

再分配政策의 性格과 限界

李 俊 求⁽¹⁾

공평한 分配를 가져오게 한다는 명목으로 政府가 개입해야 하는가에 대해서 贊成하는 측과 反對하는 측의 의견이 강하게 맞서 있지만, 현실에 있어서는 대부분의 정부가 어떤 형태로든 재분배정책을 쓰고 있는 것을 보게 된다. 再分配政策은 크게 보아 전반적 소득 격차를 줄이려는 목적으로 쓰여지는 累進的 租稅政策과 경제적 악자를 돕기 위한 社會福祉政策으로 구분할 수 있다. 社會복지정책은 社會保險과 公共扶助 프로그램이 그 핵심을 이루고 있다. 또한 負의 所得稅制가 또 하나의 중요한 재분배정책의 유형이 될 수 있다. 이와 같은 여러 재분배정책은 나름대로의 長短點을 가지고 있기 때문에 추구하고자 하는 목표가 무엇이나에 따라 상대적 비중을 달리 하여 활용되어야 할 것이다. 현재의 상황을 볼 때 재분배정책의 不振한 成果에 대한 좌절감이 늘고 있는 것을 관찰할 수 있다. 기존의 틀을 과감히 탈피하여 새로운 접근법으로 문제의 해결을 시도해야 할 때가 온 것으로 보인다.

1. 머 리 말

國民經濟가 안고 있는 여러 경제문제의 해결을 전적으로 市場機構의 자유로운 활동에 내 맡겨도 좋다고 생각하는 사람은 드물 것이다. 그렇다고 해서 정부가 모든 경제분야에서 부단히 시장기구의 활동을 감시하고 통제해야 한다고 주장하는 사람 역시 그리 많지는 않다. 현대의 混合經濟는 시장기구의 에너지와 정부의 方向性이 적절하게 조화되는 상태를 지향하고 있으며, 많은 사람들은 그렇게 함으로써 自由放任의 혼란과 統制經濟의 경직성을 동시에 피할 수 있다고 믿고 있다. 그러나 구체적으로 어떤 경우에 정부가 개입하는 것이 요구되느냐에 대해서는 이들의 의견이 엇갈리고 있음을 볼 수 있다.

예를 들어 市場의 失敗가 발생하기 때문에 시장기구의 힘만으로는 효율적인 자원분배를 보장할 수 없고, 따라서 政府의 介入이 요구될 경우가 있다는 점에 대해서는 어느 정도 공감대가 형성되어 있다고 볼 수 있다. 또한 경제의 持續的 成長을 위해서도 정부가 어떤 적극적인 역할을 담당해야 한다는 점에 대해서도 많은 사람들이 공감하고 있다. 그렇지만 공

(1) 필자는 지난 몇 년간에 걸쳐 所得分配理論의 현황에 대한 서베이作業을 해온 바 있다. 本論文은 이러한 노력의 일환으로서, 政府가 소득분배의 영역에서 어떤 역할을 수행할 수 있는가를 분석, 평가하고 있다. 본논문은 現代基金의 재정적 지원을 받아 작성되었다.

평한 分配를 가져오게 한다는 명목으로 정부가 개입하는 데에는 찬성하는 측과 반대하는 측의 의견이 강하게 맞서 있는 것을 볼 수 있다. 다른 문제의 경우에는 달리 분배문제와 관련된 개입에 대해서는 그것이 개인의 정당한 財產權을 침해하는 결과를 낳을 수 있다는 점에서 특히 많은 우리의 목소리가 들리고 있다.

그러나 再分配를 위한 개입에 反對하는 사람들의 논리적 무장이 아무리 잘 되어 있다 하더라도 실제로 정부가 그와 같은 목적을 가지고 개입하는 範圍와 強度를 점차 높여 가고 있는 오늘날의 추세를 반전시키지는 못하고 있다. 이제는 거의 모든 나라에서 정부가 소득의 공평한 分配를 가져오게 하기 위해 여러가지 방법으로 개입하고 있는 현실을 볼 수 있다. 그렇다고 해서 이와 같은 개입이 어디에서나 눈에 띄게 공평한 분배를 가져 오는 성과를 거두고 있다는 것은 아니다. 적극적인 介入을 할 意思나 能力이 결여되고 있는 경우도 많으려니와, 설사 적극적으로 개입하고 있는 경우라도 문제 그 자체의 성격으로 말미암아 뚜렷한 성과를 거두지 못하고 있다.

재분배정책의 不振한 成果에 대한 학계 및 일반 여론의 반응은 여러 갈래로 나타나고 있다. 첫번째의 유형은 문제의 속성상 再分配를 위한 개입이 가져올 수 있는 성과가 어차피 제한적일 수밖에 없다는 悲觀論에서 출발하고 있다. 이 입장은 자연스럽게 재분배정책에 대한 否定的인 見解로 이어져, 되지도 않을 일에 가까운 자원이 낭비되는 결과만 가져오고 있다는 비판까지 서슴치 않게 된다. 그동안 비교적 장기간에 걸친 再分配政策 수행의 경험이 있는 선진제국에서 이 정책에 대한 좌절감이 점차 커지면서 이와 같은 입장을 취하는 사람이 늘어나고 있는 것으로 보인다.

이와는 반대로 그동안의 재분배정책이 너무나도 微溫的이었기 때문에 별다른 성과를 올릴 수 없었다는 반응도 있다. 사실 보기에 따라서는 정부가 단지 그러한 政策을 수행하는 척하는 데 그치고 있다고 해도 좋을 만큼 적극적이지 못한 사례가 적지 않다. 政權의 담당자들은 나름대로의 정치적 계산에 의해 각 정책 사이의 비중을 저울질하는 것이 당연한 일인 바, 재분배를 적극적으로 추진하는 것이 政治적으로 이득이 되지 않을 수 있는 충분한 이유가 있다. 거의 모든 나라에서, 집권층의 강력한 세력기반이 되고 있는 것은 재분배정책으로 말미암아 최소한 短期的으로는 손해를 보아야만 하는 富裕層이다. 그러므로 겉으로만 再分配를 표방하여 대중의 불만을 무마하고 실제로는 별 내용이 없는 정책으로 일관하는 경우가 의외로 많은 것이다. 재분배정책의 부진한 성과를 정부의 微溫的 態度에 의해 설명하고자 하는 입장은 이러한 현실을 그 배경에 깔고 있다.

이 두 입장이 모두 나름대로 일리를 가지고 있는 것은 두말할 나위가 없다. 아무리 진지

한 자세로 재분배정책을 추진한다고 해도 짧은 시간 내에 뚜렷한 平等化의 效果가 발생하기는 어려운 측면이 있으며, 그렇다고 해서 각국의 정부가 최선의 노력을 기울여 왔다는 보장 역시 없다. 그러나 비관론자들이 주장하는 것처럼 再分配政策이 아무 쓸모가 없는 것은 아니며, 현명하게 설계되고 집행되기만 한다면 平等化의 成果를 어느 정도는 거둘 수 있는 潛在力을 분명히 가지고 있다. 이 점에 대해 긍정하고 있다면, 재분배정책에 대한 극단적인 비관론도 아니며 또는 모든 책임을 정부의 탓으로 돌리는 것도 아닌 제 3의 折衷의인 태도를 갖게 될 것이다. 현재 학계에서 진행되고 있는 재분배정책에 대한 부단한 研究는 바로 이와 같은 태도를 반영하고 있는 것으로 볼 수 있다. 즉 再分配政策이 본질적으로 갖고 있는 限界를 인정하되, 어떻게 하면 보다 큰 效果를 거둘 수 있는가를 알아내하고자 하는 데 이 방법의 연구자들의 관심이 집중되어 있는 것이다.

필자 역시 이와 비슷한 생각을 가지고 이 논문에서 再分配政策의 여러 측면을 자세히 분석해보려 하고 있다. 다시 말해, 보다 효과적인 재분배정책의 수행을 위해서는 정책 그 자체에 대한 엄밀한 分析을 통해 그것이 가진 한계를 밝혀내고 나아가 그 한계를 극복하는 길을 찾는 작업이 선행되어야 한다는 인식이 이 글의 근저를 이루고 있다. 물론 필자의 이러한 목적의식이 재분배정책을 기본적으로 反對하고 있는 사람들의 견해에 대한 부당한 偏見으로서 작용해서는 안될 것이다. 당연한 말이지만 재분배정책이 기본적으로 용납될 수 없다는 결론이 내려진다면 그것을 엄밀하게 분석해보는 작업 역시 무의미한 일이 되고 만다. 그러므로 필자가 아무리 불평부당한 태도를 취하려고 노력한다 하더라도, 이 글을 쓰고 있는 한 결론적으로는 두말할 나위도 없이 재분배를 위한 介入은 不可避하다는 논리에 공감하고 있을 수밖에 없다. 이 점을 미리 솔직하게 밝혀 두는 것이 좋으리라 생각된다.

다음 절에서 재분배정책에 대한 찬반의견을 對比한 다음, 第 3 節에서는 재분배정책에 概念的 分析을 시도하게 된다. 그리고 第 4 節에서는 재분배정책의 具體的인 實例에 대해 설명하고자 한다. 累進的인 所得稅制, 그리고 社會保險制度和 公共扶助制度로 구성되는 사회복지제도에 대한 자세한 분석이 행해질 것이다. 第 5 節에서는 현재 실시되지 못하고는 있지만 이론적인 관점에서 볼 때 여러 가지 흥미로운 특성을 가진 재분배제도로서 ‘負의 所得稅制’가 논의될 것이다. 第 6 節에서는 지금 여러 나라에서 재분배정책, 특히 對貧困政策이 처한 상황이 분석되고 있다. 기존의 접근법에 의존하는 福祉國家의 理念은 이제 한 분수령을 맞고 있다는 짐에 논의의 초점을 맞추고 있다. 마지막 節에서는 이상의 분석결과를 정리해 보고, 政策的 含意를 찾는 것으로 논의의 끝맺음을 하려 한다.

2. 再分配政策에 대한 贊反意見의 論理

앞에서 감깐 언급한 바와 같이, 정부가 再分配를 위해 개입하는 것은 과연 正當性을 갖는 일인지 혹은 그것이 바람직한 결과를 가져올 수 있는지에 대해 서로 다른 의견이 팽팽하게 맞서 있다. 오늘날의 정부가 대부분 어떤 형태로든 재분배정책을 쓰고 있다는 현실이 이에 대해 否定的인 견해를 가지고 있는 사람들의 생각까지 바꿔놓지는 못하고 있다. 이節에서 재분배정책을 지지하는 견해와 반대하는 견해의 論理를 대비시켜 보고자 하는 일차적인 이유는, 재분배를 위한 개입이 무조건적으로 정당화되는 것이 아니며 단지 政治的인 合意에 의해서만 당위성이 부여된다는 현실을 부각시키고자 함에 있다. 나아가 재분배정책에 반대하는 사람들의 논리를 잘 이해하고 있는 것이 막상 그 정책을 쓴다고 했을 때의 副作用을 최소화할 수 있는 길이라는 점에서도 이와 같은 논의가 필요하다고 생각한다.

2.1. 反對의 論理

재분배를 위한 정부의 개입에 반대하는 진영의 선두에 서 있는 사람들은 전통적인 自由主義(libertarianism)의 입장을 고수하고 있는 사람들이라고 할 수 있다. 이들은 그와 같은 개입이 필연적으로 개인의 正當한 權利를 침해하는 결과를 가져올 것이라는 점에서 반대하고 있다. 즉 재분배를 위한 개입의 倫理的 正當性을 부정하고 있는 것이다.

자유주의자들에게는, 좋은 結果가 나쁜 手段을 정당화시켜 준다는 일이란 것이 있을 수 없다. 그들은 어떤 일의 옳고 그름이 정당한 절차를 거쳤느냐의 여부에 의해서만 판단될 수 있다는 생각을 가지고 있다. 즉 '節次的 正義'(procedural justice)를 중시하고 있는데, 재분배 정책은 이 측면에서 문제점을 가질 수밖에 없다고 지적하고 있다. 왜냐하면 재분배라는 것은 기본적으로 어떤 한 사람의 소득 혹은 재산을 거둬들여 다른 사람에게 移轉시키는 과정을 의미하기 때문이다. 이 과정에서 정당한 권리로써 존중되어야 하는 財產權의 侵害가 나타날 수밖에 없다는 것이 자유주의자들의 주장이다.

자유주의의 이념적 토대라고 할 수 있는 '正當한 權利의 原則'(entitlement principles)에 의하면, 정당한 절차에 의해 취득된 자원에 대해서는 아무도 침해할 수 없는 정당한 권리가 부여된다. 비록 政府라 할지라도 어떤 자원에 대해 정당한 권리를 가지고 있는 사람의 의사에 반하여 그 자원을 거두어 갈 권한을 가지고 있지는 않다. 이와 같은 생각은 아래와 같은 노직(R. Nozick)의 말에서 단적으로 나타나 있다.

과연 再分配가 행해져야 하는 것인지, 다시 말해 비록 잘 되지는 않았지만 이미 행해졌

던 일을 다시 고쳐서 해야 하는지는 의문으로 남겨 둘 수 있다. 그러나 우리들이 처한 상황은, 파이를 잘랐을 때의 실수를 시정하기 위해 남의 것보다 작게 잘려진 파이 조각을 받은 아이에게 조금 더 덜어 주려고 하는 경우와는 다르다. 모든 자원이 어떻게 사람들에게 나누어져야 하는가를 결정할 수 있는 權限을 부여받은 개인이나 집단은 없다. 각 사람이 소유하고 있는 것은 그가 다른 사람과의 交換을 통해 얻은 것 아니면 선물로 받은 것일 뿐이다. 자유로운 사회에서 사람들은 제각기 상이한 자원들을 통제하고 있으며, 새로운 所有權은 사람들 사이의 자유로운 교환과 행동에 의해서만 생겨난다. [Nozick(1974, pp. 149~150)]

자유주의자들은 현실에서의 분배가 사람들의 自由로운 選擇의 결과인 한 그 정당성을 인정할 수 있다고 말한다. 이와 같은 상태에서 정부가 개입하는 것은 오히려 바람직하지 않은 결과를 가져올 수 있다는 주장이 자연히 뒤따르게 된다. 노직은 勞動의 代價인 소득을 조세로 거두어 가는 행위가 마치 사람들에게 強制勞動을 시키는 것과 마찬가지로 비유를 들고, 가난한 사람을 위한다는 명목으로 어떤 사람에게 다섯 시간의 추가적 노동을 강요한다면 그가 당연히 반발하지 않겠느냐고 묻고 있다.

이에서 한 걸음 더 나아가간다면 현실에서 나타나고 있는 不均等한 소득의 분배가 不可避한 것이며 어떤 면으로는 오히려 바람직하기도 하다는 프리드만(M. Friedman)의 주장에까지 이르게 된다. 그는 소득보다 여가를 더욱 選好하기 때문에 더 적게 일하기를 선택한 사람이——여가보다 소득을 선호하기 때문에 더 많이 일을 한 사람보다도——더 낮은 所得을 얻는 것이야말로 모든 사람을 公平하게 취급한다는 원칙과 부합되는 것이 아니냐고 묻고 있다. 그는 또한 公平性의 原則이 더 어렵고 불쾌한 일을 한 사람에게 더욱 많은 소득을 주는 것을 요구한다고 말한다.

그는 결국 현실에서 나타나는 貨幣所得의 隔差란 選擇의 결과이거나 아니면 作業上의 特徵을 상쇄하기 위해 존재하는 것일 뿐이며, 따라서 이 격차가 유지되는 것이 바람직하다는 결론에 도달한다. 만약에 그러한 차이에도 불구하고 모두가 같은 소득을 얻는다면 이것이 오히려 본질적인 의미에서 不公平한 일이라는 주장을 하고 있다. 다시 말해 再分配를 위한 介入이 오히려 公平성을 저해하는 결과를 가져 오게 된다는 것이다. 다음과 같은 그의 말은 그것이 설득력 있는 것인지의 여부를 떠나서, 사람들이 自發적으로 선택한 결과에 대해 정부가 介入하는 것은 옳당하지 못하다는 입장을 다른 어느 말보다도 선명하게 보여 주고 있다.

自由를 신봉하는 사람이라면 사람들이 실수를 저지를 자유를 갖고 있다는 것도 인정해야 한다. 어떤 사람이 오늘을 위해서 살기로 작정하여 그가 가진 자원을 현재의 즐거

움에 다 써버리고 나이들어서는 가난한 생활을 하기로 의도적인 選擇을 했다고 하자. 그렇다면 우리는 어떤 자격으로 그가 그렇게 하지 못하도록 말릴 수 있는가? 우리는 그와 대화를 나눔으로써 그가 지금 하고 있는 것이 옳지 못하다는 것을 설득할 수는 있을 것이다. 그러나 그가 選擇한 것을 하지 못하도록 말리기 위해 強制力을 사용할 권리를 과연 우리가 갖고 있는 것일까? [Friedman(1962, p.188)]

프리드만이 이 글을 통해서 말하고자 하는 바는 社會保障制度 같은 정부의 強制的인 年金制度가 필요하지 않다는 것이다. 老後의 생계보장을 위한 보험의 제공 같은 개입마저도 용인하지 못한다면, 다른 어떤 형태의 재분배적인 개입에도 강력히 반대하게 될 것임은 의심할 나위가 없다.

이상에서 설명한 것은 재분배를 위한 개입이 倫理的 觀點에서 용인될 수 없다는 반대논리였다. 이와 더불어 現實經濟의 觀點에서 볼 때 재분배정책이 바람직하지 못하다는 반대논리도 자주 제기되고 있다. 이 논리는 재분배정책과 관련된 논의에서 이 政策에 반대하는 의견을 가진 사람들에 의해 매우 유효한 무기로 사용되고 있다. 그만큼 이 논리가 일반 대중에게도 큰 설득력을 가지고 있다는 의미가 될 것이다.

현실경제의 관점에서 볼 때 재분배정책이 바람직하지 못하다는 주장의 근거는, 이 정책이 效率的 資源配分을 저해하는 결과를 가져올 것이라는 데 두어지고 있다. 예를 들어 재분배효과를 크게 하기 위해 매우 급격한 累進性을 가진 조세제도를 도입한다면 사람들은 더 적게 일하고 더 적게 저축하는 반응을 보일 것이라는 지적이다. 또한 빈곤층의 생계보호를 위한 公共扶助 프로그램의 경우에는 이에 依存하는 현상이 일어나, 가난한 사람들이 스스로 열심히 일함으로써 가난에서 벗어나고자 하는 노력을 하지 않게 된다는 우려의 소리가 있다. 재분배정책은 최소한 短期에서 자원배분의 효율성에 否定的인 效果를 가져다 준다는 점에 대부분의 사람들이 견해를 같이 하고 있다.

