

↓
 ↳ 2. 1차 2차 3차 4차
 ↳ 2차 3차 4차 5차 6차 7차
 ↳ 2차 3차 4차 5차 6차 7차

< 표 4-1 > OECD 국가의 GDP 대비 사회지출비와 국민일인당 급여비(1995)
 (단위: %, US \$)

국가	총사회지출 (a+b)	공공복지비 (a)	법정민간지출비(b)	국민일인당 급여비
스웨덴	33.38	33.01	0.37	6,190
덴마크	32.58	32.05	0.53	6,890
핀란드	32.12	31.97	0.15	5,730
프랑스	30.07	30.07	n.a	6,000
독일	29.61	28.01	1.60	5,750
벨기에	28.78	27.13	1.65	5,730
노르웨이	28.48	27.59	0.89	6,310
네덜란드	27.99	27.78	0.21	5,520
오스트리아	27.11	26.17	0.94	5,400
룩셈부르크	25.24	25.24	n.a	7,880
스위스	25.22	20.97	4.25	5,270
이태리	23.71	23.71	n.a	4,610
영국	22.79	22.52	0.27	4,090
스페인	21.49	21.49	n.a	3,080
아일랜드	19.87	18.62	1.25	4,040
아일랜드	19.40	19.40	n.a	3,380
체코	19.23	19.23	n.a	2,210
뉴질랜드	18.80	18.80	n.a	3,220
포르투갈	18.64	18.26	0.38	2,270
캐나다	18.24	18.24	n.a	4,000
미국	16.26	15.76	0.50	4,320
호주	15.73	15.73	n.a	3,160
일본	14.06	13.80	0.26	3,060
터키	6.79	6.79	n.a	390
한국	5.38	3.98	1.40	500
멕시코	3.67	3.67	n.a	280
OECD 2평균	21.71	21.15		4,203

자료: OECD, Social Expenditure Database :1980-1996, 1999
 비교 : 국민일인당 급여비는 공공복지비/총인구수

이상의 논의에서 알 수 있는 것은 우리 나라가 국가복지를 통해 제공되는 사회

임금의 크기가 절대적으로 작으며, 따라서 노동력재생산에서 국가복지가 차지하는 비중, 즉 사회임금이 차지하는 비중이 다른 국가에 비해 절대적으로 작다는 것이다. 이것은 반대로 노동력 재생산의 대부분이 시장임금을 통해 이루어진다는 것을 의미하는 것이다.

국가복지비 지출의 항목별 구성비를 비교하면 절대적으로 낮은 사회임금 중에서 특히 어떤 부분의 사회임금이 취약한가를 파악할 수 있다. 즉 노동력재생산의 각 영역 중 특히 어떤 영역의 사회적 재생산이 취약한가를 파악할 수 있다. <표 4-2>는 스웨덴, 미국, 일본, 그리고 우리 나라 등 4개국의 총사회지출비(법정 민간지출비 포함)의 항목별 구성비를 비교한 것인데 몇 가지 눈에 띄는 특징이 나타나고 있다⁵⁵⁾. 첫째는 노령, 장애 유족 등의 지출비용이 다른 국가에 비해 적다는 점이다. 이 현상은 우리 나라의 국민연금에 아직 본격적으로 연금을 지급하지 않은 것과 연관되어 있는데 은퇴, 사회적 사고, 혹은 사망 등의 위험에 노출될 경우 대다수의 노동자와 그 가족들은 노동력재생산에 애로를 겪게 된다는 것을 의미한다. 둘째, 주거비용이 거의 나타나지 않아 주거문제 해결이 거의 전적으로 시장임금에 맡겨져 있는 우리 나라 상황을 반영하고 있다. 셋째, 산재·직업병에 관한 지출비용과 실업에 대한 지출비용이 다른 나라에 비해 상대적으로 크게 나타나고 있다는 점이다. 이는 산업재해 발생시 산재보험을 통해 어느 정도의 노동력재생산이 가능한 수준이라는 것을 의미하며, 또한 실업의 경우는 퇴직금이 퇴직기간 중의 노동자 및 가족의 노동력재생산에 일정한 기능을 하고 있다는 것을 의미한다. 물론 산재보험이나 퇴직금 지출 비용은 5인 이상 사업장 정규직 노동자에 한정되어 있기 때문에 임시, 계약직 등 비정규직이나 영세사업장 근로자들은 산재보험과 퇴직금의 노동력 재생산 기능이 거의 없다고 보아야 한다. 예를 들어 최근 조사에 의하면 IMF 사태 이후 전체 실업자 중 퇴직금 수급 자격자는 전체의 30%에 불과하며 이중 실제 퇴직금을 수령한 비율은 24% 정도로 보고되고 있다(한국보건사회연구원, 노동연구원, 1999:120).

55) 물론 이러한 비교방법은 일정한 한계가 있다. 우선 우리 나라의 국가복지비 절대 규모가 작기 때문에 비슷한 수준의 비교에 한계가 있다. 특히 우리 나라 지출비의 상당 부분은 정규직 근로자에게 집중되어 있기 때문에(예, 가장 비중이 큰 노령, 장애, 유족, 산재, 그리고 실업 지출비). 국가복지비가 계층이나 종사상의 지위에 따라 어떻게 차별적으로 배분되는지는 전혀 알 수 없다. 이 연구에서 일관되게 주장하는 것처럼 우리 나라의 비정규직, 불완전취업계층의 경우는 사실상 사회임금이 거의 없다고 보아도 무방하다.

<표 42> 총 사회지출비의 항목별 GDP 대비율 : 스웨덴, 미국, 일본, 한국(1995)

(단위 : %)

	스웨덴	미국	일본	한국
총 사회지출	33.38(100.00)	16.26(100.00)	14.06(100.00)	5.38(100.00)
노령연금급여(a)	8.17(24.47)	5.36(32.96)	5.75(40.92)	1.19(22.10)
장애연금급여(b)	2.42(7.25)	0.89(5.48)	0.31(2.19)	0.10(1.90)
유족(c)	0.80(2.38)	0.96(5.92)	0.77(5.49)	0.17(3.20)
소세(a+b+c)	11.39(34.10)	7.21(44.36)	6.83(48.60)	1.46(27.20)
산업재해 및 직업병	0.41(1.23)	0.39(2.14)	0.21(1.46)	0.24(4.51)
상병수당	1.53(4.59)	0.25(1.55)	0.06(0.44)	-
노인·장애인서비스	3.37(10.10)	0.05(0.29)	0.27(1.89)	0.13(2.33)
가족연금급여	2.13(6.38)	0.33(2.04)	0.20(1.43)	0.00(0.06)
가족서비스	1.72(5.17)	0.31(1.92)	0.22(1.58)	0.07(1.33)
적극적 노동시장정책	2.40(7.18)	0.20(1.25)	0.13(0.90)	0.08(1.41)
실업	2.30(6.90)	0.35(2.15)	0.39(2.77)	1.40(25.99)
공공의료비	5.90(17.66)	6.53(40.17)	5.57(39.64)	1.88(34.87)
주거급여	1.20(3.60)	-	-	×
기타	1.03(3.08)	0.63(3.85)	0.18(1.28)	0.12(2.31)

자료: OECD, Social Expenditure Database 1980-1996, 1999

사회적 주거지원정책

2. 국가복지의 재원 : 조세와 사회보험 기여금

국가복지비 지출 규모의 국제 비교를 통해 우리 나라의 경우 국가복지제도에서 제공하는 사회임금을 통한 노동력재생산의 비중이 다른 국가에 비해 극히 작다는 점을 논의하였다. 그렇다면 왜 우리 나라는 사회임금의 크기가 작을 수밖에 없는가? 국가복지제도의 재원은 크게 일반 조세 부담금과 사회보험의 기여금으로 구성된다. 즉, 국가복지제도는 조세를 징수함으로써 거두어들인 국가재정과 사회보험 기여금으로 지출을 충당하기 때문에 조세 부담과 사회보험 기여금이 적으면 이에 비례하여 국가복지비의 지출 규모도 적고, 사회임금의 크기도 작아지게 된다. 따라서 조세부

담율과 사회보험 기여율의 크기를 비교해 보아야 한다.

<표 43>은 선진 6개국과 우리 나라의 조세부담율과 사회보험 기여금 부담율을 비교한 것이다. 이 표에서 알 수 있는 것은 우리 나라의 조세부담율은 스웨덴, 영국, 프랑스보다는 낮지만 독일, 미국과는 비슷한 수준이며, 일본보다는 조세부담율이 높은 것으로 나타나고 있다. 즉, 국가복지재원의 한가지 축이 되는 조세부담율이 결코 적지 않은 수준이며 선진국과 비교해도 큰 차이가 드러나지 않는다. 그러나 사회보험의 기여금 부담율은 선진국과 비교하여 매우 작은 것으로 나타나고 있다. 96년 기준으로 우리 나라의 사회보험 기여금 부담율은 GDP의 2.1%로 선진국의 1/7에서 1/3 수준으로 큰 격차가 나타나고 있음을 알 수 있다.

< 표 43 > 조세 및 사회보장 기여금 부담의 국제 비교(1996)

(단위 : %)

	스웨덴	프랑스	독일	영국	미국	일본	한국
조세 부담율(a)	36.5	26.0	22.6	29.8	21.5	18.1	21.1
사회보장 부담율(b)	15.5	19.7	15.5	6.2	7.0	10.4	2.1
총조세 부담율(a+b)	52.0	45.7	38.1	36.0	28.5	28.4	23.2

비고 : 1) 조세부담율은 총조세 수입/GDP, 사회보장 부담율은 사회보험 기여금 총액/GDI

2) 한국의 사회보장 기여금에서 기업의 퇴직금 부담액은 제외되어 있음.

자료 : OECD, Revenue Statistics : 1965-1997, 1998

⇒ 사회보험 기여금의 증가

이상의 논의를 통해 우리는 우리 나라에서 사회임금의 크기가 작을 수밖에 없는 두 가지 이유를 발견할 수 있다. 첫째는 사회보험의 기여금 부담율이 상대적으로 작기 때문에 그만큼 사회보험에서 제공하는 급여의 크기와 범위가 작고 이것이 낮은 사회임금에 영향을 준다는 것이다. 둘째는 조세부담을 일정한 수준에서 하고 있으나 조세 중에서 국가복지부문으로 되돌려지는 재원의 크기가 절대적으로 작기 때문에, 즉 사회복지부분에 대한 국가예산이 상대적으로 적은 것이 바로 낮은 사회임금으로 이어진다는 점이다⁵⁶⁾. 따라서 사회임금의 크기를 늘리기 위해서는 사회보험 기여금 부담 수준을 높이는 노력과 사회복지예산을 확보하는 노력 두 가지가 병행되어야 한

56) 조세부담의 질적 성격(간접세 위주인가 아니면 직접세 위주인가), 그리고 국가재정 지출 중 사회복지부분이 차지하는 비중 등은 제5장에서 자세히 다룰 것이다.

다.

그 동안의 노동운동에서는 사회복지예산 확충이 주요한 요구 사항 중의 하나이었다. 그러나 사회보험 기여금을 높여 사회임금의 크기를 늘리자는 논리는 노동운동에서 매우 낮은 논리이며, 일정한 저항감이 있기 때문에 이 부분을 좀 더 논의해 보기로 한다. 우리 나라 사회보험에 고용주와 노동자(일부 자영자)가 부담하는 총 사회보험 기여금은 앞에서 본 것처럼 GDP의 2.1% 수준⁵⁷⁾으로 선진국에 비해 매우 낮은 수준이다. 국민연금, 의료보험 등 소위 4대 사회보험이 실시되고 있음에도 불구하고 이처럼 기여금의 비중이 낮은 것은 첫째, 아직 4대 사회보험이 전체 근로자와 자영자 등에 적용되지 않아 기여금을 납부하지 않은 계층이 많기 때문이며, 둘째는 사회보험의 기여율 자체가 낮기 때문이다. 1997년을 기준으로 가입자와 고용주가 부담하는 의료보험, 연금 등 각종 사회보험의 총기여율을 다른 나라와 비교하면 <표 4-4>에서 보는 것처럼 독일 41.86%, 프랑스 50.65%, 일본 27.80%이나 한국의 경우는 10.72%⁵⁸⁾로 선진국의 1/5에서 1/3 수준에 있다.

57) 고용주가 근로기준법에 의해 부담하는 퇴직금 부담금 및 유급출산휴가 등의 비용을 제외한 비중임.
58) 1998년과 99년에 고용보험, 국민연금의 기여율이 상승되어 99년에는 총 기여율이 14.78%로 올라갔다.

< 표 4-4 > 사회보장 프로그램 기여율의 국제 비교 (1997)

국가	노령·장애·유족			총 사회보장 프로그램 ¹⁾ 합계		
	피보험자	고용주	소계	피보험자	고용주	총계
독 일	10.15	10.15	20.30	20.20	21.66	41.86 ²⁾
프랑스	6.65	9.80	16.45	15.26	35.39	50.65
이태리	8.89	19.36	28.25	10.69	43.08	53.77
스웨덴	1.00	19.06	20.06	5.95	29.90	35.85
일 본	8.67	8.67	17.34	13.37	14.43	27.80
미 국	6.20	6.20	12.40	7.65	10.50	18.15
한 국	2.00	4.00 ³⁾	6.00	3.52	7.20	10.72 ⁴⁾

자료 : Social Security Administration(1997,xlvii)

비고 : 1) 노령·장애·유족, 상병급여, 출산급여, 산재급여, 실업급여, 가족수당프로그램의 합계를 의미함.

2) 중앙정부가 가족수당 비용 부담

3) 국민연금의 퇴직금 전환금을 합한 비율임. 퇴직금 전환금이 고용주 부담으로

나타나 있으나 후불임금의 성격이기 때문에 피보험자의 부담으로 보아야 함.

4) 미국은 의료보험 기여금이 없음

노동쟁의(노동법)
(노동자나 강등)

1. 국가의 과세 부담을 수감다

2. 개인 납자가 ~~가~~ 부담하는 비율은 1.5% 지출한 4.5% 불러야 한다
2. 부담 기여율이나 리스크 리스크

사실이라고 한다. / 사회보장 시제 예산
과다 상리. 재정장. 양.도도도

사회보험방식이 국가복지의 핵심을 이루는 나라의 경우 보험 재원의 대부분은 노동자와 사용자 그리고 자영자들이 부담하는 기여금으로 재원이 조달되고, 기여금은 별도의 기금(예, 국민연금기금, 고용보험기금)으로 관리된다. 즉, 사회보험 기여금은 조세로 징수하는 국가 일반재정과 별도로 구분되어(분리 회계) 운영되고, 보험급여 지급에만 사용된다. 따라서 별도로 일반 조세에서 재정지원이 없는 상태에서 기여율이 낮으면 그에 비례하여 사회보험의 급여수준이나 급여 범위도 매우 낮아지는 것이 일반적이다. 예를 들어 우리 나라의 의료보험의 경우 연간 1조원 가까운 국가재정이 지원됨에도 불구하고 의료보험의 급여가 제한적인 것은 의료보험료율이 다른 나라에 비해 낮은 것과 일정한 연관성을 갖고 있다.

그러나 생활이
두려워 커진다.
↓
소득이면.

↓
노동운동기원
↓
호조기원.

사회보험에 대한 국가재정지원이 일정하다고 가정할 경우 기여금을 적게 내고 급여도 적게 받는 '저부담-저급여체계'와 기여금을 많이 부담하더라도 높은 급여를 받는 고부담-고급여체계⁵⁹⁾는 노동력재생산 방식과 노동운동에 상이한 의미를 갖게

59) 여기서 고부담-고급여체계는 반드시 서구와 같은 수준의 보험료부담을 의미하는 것이 아니라 우리나라의 경제력 수준에 부합하는 보험료 부담수준을 의미한다. 소득계층간의 차이는 있지만 우리

된다. 고부담-고급여체제는 보험료를 많이 부담하고, 급여 수준과 범위가 넓어지므로 두 가지 효과가 나타난다. 첫째는 동일한 기능을 갖는 사보험의 의존도를 낮춰준다. 예를 들어 공적 의료보험에서 완벽한 의료를 보장해주면 민간보험회사에서 판매하는 건강보험상품에 대한 의존도를 줄여준다. 둘째는 기업복지에 대한 의존도를 줄여주게 된다. 두 가지 효과 모두 노동자집단 내의 불평등을 줄이는데 기여하게 되며 사회임금의 크기를 늘려주기 때문에 시장임금에 의한 노동력재생산의 비중을 줄여 준다. 또한 고부담-고급여체제는 공적 사회보험에 대한 이해관계의 크기를 증진시키기 때문에 사회보험을 통한 노동자의 정치적 동원에 유리한 여건을 조성해준다. 물론 고부담은 반드시 노동자만의 고부담을 전제로 하지 않는다. 사회보험의 재원부담은 노·사·정 3자 부담의 원칙이 적용되므로, 국가부분의 부담 증대라는 통로가 존재하며 여기서 사회복지예산 확보 요구와 맥이 이어진다. 사회보험방식에서의 고부담-고급여체제는 노사의 높은 보험료 부담을 의미하므로 기업의 경쟁력 강화이데올로기에 취약한 형태이다(Scharpf, 1996). 따라서 고부담 체제는 국가부분의 부담 증대와 연계될 필요성이 있다. 보험료 1% 인상이 노동자에게 심정적인 저항을 불러일으키는 것은 분명하지만 고부담-고급여체제는 노동자들에게 장기적으로 결코 불리하게 작용하지 않는다. 보험료 부담이 낮을수록, 즉 저부담-저급여체제일수록 시장을 통해 제공되는 사적복지와 기업복지 부문이 비례적으로 커지게 된다. 이것은 다시 노동력재생산과정에서 시장임금이 차지하는 비중이 커지게 된다는 것을 의미하며 이 상황은 이 연구에서 일관되게 주장하듯이 노동자집단 내의 불평등으로 이어지고 결국 집단으로서의 노동의 조직화에 결코 유리하게 작용하지 않게 된다.

