

사회복지지출의 조세탄력성

김성욱*

◀ 요약 ▶

이 글은 사회복지지출이 조세수입 규모에 미치는 효과를 실증적으로 규명하고자 하는 연구로, 이를 위해 세입-세출 간 관계에 관한 주요 가설들을 바탕으로 적정조세부담률 추정모형을 구축하고 사회적 공급형태에 따라 공공사회복지지출을 분해하여 각 형태별 영향력과 그에 따른 조세탄력성(elasticity of taxation)을 추정하였다. 분석결과, 대부분의 복지국가에서는 장기적인 재정투입으로 복지수준의 안정적 향상과 재정운영의 여력(capacity)을 증대시키는 두 가지 전략이 상당히 높은 수준에서 선순환하고 있는 데 반해, 한국은 같은 조세를 부담하더라도 복지지출의 재정효율성이 다른 국가들에 비해 월등히 낮은 것으로 나타났다. 본 연구의 분석결과는 사회복지지출이 재정건전성을 위협하는 단순 비용이라기보다 미래의 세입을 증가시키는 주요 요인임을 경험적으로 확인함으로써 향후 조세수입과 복지지출 연계전략에 관한 논의뿐 아니라 성장위주의 경제담론에 대한 사회복지적 대응의 확산에 기여한다는 의의가 있다.

주제어: 사회복지지출, 조세-지출 논쟁, 조세탄력성

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

1. 서론

최근 우리나라의 복지제도는 사회복지 프로그램의 확대와 그에 따른 재원확보에 관한 이슈를 중심으로 어느 때보다 뜨겁게 전개되면서, 논쟁의 영역이 정치현장뿐 아니라 시민사회, 경제 분야 등으로 확산되는 추세를 보이고 있다. 지금까지의 과정을 살펴보면 이들 논쟁은 주목할 만한 두 가지 특징을 가지고 있는 것으로 보인다. 가장 큰 특징은 논쟁이 복지제도 전 영역에 걸쳐 발생한다기보다, 기초노령연금이나 보육료 지원 등과 같이 수혜의 대상이 광범위하고 대규모의 재정투입이 요구되는 정책사안을 중심으로 확산되고 있다는 점이며, 다른 하나는 복지재원 논쟁의 경우 일정한 사회적 합의로 수렴되기보다 노동, 젠더, 지역, 법, 세대문제 등 다양한 형태의 사회적 갈등요인들과 결합하는 양상을 보이고 있다는 점이다. 예를 들어 복지제도의 확대와 재원확보에 관한 정부안의 발표로 대두된 주 납세자이자 국민연금가입자인 청장년층을 중심으로 한 세대반발이나, 영유아 보육예산 등 복지재원의 부담을 둘러싼 중앙정부와 지방정부 간의 갈등, 그리고 복지재원 마련을 위한 정부의 세제개편안에 대한 중간계층의 광범위한 조세저항 등이 대표적이라고 하겠다. 이는 사회보장제도가 사회적 갈등을 제거하거나 완화하는 데 기여해 왔다는 고전적 논의들과는 달리 복지제도가 새로운 갈등을 유발하거나 기존의 갈등을 표면화하고 강화할 수 있다는 주장(Esping-Andersen, 1990; Bryson, 1992; Thomson, 1989)의 한국적 사례로 간주할 수 있겠다.

물론 이들 복지재정 논쟁을 통해 지금까지 누적되어 온 다양한 사회적 갈등들이 제도화되는(institutionalization of conflicts) 계기가 마련될 수 있다는 점도 간과할 수는 없을 것이다. 그러나 복지프로그램 확대의 필요성에 비해 재정적 실현가능성은 여전히 모호하며, 일부에서 제기되는 증세논의의 경우에도 복지확대를 위해 반드시 증세가 필요한 상황인지, 현재 우리에게 증세여력은 있는지, 그리고 증세가 복지확대로 이어질 수 있는지 등에 대한 검토가 충분하다고 보기 어렵다.¹⁾ 또한 지난 정부에서 추진한 다양한 감세정

1) 뜨거운 정치사회적 논쟁에 비해 최근 우리나라 증세와 관련한 경험적 논의는 거의 진행되지 않고 있다. 가장 최근의 논의로 적정조세부담추정모형을 통해 2010년 현재 우리나라가 GDP 대비 0.7~1.6%p(약 8.2~16.4조 원) 증세 가능한 ‘저부담-저비용’ 국가임을 확인한 김성욱(2013)과 비슷한 분석결과의 Le et. al.(2012) 연구가 유일하다. 그러나 이들은 단지 증세여력(tax capacity)이 있음을 보여줄 뿐 우리나라가 복지확대를 위해 ‘증세가 필요함’ 국가인지, 증세가 복지확대의 대안인지와 관련한 핵심쟁점에 대해서는 유보적이다. 물론 이러한 불확실성을 감소

책과 정부 및 공공기관들의 대규모 적자운영 등을 통한 체계적 복지축소(systematic retrenchment)는 성장률 감소와 함께 현 정부의 복지정책과 재정전략을 심각하게 위축시키는 요인이 되고 있다(김교성·김성욱, 2012). 특히 복지확대와 재원마련에 관한 복합적인 사회갈등이 소극적 비용부담을 사회적으로 학습해 온 국민들의 복지인식 지형과 결합하면서 오히려 복지축소의 정치로 이어질 수 있는 개연성을 배제하기도 어렵다(양재진, 2010). 따라서 정치적 레토릭이 아닌 경험적 분석에 근거한 논의가 보다 활발하게 전개될 필요성이 그 어느 때보다 요구된다고 하겠다.

그러나 지금까지 복지-조세에 관한 경험적 연구는 크게 주목받지 않았을 뿐 아니라, 대체로 재정지출의 소득재분배나 (합의되지 않는) 경제적 효과, 그리고 재정적자와의 관련성 등에 집중되면서 복지공급은 국가의 재정행위에 전적으로 의존하거나 부수적인 국가개입 양식으로 이해되어 왔다. 문제는 이러한 관점이 소위 장기재정전망이나 재정적 지속가능성에 대한 지나친 강조 속에서 복지프로그램의 제도화를 단기적인 비용-편익의 관점에서 결정하도록 유도하면서(안종범·안상훈·전승훈, 2010) 복지재정 고유의 재정적 유효성에 대한 경험적 검토는 거의 진행되지 않는다는 데 있다. 사회복지지출은 국가의 재정여력에 배타적으로 영향을 받을 뿐 독립적인 영향력이 없는 수동적인 제도형태인가? 이 글은 이처럼 단순한 질문으로부터 파생된 몇 가지 연구문제의 경험적 근거를 모색하는 데 목적이 있다.

이를 위해 본 연구는 조세수입-재정지출 간 동적관계 대한 주요 가설을 바탕으로 적정조세부담 추정모형을 구축하고, 이를 토대로 공급형태에 따라 분해한 사회복지지출의 조세탄력성(elasticity of taxation)을 계측함으로써 사회복지지출이 조세수입 규모에 미치는 영향력을 실증하였다. 이에 논문은 크게 조세수입과 재정지출 간 동적관계에 관한 주요 가설의 비판적 검토, 필자의 기존 연구에서 활용한 방법론(2012; 2013)을 인용하되 본 연구의 목적에 맞게 대폭 수정한 연구방법, 그리고 복지지출과 조세수입 규모 간 관계를 확인하기 위한 추정모형 분석과 국가별 조세탄력성의 실증을 중심으로 한 분석결과 및 결론으로 구성된다.

시킴을 위해 일부 증세론자들이 주장하는 것처럼 조세와 복지프로그램을 제도적으로 결합시키는 사회복지목적성 조세(earmarking tax for welfare purposes)를 고려할 수도 있다. 그러나 그것이 한국 사회보장제도의 전반적인 발달을 도모할지는 추가적인 논의가 요구될 뿐 아니라, 일부 이론적·재정전략적인 어려움이 예상된다라는 점에서 면밀하게 검토될 필요가 있어 보인다. 이에 대한 자세한 사항은 김성욱(2012; 2013) 참조.

2. 가설과 선행연구

오랜 기간 동안 복지재정 관련 논의들이 진행되어 왔지만, 사회복지지출이 조세수입 규모에 미치는 직접적인 효과에 관한 단일 체계의 이론을 찾기란 쉽지 않다. 다만 본 연구에서는 이러한 영향력을 검토하기 위해 크게 두 유형의 이론적 가설을 제시하고자 한다. 하나는 주로 재정경제학에서 다루는 세입-세출 간 동적관계에 관한 주요 가설들이며, 다른 하나는 사회적 공급형태에 따른 복지지출 분해(decomposition)의 효용성 검토와 관련되어 있다.

2차 세계대전 이후 공공영역의 급격한 성장과 재정적자 문제의 부상은 정부의 재정지출과 조세수입 간 관계에 대한 폭넓은 논의를 촉발해 왔다. 흔히 ‘조세(수입)-지출 논쟁(tax-spend debate 또는 revenue-expenditure nexus)’으로 불리는 이 논의는 애초 정부의 예산적자 증가에 대한 관심에서 시작된 것으로 크게 네 가지 가설로 요약된다(Payne, 2003). 먼저 가장 고전적인 논의로 증세가 재정착각(fiscal illusion)을 통해 재정지출의 감소로 귀결된다는 조세-지출가설(가설 1; tax-spend hypothesis)이 있다. 이는 세입에서 세출로 일방적인 인과관계가 성립되며 세입의 변화가 세출의 변화를 선도한다는 주장으로, 예외적 상황을 제외하고는 재정적자가 허용되지 않아 세입이 세출을 실질적으로 제약하는 경우에 성립한다(박기백·김우철, 2006: 83). 이와는 반대로 지출수요를 충족하기 위해 조세정책과 세수입이 결정된다는 지출-조세가설(가설 2; spend-tax hypothesis)은 정부지출의 증가가 세수입에 대한 제약을 순차적으로 완화하는 점을 강조한다. 특히 이 가설은 세출이 정부의 크기(대표적으로 세수입이나 정부총지출)에 대한 경제주체의 태도 자체를 바꾼다는 점을 전제한다. 따라서 이 지출-조세가설에서 정부지출의 증가는 시간이 흐름에 따라 세입의 증가로 보전되어 전반적인 재정안정화를 유도한다. 다음으로 세수입과 재정지출이 동시에 결정된다는 재정동기화가설(가설 3; fiscal synchronization hypothesis)로, 경제주체들이 정부예산의 비용과 편익을 고려한 투표행위를 통해 세입과 세출을 동시에 결정하는 이상적인 경우에 해당된다. 마지막으로, 조세결정이 정부재정의 할당과 독립적으로 결정된다는 제도적 분리가설(가설 4; institutional separation hypothesis)이 있다.²⁾

