

복지국가와 역진적 조세의 정치: 스웨덴, 프랑스, 일본의 부가세와 보편적 사회기여세(CSG)의 개혁과정*

은 민 수**

〈 요약 〉

본 연구의 목적은 복지국가의 역진적 조세의 개혁과정을 집권정당(연립)의 정파성(partisanship)과 정책선호의 관점에서 설명하는 것이다. 역진적 조세의 개혁과정은 이를 도입하거나 확대하려는 집권정당의 정치적 목적이 얼마나 중요한지를 보여준다. 좌파 지배적인 스웨덴에서 역진적 조세는 사회보장에 필요한 공공지출을 보장하는 ‘보편적 조세’로서 시민당의 정치이념과 정책을 연계시켜주는 유용한 수단으로 자리 잡은 반면, 우파 지배적인 일본에서는 재정적자 해결의 수단으로 역진적 조세의 도입이 시도되어 각계의 반대와 선거패배를 반복하면서 결국 38년간 정권을 독점하던 자민당 체제의 붕괴에 영향을 미쳤다. 프랑스는 좌파와 우파 간 동거정부하에서 긴축정책을 추구하면서도 기존 복지수준을 낮출 수 없어 모든 소득에 정율의 세금을 부과하는 독특한 역진적 조세(보편적 사회기여세, CSG)를 도입하였

* 이 논문은 2012년 사회정책연합학술대회에서 발표되었다. 이 논문은 2012년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2012 S1A5A2A01021365). 이 논문의 초고를 읽고 유익한 조언을 해주신 익명의 심사위원들에게 진심으로 감사드립니다. 논문을 발전시키는 데 크게 도움이 되었습니다.

** 고려대학교 정치학 및 사회복지학 강사(ems1230@hanmail.net)

다. 그러나 이를 실행하는데 방식에 있어서 보수당 정부와 사회당 정부는 차이를 보였다.

또한 본 연구는 집권정당(연립)의 정파성이 역진적 조세를 도입하고 확대하는 과정에서 기존의 조세수준과 복지수준이 일정한 영향을 미치고 있음을 확인하였다. 스웨덴은 이미 높은 누진적인 직접세 비중과 복지수준을 유지하고 있었기에 부가세와 같은 역진적 조세의 개혁이 불가피하였고 도입도 용이했던 반면, 조세수준과 복지수준이 모두 낮은 일본에서 간접세 도입은 국민적 저항을 불러왔다. 프랑스는 북유럽에 버금가는 높은 복지수준과 부가세 인상을 억제하는 EU규정 사이에서 역진적인 소득세 방식을 선택하였다.

위의 3개국의 사례는 역진적 조세를 통한 세입확대 자체가 소득평등이나 재분배의 추구하고 반드시 상충되는 것이 아니며 집권세력의 전략에 따라 달라질 수 있음을 보여준다. 동시에 일본의 경우처럼 국민과 정부 간 신뢰가 형성되지 않은 상태에서 복지와 연계되지 않은 역진적 조세의 도입은 얼마나 큰 정치적 리스크를 감당해야 하는지도 보여준다.

주제어: 역진적 조세, 조세정치, 복지국가, 정파성, 사회복지지출, 보편적 사회기여세

1. 서론

본 연구의 목적은 복지국가의 역진적 조세의 개혁과정을 집권정당(연립)의 정파성(partisanship) 차이의 관점에서 설명하는 것이다. 자본주의 시장경제에서 사회적 평등을 추구하는 복지국가로의 이행을 가능하게 해준 핵심적 제도는 조세제도이며, 조세는 생산과 분배를 연계시키는 중요한 역할을 수행하였다. 누구에게 얼마만큼을 부담시킬 것인가 라는 물음에 대한 답변이 담겨 있는 조세제도는 그 사회의 생산과 분배를 둘러싼 사회세력 간 힘의 관계를 압축적으로 보여준다. 이와 관련한 가장 대표적인 통념은 사민주의와 같은 좌파 집권 국가일수록 소득의 평등화를 위해 매우 누진적인 조세제도를 시행하고 우파 집권 국가일수록 역진적인 조세제도를 시행한다는 것이었다.

그러나 OECD국가들을 대상으로 조세구조의 특성변화를 살펴보면 흥미로운 사실을 발견하게 된다. 그것은 좌파정당이 지배하고 있는 국가들은 대체로 소비에 대한 조세부담이 높고 복지국가의 수준도 높다는 점과, 1990년대 이후에는 좌, 우파를 막론하

고 ‘역진적 조세’(regressive tax)를 확대하려는 국가들이 점차 증가하고 있다는 점이다. 일반소비에 적용되는 소비세를 대표적인 역진적 세제라는 점을 고려하면, 이러한 패턴은 정당 정파성과 관련해서 중요한 의문점을 제기한다. 즉 저소득층의 이익을 보호하는 것으로 알려진 좌파정당이 세입측면에서 역진적인 정책수단을 채택하는 이유는 무엇일까? 그리고 최근에 우파정당들도 경쟁적으로 역진적인 조세제도를 확대하려는 노력을 어떻게 설명할 수 있을까? 끝으로 두 경우에 있어 정책결정과정과 그 결과는 어떤 차이를 보이는가? 사실 그동안 비교정치경제학에서는 공적지출과 공적세입의 결정요인을 규명하기 위해 많은 노력을 기울여왔지만, 간접세와 같은 역진조세에 대해서는 그다지 크게 관심을 갖지 않았다. 특히 복지정책의 관점에서 역진적 조세의 결정과정에 대해서는 거의 주목하지 않았다.

이러한 상황에서 최근의 일부 연구는 역진적 조세가 국가의 세입능력을 증대시켜 결과적으로 복지국가 발전에 기여한다고 주장하여 큰 반향을 일으켰다(Steinmo, 1993, 2002, 2003; Kato, 2003; Beramendi and Rueda, 2007). 대표적으로 미국, 스웨덴, 영국의 조세구조 차이를 역사적 제도주의 관점에서 분석한 스타인모는 사민주의 국가들이 소득세보다 안정적으로 재정을 확보할 수 있는 역진적인 소비세를 통해 사회복지지출을 재정적으로 뒷받침할 수 있었다고 주장하였다(Steinmo, 1993, 2002). 베라멘디와 루에다는 복지국가의 역진적인 간접세 의존을 코포라티즘과 관련시켜 설명한다. 즉 좌파정부가 노동과의 코포라티즘 협약을 위반하지 않으면서 복지를 지속하기 위해 일견 재분배에 반하는 간접세를 통해 세입을 징수하고 이 재원으로 공적지출을 통해 재분배를 추진한다는 주장이다(Beramendi and Rueda, 2007:619).

카토(Kato)도 부가세(VAT)를 통해 이른 시기에 재정능력을 확보한 국가들에서 복지국가의 발전은 가능했고, 재정위기 상황에서도 안정성이 유지될 수 있었다고 주장하면서 역진적 조세를 통한 재정능력 확보를 강조한다. 특히 카토는 부가세 도입시기의 중요성을 강조하여 2차대전 이후 70년대까지 재정위기가 본격적으로 도래하기 전에 부가세를 제도화한 국가들은 정치적 저항에 직면하지 않았지만 70년대 재정위기 도래 이후에 도입한 국가들은 반대에 부딪히게 되었다고 지적한다. 재정위기 전에 도입을 시도한 국가들에서는 복지재정을 확보하기 위한 불가피한 선택으로 간주되었지만, 재정위기 이후 도입한 국가들은 재정위기 극복비용을 국민들에게 부담시키는 것으로 인식되

어 반대에 직면하게 된다는 것이다(Kato, 2003:24-27; Goodhart, 2005:225-228; 김미경, 2010).¹⁾

그러나 카토의 주장처럼 역진적 조세 도입의 용이함과 어려움이 단순히 도입시기만의 문제일까? 카토는 70년대를 전후한 간접세 도입시기와 그에 대한 국민들의 찬성과 반대를 지나치게 강조한 나머지 역진적 조세의 도입목적과 관련된 집권정당의 정책 선호나 정치제도적 맥락을 경시하는 측면이 있다. 또한 개혁 당시의 각국의 조세수준과 구조를 중요하게 다루지 않았다. 한국의 예를 보더라도 조기에 역진적 조세가 도입되었다고 해서 그것이 모두 복지지출 확대에 기여하는 것은 아니며, 프랑스의 경우처럼 간접세는 아니지만 1990년대 도입된 역진적 조세인 CSG(보편적 사회기여세)는 복지재정에 중요한 기여를 하고 있다. 갱호프(Ganghof)도 이른 시기에 도입한 역진적 조세 덕분에 복지국가를 유지할 수 있었던 것이 아니라 높은 수준의 복지수요와 이에 따른 복지지출을 재정적으로 뒷받침하기 위해 세입증대력이 강한 역진조세를 선택했을 뿐이라고 비판한다(Ganghof, 2006).²⁾ 사실 세입증대력이 매우 우수한 역진적 조세는 복지지출 외에도 채무상환 등 여러 가지 목적으로 이용될 수 있으며, 이렇게 재분배를 위하여 사용하지 않는 역진적 조세는 그야말로 ‘역진적인’ 결과를 초래할 뿐이다.

본 논문에서는 스웨덴, 프랑스, 일본의 사례비교를 통해 각 국의 집권정당의 정파성이 역진적 조세의 개혁과정과 결과에 어떻게 영향을 미치는지를 살펴보고자 한다. 이를 위해 2장에서는 복지국가와 조세정치에 관한 주요 이론적 논의를 검토하고, 3장에서는 스웨덴과 일본의 부가세와 프랑스의 CSG의 도입과 개혁과정을 구체적으로 살펴본다. 통상 소비세와 사회보장기여금을 대표적인 역진적 조세로 간주하는데, 본 연구에서는 국가마다 복잡한 구조로 이루어진 사회보장기여금이 아닌 부가세(VAT)와 프랑스만의 독특한 역진적 조세인 보편적 사회기여세(CSG)의 개혁만을 다룰 것이다.³⁾ 비교대상

1) 카토는 유럽 복지국가들의 재정위기를 타개하기 위하여 경제변화에 민감한 소득세, 법인세 등과 같은 직접세로부터 세수를 확보하기 어려워짐에 따라 보다 세입확보에 용이한 간접세로 이동하게 되었다고 설명한다(Kato, 2003).

2) 갱호프는 사실 소비세 보다는 소득세 내에서 자본과 노동에 대한 조세부담의 차이, 즉 소득규모에 따라 조세부담이 어떻게 배분되는냐를 보다 강조한다.

3) 누진적 조세는 개인에 부과되는 개인소득세와 법인에 부과되는 법인소득세, 그리고 부동산 등 자산에 부과되는 자산세로 구성된다. 역진적 조세는 일반소비세와 특별소비세, 그리고 사회보장기여금을 포함한다. 사회보장기여금은 소득규모에 따라 차등세율을 적용하지 않고 정률의 단일세율을 적용하기 때문에 일반적으로 역진적 조세로 분류된다.

으로 스웨덴, 프랑스, 일본을 선정한 이유는 이들 국가들이 사민주의, 보수주의, 자유주의(혹은 발전주의?)를 각각 대표할 뿐만 아니라 역진적 조세를 도입하고 개혁하는 기간 중 정당정치가 좌파지배적(사민당), 좌-우파 동거정치(사회당과 보수당), 우파지배적(자민당)인 형태를 보이고 있어 집권정당 정파성과 개혁 간 관계를 비교하기에 적절하기 때문이다. 4장에서는 3개국의 역진적 조세개혁과정의 차이와 조세개혁이 조세수준과 공공지출에 미친 결과를 비교분석하고 5장 결론에서는 논문의 정책적 함의를 정리한다.

2. 복지국가와 조세정치 관련 주요 논의

1) 집권정당의 정파성과 조세제도 선호

정당은 집권을 통해 자신의 이념적 정향과 지지층의 정책선호에 부합하는 정책을 추구하게 되어 결과적으로 복지국가의 확대와 축소를 결정짓는 중요한 요인이 된다(Hibbs, 1977; Korpi, 1983; Castle, 1982; Schmidt, 2010). 서로 다른 데이터와 가정에도 불구하고, 복지국가의 전후 확대에 관한 양적 연구는 복지지출이 좌파정부 집권의 기간과 빈도에 따라 증가한다는 매우 유사한 결론을 내렸다(Castles 1998; Crepaz 1998; Hicks and Misra 1993; Hicks, Swank, and Ambuhl 1989, Huber, Ragin, Stephens 1993, Pampel and Williamson 1988). 많은 양적, 질적 연구들도 조세정책 결정에 정당이 중요한 영향을 미친다고 주장한다(Castles, 1982; Peters, 1976, 1980, 1991; Hadenius, 1986; Steinmo, 1989).

그런데 궁금한 점은 바로 좌파정당의 정파성과 역진적 세제의 관계이다. 정파성과 조세제도 간 기존의 이해는 소득과 부의 상당한 평등화를 이루어 온 사민주의국가들이 매우 누진적인 조세제도를 갖고 있고, 자본주의가 강력하고 개인주의가 만연된 미국과 같은 국가들은 역진적인 세제를 갖고 있을 것으로 추정해왔다. 가령 피터스(peters)는 ‘모든 것이 같다면, 좌파 집권세력은 소득세와 같은 누진적 세제를 선택하고 우파 집권세력은 판매세와 사회보험기여금과 같은 역진적 세제를 선택할 것이다.’라고 전제하면

서 정파성이 조세정책에 영향을 미치는 것은 분명하다고 주장한다. 이러한 논리의 연장선에서 스웨덴 시민당이 간접세에 대한 의존이 늘어나는 현상을 이데올로기와 정당 간 부정합(slippage)의 사례로 이해한다(Peters, 1991).

그러나 윌렌스키는 이와 같은 누진적 세제와 좌파정부의 복지국가 재정에 대해 부정하면서 오스트리아, 스웨덴, 벨기에, 프랑스, 서독이 높은 복지수준을 유지할 수 있었던 것은 소비세에 부과되는 보이지 않는 간접세 활용 덕분이라고 주장한다(Wilensky, 1979). 이후 복지국가의 유지를 위한 역진적 조세와 좌파정부의 친화성을 주장하는 연구들이 증가하는 추세이다. 대표적으로 스타인모는 많은 사람의 예상과 반대로 스웨덴을 포함한 사민주의국가들은 특별한 누진적 세제에 의존하는 대신 전체 소득집단들이 무거운 조세를 부담하도록 하여 이렇게 조성된 대규모 세입으로 주택, 교육, 건강, 복지 등에 대한 공공지출로 전환시켰으며, 이러한 지출효과는 가파른 누진세보다 훨씬 더 재분배적이었다고 시종일관 주장한다(Steinmo, 1993, 2002, 2003).

포머넨과 슈나이더(Pommerehne and Schnider, 1983)도 직접세 비중은 정부의 인기 에 부정적인 영향을 주지만, 보이지 않는(invisible) 간접세 비중은 거의 지지에 영향을 주지 않으며, 우파정부는 직접세와 전체 조세수준을 낮추는 경향이 있고, 좌파정부는 간접세와 조세수준을 올리는 경향이 있다고 주장하였다.

