과세 한다고 해서 이자와 배당이 크게 줄어들지는 않을 것이다. 이자와 배당에 대한 과세를 회피하려면 투자자가 자금을 해외로 이전시키거나 국적을 해외로 옮겨야 하는데, 해외에서 동일한 위험 하에서 더 낮은 수익의 기회를 발견하는 것은 쉽지 않다. 국적을 해외로 옮기더라도 미국 같은 나라는 이미 종합소득으로 과세하고 있다. 유럽 복지국가들로 가면 소득의 50% 가까이를 세금으로 내야 한다. 그리고 국적을 해외로 옮기면 기본소득을 못 받게 될 것이다.

이자와 배당에 대한 과세를 통해서 마련할 수 있는 재원의 크기를 추정해 보자. 2014년의 가계 및 비영리단체의 이자와 배당소득은 56조 원이다.¹¹⁾ 현행 주민세 포함 이자소득원천세율이 15.4%이므로, 이자소득원천세율을 30%로 인상한다면 14.6%p의 재원이 확보된다. 곧 원천징수를 통해서 56조원*0.146 = 약 8조원이 재원을 마련할 수 있다. 종합소득 과세까지 포함하면 10조원 정도의 재원을 마련할 수 있을 것이다.

다음으로 증권양도소득세를 살펴보자. 파생상품의 경우에는 거래량 감소가 상당할 것이다. 그런데 최근 주가지수 변동 폭이 줄어들면서 우리나라 파생상품 거래액이 크게 줄어든 상태이다. 2016년부터 파생상품 양도소득 분리과세가 실시되면 파생상품 거래가 실제로 얼마나 줄어드는지 확인할 수 있게 된다. 이 상황에서 2018년에 기본소득 재원마련을 위하여 파생상품 양도소득을 종합과세 하는 충격은 현재 상태에서 곧바로 파생상품 양도소득을 종합과세 하는 경우보다는 훨씬 작을 것이다.

파생상품 거래대금이 경 단위이므로, 세수 극대화를 위해서 파생상품에 대해서 양도소득세 대신에 거래세를 부과하는 제안도 있었지만, 극심한 저항으로 인하여 실현되지 못하였다. 저항의 강도로 보아 거래세를 부과하면 거래량이 크게 감소하여 양도소득세를 부과할 때보다 세수가 줄어들 가능성도 있었다. 어쨌

10) 정치경제학적 표현을 쓰면, 지속가능한 경제 구조 건설을 위해서는 노동가치론이 노동환경가치론으로 바뀌어야 하는 것이다.

11) 한국은행, 제도부문별 소득계정 2014.

든 파생상품 양도소득을 종합과세 해서 마련할 수 있는 재원의 규모는 상당히 보수적으로 추정해야 할 것이다. 세수가 크고 작고를 떠나서 모든 불로소득에 종합과세 한다는 원칙에 따라서 제도를 설계해야 할 것이다.

주식양도소득의 경우에는 종합과세를 하면 거래량이 다소 줄어들 것이지만, 세수가 증가할 것이 확실하다. 정확히 예측하는 것은 불가능하겠지만, 국회예산정책처는 주식양도차익에 20% 과세할 때 세수 추계를 다음과 같이 하였다.(최원근, 안성학, 박지홍, 2011)

표 7. 주식양도소득(5%미만 지분 투자자(법인포함)의 양도차익) (단위: 조원) 과세 효과

연도	2006		2007		2008		2009		2010	
시장구분	유가증권	코스닥	유가증권	코스닥	유가증권	코스닥	유가증권	코스닥	유가증권	코스닥
실제 시장의 시가총액증감액	49.5	1.2	247.3	24.8	-375.0	-53.8	311.7	40.0	254.0	11.9
잔차항	-26.2	-18.8	95.1	6.6	-170.1	-33.6	220.8	40.7	131.4	-3.7
(-) 미실현이익	16.8	1.3	15.8	-2.8	-30.9	-4.4	46.8	0.4	62.7	-0.02
(+) 전기미실현이익	44.9	0.7	16.8	1.3	15.8	-2.8	-30.9	-4.4	46.8	0.4
=실현이익 (양도차익)	1.9	-20.2	96.1	10.8	-123.4	-32.1	143.0	36.0	115.5	-3.3
실현이익 계	-18.3		106.9		-155.4		179.0		112.2	
양도세액 (20%)	0		21.3		0		35.8		22.4	

자료: 최원근, 안성학, 박지홍(2011)

이 연구에 따르면 112.2조원의 양도소득이 발생하였다. 2010년 기준으로 소액 개인투자자의 상장주식 양도차익에 대하여 20%세율로 과세하면 11.8조원의 조세 수입이 생기고, 법인포함 5% 미만 지분 모든 투자자를 포함할 경우 22.4조원의 수입이 생긴다. 2006년부터 2010년까지 5년을 평균하면, 양도소득 금액은 398조원이고, 1년에 평균 80조 원이 된다. 20%의 세율로 원천과세하면 1년에 평균 16조원 정도의 조세수입이 생긴다. 우리의 제안에 따르면 원천과세 이후에 다시 종합과세를 하게 되어 있고, 파생상품의 양도소득세 수입도 있으므로 매년 20조원 정도의 증권양도소득세 수입을 예상할 수 있을 것이다.

주식과 파생상품에 대하여 함께 양도소득세를 부과하는 것은 파생상품에 대해서만 양도소득세를 부과하는 경우에 비해서 헤지 거래를 위축시키지 않는다는 장점이 있다. 예를 들어 헤지 거래를 통해서 현물에서 손해보고 선물에서 손해를 만회한 사람에게는 양도소득세가 부과되지 않을 것이다. 손실과 이익이 큰 규모로 반복되는 주식투자의 특성을 고려해서 손실 금액의 일정한 부분을 몇 년의 범위 이내에서 이월시켜주는 이월공제 제도도 얼마든지 도입할 수 있다. 이런 제도들의 도입은 증권거래를 크게 줄이지 않으면서 양도소득에 종합과세 하는 방법이 될 것이다.

라. 토지세

이 글에서는 재산세 중에서 토지세를 중심으로 증세하는 방법을 제안한다. 이렇게 제안하는 데에는 여러 가지 이유가 있다.

첫째는 불로소득에 대한 과세라는 차원에서 인간의 노동과 자본이 투하된 건물과 그렇지 않은 토지를 구별하는 것이 바람직하다.

둘째로, 건물 투자를 위축시키지 않는다. 건물에 대한 과세는 건물의 보수나 신축을 위축시키는 효과가 크지만, 토지에 대한 과세는 이러한 투자 위축 효과가 훨씬 작다.

셋째로, 기본소득 재원 마련과 관련해서, 주택가격 거품이 꺼지더라도 세입을 유지할 수 있는 완충 장치가 된다. 주택의 경우를 예로 들어보자. 주택의 가치에 거품이 있는 상태에서, 주택의 가치를 건물과 토지로 나누는 것은 상당히 임의적이다. 즉, 토지가치를 많이 잡으면 건물가치가 줄어들고, 토지가치를 작게 잡으면 건물가치가 늘어나게 된다. 주택 거품이 꺼져서 주택가격이 30% 정도 감소하였다고 가정해 보자. 이 경우 부풀려졌던 건물가치를 건물의 잔존가치를 기준으로 하여 엄격하게 평가하고 나머지를 토지가치로 평가하면, 감소분 30% 중에서 대략 20% 정도는 건물가치의 감소분으로 계상할 수 있을 것이다. 이렇게 되면 토지가치(과표)는 10%가 감소하므로 토지세율을 1%만 올리면 토지세 수입에는 변화가 없게 된다. 거품이 꺼지고 난 뒤 경제가 성장하면 토지가치는 그에 비례해서 증가하는 것이 일반적이므로 세입은 늘어나게 된다.

토지세는 생태세와 마찬가지로 과세로 인해서 세원이 사라지는 조세가 아니다. 토지와 환경을 해외로 도피시키는 것은 불가능하다. 토지가격은 중단기적으로 부동산 거품이 꺼질 수 있겠지만, 그 이후 경제가 성장할수록 장기적으로 서서히 증가할 것이고, 토지세 수입도 늘어날 것이다.

다음의 표는 2013년 재산세 수입 현황이다. 선박과 항공기를 제외하고 토지와 건물로부터 약 8조6천억원의 재산세를 징수하였다.

표 8. 재산세 현황(2013년, 억 원)

구분 Classification	계 Total	토지 Land	건축물 Buildings	주택 House	선박 Ships	항공기 Aircrafts
계 Total	85,645	42,880	12,380	30,299	26	60
서울시 Seoul	27,316	12,545	2,558	12,203	0	10
광역시 Metropolitan Cities	17,581	8,292	3,078	6,162	10	39
도 Provinces	40,748	22,043	6,744	11,934	16	11

자료: 행정자치부 2014 지방세 통계연감

2014년 국민대차대조표가 처음으로 만들어짐에 따라 이 정도의 과세가 경제 전체의 부동산 가치에 대하여 어느 정도의 비율인지를 살펴볼 수 있게 되었다.

