

# 복지지출의 사회적 공급형태와 조세구조의 체계적 조응\*

김성욱\*\*

## ◀ 요약 ▶

본 연구는 복지지출의 사회적 공급형태를 중심으로 한국을 포함하는 주요 복지국가들을 유형화하고, 식별된 공급형태별 유형과 조세구조 간 체계적 조응관계를 살펴보았다. 분석결과, 복지지출 공급형태에 따른 복지국가 유형화는 Esping-Andersen의 복지체제 유형화와 거의 일치하여 지출 총량과는 달리 공급형태별 복지지출에 주목할 경우 사회적 위험에 대처하기 위한 국가 고유의 사회적 합의구조를 확인하는 데 유용함을 알 수 있었다. 다음으로 복지지출의 사회적 공급형태는 조세의 특정한 구조와 긴밀하게 조응하고 있는 것으로 나타났다. 빈곤완화 및 건강보호 중심형 국가군은 낮은 조세부담과 자본(기업)에 상대적으로 불리한 조세구조를 가진 반면, 소득대체형 국가유형은 높은 조세규모에도 불구하고 상당한 역진성을 특징으로 한다. 마지막으로 정부서비스 중심형은 조세규모와 수직적 공평성은 높으나 자본에게 상대적으로 유리한 조세체계를 운영함으로써 조세구조의 전반적인 효율증진을 전략적으로 도모한 것으로 나타났다. 이러한 분석결과를 통해 본 연구는 최근 복지재정 논쟁과 관련하여 단순히 많은 재원의 확보와 높은 수준의 복지지출을 추구하기보다, 복

\* 이 논문은 2012년 사회정책연합 공동학술대회(2012. 10. 13, 한신대학교)에서 발표한 논문을 수정·보완한 것이다.

\*\* 협성대학교 사회복지학과 조교수(seongwook@uhs.ac.kr)

지지출 구조의 혁신적 변화를 전제한 상태에서 소득계층별 누진성 조정과 자본소득을 둘러싼 국내 정치 및 대외 경제상황에 대한 신중한 고려를 수반할 필요가 있음을 강조한다.

주제어: 복지지출, 사회적 공급형태, 조세구조

## 1. 들어가며

본 연구는 한국을 포함한 OECD 주요 회원국을 대상으로 복지공급형태와 그에 따른 조세구조(tax structure)<sup>1)</sup>를 확인하고, 복지를 둘러싼 지출-수입의 관계를 검토하는 데 그 목적이 있다.

잘 알려진 바와 같이 최근 한국의 복지제도는 각종 선거와 같은 정치적 이슈와 글로벌 경제위기라는 대외적 악재 속에서 상당한 논쟁의 대상이 되고 있다. 특히 개별 프로그램의 도입 여부에 대한 논의가 중심이었던 논쟁초기와는 달리 복지제도 확대에 따른 재원마련 방안이 쟁점화되고 있는 점은 최근의 달라진 경향을 보여준다. 이러한 변화의 이면에는 무엇보다도 대중적 수용성이 높은 무상급식이나 무상보육 등으로 초기 복지 이슈 선점화에 일정한 성공을 거둔 진보진영에 대한 보수진영의 ‘따라잡기’ 전략으로 인해 정치집단 간 프로그램별 차이가 점차 소멸한 측면이 있는 것으로 보인다(김연명 외, 2012). 정치집단별 복지프로그램 간 격차가 좁혀지면서 논쟁이 재원분야로 옮겨간 것이다. 그러나 이러한 전개과정이 한국 복지국가 발달의 일대 혁신기라고 간주되는 현 시점에 상당한 제약조건이 되었다는 비판도 제기되고 있다. 복지논쟁이 전체 복지국가의 방향성에 대한 논의가 아닌 재원중심으로 전개되면서 포퓰리즘과 같은 보수진영의 비판논리에 휘말리게 되었고, 결국 올해 4.11 총선에서 중요한 정치쟁점으로 등장하지

<sup>1)</sup> 본 연구에서 활용하고 있는 용어인 ‘조세구조’(tax structure)는 Hettich & Winer(1984), Ganghof(2006)의 정의방식을 따른다. 이들에 따르면 조세구조란 상이한 조세의 제도적 형태들(소득세, 소비세, 법인세 등)을 단순하게 배합한 형태를 넘어 이들 개별 조세 혹은 조세 간 내적 구조(특히 소득세)를 포괄하는 개념을 말한다. 다만 Hettich 등은 조세의 경제적·정치적·행정적 비용과 관련된 효율적 운영으로 더 높은 세입이 가능하다는 측면만을 강조한 반면, Ganghof는 복지국가가 자신의 규모를 유지 혹은 발달시키기 위해 어떤 조세의 구조적 형태를 취하게 되었는가(선호하는가)를 중요하게 간주한다는 점에서 본 연구의 목적에 부합한다.

못했다는 것이다(윤홍식, 2012).

특히 복지재원을 둘러싼 논쟁과정은 많은 논의가 진행되고 있음에도 불구하고 예측 규모 간 격차가 현저하거나 조달의 실현가능성과 불가능성 사이에서 혼란스러울 뿐 아니라, 한국의 저복지 현실을 극복하려는 최근의 노력을 제대로 반영하지 못하는 것으로 보인다. 이는 기존의 복지재정 논의들이 크게 2가지 한정된 주제에 국한되어 있어 논의의 목적과 전략 측면에서 한계를 보이기 때문으로 판단된다. 첫째, 복지지출과 조세 수입을 규모의 문제로 압축하는 경향이 발견된다(오건호, 2010; 이상이, 2011; 유근춘, 2012). 즉 많은 복지지출을 위해서는 많은 세입이 뒷받침되어야 한다는 논리이다. 이들 논의들은 주로 보편적 프로그램 확대와 북유럽 방식의 노동연계 복지전략을 한국 복지의 지향으로 설정하거나, 다가올 높은 부양부담 등 신사회적 위험의 확대에 따른 지출의 증가가 예상된다는 점을 통해 증세전략의 필요성을 말하고 있다. 문제는 이들이 나름 한국 복지국가의 질적 변화(예를 들어, 역동적 복지국가론)를 주장하면서도, 지금 우리는 어떤 유형의 사회적 위험에 주로 대처하는 복지공급 체계를 갖춰 왔는지와 같은 역사적이고 제도적인 관성(*institutional inertia*)을 충분히 고려하지 못하거나, 증세를 하면 자동적으로 복지도 확대될 수 있을 것이라고 지나치게 낙관하는 것으로 보인다. 복지국가 증세전략은 향후 세입확대를 통해 어디에 어떻게 활용하고자 하는지에 대한 대중적 설득의 정치와 밀접하게 연결되어 있다. 따라서 다소 논쟁적이기는 하나(김연명편, 2002; 정무권 편, 2009 참조) 현상적 측면에서 한국이 어떤 복지국가인지에 대한 과학적 판단은 앞으로 어떤 복지국가로 나아가야 하는가에 대한 전략적 기준을 마련하는데 중요한 출발점이라고 하겠다.

둘째, 1970년대를 전후하여 역진세 도입으로 복지국가 축소압력을 극복한 북유럽의 사례를 통해 누진성 가설의 역설이 복지재원문제를 해결할 수도 있을 것이라는 경향이 발견된다(Wilensky, 2002; Kato, 2003; Lindert, 2004; Beramendi & Rueda, 2007). 이들은 직접세에서 간접세 중심으로 복지재원 세입원천을 이동하게 될 시(*tax shifting revenue reliance from direct to indirect taxes*) 나타나게 될 불평등이 복지급여체계의 포괄적인 조정을 통해 충분히 상쇄될 수도 있음을 강조한다. 즉 간접세를 통해 마련된 재원이 복지급여확대에 활용된다면 간접세의 불평등 효과가 문제되지 않는다는 것이다. 최근

정치권을 중심으로 전개된 복지논쟁을 계기로 인해 한국 복지국가의 재정전략 속에서도 간접세 확대 논의가 조심스럽게 거론되고 있다. 그러나 이러한 주장은 누진적 조세에 기반한 복지국가의 전통과 조세의 불평등 완화효과를 부정하는 것이라는 점에서 논쟁적 사안이라 할 수 있겠다(윤홍식, 2011: 281). 특히 이들 주장의 문제는 자신들의 대안이 현실적으로 가능한 방법인가에 대해서는 묻지 않거나 정치적으로 해결할 필요가 있다는 수준에서 결론 내린다는 데 있다. 따라서 의도하지 않게 복지확대를 위한 전략으로써 검토된다기보다 재정한정화라는 경제논리를 뒷받침하는 데 적극적으로 활용됨으로써 복지에 대한 보수주의적 시각을 오히려 강화하거나, 역진적 조세의 도입(혹은 확대)이 자칫 복지확대에 대한 국민적 열망마저 역전시킬 수 있다는 점을 중요하게 부각시키지 않고 있다.

결국 그 간의 많은 논의는 복지재정의 문제를 정치이슈화(politicization)했다는 의의에도 불구하고 목적과 전략의 한계를 노정한 채 한국 복지국가의 발달을 위한 재정전략의 수립을 어렵게 하고 있다는 것이 저자의 판단이다. 따라서 복지재정 논쟁을 생산적으로 수행하기 위해서는 한국 복지국가의 현실을 보다 객관적으로 파악하고, 이를 극복하기 위해 어떤 재정전략이 필요할 것인가에 대한 질문에 답을 구할 수 있어야 한다. 이에 본 연구는 크게 두 가지 측면에 집중할 것이다. 하나는 복지지출의 사회적 공급형태를 통해 각 국가의 사회적 위험 대응양식을 비교함으로써 한국 복지국가의 성격을 보다 체계적으로 이해하고자 한다. 다른 하나는 복지공급 구조와 조세구조 간 관계를 규명함으로써 특정 복지국가에 조응하는 복지-조세의 관련성을 파악하고자 한다.

제2절에서는 복지와 조세의 관계를 파악하는 기존 연구를 간략하게 검토하고, 역진적 조세수입과 복지지출의 관련성(혹은 인과성)에 관한 핵심적 논의라고 할 수 있는 Kato(2003)와 Ganghof(2006)를 비판적으로 살펴볼 것이다. 제3절에서는 경험적 분석을 위한 변수의 구성방식과 구체적인 내용 및 분석방법을, 이를 통해 제4절에서는 복지지출과 조세구조가 체계적으로 공변하는 방식을 실증적으로 탐색할 것이다.

