

세제개편의 시기와 방식에 관한 연구

- 조세의 정치적 성격을 중심으로 -

2011. 10

박상원 · 전병목

KIPF 한국조세연구원

서 언

우리나라에서 조세제도 개편에 대한 국민들의 관심이 높아지고 있다. 이러한 국민들의 관심은 과거 정부부처 실무자 중심의 조세개편 구도에서 정치적 영향력이 점차 확대되고 있는 것에서 알 수 있다. 특히 노무현 정부의 종합부동산세 신설 등을 기점으로 이명박 정부의 소득·법인세율 인하 등 조세정책이 각 정부의 대표적인 정책으로 등장하고 있다. 조세정책의 정치적 논의는 더욱 가속되어 2010년도 기획재정부 국정감사에서는 우리나라의 세제개편 방식의 시기와 일관성 등에 대한 지적이 있었고 이의 개선도 요구되었다.

조세정책의 시기와 방식에 대한 국민적 관심도가 높아지고 이에 따라 정치적 논의가 활발해짐에 따라 정치적 상황을 고려할 수 있는 분석이 필요하다. 기존의 조세정책 분석이 조세정책의 효과성 등 경제적인 측면에 머물렀다면 이를 유권자들의 지지를 바탕으로 집권하고자 하는 정치적 이해관계자까지 포함할 수 있도록 확대할 필요가 있다.

본 보고서는 조세개편의 시기와 방식에 대한 분석과정에서 유권자 지지를 원하는 정치적 과정을 포함하여 분석하였다. 분석결과 정치적 성향을 갖는 세제개편과 통상적이고 기술적인 세제개편을 분리하여 추진하는 것이 필요함을 보였다. 정치적 관심이 높은 세제개편을 통해 집권당의 공과를 다음 선거에서 평가받고 그렇지 않은 일상적인 세제개편은 비정치적인 논의과정을 통해 효과성을 높일 수 있기 때문이다.

본 보고서의 내용은 전적으로 저자들의 견해이며 한국조세연구원의 공식적인 견해와는 다를 수도 있음을 밝혀두고자 한다.

2011년 10월

한국조세연구원

원장 조 원 동

요약 및 정책시사점

조세정책은 국민들의 생활에 광범위하고도 직접적인 영향을 미치는 중요한 정책이다. 그 중요성으로 인해 조세정책의 내용뿐만 아니라 시기와 방식 등 정치적 과정에 대한 분석이 필요하다. 본 보고서는 이전의 조세개편 내용 중심의 분석에서 벗어나 정책수립의 정치적 과정을 분석하였다. 즉, 유권자들의 지지를 바탕으로 집권하려는 정치적 과정을 명시적으로 분석에 포함하였다.

이론모형에 따르면 대의민주주의라는 기본 전제를 인정하는 한 조세가 정부의 이념을 대변하면서 선거에서 부각되는 현상은 앞으로 강하게 나타날 것으로 판단된다. 또한 세제개편이 대통령 선거 및 정부 수립이라는 정치적 주기와 함께 맞물려 추진될 가능성이 높다. 즉, 선거에서 조세의 역할이 강조되고 정치 세력 간 영향력이 안정적으로 유지될수록, 세제개편은 정권 초기에 강하게 나타나서 정권 말기까지 유지될 가능성이 높음을 보여주고 있다.

이러한 분석에 기초해 볼 때 앞으로는 관료 중심의 세제개편에서부터 벗어나 정치적 논쟁을 통해 세제가 형성되는 현실에 대비할 필요가 있다. 즉, 조세의 정치성을 인정하면서, 이 과정에서 가능한 세제가 합리적으로 결정될 수 있도록 세제개편의 시기와 방식을 모색할 필요가 있는 것이다. 무엇보다 이념적이고 정치성이 있는 세제개편(예: 소득세의 누진도, 상속·증여세 세 부담)을 일상적이고 정기적인 세제개편으로 이원화하여, 시기와 추진 주체를 구분할 필요가 있다. 일상적인 통상적인 세법개정은 매년 이루어지는 것이 당연하다. 하지만 현재는 통상적 세제개편과 정치적인

로 중요한 세제개편이 하나의 틀과 과정 속에서 이루어지기 때문에 양자 간에 부정적 상호작용이 일어날 수 있기 때문이다. 정치적이고 이념적인 세제개편과 통상적 개편의 분리는 국민의 의사를 반영한 조세정책의 형성에 도움이 된다. 즉, 정치적 과정이 잘 이루어질수록, 다수의 정치적 의견에 따라 정책이 결정될 것이고 이는 결국 사회후생의 극대화에 가까워진다는 것을 의미한다. 이념적이고 정치성이 있는 세제개편의 경우 정부 수립 초기에 이루어지는 것이 합당하며, 정권 유지 기간 동안 일관성이 유지되도록 하여 그 성과를 평가하는 것이 옳다. 선거 결과와 정책 성과 간의 연계를 명확히 하여, 선거에서 승리 추구가 높은 정책성과 추구로 연결되는 메커니즘이 필요한 것이다.

