

이명박 정부의 감세정책과 자치재정

이 재 은(경기대 경제학과 교수)

1. 세계화의 늪에 빠진 한국경제

2008년도 한국경제는 정권교체와 함께 희망을 노래할 줄 알았다. 그러나 2008년 말 한국경제는 제2의 IMF금융위기라고도 부를 만큼 혹독한 경제적 시련을 겪고 있다. 최근의 금융위기와 1997년의 금융위기는 그 진원지가 다르다는 점에서 구분해야겠지만 그러나 단기외채를 들여다 장기투자 대출로 이득을 챙기려는 금융기관들의 행태는 그때나 지금이나 다를 바가 없고, 오락가락하는 정책당국자들의 행태 또한 별로 달라 보이지 않는다. 외환위기는 미국과의 통화스왑을 비롯 IMF의 신흥국지원책에 힘입어 어느 정도 잦아드는 듯하지만 실물경제의 침체는 빠른 속도로 진행되고 있다. 2008년보다 2009년이 더 혹독한 경제위기를 겪을 것으로 예상된다.

지금의 금융위기가 미국을 비롯한 기축국에서 시작했고 이 위기의 근원은 시장을 맹신하는 신자유주의적 탈규제의 뒷전에서 투기적 이득에 탐닉했던 금융자본주의의 파탄에 있다는 인식이 확산되고 있다. 그리고 이제 신자유주의가 아니라 규제강화와 재정확대라는 정부역할을 강조하는 새로운 정책패러다임의 필요성에 공감하고 이미 실물경제가 침체국면에 접어들고 있다는 상황인식에 근거하여 다양한 정책수단이 채택되고 있다. 그런데 위기에 대응하는 이명박 정부의 정책수단이 참으로 회한하다. 왜냐하면 신자유주의적 탈규제의 한계가 명백하게 드러나고 있는데도 고집스럽게 신자유주의적 작은 정부론을 밀어붙이고 있다. 자본가와 지주들로 구성되는 고소득층에 대한 대규모 감세정책을 내놓고 있고, 금산분리와 수도권규제완화에서 보듯이 대규모 규제완화를 추진하고 있다.

물론 지금처럼 혹독한 금융위기가 닥치지 않았다면, 정권교체에 따른 정책패러다임의 변화는 불가피한 것이었을지도 모른다. 왜냐하면 참여정부 시절 다양한 정책에도 불구하고 경제적 성과가 국민들의 실망을 가져왔고 결국 경제살리기를 외친 이명박 후보가 대통령으로 당선되어 정권교체가 이루어졌기 때문이다. 즉 이명박 후보의 공약만이 아니라 한나라당도 감세와 규제완화 등 작은 정부론을 주장해왔고 결국 총선에서 절대다수당으로 결정되었으니 그들이 공약을 정책으로 실현한다고 해서 반대하기는 쉽지 않다.

그러나 이명박 정부 출범 6개월이 지난 지금 한국경제의 상황은 점점 어려워지고 있다. 대외적 여건이 요동치며 미래를 예측하기 어렵게 만들고 있고 대내적으로도 초기 정책추진의 미숙함이 국민적 저항을 불러일으키며 과감한 정책추진의 동력을 찾지 못하고 있다. 그러나 서서히 국가권력의 힘으로 추진력을 확보하면서 공약으로 내걸었던 다양한 정책을 강력하게 추진하려 하고 있다. 언론에서부터 시작하여 공기업에 이르기까지 민영화 논의에 박차를 가하고 있고 경제살리기를 빌미로 수도권규제완화를 추진하고 있다. 여기에 세계잉여금을 근거로 추경예산을 편성하더니 이제는 광범위한 감세정책을 발표하고 있다. 게다가 예산안 제출 이후 금융위기로 인한 경기침체가 예상되자 감세정책은 그대로 추진하고 재정지출을 확대하는 수정예산을 제출하겠다고 한다.

얼핏 보면 경제위기를 대비하기 위한 정부의 대응이 그럴듯해보일 수도 있다. 그러나 구체적인 정책의 내용을 살펴보면 도대체 문제인식과 정책수단의 논리적 연결이 되지 않는다는 것을 쉽사리 할 수 있다. 국가채무가 점점 증가하고 있는데 세수잉여금이 증가했다고 추경예산과 감세를 추진하고 더구나 일시적 감세가 아니라 항구적인 감세정책을 내놓으면서 앞으로 4년동안 매년 적자재

정을 위해 국채를 발행하겠다고 한다. 그러면서도 정권 마지막해인 2012년에는 균형재정을 실현하겠다고 한다. 이쯤되면 국민들은 헛갈릴 것이다. 빚은 계속 있는데 세수의 자연증수분은 감세로 돌리겠다고 하면서 한편에선 재정지출을 늘리기 위해 적자예산을 편성하고 그리고 몇년 후엔 균형재정을 달성한다니 정책당국자의 손은 마이다스의 손이란 말인가.

그러면 차분하게 검토해보자. 우선 정부 여당이 추진하려는 감세정책은 한국경제가 직면한 다양한 시대적 과제들에 부합하는가. 특히 이명박 정부의 대표공약인 경제살리기에 도움이 될 것인가, 감세의 내용은 조세정책의 기본원칙에 부합하는 것인가, 한국재정의 현실이 감세정책을 추진할 만큼 충분한 여력을 갖고 있는가, 감세정책을 추진하면 국민 모두에게 행복한 삶을 가져다 줄 것인가 등등 검토해야 할 점들이 너무 많다.

우선 지금 왜 세제개혁이 필요한가? 꼭 이명박 정부가 출범해서가 아니라 참여정부에서부터 광범위하게 세제개혁의 필요성이 제기되어 왔다. 조세개혁특별위원회까지 구성하여 추진했지만 정권 후반의 추진력 저하로 최종보고서마저 작성되지 못했다. 현 단계에서 세제개혁이 필요한 이유는 현행 세제의 근간이 1972년도에 급속한 자본축적을 위한 고도성장정책을 뒷받침하기 위해 만들어진 중앙집권적 개발세제이고, 이제 21세기 선진사회로 나아가는 한국경제의 대내외여건변화에 부응하는 새로운 세제를 설계할 필요가 있기 때문이다. 다시 말해 성숙사회를 지향하는 한국경제의 전망을 바탕으로 희망 있는 한국사회의 미래상을 담보하는 정부의 역할과 이에 부응하는 재정조세제도를 설계하는 것이 지금 한국재정이 당면한 과제인 것이다.

이를 위해서는 우선 전제되는 것은 우리가 직면하고 있는 사회경제적 환경변화를 직시하고 이에 대응하여 우리가 추구하는 미래사회의 전망을 사회적 합의로 이끌어내야 한다. 어느 한 정파의 이데올로기가 관철되는 그런 편향적 전망이 아니라 모든 국민이 더불어 행복을 느낄 수 있는 그런 사회경제적 전망을 담고 있어야 한다는 말이다.

그러면 우리 사회를 감싸고 있는 환경변화란 무엇인가? 더 좁게 표현하면 한국경제가 직면하고 있는 어려움의 근원은 어디에 있는가. 물론 대내외적인 여건은 급속하게 변모하고 있는데 이러한 여건변화에 적절하게 대응하지 못한 결과가 현재의 경제적 어려움일 것이다. 그리고 여건은 지금도 변하고 있고 어려움은 계속될 것이다. 그것은 비단 한국사회만의 문제도 아니다. 이 모든 어려움을 초래하는 변화의 핵심은 세계화 무국경화라는 자본축적운동의 급격한 확대에서 비롯된다.

20세기말부터 자본축적운동이 일국자본주의의 틀을 넘어 세계경제를 하나의 시장으로 확대시키는 노력을 기울여왔다. 종래의 국가 간 교역의 틀을 넘어 다자간 교역의 자유화를 위한 WTO체제가 출범하였고 여기에 제약요인이 되는 것들을 해소하려는 도하라운드도 일단 벽에 부딪치기는 했지만 이를 양국 간 무역자유화인 FTA를 확대하려는 노력도 확산되고 있다. 이 모든 현상을 뭉뚱그려 세계화(globalization)로 표현한다. 세계화는 모든 생활수단과 생산수단의 상품화를 추구하는 것이고 동시에 이를 위한 시장의 장벽인 국경을 허무는 것이다. 그 전제는 자유경쟁이 가장 바람직한 결과를 가져온다는 자유시장논리이다. 지금 세계경제는 자유시장논리를 바탕으로 무한경쟁을 전개하고 있고 그 장벽은 경제논리로 안되면 무력으로라도 해체시키는 것이 파스아메리카나의 실상이다. 여기에 인간의 생활수단과 생산수단의 확대재생산만이 아니라 신고전파경제학이 베일(veil)이라고 정의하는 화폐의 상품화가 이제는 실물경제를 좌우하고 있다. 즉 온갖 투기적 요소를 갖는 파생금융상품의 창조를 통해 투기적 거품경제를 만들고 이 거품의 생성과 소멸이 지금 세계경제가 안고 있는 가장 큰 불안정요인이다. 다시 말해 지금 세계경제는 세계화의 덫, 금융자본주의의 덫, 자원의 금융상품화의 덫, 미국패권주의의 덫에 빠져 불안정의 늪에서 헤어나지 못하고 있다.

그리고 그 텃의 상채기는 가진 자보다는 못가진 자가 훨씬 더 크게 입는다.

안타까운 것은 이러한 경제현상을 만들어내는 온실역할을 하는 미국경제와 그 미국경제를 바탕으로 발전(?)하는 현대경제학은 자유시장경제이데올로기를 확산시키며 경제의 불안정을 재생산하는데는 기여하고 있지만 그 처방은 제대로 제시하지 못하고 있다는 점이다. 1997년 경제위기 이후 IMF의 신자유주의적 개혁논리와 이를 추종하는 국내경제학자들이 경제위기를 빌미로 경제구조개혁을 강제하면서 내세운 논리의 하나가 ‘세계표준(global standard)’이라는 것이었다. 금융의 자유화를 외치며 한국식 부동산담보대출관행과는 어울리지 않는 BIS비율을 적용하여 국내대형은행들을 외국투기자본에게 팔아치웠다. 그때 금융경제학자들이 이구동성으로 외친 것이 ‘한국의 낡은 금융시스템을 바꾸기 위해서는 선진국 금융시스템과 기법을 도입해야 한다’는 것이었다. 그러나 지금 외국자본이 지배하는 대형은행들이 새로운 금융시스템과 선진금융관행이 정착시켰다는 평가는 나오지 않고 있다.¹⁾ 게다가 최근 서브프라임위기가 프라임금융시장의 위기로 확산되고 있는 미국경제에서 한국의 금융기관에 적용되었던 원칙들이 철저히 적용되지도 않고 있다. 거두절미하고 ‘세계표준’은 존재하지도 않으며 일부 논자들이 외치는 세계표준이란 다른 아닌 ‘아메리카표준(American Standard)’일 뿐이다. 그래도 그들은 지금도 미국을 추종하고 있다. 그것이 수렁일지라도.....

감세정책을 설명하기 위한 여건변화를 고찰하는 데 금융자본주의의 폐해를 기술한 것은 최근 여야를 막론하고 마구잡이식으로 제안하고 있는 감세안들과 이를 이론적으로 뒷받침하고 있는 논자들의 주장을 살펴보면 역시 신자유주의정책의 전형인 1980년대 레이거노믹스나 대처리즘의 논리를 추종하고 있기 때문이다. 레이거노믹스는 감세를 통해 저축과 투자를 증대시켜 성장을 견인할 수 있다는 이른바 공급측면의 경제학에 근거하고 있다. 이는 1930년대 이래 지속되어온 케인스주의적 복지국가정책의 파탄에 대한 반발이었다. 한국경제의 침체가 복지지출의 확대에 따른 저축 감소와 근로의욕감퇴에서 비롯된 것이 아님은 정부발표자료의 문제인식에서도 드러난다. 즉 한국경제의 현실이 신자유주의적 정책에 의해 위기적 요인이 해소될 수 있는 상황인지에 대한 심도있는 분석은 없어 보인다.

다만 세계화의 진전 속에서 조세정책도 동조화경향이 강화되고 있고 감세정책도 그런 흐름의 영향을 받고 있음은 사실이다. 전술했듯이 세계화 무국경화의 진전은 자본과 자원 심지어 노동의 국가간 이동까지 자유화하는 추세를 보이고 있고 이 과정에서 상대적으로 경쟁력이 취약한 국가들이 외자유치 등을 위해 서로 감세정책을 채택하는 이른바 조세경쟁이 전개되고 있는 것도 사실이다. 다시 말해 개방화가 심화될수록 조세제도도 국제적 동조화현상을 보이고 있는 것이다.

그러나 큰 틀에서는 동조화경향이 나타나고 있더라도 개개의 국가를 살펴보면 그 나라가 직면하고 있는 사회경제적 여건에 따라 감세의 내용도 다르고 또 모든 국가가 감세로만 치달리고 있는 것도 아니다. 감세가 일정기간 지속되면 재정적자가 누적되고 결국 누적되는 국가채무와 이자 부담으로 인해 재정경직성이 커지면 다시 증세로 전환하는 현상이 반복되고 있다. 그 과정에서 정권의 교체도 이루어지고 있다.

한국경제가 직면하고 있는 대외적 여건변화는 단순히 세계화, 무국경화현상만이 아니다. 세계경제가 전반적으로 호황국면에서 불황으로 급속히 빠져들고 있다. 미국은 부동산거품붕괴와 함께 서브프라임위기가 발생하면서 급속히 불황으로 빠져들고 있고 거대한 미국시장에 대한 수출비중이 높던 일본과 EU 등 선진국만이 아니라 중국, 러시아, 브라질을 비롯한 신흥국들의 경기가 하강하

1) 구조조정이라는 이름하에 대량해고와 정규직의 비정규직화를 통해 거대한 이윤을 얻고 있을 뿐이다. 오히려 기업에 대한 투자대출 대신 안전한 개인 부동산담보대출에 치중하여 대형은행은 거액의 수익을 얻고 가계는 엄청난 부채에 허덕이고 있음은 주지의 사실이다. 그 이면에서 중소기업은 자금조달의 애로를 안고 있다.

며 대외의존도가 높은 한국경제를 더욱 어렵게 만들고 있다. 국민경제의 전반적인 체질을 바꾸지 않으면 안 되는 상황이다.

이러한 대외적으로 급속한 변화와 불안정한 양상을 보이는 세계경제의 흐름 속에서 대내적으로는 성장동력의 쇠퇴, 저성장 고물가의 덩, 저출산 고령화의 덩, 노동시장불안정의 덩, 불황과 물가 상승의 덩, 이데올로기적 경직성에 의한 사회적 분열과 갈등의 덩에 걸려 있다. 쉽게 풀기 어려운 덩에 걸려 있는데 이를 해결하려는 지배집단은 사회통합적 노력보다는 갈등을 부추겨 기득권을 확대재생산하려는 모습만 보이니 마치 덩에 걸린 동물이 벗어나려 애쓰면 더 큰 상채기를 입어 결국 죽음에 이르는 모습이 연상되어 섬뜩하다.

이러한 대내외적인 여건의 변화를 바탕으로 한국경제가 경기침체와 물가상승, 국제수지 적자와 환율상승 등 당면한 현안을 어떻게 풀어나갈 것인가는 중요한 과제이다. 그런데 이러한 문제가 공급측면의 문제인지 수요측면의 문제인지 현상에 대한 냉정한 진단을 통해 그 대응책을 모색하고 특히 단기적 처방만이 아니라 중장기적 경제전망을 전제로 한국경제의 진로를 모색하는 것이 현 단계에서 필요한 정책자세일 것이다.

이를 위해서 최고의사결정자가 있어서는 안 되는 것은 자본주의시장경제에서 정부의 역할은 자본축적을 위한 기반을 조성하는 것이 우선이겠지만 시장 그 자체가 사회적 안전망에 의해 유지되고 있다는 사실이다. 그런데 그 사회적 안전망의 밑바탕이 사회통합이다. 균열된 사회가 발전한 역사가 있던가? 통합된 사회가 쇠퇴한 역사가 있던가? 국가(정부)가 자본주의시장경제를 발전시키려면 이 두 요소 즉 자본축적기능과 사회통합기능을 적절하게 조화시킬 때 비로소 시장경제가 안전하게 작동할 수 있는 것이다. 자본주의경제에서 시장과 정부의 역할분담에는 금과옥조가 따로 없다. 나라에 따라 시대에 따라 경제여건의 변화에 의해 결정되어 왔다. 그러니 작은 정부론을 외치는 큰 정부론을 외치는 그것은 시대적 상황이나 정치집단의 이데올로기를 반영하는 것에 불과하다는 점을 유의해야 한다.