## 2. 이론적 논의

### 1) 복지국가의 조세

사회적 급여의 제공과 조세의 징수는 시민과 국가 간 관계를 특정한 방식으로 형성하면서 국가의 존립과 관련된 기능을 수행한다(Hertel-Fernandez, 2008). 그러나 비교사회정책 연구의 오랜 역사와 많은 논의에도 불구하고 이들 두 요소의 상호관계를 통해 복지국가 재정을 모색하려는 노력은 대체로 관심의 영역 외부에 존재해 왔던 것으로 보인다. 일부 진행된 연구들도 대체로 정부의 재정적자와 지출수준에 초점을 두어 연구되었을 뿐 조세 전반을 체계적으로 고찰하지 않는다. 이에 따라 복지와 조세의 관계는 세계화에 따른 국가 간 조세경쟁의 영향력 측면에서 논의되거나(Scharpf, 2000; Genschel, 2001; 김미경, 2006), 정치제도에 따라 국가별로 특징적인 조세혼합(tax mixes)이 발생하는 점에 주목(Volkerink and De Haan, 1999; Kato, 2003; Kemmering, 2003)하는 수준에 머물러 왔다. 이처럼 재정적 측면에서 복지와 조세의 관계에 대한 검토가 충분하지 않은 것은 재정학 일반의 연구 전통에 기인하는 것으로 보인다. 전통적으로 국가의 재정행위에 대한 연구는 세입과 세출 간 인과관계나 조세에 의한 경제적 교란(distortion)을 최소화하는 방식에 집중되어 왔다. 이는 조세평준화 이론(tax-smoothing theory)으로 대표되는 경제학적 설명방식에 의해 주도되어 왔는데, 이에 따르면 조세결정은 대체로 지출선택(spending choices)의 원리를 따르지 않는다. 즉 정부는 조세를 일정하게 유지하고자 하며 지출규모의 강력한 통제와 조세수입의 안정화를 강조하기 때문에 전쟁과 같은 특수한 필요가 발생하지 않는 이상 조세정책은 지출의 수요변화에 독립적이라는 것이다. 따라서 많은 지출을 위해 많은 세입이 요구된다는 논리는 재정의 논리가 아닌 정치적 영역에서 해소될 주제로 간주되어 온 것이다.

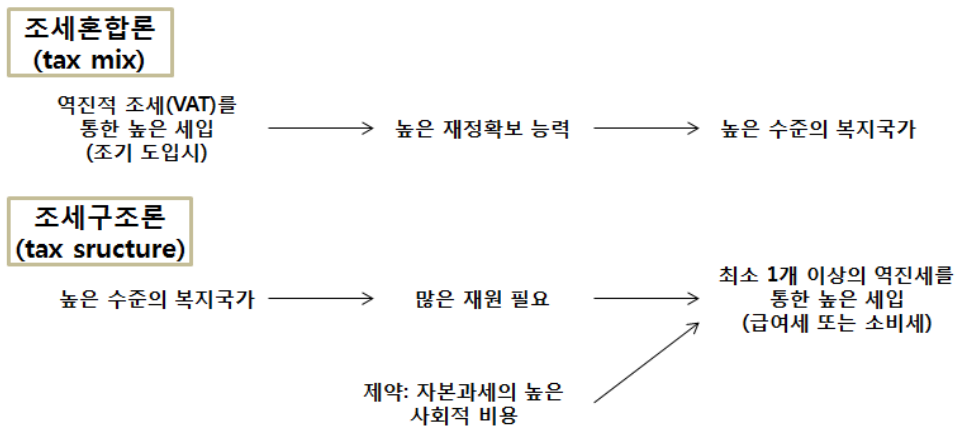
반면 본 연구에서 주목하는 Kato(2003)와 Ganghof(2006)의 논의는 복지국가 발달의 재정적 측면을 집중적으로 조망하면서 조세수입과 복지지출 간 관련성을 경험적으로 확인했다는 점에서 둘 간의 독립성을 가정하는 기존의 전통적 논의와 차별성을 갖

는다. 먼저 2003년 출간 이후 최근까지도 조세-복지 간 관련성 속에서 많은 논쟁의 대상이 되고 있는 Kato의 논의를 살펴보면, 그녀는 부가가치세(VAT)로 대표되는 역진적 조세의 도입이 복지발달을 위한 재원으로 기능함으로써 서구(특히 북유럽) 복지국가 발달과 유지의 한 원인이 되었다고 설명한다. 즉 역진적 조세가 재분배를 악화시킬 것이라는 일반적인 관념에도 불구하고 복지에 소요될 지불능력을 향상시키는 데 유용한 수단이 될 수도 있다는 점을 시사하는 것이다. 소위 ‘역진적 조세와 복지국가의 공존가설’(김미경, 2010: 190)이라고 할 수 있는 이와 같은 주장은, 결국 재원이 있어야 복지가 유지된다는 대중적 인식을 재확인한 것이라 하겠다. 여기서 중요한 것은 국가의 재원 확보능력을 가능하게 하는 제도의 도입시기인데, 경제위기 이전에 역진세제를 도입한 국가들은 경제위기 이후에도 사회적 급여의 유지가 가능했으나, 위기 기간에 도입을 시도한 국가들은 추가적 조세부담에 대한 강력한 대중적 저항에 직면하게 되었다는 것이다. 따라서 역진적 조세의 도입과 시기적 선택은 복지국가 발달에 경로의존적(path-dependency)이다.

그러나 그녀의 이러한 접근방식은 복지지출이 복지수준을 결정하는가에 대한 비교사회정책 연구의 해묵은 논의(Esping-Andersen, 1990; Gilbert, 2002; Mares, 2005)는 차치하더라도 몇 가지 중요한 지점을 놓치고 있다. 첫째, (방식이야 어떻든) 많은 조세수입이 ‘필연적으로’ 복지지출을 증가시킨다고 보는 근거가 무엇인지 명확하지 않다. 본 연구의 분석결과 OECD 주요 회원국의 공공사회복지지출 수준과 국민부담률 간에는 높은 상관관계(.841)가 나타나지만, 국민부담률에서 사회보장기여금을 제외한 조세부담률과는 .518 수준으로 크게 저하된다. 이는 오히려 조세부담이 증가해도 복지발달과 직접적으로 연결되지 않을 수 있다는 주장(김성욱, 2010: 120-1; 김태성·손병돈, 2004: 99)이 더욱 설득력을 가질 수 있음을 간접적으로 확인시켜 준다. 둘째, 많은 복지지출이 반드시 좋은 사회적 성과(소득불평등이나 양극화의 감소, 사회통합의 증대 등)로 귀결되는 것은 아니며, 복지지출만이 이들 사회적 성과와 연결되는 것도 아니라는 점을 고려하지 못하고 있다. 예를 들어 그녀의 주장처럼 역진적인 조세로 알려진 소비세가 시민권에 기초한 프로그램의 재원으로 활용될 수도 있지만, 누진적 소득세제에도 불구하고 각종 공제나 조세지출의 혜택이 고소득계층에게 집중될 경우 사회적 성과는 예측과는 달리 역전될 수 있음을 고려할 필요가 있기 때문이다(Hertel-Fernandez, 2008: 7).

한편 Ganghof(2006)는 재정적 관계를 부각시키면서 Kato의 논리를 정면으로 반박할 뿐 아니라 인과관계의 방향을 반대로 정립할 필요가 있음을 강조한다. 그에 따르면 역진세 의존의 정도는 높은 복지지출에 대한 정책입안자-유권자의 선호와 관대한 자본과세(lenient capital taxation)에 의해 결정된다. 이와 같은 주장은 세계화가 소득불평등을 양산함에 따라 복지확대의 유인을 제공하게 된다는 기존 주장(2001)의 연장선에 있다고 할 수 있는데, 그에게 자본과세 완화는 복지가 경제성장에 미칠 수 있는 부정적 효과(세부담 증가에 따른 자본의 투자동기 저하)를 완화하려는 일종의 보상전략인 것이다. 이는 결국 높은 수준의 복지지출 수준이 높은 수준의 조세부담 수준을 요구한다는 것으로, 앞서 살펴 본 Kato의 주장과는 상반된 인과관계를 보여준다(그림 1).

[그림 1] 복지국가와 조세의 두 가지 인과관계



출처: Ganghof(2006: 367)에서 재인용.

Ganghof는 Kato의 주장을 조세혼합론(tax mix argument)이라고 명명한 반면, 자신의 주장은 조세구성 가설(tax structure argument)로 구분한다. 그에 따르면 조세구조는 조세의 제도적 형태들(소득세, 소비세, 법인세 등)의 단순한 혼합(mix)을 넘어 이들 조세 간 내적 구조(특히 소득세)를 포괄한다. 따라서 그에게 중요한 것은 어떤 조세(혹은 조세의 혼합)가 복지국가 발달에 더욱 유의하나에 있다기보다, 복지국가는 자신의 규모를 유지 혹은 발달시키기 위해 어떤 조세의 구조적 형태를 취하게 되었는가(선호하는가)에 있다.

얼핏 유사해 보이는 두 가지 설명방식은 현실 정치 안에서 상당히 다른 방식으로 전개될 수 있다. 명확하게 구분되는 것은 아니지만, 예를 들어 최근 한국 정치지형에서 활발하게 논의되고 있는 복지재원 확보논의를 상정하면 전자(조세혼합)의 입장을 취하게 될 경우 한국의 저복지는 낮은 수준의 조세수입에 따른 것으로(오건호, 2010) 증가하는 복지욕구에 대처하기 위해서는 새로운 조세를 신설하거나 기존 세원에서 추가적으로 징수하는 등의 방안을 도출할 필요가 있게 된다. 반면 후자(조세구조)의 입장이라면 법정 최고세율을 조정하거나 일부 폐지된 특소세 부활, 노동소득과 자본소득에 대한 차등적인 과세적용(dual income taxation)<sup>2)</sup>, 각종 공제를 통해 드러난 역진적인 법인세제 개편 등을 상정할 수 있다.

그러나 그의 조세구조 논의도 이론적 측면에서 한계를 보여주는데, Kato와 마찬가지로 조세와 복지지출 간 관계를 총량적으로 접근하는 데에서 벗어나지 못하고 있다. 그에 따르면 복지지출과 조세수준은 조세의 내적 구성요소를 결정한다. 즉 유럽의 복지국가들은 역진세에 대한 의존이 높아 복지국가를 유지·발달시킬 수 있었던 것이 아니라, 국가가 높은 수준의 복지지출을 원했고 그에 따른 높은 조세수준이 불가피했기 때문에 역진세에 대한 의존정도가 강한 조세구조를 가지게 되었다는 것이다. 이러한 견해는 조세수입과 복지지출 간의 관계를 복합적으로 이해할 수 있도록 유도하지만, 복지지출 자체를 총량적으로 접근함에 따라 조세구성의 각 요소와 복지지출을 구성하는 각 요소들 간의 관계를 파악하지 못하고 있다. 예를 들어, 사회보장제도(대표적으로 노령연금)의 현금성 급여지출 비중이 큰 국가들은 이미 높은 노동소득세에 의존하고 있어서 사회보장기여금을 포함하는 이러한 개인소득세에 대한 의존을 추가적으로 확대하기가 정치적으로 용이하지 않을 수 있다. 물론 이러한 경우 정부는 자신의 권력자원을 통해 예상되는 저항을 정치적으로 돌파할 수도 있지만, 손실을 최소화하려는 복지정치를 고려한다면(Pierson, 1994) 경쟁하는 세원(노동소득 vs. 자본소득, 개인소득 vs. 법인소득) 간의 형평성을 조정하는 등의 정책적 선택이 보다 합리적일 것이라고 예측할 수 있겠

<sup>2)</sup> 이중소득세는 핀란드, 노르웨이, 스웨덴 등 사민주의 복지국가들에서 운용되는 조세전략으로 대체로 자본에 대해 노동을 차별하는 방식으로 나타난다(노대명 외, 2008: 61-2). 예를 들어 자본소득은 저율의 단일세율을 적용하지만, 노동소득에 대해서는 최고 60%의 높은 누진세율이 적용되는 방식이다. 이렇게 사민주의 정부의 정치적 지지세력이라고 할 수 있는 노동자 집단에 대해 상대적으로 불리한 과세를 적용하는 대신, 자본소득에 대해서는 관대한 체계를 유지하는 것에 대해 Ganghof(2006; 2007)는 이들 국가(특히 덴마크)가 재분배 정책을 추진하기 위해 소득세 내부 구조를 변화하는 방식을 채택한 결과라는 점을 강조한다.



