

바른사회시민회의 정책토론회

문재인 정부 조세·재정 정책 진단과 평가

일시 2019년 4월 8일(월) 14:00~16:00

장소 사회복지공동모금회 세미나실(B2)

주최  바른사회, 기업연구소

후원 바른사회TV

■ 순 서 ■

■ 사 회

- 박 인 환 (바른사회시민회의 공동대표/前 건국대 교수)

■ 주제발표

- 현 진 권 (자유경제포럼 대표)

■ 토 론

- 김 상 검 (동국대 법학과 교수)
- 김 영 용 (전남대 경제학과 명예교수)
- 조 경 업 (한국경제연구원 경제연구실장)

■ 질의·응답

■ 폐 회



■ 목 차 ■

■ 주제발표

문재인 정부의 조세 · 재정 정책 진단과 평가	9
- 현 진 권 (자유경제포럼 대표)	

■ 토 론

- 김 상 겸 (동국대 법학과 교수)	23
- 김 영 용 (전남대 경제학과 명예교수)	29
- 조 경 엽 (한국경제연구원 경제연구실장)	35



■ 정책토론회

주제발표

■ 현진권 자유경제포럼 대표

문재인 정부 조세·재정정책 진단과 평가¹⁾

현 진 권
자유경제포럼 대표

I. 배경

조세재정정책은 집권한 정부의 철학에 따라 ‘정부와 시장’ 간의 조합수준이 결정된다. 문재인 정부는 시장기능에 대해 불신하는 경향이 있으므로, 국가개입 수준이 상대적으로 높다. 따라서 ‘시장보다 정부’, ‘큰 정부’로 규정할 수 있다.

자유주의 정책철학은 ‘정부보다는 시장’이며 ‘작은 정부’다. 따라서 자유주의 관점에서 볼때 문재인 정부의 조세 재정정책 방향에는 많은 문제를 가지고 있다. 여기에서는 몇가지 상대적으로 중요하다고 생각되는 조세 및 재정정책 관련 이슈를 중심으로 비판해 본다.

II. 경제철학

모든 정치 지도자는 국가의 경제성장을 원한다. 문재인 정부도 마찬가지일 것이다. 그러나 경제성장이란 목표를 달성하기 위한 수단에서 차이를 보인다. 문 대통령은 지난 정부의 경제정책 방향이 잘못되었다고 비판하며 새로운 정책방향을 제시했다. ‘소득주도 성장론’이다. 현 정부가 기존의 기업주도 성장정책을 비판하는 이유는 기업만 성장할 뿐, 국민의 경제여건은 개선되지 않는다는 데 있다. 경제성장의 동력인 기업이 투자하지 않고, 기득권에 안주해버린 결과라고 주장한다. 이로 인해 우리 사회는 ‘가진 자’와 ‘가지지 못한 자’로 경제구조의 양극화가 심각해 졌다는 것이다. 이제는 모두가 골고루 성장하기 위해 기업을 주된 경제 행위자로 풀어주지 말고 ‘종속’시키자고 말한다. 그럼 누가 경제성장의 주된 행위자가 되어야 하는가? 현 정부는 정부를 주된 행위자로 두자고 한다. 정부의 재정지출과 복지지출 확대가 국민의 소득을 증대시키

1) 본고는 저자가 여러 언론매체에 발표한 원고를 수정 편집하였다.

면, 이는 곧 소비 증가로 이어져 경제성장의 순환구조가 작동한다는 것이다. 즉, 정부가 지출을 확대해 국민소득을 증가시키면 경제성장이 자연스럽게 가속화된다는 의미다. 그래서 ‘소득주도 성장’ 철학으로 불린다.

이제 기업은 경제성장의 ‘주된 행위자’에서 ‘종속된 행위자’로 그 위치가 바뀌었다. 기업을 주된 행위자로 취급하는 경제정책에서, 종속 행위자로 취급하는 경제정책으로 바뀌게 된 것이다. 현 정부가 부분적으로 발표하는 경제정책을 보면 이 같은 흐름을 파악할 수 있다. 정부는 ‘경제 민주화’라는 큰 틀에 세부 경제정책을 담는다. 덩치가 큰 재벌기업에 대한 경제제재 강도는 높이고, 경제적 약자는 보호한다는 것이 골자다.

이제 기업은 경제성장의 주된 행위자에서 ‘감시의 대상’이 되어, 정부에서 정해진 규제 틀 속에서 종속적으로 경제 행위를 영위해야하는 존재로 전락해 버렸다. 현 정부의 왜곡된 기업인식이 향후 기업, 특히 대기업에 대한 규제를 더욱 가속화할 것이 자명하다.

지금까지 한국의 경제성장 정책은 기업주도 성장론을 바탕으로 추진됐다. 이는 주류 경제이론에 충실한 방향이었고, 다른 선진국들의 경제성장 철학이기도 하다. 미국 트럼프의 경제철학은 기업을 통해 미국을 다시 부강하게 만들겠다는 것이 핵심이다. 그는 법인세를 획기적으로 낮추고, 기업하기 좋은 국가를 만들고 있다. 아울러 평등의 가치가 뿌리 깊은 프랑스에서 최근 당선된 마크롱 대통령도 법인세를 33.3%에서 25%로 낮추는 안을 제시했다. 일본과 영국도 같은 맥락의 정책방향을 펼치고 있다.

이처럼 전 세계는 기업을 국가의 경제성장을 위한 수단으로 보고, 기업이 주된 경제행위자로서 그 역할을 다하도록 정책을 개발하고 있다. 한국만 ‘유일하게’ 기업을 규제 틀 속에서만 움직이는 종속자로 취급해 감시의 대상으로 가둔다.

정권은 5년 동안 존재하지만, 대한민국은 영원하다. 현 정부도 대한민국의 경제성장을 원한다. 문정부의 경제정책 방향인 ‘소득주도 성장’ 또한 국가의 경제성장이라는 기대 속에서 추진되고 있다. 그러나 기존의 경제이론과 선진국의 동향을 볼 때, 소득주도 경제정책은 국가의 경제성장으로 이어지기는 커녕, 오히려 경제퇴보로 가고 말 것이며, 지금까지의 경제성과는 이미 실증적으로 증명하고 있다. 21세기 들어와서 경제 개방화가 더욱 가속화되고 있다. 이에 따라 기업 간 경쟁이 치열해지면서 기업을 뒷받침하는 국가 간 정책개발 경쟁도 뜨거워지고 있다. 이런 환경 속에서 검증되지 않은 새로운 경제성장 패러다임

으로 바꾸는 일에는 좀 더 열린 마음으로 논쟁해 볼 필요가 있다.

시장경제 체제 아래 살고 있는 우리에게 시장경제의 본질에 대한 이해가 요구된다. 시장경제의 핵심엔 기업이 있다. 때문에 기업경제가 곧 시장경제이고, 이것이 결국은 국가경제가 된다. 국가가 경제성장하려면 기업의 경제 활력이 높아져야만 한다. 또한 경제가 성장하려면 편 가르기를 해선 안 된다. 정치권에서 흔히 이야기하는 서민경제도 일종의 편 가르기다. 경제는 모든 경제주체들이 유기적으로 연결된 하나의 생명체다. 이를 손과 발, 몸통 등으로 분리해서 인식하는 순간, 하나의 생명체는 온전하게 성장하지 못한다. 시장경제는 발전의 과실이 모든 사람들에게 파급될 수밖에 없는 구조다. 성장만 담보되면 낙수효과는 언제나 발생한다. 더욱이 시장경제의 본질을 파악하면 낙수효과란 개념은 필요하지도 않다. 오직 편 가르기 좋아하는 사람들이 낙수효과란 개념을 통해, 우리 경제를 손, 발, 몸통 등으로 나누려 한다. 기업은 규제해야 하는 사악한 집단이 아니고, 경제성장이라는 고지를 함께 가는 동반자다.

Ⅲ. 조세정책

문 정부의 경제정책인 ‘큰 정부’로 가기 위해선 세금을 높여야 한다. ‘부자증세’로 특징지을 수 있다. 법인세의 최고한계세율은 22%에서 25%로, 소득세는 40%에서 42%로 인상하였다. 아울러 형평성을 강조하다 보니, 조세체계는 더 복잡해 졌다. 그래서 과세구간도 법인세는 3단계에서 4단계로, 소득세는 6단계에서 7단계로 높아졌다. 그나마 법인세와 소득세 인상은 국회를 통과한 합법적인 정책이다. 그러나 부동산 세제는 조세법률주의 근간을 훼손한 심각한 국민 재산권 침해를 정부가 저질렀다. 이른바 공시지가를 임의로 정부가 조정하는 행위다.

1. 거꾸로 가는 법인세 증세

문 정부의 조세정책 기본방향은 ‘부자증세’다. 이는 지극히 정치인다운 발상이다. 국정지지의 여론을 얻기 위해선 다수보다는 소수에게 증세 부담을 넘기는게 정치적 위험이 낮다. 부자는 소수이므로, 부자에 증세부담을 떠넘기는 방향이 예상된다. 문제는 ‘부자는 누구인가?’ 이다. 지금 논의되고 있는 부자는 ‘고소득층 개인’과 ‘대기업’이다. 그래서 소득세와 법인세의 최고한계세율을 높였다. 고소득 개인은 분명 부자라고 할수 있으며, 소득세제의 최고한계세율인상 방향은 부자증세라는 기본방향에 충실하다고 평가할 수 있다. 그러나 대기업에 대해선 근본적인 질문을 해야 한다. 대기업은 부자인가? 우린 삼성과 현대같은 대기업을 얘기하면, 꼭 대주주의 집안을 연상한다. 그래서 마치 삼성과

현대같은 대기업의 집안이 부담하는 세금을 법인세라고 생각한다. 그러나 삼성과 현대의 대주주들은 이미 소득세 최고한계세율로 부담하고 있다. 법인세는 대주주 개인이 부담하는 세금이 아니다. 물론 대주주인 만큼 법인세 부담을 하지만, 이는 전체 법인세 부담의 극히 일부일 뿐이다.

