



KNSI 특별기획 제23-4호

# 감세정책, 경제성장도 양극화 해소도 이룰 수 없다

정세은

(충남대학교 경제무역학부 교수)

- I. 이명박 정부, 감세의 논리
- II. OECD 평균보다 낮은 조세부담률, 적은 복지지출
- III. 감세정책, 경제성장도 양극화 해소도 불가능 하다
- IV. 역동적 복지국가를 위한 적극적 재정, 조세정책
- V. 보유세 무력화 정책의 문제점

## I. 이명박 정부, 감세의 논리

지난 9월 발표된 세제개편안, 내년도 예산안 및 2008~2012년 국가재정운용계획안을 통해 드러난 이명박 정부의 재정조세정책의 기초는 예상했듯이 감세와 작은 정부를 목표로 하고 있다. 이러한 재정조세정책의 기초는 지난 10년간의 소위 ‘좌파정부’ 하에서 사회복지지출의 증가로 조세부담률이 높아졌고 높은 조세부담이 투자와 소비를 위축시켜 성장을 저하, 양극화 심화 현상이 발생했다는 인식에 근거하고 있다.

정부는 감세정책을 펴게 되면 민간부문이 활성화되고 투자가 촉진되어 ‘저부담→고투자→고성장’의 선순환 구조가 정착되고, 이를 통해 우리 경제는 7% 성장능력을 갖춘 경제로 거듭나게 될 것이라고 기대하고 있다. 정부가 감세에 대해 가지고 있는 강한 의지는 최종적으로는 조세부담률(GDP 대비)을 현재 22% 수준에서 OECD 최저인 20% 수준으로 인하하겠다는 데에서도 잘 드러난다. 감세와 함께 재정지출도 향후 엄격하게 관리될 계획이다. 정부의 계획에 따르면, 재정지출 증가율은 경상성장률보다 낮게 관리될 것이고, 이에 따라 2012년까지 균형재정도 달성될 것이다.



그러나 높은 조세부담과 복지지출이 국가 경쟁력을 하락시키고 성장 부진과 양극화 심화를 가져왔다고 할 정도로 우리의 조세부담과 복지수준이 ‘과도하게’ 높은 수준인지, 또한 대기업, 부유층에 혜택을 주는 감세를 실시하게 되면 정부의 주장대로 경제성장 과 양극화 해소라는 두 마리 토끼를 모두 잡게 될 것인지는 심히 의문스럽다.

## II. OECD 평균보다 낮은 조세부담률, 적은 복지지출

김대중, 노무현 정부시기에 복지지출이 확대되고 조세부담률이 증가한 것은 사실이다. 보건사회연구원에 따르면 1995년 GDP의 4.76%였던 사회복지지출이 2003년에는 7.87%로 증가하였다. 한편 OECD 자료에 따르면 총조세부담률(조세부담률+사회보장관련 부담)은 GDP의 19.4%에서 25.3%로 증가하였다. 그러나 두 정부가 복지지출을 확대하기 위해 증세를 택한 결과는 아니었다. 세원확대 등으로 자연스럽게 세수가 증가하자 그 중 일부를 복지지출로 돌린 것이다.

그렇다면 현재의 조세부담수준은 국제적인 기준에서 보았을 때 과도한 것인가? 2004년 우리나라의 총조세부담률은 GDP 대비 24.6%인데, 이는 30개국 중에서 29위에 해당하는 수준이다. 상위국가군에 속하는 스웨덴은 50.4%, 중간국가군에 속하는 영국은 36%, 하위국가군에 속하는 미국, 일본은 각각 25.5%, 26.4%를 차지하였다. 김대중, 노무현 정부시기에 조세부담률이 증가한 것은 사실이지만, 36% 정도인 OECD 평균 수준과 비교하면 여전히 낮은 수준이다. 정부는 하위국가군에 속하는 미국, 일본과 주로 비교함으로써 우리의 조세부담 수준을 과장하는 측면이 있다.