그러나 카토는 간접세와 복지국가 재정간 강한 상관관계를 강조하면서도 좌파적 정파성과 역진적 세제간 직접적인 관계는 부정한다. 카토는 좌파정부만이 사회보장에 필요한 세입을 확보하기 위해 보다 일반소비세에 의존한다는 주장은 기각되어야 하며, 재정위기 시기에 강력한 재정기반을 확보한 정부는 그 정부의 정파성이나 정책결정자의 의도와 상관없이 복지축소를 저지해왔다고 주장한다(Kato, 2003:39-40, 50-51). 영국이 대처시기에도 복지지출이 크게 줄지 않고, 어느 정도의(moderate) 복지국가를 유지할 수 있었던 것은 간접세의 강력한 세입능력 덕분이라는 식이다. 카토의 시각에서는 역진적 조세제도의 도입과 관련된 정책결정과정에서 우파, 좌파의 이데올로기는 중요치 않으며 도입의 성공여부만이 관심사항이다.

조금 다른 차원에서 티몬스(Timmons, 2005)는 기존의 정당이념과 조세부담 간 관계를 역설한다. 그는 좌파정부가 저소득층의 복지혜택을 위해 부유층에게 조세를 부과한다는 주장은 잘못된 것이며, 오히려 좌파정당은 그 지지자들에게 과세한다고 주장한

다. 왜냐하면 좌파정부는 사회복지의 제공을 약속하고 집권했기 때문에 더 많은 세금을 떼듯이 저소득층으로부터 징수할 수 있지만, 우파정부는 저소득층이 원하는 만큼 공공 지출을 할 수 없기 때문에 사회서비스의 제공 대가를 이유로 저소득층에게 세금을 높게 부과할 수 없기 때문이다. 따라서 좌파의 영향이 강했던 국가들은 복지지출의 재정을 자본과 소득에 대한 누진과세가 아닌 노동과 소비에 대한 역진과세를 통해 재정을 조달 하며, 우파의 영향이 강했던 국가들은 소득과 자본으로부터 세금을 거둔다고 주장한다 (Timmons, 2005).⁴⁾ 티몬스의 논의는 경험적으로 의심스런 부분도 있지만, 정당과 유권자 간 신뢰와 교환관계를 고려해야 할 필요성을 제기한 점에서 큰 의미가 있다.

2) 정치, 경제제도와 조세제도

정당의 정파성(또는 이데올로기)과 새로운 조세정책의 실행 간 관계를 온전히 설명하기 위해서는 다양한 정치제도적 요인에 대한 고려가 필요하다. 특히 대표적인 제도적 장벽들이 연립정부 여부, 선거주기론, 이익대표체계이다. 정당은 정책을 실현하기 위해 선거에서 승리해야 하는데, 선거승리를 위해서 저소득층의 조세부담이 클 수밖에 없는 역진적 조세와 같은 비인기정책(unpopular policy)을 도입하고 확대하는 일은 쉽지 않다. 더구나 선진 복지국가들은 대체로 단독정부가 아닌 연립정부를 구성하고 있는데 이 경우 연립정부에 참여하는 정당들은 자기 지지층의 조세부담을 최소화 하고자 노력하기 때문에 더욱 어렵다. 농민에 기반한 정당은 농민들의 조세부담을 최소화하려 노력하고, 노동자를 주요 지지기반으로 하는 정당은 노동자들의 조세부담을 최소화 시키려 할 것이기 때문이다(Peters, 1991).

한편 집권에 성공한 정당은 집권초기에 핵심지지층의 선호와 이익을 반영하는 정책을 추진하지만 다음 선거가 다가올수록 선거의 승리를 위해 보다 많은 유권자 선호와

⁴⁾ 조세정책과 정당의 정파성간 관련이 없다는 주장도 있다. 대표적으로 헤티치와 와이너(Hettich and Weiner, 1988)는 좌파와 우파정부의 차이와 상관없이 유권자들은 자신들이 받을 편익과 지불할 세금에 근거하여 정치적 선택을 한다고 주장한다. 또한 볼커링크와 드 한(Volkerink and de Haan 1999)은 간접세와 직접세의 융합(mix)에 미치는 정치적·제도적 요인을 설명하기 위해 몇 가지 가설들을 제시하고, 1965-1995년 사이 OECD 국가 패널데이터의 분석을 수행하였다. 이들의 연구에 의하면, 정치제도적 요인은 조세정책융합의 형성을 설명하는 중요한 요인이 아니며, 정부의 정치적 경향이 세율에 미치는 영향은 안정적이지 못하다는 것이다.

이익에 부합하거나 전체 유권자들의 호응을 얻을 수 있는 거시경제적 정책을 추진한다(Tufte, 1978). 노드하우스에 따르면 선거 전에는 경기호황이 일어나도록 성장 혹은 확장정책을 실시하지만, 집권한 후에는 성장정책으로 인한 문제 즉 인플레이션을 잡기 위해 긴축정책을 실시할 가능성이 높다는 것이다(Nordhaus, 1975). 이러한 선거주기론의 입장에서 보면 정부가 조세와 지출을 결정하는 조치들도 다음 선거에서 승리하기 위한 전략의 일환이다(Schneider 1984; Peters, 1991:11). 정부가 증세를 계획할 경우 그러한 조세개편의 부정적 파장이 다음선거에 영향을 주지 않도록 가능한 집권초기에 단행하려는 경향이 있고, 반대로 인기있는 지출은 다음선거에 유리하도록 집권말기에 실시하려는 경향을 보인다.⁵⁾ 물론 선거주기론에 입각해서 조세정책 변화를 설명하는데 적절치 않다는 비판도 만만치 않다. 결정적으로 유권자가 세금을 중요한 이슈로 고려하지 않거나 혹은 등장한 이슈를 제대로 이해하지 못한다면 조세정책의 변화에 따른 투표행위를 기대할 수 없다.

민주적 제도하에서는 조세제도를 개혁하는 과정에 다원주의적이든 코포라티스트적이든 이익집단이 개입하여 중요한 정치적 영향력을 행사하기 마련이다. 특히 성숙한 복지국가와 높은 조세와의 관계에 대해 베라멘디와 루에다(Beramendi and Rueda)는 사민당이 작동하는 코포라티즘이라는 제도적 맥락을 무시해서는 안 된다 라고 지적한다. 코포라티즘 수준이 높은 국가에서 사민당정부는 자본과 노동과의 협약에 의해 제약을 받으므로 사민당은 임금완화의 대가로 노동에게 관대한 복지를 제공하고 동시에 자본에게 지속적인 투자 대가로 재분배의 제한을 약속한다. 코포라티즘 협약을 유지하면서 관대한 복지국가를 지속하기 위해 사민당정부는 역진적 세제를 도입하는 것 외에 다른 선택의 여지가 없다는 설명이다(Beramendi and Rueda, 2007: 624-627; Przeworski and Wallerstein, 1998: 11-29; Cusack and Beramendi, 2006:43-75). 그러나 프랑스처럼 ‘이익단체의 입장을 배제하고 그들의 압력에 상관없이 본래의 목적을 추진할 수 있는 국가권력’(Wilson, 1987:238) 또는 ‘가장 조합주의적이지 못한 국가’(Lijphart and Crepaz, 1991:240)인 경우나 일본과 같이 코포라티즘 수준은 높으나 좌파정당이 사실상 위성정

⁵⁾ 구체적으로 선거 전에는 세입측면에서 국민에게 인기 없는 일반 증세나 역진조세 보다는 감세나 누진조세 정책을 전개할 가능성이 높다고 할 수 있으며 지출측면에서는 긴축보다는 지출확대를 통해 유권자들로부터 지지를 획득하려 할 것이다.

당(satellite party)에 불과한 경우에는 얘기가 달라진다. 즉 프랑스의 경우 정부는 자본과 노동의 합의에 영향을 크게 받지 않으므로 이데올로기적 선호에 반해서 역진적인 세제를 추진할 이유가 적으며, 일본의 경우 이익집단들이 역진적 조세 도입과 같은 광범한 이슈에 대해 높은 가시적인 영향을 행사하기 보다는 전체 조세정책 중에서 조세 감면이나 면제와 같은 구체적인 내용들에 보다 영향력을 행사하기 때문이다(Peters, 1991:12).

쿠삭과 베라멘디(Cusack & Beramendi 2006: 43-73)는 이러한 역진적 조세 및 누진적 조세를 자본주의의 다양성(varieties of capitalism)과 연관시켜 연구하였다. 이들은 OECD 국가들의 평균실효세율(average effective tax rates)에 대한 분석을 기초로 자유시장경제(Liberal Market Economy) 국가들에서는 소비와 노동에 대한 무거운 조세를 회피하고 자본에 대한 조세에 의존하는 경향이 뚜렷한 반면, 조정시장경제(Coordinated Market Economy) 국가들에서는 특별히 소비세 측면에서 과중했고 자본에 대한 조세는 LME보다 관대했다고 주장하였다.⁶⁾

위와 같은 논의를 바탕으로 복지국가의 좌파와 우파 정부는 역진적인 조세를 도입하거나 확대하려는 전략적 이유가 상이한 만큼 개혁에 접근하는 방식과 결과도 다를 수밖에 없다는 점을 알 수 있다. 즉 역진적 조세와 복지확대가 연계될수록 유권자들의 정치적 동의와 지지를 획득하기 용이한 반면 국채상환 등 다른 목적을 위한 것이라면 정치적 반대에 직면하기 쉬울 것이라는 예측이 가능하다. 이러한 역진적 조세전략의 추진 과정에서 조세제도와 정치제도는 악셀과 브레이크 역할을 하게 된다. 즉 기존의 조세수준이 높고 낮은 수준과 그에 따른 공공지출의 높고 낮은 수준은 역진적 조세의 도입과 확대를 결정하는 과정에 중요한 영향을 미치지 않을 수 없으며, 집권정당과 야당들과의 정당구도, 연립정부 내 구성정당 간 관계, 노조 등 비토세력(veto player) 여부, 선거주기 등 정치제도적 조건 역시 영향을 미칠 것이라고 가정할 수 있다. 그리고 개혁의 결과로 인한 도입과 확대의 지지 여부는 다시 특정 정당(연립)에 대한 신뢰와 불신의 형태로 정당정치에 피드백(feedback)될 것이다.

⁶⁾ 이러한 타협 덕분에 노동은 임금요구 억제에 동의하고, 결과적으로 낮은 인플레이션과 보다 나은 경제적 조건에 기여하게 되고 자신들을 위한 사회보험을 획득한다.....부가적으로 노조는 균등한 임금분배와 공공정책 시행에 대한 정치적 통제력을 확보한다(Coe & Snower 1997; Swenson & Pontusson 2000).

3. 복지국가의 역진조세 개혁과정

1) 스웨덴의 역진적 조세 개혁과정⁷⁾

(1) 사민당의 판매세 폐지와 재도입

스웨덴은 가장 보편적이고 재분배가 제도화된 복지국가이면서도 세계적으로 가장 많은 세금을 거두는 국가로 유명하다. 현재 스웨덴의 세입구조는 한편으로 누진적 소득세와 다른 한편으로 부가세와 사회보장료 등 역진적 조세에 크게 의존하고 있다. 누진적 소득세의 기초는 1947년 조세개혁의 결과였다. 2차대전 중에 많은 희생을 감수했던 노동자들은 전쟁이 끝난 후 낮은 임금을 받으면서도 높은 세금을 내는 것이 불만이었으며 공산당은 이러한 불만을 정치화하여 큰 지지를 받았다. 공산당과 선명성 경쟁에서 뒤처지고 있던 사민당은 1947년 에른스트 비그포르스(Ernst Wigforss) 재무장관의 주도하에 판매세를 폐지하고 고소득계층의 조세부담을 크게 증가시키는 조세개혁을 단행하였다.⁸⁾

이 개혁은 소득세의 누진성을 강화하는 것으로 우선 높은 소득세 범주에 있는 사람들에게 높은 세율을 부과하고 상속이나 부동산에 대해서도 과세하였다. 더욱 중요한 점은 사민당 정부가 전시재정관리를 위해 도입했던 정률의 판매세를 폐지했다는 점이다. 즉 공산당의 급부상이라는 정치지형 변화 과정에서 사민당은 매우 누진적인 세제개혁을 추진하였지만, 이후 공산당의 득표율이 떨어지면서 사민당 지배가 안정화되자, 다시 역진적인 판매세의 재도입 문제를 제기하였다. 이에 대해 좌파와 우파는 서로 다른 이유로 판매세 재도입에 반대했다. 공산당, 사민당, LO는 판매세 재도입이 누진성 강화라는 조세개혁의 목표에 배치된다는 이유로 반대하였고, 우파정당들은 판매세가 재도입으로 증가된 세입이 공공지출의 증가로 연계될 것이라는 이유로 반대했다.

7) 스웨덴의 역진적 조세개혁과정은 저자가 영국과 스웨덴의 조세개혁에 관해 연구한 논문(2012)중 일부를 참고하여 정리하였다.

8) 공산당은 사민당의 중도적 성향에 대한 비판을 강화하면서 1944년 선거결과 10%의 득표율을 기록하였고 하원 의원 수도 3명에서 15명으로 크게 증가하였다. 반면에 사민당은 하원에서 19석을 잃게 되었다. 1946년 선거에서도 공산당은 11.2%로 상승한 반면 사민당은 44.4%로 하락하였다(Steinmo, 1993: 122-123).

이렇게 좌, 우파 정치세력들의 반대에도 불구하고 사민당이 굳이 비인기적 정책인 판매세 재도입을 결정한 이유는 무엇일까? 그것은 스웨덴에서 이미 높아질 대로 높아진 소득에 대한 과중한 조세구조 조건에서 복지를 위한 재정을 확보할 수 있는 새로운 수단이 절실했기 때문이었다. 판매세 재도입이 비인기적 정책이었음은 LO는 물론이고 사민당 지지층에서도 34%만이 찬성했다는 여론조사 결과에서도 나타난다(Steinmo, 1993:127). 그럼에도 불구하고 스웨덴의 조세전문가와 노조의 경제학자들은 사민당이 소득에 대한 과중한 세금으로 자본가들과 중산층 유권자들로부터 정치적 지지를 잃지 않기 위해 선택할 수 있는 방법은 세입의존을 간접세로 전환하는 것 밖에 없다고 사민당 정책결정자들을 설득하였다. 결국 당시 총리 에어란데(Erlander)는 1958년 총선거 실시를 전략적으로 선택하였고, 선거결과 ‘역진적’이라는 이유로 판매세의 재도입을 반대했던 공산당은 최악의 참패를 기록하였다. 선거결과에 자신감을 얻은 사민당은 새로운 소비세 도입을 강하게 추진하여 1960년 4.2% 세율의 판매세 재도입을 의회에서 통과시켰다(Kato, 2003: 64).

재도입된 판매세는 1960년 9월 총선을 앞두고 다시한번 정치이슈화 되었다. 보수당은 판매세 폐지를 위해 사회복지 지출의 삭감을 주장하고, 사민당은 복지재정의 확보를 위해 판매세를 여전히 지지하였다. 판매세 재도입은 스웨덴 사민당이 중위유권자 (median voter)를 놓치지 않으면서 좌파정당으로서의 정치적 이념을 실현하기 위한 정책적 선택지였다. 유권자들의 입장은 크게 바뀌어 선거운동 이전에 39%에 불과하던 사민당 지지층의 판매세 지지는 어느새 66%로 증가하였다(Kato, 2007). 이러한 결과는 기존의 사회보장 프로그램을 지속하기 위해 판매세를 통한 재원조달이 불가피하다는 사민당의 주장에 유권자들이 적극 반응한 것으로서 그동안 사민당이 시행한 복지정책에 대한 유권자들의 신뢰를 보여준다. 역진적 소비세를 통해 세입을 증대시켜 이를 다시 국민 전체에 재분배할 수 있다는 아이디어는 처음에 전문가들의 제안으로 시작되어 이후 스웨덴 조세전문가들 사이에 확고한 지지를 획득하게 되었고, 사민당 정책결정자들이 우여곡절 끝에 이 방안을 채택하였으며, 마지막으로 유권자들이 이를 적극 수용하는 식의 확산경로를 밟았다(Korpi and Palme, 1998).