만약 재분배정책이 정말로 資源配分의 效率性을 심하게 저해하는 것이라면 이를 반대하는 사람은 반대할 만한 충분한 이유를 가지고 있는 것이라고 말할 수 있다. 再分配政策의 理想은 모두가 고르게 잘 사는 사회를 만드는 데 있지, 모두가 고르게 못살도록 만드는 데 있는 것이 결코 아니다. Okun(1975)이 보여 준 ‘구멍난 양동이’ (leaky bucket)에의 비유를 들어 말하자면, 아예 밑바닥이 삭아 버리고 없는 양동이를 가지고 재분배를 하려고 할 때 남 못되지만 바라는 사람을 빼놓고서는 아무도 그러한 시도에 찬동하지 않을 것이 분명하다.⁽²⁾

(2) 오쿤은 再分配過程을 구멍난 양동이에 의해 물을 옮기는 과정에 比喩하고 있다. 물을 많이 가지고 있는 사람에게서 적게 가진 사람에게로 물을 옮겨 주는 것을 재분배라고 할 때, 여기에 사용되는 양동이에 구멍이 나 있다고 하는 것은 재분배과정에서 效率性의 喪失이 생긴다는 것을 비유한 표현이다. 효율성 상실의 폭이 크면 클수록 그 구멍은 커진다고 할 수 있다.

효율성 상실의 정도가 별로 크지 않아 재분배에서 나오는 社會厚生上的 肯定的 效果가 이를 충분히 상쇄하고 남음이 있는 한에서만 이 정책의 정당성이 인정될 수 있음은 두말할 나위가 없다. 대부분의 사람들은 보다 더 공평한 分配를 가져오기 위해 약간의 代價를 치루어야 한다는 데 대해서 그다지 반발하지 않을 것이다. 그렇지만 효율성 상실의 정도가 너무나 커서 실제로 치루어야 하는 대가가 참을 수 있는 수준 이상이라는 것이 드러나면 그 때는 전혀 다른 태도를 취하게 된다.

그러나 문제는 재분배정책으로 인한 效率性的 喪失이 실제에 있어서는 어느 크기로 발생하고 있는가를 정확하게 알지 못하는 데 있다. 논의가 의미있는 방향으로 진전되기 위해서는 실제 효율성 상실의 정도가 얼마인지를 아는 것이 필수적임에도 불구하고, 현재의 實證 研究 수준으로 이에 대한 믿음만한 답을 제시하기는 매우 힘든 실정에 있다.⁽³⁾ 따라서 논의는 자연히 ‘믿음’의 차원에서 진행되고, 상반된 믿음은 계속 平行線을 달리고 있을 뿐이다. 다만 한 가지 분명하게 말할 수 있는 것은, 再分配政策의 추진을 원하는 사람이라면 효율성에 대한 부정적 효과를 가능한 한 최소화하려고 노력하는 것이 이에 대한 반대의견에 대한 效果的인 對應이 될 수 있다는 사실이다. 효율성과 관련된 우려가 불식되지 않는 한 재분배정책에 대한 반대의견은 결코 수그러들지 않을 것이 분명하기 때문이다.

재분배정책에 대한 반대의 논리는 政治的 現實에 대한 관찰의 결과로부터도 나오고 있다. 이 논리를 펴고 있는 사람들은 재분배정책이 기본적으로 市場機構의 不完全性을 政治 機構에 의해 矯正해 보고자 하는 노력의 성격を 가지고 있음에 착안하고 있다. 시장기구는 철저하게 ‘1원 1票’의 원칙에 의해서 움직이고 있는 것이므로 분배상의 공평성이 요구하는 바와는 다른 차원의 운동원리를 가지고 있다. 市場機構의 이와 같은 특성 때문에 현실의 소득분배가 불평등하게 나타날 수 있으며, 평등한 소득분배를 가져다 주지 못한다는 점에서 불완전성을 노출한다고 할 수 있다.

이러한 불완전성을 政治機構에 의해서 교정해 보고자 하는 노력이 재분배정책이라면, 정치기구가 과연 그 일을 성공적으로 해낼 수 있느냐라는 의문이 제기될 수 있다. 현실의 정치기구는——비록 시장기구와 그 성격이 다르다 할지라도——나름대로의 不完全性을 갖고 있음을 부정할 수 없다. 여러 집단의 이익이 복잡하게 얽혀 있는 것이 정치기구라면, 不偏 不黨한 입장에서 공평한 재분배를 수행할 입장이 못될 것은 당연한 일이다. 그러므로 고소득층에서 저소득층으로의 再分配를 표방하는 政策의 효과가 실제로는 엉뚱하게 정반대의

(3) Danziger *et al.* (1981)은 再分配政策이 勞動供給과 저축의 결정에 어떤 영향을 미치고 있는지에 관해서 그 때까지 행해진 거의 모든 연구결과를 모아서 비교하고 있는데, 그들 자신도 어떤 뚜렷한 판단을 내릴 수 없다고 생각하는 듯한 느낌을 주고 있다.

방향으로 발생하는 일 같은 것이 충분히 생길 수 있다. 이 경우라면 불안정한 데로나마 시장 스스로가 분배의 문제를 해결하도록 놓아 두는 것보다 더 바람직하지 못한 결과를 초래할 수 있다.

政治的인 측면에서 재분배를 위한 개입을 반대하는 또 하나의 논리는 이 정책이 그 속성상 階層間的 利害葛藤을 助長함으로써 정치과정에 커다란 긴장을 일으킨다는 것이다. 재분배라는 것이 어떤 사람에게 경제적 자원을 거두어 다른 사람에게 넘겨 주는 것을 의미함을 생각하면 이 주장에 어느 정도 일리가 있음을 인정할 수 있다. 그러나 다른 각도에서 고려해보면 오히려 이와 같은 개입이 없을 때 계층간의 緊張과 葛藤은 더욱 심할 것이라고 할 수도 있다. 물론 재분배정책을 둘러싸고 이로부터 이득을 얻는 집단과 이로 인해 손해를 보는 집단 사이에 마찰이 있을 수는 있겠으나, 그렇다고 해서 재분배정책이 전혀 사용되지 않았을 경우보다 社會的 緊張의 강도가 더욱 높으리라고 생각하지는 않는다.

2.2. 贊成의 論理

자유주의가 재분배를 위한 정부의 개입을 윤리적 입장에서 비판하고 있는 것이라면, 이에 맞서 그러한 개입의 倫理的 正當性을 보장해주고 있는 哲學的 흐름도 있다. 平等主義(egalitarianism)는 각각의 사람이 기본적으로 同等한 道德的 價値를 가지고 이 세상에 태어난 만큼 經濟的 資源의 分配 역시 평등해야 한다는 생각이 그 핵심을 이루고 있다. 따라서 현실의 분배상태가 평등하지 못하면 당연히 이를 시정하려는 노력이 뒤따라야 할 것이며, 이 관점에서 본다면 부유한 계층으로부터 빈곤한 계층으로 경제적 자원을 재분배한다는 것은 지극히 정당한 일이라는 결론이 나온다.

단지 平等主義의인 思潮뿐 아니라 功利主義의인 사조도 재분배를 위한 개입을 철학적으로 뒷받침해주고 있다. 물론 공리주의 철학 그 자체가 부유한 계층으로부터 빈곤한 계층으로의 재분배를 요구하는 것은 아니다. 功利的 原則은 단순히 社會的 厚生の 總合이 극대화되는 분배의 상태를 요구할 뿐이며, 반드시 모든 사람의 몫이 균일해지는 것을 필요로 하지 않는다. 그러나 공리의 원칙이 특정한 경제학적 가정과 결부되면 均等한 分配를 요구하게 되고 따라서 빈곤층으로의 재분배가 바람직한 일이 된다.

만약 Edgeworth(1897)가 그런 것처럼 모든 사람의 效用函數가 동일하고 所得의 限界效用이 遞減한다고 가정한다면, 일정한 크기의 경제적 자원을 나누는 데 있어 공리의 원칙은 均等한 分配를 요구한다는 결론을 쉽게 도출할 수 있다. 그런데 Lerner(1944)는 모든 사람의 效用函數가 동일하다는 가정이 없이도 단지 所得의 限界效用이 체감된다는 것만 가정하면 똑 같은 결론이 보장됨을 증명했다. 한계효용이 체감하기만 하면 균등분배하에서 기대

효용의 습이 극대화된다는 ‘러너의 定理’(Lerner theorem)는 그 후 Bennett(1981)에 의해 더욱 강화된 형태로 수정, 제시되었다. 그는 원래의 분배상태가 매우 불균등한 데서 시작했다면 모두가 균등한 몫을 갖게 만드는 재분배를 통해 기대할 수 있는 厚生增加의 確率은 러너가 생각했던 것보다 더욱 크다는 것을 밝혀 냈다. 나아가 반드시 균등한 상태로의 재분배가 아니더라도, 부유한 사람에게서 1원을 빼어내어 빈곤한 사람에게 넘겨 주는 것만으로도——期待효용의 습으로 파악된——社會厚生이 증가하는 것도 보였다.

그러므로 공리의 원칙에 공감하고 소득의 한계효용이 체감한다는 가정에 거부감을 가지지 않는 사람이라면 빈곤층으로의 再分配에 쉽사리 동의할 수 있다. 이 재분배에 의해 사회 전체의 후생이 증진될 수 있다는 주장은 상당한 설득력을 가질 수 있다. 그러나 재분배에 의해 자원을 잃게 될 사람이 반발할 소지는 여전히 남아 있는 것이며, 自由主義자들이 공리주의를 비판하고 있는 것도 바로 이와 같은 점에 대해서이다. 결국 문제는 개인이 소유하고 있는 것에 대해 얼마나 절대적인 권리를 인정해야 하느냐에 있는데, 平等主義者는 물론 공리주의자들도 그것이 神聖不可侵한 것은 아니라고 보는 데 자유주의자들과 기본적으로 다른 점이 있다.

한편 Thurow(1971)는 經濟的인 論理를 통해 재분배정책의 당위성을 제공해주고 있다. 그는 빈곤층으로의 재분배가 가져다 줄 수 있는 사회적 이득으로서 犯罪의 감소나 安定性의 증대 등을 들고, 이것의 혜택은 마치 公共財(public good)와 같은 성격을 가진다고 주장하였다.⁽⁴⁾ 왜냐 하면 그 혜택이 우리가 보통 公共財라고 부르는 재화나 서비스가 갖고 있는 두 가지의 기본적 특성을 그대로 가지고 있기 때문이라는 것이다. 우선 그 혜택은 누구에 의해서나 누려질 수 있어 排除不可能性(non-excludability)의 특성을 가지고 있으며, 또한 어떤 사람이 이 혜택을 받는다고 해서 다른 사람이 받는 혜택이 줄어들지도 않는 非競爭性(non-rivalness)도 가지고 있다는 것이 그의 설명이다.

만약 재분배로부터 나오는 社會的 利得이 공공재의 성격을 가지고 있다는 것을 인정한다면 정부가 재분배를 위해 개입해야 한다는 결론은 자동적으로 따라서 나올 수 있다. 공공재가 관련된 경우에는 시장기구가 적절한 배분의 역할을 하지 못하는, 소위 ‘市場의 失敗’(market failure) 현상이 일어난다는 사실은 이미 널리 인식되어 있다. 앞서 말한 公共財의 성격 때문에 사람들이 그 혜택을 누리기는 원하면서도 비용을 부담하려고는 하지 않는 ‘無賃乘車者의 問題’(free rider problem)가 일어난다. 지금 문제되고 있는 재분배의 경우에서도 사람들은 자신은 빈곤한 사람에게 소득을 나누어 주지 않고 남들에게 이 일을 내

(4) 公共財의 성격에 관한 보다 자세한 논의를 위해서는 Samuelson(1954)을 참조하라.

말기려는 현상이 일어날 것이다. 남들이 빈곤한 사람들에게 소득을 나누어 줌으로써 사회가 보다 안정되고 범죄가 줄어들면 자신도 이 혜택을 누릴 수 있기 때문이다. 그러므로 公共財의 경우에 정부가 이를 생산해서 공급하는 것이 불가피하다는 일반적인 이론에서, 재분배의 작업도 역시 정부가 맡아야 效率적인 配分이 가능하다는 결론이 저절로 따라 나온다고 할 수 있다.

Hochman and Rogers(1969)는 또 다른 경제적 논리로 정부의 재분배정책을 뒷받침하고 있다. 그들에 의하면 사람과 사람 사이의 效用 사이에 相互依存關係(utility interdependence)가 있을 수 있다. 예를 들어 부유한 사람의 效用수준은 자신이 소비한 재화 및 서비스의 수준에 의존함과 동시에 가난한 사람들이 누리는 效用水準에도 의존할 수 있다는 것이다. 그렇다면 부유한 사람으로부터 가난한 사람에게로의 所得再分配은 파레토改善(Pareto improvement)이 될 수 있다. 이 경우에 재분배정책은 정부가 다른 분야에서 자원배분의 效率性を 提高하기 위해 개입하는 것과 다를 바 없어진다. 그러나 현실에서 정말로 그와 같은 효용의 상호의존관계가 존재하는지는 의문의 여지가 있다. 그럼에도 불구하고 그들은 이 점에 관해서 충분한 설명을 하지 않고 있다.

Brown(1988)은 더로우와 호크만-로저스의 견해를 절충해 놓은 듯한 근거에서 再分配政策의 당위성을 제시하고 있다. 그는 우선 사람들이 타인에 대한 관심이나 동정에서 自發的인 慈善事業을 영위하고 있는 현실을 지적하였다. 그런데 이렇게 개별적인 방식으로 운영할 때, 각 기부자들은 자신이 얼마만큼 기여하는 것이 적당한가에 대해 判斷이 잘 서지 않게 된다. 이 경우 하나의 一般的인 規則을 정해 놓고 각자가 이에 따라 기부를 하게 되면 일이 매우 쉬워진다고 할 수 있다. 이렇게 일반적인 규칙을 정해 놓는다는 것은, 실제로 있어서 租稅收入을 財源으로 하여 정부가 재분배정책을 담당하게 만들어 놓는다는 것을 의미한다. 그는 나아가, 민간부문에서의 자선사업은 중복이 많고 일관성이 없어 비효율적으로 운용되고 있음을 지적하였다. 그가 보는 바에 의하면, 재분배정책이라는 것은 다름아니라 민간부문에서 어차피 행해졌을 일을 보다 效率的으로 할 수 있는 방법에 불과한 것이다.

재분배정책을 社會的 保險이란 관점에서 정당화하고자 하는 시도도 있다. 어떤 사람이라 할지라도 뜻하지 않은 일로 말미암아 貧困의 구렁텅이로 빠질 수 있는 가능성을 항상 안고 있다. 이 경우를 대비하여 일종의 安全裝置를 마련해 놓는 것이 社會적인 관점에서 볼 때 바람직하다고 할 수 있다. 정부의 재분배정책은 바로 이 안전장치에 해당하는 것이라는 논리로서 이의 필요성을 주장하는 사람이 있다. 예를 들어 Rawls(1971)의 ‘最小極大化의 原則’(maximin principle)은 사회가 가장 못 사는 사람에게 가장 우선적인 배려를 해야 한다

는 내용을 담고 있는데, 그는 사람들이 극도로 危險忌避의 이라면 미리 보험을 준비해 놓는다는 관점에서 이 원칙에 동의하게 될 것이라고 설명하고 있다.

앞에서 재분배정책에 대한 반대논리들에 대해 설명하면서, 政治的 觀點에서 이를 반대하는 논리를 소개한 바 있다. 그런데 같은 정치적 관점에서 이와는 대조적으로 재분배정책이 필요하다는 논리도 끌어낼 수 있다. 어떤 사람이 부유하다는 것은 단순히 경제적 자원에 대한 통제력만 크다는 것만을 의미하는 것이 아니라 경우에 따라서는 政治的 權力도 더 많이 획득할 수 있음도 의미한다. 그렇다면 富가 소수의 수중에 집중되어 있을 때 정치적 권력도 소수의 수중에 집중되는 결과를 낳기 쉽다. 이와 같은 부당한 權力的 集中을 방지하기 위해서는 재분배정책을 통해 富를 과감하게 分散시키는 것이 필요하다는 주장이 나올 수 있다. 그러나 이러한 주장에 대해, 정치체제 그 자체의 정비를 통해서 권력의 분산을 직접적으로 도모하는 편이 더 낫지 않겠느냐는 지적을 할 수도 있으리라고 본다.

이상에서 소개한 재분배정책에 대한 찬성과 반대의 논리를 비교하여 어느 한 쪽이 절대적으로 우세하다고 단정을 내리기는 힘들다. 현대의 정부가 거의 예외없이 나름대로의 再分配政策을 쓰고 있는 현실을 들어 찬성하는 측의 논리가 반대하는 측을 압도하고 있다는 증거로 삼기는 힘들 것이다. 이 같은 추세는 논리적 대결의 결과가 아니라 時代的 흐름과 政治的 現實을 반영하고 있는 것으로 보아야 옳을 것이다. 이 추세가 당분간은 움직일 수 없는 것이라면, 반대의 논리는 재분배정책을 보다 더 바람직한 방향으로 이끌어 나가는 데에서 주의해야 할 점에 대한 示唆로서 소화될 수 있을 것이다.

재분배정책이 소기의 성과를 올리기 위해서는 예를 들어 자유주의자들이 걱정하고 있는 바, 즉 재분배과정에서 개인의 正當한 權利가 침해되는 사례는 가능한 한 줄이는 것이 바람직할 것이다. 재분배정책의 현명한 設計와 運用을 통해서 이로 인한 效率性의 喪失을 최소화시키는 것도 바람직하다. 나아가 재분배정책이 과도한 정치적 緊張을 조성하지 않도록 배려하는 것이 필요할 것이다. 이와 같이 재분배정책이 어떤 이유로 해서 반대되고 있는가를 잘 이해하고 적극적으로 이를 수용하려고 노력한다면, 재분배정책은 보다 바람직한 방향으로 운용될 수 있을 것이라고 생각한다.