다. 그도 이러한 전략의 중요성을 강조하고는 있으나, 이를 결국 '많은 자원'의 필요를 충족하는 데 동원되는 수단으로 이해함으로써 복지국가 발달과 유지와 관련한 해당 전략 자체의 의의를 상당 부분 축소시키고 있다.

이러한 한계는 역진적 조세의 도입에 대한 그의 해석에서도 드러난다. 그는 복지국가의 유지 및 발달을 위한 재원확보 방안인 역진세 도입이 사실은 자본조세의 완화(lenient capital taxation)에 따른 세입감소 문제에 대처하기 위한 재정적 처방의 하나일 뿐이라고 주장을 통해 Kato가 제대로 분석하지 못한 덴마크의 난제(Danish puzzle)를 풀고자 하였다(Ganghof, 2007: 1064). 복지국가(특히 덴마크)는 노동-자본소득세 간 차등적인 세부담 조정을 통해 경제성장을 저해하지 않으면서도 자본의 투자동기 약화를 방지함으로써 결국엔 세입규모를 확대하는 데 유리한 선택을 할 수 있었다는 것이다. 그러나 이는 그가 비판한 Kato와 같이 조세와 복지 간의 관계를 충분히 설명하지 못한다. 왜냐하면 조세의 제도적 운영은 단순히 많은 세입을 확보하거나 소득세 구성 간 조정에 그치는 것이 아니라 개인 간 혹은 개인과 집단(기업) 간 이해관계, 역진성과 누진성에 대한 대중의 인식 등을 조정하기 위한 다양한 전략을 포괄하기 때문이다.

따라서 복지재원 논쟁은 단순히 지출이나 수입의 총량을 확보하려는 접근에서 벗어나 사회적으로 합의된 복지발달의 방향성을 마련하고 이를 위해 어떻게 재정을 운영할 것인가에 대한 전략을 중심으로 전개될 필요가 있는 것이다. 하지만 이는 상당한 정치경제학적 논의가 요구될 뿐 아니라 한국 복지국가 발달 과정에 대한 합의되지 않은 평가(김연명 편, 2002; 정무권 편, 2009)라는 난제를 고려할 때 결코 단순한 과업은 아니다. 본 연구가 국가 간 비교연구를 통해 복지지출과 조세구조를 탐색하려는 것은, 수입과 지출의 단순한 총량간 관계를 규명하는 데 있다기보다, 복지지출의 공급형태에 따라 상이한 조세의 제도적 형태를 유형화함으로써 한국 복지공급의 현실과 재원구성 방식에 대한 정책적 함의를 얻기 위함이다.

## 2) 복지지출의 사회적 공급형태와 조세구조

앞서 논의한 바와 같이 복지와 조세간의 관계에 대한 논의를 하기 위한 기본적인 출발점은 현 한국의 복지는 어떤 사회적 위험을 중심으로 대응하고 있는지에 대한 과학적

판단이다. 어디에 어떻게 활용할지도 모를 조세수입을 위해 대중적 설득과 정치투쟁을 단행할 수는 없기 때문이다.

그러나 최근 복지재정 논쟁의 주요 논의 대상은 프로그램 단위별로 어느 정도의 재원이 소요될 것이며, 이를 충당하기 위해 어떤 노력이 필요한가에 주로 집중되는 것으로 보인다. 예를 들어 지난 2011년 1월에 발표된 민주당의 3+1 무상복지정책의 경우 무상급식, 무상보육, 무상의료, 반값등록금 실현을 목표로 약 17조원(올 4.11 총선 공약에서는 일자리와 주거복지, 기초노령연금 등에 13조원, 중소기업 지원 및 육아휴직 제도 확대에 2.1조원 등 총 32조원의 재원이 소요)의 추가재원이 소요되며, 이를 마련하기 위해 고소득자에 대한 증세와 구체적인 과표구간의 조정, 비과세 감면제도의 정비 등에 대한 방안들이 제시되었다. 한편 복지재정운동에 가장 적극적인 복지국가소사이어티는 향후 10년 동안 OECD 평균 수준의 국민부담률에 도달하는 것을 목표로 재정책확대가 필요하다는 입장을 제기해 오고 있다. 이를 위한 재원은 건강보험료 부담 증가, 비과세 감면 정리, 사회복지목적세 도입(소득상위 10%의 추가 부담) 등으로 가능하다는 것이다. 한편 안중범 등(2010)은 적정 복지지출을 유도하기 위한 회귀모형을 통해 관리대상수지 적자규모와 국가채무를 토대로 장기재정위험을 분석하면서, 복지지출 증가에 따른 재정위험 해소를 위해 2050년까지 GDP 대비 조세부담률과 국민부담률을 각각 40%와 50% 수준으로 예측하였다. 또한 적자규모와 국가채무를 GDP 대비 3%와 60% 이내로 유지할 경우 조세부담률은 25~35% 수준이 될 것으로 전망하였다.<sup>3)</sup> 이와 같은 논의들의 한계는 개별 복지프로그램의 도입 여부와 그에 따른 재정추계, 그리고 이를 충당하기 위한 전략들이 논의의 중심이 되거나, 경제수준이나 산업화 정도, 노인인구비중 등에 대한 전망치를 활용한 회귀모형으로 총 복지지출 규모를 추정하는 정도에 그치면서, 한국이 어떤 복지국가를 지향해야 하는가에 대한 방향성을 발견하기 어렵다는 데 있다(윤홍식, 2012).

그렇다면 한국의 사회복지지출은 어떤 위협에 대처하는 것을 지향해 왔는가? 복지 지출과 관련할 때 이러한 질문은 국가의 지출구조가 어떤 유형의 사회적 위험을 최우선

<sup>3)</sup> 국가채무나 통일을 고려하지 않을 수는 없으나, 이들의 연구는 장기재정전망 시 복지지출의 재정적 지속가능성을 지나치게 강조한 나머지 복지지출이 국가채무와 관리대상수지와 같은 재정지표의 안정성을 해치지 않는 선에서 결정될 필요성에 매몰된 경향이 강하다. 문제는 이러한 예측이 실제보다 과장될 수 있어서 ‘좋은 사회과학적 주장이 아닐 뿐 아니라 실현가능해 보이지도 않는다’는 데 있다(Castles, 2004: 12).

적으로 보호하는가에 대한 고유한 사회적 합의를 반영한다는 점에서 중요하다(노대명 외, 2008: 53). 특히 본 연구에서 주목하는 것은 복지지출의 사회적 공급형태에 따른 구분이다. 일반적으로 복지지출은 OECD에서 제공하는 SOCX의 분류체계에 입각하여 공급주체에 따라 공공복지지출과 민간복지지출(법정민간, 자발적 민간) 혹은 프로그램 별 지출형태(연금지출, 가족관련 지출 등) 등으로 구분되어 왔다. 그러나 대부분의 비교 사회정책 연구에서 GDP 대비 사회복지지출은 이론 및 실증적으로 복지국가의 부수적인 현상만을 보여준다는 비판에 의해 복지국가의 핵심 사안으로 간주되지 못해왔다. 이러한 비판은 총량 기준의 복지지출이 복지국가의 성격을 왜곡할 수 있을 뿐 아니라 사실상 복지국가의 발달과 변화과정은 지출 그 자체에 대한 투쟁이 아니라는 점을 명확히 한 Esping-Andersen(1990: 19-20)의 지적에서도 잘 드러난다. 이에 따라 대부분의 비교 사회정책 연구들은 복지지출 총량보다는 복지제도의 내적 속성과 제도 간 관계를 중심으로 전개되거나(Iversen et al., 2000; Gilbert, 2002; Mares, 2005) 개혁과 변화를 측정하기 위해 탈상품화 지수(Esping-Andersen, 1990)나 관대성 지수(generosity index)(Scruggs, 2006)와 같은 특정 지표를 개발하여 활용하는 방식을 중심으로 전개되어 왔다.<sup>4)</sup>

그러나 여러 한계에도 불구하고 사회복지지출은 국가 간 복지정책 연구 시 자료의 접근성과 활용가능성 측면에서 다른 여타의 계량적 측정방식(대표적으로 탈상품화)에 비해 월등할 뿐 아니라, 사회적 위험 대처에 대한 사회적 합의를 반영한다는 점에서 정치적 중요성이 큰 사안임에는 틀림이 없어 보인다(Castles & Mitchell, 1992). 특히 세부 항목으로 분해한 복지지출의 경우 총량으로는 드러나지 않는 복지국가의 프로그램적 변화나 우선순위의 변동 및 이해관계와 가치의 상호작용 등을 동시에 파악할 수 있어 활용상의 유용성을 간과하기는 쉽지 않다(백승호 · 안상훈, 2009; Castles, 2004).

이를 위해 본 연구에서는 Castles(2004)의 사회적 공급형태별 복지지출 구분방식(types of social provision)을 활용하고자 한다. 이는 현상적으로 총 지출 규모로는 파악하기 용이하지 않은 복지국가의 현황을 탐구하기 위한 지출구조를 말하는데, 그에 따르면 이는 이론적으로 보다 적절한 설명력을 가지고 있을 뿐 아니라, 시계열적으로 복지국가의 구조적 변화를 파악할 수 있으며, 서로 다른 복지국가가 제공하는 사회적 공급의 차

<sup>4)</sup> 이 외에도 복지국가 비교 및 평가 연구에 있어 복지지출 지표 활용의 한계에 대한 비판적 검토는 Green-Pedersen(2007)을 참조할 것.

별성을 통해 복지국가의 구조를 구분할 수 있게 해 준다는 장점을 가지고 있다. 그는 이러한 사회적 공급형태별 복지유형을 크게 소득대체지출, 빈곤완화 및 건강보호지출, 정부서비스 지출로 구분하였는데, 먼저 소득대체지출은 고령연금급여, 질병급여 등 현금성 소득보장제도를 말하며, 빈곤완화 및 건강보호지출은 가족연금급여, 보건지출, 주택급여를, 정부서비스 지출은 고령서비스, 가족서비스 등 현물급여 지출로 구성된다. 이러한 구분방식은 프로그램이나 사회적 지출항목에 서로 다른 범주의 공급성격을 부여함으로써 복지국가의 사회위기 대처방식을 파악하는 데 유용한 기준을 제공해 줄 뿐 아니라(Johnson and Thomas, 2007), Esping-Andersen의 복지체제 유형화 결과와의 비교를 통해 복지지출에 따른 유형화의 타당성을 검증할 수 있는 이점도 있다.