3. 국가복지의 형태와 분리 효과

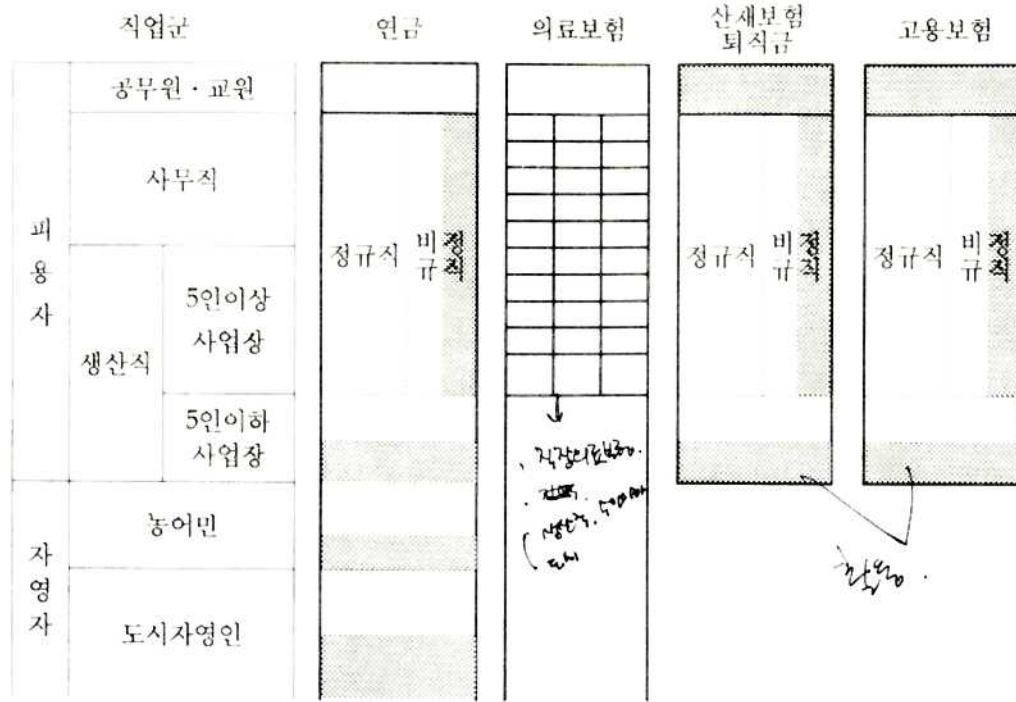
제2장에서 우리는 국가복지가 사회임금을 제공하는 기능을 갖고 있음에도 불구하고 국가복지, 특히 사회보험의 형태가 분리주의방식(조합주의)에 입각해 있을 경우 노동자 집단 내부, 그리고 여타 직업집단을 분리시키는 효과가 있다는 점을 논의하였다. 이러한 시각에서 우리 나라의 사회보험제도의 직업집단 분리효과는 어떤 상태에 있는가를 보기로 한다.

나라의 사보험 시장의 규모를 고려하면 지금의 공적 사회보험에 대한 부담 수준은 결코 높다고 보기 힘들다.

우리 나라 국가복지의 핵심인 4대 사회보험과 퇴직금이 어떤 방식으로 직업집단을 분리시키고 있는가를 그림으로 표현한 것이 <그림 4-1>인데 몇 가지 특징이 나타나고 있다. 첫째는 4대 사회보험 전체가 사무직과 생산직을 하나의 제도에 포괄시킴으로써 사무직노동자와 생산직노동자의 분할이 없다는 점이다⁶⁰⁾. 이것은 적어도 사회보험 문제에 있어서는 사무직노동자와 생산직 노동자의 이해관계가 일치하여, 사회보험을 둘러싼 사무직과 생산직의 차별화현상이 발생하지 않고 오히려 사무직과 생산직의 정치적 연대와 동맹이 가능하다는 것을 의미한다. 특히 서유럽 역사에서 정치적 동원에 가장 민감하고 사무직과 생산직의 이해관계가 첨예하게 대립했던 연금과 의료보험에서 사무직과 생산직의 구분이 없다는 점이 특히 강조되어야 한다. 둘째는, 국민연금과 의료보험에서 노동자집단과 농어민, 자영자 등이 별도의 제도로 분리되어 있지 않고 하나의 제도로 묶여져 있다는 점이다. 이것은 노동자집단과 여타 직업집단이 사회보험에서 동일한 이해관계를 맺고 있음으로 해서 사회보험을 통한 직업집단간의 정치적 연대와 동맹이 가능하다는 의미를 갖고 있다. 우리 나라에서 의료보험 통합을 둘러싸고 노동자와 농민, 도시빈민이 연대하는 구도가 만들어지는 것이 상징적인 예에 해당된다. 공적연금과 의료보험이 수많은 직업군과 기업을 단위로 분산, 난립되어 있는 유럽대륙의 국가들과 라틴아메리카의 제국과 비교할 때 한국의 연금, 의료보험 형태는 노동계급의 정치적 동원 및 자영자, 농민과의 정치적 연대형성에 있어서 상당히 유리한 조건을 갖고 있다. 전반적으로 보면 한국의 사회보험제도는 생산직과 사무직의 연대 그리고 노동자집단과 농민·도시자영인의 정치적 연대를 형성하는데 충분한 조건을 갖추고 있어 노동운동의 전략 여하에 따라 노동자집단 내부의 연대와 여타 직업집단의 정치적 동원과 연대에 '너무나도 유리한 조건'을 갖추고 있는 셈이다.

60) 의료보험에서 직장조합이 아직 통합되어 있지 않기 때문에 <그림 4-1>에서 분리되는 칸이 많은 것으로 나타나나 2000년 7월부터 직장조합이 통합되면 의료보험에서 노동자집단 내부의 분리 현상은 없어진다.

< 그림 4-1 > 한국 사회보험제도의 직업집단 분리 모형(99년 현재)



- 비고 : 1) 굵은 선은 각 제도가 직업집단을 분리시키는 경계를 의미함
 2) 실선은 직업집단을 분리시키는 경계가 아니라 통상적인 직업집단 구분을 의미함.
 3) 검은부분은 보험에서 배제되거나(비정규직) 혹은 포함시키지 못하고 있는 부분임.

사회보험에서 제공하는 급여 수준을 보아도 한국 사회보험제도는 직업집단을 분리시키는 효과가 크게 부각되지 않는다. 산재보험과, 고용보험의 현금급여가 소득비례제이기는 하지만 이것이 노동자집단 내부의 분리를 유도할 만큼 크지 않다. 연금의 경우는 공무원연금, 사학연금 등 특수직역연금제도와 국민연금제도간에는 급여의 격차가 크지만 사무직과 생산직을 단일 제도에 포괄하는 국민연금은 소득계층간 재분배가 크도록 설계되었기 때문에 오히려 저소득노동자와 고소득노동자의 노후생활의 차이를 좁혀 주는 기능을 한다.

한국의 사회보험제도가 직업집단을 분리시키는 효과는 세 가지 측면에서 나타난다. 첫째는 연금에서 공무원, 교사 등의 연금제도가 별도로 존재하여 특수직역과 일

반 근로자가 분리되는 현상이며, 둘째는 임시직, 계약직, 일용직 등 비정규직 근로자와 정규직 근로자의 분리 현상이며, 셋째는 5인미만 사업장 근로자, 영세 농어민 및 영세자영업자의 상당수가 사회보험에서 배제되는 현상이다. 이 중 두 번째와 세 번째가 중요한 의미를 갖는다.

90년대 중반 이후, 특히 IMF 관리체제 이후 대규모의 구조조정이 이루어지면서 임시직, 계약직, 일용직 등 비정규직 근로자의 비중이 급격히 높아지고 있다. 96년의 경우 임시·일용직근로자의 비율이 전체 임금근로자의 43.3%를 차지했으나, IMF를 겪은 99년 10월의 경우 그 비율이 53%(약 582만명)로 96년에 비해 10%이상 증가하였다(통계청,1999). 특히 비정규직의 약 74%가 정규직보다 임금이 10%-50%정도 낮은 것으로 나타나(권혜자,1996:56) 이들은 시장임금의 크기가 절대적으로 작을 뿐만 아니라 기업복지, 국가복지의 혜택에서 대부분 제외되고 있어 노동자집단의 분리의 표본으로 부각되고 있다. 비정규직의 경우 현행 법률상으로는 산재보험의 경우는 모두 적용을 받고, 의료보험, 국민연금, 고용보험의 경우는 약간의 차이는 있지만 <표 4-5>에서 보는 것처럼 고용기간이 1-3개월 미만이면 적용대상에서 제외되고 있다. 의료보험과 연금의 경우 직장가입자에서 제외되면 지역가입자로 편입될 수 있지만 지역가입자는 고용주의 보험료 50% 부담이 없고, 대부분 소득이 낮기 때문에 사회보험 가입을 회피하게 되어 실제적으로는 사회보험망에서 대부분 제외되고 있는 것이 현실이다.

<표 4-5> 4대 사회보험의 적용대상자 범위 (1999. 8)

		의료보험	연금보험	고용보험	산재보험
정규직	5인이상	○	○	○	○
	4인이하	○	○	○	×
비정규직	일용직	△(2월 미만)	△(3월 미만)	△(1월 미만)	○
	임시직	△(3월 미만)	△(3월 미만)	△(1월 미만)	○
	시간제	△(의보공단)	×	△(월80시간 미만)	○

비고 : ○ 당연적용 / × 당연적용 제외 / △ ()시 사업장가입자에서 제외되나, 의료보험·국민연금에 있어서는 지역가입자로 적용됨.

합리 여건(이하) → 2000년 이후 시작됨 . . . 1. 본인 보험료의 부담이 달라 .
 (2) 연금의 가계(이하) .
 국민연금의 경우(4) → 2000년 이후 시작됨 . . .
 산재보험의 경우(이하) → 2000년 이후 시작됨 . . .

비정규직 근로자가 사회보험 적용대상에서 제외되는 규모와 비중은 조사자료마다 큰 차이가 있으나 이 중 어느 정도 표본의 대표성이 있다고 판단되는 노동부 「파트타임고용실태조사」(1996) 원자료를 재분석한 연구에서는 사업체의 57.5%만이 산재보험을 적용하였으며, 국민연금은 16.7%, 의료보험은 23.7%, 고용보험은 30.4%의 기업체만이 비정규직을 사회보험에 적용시키는 것으로 분석되었다(김유선, 1999:49)61). 따라서 대부분의 비정규직들은 사실상 4대 사회보험의 보호를 받지 못하고 있는 실정이며, 여기에 실업이나 은퇴시 중요한 소득보장수단이 되는 퇴직금마저도 지급 받지 못하기 때문에 정규직과 비정규직의 분리현상이 나타난다고 볼 수 있다.

비정규직 외에 사회보험에서 직업집단의 분리현상이 나타나는 것은 5인미만 영세사업장 근로자와 영세 자영인, 영세 농민들의 배제이다. 특히 전국민에게 적용되는 국민연금의 경우는 납부 예외자가 약 556만명에 달해(99년 10월) 상당수의 영세사업장 근로자, 영세 자영자 등 불완전취업층이 국민연금에서 실질적으로 배제되고 있다. 산재보험의 경우는 전체 임금근로자의 약 63.5%만을 포괄하고 있는 것으로 추정되며, 고용보험은 최근에 5인미만 사업장까지 적용범위를 확대했음에도 불구하고 실질적인 관리가 어렵기 때문에 임금근로자의 약 48%만을 포괄하는 것으로 추정된다. 즉, 임금근로자 중 취약계층이라 할수 있는 5인미만 영세사업장 근로자의 상당수가 고용·산재보험에서 제외되어 이들은 실업과 산재 노출시 아무런 사회적 임금을 받지 못하고 심각한 노동력재생산 위기에 봉착할 수밖에 없는 구조이다.

지금까지의 논의를 정리하면 우리 나라의 사회보험제도는 연대주의적 틀에 입각해 있기 때문에 생산직과 사무직 등 노동자집단 내부의 연대, 그리고 농민, 자영자 등 여타 직업집단과의 연대에 매우 유리한 조건을 갖추고 있으며 적어도 제도의 형태상으로는 직업집단을 분리시키는 효과는 없다. 우리 나라 사회보험의 직업집단 동일, 포괄 등 분리 효과는 비정규직, 그리고 영세사업장 근로자와 영세 자영자를 축으로 발생하고 있다. 특히 비정규직과 영세사업장 근로자의 조직화가 노동운동의 당면 과제로 떠

61) 한국노총 소속 노동조합이 속한 기업의 단체협약 내용(1996)을 분석한 자료에 의하면 산재보험 적용 업체가 71.4%, 국민연금은 52%, 의료보험은 60%, 고용보험은 53.1%로 노동부조사 자료보다 상당히 높게 나타나고 있다(권혜자, 1996:57). 근로자를 대상으로 한 다른 조사에서는 산재보험, 고용보험의 적용율을 40%정도 수준으로 조사하고 있다(정인수, 1997:113).

오르는 시점에서 사회보험제도를 통해 정규직 노동운동이 비정규직 노동자와 영세사업장 노동자의 이해관계를 적극적으로 대변함으로써 전체 임금노동자집단의 연대에 기여할 수 있다. 이들에게 사회보험이 적용되면 사회적 위험에 노출시 사회임금의 혜택을 받을 수 있으므로 노동자집단의 분리현상을 제어하는데도 도움을 줌은 물론이다.

제 5 장 : 조세구조와 노동력재생산

1. 사회복지와 조세구조

이장은 국가복지의 재원인 조세구조를 다룬다. 노동자에게 사회임금의 의미를 지니는 국가복지의 거대한 재원을 필요로 한다. 이 재원은 국민이 내는 세금이나 사회보장기여금 등 조세제도를 통해 마련된다. 따라서 국가복지가 제 역할을 수행하기 위해서는 재원이 일정규모에 달해야하고, 재원이 마련되는 과정에서부터 소득재분배의 기초가 마련되어야 한다. 즉 국가복지가 올바르게 자리잡기 위해서는 일정수준 이상의 재원이 조세로 징수되어야 하고, 그 징수원리는 가능한 누진적이어야 한다.

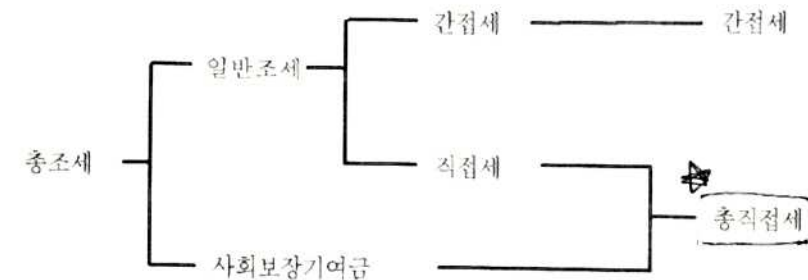
국가복지의 재원구조는 민간생명보험이나 계모임 등의 사적복지와 크게 다르다. 민간회사가 운영하는 생명보험도 노동력재생산의 위기인 노령에 대처하고, 이웃간의 계모임도 다양한 필요를 공동으로 대응하는 목적을 가진다. 그러나 이것을 국가복지라고 부르지는 않는다. 형식적인 면에서, 사적복지의 운영주체가 민간조직이고, 가입이 임의적이라는 점에서 국가복지와 차이를 가진다. 그러나 실질적인 면에서, 사적복지와 국가복지의 재원구조에서 근본적으로 상이하다.

사적복지제도에서 보험료는 가입자가 자발적으로 선택한 '보험상품'에 의해 정해진다. 즉, 가입자의 '소득'에 따라 정해지는 것이 아니다. 가입자는 자신이 자발적으로 보험상품을 결정하고, 그에 의거하여 보험료를 납부하고 이후 보험금을 지급받는다. 보험상품에 따라 지급체계가 다소 다르겠지만, 보험액은 기본적으로 시장의 원리에 의거하여 기여분만큼 되돌아온다.

반면에 국가복지의 재원인 조세는 국민이 자유롭게 선택하여 크기를 정하는 것이 아니다. 조세중에서 직접세는 소득이나 재산정도에 따라 강제적으로 정해지고, 세율은 소득이 많을수록 높이 부가되는 누진적 원리를 지닌다. 또한 사회보장기여금의 경우에도 일반적으로 저소득층은 적은 금액을 납부하여 그 이상의 혜택을 얻기

때문에 소득재분배의 효과를 지닌다. 따라서 국가복지의 재원인 조세구조는 사회복지제도를 구축하는 주춧돌의 자리를 가진다.

본문에 들어가기 앞서, 조세구조를 간략히 살펴보자. 일반적으로 우리나라에서 조세라고 칭할 때, 보통 직접세와 간접세만을 의미해 왔다. 조세구조에서 사회보장기여금이 의미있게 고려되지 않았다. 이것은 국가복지제도가 취약하여 사실상 사회보장기여금이 존재하지 않았던 우리나라의 상황을 반영한 것이다. 그러나 사회보장기여금은 그 쓰임용도가 미리 정해져 있다는 점이 다를 뿐, 직접세와 마찬가지로 소득에 따라 납부되는 조세의 성격을 지닌다. 이 때문에 OECD에서도 회원국의 조세구조를 비교할 때 사회보장기여금을 포함하고 있다.⁶²⁾



<그림 5-1> 조세구조의 이해

62) 보통 우리나라 조세통계는 국세와 지방세, 직접세와 간접세로 나누어 보고된다. 이때마다 국세청, 재정경제원, 통계청, 한국은행 등 관련기관에서 발간되는 조세통계의 수치가 상이하여 매년 혼란이 야기된다. 조세율을 상징하는 기준이 조세, 국세, 내국세 등으로 다양하기 때문이다.

한편 OECD는 각국의 조세구조(Tax revenue)를 6개 범주, 즉 1. 소득 및 이윤(Taxes on income, profits and capital gains), 2. 사회보장기여금(Social security contributions), 3. 임금 및 고용세(Taxes on payroll and work force), 4. 재산세(Taxes on property), 5. 세화 및 서비스부가세(Taxes on goods and services), 6. 기타(Other taxes)로 구분한다. 우리나라도 OECD에 가입함에 따라 OECD기준에 의거하여 국제비교가 가능해졌다. 우리 연구팀도 사회복지의 국제비교를 위하여 가능한 관련 통계치는 모두 OECD자료를 기준으로 하였다. OECD 조세분류에 대한 자세한 내용은 국중호(1998) 참조.

이러한 시각에서 조세구조의 항목들을 정리하면 아래와 같다. 우선 종래에 조세라고 일컬어져왔던 간접세와 직접세를 통틀어 일반조세라 칭하고, 여기에 사회보장기여금을 더한 것을 총조세라고 부르겠다. 한편 사회보장기여금은 조세가 징수되는 원리가 납세자가 직접 납부하는 직접세와 동일하다. 따라서 직접세와 사회보장기여금을 합한 것은 총직접세로 칭해질 수 있다.⁶³⁾

조세구조를 다루는 이장은 다음 두가지 영역으로 구성된다. 첫째, 우리나라 조세 기여율의 크기와 조세구조의 특징을 살펴본다. 과연 우리나라가 국가복지를 구축할 만큼의 조세수준을 가지고 있는 지, 조세구조로서 발견되는 근본적인 문제는 무엇인지를 알아본다. 둘째, 현재의 조세구조에서 얼마나 제대로 조세가 징수되는지를 살펴본다. 아무리 조세항목이 잘 정해져 있더라도 징수되지 않고 탈루된다면 소용이 없는 일이다. 즉, 첫 번째는 총조세율의 수준을 다루고, 둘째는 조세징수체계(조세인프라)의 적합성을 다룬다.