그런데 이명박 정부는 출범 초부터 지나치게 이데올로기적으로 접근하고 있다. 과거 10년을 잃어버린 10년으로 정의하고 모든 것을 이전 정부와 다른 정책을 추구하려고 하고 있다. 지금처럼 사회를 소수의 지지세력과 다수의 일반국민으로 구분하고 소수의 지지세력의 요구에 부응하는 정책을 추진해서는 결코 성공할 수 없다. 현실은 과거의 축적물이며 미래는 현실의 축적물이다. 더구나 인간의 삶을 규정하는 경제는 어제와 오늘이 전혀 다를 수 없다. 그런데 국민경제정책을 집안의 가구 바꾸듯이 대응하고 있다.

이명박 정부가 말하는 정책노선 이른바 실용주의는 기실 정책노선이 아니라 정책을 접근하는 하나의 태도일 뿐이다. 명분(이데올로기)을 중시하는 것에 대응하여 실제적 이익을 중시하는 것이 실용주의 아닌가. 조선후기 실학이라는 것도 명분싸움에 빠져 나라를 망치는 기득권 세력에 대한 저항의 산물 아니었던가. 그런데 정작 이명박 정부는 지나치게 이데올로기적으로 접근하고 있다. 이해하기 어렵다.

재정은 국가의 물적 토대이고 세제는 재정의 토대이다. 재정이 정치와 경제의 복합현상이니 세제도 마찬가지이다. 따라서 세제개혁의 방향은 그 나라의 정치적 지향성의 표현이다. 감세정책 역시 단순한 경제침체를 완화하거나 경기회복을 촉진한다는 ‘경제적 동기’를 넘어서 자신을 지지한 계층의 이익을 우선하겠다는 일정한 ‘정치적 동기’가 개재되어 나타나고 있다.

그러나 부분적인 선택감세의 경우엔 혹 정치적 동기가 개재될 수도 있겠지만, 전면적 일반감세의 경우에는 위험한 발상이다. 전면적 세제개혁에서는 앞에서 지적했듯이 조세개혁의 기본원리인 “공평, 효율, 간소화”라는 세 요소가 균형있게 고려되어야 한다. 그리고 정책적 수단으로

조세를 이용할 경우에도 과연 정책목표설정이 올바른 것인지, 목표달성을 위한 수단선택이 올바른 것인지에 대한 냉철한 판단이 필요하다. 정책목표나 수단의 선택이 잘못되면 그 고통은 고스란히 국민들의 고통으로 귀결되기 때문이다.

이 글은 한국경제가 직면하고 있는 현실적 어려움을 바탕으로 감세정책의 타당성을 점검하고 감세정책이 자치재정에 미치는 영향을 검토하는데 목적이 있다.

2. 이명박 정부 감세정책의 논거와 내용, 기대효과

이명박 정부는 <일자리 창출을 위한 경제제도약 세제 - 2008년 세제개편(안)>이라는 제목으로 향후 5년간의 재정운용방향과 방대한 감세정책의 내용을 발표하였다. 김영삼 정부시절 금융실명제와 추진되었던 세제개혁 이후 가장 방대한 세제개편안일 듯하다. 물론 개별세제의 개편이야 해마다 있었고 국민의 정부와 참여정부도 소득세의 세율을 인하했다. 그러나 새삼 감세정책의 문제점을 제기하는 이유가 무엇이나고 목적을 둔올지도 모른다. 그러나 정부 출범 6개월 만에 제대로 의견수렴의 기회도 없이 내놓은 세제개편안을 보면서 정권이 바뀌었다고 스스로 논리모순을 저지르며 세제개편안을 만들 수 있는 세정당국의 행위에 분노를 느끼지 않을 수 없다. 우선 세제개혁을 추진하는 문제 인식의 철학적 기초도 허약하고 세제개편의 이론적 논거와 틀도 빈약하고 그 경제적 효과에 대한 설명은 국민의 지적 능력을 무시하는 것처럼 보인다. 개편의 필요성에서부터 개편의 효과에 이르기까지 허점투성이 계량분석 수치 몇 개를 나열하며 방대한 세제개혁의 정당성을 주장하고 있다. 때로는 수치해석의 자의성도 드러난다. 정부가 발표한 개편안의 대강을 살펴보자.

1) 세제개편의 필요성과 향후 재정운용전략

정부는 세제개편의 필요성을 설명하기 위해 기존 세제의 문제점을 세 가지 적시하고 있다.²⁾ 첫째로 경쟁국보다 높은 조세부담률 때문에 성장률이 저하하고 양극화가 확대되고 있다고 한다. 성장률 저하는 국내총생산(GDP) 기준으로 1980~89년간에는 평균 7.6%, 1990~99년간에는 평균 6.1%인데 2000~07년간에는 평균 5.1%로 낮아졌다는 것이다. 그리고 Gini계수(전국가구)가 2004년에 0.344, 2005년에 0.348, 2006년에 0.351, 2007년에 0.352로 계속 소득분배가 악화하고 있고, 그 결과 중산층비중(%)은 1995년에 73.8%에서 2003년에 70.1%, 2007년에 66.3%로 줄어들고 있다고 한다.

둘째 상대적 고세율 구조와 불합리한 과세로 인해 투자와 소비가 위축되고 있다고 한다. 그러면서 다음의 <표-1>을 논거로 제시한다.

<표-1> 주요국이 국민소득 1~2만 달러시기와 우리나라의 투자 및 민간소비 증가율 (%)

	미국 (78~87)	영국 (87~95)	일본 (84~97)	싱가폴 (89~93)	한국 (95~07)
성장률	3.2	2.3	3.8	8.9	4.9
고정투자율(설비+건설)	3.8	3.1	5.7	12.3	2.6
민간소비 증가율	3.3	2.8	3.5	8.0	3.6

셋째 복잡한 목적세 과세로 인하여 조세체계가 혼란스럽다고 지적한다. 한국의 세제는 총 30개의 세목을 갖고 있는데 국세가 14개, 지방세가 16개이고 이중에서 목적세는 국세가 3개, 지방세가

2) 기획재정부, 일자리 창출을 위한 경제제도약 세제-2008us 세제개편(안)-, 2008.09.01

5개이다.

그런데 7% 성장능력을 갖춘 경제로 전환하기 위해 ①민간부문 활성화를 위해 조세부담률을 인하, ②투자촉진을 위해 저세율구조로 전환, ③국가채무는 탄력적으로 관리하겠다고 향후 5년간의 재정운용전략을 제시했다.

우선 조세부담률을 경쟁국 수준인 20%대로 인하한다. 한국의 조세부담률은 2007년도에 22.7%로 OECD평균보다 낮지만 일본(2005년 17.3%), 미국(2005년 20.6%) 및 경쟁국에 비해 높은 수준이고³⁾, 그나마 2000년 이후 빠르게 증가하여(2000-07년에 3.1%포인트 상승) 체감 조세부담률이 높고 민간 경제활동이 위축되었다고 진단한다. 그래서 2012년까지 감세정책을 추진하여 조세부담률을 경쟁국 수준으로 인하하고 <저부담→고투자→고성장>기조로 전환시킬 것이며, 재정건전성 유지하기 위해서는 지출 축소 등 세출구조조정과 연계하여 추진하겠다고 한다.

다음으로 한국세제의 세원구성을 보면 총조세 중 법인세·재산과세의 비중이 OECD평균보다 높은 반면, 개인소득세·사회보장세의 비중은 낮은 수준이라고 해석하고 법인세율 인하 및 부동산세계정상화 등을 통해 법인세·재산과세의 비중을 낮추겠다고 한다.

<표-2> 과세대상별 비중 국제 비교(2005년) (단위 : %)

	소득 과세			소비 과세			재산 과세	사회 보장세
		개인	법인		일반	개별		
한 국 ¹⁾	31.8	16.7	15.1	31.3	15.8	14.5	12.8 ²⁾	20.8
일 본	33.8	18.3	15.5	19.4	9.5	7.7	9.7	36.8
미 국	46.5	35.1	11.4	17.4	8.0	6.6	11.4	24.7
OECD 평균	35.2	24.6	10.3	31.9	18.9	11.3	5.6	25.6

1) 한국은 중부세 확대개편 이후 시점인 2007년 기준

2) 증권거래세를 제외할 경우 재산과세 비중은 11.5%

<표-3> 2008년 법인세율 국제비교(명목 최고세율 기준) (단위 : %)

구 분	한국	OECD평균	중국	싱가폴	대만	홍콩
법인세율	25	24.2	25	18	17.5	16.5

셋째로 국가채무비율을 GDP 30%대 수준에서 탄력적으로 관리하겠다고 한다.

이렇게 세 가지 재정운용전략을 바탕으로 세제를 개편하는데 그 목표는 “일자리 창출과 신성장 동력확충을 위한 저세율·정상과세체계 확립”으로 설정하고 구체적으로 ‘중·저소득층 민생안정과 소비기반 확충 지원,’ ‘투자촉진을 위한 저세율 구조로의 전환,’ ‘성장잠재력 확충을 위한 연구개발에 대한 지원 확대,’ ‘불합리한 조세체계 개선,’ 그리고 ‘중복된 목적세 체계 정비’ 등 5대 기본방향과 20여개의 정책과제를 제시하고 있다.

2) 세제개편의 기본내용

2008년도 세제개편안의 기본적 내용과 특징을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

첫 번째 특징은 민생안정과 소비진작을 위한 소득세제 개편이다. 종합소득세 과세표준 구간별 세율을 2년간에 걸쳐 매년 1%포인트씩 모두 2%포인트씩 인하하여 종합소득세율을 현행의 8~35%에서 6~33%로 인하하는 것이다. 총급여가 500만원 이하인 근로자들에게는 근로소득 기초공제

3) 경쟁국은 중국, 대만, 홍콩, 싱가포르이며 조세부담률은 2005년도에 각각 16.8%, 14.1%, 12.7%, 13.0%라고 적시하고 있다.

율을 100%에서 80%로 축소하는 반면, 인적공제(100만원→150만원), 자녀 교육비공제(대학생 연 700만원→800만원, 유치원·초·중고 연 200만원→300만원), 부양가족 의료비공제 등 일부 기본공제 및 특별공제 항목의 한도를 100~200만원 정도 확대할 예정이다. 그리고 유가상승에 대하여 일정 소득 이하의 근로자나 자영업자들에게 유가환급금을 차등지급할 예정이며, 물가안정을 위해 127개 품목에 대한 긴급할당관세를 시행하며, 일용근로자 소득공제액을 인상하는 등 민생안정과 소비기반확충을 위한 세제지원을 강화하는 방안이다.

두 번째 특징은 투자촉진을 위해 법인세제를 저세율구조로 개편하는 것이다. 법인세의 과세표준 구간을 1억원에서 2억원으로 상향조정하고 서울도 현행 13%, 25%에서 2011년까지 10%, 20%로 최고세율을 5%포인트 인하한다. 창업중소기업에 대한 세액감면대상에 서비스업을 포함시키고, 중소기업의 법인세 분납을 허용하고 그 기간을 연장하는 등 중소기업에 대해 창업단계와 경영단계에서의 지원을 확대한다. 연결납세제도를 도입하고 이월결손금 공제기간을 연장하며, 부가가치세의 사업자단위 과세제도를 전면 확대하는 등 기업과세제도를 세계표준에 맞게 개편한다. 그리고 제조업 중심 조세감면제도를 서비스산업까지 확대하고 R&D세액공제대상에 문화산업을 추가하는 등 서비스산업 활성화를 지원한다. 또한 환경보전시설 투자와 에너지 절약시설투자에 대한 세액공제를 상향조정, 하리브리드 차량에 대한 개별소비세 면제 등 녹색성장(green growth)기반구축을 지원하는 세제로 개편한다.

세 번째로는 성장잠재력을 확충하기 위해 연구개발에 대한 지원이 확대된다. 준비단계, 투자단계, 비용지출단계 그리고 산학협력 단계의 4단계로 구분하여 각 단계별로 연구개발에 대한 조세지원을 강화한다. 2007년도에 폐지되었던 연구개발 준비금제도가 재도입된다. 연구개발 시설투자 세액 공제율과 중소기업의 연구개발 비용 세액 공제율이 상향조정되고, 기업의 산학협력에 대한 세제지원이 지방대학에서 전국 모든 대학으로 확대된다.

네 번째로 재산관련 조세체계를 개편한다. 양도소득세의 세율과 과세표준을 종합소득세제와 일치시키며, 1세대 1주택에 대한 양도소득세 과세범위를 6억원초과에서 9억원초과로 조정하고 감면요건을 강화하며, 장기보유특별공제율이 연 4%에서 8%로 확대된다. 양도소득세의 중과세 대상에서 제외되는 주택 임대사업자의 요건이 완화되고, 직장, 취학, 요양 등의 이유로 부득이하게 2주택자가 된 실수요자들을 중과대상에서 배제하는 등 1세대 다주택 보유자에 대한 양도소득세의 중과제도를 조정한다. 종합부동산세의 과표적용률을 80%로 동결하고, 보유세 상한선을 300%에서 150%로 인하하고, 세율을 인하하며 분납대상의 확대와 분납기한을 연장하는 등 종합부동산세를 개편한다. 그리고 상속·증여세율을 소득세율 수준으로 인하하고, 가업인 중소기업을 상속할 경우 그 공제율(20%에서 40%로)과 공제한도(30억원에서 100억원으로)를 확대하는 등 상속·증여세제도 개편한다.

다섯 번째로 중복된 목적세의 체계와 기타 과세체계를 정비한다. 교통·에너지·환경세는 개별소비세로 통합하고, 교육세와 농어촌특별세는 본세에 흡수 통합된다. 그리고 2008년 일몰이 도래하는 비과세·감면 법안 34건 중 17건을 축소하거나 폐지한다. 부가가치세 면세품목을 단계적으로 과세로 전환하고 점당 4,000만원 이상의 서화나 골동품에 대한 양도소득에 대해 과세하며, 외국인 전용 카지노, 강원랜드 등 모든 카지노 사업자에게 순매출액에 대한 개별소비세를 부과한다.

3) 정부의 기대효과

정부는 세제개편의 기대효과를 국민경제적 효과, 계층별 부담, 세수효과로 나누어 자체적으로 추정된 결과를 제시하고 있다.

(1)세제개편의 거시경제효과

정부는 세제개편의 미래지향적인 7% 성장능력을 갖춘 경제구조로 전환을 지원하는 것으로 설정하였듯이 소득세와 법인세의 세율인하, R&D 지원 확대 등의 조치를 통해 소비·투자를 자극하여 내수를 증가시킴으로써 성장률을 높이고 나아가 고용을 확대시킬 수 있다고 설명하고 있다.

첫째 세율인하의 성장률 제고효과를 보면, 법인세율 5%p 인하($\Delta 9$ 조원)로 성장률은 0.6%p 상승하는 효과⁴⁾가 있으며, 소득세($\Delta 3.6$ 조원), 재산과세($\Delta 0.5$ 조원) 등 기타 직접세의 인하효과는 0.1 ~ 0.2%p로 추정된다고 학계의 연구결과를 소개하고 있다.

둘째로 소비에 미치는 효과를 보면, 소득세율 인하 등으로 민간의 가처분소득이 증가(연간 3.6조원)하고 그 결과 소비 증가율은 0.5%p 상승하는 효과가 있다고 추정한다.⁵⁾

셋째로 투자에 미치는 효과를 보면, 법인세율 인하 및 R&D 세제지원 등을 통해 투자증가율이 7%p 상승하리라고 추정하고 있다.⁶⁾

넷째로 고용에 미치는 효과를 보면, 투자증가에 따른 취업기회 증가로 18만명 수준의 신규취업자가 증가될 것으로 예상하고 있다.

<표-4> 세제개편의 경제적 기여도

	현재 상황	세제개편 기여도	합계
성장률	5% 내외	$0.6\%p + \alpha$	$5.6\%p + \alpha$
소 비	4% 내외	0.5%p	4.5%
투 자	4% 내외	7%p	11%
고 용	20만명 내외	18만명	38만명

(2) 세수효과 및 세부담 귀착(2009년 기준)

정부가 발표한 세제개(안)에서 밝힌 자료를 보면 세수효과는 2009년 기준으로 2008년 임시국회에 제출한 세제개편(안)의 세수효과가 10조 6,110억원 줄어 들고 정기국회에 제출한 세제개편(안)의 세수효과는 3조 6,240억원 줄어 들어 합계 14조 2,350억 원이 줄어 든다. 이 중에서 항구적으로 줄어드는 세수는 10조 6,510억 원이고 일시적 세수효과는 3조 5,840억원이라고 한다.

<표-5> 세제개편에 따른 세수효과

(단위 : 억원)

■ 2008년 임시국회 제출 세제개편 세수효과(A)	$\Delta 10$ 조 6,110
■ 2008년 정기국회 제출 세제개편 세수효과(B)	$\Delta 3$ 조 6,240
■ 합 계(A+B)	$\Delta 14$ 조 2,350
- 항구적 세수효과	$\Delta 10$ 조 6,510
- 일시적 세수효과	$\Delta 3$ 조 5,840

4) 2008년 6월 조세연구원의 연구결과를 인용하고 있는데, 법인세율 5%p 인하시 투자 및 성장에 미치는 효과는 실질 GDP 6조원 증가, 국내투자 10조원 증가, 취업유발 18만명으로 추계되고 있음. 또한 한국경제학회의 발표논문에서는 유효법인세율이 낮은 국가의 산업의 성장률이 높다는 지적이 있음.

