

보건·복지 ISSUE & FOCUS

Korea Institute for Health
and Social Affairs

ISSN 2092-7117
제 155호 (2012-36) 발행일 : 2012. 09. 07

KIHASA 한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

고복지 수준에 상응하는 고부담의 구조

복지국가 유형에서 고복지-고부담, 저복지-저부담에 각각 상응하는 자원조달 체계가 존재함. 이는 우리나라가 증가하는 복지에 대응하기 위한 자원조달 체계를 고려할 때 이러한 구조적 선택사항을 필수적으로 고려해야 한다는 것을 의미함

고복지 국가인 북구형과 대륙형의 공통된 특징은 가능한 재원을 모두 골고루 사용하며, 소비세가 중요한 역할을 한다는 것임. 다만 북구형은 개인소득세를 주로 사용하고 대륙형은 사회보장 부담금을 주로 사용하는 차이점이 존재함. 고복지-고부담 국가에서는 고부담을 가능하게 하는 경제성장에 도움이 되는 가족 지출과 적극적 노동시장정책이 지속적으로 큰 비중을 차지하고 있어 이를 가능하게 하는 재원의 고려가 중요함



유근춘 연구위원

1. 서론

- 향후 우리나라는 저출산·고령화의 심화와 신사회적 위험의 등장 등으로 인해 보건복지 수요가 증가하고, 또한 사회의 발전에 따라 보건복지 욕구의 다양화에 대응해야 할 필요성이 커짐에 따라 보건복지 분야에 대한 지출이 지속적으로 확대될 것으로 예상됨
 - 반면에 성장잠재력 감소와 재정 압박 등으로 보건복지재정 수요를 충당할 수 있는 재원의 한계가 존재함
 - 따라서 우리나라 보건복지 재정이 국가 재정에서 차지하는 비중이 앞으로 증가할 것으로 예상되는 상황에서 이러한 증가를 가능하게 하는 국민부담(조세부담+사회보장기여금)의 구조가 어떤 것일 수 있는지에 대한 연구가 필요함
- 이를 위해 선진 복지국가의 국민부담 구조가, 복지 수준과 현실적으로 관계를 보이고 있는 복지국가 유형과 시간적 변화에 따라 어떻게 변화하여 왔는지를 살펴봄
 - 이를 통해 우리나라 미래의 가능한 국민부담 구조에 대한 시사점을 제공하는 것을 목적으로 함

2. 자료원과 분석방법

■ 자료원

- OECD 19개국의 종합적 연구를 위한 조세자료는 OECD의 Revenue Statistics 2010: Special feature: Environmental Related Taxation(2010)과 www.oecd.org/ctp/taxdatabase에 있는 OECD Tax Database(2011)를 사용하였음
- 1965년 이후에서 2008년까지 소득과세(개인소득세, 법인소득세), 사회보장기여금(피고용자, 고용주), 총급여 및 노동력세(payroll tax), 재산세, 재화 및 서비스세(일반소비세, 특별소비세), 기타세금을 분류하여 분석하였음
- 또한 OECD SOCX Data의 사회지출에 대한 자료를 사용하였음

