

국가의 저축동원과 발전주의 복지체제의 형성: - 한국과 일본 사례 비교연구 -*

김도균**

◁ 요약 ▷

이 글은 한국과 일본의 발전주의 복지체제의 형성이 산업화 시기 국가의 저축동원전략과 매우 밀접한 관련이 있다고 주장한다. 최근 자본주의 생산레짐론을 활용한 동아시아 복지 국가 연구들은 생산레짐과 복지체제간의 제도적 정합성 혹은 제도적 균형이라는 관점에서 발전주의 복지체제를 설명해왔다. 하지만 기존의 논의들은 모두 한국과 일본 같은 동아시아 사회에서 국가의 저축동원과 조세정책이 발전주의 복지체제의 형성에 중요한 영향을 미쳤다는 점은 간과해왔다. 이 글은 국가의 저축동원과 자본축적 지원형 조세정책을 핵심변수로 하여 발전주의 복지체제와 생산레짐이 왜 어떤 역사적 맥락과 과정을 거쳐 상호적으로 발전해 왔는지를 설명한다. 그리고 이러한 저축동원과 조세정책이 시장과 가족을 중심으로 한 복지체제 메커니즘을 형성하여 사회정책의 도입과 변화에도 중요한 영향을 미치게

* 이 글은 2011년 제14회 비판사회학대회(10월 21일, 국민대학교)에서 발표한 내용을 수정·보완한 것이다. 이 글에 대해 논평해주신 김영범 선생님, 은수미 선생님께 감사드린다. 그리고 이 글을 심사해주신 익명의 심사자 세 분께도 감사드린다.

** 서울대학교 사회학과 박사수료(edwart1@snu.ac.kr)

되었다고 주장한다.

주제어: 저축동원, 자본축적 지원형 조세정책, 발전주의 복지체제, 자본주의 생산레짐, 사회 정책

1. 서론

동아시아 국가들이 서구 복지국가에 비해 매우 낮은 사회지출 수준을 유지해왔으며, 그 수준은 남미나 동유럽 같은 개발도상국들에 비교해서도 현저히 낮았다는 점은 이미 잘 알려진 사실이다(Haggard and Kaufman, 2008). 하지만 동아시아의 경우 가계의 조세부담수준이 낮고, 반면에 가계저축률이 높았다는 사실은 종종 간과되어왔다. 우리는 항상 저축을 하고 저축을 매우 당연한 것으로 생각해 왔지만, 가계의 저축행동과 저축목적이 나라마다 어떻게 다르고 왜 다른지, 국가는 가계저축을 장려하기 위해 어떤 역할을 했는지 검토해 본 적이 거의 없다. 하지만 대부분의 사람들이 결혼준비를 위해, 주택구입을 위해, 자녀교육을 위해, 노후대비를 위해, 건강이나 불의의 사고에 대비해 저축을 한다는 사실을 고려할 때, 복지국가 연구가 가계저축이라는 변수를 간과해 온 것은 큰 한계라고 할 수 있다. 특히 산업화 시기 동아시아 사회에서 가계저축률이 매우 급격하게 증가해 왔다는 점을 고려할 때 이것은 동아시아 복지국가 연구의 커다란 공백중의 하나라고 할 수 있다.

그렇다면 왜 동아시아에서는 높은 조세부담과 높은 사회적 지출, 보편적 사회보장 제도가 결합된 보편적 복지국가 패턴이 아니라 낮은 조세부담과 낮은 사회적 지출, 높은 가계저축률이 결합된 경로를 밟게 되었을까? 국가는 국가형성과 산업화 과정에서 사회적 문제를 어떻게 바라보고 대처하고자 했으며, 저축을 장려하기 위해 어떤 노력을 했는가? 왜 동아시아에서는 서구와 같은 복지정치가 존재하지 않았으며, 서구와 비교해서 과연 무엇이 이질적이었는가?

그 동안 발전국가 연구는 발전주의를 동아시아의 주요한 특징으로 지적해 왔다. 또한 최근에는 발전주의 생산레짐을 활용한 복지국가 연구가 동아시아 복지국가 연구의

‘부정적 설명구조’를 벗어날 수 있는 대안적인 이론틀로 평가받기도 한다(김수정, 2010: 292-3). 일본의 경우에는 보다 직접적으로 우편저축제도나 높은 저축률, 그리고 독특한 재정투융자 제도의 형성을 사회정책적 관점에서 다룬 연구들이 존재한다(Calder, 1990; 柴垣和夫, 1985). 하지만 아직까지 국가의 저축동원 및 가계저축이 발전주의 복지체제를 구성하는 핵심적인 제도적 정책적 기제로 체계적으로 다루어졌다고 할 수는 없다.

우선, 발전국가론은 관료 주도성이나 국가의 금융통제가 갖는 중요성을 지적하고, 그것이 국가-기업관계에 어떤 영향을 미쳤는지에 주목해 왔다. 하지만 그것이 복지체제 그리고 국가와 시민간의 관계형성에 어떤 영향을 미쳤는지에 대해서는 거의 주목을 하지 않았다(Chang and Turner, 2011: 5-6). 둘째, 생산레짐론을 활용한 복지국가 연구들은 자본주의적 생산레짐이라는 구조적 제도적 조건이 어떻게 복지체제와 제도적 정합성 혹은 제도적 균형을 형성하는지에 주목해 왔다(정무권, 2009a). 하지만 단지 제도적 정합성의 차원을 넘어서 복지체제와 생산레짐이 왜 어떤 역사적 맥락과 과정을 거쳐 상호적으로 발전해 왔는지를 설명하는 연구들은 거의 없다.

이러한 맥락에서 이 글은 국가의 독특한 발전주의적 자본동원 전략, 즉 자본축적 지원형 조세정책 및 저축을 통한 자본동원전략과 같은 요인이 발전국가 혹은 발전주의 생산레짐과 발전주의 복지체제가 결합되는 구체적인 제도적 정책적 맥락을 제공한다고 강조한다. 특히 국가의 조세정책 및 저축동원 전략이 단지 생산레짐 차원에만 머무는 것이 아니라, 복지체제와 복지정치의 차원에서도 매우 중요한 함의를 지닌다는 점을 강조한다. 그리고 이러한 주장을 일본과 한국의 저축동원전략 및 조세/사회정책을 통해 검토해보고자 한다.

그 동안 복지국가 연구들은 사회적 위험이 공적인 사회보장프로그램 이외에 다양한 대안적인 수단들에 의해, 그리고 국가와 시장, 가족 간의 역할분담을 통해 이루어진다는 점을 강조해왔다. 예를 들어, 대안적인 사회보장수단의 역할을 강조하는 연구들은 공사혼합(public-private mix)(Rein and Rainwater 1986), 자산기반복지(asset-based welfare)(Doling and Ronald 2010, 연금-주택 상쇄관계(pension-housing trade-off)(Kemeny 2005), 그림자 복지국가(hidden welfare state)(Howard 1997) 등의 개념을 통해 대안적인 사회보장수단의 역할을 강조해 왔다. 이러한 관점에서 보면 가계저축 및 이를 장려하기 위한 국가의 각종 정책수단들 및 정책담론들 또한 ‘대안적인 사회보장수단’ 중의 하나

로 평가할 수 있다. 사실, 민간연금이나 연금저축 등을 포함한 가계저축은 생애주기 위험에 대처하는 중요한 수단일 뿐만 아니라(Esping-Andersen, 1999), 국민연금 같은 강제 저축 프로그램과 대체관계에 있는 자발적 저축의 한 형태라고 할 수 있다(이준구, 2011).

게다가 특히, 저축이라는 변수는 동아시아 복지체제를 유형화하는 데 있어서도 매우 핵심적인 변수라고 할 수 있다. 최근 동아시아 복지국가 비교연구들은 한국과 일본, 대만을 ‘포괄적 사회보험’ 유형으로, 홍콩과 싱가포르, 중국을 강제 저축을 중심으로 한 ‘개인주의 소득보장’ 유형으로 구분해왔다(Peng and Wong, 2010; Ramesh 1995). 이런 주장들은 한국과 일본, 대만에서는 민주화와 아래로부터의 압력에 대한 정치적 보상수단으로서 ‘포괄적 사회보험’제도들이 발달해 온 반면, 홍콩과 싱가포르, 중국의 경우는 아래로부터의 압력이 매우 미약한 결과 저축을 중심으로 한 개인주의적 사회보장제도들이 발달했다고 주장한다.

하지만 이러한 견해는 비교대상을 단순히 사회정책과 제도에만 국한시킬 뿐, 한국과 일본, 대만 등 동아시아 국가들이 산업화 초기에 저축장려를 위해 어떤 정책적 노력과 담론을 구사했는지 간과하며, 이러한 초기의 역사적 경로가 어떻게 이후 사회정책의 형성과 복지정치에 영향을 미치는지에 무관심하다. 특히 분석대상을 사회정책과 제도라는 형식적 수준에 국한시키고, 이러한 정책과 제도가 실제로 어떻게 작동했는지, 그것의 실질적인 정책적 효과가 무엇이었는지를 간과함으로써 왜 동아시아 국가들이 여전히 ‘작은 복지국가’라는 틀에 머물러 있는지를 제대로 설명하지 못한다.

그러므로 한국과 일본에서 산업화 시기에 국가가 왜 저축을 장려하였는지, 그리고 이를 위해 어떤 정책수단과 담론을 활용했는지, 그것이 사회정책과 어떻게 관련되었는지를 살펴보는 것은 한국과 일본에서 복지체제의 형성을 이해하는데 있어 매우 중요한 부분이라고 할 수 있다. 특히 최근 제기되고 있는 생산레짐과 복지체제의 관련성, 그리고 발전주의 복지체제의 역사적 형성이라는 측면에서 국가의 저축동원이 생산레짐과 복지체제 양 차원에서 어떤 함의를 지니는지 살펴보는 것은 복지국가 비교연구의 차원에서 중요한 이론적 함의를 가질 것으로 보인다.

이러한 맥락에서 이 글은 다음과 같은 문제들을 한국과 일본 사례의 역사적 비교를 통해 살펴보고자 한다. 일본과 한국 같은 발전국가들은 산업화 초기의 심각한 자본부족

상태에서 소비억제와 저축장려를 통해 유희자본을 최대한 은행으로 흡수하고, 이를 국가가 금융독점과 신용할당을 통해 선별적으로 할당하는 자본동원전략을 취하였다 (Stiglitz and Uy, 1996). 그런데 첫째, 이러한 국가의 금융통제 및 저축을 통한 자본동원전략으로 국가의 조세수입이 제한되어 국가가 사회적 지출을 늘릴 여지 또한 축소되고, 그 결과 국가는 사회문제에 최소주의 접근을 취할 가능성이 높다. 둘째, 그런데 저축을 통한 자본동원 전략은 과세행위와 달리 재산을 침해하지 않기 때문에 피지배계급을 정치적으로는 탈동원하는 중요한 정책수단일 수 있다. 게다가 국가의 소득세 감면정책은 일종의 소득지지정책으로 공적인 사회정책을 대체하는 수단으로 활용될 수 있다. 셋째, 저축을 통한 재산증식은 중산층 의식을 급속히 확산시킬 뿐만 아니라 가족주의 복지전략을 가능케 하는 물질적 기초를 제공함으로써, 사회적 연대의 기반을 축소시키고, 연대의 폭을 가족 단위로 축소시키는 역사적 경로를 형성할 수 있다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 첫째, OECD 국가들의 조세부담률과 가계저축률을 비교하여 한국과 일본이 국제비교의 맥락에서 어떤 특징을 지니는지 살펴본다. 둘째, 일본의 후발 발전의 특징을 우편저축제도와 저축동원, 그리고 조세/사회정책을 중심으로 살펴본다. 셋째, 한국의 후기-후발 발전의 특징을 저축동원과 국가의 금융통제, 그리고 조세/사회정책의 변화를 중심으로 살펴본다. 넷째, 마지막으로 국가의 저축동원전략이 가계의 저축행동 및 목적, 그리고 가족주의 복지전략과 어떤 관련이 있는지 살펴본다.

