

적정조세부담률 추정을 통한 한국 복지국가 증세가능성에 관한 연구

김 성 욱*

◁ 요약 ▷

본 연구는 최근 쟁점이 되고 있는 복지재정 논의에 실증적 근거를 제공하기 위해 설명변수의 내생성을 고려하는 하우스만-테일러 방식을 활용하여 OECD 주요 회원 국가들을 대상으로 적정조세부담률의 추정을 시도하였다. 또한 모형 내 조세수입-지출 간 주요 이론적 가설을 반영하여 국제조세비교지수(ITC)를 도출함으로써 국가별 실질 조세수준을 비교하고, 우리나라의 증세가능성에 대해 검토하였다. 분석결과, 일반적으로 조세부담 수준이 높으면 복지지출 수준도 높은 것으로 나타나 규모 측면에서 ‘고부담-고복지’의 연결구조가 확인되었으나, 최근 들어 저부담 상태에 돌입했음도 알 수 있었다. 한편 우리나라는 1990년대 말까지 저부담이 지속되다가 IMF 외환위기 이후부터 조세부담이 급증하였으나, 경기침체와 감세정책의 영향으로 2009년 이후 저부담 국면으로 재진입한 것으로 나타났다. 그러나 2010년 현재 우리나라의 적정조세부담율은 연구모델에 따라 GDP 대비 25.8%~26.5%로 나타나 약 0.7~1.4%p (8.2~16.4조 원)의 증세가 가능한 ‘저부담-저비용’ 국가로 조사되어 증세를 위한 세계개편의 성공 가능성이 다른 OECD 국가들보다 높은 것으로 나타났다. 다만 사회보장기여금과 소비세 인상 방안은 상대적으로 높은 ITC 수준을 고려할 때 다른 세목의 인상에 비해 재정운용

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

측면에서 적절하지 않은 것으로 분석되었다. 하지만 증세여력이 있다고 하여 반드시 증세가 필요한 것은 아닐 뿐 아니라, 적정조세부담률이 그 자체로 ‘적정 수준’을 보여주는 것은 아니다. 증세논의는 특정 조세혼합(tax mix)에 내포된 국가별 상이한 정치·경제발전 모형과 제도 역사적 속성에 대한 포괄적인 이해를 수반할 필요가 있기 때문이다. 그럼에도 본 연구는 한국 복지국가 증세논의를 보다 경험적으로 정교화함으로써 향후 조세수입과 복지지출의 연계조정 등 조세제도 개혁 방향에 대한 증거를 마련했다는 데 의의가 있다.

주제어: 적정조세부담률, 복지재정, 국제조세비교지수(International Tax Comparison)

1. 서론

최근 한국의 복지제도는 글로벌 경제위기와 지방선거 및 대선이라는 정치적 이벤트를 거치면서 상당한 논쟁의 대상이 되고 있다. 그리고 개별 프로그램 도입 여부를 두고 전개되던 초기의 논쟁이 최근에는 복지제도 확대에 따른 재원을 어떻게 마련할 것인가에 관한 논의로 무게중심이 이동하는 것으로 보인다. 그러나 우리의 경제사회적 여건에 맞는 적절한 부담수준은 언제나 논란의 대상이 되고 있다. 한편에서는 소위 ‘복지증세’는 거스를 수 없는 대세라는 점을 부각시키면서 정부를 압박하고 있는 반면, 다른 한편에서는 경제민주화와 증세 없는 구조개혁으로 재원마련이 가능하다는 의견 등을 제기하고 있다. 이와 함께 증세의 대상이나 과세방법의 조정에 대한 논쟁(예를 들어, 부자증세와 보편증세, 과세계급 조정)이 추가되면서 복지재원 마련은 그 어느 때보다 활발한 정치 및 학술적 논의의 대상이 되고 있다(김태일, 2013; 윤영진, 2012).

본 연구는 이처럼 논쟁이 되고 있는 우리나라의 복지재정 논의에 일정한 경험적 함의를 제공하기 위해 OECD 주요 회원 국가들을 대상으로 다양한 경제·정치 및 사회적 요인들을 활용한 적정 조세부담 추정모형을 이론적으로 정립하고, 이를 토대로 국가별 적정조세부담률과 실제 부담수준 간 비율(tax effort)인 국제조세비교지수(International Tax Comparison index; 이하 ITC)를 실증하고자 한다.

일국의 조세노력(tax effort)에 대한 파악이 중요한 것은 이를 통해 증세가 가능한 국

가와 그렇지 않은 국가에 대한 정보를 확인할 수 있기 때문이다. 국가는 새로운 조세를 도입하거나 기존 조세의 세율을 올리는 방식을 채택하기 이전에 자신들의 실제 조세수입(tax collection)이 여타의 조건을 감안한 조세역량(tax capacity)과 어느 정도 차이를 보이는지 분석할 필요가 있다. 따라서 만약 사회복지지출 수준 확대를 위해 증세가 필요하다는 주장이 타당성을 갖기 위해서는 일차적으로 조세역량과 조세노력에 대한 객관적 검토가 요구되며, 만약 증세가 어려운 경우에 해당된다면 다른 재원조달 수단을 확보하거나(대표적으로 국채발행을 통한 재정부담의 지연 혹은 전가) 복지제도 확대 전략을 포기하는 두 가지 기로에 놓이게 되는 것이다(Pessino and Fenochietto, 2010: 66).

물론 증세여력이 있다고 하여 반드시 증세가 필요한 것은 아니며, 증세가 복지확대를 자동적으로 보장하는 것도 아니다. 또한 국가가 어떤 전략을 선택하든 손실을 최소화하기 위한 정치(Pierson, 1994)의 영향으로부터 자유로울 수도 없으며, 우리나라가 어떤 복지공급형태(types of social provision)로 나아가야 하는가에 대한 정치사회적 합의에 도달하지 않은 점도 고려할 필요가 있겠다(김성욱, 2012). 그럼에도 불구하고 여전히 우리나라는 OECD 국가 중 경제수준 대비 최하위의 사회보장비용 지출수준을 보이고 있어 기존 재정구도의 획기적 전환과 재정지출 기초의 변화가 수반될 필요성이 있다는 주장과 인구고령화 등 재정지출요인으로 인해 오히려 인위적인 증세가 경기순환 및 자원의 효율적 배분에 부정적이라는 주장이 끊임없이 제기되고 있다(이태수 외, 2003). 본 연구가 모색한 우리나라 조세부담의 현 주소에 대한 경험적 확인은 이러한 논쟁에 기초자료를 제공할 뿐 아니라 향후 관련 정책모색을 위한 생산적 논의를 확산하는 데 도움이 될 것으로 판단된다.

2. 이론적 논의

1) 조세수준 비교의 현황과 한계

복지확대를 위한 재원조달 관련 논쟁은 대체로 국가에 의해 징수된 총 조세의 규모에 집중되는 경향을 갖는다(나성린·이영, 2003: 96). 물론 복지국가 운영과 세목별 조세의 기능

을 종합적으로 고려한 논의가 없는 것은 아니나, 조세수입은 국가를 유지·발전시키는 물질적 기반이라는 점에서 규모의 중요성을 간과하기 어렵다.

그러나 국민들은 대체로 정부서비스에 대한 요구는 큰 반면 그에 필요한 세금을 부담하는 데에는 인색할 뿐 아니라(Steinmo, 1993: 1), 누가 어떤 조세를 어느 정도 부담하느냐와 같은 문제가 종종 정치적 이슈의 대상이 되기도 한다는 점을 고려한다면 국가운영에 적합한 조세의 규모를 확립하기란 결코 쉬운 일은 아니다. 이처럼 적정 조세부담의 실현이 중요한 과제로 간주되는 것은 국가의 조세수입이 정부의 포괄적인 활동을 촉진하는 재원이기는 하나, 투자나 근로의욕의 저하, 정치적 저항과 같은 부적인 영향을 줄 수도 있기 때문이다(박형수, 2004: 30).

이러한 조세수입의 규모는 일반적으로 소득불평등을 완화하기 위한 적극적인 사회복지정책 실현의 재원이라는 점에서 중요한 변수로 간주되어 왔다(김태성·손병돈, 2004: 290). 왜냐하면 세입을 통한 정부의 복지공급은 평등성이나 사회적 적절성을 달성하기 용이하고, 일반적인 조세가 사회보장성 조세나 자발적 기여에 비해 재분배적이며, 급여의 대상이 포괄적일 가능성이 크고, 재원이 상대적으로 안정되어 있어 정책의 일관성과 확대에 용이하기 때문이다(송근원 외, 1998: 323-324). 이러한 견해를 갖는 입장에서는 조세수입 규모의 확대가 복지국가의 발달에 필수불가결한 요소라고 할 수 있다. 문제는 조세수입이 복지국가 운영에 필수적이라는 점은 명확하나, 그것이 증대되어야 복지국가가 발달할 것인가, 어느 정도의 부담이 복지발달을 도모하는가, 추가적인 증세는 가능한가 등의 문제는 상대적으로 명확하지 않을 뿐 아니라 실증적인 검토도 거의 되어 있지 않다.

그렇다면 우리나라의 조세부담 수준은 어느 정도인가? 이러한 질문에 해답을 제공하는 가장 보편적인 방식은 GDP 대비 국민부담률과 조세부담률을 활용하는 것이다. 여기서 국민부담률이란 일국의 국민들이 자신의 소득에서 어느 정도의 조세를 부담하는가를 대표하는 지표로, 국민총생산 또는 국민소득에 대한 조세총액의 비율로 정의된다. 다만 국민부담률에는 상대적으로 사회보장제도의 성숙도에 민감하게 반응할 수밖에 없는 각종 기여금 수입까지 포함되어 있다는 점에서 경우에 따라 사회보장기여금을 제외한 조세부담률을 비교에 활용하기도 한다.

하지만 이들 지표를 통해 조세부담 수준을 논의할 때 몇 가지 점을 염두에 둘 필요가 있다(千嶋正, 1983: 36-8). 먼저 조세 또는 국민부담률의 고저(高低)는 그 자체로 국가 운

영과의 관련성을 보여준다기보다 그것이 가진 특정한 효과에 비추어 평가되어야 한다는 것이다. 예를 들어 세부담이 낮다는 것은 국민들의 가처분소득이 증가하고 기업의 투자동기를 촉진하여 민간경제가 활성화된다는 긍정적인 측면이 있으나, 재원확보가 불충분하여 정부활동이 제약을 받을 수 있다. 적정 조세부담률의 설정이 어려운 것도 이 같은 양면성 때문이다. 다음으로 납세자의 세 부담감은 단순히 예산의 수입항목만이 아니라 지출항목에도 의존한다는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 일반적으로 말하면, 총 세입(revenue)은 납세자의 세부담을 말하고, 정부의 지출(특히 사회복지지출)은 그 부담에 대한 수익을 나타낸다. 물론 조세와 그에 따른 편익이 반드시 동일한 것은 아니다. 그러나 만약 높은 세부담에도 불구하고 사회복지제도로부터 이전되는 편익의 양이 적다면 국민들은 세부담을 줄이거나 복지지출의 증대를 요구할 것이라고 예측할 수 있다. 실제 일본이 소비세율을 5%p 인상하면서 고령층의 복지재원과 연계시킨 것은 증세에 대한 국민적 동의를 확보하기 위한 정치적 판단에 기인한다(윤영진, 2012: 319). 또한 Ganghof (2005)는 덴마크가 높은 조세복지국가(tax welfare state)임에도 불구하고 그에 상응하는 높은 복지지출이 국민들의 세부담을 경감하는 효과가 있다고 주장한 바 있다. 즉 비록 조세부담은 복지지출에 의해 완전히 상쇄되는 것은 아니지만, 복지지출에 의한 편익으로 인해 상당히 경감된다는 것이다. 반대로 말하자면 저발달된 복지국가(복지지출)가 조세수준의 체감을 증가시킨다(박형수, 2004)라고 말할 수 있겠다. 따라서 단순히 GDP 대비 국민(조세)부담률에 근거하여 적정성 여부를 판별하는 방식은 정부활동의 범위 문제나 국채 문제 그리고 경제 및 사회적 여건을 고려하지 못함으로써 적절하지 못한 방식이라고 하겠다(이영, 2007: 350).

