

한국 국가의 조세·분배 역량의 장기 변동: 복지·조세규모와 조세구조의 이념형적 분석*

신진욱**

요약

한국에서는 권위주의 시기에 소비세와 친기업적 조세지출 중심의 조세구조를 가진 저조세·저복지 체제를 특징으로 하는 역진적 발전국가가 정립되었고, 많은 선행연구는 민주화 이후에도 그러한 유산이 구조적으로 지속되어왔다고 간주해왔다. 그러나 이 연구는 역사적 유산의 지속뿐 아니라 장기적 변화를 함께 검토하기 위해 조세규모, 복지규모, 조세구조의 삼각형 분석틀로 1960년대부터 2010년대까지 장기 추이를 분석했다. 방법론적으로는 이념형을 활용한 역사·비교 전략을 취하여, 한국 사례를 사민주의형, 사회보험형, 자유주의형, 발전국가형의 특수한 조합, 근접, 이반 관계로 정식화했다. 분석결과, 역진적 발전국가의 유산은 그동안 상당한 양적, 질적 변화를 겪은 것으로 나타났다. 조세규모는 1980년대 후반부터, 복지규모는 1990년대 후반부터 도약을 개시하여 이후 OECD 내에서 가장 지속적이고 큰 폭으로 성장했고, 조세구조 역시 소득세와 사회보험금, 복지목적 조세지출의 확대 추이가 소비세 및 친기업 조세지출 비중의 하락과 대조된다. 레짐 유형이라는 관점에서 봤을 때, 이 변화는 저조세·저복지 체제라는 발전국가형 유산이 남아있는 가운데 낮은 조세규모와 누진과세의 조합을 특징으로 하는 자유주의형 제도 요소와 사회보험 중심의 조세구조를 특징으로 하는 대륙유럽형 제도 요소가 공존하는 혼종형 복지국가로의 전환이 진행된 것으로 해석된다. 이 연구 결과는 한국사회가 여전히 약한 국가책임의 한계를 안고 있지만, 조세·복지의 확대를 차단하는 불변의 구조가 지속되어왔다고보다는 민주화 이후 열린 역동적 공간에서 국가 역량과 구조의 변동이 꾸준히 진행되어 왔음을 뜻한다. 이는 또한 미래의 쟁점이 증세와 복지확대 자체의 가능성 여부가 아니라, 어떤 체제 비전을 위해 어떤 전략을 취할 것인가에 놓여야 함을 시사한다.

주요어: 조세국가, 복지국가, 발전국가, 국가역량, 이념형

* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받았다(NRF-2018S1A3A2075609). 논문의 개선에 도움을 주신 세 분의 익명의 심사자께 감사드리며, 이 논문의 초고를 발표한 한국사회학회 2019년 정기학술대회와 2020년 4월 불평등연구회 세미나에서 유익한 질문과 조언을 해주신 김영미(연세대), 지주형(경남대), 최을(중앙대), 황선재(충남대) 교수님께 특별한 감사를 전한다.

** 중앙대학교 사회학과 교수(socioshin@cau.ac.kr)

1. 서론

국가의 복지 기능을 확대하는 데에서 집권세력의 의지와 규범적 담론이 중요하지만, 그에 못지않게 필수적인 조건은 국가가 공적 목표를 위해 사회로부터 자원을 총화하고 그것을 재분배 목적을 위해 투입할 수 있는 현실적 능력이다. 이것은 바로 ‘국가역량(state capacity)’의 문제, 그중 특히 국가의 조세역량(extractive capacity)과 분배역량(distributive capacity)에 관련된다. 여기서 국가역량이란 좁은 의미로 공적 목표의 실행능력을 의미하고(Geddes, 1996; Skocpol, 1985; Sikkink, 1991), 넓은 의미로는 국가가 공적 목표를 수립하고 실행하는 것을 통해 사회집단들의 행위와 관계를 규제하고, 영향을 미치며, 변화시킬 수 있는 가능성으로 정의된다(Giddens, 1987; Mann, 1993; Tilly, 2007; Tilly and Tarrow, 2006).

특히 국가역량에 대한 다차원적 접근은 국가성격의 역사적 변화와 국가별 다양성에 대해 보다 체계적인 인식을 가능케 한다(김동노, 2012; 신진욱, 2020a). 사회과학에서 ‘강한 국가,’ ‘약한 국가’라는 은유가 빈번히 사용되는데, 이런 일반적 규정은 그것의 맥락적 의미를 구체화하지 않는다면 국가가 어떤 의미에서 강하거나 약한 것인지를 모호하게 한다는 위험성이 있다. 우리는 특정한 시기에 특정한 나라의 국가가 어떤 역량이 강하고 약하며, 그러한 강약이 어떤 제도적 배열로 국가라는 조직복합체로 결합되어 있는지, 그리고 그러한 레짐 특성이 다른 나라들과 비교하여 어떤 유형론적 이념형에 가까운지를 묻는 방식으로 접근함으로써 보다 정확히 현실 인식에 이를 수 있다.

그러한 문제의식에서 이 논문은 한국 국가의 조세·분배 역량 및 양자의 관계형태가 국제비교 관점에서 어떤 특성을 가지며, 지난 수십 년 간 어떤 방향으로 역사적 변화를 겪어왔는지를 분석한다. 국가역량의 이 차원이 중요한 이유는 국가의 정책 수립과 집행 능력은 근본적으로 그것을 실현할 재정을 사회구성원들로부터 부여 받을 수 있는 능력을 전제로 하며, 또한 그렇게 획득한 공공의 재정을 얼마나 사회통합을 위해 배분하느냐는 그 국가의 공적 책임성을 평가하는 의미 있는 지표의 하나이기 때문이다. 그동안 복지제도와 정책, 조세와 공공재정에 관한 많은 연구가 수행되었지만, 두 차원이 연계된 조세·복지국가 복합체의 구조 변동에 대한 집중 토론이 필요하다. 현실에선 여기에 조세국가, 저기에 복지국가가 있는 것이 아니라 두 측면이 서로 연결되어 국가가 작동하기 때문이다(Kaufmann, 1997: 22).

현대국가에서 조세와 복지의 결합태를 분석하는 접근은 비교적 최근에 활발해졌지만 이미 많은 중요한 경험연구와 이론이 나와 있다. 국제학계의 주목 받는 연구들은 특히 기존의 자본주의 다양성론이나 복지국가 유형론과 연관시켜 조세·복지국가 복합체의 제도 형태를 유형화하고 그 형성과정을 설명하려고 시도하고 있다(Beramendi and Rueda, 2007; Cusack and

Beramendi, 2006; Ganghof, 2004, 2006a, 2006b; Kato, 2003; Morel and Palme, 2012; Prasad and Deng, 2010; Wilensky, 2002). 국내에서도 지난 십여 년 간 조세체제의 일반적 유형론을 재검토하거나 한국 사례의 특성을 규정하는 여러 중요한 연구 성과를 거두고 있다(강국진, 2019; 강원택, 2017; 김미경, 2010, 2013, 2018; 양재진 외, 2015; 윤희식, 2011, 2012).

많은 국내 선행연구는 한국 조세·복지체제의 특성에 대해 몇 가지 점에서 공통된 의견을 갖고 있는 것으로 보인다. 첫째, 한국의 국가는 매우 낮은 조세규모를 갖고 있고, 둘째, 복지지출 규모 역시 국제비교 관점에서 아주 낮은 수준이며, 셋째, 조세구조 면에서 역진적 성격의 소비세와 산업·기업육성 목적의 조세지출 비중이 컸다는 것이다. 즉 국가의 수입과 지출 면에서 모두 역량이 약하고 역진적 성격이 강하며, 정치적 정당성을 주로 경제성장의 업적에 의해 획득하는 ‘역진적 발전국가’의 강한 유산이 지속되고 있다는 것이다.

물론 한국은 지금까지도 선진자본주의 국가들 가운데 조세와 복지 규모가 가장 낮은 국가군에 속한다는 것은 자명한 사실이다. 하지만 민주화 이후, 특히 2천년대 들어서 한국 국가의 조세수입과 복지지출 규모는 증가해왔고, 조세구조의 특성에도 적잖은 변화가 있어왔다. 그럼에도 불구하고 이러한 변화의 폭과 추이가 국제비교 관점에서 정확히 어느 정도였는지, 역진적 발전국가의 유산에 얼마만큼, 어떤 방향의 변화가 일어났는지, 그 결과로 오늘날 한국 조세·복지국가가 어떤 제도적 요소들의 결합태로 구성되어 있는지를 체계적으로 검토한 연구는 충분하지 않다.

그러한 목적을 위해서 이 논문은 한국 국가의 조세·분배 역량과 그 제도 레짐의 장기 추이를 역사적 비교의 관점에서 고찰했다. 그 핵심 목표는 1960년대 이후 2010년대 후반에 이르는 장기적 관점에서 보았을 때 (1) 역진적 발전국가의 레짐 성격이 지속되었는지, (2) 다른 특정한 레짐 유형으로 전환되었는지, 아니면 (3) 몇몇 레짐 요소가 혼합된 성격을 띠게 되었는지를 확인하고, 만약 주목할 만한 구조 변동이 일어났다면 정확히 어느 시점부터, 어떤 형태로 변형되었는지를 규명하는 것이다. 그러한 목표를 위해 이 연구는 조세규모, 복지규모, 조세구조의 분석적 차원에서 한국 사례의 특성과 변화를 OECD 회원국들과 비교 분석했다.

이 논문은 한국 국가의 조세·분배역량이 각각 1987년 민주화와 1998년 김대중 정부 출범을 전환점으로 하여 이후 OECD 회원국 중 가장 큰 폭으로 상승하며 격차를 좁혀왔으며, 조세구조 상으로 역진적 소비세와 친기업적 조세지출 중심의 구조에서 벗어나 사회보험금과 소득세, 그리고 복지목적 조세지출의 증대를 핵심으로 하는 혼합형 조세·복지국가 복합체로 이동해왔다고 주장할 것이다. 이는 한국의 조세·복지규모가 여전히 매우 약하며 부유층 과세가 제한적임에도 불구하고, 권위주의 발전국가가 ‘작은 조세국가’, ‘작은 복지국가’의 유산이 불변의 운명이 아니라 정치경제적 역동성에 의해 빠르게 변화하고 있는 과정 속에 있으며 그에 상응하는 새로

운 문제와 과제를 제기하고 있음을 시사한다. 이러한 결론의 실천적, 정책적 함의를 논문의 결론부에서 서술할 것이다.

2. 국내외 연구동향

1) 조세·복지국가 복합체의 다양성

‘국가역량(state capacity)’이라는 개념을 중심으로 한 이론과 경험 연구의 축적은 1980~90년대의 역사·비교 국가 연구의 중요한 성과들(Evans et al., 1985; Giddens, 1987; Tilly, 1990; Mann, 1993)에서 시작되었는데, 2천 년대 들어 정치학, 사회학, 경제사, 행정학, 군사학 등 다양한 학제 분야에서 국가역량의 차이가 어떤 사회적 결과를 낳으며, 국가역량의 차이를 낳는 요인이 무엇인지에 대해 양적, 질적인 경험 연구가 폭발적으로 늘어났다.

대표적인 예로, 효율적 국가의 발달이 경제성장과 기술혁신을 촉진하며(Acemoglu, 2005; Acemoglu et al., 2011; Dincecco, 2015; Dincecco and Katz, 2014), 국가역량의 차이가 복지제도, 노동권 보장, 불평등 완화에 상이한 결과를 가져온다는 것을 발견한 여러 연구가 있다(Berliner et al., 2015; Hanson, 2015; Holmberg et al., 2008). 또한 것처럼 중요한 사회적 결과를 낳는 국가역량의 강도와 성격에 영향을 미치는 요인으로 대외적 전쟁수행, 내전과 대내적 갈등(Cárdenas, 2010; Centeno, 1997), 경제적 집중과 불평등, 국가와 상층계급 간의 후원주의적 유착(Besley and Persson, 2009; Cárdenas, 2010; Soifer, 2015), 민주주의 정치체제의 성숙(Bäck and Hadenius, 2008; Wang and Xu, 2018) 등의 요인이 중요시되고 있다.

국가역량은 강압, 행정, 조세, 분배, 입법, 생산 역량 등의 몇 가지 핵심 차원으로 구분되는데(신진욱, 2020a), 그 중에서 이 논문의 관심사는 이상과 같은 조세국가 및 복지국가 연구의 교집합 영역, 즉 국가의 조세와 복지 차원이 특정한 형태로 관계 맺는 제도적 레짐과 그것의 역사적 궤적을 분석하는 것이다. 국가의 분배 역량은 복지지출의 주된 재정적 원천인 조세와 긴밀하게 연관되어 있지만, 양자가 역사적으로 언제나 병행해서 발전해온 것은 아니며, 유사한 수준의 조세 규모의 나라들도 국가의 분배역량의 발달 정도와 체제 특성이 다르다. 뿐만 아니라 조세 일반과 복지 재정을 확대하는 정책수단과 제도적 기제도 국가별, 시기별로 다르다. 말하자면 조세국가 발전과 복지국가 발전은 모두 현대국가의 큰 변화 방향이지만, 양자가 구체적인 시공간에서 조합되는 양상은 가변적이고 다양하다.