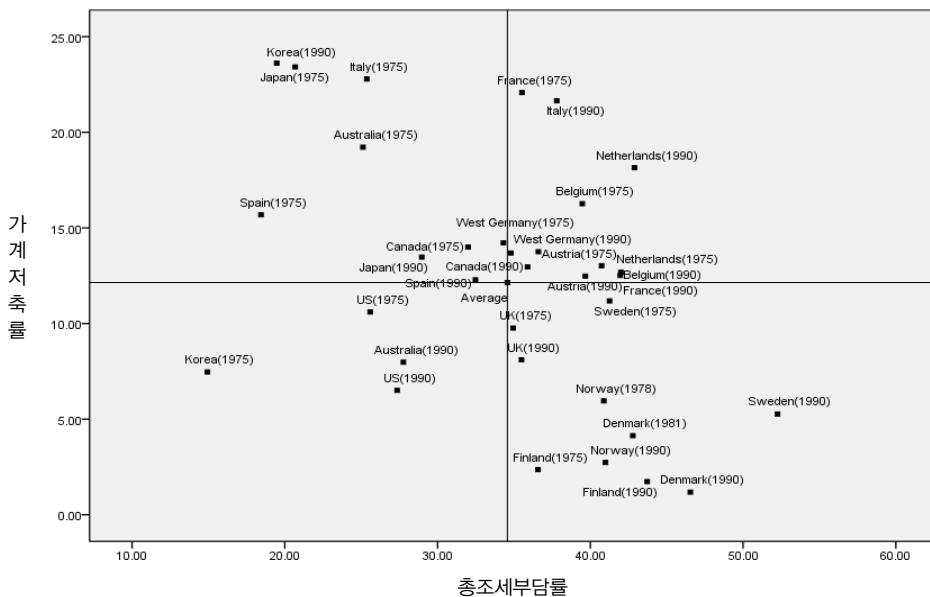
2. 가계저축률과 조세부담률의 국제비교

앞에서 한국과 일본 같은 동아시아 국가의 복지체제의 특징으로 높은 가계저축률과 낮은 조세부담률을 지적하였다. 이 장에서는 이러한 양적인 지표들을 우선 국가 간 비교의 맥락에서 살펴보고, 그것이 복지체제 유형화와 어떻게 조응하는지 살펴보고자 한다.

아래 [그림 1]은 OECD 국가들의 가계저축률과 조세부담률 차이를 1975년과 1990년 두 시점을 기준으로 비교한 것이다. X축은 조세부담률을 Y축은 가계저축률을 나타내며, 좌표평면을 조세부담률 평균값과 가계저축률 평균값을 기준으로 사분면으로 나누었다. 우선 이 그래프를 통해 우리는 가계저축률과 조세부담률 간에 유의미한 상관관계가 존재한다는 것을 확인할 수 있다. 조세부담률과 가계저축률에 대한 피어슨 상관계

수는 -0.439이며 이는 유의수준 0.01에서 유의미하다. 그런데 더욱 중요한 사실은 두 시점 간에 차이는 있지만 대체적으로 가계저축률과 조세부담률을 기준으로 네 가지 유형 분류가 가능하며, 그것이 사민주의, 보수주의, 자유주의, 그리고 발전주의라는 복지체제의 유형화와 대체로 일치한다는 점이다. 이하에서는 이러한 4가지 유형을 조금 더 자세히 살펴보도록 하자.

[그림 1] 가계저축률과 조세부담률의 OECD 국가비교



자료: 총조세부담률(OECD Tax Statistics Database)
가계저축률(OECD Economic Outlook Database No.90 Dec.2011)¹⁾

이 그래프를 보면 우선, 스웨덴과 덴마크, 노르웨이, 핀란드 같은 북유럽 국가들의 경우 조세부담률이 매우 높은 반면, 가계저축률은 낮은 것을 알 수 있다. 또한 스웨덴의 경우는 1970년대에 저축률이 상대적으로 높았지만, 그 이후 지속적으로 조세부담률은

¹⁾ 총조세부담률은 GDP 대비 총조세수입(Total tax revenue)의 비율이다. 가계저축률은 국민계정상의 정의를 따른 것으로 순처분 가능소득에서 최종 소비지출에 쓰고 남은 금액의 비율인 순저축률이다. 단, 프랑스, 영국, 스페인의 경우는 고정자본소모를 고려하지 않은 조저축률 자료만 제공되고 있어 조저축률을 이용하였다. 또한, 노르웨이, 덴마크의 경우는 1975년도 해당 자료가 없어 덴마크는 1981년 자료, 노르웨이는 1978년 자료로 대체하였다. 그리고 이 그래프 상의 가계저축률에는 일반 가계뿐만 아니라 '가계에 봉사하는 비영리단체'(노동조합, 종교단체, 소비자단체) 등도 포함된다.

증가하고 저축률은 하락해 온 것을 알 수 있다.

둘째, 프랑스와 서독, 네덜란드, 벨기에, 오스트리아 같은 대륙유럽 국가들의 경우는 대체로 평균값 주변에 밀집해 있지만, 북유럽 국가들에 비해 조세부담률은 비슷하거나 상대적으로 낮은 반면, 가계저축률은 상대적으로 높게 유지되어 온 것을 알 수 있다. 또한 이태리와 스페인 같은 남유럽 국가들의 경우는 1970년대까지만 해도 조세부담률은 낮고 가계저축률은 높았지만, 그 이후 이러한 패턴이 변화하여 다른 대륙유럽 국가들과 비슷한 유형으로 귀결되는 것을 알 수 있다. 이것은 남유럽 국가들의 경우 다른 대륙 유럽국가들에 비해 산업화와 민주화가 상대적으로 늦었기 때문인 것으로 보인다.

셋째, 미국과 호주 같은 자유주의 유형의 국가들은 대체로 조세부담률도 낮고 저축률도 낮은 것을 알 수 있다. 하지만 영국이나 캐나다 등을 고려하면 자유주의 유형의 국가들은 보다 세분화된 구분이 필요하다는 것을 알 수 있다. 영국은 북유럽형에 보다 가까우며 캐나다는 대륙유럽형에 더 가깝다고 할 수 있다. 또한 호주의 경우는 1970년대까지는 조세부담률이 낮고 저축률이 매우 높게 유지되었으며, 1980년대 이후 저축률이 급격히 하락했다는 것을 알 수 있다.

마지막으로, 일본이나 한국 같은 동아시아 국가들의 경우는 조세부담률이 매우 낮았던 반면 가계저축률이 매우 높았다는 것을 알 수 있다. 하지만 일본의 경우 1980년대 이후 조세부담률은 소폭 증가한 반면 저축률은 급격히 하락하고 있으며, 한국의 경우는 1975년 시점에서는 저축률이 매우 낮았던 반면 그 이후 저축률이 급속히 증가해왔다는 것을 알 수 있다. 이를 통해 한국과 일본에서 저축률의 상승이 산업화 시기와 대체로 일치한다는 것을 알 수 있다. 또한 이 마지막 유형의 경우 시간의 흐름에 따른 변화가 다른 유형들에 비해 상대적으로 크다는 점에서 매우 불안정한 특징을 보여준다고 할 수 있다.

그렇다면 왜 한국과 일본에서는 산업화 시기 동안 높은 가계저축률과 낮은 조세부담률이 유지되어 왔을까? 특히 그것이 스웨덴이나 덴마크, 노르웨이, 핀란드 같은 사민주의 국가군과 뚜렷한 대조를 보이는 이유는 무엇일까? 이 글은 네 가지 복지체제에 대한 체계적인 비교연구는 아니다. 그러므로 일단 다음 두 장을 통해 한국과 일본 같은 동아시아 국가가 갖는 특징을 국가의 저축동원 및 저축장려를 위한 조세정책과 같은 수단들, 그리고 사회정책을 통해 살펴본다. 그리고 결론부문에서 조세와 저축이라는 변수를 매개로 네 가지 복지체제와 생산레짐이 어떻게 관련되는지 간략히 살펴보고자 한다.

3. 일본의 저축동원과 조세/사회정책

1) 일본의 후발 발전과 우편저축제도

일본의 저축장려운동은 19세기 후반으로까지 거슬러 올라가는 매우 오랜 역사를 지니고 있다(Calder, 1990). 메이지 시대 일본의 통치계급이 외자도입을 두려워했다는 것은 이미 잘 알려진 사실이다(Tsuru, 1995: 28-9; Calder, 1990: 38). 하지만 과세를 통해 산업화를 추진하는 데에도 마찬가지로 어려움이 존재했다. 국가의 가혹한 과세, 특히 농민에 대한 과세는 빈번한 조세저항을 불러일으켰으며, 이러한 조세저항은 종종 정치적 권리에 대한 요구로 이어지곤 했다(김우영(역), 2005: 237-57). 반면 19세기 후반 소액저축장려를 위해 도입된 우편저축 제도는 예금에 대한 관리를 대장성이 맡게 되면서 정부의 중요한 자원 중의 하나로 활용될 수 있었다(Calder, 1990: 40-3). 사실 일본의 우편저축제도는 영국을 모델로 삼은 것이었고 초기에는 예금의 관리주체도 불분명했다(Garon, 2002: 99-100). 그런데 예금에 대한 관리를 대장성이 맡게 되면서 우편저축제도는 국가의 자본동원과 산업화의 중요수단으로 제도화되기 시작한다.

일본의 우편저축제도와 국민저축운동이 본격적으로 제도화되는 것은 태평양전쟁 시기라고 할 수 있다. 소위 '1940년 체제'로 불리는 일본의 전시동원체제 하에서 조세체계는 형식적으로는 높은 법정세율을 설정하고 있었지만(神野直彦, 1998: 75-83; 野口悠紀雄, 1995: 53-62), 다양한 조세특례제도로 인해 실효세율은 낮게 유지되었다. 반면 일본 군부는 국가의 과세로 포괄되지 않는 유흥자본을 저축장려와 우편저축제도 등을 이용해 동원하는 전략을 취했다(Fujihira, 2000: 76-125). 대장성이 예금을 관리 통제하는 한 이러한 우편저축은 항구적인 자본부족상태에서 매우 유용한 자본동원수단이었다고 할 수 있는데, 가령 태평양 전쟁이 막바지에 달했던 1944년의 경우 일본 가계는 가처분소득의 40% 정도를 저축할 정도였다(Garon, 2002: 107-9). 이것은 일본군부가 전시동원체제 하에서 가계저축을 얼마나 중시했는가를 보여준다.

2) 전후의 조세정책과 저축을 통한 동원

일본에서 전전에 구축된 이러한 저축을 통한 동원체제는 전후에 재정투융자제도를 통해 더욱 체계화된다. 미군 점령기에 미국은 일본의 재정구조를 저축이 아니라 조세에 기반한 것으로 개혁하려고 시도한다. 조세정책 고문단 대표로 파견된 샤우프는 일본의 조세체계를 형평성을 갖춘 간소한 제도로 개혁하는 플랜을 제시한다. 샤우프 플랜은 우선 다양한 조세특례제도를 없애고, 대신 이를 직접세에 기반한 단일한 누진세제로 바꿀 것을 제시한다(松本淳, 2008: 23-5; Ishi, 2001: 25-9).

하지만 이러한 샤우프 권고는 결과적으로 일본의 경제관료들에 의해 전적으로 무시되고 만다. 당시 일본은 심각한 경제적 혼란과 자본부족상태에 직면해 있었지만 미국은 일본에 마샬플랜과 같은 재정적 지원을 제공하지 않았다(Garon, 2006: 195). 게다가 일본의 경우 경제관료들의 대부분이 전후처리과정에서도 숙청되지 않고 관료의 자리를 그대로 유지할 수 있었다. 이러한 상황에서 일본의 경제관료들은 미군점령 종식 후 소위 ‘역코스’ 과정을 통해 전시동원체제로 빠르게 회귀하고, 조세형평성이라는 원칙은 자본형성이라는 목표 하에 희생되고, 저축과 투자를 장려하기 위한 자본축적 지원형 조세체계가 재구축된다(野口悠紀雄, 1995: 71-89; Ishi, 2001: 29-30).

이러한 ‘역코스’ 과정에서 우편저축은 다시금 저축을 통한 동원에 중요한 수단으로 활용된다. 1953년에는 재정투융자 제도가 도입되어 우편저축이나 공적연금기금이 재정투융자라는 제도를 통해 더욱 체계적으로 관리된다(野口悠紀雄, 1995: 106-10; 柴垣和夫, 1985). [표 1]을 통해 알 수 있듯이, 1960년대 이후 재정투융자의 규모는 일반국세 수입의 50% 전후, 그리고 중앙정부 지출의 40% 정도에 달하였다. 그리고 이러한 재정투융자 예산에서 우편저축이 차지하는 비중은 거의 80%에 달하였다(新藤宗幸, 2006: 35-8).

