

## 복지국가의 조세체계와 함의

### - 보편적 복지국가 친화적인 조세구조는 있는 것일까 -\*

윤 홍 식

(인하대학교)

#### [요 약]

본 논문은 복지국가와 조세체계의 관계를 분석했다. 먼저 보편적 복지국가에 조응하는 조세체계는 직접세와 간접세, 누진세와 역진세, 유동적 세원과 비유동적 세원 간의 이분법적 선택의 문제가 아니라 대립되는 조세 모두의 확대에 근거한다. 다만 보편주의 복지국가의 급여가 모든 시민에게 보편적으로 제공되듯, 보편주의 복지급여를 위한 재원 또한 보편적 세금을 통해 모든 계층이 부담해야한다. 유형화의 결과는 크게 고세금 유럽형과 저세금 유형으로 구분되었고, 두 가지 유형을 세분해서 보면 고세금 유럽형은 균형조세유형과 저사회보장세유형으로, 이러한 분석을 통해 본 연구는 보편적 복지국가는 단순히 복지재원을 확대하는 것이 아니라 보편적 복지국가에 조응하는 조세체계가 필요하다고 주장한다.

주제어: 조세체계, 보편주의 복지국가, 역진세, 간접세, 직접세.

### 1. 문제제기

최근 복지국가를 둘러싼 논쟁이 한창이다. 민주당은 3+1(무상급식, 무상의료, 무상보육, 반값등록금) 정책을 내놓으면서 증세 없이도 보편주의 복지국가가 가능하다고 주장한다. 반면 한나라당은 민주당의 보편주의 복지는 무책임한 포퓰리즘이고, 결국 국민들의 세 부담을 가중시킬 것이라고 비판한다. 참여정부 시절 한나라당의 기초노령연금 정책에 대해 현실성 없는 포퓰리즘이라고 비난했던 민주당(당시 열린우리당)과 한나라당의 입장이 정반대로 바뀐 형국이다. 정치권만이 아니다. 복지국가 국

\* 본 논문은 2011년 10월 14일 한국불교역사문화기념관에서 개최된 참여사회연구소 창립 15주년 기념 국제심포지엄에서 발표한 글이다.

민운동본부, 진보의 합창, 내가 꿈꾸는 나라, 복지국가를 위한 시민사회연석회의 등 다양한 시민사회 운동과 조직들이 출범하면서 보편주의 복지국가를 주장하고 있다. 이러한 운동들은 정당·정치운동을 지향하는 경우도 있고, 시민사회운동을 지향하는 경우도 있지만 서구사회와 달리 조직노동의 역할이 취약한 한국사회에서 복지국가를 현실화하기 위해 대중을 주체로 세우는 대중적 운동이라는 점에서 공통의 목적을 갖고 있다.

보편주의 복지국가를 둘러싼 정치공방과 논란이 이렇듯 확산되는 것에 반해 보편주의 복지국가를 실현하기 위한 구체적 대안에 대한 논의는 제한적이다. 특히 높은 수준의 사회지출을 요구하는 보편주의 복지국가는 높은 조세부담을 수반한다는 점을 고려했을 때(Lindert, 2004:343), 한국사회에서 논란이 되고 있는 보편주의 복지국가의 실현 여부는 어떻게 재원을 마련할 것인가에 달려 있다고 보아도 과언이 아니다. 복지국가가 자본주의의 확대와 함께 나타난 공동체의 파괴와 원자화된 인간을 다시 공동체의 일원으로 되돌리는 역할을 수행하기 위해 만들어진 서구사회의 목적의식적 노력의 산물이라면(Poranyi, 2009), 조세체계는 이를 가능하게 하는 구체적인 수단이다. 국가의 조세확대 능력 없이 보편주의 복지국가는 불가능하다<sup>1)</sup>. 실제로 복지국가의 발전은 국가의 재원확보 역량에 대한 경로의존적 성격을 갖고 있다(Kato, 2003:160). 그렇기 때문에 보편주의 복지국가는 민주당 주류의 주장처럼 증세 없이 세출구조의 효율화와 감세철회만으로 가능한 것도, 단순히 재원을 확대한다고 현실화 되는 것도 아니다.

민주당의 주장은 보편적 복지국가와는 거리가 먼 미국 민주당이 증세 없이 세출구조 조정과 과세 형평성 제고를 통해 저소득층의 복지를 개선하겠다는 주장(이현우, 2007:42)과 다르지 않다. 그렇다고 부자에게 세금을 더 물리는 방식을 통해서 실현되는 것도 아니다. 물론 보편주의 복지국가로 대표되는 스웨덴 복지국가의 초기 특성이 부자에 대한 누진적 세금과 관련 있는 것은 사실이다(Kato, 2003:58). 그러나 1970년대 이후 스웨덴이 본격적으로 보편주의 복지국가의 전형으로 등장했던 시기를 보면 스웨덴 보다 영국의 조세제도가 더 누진적이었던 사실을 기억할 필요가 있다<sup>2)</sup>(Lindert, 2004). 보편주의 복지국가의 재원문제는 단순히 세출구조 효율화와 누진적 조세제도를 통해 정부재정의 총량을 확대하는 문제가 아니라 보편주의 복지국가에 조응하는 조세체계를 만드는 것이다<sup>3)</sup>. 그리

- 1) 이미 150년 전 Alexis de Tocqueville이 주장했다고 인용하면서 Caragata(1998)는 정부역할과 시민사회의 역할 간에 구축효과가 있다고 주장한다. 세금인상과 정부의 확대는 시민사회의 역할을 정부가 담당함으로써 시민사회를 위축시킨다는 것이다. 그러나 일반적으로 정부가 빈곤층을 돕기 이전에 교회와 박애단체 등 민간에서 관대한 구빈사업을 하고 있었을 것이라고 예상한다. 하지만 민간자선기관은 정부가 수행한 규모에 버금가는 구빈사업을 수행한 적이 전혀 없었다(Lindert, 2004:39, 58). 더욱이 구빈에 관한 정부의 역할과 민간의 역할은 부적 관계가 아닌 정적 관계에 있는 것으로 보고되고 있다. Caragata(1998)의 주장과 달리 정부역할의 민간역할에 대한 구축효과는 없었으며(Lindert, 2004:61, 96), 잉글랜드와 웨일즈에서 민간기관의 구빈활동은 가난한 사람들만을 위한 것이 아니라 교육, 도제, 다양한 종교적 목적의 일들을 수행했다. 비구빈활동을 모두 합쳐도 민간의 역할은 당시 두 지역의 국내생산의 0.4%에 불과했으며, 1861-1876년 사이에는 0.1%로 낮아졌다. 민간의 역할이 두드러지는 미국의 경우도 민간의 기부액수는 정부의 역할이 확대되면서 확대된 것이다.
- 2) 잘 알려진 바와 같이 스웨덴의 소득세는 영국과 같이 누진적이지만 소비세를 포함하게 되면 1985년을 기준으로 보수당 집권했던 영국이 스웨덴 보다 더 누진적이다(Lindert, 2004:280).
- 3) 비교사회정책연구에 따르면 복지국가와 국가조세체계(the tax state)는 상호보완적 관계에 있는 것

고 조세개혁의 큰 방향은 보편주의 복지국가에서 복지급여가 시민권에 근거해 모든 시민을 포괄하는 것과 같이, 재원 또한 광범위한 대중의 보편적 기여에 기반해야 한다는 것이다.

이러한 인식에 기반 해 본 연구는 OECD 주요 국가들을 중심으로 복지국가의 조세체계를 분석했다. 이를 통해 본 논문은 복지국가와 조세체계를 둘러싼 논쟁을 정리하고, 조세체계에 따라 복지국가를 유형화했다. 다음 절에서는 연구방법에 대해 개략했다. 분석결과 1과 2에서는 복지국가와 조세체계를 둘러싼 주요쟁점과 OECD 17개국의 조세체계를 군집분석을 통해 유형화했다. 마지막 절에서는 주요 분석내용의 정리하고, 분석결과가 한국사회에 주는 함의를 정리했다. 보편주의 복지국가와 조세체계의 분석을 통해 본 연구는 한국사회가 보편주의 복지국가에 동의한다는 것은 단순히 복지의 보편적 확대에 대한 동의 여부를 묻는 것만이 아니라 보편주의 복지국가를 위해 어떤 세금을 얼마큼 더 낼 용의가 있는지를 묻는 것이라고 주장하고자 한다.

## 2. 분석방법

### 1) 분석방법

복지국가와 조세체계를 유형화하기 위해 두 가지 분석방법을 사용했다. 하나는 조세구조 변화의 경향을 근거로 조세체계를 둘러싼 주요 쟁점에 대해 검토하는 것이고, 다른 하나는 조세구성<sup>4)</sup>을 근거로 복지국가를 유형화하는 작업이다. 먼저 조세체계를 둘러싼 쟁점은 조세체계에 관한 선행연구를 중심으로 검토했다<sup>5)</sup>. 여기서는 주요 복지국가 유형을 대표하는 스웨덴(사민주의-보편주의 복지국가), 독일(보수주의 복지국가), 영국(자유주의 복지국가), 스페인(남부유럽 복지국가)과 한국사례를 중심으로 조세구조의 변화와 쟁점을 검토했다. 군집분석의 대상인 17개국<sup>6)</sup> 모두를 분석하면 가장 바람직하겠으나, 제시할 자료의 양이 방대해 제시한 자료는 5개국으로 제한했다. 대신 OECD 평균을 제시했다. 검토된 주요 쟁점은 세 가지이다. 첫 번째는 조세체계의 누진성과 역진성에 관한 논란이다. 통념과 달리 보편주의 복지국가의 조세체계가 역진적 특성을 갖고 있다는 주장이 제기되기 때문이다 (Akaishi and Steinmo, 2006; Lindert, 2004; Kato, 2003; Lassen and Sørensen, 2002). 두 번째는 직

으로 나타나고 있다(Kato, 2003:34).

- 4) 조세구성은 GDP 대비 각 조세항목(예를 들어, 개인소득세, 법인세 등)의 비중을 사용했다. 총 세수 대비 각 조세항목의 비중을 사용하지 않은 이유는 총 세수가 적은 국가와 큰 국가를 비교 할 때 왜곡이 발생할 가능성이 높기 때문이다. 예를 들어, 한국의 재화와 용역에 대한 세금이 총 세수에서 차지하는 비중은 31.6%로 OECD 평균인 31.7%와 거의 유사하고, 스웨덴의 27.7% 보다 높다(OECD, 2010:93). 이를 해석하면 한국은 간접세 비중이 상당히 높은 국가가 된다. 그러나 GDP 대비 비중으로 전환하면 한국의 재화와 용역에 대한 조세(소비세)규모(8.4%)는 스웨덴(12.8%)의 65.6%, OECD 평균(10.8%)의 77.8%에 불과하기 때문이다.
- 5) 분석결과 1은 사실상 본 연구의 선행연구를 대신한다.
- 6) 17개국은 스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 독일, 프랑스, 벨기에, 오스트리아, 영국, 미국, 캐나다, 호주, 스페인, 이태리, 포르투갈, 그리스, 일본, 한국이다.