법인세는 법인이 부담하는 것이 아니고, 국민이 부담한다. 재정학에서 제시하는 기본명제다. 물론 법인세를 인상해서 모든 국민이 부담하게 하자는 주장을 펼수 있다. 그러나 법인세 기능은 부담 문제 뿐아니라, 기업의 국가경쟁력을 좌우지한다. 지금 전세계적으로 법인세 인상을 얘기하는 선진국은 하나도 없다. 가까운 미국, 일본, 영국, 독일, 프랑스 등, 모든 국가는 법인세 인하를 얘기한다. 왜 그럴까? 법인세는 기업의 국가경쟁력을 결정하는 중요한 정책수단이기 때문이다. 이제 삼성과 현대 같은 대기업은 명목적으로 한국기업일 뿐, 경제활동범위를 보면, 세계의 기업이다. 실제 이들 기업들의 전체 매출액의 90%는 해외에서 벌어들인다. 대기업의 경쟁상대는 세계적 대기업이며, 이들과 경쟁에서 이기기 위해선 법인세를 낮추어 끊임없이 투자행위를 해야한다. 기업이 국가경제의 핵심인 것을 인지하고 있기에 모든 선진국은 법인세를 인하한다. 이들 국가에서는 기업은 부자가 아니고, 경제발전의 핵이다.

정치 지도자들의 법인세에 대한 인식수준이 너무도 후진적이다. 이들이 가지고 있는 기업과 법인세에 대한 사고수준은 지난 세기 중반기 쯤으로, 세계경제가 개방화되기 전의 시대에 머물러 있다. 내수기반으로 성장하는 기업시대에는 법인세는 정부재원 확보를 위한 중요한 수단이었다. 실제로 기업의 국제간 이동과 거래가 불가능한 시대였으므로, 법인세는 국가의 고유한 정책수단이었다. 그러나 개방화 이후로 국제간 이동과 거래가 자유로운 현대에는 법인세는 더 이상 국가의 고유한 정책수단이 아니고, 국제규범이 되었다. 국제규범은 ‘법인세 인하’이며, 이 규범에 따라 법인세 인하경쟁을 하고 있다. 국제규범을 따르지 않는 국가는 성장하는 국가그룹에서 낙오할 수밖에 없으므로, 규범에서 이탈하는 국가는 하나도 없다. 그러나 한국에선 이 규범에서 이탈하자는 얘기가 국가 지도자급에서 지속적으로 나오고 있다. 우리는 지금 법인세 정책을 국제규범에 따르느냐, 아니면 지난 폐쇄경제 시대의 정책으로 가느냐의 기로에 서 있다.

2. 소득세: 부자증세는 서민을 어렵게 한다.

부자증세는 ‘소득주도성장’ 정책을 구체적으로 추진하는 수단일 것이다. 그러나 부자증세로 인한 경제적 효과를 생각하면, 정부의 정책 효과가 오히려 반대로 갈 가능성이 충분히 있다. 부자에 대한 증세는 부자의 소득을 감소시키

고, 결과적으로 부자의 소비도 줄어든 것이다. 시장경제의 흐름을 쉽게 얘기하면, ‘누군가의 소득은 다른 누군가의 지출에 의해 이루어진다.’이다. 이를 거꾸로 얘기하면 부자가 지출을 줄이면, 서민의 소득은 줄어든다는 의미다. 부자증세는 결과적으로 서민의 소득을 감소시킬 것이다.

정부에서 추진 중인 서민에 대한 소득보조 정책은 분명 소득증대 효과가 있다. 그러나 부자증세 정책은 서민들의 소득감소로 이어짐에 따라, 두가지 정책이 서로 상반되는 효과를 가진다. 그러면 두가지 정책 중에서 어느 쪽의 정책 효과가 크냐에 따라, 서민의 소득수준이 결정될 것이다. 만약 부자증세가 정부의 소득보조 정책보다 효과가 더 크면, 결과적으로 서민들은 더 살기 어렵게 될 것이다. 정부의 소득보조 수준은 폭은 넓을 수 있으나, 개인에게 주는 소득 증가 수준은 높지 않을 것이다. 그러나 부자증세로 인해 부자계층이 지갑을 닫아버리면, 서민들의 소득감소는 폭넓고 강하게 나타날 것이다. 결론적으로 정부의 부자증세 정책으로 인해 소득주도성장 정책의 방향이 흔들릴 수도 있다.

지금 정부의 세금정책에서 가장 큰 문제점은 세금에 대한 경제적 효과를 생각하지 않고, 단세포적인 사고를 하는데 있다. 세금은 개인의 소득을 직접적으로 빼앗기 때문에, 이로 인한 경제행동의 변화가 바로 생긴다. 그게 인간의 본성이다. 그래서 세금정책을 입안할 때는 새로운 정책에 따른 변화를 예측하고, 추진해야 한다. 그러나 정부의 세금정책은 부자라는 계층을 핀셋으로 짚어서, 세금을 높여도, 아무런 변화가 없을 것으로 생각한다. 세금을 높이면, 일하려는 의욕이 사라진다. 그게 소득감소이고, 이런 소득 감소분을 고려하면 세율을 올렸다고 해서 반드시 세수가 높아진다는 보장도 없다.

세금정책에서는 산수적 계산을 하면 안된다. 세수계산은 다음의 간단한 수식으로 표현할 수 있다. ‘세수=과세표준 * 세율’ 여기서 세율 변화가 있다고 해도 과세표준이 변하지 않는다고 생각하는 사람은 단순한 사고를 가진 사람이다. 다시 말해 ‘산수적 사고’만을 하는 사람이다. 그러나 세율이 변하면 과세표준이 변하므로 세율인상이 곧 세수증가로 이어지지 않는다고 생각하는 사람은 ‘경제적 사고’를 하는 사람이다.

현 정부의 정책입안자들과 정치인들은 세금정책을 펼때, 경제적 사고를 하지 않고 산수적 사고를 한다. 이렇게 단순한 사고를 하기 때문에 부자를 핀셋으로 짚어서 증세하는 징벌적 세금을 만들어낼 수 있다. 경제적 사고를 무시하고, 산수적 사고를 하는 본인들이 도덕적으로 우월한 듯이, 부자 핀셋증세를 명예 과세, 착한 세금 등으로 포장한다. 단순한 사고를 가진 사람에게 경제적 사고의 필요성을 아무리 얘기해도 귀담아 들으려 하지 않는다.

경제적 계산없이 부자라는 범주를 만들어 부자들을 처벌하듯이 핀셋으로 짚어내는 정책은 정부의 폭력이다. 세금정책은 개인의 재산권을 침해하고, 국가 경제의 흐름을 바꾸어놓기 때문에 조심스러운 경제적 사고가 꼭 필요한 영역이다.

3. 조세법률주의를 위배한 부동산 세금

문재인 정부가 민간이 결정하는 공시지가 평가과정에서 부자지역에 대한 공시지가를 다른 지역에 비해 임의적으로 상승률을 높인 것이 밝혀졌다. 또한 고가 부동산에 대해서는 민간의 평가기관에게 공시지가를 높이도록 압력을 행사했다는 사실도 나타났다. 이는 단순한 행정사고가 아니다. 대한민국의 자유민주주의 정신인 ‘개인 재산권’을 침해한 엄청난 변헌법적인 범죄 행위라고 볼 수 있다.

민주체제가 현대의 보편적인 정치체제로 자리 잡은 역사적 배경에는 ‘세금’이 있었다. 미국 독립전쟁의 시발점이 된 보스턴 차 사건도 영국의 무리한 세금징수에 대한 반발 때문이었다. 이때 나온 유명한 말이 ‘대표 없는 곳에 세금 없다(no tax without representation)’다. 이는 오늘날 의회가 필요한 이유로 많이 인용되곤 한다. 실제로 의회의 가장 중요한 기능은 정부의 세금 강탈로부터 국민을 보호하는 것에 있다. 정부는 세금을 써야할 때 반드시 국민의 대표기관인 의회로부터 승인을 받아야 한다. 이는 현대의 모든 국가들이 공통적으로 헌법에서 명시하고 있는 의회의 중요한 사명이다.

우리 헌법에도 정부 세금으로부터 국민을 보호하는 헌법 조항이 있다. 헌법 제59조에는 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다”고 명시하고 있다. 이를 흔히 ‘조세법률주의’라고 한다. 하지만 선진국 헌법조문과 비교했을 때 여기에는 커다란 오류가 있다. 세금은 두 가지 요소에 의해 결정된다. ‘세금액 = 세율 * 과세기반’이다. 헌법에선 세율만을 법률로 정하지만, 조세법률주의 정신은 전체 세금액을 규정하는 것이다. 실제로 미국, 일본, 프랑스, 독일 등 선진국가의 헌법에선 전체 세금을 규정하지, 우리처럼 세율만을 한정하지 않는다. 그러나 우리 헌법에서 세율만 규정한 이유는 과세기반이 민간부문에서 정해지기 때문에 따로 법으로 규정할 필요가 없어서다. 때문에 민간부문에서 결정되는 공시지가 평가에 정부가 압력을 행사해 정부가 과세기반을 임의로 조정하는 것은 헌법상 조세법률주의를 위반한 명백한 범죄 행위다. 결과적으로 정부가 국회의 동의 없이 마음대로 특정인에 대한 세금액을 결정하는 ‘조세정부주의’가 되고 말았기 때문이다. 이는 민주주의 정신을 훼손한 심각한 범죄다.

세금 측면에서 민주주의를 보면, 국민의 재산권을 지켜주는 것이 의회의 가장 중요한 기능이다. 그래서 민주주의는 개인의 재산권을 지키기 위한 수단이기도 하다. 공시지가 산정시 정부개입이 명백히 밝혀졌음에도, 우리 국회는 그들의 권한이 침해된 것에 대한 창피함과 분노가 없다. 그들이 동의하지 않았음에도 정부가 마음대로 세금을 올려놓은 것이 ‘국회 농단’인지 모르고 있는 것이다. 국회가 국민의 재산권을 지켜주지 못한다면 국회의 존재 이유가 사라진다. 그런 측면에서 우리 국회는 국민 재산권의 중요성을 인식하지 못하고 있으며, 보호하기 위한 노력도 없다.

IV. 재정정책

1. 복지팽창 예산

2018년 예산은 겉으로는 ‘경제성장’을 중요한 목표로 얘기하지만 실제로는 ‘복지팽창’ 예산이다. 복지팽창을 ‘소득주도 성장’으로 포장했지만 그것을 납득하기엔 여러모로 허점이 많다. 예산 총액은 429조원으로 전년대비 7.1% 증가했다. 박근혜 정부때 만들어진 예산이 전년 대비 3.7% 증가할 것과 비교할 때, ‘정부팽창’에 대한 강한 의지를 표명하였다. 가장 강조된 복지예산은 전년대비 약 13% 증가했다. 예산을 평가할 때 전년대비 증가율도 중요하지만 실제로 증가한 액수를 봐야 정확한 실상을 파악할 수 있다. 올 예산의 총 증가액은 28.4조원이다. 그런데 전체 증가액에서 복지가 차지하는 비중은 약 60% (16.7조원/28.4조원) 수준이다. 복지부문이 전년대비 13% 증가했고, 증가된 예산의 약 60%가 복지에 투입되는 것이다. 결과적으로 전체 예산의 3분의 1 수준이 복지예산이 되고 말았다. 향후 복지예산의 비중은 점차로 커질 것이고, 정부예산은 복지중심의 정책이 될 가능성이 매우 높다.

