

저부담 조세국가 한국과 일본의 역진적 조세정치*

권순미 | 고용노동연수원

이 연구의 목적은 경제발전에서 성공한 동아시아의 두 국가, 한국과 일본의 복지재정의 취약성을 역진적 조세정치의 특징을 통하여 설명하는 것이다. 이 글이 주장하는 핵심은 두 가지이다. 첫째, 양국의 역진적 조세정책은 복지국가 확대와는 무관하였다. 역진적 조세정책은 누진적 조세의 지속적 감세정책과 병행되었기에 저부담 조세국가로부터 탈피하기 어려웠다. 이는 무엇보다 양국 지배체제의 보수적 당파성에 기인한다. 둘째, 대통령제, 선거제도 등 정치제도적 요인에 의해 양국의 조세정치는 다른 양상으로 전개되었고, 이는 또한 소비세 제도화 타이밍과 조세추출능력의 차이를 초래하였다.

주제어: 역진적 조세정치, 조세체제, 복지국가, 선거제도, 정부 당파성

I. 서론

이 연구는 두 가지 질문에서 시작한다. 첫째, 왜 한국과 일본은 저부담 조세국가로 귀착되었는가? 둘째, 왜 한국보다 산업화와 복지국가 건설에 앞선 일본이 한국보다 조세추출능력이 떨어지는가? 본 연구는 당파성 가설과 산업화 전략의 특징을 통하여 첫 번째 연구 질문에 답하고자 하고, 제도주의에 기초한 역진적 조세정치를 통하여 두 번째 질문에 답하고자 한다.

한국과 일본은 수출주도 산업화를 통한 ‘발전주의 국가모델’(developmental state model)을 대표할 뿐만 아니라 작은 조세국가·복지국가(small tax and welfare state)라는 공통점을 갖고 있다. 후발주자로서 선진국을 따라잡기 위하여 경제우선의 발전전략을 채택한 두 국가는 ‘조직된 시장’(organized market)과 저금리정책, 세제혜택 등을 통하여 특

*이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2013S1A3A2052898). 이 논문이 완성될 수 있도록 귀중한 논평을 하여 주신 익명의 심사위원님들, 그리고 특별히 연세대학교 양재진 선생님과 조선대학교 김미경 선생님께 감사드립니다.

정 산업을 보호·육성하고, 수출을 장려하였다(Johnson 1982; Amsden 1989; Wade 1990; Haggard 1990; Woo 1991; 樋渡 1991). 양국의 조세 수준은 OECD 국가의 평균을 밑돈다. 주요 복지 재원은 일반조세가 아닌 노사 기여로 충당되는 사회보험에 대부분 의존하고 있다.¹⁾ 피용자들은 복지의 상당부분을 기업에 의존하고 있으며, 그나마 비정규직들은 공적 복지뿐만 아니라 기업복지에서도 배제되어 있다(권순미 2012).

산업화의 타이밍과 사회보장제도의 성숙 정도에서 일본은 한국을 훨씬 앞선다. 사회지출뿐만 아니라 조세 수준에서 일본이 한국을 훨씬 추월할 것이란 기대를 갖기에 충분하다. 사회지출에 대한 이러한 기대는 현실과 부합하지만, 일반적인 예상과 달리 양국의 조세추출능력은 거의 차이가 없다. 사회보험료를 제외하면 오히려 한국의 조세 부담률이 더 높다. 왜 그럴까? 그것은 안정적 세수 확보가 가능한 소비에 대한 역진적 조세의 추출능력의 차이와 깊은 연관이 있다.

복지국가의 확대기 동안 서유럽 복지국가들은 증가하는 복지 지출에 대응하기 위하여 세수 확대 효과가 큰 소비세에 주목하였고, 이를 부가가치세의 형태로 제도화하는 데 성공한다. 이들은 대표적인 역진적 조세인 소비세를 주요 복지 재원으로 활용함으로써 성장의 황금기가 종료된 후 찾아온 재정적 위기 상황에서도 복지 축소 압력에 보다 유연하게 대응할 수 있었다(Kato 2003; Breamen and Rueda 2007; 김미경 2010; 은민수 2012). 한국은 일본보다 앞선 1977년, 아시아에서 최초로 부가세를 도입하였다. 양국 모두 저부담 조세국가이지만 한국은 부가세를 통하여 산업화에 필요한 재원을 동원하고 복지국가 형성기에 진입한 이후에도 일본과는 달리 비교적 건전한 재정상태를 유지하고 있다.

양국의 역진적 조세의 제도화 타이밍과 그 규모는 크게 다르다. 일본은 경제가 장기 침체에 접어들기 시작한 1980년대 말에야 비로소 소비세를 도입하였고, 세목에서 차지하는 소비세의 비중은 매우 낮다. 반면, 한국은 고도 성장을 구가하던 1970년대 말에 부가가치세(VAT: value added tax)를 도입하였으며, 그 비중이 일본보다 높다. 더욱이 일본의 소비세 도입 시도는 강력하고 지속적인 조세저항에 부딪혔던 반면, 한국의 VAT 도입은 비교적 순탄하게 이루어졌다.

이 글이 주장하는 핵심은 두 가지이다. 첫째, 양국의 역진적 조세정책은 복지국가 확대와는 무관하였으며, 누진적 조세의 지속적 감세정책과 병행되었기에 저부담 조세국가로부터 탈피하기 어려웠다. 이는 무엇보다 양국 지배체제의 보수적 당파성에 기인한다. 둘

1) 2013년 현재 일본은 복지재정의 약 60%를, 한국은 약 66%를 사회보험 기여금에서 충당한다.

째, 정치제도적 요인에 의해 양국의 조세정치는 다른 양상을 나타냈고 이는 소비세 제도화 타이밍과 조세추출능력의 차이를 가져왔다.

이 글의 구성은 다음과 같다. II장에서는 조세정책의 국가 간 다양성을 설명하는 두 개의 경쟁적 가설, 당파성과 제도주의 가설을 소개하고, 이것이 한·일 비교연구에 어떻게 적용될 수 있는지를 밝힌다. III장에서는 한국과 일본의 조세제도의 특징을 살펴본다. IV장에서는 현재와 같은 양국 조세체제 형성에 결정적 영향을 미친 일본의 1980년대와 한국의 1970년대를 중심으로 역진적 조세 도입의 정치과정을 구체적으로 살펴본다. V장의 결론에서는 지금까지의 논의를 요약하고, 한·일 조세정치의 비교사레연구가 복지국가 발전과 관련하여 갖는 이론적 시사점을 도출한다.

II. 당파성, 제도주의, 그리고 조세정책

당파성 가설에 따르면, 좌파정당이 지배하는 기간이 길고 노조의 힘이 강한 국가일수록 복지를 위한 재정 투입에 보다 적극적이다(Korpi 1983; Cameron 1984; Esping-Andersen 1990; Boix 1998; Garrett 1998; Korpi and Palme 2003; Kwon and Pontusson 2010). 그러나 당파성이 과연 어떤 조세정책 혹은 조세제도와 선택적 친화성을 갖는지에 대한 의견은 연구자들마다 다르다. 당파성에 대한 하나의 견해는 “모든 것이 같다면, 좌파 집권세력은 개인 및 기업 소득세와 같은 누진세를, 우파 집권세력은 판매세, 사회보험 기여금과 같은 역진적 조세를 선택할 것이다”라는 것이다(Peters 1987, 212-3). 많은 학자들이 조세 누진성과 큰 복지국가는 좌파정부의 당파성과 연관되어 있다고 주장한다(Garrett 1998; Boix 1998; Cusack 1999; Hicks 1999; Huber and Stephens 2001; Rueda 2006). 세계화 시기에도 북유럽의 작은 복지국가들은 좌파와 노동조합의 견제 속에 높은 수준의 공공지출, 관대한 복지 서비스, 조세 누진성을 유지할 수 있었다(Garrett 1998).