2. 조세구조개혁의 기본목표: 총직접세의 증대

1) 우리나라 조세수준: 총조세율의 국제비교

먼저 우리나라 조세율의 크기를 OECD 주요국가와 비교해보자. <표 5-1>에서 직접세와 간접세를 합친 일반조세의 경우를 보면 1996년 우리나라 일반조세율은 21.1%이다. 이 수치는 OECD평균인 27.9%에 못 미치고, 복지선진국인 스웨덴의 36.5%에 비한다면 상당히 뒤떨어지는 수준이다. 그러나 일부 OECD 중심국가들과 비교해보면, 그렇게 낮은 것도 아니다. 프랑스에 비해서는 4.9%, 독일에 비해 1.5%,

63) 나라별로 직접세와 사회보장기여금을 각각 비교할 경우에 상당한 주의가 요한다. 동일한 국가복지서비스임에도 운영되는 방식이 상이하기 때문이다. 예를 들어, 우리나라의 의료서비스는 일반조세와 독립적으로 납부되는 의료보험료라는 사회보장기여금을 재원으로 하지만, 반대로 영국의 의료체계인 국민보건서비스(National Health Service)는 일반조세에 의해 재원이 충당된다. 따라서 각국별 국가복지와 조세구조의 관계가 심도있게 분석될 필요가 있다. 이 글은 아직 이러한 수준의 분석에 미치지 못한다. 단지 동일한 원리에 의해 부과되고 모두 국가복지의 재원이 된다는 의미에서 직접세와 사회보장기여금을 합친 총조세를 중심으로 조세구조를 살펴볼 수 밖에 없다.

미국에 비해 불과 0.4%정도가 낮을 뿐이며, 18.1%인 일본에 비해서는 오히려 3.0%가 높다. 이제 우리나라 일반조세율은 일본보다도 높고, 선진국인 독일, 미국과 유사한 수준이다. 우리나라도 국민들의 조세부담이 선진국수준에 육박하다고 선전될만하다.

<표 5-1> GDP대비 조세율과 조세구성 (1996) (%)

	스웨덴	프랑스	독일	영국	미국	일본	한국	OECD평균
간접세 (a)	16.5	15.5	12.8	14.3	8.2	8.2	13.7	11.0
직접세 (b)	20.0	10.5	9.8	15.5	13.3	9.9	7.4	16.9
사회보장기여금 (c)	15.5	19.7	15.5	6.2	7.0	10.4	2.1	9.8
일반조세율 (a+b)	36.5	26.0	22.6	29.8	21.5	18.1	21.1	27.9
총조세율 (a+b+c)	52.0	45.7	38.1	36.0	28.5	28.4	23.2	37.7
총직접세율 (b+c)	35.5	30.2	25.3	21.7	20.3	20.3	9.5	26.4

자료: OECD(1998) Revenue Statistics 1965-1997와 OECD(1999) National Accounts 1960-1997을 재구성.

비고: OECD(1998)에서는 조세율과 사회보장기여금 비율을, OECD(1999)자료에서는 간접세의 비율을 구하였고, 직접세의 비율은 양 자료를 종합하여 계산하였다.

→ 국민 건강보험, 노인연금
 ↓ 국가사각지대
 * (표 5-1)의 21.1%는 OECD 평균인 27.9%에 비해 낮다.

그러나 현대사회에서 일반조세만을 가지고 조세수준을 이야기하는 것은 타당치 않다. 이미 상당액의 조세가 사회보장기여금이라는 범주로 독립적으로 추계되고 있는 현실을 무시하기 때문이다. 앞서도 지적하였듯이, 국민이 내는 조세의 범위는 소득세나 법인세 등의 직접세와 소비품목에 부가되는 간접세로 이루어진 일반조세 뿐만 아니라 사회보장기여금이 모두 포함한다. 현재 우리나라 노동자의 월급명세표를 보더라도 근로소득세와 함께 사회보장기여금에 해당되는 의료보험, 국민연금, 고용보험료가 징수되고 있고, 고용주는 산재보험료까지 합하여 4대보험료를 납부하고 있다. 따라서 각국의 조세수준을 논할 때 종래처럼 일반조세율만을 비교하는 것은 더 이상 큰 의미가 없다. 당연히 사회보장기여금이 포함된 총조세율을 통해 조세수준이 비교되어야 한다.

사실 총직접세에 해당하는 직접세와 사회보장기여금은 상호보조적이어서 불가분의 관계를 가지고 있다. <표 5-1>에서 확인되듯이, 직접세의 비율이 높은 나라인 영국과 미국은 사회보장기여금이 낮고, 반대로 직접세 비율이 낮은 프랑스와 독일의 경우 상대적으로 높은 사회보장기여금을 징수하고 있다. 각국의 사회복지제도의 구

조에 따라 재원의 항목이 다양하게 정해지기 때문이다.

우리나라의 경우를 보면, 유감스럽게도 비교국가 중에서 GDP대비 직접세 비율이 7.4%로 가장 낮고 사회보장기여금은 2.1%로서 훨씬 더 떨어져 있다.⁶⁴⁾ 사회보장기여금만 보면, 프랑스의 19.7%, 독일의 15.5%에 크게 뒤지며, 영국과 미국에 비해서도 4.1-4.9%가 낮은 형편이다. 프랑스와 독일은 거의 우리나라의 일반조세율에 해당하는 만큼이 사회보장기여금으로 징수되고, 영국과 미국은 사회보장기여금의 비율이상대적으로 낮은 대신에 직접세의 비율이 높다.

이제 실제적인 조세수준을 평가하기 위해 GDP대비 총조세율을 살펴보자. 1996년에 간접세, 직접세, 사회보장기여금을 모두 포함한 우리나라의 총조세율은 23.2%이다. 이는 52.0%에 달하는 스웨덴에 비하면 절반에도 미치지 못하고, OECD평균인 37.7%에도 크게 못미치는 것이다. OECD국가 평균에 비해 무려 14.5%나 낮다. 아직도 우리나라의 조세율의 수준은 턱없이 낮다.

한편, 미국과 일본의 총조세율을 보면 28%대로서 우리나라와 5%정도의 작은 차이를 보인다. 여기서 우리는 조세수준에 관한 논의초점을 총조세율에서 총직접세로 관심을 옮겨갈 필요가 있다. 국가복지재원으로서 소득배분의 효과를 가지는 재원은 엄격히 총조세보다는 총직접세이다. 이 경우 총직접세는 두 나라는 20%를 넘어 9.5%에 불과한 우리나라에 비해 두배이상으로 높아진다. 다음절에서 조세율과 조세구성을 함께 다루면서 우리나라 조세수준의 근본적인 문제를 논의하자.

2) 조세구성의 문제: '간접세가 너무 높다'?

총조세는 간접세와 총직접세로 구성되는 데, 국가복지의 재원으로서 의미를 갖는 것은 간접세가 아니라 총직접세이다. 간접세는 모든 국민이 동일한 세금을 납부하는 역진적인 조세로서 오히려 소득불평등을 악화시킬 뿐이다. 따라서 총조세율이 높더라도 간접세의 비중이 지나치게 높으면 국가복지의 재원으로서 왜곡된 조세구성이며, 반대로 총조세율이 상대적으로 낮더라도 총직접세의 비중이 높다면 복지효과는 더 클 수도 있다.

64) 우리나라도 올해로 국민연금이 자영업자에게 확대적용되어 집차 사회보장기여금의 비율이 다소 높아질 것으로 예상된다. 그러나 전체수준은 여전히 비교국가와의 격차를 좁히기에는 아직 부족할 것이다.

★ *간접세가 낮기 때문*

<표 5-2> 조세구성 중 간접세 비중 (1996)

	스웨덴	프랑스	독일	영국	미국	일본	한국	OECD 평균
간접세/일반조세	45.2	59.6	56.6	50.0	38.1	45.3	64.9	39.4
간접세/총조세	31.7	33.9	33.6	39.7	28.8	28.9	59.0	29.2

- 자료: OECD(1998) Revenue Statistics 1965-1997와 OECD(1996) National Accounts 1960-1997을 재구성.

그러면 우리나라의 조세구성은 어떠한가? 지금까지 우리나라에서 통상적으로 지적되어 온 것은 조세구성에서 간접세 비중이 너무 높다는 것이다. 이러한 지적은 우리나라 조세수입에서 간접세가 차지하는 비중을 보면 쉽게 동의된다. <표 5-2>를 보면, 우리나라 일반조세수입에서 간접세가 차지하는 비중은 64.9%로서 직접세를 크게 능가한다. OECD국가의 간접세 평균비중이 39.4%로서 직접세보다 낮은 것과 정반대이다. 간접세의 지나친 비중은 총조세를 기준으로 하면 더욱 현격해진다. 간접세 비중의 OECD평균이 불과 29.2%에 반해 우리나라는 59%로 두배에 달한다.

간접세는 소득과 무관하게 모든 계층이 동일하게 지불하는 '보이지 않는' 세금이다. 동일한 금액의 간접세가 소득계층에 미치는 영향이 역진적인 만큼, 이 세금은 소득재분배는 커녕 부의 불평등을 심화시킨다. 이러한 높은 간접세 비중은 분명 개선되어야 한다. 우선 일반서민이 주로 이용하는 필수소비재에 대한 세율인하가 필요하다.⁶⁵⁾

그런데 정말 우리나라의 간접세가 다른나라에 비해 '절대적인 규모에서' 과중한 것일까? 우리나라에서 간접세를 낮추는 것이 조세구성의 문제를 해결하는 것일까? 먼저 우리가 비교로 삼고 있는 OECD국가의 경우를 살펴보자. 앞의 <표 5-1>에서 보았듯이, 우리나라의 GDP대비 간접세 비율은 1996년 13.7%로서 OECD평균과 비교할 때 2.7%가 높을 뿐이다. 간접세의 비율이 8%대인 미국과 일본에 비하면 상당히

65) 최근에 식음료품, 가전제품, 생활용품, 스포츠용품 등에 부과되었던 특별소비세가 폐지된 것은 긍정적인 조치로 평가된다. 이는 이미 대중화된 필수소비재에 대하여 과거의 특별소비세를 계속 부가하여 서민들의 간접세부담을 가중시켜왔던 것을 현실화한 것이다. 그럼에도 내용량 가전제품, 피아노, 골프장 이용료 등 아직도 대중화되지 않은 품목을 특별소비세 과세대상에서 제외함으로써 원래의 특별소비세의 의미를 퇴색시킨 측면도 있다(하승수, 1999: 10).

높은 것이지만, 16.5%인 스웨덴, 15.5%인 프랑스, 14.3%인 영국에 비해서는 오히려 다소 낮은 수치이기도 하다.

<표 5-3> 일반조세율과 조세구성의 변화 (GDP 대비)

한국	1975	1980	1985	1990	1993	1994	1995	1996
일반조세율	15.1	17.3	16.5	18.0	18.9	19.8	20.5	21.1
직접세	3.9	4.4	4.4	6.0	6.7	6.8	7.5	7.4
간접세	11.2	12.9	12.1	12.0	12.2	13.0	13.0	13.7

OECD평균	1975	1980	1985	1990	1993	1994	1995	1996
일반조세율	24.3	25.3	26.6	27.5	27.4	27.7	27.6	27.9
직접세	14.6	15.4	16.2	17.0	16.7	16.9	16.8	16.9
간접세	9.7	9.9	10.4	10.5	10.7	10.8	10.8	11.0

자료: OECD(1998) Revenue Statistics 1965-1997와 OECD(1999) National Accounts 1960-1997을 재구성.

<표 5-3>은 과거 25년 동안 우리나라와 OECD국가의 GDP대비 간접세 비율을 보여준다. 이 표는 우리나라의 간접세 비율이 크게 변하지 않고 11-13%대에서 완만히 증가해 왔음을 가리키고 있다. 이러한 경향은 OECD국가에서도 유사하게 발견된다. 단지 우리나라보다 2-3%정도 절대비율이 낮을 뿐. 대부분의 나라에서 일반소비품목에 일정율의 부가가치세를 부여하고 있기 때문이다. 우리나라가 OECD국가에 비해 간접세의 비율이 월등히 높다고 말하기는 힘들다.

그렇다면 우리나라 조세구성에서 간접세의 비중이 일반조세의 64.9%, 총조세의 59%를 차지하며 압도적으로 높은 것은 어디에서 연유하는가? 그 답은 간접세에서보다는 총직접세에서 찾아져야 한다. 우리나라 조세구조의 근본문제는 간접세의 비율이 높다가 보다는 총직접세의 절대적 비율이 지나치게 낮은 데에 있다.

<표 5-1>에서 보았던 것처럼, 우리나라 총직접세의 수준은 직접세가 7.4%, 사회보장기여금이 2.1%로서 총합이 9.5%에 불과하다. 반면에 OECD평균 총직접세의 비율은 26.7%로서 우리나라에 비해 무려 2.5배가 넘고 있다. 국가별로 보면, 스웨덴은 35.5%, 프랑스는 20.2%, 독일은 25.3%에 달하고 이웃나라인 일본조차도 20.3%로서 우리나라보다 두배 이상 높다.

우리나라도 이제 OECD회원국이고 일반조세율이 일부 회원국가에 엇비슷해졌다

는 주장은 조세구조의 현실을 간과한 허구이다. 우리나라의 총조세율은 OECD 29개국중 멕시코만을 뒤로하고 28위를 기록하고 있다. 이보다 더 중요한 총직접세의 비율은 아직도 10%에도 미치지 못하는 부끄러운 조세구조이다. 정부가 서구 복지국가들이 복지수혜와 노동을 연계시키는 '생산적 복지'로 나아가고 있다며 새로운 복지형식을 강조하면서도 굳이 복지총량에 대해서 언급하지 못하는 이유가 여기에 있다. 단지 일반조세율이 OECD수준에 도달하고 있다는 구식의 보도자료만이 되풀이될 뿐.

3) 우리나라 조세구조개혁의 기본목표: 총직접세의 증대

우리나라 조세구조개혁의 기본목표는 GDP대비 총직접세의 비율을 최소화한 OECD평균수준에 근사하도록 높이는 일이다. 이를 위해서는 세가지 영역에서 조세구조의 개혁이 필요하다. 첫째, 현재의 조세구조에서 탈루되는 세금을 엄격히 징수하는 문제이다. 이는 조세인프라의 구축과 동전의 양면을 이루는데, 조세형평성을 달성하고 총직접세를 증대하는 데 기여할 것이다. 둘째, 직접세를 높이기 위하여 현재의 세율을 조정하는 문제이다. 만약 우리나라의 누진율이 다른 나라에 비해 약하다면 누진율이 강화되도록 개편되어야 하고, 조세인프라의 확고한 구축이 전제된다면 기본조세율의 인상도 고려할 필요가 있다. 마지막으로, 국가복지제도를 확대강화하여 사회보장기여금의 비율을 증대시키는 것이다. 이를 위해서는 국가복지제도의 적용범위를 확대하는 외연의 증가와 필요하다면 현재의 기여금부담을 높이는 내연의 강화도 장기적으로 검토될 수 있다. 첫 번째 조세인프라에 대해서는 절을 바꾸어 뒤에서 서술하고, 여기서는 직접세와 사회보장기여금을 중심으로 살펴보겠다.⁶⁶⁾

66) 총직접세 인상에 대한 일부의 우려. 총직접세의 인상은 고소득자의 해외재산도피, 기업의 해외이전, 신규투자의 기피로 오히려 '조세재원' 자체를 상실할 수 있다는 것. 그래서 불가피하게 직접세는 낮추고 소비세(간접세)를 강화하는 방향으로 나아갈 수밖에 없다는 주장. 이러한 우려는 현재의 신자유주의적 조건에서 국민국가단위의 조세제도의 어려움을 지적하는 것이라면 이해할 만함. 그러나 이러한 신자유주의적 흐름을 그대로 용인할 경우 사회복지의 기반은 사실상 허물어질 수밖에. 장기적으로 국가가 사회규약으로서 조세협정을 맺어 개별국가의 이탈을 방지해야. 더욱이 이 글의 주장은 총직접세의 수준을 OECD '평균'수준에 근접하도록 증대하는 것일 뿐.

(1) 직접세의 누진율 강화와 탈루직접세 징수

우리나라 국민들은 총소득에서 얼마큼을 총직접세로 납부하고 있을까? 그리고 총직접세는 계층별로 얼마나 누진적일까? 이 물음에 답하기 위해서는 소득계층별 조세액의 자료가 요구되는데, 그러한 자료에 접근할 수가 없었다. 대신에 이 연구는 통계청에서 실시하는 도시가계조사를 이용하여 도시가구별 가계지출을 기준으로 각 계층별 조세기여율을 추정하는 방법을 택하였다.⁶⁷⁾

<표 5-4> 가계지출계층별 총직접세 기여율 (% , 1998)

구분	구분	1계층	2계	3계	4계	5계	6계	7계	8계	9계	10계	평균
		층	층	층	층	층	층	층	층	층	층	
근로자 가구	직접세	1.3	2.1	2.3	2.9	3.2	4.1	4.7	5.3	6.4	6.1	4.7
	사회보장기여금	4.6	4.6	4.6	4.5	4.4	4.6	4.4	4.4	4.0	3.1	4.1
	합	5.9	6.6	6.9	7.3	7.6	8.7	9.1	9.7	10.4	9.2	8.8
비근로자 가구	직접세	0.9	1.1	1.3	1.9	1.9	1.9	2.1	2.5	2.8	3.7	2.6
	사회보장기여금	3.1	2.6	2.6	2.7	2.5	2.3	2.2	2.1	1.9	1.3	2.0
	합	4.1	3.7	3.9	4.6	4.4	4.2	4.4	4.5	4.7	5.1	4.6
전가 구	직접세	1.1	1.6	1.9	2.5	2.5	3.2	3.7	4.1	5.0	5.0	3.8
	사회보장기여금	3.8	3.6	3.8	3.8	3.6	3.6	3.5	3.4	3.2	2.3	3.2
	합	4.9	4.2	5.7	6.3	6.2	6.8	7.2	7.5	8.1	7.3	7.0

자료: 통계청, 1998. 도시가계조사 원자료.
비고: '직접세'항목은 원래 도시가계조사에서는 '조세'로 불러오는 항목인데, 소득세, 재산세, 자동차세, 주민세 등 직접세를 의미하기 때문에 이 연구에서 사용하는 용어와 통일을 기하기 위해 직접세로 표기하였다. 사회보장기여금은 원래 공적연금(퇴직기여금, 국민연금)과 사회보험(의료보험료, 고용보험 등)의 항목으로 표기되나 앞의 이유에서 사회보장기여금으로 표기하였다.

누진율 보강은 정액이던 것이.

<표 5-4>는 1998년 전체 도시가구의 가계지출 중 총직접세가 차지하는 비중을 전가구, 근로자가구, 비근로자가구로 나누어 가계지출의 크기에 따라 계층별로 분석한 결과이다. 우선 전가구를 보면, 평균 월소비가 가장 낮은 1계층은 가계지출중 4.9%를 총직접세로 지출하였고 가장 가계지출이 많은 10계층은 총직접세로 7.3%를

67) 계층별 소득을 기준으로 조세부담률을 추정하는 것이 더 적합하지만 이 통계자료는 비근로자가구의 소득자료를 포함하고 있지 못하다. 비근로자가구의 대부분은 자영업가구인데 이들의 소득이 현재의 조세구조에서 올바르게 파악되지 못하기 때문이다. 따라서 불가피하게 가계지출액을 기준으로 전가구를 10계층으로 나누어 분석하였다.

지출하였다. 가계지출구조를 기준으로 총직접세는 얼마간의 누진성을 띠고 있다. 그러나 세부항목을 보면 직접세에서는 누진성이 발견되나 사회보장기여금은 오히려 다소 역진적인 것으로 나타난다. 1계층이 사회보장기여금으로 3.8%를 지출한 반면에 9계층은 3.2%, 그리고 최고소비계층인 단지 2.3%만을 지출하였다.