3. 再分配政策의 概念的 分析

정부의 모든 행동은 나름대로의 分配的 效果를 갖는다. 예를 들어 景氣安定政策이나 環境保護政策처럼 분배와는 거리가 먼 것처럼 보이는 정책이라 할지라도 상당한 재분배효과

를 가지는 것이 잘 알려져 있다. 이처럼 직접적으로 의도되지 않았는데 부수적으로 분배상태에 영향을 미치는 것까지 재분배정책의 일부로 포함시키기는 힘들며, 명백하게 再分配效果를 지향하는 정책만을 이에 포함시켜야 마땅할 것이다. 그러나 현실적으로 어떤 구체적인 정책을 놓고 여기에 명백한 再分配 指向性이 있는지의 여부를 판단하기는 매우 힘들다. 어떤 정책에는 재분배 지향성이 있는데 다른 데는 전혀 없고 하는 식이 아니라, 재분배 지향성의 정도라는 측면에서 하나의 광범한 스펙트럼을 보이고 있는 것이 현실이기 때문이다. 그러므로 恣意的이기는 할지 몰라도 어떤 수준에서 基準을 잡고 재분배효과를 지향하는 정도가 이 기준을 넘어 설 경우에 한해서 재분배정책으로 分類하는 것이 타당하리라고 생각한다.

이 기준을 간신히 넘어선다고 할 수 있는, 다시 말하면 재분배정책의 성격이 있기는 하되 그리 뚜렷하지는 않은 것의 범주에 드는 정책의 대표적인 예로서는 一般的인 租稅政策을 들 수 있다. 일반적인 租稅政策이 재분배정책의 하나로서 간주될 수 있는 이유는, 조세 제도를 설계할 때 어느 정도의 累進性을 도입할 것인가가 가장 중요한 선택 중의 하나가 되며 이 선택의 결과에 따라 조세제도가 상이한 再分配效果를 갖기 때문이다. 그러나 조세 제도의 진반적 추진성을 선택하는 일이 적극적으로 재분배를 추진하는 것이라고 보기는 힘들다. 높은 소득을 가진 사람에게 보다 더 많은 세금을 걷는다는 의미에서 再分配效果를 내기는 하지만 낮은 소득을 가진 사람에게 직접적으로 소득을 移轉시키는 효과는 내지 못하기 때문이다.⁽⁵⁾

이보다 재분배효과 지향의 정도가 좀 더 뚜렷한 정책으로서는 公的인 保險의 성격을 가진 각종의 社會保險制度를 들 수 있다. 예를 들어 國民年金이라든가 失業保險 같은 것은 기본적으로 老後의 생계안정이나 失業에 대한 대비의 성격을 가지고 있으며, 재분배가 원래 의도된 주목표는 아니다. 그러나 이러한 프로그램의 주요한 수혜자들, 즉 노년층과 일시적 실업자가 주로 低所得層에 속하고 있다는 사실을 고려하면, 이 제도는 어떤 再分配의 의도가 내포된 상태에서 출발하고 있다는 사실을 인식할 수 있다. 또한 전국민을 대상으로 하는 醫療保險制度도 이와 비슷한 견지에서 재분배정책의 하나로서 활용되고 있다.⁽⁶⁾

(5) 앞으로 설명하게 될 ‘負의 所得稅’(negative income tax)를 누진세제의 論理的 延長이라고 해석한다면 누진세제를 가지고 저소득층에 직접적인 소득이전효과를 낼 수 있다고 말할 수 있을 것이다. 그런데 여기서는 一般的인 조세정책을 의미하고 있으므로 부의 소득세는 포함시켜 고려하고 있지 않다.

(6) 이밖에도 家族計劃, 兒童養育, 勞動訓練 또는 雇傭促進 프로그램 등 다양한 정책 프로그램이 消極的인 재분배정책의 범주에 포함될 수도 있을 것이다. 이들에 대한 자세한 논의를 위해서는 李斗濬 外(1991)을 참조하라.

현재 많은 선진국에서 실시하고 있는 家族手當(family allowance)이라든가 잘 발달된 福祉國家에서 실시하고 있는 普遍的年金(universal pension) 프로그램 역시 소극적인 재분배 정책의 한 예로서 들 수 있을 것이다. 이 프로그램이 바로 앞에 설명한 사회보험제도와 차이가 나는 것은 老齡이나 年少, 혹은 身體障礙 등 특정한 요건만 갖추고 있으면 누구라도 이 제도의 혜택을 받을 수 있다는 점에 있다. 정부의 一般豫算에서 그 경비를 총당하고 있기 때문에 그것이 가능한데, 사회보험제도의 경우에는 자신이 保險料의 명목으로 寄與한 바에 의거해서만 혜택을 받을 수 있는 점과 대조가 된다. 일반예산의 재원이 累進의인 조세구조를 통해 나오고 있다는 것을 전제로 할 때, 이 프로그램의 재분배효과는 사회보험제도의 경우보다 더 크다고 할 수 있다.

바로 앞에서 설명한 여러 정책들보다 한층 더 적극적으로 재분배효과를 추구하고 있는 것으로서 각종 公共扶助(public assistance) 프로그램을 들 수 있다. 이 정책 프로그램은 실질적으로 재분배의 가장 중요한 목표가 되고 있는 빈곤한 계층을 정책의 직접적인 대상으로 삼고 있다는 점에서 앞서의 보다 소극적인 정책과 구별될 수 있다. 각 나라의 재분배정책에서 가장 核心的인 위치를 차지하고 있는 것은 바로 이 공공부조 프로그램이라고 할 수 있다. 실제의 公共扶助는 여러 가지의 구체적인 프로그램으로 구성되어 있으며, 이들의 구성이 어떻게 되어 있느냐에 따라 재분배효과의 質과 量에 차이가 생긴다.

우리가 보통 社會福祉制度(social welfare system)라고 할 때 앞서 말한 社會保險制度와 이 公共扶助 프로그램을 합쳐서 이렇게 지칭하고 있다. 가족수당이나 보편적 연금제도도 물론 사회복지제도의 범주에 들어갈 수 있으나 실시되고 있는 나라의 범위가 제한되어 있어 위의 두 가지처럼 자주 언급되지는 않고 있다. 정부가 수행하고 있는 分配政策의 성과는 주로 이 사회복지제도를 중심으로 하여 논의되는 것이 보통이다.

그런데 제일 앞에 언급한 일반적인 조세정책과 이 사회복지제도 사이에는 지향하는 再分配效果의 성격에 약간의 차이가 존재한다. 사회복지제도의 경우, 궁극적인 관심은 어디까지나 극도로 빈곤한 사람들의 생활여건을 개선해 주는 데 있지 分配의 不均等性 그 자체를 줄이는 데 있는 것이 아니다. 반면에 일반적인 조세정책의 경우에는 分配의 隔差를 줄여 보자는 데 주안점이 있다. 물론 조세정책을 통해서 빈곤한 사람들에게 특별한 배려를 해주는 것이 가능하기는 하다. 예를 들어 학계에서 자주 논의되고 있는 ‘負의 所得稅’(negative income tax)를 통하여 빈곤한 사람들에게 현금보조를 집중시킬 수 있다. 그렇지만 일반적인 租稅制度가 지향하는 바는 역시 고소득층과 저소득층 사이의 소득격차를 줄이는 데 주로 있다고 할 수 있다.

보편적으로 한 나라의 재분배정책의 핵심을 구성하고 있는 것이 社會福祉制度라는 사실은 재분배정책이 주로 貧困에 대한 對策의 성격으로 운영되고 있음을 암시하고 있다. 다시 말해 보다 넓은 시각에서 분배상의 격차를 해소해 나가려는 것보다는, 빈곤이 시급한 사회 문제로 되는 것을 막기 위한 대중요법에 이 政策의 주안점이 두어져 있는 경우가 대부분이다. 때때로 中産層이 재분배정책에 반기를 들고 나서는 것은 이와 같은 현상과 밀접한 관련을 가지고 있는 것으로 보인다. 貧困對策이 주조를 이루고 있는 재분배정책 하에서, 중산층은 정책의 혜택을 받는 것이 아니라 부담을 지는 계층이 된다는 사실을 생각해 보면 당연한 귀결이라고 할 수 있다.

지금까지는 여러 가지 재분배정책을 얼마나 명백하게 혹은 적극적으로 재분배효과를 지향하는가에 의해 나누어 보았지만, 다른 각도에서 재분배정책의 성격을 파악해 볼 수도 있다. 우선 첫 번째로 制度에 대한 寄與(contribution) 여부가 그 제도의 惠擇을 받을 수 있는지의 기준이 되는 경우와 그렇지 않은 경우로 나누어 파악하는 방법이 있다.⁽⁷⁾ 예를 들어 國民年金이나 失業保險 같은 사회보험의 경우에는 평소에 保險料의 명목으로 寄與한 사람에게만 그 혜택이 주어지는 데 비해, 사회복지제도의 또 다른 기둥이라고 할 수 있는 公共扶助의 경우에는 가난한 사람이면 기여한 바에 관계없이 혜택을 받을 수 있다.⁽⁸⁾

바로 이 差異가 社會保險制度和 公共扶助 프로그램 사이의 再分配效果에 차이가 나는 요인이 된다. 사회보험제도의 경우에는 民間部門의 보험과 類似한 방식으로 운영되고 있기 때문에 제도에 기여한 바가 있는 사람들에게만 혜택의 범위를 제한하고, 그 혜택의 크기도 기여한 정도의 크기와 연결시키게 된다. 이에 따라 사회보험제도가 갖는 再分配效果에는 명백한 限界가 있을 수밖에 없다. 정말로 가난한 사람이라면 이 제도에 의한 혜택도 거의 받지 못할 것이 분명하다. 그러나 공공부조의 경우 수혜자가 되기 위해서는 평소에 기여한 바가 있어야 한다는 규정이 없기 때문에 재분배효과가 커질 수 있다. 반면에 이 특성으로 말미암아 공공부조의 수혜자를 보는 사회의 눈이 곱지 않아진다는 문제점이 생기기도 한다.

公共扶助의 경우 가난하기만 하면 수혜의 대상이 될 수 있기 때문에 그렇지도 않으면서 가난한 체 하는 사람이 생겨날 수 있다. 이와 같은 사람들에게 의한 제도의 誤用을 막기 위해 혜택받기를 원하는 사람의 經濟的 能力을 審査하여 정말로 사회적 도움을 필요로 하는 사람에게만 혜택을 제한하는 것이 보편적이다. 즉 '經濟能力評價'(means test)를 통해 어

(7) 일반 학계에서는 制度로의 '寄與'라는 표현보다 '釀出'이라는 표현을 더 많이 쓰고 있는 것을 본다. 그러나 각출이라는 말은 어감상으로도 어색할 뿐 아니라 의미로 볼 때도 잘 부합되는 표현이라고 생각되지 않아 여기에서는 기여라는 말로 대신하기로 한다.

(8) 물론 家族手當이나 普遍的 年金의 경우에도 기여한 바에 관계없이 요건만 갖추면 누구나 혜택을 받을 수 있다. 이 측면에서는 공공부조와 다를 바 없다.

면 사람이 사실은 충분한 自立의 능력이 있으면서도 사회적 도움에 의존하려 하는 것을 사전에 막으려 하고 있다.⁽⁹⁾ 반면에 각종 사회보험 프로그램이나 가족수당, 혹은 보편적 연금 등의 경우에는 이와 같은 평가를 요구하지 않고 있다. 사회보험의 경우에도 앞서 설명한 바와 같이 제도에 기여한 바에 따라 혜택을 받도록 규정하고 있으므로 당연히 그러한 평가를 필요로 하지 않는다. 또한 家族手當이나 보편적 年金의 경우에는 모든 국민이 인간다운 생활을 영위할 수 있는 최소한의 소득을 보장받을 권리, 다시 말해 ‘社會權’(social right)이 있다는 이념에서 출발하고 있으므로 역시 그와 같은 평가를 요구하지 않는다.

어느 나라를 막론하고 再分配政策의 基本構圖는 위에서 설명한 일반론에서 크게 벗어나지 않는다. 즉 누진적인 조세구조를 통해 부유층과 빈곤층 사이의 소득격차를 전반적으로 줄이려고 함과 동시에, 사회복지제도를 통하여 經濟的弱者들을 보호한다는 기본구도를 공유하고 있는 것이다. 그러나 각 나라는 나름대로의 역사적 전통과 사회의 기본철학에 따라 약간씩 다른 제도의 특성을 보이게 된다. 보다 구체적으로 말하면, 여러 재분배 프로그램 사이에서 어떤 것에 더 큰 중점을 두어 운영하느냐에 있어서 나라마다 얼마간 차이가 나고 있다. 예를 들어 어떤 나라는 전통적으로 사회보험을 중시하는 반면에 다른 나라에서는 공공부조를 더 중시하는 등의 차이가 생겨나는 것이다. 이 차이는 물론 재분배효과의 質과 量 모두에서 무시할 수 없을 만큼 뚜렷한 차이를 가져다 준다. 한 나라의 재분배정책을 이해하고자 할 때 이 점에 유의하면 훨씬 용이하게 이해할 수 있으리라 생각한다.

4. 再分配政策의 具體的 內容

이 節에서는 현재 사용되고 있는 具體的인 재분배정책의 實例를 들고 각 정책의 성격과 문제점에 대해 논의해 보기로 한다. 재분배정책의 모든 유형을 모두 논의하는 것은 불가능하기 때문에 기본적인 프로그램에 대해서만 논의를 한정시키고자 한다. 그리고 새로운 접근법으로서 이론적인 관심의 대상이 되고 있는 ‘負의 所得稅制’에 대해서는 다음 節에서 따로 논의하고자 한다.

4.1. 一般的 租稅政策

累進的인 조세구조를 통해 기대할 수 있는 재분배효과는 부유층과 빈곤층 사이의 可處分

(9) 이 評價는 주로 個人 혹은 家口의 所得이나 財産이 사전에 정해진 어떤 수준을 넘느냐의 여부로 평가가 행해지는 것이 보통이다. 예를 들어 우리나라의 生活保護事業의 受惠者가 되기 위해서는 1990년도에 경우에 1인당 月所得이 4만 8000원 미만이고 가구당 財産保有額이 320만원 미만이어야 한다.

所得 隔差를 줄이는 것으로 나타난다. 이렇게 가처분소득의 격차가 전반적으로 줄어들 수는 있지만 貧困層에게 집중적으로 직접적인 도움을 주는 效果는 기대할 수 없다. 다만 조세수입이 정부지출로 전환되는 과정에서 빈곤층에 보다 많은 혜택이 돌아가는 시책에 중점을 둠으로써 간접적으로 이들에게 도움이 되게 할 수 있을 뿐이다.

조세제도가 갖는 再分配效果의 크기는 負擔分配에 있어서의 累進性의 정도와 직결된다. 조세제도를 설계할 때 여러 가지 요소들이 고려되어야 하지만, 그 중에서 어느 정도의 누진성을 갖도록 할 것이냐는 가장 중요한 선택사항 중의 하나가 된다. 일반적으로 말해 전체 조세수입 중에서 直接稅와 間接稅가 각각 어떤 비중을 차지하고 있는냐가 조세구조의 누진성과 밀접한 관계를 갖는다. 間接稅의 경우는 부과 당시 납세자의 특성이 고려될 수 없기 때문에 본질적으로 누진성을 갖기 힘들다. 예를 들어 附加價值稅의 경우, 과세대상이 되는 상품을 소비하는 사람이면 貧富를 막론하고 누구나 똑 같은 세율의 적용을 받기 때문에 그 부담의 분배는 逆進의 일 수밖에 없다.

물론 간접세이면서도 특수한 형태로 운영함으로써 어느 정도 누진성을 갖게끔 할 수는 있다. 예컨대 우리나라에서 奢侈的인 消費品에 부과되는 特別消費稅는 그 세수 규모가 얼마 크지 않아서 그렇지 부담의 분배 그 자체는 상당한 누진성을 보이고 있다. 美國에서 최근 도입된 ‘奢侈稅’(luxury tax)도 비슷한 경우라고 볼 수 있다. 그러나 물품세를 이와 같은 방식으로 운영할 때, 재분배효과는 생길 수 있어도 資源配分の 歪曲이 심해진다는 또 다른 문제점이 나타난다. 왜냐 하면 높은 세율의 물품세가 선택적으로 부과되고 있기 때문에 세금부담을 줄이기 위한 소비패턴의 변화가 흔히 일어나기 때문이다. 그러므로 物品稅를 통해 누진성을 높이려는 시도에는 명백한 限界가 있을 수밖에 없다.

政策立案者가 누진적인 조세제도를 원한다고 한다면 납세가 개인의 경제적 능력에 따라 과세할 수 있는 (個人)所得稅의 비중을 높여야만 한다. 같은 직접세의 일종인 法人稅의 경우에는 그 부담의 궁극적 歸着 패턴이 잘 알려져 있지 않아 법인세율을 높이거나 누진구조로 만든다고 해서 반드시 누진성이 커진다는 보장이 없다.⁽¹⁰⁾ 우리나라를 포함한 대부분의 나라에서 所得稅率의 構造는 상당한 정도의 누진성을 보이도록 짜여져 있는 것을 볼 수 있다. 그러나 실제의 소득세 부담이——이와 같은 表面的인 세율구조가 시사하는 바와 같이——정말로 누진적이냐에 대해서는 懷疑的인 見解가 지배적이다. 부유층일수록 합법적인

(10) 法人稅의 부담이 그 법인의 株主에게로 歸着될 것이라는 것은 성급한 결론이다. 그 부담은 법인이 생산하는 상품의 消費者에게로 轉嫁될 수도 있고, 그 법인이 고용하고 있는 生産要素의 供給者에게 전가될 수도 있다. 우리는 실증적 자료의 부족으로 말미암아 누구에게 어느 정도로 전가되며, 이 전가를 감안한 궁극적 부담의 귀착이 어떤 성격을 가지고 있는지를 잘 모르고 있다.

租稅回避의 수단을 풍부하게 갖고 있기 때문에 실제 부담의 분배는 그다지 누진적이지 않은 현상이 많은 나라에서 일어나고 있다.

美國의 경우, 조세의 존재가 분배의 상황을 평등화하는 데 그다지 큰 힘을 발휘하지 못하고 있다는 실증적 연구 결과를 많이 볼 수 있다. 예를 들어 Musgrave *et al.*(1974), Pechman and Okner(1974), Pechman(1985)의 실증적 연구는, 미국의 조세제도를 볼 때 所得稅가 세수에서 차지하는 비중이 높을 뿐 아니라 상당히 累進的인 表面稅率構造를 유지하고 있음에도 불구하고 실제의 세부담은 거의 比例的이라는 결과를 공통적으로 제시하고 있다. 이 연구결과가 시사하는 바는 조세의 존재가 소득분배의 평등화를 거의 가져 오지 못하고 기껏해야 現狀維持 정도에 그치고 있다는 것이다.