[표 1] 일본의 재정투융자, 국세수입, 정부지출 규모의 비교

(단위: 10억엔)

년도	재정투융자(A)	국세수입(B)	정부지출 (일반회계 기준)(C)	A/B	A/C
1960	606.9	1,801.0	1,569.7	33.7	38.7
1965	1,620.6	3,278.5	3,744.7	49.4	43.3
1970	3,579.9	7,773.2	8,213.1	46.1	43.6
1975	9,310.0	14,504.3	21,288.8	64.2	43.7
1980	18,179.9	28,368.8	42,588.8	64.1	42.7
1985	20,858.0	39,150.2	52,499.6	53.3	39.7
1990	27,622.4	62,779.8	66,236.8	44.0	41.7

자료: 재정투융자/정부지출은 新藤宗幸(2006: 81, 표2-1)

국세수입은 羽深成樹編(2005: 332-5)

전후 일본은 빠른 경제성장에도 불구하고 경제성장에 따른 세입의 자연증가분을 지속적인 감세정책을 통해 포기하여 왔으며, 이를 저축이라는 다른 방식으로 동원하려고 노력해 왔다고 할 수 있다. 일본의 조세체계는 직접세 비중이 높았기 때문에 경제성장에 대한 조세의 탄력성이 높은 경향이 있다. 그러므로 1950-60년대 경제성장률이 평균 15% 정도였다고 할 때, 조세수입은 매년 15% 이상 증가할 수 있다(Ishi, 2001: 42). 하지만 경제성장의 과실은 정부재정의 팽창을 위해 거둬들여지는 대신 가계저축률을 끌어올리기 위해 활용되었다.

3) 복지국가 원년과 ‘일본형 복지사회론’

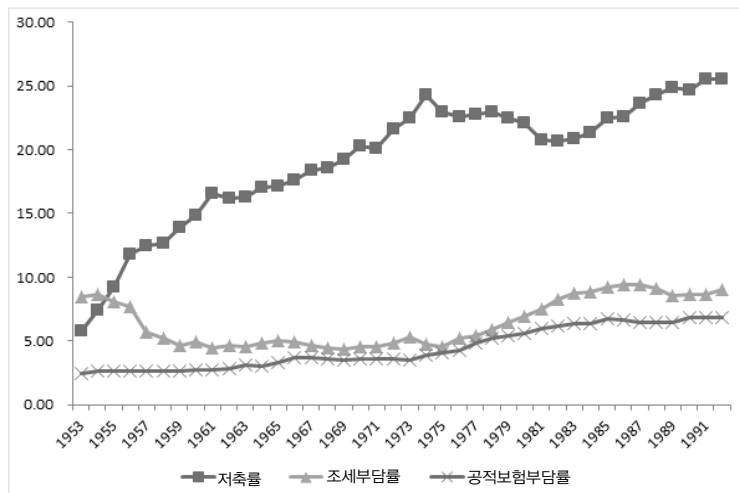
[그림 2]는 일본 도시가계의 가계조사자료를 바탕으로 도시근로자 가계의 저축률과 조세부담률, 그리고 공적보험 부담률의 추이를 시계열적으로 살펴본 것이다.²⁾ 여기에서

²⁾ [그림 1]의 가계저축률이 국민소득계정(SNA)상의 저축률인 반면, [그림 2]와 [그림 4]에서 저축률은 도시가계조사 자료를 이용해 구한 값으로 가계소득에서 가계지출을 뺀 차액이 가계소득에서 차지하는 비율이다. 저축률은 보통 국민소득계정이나 도시가계조사를 이용해 구하는데, 일본과 한국의 경우 최근 들어 ‘국민소득 저축률’과 ‘도시가계조사 저축률’ 값이 큰 괴리를 보여주고 있으며, 그 차이가 20%를 넘는다. 이로 인해 일본에서는 저축률 측정문제가 대표적인 통계논쟁 중의 하나로 다루어지고 있다(谷沢弘毅, 1999). 하지만 이 글의 주된 분석시기인

확인할 수 있듯이, 1950년대 초반 이후, 즉 미군 점령 종식 이후 일본 도시근로자 가계의 조세부담률이 급속히 줄어든 반면, 가계저축률은 빠르게 상승한 것을 알 수 있다. 그리고 이러한 경향은 통상 ‘복지국가 원년’이라고 부르는 1970년대 초반까지 지속되다가, 복지국가 원년 이후 경향이 역전되어 가계저축률은 하락하고 조세부담률과 공적보험 부담률이 상승하는 것을 알 수 있다.

일본의 경우 1970년대 초반 복지국가 원년 이후 조세부담률과 공적보험 부담률이 증가해 왔다는 점에서 이 시기 이후 복지국가가 본격적으로 정착하기 시작했다고 평가할 수 있다. 일본에서는 1970년대에 이르러 핵가족화나 비행청소년 문제, 노인문제 등이 중요한 사회문제로 부각된다(原田純孝, 1988: 318-44). 또한 혁신자치체들의 부상으로 자민당과 정부 차원에서도 이에 대응할 필요성이 증가한다(新川敏光, 2005: 73-92). 1970년대 사회정책의 확장은 이러한 인구 및 가족형태의 변동 그리고 보수정치세력의 정치적 이해관계 등이 복합적으로 작용하여 나타난 결과라고 할 수 있다.

[그림 2] 일본 도시가계의 가계저축률과 조세부담률, 공적보험 부담률의 시계열적 변화



자료: 일본도시가계조사(總務省統計局, 1988; 1990; 2001)

산업화 시기에는 두 측정값 상에 큰 차이가 존재하지 않으며, 또한 두 측정값 모두 분석목적에 따라 나름대로의 장점을 지니고 있기 때문에 이 글은 두 가지 자료를 모두 사용한다. ‘국민소득 저축률’의 경우 국제비교가 가능하다면, ‘도시가계조사 저축률’은 도시가계의 가계구조를 보다 잘 반영하는 것이 장점이라고 할 수 있다. 하지만 도시가계조사에서는 표본이 소득 파악이 가능한 2인 이상 도시근로자 가구로 한정되기 때문에 전체 가구를 대표하지 않는다는 점에 주의하기 바란다.

하지만 그래프에서 확인할 수 있듯이 이러한 패턴은 1980년대 초반 ‘임조개혁’(臨調行革)³⁾ 이후 다시 역전되어 조세부담률과 공적보험 부담률은 정체하거나 혹은 하락한 반면 저축률은 증가해 온 것을 알 수 있다. 일본에서는 1970년대 초반 사회보장지출의 증가가 곧이어 터진 오일쇼크와 재정적자로 인해 곧바로 축소의 압력을 받게 된다. 게다가 1979년 오히라 내각의 소비세 도입 시도가 실패함에 따라 복지지출 삭감 압력은 더욱 커지게 된다. 사실 복지지출의 삭감은 정치적으로 매우 인기가 없는 정책이었기 때문에 자민당 정부가 처음부터 지출삭감을 추진했다고 볼 수는 없다. 하지만 소비세 도입이 강한 반대에 부딪히고 증세에 대한 정당성을 확보하는 데에도 실패함에 따라, 결국 이것이 1980년대 제2임조의 ‘증세 없는 재정재건’으로 귀결되고 만다(新川敏光, 2005: 123-36).

반면 복지지출의 축소와 사회보장급여의 자기부담 증가는 ‘일본형 복지사회론’이나 ‘가정기반충실정책’ 등 가계저축과 가족부양에 대한 세제지원 강조로 귀결된다. 가족은 ‘사회보장 역제의 수단’으로서 그리고 ‘사회보장의 담당자’로서 인식되는 한편(原田純孝, 1988), 가정기반 충실을 위해 여성 파트타임 소득에 대한 특별감세제도가 확대되고 특별부양공제제도가 도입되는 등 다양한 세제혜택이 제공된다(정진성·장화경(역), 1995: 222-3). 그리고 ‘자산활용에 의한 노후보장’과 가계의 합리적 관리가 정책적으로 중요하게 다루어진다(原田純孝, 1988: 344-63). 이것은 높은 가계저축율과 높은 주택보유율을 사회보장적 차원에서 적극적으로 활용하는 것으로서 이를 통해 공적 사회보장제도의 축소를 정당화하려고 한다(居城舜子·森ます美, 1981).

전후 경제재건기에 일본 정부는 저축을 동원하고 장려하는 과정에서 가계저축이 자본축적뿐만 아니라 시민의 복지를 위해서도 중요하다는 점을 강조해 왔다. 우편저축을 통해 동원된 재원이 거의 산업화 자금으로 활용되었음에도 불구하고, 일본 정부는 이러한 저축이 국가를 위한 것일 뿐만 아니라 자신을 위한 것이기도 하다는 점을 강조한다. 특히 검약과 저축은 곧 개인과 가족의 안녕을 위한 것이고, 노후나 불의의 사고를 대비하기 위해 매우 유용하다는 점을 강조한다. 그리고 저축장려를 위해 다양한 세제혜택을 제공할 뿐만 아니라, 연금상품 등 생활설계에 적합한 다양한 저축상품들을 판매한

³⁾ 여기서 임조개혁이란 1980년대 초반 ‘임시행정조사회’가 실시한 행정개혁을 줄여서 부르는 명칭이다. 그리고 여기서 임조란 1981년 스즈키 내각 하에서 설치된 제2임조를 말한다. 제2임조는 행정기구 축소, 증세없는 재정재건 등 행정개혁을 목표로 구성되었다.

다(Garon, 2002: 113-4; Garon, 2006).

또한 이러한 전후 저축장려운동 과정에서 좌파와 진보단체들도 대체로 이러한 저축을 통한 동원전략에 반대하지 않았다는 사실에 주목할 필요가 있다(Garon, 2006: 199-205). 이것은 전후 저축을 통한 자본형성이 얼마나 긴급한 과제였는가를 보여줄 뿐만 아니라, 저축을 통한 동원전략이 정치적으로 매우 효과적이었다는 사실을 보여준다. 일반 가계들의 경우 부분적으로 낮은 조세부담 때문에 높은 가계저축을 유지할 수 있었으며, 가계의 생활향상과 복지를 위해 가계저축을 이용할 수 있었다(Ishi, 2001: 142). 또한 가계저축을 통한 재산형성을 통해 매우 급속히 중산층 의식을 갖게 되었다고 할 수 있다. 소위 '1억층중류의식'이라고 불리는 현상은 지속적인 감세와 저축장려를 통해 경제성장이 곧 복지의 향상이 되는 발전주의 복지체제의 형성을 통해 가능했다고 할 수 있다.

정리해보면, 일본의 경우 산업화 과정에서 우편저축제도를 활용한 자본동원전략이 높은 가계저축과 낮은 조세부담이라는 현상과 밀접한 관련이 있으며, 또한 복지체제와 복지정책의 차원에서도 매우 중요한 영향을 끼쳤다고 할 수 있다. 산업화 과정에서 일본은 우편저축을 세금이 아님에도 불구하고 사실상 제2의 예산으로 활용해 왔으며, 게다가 재정투융자 기금은 의회의 특별한 심의 없이도 산업화에 투자될 수 있었기 때문에 관료주도 국가주도 발전전략의 매우 중요한 수단으로 활용될 수 있었다(新藤宗幸, 2006: 15). 반면, 가계저축은 가족의 생존전략으로서 매우 중요한 역할을 했다고 할 수 있으며, 실질적으로 공적 복지의 역할을 대신해 왔다고 할 수 있다. 이러한 가계저축의 중요성은 1980년대 복지재편 과정에서 공적 복지의 축소를 정당화하는 과정에서도 분명하게 나타난다고 할 수 있다.