2) Narayan & Narayan(2006)에 따르면 이처럼 정부지출과 조세수입 간 관계를 탐색하는 것은 적어도 3가지 측면에

이에 따라 진행된 조세-수입 논쟁도 주로 연구대상 국가가 어떤 가설을 지지해 왔는가에 대한 경험적 설명에 집중되어 왔다. 예를 들어, Ewing et al.(2006), Darrat(2002), Payne(1997) 등은 미국, 캐나다 등 개별 국가를 대상으로 Granger 인과관계 분석을 통해 정부지출과 조세수입 간 관계를 검토하였으며 이들 국가들에서는 조세 - 지출 가설이 성립한다는 점을 경험적으로 증명하였다. 한편 지출-조세가설을 지지하는 연구들도 다수 있는데, Baharumshah and Lau(2007), Kollias(2000), Koren and Stiassny(1995), Kollias and Markrydakis(1995), McMillin and Fackler(1984) 등은 미국과 오스트리아, 그리스 등 개별 국가에 대한 검증을 통해 이들 국가들이 지출-조세가설을 지지하고 있다고 보았으며, 국내에서는 전영준·안종범(2007), 박형수(2004), 나성린·이영(2003) 등이 조세-지출 가설에 근거하여 조세부담률의 결정요인을 분석한 바 있다. 재정(적자)의 지속가능성과 지출-조세가설의 관련성에 대한 연구도 있는데, 유럽연합 재정준칙에 따른 스웨덴 재정정책의 변화를 탐색한 Hatemi - J(2002)는 스웨덴의 경우 재정동기화가설을 기각할 수 없었으며(즉 지출과 수입이 동시에 변화), EMU 기준에서 볼 때 시제간예산제약(intertemporal budget constraint)을 위배하지 않았을 뿐 아니라 재정정책의 실현능력도 충분한 것으로 보였다. 마지막으로 제도적 분리가설의 경우 일부 연구를 통해 조세수입과 재정지출은 예산의 팽창과 아무런 관련이 없다는 주장이 제기되었고(대표적으로 Baghestani & McNown, 1994; Ali & Shah, 2012), Le et. al.(2012), Kim et. al.(2011), 이영(2007), 최병호·남상호(2004) 등은 적정조세부담을 추정하는 모형에서 재정지출 변인을 활용하지 않음으로써 조세수입과 지출 간 분리가설을 암묵적으로 전제하고 있다.

그러나 지금까지 수행된 연구들을 검토할 때, 이들 가설은 많은 연구를 통해 지지되거나 기각되어 왔다는 점에서 어떤 하나의 가설이 전적으로 경험적 타당성을 가지고 있다고 확정하기는 어렵다. 또한 적정조세부담률을 추정하기 위한 대부분의 연구들은 어떤 이론이나 가설에 근거하여 재정지출이 모형의 우측 변인으로 타당한지 명시적으로 밝히지 않아 왔다(전영준·안종범, 2007: 113). 더욱이 증가하는 조세부담 조정의 필요성에도

서 중요하다. 첫째, 만약 조세-지출 가설을 전제할 경우 세수입을 촉진하는 정부정책의 실행으로 예산적자가 극복될 수 있다. 둘째, 재정동기화가설이 성립하지 않는다면 정부의 조세결정(revenue decisions)은 지출결정과 독립적이라고 할 수 있는데, 현실적으로 이는 많은 적자와 함께 조세수입보다 빠른 지출을 유발할 수 있다. 마지막으로 지출-조세 가설이 전제된다면, 이는 지출로 인해 이후 증세로 이어질 수 있다는 점에서 조세저항을 유발하거나 자본의 유출을 촉진할 수도 있다.

불구하고 복지지출이 조세수입에 어느 정도 영향을 미치며 국가와 시기에 따른 영향력은 어떻게 변화하는지를 실증적으로 모색하는 연구는 거의 없어, 복지국가 재정운영의 핵심적 이슈인 복지지출과 조세수입(증세)의 관계를 충분히 설명하지 못하고 있다.

다만 연구자가 적정조세부담률을 추정하고자 한다면, 조세-지출가설(가설 1)을 제외한 나머지 가설을 모두 이론적으로 전제할 수는 있을 것이다. 즉 이들 가설에 근거할 경우 국민부담률을 종속변수로 하는 적정조세부담률 추정모형이 가능해진다. 하지만 본 연구에서는 복지지출 변인 투입 여부에 따라 조세-지출가설(가설 2)과 제도적 분리가설(가설 4)만을 연구에 활용하고자 한다.³⁾ 이처럼 두 가지 가설만을 활용하는 것은 관련 선행연구에서 가장 지배적인 두 가설로 연구를 단순화할 수 있을 뿐 아니라, 가설 2에 의해 지출변인에 시차(time-lag)를 적용할 경우 세입과 세출이 동시에 결정된다는 재정동기화가설(가설 3)⁴⁾과 시차를 적용하지 않았을 경우 발생할 수 있는 종속변수와 동시성(즉 가설 1의 영향력)을 자동적으로 통제할 수 있는 이점이 있기 때문이다.

다음으로 이러한 가정이 반영된 연구모형을 통해 국민부담률 규모에 미치는 복지지출의 조세탄력성(elasticity)을 추정할 수 있을 것이다. 일반적으로 조세의 탄력성(또는 세수탄성치)이란 국민소득의 증가율(Y)에 대한 조세수입의 증가율(T)의 비율로 표시되며, 소득이 변화할 때 그에 따라 세수입이 어느 정도 변화하는지 그리고 해당 국가의 조세체계가 어느 정도 누진적인지(탄력성이 클수록 누진적)에 대한 요약된 정보를 제공해 준다. 따라서 만약 특정 국가 복지지출의 조세탄력성이 다른 국가들에 비해 상대적으로 크다면 우리는 그 국가의 복지지출이 성장 잠재력을 향상시켜 일정 시점 이후에는 조세수입의 총량을 증가시키는 재정효과를 발생시켰다고 말할 수 있겠지만, 만약 상대적으로 낮은 수준이라면 이는 사회복지지출이 본연의 사회적 목적을 달성하지 못하였거나 시장의 생산성 향상과 조응하지 못한 데 따른 결과라고 간주할 수 있을 것이다.

3) 원칙적으로 제도적 분리가설은 적정조세부담 추정모형의 이론적 전제로 활용될 수 있다. 그러나 복지국가의 지속과 이를 위한 물질적 토대로서 조세수입 간의 밀접한 관련성을 보여주는 기존의 많은 논의들(대표적으로 복지체제론, 서비스 경제의 트릴레마 테제, 역진조세의 가설, 사회투자론 등)을 고려할 때 현실적으로 분리가설이 실제 성립될 수 있는가는 유보적이라 판단된다. 다만 본 연구에서는 기존의 제도적 분리가설 활용 연구경향을 반영하는 차원에서 복지지출을 포함하지 않은 모형을 함께 제시하고 적합성을 검증하고자 한다.

4) 다만 본 연구에서는 선거실시 여부(더미)를 모형 내 반영함으로써 경제행위자의 투표행위를 통해 세입과 세출이 동시결정된다는 재정동기화가설을 부분적으로 고려하였다. 특히 증세나 감세와 같은 재정전략은 선거라는 정치적 이벤트에 민감하게 반응하기 때문에 국가재정규모 결정에 중요한 요인으로 간주되어 왔다(Berry and Berry, 1992: 719; Aidt and Jensen, 2009: 164).

마지막으로 이러한 가설설정은 사회복지지출 자체를 총량적으로 활용함으로써 지출의 형태나 성격에 따라 조세수입에 미치는 영향력을 분리하기 어렵다는 한계가 있다. 이처럼 지출형태별 조세효과 추정이 필요한 것은 지금까지 국가가 어떤 유형의 사회적 위험에 대처해 왔는지를 평가하고, 향후 복지국가의 재정적 지속가능성을 향상시키기 위한 변화전략을 모색하는 데 중요하기 때문이다(김성욱, 2012). 특히 세부항목으로 분해한 복지지출의 경우 총량으로는 드러나지 않는 복지국가의 프로그램적 변화나 우선순위의 변동 및 이해관계와 가치의 상호작용 등을 동시에 파악할 수 있어 활용상의 유용성이 크다(백승호·안상훈, 2009; 캐슬즈, 2004). 따라서 위에서 검토한 가설을 바탕으로 총 사회복지지출뿐 아니라 지출의 형태나 성격에 따른 영향력을 세분화하여 검토하고자 한다.