반면에 스웨덴처럼 누진적인 세제를 실효성하게 운영함으로써 매우 큰 평등화의 성과를 거두고 있는 경우도 있다. Aberg *et al.*(1987)에 의해서 정리된 <表 1>을 보면 스웨덴의 稅制가 얼마나 극적인 평등화의 효과를 내고 있는지 알 수 있다. 예를 들어 1980년에 所得分布 最上位 10%에 속하는 사람의 경우에는 소득의 41.5%가 조세로 거두어져 간 데 비해, 최하위 10%에 속하는 사람의 경우는 단 10.5%만이 거두어져 감으로써 큰 대조를 이루고 있다. 그러나 소득세의 최고세율을 90% 수준에서 50% 수준으로 낮춘 최근의 세제개혁은 누진성을 현저하게 약화시키는 결과를 가져왔을 것임에 틀림없다.

英國의 경우에도 ‘所得 및 財産의 分配에 관한 王立委員會’(Royal Commission on the

<表 1> 스웨덴의 所得 十分位別 租稅負擔率 (單位: %)

所得 十分位	租稅負擔率(所得 中 租稅比率)		
	1967	1973	1980
1 및 2	4.7	3.1	10.5
3	12.5	10.1	21.9
4	19.0	16.0	26.4
5	23.4	18.1	28.7
6	27.0	27.2	29.9
7	28.6	33.9	31.5
8	29.9	37.6	33.7
9	31.4	41.7	36.0
10	37.0	46.6	41.5
平 均	21.9	23.5	27.1

資料: Aberg *et al.*(1987).

註: 이 자료의 출처가 되고 있는 글의 필자들은 분명히 밝히지 않고 있지만 文脈上으로 보아 여기에 제시된 租稅負擔比率는 直接稅로 납부한 것만을 반영하고 있는 것으로 보인다. 間接稅나 社會保障制度에 대한 寄與金을 포함시킬 경우, 전반적인 부담비율이 크게 오를 것임은 물론 각 계층의 相對的 부담비율에도 변화가 올 것이 분명하다.

Distribution of Income and Wealth)의 '第7報告書'에 의하면 租稅後의 가치분소득 분배는 租稅前 소득의 분배에 비해 현저하게 均等化되었다고 한다. 이 보고서는 1976~77년도 租稅前 개인소득 분배의 지니係數가 0.371이었던 것이 조세부과 후에는 0.324로 줄어들었다는 분석결과를 제시하고 있는데, 지니계수가 이만큼이나 줄어들었다는 것은 상당한 정도로 均等化가 일어났다는 것을 의미한다.

그렇지만 여러 나라의 경험을 종합해 볼 때, 스웨덴이나 영국 같이 눈에 떨만한 累進性을 가진 조세제도를 갖고 있는 나라보다는 미국 같이 기본적으로 比例稅의 性格을 갖는 조세제도를 운영하고 있는 나라가 더욱 普遍的이라는 인상을 받게 된다. 특히 스웨덴 같은 큰 누진성은 인정하고 있는 스칸디나비아 몇 나라를 제외하면 거의 다시 보기 힘든 例外的인 경우라는 느낌이 든다. 조세제도가 그리 큰 누진성을 갖지 못하는 보편적 추세는 우리나라의 경우에도 그대로 적용된다고 할 수 있다. 비록 구체적인 실증적 자료는 없지만 여러 가지 정황에 비추어 볼 때 그렇게 말할 수 있는 충분한 근거가 있다고 생각한다.

우리나라의 경우 勤勞所得과 같이 源泉徵收가 되는 소득을 제외한 다른 유형의 소득의 경우에는 조세의 脫漏가 특히 심한 것으로 알려져 있다.⁽¹¹⁾ 이와 같은 유형의 소득을 취득하는 사람들이 대부분 富裕層이라는 사실을 고려하면 소득세의 실제 累進性은 매우 약할 것이라는 것을 쉽게 짐작할 수 있다. 그나마 전체 稅收 중에서 소득세가 차지하는 비중은 20%에 지나지 않고, 나머지 부분은 애초에 누진성을 가지기도 힘든 형태의 조세——즉 間接稅——에 의해 충당되고 있다는 사실까지 감안하면 일반조세정책을 통해 추구할 수 있는 재분배 효과는 지극히 미약한 것이라는 결론이 나올 수밖에 없다.⁽¹²⁾

조세제도의 누진성을 통하여 再分配政策을 추진하려고 할 때 기본적인 制約이 되는 것은 누진성을 너무 높일 경우——단기적인——敎率性의 喪失이 현저하게 나타날 수 있다는 사실이다. 이 점에 대한 우려 때문에 스칸디나비아諸國 등 지극히 平等主義的인 정책을 견지하는 몇 나라를 제외하고는 대개 적절한 선에서 타협을 하고 있는 것을 볼 수 있다. 대부분의 나라에서 높은 누진성에 반대하는 사람들이 상당한 政治的 勢力을 구축하고 있음을 보게 된다. 이들은 주로 효율성에 대한 부정적 효과를 들어 높은 누진성에 대한 反對 캠페인을

(11) 우리나라의 경우 利子所得, 事業所得 혹은 自由職業所得이 과세대상에서 빠져 나가는 정도가 특히 심한 것으로 알려져 있다. 中·低所得者들의 주소득원인 勤勞所得의 경우에서 근로소득자의 지갑은 '유리지갑'이라는 말이 있을 정도로 거의 완벽하게 과세대상에 포함되는 경우와는 지극히 대조적이다.

(12) 1990년도 總租稅收入 26조 9904억원 중에서 所得稅는 4조 7231억원으로서 17.5%에 지나지 않았다. 한편 그 해에 거두어진 附加價値稅의 수입은 6조 9644억원으로서 소득세 수입보다 훨씬 큰 것을 볼 수 있다.

별이고 있는데, 대중들 사이에서 이 논리의 설득력이 상당히 커서 이를 무릅쓰고 재분배 효과의 극대화만 추구하기는 정치적으로 매우 힘든 것이 사실이다.

그러나 어느 程度의 累進性이 적합한 것이냐의 문제에 대한 해답은 궁극적으로 垂直的 公平性(vertical equity)의 原則에서 찾아져야 한다. 경제적 능력이 큰 사람에게 얼마나 더 큰 세금의 부담을 지워야 할 것이냐에 대한 가치판단이 ‘적합한 누진성의 정도’(optimal progressivity)라는 개념의 핵심이 되는 것이기 때문이다. 물론 사람들의 철학적 입장이 다양한 것처럼 垂直的 公平性에 대한 견해도 다양하리라고 기대할 수 있다. 누진적 조세의 정당성의 근거가 박약하다는 주장의 古典의 事例는 Blum and Kalven(1953)에서 찾아 볼 수 있다. 또한 Friedman(1962)도 재분배 목표를 수행하기 위한 누진세는 개인의 권리를 침해하는 결과를 가져온다는 이유를 들어 강력하게 반대하고 있다. 결국 한 나라의 租稅 制度가 갖는 累進性은 그 사회가 수직적 公平性의 관점에서 용인할 수 있는 한계 내에서 결정되는 것이라고 할 수 있다.⁽¹³⁾

4. 2. 社會福祉制度

앞에서 설명한 바와 같이 사회복지제도는 크게 보아 寄與原則에 의해서 운영되고 있는 社會保險制度(social insurance system)와 非寄與原則에 의해 운영되는 公共扶助(public assistance) 프로그램의 두 유형으로 구성된다. 한 나라의 재분배정책의 핵심을 구성하는 것은 바로 이 사회복지제도라고 할 수 있다.

4. 2. 1. 社會保險制度

오늘날 사회보험제도를 실시하고 있지 않은 나라는 거의 찾아 보기 힘들 정도로 보편화되어 있는 것을 볼 수 있으나, 이 제도의 歷史가 실제에 있어 그다지 긴 것은 아니다. Creedy and Disney(1985)에 의하면 정부가 사회적인 보험을 제공하는 데 있어서 적극적인 역할을 해야 한다는 인식이 일반화된 것이 겨우 今世紀에 들어 오고 나서부터일 뿐이다. 그들은 英國의 首相 글래드스톤(Gladstone)이 “失業에 대한 保險을 제공하는 일은 정부의 합당한 활동영역에 속하지 않는다”고 말한 때가 기껏 1893년이었던 사실을 상기시키고 있다.

(13) Hadenius(1986)는 스웨덴 국민의 租稅負擔에 대한 의견을 조사하여 우리들에게 매우 흥미로운 결과를 보여주고 있다. 스웨덴이 조세제도의 累進性이 크기로 이름난 나라라는 사실은 세수 조할 필요도 없을 것이다. 1981년도 현재 所得稅率은 30%에서 90%에 이르는 수준으로 분포되어 있었으며, GNP의 51%가 조세로 징수된 바 있다. 그런데 우리들의 관심을 끄는 것은 막상이 나라 국민들이 이를 어떻게 받아들이고 있는냐이다. 하드니우스(A. Hadenius)가 1981년에 행한 여론조사 결과에 의하면, 역시 예상대로 응답자의 83%가 전반적인 조세부담의 수준이 너무 높다고 대답했으며 한계세율이 너무 높다는 응답의 비율도 82%에 달하고 있다. 그는 이렇게 팽배한 不滿에도 불구하고 다른 나라에서 보는 바와 같은 租稅抵抗(tax revolt)이 일어나지 않는 이유를 정치적인 측면에서 찾고 있는데, 최근에 실로 오랫동안 保守勢力이 再執權한 것은 이러한 불만이 결국 표면화된 것으로 해석할 수 있다.

물론 이와 같은 주장의 배경이 되고 있는 영국보다 獨逸에서의 사회보험제도의 導入이 약간 앞서 있는 것은 사실이다. 영국에 최초의 사회보험이라고 할 수 있는 產災保險이 도입된 것이 1897년이었음에 비해, 독일에서는 이미 1883년과 1884년에 각각 疾病保險과 產災保險을 도입했던 것이다. 그러나 1883년을 起點으로 한다 해도 사회보험제도의 역사는 1세기를 조금 넘을 뿐이라고 할 수 있다. 그러므로 사회보험제도가 오늘날 우리가 보는 형태로 발전한 것은 짧은 기간 내에 급속한 성장을 이룬 결과라고 할 수 있다.

社會保險制度를 최초로 도입한 독일과 영국은 상이한 역사적, 사회적 배경 때문에 각각 독특한 특징을 가진 사회보험제도를 갖게 되었다. 獨逸에 이 제도가 도입되게 된 동기는 러시아의 급격한 産業化에 따라 일어난 여러 사회문제, 특히 勞動者階層의 漸增하는 要求를 기존의 질서 내에서 수용하고자 하는 데 있었다. 그러므로 이 제도는 專制國家를 強化하기 위한 수단의 성격이 강했으며, 명백히 家父長的인 (paternalistic) 접근법에서 출발하고 있었다. 이에 따라 독일의 사회보험제도는 정부의 강한 입김 아래 집중적인 방식으로 진전되어 왔으며, 또한 특정한 職場이나 職能集團을 중심축으로 한 사회보험의 제공이라는 성격을 가진 소위 '비스마르크(Bismarck)型'의 사회보험제도로 성격을 굳히게 되었다.

이에 비해 英國은 민간부문의 自發的인 보험제도가 사회보험으로 移行하는 형식을 취했기 때문에 처음부터 分權的인 특성이 두드러졌다. 19세기 말의 영국사회에서 특히 심각한 문제가 되고 있었던 것은 산업화와 함께 등장한 都市貧民의 劣惡한 생활환경이었다. 영국의 사회보장제도는 이 문제에 대한 대응의 성격으로 출발하였던 관계로 국민 전체에게 最低水準의 혜택을 보장하는 데 주안점을 둔 普遍主義(universalism)의 성향으로 정착되었다. '베버리지(Beveridge)型'의 사회보험제도라고 불리우는 이 형태는 비스마르크형과 더불어 두 갈래의 큰 흐름을 형성하게 되었다.

지금 우리가 보고 있는 사회보험제도는 國民年金, 失業保險 혹은 醫療保險 등의 여러 프로그램으로 구성되어 있다. 이들 사회보험제도들이 원래부터 명백하게 부유층과 빈곤층 사이의 再分配效果를 지향하기 위해 도입된 것이라고 할 수는 없다. 사회보험제도의 근본취지는 어디까지나 개인을 예기치 않은 危險性에서 보호해 주는 데 있다. 그러나 이 제도들이 대상으로 하고 있는 위험성, 예를 들어 대비가 되지 않은 상태에서 닥쳐 오는 老齡이라든가 失業, 혹은 疾病에 특히 脆弱性을 노출하고 있는 계층이 바로 貧困階層이란 사실 때문에 어느 정도의 재분배효과가 나타나기 마련이다.

사회보험제도라는 말에서 '保險'이라는 표현이 붙어 있다는 사실이 이 제도의 재분배효과를 기본적으로 制約하는 요인이 되고 있다, 정부가 사회보험제도를 민간부문에서의 보험

과 흡사한 방식으로 운영하려고 하는 한 再分配效果는 클 수 없다. 보험에 가입한 사람만 혜택을 받고 그 혜택이 保險加入料에 比例하도록 되어 있다면, 애당초 보험에 가입할 여력이 거의 없는 가난한 사람에게 특별한 혜택이 돌아가게 할 수 없다. 예를 들어 國民年金制度가 이와 같은 민간부문에서의 보험과 비슷한 원칙 하에서 운영된다면 은퇴 前에 더 높은 소득을 올리고 있던 사람은 은퇴 後에도 역시 더 많은 연금을 타게 되는 결과가 나온다. 은퇴 후의 경제적 對備가 거의 안되어 있을 것이 분명한 低所得者가 가장 적은 연금을 받게 될 것임은 두말할 나위도 없다.

그래도 저소득층이 強制的인 保險制度의 존재로 인해 덕을 볼 수 있다고 주장할 근거는 있다. 모든 국민들이 자유의사에 따라 老後를 대비하도록 放任해두었을 경우 無防備狀態로 老齡에 이르게 될 가능성이 가장 큰 계층이 바로 이 저소득층이라고 할 수 있다. 그렇다면 사회보험제도가 강제적으로 노후를 대비시켜 주는 효과가 있다고 할 때, 저소득층이 이 효과의 가장 큰 수혜자가 될 것이라는 논리가 성립하게 된다. 그러나 민간부문의 보험과 유사한 형태로 유지되는 사회보험제도에서 이것 이상의 再分配效果를 기대하기는 힘들다. 즉 소득계층 사이의 隔差를 줄이는 것 같은 적극적인 재분배효과가 나오기는 힘들다는 것이다.

현재 실시되고 있는 각국의 사회보험제도를 보면, 기본적으로는 민간부문의 보험과의 相似性을 유지하려고 노력하면서도 제한적이거나 직접적인 재분배효과를 지향하고 있음을 발견할 수 있다. 예를 들면 국민연금이나 의료보험의 제도에 極貧階層으로 특별히 많은 혜택이 돌아가도록 하는 장치를 마련해 놓고 있는 것이 보통이다. 그렇지만 이 제도의 운영을 逆進的인 歲入源에 의존하고 있는 한 재분배효과는 限界가 있을 수밖에 없다. 대부분의 나라에서 국민연금제도는 一般的인 세입원에 기초하고 있는 것이 아니라 社會保障稅 같은 目的稅에 의해서 운영되고 있다. 이 세금은 개인이 번 전체의 소득이 아니고 일정한 한도 이내의 소득에만 부과되는 것이 보통이다. 더구나 세율구조는 比例的이거나 아주 약한 누진성밖에 가지지 않기 때문에 결국은 역진적인 부담이 될 수밖에 없다.

국민들에게 老後의 生計安定을 제공해 주는 것이 정부의 다른 公共서비스와 기본적인 성격에서 다를 바 없다면 이를 一般的인 歲入에 의해 운영하는 것도 과히 원칙에 어긋나지 않는다는 지적이 있다. 그러나 이와 같은 변화가 사실은 제도 자체의 革新的인 性格變化를 의미한다는 사실에 주목해야 한다. 만약 연금제도가 一般稅源에서 충당되기 시작한다면, 이제 민간부문에서의 보험과의 相似性은 완전히 청산되는 것이며 제도는 새로운 논리에 의해 운영되어야만 한다. 이제 국민연금제도는 강제적인 보험제도가 아니라, 정부가 제공하

는 여러 가지 공공서비스 중 하나를 전담해서 제공하는 프로그램이 되는 것이다. 그러므로 정부가 왜 이런 공공서비스를 제공해야 하며, 다른 것과의 優先順位는 어떻게 되어야 하느냐 등에 대해 새로운 시각에서의 검토가 필요해진다.⁽¹⁴⁾

사람들 사이에는 사회보험제도가 保險서비스를 제공하고 있다는 면에서 민간부문에서의 보험과 다를 바 없다는 이른바 ‘保險의 神話’(insurance myth)가 유포되어 있다. 이를 신화라고 부르는 이유는 이것이 그럴듯한 말처럼 들리기는 해도 현실과 그대로 맞아 떨어지는 것은 아니기 때문이다. 이 신화가 등장하게 된 것은 비교적 근래에 사회보험제도를 출범시키고자 했던 나라들——특히 美國——에서 제도의 도입에 反對하는 사람들을 무마하기 위한 戰略과 관련이 있다.

이 제도를 추진하는 측으로서 이것이 단순히 민간부문의 보험을 보다 效率的인 社會保險으로 대체하는 의미밖에 없음을 강조함으로써 정치적 부담을 덜고자 했다. 消費者主權의 입장에서 볼 때 그와 같은 강제적인 보험제도가 불필요한 것이라는 주장도 만만치 않았던 터에, 이 제도가 再分配效果도 노리고 있다는 의구심을 불러 일으켜서는 안되리라고 느꼈을 것이 분명하다. 그러므로 이들은 재분배의 의도가 전혀 없는 단순한 보험제도를 도입하려 한다는 점을 강조할 필요가 있었다. 이러한 사정 때문에 제도의 출범 당시에는 보험과 유사한 성격을 많이 가진 형태로 출발한 것이 사실이었다.