■ 분석방법

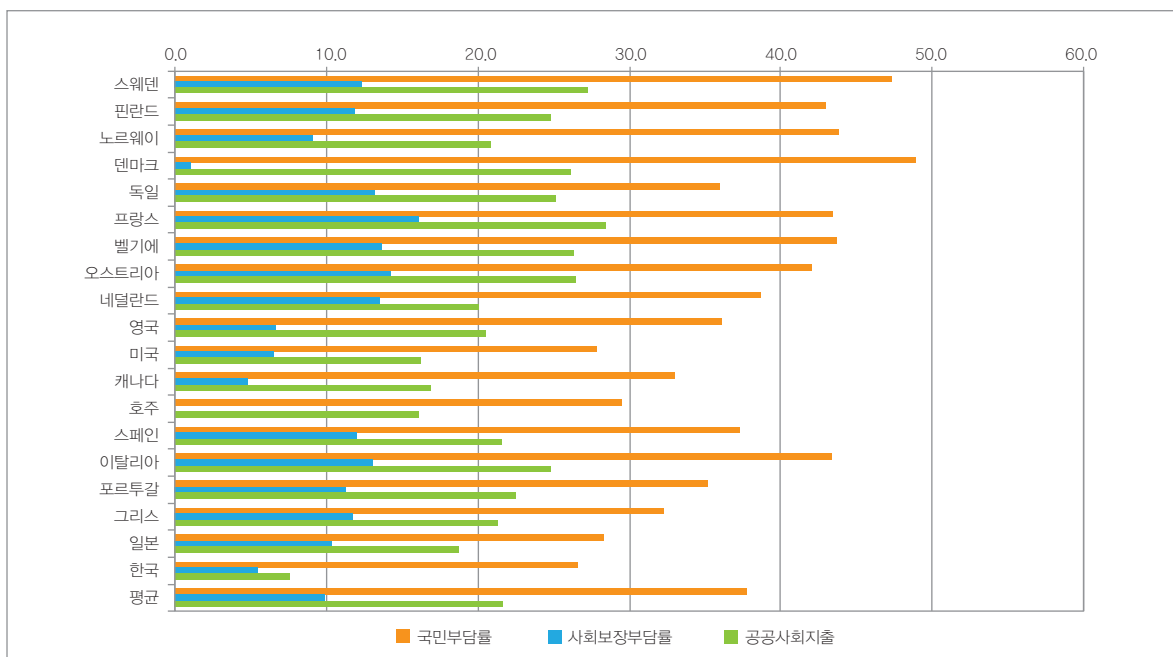
- 분석되는 19개의 국가를 복지국가 유형인 북구 사민주의(스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 덴마크), 유럽대륙 보수주의(독일, 프랑스, 벨기에, 오스트리아, 네덜란드), 영미 자유주의형(영국, 미국, 캐나다, 호주), 남유럽형(스페인, 이탈리아, 포르투갈, 그리스), 일본과 한국으로 나누어 살펴봄
- 사회지출과 국민부담의 OECD 평균을 중심으로 이보다 높은 국가를 각각 고복지-고부담으로 하고, 이보다 낮은 국가를 각각 저복지-저부담으로 함
- 각 항목에 대해 통시적으로 1965년부터 2008년까지 5년 간격으로 관찰함으로써 1970년대 초의 석유위기, 1980년대의 재정적자로 인한 복지삭감, 1990년대에 시작된 세계화의 영향도 함께 고려함

3. 분석결과

- OECD 주요국가의 조세부담률, 사회보장부담률, 국민부담률과 사회보장 지출 추이: 높은 복지지출은 높은 국민부담률을 동반하는가?
 - 1965, 1980, 1995, 2007년의 결과를 비교 종합하면 고복지 국가인 북구형과 대륙형은 모두 고부담의 형태를 보이고 있음
 - 특히 1965년과 다르게 1980년대 이후에는 사회보장부담률에 있어서도 북구형은 대륙형과 상대적으로 약간 작지만 평균 이상의 고수준을 보이고 있음. 대신 평균적으로 국민부담률의 다른 부분인 조세에 있어서는 대륙형이 상대적으로 작다고 할 수 있음
 - 결론적으로 고복지를 하는 보편주의적 복지국가에서는 조세와 사회보장부담률이 모두 평균 이상의 경향을 보이고, 좀 더 보편주의적이라 할 수 있는 북구형에서는 조세가 상대적으로 높고, 좋은 일자리 중심의 보장을 중심으로 하는 사회보험형 국가인 대륙형에서는 사회보장부담률이 상대적으로 높음
 - 보편주의 국가 중에서 아주 다른 특징을 보이는 국가는 덴마크로서 현재로 오면서(본 연구의 자료에서는 최소한 1995년 이후) 고복지이면서도 사회보장부담률에는 거의 의존하지 않고 극도로 높은 조세에 의존을 하고 있음