이념적이고 정치적인 세제개편과는 별도로 정기적이고 통상적인 세제개편의 경우 현재와 같이 전문적 지식이 있는 관료 중심으로 이루어지는 것이 타당하다. 이러한 세제개편에 있어서는 정치성을 최대한 배제함으로써, 순전히 세금과 재정이라는 측면에서 합리적으로 일관된 제도가 확립되도록 보장할 필요가 있다.

목 차

I. 서 론	9
II. 정치성 측면에서 본 세제개편	13
1. 우리나라 세제개편	13
가. 세제개편 과정	13
나. 우리나라 세제개편의 특징과 정치적 영향	15
다. 세금구조(tax structure)의 변화 추이	20
라. 주요 세제개편의 내용	24
2. 기존 문헌의 소개와 적용	35
가. 세제개혁과 세제개편	35
나. Political budget cycle	37
다. 조세와 선거	40
라. 관료와 정치인	43
마. 소결	45
3. 이론 모형	47
가. 의도	47
나. 모형 설정	49
나. 결과	58
III. 결 론	69
참고문헌	74

표 목차

〈표 II-1〉 세제개편안의 목표와 방향	16
〈표 II-2〉 1977년과 1978년 국세 세목별 세수	21
〈표 II-3〉 1997년 이후 대통령 선거 시기 및 방식	22
〈표 II-4〉 1990년 소득세 세율체계의 단순화	26
〈표 II-5〉 1990년 법인세 단순화	26
〈표 II-6〉 1993년 12월 소득세 세율의 인하	27
〈표 II-7〉 1994년 교통세 신설 내용	28
〈표 II-8〉 1996년 상속세 · 증여세의 개편	28
〈표 II-9〉 제1차 에너지 세제개편 계획(안)	30
〈표 II-10〉 2007년 7월 에너지세제 조정	32
〈표 II-11〉 2004년 11월 발표된 부동산 보유세 개편 방안 요약	33
〈표 II-12〉 2008년 8월 세제개편안에 포함된 법인세 세율인하 계획	35
〈표 II-13〉 2008년 세제개편안에 포함된 종합소득세 세율인하 계획	35

그림 목차

[그림 II-1] TST의 추이	22
[그림 II-2] 정책 결정과 선거의 순서	56

I. 서론

우리나라 세제는 1977년 말 부가가치세 및 특별소비세가 도입된 이래로 전면적인 개혁보다는 매년 필요한 개편이 점진적으로 이루어지고 있다. 물론 교육세·교통세의 신설, 금융소득 종합과세 도입, 소득세 및 법인세 세율 조정, 각종 비과세·감면의 지속적인 신설과 폐지, 에너지 세제개편, 부동산 세제개편 등과 같은 큰 폭의 세제개편은 늘 있어 왔다. 하지만 이들을 근본적 세제개혁에 속한다고 할 수는 없다. 이런 측면에서 본다면 어느 정도 세제의 연속성이 있었다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 한편에서는 세제가 너무 자주 바뀌어 혼란스럽다는 비판도 존재한다. 납세자들의 입장에서는 한 번에 이루어지는 큰 폭의 개혁만큼이나 매년 이루어지는 세법개정도 잦은 변화로 인식되기 때문이다.

세제개혁(tax reform) 혹은 세제개편(tax change)에 대한 국내 연구는 조세제도가 어떻게 바뀌어야 하는지 혹은 그 효과가 무엇인지에 대한 내용이 대부분이다. 이에 비해 세제개편의 시기, 정도, 방법, 절차 등에 대한 연구는 극히 드물다. 현재의 세제개편을 평가하는 의견들도 자신의 주장을 뒷받침할 수 있는 기준이나 이론적 근거를 제시하지는 못하고 있다. 물론 절차와 방법보다는 세제개편의 내용이 국가경제와 국민생활에 더 중요한 영향을 미친다고 할 수 있다. 하지만 본 연구는 동일한 내용과 목적의 세제개편이라고 할지라도, 방식과 시기에 따라 상이한 효과가 나타날 수 있다는 철학에 기초하고 있다. 예를 들어, 정책담당자는 다음 세제개편을 염두에 두면서 현재의 개편안을 마련할 것이다. 더욱 중요한 것은 납세자들도 이를 충분히 예상하여 반응할 것이며, 이로 인해 정책담당자가 의도한 효과가 충분

히 나타나지 않을 수도 있다.

바람직한 세금 즉, 세제개편의 내용에 대한 연구는 재정학을 비롯하여 여러 학문 분야에서 많이 다루어져 왔다. 최적조세이론이나 피구세(Pigouvian tax) 이론, 수익자부담원칙(benefit principle)이나 능부담원칙(ability to pay principle), 수직성 형평성이나 수평적 형평성 기준 등등이 모두 이에 해당한다. 하지만 세제개편의 방식과 시기에 대해서는 교과서적으로 정립된 시각이 존재하지 않는다. 따라서 연구자가 취하는 시각에 따라 그 결과가 달라질 수 있으므로, 어떤 기준과 관점에서 이 문제를 다루고자 하는지를 명확히 할 필요가 있다. 본 연구는 다양한 관점 중에서 민주주의 정치제도와 조세정책이라는 시각에서 접근하고자 한다.