접세와 간접세를 둘러싼 논란이다. 일반적으로 간접세는 소득 역진적이기 때문에 사회적 평등을 지향하는 보편주의 복지국가의 주요 세원으로 적합하지 않다고 믿고 있다. 그러나 이러한 믿음과 달리 다양한 경험연구는 보편주의 복지국가와 간접세의 친화성을 이야기하고 있기 때문이다(Dieckhoener and Peichl, 2009; Lindert, 2004; Kato, 2003; Lassen and Sørensen, 2002). 마지막으로 세계화와 복지국가의 조세체제와 관련된 논란이다. 여기서는 세계화로 인해 자본의 유동성이 증가한다는 사실을 전제로 보편주의 복지국가의 재원구조가 자본과 같은 유동적 세원에서 상대적으로 유성동이 낮은 세원으로 이동한다는 주장에 대해 검토했다(Lee, 2011; Bettendorf, Gorter, and van der Horst, 2006; Lee and Gordon, 2005; Lindert, 2004; Boadway, Marchand, and Pestieau, 1994). 만약 세계화가 피할 수 없고, 자본의 유동성이 높아졌다면, 복지국가의 지속가능한 세수기반은 자본에서 상대적으로 비유동적인 노동과 소비로 이동할 수밖에 없기 때문이다(Krugman, 2009).

다른 하나는 군집분석을 통해 OECD 17개국의 조세체제를 유형화하는 작업이다. 개별국가들을 조세구조와 관련된 유사성을 중심으로 묶고, 상이한 요소를 분리시키는 위계적 군집분석 방법을 사용했다(김기영·전명식, 1994). 만약 조세체제가 특정 복지국가의 특성과 조응한다면, 조세체제를 유형화한 군집은 통상적인 복지국가 유형과 유사할 가능성이 높기 때문이다. 이를 통해 본 연구는 각 조세 유형이 갖는 고유한 특성을 가시화했다.

## 2) 자료 및 변수정의

분석에 사용된 주 자료는 두 가지다. 조세체제와 관련된 주요 쟁점은 조세체제와 관련된 다양한 문헌을 중심으로 검토했다. 세금과 관련된 각국의 수치는 OECD에서 발행된 자료를 이용했다: Consumption Tax Trends 2010(OECD, 2011a), OECD Tax Database(OECD, 2011b), Revenue Statistics 2010(OECD, 2010a), Taxing Wages, 2009-2010(OECD, 2010b). 군집분석에 사용된 조세자료는 Revenue Statistics 2010에 제시된 자료를 이용했다.

군집분석에 사용된 변수는 조세비중이 큰 세목만을 포함시켰다<sup>7)</sup>. 소득세(1000)는 개인과 법인 소득에 대한 과세를 의미하며, 개인소득세(1100)와 법인소득세(1200)로 구분된다. 사회보장세(2000)는 피고용주가 부담하는 사회보장기여금(2100)과 고용주가 부담하는 사회보장기여금(2200)으로 구분했다. 재산세(property tax, 4000)는 부동산과 주택 등에 부과되는 세금이다. 소비세는 일반소비세와 특별소비세를 분석했는데 일반소비세(5110)는 부가가치세(VAT/GST)를 포함한 것이고, 특별소비세(5120)는 물품세와 관세 등을 포함한 것이다.

조세와 관련된 쟁점을 분석하기 위해 OECD 규정에 따라 분류된 세금을 다시 누진세와 역진세, 직접세와 간접세, 유동적 세원과 비유동적 세원으로 구분했다. 먼저 누진세는 개인소득세, 법인소득세, 재산세를 포함했다. 재산세의 경우 정률인 경우도 있지만 재산의 크기에 따라 세율이 상이한 경우가 대부분이므로 누진세로 분류했다. 역진세는 정률의 세금을 부과하는 것으로 일반소비세와 특별소비세

7) 각 세목에 대한 정의는 OECD(2010a) 규정을 따랐다.

에 사회보장기여금을 추가했다. 직접세는 개인과 법인소득세, 사회보장기여금, 재산세를 포함시켰고, 간접세에는 일반소비세와 특별소비세를 포함시켰다. 유동적인 세원에는 법인소득세를, 비유동적 세원에는 개인소득세, 재산세, 소비세 등을 포함시켰다.

### 3. 분석결과 1: 조세체계를 둘러싼 쟁점

국가의 조세체계는 일반적으로 단계적 확대과정을 거친다고 알려져 있다. 근대국가의 출현과 함께 조세구조는 ① 임의적이고 좁은 세금으로부터 ② 관세와 물품세로 전환되고, 다시 ③ 소득과 부에 대한 직접세금으로, 최근에는 ④ 소비와 노동에 대한 광범위한 세금으로 이전되었다는 것이다(Lindert(2004:35). Kato(2003:34)도 산업화된 국가의 재원이 단순간접세(관세 등)에서 직접세(소득세)로, 다시 간접세(부가가치세/소비세)로 변화하고 있다고 주장한다. 이러한 주장에 따르면 현재 가장 발달된 조세구조는 간접세와 역진세를 중심으로 구조화된 체계라는 것이다. 특히 이러한 변화는 1970년대 오일쇼크 이후 세계경제의 변화에 민감한 소득세, 법인세 등과 같은 직접세와 누진세로부터 세수를 효과적으로 확보하기가 어렵게 되자 상대적으로 세계경제 변화에 덜 민감한 세원인 간접세와 역진세로 이동하게 되었다는 것이다(Kato, 2003). 더욱이 Wilensky(2002, Ganghof, 2006 재인용)는 소득과 재산에 대한 세금, 즉 누진세와 직접세가 경제성장을 더디게 한다고 주장하고 있다.

그러나 이러한 주장은 전후 누진적 조세에 기반 한 복지국가를 부정하는 것인 동시에 불평등을 완화하는 도구로써 조세의 기능을 포기하는 것일 수 있기 때문에 많은 논란을 야기하고 있다. 실제로 Ganghof(2006)는 Kato와 Wilensky의 주장이 구체적으로 검증되지 않았다고 비판한다. 이러한 논란에 기반 해 본 절에서는 누진세, 직접세와 같은 복지국가의 전통적인 세금에서 역진세, 간접세로 조세구조가 이동하고 있는지에 대한 논란과 세계화의 심화로 세원의 유동성 여부가 조세구성의 중요한 준거로 작동하고 있는지를 검토했다.

#### 1) 누진세 대 역진세를 둘러싼 논란

통상적으로 역진세에 대한 지지여부는 좌우를 가르는 핵심적 준거다<sup>8)</sup>. 역진세가 확대된다는 것은 불평등을 증가시킴으로써 효율성을 위해 평등을 희생시킨다는 비난을 피할 수 없기 때문이다(Fuest and Peichl, 2007). 실제로 미국에서 진보는 공화당 또는 민주당 일부에서 소비세 도입을 시도 할 때마다 역진적인 소비세가 소득계층 간 불평등을 확대한다는 이유로 반대해 왔다(Lindert, 2004). 한국의 진보도 이와 유사한 입장을 견지하고 있다. 복지국가의 재원을 둘러싼 최근의 논란에서도 소비세를 높이는 것은 진보에게는 금단의 언어와 같다. 그러나 Kato(2003)와 Lindert (2004)는 사회적 평등

8) 하지만 역사적으로 “부자에게 세금을”이라는 누진적 소득세의 강력한 실천가가 민족사회주의자(나치)인 히틀러였다는 사실(Berman, 2010:220)은 우리를 당황스럽게 한다.

을 추구하는 보편주의 복지국가의 세원이 소득세와 같은 누진세에서 소비세와 같은 역진적 세금으로 변화하고 있다고 주장하고 있다. 만약 이러한 사실을 받아들인다면 소득에 대한 누진적 과세가 저소득계층의 세금부담을 경감시키고, 불평등을 약화시킨 보편주의 복지국가를 건설하는데 기여했다는 믿음을 부정하는 것은 물론(Ganghof, 2006) 보편주의 복지국가의 전통적 조세체계에 대한 근본적 도전된다. 더욱이 누진세가 아닌 역진세가 복지국가의 주재원이 된다는 것은 보편주의 복지국가가 불평등을 약화시키기 보다는 확대할 수도 있는 것이다. 정말 보편적 복지국가의 조세구조는 누진세에서 역진세로 변화하고 있을까? 왜 보편주의 복지국가는 역진세의 확대에 동의했을까?

〈표 1〉 누진세와 역진세의 구성 변화: 1965-2008

		1965	1975	1985	1995	2005	2008	변화율(%)
스웨덴	누진적	18.7	21.4	21.2	20.0	20.5	17.9	-5.3
	역진적	13.5	17.0	23.5	25.9	25.2	23.7	75.6
독일	누진적	12.5	13.1	13.6	12.2	10.7	12.4	-0.8
	역진적	18.1	20.1	21.4	23.6	22.4	22.8	26.0
영국	누진적	13.9	14.5	17.5	17.2	16.9	16.4	18.0
	역진적	20.2	26.8	25.2	21.8	24.5	25.0	23.8
스페인	누진적	4.4	5.2	8.4	11.1	13.4	12.2	177.3
	역진적	10.2	13.2	18.0	18.3	19.8	18.4	80.4
한국	누진적	na	4.0	5.5	8.7	9.9	11.2	180.0
	역진적	na	9.1	9.6	9.8	12.1	13.2	40.1
OECD	누진적	11.0	13.2	14.4	14.1	14.5	14.3	30.0
	역진적	13.2	15.0	17.1	18.9	19.0	18.7	41.7

먼저 변화의 경향을 보자. 〈표 1〉은 복지국가 유형을 대표하는 스웨덴, 독일, 영국, 스페인, 한국, OECD의 GDP 대비 누진세와 역진세의 비중 변화를 보여주고 있다(세목별 구체적 수치는 〈표 3〉을 참고하라). 먼저 OECD 국가들의 경향을 보면 1965년부터 2008년까지 GDP 대비 역진세의 비중은 항상 누진세의 비중 보다 높았다. 그러나 이러한 변화는 Kato(2003)와 Lindert(2004)의 오해의 소지가 있는 주장(산업화된 복지국가들의 조세체계가 역진세로 전환되고 있다는)을 전적으로 지지하지 않는다. 왜냐하면 제시된 자료는 세원이 누진세에서 역진세로 이동하는 것이라기보다는 역진세의 증가율이 누진세의 증가율 보다 높았다고 주장하는 것이 타당하다. 실제로 GDP 대비 누진세의 비중은 1965년에서 2008년 현재까지 30.0% 증가했고, 역진세의 비중은 동기간 동안 누진세 증가율 보다 11.7%P 높은 41.7% 증가했다. 다만 주목할 변화는 GDP대비 누진세의 비중은 1975년 이후 거의 변화가 없는데 반해 역진세의 비율은 2005년까지 꾸준히 증가했다는 점이다.