오늘날 국제적 연구와 토론의 큰 주제 중 하나가 바로 그러한 조세·분배 결합태의 제도적 다

양성과 그것의 유형론적 이론화다. 이중 많은 연구는 기존의 자본주의 다양성론이나 복지국가 유형론과 연관시켜서 조세·분배 복합체의 유형론을 구성하고 각각의 특성을 설명하려고 시도해왔다. 대표적 예로 큐작과 베라멘디(Cusack and Beramendi, 2006)는 조정시장경제와 자유시장경제의 구분틀로 조세체제 유형을 비교했고, 모렐과 팔메(Morel and Palme, 2012)는 복지국가 체제를 북유럽의 '세금 기반 체제(tax-based systems)'와 대륙유럽의 '사회보험기여금 기반 체제(contribution-based systems)'로 구분했다.

이러한 유형론적 연구들은 우리가 예상할 수 있는 바대로 자본주의 조정양식과 복지국가 레짐의 유형들이 그에 상응하는 조세규모를 발전시킨 경향이 강하다는 것을 재확인하고 있다. 즉 대부분의 사민주의형 및 대륙유럽형 복지국가는 모두 높은 수준의 조세규모를 발전시킨 데 반해, 자유주의형 국가들은 조세규모가 낮았다. 하지만 이렇게 단순화시킬 수 없는 사례가 많이 있다는 사실이 조세·복지국가 복합체 연구에서 흥미로운 지점이다. 예를 들어 자유주의 유형 국가군 내에서 영국의 조세규모는 미국이나 캐나다보다 상당히 더 크다. 일본의 조세규모는 조정시장경제에 속한 유럽 나라보다 미국에 훨씬 가깝다. 자본주의 조정양식, 복지국가 레짐 유형, 조세징수 역량이 단순히 일대일 대응 관계에 있지 않다는 것이다.

한편 조세구조의 측면에서도 흥미로운 국가 간 다양성이 있다. 선행연구들이 밝혀낸 아이러니한 사실은, 큰 복지국가들은 지출 면에서 강한 재분배 지향을 보이지만 세입 측면에서 많은 경우 역진세, 간접세에 상당히 의존하고 있는 데 반해, 자유주의 유형의 작은 복지국가들은 조세규모가 작고 지출 측면에서 재분배 지향이 약하지만 대체로 세입 측면에서 누진세, 직접세 비중이 높은 조세구조를 갖고 있다는 점이다. 조세 부담이라는 측면에서 봐도 유럽에서는 노동 조세율이 높은 데 반해, 작은 복지국가에서는 법인세, 재산세, 자본소득세 등 '부자 과세'가 오히려 높은 편이다(Cusack and Beramendi, 2006).

이는 조세제도의 누진성뿐 아니라 전체적인 조세 '규모', 즉 국가의 조세징수 역량이 지출 차원의 재분배 역량에 영향을 미치며, 또한 복지국가가 자본-노동 간의 계급적 관계의 축만이 아니라 국가-사회 간의 정치적 관계의 축으로 작동하기도 한다는 것을 시사한다. 큰 복지국가에서는 "한 계급 내의 사회주의"(Beramendi and Rueda, 2007: 43)라고 할 수 있을 정도로 중간·노동계급도 사적 부의 많은 부분을 국가에 내어놓음으로써 복지국가의 수혜 구조 안으로 들어간다. 그와 반대로 미국과 같은 자유주의 유형의 국가는 자본과 자산에 대한 높은 과세에 의존하는데, 역설적이게도 바로 그러한 누진적 조세구조가 조세규모와 복지지출의 절대적 한계를 지속시킨다(Prasad and Deng, 2010).

이와 같은 국가 조세·분배 복합체의 다양성을 어떻게 설명할 지를 놓고 경합하는 가설들이 있다. 첫째는 월렌스키와 카토의 주장으로, 소비세 등 역진세 중심으로 중간·노동계급을 아우

르는 포괄적 조세징수를 하여 재정을 확대한 곳에서 복지국가 확대의 공간이 열린다는 설명이다(Kato, 2003; Wilensky, 2002). 복지연구에서 '산업화의 논리' 또는 근대화이론의 관점이라고 분류되는 이론적 전통의 해석이다. 둘째는 계급정치와 당파성 이론의 전통에서 있는 입장이다. 대표적으로 강호프 등은 인과관계의 면에서 국가엘리트의 복지노력이 먼저이고, 그것을 위해 조세규모를 확대했다고 본다. 좌파의 집권 등 정치적 요인으로 복지확대 의지가 생겨날 때 직간접적 역진세로 국가재정을 확대하는 한편, 것처럼 확대된 재정으로 지출에서 분배역량을 강화한다는 것이다(Ganghof, 2006a, 2006b).

이 쟁점에서도 주목할 만한 변칙적 사례들이 있다. 덴마크는 유럽 복지국가들 중 특이하게도 소득세 비중이 압도적으로 높아서, 큰 복지국가가 반드시 역진적 소비세에 의존해야 하는 것은 아니라는 것을 보여준다(Ganghof, 2007). 대륙유럽 국가들도 최근 들어 조세구조에서 사회보험금 의존도가 줄어드는 경향이 있다(Morel and Palme, 2012). 프랑스의 경우 2천 년대 들어서 주로 소득·자산에 부과하는 사회보장세 성격의 일반사회기여금(contribution sociale généralisée: CSG) 비중이 크게 늘었고, 이를 건강·가족·노인 부문 복지지출에 사용하고 있다(고경환 외, 2012a: 151-162).

이처럼 조세·복지국가 복합체의 여러 핵심 측면에서 한편으로는 기존의 자본주의 다양성론이나 복지국가 유형론에 연결되는 유형적 특성들이 존재하면서, 다른 한편으로 개별 국가들의 특수성과 역사적 변화의 역동성이 있다. 국제학계의 선행연구 중에도 많은 역사적 연구가 포함되어 있지만 상당한 공백이 남아 있다. 많은 역사적 비교 연구는 소득세율이나 간접세 변화 등 특정 이슈에 국한되어 있고(Beramendi and Rueda 2007; Campbell and Allen 1994; Cusack and Beramendi 2006; Ganghof 2006b), 보다 종합적인 접근을 취한 장기 역사 연구들은 국제 비교 관점이 없이 일국에 집중한 사례 연구가 다수다(Campbell and Morgan 2005; Ganghof 2007). 이 논문은 선행연구들이 구성한 이념형들을 발견적 도구로 삼아 한국 사례의 특수성과 역사성을 규명함으로써 이러한 기존 연구의 한계점을 극복하고자 한다.

2) 한국에서의 최근 연구동향

앞에 서술한 유형론적 국제비교 연구의 맥락에서 한국은 어떤 유형의 조세·분배 역량과 구조를 갖고 있으며, 그것은 어떤 역사적 과정을 통해 형성되었고 어느 방향으로 변하고 있는가라는 질문이 제기된다. 최근 들어 이 주제에 관해 국내 학계에서 여러 귀중한 연구와 심도 있는 학문적 토론이 이루어졌다(강국진, 2019; 강원택, 2007; 고경환 외, 2012a; 권혁용·김항기, 2015; 김미경, 2010, 2013, 2018; 양재진 외, 2015; 윤홍식, 2011, 2012).

특히 국제비교 유형론의 관점에서 한국 사례의 특성을 규명하려는 중요한 시도들이 있었는데, 그 대표적인 예로 윤홍식(2011)은 복지국가 연구의 유형론에서 출발해서 OECD 회원국의 2000년대 자료를 군집분석하여 조세규모 기준으로 고세금인 유럽형과 저세금인 영미형을 구분하고, 조세구조 기준으로 유럽형을 다시 균형조세유형(복구)과 고사회보장세 유형(대륙)으로 구분하는 연구를 수행했다. 또 다른 중요한 연구 사례로 김미경(2010, 2013)은 자본주의 다양성론에 기초하여 조정시장경제와 자유시장경제에서 조세·복지 복합체의 유형론을 재검토하고, 그 안에서 한국 사례의 특수성을 규정했다.

이상과 같은 여러 유형론적 접근의 선행연구들은 각기 다양한 관심사에서 출발하고 있지만 많은 경우 한국 조세·복지국가 복합체의 특수성을 세 측면에서 이해하는 경향이 있다.

첫째, 한국 국가는 권위주의 시기부터 국제비교 관점에서 봤을 때 대단히 두드러진 저조세·저복지 국가구조를 형성했으며, 것처럼 작은 조세·분배역량을 가진 국가의 성격이 오늘날까지 큰 틀에서 지속되고 있다. 둘째, 저조세·저복지를 특징으로 하는 자유주의 유형의 나라들은 일반적으로 총조세 내에서 소득세, 재산세, 법인세 등 누진적 조세항목의 비중이 커서 최소한 재정수입 면에서는 재분배 성격을 갖고 있는데 반해, 한국의 국가는 복지지출이 극도로 작으면서 세입 면에서까지 소비세 중심의 역진적 구조를 갖고 있어서 국가재정의 수입과 지출 면에서 모두 재분배 지향이 약한 특이한 유형이다. 셋째, 권위주의 시기부터 한국의 국가는 명시적으로 역진적인 조세정책뿐 아니라 산업육성이나 기업활동 지원을 목적으로 하는 각종 비과세·조세감면 등 조세지출의 정책수단을 적극적으로 활용해왔다. 요약하면, 소비세와 조세지출에 주로 의존하는 저조세·저복지 국가구조라는 것이다.¹⁾

이 논문은 이상의 선행연구들이 발전시킨 분석틀과 비교연구 성과에 기대어 조세규모, 복지규모, 조세구조를 핵심 지표로 한 조세·복지국가의 레짐 유형론을 분석틀로 삼는다. 그러나 그와 동시에 기존 연구들이 특정 시점 또는 시기의 체제 특성을 규명하는 데 집중하여 레짐 형태의 장기 변동을 충분히 주목하고 있지 않다는 한계를 극복하고자 했다. 즉 비교 연구의 관점을 수용하면서, 역사적 차원을 레짐 유형의 지속과 변동이라는 관점에서 고찰하고자 하는 것이다.

물론 한국 조세·복지국가에 관한 역사적 연구 자체가 빈곤한 것은 아니다. 반대로 지난 십여

1) '조세지출(tax expenditure)' 개념은 OECD의 경우 "기준조세체계(benchmark tax system)를 벗어난 것으로서 특정 납세자 집단을 위한 정부수입의 감소 또는 연기"로 정의되었고, 한국 정부의 조세지출예산서에서는 "조세의 일반적인 과세체계에서 벗어난 조세특례에 의하여 납세자에 대한 재정지원을 목적으로 발생하는 국가 세입의 감소"로 정의되었다. 이 개념은 '정상적', '일반적', '기준'조세체계가 무엇이라고 규정하느냐에 따라 조세지출 정의와 추산이 달라진다는 근본적 불명확성을 안고 있어서 국가 간 비교에 많은 난점이 있다(김현동·최경식, 2014: 53-4, 62). 그러나 이 논문의 5장 1절 후반부에서 조세지출 규모 및 구성을 국가 간에 비교한 부분은 대단히 큰 차이를 보이는 사례들이기 때문에 그 타당성이 이러한 개념적 난점에 크게 영향 받지는 않는다.

년 간 한국 복지국가, 복지재정과 정책의 발전사에 관해 중요한 연구 성과들이 있다(김조설, 2017; 박광준, 2013; 안상훈 외, 2005; 양재진, 2008; 정무권 1996). 하지만 대부분 1950년대, 박정희 시대, 개발독재 시대, 민주화 이후, 김대중 정부 이후 등과 같이 특정 시기에 국한되어 있어서, 반세기 이상의 시간에 걸친 장기적 추이가 어떠한지를 한눈에 보여주는 연구는 많지 않다.

그런 맥락에서 김미경(2018)과 윤홍식(2019)의 저작은 그러한 장기적 분석을 수행한 중요한 사례인데, 이들은 조세·복지 규모와 제도 레짐 등 여러 면에서 일어난 주목할 만한 변화들을 인지하고 있으면서도 동일 구조의 장기 지속을 부각시켰다. 이 논문 역시 그러한 역사적 연속성이 지금까지 작용하고 있음을 중요시 하지만, 정확히 어떤 면에서 과거로부터 전승된 구조가 지속되었고 여러 면에서 그 구조에 질적 변화가 일어났는지를 역사적 비교 연구의 분석틀로 분별하여 한국 조세·복지국가 레짐의 지속, 단절, 변형을 가늠하고자 한다.

3. 이론적 접근과 연구 설계

1) 역사적 비교 분석의 관점

역사적 비교 분석(historical comparative analysis)을 중요시하는 접근법은 1960-70년대에 립셋, 로간, 킬리, 벤딕스 등이 대표하는 비교정치·비교사회 연구에서 출발하여 오늘날 비교정치학과 정치사회학을 비롯한 여러 분야에서 이론과 방법론, 경험연구를 발전시키고 있다. 마호니와 뤼세마이어(Mahoney and Rueschemeyer, 2003: 11-15)는 이 연구 흐름의 공통된 지향점을 역사, 비교, 분석의 세 차원에서 요약했다.

이 연구들은 대체로 첫째, 사건 전개에 역사적 시점과 순서, 그리고 한 사회의 특정한 속성이 시간의 경과에 따라 만개하거나 변화하는 과정을 집중적으로 추적하고, 둘째, 유사한 또는 대조적 사례들을 체계적이고 맥락적으로 비교하여 사례를 이해하거나 설명하고자 하며, 셋째, 그러한 역사적 비교의 관점에서 특정한 정치사회적 결과를 낳는 인과적 요소와 기제를 발견하는 것을 목표로 한다는 것이다. 이 같은 역사적 비교 분석은 다수 사례를 대상으로 한 통계적 분석에 비해 이론적 일반화에 한계가 있지만, 이 접근법이 특별한 기여를 할 수 있는 몇 가지 지점이 강조되어 왔다.

첫째는 유형론의 이론화와 그것을 활용한 사례 분석이다. 사례들의 비교와 대조를 통해 유형들을 구성하고, 이를 이념형으로 활용하여 구체적 사례의 특수성과 변화를 포착하는 것이다.