이와 달리, 일군의 학자들은 역진적 조세정책 수단에 기반한 복지국가의 발전이 시민주의 정부에 의하여 주도되었다고 주장한다(e.g. Wilensky 1976; Steinmo 1993; 2003; Beramendi and Rueda 2007). 가령, 노동운동과 좌파정당이 강한 스웨덴은 누진적 조세제도를, 자본가들이 정치적으로 강력하고 문화적으로 개인주의가 지배적인 미국은 역진적 조세제도를 갖고 있을 것이라는 일반적인 추론과는 달리, 시민주의 복지국가인 스웨덴은 특별히 누진적 조세제도를 갖고 있지 않으며, 오히려 미국이 스웨덴보다 더 누진적 조세제

도에 의존하고 있다(Steinmo 1993, 1-3). 스웨덴이 미국과 달리 개인 소득세보다 부가가치세 중심의 조세구조를 갖게 된 이유는 어디에 있을까? 그것은 시민당이 특별히 역진적 조세를 선호해서라기보다 기존의 과중한 소득세만으로는 더 이상 복지재정을 감당할 수 없었기 때문이다(Kato 2003; 은민수 2012). 베라멘디와 루에다(Beramendi and Rueda 2007)도 이와 유사한 주장을 한다. 이들에 따르면, 시민주의 정부는 평등한 복지국가 혹은 관대한 복지국가를 지속시키기 위하여 지출측면에 대한 재분배 노력뿐만 아니라 세입정책을 통해서도 재분배를 촉진할 필요가 있다. 이들 국가가 높은 수준의 역진적 간접세에 세수를 의존하는 것은 자신들의 정책목표 달성을 위한 불가피한 선택이었다(Beramendi and Rueda 2007). 그러므로 우리는 특정 정당이 왜 특정 시점에서 그러한 조세정책을 선택하게 되는지에 관심을 기울일 필요가 있다.

조세제도의 국가 간 편차는 제도적 요인으로도 설명된다. 1960년대 이후 미국은 연방차원에서 수차에 걸쳐 부가가치세 도입을 시도하였으나, 이익집단과 여론의 반대로 도입에 실패하였다. 스타인모(Steinmo 1993)는 그 이유를 미국의 파편화된 정치적 의사결정구조에서 찾았다. 그에 따르면, 미국의 조세결정권한의 분절화, 영국의 양당제도 및 중앙집권적 정치구조, 스웨덴의 비례대표제와 코포라티즘(corporatism)과 같은 역사적으로 형성되어 온 고유한 정책결정구조가 각기 다양한 조세체계를 낳았다는 것이다. 이처럼 정치제도는 누가 조세정책 결정과정에서 지배적인 역할을 할 수 있는지에 중대한 영향을 미치고, 관료, 정치인, 이익집단 등이 조세정책 결정과정에서 자신의 이익과 선호를 정의하고 역할과 전략을 규정하는 데 있어서 중요한 맥락으로 작용함으로써 국가 간 다양한 조세구조 및 조세정책 형성에 영향을 미치게 된다.

오늘날 한국과 일본의 저부담 조세체제 형성에 지대한 영향을 끼친 '결정적 국면'(critical juncture)은 소비세 도입 파동을 겪은 1970년대(한국)와 1980년대(일본)로 볼 수 있다. 당파 정치(partisan politics)의 측면에서, 서구와 달리 동아시아의 두 국가는 전후 수십 년 간 시민주의 정당의 집권경험이 부재하였다. 보수주의 정권의 장기 지배체제 하에서 정책결정자들은 복지국가를 위한 재분배 지출이나 세수 확충보다는 경제성장과 지역개발에 몰두하였다. 정치제도적 요인도 이에 한 몫 하였다. 가령, 일본은 중선거구제 하에서 자민당의 핵심 지지기반인 농촌 선거구와 중소기업들에게 유리한 사회보장제도와 조세정책을 발전시켜 왔다(Akaishi and Steinmo 2006, 355-367; Estévez-Abe 2008). 소선거구제나 다수결 원리에 기반한 중선거구제 하에서 정당과 정치인들은 인물중심의 투표와 특정 지역의 유권자 집단을 겨냥한 선거전략에 강한 인센티브를 갖기 때문이다(Persson and

Tabellini 2000). 부가가치세를 도입하던 당시 한국도 중선거구제를 취하고 있었다. 그런데 한국은 권위주의체제와 결합한 강력한 대통령제국가였기에 중선거구제였음에도 불구하고, 집권정당의 정치인들은 대통령의 의지에 반(反)하는 비토 행위자로 등장할 수 없었다.

이 연구는 왜 양국의 우파정부가 역진적 조세를 도입하고자 하였는지, 왜 역진적 조세의 도입에도 불구하고 양국은 저부담 조세국가로 남게 되었는지를 설명하기 위하여 지금까지 논의의 논의를 따라, 아래와 같이 몇 가지 가설을 수립한다.

첫째, 다른 조건이 동일하다면 좌파 정부가 재분배에 보다 적극적이며, 조세의 누진성을 유지하려 할 것이다. 그러나 스웨덴 사례처럼 높은 조세수준을 가진 사민주의 국가가 직접세를 통한 세원 확보가 일정한 한계에 도달하였을 경우에는 간접세 증세에 적극적으로 나설 수밖에 없으며, 확충된 재원은 실제로 재분배를 위하여 우선적으로 활용될 가능성이 높다. 반면, 보수주의 이데올로기와 결합한 발전주의 국가는 복지보다는 성장에 우선성을 두므로, 역진적 조세의 도입에 소극적이거나 역진적 조세의 활용이 불가피한 경우에조차 그것의 일차적 목표는 복지 확대를 위한 것이 아닐 가능성이 높다.

둘째, 정치체제(민주주의, 권위주의)의 차이는 비토 행위자 수에 영향을 미쳐 조세정책 결정의 신속성과 용이성 정도에 영향을 준다. 민주주의 국가에서 주요 공공정책은 민주적으로 선출된 시민의 대표를 통하여 의회에서 결정되거나 의회 밖에서 이익집단의 대표가 정책결정과정에서 참여하는 코포라티스트 방식을 통하여 결정된다. 반면, 권위주의 국가에서 주요 공공정책 결정과정은 그 형식과는 별개로, 소수의 정책 엘리트들에 의해 독점되는 경향이 있다. 민주주의 국가의 공공정책 결정과정은 합의를 필요로 하는 비토 행위자의 수가 권위주의 국가보다 더 많을 것이다. 반면, 권위주의 정부는 자신을 견제할 수 있는 야당, 시민단체, 노조 등을 정치적으로 탈동원화하거나 체제 내로 포섭함으로써 비토 행위자 수를 가능한 줄이려 할 것이다. 따라서 한국의 권위주의 체제는 일본의 민주주의 체제보다 증세정책을 보다 신속하고 용이하게 입법화할 것이다.

셋째, 정부형태(대통령제, 의회제)나 선거제도(중선거구제, 단순다수결제)의 차이가 조세정책에 영향을 미친다. 대통령제 하에서 대통령은 정책결정자이자 입법적 거부권자가 된다. 의회제에서는 의회가 정부에 대한 지지를 철회할 수 있는 거부권 행사자가 된다. 정당 간 정책대결이 이루어지는 비례제와는 달리, 단순다수 소선거구제와 단기 비이양 중선거구제는 인물 투표의 중요성이 부각되며 특정 지역(집단)을 겨냥한 선거전략 인센티브를 증가시킨다(Person and Tabellini 2000; Estévez-Abe 2008). 따라서 소비세 파동 당시 강력한 대통령제-중선거구제였던 한국에 비하여 약한 수상제-의회제-중선거구제였던 일본에

서 증세정책은 더 많은 정치적 비용을 치를 것이며, 한국의 정책결정자는 대통령인데 비하여, 일본에서는 특정 지역이나 이익집단, 그리고 이들과 연계된 개별 정치인이 될 가능성이 높다.