주요 감세 대상이 되는 법인세의 경우 조세에서 차지하는 비중으로는 우리나라가 OECD 평균에 비해 높지만, 조세수입 자체가 적기 때문에 GDP 대비 비중으로는 OECD 평균과 비슷한 수준을 보이고 있다. 즉 2004년 법인세 수입이 GDP에서 차지하는 비중이 OECD 평균은 3.4% 인데 우리나라는 3.5%로써, 법인세 부담이 과도해서 우리 기업의 경쟁력이 저해되고 있다고 말하기는 어렵다. 물론 그동안 전 세계적으로 법인세율이 지속적으로 하락해 왔기 때문에 우리도 이러한 추세에 주의를 기울여야 하는 것은 맞다. 정부는 특히 아일랜드, 싱가포르, 홍콩과 같은 소규모 국가들의 낮은 법인세율 성공담을 들어 법인세율을 떨어뜨려야 한다고 주장하고 있다. 그러나 국가규모가 작아 외국기업의 유치와 성장의 관건인 국가들의 조세정책이 우리의 모범이 될 수는 없다. 이러한 소규모 국가들을 제외한다면, 우리나라의 법인세율은 OECD 평균에 근접하는 수준으로서 결코 높다고



할 수 없다. 더욱이 법인세 외에 기업들이 부담하는 사회보장기여금의 경우, 우리나라 기업들이 OECD 평균보다 낮은 비율로 부담하고 있어 기업들의 전체적인 부담이 적다는 점을 감안해야 한다.

소득세의 경우는 OECD 평균에 비해 ‘지나치게’ 적게 걷히고 있다. OECD 평균적으로 소득세가 GDP 대비 9.1%만큼 걷히고 있는데 비해 우리나라의 경우 3.4%에 불과하다. 실제로 근로소득자 2명 중 1명, 종합소득자 3명 중 1명 이상은 세금을 내지 않는 면세자들이다. 평균 실효소득세율을 비교해보면 2005년에 OECD 전체적으로는 세율이 15.6%, 미국은 15.7%였는데 우리나라는 2.7%였다. 이렇게 낮은 세율에도 불구하고 국민들이 세금을 많이 내고 있다고 생각하는 이유는 광범위한 탈세가 벌어지고 있기 때문이다. 신용카드와 현금영수증 사용이 확산되면서 자영업자들의 소득포착률은 70%까지 높아졌지만, 여전히 소득 30%는 세금 탈루가 이루어지고 있는 것으로 추정된다. 특히 고소득 자영업자들의 탈세와 있으나마나한 금융소득 종합과세 등 불로소득에 우호적인 조세제도도 사회전반적인 조세저항을 불러일으킨다. 이렇게 직접세인 소득세가 적게 걷히기 때문에 조세의 소득재분배 기능은 미약할 수밖에 없다. 따라서 현재보다 소득세 세율을 더욱 낮추거나 양도세, 상속세, 증부세 등을 대안 없이 낮추거나 없애는 것은 소득재분배 기능을 더욱 악화시킨다는 점에서 바람직하지 않다.

이와 같이 낮은 조세부담률에 더하여 적은 재원을 주로 성장 위주로 집행하다보니 우리나라의 복지수준은 OECD 국가 중 여전히 최하위에 머무르고 있다. 2003년 GDP 대비 사회복지지출의 경우 OECD 평균은 21.83%였는데 우리나라는 7.87%에 불과했다. 주요 OECD 국가들 중 미국이 우리 다음으로 낮았지만 그래도 16.59%에 달하였다. 한편 대처 정부 이후 복지정책이 후퇴하고 있다고 알려져 있는 영국도 GDP의 21.43% 정도를 사회복지에 지출하였으며 북유럽 복지선진국인 스웨덴은 31.87%에 달하고 있다. 따라서 복지지출의 글로벌 스탠더드를 따르려면 우리나라는 현재보다 오히려 대폭 복지지출을 늘려야만 한다. 현재의 조세부담률, 복지수준에서 고려해 보았을 때, 감세와 작은 정부가 올바른 방향은 아니다. 사회복지지출이 증가하게 되면 경기침체기에 저소득층의 삶이 안정될 뿐 아니라 이것이 자동적으로 경기안정화 역할을 함으로써 경기침체 기간을 단축하는 효과도 있다.

### III. 감세정책, 경제성장도 양극화 해소도 불가능하다



감세정책은 원래 미국의 레이건 정부가 공급 중시 경제학자들의 주장을 받아들여 1980년대에 과격적으로 실시한 정책이다. 이들에 따르면 소득세를 인하는 근로의욕을 고취시켜 노동공급을 확대하고 법인세를 인하는 자본의 한계비용을 낮춰 투자를 증대시키기 때문에 경제가 성장하게 된다. 그러나 이들이 기대한 효과가 실제로 실현되었는지는 의문이다. 감세정책을 적극적으로 실시한 레이건과 부시 정부 시기 모두 경제성장률은 좋았다. 하지만, 정부가 감세와 더불어 재정지출을 증가시켰기 때문에, 경제성장이 감세의 효과인지 재정지출 증가의 효과인지 불분명하다. 일본의 예를 살펴보면 감세의 효과가 그리 크지 않을 것으로 짐작할 수 있다. 일본의 경우 구조적인 경기불황을 해결하기 위해 1994년, 1998년, 1999년에 걸쳐 지속적으로 감세정책을 시행하였으나 당초 의도했던 소비 확대 등의 성과는 나타나지 않았다.