특히 공급형태별 복지지출의 양상과 변화과정에 대한 탐색은 본 연구의 주요 과제인 조세구조와의 관련성에 있어서도 중요한 함의를 제공할 것으로 예측된다. 즉 단순 GDP 대비 복지지출 총량지표로는 지출과 수입(조세) 간의 이론적 연결고리를 발견하기가 용이하지 않다는 것이다. 예를 들어 대부분의 연구들은 사회적 보호에 대한 재정충당 전략을 조세 혹은 기여금에 대한 의존여부를 통해 범주화해 왔는데, 대표적으로 조세에 의존하는(tax-financed) 베버리지형 복지국가와 사회보험 가입자의 기여금에 의해 충당되는(contribution-financed) 비스마르크형 복지국가가 그것이다(Cichon et al., 2004: 232). 그러나 이와 같이 강제성(기여금)과 일반성(일반조세)이라는 특성을 바탕으로 수입-지출을 연결하는 방식은 배타적으로 조세나 기여금에만 의존하여 사회보장제도를 운영하는 사례가 거의 없을 뿐 아니라 이들 두 세입 방식에 의존하여 복지를 제공하는 형태가 제도역사적 측면을 다분히 가지고 있다는 점을 적절하게 반영하지 못한다. 일례로, 사민주의 복지국가로 분류되는 덴마크와 핀란드는 상대적으로 높은 복지지출과 사회적 성과를 보이고 있음에도 불구하고, 덴마크는 일반 조세수준이 절대적으로 높은 반면 핀란드는 높은 사회보장기여금에 의존하는 세입구조를 가지고 있다. 특히 이러한 분류기준으로 호주나 뉴질랜드를 판단할 경우 이들 국가를 베버리지형 복지국가로 명명하거나 예외적 사례로 남겨둘 수밖에 없는 한계를 가지고 있다. 결국 일반조세와 기여금과 같은 기준을 통해 조세의 특징을 구조화하는 것은 복지국가의 재정현실을 제대로 반영할 수 없다고 하겠다(김성욱, 2010: 26-7).

이러한 형식적 구분체계의 한계를 극복하기 위한 대안으로 본 연구에서는, 국가의

조세징수 행위의 체계적 구조 및 기능이 복지와 조응하는 대표적인 원칙들을 활용하고자 한다. 김성욱(2010)은 국가의 공적 활동 전반에 대한 평가에 유용한 기준으로 간주되는(하연섭, 2008: 217) Musgrave의 6가지 조세원칙을 복지와의 관련성 속에서 비판적으로 검토를 통해 징수규모, 공평성(수직/수평), 징수방식, 부담주체, 징수주체의 기능적 원칙을 제시하였다.<sup>5)</sup> 먼저 징수규모는 조세규모의 증가와 복지지출 간의 관련성을, 공평성은 주요 소득원 간/소득계층 간 세부담 공평을, 징수방식은 소위 직간논쟁으로 불리는 조세의 누진성 여부와 역진적 조세의 재원활용 가능성을, 부담주체는 개인과 법인(기업) 간 세부담의 형평을, 마지막으로 징수주체는 중앙-지방정부 간 징세력의 차이를 다룬다. 논의를 단순화하기 위해 여기서는 징수방식을 공평성의 한 측정방식으로 간주하고, 상이한 국가운영 방식이 집약된 형태라는 점에서 단순 비교가 용이하지 않은 징수주체는 제외하여 총 3가지 기능적 기준(징수규모, 공평성(수직, 수평), 부담주체 간 형평)을 활용할 것이다.

### 3. 분석자료와 방법

본 연구의 분석에 포함된 대상국가들은 복지지출의 사회적 공급형태별 구분 및 조세구조의 자료구성이 가능한 19개 OECD 회원국으로 호주(AUS), 오스트리아(AUT), 캐나다(CAN), 덴마크(DEN), 핀란드(FIN), 프랑스(FRA), 독일(GER), 아일랜드(IRE), 이탈리아(ITA), 일본(JAP), 한국(KOR), 네덜란드(NET), 노르웨이(NOR), 포르투갈(POR), 스페인(SPA), 스웨덴(SWE), 스위스(SWI), 영국(UK) 그리고 미국(US)이 포함된다. 특히 본 연구는 한국을 분석의 대상에 포함하였는데, 이를 통해 기존 연구의 주요 한계라고 할 수 있는 한국이 제외됨으로써 발생하는 정책적 함의의 제한적 도출문제를 극복할 수 있을 것으로 본다. 분석시기는 자료구성을 위해 2000년부터 2007년으로 설정하였으며, 이를 통해 최근의 글로벌 경제위기에 따른 조세구조의 변화와 복지국가의 대응과정을 동시에 고찰하고자 한다.<sup>6)</sup>

<sup>5)</sup> 복지와 관련되는 조세구조의 특성과 구체적인 내용에 대해서는 김성욱(2010: 17-52)을 참조할 것.

[표 1] 분석에 활용된 변수의 정의 및 출처

변수명		변수정의	출처
소득대체지출		{노령급여(c)+유족급여(c)+장애급여(c)-공무원연금 및 장애공무원 지원프로그램(c)} / 수정척도 * 100	OECD, SOCX (by Castles, 2004)
빈곤건강보호지출		{가족급여(c)+보건의료(c,k)+주택지출(c,k)+기타 사고지출(c,k)} / 수정척도 * 100	
정부서비스지출		{노령급여(k)+가족급여(k)} / 수정척도 * 100	
조세 규모	국민부담률	GDP 대비 국민부담률	OECD, Rev. Stat.
	조세부담률	GDP 대비 (국민부담률-사회보장기여금)	
공평성	수직적공평성1	APW(개인, 무자녀) 167%의 세후소득의 탄력성	OECD, Taxing Wages
	수직적공평성2	APW(개인, 무자녀) 167%와 67% 간 평균소득세율의 격차	
	수평적공평성1	직접세 규모 대비 간접세 규모	OECD, Economic Outlook(No.86)
	수평적공평성2	노동소득세율 대비 자본소득세율의 상대적 비율	저자 계산 (표 2 참조)
부담주체 간 세부담 형평		법인소득세율 대비 개인소득세율의 상대적 비율	

주 1) c는 현금(cash), k는 현물(in-kind)을 의미함.

주 2) “수정척도”란 공공사회복지지출에서 실업급여 및 공무원연금(노령, 유족), 장애공무원 지원 프로그램(c)을 제외한 GDP 대비 복지지출을 말함. 단, 공무원 관련 지출은 별도의 기준으로 분류되어 있지 않아 SOCX 상의 국가별 세부현황 자료에서 civil servants, public officials, government employee에 할애된 지출을 집계하여 활용하였음.

주 3) 세후소득의 탄력성(elasticity)은 총임금소득 1% 증가에 따른 순소득의 증가율을 의미함.

자료분석 방법은 계층적 군집분석(hierarchical cluster analysis)과 일원분산분석(one-way ANOVA)이다. 군집분석은 개체의 특성을 나타내는 변수들을 미리 정해진 기준에 따라 추출한 후, 각 특성의 유사성(similarity)에 따라 개체들을 동질적 집단으로 분류하는 통계적 기법으로, 위계적 군집분석은 개체 간 유클리디언 제곱거리(squared euclidean distance) 거리를 활용하여 집단화하는 방법을 말한다(김교성, 2008: 42-3). 또한 분석에는 표준화 점수로 전환된 값(z-score)을 활용함으로써 척도불편성을 방지하고자 하였다. 한편 일원분산분석은 군집분석을 통해 식별된 군집유형이 각 조세구조 변수에 걸쳐 평균치의 유의한 차이를 보이는지 검정하기 위해 실시하며, 사후검정을 통해 각

9) 본 연구가 진행되는 중에 OECD는 SOCX DB 수록기간을 2010년으로 갱신하였으나, 본 연구에서는 반영할 수 없었다. 향후 이를 활용한 별도의 논의를 통해, 재정을 중심으로 한 최근 한국 복지국가의 변화가 목격되는지, 목격된다면 어떠한 모습인지를 확인하는 것도 흥미로운 주제가 될 수 있을 것으로 판단된다.

변수에 대해 어떤 유형 간 평균치가 유의한 차이를 보이는지 규명한다. 따라서 본 연구에서는 군집분석을 통해 사회적 공급형태별 복지지출에 따른 대상 국가들의 유형화를, 분산분석을 통해 이러한 유형에 기초한 조세구조 부문별 차이의 유무 및 통계적 유의성 그리고 이러한 차이가 어떤 유형 간에 두드러지게 존재하는지 등을 확인한다. 이는 그동안 많은 비교연구가 진행되었음에도 불구하고 간과되어 왔던 복지지출의 공급형태별 차이의 중요성을 부각시킬 뿐 아니라, 복지와 조세 간의 체계적인 상호조응의 연결 지점을 경험적으로 확인함으로써 복지확대를 위한 재정전략의 준거를 마련하는 데 함의를 제공할 수 있을 것이다. 분석에 활용된 변수의 정의와 출처를 정리하면 위의 [표 1]과 같다.

분석자료는 크게 복지지출 자료와 조세구조 자료로 구분된다. 먼저 복지지출 자료는 OECD에서 제공하는 SOCX 데이터를 Castles(2004)가 제안한 공급형태별로 재구조화한 자료이다. 이는 크게 소득대체지출 비중, 빈곤완화 및 건강보호 지출비중, 정부서비스 지출비중으로 구분되는데, 이들 지출의 비중을 계산하는 모수(“수정척도”)로 명명함)는 GDP 대비 공공사회복지지출에서 실업급여와 공무원에게 제공하는 각종 소득보장지출을 제외한 수치를 말한다. 그가 이들 두 지출을 총 복지지출에서 제외한 것은 공무원에 대한 복지지출의 경우 사회적 시민권과 사회적 통합을 보장하는 지표로 간주하기가 어렵다는 Esping-Andersen(1990)의 지적을 수용하고, 실업급여는 정책결정자의 의도를 반영했다기보다 경기대응적 기능을 반영하는 지출이라는 측면에서 이론적으로 적절하지 않다고 보았기 때문이다. 이에 따라 소득대체지출 비중은 노령, 유족, 장애 관련 현금급여에서 공무원 관련 지출을 제외한 지출을, 빈곤완화 및 건강보호 지출비중은 가족현금급여, 보건지출, 주택급여, 기타 사고지출을, 마지막으로 정부서비스 지출 비중은 노령서비스와 가족서비스 지출을 수정척도 대비 비율로 측정한 값을 말한다. 따라서 이들 공급유형별 지출비중 변수는 각 국가의 복지지출 총량규모를 보여주는 것이 아니라 일국의 복지지출이 주로 어떤 사회적 위험에 대응하기 위해 집행되었는가에 대한 정보를 제공한다고 할 수 있다.

7) Castles(2004)는 이를 ‘수정된 11항목 척도’라고 명명하였는데, 그의 경우 많은 결측치로 인해 적극적 노동시장정책(ALMP)지출을 포함하지 않은 것과는 달리 본 연구에서는 분석에 포함함에 따라 이를 구분하기 위해 모수의 명칭을 새롭게 명명하였다.