4. 한국의 저축동원과 조세/사회정책

1) 한국의 후기-후발 발전과 내자동원

한국에서 1960년대는 발전주의 이데올로기를 바탕으로 위로부터의 근대화와 산업화가 본격적으로 추진된 시기라고 할 수 있다. 1950년대 이승만 정부는 선통일을 목표로 했

기 때문에 사실상 발전에 대한 비전과 개념이 부재했을 뿐만 아니라, 약탈국가적 속성으로 인해 정치적 정당성이 매우 취약하였다(정용욱·정일준, 2004). 4·19혁명과 5·16군사쿠데타는 모두 이러한 이승만식 반공주의를 비판하는 것으로서 5·16 군사쿠데타는 사실상 4·19혁명의 명백한 연속선상에 위치하는 것이었다. ‘못살겠다 갈아보자’는 구호가 보여주듯이 이 둘은 모두 산업화와 경제제일주의를 국가의 최우선 목표로 설정했으며, 민생고 문제를 가장 시급하게 해결해야 할 과제로 제시한다. 게다가 미국의 대한 원조정책에도 변화가 생겨, 로스토우의 제3세계 근대화 발전론을 중심으로 군사안보에서 자립적 경제발전으로 강조점이 이동하게 된다(정일준, 2004).

하지만 경제계획을 실행하고 본격적으로 산업화를 추진하기 위해서는 무엇보다도 부족한 자본문제를 해결해야 했다. 미국의 원조는 계속 줄어드는 상황이었고 그것도 조만간에 중단될 예정이었다(김정렴, 2006: 100-10). 게다가 로스토우의 국가주도 발전프로젝트는 최대한 자력으로 자원을 동원할 것을 요구하는 것이었다(정일준, 2004). 그로 인해 5·16쿠데타 이후 군사정부는 자본조달을 위해 외자동원뿐만 아니라 내자동원수단으로 국민저축운동과 화폐개혁, 조세개혁 등을 광범위하게 추진하고, 시중은행들을 사실상 국유화함으로써 금융을 통제하는 조치들을 취하게 된다.

하지만 5·16쿠데타 직후 1960년대 초반에 실시된 내자조달수단들은 대부분이 실패했다고 할 수 있다. 1962년 화폐개혁을 통해 음성자금과 과잉구매력을 진정한 장기저축으로 동원하려는 시도는 예금봉쇄가 사실상 무산되면서 실패하고, 증권시장을 활성화하는 조치들은 1963년 증권과동으로 귀결되고 만다(김정렴, 2006). 국민저축조합법의 실행 등 저축장려는 저금리로 인해 사실상 실패로 돌아간다(박종기, 2005). 또한 조세를 통한 재원조달은 조세행정능력의 취약성과 지속적인 조세감면의 실시로 인해 경제개발에 필요한 막대한 재원을 조달할 수는 없었다(이진순, 1991: 174-5).

이러한 내자동원의 실패로 제1차 경제개발 5개년 계획 기간 동안 막대한 재정적자와 함께 인플레이션을 초래하게 됨에 따라(박종기, 2005), 3공화국 정부는 1960년대 중반 이후 저축장려운동과 증세정책을 동시에 추진해 나간다. 우선, 정부는 ‘미국국제개발처’(USAID)의 제안을 받아들여 1965년 저축증강운동계획의 일환으로 금리현실화 조치를 취한다(한미관계연구회, 1986: 251-5). 또한 적립식목적신탁제를 도입하여 주택, 학자금, 결혼 등에 대비하는 생활설계를 통한 저축활동을 적극 권장해나간다. 이와 함께

여성단체들은 여성저축생활중앙회를 중심으로 주부의 가계생활합리화를 통한 여성저축운동을 전개하여 가계부사용, 소비절약을 통한 생활합리화 운동 등을 전개한다(한국은행, 1972: 27-31).

둘째, 조세를 통한 재원조달을 위해 1966년 국세청을 신설하고 1967년 조세개혁을 실시한다. 미국의 원조가 1965년으로 종결되고, 또한 당시로서는 민간저축의 증대가 불투명했기 때문에, 2차 경제개발계획 수행에 필요한 재원을 세수증대를 통해 조달하는 것이 긴급한 정책과제로 제기된다. 이를 위해 조세행정체계를 합리화하고 고세율구조의 소득과세를 중심으로 증세정책을 실시한다. 그 결과 내국세수는 전년에 비해 1966년 66.5%, 1967년 48.5%, 1968년 50.3% 각각 증가하여 내국세의 GNP에 대한 비율이 1965년 5.1%에서 1971년 10.5%로 두 배 상승하게 된다(김정렬, 2006: 158; 이진순, 1991: 177).

2) 유신 이후 조세정책과 저축을 통한 동원

한국재정의 역사라는 측면에서 보면 1960년대 중후반은 예외적으로 재정이 매우 적극적인 역할을 수행한 시기였다고 할 수 있다(이진순, 1991: 193-4). 1950년대의 약탈국가적 징세행정은 국세청을 설립함으로써 어느 정도 안정적인 국면으로 접어들게 되었고, 조세체계도 직접세가 높은 비중을 차지하게 된다. 하지만 1971년을 기점으로 조세정책의 기조는 재정안정을 위한 증세정책에서 저축 및 투자 촉진을 위한 자본축적 지원형 감세정책 및 부가가치세 도입을 통한 간접세 중심의 증세정책으로 전환하게 된다.

1970년을 전후로 해 국가의 통치기조가 자주국방과 중화학공업화를 중심으로 하게 되면서, 국가의 재정규모는 팽창할 수밖에 없었다. 하지만 1967년 조세개혁의 핵심이었던 소득과세 중심의 증세정책은 빈번한 납세마찰을 초래하게 된다. 또한 1970년대 초반 경기불황으로 소득수준은 떨어지는데 오일쇼크로 물가는 앙등하고 있었다(이진순, 1991: 178-80). 게다가 북한이 직접세를 폐지하고 이를 체제경쟁 차원에서 적극 활용하기 시작한다(양재진, 2008b: 116-9).

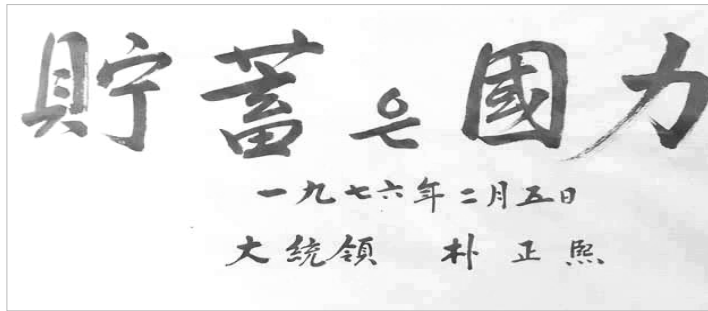
이에 대한 대응으로 10월 유신 이후 박정희는 1974년 1월14일 ‘국민생활의 안정을

위한 대통령 긴급조치 3호'를 통해 저소득층의 세부담을 대폭 감면하고, 소득세 면세기 준을 대폭 상향 조정할 뿐만 아니라, 각종 인적 공제제도를 도입하고 근로소득공제와 기타 특별공제제도를 신설한다(박중기, 2005). 그 결과 1974년을 전후로 도시근로자 가계의 소득세부담이 대폭 줄어들게 된다. 소득세 납세자 비율은 실질소득의 상승에도 불구하고 오히려 하락하여 대부분의 생산직 노동자들은 소득세의 과세대상에서 제외되어, 근로자 계층의 상위 3-5%가 근로소득세의 절반가량을 부담하게 된다(이진순, 1991: 204). 사실 소득세 감면조치들은 사회정책이 거의 전무한 상태에서 석유위기에 대처할 수 있는 거의 유일한 사회정책적 수단이었다고 할 수 있다.

반면 소득세 감면조치로 인한 세수손실분과 시중의 과잉유동성 자본을 저축을 통해 흡수하여 이를 경제개발을 위한 투자로 전환시키는 일이 더욱 중요해진다. 이를 위해 새마을운동의 일환으로 농어촌지역에서 저축반이나 여성저축분회를 조직하여 저축운동을 전개할 뿐만 아니라 사업체 종업원을 대상으로 한 저축운동도 전개한다. 또한 대폭적인 세금감면과 국민복지연금제도의 실시를 무기한 연기한 '긴급조치 3호'(74년 1월14일)의 발표와 함께 '1·23 임시조치'를 발표하여 정기예금 및 정기적금에 대한 최고 이율을 인상함으로써 석유위기 이후의 과잉유동성을 저축을 통해 흡수하기 위해 노력한다(한국은행, 1975: 3-20). 그리고 일본의 재정투융자 제도를 참고삼아 '국민투자기금법'을 도입하여 은행으로 흡수되는 자금을 국가가 중화학공업화에 투자할 수 있는 제도적 틀을 마련한다(남덕우, 2009: 110-2).

이와 더불어 유신정부는 소득세 감면정책으로 인한 세수손실을 부가가치세의 도입을 통해 보완하고자 한다. 사실 광범위한 소득세 감면조치를 취하긴 했지만 재정규모가 계속 팽창할 수밖에 없는 상황에서 세수손실을 그대로 방관할 수는 없었다. 부가가치세의 도입과 간접세 중심체계로의 전환은 이러한 맥락에서 제기된 것으로, 부가가치세가 직접세에 비해 상대적으로 조세저항이 작고 과세가 용이하다는 점이 세계개혁의 중요한 근거로 활용된다(이형구·전승훈 편, 2003: 251-273).

[그림3] '총력저축의 해'를 알리는 1976년 박정희 대통령의 휘호



자료: 매일경제 1976년 2월 12일

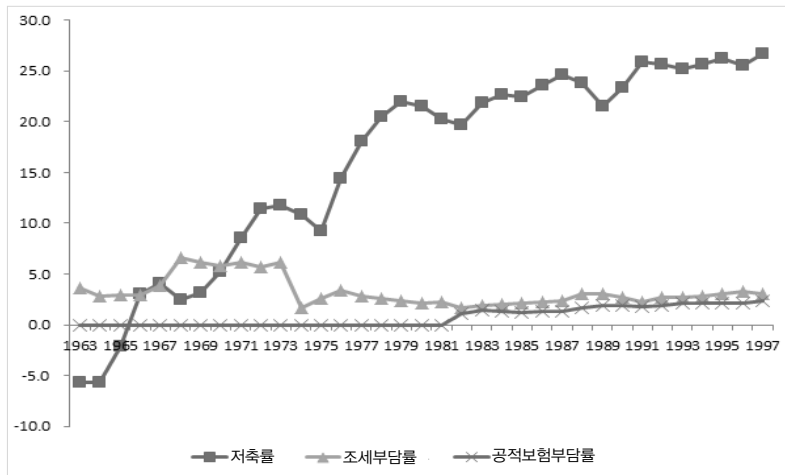
1976년에는 ‘총력저축의 해’로 규정하고 저축추진본부를 설치하여 저축장려운동을 전개한다. [그림 3]은 1976년을 맞아 박정희 대통령이 직접 저축을 장려하기 위해 휘호를 쓴 것으로서 당시 저축운동이 국가적 차원에서 매우 중요한 사안이었음을 보여준다. 또한 저축장려를 위해 한국에서는 처음으로 ‘근로자 재산형성저축제도’를 실시하여, 근로자가 장기계획을 세워 목돈, 주택, 주식 등 재산을 만들 수 있게 지원함으로써 근로자의 생활안정과 저축증대를 도모한다. 그 이후로도 계속해서 재산형성저축제도의 상한액을 인상하고, 농어민을 대상으로 ‘농어가 목돈저축’ 제도를 실시하는 등 점점 더 소득보장적 견지에서 저축장려운동을 펼침으로써 저축률을 끌어올리고자 한다(한국은행, 1978: 3-13).

3) 사회정책의 형식적 도입과 시행유보

[그림 4]는 한국 도시가계의 가계조사자료를 바탕으로 도시근로자 가계의 저축률과 조세부담률, 그리고 공적보험 부담률의 추이를 시계열적으로 살펴본 것이다. 우선 이 그래프를 보면 앞에서 지적한 바와 같이 가계의 조세부담률이 1960년대 초반 하락했다가 1960년대 중반에 상승하며, 1970년대 이후 조세부담률이 대폭 감소한 후 지속적으로 낮게 유지되어 왔다는 것을 알 수 있다. 저축률의 경우는 1960년대 초반 가계의 저축률이 마이너스인 것에서 알 수 있듯이 경제적 낙후성이 매우 심각했다는 것과 저축운동이 효

과적이지 않았다는 것을 알 수 있으며, 1970년대부터 급격히 상승해 온 것을 알 수 있다. 또한 조세부담률과 공적보험 부담률을 합한 값이 1990년대까지도 10% 미만 수준을 유지해 왔다는 점에서 조세와 공적보험에 대한 가계의 부담도 현저히 낮았다는 것을 알 수 있다.