- 반면 저복지-저부담형인 영미형에서는 과거에 영국이 국민부담률이 예외적으로 높았던 점을 제외하면 국민부담률과 사회보장부담률의 양면에서 모두 평균 이하의 저수준을 보이고 있음
 - 영미형은 통상 조세와 사회보장부담이 동시에 존재하는데 호주만 예외적으로 사회보장부담이 거의 없는 조세중심의 독특한 형태를 보이고 있음
- 대륙형과 유사한 것으로 분류되는 남유럽형의 경우 최근으로 올수록 사회보장지출이 증가하여 고복지 국가로 전환하고 있는 경향을 보이고 있으며, 이에 상응하여 사회보장부담률도 고수준으로 변화하는 경향을 보이고 있음
 - 반면에 조세를 포함하는 국민부담률 전체는 2007년의 경우 이탈리아는 고수준이고 스페인은 평균 근처임
 - 이들 국가들은 현재 문제가 되고 있는 남유럽형으로서 비효율적인 제도를 고려하지 않고 단순히 복지과 부담 간 수준을 비교하면 2008년 이후 최근에 재정위기를 맞고 있는 것은 고복지로 가면서도 복지 선진 국가와 같은 확실한 고부담의 형태를 이룩하지 못한데서 그 원인을 찾을 수 있겠음
- 일본은 한국과 비슷하게 사회보장지출, 국민부담률, 사회보장부담률 모두에 있어 최근에 사회보장부담률이 평균을 상회하는 것 이외에는 평균보다 항상 밑돌고 있어 저복지-저부담의 유형에 든다고 볼 수 있음. 다만 사회보장부담률이 상대적으로 높아 남유럽형과 비슷하게 대륙형의 비발전형으로 볼 수 있겠음
- 한국은 일본과 같은 유형이면서 모든 수준에서 훨씬 떨어지는 경향을 보이고 있음. 역시 남유럽형과 비슷하게 대륙형의 비발전형으로 볼 수 있겠음
 - 만일 한국에서 복지수요가 늘어 고부담에 상응하는 재원을 조달하여야 한다면 사회보험 중심의 체제상으로 보아 대륙형과 비슷하게 조세와 사회보장부담이 모두 평균보다 높아져야 하면서도 상대적으로 사회보장부담이 높은 형태를 띠 것으로 판단됨

[그림 1] OECD 주요국의 국민부담률과 사회보장부담률 및 사회보장지출 비교(GDP 대비 비중): 2007년



주: 1965, 1980, 1995년에 해당하는 그림은 '유근춘 외(2011), 2011 보건복지재정의 정책과제, 한국보건사회연구원' 을 참조
 자료: OECD.stat, Revenue Statistics 자료 활용