경제성장 효과가 의심스러운 반면 감세는 오히려 세수부족, 그로 인해 재정적자 문제를 악화시킬 가능성이 크다. 미국의 경우 레이건과 부시 정부 시절에 감세 정책 시행 후 기대와는 달리 재정적자가 급증했던 것이 좋은 예이다. 감세정책이 야기하는 또 다른 문제는 소득재분배 악화이다. 우선 감세의 직접적인 혜택은 고소득층에게 집중된다. 미국 의회산처에 따르면 부시행정부의 감세정책 이후 소득 최상위 1% 가구의 감세혜택이 평균 40,990달러로 중간소득 계층인 3분위 가구의 40배에 달하였다. 감세로 인해 소득재분배가 악화될 수 있는 다른 이유는 감세 이후 재정건전화 과정에서 가장 먼저 복지지출이 줄어들기 때문이다. 레이건 정부 시기의 재정악화로 인해 90년대의 클린턴 정부시절에 복지프로그램이 축소된 것이 좋은 예이다.

현 정부의 예산안을 보면 감세정책이 투자와 소비를 진작해 경제성장률을 높일 것이라는 기대가 상당히 낙관적이라는 것을 확인할 수 있다. 예산안을 세울 때에는 기본적으로 경제성장률이 어떻게 될 것인가를 가정해야 하는데, 정부는 2009년 실질 경제성장률이 4.8~5.2%가 되고, 이후 더욱 높아져 2012년에는 6.6~7.0%까지 상승할 것으로 예측하고 있다. 물론 이러한 예측치는 정부의 바람을 반영해 본 것일지도 모른다. 그러나 이러한 예측치가 실현되지 않는다면 조세수입 및 재정지출이 정부의 계획과 달라지는 일이 발생한다. 당장 내년도의 예측치는 현재 미국발 금융위기를 감안한다면 쉽게 달성하기 힘든 수준인데, 실제의 경제성장률이 이에 미치지 못할 경우 정부는 수입이 계획보다 줄고 지출이 계획보다 늘어나는 문제에 직면하게 될 것이다.

현재의 낙관적인 경제성장률이 실현된다고 해도 감세기조로 인해 당장 복지지출 위축, 남북경협 교착, 지방재정 악화 등 재정지출 측면에서 부정적인 영향이 발생할 것이다.



내년도 예산안에서 보건복지 예산 증가율은 총지출 증가율 6.5%보다 높은 10.7%인 것으로 발표되었지만, 증가된 예산 가운데 참여정부 시기에 만들어진 법 집행을 위한 자연 증가분, 즉 법정지출경비를 제외하면, 재량지출은 오히려 1.4% 감소하였다. 한편 남북경협 비용도 예년에 비해 50%가량 대폭 삭감되었다. 이는 주로 10·4선언 이행관련 예산과 개성공단 활성화 관련 예산 삭감에 기인한 것으로서 남북 교류와 경제협력에 심각한 타격을 입힐 것으로 우려되고 있다. 또한 종부세 개편에 따른 2조 2천억 원 정도의 지방재정 지원 감소분을 어떻게 충당할 것인지도 문제이다. 정부는 ‘2%의 세부담을 줄이기 위해 나머지 98%의 세부담을 늘린다’는 비판을 회피하고자 재산세는 늘리지 않을 것이라고 장담하지만 그 경우 어떠한 방법으로 종부세 감소분을 메울 것인지는 밝히지 않고 있다.