[그림 4] 한국 도시가계의 가계저축률과 조세부담률, 공적보험 부담률의 시계열적 변화



자료: 한국도시가계조사(통계청 DOSI system)

한국에서 가계의 조세부담률 및 공적보험 부담률이 매우 낮았던 것은 소득세 감면 정책의 실시와 함께 사회정책의 도입이 매우 형식적인 수준에 머물렀기 때문이라고 할 수 있다. 우선 그 동안의 연구들이 지적한 바와 같이 한국 사회정책의 기본 틀은 모두 1960년대 초반에 형성되었다고 할 수 있다. 1960년부터 1963년 사이에 공무원연금법(1960), 군사원호보상법(1961), 군인연금법(1963), 산업재해보상보험법(1963), 생활보호법(1961), 윤락행위금지법(1961), 아동복지법(1961), 재해구호법(1962), 사회보장에 관한 법률(1963), 의료보험법(1963) 등 무려 12개에 이르는 사회보장 관련 법률이 제정되었다(이혜경, 2006). 하지만 5·16 쿠데타 이후 민생고 해결을 위해 다양한 조세감면제도를 실시하고, 대부분의 예산이 경제개발에 할당되는 상황에서 사회정책은 단지 정치적 제스처 이상이 되지 못한다.

그런데 이러한 사회정책의 형식적 도입은 1970대와 1980년대에도 반복된다. 오히

려 1970년대에는 산업정책의 차원에서 사회정책의 도입을 고려하기도 한다. 가령, 1974년에 실시하기로 예정되어 있던 국민복지연금제도는 중화학공업화에 소요되는 내자를 조달하기 위한 방편으로 설계된 것이었고 정책관료들도 이 사실을 굳이 숨기지 않았는데, 이로 인해 국민복지연금제도가 사실상 강제저축에 불과한 것 아니냐는 비판에 직면하게 된다(양재진, 2008b: 116-9). 그러므로 당시 소득세 감면정책의 기초 하에서 7% 세율인상으로 비춰지는 국민복지연금제도는 도입의 정당성을 상실하게 된다. 게다가 국민복지연금제도가 다른 수단들에 비해 내자조달 수단으로서 적합하지 않다는 고려도 제도 실행을 유보하는 중요한 근거가 된다.

1987년 민주화를 계기로 해서는 최저임금법, 국민연금법, 의료보험 전국민 확대 등 소위 ‘3대 복지입법’이 도입 시행된다(양재진, 2008a). 하지만 민주화로 국가의 복지정책에 대한 기대가 높아졌음에도 불구하고 실제 국가의 복지확대 노력은 소극적이었다고 평가할 수 있다(송호근, 1994: 361-404). 반면, 조세정책과 관련해서는 1988년 ‘소득세부담경감조치’가 취해지고, 이와 더불어 1989년 ‘근로세액공제제도’가 새롭게 도입되는 등 도시근로가구의 조세부담을 경감시키는 조치가 취해진다(한국조세연구원, 1997: 407, 443). 또한 1987년 국민연금제도의 시행을 앞두고 사회적으로 노후생활에 대한 관심이 고조되면서 국민의 복지향상 및 장기저축증대를 도모하기 위해 ‘노후생활연금신탁제도’ 등의 새로운 저축상품들이 도입된다(한국은행, 1988: 185). 그 결과 [그림4]에서도 확인할 수 있듯이 낮은 조세부담과 높은 가계저축율이라는 한국 도시가계구조의 특징은 민주화 이후에도 큰 변화 없이 유지되며, 오히려 가계저축률이 1990년대까지 지속적으로 상승한다.⁴⁾

사실 1974년 국민복지연금제도의 시행 유보는 한국 사회정책 역사에서 중요한 에피소드로 다루어져 왔다. 하지만 대부분의 연구들은 제도시행의 유보를 사회정책이라는 고립된 영역에서만 파악해왔다고 할 수 있다. 반면, 이 연구의 관점에서 보면 석유위기에 대한 대응으로 취해진 ‘긴급조치 3호’는 국민복지연금제도의 무기한 시행유보와 동시에 대폭적인 소득세 감면조치가 취해졌다는 점, 그리고 이와 거의 동시에 가계저축

⁴⁾ 하지만 조세부담률과 관련해서는 앞에서 지적한 바와 같이 한국에서 부가가치세가 1970년대 중반에 도입되었다는 점을 고려할 필요가 있다. 그러므로 한국 도시가계의 조세부담률에서 부가가치세 부분을 고려할 필요가 있다. 부가가치세 도입 당시 학계 대표로 참여했던 김종인 청와대 전경계수석은 이러한 부가가치세의 도입이 1970년대 후반 정치적 혼란을 야기한 중요한 요인 중의 하나였다고 지적한다(프레시안, 2009.02.14.).

을 끌어올리기 위한 다양한 정책조치들이 취해졌다는 점에서 매우 중요한 함의를 지닌다. 이것은 한국에서 사회정책이 국가의 자본동원전략, 즉 저축을 통한 동원 및 조세정책과 얼마나 긴밀하게 엮여 있었는가를 보여주는 사례라고 할 수 있다.

마지막으로, 한국에서 산업화 시기 저축장려운동은 사실 자본축적과 내자동원을 위해 추진된 것이었고, 애초에 사회정책 차원에서 추진된 것이 아니었지만, 저축장려운동의 정당성을 확보하기 위한 방편으로서 가계저축의 소득보장적 측면이 강조되기 시작했다. 한국의 경우 경제성장에 거의 모든 재정자원을 투여했기 때문에 공적 사회보장정책에 국가재정을 책정할 여지는 거의 없었다. 반면, 국가는 가계저축을 중요한 자본동원수단으로 활용하면서 이러한 낮은 사회보장지출을 가계소비 합리화 운동과 저축계몽운동을 통해 정당화할 수 있는 방법들을 찾아낸다. 또한 역설적이게도 가계저축률을 끌어올리기 위한 수단으로 가계저축의 소득보장적 측면을 강조하고 저축상품들에 다양한 세제혜택을 제공해왔다고 할 수 있다.

다음 장에서는 실제로 가정경제 차원에서 가계저축이 어떻게 활용되었는지 살펴봄으로써 가계저축의 소득보장적 성격을 보다 자세히 살펴보고자 한다. 한국과 일본 같은 동아시아 사회가 강한 가족주의를 유지해왔다는 것은 별반 새로운 것이 없는 사실이라고 할 수 있다. 하지만 이러한 가족주의가 어떻게 산업화시기를 거치면서 오랫동안 유지될 수 있었는지, 이러한 가족주의를 뒷받침해주는 제도적 토대는 무엇이었는지 등은 제대로 해명되어 오지 않았다. 여기서는 가족 내 성별역할분담의 문제나 강한 가족주의 규범 등이 전통적인 규범뿐만 아니라 가계저축을 중심으로 한 복지체제의 형성과도 밀접한 관련이 있음을 지적하고자 한다.

5. 저축동원과 가족주의 복지전략

앞에서 살펴보았듯이 한국과 일본은 전후 경제성장 과정에서 조세보다는 저축을 주요한 자본조달수단으로 활용해 왔으며, 이를 위해 광범위하고 지속적인 저축장려운동을 전개해왔다. 그런데 이러한 저축을 통한 동원은 국가가 일반 가계를 동원하는 독특한 메커니즘과 성별역할분담을 통해 가능한 것이었다. 특히 국가는 낮은 공적 지출수준을

유지하고 복지부담을 가족에 떠넘기는 대신, 가계저축을 전쟁이나 경제발전에 동원하기 위해 가정주부를 동원해야 했다.

사실 전통적인 가부장제 규범 하에서는 가계경제의 중심에 남성이 위치하며, 여성은 단지 주변화된 존재로만 위치해왔다(신광영, 2011). 이는 일본에서 20세기 초반까지만 해도 저축장려운동이 주로 남성 가부장을 대상으로 해 왔다는 사실에서도 알 수 있다(岡田和喜, 1996). 하지만 일본에서는 1차 대전을 거치면서 저축장려운동의 대상이 점차 여성으로 바뀌게 되고, 저축운동에서 여성은 가사를 책임지는 가정주부로서 어머니로서뿐만 아니라 합리적 소비자이자 저축담당자, 가정경제의 궁극적인 재무관리자로 규정된다. 이는 전시경제 하에서, 그리고 압축적인 산업화 과정에서 저축을 극대화하기 위한 방편으로서, 저축운동단체나 여성단체들은 생활개선과 생활합리화 운동을 전개하면서 가계부 사용을 적극 권장하고, 가계부 사용에 대한 교육을 실시해 나간다. 또한 가정주부의 성공적인 가사관리가 국가를 부강하게 한다고 선전함으로써, 국가는 여성을 적극적으로 동원하는 전략을 취한다(Garon, 2010).

이러한 국가의 가정주부 동원은 1960년 이후 한국에서도 동일하게 나타난다. 5·16 쿠데타 이후 재건국민운동을 전개하는 과정에서 국가는 ‘계획경제를 실현하는 주부되기’라는 구호를 내걸고, 근검절약, 내핍생활을 강조하며 저축운동을 전개한다. 특히 당시 대표적인 도시 중산층 여성 잡지였던 “여원”은 매월 호마다 부록으로 가계부를 실었는데, 이 가계부는 당시 사회분위기와도 잘 어울리는 것으로서 큰 호응을 얻었다. 가계부를 통한 합리적 소비생활과 검약과 저축을 실천하는 근대화된 현모양처상은 국가가 가정주부와 일반가계를 동원하는 중요한 방식이었으며, 이는 종종 국가의 운명이 주부에 의해 결정된다는 논리로까지 비약되곤 했다. 반면, 당시 사금융수단으로 ‘계’는 마담뱅크라는 신조어가 생길 정도로 일반적이었는데, 이는 국가경제발전에 해가 되는 대상으로 지탄을 받았으며, 국가는 계나 사채 같은 사금융을 제도금융권으로 포섭하기 위해 지속적인 노력을 펼친다(김현주, 2008; 서연주, 2008).

그렇다면 이러한 가계저축은 실제로 가계단위에서 어떻게 인식되었으며, 어떤 목적으로 활용되었을까? 아래 [표 2]와 [그림 5]는 일본 가계와 한국 가계의 저축목적을 살펴본 것이다. [표 2]는 일본 가계의 저축목적을 소득계층별로 살펴본 것이다. 여기서 우리는 가계저축의 목적이 주로 질병이나 노후, 자녀교육 등 사회보장적 목적과 밀접한

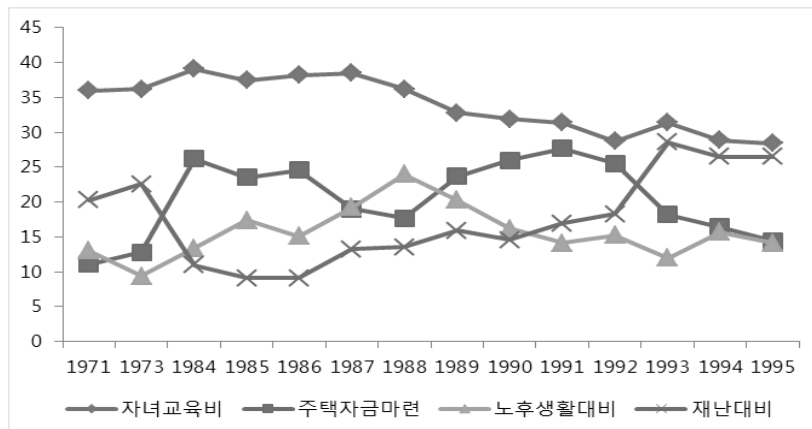
관련이 있다는 것을 알 수 있으며, 그것이 소득수준에 따라 큰 차이를 보이지 않는다는 점을 확인할 수 있다. 반면, 내구재 구입이나 여행 및 여가 생활을 위한 목적이 차지하는 비중은 설문조사가 복수응답을 요구했음에도 불구하고 매우 낮은 수준에 머무르고 있다는 것을 알 수 있다.