구체적으로 보면 보수주의 복지국가를 대표하는 독일과 자유주의 복지국가를 대표하는 영국은 OECD 국가들과 같이 역진세와 누진세 모두 증가 했다. 그러나 시민주의 복지국가를 대표하는 스웨덴의 누진세 비중은 감소한 반면 역진세의 비중은 동기간 동안 무려 75.6%나 증가했다. 특히 1980년대

중반을 기점으로 GDP 대비 역진세와 누진세의 비중이 역전되는 현상이 나타난다. 어떻게 사회적 평등을 가장 모범적으로 실현하고 있다는 사민주의 복지국가 스웨덴에서 이런 당황스런 일이 벌어질 수 있을까? 그 것도 좌파 정당이 장기 집권한 스웨덴에서 어떻게 역진세의 비중이 누진세의 비중 보다 높아진 것일까? 논쟁의 핵심은 여기에 있다.

사민당을 지지하는 대부분의 스웨덴 유권자들은 물론 상당수의 사민당 의원들조차 사민당이 1950년대 역진세(당시 판매세)를 (재)도입(인상)<sup>9)</sup>하려는 시도에 반대했다<sup>10)</sup>(김육, 2007:131; Akaishi and Steinmo, 2006; Kato, 2003). 현재 한국 시민들처럼 스웨덴 시민들도 자신들은 세금을 많이 내고 있다고 생각하는 반면 부자들은 합당한 세금을 내지 않는다고 믿고 있었으며, (복지를 위해) 정부가 더 많은 세금이 필요하다면 부자에게 세금을 걷으라고 요구했다(Akaishi and Steinmo, 2006:351). 실제로 사민당이 '복지프로그램을 확대하기' 위해 판매세를 재도입하고자 했을 때, 사민당 지지자중 판매세 도입을 지지하는 비율은 39%에 불과했다<sup>11)</sup>(Särilvik, 1967, Kato, 2003:62, 재인용). 그러나 초기의 반대에도 불구하고 이후 판매세 도입에 대한 지지율은 66%로 두 배 가까이 증가하고, 1960년 4%의 (감면 없는) 판매세가 재도입 된다. 이후 판매세는 1969년 부가가치세로 전환되고 세율이 25%까지 상승하는 과정에서 시민들의 지지는 유지된다.

왜 사민당과 지지자들은 불평등을 확대할 수 있는 역진적 소비세의 도입을 지지했을까? 두 가지 측면에서 살펴 볼 수 있다. 하나는 세금의 역진성이 곧 현실에서 불평등을 확대하는 것은 아니기 때문이다. 비록 역진적 세금을 통해 재원을 확대해도, 정부지출이 불평등을 완화하기 위해 쓰인다면, 역진적 세원은 크게 우려할 바가 되지 못한다. 스웨덴은 역진적 세금을 통해 사회적 평등을 확대한 대표적 사례라고 할 수 있다(Lindert, 2006; Akaishi and Steinmo, 2006; Kato, 2003; Lindert, 2004). 실제로 사민당은 좌파의 반대에 직면했을 때 마다 보편적 복지급여의 확대를 통해 소비세의 부정적 효과를 상쇄했고(Lindert, 2004)<sup>12)</sup>, 이러한 경험이 스웨덴 시민들로 하여금 정부의 조세정책을 지지하게 만든 것이다. 반면 영국과 미국 등 자유주의 복지국가에서 역진적 조세의 도입(확대)은 보편적 복지급여를 확대하기 위한 것이 아니라 재정적자를 메우거나 경제적 효율성을 높이기 위해 도입·인상·검토되었다. 특히 영국 보수당 정부는 세수를 늘리기 위한 것이 아니라 직접세를 경감하기 위한 목적에서 간접세를 인상하거나(Ganghof, 2006), 1990년대에는 인두세 폐지로 인한 재정공백을 메우기 위해 소비세를 인상했다(강원택, 2007:59). 미국에서도 경제학자들이 소비세 도입을 지지했는데, 이유는 사회지출을 확대하기 위해서가 아니라 소비세를 재정적자를 낮추는 유용한 도구로 인식했기 때문

9) 스웨덴의 판매세는 1930년대 이전에 도입했다가 1960년 판매세 형태로 재도입되고(김육, 2007), 1969년에는 부가가치세가 전환된다(OECD, 2011a).

10) Edlund(1999, Kato, 2003:75, 재인용)는 영국, 미국과 달리 초기부터 스웨덴 국민들이 조세와 재분배정책의 상호연관성에 대해 이해하고, 조세정책의 재분배 효과에 대해 만족했다고 하지만 이는 처음부터 스웨덴 국민들이 역진세의 강화에 대해 동의했다는 것을 의미하지는 않는다.

11) 이전 선거에서 사민당은 세금을 통해 부의 불평등을 완화하겠다고 공약했었다(김육, 2007:127).

12) 또한 역진적 세금은 저소득층에 대한 감면조치와 지원확대로 완화되었기 때문이다(Garrett, 1998, Kato, 2003:39, 재인용). 소비세를 도입하거나 인상할 때 사민당 정부는 저소득층을 위한 특별 복지프로그램을 확대하거나(Akaishi and Steinmo, 2006:352), 음식과 같은 생필품에 대한 소비세를 50% 인하함으로써(김육, 2007:136) 소비세의 역진성을 완화했다.

이다(Kato, 2003).

다른 하나는 조세와 관련된 스웨덴 사회의 정치력이다. 앞서 언급했듯이 판매세 도입과 관련해 지지율이 39%에서 66%로 높아질 수 있었던 이유는 판매세 도입을 위해 사민당 정부가 적극적으로 국민과 소통하려고 노력했기 때문이다. 사민당 정부는 먼저 조세 전문가로부터 지지를 얻어내고, 이어서 사민당 내부의 지지를 구축했으며, 최종적으로 유권자들로부터 지지를 이끌어냈다(Kato, 2003). 이러한 과정을 통해 사민당 정부는 소비세 도입이 불평등을 강화할 것이라고 우려하는 좌파와 국민들을 지지자로 돌릴 수 있었다. 반면 영국에서 소비세 도입 과정은 스웨덴과 달리 정치적 실패과정이었다. 스웨덴에서 세금이 노동자, 중산층, 저소득층을 위한 보편적 복지를 위한 재원이라는 점을 이해시키기 위한 정치적 소통과정이 있었던 반면 영국에서는 세금을 둘러싼 정당간의 대립이 극심했다(김옥, 2007:137). 이로 인해 정권이 교체될 때마다 조세정책은 급격히 변화했고, 결국 세금인상의 필요성에 대한 국민적 공감대를 얻는데 실패했다. 또한 스웨덴과 달리 소비세를 지지하는 강력한 정치적 우군도 찾지 못했다.

역진세와 누진세와 관련된 논란의 핵심은 스웨덴의 사례에도 보듯 역진세의 확대가 반드시 보편주의 복지국가와 배치되지 않는다는 것을 보여주고 있다. 그렇다고 Kato(2003)의 주장처럼 보편주의 복지국가에 조응하는 조세구조가 반드시 역진세에 기반 한다는 것을 의미하는 것도 아니다. 영국은 누진세 비중의 증가율보다 역진세 비중의 증가율이 훨씬 컸지만 영국을 보편주의 복지국가라고하지는 않는다. 스웨덴과 달리 누진세의 확대를 통해 복지국가의 보편성을 지속한 사례도 있다. 덴마크의 조세구조를 보면 1965년부터 2008년까지 GDP 대비 누진세 비중의 증가율은 85.5%(16.5%에서 30.6%)인데 반해 역진세 비중의 증가율은 22.5%(12.9%에서 15.8%)에 그쳤다(OECD, 2010a). 그렇다고 누진세의 확대 또한 보편주의 복지국가를 담보하는 것이 아니다. 지난 30여 년간(1975~2008) 보편주의 복지국가의 문턱에도 이르지 못한 한국의 GDP 대비 누진세의 증가율은 180.0%로 OECD 평균을 훨씬 상회하고, 역진세 대비 누진세의 비중이 높은 국가들 중 하나이다. 하지만 한국을 보편주의 복지국가라고 할 수는 없다. 결국 누진세와 역진세 논란에서 중요한 사실은 보편주의 복지국가에 조응하는 조세가 역진적이어야 하느냐, 누진적이어야 하느냐와 같은 이분법적 선택의 문제가 아니다. 핵심은 어떻게 한 나라의 세금의 크기를 늘릴 것인가와 그 세금을 어디에 쓸 것인가에 달려 있는 것이다.

## 2) 직접세 대 간접세를 둘러싼 논란

직접세와 간접세를 둘러싼 논쟁의 시작은 복지국가를 지탱해온 개인소득세와 법인소득세 등 직접세 중심의 세금구조가 소비세와 사회보장세와 같은 간접세로 변화했다는 주장에 대한 검토부터 시작하자. 일부 예외적인 경우를 제외하면 개인소득세와 법인소득세의 비중이 감소하고 있다고 주장한다(Owens, 1997, Tanzi, 1996, Kato, 2003, 재인용). 그러나 <표 2>에서와 같이 1965년부터 2008년까지 GDP 대비 직접세와 간접세의 비중을 보면 Owens와 Tanzi의 주장과는 거리가 멀다. 그들의 주장과 달리 OECD 국가들은 지난 반세기 동안 GDP 대비 간접세와 직접세 비중 모두가 증가했는데, 직접세의 증가율(51.0%)이 간접세의 증가율(12.1%)을 압도하고 있다. 한국의 경우를 보면 1975년부터 2008



년까지 직접세가 GDP에서 차지하는 비중은 무려 295.1%나 증가했다<sup>13)</sup>.

이러한 이유로 1970년대 오일쇼크 이후 세계경제에 민감한 소득세(직접세)에 대한 대안으로 간접세(소비세)의 비중을 늘렸다는 Kato(2003)의 주장은 재검토 되어야한다. 물론 OECD 자료를 보면 직접세 중 큰 폭의 증가율을 보인 것은 법인과 개인소득에 대한 세금 보다는 피고용주와 고용주가 부담하는 사회보장기여금이었고, 직접세 중 재산에 대한 세금은 오히려 감소했다. 스웨덴의 경우를 보면 피고용주가 부담하는 사회보장기여금은 1965년 이후 2008년까지 350%나 증가했고, 고용주의 부담도 190%나 증가했다(〈표 3〉 참고). 또한 소비세를 중심으로 한 간접세의 비중은 일부의 주장과 달리 큰 폭의 증가를 보이지 않는데 이는 일반소비세는 증가한 반면 특별소비세는 큰 폭으로 감소했기 때문이다. 스웨덴의 경우를 보면 일반소비세는 1965년 3.5%에서 2008년 9.4%로 168.5% 증가했지만, 특별소비세의 비중이 동 기간 동안 54.6% 감소함으로써 전체 소비세의 증가율은 24.2%에 그쳤다.