그러나 이 제도의 展開過程에서 민간부문과의 類似性은 점차 희박해지고, 정부의 여타 사업과 성격상 별로 다를 바 없는 프로그램으로 변화하게 되었다. 예를 들어 國民年金制度의 경우 대부분의 나라에서 積立方式(reserve financed system)을 포기하고 賦課方式(pay-as-you-go system)으로 전환한 것을 볼 수 있는데, 그렇다면 보험의 성격은 이미 거의 退色되고 없어져 버린 것이라고 볼 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 하나의 역사적 유산으로서 保險의 神話는 아직도 깊이 뿌리를 박고 있는 듯이 보인다. 이 상황에서 사회보험제도가 본격적인 재분배정책으로 성격전환을 하기는 힘들 것처럼 보인다. 제도의 성격전환을 위해서는 우선 대중들 사이에서 發想의 轉換이 이루어져야 하는데, 보험의 신화에 집착하는 한 劃期的인 발상의 전환은 기대하기 힘들기 때문이다.

의료보험이나 실업보험의 경우도 민간부문 보험과의 論理的 運結을 繼絶시킴으로써 보다 더 큰 再分配效果를 기대할 수 있다는 상황은 비슷하다. 이와 같은 성격전환을 시도할 때 保守的인 입장을 가진 사람들의 격렬한 反撥이 일어나리라는 것은 거의 필연적이다. 이들

(14) 정부가 어떤 공공서비스를 제공하는 것을 正當化하기 위해서는 市場의 失敗라든지, 價値財(merit goods)의 공급, 혹은 再分配目的의 追求 같은 이유들의 뒷받침이 있어야 한다.

은 정부가 마치 거대한 恐龍과 같은 존재가 되어서는 안된다고 반대하고 나설 것이다. 사회보험제도가 보편적 성격을 갖느냐의 여부는 사실 修辭學的인 의미 이상의 것이 아닐지도 모른다. 그러나 정치적인 과정에서 그러한 차이가 의외로 큰 중요성을 가질 때가 종종 있으며, 이와 같은 사실은 대부분의 나라에서 그러한 변화를 감히 시도조차 하지 못하고 있는 것만 보아도 금방 드러나게 된다.

4.2.2. 公共扶助 프로그램

공공부조(public assistance) 프로그램은 사회의 도움을 가장 절실히 필요로 하는 極貧階層에 초점을 맞추므로써 재분배효과의 극대화를 지향하고 있다.⁽¹⁵⁾ 앞서 설명한 재분배정책들, 즉 累進的 租稅構造나 社會保險制度는 특정한 계층의 특수한 상황에 대한 배려가 불가능한 점이 있었다. 이에 따라 재분배의 효과가 효율적으로 나타나기는 힘들었던 데 비해, 公共扶助 프로그램의 경우에는 처음부터 極貧階層의 특수한 상황을 염두에 두고 실시하는 것이므로 같은 예산으로도 보다 큰 재분배효과를 기대할 수 있다.⁽¹⁶⁾

공공부조 프로그램은 다시 一般的 公共扶助(general public assistance)와 範疇的 公共扶助(categorical public assistance) 프로그램으로 세분될 수 있다. 일반적 공공부조의 경우에는 일정한 소득수준 이하의 모든 사람에게 그 혜택이 돌아가는 데 비해, 범주적 공공부조는 소득수준의 기준뿐 아니라 追加的인 基準을 마련하고 그 범주에 드는 사람에게만 혜택을 주게끔 되어 있다. 예를 들어 가난하다고 해서 모두를 公共扶助의 對象으로 삼는 것이 아니라, 그 중에서도 나이가 얼마 이상이거나 미망인 사람으로 구성된 가정이라든가, 여자가 家長인 경우, 혹은 障礙者가 있는 가정만을 대상으로 삼는 것이 범주적 공공부조인 것이다.

대부분의 나라에서 공공부조 프로그램은 範疇的인 성격의 형태로 운영되고 있는 것을 볼 수 있다. 현재는 가난하다고 하지만 충분히 勤勞能力을 갖춘 사람이라면 공공부조의 도움을 기대할 것이 아니라 마땅히 자립해야 한다는 생각이 지배적이기 때문이다. 즉 공공부조 프로그램의 기본정신은 도저히 혼자만의 힘으로 살 수 없는 사람들을 사회가 도와 주는 데 있다는 인식이 지배적이다. 근로능력을 갖추고 있는 사람이 경험하는 一時的인 貧困의 경우에는 공공부조 대신 失業保險 프로그램으로 대처해야 한다고 생각하는 사람들이 많다.

그러므로 공공부조 프로그램이 실시되는 과정에서 所得이나 財產 등의 경제적 능력에 대한 調査와 더불어 수혜의 대상이 될 수 있는 여러 요건을 갖추고 있는가의 여부에 대한 조

(15) public assistance라는 용어는 우리 學界에 ‘公的扶助’라는 말로 주로 번역되어 쓰여져 왔다. 이 글에서는 이 대신 ‘公共扶助’라는 번역을 사용하기로 한다. 語感이나 용어의 원래 의도를 살린다는 관점에서 보다 낫다고 생각하기 때문이다.

(16) 公共扶助의 이와 같은 측면에 대해 ‘目標效率性’(target efficiency)이 높다고 표현하는 사람도 있다.

사가 동시에 행해지고 있는 것이 일반적이다. 바로 이 과정에서 공공부조 프로그램의 가장 심각한 問題點 중의 하나로 지적되고 있는 현상들이 나오고 있다. 하나는 이 조사를 받게 되는 사람이 느끼는 感情과 관계가 있는 문제이며, 또 하나는 이 조사가 徹底하게 시행되지 못함으로써 생기는 문제이다.

經濟的 自立의 능력이 결여되고 있는 사람으로 공공부조 프로그램의 수혜자를 엄격하게 제한하고자 하는 의욕이 너무 강한 나머지, 受惠資格 여부를 매우 까다롭게 조사할 가능성이 다분히 있다. 때에 따라서는 마치 범죄자를 심문하는 것과 같은 태도로 수혜대상자의 생활 전반을 살살히 뒤집으로써 이들에게 심한 侮辱感을 줄 수도 있다. 사회의 도움에 과도하게 의존하려는 경향을 사전에 막기 위해서는 도움을 받는다는 것이 과히 몇몇하지 못하다는 느낌을 어느 정도 주는 것이 바람직할지 모른다. 그러나 그 정도를 지나 모욕감을 줄 정도까지 되면 이것은 심각한 문제가 아닐 수 없다.

공공부조 프로그램의 制度的 淵源은 14세기 이래 英國에서 시행되어 온 救貧法(Poor Law)이라고 할 수 있다. 이 법의 기본취지가 순수하게 가난한 사람들을 돕자는 데 있었던 것이 아니라, 이들이 大規模의 社會問題를 일으키는 것을 막으려는 데 있었다는 것은 의심의 나위가 별로 없다. 따라서 이 법에 의해 貧民에게 돌아가는 혜택은 '거지에게 동냥을 주는' 성격의 차원을 넘어 설 수가 없었다. 오늘날의 공공부조 프로그램이——최소한 表面的으로——지향하는 바가 이 구빈법의 정신과 다르다는 것은 두말할 나위도 없다. 그러나 公共扶助의 혜택을 받고자 하는 사람들을 받을 자격이 있는 사람과 그렇지 않은 사람으로 나누려고 함에 있어, 자칫하면 너무 까다로운 태도를 취함으로써 뜻하지 않게 구빈법의 亡靈을 되살리는 결과를 가져 올 수 있다.

도움을 받는 사람도 한 사람의 人格으로서 정당한 대접을 받는다는 것을 전제로 할 때에만 비로소 공공부조 본래의 정신이 살아난다고 할 수 있다. 공공부조 프로그램, 나아가 모든 再分配政策의 근저에는 市場이 분배의 문제를 올바르게 해결하지 못할 수도 있다는 가능성에 대한 인식이 깔려 있음에 주의해야 한다. 다시 말해 어떤 사람의 빈곤은 그 自身の 責任이자 동시에 社會의 책임이라는 인식에서 재분배정책이 출발하고 있다. 그러므로 사회가 도움을 주는 입장에 있다 하더라도 인격적인 모욕을 느낄 정도의 대접을 할 수 있는 권리까지 가진 것은 아니다. 현재 여러 나라에서 公共扶助 프로그램이 운영하고 있는 상황을 개관해 보면, 바로 이와 같은 問題點이 일어날 소지가 다분히 있음을 관찰할 수 있다.

그렇다고 해서 受惠資格에 대한 審査를 느슨하게 하면 또 다른 문제점이 생겨나게 된다. 공공부조 프로그램은 일하지 않고서도 손쉽게 돈을 벌게 해줄 수 있는 방법이 될 수도 있

기 때문에 느슨한 심사를 틈타 이를 둘러싼 不正이나 詐欺가 크게 늘어나는 현상이 나타날 수 있는 것이다. 심지어는 아예 일 같은 것은 할 생각도 않고 사회의 도움에만 의존하려는 경향까지 나타날 수 있다. 사실 심사를 아무리 엄격하게 한다 해도 사람의 마음 속까지 뒤져 볼 수 없다면 이와 같은 制度의 誤用은 막기 힘든 것이 분명하다. Murray(1984)가 현행의 공공부조 프로그램을 비판하면서 지적했던 것처럼 '失敗할 誘引' (incentive to fail)이 제도 그 자체에 內包되어 있다고 할 수 있다.

이러한 경향이 현저하게 되면 아까운 豫算이 浪費되는 결과가 초래할 뿐 아니라, 이로 말미암아 일반 국민들 사이에서 제도 그 자체의 當爲性에 대한 懷疑的인 態度가 유발될 수도 있다. 본격적인 공공부조 프로그램을 실시하고 있는 선진제국에서 이 제도에 대한 冷笑的인 사회분위기가 종종 나타나고 있는 것을 보게 되는데, 그것은 이처럼 일부러 실패하는 사람이 늘어간다는 인식에 근거하고 있는 것으로 보인다. 그러므로 資格審格을 너무 까다롭게 해서도 안되고 그렇다고 해서 너무 느슨하게 해서도 안되는 딜레마에 직면하게 된다. 效率的인 공공부조 프로그램의 운영을 위해서는 바로 이와 같은 점에서 適切한 選擇을 해야만 하나 매우 어려운 선택이 아닐 수 없다.

단지 누구를 프로그램의 受惠者로 받아들일 것인가의 기준에 관한 선택뿐 아니라 혜택의 絶對的 水準을 얼마나 후하게 할 것인가에 대해 또 한번의 選擇이 불가피하다. 財源이 마련될 수 있는 한 가능하면 혜택의 수준을 후하게 유지함으로써 빈곤에서 오는 고통을 최대한으로 輕減시키는 것이 좋으리라고 생각할지 모른다. 그러나 너무 후한 혜택은 프로그램에 대한 依存性을 높이는 부작용을 가져 오게 된다. 결국 프로그램이 주로 지향하는 바가 빈곤의 症狀을 緩和하는 데 있어야 하는가 아니면 依存性을 줄이는 데 있어야 하는가의 선택의 문제로 귀착된다고 할 수 있는데 이것 역시 현실에서 매우 어려운 선택이 아닐 수 없다.

그러나 보다 더 根本的인 問題는 과연 公共扶助 프로그램이 어느 정도로 빈곤한 사람들에게 實質的인 도움을 줄 수 있느냐에 있다. 이 문제는 다른 모든 재분배정책의 유형에도 어느 정도로 共通된 것이라고 볼 수 있는데, 공공부조 프로그램이 재분배정책의 핵심이 되고 있다는 점에서 우리는 더욱 각별한 관심을 갖게 된다. 우리가 특별히 우려하고 있는 바는 이 프로그램이 단순히 빈곤에 대한 對症療法에 그칠 뿐 根本的인 治癒策은 될 수 없을지도 모른다는 점이다. Novak *et al.*(1987)은 이 점과 관련하여 다음과 같이 지적하고 있다.

1985년 현재 미국의 貧困人口는 700만 가구 정도로 推定되고 있다. 만약 이들에게 現金形

態의 이전지출을 주어 이를 포함한 가처분소득을 貧困線 이상으로 끌어 올리는 것으로 모든 문제가 해결된다면 단지 480억 달러만 있으면 빈곤의 문제는 없어지게 된다는 계산이 나오게 된다. 그런데 1985년도에 극빈자에게 주어진 資格審査 條件附의 非現金補助는 560억 달러에 이르며, 자격심사 없이 주는 보조까지 합치면 1270억 달러에 이른다. 이렇게 많은 예산을 쓰면서도 빈곤을 퇴치시키지 못하고 있다는 사실은 단순히 가처분소득이 貧困線을 넘는다고 해서 문제가 해결되지 못한다는 사실을 극명하게 보여주고 있다는 것이 그들의 결론이다.

빈곤문제의 根本的인 解決을 위해서는 教育, 相談, 就業斡旋 등의 추가적 프로그램을 통해서 이들로 하여금 自立할 수 있는 기반을 마련해 주어야만 한다. 教育 프로그램만 하더라도 학교에 들어가기도 전의 어린 나이에 시작해야만 실효가 있을 정도로 長期的인 眼目을 필요로 한다. 공공부조 프로그램은 단기적으로 빈곤의 고통을 경감시키는 데 그치는 것이 아니라, 長期的으로 빈곤 그 자체를 치유하는 作業을 추진하는 것이 그 기본과제가 되어야 한다. 이의 추진에 소요되는 莫大한 財源을 쉽게 확보할 방법이 없다는 것이 가장 큰 걸림돌이 되고 있다는 사실은 두말할 나위도 없다.

5. 負의 所得稅制

‘負의 소득세제’(negative income tax)의 아이디어가 제일 처음 제시된 것은 스티글러(G. Stigler)가 1946년에 *American Economic Review*에 발표한 한 논문이었다고 알려지고 있다. 이 아이디어는 프리드만(M. Friedman)의 *Capitalism and Freedom*(1962)에서 보다 뚜렷한 논리적 근거의 뒷받침을 얻어 다시 한번 제시된 바 있다. 그러나 1942년에 이미 라이즈 윌리엄즈(J. Rys-Williams)는 이들보다 앞서 기본적으로 이 제도와 다를 바 없는 ‘社會配當金制度’(social dividend scheme)의 실시를 제의한 바 있다. 그렇다 하더라도 이 제도가 우리의 관심권 안으로 들어온 歷史는 다른 전통적인 재분배정책에 비해 상당히 짧다고 할 수 있다.

그 후 이 제도는 토빈(J. Tobin)과 같은 유력한 경제학자들의 후원을 받아 한 때는 다음 세대의 재분배정책의 주역이 될 것이라는 기대까지 모으게 되었다.⁽¹⁷⁾ 그러나 이러한 열기는 차츰 식어가고 이를 全面的으로 實施하려고 선뜻 나서는 나라도 나오지 않았다. 이 제도의 아이디어를 部分的으로 살려 실시하고 있는 프로그램의 예로서도 기껏해야 英國의

(17) 토빈은 Tobin *et al.*(1967)을 통해 이 制度의 실현가능성을 論證하였다.

Family Income Supplement 및 Supplementary Benefit와 美國의 Earned Income Credit 등 정도를 들 수 있을 뿐이다. 그러나 現行의 사회복지제도가 여러 가지 측면에서 문제점을 가지고 있기 때문에 새로운 접근법에 대한 탐색은 끊이지 않을 것이 분명한데, 이때, 負의 소득세제의 아이디어가 새롭게 관심의 초점으로 떠오르게 될 가능성은 얼마든지 있다. 이 제도가 나름대로의 문제점을 가지고 있는 것이 사실이나, 기존의 社會福祉制度가 안고 있는 여러 가지의 問題를 해소시킬 수 있는 潛在力을 가지고 있음도 역시 분명하기 때문이다.

5.1. 制度의 基本骨格

負의 所得稅制는 개인의 소득이 일정수준 이하로 떨어질 경우 負의 稅率이 적용된다는 특징을 가지고 있다. 다시 말해 極貧者에 대해서는 정부가 세금을 거두어 들이는 것이 아니라 오히려 나누어 주어야 한다는 것이 이 제도의 기본취지이다. 물론 이 세제가 발효되고 있는 경우라도 일정수준 이상의 소득에 대해서는 普通의 所得稅制가 적용된다. 그러므로 이 제도는 누진적인 소득세제의 論理的 延長이라고 볼 수 있다. 누진세제가 소득수준의 상승에 따라 점차 높은 세율이 적용되어야 함을 의미한다면, 반대로 所得水準이 내려갈 때는 점차 낮은 세율이 적용되고 아주 낮은 소득에 이르러서는 負의 값까지 가지는 것을 요구한다고 할 수 있기 때문이다. 바로 이 특성 때문에 이 제도는 다른 再分配 프로그램이 갖지 못하는 하나의 중요한 長點을 갖게 된다.

현존하는 사회복지 프로그램은 受惠者가 사회적 도움을 필요로 하는 합당한 이유를 대어야만 하는 것으로 되어 있다. 그러므로 수혜자가 그 이유를 대는 과정에서 혜택을 받는 일에 대해 羞恥感을 갖게 될 수도 있다. 사회의 溫情에 의존한다는 수치감은 이들로 하여금 독립적인 인격으로서의 自尊心을 가질 수 없게 만들지 모른다. 그런데 負의 소득세제의 경우에는, 사회의 온정에 의존하는 것이 아니라 누구나 필요가 있을 때 어떤 권리에 의해 정부로부터 돈을 받는 형식을 취하는 것이 이와 다르다. 負의 所得稅制를 누진적인 소득세제의 논리적인 연장으로 해석한다면 소득이 낮아 돈을 받는 것은 일종의 權利行使라고 볼 수 있다. 소득이 높으면 조세납부의 義務가 생기는 것과 마찬가지로 소득이 낮으면 돈을 받을 수 있는 權利가 생긴다고 말할 수 있기 때문이다.

또한 負의 소득세제는 일반적인 조세체계 내에서 운영이 가능하므로 行政的으로 매우 單純하고, 별도의 受惠資格 審査를 필요로 하지 않는다는 長點이 있다. 나아가 식료품, 의료서비스 혹은 주택서비스 같은 現物이 아니라 現金의 형태로 혜택을 주어 수혜자가 자유로이 처분할 수 있게 하는 것도 하나의 長點이라고 할 수 있다. 이 제도가 그 성향에 있어 進步的인 사람뿐 아니라 保守的인 사람에게까지 큰 呼訴力을 가지고 있는 사실이 결코 우

연은 아니라는 것을 알 수 있다. 반면에 이 제도는 일반적 조세제도의 틀 속에서 통합적으로 운영되기 때문에 특정한 그룹의 특수한 요구에 쉽게 부응할 수 없다는 短點이 있다. 그러므로 기존의 재분배정책이 모두 이 제도로 代置되는 상황에서는 나름대로의 문제가 생길 수 있다.