III. 한국과 일본의 조세체제

전후 한국과 일본은 시장개입적 국가에 의하여 급속한 경제발전을 이루었다. 시민사회는 상당한 담세능력이 있었고, 국가는 복지 재원을 추출할 충분한 잠재력을 갖고 있었다는 의미이다. 그럼에도 불구하고, 두 나라는 전형적인 작은 조세국가, 작은 복지국가에 속한다. <표 1>에서 보는 바와 같이, 2010년 현재 GDP 대비 사회 지출은 한국이 9.2%, 일본이 22.3%이다. 일본의 사회지출비가 OECD 평균에 근접한 것은 2000년대 후반부터이다. 같은 시기, 조세 부담률은 일본이 16.3%, 한국이 19.3%로, OECD 평균 24.6%에 훨씬 못 미친다. 조세구조상의 두드러진 특징은 일본은 소득세와 소비세가 같은 비중을 차지하는 데

<표 1> OECD 국가의 조세수준과 조세구조(2010년 기준)

(단위: GDP 대비 %)

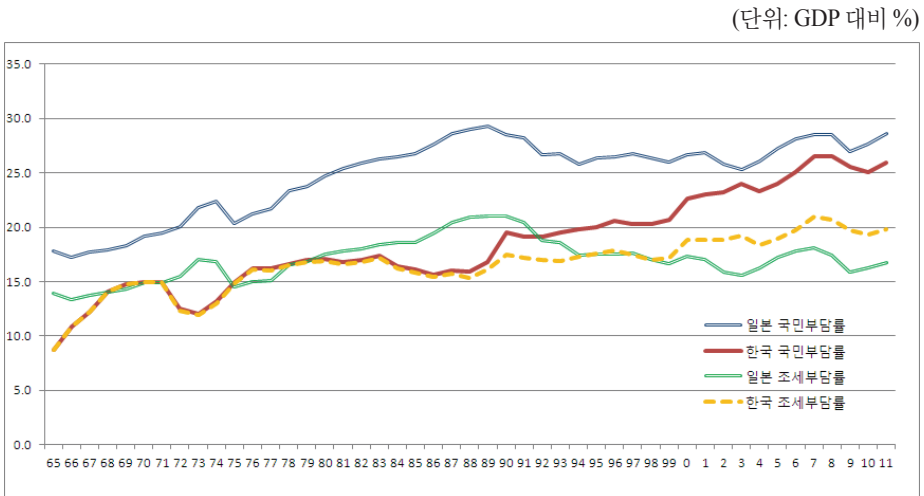
	일본	한국	미국	영국	독일	스웨덴	덴마크	OECD 평균
사회지출	22.3	9.2	19.8	23.8	27.1	28.3	30.0	22.1
국민부담률 (①+②)	27.6	25.1	24.8	34.9	36.1	45.5	47.6	33.8
①조세부담률	16.3	19.3	18.5	28.2	22.0	34.1	46.6	24.6
개인소득세	5.2	3.6	8.1	10.0	8.9	12.8	24.3	8.4
법인세	3.2	3.5	2.7	3.1	1.5	3.5	2.7	2.9
자산세	2.7	2.9	3.2	4.2	0.8	1.1	1.9	1.8
소비세	5.2	8.5	4.5	10.7	10.6	13.4	15.2	11.0
기타	0.1	0.9	0.0	0.0	0.0	3.3	0.0	0.2
②사회보험료	11.4	5.7	6.4	6.6	14.1	11.4	1.0	9.1
고용주	5.2	2.5	3.2	3.8	6.7	8.7	0.1	5.3
피고용자	5.2	2.4	2.8	2.6	6.3	2.7	1.0	3.2
자영업자등	1.0	0.8	0.3	0.2	1.1	0.2	0.0	1.0

출처: OECD(Revenue Statistics -Comparative tables; Social Expenditure Database)

반해, 한국은 직접세보다 부가가치세의 비중이 2배 이상 크다는 점이다. 특히 일본의 소비세 부담은 한국에 비하여 매우 낮다.

일본은 낮은 조세수준과 직접세 중심의 자유주의형 조세제도를 갖고 있다(Peters 1991). <표 1>에서 보듯이 GDP 대비 일본의 조세 부담률은 한국보다 더 부담률이 낮다. 일본의 조세를 떠받치는 세 기둥은 다른 선진국들과 마찬가지로 소득세, 소비세, 법인세이다. 국제비교의 관점에서 보자면 법인세와 자산세 비중은 상대적으로 높고,²⁾ 개인 소득세와 소비세 비중이 매우 낮은 조세구조를 갖고 있다. 특히 GDP 대비 소비세 비중은 5.2%로, OECD 평균(11.0%)의 절반에도 못미친다. 사회보험료를 포함한 국민부담률을 기준으로 할 때, 일본의 직접세 비율은 간접세의 약 4배에 달한다.

<그림 1>은 1965년부터 2011년까지 지난 47년간 두 나라의 조세부담률과 국민부담률 추이를 보여준다. 일본의 낮은 조세부담률은 다른 선진국들에 비해 높은 사회보험료를 부담하고 있음에도 불구하고, 전체 국민부담률 수준을 끌어내리는 데 일조하였다. 구체적으



출처: OECD(Revenue Statistics - Comparative tables)

1965~71년 한국자료: 한국조세연구원 홈페이지

<그림 1> 한국과 일본의 조세부담률과 국민부담률(1965~2011년)

2) 그러나 1990년대 이후 법인세율의 지속적 인하로 다른 OECD 국가와의 GDP 대비 법인세 비중의 상대적 격차는 점차 해소되고 있다.

로 보면, 일본의 조세부담률은 1973년까지 완만한 상승세를 보이다가 1974~79년 동안 하락세로 돌아선다. 이는 오일쇼크 이후 경제위기로 인한 세입 감소에 주로 기인한다. 1980년부터는 다시 완만한 상승세를 보이지만, 소비세 제도가 시행된 1989년의 21.1%를 정점으로, 이후 지속적인 하락 추세를 보인다. 이는 1990년대부터 시작된 버블경제 붕괴 후 장기불황으로 인한 징세 여력의 약화(소득세, 법인세 등의 자연감소)와 더불어, 정부의 신자유주의 노선에 의한 재량적 조세 인하정책에 의한 것이다. 감세 중 가장 뚜렷한 감소율을 보이는 것은 법인세이고, 그 다음은 개인 소득세이다. 1980년대의 법인세 기본세율은 40%대였으나 2013년에는 25.5%로 급락하였다. 개인 소득세율도 최저세율과 최고세율 모두 큰 폭으로 하락하였다.³⁾

에스테베즈-아베(Estévez-Abe 2008, 205-6)가 지적하듯이, 직접세 중심의 일본의 세수구조는 시장 변동에 매우 취약하다. 1970년대의 오일쇼크와 1990년대 이후의 장기적인 경기침체는 간접세보다는 직접세 중심의 일본의 세수구조가 안고 있는 재정적 취약성을 더욱 악화시켰다. 1950~70년대 초의 고도 경제 성장기 동안, 일본의 발전주의 국가는 시민의 복지를 공적 사회보장제도의 충실화를 통해서가 아니라 기업복지와 이익유도에 의한 파편화된 복지, 그리고 소득세, 주민세 등 노동자 임금에서 각종 공제(기초공제, 배우자 공제, 부양공제, 급여소득공제등)를 확대하는 방식으로 유지하였다. 이 기간 동안 정부 예산 지출에서 가장 큰 비중을 차지한 항목은 사회보장비가 아니라 도로건설 등 공공사업비였다. 세수 창출의 제도적 수단이 심각하게 제약된 상태에서 세수와 세출의 심각한 불균형은 일본을 만성적인 대규모 재정적자국가로 만들었다.

한국의 부가가치세 비중은 비록 OECD 평균에 못 미치지만, 전체 세목에서 부가가치세가 차지하는 비중은 가장 높은 8.5%에 달한다. 부가가치세 비중의 차이로 인해 국민부담률 중 직접세와 간접세의 구성은 약 2 대 1로, 일본의 4 대 1 비율과는 확연한 차이를 보인다. 조세구조상의 또 다른 특징은 GDP 대비 개인 소득세 비중이 OECD 국가들의 절반에 훨씬 못 미치는 3.6%에 불과하다는 점이다. 한국의 저소득세 구조는 산업화 시기 정부의 수출지향 발전전략의 특성에 연유한다(이진순 1991, 192-195; 양재진·민효상 2013, 75-77). 세계경제가 불황에 빠질수록, 수출품의 가격 경쟁력은 중요하였고, 이를 위하여 기업의 노동비용 상승 또한 최대한 억제되어야 했다. 1974년 긴급조치 3호에 의하여 시행이 유

3) 1986~2013년 사이 최저세율은 10.5%에서 5%로, 최고세율은 70%에서 40%로 떨어졌다(財務省, http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/income/027.htm, 검색일: 2013. 6. 20).