이러한 측면은 복지프로그램의 확대와 증세전략을 연결하고자 하는 최근의 다양한 시도에 적어도 두 가지의 중요한 함의를 제공하는 것으로 판단된다. 첫째, 분명 복지확대를 위해서는 그에 따른 국가의 증세노력이 필요하지만, 그렇다고 하여 증세가 복지확대를 자동적으로 보장하는 것은 아니라는 것이다. 뿐만 아니라 당장 우리 사회가 증세를 용인할 수 있는 수준인가는 상당히 다른 고려의 대상이라는 점도 유념할 필요가 있겠다. 물론 ‘필요성과 가능성 사이의 간극’이 존재한다면 국가는 정치적으로 이 사안을 돌파하고자 시도할 수도 있다. 그러나 손실을 최소화하려는 현대 복지국가의 정치과정을 고려할 때(Pierson, 1994) 사회경제적 필요에 부응하는 세수입을 달성하기에 해당 사회가 가진 조

세역량(tax capacity)이 충분한가에 대한 논의는 반드시 필요하다고 하겠다(김성욱, 2012; Pessino and Fenochietto, 2010). 뒤에서 살펴 볼 ITC 지수를 활용한 조세부담 정도의 국가 간 비교는 다소간의 한계에도 불구하고 기존 지표의 문제를 보완하고 조세수입과 복지지출의 연계조정 등 향후 조세개혁 방향에 대한 시사점을 찾는 데 용이한 준거로 활용될 수 있을 것이다. 둘째, 복지확대를 위해 증세전략을 고려한다는 것은 국가의 조세수입과 재정지출 간의 관계에 대한 이론적으로 보다 정교한 논의가 경험적인 형태로 반영될 필요가 있음을 말해준다. 뒤에서 살펴보겠지만, 기존 선행연구들의 다소 극단적인 분석결과의 차이는 상당 부분 연구모형 내 정부지출변수(특히 사회복지지출)의 포함여부에 좌우되는 것으로 보인다. 즉 현재 기준으로 우리나라의 조세부담 수준이 상대적으로 낮다고 평가하는 연구에서는 모형 내 정부지출이 고려되지 않는 반면, 반대의 경우에는 이를 포함하여 추계하고 있는 것이다.¹⁾

이처럼 모형과 분석결과에서 드러나는 차이의 이면에는 조세수입과 정부지출 간의 관계에 대한 오랜 학문적 논쟁이 내재되어 있다. 소위 ‘조세(수입)-지출 논쟁(tax-spend debate 또는 revenue-expenditure nexus)’으로 불리는 이들 논쟁은 애초 (미국)정부의 예산적자 증가에 대한 관심에서 시작된 것으로, 40여 년의 논쟁 과정에서 크게 네 가지의 가설이 전개되어 왔다(Payne, 2003). 먼저 (직접세 위주의) 증세가 재정착각(fiscal illusion)을 통해 재정지출의 감소로 귀결된다는 조세-지출가설(가설 1; tax-spend hypothesis)이 가장 고전적인 논의이며, 지출수요를 충족하기 위해 조세정책과 세수입이 결정된다는 지출-조세가설(가설 2; spend-tax hypothesis), 세수입과 재정지출은 동시에 결정된다는 재정동기화가설(가설 3; fiscal synchronization hypothesis), 그리고 조세결정은 정부재정의 할당과 독립적으로 결정된다는 제도적 분리가설(가설 4; institutional separation hypothesis)이 그것이다. 하지만 조세부담에 관한 기존 연구들이 어떤 가설을 전제했는가는 명시적이지 않다. 다만 이들이 활용한 분석모형을 볼 때, 재정수입모형은 제도적 분리가설을, 재정지출모형은 지출-조세가설이나 재정동기화가설을 전제한 것으로 판단할 수 있겠다. 더욱 중요한 것은 관련 논의에서 일반적으로 활용되는 변수들의 일관된 방향성을 고려하기 어렵다는 점인데, 이는 어느 한 가설만을 배타적으로 전제하는 것이 현실적으로 어려울 수 있음을 말해준다. 예를 들어, 재정수입-재정지출모형 모두에서 활용되는 고령화 변수는

1) 본 연구에서는 전자를 재정수입모형으로, 후자를 재정지출모형으로 명명한다.

많은 연금급여와 의료비지출과 관련되어 있어 정부의 세수입을 증가시킬 수 있지만, 다른 한편으로 경제인구의 고령화로 인해 잠재적 경제성장이 약화되어 세수입을 감소시킬 수도 있다(안중범, 2004: 179; 전영준·안중범, 2007: 141; Kim et al., 2011: 5; Le et al., 2012: 9). 따라서 이들 가설 중 하나를 배타적으로 전제하기보다, 다양한 모형을 통해 가설에 따른 조세부담의 차이를 확인할 수 있는 연구설계가 요구된다고 하겠다. 다만 위의 네 가지 가설은 크게 정부의 재정수입과 재정지출 간에 깊은 관련성이 있다는 논의(가설 1~3)와 그렇지 않다는 논의(가설4)로 구분될 수 있는 바, 본 연구에서는 논의를 단순화하기 위해 최근 증세전략에서 가장 첨예하게 거론되고 있는 사회복지지출 변수를 투입한 모형과 그렇지 않은 모형을 비교·분석함으로써 기존 연구들의 한계에 대응하고자 한다.

2) 조세부담의 결정요인과 ITC 지수의 활용

단순하게 국가의 총 조세수입 규모를 통해 국민 세부담의 고저(高低)를 논하는 것이 가진 한계에 대해서는 앞서 간략하게 살펴보았다. 기존 연구자들은 GDP 대비 조세수입과 같은 변수는 규모의 많고 적음을 말해주는 하나, 해당 사회가 감당하기에 적절한지(optimal) 여부에 대해서는 충분한 정보를 제공하지 못한다는 점을 강조한다. GDP 대비 조세규모는 경제구조, 제도적 배열, 그리고 인구학적 기준 등에 의해 비교가 왜곡될 가능성이 크기 때문이다(Le et al., 2012: 2). 이러한 한계를 극복하기 위한 대표적인 시도가 국제조세비교 지수(international tax comparison index)를 활용한 조세노력(tax effort)의 측정이다. 이는 일국의 조세수준에 영향을 미칠 것으로 예측되는 측정가능한 경제, 인구 및 각종 정치사회적 요인 등을 통해 도출된 조세부담의 예측치(tax capacity)와 실제치 간의 상대적 비율을 나타내는 지수로, ITC가 100보다 클 경우 국제적 정상치(normal pattern) 보다 높은 수준으로 간주한다(Tanzi and Davoodi, 1997; Bird et al., 2004; Le et al., 2008).

$$ITC(\text{tax effort}) = [\text{조세부담의 실제치} / \text{조세부담의 예측치}] \times 100$$

물론 이와 같이 통계적 방법으로 도출된 국제적 정상패턴은 평균치일 뿐 그 자체로 ‘적정수준’ 혹은 바람직한 패턴을 의미하는 것은 아니다(박형수 외, 2007: 67). 따라서 ITC

지수가 낮다는 것은 다른 국가들과의 상대적인 의미일 뿐, 그것이 비효율적 징수행위가 발생하고 있거나 조세수입을 늘려야 한다는 주장의 유일한 근거가 될 수는 없다(Pessino and Fenochietto, 2010: 66). 또한 이러한 조세부담 예측치의 산출과정은 우리나라의 재정정책 변화과정이 주요 선진국과 다를 수 있다는 문제를 가지고 있다(전영준·안중범, 2007: 143; 이영, 2007: 350). 다만 해석에 유의하면서 이러한 추정치를 활용할 경우, 서로 상이한 국민소득, 고령화 정도 등을 가진 국가들의 조세수입을 단순하게(예. GDP 대비 조세수입) 비교하는 오류를 피할 수 있고, 이러한 차이를 동시에 고려한 상태에서 현 수준에 대한 평가를 내리는 합리적 방법일 수 있다(나성린·이영, 2003: 97-8).

ITC 지수의 산출에 관한 선행연구들은 연구마다 투입 변수의 차이는 있으나, 일반적으로 1인당 GDP, 무역(경제)개방화, 물가상승률, 농업생산의 부가가치와 같은 경제 변인들과 함께 노인부양률(또는 65세 이상 인구비중), (도시)인구 규모 및 정부형태, 관료제 지수, 부패지수 등을 투입한 관계식을 설정하고 계량적으로 추정하는 방식을 취한다. 그러나 한국의 사례만을 놓고 볼 때 기존 연구들의 결과는 상당한 차이를 보인다. 즉 일부 연구는 우리나라의 ITC가 100보다 작아서 증세여력을 가지고 있으며, 향후 증가할 국가서비스의 확장을 위해서라면 추가적인 조세확보 수단을 개발할 필요가 있다고 강조하는 반면, 다른 한편에서는 우리나라의 세부담 수준이 적정 수준을 넘어 과도하다고 평가한다.

먼저 전자의 경우로는 대표적으로 세계은행(World Bank)에서 발간된 Le et al.(2012)의 보고서를 들 수 있겠다. 이들은 110개 국가들을 대상으로 1994년부터 2009년까지 1인당 GDP, 인구성장률, 무역개방화, 농업부가가치, 부패지수, 관료화지수를 활용하여 조세역량과 조세노력을 계산했는데, 보고서에 따르면 한국은 캐나다, 일본, 미국과 같이 조세역량과 조세노력 모두 낮은 국가군으로 분류된다. 즉 한국은 조세 부담 수준이 경쟁국 대비 낮을 뿐 아니라 적정 수준에 미치지 못하는 만큼 증세를 위한 세계개편의 성공 가능성이 다른 그룹보다 높으며, 경제에 미치는 부작용도 적다는 것이다. Piancastelli(2001)도 유사한 연구를 수행한 바 있는데, 그는 조세수입의 결정요인을 분석하기 위해 전 세계 75개 국가들을 대상으로 1인당 GNP, 농업생산 규모, 무역규모를 투입한 방정식을 활용하여 ITC를 산출하였다. 그 결과 한국의 ITC는 조사기간(1985~95년) 평균 60.8로 나타나 같은 국가군의 일본(78.4), 미국(74.3), 스위스(71.0), 캐나다(64.9), 싱가포르(40.3)와 함께 고소득 국가군 중 가장 낮은 조세노력 수준을 보이는 것으로 조사되었다. 한편 김성태 등(2012)

은 우리나라 정부의 최적규모를 분석하기 위해 Scully 모형을 토대로 OECD 주요 회원국
 가들로 구성된 패널자료를 활용하여 성장(GDP 규모)을 극대화하는 최적 조세부담을 추
 정하였다. 활용변수로는 대외개방화, 전체 인구 대비 도시인구 비중, 제조업 비중, 서비스
 업 비중으로, 분석결과 2011년 현재 우리나라의 최적 조세부담률은 22.2%로 실 조세부
 담률 19.3%에 비해 2.9%p 높은 것으로 나타났다. 이들은 OECD 국가 외에도 2012년 현재
 1인당 국민소득이 1만 달러 이상인 국가들을 포함한 추정치를 함께 제시하고 있는데, 결
 과에 따르면 우리나라의 최적 조세부담률은 21.5%이다. 따라서 이들은 우리나라의 최적
 조세부담률이 21.5%~22.2% 수준 범위에 있는 것으로 볼 수 있어, 증세를 통한 복지지출
 확대와 사회후생의 증가가 자원배분의 왜곡을 상쇄할 수 있을 것으로 보고 있다. 최병호·
 남상호(2004)는 비록 명시적으로 ITC 지수를 산출하지는 않으나, 만약 한국 복지국가가
 EU15개국, 일본, 미국의 중간 정도의 길을 각각 걷는다고 가정할 때(활용변수는 1인당
 GDP와 65세 이상 노인인구 비중) 2010년 기준 32.9%(OECD 자료 활용 시)의 국민부담률
 을 보일 것으로 전망하였다. 또한 이들은 우리나라의 경우 OECD 자료 대신 한국 정부
 에서 발표하는 통계자료를 활용한 추정치도 제시하였는데 이 경우 2010년 국민부담률은
 25.8%, 퇴직금부담률을 포함할 경우 29.9%로 조사되었다.²⁾ 물론 이들은 장래추이를 볼
 때 우리나라 국민부담률이 적정 수준을 넘을 수 있어 재정구조의 효율화와 같은 정책추
 진이 바람직하다고 강조하기는 하나, 세 경우 모두 실제치(25.1%)보다 0.7~7.8%p 높아
 현단계 국민부담률 수준은 낮은 편으로 증세의 가능성은 열려 있다고 보았다. 그러나 비
 교대상 국가들은 가장 공신력이 있는 것으로 평가되는 OECD 자료를 활용하면서 한국만
 별도의 국내 자료를 이용하는 것이 연구방법 상 정당한지는 추가적인 논의가 필요한 사
 안으로 보인다. OECD 주요 회원 국가들과의 비교를 바탕으로 한 오건호(2010), 유근춘
 (2012), 이영(2007) 등의 경우도 연구방법과 세부 전략상의 차이가 있을 뿐 복지재원을 마
 려하기 위해 증세가 필요하다는 주장을 공유하고 있다.³⁾

2) 이들에 따르면 중간의 길(중도적 복지국가)은 EU15, 일본, 미국의 추계치에 각각 0.5, 0.25, 0.25의 가중치를 부여
 하여 합산한 값을 말한다. 또한 이들은 우리나라의 경우 OECD 자료에 근거한 경우와 한국 정부에서 발표하는 통
 계자료를 활용한 경우를 구분하여 추계를 실시하였는데, 이는 한국 자료의 대상기간이 짧고 실제치와 약간의 차
 이를 보이기 때문이라고 주장하고 있다. 자세한 사항은 최병호·남상호(2004: 61, 70)을 참조할 것.

3) 물론 이들이 모두 단순 증세전략의 타당성만을 강조한 것은 아니다. 이들은 일반적으로 국민(조세)부담률의 증가
 는 허용될 수 있으나 이는 상당히 제한적인 환경에서 고려되어야 하며, 향후 예상되는 세부담 증가추세를 고려할
 때 엄격한 재정규율의 마련이 필요하다는 점도 함께 강조한다.

한편 후자의 경우를 살펴보자. 먼저 나성린과 이영(2003)은 OECD 30개국을 대상으로 정상패턴모형을 이용해 1984년부터 2000년까지 1인당 GDP, 국가청렴도, 노인부양률, 인구수, 분권화 지수, 법인·소득세율, 공교육비 그리고 정부의 복지비 지출을 활용한 적정조세부담을 추정한 바 있다. 이들에 따르면 우리나라의 실제 부담률 수준은 적정 수준보다 높는데, 국민부담률의 경우 3.6%p(ITC=116), 조세부담률은 4.6%p(ITC=126)를 상회한다고 보고 있다. 이와 유사하게 박형수(2004)는 조세부담률의 결정요인을 크게 담세 능력과 공공선택 요인으로 구분하여 1982년부터 2002년까지 26개 OECD 국가들을 대상으로 한 부담률 결정방정식을 추정하였다. 투입된 설명변수로는 1인당 GDP, 노인부양률, 경제개방화, 지방세 비중, 정부형태(연방제 여부), 소비과세 비중, 사회보장지출 비중, 국가채무비중으로, OLS 분석결과 사회보장지출을 포함하지 않은 모형에서는 GDP 통계 기준년 개편('93 SNA) 이행효과의 적용여부에 따라 ITC 지수가 100 이하로 나타나기도 하였으나, 사회보장지출을 포함하는 모형에서는 종전 GDP기준과 수정 GDP 기준 모두에서 100을 초과하였다. 그에 따르면 사회보장제도의 성숙도가 낮은 한국의 상황을 고려할 때 국민부담률 ITC는 100을 초과할 수는 있으나, 사회보장기여금을 제외한 조세부담률의 경우에도 100을 다소 상회하는 것으로 나타나 현재 우리나라의 조세부담수준이 낮지 않다고 강조한다.