여기서 유형론의 과제는 무엇보다 각 사례를 구성하는 핵심 요소들 간의 배열과 결합 형태의 특징을 개념화하는 일이다. 국가 연구에서 이는 “법적·조직적 양상들의 복합체가 서로 체계적으로 얽혀 있는 레짐”(Esping-Andersen, 1990: 3)의 질적 특성을 이론화함을 의미한다. 사르토리(Sartori, 1970: 1041-44)의 ‘추상화의 사다리(ladder of abstraction)’로 이해하자면, 이는 중간 추상수준의 유형론적 중범위 이론, 또는 낮은 추상수준의 배열분석을 통한 협궤이론(narrow-gauge theory)에 해당한다.

둘째는 장기적 원인과 결과를 규명하는 일이다. 피어슨(Pierson, 2003)은 오늘날 비교정치학이 단기적 원인에 의한 단기적 결과를 분석하는 데 집중하고 있지만, 장기적 원인과 결과를 갖는 현상도 정치 현실에서 매우 중요하다고 강조했다. 그는 장기적 원인의 예로 구조적 문제가 문지방을 넘으면서 혁명이나 체제붕괴 등 급변을 낳는 ‘임계효과’를 들었다. 한편 ‘누적적’ 원인들은 그 결과 역시 장기적으로 나타난다. 인구변동, 도시화, 문화변동, 유권자 구성의 변화 등이 그 예다. 단기적 원인이 장기적으로 누적적 효과를 낳기도 한다. 그 예가 특정 시점의 정책적 선택이 장기간에 걸쳐 결과를 낳는 경우다.

셋째는 여러 인과요인의 특정한 결합관계로써 사회정치적 현상을 설명하는 것이다. 역사적 비교 연구는 서로 분리되어 분석되는 변수들의 효과로써 어떤 결과를 설명하는 것이 아니라, 사례 또는 사례들의 중요한 제도적, 문화적 요소들의 특수한 배열(configuration)의 형태를 규명하고 그것이 초래하는 거시적 결과를 설명하는 데에 관심을 기울인다. 사례 중심의 역사적 비교 연구는 인과적 이론을 검증하거나 경험적 연구결과를 이론적으로 일반화하는 데에 한계가 있지만, 전체론적(holistic) 관점에서 다양한 원인이 결합되어(combinatorial) 작용하는 과정을 설명하는 데에 강점을 갖는다(Peters, 2013; Ragin, 2014).

이러한 역사적 비교 연구의 중점 목표 가운데 이 논문은 인과적 설명보다는 유형론적 관심에 집중하여 한편으로 조세·복지 복합체의 유형들에 대한 비교론적 관심과, 다른 한편으로 그것의 지속과 변화를 추적하는 역사적 관심을 연결시켰다. 역사적 관점을 결여한 비교 분석은 특정 시점 또는 시기에 일국의 조세·복지 레짐이 어느 유형에 속하며 어떤 특성을 갖는지에 관심을 가질 것이다. 그와 반대로 비교 관점이 없는 역사적 연구는 단일 사례의 변화 과정을 추적하고 설명하는 데에 집중할 것이다. 그 두 관심을 연결시키는 역사적 비교 관점은 하나의 사례를 다른 사례들과 비교하여 그 유형적 특성을 규명하면서, 그와 동시에 각 사례의 유형적 특성의 지속과 변화를 추적한다.

국제비교의 관점에서 봤을 때 한국에서 저조세-저복지 구조의 역사적 유산이 큰 틀에서 지속되고 있다는 주장은 이의의 여지가 없는 사실이다. 하지만 주목할 만한 변화들이 존재한다는 사실이 여러 선행연구에서 간헐적으로 언급되어 왔다. 그 예로 한국의 GDP 대비 공공사회지출

비율은 2천 년대 들어 다른 어느 나라보다 빠르게 증가하고 있으며(남재욱, 2018: 9), 조세구조의 측면에서도 직접세·소득세 규모가 간접세·소비세에 비해 월등하게 큰 폭으로 증가했다(안종석, 1997: 1274; 윤홍식, 2011: 282-5). 그러나 국내 선행연구 중에 그러한 변화의 폭과 장기적 추이, 그것의 이론적 의미를 체계적으로 추적한 사례는 많지 않다. 만약 이 변화가 양적으로 간과할 수 없는 정도며, 질적으로 레짐 성격의 상당한 변형 또는 심지어 전환을 의미한다면, 소비세 의존적 저조세-저복지 국가구조라는 전승된 구조의 지속만을 강조하는 것은 타당하지만 일면적일 수 있다. 그러므로 한국 국가의 조세·복지 복합체의 장기적 변화의 양과 질을 체계적으로 검토할 필요가 있다.

2) 연구 질문과 방법론

이상의 관심과 문제의식에서 출발한 본 논문의 핵심 질문은 “한국에서 권위주의 체제 하의 1960-80년대에 제도화된 역진적 소비세 중심의 저조세·저복지 체제가 1990년대 이후에 과연 얼마만큼, 그리고 어떤 방향으로 변화했는가?”다. 이 질문에 대한 세 가지의 가능한 대답을 가설적 명제로 구체화할 수 있다. ① 역진적 발전국가의 조세·복지 복합체제의 기본구조가 지속되었다. ② 사민주의형, 사회보험형, 자유주의형 중 어느 한 유형으로 접근해갔다. ③ 몇 가지 이념형의 요소가 공존하는 혼종형의 양상으로 변화해왔다.

이상의 세 가지 가설 중 어느 것이 가장 현실에 가까운지를 평가하기 위해 이 연구는 이념형을 사용하는 방법론을 채택했다. ‘이념형(ideal type)’이라는 용어는 어떤 개념과 완전히 일치하는 현실은 존재하지 않는다는 것을 분명히 하려는 맥락에서 빈번히 사용된다. 에스핑 안데르센은 그의 유형론이 이념형일 뿐임을 분명히 했고, 최근 자료로 유형론을 정교히 한 주요 연구들은 스웨덴, 노르웨이, 독일, 프랑스, 미국 등 일부 나라는 이념형에 가깝지만 더 많은 나라가 혼종적임을 발견했다(Ebbinghaus, 2012; Ferragina and Seeleib-Kaiser, 2011).

그러나 주의할 점은 사회과학 연구에서 이념형 개념이 종종 유형화(typification), 분류(classification), 군집화(clustering) 등의 귀납적 개념들과 혼동되고 있으며, 그런 혼동이 베버, 짐멜, 엘리네크의 시대부터 토론되어 온 이념형 방법론에 대해 오해를 낳을 수 있다는 사실이다(van Kersbergen and Vis, 2013: 67). 이념형 또는 순수형(reiner Typus)을 사회과학 방법론의 핵심 개념으로 정립한 베버와 짐멜에 따르면, 이념형이란 현실 자체를 단순화한 모사나 반영이 아니라, 있는 그대로 인식할 수 없는 경험적 대상을 “순수한 개념들의 관계체계로서 포착”하기 위해서 현실의 특별히 의미 있는 측면들을 의도적으로 “과장하고 부각시킨” 추상화의 산물이다(Simmel, 1989: 16, 198). 그러한 추상화의 개념적 결정체는 특정한 인식관심에 비추어

“적합한 현실의 소재”를 “패러다임으로서 추출”하여, “개별 현상들을 하나의 통일적 관념으로 결합”시킨 것이다(Weber, 1985: 9-11; Weber, 1988: 191).

그런 의미에서 이념형은, 경험주의 전통에서 ‘객관적 현실’을 단순화하는 절차로 간주하는 ‘유형화’, ‘분류’, ‘군집화’ 등과 구분되는 방법론적 목표와 전략을 갖고 있다. 경험주의적 분류학은 유형론적 이론화를 목표로 하지만, “이념형적 개념형성의 목적은 유형을 분류하는 것이 ‘아니라’, 그와 반대로 현상들의 ‘고유성’을 예리하게 의식하기 위함이다.”(Weber, 1988: 202) 즉 이념형 방법론의 목표는 경험세계의 특정한 측면을 의도적으로 부각시킨 개념체계를 ‘발견적 도구(heuristic tool)’로 삼아, 구체적 사례들이 그러한 이념형들에 얼마나 멀거나 가까운지, 어떤 형태의 조합으로 존재하며 변해왔는지를 해석하고 설명하는 것이다.²⁾

이념형의 방법론적 절차는 이념형을 ‘구성’하는 국면과 ‘적용’하는 국면으로 나눌 수 있다. 이념형의 구성은 많은 수의 경험적 대상들을 분석하여 현실의 특정 차원들을 개념체계로 추상화하는 과정이다. 이와 달리 이념형의 적용은, 이미 구성된 이념형들을 도구로 하여 구체적인 현실의 구조와 변화를 명확히 하는 과정이다(Weber, 1988: 237). 즉 경험적 사례가 이념형에서 이탈하는 구체적 양상(Gerhardt, 2001: 236), 혹은 이념형 요소들의 충족 정도(Collier and Levitsky, 1997; Goertz, 2009)를 분석함을 통해 사례의 고유성을 이해하는 것이다.

이상의 방법론적 전략을 실행에 옮기기 위해, 이 연구는 II장에서 검토한 국내외 문헌들의 유형론적 연구 성과에 의존하여 <표 1>과 같은 조세·복지국가 제도 레짐의 이념형을 구성했다(김미경, 2013; 윤희식, 2011; Cusack and Beramendi, 2006; Morel and Palme, 2012; Prasad and Deng, 2010). 이 이념형의 체계를 발견적 도구로 하여 이 논문의 III장 2절 서두에 제시한 연구 질문과 작업가설을 재정식화 한다면, 이 논문의 목표는 한국의 조세·복지체계가 ① D유형의 특성을 (x), (y), (z)의 모든 측면에서 지속했는지, ② A, B, C유형 중 어느 하나로 전면적으로 전환했는지, ③ (x), (y), (z)의 측면에서 각기 A, B, C유형의 특성이 혼재한 성격을 띠게 되었는지를 분석하는 데 있다.

2) 이념형에 대한 이러한 이해 방식은 베버의 초기와 중기 저작에 해당하며, 『경제와 사회』가 대표하는 그의 후기 저작에서 베버는 개별 사례의 특수성과 역사성보다는 사회적 행위의 유형론, 지배사회학의 유형론 등 사회학적 일반이론을 정립하는 데 많은 관심을 보였다(Lindbeck, 1992; Swedberg, 2018). 후기 베버의 관심사가 아마도 오늘날 많은 ‘다양성’ 연구가 말하는 이념형의 의미에 가까울 것이지만, 베버는 그의 변화된 입장을 겨우 몇 줄 언급했을 뿐 그것을 인식론적, 방법론적으로 정당화하는 작업을 하지 않았다.

[표 1] 조세·복지국가의 제도 레짐의 이념형

		일반적 사례			예외적 사례	
		A 사민주의형	B 사회보험형	C 자유주의형	D 한국	E 덴마크
조세 규모 (x)		H	H	L	L	H
복지 규모 (y)		H	H	L	L	H
조세 구조 (z)	소득세	M	L	H	L	H
	소비세	M	M	L	H	L
	사회보험금	M	H	L	L	L
비고		스웨덴, 노르웨이, 핀란드	독일, 이탈리아, 프랑스, 벨기에, 오스트리아 등	미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 스위스 등	1970~80년대에 전형적	2천 년대까지 지속

다음으로, 경험적 분석을 위한 지표를 설명하자면 먼저 조세체제(tax regime)는 경제규모 대비 조세징수 능력을 보여주는 ‘조세규모(tax revenue),’ 조세범주들의 구성을 말해주는 ‘조세구조(tax structure),’ 계급에 따라 다양한 방식으로 배분되는 ‘조세부담(tax burden)’의 세 측면이 있는데 그중 이 논문은 조세규모와 조세구조에 집중한다. 지표로 이 논문에서 GDP 대비 총조세 규모는 좁은 의미의 조세부담률이 아니라 사회보험금을 포함한 국민부담률을 주로 보는데, 이는 사회보험이 현대국가의 자원징수 역량(extractive capacity)에 큰 부분을 차지하기 때문이다. 분배역량으로는 GDP 대비 공공사회지출 비율을 본다.

조세구조의 지표로는 총조세 중 개인 및 법인소득세, 소비세, 사회보험금 등 세목의 비중, 그리고 GDP 대비 각 조세범주의 규모를 역사적 추이와 국제비교의 관점에서 분석한다. 더불어 조세지출을 분석하기 위해 국제감면율과 GDP 대비 조세지출 규모, 총 조세지출 중 각 정책분야 및 세목별 비교를 한다. 자료는 OECD Tax Database, Revenue Statistics, Social Expenditure Database, 국회예산정책처와 조세재정연구원 자료 등을 사용했다. 국가역량의 ‘국가’는 엄밀히 말해 대외적 주권을 독점적으로 주장하는 중앙 또는 연방 수준의 공공조직을 뜻하지만, 비교대상 국가들의 정부형태가 다양하기 때문에 이 논문의 모든 통계는 중앙 및 지방정부를 통합한 자료를 사용했다.