이를 위해 본 연구에서는 캐슬즈(2004)의 사회적 공급형태별 복지지출 구분방식(types of social provision)을 활용하고자 한다. 이는 현상적으로 총지출 규모로는 파악하기 용이하지 않은 복지국가 지출의 세부적 현황을 파악하기 위한 지출구조를 말하는데, 그에 따르면 이러한 공급형태별 지출구조는 총량지출에 비해 복지국가의 비교와 그 시계열적 변화를 이해하는 데 이론적으로 보다 적절한 설명력을 가지고 있을 뿐 아니라, 서로 다른 복지국가가 제공하는 사회적 공급의 차별성을 통해 복지국가의 구조를 구분할 수 있는 장점을 가지고 있다. 그는 이러한 사회적 공급형태별 복지유형을 크게 소득대체지출, 빈곤완화 및 건강보호지출(이하 빈곤보건지출), 정부서비스지출로 구분하였는데,⁵⁾ 소득대체지출 비중이 높은 유형을 사회보장국가(서유럽 대륙), 빈곤보건지출이 높은 유형을

5) 이러한 구분방식을 제안한 캐슬즈는 빈곤완화와 건강보호 지출을 '기타 사고대응적 지출'로 명명하였는데, 그는 논의의 전반에 걸쳐 이 지출은 고령자나 장애인에 대한 보호와 같이 인구통계적 필요에 따른 지출에 비해 잔여적 성격을 갖는다는 점을 전제하고 있다. 그러나 본 논문의 심사과정에서 상호 이질적인 성격의 빈곤보건지출과 건강보호지출을 같은 범주로 묶어 국민부담 수준에 동일한 영향을 준다는 가정의 타당성에 대한 문제제기가 있었다. 즉 빈곤보건지출과 건강보호지출이 조세부담에 미치는 개별적인 영향력을 전제해야 한다는 것으로, 이는 상당히 타당한 지적이라고 판단된다. 다만 본 연구는 두 가지 측면에서 이 지출이 소득대체나 정부서비스 지출과는 달리 본질적으로 빈곤이나 건강상실처럼 '동일한 전통적 필요'의 범주라는 그의 주장을 수용하고자 한다. 먼저 그는 '소득대체', '빈곤완화·건강보호', '정부서비스'라는 지출형태의 상이한 조합이 Esping-Andersen의 복지체제 유형화의 타당성을 검증하는 데 유효하다는 점을 논의의 전반에 걸쳐 설득력 있게 제시하였다. 이는 많은 비판(Esping-Andersen, 1990; Mares, 2005)의 대상이 되어 온 사회복지지출 활용 시도에 체계론적 속성을 부여했다는 점에서 이론적 의의가 크다고 하겠다. 또한 저자의 다른 연구(2012)는 그의 공급형태별 복지지출과 조세구조(조세수입, 형평성 등)가 체계적으로 관련되어 있음을 실증한 바 있다. 이는 복지국가의 체계적 속성과 조세의 구조적 속성 간에는 특별한 조응관계가 성립한다는 점을 말해준다. 결국 이들 두 가지 측면은 캐슬즈의 공급형태에 따른 복지지출 분해방식이 이론적·실증적으로 복지(체제)와 조세 간의 체계적 관계를 보여주는 데 상당히 유용하다는 점을 뒷받침한다. 하지만 이러한 유용성에도 불구하고 빈곤완화와 건강보호 지출이 각각 개별적으로 조세수입에 영향을 미칠 수 있다는 주장은 여전히 논의의 대상이 되기에 충분하다. 향후 이와 관련한 후속 연구가 진행되길 기대해 본다.

빈곤완화국가(영미계열), 국가서비스지출 비중이 높은 유형을 국가서비스국가(북유럽 국가)로 명명하였다. 여기서 소득대체지출은 고령연금급여, 질병급여 등 현금성 소득보장지출을 말하며, 빈곤보건지출은 가족연금급여, 보건지출, 주택급여를, 정부서비스 지출은 고령서비스, 가족서비스 등 현물급여 지출로 구성된다. Johnson & Thomas(2007)에 따르면 이러한 구분방식은 프로그램이나 사회적 지출항목에 서로 다른 범주의 공급성격을 부여함으로써 복지국가의 사회적 위기 대처방식을 파악하는 데 유용한 기준을 제공해 줄 뿐 아니라, Esping-Andersen의 복지체제 유형화 결과와의 비교를 통해 복지지출 유형화의 타당성을 검증할 수 있는 이점도 있다.

하지만 이들 세 가지 지출형태는 각각 재정정책적 목적이 상이하여 조세수입에 대해 각기 다른 영향력을 가질 것으로 예측된다. 먼저 주로 현금성 급여로 구성된 소득대체지출은 경제적 보장의 관점에서 볼 때 주로 소득의 상실이나 불충분한 소득, 그리고 소득의 불확실성 등을 감소시키는 목적을 갖는다. 그러나 높은 수준의 소득대체지출이 실시되고 있다 하더라도, 그것이 소비나 투자의 확대로 연결되지 못하거나 인플레이션을 자극한다면 실질적인 조세수입 확대를 가져오기는 어려울 수 있다. 실제 정부의 팽창재정을 통한 총수요확대정책을 강조한 케인즈 이론은 미래 물가상승에 대한 경제주체들의 기대를 고려할 때 단기적인 효과에도 불구하고 소기의 목적을 달성하지 못하고 스태그플레이션에 이르는 결과를 낳았다는 비판을 지속적으로 받아왔다. 다만 현금성 급여가 소득이전을 통해 직접적인 총수요 확대로 직결된다는 점에서, 이러한 인플레이션을 통제한다면 소득대체지출이 조세수입에 미치는 영향력은 클 것으로 예측할 수 있겠다. 다음으로 빈곤보건지출은 대체로 전통적인 필요의 범주를 강조하는 것으로 복지 의존 문제를 가지는 것으로 평가되어 왔다. 다만 재정지출의 형평성 완화 측면에서 볼 때 이러한 전통적 지출형태는 조세의 자원배분 왜곡과 같은 경제적 비효율 문제에 상대적으로 강건하다(Peck, 2001; 박기백·김우철, 2006). 특히 이들 지출은 일반적으로 기여수준에 따라 급여가 결정되는 소득대체지출에 비해 소득재분배 효과가 커 빈곤계층을 효과적으로 감소시키는 유효한 정책수단일 뿐 아니라(전주성, 2006), 보건지출의 경우 장·단기적으로 노동가능인구(시간)와 생산성 향상에 따른 개인 소득의 증가를 유발할 수 있다(이선규, 2007: 98-100). 따라서 우리는 빈곤보건지출은 조세수입 규모에 장기적으로 양적인 영향을 줄 것으로 예측할 수 있다. 마지막으로 정부서비스 지출이다. 일반적으로 사회서비스는 경제사회적 측면에

서 빈곤감소와 삶의 기회를 증진시키기 위한 인적자본 향상 및 고용창출 효과가 큰 것으로 간주되는데, 이러한 관점은 최근 사회투자전략(social investment strategy)을 통해 상당히 폭넓게 논의되어 왔다(김연명, 2007; 김연명 편, 2009; Perkins et al., 2004; Taylor-Gooby, 2007). 이러한 사회서비스는 특히 경제적 측면에서 기본적인 욕구에 대한 시장소비 비용을 절감함으로써 실질 가처분 소득을 증가시킬 뿐 아니라, 일자리창출과 인적자본의 고양, 규모의 경제 창출에 따른 총비용의 감소, 사회적 위험을 예방하는 가치재 선택의 촉진을 통한 생산성 향상, 산업구조조정 촉진 등의 성과와 연결된다(안상훈, 2011). 또한 보편적 제도로 발전될 수 있는 잠재력이 높아 사회적 합의 도출이 용이할 뿐 아니라 각 생애주기에 따라 장기적으로 제공되고 보편적 특성을 가지고 있어 사회통합적이며 조세저항이 낮은 것으로 평가되기도 한다(정경희 외, 2006: 41). 따라서 정부서비스 지출은 장기적으로 조세수입에 양의 영향을 미칠 것으로 예측할 수 있다.

3. 연구방법

1) 분석대상과 자료

먼저 본 연구의 분석대상은 총 조세수입 및 각종 경제사회 지표의 자료구성이 가능한 21개 OECD 회원국으로 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 한국, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국 그리고 미국이 포함된다. 분석시기는 자료구성의 제약에 따라 1990년부터 2009년으로 설정하였다.

복지지출과 조세수입 간 관계를 확인하기 위한 실증모형에는 다양한 변인들이 활용되는데, 분석자료는 주로 OECD, World Bank 등 국제기구에서 제공하는 국가별 총량 데이터를 활용하였다. 먼저 연구의 종속변수는 GDP 대비 총 조세수입인 국민부담률이다. 경우에 따라서는 국민부담률과 함께 사회보장기여금을 제외한 조세부담률을 동시에 연구에 활용하기도 하지만, 본 연구에서는 사회보장기여금의 강제성으로 인해 세부담을 나

타내기에는 조세부담률보다 국민부담률이 적절하다는 제안(국회에산정책처, 2008: 38)을 수용한다.

주요 설명변수인 사회복지지출은 OECD에서 제공하는 SOCX 데이터를 활용하였다. 특히 본 연구에서는 사회복지지출의 조세탄력성을 세부적으로 살펴보기 위해 앞서 논의한 캐슬즈(2004)의 공급형태별 지출(소득대체지출, 민곤보건지출, 정부서비스 지출)로 재구조화하였다. 다만 캐슬즈의 계산방식과는 몇 가지 측면에서 상이한데, 먼저 그는 공급형태별 지출을 '수정된 11항목 척도'로 명명한 모수 대비 비율로 계산한 데 반해, 본 연구에서는 조세수입 '규모'에 미치는 영향력을 파악한다는 연구목적에 맞게 GDP 대비 비율로 측정된 지출규모를 활용하였다. 또한 그는 공공사회복지지출에서 실업급여와 공무원에게 제공하는 각종 소득보장지출을 제외하였다.⁶⁾ 그러나 이들 두 지출은 그 자체로 사회적 위험에 대한 일정한 보호의 기능을 수행해 온 전통적 소득보장지출일 뿐 아니라, 사회복지지출 규모에 영향을 미치는 중요한 재정지출요인이라는 점에서 본 연구에서는 이들을 소득대체지출에 포함하였다. 마지막으로, 그가 자료의 누락으로 제외했던 적극적 노동시장정책 지출(ALMP)은 정부서비스 지출유형으로 간주하여 포함하였다.

다만 앞서 가설구성에서 살펴 본 바와 같이, 사회복지지출의 재정경제적 효과가 당해년도 조세수입 증대에 즉각적으로 반영되지 않을 가능성이 크다는 점을 고려하였다. 물론 지출과 조세 간 시차를 고려하지 않을 수도 있다. 예를 들어, Devereux et al.(2008)은 내시균형(Nash equilibrium)을 바탕으로 한 국가 간 법인세 연구에서 정부의 재정행위에 조세정책이 즉각적으로 반응한다는 점을 전제한 바 있다. 또한 앞에서 검토한 사회복지지출을 활용하는 대부분의 연구들도 분석모형이 자기회귀와 같은 방법론적 해법이 필요하거나 시차수준변수(혹은 시차차분변수)의 효과나 특성 자체가 연구의 목적인 경우가 아니라면 현재값(current values) 자체를 투입한다.