5) 소비성향 0.7, 민간소비 500조원 가정(2012년)

6) 국내투자 10조원 이상 증가, 설비투자 140조원 가정(2012년)

이를 위한 설명을 보면 2008~09년은 과표양성화 등에 따른 세입여력 증대분을 활용하여 감세를 추진하고 2010년 이후에는 조세부담률을 낮춰가는 동시에 세출구조조정을 병행하여 감세재원을 확보하겠다는 것이며, 조세부담률은 2007년 22.7%에서 2009년 22.3% 하락할 것이라고 한다.

한편 세수감소효과가 어떤 계층에 집중되는가를 설명하면서(<표-6> 참조) 정부는 전체 감세액의 53%가 중산서민층·중소기업에게 돌아갈 것이라고 설명한다. 여기에서 주목할 것은 정부는 소득세 초과세율 35%가 적용되는 소득세 과세표준 계급구분 최고계층인 8,800만원이하를 중산서민층으로 분류하고 이들에게 총조세 감면의 33.4%가 돌아간다고 해석하고 있는 점이다. 이 점은 뒤에서 상세히 검토해보기로 한다.

<표-6> 세수감소의 계층별 귀착

(단위 : 억원, %, 2009년 기준)

구 분	합 계	비 중(%)
① 중산서민층 ¹⁾	△4조 7,660	33.4
- 근로자	△2조 9,520	20.7
- 자영자	△1조 8,140	12.7
② 중소기업	△2조 8,030	19.7
③ 대기업	△3조 4,120	24.0
④ 기 타 ²⁾	△3조 2,540	22.9
◇ 합 계	△14조 2,350	100.0

1) 소득세는 과표 8,800만원 이하를 중산서민층으로 구분하여 추계

2) 기타는 조세부담 귀착이 명확하게 구분되지 않는 부분(양도세, 소득세 과표 8,800만원 초과분 등)

그런데 이러한 세제개편은 국세의 개편이지만 중앙정부와 지방자치단체간의 세원배분에도 큰 영향을 미치므로 세제개편이 마무리되는 2010년 이후에 이와 관련된 세입·세출조정을 할 예정이라고 밝히고 있다. 예컨대 목적세 폐지로 내국세가 증가함에 따라 국가·지방간 재정중립 유지를 위해 지방교부세 법정율을 조정하고, 교육세 폐지에 따른 교육교부금 감소는 일반회계에서 보전하며, 농어촌특별세 폐지에 따른 농어촌구조개선 특별회계의 재원 감소분과 교통세 폐지에 따른 교통시설특별회계 등의 재원 감소분은 일반회계에서 보전하겠다고 적고 있다. 그러나 여기에서도 지방재정에 대한 무관심이 나타나고 있다. 국세감면에 따른 지방세의 감소(주민세 소득할, 주행세 등)에 대한 배려는 없고, 동시에 내국세의 감소에 따른 지방교부세의 감소 등 지방재정에 미치는 영향에 대한 배려도 보이지 않는다는 점에 유의할 필요가 있다. 이 점도 뒤에서 구체적으로 다루기로 한다.

4. 이명박 정부 감세정책의 논리적 파탄

1) 감세정책의 문제인식의 한계

감세논의는 이명박 정부가 출범하면서 등장한 논의는 아니다. 한나라당은 국민의 정부와 참여정부 시절에도 끊임없이 감세정책을 내걸었고 이를 통해 국민의 지지를 이끌어내려 했다. 이러한 야당의 논리에 대응하여 김대중 정부와 노무현 정부도 소득세율을 인하하는 감세정책을 채택했다. 이명박 정부가 등장하면서 대통령선거의 공약을 비롯해 인수위의 정책방향에서 감세가 더 탄력을 받게 된 것이며, 이제 그것이 전방위적인 감세를 위한 세제개편(안)으로 드러나고 있는 것이다.

감세론자들의 주장의 논거는 간단하고도 명료하다. 큰 정부 보다 작은 정부가 좋고 규제받는 시장보다는 규제철폐된 자유시장이 좋다는 논리이다. 이러한 정책논리의 이론적 배경은 끊임없는 논쟁의 대상이고 현실에서는 그때그때의 정치적 논리에 의해 선택되는 것으로 꼭 정답이 있는 것은 아니다. 여기에서는 2008년 9월 1일 이명박 정부가 발표한 세제개편(안)을 중심으로 왜 세제개혁을 추진해야 하는지에 대한 이명박 정부의 문제인식이 타당한 것인지에 대해 살펴보고자 한다.

① 정부가 인식하고 있는 현행 조세제도의 첫 번째 문제점은 경쟁국보다 높은 조세부담률에 의하여 성장률이 저하하고 양극화가 확대된다는 것이다. 정부가 발표하는 문제점 치고는 참으로 엉성한 논리 틀이다.⁷⁾

첫째로 정부는 한국의 조세부담률이 경쟁국보다 높다고 보고 있다. 그러면 경쟁국이 어디인가? 발표문에서는 주변경쟁국으로 중국, 대만, 홍콩, 싱가포르를 열거하고 있다. 모두가 화교경제권이다. 이들 국가가 수출시장에서 한국과 경쟁하고 있는 것은 사실이다. 그런데 홍콩과 싱가폴은 인구 2-3백만 명의 도시국가에 불과하다. 사회주의시장경제를 표방하고 있는 중국은 아직 노동집약적 단계를 크게 벗어나지 못하고 있다. 게다가 중국재정은 국유기업의 존재로 인해 자본주의국가와 단순 비교할 수 없다.

각설하고 자본집약적 단계를 넘어 지식집약적 단계로 도약하려는 한국경제의 경쟁상대국이 이들 국가로 설정된 것 자체가 초라하다. 일본을 비롯한 선진국을 따라잡지 못하고 있는 현실적 한계가 뒤따라오는 후발국들을 쳐다보며 겁먹은 모습으로 비쳐진다. 747공약이 참으로 공허해 보인다. 이들 국가를 경쟁상대국으로 설정하고 대대적인 세제개편을 통해 금전적 보상을 하면 경쟁력을 회복하고 그래서 7%성장률을 달성하고 그래서 10년 후에 7대강국으로 들어가겠다는 이명박 정부의 꿈이 가상하다. 적어도 국민소득 2만 달러수준에다 국내총생산 세계 11-3위를 넘나드는 한국경제가 따라잡아야 할 상대국은 적어도 우리보다 상위권 국가이어야 하는 것 아닐까? 작은 정부론 감세정책의 빌미를 찾다가 겨우 찾은 낸 것이 이 정도니 안타깝다.

우리가 선진국을 이야기할 때는 OECD국가를 거론한다. 2005년도에 OECD국가의 평균조세부담률(사회보장분담률 제외)은 26.9%이고 한국은 20.2%이며 한국보다 조세부담률이 낮은 국가는 30개국 중에서 일본, 멕시코, 그리스, 슬로바키아 뿐이다. 일본은 주지하듯이 엄청난 국가채무와 함께 적자재정구조를 벗어나지 못하는 국가로서 미국과 함께 잠재적 조세부담률은 한국보다 월등 높다. 우리보다 후진국들의 조세부담률보다 높다고 한다면 논평할 가치가 없다.

둘째 높은 조세부담률로 인해 성장률 저하가 나타났다고 해석하고 있다. 물론 관련연구자들의 논리적 뒷받침을 갖고 있는지 아닌지는 알 수 없지만 국가재정당국이 발표하는 논리 틀 치고는 참으로 한심하다. 우선 OECD국가들의 평균보다 낮은 조세부담률의 한국경제가 성장률이 낮아진 원인이라면 한국보다 훨씬 조세부담률이 높으면서도 경제적 성과가 좋은 북구국가들의 사례는 어떻게 설명할 것인가. 한국보다 조세부담률이 낮은 일본은 소위 ‘잃어버린 10년’ 동안 왜 마이너스 성장을 기록하고 최근 회복되다가 다시 곤두박질치고 있는가. 적어도 고등학교 경제교과서 정도의 인식 틀만으로도 논리비약이 심하다는 것을 이해할 수 있을 것이다. 성장률이 저하하는 구조적 원인에 대한 심도 있는 분석과 그 원인의 결정적 요인이 조세부담률과 조세제도에 있다는 인과관계

7) 참여정부 시절 재정경제부와 기획예산처가 발표했던 <감세논쟁 주요논점 정리>(2005.11.01)(기획재정부 홈페이지 참조)에는 감세정책의 논거, 효과, 외국사례, 한국에서 채택하기 어려운 이유 등이 체계적으로 정리되어 있다. 그런데 2년여가 지나 정권이 바뀐 후 최고정책결정자가 감세정책을 추진하라고 하니 추진하기는 하는데 그 논리를 찾기 어려웠을 세제실 관료들의 고충을 생각하면 ‘공무원은 영혼이 없다’는 언론의 비아냥이 안쓰럽기만 하다.

가 전제되지 않는다면 이런 주장은 국민을 어리석게 보고 있다는 반증에 불과하다. 아마도 보수언론은 이것을 그대로 재생산해서 국민을 현혹시키려고 노력할지로 모르겠지만....

<표-7> OECD국가의 조세부담수준 비교

(단위: %)

국가별	국민부담률				조세부담률			
	1990	1995	2000	2006	1990	1995	2000	2006
캐 나 다	35.9	35.6	35.6	33.3	31.5	30.6	30.8	28.4
멕 시 코	17.3	16.7	18.5	20.6	15.0	13.9	15.4	17.5
미 국	27.3	27.9	29.9	28.0	20.5	20.9	23.0	21.3
호 주	28.5	28.8	31.1	30.6	28.5	28.8	31.1	30.6
일 본	29.1	26.8	27.0	27.9	21.4	17.9	17.5	17.7
한 국	18.9	19.4	23.6	26.8	17.9	18.1	19.6	21.1
뉴질랜드	37.4	36.6	33.6	36.7	37.4	36.6	33.6	36.7
오스트리아	39.6	41.2	42.6	41.7	26.6	26.3	28.1	27.3
벨 기 에	42.0	43.6	44.9	44.5	28.1	29.2	31.0	31.0
체 코	—	37.5	35.3	36.9	—	22.0	19.7	20.8
덴 마 크	46.5	48.8	49.4	49.1	45.6	47.7	47.6	48.1
핀 란 드	43.5	45.7	47.2	43.5	32.4	31.6	35.3	31.3
프 랑 스	42.0	42.9	44.4	44.2	23.5	24.5	28.4	27.8
독 일	34.8	37.2	37.2	35.6	21.8	22.7	22.7	21.9
그 리 스	26.2	28.9	34.1	31.3	18.3	19.5	23.6	20.2
헝 가 리	—	41.3	38.0	37.1	—	26.6	26.9	25.2
아이슬란드	30.9	31.2	37.2	41.5	30.0	28.7	34.4	38.2
아일랜드	33.1	32.5	31.7	31.9	28.2	27.8	27.5	27.6
이탈리아	37.8	40.1	42.3	42.1	25.4	27.5	30.2	29.6
룩셈부르크	35.7	37.1	39.1	35.9	26.0	27.3	29.1	26.0
네덜란드	42.9	41.5	39.7	39.3	26.9	24.1	24.2	25.1
노르웨이	41.0	40.9	42.6	43.9	30.2	31.3	33.7	35.2
폴 란 드	—	36.2	31.6	33.5	—	25.2	22.4	21.4
포르투갈	27.7	31.7	34.1	35.7	20.2	22.1	23.8	24.3
슬로바키아	—	—	33.8	29.8	—	—	19.7	17.9
스 페 인	32.5	32.1	34.2	36.6	21.0	20.5	22.0	24.4
스 웨 덴	52.2	47.5	51.8	49.1	38.0	34.4	38.1	36.6
스 위 스	25.8	27.7	30.0	29.6	19.7	20.2	22.7	22.7
터 키	14.9	16.8	24.2	24.5	12.0	14.8	19.6	19.0
영 국	36.1	34.5	37.1	37.1	30.0	28.4	30.8	30.3
OECD 평균	33.8	34.8	36.1	35.9	26.0	25.8	27.1	26.8

자료: OECD, Revenue Statistics, 2008

셋째로 높은 조세부담률이 양극화를 확대시키고 있다고 지적한다. 이쯤 되면 역설적 표현으로 국민을 즐겁게 해주는 개그프로그램의 소재가 될 만하다. 조세부담률의 크기가 분배효과를 결정한다는 가설은 그럴듯하다. 왜냐하면 단순회귀분석을 하면 그런 결과가 나오는 경우도 있을 터이다.

마치 어린 아이의 출산률과 노인의 사망률을 회귀분석하여 상관계수만 높으면 관계가 있다고 해석할 수 있는 것이 수량분석만능주의가 빠질 수 있는 함정이기 때문이다.

양극화는 조세재정제도를 통한 소득재분배효과가 미약하기 때문에 확대되는 것은 아닐까? 그동안 일관되게 고소득층의 조세부담을 완화해주는 감세정책을 주장해왔고 사회보장지출의 확대를 좌파로 몰아붙여 공격해온 한나라당이 그러한 정책이라도 채택하는 시늉을 해왔던 참여정부까지의 실태를 무시하고 높은 조세부담률 때문에 양극화가 확대되었다고 해석하는 것은 국민의 경제상식을 무시해도 너무한 것 아닌가? 현재와 같이 가진 자의 조세부담을 완화해주면서 조세부담률을 낮추면 양극화가 해소될 것이라고 보는가? 새로운 재정이론이라도 등장할 것 같다.

② 정부가 인식하고 있는 현행조세제도의 두 번째 문제점은 상대적 고세율 구조와 불합리한 과세로 인해 투자와 소비가 위축되고 있다는 것이다. 과연 이런 주장은 논리적인가?

첫째 상대적 고세율구조라는 인식도 비교대상이 어느 국가이냐에 따라 다른데 정부가 발표한 자료에서는 홍콩, 싱가포르, 스웨덴, 캐나다의 소득세 최고세율이 한국보다 낮은 것으로 되어 있다. 우선 스웨덴에 대해서는 제도를 잘못 이해하고 있다. 스웨덴은 지방소득세가 더 높은 기초세율(30%수준)로 부과되고 있고 그 위에 국세가 부과되고 있다. 이처럼 세율구조는 단순한 제도로 해서는 안 된다. 특히 그 나라의 조세제도 전체로 나타나는 구조적 특징과 그 나라의 사회경제적 배경을 전제로 전개되는 재정지출구조를 고려하면서 해석해야 한다.

<표-8> 주요국 소득세 최고세율 비교(%)

한국	OECD평균	스웨덴	캐나다	미국	영국	일본	홍콩	싱가폴
35	35.5	25	29	35	40	40	17	20

<표-9>에서 보듯이 한국의 소득과세의 비중은 OECD국가들 중에서 중간 아래에 있으며 평균비중보다는 10%포인트 가량 낮은 수준이다. 더구나 법인소득세의 비중이 높다는 것은 개인소득세의 비중은 더 낮은 수준이라는 반증이다. 특히 미국이나 일본의 경우 직접과세인 소득세의 비중이 압도적으로 높은 나라이며, 유럽 대륙국가들은 간접과세인 부가가치세의 비중이 높은 나라들이다.

둘째 소득세 비중이 높다거나 소득세율이 높아서 소비의 위축을 가져온다는 것은 일반론으로서는 의미가 있을지 모르지만 다른 나라와 비교해서 설명하는 것은 설득력이 없다. 소득세가 부과되지 않을 경우와 소득세가 부과되는 경우를 비교한다면 당연히 소비억제효과가 작용할 것이다.

<표-9> 한국의 국민부담 대비 소득세·법인세 비중

(단위: %)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006
개인소득세	11.5	13.4	21.1	19.2	14.6	13.3	15.2
법인세	11.0	11.4	13.5	12.3	14.1	16.0	14.3

자료: OECD, Revenue Statistics, 2008

재정학 교과서에서 조세가 소비에 미치는 효과는 소비과세가 더 직접적이고 소득세는 소비성향에 따라 간접적으로 영향을 미친다고 적고 있다. 그래서 케인스적 복지국가재정의 논리를 설명할 때 고소득층에게 누진세율을 징수하면 상대적으로 소비억제효과가 적고 반면 저소득층에게 소득을 보전해주면 한계소비성향이 높기 때문에 소비창출효과가 크다고 설명한다. 즉 동일한 규모의

재정정책을 사용할 경우 어느 수단이 소비지출 증대에 더 효과적인가는 고소득층에 대한 감세보다는 고소득층에게 징세를 해서 저소득층에게 복지지출을 하는 것이 더 효과적이라는 것이 통설이다. 소득세의 세율구조가 고세율이라 소비의 위축을 가져온다는 논리는 일면적이다.