그러나 두 모형 관련 선행연구들은 모형 내 정부지출(또는 사회복지지출)의 포함 여부에 따라 분석결과 상의 편이가 발생할 수 있음을 충분히 고려하지 않음으로써 조세부담수준에 대한 객관적 이해와 정책적 활용을 크게 제약하는 것으로 판단된다. 특히 재정지출모형 연구들은 단순 OLS 분석을 수행하면서 지출변수와 기타 설명변수들(노령화, 1인당 GDP 등) 간의 내생성이나 종속변수와의 동시결정 가능성 등을 고려하지 않고 있다. 한편 우리나라의 추가적 증세 가능성을 제시해 온 재정수입 모형은 분석결과와 과학적 타당성 여부를 떠나 조세를 둘러싼 정치적 측면을 고려하지 못하고 있다. 이론 상 조세수입 자체는 복지지출과 직접 연계되지 않지만 현실 정치의 장에서는 다분히 비용-편익의 관점에서 결정된다(안상훈, 2000; 윤영진, 2012: 318-9). 따라서 잔여적 복지에 대한 선호와 소극적 비용부담 의식을 가지고 '복지=세금'이라는 사회적 학습이 강화되어 온 최근 우리나라 국민들의 복지인식 지형을 고려할 때, 증세전략으로 인해 복지축소의 정치가 작동할 개연성도 배제하기는 어렵다(김교성, 2013; 김교성·김성욱, 2012; 김성욱, 2010,

2012; 양재진, 2010). 이와 더불어 일부 연구들은 변수들의 과거치를 활용하여 예측모형을 도출하고, 이를 통해 미래 조세부담 수준을 예측하기도 한다. 그러나 이러한 장기재정전망 연구들(대표적으로 안종범·안상훈·전승훈, 2010)은 그 필요성에도 불구하고, 복지지출의 재정적 지속가능성을 지나치게 강조한 나머지 국가채무와 관리대상수지와 같은 재정지표의 안정성을 해치지 않는 선에서 복지지출 수준이 결정될 필요가 있다는 점에 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).

3. 분석자료 및 분석방법

1) 분석대상과 자료

먼저 본 연구의 분석대상은 조세수입 및 각종 경제사회 지표의 자료구성이 가능한 21개 OECD 회원국으로 호주(AUS), 오스트리아(AUT), 벨기에(BEL), 캐나다(CAN), 덴마크(DEN), 핀란드(FIN), 프랑스(FRA), 독일(GER), 그리스(GRC), 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. 분석시기는 자료구성의 제약에 따라 1990년부터 2010년으로 설정하였으며, 이를 통해 조세수입의 실제치와 예측치 및 조세노력 등의 시계열적 변화과정을 살펴보았다.

다음으로 분석자료는 주로 OECD, World Bank 등 국제기구에서 제공하는 국가별 총량 데이터를 활용하였다. 먼저 연구의 종속변수인 국민부담률과 조세부담률은 각각 GDP 대비 총 조세수입으로, 조세부담률은 국민부담률에서 사회보장기여금을 제외한 수입규모를 의미한다. 여기서 세 가지 언급할 것이 있는데, 하나는 여기서 다루는 사회보장기여금 수입은 공공부문(정부)에 국한된 것으로 민간에서 운영하는 사회보험의 기여금은 고려하지 않는다. 또한 분석에서 다룰 ITC 지수 계측과정은 회귀분석 모형에 기반해 있는 바, 조사대상 국가들의 조세징수 방식이나 경제구조, 재정정책 등이 동일한 패턴을

따를 것이라고 가정한다(김성태 외, 2012: 12; Kim et al., 2011: 4). 따라서 이러한 가정에서 도출된 ITC 지수는 과거 자료를 통해 추정된 평균적 성향을 의미한다는 점에서 그것이 ‘적절하다’는 평가를 수반할 필요는 없다(이영, 2007: 350). 다만 국가들이 처한 경제·사회적 여건을 고려함으로써 부담수준 비교의 준거를 마련한다는 의미를 가질 수 있겠다(전영준·안중범, 2007: 143). 마지막으로, 국민들은 사회보장기여금을 강제적 세금으로 인식하는 경향이 강하기 때문에 체감하는 세부담을 나타내기에는 사회보장기여금이 포함된 국민부담률을 통해 파악하는 것이 적절하다는 기존 연구의 지적(국회예산정책처, 2008: 38)을 수용한다. 다만 조세부담률의 ITC와 그 변화에 대한 해석은 사회보장기여금의 영향력과 관련해서만 제한적으로 실시한다.

한편 본 연구는 기존 문헌 검토를 바탕으로 조세수입 총량과 관련된 변수들을 설명 변수로 사용한다. 조세부담률과 국민부담률에 영향을 미치는 주요 경제·사회적 변수로 1인당 GDP(log), 일반 정부 부채규모, 경제활동인구비율, 경제개발화 정도, 공공사회복지 지출, 고용률, 복지체제 더미변수를 사용하였다. 1인당 GDP는 대부분의 관련 연구에서 가장 일반적으로 활용되는 설명변수로 부담률과는 양의 관계가 있다고 가정된다. 그러나 1인당 GDP로 대표되는 경제발달이 조세수입의 총량을 증가시킬 수는 있으나, 다른 한편으로는 국가 간 비교 시 국민(조세)부담률이 GDP 대비로 측정되기 때문에 경제가 발달하면 오히려 조세수입이 감소하는 것으로 나타날 수도 있다. 즉 1인당 GDP 증가의 순 효과는 이론적으로 모호한 측면이 있다(Kim et al., 2011: 5). 따라서 만약 1인당 GDP의 계수가 음수일 경우에는 경제가 발달하더라도 조세수입이 그에 따라 함께 증가하는 것은 아니라고 해석하는 것이 보다 타당할 것이다. 한편 본 연구는 Tanzi(1992), Gupta(2007)의 제안에 따라 모형 내에 GDP 대비 일반정부 총 부채(general government gross financial liabilities)를 투입하였다. 이는 국가의 조세노력을 계산할 때 적자재정 운영을 통한 정부활동을 고려하지 않을 경우 재정·사회보장제도의 유지가능성만을 볼 위험이 있을 뿐 아니라, 정부의 부채가 장·단기적으로 국민(조세)부담률의 상승 혹은 정부의 자원동원 능력에 영향을 미칠 수 있기 때문이다(최병호 외, 2004: 75). 단 우리나라는 1990년부터 2001년까지의 비교 가능한 자료가 누락되어 있어 이 기간 동안은 OECD 국민계정(National Accounts)에서 제공하는 중앙정부 총 부채(total central government debt)를 활용하였다.⁴⁾

4) 지방(주) 정부와 사회보장기금의 부채규모가 제외된 중앙정부만의 부채규모라는 점에서 국민(조세)부담률에 미

그러나 국내 원천만으로 충분한 조세를 동원하기 어려운 국가의 경우 해외 원조나 부채 규모를 증가시키는 방식에 의존할 수 있는데, 이런 경우 원조나 부채규모는 다양한 조세 수입 행위(revenue performance)와 내생성 문제가 발생할 수 있다(Gupta, 2007: 16). 이에 따라 본 연구에서는 뒤에서 살펴 볼 일부 설명변수와 함께 부채규모의 내생성을 통제하여 적정조세규모를 추정할 것이다. 다음으로 관련 연구에서 인구학적 설명변수로 주로 활용하는 노인부양률과 인구규모 대신 경제활동인구비율을 투입하여 추정한다. 대체로 고령화는 정부의 조세수입에 양적/부적 효과를 동시에 가진다. 공급측면에서 고령화는 많은 연금급여와 의료비지출과 관련되어 있어 정부의 세수입을 증가시킬 수 있지만, 다른 한편으로는 경제인구의 고령화로 인해 잠재적 경제성장이 약화되어 세수입을 감소시킬 수 있기 때문이다(안중범, 2004: 179; 전영준·안중범, 2007: 141; Kim et al., 2011: 5; Le et al., 2012: 9).⁵⁾ 한편 인구는 그 규모가 클수록 각종 공공재의 공급이 증가함으로써 정부의 조세수입도 그에 따라 증가하는 것으로 간주되어 관련 연구에서 주로 활용하는 변수이지만(Kim et. al, 2011: 5), 공공서비스 공급에 있어 규모의 경제가 존재할 경우 인구규모가 부담률과 음의 관계를 가질 수도 있다(이영, 2007: 351). 특히 인구규모의 경우 국가 간 편차가 매우 커 모형 내에 투입할 경우 추정의 효율성을 저해할 것으로 판단된다. 즉 이들 고령화와 인구규모는 종속변수에 대한 일관된 영향력을 이론적으로 예측하기가 어렵다는 한계가 있다. 그에 비해 경제활동인구비율은 인구규모와 같이 심각한 국가 간 편차가 존재하지 않을 뿐 아니라, 전체 인구 대비 15~64세 인구비율이라는 점에서 인구학적 영향력도 반영되어 있다고 볼 수 있다. 무엇보다도 다른 두 변수에 비해 조세수입에 미치는 영향력(+)을 이론적으로 예측하기가 용이하다. 즉 다른 조건이 동일하다면 경제활동인구의 증가는 조세수입을 늘릴 것이다. 이런 세 가지 측면에서 경제활동인구비율은 다른 두 변인에 비해 조세수입에 미치는 인구학적 영향력을 추정하는 보다 정교한 변수라고 할 수 있다. 다만 고령화와 인구규모는 고유의 독립적인 영향력을 가지고 있는 바, 경제활동인구비율이 완전히 이들을 대체할 수는 없다는 점에서 해석에 유의할 필요는 있겠다.

치는 부채의 영향력이 과소 추정될 가능성이 있다.

5) 따라서 노인인구 비중이 국민부담률과 음(-)의 관계를 갖는 것이 이론적 타당성을 결여할 뿐 아니라, 우리나라의 경우 노인인구의 비중이 국민부담률의 변화를 통계적으로 잘 설명하지 못한다고 보는 주장(최병호 외, 2004)은 고령화의 한 측면만을 부각시킨 한계가 있다고 할 수 있다.

또한 GDP 대비 수입과 수출규모로 표현되는 개방화 정도는 조세 수입 변화에 영향을 미치는 주요 결정요인으로 간주되어 온 변수이다(Le et al., 2012; Piancastelli, 2001). 그러나 개방화 자체는 상반되는 두 가지 효과를 가질 것으로 예상되어 왔는데, 한편으로는 높은 개방화가 수출입 무역에 부과하는 세수입을 줄여 전체 조세수입에 부정적 영향력이 있을 수 있지만, 다른 한편으로는 경제성장을 자극하여 조세수입의 체증을 가능하게 할 수도 있기 때문이다(Le et al., 2012: 9). 또한 농업생산의 비중이 높아 대부분의 조세가 수출입에서 징수되는 경향이 큰 후진국과는 달리, 선진국의 경우 일반적으로 수입품에 대한 관세율이 낮고, 수출 기업에 대해 내수용품 생산기업과 차별하여 과세하지 않는 점도 개방화 효과의 이론적 예측을 모호하게 한다(전영준·안중범, 2007: 139; Kim et al., 2011: 6-7). 다만 본 연구와 같이 주로 선진국을 대상으로 하는 경우 개방화 정도는 조세부담률과 관계가 없거나 있더라도 영향력은 크지 않을 것으로 예측할 수 있겠다. 이론적으로 고용률의 증가는 실업인구의 감소와 유급노동의 증가라는 산술적 의미를 넘어, 조세 및 사회보험료 징수의 기반을 강화함과 동시에 사회보장 수급을 줄이는 의미를 동시에 가지고 있다(신기철, 2012). 따라서 전체 고용률은 조세수입에 영향을 미치는 중요한 변인으로 모형에 활용할 필요가 있으며, 고용률이 높을수록 조세수입이 증가할 것이라고 예측할 수 있다. 물론 조세는 시장의 의사결정을 왜곡할 뿐 아니라, 근로소득세나 사회보장기여금 등의 조세는 (단기적으로) 노동비용을 유발함으로써 실업을 증가시킬 수 있다는 점을 간과할 수는 없을 것이다(OECD, 1995: 66). 그러나 후자의 경우는 세계화나 노동시장제도, 국가별 세제(특히 노동관련)의 특이성 등 복합적인 관련성을 동시에 고려해야 하는데 이는 본 연구의 주제를 벗어난다는 점에서 일부 설명변수와 함께 내생성을 통제하는 수준에서 논의를 진행하고자 한다.

