

## 증세정책의 미시전략: 기업소득환류세제를 중심으로\*

김 성 욱\*\*

### ● 요약 ●

이 논문은 기업의 사내유보금에 대한 과세(기업소득환류세제) 입법사례를 대상으로 재정압력에 대처하기 위한 주요 정책대응인 증세개혁의 미시정치적 전략을 분석한다. 이를 위해 재정확대와 비난 회피의 정치에 대응하는 Fairfield의 6가지 증세개혁 전략 분석방법을 활용하였다. 분석결과 이번 기업소득환류세제를 추진한 정부와 국회는 개혁성공을 위한 다양한 전략을 동원한 것으로 확인되었다. 먼저 사내유보금에 대한 과세 시 대규모 고정자산 투자와 배당 등에 대한 공제를 가능하게 하고 3년으로 제한된 일몰방식의 증세를 도입함으로써 (대)기업의 충격을 최소화하고자 하였다. 이와 함께 과세대상 기업들은 이번 세제를 수용함으로써 그 간의 반기업 정서와 같은 비난을 회피할 수 있는 수단을 확보할 수 있었으며, 배당을 확대할 명분을 갖게 됨에 따라 투자유치 확대와 경영권 방어를 강화할 수 있는 기회로 삼을 수 있었다. 그러나 입법 과정에서 지속적으로 제기되었던 사내유보를 활용한 투자확대나 경기활성화, 과세형평의 달성, 가계소득 확대, 복지재원 마련과 같은 대중적 편익에 근거한 주장들은 객관적 근거가 부족한 정당화 담론으로 판단된다. 또한 정부는 해당 입법을 통해 임기 내 대기업들의 대규모 신규투자사업을 촉진하고, 기업소득환류세 외에도 배당소득세 등 부가적인 세입확대를 통해 정권 재창출에 유리한 재정적 조건마련을 기대했던 것으로 보인다. 그러나 정부와 국회는 소기의 목적은 달성되지 못한 채 뒤늦게 일몰폐지나 배당의 공제 배제와 같은 추가적인 증세안으로 재계와 다시 협상해야 하는 불리한 처지에 놓이게 되었다.

주제어: 기업소득환류세제, 사내유보금, 증세, 정치전략

\* 이 논문은 2015 사회정책연합학술대회에서 발표한 연구를 수정·보완한 것으로, 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2015S1A5A8017548).

\*\* 건양대학교 사회복지학과 조교수(scengwook@konyang.ac.kr)

## 1. 연구의 필요성

본 연구는 심화되는 저출산·고령화, 다양한 정책요구의 증가 등으로 광범위하게 전개되는 재정압력에 대처하기 위한 정책대응 중 주요 논쟁대상인 증세개혁의 정치전략을 분석하는 데 목적이 있으며, 특히 제도성립과 운영의 성패를 좌우할 정치적 요인을 ‘미시전략적 측면’에서 규명하고자 한다. 이를 위해 연구에서는 최근 큰 폭의 담배소비세 인상과 향후 각종 부가세 인상의 필요성 거론 등으로 조세전반에 걸쳐 저항이 목격되는 현 정부의 최근 조세개혁을 검토할 것이다. 이는 그 간 소득세, 법인세, 사회보장기여금 등 세목별 조정과 같은 재정기술적 설명에 집중해 온 복지재원조달 논의를 조세정치 영역으로 확장함으로써, 정부가 정책결정에 가장 영향력이 있는 납세자에 즉각적인 손실을 부과하는 조세정책개혁을 어떻게, 어떤 범위에서 시행할 수 있었는지를 조망함으로써 제도개혁의 성공가능성을 높이는 전략에 대한 정보를 제공할 수 있을 것이다.

본 연구의 목적은 증세<sup>1)</sup> 논의를 둘러싼 다음 몇 가지 한계에 기인한다. 먼저 조세개혁을 통해 복지확대를 도모하기 위한 최근 일련의 시도들이 대중적 저항이나 정치적 논쟁의 중심에 있음에도 불구하고 증세의 현황과 정책형성 과정에 대한 체계적인 연구가 거의 진행되지 않고 있다. 또한 대부분의 연구들이 증세 자체에 초점을 맞추고 있어 개혁주체와 대상을 둘러싼 제 조건들과 증세전략의 관련성을 종합적으로 검토하지 못하고 있다. 아울러 증세의 정치역동을 분석한 기존 연구들은 단순히 개혁 당시 발현된 ‘정치적 현상’을 기술하고 있을 뿐, 보다 풍부한 정책적 함의를 제공할 수 있는 증세 개혁의 정치적 성패 요인을 개혁의 성과와 연결시켜 분석하지 않고 있다.

증세의 정치는 재정확대의 정치와 비난회피의 정치(blame avoidance)가 동시에 결합된 독특한 특성을 갖는다. 따라서 최근 우리나라 증세 관련 논쟁이 선부른 과잉정치화(hyper-politicized) 되는 것을 방지하고, 실증적 근거에 입각한 합리적 대안을 모색하기 위해서는 증세에 관한 기초 현황자료를 구축하고, 증세 사례의 성공과 실패요인을 면밀하게 검토하는 포괄적인 연구가 수반될 필요가 있다. 이는 결국 증세의 이론적 토대의 구축, 증세 사례의 구조화 및 평가, 정치적 결정요인 분석 등을 종합적으로 수행해야 한다는 점에서 포괄적인 연구가 수반될 필요가 있음을 보여준다.

그러나 최근 한국사회에서 증세 논의는 복지국가의 재정적 지속가능성과 함께 가장 논쟁적인 주제 중 하나임에도 불구하고, 증세에 대한 관심의 정도만큼 논의의 주제가 폭넓고 체계적으로 이루어

1) 최근 증세논의는 복지확대에 따른 재정압력이 원인으로 제기되지만 실제 증세가 복지를 수반할 것인지는 명확하지 않다는 점에서 본 연구에서 검토하는 증세를 복지증세라고 확정하기에는 무리가 따른다. 다만 최근 복지재원확보 논의에서 폭넓게 활용되고 있다는 점에서 필요에 따라 ‘복지증세’라는 용어를 활용할 것이다. 증세의 개념화와 비판적 검토는 2장에서 제기하였다.

어지고 있지는 못하고, 단순히 개별 세목을 조정하거나 신규 재원을 마련함으로써 재정압박을 해소하는 것이 타당할 것이라고 제안하는 데 그친 상태이다(정세은, 2011; 양재진, 2012; 김운태·유승호·이훈희, 2013). 대표적으로 복지-증세 전략으로서 가장 일반적으로 거론되고 있는 목적성 조세의 경우 논의의 주된 초점은 실제로 어느 정도의 세수 증가를 담보할 수 있는지에 맞춰져 있다(전주성, 2005; 박상원, 2009; Buchanan, 1963). 즉, 목적세는 재정지출과 전체 세수입 증대를 동시에 도모할 수 있는 수단일 뿐만 아니라 증세 전략을 전개하는데 있어서 필요한 정치적 지지를 획득하는 가장 효율적인 방법이라는 당위적인 차원에서 도입이 제안되고 있는 것이다(최성은, 2007; 성명재·박기백, 2008; Mulgan & Murray, 1993). 그러나 대중의 복지체감과 정책에 대한 신뢰가 현저히 낮은 우리의 상황에서(김성욱, 2015) 기존 연구들은 목적세가 실제 복지국가의 재정적 지속가능성에 어떠한 영향을 미칠 것인지에 대해서만 집중할 뿐 정치적 실현가능성이나 실제 어떤 전략 속에서(불)가능할 수 있는지에 대한 체계적인 분석을 제시하지 못하고 있다(박기백 외, 2007; 전병목·박상원, 2011; Duncan & Jones, 2003; Dhillon & Perroni, 2001).

또한 재정문제의 정치성(politics matters)이라는 제도주의의 오랜 연구경향을 고려할 때, 증세 사례를 분석함에 있어서 무엇보다도 중요한 지점은 증세전략의 결과로서 가시화된 조세 개혁의 구체적인 내용이 아니라 증세 전략과 관련된 정치적·사회적·경제적 맥락에서의 상호작용이라고 할 수 있다(윤홍식, 2012; 은민수, 2012; Terry & Borrelli, 1999). 그러나 개별 복지증세 사례에 대한 논의들의 경우 정치전략에 대한 미시적 분석이나 정치적 평가가 구체적이지 않다. 예를 들어, 높은 조세 수준을 통한 향상된 복지제도를 운영하는 것으로 알려져 있는 스웨덴의 조세 개혁 과정에 대한 기존의 연구들의 경우 조세개혁의 제도외적 조건들과 재정적 유인에 대한 평가에 그치거나, 조세정치를 당파성이나 좌파의식 점유율과 같이 정형화된 정치제도에만 초점을 두는 경향이 강하다(김인춘, 2011; 윤홍식, 2012; 은민수, 2012; 오건호, 2013; Terry & Borrelli, 1999). 즉 이들 선행연구들은 개별 사례들의 성공과 실패를 평가하면서 이러한 정치적 결정과정에 관심을 갖고 조세 개혁을 평가하기 보다 조세 개혁의 결과로 나타나는 표면적인 정치적 현상에만 관심을 갖고 있다고 하겠다(김도균, 2013; Tarrow & Tollefson, 1994; Sinfield, 2003).