[표 2]일본 가계의 연간소득 계층별 저축목적(1982년 기준, 복수응답)

	전체	200만엔 미만	200-300만엔	300-400만엔	400-500만엔	500-700만엔	700만엔 이상
질병 및 재난대비	78.5	75.5	81.5	79.9	81.2	75.3	73.3
자녀교육 및 결혼	52.7	36.5	52.4	58.4	56.8	53	52.1
주택구입 및 수리	27.1	17.6	26.6	28.5	30	30.4	27.5
노후대비	42.1	44.1	37.4	36.8	44.5	46.8	52.6
내구재구입	7.9	6.2	8.9	9.2	8	8.4	4.2
여행 및 여가	9.9	6	10.5	9.1	10.7	11	13.6

자료출처: 柴垣和夫(1985, 136) [표 9]에서 재구성

[그림5] 한국가계의 저축목적 변화추이(단수응답)



자료출처: 한국은행저축부(1973; 1976; 1984; 1986; 1988; 1989; 1992; 1995)

둘째, [그림 5]는 한국은행의 저축시장조사 결과를 바탕으로 작성한 것으로서 한국 가계의 저축목적이 시기별로 어떻게 변해왔는지를 보여준다. 이 그림을 통해 알 수 있는 것은 자녀교육이 가계저축의 가장 중요한 목적이었으며 시간에 따라 점차 줄어들어 왔지만 여전히 제일 중요한 목적이었다는 사실이다. 반면 주택자금마련이나 노후대비, 재난대비와 같은 항목은 시기에 따른 변동성이 매우 크며, 시기에 따라 매우 가변적이라는 것을 알 수 있다. 이는 당시 사회경제적 상황에 매우 큰 영향을 받은 것으로 보인다. 가령 주택자금마련 대비 저축은 부동산 경기와 밀접한 관련이 있으며(한국은행저축부, 1989: 17), 노후대비용 저축 비중의 증대는 1987년 국민연금제도의 도입과 관련이 있다고 할 수 있다. 또한 재난대비용 저축의 증대가 90년대 들어 급증한 것은 90년대 초반 대형 사회적 재난이 빈번하게 발생했던 것과 무관치 않아 보인다(한국은행저축부, 1995: 13).

그런데 한국과 일본에서 가계저축이 공적인 소득보장수단의 역할을 대신해 왔다는 점을 이해하기 위해서는 한국과 일본의 경우 산업화시기에 인구구조가 매우 젊었다는 점을 함께 고려할 필요가 있다. 인구는 사회적 필요(social needs)의 성격을 결정하는 중요한 구조적 변수라고 할 수 있다. 즉 인구구조가 젊다는 것은 공적 연금 같은 노후보장수단보다는 교육이나 육아에 대한 정책적 지원의 필요성이 더욱 크다는 것을 의미한다. 그런데 가계저축은 연금과 비교했을 때 노후소득보장수단으로서 매우 미흡할 수 있는 반면, 교육이나 육아 등의 필요는 어느 정도 충족할 수 있는 소득보장수단이라고 할 수 있다. 그러므로 저축이 가족주의 복지전략의 중요한 수단으로 활용되었다는 점을 이해하기 위해서는 이러한 인구학적 조건을 고려할 필요가 있다.⁵⁾

종합해보면, 가계저축은 주로 공적 복지가 포괄하지 못한 부분을 대체하는 역할을 수행해 왔다고 할 수 있으며, 그 목적이 매우 다양하고 가변적이며 상황구속적이라는 점에서 ‘다목적적’ 소득보장수단이었다고 평가할 수 있다. 그 동안 젠더연구자들은 복지국가가 젠더관계와 세대간 이전관계 등 가족생활에 중요한 영향을 미친다는 점을 지

⁵⁾ 한국의 경우 인구구조가 매우 젊었으며 오히려 출산률을 억제하기 위해 가족계획이 실시되었다는 점은 상론할 필요가 없다. 하지만 일본의 경우에도 ‘다산다사형 사회’에서 ‘소산소사형 사회’로 전환하는 과정에서 나타나는 ‘다산소사형 사회’의 매우 젊은 인구구조가 전후 1940년대후반부터 1970년대 초반까지 지속되었다고 할 수 있다. 오치아이 에미코는 이를 ‘가족의 전후체제’로 개념화하고 이러한 ‘가족의 전후체제’가 전후 일본의 가족주의를 지탱해 왔던 인구학적 조건이었음을 지적한다(落合恵美子, 1994). 일본에서 소위 ‘복지국가원년’이 ‘가족의 전후체제’가 해체되는 시기와 시기적으로 일치한다는 점에 주목할 필요가 있다.

적해왔다(Blome, Keck and Alber, 2009). 이 절에서는 이와 같은 맥락으로 한국과 일본에서는 국가의 저축동원이 가족생활패턴에 중요한 영향을 미칠 수 있음을 지적하였다. 국민저축운동을 전개하는 과정에서 국가가 가족 내 성별역할분담을 재규정하고, 가정경제의 책임을 맡는 존재로서 가정주부를 합리적 소비자이자 재무관리자, 케어제공자로 규정하기 위해 노력해왔다는 점에서 국가의 발전전략, 특히 저축을 통한 동원이 가족주의적 복지전략에 중요한 영향을 미쳤다고 평가할 수 있다.

6. 결론에 대신하여

이 글은 한국과 일본의 발전주의 복지체제의 형성과 특징을 국가의 저축동원이라는 관점에서 살펴보았다. 최근 복지국가 유형화 논쟁에서도 알 수 있듯이 동아시아 사례는 복지국가 비교연구의 매우 중요한 연구주제가 되어 왔다. 하지만 그 동안의 동아시아 복지국가 연구들이 과연 얼마나 동아시아 사례의 독자성에 충실했는지는 의문이라고 할 수 있다. 스카치폴은 비교연구가 무미건조한 비교를 넘어 긴장감을 가지려면 개별 사례의 독자성을 분명히 설정할 필요가 있다고 지적한다(Weir, Orloff and Skocpol, 1988: 3-27). 그런데 그 동안의 연구들은 주로 사회정책의 형식적 제도적 측면에만 주목했을 뿐(정무권, 2009b), 실제로 사람들이 산업화의 충격을 어떻게 감당해 왔는지, 국가는 사회정책 이외에 어떤 대안적인 수단들을 활용해왔는지에 대해서는 크게 주목하지 않았다.⁶⁾ 또한 복지체제의 성격을 이해하는데 매우 핵심적이라고 할 수 있는 국가와 시민간의 관계의 성격을 단순히 국민성의 문제로 대체해 버리는 한계를 보여주었다.

반면, 국가의 저축동원전략을 고려할 경우, 우리는 발전주의 복지체제의 특징을 보다 분명히 규정하고, 그것의 구체적인 정책적 제도적 메커니즘이 무엇인지 밝혀볼 수 있는 장점이 있다. 또한 서구적 발전경로를 표준으로 설정하고 그것에 비추어 ‘무엇이

⁶⁾ 지금까지 동아시아 복지체제의 발전주의적 특징에 주목한 연구들은 사회보장 급여의 고용연계성이나 재정적 보수주의 등을 강조해왔다(양재진, 2008a: 331-4). 하지만 급여의 고용연계성은 사회보험방식을 채택하는 경우 일반적으로 나타나는 특징으로서 이것을 발전주의 복지체제만의 독특성이라고 할 수는 없다. 또한 사회보장 지출규모가 상당히 크다고 할 수 있는 독일의 경우, 전전의 초인플레이션의 악몽으로 인해 전후 일관되게 엄격한 재정보수주의를 견지해왔다는 점을 고려할 때, 단순히 재정보수주의가 복지국가 성장을 억제해왔다고 할 수는 없다.

존재하지 않았는가'라는 부정적 설명구조를 제기하기보다는 '무엇이 왜 어떻게 달랐는가'라는 보다 긍정적인 형태의 질문을 제기해 볼 수 있는 장점이 있다.

우선, 복지체제 유형화의 맥락에서 발전주의 복지체제가 갖는 차이를 강조할 필요가 있다. 거시경제학이 지적하는 바와 같이 투자는 저축의 함수이기 때문에 저축은 경제발전의 필수조건이라고 할 수 있으며, 이는 어느 국가도 예외라고 할 수 없다. 하지만 동원되는 저축의 형태는 국내저축이거나 해외저축일수도 있고, 정부저축이거나 민간저축일수도 있으며, 저축을 장려하거나 금융을 통제 혹은 규제하는 방식 또한 국가마다 차이가 날 수 있다. 또한 조세정책은 저축과 자본축적에 관한 다양한 인센티브를 제공할 수 있다는 점에서 저축과 조세는 매우 밀접한 관계를 갖는다. 이러한 점에서 저축과 조세는 각 국가의 자본축적전략 및 생산레짐과 밀접한 관련을 맺는다고 할 수 있다.⁷⁾

이러한 관점에서 보면, 첫째, 한국과 일본 같은 동아시아 국가들의 경우 초기 경제발전 단계에서 심각한 자본부족 상태에 직면해 있었다는 점을 강조할 필요가 있다. 경제발전을 성취하기 위해 아시아에서는 자본, 아프리카에서는 교육, 그리고 라틴 아메리카에서는 혁명이 필요하다고 갈브레이스가 역설한 바와 같이(임현진, 1987: 374), 동아시아의 경우는 초기 경제발전단계에서 동원할 수 있는 자본이 매우 부족했다고 할 수 있다. 그러므로 경제성장만이 지배엘리트가 정당성을 확보할 수 유일한 수단이었던 냉전질서 하에서, 한국과 일본 같은 동아시아 국가들은 저축과 투자 등의 자본축적지원을 일차적인 정책목표로 삼게 되었다고 할 수 있다. 그리고 앞서도 살펴보았듯이 소득세 감면정책과 저축장려운동, 저축을 통한 생활설계가 역설적이게도 소득보장과 가정주부를 동원하는 수단으로까지 활용되었다고 평가할 수 있다.

반면, 둘째, 동아시아 사례와 정반대의 사례로서 스웨덴을 비롯한 북유럽 국가들의 경우는 1930년대 사민당이 집권하면서 복지국가에 대한 요구가 자본축적의 요구보다 우위에 있었다고 평가할 수 있다. 하지만 그렇다고 해서 사민당 집권 하에서 자본축적에 대한 고려가 없었다고 할 수는 없으며, 오히려 개방경제를 유지하고 거대기업의 투자를 촉진하기 위한 다양한 자본축적 인센티브들이 사회정책 등 대부분의 공공정책들에 반영되었다고 할 수 있다(Pontusson, 1992). 사실 북유럽 복지국가들의 적극적 노동

⁷⁾ 지난 10여년 동안 자본주의 다양성과 생산레짐, 그리고 생산레짐과 복지체제의 관련성에 관한 많은 논의들이 전개되어 왔다. 하지만 이들 연구들은 대부분 조세정책의 중요성을 간과해왔다. 이러한 한계를 지적하고 재정사회학의 관점에서 생산레짐의 차이를 비교하는 연구로는 Schrank(2009)를 참고할 수 있다.

시장정책이나 연대임금정책, 법인기업에 대한 다양한 투자혜택 등은 자본과 노동 간의 사회적 타협을 반영하는 것으로서, 이것은 자본축적이 복지국가에 대한 요구와 결합되어 사회민주주의적인 방식으로 제도화될 수 있음을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

셋째, 전후 대륙유럽의 경우는 상대적으로 높은 저축률과 조세부담률을 유지했다는 점에서 자본축적과 복지국가 사이의 타협적 지점에 위치한다고 평가할 수 있다. 대다수의 복지국가 연구자들이 지적하는 바와 같이 대륙유럽의 국가들은 사회연대의 정치나 시민당의 집권 등에서 북유럽 국가들이 도달한 수준에는 미치지 못했다(Baldwin, 1990; Esping-Andersen, 1990). 반대로 전후 경제재건을 위해서 막대한 재건비용을 조달해야 했기 때문에 정책적으로 저축을 강조해왔다(Shonfield, 1965: 6-10). 하지만 유럽의 경우는 동아시아에 비해 축적된 자본 규모와 금융의 발달수준이 훨씬 앞섰을 뿐만 아니라, 게다가 대공황과 세계대전을 거치면서 사회적 권리에 대한 요구 또한 매우 광범위하게 존재했다고 할 수 있다. 그러므로 대륙 유럽 국가들의 경우는 자본축적 요구와 복지국가 요구 사이의 타협적인 지점에서 정책이 결정되었다고 평가할 수 있다.