4. 조세·복지 규모의 장기 변동

1) 민주화 이후 조세규모의 점진적 증대

현대적인 조세·복지국가는 정치경제적 근대화 과정의 긴 역사 속에서 형성되었다. 서구의

경우 중앙집중적 국가기관이 내국세 중심으로 조세를 징수하고 의회가 그것의 배분을 결정하고 감독하는 체제는 영국에서 이미 18세기에, 미국과 프랑스에서는 18세기말의 혁명 후에 달성됐고, 19세기를 거치면서 유럽 전역으로 확산되었다(Dincecco, 2009). 20세기에 와서도 국가의 조세역량은 상당히 긴 시간에 걸쳐서 증대되었다. 스웨덴에서도 사회민주당이 집권하기 직전인 1930년에 GDP 대비 총조세 규모는 9.9%에 불과했는데 그로부터 20년 후인 1950년에 20%를 넘었고, 또 20년이 지난 1970년에 40%를 넘었다(고경환 외, 2012a: 82, <표 3-4>). 즉 오늘날의 조세규모에 이르기까지 40년이 걸린 것이다.

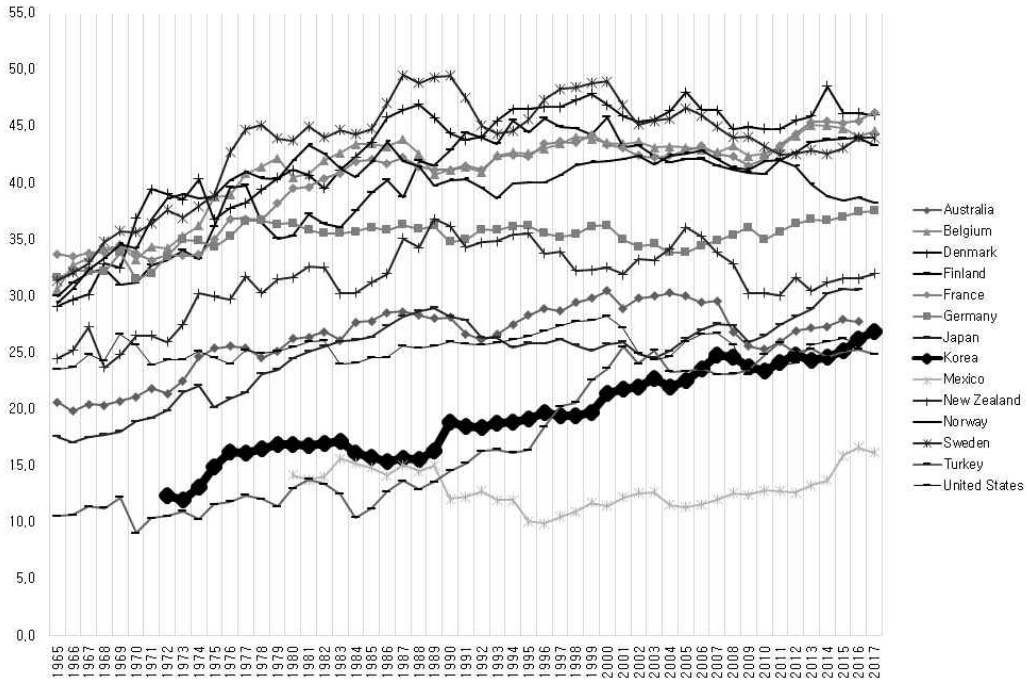
그런 장구한 역사의 관점에서 본다면 한국에서 현대적 국가 체제의 발전은 아주 최근의 일이다. 한국에서는 박정희 정부가 들어선 1960-70년대에 처음으로 원조국가를 극복하는 조세국가의 제도적 틀이 갖춰지기 시작했고(나성린, 1997), 1980년대에 극단적 저조세 체제가 지속되다가(김미경, 2018; 원윤희, 1997), 민주화 이후 1990년대가 되어서야 비로소 조세와 복지에 관한 정치적 경합이 본격화되었다(Aspalter, 2006). 그러므로 이제 겨우 30년의 조세·복지정치를 겪어온 현 시점에서, 현대국가 발전의 긴 역사를 가진 유럽 주요국과 함께 정지사진을 비교하여 한국이 '약한 조세국가' 유형으로 고착되었다고 단언하는 건 성급하다.

물론 한국의 국가가 여전히 과거의 유산에 구속받고 있음은 이의의 여지가 없다. OECD 자료에 따르면 2017년 한국의 GDP 대비 총조세 비율은 26.9%로 프랑스(46.2%), 덴마크(46.0%), 스웨덴(44.0%)등 유럽 국가들과 현저히 차이가 날 뿐만 아니라 OECD 회원국 평균인 34.0%에도 8%포인트 가까이 못 미치는 수준이다. 그런데 눈여겨봐야 할 점은 2016년도에 한국의 경제 규모 대비 조세규모(26.2%)가 최초로 미국(25.9%)을 추월했다는 사실이다. 한국이 민주화된 1987년에 미국의 조세규모는 2016년과 거의 같은 25.6%였지만 한국은 15.7%에 불과했다. 미국의 조세규모가 불변하는 동안 한국은 10%포인트 이상 증가한 것이다.

장기 추이를 보면 한국은 지난 반세기 동안 단지 경제규모의 측면에서만 추격 발전을 해 온 것이 아니라, 특히 민주화 이후부터 조세규모의 성장이라는 면에서도 추격 발전을 해왔음이 드러난다(그림 1). 조세규모 상위 나라들은 2017년에 GDP 대비 45% 내외인데, 이들은 1980년대 중후반까지 조세규모가 상승하다가 이후 그 수준을 유지하거나 하락했다. 최하위 그룹은 뉴질랜드, 호주, 미국 등 앵글로색슨 나라와 일본이 포함된 국가군으로 GDP 대비 25-30% 수준이다. 이중 미국은 지난 반세기 동안 조세규모가 일정했고, 일본과 호주 역시 완만하게만 상승했다. 그에 반해 한국은 1980년대 후반부터 계속 상승해서 2017년에 이르면 자유주의 유형의 나라들과 거의 유사한 수준까지 추격해 올라왔음을 볼 수 있다.

[그림 1] OECD 회원국의 GDP 대비 총조세 수준의 변화 추이, 1965-2017

(단위: %)



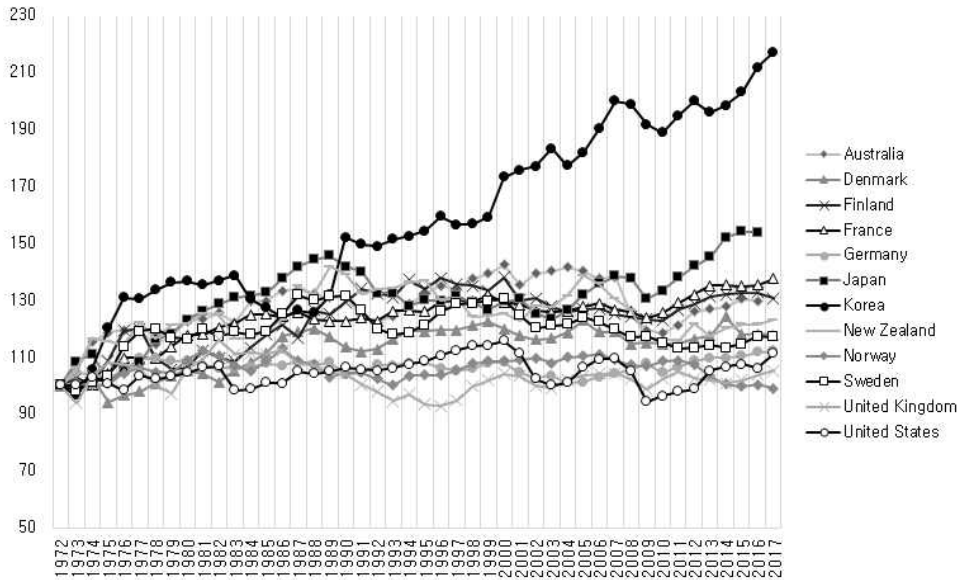
자료: OECD Tax Revenue. (<https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>; 자료 추출일: 2019. 12. 28)

[그림 1]이 GDP 대비 조세규모의 절대적 차이를 비교한다면, [그림 2]에서는 각국의 조세규모 변동의 폭을 비교하기 위해 한국 사례의 자료가 시작되는 1972년을 기준점으로 삼아 2017년까지 변화 추이를 나타냈다. 분석결과에서 한국의 성장세는 뚜렷하다. 한국의 조세규모는 1970년대 중후반에 정체되어 있었고 전두환 정부 때 감소까지 했지만 민주화 이후 현재까지 30년 동안 비교대상 국가들 중 가장 높은 증가율을 지속하고 있다.

그 결과 [그림 3]이 보여주듯이 한국은 협의의 조세부담률과 사회보험금을 포함한 국민부담률의 두 지표에서 모두 1990년대부터 추격을 계속하여 2018년에는 OECD 회원국 평균의 80% 선까지 올라왔으며, 특히 추격의 폭은 사회보험금을 포함한 광의의 조세 규모에서 더 컸다. 즉 정태적으로 본다면 한국은 여전히 경제선진국 중 조세규모가 가장 작은 국가군에 속하지만, 장기 추이를 본다면 한국은 가장 밑바닥에서 출발하여 가장 지속적이고 큰 폭으로 상승해온 '추격발전'의 주목할 만한 사례다. 이러한 조세규모 상승은 1988년 국민연금 도입 후 국민부담률과 조세부담률의 격차가 커지면서 사회보험금의 확대가 주도했지만, 김대중·노무현 정부 하의 2000년대 초중반 이후 소득세수가 꾸준히 증가했다는 점도 간과할 수 없다(안중석, 2012: 24-26). 그 내역은 뒤에서 다시 논한다.

[그림 2] OECD 회원국의 GDP 대비 총조세 비율의 증가율 비교, 1972-2017 (1972=100)

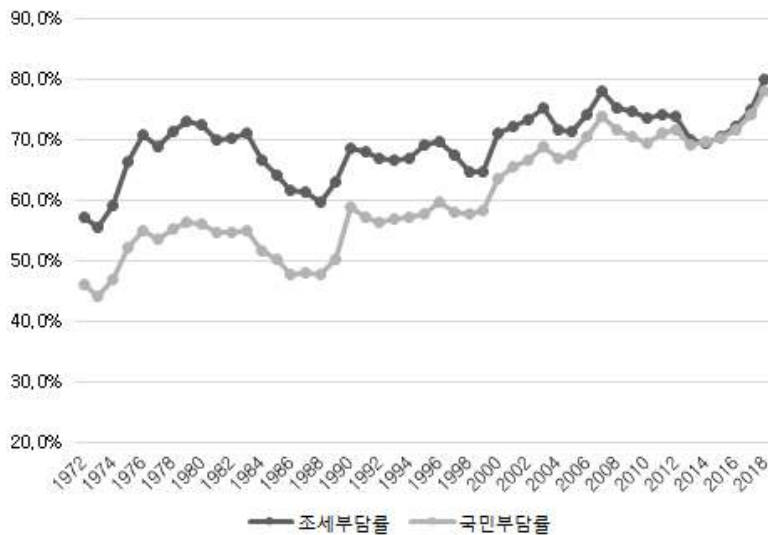
(단위: %)



자료: OECD Tax Revenue. (<https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>; 자료 추출일: 2019. 12. 28)

[그림 3] OECD 회원국 평균 대비 한국의 조세부담률과 국민부담률 추이, 1972-2018

(단위: %)



자료: NABO 재정경제통계시스템. (<https://www.nabostats.go.kr/portal/main/indexPage.do>; 자료 추출일: 2020. 1. 3)

이러한 조세역량 증대의 요인을 설명하는 것은 거시와 미시, 구조와 행위 수준의 여러 요인을 고찰해야 하는 문제이기 때문에 이 논문의 범위를 넘어선다. 하지만 이 조세규모 증대가 정치외적 요인의 '자연적' 결과이기 때문에 향후 의식적 노력으로 조세규모를 강화하려는 노력이 회의적이라는 암시를 담은 몇몇 주장을 비판적으로 검토하고 넘어가려 한다.

그 대표적 관점은 조세규모 증대가 국민소득 상승의 산물이라는 것이다. 하지만 순수하게 경제적인 요인만으로는 1990년대 이후 조세규모의 증가를 설명할 수 없다. 이미 많은 선행연구에서 경제성장이 조세규모에 미치는 순효과가 불분명함이 확인되었다(Campbell and Allen, 1994; Campbell and Morgan, 2005; Swank and Steinmo, 2012). 조세부담률은 분자의 세수와 분모의 GDP의 비율이기 때문에 경제성장의 조세효과는 제도와 정책에 의해 매개된다. 한국의 경우 2천 년대 소득증가로 과표구간 상위로 이동한 계층이 생겨서 세수가 증가한 면이 있지만, 고도성장기였던 1980년대에 조세규모가 최저였다는 사실을 상기해야 한다.

또 하나의 설명방식은 국민부담률의 증가가 국민연금 등 사회보험 제도의 성숙에 따른 자연적 결과라는 것이다. 하지만 제도라는 답을 집에 들여놓으니 매일 알을 낳아 쌓인 것뿐이라는 식의 사고는 사회보험의 정치적 본질에 대한 몰이해다. 사회보험은 개개인이 미래의 위험에 대비하여 마련하는 저금통이나 민간보험과 다르다. 그것은 국가가 시민에게 미래의 복지 제공을 약속하고 사적 부를 선불로 징수하는 것이며, 그 목적을 위해 국가가 가입자와 사용자의 기여를 강제하는 것에 양쪽 계급 진영이 동의하는 정치적 계약이다. 즉 민주화 이후 사회보험 제도의 확대 자체가 새로운 조세정치, 복지정치의 본격화를 뜻하는 것이다.

그러므로 지난 30년 동안 조세규모 증대가 직접적으로는 소득상승과 사회보험 확대의 결과로 설명될 수 있다 할지라도, 그것은 조세증대가 비정치적 현상임을 뜻하는 것이 아니라 상충하는 이해관계와 체제비전을 갖는 정치세력 및 사회계급들 간의 밀고 당기는 경합 과정에 긴밀히 연결되어 있는 것이다. 그 세부 내용은 5장에서 논할 것이다.