자세한 분석을 위해 근로자가구와 비근로자가구를 나누어 살펴보자. 표에 제시되는 않았지만, 가계지출금액은 근로자가구와 비근로자가구 모두 평균 150만원대로서 유사하고, 계층별 가계지출액도 그리 큰 차이를 보이지는 않는다.⁶⁸⁾ 그런데 총직접세의 비율을 보면 근로자가구가 평균 8.8%를 납부하는 것에 반하여 비근로자가구는 4.6%로서 절반가량에 불과하다. 또한 총직접세율의 누진성도 근로자가구에서는 약 4-5%가량 보이지만, 비근로자가구는 1-2%에 그치고 있다. 유사한 가계지출구조이면서도 비근로자가구가 절대액에서 덜 내고, 계층별로 누진성도 훨씬 미약하다.

이러한 가구별 차이는 조세항목별로 나누어 살펴보면 그 이유가 밝혀진다. 먼저 직접세를 검토하자. 직접세의 경우 2계층과 10계층 사이의 조세율을 보면 근로자가구는 2.1%에서 6.1%, 비근로자가구는 1.1%에서 3.7%로 누진정도가 대략 3-3.5배로 유사하다. 이는 직접세 자체가 누진율을 지니기 때문에 가구별로 누진성이 비슷하게 나타난 것이다. 그러나 문제는 그 절대액이 크게 다르다는 점이다. 비근로자가구는 근로자가구에 비해 절반가량의 직접세를 납부할 뿐이다. 소비규모는 비슷하지만 소득구조의 투명한 근로자가구는 '유리지갑'인 반면에 비근로자가구는 조세망을 피해 가고 있음을 시사한다.

총직접세의 확대와 관련하여 여기서 당연히 지적되어야 할 것은 자영자에 대한 조세인프라구축이다(이것은 다음절에서 분석). 그러면 양가구에서 발견되는 직접세의 누진성은 과연 적합한 것일까? 앞의 비교분석의 맥락을 따라 OECD 주요국가들의 직접세율을 살펴보자.⁶⁹⁾

1. ^{510A.} 각각의 증가율 (가정가).
2. 각각의 누진율은 OECD 수준으로.

68) 근로자가구의 계층별 소득 및 지출구조에 대해서는 3장의 <표3-4> 참조.
69) 물론 얼마간의 누진율이 최적이란 기준점은 존재하지 않는다. 각국의 계층별 불평등정도나 계층간 힘 관계 등에 의하여 각각 누진율이 정해질 것이다. 따라서 현재의 조건에서 누진율의 정도를 가늠하기 위한 방법은 국제비교에 의존할 수 밖에 없다.

<표 5-5> 주요국 최고소득세/법인세율과 적용기준금액 (1인당 GDP 대비) 1995

	한국	미국	영국	독일	프랑스	일본
최고소득세율	40%	39.6%	40%	53%	56.8%	50%
최고법인세율	28%	35%	33%	45%	33.3%	37.5%

자료 : 한국조세연구원, 1996. 『주요국의 조세제도』

<표 5-5>는 직접세의 누진율을 비교하기 위하여 직접세 중 가장 큰 비중을 차지하는 소득세와 법인세의 최고세율을 요약한 것이다. 1995년 우리나라 소득세의 최고세율은 40%이다. 이것은 미국, 영국과는 동일한 비율이나 독일, 프랑스, 일본에 비해서는 10%이상씩 낮은 수치이다. 법인세의 경우에도 우리나라의 최소세율은 1995년 28%에 그치어 위 비교국가들에 뒤진다. 즉 우리나라의 직접세가 비록 누진성을 지니고 있지만 그 정도는 OECD주요국가에 미치지 못하고 있음을 알 수 있다. 우리나라 직접세의 최고세율 인상이 검토되어야 한다.⁷⁰⁾

다음으로 양가구의 사회보장기여금을 살펴보자. 근로자가구가 납부하는 사회보장기여금의 비율은 약 4%대임에 반하여 비근로자가구는 1-2%대로 낮다. 비근로자가구의 경우 고용보험료를 납부하지 않고, 1998년 당시 국민연금이 자영자에게 확대되지 않았기 때문이다. 따라서 양가구의 사회보장기여금의 차이는 이후 국가복지제도가 확대될 경우 점차 완화될 것으로 보인다.

오히려 주목해야할 점은 사회보장기여금이 직접세임에도 불구하고 계층별로 다소 역진성을 띠고 있다는 점이다. 현재 우리나라 국가복지 기여금은 모두 정율제로 시행되고 있다. 따라서 상대적으로 상위계층 근로자들의 비근로소득이 많고, 상위계층 비근로자의 소득과약이 더욱 부실하기 때문에 정율의 사회보장기여금은 결과적으로 다소의 역진성을 띠게 된 것이다. 이것 역시 조세인프라가 체계적으로 구축되어 양가구의 종합소득이 정확히 파악되어야만 정율제의 의미나마 살아날 수 있을 것이다.

70) 직접세별 최고누진세율의 효과를 분석하기 위해서는 이 최고누진율 뿐만 아니라 이것이 적용되는 소득기준액도 함께 고려해야 한다. 즉 최고세율이 높더라도 이 세율이 적용되는 소득하한선이 지나치게 높을 경우 사실상 조세효과는 미미하기 때문이다. 이 작업은 각국 환율과 국민소득, 조세율을 단일통화로 환산하여 비교해야 하는 작업이라 이 보고서에는 실지 못하지만 곧 보완작업을 할 예정이다.

요약하면, 현재의 조건에서 총직접세를 증대하기 위한 방안은 국가복지제도의 확대적용과 조세인프라 구축을 통한 자영자의 탈루직접세 징수, 직접세의 최고세율 인상, 그리고 사회보장기여금의 역진성 개선 등이다. 이것은 현재의 기본조세율의 구조를 크게 변화시키지 않으면서 총직접세를 증대시킬 수 있는 방안들이다. 이러한 기반이 마련된다면 장기적으로 총직접세의 기본세율을 다소 인상하는 방안이 비로소 논의될 수 있을 것이다.⁷¹⁾

(2) 총직접세 증대와 노동자의 기여

그렇다면 총직접세율을 높히는 과제는 일반 노동자에게 어떠한 의미를 가지는가? 이를 위하여선 우리나라 노동자의 조세기여정도가 엄밀히 분석되어야 하지만, 이번 연구는 본격적으로 이 사안을 다루지는 않는다. 다만 우리나라 노동자의 조세기여정도를 OECD 다른 국가의 노동자와 비교하여 그 수준을 추측해 보고 그 함의를 찾아보겠다.

<표 5-6>은 제조업에서 평균수준의 임금을 받는 노동자(2자녀를 가진 4인가구 가장)를 기준으로 OECD주요국가를 비교한 것이다. 비교항목은 총임금소득에서 개인소득세와 사회보장기여금으로 납부되는 금액의 비율이다. 1996년에 우리나라의 제조업 노동자는 전체 임금중에서 소득세로 0.8%, 사회보장기여금으로 2.3% 등 단지 3.1%만을 납부하고 있다. 이것은 두 항목을 합하여 총임금의 9.0%를 납부하는 일본의 노동자에 비해 뒤지지만, 20%안팎을 납부하는 OECD 주요국가 노동자에 비해서는 크게 낮은 수준이다.

71) 사회보장기여금의 경우 사회보장기여금의 정율비율을 인상하거나 누진율을 도입하는 방법이 모색될 수도 있다. 그러나 사회보장기여금은 이후 수혜액이 예상되어 '조세를 통한 사회이전(social transfer)'이 쉽게 눈에 보이는 세금이다. 따라서 사회보장기여금에 누진율을 도입할 경우 상위계층의 조세저항이 적지 않을 것이다. 한편 사회보장기여금을 정율인상 하는 것은 국가복지의 재원을 늘릴 수는 있으나 역시 누진적이지 못하다는 한계를 지닌다. 따라서 이후 총직접세율의 인상이 불가피하다면 직접세의 영역에서 이루어지는 것이 조세저항도 상대적으로 작고, 누진적 효과도 거둘 수 있을 것으로 보인다.

<표 5-6> 제조업 평균임금노동자 총임금 중 소득세/사회보장기여금 비율
(4인가구, 1996)

	스웨덴	프랑스	독일	영국	미국	일본	한국
소득세	28.8	2.7	1.6	15.7	10.4	2.0	0.8
사회보장기여금	4.9	18.9	20.2	8.4	7.7	7.0	2.3
명목 계	33.7	21.7	21.9	24.1	18.0	9.0	3.1
자녀양육수당	7.5	6.6	0.0	6.4	0.0	0.0	0.0
실질 계	26.2	15.1	21.9	17.7	18.0	9.0	3.1

- 자료: OECD(1997) The Tax/Benefit Position of Employees. p. 24-9. *참고 2. 1997년 4. 16.*

현재의 시점으로 계산하면, 1999년 4월 국민연금보험료의 노동자기여금이 4.5%를 증가하였기 때문에 노동자의 사회보장기여금은 대략 6.9%에 이를 것으로 추측된다(국민연금 4.0%, 고용보험 0.5%, 의료보험 1.4%). 그러나 소득세 경우는 우리나라 노동자의 기여정도가 미미하다.⁷²⁾ 따라서 온전한 사회임금이 제공되는 사회복지체제를 구축하기 위해서는 장기적으로 노동자도 지급보다 많은 조세기여가 불가피하다. 문제는 앞의 <표 5-4>에서 보았듯이, 그럼에도 현재 근로자가 비근로자(자영자)보다 많은 직접세를 납부하고 있다는 사실이다. 결국 조세형평성의 문제와 조세인프라 구축이 다시 과제로 제기된다.⁷³⁾

72) 우리나라 노동자의 소득세기여 수준이 절대적으로 낮은 것이 사실이지만 위 표에서는 더욱 낮은 수치로 대표되어 있다. OECD통계는 노동자의 조세기여를 여러 가구모형으로 나누어 비교하는 데, 가장 기준이 되는 2자녀 평균임금의 노동자의 경우를 요약한 것이 <표 5-6>이다. 각 가구모형에 따라서 우리나라 제조업 노동자가 기여하는 소득세 비중은 0.0%-4.7%에 걸쳐 있다. 자세한 통계치는 OECD(1997) 참조. 한편 1998 도시가계조사에 의하면, 근로자가구가 근로소득중에서 재출하는 소득세의 비중은 평균 2.4%이다.

73) 한편 <표 5-6>에서 관심을 가지고 살펴보아야 할 항목은 자녀양육수당이다. 스웨덴, 프랑스, 영국 등의 나라는 자녀를 가진 가구에 대해서 국가가 자녀양육수당을 지급한다. 이 수당은 정기적으로 주어지는 현금으로서 노동자에게는 사실상 임금소득 이외의 현금소득인 셈이다. 동일한 임금소득을 얻는 노동자일지라도 자녀수에 따라 가구별 노동력재생산비가 다르다는 현실을 고려한 진보적 제도이다.

자녀양육수당을 지급하는 국가를 보면, 노동자 총임금대비 조세의 비중은 명목상 높게 나타나고 있다. 그러나 다시 국가로부터 6-7%의 자녀양육수당이 주어지기 때문에 실질 조세비중은 상당히 줄어든다. 예를 들어, 제조업 평균임금을 받는 4인가구의

3. 조세구조개혁의 핵심과제: 조세징수체계와 조세인프라의 구축

지금까지 우리나라 조세구조를 조세수준과 조세구성을 중심으로 살펴보았다. 우리나라는 총조세율이 크게 낮다는 것, 특히 조세구성을 고려하면 총직접세율이 절대적으로 낮다는 점이 확인되었다. 따라서 사회임금제도를 구축하기 위해서는 총직접세를 증대하는 일이 조세구조개혁의 기본목표로 설정된다.

그러나 총직접세를 증대시키기 위해서는 조세징수체계와 조세인프라를 구축하는 사업이 핵심과제가 될 것임이 확인되었다. 탈루되는 자영자의 소득을 징수하기 위하여, 사회보장기여금의 역진성을 해소하기 위하여, 그리고 전체층이 동의하는 기본조세율의 인상을 위해서도, 현재 심각한 상태로 방치되어 있는 조세인프라, 즉 소득원과 소득총액을 정확히 파악하는 기본체계가 구축되어야 한다.

이렇게 조세인프라가 구축되어 조세징수가 공정하게 이루어지지 않는 한 총직접세의 증대는 사실상 불가능하다. 직접세의 누진율이 인상되더라도 조세체계의 허점을 이용하여 고소득자의 세금탈루가 계속되고, 자영업장의 소득과 이익이 미비하여 납세회피가 공공연히 이루어지는 한, 총직접세의 인상은 오히려 유리지압인 노동자의 조세부담만을 가중시키는 위험성마저 안고 있다.

따라서 총직접세의 증대를 기본목표로 하는 조세구조의 개혁은 다양한 탈루를 막아내는 조세징수체계의 개혁과 짝을 이루어야 한다. 여기서는 현재까지 조세개혁의 잣대로 상징되어온 '금융소득종합과세제도'와 조세인프라 구축을 가로막아온 '자영업 과세제도'에 대해서 살펴보겠다.

1) 금융소득종합과세제도

현행 조세체계의 수직적 공평성, 즉 소득수준에 따라 누진적으로 세금을 부여하

영국 노동자는 자신의 총임금에서 소득세와 사회보장기여금으로 총 24.1%를 납부하지만, 자녀양육수당으로 6.4%를 국가로부터 지급받기 때문에 실질 조세비중은 17.7%로 낮아진다. 이러한 조세구조는 자녀양육수당이 존재하지 않아 명목상 조세기여와 실질적 조세기여가 18%인 미국의 경우보다 진보적인 것으로 평가된다. 자녀양육수당은 소득에 비례하여 징수한 세금을 다시 자녀수에 비례하여, 즉 필요에 의거하여 지급하는 것이어서 소득재분배의 복지효과를 지니고 있다.

는 원칙을 부정하는 대표적인 사례가 금융종합과세제도의 실종이다. 1996년 이전까지 금융자산에서 발생하는 이자소득이나 배당소득은 분리과세되었기 때문에, 소득자의 납세의무는 금융소득을 지급받을 때 세금이 원천징수되는 것으로 종결되었었다. 당연히 모든 소득이 함께 모여져 누진적으로 종합과세되어야 함에도 대표적인 불로소득인 금융소득은 분리과세되어 특혜를 받아왔다.

이에 1996년부터 금융소득이 4,000만원이 넘는 고소득자에 한하여 다른 소득과 합산하여 종합과세하는 금융종합과세제도가 실시되었다. 이 제도는 기준금액이 4,000만원으로 지나치게 높아 그 이하의 금융소득이 여전히 분리과세되는 한계를 지니는 것이었지만 과거의 조세체계와 비교하면 진일보한 것이었다. 만약 현행 분리과세제도에서 10억원의 이자소득을 얻는 사람의 경우, 금융종합과세제도가 실시되면 금융소득에 부과되는 세율인 22%에서 종합소득세의 최고세율인 40%가 적용되기 때문에 납부하는 세금액은 2억 6천만원에서 4억 2천만원으로 오르게 된다.

그러나 금융소득종합과세제도가 지니는 의의는 금융소득을 종합과세함으로써 얻는 조세징수확대의 이점을 훨씬 뛰어 넘는다. 이 제도가 실시될 경우, 실명으로 종합과세될 것이므로 지금까지 금융고소득자들이 행해오던 차명 혹은 가명거래가 어려워지고, 당연히 음성적인 금융거래가 원천적으로 방지될 것으로 기대된다. 즉 조세증액 이상의 사회적 효과를 지닌 제도개혁이다.

<그림 5-1> 금융소득종합과세제도의 효과



그러나 금융소득종합과세제도는 현재 실시되지 않고 있다. IMF금융위기를 이유

로 1997년 12월 국회에서 이 제도가 유보되었기 때문이다. 이 제도는 1996년 전격적으로 도입된 이래 일각의 '우려'와 달리 큰 혼란없이 자리잡아가고 있었다. 그럼에도 불구하고 국회는 IMF를 이유로 금융소득종합과세제도를 중단시키는 사회퇴보적 결정을 내렸다. 경제적 혼란기를 이용하여 자신의 금융자산을 불모로 가득채워놓으려는 특권층의 요구를 그대로 수용한 것이다. 사실 그러한 결정을 내린 국회의원 상당수가 금융소득종합과세에 적용되는 금융고소득자임을 고려하면 이해가 어려운 것도 아니다.⁷⁴⁾

현재 금융소득이 4,000만원을 넘는 사람은 약 4만 4천만명에 이를 것으로 추정된다. 이 제도의 유보는 전체 국민이 1/1000, 즉 0.1%의 사람에게 혜택을 주는 특권적인 조치이다. 정부도 문제의 심각성을 무시할 수 없어 다시 금융소득종합과세제도를 실시할 것을 발표하였다. 그러나 그 시기는 총선 이듬해인 2001년으로 멀리 정해 놓았다. 여전히 조세징수를 실현하고자 정책의지는 찾아보기 힘들다.

2) 자영자 과세제도

우리나라 조세징수체계에서 가장 큰 문제점으로 지적되는 것이 자영자에 대한 과세이다. 현재 우리나라는 영세자영자의 납세부담을 덜어주기 위하여 과세특례제와 간이과세제도를 도입하고 있다. 즉 연간매출액이 1억 5천만원이 넘는 자영자들은 일반과세자로 분류되어 10%를 부가세로 납부하지만, 매출액이 1억 5000만원-4,800만원인 경우에는 간이과세자로 분류되어 업종에 따라 2-5%, 그리고 매출액이 4,800만원-2,400만원의 경우에는 과세특례자로 분류되어 2%의 낮은 부가세가 적용된다(매출액 2,400만원 미만은 소액부징수로 비과세대상).

그런데 문제는 이들 간이과세제와 과세특례제의 적용을 받는 자영자에게 세금계산서 수수의무가 없다는 점이다. 따라서 수많은 자영자들이 세금계산서를 남기지 않고 매출액을 낮춤으로써 '합법적으로' 일반과세자는 간이과세자로, 간이과세자는 과세특례자로 위장하고 있는 실정이다. 이 제도의 심각성은 이들이 매출액을 작게 신

74) 경실련의 분석에 의하면, 국회의원 4명당 1명이 금융소득종합과세 대상자에 속한다. 시중예금금리를 13%로 가정했을 때, 국회의원 중 14.6%, 한나라당 26.4%, 자민련 46.5%가 종합과세대상에 분류된다는 것이다(경실련. www.ccej.or.kr/magazine/98_8/988_4_2.htm).

고하여 부가세와 소득세를 회피한다는 점에도 있지만 더 근본적인 것은 이들이 세금계산서를 발행하지 않음으로써 이들의 소득자료가 존재하지 않는다는 점에 있다. 이들의 소득이 은폐됨으로써 소비자가 납부한 부가가치세를 착복하고 소득세도 피할 뿐만 아니라, 의료보험, 국민연금 등 주요 국가복지제도의 재원구조에도 심각한 악영향을 미치고 있다.