다음으로 조세구조 자료는 OECD Revenue Statistics의 항목별 조세지출 수준과 국민계정(National Accounts) 등의 각종 재정지표들을 활용하였으며, 조세의 공평성과 부담주체에 관한 자료는 Carey and Rabesona(2004)와 Mendoza et. al.(1994)의 제안에 따라 저자가 계산한 실효세율 자료를 활용하였다(표 2). 구체적으로는 GDP 대비 국민부담률과 조세부담률, 세후소득의 탄력성, 소득계층 간 세율격차, 노동소득세율 대비 자본소득세율의 비율 그리고 법인세율 대비 개인세율의 비율이다. 먼저 국민부담률과 조세부담률은 조세의 총 규모와 복지지출 간의 관련성을 파악하기 위해 활용되는데, 특히 조세부담률은 국민부담률에서 사회보장기여금이 제외되어 있다는 점에서 국가 간 조세규모와 복지지출 구조의 차이에 사회보장기여금이 어떤 작용을 하는지를 파악하는데 도움이 될 수 있다. 조세구조의 공평성을 파악하기 위해 본 연구에서는 이를 수직적 공평성과 수평적 공평성으로 구분하였다. 소득계층 간 조세형평을 보여주는 수직적 공평성은 세후소득의 탄력성과 OECD Taxing Wages(2010: 84, 163-4)의 제안에 따라 소득계층 간 평균 개인소득세율의 격차를 상정하였다. 세후소득 탄력성은 총 임금소득의 증가에 따른 순소득의 증가율로 측정되며, 비율과세 체계(proportional tax system) 하에서는 조세탄력성이 1이므로 누진적 조세체계일수록 탄력성은 낮다. 따라서 조세탄력성이 낮을수록, 세율격차가 클수록 수직적 공평성은 크다고 할 수 있다. 한편 수평적 공평성은 가장 일반적으로 조세의 누진성을 대표하는 직접세 대비 간접세 비율(직간대비)과 노동소득세율 대비 자본소득세율의 상대적 비율을 통해 확인하게 된다. 직간대비율은 낮을수록, 노동-자본 상대비는 클수록 수평적 공평성이 크다. 마지막으로 부담주체 간 세부담의 형평은 개인소득세율 대비 법인세율의 상대적 비율을 통해 확인할 수 있는데, 상대비가 클수록 세부담 형평성이 높다고 볼 수 있다. 이를 통해 최근 감세정책의 실수혜가 집중된 것으로 드러나면서 더욱 첨예한 논쟁의 대상이 되고 있는 개인-법인 간 조세경쟁의 국가 간 차이를 확인할 수 있을 것이다.<sup>8)</sup>

<sup>8)</sup> 법인(소득)세율은 세율에 대해 중앙정부가 제공하는 공제를 고려한 일반정부(중앙+지방) 실효법인세율을 말한다.



[표 2] 실효세율 계산 방식

개인소득세율( $\tau_p$ )	$1100 / (OSPUE + PEI + W - 2100 - 2300 - 2400) * 100$
노동소득세율( $\tau_l$ )	$[\tau_p * (W - 2100 - \alpha * 2400) + 2100 + 2200 + \alpha * 2400 + 3000] / (WSSS + 3000)$
자본소득세율( $\tau_k$ )	$[\tau_p * (OSPUE + PEI - 2300 - \beta * 2400) + 2300 + \beta * 2400 + 1200 + 4000 + 5125 + 5212 + 6100] / (OS - 3000)$
법인소득세율( $\tau_c$ )	$1200 / (OS - OSPUE)$
$\alpha$ (가구소득에서 노동소득이 차지하는 비율) = $(W-2100)/(OSPUE+PEI+W-2100-2300)$	
$\beta$ (가구소득에서 자본소득이 차지하는 비율) = $1 - \alpha$	

출처: 1100~4400의 출처는 OECD의 Revenue Statistics이며, OSPUE~OS는 National Accounts, WSSS는 Economic Outlook임(김성욱, 2010: 70을 수정)

주1) 1100 : 개인소득세; 1200 : 법인세; 2000 : 사회보장기여금; 2100 : 노동자의 사회보장기여금; 2200 : 고용주의 사회보장기여금; 2300 : 자영업자 또는 비고용 인구의 사회보장기여금; 2400 : 사회보장기여금 중 분류불능 항목; 3000 : 급여세; 4000 : 재산 관련세; 4100 : 부동산 보유세; 4400 : 금융 및 자본거래세; 5125 : 투자자에 대한 과세; 5212 : 기타 자동차에 대한 부과; 6100 : 사업에만 부과되는 조세

주2) OSPUE : 민간비법인기업의 영업잉여(operating surplus of the private unincorporated sector), PEI : 재산과 가계가 받은 영업이익(property and entrepreneurial income), W : 임금 및 급여(Wages and salaries), OS : 기업의 영업잉여(operating surplus of corporate and quasi-corporate enterprises), WSSS: 총 고용비용(compensation of employee, value)

주3) 개인, 노동, 자본세율 계산방식은 Carey and Rabesona(2004), 법인세율은 Mendoza et. al.(1994)의 제안을 따름

## 4. 분석결과

### 1) 복지지출의 사회적 공급형태별 현황과 유형

복지지출과 조세구조 간의 관계성을 규명하기에 앞서 Castles의 사회적 공급형태에 따라 분류하여 재계산한 복지지출(소득대체지출, 빈곤완화·건강보호지출, 정부서비스 지출)비중의 국가 간 현황을 살펴보자.

Castles(2004)는 소득대체지출은 조합주의 복지국가들에서 높은 비중을 보이며, 빈곤완화 및 건강보호지출 비중은 자유주의적 복지국가가, 그리고 정부서비스 지출비중은 사민주의 복지국가가 상대적으로 많은 비중을 할애할 것으로 예측하였다. [표 3]은 조사대상 국가들의 사회적 공급형태별 복지지출 현황과 비중을 보여주고 있다. 먼저 국

가별 GDP 대비 복지지출의 수준을 살펴보면, 소득대체지출은 이탈리아가 가장 높은 15.4%이며, 다음으로 오스트리아(11.3%), 프랑스·스웨덴(11.1%), 독일(11%) 순으로 높은 비중을 보인다. 한편 빈곤완화 및 건강보호 지출 수준은 캐나다(10.5%), 프랑스(10.1%), 독일(10.0%)이, 정부서비스 지출은 스웨덴(7.3%), 덴마크(6.6%) 그리고 노르웨이(4.7%) 등 북유럽 복지국가들이 높은 수준을 보이는 것으로 나타났다. 한국은 빈곤완화 및 건강보호지출이 다른 공급형태별 지출에 비해 높은 편 전반적으로 조사대상 국가들 중 가장 낮은 수준이다. 이러한 분석결과는 개별 국가 내의 복지지출 공급현황을 보여주는 것은 아니지만, 공급형태별 분포가 절대적으로 복지지출 총량에 좌우됨에 따라 국가간 비교 시 사회정책적 함의를 도출하기에 상당히 제한적임을 알 수 있다.

한편 GDP 대비 복지지출수준 비교와는 달리 복지지출 대비(표 1)의 수정척도 기준) 공급형태별 점유율은 복지정책의 우선순위 뿐 아니라 사회적 위험 대응양식에 대한 국가 간 차이와 유사성을 비교검토하기에 용이한 측면을 보여준다. 먼저 소득대체지출 비중의 경우 이탈리아가 가장 높은 64.5%이며, 다음으로 일본(50.6%), 오스트리아(50.1%), 포르투갈(48.7%), 독일(47.2%) 등의 순으로 나타나고 있는데, 일본을 제외하면 대체로 Castles의 가정과 유사하게 프랑스, 독일, 포르투갈, 스페인 등 비스마르크식 제도구조로 특징되는 유럽대륙 국가들이 다른 지출유형에 비해 상대적으로 높은 비중을 보이는 것으로 조사되었다. 특히 이탈리아, 포르투갈, 스페인 등 남부유럽 국가들의 높은 소득대체 성향이 두드러지는데, 조사시기인 2000년부터 2007년 사이 시기적 변화만을 고려할 때 스페인이 소득보장 프로그램의 가장 큰 후퇴를 경험한 것으로 나타났다. 한국(20.2%)은 아일랜드(26.6%) 호주(30.3%)와 함께 조사대상 국가들 중 가장 낮은 소득대체지출 비중을 점유하고 있다. 다음으로 빈곤완화 및 건강보호지출의 경우 한국은 조사대상 국가들 중 가장 높은 비중인 67.2%를 지출하는 것으로 조사되었다. 그 다음으로 캐나다(65.3%), 아일랜드(62.7%)의 순으로 빈곤 및 건강보호 지출 비중이 큰 것으로 나타났다. 이들 지출은 대체로 Esping-Andersen의 자유주의 복지국가들에서 높게 나타나는 경향을 보이는 반면, 이탈리아를 제외하면 사민주의 복지국가들은 가장 낮은 지출 비중을 보이고 있다. 마지막으로 정부서비스 지출은 덴마크(27.5%), 스웨덴(26.4%), 노르웨이(21.6%), 핀란드(19.7%) 등 사민주의 복지국가들의 전형적인 사회적 위험 대응양식인 것으로 나타났다.

[표 3] OECD 19개국 공급형태별 복지지출 수준 및 점유율(2000~2007년)

국 가	지출수준(GDP 대비)						복지지출 중 점유율(Castles 방식)					
	소득대체		빈곤/건강		정부서비스		소득대체		빈곤/건강		정부서비스	
AUS	4.7	-0.9	8.1	0.0	2.7	0.0	30.3	-4.1	52.5	3.3	17.2	0.8
AUT	11.3	-0.4	9.5	0.1	1.8	0.2	50.1	-1.6	42.2	0.5	7.8	1.1
CAN	5.1	-0.2	10.5	0.8	0.5	-0.1	31.5	-2.0	65.3	2.9	3.2	-0.9
DEN	8.3	0.7	9.0	1.1	6.6	-0.4	34.7	0.8	37.8	2.4	27.5	-3.3
FIN	7.9	0.1	8.2	0.6	4.0	0.4	39.5	-1.7	40.8	1.0	19.7	0.7
FRA	11.1	0.3	10.1	0.1	3.1	0.0	45.7	0.5	41.7	-0.2	12.6	-0.3
GER	11.0	-0.7	10.0	-0.2	2.4	-0.4	47.2	-0.4	42.8	1.8	10.1	-1.3
IRE	3.5	0.8	8.3	1.9	1.4	0.0	26.6	0.2	62.7	1.9	10.7	-2.2
ITA	15.4	0.6	7.1	0.9	1.5	0.0	64.5	-1.6	29.5	2.0	6.1	-0.3
JPA	8.9	1.4	6.7	0.6	1.9	0.4	50.6	1.0	38.5	-2.0	11.0	1.0
KOR	1.0	0.5	3.4	1.8	0.7	0.3	20.2	-1.5	67.2	3.3	12.6	-1.8
NET	7.6	-1.0	7.4	1.3	3.4	0.5	41.4	-7.2	40.4	5.4	18.2	1.9
NOR	8.8	-0.2	8.3	0.2	4.7	-0.2	40.5	-0.7	37.9	1.5	21.6	-0.8
POR	8.4	1.7	7.6	0.6	1.3	0.0	48.7	3.4	43.8	-2.4	7.5	-1.0
SPA	6.8	-1.1	6.4	1.3	1.9	0.2	45.1	-8.6	42.2	7.3	12.7	1.3
SWE	11.1	-0.5	9.3	0.1	7.3	0.0	39.9	-1.4	33.6	0.9	26.4	0.5
SWI	9.0	-0.1	7.5	0.5	2.0	0.2	48.9	-1.9	40.5	1.3	10.6	0.6
UK	7.5	-0.1	9.9	1.6	2.2	0.6	38.3	-4.7	50.6	2.9	11.2	1.7
US	4.7	0.0	7.4	1.4	0.8	-0.1	36.8	-3.8	57.3	5.2	5.9	-1.4
평균	8.0	0.0	8.1	0.8	2.6	0.1	41.1	-1.9	45.6	2.0	13.3	-0.2