표 9. 제도부문별 순자본스톡 (2012년 연말기준 가격, 단위: 조 원)

	비금융법인	금융법인	일반정부	가계 및 비영리단체	국내
비금융생산자산	2,399,429.9	103,984.0	1,077,464.3	1,498,424.3	5,079,302.5
고정자산	2,131,066.3	103,984.0	1,075,624.7	1,454,471.0	4,765,145.9
건설자산	1,429,634.4	88,770.0	961,184.2	1,372,896.9	3,852,485.5
(주거용건물)	49,596.0	-	18,073.9	1,063,515.7	1,131,185.5
(비주거용건물)	567,501.7	76,509.3	228,464.9	296,656.6	1,169,132.4
(토목건설)	812,536.8	12,260.7	714,645.4	12,724.6	1,552,167.5
설비자산	509,203.1	6,800.0	77,487.8	66,508.4	659,999.3
(운송장비)	119,331.1	537.7	45,887.2	19,425.2	185,181.2
(기계류)	389,579.3	6,262.3	31,600.5	37,222.4	464,664.5
(육성생물자원)	292.7	-	-	9,860.8	10,153.5
지식재산생산물	192,228.7	8,413.9	36,952.7	15,065.8	252,661.2
(연구개발)	144,315.0	6.4	36,137.0	11,613.0	192,071.4
(기타지식재산생산물)	47,913.7	8,407.6	815.7	3,452.8	60,589.7
재고자산	268,363.6	-	1,839.6	43,953.3	314,156.6
비금융비생산자산	1,140,635.3	45,583.0	1,228,043.5	3,238,097.5	5,652,359.2
토지자산	1,113,934.6	45,538.6	1,220,597.1	3,224,768.5	5,604,838.8
주거용건물부속토지	328,134.6	20,951.1	230,103.7	1,383,886.4	1,963,075.8
비주거용건물부속토지	619,710.6	14,718.6	147,179.2	718,012.7	1,499,621.1
구축물부속토지	28,531.2	1,236.8	407,421.1	14,952.6	452,141.7
농경지	38,670.5	2,469.1	72,114.6	792,568.1	905,822.3
임야	18,611.4	1,188.3	109,189.4	236,611.4	365,600.5
문화오락용토지	29,004.5	1,701.1	69,804.5	28,185.8	128,695.9
기타토지	51,271.8	3,273.7	184,784.6	50,551.4	289,881.4
지하자산	25,957.4	-	-	-	25,957.4
금속광물·천연가스	3,679.8	-	-	-	3,679.8
비금속광물	22,277.6	-	-	-	22,277.6
입목자산	743.4	44.3	7,446.4	13,329.0	21,563.1
침엽수림	426.7	25.5	3,189.1	7,651.0	11,292.3
활엽수림	102.5	6.1	1,895.1	1,838.2	3,841.9
혼효림	214.2	12.8	2,362.2	3,839.8	6,428.9

자료: 한국은행 국민대차대조표

위의 국민대차대조표로부터 민간보유 토지 및 건물의 가치를 추정할 수 있다. 민간보유 건설자산은 2,891조원이고, 농경지와 임야를 제외한 민간보유 토지자산은 3,294조원이다. 이 둘을 합치면 6,185조원이다. 재산세 수입을 이 금액으로 나누면 재산세율은 0.138%가 된다. 기존의 실효세율 추정과 크게 어긋나지 않는 수치이다.(전강수, 2012) 미국의 토지 실효세율은 대부분의 주에서 1%가 넘고 4%에 육박하는 경우도 있으므로, 토지세 인상의 여지는 충분하다. 기본소득 재원 마련을 위하여 토지 3,294조 원에 대하여 1%p만큼 토지세를 더 부과한다면 약 33조원의 재원을 마련할 수 있다. 이 정도의 금액도 전강수 교수의 추정과 거의 일치한다.(전강수, 2012) 토지에 대하여 3%p만큼 토지세를 더 부과한다면 토지세로부터 100조원의 재원을 마련해서 기본소득을 실시하자는 김윤상 교수의 주장과 일치할 수 있다.(김윤상, 2009)

이 정도의 과세는 토지불로소득의 어느 정도를 환수하는 것일까? 이태경은 위의 표와 같이 10년 동안 2,000조원의 불로소득이 발생하였다고 추정하고 있다.

표 10. 토지불로소득의 규모 (단위: 10억원)

연도	1998	1999	2000	2001	2002	2003
총지가	1,471,955	1,357,659	1,410,709	1,430,437	1,486,089	1,692,806
토지불로소득	-114,296	53,050	19,728	55,652	206,717	314,473
징수액	8,284	8,512	9,062	10,174	12,458	14,096
징수율	-7.2	16.0	45.9	18.3	6.0	4.5
연도	2004	2005	2006	2007	누계	
총지가	2,007,279	2,390,649	2,525,743	3,171,499		
토지불로소득	383,370	135,094	645,756	302,182	2,001,726	
징수액	15,102	10,380	12,547	15,393	116,008	
징수율	3.9	7.7	1.9	5.1	5.8	

징수액 = 취득과세+보유과세+이전과세+개발부담금

자료: 이태경(2010)

10년 동안 2,000조원이라면, 1년에 200조원이 된다. 토지세를 1%p 올려서 33조원의 더 세금을 걷으면 불로소득의 16.5% 정도를 환수하는 셈이다. 토지세를 3%p 올려서 100조원의 세금을 걷으면 불로소득의 50% 정도를 환수하는 셈이다.

과거 종부세의 경험에서 보았듯이 토지세에 대한 저항은 심각할 수 있다. 토지세에 대한 조세 저항을 줄이기 위하여 다음과 같이 여러 가지 방안들을 모색할 필요가 있다.

① 토지세 세율을 1가구 1주택일 경우와 1가구 다주택일 경우 달리한다. 이렇게 하면 1가구 1주택 실현이 상당히 앞당겨지면서 1주택 소유가구의 조세 저항이 줄어들 수 있다.

② 연간 토지세가 현금 소득이 일정 비율 이상일 경우(예를 들어 1/4 이상), 1가구 1주택에 한하여, 일정 비율을 초과하는 토지세 부분에 대하여 소득이 발생할 때까지 유예하여 주는 제도를 도입한다. 유예된 토지세는 매매, 상속, 증여 시에 납부하도록 한다. 소득이 없이 고급 주택 한 채만을 보유하고 있는 노인들의 입장을 고려한 정책이다.

③ 양도소득세 세율을 일률적으로 80%로 올리는 대신, 기본소득을 위한 토지세를 부과한 이후로 납부한 토지세의 일정 비율을 양도소득세에서 차감해 준다. 그리고 토지세 도입 이후의 양도소득에 대해서는 1가구 1주택 양도소득세 면제를 없앤다. 이렇게 하면 대부분의 경우 토지세가 양도소득세의 범위 내에 있게 될 것이다.

마. 법인세

법인세는 박원석 의원의 법인세법 개정안을 그대로 적용해 보자.(박원석, 2012. 7. 2) 박원석 의원은 경제규모가 비슷한 나라들의 법인세율을 보면, 멕시코(30%), 호주(30%), 네덜란드(25.5%), 이탈리아(27.5%) 등으로 우리나라의 법인세 최고구간의 세율이 낮은 수준인 것을 알 수 있고, 일각에서는 싱가포르(17%), 홍콩(16.5%) 등을 거론하며 우리나라의 법인세율이 높은 수준이라고 주장하지만, 싱가포르나 홍콩은 도시국가로서, 다국적 기업의 아주지역본부 거점역할을 하고 있어서 우리나라와는 비교대상이 아니라고 주장하였다. 그는 다음과 같이 1,000억원 초과 구간을 설정하고 30%의 법인세율을 신설하자고 제안하였다.

표 11. 법인세법 개정안(박원석 의원)

현행		개정안	
과세표준	세율	과세표준	세율
2억원 이하	과세표준의 100분의 10	2억원 이하	과세표준의 100분의 10
2억원 초과 200억원 이하	2천만원 + (2억원을 초과하는 금액의 100분의 20)	2억원 초과 200억원 이하	2천만원 + (2억원을 초과하는 금액의 100분의 20)
200억원 초과	39억8천만원 + (200억원을 초과하는 금액의 100분의 22)	200억원 초과 1천억원 이하	39억8천만원 + (200억원을 초과하는 금액의 100분의 22)
		1천억원 초과	215억8천만원 + (1천억원을 초과하는 금액의 100분의 30)

이 제안에 따른 세수 추계는 다음과 같다. 2017년 13조원의 세수 증가가 예상된다.