예산정책이 추구하는 목표는 여러 가지가 있다. 가장 중요한 것은 경제성장을 이끄는 정책수단으로 활용된다는 점이다. 정부는 복지부문의 투자를 ‘사람투자’라고 했다. 사람투자를 통해 소득주도 성장을 한다는 의미다. 얼핏 들으면 따뜻함이 느껴진다. 반면 사회간접자본(SOC)은 ‘물적투자’라고 치부하며 전년대비 20%를 삭감했다. 아마 천재지변이 일어났을 경우를 제외하고, 이런 급진적 변화는 처음일 것이다. ‘사람투자’가 강조되는 바람에 ‘물적투자’는 서자 취급을 받았다.

문재인 정부의 선택은 잘못됐다. ‘물적투자’는 물질을 위한 투자가 아니다. ‘사람을 위한 물적투자’다. 세상에 물질을 위한 투자는 존재하지 않는다. 정부

가 예산지출을 통해 ‘경제성장’을 꾀하는 이론적 배경에는 케인지언 경제학이 있다. 정부지출을 확대함으로써 유효수요를 창출하고 이를 통해 경제성장을 이룬다는 논리다. 케인즈 이론을 현실 정책에 응용해 성공한 예로 미국의 뉴딜정책이 있다. 그러나 이때 정부지출 확대는 SOC를 중심으로 이루어졌다. 케인즈 경제학은 이후 정교하게 지출 부문별로 나누어 경제성장 효과를 비교한 연구가 많이 이루어졌다. 결론은 단순 명료하다. 복지지출은 경제성장에 도움되지 않지만, SOC 등 지출은 효과가 있다는 것이다. 이는 복잡한 경제모형을 사용하지 않아도 상식으로 쉽게 이해할 수 있다. 만약 복지를 늘려 경제성장이 가능하다면, 이 세상에 가난한 나라가 어디 있겠는가? 복지는 성장의 결과로서 소외계층을 위해 지출하는 것이지, 복지를 통해 성장하겠다는 논리는 케인즈 경제학에도 없다.

그럼에도 불구하고, 향후 5년간 국가재정운용계획을 보면 복지예산을 연평균 거의 10% 수준으로 높인다고 한다. 만약 복지가 사람투자고 이것이 경제성장으로 이어진다면 명목과 실질효과를 동시에 잡을 수 있는 최선의 정책이다. 그러나 복지팽창 예산정책을 펴던 그리스 등 남유럽 국가, 베네수엘라, 아르헨티나는 복지팽창으로 인해 국가경제가 망가졌다.

SOC 투자는 물적투자다. 그와 동시에 물질을 통해 사람의 소득증대에 기여하는 효과적인 재정지출이다. 건설업은 그 자체 성장도 중요하지만, 다른 산업의 성장을 촉발하는 전후방 효과가 크다. 그만큼 국가경제에 긍정적인 영향을 끼친다는 뜻이다. 정부의 SOC 투자는 민간경제 활성화를 위한 마중물 역할을 한다. 결국 SOC 투자는 물적투자가 아닌 사람을 위한 투자다. 선진국을 여행하면서 감탄하며 보게 되는 자연환경 속 도로, 항구 등의 시설물들은 모두 SOC 투자를 통해 이루어졌다. 투자에 따른 효과를 보면, 모든 국민에게 골고루 혜택이 주어지는 ‘보편적 복지’이기도 하다. 결국 물적 투자인 SOC는 모든 사람을 위한 보편적 복지가 되고 만다.

문재인 정부의 복지중심 예산정책은 내세운 논리와는 달리 경제성장에 주는 효과가 미미할 것이다. 이미 현 정부는 기업의 경제자유를 억제하는 많은 규제 정책을 추진해 왔다. 이와 함께 예산정책도 소득주도 성장을 외치지만, 실제 경제성장과는 무관하게, 집권기간 동안 ‘나눠먹기 잔치’로 끝날 가능성이 높다.

2. 돈쓴다고 경기부양 할 수 없다

국가재정운용계획에서 내년(2020년) 예산규모를 약 504조원으로 잡았다. 올해 대비해서 7.3% 증가한 거대한 규모다. 올해 예산도 전년 대비 9.5%로 증

가해서, 슈퍼예산으로 사람들을 놀라게 했다. 경제성장율이 5% 미만임에도 불구하고 이렇게 경제규모에 비해 높게 예산을 편성하는 정책 의도는 분배구조 개선과 경기대응이다. 특히 올해 실질 경제성장율이 잘해야 2.5% 수준임에도 불구하고, 내년 예산을 500조원 이상으로 잡은 것은 정부지출 정책에 대한 지나친 기대에 집착한 결과일 것이다.

올해 경제가 더 어려워지고 있다는 사실은 이제 국민들 사이에서 공유되고 있다. 그러면 왜 올해 경제가 어려워질까? 원인에 대한 정확한 진단이 있어야 한다. 경제파탄의 주된 원인은 문재인 정부의 경제철학인 소득주도성장 정책 때문이다. 경제 활성화는 결국 경제주체인 사업자와 기업인들의 일하려는 의욕을 살리느냐에 달려있다. 최저임금의 급격한 인상, 근로시간 단축, 노동조합들의 저돌적인 요구와 파업 등 고려할 때 절대 기업은 잘 될 수가 없다. 사회전반적으로 깔려 있는 개별 경제인들에 부는 경제 찬바람은 결국 국가경제를 퇴보하게 만들었다.

문정부는 현 경제 어려움의 원인에 대한 진단을 다르게 생각하는 듯하다. 소득주도성장 정책에 대해선 반성의 기미도 보이지 않는다. 그러면 가장 쉽게 생각하는 경제 활성화 방안이 케인즈식 사고다. 즉 재정적자를 당연히 여기면서 정부지출을 늘림으로써, 경제 활성화를 이룰 수 있다는 환상의 믿음이다. 정부지출을 높임으로써 경제 활성화할 수 있다면, 이 세상에 가난한 나라는 없을 것이다. 그럼에도 불구하고, 문정부는 정부지출을 확대함으로써 경기부양하려는 시도를 내년 예산계획에서 볼 수 있다.

소득주도성장 정책으로는 절대 국가경제를 활성화할 수 없다. 그러나 이보다 국가를 어렵게 만드는 정책은 예산을 확대해서 경제성장하겠다는 방향이다. 정부의 재정지출 확대는 결국은 국민 세금이 뒷받침되어야 한다. 세금이 높으면, 경제주체들은 일할 의욕이 사라진다. 정부예산 확대를 통해 내년 복지를 180조원 수준으로 확대하려고 한다. 복지확대는 국민의 감성에는 어필할지 모르지만, 결국은 경제주체들이 더 일하려는 의욕을 잃어 버리게 한다. 그래서 세금 확대를 통해 복지확대하려는 정책방향은 두가지 방향에서 경제를 퇴보하게 만든다. 세금으로 더 일하려는 의욕을 빼앗아 버리고, 복지를 확대함으로써 스스로 삶을 책임지지 않고, 국가에 의존하는 인간으로 만들어 버린다.

정부가 500조 이상의 예산을 확대한다고 해도, 절대 경기부양을 기대할 수는 없다. 아마 슈퍼예산은 처음부터 ‘경기부양’이 아니고 ‘정치부양’에 목적이 있다는 것이 더 솔직할 것이다. 내년에 있을 총선에 대비한 예산정책으로 슈퍼예산을 보는 것이 훨씬 더 타당할 것이다. 예산확대를 위한 필수조건인 재원조

달은 그리 쉽지 않을 것이다. 우리 경제가 기대고 있는 삼성전자의 법인세 부담이 전체 법인세의 20% 수준이지만, 삼성의 성과는 그리 낙관적이지 않다. 국민세금이 예상한대로 거두어지지 않을 경우에, 정부예산의 급격한 확대는 세금 및 지출 양측면에서 우리 경제를 더 어렵게 만들 것이다.

문정부는 소득주도성장 정책으로 우리 경제를 파탄시켜 놓고, 틈틈이 정부지출 확대를 통해 경제실정을 만회하려고 한다. 얼마 전 미세먼지 해결과 국제통화기금의 권고에 따라 추가경제예산을 10조원 편성하려고 하였다. 올해 예산을 집행한지가 3개월도 채 지나기 전에 추경예산 편성을 기획하는 성급함은 경기부양에 대한 탄력적 정책이라기 보다는 총선에 대비한 정치부양을 위한 성급함일 것이다.

국가경제를 살리는 경제정책을 새롭게 정립하지 않고, 무조건 정부예산을 확대하려는 정부의 정치의도는 이제 추경예산과 내년 예산구조를 통해서 확연하게 나타나고 있다. 그러나 예산확대를 통해서도 절대 경기부양 목표를 달성할 수 없다.

3. 추경편성: 틈만 나면 돈 쓸려는 정부

정부가 벌써부터 추가경정예산(추경)을 편성하려고 하고 있다. 추경은 국가가 예측하지 못한 위기를 맞이했을 때 추가로 편성하는 예산을 의미한다. 정부 입장에서선 돈을 쓰는 것이 정권 유지에 도움이 되기 때문에 가급적 많은 예산을 추가로 쓰려고 한다. 그러나 추경도 결국은 국민의 세금부담이기 때문에 법을 통해 그 사용을 제한하는 것이 옳다.

이번에 논의 중인 추경예산은 미세먼지에 1조원, 경기부양에 9조원 등 총 10조원 규모로 정해진 듯하다. 경제부총리와 청와대 경제수석은 경기부양을 위한 수단으로 추경편성이 필요하다고 했지만, 이는 너무 거시경제 교과적인 논리다. 케인즈의 경제논리는 정부의 재정지출만 늘리면 간단한 수식 결과를 통해 국가경제가 성장할 수 있다는 착각에 빠지게 한다. 그러나 지금 한국의 경제현실은 거시경제학 교과서에서 논의하는 수준에서 벗어나 경제주체들의 일하려는 의욕과 연계해 살펴봐야 한다.