국가의 역할이 현대사회에서 더 커질 수밖에 점에는 대부분의 사람이 동의하지만, 정부 사업의 재원이 되는 세금은 누구도 부담지기를 원치 않는다. 누구도 원하지 않지만 어느 누군가는 세금을 납부해야 하므로, 조세제도는 첨예한 논쟁의 대상이 되기 쉽고 본질적으로 정치적 요소를 가질 수밖에 없다. 또한 누진적 세율구조, 부동산 등 자산 소유에 대한 과세, 상속·증여세 등 부(wealth)의 이전에 대한 과세 등은 현실에서 매우 첨예한 이념적 갈등을 초래하기도 한다. 따라서 세금은 오래전부터 정치적 논쟁의 단골 주제가 되어 왔다.

최근에는 정치경제학적 시각으로 조세를 분석하는 문헌들이 많이 발표되고 있다. 이들은 ‘조세제도를 결정하는 정부가 국민의 후생을 극대화하는 자애로운(benevolent) 존재’라는 전통적 후생경제학 가정을 받아들이지 않으며, 어떻게 정치적 과정들을 통해 정책이 결정되는지에 관심을 갖는다. 그런데 ‘정치’ 혹은 ‘정치적 과정’이라는 표현도 매우 폭넓은 의미를 가지고 있기에, 연구에 따라 다양한 주제를 가지게 된다. 정책담당자거나 정치가의 의사결정에 있어 국민의 의사가 반영되는 방식, 당사자(interest group)의 영향력과 결과, 행정부와 입법부의 관계, 대통령제나 의원내각제나 등의 권력구조, 연방제나 단일

국가나에 따른 차이 등등이 모두 세제에 영향을 주게 되며, 이들은 정치라는 말로 포괄하여 다룰 수 있다.

본 연구는 단일제 대통령제를 취하고 있으며 대통령 선거가 무엇보다도 중요한 정치적 위치를 차지하고 있는 우리나라의 현실을 감안하고자 한다. 즉, 앞에서 나열한 정치 관련 주제 중에서 ‘대통령 선거 및 정권수립이라는 정치일정과 세제개편’에 초점을 맞추고자 한다. 특히 민주주의적 선거와 정권교체 등의 경험의 축적됨에 따라, 조세정책이 내포하는 이데올로기가 대통령 선거 결과 및 새 정부의 정체성에 점차로 중요한 영향을 미치게 될 것이라는 것을 염두에 두면서, 조세개편의 시기와 방식에 어떤 변화가 야기될 것이며 그것의 사회후생 측면의 평가는 어떠한지 분석해 보고자 한다. 이러한 분석에 기초하여, 어떤 시기와 방식을 택해야 하는지에 대해서 단순하지만 중요한 시사점을 도출할 것이다.

마지막으로 세제개혁과 세제개편의 차이를 설명하고 본 연구의 대상을 명확히 하고자 한다. 본 연구에서는 세제개혁보다도 변화의 폭이 작으면서 정기적인 성격의 변화까지도 연구대상으로 삼고 있으므로, 이를 세제개편이라고 부를 것이다. 세제개편이라는 말은 현실에서도 많이 사용되고 있을 뿐 아니라 보고서가 의미하는 바를 나타내는데 가장 적절한 표현이라고 판단된다.¹⁾

본 연구는 모두 3개의 장으로 구성되어 있다. 지금까지 제 I 장을 통해 간단하게 연구의 목적과 범위를 설명하였다. 제 II 장에서는 우리나라 세제개편의 방식과 주요 특징을 요약하고, 세제개편의 내용들도 간략히 서술한다. 이 때 세제개편의 내용과 그에 대한 규범적 평가가 아니라, 시기별 개편과 정부(정권)수립이라는 정치스케줄과의 관계에

1) 기획재정부에서 발간한 『2009 Korean Taxation』에서는 매년의 세제개편을 “tax reform”이라는 번역하고 있다. 본 연구에서 세제개편은 근본적 세제개혁(fundamental tax reform) 뿐만 아니라 이보다 작은 규모의 세제변화도 포함한다.

있어 발견할 수 있는 특징을 설명하는 것이 주된 목표이다. 또한 기존 문헌과 이론 모형을 통해 앞서 던진 질문에 대한 답을 찾고자 한다. 특히 우리나라의 몇몇 현상은 기존 이론으로 설명이 부족한 부분이 있음을 지적하고 새로운 이론모형을 통해 그 특징을 설명해 보고자 한다. 마지막으로 제Ⅲ장 결론에서는 본 연구의 주장들을 요약하고 있다.

Ⅱ. 정치성 측면에서 본 세제개편

1. 우리나라 세제개편

가. 세제개편 과정²⁾

우리나라에서 정기적으로 세제를 변경하는 과정은 세제개편안 발표와 세법의 개정으로 구성된다. 먼저 매년 기획재정부의 세제실 중심으로 세제개편안을 발표하고, 이를 반영한 세법개정안을 국회에 제출하여 심의·의결한다.³⁾ 이를 위해 세제실은 매년 상반기에 당해 세제개편안에 포함될 내용들을 정리하고, 당정협의, 공청회 등의 의견수렴 과정을 거친다. 이렇게 준비된 세제개편안은 매년 8월이나 9월 경에 발표되고, 그 내용들은 언론에서 중요하게 다루어진다.