한편 앞서 이론적 논의에서는 납세자의 세부담 정도가 예산의 수입 뿐 아니라 지출 항목에도 의존하며, 재정수입요인만을 고려하거나 방법론적 문제를 이유로 정부지출을 단순히 제외한 모형에서 도출된 결과가 추가증세의 여력이 있음을 보인다고 하여 복지확대를 위한 증세필요성의 논리가 자동적으로 성립되는 것은 아니라는 점을 지적한 바 있다. 이에 따라 본 연구에서는 모형 내 설명변수에 사회복지지출 변수를 포함하되 외생성을 의심할 수 있는 일부 설명변수들과 같이 내생성을 고려한 모델과 지출변수를 고려하지 않은 모델을 구분하여 분석을 수행할 것이다. 특히 모델의 차이를 통해 사회복지지출

이 조세부담에 주는 영향력을 분리할 수 있어, 사회복지지출이 갖는 일종의 조세효과를 경험적으로 확인할 수 있을 것이다. 또한 본 연구에서는 최병호·남상호(2004)의 제안에 따라 사회보장 뿐 아니라 국가의 전반적인 자원배분에 대한 이념이나 정책 차이에서 비롯되는 조세 수준의 상이함을 반영하기 위해 Esping-Andersen(1990; 1996)에서 활용한 복지국가 유형을 더미로 활용하였다. 이들에 따르면 국민부담률의 전망에서 국가 간 차이가 발생하는 가장 큰 요인은 사회보장부문인데, 이는 사회보장에 대한 각국의 이념이나 정책상의 차이에서 국민부담의 차이가 비롯된다는 점을 말해준다. 이러한 추론을 통해 우리는 어떤 유형의 복지국가로 나아갈 것인가에 대한 방향설정이 국민부담률 추이에 중요한 영향을 행사할 것이라고 예측할 수 있다.⁶⁾ 마지막으로, 조세와 정치와의 관련성을 통제하기 위해 선거 실시 여부를 모형에 포함하였다. 정부가 세입을 확대하기 위해 신규 세원을 마련하거나 기존 조세의 증세를 도모하는 행위는 그것이 비록 일부에게 해당될지라도 대중적인 방식은 아닐 수 있다. 정치적 비용을 최소화하기 위해 정치인은 증세와 같은 재정전략을 추진하더라도 선거라는 정치적 이벤트에 민감하게 반응할 수밖에 없기 때문이다(Berry et al., 1992: 719; Aidt et al., 2009: 164). 물론 정치 이벤트가 개인소득세나 법인세와 같은 구체적인 세목이 아닌 조세수입의 총량에 직접 영향을 준다고 가정하는 것은 다소 무리가 있다고 판단된다. 다만 우리는 선거가 최소한 당해년도 조세수입의 총량에 부정(-)인 영향력이 있을 것이라고 예측할 수는 있을 것이다.⁷⁾ 지금까지 살펴 본 변수의 자세한 정의와 출처를 정리하면 다음과 같다.

6) 자유주의 국가: 호주, 캐나다, 아일랜드, 스위스, 영국, 미국. 조합주의 국가: 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 네덜란드. 시민주의 국가: 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴. 남부유럽 국가: 이탈리아, 그리스, 포르투갈, 스페인. 동아시아 국가: 일본, 한국.

7) 이외에도 기존 연구들은 관료화나 부패정도, 농업생산규모, 도시인구수(증가율), 지하경제규모 등을 고려하기도 하였으나 본 연구에서는 활용하지 않았다. 이는 기본적으로 분석대상의 차이에서 비롯된 것이라고 할 수 있는데, 예를 들어 ICRG(International Country Risk Guide) DB에서 제공하는 관료화(bureaucracy quality)와 부패지수(corruption index)의 경우 본 연구의 조사대상 국가들에서는 변량이 거의 발생하지 않는다. 즉 이 지표들을 활용한 연구들(Bird et al., 2004; Le et al., 2012 등)처럼 개발도상국가들과 선진국들을 모두 대상으로 할 경우에는 달리 본 연구처럼 소득수준과 정치적 민주화 정도 등이 일정하게 높은 국가들만을 대상으로 한다면 활용면에서 제약이 큰 변수라 하겠다. 이러한 제약은 농업생산규모의 경우에도 동일하게 적용된다. 특히 Bothole(2011)은 지하경제로 인한 세수 기반의 침식을 모형에 고려하기도 했으나, 이를 대리하는 지표로 노동시장참여율을 활용하였다. 즉 그에게 낮은 노동시장 참여율은 비공식적 경제의 확대를 의미한다. 그러나 그 또한 이러한 가정이 선진국보다는 개발도상국가들에게 보다 적합하다는 데 동의하고 있다.

[표 1] 분석에 활용된 변수의 정의 및 출처

	변수명	변수정의	출처
종속 변수	국민부담률	GDP 대비 조세수입	OECD, RS.
	조세부담률	국민부담률 - GDP 대비 사회보장기여금	
시변 외생 변수	경제활동인구비율	전체 인구 대비 15~64세 인구 비율	World Bank, WDI
	개방화	GDP 대비 무역(수입, 수출) 규모	
	선거실시 더미	선거실시 여부(실시 1, 미실시 0)	IDEA, VT
시불변 외생변수	복지체제 더미	복지체제 유형화(자유주의형, 조합주의형, 사민주의형, 남부유럽형, 동아시아형)	Esping-Andersen(1990, 1996)
시변 내생 변수	공공사회복지지출	GDP 대비 사회복지지출	OECD, SOCX
	부채규모	GDP 대비 일반정부 총 부채	OECD, CS/NA
	1인당 GDP(log)	1인당 GDP	World Bank, WDI
	고용률	남녀 총 고용률	OECD, CS

주) RS: Revenue Statistics, WDI: World Development Indicators, IDEA: International Democracy and Electoral Assistance, VT: Voter Turnout DB, CS: Country Statistical Profiles, NA: National Accounts, SOCX: Social Expenditure Database

2) 분석방법

본 연구는 한국을 포함한 OECD 국가들의 시계열 자료를 이용하여 조세부담률을 추정하고, 우리나라가 이러한 추정식을 따를 경우 예측치와 실제치 간 나타나는 차이의 정도를 다른 조사대상 국가들과 비교할 것이다. ITC 지수를 산출하기 위한 연구들은 일반적으로 최소제곱법(ordinary least square)을 활용하거나, 고정효과 또는 확률효과 모형을 활용해왔다. 그러나 고정효과 모형은 OLS를 통한 추정 과정에서 발생하는 내생성에 따른 편의를 효과적으로 해결할 수 있으나, 시간불변 변수가 모두 제거되어 계수를 식별하지 못할 뿐 아니라 국가 더미변수를 포함하여 추정하기 때문에 그 수만큼 자유도가 크게 감소하여 추정의 효율성에 부정적 영향을 준다. 한편 확률효과 모형은 국가의 미관찰된 특성이 설명변수와 독립적이라 가정하고 오차항에 포함시키는 모형으로, 시간불변 변수의 추정이 가능하지만 OLS와 마찬가지로 내생성 문제를 해결할 수 없다는 단점이 있다(권세훈·한상범, 2013: 2; 이시균, 2006: 34-5).⁸⁾

8) 이외에도 확률효과 모형은 국가 간 정보와 국가 내 정보를 모두 사용하는 장점이 있다. 또한 설명변수의 외생성

이에 본 연구에서는 시간불변 변수로써 복지체제의 조세효과를 모형 내에 고려하면서 일부 설명변수의 내생성을 통제하기 위해 확률효과모형에 도구변수 추정방법을 적용하는 하우스만-테일러모형(Hausman-Taylor estimator; 이하 HT)을 활용한다.⁹⁾ 이는 시간불변 변수의 일치추정량과 효율추정량을 얻을 수 있으며, 내부적인 변수들로 도구변수를 사용하고 GLS 추정을 통해 이분산성을 고려하는 장점을 가진 추정모형으로 평가된다.¹⁰⁾ 연구모형을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

$$y_{it} = \beta_1 x_{1it} + \beta_2 x_{2it} + \beta_3 z_i + \mu_i + \epsilon_{it}$$

앞의 식에서 설명변수 x_{1it} 와 x_{2it} 는 시간에 따라 변화하는 설명변수이고, 이 중 x_{2it} 는 오차항 μ_i 와 상관관계가 존재하는 내생적 설명변수($cov(x_{2it}, \mu_i) \neq 0$)이다. 설명변수 z_i 는 시불변 외생변수이며, μ_i 와 ϵ_{it} 는 각각 관측되지 않은 패널(국가) 수준의 확률효과와 모형의 오차항이다. HT 모형은 x_{2it} 의 내생성을 고려하면서 시불변 외생변수인 z_i 의 계수를 추정하기 위해 도구변수를 이용하여 확률효과 모형으로 추정한다.¹¹⁾ 다만 과소식별(under-identification) 문제를 예방하면서 도구변수 방법으로 추정하기 위해서는 내생적 설명변수의 개수보다 외생적 설명변수의 수가 크거나 같아야 하는 순서조건(order condition)을 준수하여야 한다(권세훈·한상범, 2013: 5; 민인식·최필선, 2009: 209-212). 본 연구의 경우에는 앞의 [표 1]에서 제시한 바와 같이, 종속변수는 국민부담률과 조세부담률이며, 시변외생변수(time-variant exogenous variables)로는 경제활동인구비율, 경제개발화 정도, 선거실시여부 더미를, 시불변 외생변수(time-invariant exogenous variable)는 복지체제 더미를, 그리고 시변내생변수(time-variant endogenous variables)는 공공사회복지지출,

(exogeneity)이 성립하지 않을 경우 고정효과 모형에 비해 효율적 추정 방법으로 알려져 있다. 그러나 이러한 가정이 성립하지 않게 되면 확률효과 모형 추정량은 일치추정량이 되지 못한다(민인식·최필선, 2009: 164).

9) 통상 도구변수 추정법의 활용은 동시성 편이나 설명변수와 상관관계를 갖는 변수가 회귀식에 포함되지 못함으로써 발생하는 누락변수 오차(omitted variable bias)를 교정하는 것으로 간주된다(성태윤·이영, 2005: 3).

10) 분석방법 선택에 앞서, 본 연구는 먼저 하우스만 검정을 통해 설명변수의 내생성을 확인해 보았다. 분석결과 귀무가설이 5% 수준에서 기각되어 확률효과 모형이 부적합한 것으로 나타났다. HT 추정법은 이처럼 설명변수와 오차항 간 외생성이 의심되어 확률효과 모형을 활용할 수 없는 경우에도 시간불변 설명변수 및 내생변수의 회귀 계수를 추정할 수 있다. 시간불변 설명변수와 내생변수가 포함된 패널모형의 분석방법에 관한 자세한 내용은 권세훈·한상범(2013), 민인식·최필선(2009)을 참조할 것.

11) 도구변수는 μ_i 와 상관관계가 없는 외생변수 자체가 활용된다. 시변내생변수인 x_{2it} 는 $x_{2it} - \bar{x}_{2it}$ 를 도구변수로, 시불변 내생변수인 z_i 는 x_{1it} 의 평균인 \bar{x}_{1i} 를 도구변수로 삼는다(이시균, 2006: 35).

정부부채규모, 1인당 GDP, 고용률로 설정하여 분석에 활용함으로써 위의 순서조건을 만족한다.

4. 결과분석

1) 변수들에 대한 기초분석

본 연구에서 활용한 주요 변수들의 일반적인 특성을 살펴보면 다음의 [표 2]와 같다. 먼저 연구의 종속변수인 국민부담률과 조세부담률은 GDP 대비 비율로 측정되었는데, 조사기간 21개국 평균은 각각 36.1%와 26.7%로 나타났고, 국가에 따라 국민부담률은 최대 52.3%(스웨덴 1990년)에서 19.1%(한국 1992년), 조세부담률은 49.7%(덴마크 2005년)에서 15.5%(일본 2003년)의 차이를 보였다. 다음으로 조세수입에 영향을 미치는 인구학적 변수로 경제활동인구비율은 평균 67.0%를 보였는데, 2010년 한국이 가장 높은 72.8%인데 반해, 1990년 아일랜드가 가장 낮은 61.5%인 것으로 조사되었다. GDP 대비 수입과 수출 규모를 합산한 개방화는 평균 71.3%로 기간 평균으로는 아일랜드가 가장 높은 149.2%, 일본이 가장 낮은 22.5%로 조사되었다. 공공사회복지지출 수준은 평균 21.4%이고, 스웨덴이 30.3%로 가장 높은 수준인 데 반해, 한국은 5.3%로 약 1/6에 불과한 수준을 보이고 있다. 일반정부의 GDP 대비 부채규모는 평균 68.0%이지만 많게는 128.8%(일본)를 상회하는 것으로 나타나고 있다. 한국의 정부부채 규모는 기간 평균 18.4%이다. 1인당 GDP 규모는 노르웨이가 가장 높고, 한국이 가장 낮은 수준으로 조사되었다. 마지막으로 남녀 합산 고용률은 평균 66.9%이며, 스위스가 가장 높은 77.9%인데 반해 대표적인 남부유럽형 복지국가인 이탈리아와 스페인, 그리고 그리스는 각각 가장 낮은 54.6%, 56.4%, 57.0%를 보였다.

[표 2] 주요 변수들의 일반적 특성

국가 \ 변수	국민 부담률	조세 부담률	경제활동 인구비	개방화	복지 지출	정부 부채	1인당 GDP	고용률 (전체)
평균	36.1	26.7	67.0	71.3	21.4	68.0	10.2	66.9
최소값	19.1	15.5	61.5	15.9	2.7	8.0	8.7	47.4
최대값	52.3	49.7	72.8	183.4	35.7	199.7	11.5	83.1
표준편차	7.7	6.8	1.7	34.2	6.1	32.9	0.5	7.2

이러한 분석 변수들 중 국민부담률과 조세부담률 그리고 공공사회복지지출을 순위 별로 살펴보면 [표 3]과 같다.