〈표 2〉 직접세와 간접세의 구성 변화: 1965-2008

		1965	1975	1985	1995	2005	2008	변화율(%)
스웨덴	직접세	22.5	29	32.6	32.8	33.4	29.3	30.2
	간접세	9.9	9.4	12.1	13.1	12.3	12.3	24.2
독일	직접세	20.8	24.5	26.1	25.8	23.5	25	20.2
	간접세	9.8	8.7	8.9	10	9.6	10.2	4.1
영국	직접세	20.2	26.8	25.2	21.8	24.5	25	23.8
	간접세	9.5	8.3	11	11.4	10.4	9.9	4.2
스페인	직접세	8.6	14	18.8	21	24	22.8	165.1
	간접세	6	4.4	7.6	8.4	9.2	7.8	30.0
한국	직접세	na	4.1	5.7	10.8	14	16.2	295.1
	간접세	na	9	9.4	7.7	8	8.2	-8.9
OECD	직접세	15.1	19.3	21.6	22.3	22.9	22.8	51.0
	간접세	9.1	8.9	9.9	10.7	10.6	10.2	12.1

두 번째는 직접세가 경제에 미치는 영향에 관한 논란이다. 먼저 Lindert(2004: 239)의 분석에 따르면 자본과 자산에 대한 세금은 사회지출과 부적관계에 있는 반면 간접세인 소비에 대한 세금은 사회지출과 정적 관계에 있다. 다시 말해 간접세의 비중이 큰 것이 스웨덴과 같은 보편주의 복지국가의 특징이라는 것이다. 실제로 스웨덴은 1980년대 이후 낮은 법인세율을 유지했다. 이로 인해 인플레이션 기간이었던 1980년대에 돈을 빌려 투자한 스웨덴 기업은(특히 기계관련 산업) 투자소득에 대해(실제로는) 법인세를 내지 않았던 것으로(오히려 돌려받았다고) 추정된다(Lindert, 2004: 280). 이러한 현실은 스웨덴과 같은 보편주의 복지국가의 조세체계가 자본친화적인 또는 경제성장 친화적인 특성을 가지고 있다는 주장으로 연결된다. 왜냐하면 경험적 연구들에 따르면 법인소득세와 같은 직접세는 경

13) 물론 이러한 큰 폭의 변화는 한국의 직접세의 비중이 워낙 낮은 것이 주원인이겠지만, 큰 폭의 증가에도 불구하고 한국의 직접세 비중은 OECD 평균의 71.1%에 불과하다.

제성장과 부적 관계에 있는 것으로 알려져 있기 때문이다(Wilensky, 2002, Ganghof, 2006 재인용; Lee and Gordon, 2005). 1970년부터 1997년까지 70개국을 분석한 결과에 따르면 법인세를 10% 낮추었을 경우 경제는 1.1% 성장하는 것으로 나타났다(Lee and Gordon, 2005). 실례로 2006년 직접세인 법인세를 인하하고 대신 부가가치세(간접세)를 인상한 독일은 실업률이 하락하고 경제가 회복되고, 재정건전성도 개선되었다(김승래·김형준·이철인, 2008:47). 핀란드에서도 2003-4년 법인세를 인하하고 2만 명의 추가고용 효과를 창출했다고 한다. 한국을 대상으로 법인세 인하 효과를 추계한 결과도 법인세를 10% 인하했을 때 세수는 2조3천억 원 감소하는 반면 국민경제는 2조6천억 원이 증가해 전체적으로 국민경제는 3천억 원이 증가하는 것으로 분석되었다(김승래 외, 2008. 133). 반대로 유효 법인세를 10% 높일 경우 GDP 대비 투자는 2%포인트 감소하는 것으로 나타났다(Djankov et al. 2008, Keuschnigg, 2009 재인용).

법인세만이 아니다. 직접세 중 노동에 대한 세금 또한 경제에 부정적 영향을 주는 것으로 보고되고 있다. 노동에 대한 세금은 노동비용을 높임으로써 해당 국가의 실업의 중요한 원인으로 지적되고 있다(Tabellini, 2000, Kemmerling, 2002:11, 재인용; Sørensen, 2003:191). 유럽연합 국가들을 분석한 연구에 따르면 1965년부터 1995년까지 증가한 실업률 중 4%P가 노동에 대한 세금을 14%포인트 높였기 때문에 나타난 결과로 이해되고 있다(Daveri and Tabellini, 2000). 임금에 대한 높은 세금은 그 부담이 기업에게 이전됨으로써 기업의 고용능력을 저하시켰기 때문이다(Keuschnigg, 2009:4).

이러한 주장은 자연스럽게 조세체계가 직접세에서 간접세로 이전되어야 한다는 주장과 연결된다<sup>14)</sup>. 김승래 외(2008:104)는 세금부담을 직접세(소득과세)에서 간접세(소비세)로 이전하는 것이 경제에 긍정적이라는 OECD(2008) 보고서를 인용하고 있다<sup>15)</sup>. 더욱이 소비에 대한 세금은 현재 근로계층에게만 세금 부담을 지우는 것이 아니라 비근로소득으로 생활하는 사람들에게도 세 부담을 지움으로써 복지에 대한 왜곡이 가장 낮은 세원이라고 주장한다(Bettendorf et al., 2006:36). 더불어 높은 소비세는 사회적 이전급여(실업급여 등)로 생활하는 사람들의 도덕적 해이와 비자발적 실업을 낮춘다는 것이다(Lee, 2011). 이러한 이유로 관대한 실업급여를 도입한 국가들에서 높은 소비세율을 유지하고 있다. 한국의 경우도 2004년 기준으로 자본, 노동, 소비에 대한 과세 중 소비에 대한 과세가 경제에 대한 부정적 영향이 가장 적을 것으로 보고되고 있다(김승래 외, 2008).

그러나 간접세가 직접세에 비해 경제에 대한 부정적 영향이 덜하다는 주장이 항상 지지되는 것은 아니다. OECD 13개국을 분석한 자료에 따르면 앞서 제시된 주장들과 달리 간접세는 민간부문 고용에 부정적 영향을 주는 것으로 보고되고 있다(Scharpf, 2000a, 2000b, Kemmerling, 2002:7, 재인용). 특히 국제경쟁에 노출되지 않은 국내 제조업분야에 부정적 영향을 미친다는 것이다. 한국의 경우 고용이 내수 기업을 중심으로 창출된다는 점을 고려하면 간접세가 고용에 미치는 부정적 영향 또한 심각할 수 있다는 것이다. 더불어 직접세로서 임금소득에 대한 세금은 경제성장과 무관하고(Lee and Gordon,

14) 극단적이지만 직접세가 경제에 주는 부정적 영향 때문에 세금은 100% 간접세로 구성하는 것이 최선이라는 주장도 있다(Caragata, 1998).

15) 김승래 외(2008)가 인용한 자료에서는 소득세에서 소비세와 재산세로의 이전되어야 한다고 되어 있다.

2005), 노동에 대한 세금은 물론이고 소비에 대한 세금도 기업의 투자결정을 왜곡하는 않는다는 주장도 제기되고 있다(Bettendorf et al., 2006:35).

이러한 상반된 경험적 결과들은 특정한 세금이 국민경제와 복지에 긍정적/부정적 영향을 미친다는 것을 일관되게 지지하지 않는다. 더욱이 빈곤연구 분야의 대표적 경제학자인 Robert J. Lampman (1984:71)의 지적처럼 세금이 사회적 지출을 통해 시민의 복지를 증진시킨다면 계량적 수치로 환언할 수 없는 사회적 편익들이 존재한다. 결국 일국의 조세체계는 간접세와 직접세가 모두 필요하며, 늘어나는 재정적 소요를 고려할 때 특정 항목의 일방적 감세나 증세 또한 바람직하지 않다는 것을 이야기하고 있다. 다만 주목해야할 점은 경제성장이 단순히 전통경제학에서 이야기하는 인적 및 물적 자원의 총량으로만 결정되지 않고, Lindert가 주장한 것과 같이 조세체계에도 영향을 받을 수 있다는, 소위 경제성장 친화적인 조세체계가 존재할 수 있다는 점은 보편주의 복지국가를 위한 지속가능한 조세체계를 고민하는 사람들이 풀어야 할 중요한 과제임에 분명해 보인다.

### 3) 유동성 대 비유동성을 둘러싼 쟁점

세계화의 실제적 영향 정도를 둘러싼 논란은 있을지라도<sup>16)</sup> 세계화로 인해(절대규모는 여전히 작다고 해도) 자본의 유동성이 높아졌다는 사실은 부정할 수 없는 듯하다. 유럽연합의 사례를 보면 국가 간 자본통합은 1992년 마스트리히트(Maastricht) 조약 체결 이후 급격히 증가했다(Bettendorf et al., 2006:13). 자본통합의 규모는 1970년 유럽경제의 0.6%에 불과했지만 2004년에는 5.0%로 증가한다. 이처럼 세계화로 인해 높아진 자본의 유동성은 자본을 자국에 유치하려는 국가 간(세금을 낮추려는) 조세경쟁을 유발하게 된다(Kato, 2003:36). 결국 세계화로 인한 유동성 강화는 조세와 복지를 통해 사회적 평등을 강화하려는 보편주의 복지국가의 역할에 중요한 장애로 등장하게 된 것이다. 조세체계와 관련된 논쟁의 핵심은 정말 세계화가 자본의 유동성을 증가시켜서 유동적 세원인 자본(구체적으로 기업)에 대한 세금이 낮아졌는가에 대한 확인과 이러한 변화가 보편주의 복지국가가 추구하는 사회적 평등에 어떤 영향을 주었는지에 관한 것이다. 왜냐하면 자본에 대한 세금을 낮추는 것은 앞서 지적한 바와 같이 보편주의 복지국가가 저출산과 고령화로 늘어나는 복지수요를 충당하기 위해(현상유지를 위해서라도) 자본에게 부과되었던 세금을 대신 할 새로운 세원을 찾아야한다는 것을 의미하기 때문이다.

16) 자유무역을 신봉하는 (2008년 신무역이론으로 노벨경제학상을 수상한) 폴 크루먼(Krugman, 2009)은 세계화는 사실 새로운 것도 아니며 일반적으로 믿어지는 것처럼 국내 노동자들의 고용과 임금에 크게 영향을 주는 것도 아니라고 주장한다. 실제로 미국의(세계화가 최근의 현상으로 믿고 있는 사람들에게 세계화가 전혀 진행되지 않았던 시기인) 1890년 소득 대비 수입품에 지출한 비율은 8%였고(세계화의 복판에 있다고 생각하는) 1993년에는 11%였다. 불과 3%p 증가했다. 또 다른 예는 북미자유무역협정(NAFTA)의 영향을 들고 있다. NAFTA로 인해 감소하는 미국의 일자리는 아무리 크게 잡아도 전체 고용의 0.5%를 넘지 않는다는 것이다. 결국 크루먼의 주장의 핵심은 세계화는 항상 우리 곁에 있었고, 국가 간 비교우위가 존재하는 한 자유로운 국제무역은 모두에게 좋은 것이라고 주장한다.