이에 본 연구의 필요성은 다음과 같다. 신자유주의 경제질서와 2000년대 이후 두 번의 세계적 경제위기 그리고 유럽연합의 재정통합 등은 대부분의 복지국가에게 대외적으로는 ‘아래로 질주하는’ 국가 간 조세경쟁(tax competition)과, 대내적으로 정부의 지불능력(fiscal solvency)을 확보하기 위한 조세체계의 구조적 개혁을 동시에 요구하고 있다. 특히 북유럽 국가들을 중심으로 한 이중소득세(dual-income taxation) 도입이나 2000년대 중반 독일과 최근 일본의 소비세율 인상 사례에서 볼

수 있듯이, 최근 복지국가에서 발생하는 증세 관련 논쟁은 주로 복지국가의 재정적 지속가능성을 유지하거나 세부 정책프로그램의 실현을 위한 조세개혁을 중심으로 진행되고 있음을 알 수 있다. 물론 복지와 증세 간 관계에 대한 구체적인 계량을 시도한 연구들이 없는 것은 아니다. 예를 들어 Le et al.(2012), 김성욱(2013, 2015) 등 최근의 연구들은 적정조세부담률(optimal tax burden ratio) 추정모형을 통해 조사대상 국가들의 증세가능성을 구체적으로 계량하여 제시하고 있다. 그러나 이들은 단지 일국의 증세여력(tax capacity)이 어느 정도인지를 총량적인 수준에서 추정하여 보여주고 있을 뿐이다. 따라서 복지확대를 위해 새로운 조세를 도입하거나 기존 조세의 세율을 인상하는 것과 같은 증세시도가 정치·경제적 타당성 확보를 위해 국가는 어떻게 과세의 대상이 되는 국민이나 기업을 설득하거나 저항을 돌파할 수 있었는지(혹은 왜 실패하게 되었는지)를 확인하고자 하는 본 연구의 핵심 질문에 답을 구하기 위해서는 일차적으로 증세의 실제 사례에 대한 탐색이 요구된다 하겠다.

또한 이러한 사례가 한국 복지국가의 발달과 재정개혁에 실질적인 함의를 갖기 위해서는 실제 어떤 정치경제적 조건 속에서 어떻게 증세전략을 전개하게 되었고, 이를 위해 동원된 복지-재정 담론은 무엇이며, 조세개혁의 원인과 그 결과는 무엇인가에 대한 면밀한 평가가 요구된다는 데 있다. 왜냐하면 이러한 증세시도는 무엇보다 정책결정에 영향을 주는 위치에 있는 납세자들의 즉각적인 반발을 유발하기 때문이다. 실제 국가의 전반적인 재정건전성 확보를 위한 일반적인 증세와는 달리 사회보장제도의 유지·확대의 의도를 갖고 기존 세목으로부터의 세입증가분(각종 공제제도의 정비 등 포함)을 사회보장 용도로 지정하거나 목적성 조세(earmarking taxation or tax hypothecation)를 신설하는 등의 조세개혁 노력은 이론적·실천적 측면에서 오랜 기간 치열한 논쟁의 대상이 되어 왔다. 일례로 덴마크는 대체로 높은 노동소득세율과 관대한 자본과세(lenient capital taxation)의 특징을 갖는데, Ganghof(2006: 365-368)에 따르면 이러한 덴마크 조세체계의 특징은 해외 유출 위험이 높은 자본에 대해서는 과세를 완화함으로써 복지가 경제성장에 미칠 수 있는 부정적 유인(세부담 증가에 따른 자본의 투자동기 저하 등)을 감소하기 위한 일종의 보상전략(compensation strategy)일 뿐 아니라, 해외 유출 위험이 낮은 노동에게는 자본의 투자강화와 고용안정이라는 보상을 통해 노동소득에 대한 과세강화의 충격을 상쇄하기 위한 전략적 선택의 결과이다. 하지만 이처럼 노동과 자본을 체계적으로 차별하는 조세체계는 국내 정치적인 측면에서 보면 노인인구라는 무시할 수 없는 정치세력에 대한 고려가 수반된 전략이기도 하다. 왜냐하면 이들은 장기간의 저축이나 개인투자 등으로 자본소득이 청년집단에 비해 상대적으로 높아 정치적 우위를 유지하고자 하는 정부로서는 자본과세를 강화할 경우 입게 될지도 모를 정치적 손실을 최소화할 필요가 있기 때문이다(Razin et

al., 2005: 59-73). 이러한 사례는 증세전략의 도입 및 전개와 개혁의 성패에 대한 평가가 단순히 복지국가의 경제사회적 위기에 대한 재정적 대처라는 단순 구도가 아닌, 해당 국가가 처한 제 조건과 복잡한 정치적 산술(political calculations)에 대한 종합적인 이해를 수반할 때 제대로 수행될 수 있음을 단적으로 말해준다.

이처럼 최근 우리나라에서 논쟁이 되고 있는 증세에 대한 체계적인 이해와 합리적 정책대안을 모색하기 위해서는 이를 가능 혹은 불가능하게 하는 정치·경제·사회적 조건에 대한 정교한 분석이 수반될 필요가 있다. 사실 국가가 어떤 전략을 선택하든 증세전략을 실행하려는 정부는 손실을 최소화하기 위한 정치의 영향으로부터 자유롭기는 어렵다(Pierson, 1994: 14-20). 따라서 만약 정부가 정치적 손실을 우려하여 증세의 정치적 실현이 어렵다고 판단할 경우, 정부는 다른 재원조달 수단을 확보하거나(대표적으로 국채발행을 통한 재정부담의 지연 혹은 전가) 복지제도 확대 전략을 포기하는 두 가지 기로에 놓이게 된다(Pessino & Fenochietto, 2010: 66). 실제 다양한 경제개발과 복지확대 등의 공약을 정책적으로 추진하기 위한 재원마련에 상당한 어려움을 겪고 있는 현 정부는 2013년 8월 연소득 3,450만원 이상 월급생활자의 세부담을 늘리는 세제 개편안을 발표한 바 있다. 그러나 개편안이 주로 소득공제항목의 세액공제 전환과 근로소득공제율 축소 등 근로소득자 중심의 세부담조정과 세수확보에 치중되어 있다는 중간소득계층 중심의 거센 반발에 직면하면서 결국 수정 및 전면적 재검토로 이어지게 되었다. 이는 복지확대와 증세의 관계가 개혁의 목적과 전략에 따라 상당한 정치적 이슈(politicization)가 될 수 있을 뿐 아니라 대중의 정책선호(policy preference)에 의해 상당 부분 결정될 수 있음을 보여주는 대표적인 사례로 보인다.

잘 알려져 있듯이 어느 나라 국민이든 정부서비스에 대한 요구는 큰 반면 그에 필요한 세금을 부담하는 데에는 인색하다(Steinmo, 1993: 1-3). 따라서 복지의 유지·확대를 위해 증세를 정책수단으로 활용하려는 전략은 손쉽게 정치적 의제가 될 수 있다. 그러나 지금까지 정치권을 중심으로 전개되는 재정책대와 증세 논의는 단순히 정부의 의지나 재정수지 분석에만 의존하면서 구체적인 정책 사례나 한국적 적용가능성에 대한 면밀한 검토에 기반해 있다고 보기 어렵다. 특히 지난 정부의 사회복지지출 양적 확대에도 불구하고 대규모 감세와 재정적자 확대, 재정지원의 중앙정부 통제 강화 등과 같은 전방위적인 체계적 축소(systematic retrenchment) 조치들이 현 정부가 경험하고 있는 복지재정 확보의 정치적 부담을 한층 강화하고 있다(김교성·김성욱, 2012: 145-146)는 점은 본 연구의 적절성과 필요성을 말해준다고 하겠다.