그러나 최근 복지국가의 변화가 노동시장에서의 사회적 배제와 케어부담의 문제 등 소위 신사회위험에 대한 대응전략을 통해 전개되어 왔으며, 이는 일정 기간 이후의 제도 효과를 예상할 수 있는 적극적 노동시장정책이나 육아휴직제도, 아동발달계좌와 같이 사

6) 그가 이들 두 지출을 총 공공사회복지지출에서 제외한 것은 공무원에 대한 복지지출의 경우 사회적 시민권과 사회적 통합을 보장하는 지표로 간주하기가 어렵다는 Esping-Andersen(1990)의 지적을 수용하고, 실업급여는 정책결정자의 의도를 반영했다기보다 경기대응적 기능을 반영하는 지출이라는 측면에서 이론적으로 적절하지 않다고 보았기 때문이다.

회서비스 지출형태로 나타난다는 점을 감안하면 사회복지지출이 빈곤수준, 가처분소득, 노동시장 효율성, 교육수준의 향상 등에 미치는 경제사회적 효과가 주로 중장기적 시차를 두고 나타날 가능성을 배제하기 어렵다(Pierson, 2004). 이는 특히 시간이 흐름에 따라 정부지출이 세입으로 보전된다는 가설 2(지출 - 조세가설)의 전제를 모형에 적용한다는 점에서도 중요하다.

하지만 이러한 시차적용은 방법론적으로 사회복지지출과 조세수입 간 인과관계의 동시성(simultaneity, 재정동기화 가설)을 통제할 수 있다는 점에서 유용하지만, 현실적으로 복지지출이 조세수입에 영향을 미치는 최적의 시차를 이론적 논리에 근거하여 결정하는 것은 여전히 어려운 문제이다. 실제 지출 - 조세가설을 전제로 적정조세부담률을 추정 한 연구 중에 설명변수(지출)의 시차를 고려한 연구는 거의 없으며⁷⁾, 대부분은 변수의 현재값을 투입한 모형을 활용하고 있다. 시차설정의 어려움에도 불구하고 이러한 자의적 설정이나 시차에 대한 고려를 제외하는 것은 추정결과의 타당성을 저해할 우려가 있다.

이에 본 연구에서는 과학적 추정방식을 통해 최적시차를 도출한 유사 연구사례를 참고하여 연구에 활용하고자 한다. 먼저 Popova and Kozhevnikova(2013)에 따르면 사회적 영역(social sphere)에 대한 예산투입과 국내 경제의 발달 간에는 상호의존적 관계가 성립하는데, 이들은 이러한 투입과 산출 간 경험적 관련성을 탐색한 결과 3~8년 시차가 발생한다고 확인한 바 있다. 한편 복지지출과 경제성장 간 영향력의 시간적 차이를 확인하기 위해 단위근 검정을 실시한 박경돈(2012)은 두 변인이 관계를 맺는 최적시차로 평균 2.28년을 제시하였다. 비록 이들 두 연구의 분석결과는 다르지만 복지지출이 최소한 2년 초과, 적어도 3년의 시차를 두고 성장에 영향을 미친다는 점은 확인할 수 있다. 따라서 경제성장이 조세수입에 양적인 영향을 줄 것이라는 기존 연구들의 이론적 가정을 고려할 때, 복지지출 변인에 3년 시차를 적용하는 것이 큰 무리가 되지 않을 것으로 판단된다. 다만 이처럼 사회복지지출에 시차를 적용할 경우 종속변수와와의 동시성은 통제되지만, 또 다른 설명변수인 경제성장과의 내생성은 상존하기 때문에 분석 시 사회복지지출과 경제성장 변수의 내생성을 통제할 필요가 있겠다.

7) 예를 들어 지출변인에 1차년도의 시차를 부여한 김성태 외 (2012)나 3년 시차 사회복지지출 변수를 활용하여 그랜저 인과분석을 실시한 남상호(2007)의 연구도 시차부여에 대한 특별한 언급이 없어 왜 그러한 시차가 정당한지에 대한 합리적 근거를 발견할 수는 없었다.

다음으로 복지지출의 개별적인 영향력을 추출하기 위해 기존 문헌 검토를 바탕으로 조세수입 총량과 관련된 노인부양률, 무역개방화, 인플레이션, 선거실시 여부, 부채규모, 1인당 실질 GDP(log), 고용률을 기타 설명변수로 활용하였고, 국가더미 변수를 투입하여 조세수입에 미치는 국가의 개별적 효과를 통제하였다.⁸⁾ 이외에 기존 연구들은 관료화나 부패정도, 농업생산규모, 도시인구수(증가율), 지하경제규모 등을 고려하기도 하였으나 본 연구에서는 활용하지 않았다.⁹⁾ 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 지수들을 활용한 연구들(Bird et al., 2004; Le et al., 2012 등)처럼 개발도상국가들과 선진국들을 모두 대상으로 할 경우와는 달리, 본 연구와 같이 소득수준과 정치적 민주화 정도 등이 일정하게 높은 국가들만을 대상으로 한다면 활용 면에서 제약이 큰 변수라 하겠다. 이러한 제약은 농업생산규모의 경우에도 동일하게 적용된다. 또한 Bothole(2011)은 지하경제로 인한 세수 기반의 침식을 모형에 고려하기도 했으나, 이를 대리하는 지표로 노동시장참여율을 활용하였다. 즉 그에게 낮은 수준의 노동시장 참여율은 비공식적 경제의 확대를 의미한다. 그러나 그 또한 이러한 가정이 선진국보다는 개발도상 국가들에게 보다 적합하다는 데 동의하고 있다. 본 연구에서 활용한 주요 변수의 자세한 정의와 출처를 정리하면 다음과 같다.

8) 이들 변수가 조세수입에 미치는 영향력 및 활용상의 이론적 제약, 변수들의 내생성 제약 등에 대해서는 김성욱(2013)을 참조할 것.

9) 일부이기는 하나 실제 적정조세부담률 추정모형에 세율변수를 투입한 연구(나성린·이영, 2003)도 있다. 그러나 이들이 활용한 세율변수는 법정 최고법인세 및 최고소득세율로, 국가 간 비교가능한 안정적인 장기시계열 자료의 확보가 용이하지 않을 뿐 아니라 단순히 법적으로 규정된 법인과 개인의 최고세율만을 고려함에 따라 과세구간 조정이나 부가세(surtax), 또는 부가가치세율 조정, 각종 공제제도의 정비 등 다양한 정책적 선택을 고려했다고 보기 어렵다. 비록 세율조정 등이 조세수입 규모에 미치는 영향은 간과하기 어려우나 본 연구에서는 기존 연구에서 활용하는 주요 변인들만을 연구모형에 반영하였다. 조세제도의 미시적 조정을 반영하지 못한 것은 본 연구의 한계로 남겨두고자 한다.

[표 1] 분석에 활용된 변수의 정의 및 출처

	변수명	변수정의	출처 ¹⁾
종속변수	국민부담률	GDP 대비 조세수입	OECD, RS
시변 외생 변수	노인부양률	15~64세 인구 대비 65세 이상 인구 비율	World Bank, WDI
	무역개방화	GDP 대비 무역(수입, 수출) 규모	
	인플레이션	GDP deflator(%)	IDEA, VT
	선거실시 더미	선거실시 여부(실시 1, 미실시 0)	
시변 내생 변수 ²⁾	공공사회복지지출	GDP 대비 공공사회복지지출	OECD, SOCX
	- 소득대체지출	GDP 대비 {노령급여(c)+유족급여(c)+장애급여(c)}	
	- 빈곤보건의출	GDP 대비 {가족급여(c)+보건의료(c, k) +주택지출(c, k)+기타 사고지출(c, k)}	
	- 정부서비스지출	GDP 대비 {노령급여(k)+가족급여(k)+적극적 노동시장 프로그램(k)}	
	- 부채규모	GDP 대비 일반정부 총 부채	OECD, CS/NA
	1인당 GDP(log)	1인당 실질 GDP	World Bank, WDI
	고용률	남녀 총 고용률	OECD, CS
시불변 외생변수	국가 더미	국가더미	

주1) RS: Revenue Statistics, WDI: World Development Indicators, IDEA: International Democracy and Electoral Assistance, VT: Voter Turnout DB, SOCX: Social expenditure database, CS: Country Statistical Profiles, NA: National Accounts

주2) 공공사회복지(소득대체, 빈곤보전 및 건강보호, 정부서비스) 지출에는 3년의 시차를 반영. c는 현금(cash), k는 현물(in-kind)을 의미함

2) 분석방법

본 연구는 한국을 포함한 OECD 국가들의 결합시계열 자료(1990~2009년)를 이용하여 조사대상 국가들의 시계열적 변화과정이 추정식을 따를 경우의 적정조세부담률을 추정하고, 이를 통해 도출된 예측치를 활용하여 사회복지지출의 조세탄력성을 도출하였다.

일반적으로 적정조세부담률을 추정하기 위한 연구들은 최소제곱법(ordinary least square)을 활용하거나, 고정효과 또는 확률효과 모형을 활용해 왔다. 그러나 이들 모형은 추정과정에서 내생성에 따른 편의나 시간불변 변수의 계수를 추정하지 못하는 등의 문제를 해결할 수 없다는 단점이 있다. 이에 본 연구에서는 일부 설명변수의 내생성을 통제하고 시불변 변수를 모형 내 고려하기 위해 확률효과모형에 도구변수 추정방법을 적용하는 하우스만-테일러모형(Hausman-Taylor estimator; 이하 HT)을 활용하였다.¹⁰⁾ 이는 시간불변 변수의 일치추정량과 효율추정량을 얻을 수 있으며, 내부적인 변수들로 도구변수를 사용하고 GLS 추정을 통해 이분산성을 고려하는 장점을 가진 추정모형으로 평가된다.¹¹⁾ 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 오차항으로 이를 통해 각 국의 조세체계를 통제한다. HT 모형은 x_{2it} 의 내생성을 고려하면서 시불변 외생변수인 z_i 의 계수를 추정하기 위해 도구변수를 이용하여 확률효과 모형으로 추정한다.¹²⁾ 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 [표 1]에서 제시한 바와 같이, 종속변수는 국민부담률이며, 시변외생변수(time-variant exogenous variables)로는 노인부양률, 무

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

11) 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 회귀계수를 추정할 수 있다. 시간불변 설명변수와 내생변수가 포함된 패널모형의 분석방법에 관한 자세한 내용은 권세훈·한상범(2013), 민인식·최필선(2009)을 참조할 것.