〈표 3〉 GDP 대비 유동적 세금(법인소득세)과 비유동적 세금의 비율 변화<sup>17)</sup>

		1965	1975	1985	1995	2005	2008	변화율(%)
스웨덴	개인소득	16.3	19.1	18.4	15.9	15.4	13.8	-15.3
	법인소득	2.0	1.8	1.7	2.8	3.7	3.0	50.0
	재산세	0.6	0.5	1.1	1.3	1.4	1.1	83.3
	피고용주	0.6	0.0	0.1	1.6	2.7	2.7	350.0
	고용주	3.0	7.6	11.3	11.2	10.2	8.7	190.0
	일반소비	3.5	5.0	6.6	9.2	9.0	9.4	168.5
	특별소비	6.4	4.4	5.5	3.9	3.3	2.9	-54.6
독일	개인소득	8.2	10.3	10.3	10.2	8.1	9.6	17.1
	법인소득	2.5	1.5	2.2	1.0	1.7	1.9	-24.0
	재산세	1.8	1.3	1.1	1.0	0.9	0.9	-50.0
	피고용주	3.7	5.1	5.7	6.4	6.1	6.1	64.9
	고용주	4.6	6.3	6.8	7.2	6.7	6.5	41.3
	일반소비	5.2	5.0	5.7	6.5	6.2	7.1	36.5
	특별소비	4.6	3.7	3.2	3.5	3.4	3.1	-32.6
영국	개인소득	10.1	14.0	9.6	9.8	10.4	10.7	5.9
	법인소득	1.3	2.2	4.7	2.8	3.3	3.6	176.9
	재산세	4.4	4.4	4.4	3.4	4.3	4.2	-4.5
	피고용주	2.1	2.4	3.1	2.5	2.8	2.6	23.8
	고용주	2.3	3.8	3.4	3.3	3.7	3.9	69.6
	일반소비	1.8	3.1	5.9	6.5	6.7	6.4	255.6
	특별소비	7.7	5.2	5.1	4.9	3.7	3.5	-54.5
스페인	개인소득	2.1	2.7	5.4	7.6	6.4	7.1	238.1
	법인소득	1.4	1.3	1.4	1.7	3.9	2.8	100.0
	재산세	0.9	1.2	1.6	1.8	3.1	2.3	155.6
	피고용주	1.0	1.7	2	1.9	1.8	1.8	80.0
	고용주	3.2	7.1	8.4	8.0	8.8	8.8	175.0
	일반소비	3.3	2.8	4.1	5.1	6.2	5.2	57.6
	특별소비	2.7	1.6	3.5	3.3	3.0	2.6	-3.7
한국	개인소득	na	1.3	2.2	3.6	3.2	4.0	207.7
	법인소득	na	1.3	1.8	2.3	3.8	4.0	207.7
	재산세	na	1.4	1.5	2.8	2.9	3.2	128.6
	피고용주	na	0.0	0.0	1.1	2.0	2.4	na
	고용주	na	0.1	0.2	1.0	2.1	2.6	2500.0
	일반소비	na	1.9	3.4	3.6	4.2	4.3	126.3
	특별소비	na	7.1	6.0	4.1	3.8	3.9	-45.1
OECD	개인소득	6.9	9.3	10.1	9.6	9.0	9.0	30.4
	법인소득	2.2	2.2	2.6	2.7	3.6	3.5	59.1
	재산세	1.9	1.7	1.7	1.8	1.9	1.8	-5.3
	피고용주	1.5	2.0	2.5	3.1	3.2	3.3	120.0
	고용주	2.6	4.1	4.7	5.1	5.2	5.2	100.0
	일반소비	3.3	4.2	5.2	6.5	7.0	6.8	106.1
	특별소비	5.8	4.7	4.7	4.2	3.6	3.4	-41.4

17) 세금 항목을 유동적 세금과 비유동적 세금으로 분류하지 않고 주요 세목들을 열거한 이유는 명백히 유동적이라고 분류되는 세목은 법인소득세 하나이기 때문에 별도의 분류가 필요하지 않다고 판단했다. 또한 다른 비유동적 세금들의 추이들이 상이한 경우가 있어서 이를 볼 필요가 있기 때문

〈표 3〉을 유동적 세금인 법인소득세의 변화를 중심으로 살펴보자. 먼저 OECD의 경향을 보면 지난 반세기 동안 유동성이 큰 법인세가 GDP에서 차지하는 비중은 오히려 증가했다. 본격적인 자본의 통합과 세계화가 진행된 1990년대 이후에도 GDP 대비 법인소득세의 비중은 계속 증가했다. 사실 세계화가 본격적으로 진행된 1990년 이후의 증가율이 이전보다 더 컸다. 반면 상대적으로 유동성이 낮은 개인소득세와 재산세의 GDP 대비 비중은 큰 변화가 없었다. 비유동적 세금 중 큰 폭의 증가를 보이는 것은 사회보험기여금(피고용주와 고용주)과 일반소비세이다.

개별국가의 사례를 보아도 유사한 양상이 관찰된다. 비교대상 5개국 중 유일하게 독일만 법인세 비중이 감소했다. 그러나 세계화가 본격적으로 진행된 1995년과 2008년을 비교하면 법인세 비중은 독일에서도 90%나 증가했다(1.0%에서 1.9%로). 대상을 17개국(군집분석 사례)으로 확대해도 결과는 같다. 1995년 이후 법인세 비중이 감소한 국가는 미국이 유일하다(1995년 2.9%에서 2008년 1.8%)(OECD, 2010a). 이러한 사실은 Lindert(2004)와 Kato(2003)의 주장과는 달리 유동적 세금(법인세)의 규모와 복지국가의 크기는 무관하다는 것을 이야기하고 있다. 실제로, GDP 대비 법인세의 비중은 1995년에는 큰 복지국가인 스웨덴과 작은 복지국가인 영국이 모두 2.8%로 같았고, 2005년에는 스웨덴이 오히려 영국 보다 컸다. 그렇다고 영국이 스웨덴보다 유동적 세원에 더 우호적인 조세체계를 갖고 있다는 의미는 아니다. 2011년 기준으로 영국의 법정 법인세율은 26.0%로 스웨덴의 26.3%보다 낮다(OECD, 2011b). 하지만 2000년 후반 감가상각을 제외한 유효한세율은 영국이 29.0%인데 반해 스웨덴은 15.0%에 불과했다(이영·조명환, 2010:60-1). 실제로 스웨덴의 법정 법인세율은 1985년 56.6%에서 2011년에는 26.3%로 절반가까이 낮아졌으며(OECD, 2011b), 1990년대부터 2000년대까지 유효한세율은 10% 중반 대를 유지했다(이영·조명환, 2010). 스웨덴은 낮은 유효법인세율을 통해 친기업적인 세제를 조성하고, 외국인의 투자를 포함해 기업의 투자를 확대를 시키며 법인소득세의 총량을 증가시킬 수 있었던 것이다(Sørensen, 2003:180; Slemrod, 2001, Lassen and Sørensen, 2002:43, 재인용).

스웨덴처럼 법인세율을 낮추는 것이 세수감소를 초래하기는커녕 해외자본을 유치하고, 국내자본이 해외로 빠져나가지 않게 함으로써 경제성장에 도움이 되는 동시에, 과세기반을 넓혀 사회지출로 쓰일 세수를 충당할 수 있다면 왜 모든 국가들이 앞 다투어 법인세를 낮추려하지 않을까? 이론적 논의와 달리 세율을 끊임없이 낮추는 조세경쟁은 현실세계에서는 일어나고 있지 않다. 세계화가 가속화되고, 자본의 유동성이 그 어느 때보다 증가했지만 1990년대 이후 유효법인소득세율은 큰 변화가 없다<sup>18)</sup> (Sørensen, 2003; Kemmerling, 2002).

이다(더불어, 역진세 대 누진세, 직접세 대 간접세 논쟁에서도 구체적 세목의 변화를 볼 필요가 있어 〈표 3〉에서는 구체적 세목을 적시했다. 일반적으로 소비세가 비유동적 세금이라고 간주 되지만 최근 유럽연합에서는 유럽시장이 통합되면서 소비세(부가가치세)가 높은 국가에서 낮은 국가로 재화 및 용역 소비가 이루어지고 있고, 노동의 이동성이 어느 정도 나타나고 있으나(Lassen and Sørensen, 2002) 자본에 비교하면 상대적으로 유동성이 낮다고 할 수 있어 비유동적 세금으로 분류했다.

18) 물론 Bettendorf 외(2006)의 지적처럼 일부 정부는 외국의 성공사례를 자신의 사회경제적 조건을 고려하지 않고 무조건적으로 따르면 우를 범하는 경우도 없지는 않았다고 한다.

논쟁의 핵심은 법인세인하가 모든 국가에 동일한 결과를 가져오는 것은 아니라는 점이다. 덴마크, 독일, 미국, 유럽연합, OECD를 분석한 Sørensen(2003)의 연구에 따르면 법인세를 10%p 낮추었을 때 덴마크와 미국의 GDP는 감소하는 반면 독일의 GDP는 증가하는 것으로 나타났다. 노동에 부과되는 세금은 덴마크, 독일, 미국 모두 증가하며(이로 인한), 실업은 미국을 제외하고는 모든 국가에서 증가하는 것으로 보고되고 있다. 그렇다고 조세공조를 통해 법인세를 인상한다고 해서 시민의 복지가 크게 증가하는 것도 아니다(Bettendorf et al., 2006). 자본의 이동성을 낮추기 위해 국가 간 조세공조로 법인세를 12%포인트 높여도 복지는 GDP 대비 0.2% 증가하는데 그쳤다(Sørensen, 2000, Bettendorf et al., 2006 재인용). 또한 법인세 인하의 효과는 국가에 따라 상이한데, 긍정적 효과는 기존에 법인세가 높았던 국가에게만 나타나며, 법인세가 낮은 국가는 오히려 노동공급을 왜곡 시킨다<sup>19)</sup>.

더욱이 자본에 대한 세금인하가 기존의 사회지출을 줄일 가능성이 거의 없기 때문에 부족해진 재원을 충당하기 위해서는 노동에 대한 세금 증가를 수반하게 되고(Sørensen, 2003), 이는 고용을 낮추는 문제를 야기한다(Kemmerling, 2003:36). 더 나아가 법인세를 낮춘다고 해서 외국자본이 직접투자(Foreign Direct Investment, FDI)를 확대하는 것도 아니다(Keuschnigg, 2009). 만약 법인세가 자본의 위치선정에 결정적 영향력을 미친다면 유효한 법인세율이 3%에 불과한 사우디아라비아에 자본이 몰려야하지 않나? 이러한 일이 현실화되지 않는 이유는 FDI가 법인세율에 민감하기는 하지만 세율보다는 해당 국가의 임금수준(Keuschnigg, 2009)과 다른 사회경제적 요인들이 다국적기업의 위치선정에 더 큰 영향을 주기 때문이다<sup>20)</sup>(Sørensen, 2003).