2) 2천 년대 복지지출 규모의 증대

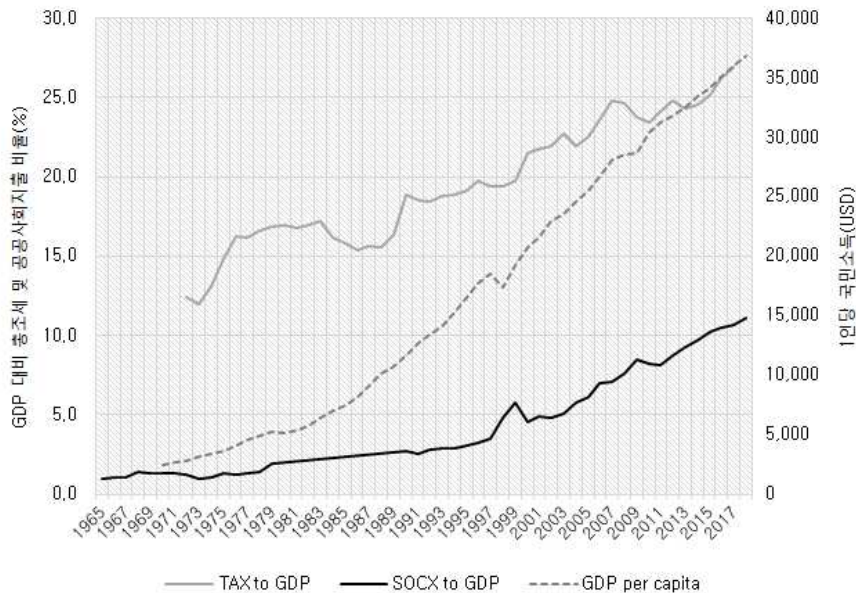
다음으로, 앞에서 살펴본 한국 조세국가의 점진적 성장과 긴밀히 결합되어 있는 복지국가의 분배역량이 어떤 변화를 겪었는지를 살펴본다. OECD 회원국의 GDP 대비 공공사회지출 비율을 비교해봤을 때 한국이 여전히 최하위 국가군에 속한다는 점은 분명하다. 2018년 현재 한국(11.1%)보다 공공복지 지출 비율이 낮은 나라는 칠레(10.9%)와 멕시코(7.5%)뿐이다. 이 점에서 한국이 대단히 낮은 복지지출 규모를 가진 '작은 복지국가'라는 데에는 논란의 여지가 없다. 그러나 조세규모의 경우와 마찬가지로 여기에서도 현실의 또 다른 일면을 봐야 한다. 즉 현재 '상

태'만이 아니라 과거에서 미래로 나아가고 있는 과정의 '추이'가 중요하다.

1990년대 이래 한국에서 복지국가의 제도적 틀이 확장되어 왔을 뿐 아니라 GDP 대비 공공 복지지출 규모 역시 부단히 상승해왔다는 것은 주지의 사실이다. 1965년~2017년 시기에 GDP 대비 총조세 및 공공사회지출 비율의 추이를 1인당 국민소득과 함께 나타내보면, 조세규모의 증가와 함께 복지지출 역시 증가해왔음을 확인할 수 있다(그림 4). 다만 차이가 있다면 조세규모는 1980년대 후반에 도약이 시작된 것과 달리, 공공복지 지출은 금융위기 직후인 김대중 정부 때 최초로 급등했고 2000년대 초반부터 지속적 증가 추이가 계속되었다.

[그림 4] 한국에서 GDP 대비 총조세 및 공공사회지출 비율, 1인당 GDP의 추이, 1965-2017

(단위: %)

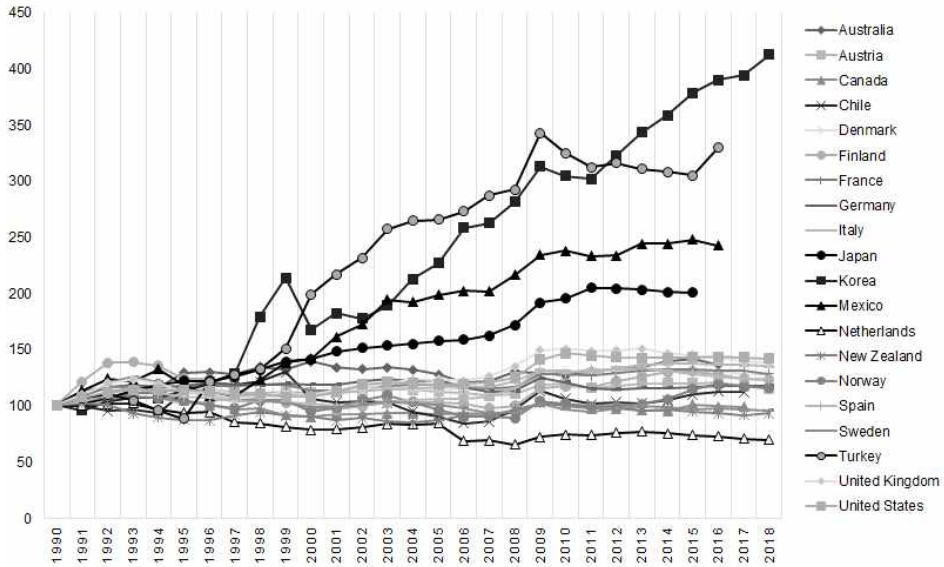


자료: 조세 자료는 OECD Tax Revenue; 1990년 이전 복지지출 자료는 신동면(2011: 316)의 통계를 재구성; 1990년 이후 복지지출 자료는 OECD SocX Data. (<https://www.oecd.org/social/expenditure.htm>; 자료 추출일: 2020. 1. 4)

이상과 같은 복지지출 증가의 폭이 같은 시기 다른 나라들의 추이와 비교했을 때 어느 정도 인지 보기 위해, 앞에서 조세규모를 분석했을 때와 마찬가지로 OECD 회원국들과 1990년을 기준으로 하여 비교해보았다. 아직까지 한국 국가의 복지지출 규모는 다른 선진자본주의 사회들에 비해 현저히 낮음에도 불구하고, 아래 [그림 5]는 조세규모의 경우와 마찬가지로 한국의 복지지출 역시 지난 20년 간 다른 어떤 나라보다 가파르게 증가했음을 보여준다.

[그림 5] OECD 회원국의 GDP 대비 공공사회지출 비율의 증가율 비교, 1990~2018 (1990년=100)

(단위: %)



출처: OECD Social Expenditure Database. (<https://www.oecd.org/social/expenditure.htm>; 자료 추출일: 2020. 1. 4)

이처럼 한국에서 복지지출 규모의 장기 변동 추이는 조세규모와 마찬가지로 상반된 모습을 동시에 보여준다. 즉 한편으로 여전히 한국은 다른 선진자본주의 사회들과 비교했을 때 저조세·저복지 국가군에 속해있다는 점이 거듭 확인되지만, 다른 한편으로 복지규모는 1997년 금융위기 이후로 OECD 내에서 가장 큰 폭으로 상승해 왔다. 한국의 GDP 대비 복지지출 비율은 1997년에 OECD 평균의 19.6%에 불과했으나 20년 후인 2017년에 OECD 평균의 52.6%까지 올라왔다(신진욱, 2020b: 121).

마지막으로 이상의 전반적인 복지지출 증가 추이 속에서 공공부조, 사회보험, 사회서비스 등 각기 다른 제도 영역의 비중이 어떻게 변했는지를 보자. 사회보험의 재원은 고용주와 가입자가 납부한 보험료가 주축이 되는 데 반해, 공공부조와 사회서비스는 일반조세와 국가보조금 및 후원금 등을 주요 재원으로 하기 때문에 제도별 복지지출 추이는 조세정치적 함의를 갖고 있다. [표 2]는 조세규모의 증대가 개시된 무렵인 1990년부터 이후 20년 간 공공복지지출 규모의 제도별 추이를 보여주는데, 사회보험의 비중이 분명히 크지만 꾸준히 감소하고 있는 데 반해 조세 기반 복지지출 비중이 확연히 증가하는 추이를 볼 수 있다.

[표 2] 공공복지지출 규모의 제도별 추이

(단위: 십억원, %)

	1990년	1995년	2000년	2005년	2010년	2015년
공공부조 및 사회보상	866	1,528	3,809	9,151	19,834	30,447
	16.0%	11.5%	13.1%	16.3%	18.5%	17.6%
사회보험	3,896	10,068	19,875	36,667	66,440	105,122
	72.2%	75.7%	68.3%	65.1%	62.0%	60.9%
사회복지서비스	636	1,711	5,400	10,481	20,929	37,139
	11.8%	12.9%	18.6%	18.6%	19.5%	21.5%
합계	5,398	13,307	29,084	56,299	107,203	172,708
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

자료: 1990~2010년 자료는 고경환 외(2012b: 117)의 <표 4-10>, 2015년은 고경환 외(2017: 97)의 <표 4-12>에 제시된 통계에서 주요 항목을 재구성.

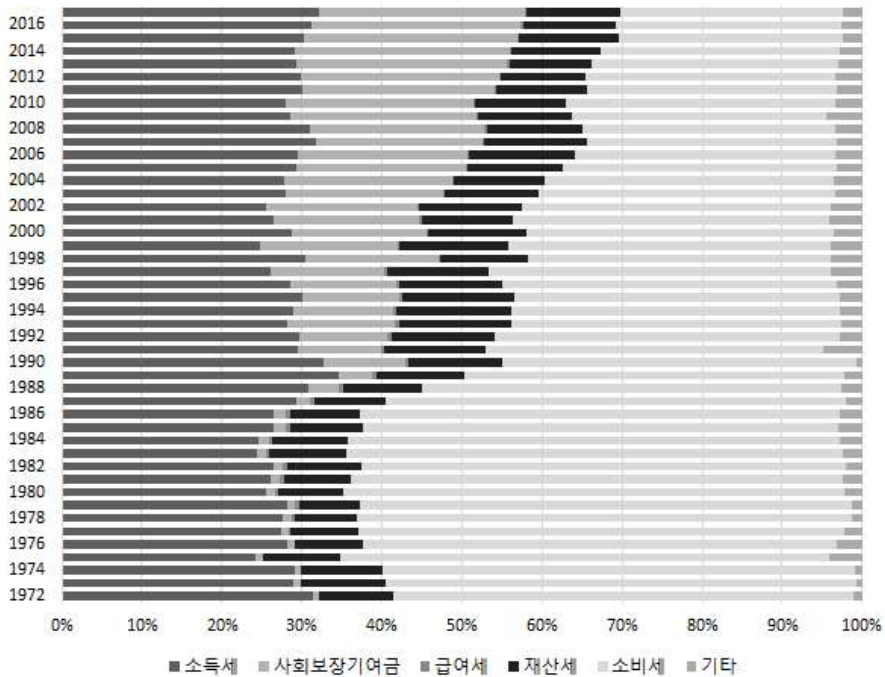
5. 조세구조와 조세·복지 복합체의 레짐 변동

1) 복지국가형 조세구조의 형성

이제 조세구조 내의 어떤 부문이 위와 같은 조세규모의 확대를 주도했는가를 분석해본다. 보다 구체화하자면, ① 발전국가 시기의 레짐 특성의 연장선상에서 소비세를 중심으로 한 역진적 조세를 더욱 확대한 결과였는지, 아니면 ② 개인 및 법인 소득세, 재산세 등 직접세가 증세를 주도하여 자유주의 유형으로 접근했는지(Kato 2001; Ganghof 2006a; Cusack and Beramendi 2006), 아니면 ③ 대륙유럽 국가들처럼 사회보험 중심의 조세구조 성격을 점점 강하게 띠게 된 것인지(Morel and Palme 2012)를 검토해야 한다.

(ㄱ) 먼저 조세구조의 장기 추이를 항목별로 분석해왔다(그림 6). 분석 결과는 세 가지의 중요한 추이를 보여준다. 첫째, 1990년대 초반 이후로 사회보험기여금의 비중이 꾸준히, 그리고 가파르게 상승해 왔음을 확인할 수 있다. GDP 대비 총조세 규모의 빠른 증가를 주도한 것은 사회보험의 확대였다. 둘째, 그에 비해 개인소득세와 법인세를 포함하는 광의의 소득세 비중은 지난 30년 간 약한 등락을 보이며 대체로 일정하게 유지되었다. 셋째, 박정희 정권 후반기부터 전두환 정권 시기까지 압도적 비중을 차지하던 소비세의 비중은 크게 감소했다. 사회보험기여금의 비중이 증가한 만큼 상대적 비중이 줄어든 조세항목은 소비세였다.

[그림 6] 한국 국가의 총조세 내 세목들의 비중 변화, 1972-2016



자료: OECD Tax Revenue. (<https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>; 자료 추출일: 2019. 12. 28)

위와 같은 조세구조 변동은 다음과 같은 세 가지의 의미를 갖는 것으로 해석할 수 있다.

첫째, 1990년대 이후 조세구조 내 비중이 뚜렷하게 증가한 범주는 명백히 사회보장기여금이다. 계층재생산 성격이 강한 사회보장기여금이 조세규모 확대를 주도했다는 사실은 조세의 누진성이 강화되지 않았음을 뜻할 수도 있지만, 국가역량의 관점에서 보면 사회적 리스크의 점점 많은 부분을 공공복지가 담당한다는 사실은 국가가 사회관계를 공적 제도의 관할권으로 끌어 들여 영향을 미칠 수 있는 능력이 신장되었음을 의미하기도 한다.