## 2. 이론적 논의

### 1) 증세와 복지 간 관계의 이해<sup>2)</sup>

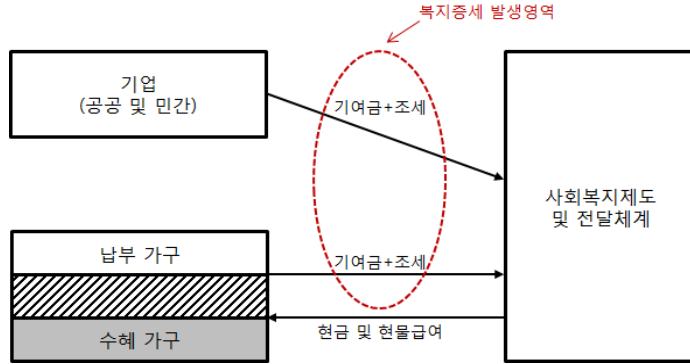
일국의 복지재정은 국가가 달성하고자 하는 복지정책의 지향성을 압축적으로 보여주는 지표라 하겠다. 그러나 증세는 어떤 세부 정책목표를 달성하고자 하는지, 어떤 방식으로 증세하고자 하는지, 어느 정도 규모의 증세를 할 것인지 등에 따라 상이한 경제사회적 효과를 가질 수밖에 없어 단순히 많은 재정을 확보하는 수단 이상의 의미가 있다. 예를 들어 복지재정 논의에서 가장 먼저 드러나는 것은 재원이 한정되어 있어 총량적 측면에서 복지에 활용될 국가재원을 확보해야 한다는 양적 성장 논의이며, 이는 비록 정치적 이념에 따라 다소 상이한 주장들이 있지만 대체로 복지확대와 재원조달의 긴밀한 관계에 대해서는 정치·사회 및 학술적으로 합의되고 있다. 하지만 ‘어떤 복지의 확대’를 위해 증세를 실시할 것인지와 같은 정당성 논의는 거의 수행되지 않았을 뿐 아니라, 소비세 인상이나 부가증세와 같이 구체적으로 어떤 경제행위 혹은 주체를 대상으로 증세할 것인지와 관련된 방식의 문제는 정치적 논쟁만큼 충분히 학술적으로 논의되지는 못하고 있다. 특히 어떤 세원에서 어떤 방식으로 누구를 대상으로 증세하느냐에 따라 상이한 이해관계자의 지형이 형성 또는 재배치 될 뿐 아니라 증세를 통해 달성되는 성과에도 차이가 나타날 수 있기 때문에, 만약 증세의 정치과정이나 경제사회적 성과에 주목하고자 한다면 단순히 복지재원의 세목별 구성보다 다양한 재원조달 전략에 주목할 필요가 있다.

그렇다면 최근 재정적 필요성이 증대되고 있는 복지분야의 재원확보를 위한 증세는 국가 경제의 어떤 부문에서 발생하는가? [그림 1]은 사회보장체계가 유지하고 작동하는 간략한 기본도식을 보여 준다. 여기서 정부는 기업과 가구 등으로부터 세금을 징수하고 그 일부를 활용하여 사회복지 급여체계를 운영한다. 이 때 사회복지제도는 자원(조세와 기여금)을 동원하고 이를 특정 법률에 의거하여 민간 가구에 분배하는 역할을 수행한다. 특징적인 점은 대부분의 가구가 재원조달과 급여수급을 동시에, 즉 복지재원을 납부하는 가구와 이를 수혜받는 가구가 항상 분리되어 있는 것은 아니라는 점이다. 조세납부와 급여수급은 시기적으로 같이 발생하기도 하고, 때로는 차이를 두고 나타나기도 한다. 예를 들어 건강보험의 경우 기여금(보험료)을 납부하는 가운데 공공보건서비스를 이용할 수도 있고, 아프지 않다면 급여(의료서비스) 수혜가 특정 시점으로 연기될 수도 있다. 따라서 증세는 주로 기업과 가구로부터 특정 제도로 이전되는 기여금과 일반조세 영역에서 발생한다.<sup>3)</sup>

2) 증세와 복지 간 관계에 대한 설명은 김성욱(2014)의 일부 내용을 활용하였음.

3) 따라서 본 연구에서는 노르웨이와 같이 국가소유의 천연자원(유전) 수익으로부터 복지재원이 직접적으로 조달

[그림 1] 사회보장재원의 기초 순환과정



자료: Cichon et al.(2004: 23)의 일부 내용을 수정

이러한 증세 영역에 대해 정부는 개인(가구)과 시장(법인)으로부터 복지재원을 징수하기 위해 다양한 전략을 활용해 왔다. 예를 들어, 정부는 복지재원을 마련하기 위해 사회보장기여금을 대상으로 보험료율을 인상하거나, 복지에 표적화된 목적세(targeted taxation)를 신설할 수도 있다. 또한 유럽 일부 국가들(대표적으로 스웨덴, 프랑스 등)과 최근 일본의 사례에서 볼 수 있듯이 역진적 조세로 알려진 소비세 인상분을 사회복지 분야 사업예산에 포함시킬 수도 있다.

정책재원 마련을 위한 증세는 그 방식에 있어서도 일률적 형태를 가진다고 가정하기 어렵다. 예를 들어 추가적인 재정 소요를 충당하기 위해 정부는 증세대상의 구체적인 세목을 신설하거나 기존 세원의 목적을 (일부) 변경 또는 세율을 조정하는 등의 방식을 통해 자원을 동원할 수 있다. 이 외에도 정부는 재원을 조달하기 위해 일부 사업에 대해 사용자료(user fees)를 부과하거나, 급여에 대한 환급(claw-back)의 방식을 통해 일반재원이나 사회보장기여금의 재원으로 활용함으로써(대체로 국민연금이나 기본소득과 같은 보편적 소득보장제도에 적용; Gilbert & Terrell, 2007: 163; Ferrarini & Nelson, 2003 참조) 소득재분배 효과를 극대화할 수도 있다. 예를 들어, 정부는 현금성 급여에 직접세와 사회보장기여금을 징수하거나, 복지급여 수급자들에 의해 구매된 재화와 서비스에 간접세를 부과할 수 있다(Adema & Ladaïque, 2005: 6). 또한 일본의 사례처럼 정부는 소비세율의 단계적 인상을 통해 확보된 재원을 특정 복지목적성 사업의 재원으로 활용할 수도 있다. 또한 최근 우리나라 정부에서 추진 중인 사항으로, 지자체의 복지재정을 충당할 목적으로 비록 직접세이기는 하나 누진성이 약하거나 비율과세의 성격을 가지고 있는 조세(예를 들어, 주민세나 지방세)의 인상을 단

되는 경우나 사회보장급여 제공 시 일부를 다시 복지재원으로 환수하는 claw-back은 복지재원을 조달하는 일반적인 전략으로 간주하지 않는다.

행할 수도 있다. 이처럼 증세를 포괄적으로 이해한다는 것은 재원 규모의 현황 및 시기적 변화와 더불어, 정부가 어떤 지출을 위해, 누구에게, 얼마나, 어떤 시기에, 어떤 원천으로부터, 어떤 방법으로 (for What purposes, Who pays, What amounts, What point in time, from What income and a way) (Cichon et al., 2004: 219) 증세를 단행하는지 확인하는 작업과 병행될 필요가 있다.

이러한 이해에 기초할 때, 지금까지 우리가 일반적으로 사용해 온 (복지)재원 마련을 위한 증세는 굳이 풀어쓰자면 ‘특정 재원마련을 위한 개인(가구)과 시장(법인)으로부터의 직·간접적인 세율인상 혹은 신규세원 수립’ 정도라고 요약할 수 있겠다. OECD 기준에 따르면 사회복지지출은 공공과 민간으로 구분되며, 이는 다시 재분배 여부에 따라 사회적 목적성이 부여된다. 따라서 증세개혁이 이들 분류기준에 부합하는 공공의 사회복지프로그램 재원조달이나 재분배적 민간 프로그램의 지원을 목적으로 시도된 것이라면 이를 사회복지목적성 증세로 간주할 수 있을 것이다. 그러나 세출(즉 사회복지지출)과는 달리 세입(조세와 사회보장기여금수입)의 경우 국가의 의도적인 복지목적이 무엇인지에 대한 명확한 개념이 사실상 존재하지 않는다(Adema, 2001:16). 왜냐하면 세입의 사회복지 성격을 확인하기 위해서는 좁게는 각종 사회보장제도와 관련한 기여금 수입으로 한정하여 이해할 수 있겠지만, 대체로 명목상 복지제공의 목적이 없는 일반조세도 사회적 요구나 정치적인 의도에 따라 충분히 ‘사회복지목적성’ 회계로 전환될 수 있기 때문이다. 본 연구가 주목하는 최근 증세개혁 중 하나인 기업소득환류세제는 이를 통한 증세가 복지목적성 회계로 완전하게 전환된다고 보기 어렵다. 다만 본 연구는 최근 기업들이 보유하고 있는 미환류 소득에 대한 과세요구가, 증가하는 복지재원 마련이라는 시대적 필요성에 의해 특히 부각되고 강조되어 왔다는 점에 주목하면서 분석을 수행하고자 한다.

## 2) 증세의 메커니즘과 전략

증세를 위한 정부의 다양한 시도들은 정책결정에 직접적인 영향을 주는 위치에 있는 납세자들의 즉각적인 반발을 야기한다는 점에서 단순한 재정경제학적 이슈는 아니다. 어떤 조세를 누구에게 어느 정도 징수할 것인지의 문제로 인해 조세는 그 자체로 상당히 정치적 사안이 될 수 있기 때문이다 (Kemp, 1980: 270).