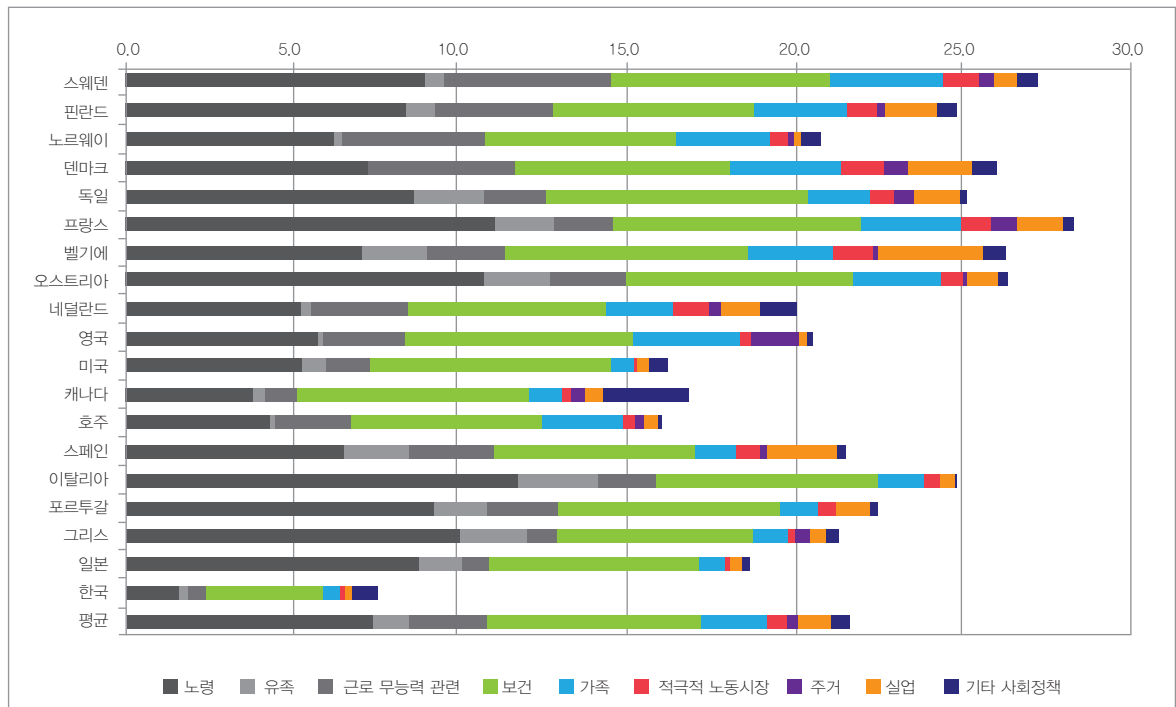
■ 고부담을 가능하게 하는 지출구조의 존재

○ 높은 부담을 가능하게 하는 지출의 구조가 있는지를 살펴봄. 이는 기존 연구에서 여성 일자리와 보육에 투자하는 경우, 교육과 재훈련, 그리고 은퇴연기에 지출된 사회지출이 경제성장에 도움이 되는 지출이었음이 제시되고 있기 때문임(Lindert, 2004: 281-290)

○ 1980, 1990, 2000, 2007년을 비교하여 다음의 결과를 얻음

- 여성 일자리와 보육에 투자하는 경우, 교육과 재훈련, 그리고 은퇴연기에 지출된 사회지출이 경제 성장에 도움이 되는 지출이었다는 기존의 연구는 고복지-고부담 국가에서 가족지출과 적극적 노동시장 정책이 지속적으로 큰 비중을 차지해 왔다는 데서 뒷받침이 된다고 할 수 있음
- 실업의 경우는 덴마크처럼 황금삼각형 모델의 일환으로 노동시장의 유연성 및 적극적 노동시장 정책과 함께 실시되는 경우 경제 성장과 긍정적인 관계를 가지게 된다고 말할 수 있음

[그림 2] 사회보장지출의 구성 비교(GDP 대비 비중): 2007년



주: 1980, 1990, 2000년에 해당하는 그림은 '유근춘 외(2011), 2011 보건복지재정의 정책과제, 한국보건사회연구원'을 참조
 자료: OECD, SOCX