이렇게 세제개편안이 발표되고 나면 다음 단계인 세법개정이 이어진다. 세법개정안이 확정되기 전에 당정협의, 세제발전심의위원회 개최 등의 과정과 언론을 통한 여론수렴 절차를 거친다. 마지막으로 세법개정안은 차관회의를 포함한 부처 간 협의, 국무회의 의결, 대통령 재가 등을 거친 다음, 국회에 제출되며, 국회에서의 논의를 거쳐 수정·보완된 후 개정세법이 의결·공포된다. 개정된 법률에 기초하여 시행령·시행규칙 등이 마련되어 새로운 조세제도가 확정된다. 지금까지 설명한 세제개편 절차를 요약하면 다음과 같다

2) 세제개편 과정은 박상원(2010)에서 발췌하였다.

3) 기획재정부 세제실은 국세 관련 세제를 담당하며, 지방세는 행정안전부에서 담당한다.

- 기획재정부의 세제실 중심으로 개편이 필요한 항목들을 수집하고 공청회 등 의견 수렴
- 매년 8월~9월경 세제개편안 발표
- 정부와 여당 사이의 당정협의, 세제발전심의위원회 개최
- 차관회의 등의 부처 간 협의, 법제처 검토, 국무회의 의결
- 대통령 재가(裁可)
- 정부의 제·개정안 국회 제출
- 국회에서의 논의 후 의결· 공포 (상임위 → 법사위 → 본회의)
- 법률 제·개정에 기초하여 시행령·시행 규칙 마련

물론 정기적인 세제개편 외에도 부정기적으로 추진되는 세제개편도 있다. 예를 들어 IMF 외환위기 이후인 1998년도에는 위기 극복을 위한 세제개편이 연중 계속 이루어져 2월과 8월 임시국회에서도 세법 개정안이 의결되었다. 또한 정부가 아닌 국회의원이 세제 변화를 주도하여 발의하는 의원입법도 가능하다. 하지만 발의되는 의원입법의 수는 정부제출 개정안보다 훨씬 많은 반면, 통과· 의결되는 수는 적으며, 단지 정부 세제개편에 대한 보완적인 역할을 할 뿐이다.

김진수 외(2008)는 미국, 일본, 영국 등 주요국의 세법개정 절차와 특징을 요약하고 있다. 이에 의하면, 일반적으로 의원내각제를 채택하고 있는 영국, 일본, 독일의 경우 정부입법과 의회입법이 모두 가능하지만 법률안의 질적 완성도가 높은 정부입법의 채택률이 높은 편이다. 특히 영국의 경우 정부 제출의 법률안은 실질적인 내용 변경 없이 의회를 통과한다. 미국은 엄격한 삼권분립을 위해 법안제출권은 의회만 가지고 있지만 연방정부는 대개 여당의원을 통하여 필요한 법안을 발의하는 형태를 취하고 있다. 김진수 외(2008)의 내용을 종합해 볼 때, 우리나라를 비롯하여 여러 나라에서 세제에 대한 정치적 책임은 정부(행정부)가 지고 의회는 이를 견제하는 역할을 수행한다고 요약할 수 있다.

위에서 언급한 세제개편 과정을 엄두에 두면서, 세제개편 시에 영

향을 줄 수 있는 다양한 정치적 요인을 살펴볼 필요가 있다. 첫째, 행정부가 세제개편을 준비할 때 여러 가지 정치적 고려를 하게 된다. 특히 대통령 선거 및 정부(정권)수립이 이루어진 후, 이전 정책과 다른 다양한 의도의 세제개편이 이루어지곤 한다. 둘째, 부처 간 협의 과정에서 정치적 협상 및 타협이 중요한 경우도 있다. 셋째, 선거라는 정치적 과정을 통해 결정되는 대통령(청와대)과 전문관료 사이에 정치적 고려가 다를 수도 있다. 넷째, 세제개편안이 여론 등을 통해 국민들의 의사를 반영하는 정치적 과정도 중요하다. 다섯째, 국회 논의 과정에서 여·야 간의 정치적 고려가 있게 된다. 특히 특정 이해 당사자들에게 영향을 주는 경우 여론이나 국회 대표자들을 통해 이들의 의견이 제시되기도 한다. 이러한 정치적 고려와 영향력은 필연적으로 지금까지의 세제개편에 영향을 주었을 수 있다.

나. 우리나라 세제개편의 특징과 정치적 영향

앞에서 설명한 우리나라 세제개편은 시기와 방식 측면에서 몇 가지 특징을 가지고 있다.