2010년 현재 스웨덴 총세입의 25% 이상을 차지하는 부가세가 1969년 도입된 것은 약 십여 년 전의 판매세재도입 없이는 불가능했을 것이다. 당시 전문가들은 판매세 재

도입을 직접세(소득세 등)와 간접세(소비세 등)의 정책적 교환효과(trade-off)에 주목하고, 이것이 경제의 왜곡 없이 세입을 증대시키고 직접세에서 간접세로의 전환을 주도하며 공적부문의 확대에도 기여할 것으로 기대했다(Elvander, 1972).⁹⁾ 실제로 1960년 4%의 세율로 시작할 때만 해도 판매세가 차지하는 총정부세입 대비 비중은 9.1%에 불과하였지만, 판매세가 1969년에 10% 세율의 부가세(VAT)로 전환되자 스웨덴의 높은 수준의 사회보장을 유지하는데 소요되는 대규모 지출을 감당할 수 있게 되었다. 스웨덴은 역진적 조세를 활용하여 한창 부상하고 있던 중산층까지 보편적 사회보장 범위에 포함 시킴으로서 중산층의 이익을 보호하고자 했다는 점에서(Svensson, 1994), 보편적 복지를 위한 ‘보편적’ 조세의 제도화에 성공했다고 할 수 있다.

(2) 보수연립정부의 소득세 삭감과 사민당정부의 역진적 조세 확대

1976년에 집권한 보수 연립정부에게도 조세문제는 매우 중요한 정치적 사안이었다. 그러나 사민당과 달리 여러 정당들로 구성된 보수연립정부는 조세삭감의 필요성을 공유하면서도 과연 누구에게 얼마만큼의 조세감면의 혜택을 줄 것인가, 그리고 조세삭감으로 인한 재정적 공백을 어떻게 메꿀 것인가의 문제에 합의하기 어려웠다. 이유는 연립정부를 구성하고 있던 중도당, 자유당, 보수당이 자신의 지지층의 조세부담을 줄여주려 했기 때문이다. 이러한 의도에서 중도당(center party)은 소비세 삭감을 원했고, 자유당(liberal party)은 중간층의 세금삭감을 원했으며, 보수당(moderate party)은 고소득자들의 세금삭감을 원했다(Steinmo, 1993: 183). 모두 자기 지지기반의 조세부담 최소화와 이익 극대화를 추구한 결과 합의가 이루어 지지 않아 결국 1976년에서 1982년 초까지 보수연립정부는 가시적인 조세정책의 변화를 이루지 못하였다.

이렇게 조세개혁이 지지부진한 상황에서도 공공지출은 점차 증가하여 1980년대에는 GDP 대비 60%에 달하였지만 세계화로 인한 국가간 경쟁심화와 경기침체는 계속되었고, 스웨덴의 높은 한계소득세율을 삭감하는 것이 불가피하였다(Kato, 2003: 65). 1982년 이른바 ‘찬란한 밤’이라 불리는 조세개혁은 더 이상의 한계세율 인상이 불가능하다는 판단하에 한계세율을 인하하고 각종 공제제도를 축소하는 것이 주요 내용이다.

⁹⁾ 당시 전문가들은 VAT의 세입증대력 만큼이나 VAT의 역진성에 문제가 없지 않다고 인식하고 있었지만 VAT제도 바깥에서 해결될 것으로 믿었다.

주요목표는 개혁이 완성되는 1985년까지 정규근로자의 80%와 납세자 90%에게 50% 이하의 한계세율을 보장하는 것이었다(Edlund, 2000: 41).

1982년 한계세율의 개혁에도 불구하고 높은 세제, 조세구간, 인플레이션, 근로유인 저하 등의 문제들이 여전히 남아있었고, 그에 대한 정치세력들의 입장은 확연하게 대립했다. 경제학자와 관료들은 조세인상이 인플레이션과 경제불균형을 초래할 것이며, 세율이 지나치게 높으면 조세회피가 확대될 것으로 믿었다(Agell, Berg, and Edin, 1995). 우파 역시 개인소득에 부과된 한계세율이 여전히 높고 세입수준도 너무 높다고 비판하였다(Edlund, 2000: 41). 그러나 사민당 다수와 LO 지도부는 반대로 스웨덴 조세제도의 문제는 부자와 기업이 너무 세금을 적게 내고, 저소득층과 중산층이 너무 많이 내고 있다는 점이 문제라고 믿었다(Hadenius, 1986; Edlund, 1999; Steinmo, 2002).

1980년대 말에 스웨덴의 예산적자가 경제호황기동안 늘어난 세입으로 상쇄되었지만, 이러한 노력에도 불구하고 공적재정이 구조적으로 개혁될 필요성이 대두되었으며, 이것이 90년대 초에 이른바 “세기의 개혁(tax reform of the century)”이 이루어진 배경이다. 1986년 10월 사민당정부의 재무장관인 펠트(Feldt)는 아무도 예상 못했던 포괄적인 소득세 개혁방침을 제시하고 조세전문가위원회를 구성하였다. 펠트는 먼저 노동조합의 지지를 확보하고 보수야당 중에서 웨스트버그(Westerberg)가 이끄는 자유당과 비밀리에 접촉하여 개혁안을 추진하였다(Steinmo, 1993: 235; Edlund, 2000: 42). 이렇게 비밀리에 추진한 사민당의 행위는 우파정당은 물론 공산당의 공분을 초래했지만, 사민당 입장에서는 분열된 야당 대 사민당의 정당 구도를 최대한 활용한 것이라 할 수 있다.

1990년 사민당 집권 중에 자유당의 협력을 얻어 결정된 1991년 조세개혁의 주요 성과는 급격한 한계세율 삭감, 조세항목의 단순화, 세원 확대였는데, 세금인하로 인한 소득세 세율 삭감분을 소비세 증가분으로 해결하는 ‘누진적 세율인하-역진적 세원확대 전략’이라 할 수 있다(Edlund, 2000: 42; Ganghof, 2001: 22; Steinmo, 2002: 850; Kato, 2003: 66).¹⁰⁾ 이에 대해 LO와 사민당의 일부는 크게 반대하였지만, 현실적으로 LO는 의회에서 투표권이 없고, 보수당 정부의 집권을 바라지 않는 한 사민당 내 반대파 역시 사

¹⁰⁾ 구체적으로 80%까지 높아졌던 최고 소득세율을 51%이하로 인하하고, 기존의 4단계 한계세율구조를 국세 51%와 지방세 31%의 2가지 구조(two-bracket structure)로 단순화시키며, 근로소득과 자본소득을 분리하여 자본소득세율은 고정 30%로 정하고, 법인소득세율은 기존의 57%에서 30%로 인하한다는 것이다.

민당의 개혁안을 지지하지 않을 수 없었기 때문에 큰 파장은 없었다.

1991년의 “세기의 조세개혁” 이전의 스웨덴 조세제도는 근로소득과 사회보장기여세 중심이었다. 즉 근로소득에 대한 누진성이 높았고, 다양한 조세특례로 법인세는 상대적 부담이 적었으며, 사회보장기여세가 높은 편이었고, 부가세(VAT)가 계속 확대중에 있었다. 그러나 이러한 패턴은 1991년 조세개혁을 계기로 크게 변화한다. 누진적 근로소득세와 법인세 부담을 크게 완화하는 대신에 부가가치세의 기준세율을 25%로 인상하였고, 서비스 활동 전체에 대하여 조세를 부과함으로써 세원을 확대하였으며, 대부분 고용주가 부담하는 사회보장기여세 부담을 더욱 강화시켰다. 그리고 최대한 저세율 적용을 제한하여 조세중립을 지키고자 하였다(Steinmo, 2002; Kato, 2003).

스웨덴의 세입의존은 개인소득세 중심에서 자본소득과 VAT중심으로 전환되고 있었다. 1991년 조세개혁 법안이 통과된 것은 사민당이 물러나고 보수연립정부가 집권한 1991년이지만 실제 이 법안을 오랫동안 준비하고 법안통과를 위한 선행작업을 마친 것은 사민당이던 점에서 사실상 사민당의 작품이라 할 수 있다. 개인소득세 삭감분은 GDP 대비 6-7%일 것으로 추정되었다. 이러한 손실분의 40%는 자본소득 세입으로, 30%는 VAT 세입으로, 15%는 개인소득세 과세기반 확대를 통해 해결하였다. 1991년 개혁이전 개인소득세가 GDP 대비 21.4%였지만 개혁이후인 1995년에는 17.5%로 떨어졌다. 이러한 극적인 세입의존구조의 전환에도 불구하고 소득분배는 악화되지 않은 것으로 평가받고 있다(Agell, Englund, and Sodersten, 1996:645).

2) 프랑스의 역진조세 개혁과정

(1) 동거정부의 CSG (보편적 사회기여세)도입

프랑스의 조세제도는 정치제도만큼이나 다른 국가들과 크게 다르며 매우 독특한 구조를 가지고 있다.¹¹⁾ 예컨대 1965년 총세입대비 소득세 비중은 OECD 평균인 34.7%에 비

¹¹⁾ 프랑스는 정치적으로 대통령과 총리가 공존하는 이원정부제일뿐 아니라 의회와 대통령이 직선제 형태로 개별 선거를 통해 선출되기 때문에 대통령과 총리가 서로 다른 정당소속인 이른바 ‘동거정부’가 형성되기도 한다. 그 결과 미테랑 대통령과 동거정부기간동안 자크 시락총리는 국영기업 민영화나 복지축소와 같은 보수주의적 정책들을 채택하였으며 시락 대통령과 동거정부기간동안의 죠스팽은 건강보험제도 등 재분배정책을 강화하였다.

해 단지 15.9%에 불과했고 조세개혁이 시작되기 직전인 1990년에도 OECD 대비 소득세 평균이 37.1%일 때, 프랑스는 16.1%에 머물러 있었다.

지금도 프랑스는 종합소득과세(comprehensive income taxation)를 채택하여 개인소득세를 인상하려는 노력 대신 대부분의 세입을 소비세와 사회보장료와 같은 역진적 조세에 크게 의존하고 있다. 그럼에도 프랑스는 북유럽 국가들 다음으로 높은 사회보장지출규모를 가지고 있다. 이러한 프랑스의 복지재정을 뒷받침해주는 조세수단은 부가세와 CSG(보편적 사회기여세, Contribution Sociale Generalisee), 그리고 사회보험료이다. 프랑스의 부가세는 다른 국가들보다 30년이나 앞서 1954년에 도입되었으며 1968년 전면적으로 개혁되어 EC 국가들의 VAT 모델이 되었다.¹²⁾ 프랑스도 스웨덴과 유사하게 보수정부 통치하에서도 상대적으로 높은 사회보장지출을 유지해왔지만 스웨덴이 높은 소득세 및 소비세에 의존해온 것과 달리 낮은 누진적 소득세(높은 역진적 조세)에 의존해왔다는 점에서 차이가 있다.

1970년대와 1980년대에 프랑스의 정치적인 대립은 사회계급적인 구분을 토대로 하는 좌, 우파 간 이데올로기의 차이에 근거한 것이었다. 1970년대의 경우, 이데올로기적인 대립의 초점은 급진적 개혁주의 프로그램에 기초한 공산당과 사회당의 좌파연합과 보수적인 중도 우파 정당들 사이의 대립에 있었다. 1980년대 초반에는 주로 사회당 정부의 개혁이 강하게 추진되었고, 1986년에 의회다수를 장악한 우파는 이전의 개혁을 원상복귀시키고자 하였다. 하지만 1980년대 후반에 이르면 이전의 좌-우 간 정치적 대립의 관점으로는 이해할 수 없는 모호한 현상이 발생한다. 좌파와 우파의 주요 정당들이 적어도 현상적으로는 정책간 차이가 사라지고 모두 공통적으로 신자유주의적 새로운 정치 경제(탈규제, 긴축재정, 작은 정부 지향)와 새로운 유럽(EU)을 받아들이고 있었던 것이다. 이러한 현상은 조세정책에서도 다르지 않았으며 1980년대 프랑스가 처한 상황에 대한 고민이 반영된 것이라 할 수 있다.

1981년 프랑스 대통령선거에서 사회당 주도의 좌파연합은 제5공화국 수립이후 최초로 집권에 성공하게 되고 오랜 우파정권하에서 형성된 사회, 경제정책을 재편할 기회

¹²⁾ 프랑스는 1차대전 이후 재정수요가 급증하자, 자본 또는 소득에 대한 세금 보다는 최종소비자가 부담하는 간접세 도입을 통해 이를 해결하고자 1917년 기존의 지불세를 폐지하고 1920년에 판매세를 도입하여 16년동안 시행하였다. 이후 판매세는 1924년에 단일세, 1936년에 생산세, 1954년에 부가세로 명칭이 변화되어 왔다(안창남, 2007:283).

를 맞게 되었다. 예상했던 대로 사회당의 미테랑(Mitterand) 정부는 좌파의 정파성을 반영하여 대폭적인 복지 확대정책을 단행하였다. 그러나 이러한 프랑스 사회경제정책은 환율위기라는 장벽에 부딪혀 재조정이 불가피해졌다.¹³⁾ EMS에 고정된 환율로 인해 프랑스 수출부문은 가격경쟁력이 낮아졌고 대규모 경상수지 적자를 기록하고 있었을 뿐 아니라 2차 석유파동까지 겹치면서 경제불황은 더욱 악화되었다(이재승, 2004: 176).

이러한 경제악화를 타개하기 위해 두 차례나 평가절하를 실시하고도 가시적인 성과를 보지 못한 프랑스 미테랑은 1983년 강한 프랑화 정책으로 180도 선회한다. 강한 프랑화 유지는 1980년 후반으로 가면서 가시적인 성과를 나타내기 시작했으며 80년대 이후 좌파와 우파가 번갈아 집권하는 상황에서도 강한 프랑화 정책의 기조는 크게 바뀌지 않았다. 그러나 강한 프랑화정책은 높은 정치적 희생을 동반했다. 우선 환율안정과 인플레이션 억제에 기반한 긴축정책은 실업률의 급격한 증가를 초래했고 고금리정책은 성장위주 경제정책을 요구하는 기업들의 반발을 불러일으켰다. 더욱이 강한 프랑화 유지정책은 고용, 성장, 복지 등 정치적으로 유리한 다른 정책목표들과 상충할 수밖에 없었다. 1980년대 중반 이후 프랑스의 좌파와 우파정부들이 취한 대부분의 조치들은 강한 프랑화정책의 시행에서 오는 부작용을 최소화하기 위한 것들이었으며, 이에 대해서는 좌, 우파간에 큰 차이가 없었다(이재승, 2004: 178-180).