표 12. 과표 1000억원 이상 구간 세율 인상시 법인세수 증가 전망

		2013	2014	2015	2016	2017	합계
징수연도 기준	조원	5.13	10.27	11.03	11.77	12.53	50.73
	증가율(%)	-	-	7.41	6.71	6.49	-

자료: 박원석(2012)

그런데 법인세와 관련하여 또 하나 정비할 것이 있다. 그것은 각종 법인세 비과세 및 감면제도이다. 법인세 조세지출액은 2015년 7.3조원이다.(국회예산정책처, 2014. 2015년 조세지출예산서 분석) 이 중에는 꼭 필요한 것들도 있겠지만 이 글에서는 추정을 간단하게 하기 위하여 일단 법인세 조세 감면을 모두 없애는 것으로 가정한다. 이와 같이 법인세 최고구간 신설과 법인세 비과세 감면을 없애는 것으로 약 20조원의 재원을 마련할 수 있다.

바. 소득세

2015년 3월 김기식 의원은 다음과 같은 소득세법 개정안을 제출하였다. 그는 이러한 최고세율 구간 신설로부터 1년에 2.2조원의 세수증가를 기대하고 있다.

표 13. 소득세법 개정안(김기식 의원)

현행		개정	
종합소득과세표준	세율	종합소득과세표준	세율
1천200만원 이하	과세표준의 100분의 6	1천200만원 이하	과세표준의 100분의 6
1천200만원 초과 4천600만원 이하	72만원 + (1천200만원을 초과하는 금액의 100분의 15)	1천200만원 초과 4천600만원 이하	72만원 + (1천200만원을 초과하는 금액의 100분의 15)
4천600만원 초과 8천800만원 이하	582만원 + (4천600만원을 초과하는 금액의 100분의 24)	4천600만원 초과 8천800만원 이하	582만원 + (4천600만원을 초과하는 금액의 100분의 24)
8천800만원 초과 1억5000만원 이하	1천590만원 + (8천800만원을 초과하는 금액의 100분의 35)	8천800만원 초과 1억5000만원 이하	1천590만원 + (8천800만원을 초과하는 금액의 100분의 35)
1억5000만원 초과	3천760만원 + (1억5천만원을 초과하는 금액의 100분의 38)	1억5000만원 초과 3억원 이하	3천760만원 + (1억5천만원을 초과하는 금액의 100분의 38)
		3억원 초과 5억원 이하	9천460만원 + (3억원을 초과하는 금액의 100분의 40)
		5억원 초과 10억원 이하	1억7460만원 + (5억원을 초과하는 금액의 100분의 45)
		10억원 초과	3억9960만원 + (10억원을 초과하는 금액의 100분의 50)

위와 같은 최고구간 신설은 소득분배가 악화된 상황에서 바람직한 것이라고 할 수 있다. 그러나 이렇게 최고구간을 신설하고, 소득세율을 높여도 세수가 생각만큼 크지 않다는 것이 부자 증세의 한계이다. 이 글에서는 최고구간을 신설할 뿐만 아니라, 보편증세와 누진증세의 원칙에 따라 모든 소득에 대하여 기본소득세(또는 사회복지세)를 기존의 소득세율에 더해서 과세하는 것을 제안한다.

표 14. 근로 및 종합 소득에 부과되는 기본소득세 한 가지 예시 (단위: 명, 백만원)

구분	한계세율	인원	금액	1인당평균소득	1인당기본소득세	기본소득세
과세미달자	0.050	5,319,665	44,125,268	8.295	0.415	2,206,263.400
1천만 이하	0.050	4,937,688	53,728,939	10.881	0.544	2,686,446.950
2천만 이하	0.050	3,571,719	80,172,228	22.446	1.122	4,008,611.400
4천만 이하	0.050	3,653,089	142,168,847	38.917	1.946	7,108,442.350
6천만 이하	0.050	1,784,351	108,464,617	60.787	3.031	5,409,195.280
8천만 이하	0.040	777,652	62,782,448	80.733	3.844	2,989,294.880
1억 이하	0.060	388,635	39,338,134	101.221	5.098	1,981,145.720
2억 이하	0.080	377,467	52,921,454	140.202	8.216	3,101,315.320
3억 이하	0.100	59,496	14,858,447	249.739	17.974	1,069,372.700
5억 이하	0.100	32,537	12,570,614	386.348	31.635	1,029,302.400
10억 이하	0.100	15,370	10,522,111	684.588	61.459	944,621.100
10억 초과	0.100	6,783	15,661,132	2,308.880	223.888	1,518,632.200
합계		20,924,452	637,314,239			34,052,643.700

자료: 국세청(2014)으로부터 계산

위의 근로 및 종합 소득에 대한 기본소득세 부과 한 가지 예이다. 수많은 조합이 가능할 것이다. 위의 표에서 인원은 국세청이 발표하는 국세통계연보에서 근로소득 및 종합소득이 신고된 사람을 소득구간별로 합친 것이다. 중복된 인원이 있을 수 있기 때문에 1인당 평균소득이 과소평가된 상태이다. 만약 중복된 인원 에 대한 상세한 자료가 있다면 동일한 금액의 재원을 마련하기 위한 한계세율을 더 낮출 수 있을 것이다. 그리고 위의 소득은 2013년의 소득이다. 2018년이 되면 소득이 더 증가할 것이므로 한계세율을 그만큼 더 낮출 수 있다.

위의 기본소득세율은 상식적으로 기대하는 것과 다소 다르게 설정하였다. 보편증세의 원리에 따라 현재 근로소득세를 내지 않는 소득자로부터도 기본소득세를 징수하는 것으로 설정하였다. 그리고 소득구간의 첫 부분에서 한계세율을 약간 더 높게 설정하였다. 이것은 고소득층의 기본소득세 부담을 가능한 한 줄이면서 재원을 확보하기 위해서이다. 낮은 소득구간에 속하는 사람들은 기본소득으로 가장 큰 이득을 보기 때문에 한계세율을 이렇게 설정하더라도 순편익이 가장 큰 집단이 된다. 기본소득의 장점 중의 하나는 이와 같이 보편증세를 가능하게 해서 전 국민이 사회에 조금씩이라도 기여하는 사람이 되도록 만들 수 있다는 것이다. 물론 꼭 이렇게 세율을 정할 필요는 없다. 여기서는 기본소득으로 인해서 이렇게 도입하는 것도 가능하다는 것을 보여주려고 한 것이다.

소득세로 34조원 정도의 재원을 마련하면, 앞의 여러 재원과 합쳐서 1인당 30만원씩의 기본소득을 지급하는 데 충분하다. 기본소득세 최고구간 한계세율도 10% 정도이다. 위의 표에 따르면 연소득 8천만 원인 사람은 근로 및 종합소득 중에서 380만원을 기본소득세로 내게 된다. 우리나라 인구의 절반은 자가 소유 주택이 없다. 자가 주택이 없어서 토지세 부담이 없고, 이자나 배당소득이 없는 경우라면, 3인 가족 1,080만원의 기본소득을 받게 된다. 연소득이 8천만원인 사람도, 이 경우에 속한다면, 생태세 부담을 고려하더라도, 이득을 보게 될 것이 거의 확실하다. 생태세와 토지세를 포함한 경우에 대한 분석은 추후의 연구에서 마이크로데이터를 가지고 시뮬레이션을 할 필요가 있다.

사. 소결

지금까지 1인당 30만원의 기본소득을 지급하기 위한 재원을 조세를 통하여 어떻게 마련할 것인지를 살펴 보았다. 이상의 논의는 다음의 표의 두 번째 열로 요약할 수 있다. 표의 세 번째 열은 1인당 40만원의 기본소득을 지급하기 위한 재원을 마련하는 한 가지 방법이다. 30만원의 경우보다 모든 조세를 통해서 조금씩 더 징수하는 방법을 제시하였다. 이외에도 수많은 방법이 가능할 것이다. 이와 같이 낮은 수준의 단계적 기본소득은 경제적 실현가능성이 문제가 아니라 조세 저항을 극복하는 정치적 실현가능성이 문제가 될 뿐이다.

표 15. 기본소득 예산

기본소득 금액	1인당 30만원	1인당 40만원
지출 필요액	158조	216조
생태세	46조	60조
이자배당세	10조	15조
증권양도소득세	20조	30조
토지세	33조	50조
법인세	20조	30조
근로및종합소득세	34조	40조
수입 계	163조	225조

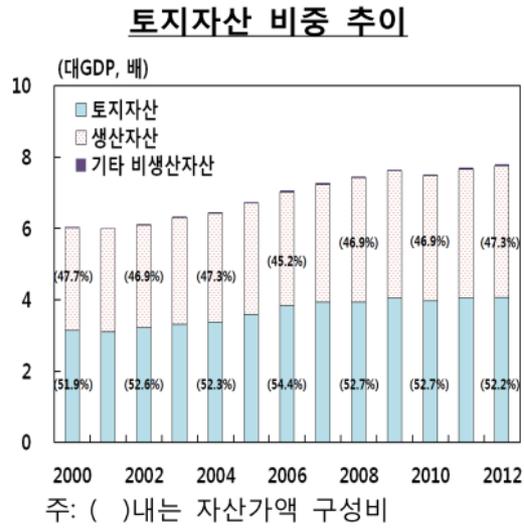
제2절에서 우리나라 경제는 OECD 평균과 비교한 평균 추가복지 재정잠재력이 189조원이고 최고 추가 복지 재정잠재력이 276조원이라는 것을 확인하였다. 여기서는 조세별로 OECD 평균과 비교하는 방식으로 추가 재원을 얼마나 마련할 수 있는지 살펴보자.