보된 국민복지연금의 경우가 상징하듯, 간접 노동비용 상승을 직접적으로 유발하는 사회 보험의 도입은 산업화 시기 동안 최대한 늦추어졌다(양재진 2007; 양재진·민효상 2013, 76).

시계열적 특성은 1965년부터 2011년까지 조세부담률이 대체로 완만한 증가세를 보인다는 점이다. 1960년부터 50년 이상 지속된 급속한 산업화에 따라 과세 기반이 급격히 확대된 것에 비하면, 조세부담의 완만한 증가는 매우 이례적인 것이라 할 수 있다(양재진·민효상 2013, 58-9). 박정희 정권은 1961년부터 확장적인 재정·금융정책을 채택하고 세수 증대를 위한 세제 개편을 단행하였으나 국민소득이 영세한 당시로서는 사치성 물품 및 오락적 행위에 대한 간접세수의 증대를 통하여 충족될 수밖에 없었고, 그 효과는 미미하였다. 1962~66년에 이르기까지 세수 증가율은 경제 성장율에도 미치지 못하였다. 세수 부진을 타개하기 위하여 정부는 1966년 국세청을 설립하여 세무행정을 쇄신하고 1967년에는 다시 대규모적인 세제 개편을 단행하였다. 대충자금의 감소가 예상되는 상황에서 경제개발계획 추진에 필요한 재원을 세수 증대를 통하여 조달하는 것이 긴급한 정책과제였다. 특히 민간저축의 증대가 불투명한 당시로서는 제2차 경제개발계획 수행에 필요한 재원은 세수 증대에 의한 정부 저축의 증대를 통해서만 달성할 수 있었다(이진순 1991, 174-5). 1966년 이후의 고도성장과 세수정책의 성공적인 추진으로 소득과세로부터의 세수 증대가 1971년까지 지속되었다. 그 결과 조세구조에서도 직접세 비중이 크게 증가하여, 내국세에서 그 비중은 1965년 45.0%에서 1971년 50.2%로 증가하였다. 정부 예산구조도 크게 개선되어 재정자립도는 1965년 65.8%에서 1971년 95.2%로 제고되었다.

그러나 세제정책의 기조가 1971년 세제개편을 전환점으로 하여 경제개발정책 추진에 필요한 재원조달을 위한 증세정책에서 민간부문의 자본축적 지원을 위한 감세정책으로 전환되었다. 일본과 마찬가지로 한국 정부는 고도성장에 따른 세수 자연증가분의 1/5 정도 혹은 그 이상을 매년 감세조치를 위하여 활용하였다. 감세는 법인세와 소득세를 중심으로 집중적으로 이루어졌다. 소득세의 면세점은 빈번하게 인상되었고 세율도 인하되었다. 법인세 세율도 여러 차례에 걸쳐 인하되었고, 조세감면제도도 빈번하게 확대되었다. 이로 인한 세수결핍을 보전하기 위하여 소비과세 강화를 동시에 추진하였다(이진순 1991, 179). 이를 가장 극적으로 보여주는 예가 1972년의 이른바 8·3 조치⁴⁾와 1974년의 긴급조치 3호⁵⁾

4) 기업의 금융부담 완화와 경쟁력 촉진을 위하여 기업의 사채를 동결하고 저금리정책과 더불어 각종 세제 지원정책이 강화되었다(이형구·전승훈 2003, 237-8).

5) 대통령 긴급조치 제1호(1974. 1. 8. 시행)는 “1. 대한민국 헌법을 부정, 반대, 왜곡 또는 비방하는

의 발동이라 할 수 있다.

IV. 역진적 조세정치와 저발전 복지국가

1. 일본의 역진적 조세정치

1980년대 일본 정치를 지배한 가장 핵심적인 의제의 하나는 재정재건(財政再建)이었다. 자민당정부는 1970년대 중반 이래 더욱 심각해지고 있는 적자 국채의 누적 현상을 국가 재정의 위기 상황으로 파악하고, 이에 대응하기 위하여 재정 분야에서 일련의 정책 전환을 시도한다. 1980년대 전반기의 행·재정 개혁과 중후반기의 세제 개혁이 그것이다(김세걸 1997, 209). 그 중심에 소비세를 통한 증세전략이 자리잡고 있었다. 일반 소비세 도입을 처음 시도한 것은 1970년대 후반, 오히라수상이었다. 그러나 야당과 노조, 소비자단체는 물론, 자민당의 정치적 고객인 소매업자와 자영업자들까지 조직적으로 반발하였고, 재선에 불리하다고 판단한 자민당 의원들도 적극적인 비토 행위자로 나섰다. 결국, 1979년 10월 중의원 선거운동 과정에서 정치적 부담을 피하기 위하여 오히라 수상은 선거를 며칠 앞두고 일반소비세 도입 시도를 공식적으로 철회한다.

그 뒤를 이어 나카소네 내각(1982. 11~1987. 11)은 집권 초기에는 “증세 없는 재정재건”을 내걸고 제로 실링에 의한 세출 증가 억제, 특수 이익집단에 대한 보조금 삭감, 3공사(전매, 국철, NTT)의 민영화, 의료와 연금제도 개혁을 골자로 하는 행·재정개혁을 추진한다. 그러나 1986년 중·참 동시선거에서 자민당이 압승하며 중의원에서 300석이 넘는 안정 의석을 확보하자 이에 힘입어 대장성, 자민당 세제조사회, 정부 세제조사회가 요구한 대형 간접세 구상에 동의한다. 정부가 추진한 간접세는 모든 상품 거래에 5%의 세금을 부과하면서 연간 매출액 1억 엔 미만의 중소기업을 과세대상에서 제외하는 매상세였다. 나카소네정부는 대규모 간접세 인상이라는 인상을 주지 않기 위해 “직접세에 대한 지나친 의존에

일체의 행위를 금한다. 2. 대한민국 헌법의 개정 또는 폐지를 주장, 발의, 제안, 또는 청원하는 일체의 행위를 금한다. 3. 유언비어를 날조, 유폐하는 일체의 행위를 금한다”를 내용으로 하며, 같은 날 시행된 긴급조치 제2호는 위 1호를 위반한 자를 심판하기 위한 비상군법회의의 설치를 주 내용으로 한다. 이와 달리, 제3호는 저소득층에 대한 소득세, 주민세, 취득세 등의 세부담을 대폭 감면하고, 사치성 물품에 대해서는 세율을 대폭 인상하는 것을 주 내용으로 한다.

서 간접세로”라는 슬로건을 내걸었고, “감세 후 간접세 도입”이라는 2단계 전략을 구사하였다. 즉, 법인세와 더불어 도시 샐러리맨들이 요구하던 개인 소득세의 감세를 먼저 추진한 후 간접세를 도입한다는 구상이었다(김기석 1998). 매상세 도입 결정은 전통적으로 자민당을 지지해 왔던 이익집단과 자민당 국회의원들의 거센 반발을 샀다. 일본소매협회, 백화점협회, 체인스토어협회 등 소매업자, 유통업자, 중소기업자들이 반대한 이유는 크게 두 가지였다. 첫 번째는 새로운 세제가 엄격한 세금보고 의무를 요구하고 있어 기존에 자신들이 향유하던 “숨겨진 세원”이 드러나 탈세가 어려워졌기 때문이었다(Muramatsu and Mabuchi 1991; Kato 1994; 김기석 1998). 이들과 후원-수혜관계를 맺고 있던 자민당 국회의원들도 조직적으로 반대하였다.⁶⁾

매상세 도입이 공약 위반이라는 거센 비난 속에 치러진 1987년 3월의 이와테현(岩手県) 참의원 보궐선거에서 자민당 후보는 사회당 후보에게 참패를 당하였다. 이와테현이 자민당의 전통적인 텃밭이었기 때문에 그 충격은 배가되었다. 뒤이어 4월 지방선거에서도 1983년 지방선거와 비교해서 자민당은 도부현(道府県) 의원선거에서 105개 의석을 잃었고, 득표율도 2.1% 감소하였다. 반면 매상세 반대의 중심에 섰던 사회당과 공산당의 위석은 이전보다 각각 71석, 33석 증가하였다(하세현 2007, 166). 선거 참패로 정부의 입법 추진력은 급격히 힘을 잃어 갔고, 결국 매상세 관련법안은 폐기된다. 나카소네 정부는 1987년 5월, 매상세를 제외한 세제 개정안을 의회에 제출한다. 이 법안에는 개인 소득세 누진세율 완화, 법인세 인하, 고령자를 제외한 소액예금 우대제도(비과세)의 폐지가 담겨 있었다. 결국 나카소네 정부는 감세 후 간접세 도입이라는 2단계전략 중 1단계만 실현함으로써 재정적자 확대에 오히려 일조하였다.