국가경제는 개인과 기업의 경제성과에 의해 결정된다. 따라서 국가경제를 활성화하기 위해서는 개인과 기업이 더 열심히 일하려는 의욕을 북돋아주면 된다. 때문에 개별 경제주체들의 일하려는 의욕을 결정하는 미시정책을 무시한 재정지출 확대로 국가경제 성장수준을 논하는 거시정책은 허깨비일 뿐이다.

문재인 정부는 집권 이후 소득주도성장이란 경제정책을 내세웠다. 최저임금 대폭인상, 근로시간 단축 등으로 우리 경제에 커다란 충격을 줬다. 2년여의 시간이 흐르면서 그 부작용이 서서히 나타났다. 기업은 어려워졌고, 실업은 더 높아졌다. 총체적으로 우리 경제는 매우 어려운 상황임에도 문재인 정부는 소득주도성장 정책을 폐기하지 않고 계속 추진하려고 한다. 경제성장 이론에 대한 간단한 지식만 갖춰도, 우리 경제가 더욱 어려워질 것으로 예상할 수 있다. 결국 지금 우리 경제가 어려운 근본적인 이유는 문정권이 경제논리에 어긋난 경제정책을 고집함으로써 야기된 당연한 결과다. 따라서 국가경제를 활성화하기 위해서는 지금까지 추진해 왔던 최저임금제도, 근로시간 단축 등 정책방향을 기업하기 좋은 방향으로 전환하면 된다. 그러나 정부는 경제를 망쳤던 정책을 그대로 유지한 채, 추경예산을 풀어 경기부양을 시도하겠다고 한다.

우리의 경제학 구조는 케인즈적 사고에 편향돼 있다. 그래서 마치 정부가 추경을 통해 재정지출을 확대하면, 간단한 수식 결과로 경제성장을 달성할 수 있다고 생각한다. 그러나 미시정책으로 망가진 국가경제를 추경예산 확대로 활성화하는 것은 거의 불가능하다. 이미 2017년과 2018년에 일자리 창출한다고 총 15조원 넘는 추경을 편성했지만, 오히려 고용참사는 더 이어진 실증결과를 보면, 얼마나 재정지출 확대의 국가경제 활성화 효과가 거짓인지 알 수 있다.

추경예산의 궁극적인 목적은 ‘경기부양’이 아닌, 내년 총선을 겨냥한 ‘정치부양’ 의도가 더 짙을 것이다. 더군다나 10조원이라는 추경예산은 국민들이 부담해야 하는 것으로, 예산이 늘어난 만큼 국민들이 쓸 재원이 줄어들 수밖에 없다. 이는 민간경제의 활성화를 축소시키는 것과 같은 의미다. 정부지출이 늘어날수록 민간산업이 발달할 여지가 사라지기 때문에 경기부양이 아닌 경기퇴보의 결과를 가져올 수밖에 없다는 거다.

문재인 정부의 추경 정책 목표는 경제 활성화가 아닌 총선에서 승리하기 위한 정치 활성화에 불과하다. 권력을 가졌으니 그들이 가용 가능한 정책수단을 최대한 활용하려는 꼼수에 지나지 않는다는 거다. 그러나 정부가 추진하려는 추경예산으로 인해 우리의 경제경기는 장기적으로 더 어려움이 심화될 것이다.

■ 정책토론회

토론

- 김 삼 겐 동국대 법학과 교수
- 김 영 용 전남대 경제학과 명예교수
- 조 경 엽 한국경제연구원 경제연구실장

정부의 조세 · 재정정책과 법치주의

김 상 검
동국대 법학과 교수

I. 문제의 제기

현 정부는 소득주도성장 · 공정경제 · 혁신성장을 경제정책의 기조로 삼고 있다. 그중에서도 경제발전의 중심에는 ‘소득주도성장론’이 있다. 인터넷에서 소득주도성장론(Income-led growth)은 가계의 임금과 소득을 늘리면 소비도 늘어나 경제성장이 이루어진다는 이론으로, 포스트케인지언(Post-Keynesian) 경제학자들이 주장한 임금주도성장론(Wage-led growth)에 기초한다고 소개되고 있다.²⁾ 이번 정부가 이렇게 경제정책의 기조를 정한 것은 세계적인 경제 침체 속에서 수출주도의 성장이 한계에 도달하고, 세계적 금융위기 속에서 규제 완화, 자유무역, 민영화 등 신자유주의적 경제정책이 오히려 경제적 불균형을 더욱 심화시켰다고 보았기 때문이다. 즉 경제 침체와 성장 둔화는 내수와 소비 부족, 소득분배의 불균형 때문으로 노동자의 임금을 늘리고 소득을 분배하여 총수요를 늘임으로써 경제성장을 이룰 수 있다는 것이다.

정부가 유독 소득주도성장을 강조하는 것은 우리나라는 OECD에서 소득양극화 2위, 국내총생산에서 소비 비중과 정부지출이 끝에서 3번째, 사회복지지출이 꼴찌로, 이를 개선하기 위해서는 가계소득 늘리기, 생계비 줄이기, 안전망과 복지확대 등이 필요하다는 것이다. 그런데 정부의 소득주도성장정책은 경기악화와 경제 침체로 비판을 받고 있다. 소득주도성장론은 단순히 말하자면 국민 개개인의 소득이 늘어나면 소비도 늘어나게 되고 경기가 활성화되어 국가 경제가 성장하게 된다는 것이다. 그런데 소득은 어떻게 올리고 증가할 수 있는지에 여부는 명확한 해결책이 없다. 소득이 최저임금 인상으로 해결될 문제는 아니며, 근로시간 52시간 단축이 사회복지에 기여할 수 있는지도 명확하지 않다. 이런 것들은 오히려 경제적 차원에서 나온 수단이라기보다는 인권차원에서 나온 것이라 보아야 한다.

국가경제가 인권보장과 완전히 별개의 문제라고 할 수는 없지만, 경제정책을 너무 인권보장과 결부시키면 경제가 발전하지 못하면 인권보장의 수준도 후퇴

2) 위키백과(<https://ko.wikipedia.org/wiki/>)의 소득주도성장론에서 발췌하였다.

하는 문제를 해결할 수 없게 된다. 즉 인권을 보장하려면 국가공권력이 정상적으로 작동되어야 하고, 사회적 기본권을 보장하여 사회복지를 강화하려면 국가재정이 확보되어야 한다. 국가재정의 대부분은 국민의 세금으로 형성되는 것이기 때문에 국가의 조세정책은 무엇보다도 중요하다. 또한, 국가의 조세는 국가경제주체들의 경제활동을 통하여 창출된 소득 등에 대하여 부과되는 것이다. 이는 직간접적으로 국민의 재산권을 제한하는 것이기 때문에 헌법은 조세법률주의를 명문화하여 국가의 조세권을 통제하고 있다.

국가의 조세권 행사를 통하여 형성된 국가재정은 오용이나 유용되어서는 안 되기 때문에 재정법치주의가 등장하게 된 것이다. 그래서 최근 정부가 대형국책사업에 예비타당성조사를 면제한 것은 심각한 문제를 야기한다.³⁾ 물론 국가재정법 제38조에는 예비타당성조사를 면제하는 사업들을 규정하고 있다. 이는 예비타당성조사가 경제적 타당성을 중심으로 하는 것이기 때문에 국가정책적으로 해야만 하는 사업의 경우 단지 경제적 타당성만으로 평가할 수는 없다. 그럼에도 법치국가에서 국민의 세금이 투입되는 사업을 정치적 판단만으로 결정하는 것도 문제가 있다.

정부의 조세·재정정책은 국가경제에 직간접적으로 영향을 미치며 정부의 경제정책은 국민의 경제생활에 직접적으로 영향을 미치게 된다. 그런 점에서 발제문은 정부의 경제정책의 문제점과 함께 잘못된 인식을 바탕으로 한 정부의 조세정책의 문제점을 지적하고 있다. 특히 정부의 소득주도 경제정책이 국가경제를 퇴보시킬 것이라 지적하고 있다. 소득을 올리려면 일자리가 있어야 하고, 일자리는 민간영역에서는 기업이 주도하고 있다. 오늘날 국가경제에 기업이 차지하는 비중이 높다는 점에서 기업들이 활발하게 활동할 수 있도록 정책을 세워야만 일자리가 창출되고 소득도 올릴 수 있게 된다. 또한, 창업을 유도하고 자영업을 활성화할 수 있도록 다양한 장려정책이 필요하다.

발제문은 이 정부 이전의 우리나라는 주로 기업주도성장론을 바탕으로 경제정책을 추진했다고 보고 있다. 선진국들은 법인세를 낮추면서 기업들이 활동하기 좋은 경제환경을 구축하기 위하여 노력한다고 한다. 나아가 국가의 모든 경제주체들은 유기적으로 연결된 하나의 생명체로 보아야 하고, 시장경제의 본질을 파악하여 경제주체들을 분리하여 정책을 펼쳐서는 안 된다고 지적한다. 이와 함께 발제문은 조세정책과 재정정책의 문제점도 지적하고 있다. 토론자는 전체적으로 발제문의 기조에 공감하면서, 법학자로서 경제법치주의, 재정법치주의, 그리고 조세평등주의와 함께 조세법률주의에 대하여 몇 마디 첨언을 하고자 한다.

3) 정부가 몇몇 국책사업에 예비타당성심사를 면제하자 지방자치단체들의 예비타당성조사제도의 개선요구가 빗발치고 있다고 한다(내일신문, 2019. 4. 2일자, http://www.naeil.com/news_view/?id_art=308751).

II. 법치국가원리와 경제, 조세 및 재정

19·20세기에 걸쳐 활동하였던 독일의 공법학자 옐리네크(Jellinek)는 당시 국가의 기능이 법의 기능이라고 하였다. 이 말은 오늘날에도 그대로 적용된다고 본다. 세계의 경제질서는 국가 간에 체결한 경제조약 내지 경제협정을 통하여 규율되고 있다. 물론 국가 간의 협정은 경제논리보다 힘의 논리에 의하여 운영되는 경우도 있지만, 세계가 마치 하나의 경제공동체처럼 움직이고 있는 현 시점에서 경제는 과거보다 더욱 경제법치주의에 가까워지고 있다.