표 16. 조세별 OECD 평균과의 비교(% GDP)

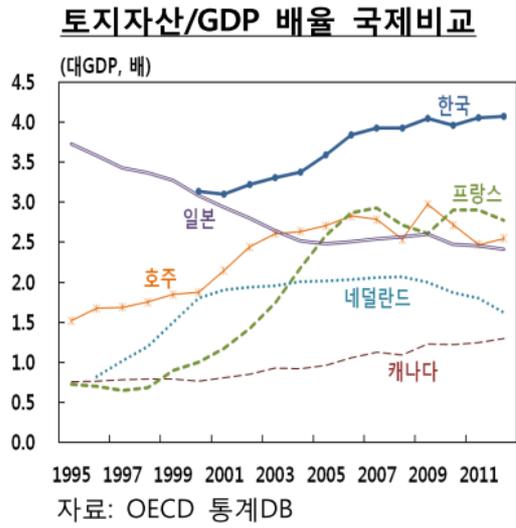
2012년 기준		
구분	한국	OECD 평균
소득세	7.4	11.4
개인소득세	3.7	8.6
법인소득세	3.4	2.9
사회보장기여금	6.1	9.0
피용자사회보장기여금	2.6	3.3
고용주사회보장기여금	2.7	5.1
고용세	0.1	0.4
재산세	2.6	1.8
소비세	7.2	10.2
자료: OECD(2014)		

개인소득세와 피용자 사회보험기여금을 합치면 우리나라는 OECD 평균보다 5.6%p 작다. 이것을 2018년 금액으로 환산하면 107조원 정도이다. 법인소득세와 고용주 사회보장기여금 및 고용세를 합치면 우리나라는 OECD 평균보다 2.2%p 작다. 이것을 2018년 금액으로 환산하면 42조원 정도이다. 소비세는 OECD 평균보다 3%p 작다. 이것을 2018년 금액으로 환산하면 57조원이다. 재산세는 우리가 OECD 평균 이상인데 우리나라가 다음 그림과 같이 GDP에 비해서 부동산가격이 매우 높다는 것을 고려하면 오히려 낮은 편이라고 보아야 한다. 토지세로 1% 정도를 더 걷는 것이 적합하다고 보면 2018년 금액으로 19조원 정도이다. 이 상을 합치면 225조원이다. 1인당 40만원의 기본소득을 지급하기 충분한 금액이다.

그림 4. 우리나라 토지자산 국제 비교



자료: 한국은행(2014)



5. 조세 이외의 자원 마련 방법

가. 국가화폐

기본소득 자원 마련을 위한 매우 혁신적인 방법의 하나는 국가화폐의 발행이다. 국가화폐란 은행의 부채를 통한 신용창조 대신 국가가 직접 통화를 발행하는 것을 말한다. 은행화폐는 부채에 기초해서 발행되지만, 국가화폐는 어느 누구의 부채도 아니며 국가가 필요에 따라 발행하는 것이다. 국가화폐는 많은 실험이 있었는데, 대부분 대성공을 거두었고, 가장 유명한 것으로서는 링컨이 남북전쟁 때 발행한 그린백을 들 수 있다.(關曠野 2010a, Ellen Brown 2007)

『녹색평론』 2010년 제113권에서는 국가화폐 발행을 통하여 기본소득을 지급하자는 학자들의 주장을 계속 소개하고 있다.(P. Grignon 2010, Michael Rowbotham 2010, 關曠野 2010b) 이런 형태의 통화공급이 과연 가능한지 인플레이션을 일으킬지 여떨지에 대해서 사회적 실험을 해 볼 필요가 있다고 생각한다.

우리나라 통화량은 M1(협의통화)를 기준으로 2000년 1월말 168.97조원이었던 것이 2015년 2월말 592.737조 원으로 증가하였다. 15년 동안 217.998조원 연평균 28.3조원씩 증가하였다.(한국은행, ECOS) 이 정도의 M1 증가분을 국가화폐로 발행하는 실험을 하는 데에는 경제에 미치는 영향이 크지 않을 것이다. 1년에 20조원 정도를 국가화폐로 공급하는 사회적 실험을 해 볼만 하다고 생각한다.¹²⁾

나. 거래실명제

대한상공회의소는 지하경제의 규모를 2008년 기준으로 250조원 정도로 추정하였다.(대한상공회의소, 2008) 선대인은 국내지하경제의 규모를 프리드리히 슈나이더 교수의 연구에 기초해서 2009년 기준으로 294조 원이라고 추정하였다.(선대인, 2010) 250조원에 10%의 과세를 할 수 있다면 25조원 정도의 세금을 걷을 수 있다.

지하경제 세원을 포착하는 것을 어렵다고 생각할 필요는 없다. 현대의 IT 기술의 발전으로 인하여 점점 더 가능하게 되어가고 있다. 여기서는 그 방법의 하나로 다음과 같은 거래실명제를 제안하려고 한다.

거래 실명제

- ① 10만원 이상 거래는 전자거래 의무화. 현금 지급시에도 전자영수증 발행 의무화.
- ② 직불카드(데빗카드) 전 국민에게 무상으로 지급. 개인 직불카드(데빗카드) 수수료 면제.

12) 물론 기존의 협의통화량중의 일부, 예를 들어 1년에 20조원을 국가화폐로 대체하는 것까지 한다면, 1년에 40조원씩 20년 동안 국가화폐를 발행할 수도 있다.

③ 신용카드 수수료 영세기업과 자영업자 면제.

④ 전자거래 의무를 위반하였을 경우 구매자에게 거래액의 1배, 판매자에게 거래액의 3배를 벌금으로 부과하고, 신고자에게는 거래액만큼 포상한다.

⑤ 전자거래 금액의 일정한 비율, 예를 들어 0.5%를 소득공제해 준다.

전자거래 금액의 0.5%를 소득공제를 하더라도 전체 세수는 상당히 증가하게 될 것이다. 지하경제 250조원에 대하여 10%의 부가가치세를 부과할 수 있다고 한다면, 25조원이 된다. 또한 평균 10%의 소득세를 부과할 수 있다면 25조원이 확보된다. 이 중에서 절반을 거래실명제를 위한 금융기관 지원으로 사용한다고 하더라도, 기본소득 재원으로 25조원을 사용할 수 있다.

거래실명제는 금융실명제, 부동산실명제와 더불어 탈세를 막는 획기적인 정책이 될 것이다. IT 혁명이 더욱 진척되고 인터넷과 모바일 통한 거래가 더욱 늘어날 미래 경제에서는 거래실명제를 작은 비용으로 구축할 수 있을 것이다. 미래 경제에서 모든 거래가 전자적으로 기록되는 것은 거의 피할 수 없을 것으로 보인다. 이에 따른 사생활 침해 문제는, 법원의 허락 없이는 열람할 수 없도록 하는 방법 등으로 별도의 보호 대책을 마련하여야 할 것이다. 이 과정에서 현재의 금융실명제와 부동산실명제의 사생활 보호 대책도 동일한 수준으로 한층 강화되어야 할 것이다.¹³⁾

다. 재정지출 개혁

재정지출 개혁의 첫 번째는 낭비되는 예산을 줄이는 것이다. 국회예산정책처는 다음과 같이 낭비되는 예산을 최소 19조 정도로 추정하고 있다. 미국의 경우에는 미 백악관 예산국(OMB)에 의하면 연방정부 예산의 5%정도가 낭비되는 예산으로 보고 있다.¹⁴⁾

13) 다른 한편으로 올바른 정책을 만들고 국민의 알 권리를 충족시키기 위하여, 조세, 부동산, 금융, 거래 등의 분야에서 연구를 목적으로 하는 정보 공개 청구에 대해서는 모집단의 10% 정도를 표본추출해서 익명으로 제공하는 것을 의무화하는 정보공개법을 제정, 혹은 개정해야 할 것이다.