5.2. 制度의 여러 具體的 形態

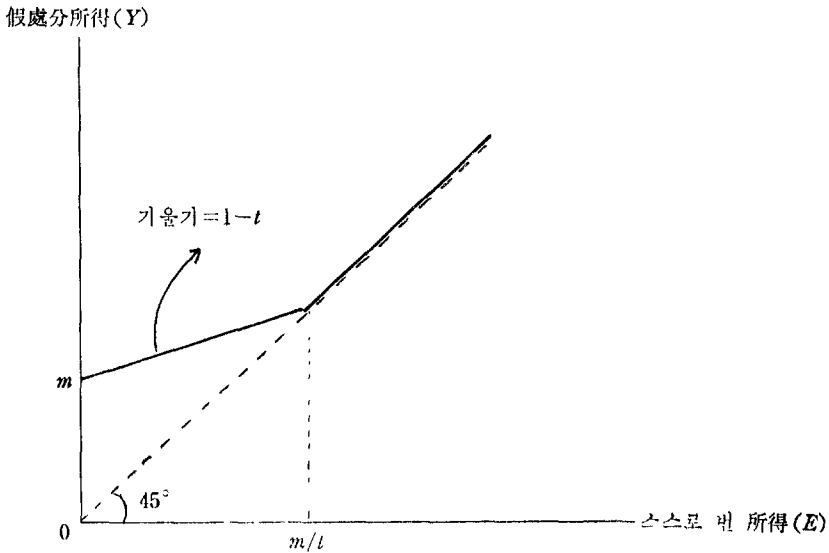
負의 所得稅制란 별도의 수혜자격 심사없이 소득이 일정수준 이하로 내려가지만 하면 정부가 거의 자동적으로 補助金을 지급하게 되는 제도를 의미한다. 이와 같은 기본적 성격을 공유하고 있다 해도 약간씩의 變形이 가해진 제도들을 실제로 운영할 수 있다. 이 項에서는 Creedy and Disney(1985)의 논의에 기초하여 負의 소득세제가 가질 수 있는 여러 구체적인 형태에 대해 설명해 보기로 한다.

5.2.1. 負의 所得稅制度：純粹한 形態

순수한 형태의 부의 소득세제는 기본적으로 다음과 같은 基本構造로 짜여지게 된다. 우선 첫번째로 모든 사람에게 최소한으로 보장되는 소득이란 의미를 가지는 基礎手當(basic allowance)이 정해진다. 이 제도가 실시됨으로 말미암아 다른 어떤 소득이 없는 사람이라 할지라도 최소한 이만큼의 가치분소득은 보장되는 셈이다. 두번째로는 어떤 限界稅率의 構造를 선택함으로써 개인이 스스로 벌어들인 소득이 늘어날 때 얼마 만큼씩 지급액을 줄일 것인가가 결정된다. 한계(실효)세율이 t 라고 하면 추가적으로 번 돈 1원 중 본인의 호주머니에 남는 부분은 $(1-t)$ 원이 된다. 이 限界稅率은 추가로 번 돈 중에서 세금을 그만큼 더 내야 하는 것을 뜻하는 것이 아니라, 그 비율로 지급액이 줄어드는 것을 뜻한다. 한계세율은 所得水準에 따라 달라질 수 있지만 편의상 한 수준으로 주어져 있는 線形(linear)의 세율구조를 상징하는 것이 보통이다.

선형의 稅制를 가정했을 때, 일단 基礎手當(m)과 限界稅率(t)이 결정되면 자신이 번 소득이 어느 수준에 이를 때 負의 소득세에 의한 혜택이 中斷되는지가 따라서 결정된다. 보다 더 자세히 말하자면 m 과 t 가 주어졌을 때, 자신이 번 소득이 m/t 에 이르면 이 제도에 의한 혜택이 중단된다.⁽¹⁸⁾ 즉 어떤 사람이 스스로 번 돈이 이보다 더 커지면 이제 그는 正(+)
의 所得稅制의 적용을 받기 시작하는 것이다. 일반적으로 負의 소득세제를 설계할 때 기본적인 選擇變數가 되는 것은 m 과 t 의 두 개이다. 그렇지만 제도의 운영에 쓸 수 있는 豫算規模가 이미 주어져 있다면 선택변수는 이 둘 중의 하나로 줄어들게 된다. 부의 소득

(18) 예를 들어 정부가 보장해 주는 최소한의 가구당 소득, 즉 기초수당(m)이 월 30만원이고 한계세율(t)이 75%이면, 스스로 번 소득이 40만원인 家口의 경우 負의 소득세제에 의한 수당이 0이 된다. 負의 所得稅制의 領域은 바로 여기에서 끝난다고 할 수 있다.



〈그림 1〉 純粹한 負의 所得稅制度

세제에 의한 혜택까지 포함한 可處分所得(Y)과 스스로 번 소득(Z)과의 관계는 〈그림 1〉에 보여지고 있는 바와 같다.

그렇다면 기초수당과 한계세율의 選擇은 어떤 의미를 가지는 것일까? 負의 所得稅制가 갖는 再分配效果는 기초수당이 클수록 더 커진다고 할 수 있다. 모든 사람에게 최소한으로 보장되는 소득이 그만큼 커지기 때문이다. 한편 한계세율의 크기는 이 제도가 效率性의 측면에서 갖는 효과와 관계가 있다. 限界稅率이 거의 100%에 가깝다면 개인이 스스로 번 돈이 늘 때 이와 거의 비슷한 정도로 정부의 지급액이 줄어든다는 것을 의미한다. 추가로 번 돈 중 아주 작은 부분만이 자신의 주머니에 남게 된다면 구태여 더 많이 벌려고 노력할 誘引이 작아질 것은 분명하다. 그러므로 스스로의 노력에 의해 자신의 생활여건을 개선시킬 것을 촉진하고자 한다면 限界稅率을 되도록 낮게 유지하는 것이 바람직할 것이다.

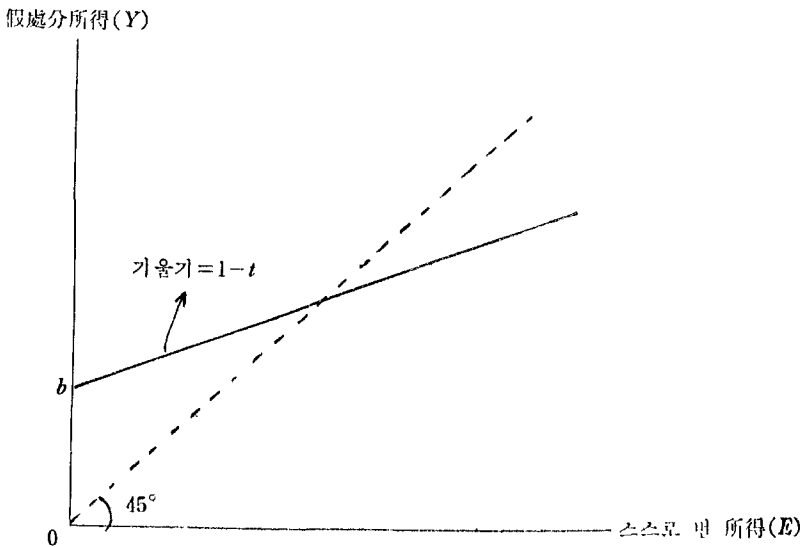
만약 基礎手當의 수준은 높은 수준에서 유지하고, 동시에 限界稅率은 아주 낮게 유지하는 것이 가능하다면 효율성의 상실을 극소화시키면서 큰 再分配效果를 가져오게 할 수 있다. 그러나 負의 소득세제 운용에 쓰여질 자원이 고정된 상황에서 이와 같은 행운은 기대할 수 없다. 基礎手當을 올리면 限界稅率도 올려야 하고, 한계세율을 낮추려면 기초수당도 낮춰야만 하는 현실적 여건 때문에 적절한 선택이 불가피해진다. 부의 소득세제를 설계할

때 가장 중요한 일은 바로 이와 같은 선택이라고 할 수 있다.

5. 2. 2. 社會配當金制度(social dividend scheme)

이 제도는 앞에서 말한 바와 같이 1942년에 라이즈 윌리엄즈에 의해서 제안된 것으로서 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 사람들의 所得은 미리 정해진 t 의 率로 과세되는 동시에, 모든 사람은 소득의 높낮이에 관계없이 b 원의 균일한 社會配當金を 받게 된다. <그림 2>는 이 제도 하에서 可處分所得과 스스로 번 所得과의 관계가 어떻게 되는지를 보여주고 있다. 위에서 설명한 순수한 부의 소득세제에 있어서는 소득이 아주 작은 사람에 대해서만 최저한의 가처분소득이 보장되는 형식이 취해지고 있는 데 비해, 여기서는 모든 사람이 一定額의 사회배당금에 대한 권리를 가지고 있다는 형식을 취하고 있는 점이 특징적이다. 그러므로 이 제도는 普遍主義(universalism)의 성격을 보다 뚜렷이 드러내고자 하는 特徵이 있다고 볼 수 있다.

負의 所得稅制 하에서는 가난한 사람들만이 정부로부터 돈을 받는 데 비해 社會配當金制 하에서는 모두가 배당금을 받는다는 점에서 양자는 차이가 있다고 할 수 있다. 그러나 이 표면적 인상을 뛰어 넘어 프로그램의 내용을 비교해 보면 양자의 차이는 기본적으로 없어지고 만다는 사실을 발견하게 된다. 우선 순수한 부의 소득세제에서 기본수당과 한계세율이 각각 m 과 t 로 주어졌을 때, 스스로 번돈이 E 원인 사람이 負의 所得稅를 받으면 그의



<그림 2> 社會配當金制度

稅後 可處分所得(Y)은 $Y=(1-t)E+m$ 이 된다. 그런데 사회배당금제도에서 그 배당금이 b 원이고 한계세율은 역시 똑같은 t 가 적용된다고 하면 稅後 可處分所得의 算式은 $Y=(1-t)E+b$ 가 된다. 그러므로 m 과 b 가 같지만 하다면 兩者가 실질적으로 똑같다는 결론을 내릴 수 있다. <그림 1>과 <그림 2>를 비교해 보면, 이 조건이 충족될 때 低所得層의 경우 부의 소득세제의 적용을 받건 혹은 사회배당금제도의 적용을 받건 간에 가처분소득에 있어서는 아무런 차이가 없다는 것을 쉽게 알아낼 수 있다.

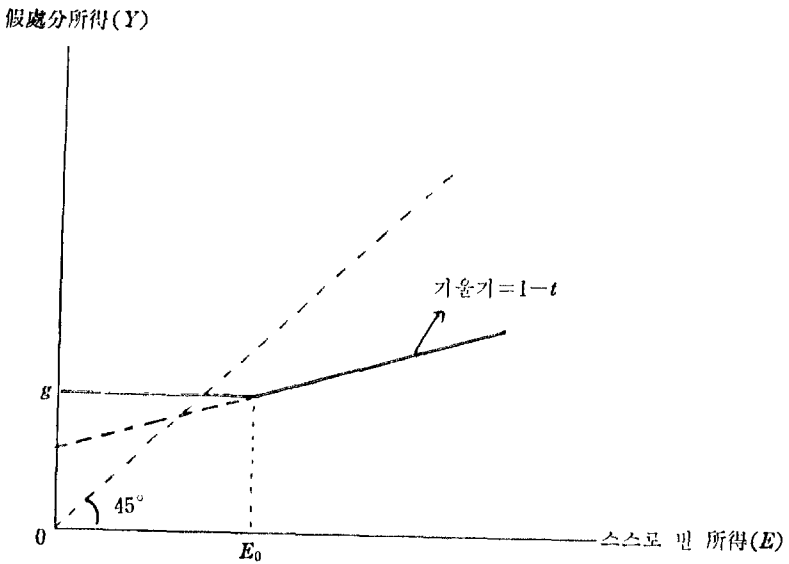
동일한 한계세율이 계속 유지되면서 부의 소득세가 보통의 소득세로 그대로 연결되는 것이라면, 이 제도 하에서 사실은 높은 소득의 사람이라도 m 원의 基礎手當을 받고 있는 셈이라는 것을 알 수 있다. 이는 負의 소득세가 적용될 때나 普通의 소득세가 적용될 때나 같은 한계세율 t 가 적용된다는 것을 전제로 하고 부의 소득세제하에서 가처분소득과 스스로 번 소득과의 관계를 그림으로 나타내면, 사회배당금제도하에서의 그림인 <그림 2>와 똑같은 모양이 된다는 사실을 통해 확인할 수 있다. 그러므로 社會配當金制度를 실시하여 소득수준에 관계없이 모든 사람에게 균일한 사회배당금을 준다 해도 그 實質的 效果에 있어서는 負의 所得稅制를 실시하고 있는 것과 별 차이가 없다고 할 수 있다.

5.2.3. 最低所得保障制度(minimum income guarantee system)

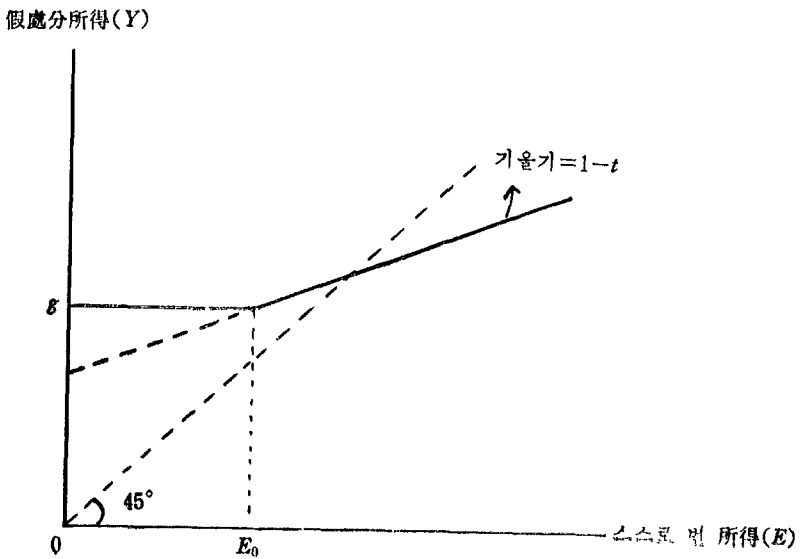
이 제도 하에서 소득이 일정수준——에킨대 E_0 ——이하인 사람은 정해진 最低所得 g 를 보장받게 된다. 즉 누구나 최소한 g 의 가처분소득을 갖도록 하는 것이 기본 아이디어인데, 자신이 번 소득이 E_0 이하인 사람은 모두 똑 같은 g 의 可處分所得을 갖게 되며 E 가 늘어난다고 해서 가처분소득이 늘어나는 것은 아니다. 순수한 負의 所得稅制 하에서는 한계세율 t 가 대개 100% 이하로 유지되기 때문에 極貧者의 경우에도 스스로 번 돈 중 일부를 자기 호주머니에 남길 수 있는 것과 대조를 이룬다. 이 제도 하에서 스스로 번 돈이 E_0 를 넘어서면 그 때부터——1보다 작은——限界稅率 t 의 적용을 받게 만들 수 있다.

최소한으로 보장되는 가처분소득 g 는 이 제도의 수혜대상자를 가르는 기준인 稅前所得 E_0 보다 클 수도 있고 작을 수도 있다. 이 두 경우에 있어서 자신이 번 돈(E)과 가처분소득(Y)과의 관계는 <그림 3>에서 보는 바와 같다. 이 그림을 앞에서 본 <그림 1>과 비교해 보면 최저소득보장제도가 사실은 負의 所得稅制의 한 특수한 경우라는 사실을 알아 낼 수 있다. 즉 最低所得保障制度는 E_0 이하의 세전소득에 대해 100%의 한계세율을 부과하는 부의 소득세제라는 일반적인 틀에서의 한 特殊例라는 사실이 드러난다.

100%의 한계세율이 적용되는 소득구간에서 效率性的 問題가 발생하리라는 것은 두말할 나위도 없다. 추가적으로 돈을 벌어들여도 자신의 가처분소득이 전혀 늘지 않는다면 구태

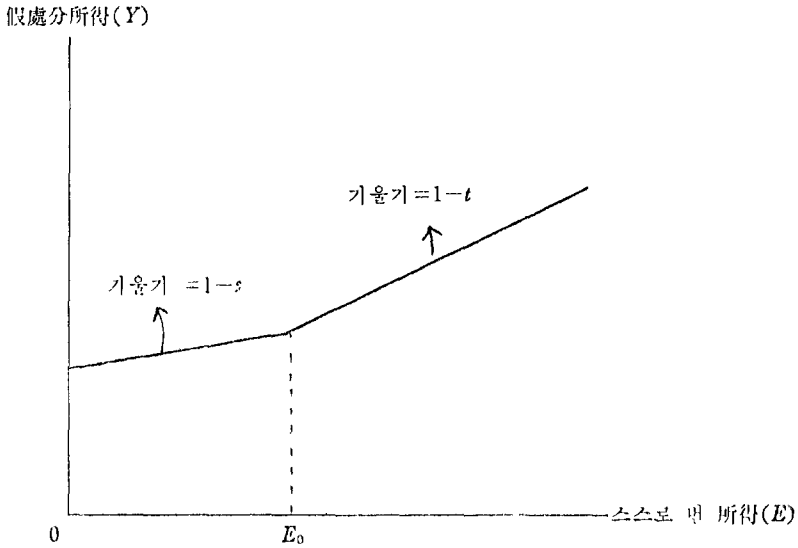


(a) 最低保障所得 (g)이 E_0 보다 작은 경우



(b) 最低保障所得 (g)이 E_0 보다 큰 경우

<그림 3> 最低所得保障制度



〈그림 4〉 修正된 最低所得保障制度

여 더 벌려고 하지 않을 것이 당연하기 때문이다.⁽¹⁹⁾ 이와 같은 문제점이 있음에도 이 제도가 고려될 수 있는 이유는, 똑같은 豫算規模로 출발한다면 부의 소득세제나 사회배당금 제도에 비해 더 높은 최저소득의 보장이 가능하다는 長點이 있기 때문이다. 그러므로 빈곤선 이하에 머무르고 있는 사람들을 빈곤선 수준으로 끌어 올리려는 목표가 있다고 할 때, 앞에서 본 두 제도보다 效率的으로 이를 달성할 수 있는 가능성이 있다. Beckerman and Clark(1982)는 이와 같은 성격을 ‘높은 貧困減少效率’(high poverty reduction efficiency)이라고 부르고 있다.