[표 3] 조사 대상 국가들의 조세부담과 공공사회복지지출 수준(2009년 기준)

	국민부담률(A)		조세부담률(B)		공공복지지출(C)		공공복지지출2(D)	
	규모	순위	규모	순위	규모	순위	규모	순위
덴마크	47.7	1	46.7	1	30.2	2	24.1	1
스웨덴	46.6	2	35.2	2	29.8	3	21.6	2
벨기에	43.1	3	28.7	6	29.7	4	19.7	3
이탈리아	43.0	4	29.4	5	27.8	7	12.3	17
핀란드	42.8	5	30.1	4	29.4	5	19.5	4
오스트리아	42.5	6	27.7	7	29.1	6	15.6	12
프랑스	42.5	7	25.8	11	32.1	1	18.4	6
노르웨이	42.4	8	32.5	3	23.3	14	17.9	8
네덜란드	38.2	9	24.4	12	23.2	15	18.1	7
독일	37.3	10	22.9	13	27.8	7	16.6	11
영국	34.2	11	27.4	8	24.1	11	17.9	8
캐나다	32.1	12	27.1	9	19.2	17	14.7	13
스페인	30.9	13	18.8	19	26.0	9	16.7	10
포르투갈	30.7	14	21.6	15	25.6	10	13.3	15
그리스	30.4	15	20.0	17	23.9	12	10.8	20
스위스	28.1	16	21.6	16	18.4	19	12.1	19
아일랜드	27.7	17	22.2	14	23.6	13	18.5	5
일본	27.0	18	15.9	21	22.4	16	12.2	18
호주	25.8	19	25.8	10	17.8	20	14.3	14
한국	25.5	20	19.7	18	9.6	21	7.5	21
미국	24.2	21	17.7	20	19.2	17	12.4	16
OECD	33.8	-	24.6	-	22.1	-	15.3	-

주1) 공공복지지출2(D)는 C에서 노령 및 유족연금(현금급여)을 제외한 값임.

주2) 자료의 제약으로 스위스는 2008년 기준임.

여기서 국민부담률(A)과 조세부담률(B)의 차이는 통상 사회보장목적성 조세로 간주되는 사회보장기여금 규모이며, C와 D의 차이는 일반적으로 사회보장제도의 성숙도에 크게 영향을 받을 뿐 아니라 공공사회복지지출에서 가장 많은 부분을 차지하는 노령 및 유족연금급여의 규모이다. 국가별 현황을 살펴보면, 2009년 기준 국민부담률과 조세부담률 수준이 가장 높은 국가는 덴마크로 각각 GDP 대비 47.7%, 46.7%를 보였으며, 공공사회복지지출은 32.1%인 프랑스가 가장 높았다. 국민부담률이 가장 낮은 국가는 미국(24.2%)이며, 조세부담률은 일본(15.9%)이, 그리고 공공사회복지지출로는 한국이 가장 낮은 9.6%이다. 마지막으로 노령 및 유족연금급여를 제외하여 복지지출 규모를 살펴보면 국민(조세)부담률과 사회복지지출 수준이 가장 높은 덴마크가 24.1%로 가장 높았으며, 한국은 이 부문에서도 조사대상 국가들 중 최하위로 나타났다.

2) 조세부담에 영향을 미치는 요인에 대한 HT모형 추정

본 절에서는 관찰되지 않은 국가별 특성과 설명변수 간 내생성 및 시간에 따라 변화하지 않는 복지체제의 조세효과를 동시에 고려할 수 있는 HT모형을 적용하여 결정요인을 살펴보고, 이를 통해 각 국가의 시기별 조세역량과 조세노력을 계산하였다.

다음의 [표 4]는 각각 국민부담률과 조세부담률의 결정요인 추정결과로, 분석결과 대체로 거의 모든 설명변수에서 통계적으로 유의하게 국민(조세)부담률에 영향을 주는 것으로 나타났다. 먼저 경제활동인구, 경제개방정도 그리고 선거실시여부 등 시변외생변수들의 경우 모델의 차이에도 불구하고 계수와 부호의 일관성을 보여주고 있다. 즉 경제활동인구의 규모와 개방화 정도는 국민부담률과 조세부담률 모두에서 양적인 영향력을 보이는 데 반해, 선거실시 여부의 조세효과는 모든 모형에서 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 다만 선거실시 더미의 이러한 분석결과는 최소한 조세수입에 부적 영향이 있을 것이라는 이론적 예측에 부합하는 결과라고 하겠다.

[표 4] 국민부담률 및 조세부담률 결정모형 추정결과

종속변수		국민부담률			조세부담률		
		모델1	모델2	모델3	모델4	모델5	모델6
시변 외생변수	경제활동인구	0.368***	0.470***	0.426***	0.252**	0.249**	0.266**
		(0.111)	(0.113)	(0.114)	(0.101)	(0.105)	(0.107)
	개방화	0.022***	0.028***	0.030***	0.031***	0.031***	0.033***
		(0.008)	(0.008)	(0.008)	(0.007)	(0.008)	(0.008)
선거실시 여부	-0.118	-0.113	0.034	-0.134	-0.132	-0.037	
	(0.156)	(0.153)	(0.155)	(0.141)	(0.141)	(0.145)	
시변 내생변수	공공사회복지지출		0.207***			0.011	
			(0.049)			(0.045)	
	공공사회복지지출 (노령, 유족연금제외)			0.279***			0.005
				(0.062)			(0.058)
	정부부채규모	0.026***	0.013**	0.021***	0.004	0.004	0.007
		(0.006)	(0.006)	(0.006)	(0.005)	(0.006)	(0.006)
1인당 GDP(log)	-1.178***	-1.870***	-1.486***	-1.233***	-1.278***	-1.115***	
	(0.359)	(0.386)	(0.390)	(0.325)	(0.358)	(0.366)	
고용률	0.125***	0.150***	0.138***	0.141***	0.144***	0.140***	
	(0.038)	(0.038)	(0.039)	(0.035)	(0.035)	(0.036)	
시불변 외생변수	복지체제(조합)	-5.112**	-4.813**	-4.036*	-10.541***	-10.518***	-10.453***
		(2.237)	(2.211)	(2.247)	(2.703)	(2.704)	(2.693)
	복지체제(자유)	-15.685***	-13.865***	-13.509***	-11.306***	-11.184***	-10.857***
		(2.133)	(2.152)	(2.178)	(2.588)	(2.618)	(2.603)
복지체제 (남유럽)	-11.233***	-9.775***	-8.414***	-11.810***	-11.739***	-11.401***	
	(2.373)	(2.370)	(2.458)	(2.859)	(2.877)	(2.905)	
복지체제 (동아시아)	-22.177***	-19.021***	-18.345***	-18.600***	-18.405***	-17.921***	
	(2.892)	(2.958)	(3.016)	(3.491)	(3.562)	(3.562)	
상수항	21.768***	15.112*	14.222*	20.267***	20.450***	16.937**	
	(7.898)	(7.950)	(8.027)	(7.264)	(7.469)	(7.620)	

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

한편 내생성을 통제한 시변내생변수의 경우, 1인당 GDP는 국민(조세)부담률이 GDP 대비로 측정되면서 표면적으로는 경제발달이 오히려 조세수입을 감소시키는 것으로 나타났는데 이는 Kim et al.(2011)의 연구결과와 일치하는 것이다. 다만 이러한 분석결과는 앞서 설명한 바와 같이, 평균적으로 볼 때 경제발달은 조세수입의 증가를 수반하지

않는다고 해석하는 것이 바람직하겠다. 또한 고용률은 전체 조세수입을 증가시킬 것이라는 이론적 예측을 잘 보여주고 있으며, 부채규모 또한 정부의 자원동원 능력에 영향을 미침으로써 국민부담의 상승을 야기할 것이라는 예측에 부합하는 결과가 나타났다. 공공사회복지지출의 경우에는 대체로 국민(조세)부담률과 양적인 관계를 가지고 있지만, 특히 국민부담률과의 영향력이 조세부담률에 비해 큰 것으로 조사되었다. 다만 모델 5와 6에서 볼 수 있듯이 공공사회복지지출은 사회보장기여금 수입을 제외한 조세부담률과 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 이를 통해 우리는 국가의 조세수입과 사회복지지출이 주로 일반조세가 아닌 사회복지목적성 조세인 사회보장기여금 수입과 높은 관련성을 가지는 경향이 있음을 알 수 있다.

마지막으로 시불변 외생변수인 복지체제로, 분석결과 조합주의와 자유주의, 남부유럽형 및 동아시아 복지체제 모두 국민부담률과 조세부담률에서 기준 집단인 사민주의 복지체제와의 체계적 차이가 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 또한 이러한 체계적 차이를 통해 대체로 사민주의 복지체제인 북유럽 국가들의 조세부담 수준이 가장 높고, 다음으로 조합주의, 남부유럽, 자유주의, 동아시아 순인 것을 알 수 있다. 다만 사회보장기여금을 제외할 경우 조합주의, 자유주의, 남부유럽형 국가들 간의 통계적 차이가 그리 크지 않다는 점도 확인할 수 있다.

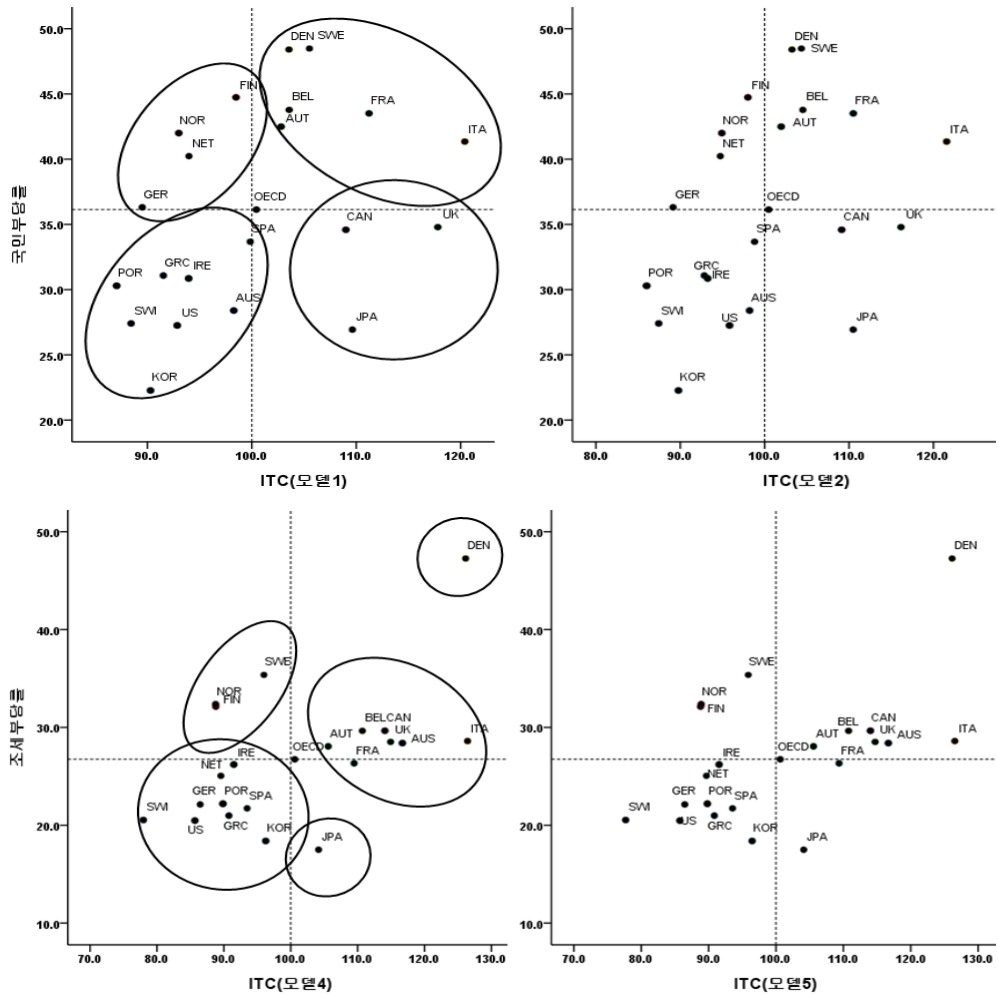
3) 국제조세비교지수(ITC) 산출과 우리나라 현황

이러한 분석결과를 바탕으로 각 국가의 연도별 국민(조세)부담률 예측치를 도출하고, 이를 실제치와 비교하여 ITC 지수를 산출하였다.¹²⁾ 다음의 [그림 1]은 조사기간 평균 국민부담률과 조세부담률의 실제치와 ITC를 추정모델별로 도식화한 것으로, 이에 따르면 대체로 핀란드, 노르웨이, 네덜란드, 독일은 조세부담 수준은 높으나 아직 증세여력이 있는 고부담-저비용 국가군이며, 덴마크, 스웨덴, 벨기에, 오스트리아, 프랑스, 이탈리아는 고부담-고비용 국가군으로 나타났다. 또한 캐나다, 영국, 일본은 저부담-고비용 국가군이며, 마지막으로 한국을 포함한 스페인, 포르투갈, 그리스 등은 저부담-저비용 국가군으로

12) 논의를 단순화하기 위해 국민부담률 ITC 산출 시에는 모델1과 2를 기본 모델로 하였으며, 조세부담률의 ITC는 모델4와 5의 결과를 활용하였다.

조사되었다. 이러한 분포현황은 일부 국가를 제외하면 사회복지지출 포함여부에 따른 연구모델에 관계없이 조세부담률에서도 유사한 분포를 보이고 있다. 이들 국가군 중 한국이 포함된 유형의 경우 조세부담 수준과 조세노력이 모두 낮아 증세를 위한 세계개편의 성공 가능성이 다른 그룹보다 높다고 평가할 수 있다(Le, et al., 2012).