(복지)재원 마련과 관련된 증세는 주로 특정 재원을 조달하기 위한 재정적 조치라는 점에서 (복지)재정여력의 향상과 과세강화라는 두 가지 전략이 동시에 결합된 독특한 특성을 갖는다. 따라서 정부 혹은 정책입안기들은 편익의 증대는 강조하는 대신 과세에 따른 저항은 최소화하는 데 관심을 가질 것이라 예상할 수 있다. 다시 말해, 증세의 정치는 당파성이나 계급 자원의 동원 정도라는 소위 (복지)재정확대의 정치와 비난회피의 정치(blame avoidance)가 동시에 결합된 정치적 게임의 속성

을 가지고 있다. 따라서 증세의 정치적 결정과정에 대한 이해는 (복지)재정을 확대하고자 하는 (혹은 확대할 수밖에 없는) 주요 정치세력 간 권력투쟁과 이를 추동하는 다양한 인구학적·경제사회적 조건들, 대중들의 복지요구 뿐 아니라 증세전략을 성공하도록 하거나 좌절시키는 정치적 기술과 이들 간 상호작용에 대한 세밀한 검토를 필요로 한다.

이러한 인식은 미국 정치학자 Paul Pierson의 대표작 중 하나인 *Dismantling the welfare State?* 에서 체계적으로 논의된 바 있다. 여기서 그는 복지확대기의 낡은 정치를 설명하는 데 동원되어 온 이론(대표적으로 권력자원동원론)으로는 ‘황금기’ 이후 드러난 다양한 변화(특히 축소)의 궤적을 설명할 수 없다는 점을 명확히 한다. 즉 “노동의 힘이 전반적으로 위축되어 있다는 사실이 개별 복지프로그램의 취약성에 중요한 편차가 나타나는 이유를 설명할 수는 없다”는 것이다(Pierson, 1994: 77). 따라서 그에게 복지국가 축소기의 정치란 확대기의 정치와 달리 축소에 따른 정치적 손실을 최소화하기 위한 다양한 전략들(눈가리기 전략, 분할 전략, 보상전략 등)이 시도되고 경합하는 장이다.

흥미로운 점은 Pierson의 복지축소 정치의 분석틀은 (복지)증세의 정치를 이해하는 데에도 상당히 유용한 기준을 제공한다는 것이다. 예를 들어 그가 체계적 축소의 전략 중 하나로 거론한 점감주의(decrementalism)는 복지축소에 따른 부정적 효과의 가시성을 떨어뜨릴 의도에서 동원된다. 이는 증세의 정치적 전술에서도 그대로 - 사실은 역으로 - 적용될 수 있다. 즉 소득이나 자산에 대한 직접세보다 고용주의 사회보장기여금을 인상하거나 시제적 기술(temporal technique)의 하나인 점증주의적 증세(incrementalism) 기술을 활용할 경우 증세개혁의 정치적 저항을 최소화함으로써 증세전략을 성공으로 이끌 수 있는 것이다(Steimno, 1993: 19). 따라서 국가가 어떤 증세전략을 성공적으로 추진하는지는 이처럼 증세의 정치적 실행 가능성을 높이기 위한 다양한 전략 및 전술이 어떻게 구현되는가에 의존할 가능성이 크다. 이는 역으로 이들 전략의 실패는 증세전략의 전반적 실패(예. 법률의 폐지)나 부분적 성공으로 귀결될 소지를 키운다.

Fairfield(2013)는 이러한 축소정치 분석틀의 유용성에 주목하여 증세정치를 분석하기 위한 새로운 분석틀을 제안하였다. 그는 이를 통해 단지 정치인이나 이익집단들이 언론홍보를 통해 만들어 낸 언술(crafted talk)과 정책설계 간 상대적 중요성을 강조한 Pierson의 분석틀과는 달리, 증세전략이 유발하는 다양한 저항을 우회하고, 지지세력을 결집시키는 메커니즘을 제안함으로써 정치적 전략들이 상호경합하는 역동을 종합적으로 이해할 필요가 있음을 강조한다. 예를 들어 우리는 눈가리기 전략(obfuscation)과 같이 증세대상들이 보일 저항의 개연성을 감소시키는 전략을 사용할 수도 있다. 하지만 정치세력 간 상호작용의 측면에서 본다면, 증세를 지지하는 자원을 동원하여 저항세력에 우호적인 정치인들의 이해관계를 역전시킴으로써 저항의 정치적 효력을 상쇄하는 방식을 전

략적으로 채택할 수도 있는 것이다.

이에 본 연구는 (복지)재정확대와 비난회피의 정치를 중심으로 하는 증세의 미시정치적 전략을 체계적으로 분석하고 이해하기 위해 Pierson(1994)의 축소정치의 분석틀을 활용하여 Fairfield(2013)가 제안한 6가지 증세개혁 전략의 분석틀을 활용하고자 한다. 그는 고소득계층(economic elites)의 정치권력과 투자권력(investment power)에 관련된 증세개혁의 장애물을 평가하기 위한 이론적 분석틀을 구체화하여 제시하고 있는데, 그에 따르면 만약 정책입안자들이 투자감소를 예측한다면 고소득계층에 대한 과세강화 시도는 제약을 받을 것이다. 특히 이러한 투자권력의 결정적 특징은 그것이 고소득계층에 대한 어떤 조직이나 정치적 행동을 요구하지 않는 대신, 시장 신호를 통해 상당히 포괄적이고 응집된 반응을 촉발한다는 점에 있다. 따라서 증세를 성공적으로 수행하기 위해 정부는 과세대상의 반대를 완화하거나 대중적 지지를 동원하는 전략을 활용할 수 있다. 이처럼 그의 분석틀은 기본적으로 고소득계층이나 기업집단과 같은 경제엘리트의 과세강화에 대한 정치적 역동을 분석 대상으로 한다. 즉 정치적 부담을 수반하는 증세과정은 과세대상이 되는 다양한 경제주체들의 이해와 갈등 및 지대추구 행위 등 복합적인 역동을 수반하므로, 반대를 완화하고 지지를 극대화함으로써 증세개혁을 성공시키고자 하는 정치과정을 이해하는 데 그의 분석틀이 도움이 될 것으로 판단된다.

특히 그는 단순히 반대완화와 지지의 동원이라는 두 가지 메커니즘에서 나아가 개혁의 영역을 조세징수 측면과 혜택을 부여하는 측면으로 구분하여 개혁의 정치전략을 세분화하고 있다(표 1). 즉 정책실천의 측면에서 볼 때 이러한 고소득층을 대상으로 하는 증세전략은 개혁의 적용대상이나 과세항목, 과세기간(단기, 장기 혹은 점진적), 증세방식(수직적, 수평적 형평성) 등 조세측면(tax side) 뿐 아니라 해당 증세분의 실질적인 귀착(incidence), 각종 공제제도 개혁, 과세대상에 대한 직접적·우회적 보상 등 혜택측면(benefit side)의 조정과 관련된 상당한 정치적 기술(political technique)을 필요로 한다(Fairfield, 2013: 43-46).

[표 1] 재정정책 영역별 증세의 메커니즘과 정치전략들

		메커니즘	
		고소득계층의 반대 완화	대중적 지지의 동원
		고소득계층의 정치 및 투자권력 우회	고소득계층의 정치권력 효력 상실
재정 정책 영역	조세측면	충격(개혁 영향력)의 완화 귀착을 모호하게 하기 개혁정당화(수평적 형평성)	정당성 호소(수직적 형평성)
	혜택측면	보상 및 안정화의 강조	대중적 혜택과 연결

출처: Fairfield(2013: 44)

먼저 조세측면의 전략을 살펴보면, 충격완화(attenuating impact)는 다양한 시제적 기술을 통해 증세의 충격을 완화하는 것으로, 증세를 단계적으로 도입하거나 일몰제 도입과 같이 한정된 기간 동안 발효하도록 제정하는 것을 말한다. 다만 이는 단기에 상당 세수가 필요한 경우 도입하기 어렵고, 이와 같은 임시적 인상의 반복이 납세자들에게 부정적으로 학습될 경우 효과가 악화될 수도 있다. 다음으로 조세귀착을 모호화하기(obfuscating incidence)는 지출부담에 대한 납세자의 인식을 감소시키는 일종의 세부담 불명료화 전략이다. 대표적으로 법률상의 명목 세부담과 실질 세부담 간 차이에 기인한 부담전가 현상을 들 수 있는데, 개인소득세와는 달리 고용주 부담 사회보장기여금 인상은 노동자에게 임금수준 하락으로 전가되지만 부담을 인지하기는 어렵다는 점에서 정책입안자들에게 증세전략으로 선호될 수 있다. 그러나 Fairfield는 이러한 불확실성의 증가가 미래투자계획에 어려움을 겪게 될 경제행위자의 저항을 유발할 뿐 아니라, 사실상 경제엘리트들은 자신에게 미칠 조세개혁의 내용과 회피방법을 정확히 알 수 있는 자원(예. 세무사)을 가지고 있다는 점에서 실현가능성이 크지 않다고 본다. 한편 널리 받아들여지는 규범에 부합된 증세의 경우 내재적 정당성(형평성)을 가진다는 점에서 정당성에 호소(legitimizing appeals)할 수도 있다. 이는 흔히 대중적 지지를 동원하거나 특정 과세집단의 이익을 방어하려는 정치인을 압박하기 위해 활용되며, 시민들이 투표시 정치인의 정책을 기억할 가능성이 높을 때 성공가능성이 높다. 이러한 정당성 호소전략은 그것이 어떤 형평성을 타겟으로 하는가에 따라 다른 접근방식을 갖는데, 수직적 형평성에 맞춘 호소의 경우 사치품에 대한 소비세 강화와 같은 증세수단을, 수평적 형평성은 부적절한 공제폐지나 자본소득세 강화, 개인소득세 과세기준 확대 등과 같은 전략에 초점을 둔다. 따라서 전자의 경우 대중지지 동원과 엘리트의 강한 반대를 수반하며, 후자는 일부 납세자에게만 영향을 주어 광범위한 반대를 피할 수 있다.