<표 5-7> 부가세 과세사업장

	소액부징수	과세특례	간이과세	일반과세	합
인원	103만	10만	54만	118만	285만

- 자료: 하승수(1999: 12)

현재 간이과세자는 54만명, 과세특례자는 10만명에 해당하지만 이들의 상당수는 사실 일반과세일 것으로 추측된다. 이 제도를 이용한 탈루는 자영자와 근로소득자간에 조세부담의 수평적 불평등성을 야기하고 있으며, 탈루의 혜택을 크게 얻는 층이 고소득 자영자임을 고려한다면 수직적 불평등성의 문제도 지닌다.

국세청의 자료에 의하면(국세통계연보), 1991년에서 1997년동안 근로자 1인당 평균 근로소득세는 158% 증가하였으나, 자영자 1인당 평균소득세 부담액은 62% 인상되는 데 머물렀다. 자영자의 부가세 탈루가 소득세의 탈루로 이어지고 있음을 보여 준다. 참여연대의 분석에 의하면, 자영자 과세제도가 정비되어 이들의 탈세를 막을 경우에 새로 늘어나는 부가세와 소득세의 합이 약 9조 5천억원에 이를 것으로 추정된다. 이는 1997년도 전체 조세수입 70조의 13.7%에 해당하는 막대한 금액이다(동알일보, 1997.7.4).

정부도 1999년 국민연금이 자영자에 확대적용에 따라 불거진 자영자의 소득과약이 피할 수 없는 문제임을 인식하고 있다. 그러나 조세제도개혁에 대한 근본적인 개혁의지는 찾아 보기 힘들다. 국무총리 산하에 구성된 '자영자소득과약위원회'는 개혁성이 점차 상실되어 참여하였던 시민단체들마저 탈퇴하는 상황이고, 정부가 제출한 부가가치세법 개정(안)도 초기에 비해 상당히 후퇴한 내용들이다.⁷⁵⁾

75) 자영자 과세특례제도의 변천사를 보면, 특례제도의 이름은 특례사업자, 간이과세자, 과세특례자 등으로 다양하지만, 세금계산서 수수의무가 없이 낮은 부가세율이 적용되

4. 소결: 조세구조개혁과 노동력재생산

국가복지의 시장임금에 의존해오던 노동력재생산에 사회임금을 도입함으로써 시장의 위험성에 가능한 덜 노출케하고, 이 과정에서 소득재분배의 효과를 이루는 제도이다. 따라서 국가복지와 사회임금은 막대한 재원을 마련하는 조세구조의 문제와 불가분의 관계를 가지고 있다. 이러한 맥락에서 이장에서는 온전한 사회임금제도의 구축을 위해 요구되는 조세구조의 개혁에 대해서 살펴보았다.

현재 사회임금의 재원으로서 우리나라 조세구조가 지니고 있는 문제는 총직접세의 절대수준이 현저히 낮다는 점이다. 종래까지 일반조세율이 OECD국가 수준에 근접하고 있다며 선전되었으나, 1996년 우리나라의 GDP대비 총직접세의 비율은 OECD국가 평균인 26.4%에 훨씬 미달하여 9.5%에 불과하다. 사실상 사회임금을 제공하기 위한 재원구조에 심각한 결함이 존재한다.

9.5% 2012년 기준 21.2% (2012년 기준)

따라서 조세구조 개혁의 기본목표는 GDP대비 총직접세율을 OECD평균수준에 근접하도록 증대시키는 일이다. 이를 위해서는 직접세의 누진율을 강화하고 국가복지제도의 적용을 확대하며, 필요하다면 총직접세의 기본조세율을 인상하는 것도 고려될 수 있다. 그러나 이것에 앞서 선결적으로 추진되어야 할 핵심과제가 바로 조세인프라의 확고한 구축이다. 조세인프라가 올바르게 구축된다면, 고소득자와 자영자의 탈루소득을 거두고, 사회보장기여금이 지니는 역진성도 해소할 수 있어 총직접세를 증대시키는 데에도 상당히 기여할 것이다. 또한 조세인프라의 구축에 의해 계층 및 집단간 수직적/수평적 조세형평성이 확립될 것이므로 기본조세율을 높이는 사회적

는 특례한도액은 3,600만원 → 1억 5000만원 → 4,800만원+30%로 변화될 예정이다. 현재 국회에서 논의 중인 4,800만원+30% 상한선은 정부의 애초 제안인 4,800만원에서 크게 후퇴한 것이며, 근본적으로 세금계산서 의무를 면제함으로써 탈루를 합법화하는 제도인 과세특례제도를 계속 유지하려는 문제를 지닌다.

현재까지 우리나라 조세개혁에 주도적인 역할을 해오고 있는 참여연대와 경실련은 국회의 개정에 정안에 크게 반발하면서 간이과세 적용금액을 애초에 정부의 개혁안대로 4,800만원으로 확정할 것을, 그리고 장기적으로는 간이과세제도 자체를 폐지할 것을 주장하고 있다. 사실 자영자 과세특례제도의 폐지는 자영자 소득과약과 밀접한 관련을 가진다. 따라서 자영자 과세제도의 개혁과 함께 현재 개혁의지가 상실된 자영자 소득과약위원회를 혁신적으로 재구성하여 자영자 소득구조를 투명케하여야 할 것이다.

동기도 비로소 마련될 것이다. 요약하면, 우리나라 조세구조의 개혁은 총직접세 증대를 기본목표로, 조세인프라의 구축을 핵심과제로 가진다.

이러한 조세구조개혁의 연장선 하에서 노동자도 사회임금인 국가복지의 재원 확보를 위하여 필요한 조세기여를 마다할 이유가 없다. 물론 이것은 노동자가구의 임금소득에서 조세로 더 많은 금액이 지출된다는 것을 의미한다. 단기적으로 보면, 시장임금의 절대액이 감소하는 것이다. 그러나 국가복지를 통해 사회임금이 온전히 주어진다면, 노동자에게 주어지는 총임금(사회임금+시장임금)은 조세지출 이전의 시장임금보다 커질 것이다.

결국 조세구조혁신을 통한 사회임금의 재원조성에 노동자가 적극적으로 나서는 것은, 노동력재생산에 필요한 총임금의 확대하는 것이고, 사회임금을 통하여 개별 노동력이 처하게 될 시장의 위험성을 최소화하는 것이며, 사회적으로는 부의 불평등을 완화하는 복지효과도 가져오는 것이다. 이것은 또한 노동력재생산에 대한 사회적 시각을 강화하고 사회적 연대를 증진시킨다. 자본주의 시장원리가 강요하는 노동자의 개별적 분할에 머물지 않고 노동자와 저소득계층의 연대성을 확보하는 정치적 효과도 지니고 있다.

제 6 장 : 기업복지와 노동력재생산

우리나라의 사회복지제도에서 상당한 관심을 받아온 것이 기업복지이다. 우리나라에서 기업복지는 임금인상에 추가되는 추가급여의 성격을 지니기도 하였고, 대부분의 기업복지항목이 단체협약에 의거하기 때문에 노사간 힘 관계를 나타내기도 하였다. 그러나 우리나라 노동조합운동에서 기업복지에 대한 이해와 전망에 대한 논의는 제한적이었다. 임금인상의 연장선에서 기업복지를 확대하고 단체협약으로 제도화하는 것에 관심이 한정된 것이 사실이다.

이제 사회임금을 노동조합의 사회복지전략으로 삼고자하는 시점에서 기업복지에 대한 노동조합의 대응방향을 수립할 필요가 있다. 이 장에서는 먼저 기업복지를 바라보는 종래의 시각을 비판적으로 검토하고(1절), 이어 우리나라 기업복지의 전개과정과 최근 IMF금융위기시기 이후 변화내용을 분석하고(2절), 마지막으로 연대주의적 사회복지전략에 입각하여 기업복지의 재편방향에 대해 생각해 보겠다.

1. 기업복지를 바라보는 시각정립

기업복지의 구조를 보면 사적 영역과 공적 영역이 혼재되어 있는 듯이 보인다. 보통 기업복지로 칭해지는 항목을 보면, 사보험지원금, 학자금지원에서부터 퇴직금, 연월차 휴가 등 법정복지까지 다양하다. 게다가 의료, 고용, 연금, 산재보험 등 사회보험료 역시 노동자와 고용주가 부담한다. 사회복지의 대부분의 영역이 기업과 관련을 가지기 때문에 과연 어디까지가 '기업복지'인가라는 문제가 제기된다.

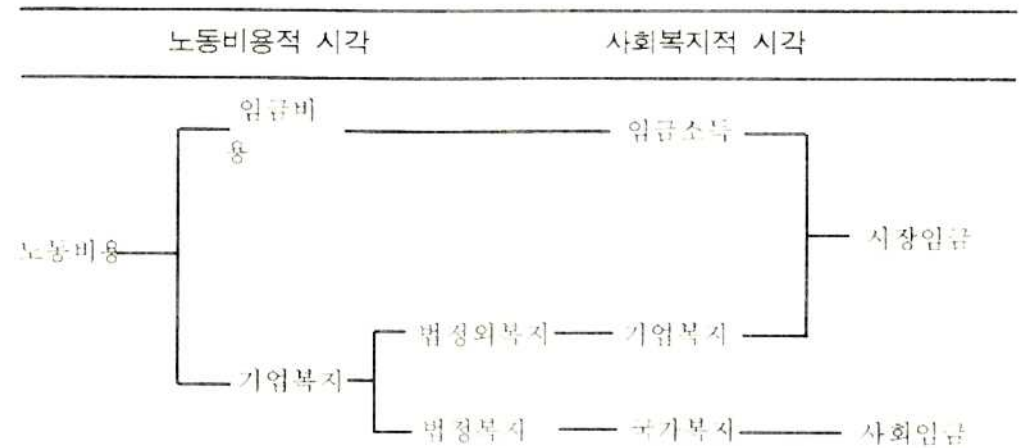
이 때문에 기업복지를 이해하기 위해서는 기업복지의 범위를 명확히 설정할 필요가 있다. 우리나라에서 기업복지라는 용어는 다소 편의적으로 사용되어 왔다. 지금까지 우리에게 익숙하게 받아들여지던 종래의 시각은 노동비용적 시각으로 불릴 수 있다. 이 시각은 기업복지가 지니는 복지구조의 특성을 고려하지 않고 기업에

서 부담하는 노동비용의 측면에서 기업복지를 이해하려 한다. 즉, 기업복지는 통상적으로 '정기적인 화폐임금을 제외한 모든 금전적, 물질적 보상'으로 정의되어 왔다. 종업원의 생활향상을 위하여 화폐임금이 아닌 형태로 사용자가 노동비용을 지불하는 것은 대부분 기업복지로 포함된다(배무기, 1988; 김대모, 1990). 결국 기업복지는 기업이 지불하는 총노동비용중 임금급여 이외의 것으로 귀결된다.

그러나 이러한 시각은 총노동비용에 선차적 관심을 가지는 경영의 이해를 반영한 것이다. 게다가 노동비용적 시각은 전체 사회복지와 기업복지의 연관성을 고려하지 않음으로서 노동조합의 과학적인 사회복지전략을 수립하는 데에 장애가 될 수도 있다. 노동비용적 시각의 문제를 비판하며 기업복지를 전체 사회복지와의 연관속에서 파악하려는 시각이 필요한데(송호근, 1995; 홍경준, 1996), 이것을 '사회복지적 시각'으로 칭하겠다.

사회복지적 시각에서 기업복지는 "첫째, 복지의 제공자가 기업이고, 둘째 그 기업에 고용된 노동자가 수혜자이며, 셋째 기업이 노동자에게 임의적으로 제공하는 복지이다"(홍경준, 1996; 54)라고 정의된다. 여기서 핵심적인 것은 세 번째 특징인 기업복지의 '임의성'이다. 즉 기업이 노동자에게 지급하는 정규임금 이외의 보상중에서 그 기업에서 임의적으로 지급되는 것만이 기업복지로 파악된다. 따라서 퇴직금, 고용보험료 등 법적 규정에 의해 기업이 지불하는 '법정복지'는 기업복지의 범주에서 제외되어야 한다. 왜냐하면 이들 항목들은 비록 기업이 그 비용을 지불하더라도 관련법에 의거하여 의무적으로 납부하여야 하는 '일종의 조세'로서 기업이 노동자에게 '임의적'으로 제공하는 복지는 아니기 때문이다. 따라서 기업복지는 기업에서 임의적으로 제공되는 '정규임금과 법정복지 이외의' 항목들만이 해당된다.

노동비용적 시각의 근본적인 문제는 국가복지와 기업복지를 혼동하는 점이다. 사회복지적 시각에 입각하면, 퇴직금, 연월차휴가, 육아시간, 장애보상, 4대보험료 등의 법정복지항목은 기업이 부담하지만 국가차원에서 법으로 정해지기 때문에 국가복지에 해당한다. 이러한 국가복지의 앞에서는 보았듯이 노동력의 사회적 재생산에 기여하는 사회적 임금(social wage)인 반면 기업복지는 기업단위에서 주어지는 시장임금(market wage)에 속한다.



<그림 6-1> 기업복지를 바라보는 시각 비교>

이렇게 기업복지를 국가복지제도와 엄밀히 구분하는 이유는, 국가복지와의 형식적 차이뿐만 아니라 기업복지가 갖는 복지효과의 특수성을 강조하려 위함이다. 기업복지는 수혜대상이 해당기업 노동자로 한정되기 때문에 복지혜택의 자격은 해당기업에의 고용이다.

따라서 기업복지는 해당기업의 노동자에게 임금소득을 보전하는 노동복지제도로서 공정성을 지닌다. 한편 기업복지의 내용이 기업별로 상이하기 때문에 시장임금과 유사하게 기업복지의 노동자간 분할을 야기하는 속성도 지니고 있다. 즉 4대 사회보험, 최저임금제 등 다른 노동복지들이 노동자의 불평등을 완화시키는 평등효과를 지니는 것에 반하여 오히려 기업복지는 오히려 노동자간 불평등을 증가시키는 의도하지 않는 결과를 수반한다(김진구, 1999). 이러한 기업복지의 양면성을 동시에 고려하는 노동조합의 대응이 요구된다.

2. 우리나라 기업복지의 전개와 현황

기업복지의 소항목은 무수히 많고 기업마다 다양하다. 현재 우리나라 기업에서 행해지고 있는 기업복지 항목들을 모두 모아보면, 주거지원, 금융세계지원, 보건/탁아/식사, 문화/체육/오락 등 노동자의 생활과 관련된 거의 모든 영역을 포괄하고 있

다고 하여도 과언이 아니다. 그러나 기업복지가 현재의 수준에 이르기까지는 많은 시간의 과정이 소요되었다. 기업복지의 전개과정을 간략히 정리하고, 기업복지의 현황을 IMF금융위기 이전과 이후로 나누어 살펴보겠다.

1) 우리나라 기업복지의 전개과정

우리나라에서 기업복지가 도입되기 시작한 것은 산업화와 밀접한 관련을 지닌다. 기업복지가 제공되기 위해서는 '일정규모'의 기업이여야 하고, 기업에 압력을 행사할 수 있는 노동조합의 존재와도 무관치 않기 때문이다. 사실 기업복지가 도입된 것은 산업화가 본격화된 1970년대 이후에야 가능하였고, 대부분의 기업에서 일반화될 수 있었던 것은 노동조합운동이 활성화된 1987년 이후의 일이다. 우리나라 기업복지의 전개과정은 대략 기업복지 미형성기(1961-), 형성기(1962-1987), 발전기(1987-1997), 위축기(1998-) 등 4시기로 나누어 볼 수 있다(송호근/홍경준, 1995; 31-37).

첫 번째 시기인 미형성기는 아직 뚜렷한 산업화가 이루어지지 않았던 1961년 이전의 시기이다. 당시까지 주요산업은 농업이었기 때문에 우리나라 국민이 취업할 수 있는 비농분야는 공공부문과 소수의 민간기업에 한정되었다. 따라서 이 시기에는 농촌에서 벗어나 어엿한 직장인 되는 것, 즉 고용을 얻는 것 자체가 엄청난 복지로 간주되던 시기였다.

두 번째 시기는 기업복지 형성기는 경제개발계획이 시작된 1962년을 기점으로 한다. 노동집약적 경공업이 중심이었던 1961-72기간에 비로소 기업복지가 도입되기 시작하였다. 이 시기의 기업복지내용을 보면, 기숙사, 주거시설, 양호실, 급식시설 등 생산활동을 안정화하기 위한 '노동시설 프로그램'이 주를 이루었다. 이는 노동자의 복지와 생활수준을 증진시킨다는 목적보다는 저임금 여성노동력을 집단관리하는 노동통제적 의미를 강하게 가지고 있다. 한편 중화학공업이 본격화된 1973-87년의 시기에는 기업복지의 내용이 노동시설뿐만 아니라 임금을 보완하는 '생계보조적'인 프로그램이 도입되었다. 자체 신용조합이 마련되고 재형저축장려금, 장학금, 학비보조 등이 이 시기에 도입된다.

<표 6-1> 기업복지 프로그램의 도입/일반화과정

주요프로그램	미형성기 1961년 이전	도입기		발전기	위축기
		1962-72	1973-1987	1987-1997	1998-
식사시설		○	*	*	*
기숙사 및 사택	고	○	*	*	*
양호실 등 의료시설	용	○	*	*	*
경소비		○	*	*	↘
공제회	자	○	*	*	*
문화/체육/오락시설	체		○	*	↘
직업훈련	가		○	*	*
부설학교			○	*	*
신용조합	부		○	*	*
재형저축장려금	지		○	*	*
장학금, 학비보조			○	*	↘
사내복지기금				*	*
주택자금지원				○	↘
사보험지원금				○	○

자료: 송호근/홍경준(1995: 37)의 표에 필자의 기업복지조사결과를 덧붙임.
비고: (○) 프로그램의 도입 및 확산, (*) 프로그램의 일반화, (↘) 프로그램의 위축

세 번째 시기는 1987년을 기점으로 IMF금융위기 이전까지로 기업복지의 발전기로 불릴 수 있다. 이 시기에는 기존에 도입되었던 기업복지가 확대강화되었고, 새로이 사내복지기금, 주택자금대여, 사보험지원금 실질적으로 '소득/재산중대적'인 프로그램이 도입되었다. 이러한 프로그램은 이전에 노동시설 프로그램, 혹은 생계보조적인 것을 넘어서는 것으로 노동자에게 상당한 경제적 혜택을 제공하는 것이었다. 이러한 기업복지의 발전은 1987년 이후 급성장한 노동조합운동의 힘을 반영한 것임에 틀림이 없으나 다른 한편 기업간 기업복지의 격차는 커졌다.

네 번째 시기는 IMF금융위기 이후 현재까지 이르는 기업복지의 위축기이다. 금융위기를 맞아 기업마다 노동비용을 줄이기 위해 인원감소와 함께 기업복지도 함께 축소된 것으로 조사되었다. 대부분의 기업복지가 단체협약 사안으로서 제도적인 성격을 지닌다는 점을 고려하면, 이러한 변화가 주는 의미는 적지 않은 것이다.