둘째, 총조세 내에서 소득세 비중이 거의 증가하지 않았다는 사실은 총조세 규모의 증가가 적극적인 증세 노력보다는 사회보험 제도의 확대와 성숙에 크게 힘입은 것임을 말해준다. 하지만 앞에서 본 것처럼 GDP 대비 총조세 비율이 계속 증가해왔음을 고려할 때, 조세구조 내에서 소득세 비중의 일정한 유지는 GDP 대비 소득세 징수 역량이 함께 증가해왔음을 의미할 수도 있다. 여기에 대해서 곧 살펴볼 것이다.

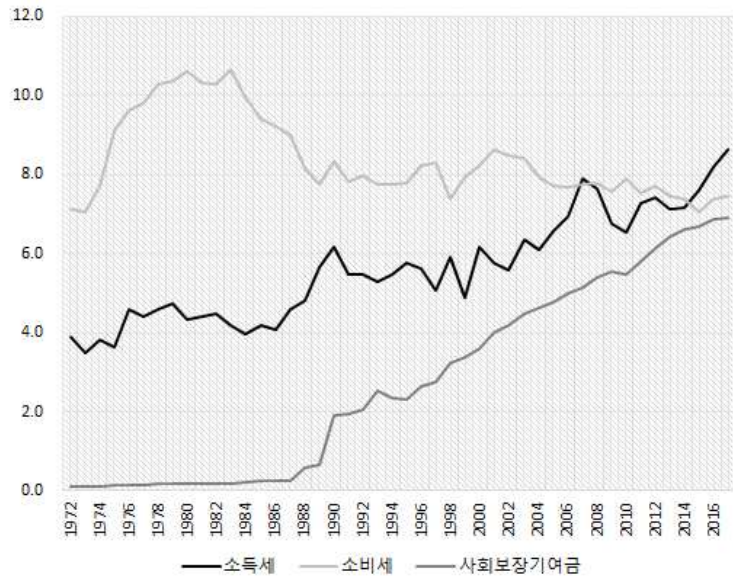
셋째, 무엇보다 조세구조 내 소비세 비중의 급락은 의미하는 바가 크다. 이것은 선행연구들이 산업화 시기에 형성된 한국 조세체제의 뚜렷한 특징으로 간주해온 것에 상당한 변화가 왔음을 뜻한다. 소비세 비중의 하락은 과거 소비세 중 일부가 목적세로 전환되는 등의 체계변동에

의한 바도 있지만, 국가 조세징수 역량의 관점에서 중요한 것은 대표적 간접세인 소비세 의존도를 낮추면서도 같은 시기에 조세 규모를 증대시킬 수 있었다는 사실이다.

(ㄴ) 다음으로 분석할 과제는 GDP 대비 각 조세범주 규모의 추이다. 사회보험금은 예상할 수 있는 것처럼 1990년대 초반부터 급속히 증가했는데, 주목할 점은 소득세 역시 민주화 이후 상당히 증가해왔다는 사실이다. GDP 대비 소득세 규모는 1972년의 3.9%에서 2017년에 8.6%로 크게 증가했다. 그에 반해 GDP 대비 소비세 규모는 1972년에 7.6%에서 전두환 정부 중반기인 1983년에는 10.6%까지 상승하여 정점을 찍었지만, 민주화 직후부터 차츰 하락하여 2017년에 7.5% 수준으로 되돌아왔다(그림 7).

[그림 7] 한국에서 GDP 대비 소득세, 소비세, 사회보장기여금 수준의 추이, 1972-2017

(단위: %)



자료: OECD Tax Revenue. (<https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>; 자료 추출일: 2019. 12. 28)

사회보험금을 제외한 협의의 조세수입 중에서 비중을 보아도 개인소득세와 법인세의 과세 규모는 전두환 정부 시기에 평균 22.9% 수준이었으나 노태우 정부 시기에 35.5%, 노무현 정부 시기에 43.7%까지 올라갔다(안종석, 2012: 46, [표 I-1-9]). 직접세와 간접세로 나누어 각각의 비중을 비교해 보면, 직접세 비중은 1981년 23.5%, 1987년 25.4% 수준에 머물러 있다가 1988년부터 증가하기 시작하여 십년 뒤인 1998년 52.5%까지 상승했다. 그에 반해 간접세 비중은 1981-87년에 55% 내외였지만 그 이후 꾸준히 하락하여 2000년에는 41.1%까지 내려왔다(국회 예산정책처, 2018a: 68).

(c) 끝으로 각종 조세특례에 의해 조세를 면제·감면해주는 조세지출의 측면에서 역진적 발전 국가의 유산이 얼마나 남아있는지를 본다. 박정희·전두환 정부 시기에 산업육성과 기업활동 촉진을 목적으로 각종 비과세, 면제, 공제를 통해 세제상 혜택을 줬던 조세지출 제도는, 세율을 눈에 띄게 축소하지 않고 사실상의 감세 효과를 거두는 정책수단으로 활용되어 왔다(장재형·임재현, 2015). 그런 제도적 유산이 민주화 이후 어떤 지속과 변화를 겪었는지 보자.

우선 규모의 측면에서 한국의 조세지출 규모가 여전히 작지 않고 따라서 정비의 필요성이 있다는 점은 빈번히 지적된다. 2019년도에 조세지출은 50.1조원 규모로, 국제감면율은 14.5%에 달하여 법정한도 13.6%를 넘었다(이재윤, 2020: 2). 그러나 1990년대부터 장기 추이를 보면 1998년 10.2%였던 국제감면율은 이명박 정부 때 급등하여 2009년에 15.9%까지 오른 후부터 다시 하락하여 2019년까지 14% 내외에서 일정한 수준을 유지하고 있고, GDP 대비 조세지출 규모도 비슷한 추이를 보인다(국회예산정책처, 2018: 2-3). 국제비교상으로도 한국의 국제감면율은 다른 나라에 비해 높지 않다. 2011년 통계로 미국(37.40%), 영국(30.27%), 캐나다(39.22%) 등은 한국(13.34%)보다 월등히 높은 비중이다(전병욱·최보람, 2013: ii).

한편 조세지출의 목적을 보면, 박정희·전두환 시기에 조세지출의 주 목적이 산업·기업·기술개발의 육성과 촉진에 있었던 데 반해, 2천 년대 들어 보건, 가족, 적극적 노동시장 정책 등 사회복지 목적의 조세혜택(Tax Breaks for Social Purposes: TBSPs)이 증가했다(고경환, 2015). 조세감면 수혜자는 서민·중산층·중소기업의 비중이 커져서 2013년도에 전체 감면액의 57.5%로 절반을 넘어선 데 반해 고소득층·대기업은 38.3%를 차지했다(최광, 2013: 21). 분야별 추이를 보면 보건·사회복지·농림수산 등 광의의 재분배 목적이 큰 비중을 차지하게 되었고, 세목별로는 법인세 감면이 감소한 반면 개인소득세 감면이 증가했다(표 3). 발전국가의 대표적 기업 지원 수단이던 조세지출 영역에서도 이제 계급적 성격의 경합이 진행 중이다.

[표 3] 조세지출 주요 4개 정책분야 실적과 세목별 비중, 2013-2017

		2013	2014	2015	2016	2017
정책 분야별 (조원)	보건	11.5	10.5	10.7	11.1	11.7
	사회복지	7.7	8.0	9.4	9.9	10.4
	농림수산	5.7	5.9	5.4	4.9	5.2
	산업·중소기업·에너지	3.7	4.0	4.1	4.7	5.2
세목별 (%)	소득세	48.3	50.9	54.8	55.0	54.6
	법인세	24.3	20.6	17.8	17.7	18.4
	부가가치세	22.0	22.4	21.5	21.6	21.2
	기타	5.4	6.0	5.9	5.8	5.9
	합계	100	100	100	100	100

자료: 대한민국 정부, 「조세지출예산서」, 각 연도; 국회예산정책처(2018b: 8, 14)의 분석결과를 재구성.

계급적 관점에서 봤을 때 이상과 같은 조세구조 변동은 양면적 함의를 갖는다. 한편으로 사회보험이 조세증대를 주도하고 전체 조세구조에서 큰 비중을 차지하게 되었다는 것은 국가-사회 관계에서 국가의 직접적 자원징수 역량이 커졌으며, 자본-노동 관계에서 중심부 노동계급과 자본 간의 계급타협이 제도화되었음을 함축한다. 소득세 증대 역시 비록 제한적이지만 의식적인 증세 노력의 산물이기도 하다. 2천 년대 세법 개정의 주요 경향이 세수확대형 법안의 증가였으며, 노무현·박근혜 정부 때 국회에 발의된 세법개정안 중 증세법안의 비중이 20%를 상회했고 많은 경우 대기업·고소득층을 표적으로 했다(김춘순, 2019: 129-131). 이명박 정부가 부자감세 정책을 단행했지만, 박근혜·문재인 정부 때 상위소득구간에 대한 과세가 강화되었고 특히 문재인 정부는 법인세 최고구간을 신설하고 세율을 인상하여 2018년도에 개인소득세와 법인세의 최고세율이 OECD 평균보다 높아졌다(정세은, 2019: 6).

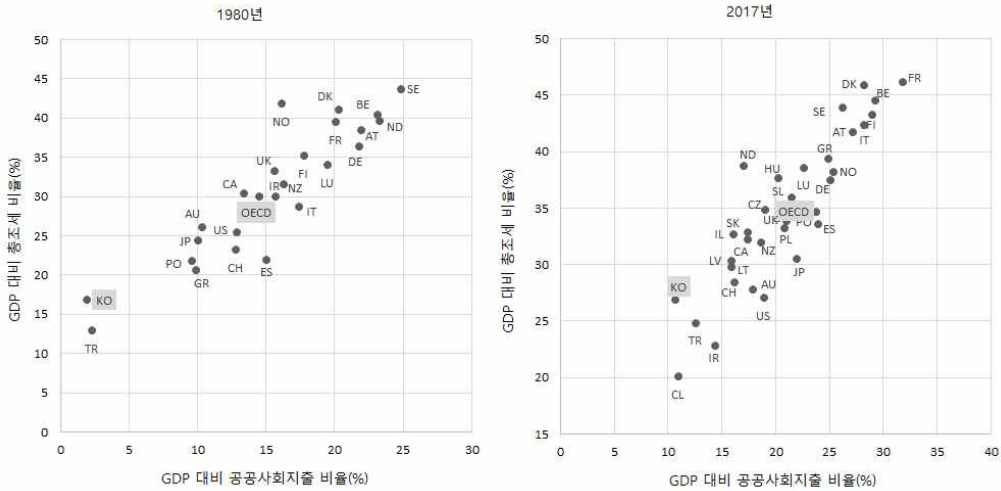
그러나 다른 한편으로 조세공정성의 여러 문제가 있다. 전용복(2012: 98)은 소득세수의 증가가 세율 수준의 전반적인 인하 추이 속에서 소득수준의 증가와 신용카드, 현금영수증 사용액 소득공제 신설 등 거래 투명성 제고에 힘입은 바가 크다고 설명했다. 또한 한국은 법인세 비중과 세율이 높아서 누진적 조세구조를 갖고 있는 것처럼 일견 보이지만, 사회보험금 중 고용주의 몫이 낮기 때문에 법인세와 고용주 사회보험금을 합산한 값은 OECD 평균에 못 미친다(윤도현, 2013: 218). 가계와 기업을 구분해서 보아도 가계소득 대비 소득세, 소비세, 종업원 사회분담금 부담은 2015년도에 22.0%로 OECD 평균(32.9%)과 10.9%p 차이가 나는데, 기업소득 대비 법인세와 고용주 사회분담금은 26.3%로 OECD 평균(42.6%)에 비해 16.3%p 더 낮다(정세은, 2019: 15). 이러한 양면성은 조세규모 증대가 단순히 어느 일면의 계급적 성격을 띠는 것이 아니라 '민주적 계급투쟁'(Korpi, 1983)의 역동성을 포함한다는 것을 말해준다.

2) 조세-분배 복합체의 유형 변화

끝으로 앞에서의 연구결과들을 종합하여 한국의 조세·복지국가 레짐이 3장에서 제시한 여러 이념형의 어떤 결합 형태로 이행해 왔는지를 본다. 먼저 GDP 대비 총조세 비율과 GDP 대비 공공사회지출 비율을 두 축으로 한 2차원적 공간에서 OECD 내의 한국의 위치가 1980년도와 2017년도 사이에 어떤 방향으로, 얼마만큼의 변화가 있었는지를 보았다(그림 8).³⁾

3) 여기서 과거의 기준년을 1980년으로 정한 이유는 두 가지다. 그 하나는 국내적 맥락이다. 김미경(2018), 윤홍식(2019) 등 선행연구들이 한국의 소비세 중심의 저조세·저복지 체제가 1980년대 초·중반에 가장 분명한 형태에 이르렀다고 보았고, 이 논문의 4장의 분석 결과에서도 같은 시기가 두드러졌다. 다른 하나는 국제적 맥락인데 베라멘디 등의 분석에 따르면(Beramendi and Rueda, 2007: 623; Cusack and Beramendi, 2006: 45-47), 대표적 유형의 조세구조들이 정립되어 안정기에 접어드는 시점이 1970년대 말에서 1980년대 초에 이르는 시기였다.