논란은 있지만 이러한 이유로 법인에 대한 세금으로 늘어나는 정부의 재정소요를 충당하려는 시도는 산업화된 복지국가는 거의 없다. 북유럽장관회의(Nordic Council of Ministers)<sup>21)</sup>의 보고서처럼, 세계화로 인해 개별 국가의 자본에 대한 통제가 약화되고, 자본의 이동성이 높아진 것은 사실이지만(Lassen and Sørensen, 2002), 그렇다고 법인세 인하경쟁이 나타나지 않았으며, 지난 수 십 년 동안 법인세율은 상대적으로 안정적이었다. 이는 앞서 언급했듯이 자본의 이동성과 관련해 법인세율은 하나의 변수이며 실제로는 법인세 보다 더 중요한 변수들이 존재하기 때문이다. 더욱이 법인세를 낮추는 대신 부족한 세수를 노동에 대한 세금으로 채우려는 시도는 차악을 피하기 위해 가장 나쁜 악을 선택하는 것과 같다. 시민 복지에 대한 왜곡은 노동에 대한 세금이 법인에 대한 세금 보다 더 심각하기 때문이다<sup>22)</sup>(Bettendorf et al., 2006:43).

19) 자본의 이동성이 확대됨에 따라 법인세 부담이 노동자와 소비자에게 전가될 가능성이 더욱 커지는 것으로 보고되고 있으며(김승래 외, 2008:116), 산업에 따라서는 법인세 인상이 모두 소비자에게 전가되거나 과잉전갈 될 가능성도 있는 것으로 보고되고 있다(이신일, 1998, 김승래 외, 2008:117, 재인용).

20) Richard Baldwin과 Paul Krugman이 주장한 경제적 지형 모델(a model of economic geography)에 따르면 주변부 경제에서는 자신들의 불리한 여건을 완화하기 위해 법인에 대한 세금을 낮출 필요가 있다고 한다(Sørensen, 2003:190).

21) 덴마크, 핀란드, 아이슬란드, 노르웨이, 스웨덴 5개국의 공식협력 기구이다.

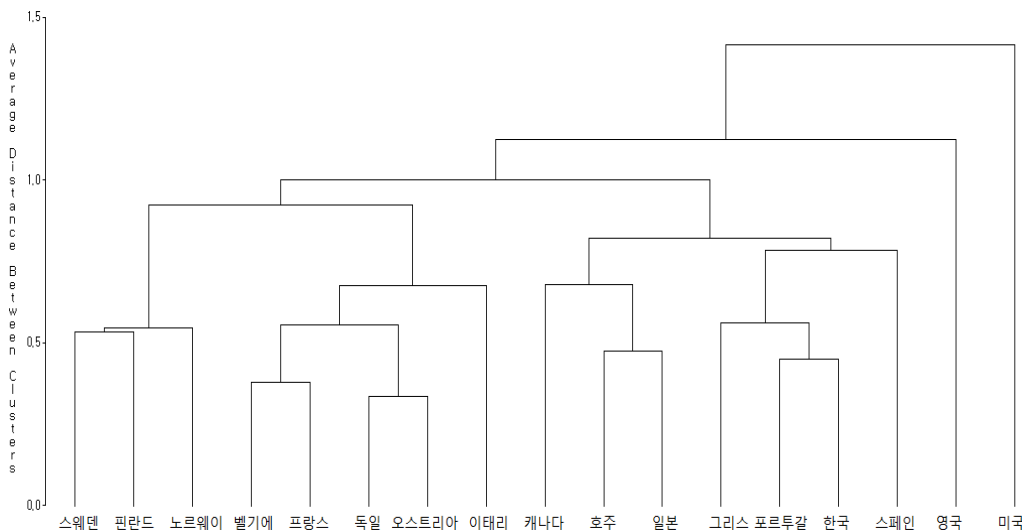
22) 김승래 외(2008)는 외국의 연구와 달리 한국에서 경제에 대한 왜곡이 가장 심한 조세를 법인세, 노동에 대한 세금, 소비세 순으로 꼽았다.

23) 더욱이 폴 크루그먼(Paul Krugman)은 국가의 경쟁력과 개별 기업의 경쟁력은 전혀 다른 이야기라

이러한 현실로 인해 노동과 소비를 대신해 부동산세와 같은 재산세에 주목하는 경우가 있지만 중합부동산세와 관련된 참여정부 하에서의 논란에서 보듯, 재산세를 높이는 것은 대중적 정책이 아니다. 대신 환경세(Green Tax)와 같은 새로운 세원 발굴이 계속 시도되고 있다. 결국 핵심은 법인세율을 조정하거나, 법인세를 노동과 소비에 대한 세금으로 대체하는 것이 아니라 세수기반을 넓힘으로써 현재와 미래의 사회(복지)적 수요에 대응하는 것이 세계화에 대응하는 조세전략의 핵심이다.

#### 4. 분석결과 2: OECD 17개국의 조세체계에 대한 군집분석

[그림 1]은 주요 복지국가들을 개인소득세, 법인소득세, 피고용주 사회보장기여금, 고용주 사회보장기여금, 재산세, 일반소비세, 특별소비세의 GDP 비중을 준거로 조세체계를 유형화한 것이다. 군집의 수는 Hotelling's T-square 검증에서 제시되는 PST2(Pseudo Hotelling's T-square) 값을 사용했다. PST2 값이 클수록 군집간의 유사성이 낮아지고, 반대로 PST2 값이 적을수록 군집 간의 거리가 가깝다는 것을 의미한다. 일반적으로 PST2 값이 주변 값보다 큰 사례의 직전 군집 수를 적절한 군집개수로 해석한다. 본 분석에서는 유형분류의 F유용성을 위해 PST2가 3.1인 값을 취해 군집을 5개로 구분했다. 다만 실제 군집은 3개이고, 영국과 미국은 각각 독립적인 국가로 분류되었다.



[그림 1] GDP 대비 조세비중에 따른 군집분석 결과, 2008년

[그림 2]에 제시된 3개 군집(균형조세유형, 고사회보장세유형, 저사회보장세유형)의 특성은 다음과

고 주장한다(Krugman, 2009:32-36). 그에 따르면 국민의 복지는 여전히 세계시장에서 기업들 간의 경쟁보다는 국내적인 요인에 따라 결정되기 때문에 기업의 경쟁력과 국가의 경쟁력을 일치시키는 것은 문제이다. 기업의 국제경쟁력과 국민생활 수준을 연동시켜 법인세를 낮춰 기업에 유리한 조세 구조를 만들어야한다는 주장은 크루그먼의 주장에 근거하면 경험적 근거가 없는 것이 된다.

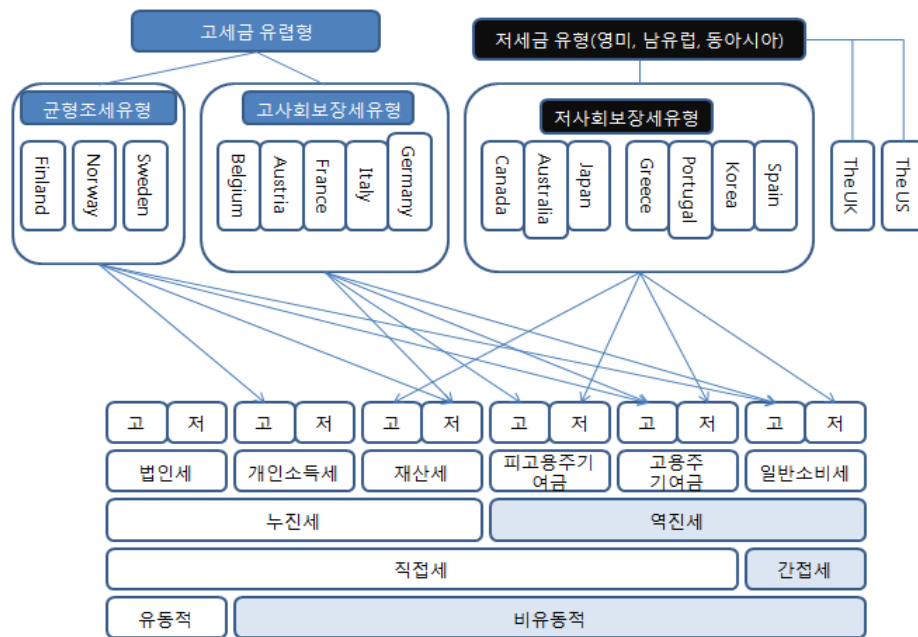
같다. 먼저 스웨덴, 핀란드, 노르웨이가 속한 군집은 “균형조세유형”이라고 할 수 있다. 균형조세체제는 2008년 기준으로 GDP 대비 높은 일반소비세와 고용주의 사회보장기여금 비중을 유지하는 동시에 직접세인 개인소득세 또한 높은 비중을 유지하고 있다. Lindert(2004)와 Kato(2003)의 주장과 달리 노르웨이, 핀란드, 스웨덴 등은 누진세와 역진세, 직접세와 간접세의 간의 균형을 유지하고 있다. 법인세와 관련해서는 일관된 특성이 관찰되지 않는데, 스웨덴, 핀란드는 낮은 법인세 비중을 유지하는 반면 노르웨이는 OECD 국가들 중 법인세 비중이 가장 크다.

벨기에, 프랑스, 독일, 오스트리아, 이태리가 속한 군집은 “고사회보장세유형”으로 분류할 수 있다. 이 군집의 특징은 GDP 대비 높은 수준의 사회보장기여금 비중을 유지하고 있는 점이다. 고사회보장세유형은 GDP 대비 피고용주와 고용주의 기여금 모두 큰 비중을 유지하고 있다. 균형조세유형과 유사한 특성도 공유하고 있는데 고용주가 부담하는 사회보장기여금과 일반소비세의 비중이 높고 재산세의 비중이 낮다는 점이다. 세 번째 유형은 캐나다, 호주, 일본, 그리스, 포르투갈, 한국, 스페인이 속해 있다. 이 유형은 “저사회보장세유형”으로 분류할 수 있다. 고사회보장세유형과는 반대로 GDP 대비 피고용주와 고용주의 사회보장기여금의 비중은 낮고, 재산세의 비중은 높으며, 일반소비세의 비중이 낮다. 특히 한국은 법인소득세와 재산세를 제외하고 다른 모든 조세항목의 GDP 대비 비중이 OECD 평균보다 낮은 것이 특징이다. 마지막으로 개별 사례인 미국과 영국의 경우이다. 먼저 영국의 경우를 보면 개인소득세, 법인세, 재산세는 상대적으로 높은 반면 고용주와 피고용주의 사회보장기여금과 일반소비세는 상대적으로 낮은 편이다. 미국의 경우는 개인소득세와 재산세가 높다는 점과 사회보장기여금이 낮다는 점에서 영국과 유사하지만 GDP 대비 법인세 규모가 낮다는 점에서 상이한 특성을 가지고 있다. Lindert(2004)는 미국이 비경제성장 친화적인 세금구조를 갖고 있다고 지적하면서 그 예로 높은 법인세를 언급하고 있는데, 실상 GDP 대비 법인세 비중은 17개 비교국가들 중 미국이 가장 낮다<sup>24)</sup>.