1980년대 이후의 외부 경제환경 변화에 대처하면서 기존의 복지를 유지할 수 있는 방법으로 프랑스가 선택한 것은 새로운 조세의 도입이었다. 그동안 프랑스 조세수준은 공공지출의 재원 조달을 위해 증가추세에 있었으며 특히 사회보험료의 증가비율이 크게 두드러졌다(Kato, 2003). 1980년대 중반까지만 해도 영국이나 스웨덴과 비교해서 낮은 예산적자를 가진 비스마르크형 복지국가로 분류되었던(Jallade, 1988), 프랑스는 1990년대에는 다른 EU국가들보다 훨씬 큰 재정적자로 시달리는 신세가 되었다. 프랑스 정부가 사회보장적자를 재정지원할 수단으로 믿고 있었던 부가세는 EU 회원국들의 VAT 세율의 조화(harmonization)규정에 부딪혔다. 어쩔 수 없이 프랑스는 33.5%까지 올랐던 높은 부가세 세율을 1991년에 22%로 줄임으로써 EC의 평균세율인 18.6%에 근접하게 되었고(Kato, 2003), 고민 끝에 프랑스만의 새로운 사회보장세금인 CSG를 도입하기로

¹³⁾ 환율위기는 유럽통화제도(EMS)하에서의 환율유지와 좌파정권의 팽창적 경제정책의 불일치라는 조건에서 촉발되었다. 프랑스 사회당 정부가 초기에 시행한 개혁조치들은 여타 독일 등 EMS 회원국들의 거시경제정책 기조와 상반된 것이었기 때문이다.

결정하였다. 그리고 이 새로운 세금이 기존의 사회보험료를 대체해줄 것으로 확신했다.

CSG가 비록 “소득”에 부과된다 할지라도 누진율을 가진 기존의 소득세와는 확연히 구분된다. 또한 CSG를 기여금이 아닌 조세로 정의하는 몇 가지 이유가 있다. 첫째, 사회보험료가 정부의 법령으로 결정되는 반면에 CSG의 세율인상은 다른 조세와 마찬가지로 의회에서 결정된다. 둘째, 프랑스 정부가 CSG를 기여금이 아닌 조세로 정의하면서 기존 소득세와 구분하고 있다. 셋째, OECD국가의 조세통계에서 CSG는 사회보험료가 아닌 개인소득세로 분류된다.

사회당이 1988년 대통령선거와 의회선거 모두에서 승리하면서 1차 동거정치¹⁴⁾가 2년 만에 끝나고 사회당의 로카르드 정부(Rocard)는 근로소득 이외에 연금, 수당과 같은 대체소득, 이자소득, 금융소득, 상속소득 등 모든 소득에 1.1%를 과세하는 CSG 도입을 본격적으로 진행시켜 1991년 통과시켰다. 통과하기 전까지 사회당 내의 재무부장관 피레 베리고보이와 파이우스(Beregovoy and Fabius)가 이끄는 사회당 의원들 일부가 CSG에 반대했지만 미테랑과 로카르드 총리의 지원하에 정부안을 진행시킬 수 있었다.

CSG가 의외로 쉽게 통과된 데는 프랑스 관료와 노동조합의 이해관계가 작용했다. 기술적으로 보면 CSG는 사회보장지출을 목적으로 하는 대규모 소득세이다. 통상적으로 재정당국은 당국의 재량세를 줄이는 목적세를 좋아하지 않는다. 프랑스를 제외하고는 시행되지 않는 이 목적세를 프랑스 재무부도 처음엔 반대했었지만 지지로 돌아선 이유는 CSG가 그동안 사회적 파트너(즉 사용자와 노동자)의 영향력 하에 있던 사회보장 예산에 대한 정부의 통제력을 증대해주기 때문이다. 그동안 노조는 사회보장적자가 비 기여 급여를 사회보험료로 충당하는 데서 비롯되었다고 주장하며 정부에 그 책임을 돌려왔다(Palier, 2001:12). 따라서 비 기여급여를 목적으로 하는 CSG가 정부에 의해 제안되었을 때 노조가 이에 반대할 이유가 없었다.

이후 2차 동거정부의 보수당 발라뒤르(Balladur) 총리는 1994년에 CSG 세율을 기존의 1.1%에서 2.4%로 인상시켰고 쥐페 총리는 2.4%를 3.4%로 인상하였다(Levy, 2001).

14) 1958년 5공화국 성립 이후 3번의 동거정치 상황이 발생했는데 첫 번째는 1986-1988년 미테랑 대통령과 시락 총리가 집권하던 시기이고, 두 번째는 1993-1995년 미테랑 대통령과 발라뒤르 총리가 집권하던 시기였으며, 세 번째는 1997- 2002년 시락 대통령과 죠스팽총리가 집권하던 시기이다.

그러나 2000.9.24 대통령 임기를 7년에서 5년으로 단축하는 헌법 개정안이 통과됨으로써 대통령과 하원의원의 임기가 각각 5년으로 동일해지고, 대통령 선거와 하원의원 선거를 거의 같은 시기에 치르게 되어, 동거정부 출현 가능성은 감소되었다.

게다가 발라뒤르는 추가징수된 1.3%를 노인복지 연대기금(solidarity fund for old-age provision)으로 사용목적을 정하고 소득과세대상에서 세금공제가 되도록 만들어 CSG를 더욱 역진적인 특성을 갖도록 변경시켰다(Kato, 2003:101).

1995년 자크 시락(Jacques Chirac)이 미테랑의 후임으로 대통령에 당선된 뒤 그의 최우선과제는 EMU의 가입자격을 획득하기 위하여 프랑스 예산적자를 줄이는 것이라 발표하고 같은 보수당의 쥐페(Juppe)총리에게 ‘사회보장개혁안’을 제출토록 하였다(Levy, 2001:269). 프랑스 역사상 가장 중요한 사회보장개혁이라 불리는 쥐페의 계획안에는 공무원 연금과 공공부문 노동자들의 퇴직연금 대규모 삭감, 보편적 건강보험 도입, 가족수당 동결 및 이후 과세대상화, 건강보험 재정을 기여식에서 과세방식으로 전환, 사회보장 누적부채 상환을 위한 새로운 조세(RDS) 도입, 건강보험제도 운영에 노조측의 영향력 축소, 사회보장예산의 의회 의결 제도화 등 노동조합의 이해에 반하는 논쟁의 여지가 많은 계획들이 포함되어 있었다(Bouget, 1998; Steffen, 2010). 그러나 그 과정에서 노동조합은 자기들과 어떠한 사전 협의도 없이 공공부문 노동자들의 사회보장급여를 삭감하는 계획을 추진한 것에 분노하여 1995년 12월 거센 총파업으로 대응했다.¹⁵⁾ 특히 쥐페 계획안은 노동조합의 사회보장제도에 대한 영향력을 축소하는 방안을 포함하고 있었기 때문에 더욱 강력히 반발했다. 이 과정에서 사회당의 반응이 흥미롭다. 초기에는 분열된 반응을 보이다 이후에는 계획의 내용보다 협의 없이 일방적으로 발표한 정부의 태도를 비난하는데 초점을 맞추었다. 계획안이 수년전부터 사회당이 주장하던 내용들과 크게 다르지 않았기 때문이다(Bonoli, 2000).

쥐페의 개혁안에 대한 반대가 프랑스 전역으로 확산되자, 개혁안의 몇 가지 핵심 사항을 수정하였다. 소득세 개혁안은 무기한 연기할 것이라고 발표했고, 공공 부문 노동자들의 퇴직금을 삭감하는 것에서도 물러났다. 그러나 개혁안에서 가장 중요한 것으로 평가되었던 사회보장 체계의 개혁안은 양보하지 않았다. 오히려 쥐페 총리는 부가세를 18.6%에서 20.6%로 올리고 CSG를 2.4%에서 3.4%로 올렸다. 사회보장 지출을 억제하

15) 1995년 파업은 프랑스가 현재 직면하고 있는 심각한 경제적인 어려움과 시락의 선거공약 번복에 따른 불만과 관련이 깊다. 프랑스는 1995년까지 탈규제와 민영화, 고금리 정책, 프랑화 강세, 그리고 사회보장비 삭감을 일관되게 추진해 왔다. 그러나 시락은 이러한 지금까지의 정책에 대해 '변화'를 약속했고 그 공약 덕분에 선거에서 승리할 수 있었지만 불과 취임한 지 한달만에 약속을 번복하고 기존의 긴축정책을 고수하겠다는 입장을 피력하였다. 시락이 1995년 9월 공공부문 노동자들에 대한 임금 동결을 선포하자 노동자들은 총파업으로 맞섰다.

면서 조세만 늘리는 정부와 정책에 대해 결국 1997년 프랑스 유권자들은 보수당의 취폐를 거부하고 조스팽이 이끄는 사회-녹색-공산당 연합에 기회를 주어 시락 대통령과 조스팽 총리의 3차 동거정부가 시작되었다.

(2) 사회당 조스팽 정부의 역진적 조세 확대

1995년 가을의 프랑스 파업은 다른 서유럽 국가들에 비해 유독 약한 프랑스 노조로부터 예상치 못한 사회보장급여삭감에 반대하는 극적인 시위였다. 이 시위에서 사회보장급여를 보장하라는 구호 외에 아무것도 없었다. 대중의 반대는 프랑스 국민들의 사회복지에 대한 태도를 보여준다. 그들은 높은 조세 부담을 감수해야함에도 불구하고 관대한 급여를 지지했다. 그러나 프랑스 경제상황은 녹록치 않았다. 1996년에 프랑스 GDP 대비 총세입은 기록적인 45.7%에 가까웠음에도 사회보장적자는 486억 프랑으로 늘어날 것으로 예상되었다. 사회보장적자와 일반예산적자의 합계는 유럽경제통화동맹(EMU)의 마스트리히트 단일화폐 수렴 기준에서 요구하는 3% 상한을 넘어 4%정도로 높았다 (Kato, 2003:103).¹⁶⁾

이러한 상황에서 효율과 공평(equity with efficiency)을 타협시키고자 했던 사회당 조스팽 총리는 높은 사회지출을 강조하는 좌파적 특성과, 낮은 조세수준 및 긴축재정을 유지하려 하는 신자유주의적 우파의 특성 사이에서 제3의 복지개혁을 시도한다. 구체적으로 조스팽 정부는 우파와 마찬가지로 예산적자를 줄이고자 했는데 큰 차이점은 그것을 불평등을 악화시키는 방식이 아니라 건강보험료의 CSG로의 이전이나 부유층이 누리던 아동급여의 축소와 같이 불평등을 줄이는 방식을 통해 이루려 했다는 점이다 (Levy, 2001:271)¹⁷⁾.

또한 EMU 가입자격 획득을 위해 정부지출을 통제할 필요성을 인정하면서도 가능한 복지지출과 조세개혁을 연계시켜 긴축비용을 부유한 사람들에게 부담시키고 중,저

¹⁶⁾ 1991년 12월 조인된 마스트리히트 조약은 EMU의 이행에 있어 3단계 접근을 취했는데, 이중 3단계에서는 EMU에 참여할 수 있는 국가들의 자격을 결정하기 위해 물가, 재정, 금리, 환율 등 4가지 경제수렴기준을 규정하고 있다. 이중 재정기준에서는 일반정부(중앙정부+지방정부+사회보장기금)의 재정적자가 정상 GDP 대비 3% 이내이고, 누적채무는 정상 GDP 대비 60% 이내여야만 한다.

¹⁷⁾ 대표적인 사례가 가족수당 조정이다. 소득조사를 도입하여 35만프랑 이상의 소득이 있는 가구들을 가족수당 대상에서 제외시키고 아동케어에 대해 가정부를 고용한 가구들에게서 조세공제를 절반으로 줄였다.

소득층의 조세부담을 덜어주려는 노력을 하였다. 조세구제(tax relief)는 전통적으로 우파와 관련된 정책테마임에도 조스팽 정부가 선택한 이유는 좌파 지지층에게 일종의 혜택을 제공하고 싶어도 마스트리트 적자 기준 때문에 지출을 늘릴수도, 조세를 줄일수도 없는 상황에 처해 있었기 때문이었다. 정부의 남은 해법은 조세부담을 저소득층으로부터 고소득층으로 전가시키는 세입중립(revenue neutral)적인 개혁을 실행하는 것이었다. 조스팽은 사회보험료에서 소득세로의 전환에 속도를 내어 1998년 모든 종류의 임금, 상속, 투자, 저축 등에 대한 CSG 세율을 3.4%에서 7.5%로 대폭 인상하였다(Bouget, 1998:162). 대신 이렇게 해서 추가로 늘어난 CSG 세입은 그동안의 건강보험료 5.5%중 4.75%를 대체하도록 하여 결과적으로 임금노동자가 부담하던 건강보험료는 0.75%가 되었고 공무원이 부담하던 건강보험료 4.75%는 0가 되었다(Levy, 2001:274-75). 그리고 남은 CSG의 2.8%는 퇴직자와 실업자들의 건강보험기여금 3.8%를 1%로 인하하는데 사용토록 하였다. 그리고 정부는 이 새로운 과세가 소득세원에서 공제가능하도록 하였다(Kato, 2003:104).¹⁸⁾

조스팽 정부의 조세개혁은 재정을 크게 변화시키지 않으면서 평균노동자들에게 구매력의 1.1%이익을 안겨주었고, 반대로 자산이나 자본으로부터 발생한 이득에 대해서는 조세부담을 늘리는 결과를 가져왔다. 2000년 3월 정부는 예상보다 높은 경제성장 덕분에 세입이 예상했던 것보다 500억 프랑이 더 증가될 것이라 밝혔다. 프랑스 시민이 지나치게 과중하게 과세되고 있다는 우파의 비난에 대해 조스팽은 초과이득 중 400억 프랑은 저소득층 조세삭감에 사용될 것이며, 단지 100억 프랑만 새로운 지출로 사용될 것이라 발표했다(Levy, 2001:275)¹⁹⁾.

프랑스의 복지와 조세개혁을 둘러싼 정당정치는 긴축과 축소의 접근에서 중요한 차이점을 보여준다. 비록 좌파와 우파가 같이 균형예산을 추구하였지만, 그들은 서로 다른 방식을 택하였다. 보수당의 발라뒤르와 쥐페정부는 전체 일괄적인 사회보장 자격 조건의 축소와 역진적 조세의 증가(VAT와 CSG)를 결합시켰다. 반대로 조스팽 정부는

¹⁸⁾ 미테랑 대통령 하에서 로카르드 사회당 총리는 CSG를 도입할 때 건강보험기여금을 대체하고 보편적 건강보험 보장을 위해 소득세원에서 공제되지 않는 높은 6.77%의 CSG를 만들려고 했는데 6년이 지나 소득세원에서 공제 가능해진 점만 제외하면 로카르드의 제도 도입취지에 가깝게 실현된 셈이다.

¹⁹⁾ 대략 200억 프랑은 두 번째 낮은 소득구간의 사람들을 위해 거주세와 세율 삭감에 활용되고 다른 200억 프랑은 역진적 부가세를 20.6%에서 19.6%로 줄이는데 사용되었다.

지출측면에서 고소득계층에 대한 복지지출을 삭감(가족수당 등)하거나 의사 진료비 및 약품가격의 상한제 등 비용을 절감하는 구조적 복지개혁을 시행하였다. 조세측면에서도 조스팽 정부는 CSG를 임금노동자들의 조세부담을 덜어주는 대신 자산과 자본으로부터 얻은 이득에 대해서는 조세부담을 증가시켰다. 특히 첫 두 개 조세구간에 속하는 소득의 세율인하를 통해 저소득층에 대한 조세구제에 집중하였다.