중선거구제 하에서 일본의 정치인들은 공공재로서의 조세개혁보다 자신의 재선을 위하여 지지집단과의 관계를 통한 지역구의 이익과 지대추구적 행위(rent-seeking behavior)에 집중해 왔다. 이는 한 선거구에서 주로 2~5인의 의원을 뽑는 중선거구 제도에 의하여 더욱 강화되었다. 중선거구제도는 야당의 파편화에도 기여하였지만⁷⁾ 자민당 의원들 간의 경쟁과 이익유도 정치(pork barrel politics)를 촉진하였다. 같은 선거구에서 같은 당 후보

6) 자민당 의원들 중에서는 이들 중소기업과 유통업자들과 후원-수혜 관계를 맺고 있는 의원들일수록, 그리고 당선 횟수가 적은 의원들일수록 그렇지 않은 의원들에 비하여 반대가 더 심하였다(김기석 1998, 222-225).

7) 정당 파편화 효과에 관한 논의로는 스톡윈(Stockwin 1975), 콕스(Cox 1990), 코노(Kohno 1997)를 참고.

끼리 경쟁해야 하였던 자민당의원들은 개인 후원회를 조직하여 선거구를 관리하였다. 이러한 인물 중심의 득표전략은 정당 사이의 정책경쟁을 쇠퇴시키고, 선거구민에 대한 이익 공여 경쟁을 격화시키게 된다(Ramseyer and Rosenbluth 1993; Akaishi and Steinmo 2006; Estévez-Abe 2008). 자민당 의원들은 집권당의 지위를 이용하여 공공사업의 유치, 조세감면조치, 각종 보조금 지급 등 자신의 지역구 및 고객집단에게 지대를 보장해 주는 대가로 표를 관리하였다.

두 번의 간접세 도입 실패라는 학습효과를 통하여 나카소네의 후임인 다케시타 수상은 소비세를 반대하는 이익집단의 정치적 압력 완화에 초점을 두고 타협전략을 구사하여, 마침내 3% 세율의 소비세 도입에 성공한다(김기석 1998). 다케시타 내각은 매상세 법안에 포함된 '세액표 방식'(tax tables system) 채용이 중소기업자들이 반발하는 가장 주된 요인이라고 보고, 새로운 소비세 법안에서는 과세소득의 조작이 가능한 '장부 방식'을 채택하였다(김기석 1998; Kato 2003). 이와 더불어 불공평 세제 시정을 명분으로 12개 과세구간(tax bracket)을 갖는 소득세를 세율 10~50%의 5개 구간으로 축소하였고, 최소과세소득을 인상하였으며, 관대한 기본 인적 공제 및 특별 인적 공제를 허용하였다. 또한 법인세와 주민세 부담을 낮췄다(Kato 2003, 179). 간접세 도입 목적을 불공평 과세의 시정과 더불어 고령사회에 대비한다는 명분을 내세웠지만, 제안된 소득세 개혁은 조세 불공평을 시정할만큼의 충분한 과세 기반 확대를 포함하지 않았으며, 소비세 세수는 복지 지출에 배정되지도 않았고, 빈곤층을 위한 주요한 보상 패키지를 수반하지도 않았다. 그러나 이런 명분은 역진성을 갖는 부가세에 대한 최악의 이미지를 완화하는 데 기여하였고, 대중이 마지못해 소비세를 수용하도록 만들었다(Kato 2003, 178). 사회당과 공산당의 강력한 반대 속에 자민당은 1988년 12월, 소비세법안을 통과시킨다.

1989년 참의원선거는 소비세가 도입되고 난 후 처음 치러진 국정선거였다. 유권자들의 최대 관심은 소비세 문제였다. 리쿠르트 스캔들과 겹쳐 이 선거에서 자민당은 1955년 창당 이래 처음으로 과반수를 넘지 못하는 참패를 당한다. 참의원 정원 252명 가운데 반수인 126명을 뽑는 선거에서 자민당은 1986년 선거에서 획득한 72석의 절반인 36석을 얻는데 그쳤다. 반면, 사회당의 의석은 20석에서 46석으로 2배 이상 증가하였다. 소비세 법안이 급여성활자들에게는 새로운 불공평 세제로 인식됨으로써 자민당 측의원들의 이익유도 정치에 대한 이들의 불만도 더욱 증폭되었다. 이들과 야당의 조세 불만은 자민당 지도부의 리쿠르트 의혹과 사카와구빈 등 일련의 정치부패 스캔들을 계기로 자민당의 이익유도 정치를 낳고 있는 중선거구제의 개혁을 포함한 정치개혁 요구로 발전하게 된다(Kato 1994,

211-215; 김세걸 1997).

2. 한국의 역진적 조세정치

한국 정부가 장기적인 세제개혁의 방향으로 종합소득세의 전면적 실시와 더불어 부가가치세 도입 의사를 처음 밝힌 것은 1971년이다. 그러나 1974년까지 정부는 종합소득세 도입에 매달렸고, 1975년에야 부가가치세 도입을 위한 준비로서 영업세 세율체계의 개편과 함께 세율을 인상하고 거래원천징수제도를 제조업자와 도매업자의 모든 거래에 확대하여 영업세를 원천징수하는 조치가 이루어졌다. 이어 박정희는 1976년도 연두기자회견에서 부가가치세의 도입을 공식적으로 발표한다. 이 해 국회에 제출된 부가가치세법 제정안의 기본 골격은 ① 과세대상을 모든 재화와 용역의 거래 및 수입으로 하고, ② 수출, 외화획득 재화 및 용역의 공급에 대해서는 완전면세인 영세율(zero tax rate)을 적용하고, ③ 세율은 13%의 단일세율로 하되, 경기조절을 위하여 상하 5% 범위 내에서 탄력세율을 적용하도록 하였다. 또한 ④ 연간 매출금액 1200만 원 이하의 소규모 사업자에게는 종래의 영업세와 같이 매출금액의 2%로 과세하도록 과세특례를 적용하며, ⑤ 기초 생필품 및 용역, 국민후생용역(의료보조, 교육, 보험) 등에는 면세하고, ⑥ 세액의 산출은 전단계 세액 공제방식으로 한다는 것이었다. ⑦ 부가가치세의 역진성을 보완하기 위하여 사치품목에 대해서는 특별소비세를 과세하도록 하였다(의안번호 090574-부가가치세법안). 국회 심의를 거쳐 탄력세율을 3% 내리는 수정안이 11월 29일 국회 본회의에서 표결(찬성 128명, 반대 47명)로 처리되었다. 이후 시행령, 시행규칙의 제정을 거쳐 1977년 7월 1일부터 부가가치세제도가 시행된다.