5개의 군집(미국과 영국의 개별사례 포함)을 재구분하게 되면 조세체제유형은 “고세금 유럽형”(균형조세형+고사회보장세형)과 “저세금유형”으로 나누어진다. 이는 상대적으로 조세 규모가 큰 북유럽·대륙유럽형과 조세 규모가 작은 영미, 동아시아, 남부유럽으로 구분된다. 이렇게 구분하고 나면, 두 조세체제유형은 복지국가의 크기와 직접적 관련성을 갖게 된다. 큰 복지국가를 뒷받침하는 높은 조세수준의 고세금 유럽형과 작은 복지국가에 조응하는 낮은 조세수준의 저세금유형 구분된다. 물론 낮은 조세수준이 복지국가의 사회지출 규모를 제한했을 수도 있지만 일반적으로 세금을 걷고 쓸 곳(사회지출)을 찾기보다는 쓸 곳이 정해지고 이에 기반해 세금을 걷는 것(Kato, 2003; Kemmerling, 2002; Lassen and Sørensen, 2002)으로 이해되기 때문에 복지국가의 규모가 조세규모를 결정했다고 보는 것이 타당할 것이다.

24) 미국의 GDP 대비 법인세의 비중은 1.8%로 유사한 자유주의 복지국가인 영국 3.6%, 캐나다 3.3%, 호주 3.3%보다도 낮다.





[그림 2] 조세체제의 특성과 복지국가

### 5. 결론 및 조금 긴 정책함의

본 연구는 OECD 주요 국가들을 중심으로 조세체제를 둘러싼 논쟁을 정리하고, 조세체제에 따라 복지국가를 유형화했다. 이를 통해 몇 가지 의미 있는 결론과 정책함의를 도출했다. 먼저 일부문헌에서 주장하는 것처럼 산업화된 복지국가들의 조세기반이 소득세에 기반한 누진세에서 소비세를 중심으로 한 역진세로 대체되고 있다는 주장은 검증되지 않았다. 오히려 지난 반세기 동안 GDP 대비 누진세와 역진세 비중은 모두 증가했다. 중요한 것은 보편주의 복지국가의 사회지출을 감당하기 위해서는 높은 수준의 누진세와 역진세 모두가 필요하다는 사실이다. 직접세와 간접세와 관련된 논란은 간접세가 직접세를 대체하고 있다는 주장이 핵심이다. 그러나 분석결과 1에서 보듯 제시된 기간 동안 GDP 대비 직접세와 간접세 비중 역시 모두 증가했다. 이 역시 큰 복지국가를 지탱하기 위해서는 직간접세 모두 필요한 현실을 보여주고 있다.

누진세/역진세와 직접세/간접세를 둘러싼 논란이 주로 국내문제를 중심으로 진행되었다면 세원의 유동성 여부와 관련된 논란은 최근 가속화되고 있는 세계화와 맞물려 진행되고 있다. 경기변동, 국제 경쟁, 세계화의 심화로 인해 외국자본을 유치하고 국내자본이 외국으로 빠져나가지 않게 하기 위해서는 자본에 대한 세금, 특히 법인소득세를 낮춰야한다는 주장이 국내외로부터 대두되었기 때문이다 (Bettendorf, Gorter et al., 2006; Daveri 2001, Ganghof, 2000, Kemmerling, 2002 재인용:15-6). 물론

보편주의 복지국가인 스웨덴의 유효법인세율은 자유주의 복지국가인 영국에 비해 낮았다. 그러나 유동적 세원인 법인소득세의 중요성이 보편주의 복지국가에서 감소했다고는 볼 수는 없다. 왜냐하면 보편주의 복지국가에서 GDP 대비 법인세 비중은 세계화가 본격적으로 진행된 90년대 이후에도 지속적으로 증가했기 때문이다. 핵심은 유동성이 높은 자본에게 유리한 조세환경을 제공하면서도 자본으로부터의 세수 규모를 유지하는 것이다. 자본으로부터의 세수 규모를 유지하지 못할 경우, 부족한 세수를 노동소득과 소비로 이전시키거나, 정부의 부채를 증가시켜야 하는데 이 두 가지 방법 모두 정치적으로도 경제적으로도 적절한 대응방안이 아니기 때문이다. 결국 세계화로 인한 법인세에 대한 정책방향은 스웨덴과 같이 일정수준에서 유효법인세율을 유지하는 동시에, 국내외 자본의 투자를 촉진시킴으로써 세원을 넓히고, 궁극적으로 법인세의 총량을 늘리는 것이 될 것이다.

이러한 세 가지 논란을 근거로 본 연구는 GDP 대비 조세구성에 따라 복지국가를 3가지로 유형화했다: 균형조세유형, 고사회보장세유형, 저사회보장세유형. 분석결과는 Esping-Andersen의 통상적인 복지체제와 대체로 일치해, 보편주의 복지국가에 조용한 조세체계가 존재할 수 있다는 가능성을 제시했다. 이들 보편주의 복지국가의 특성은 직접세와 간접세, 누진세와 역진세 모두 GDP 대비 조세비중이 큰, 균형조세를 유지하고 있다는 점이다. 누진세와 역진세, 간접세와 직접세, 유동적 세원과 비유동적 세원 중 특정세목을 선택하는 것이 아니라 두 세원의 조화를 통해 총량을 확대하는 전략을 취하고 있다.

3가지 유형과 두 개의 국가를 다시 2가지 유형으로 구분해서 논의하면 보다 분명한 결론에 도달한다. 세 가지 유형과 2개의 국가는 복지국가의 크기가 작은 동아시아(한국과 일본), 영미권 국가(영국, 미국, 캐나다, 호주), 남유럽국가(스페인, 포르투갈, 그리스)를 한 축으로 하고, 상대적으로 복지국가의 규모가 큰 유럽형으로 구분된다. 큰 복지국가는 재산세를 예외로 하면 큰 규모의 직접세와 간접세를 동시에 유지하고 있는 반면 작은 복지국가들은 직접세와 간접세의 규모 모두가 작다.

다음으로 고세금 유럽형의 함의는 사회적 평등을 실현하는 보편주의 복지국가는 단순히 조세규모의 문제가 아니라 재원의 성격과 지출의 내용과 관련이 있음을 보여주고 있다. 고세금 유럽형을 “균형조세유형”과 “고사회보장세유형”으로 구분 짓는 특성은 개인소득세와 피고용주의 사회보장기여금의 차이에 기인한다. 균형조세유형은 상대적으로 전자의 규모가 큰 반면 고사회보장세유형은 후자의 규모가 큰 것이 특징이다. 그리고 이러한 특성이 두 복지국가 체제의 보편성을 가르는 핵심 준거가 된다. 상대적으로 보험수리원칙이 지켜지는 사회보장기여금에 의존하는 고사회보장세유형에서는 복지급여가 기여금을 납부한 대상으로 한정될 가능성이 높은 반면, 균형조세유형에서 복지급여는 일반조세에 근거하기 때문에 보험수리원칙에 연연할 필요가 없다. 이는 균형조세유형에서 복지급여를 보다 광범위한 대중에게 보편적으로 지급할 수 있는 여지를 넓히게 되는 것이다. 결국 균형조세유형이 보편주의 복지국가 친화적인 조세구조와 조용하게 되는 이유이다.

그러면 이러한 결론은 한국사회에 어떤 함의를 주고 있는 것일까? 복지국가와 조세체계 분석결과가 한국에 주는 함의 중 가장 중요한 하나만 꼽으라면 오건호(2010)가 지적 것과 같이 세금의 절대량을 늘리는 것이다. 홍원호(2011), 정승일·이상구(2011), 이상호(2011), 민주노동당(2011) 등 최근에 쏟아져 나온 재원마련 방안은 모두 어떻게 하면 재원을 늘려, 복지를 확대할 수 있을까로 모아진다.

이견이 있을 수 없다. 그러나 앞서 분석결과와 결론에서 살펴보았듯이 세금의 절대량을 늘리는 것은 복지의 총량을 증가시킬 수 있을지는 몰라도, 반드시 사회적 평등을 최적화 시키는 보편주의 복지국가에 조응하는 것은 아니다. 왜냐하면 총량에 대한 고민은 조세가 어떻게 쓰이게 될지에 대한 고민을 간과할 수 있기 때문이다.

이러한 논의를 근거로 한국사회가 보편주의 복지국가를 지향한다면 단순히 재원의 총량을 확대하는 문제를 넘어 보편주의 복지국가에 상응하는 조세구조로의 개혁이 동시에 진행될 필요가 있다. 조세개혁의 중요한 원칙은 직접세와 간접세, 누진세와 역진세를 모두 확대할 필요가 있다(누진성을 강화하는 동시에 세원을 확대하는 방향에서). 이는 누가 세금을 내고 있으며, 누가 낼 것인가와 관련되어 있고, 크게 보면 한국의 현재 노동시장과 미래의 노동시장 조건에 기반 한다. 구체적으로 직접세이자 누진세인 개인소득세와 간접세이자 역진세인 일반소비세의 확대를 모색하는 것이다(동시에 진행될 필요는 없지만 반드시 두 세원 모두 확대되어야한다). 한국의 항목별 조세규모를 OECD 국가들과 비교해도 유사한 결론이 도출된다. 한국의 GDP 대비 개인소득세, 법인세, 사회보장기여금, 일반소비세 비중은 비교 대상 17개국 중 가장 낮다. 특히 큰 복지국가들의 근간이 되는 노후소득, 실업, 건강에 대한 안전망을 확보하기 위해서는 2008년 현재 OECD 평균의 절반에도 미치지 못하는 사회보장기여금을 대폭 확대할 필요가 있다. 다만 피고용주의 사회보장기여금은 이미 OECD 평균에 근접한 수준이라는 점을 고려해, 먼저 고용주의 부담금을 확대할 필요가 있다.

반면 일부에서 주장하는 것과는 달리 법인세와 재산세의 규모는 확대하는 것이 아니라 현재 수준을 유지할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 2008년 이후 시행한 법인세 감세를 모두 철회해 최소한 GDP 대비 법인세 규모를 2007년 수준으로 유지하는 것이다. 2008년 현재 GDP 대비 한국의 법인세 규모는 4.0%로 OECD 평균은 물론 노르웨이를 제외한 대부분의 유럽복지국가들보다 크다. 재산세도 2007년 수준에서 동결할 필요가 있다. 다만 법인세의 총규모는 현 상태로 유지하되, 한국적 특성을 고려해 기업의 이윤규모에 따른 누진성을 강화할 필요가 있다. GDP 대비 재산세의 규모는 OECD 평균의 두 배에 달하고, 스웨덴, 핀란드, 노르웨이의 3배에 달하는 규모다. 정리하면 직접세와 간접세, 누진세와 역진세를 함께 확대해 총 조세규모를 늘릴 필요가 있다. 증세의 대상은(고소득층에게는 누진성을 강화하고, 저소득층에게는 면세기준을 낮추어 과세기반을 확대한) 개인소득세, 고용주의 사회보장기여금, 일반소비세를 확대하는 것이다.