14) 미국 정부기관들이 2009 회계연도에 예산 980억 달러를 제대로 집행하지 않고 엉뚱한 곳에 사용한 것으로 나타났다. 17일 백악관 예산국(OMB)이 발표한 보고서에 따르면 이는 연방정부 예산의 5%가량에 해당하는 금액으로, 직전 회계연도 예산낭비액인 720억 달러보다 260억 달러가 늘어났다. 특히 미국 정부는 이번 회계연도에 고령자와 빈곤층 위한 공공 건강보험인 메디케어(Medicare)와 메디케이드(Medicaid)에서 의사의 처방이 제대로 전달되지 않아 엉뚱한 치료비가 산정되는 등의 방식으로 낭비된 예산이 540억 달러가 넘는 것으로 추산했다. 피터 오재그 예산국장은 낭비예산이 이처럼 크게 늘어난 데 대해 경제위기로 인한 대규모 경기부양책 집행과 구제금융 등 세출 증가와 함께 예산 낭비를 측정하는 방식이 다소 바뀐 것도 한 원인이라고 설명했다. 버락 오바마 대통령은 조만간 예산 낭비를 줄이기 위한 행정명령에 서명할 계획이다. 백악관은 이날 언론 발표문을 통해 "납세자들은 세금이 적절하고 효과적으로 쓰이는지에 대해 알 권리가 있다"며 "예산 집행 실수를 더는 용인할 수 없다"고 강조했다. 이 행정명령에 따르면 미국의 모든 연방정부 기관은 예산 낭비를 추적하고 잘못 집행된 예산의 비율을 공개하는 웹사이트를 의무적으로 운영해야 한다. 또한, 각급 정부기관이 2년 연속으로 예산낭비 감축 목표를 달성하지 못할 경우 해당 기관장과 예산집행 책임자는 백악관 예산국에 낭비를 줄이기 위한 실행계획을 마련해 보고해야 한다. 정부는 또한 잘못 집행된 정부 예산을 수령하고도 이를 돌려주지 않는 계약업체들에게 불이익을 주는 방안도 모색 중이다. 오재그 국장은 "납세자의 돈을 보호해야 한다"면서 "예산이 잘못 지급되면 실직자를 도울 수도 없고 교육예산 등 정책의 우선순위를 제대로 집행할 수 없다"고 말했다. (워싱턴 AP.블룸버그=연합뉴스, 2009.11.17)

재정지출 개혁의 두 번째는 재정지출을 전환하는 것이다. 오건호(2010)는 재정지출 개혁을 통하여 복지재원으로 40조원 정도를 마련할 수 있을 것으로 추정하였다. 다음의 표를 보면, 우리나라는 다른 나라들에 비하여 복지재정에 대한 지출 비중이 너무 작고 경제사업에 대한 비중과 주택 및 지역개발에 대한 지출 비중이 너무 높다. 경제규모에 비하여 과도한 국방비 예산도 줄여야 한다. 사병들에게도 기본소득이 지급되므로 사병들의 인건비도 적절하게 줄일 수 있을 것이다.

표 17. 주요국의 정부기능별 재정배분

국가(연도)/정부기능	프랑스(2006)	독일(2006)	일본(2006)	스웨덴(2006)	미국(2006)	한국(2009)
일반공공행정	13.18	13.36	12.91	14.24	13.30	5.71
국방	3.50	2.35	2.59	3.15	11.67	10.29
공공질서 및 안전	2.44	3.49	3.89	2.47	5.67	4.47
경제사업	5.54	7.16	10.55	8.79	9.87	20.21
환경보호	1.60	1.05	3.55	0.74	-	-
주택 및 지역개발	3.56	2.08	1.81	1.36	1.74	6.30
보건	13.66	13.62	19.60	12.49	20.80	1.05(8.55)
오락, 문화 및 종교	2.84	1.32	0.43	1.98	0.84	0.94
교육	11.34	9.01	10.74	12.98	17.09	14.44
사회보호	42.33	46.55	33.93	41.81	19.03	20.05
미분류	-	-	-	-	-	16.54
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
복지재정(보건+사회보호)	55.99	60.17	53.54	54.30	39.83	21.1(28.6)

※ 한국의 괄호 안 숫자는 국민건강보험공단을 포함하여 추정한 수치임.

자료: IMF 재정통계연감, 기획재정부 디지털예산회계시스템

출처: 옥동석, 「국가재정의 지속가능성에 대한 논의 필요」, 한겨레 2011.2.7.

라. 새로운 아이디어

마셜 브레인(Marshall Brain)¹⁵⁾은 미국에서 1인당 25,000달러의 기본소득을 지급하자고 주장하면서, 재원마련을 위한 여러 가지 방안을 제시하였다. 여기서는 그 중에서 흥미로운 아이디어들을 소개하기로 하자.(marshallbrain.com)

1) 공공 광고.

미국에 1달러 지폐 10억 장이 유통되고 있다. 1달러 지폐의 평균수명은 18개월이다. 여기에 광고를 실으면 상당한 재원을 마련할 수 있다. 1달러뿐만 아니라 모든 지폐에 광고를 실어서 재원을 마련한다. 고속도로, 일반도로, 다리, 터널 등에도 광고를 실는다. 워싱턴 기념비 측면에도 광고할 수 있다.

2) 작명권 판매.

도시, 도로, 건물 등의 이름을 판매한다.

15) How Stuff Works 회사의 창업자. 마셜 브레인은 이 회사를 2007년 2.5억 달러에 팔았다.

3) 로봇 소득세.

4) 이메일 과세.

이메일에 몇 센트의 우표를 붙이도록 한다.

5) 국립 뮤추얼 펀드.

모든 주식회사가 형성될 때 주식의 일정한 비율은 자동적으로 국립 뮤추얼 펀드의 자산이 되도록 한다.

이 아이디어는 제6장의 공유경제와 일맥상통한다.

6) 최악세, 사치세, 극단소득세, 극단이윤세, 천연자원세.

7) 경매, 복권, 저작권 연장세, 징벌적 배상세, 고속차선세.

6. 공유경제를 통한 기본소득 자원

공유는 여러 가지 의미로 사용되고 있다. 전통적으로 국가적 소유를 공유(public ownership)라고 불렀다. 최근에는 자기 소유의 자동차(Uber taxi)나 집(AirBnB)을 나누어 쓰는 것을 공유(sharing)라고 부르고 있다. 베네수엘라의 차베스(Hugo Chávez)는 공적 소유와 사회적 소유를 구분하였다.¹⁶⁾ 공적 소유는 국가기관의 소유를 의미하고, 사회적 소유는 민중의 소유를 의미한다. 예를 들어 정부청사는 공적 소유이고, 베네수엘라 석유공사(PDVSA)는 사회적 소유이다. 사회적 소유로부터 발생하는 수익은 현재와 다음 세대의 민중들에게 분배되어야 한다. 이렇게 구분한 것은 국가 소유(public ownership)라고 할지라도 그 수익이 공공에게 분배되지 않으면 진정한 공유(common ownership)라고 할 수 없다는 뜻을 가지고 있다. 이것은 소비에트 국가사회주의(국가자본주의)에 대한 비판 의식을 표현한 것이다. 이외에 공기와 같은 무소유도 공유의 한 형태라고 할 수 있다.

노벨 경제학상 수상자인 제임스 미드(James Meade)는 아가쏘토피아(Agathotopia)¹⁷⁾라는 새로운 경제를 꿈꾸었다.(Meade, 1989, 1995). 아가쏘토피아는 공유기업, 공유자산, 기본소득이라는 세 가지 요소로 구성된다.

첫째로, 공유기업. 주식회사 형태의 기업이 여전히 존재하지만, 노동-자본 파트너십(labour-capital partnership)이라는 새로운 형태의 공유기업이 고용의 중심이 된다. 노동-자본 파트너십은 노동지분과 자본지분으로 구성된다. 노동자는 고정된 임금을 받는 것이 아니라, 자신의 지분에 비례해서 배당을 받는다. 즉 노동-자본 파트너십은 이윤을 공유하는 기업이다. 주식회사와 협동조합의 중간쯤 되는 기업형태라고 할 수 있다. 노동-자본 파트너십 기업은 고용극대화를 추구하며, 고용극대화를 위하여 신참 노동자들에게는 동일 노동을 하더라도 작은 지분이 배당된다.

둘째로, 공유자산. 국가는 모든 자산의 절반을 소유한다. 토지 등의 자연 자산뿐만 아니라 주식회사의 주식, 노동-자본 파트너십의 지분까지도 절반을 소유한다. 국가는 경영권을 행사하지 않고 단지 배당권만 행사한다. 공유자산으로부터의 배당은 기본소득의 중요한 자원이 된다.

셋째로, 기본소득. 모든 사람들에게 기본소득이 지급된다. 기본소득은 신참 노동자들의 낮은 소득을 보

16) 차베스는 소유를 공적 소유(propiedad pública), 사회적 소유(propiedad social), 집단적 소유(propiedad colectiva), 혼합적 소유(propiedad mixta) 및 사적 소유(propiedad privada)의 다섯 가지로 구분하였다. "다양한 소유형태를 상호 인정하고 보장한다. 공적 소유는 국가기관에 속한 소유이다. 사회적 소유는 전체로서의 민중과 후속세대에 속한 소유이며, 두 가지 형태가 있을 수 있다: 국가가 공동체를 대신해서 운영하는 간접적 사회적 소유와, 국가가 구분된 형태에 기초해서 확정된 영토 영역 안에서 하나 혹은 여러 개의 공동체, 하나 혹은 여러 개의 교묘,—이 경우에는 교묘적 소유가 된다—또는 하나 혹은 여러 개의 도시에 배정함—이 경우에는 도시적 소유가 된다—직접적 사회적 소유. 집단적 소유는 공동으로 활용, 사용 또는 향유하기 위하여 사회적 또는 개인적 집단에 속한 소유이며, 사회적 기원을 가질 수도 있고 사적 기원을 가질 수도 있다. 혼합적 소유는 자원의 활용 또는 행위의 제공을 위하여, 공적 부문, 사회적 부문, 집단적 부문, 사적 부문이 다양한 비율로 혼합된 것이다. 혼합적 소유는 항상 국가의 경제적 사회적 주권을 절대적으로 존중하여야 한다. 사적 소유는 자연인이나 법인에 속한 소유이며, 사용과 소비를 위한 재화, 합법적으로 획득된 생산수단 등이 그 대상이 될 수 있다."(2007년 베네수엘라 헌법 개정안 제115조)

17) 유토피아가 존재하지 않는 이상적인 땅을 의미하는 반면, 아가쏘토피아는 살 만한 땅을 의미한다.