[그림 8] OECD 회원국의 1980년과 2017년 GDP 대비 총조세와 공공사회지출 비율 비교



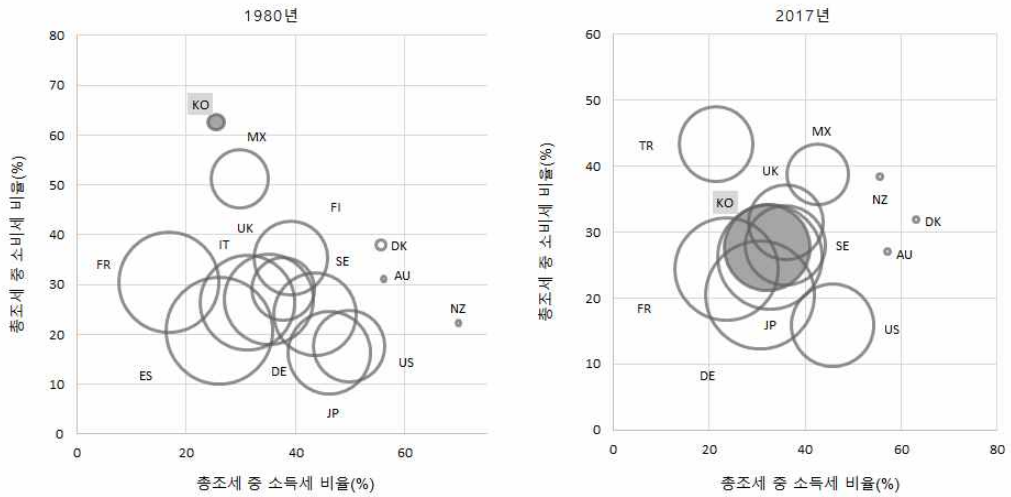
자료: OECD Revenue Statistics (<https://www.oecd.org/tax/revenue-statistics-2522770x.htm>; 자료 추출일: 2019. 12. 28); OECD SocX Dataset; 1980년도의 한국의 복지지출 자료는 신동면(2011: 316)에 제시된 정부 통계를 사용. 비교: 공공사회지출: 호주, 멕시코, 터키는 2016년, 일본은 2015년 자료; 총조세 = 호주, 일본은 2016년 자료.

위의 그림에서 1980년 한국의 위치를 보면 조세 및 복지가 모두 약한 앵글로색슨(미국, 호주), 남유럽(스페인, 포르투갈, 그리스), 일본 등에 비교하더라도 극도로 조세규모와 복지지출 수준이 낮을 뿐 아니라, 유사한 조세 규모의 남유럽 국가들에 비해 복지지출 규모가 현저히 낮다. 2017년에도 한국은 여전히 조세와 복지가 모두 낮은 수준이며 유사한 조세 규모 나라 중 복지 지출이 가장 낮다는 일반적 특성은 지속되지만, 자유주의 레짐 유형으로 분류되는 미국, 호주, 스위스 등에 근접한 위치로 이동해왔음을 볼 수 있다.⁴⁾

그러나 조세구조를 보면 한국을 자유주의 유형으로만 보기 어려운 또 다른 측면이 분명해진다. 1980년과 2017년의 OECD 회원국의 조세구조를 시기별·국가별로 비교한 [그림 9]가 전달하는 정보는 3차원인데, X축은 광의의 총조세 중 소득세 비율, Y축은 소비세 비율이라면, 각국의 원의 크기는 사회보장기여금의 비율이다.

4) 물론 이 논문에서 논하기는 힘들지만 더 세밀히 들어간다면 1980년과 2017년 사이에 한국과는 다른 역사적 맥락에서, 그러나 한국 못지않게 급격한 변화를 경험한 많은 사례가 있다. 예를 들어 스페인과 포르투갈 등 남유럽 국가들은 1970년대 중후반 민주화 이후에 1980년대부터 복지정치가 본격화되어 급속하게 중·서유럽 국가들의 수준으로 접근했고(Ferrera, 2005), 동유럽 국가들은 1990년대의 체제전환과 2천 년대 유럽연합 확대를 통해 커다란 구조변동을 경험했다(Cook, 2012).

[그림 9] OECD 회원국의 1980년과 2017년 조세구조 변화 비교



자료: OECD, Revenue Statistics; 영국, 호주, 멕시코는 2016년 자료.

비고: 원의 크기는 각국의 총조세 중 사회보장기여금의 비율(%); 호주와 뉴질랜드의 사회보장기여금 비율은 0.0%이지만 그래프에 표시하기 위해서 0.1%로 기입했다.

분석결과를 보면 우선 1980년에서 2017년까지 자유주의형, 시민주의형, 사회보험형 나라들의 조세구조가 대체로 지속되는 것을 볼 수 있다. 즉 미국, 호주, 뉴질랜드 등은 소득세 비중이 높고 소비세 비중이 낮으며 사회보험금이 없거나 작은 편인 데 반해, 유럽의 큰 복지국가들은 소비세 비중이 앵글로색슨 나라들보다 더 높고 사회보험금의 비중도 크다. 또한 덴마크의 예외적 특성도 분명히 보인다. 즉 조세·복지국가가 모두 강한 이 나라가 특이하게도 소득세 의존도가 대단히 높은 특성이 지속된다(Ganghof, 2007).

하지만 한국은 조세·복지규모뿐 아니라 조세구조의 면에서도 상당한 변화가 있었음을 볼 수 있다. 1980년에는 다른 어느 레짐 유형과도 다르게 소비세 비중이 소득세에 비해 압도적으로 높으면서 사회보장기여금의 규모는 무시해도 좋을 만큼 작았다. 그런데 2017년에는 소비세 비중이 현저히 준 데 반해, 소득세와 사회보장기여금의 비중이 크게 높아졌다. 여기서 한국은 한편으로 조세·복지규모가 자유주의 유형 수준으로 여전히 매우 낮으면서, 사회보험 확대를 가장 중요한 연결점으로 조세 및 복지 확대를 동시에 전개하는 대륙유럽형의 역사적 경로를 보여 주고 있기도 하다.

그렇다면 한국의 조세국가-복지국가 복합체는 앞으로 어떤 경로를 밟아갈 것인가? 미래를 예측하고 통제하려는 욕구는 현대 학문의 오래된 특성이지만, 불행히도 과거를 탐구하여 알 수 있는 것은 예견된 미래가 아니라 몇몇 개연성 높은 시나리오들이다. 민주화 이후 한국 국가의

조세·분배 역량이 빠르게 증대하였다는 이유로 미래에도 빠른 증대를 지속할 것이라고 예측하는 것은 소박한 경험주의의 오류를 범하는 일이 될 것이다. 또한 유럽 복지국가들이 20세기의 40~50년에 걸쳐서 비약적 성장을 했다고 해서, 현재 20세 정도인 한국 복지국가가 향후 20~30년은 더 성장하리라 예측하는 것도 단순한 단선적 역사관의 상상일 뿐이다. 다만 우리가 지난 반세기 이상의 궤적을 다른 나라들과 비교하여 알 수 있는 것은, 많은 선진자본주의 사회에서 대략 1970년대 후반~1980년대 초반까지 전개된 격렬한 복지정치·조세정치가 한국에서는 2020년 현재에도 열기를 잃지 않고 있다는 사실이다.

6. 결론

한국의 국가는 정부 수립 후 수십 년 동안 저조세-저복지 체제의 성격을 갖고 있었기 때문에, 1987년 민주화 시점에 한국사회는 국제비교 관점에서 봤을 때 지극히 약한 조세·분배 역량을 가진 국가의 역사적 유산을 갖고 출발했다. 더구나 조세구조상으로도 소비세의 압도적 비중으로 역진적 성격이 뚜렷했고 조세의 감면은 기업을 위한 것이었다. 그동안 학계의 많은 연구는 이러한 유산이 큰 틀에서 현재까지도 지속되고 있기 때문에 그 한계의 극복이 절실하다는 점을 강조해왔다. 그러나 이 논문은 민주화 이후 고작 30여 년을 지나온 한국의 국가성격을 ‘작은 조세국가’, ‘작은 복지국가’로 단정 짓고 그 숙명을 강제한 구조적, 제도적 원인을 찾는 대신에, 보다 긴 역사적 지평에서 구조의 지속과 변화를 함께 고찰함으로써 한국 사회와 정치에서 작동하는 상충하는 힘을 균형 있게 이해할 것을 제안했다.

한국은 앞서 발전한 산업국가들보다 훨씬 늦게 국가의 조세·분배 역량을 강화하기 시작했음에도 불구하고 1990년대 이후로 빠른 속도로 그 격차를 좁혀왔다. 1987년 민주화 시점에 권위주의 시대로부터 물려받은 한국의 국가는, 사회의 부를 공공의 목적을 위해 징수할 능력도, 국민의 고른 복리를 위해 공공의 자원을 분배할 의지도 없는 조직이었다. 그러나 민주화는 한국 사회에 오랫동안 묻혀있던 정치적 판도라 상자를 열었고, 그 열기 속에서 다른 어떤 나라보다 빠르고 지속적으로 국가의 조세·분배역량이 성장해왔다. 또한 조세구조의 면에서 소비세 비중이 낮아진 반면, 사회보험금의 비중이 확대되었고 법인세를 포함한 소득세 비중이 늘었다. 그런 의미에서 한국의 조세·복지국가는 저조세·저복지의 자유주의형과 사회보험을 주축으로 한 대륙유럽형의 특성이 혼재한 혼종형 복지국가로 이동하고 있다.

이 논문이 취하고 있는 역사적 비교 연구의 관점에서 보았을 때 이상의 연구결과는 멀리는 민주화 이후, 가까이는 2천 년대 들어서 한국 국가의 조세·분배 역량이 매우 대조되는 양면적

특성을 갖고 있음을 말해준다. 즉 한편으론 많은 선행연구가 반복해서 지적하고 비판해 온 바와 같이 유사한 경제 수준의 나라들에 비해서 저조세·저복지의 특성이 두드러진다는 특성이 지금까지도 큰 틀에서 지속되었지만, 다른 한편으로 그러한 역사적 유산에서 벗어나는 추격발전과 구조변동의 속도 역시 다른 어느 나라보다도 빠르고 급격했다. 아직까지 한국 국가가 공공적 책임을 다하기엔 그 역량이 미약하지만, 우리는 단지 과거 역사에서 물려받은 굳은 유산만이 아니라, 그 유산이 정치사회적 역동성에 의해 부단히 깨어지고 다른 질서로 이동해 온 살아있는 역사를 함께 보아야 한다.

조세수입과 복지지출을 큰 폭으로 변화시키는 것은 물론 간단한 일이 아니다. 하지만 한국은 불가피하게 작은 복지국가, 작은 조세국가이기 때문에 증세와 복지확대는 한계가 있다는 주장부터 내세우는 것은, 흔히 현실주의적인 외양을 띠지만 실제로는 구조의 지속과 변화라는 현실의 양면 중 한쪽 면만을 절대화함으로써 바로 그 한쪽 현실을 영속화하는 데 기여하는 이데올로기적 담론으로 기능한다. 민주화 이전의 30년 동안 한국의 국가가 강압역량만 있고 공적 책임을 위한 활동이 거의 전무했다면, 민주화 이후 지난 30년 동안 한국의 국가는 권위주의적 강압역량을 약화시키면서 조세와 복지 역량을 꾸준히 강화시켜왔다(신진욱, 2020b).

그러므로 진정한 쟁점은, 운명적으로 작은 정부를 갖고 있는 한국에서 ‘복지를 위한 증세’, ‘증세를 통한 복지’라는 이상을 실현할 수 있느냐 없느냐라는 추상적 신념이 아니라, 이미 더 많은 조세, 더 많은 복지의 방향으로 꾸준히 이동해온 역사의 맥락에서 어떤 방식의 증세, 어떤 복지의 확대로, 어떤 체제 비전을 추구할 것인가라는 구체적 질문에 놓여야 할 것이다.