2) 우리나라 기업복지 현황: IMF 금융위기 이전

기업복지가 가장 발전하였던 IMF금융위기 이전까지 우리나라 기업복지의 내용은 어느 정도였는가? 기업복지의 항목이 워낙 다양하고, 여러 시설복지가 포함되기 때문에 기업복지의 수준을 매년 정확히 가늠하기는 매우 어렵다. 따라서 현재 기업복지에 관한 전국적 정보를 얻을 수 있는 방법은 노동부에서 발간하는 『기업체 노동비용 조사보고서』에 보고된 법정외복리비 항목을 통해서이다.⁷⁶⁾

<표 6-2> 근로자 1인당 법정외복리비의 구성비의 변화

	1988	1990	1992	1994	1995	1996	1997
총노동비용(a)	546.3	816.3	1,179.5	1,501.9	1,726.7	1,870.5	2,082.2
법정외복리비(b)	26.3	49.1	99.7	126.4	120.8	139.5	154.0
법정외복리비율(b/a)	4.8	6.0	8.5	8.4	7.0	7.5	7.4
법정외복리비 구성	100	100	100	100	100	100	100
주거비용	10.0	14.7	14.3	18.1	10.8	9.1	9.3
의료보건비용	3.3	2.3	2.9	3.3	3.3	3.2	3.7
식사비용	40.4	41.2	31.9	29.6	35.1	29.1	27.3
분회/체육/오락비용	10.0	6.2	4.8	3.8	6.9	5.3	4.4
보험료지원금	2.0	1.7	0.9	1.7	2.4	5.3	7.5
경조금 등의 비용	5.4	4.3	3.3	3.4	3.4	4.0	4.5
저축등의 장려금	2.2	1.8	1.0	0.6	0.7	0.5	0.5
학비보조비용	11.9	12.0	10.7	9.5	12.3	13.2	14.9
사내복지기금	-	-	10.4	10.9	8.1	6.8	6.8
보육비 지원비	-	-	0.0	0.1	0.1	0.3	0.4
근로자휴양비	-	-	6.3	2.8	5.1	4.8	3.4
종업원지주제	-	-	1.3	8.5	1.0	8.0	3.6
기타	-	15.7	11.9	7.8	10.9	10.3	13.7

노동부, 『기업체 노동비용 조사보고서』

76) 현물지급의 비용은 전체노동비용의 0.1-0.4% 미미하다. 따라서 여기서는 법정외복리비만을 가지고 기업복지의 추세를 살펴볼 것이다.

1988-1997년 기간을 시계열적으로 정리한 <표 6-2>를 보면, 이 기간동안 기업복지가 크게 발전하였음을 알 수 있다. 우선, 총노동비용에서 법정외복리비가 차지하는 비율을 보면 1988년 4.8%이었으나 4년후인 1992년에는 8.5%로서 거의 두배로 증가하였고, 1995년 이후에는 계속 7%대를 유지하고 있다. <표 6-1>에서 보았듯이, 이 시기에 거의 모든 항목의 기업복지가 도입되거나 일반화되어, 임금소득과 함께 기업복지도 노동자의 생계에 주요한 자원이 되었다. 기존에 임금소득만이 시장임금이었으나 이제 기업복지가 새로이 시장임금의 항목으로 자리잡았음을 의미한다.

한편, 10여년간의 기간동안 법정외복리 항목의 상대적 비중을 보면 주목할만한 변화가 눈에 띈다. 우선 식사비용은 현재까지 전체 법정외복리비에서 가장 큰 비중을 차지하는 항목인데, 그 비중은 1988년에 40.4%에서 1997년에 27.3%로 크게 줄어들고 있다. 이는 식사비용의 절대액이 크게 변하지 않은 반면에 전체 법정외복리비가 증가함에 따라 그 상대적 비중이 줄어든 것이다. 따라서 식시지원이 감소했다기 보다는 다른 기업복지가 증대한 것을 의미한다.

상대적 비중이 증대하고 있는 항목은 학비보조금, 보험료지원금 등이다. 학비보조금의 경우 1995년 이후 증가하고 있고, 보험료지원금은 90년대 초반에 1-2%로 미미하였으나 급속히 증가하여 97년에는 7.5%에 달하고 있다. 한편 주거지원비용은 90년대 초반에 급속히 상승하여 94년 18.1%대로 높아졌으나 이후 낮아져 95년 이후 9-10%를 기록하고 있다. 이는 90년대 초반 주택가격 상승으로 인하여 노동자들이 주거비용의 어려움에 직면하였고, 이를 보완코자 기업별로 주거비용의 지원이 늘어났기 때문이다.

이 표에서 찾아지는 함의는 법정외복리비의 주요한 항목으로 부상한 학비보조금, 보험료지원금, 종업원지주제, 그리고 1992년부터 도입되기 시작한 사내복지기금 등이다. 이들 항목은 '소득/재산증대적' 의미를 갖는 프로그램으로서 기업복지의 내용이 1980년대 후반을 기점으로 이전에 노동통제적, 생계보조적인 것에서 새로운 단계로 접어들고 있음을 보여준다.⁷⁷⁾

이러한 발전은 단체협약의 개선을 통하여 기업복지를 증대하려 해왔던 노동조합운동의 성과이고, 개별 노동자의 가계에 도움을 주는 것임에 틀림이 없다. 그러나 여기서 주목해야 할 점은 기업복지가 모든 노동자에게 균등하게 제공된 것이 아니

77) 현재 우리나라 기업복지의 수준은 다른 나라에 비해 상당히 높은 것으로 알려져 있다. 최근의 자료를 구할 수 없어, 대신에 아래의 표를 제시한다.

라는 점이다. 1987년 이후 기업복지가 띠기 시작한 소득증대적 효과는 상대적으로 높은 임금을 받는 대규모 노동자에게 집중적으로 주어졌다. 1장의 <표 1-1>에서 제시하였듯이, 규모별 1인당 노동비용은 기업복지가 더해질수록 더 커지었다. 기업복지가 불균등하게 실시됨에 따라 노동자내 분할을 야기할 소지를 가지게 된 것이다. 이것은 노동조합 스스로에게는 의도하지 않은 결과이지만 기업복지의 속성을 고려하면 쉽게 예상되는 결과이기도 하다.

노동부 통계치에서 발견되는 뚜렷한 기업복지의 차이는 기업규모에 따른 차이이다. <표 6-3>을 보면 특히 1000인 이상 대규모기업에서 법정외복리비가 월등히 높다. 총노동비용에서 법정외복리비가 차지하는 비율이 1000인 미만규모의 기업에서는 대략 6%인데 반하여 1000인 이상의 대규모기업에서는 7.7%에 달한다. 특히 이들 기업의 총노동비용 절대액이 2백 20여만원으로서 1000인 이상의 이하규모의 기업에 비해 크게 높은 것을 고려하면, 법정외복리비 절대액의 차이는 더 크다. 실제로 1000인 이상 대규모기업의 1인당 법정외복리비는 172,400원으로 500-999인 사업장의 122,600원의 140%에 해당한다.

법정외복리비의 기업규모별 차이는 구성항목별로 중요한 의미를 준다. 1000인 이상 기업에서 다른 기업과 비해 특히 높은 항목들은 보험료지원금(8.6%), 학비보조비용(15.9%), 사내복지기금(7.2%) 등이다. 이들 항목들은 소득증대적 성격을 지니는 기업복지로서 규모별 소득격차를 크게할 것으로 판단된다. 즉, 대기업일수록 소득증대적인 항목의 비중이 높아서 노동자의 총소득을 증대시키는 반면에 중소기업일수록 법정외복리비의 절대액이 작기 때문에 불가피하게 생산과 연관된 영역을 중심으로 기업복지가 제공되고 있다.

<표 6-3> 기업규모별 노동비용과 법정외복리비용(1997)

	30-99인	100-299인	300-499인	500-999인	1000인 이상	계
총노동비용(a)	1,341.7	1,597.8	1,778.5	1,852.5	2,232.8	2,082.2
법정외복리비(b)	83.1	98.0	114.5	122.6	172.4	154.0
법정외복리비율(b/a)	6.2	6.1	6.4	6.6	7.7	7.4
법정외복리비 구성	100	100	100	100	100	100
주거비용	8.9	9.8	12.4	9.9	9.0	9.3
의료보건비용	3.0	2.4	2.5	2.5	4.0	3.7
식사비용	56.8	43.0	36.8	36.1	24.0	27.3
문화/체육/오락비용	4.1	3.8	3.6	3.4	4.7	4.4
보험료지원금	2.1	2.8	3.7	3.9	8.6	7.5
경조 등의 비용	3.7	3.8	4.3	3.6	4.6	4.5
저축등의 장려금	0.1	0.3	1.8	1.3	0.4	0.5
학비보조비용	5.6	8.8	11.3	13.3	15.9	14.9
사내복지기금	0.7	5.5	5.7	5.3	7.2	6.8
보육비 지원비	0.1	0.1	0.1	0.3	0.5	0.4
근로자휴양비	2.5	2.8	2.4	3.9	3.4	3.4
종업원지주세	0.0	3.0	3.0	4.1	3.7	3.6
기타	12.4	13.9	12.4	12.4	14.0	13.7

노동부, 『기업체 노동비용 조사보고서』

* 각국 법정외복리비 비율 (총노동비용 대비 %)

나라	이탈리아	벨기에	일본	독일	아일랜드	영국	네덜란드	프랑스	한국
법정외복리비	1.0	1.3	2.7	4.5	5.4	6.6	6.6	7.9	7.4

- 자료: 홍경준(1999: 156). 한국은 1997년, 일본은 1989년, 나머지 국가들은 1984년.

3) 기업복지현황 : IMF금융위기 이후 (1997-)

IMF금융위기를 맞아 진행되고 심각한 자금난에 처하게 된 기업들이 우선적으로 추진한 정책은 노동비용축소이다. 공공부문을 포함하여 전산업에서 고용감축, 임금 삭감이 대대적으로 행해졌다. 정부의 공식통계에 의거하더라도 올해 1사분기에 실업자수가 175만명(실업률 8.4%)에 달하였는데 IMF금융위기 이전인 1997년 3사분기의 47만명(실업률 2.1%)에 비해 130여만명이 증가한 수치이다. 임금의 경우에도 1998년 한해동안 비농 전산업부문에서 실질임금의 하락폭은 평균 10%에 달하였다. 정부의 임금삭감지침이 강력히 시달된 공공부문의 경우에는 이보다 더 높아 11.6%의 실질임금이 삭감되었다(노동연구원, 1999). 1987년이래 10%대의 실질임금 상승률, 그리고 91-96년까지 5-8%대의 임금상승이 이어져 마치 비가역적인 것 같았던 임금상승행진이 거꾸로 하락한 것이다.

이러한 경향은 기업복지에서도 나타났다. 현재 우리나라 기업들이 기업복지(법정외복리비)에 지출하는 비용은 전체 노동비용의 7%로서 적지않은 비용이다. 기업복지의 축소는 민간부문뿐만 아니라 공공부문에까지 전 영역에서 추진되었다. 특히 정부는 자신이 실질적인 고용주인 공공부문에서 구조조정의 '모범'을 보이고자 대대적인 기업복지 축소를 공공부문조직에 시달하였다.

<표 6-4> 정부의 공기업 기업복지 축소지침

기업복지항목	현행제도	정부지침
퇴직금누진제	누진율 높음	누진율 폐지
명예퇴직제도	자격기준: 근속 5-20년 기준급여: 통상임금+수당	자격기준: 20년이상 근속 기준급여: 기본급
대학생자녀 학자금 지원	대부분 무상지원	무상지원에서 융자로
체력단련비 등 각종 수당	체력단련비, 경로효친비, 노동절, 위로금 등	폐지
주택자금융자	무이자에서 연 6%정도	시중은행 대출금리 적용
유급휴가	연월차 휴가수당이 총인건비의 9.5%	연월차휴가 및 휴가수당 축소

- 기획예산위 여러자료

<표 6-4>에서 처럼, 정부는 공기업의 퇴직금제도가 지나치게 누진적이라고 비판하며 현행 누진제를 폐지하고 1년당 1개월분으로 고정하고, 명예퇴직제도 역시 자격기준을 5-20년 근속자에서 근속년수 20년 이상으로 높이며, 기준급여를 현행의 통상임금 이상의 금액에서 기본급으로 정하였다. 또한 대부분의 공기업에서 주어지는 대학생자녀 학자금 무상지원, 무이자 혹은 낮은 이자로 제공되는 주택자금융자를 시중은행 대출금리에 따를 것을 지시하였다. 이러한 정부의 지침은 기업복지가 단체협약 사안임을 무시한 탈법적인 것이어서 노동조합의 반발을 야기하기도 하였으나, 정부의 강력한 압력에 의해 한국가스공사, 한국도로공사, 한국전력, 수자원공사 등 주요 공기업에서 정부의 방침에 따라 대학생자녀 학자금의 융자 전환, 경조사비 지원 중단, 주택구입자금 금리 인상(2%~5% -> 7.5%~9%), 퇴직금 누진제폐지 등기업복지가 축소되었다.

사실 대부분의 기업복지 항목들은 단체협약에 명시된 '제도적 급여'의 성격을 지니기 때문에 임금변동과 달리 쉽게 유동하지 않는 비탄력적인 경향이 있고, 그것의 축소는 더욱 그러하다. 따라서 현재 IMF금융위기 이후 2년여의 짧은 기간을 대상으로 기업복지의 변화를 평가하는 것은 다소 이른 감이 없지 않다. 그럼에도 불구하고 올해 12월초에 실시한 우리 연구팀의 조사에서 이미 기업복지의 축소가 심상치 않게 진행되고 있음이 확인되었다.78)

78) 기업복지조사는 민주노총 산하 금속산업연맹, 사무금융노련, 공공연맹 소속 노동조합을 대상으로 1999년 11월 25일 - 12월 10일에 걸쳐 Fax조사를 실시하였다. 이중 총 97개 노조(혹은 지부)가 응답하였는데(응답율 17.7%), 응답노조의 연맹별 비율은 금속산업연맹 36.6%, 사무금융노련 37.6%, 공공연맹 23.7%이다.

이 조사가 실시된 기본적 이유는 IMF금융위기 이후 기업복지의 변화를 구체적으로 분석하기 위한 것이지만, 더불어 민주노총이 정기적으로 실시하고 있는 '단체협약 실태조사'의 결과를 보완하는 의미도 있다. 민주노총이 발간한 『단체협약 실태조사 보고서』 1997년(1997년 10월-12월 조사)과 1998년(1999년 1월-3월 조사)의 내용에서 복지후생항목을 보면, '예상밖으로' IMF금융위기 이후에 주택자금, 학자금, 유아원 지원, 의료비지원, 개인연금지원 항목이 다소 증가한 것으로 나타나고, 조사표본을 일치시키더라도 유사한 결과가 도출된다. 그런데 이 조사는 각 항목의 단체협약 명시여부만을 묻는 것이었기 때문에, 각 항목의 내용이 공식적으로 축소되거나 혹은 협약에는 변함이 없지만 지켜지지 않는 등의 질적 변화를 파악할 수 없는 한계를 지니고 있다. 따라서 우리 연구팀의 조사는 기업복지 항목을 세분하여 각각의 변화내용을 물었고, 정규직과 비정규직의 적용차이를 덧붙였다.

<표 6-5> IMF금융위기 이후 기업복지 변화 (N=97, %)

분류	구체항목	IMF 이후 변화		실시 적용	
		증가	감소	정규직	비정규직
주거지원	1. 임대주택	0.0	3.0	27.5	1.3
	2. 기숙사	0.0	2.2	31.5	5.0
	3. 주택구입자금 지원	1.1	25.0	55.4	2.5
	4. 전월세자금 지원	1.1	20.7	54.3	3.8
금융 세제지원	5. 재형저축 장려금	0.0	0.0	3.3	2.5
	6. 금융공제제도	0.0	0.0	16.3	6.3
	7. 사보험지원금	0.0	2.2	29.3	12.5
	8. 경조금 지원	0.0	10.9	88.0	25.3
	9. 학자금 지원	1.1	15.2	82.6	17.9
	10. 생활자금 지원	0.0	5.4	25.0	1.3
	11. 종업원지주제	0.0	0.0	13.2	1.3
	12. 공제회 지원금	0.0	0.0	16.5	6.3
보건 탁아 식사	13. 의료시설	0.0	2.2	27.2	13.9
	14. 건강검진	0.0	7.6	97.8	46.8
	15. 탁아시설	0.0	0.0	3.3	2.5
	16. 구내식당	0.0	3.3	63.0	46.8
	17. 식비지원	0.0	5.4	90.2	60.8
문화 체육 오락	18. 오락/휴게실	0.0	3.3	50.5	40.5
	19. 도서실	0.0	2.2	27.2	17.5
	20. 체육시설	0.0	3.3	43.5	25.0
	21. 운동장	0.0	3.1	23.9	18.8
	22. 목욕탕/샤워시설	0.0	1.1	53.3	40.0
	23. 휴양시설	0.0	2.2	43.5	20.0
	24. 사내씨클 지원	0.0	15.2	62.0	17.5
	기타	25. 소비조합	0.0	1.1	21.7
26. 유류대		0.0	7.7	31.9	6.3
27. 주차대		0.0	3.3	16.3	5.0
28. 피복비		0.0	7.6	67.4	38.8
29. 기념품 지급		0.0	15.2	59.8	40.0
30. 자사제품 할인공여		0.0	1.1	15.4	2.5
31. 통근 지원		0.0	3.3	54.9	30.4

<표 6-5>의 조사결과를 보면, IMF금융위기 이후 눈에 띄게 감소한 기업복지 항목들은 주택구입자금 지원, 전월세자금 지원 등의 '주거' 항목과 경조금 지원, 학자금

지원 등의 '재정' 항목이다. 이것들은 기업복지 중에서 상당한 액수에 이르는 현금지원 항목이었기 때문에 기업의 노동비용을 긴급히 줄이려는 기업의 요구가 반영된 것으로 평가된다. 이러한 축소는 기업문화전략과 긴밀한 관련을 지니는 사내씨클 지원, 기념품 지급 등에서도 확인된다. 결국 직접 생산과 관련되지 않으면서도 현금부담을 줄일 수 있는 기업복지 항목이 주요 축소대상이 되고 있음을 알 수 있다.

최근에 공공연맹 소속 노동조합들이 '퇴직금제도 개악 · 복리후생축소철회' 주요 요구로 내걸고 정부의 기업복지축소 지침에 항의하고 있고, 일부기업들이 금융위기의 최저점에서 점차 회복하는 추세를 보임에 따라, 이전에 보류되거나 폐지되었던 기업복지가 다시 재개되는 사례가 없는 것은 아니다. 그럼에도 공공부문이나 기업, 금융권의 구조조정이 지속적으로 이어질 것으로 예상되기 때문에 고용주들은 가능한 이전에 비해 기업복지를 축소하려할 것이다. 이제 노동조합은 1960년대 이래 꾸준히 성장해 온 기업복지제도가 처음으로 위축되는 새로운 시기를 맞고 있는 것이다.