첫째, 중요한 세제개편이 일정한 절차를 통해 정기적으로 이루어진다는 점이다. 세법에는 계속적으로 검토해야 할 항목들이 있기 때문에, 매년 세법이 개정된다는 것은 이상한 일이 아니다. 예를 들어 조세 특례제한법에 포함되어 있는 비과세·감면 항목들은 많은 경우 일몰 적용 조항을 가지고 있어서, 일몰이 도래한 항목들은 삭제 또는 연장을 해야 한다. 따라서 세법개정이 자주 이루어진다는 사실 그 자체보다는, 큰 폭의 주요 개편이 정기적 세법개정과 동일한 스케줄에 따라 이루어진다는 점이 더 중요하다. 물론 2004년 부동산 세제개편, 1·2차 에너지 세제개편과 같이 정기적 세제개편과는 무관하게 이루어진 것들도 있었으나, 이는 예외적인 경우였다.

둘째, 매년 발표되는 세제개편은 유사한 목표와 방향을 표방하고

있어서 언제 어떤 개편이 존재했는지 특정짓기 어렵다. 이는 앞에서 설명한 세제개편의 정기적 성격과 관련이 깊다고 할 수 있다. 아래 <표 II-1>은 지난 10여 년간 정부의 세제개편안에 나타난 목표와 기본방향을 나열한 것이다.⁴⁾ 연도별로 당시 정부가 추진한 정책방향을 포함하고 있기는 하지만, 매 시기별로 특별한 특징을 찾아보기 어렵다. 예를 들어 비과세·감면 축소를 통한 세원기반 확대는 201년, 2002년, 2003년, 2004년, 2006년, 2009년, 2010년 모두에 포함되어 있다. ‘넓은 세원, 낮은 세율’이 지속적으로 추진해야 하는 목표이긴 하지만 매우 반복적이라는 느낌을 지울 수 없다. 중산층, 근로자, 서민생활 지원 등도 매년 등장하는 단골 메뉴이다.

하나의 세제개편안에 서로 상충하는 항목들이 존재하기도 한다. 예를 들어 비과세·감면 축소를 이야기하면서 매년 추가적으로 과세특례가 추가된다. 한쪽에서는 세부담 경감을 이야기하면서 다른 항목에서는 과세권을 강화하기도 한다. 이러한 현상은 세제개편의 내용이 상향식으로 수집되어 정리되기 때문이라고 판단된다. 특별한 아젠다가 나타났을 때 세제개편을 추진하는 것이 아니라 매년 세제개편이 이루어지므로, 당해연도에 필요한 내용들을 각 세목별로 수집하고 이들을 정부정책 방향에 따라 재분류하여 발표하기 때문이다.

<표 II-1> 세제개편안의 목표와 방향

연도	기본 방향 및 목표	
	목표	넓은 세원, 낮은 세율, 경쟁력 있는 세제, 알기 쉽고 간소한 세제
2001	기본 방향	· 불급생활자 및 자영업자 세부담 경감 · 양도소득세제의 정상화 · 기업하기 좋은 환경 조성 · 비과세 감면 축소 등을 통한 세입기반 확대 · 경제 환경 변화에 따른 세제보완 및 납세편의 제고

4) 기획재정부 세제실이 공식적으로 배포하는 보도 자료를 참조하였다.

II. 정치성 측면에서 본 세제개편 17

〈표 II-1〉의 계속

연도	기본 방향 및 목표	
2002	기본 방향	· 중산-서민층과 지방경제 활성화 지원 · 정보화 투자 및 기업 경쟁력 강화 및 동북아 비즈니스 중심국가 실현 지원 · 비과세, 감면의 단계적 축소
2003	기본 방향	· 기업하기 좋은 조세환경 조성 · 세입기반 확충 · 조세의 형평성 제고 · 농어촌·근로자에 대한 세제지원 · 세원투명성 제고 및 세제의 간편화
2004	기본 방향	· 근로자 등 서민/중산층 세금 경감 · 사회간접자본시설 확충, 지역균형발전 등 경제활력 지원 · 기업과세 제도를 국제기준에 맞게 개선 · 세입기반의 확충과 세원의 투명성 제고 · 납세편의 제고
2005	기본 방향	· 경제성장 및 성장잠재력 확충 · 비과세, 감면의 축소를 통한 세입기반의 확대 · 양극화, 고령화에 대응한 세제 보완 · 국가균형발전 · 세제 간소화를 통한 납세편의 제고
2006	목표	지속가능한 폭넓은 경제성장, 조세제도의 선진화
	기본 방향	· 경제활력 제고를 통한 일자리 창출 지원 · 중산서민층생활 안정을 위한 세제지원 · 공평과세 실현을 위한 세원투명성 제고 · 조세 중립성 제고를 위한 비과세/감면 정비 · 조세체계의 합리화, 선진화
2007	비전	단순, 공평, 성장 친화적인 세제 구축
	기본 방향	· 중산/서민층 생활완정 지원 · 미래 성장 동력 확충 지원 · 세원 투명성 제고를 통한 세입기반 확충 · 주요 국정과제 마무리 · 조세제도 선진화
2008	목표	일자리 창출
	기본 방향	· 중·저소득층 민생안정 및 소비기반 확충 지원 · 투자촉진을 위한 저세율 구조로의 전환 · 성장잠재력 확충을 위한 R&D 지원 확대 · 불합리한 조세체계 개선 및 중복된 목적세체계 정비