마지막으로, 앵글로-색슨 국가들의 경우 이들을 하나의 유형으로 분류하기 어려운 측면이 있지만, 미국을 중심으로 봤을 때 왜 조세부담률과 저축률이 낮았는지를 이해하기 위해서는 미국의 국제자본시장에 대한 접근가능성을 고려할 필요가 있다. 사실 미국은 20세기 세계자본주의의 헤게모니 국가로서 국제자본시장을 주도해왔다고 할 수 있다. 그러므로 국제자본시장을 통한 자본동원역량, 그리고 헤게모니 국가가 가질 수 있는 발권능력이 여타의 국가들과 비교해서 월등히 앞섰다고 할 수 있다. 게다가 전후 대량생산-대량소비를 중심으로 한 포드주의적 축적체제하에서 저축보다는 소비와 소비자금융이 강조되어 왔다. 그러므로 자본축적요구와 복지국가요구를 모두 개인주의적이고 자유주의적인 방식으로 해결하는 정책들이 가능했다고 평가할 수 있다.

그렇다면, 발전주의 복지체제의 유형으로 분류할 수 있는 한국과 일본의 경우는 어떤 유사점과 차이점이 있는가? 사회정책 연구자들이 지적해온 바와 같이 한국과 일본은 사회정책과 복지제도의 차원에서 유사성보다는 차이점이 더 많다. 그리고 이러한 차이점은 저축과 금융제도, 조세정책의 차원에서도 마찬가지라고 할 수 있다. 하지만 이러한 차이점에도 불구하고, 두 국가는 국가의 저축동원전략과 복지체제 차원에서 발전주의적인 측면을 공유한다고 할 수 있다.

우선, 한국의 경우는 일본과 같이 우편저축제도가 활성화되지 않았기 때문에, 국가가 저축을 동원하는 방식은 일본과 달리 국가가 직접 은행을 통제하는 방식을 통해서였다. 또한 한국은 일본과 비교했을 때 외자에 대한 의존도가 매우 높았다. 일본은 메이지 유신 이후 일관되게 저축을 통한 내자동원이 매우 핵심적인 역할을 해온 반면, 한국의 경우는 전후 냉전질서 하에서 원조와 차관에 대한 의존도가 매우 높았다고 할 수 있다. 그리고 조세체계와 관련해서도 한국은 1970년대 중반에 부가가치세를 도입하여 간접세 중심 체계로 전환한 반면, 일본은 1980년대 후반에 가서야 소비세 도입에 성공했으며면서도 소비세율이 낮아 여전히 직접세 중심 체계를 유지해왔다. 사회정책의 측면에서는 일본의 경우 이미 1970년대에 복지국가 원년을 선포할 정도로 사회정책과 제도의 발전수준이 한국보다 훨씬 앞섰다고 할 수 있다.

반면, 두 번째로, 한국과 일본 두 국가는 모두 가계저축을 국가가 동원할 수 있는 제도적 틀을 갖추었을 뿐만 아니라, 조세정책 면에 있어서도 저축수익 비과세형 근로소득세를 통해 저축 및 투자를 장려하는 등 중산층 이상 계층에게 매우 유리한 조세특혜를 제공해 왔다고 할 수 있다. 이러한 소득세 감면조치들은 소득재분배 기능은 전혀 갖고 있지 않았지만, 경제성장기의 거의 유일한 소득지지정책이었다고 할 수 있다. 감세를 통한 조세감면규모는 당시의 어떤 소득보장정책보다도 규모가 크고 대중적인 영향력을 가지는 것으로서, 이것은 경제성장과 개발정치에 중산층을 동원하는 중요한 정책적 기제였다고 할 수 있다. 그리고 이러한 저축장려 및 소득세 감면조치들은 성장이 곧 최선의 복지정책이라는 신조를 형성하는 중요한 정책적 제도적 메커니즘을 형성하는 근거가 되었다고 할 수 있다.⁸⁾

셋째, 한국과 일본에서 가계저축은 양면적인 기능을 수행해 왔다고 할 수 있다. 그것은 자본형성과 산업화에 결정적인 기여를 했을 뿐만 아니라, 시민들의 복지를 책임지

⁸⁾ 한국과 일본의 자본축적 지원형, 그리고 저축수익 비과세형 조세체계가 조세부담 차원에서는 매우 역진적인 구조를 갖는다는 점을 강조할 필요가 있다. 저축률을 높이기 위해 실시한 자산소득에 대한 각종 비과세 및 감면제도는 주로 한계저축성향이 높은 고소득층에 집중적으로 돌아가는 것으로서 장기적으로 분배문제를 악화시키고 자산격차를 심화시키는 요인으로 작동하는 것이라고 할 수 있다(이진순, 1991). 또한, 누진적인 세율체계를 갖는 소득세제 하에서 소득공제제도의 혜택은 역설적이게도 역진적인 성격을 갖는다는 점을 지적할 필요가 있다. 그러므로 소득공제가 아무리 저소득층의 소득지원정책으로 실시되더라도 그 효과는 매우 역진적일 수밖에 없다. 그리고 마지막으로 한국의 경우는 부가가치세 도입으로 이러한 역진성이 더욱 가중되어 세부담이 저소득층에 집중적으로 불공평하게 전가되었다고 할 수 있다. 그러므로 한국과 일본의 소득세 감면조치들은 주로 그 혜택이 중산층 이상에 배분되는 ‘계층화’ 성격이 강한 정책이었다고 평가할 수 있다.

는 역할도 해왔다. 한국과 일본에서 민간보험시장의 규모가 급속히 성장할 수 있었던 것도 생활설계형 저축상품의 개발 등 국가의 저축동원전략과 매우 밀접한 관련이 있다. 또한 저축을 통한 국가의 자본동원 전략은 가계의 자산형성에 매우 유리한 조건을 마련해 주었기 때문에, 경제성장이 급속히 진행되는 과정에서 경제적 풍요와 중산층 의식도 매우 급속하게 상승할 수 있었다. 하지만 반대로 사회적 연대라는 규범은 약화되고 이를 가족적 연대가 대신하게 되었다고 할 수 있다.

최근 한국과 대만 같은 동아시아 국가들에서도 복지국가 단계로의 이륙이 성공적이라는 평가가 제기되고 있다(Peng and Wong, 2010). 하지만 과연 ‘발전주의 복지체제는 해체되었다고 할 수 있는가? 일본의 경우 1970년대 후반부터 소비세 도입이 중요한 정치적 이슈가 되어왔지만, 소비세 도입에 대한 여론은 매우 부정적이었으며, 버블붕괴 이후로는 오히려 경기부양의 일환으로 지속적인 감세정책이 실시되어 왔다(Ide and Steinmo, 2009). 한국의 경우에는 민주화 이후 그리고 김대중 정부 출범 이후 복지정치가 본격적으로 제도화되기 시작했다고 평가할 수 있다. 하지만 여전히 자산증식과 재테크는 중산층 가계의 중요한 생존전략 중의 하나라고 할 수 있으며(신광영, 2011), 복지정치가 아직 증세의 정치에 성공하지 못한 반면(구인회, 2011: 236-40) 감세정책이 다시금 개발정치의 동원기제로 활용되고 있다.

반면, 저축률의 변화와 관련해서는 좀 더 세심한 주의가 필요하다. 앞의 [그림1]에서도 살펴본 바와 같이 일본의 경우 국민계정상의 가계저축률은 80년대 후반 이래로 지속적으로 하락해왔다. 한국의 경우도 외환위기 이후 저축률 하락이 사회적 주목을 받고 있다. 하지만 도시가계조사를 이용한 저축률은 계속 높은 수준을 유지하고 있는 것으로 나타나 국민계정상의 저축률 하락과 큰 차이를 보이고 있다(각주 3 참조). 이는 두 자료가 갖는 포괄대상의 범위, 그리고 가계저축의 구성항목, 저축률 계산방식의 차이 등에 기인하는 것이라고 할 수 있다. 그런데 그 중에서도 특히 두 자료간의 저축률 차이를 설명하는 중요한 요인 중의 하나는 바로 ‘도시가계조사’가 1인 가구나 고령자 가구 등 빈곤층 가구를 체계적으로 배제하고 있기 때문이라고 할 수 있다. ‘2인 이상 도시근로자 가구’ 중에서 중위소득계층을 기준으로 할 경우 가계의 저축률은 현상을 유지하거나 오히려 상승하는 경향을 보여준다는 점에 주목할 필요가 있다.⁹)

⁹) 일본의 경우는 버블 붕괴 이후 지속적인 감세정책으로 경기를 부양하기 위해 노력해 왔다. 하지만 중산층들이

이렇게 조세와 저축이라는 변수를 통해 봤을 때 산업화 시기 저축을 통한 동원전략이 발전주의 복지체제를 형성했으며, 또한 이러한 제도적 정책적 메커니즘이 뚜렷한 경로의존성을 지니고 재생산되고 있다고 평가할 수 있다. 최근 동아시아 복지국가 연구자들은 한국과 대만 등의 민주화가 복지국가 성장에 중요한 영향을 미쳤다는 점을 강조하면서, 선거경쟁과 아래로부터의 정치적 압력에 대한 정치적 보상 차원에서 공적 복지가 성장해 왔다고 평가한다(Peng and Wong, 2010; Ramesh, 1995). 하지만 선거경쟁에 대응하는 정책수단으로 공적 복지만이 활용되는 것은 아니다. 역사적 제도주의자들이 지적하는 바와 같이 정책과 제도는 항상 다른 제도들과 함께 존재하며, 또한 한 제도에서 불리한 위치에 처한 행위자는 자신이 유리한 위치에 있는 다른 제도를 이용해서 제도변화를 추구할 수도 있다(Pierson and Skocpol, 2002; Mahoney and Thelen, 2010). 이러한 관점에서 보면 한국과 일본에서는 선거경쟁에 대응하는 수단으로 사회정책보다도 조세정책과 저축관련제도들이 더욱 적극적으로 활용되었다고 할 수 있으며, 이것이 발전주의 복지체제의 경로의존성을 형성해왔다고 평가할 수 있다.

그 동안 동아시아 복지국가 논쟁이 활발하게 전개되어 왔다. 하지만 독자적인 동아시아 복지체제 유형이 존재하는지, 존재한다면 그것을 설명하는 일관된 인과적 논리가 존재하는지는 지속적인 논쟁의 대상이 되어왔다. 한국과 일본의 복지체제가 가족중심적이고 기업과 시장의 역할이 매우 크다는 점에는 이견이 없을 것이다. 이러한 특징으로 인해 동아시아 사례는 자유주의와 보수주의의 혼종적 사례로 평가되기도 하였다(Esping-Andersen, 1997). 하지만 복지국가 유형화 논쟁이 자유주의/보수주의/사민주의라는 3분류 체계에 갇히게 되면서 이러한 특징의 발전주의적 맥락과 역사적 형성과정 문제가 간과되어온 면도 존재한다(이성균, 2009).¹⁰⁾

이 글은 기존의 논의들이 지적해온 한국과 일본 복지체제의 특징을 부정하기보다는, 오히려 이러한 특징이 어떤 역사적 과정을 거쳐서 형성되었는지, 그리고 이를 어떤 인과적 논리를 통해 설명해 볼 수 있는지를 국가의 저축동원이라는 관점에서 살펴봤다.

사회보장제도의 미비로 인한 미래의 불안감을 해소하기 위해 소비를 억제하고 가계저축을 늘림으로써 '소비불황'이 야기되고 있다는 점이 지난 10여 년 간의 선거에서 계속 지적되어왔다.

¹⁰⁾ 최근 복지국가(혹은 복지체제) 형성의 '시기(timing)'에 주목한 연구들이 있다(武川正吾, 2005; 金成垣, 2009). 하지만 이러한 접근은 후발성의 문제를 단지 사회정책적 차원으로만 국한시키는 경향이 있다. 반면, 이 글은 후발성의 문제가 국가의 자본동원전략을 매개로 사회정책과 복지체제의 성격에 중요한 영향을 미칠 수 있다는 점을 강조한다.

또한 동아시아가 복지체제의 차원에서 하나의 특징을 공유한다면 그것은 아시아적 가치와 같은 문화적 요소보다는 근대세계의 후발주자로서 후발 발전을 추구해야 했던 지정학적 특수성, 그리고 이로 인해 초래되었던 독특한 자본동원 전략과 매우 밀접한 관련이 있음을 살펴보았다.