우리나라는 이미 1948년 헌법에서부터 경제에 관한 여러 조항을 두어 정부가 경제정책을 운영하는데 법적 기반을 마련하였다. 건국헌법의 경제기조는 1987년 제9차 개정헌법인 현행 헌법에 이르기까지 큰 맥락에서 변한 것은 없다. 자본주의에 기초한 소위 자유시장경제에서 벗어난 적이 없다. 현행 헌법 제119조 제1항은 경제주체들의 경제활동의 자유를 보장하면서, 제2항을 통하여 경제적 균형을 강조하면서 경제민주화를 위하여 독과점을 규제하고 조정할 수 있음을 밝히고 있다.

이 헌법의 조항들을 두고 하계와 실무계에서는 여러 논란을 벌이고 있지만, 헌법은 경제조항만 있는 것이 아니라 기본권에 관한 조항들도 있고 국가조직과 그 조직의 권한에 관한 조항들도 있다. 즉 헌법의 경제조항의 해석에는 헌법의 다른 조항들의 해석과 함께 해야 한다는 것이다. 경제의 민주화에 대하여 여러 해석이 있지만, 여기서 민주화는 민주주의에 근거하는 것이고 민주주의란 자유와 평등을 기본적 이념으로 하고 있다는 점을 볼 때 가장 중요한 의미는 자유이다. 경제의 민주화란 자유로운 경제활동을 보장하면서 경제적 강자가 경제적 약자를 다양한 수단으로 권리를 침해하지 못하도록 통제하여 실질적 평등을 실현하지는 것이다.

경제의 민주화는 경제민주주의를 의미하며, 경제민주주의는 자유를 기반으로 하는 시장경제가 근간이 되는 것이다. 오늘날 민주주의는 법치주의를 통하여 실현되는 것처럼 경제민주주의는 경제법치주의를 말하는 것이며, 경제의 민주화를 보다 정확하게 표현하자면 경제의 자유민주적 법치화를 말하는 것이다. 그런데 현실은 각자의 해석에 따라 헌법이 요구하는 바와 전혀 다르게 움직이고 있어서 안타깝다. 이러한 현실이 실물경제를 왜곡시키고 경제주체들 간의 갈등을 유발하여 경제동력을 감퇴시키고 있다.

우리가 법치주의란 용어를 사용하고 있지만, 헌법학에서 정확하게 말하자면 법치국가원리를 말한다. 법치국가는 용어가 보여주는 것처럼 모든 국가작용이 법에 따라야 한다는 것으로, 여기서 법은 물론 국가의 실정법과 국제법질서를 포함하는 것이다. 또한, 법의 내용이 정당해야 한다는 것을 전제로 한다. 오늘

날 국가의 실정법은 국가의 최고 규범인 헌법에 근거하여 국회가 제정하는 법률을 근간으로 한다. 그래서 입법권인 법률제정권을 부여받은 국회가 정상적으로 작동해야 한다. 국회가 헌법에 따른 합헌적인 건강한 입법을 하지 못하면 국가는 비정상적으로 작동될 수밖에 없고, 그 피해는 고스란히 국민에게 돌아간다. 총선이 중요한 이유가 여기에 있다.

현행 헌법에는 위헌법률심판이 있어서 국회가 정상적이고 정의로운 입법을 하지 못하면 구체적 사건에서 관련 법률이나 법률조항에 대하여 헌법재판소에 효력의 유무를 결정해달라는 소송을 청구할 수 있다. 그러나 이는 정당하지 못한 법률에 대한 제한적인 방법에 불과하고, 다른 한편에서 헌법재판소가 단순히 정치적 판단을 배제하지 않고 있기 때문에 확실한 규범통제방법은 되지 못한다. 결국은 국회가 정당한 법률을 만들어야 한다는 것이다.

이상과 같이 헌법국가는 단지 경제에 있어서만 법치주의가 적용되는 것은 아니고, 조세와 재정에 있어서도 법치주의가 적용된다. 이는 현행 헌법 곳곳에서 찾아볼 수 있다. 헌법 제59조는 정부의 자의적인 조세권을 통제하기 위하여 조세의 종목과 세율은 법률로 정해야 한다는 조세법률주의를 채택하고 있다. 그리고 헌법 제54조는 국가예산에 관하여 규율하고 있으며, 국가예산과 재정 등에 대하여 제55조부터 58조까지 규정하여 재정법치주의를 추구하고 있다. 이에 따라 세법분야에서는 구세기본법과 지방세법을 위시하여 소득세법, 법인세법, 종합부동산세법, 개별소비세법, 부가가치세법 등 여러 개별세법을 제정·시행하고 있다. 그런가 하면 재정법치주의를 실현하기 위하여 국가재정법과 지방재정법을 제정하여 시행하고 있다.

이상과 같이 외형적으로는 법률을 제정하여 조세·재정법치주의를 실현하는 것처럼 보인다. 그렇지만 세부적으로 들어가면 이런 법률들의 내용이 헌법이 요구하고 있는 원리나 원칙을 준수하고 있는지는 별개의 문제이다. 즉 오늘날 법률은 내용의 정당성이 중요하고, 그 정당성은 자유와 평등이란 두 가치 이념과 가치의 실현이 되어야 한다. 물론 여기서 자유는 다른 사람의 자유를 침해하지 않는 범위 내에서 절제되고 책임있는 자유를 말하며, 평등은 합리적인 차별을 내용으로 하는 실질적 평등을 의미한다.

그런 점에서 볼 때 국가의 조세정책은 국민의 재산권을 최대한 보장하면서 재산권 행사의 공공복리 적합성도 고려하여야 한다. 이와 함께 조세평등주의와 조세법률주의에 입각하여 세법을 운영해야 한다. 그런 점에서 보면 간접세의 비중을 낮추는 것이 필요하다. 물건에 부가되는 조세는 그 물건을 구입하는 국민은 누구나 동일한 세금을 물어야 한다는 점에서 국민의 소득을 고려하지 않고 있다. 물건에 부가되는 조세의 비율을 높이는 것은 조세평등주의에 반하게 된다. 우리나라 조세정책에 있어서 획기적인 개선책이 필요하다. 이는 자칫 사회적 약자를 보호하겠다는 현 정부에서도 크게 변한 것은 없다고 본다.

그 다음 조세정책에서 지적되어야 할 것이 적정세부담원칙을 고려하고 있지 않다는 것이다. 발제문에서도 지적하고 있지만 종합부동산세법이다. 부동산세는 국가조세정책에 근간이 되는 세제 중에 하나이기 때문에 실질적 평등을 추구하기 위하여 엄중하고 세밀하게 규정해야 한다. 이는 소득세법에서도 동일하며, 법인세법은 국가가 법인에게 혜택을 주는 만큼 그 단체활동으로 인한 이익을 고려하여 부과해야 한다. 이는 법인세법 제4조에서 과세소득의 범위에서 보면 알 수 있다. 법인세법은 개인의 소득에 과세하는 소득세법과 상관관계를 고려하여 부과하는 것이 필요하다.

마지막으로 국가살림에 있어서 가장 중요한 재정정책의 문제이다. 현행 헌법에는 재정법치주의를 명시하고 있는 조항은 없지만, 국가재정에 관한 내용이 담겨있는 것만으로도 재정법치주의를 실현해야 한다. 현재 국가재정이 당면하고 있는 가장 중요한 문제는 재정 규모의 지속적 확대와 적자 예산의 편성에 따른 국가 채무의 지속적 증대라고 할 수 있다. 재정규모의 확대와 재정적자의 지속은 재정 자체의 지속가능성 문제는 물론 경제전체의 동력을 떨어뜨린다. 발제문에서 지적하고 있는 것처럼 복지예산의 과도한 증가로 인한 부담은 부메랑처럼 국민에게 돌아갈 것이다.

현행 헌법은 사회적 기본권만 규정하고 있는 것이 아니라 사회국가원리도 수용하고 있다. 여기에 더하여 헌법재판소도 우리 헌법의 경제질서를 사회적 시장경제질서라고 하기도 하였다. 헌법 제34조 제2항에는 국가가 사회복지의 증진을 위하여 노력해야 한다고 규정하고 있기도 하다. 헌법의 규정이 없다고 하여도 국가는 국민의 복지를 위하여 노력해야 할 책무가 있다. 이는 국가의 존재이유이기도 하다. 그렇지만 국가의 복지재정은 국민의 조세부담으로 이루어지는 것이다. 복지재정의 과도한 증가로 인하여 몰락의 길을 간 국가들은 많다. 또한 단순히 복지의 확대가 국민의 삶을 더 풍부하게 하는 것은 아니다. 복지재정정책은 사회적 약자에 속하는 국민들을 위하여 적재적소에 체계적으로 재정지원이 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요하다. 사회복지의 증진은 복지재정의 양을 늘인다고 해결될 문제가 아니라 적재적소에 재정을 투입할 수 있도록 체계화하여 질을 높이는 것이 더 중요하다. 20세기 후반 요람에서 무덤까지 사회복지를 강조했던 북유럽의 국가들은 국민의 과도한 세부담과 복지에만 기대는 국민으로 인하여 복지정책을 포기할 수밖에 없도록 만들었다.

Ⅲ. 정리하며

발제문에 공감하면서 간단히 토론을 정리하고자 한다. 정부의 소득주도성장론은 국민이 더 많은 소득을 올려서 소비한다면 경제도 활성화되어 성장한다

는 것이다. 국민이 소득을 더 많이 올리려면 생산성이 증가해야 한다. 일자리도 더 많이 창출되어야 한다. 소득증가가 이루어지면 세금도 저 많이 걷을 수 있기 때문에 국가재정도 커질 것이다. 국가재정이 확대되면 복지재정도 확대할 수 있다. 이렇게 선순환구조가 되면 이상적이겠지만, 경제현실은 마음먹은 대로 전개되지 않는다.

현대와 같은 글로벌 경제구조 하에서는 국가경제가 독자적으로 움직일 수 없다. 일자리가 없어서 소득을 올리지 못하는데 소득이 경제성장을 주도할 수는 없을 것이다. 현대국가경제는 법에 근거하여 법에 따라서 운영이 되어야 한다. 또한, 조세와 재정도 법치국가원리에 따라 움직여야 한다. 정부가 재정정책을 수립하고 추진하는데 정치적 판단과 결정은 국가재정의 혼란만 초래하고 결국 국민의 세부담과 피해만 발생시킬 것이다.