〈표 II-1〉의 계속

연도	기본 방향 및 목표	
2009	목표	민생안정과 미래도약
	추진 방향	· 민생안정 : 서민중산층, 중소기업, 농어민 등 세제지원 확대 · 지속성장 : 미래 성장동력 확충 세제 강화 · 과세 정상화 : 고소득, 전문직 등 과표 양성화 제고 · 건전 재정 : 중장기 재정건전성 확보 노력 강화
2010	목표	일자리 창출 및 서민생활 안정
	추진 방향	· 일자리 창출지원 · 서민생활 안정 · 지속성장 지원 · 재정건전성 제고

출처 : 세제개편안 각 연도 보도자료

셋째, 세제개편안에 포함되는 내용들은 국가재정이나 납세자들의 경제활동에 큰 영향을 미치는 중요한 것부터 매우 지엽적인 것까지 다양하게 포진되어 있다. 예를 들어 소득세의 경우 전 구간에 걸친 세율인하와 납세자 대부분에게 영향을 주는 세제 변화부터, 일부 업종 단순경비율 조정까지 모두 포함되어 있다.

넷째, 세제개편은 예산안의 발표와 독립적으로 이루어진다. 정부는 차년도 예산안을 편성하여 국회에 10월 2일까지 제출하도록 되어 있다. 물론 예산안 편성 시에 세입 여건에 대해 전망하며, 세제개편안에서도 중장기 재정 소요를 염두에 둔다. 하지만 세제개편안에서 재정 소요와 예산안의 세입전망은 각각 보조적인 역할을 할 뿐이다. 세제는 예산정책과는 무관하게 조세정책 및 세입기반 확보 차원에서, 예산은 세제정책과는 무관하게 정부사업 필요성의 우선순위 측면에서 편성된다.

다섯째, 정기적인 세제개편안은 기획재정부의 세제실 중심으로 이루어져 국세 관련 항목이 대부분을 차지하는 반면, 지방세는 별도로

II. 정치성 측면에서 본 세제개편 19

다루어진다. 예를 들어 2009년 12월 기존 지방세법의 분할, 지방소비세 신설, 여러 세목을 통합 및 조정 등 대폭적인 세법개정이 있었다. 하지만 이 지방세 개편은 2009년 8월 발표된 세제개편안에 전혀 언급되지 않았고, 국세 개편과는 전혀 다른 별도의 과정을 거쳐 진행되었다.

여섯째, 입법부와 행정부의 분리도 중요한 특징 중 하나이다. 8월~9월에 발표되는 세제개편안은 행정부가 주도하여 마련되며, 이 후 국회에서 세법개정 시에 얼마든지 변경될 여지가 있다. 박상원(2010)은 행정부가 제출하는 세제개편안과 최종 세법개정 내용을 비교하여 행정부와 입법부의 의견 차이를 분석하고 있다. 세금은 반드시 법에 명시하도록 하는 조세법률주의를 채택하고 있는 반면, 조세제도는 행정부의 통치영역에 속하므로, 행정부와 입법부의 역할 분리는 필수불가결한 측면이 있다. 하지만 전문적인 지식이 없는 납세자들은 정부의 발표가 바로 제도 변화로 이어진다고 믿기 때문에, 세제개편안과 최종 세법개정에 차이는 종종 혼동을 야기하곤 한다.

지금까지 우리나라 세제개편 방식을 설명하고 그 특징을 살펴보았다. 이들은 때때로 장점이 되기도 하고, 혼란을 야기하는 단점으로 작용하기도 한다. 또한 세제개편의 포괄 범위가 방대하고 각 항목별 효과도 상이한 측면이 있기 때문에, 이들을 모두 분석하여 시사점을 도출하는 것은 불가능하다. 따라서 좀 더 본 연구의 시각, 즉 조세의 정치적 성격에서 논의의 대상을 줄일 필요가 있다. 본 연구는 특별히 세제개편이 대통령 선거 및 정권 수립과 어떤 관계를 가지는지를 집중적으로 다루고자 한다. 우리나라가 대통령제를 채택하고 있으며 지금까지의 세제개편은 행정부 중심으로 이루어져 왔다는 것을 감안할 때, 대통령 선거 및 정권 수립은 세제개편의 정치적 분석에 있어 가장 높은 우선순위를 가지기 때문이다.

다. 세금구조(tax structure)의 변화 추이

본절에서는 정량적 지표를 사용하여 과연 세제개편의 정도가 연도별로 어떻게 다른지 그 대략적인 추이를 살펴보고자 한다. 연도별 세제개편의 정도를 살펴보는 이유는, 비록 표면적인 이유와는 상관없이 세제개편이 실질적으로는 정치 일정과 어느 정도 연관성이 있을 수도 있기 때문이다. 만약 세제개편이 대통령 선거나 정권수립과 연관이 있었다면 선거가 있기 직전 혹은 정권이 수립된 직후 세제개편의 정도가 많았을 것이다.