한편 기업복지와 관련하여 간과할 수 없는 문제가 역시 비정규직의 문제이다. 위의 표에서 확인되듯이, 비정규직은 임금이나 국가복지에서 취약한 대우를 받고 있을 뿐만 아니라 동일한 기업에서 일하면서도 기업복지에서도 정규직에 비해 열악한 지위에 놓여 있다. 임대주택, 기숙사, 주택구입자금, 전월세자금 등 최근 노동자의 가계에 중요한 영향을 미치는 주거항목에서 거의가 배제되어 있고, 경조금, 학자금, 건강검진, 사내씨클 등 대부분의 정규직 노동자가 누리는 기업복지에서도 상당수의 비정규직 노동자는 소외되어 있다. 기업복지의 노동자내 분할의 불평등효과는 기업규모 뿐만 아니라 고용형태에서도 심각히 존재하는 것이 현실이다.

3. 소결: 기업복지에 대한 노동조합의 정책방향

우리나라에서 기업복지는 1987년 이후 크게 발전해 왔다. 이처럼 기업복지가 급속히 확대된 배경에는 국가복지가 취약한 사회복지구조와 관련이 있다. 기업복지는 전적으로 노동력재생산을 시장임금에 의존해야 하는 우리나라에서 발전된 또 하나의 시장임금인 셈이다.

기업복지의 발전에서도 1987년이 주요한 기점으로 강조되는 것은 정부의 임금가이드라인에 맞설 수 있었던 노동조합운동이 이때 비로소 힘을 가질 수 있었기 때문

이다. 정부의 임금가이드라인을 피해가기 위해 기업마다 다양한 기업복지 항목이 생겨났고, 다른 한편 노동조합은 부족한 임금소득을 보전하기 위해 소득증대적 기업복지에 대한 요구를 높여 갔다.

비록 IMF금융위기 이후 다소 위축되긴 하였지만 우리나라에서 기업복지는 상당한 수준으로 발전하였다. 1997년 총노동비용중에서 1인당 법정외복지비가 7.4%에 달하고, 그 종류는 대규모 기업의 경우 수십항목에 달한다. 이러한 기업복지의 발전은 국가복지가 취약하여 노동력의 재생산을 전적으로 시장임금에 의존해야 했던 상황에서 노동조합이 채택했던 대안적 사회복지정책이기도 하였다.

그러나 이것은 기업복지가 기업규모별로 차등화되는 과정이기도 하였다. 시장임금을 속성을 지닌 까닭에 기업복지는 불가피하게 노동자에게 불균등하게 제공되었다. 기업복지는 노동자에게 주어지는 노동복지 중 유일하게 노동자내 불평등성을 심화시키는 제도이고, 그 불평등성은 임금격차에 의한 것보다도 2배나 크다(김진구, 1999: 109). 이제 우리나라 노동조합은 기업복지의 확대가 주는 긍정성 뿐만 아니라 노동자내에 미치는 부정적인 영향도 고려해야 하는 시점에 와 있다.

따라서 노동조합은 기업복지로 주어졌던 복지의 총량을 상실하지 않으면서도 노동자내 분할을 최소화하는 대응방향을 수립해야 한다. 이를 위한 첫 번째 출발은 '기업별' 영역을 넘어서 사고하는 일이다. 기업복지는 기업을 단위로 하기 때문에 불가피하게 기업별 속성과 기업별 차이를 노동자에게 강요한다. 특히 우리나라에서는 이러한 차이가 '기업별 노사관계체제'에 의해 훨씬 증폭되어 나타난다. 이러한 면에서 기업복지에 대한 노동조합의 대응방향도 기업별 노사관계체제를 넘어서는 조직재편의 과제와 긴밀한 관련을 가지고 있다.

기업복지에 대한 노동조합의 대응방향은 다음 세가지로 요약될 수 있다. 첫째, 기업복지의 국가복지화. 현재 대부분의 사업장에서 실시되고 있는 기업복지 항목들은 가능한 법정복지화하여 모든 사업장에서 보편적으로 적용되도록 해야 한다. 여기에 해당되는 항목들은 건강검진, 중식대, 피복비, 휴게실 등이 될 수 있다. 이 항목들은 생산활동과 직결된 것이기 때문에 근로기준법의 취지와도 부합한다.

둘째, 기업복지의 산업복지화. 기업복지 항목중에서 법정복지로 전환하여 국가복지에 포함시키기는 어렵지만, 산업에 따라 대부분의 사업장에서 실시되고 있는 항목들은 산업별 단체협약에 포함시켜 산업별로 모든 사업장에 적용될 수 있어야 한다. 현재 시행되고 있는 상당수의 항목들이 이 범주에 속할 수 있는데, 구내식당, 당직

비, 학자금융자, 통근버스, 재형저축장려금, 주차비공여, 주택구입자금지원, 목욕탕, 소비조합, 탁아시설, 오락/휴게실 등이 해당될 수 있다.

셋째, 기업복지의 최소화. 그럼에도 불구하고 특정기업에만 해당하는 기업복지 항목들이 존재한다. 이것들은 불가피하게 현재의 기업복지제도의 틀내에서 시행될 수 있다. 여기에 해당될 수 있는 항목들은, 자사제품할인, 기념품비, 기숙사, 도서실, 휴양시설, 체육시설 등이다.

요약하면, 기업복지에 대한 노동조합의 대응방향은 현재의 기업복지제도를 가능한 국가복지, 산업복지로 전환하여 기업복지의 범위를 최소화하는 것이다. 이것은 현재까지 획득한 기업복지의 총량을 상실하지 않으면서도, 기업복지구조의 재편을 통해 노동자의 분할을 최소화하려는 것이다. 이것은 또한 국가복지를 확대하여 사회임금을 확대하는 연대주의적 사회복지전략과 일치하며, 기업별 노사관계체제를 산업별체제로 전환하려는 조직재편전략과도 상응하는 것이다.

제 7 장 결론 : '연대주의 사회복지 전략'을 향하여

1. 사회복지 요구 투쟁의 재인식

90년대에 들어와 한국의 노동운동에서 사회복지 요구 운동이 본격적으로 제기되고 있음을 목격할 수 있다. 민주노총의 경우 1980년대 후반부터 산발적으로 제기되었던 사회보장, 교육, 세계개혁 등의 요구를 95년부터 '사회개혁투쟁'으로 범주화하면서 이를 노동운동의 핵심사업으로 설정하였다(민주노총 준비위원회, 1995)79). 90년대 노동운동이 제기한 사회복지 요구 투쟁은 적어도 외형적으로는 '노동자집단의 이해관계'를 넘어선 총체적인 사회개혁이라는 폭넓은 시각을 전제로 하고 있으며, 또한 일반 대중의 보편적 이해관계를 노동운동이 대변한다는 점을 명확히 선언하고 있다는 점에서80) 이익대변의 '협소성'(노동자'만'의 이익대변), 그리고 요구과정에서의 '소극성'과 '탈정치성'을 보여 온 90년대 이전의 사회보장요구와는 질적인 차이를

79) 한국노총의 경우도 90년대 초반부터 노동자의 이익을 실현함과 동시에 국민의 삶의 질을 향상시키기 위해 주택, 의료, 교육 등 생활의 전 영역에서 투쟁의 필요성을 강조하기 시작하였다. 90년대에 노동계에서 제기한 의보통합, 고용보험 확대, 국민연금제도 개선 등 사회복지 부분의 요구 투쟁은 노사정위원회에서 일정부분 결실을 맺게 되는데(김연명, 1999b) 이러한 결실은 사회임금의 제도화라는 측면에서 노사정위원회의 전략적 정당성의 판단 여부와는 상관없이 일정한 평가를 받을 수 있다.

80) 노동운동권에서 사회복지 요구 투쟁이 포함되는 사회개혁투쟁이 제기된 배경에 대해서 김유선은 다음과 같이 설명하고 있다(1998b:61). 사회개혁투쟁은 94년까지의 민주노조운동이 " 1) '상반기' 임단투 하반기 노개투'로 관성화되어 있고, 2) 노동자의 경제적 지위는 상대적으로 개선되었지만 정치적·사회적 지위는 개선되기는커녕 오히려 후퇴했으며, 3) 노동운동의 과제는 노동자대중의 생활과 권리뿐만 아니라 전체국민의 생활과 국민의 권리를 개선하는 것이고, 4) 임단투와 노동법 개정 외에 재벌체제 개혁, 사회보장제도 개선, 세계개혁 등 다양한 형태의 사회개혁적 요구가 분출하고 있음을 고려한 끝에 95년부터 임단투, 노동법 개정투쟁과 함께 사회개혁투쟁에 적극적으로 나서기로 결의했다".

내포하고 있다(김연명, 1998a). 그러나 90년대에 노동운동권에서 본격적으로 제기된 사회복지 요구 투쟁은 '정규직 기업별 노조운동'이라는 구조적 제약, 사회복지 요구 투쟁에 대한 전략적 입장의 부재, 노동의 시민권, 정치권, 그리고 사회권의 확보를 '동시에' 수행해야 하는 90년대 노동운동의 특수한 상황 등으로 다음과 같은 한계를 노정하고 있다.

첫째는 임금인상투쟁과 사회복지요구 투쟁을 별개의 사안으로 인식하는 경향이 존재하며, 더 나아가 실천적인 측면에서 사회복지 요구 투쟁이 구호적이고 부차적인 측면으로 취급되고 있다는 점이다81). 임단투는 화폐임금과 기업복지의 크기를 늘려줌으로써, 즉 시장임금의 크기를 늘려줌으로써 노동자의 노동력재생산에 기여하고, 사회복지요구 투쟁은 사회임금의 크기를 늘려줌으로써 노동력재생산에 기여한다. 즉 임단투와 사회개혁투쟁(사회복지 요구 투쟁)은 전체 노동자의 노동력재생산이라는 측면에서 보면 동일한 효과를 갖게 된다. 그러나 사회복지 요구 투쟁은 임단투로서는 획득하기가 불가능한 '사회임금'의 크기를 늘려주는 장점을 갖고 있다. 지난 10년간의 임단투 위주의 노동운동은 시장임금의 크기를 늘리는데 공헌했으나 계층간 노동력재생산의 차별화를 가져옴으로써 노동자집단 내부의 분리의 가속화라는 예상치 못한 부작용을 만들어 냈다. 이 연구에서 일관되게 주장하듯이 노동력재생산과정에서 시장임금의 크기가 클수록 노동자집단 내부의 분리가 가속화되고 이는 노동운동의 발전에 결코 긍정적으로 작용하지 않는다. 그러나 사회복지제도는 노동자의 사회임금의 크기를 늘려주기 때문에 노동자집단 내부의 분리를 제어하고 노동자집단을 통합시키는 효과를 가져올 수 있다. 즉, 사회복지부분이 커지면 커질수록 사회임금의 크기가 커지고 이는 노동자집단의 연대와 통합에 긍정적으로 작용하며, 노동운동의 조직화에 유리한 환경을 조성하게 된다. 따라서 사회복지 요구 투쟁을 부차적 혹은 구호적 차원에서 제기하는 노동운동의 관행은 시급히 재검토되어야 하며 사회복지 요구 투쟁의 의미를 재인식할 필요가 있다.

둘째, 서론에서 언급했듯이 사회복지 요구 운동, 특히 국가복지 요구 운동이 노동운동에 어떤 의미를 갖고 있으며, 어떻게 접근할 것이며, 무엇을 얻어야 하는가

81) 더욱이 노동운동권에서는 임단투와 사회개혁투쟁을 이분법적으로 파악하여 전자를 '계급운동'에 가까운 노선으로 후자를 계급운동에서 이탈한 노선으로 인식하는 비과학적 구분이 존재하기도 하였다.

하는 '정치적인 측면에서의 전략적인 입장'의 부재이다. 사회복지제도는 단순히 노동자에게 사회임금을 제공하고, 사회적 위험으로부터 노동자를 보호하는 차원을 넘어서는 정치적 의미를 담고 있다. '연대주의적' *solidaristic* 사회복지제도는 노동계급 내부의 연대와 여타 계급, 계층의 정치적 '동맹 형성'과 정치적 '동원' *mobilization* 을 가능케 함으로써 노동의 정치세력화 및 정치적 위상 확보에 중요한 수단으로 기능할 수 있다(제2장, 제4장). 80년대 후반부터 확대되기 시작한 한국의 사회보험제도에 대한 노동운동의 대응은 사회보험이 노동자집단에게 주는 '경제적 이득'에만 관심이 집중되었고(예, 보험료 인상, 급여수준 문제 등), 정치적 전략차원에서 사회복지 문제를 인식하고 대응하는 시각은 매우 취약했다. 이러한 전략적 사고의 부재 속에서 노동운동권의 사회복지 요구 투쟁은 기존의 대기업 정규직 위주의 노동운동 특성과 결합되면서 본질적으로 '이익집단적 대응'으로 외화될 수밖에 없는 구조적 한계점을 갖고 있다. 사회복지제도 개혁에 대한 노동운동의 이익집단적 대응은 그 자체로서 필요하며 노동계급 내부의 결속에 긍정적으로 기능할 수 있으나 비정규직 등 주변부노동자들을 배제시키고 여타 직업집단과의 정치적 연대 형성에 상당한 약점으로 작용하여 장기적으로 볼 때 노동운동의 조직화에 긍정적으로 작용하지 않는다. 특히 노동운동을 '이익집단'의 차원으로 묶어 놓으려는 국가, 언론의 집요한 공격이 상당한 파급효과를 갖고 있는 상황에서 사회복지문제에 대한 이익집단적 대응은 노동의 정치적·사회적 위상을 더욱 약화시킬 것이다.

90년대 노동운동의 사회복지요구 투쟁에서 나타나는 이러한 한계는 어찌 보면 시장임금의 크기를 늘리는 것이 노동운동의 최대의 과제로 부각되던 80년대 후반의 상황에서 구조적으로 나타날 수밖에 없었다. 그러나 변화된 사회경제적 조건하에서 한국 노동운동의 질적 비약을 위해서는 이제는 임단투 위주의 운동노선이 가져오는 역효과를 재검토할 시점에와 있는 것으로 판단된다. 이런 의미에서 노동운동은 사회복지에 대한 요구 투쟁의 의미를 완전히 다른 차원에서 재인식할 필요가 있다.

2 연대주의 사회복지 전략의 내용

사회복지 요구 투쟁은 여러 가지 형태로 나타날 수 있다. 이 연구의 핵심적 메시지는 현 단계에서 한국 노동운동의 성장·발전을 위해서는 사회임금의 크기를 늘려주는 국가복지 요구 및 조세개혁 투쟁을 강화해야 하며, 요구의 형태는 노동자

집단 내부의 불평등을 제어하고, 여타 계급·계급계층과의 정치적 연대를 강화하는 방향이 되어야 한다는 점이다. 사회복지 요구 투쟁에 있어서 이러한 노선을 '연대주의 사회복지 전략'으로 칭할 수 있는데 다음과 같은 내용으로 구체화시킬 수 있다.

첫째, 국가복지 요구 투쟁을 획기적으로 강화해야 한다. > 사례연구 의미.

국가복지의 강화는 노동력 재생산과정에서 사회임금이 차지하는 비중을 높여주기 때문에 노동자집단 내부의 불평등을 완화시켜 주고 이는 노동자 내부의 연대 형성과 조직화에 유리한 기반을 제공한다. 이런 의미에서 제3장에서 보았듯이 노동력 재생산의 계층간 차별화를 가져오는 결정적 영역인 주거, 교육, 의료문제를 사회적으로 해결하기 위한 국가복지정책의 강화, 즉 공공주택의 보급 확대, 교육예산 확보를 통한 공교육의 강화(동시에 사교육비 억제 방안), 의료보험 급여 확대 등을 한층 강하게 요구해야 한다. 동시에 국가복지가 전체 임금근로자 및 일반 국민에게 적용되어 사회임금 수혜의 차별화가 발생하지 않도록 비정규직 근로자, 영세사업장 근로자 및 영세자영업자 등에 대한 국가복지의 전면 확대 요구 투쟁 수위를 높여 가야 한다. 동시에 국가복지 요구 투쟁의 강도도 변화되어야 한다. 노동운동에서는 그동안 국가복지 확대에 대한 요구가 임금인상이나 근로조건 개선 요구에 비해 매우 부차적으로 인식되었고, 여러 가지 요구 사항중의 하나의 요구 사항으로 취급되어 요구 투쟁의 무게가 강하게 실리지 않았다. 지금까지의 노동운동의 이러한 관성을 과감히 탈피하여 획기적인 국가복지 요구투쟁이 전개되어야 한다.

둘째, 국가복지의 재원 규모와 부담의 형평성을 늘리는 투쟁을 강화해야 한다.

우리 나라에서 국가복지와 이를 통한 사회임금의 노동력재생산 기능이 온전히 자리잡기 위해서는 국가복지에 투여되는 재원이 확보되어야 한다. 우리 나라 국가복지의 취약성은 국가복지 혜택이 주어지는 수혜 구조뿐만 아니라 그 재원을 마련하는 조세구조에서도 드러난다. 우리 나라 조세구조에서 야기되는 근본 문제는 총직접세의 절대액이 OECD국가에 비해 현저하게 낮다는 점이다. 사회임금제도가 구축

되기 위해서는 현재 10%에 머무는 우리나라의 GDP대비 총직접세의 비율을 OECD 국가의 최소 수준인 20%까지 끌어올리는 일은 불가피하다. 이를 위해서는 첫째, 국가복지제도의 확대 적용과 직접세의 누진율을 강화하여 총직접세를 증대시키고, 둘째 현재 막대한 규모의 탈루 조세를 막기 위하여 조세인프라를 시급히 재구축해야 한다. 총직접세의 한 부분으로 볼 수 있는 사회보험의 기여금 부담에 있어서도 노동자, 사용자 및 국가부담의 크기를 늘려 가는 적극적인 전략이 필요하다. 사회임금의 크기를 늘리기 위해서는 노사정의 사회보험 기여금 부담을 늘려 가는 전략은 피할 수 없는 과제이다. 또한 탈루 조세를 막기 위해 부가가치세제 개편 등을 통한 자영업자의 소득과 약 강화를 더욱 강하게 요구해야 한다. 총직접세의 증대와 조세 탈루의 방지를 억제하는 두 개의 과제는 서로 떨어질 수 없는 동시적 과제이다. 이러한 조건이 구비된다면 노동자도 사회임금제도의 정착을 위한 조세 기여에 주요한 몫을 할 수 있을 것이다.

셋째, 비정규직을 포괄할 수 있는 국가복지제도를 강화해야 한다.

비정규직의 고용 불안정성

우리 나라 국가복지제도의 핵심적 약점 중의 하나는 대부분의 국가복지가 정규직을 보호하는 쪽으로 구조화되어 있어 임금근로자의 50%를 상회하는 임시·계약직 및 일용직 노동자의 상당수가 사회임금의 혜택에서 배제되어 있다는 점이다. 따라서 노동운동은 산재, 노령, 실업, 주거, 의료 문제 등 노동력 재생산의 핵심이 되는 영역에서 비정규직을 포괄할 수 있는 정책 대안을 개발하고(4대 사회보험과 퇴직금의 확대 적용, 저임금 근로자를 위한 공교육 및 공공주택의 보급 확대) 이 정책의 법적 강제화를 강력히 요구해야 한다. 비정규직을 포괄하는 국가복지제도의 요구 강화는 정규직 노동자가 비정규직 임금근로자의 이해관계를 적극적으로 대변함으로써 최근 노동운동의 핵심 쟁점 중의 하나인 비정규직의 조직화 문제를 풀어 가는 강력한 도구가 될 수 있다.