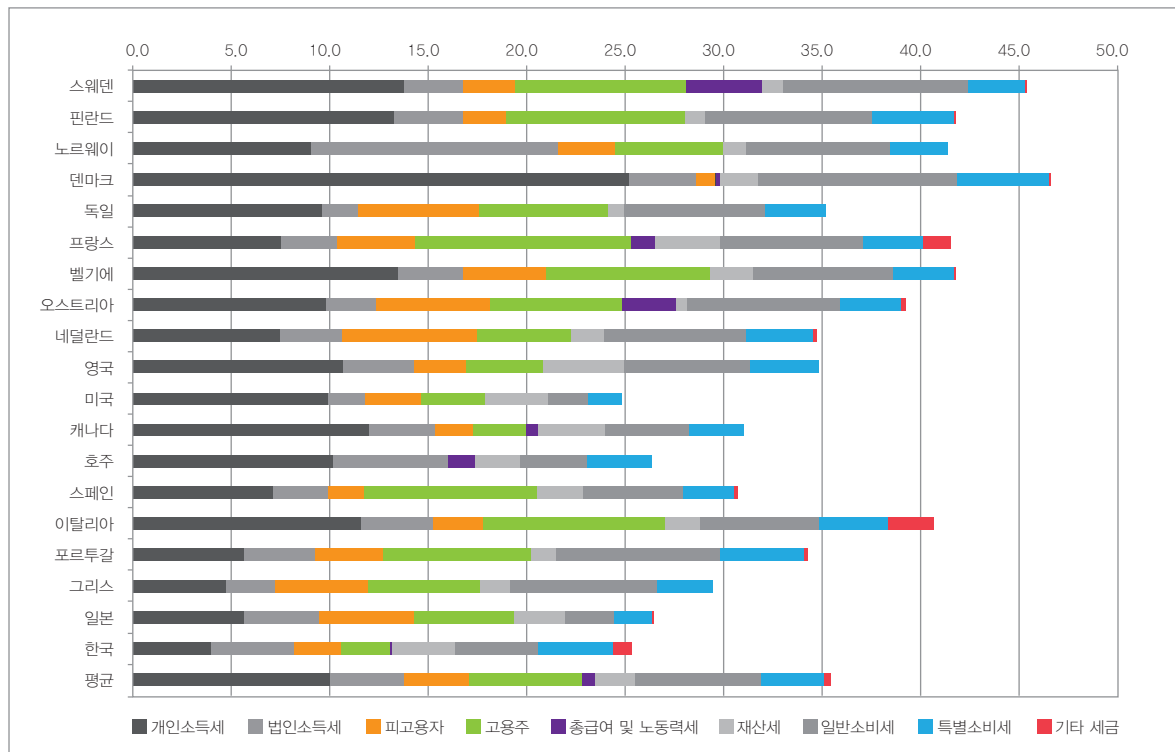
■ 각국의 조세구성, 직접세 대 간접세, 누진세 대 역진세, 법인세 대 비법인세의 비중변화

○ 전체 조세구조를 소득과세(개인소득세, 법인소득세), 사회보장기여금(피고용자, 고용주), 총급여 및 노동력세, 재산세, 재화 및 서비스세(일반소비세, 특별소비세), 기타세금으로 분류하여 복지국가 유형으로 분류한 19개국에 대해 제시하고, 다음 조세들의 비중변화를 살펴봄

- 고복지 국가에서 간접세와 직접세의 비중변화를 관찰하여 증가하는 복지수요에 상응하는 조세구조를 추측해 봄. 기존 논의에 의하면 간접세인 일반소비세를 포함한 모든 조세의 사용이 기대되는 방향임

- 고복지 국가에서 누진세와 역진세의 비중변화를 관찰하여 증가하는 복지수요에 상응하는 조세 구조를 추측해 봄. 기존 논의에 의하면 역진세인 일반소비세와 사회보장기여금을 포함한 모든 조세의 사용이 기대되는 방향임
 - 세계화와 관련하여 자본유출로 인한 경제와 조세수입에의 악영향을 이유로 법인세를 축소하는 방향으로 간다고 주장되는데 이 주장이 맞는지를 법인세와 비법인세의 비중 변화를 관찰하여 살펴봄
- 1965, 1980, 1995, 2008년의 조세구성 경향을 종합하면 다음과 같은 조세구성에 대한 결과를 얻음
- 첫째로, 고복지-고부담 국가인 북구형과 대륙형에서 모두 높은 세금은 소비세이며 일반소비세가 상대적으로 증가하고 있음. 또한 개인소득세와 사회보장부담금이 두 국가군에서 모두 중요한 역할을 하나 북구형에서는 개인소득세가, 대륙형에서는 사회보장부담금이 상대적으로 우세한 역할을 함
 - 덴마크의 경우는 다른 북구형 국가와 달리 개인소득세가 특이하게 커서 사회보장기여금의 역할이 미미해진 특이한 북구형 국가임
 - 법인세의 경우, 최근에는 북구형과 대륙형에서 더 이상 감소하지 않고 평균 근처나 약간 작은 수준에서 안정적인 모습을 보이고 있어 나름대로 중요성을 가지는 것으로 보임. 재산세는 나름대로 유지되지만 북구형에서는 중요한 세목이 아님