한편 혜택(이익)측면의 전략은 증세에 대한 관심을 멀리 이동시키는 것을 목표로 하며, 증세에 따른 수혜자 집단에 따라 분류할 수 있다. 먼저 증세를 대중적 혜택과 연계(linking to popular benefits)하는 전략이다. 이는 조세측면의 정당성 호소전략과 유사한 논리를 가지고 있으나, 정당성 호소전략이 조세인상의 본질적 정당성을 강조한다면 대중적 혜택연계 전략은 증세가 제공하는 이익에 기반한 정당성을 언급한다. 특히 대중혜택 연계전략은 입법자에 대한 증세승인 압박에 더 효율적인데, 사회복지지출과 같은 대중이익은 대체로 시민들에게 직접 영향을 주지 않는 고소득자 대상 조세개혁보다 본질적으로 더 관심을 유도하며 중요하게 인지될 뿐 아니라, 유권자들로 하여금 (대중적 혜택을 강화시킬 수 있는) 증세개혁이 실패할 경우 부정적 결과를 정책결정과 연관시켜 누구를 비판할지 알도록 유도한다.<sup>4)</sup> 이 때 증세와 대중적 이익을 ‘단일 개혁정책’ 내에 포함시켜 동시

에 논의하게 하는 것도 중요하다. 이는 증세 거부가 자동적으로 대중적 이익에 부합하는 지출조치를 막도록 개혁안을 설계하는 것이기 때문이다. 그러나 이와 같이 증세를 대중이익에 고정하는 (earmarking) 전략은 예산경직성을 초래하고 재량지출을 제한한다는 점에서 재정전략적으로 바람직하지 않을 뿐 아니라 고소득계층의 집단적 저항을 유발할 가능성도 가지고 있다는 점이 한계로 지적된다. 다음으로 안정성 강조와 같은 보편적 이익과의 연계전략(linking to universal benefits: emphasizing stabilization)이다. 이는 증세가 국가안보나 신용, 사회정치적 안정성, 경제성장과 같은 공공재적 효과를 가진다는 점을 강조하면서 증세대상들의 적대감을 완화하기 위해 동원된다. 이는 특히 임박한 경제위기가 조세부담보다 더 많은 비용이 든다는 점을 설득한다. 물론 이러한 전략이 성공하기 위해서는 과세대상(집단)이 위기임박과 비용적 불안정성, 그리고 증세 없이는 재정규율을 달성할 수 없다는 점 등을 인식할 수 있어야 한다. 마지막으로 보상전략(compensation)이다. 이는 과세대상들이 반대하는 다른 조세를 줄이거나 직접적으로 보조금과 같은 보상을 제공하는 것을 말한다. 그러나 이는 원치 않는 재정비용을 유발할 수 있다는 한계도 함께 가지고 있다.

요컨대, 본 연구는 이러한 증세정치와 상호역동 개념을 체계적으로 모형화하여 우리나라의 최근 증세 개혁과정을 이해하고자 한다. 특히 본 연구는 지금까지 거의 시도되지 않았던 우리나라 증세 개혁의 정치적 ‘논의과정’을 중심으로 검토함으로써 복지재정 전략 수립논의의 정책적 함의를 모색하고자 한다. 아울러 이는 현재 우리나라 사회정책 재원조달 논의에서 가장 유력하게 거론되고 있는 주요 방안들에 대한 비판적 검토와 향후 한국형 (복지)증세의 가능성과 한계 및 대안을 모색하는데 함의를 제공할 것으로 판단한다.

### 3. 기업소득환류세제 개혁 내용과 전략 검토

본 연구에서는 정부의 최근 조세개혁 내용, 성과 및 입안과정에 대한 이해를 바탕으로, 정책목표를 달성하기 위한 정부의 정치적 환경변화 노력을 분석함으로써 증세 전략을 체계적으로 이해하고자 한다. 이를 위해 Fairfield가 제안한 증세를 6가지 정치전략(조세측면: 충격완화, 조세귀착 모호화, 정당성 호소/ 혜택측면: 대중적 혜택과 연계, 안정성 강조, 보상)을 중심으로 현 정부 증세개혁을 살펴 보고자 한다. 검토대상이 되는 현 정부 조세개혁은 2014년 기업의 사내유보금 과세와 관련한 기업소

- 4) 다만 대중들에게 증세에 따른 부담과 혜택이 정확히 어떻게 나타나는지 쉽고 간단하게 설명할 수 있어야 한다. 언론이나 인터넷 등을 통해 복지 혹은 증세 반대자들의 부정확한 정보가 빠르게 유통될 경우 대중들은 설령 본인의 부담이 거의 없거나 혜택이 더욱 크다고 하더라도 증세의 부담이 본인에게 전가될지도 모른다고 생각할 소지가 크기 때문이다(볼리비아의 사례).

득환류세제이다.

기업소득환류세제는 기업소득의 과도한 사내유보에 따라 가계의 소득여건이 개선되지 못하고 내수부진이 이어지는 데 따라 기업소득의 가계소득으로의 환류와 이를 통한 경기진작을 목적으로 설계된 ‘가계소득 증대세제’ 패키지<sup>5)</sup> 중 하나로 2014년 9월 정부입법으로 국회에 제출된 뒤 논란 끝에 통과되었다(국회예산정책처, 2015: 101). 구체적으로 살펴보면, 향후 3년간(2017년 12월 31일까지 한시적으로 운영) 법인에서 발생하는 당기소득의 일정규모 대비 수준에 투자, 배당, 임금의 증가분이 미달할 경우 그 미환류소득에 10%의 법인세를 추가 과세한다. 단 자기자본 500억 초과법인과 상호출자제한기업 집단에 속하는 법인만 이에 해당된다(중소기업 제외).

이 때 사내유보란 “기업활동의 결과 발생한 당기이익금 중에서 세금, 배당금 등으로 사외유출된 금액을 제외하고 회사에 축적된 나머지 금액을 의미하며, 일반적으로 대차대조표상에서 자본계정의 이익잉여금과 각종 적립금 등을 더한 금액”이라고 정의된다(기획재정부, 2014: 9). 다만 국회 기재위는 “이익잉여금과 자본잉여금을 함께 지칭하기도 하며, 자본잉여금 중 일부항목(주식발행초과금 등)을 제외한 금액과 이익잉여금을 더하여 산출하기도 하고, 이익잉여금만을 기준으로 사내유보금을 산출하기도 한다”는 점도 언급하는 등 아직 명확한 회계적 개념이 정립되지 않고 있다.<sup>6)</sup> 이러한 개념적 모호성은 정치적 논쟁의 원인이 되기도 한다. 실제 2015년 9월 기획재정부에 대한 국정감사에서 사내유보금의 범위와 성과를 둘러싸고 정부·여당과 야당이 서로 다른 해석을 내놓았는데, 정부와 여당은 사내유보금은 쌓아둔 현금이라 아니라 기업이 투자 등 사업목적으로 쓰는 필요자산이라고 주장하는 데 반해, 야당은 현대자동차의 한전부지 매입대금 10조원과 같이 투자나 고용과 관계없는 현금이나 부동산 등 자산을 쥐고 있다는 것이 본질이라고 맞선 바 있다.<sup>7)</sup>

이러한 사내유보금에 대한 과세강화는 자원배분의 효율성 측면에서 논의되어 왔으나 여전히 논란은 진행형이다. 앞서 언급한 바와 같이 법안을 추진한 정부나 사내유보금 과세에 찬성하는 측은 장기적 경기침체로 기업투자가 위축되고 이로 인해 기업소득이 가계소득으로 환류되지 않으면 민간소비가 위축되는 악순환을 해소할 수 없다는 입장인 데 반해, 기업이 이익의 사용처와 규모를 경영적 판단에 맡기지 않고 국가가 투자·배당·임금 등으로 사용토록 강제할 경우 기업의 재무구조를 악화시키고 시장효율성을 저해할 것이라는 반론도 함께 제기되어 왔다.<sup>8)</sup>

5) 기업소득환류세제(기업의 미환류소득에 대한 법인세), 근로소득증대세제(근로소득을 증대시킨 기업에 대한 세액공제), 배당소득증대세제(고배당기업 주식의 배당소득에 대한 과세특례)로 구성되며, 각각 법인세법 제56조(신설), 조세특례제한법 제29조의4, 제104조의27이 해당.