[그림 1] 모델별 국민부담률과 조세부담률 현황(전체 평균)



[표 5] 조사대상 국가들의 기간별 ITC 현황(2010년 기준)

	국민부담률					조세부담률				
	실제치	모델1		모델2		실제치	모델4		모델5	
		예측치	ITC	예측치	ITC		예측치	ITC	예측치	ITC
호주	25.6	28.6	89.6	28.6	89.6	25.6	24.0	106.8	24.0	106.8
오스트리아	42.0	42.1	99.8	42.6	98.6	27.5	27.1	101.6	27.1	101.5
벨기에	43.5	42.1	103.4	42.4	102.6	29.4	27.1	108.8	27.1	108.7
캐나다	31.0	31.4	98.8	31.2	99.5	26.3	25.5	103.0	25.5	103.0
덴마크	47.6	45.6	104.5	45.9	103.6	46.6	36.6	127.2	36.6	127.1
핀란드	42.5	45.2	94.0	45.4	93.5	29.8	35.9	83.0	35.9	83.0
프랑스	42.9	39.6	108.2	39.9	107.3	26.3	24.0	109.2	24.1	109.0
독일	36.1	41.5	86.8	41.4	87.1	22.0	26.4	83.3	26.4	83.2
그리스	30.9	35.5	87.0	34.8	88.6	20.0	23.4	85.5	23.4	85.6
아일랜드	27.6	32.3	85.5	33.2	83.4	22.1	27.1	81.4	27.1	81.3
이탈리아	42.9	34.0	126.2	34.2	125.4	29.5	22.4	131.5	22.4	131.4
일본	27.6	25.0	110.3	24.7	109.4	16.3	16.2	100.2	16.2	98.3
한국	25.1	25.8	97.3	26.5	94.7	19.3	20.0	96.8	19.9	97.0
네덜란드	38.7	43.0	90.0	42.8	90.5	24.7	28.6	86.2	28.6	86.3
노르웨이	42.9	45.0	95.3	43.7	98.2	33.3	35.9	92.5	35.9	92.7
포르투갈	31.3	35.5	88.1	36.2	86.3	22.3	24.6	90.7	24.6	90.5
스페인	32.3	33.7	95.7	34.8	92.7	20.1	23.1	87.0	23.2	86.9
스웨덴	45.5	45.3	100.5	45.4	100.2	34.1	36.5	93.5	36.5	93.5
스위스	28.1	30.7	91.2	31.3	89.7	21.4	26.3	81.4	26.3	81.3
영국	34.9	30.3	114.9	31.0	112.4	28.2	24.8	113.7	24.9	113.4
미국	24.8	29.4	84.5	28.8	86.4	18.5	23.2	79.6	23.2	79.6
사민주의	44.6	45.3	98.6	45.1	98.9	36.0	36.3	99.0	36.2	99.1
조합주의	40.6	41.7	97.6	41.8	97.2	26.0	26.6	97.8	26.6	97.8
자유주의	28.7	30.5	94.1	30.7	93.5	23.7	25.2	94.3	25.2	94.3
남부유럽	34.3	34.7	99.3	35.0	98.3	23.0	23.4	98.7	23.4	98.6
동아시아	26.3	25.4	103.8	25.6	102.0	17.8	18.1	98.5	18.1	97.6
평균	35.4	36.3	97.7	37.0	96.5	25.9	26.6	97.3	27.1	97.1

주) 일본의 모델2와 모델5는 2009년 값임.

[표 5]는 2010년 기준 국가부담률과 조세부담률의 실제치와 예측치 및 ITC의 국가별 현황으로, 조사대상 국가들은 평균적으로 저부담 상태(ITC<100)에 있는 것으로 보인다. 이는 일련의 글로벌 경제위기 속에서 각 복지국가들이 경쟁적으로 조세인하(tax competition)를 단행한 결과로 해석될 여지가 있다.¹³⁾ 다만 복지국가에 대한 세계화의 영향력은

상당히 복잡한 요인의 검토가 요구되는 바, 이러한 분석결과만으로 최근의 저부담 추세가 법인세 인하 등의 결과라고 단정하기는 어렵다. 오히려 세계화에 따른 자본소득 과세의 제약이 커짐에 따라 이동성이 약한 세원(소비세, 사회보장기여금, 노동소득세 등)의 적절성이 그 어느 때보다 커지고 있다는 점도 고려할 필요가 있기 때문이다(안종석, 2005; Ganghof, 2006).¹⁴⁾

한편 국민부담률의 경우 이탈리아가 사회복지지출 변수 고려여부에 관계없이 가장 높은 ITC를 보였으며, 아일랜드와 미국이 가장 낮은 ITC 국가로 조사되었다. 한국의 국민부담률은 GDP 대비 규모면에서 다른 국가들에 비해 상당히 낮은 수준이지만, ITC를 통해 본 조세노력은 대체로 조사대상 국가들의 평균에 근접해 있는 것으로 나타났다. 따라서 만약 한국이 적정조세부담수준(ITC=100)에 도달하고자 한다면 모델1의 경우 GDP 대비 약 0.7%p, 모델2는 GDP 대비 약 1.4%p의 국민부담률 증세가 필요하다고 말할 수 있겠다. 그러나 앞서 설명한 것처럼 ‘적정’하다는 것이 정책적으로 옳다는 것을 의미하지 않을 뿐 아니라, ITC가 100을 초과하거나 미달한 상태를 반드시 비효율적 조세체계의 문제로 환원할 수는 없다는 점을 유념한다면 이러한 기계적 산술은 해석에 유의할 필요가 있다. 다만 다양한 조건이 동일하다고 전제할 때 다른 국가들에 비해 한국의 조세부담이 어떠한가에 대한 개괄적인 이해를 하는 데에는 도움을 줄 수 있겠는데, 특히 이러한 국가별 비교와는 달리 뒤에서 살펴 볼 우리나라 ITC의 시계열적 변화과정은 현재 우리가 직면하고 있는 다양한 재정정책적 함의를 제시할 것으로 판단된다.

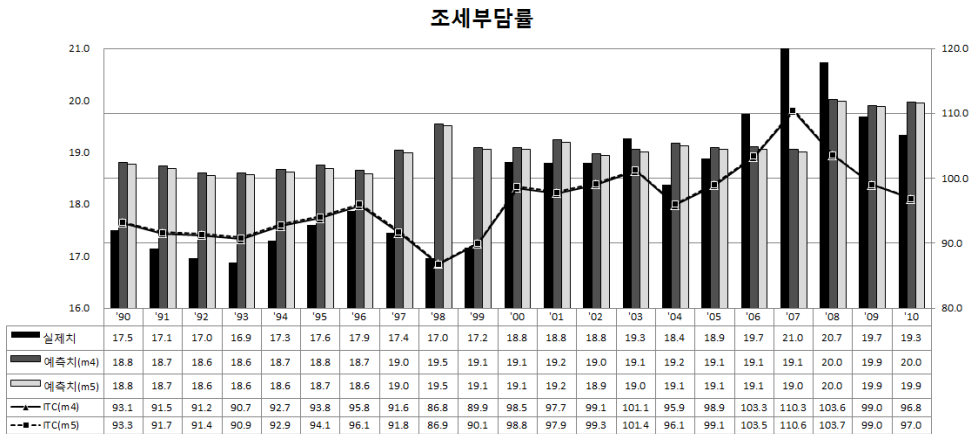
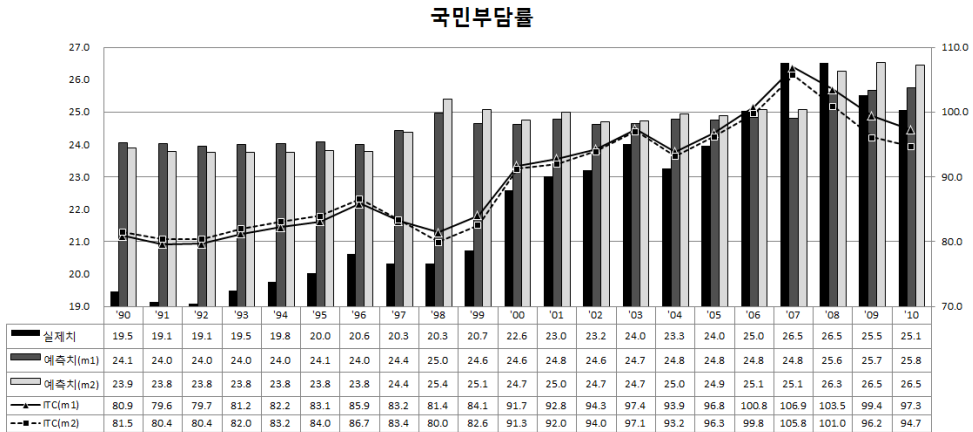
사회보장기여금을 제외한 조세부담률의 경우에도 대체로 국민부담률과 유사한 패턴이 발견되고 있다. 다만 이 경우 동아시아 복지체제 국가들도 100미만의 저부담이 나타나고 있으나, 미국, 영국 등 자유주의 복지국가들에 비해서도 다소 높은 ITC 현황을 보여주고 있다. 특이한 점은 덴마크의 경우로, 국민부담률에 비해 조세부담률의 ITC가 큰 폭으로 증가하는 것으로 나타났는데, 이는 다른 국가들과는 달리 대부분의 사회보장성 기여금이 개인소득세 항목에 산입되어 계산되는 덴마크 조세체계의 고유성에서 비롯된 것으로 판

13) 지면의 한계로 제외하였으나 실제 본 연구과정에서 도출된 ITC의 시계열적 변화과정을 살펴본 결과, 조사대상 국가들은 4~5년 단위로 ITC 지수의 급격한 상승과 하락을 반복하는 것으로 나타났으며, 2008년 이후는 조사기간 중 가장 낮은 ITC가 지속되고 있어 조세의 저부담현상이 최근의 일반화된 경향임을 확인할 수 있었다.

14) Ganghof(2006; 2007)는 세계화의 압력 속에서 북유럽 복지국가들이 생존을 위해 선택한 재정대응 방식을 설명하였는데, 그에 따르면 이들 국가들은(특히 덴마크) 자본소득에 대해 근로소득을 체계적으로 차별함으로써 자본의 투자동기 저하를 방지하고 조세구조의 전반적인 효율성을 증진(선거, 행정비용 등)시킬 수 있었다.

단된다. 복지체제별 국민부담 수준을 보면 사민주의, 조합주의, 자유주의 그리고 남부유럽형 복지국가들은 두 모델에서 모두 100 미만의 저부담으로 나타난 반면, 한국과 일본으로 구성된 동아시아 복지국가는 100을 넘어 다소 과부담하고 있는 것으로 조사되었다.

[그림 2] 우리나라의 국민(조세)부담률 실제치, 예측치, ITC



한국의 국민부담률과 조세부담률의 실제치와 예측치 및 ITC의 시계열적 변화과정은 위의 [그림 2]와 같다. 먼저 ITC를 볼 때 전반적으로 두 부담률은 1990년대 말 이후 지속적으로 증가해 왔음을 알 수 있다. 다만 1990년대는 전체 기간에 걸쳐 ITC가 90 미만인 저부담 체제가 지속되어 온 것으로 조사되었는데, 이는 1970년대 이후 이어진 수출의

존형 한국 경제구조에 의해 배태된 저부담 조세체계의 성격(양재진, 2013)이 적어도 IMF 외환위기가 발생한 90년대 말까지 이어져 왔음을 보여주는 근거라고 할 수 있겠다. 다만 2000년대 이후 우리나라의 ITC가 100을 상회하면서 국민부담률과 조세부담률이 2007년 각각 106.9와 110.6까지 증가하다가 2008년 이후 급속하게 하락하여 2009년부터 다시 저부담 국면으로 진입한 것으로 나타났다. 이를 통해 우리는 2010년 현재 적정조세 부담률이 GDP 대비 25.8%~26.5%이며, 약 0.7~1.4%p의 증세가 가능하다는 점을 확인 할 수 있다.

[그림 2]에서는 모델1(m1)과 모델2(m2)의 ITC 변화과정을 보여주는데, 두 모델은 국민부담률 추정 시 사회복지지출 반영여부에 따라 구분된다. 따라서 두 모델 간 ITC의 차이는 사회복지지출의 조세효과라고 할 수 있는데, 분석결과에 따르면 m1 모형의 ITC와 m2 모형의 ITC 간의 관계가 1998년 IMF 외환위기 이후 역전되었을 뿐 아니라, 이 시기 이후 두 ITC 간 격차가 점차 확대되고 있음을 알 수 있다.

특히 최근 참여정부('03~'07)와 이명박정부('08~'10(12))의 국민(조세) 부담률과 ITC 변화과정은 상반되어 나타나고 있는데, 2003년 GDP 대비 24%인 국민부담률은 참여정부 말('07년) 26.5%로 2.5% 상승한 데 반해, 이명박 정부 초기 26.5%이던 국민부담률은 2010년 25.1% 수준으로 하락하였으며 이러한 시기적 변화는 ITC의 변화과정과 동일하게 나타났다. 2007년 당시 세수입 규모뿐 아니라 ITC 또한 큰 폭으로 증가한 것은 조세수입이 전년대비뿐 아니라 본예산에 비해서도 크게 증가(9.6%)한 데 기인한다. 국회예산정책처(2008: 31)는 양도소득세 증가분(3조 원), 2007년으로 납기 이월된 세수분(3.1조 원) 등 특이요인이 없지는 않았으나, 이를 제외하더라도 소득세, 법인세, 증권거래세, 교통세·에너지·환경세, 종합부동산세, 농어촌특별세의 증가폭이 컸던 것이 세수입 규모의 급속한 확대를 유발한 것으로 보고 있다. 한편 2008년 이후 조세수입 예측치는 국민부담률과 조세부담률 모두에서 큰 폭으로 감소한 것으로 조사되었는데, 미국발 금융위기로 우리나라 경제가 상당한 충격을 받은 데 따른 것으로 판단된다. 그러나 같은 기간 실제 조세수입도 큰 폭으로 감소하였는데, 특히 2008년부터 2010년까지 3년 간 세계개편에 따른 세수감소 규모가 약 29.8조원에 달하는 점을 감안할 때(국회예산정책처, 2009) 이러한 실제치 감소는 상당 부분 경제위기에 대응하기 위한 세계개편(2008년)과 각종 공제의 확대 및 세율인하 등 이명박 정부의 다양한 감세정책에 기인하는 것으로 볼 수 있을 것이다.