충할 뿐만 아니라, 행정비용의 낭비 없이 모든 사람에게 최소한의 생활을 보장한다. 노동시간 단축을 용이하게 하고, 노동공급을 줄여서 완전고용 달성에 도움을 준다. 기본소득의 재원은 근로소득에 대한 과세와 더불어서 공유자산으로부터의 배당으로 충당된다.

제임스 미드는 공유경제를 위한 주식회사 및 공유기업 지분의 50%와 토지의 50%를 정부가 재정 흑자를 유지하면서 점차적으로 매입할 것을 제안하였다. 그런데 우리에게서는 이러한 매입을 훨씬 더 빨리 할 수 있는 다른 수단이 존재한다. 그것은 바로 국민연금 기금이다. 적립식으로 운영되고 있는 국민연금 기금은 2043년에 최대적립금 2,561조원에 이르렀다가 이듬해부터 감소할 것으로 전망된다.

표 24. 국민연금 재정수지 전망 (단위: 10억 원)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	적립 배율	보험 료율	적립기금 (2010년 불변가격)
		총수입	보험료 수입	투자 수익	총지출	연금급여				
2013	417,727	52,217	32,135	20,082	14,556	14,032	37,661	26.1	9.00	384,179
2015	514,130	69,574	37,383	32,191	18,448	17,849	51,126	25.1	9.00	447,000
2020	847,171	109,098	54,073	55,025	33,923	33,487	75,175	22.8	9.00	621,361
2025	1,260,709	144,640	73,224	71,416	56,327	55,735	88,313	20.8	9.00	797,634
2030	1,732,381	186,913	95,041	91,872	89,953	89,176	96,960	18.2	9.00	963,104
2035	2,184,180	225,068	117,173	107,895	138,809	137,826	86,259	15.1	9.00	1,084,840
2040	2,494,494	258,427	141,595	116,832	213,773	212,563	44,654	11.5	9.00	1,119,973
2043	2,561,489	277,586	156,765	120,822	267,328	265,963	10,258	9.5	9.00	1,083,720
2044	2,558,741	283,749	162,747	121,003	286,498	285,076	-2,748	8.9	9.00	1,061,331
2045	2,541,358	289,420	168,889	120,531	306,804	305,324	-17,383	8.3	9.00	1,033,451
2050	2,200,519	309,781	203,282	106,498	414,088	412,288	-104,308	5.6	9.00	810,491
2055	1,334,483	300,993	231,040	69,953	525,383	523,193	-224,390	3.0	9.00	445,180
2060	-280,716	263,375	263,375	0	657,820	655,155	-394,445	0.2	9.00	-84,818

자료: 국민연금재정추계위원회(2013)

GDP 대비 국민연금 적립금의 비율은 다음과 같다. 적립금은 2035년에 GDP의 49.4%가 되었다가 그 이후가 되면 감소하게 된다. 2060년이 되면 국민연금 적립금은 고갈되고 그 이후는 완전한 부과방식(pay-as-you-go system)으로 전환될 것으로 예상하고 있다.

표 25. 국민연금 재정추계 GDP 대비. (단위: % GDP)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	GDP
		총수입	보험료 수입	투자 수익	총지출	연금급여		
2013	31.1	3.9	2.4	1.5	1.1	1.0	2.8	1,344,421
2015	33.6	4.5	2.4	2.1	1.2	1.2	3.3	1,531,088
2020	39.3	5.1	2.5	2.6	1.6	1.6	3.5	2,155,210
2025	44.1	5.1	2.6	2.5	2.0	1.9	3.1	2,859,011
2030	47.8	5.2	2.6	2.5	2.5	2.5	2.7	3,624,205
2035	49.4	5.1	2.6	2.4	3.1	3.1	2.0	4,422,196
2040	47.4	4.9	2.7	2.2	4.1	4.0	0.8	5,257,143
2043	44.2	4.8	2.7	2.1	4.6	4.6	0.2	5,800,541
2044	42.7	4.7	2.7	2.0	4.8	4.8	0.0	5,989,862
2045	41.1	4.7	2.7	1.9	5.0	4.9	-0.3	6,182,966
2050	30.5	4.3	2.8	1.5	5.7	5.7	-1.4	7,215,394
2055	16.0	3.6	2.8	0.8	6.3	6.3	-2.7	8,361,023
2060	-2.9	2.7	2.7	0.0	6.9	6.8	-4.1	9,583,907

자료: 국민연금재정추계위원회(2013)

그런데 국민연금의 적립금을 우량 상장기업의 지분을 매입하는 데 사용한다면 GDP와 시가총액이 거의 일치한다고 가정하면 2035년에 상장 주식의 절반 가까이의 지분을 매입할 수 있게 된다. 그리고 매입된 지분을 가지고 경영권은 간섭하지 않고 배당권만 행사하면 법인 기업의 이윤의 상당한 부분을 배당으로 받을 수 있게 된다. 제임스 미드가 말했던 50% 공유지분 매입이 가능한 것이다.

국민연금 재정추계 위원회는 지분 매입은 고려하지 않고 투자 수익률을 3년 만기 회사채 수익률의 1.12 배 정도로 낮게 추정하고 있다. 그러나 2014년 법인기업 당기순이익은 212조원이다.(국세청, 2014). 이것의 30%만 배당으로 받아도 60조원이 넘는 금액이다. 따라서 지분 매입을 하고, 적극적으로 배당을 요구하는 것이 재정 수입을 확보하는 좋은 방법이 될 것이다. 이것을 위해서 국민연금 적립금의 용도를 변경하여 국민연금 및 기본소득의 재원으로 사용할 수 있도록 법을 고쳐야 할 것이다. 국민연금은 어차피 지급을 정부에서 책임지고 있으므로 이렇게 개정하는 것은 얼마든지 가능할 것이다. 법인은 해외 이전을 할 수도 있기 때문에 법인세를 다른 나라 이상으로 인상하는 것은 어려운 일이다. 그래서 지분을 매입해서 배당을 받는 것이 법인의 이윤으로부터 재원을 확보하는 더 낫은 방법이 될 수 있다.

주식회사 지분뿐만 아니라 부동산 공유도 적극적으로 늘려나가야 한다. 지금처럼 부동산 가격은 정체된 상태로 전세값만 올라가는 때에 부동산 매입에 나서는 것도 바람직한 방법이다. 우리나라는 공공 토지 보유가 아주 작은 나라이다. 주택 판매를 원하는 소유자의 경우, 정부에서 임대료에 기초해서 설정한 가격으로 토지를 매입해 준다. 매입한 토지에 대해서는 임대료를 부과하므로, 매입가격을 임대료 수입으로 회수할 수 있고, 임대료가 상승하면 정부 수입이 증가하게 된다. 점차적으로 모든 토지를 공유화하고 시장가격에 버금가는 임대료를 징수하는 것이 바람직하다. 토지 공유의 확대는 조세 저항 없이 불로소득을 환수하는 수단이 된다.

7. 기본소득의 정치적 가능성

우리나라 경제 규모를 보면, 기본소득은 경제적 가능성이 문제가 아니라 정치적 가능성이 문제가 된다. 이 절에서는 기본소득의 정치적 가능성을 설명한 이론적 모형 몇 가지를 소개한다.

로머(Romer, 1975), 맬처와 리처드(Meltzer and Richards, 1981) 등은 각기 다른 능력을 가지고 있고, 각기 다른 노동량을 선택해서 다른 소득을 버는 사람들로 이루어진 경제에서, 비례세에 기초해서 동일한 액수의 보조금을 받는 정책이 채택된다는 것을 설명하려고 하였다. 핵심은 중위투표자이다. 중위투표자의 소득이 낮을수록 재분배에 대한 요구가 커질 것이다.

제임스 뷰캐넌(James Buchanan, 1997)도 자신의 공공선택 이론에 입각해서 평률세(flat-rate tax)와 1인당 동일한 금액을 재분배하는 시민급여(Demogrant)를 결합시키는 정책의 정치적 가능성을 검토하였다. 중위소득이 평균소득 이하인 상태에서는 중위소득자들이 양의 재분배를 선호할 것이다. 그런데 중위소득자는 중위투표자이기 때문에 다수결 제도 하에서 중위투표자 정리에 따라 이런 정책 결합이 채택될 수 있다. 이 때 사람들의 시민급여의 크기에 대한 선호, 즉 세율에 대한 선호는 단봉선호(single-peaked preference)로서, 세전소득에 반비례하게 된다.