이 제도에서 100%의 限界稅率이 가장 큰 문제가 되고 있는 점을 감안하여 이를 약간 낮추는 방향으로 조정하자는 의견이 제시되고 있다. 이것은 소득이 E_0 이하일 때 무조건 가치분소득 g 를 보장해 줌으로써 한계세율을 100%로 만들 것이 아니라, 〈그림 4〉에서 보는 바와 같이 한계세율을 s 로 만들어 자신이 번 돈이 늘어나면 可處分所得도 늘어나게끔 하자는 아이디어이다. 이와 같이 修正된 최저소득보장제도가 勤勞意慾 鼓吹라는 측면에서는 개선을 의미하지만, 반면에 그만큼 더 큰 豫算을 필요로 하게 될 것이라는 것은 두말할 나위도 없다. 이 경우에도 역시 적절한 選擇이 불가피할 것이다.

(19) 물론 돈을 아주 더 많이 벌어서 E_0 이상이 되면 추가적으로 번 것으로 인해 可處分所得이 늘어날 수는 있다. 그러나 추가로 번 돈이 작을 경우에는 가치분소득의 변화가 일어나지 않는다.

5.3. 制度의 問題點

負의 所得稅制가 이론적인 측면에서는 매우 合理的인 재분배 프로그램 중의 하나임에도 불구하고 쉽사리 실현되지 못하고 있는 것은 그것의 시행에 드는 經費가 무척 크다는 장애물이 있기 때문이다. 예를 들어 貧困線 이하의 소득을 가지는 모든 사람에 대해서 부의 소득세를 지급하려고 한다면 막대한 예산이 요구될 것이 분명하다. 美國 같이 부유한 나라에서도 빈곤인구가 全人口의 15%를 오르내리는 사실을 생각해 보면, 이 제도의 전면적인 실시에 따르는 財政負擔이 상당히 어려운 문제로 대두되리라는 것을 쉽게 짐작할 수 있다.

스텐포드研究所(SRI International)의 추계에 의하면, m 즉 기초수당을 빈곤선과 일치시키고 근로소득에는 75%, 그리고 非勤勞所得에는 100%의 한계세율을 적용하는 負의 소득세제를 실시할 경우 예상되는 추가적인 예산부담, 다시 말해 현재의 사회복지예산보다 커져야 하는 부분은 1984년도 가격으로 119억 달러에 이를 것이라고 한다. 이 수치는 수혜자들이 勞動供給을 줄이는 반응을 보일 것이라는 거의 분명한 사실을 감안하지 않은 것으로서, 이것까지 감안한다면 추가적 예산소요는 157억 달러가 될 것이라고 한다. 더구나 현존하는 사회복지 프로그램이 現物의 형태로 도움을 줌으로써 剩餘農產物의 문제를 해소시켜 온 데 비해 이제는 전부 現金으로 지급해야 한다는 점을 감안하면, 부의 소득세제를 실현에 따르는 추가적 부담이 단순히 이 금액에 그치리라고 보는 것은 너무 소박한 판단이라고 할 수 있다.

반면에 Pechman(1989)같은 사람은 현재 美國의 경제적 여건으로 보아 비교적 관대한 부의 소득세제를 충분히 도입할 수 있으리라고 말하고 있다. 그렇지만 그가 구체적인 증거를 제시하고 있는 것은 아니며, 다분히 心證의 次元에서 이와 같은 주장을 하고 있는 것으로 생각된다. 어쨌든 미국의 경우에서조차 제원의 조달이 그리 쉽지 않은 문제라면, 이 제도를 제대로 실행에 옮길 수 있는 나라의 수는 과히 많지 않을 것으로 생각된다.

이 제도가 갖는 또 하나의 문제점은, 부의 소득세가 적용되는 사람들뿐 아니라 기준선보다 약간 높은 소득을 벌고 있는 사람들까지의 勤勞意慾에 惡影響을 끼칠 수 있다는 점이다. 물론 이와 같은 문제점이 이 제도에만 고유한 것은 아니며 모든 財分配政策의 공통적인 問題點이긴 하다. 그러나 이 제도에 있어서는 제도에 寄與한 바와 관계없이(non-contributory), 경제능력의 評價도 받지 않고(non-means tested) 수혜자가 결정된다는 특성이 있기 때문에 이 문제가 다른 경우보다 한층 더 심각할 수 있다. 예를 들어 어떤 제도가 복잡한 審査節次를 거쳐 수혜자를 선정한다면 이것이 귀찮아서라도 自立할 의지가 생길 수 있지만, 부의 소득세제처럼 그런 장애물이 없는 경우에는 사람들이 거리낌없이 의존하려는 성향을 보이

려 하기 십상이다.

바로 이 측면에서의 문제가 얼마나 심각한 것인지를 실제로 檢證해 보려는 목적으로 미국에서는 1968년으로부터 거의 10년에 이르는 기간에 걸쳐 局地的인 負의 所得稅制를 實驗的으로 실시해 본 바 있다. 특별히 마련된 예산을 가지고 New Jersey 등지에서 실험적으로 제도를 운영해 본 결과가 여러 사람에게 의해서 분석되었는데, 衆論은 이 제도의 실시로 말미암아 약간의 노동공급 減少現象이 일어나고 있다는 것이다.⁽²⁰⁾ 그러나 Murray(1984)는 이 실험이 이미 社會福祉 프로그램의 혜택을 받고 있는 사람들을 統制그룹으로 삼아 비교하고 있기 때문에 노동공급의 減少幅을 過小評價하는 결과를 가져 왔다고 지적하고 있다.⁽²¹⁾ 더구나 부의 소득세제가 限時的인 실험이 아니고 正式的 프로그램으로 채택되었을 경우에는 분명히 더 큰 노동의욕 감퇴효과를 가져올 것이라고 말했다.

그러므로 負의 所得稅制를 설계하는 사람은 이 제도로 말미암아 근로의욕이 감퇴될지도 모른다는 점에 대해 특별한 신경을 쓸 수밖에 없다. 앞에서 설명한 바와 같이 한계세율이 높을 때 특히 이 문제가 심각해질 가능성이 있으므로 가능한 한 이를 낮추려고 노력하게 된다. 그러나 이 제도의 운영에 쓰일 수 있는 예산의 규모가 주어졌다고 가정할 때, 한계세율을 낮게 유지하기 위해서는 再分配效果가 어느 정도 줄어드는 부작용을 감수할 수밖에 없다. 한계세율이 낮아지려면 基礎手當(m)이 작아질 수밖에 없기 때문이다.

그러나 부의 소득세제가 안고 있는 가장 큰 문제점은 다른 곳에 있다. 그것은 이처럼 막대한 예산을 들여서 소득을 재분배한다고 해서 사회의 상황이 얼마나 改善되겠느냐에 대한 의문이다. 예컨대 제도의 시행을 통해 모든 사람의 可處分所得이 빈곤선 이상으로 끌어 올려졌다고 하자. 이 제도가 없었다면 최저한의 생계도 어려웠을 사람들이 追加的인 購買力을 가질 수 있다는 것은 분명히 좋은 일이다. 그렇지만 이 도움으로 인해 그들이 진정으로 貧困의 굴레에서 벗어날 수 있다는 보장이 있는 것은 결코 아니다. 이 제도가 중단되면 바로 그 순간에 그들은 생계마저 유지하기 어려운 상황이 계속될 수 있는 것이다. 다시 말해 부의 소득세제가 빈곤의 症狀만을 다스리는 短期的인 彌縫策 이상의 의미가 없다는 회의를 가질 수 있다. 몇몇 사람들이 주장하는 대로 현행의 모든 社會福祉制度를 부의 소득세제로

(20) 이와 같은 결론을 끌어내고 있는 연구의 대표적인 예로서는 Rees(1974)가 있다.

(21) 이 실험에서는 負의 所得稅制의 적용을 받는 實驗그룹에 속한 사람의 노동공급시간을 재고 이를 統制그룹에 속한 사람들의 노동공급시간과 비교함으로써 이 제도가 시행될 때 勞動供給이 어떻게 변화할 것인가를 추정하는 접근법을 쓰고 있다. 그런데 Murray가 지적한 대로 통제그룹에 속한 사람들이 현존하는 사회복지 프로그램의 혜택을 받고 있는 사람들이라면 그들의 노동공급은 이미 사회복지 프로그램의 영향을 받아 줄어든 상태일 것이기 때문에, 두 그룹 사이의 차이로 부의 소득세제 효과를 잴 때 過小評價 쪽으로 기울어질 가능성이 크다.

통일시켜 代替할 경우 빈곤의 문제가 과연 恒久的인 해결을 보게 될지는 지극히 의심스럽지 않을 수 없다.

6. 福祉國家 理念의 危機

19세기 英國의 대표적인 進歩思想家들이라고 일컬어지는 맬더스(T. Malthus)나 벤담(J. Bentham) 같은 사람들도 국가의 福利를 증진시키기 위해서는 對貧困事業을 廢止하거나 최소한 大幅 縮小하는 것이 바람직하다는 주장을 폈다. 당시 영국사회를 풍미하던 스펜서(H. Spencer)류의 社會的 다윈主義(social Darwinism)의 영향 때문이었던 것으로 생각할 수 있는데, 한 시대를 사는 사람들의 사고는 當代를 풍미하는 이데올로기의 틀에 의해 한정될 수밖에 없음을 단적으로 보여주고 있다. 하여튼 再分配의 문제, 특히 貧困의 문제에 대해서 정부가 어떤 태도를 취해야 하는가에 대해서도 시대의 사조는 가끔 그 흐름을 바꿔 온 것을 볼 수 있다.

1950년대와 1960년대만 하더라도, 정부가 재분배를 통하여 보다 公平한 社會를 건설하는데 적극적인 역할을 수행해야 한다는 당위성에 대해서 비교적 넓은 共感帶가 형성되어 있었다. 그러나 1970년대 후반에 들면서 保守化의 傾向이 각국에 나타나기 시작하고 정부가 너무나 깊숙히 재분배의 문제에 간여하고 있다는 비판이 제기되는 것을 보게 되었다. 소위 대처리즘(Thatcherism)이나 리거노믹스(Reaganomics)라는 이름을 가지고 영국과 미국을 휩쓸었던 保守回歸性向은 스웨덴이나 독일, 이탈리아 같은 나라에서도 이에 못지 않게 거센 바람을 일으켰다. 이와 같은 흐름에 발맞추어 이들 나라에서 공통적으로 社會福祉 프로그램이 停滯狀態로 들어가게 되었음은 두말할 나위도 없다.

특히 1960년대 '偉大한 社會'(Great Society)의 건설을 내걸고 야심적인 貧困追放運動에 나선던 美國에서 大勢의 逆轉現狀은 매우 극적인 양상을 보였다. 미국경제가 生産生 내지는 國際競爭力의 危機를 맞게 된 것이 이러한 대세의 반전에 가장 직접적인 원인이 되었다고 할 수 있으나, 그간 꽤 오랫동안 빈곤의 추방을 위해 노력해 왔음에도 불구하고 이렇다 할 改善이 없었던 데 대한 挫折感도 이에 못지 않게 큰 역할을 했던 것으로 보인다. 과거에는 감히 생각할 수 없을 정도의 열의를 가지고 빈곤과의 싸움에 나섰지만 빈곤의 뿌리는 조금도 뽑혀지지 못하고 있다는 현실은, 정부가 아무리 노력해 보아야 별 수 없다는 虛無主義 내지는 冷笑主義를 낳게 되었다.

Murray(1984)는 미국의 사회복지정책의 失敗로 돌아가고 말았다는 진단을 설득력 있게

제시하고 있다. 그는 사회복지지출이 1970년대에 들어오면서 60년대보다 더욱 커졌음에도 불구하고 貧困問題에 있어서의 進展은 거의 멈추어 버렸다고 주장했다. 특히 빈곤층의 취업알선을 위해 쏟아 부은 막대한 재원에도 불구하고 黑人 靑少年의 失業率은 70년대에 들어 오면서 더욱 增加했다는 사실을 지적하고 있다. 그는 사회복지정책이 다음과 같은 평범한 진리를 무시한 채 진행되었기 때문에 실패할 수밖에 없다고 진단했다.

우선 첫째로 사람들이 갖가지의 誘引에 민감하게 反應한다는 사실을 무시했다는 것이다. 비유를 들어 말하자면 말이 '채찍과 당근'에 의해 움직여지는 것과 흡사한 성격이 사람들에게도 있는데 이를 제대로 활용하지 못했다는 지적이다. 둘째로는 사람들이 본래부터 열심히 일하고자 하는 존재가 아니라는 사실을 무시했다고 한다. 만약에 반드시 열심히 일해야만 하는 압력이 없으면 항상 힘든 일을 피하려는 본성이 있는 것을 간과했다는 것이다. 셋째로는 사람들이 그 자신의 행동에 責任을 지게 해야 하는데 그러지를 못했다고 지적한다. 스스로의 노력에 의해 빈곤에서 벗어나려 하는 것이 아니라 정부의 도움에만 의존하려 하는 성향을 키우는 愚를 범했다는 지적이다.

保守的인 見解를 단적으로 대변하고 있다고 할 수 있는 머레이의 주장에 심정적으로 동조하고 있는 사람이 꽤 많은 것으로 보인다. 그러나 이와는 對照的으로 그 동안의 사회복지정책이 상당한 成果를 거두었다는 평가를 제시하고 있는 사람 역시 적지 않다. 예를 들어 Danziger *et al.* (1986)은 그간의 빈곤추방운동이 가난한 사람에게는 물론 가난하지 않은 사람——즉 이 운동의 經濟的 負擔을 지는 사람——에게도 여러 가지의 數量化하기 힘든 혜택을 가져다 주었다고 주장하고 있다. 또한 Ellwood and Summers(1986)도 정부의 복지정책이 현재 빈곤계층이 가지고 있는 문제점, 예컨대 놀고 먹으려는 풍조 혹은 家庭의 破綻 등을 일으킨 원인이었다는 보수파의 주장을 반박했다. Block *et al.* (1987)은 이데올로기의 측면에서 복지국가에 대한 新保守派의 공격에 맹렬한 반박을 시도하기도 하였다.

사회복지정책이 성공적이었느냐 그렇지 않았느냐의 評價는 학문적이고 객관적인 입장에서 내려지고 있는 것같이 보이지만 결국은 평가를 하는 사람의 理念的 性向에 의해 屈折되는 것을 피할 수 없는 것처럼 보인다. 그러므로 이 문제를 둘러싼 논쟁은 궁극적으로 理念의 對立일지 모른다.⁽²²⁾ 이와 같은 싸움은 미국뿐 아니라 비교적 오랜 社會福祉政策의 傳統을 가지고 있는 유럽의 여러 나라에서도 똑 같이 일어났다. Alber(1988)는 유럽諸國에서 복지정책을 둘러싸고 일어난 논쟁의 추이를 관찰하고 다음과 같은 흥미있는 결론을 제시했

(22) 물론 어떤 사람의 객관적인 연구의 결과가 그 사람이 어떤 이념적 입장을 갖게 되느냐를 결정할 수는 있을 것이다. 이를 보면 兩者가 전혀 별개의 것은 아니라는 사실을 알 수 있다.

다. 즉 복지정책이 시행된 歷史가 오래 되어 이의 受惠者가 상당히 광범한 계층을 구성하고 있는 나라에서는 복지정책을 축소하려는 움직임에 대한 抵抗이 강하게 일어나는 반면에, 이 정책의 역사가 비교적 짧은 나라에서는 실제로 복지정책의 축소가 실현되기도 한다는 것이다.

하여튼 사회복지정책을 현재의 상태대로 방치해 두어서는 안되고 새로운 방향을 모색해야 된다는 인식은 保守, 進歩를 떠나 모두가 共有하는 시점에 이르렀다. 미국의 사회복지정책의 미래에 대한 討論의 場을 정리하면서 Ellwood(1989)는 다음과 같은 세가지의 사고의 흐름이 있다고 지적했다.⁽²³⁾ 우선 첫째로는 현재의 社會保障政策을 시급히 改善해야 한다고 느끼면서, 그 개선의 방향을 구체적으로 제시하고자 하는 흐름을 들고 있다. 즉 漸進的인 제도의 개선을 추구하되 기본적인 골격은 그대로 유지하기를 원하는 입장이다. 두번째로는 기존 복지정책의 틀 밖에 있었던 정책수단을 통해 빈곤한 사람들을 도울 수 있는 방법을 강구해 보자는 흐름을 든다. 예를 들어 賃金補助, 勤勞稅額控除의 확대, 兒童教育補助 등의 정책을 활용하자는 아이디어이다. 기존의 복지정책이 가진 한계가 너무나 뚜렷하다는 인식이 대체적인 정책수단을 고려하게 만들었다고 할 수 있다. 마지막으로 한걸음 더 나아가 經濟, 教育 및 社會政策의 再編이라는 거시적인 관점에서의 개선을 추구하는 흐름이 있다고 말하고 있다. 보다 긴 안목에서 문제의 해결을 시도하고 있다는 점에서 앞의 두 흐름과 대조적이라고 할 수 있다.

엘우드도 적절하게 지적하고 있지만, 사실 위의 세 접근방법이 相互排他的인 것이 아니다. 빈곤문제의 본격적인 해결을 위해서는 이들을 補完的으로 활용하는 길을 모색해야 할 것이다. 기존의 福祉政策의 改善을 통해 이들에게 보다 나은 도움이 가도록 하게 하는 동시에, 새로운 정책수단을 동원하여 이를 보완하고, 나아가 보다 나은 취업기회를 부여하는 등의 포괄적 접근이 요구된다고 할 수 있다. 지금까지의 성과가 미미했다면 그것은 오직 복지정책이라는 좁은 틀 안에서 문제를 해결하고자 해왔기 때문이 아니었던가 하는 생각이 든다. 그러나 지금 말한 것처럼 包括的인 接近法을 통해 빈곤문제에 대한 전면적인 싸움을 벌인다는 것이 정말로 실현가능할 것인지에 대해서는 懷疑를 가지지 않을 수 없다. 이 접근법이 어떤 의미에서는 빈곤과의 싸움에 더 많은 노력을 기울인다는 것을 의미하는데 과연 지금 우리가 보는 바와 같은 사회분위기 아래서 그것이 허용될지 여부는 심히 불투명하다. 앞서 말한 대로 그동안의 진전에 대한 실망감이 新保守主義의 경향을 낳고, 進歩主義는

(23) Cottingham and Ellwood(1989)는 미국 사회복지정책의 未來에 관한 전문가들의 의견을 모아 서 수록하고 있다. 엘우드는 이 책의 編輯者로서 결론 부분에 여기에 제시된 여러 의견들을 종합해 놓고 있다.