<표-10> OECD 국가의 국민부담 대비 소득세 비중

(단위: %)

	개인소득세		법인세	
	2000	2006	2000	2006
캐 나 다	36.8	36.3	12.2	11.0
미 국	41.9	36.5	8.7	11.8
호 주	37.8	37.4	20.2	21.7
일 본	21.1	18.5	13.8	17.0
한 국	14.6	15.2	14.1	14.3
뉴질랜드	43.1	40.7	12.4	15.8
오스트리아	22.1	22.3	4.6	5.2
벨 기 에	31.2	29.3	7.2	8.3
체 코	12.9	11.5	9.8	13.0
덴 마 크	51.8	49.8	6.6	8.7
핀 란 드	30.6	30.3	12.5	7.7
프 랑 스	18.0	17.5	6.9	6.7
독 일	25.3	24.5	4.8	5.9
그 리 스	14.7	14.9	12.1	8.5
형 가 리	18.6	18.3	5.7	6.3
아이슬란드	34.8	33.7	3.3	5.8
아일랜드	30.0	27.8	11.7	12.0
이탈리아	24.8	25.6	6.9	8.1
룩셈부르크	18.3	21.0	17.8	13.8
네덜란드	15.1	18.8	10.1	8.5
노르웨이	24.1	20.7	20.9	29.4
폴 란 드	23.0	13.7	7.6	7.1
포르투갈	16.7	15.4	11.4	8.4
슬로바키아	10.0	8.5	7.7	9.9
스 페 인	18.9	18.9	9.1	11.5
스 웨 덴	33.3	31.9	7.6	7.5
스 위 스	34.9	35.6	9.0	10.1
터 키	22.2	15.6	7.3	6.0
영 국	29.3	28.6	9.8	10.8
OECD 평균	26.1	24.8	10.1	10.7

주: 관련통계의 미비로 멕시코는 제외되어 있음

자료: OECD, Revenue Statistics, 2008

셋째 투자와 소비가 위축되는 것이 문제라고 지적하면서 비교대상을 국민소득 1-2만 달러 기간 중 주요국과 우리나라의 투자 및 민간소비 증가율을 비교하고 있는데 각국의 비교기간이 일관성이 없고 자의적이다.

또한 투자와 소비의 증가율이 국내총생산 증가율보다 낮은 것이 문제라는 인식도 이해하기 어렵다. 그렇다면 소비증가율과 투자증가율이 국내총생산증가율보다 높아야 정상이라는 말인데, 해외자본의 순유입에 의존하는 경우를 제외하면 소비증가율이 증가하면 저축증가율이 감소할 것이고 그렇다면 저축-투자균형이론에 의해 투자증가율은 낮아져야 하지 않는가?

게다가 조세의 음(-)의 승수효과로 표현되는 가처분소득의 감소효과는 재정지출의 양(+)의 승수효과에 의해서 보완되는 것이기 때문에 균형예산의 경우 승수가 1일 가능성이 높다(여러 여건에 의해 영향을 받지만). 조세에 의한 총수요억제효과는 일면적이다. 그런데 정부가 이러한 감세정책을 실시해서 소비지출을 늘리겠다고 할 때 감세재원을 위해 세출조정을 하겠다고 하는 것은 재정지출을 줄이겠다는 것인데 과연 국민경제 전체의 승수효과가 어떻게 될지에 대한 시산이라도 해 보았는지 모르겠다.

③ 불합리한 조세구조를 지적하면서 법인과세와 재산과세의 비중이 OECD평균보다 높은 반면 개인소득세와 사회보장세는 낮으며 따라서 법인세와 재산과세의 비중을 낮추어갈 계획이라고 발표하고 있다. 그런데 이것 또한 세제개편의 정당성을 강변하려는 건강부회의 전형이다. 종합적 인식을 바탕으로 합리적 세제를 만들겠다는 구상은 어디에도 보이지 않는다. 오직 재벌들의 이익을 옹호하고(왜냐하면 법인세를 낼만큼 법인이윤을 얻고 있는 기업은 현재 재벌중심의 대기업뿐이고 법인세를 인하나 각종 공제혜택은 대부분 재벌기업에 집중될 뿐이기 때문에) 재산을 많이 가지고 있는 사람들의 이익을 옹호하는 세제개혁일 뿐이다.

앞에서는 높은 조세부담률 때문에 양극화가 확대된다고 지적하고 있으면서 양극화 해소에 도움이 되는 개인소득세나 사회보장세의 부담이 OECD평균에 크게 못 미치는 문제는 도외시하고 오히려 부와 소득분배의 불평등을 확대시킬 수 있는 재산과세의 감면을 추구하고 있는 모순을 어떻게 설명할 것인가.

불합리한 조세구조를 이야기하려면 법인세와 재산과세의 비중은 낮추고 개인소득세와 사회보장세의 수준을 높이는 방안이어야 균형이 맞는다. 하물며 중저소득층의 이익을 반영할 수 있는 소득세에서도 오히려 고소득층의 감면액이 더 늘어난다는 사실을 도외시하고 있다. 불합리한 조세구조를 평가하려면 전체적인 직접세와 간접세의 구성에 대한 분석을 전제로 소득과세, 소비과세, 재산과세, 유통과세의 적절한 조합이 무엇인지에 대한 합의를 전제로 세제개혁을 접근해야 옳지 않겠는가?

④ 조세부담률이 한국과 유사하거나 낮은 일본 미국의 경우 법인세의 비중은 일본이 높고 개인소득세의 비중은 미국이 한국의 두 배에 달한다. 사회보장세는 두 나라 모두 한국보다 높다. 결국 개별조세를 분리해서 분석함으로써 각국 조세제도의 특징을 사상하고 단지 징세당국의 논리를 강변할 수 있는 사례만을 사용하여 국민을 기망하려 하는 자세는 참으로 걱정하지 않을 수 없다.

이상에서 정부가 발표한 세제개편안에서의 문제인식을 간단히 검토해보았다. 그런데 이러한 인식의 출발점인 성장률 저하문제에 대한 근본적 검토가 전제되어야 한다. 우선 최근 한국경제가 침체에 빠진 것은 사실이다. 적어도 늘어나는 실업률, 특히 청년실업률을 보면 더욱 그렇다. 그런데 성장률이 낮다 높다는 어떤 기준을 갖고 하는 말이다. 즉 적정성장률이라는 것이 명료하게 드러나는 것은 아니지만 경제학적으로 잠재성장률에 비추어 현실의 실현성장률이 낮을 때 우리는 그렇게 표현한다.

그렇다면 현실은 어떠한가? IMF경제위기 이후 한국경제의 구조적 변화는 잠재성장능력 자체를 쇠퇴시켰고 이것이 경기침체와 더불어 낮은 성장률로 나타나고 있는 것은 아닐까? 아직도 국민소

득 몇 천 달러 시대의 높은 성장률에 미련이 있다면 허황한 꿈은 아닐까? 이웃의 중국이 계속 두 자리 성장률을 실현하고 있으니 우리도 그와 비슷한 성장을 계속해야 한다고 생각하는 것은 아닐까?

아직 1인당 국민소득 2천 달러 수준의 국가의 성장률과 2만 달러 수준의 국가의 성장률이 비슷할 수 있다면 무언가 잘못된 것이다. 중국에서의 1인당 국민소득 200 달러 증가는 10% 성장이지만 국민소득 2만 달러의 한국에서는 4%만 성장해도 1인당 평균 8백 달러가 늘어나는 현상을 인식하지 못하는 것이기 때문이다. 경제규모가 커지면 절대액의 증가규모에 비해 증가율의 크기는 작아질 수밖에 없고 따라서 성장률로 평가하는 저성장추세는 필연적 현상이다. 다만 잠재성장률과 실현성장률의 차이에 따라 해석하는 것이 옳은 방법이다.

오히려 한국에서의 저성장문제는 성장률의 크기도 중요하지만 ‘투자없는 성장’ ‘고용없는 성장’이 문제가 아닌가? 결국 성장이 이루어져도 실업문제가 해소되지 않고 4% 수준의 성장이라도 그 과실이 자본가와 중·고소득층에게만 집중 분배되기 때문에 분배불평등이 심화되는 것이 문제이다. 소득세의 감세가 실업자에게는 무의미하며 심지어 전체 근로소득자의 절반이 면세점 이하인 상황에서 세율인하의 효과가 저소득층에게 무슨 의미를 가질 수 있겠는가? 이들에게는 오히려 사회적 서비스의 제공이나 직접적인 소득보장이 더 절실하게 원하는 것이 아닐런지...

다음의 표는 최근의 세계경제 추세와 한국경제의 경향적 추세를 보여주고 있다. 표를 보면 나름대로 해석이 가능할 것이다.

<표-11> 세계 경제성장률 추이 (단위: %)

	2003	2004	2005	2006	2007
세 계	4.0	5.1	4.3	4.3	3.3
한 국	3.1	4.7	4.0	5.0	4.2
아시아	8.1	8.2	7.8	7.2	7.0

주: 1. 세계 전체 성장률은 PPP방식의 추정치

2. 아시아 지역에는 한국, 일본, 대만, 홍콩, 싱가포르 제외됨(선진국에 포함)

자료: IMF, World Economic Outlook, Sept. 2006. KDI, 『KDI 경제동향』, 2007.9.

삼성경제연구소, 『SERI 전망 2007』, 2006. 최광(2007) 한국재정학회 발제문에서 재인용

<표-121> 역대 정권별 경제성과의 비교 (단위: %)

정 권	경제 성장률	실업률	인플레이션율	경상수지 / 명목GDP	개인순 저축률	설비 투자율	실질회사채 수익률 ⁴⁾
박 정 회 (1965-79)	9.0	4.7	14.2	-5.1	14.0 ¹⁾	11.5 ²⁾	10.9
전 두 환 (1981-87)	8.7	4.0	6.1	-0.3	14.0	12.7	9.6
노 태 우 (1988-92)	8.0	2.5	7.4	1.1	22.5	14.0	8.8
김 영 삼 (1993-97)	6.9	2.4	5.0	-1.6	17.6	13.3	7.9
김 대 중 ³⁾ (1999-02)	7.2	4.5	2.5	2.6	11.5	11.9	5.9
노 무 현 (2003-06)	4.3	3.6	3.0	2.2	4.3	9.2	2.0

주: 1) 1975~79년 평균 2) 1970~79년 평균

3) 「국민의 정부」의 경우 외환위기로 마이너스 성장을 한 1998년도를 제외한 수치임

4) 회사채수익률 계산에 사용된 소비자물가지수는 노태우 정부부터는 2005년 기준분을 이용함

자료: 한국은행, 통계청. (최광(2007) 한국재정학회 발제문에서 재인용)

한편 성장률 저하의 원인이 조세부담률에 있다는 논리 틀은 억지추향격이다. 무엇이 성장률 저하 또는 경기침체의 원인인지에 대한 좀 더 철저한 분석이 필요하다. 적어도 레이거노믹스의 논리

들을 이용하려면 과도한 케인스주의적 복지국가의 확대에 의한 과소비로 저축과 투자가 감소하고 있다는 공급측면의 경제학에 근거한 분석결과를 내놓아야 한다. 반대로 현재의 경기침체가 과도하게 확대된 소득격차로 인해 소비지출이 현저히 감퇴하고 그것이 투자유인을 악화시키고 있다면 소비지출을 확대시킬 수 있는 케인스주의적 복지국가의 확대가 더 타당할 수도 있다. 이러한 설명은 물론 매우 단순한 예일 뿐이지만 말이다.

그런데 현재의 투자부진은 이자율이 높거나 조세부담률이 높아 투자동기를 저해하고 있다기 보다는 급변하는 세계경제상황, 빠른 기술혁신과 상품주기 속에서 과거보다 투자위험이 훨씬 커졌는데 새로운 상품생산의 기회를 창출하지 못하고 있기 때문이다. 즉 재벌 중심의 대자본은 투자자금이 부족해서 투자를 안 하거나 법인세가 높아 실효수익률이 낮아져 투자를 안 하는 것이 아니다. 오히려 일부 재벌은 수종의 확보된 현금으로 새로운 투자를 하기보다는 주주이익보호라는 논리에 매몰되어 기업가치를 높이는 데만 급급하다. 그런데 기업가치라는 것이 방대한 해외투기자본의 자본이득획득에는 도움이 되지만 새로운 투자기회의 확보와는 거리가 있다.

또한 일부 시장상황이 좋은 기업들은 확보된 내부현금으로 공적자금이 투입된 과거의 부실기업을 인수하는데 골몰하고 있다. 자칫 무리한 기업인수가 또 다른 부실의 씨앗이 되지 않을까 우려된다. 무리한 과잉투자로 IMF경제위기의 원인을 만들었고 또 그래서 부도가 났던 대기업을 엄청난 국민적 희생으로 겨우 살려냈는데 그것을 다시 다른 재벌이 무리하게 인수하고 그래서 금융경색을 겪는 모습이 웬지 낯설지 않기 때문이다.

“잘못된 진단은 잘못된 처방으로 이어지고 잘못된 처방은 사람의 목숨을 앗아간다.”

“현명한 자는 역사에서 배우고 어리석은 자는 경험에서 배운다”

정부가 발표한 세제개편안에서는 ‘철학의 빈곤’이 느껴지는 것은 왜일까?

2) 감세의 정책적 효과에 대한 맹신

① 소득세율 인하는 소비를 증가시켜 경기회복에 도움이 될 것인가?

소득세율 인하가 중저소득층의 민생을 안정시키고 소비기반을 확충시킬 것이라는 것이 정부가 소득세 인하를 주장하는 논거이다. 정부가 발표한 세율인하의 내용 및 표준적으로 예시한 효과를 보여주는 다음의 표를 보면서 정부발표의 진의를 파악해보자.

우선 소득세율 인하와 각종 공제의 현실화가 중·저소득층의 민생을 안정시킬 것인가? 정부는 중·저소득층에 유리한 세율체계를 설정했다고 하면서 최저세율은 25%(8 → 6%), 최고세율 5.7%(35 → 33%) 인하하겠다고 한다. 여기에서 일반대중이 들으면 ‘아 이 정부는 드디어 서민대중을 우대하는구나!’라고 감탄할 지도 모른다. 그리고 연말에 몇 만원(중간계층이면 몇 십만원)의 감세효과에 쾌재를 부를지도... 이렇게 얄팍한 민심을 이용하는 것이 정치다.

그런데 이러한 백분율(%)을 이용한 감세정책에 국민은 이미 크게 속은 적이 있다. 2001년도 소득세개편에서 소득세율을 일률적으로 10%씩 인하하였다. 얼핏 모든 계층의 세율을 일률적으로 10%씩 인하해주니 공평해 보인다. 그런데 최저계급의 세율 10%는 1% 인하에서 9%로 되었는데 최고계급의 세율은 40%의 10%인 4%를 인하해서 36%로 인하한 것이다. 1천만 원짜리 초급사원은 연말에 10만원 환급해주었는데 1억 원을 받는 임원들에겐 연말에 270만원씩 돌려주었다. 이 세제개편으로 1년에 수백억 원의 소득을 얻는 재벌총수들은 줄잡아 수억 또는 수십억 원의 감세혜택

을 보았을 것이다. 그러고는 서민들의 민생을 위한 세제개혁이었다고 얼굴도 안 붉히고....초일류 개그맨 자격을 갖춘 것이 세정당국의 관료들이다. 그러다 미안했던지 2004년에는 일률적으로 1% 포인트를 인하했다. 그래도 절대적 혜택은 고소득층이 훨씬 더 크다.

이번에도 일률 2%포인트를 낮춘다고 한다. 그러면서 중·저소득층에 유리한 세율체계를 설정했다고.... 아래의 표를 보면 4인가족의 경우 과세소득이 2,000만원인 중견공무원은 연간 4만원 세금이 줄어드는데 과세소득 1억원인 최고위공무원(있다면) 누군가는 연간 172만원이 줄어든다. 당연한 것 인가요? 국민을 섬기겠다는 중들이 주인을 기망하는 죄는 어떤 법으로 처벌해야 할지..... 진정 중·저소득층의 민생안정을 꾀하고 소득재분배효과도 높이려면 1천 2백만 원 이하는 3%인하해서 5%로, 4천 4백만 원 이하는 1% 인하해서 16%로, 8천8백만 원 이상은 2% 인상해서 28%로, 8천8백만 원 초과는 5% 인상해서 40%로 하는 것이 중·저소득층에 유리한 세율구조는 아닐까....