6) 현재 사내유보금의 개념과 범위, 성격 등은 법적으로 정의되지 않은 채 법인세법 제56조에서 ‘기업의 미환류소득’으로만 지칭되고 있다.

7) “[2015 국감] 사내유보금 괜찮나? 정부·여당 vs. 야당 ‘폭발’”, 아시아경제, 2015.09.14.

또한 2002년 이후 사내유보된 이익잉여금 비중이 크게 증가(1991년 5.7%에서 2002년 11.9%, 2012년 현재 20.5%)하기는 했으나, 이는 대차대조표상 자본계정의 이익잉여금을 총자산으로 나눈 수치에 불과하며 부동산이나 기계장치 등 유무형의 자산이 모두 ‘사내유보금’에 해당되므로 이익잉여금이 모두 현금형태로 존재한다는 가정에 기반한 추가법인세 강화조치는 과도한 규제라는 주장도 제기되었다(김상헌, 2011). 법률이 정한 자기자본과 각종 설비투자 등을 제외하면 정작 대기업 사내유보금에서 현금성 자산 비중이 크지 않아 투자 및 가계소득으로 환류시킬 여지가 예상보다 크지 않을 가능성이 있으며, 부동산, 설비투자 등 투자금이 포함되어 있어 투자의 증가에도 재무상태표상 유보금의 변화가 없거나 증가할 수 있다는 주장도 있는데(김윤경, 2014), 실제 우리나라 30대 기업의 사내유보금 중 현금성자산(현금 및 현금등가물 + 단기금융상품(예금 등)) 비중은 2013년 현재 17.8%에 불과하다는 정부보고서는 이러한 주장을 뒷받침한다고 하겠다(기획재정위원회, 2014: 16).

아래에서는 이처럼 여러 논란 끝에 시행된 사내유보금(기업의 미환류소득)에 대한 법인세 과세 제도를 충격완화, 정당성 호소, 대중적 이익과 연계, 보상 및 안정성 강조 등 크게 4가지의 전략을 중심으로 살펴보았다.<sup>9)</sup>

먼저 충격완화전략이다. 정부와 국회는 과세대상 기업에 한시적으로 3년이라는 기간 동안만 해당 개혁이 적용되도록 하는 일몰방식을 채택함으로써 (대)기업의 부담과 저항을 완화하고 해당 기간 내에 기업의 배당, 임금인상 등을 촉진하여 가계소득을 진작하겠다는 정책목표를 달성하기 위한 조치를 법률에 담았다. 이런 측면에서 사내유보금 과세는 교통·에너지·환경세, 지역자원시설세 등과 같은 목적세나 임시투자세액공제와 같은 세제와 유사한 방식을 취하고 있다고 하겠다. 다만 정치적 과정에 영향을 가져올 수 있고 공공지출에 직접적인 책임성과 투명성을 강화하기 위해 도입되는 목적세와는 달리, 사내유보금 과세는 추가되는 재원의 용도가 특정 회계로 지정되어 있지 않고 목적세의 기본요건이라 할 수 있는 수익자부담원칙에도 부합하지 않는다는 점에서 차이를 갖는다(기획재정부, 2009; Duncan & Jones, 2003). 무엇보다도 기업소득환류세제 도입은 (대)기업입장에서 보면 현대자동차의 서울 삼성동 부지매입(10조원)과 같은 대규모 고정자산 투자사업이 사내유보금 감축이라는 입법취지에 부합할 뿐 아니라, 기재부장관이 정하는 바에 따라 해당 부동산(토지, 건물)과 각종 배당(잉여금처분에 따른 배당, 중간·분기배당 등)분의 공제가 가능하다. 즉, 사내유보금에는 통상 기업이 보유한 부동산이 포함되어 있으나, 금번 법인세법 개정과 그 부수입법에는 신·증축하는 업무용 건물과 이에 사용된 토지, 향후 투자계획에 비추어 건축 신·증축에 사용될 것으로

8) 이 외에도 찬성측은 미국, 일본, 대만 등과 같이 사내유보를 통해 기업이 배당소득세를 회피하는 행위를 방지할 필요도 제기해 왔다.

9) 해당 세제가 사내유보금이라는 명확한 과세대상이 있다는 점에서 조세귀착 모호화 전략은 제외하였다.

인정되는 토지 등의 경우 공제의 대상이 된다(법률 제56조, 시행령 제93조6항 참조). 따라서 이미 타법에서 정한 자기자본비율(BIS)을 사내유보에서 제할 경우 이번 환류세제의 충격은 생각보다 크지 않을 가능성이 높다.

다음으로 정당성 호소전략이다. 법률안 제정과정을 살펴보면 과도한 사내유보의 축적 문제는 증가하는 가계부문의 부채나 정채된 가계소득과 비교하는 방식으로 그 필요성이 제기되어 왔다. 특히 법안을 추진한 정부는 모든 상장기업이 아닌 소위 재벌기업들에 한정된 과세라는 측면을 강조하면서 법안이 마련되면 대기업에 편중된 국가소득이 중소기업과 설비투자 및 임금의 상승으로 이어질 수 있다는 점을 강조해 왔다. 실제 우리나라 국민총소득(GNI) 대비 기업소득 비중이 OECD 회원국 가운데 가장 높은 25.19%로 평균 18.21%에 비해 7%p 높은 수준이라는 주장이 제기된 바 있는데<sup>10)</sup>, 이러한 국가소득의 기업편중현상은 장기불황에 따른 가계소득의 지속적인 감소와 소득 및 노동시장의 양극화 등을 경험하고 있는 일반 대중에게 기업소득의 유보를 선호하는 기업행태에 대한 비판을 강화함으로써 투자나 임금인상으로 이어지도록 하는 해당 제도입법의 정당화에 유리한 조건으로 기능한다. 실제 이번 사내유보금 과세강화 조치를 추진하는 정부의 입법과정에서 반복적으로 강조된 바는 결과적으로 가계소득 증대와 민간수요 확대를 통해 경기활성화와 장기적인 경영여건 개선으로 이어질 수 있다는 점이다. 이러한 조치의 유사한 사례로 일본의 ‘사회보장과 조세의 일체개혁’(社會保障と税の一体改革)을 들 수 있다. 이는 소비 세율 인상에 의한 세수입(국가·지방, 현행 지방 소비 세율을 제외)을 사회보장의 재원으로 하는 것을 핵심으로 하는데, 일본 정부는 이를 통해 사회보장재원의 안정적 확보와 미래세대의 부담완화를 정당성으로 내세우게 되었다. 따라서 정치인들 뿐 아니라 일반 시민들에게 해당 법률의 반대는 대중적 이익을 가로 막는 행위로 간주되었으며, 북유럽 복지국가의 경우와 같이 재분배를 악화시킬 것이라는 일반적인 관념에도 불구하고 역진적 조세가 복지에 소요될 지불능력을 향상시키는 데 유용한 재정적 수단이 될 수 있었다는 소위 ‘역진적 조세 가설’(Kato, 2003)을 실현하게 되었다.

또한 이번 제도입법은 과도한 사내유보금과 경기불황 및 가계소득 하락의 문제에 대비하는 과정에서 대형 법인들의 기업윤리가 문제시되면서 제도의 정당성이 호소된 경향도 강하다. 이번 법인세법 개정은 비록 2002년부터 자기자본 확충을 저해한다는 이유로 폐지되기는 했으나 적정유보초과소득 추가과세제도(1991년)에서 그 기원을 찾을 수 있다(김원목, 2007). 당시 이 제도의 입법취지는 법인이 소득을 사내에 유보함으로써 주주는 배당소득세 부담을 회피할 수 있고 유보된 소득을 주주에게 배당할 때까지 배당소득세의 과세가 이연되면서 그 기간에 상당하는 기간이익이 발생하는 조

10) “韓 기업소득비중, OECD 국가 중 1위. 법인세 비중 안 높아”, 머니투데이, 2015.10.05.

세부담 회피수단이 되고 있다는 문제제기로 요약된다. 물론 이러한 기업행위가 위법은 아니나 정부는 기업의 합법적인 절세적 조세회피(tax avoidance)를 탈세적인 조세회피(tax evasion)와 동일화를 유발하는 전략을 취한 것으로 보인다(이런 측면에서 2001년 칠레의 반조세회피개혁(anti-avoidance reform) 제정 시 동원된 정치전략과도 매우 유사한 측면이 있다. 이에 대해서는 Fairfield, 2013 참조). 이에 따라 경제엘리트와 친기업적 정치인 등은 두 개념의 미묘한 차이를 설명해야 하는 불리한 입장에 놓이게 되었다. 이는 해당 제도의 목적 중 일부를 대기업의 소득세 회피를 방지하고 정상적으로 배당하는 상장법인 주주와의 과세형평에 돕으로써 정당성을 동원하는 데 유리한 상황으로 작용했을 것으로 판단된다.