문재인 정부의 조세·재정 정책 진단과 평가 토론문

김 영 용
전남대 경제학과 명예교수

1. 조세·재정 정책은 자원을 누가 얼마나 어디에 사용하며, 또 누가 부담해야 하는 문제, 곧 지출과 조세의 문제

◎ 지출

○ 세금의 사용처는 ① 국민의 생명과 자유와 재산을 지키는 데 필수적인 국방·외교 및 치안 분야. ② 철도·도로·통신·항만 등의 사회간접자본 건설에의 참여, ③ 경제 활동을 할 수 있는 능력이 없거나 부족한 ‘가난’한 사람들을 돌보는 복지 분야 등.

○ 국방·외교 및 치안, 사회간접자본 건설, 최소한의 복지를 위해 쓰는 세금은 개인별로 지불하는 비용과 그에 따른 수혜의 정도는 다르지만, 개인의 자유를 확대한다는 공통점을 지님. 따라서 이에 대해서는 별다른 불만이 없음.

○ 앞으로도 국방·외교 및 치안 분야는 주요 국가 업무가 될 것이며, 그런 분야에서 세금의 필요성은 남을 것. 과거에 정부가 담당했던 사회간접자본의 건설 분야는 소득 수준이 높아짐에 따라 민간 부문으로 이양될 것이며, 그에 따른 세금의 필요성도 줄어들 것. 반면에 복지 분야는 지속적으로 커질 가능성.

- 현 정부는 국방·외교는 개인의 생명과 자유와 재산을 보호하기보다는 제한할 가능성이 높은 방향으로 행하는 경향.

- 사회간접자본 건설도 국가적 기능보다는 정권의 이해에 따라 배분. 예비타당성 면제가 사례.

- 복지 지출은 지속적으로 확대. 재정지출이 확대되는 주요 원인 중의 하나.

○ 현 정부는 세금을 긴요하게 써야 할 곳에는 소홀하게 쓰고, 경제 후퇴 및 국민의 정신 건강을 해치는 무차별적 복지 분야 등에 많은 세금을

투입하고 있는 실정임. 소득 재분배에 열심. 이는 곧 개인의 자유 억압을 의미.

◎ 조세

2. 법이 가져야 할 속성 : 일반성, 추상성, 확실성, 평등성

○ 이 중 가장 실현이 어려운 것이 평등성.

- 법 앞에 평등은 법이 모든 개인들에게 똑같이 적용되는 것을 의미하지만, 법이 적용되는 집단 간의 상이함과 집단 내에 불가피하게 여러 계층(class)이 생기므로 모든 사람들에게 평등한 법이념의 실현은 이상에 가까울 수 있음.

- 그런데 계층이 세분화될수록 평등성은 더 훼손될 수 있음. 한국의 개인소득세, 상속·증여세 등은 누진성을 기본으로 하고 있는데 현 정권은 소득 구간을 더욱 세분함으로써 법의 평등성 문제를 훼손. 법인세의 경우에도 초대기업에 대한 법인세를 신설하여 인상한다면, 이 또한 법의 평등성을 훼손하는 것임. 이른바 부자 증세도 마찬가지.

3. 삼권분립 체제의 약화로 국회의 행정에 대한 조세재정 감시 및 견제 역할 미흡.

○ 영국 의회의 태동은 조세와 깊은 관련이 있음.

- 왕은 왕실의 재산에서 나오는 수입으로 국가를 통치.
- 전쟁이나 커다란 자연 재해 때에 부족한 재정을 충당하기 위해 귀족들에게 원조 요청. 귀족 대표들이 모여 논의한 것이 상원(House of Lords)의 기원.
- 재정적 도움을 평민에게도 요청하였고, 이들이 모여 논의한 것이 하원(House of Commons)의 기원.
- “대표 없는 세금 없다.”은 이런 배경을 토대로 함.

○ 한국의 경우, 그런 연원을 가진 국회의 행정부의 세금 인상과 복지 지출 확대에 적극 동조 또는 선도.

4. 복지 국가는 사회주의의 환생

○ 사회주의 건설에 실패한 이들은 우회적 방법으로 복지 국가 건설로 사람들을 현혹.

- 사회주의는 생산요소에 대한 사적 소유를 허용하지 않아 경제계산을 불가능하게 하고 사람들의 유인을 왜곡하여 총체적 생산을 격감시키는 방법으로 경제 파탄을 초래. (Mises, Socialism is the repeal of the rational economy.)

- 복지 국가는 사적 소유권을 허용하지만 그 결과물이 생산에 공헌한 바에 따라 분배되는 것이 아니라 정부가 인위적 방식으로 분배함으로써 총체적 생산을 감소시켜 경제를 파탄에 이르게 함. “분배 방식이 생산에 결정적인 영향을 끼친다.”라는 사실을 간과. 사유 재산 침해의 정당화에 따른 도덕 감정의 훼손 초래.

- 양자 모두 양적 평등을 위해 자유를 희생한 것.

5. 세금으로 뒷받침하는 소득주도 성장 정책이라는 복지 정책은 모두의 손해로 귀결.

○ 경제의 생산구조가 짧아져 덜 자본주의적 양식으로 바뀔(하이에크 삼각형)

- 자본재에는 시간이 저장되어 있으므로 자본재의 시장 평가액인 자본 감소는 단위 시간에 생산할 수 있는 소비재의 감소를 초래하여 모두의 삶을 후퇴시킴.

○ 아래의 설명 참고

- 증가한 복지 지출로 소비자의 화폐 소득이 증가하면 최종 소비재에 대한 수요가 증가하여 그 가격이 오르고, 각 생산 단계에 특화되지 않은 자본재, 그리고 노동과 토지 등의 자연적 생산요소는 수익률이 높아진 저차 단계로 이동하고, 고차 단계에서 사용되던 특화 자본재의 가격은 크게 떨어져 이윤을 얻을 수 없음. 결국 고차 단계의 생산은 유지될 수 없으므로 생산단계는 축소되고 짧아짐. 한편 최종 소비재에 대한 화폐 지출이 늘었으므로 그 양이 일정하게 주어진 자연적 생산요소의 가격이 오르고, 따라서 요소 소유자들의 화폐 소득은 늘어남. 고차 단계에서 해고된 요소들이 새로운 구조에서 모두 재고용될지는 불확실. 반면에 생산구조가 덜 자본주의적으로 바뀔에 따라 최종 소비재의 산출량이 감소하므로 그 가격이 오름. 그런데 최종 소비재의 가격은 복지 지출에 따른 수요 증가와 생산구조가 덜 자본주의적 생산 방식으로 바뀌는 데 따른 공급 감소로 자연적 생산요소의 가격보다 더 오름. 따라서 요소 소유자들의 실질 소득이 감소하여 이들의 후생은 감소함.

6. 소득재분배를 위한 누진세의 문제(The Constitution of Liberty)

○ 누진 소득세가 초세 체계의 누진 구조를 선도

- 누진세의 도입 배경

■ 1830년대 초·중반, 소득재분배 수단으로 옹호

○ 튀르고(Turgot) : 제안자를 사형시켜야

맥칼로우(McCulloch) : 모든 부정의와 어리석음을 범하는 짓

■ 1848년 마르크스-엔겔스 : 프롤레타리아가 부르주아지의 자본을 빼앗아 모든 생산수단을 국유화하는 수단으로 제안

○ 티어스(Thiers) : 비례성은 원리이고 누진성은 자의적인 재량

○ 밀(Mill) : mild form of robbery

■ 누진성의 정당화에 실패한 사회개혁가들은 희생의 평등(equality of sacrifice)을 위해서는 지불 능력(ability to pay)에 따른 조세부담으로서 누진제가 가장 적합하다고 주장

○ 한계효용 체감의 법칙을 그럴 듯한 과학적 근거로 제시

○ 개인 간 효용은 비교 불가능. 자원 사용의 이득이 모두 소득인가 등의 의문

■ 그러나 이들은 누진세는 희생의 평등일 뿐, 소득재분배가 아니라고 강조. 온건한 정도의 누진성만을 정당화할 수 있고 과도한 누진성은 비난의 대상이 될 것이라고 주장

○ 1891년 프러시아에서 경미한 누진세 도입으로 경미한 부담이 원리적 반대를 무력화. 이후 누진율은 크게 증가하여 오늘날에는 국가의 재량적 정책으로 자리 잡아 소득재분배 수단으로 회귀. 누진성은 적절한 수준에 머물 것이라는 주장은 환상으로 드러남.

○ 누진세의 몇 가지 문제

- 고소득자들이 내는 누진적 세금은 전체 조세 수입에 비해 미미한 수준이므로 여타 소득 계층이 내는 세금에는 별다른 차이가 없음.

- 하이에크는 누진세의 도입 이후 오랫동안 미국, 영국, 프랑스, 프러시아에서 이득을 얻은 이들은 극빈층이 아니라 다수를 차지하는 유권자층인 유복한 노동자와 중간층의 하위 계층이었다는 연구 결과를 인용(한국의 경우에는 검증 어려울 듯).

■ 누진세와 같이 다수가 소수를 차별하는 제도 하에서는 가장된 정의의 원리는 자유재량의 발판이 될 뿐.

■ 누진세는 공정에 대한 어떤 기준도 제공하지 않음.

○ 대부분의 간접세가 저소득자에게

■ 비례세는 누구나 동의할만한 준칙을 제공하며 소수에게만 적용되는 규칙이라는 문제를 발생하지 않음.

■ 자유 사회가 공정해지기 위해서는 재량이 아닌 일반 원리에 의해 인도돼야.