그러나 증세 이전에 중요한 전제는 세금은 국가에 대한 국민의 신뢰에 기반 한다는 점이다. 다시 말해 “내가 더 낸 세금이 복지급여로 내게 다시 돌아온다”는 사회적 믿음에 근거한다. 이러한 점을 고려하면 보편적 복지에 대한 국민의 경험이 일천한 한국사회에서 지금 당장 증세를 주장하는 것은 적절하지 않다. 실제로 국가에 대한 신뢰 없이 증세를 도모한 대부분의 국가들이 실패를 경험하고 조세에 대한 불신만 확대했던 사실을 기억할 필요가 있다(이현우, 2007; 임성학, 2007; Akaishi and Steinmo, 2006). 그러므로 중요한 것은 먼저 세출구조조정과 효율화를 통해 국민이 부분적이라도 보편적 복지에 대해 경험한 이후에 복지확대를 위한(앞서 제기한) 증세여부와 방법에 대한 사회적 합의를 이루는 것이 필요하다.

마지막으로 경제 친화적인 조세체계에 대해 이야기할 필요가 있을 것 같다. 경제성장 담론은 한국

의 진보에게 계류과 같이 불편한 존재인 것 같다. 경제성장을 옹호하자니 보수우파의 프레임에 갇히는 것 같고, 외면하자니 시민의 자생적 요구를 외면하는 것 같은 딜레마에 빠져 있다. 보편주의 복지국가에 조응하는 조세체계는 경제성장 친화적이어야 한다는 Lindert(2004)의 주장이 한국의 진보에게 불편한 이유다. 그러나 자본주의의 비인간화를 막아낸 복지국가의 역사는 진보가 어떻게 우파의 담론조차 자신의 것으로 만들어내었는지를 이야기해주고 있다. 민주주의에 관한 문제를 제외하면 좌파(사민당)가 주장하는 (복지국가의 핵심 특성인) 공적으로 통제되는 시장과 시민에 대한 보호는 사실 전간기 파시스트와 민족사회주의자들의 주된 주장들이었다. 스웨덴 복지국가를 상징하는 '인민의 집' 역시 극우파들의 담론이었던 '인민'과 '민족'이라는 개념을 스웨덴 사민당이 자신의 것으로 받아들인 것이다(Berman, 2010:242).

자본주의의 지속성을 전제한 경제성장도 마찬가지이다. 정통을 주장하는 마르크스주의자들은 자본주의가 스스로의 모순에 의해 자멸할 수밖에 없는 운명을 타고났다고 믿었지만, 수세기가 지나도 자본주의는 무너지지 않았으며, 노동자계급이 지배적인 사회는 도래하지 않았다. 현실이 이렇다면 에두아르트 베른슈타인(Eduard Bernstein)이 주장했던 것처럼 좌파의 전통을 지키는 것이 중요한 것이 아니라 현실의 변화를 이루어내는 것이 중요한 것이다(Bernstein, 1999). 왜냐하면 시민의 보다 나은 삶을 구현하고자하는 복지국가는 필연적으로(자본주의 체제하에서) 부의 증대에 의존할 수밖에 없기 때문이다(Berman, 2010). 그러므로 우리가 비판하는 것은 경제성장 자체가 아니라 경제성장의 과실이 불평등하게 나누어지고 있는 현실이 되어야 한다. 지금 한국에서 불평등과 양극화가 심화되고, 각개약진의 무한경쟁으로 인해 공동체가 파괴되는 것은 경제성장을 중요한 가치로 두고 있기 때문이 아니라, 경제성장의 과실을 조세와 복지정책을 통해 사회적 통제 하에 두지 못했기 때문이다. 문제는 정치이지 경제(성장)가 아니다. 전후 복지국가가 우리에게 남긴 유산은 시장을 사회적 이해에 완벽히 복무하게 하는 국가의 전지전능한 권능이 아니라 시민의 복지를 위해 필수적인 비경제적 가치와 경제적 가치 간의 긴장과 갈등이 복지국가를 통해서 가장 잘 조정될 수 있다는 역사적 경험이다.

## 참고문헌

- 강신준 역. 1999. 사회주의의 전제와 사민당의 과제. Bernstein, E. 1899. Die Voraussetzungen des Sozialismus und die Aufgaben der Sozialdemokratie. 경기도: 한길사.
- 강원택. 2007. 영국 선거와 세금: 합의 정책 혹은 무책임? 강원택 편, 『세금과 선거: 각국의 경험과 한국의 선택』. 서울: 푸른길. pp. 47-70.
- 김광전 역. 2009. 경제학의 진실. Krugman, P. 1996. Pop Internationalism. 서울: 황금사자.
- 김기영·전명식. 1994. 『SAS 군집분석. 고려대학교 통계연구소 통계분석강의총서 9』. 서울: 자유아카데미.
- 김승래·김형준·이철인. 2008. 『적정 조세체계에 관한 연구』. 서울: 한국조세연구원.
- 김욱. 2007. 스웨덴의 과세정치: 타협과 협의에 바탕한 안정성과 효율성. 강원택 편, 『세금과 선거: 각국의 경험과 한국의 선택』. 서울: 푸른길. pp. 121-146.
- 김유진 역. 2010. 정치가 우선한다: 사회민주주의와 20세기 유럽의 형성. Berman, S. 2006. The primacy

- of politics, 서울: 후마니타스.
- 민주노동당. 2011. 단계별 조세개혁전략과 복지재정확충방안: 민주노동당 발제문(안). 민주노동당 2011 정책 당 대회 자료집. 일산 킨텍스. 2011년 6월 18일.
- 오건호. 2010. 『대한민국 금고를 열다: 진보진영의 눈으로 국가재정 들여다 보기』. 서울: 레디앙.
- 이상호. 2011. 법인세 감세정책의 문제점과 복지재원마련을 위한 기업과세 개혁방안. 복지재정토론회 자료집. 주최: 민주노동당. 2011년 3월 28일.
- 이영·조명환. 2010. 『유효법인세율추정과 법인세율 결정요인에 대한 국제비교연구』. 한국조세연구원.
- 이현우. 2007. 미국 선거에서 조세 논쟁의 영향력: 효율성과 공평성의 문제. 강원택 편, 『세금과 선거: 각국의 경험과 한국의 선택』. 서울: 푸른길. pp. 15-45.
- 임성학. 2007. 캐나다 선거와 세금의 경제정치. 강원택 편, 『세금과 선거: 각국의 경험과 한국의 선택』. 서울: 푸른길. pp. 71-98.
- 정승일·이상구. 2011. 복지국가를 위한 재정 전략. 복지재정토론회 자료집. 주최: 민주노동당. 2011년 3월 28일.
- 홍기빈 역. 2009. 거대한 전환: 우리 시대의 정치경제적 기원. K. Polanyi. 1944. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. 서울, 도서출판: 길.
- 홍원호. 2011. 보편적 복지 확대를 위한 복지재원 조달방안. 참여연대 내부간담회 자료. 2011년 6월 15일 참여연대.
- Akaishi, T. and Steinmo, S. 2006. "Consumption taxes and the welfare state in Sweden and Japan." pp. 340-375. in *The ambivalent consumer: Questioning consumption in East Asia and the West*, edited by G. Sheldon and P. Maclachlan, US: Cornell University Press.
- Bettendorf, L., Gorter, J., and van der Horst. 2006. Who benefits from tax competition in the European Union? CPB Document No. 125.
- Boadway, R., Marchand, M., and Pestieau, P. 1994. "Towards a theory of direct and indirect tax mix". *Journal of Public Economics*, 55(1):71-88.
- Caragata, P. 1998. "From welfare state to optimal size of government: A paradigm shift for public policy". *Agenda*, 5(3): 277-287.
- Daveri, F. Tabellini, G. 2000. "Unemployment, growth and taxation in industrial countries". *Economic Policy*, 30:49-104.
- Dieckhoener, C. and Peichl, A. 2009. Financing social security: Simulating different welfare systems for Germany. IZA DP No. 4135. Institute for the Study of Labor.
- Fuest, C., Peichl, A. and Schaefer, T. 2007. Is a flat tax feasible in a grown-up welfare state? IZA DP No. 3142. Institute for the Study of Labor.
- 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.
- Kato, J. 2003. *Regressive taxation and the welfare state: Path dependence and policy diffusion*. NY: Cambridge University Press.
- Kemmerling, A. 2002. The employment effects of different regimes of welfare state taxation: An empirical analysis of core OECD countries. MPiFG Discussion Paper 02/8.
- Keuschnigg, C. 2009. Corporate taxation and the welfare state. Annual meetings of the Austrian and Swiss Economic Associations 2009

- Lampman, R. 1984. *Social Welfare Spending: Accounting for Changes from 1950 to 1978*. FL: Emerald Group Publishing Limited
- Lassen, D. and Sørensen, P. 2002. Financing the Nordic welfare states: The challenge of globalization to taxation in the Nordic countries. A report prepared for the Nordic Council of Ministers, Oslo, June 11-12, 2002.
- Lee, Y. 2011. "Commodity taxation in welfare states". *Economic Inquiry*, 49(1):194-211.
- Lee, Y. and Gordon, R. 2005. "Tax structure and economic growth". *Journal of Public Economics*, 89:1027-1043.
- Lindert, P. 2006. "The welfare state is the wrong target: A reply to Bergh". *Economic Journal Watch*, 3(2): 236-250.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Growing public: Social spending and economic growth since the eighteenth century, volume I the story*. UK: Cambridge University Press.
- OECD. 2010a. *Revenue Statistics 2010: Special feature: Environmental Related Taxation*, Paris: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2010b. *Taxing Wages, 2009-2010: Special Feature: Wage Income Tax Reforms and Changes in Tax Burdens*. Paris: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2011a. *Consumption tax trends 2010: VAT/GST and excise rates, trends and administration issues*. Paris: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2011b. OECD Tax Database. [www.oecd.org/ctp/taxdatabase](http://www.oecd.org/ctp/taxdatabase)
- Sørensen, P. 2003. "International tax competition: A new framework for analysis". *Economic Analysis and Policy*, 33(2): 179-192.

## The Tax Structure of Welfare States - Recommendations for Universal Welfare States -

Yoon, Hong-Sik  
(Inha University)

The current study analyzed the tax structure in the welfare states. The appropriate tax structure of universal welfare state should be based on expanding all taxes, rather than choosing between direct and indirect, progressive and regressive, or mobile and immobile tax. The revenue for the universal welfare payment should be raised by levying tax on all people provided that the welfare payment is made available to all people. The analysis led to classification of tax structure into the high tax European model and the low tax English and East Asian model. The high tax European model was further classified into the balance tax model and the high social security model. The low tax English and East Asian model was classified into the low social security model and the high property tax model. Based on the results, the study maintained that the universal welfare states need not only to expand welfare resources but to develop tax system that corresponds to the universal welfare system.

Key words: tax structure, universal welfare state, regressive tax, indirect tax, the typology of tax structure.

[논문 접수일 : 11. 08. 11, 심사일 : 11. 09. 06, 게재 확정일 : 11. 10. 04]