3) 일본의 역진적 조세 개혁과정

(1) 자민당 정부의 거둬들인 간접세 도입 실패

일본은 OECD 어느 국가보다도 재정규율이 강하고, 조세수준이 낮으며, 공공지출 규모가 작은 국가로 유명하다. 1960년대와 70년대 대부분의 선진 자본주의국가들이 높은 수준의 복지국가를 이루고 있을 때 일본은 OECD 국가 평균의 두배 가까운 경제성장을 이루면서도 공적지출을 억제해왔다.²⁰⁾ 민간저축 독려와 민간소비 감소, 수출지향 산업 촉진을 위하여 관대한 세금공제와 조세감면을 확대하면서 전체 조세부담은 최소화되었다(Dewit and Steinmo, 2002).²¹⁾ 이러한 강한 예산통제의 배경으로 강력한 국가제도 혹은 국가관료가 지목된다(Pempel, 1979; Savage, 2000; Johnson, 1982; Thurow, 1992; Calder, 1988). 조세정책은 생산적인 수출부문에 경제자원을 집중시키기 위하여 일본정부(자민당과 엘리트관료들)가 적극적으로 개입할 수 있는 중요한 정책수단이었던 것이다.

이러한 ‘강한 국가’의 전후 재정균형과 지속적인 경제성장에 힘입어 일본재정은 60년대말 까지만 해도 국채의존비율이 10%에 지나지 않았을 정도로 건실했지만, 70년대 초반 오일위기 이후 재정상황은 크게 악화되었다. 고도성장하에서 자민당의 지지기반인 농민, 자영업자 등의 이익을 위한 정부지출 프로그램을 운영해왔던 자민당은 경제성장의 둔화에도 다수당 지위를 유지하기 위해 보다 많은 유권자들의 정치적 지지가 필요했으며 그 결과는 재정지출 압박이었다(Curtis, 1988:47-47).

프랑스와 같이 이러한 재정지출압력과 경제불황의 결합은 자연스럽게 국채발행으

²⁰⁾ 1970년대 중반까지 일본의 조세부담은 OECD 국가들의 평균보다 약 1/3이 적은 GDP의 20%미만 수준이었다.

²¹⁾ 존슨(Johnson)은 이를 ‘자본축적의 조세제도’라 지칭했는데 일본은 이를 통해 과세분야에 대한 통제를 집중시키고 이를 민간저축과 민간투자를 활성화시키는데 활용하고자 했다(Johnson, 1982:232-236).

로 이어졌다. 이같은 재정위기 상황을 타개하기 위해 일본의 엘리트들이 주목한 정책이 바로 일반소비세 도입이었다. 하지만 다른 정책과 달리 일반소비세 도입에 일본정부와 정책결정자들은 많은 애로를 겪었다. 일본은 중선거구제라는 선거제도의 특성상 정책이 선거이슈가 되기 어렵고 유권자들의 투표에 영향을 미치지 않는 것으로 유명한데, 유독 조세제도만큼은 찬성과 반대가 뚜렷하게 나뉘며 사회적으로 큰 반향을 일으켰다(하세헌, 2007). 특히 부가세 도입 제안은 강력한 반대에 부딪혀 도입이 결정된 1988년까지 많은 우여곡절이 있었다. 그동안 일본정부는 부자들에게 유리한 신자유주의적 재정정책을 추구하여 재정상황을 심각한 상태로 만들었다. 그 결과 일본 국민들은 새로운 조세도입이나 조세인상이 예산균형과 복지재정을 위해 불가피하다는 정부의 주장을 신뢰하지 않게 되었다(Ide and Steinmo, 2009:119-120).²²⁾

1970년대 말 일본 재무성은 일본이 점차 고령사회가 되어간다는 점, 더 이상 지난 20년간 누려온 경이로운 경제성장을 기대하기 힘들다는 점, 소득세 확대에 대한 대중적 지지가 부족하고 노동자, 농민, 영세상인들은 오히려 세금인하를 적극 지지한다는 점을 고민하고 있었다(Ide and Steinmo, 2009). 결국 해결책은 유럽의 경험처럼 일반소비세를 도입하고 확대하는 방법밖에 없었다. 본격적으로 일반소비세 도입을 제기한 것은 후쿠다 정부였다.²³⁾ 1977년 10월 후쿠다 정부의 세제조사위원회는 현행 개별소비세 인상을 통해서는 대규모 세입증가를 기대하기 어렵다고 판단하고, 국민들의 소비지출에 폭넓게 과세를 하는 새로운 조세를 도입할 수밖에 없다며 일반소비세 도입 문제를 공식적으로 제기하였다.²⁴⁾ 하지만 이러한 세제조사위의 제안을 정작 후쿠다 총리는 묵살하였는데, 그 이유는 첫째, 자민당 총재 공선이 78년 12월말로 다가오고 있었다는 점, 둘째, 1979년 말에 중의원을 해산하여 총선거 실시를 계획하고 있었다는 점이다. 후쿠다 총리는 선거를 앞둔 시점에서 국민에게 인기없는 정책을 도입하는 것이 정치적으로 위험하

22) 이 신뢰의 문제는 이후 일본의 조세개혁과정에서 중요한 영향을 미치게 된다. 일본 국민들은 유럽과 같은 관대한 복지제도가 미흡한 조건에서 일본 국민들이 증세를 주장하는 정치인이나 정당을 지지할 유인이 존재하지 않았다. 이데와 스타인모는 미국이 낮은 조세수준을 유지할 수 밖에 없는 이유는 국민들이 미국정부가 그 돈을 올바르게 사용할 것이라고 믿지 않거나 조세부담이 공정하게 할당되지 않을 것이라고 믿기 때문이라고 주장한다(Ide and Steinmo, 2009).

23) 일본 재무성(MoF)은 일본에서의 실제 실행여부와 상관없이 70년대초에 EEC국가들의 VAT를 연구해왔다. 이후 예산적자와 이를 보충하기 위한 적자채권(deficit bonds) 발행을 경험하면서 관심을 집중하기 시작했다. 그들은 VAT를 세율상의 작은 변동만으로도 막대한 안정적 세입을 보장해주므로 매력적인 세원으로 인식하고 있었다.

24) 간접세 도입 논의는 1950년대부터 있었지만, 주로 소득세와 같은 직접세 의존을 줄이려는 목적에서 논의되었다. 일본에서 재정재건을 목표로 소비세 도입이 검토되기 시작한 것은 1977년부터이다.

다는 것을 직시하고 있었던 것으로 보인다(하세현, 2007).

국민에게 큰 부담이 되는 새로운 세제가 정식으로 정치과정에 오르고 정치쟁점화 되는 시기는 후쿠다 총리의 후임인 오히라 총리 때였다. 1978년 12월 총리에 취임한 오히라도 처음에는 전임 후쿠다 총리와 마찬가지로 새로운 세제의 창설에 소극적인 자세를 보였으나, 이후 대장성과 세제조사위의 주장에 자극을 받아 점차 재정적자 문제에 대한 우려와 함께 조세개혁을 추진할 의중을 갖게 되었다(김기석, 1998). 오히라 총리는 1979년 1월말 내각회의에서 정부의 당면한 긴급과제가 재정재건임을 강조하면서, 이를 위해 일반소비세(general consumption tax)를 도입할 의향임을 밝혔다.²⁵⁾ 그리고 세제위는 구체적으로 모든 상품과 용역의 거래에서 구매가격과 판매가격 간 차액의 5%를 부과하는 일반소비세를 제시하였다. 일본에서 일반소비세 도입을 대하는 이익집단들의 태도는 말 그대로 집단이기적인 것이었다. 즉 경영자 단체들은 그 부담이 기업이 아닌 소비자에게 지워진다면 재정적자 문제를 새로운 세금 도입을 통해 해소하려는 자민당 정책에 반대하지 않겠다고 하였다. 소비자들은 재정적자를 조세의 인상에 의하지 않고 해결하기를 희망했다. 초기에는 새로운 세금을 누가 부담할 것인가가 분명하지 않은 상태에서 누구도 분명한 반대의사를 표명하지 않았다.

그러나 1979년 10월로 예정되어 있던 총선거가 다가오고 법안의 구체적인 내용이 알려지면서 선거의 최대 쟁점으로 부상하였다.²⁶⁾ 새로운 소비세 도입으로 조세부담을 안게 되는 소비자는 물론이고 재계, 노동계, 상공업자, 야당 등이 반대운동을 전개하였다. 특히 중소기업인들의 반대가 심하였는데, 그 이유는 인상된 세액을 제품가격에 반영하여 소비자에 전가할 능력이 있는 대기업과 달리, 중소기업들은 자신들이 부담할 수밖에 없을 것이라는 염려 때문이었다(김기석, 1998). 국민들의 강한 반대여론에 직면하자 야당은 물론 자민당 의원들도 일반소비세 문제가 선거에 불리하게 작용할까 우려하여 강하게 반대하였다(하세현, 2007).

결국 총리는 투표일을 얼마 남기지 않은 10월 7일 일반소비세의 철회를 발표하고

²⁵⁾ 오히라는 과거 대장성(현 재무성) 수장으로서 그리고 자민당 사무총장으로서 70년대 일본 적자채권 발행에 깊이 관련되어 있었고 이러한 이유 때문에 적자재정 해소에 강한 책임감을 가지고 있었다고 한다(하세현, 2007).

²⁶⁾ 당시 제안되었던 세계개혁안 골자는 다음과 같다. 첫째, 납세의무자는 국내에서 사업을 하는 자 및 수입업자, 단 연간 매출 2,000만 엔 이하의 업자는 면제, 둘째, 과세표준은 국내 사업자는 매출, 수입업자는 거래가격, 셋째, 세율은 5%.

재정문제를 소비세 도입 없이 해결하겠다고 선언한다. 그럼에도 자민당은 선거에서 패배하여 512석중 248석을 얻는데 그쳤으며, 선거패배 원인은 재정적자를 해소하기 위한 VAT를 도입 시도 때문이었다. 선거에서 확인된 유권자들의 의사를 반영하여 79년 10월 총선 이후 의회는 “일반소비세를 통한 세입증대에 의존해서 적자채권을 해결하지 않겠다”는 ‘재정재건(fiscal reconstruction)’ 합의안을 발표하였고(Kato, 2003:173), 이후 7년 동안 부가세 문제는 정치의제에서 제외되었다.

오히려 이후 총리로 선출된 젠코 스즈키는 ‘증세 없는 재정 재건’ 차원에서 일반소비세와 같은 세금인상 대신 긴축을 통해 적자를 해결하고자 했지만 결국 적자채권을 발행을 막지 못한데 대한 책임을 지고 사임하였다. 1983년 스즈키의 뒤를 이어 총리가 된 나카소네도 첫 임기(1982-1984)동안 전임 스즈키 내각이 내세웠던 ‘증세없는 재정재건’이라는 정책기조를 계승하여 재정을 증대시키지 않고 복지지출도 억제하였다(Calder, 1988, 김기석, 1998). 그러나 1986년 7월 6일 실시된 중, 참의원 동시선거에서 중의원의 512석중 300석과 참의원의 126석중 72석을 차지하는 기록적인 성과를 거두자 태도가 돌변했다. 선거운동기간 중에는 대규모 간접세를 도입하지 않겠다고 공약했지만 동시선거에서 자민당이 압승을 거두자 그 여세를 몰아 1986년 12월 조세개혁 계획을 제출한 것이다.²⁷⁾

매상세라는 명칭의 소비세 도입안을 1987년 1월 내각회의를 통과시키자 다시 소비세 도입 반대운동이 가열되었다. 반대운동의 중심이 된 것은 매상세 도입으로 직접적인 피해를 입게되는 자영업자와 중소기업들이었다. 1987년 2월에 유통업자, 중소기업, 제조업자, 소비자단체, 노동조합 등 반대세력의 통일전선 형성의 성격을 가지는 ‘세계국민회의’가 결성되었고, 매상세가 내각회의에서 결정된 직후인 1987년 1월에는 사회당, 공명당, 민주사회당, 사회민주연합의 4개 야당이 국회 내의 공동투쟁조직인 ‘매상세 분쇄 투쟁협의회’를 발족하였다. 노동단체에서도 공동투쟁조직을 결성하고 반대투쟁에 나섰다. 일본노동조합총평의회, 전일본노동조합총동맹 등 노동 5단체가 ‘매상세 저지 투쟁본부’를 동년 3월에 발족하였다(하세현, 2007).

이렇게 매상세에 대한 반대 목소리가 높은 가운데 4월 12일 통일지방선거가 실시

²⁷⁾ 정부가 이때 추진한 간접세는 일반소비세와 마찬가지로 물품판매의 각 단계마다 5%의 세액을 부과한다는 내용이었다. 이 외에도 계획안에는 소득세와 법인세 삭감, 소액저축에 대한 조세감면의 폐지 등이 포함되었다.

되었는데 결과는 예상을 뛰어넘는 자민당의 참패였다. 마침내 자민당정부는 모든 조세 법안을 보류하였다. 1979년 오히라 총리의 실패에 이어 나카소네의 시도 역시 실패로 귀결된 것이다.

(2) 낮은 세율의 부가세 도입과 저복지 구조

나카소네 정권에서 실패한 간접세 도입 과제는 후임인 다케시다 노보루 총리에게 넘겨졌다. 그는 나카소네 정권하에서 매상세 도입추진 당시 대장대신을 맡았던 인물로 대형 간접세 도입에 상당히 적극적이었다.²⁸⁾ 다케시다 정권에서 추진되었던 대형간접세는 소비세로 불렸다. 특이하게도 다케시다의 소비세 도입 시도는 매상세 도입에 대한 사회적 반대가 최고조에 달하였던 시기로부터 불과 1년 반 정도 밖에 차이가 나지 않음에도 불구하고 쉽게 통과되었다. 1년 반 만에 일본 국민들이 반대에서 찬성으로 돌아서도록 만든 배경에는 다케시다 정부의 다양한 노력이 있었다. 즉 다케시다 정부는 이전 정부와 달리, 이해당사자의 불만을 최소화하고 이해를 돕기 위하여 다양한 사전 협의를 거쳤으며, 이익집단들이 수용하기 좋은 조건이 될 수 있도록 가능한 세제개혁안을 대폭 수정하였다. 이러한 노력은 특히 중소기업자들의 소비세에 대한 거부감을 불식시키는데 결정적으로 기여하였다.²⁹⁾

그러나 전격적으로 소비세가 도입될 수 있었던 이유에는 위와 같은 점 외에도 야당의 분열이라는 정치지형적 조건이 큰 작용을 했다. 이전에 일반소비세와 매상세가 도입되지 못한 것은 사회적 반발의 탓도 있지만 국회 내 야당들의 단결과 반대가 있었기에 가능했다. 하지만 이번에는 야당 사이에 입장 차이가 극명하게 구분되었다. 즉 통일지방선거에서 사회당의 그늘에 가려 별다른 이득을 올리지 못한 데다 야당의 공동투쟁이 사회당에게만 이익이 되는 것이라 판단한 민사당이 제일먼저 입장 변경하였다. 장기적

²⁸⁾ 이런 이유 때문에 나카소네는 3명의 차세대 지도자중 다케시다를 후계자로 지목하였다(Muramats and Mabuchi, 1986). 다케시다는 본래 다나카파의 구성원이었으나 다나카가 파벌내 세대교체를 억누르기 위해 자신의 파벌구성원을 자민당 총재나 총리에 추대하지 않고 다른 파벌에 건네주는 관례가 있어 반기를 들고 독립파벌을 만들어 나갔다(Curtis, 1999).