아이버슨과 소스키스(Iversen and Soskice, 2006)는 재분배 정책이 실현가능하기 위한 선거제도를 연구하였다. 그들은 재분배 정책이 비례제 하에서 채택 가능하다고 주장하였다. 그들은 계층별로 다른 금액을 재분배하는 모델을 가지고 연구하였지만, 그들의 모델에 모든 계층에 동일한 금액을 재분배하는 경우(기본소득)를 대입하더라도 동일한 결론에 도달하게 된다.

그들은 선진 민주주의 17개국 1945-98년까지의 집권연합을 조사해서 어떤 형태의 집권연합이 만들어졌는지를 분류하여 위와 같은 표를 얻었다.¹⁸⁾ 비례제 하에서는 우파 정권이 116 국가 수×년(30%) 집권하였는데 다수제 하에서는 256 국가수×년(75%) 집권하였다는 실증 결과이다.

표 26. 선진 민주주의 국가 집권연합 형태 (단위: 국가 수×년)

		집권연합 형태		우파 정부 비율
		좌파	우파	
선거제도	비례제	266	116	0.3
	다수제	86	256	0.75

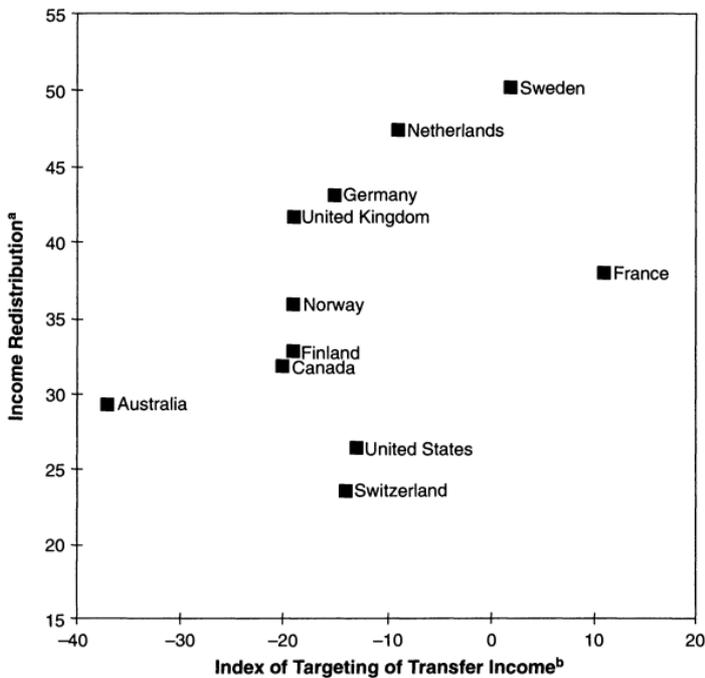
그들은 이러한 현상이 생긴 원인을 설명하는 모델을 만들었다. 모델의 핵심은 중산층이다. 비례제 하에

18) 이 조사에서 순수하게 중도정당으로만 이루어진 집권연합은 제외되었다.

서는 다당제가 되어, 중도정당, 좌파정당, 우파정당이 등장하게 된다. 중산층은 중도 정당에 투표하고, 중도 정당이 좌파 정당하고 연합하는 것을 좋아한다. 그러나 다수제 하에서 중도좌파 정당과 중도우파 정당의 양당제가 등장한다. 중산층은 중도좌파 정당보다 중도우파 정당을 선호한다. 중산층의 입장을 확실하게 대변할 수 있는 정당이 있다면 좌파 정당과 연합하는 것을 더 선호하지만, 중도와 좌파가 섞여 있는 정당이 라면 차라리 중도와 우파가 섞여 있는 정당을 더 선호한다는 것이다. 그 핵심적인 이유는 중산층이 빈자에게 집중되는 복지에는 반대하지만, 중산층까지 포괄하는 복지에는 찬성하기 때문이다.

아이버슨과 소스키스의 모형은 코르피와 팔메가 발견한 재분배의 역설(paradox of redistribution)이라는 현상과 동일한 이유에서 생기는 것이다. 재분배의 역설이란 복지 지출을 가난한 사람에게 집중할수록 가난한 사람에게 불리해진다는 역설을 말한다. 즉 선별복지일수록 가난한 사람에게 불리하고 보편복지가 가난한 사람에게 유리하다는 것이다.(Korpi and Palme, 1998).

그림 8. 재분배의 역설



자료: Korpi and Palme, 1998

위의 그림에서 가로축은 저소득층 집중화 지수(index of targeting)를 나타내고 세로축은 재분배 규모 (income redistribution)를 나타낸다. 집중화 지수는 음수일수록 저소득층에 더 집중해서 복지제도를 실시한다는 것을 의미한다. 그림에서 보면 저소득층에 집중할수록 재분배 규모가 작아진다는 것을 알 수 있다.

코르피와 팔메는 이러한 역설이 나타나는 이유를 다음과 같은 공식으로 설명하였다.

가난한 사람에게 재분배되는 금액 = 가난한 사람에게 집중하는 정도 * 재분배 규모

위의 식에서 재분배 규모가 일정하다면 가난한 사람에게 집중하는 정도가 커질수록 가난한 사람에게 재분배되는 금액은 커진다. 그러나 재분배 규모는 상수가 아니라 변수이다. 특히 가난한 사람에게 집중하는 정도와 재분배 규모는 반비례하는 경향이 있다. 가난한 사람에게 몰아줄수록 중산층 등 다른 계층에서 재분배 규모를 키우는 것에 반대하게 되기 때문이다. 저소득층에 집중할 때 만약 집중도가 커지는 정도보다 재분배 규모가 줄어드는 정도가 더 크다면 재분배 금액은 줄어들게 된다. 코르피와 팔메는 부자의 돈을 빼앗아서 가난한 사람에게 나누어주는 로빈 후드 정책 보다 부자에게 더 많은 것을 분배하는 마태 정책이 바람직하다고 비유적으로 설명하였다.

코르피와 팔메의 모형에 나오는 마태정책의 대표적인 예가 바로 기본소득이라고 할 수 있다.

8. 복지국가로 건너가는 징검다리로서의 기본소득

어떤 방법으로 정치불신-정부불신-조세혐오-저조세-저복지 악순환에서 벗어나서 정치신뢰-정부신뢰-조세선호-고조세-고복지의 선순환에 들어갈 것인가? 기본소득이 바로 그런 역할을 할 수 있다. 기본소득은 복지국가의 중요한 한 요소이지만 동시에 복지국가로 넘어가는 수단으로 역할을 할 수 있다.

우리는 종부세의 경험으로부터 무언가를 배울 수 있다. 종부세를 도입하면서 참여정부의 정책가들은 최선을 다했다. 종부세는 국세로 하면서도 전액 지방정부에 교부하기로 하였다. 이것은 한편으로 중앙정부에서 방만하게 낭비하지 않을 것이라는 것을 국민들에게 보여주면서, 다른 한편으로 지자체를 복지동맹으로 끌어들이려는 전략이었다. 지방에 교부하면서 복지예산으로 써야 한다는 단서를 붙였다. 설령 정권이 바뀌더라도 복지 수혜자들이 종부세를 폐지에 저항하게 만들자는 의도가 있었다. 이렇게 해서 종부세 수입은 지방 정부로 가서 노숙자 점심 급식 등의 예산으로 사용하였다. 그러나 당시 악의적인 보수 언론들은 점심 무료급식을 받기 위하여 줄을 서 있던 노숙자들을 인터뷰하면서 종부세 때문에 형편이 어려워졌다는 대답을 끌어내어 종부세를 왜곡하였다.

종부세 파동을 겪고 난 뒤 정권을 빼앗기면서 진보 진영은 증세에 대하여 두려움을 갖게 되었다. 2012년 대선 때에 이르러서도 증세를 명확히 말하지 못했다. 그러나 진보진영은 2009년에 이르러 한 가지 정책을 찾아내었다. 바로 무상급식이다. 무상급식은 아이들에게 지급되는 현물 기본소득이다. 만약 종부세를 노숙자들을 위한 선별복지가 아니라 아이들을 위한 무상급식에 연결시켰다면, 훨씬 더 용이하게 증세에 성공했을 것이고, 정권이 바뀌더라도 줄일 수 없었을 것이다. 우연하게도 당시 걸었던 종부세 액수는 전국 초중등 무상급식 예산과 동일한 3조원이었다. 지금까지 무상급식을 없애려는 시도는 성공하지 못했다. 2011년 오세훈 서울 시장은 시장직을 걸고 무상급식을 없애려고 하다가 물러나게 되었다. 2015년 홍준표 경상남도 도지사도 동일한 길을 걷고 있다. 경상남도의 학부모들은 무상급식을 되살리기 위해서 체계적으로 움직이자, 총선을 앞둔 경상남도 보수당 국회의원들이 떨고 있는 상태이다. 이런 현상들은 기본소득이 정치적으로 가능하다는 앞 절의 모형들과 일치한다.