- 누진세는 상이한 업무들의 세전과 세후의 순 보수 관계를 왜곡

○ ‘동일 노동, 동일 임금’이라는 정의의 원칙에 위배

○ 비례세는 두 서비스 간의 세전과 세후의 관계를 그대로 유지

- 등등

7. 결어

○ 최근의 한국 정부(박근혜 정부 포함)는 경제민주화와 복지 지출 확대로 증세

- 박근혜 정부는 소득 공제를 세액 공제로 개편하면서 증세 기반 마련
- 현 정부는 실패가 확실한 정책의 뒷받침과 복지 지출 확대를 위해 누진성 강화를 비롯한 무차별적 증세

- 민간 자원의 약탈

○ 재정 지출 확대로 경제 성장을 촉진한다는 잘못된 경제관

- 경제 성장은 부의 성장을 의미하므로 이윤과 손실 체계를 가지지 않은 정부가 성장을 주도할 수 없음. 경제 성장을 위해서는 저축 증가에 의한 자본 축적이 핵심.
- 정부 재정 지출은 자본 축적과는 무관

○ 과도한 세금은 사유 재산 침해. 개인의 자유 억압

- 국방과 치안, 사회간접자본 형성에 일부 참여, 최소한의 복지를 위한 세금을 넘어서는 것은 국민의 사유 재산 침해.
- 자원은 정부보다는 개인이 쓰는 것이 효율적
- 자원 사용에 대한 대가를 정당하게 지불하게 방법은 소비세가 최선
- 결국 ‘작은 정부’가 해결책

문재인 정부의 조세 · 재정 정책 진단과 평가 토론문

조 경 업
한국경제연구원 경제연구실장

1. 서론

□ 재정건전성이 심각하게 훼손되고 있음

- 박근혜 정부의 증세와 현 정부의 부자증세 효과가 이어지면서 초과세수가 2016년에 10.1조원, 2017년에 32.8조원, 2018년에 25.4조원에 달함
- 그럼에도 불구하고 2008년 이후 이어져오던 관리대상수지가 2017년에 28.5조원에 달했고 작년에도 19.6조원을 기록하며 재정적자가 12년째 이어지고 있음
- 국가채무는 공기업과 연금충당부채를 합친 국가부채는 1682.7조원에 달해 GDP대비 100%에 육박

□ 이런 데는 소득주도성장과 공정경제라는 검증되지 않는 정책을 실험하고 정책부작용을 재정으로 해결하려는 현 정부의 무분별하고 방만한 재정운용 때문임

- 대통령은 소득주도성장 정책을 국제기구인 ILO에서 주장하는 “세계적으로 족보가 있는” 이론이라고 하지만 주류경제학에서 이단적인 이론으로 취급 받고 있음
- 임금주도성장을 내놓은 ILO 보고서조차 대외의존도가 높고 영세중소기업의 비중이 높은 국가에서 실패할 수밖에 없다는 것을 인정하고 있지만 현 정부만 인정하지 않고 있음
- 불평등과 양극화를 자본이 노동을 착취한 결과로 믿는 마르크스적 사고방식에 기초한 검증되지 않은 이론을 국민을 대상으로 실험한 결과가 분배참사와 고용참사로 나타나고 있음
- 취업자 증가폭은 2017년 31만 명 6천명에서 작년에 9만 7천명으로 20만 명이나 감소하였고, 지니계수는 0.347로 5분위 배율은 5.95까지 치솟아 통계가 작성된 이후 최악의 소득재분배와 소득격차를 보여주고 있음
- 소득분배가 개선되던 이명박·박근혜 정부 때의 분배에 국민들 보고 분노하라고 선동하던 장하선 실장은 현재와 같이 “빈익빈 부익부”라는 최악의

분배참사에 침묵하고 있음

<정권별 5분위배율과 성장률 격차>

	노무현	이명박	박근혜	문재인
1분위 소득 증가율	4.0	6.6	2.5	-7.6
5분위 소득 증가율	5.0	4.6	2.0	10.3
세계경제성장률과의 격차	-0.64	-0.01	-0.48	-1.0

자료: 매일경제 2018.8.23

- 여기에 ‘한국에서 기업하지 말라’라는 공정경제까지 겹치면서 우리나라 경제의 역동성은 급격히 식어가면서 잠재성장률과 세입기반이 무너지고 있음
- 실업자와 실업률은 19년 만에 최대로 치솟고, 경기선행지수와 동행지수가 10개월간 동반 하락하는 것도 외환위기 이후 최초이며, 광공업생산지수는 오일쇼크가 있었던 1972년 이후 최저를 기록하고 자영업자는 하루 3500여개가 폐업을 하고 기업의 해외 탈러쉬는 급격히 증가하고 있음
- 모든 기록을 나쁜 쪽으로 갈아치우고 있는 현 정부는 공언한대로 “아무도 가보지 않은 길”을 가고 있고, “새로운 국가”를 만들고 있음
- 자본에서 노동으로, 투자에서 소비로, 수출에서 내수로, 대기업에서 중소기업으로 패러다임을 전환하겠다는 소득주도성장정책과 공정경제 정책의 위험성은 날로 커지고 있음

2. 재정정책

- 대통령은 통계를 편의적으로 이용하고 해석하면서 ‘최저임금 긍정효과 90%’, “물들여올 때 노를 저어야한다”등 현실과 동떨어진 이야기만 하고 소득주도성장정책을 고집하고 있음
- 작년까지 54조원의 일자리 예산을 사용했고 올해도 본예산 22.9조원, 일자리 안정자금 2.8조원, 근로장려금 4.9조원, 사회보험료지원 1.3조원 등 지금까지 알려진 것만 해도 31.9조원에 달함
- 근본적인 정책수정은 재정지출은 밑 빠진 독에 물 붓기라는 것은 자명한 일이지만 내년 총선을 의식한 재정폭탄을 멈추지 않고 있음
- 23조원 규모의 23개에 달하는 예비타당성 면제사업 선정도 그렇고 최근 예타제도 개편에서 들어났듯이 예타면제에서 제외된 모든 사업을 포함해서 대규모 SOC 사업을 벌일 계획에 있음
- 우리나라 재정승수가 0.5이하로 떨어진지 오래고 그나마 기여도가 높은 SOC 지출도 과잉투자로 인해 1970년에 1.5이던 철도의 한계생산성이 0.5로 떨어졌고 도로부문 0.8에서 0.15, 전력 및 통신도 0.8에서 0.26으로 떨어

문재인 정부 조세·재정 정책 진단과 평가

어졌음(KDI)

- 4대강 등 전정권의 사업은 적폐로 몰면서 선심성 SOC사업을 본격적으로 벌이겠다는 것은 선거를 앞둔 선심성 정책으로 밖에볼 수 없음

□ **현 정부 들어 소득주도성장 정책의 일환이라면 복지지출도 급격히 증가하고 있음**

- 사회보장복지 분야의 지출이 2017년에 129.5조원이던 것이 2019년 예산이 161조원으로 약 32조원 증가하였음
- 현 정부는 ‘부자증세-서민감세’를 표방하면서 ‘복지는 공짜고 세부담은 부자의 몫’이라는 오해를 불러일으키고 있음
- 지금처럼 복지재정이 늘어나면 2040년 전에 북유럽 수준에 도달하고 조세부담률은 35%, 국민부담률은 45%까지 치솟을 전망이다
- 저출산-고령화가 현재와 같이 빠르게 진행되고 잠재성장률이 하락하면 그리스, 베네수엘라, 일본과 같은 재정위기에 직면할 것임
- 얼마큼 부자가 세금을 더 내야 정의로운지는 가치판단의 문제지만 부자에게 세금을 부과해서 그 부담이 서민들에게 돌아간다면 조세정의가 실현되었다고 볼 수 없음
- 노인빈곤, 소득양극화, 저출산, 청년실업 등 우리사회가 직면한 사회·경제 문제를 고려하면 복지지출 확대가 불가피한 측면이 있는 게 사실이지만,
- “무상복지, 무상교육, 아동수당” 등 보편적 복지의 수혜자는 저소득층보다 고소득층이 많아 소득재분배에도 역행하고 있음(하위 30%보다 상위 30%가 약 1.75배 혜택이 큼)
- 복지지출 확대의 현실론과 재정의 지속가능성을 조화하는 입장에서 복지 지출의 적정 규모를 설정하고 합리적인 재원조달 방안을 마련해야 함.
- 또한 복지의 혜택이 꼭 필요한 계층에 돌아갈 수 있도록 설계하고 ‘세부담-복지수준’에 대한 청사진을 밝히고 사회적 합의를 이루고 구체적인 실천방안을 마련해야 함.

3. 조세정책

가. 법인세

□ **세계적 추세와 달리 증세(부자증세)정책도 경제의 역동성과 국가경쟁력 약화를 초래하고 있음**

- 특히 법인세는 인하경쟁이라는 세계적인 추세에 역행하면서 자본유치-일자리창출-가계소득증대에 부정적으로 작용

- 북유럽형 복지국가의 법인세율은 평균 22%로 우리보다 낮은 수준이며

문제인 정부 조세·재정 정책 진단과 평가

지난 10년간 4.8%p 인하하여 현재는 우리나라보다 5.5%p나 차이가 나고 있음

○ 법인세가 투자에 미치는 영향

- 기존문헌 조사에 따르면 사용자비용에 대한 투자탄력성은 대략 -1.0 내외로 추정되고 있어 법인세율이 10% 증가하면 투자는 10% 감소함

○ 법인세가 외국인투자(FDI)에 미치는 영향

- 기존의 351개 기존연구에 대한 De Mooij and Ederveen(2003)의 문헌조사 연구에 따르면 법인세율에 대한 외국인투자(FDI)의 준탄력성(semi-elasticity)은 -3.3에 달함⁴⁾

○ 법인세가 다국적기업의 소득이전에 미치는 영향

- 법인세율 인하 → 국제간 법인세율 격차 확대 → 다국적기업 소득(profit)의 해외 이전 축소 & 국내로의 송금 증가 → 국내소득증가
- 법인세율 국제간 격차에 따른 다국적기업의 소득이전에 대한 준탄력성을 추정한 기존연구의 평균은 0.8 ~ 1.0에 달하고 있음
- 조경엽(2016)은 한국 자회사의 법인세율에 대한 소득이전 준탄력성은 2.25로 추정하고 있으며, 한국 소재 외국계 자회사의 소득이전 준탄력성은 1.364로 추정하고 있음

○ 법인세율의 임금탄력성 -0.14 ~ -0.50

- 미국 경제자문위원회(CEA)는 법인세율을 21%로 인하하면 가구당 연소득은 4,000달러 증가할 것으로 추정하고 있음

○ 법인세율의 노동 귀착율은 21% ~ 75% (평균 57.6%)에 달함

○ 글로벌 과세체계에서 영토주의 과세체계로 전환 추세

- 미국, 일본, 영국 등이 영토주의 과세체계로 전환하면서 OECD 34개 국가 중 글로벌 과세체계를 따르고 있는 국가는 한국, 멕시코 등 7개국에 불과함
- 다국적 기업이 해외로 진출하는 것이 문제가 아니라 해외서 번 돈을 국내로 송금을 안 하는 것이 문제라는 인식이 영토주의 과세체계로 전환하는 이유

4) 준탄력성이 3.3이 의미하는 바는 법인세율 1%p 인상되면 외국인 투자는 3.3% 감소한다는 의미를 내포하고 있음

나. 소득세

□ 우리나라의 소득관련 세제는 이중과세, 자원조달 방식과 소득원천에 따른 세부담 격차가 커서 수평적·수직적 형평성을 저해하고 있음.