감세의 결과로 복지지출 위축, 남북경협 교착, 지방재정 감소라는 부작용이 예상되는 가운데 감세의 직접적인 혜택은 주로 대기업과 부유층에게 돌아갈 것으로 보인다. 정부는 감세의 혜택이 모든 국민에게 골고루 돌아가는 것처럼 포장하고 있다. 법인세의 경우 과세표준을 1억 원에서 2억 원으로 높이고 세율을 낮춤으로써 혜택을 받는 기업이 전체 법인의 90.4%인 32만개로 늘어나게 되고, 소득세의 경우 소득세율을 전 소득구간에 대해 2%포인트씩 인하하고 소득공제액을 높임으로써 중산층과 서민층의 세부담이 줄어들게 되었다고 발표하였다. 그러나 실상은 그렇지 않다. 지난해 전체 법인의 0.1%인 324개 기업이 법인세 세수의 61%를 낸 것으로 미루어보면 법인세율 인하의 혜택은 주로 대기업에 집중될 것이다. 소득세도 총급여 2천만 원인 4인 가구의 세부담액은 4만 원 줄어드는 데 비해 총급여 1억 원인 가구는 99만 원이 줄어들게 되어 소득수준이 5배인 가구의 소득세 감세 혜택이 25배에 달하게 된다. 정부는 감세의 직접적인 혜택이 대기업, 부유층에게 집중되더라도 이들의 투자 및 소비확대가 증가하게 되면 이것이 경제 전체의 활력을 높이는 ‘트리클다운 효과’ (낙수효과, trickle-down effect)가 발생할 것이라고 주장한다. 그러나 그러한 효과가 얼마나 클지는 불확실하다.

#### IV. 역동적 복지국가를 위한 적극적 재정, 조세정책

이명박 정부는 감세, 규제완화, 민영화 등을 통해 신자유주의적 미국경제모델을 실현하고자 한다. 그러나 이명박 정부가 모델로 삼고 있는 미국 경제의 현재는 암울하다. 돌이켜보면 미국의 감세정책은 부유층에게 주로 혜택을 주는 것이었고 경제는 주로 금융부문의 과도한 팽창, 재정적자, 경상적자에 의해서 지탱되어 왔다. 이렇게 지속가능하지 않은 경제시스템에 대해서 그동안 많은 경제학자들이 위기를 예언해 왔고, 실제로 그 예언은



실현되었다. 그리고 부동산 대박에 한 가닥 희망을 걸었던 서민층은 이제 거리로 나왔게 되었다. 물론 세계 기축통화를 찍어내는 미국은 망하지 않을 것이고 미국의 부유층은 오히려 새로운 기회를 찾을 것이다. 그런데 그 고통은 고스란히 미국의 서민층이 떠안아야 할 것이다.

현재의 미국발 금융위기는 감세정책으로는 경제성장도 양극화 해소도 이룰 수 없음을 보여 주었다. 따라서 ‘진정한’ 실용정부라면 이러한 현실에서 교훈을 얻어 과감히 감세정책을 수정하는 용기를 보여야 한다. 곧, 대기업, 부유층에게 혜택을 주는 감세보다는 식어버린 아랫목을 직접 데우는 정책을 펴지 않으면 안 된다. 경기침체에 고통을 겪게 될 서민층을 보듬어 안는 정책이 필요한 시점인 것이다. 만일 꼭 감세를 추진해야 한다면 중소기업, 중산서민층에게 직접적인 혜택이 돌아가는 수단을 강구하는 편이 옳다. 그러나 현 정부가 추진하고 있는 감세정책은 저소득층을 비롯한 모든 국민들에게 이득이 되는 것 같지만 실제로는 재정수지 악화와 소득재분배 악화라는 문제를 낳는다. 따라서 인기영합적인 감세를 무분별하게 외칠 것이 아니라 자연스럽게 증가하는 세수를 복지재원으로 활용하는 방안을 적극 고려해야 한다. 더 나아가 중장기적으로는 복지 확대를 위해 조세부담률을 높이고, 그 재원을 국민들이 어떻게 공평하게 부담할 것인가라는 관점에서 조세정책을 재설계해야 할 것이다.

마지막으로 공기업 선진화 방안이 세수 부족을 메우기 위한 무분별한 공기업 매각 방안이 되지 않도록 예의 주시해야 한다. 정부는 2012년까지 산업은행과 기업은행, 인천국제공항공사 등을 매각하여 여기에서 나오는 수입으로 재정지출을 충당하겠다는 계획을 세우고 있는데, 예상보다 세수가 많이 부족하게 될 경우 이를 핑계로 무분별하게 민영화를 밀어붙일 가능성도 있다. 그러나 공기업 선진화는 신중하게 처리해야 할 문제로서 민영화가 능사가 아니다. 정부는 감세정책의 성공을 위해 민영화해서는 안 되는 공기업마저도 민영화하는 잘못을 범해서는 절대 안 될 것이다. (2008/10/17)