2010년에 진보진영이 무상급식으로 대성공을 거두자, 보수진영에서도 무상보육과 기초연금을 들고 나왔다. 둘 다 기본소득의 한 형태라고 할 수 있다. 박근혜 대통령은 우리나라 최초로 노인기본소득을 공약해서 대통령이 된 사람이 되었다. 그러나 박근혜 대통령은 당선되자마자 공약을 파기하고, 하위 70% 노인들에게 차등적으로 지급하기로 결정하였다. 그리고 자신이 공약했던 무상보육 예산을 마련하지 않은 채로 2015년을 맞이하게 되었다. 이제 5월이 되면 무상보육 예산이 바닥이 나기 때문에 다시 한번 격렬한 논쟁이 전개될 것이다. 우리나라는 복지를 줄일 것인가 조세를 늘릴 것인가 선택의 기로에 있다. 악순환 고리에서 선순환 고리로 이행하는 중간에 놓여 있는 것이다. 이쪽으로 갈수도 있고 저쪽으로 갈 수도 있다.

그런데 다행히 문제가 되는 정책이 무상급식과 무상보육이라는 기본소득 형태의 정책들이다. 그래서 복지를 줄이는 방향으로 가기는 어려울 것으로 예상된다. 기본소득은 이와 같이 복지국가로 넘어가는 훌륭한

수단으로 역할을 하고 있다. 기본소득이 복지국가로 가는 징검다리 역할을 하기에 적합한 것은 다음과 같은 특징들 때문이다.

① 기본소득은 복지 수혜자와 납세자 사이의 불일치 문제를 해결해 준다.

선별적인 복지 제도를 실시하면 납세자와 복지 수혜자 사이에 불일치 문제가 발생한다. 예를 들어 무상 보육을 실시하기 위하여 소득에 대하여 누진적인 보육세를 신설하게 될 때, 중요한 납세자들은 이미 자녀들이 다 성장한 상태일 것이므로, 증세에 반대할 가능성이 높다. 그러나 기본소득은 거의 세금을 부담하는 사람들 모두에게 혜택이 돌아간다.

② 기본소득은 증세에 대한 정부의 불신을 해소시킬 수 있다.

기본소득은 증세된 재원을 정부가 임의대로 사용하는 것이 아니라 정해진 법칙에 따라 국민들에게 되 돌려주는 것이다. 정부의 무능이나 부패, 관료주의, 정치적 입장, 산업계의 로비, 지역 이기주의 등으로 낭비될 소지가 전혀 없는 예산이 된다.

③ 기본소득은 각 개인으로 하여금 납세하는 금액과 수혜금액을 쉽게 확인할 수 있게 해 준다.

다른 형태의 복지는 수혜자들과 납세자들이 정확한 금액을 계산하기 힘들다. 그러나 기본소득은 자기가 내는 돈과 받는 돈을 비교적 정확하게 계산할 수 있다. 그리고 재원을 어떻게 설계하느냐에 따라 약간 달라지겠지만 대략 70-80% 이상의 사람들을 순수혜자로 만들 수 있다. 사람들은 기본소득이 자신에게 이득이 된다는 것을 확실하게 계산할 수 있다. 이러한 이유로 기본소득은 증세에 대하여 폭넓은 지지계층을 확보할 수 있는 수단이 될 수 있다.

9. 맺음말

1인당 30만원에서 40만원을 지급하는 단계적 기본소득은 우리나라의 추가복지 재정잠재력 범위 내에 있다. 2018년을 기준으로 OECD 평균 수준의 복지국가가 되려면 188.6조 원의 세금을 더 내야 하고, 최고 수준의 복지국가가 되려면 276.3조 원의 세금을 더 내야 한다. 이 정도로 추가복지 재정잠재력이 크다.

모든 사람이 기여하는 보편증세, 소득이 많은 사람이 비례 이상으로 기여하는 누진 증세, 불로소득 종합 과세, 토지세 중심의 부동산 세제, 생태세 부과, 목적세 부과 등을 증세의 원칙으로 삼아서 재원 마련 방안을 모색해 보았다. 그리고 구체적인 조세 종류별로 OECD 평균과 비교하여 증세 가능성을 살펴보았다. 그 결과 우리나라는 기본소득을 실시하기 위한 재원 마련을 충분히 할 수 있다는 것을 확인하였다. 공유경제를 미래 경제의 비전으로 삼고, 그로부터 기본소득 재원을 마련할 수도 있다. 제임스 미드의 공유경제는 공유기업, 공유자산, 기본소득의 세 가지 요소로 구성되어 있다.

기본소득에서 문제가 되는 것은 경제적 가능성이 아니라 정치적 가능성이다. 기본소득은 중산층을 순수혜자로 만들기 때문에 정치적으로 실현 가능한 정책이다. 최근 우리나라는 복지 수요가 증가하면서 복지인한 재정위기를 맞이하고 있다. 무상급식을 둘러싸고 격렬한 논쟁이 진행 중이고, 무상보육 논쟁이 예정되어 있다. 소규모 증세해서 선별적 복지를 하려고 하면, 복지의 수혜자와 부담자가 불일치하는 문제가 생긴다. 국민들은 자신들이 복지의 수혜자가 될 때에만 대규모 증세에 동의할 수 있을 것이다. 기본소득은 바로 정치적 가능성 조건을 충족시켜 준다. 기본소득은 모든 국민을 수혜자로 만들고, 모든 국민을 부담자로 만들면서, 대다수의 국민들을 순수혜자로 만드는 정책이다. 중부담 중복지 국가는 정치적으로 실현하기 쉽지 않다. 기본소득을 매개로 보편부담 보편복지 국가로 가야 한다.

참고문헌

- 강남훈, 곽노완 외(2014), 『기본소득 운동의 쟁점과 대안사회』, 한울.
- 강남훈, 곽노완, 이수봉(2009), 『즉각적이고 무조건적인 기본소득을 위하여』, 민주노총.
- 국민연금재정추계위원회(2013), 『제3차 국민연금 재정계산 장기재정전망 결과』
- 국세청(2014), 『국세통계연보』
- 김윤상(2009), 「정의로운 토지제도 지공주의」, 김유선, 김윤상, 김수행, 이정우, 장상환 저, 『행복경제 디자인』, 바로세움
- 대한민국정부(2014), 『2014-2018 국가재정운용계획』
- 대한상공회의소(2008), 『국내 지하경제 추이와 시사점 보고서』
- 박명호, 기은선, 정희선(2008), 『주요국의 자본이득 과세제도』, 한국조세연구원
- 선대인(2010), 『프리라이더』, 더팩트
- 이태경(2010), 「시장경제인가, 약탈경제인가」, 프레시안 2010-07-09
- 전강수(2012), 『토지의 경제학: 경제학자도 모르는 부동산의 비밀』, 돌베개
- 최원근, 안성학, 박지홍(2011), 『주식양도차익 과세 방법론에 관한 연구』국회예산정책처
- 한국은행(2014). 국민대차대조표 공동개발 결과. 2014. 5.
- 關曠野(2010a), 「사회신용론과 기본소득」, 『녹색평론』 제111호.
- 關曠野(2010b), 「기본소득과 새로운 삶의 방식」, 『녹색평론』 제113호.
- Brown, Ellen(2007), Web of Debt: The Shocking Truth about Our Money System -- the Banking Scheme That Is Bankrupting Us and How We Can Break Free, 2007. 엘런 브라운, 이재황 역, 『달러』, AK, 2009.
- Buchanan, James(1997), "Can Democracy Promote the General Welfare?", Social Philosophy and Policy, 14(2)
- Callinicos, Alex(2010), Bonfire of Illusions: The Twin Crises of the Liberal World, Polity, 이수현/천경록 옮김, 「무너지는 환상」, 책갈피, 2010.
- Cook, Richard(2010), 「통화개혁과 '국민배당': 경제위기의 해결을 향하여」, 『녹색평론』 제111호.
- Grignon, Paul(2010), 「돈은 어떻게 만들어지는가」, 『녹색평론』 제113호.
- Korpi, Walter and Joakim Palme. 1998. "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries", American Sociological Review, Vol. 63, No. 5 (Oct., 1998)
- Meade, James(1995), Full Employment Regained? An Agathotopian Dream, Cambridge University Press.
- Meade, James. 1989. *Agathotopia: The Economics of Partnership*, Aberdeen University Press.

- Meltzer, A. and S. Richard(1981), "A Rational Theory of the Size of Government", *Journal of Political Economy*, 89(5)
- OECD(2014), *Revenue Statistics 2014*, OECD Publishing
- Romer, T.(1975), "Individual Welfare, Majority Voting and the Properties of a Linear Income Tax", *Journal of Public Economics*, 7
- Rowbotham, Michael(2010), 「더글러스의 사회신용론: 억눌려온 대안」, 『녹색평론』 제113호.
- Simon, Herbert(2000), "UBI and the Flat Tax", Phillip Van Parijs eds., *What's Wrong with a Free Lunch*, Beacon Press.
- Van Parijs, Philipe(2003), *Real Freedom for All*, Oxford.