<표-132> 소득세율 인하의 내용 (2009년도에 1%p 인하, 2010년도에 1%p 추가인하)

현 행	개 정 안
☐ 종합소득세율 ○ 1,200만원 이하 : 8% ○ 4,600만원 이하 : 17% ○ 8,800만원 이하 : 26% ○ 8,800만원 초과 : 35%	☐ 구간별 2%p 인하 ○ 1,200만원 이하 : 6% ○ 4,600만원 이하 : 15% ○ 8,800만원 이하 : 24% ○ 8,800만원 초과 : 33%

<표-14> 소득세율인하의 계층별 효과

○ 1인 가구

(단위 : 만원, 결정세액 기준)

구분 총급여	'09년				'10년			
	현행	개정안	증감액	증감율	현행	개정안	증감액	증감율
2,000만원	23	22	△1	△6.4%	23	18	△5	△19.8%
4,000만원	228	213	△15	△6.4%	228	190	△38	△16.6%
6,000만원	534	501	△33	△6.1%	534	460	△74	△13.8%
8,000만원	964	918	△47	△4.8%	964	858	△106	△11.0%
10,000만원	1,442	1,377	△65	△4.5%	1,442	1,299	△143	△9.9%

○ 4인 가구

(단위 : 만원, 결정세액 기준)

구분 총급여	'09년				'10년			
	현행	개정안	증감액	증감율	현행	개정안	증감액	증감율
2,000만원	10	6	△4	△43.2%	10	5	△5	△51.3%
4,000만원	169	133	△35	△20.9%	169	115	△53	△31.7%
6,000만원	474	421	△53	△11.2%	474	385	△89	△18.8%
8,000만원	873	793	△81	△9.2%	873	738	△135	△15.5%
10,000만원	1,351	1,252	△99	△7.3%	1,351	1,179	△172	△12.7%

다음으로 소득세율 인하나 공제인상이 소비지출을 증가시킬 것인가를 검토해보자. 당연히 계층에 관계없이 가처분소득이 늘어나니 소비는 증가할 것이다. 그런데 감면예상액이 정부발표로 4.6조원이라고 하니 소비지출이 그만큼 늘어날 것인가? 물론 아니다. 거시경제이론의 기초만 있으면

이해할 수 있는 것이 소득에서 소비지출이 차지하는 비중을 소비성향이라고 부르고 추가로 소득이 증가할 때 추가로 소비가 증가하는 몫의 비중을 한계소비성향(MPC)라고 부르는데 이것은 일반적으로 저소득층이 크고 고소득층이 낮다. 그런데 2006년도 근로소득연말정산결과를 보면 근로소득세의 78.9%를 상위 20%계층이 지불하고 있고 종합소득의 경우 상위 20%계층이 91.3%를 지불하고 있다. 그러니 개산해보면 4.6조원의 감세 중 대략 이 정도의 몫이 상위 20%에게 돌아갈 것이다.⁸⁾ 이들 계층의 소비성향이 얼마인지는 알 수 없지만 정부자료가 가정한 0.7보다 작을 가능성이 크다. 결국 감세효과的大部分은 최고소득계층에 집중될 것이고 이론적 논거에 근거하면 소비증가는 감면액에 대비해서 그렇게 크지 않을 수 있다. 게다가 고소득층의 소득증가에 따른 소비지출의 증가는 국내생산을 유발하는 국내산 상품보다는 외제교급재화에 집중되거나 해외골프관광여행에 지출될 확률이 더 크지 않을까?

만약 소득세를 인하로 소비증대효과를 높이려면 중저소득층의 세율을 더 크게 내리고 고소득층의 세율은 인상하는 것이 더 바람직할 결과를 가져올 지도 모른다. 왜냐하면 소득세를 인하에 따른 재정지출 합리화는 곧바로 선진국의 예처럼 저소득층에 대한 지원사업이 우선 축소되기 쉬울 것이기 때문이다.

바로 이런 점 때문에 소비수요증가를 위해서는 소득세 감세보다 재정지출이 더 유효하다는 케인스의 주장이 설득력을 갖는 것이다. 조세연구원의 연구결과에서도 경기부양효과는 감세보다 재정지출의 확대가 더 효과가 크다는 연구결과가 있다.⁹⁾ 게다가 최근 기업투자가 저조한 것은 기업들의 투자자금부족에 비롯되는 것이 아니라 대규모 여유자금을 갖고 있지만 수익을 창출할 수 있는 새로운 사업분야를 찾지 못했기 때문이다.

② 법인세율 인하는 투자를 증가시킬 것인가?

법인세율인하는 투자를 증가시킬 것인가? 법인세율 인하는 법인의 세후이익금의 증가를 가져와 배당과 내부유보를 증가시킬 것이다. 그러므로 흑자법인에게는 효과가 있지만 적자법인에게는 아무런 효과가 없다. 지금 한국경제에서 수출중심의 첨단대기업은 여전히 호황을 누리고 있다. 불황에 허덕이는 것은 내수중심 재래형 산업들이고 대부분의 중소기업이 여기에 해당한다. 따라서 이들에게는 법인세율 인하가 아무런 혜택이 없다. 이들은 새로운 산업 또는 새로운 기술혁신의 기회가 중요하며 이러한 기회를 창출해주는 것이 오히려 정부의 역할이다. 따라서 세율인하나 보조금 지불이냐를 선택해야 하는 것일지도 모른다.

물론 대규모 흑자를 창출하는 첨단대기업의 경우 세율인하와 각종 세액공제의 증가는 투자유인으로 작동할 수도 있다. 그러나 1980년대 대규모로 세율인하를 단행했던 레이건의 세제개혁에 대한 연구결과를 보면 그렇게 투자자극효과가 크지 않거나 별로 연관관계를 찾지 못했다고 적고 있다.¹⁰⁾ 1981년부터 1986년에 걸쳐 단행된 레이건의 세제개혁은 매우 충격적일만큼 대규모적인 것이었음에도 불구하고 그 효과가 명료하지 않다는 연구결과는 감세정책의 실효성에 의문을 제기해준

8) 2004년 美 CBO 보고서에 따르면 부시정권의 "2001년 감세로 상위20% 소득자의 세부담은 감소한 반면, 20~60%에 속하는 중산층의 조세부담은 감세 이후 오히려 증가"한 것으로 나타났다.

9) 이 연구에서 조세승수는 0.23인데 지출승수는 0.4로 나타났기 때문이다.

10) 설비투자에 대한 영향을 연구한 결과를 보면 세제변화에 의해 설비투자행동에 근본적 변화가 생겼다는 증거는 확인할 수 없다. 1980년대 전반의 설비투자의 활성화의 주요인은 생산의 급증이고, 1981년 세제개혁은 매우 컸지만 부차적 역할에 그쳤다. 1985-87년의 설비투자의 저조는 생산의 저조가 주요인이고 1986년의 세제개혁의 영향은 컸지만 부차적이었다고 평가하고 있다. Cocker, C. Evans, O and Kenward, L., "tax policy and business investment: evidence from the 1980s" the United States Economy: Performance and Issues, IMF, 1992.

한편 세제변경이 설비투자에 커다란 영향을 주었지만 건조물투자에 대해서는 영향을 찾을 수 없었다는 연구보고도 있다. Auerbach, A. and Slemrod, J., "The Economic Effects of the Tax Reform Act of 1986", Journal of Economic Literature, 1997.

다. 특히 미국에서는 1980년대 감세의 결과 재정적자와 국가채무누적이 급속하게 진전되고 빈부격차가 확대되면서 아버지 부시정부에서도 레이건이 70%에서 28%까지 급격하게 인하했던 최고세율을 같은 공화당 보수정권인 아버지 부시정부에서 28%에서 31%로 인상했고 클린턴 정부가 다시 39.6%까지 인상했다. 그런데도 불구하고 1990년대 미국경제는 노동공급이 대폭 확대하고 경제전체도 장기간 호황을 누렸다. 물론 이 시기 장기호황의 근원은 IT혁명에 있었다고 이야기하듯이 결국 새로운 시장을 창출할 수 있는 새로운 기술혁신이 가능하나 아니냐에 의해 투자가 활성화되고 경기가 회복되는 것이지 세율인하에 의해 고용성장이 달성 가능한 것은 아니라는 점을 유의할 필요가 있다. 오히려 한국경제의 현단계는 자연증수(세율인상이 아니라 경제활동의 성과에 의해 자동적으로 증가하는 세수입)에 의한 세수입을 기술혁신을 선도하는 첨단과학분야의 육성과 인재육성, 그리고 녹색성장을 위한 환경분야에 투자하는 것이 장기적 경제구조를 안정적으로 확대시키는 지름길일 수도 있다.

5. 감세정책의 부정적 효과에 대한 외면

1) 감세정책이 지방재정에 미치는 영향

(1) 감세정책은 지방재정을 위축시킨다.

감세정책이 지방재정에 미치는 영향은 우선 지방재정의 재원을 감소시켜 결국 지방재정의 위기를 초래할 가능성이 크다는 점이다. 정부는 국세의 감세만을 제시하고 있다. 그러나 국가재정과 지방재정은 밀접한 관계를 가지고 있다.

우선 지방세의 경우 국세의 세목에 연동되어 세수가 결정되는 경우가 있다. 예컨대 주민세 소득할의 경우 과세표준이 국세의 소득세액이나 법인세액이기 때문에 소득세나 법인세가 감면되면 그대로 주민세 소득할이 줄어든다. 또한 주행세의 경우 교통에너지세에 연동되어 세수가 결정된다.

또한 지방재정은 지방세의 비중이 총조세의 20%에 불과하고 세외수입을 포함한 자주재원의 비중이 60%에도 미치지 못하기 때문에 중앙정부의 재정지원이 없으면 재정을 운영할 수 없다. 특히 광역단체의 도나 기초단체의 군과 일부 시에서는 이전재원이 없으면 지역공무원의 보수도 지급할 수 없는 지경이다. 그런데 국세에 대한 감세정책을 실시하면 자동적으로 지방재정에 대한 이전재원이 줄어든다. 지방교부세는 내국세에 연동되어 있고, 균형발전특별회계나 농어촌특별회계의 경우 국세의 감소는 그대로 지방에 대한 보조금의 감소로 이어진다. 또한 중앙정부의 세출구조조정이 이루어질 경우 지방에 대한 보조금이 우선 삭감될 가능성이 크다.

이처럼 중앙정부의 감세정책은 곧바로 지방재정의 재원감소를 초래하고 그 이면에서 지방정부에게 의무적 지출을 부과할 경우 지방재정은 지방채발행을 통해 이러한 의무적 지출을 충당해야 하는 상황을 맞이하게 될 수 있다. 이는 신자유주의적 감세정책을 추진했던 미국이나 일본에서 나타난 현상이다. 결국 한국에서도 중앙정부의 대규모 감세정책은 지방재정의 재원감소로 이어져 자치행정을 제약하고 특히 낙후지역 등에서 주민의 삶의 질 하락으로 이어지고 중장기적으로는 지방재정이 위기에 빠질 가능성이 커지게 된다.

2008년도 정부가 제출한 세제개편안을 기준으로 지방재정에 미치는 재원감소효과를 시산한 것이 <표-15>이다. 우선 당장 2008년도에 주민세 소득세할이 3,582억원 줄어들고 종합부동산세, 주세, 주행세 등 지방으로 이전되는 재원의 감소를 합치면 지방재정으로 귀속될 재원 중 2조 5,480억원이 감소할 것으로 추계되고 있으며, 2008-12년간의 중기재정계획에 따르면 5년간 지방재정으로 돌려질 가능성이 있는 재원 중에서 43조 7,283억원이 줄어들 것으로 추계되고 있다. 물론 중앙정부는 이러한 재원감소는 자연증수분이기 때문에 기존에 지방으로 이전되는 재원은 줄어들지 않

는다고 강변하지만, 그러나 복지지출을 포함한 지방재정의 팽창은 필연적인데 재원의 자연증수분을 중앙정부가 감세로 돌리면 지방재정은 재원제약으로 복지지출을 감당할 수 없게 되어 결국 재정력이 취약한 지역의 주민들의 복지수준이 줄어들 가능성이 커지는 것이다.

<표-15> 중앙정부 감세정책이 지방재정에 미치는 영향(2008년도 기준 누계)

세목	2008	2009	2010	2011	2012	2008-12	비고
주민세 소득세할	3,582	2,550	5,190	5,841	5,814	22,986	
주민세 법인세할	-	2,752	7,903	9,752	9,752	30,159	
내국세 감세총액							
지방교부세 감소	15,362	25,530	57,020	67,367	67,732	223,011	내국세 39.24%
종합부동산세 감소	1,600	15,190	22,700	22,700	22,700	84,890	부동산교부세
주세 감소	10	30	30	30	30	130	균특회계 재원
교육세 감소	1,590	350	1,370	2,090	2,090	7,490	교육교부금재원
농어촌특별세감소	-	-	14,890	20,890	20,890	56,670	농특회계
주행세 감소	3,336	3,660	1,656	1,656	1,656	11,965	교통세 26.5%
지방재원 감소	25,480	34,872	110,759	130,326	130,664	437,283	

출처: 국회 예산정책처, NABO세수추계 및 세제분석 2008-2012년, 2008.10을 근거로 시산

(2) 감세정책은 계층간 지역간 격차를 확대시킨다.

정부가 발표한 자료를 보면 감세정책에 의해 소비와 투자가 증가하면 일자리가 늘어나고 성장잠재력이 확충될 것이라고 한다. 그렇게 되기를 학수고대해본다. 그런데 감세정책이 양적 성장의 기반을 될 수 있을지 모르지만 그로 인해 계층간 격차는 더욱 확대될 수 있다는 점은 간과하고 있다. 조세의 중요한 기능의 하나가 소득재분배기능임은 재정학의 기초이다. 그런데 그 기능이 지나쳐서도 안되지만 약화되는 것도 문제이다. 한국처럼 평등사상이 보편화된 사회에서 부와 소득의 불평등이 커진다는 것은 곧 사회적 갈등의 원인이 되기 쉽다. 게다가 정부가 드러내놓고 가진 자의 편을 드는 정책을 강화한다면 더 그러하지 않을지 우려된다.

한편 소득세나 법인세의 감세정책은 국세의 감세정책이지만 감세가 이루어지면 지방교부세나 교육교부금 등 지방자치단체의 재원이 동반 삭감된다는 사실은 제대로 인식되지 못하고 있다. 예컨대 소득세가 4.6조엔 삭감되면 지방교부세는 일반행정과 교육행정을 포함하면 대략 1.8조엔 이상의 지방교부세가 감소한다. 이처럼 지방교부세 재원이 축소되면 재정력이 취약한 시군에 대한 재원보전이 줄어들게 되어 결국 수도권과 비수도권간 격차를 확대시키게 된다. 소득세의 개편으로 확대되는 계층간 소득격차가 지역간 격차의 확대로 재생산되어 사회적 균열을 심화시킬 가능성이 크다.

또한 종합부동산세의 감세정책은 그 자체로의 합리화에 대한 명분은 차치하고라도 그것이 지방세인 취득세와 등록세 즉 거래과정의 세부담을 줄여주고 보유세를 강화한다는 대칭논리(역지논리였지만)의 산물이라는 점도 고려해야 한다. 종합부동산세의 세수로 거래세의 감소를 보전해준다고 하지만 기실 거래과세의 자연증수효과까지 고려하고 있는 것은 아니다. 그런데 지금 종합부동산세수의 자연증가가 커지고 이를 배경으로 대규모 감세로 이행할 경우 중앙정부의 입장만이 아니라 지방정부의 입장도 배려하면서 추진되어야 한다. 지방자치는 엄연히 중앙정부로부터 자율성을 유지해야 하는데 한국의 중앙정부는 지방정부에 엄청난 영향을 미치는 문제도 지방정부의 의사를 무시한 채 일방적으로 추진하는 일이 다반

사다. 이번 세제개편안에서도 소득세 법인세의 세율인하와 공제액 인상에 따른 주민세 소득할의 감소, 종합부동산세만이 아니라 목적세의 통폐합문제에 따른 지방자치단체의 세수변동 등 다양한 영향이 예상되는데 이에 대한 충분한 사전고려가 있었는지 궁금하다.

2) 감세정책과 재정위기 가능성

정부는 감세를 추진하면서 세계잉여금이 대규모로 발생하고 있고 이 중에서 절반은 항구적으로 증가하는 세수이므로 이것을 감세로 돌릴 수 있다면서 항구적 감세를 추진하고 있다. 그러나 정부가 항구적 세수증가라고 추정하는 세수 그 자체도 일시적인 경기의 영향을 받는 부분이 크지만 설사 항구적 세수증가가 있다고 해도 기왕에 국가채무가 GDP의 30%수준을 넘어서고 있는 상황에서 국가채무상환을 우선해야 할 자연증수를 감세로 돌리는 것은 중장기적으로 재정위기를 초래할 가능성을 높이는 것이다. 즉 IMF경제위기를 수습하는 과정에서 발생되었던 국채누적문제와 실업과 비정규직의 증대 등에 따른 양극화에 대한 사회적 투자수요가 늘어나는 상황에서 재정적자를 확대시키고 동시에 국민의 삶의 질을 악화시킬 가능성이 크다는 점이다.