야당인 신민당은 국회 심의에서 당론으로 부가가치세 시행을 반대하였다. 주된 이유는 부가가치세 도입에 따른 경제적 충격과 혼란, 조세부담의 역진성이었다. 반대당론에도 불구하고, 부가가치세법 추진에 대한 신민당의 실질적 대안은 기본세율을 10%로 인하하고, 시행일을 6개월 늦춰 1978년 1월 1일로 하며, 보완책으로 소득세 기초 공제액을 높이고, 세율은 인하하자는 것이었다(제 96회 제13차 국회회의록 1976. 11. 29, 18-19). 그러나 당시 국회의 권력상황은 신민당에게 절대적으로 불리하였다. 박정희는 민주적 선거경쟁을 제한하고 대통령중심의 강력한 장기지배체제를 확립하기 위하여 삼선개헌⁸⁾도 모자라 1972

8) 1969년 10월 21일, 삼선개헌을 통하여 국회는 헌법 제69조 3항의 '대통령은 1차에 한하여 중임

년 10월, 유신헌법을 공포하였다. 유신헌법은 국민 기본권의 제한, 국회의 권한 약화, 그리고 대통령의 권한을 대폭 강화하는 것을 골자로 하였다. 그리하여 1972년부터 대통령선거는 직선제에서 통일주체국민회의를 통한 간선제로 바뀌었다. 대통령의 지명으로 각 행정구역에서 선출되는 통일주체국민회의는 1972년과 1978년 대통령선거에서 거의 100%에 가까운 지지로 박정희를 선출하였고, 국회의원 정수의 3분의 1(유신헌정우회)을 선출하였다. 유신헌법에 따라 1973년 총선은 임기 6년의 1선거구 2인씩 총 146명을 선출하는 중선거구제가 적용되었다. 이 선거에서 민주공화당은 73명의 당선자를 내었고, 이는 의원 정수의 33.3%를 차지하는 것이었지만, 대통령의 지명으로 선출된 임기 3년의 유정희를 합쳐 여당의 의석률은 66.7%에 달하였다. 부가가치세 도입기의 한국의 야당은 의회에서 거부권 행사자가 될 수 없었던 것이다.

노동조합은 1960~1970년대 20년 동안 권위주의적 노동통제 하에 놓여 있었다. 이 시기 한국의 노동에 대한 국가의 통제방식을 ‘국가 코포라티즘’(state corporatism)으로 보는 최장집(1997)에 따르면, 고도의 경제 효율성과 더불어 산업노동력을 경제발전에 동원해야 한다는 당면과제를 안고 있었던 박정희 정권의 정치 지도자들은 이를 위하여 위로부터 국가체제로의 노동계급의 통합을 통한 정치적 탈동원화(political demobilization)와 노동력의 경제적 동원화(economic mobilization)를 결합시키고자 하였다. 이 두 가지 노동통제의 원리가 수렴되는 지점은 코포라티즘의 기본적 수행단위로서 기업이었다. 노사분쟁과 갈등을 기업이라는 좁은 영역 내에 제한함으로써 보다 광범한 계급동맹의 창출과 지배적 정치체제에 대한 노동계급의 도전을 예방하고자 하였다. 이런 조건 속에서 노동계급이 정부를 향하여 조세정책에 대하여 의미 있는 목소리를 내기란 사실상 불가능하였다.

지배엘리트들 내에서 부가가치세 도입에 대한 저항이 없었던 것은 아니다. 여당인 공화당도 지역구의 많은 유권자들이 어렵다는 이유로 내심 반대하는 의원들이 다수였다. 부가가치세 시행을 한 달 앞두고 대한상공회의소, 한국무역협회, 전국경제인연합회, 중소기업협동조합중앙회 등 경제4단체장은 남덕우 부총리 겸 경제기획원장관을 찾아가 부가가치세의 실시 연기를 강력히 건의하였다. 이에 관련 부처에서는 재무부를 제외하고 남덕우 부총리, 장예준 상공부장관, 최각규 농수산부장관이 연기론에 가세하였다(강만수 2005, 48-50). 부가가치세법 부칙 제1조는 법안을 1977년 7월 1일부터 시행하되, “경제 여건의 추이

할 수 있다’는 조항을 ‘대통령의 계속 재임은 3기에 한한다’로 개정하였다. 이에 따라 박정희는 1971년 3월 17일 민주공화당 전당대회에서 만장일치의 추천으로 대통령 선거에 다시 출마하였다.

에 비추어 필요하다고 인정되는 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 시행을 연기할 수 있다”는 단서가 있었다. 더욱이 부가가치세 시행을 앞두고 물가가 20% 전후의 상승률을 보였다. 법 시행을 앞두고 연기론이 힘을 얻는 분위기였다. 이들과 달리, 재무부는 예정대로 부가가치세를 시행하는 것에 적극적으로 찬성하였다. 1977년 6월 13일, 대통령 주재로 청와대에서 관계장관대책회의가 열렸고, 이 회의에서 김정렴 대통령 비서실장의 적극적인 지지에 힘입어 당초대로 법률 시행을 하되, 세율은 10%로 하는 결정이 이루어졌다(최진배 2003, 266).

부가가치세의 도입을 계기로 한국의 조세구조는 간접세 중심체제로 재편된다. 이를 반영하여 1972~1981년 기간 중 세수의 탄력성이 높은 직접세는 8.7배 증가에 그친 반면, 간접세는 17배나 신장되었다(이형구·전승훈 편 2003, 83). 부가가치세는 도입 이래 내국세에서 차지하는 비중이 지난 30여년 간 최저 30.7%(IMF 경제위기 시기인 1998년)에서 최고 41.4%(1983년 저달러, 저유가, 저금리의 3저 호황기) 사이를 오갔다. 부가가치세 제도는 주요 경제단체, 일부 관료들, 정치인들의 저항에도 불구하고 청와대 참모들과 재무부의 지지, 그리고 무엇보다도 대통령의 결단에 의하여 비교적 신속하게 시행될 수 있었다. 불과 1년 후에 대통령선거와 총선이 예정되어 있던 상황에서 정부는 왜 이런 위험한 선택을 해야 했을까?

반공 보수주의 정권의 부가가치세 도입 목적은 애초부터 복지 확대와는 거리가 멀었다. 그것의 가장 큰 목적은 중화학공업화의 성공적 추진과 안보 강화를 위한 내자 동원에 있었다. 박정희정부는 1972년부터 시작된 제3차 경제개발계획에 따라 중화학공업 발전에 총력을 기울였다. 정부는 금융, 조세, 무역, 기술 및 인력개발정책 등을 통하여 전방위적으로 전략산업 육성을 지원하였다. 정책금융을 확대하고, 중화학공업부문에 대한 조세 유인을 강화하는 한편, 중화학 공업화에 필요한 세수 증대에 발벗고 나섰다. 소득과세로 인한 조세저항을 피하면서 1971년 이후 추진된 감세정책으로 인한 세수결핍을 보전하기 위한 방법은 정부가 1971년 장기적 세계개편 방향에 포함시켰던 부가가치세 도입을 전격적으로 추진하는 것이었다. 더욱이 닉슨 독트린(1969년), 베트남의 공산화(1974), 땅굴 발견(1974) 등을 계기로 정부는 자주국방력의 획기적 강화를 경제 안정과 더불어 중점 시책으로 정하였다. 정부는 1975년 새하여 예산에 대한 시정연설에서 정부가 추진하여 나가야 할 시책의 중점을 “밖으로는 안보 및 경제외교를 강화하고 안으로는 자주국방력을 착실히 배양하면서 서정쇄신 및 경제안정을 이룩”하는 데 두었다(경향신문 1995/10/4, 1). 이에 따라 재정부담 압력은 더욱 증가하였다. 1970년대 세출구조의 특징은 국방비가 가장 큰 비중을

차지한 점인데, 1972년에 중앙정부 지출 중 27%를 차지하던 국방비가 1978년에는 32.6%까지 증가하였다. 급증하는 방위비를 조달하기 위하여 1975년부터 방위세가 5년간의 한시제로 신설되어 그 후 16년간 존속하게 된다. 국방비 다음으로 큰 비중을 차지한 것은 경제개발비로, 1970년대의 일관된 경제개발정책으로 1979년에는 그 비중이 국방비(26.7%)보다 높은 31.8%를 차지하였다. 부가가치세 도입의 주된 목적이 경제발전과 안보에 있었다는 것은 당시 부가가치세 법안 작성과 실무작업을 총괄하였던 재무부 사무관 강만수의 증언에서도 확인된다.