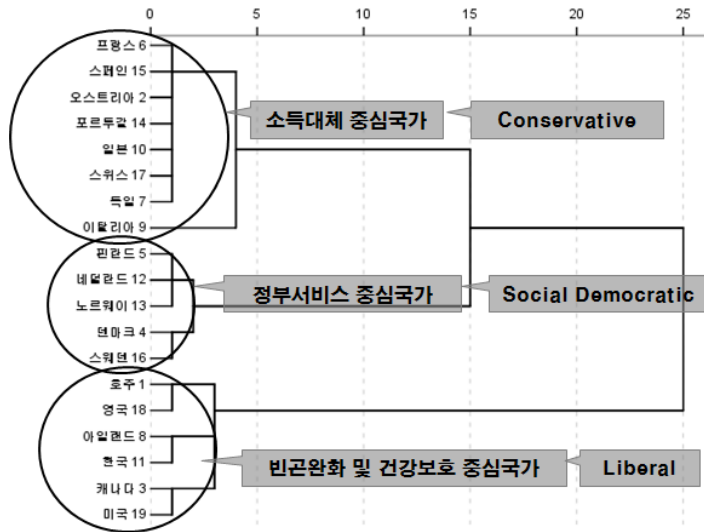
주) 지출수준과 점유율은 2000~2007년의 평균값이며, 이탤릭체는 동 기간의 변화량임

본 연구는 이러한 공급형태별 지출비중 변수를 투입하여 군집의 수를 설정하지 않는 위계적 군집분석(hierarchical cluster analysis)을 실시<sup>9)</sup>함으로써 사회적 위험에 대처하기 위한 국가 고유의 사회적 합의구조를 확인하였다. [그림 2]는 총량적으로 다뤄져 왔던 사회복지지출을 사회적 공급형태별로 분류할 경우 각 군집이 어떠한 국가를 포함하

<sup>9)</sup> 분석은 군집방법으로 가장 널리 활용되는 집단 간 연결법(between group linkage method) 대신 Ward의 최소분산 연결법을 이용했는데, 이는 두 방법 모두 동일한 결과를 보여줌에도 불구하고 집단 간 연결법에 비해 최소분산 법이 덴드로그램 상의 국가 간 밀집성을 더욱 가시적으로 드러내는 데 탁월했기 때문이다.

는지를 보여주는 것이다.

[그림 2] 3가지 사회적 공급형태별 복지지출에 따른 군집유형



군집분석결과 복지지출의 사회적 공급형태에 따른 국가들의 배치는 Esping-Andersen의 복지체제 유형화와 거의 일치하고 있는 것으로 나타났는데, 이를 [표 3]과 연계하여 파악할 경우 대체로 유럽대륙 복지국가들은 소득대체지출 중심, 북유럽 복지 국가는 정부서비스 중심, 그리고 자유주의 복지국가들은 빈곤완화 및 건강보호 중심의 유형으로 군집을 형성하고 있는 것이다.<sup>10)</sup> 두드러지는 점은 이탈리아, 포르투갈, 스페인 등 남부유럽 복지국가 및 대표적인 동아시아 복지국가로 간주되는 일본이 별도의 유형으로 분류되기보다 유럽대륙 복지국가 사례에 더욱 유의함을 보여준다는 데 있다. 또한 한국은 전형적인 자유주의 복지국가로 간주되는 영국, 미국, 캐나다 등 영미계열 국가들과 하나의 군집으로 분류되어, 한국 복지국가의 성격이 자유주의 복지체제에 더 귀속된다고 판단한 조영훈(2000) 등의 연구결과에 부합한다고 하겠다. 물론 분석시점이 2000~2007년으로 한정되어 완전노령연금 지급시점 이전일 뿐 아니라, 저출산·고령화

<sup>10)</sup> 추가적으로 본 연구에서는 분석시점을 2000년, 2007년으로 한정하여 군집분석을 실시함으로써 시기적으로 유형의 변화가 나타나는지를 살펴보았으나, 2007년 스페인이 영국과 유사한 빈곤완화 및 건강보호 중심국가 유형으로 분류된 것을 제외하면 전체 기간의 평균을 활용한 결과와 다르지 않음을 확인할 수 있었다. 이는 복지지출의 사회적 공급형태가 높은 수준의 경로의존성(path-dependency)을 가지고 있음을 보여주는 결과라고 하겠다.

문제에 대응하기 위한 최근 한국 정부의 노력(특히 사회투자정책)이 반영되지 않았음을 고려할 필요는 있다. 다만 남부유럽 복지국가, 일본과 함께 한국이 별도의 유형으로 분류되지 않는다는 분석결과를 통해, 사회적 위협에 대한 대응의 우선순위를 반영하는 공급형태별 사회복지지출 구조의 차원에서 Esping-Andersen의 3가지 복지국가 유형화 분석이 타당할 수 있음을 잠정적으로 보여준다고 하겠다. 이러한 군집분석 결과를 정리하면 [표 4]와 같다.

[표 4] 국가 유형별 분류

군집명	국 가	주요 국가군	국가 수
소득대체중심형	프랑스, 독일, 오스트리아, 포르투갈, 스페인, 이탈리아, 스위스, 일본	조합주의 복지국가	8
빈곤완화 및 건강보호 중심형	영국, 미국, 호주, 캐나다, 아일랜드, 한국	자유주의 복지국가	6
정부서비스 중심형	스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 핀란드, 네덜란드	사민주의 복지국가	5

## 2) 복지지출 공급형태와 조세구조의 상이한 결합

복지지출의 사회적 공급형태 변수를 투입한 군집분석로 식별된 복지국가 유형과 조세구조의 특성을 나타내는 변수들이 어떻게 체계적으로 관련을 맺는지 살펴보기 위해 평균치의 유의한 차이를 검정하는 일원분산분석(one-way ANOVA)을 실시하였다. 분산분석은 양적 변수를 종속변수로, 범주형(3개 집단 이상) 변수를 독립변수로 하여 집단 간 평균의 차이를 분석하는 방법이다. 이를 위해 먼저 분산의 동질성을 평가하는 Levene 통계량을 살펴 본 결과, 직접세 규모 대비 간접세 규모로 측정된 수평적 형평성을 제외한 전체 변수에서 ‘모든 집단의 분산은 동일하다’는 귀무가설이 기각되어(<.01) 등분산 가정을 충족하지 못하였다. 이에 따라 사후검증방법으로 직간비를 변수에 대해서는 Tukey test를, 그리고 다른 조세구조 변수에 대해서는 분산의 동질성을 가정하지 않는 Tamhane test를 실시함으로써 국가유형 간 차이의 정도와 통계적 유의성을 확인하

였다. 복지지출 공급형태에 따른 유형별 각 조세구조의 기술적 현황을 살펴보면 [표 5]와 같다. 11)

[표 5] 복지지출 공급형태에 따른 유형별 비교

		빈곤완화 및 건강보호 중심형		소득대체 중심형		정부서비스 중심형		전체		
		M	std.	M	std.	M	std.	M	std.	
조세규모	국민부담률	30.03	4.05	35.90	6.15	44.66	4.14	36.35	7.51	
	조세부담률	25.49	4.36	24.05	4.04	34.79	7.68	27.33	6.95	
공평성	수직적 공평성	조세탄력성	0.84	0.06	0.90	0.08	0.78	0.04	0.85	0.08
		소득세율격차	10.18	4.46	9.33	2.44	10.74	1.93	9.97	3.16
	수평적 공평성	직간대비	0.92	0.36	1.09	0.30	0.78	0.19	0.95	0.32
		노동-자본세율 상대비	166.5	50.88	130.0	38.09	110.39	20.46	136.36	44.77
부담주체	개인-법인세율 상대비	167.0	90.76	184.0	86.78	103.32	40.12	157.09	84.87	

먼저 조세규모 중 국민부담률의 경우 정부서비스 중심형 국가유형이 다른 두 유형에 비해 상대적으로 높고 그 다음으로 소득대체형, 빈곤완화형 순으로 나타나지만, 사회보장기여금을 제외한 조세부담률은 영미계열의 자유주의 복지국가들이 귀속되어 있는 빈곤완화형이 소득대체형에 비해 상대적으로 더 높게 나타났다. 또한 수직적 공평성을 보여주는 조세탄력성과 소득세율격차도 정부서비스 중심형, 빈곤완화형 그리고 소득대체 중심형 순으로 높은 것을 알 수 있다. 한편 수평적 공평성의 경우 직접세 대비 간접세 비율은 소득대체형이 가장 높은 1.09로 나타나 간접세 규모가 직접세 규모를 초과하였지만, 정부서비스 중심형 국가군은 간접세 규모의 비중이 상대적으로 낮은 것으로 조사되었다. 노동소득세율 대비 자본소득세율의 상대비율은 빈곤완화형이 가장 높은 반면 정부서비스형이 가장 낮아, 대체로 자유주의 복지국가들의 자본과세가 상대적으로 크다는 것을 말해주고 있다. 마지막으로 법인세율 대비 개인소득세율의 상대비율로 측정된 부담주체는 소득대체형 국가군이 가장 높고 정부서비스 중심형 국가군이 가장 낮은 것으로 조사되어, 사민주의 복지국가들은 자본뿐 아니라 기업에 대한 관대한 조세체

11) 한정된 지면으로 인해 조세구조의 국가별 차이와 장기적인 변화과정에 대해서는 면밀하게 검토되지 못하였다. 대상국가와 분석시기의 차이가 있기는 하나, 이에 대해서는 김성욱(2011)에서 연구된 바 있다.

계를 가지고 있음을 알 수 있다.

복지지출 유형별로 조세구조의 체계적 차이를 확인하기 위한 분산분석의 결과는 [표 6]에서 제시하였다. 분석결과 개인소득세율의 소득계층 간 격차를 제외한 모든 변수가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났는데, 검정통계량의 p값(0.00)이 1% 유의수준에서 귀무가설(모든 집단의 평균 조세구조가 서로 동일)을 기각하고 있다. 즉 국가가 어떤 사회적 공급의 지출형태를 취하는가에 따라 이들 조세구조가 체계적으로 상이하게 나타난다고 할 수 있다.