■ 참고문헌 ■

- 고경환 (2015). “국제기준으로 본 복지분야의 조세감면 규모·구성·중점영역의 탐색적 고찰.” 보건복지포럼. 222. 90-96.
- 고경환, 윤영진, 강병구, 김은경, 김태은 (2012a). 복지정책의 지속가능성을 위한 재정정책: 스웨덴, 프랑스, 영국을 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 고경환, 장영식, 김현아, 김진옥, 이정우, 강지원, 정영애 (2012b). 2011년 기준 한국의 사회복지지출 추계. 보건복지부·한국보건사회연구원 정책보고서 2012-68.
- 고경환, 이기호, 박아연, 김재진, 강지원, 안민영, 정영애 (2017). 한국의 사회복지지출 작성방법 마련 및 산출. 보건복지부·한국보건사회연구원 정책보고서 2017-104.
- 국회예산정책처 (2018a). 한국 조세제도의 발전과정과 현황. 국회예산정책처.
- 국회예산정책처 (2018b). 2019년도 조세지출예산서 분석. 국회예산정책처.
- 강국진 (2019). 세금 폭탄, 부자 감세, 서민 증세: 조세 담론의 정치학. 후마니타스.
- 강원택 역음 (2007). 세금과 선거: 각국의 경험과 한국의 선택. 푸른길.
- 권혁용, 김항기 (2015). 소득세의 정치경제학: 정부당파성, 선거경쟁, 그리고 선거제도. 한국정당학회보. 14(3). 119-150.
- 김동노 (2012). 국가와 사회의 권력관계의 양면성: 국가 자율성과 국가 역량의 재검토. 사회와 역사. 96. 261-292.
- 김미경 (2010). 조세구조의 정치경제학. 한국정치학회보. 44(4). 189-211.
- 김미경 (2013). 조세체제와 자본주의 다양성. 국제정치논총. 53(4). 225-257.
- 김미경 (2018). 감세국가의 함정: 한국의 국가와 민주주의에 관한 재정사회학적 고찰. 후마니타스.
- 김조설 (2017). 한국 복지정책 형성의 역사: 국가와 국민생활의 변혁. 인간과 복지.
- 김춘순 (2018). 국가재정: 이론과 실제. 동연.
- 김현동, 최경식 (2014). 조세지출 개념과 조세지출예산서의 타당성 고찰. 회계연구. 19(6). 51-73.
- 나성린 (1997). 고도성장기의 조세정책. 최광·현진권 편, 한국 조세정책 50년. 제1권. 조세정책의 평가. 한국 조세연구원.
- 남재욱 (2018). 한국 복지국가 성장의 재분배적 함의. 한국사회정책. 25(4). 3-38.
- 박광준 (2013). 한국사회복지역사론. 양서원.
- 신동면 (2011). 복지 없는 성장. 유종일 역음. 박정희의 맨얼굴. 시사IN, pp. 309-347.
- 신진옥 (2020a). 국가역량의 개념과 다차원적 분석틀: 국가역량 레짐의 다양성 연구를 위한 이론적 고찰. 한국사회학. 54(1). 65-100.
- 신진옥 (2020b). 민주화 이후 한국 국가역량 레짐의 변화: 강압역량의 문민화, 조세·복지역량의 성장, 발전국가의 유산. 박종민 편. 민주화 이후 한국의 국가. 박영사.
- 안상훈, 조성은, 길현중 (2005). 한국 근대의 사회복지. 서울대학교출판부.
- 안종석 (1997). 경제정의를 위한 조세정책(1990년 이후). 최광·현진권 편. 한국 조세정책 50년. 제1권. 조세정책의 평가. 한국조세연구원.
- 안종석 (2012). 조세부담과 조세구조의 변천. 한국조세연구원. 한국세제사. 제2편. 주제별 역사와 평가. 제1권. 조세체계·소득과세. 한국조세연구원.
- 양재진 (2008). 한국 복지정책 60년: 발전주의 복지체제의 형성과 전환의 필요성. 한국행정학보. 42(2). 327-349.
- 양재진, 안재홍, 김상철, 유편상, 권혁용 (2015). 복지국가의 조세와 정치. 집문당.
- 원윤희 (1997). 안정기조하의 조세정책(1980년대). 최광·현진권 편. 한국 조세정책 50년. 제1권. 조세정책의 평가. 한국조세연구원, pp. 205-264.
- 윤도현 (2013). 한국 복지국가의 계층적 성격: 공적 이전지출과 조세를 중심으로. 경제와 사회. 98. 205-232.
- 윤홍식 (2011). 복지국가의 조세체제와 함의. 한국사회복지학. 63(4). 277-299.
- 윤홍식 (2012). 복지국가 조세체제의 변화: 복지국가는 어떻게 조세규모를 확대했을까? 한국사회복지행정학. 14(1). 195-226.

- 윤홍식 (2019). 한국 복지국가의 기원과 궤적 1, 2, 3. 사회평론사.
- 이재윤 (2020). 조세지출예산서 항목 선정의 문제점과 개선방안. 국회입법조사처, 이슈와 논점. 제1667호.
- 장재형, 임재현 (2015). 조세지출의 범위에 관한 연구. 조세학술논집. 31(2). 1-45.
- 전영복 (2012). 소득세제의 변천 및 주요 이슈. 한국세제사. 제2편. 주제별 역사와 평가. 제1권. 조세체계·소득 과세. 한국조세연구원.
- 전병욱, 최보람 (2013). 주요 선진국의 조세지출 현황과 시사점. 국회예산정책처 정책연구용역보고서.
- 정무권 (1996). 한국 사회복지제도의 초기형성에 관한 연구. 한국사회정책. 3(1). 309-352.
- 정세은 (2019). 코로나 이후 복지와 재정. 서울사회경제연구소 주최 심포지엄 “2020년대 세계 속의 한국 경제” 발표문. 2020년 6월 12일. 프란치스코 교육회관.
- 최광 (2013). 복지재원 조달방안과 재정건전성 논의. 예산정책연구. 2(1). 1-41.
- Acemoglu, D., Ticchi, D., & Vindigni, A. (2011) Emergence and Persistence of Inefficient State. *Journal of the European Economic Association*. 9(2). 177-208.
- Aspalter, Ch. (2006) The East Asian Welfare Model. *International Journal of Social Welfare*. 15. 290-301.
- Beramendi, Pablo, and David Rueda. (2007). Social Democracy Constrained: Indirect Taxation in Industrialized Democracies. *British Journal of Political Science*. 37(4). 619-641.
- Berliner, D., Greenleaf, A. Lake, L., & Noveck, J. (2015). Building Capacity, Building Rights? State Capacity and Labor Rights in Developing Countries. *World Development*. 72. 127-139.
- Besley, T., and Persson, T. (2009). The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics. *American Economic Review*. 99(4). 1218-1244.
- Campbell, A. L., and Morgan, K. J. (2005). Financing the Welfare State: Elite Politics and the Decline of the Social Insurance Model in America. *Studies in American Political Development*. 19. 173-195.
- Campbell, J. L., and Allen, M. P. (1994). The Political Economy of Revenue Extraction in the Modern State: A Time-Series Analysis of U.S. Income Taxes, 1916-1986. *Social Forces*. 72(3). 643-669.
- Cárdenas, M. (2010). State Capacity in Latin America. *Economía*. 10(2). 1-45.
- Centeno, M. A.. (1997). Blood and Debt: War and Taxation in Nineteenth Century Latin America. *American Journal of Sociology*. 102(6). 1565-1605.
- Collier, D., and Levitsky, S. (1997). Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics*. 49(3). 430-451.
- Cook, L. J. (2012). Eastern Europe and Russia. In Castles, F. G. et al. (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Cusack, Th. R., and Beramendi, P. (2006). Taxing Work. *European Journal of Political Research*. 45. 43-73.
- Dincecco, M. (2009). Fiscal Centralization, Limited Government, and Public Revenues in Europe, 1650-1913. *Journal of Economic History*. 69(1). 48-103.
- Dincecco, M. (2015). The Rise of Effective States in Europe. *Journal of Economic History*. 75(3). 901-918.
- Dincecco, M., and Katz, G. (2014). State Capacity and Long-run Economic Performance. *The Economic Journal*. 126. 189-218.
- Ebbinghaus, B. (2012). Comparing Welfare State Regimes: Are Typologies an Ideal or Realistic Strategy?, paper presented at ESPA Network Conference, Edinburgh, UK, September 6-8.
- Ferragina, E., and Seeleib-Kaiser, M. (2011). Welfare regime debate: past, present, futures?. *Policy & Politics*. 39(4). 583-611.
- Ferrera, M. (eds.). (2005). *Welfare State Reform in Southern Europe*. London and New York: Routledge.
- Ganghof, S. (2004). *Wer regiert Steuerpolitik?*, Frankfurt/M. and New York: Campus.
- Ganghof, S. (2006a). *The Politics of Income Taxation: A Comparative Analysis*. Colchester: ECPR Press.
- Ganghof, S. (2006b). Tax mixes and the size of the welfare state: causal mechanisms and policy

- implication. *Journal of European Social Policy*. 16(4). 360-373.
- Ganghof, S. (2007). The Political Economy of High Income Taxation: Capital Taxation, Path Dependence, and Political Institutions in Denmark. *Comparative Political Studies*. 40(9). 1059-1084.
- Geddes, B. (1996). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. University of California Press.
- Gerhardt, U. (2001). *Idealtypus. Zur methodologischen Begründung der modernen Soziologie*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Giddens, A. (1987). *The Nation-State and Violence. Volume Two of A Contemporary Critique of Historical Materialism*. Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press.
- Goertz, G. (2009). Point of departure: intension and extension. In Collier, D. and Garing, J. (eds.). *Concepts and Method in Social Science*. New York and London: Routledge.
- Gould, A. C., and Baker, P. J. (2002). Democracy and Taxation. *Annual Review of Political Science*. 5. 87-100.
- Hanson, J. (2015). Democracy and State Capacity: Complements or Substitutes? *Studies in Comparative International Development*. 50. 304-330.
- Hanson, J., and Sigman, R. (2013). Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research. paper presented at the World Bank Economy Brown Bag Lunch Series, September 2013.
- Kato, K. (2003). *Regressive Taxation and the Welfare State*. Cambridge University Press.
- Kato, J., and Tanaka, S. (2019). Does taxation lose Its role in contemporary democratisation? State revenue production revisited in the third wave of democratisation. *European Journal of Political Research*. 58. 184-208.
- Kaufmann, F.-X. (1997). *Herausforderungen des Sozialstaates*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- van Kersbergen, K., and Vis, B. (2013). *Comparative Welfare State Politics: Development, Opportunities, and Reform*. New York: Cambridge University Press.
- Korpi, W. (1983). *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge.
- Lindbeck, T. (1992). The Weberian Ideal-type: Development and Continuities. *Acta Sociologica*. 35. 285-297.
- Mahoney, J., and Rueschemeyer, D. (2003). Comparative Historical Analysis: Achievements and Agendas. In Manohey, J. and Rueschemeyer, D. (eds.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Mann, M. (1993). *The Sources of Social Power. Vol. 2: The Rise of Classes and Nation States 1760-1914*. New York: Cambridge University Press.
- McAdam, D., Tarrow, S., and Tarrow, Ch. (2001). *Dynamics of Contention*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Morel, N., and Palme, J. (2012). Financing the Welfare State and the Politics of Taxation. In Greve, B. (eds.), *The Routledge Handbook of the Welfare State*. Routledge.
- Peters, B. G. (2013). *Strategies for Comparative Research in Political Science*. New York: Palgrave Macmillan.
- Pierson, P. (2003). Big, Slow-Moving, and ... Invisible: Macrosocial Process in the Study of Comparative Politics. In Manohey, J. and Rueschemeyer, D. (eds.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Prasad, M., and Deng, Y. (2010). Taxation and the worlds of welfare. *Socio-Economic Review*. 7(3). 431-457.
- Ragin, Ch. (2014). *The Comparative Method: Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Oakland, CA: University of California Press.
- Sartori, G. (1970). Concept Misformation in Comparative Politics. *American Political Science Review*. 64(4). 1033-1053.

- Simmel, G. (1989). *Philosophie des Geldes. GSG Bd. 6*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Sikkink, K. (1991). *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Cornell University Press.
- Skocpol, Th. (1985). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In Evans, P. B., Rueschemeyer, D., and Skocpol, Th. (eds.), *Bringing the State Back In*. Cambridge et al.: Cambridge University Press.
- Soifer, D. H. (2015). *State Building in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Swank, D. (1992). Politics and the Structural Dependence of the State in Democratic Capitalist Nations. *American Political Science Review*. 86. 38-54.
- Swank, D., and Steinmo, S. (2002). The New Political Economy of Taxation in Advanced Capitalist Democracies. *American Journal of Political Science*. 46(3). 642-655.
- Swedberg, R. (2018). How to use Max Weber's ideal type in sociological analysis. *Journal of Classical Sociology*. 18(3). 181-196.
- Tarschys, D. (1988). Tributes, Tariffs, Taxes and Trade: The Changing Sources of Government Revenue. *British Journal of Political Science*. 18(1). 1-20.
- Tilly, Ch. (1990). *Coercion, capital, and European states, AD 990-1990*. Oxford and Cambridge, MA: Basil Blackwell.
- Tilly, Ch. (2007). *Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Tilly, Ch, and Tarrow, S. (2006). *Contentious Politics*. Boulder and London: Paradigm Publishers.
- Wang, E. H., and Xu, Y. (2018). Awakening Leviathan: The effect of democracy on state capacity. *Research and Politics*. 5(2). 1-7.
- Weber, M. (1988). *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*. 7/e. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Weber, M. (1985). *Wirtschaft und Gesellschaft*. 5/e. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Wilensky, H. (2002). *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Abstract

Long-term Changes in the Extractive and Redistributive Capacity of the South Korean State, 1965–2017: An Analysis of the Tax Revenue, Tax Structure, and Tax-Welfare Complex Using the Methodology of Ideal Type

Jin-Wook Shin*

In South Korea, a developmental state of low-tax and low-welfare systems with regressive tax structure depending on consumption tax has been established during the period of authoritarian rule, and many previous studies have emphasized that a large part of such characteristics continued up to date. To examine the long-term changes as well as the continuity of historical legacies of the tax-welfare complex of the South Korean state, this study analyzed the trend from the 1960s to the 2010s in comparison with OECD member countries, using tax revenue, tax structure, and welfare expenditure as key indicators. Methodologically, this study took a historical-comparative approach using ideological type to interpret the case of South Korea as a specific form of combination, proximity, and deviance in relation to the social democratic, continental European, liberal, and developmental regime types. The results of analysis showed that the legacy of the regressive developmental state continues, but has undergone considerable quantitative and qualitative changes. The tax revenue started to leap from the late 1980s, and the welfare expenditure started to leap from the late 1990s, and since then they have grown the most rapidly and persistently among the OECD member countries. Regarding the tax structure, the increase of income tax and social insurance contribution are contrasted with the decrease of consumption tax. While the characteristics of low-tax and low-welfare system continue from the international standard, the South Korean state experienced a significant change toward a hybrid welfare state in which the institutional legacies of the developmental state like the tax expenditure, the characteristics of the liberal type centered on income tax and those of the continental European type centered on social insurance contributions coexist. Discussions on new structural problems and policy responses corresponding to these changes are expected to become more important in the future.

Keywords: tax state, welfare state, developmental state, state capacity, ideal type

◆ 2020. 4. 15. 접수 / 2020. 6. 14. 1차수정 / 2020. 6. 15. 게재확정

* Professor, Department of Sociology, Chung-Ang University(socioshin@cau.ac.kr)