“자주국방을 하기 위해서는 첫째로 돈이 있어야 되고, 둘째로는 방위산업이 있어야 되는데 전체적으로 중화학공업을 육성해야 방위산업이 되니까 결국 중화학공업과 방위산업은 같은 맥락이었습니다 [...] 그래서 울산공업단지도 만들고 또 창원공단도 만들어서 방위산업도 하려고 할 텐데, 그때 세금을 좀 더 받아보려고 하니까 조세저항이 아주 심했습니다. 평화시장·남대문시장·동대문시장 이런 데에서 세금이 많다고 철시를 하고, 문을 닫는 그런 시절이었습니다. 특히 1974년, 1975년은 사업소득세고지서만 나가면 철시를 했습니다. 그러니까 기존 조세제도로서는 첫째로 세금을 더 거두기가 힘들다고 판단한 것 같고, 그 다음에는 탈세가 엄청나게 컸습니다. 그때는 보통 중소기업자들은 세금을 제대로 내는 사람이 없었습니다. 세금은 제대로 안 내면서 조세저항은 엄청나게 커서 거기에 문제가 있었던 겁니다. 그 다음에 세법이 좀 잘못된 것도 있었습니다. 납세의무자들은 자기의 절대 세액보다도 상대적인 불공평에 대해서 불평이 많았습니다. 그런 과정에서 박정희 대통령이 세금을 불평 없이 아주 효율적이고 과학적으로 잘 받을 수 있는 제도가 될지, 그리고 탈세를 막을 수 있는 방법이 없는지 이런 문제에 대하여 깊은 관심을 표명하여 그때 경제수석보좌관으로 있던 김재익박사가 김정렴 비서실장을 통해서 대통령께 보고한 것이 부가가치세였습니다”(강만수 2003, 273-4).

한국은 아시아에서 부가세를 도입한 최초의 국가가 되었다. 그러나 비교적 이른 도입에도 불구하고, 부가가치세 도입에 따른 간접세 증대가 개인소득세, 법인세등의 세율 인하와 공제 확대와 같은 감세의 지속적 확대와 병행되었기에 조세 수준의 급격한 상승은 발생하지 않았다(이진순 1991; Kato 2003; 김미경 2010; 양재진·민효상 2013). 가령, 소득세 최고세율은 1975년 70%를 정점으로 하여 2012년에는 절반 수준인 38%까지 인하하여 OECD 국가 중 가장 과감한 세율 인하를 단행한 국가가 되었다. 법인세 최고세율도 1975년 40%에서 2012년에는 22%로 인하되었다. 각종 소득공제 및 비과세·감면제도로 인한 조세

지출 규모의 증대로⁹⁾ 한국의 소득세 실효세율은 국제적으로 매우 낮다.¹⁰⁾ 그나마 외환위기 이전까지 균형재정 달성을 재정운용의 기조로 삼아온 까닭에 일본과 달리 재정수지는 2012년 현재 흑자를 보이고 있고, 국가채무 수준은 외환위기 이후(특히 이명박 정부에서) 크게 증가하였으나, 다른 OECD 국가의 평균(2012년 현재 GDP 대비 107.4%)에 비해서는 낮은 편이다(2012년 현재 GDP 대비 35.5%). 비교적 양호한 재정 상황은 집권세력으로 하여금 과감한 증세보다는 기존 세제의 틀 속에서 조세지출을 조정하는 위험회피전략을 선호하게 만들었다.

V. 결론

이 연구는 복지국가의 재정확충을 위한 새로운 세원 발굴이 지난한 과제임을 보여준다. 한국과 달리 일본은 역진적 조세의 도입이 늦었으며, 대중적 저항 정도가 매우 컸다. 그럼에도 불구하고(그렇기 때문에) 세율은 매우 낮아 상대적으로 직접세 중심의 조세제도가 지속되고 있다.¹¹⁾ 중선거구제 하에서 집권당의 정치인들은 당의 공식 정책보다 고객집단의 정책선호에 동조하며 적극적인 비토 행위자로 역할하였다. 한국은 1970년대 이래 중선거구제와 소선거구제 사이를 오갔지만, 조세정책은 선거제도보다는 강력한 대통령제에 크게 영향을 받았다. 특히 박정희는 헌법조차 자신과 집권당에게 유리하게 일방적으로 변경시키는 무소불위의 권력을 행사하였다. 박정희 군사권위주의체제 하에서 노조와 야당은 물론, 재계와 여당의원들조차도 실질적인 비토 행위자가 될 수 없었다. 이로 인하여 한국은 이른 시기에 10% 세율의 부가가치세 도입에 성공할 수 있었다. 또한 고도 성장기에 조차 지속적인 감세와 보수적 재정운용을 펼친 결과, 민주화 이후 복지 지출의 증가에도 불구하고, 비교적 양호한 재정 상태를 유지할 수 있었다. 그러나 역진적 조세의 제도화가

-
- 9) 특히 소득세 감면 규모는 2012년 기준 전체 국세 감면액 약 29조7317억 원 중 약 48%인 14조612억 원으로 가장 큰 비중을 차지한다(김재진 2013, 10).
- 10) 평균 임금 수준의 독신 근로자는 실제로는 소득의 4.3%만을 소득세로 납부한다. 평균임금 대비 67% 수준의 저소득자는 1.4%로 거의 소득세 부담이 없다. 평균임금 대비 167% 수준의 고임금 근로자도 실효소득세율은 8.4%에 불과하다. 한국의 고소득자는 OECD 평균 대비 40%, 평균임금 소득자는 29%, 저소득자는 13%의 부담만을 지고 있다(양재진·민효상 2013, 64)
- 11) 2012년에 통과된 소비세관련법안을 그대로 따르다 해도, 2014년 4월부터 8%로 인상되고, 2015년 10월이 되어야 10%로 인상되어 현재의 한국과 동일 세율이 된다.

때 이른 감세정책과 병행하였기에 조세 수준의 급격한 증가에 기여하지 못하였을 뿐만 아니라 그 목적도 애초부터 복지 확대와는 거리가 멀었다.

이 글이 시사하는 바는 다음과 같다. 첫째, 조세제도가 집권세력의 이데올로기와 단선적으로 연결되어 있는 것은 아니지만, 적어도 동아시아 발전주의적 보수주의 국가의 역진적 조세의 도입 목적은 서유럽 복지국가들과는 달랐다는 것을 보여준다. 한국과 일본에서 역진적 조세 도입의 주된 목적은 서구와 같은 복지재원 확충이 아니라, 경제성장과 안보(한국), 재정적자 완화(일본)에 있었다. 또한 두 국가는 역진적 조세를 통한 증세전략을 추구할 때조차 성장정책에 우선성을 둔 감세정책을 동시에 추진함으로써 작은 조세국가, 작은 복지국가로 계속 남게 되었다.

둘째, 정치제도는 공공정책 결정의 주요 행위자, 비토 행위자의 수, 특정 정책 선택에 따른 정치적 비용의 크기 등에 영향을 준다. 인물중심의 선거제도(중선거구제, 소선거구제) 하에서 정치인들은 당의 공식 정책이나 전국적이고 보편적인 이익보다 개인 후원조직이나 지역구의 지대추구 행위를 보다 선호하는 경향이 있음을 구체적으로 확인할 수 있었다. 권위주의와 결합한 강력한 대통령제에서 정책결정에 핵심적 열쇠를 쥐고 있는 자는 대통령 자신이며, 대통령은 노조와 야당, 심지어 집권당의 정치인 등 잠재적 비토 행위자들을 무력화하며 쉽게 자신의 정책선택을 관철시킬 수 있다.

셋째, 정책의 피드백 효과(feedback effects)이다. 증세가 보다 좋은 복지로 보상되는 정치적 경험의 부재는 새로운 증세정책에 대하여 강력한 조세저항을 반복적으로 불러오는 악순환을 낳는다는 점이다. 일본의 사례가 이를 여실히 보여준다. 이는 최근 한국에서도 증세를 어렵게 하는 중요한 요인의 하나로 작용하고 있다. 호소카와 수상의 국민복지제 구상이나 1999년 이래 일본이 소비세를 목적세화한 것¹²⁾은 조세자원 활용에 대한 정부의 재량권 제약에도 불구하고 증세에 대한 대중의 만연한 불신을 완화하기 위한 고육책으로 볼 수 있다. 조세와 복지와의 연결고리가 약한 국가에서 사회보장 목적세로서의 역진적 조세의 증세전략은 효과적인 정책수단의 하나가 될 수 있을 것이다.

투고일 2014년 4월 25일

심사일 2014년 5월 7일

12) 1999년부터 예산 총칙에서 소비세수의 용도를 기초연금, 고령자의료, 개호 등 고령자 3경비로 제한하도록 규정하였고, 2012년 소비세 인상 시에는 고령자 3경비에 저출산대책을 더하여 사회보장 4경비(기초연금, 고령자의료, 개호, 보육)로 확대하였다.