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

역개방화 정도, 선거실시여부 더미, 인플레이션을, 시불변 외생변수(time-invariant exogenous variable)는 국가 더미를, 그리고 시변내생변수(time-variant endogenous variables)는 3년 시차 공공사회복지지출(소득대체지출, 빈곤보건지출, 정부서비스 지출), 일반정부 부채규모, 1인당 GDP(log), 고용률로 설정하여 분석에 활용함으로써 순서조건을 만족한다.

HT 모형의 실증분석은 STATA 11.0의 xthtaylor 명령어를 활용하였다. 또한 선형회귀 모형에서의 한계효과(marginal effects)는 회귀계수 그 자체이므로 HT 모형 분석을 수행한 후 복지지출의 조세탄력성($\partial \log y / \partial \log x$)을 산출함으로써 국가별 - 공급형태별 사회복지지출의 재정효과를 분리하였다.

4. 분석결과

1) 변수들에 대한 기초분석

본 연구에서 활용한 주요 변수들의 일반적인 특성을 살펴보면 [표 2]와 같다. 먼저 연구의 종속변수인 국민부담률은 GDP 대비 비율로 측정되었는데, 조사기간(1990~2009년) 21개국 평균은 36.2%로 나타났고, 국가에 따라 최대 52.3%(스웨덴 1990년)에서 19.1%(한국 1992년)의 차이를 보였다. 본 연구의 핵심 설명변수인 공공사회복지지출 수준은 평균 21.3%이고, 스웨덴이 평균 30.4%로 가장 높은 수준인 데 반해, 한국은 5.1%로 약 1/6에 불과한 수준을 보이고 있다. 소득대체지출, 빈곤보건지출, 그리고 정부서비스 지출의 경우 각각 평균 10.9%, 8.0%, 2.4%로 소득대체지출은 2009년 이탈리아, 빈곤보건지출은 1993년 캐나다, 그리고 정부서비스 지출은 1993년 스웨덴이 가장 높은 수준을 보였다. 다음으로 조세수입에 영향을 미치는 인구학적 변수로 15~64세 인구 대비 65세 이상 인구비율을 의미하는 노인부양률은 평균 22.2%를 보였는데, 2009년 일본이 가장 높은 35.6%인데 반해, 1990년 한국이 가장 낮은 7.4%인 것으로 조사되었다. GDP 대비 수입과 수출 규모를 합산한 무역개방화는 평균 70.8%로 기간 평균으로는 아일랜드가 가장 높은 147.5%, 일본이 가장 낮은 22.1%로 조사되었다. 인플레이션은 평균 2.7%이며, 1990년 그리스가 가장 높은 20.7%인데 반해 2009년 노르웨이는 -6.4%를 나타냈다. 일반정부의 GDP 대비

부채규모는 평균 67.3%이지만 많게는 125.3%(일본)를 상회하는 것으로 나타나고 있다. 한국의 정부부채 규모는 기간 평균 17.6%이다. 1인당 GDP 규모는 노르웨이가 가장 높고, 한국이 가장 낮은 수준으로 조사되었다. 남녀 합산 고용률은 평균 66.8%이며, 스위스가 가장 높은 77.8%인데 반해 대표적인 남부유럽형 복지국가인 이탈리아와 스페인, 그리스는 각각 가장 낮은 54.5%, 56.3%, 56.9%를 보였다.

[표 2] 주요 변수들의 기초분석 결과

	국민 부담률	복지 지출	소득 대체	빈곤 보건	정부 서비스	노인 부양률	무역 개방화	인플레이션	정부 부채	1인당 GDP(천\$)	고용률
평균	36.2	21.3	10.9	8.0	2.4	22.2	70.8	2.7	67.3	36.2	66.8
최대	52.3	35.7	17.4	12.3	8.7	35.6	182.9	20.7	194.1	52.3	83.1
최소	19.1	2.7	1.0	1.5	0.1	7.4	15.9	-6.4	8.0	19.1	47.4
std.	7.7	6.1	3.4	2.0	1.9	4.3	33.8	2.8	32.3	7.7	7.3

한편 분석 변수들 중 국민부담률과 공공사회복지지출 및 공급형태별 복지지출의 현황을 순위별로 살펴보았다(표 3). 여기서 국민부담률은 통상 사회보장목적성 조세로 간주되는 사회보장기여금이 포함된 조세수입을 말하며, 일반적으로 사회보장제도의 성숙도에 크게 영향을 받을 뿐 아니라 공공사회복지지출에서 가장 많은 부분을 차지하는 노령 및 유족연금급여의 규모를 제외한 수치도 함께 제시함으로써 국가 간 복지지출수준 비교방식을 정교화하였다.

국가별 현황을 살펴보면, 2009년 기준 국민부담률 수준이 가장 높은 국가는 덴마크로 GDP 대비 47.7%를 보였으며, 공공사회복지지출은 32.1%인 프랑스가 가장 높았다. 국민부담률이 가장 낮은 국가는 미국(24.2%)이며 공공사회복지지출로는 한국이 가장 낮은 9.6%이다. 노령 및 유족연금급여를 제외하여 복지지출 규모를 살펴보면 국민부담률과 사회복지지출 수준이 가장 높은 덴마크가 24.1%로 가장 높았으며, 한국은 이 부문에서도 조사대상 국가들 중 최하위로 나타났다. 마지막으로 공급형태별 복지지출의 경우를 살펴보면, 대부분의 국가들은 어느 하나의 형태에 집중되는 지출패턴을 보이고 있다. 예를 들어 스웨덴과 노르웨이의 경우 소득대체와 빈곤보건지출은 상대적으로 그리 높은 정도가 아니나 서비스 지출은 조사대상 국가들 중 가장 높은 수준을 보이고 있다. 캐나다와 영국은 소득대체와 서비스지출이 전반적으로 매우 낮으나 빈곤보건지출은 가장 높은 수준이

다(보건 관련 지출의 영향). 그러나 여기서도 우리나라는 가장 낮은 지출수준을 보이고 있다. 다만 정부서비스 지출의 경우 다른 조사대상 국가들에 비해 최저수준은 아닌 것으로 나타났다.

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

	국민부담률		복지지출		복지지출2		소득대체		빈곤보건		정부서비스	
	규모	순위	규모	순위	규모	순위	규모	순위	규모	순위	규모	순위
덴마크	47.7	1	30.2	2	24.1	1	11.8	10	10.9	5	7.6	2
스웨덴	46.6	2	29.8	3	21.6	2	11.7	11	10.1	9	8.0	1
벨기에	43.1	3	29.7	4	19.7	3	15.7	4	10.9	5	3.1	8
이탈리아	43.0	4	27.8	7	12.3	17	18.2	1	8.2	17	1.4	18
핀란드	42.8	5	29.4	5	19.5	4	14.9	7	9.7	11	4.8	4
오스트리아	42.5	6	29.1	6	15.6	12	16.7	3	10.0	10	2.3	13
프랑스	42.5	7	32.1	1	18.4	6	17.0	2	11.6	3	3.4	6
노르웨이	42.4	8	23.3	14	17.9	8	9.9	14	8.5	14	5.0	3
네덜란드	38.2	9	23.2	15	18.1	7	9.2	15	10.5	8	3.5	5
독일	37.3	10	27.8	7	16.6	11	14.3	9	10.6	7	2.8	9
영국	34.2	11	24.1	11	17.9	8	9.2	15	12.3	1	2.8	9
캐나다	32.1	12	19.2	17	14.7	13	6.4	19	12.2	2	0.5	21
스페인	30.9	13	26.0	9	16.7	10	15.3	6	8.2	17	2.6	12
포르투갈	30.7	14	25.6	10	13.3	15	15.5	5	8.5	14	1.5	17
그리스	30.4	15	23.9	12	10.8	20	14.7	8	8.4	16	0.8	19
스위스	28.1	16	18.4	19	12.1	19	8.9	18	7.6	20	1.7	16
아일랜드	27.7	17	23.6	13	18.5	5	10.0	13	11.3	4	2.3	13
일본	27.0	18	22.4	16	12.2	18	11.6	12	8.0	19	2.7	11
호주	25.8	19	17.8	20	14.3	14	5.8	20	8.6	13	3.2	7
한국	25.5	20	9.6	21	7.5	21	3.0	21	4.9	21	1.7	15
미국	24.2	21	19.2	17	12.4	16	9.2	15	9.1	12	0.8	19

자료: 김성욱(2013)에서 재인용 및 수정

주1) 복지지출2는 복지지출(공공)에서 노령 및 유족연금(현금급여)을 제외한 값임

주2) 자료의 제약으로 스위스는 2008년 기준임

무엇보다도 이러한 기초분석결과를 통해 우리는 한국이 총 사회복지지출 수준에서와 마찬가지로 공급형태별 복지지출에서도 조사대상 국가들 중 가장 낮은 지출수준을 보이고 있음을 알 수 있다. 그러나 한국이 다른 복지국가들과 총량적인 측면에서 동등한 비

교가 가능하지 않을 가능성이 크기 때문에 수준 그 자체가 가진 의미를 지나치게 확대해석할 필요는 없다. 오히려 이러한 한계는 앞서 검토한 바와 같이, 단순 GDP 대비 비중에 입각한 비교방식이 가진 정책적 한계와 국가별 경제·사회적 속성을 고려한 추정방식을 통한 비교의 타당성을 간접적으로 말해준다.

2) 하우스만 - 테일러(HT) 모형 및 조세탄력성 분석결과

본 절에서는 관찰되지 않은 국가별 특성과 설명변수 간 내생성 등을 동시에 고려할 수 있는 HT모형을 적용하여 적정조세부담률 결정요인을 살펴보고, 해당 추정식을 바탕으로 공급형태별 복지지출의 조세탄력성을 도출하여 국가별 차이점과 유사성을 검토하였다.