그러나 우리나라의 이번 법인세법 일부개정법률안은 가계소득 증대와 같은 담론이 전면이 등장했음에도 불구하고 일본과 같이 증세와 대중적 이익을 단일 개혁정책에 포함시켜 동시에 논의하게 함으로써 증세거부가 대중적 이익에 부합하는 지출조치를 자동적으로 막는 설계가 반영되지는 않았다. 이는 사내유보에 대한 과세논의가 소득불평등 악화와 가계소득 감소와 같은 내부 경제 문제에 대한 강력한 해법으로 제시는 되었지만(정당화 전략) 실질적인 대중적 이익을 연계하려는 정책 목적(대중적 혜택과의 연결 전략)을 가지고 있지는 않았을 가능성이 높음을 말해준다. 실제 이번 사내유보금 과세강화 조치를 추진하는 과정에서 정부의 입법과정은 결과적으로 가계소득 증대와 민간수요 확대를 통해 경기활성화와 장기적인 경영여건 개선으로 이어질 수 있다는 보편적 이익과 연계한 측면이 강했다. 그러나 정부가 강조해 온 이러한 양적인 가계경제 부양효과를 단정할 근거는 마땅히 없었다. 입법과정에서조차 정부는 해당 세제를 통해 어느 정도의 민간경제 활성화가 가능한지에 대한 공식적인 예측을 제시하지 않아왔던 것이다. 결국 최근 사내유보에 대한 법인세 추가과세제도 수립과정에서 일반 대중의 보편적 이익은 ‘임금인상과 같은 언어 속에서 담론적으로만 존재한 것으로 판단할 수 있겠다.

보상 및 안정화 전략도 드러난다. 지난 이명박 정부 법인세율 인하가 실질적인 고용증가와 투자 확대로 이어지지 않은 채 감세혜택이 대기업에 집중되었다는 주장은 대중들의 반기업정서의 확대를 가중하면서 다시 현 정부 들어 법인세 인상(정상화) 요구에 힘을 실고 있다. 이런 가운데 시행된 기업소득환류세제는 법인세 인상 혹은 정상화 논쟁에서 불리해진 (대)기업의 입장을 일정 정도 방어하는 데 활용될 것으로 보인다. 특히 앞서 살펴본 바와 같이 사내유보의 배당전환이 공제대상이 됨으로써 과세대상 대기업들은 굳이 설비투자나 임금인상에 유보금을 투입하지 않아도 될 뿐 아니라, 배당확대를 통한 투자유치 확대와 경영권 방어의 효과도 얻을 수 있다. 이는 미환류소득에 대한 과세가 기업의 경영 자율성을 해치고 법인세의 이중과세에 해당한다는 경제엘리트의 반발을 무마

하는 데 효과적인 제도설계과정이라 할 수 있다.

한편 입법과정에서 정부도 자체적인 이익을 고려한 것으로 보이나, 시행 2년이 지난 현재까지 의도한 정책목표가 달성되지 않음에 따라 최근 정부와 정치권에 의한 법개정 움직임이 다시 나타나고 있다. 정부는 해당 제도가 3년간 한시적으로 시행된다는 점에서 현 정부 임기 내에 대기업들의 대규모 신규투자사업을 촉진하는 성과를 기대했다. 특히 정부는 지난 정부 시기 4대강 사업과 같은 국책 사업이 대규모 재정적자와 공공기관부채로 이어짐에 따라 정권의 안정과 재창출에 유리한 조건을 형성할 정책자금을 직접 조달하기 어려워졌다(김교성·김성욱, 2012). 이는 자연스럽게 민간투자확대에 대한 의존을 강화할 것이며, 이번 입법은 이를 정책적으로 유인할 수 있는 기제로 기능해야 했다. 그러나 실제 제도가 시행된 이후 30대 재벌기업들의 사내유보금은 2015년 말 현재 753조 6천억 원에 이르나, 2014년 환류세제 도입 이후 상장사의 총 배당금은 전년대비 33.1% 증가한 데 반해 기업의 설비투자 증가율은 5.2%, 배당과 같은 공제 대상인 인건비 증가는 5%에 그치는 등 임금인상, 설비투자 확대 및 법인세수 확보와 같은 소기의 정책목표를 달성하고 있다고 보기 어려운 상황에 처하게 되었다. 최근 국회를 중심으로 기업의 미환류소득에 대한 과세의 공제대상에서 배당을 제외하는 방안이 논의되고 있는 것은 이러한 예기치 않은 저조한 성과에 기인한다.<sup>11)</sup> 이들 개정 법률안은 기업의 미환류소득 계산 시 차감항목 중 하나인 배당액을 삭제함으로써 기업의 미환류소득이 제도 본연의 취지인 투자와 임금증가로 이어지도록 하는 데 목적이 있으며, 일부 개정법률안은 지속적인 제도운영이 이뤄지도록 2017년으로 정해진 일몰을 폐지하는 방안을 마련하기도 하였다. 이러한 일련의 법개정 움직임은 비록 법의 취지에 맞는 개선일 수 있으나 정부와 국회는 재계와 추가 증세성격의 재협상을 해야하는 불리한 처지에 놓이게 되었음은 부인하기 어렵다.

## 5. 결론

통상적으로 아무리 효과적이고 이상적인 증세전략을 수립하더라도 가계부문 소득의 지속적인 하락과 함께 대중의 정치적 신뢰가 낮은 상황에서 단기간에 개혁이 성공하기는 어려울 것으로 이해된다. 따라서 과세대상의 적대감을 완화하고 대중적 지지를 동원하는 데 그나마 적합한 대안을 찾는 것은 증세를 고려하는 정책입안자들과 관련 연구자들에게 주어진 중요한 과제라고 하겠다. 지금까지 본

11) 2014년 개정안 통과 이후 현재까지 기업소득환류세제와 관련해 국회에서 논의되고 있는 법인세법 일부개정법률안은 국민의당 박주현의원 대표발의안, 2016.8.23, 새누리당 추경호의원 대표발의안, 2016.6.27, 정부입법안, 2016.9.2. 등 총 3건임.

연구는 Fairfield의 미시전략 분석틀을 활용하여, 재정압력과 소득양극화로 대표되는 국가재정현황을 타개하기 위해 정부와 국회에서 추진한 기업소득환류세제 입법사례를 검토하였으며 분석결과를 간략히 정리하면 [표 2]와 같다.

[표 2] 분석결과 정리

	증세대상의 반대 완화	대중적 지지의 동원
조세 측면	-증세의 일몰방식 채택(3년) -대규모 고정자산 투자와 배당 등 공제	-사내유보를 활용한 투자확대 -수요확대를 통한 경기활성화 -과세형평
혜택 측면	-반기업 정서에 대응 -사내유보의 배당확대와 경영권 방어강화	-가계소득(임금) 향상

이번 기업소득환류세제의 추진과정에서 정부와 국회는 조세측면과 혜택측면의 다양한 전략을 동원한 것으로 확인되었다. 그러나 이들 전략 중 대중적 지지를 동원하는 전략은 해당 입법과정과 취지와 결정과정을 볼 때 다분히 입법화를 위해 동원된 담론일 가능성이 크며, 결국 사내유보를 활용한 주주배당을 촉진하고 이에 따른 법인소득세와 배당소득세의 이중적 확보, 임금인상이나 고용확대가 아닌 기업의 대규모 고정자산투자사업에 대한 법률적 정당화, 법인세 인상 주장과 반기업 정서에 대한 비난회피, 그리고 한정기간 동안만 발효하도록 하는 개문효과(foot in the door)를 통해 민간주도의 투자를 활성화하고 정권의 안정적 조건을 형성하려는 전략과 의도를 확인할 수 있었다. 이러한 분석결과는 기업소득환류세제의 도입이 사실상 증세대상이 되는 (대)기업의 반대를 완화하기 위한 다양한 측면의 충격완화와 혜택부여가 있었을 뿐 제도도입부터 꾸준히 거론되어 온 설비투자 확대에 따른 고용증대나 임금인상과 같은 가계소득 진작, 세입확대에 따른 복지확대 등과 같은 정책효과는 제도설계상 크게 고려되지도, 성과를 기대하기도 어려운 개혁임을 말해준다.