게재확정일 2014년 5월 29일

참고문헌

- 강만수. 2003. “조세 및 재정정책의 증언” 이형구·전승훈 편. 『조세·재정정책50년 증언 및 정책평가』. 서울: 한국조세연구원.
- 강만수. 2005. 『현장에서 본 한국경제 30년』. 서울: 삼성경제연구소.
- 경향신문. 1995년. “안보·자주국방·물가안정 역점.”(10월 4일), 1.
- 국회의안정보시스템 홈페이지. http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=009652(검색일: 2014. 3. 15).
- 권순미. 2012. “비정규노동자의 사회복지 배제 매커니즘: 한국과 일본의 사례.” 한국복지국가연구회 편. 『한국 복지국가의 정치경제』, 392-471. 서울: 아연출판부.
- 김기석. 1998. “우월정당의 공공정책결정: 1980년대 일본의 소비세 도입.” 『한국정치학회보』 32집 2호, 211-232.
- 김미경. 2010. “조세구조의 정치경제학: 한국 조세구조의 정치적 역설.” 『한국정치학회보』 44집 4호, 189-211.
- 김세걸. 1997. “일본의 세제개혁과 자민당의 딜레마.” 『한국정치학회보』 31권 4호, 207-227.
- 김재진. 2013. “소득세제 개편의 기본 방향과 기대효과.” 「새정부 조세정책의 주요 과제」. 한국조세재정연구원 개원 21주년 기념세미나. 10월.
- 양재진. 2007. “유신체제하 복지연금제도의 형성과 시행 유보에 관한 재고찰.” 『한국거버넌스학회보』 14권 1호, 87-108.
- 양재진·민효상. 2013. “한국 복지국가의 저부담 조세체제의 기원과 복지 증세에 관한 연구.” 『동향과 전망』 88호, 48-96.
- 은민수. 2012. “복지국가와 역진적 조세의 정치: 스웨덴, 프랑스, 일본의 부가세와 보편적 사회기여세(CSG)의 개혁과정.” 『한국사회정책』 19집 4호, 207-250.
- 이진순. 1991. “조세정책.” 한국재정 40년사 편찬위원회 편. 『한국재정 40년사, 제7권: 재정운용의 주요 과제별 분석』. 서울: 한국개발연구원.
- 이형구·전승훈 편. 『조세·재정정책 50년 증언 및 정책평가』. 서울: 한국조세연구원.
- 최장집. 1997. 『한국의 노동운동과 국가』. 서울: 나남.
- 최진배. 2003. “조세 및 재정정책의 증언” 이형구·전승훈 편. 『조세·재정정책 50년 증언 및 정책평가』. 서울: 한국조세연구원.

- 하세현(2007). 일본세계개혁의 정치과정과 선거. 강원택 외. 『세금과 선거: 각국의 경험과 한국의 선택』. 서울: 푸른길.
- 한국조세연구원 홈페이지. <http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscal-View/-조세부담률-및-국민부담률/20>(검색일: 2014. 2. 5).
- 財務省. “個人所得課税の国際比較.” http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/income/027.htm(검색일: 2013. 6. 20)
- 桶渡展洋. 1991. 『戦後日本の市場と政治』. 東京: 東京大学出版会.
- Akaishi, T. and S. Steinmo. 2006. “Consumption Taxes and the Welfare State in Sweden and Japan.” In S. Garon and P. Maclachlan, eds. *The Ambivalent Consumer*. Ithaca: Cornell University Press.
- Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Beramendi, P. and D. Rueda. 2007. “Social Democracy Constrained: Indirect Taxation in Industrialized Democracies.” *British Journal of Political Science* 37. No.4, 619-641. Berkeley: University of California Press.
- Boix, Carles. 1998. *Political Parties, Growth and Equality: Conservative and Social Democratic Economic Strategies in the World Economy*. Cambridge & New York: Cambridge University Press.
- Cameron, D. R. 1984. “Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society.” In John H. Goldthorpe, ed. *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, 143-178. London: Oxford University Press.
- Cusack, T. R. 1997. “Partisan Politics and Public Finance: Changes in Public Spending in the Industrialized Democracies, 1955–1989.” *Public Choice* 91. No.3-4, 375–395.
- Cox, Gary W. 1990. “Centripetal and Centrifugal Incentives in Electoral Systems.” *American Journal of Political Science* 34. No.4, 903-935.
- Cusack, T. R. 1999. “Partisan Politics and Fiscal Policy.” *Comparative Political Studies* 32. No.4, 464–486.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Estévez-Abe, Margarita. 2008. *Welfare and Capitalism in Postwar Japan*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Garrette, G. 1998. *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University

Press.

- Haggard, Stephan. 1990. *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hicks, A. 1999. *Social Democracy & Welfare Capitalism: A Century of Income Security Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Huber, E. and J. D. Stephens. 2001. *Development and the Crisis of Welfare States*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Kato, J. 1994. *The Problem of Bureaucratic Rationality: Tax Politics in Japan*. Princeton: Princeton University Press.
- _____. 2003. *Regressive Taxation and the Welfare State: Path Dependence and Policy Diffusion*. Cambridge: Cambridge University.
- Kohno, Masaru. 1997. "Electoral Origins of Japanese Socialists' Stagnation." *Comparative Political Studies* 30. No.1, 55-77.
- Korpi, Walter. 1983. *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Korpi, Walter and Joakim Palme. 2003. "New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-1995." *American Political Science Review* 97. No.3, 425-446.
- Kwon, H. Y. and J. Pontusson. 2010. "Globalization, Labour Power and Partisan Politics Revisited." *Socio-Economic Review* 8. No.2, 251-281.
- Muramatsu, M. and M. Mabuchi. 1991. "Introducing a New Tax in Japan." In S. Kernell, ed. *Parallel Politics: Economic Policymaking in Japan and the United States*. Washington: Brookings Institution.
- OECD. "Revenue Statistics - Comparative tables." <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=21699> (검색일: 2014. 2. 5).
- _____. Social expenditure: Aggregated data, OECD Social Expenditure Statistics (database). <http://dx.doi.org/10.1787/data-00166-en> (검색일: 2014. 2. 5).
- Persson, T. and G. Tabellini. 2000. *Political Economics*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Peters, B. Guy. 1987. "Understanding Tax Policy." In P. Peretz, ed. *The Politics of American Economic Policy Making*, 206-220. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- _____. 1991. *The Politics of Taxation: a Comparative Perspective*. Massachusetts: Basil Blackwell, Inc.

- Ramseyer, F. and J. M. Rosenbluth 1993. *Japan's Political Marketplace*. Princeton: Princeton University Press.
- Rueda, David. 2006. "Social Democracy and Active Labour Market Policies: Insiders, Outsiders, and the Politics of Employment Promotion." *British Journal of Political Science* 36. No.3, 385-406.
- Steinmo, S. 1993. *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*. New Haven: Yale University Press.
- _____. 2003. "The Evolution of Policy Ideas: Tax Policy in the 20th Century." *British Journal of Politics and International Relations* 5. No.2, 206-36.
- Stockwin, J. A. A. 1975. *Japan: Divided Politics in a Growth Economy*. W. W. Norton & Company Inc.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Woo, Jung-En. 1991. *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*. New York: Columbia University Press.
- Wilensky, H. 1976. *The "New Corporatism": Centralization and the Welfare State*. London: Sage.

ABSTRACT

The Politics of Regressive Taxation in the Low Tax Regime: Comparing Korea and Japan

Soon Mee Kwon | Employment & Labor Training Institute

This paper aims to explain the weak fiscal foundation for welfare states in Korea and Japan through the characteristics of the politics of regressive taxation. My main suggestions are as follows: First, regressive taxation policy in the two countries was irrelevant to the expansion of the welfare states, and it was difficult for them to break away from low tax regimes because the policy was implemented in parallel with the ongoing progressive tax reduction policy. Most of all, this comes from the conservative partisanship of the government system in the two countries. Second, tax politics in the two countries have taken different aspects due to factors related to the political institution and these have resulted in the differences in the timing of the institutionalization of consumption tax and tax-extractive capacity.

Keywords: politics of regressive taxation, tax regime, welfare state, electoral system, government partisanship