²⁹⁾ 총리는 국민들의 지지를 얻기 위해 세제개혁 목적이 고령화 사회에 대비한 준비에 있음을 적극 알렸다. 고령화 사회에 대한 강조는 세제개혁에 대한 반대를 제어할 수 있는 중요한 논리적 뒷받침이 되었다(하세현, 2007). 구체적인 내용에 있어서는 세율을 5%에서 3%로 인하하여 소비감소의 우려를 최소화하였으며, 사업소득신고방식에 일정부분 탈세의 여지를 남겨놓았다(김기석, 1998; Muramats and Mabuchi, 1986).

으로 자민당과의 연립정권 형성도 염두에 두고 있던 민사당은 자민당과 타협노선으로 정책을 변경하였고, 공명당도 법안수정을 통해 여론의 지지를 획득하려는 방향으로 선 회함으로써, 끝까지 반대를 주장한 것은 사회당과 공산당 뿐이었다(하세헌, 2007).

일본 자민당 정부의 오랜 소망이었던 소비세 법안은 다케시다의 노력과 야당의 분 열로 1988년 12월에 최종적으로 의회를 통과하고 다음해인 89년 4월 1일부터 세율 3%의 소비세를 실시하기로 결정되었다. 그러나 곧 리쿠르트 스캔들이 발생하면서 상황이 바뀌었다. 리쿠르트사로부터 주식을 구입하거나 정치헌금을 받은 의원들이 주로 소비세 개혁을 앞장서 추진했던 정치인이라는 사실이 밝혀지자 그동안 잠복해있던 반소비세 정서가 분노로 표출되었고, 1989년 4월 소비세 시행을 전후해서 反소비세 여론은 최고조에 달하였다. 새로운 조세부담 증가의 우려와 함께 이 새로운 세제를 제안한 정권에 대한 불신감도 덧붙여졌다. 이러한 상황에서 당초 소비세에 유연한 자세를 보였던 민사당과 공명당도 리쿠르트문제의 철저한 규명과 함께 소비세 절대반대를 표명하면서 야당연합이 부활하는 형국이 되었다.

결국 다케시다 총리가 소비세 시행 직후인 89년 4월 사임하고 우노 소스케가 후임으로 취임했다. 취임 직후 실시된 1989년 참의원 선거는 소비세가 도입된 후 처음으로 치러지는 선거로 소비세에 대한 국민여론을 확인할 수 있는 좋은 기회였는데, 이 선거에서 자민당은 1955년 창당 이래 처음으로 과반수를 넘지 못하는 굴욕적인 패배를 겪게 되었다. 뒤이은 2월 18일 중의원 선거에서도 소비세 반대 입장 덕분에 여론의 지지를 받아오던 사회당에게 제1당을 넘겨주더니 결국 1993년 여름, 55년체제 이후 38년간 정권을 독점해온 자민당의 장기집권은 중단되고, 7개 야당의 비자민당 연립정권이 수립되었다. 소비세 이슈가 자민당 붕괴의 유일한 요인은 아닐지라도 상당한 영향을 미친 것만은 분명해 보인다.

신임 총리가 된 일본신당의 호소카와는 소비세율 인상을 바라는 대장성의 압력, 이에 반대하는 여론, 세율인상이 소비위축을 가져올 것이라 우려하는 경제계, 무역마찰 완화를 위해 소비세의 대폭 감세를 요구하는 미국 등 서로 다른 요구들에 둘러싸여 있었다. 특히 소비세율을 올리지 않으면 감세를 할 수 없다며 압박해오는 재무성 관료들 때문에 어쩔 수 없이 3년 후 3%의 세율을 7%로 인상하는 안을 발표하게 된다. 비자민당 연립정부는 당초 신설 조세의 사용처를 사회복지분야에 한정하고자 했으나 이 역

시 재무성의 반대로 무산되었다(Curtis, 1999). 결과는 예상했던 대로 1994년 초 소비세를 둘러싼 갈등을 또다시 야기했고 결국 비자민당 연립정부는 1년도 채 안 돼서 붕괴되었다.³⁰⁾ 호소카와의 비자민당 연립정부가 붕괴되자 이번에는 자민당과 사회당이 중심이 되어 1994년 사회당의 무라야마 도미이치를 총리로 하는 자민-사회-사키가케 연립정부를 수립하였다. 그리고 기존의 소비세율 3%를 5%로 인상하는 법안을 의회에서 가결시켰다. 사회당은 그동안 줄기차게 소비세 반대의 선봉에 있었는데 총리자리를 차지하자 180도 입장을 바꾼 것이다. 법의 시행일을 1997년 4월로 정한 이유는 재직 중 소비세 변동이 없다는 점을 부각시켜 국민들의 직접적인 비판을 피하려는 비난회피(blame avoidance) 전략으로 보인다.

4. 스웨덴, 프랑스, 일본의 역진적 조세 개혁과정과 결과 비교

스웨덴은 전형적인 사민당 지배적 정치지형하에서 가장 보편적이고 재분배가 제도화된 복지국가로서, 높은 소득세와 전체적으로 높은 조세수준을 유지해왔다. 반면에 일본은 자민당의 우파지배적 정치지형에서 조세부담을 최소화하여 조세수준이 낮고 공공지출도 낮은 저조세-저복지국가의 유형을 보여왔다. 그리고 프랑스는 북유럽 다음으로 높은 사회복지지출규모를 가지고 있으면서도 특이하게 낮은 소득세와 높은 소비세에 의존하고 있었으며 정치적으로도 이원정부제와 동거정치라는 독특한 정치제도를 갖추고 있었다.

이처럼 3국의 상이한 정치경제적 배경하에서 스웨덴, 프랑스, 일본의 집권정당들은 공통적으로 부가세와 CSG 같은 역진적 조세를 도입하고 확대하였지만, 각국의 집권정당이 부가세나 CSG와 같은 역진적 조세를 선택하게 된 정치적 목적에 따라 그 과정과 결과는 아래와 같이 상이했다.

³⁰⁾ 사회당이 연립정부 탈퇴로 위협하고 연립내 사키가케 수장인 다케무라 관방장관도 도입반대를 주장하자 결국 곧바로 다음해 소득세와 주민세 등에서 6조엔을 감세하고 소비세율 인상은 연기하겠다고 발표하여 극도의 혼선을 보였다(Curtis, 1999).

1) 역진적 조세 개혁과정 비교

스웨덴의 사민당이 판매세의 재도입과 부가세로의 전환을 추진한 것은 당시의 과중한 소득세 중심의 구조만으로는 더 이상 복지재정을 감당할 수 없었기 때문이었다. 사민당은 공산당이 급부상하는 상황에서 판매세를 폐지하고 매우 누진적인 소득세를 개혁을 단행하였지만, 정치지형이 유리하게 변화되자 다시 판매세의 재도입을 추진하였다. 당시의 과중한 소득세 구조만으로는 더 이상 복지재정을 감당할 수 없다는 것이 재도입 이유였다.

좌파지배적인 정당지형의 스웨덴에서 사민당은 때로는 보수연립정부의 비토행위자(veto player)로서, 때로는 집권정당으로서 조세개혁과정에서 과감한 정치력을 유감 없이 발휘하였다. 사민당은 항상 긴장을 유지시켜준 공산당과 복지지출을 반대하는 우파정당들 사이에서 오랫동안 신뢰를 보내준 사민당 지지층을 기반으로 판매세 재도입과 10%의 부가세 전환을 성공시켰다. 그리고 부가세가 사회보장에 필요한 대규모 공공지출을 감당하는 ‘보편적 조세’로서 사민당의 정치이념과 정책을 연계시켜주는 유용한 수단으로 자리 잡도록 만들었다.

프랑스의 동거정부가 보편적 사회기여세(CSG)라는 독특한 역진적 조세를 도입하기로 결정한 이유는 다른 EU 국가들보다 훨씬 큰 재정적자에 시달리는 상황에서 EU의 규정 때문에 VAT를 인상할 수도, 그렇다고 기존의 높은 복지수준을 급격히 낮출 수도 없었기 때문이었다.

프랑스의 경우 내부에 강한 비토행위자를 두고 있는 ‘불편한’ 동거정부와 어느 한쪽도 주도적이지 못한 보수당과 사회당의 균형적 체제하에서 재정긴축과 규제완화 등 많은 신자유주의적 정책들이 공유되었다. 특히 CSG의 도입이나 세율인상과 관련하여 정당 간 정책적 차이점은 크지 않았다. 근로소득, 금융소득, 대체소득 등 모든 소득에 1.1%를 과세하는 새로운 사회보장세를 도입한 것은 사회당 로카르드 정부였지만 2차 동거정부의 보수당 발라뒤르 정부는 1.1%세율을 2.4%로 인상하였고 역시 보수당의 쥐페는 다시 3.4%로 올렸다. 이후 사회당의 죠스팽 정부는 7.5%로 두 배 이상 대폭 인상하였다. 한편 프랑스 총리는 노조 등의 영향을 받지 않고 자율적으로 CSG를 설계할 수 있었다.

전통적으로 조직적 분열을 지속해온 프랑스 노동세력은 정당정치와 깊게 연계되지 못해 조세개혁과정에서 그다지 가시적인 역할을 하지 못했으며 그만큼 국가의 주도적 역할은 상대적으로 강조될 수밖에 없었다.³¹⁾ 프랑스의 CSG 도입은 지출규모(GDP 대비)와 재정조달방식(조세나 기여금이나)에 기초한 유럽복지국가의 비교연구에 있어서 중대한 변화로서 보놀리와 팔리어(Bonoli and Palier, 1998)가 ‘프랑스 복지국가는 비스마르크 유형에서 베버리지 유형으로 변화했다’라고 평가할 정도였다.

일본의 자민당 정부가 일반소비세를 제기한 이유는 무엇보다 급증하는 재정적자 문제와 이를 해결하려는 막강한 재무성의 의지 때문이었다.³²⁾ 일본 자민당은 1970년대 경기불황시기 국채발행이 재정위기 상황을 초래하자 세율상의 작은 변동만으로도 막대한 세입을 보장해주는 매력적인 부가세를 주목하게 되었다.

스웨덴과 정반대로 우파인 거대 자민당이 분열된 야당과 경쟁하는 일당우위적 정당체제하에서 소비세 도입은 많은 우여곡절을 겪었다. 처음으로 일반소비세를 검토한 후쿠다 정부 이후 오히라 정부, 나카소네 정부 등 많은 정권이 소비세 도입을 시도하다 각계각층의 저항에 직면하여 선거에서 대패하였다. 다케시다 정부에서 겨우 도입을 이루었지만 역시 뒤이은 참의원, 중의원 선거에서 사회당에 패배하고, 결국 1993년에 자민당지배체제가 무너지고 말았다. 비자민당 연립정부가 수립되었으나 이 역시 소비세를 둘러싼 갈등으로 1년을 버티지 못하고, 재등장한 자민당이 그동안 소비세 도입에 반대하던 사회당과 손잡고 ‘자민-사회-사키가케 연립정부’를 수립하여 소비세율을 기존의 3%에서 5%로 인상하는 법안을 어렵게 의회에서 가결시켰다. 그러나 일본에서 소비세가 도입될 수 있었던 것은 막강한 재무성과 야당의 분열 덕분이었다. 일본 재무성은 정권의 교체와 상관없이 모든 정권에 소비세 도입을 건의하고 집요하게 설득하였으며, 민사당과 공명당이 자민당과 타협노선으로 선회하였다.

³¹⁾ 프랑스는 서구사회에서 노동조합 비율이 가장 낮은 국가이다. 다양한 노동조합들을 성향별로 보면, 노동총연맹(CGT)은 공산주의 성향의 집단이고 노동자의 힘(FO)은 1947년 CGT에서 탈퇴한 비공산주의 성향의 분파로서 종종 CGT-FO라 불리기도 한다. 프랑스기독교노동자동맹(CFTC)은 카톨릭 연합단체이고 프랑스민주주의노동연맹(CFDT)은 CFTC에서 탈퇴한 비종교적 분파이다. 프랑스사무직총연맹(CFE-CGC)은 사무전문직노동자들을 대표한다(Bonoli, 2000).

³²⁾ 일본의 재정적자는 GDP 대비 130%를 넘는 채무를 남기며 엄청난 팽창률을 기록했다(Dewit and Steinmo, 2002).

2) 조세구조 및 조세수준과 역진적 조세의 역할

스웨덴, 프랑스, 일본에서 집권정당의 전략에 따라 추진된 역진적 조세개혁은 기존의 조세구조와 조세수준의 영향을 받으며 진행되었다. 아래의 [표 1]은 스웨덴의 총세입 대비 주요 조세비중과 GDP 대비 조세수준 및 공공지출비중을 정리한 것이고, [그림 1]은 소득세, 소비세, 사회보장기여금의 1970년대 이후 증감 추세를 나타낸 그래프이다. 주목할 부분은 1970년에 54%이던 소득세 비중은 전반적으로 감소되면서 2010년 현재 약 35%의 비중을 차지하고 있다는 점이다. 반면에 부가세 도입 이후 부가세 비중은 계속 높아지는 추세이다. 특히 부가세로 전환한 직후인 1970년에 10.3%이던 부가세 비중은 1995년에 19.4%, 2010년 현재는 21.3%를 차지하고 있다. 소득세 비중이 줄어든 만큼 부가세 비중은 증가한 것이다. 그러나 부가세 비중의 증가에도 불구하고 전체적으로 소비세 비중이 크게 증가하지 않은 이유는 특소세 비중이 점차 감소하였기 때문이다.

[표 1] 스웨덴의 총세입 대비 주요 조세비중과 GDP 대비 조세수준 및 공공지출비중 (단위: %)

구 분	소득세 (1000)	소비세(5000)			사회보장기여 금(2000)	역진적 조세 (5000+2000)	GDP대비 조세수준	GDP대비 공공지출
		부가세	특소세	계 ³³⁾				
1970	54.2	10.3	16.3	28.2	14.9	43.1	37.8	
1975	50.5	12.0	10.7	24.3	19.5	43.8	41.3	
1980	43.5	13.4	9.2	24.0	28.8	52.8	46.4	27.1
1985	42.2	14.0	11.6	26.6	25.0	51.6	47.4	29.5
1990	41.6	14.9	9.2	25.0	27.2	52.2	52.3	30.2
1995	39.3	19.4	8.3	28.1	27.6	55.7	47.5	32.0
2000	40.9	16.9	7.0	24.6	26.4	51.0	51.4	28.4
2005	39.1	18.3	6.8	26.1	26.7	52.8	48.9	29.1
2010	35.6	21.3	6.8	29.1	25.0	54.1	45.5	29.8

자료: OECD Revenue Statistic(2012)에서 정리.

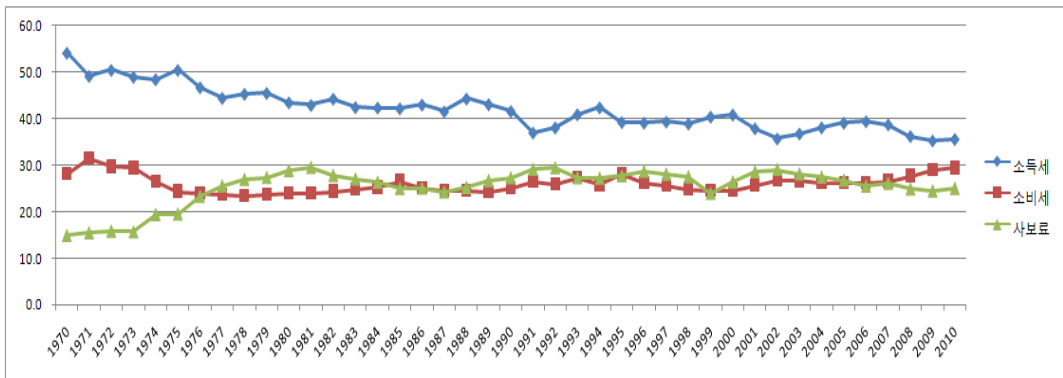
1976년 보수연립정부 집권 당시 23%이던 소비세는 2010년 현재 약 29%의 총세입 대비 조세비중을 차지하고 있다. 부가세 비중은 증가했지만 특소세 감소 때문에 전체

³³⁾ 소비세 합계는 부가세와 특소세 외에 다른 재화와 용역에 관한 기타 세금이 포함되어 있다.