세제의 변화를 수량으로 표현하는 방식은 여러 가지가 있을 수 있으나 여기서는 특별히 각 세목이 차지하는 비중이 어떻게 변하였는가를 통해 이를 살펴보고자 한다. 구체적으로, Ashworth and Heyndels (2002)와 Geys and Vermeir(2008)가 사용한 세금구조 변화(Tax Structure Turbulence, 이하 TST)를 이용하였다. 이들은 Hymer and Pashigian(1962)이 사용한 시장점유율의 변화 지표를 원용하여 세수구조의 변화를 나타내는 TST 지표를 제시하였는데, 다음과 같이 정의된다.

$$TST_t = \sum_{i=1}^n |r_t^i - r_{t-1}^i|$$

이 때 r_t^i 는 t 기에 r^i 라는 세목이 전체 세수에서 차지하는 비중이다. 따라서 $|r_t^i - r_{t-1}^i|$ 은 r^i 라는 세목의 비중이 전년도에 비해 얼마나 달라졌는가를 나타내며, TST_t 는 t 연도에 각 세목의 비중 변화를 모두 합한 값이 된다. 산술적으로 TST 는 0과 2 사이에 존재하게 되는데, 만약 특정연도에 세제에 큰 변화가 있었고 이 때문에 각 세목의 비중이 크게 변했다면, TST 는 큰 값을 갖게 될 것이다.

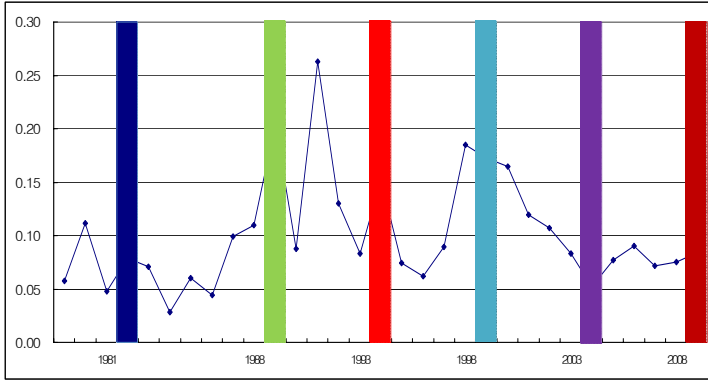
〈표 II-2〉 1977년과 1978년 국세 세목별 세수

(단위: 억원)

	1977	1978
소득세	3,527	4,678
법인세	2,350	3,587
상속	49	38
증여	58	49
자산재평가세	77	68
부당이득세	6	1
부가가치세	2,416	8,352
주세	1,232	1,940
전화세	203	229
특별소비세	999	3,265
통행세	151	42
영업세	2,079	0
물품세	1,320	0
직물류세	439	0
석유류세	1,020	0
전기·가스세	160	0
입장세	73	0
유흥음식세	189	0
인지세(인지수입)	193	249
관세	3,859	6,464
전매익금	2,200	2,800
방위세	3,416	4,733

출처 : 기획재정부, 『조세개요』, 각 연도.

[그림 II-1] TST의 추이



주 : 국세만을 대상으로 함.

자료 : 『조세개요』, 각 연도.

[그림 II-1]은 국세 세목들을 가지고 1978년부터 TST를 계산하여 추이를 그린 것이다. 특별히 1978년부터 추이를 살펴본 이유는 1977년 부가가치세가 도입되면서 많은 세목들이 사라졌기 때문이다. <표 II-2>에서 볼 수 있듯이 당시 주요 소비세였던 영업세, 물품세, 직물류세, 석유류세, 전기가스세, 통행세, 입장세, 유흥음식세 등 8개 세목을 부가가치세와 특별소비세로 재편하였다. 따라서 1977년 세제개편의 폭은 컸다는 것이 자명하다. 뿐만 아니라 우리나라 정치 발전 단계상 과거 세제일수록 본 소절의 시각, 즉 정치적 일정이 연도별 세제개편의 정도에 어떤 영향을 주었는지 살펴보는 데 큰 도움이 되지 않는다.

<표 II-3> 1997년 이후 대통령 선거 시기 및 방식

순서	선거일시	방식	당선 대통령	정당	임기	임기연수
제9대	1978년 7월 6일	간선	박정희	민주공화당	1978년12월27일 ~1979년10월26일	6년
제10대	1979년 12월 6일	간선	최규하	무소속	1979년12월21일 ~1980년8월16일	6년

〈표 II-3〉의 계속

순서	선거일시	방식	당선 대통령	정당	임기	임기연수
제11대	1980년 8월 27일	간선	전두환	무소속	1980년9월1일 ~1981년2월28일	6년
제12대	1981년 2월 25일	간선	전두환	민주정의당	1981년3월1일 ~1988년2월24일	7년
제13대	1987년 12월 16일	직선	노태우	민주정의당	1988년2월25일 ~1993년2월24일	5년
제14대	1992년 12월 18일	직선	김영삼	민주자유당	1993년2월25일 ~1998년2월24일	5년
제15대	1997년 12월 18일	직선	김대중	새정치국민회의	1998년2월25일 ~2003년2월24일	5년
제16대	2002년 12월 19일	직선	노무현	새천년민주당	2003년2월25일 ~2008년2월24일	5년
제17대	2007년 12월 19일	직선	이명박	한나라당	2008년2월25일 ~2013년2월24일	5년