이러한 결과를 집권 정부와의 시기적 관련성 속에서 간략하게 정리해 보면, 문민정부(93~98)까지는 저부담 체제가 지속되다가 외환위기를 겪은 국민의 정부(98~03) 이후부터 참여정부 말기(07)를 정점으로 세부담 정도가 급격하게 증가한 반면, 이명박 정부에서는 지속적인 부담 정도의 하락이 나타나면서 소위 적정조세부담 수준을 하회하는 저부담 국면에 진입했다고 요약할 수 있겠다.

물론 앞에서 언급한 바와 같이 적정조세부담률이 그 자체로 '적정한' 부담 수준을 말하는 것은 결코 아닐 뿐 아니라, 이것만으로는 세부담이 어떤 세원으로부터 누구에게 어느 정도 부담을 조정하여 달성된 것인지에 대한 정보를 제공해 주는 것도 아니다. 특히 총량적 지표인 ITC 지수만으로는 다가오는 복지비 부담을 어떻게 해소할 수 있는가와 같은 조세전략 측면의 함의를 정교하게 도출할 수는 없다. 다시 말해, 어떤 조세가 증세가능하며 또 어떤 세목은 그렇지 아니한가에 대한 대략적 판단의 근거가 제시될 필요가 있다.

이에 본 연구에서는 앞서 활용한 국민부담률 추정식(모델1)을 활용하여 우리나라의 소득세(개인, 법인), 재산세, 소비세 그리고 사회보장기여금의 ITC를 추정해 보았다. 이처럼 회귀방정식을 통해 세목별로 적정 부담률을 추정하는 것은 나성린·이영(2003), 이영(2007), 최병호·남상호(2004) 등의 연구에서도 이미 수행한 방식으로, 다른 조건이 모두 동일하다고 가정할 경우 각 세목들의 부담정도를 서로 비교할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 그러나 각 세목에 미치는 영향요인이 상이할 수 있음에도 불구하고 동일한 모형을 적용했다는 점에서 결과해석에 유의할 필요가 있다.

경제·사회적 여건을 고려한 적정 부담률과 실제 부담률 간의 비율을 도출하여 분석한 결과, 우리나라 세수구조의 가장 큰 특징이라고 한다면 상대적으로 낮은 법인소득세와 높은 소비세로 요약할 수 있겠다. 이들 조세는 1990년 법인소득세 ITC가 103.8을 기록한 것을 제외하면 조사대상 기간 동안 대체로 유사한 패턴이 지속되고 있어, 낮은 법인소득세-높은 소비세는 우리나라 세수구조의 전형적 특징으로 간주할 수 있을 것이다. 이에 2010년 현재 적정조세부담 수준까지의 증세여력이 가장 큰 세목은 법인소득세(예측치-실제치=1.99%p)인데 반해, 가장 높은 ITC 수준을 보이는 소비세의 경우 GDP 대비 1.69%p 가량 적정 수준을 초과하는 것으로 조사되었다. 개인소득세와 재산세, 사회보장기여금은 대체로 적정부담수준에 근접한 것으로 나타났다.

[표 6] 우리나라의 세목별 ITC 현황

년 도		개인소득세	법인세	재산세	소비세	사회보장기여금
1990		76.3	103.8	90.6	106.4	37.0
1991		70.7	80.0	93.7	102.3	37.2
1992		66.7	88.0	92.5	106.5	39.3
1993		68.9	74.4	104.2	105.7	48.2
1994		71.4	73.3	106.7	109.0	45.6
1995		77.9	68.2	102.8	111.8	45.0
1996		78.5	64.1	96.1	119.8	50.9
1997		72.3	53.3	93.5	119.5	52.9
1998		82.4	63.4	86.1	99.4	61.1
1999		71.5	49.7	108.3	113.0	63.2
2000		76.3	80.6	103.0	119.4	67.3
2001		70.8	72.8	97.5	125.1	75.0
2002		65.9	75.6	106.5	126.6	77.5
2003		68.2	90.5	103.0	126.1	83.8
2004		75.7	76.5	93.7	119.6	86.0
2005		76.2	85.9	102.3	119.7	88.6
2006		93.3	77.2	117.5	121.0	91.6
2007		115.3	82.5	118.9	124.8	94.5
2008		108.4	79.3	112.1	119.0	101.3
2009		90.7	72.1	107.5	117.3	99.3
2010	실제	3.59	3.49	2.86	8.50	5.72
	예측	3.79	5.48	2.81	6.81	5.89
	ITC	94.8	63.7	101.6	124.8	97.1
1990년대		73.7	71.8	97.4	109.3	48.0
2000년대		85.1	77.9	105.8	122.1	87.4
전체		79.6	75.0	101.8	116.0	68.7

주) 세목별 조세수입 규모는 OECD의 조세편람(Revenue Statistics) DB를 활용하였으며, 활용코드는 Carey and Rabesona(2004)의 제안에 따라 개인소득세는 1100, 법인소득세 1200+4120+4220, 재산세 4000, 소비세 5000, 사회보장기여금 2000임.

하지만 이러한 세목별 부담정도의 현황은 다른 국가들과의 비교 속에서 평가할 수 있는 평균적인 패턴일 뿐 아니라, 이러한 조세혼합(tax mix)은 국가별로 상이한 경제발전 모형과 제도역사적 속성을 반영하고 있기 때문에(Volkerink and De Haan, 1999; Genschel, 2001; Kemmering, 2003) 그 자체로 걱정-부적정을 논할 수는 없다. 다만 세목간 부담수준을 조정하고자 한다면 이러한 분석결과가 실증적인 참고근거를 제공할 수는 있을 것이

다. 예를 들어, 최근 연기금의 장기 재정적 지속가능성 논의 속에서 사회보장기여금의 인상이 거론되고 있다. 그러나 다른 한편에서는 노인부양과 본인의 노후준비라는 이중부담(double-payment)을 경험하고 있는 현 세대 가입자들의 정치적 반발과 제도불신이 가속화될 수 있음을 우려하고 있다(김연명, 2011). 또한 사회보장기여금은 대체로 단일세율로 징수되며 가족수나 욕구를 고려하지 않고 모든 근로소득에 대해 부과함에 따라 저소득층의 부담이 상대적으로 높다는 점도 이러한 우려를 뒷받침한다(안중석, 2005: 31; 최준욱 외, 2005: 232-3). 본 연구의 분석결과, 다른 세목과 비교할 때 복지확대를 위한 증세수단으로서 사회보장기여금 인상이 최소한 재정운용 측면에서는 적절하지 않을 수 있음을 시사한다.¹⁵⁾ 또한 앞의 분석결과가 보여주는 사회보장기여금 인상 방안의 한계는 소비세율 인상안에 대해서도 동일하게 적용될 수 있겠다. 최근 복지재원 충당을 위한 대안 중 하나로 언급되고 있는 소비세율 인상안은 대체로 소득세 인상이 주게 될 조세저항을 우려한 선택에 가깝다는 점에서 재정환상(fiscal illusion)과 조세역진성이 강화될 소지가 크다. 특히 소비세 인상을 주장하는 논의들은 주로 북유럽 국가와 일부 유럽대륙 국가들의 사례를 거론한다. 그러나 재정위기의 타개책으로 소비세제를 활용하려던 시도는 역사적으로 상당한 정치적 저항에 직면했을 뿐 아니라(Kato, 2003), 이들 국가들이 소비세를 장기적으로 인상해 온 것은 세계 최고 수준의 복지지출에 따른 수요확대와 인플레이션을 제어하기 위함임을 감안할 필요가 있다(정승일, 2011). 따라서 최저 수준의 복지지출 규모와 최근 세계개편에 따른 기업의 대규모 감세 등 한국의 상황을 감안한다면 해외의 소비세 인상 사례가 직접적으로 줄 수 있는 정치경제적 함의는 크지 않다고 하겠다. 무엇보다도 소비세 등 간접세가 가구소득에서 차지하는 비율이 고소득계층일수록 작아져 일관된 역진성을 보인다는 최근의 연구결과(전병욱, 2011)도 고려되어야 할 것이다.

물론 이러한 세목별 증세만이 복지재원 확충을 위해 동원할 수 있는 유일한 재정대응방안은 아니다. 크게 2가지의 사례를 통해 살펴보자. 먼저, 최근 정치권에서 논의되고 있듯이 추가적인 증세를 하기보다 국채발행을 확대하는 방식으로 재정지출수요에 대응

15) 이는 양재진(2013)의 주장과 배치되는 결과로, 그는 우리나라 법인세와 재산세 규모는 OECD 평균 수준을 상회하며 소득세 수준은 낮지만 정치적 저항이 우려되기 때문에, 조세저항이 적은 사회보험료를 우선적으로 인상할 필요가 있다고 주장하였다. 그러나 본 연구 분석결과와의 차이를 떠나, 이미 강제적 세금으로 인식되는 사회보험료를 인상하는 것이 조세저항을 피할 수 있는 합리적인 방안인지에 대해서는 보다 정교한 검토가 필요할 것으로 보인다.

하는 것을 예측해 볼 수 있다. 그러나 2013년 4월 현재 상환액을 제외한 국채 및 특수채 발행잔액이 770조 원에 달할 뿐 아니라, 경기부양 목적의 채권발행이 급증하고 있다는 점은 증세없이 재정을 운영하겠다는 정부의 정책기조에 상당한 제약요인이 될 것으로 판단된다. 또한 한국 복지국가가 증세여력이 있다는 점에서 사회복지목적세(earmarking tax for welfare purposes)의 도입도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 이는 주로 기존 직접세에 추가로 부가되는 세금(surtax) 형태로 거론되며, 이를 통해 조성된 세입은 모두 복지에 사용하는 목적세를 말한다. 그러나 고전적 논쟁은 차치하더라도 이들 논의는 최소한 두 가지 한계를 가지는 것으로 보인다. 먼저 목적세 도입을 주장하는 이들은 목적세를 통해 일정 규모의 세입(대략 연 20조원)이 마련될 것이고 이를 통해 다양한 복지프로그램을 수행할 수 있다고 주장한다. 그러나 이러한 수입-지출 계획은 우리나라가 어떤 공급형태를 갖는 복지국가로 나아가야 하는가(vector)에 대한 정치사회적 합의가 매우 불완전하다는 점을 충분히 고려하지 않고 있어 정당성과 현실적합성이 크다고 보기 어렵다. 다음으로, 부처별 예산이 상한선(ceiling)으로 강력하게 통제되고 있는 상황에서 사회복지목적세의 도입이 자칫 기존의 일반 조세나 사회보장기여금으로부터의 복지예산을 구축하는 일종의 풍선효과(ballon effect)를 유발할 가능성도 배제하기 어렵다. 이외에도 사회복지목적세의 한계는 최근 정부에서 시도한 세제개편과 대중적 저항의 실례에서 볼 수 있듯이 정치적 측면에서도 나타날 수 있다. 예를 들어, 복지확대를 위한 추가증세에 대한 부담으로 인해 오히려 대중들의 반복지정서가 강화되거나, 이를 통해 복지축소의 정치가 작동할 소지도 고려하지 않을 수 없다(김성욱, 2010; 양재진, 2010).

4. 요약 및 결론

분석결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 국민부담률과 조세부담률은 덴마크, 스웨덴 등 북유럽 국가들과 벨기에, 프랑스 등 유럽대륙 국가들이 가장 높은 반면, 호주, 미국 등 영미계열의 자유주의 복지국가들의 부담 수준은 낮은 것으로 나타났다. 이러한 국가별 특성은 공공사회복지지출 수준에서도 드러나는데, 대체로 세부담을 많이 하는 국가가 복지지출도 수준도 높은 것으로 나타났다. 즉 규모측면에서만 보면 조사대상 국가들은 소위

‘고부담-고복지’(유근춘, 2012)의 구조를 가지고 있는 것으로 평가된다. 그러나 사회복지장기여금을 제외한 조세부담률의 경우 조합주의, 자유주의, 남부유럽형 복지체제 간에는 통계적 차이가 크지 않은 것으로 나타났다. 둘째, 국민(조세)부담률 결정요인 분석결과 대부분의 설명변수들(경제활동인구비율, 개방화, 1인당 GDP 등)이 통계적으로 유의할 뿐 아니라 대체로 기존 연구결과 및 이론적 예측에 부합하는 것으로 나타났다. 다만 사회복지지출의 경우 국민부담률에 대한 양적인 영향력이 확인되었지만, 조세부담률과는 통계적으로 유의한 관계를 확인할 수 없었다. 이는 사회복지지출 규모가 주로 일반조세가 아닌 사회복지목적성 조세(대표적으로 사회복지장기여금)와 높은 관련이 있음을 말해준다. 셋째, 국제비교지수를 산출하여 비교한 결과 최근 들어 조사대상 국가들은 저부담 상태에 돌입한 것으로 나타났다. 그러나 국가마다 상이한 재정대응 양식이 있음을 고려할 때, 이러한 최근의 저부담 경향을 세계화에 따른 조세경쟁의 결과로 확정할 수는 없었다.

한편 우리나라의 국민부담률과 조세부담률 ITC의 시계열적 변화과정을 살펴 본 결과, 우리나라는 IMF 외환위기 이전까지 저부담이 지속되어 오다가 2000년대 이후 급격한 증가를 경험하였으며, 2008년 이후부터 다시 하락하여 저부담 국면으로 재진입하였다. 특히 2007년 가장 높은 조세수입과 ITC 수준을 보인 것은 대체로 내국세 전반의 확대에 따른 결과로 판단되며, 2008년 이후의 급격한 감소는 대외 경제적 충격과 함께 다양한 감세정책에 따른 세수감소에 기인한 것으로 보인다. 이에 따라 2010년 현재 우리나라의 적정 조세부담율은 추정모델(지출변수 포함 여부)에 따라 GDP 대비 25.8%~26.5%로 약 0.7~1.4%p(명목 GDP 기준 8.2~16.4조 원)의 증세가 가능한 것으로 나타났다. 그러나 이는 그 자체로 ‘적정 수준’을 보여준다기보다, 다른 국가들과 비교할 때 평균적으로 달성할 수 있는 수준으로 이해할 필요가 있다. 또한 조세부담의 시기별 급격한 증감에도 불구하고, 외환위기 이후 사회복지지출이 조세부담에 미치는 효과가 점증해 온 것도 확인할 수 있었다.