[그림 3] OECD 주요국가의 조세수입 구성 비교(GDP 대비 비중): 2008년



주: 1965, 1980, 1995년에 해당하는 그림은 '유근춘 외(2011), 2011 보건복지재정의 정책과제, 한국보건사회연구원'을 참조

자료: OECD.stat, Revenue Statistics 자료 활용

- 둘째로, 저복지-저부담의 영미형에서는 개인소득세가 북구형보다는 작았지만 평균 근처나 평균보다 커서 중요한 재원의 역할을 하는 것으로 보임

- 비중으로 보면 소비세나 사회보장기여금(호주 제외)이 크나 북구형이나 대륙형에 비해 평균보다 작은 경향을 보이고 있는 반면, 재산세와 법인세(2008년 미국 제외)는 영미형이 북구형이나 대륙형에 비해 특징적으로 평균보다 큰 경향을 보이는 세원임
- 셋째로, 남유럽형은 사회보장기여금이 평균보다 커지는 경향에서는 대륙형을 닮아가고 있음. 소비세가 커지는 경향은 북구형과 대륙형을 모두 닮아가는 것으로 볼 수 있음
- 법인세나 재산세가 상대적으로 중요한 역할을 하는 것은 영미형을 닮고 있음. 개인소득세는 중요한 역할을 하지 않고 있음
- 넷째로, 한국과 일본은 사회보장부담금이 커지는 경향을 보이고 있어 대륙형을 닮고 있음. 일본은 최근 평균에 접근했지만 한국은 아직 평균보다 훨씬 작은 사회보장부담금을 보이고 있음
- 한국의 소비세는 평균을 향해 증가하고 있으며, 일본보다 커졌음
- 한국과 일본은 공통적으로 다른 세금이 모두 평균 이하인데 법인세와 재산세가 최근으로 올수록 평균 이상 이어서 영미형의 특성을 가지고 있음
- 한국과 일본 모두 개인소득세는 평균보다 작아 중요한 역할을 하지 않고 있음

○ 1965, 1980, 1995, 2008년의 직접세와 간접세 비중변화를 종합하여 다음의 결과를 얻음

- 통상 복지국가에서는 전통적으로 직접세를 선호하고 간접세를 피해야 한다는 이상이 있었음. 이에 반해 세원을 넓히기 위해 직접세는 물론 간접세도 증가시키는 것이 관건이라는 주장이 있음(Kato, 2003). 따라서 이곳에서는 과연 직접세가 간접세와 함께 고부담을 위해 증가하였는가를 살펴보고자 함
- 직접세에는 개인소득세, 법인소득세, 재산세, 사회보장기여금을 넣었고, 간접세에는 일반소비세와 특별소비세를 넣었음
- 시계열 자료를 보면 평균적으로 간접세의 비율은 약 10%를 유지하면서 일정한데 직접세는 증가를 하고 있음. 이는 고부담을 위해서는 간접세만을 증가시켜서는 안 되고 직접세를 함께 증가시켜야 한다는 것을 의미한다고 해석하고자 함
- 간접세를 증가시킨다는 의미는 간접세가 약 10%를 유지하고 있지만, 구성에서 일반소비세가 늘어나고 특별소비세가 줄어드는 경향을 의미한다고 해석됨. 특별소비세와 달리 일반소비세는 재원조달을 위한 장점을 더 많이 가지고 있기 때문임. 따라서 세원을 넓히기 위해 간접세도 증가시키는 것이 관건이라는 상기한 주장은 타당성이 있다고 보겠음