■ 참고문헌 □

- 구인회 (2011). 복지 개혁: 복지국가 이상과 발전주의 유산 사이에서. 노무현 정부의 실험: 미완의 개혁. 강원택·장덕진 엮음. 한울아카데미.
- 한미관계연구회 (역) (1986). 프레이저 보고서: 유신정권과 미국의 역할. 국제기구소위원회·미하원 국제관계위원회(1978). 실천문화사.
- 김수정 (2010). 한국 복지국가 성격, 끝나지 않은 논쟁의 성취와 과제. 경제와사회. 통권 85호.
- 김우영 (역) (2005). 현대 일본의 역사: 도쿠가와 시대에서 2001년까지. A. Gordon의 A modern history of Japan: From Tokugawa times to the present(2003). 서울: 이산.
- 김정립 (2006). 최빈국에서 선진국 문턱까지 : 한국 경제정책 30년사. 랜덤하우스 중앙.
- 김현주 (2008). 1950년대 여성잡지와 '제도로서의 주부'의 탄생. 『여원』 연구 : 여성·교양·매체. 한국여성문학학회 여원 연구모임 엮음. 국학자료원.
- 남덕우 (2009). 경제개발의 길목에서. 삼성경제연구소.
- 박종기 (2005). 재정정책의 변화와 발전. 한국 근대화, 기적의 과정. 조이제·카터 에커트 엮음. 월간조선사.
- 서연주 (2008). 주변부 여성계층에 대한 소외담론 형성 양상 연구. 『여원』 연구 : 여성·교양·매체. 한국여성문학학회 여원 연구모임 엮음. 국학자료원.
- 송호근 (1994). 열린시장, 닫힌 정치: 한국의 민주화와 노동체제. 나남출판.
- 신광영 (2011). 현대 한국의 일과 생활의 구조적 전환. 2011년 비판사회학대회 추계학술대회 발표문. 서울: 국민대학교.
- 양재진 (2008a). 한국 복지정책 60년: 발전주의 복지체제의 형성과 전환의 필요성. 한국행정학보. 42(2).
- _____ (2008b). 국민연금제도. 한국의 복지정책 결정과정: 역사와 자료. 양재진 외 엮음. 나남.
- 이성균 (2009). 조영훈 교수의 논문에 대한 논평. 한국 복지국가 성격논쟁 II. 정무권 엮음. 인간과복지.
- 이준구 (2011). 재정학(제4판). 다산출판사.
- 이진순 (1991). 조세정책. 한국재정40년사: 제7권 재정운용의 주요과제별 분석. 한국재정40년사편찬위원회. 서울: 한국개발연구원.
- 이형구·전승훈(편) (2003). 조세·재정정책 50년 증언 및 정책평가. 한국조세연구원.
- 이혜경 (2006). 현대 한국 사회복지제도의 전개: 경제성장, 민주화, 그리고 세계화를 배경으로. 한국과 일본의 복지국가레짐 비교연구: 사회보장, 젠더, 노동시장을 중심으로. 이혜경·다케가와 쇼고 엮음. 연세대학교 출판부.
- 임현진 (1987). 보론: 종속이론의 한국적 적용. 제3세계 자본주의 그리고 한국: 이론과 현실. 임현진 편. 법문사.

- 정무권 (2009a). 한국 '발전주의' 생산레짐과 복지체제의 형성. 한국 복지국가 성격논쟁 II. 정무권 엮음. 인간과복지.
- (2009b). 한국 복지국가 성격논쟁의 새로운 패러다임을 위한 미래 과제. 한국 복지국가 성격논쟁 II. 정무권 엮음. 인간과복지.
- 정용욱·정일준 (2004). 1960년대 한국 근대화와 통치양식의 전환: 군사정권의 등장과 권력/지식 관계의 변화를 중심으로. 1960년대 한국의 근대화와 지식인. 노영기의 엮음. 선인.
- 정일준 (2004). 미국의 제3세계정책과 1960년대 한국사회의 근대화: 근대화이론의 제도화를 중심으로. 1960년대 한국의 근대화와 지식인. 노영기의 엮음. 선인.
- 정진성·장화경 (공역) (1995). 회사인간사회의 성-현대 일본을 젠더로 읽는다. 大沢真里의 企業中心社会を超えて—現代日本をジェンダーで読む(1993). 서울: 나남.
- 프레시안 (2009). “정권은 유한하나 관료는 영원하다 [김종인·전성인의 한국경제론] 한국경제의 근본 개혁이 안 되는 이유〈상〉”. 2009. 2. 14.
- 한국은행 (1972). 저축총람. 한국은행.
- _____ (1975). 저축총람. 한국은행.
- _____ (1978). 저축총람. 한국은행.
- _____ (1988). 저축총람. 한국은행.
- 한국은행저축부 (1973). 저축시장조사. 한국은행.
- _____ (1976). 저축시장조사. 한국은행.
- _____ (1984). 저축시장조사. 한국은행.
- _____ (1986). 저축시장조사. 한국은행.
- _____ (1988). 저축시장조사. 한국은행.
- _____ (1989). 저축시장조사. 한국은행.
- _____ (1992). 저축시장조사. 한국은행.
- _____ (1995). 저축시장조사. 한국은행.
- 한국조세연구원 (1997). 韓國 租稅政策 50年 第3券 所得稅 資料集. 한국조세연구원.
- 居城舜子·森ます美 (1981). 日本形福祉社会政策のめざす一家計の合理的管理とその理論的背景. 日本型福祉社会と家庭経営学 日本家政学会家庭経営学部会編.
- 谷沢弘毅 (1999). 經濟統計論争の潮流: 經濟データをめぐる10大争点. 多賀出版
- 金成垣 (2009). 遅れてきた福祉国家—韓国からの新しい視座—. アジアの社会保障: 日本・韓国・台湾の現状と課題. 橋孝文·木村清美·戸谷裕之編. ナカニシヤ出版.
- 武川正吾 (2005). 韓国の福祉国家形成と福祉国家の國際比較—福祉資本主義の三つの世界. 韓国の福祉国家·日本の福祉国家. 武川正吾·キムヨンミョン編. 東信堂.

- 松本淳 (2008). 財政・租税, 少子高齢化と社会政策. 玉井金五・久本憲夫編, 法律文化社.
- 柴垣和夫 (1985). 日本の福祉金融—非課税貯蓄制度と住宅金融を中心に—. 福祉国家5: 日本の
経済と福祉. 東京大学社会科学研究所編, 東京大学出版会.
- 新藤宗幸 (2006). 財政投融资. 東京大学出版会.
- 神野直彦 (1998). システム改革の政治経済學. 岩波書店.
- 新川敏光 (2005). 日本型福祉レジームの発展と変容. ミネルバ書房.
- 野口悠紀雄 (1995). 1940年体制:さらば戦時経済. 東洋経済新報社.
- 羽深成樹編 (2005). 図説 日本の税制. 財経詳報社.
- 原田純孝 (1988). 日本型福祉社会論の家族像—家族をめぐる政策と法の展開方向との関連で—.
転換期の福祉国家(下). 東京大学社会科学研究所編, 東京大学出版会.
- 岡田和喜 (1996). 貯蓄奨励運動の史的展開: 少額貯蓄非課税制度の源流. 東京: 同文館.
- 落合恵美子 (1994). 21世紀家族—家族の戦後体制の見かた・超えかた. 京都. 有斐閣.
- 総務省統計局 (1988). 家計調査総合報告書 (昭和22年—61年). 総務省統計局.
- _____ (1990). 家計調査年報. 総務省統計局.
- _____ (2001). 家計調査年報. 総務省統計局.
- Baldwin, P. (1990). *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State, 1875-1975*. Cambridge: Cambridge university press.
- Blome, A., W. Keck, and J. Alber (2009). *Family and the welfare state in Europe: Intergenerational relations in ageing societies*. Edward Elgar.
- Calder, K. (1990). Linking welfare and the developmental state: postal savings in Japan. *Journal of Japanese Studies* 16(1).
- Chang, K.S. and B. Turner (Eds.) (2011). *Contested citizenship in East Asia: Developmental politics, national unity and globalization*. London: Routledge.
- Doling, J. and R Ronald (2010). Home ownership and asset-based welfare. *Journal of Housing and the Built Environment* 25(2).
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three of worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity press.
- _____ (1997). Hybrid or unique? The Japanese welfare state between Europe and America. *Journal of European Social Policy* 7(3).
- _____ (1999). *Social foundations of post-industrial economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Fujihira, S. (2000). Conscripting money: Total war and fiscal revolution in the twentieth

- century. unpublished doctoral dissertation. Department of Politics, Princeton University.
- Garon, S. (2002). Saving for "my own good and the good of the nation": economic nationalism in modern Japan. in S. Wilson(ed.) *Nation and nationalism in Japan*. London: Routledge.
- _____ (2006). "Japan's post-war 'consumer revolution', or striking a 'balance' between consumption and saving." in J. Brewer(ed.) *Consuming cultures: global perspectives, historical trajectories, transnational exchanges*. London: Berg Press.
- _____ (2010). State and family in modern Japan: a historical perspective. *Economy and Society* 39(3).
- Haggard, S. and R.R. Kaufman (2008). *Development, democracy, and welfare states: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Howard, C. (1997). *The hidden welfare state: Tax expenditures and social policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- Ide, E, and S Steinmo (2009). The end of the strong state: On the evolution of Japanese tax policy. in I.W. Martin, A.K. Mehrotra, and M. Prasad(eds.) *The new fiscal sociology: Taxation in comparative and historical perspective*. Cambridge: Cambridge Univ Press.
- Ishi, H. (2001). *The Japanese tax system(3rd Edition)*. Oxford University Press.
- Kemeny, J. (2005). "The really big trade off" between home ownership and welfare: Castles' evaluation of the 1980 thesis, and a reformulation 25 Years on. *Housing, Theory & Society* 22(2).
- Mahoney, J. and K. Thelen. (2010). *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge university press.
- Peng, I., and J Wong (2010). East Asia. in F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, and C. Pierson(eds.) *The Oxford handbook of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, P. and T. Skocpol. (2002). Historical Institutionalism in contemporary political science. in I. Katznelson and H. Milner(Eds.) *Political science: The state of the discipline*. W.W. Norton & Company.
- Pontusson, J. (1992). *The limits of social democracy: investment politics in Sweden*. Ithaca: Cornell university press.
- Ramesh, M. (1995). Social security in South Korea and Singapore: explaining the differences.

- Social policy and administration. 29(3).
- Rein, M, and L Rainwater (1986). *Public/Private interplay in social protection: A comparative study*. M.E. Sharpe.
- Schrank, A. (2009). Understanding Latin American political economy: varieties of capitalism or fiscal sociology?. *Economy and Society*. 38(1).
- Shonfield, A. (1965). *Modern capitalism: the changing balance of public and private power*. Oxford: Oxford university press.
- Stiglitz, J.E. and M. Uy (1996). Financial markets, public policy, and the East Asian miracle. *The World Bank Research Observer* 11(2).
- Tsuru, S. (1995). *The economic development of modern Japan: The selected essays of Shigeto Tsuru*. Aldershot: Edward Elgar.
- Weir, M., A.S. Orloff, and T. Skocpol (1988). *The politics of social policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press.

Mobilization through saving and the emergence of developmental welfare regime: A comparison of South Korea and Japan

Kim, Dokyoun*

This paper argues that the ‘mobilization through saving’ strategy during the industrial period is closely related with the emergence of developmental welfare regime in South Korea and Japan. Recently, the capitalist production regime approaches for the East Asian welfare state have explained that the developmental welfare regime is institutionally relevant with the developmental production regime. However, this approach ignores that the state’s mobilization through saving and the tax policy have so much impact on the emergence of developmental welfare regime. This paper emphasizes on the state’s mobilization through saving and the ‘capital accumulation’ oriented tax policy as key variables and tries to explain why and in which historical contexts the developmental welfare regime and the developmental production regime have been interactively unfolded in South Korea and Japan. And lastly, it argues that the mobilization through saving and the tax policy eventually made a welfare institutional mechanism based on the family and the market which has had an effect on the introduction and change of social policy.

Key words: mobilization through saving, ‘capital accumulation’ oriented tax policy, developmental welfare regime, capitalist production regime, social policy

◆ 2012.01.20. 접수 / 2012.03.12. 1차 수정 / 2012.03.15. 게재 확정

* Ph.D Candidate Department of Sociology, Seoul National University(edwart1@snu.ac.kr)