소비세 비중에 큰 변동이 없음에도 불구하고 역진적 조세비중이 증가한 이유는 사회보장기여금의 증가 때문이다. 사회보장기여금은 소득규모에 따라 차등세율을 적용하지 않고 정률의 단일세율을 적용하기 때문에 역진적 조세로 분류된다. 소비세와 사회보장기여금을 합한 역진적 조세가 전체 세입에서 차지하는 비중은 1970년 약 43%에서 2010년 현재 약 54%로 10%정도 증가하였다. [그림 1]을 통해 스웨덴에서 1976년까지는 소득세 등 누진적 조세가 역진적 조세보다 높았으나 1977년 이후 역진세가 누진세를 앞지르기 시작하여 점차 그 차이는 커지고 있음을 알 수 있다.

스웨덴의 1980-2010년간 GDP대비 조세수준 평균은 약 48.6%로서 매우 안정적인 패턴을 보여주고, 동 기간 공공지출 역시 GDP대비 29.9%(총정부지출 대비 52%)로 큰 변동이 없었다. 스웨덴 국민들은 공공지출 수준이 유지되는 조건에서 소득세 감소분을 부가세와 사회보장기여금 증가분으로 대체하는데 반대하지 않았다. 흥미로운 점은 스웨덴에서 보수연립정부(1976-81, 1991-95)시기에도 불구하고 높은 조세국가와 강한 복지국가의 패턴이 크게 변화되지는 않았다는 점이다. 이는 사민당 지배적인 정파적 체계 모니하에서 보수연립정부는 이전에 결정되고 제도화된 조세구조와 지출구조의 경로로부터 자유로울 수 없었던 것으로 판단된다.³⁴⁾

[그림 1] 스웨덴의 소득세, 소비세, 사회보장기여금 변화 추이



자료: OECD Revenue Statistic(2012)를 기초로 작성.

³⁴⁾ 당시 스웨덴의 재정은 사회복지 등의 이전지출규모가 매우 커져 OECD 국가들 중 가장 높은 지출규모와 조세 부담을 보였다(Scharpf and Schmidt, 2000). 이러한 결과는 마치 영국의 블레어 노동당정부가 대처주의의 낮은 공공지출수준을 승계하듯이 스웨덴 보수연립정부도 사민당정부로부터 물려받은 높은 지출수준을 계속 유지할 수밖에 없었다는 점에서 경로의존적 측면을 보여준다(은민수, 2012).

[표 2]는 프랑스의 총세입 대비 주요 조세비중과 GDP 대비 조세수준 및 공공지출 비중을 정리한 것이다. 낮은 소득세로 유명한 프랑스는 1975년에 총세입 대비 15.9%에 불과하던 소득세가 1990년대 CSG의 도입에 힘입어 2000년에 24.9%, 2010년 현재 21.9%의 비중을 차지하고 있다. 반면에 부가세와 특소세를 포함한 소비세는 전체적으로 감소추세이다. 소비세가 낮아진 만큼 소득세가 증가하고 있음을 [그림 2]를 통해 파악할 수 있다.

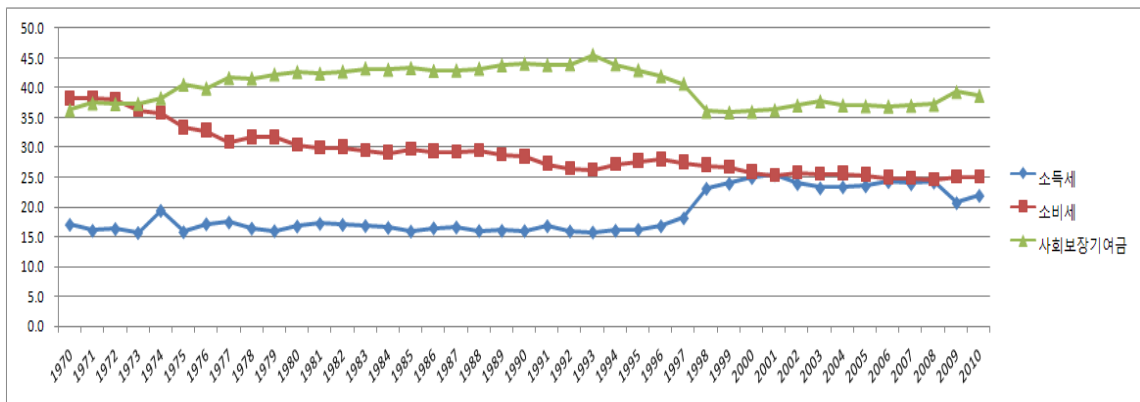
[표 2] 프랑스의 총세입 대비 주요 조세비중과 GDP 대비 조세수준 및 공공지출비중

(단위: %)

구 분	소득세 (1000)	소비세 (5000)			사회보장기여금 (2000)	역진적 조세 (5000+2000)	GDP대비 조세수준	GDP대비 공공지출
		부가세	특소세	계				
1970	17.1	25.5	11.6	38.1	36.3	74.4	34.2	
1975	15.9	23.1	9.0	33.3	40.6	73.9	35.5	
1980	16.8	20.9	8.4	30.4	42.7	73.1	40.2	20.8
1985	16.0	19.7	8.7	29.7	43.3	73.0	42.8	26.0
1990	16.1	18.4	8.7	28.4	44.1	72.5	42.0	25.1
1995	16.3	17.3	9.1	27.7	43.0	70.7	42.9	29.3
2000	24.9	16.7	8.0	25.8	36.1	61.9	44.4	28.6
2005	23.5	16.7	7.5	25.4	37.0	62.4	44.1	30.1
2010	21.9	16.2	7.5	25.0	38.7	63.7	42.9	32.2

출처: 조세구성은 OECD Revenue Statistic(2011)에서 정리.

[그림 2] 프랑스의 소득세, 소비세, 사회보장기여금 변화 추이



자료: OECD Revenue Statistic(2012)를 기초로 작성.

소비세와 사회보장기여금이 점차 감소하였기 때문에 역진적 조세 전체가 세입에서 차지하는 비중도 스웨덴과 달리 1970년의 74.4%에서 2010년 현재 63.7%로 약 10% 정도 낮아진 것으로 보이지만 소득세 내에 역진적인 CSG가 포함되어 있기 때문에 역진적 조세비중이 낮아졌다고 단정할 수 없다.

프랑스는 소비세의 감소와 CSG의 증가 간 상쇄효과로 전반적인 조세수준과 공공지출수준은 안정적인 패턴을 보여주고 있다. 1980-2010년간 GDP대비 조세수준 평균은 약 43.0%로서 스웨덴의 48.6%에 비해 낮지만 OECD 평균인 33.9%에 비해 매우 높은 수준을 보여주고 있다. 그리고 동 기간 공공지출 역시 GDP 대비 27.4%(총정부지출 대비 51%)로 스웨덴의 29.8%에 근사한 수준이며 OECD의 공공지출 평균인 18.7%를 훨씬 상회하고 있다. 프랑스 국민은 북유럽에 버금가는 높은 공공지출 수준이 유지되는 조건에서 소비세 감소분을 CSG가 포함된 소득세 증가분으로 보충하는데 크게 불만이 없었다.

[표 3] 일본의 총세입 대비 주요 조세비중과 GDP 대비 조세수준 및 공공지출비중

(단위: %)

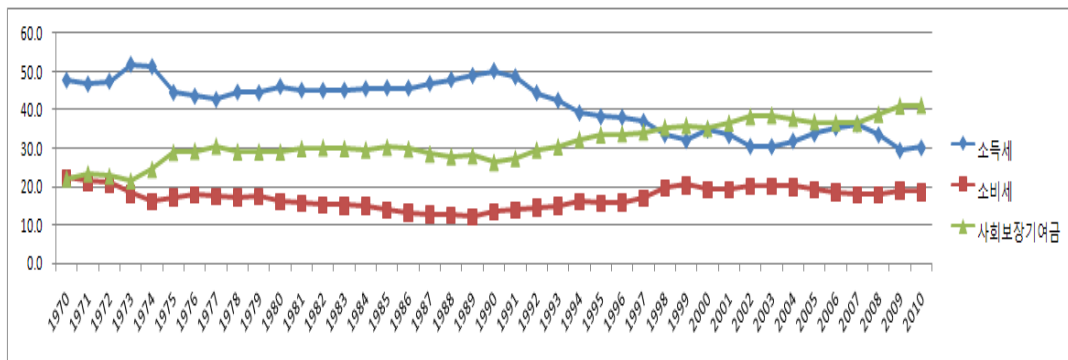
구 분	소득세 (1000)	소비세 (5000)			사회보장기여금 (2000)	역진적 조세 (5000+2000)	GDP대비 조세수준	GDP대비 공공지출
		부가세	특소세	계				
1970	47.7	-	20.9	22.4	22.3	44.7	19.2	
1975	44.6	-	15.1	17.3	29.0	46.3	20.4	
1980	46.1	-	14.1	16.3	29.1	45.4	24.8	10.2
1985	45.8	-	12.1	14.0	30.3	44.3	26.7	11.1
1990	50.2	4.4	7.5	13.7	26.4	40.1	28.6	11.1
1995	38.3	5.4	8.3	15.8	33.5	49.3	26.4	14.1
2000	34.8	9.1	8.0	19.3	35.2	54.5	26.6	16.3
2005	33.8	9.5	7.7	19.4	36.9	56.3	27.3	18.5
2010	30.2	9.6	7.2	18.7	41.1	59.8	27.6	22.4

출처: 조세구성은 OECD Revenue Statistic(2012)에서 정리.

[표 3]은 일본의 총세입 대비 주요 조세비중과 GDP 대비 조세수준 및 공공지출비중을 정리한 것이다. 저조세-저복지 국가로 알려진 일본은 1970년에 총세입 대비 소득세 비중이 47.7%였지만 점차 감소하여 2010년 현재 30.2%로 낮아졌다. 그러나 부가세

제도가 시행된 89년 4.4%로 시작된 부가세 비중은 꾸준히 증가하여 2010년 현재 9.6%를 차지하고 있다. 대신 특소세가 크게 줄어 전체 소비세가 총세입에서 차지하는 비중은 큰 변동이 없었다. 전체적으로 소득세가 줄고 소비세마저 특소세 감소 때문에 줄고 있어 일본의 전체 조세수준은 크게 높아지지 않았다. 따라서 현재로서는 일본정부가 소득에서 소비로 세입의존의 전환을 통해 세입증대력을 강화시키려는 시도는 실패했다고 볼 수 있다. 5% 세율의 부가세를 통한 세입이전 시도는 서유럽의 10%-20% 세율에 비해 극히 낮은 수준으로서, 총세입의 10%도 되지 않는 적은 세입을 올리는 데 그쳤다.³⁵⁾

[그림 3] 일본의 소득세, 소비세, 사회보장기여금 변화 추이



자료: OECD Revenue Statistic(2012)를 기초로 작성.

일본은 그나마 사회보장기여금의 증가 덕분에 1980-2010년간 GDP대비 조세수준 평균이 27.2%로 나타나지만 OECD 평균인 33.9%에도 못 미치는 수준이며, 동 기간 공공지출 역시 GDP대비 14.3%(총정부지출 대비 39%)로 OECD의 GDP대비 공공지출 평균(18.7%)보다 낮은 수준이다. 낮은 세입과 공공지출이 계속되는 전형적인 저세입-저복지 국가에서 일본 국민들이 적자 해소를 위한 부가세 도입을 지지할 이유는 없었다.

³⁵⁾ 최근 소비세를 10%로 올리는 소비세 인상법안이 중의원을 통과했지만 그동안 일본 정치가 치른 정치적 비용은 매우 엄청나다. 2번의 정권교체와 8번의 내각교체를 경험했다. 그나마 이번에 통과된 법안도 당초에는 현재의 5%에서 15%로 인상하려 했지만 10%에 그쳤고 그나마 상황이 여의치 않으면 무효로 할 수 있다는 단서가 붙었다(서울경제, 2012. 8. 2일자).

5. 결론

본 연구는 복지국가의 역진적 조세의 개혁과정을 집권정당(연립)의 정파성(partisanship)과 정책선호의 관점에서 설명을 시도하였다. 본 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 역진적 조세의 개혁과정에서 이를 도입하거나 확대하려는 집권정당의 정치적 목적이 얼마나 중요한지를 보여준다. 좌파 지배적인 스웨덴에서 역진적 조세는 사회보장에 필요한 공공지출을 보장하는 '보편적 조세'로서 사민당의 정치이념과 정책을 연계시켜주는 유용한 수단으로 자리잡은 반면, 우파 지배적인 일본에서는 재정적자 해결의 수단으로 역진적 조세의 도입이 시도되어 각계의 반대와 선거패배를 반복하면서 결국 38년간 정권을 독점하던 자민당 체제의 붕괴에 영향을 미쳤다. 프랑스는 좌파와 우파 간 동거정부하에서 긴축정책을 추구하면서도 기존 복지수준을 낮출 수 없어 모든 소득에 정율의 세금을 부과하는 독특한 역진적 조세(보편적 사회기여세, CSG)를 도입하였다. 그러나 이를 실행하는데 방식에 있어서 보수당 정부와 사회당 정부는 차이를 보였다.

둘째, 역진적 조세를 통한 세입확대 자체가 소득평등이나 재분배의 추구하고 반드시 상충되는 것이 아니며 집권세력의 전략에 따라 다양한 결과가 도출될 수 있음을 확인시켜주었다. 스웨덴, 프랑스, 일본 3개국을 대상으로 한 연구결과를 모든 국가에 일반화시킬 수는 없으며, 또한 단순히 특정 세목의 누진성과 역진성만을 전제하여 그 상대적 비중만 가지고 해당 국가의 조세구조가 역진적이다 혹은 누진적이다 라고 주장하는 것은 지나친 단순화일 것이다. 그러나 최소한 역진적 조세의 역진성(regressivity)은 스웨덴의 경우에서 보듯이 조세제도 외부, 즉 사회보장제도의 확대와 같은 방식을 통해 진보적인(progressive) 대안으로 전환될 수도 있고, 정반대로 일본의 경우와 같이 정부에 대한 불신과 복지와의 연계 실패로 인해 퇴행적인(retrogressive) 결과를 초래할 수도 있다는 것은 분명해 보인다. 일본의 사례는 증세정책, 특히 역진적 조세를 통한 증세개혁이 복지와 연계되지 못할 경우 얼마나 정치적 지지를 받기 어려우며 또한 얼마나 큰 정치적 비용을 감수해야 하는지를 잘 보여주는 사례라 할 수 있다.