먼저 [표 4]는 종속변수인 국민부담률의 결정요인 추정결과이다. 모델 1은 정부지출요인이 조세수입의 양적 변화에 영향을 미치지 않을 것이라는 제도적 분리가설(가설 4)을 모형화한 분석이며, 모델 2와 3은 공공사회복지지출과 이를 사회적 공급형태별로 분해한 소득대체, 빈곤보전, 정부서비스지출 변수를 투입한 모형(가설 2)이다. 그러나 이들 중 모델 1의 경우 시변 내생변수인 1인당 GDP는 조세수입에 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 경제발달 수준은 적정조세부담률을 추정한 대부분의 연구에서 노인부양률과 함께 가장 일반적으로 활용하는 설명변수로 대체로 부담률과 양(+)의 관계가 있다고 가정되지만, 국민부담률이 GDP대비 비율로 측정되는 경우 경제발달 수준 변수의 부호가 음수로 나타날 수도 있다(Kim et al., 2011: 5). 하지만 어떤 경우가 되더라도 경제성장과 조세수입 간에는 밀접한 관련성이 있다는 점은 부정하기 어렵다. 따라서 모델 1과 같이 1인당 GDP 변수가 조세수입과 통계적으로 유의한 관련성이 나타나지 않는 것은 해당 모형의 적합성을 의심하기에 충분한 증거가 될 뿐 아니라, 적정조세부담을 추정하는 모형 수립 시 정부지출 변인을 고려하지 않는 제도적 분리가설을 전제할 경우 추정의 효율성과 현실적합성 달성이 어려울 수 있음을 경험적으로 보여주고 있다. 이에 따라 이후 분석결과에 대한 설명은 모델 2와 모델 3을 중심으로 한다.

[표 4] 국민부담률 결정모형 추정결과

모델		1	2	3
시변 외생 변수	노인부양률	-0.174**	-0.327***	-0.370***
		(0.069)	(0.065)	(0.070)
	무역개방화	0.032***	0.028***	0.031***
		(0.010)	(0.010)	(0.010)
	인플레이션	-0.074*	-0.076**	-0.078**
(0.041)		(0.038)	(0.038)	
선거실시더미	0.009	0.072	0.066	
	(0.159)	(0.137)	(0.138)	
시변 내생 변수	공공사회복지지출		0.427***	
			(0.047)	
	소득대체지출			0.574***
				(0.119)
	빈곤보건지출			0.344**
				(0.149)
	정부서비스지출			0.541**
				(0.211)
1인당 GDP	-0.584	-1.195***	-1.213***	
	(0.360)	(0.314)	(0.367)	
일반정부부채	0.032***	0.018**	0.021**	
	(0.008)	(0.008)	(0.008)	
고용률	0.133***	0.204***	0.179***	
	(0.044)	(0.041)	(0.043)	
상수항	26.641***	24.678***	27.238***	
	(3.037)	(2.722)	(2.964)	

주 1) 사회복지지출, 소득대체지출, 빈곤보건지출, 정부서비스지출은 3년시차 변수임

주 2) 시불변외생변수(국가더미)는 공간상 이유로 분석결과에 제시하지 않음

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

모델 2와 3에서 주요 설명변수(시변내생)인 공공사회복지지출과 공급형태별 복지지출의 경우 모두 세수입 규모에 통계적으로 유의한 양의 영향이 있는 것으로 나타났다. 이는 사회복지지출이 단순히 경제와 국가재정의 부담요인으로만 작용한다고 볼 수 없으며 (차병섭·이영, 2013), 일정 시기 이후에는 노인인구의 증가나 물가상승과 같은 인구·경제학적 재정위험을 상쇄할 수 있는 잠재력이 있음을 실증적으로 보여주는 결과라 하겠다. 특히 세 가지 공급형태별 지출 모두 일정 시기 이후에도 조세수입에 양의 영향을 미치고 있다는 것은 소득이전을 통해 직접적인 총수요 확대로 직결되는 현금성 소득대체지출과 최근 주목받는 사회투자적 서비스 지출뿐 아니라 단순한 재정소비로 간주되던 공공부조 성격의 복지지출도 국가재정기반을 강화함으로써 지출-수입 간 선순환에 일정 정도

도움이 된다는 점을 말해주고 있다.

한편 무역개방화와 선거실시여부 등 시변외생변수들은 모델의 차이에도 불구하고 계수와 부호의 일관성을 보여주고 있다. 무역개방화 정도는 국민부담률에 양적인 영향력을 보이는 데 반해, 노인부양률과 인플레이션은 통계적으로 유의한 음의 영향이 있는 것으로 나타나 이론적 가정에 부합하는 결과를 보여주고 있다. 선거실시 여부는 모든 모형에서 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 비록 정치요인으로 선거여부만을 고려한 한계가 있기는 하나, 이러한 분석결과는 경제주체들이 정부예산의 비용과 편익을 고려하여 투표로써 세입과 세출을 동시에 결정한다는 재정동기화 가설(가설 3)이 국민부담률 결정의 일반적인 경향성을 설명하는 데에는 한계가 있음을 부분적으로 말해준다.

한편 복지지출을 제외한 나머지 시변 내생변수인 1인당 GDP, 일반정부 정부부채, 고용률의 경우에도 국민부담률에 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 조사되었다. 다만 부채규모의 경우 계수가 0.018~0.021에 불과해 국민부담 수준에 미치는 영향력이 상당히 낮을 것으로 예측되며, 1인당 GDP는 두 모델에서 모두 통계적으로 유의한 음의 영향력을 보이고 있다. 하지만 앞서 설명한 바와 같이 국민부담률이 GDP 대비 비율(Revenue/GDP)로 측정될 경우, 이론적으로 경제발달 단계를 보여주는 대표적인 대리 지표인 1인당 GDP의 증가는 국민부담률을 감소시킬 수도, 증가시킬 수도 있다. 즉 1인당 GDP 증가가 조세수입에 미치는 순효과는 이론적으로 모호하다는 것이다(Kim et. al., 2011: 5). 그러나 모델 1과는 달리 모델 2와 3의 1인당 GDP는 1% 수준에서 통계적으로 유의한 것으로 조사되었다.

하지만 이러한 회귀분석결과는 조사대상 국가들의 평균적인 경향성을 보여줄 뿐이라는 점에 유의할 필요가 있다. 즉 본 연구는 사회복지지출이 어떤 특정한 과정(예를 들어 가처분소득의 증가에 따른 저축이나 소비의 증가 등)을 통해 조세수입에 영향을 줄 수 있을 것이라는 이론적 가설을 전제하였지만, 그렇다고 하여 모든 국가들의 사회복지지출이 동일한 크기의 재정효과를 가질 것으로 예측할 수는 없다.

[표 5] 조사대상 국가의 공급형태별 사회복지지출의 조세탄력성

국가	공공복지지출	소득대체지출	빈곤보건지출	정부서비스지출	무역개방화
호주	0.238***	0.105***	0.089**	0.042**	0.038***
오스트리아	0.264***	0.198***	0.073**	0.018**	0.059***
벨기에	0.252***	0.147***	0.072**	0.028***	0.091***
캐나다	0.223***	0.092***	0.108**	0.009**	0.059***
덴마크	0.239***	0.097***	0.062**	0.073**	0.048***
핀란드	0.263***	0.154***	0.067**	0.050**	0.046***
프랑스	0.280***	0.177***	0.083**	0.037**	0.032***
독일	0.308***	0.194***	0.091**	0.040**	0.050***
그리스	0.250***	0.204***	0.068**	0.011**	0.048***
아일랜드	0.224***	0.094***	0.091**	0.031**	0.152***
이탈리아	0.230***	0.198***	0.053**	0.014**	0.033***
일본	0.241***	0.157***	0.077**	0.026***	0.024***
한국	0.085***	0.041***	0.036**	0.010**	0.089***
네덜란드	0.242***	0.144***	0.067**	0.039**	0.088***
노르웨이	0.232***	0.125***	0.065**	0.064**	0.048***
포르투갈	0.257***	0.191***	0.071**	0.017**	0.060***
스페인	0.264***	0.184***	0.062**	0.022***	0.044***
스웨덴	0.271***	0.138***	0.070**	0.084**	0.047***
스위스	0.275***	0.178***	0.084**	0.032**	0.081***
영국	0.237***	0.125***	0.092**	0.029**	0.045***
미국	0.237***	0.152***	0.087**	0.013**	0.025***
평균	0.243	0.147	0.075	0.033	0.058

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

이에 본 연구에서는 HT 모형 분석결과(예측치)를 활용하여 사회복지지출 형태별 조세탄력성을 추정하였으며, 분석결과는 [표 5]와 같다. 먼저 공공사회복지지출의 조세탄력성이 가장 높은 국가는 독일로, 다른 조건이 동일할 경우 GDP 대비 사회복지지출이 1단위 증가하면 국민부담률 수입이 0.308 % 증가하는 것으로 조사되었다. 공급형태에 따른 지출별로 살펴보면 소득대체지출의 경우 그리스, 빈곤보건지출은 캐나다, 정부서비스지출은 스웨덴의 조세탄력성이 가장 높은 것으로 나타났으며, 평균적으로 소득대체지출의 조세탄력성이 가장 큰 0.147이고, 다음으로 빈곤보건지출 0.075, 정부서비스 지출의 조세탄력성이 가장 낮은 0.033을 보였다. 이는 서비스 급여보다 현금성 급여지출이 조세수입의 양적 성장에 보다 많은 기여를 하고 있다는 점을 말해주고 있다.