[표 6] 분산분석표(ANOVA)

			제급합	자유도	평균제급	F	p
조세 규모	국민부담률	집단간	4,690.85	2	2,345.42	91.40	0.00
		집단내	3,823.60	149	25.66		
		합계	8,514.45	151			
	조세부담률	집단간	3,073.81	2	1,536.90	54.25	0.00
		집단내	4,221.22	149	28.33		
		합계	7,295.03	151			
수직적 공평성	조세탄력성	집단간	0.34	2	0.17	38.52	0.00
		집단내	0.67	149	0.00		
		합계	1.01	151			
	소득세율격차	집단간	51.84	2	25.92	2.65	0.07
		집단내	1,456.40	149	9.77		
		합계	1,508.24	151			
수평적 공평성	직간대비	집단간	2.45	2	1.22	13.53	0.00
		집단내	13.49	149	0.09		
		합계	15.94	151			
	노동 - 자본세율 상대비	집단간	73,175.18	2	36,587.59	23.76	0.00
		집단내	229,425.53	149	1,539.77		
		합계	302,600.70	151			
부담 주체	개인 - 법인세율 상대비	집단간	165,801.91	2	82,900.96	13.44	0.00
		집단내	900,320.67	146	6,166.58		
		합계	1,066,122.59	148			

또한 지출유형에 따른 국가군 사이의 구체적인 차이와 통계적 유의성을 확인한 사후검증은 [표 7]과 같다. 각 조세구조별로 복지국가 유형 간 차이를 살펴보면, 먼저 국민부담률은 서비스중심형 국가가 소득대체형과 빈곤완화형 국가들보다 통계적으로 유의미하게 높은 수준임을 알 수 있다. 그러나 사회보장기여금을 제외한 조세부담률을 통해 볼 때, 비록 통계적으로 유의하지는 않으나 소득대체형 국가들이 빈곤완화형 국가들에

비해 더 낮은 부담수준을 보이는 것으로 조사되었다. 이러한 차이는 보수주의 복지국가들의 경우 사회보장제도가 노동자를 중심으로 조직·제공되며, 시민주의 복지국가 또한 노동자들의 기여금에 상당부분 의존한다는 점을 고려할 때(Cichon et al., 2004: 183) 사회보장기여금에 의해 복지지출 규모에 대한 일반적인 인식이 상당 부분 왜곡될 수 있다는 김성욱(2010)의 예측과 일정 정도 부합하는 결과로 볼 수 있겠다.

[표 7] 사후검정 비교

		빈곤-소득		빈곤-서비스		소득-서비스	
조세규모	국민부담률	-5.87	**	-14.63	**	-8.76	**
	조세부담률	1.44		-9.29	**	-10.74	**
수직적 공평성	조세탄력성	-0.05	**	0.07	**	0.12	**
	소득세율 격차	0.85		-0.55		-1.41	**
수평적 공평성	직간대비	-0.17	**	0.14		0.31	**
	노동-자본세율 상대비	36.51	**	56.11	**	19.61	**
부담주체	개인-법인세율 상대비	-17.01		63.68	**	80.68	**

주) 값은 평균차를 의미함. \*<0.05, \*\*<0.01

조세구조의 수직적 공평성을 대표하는 조세탄력성과 소득세율격차는 유형 간에 통계적으로 유의한 차이가 나타나고 있다. 먼저 조세탄력성 변수는 크기가 작을수록 누진적인데, 정부서비스중심 국가군의 누진성은 다른 두 유형에 비해 통계적으로 유의하게 높은 것으로 조사되었고, 빈곤완화형 국가군은 소득대체형에 비해 누진성 정도가 높은 것으로 나타났다. 이렇게 소득대체형 국가들의 누진성이 낮게 나타난 것은 사회보장기여금의 영향일 수 있는데, 일반적으로 사회보장기여금은 소득수준에 따라 징수되는 대표적인 비례세(proportional tax)라는 측면에서 비스마르크형 사회보험제도가 발달한 소득대체형 복지국가들의 낮은 누진성을 설명할 수 있을 것이다. 한편 수직적 공평성을 측정하는 또 다른 변수인 계층별 소득세율의 격차를 유형 간 비교한 결과, 소득대체형-서비스중심형 간의 차이만 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. OECD Taxing Wages(2010)는 APW 167%인 개인과 67%인 개인 간 소득세율의 격차를 통해 조세체계의 누진성 정도를 측정할 수 있다고 제안한 바 있으나, 분석결과 조세탄력성을 통한 누진성 측정이 계층간 세율격차보다 복지지출에 따른 국가간 차이

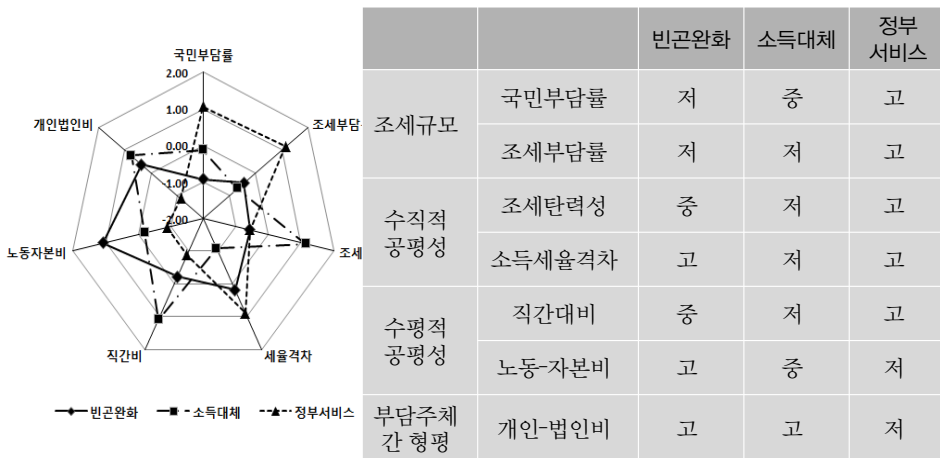


를 보다 잘 설명할 수 있을 것으로 보인다. 한편 요소소득 간 세율의 상대적 비중을 통한 수평적 공평성은 조세의 형평 논의에서 가장 많이 거론되는 직접세 대비 간접세 비율 및 노동소득세율 대비 자본소득세율의 상대적 비율을 통해 살펴보았다. 먼저 직간 비율의 경우 서비스중심형 국가군이 소득대체형에 비해 낮아 간접세 규모가 직접세 규모에 비해 상대적으로 낮은 것으로 조사된 반면, 빈곤완화형 국가군과의 차이는 통계적으로 유의한 결과를 얻지 못했다. 그에 반해 소득대체형 국가군은 서비스중심형 뿐 아니라 빈곤완화형에 비해 간접세 규모가 더 높은 것으로 나타나 전반적으로 수직적/수평적 공평성 정도가 다른 유형에 비해 낮은 것을 알 수 있다. 한편 노동-자본세율의 상대비로 측정된 수평적 공평성의 경우 서비스 중심형 국가군이 다른 두 국가군에 비해 상당히 낮은 것으로 조사되었는데, 이를 통해 사민주의 복지국가들이 자본소득에 상대적으로 관대한 정책을 선택함으로써 많은 조세징수에 따른 경제적 충격을 최소화하고자 노력했다는 Ganghof(2006; 2007)의 주장을 확인할 수 있었다. 마지막으로 개인과 법인 간 조세경쟁을 확인할 수 있는 부담주체별 세율의 상대비를 살펴본 결과, 서비스중심형 국가군은 빈곤완화형과 소득대체형 국가군과 비교할 때 법인(기업)소득보다는 개인소득에 대한 과세가 강화된 조세구조를 가진 것으로 나타났다. 이와 같은 조세의 부담주체별 분류는 최근 전면화되고 있는 국가 간 조세경쟁의 발생지점이 주로 유동자본과 법인들에 대한 유인책이라는 점에서 부족해진 세수가 법인에서 개인으로 이동할 것이라는 이론적 예측을 통해 주목받아 왔다(안중석, 2005: 26). 즉 세계화로 인해 생산요소의 국제적 이동능력이 큰 세원으로부터, 세수입을 확보할 수 있는 여지는 줄어드는 반면 이동성이 약한 소비세, 사회보장기여금, 노동소득에 대한 세수입의 적절성이 그 어느 때보다 커지고 있다는 것이다. 본 연구의 분석결과는 1980년대 이후 세계화의 영향으로 개인보다는 기업의 세부담이 상대적으로 감소해 왔다는 국가 간 조세경쟁(tax competition) 가설은 사민주의 복지국가의 조세구조에서만 확인할 수 있음을 보여주고 있다.

## 5. 결론

지금까지 본 연구에서는 선진 자본주의 국가들을 사회복지지출의 사회적 공급형태에 따라 유형화하고, 이렇게 식별된 공급형태별 유형과 조세의 규모, 공평성, 주체별 부담 정도와 같은 조세구조가 통계적으로 어떠한 차이는 보이는지 분석하였다. 이를 위해 먼저 공급형태별 복지지출의 주요 특성에 따라 군집분석을 실시하였고, 그 결과 이들 국가들은 세 가지 유형으로 상이하게 분류될 뿐 아니라 Esping-Andersen의 복지체제 유형화와 거의 일치하고 있다는 점을 확인할 수 있었다. 특히 남부유럽과 동아시아 복지국가가 별도의 유형으로 구분되기보다 기존 복지체제와의 유사성 속에서 고려될 수 있음을 보여주었다. 이는 단순 총량적 활용이 ‘이론적으로 부수적’(Esping-Andersen, 1990)이라는 비판에도 불구하고, 공급형태별 복지지출에 주목할 경우 사회적 위험에 대처하기 위한 사회적 합의구조의 체계적 패턴을 확인하는 데 유용할 수 있음을 말해준다.

[그림 3] 유형별 조세구조의 특성 요약



[그림 3]은 공급형태별 복지유형 간 조세구조의 차이를 시각적으로 보여주는데, 먼저 한국이 포함되어 있는 빈곤완화형 국가들은 국민들에게 많은 조세부담수준을 요구하지 않는 반면, 노동에 대해 자본이, 개인에 대해 법인이 상대적으로 불리한 조세구조

를 가지는 특징이 있다. 비록 본 연구에서는 다루지 않았으나, 빈곤완화형 복지국가들의 이와 같은 조세구조적 특징은 저복지에 따른 국가의 불가피한 선택일 수 있다고 판단된다. 즉 수준이 낮고 선별적인 복지공급형태가 배타적인 상태에서 국민들에게 높은 조세부담을 요구할 수는 없을 뿐 아니라, 자본(기업)에 대한 체계적인 차별은 저복지에 따른 대중적 불만에 대한 정치적 대응일 수 있다는 것이다. 이렇게 볼 때 자유주의 복지 국가의 복지정치는 높은 수준의 복지를 위한 재정행위의 부정적인 경제적 충격을 최소화하기 위해 관대한 자본과세 전략을 활용하는 사민주의 복지국가(Ganghof, 2006)의 정치와 상당히 다를 것으로 예측할 수 있겠다. 소득대체형 국가군의 경우 사회보장기여금으로 인해 조세규모는 다소 높은 데 반해, 공평성 정도는 낮고 기업 및 자본의 상대적 부담 정도는 높은 특징을 보여주고 있다. 특히 이들 국가군은 역진적 성격의 사회보장기여금에 대한 의존 정도가 높을 뿐 아니라, 간접세의 상대적 규모도 크다는 점에서 다른 두 유형에 비해 ‘역진조세의 역설’(Kato, 2003)에 보다 부합하는 유형이라 하겠다. 한편 정부서비스 중심형 국가군은 조세규모와 수직적 공평성 정도는 매우 높은 수준을 유지하면서도 수평적 공평성과 부담형평 수준은 낮아 자본에게 ‘상대적으로’ 유리한 조세체계를 운영하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 연구결과는 자본소득에 대한 근로소득 간 차등적 세 부담 조정이라는 체계적 차별<sup>12)</sup>(특히 danish puzzle)이 자본의 투자동기 저하를 방지하고 조세구조의 전반적인 효율성을 증진(선거, 행정비용 등)시키기 위해 북유럽 국가들이 선택한 재정대응양식이라는 Ganghof(2005; 2007)의 주장을 경험적으로 확인한 것이라 하겠다.