○ 1965, 1980, 1995, 2008년의 누진세와 역진세의 비중변화를 종합하여 다음의 결과를 얻음

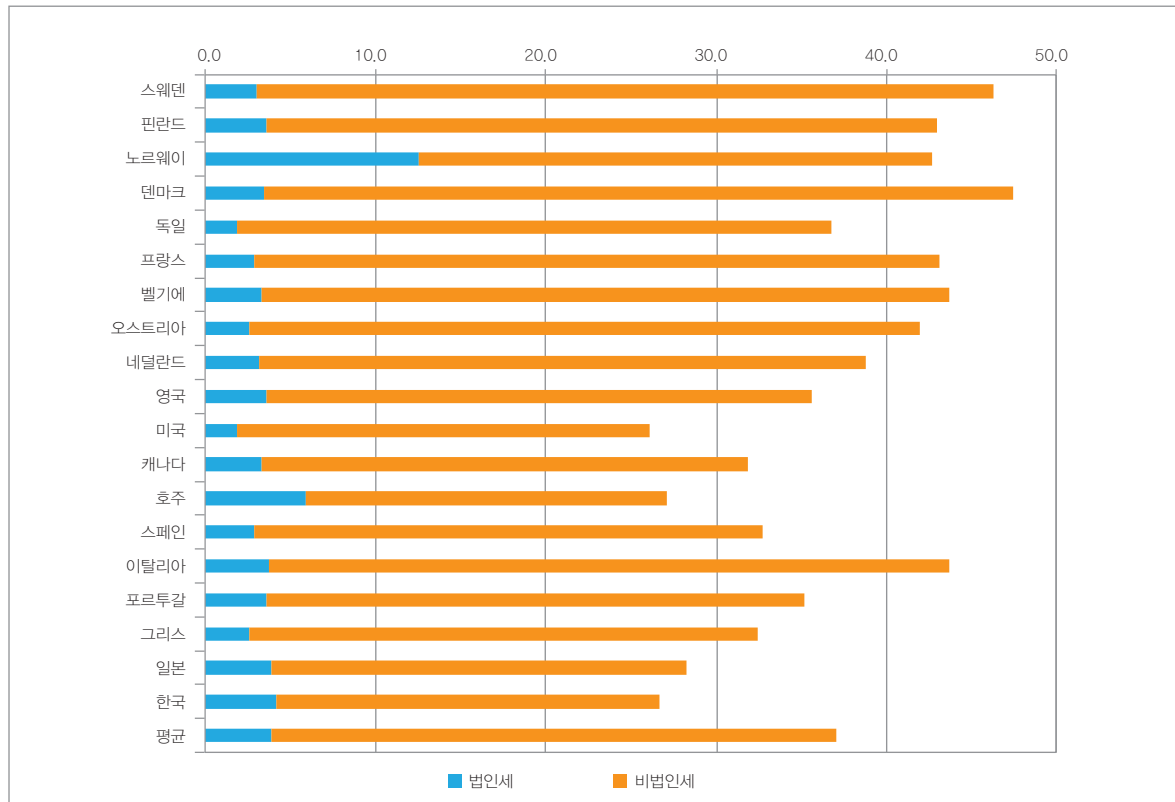
- 사회복지의 재원으로서 소득에 대해 누진적인 세원을 사용하여야 한다는 전통적인 이상이 있었음. 이에 대해 증가되는 재원을 감당하기 위해서는 누진세와 함께 역진세도 사용하여야 한다는 주장이 있음(Kato, 2003)
- 누진세로는 개인소득세, 법인소득세, 재산세를 고려하였고, 역진세로는 정률세금을 부과하는 일반소비세, 특별소비세, 사회보장기여금을 고려하였음

- 평균적인 변화를 보면 누진세도 증가를 하고, 역진세도 증가를 하는 경향을 보이고 있어 상기한 가정이 타당하다고 할 수 있음. 최근의 1995년과 2008년의 평균에서 누진세와 역진세의 크기는 안정적인 경향을 보이고 있음
- 특징적인 국가로서 덴마크는 누진세의 크기가 특이하게 증가하여 30% 근처에서 안정적인 모습을 보이고 있음