넷째, 노동자집단간 그리고 여타 계급·계층과의 연대를 강화할 수 있는 국가복지제도를 요구해야 한다.

국가복지가 직업집단과 계층을 분리시켜 적용하는 조합주의방식으로 구조화될

경우 노동자집단 내부, 그리고 노동자집단과 여타 직업집단간에 사회임금의 불평등한 배분을 가져와 국가복지가 오히려 계급·계층을 분리시키는 효과를 가져오게 된다. 반면 전체 임금노동자와 도시자영업인, 농민을 하나의 틀로 묶는 통합주의 방식의 국가복지제도는 조직화의 장점을 갖고 있는 노동운동이 여타 직업집단의 이해관계를 대변함으로써 사회복지를 매개 계급·계층간의 정치적 연대와 동맹이 가능해진다⁸²⁾. 따라서 가능한 한 모든 직업집단을 하나의 제도로 포괄하는 국가복지 형태를 적극적으로 요구할 필요가 있으며 이런 의미에서 의료보험 통합, 국민연금의 기금분리 반대 등의 입장을 더욱 확고하게 견지할 필요가 있다.

다섯째, 기업복지의 국가복지화·산업별복지화 전략이 추구되어야 한다.

90년대 들어와 급격히 확대되고 있는 기업福利는 노동자집단 내부의 분리를 가져오는 주요한 동인중의 하나이다. 기업福利의 확대는 기본적으로 국가복지 즉, 사회임금이 취약한 상황에서 전투적 노동운동이 만들어낸 산물이다. 그러나 현재의 상황에서 노동운동은 노동운동의 성과물 중의 하나인 기업福利의 성과를 체계적으로 보존하는 동시에 노동자집단 내부를 분리시키는 기업福利의 역효과를 제어할 전략을 구사해야 하는데 이는 기업福利의 국가복지화 및 산업별복지화 전략을 채택함으로써 가능하다. 즉, 대부분의 기업에서 공통적으로 나타나는 기업福利부분을 모든 근로자에게 적용되는 국가복지 혹은 산업별복지로 확대 재편하는 정책과 제도를 요구함으로써 한편으로는 기업福利의 성과를 보존하면서 다른 한편으로는 노동자집단 내부의 분리 현상을 제어해야 한다. 이런 의미에서 기존의 노동운동의 요구 중 기업福利적 요소가 강하게 내포된 요구(예, 사내복지기금제도)에 대한 전면적인 재검토가 이루어져야 한다.

그러므로 ~~만~~ ~~도~~ 국가복지기금제도 지원.

82) 통합주의방식의 국가복지제도(의료보험과 연금)가 임금근로자의 손해를 가져온다는 '봉급사 봉' 논리는 사실과 다르거나 혹은 실제보다 매우 과장되어 있는 측면이 있다(김연명,1999b;김창업,1999). 설사 임금근로자의 단기적 손실이 부분적으로 예상된다 하더라도 이는 제도를 임금근로자와 자영업자로 분리시켜서 해결할 성질의 것이 아니라 자영업자 소득과 약 강화를 통해서 해결해야될 문제이다. 조세체계를 개혁하는 것이 제도를 분리시키는 것보다 노동자에게 경제적, 정치적으로 훨씬 유리한 방안이 된다.

3. 노동운동에 주는 함의

1) 노동조합 체제의 혁신

연대주의 사회복지 전략의 실천은 87년 이후의 한국 노동운동조직의 기본 골격인 '정규직·기업별 노조체제'의 '산업별 노조체제'로의 전환이라는 노동운동체제의 근본적 혁신을 필요로 한다. 이런 의미에서 보면 연대주의 사회복지 전략의 실천은 노동조합체제 및 노동운동의 역할에 있어서 '기존 체제의 해체와 새로운 체제의 구축'을 의미하는 것이다. 87년 이후 한국의 노동운동은 국가와 자본으로부터 독립된 진정한 의미에서 노동운동의 존립 근거를 만들어 가는 과정이었다고 볼 수 있으며 이 과정에서 기업별 노조를 기반으로 한 임금인상 및 근로조건 개선 그리고 기업복지 확대 요구는 불가피했다. 그러나 산업구조의 변화에 따른 비정규직의 폭발적 증가, 노조 조직률의 하락, 그리고 노동운동의 정치세력화 요구 등 노동운동을 둘러싼 새로운 환경의 도래는 기존 패러다임의 혁신적 변화를 요구하고 있다. 기업별 노조체제로는 전체 임금근로자의 이해 대변 더 나아가 전체 국민의 이해관계를 대변함으로써 사회진보를 추동하는 사회변혁 세력으로서의 '진보적' 노동운동 본연의 임무를 더 이상 수행하기 어렵다는 것이 최근에 올수록 더욱 뚜렷해지고 있다. 또한 노동조합운동을 조직노동자의 이익을 관철하는 운동으로 협소화시켜 인식하는 경향이 점차 강해지는 것은 대기업 정규직 위주의 노동운동의 한계를 일정부분 반영하는 것이다. 미국처럼 노동조합도 이익집단의 하나라는 인식이 고착될 경우 한국의 노동운동은 사회변혁세력으로서의 노동운동의 역사적 역할을 포기해야 할 상황에 직면할 것이다. 정규직 위주의 기업별 노조체제는 그 기본 속성상 임금인상과 기업복지 확대, 즉 시장임금의 크기를 늘려나가는 제한적 틀을 벗어나기 힘들며 사회임금의 확대에는 구조적으로 힘을 싣기 어렵다. 국가복지의 강화, 비정규직의 포괄, 여타 계급·계층의 이해관계의 대변이라는 연대주의 사회복지 전략을 효율적으로 그리고 실질적으로 담보하기 위해서는 산업별 노조체제의 확립이 절대적으로 필요하다. 따라서 연대주의 사회복지 전략은 한국 노동조합체제의 당면 과제인 산별노조체제의 전환을 촉진시킴으로써 노동조직체제와 노동운동의 내용에 있어서 새로운 체제의 구축을 추동하는 충분한 계기가 될 수 있을 것이다.

4) 노동운동의 정치세력화

노동운동의 정치세력화는 노동운동의 진보성 여부를 떠나 현 단계 한국 노동운동의 최고의 과제로 인식되고 있다. 노동운동의 정치세력화가 진척되지 못하는 것은 여러 가지 이유가 있으나 이 연구의 주제와 관련해서는 기존의 노동운동이 노동자집단 내부, 그리고 여타 계급·계층의 보편적 이해관계를 정치적으로 대변할 가능성이 있는 사회복지제도를 전략적으로 활용하지 못하는 한계점을 지적할 수 있다. 국가사회복지제도는 그 성격상 법률로서 시행이 강제되고 전국민을 포괄하는 속성을 갖고 있기 때문에 전체 계급·계층이 하나의 이해관계를 형성하게 된다. 예를 들어 국민연금의 연금액 결정은 노동자, 농민, 자영자 모든 직업집단과 계급·계층의 이해관계에 영향을 미친다. 즉, 국가복지는 노동운동이 다른 계급·계층과 정치적으로 연대할 수 있는 전략적 고리가 되기 때문에 조직화된 힘을 갖고 있는 노동운동이 사회복지 문제를 '고리'로 여타 집단의 이해관계를 적극적으로 대변함으로써 소위 계급·계층간에 '복지동맹'을 형성할 수 있다. 과거 권위주의정권 하에서는 노동운동의 입단투나 노동법개혁 투쟁이 권위주의체제의 해체를 가속화시킨다는 점에서 일정한 정치적 지지를 확보할 수 있었다. 그러나 절차적 민주주의가 어느 정도 진척되고 민주대 반민주의 구도가 완전히 와해된 현재의 상태에서 노동운동은 전체 계급·계층의 이해관계를 적극적으로 대변하는 전략적 고리를 찾지 못하고 있는 것이 현실이며, 이러한 상황에서 노동운동의 정당한 요구마저도 이익집단의 요구로 폄하되고 있는 실정에 있다. 노동운동의 국가복지에 대한 요구 투쟁은 전체 국민의 보편적 이해관계를 대변하는 전략적 고리로서의 역할을 충분히 수행해 낼 수 있다. 따라서 연대주의적 사회복지 전략은 한국 노동운동의 최고의 과제인 노동운동의 정치세력화에 상당히 긍정적인 기능을 할 수 있을 것이다.

< 참고문헌 >

- 고경환·계훈방, 「OECD 기준에 따른 우리 나라의 사회보장비 산출에 관한 연구」, 한국보건사회연구원, 1998
- 공제욱, 이태수, 김연명, 문진영, 김인재, “한국의 사회복지재정의 추계와 국제비교에 관한 연구”, 『한국사회정책』, 한국사회정책학회, 제6집, 제1호, 1999
- 국중호, “OECD 분류에 따른 우리나라 조세체계의 분류와 조세징수의 방향”, 『조세정책에 대한 OECD의 논의와 대응방향』, 한국조세연구원, 1998
- 권혜자, 『비정규 노동자의 실태와 노동운동』, 한국노동중앙연구원, 1996
- 김대모, 『기업복지제도의 실태와 과제』, 한국노동연구원, 1990
- 김동춘, “90년대 후반 한국 노동자의 내부 구성의 변화”, 『한국사회와 노동운동』, 도서출판 현장에서 미래로, 1999
- 김연명, “한국의 노동운동과 사회보장 전략 - 정치적 ‘연대’ 형성의 조건과 과제”, 『한국사회복지학』, Vol. 34, 1998
- 김연명, “한국의 사회보장과 노사정위원회 : 그 의미와 과제”, 『사회과학논총』 제 15집, 상지대 사회과학연구소, 1999a
- 김연명, “위험수위를 넘어선 국민연금 오보”, 『복지동향』, 참여연대 사회복지위원회, 1999년 6월호(제9호), 1999b
- 김연명, “한국의 노동운동과 사회보장 전략”, 『한국사회복지학』, 통권 36호, 한국사회복지학회, 1998a
- 김영모·최경석·김형식·김연명, “한국 사회보장제도와 불평등구조에 관한 연구”, 한국사회복지정책학회, 『사회복지정책』, 제 6호, 1999
- 김유선, “민주노동운동 10년의 발자취”, 『노동사회』, 한국노동사회연구소, 1998년 10월호, 1998b
- 김유선, “민주노동운동의 혁신을 위한 제언”, 『노동사회』, 한국노동사회연구소, 1998년 9월호, 1998a
- 김유선, 『단시간근로자 보호와 조직화를 위한 정책 과제』, 한국노동사회연구소, 1999
- 김진구, “한국 노동복지제도의 분배효과: 1986-95년간의 국민연금, 산재보험, 최저

- 임금, 기업복지를 중심으로”, 서울대 사회복지학과 박사학위논문, 1999
- 김창엽, “의료보험 시비의 진실”, 『복지동향』, 참여연대 사회복지위원회, 1999년 6월호(제9호), 1999
- 노중기, “노동운동의 위기구조와 노동운동의 선택”, 『산업노동연구』, 한국산업사회학회, 제5권 1호, 1999
- 문형표·유경준, “실업·복지대책의 향후 운영방안”, KDI 정책포럼 제146호, 1999
- 박태일·안옥경, 『IMF 시대 중산층의 생활과 의식』, 현대경제연구원, 1998
- 배무기, 『노동경제학』, 경문사, 1988
- 백선희, “조세지원제도와 불평등”, 중앙사회복지연구회(편), 『한국사회복지와 불평등』, 일조각, 1997
- 송호근, 『한국의 기업복지 연구』, 한국노동연구원, 1995
- 송호근·홍경준, “한국 기업복지의 역사와 실태”, 『한국의 기업복지 연구』, 한국노동연구원, 1995
- 오건호, “사회복지와 조세구조 혁신”, 『민주노동과 대안』, 제 23호, 99년 8월호, 1999
- 오정훈, “경기회복의 양지와 음지”, 주간경제 515호, LG경제연구원, 1999
- 이태수, 김연명, 문진영, “사회보장비용 통계산출의 국제적 동향과 한국에의 시사점”, 『사보장연구』, 한국사회보장학회, Vol 13, No.1, 1997,
- 조우현, 『한국의 고실업과 자유주의적 대응정책』, KDI, 1999
- 채창균·김범구, 『중산층 의식 관련 설문조사』, 현대경제연구원, 1999
- 태재준, “노동복지 비용의 증대가 단시간 노동자의 고용에 미친 영향”, 서울대 사회복지학과 석사학위논문, 1999
- 하승수, “현 정부의 조세개혁에 대한 평가와 향후 추진과제”, 참여연대/동아일보 조세개혁토론회: 1999년 세계개혁안 평가와 중장기 추진과제, 1999
- 한국노동연구원·한국보건사회연구원, 『실업사태 및 복지욕구조사 결과보고』, 1999
- 한국노동연구원·한국보건사회연구원, 『실업실태 및 복지욕구조사 결과 보고서』, 1999
- 한국은행, 『1999년 1/4분기 국민소득 추계(잠정)결과』, 1999
- 한국은행, 『1999년 1/4분기 소비자동향조사 결과』, 1999
- 한국은행, 『최근의 실물경제동향 1999.4』, 1999

한국조세연구원, 「주요국의 조세제도」, 1996
 홍경준, "한국 기업복지의 결정요인: 제조업의 조직특성을 중심으로", 서울대학교 사회복지학과 박사학위논문, 1996
 홍경준, "노동자의 연대의식에 기업복지가 미치는 효과", 『한국사회복지학』, 한국 사회복지학회, 통권 29호, 1996
 홍경준, 『한국의 사회복지체제 연구』, 나남출판, 1999

< 자료 >

노동부, 「기업체 노동비용 조사보고서」, 1990, 1998a
 노동부, 「영세규모 사업체 근로실태조사 보고서」, 1998b
 경제기획원, 「한국통계연감」, 1963.
 경제기획원 조사통계국, 「경제활동인구연보」, 1985.
 통계청, 「한국의 사회지표」, 1996
 통계청, 『1996 도시가계연보』, 1997
 통계청, 『1997 도시가계연보』, 1998
 통계청, 『1999년 10월 고용동향』, 1999
 통계청, 『99. 6월 소비자전망조사 결과』, 1999
 통계청, 『1998 도시가계연보』, 1999
 전국민주노동조합총연맹준비위원회, 「1995년 임·단투와 사회개혁투쟁 지침」, 1995
 전국민주노동조합총연맹, 「97 임단투, 노동법개정, 사회개혁 투쟁 승리를 위한 실천 교육 지침」, 1997
 한국노동연구원, 『KLI 노동통계』, 1999

Baldwin, Peter., *The Politics of Social Solidarity*, Cambridge University Press, 1990
 Department of Statistics, Ministry of Trade & Industry, *Report on the Household Expenditure Survey 1992/93*
 Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics, *Report on the Personal Income Distribution in Taiwan Area of the Republic of China*, 1993

Esping-Anderson, Gøsta, and Walter Korpi, "Social Policy as Class Politics in Post-War Capitalism", John H. Goldthorpe, (ed), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Clarendon Press, Oxford, 1984
 Esping-Andersen, Gøsta., *Politics Against Market : the social democratics road to power*, Princeton Univ. Press, 1985
 Esping-Andersen, Gøsta., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, 1990
 Esping-Andersen, Gøsta., "The Emerging Realignment Between Labour Movements and Welfare States," M. Regini, eds., *The Future of Labour Movements*, SAGE Publications, 1992
 Esping-Andersen, Gøsta., *Welfare State at the End of the Century, Family, Market and Community : Equity and Efficiency in Social Policy*, Social Policy Studies No. 21, OECD, 1997
 Esping-Andersen, Gøsta., "Welfare states at the end of the century - the impact of labor market, family and demographic change", OECD, *Family, Market and Community : Equity and Efficiency in Social Policy*, 1997
 EUROSTAT, *Social Protection Expenditure and Receipts : 1980-1995*, 1998
 George, V. & Wilding, P., 1994, 남찬섭 역, 『이데올로기와 사회복지』, 한울, 1994
 Glennerster, Howard., & John Hills, ed., 1998, *The State of Welfare : The Economics of Social Spending*, 2nd ed., Oxford University Press
 Gough, Ian., 1990, 김연명·이승욱 역, 『복지국가의 정치경제학』, 한울, 1990
 Gough, Ian., *The Political Economy of the Welfare State*, 김연명·이승욱(공역), 『복지국가의 정치경제학』, 한울출판사, 1990
 Hill, Michael., *Social Policy : A comparative analysis*, Prentice Hall, 1996
 ILO, *The Cost of Social Security : Fourteenth international inquiry, 1987-1989, Comparative tables*, International Labour Organization, Geneva, 1996
 IMF, *Government Finance Statistics Yearbook 1996*, 1996
 Johnson, Norman., *Welfare State in Transition*, Harvester, Hemel Hempstead, 1987
 Mesa-Lago, Carmelo., *Social Security and Prospects for Equity in Latin America*, World Bank Discussion Papers, No. 140, 1991, Washington D.C.

- Mesa-Lago, Carmelo., *Social Security in Latin America*, University of Pittsburgh Press, 1978.
- Mitchel, Deborah, *Income Transfers in Ten Welfare States*, Avebury, 1991
- OECD, *Revenue Statistics : 1965-1997*, 1998
- OECD, *National Accounts : 1960-1997*, 1999
- OECD, *Social Expenditure Database, 1980-1996*, 1999
- OECD, *Social Expenditure Statistics of OECD Members Countries : Provisional Version*, OECD, Paris, 1996
- OECD, *The Tax/Benefit Position of Employees*, 1997
- Rein, Martin, Is America Exceptional : The Role of Occupational Welfare in the United States and the European Community, in Michel Shalev, ed., *The Privatization of Social Policy : Occupational Welfare and the Welfare State in America, Scandinavia and Japan*, Macmillan Press Ltd, 1996
- Saunders, Peter., *Welfare and Equality : National and International Perspectives on the Australian Welfare State*, Cambridge University, 1994
- Scharpf, Fritz W., "Balancing Sustainability and Security in Social Policy", *Beyond 2000 : The New Social Policy Agenda*, OECD, 1996
- Shalev, Michel., ed., *The Privatization of Social Policy : Occupational Welfare and the Welfare State in America, Scandinavia and Japan*, Macmillan Press Ltd, 1996
- Social Security Administration, *Social Security Programs Throughout the World-1997*, SSA Research Report # 64, 1997
- Stephen, John, D, *The Transition from Capitalism to Socialism*, The Macmillan Press, 1979
- Titmuss, Richard., *Essays on 'the Welfare State'*, George Allen & Unwin, 1976
- U. S. Department of Labor, *Consumer Expenditure Survey, 1994-95*
- 總務廳統計局, 『家計調査年報』, 1996