<표-16> 중장기 총수입 전망: 행정부 vs. NABO

(단위: 조원, %)

		2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
행정부 (1)	총수입	275.6	295.0	314.7	339.2	367.0	7.4
	국세	166.9	179.6	188.0	199.7	212.4	6.2
	기타	108.7	115.4	126.7	139.5	154.6	9.2
NABO (2)	총수입	274.5	292.6	314.4	337.2	361.2	7.1
	국세	166.7	178.3	184.2	196.8	209.7	5.9
	기타	107.8	114.2	130.2	140.4	151.5	8.9
차이 (1)-(2)	총수입	1.1	2.4	0.3	2.0	5.8	-
	국세	0.2	1.3	3.8	2.9	2.7	-
	기타	0.9	1.2	-3.5	-0.9	3.1	-
차이율	총수입	0.4	0.8	0.1	0.6	1.6	-
공기업불하 예상				0.5	2.1	7.1	
추가재정적자 예상 1		1.1	2.4	0.3	2.0	5.8	NABO추계
추가재정적자 예상 2		1.1	2.4	0.8	4.1	12.9	NABO+공기업불하차질
국가채무누적(정부안)		317.1	333.8	355.5	380.2	407.3	
국가채무누적 예상 1		317.2	337.3	359.3	386.0	418.9	NABO 추계
국가채무누적 예상 2		317.2	337.3	359.8	388.6	428.6	NABO+공기업불하차질

주: 행정부 2008년 전망의 경우, 국세는 전망치를 사용하고, 국세외수입은 예산상 수치임
 자료: 대한민국정부, 「2008~2012년 국가재정운용계획」, 2008. 10.

<표-15>는 정부가 발표한 세제개편안과 중기재정계획을 근거로 발생가능한 재정적자를 시산한 것이다. 우선 국회예산정책처가 점검한 결과를 기초로 정부가 예상하는 재정적자보다 실제로 2012년까지 11조 6천억원의 추가 적자가 발생할 가능성이 있다. 또한 정부는 항구적 감세로 줄어드는 세입을 공기업 불하대금으로 조달할 계획을 갖고 있다. 그것이 중기재정계획에서 2010-12년간 세외수입의 증가규모가 커지고 있음에서 드러난다. 정확한 자료를 발표하지 않기 때문에 세외수입의 평상시 증

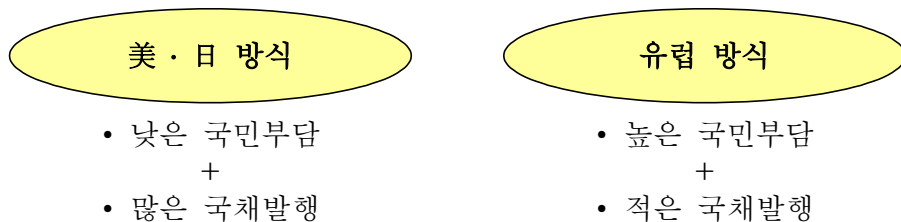
가율을 고려하여 공기업불하액을 추계할 경우 대략 3년동안에 9조 7천억원 정도로 추정된다. 이것은 금융시장여건의 변화에 따라서는 공기업 불하가 제때 이루어지지 않을 수도 있으며, 설사 불하가 이루어진다고 해도 이후의 재정여건에 대한 배려는 보이지 않는다. 공기업 불하는 1회성 임시세입이기 때문에 2012년에 공기업불하로 균형재정을 이룬다고 해도 2013년에는 그만큼의 세입결손이 불가피하기 때문에 세출삭감을 하거나 공채발행을 늘리거나 아니면 새 정부 출범과 함께 국민의 저항을 각오하고 세율인상을 추진하지 않을 수 없을 것이다. 이럴 경우 세율인상은 외국의 사례를 보면 대체로 소비세(부가가치세)의 세율을 인상할 가능성이 매우 높다.

한편 세율을 인하하는 일반감세는 이후 대규모 재정적자가 발생하더라도 그것을 메울 재원조달기능을 발휘하기 힘들게 만든다. 미국과 일본은 지속적인 감세정책으로 인해 재정적자가 크게 확대되었고 일본의 경우 재정재건이 국가재정정책의 최우선과제임은 주지하는 사실이다.¹¹⁾ 미국도 부시정권 8년 동안 쌍둥이 적자가 심화되어 지금과 같은 경제위기를 초래하고 있음도 주지의 사실이고 오바마 후보의 수락연설에서도 미국 국민들이 부시정권 8년 동안에 국민소득이 2천 달러가 감소했다고 강조하고 있다.

물론 세금은 적을수록 좋다. 경제적 여건이 현저하게 개선되어 낮은 세율로도 많은 세수가 확보될 수 있다면 조세부담이 낮아지는 것은 바람직하다. 그러나 저출산 고령화 등 사회경제적 여건이 급속하게 변화하는 사회에서 정치적 공세의 일환으로 세율은 인하하는 것은 장래의 재정수요 증가 시에 다시 세율을 인상하기 어렵다는 사실을 고려할 때 신중하게 접근해야 한다. 법인세의 경우에는 투자증대를 유도하기 위해서는 일반감세보다는 한시적인 투자세액공제 등 선별감세조치가 바람직하다.

그리고 양극화의 해소 등 더불어 사는 협력사회를 위해서는 소득이 있으면 조세를 부담해야 하고 소득수준이 클수록 더 많은 세금을 부담해야 한다는 공감대가 확산되어야 하고, 사회경제적 변화에 의해 새로운 재정수요가 발생하면 기존 지출구조의 효율화를 통해 절약된 재원으로 충당하고 그것을 넘어서는 경우에는 경우에는 새로운 조세부담의 증가가 불가피하다는 재정책임성(fiscal accountability)도 강조되어야 할 필요가 있다.

선진국들의 재정운용방식을 비교분석하고 우리 여건에 알맞은 방식을 선택하는 것이 중요하다.



조세부담률과 국가채무규모는 대응관계에 있다. 예컨대 2004년도 국가채무비율을 보면 한국 26.1%, 영국 44.2%, 덴마크 49.4%, 노르웨이 51.1%, 미국 63.4%, 일본 157.6% 순인데 국민부담율은 한국

11) 일본은 1990년대에 세 차례(1994, 98, 99년) 감세로 적자가 확대되어(2000년도에 -7.5%) 결국 국가채무도 지속적으로 증가하고 있다. 일본의 국가채무비율(GDP대비 %)은 (1977)34.9 → (85)72.1 → (91)64.8 → (97)100.3 → (02)149.4 → (04)157.6로 증가하였다.

24.6%, 일본 25.3%, 미국 25.4%, 영국 36.1%, 노르웨이 44.9%, 덴마크 49.6% 순이다. 즉 국민부담율이 낮은 미국 일본은 국가채무비율이 큰 반면 국민부담률이 높은 유럽국가들의 국가채무비율은 낮게 나타나고 있다. 함부로 일반감세정책을 통해 조세부담률을 낮추는 것은 국가채무를 증가시켜 장기적 재정운영에 장애요인을 만들 수 있음을 경고하는 사례이다. 일반감세(세율의 항시적 일률적 인하)와 선택감세(세율의 한시적 인하나 각종 공제제도 등 감면제도의 한시적 도입)에 대한 효과를 분석하고 경제적 부진의 원인에 따라 적절하게 선택하는 것이 필요하다. 조세는 경제주체들의 행동과 관행을 변경시킬 수도 있다. 투기행위를 가볍게 다루면 쉽게 투기행위에 빠져든다. 건전한 경제활동이 영향을 받게 되는 것이다.

3) 한국사회의 미래에 대한 전망부재

이번 발표된 정부의 세제개편안을 일견하면 아직도 대통령선거구호였던 747공약에 집착하는 모습이다. 물론 약속이니 지키는 것이 필요하다. 그러나 선거공약은 어차피 표를 얻기 위한 선동적 수단이다. 이제는 한국사회의 장기적 전망을 분명하게 내걸고 이를 위한 장단기 정책을 차분하게 추진해야 한다. 어느 국민도 정부가 실패하기를 원하지 않는다. 비록 반대했던 사람들도.. 정부가 실패하면 그 고통은 모든 국민이 감내해야 하기 때문에.

그런데 국가의 물적 토대인 재정, 그 중에서도 대들보인 세제를 대대적으로 개편하는데 너무 단기간에 서두르고 있다는 느낌을 지울 수 없다. 참여정부에서는 조세개혁특별위원회까지 만들고도 상충되는 의견조율이 잘 안되어 마무리하지 못했는데(물론 이것이 참여정부의 한계라고 비판할 수도 있겠지만) 이번에는 국회를 압도적으로 지배하게 된 결과인지 몰라도 너무 급속하게 추진하고 있다. 모든 세제개혁에는 철학이 있다. 그리고 거기에서 빼놓을 수 없는 필수요소가 있다. 그것은 “공평, 효율, 간소화”이다. 그런데 이번 세제에서 공평성은 크게 훼손되고 있다. 물론 소득세의 세액공제에서 필수적 생계지출요소를 확대하고 있기는 하지만 전체적으로 세제에 의한 재분배효과는 크게 약화되고 있다.

또한 세제개혁의 결과 실현될 사회에 대한 명확한 전망도 없다. 7% 성장능력을 갖추면 어떤 사회가 될 것인가? 일자리가 늘어나면 실업이 줄고 중·저소득층의 소득이 늘어날 것이다. 규제완화와 시장자율의 확대는 그 자체로 부와 소득분배의 격차를 확대시킬 것이다. 그런데 이를 사후적으로 치유하는 조세의 소득재분배기능은 약화되었다. 그렇다고 세수가 감소하는데 사회안전망 확보를 통한 사전적 사후적 생활안전보장이 이루어진다는 전망도 없다. 오히려 對人·사회서비스지출의 삭감이 예상된다. 그렇다면 개혁의 고갯마루를 넘어서면 거기에 젖과 꿀이 흐르는 넘치는, 안심하고 안전한 삶을 누릴 수 있는 낙원이 기다리고 있을까?

지금 세제개혁을 통해 가치분소득을 늘려주고 그것이 소비와 투자의 증가로 이어지고 그래서 7% 성장이 실현될 것이라는 낙관적 기대는 사람들의 기대심리를 충분히 고려하고 있지 않다. 일본의 경험에서 보듯이 사회안전망이 부실하여 미래가 불안하고 노후가 염려되면 주머니에 돈이 생길수록 소비보다 저축을 증가시킨다. 그래서 불황이 계속되면 더 불안해져 더 많이 저축하게 된다. 그 결과 일본이 잃어버린 10년을 경험했다는 사실을 잊지 말기 바란다. 국민의 정부와 참여정부가 실패해서 잃어버린 10년이 온 것이 아니라 그나마 정비해온 사회안전망을 해체하고 조세의 공평성을 훼손하면 사회는 더욱 불안한 사회로 치달릴 것이고 정말 잃어버린 10년이 시작될 수도 있음을 유념해야 한다. 그러면 사람들은 합리적인 행동을 하지 않는다. 가진 자만이 잘 살 수 있는 사회는 없다. 가진 자와 못 가진 자가 더불어 협력하는 사회만이 지속가능한 사회가 된다.

이명박 정부의 세계개편안에서 찾기 힘든 ‘미래사회에 대한 전망’을 어디에서 찾을 수 있을까?

6. 큰 정부 복구국가에서 배운다.

그런데 달러라는 기축통화를 장악하고 유일강대국의 군사력을 확보하고 있는 패권국 미국을 제외하면, 20세기말 세기 전환기에 생긴 대불황 하에서 선진국들이 취한 경제정책과 그 귀결은 세 가지 유형으로 구분된다. ‘두 마리 토끼를 쫓는 자는 한 마리도 잡지 못한다’라는 격언에 비유해서 표현하면 다음과 같다.

첫째 유형은 ‘두 토끼를 쫓는 자는 한 마리도 못 잡는다’는 격언을 굳게 믿고 ‘한 마리’만 쫓았는데 한 마리도 잡지 못한 유형으로 일본이 대표적이다.

둘째 유형도 ‘두 토끼를 쫓는 자는 한 마리로 못 잡는다’는 격언을 굳게 믿고 한 마리를 쫓아 한 마리는 확실하게 잡은 유형으로 ‘유럽의 복권’을 노리는 프랑스와 독일이 대표적이다.

셋째 유형은 ‘두 토끼를 쫓는 자는 한 마리도 못 잡는다’는 격언을 믿지 않고 ‘두 토끼를 쫓는 자는 두 토끼를 다 잡는다’며 둘 다 쫓아 둘 다 잡은 유형으로 스웨덴이 그 예이다.

일본은 재정재건은 포기하고 경기회복이라는 한 마리 토끼만 추구하여 기업의 국제경쟁력 강화를 우선적 정책과제로 삼고 기업의 조세부담을 낮추는 데 전력을 기울였다. 재정재건을 꾀했던 시기에나 재정수지의 균형을 포기했던 시기에나 일본은 일관해서 기업의 조세부담 또는 사회보장 부담의 경감을 추구했다.

그러나 그 결과는 ‘두 토끼 모두 잡지 못하는’ 비극으로 막을 내렸다. 당초부터 포기했던 재정수지의 파탄은 물론이고 노렸던 한 마리 토끼도 잡지 못하고 최악의 경기침체를 겪고 있다. 즉 일본의 재정적자는 거품이 붕괴된 1993년에 GDP의 약 1.6%에 불과했으나 1999년도에는 GDP의 약 7.8%까지 급증한다. 게다가 경제성장률도 1998년에 -1.9%로 급전했고 2001년도에 음(-)을 기록하고 있다. 즉 일본은 재정재건만이 아니라 경기회복에도 모두 실패하며 한 마리 토끼만을 쫓아 한 마리도 못 잡는 쓴맛을 보고 말았다.

한편 똑같이 한 마리 토끼만 쫓았지만 그 대상이 경기회복이 아니라 재정재건이었던 프랑스와 독일은 한 마리 토끼를 잡는데 성공했다. 1991년에 네덜란드의 마스트리히트에서 합의했던 마스트리히트조약에서는 1997년에 중앙재정, 지방재정, 사회보장기금이라는 세 정부를 포함한 일반정부의 재정적자를 GDP대비 3% 이내로 억제할 것을 요구하고 있다. 그러므로 유럽연합(EU)에서 주도권을 잡으려는 프랑스나 독일도 1997년에 재정적자는 GDP대비 3% 이내로 억제하려고 전력을 기울였다.

마스트리히트조약이 발효되던 1993년에 프랑스의 재정적자는 GDP대비 5.7% 였는데 1997년에는 3.0%로 억제하고 있고, 독일도 1993년에 GDP대비 3.2% 였던 재정적자를 1997년에는 2.6%까지 저하시켰다.

그렇지만 한 마리 토끼만 쫓은 대가는 컸다. 높은 실업률 하에서 프랑스도 독일도 긴축재정을 실시해야 했고, 사회보장개혁을 기축으로 하는 재정재건계획을 세워야 했다. 그 결과 프랑스의 실업률은 1993년의 11.6%에서 1997년에 12.5%로 악화했고, 독일의 실업률은 1993년의 8.8%에서 1997년에 11.4%로 급속하게 악화했다. 분명히 프랑스나 독일은 재정재건이라는 한 마리 토끼는 잡았다. 그러나 또 한 마리의 토끼인 경기회복을 쫓지 않아 실업률을 높여 버린 대가는 노동조합의 격렬한 저항과 함께 정권을 흔들어 결국 보수정당이 모두 교체되는 정치적 대가를 지불해야만 되었던 것이다.

마지막으로 경제적 성과의 향상과 재정재건이라는 두 마리 토끼를 모두 쫓았던 나라 스웨덴의 경제적 상황도 1990년대 초반에는 절망적이었다. 1993년에 재정수지의 대GDP비는 -12.3%였고, 경제성장률도 -2.1%라는 참담한 형편이었다. 이러한 스웨덴 경제의 상황을 보고 시장원리주의자들은 ‘스웨덴 모형’의 실패라고 환호했다.

그러나 1990년대 초반의 비참한 상황은 ‘스웨덴모형’의 실패가 아니었다. 왜냐하면 이러한 위기는 ‘스웨덴모형’을 추진해왔던 사회민주당(SPD)의 장기안정정권이 1976년 붕괴되면서 스웨덴 모형이 변질되었던 결과였기 때문이다. 1976-82, 1991-93년에 정권에서 밀려났던 사회민주당이 1994년 세 번째로 취임하면서 재정건전화정책을 세우고, ‘스웨덴 모형’의 복권을 위한 두 마리 토끼를 쫓는 정책을 시작한다.

1994년에 간신히 국민의 과반수 지지를 얻어 유럽연합에 가맹하기로 결정했지만 유로(Euro)참가는 거부되었다. 그러나 이성적인 스웨덴국민은 유로 발족 당초부터는 참가하지 않지만 언제라도 참가할 수 있도록 마스트리히트조약의 조건만은 충족시켜 두기로 했다. 1995년 재정계획에서 마스트리히트조약의 기준인 1997년에 일반정부 재정적자를 GDP대비 3% 이내로 억제하고 1998년까지 재정적자를 해소하는 계획을 세웠는데 결과는 1998년에 GDP대비 2.2%의 흑자재정을 실현했다.