- 실제 우리나라의 2015년 현재 근로자의 46.8%와 자영업자의 67.9%가 소득세를 한 푼도 내지 않고 있음
- 과세미달자의 비중이 많다보니 총 급여가 1억 원을 초과하는 상위 3.4%가 근로소득세수입의 47.3%를 납부하고 있음.

□ 소득세 누진도는 세계최고 수준임에도 불구하고 소득세의 소득재분배 기능이 약한 이유는 비과세감면이 많아 세수규모가 작기 때문임

- 누진도와 소득재분배는 역 U자 관계에 있는데, 우리나라는 역U자 관계에서 우하향하는 위치에 놓여있어 누진도를 높일수록 소득재분배는 악화되는 경향이 있음[성명재(2016)]⁵⁾

소득세의 소득재분배 기능이 큰 선진국은 누진도가 크지 않은 반면, 과세자비율과 GDP대비 세수규모가 크다는 공통점을 지님

이와 반대로 우리나라는 면세자 비율이 높아 세부담이 고소득층에 집중되고 있어 세원이 좁다는 특징을 가지고 있음

- 성명재(2016)은 소득세의 소득재분배 기능을 국제적 수준으로 강화하기 위해서는 세부담의 누진도와 집중도를 높이는 것에 대한 집착을 버리고, ‘개세주의 원칙’에 보다 충실할 것을 제안하고 있음.

다. 부동산세

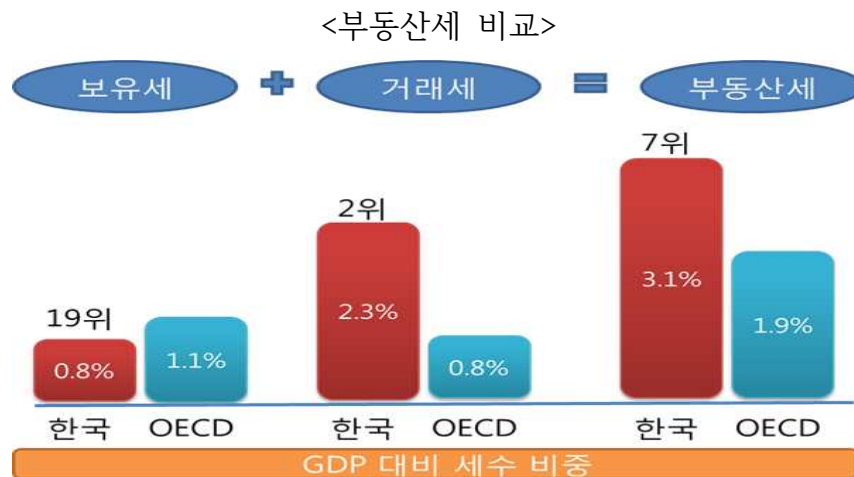
□ 부동산세제⁶⁾ 발표자가 말씀하셨듯이 조세법률주의에 역행한다는 문제가 있지만, 정책에 대한 국민들의 신뢰가 사라졌다는 것이 더 큰 문제

- 김의겸 부동산 불법 매입, 장차관 및 청와대 참모들의 2~3채 부동산 소유 문제 등으로 정책신뢰가 바닥으로 떨어졌으며 나아가 조세저항의 원인이 될 전망
- 부동산세를 정상화한다면 선진국에 비해 보유세의 비중이 낮다는 점만 강조하고 거래세가 비정상적으로 높다는 점은 애써 무시하고 있음
 - 우리나라는 GDP대비 보유세 비중이 0.8%로 OECD 평균 1.1%보다 낮은 것은 사실이지만, 거래세의 비중은 2.3%로 OECD 평균 0.8%보다 3배가량 높음
 - 그러다 보니 부동산관련 총 세부담은 3.1%로 OECD 1.9%보다 1.6배나 높기 때문에 부동산세를 정상화하기 위해서는 보유세보다는 거래세를 낮

5) 성명재(2016), “소득세 부담, 누진도, 소득재분배 효과의 국제비교” 참조.

추는 것이 더 시급한 과제임

- 과거 종부세 도입 때도 그랬지만 보유세를 피하기 위해 집을 팔려고 해도 양도소득세 부담이 더 크다 보니 안 팔고 가지고 있다 보면 집값이 폭등하는 현상이 반복되어 왔음
- 지금도 “버티면 된다”는 생각을 가지고 있는 사람이 많은 만큼 거래세 인하 없이 보유세 인상만으로 부동산 가격을 안정화 시키는 것은 어려움



4. 정책방향

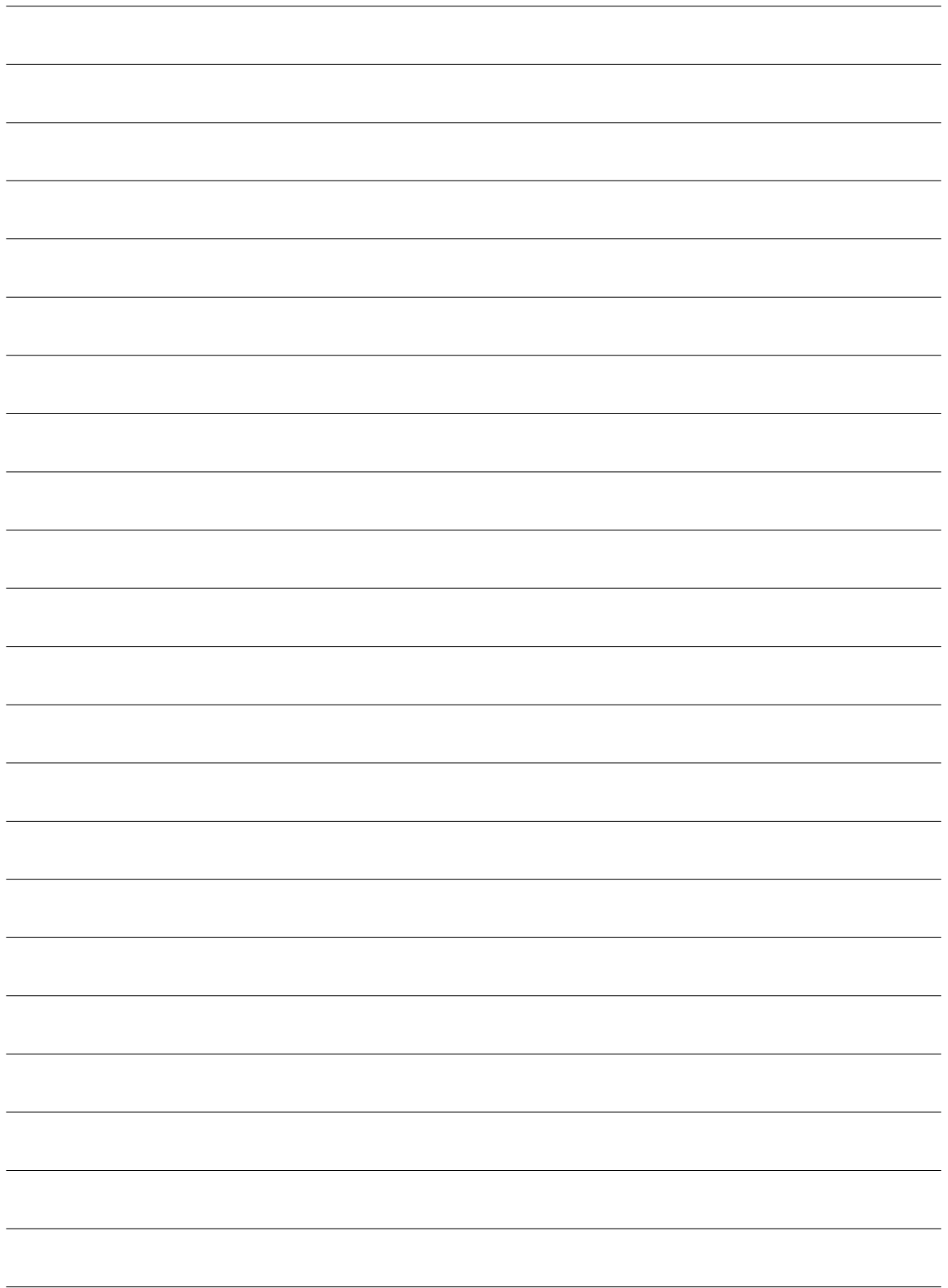
- 복지재정을 적정수준으로 통제하는 것이 최우선과제이면, 재정수입확대보다 재정지출 축소에 우선순위를 줘야 함
 - 증세를 하려면 정부가 솔선수범해서 허리띠를 졸라매는 모습을 보여야 하는데 현재와 같이 선심성 정책으로 재정을 방만하게 운용한다는 인식을 심어줄 경우 국민적 조세저항에 부딪치게 될 것임
 - 따라서 재정건전화법을 통과시켜야 재정준칙을 확립해야함
 - 2017년에 당시 야당(현 여당)인 민주당이 정부안보다 더 강력한 재정건전화법을 추진한 바 있음
 - 재정준칙은 세입내 세출, 균형재정수지준칙, 채무준칙, 재정준칙 등이 있음
- ‘세율 인상 전, 세원 확충’을 통해 세제의 효율성과 소득재분배 기능을 강화해야 함
 - 세원확대를 위해 비과세 감면을 축소하여 과세자 비율을 확대하고, 지하경

제 양성화를 통해 세금 누수를 방지하는 노력이 우선되어야 함

□ **세입구조는 글로벌 기준에 부합하면서 경제적 비효율성을 최소화하는 방향으로 개편**

- 우리나라는 자본과세에 대한 비중이 높아 글로벌 시대에 취약한 세입구조를 가지고 있어 자본유출-경기침체-일자리 감소의 원인으로 작용하고 있음
 - 법인세 인하, 부동산 거래세 인하, 영토주위 과세체계로의 전환 등 글로벌 스탠다드에 부합하는 세제구축
- 우리나라는 개인소득세와 소비세의 비중이 낮고, 법인세와 재산세의 비중이 높다는 특징을 가지고 있음
 - 소비세는 세원이 넓어 동일한 세수를 효율적으로 징수할 수 있고, 개인소득세와 달리 저축에 비과세되고 있어 자원배분의 왜곡이 작다는 장점이 있음
 - 생산가능인구의 감소를 고려할 경우 소득세를 통한 자원조달은 근본적 한계 유발
 - 우리나라 소득세는 비과세감면이 많아 누진도가 너무 높아 누진도를 강화할수록 소득재분배가 악화될 가능성 높은 상황임.

<MEMO>





· 기업연구소