이러한 분석결과와 경향성은 거의 모든 국가에서 동일하게 나타난다. 다만 일부 국가의 사례는 다소 예외적인데, 예를 들어 대표적인 사민주의 복지국가인 덴마크와 노르웨이, 스웨덴은 정부서비스 지출의 탄력성이 빈곤보건지출 탄력성을 상회하거나 거의 유사한 수준인 것으로 조사되었다.¹³⁾ 또한 호주와 캐나다, 아일랜드 그리고 한국은 빈곤보건지출의 탄력성이 소득대체지출 탄력성과 상당히 비슷한 것으로 나타났다. 즉 대부분의 유럽대륙 국가들의 경우 소득대체지출의 조세탄력성이 다른 두 지출에 비해 배타적으로 높으며, 북유럽 국가들은 정부서비스 지출이, 그리고 영미형 국가들은 빈곤보건지출의 탄력성이 두드러진다. 이는 사회적 위험에 대한 국가의 종합적인 대응양식이 복지공급형태에서뿐 아니라(캐슬즈, 2004) 지출-조세(수입) 관계에서도 체계적으로 나타나고 있음을 간접적으로 말해준다.¹⁴⁾

한편 한국은 모든 지출 유형에서 조사대상 국가들 중 가장 낮은 조세탄력성을 보이고 있다. 이는 한국의 경우 같은 조세를 부담하더라도 복지지출의 재정효율성이 낮다는 점을 말해준다. 다시 말해, 한국의 국민부담률 수준(25.5%)은 호주(25.8%), 미국(24.2%)과 유사하거나 오히려 더 높은 데 반해 총 공공사회복지지출뿐 아니라 공급형태별 지출의 조세탄력성이 월등히 낮다는 것이다. 이는 향후 우리나라 국민경제 및 사회적 안정 등에 영향을 미쳐 세수입의 증대로 귀결될 것으로 기대되는 국가의 복지행위가 조세재정 측면에서 상대적으로 낮은 효율성을 가지고 있다는 점을 말해준다는 점에서 시사하는 바가 크다.

물론 직관적으로 판단할 때 이처럼 낮은 조세탄력성은 우리나라 복지지출의 규모가 조세수입의 양적 성장을 견인할 정도로 크지 않기 때문일 수도 있다. 그러나 조사대상 국가들의 분석결과를 살펴보면 복지지출의 규모와 탄력성의 크기가 반드시 상응하는 것은 아니라는 점을 쉽게 확인할 수 있다. 예를 들어, 덴마크는 스위스에 비해 월등히 높은 복

13) 앞서 설명한 바와 같이 사회서비스 지출은 사회통합적이며 낮은 조세저항을 특징으로 한다. 따라서 북유럽 국가들에서 보편적 복지 성격을 갖는 서비스 급여의 재정효과가 전통적인 사회적 보호만큼 크다는 것은 복지제도에 대한 국민들의 높은 신뢰가 재정부담을 유발하는 현금성 지출 못지않게 안정적인 국가재정 운영에 중요하게 간주되고 있다는 점을 보여준다.

14) 이러한 분석결과를 바탕으로 공급형태별 복지지출 조세탄력성의 유사성과 차이점이 국가별로 어떠한 체계적 관련성을 가지고 있는지 탐색하는 것은 복지가 생산되고 분배되는 방식으로써 복지체제 논의를 국가재정 운용 영역으로 확장한다는 측면에서 비교사회정책적 함의가 있다고 판단된다. 그러나 이는 단순하게 계량적인 접근(대표적으로 군집분석이나 퍼지셋 이념형 분석(fuzzy-set ideal type analysis) 등)으로 확인하기 이전에 복지지출이 조세수입으로 환원되는 메커니즘을 기존의 체제논의와 어떻게 이론적으로 연동시킬 수 있는지에 대한 근본적인 고찰이 수반될 필요가 있다. 향후 관련된 후속 연구가 진행되길 기대해 본다.

지지출 수준을 보이고 있지만, 조세탄력성은 각각 0.239와 0.275로 스위스가 상당히 큰 것으로 조사되었다. 이런 측면에서 볼 때 한국의 낮은 조세탄력성이 낮은 복지지출 수준에 기인한다고 단정하기는 어려워 보인다. 오히려 이러한 분석결과, 복지지출이 성장 잠재력을 향상시켜 일정 시점 이후 조세수입의 총량을 크게 높이는 국가들(대표적으로 프랑스, 독일, 스웨덴, 스위스 등)과는 달리, 한국은 사회복지지출이 본연의 사회적 목적(소득 불평등 완화, 경제사회적 안정 등)을 달성하지 못하였거나 시장의 생산성 향상과 조용(인적자본 향상, 안정적인 양질의 노동력 공급 등)하지 못하고 있다는 점을 말해주고 있다.

그렇다면 이러한 사회복지지출의 조세탄력성은 과연 어느 정도 수준이라고 말할 수 있는가? 이를 이해하기 위해 본 연구는 많은 연구에서 세계화의 대리 지표로 활용되어 온 무역개방화 변수의 조세탄력성도 함께 추정하여 비교해 보았다(모델 2에 기반). 분석결과, 무역개방화의 조세탄력성은 최저 0.025(미국)에서 최대 0.152(아일랜드) 수준으로 나타났다. 이는 공공사회복지지출뿐 아니라 경우에 따라서는 공급형태별 지출 중 평균적으로 가장 낮은 수준을 보인 정부서비스지출의 조세탄력성보다 낮은 수준이다. 물론 무역개방화의 조세탄력성은 국가경제의 무역의존도에 따라 다르게 나타날 수 있다. 그러나 아직까지도 각종 이념적 공세와 재정적·경제적 비효율성 테제의 공세를 받고 있는 국가 복지행위가 일국의 무역규모 총량보다 높은 조세탄력성을 보인다는 점은 복지지출의 재정적 영향력이 결코 낮은 수준이 아니라는 사실을 말해준다. 비록 추가적인 논의가 전개될 필요는 있으나, 이러한 결과는 세계화가 미치는 국내경제의 영향력을 새롭게 조망하도록 할 뿐 아니라 세계화와 복지국가 간 관계에 대한 재정학적 이해를 확장하는 데 도움이 될 수 있을 것으로 판단된다.

5. 결론 및 함의

본 연구는 사회복지지출이 조세수입 규모에 미치는 효과에 관한 경험적 연구로, 세입-세출 간 동적관계의 주요 가설에 대한 비판적 검토를 바탕으로 적정조세부담률 추정모형을 구축하고 사회적 공급형태에 따라 사회복지지출을 분해하여 각 형태별 영향력과 복지

지출의 조세탄력성을 추정하였다. 분석결과를 간략하게 정리하면 다음과 같다. 첫째, 본 연구의 주요 설명변수인 공공사회복지지출과 공급형태별 복지지출의 경우, 모든 모델에서 국민부담률 규모에 통계적으로 유의한 양의 영향이 있는 것으로 나타났다. 이는 사회복지지출이 단순히 소비되는 국가재정의 부담요인이라기보다 국가의 재원기반을 강화하는 선순환(virtuous circle)에 일정한 기여를 하고 있음을 보여준다. 둘째, 분석모델의 차이에도 불구하고 노인부양률, 무역개방화 등 모형 내 설명변수들은 대체로 이론적 예측에 부합하는 계수와 부호의 일관성을 보였다. 다만 선거실시여부 변수의 영향은 모든 모델에서 통계적으로 유의하지 않아 경제주체들이 투표로써 세입과 세출을 동시에 결정한다는 재정동기화 가설은 경험적으로 지지되지 않는 것으로 나타났다. 셋째, 공급형태별 복지지출의 조세탄력성을 추정한 결과 대부분의 국가들은 복지공급이 향후 조세수입의 증대를 가져오는 지출-조세 간 선순환체계를 가지고 있는 것으로 조사되었다. 전반적으로 소득대체지출의 조세탄력성이 가장 높았으며, 다음으로 빈곤보전지출과 정부서비스 지출 순으로 나타났지만, 유럽대륙 국가들은 소득대체지출의 조세탄력성이 배타적으로 높은 데 반해, 북유럽 국가들은 정부서비스 지출이, 그리고 영미형 국가들은 빈곤보전지출의 탄력성이 두드러져 사회적 위험에 대한 국가별 대응양식이 복지공급형태 뿐 아니라 지출-조세수입 관계에서도 체계적으로 나타나고 있음을 알 수 있었다. 다만 한국은 조사 대상 국가들 중에서 가장 낮은 조세탄력성을 보여, 같은 조세를 부담하더라도 다른 조사 대상 국가들에 비해 복지지출의 재정효율성이 월등히 낮다는 점도 확인할 수 있었다. 이는 한국의 사회복지지출이 본연의 사회적 목적을 달성하지 못하였거나 시장의 생산성 향상과 조응하지 못하고 있음을 말해준다.

이러한 분석결과와 과거 자료를 통해 추정된 조사대상 국가들의 평균적 성향이 반영된 효과(조세탄력성)의 예측이라는 점을 감안할 필요가 있다. 따라서 특정 국가가 모형을 통해 도출한 적정조세부담률 추정식의 일반적 경향성에 부합하지 않는다고 하여 반드시 비효율적 재정집행이 발생하고 있다고 볼 필요는 없을 것이다. 다만 본 연구를 통해 사회복지지출이 소위 재정건전성을 위협하는 단순한 재정비용으로 간주될 수는 없으며, 복지지출을 통해 사회 전반의 생산성을 향상시킴으로써 일정 시기 이후 다시 세수입으로 회귀하는 일종의 ‘지연된 환류’(deferred feedback)가 상당 규모 발생하고 있음을 경험적으로 확인할 수 있었다.

물론 복지지출이 경제적 생산성을 향상시키거나 국가 재정의 지속가능성을 보장하는 재정적 기준으로만 이해되고 평가될 필요는 없다. 복지지출이 반드시 조세수입 증대에 많은 영향을 줘야 하는 것은 아니라는 것이다. 다만 본 연구는 사회복지지출이 향후 조세수입에 미치는 양적인 영향력과 복지지출 조세탄력성의 국가별 차이를 통해, 대부분의 복지국가에서 장기적인 재정투입으로 복지수준의 안정적 향상과 재정운영의 여력(capacity)을 증대시키는 두 가지 전략이 상당히 높은 수준에서 진행되고 있으며, 한국은 그에 크게 미치지 못하고 있다는 점을 경험적으로 보여준다. 무엇보다도 이와 같이 조세탄력성에 관한 국가 간 비교분석은 국가의 복지공급이 단순히 소비되는 것이 아니라 미래의 조세수입 증가에 중요한 요인이라는 점을 실증했다는 데 의의가 있다.