○ 1965, 1980, 1995, 2008년의 법인세와 비법인세의 비중변화를 종합하여 다음의 결과를 얻음

- 세계화로 인하여 자본의 유동성이 올라가고 따라서 법인세를 높이는 경우 자본이 유출되어 경제와 세수에 부정적인 영향을 준다는 주장이 통상적으로 주장되고 있음
- 유동적인 세금으로는 법인세를 보고, 기타의 세금을 비유동적인 세금으로 보았음
- 평균적인 변화를 보면 법인세는 안정적 경향을 보이다가 2008년에 다시 증가하는 경향을 보였음. 2008년의 경우 미국과 독일을 제외하면 대체적으로 법인세가 유지되거나 증가하고 있음
- 이를 보면 세계화에 따른 자본 유출을 우려한 법인세의 감소 경향은 관찰할 수 없으며, 최근에는 약간의 증가 경향을 보인다는 결론을 내릴 수 있겠음. 이는 개별 조세구성에서 법인세의 중요성이 감소하지 않았던 것과 같은 맥락의 결과라 생각됨

[그림 4] OECD 주요국가의 법인세와 비법인세 비중 비교(GDP 대비 비중): 2008년



주: 1965, 1980, 1995년에 해당하는 그림은 '유근춘 외(2011), 2011 보건복지재정의 정책과제, 한국보건사회연구원' 을 참조
 자료: OECD.stat, Revenue Statistics 자료 활용

4. 우리나라에 대한 시사점

■ 재원조달과 관련된 구조적 선택사항이 존재함

- 복지국가 유형에서 고복지-고부담, 저복지-저부담에 상응하는 재원조달체계가 약간의 단기적인 변화에 의한 차이를 제외하면 존재함
- 이는 우리나라가 증가하는 복지에 대응하기 위한 재원조달체계를 고려할 때 이러한 구조적 선택사항을 필수적으로 고려해야 한다는 것을 의미함

■ 고복지를 감당하는 고부담의 방법에는 최소한 구조적인 다음의 세 가지 방향이 있음

- 북구형과 대륙형은 공통적으로 고복지를 감당하기 위해 모든 가능한 재원을 골고루 사용하며, 소비세가 공통적으로 중요한 역할을 함
- 그러나 첫째 유형인 북구형은 개인소득세를 주로 사용하면서도 사회보장부담금을 평균 근처의 높은 수준에서 이용함. 반면 둘째 유형인 대륙형은 사회보장부담금을 주로 사용하면서 개인소득세를 역시 평균 근처의 수준에서 이용함
- 셋째 유형은 이러한 북구형과 대륙형의 일반적인 경향 외에 특이하게 개인소득세가 높고 사회보장부담금을 미미하게 사용하는 북구형의 덴마크임
- 그리고 북구형과 대륙형에서는 법인세와 재산세가 중요한 역할을 하지는 않지만 나름대로의 생략할 수 없는 역할을 하고 있다고 보겠음
- 우리나라는 앞의 지출에서 가족과 적극적 노동시장 정책에 대한 지출이 경제성장에 기여하는 점을 고려할 때 만약 고부담으로 가려한다면 체제상으로는 사회보험 중심이어서 대륙형과 같이 사회보장기여금을 월등히 높여야 하지만, 경제 성장에 도움이 되기 위해서는 비용 상승적인 사회보장기여금의 역할을 대륙형에서보다 상대적으로 줄이고, 북구형에서처럼 경제 성장에 기여하는 지출을 위한 소비세와 개인소득세를 평균 경향보다는 높여야 할 것으로 보임

집필자 | 유근춘(사회재정 · 통계연구실 연구위원) 문의 | 02-380-8155

발행인 | 최병호 발행처 | 한국보건사회연구원

서울특별시 은평구 진흥로 235(122-705) | TEL 02)380-8000 | FAX 02)352-9129 | <http://www.kihasa.re.kr>

한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다. <http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/publication/periodical/focus/list.jsp>