셋째, 역진적 조세가 도입되거나 확대되는 과정에서 집권정당(연립)의 정파성은 기존의 조세수준과 복지수준에 의해 매개되고 있었다. 스웨덴은 이미 높은 누진적인 직접세 비중과 복지수준을 유지하고 있었기에 부가세와 같은 역진적 조세의 개혁이 불가피하였고 도입도 용이했던 반면, 조세수준과 복지수준이 모두 낮은 일본에서 간접세 도입은 국민적 저항을 불러왔다. 프랑스는 북유럽에 버금가는 높은 복지수준과 부가세 인상을 억제하는 EU 규정 사이에서 역진적인 소득세 방식을 선택한 결과 복지재정을 뒷받침하는데 기여하였다. 양국 모두 역진적 조세 개혁이전에 소득세 중심이든 소비세 중심이든 전체적으로 높은 조세수준을 기반으로 강한 복지국가를 유지해왔기에 기존의 복지혜택을 누리던 국민들로부터 적어도 조세개혁의 정당성을 확보할 수 있었다. 반대로 일본의 경우 유럽 국가들과 달리 1970-80년대 경제성장을 이룰 때까지도 근대적인 사회보험제도조차 형성되지 못했으며 사회복지 책임의 대부분은 가족과 기업에게 주어졌다. 국가복지에 대한 의존보다는 가족과 기업복지만을 경험하였고 그렇기 때문에 낮은 조세를 당연한 것으로 받아들였던 일본 국민들이 갑자기 재정적자 해결을 위해 증세를, 그것도 역진적인 소비세에 반대하는 것은 너무나 당연하다.

끝으로 위의 연구결과들은 증세, 특히 부담을 국민전체에 분산시키는 부가세와 같은 역진적 조세를 개혁하기 위해서는 그 목적이 납세자의 복지와 연계될수록 성공확률이 높아지는 반면, 부자의 감세를 보충하기 위한 것이거나 채무상환을 위한 개혁은 실패확률이 높아질 것임을 보여준다. 또한 국가마다 정도의 차이는 있겠지만, 온전한 조세개혁을 위해서는 개혁 당시의 조세수준이나 조세구조차원에서 역진적인 조세를 확대해야할 충분한 정당성과 불가피성을 제시해야 할 것임을 알려준다.

■ 참고문헌 □

- 김기석(1998). 우월정당의 공공정책결정: 1980년대 일본의 소비세 도입. 한국정치학회보 32(2). 한국정치학회.
- 김미경(2010). 조세구조의 정치경제학: 한국 조세구조의 정치적 역설. 한국정치학회보. 44(4). 한국정치학회.
- 심창학(1999). 프랑스 사회복지의 변화: 체계와 사회보험을 중심으로. 한국사회과학연구소 편, 세계의 사회복지. 서울: 인간과 복지. 179-215.
- 안창남(2007). EU 회원국과 프랑스의 부가가치세제의 조화과정에 관한 연구. 조세학술논문집 23(2).
- 안창남(2009). 주요국의 조세제도: 프랑스 편. 한국조세연구원.
- 은민수(2008). 유럽 복지국가의 연금정치: 연금개혁과 정치적 경쟁구조. 한국정치학회보. 42(4). 한국정치학회.
- 은민수(2012). 복지국가의 조세정치: 영국과 스웨덴의 조세개혁을 중심으로. 사회복지정책. 39(2). 한국사회정책학회. 125-155.
- 이재승(2004). 프랑스 정치경제의 구조와 흐름. 유럽정치연구회(편). 유럽정치. 백산서당.
- 이중섭(2007). 세계화와 복지국가의 재정정책 변화: 1991년 스웨덴 조세개혁을 중심으로. 사회복지정책. 28: 167-198.
- 하세헌(2007). 일본세제개혁의 정치과정과 선거. 강원택 외. 세금과 선거: 각국의 경험과 한국의 선택. 서울: 푸른길.
- Agell, J., Englund, P., Sodersten, J.(1996). Tax reform of the century-swedish experiment. National Tax Journal. 49(4): 643-664.
- Beramendi, P. and D. Rueda.(2007). Social democracy constrained: indirect taxation in industrialized democracies. British Journal of Political Science. 37: 619-641.
- Bonoli, G.(2000). *The politics of pension reform: institutions and policy change in Western Europe*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Bonoli, G. and Bruno Palier.(1998). Changing the politics of social programmes: innovative change in british and french welfare reforms. Journal of European Social Policy. 8(4): 317-330.
- Bouget, Denis. (1998). The Juppé plan and the future of the french social welfare system, Journal of European Social Policy. 8(2): 155-172.
- Calder, Kent, E.(1988). Crisis and compensation: public policy and political stability in japan. Princeton: Princeton University Press.

- Campbell, John L.(1977). Contemporary japanese budget politics. Berkley and L.A.: California University Press.
- Castles, Francis.(1982). *The impact of parties on public expenditure*. Thousand Oak, CA: Sage Publication.
- Castles, F. G.(1998). Comparative public policy: patterns of post-war transformation. London: Edward Elgar.
- Crepaz, Markus. M. L.(1998). Inclusion versus Exclusion: political institutions and welfare expenditure. *Comparative Politics*. 31(1): 61-80.
- Curtis, Gerald L.(1999). *The logic of japanese politics: leaders, institutions, and the limits of change*. New York: Columbia University Press.
- Curtis, Gerald L.(1988). *The japanese way of politics*. New York: Columbia University Press.
- Cusack, T. R. and Pablo Beramendi.(2006). Taxing work. *European Journal of Research*. 45: 43-75.
- Dehejia, V.H. and Genschel, P.(1999). Tax competition in the european union. *Politics & Society*.
- Dewit, Andrew. and Sven Steinmo.(2002). The political economy of taxes and redistribution in japan. *Social Science Japan Journal*. 5(2): 159-178.
- Eccleston, Richard.(2007). *Taxing reforms: the politics of the consumption tax in japan, the united states, canada and australia*. UK; Edward Elgar Publishing Limited.
- Edlund, Jonas.(1999). Attitudes towards tax reform and progressive taxation: sweden 1991-96. *Acta Sociologica* 42:337-355.
- Edlund, Jonas.(2000). Public attitudes towards taxation: sweden 1981-1997. *Scandinavian Political Studies*. 23(1): 37-65.
- Edlund, Jonas.(2006). Trust in the capability of the welfare state and general welfare state support: sweden 1997-2002. *Acta Sociologica*. 49(4): 395-417.
- Elvander, N.(1972). The politics of taxation in sweden: 1945-70: a study of the fuction of parties and organizations. *Scandinavian Political Studies*. 7: 63-82.
- Franzese, R. J.(2002). Electoral and partisan cycles in economic policies and outcomes. *Annual Review of Political Science*. 5: 369-395.
- Ganghof, S.(2001). Global markets, national tax systems, and domestic politics: rebalancing efficiency and equity n open states' income taxation, MPIfG Discussion Paper.
- Ganghof, S.(2005). The politics of (Income) tax structure. Prepared for the Yale Conference on the Distributive Politics.

- Ganghof, S.(2006). Tax mixes and the size of the welfare state: causal mechanism and policy implications. *Journal of European Social Policy*, *16*: 360-373.
- Garrett, Geoffrey.(1998). *Partisan politics in the global economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goodhart, Lucy.(2005). Book review: regressive taxation and the welfare state: path dependence and policy diffusion. *Comparative Political Studies*, *38*: 225-228.
- Gould, A., and P. Baker.(2002). Democracy and taxation. *Annual Review of Political Science*, *5*: 87-110.
- Hadenius, Axel. (1986). *A crisis of the welfare state?: opinions about taxes and public expenditure in sweden*. Stockholm, Sweden: Almquist & Wiksell International.
- Hallerberg, M. and S. Basinger.(1998). Internationalization and changes in tax policy in OECD Countries. *Comparative Political Studies*, *31*: 321-353.
- Hibbs, Douglas.(1977). Political parties and macroeconomic policy. *American Political Science Review*, *71(4)*, 1467-1487.
- Hicks, A., and Joya Misra.(1993). Political resources and the growth of the welfare state in affluent capitalist democracies, 1960-1982. *The American Journal of Sociology*, *99(3)*: 750-763.
- Hicks, A., Swank, D. and M. Ambuhl.(1989). Welfare expansion revisited: policy routines and their mediation by party, class, crisis, 1957-1982. *European Journal of Political Research*, *17(4)*: 401-430.
- Huber, E., Ragin, C. and Stephens, D.(1993). Social democracy, christian democracy, constitutional structure, and the welfare State. *The American Journal of Sociology*, *99(3)*: 711-749.
- Huber, E & Stephens, J. D.(2001). Welfare state and production regimes in the era of retrenchment. Pierson, P.(ed.) 2001. *The new politics of the welfare state*. New York: Oxford University Press.
- Ide, Eisaku, and S. Steinmo.(2009). The end of the strong state?: on the evolution of japanese tax policy. I. W. Martin, A. K. Mehrotra, and M. Prasad.(eds.), *The new fiscal sociology.: taxation in comparative and historical perspective*. N.Y: Cambridge University Press.
- Johnson, Charlmers.(1982). *MITI and the japanese miracle: the growth of industrial policy. 1925-1975*. Stanford University Press.
- Kato, J.(2003). *Regressive taxation and the welfare state, path dependence and policy diffusion*. Cambridge: Cambridge University.

- Kato, J.(1994). *The problem of bureaucratic rationality: tax politics in japan*. Princeton: Princeton University Press.
- Korpi, Walter.(1983). *The democratic class struggle*. London: Routledge.
- 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(3). 425-446.
- Levy, Jonah.(2001). Partisan politics and welfare adjustment; the case of france. *Journal of European Public Policy*. 8(2): 265-285.
- Lijphart, A. and Crepaz, L.(1991). Corporatism and consensus democracy in eighteen countries: conceptual and empirical linkage. *British Journal of Political Science*. 21(2): 235-246.
- Lindbeck.(2001). Lessons from Sweden for Post-Social Countries. Kornai, Haggard, Kaufman(eds). *Reforming the state: fiscal and welfare reform in post-socialist countries*. Cambridge University Press.
- Martin, I., Mehrotra, A. and M. Prasad, (eds.). *The new fiscal sociology. : taxation in comparative and historical perspective*. N.Y: Cambridge University Press.
- Muramatsu, Michio, and Masaru Mabuchi.(1991). Introducing a new tax in Japan. Samuel Kernell, ed. *Parallel politics: economic policy making in Japan and the United States*. Washington: Brookings Institution.
- Nordhaus. W. D.(1975). The political business cycle. *The Review of Economic Studies* 42(2). 169-190.
- Palier, Bruno.(2000). Reshaping the social policy making framework: france from the 1980s to 2000. P. Taylor-Gooby(ed). *In welfare state under pressure*. London: Sage Publications.
- Pampel, F. and J. B. Williamson.(1988). Welfare spending in advanced industrial democracies, 1950-1980. *The American Journal of Sociology*. 93(6): 1424-1456.
- Pempel, T. J.(1979). Japan: Corporatism without labor? the japanes anomaly. in P. Schmitter and G. Lembruch(eds.). *Trends toward corporatist intermediation*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Peters, B. Guy.(1980). Choices in taxation policy. In T.R. Dye and V. Gray(eds). *The determinants of public policy*. Lexington MA: Lexington Books.
- Peters, B. Guy.(1991). *The politics of taxation: a comparative perspective*. Massachusetts: Basil Blackwell, Inc.
- Peters, B. Guy.(1989). *The politics of bureaucracy: an introduction to comparative public administration*. New York: Routledge.

- Pierson, Paul.(1996). The New politics of the welfare state. *World Politics*. 48(2): 143-179.
- Pommerehne, W. and F. Schneider.(1983). *Does government in a representative democracy follow a majority of voters' preferences? anatomy of government deficiencies*. New York: Springer.
- Przeworski and Wallerstein,(1998). Structural dependence of the state on capital. *American Political Science Review*. 82: 11-29.
- Reese, Karan.(1993). *The politics of taxation*. Westport, Conn: Quorum Books.
- Rose, R. (1985). Maximizing tax revenue while minimizing political costs. *Journal of Public Policy*. 5.
- Rose, R. and Karran, T.(1987). *Taxation by political inertia*. London: Allen & Unwin.
- Salsbäck, Johan.(1993). The tax reform process in sweden. Nordic Council for Tax Research(ed). *Tax reform in the nordic countries*. Uppsala: Instus. 199-212.
- Savage, James.(2000). A decade of deficits and debt: japanese fiscal policy and the rise and fall of fiscal structural reform act of 1997. *Journal of Public Budgeting and Finance*. 20(1): 55-84.
- Schmidt, Manfred.(2010). Parties. in the Frank Castles et al. eds. *Oxford handbook of the welfare state*. New York: Oxford University Press. 211-226.
- Schneider, F.(1984). Public attitudes toward economic condition and their impact on government behavior. *Political Behavior*. 6: 211-227.
- Steinmo, S.(1989). Political institutions and tax policy in the united states, sweden, and britain. *World Politics*. 61: 500-535.
- Steinmo, S.(1993). *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*. New Haven: Yale University Press.
- Steinmo, S. and Tolbert, C. J.(1998). Do Institutions Really Matter?: Taxation in Industrialized Democracies. *Comparative Political Studies*. 31: 165-187.
- Steinmo, S.(2002). Taxation and Globalization: Challenges to the Swedish Welfare State. *Comparative Political Studies*. 35: 839-862.
- Steffen, Monika.(2010). The French Health Care System: Liberal Universalism. *Journal of Health Politics, Policy and Law*. 35(3): 353-387.
- Swenson, P. and Pontusson, J.(2000). The Swedish Employer Offensive against centralized Bargaining. In T. Iversen, J. Pontusson and D. Soskice(eds.), *Unions, Employers and Central Banks*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Swank, D. and S. Steinmo. (2002). The New Political Economy of Taxation in Advanced Capitalist Democracies. *American Journal of Political Science*. 46: 642-655.
- Timmons. Jeffrey F. (2005). Left, Right and Center: Partnership, Taxes and the Welfare State. Prepared for delivery at the 2005 Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Thurow Lester C. (1992). *Head to head: the coming economic battle among japan, europe, and america*. New York: Morrow.
- Tufte, Edward. (1978). *Political control of the economy*. New Heaven, CT: Yale University Press.
- Wilensky, H. (2002). *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance*. Berkley: University of California Press.
- Wilson F. L. (1987). *Interest-Group Politics in France*. Cambridge: Cambridge University Press.

Welfare State and the Politics of Regressive Taxation: The Process of Regressive Tax Reform in Sweden, France, Japan

Eun, Min Su*

This article is expected to explain the process of regressive tax reform in terms of partisanship and policy preference of ruling party(coalition). The process of regressive tax reform show the importance of purpose of ruling party to introduce it. While regressive tax of Sweden has been a useful instrument as 'universal tax' to secure the public expenditure and linkage ideology of social democratic party with progressive policy, regressive tax of Japan has provoked opposition against it from all level of society and finally caused a collapse of ruling liberal democratic party. The reason that France introduced characteristic regressive tax called CSG(contribution sociale general) was because France wanted maintaining a high welfare level while implementing austerity policy. Left and right parties of France together collaborate proposal and increased tax rate of CSG at least, but exposed a difference between left and right party in a ways of implementing it. The cases of three countries show that the expanded tax revenue itself through regressive tax always don't contradicts income equality or redistribution, and regressive tax makes various results from different strategy of ruling party. Therefore inherent 'regressivity' in regressive tax policy could be solved through outside of tax struc-

* Department of social welfare in graduate school of korea university(ems1230@hanmail.net)

ture, that is, expanding of social welfare system.

Key Words: regressive tax, tax politics, welfare state, partisanship, welfare expenditure, CSG.

◆ 2012.11.01. 접수 / 2012.12.14. 1차 수정 / 2012.12.20. 게재 확정