비록 국가 간 비교의 특성상 자료의 한계로 인해 지하경제나 독과점적 시장구조, 그리고 최근 중간계층의 광범위한 조세저항을 야기한 정부의 세제개편안과 같은 세율조정 효과의 통제를 하지 못한 측면이 있다. 그러나 본 연구가 모색한 사회복지지출의 재정적 효율성 검토는, 왜 우리의 복지지출은 강력한 근로연계형 공공부조제도와 같은 생산주의적 복지개혁에도 불구하고 조세수입의 양적 성장에 충분히 기여하지 못하는지, 향후 어떠한 복지공급체계를 추진할 필요가 있는지와 같은 조세수입과 복지지출 연계와 관련한 재정전략 논의뿐 아니라 여전히 우리 사회에서 강력하게 작동하는 선성장론이나 세계화와 같은 주류 경제담론에 대한 적극적인 대응을 확산하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

■ 참고문헌 □

- 국회예산정책처(2008). NABO 세수추계 및 세제 분석: 2008-2012.
- 권세훈, 한상범(2013). 시간불변 설명변수가 포함된 기업재무 패널 분석. 한국증권학회 1차 정기학술 발표회 자료집(제9분과).
- 김교성, 김성욱(2012). 복지의 양적 확대와 체계적 축소: 이명박 정부의 복지정책에 대한 평가. 사회 복지정책 39(3). 117-149. 한국사회복지정책학회.
- 김성욱(2012). 복지지출의 사회적 공급형태와 조세구조의 체계적 조응. 한국사회정책 19(4). 251-283. 한국사회정책학회.
- 김성욱(2013). 적정조세부담률 추정을 통한 한국 복지국가 증세가능성에 관한 연구. 한국사회정책 20(3). 77-115. 한국사회정책학회.
- 김성태, 이한식, 임병인, 김명규(2012). 우리나라 정부의 최적 규모 분석. 한국재정학회 창립30주년 기념추계정기학술대회 자료집.
- 김연명(2007). 우리나라에서 사회투자론 논의의 쟁점. 경제와 사회 75. 307-318. 비판사회학회.
- 김연명 편(2009). 사회투자와 한국 사회정책의 미래: 사회투자담론이 한국 사회의 복지발전과 사회발전에 유용한 전략인가?. 나눔의 집.
- 나성린, 이영 (2003). 한국의 적정 조세부담률. 공공경제 8(1). 95-116. 한국재정학회(구 한국재정·공공경제학회).
- 남상호(2007). 사회지출과 거시경제 변수간의 관계. 보건복지포럼 9월호. 한국보건사회연구원.
- 민인식, 최필선(2009). STATA 패널데이터 분석. 한국STATA학회.
- 박경돈(2012). 복지국가의 복지지출과 경제성장 간 균형. 한국행정연구 21(4). 73-101. 한국행정연구회.
- 박기백, 김우철(2006). 재정의 유지 가능성과 세입·세출의 인과관계 검증. 한국조세연구원.
- 박형수(2004). 조세부담률의 국제비교 및 적정수준 분석. 재정포럼 6월호: 30-57. 한국조세연구원.
- 백승호, 안상훈(2009). 한국 복지국가 성격 재조명: 공공사회복지 지출 구조와 새로운 유형화 분석. 정무권(편). 한국 복지국가 성격논쟁Ⅱ. 인간과복지.
- 성태훈, 이영(2005). 재정의 경기대응성과 경기안정 효과성에 대한 실증분석. 재정논집 19(2). 1-35. 한국재정학회.
- 안중범, 안상훈, 전승훈 (2010). 복지지출과 조세부담의 적정 조합에 관한 연구. 사회보장연구 26(4). 293-324.
- 안상훈(2011). 사회서비스형 복지국가 전략의 지속가능성. 경제논집 50(3). 263-293. 서울대학교경제연구소.

- 양재진(2010). 역동적 복지국가의 복지재정에 대한 토론문. 비판과대안을위한사회복지학회 춘계학술대회 자료집. 130-139.
- 이선규(2007). 건강과 사회투자정책-건강투자. 김연명 외. 우리나라에서의 사회투자정책 적용방안 연구. 보건복지부-중앙대학교 사회복지학과.
- 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.
- 전영준, 안종범(2007). 한국의 적정 조세부담률에 대한 연구. 경제분석 13(3). 111-156. 한국은행 금융경제연구원.
- 전주성(2006). 복지지출이 경제성장에 미치는 효과에 관한 연구. 한국재정학회.
- 정경희, 이현주, 박세경, 김영순, 최은영, 이윤경, 최현수, 방효정(2006). 한국의 사회서비스 쟁점 및 발전전략. 한국보건사회연구원.
- 차병섭, 이영(2013). 사회복지지출이 경제성장을 저해하는가? 도구변수법과 구조방정식 모형을 이용한 실증 분석. 한국재정학회 2013년 추계학술대회 자료집.
- 최병호, 남상호(2004). 한국의 국민부담율 전망과 정책적 시사점. 사회보장연구 20(3). 57-82. 한국사회보장학회.
- 캐슬즈(2004). 복지국가의 미래: 위기론의 허구와 실제. 우명동-우기동(역). 2008. *The Future of the Welfare State : Myths and Crisis Realities*(2004). 해남.
- 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.
- Ali, R. & Shahi, M. (2012). The Causal Relationship between Government Expenditure and Revenue in Pakistan. *Interdisciplinary Journal of Contemporary Research Business* 3(12): 322-329.
- Baghestani, H. & McNown, R. (1994). Do revenues or expenditures respond to budgetary disequilibria? *Southern Economic Journal* 60: 311-322.
- Baharumshah, A. Z. & Lau, E. (2007). Regime changes and the sustainability of fiscal imbalance in East Asian countries. *Economic Modelling* 24(6): 878-894.
- 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.

- Botthole, T. D. (2011). Tax effort and the determinants of tax ratio in Sub-sahara Africa. *Journal of European Economy* 10: 79-103.
- Bryson, L. (1992). *Welfare and the State: Who Benefits?* Macmillan.
- Darrat, A. (2002). Budget balance through spending cuts or tax adjustments? *Contemporary Economic Policy* 20(3): 221-230.
- Devereux, M. P., Lockwood, B. & Redoanto, B. (2008). Do countries compete over corporate tax rates? *Journal of Public Economics* 92: 1210-1235.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press.
- Ewing, B. T., Payne, J. E., Thompson, M. A. & Al-Zoubi, M. T. (2006). Government expenditures and Revenue: Evidence from Asymmetric Modeling. *Southern Economic Journal* 73(1): 190-200.
- Hatemi-J, A. (2002). Is the Government's intertemporal budget constraint fulfilled in Sweden? An application of the Kalman filter. *Applied Economics Letters* 9(7): 433-439.
- Johnson, H. & Thomas, A. (2007). Individual learning and building organizational capacity for development. *Public Administration and Development* 27: 39-48.
- 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.
- Kollias, C. & Makrydakis, S. (1995). The causal relationship between tax revenues and government spending in Greece: 1950-1990. *Cyprus Journal of Economics* 8(2): 120-135.
- Kollias, C. (2000). Tax and spend or spend and tax? Empirical evidence from Greece, Spain, Portugal and Ireland. *Applied Economics* 32(5): 533-546.
- Koren, S. & Stiassny, A. (1995). Tax and spend or spend and tax? An empirical investigation for Austria. *Empirica* 22(2): 127-149.
- Mares, I. (2005). Great Divergence in Social Protection. paper written for conference on Varieties of Capitalism in Asia. Korea University and the East Asia Institute.
- McMillin, D. W. & Fackler, J. S. (1984). Monetary vs. Credit aggregates: An evaluation of monetary policy targets. *Southern Economic Journal* 50: 711-723.
- 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.
- Narayan, P. K. & Narayan, S. (2006). Government Revenue and Government Expenditure Nexus: Evidence from Developing Countries. *Applied Economic Letters* 38: 285-291.

- Payne, J. E. (1997). The tax-spend debate: The case of Canada. *Applied Economics Letters* 4(6): 381-386.
- Payne, J. E. (2003). A Survey of the International Empirical Evidence on the Tax-Spend Debate. *Public Finance Review* 31(3): 302-324.
- Peck, J. (2001). *Workfare States*. The Guilford Press.
- Perkins, D., Nelms, L. & Smyth, P. (2004). Beyond neo-liberalism: the social investment state“. Social Policy Working Paper No. 2. Brotherhood of St. Laurence and Center for Public Policy: University of Melbourne.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press.
- Popova, Y. & Kozhevnikova, M. (2013). Interdependence of HDI and Budget Redistribution within the Scandinavian and Continental Social Models. *Economics and Management* 18(3): 562-575.
- Taylor-Gooby, P. (2007). Social Investment in Europe: bold plans, slow progress and implication for Korea. 한국사회의 미래와 사회투자정책 심포지움 발표문: 한국사회복지학회.
- Thomson, D. (1989). The Welfare State and Generation Conflict: Winners and Losers. in Johnson, P., Conrad, C. and Thomson, D.(Eds.). *Workers versus Pensioners: Intergenerational Justice in an Ageing World*. CEPR.

Elasticity of taxation on Social Expenditures

Kim, Seong Wook*

The purpose of this study is to empirically identify effects of social expenditures on scales of tax revenue. The authors in this study structured models to estimate optimal tax ratio based on major hypotheses on relations between revenue and expenditure, decomposed social expenditures according to types of social provision, and to estimate elasticities of each type and consequent tax. As a result, total public social expenditures and welfare expenditure by types of social provision showed statistically significantly positive effects on scales of tax revenue. However, contrary to the general trend, the nations investigated showed considerable deviation in the aspect of fiscal sustainability in welfare expenditures. Korea was in lower fiscal sustainability, whose social expenditures were investigated not to reach the natural social goals or to fail to correspond to improvement in market productivity. It is evident that the outcome of social expenditures is not needed to be estimated only by fiscal criteria, but these analyses of elasticities empirically confirmed that social expenditures are rather factors of finance income that may be returned to tax revenue in the future than simple expense of finance threatening fiscal health, additionally presenting certain political consent on drawing up measures to innovate welfare provision in order to maximize fiscal effects.

Key Words: financing social welfare, elasticity of taxation

◆ 2013.12.03. 접수 / 2013.12.31. 1차 수정 / 2014.02.27. 게재 확정

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