지금까지 정부와 국회, 언론, 학계는 기업소득 환류세제나 담배소비세 인상, 2013년 소득공제의 세액공제 방식으로의 전환, 지자체의 주민세 인상과 자동차세 인상 시도, 소득세율 과표구간 조정 등 지금까지 도입 또는 시도된 다양한 증세노력의 상당한 원인을 복지재정압력이라고 명시적·암묵적으로 전제해 왔다. 그러나 상기의 분석은 역설적이게도 증세가 복지확대의 현실적 요구에 부응하거나 과도한 복지재정지출의 압력을 해소하기 위해 도입된(될 필요가 있다)는 생각이 일종의 재정 환상(fiscal illusion)일 가능성이 크다는 점을 말해준다. 물론 증가하는 복지지출과 타지출 대비 높은 증가율이 정부의 재량적 재정여력을 훼손할 수 있다는 점을 부정할 수는 없으나, 최근 조세재정 개

혁들의 경우 재정여력 압박의 혐의를 받고 있는 복지확대가 구체적으로 어느 정도인지, 복지확대가 증세를 필요로 하는지, 또한 역으로, 증세가 복지확대로 자연적으로 이어질 수 있는지 등 여전히 확정할 수 없는 주장들이 개혁을 정당화하는 논의의 전면에서 등장할 뿐 객관적 근거는 거의 제시되지 않고 있기 때문이다. 다시 말해, 증세가 상당한 정치적 부담과 학술적, 행정적 노력에도 불구하고 실제 복지의 총량을 증가시키는 데 크게 기여하지 못한 채 오히려 재정당국의 부수적인 재정여력만을 증대시키는 데 기여할 수도 있다는 것이다. 따라서 향후에도 다양한 방식의 증세개혁이 전개될 가능성이 높은 바, 동원되는 전략과 담론, 정치적 의도, 제도효과 등을 면밀히 파악하려는 노력이 보다 확대전개될 필요가 있겠다.

■ 참고문헌 □

- 국회예산정책처(2015). 2015 조세의 이해와 쟁점: 3. 법인세.
- 기획재정부(2009). “신진 조세체계 구현을 위한 목적세 정부 추진 필요성”. 2009.1.16.(보도자료)
- 기획재정부(2014). 법인세법 일부개정법률안(정부제출: 11783) 검토보고. 2014.11.
- 김교성, 김성욱(2012). 복지의 양적 확대와 체계적 축소: 이명박 정부의 복지정책에 대한 평가. *사회복지정책*. 39(3). 117-149.
- 김도균(2013). 한국의 자산기반 생활보장체계의 형성과 변형에 관한 연구: 개발국가의 저축동원과 조세정치를 중심으로. 서울대학교 대학원 사회학박사학위논문.
- 김상현(2011). 법인의 사내유보금에 대한 과세방안 연구. 국회예산정책처 연구용역보고서.
- 김성욱(2013). 적정조세부담률 추정모형을 활용한 한국 복지국가 증세가능성에 관한 연구. *한국사회정책*. 20(3). 77-115.
- 김성욱(2014). 복지지출과 조세부담의 적정조합에 관한 연구. 국회입법조사처 정책연구용역보고서.
- 김성욱(2015). 연립방정식 모형을 활용한 사회복지지출과 조세여력의 추정. *사회경제평론*. 46(8). 253-284.
- 김원목(2007). 적정유보초과소득에 대한 법인세의 범리. *사법논집*. 44. 207-250.
- 김윤경(2014). 사내유보금 과세제도 도입의 문제점과 정책방향. 사내유보금 과세, 쟁점과 평가. 한국경제연구원 대외세미나 자료집.
- 김인춘(2011). 스웨덴의 복지체제와 재정: 복지재정과 국민부담의 조화. *유럽연구*. 29(3). 1-31.
- 김윤태, 유승호, 이훈희(2013). 한국의 복지태도와 정치적 역동성: 탈계급성과 정치적 기회의 재평가, *한국학연구*. 45. 183-212.
- 남찬섭, 유태균(역)(2007). 사회복지정책론 분석틀과 선택의 차원. Gilbert, N. & Terrell, P. Dimensions of social welfare policy. 6th ed. (2000). 서울: 나남.
- 박기백, 박상원, 손원익(2007). 목적세의 정치경제학적 모형과 실증분석. 한국조세연구원.
- 박상원(2009). 목적세의 도입과 폐지: 정치경제학적 모형과 이해. *재정학연구*. 2(2). 39-65.
- 성명재, 박기백(2008). 조세·재정지출의 소득재분배 효과: 소비세 및 현물급여 포함. *재정학연구*. 1(1). 63-94.
- 양재진(2012). 한국 복지국가의 조세부담과 조세구조. 2012 한국정책학회 하계학술대회 자료집. 437-460.
- 윤홍식(2012). 복지국가 조세체제의 변화: 복지국가는 어떻게 조세규모를 확대했을까? *한국사회복지행정학*. 14(1). 195-226.
- 오건호(2013). 스웨덴 조세 들여다보기: 20세기 조세의 역사, 구조, 변화. 워킹페이퍼 2013-03. 글로벌정치연구소.
- 은민수(2012). 복지국가의 조세정치: 영국과 스웨덴의 조세개혁을 중심으로. *사회복지정책*. 39(2).

125-155.

전병목, 박상원(2011). 복지재원 조달정책에 관한 연구. 한국조세연구원.

전주성(2005). 목적세가 경제적 효율과 세수에 미치는 영향. *공공경제*, 10(2), 1-25.

정세은(2011). 보편적 복지국가를 위한 세제 개혁 방안. *사회경제평론*, 37(1), 223-254.

최성은(2007). 사회재정지출의 재원조달방안: 목적세에 관한 논의. *보건복지포럼*, 125, 93-101.

Adema, W.(2001). *Net social expenditure, labour market and social policy*. Occasional Paper 52, OECD.

Adema, W. & Ladaïque, M.(2005). *Net social expenditure, 2005 Edition. More comprehensive measures of social support*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 29. Paris.

Buchana, M.(1963). The economics of earmarked taxes. *Journal of Political Economy*, 71, 457-469.

Cichon, M., Cholz, W., van de Meerendonk, A., Hagemeyer, K., Bertranou, F. & Plamondon, P. (2004). *Financing social protection*. ILO.

Dhillon, A. & Perroni, C. (2001). Tax earmarking and grass-roots accountability. *Economics Letters*, 72, 99-106.

Duncan, A. & Jones, A.(2003). *Economic incentives and tax hypothecation*. CPE Working Paper 2/04. UK National Health Service.

FairField, T.(2013). *Going where the money is: Strategies for taxing economic elites in unequal democracies*. *World Development*, 47, 42-57.

Ferrarini, T. & Nelson, K.(2003). Taxation of social insurance and redistribution: A comparative analysis of ten welfare states. *Journal of European Social Policy* 13(1), 21-33.

Ganghof, S.(2006). Tax mixes and the size of the welfare state: Causal mechanisms and policy implications. *Journal of European Social Policy*, 16(4), 360-373.

Kato, J.(2003). *Regressive taxation and the welfare state: Path dependence and policy diffusion*. Cambridge University Press.

Kemp, D.(1980). *Taxation: The politics of change*. The politics of taxation, Proceedings of the 46th Summer School of the Australian Institute of Political Science. Hodder & Staughton, Sydney.

Le, N., Moreno-Dodson, B. & Bayraktar, N.(2012). *Tax capacity and tax effort: Extended cross-country analysis from 1994 to 2009*. Policy Research Working Paper 6252, World Bank.

Mulgan, G. & Murray, R.(1993). *Reconnecting taxation*. London: Demos.

Pessino, C. & Fenochietto, R.(2010). Determining countries' tax effort. *Revista de Economia Publica*, 195-(4/2010), 65-87.

Pierson, P.(1994). *Dismantling the welfare state? The politics of retrenchment in Britain and the United States*. Cambridge University Press.

Razin, A., Efraim S. & Chang N.(2005). *The decline of the welfare state*, The MIT Press.

Sinfield, A.(2003). *Changing tax welfare*. Social Forsknings Instituttet.

Steinmo, S.(1993). *Taxation and Democracy: Swedish, British and American approaches to financing the modern state*. Yale University Press.

Tarrow, S. & Tollefson, E.(1994). *Power in movement: Social movements, collective action and politics*. Cambridge University Press.

Terry, R. & Stephen, B.(1999). The politics and economics of revenue growth: A cross-national analysis. *European journal of Political Research*, 36, 87-118.

Abstract

## Political Strategies of Tax Raising on Corporate Cash Reserves

Kim, Seong Wook

This paper analyzes the micro-political strategy of major reforms to cope with the financial pressures targeted legislative practices tax (corporate income tax on cash reserves) for the company's internal reserves. For this purpose, this study utilized the six reform strategy analysis of Fairfield. The results of this reform promoted by the government and the National Assembly were identified as mobilizing various strategies for successful reform. First taxable businesses have been able to secure the means to avoid such criticism and anti-corporate sentiment among them, it has been increasing the dividend as an opportunity to expand and enhance investment management control defense. However, utilizing the internal reserves investment or economic activation, the achievement of equitable taxation, expanding household income, claims based on public benefits such as welfare funds provided were insufficient objective evidence. The government also promotes it through a new large-scale investment projects of large enterprises, and seems to have expected to establish a stable and favorable conditions for the re-creation of the regime through additional tax increases dividend income. However, the government and the National Assembly have been placed at a disadvantage to have to renegotiate with the company without being achieved the desired objective.

**Key Words:** corporate income tax on cash reserves, tax-raising, political strategy

◆ 2016.10.16. 접수 / 2016.11.30. 1차 수정 / 2016.12.05. 게재확정