그런데 수출의존도가 40%에 달하는 스웨덴은 수출로 살아가야 하기 때문에 기업의 국제경쟁력도 강화해야 했다. 재정재건과 동시에 국제경쟁력을 높이는 ‘두 토끼 잡기’전략을 세우지 않을 수 없었다. 그 결과 실업률이 1993년도에 8.2%에서 1999년도에 5.8%로 하락했고, 경제성장률도 1991-3년에 음(-)의 성장을 기록했지만 1999년에는 GDP성장률 3.6%를 기록하고 있다. 스웨덴은 경기회복과 재정재건이라는 두 마리 토끼를 쫓아 두 토끼를 모두 잡았다.

시장원리주의자들은 이러한 결과에 눈을 돌리고 싶지 않은가 보다. 한국의 위기상황에서 스웨덴의 성공은 별로 주목받지 못했다. 대부분의 관변학자들이 영국, 뉴질랜드, 호주, 미국 등 앵글로아메리카의 성공적 개혁만을 찬양하며 규제완화, 민영화, 작은 정부 등 신자유주의적 개혁을 강조했다.

그러나 스웨덴의 은행위기에 대한 대응은 미국의 그린스핀 연방준비위 의장도 절찬했다. 스웨덴경제의 성공에 대해서 IMF나 OECD도 칭찬했고, 신용평가조작으로 한 나라 경제를 위협에 빠트리기도 하는 무디스까지도 스웨덴을 절찬하고 있다. 스웨덴이 연금개혁을 비롯한 재정의 구조개혁, 나아가 경제의 구조개혁을 과감하게 실시했기 때문이다. 물론 GDP대비 2.0%의 흑자를 유지한다는 재정목표를 견지하고 있는 것이나 실업극복도 높게 평가하고 있다.

세계공황에 허덕이던 1930년대에 런던 ‘에코노미스트’지는 스웨덴이 세계공황의 물결에 휩쓸리지 않았던 것을 간파하고 스웨덴을 세계공황이라는 ‘절망의 바다’에 떠있는 ‘희망의 섬’이라고 칭찬했다. 그런데 그 스웨덴은 20세기에서 21세기로의 전환기에 생성된 대불황이라는 ‘절망의 바다’에서도 여전히 ‘희망의 섬’으로 남아 있다.

그러나 슬프게도 한국경제는 세기 전환기에 찾아온 대불황이라는 ‘절망의 바다’에서 난파하여 IMF의 구조를 받으며 ‘희망의 섬’을 찾아 헤매고 있다.

그러면 스웨덴은 어떻게 성공했는가. 1994년 9월 재집권한 스웨덴 사회민주당은 무엇을 위해 재정재건이 필요한가를 명확하게 국민에게 설명하고 일치협력해서 재정재건에 대응할 것을 호소했다. ‘강한 복지(strong welfare)’를 위해 ‘강한 재정(strong finance)’을 구축하자.

국민에 대한 복지서비스를 강화하려면 재정을 강화할 필요가 있다. 그런데 재정을 재건하려면 경비를 삭감해야 하고, 경비를 삭감하면 반드시 가난한 사람들에게 피해를 주게 된다. 왜냐하면 스웨덴의 재정은 국가와 지방을 통한 경비지출의 절반이 복지관련 수당인 현금급부이다. 나머지 절반이 실질적 경비인데 그것도 복지, 교육, 의료 등의 사회적 서비스가 중심을 이루고 있다.

그러므로 경비를 삭감하면 가난한 국민의 생활을 지원하는 경비를 삭감하게 된다. 실제로 실업수당을 실업 전 임금의 90% 수준에서 단계적으로 75%까지 인하했다. 게다가 아동수당, 질병수당 등도 인하했다.

이처럼 경비를 삭감하면 가난한 국민이 고통을 받으므로 부유한 국민은 조세로 고통을 분담하는 것이 바람직하다. 즉 가난한 국민은 경비로, 부유한 국민은 조세로 고통을 분담하여 협력해서 국민의 '공동의 곤란'인 재정을 재건하자고 호소했던 것이다.

스웨덴의 소득세는 대다수의 국민이 납세하는 지방소득세와 고액소득자만 납세하는 국세소득세로 구성되어 있고, 세율은 지방소득세가 평균 31%의 세율이고 고액소득자에 대해서는 다시 그 위에 20%의 세율의 국세가 과세되는데 이 세율을 1995년에 20%에서 25%로 인상했던 것이다.

불황에 경비삭감과 증세를 통해 재정재건에 대응하면 불황이 심각해진다는 비판이 끊어오른다. 그러나 스웨덴은 이처럼 재정재건에 대응하는 동시에 경기회복을 위한 경비의 내용을 크게 전환시켰던 것이다. 작금에 보수세력을 대변한다는 야당이 앞장서 법인세율을 인하하고 여당이 소득세를 인하로 맞장구치는 한국과 대조적이지 않는가.

한편 스웨덴이 경기회복을 위해서 가장 중시했던 경비지출이 교육투자이다. 경제성장과 고용확보와 소득의 평등한 분배라는 세 가지 정책과제를 동시에 달성하려고 하면 교육투자밖에 없다고 스웨덴은 주장한다.

시장경제를 활성화하려면 무엇보다도 인적 능력을 높이는 것이라고 믿은 스웨덴은 정보교육을 비롯한 공적 학교교육의 충실을 추진했다. 동시에 사회인의 재교육에 역점을 기울이고 있다.

특별장학금제도를 도입하는 동시에 1997년부터는 연간 20만 명을 대상으로 하는 '성인교육계획(Adult Education Initiative)'을 전개하고 있다. 스웨덴의 인구가 2000년 현재 891만 명에 불과하다는 점을 고려하면 얼마나 대규모 계획인가를 알 수 있다.

게다가 이러한 교육투자의 결과로서 대학을 비롯한 고등교육기관이나 연구기관에 축적된 연구개발의 성과를 기업으로 이전시키는 계획도 실행하고 있다. 1997년의 연구개발비가 GDP대비 3.8%로 세계에서 가장 높은 나라가 스웨덴이다. 그런데 한국의 상황은 어떤가.

스웨덴이 경제활성화를 위해서 두 번째로 중시한 경비지출은 환경정책이다. 교육투자에 의해 인간이 능력을 높이더라도 인간이 건강하게 활동할 수 없으면 경제활성화는 안 된다. 인간이 건강하게 활동할 수 있으려면 쾌적한 환경이 보전되어야 한다.

게다가 환경보전은 '기술혁신의 보고'이며 '시장개척의 보고'이기도 하다. 즉 환경을 보전하려고 하면 새로운 혁신(innovation)이 생기고 새로운 시장도 열린다고 스웨덴은 생각했다.

세 번째로 중시한 경비지출은 정보기술(IT)이다. 즉 스웨덴은 '세계최강의 IT국가'를 목표로 IT의 하드웨어 정비와 소프트웨어 개발도 중시했지만 스웨덴이 중점을 둔 것은 인적자원(humanware)의 육성이었다. IT를 교육하는 전문인력을 6만 명 고용할 계획을 세웠다.

스웨덴이 네 번째로 중시했던 경비지출은 '강한 복지'이다. 특히 육아서비스에 중점을 둔 복지의 강화를 꾀했다.

스웨덴은 증세를 실시해서 재정재건을 꾀하는 동시에 경비지출의 내용을 크게 변경시켜 경제활성화를 꾀하는 재정운영을 통해 '두 토끼를 쫓아 두 마리 다 잡았던' 것이다.

도쿄대 진노 나오히코 교수는 스웨덴은 '자신과 낙관주의(confidence and optimism)'로 위기를 극복했고, 일본은 '불안과 비관주의'로 위기극복에 실패했고, 그것은 '인간을 신뢰한 나라'와 '인간을 신뢰하지 않은 나라'의 차이라고 침몰하는 일본의 현실을 비판하고 있다. 증세를 통해 교육, 환경, 복지 등 사회적 안전망과 사회적 하부구조를 확충했던 스웨덴의 성공과 감세와 공공투자사업확대를 통한 수요창출에 주력했던 일본의 실패를 빗댄 말이다.

스웨덴의 경험에서 배우면 증세는 반드시 불황을 심각하게 만드는 것은 아니다. 증세의 효과는

재정지출의 효과와 조합으로 고려하지 않으면 안 된다. 즉 증세를 해도 재정지출의 대상과 방향을 정확하게 설정하면 ‘두 토끼를 쫓아 두 마리 다 잡을’ 수 있는 것이다.

스웨덴은 인간의 능력을 높여 생산성을 향상시키고 지식집약산업을 창출함으로써 국제경쟁력을 높이려고 하고 있다. 우수한 능력의 인간이 존재하지 않는 지역에 지식집약산업이 탄생할 수는 없다. 이러한 인간의 능력을 높이는 교육투자는 정부가 담당해야 한다고 생각하고 있다. 그래서 고소득층의 추가적인 조세부담을 호소했던 것이다. 스웨덴은 인간을 신뢰하고 인간의 능력을 높이는 교육투자에 치중하며 협력을 유도하여 성공하였다.

한국은 지금 일본처럼 가능한 한 비용을 낮추어 국제경쟁력을 강화하려고 하고 있다. 경제개혁을 하면서 가장 강조되었던 말이 구조조정이고, 구조조정 하면 우선 인원삭감으로 시작한다. 그래서 민간기업도 정부도 ‘목’ 자르기 시험에 열중이다. 거리에는 실업자가 넘쳐흐른다. 게다가 가능한 한 직무를 단순화시켜 시간제 노동 등의 비정규종업원에게 직무를 맡겨 노무비용을 억제하려고 한다. 인간의 사회에서 인간이 추방되며 인간에 대한 신뢰가 허물어지고 있다. 인간의 사회에서 인간을 추방하는 광기(狂氣)가 정기(正氣)라고 생각하는 듯 하다. 사람들은 언제 자신이 사회에서 추방될지 고용불안에 떨며 살아간다. 젊은이들도 일자리를 못 구해 좌절하고, 그러면서도 고용불안을 걱정하며 가장 생산성이 낮은 공무원 시험에 열중이다.

다른 한편에서는 기업의 조세부담과 사회보장부담을 낮추어야 국제경쟁력이 강화된다고 외친다. 심지어 그럴듯한 논리로 법인세를 폐지해야 살아남을 수 있다고 허언(虛言)을 하는 자들도 있다. 조세부담률의 높이와 ‘자신의 국가에서 태어나 좋았다’고 생각하는 국민의 비율의 높이는 비례한다고 한다. 즉 조세부담이 높은 나라는 자신의 나라에서 태어나 좋았다고 생각하고 있는 국민의 비율이 그 만큼 높은 나라인 것이다. 그런데 최근에 한국에서 금융소득종합과세의 기준을 4천만원에서 더 낮추어야 한다는 전문가의 의견에 ‘그러면 부유층이 자산을 해외로 도피시킬 우려가 있다’고 반대하는 의견이 많았다는 소식을 들으며 우리 사회에는 한국에서 태어나 불행하다고 생각하는 국민이 많구나 라는 탄식이 절로 나온다. 그런데 이러한 주장을 하는 자들이 대개는 부유층이거나 권력층이거나 식자층이라는데 한국사회의 절망감이 더 크다.

21세기는 지식집약산업이 국가경쟁력을 좌우할 것이라는 것은 널리 공감하고 있다. 세계은행이 192개국을 대상으로 한 조사에서 경제성장률에 대한 기여율을 보면, 기계설비나 하부구조 등의 물적 자본은 16%, 천연자원은 20%에 불과하며 나머지 64%는 인적 사회적 자본에 의해 이루어지고 있다. 즉 인적 사회적 자본이 경제활성화의 열쇠를 쥐고 있는 시대가 시작되고 있다.

그런데 지적 기술이 결정적 역할을 담당하는 정보·지식산업의 시대에는 사회적 생산의 전제조건인 사회적 하부구조(social infrastructure)는 스웨덴의 경험에서 배우면 세 가지로 집약된다. 첫째는 새로운 기술혁신을 뒷받침하는 연구·개발이고, 둘째는 그것을 가능하게 하는 교육체제의 정비이고, 셋째는 활발한 지적 활동의 전제로서의 생활의 안전과 쾌적성의 보장이다.

새로운 지식집약산업은 손가락을 입에 물고 기다리고 있어도 생성되지 않는다. 지적 능력이 높은 인간이 존재해야 비로소 탄생한다. 그런데 한 사람 천재의 번뜩임으로는 새로운 산업구조의 창출은 무리다. 사회의 구성원이 각각의 지적능력을 높이지 않으면 안 된다. 즉 지식집약산업은 지적 능력의 기반이 없으면 탄생하지 않는 것이다.

이러한 지적 능력의 육성이나 연구개발에 효과를 높이려면 시간을 필요로 한다. 그러므로 지적 능력의 육성이나 연구개발을 정부가 사회적 하부구조로서 정비해야 한다. 이러한 사회적 하부구조와 사회적 안전망을 정비하는 것이 국가이며 그 물적 토대가 재정이다. 그러니 재정재건을 통해 강한 재정을 구축하는 것이 얼마나 중요한 일인가는 재론할 필요가 없다.

한국이 지속적 발전이 가능한 사회경제구조를 구축하는 길은 인간의 능력을 높이고 인간이 안

심하고 생활할 수 있도록 환경과 복지를 구축하는 것이다. 교육, 환경, 복지를 충실하게 하는 것이 경제를 활성화시키는 정책으로서 설정되어야 한다. 우선 환경이나 복지를 중시하면 이 영역에서 기술혁신이 생기고 시장이 개척되며 신산업이 창출될 수 있다. 동시에 환경이나 복지를 중시하면 안심하고 새로운 산업에 대한 도전할 수 있게 해준다. 지식집약산업에서는 정보나 지식을 발신하기 위해서 고차적인 쾌적함(amenity)이 확보되어야 하기 때문이다.

21세기로 넘어가는 ‘역사의 고갯마루’를 성공적으로 올라선 스웨덴의 경험에서 배울 것은 경쟁만이 살길이라는 악마의 속삭임에 빠지지 말고 인간이 서로 신뢰하며 협력할 수 있는 사회를 구축하는 것이다. 다른 사람이 실패해야 내가 성공하고 다른 사람의 실패가 나의 기쁨인 사회는 희망이 없다. ‘다른 사람이 실패하면 나도 실패하고, 다른 사람이 성공하면 나도 성공하는 사회’만이 희망이 있다. 이러한 협력원리를 바탕으로 사회적 안전망을 펼쳐야만 ‘두 토끼를 쫓는’ 것이 가능하다. 그 출발점은 ‘배우는 사회’를 구축하는 교육의 근본적 개혁에 있다는 점이다.

학교교육의 수준을 높이려면 여건에 따라 교육수준과 내용을 결정할 수 있도록 의사결정기구가 분산화되어야 한다. 물론 학교교육의 수준을 높이는 것만으로는 충분치 않고, 사회인의 재교육이야말로 사회의 구성원의 교육수준을 높이는 열쇠를 쥐고 있다. 금주운동과 연계되어 국민에 의한 자발적인 교육운동이 ‘배우는 사회’를 형성해온 스웨덴에서는 학교교육과 함께 성인교육이 발달해있다. 학습동아리(study circle), 국민고등학교(Folk high school), 국민대학(Folk university), 지방자치체가 운영하는 ‘성인고등학교(Komvux)’ 등 다양한 성인교육이 존재한다.

스웨덴이 ‘두 토끼를 쫓아 두 마리 다 잡을’ 수 있었던 비밀은 스웨덴이 ‘배우는 사회’이고 위기에 처해서 ‘배움’을 폭발시켰기 때문이다. 그렇지만 스웨덴은 경제성장을 위해서 ‘배우는 사회’의 충실을 목표로 삼지은 않았다.

스웨덴의 칼슨(Carlson) 전 수상의 말을 빌리면 “높은 GNP는 그 자체로는 아무런 가치가 없다. GNP는 인류에게 쾌적하고 지속적인 생활환경을 창출하는 하나의 수단에 불과하다.”

스웨덴은 인간이 ‘배우는 존재’라고 생각하기 때문에 ‘배우는 사회’를 구축해왔다. 인간이 인간으로서 살 수 있는 것은 ‘배우는’ 것이다. 인간이 인간인 한 누구도 ‘배움’의 욕구를 갖고 있다. 스웨덴에서는 텔레비전이 없는 생활은 있을 수 있어도 읽을 거리가 없는 생활은 생각할 수 없는 ‘배우는 사회’라고 한다. 인구가 적은 스웨덴에서는 발행부수가 적어 책값이 비싸다. 그래서 도서관이 발달해 있다고 한다. 병원이든 양로원이든 공공도서관이 나가 있다. 고령자의 거실에도 도서관의 책이 쌓여 있다. 스웨덴에는 요양소에도 학습동아리가 있다고 한다. 죽는 순간까지 ‘배우는’ 것을 게을리 하지 인간의 살고 있는 나라는 희망의 나라가 아닐까.