이제 발붙일 틈마저 잃어가고 있는 상황이 많은 나라에서 벌어지고 있기 때문이다.

복지국가의 이념이 危機에 逢着했다는 것은 바로 이러한 현상을 두고 하는 말이다. 그렇다고 해서 모든 사회가 예전의 弱肉強食의 時代로 돌아갈 것이라고 예견하는 것은 아니다. 사회가 빈곤의 문제에 책임의 한몫을 져야 한다는 인식 그 자체가 사라지지 않는 것이며, 이 인식이 살아 있는 한 이 문제에 대해 어떤 사회적 조치가 취해져야 한다는 점에 대한 共感帶도 그대로 유지되리라고 생각한다. 다만 지금까지 행해져 왔던 방식으로의 빈곤에 대한 싸움은 별 승산이 없다는 인식이 서서히 자리를 잡고 있는 상황이라고 할 수 있다. 이런 의미에서 우리는 지금 한 實驗의 시대가 가고 새로운 실험의 시대가 올 것이라고 기대할 수 있다.

7. 맺 음 말

市場機構가 公平한 分配를 보장해줄 수 없기 때문에 政府의 개입이 불가피하다는 의견이 있는가 하면, 그럼에도 불구하고 정부의 개입은 정당화될 수 없다는 의견도 있다. 재분배를 위한 介入에 反對하는 의견이 결코 만만치 않음에도 불구하고, 현대의 정부는——정도의 차이는 있을지언정——거의 예외없이 再分配를 위한 개입을 시도하고 있는 현실을 보고 있다. 국민의 經濟的 厚生은 국민생산의 절대적 수준을 높이는 것뿐 아니라, 이를 공평하게 분배하는 것에 의해서도 증진될 수 있다는 생각이 많은 사람들의 지지를 받고 있기 때문이다.

그렇지만 재분배를 위한 政府의 介入이 실제에 있어 얼마만큼 의도된 效果를 거두고 있는지는 의문이 아닐 수 없다. 정부가 재분배에 간여한다고 해서 부유층과 빈곤층 사이의 所得隔差가 현저하게 줄어든 사례를 찾아 보기는 매우 어렵다. 앞에서 본 바와 같이 전반적인 소득격차를 줄이는 데 역할을 할 수 있는 정책수단은 기껏해야 累進的인 租稅뿐이다. 그런데 누진적인 조세제도를 표방하고 있는 나라라고 할지라도 실제로 운영되는 것을 보면 누진성이 거의 없어 가처분소득의 격차를 줄이는 데 거의 아무런 役割도 하지 못하고 있는 경우가 보통이며, 여기에서 예외가 될 수 있는 나라는 지극히 적은 수밖에 되지 않는다. 현실적으로 보아, 시장기구에 의해 일단 하나의 分配狀態가 정해지면 정부의 웬만한 노력으로는 이를 눈에 띄게 변화시킬 수 없다는 것이 옳은 판단일 것이다.

再分配政策은 빈곤한 사람들에 대한 도움이라는 特定한 目標를 갖게 될 때 보다 효율적으로 운영될 수 있다. 불공평한 소득분배는 여러 가지의 문제를 일으키게 되는데, 그 중 가

장 심각한 문제로 등장하는 것은 소득이 일부 부유층에게 집중된 나머지 최소한의 인간다운 생활마저 할 수 없는 貧困層이 만들어지게 된다는 사실이다. 그러므로 이들에게 소득을 移轉해 줌으로써 빈곤에서 오는 고통을 덜어주는 일에 재분배정책의 焦點을 맞춘다는 것은 매우 자연스러운 일이라고 할 수 있다. 사실 우리가 재분배정책에 대해서 주로 거는 期待는 바로 여기에 있지 않은가라는 느낌이 든다. 빈곤의 증상을 緩和시켜 준다는 측면에서 볼 때 재분배정책을 상당히 성공적으로 수행해오고 있는 사례를 드물지 않게 볼 수 있다.

그러나 재분배정책이 궁극적으로 지향해야 할 바는, 빈곤의 증상을 완화시켜 준다는 데에서 한걸음 더 나아가 빈곤 그 자체를 退治시키는 데 있다고 할 수 있다. 이 시각에서 평가해 볼 때 현실의 재분배정책이 거두고 있는 성과는 매우 보잘 것 없다는 느낌이 든다. 오랜 기간에 걸쳐 社會福祉制度를 실시해 온 경험을 가지고 있는 선진제국에서도 빈곤은 여전히 깊은 뿌리를 내리고 있는 것을 보게 된다. 심지어는 요즈음 美國이나 英國 같은 나라에서 볼 수 있는 바와 같이, '貧困의 再發見'이라 하여 사회 내에 의외로 광범한 빈곤이 존재하고 있음에 놀라는 경우도 생기고 있다.

바로 이 빈곤과의 싸움에서 아무런 진전도 없었다는 挫折感이 늘어가면서 福祉國家의 이념은 危機를 맞게 된다. 이제는 정치가진 혹은 지식인이진 간에 적지 않은 사람들이 빈곤층을 돕는 일은 밀빠진 시루에 물붓는 일과 다를 바 없다는 말을 공공연히 하고 있는 것을 본다. 그렇지만 貧困으로부터 나오는 苦痛을 그대로 방치한다는 것은 非人道的인 일일 뿐 아니라, 이들에게서 손을 뗀다고 해서 모든 문제가 자동적으로 해결될 리 없다. 문제를 보다 건설적으로 접근할 수 있는 길은 차제에 기존의 再分配政策을 근본적으로 再檢討하고 새로운 解決策을 모색하는 일이라고 생각한다.

기존의 재분배정책이 가진 限界를 克服하기 위해서는 보다 넓은 틀의 정책들을 활용하여 包括的인 (comprehensive) 方式으로 문제에 접근하는 것이 바람직하리라고 생각한다. 우리가 보통 재분배정책이라 말할 때는 일단 형성된 분배상대에 어떤 事後的인 변화를 가져오게 하는 것을 의미하지, 事前的으로 기본적인 分配構造에 손을 대는 것을 의미하지는 않는다. 그러나 사후적인 재분배정책이 소득의 격차를 줄이는 데 거의 역할을 하지 못하는 것을 보면, 사실은 분배구조를 올바르게 만드는 노력이 더욱 중요한 과제라는 사실을 깨달을 수 있다. 다시 말해 우리가 보통 분배정책으로 분류하지 않는 것들, 즉 僱傭政策이라든가 金融政策 혹은 產業政策 같은 넓은 테두리에서 源泉的으로 보다 바람직한 분배가 이루어질 수 있도록 노력하는 것이 보다 현명할지 모른다. 제한된 틀 안의 재분배정책만을 통하여 공평한 분배를 구현하려고 하는 노력은 지극히 비효율적이라고 할 수 있다.

貧困을 退治하고자 하는 일에서도 역시 포괄적인 방식으로 접근하는 길만이 눈에 떨 수 있는 성과를 보장할 수 있을 것이다. 빈곤은 매우 강한 生命力을 가지고 있는 사회적 현상이라고 할 수 있다. 실업이나 질병 등의 이유로 一時的인 빈곤에 빠지는 경우도 있겠지만, 빈곤의 보다 전형적인 얼굴은 마치 늪에 빠져 있는 것처럼 무력하게 그 속에서 허우적거릴 수밖에 없는 상황일 것이다. 그럼에도 불구하고 기존의 사회복지정책은 빈곤의 症狀을 완화시키고, 幼兒教育이나 職業訓練 등의 부수적인 프로그램을 제공하기만 하면 쉽사리 빈곤의 고리를 단절시킬 수 있다는 안이한 생각 아래서 운영되어 왔다. 그 결과 빈곤의 深度는 조금도 줄어들지 않았고, 아까운 예산이 낭비되고 있다는 不滿만을 가중시키게 되었다. 사회복지정책은 어쩔 수 없이 빈곤의 증상을 완화시키는 데 중점을 둘 수밖에 없기 때문에, 一般的인 經濟, 教育 및 社會政策이 補完되어야만 빈곤의 원인에 대한 본격적 治癒가 가능할 것이다.

지금 제시하고 있는 포괄적인 접근법의 當爲性에 대해서는 많은 사람들이 공감할 수 있으리라고 생각한다. 다만 정부가 과연 그것을 실천에 옮길 만한 現實的 與件을 갖추고 있는가에 대해서 의문을 품는 사람이 있을 것이다. 정부가 가지고 있는 資源은 限定되어 있는데 재분배 말고도 여러 가지의 중요한 과업이 있어 이 한정된 資源을 가지고 서로 競爭해야 한다는 사실이 기본적인 制約으로 작용하고 있기 때문이다. 정부가 오직 재분배 목표만을 위해 가용한 모든 資源을 쏟아 붓는다는 것은 가능하지도 않을 뿐더러 바람직하지도 않다. 그렇지만 지금 말하고 있는 포괄적인 접근법은 상당히 많은 資源을 다른 사업에 우선해서 여기에 쏟아 부어야 함을 의미할지도 모른다. 대부분의 나라를 휩쓸고 있는 保守回歸性向 아래서 과연 일반대중이 이를 흔쾌하게 받아들일지는 의문이 아닐 수 없다.

再分配를 위한 노력에 얼마나 많은 資源을 할애할 것인가의 결정은 결국 政治的 過程에서 公共選擇의 결과로서 내려지게 된다. 국민경제가 갖고 있는 과제 중에서 재분배가 어느 정도의 상대적 중요성을 지니고 있느냐에 대한 일반대중의 생각이 궁극적으로 문제제되는 것이라고 할 수 있다. 특히 경제의 成長과 分配 사이에서 어떤 것을 얼마나 더 중요하게 생각하고 있느냐가 재분배를 위한 노력에 투입되는 資源의 量에 결정적인 영향을 미칠 것이다.

그런데 成長과 分配의 두 목표 사이에 相衡關係가 존재할지도 모른다는 생각이 사람들로 하여금 재분배를 위한 노력을 흔쾌히 용인하지 못하게 하는 걸림돌로 작용하고 있다. 그 상충관계의 정도에 대해 아직 정확한 實證的 資料의 뒷받침이 마련된 것은 아니지만, 재분배의 추구가 최소한 短期的인 효율성의 상실을 가져온다는 점에 대해서는 거의 모든 사람의 의견이 일치되어 있다. 재분배정책이 많은 사람의 支持를 얻기 위해서는 우선 이 점에

있어서의 우려를 씻어줄 수 있어야 한다. 다시 말해 재분배정책으로 인한 效率性의 상실 폭이 결코 크지 않아 公平性의 제고로 인한 후생의 증가를 상쇄할 수 없음을 보일 수 있어야만 일반대중은 그와 같은 노력을 흔쾌히 지지하게 된다.

보다 근본적으로, 재분배정책의 추구가 國民의 福祉에 기여하는 바가 있기 위해서는 이 과정에서 일어나는 효율성의 喪失을 最小化시켜야만 한다. 만약 효율성의 상실폭이 너무 커진다면 국민 모두에게 돌아갈 소득 그 자체가 줄어들게 됨은 물론, 가난한 사람마저 그냥 놓아 두었을 때보다 더 못살게 되는 결과까지 초래할 수 있다. 再分配政策의 成敗를 가름짓는 것은 결국 이 점에서 얼마나 성공적이었느냐 하는 것이 되리라고 생각한다.

이제 福祉社會로 가려고 겨우 걸음마를 시작한 우리 사회의 관점에서 볼 때, 오랜 기간에 걸쳐 사회복지정책을 실시해 온 역사를 가지고 있는 先進國의 경험은 많은 教訓이 된다. 그들이 거둔 성과보다 오히려 그들이 저지른 실수 혹은 의외로 나타났던 실패의 경험들이 우리에게서 더욱 좋은 교훈이 될지도 모른다. 현명하게 행동하기만 한다면 늦게 출발하는 자의 利點이 작지 않다는 것은 두말할 나위도 없다. 그러나 다른 여러 예에서 보아 왔듯이 우리가 이러한 이점을 제대로 살리지 못한 경우도 허다하게 많았다. 지금 우리가 관심을 가지고 있는 사회복지정책의 경우에서도 먼저 떠난 자의 경험에서 나오는 교훈이 저절로 얻어지는 것은 아니며, 오직 세심한 관찰과 날카로운 분석 그리고 조심스런 거름질에 의해서만 겨우 얻어질 수 있다는 평범한 진리를 다시 되새기지 않으면 안될 것이다.

서울大學校 經濟學科 副教授
151-742 서울 관악구 신림동
전화 : (02)880-6377
팩시 : (02)888-4454

參 考 文 獻

- 吉仁成(1991) : 『先進國들의 社會保障制度』, 국민경제제도연구원.
李斗護 外(1991) : 『貧困論』, 나남.
Aaron, H. (1973) : *Why Is Welfare So Hard to Reform?*, Washington, D.C., Brookings.
Aberg, R. et al. (1987) : "Working Conditions," in R. Erikson and R. Aberg(eds.), *Welfare in Transition*, Oxford., Clarendon.
Alber, J. (1988) : "The West German Welfare State in Transition," in R. Morris(ed.), *Testing the Limits of Social Welfare*, Hanover, Brandeis University Press.
Beckerman, W. and S. Clark(1982) : *Poverty and Social Security in Britain since 1961*, Ox-

- ford, Oxford University Press.
- Bennett, J. (1981) : "The Probable Gain from Egalitarian Redistribution," *Oxford Economic Papers*, 33, 165~169.
- Block, F. *et al.* (1987) : *The Mean Season*, New York, Pantheon Books.
- Blum, W. and H. Kalven(1953) : *The Uneasy Case for Progressive Taxation*, Chicago, Chicago University Press.
- Brown, H.P. (1988) : *Egalitarianism and the Generation of Inequality*, Oxford, Clarendon.
- Burless, G. (1986) : "Public Spending for the Poor," in S. Danziger and D. Weinberg(eds.), *Fighting Poverty*, Cambridge, Harvard University Press.
- Cottingham, P. and D. Ellwood eds.(1989) : *Welfare Policy for the 1990s*, Cambridge, Harvard University Press.
- Creedy, J. and R. Disney(1985) : *Social Insurance in Transition*, Oxford, Clarendon.
- Danziger, S. *et al.* (1981) : "How Income Transfers Affect Work, Savings and Income Distribution," *Journal of Economic Literature*, 19, 975~1028.
- _____ (1986) : "Antipoverty Policy: Effects on the Poor and the Nonpoor," in S. Danziger and D. Weinberg(eds.), *Fighting Poverty*, Cambridge, Harvard University Press.
- Danziger, S. and D. Weinberg(1986) : *Fighting Poverty*, Cambridge., Harvard University Press.
- Edgeworth, F. (1897) : "The Pure Theory of Taxation." *Economic Journal*, 7, 40~70, 226~238, 550~571.
- Ellwood, D. and L. Summers(1986) : "Poverty in America: Is Welfare the Answer or the Problem?" in S. Danziger and D. Weinberg(eds.), *Fighting Poverty*, Cambridge, Harvard University Press.
- Erikson, R. and R. Aberg eds.(1987) : *Welfare in Transition*, Oxford, Clarendon.
- Friedman, M. (1962) : *Capitalism and Freedom*, Chicago, Chicago University Press.
- Hadenius, A. (1986) : *A Crisis of the Welfare State*, Stockholm, Almqvist & Wicksell International.
- Hemming, R. (1984) : *Poverty and Incentives*, Oxford, Oxford University Press.
- Hochman, H. and J. Rogers(1969) : "Pareto Optimal Redistributions," *American Economic Review*, 542~557.
- Killingsworth, M. (1976) : "Must a Negative Income Tax Reduce Labor Supply?" *Journal of Human Resources*, 11, 354~365.
- Lerner, A. (1944) : *The Economics of Control*, New York, Macmillan.
- Morris, R. ed. (1988) : *Testing the Limits of Social Welfare*, Hanover, Brandeis University Press.
- Murray, C. (1984) : *Losing Ground: American Social Policy, 1950~1980*, New York, Basic Books.
- Musgrave, R. *et al.* (1974) : "The Distribution of Fiscal Burdens and Benefits," *Public Finance Quarterly*, 259~311.

- Novak, M. *et al.* (1987): *A Community of Self-Reliance: The New Consensus on Family and Welfare*, Washington, D.C., American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Nozick, R. (1974): *Anarchy, State and Utopia*, New York, Basic Books.
- Okun, A. (1975): *Equality and Efficiency: The Big Trade-off*, Washington, D.C., Brookings.
- Pechman, J. (1985): *Who Paid the Taxes, 1966~1985?*, Washington, D.C., Brookings.
- _____ (1989): *Tax Reform*, 2nd ed., Washington, D.C., Brookings.
- Pechman, J. and B. Okner(1974): *Who Bears the Tax Burden?*, Washington, D.C., Brookings.
- Rawls, J. (1971) : *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Rainwater, L. and J. Schwartz(1986): *Income Packaging in the Welfare State*, Oxford, Clarendon.
- Rees, A. (1974): "An Overview of the Labor Supply Results," *Journal of Human Resources*, 9, 155~180.
- Royal Commission on the Distribution of Income and Wealth(1979): *Report No. 7: Fourth Report on the Standing Reference*, London, Her Majesty's Stationery Office.
- Samuelson, P. (1954): "The Pure Theory of Public Expenditure." *Review of Economics and Statistics*, 36, 387~389.
- Seligman, R. and D. Marsland(1989): *Cradle to Grave*, London, MacMillan.
- SRI International (1983): *Final Report of the Seattle-Denver Income Maintenance Experiment* Vol. 1, Washington, D.C., Government Printing Office.
- Stigler, G. (1946): "The Economics of Minimum Wage Legislation," *American Economic Review*, 36, 358~365.
- Thurrow, L. (1971): "The Income Distribution as a Pure Public Good," *Quarterly Journal of Economics*, 85, 327~336.
- Tobin, J. *et al.* (1967): "Is a Negative Income Tax Practical?" *Yale Law Journal*, 1~27,