또한 동일한 연구모형을 바탕으로 세목별 ITC를 산출한 결과, 우리나라 세수구조는 상대적으로 낮은 부담의 법인소득세와 높은 부담의 소비세라는 특징을 가지고 있음을 알 수 있었다. 물론 세목별 부담추정이 동일한 연구모형으로부터 수행되었다는 방법론적 한계를 부정할 수는 없다. 다만 이러한 분석결과는 세목 간 부담을 조정하고자 할 때 실증적인 참고근거가 될 수는 있을 것이다. 예를 들어 최근 복지재정 충당을 위한 사회복지장기여

금이나 소비세율 인상 논의의 경우, 비록 과세계급(tax bracket)이나 대상품목선정 등에 대한 고려가 수반되겠지만, 상대적으로 높은 ITC 수준을 고려할 때 다른 세목의 인상 대비 재정운용 측면에서 적절하지 않을 수 있다.

그러나 증세가 반드시 세목의 조정을 통해서만 달성할 수 있는 것은 아닐 뿐 아니라, 증세여력이 ‘있다’는 것과 증세가 ‘필요하다’는 것을 동일하게 간주할 필요도 없다. 오히려 낮은 조세수준을 위해 복지지출 수준 또한 낮게 유지하는 경우(대표적으로 한국)도 하나의 정치적 선택일 수 있다는 점을 고려한다면(Pessino and Fenochietto, 2010: 84), 적정조세부담과 증세에 대한 논의는 반드시 특정 조세혼합(tax mix)에 내포된 국가별 상이한 정치·경제발전 모형과 제도역사적 속성에 대한 포괄적인 이해가 함께 수반될 필요가 있다.

본 연구는 한국을 포함한 OECD 주요 회원 국가들을 대상으로 국가별 적정조세부담률의 추정을 시도하였다. 특히 이 연구에서는 모형 내에 국가의 조세수입과 재정지출 간의 관계에 대한 대표적인 가설을 반영함으로써 복지재원 조달과 관련한 최근의 논의를 최대한 고려하고자 하였다. 또한 분석을 위해 설명변수의 내생성을 고려하는 하우스만-테일러(HT) 방식을 활용함으로써 단순 OLS 방식을 활용한 기존 연구들에 비해 향상된 효율추정을 도모하였으며, 장기간의 시계열 자료를 활용하여 조세부담 변화의 속성을 동시에 파악하고자 하였다. 그리고 각 국가의 시기별 국민(조세)부담의 예측치와 실제치를 활용하여 국제비교지수(ITC)를 도출하였다. 이를 통해 본 연구는 기존 유사 연구들의 방법론적 한계를 극복하고, 최근 복지요구의 확대에 따른 재정확보방안 논의에 실증적 토대를 마련함으로써 향후 조세수입과 복지지출의 연계조정 등 조세제도 개혁 방향에 일정한 준거를 마련하고자 했다. 다만 국가 간 비교의 특성 상 자료의 한계로 인해 부담률 결정요인으로 중요할 수 있는 지하경제나 독과점적 시장구조 등을 통제하지 못하였고, 전통적인 복지체제 유형을 활용함에 따라 ‘변화하는 복지국가’의 다양한 구조적 측면을 반영하지 못한 점 등은 본 연구의 한계라고 하겠다.

■ 참고문헌 □

- 국회예산정책처 (2008). NABO 세수추계 및 세제 분석: 2008-2012.
- 국회예산정책처 (2009). 2008년 이후 세제개편의 세수효과.
- 권세훈, 한상범 (2013). 시간불변 설명변수가 포함된 기업재무 패널 분석. 한국증권학회 1차 정기학술발표회 자료집(제9분과).
- 김교성 (2013). 한국의 복지국가, 새로운 좌표가 필요한가?. 사회복지정책 40(1), 31-59. 한국사회복지정책학회.
- 김교성, 김성욱 (2012). 복지의 양적 확대와 체계적 축소: 이명박 정부의 복지정책에 대한 평가. 사회복지정책 39(3), 117-149. 한국사회복지정책학회.
- 김성욱 (2010). 복지국가의 변화 및 조세구조와의 관계. 중앙대학교 박사학위논문(미간행).
- 김성욱 (2012). 복지지출의 사회적 공급형태와 조세구조의 체계적 조율. 한국사회정책 19(4), 251-283. 한국사회정책학회.
- 김성태, 이한식, 임병인, 김명규 (2012). 우리나라 정부의 최적규모 분석. 한국재정학회 창립30주년 기념 추계정기학술대회 자료집.
- 김연명 (2011). 대한민국은 과연 복지국가일까. 대한민국 복지, 7가지 거짓과 진실. 두리미디어.
- 김태성, 손병돈 (2004). 빈곤과 사회복지정책. 청목출판사.
- 김태일 (2013). 국가는 내 돈을 어떻게 쓰는가. 웅진지식하우스.
- 나성린, 이영 (2003). 한국의 적정 조세부담률. 공공경제 8(1), 95-116. 한국재정학회.
- 민인식, 최필선 (2009). STATA 패널데이터 분석. 한국STATA학회.
- 박형수 (2004). 조세부담률의 국제비교 및 적정수준 분석. 재정포럼 6월호, 30-57. 한국조세연구원.
- 박형수, 전병목, 박상원, 박기백, 김현아, 이창용, 이항용 (2007). 재정위험 측정 및 관리에 관한 연구. 한국조세연구원.
- 성태윤, 이영 (2005). 재정의 경기대응성과 경기안정 효과성에 대한 실증분석. 재정논집 19(2), 1-35. 한국재정·공공경제학회.
- 송근원, 김태성 (1995). 사회복지정책론. 나남출판.
- 신기철 (2012). 공적연금 재정안정화와 노동시장에 관한 고찰: 유럽 국가의 사례를 중심으로. 연금연구 2(2), 93-113. 한국연금학회.
- 안상훈 (2000). 복지정치의 메커니즘과 비계급적 균열구조: 복지권과 복지의무에 기초한 세 가지 지위차원의 이론적·경험적 검토. 사회복지연구 16, 87-115. 한국사회복지연구원.
- 안종범 (2004). 한국의 급속한 고령화에 따른 재정추계. 한국경제의 분석 10(2), 161-206. 한국금융연구원.

- 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. 한국조세연구원.
- 양재진 (2010). 역동적 복지국가의 복지재정에 대한 토론문. 비판과대안을위한사회복지학회 춘계학술대회 자료집, 130-139.
- 양재진 (2013). 한국복지국가의 조세체계와 그 기원에 관한 정치경제학적 고찰. 2013 한국사회정책학회 춘계학술대회 자료집.
- 오건호 (2010). 대한민국 금고를 열다. *레디앙*.
- 우명동 외(역) (2008). 복지국가의 미래: 위기론의 허구와 실제. F. G. Castles의 *The Future of the Welfare State: Crisis myths and Crisis realities*(2004). 해남.
- 유근춘 (2012). 고복지 수준에 상응하는 고부담의 구조. *보건복지 Issue&Focus* 155, 1-8. 한국보건사회연구원.
- 윤영진 (2012). 복지국가 재정전략. 대영문화사.
- 이시균 (2006). 패널자료를 이용한 학력의 임금효과 추정. *노동리뷰* 18(6월호), 33-42. 한국노동연구원.
- 이영 (2007). 외환위기와 한국 조세의 변화. *경제학연구* 55(4), 341-368. 한국경제학회.
- 이영 외(역). Rosen의 재정학. H. S. Rosen & T. Gayer의 *Public Finance*(8th edition)(2007). 교보문고.
- 이태수, 김연명, 문진영, 박찬용, 유종일 (2003). 복지와 경제의 선순환관계 연구. 보건복지부, 꽃동네 현도사회복지대학교.
- 전병욱 (2011). 가계동향조사 자료를 이용한 간접세의 소득계층별 부담수준 추정. *세무학연구* 28(2), 165-196. 한국세무학회.
- 전영준, 안종범 (2007). 한국의 적정 조세부담률에 대한 연구. *경제분석* 13(3), 111-156. 한국은행 금융경제연구원.
- 정승일 (2011). 복지국가 조세재정: 역사에서 배운다. 복지국가소사이어티(편). *역동적 복지국가의 길*. 도서출판 밭.
- 정재철 (2011). 한국 신문과 복지 포퓰리즘 담론: 동아일보와 한겨레신문을 중심으로. *언론과학연구* 11(1), 372-399. 한국지역언론학회.
- 최병호, 남상호 (2004). 한국의 국민부담을 전망과 정책적 시사점. *사회보장연구* 20(3), 57-82. 한국사회보장학회.
- 최준욱, 류덕현, 박형수 (2005). 재정지출의 분야별 재원배분에 관한 연구. 한국조세연구원.
- 千嶋正 (1983). 조세체계론. 이홍종 역. 1997. 서봉경영문제연구소.

- Aidt, T. S. & Jensen, P. S. (2009). The taxman tools up: An event history study of the introduction of the personal income tax. *Journal of Public Economics* 93: 160-175.
- Berry, F. S. & Berry, W. D. (1992). Tax policy innovations in the States: capitalizing on political opportunity. *American Journal of Political Science* 36: 715-742.
- Bird, R. M., Martinez-Vazque J. & Torgler, B. (2004). Societal Institutions and Tax Effort in Developing Countries. Working Paper 04-06. Andrew young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Bothhole, T. D. (2011). Tax effort and the determinants of tax ratio in Sub-sahara Africa, *Journal of European Economy* 10: 79-103.
- 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.
- Davoodi, H. R. & Grigorian, D. A. (2007). Tax Potential vs. Tax Effort: A Cross-Country Analysis of Armenia's Stubbornly Low Tax Collection. IMF Working Paper 07/106.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1996). *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, SAGE.
- 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.
- Gupta, A. S. (2007). Determinants of Tax Revenue Efforts in Developing Countries. IMF Working Paper 07/184.
- 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.

- Kim, S. T., Kim, M. K. & Lim, B. I. (2011). International Comparison of Government Size in Terms of Revenues and Expenditures. A Joint Conference of AKES, RCIE, KCISS, BOK, POSRI and KIF, Korea and the World Economy X. Claremont McKenna College, USA.
- Le, T. N., Moreno-Dodson B. & Rojchaichanthorn, J. (2008). Expanding Taxable Capacity and Reaching Revenue Potential: Cross-Country Analysis. World Bank Policy Research Working Paper. No.4559.
- Le, T. N., Moreno-Dodson B. & Bayraktar, N. (2012). Tax Capacity and Tax Effort: Extended Cross-Country Analysis from 1994 to 2009. Policy Research Working Paper 6252. World Bank.
- OECD. (1995). *Taxation, Employment and Unemployment*. The OECD Jobs Study.
- Payne, J. E. (2003). A Survey of the International Empirical Evidence on the Tax-Spend Debate. *Public Finance Review* 31(3): 302-324.
- Pessino, C. & Fenochietto, R. (2010). Determining countries' tax effort. *Revista de Economia Publica*, 195-(4/2010): 65-87.
- Piancastelli, M. (2001). Measuring the tax effort of developed and developing countries: Cross country panel data analysis-1985/95. TEXTO PARA DISCUSSÃO N.818.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? The Politics of Retrenchment in Britain and the United States*. Cambridge University Press.
- Steinmo, S. (1993). *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to financing the modern state*, Yale University Press.
- Tanzi, V. (1992). Structural Factors and Tax Revenue in Developing Countries: A decade of evidence. in Ian Goldin and L. Alan Winters EDS. *Open Economies: Structural Adjustment and Agriculture*. Cambridge University Press.
- Tanzi, V. & Davoodi, H. (1997). *Corruption, Public Investment and Growth*. IMF.
- 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.

Feasibility of Tax Increase in Korean Welfare State via Estimation of Optimal Tax burden Ratio

Kim, SeongWook*

The purpose of this study is to present empirical evidence for discussion of financing social welfare via estimating optimal tax burden in the main member countries of the OECD by using Hausman-Taylor method considering endogeneity of explanatory variables. Also, the author produced an international tax comparison index reflecting theoretical hypotheses on revenue-expenditure nexus within a model to compare real tax burden by countries and to examine feasibility of tax increase in Korea. As a result of the analysis, the higher the level of tax burden was, the higher the level of welfare expenditure was, indicating the connection between high burden and high welfare from the aspect of scale. The results also indicated that the subject countries recently entered into the state of low tax burden. Meanwhile, Korea had maintained low burden until the late 1990s but the tax burden soared up since the financial crisis related to the IMF. However, due to the impact of foreign economy and the tax reduction policy, it reentered into the low-burden state after 2009. On the other hand, the degree of social welfare expenditure's reducing tax burden has been gradually enhanced since the crisis. In this context, the current optimal tax burden ratio of Korea as of 2010 may be 25.8%~26.5% of GDP based on input of welfare expenditure variables, a percent that Korea was investigated to be a 'high tax burden-low ITC' country whose tax increase of

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

0.7~1.4%p may be feasible and that the success of tax system reform for tax increase might be higher probability when compare to others. However, measures of increasing social security contributions and consumption tax were analyzed to be improper from the aspect of managing finance when compared to increase in other tax items, considering the relatively higher ITC. Tax increase is not necessarily required though there may be room for tax increase; the optimal tax burden ratio can be understood as the level that may be achieved on average when compared to other nations, not as the “proper” level. Thus, discussion of tax increase should be accompanied with comprehensive understanding of models of economic developmental difference from nations and institutional & historical attributes included in specific tax mix.

Key Words: optimal tax burden ratio, financing social welfare, International Tax Comparison

◆ 2013.08.13. 접수 / 2013.08.30. 1차 수정 / 2013.09.04. 게재 확정