한국의 미래에 희망은 있다. 한국 국민은 근면하게 배우는 것을 좋아하는 인간들이었기 때문이다. 이러한 장점을 잘 연마하기만 하면 미래는 희망적이다. 그런데 시장원리에 충추는 한국 사회에서 언제부터인가 ‘배움’은 목적이 아니라 경제성장의 중요한 수단으로서 전락하고 말았다. 즉 ‘배움’이 ‘돈’에 의해 인간을 차별하는 중요한 수단으로 전락했다.

그러므로 학력이 우수한 사람에게는 ‘越班’을 인정하여 더 학력을 배양해주려 한다. 그러니 규정화된 시험에 의해 평가되는 능력이 떨어지면 교실에서 쫓겨난다. 그래서 이들을 술과 담배 마약과 폭력에 쉽게 물들게 만든다. 능력이 떨어지는 자를 교실에서 내쫓지 않는 교육체제를 형성하는 것이야말로 한국이 사는 길이다. ‘배움’이 목적은 한 명의 천재를 발굴하는 것이 아니라 개개인에게 그 자신만이 갖고 있는 능력을 성장시켜 주는 것이기 때문이다. 한 줌의 유능한 인간이 능력을 발휘하는 사회보다도 모든 사회의 구성원이 자신만이 갖고 있는 능력을 발휘하는 쪽이 효율 면에서도 더 우수하다. 다가오는 ‘지식사회’는 인간의 지식을 향상시키는 교육체제를 필요로 한다. 수단과 목적을 뒤바꿔서는 안 된다. 인간은 스스로 배우며 향상해가기 위해서 살고 있다. 경제성장은 그것을 위한 수단에 불과하다.

교육의 황폐화에 위협받고 있는 오늘의 현실은 시장원리주의의 유혹에 넘어가 ‘배움’을 돈벌이의 수단으로 생각하기 때문에 생기는 것이다. 다른 사람이 ‘배우면’ 자기가 시장에서 패배한다. 그러니 ‘배움의 장’에도 시장원리를 도입하시오 라고 외치는 시장원리주의의 큰소리에 현혹되어서는 안 된다.

6. 바람직한 세제개혁의 방향모색

1) 한국경제를 둘러싼 대내외적 여건변화

21세기 한국사회를 둘러싸고 있는 대내외적 환경변화는 대략 다음과 같은 요소가 중요하다고 생각한다. 즉 우선 세제개혁에서 고려해야 할 대외적 환경변화로는 ① 경제의 세계화가 더욱 진전될 것이고 경제적 국경이 소멸하며 국제경제의 경쟁은 더욱 격화될 것이며, ② 전지구적 환경부하가 증대하고 그 내용도 다양화함에 따른 유지가능한 발전에 대한 압력이 커질 것이라는 점이다. 세제개혁에서 고려해야 할 대내적 환경변화로는 ③저출산 고령화의 진전과 함께 인구감소사회가 도래하고 있다는 점, ④가치관, 삶의 방식, 고용형태가 다양화함에 따라 사회구조변동이 커진다는 점, ⑤소득분배의 격차에 관한 의식이 높아지고 현대적 빈곤의 양태가 다양화된다는 점, ⑥ 민간 부문과 공공부문의 전통적 구분이 약화되면서 회색지대(gray zone)가 넓어지고 있다는 점, ⑦ 지역격차의 확대에 대응하여 지방분권의식이 높아지고 있다는 점 등이 열거되고 있다.

2) 세제개혁의 지향점

세제개혁이 지향해야 할 점은 우선 세제개혁의 기본철학을 명확히 하고 이를 바탕으로 단기, 중기, 장기의 세제를 설계하고 이에 바탕을 두고 체계적으로 접근하는 것이 중요하다.

우선 세제개혁의 기본철학을 어떻게 정립할 것인가에 대해서는 참고로 일본의 경제재정자문회의에서 민간위원들이 제출한 “세제개혁의 기본철학에 대하여”(2007.4.25)를 소개하는 것에 그친다.

세제개혁의 기본철학에 대하여

21세기 일본에 상응하는 세제를 구축하기 위하여 소득세, 소비세, 법인세 등 모든 세제에 대하여 다음의 세 가지 視點에서 점검하고 여섯 가지 핵심요소를 실현해야 한다.

<세 가지 시점>

- ◆ 납세자의 입장에 서서 설계하고 있는가? 납세자가 납득하고 나아가 납세의 편리성을 확보한다. 열심히 하는 자가 보상받는 동시에 꼭 필요한 사람에게 필요한 배려를 한다. 장래세대에게 책임을 갖고 부담을 떠넘기지 않는다.
- ◆ 경제사회의 변화에 대응하고 있는가? 저출산 고령화, 세계화, 기술혁신의 진전 등의 환경변화에 신속하게 대응한다.
- ◆ 수익과 부담의 양면에서 종합적으로 설계되어 있는가? 부처의 칸막이를 넘어서 수익과 부담의 양면에서 제도를 설계한다.

<실현해야 할 여섯 가지 핵심요소>

1. 혁신(innovation)과 개방경제체제에 의해서 경제성장을 실현한다.
 - 성장력 강화, 생산성 향상을 지향하는 세제를 포함한 종합적 대응을 한다.
 - 생산활동이나 취로의욕을 저해하지 않도록 “넓고 얹게”라는 관점에 서서 법인과세나 소득과세를 설계한다.
 - 위험에의 도전을 촉진하는 관점에서 금융소득과세 등의 바람직한 방향을 검토한다.
2. 다양한 삶의 방식(lifestyle)이나 경제활동을 실현한다.
 - 취로, 결혼, 출산 등에서 각자의 선택을 세제가 왜곡하지 않도록 각종 공제 등을 개선한다.
 - 투자 등의 경제활동을 세제가 왜곡하지 않도록 또한 조세회피행동에 의한 불공평이나 자원의 낭비가 생기지 않도록 제도를 설계한다.
 - “公”분야에서 다양한 재화 서비스가 공급되도록 기부금세제의 확충 등을 검토한다.
3. 세대간·세대내(世代内)의 공평을 실현한다.
 - 세제나 사회보장제도의 개혁에 있어서 각 세대에 대한 장기적 영향을 점검하는 틀을 만든다. 세대내 각계층에 대한 영향도 더 면밀하게 검증한다.
 - 수익과 부담의 쌍방을 포함한 제도 전체의 재설계를 통해서 꼭 필요한 사람에게 필요한 대응이 이루어지도록 한다.
 - 세대를 넘어선 격차의 고정화를 방지하도록 세제 등을 설계한다.
4. 조세와 사회보장을 일체적으로 설계하고, 지속적으로 안심할 수 있는 틀을 실현한다.
 - 사회보장이나 저출산대책에 대해서 수익과 부담의 바람직한 수준을 적절하게 판단할 수 있도록 복수의 사례를 시산해서 자문회의에서 논의한다.
 - 세출개혁 등에 의해서도 대응하기 어려운 부담증가에 대해서는 안정적 재원을 확보하고 장래세대에게 부담을 떠넘기지 않도록 한다.
5. 진정한 지방분권을 실현한다.
 - 재원에 있어서 지방의 자립성을 높이기 위해 국가와 지방의 세수비율을 5:5로 하는 것을 시야에 넣고 보조금·세원배분·교부세·지방채의 일체적인 개혁에 대응한다.
 - 국가와 지방의 세목, 세원배분에 대해서 지방교부세재원을 포함하여 대담하게 개선하고 지역간의 세원편재를 시정한다.
6. 납세자의 신뢰를 확보하고 나아가 공평하고 효율적인 징수체제를 실현한다.
 - 공평한 납세환경을 정비하고 특히 납세자번호의 도입을 향해 사회보장번호와의 관계 정리를 포함한 구체적인 검토를 추진한다.
 - 세제를 간소화하는 동시에 전자신고를 촉진하고 징수방법을 효율화한다.

3) 세제개혁의 과제

앞에서 일본에서의 논의사례를 일견했는바 세제개혁은 종합적이고 균형적인 관점에서 접근해야 한다는 것이다. 세제개혁을 접근함에 있어 우선 고려해야 할 점을 몇 가지 정리하면 다음과 같다.

- ① 성장이나 분배의 고식적 대립이 아니라 성장을 위한 분배, 분배를 위한 성장이 상승작용을 할 수 있도록 해야 한다.
- ② 감세나 지출증대의 문제는 대립의 문제가 아니라 보완적 문제이므로 동시에 고려해야 한다.

- ③ 일반감세나 선택감세나 문제는 한국재정의 중장기적 건전성 전망에 대한 고려가 필요하다.
- ④ 세제개혁은 사회경제적 변화에 대한 전망을 담고 국민에게 미래의 청사진을 보여주어야 한다.
- ⑤ 세계화에 대응하여 국제적으로 동등한 조건을 위한 법인세의 실효세율 조정은 필요하다.
- ⑥ 국내기업의 국제활동전개를 원활하게 해주는 국제과세제도의 개선에 배려해야 한다.
- ⑦ 혁신을 촉진하는 투자(연구개발, IT, 환경, 인재육성)를 장려하는 세제상 조치를 고려해야 한다.
- ⑧ 새로운 국부 창출을 자극하되 그 과실을 기업만이 아니라 국민 모두가 공유하도록 해야 한다.
- ⑨ 세제개혁은 특정 계층의 논리가 아니라 “공평, 효율, 간소화”라는 기본원칙에 충실해야 한다.
- ⑩ 세제개혁의 기본원칙에 충실하면서 국제경쟁력, 성장능력강화를 위한 ‘성장’원칙을 배려한다.
- ⑪ 지방분권·자립촉진하면서 지역간 격차를 완화하는 세원의 재배분을 적극적으로 배려한다.
- ⑫ 지구적 환경문제에 대응하면서 유지가능한 사회발전을 유도하는 세제를 구상해야 한다.

요약하면 소득세, 법인세, 상속세, 종합부동산세 등 모든 세목의 세율인하와 같은 일반감세를 추진하는 것은 바람직하지 않다. 세제와 사회보장 등 재정의 역할에 대한 균형잡힌 배려가 보이지 않기 때문에 더욱 그러하다.

다만 국제경쟁력이나 성장능력을 배양해서 경제성장을 촉진시키고자 한다면 법인세의 실효부담률을 국제적 수준에서 조정하거나, 감가상각제도를 활용하여 혁신을 촉진하는 투자를 자극하는 방식을 도입하는 방식을 채택하는 것은 필요하다. 국내기업의 해외진출을 위해 이전가격세제를 비롯한 국제조세제도의 개선도 필요하고 저출산고령화를 위한 배려, 지역격차와 중소기업에 대한 배려 등 선택감세조치는 꼭 필요한 곳에 작동하도록 배려하는 것이 필요하다.

7. 장기적 세제구상을 위하여

21세기 사회경제구조는 다원적으로 변하고 있고 국가의 역할도 변하고 있다. 이에 맞추어 재정제도와 재정운용방식도 개혁할 수밖에 없다. 재정제도를 민주적으로 개혁하고, 제도운영방식과 관행도 민주적으로 개혁해야 한다. 그리고 성과도 민주적이어야 한다. 다시 말해 개혁의 중심주체는 국민이고 개혁의 목표는 국민들의 삶의 질 향상이다.

이러한 민주적 재정개혁은 국가의 틀을 바꾸는 것에서 출발해야 한다. 따라서 정치-경제-사회라는 사회 전체의 세 하부체제가 유기적 보완관계를 갖도록 국가체제의 종합적 개혁이 필요하다. 이는 중앙집권적 구조, 수도권 집중적 경제구조를 개혁하는 또 다른 민주화 과정을 의미한다. 아래로부터 민주화 요구가 봇물 터지듯 밀려오는데 구태의연한 정치구조가 의회민주주의와 지방자치의 본질을 훼손하고 있다. 따라서 경제민주화와 정치민주화, 그리고 사회민주화를 위해서는 참여와 책임이 수반되는 분권체제를 구축하는 것이 시급하다.

재정개혁도 분권과 분산을 통해 더불어 사는 열린 사회를 구축하는데 도움이 되도록 해야 한다. 세출의 내용이 국민의 삶의 질을 높이는 데 중점을 두어야 하고 세출과 조세의 대응을 통해 지속적 발전이 가능한 사회경제체제를 구축하는데 기여해야 한다. 경제위기를 통해 대두된 재정재건과 경기회복의 문제를 동시에 해결하는 방안의 하나는 모두에게 고통분담을 요구하는 것이어야 한다. 근로대중의 희생으로 귀착되는 기존의 재정 조세구조는 근본적으로 개편되어야 한다.

작금의 한국사회가 세계표준논리를 내세워 경쟁을 앞세우고 국민의 삶의 기반을 붕괴시키고 근로대중을 대립시키며 사회에 대한 신뢰를 허물어버린다면 그것은 곧바로 사회통합의 위기로 나타나는 동시에 축적의 위기로 이어질 것이라는 점에서 깊은 통찰이 필요하다.

세율인하를 통한 감세정책도 당장 경기회복에도 크게 기여할지 의문이지만 경기가 회복된 다음

에 세수증대로 이어지지 않기 때문에 재정재건이나 성장혜택의 재분배라는 관점에서 문제가 많다. 경기가 회복되어도 여전히 근로대중의 부담증가를 초래할 가능성이 매우 높다. 신자유주의적 개혁의 결과가 경쟁을 위해 협력을 파괴하고 자본축적을 위해 사회적 균열을 가속시킬 때 한국사회의 지속적 발전은 불가능하다는 문제인식이 필요하다.

세계화가 상호의존적 발전을 촉진시키는 것이 아니라 무한경쟁에 의한 인류의 황폐화를 초래한다면, 그리고 그러한 논리가 재정·세제개혁에 반영된다면 이를 저지하기 위한 세계적 공동노력도 필요하다. 1980년대 이후 세제개혁의 흐름은 세제에 의한 소득재분배기능을 약화시키고 비탄력적인 과세기반(노동, 대중소비)에 조세부담을 집중시키는 경향을 낳고 있다. 즉 조국적자본의 자본축적을 위한 세계적 틀의 구축과정에서 국민국가 차원의 소득재분배 정책을 무력화하고 대중적 조세부담을 강제하는 논리를 관철시키고 있는 것이다.

그러나 이러한 흐름에 제동을 걸고 누진과세에 의한 소득재분배를 재건하는 노력도 필요하다. 오늘날 누진과세는 사회적 공평을 중시하는 사회철학에 바탕을 두고 있다. 따라서 그것을 가능하게 하는 제도적 기반구축을 서두를 필요가 있다. 예를 들면 OECD도 조세경쟁이 한도를 넘어서 진행된다면 필요 이상으로 세수를 감소시킬지 모른다며 ‘유해’한 조세경쟁에 대해 경고를 보냈다. 또한 EU는 가맹국 사이에 세율·과세기반에 관한 세제의 조화를 추진함으로써 조세경쟁의 수렁에 빠지는 것을 회피하려고 하고 있다.

세계화시대에 있어서 조세에 의한 재분배정책을 재생하려고 하면 현재는 한 나라 단위에서 실시하고 있는 조세정책을 EU처럼 경제적으로 관계가 깊은 주변국에서 서로 조화시키거나 두 나라 사이에 조세조약을 체결하거나 함으로써 국제적인 협조를 추진할 필요가 있다. 특히 동아시아의 경제협력증대를 위해서는 조세협력이 선결조건이다. 전체적인 조세부담이 점점 더 역진적으로 바뀌고 있는 지금 세계화라는 새로운 환경을 배경으로 어떻게 공평한 세제를 재구축할 것인가가 장기적 과제로 등장하고 있다.

참고자료

김기태, 이재은, 김성기, 김재훈 외, 『한국경제』, 한울아카데미, 1998.

김기태, 정재철, 이재은, 『한국재정론』, 법문사, 1994.

李載殷, 「한국경제의 현실과 이명박정부의 감세정책」, 참여연대·민주노동당 정책심포지움, 2008.09.02.

——, 「새 정부 조세·재정개혁의 과제」, 『신정부의 경제개혁과제』, 한국사회경제학회, 한국경제발전학회, 서울사회경제연구소 공동학술심포지움, 2003a.

——, 「분권화를 위한 지방세제 개혁」, 『한국지방재정논집』 제7권제1호, 2002.8, 한국지방재정학회

——, 「IMF경제위기 하의 조세·재정정책의 특징」, 한국재정학회 추계학술대회 발표논문집, 2000.10

——, 「韓國財政の現状と課題, -IMF支援體制下の財政運用を中心して-, 『東アジアにおける税財政の諸問題』, 日本財政學會 國際シンポジウム, 1999.

——, 「韓國の政府間財政關係の歴史的 特質」, 日本地方財政學會 國際シンポジウム, 1997.