본 연구는 서두에서 최근 복지재정 논쟁의 생산적 수행을 염두에 둔 두 가지 연구질문을 제기하였다. 하나는 복지지출의 사회적 공급형태를 통해 국가의 사회적 위험 대응양식을 비교함으로써 한국 복지국가의 현실을 보다 객관적으로 이해하는 것이며, 다른 하나는 복지공급구조와 조세구조 간 조응관계를 확인함으로써 복지논쟁에 돌입한 우리에게 유용한 준거를 제시하는 데 있다. 복지재정 논쟁의 핵심 사안과 관련해 볼 때, 본 연구결과는 조세의 총량적 규모와 복지의 관계에 대한 일련의 주장들이 사회보장기여금에 의해 왜곡된 해석에 기반한 것일 수 있다는 점을 시사하고 있다. 또한 복지를 강화

<sup>12)</sup> 자본소득에 대해 낮은 세율과 노동소득보다 낮은 정도의 누진성 적용(따라서 노동소득에 대해서는 자본소득에 비해 높은 세율과 누진성이 적용됨)

하기 위해 소득세, 기여금 등 개인과세의 강화가 필요하다는 주장이 제기되고 있으나, 이러한 복지재정전략은 세부담의 공평성과 중간계층의 정치적 저항 등을 고려한 신중한 접근이 요구된다고 하겠다. 이러한 결과는 오히려 두 번째 질문의 중요성을 강조하게 된다. 이는 우리가 특정한 복지국가를 지향하고자 한다면 어떤 재정전략을 고려할 필요가 있는가와 관련되어 있다. 하지만 이는 상당한 정치경제학적 논의가 요구될 뿐 아니라 단순한 과업도 아니라는 점에서 본 연구에서는 다른 복지국가와의 비교를 통해 제한적이거나 함의를 발견하고자 하였다. 분석결과 복지지출의 형태는 조세의 특정한 구조와 긴밀하게 조응하고 있는 것으로 나타났다. 사회복지지출의 공급형태가 시기적으로 급격하게 변화하는 속성의 것이 아니라는 점을 고려할 때, 조세구조도 강한 경로의존적 패턴을 유지할 것으로 예측된다. 따라서 한국이 저출산·고령화와 같은 새로운 사회적 위협에 성공적으로 대처하는 복지의 개선이나 변화를 도모하고자 한다면 단순히 많은 재원의 확보와 많은 지출에만 집중할 것이 아니라, 복지지출 구조의 혁신적 변화를 전제로 소득계층별 강력한 누진성과 자본소득을 둘러싼 국내 정치 및 대외 경제상황을 동시에 고려할 필요가 있다고 하겠다.

## ■ 참고문헌 □

- 김교성 (2008). 사회투자전략에 기초한 복지국가의 유형과 성과. *사회복지정책* 35, 29-59.
- 김미경 (2006). 세계화, 조세경쟁 그리고 한국 사회의 분배갈등 구조. *아세아연구* 49(3), 7-43.
- 김미경 (2010). 조세구조의 정치경제학: 한국 조세구조의 정치적 역설. *한국정치학회보* 44(4), 189-211.
- 김성욱 (2010). 복지국가의 변화 및 조세구조와의 관계. 중앙대학교 박사학위논문.
- 김성욱 (2011). 복지국가 조세체계의 구조화. *사회복지정책* 38(4), 191-216.
- 김연명(편) (2002). 한국 복지국가 성격논쟁 I. 인간과복지.
- 김연명, 이재완, 류만희, 진천 (2012). 한국 정당의 복지 패러다임 비교. *한국의회발전연구회 연구보고서*.
- 김태성, 손병돈 (2004). *빈곤과 사회복지정책*. 청목출판사.
- 노대명, 박종현, 박찬임, 백승호, 안상훈, 이덕재, 최기춘 (2008). *한국형 사회정책 모형연구: 고용·복지 연계 모형*. 한국노동연구원.
- 백승호, 안상훈 (2009). 한국 복지국가 성격 재조명: 공공사회복지 지출 구조와 새로운 유형화 분석. *한국 복지국가 성격논쟁 II*. 정무권(편). 인간과복지.
- 안종범, 안상훈, 전승훈 (2010). 복지지출과 조세부담의 적정 조합에 관한 연구. *사회보장연구* 26(4), 293-324.
- 안종석 (2005). 개인소득세제 개혁: OECD 회원국의 동향과 시사점. *재정포럼* 10월호, 24-49.
- 우명동, 우기동(역). (2008). *복지국가의 미래: 위기론의 허구와 실제*. F. G. Castles의 *The Future of the Welfare State : Myths and Crisis Realities*(2004). 해남.
- 오건호 (2010). 대한민국 금고를 열다. *레디앙*.
- 유근춘 (2012). 고복지 수준에 상응하는 고부담의 구조. *보건복지 Issue & Focus* 155, 1-8. 보건사회연구원.
- 윤홍식 (2011). 복지국가의 조세체계와 합의: 보편적 복지국가 친화적인 조세구조는 있는 것일까. *한국사회복지학* 63(4), 277-299.
- 윤홍식 (2012). 보편주의 복지를 둘러싼 논쟁의 한계, 성과, 전망: 무상급식에서 4.11 총선까지. *한국사회복지정책학회 춘계학술대회 자료집*.
- 이상이 (2011). 역동적 복지국가론과 복지국가 증세 운동. *복지국가소사이어티*(편). *역동적 복지국가의 길*. 도서출판 밍, 128-152.
- 정무권(편) (2009). *한국 복지국가 성격논쟁 II*. 인간과복지.
- 조영훈 (2000). 현 정부 복지정책의 성격: 신자유주의를 넘었나?. 김연명(편). *한국 복지국가 성격논쟁 I*. 인간과복지.

최희경 (2003). OECD 국가들의 사회복지지출 유형과 한국의 복지체제. *한국행정논집* 15(4), 835-858.

하연섭 (2008). *재정학의 이해*. 다산출판사.

Beramendi, P. & Rueda, D. (2007). Social Democracy Constrained: Indirect Taxation in Industrialized Democracies. *British Journal of Political Science* 37, 619-641.

Carey, D. & Rabesona, J. (2004). Tax Ratios on Labor and Capital Income and on Consumption. *Measuring the Tax Burden on Capital and Labor*, Peter Birch Sørensen(ed.). The MIT Press.

Castles, F. G. & Mitchell, D. (1992). Identifying Welfare State Regime: The Links Between Politics, Instruments and Outcomes. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 5(1), 1-26.

Cichon, M., Scholz, W., van de Meerendonk, A., Hagemeyer, K., Bertranou, F. & Plamondon, P. (2004). *Financing Social Protection*, ILO.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.

Ganghof, S. (2001). Global Markets, National Tax Systems, and Domestic Politics: Rebalancing Efficiency and Equity. in *Open States' Income Taxation*, MPIfG Discussion Paper 01/9.

Ganghof, S. (2005). High Taxes in Hard Times: How Denmark Built and Maintained a Huge Income Tax. MPIfG Discussion Paper 05/5.

Ganghof, S. (2006). Tax mixes and the size of the welfare state: causal mechanisms and policy implications. *Journal of European Social Policy* 16(4), 360-373.

Ganghof, S. (2007). The Political Economy of High Income Taxation: capital taxation, path dependence, and political institutions in Denmark. *Comparative Political Studies* 40(9), 1059-1084.

Genschel, P. (2001). Globalization, Tax competition and the Fiscal viability of the Welfare State. MPIfG Working Paper 01/1: 1-39.

Gilbert, N. (2002). *Transformation of the Welfare State: the silent surrender of public responsibility*. Oxford University Press.

Green-Pedersen, C. (2007). More than data questions and methodological issues: theoretical conceptualization and the dependent variable 'problem' in the study of welfare reform. in J. Clasen & N. A. Siegel(eds.). *Investigating Welfare State Change: The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*. Edward Elgar.

- Hertel-Fernandez, A. W. (2008). Binding State and Society: Taxation, Welfare State Development and Institutional Change in Chile and Brazil, prepared for delivery at the 2008 Midwest Political Science Association Conference.
- Iversen, T., Pontusson, J. & Soskice, D. (eds.) (2000). Unions, Employers, and Central Banks, Macroeconomic Coordination and Institutional Change in Social Market Economies, Cambridge University Press.
- Johnson, H. & Thomas, A. (2007). Individual learning and building organizational capacity for development, *Public Administration and Development* 27, 39-48.
- Kato, J. (2003). Regressive Taxation and the Welfare State: path dependence and policy diffusion, Cambridge University Press.
- Kemmering, A. (2003). Political economy of tax mixes in OECD countries, 2nd ECPR General Conference.
- Lindert, P. (2004). *Growing Public : Social spending and economic growth since the eighteenth century(vol.1)*, Cambridge University Press.
- Mares, I. (2005). Great Divergence in Social Protection, paper written for conference on Varieties of Capitalism in Asia, Korea University and the East Asia Institute.
- Mendoza, E. G., Razin, A. & Tesar, L. (1994). Effective tax rates in Macroeconomics: Cross-country estimates of tax rates on factor incomes and consumption, *Journal of Monetary Economics* 34(3), 297-323.
- OECD (2010). Taxing Wages 2009-2010, OECD Publishing.
- Pierson, P. (1994). Dismantling the Welfare State? The Politics of Retrenchment in Britain and the United States, Cambridge University Press.
- Scharpf, F. W. (2000). The viability of advanced welfare states in the international economy: vulnerabilities and options, *Journal of European Public Policy* 7, 190-228.
- Scruggs, L. (2006). The generosity of social insurance, 1971-2002, *Oxford Review of Economic Policy* 22(3), 349-364.
- Volkerink, B. & De Haan, J. (1999). Political and Institutional Determinants of the Tax mix: An empirical investigation for OECD countries, SOM Research Report 99E05, University of Groningen.
- Wilensky, H. (2002). *Rich Democracies : Political economy, public policy and performance*, University of California Press.

[활용데이터]

OECD. Social Expenditure Database(SOCX).

OECD. Revenue Statistics.

OECD. Taxing Wages 2010.

OECD. Economic Outlook, No.86(December, 2009). Annual Projections for OECD Countries.

OECD. National Accounts.



## The relationship between types of social provision and tax structures

Kim, SeongWook\*

This study categorizes the types of social provision through cluster analysis of those major welfare countries including Korea, and examines its relationship between those identified typology and tax structures. According to the result of the analysis, typology of welfare state by types of social provision indicates more or less similar to that of Esping-Andersen's, it shows that types of social provision are useful in verifying the social consensus in addressing various social risks. Next, types of social provision indicates to have close relationship with specific structure of tax system. Countries characterized focusing poverty alleviation and health protection have relative inferior tax structure with low taxation, whereas countries characterized income replacement indicate considerable regressive characteristics even after high level of taxation. Government service oriented system indicates high taxation and vertical equality, but operate relatively favorable tax system to capital shown to have intended strategically overall efficiency enhancement. Such analysis result shows that it is necessary to establish innovative structural change of welfare expenditure and to adjust progressiveness by income level rather than seeking simply lot of revenue and high level of welfare expenditure.

**Key Words:** social expenditure, types of social provision, tax structures

◆ 2012.11.01. 접수 / 2012.12.11. 1차 수정 / 2012.12.21. 게재 확정

---

\* Ph. D. Assistant Professor, Department of Social Welfare, Hyupsung University (seongwook@uhs.ac.kr)