자료 : 송호신 · 전병힐(2010)

세제의 변화, 좀 더 정확하게는, 세목별 비중의 변화가 큰 연도를 대통령 선거 일정과 관련지어 살펴볼 필요가 있다. [그림 II-1]에서 음영으로 강조된 1983년, 1989년, 1994년, 1999년, 2004년, 2009년은 모두 대통령 취임 다음 해를 나타낸다(〈표 II-3〉 참조). 예를 들어 제12대 대통령은 1982년 3월, 제3대 대통령은 1988년 2월, 제14대 대통령은 1993년 2월에 취임하였다. 새로운 정부가 들어선 후 조세제도를 크게 바꾼다면 주로 다음 해부터 효력을 발생했을 것이라고 예상할 수 있으므로 대통령 취임이 있던 다음 해를 살펴보는 것이 의미가 있다.

한 마디로 새 행정부 수립의 다음 해에 세목별 비중의 변화가 대체로 높은 것은 사실이나 이 관계가 아주 명확하다고 단언하기는 어렵다. 세목별 비중의 변화가 높았다고 할 수 있는 1989, 1999년 등이 있는가 하면, 1982년, 2004년과 같이 예년에 비해 작은 해도 있었기 때문이다. 따라서 각 시기의 정치적 상황을 좀 더 자세하게 살펴볼 필요가 있다. 예를 들어 2003년부터 시작된 참여정부의 경우, 정권이 수립된

초기에 세목비중의 변화가 작고, 2006년에 가장 높은 *TST* 수치를 보이는 것은 여소야대의 국회 구성과 관련이 있다. 참여정부 출범초기는 16대 국회가 진행되고 있었는데 그때에 여소야대의 모습이었다. 2004년 시작된 제 17대 국회에서는 대통령 탄핵 사건 등에 의해 당시 여당인 열린 우리당이 과반수 의석을 차지하였다. 즉, 정권초기에는 국회에서의 거센 반대로 인해 본격적인 세제개편을 추진한지 못하다가, 국회에서 안정된 좌석을 확보한 2005년부터 큰 폭의 세제개편이 진행된 것이다.

물론 *TST*를 통해 세제개편의 정도를 파악하는 것은 완전하지 않으므로, 그 한계를 명확히 인식하여야 한다. 첫째, 중요한 제도 변화임에도 불구하고 세수와는 관련이 적은 것들이 많이 존재할 수 있는 이를 전혀 반영하지 못한다. 둘째, 반대로 특정 세목이 경기(景氣)와 같은 요인에 크게 의존한다면 그 비중이 제도 변화와는 상관없이 크게 바뀔 수 있어 잘못된 정보를 줄 수 있다. 셋째, 특정 연도에 발생한 복수의 세제 변화가 한 세목에 반대의 영향을 미쳐 세수 비중은 거의 변하지 않는 경우도 있을 수 있다. 마지막으로 변화된 세제가 몇 해 지난 후에 세수에 영향을 주는 경우도 있고, 아예 명시적으로 개정 세제의 적용을 어느 기간 유예하는 개편도 있을 수 있다. 따라서 *TST*가 세제 변화의 정도에 대해 주는 정보는 제한적일 수밖에 없으며 보완적인 의미로 받아들여야 한다. 따라서 다음 소절에서는 좀 더 직접적으로 세제개편의 내용과 배경을 살펴보고자 한다.

라. 주요 세제개편의 내용

앞 절에서 살펴본 *TST*는 정성적인 측면에서의 효과는 볼 수 없기 때문에 본 소절에서는 세제개편의 폭이 컸던 해의 세제개편 내용을 간략하게 설명해보고자 한다. 이를 통해 그 해 세제개편의 목적과 배경을 이해해 보고자 한다. 특별히 1990년 이후의 세제개편에 대해서

만 언급하고자 하는데, 그 이전 시대의 조세제도에 대해서는 최광·현진권(1997)을 참조하기 바란다.

1) 1990년 세제개편

○ 배경 : 1990년은 1987년 말 헌법 개정과 이에 따른 대통령 선거에 의해 당선된 노태우 대통령이 집권한 지 3년째 되는 해이다. 따라서 집권 중간에 대대적인 세제개편이 이루어졌다는 것이 의아하게 생각될 수 있다. 하지만 1990년 1월 당시 야당이었던 통일민주당(약칭 민주당)과 신민주공화당(약칭 공화당)이 여당이었던 민주정의당(약칭 민정당)이 합당하는 커다란 정치적 변화가 있었다는 것을 고려할 필요가 있다.

○ 주요 내용

- ① 토지초과이득세 시행 : 토지초과이득세는 토지투기 억제를 위해 마련된 조세제도이다. 과세기간 종료일의 지가에서 과세기간 개시일의 지가를 뺀 후 여기에 다시 정상지가 상승분, 개량비, 자본적 지출액, 차감토지추과이익 등을 차감하여 과세표준을 산출하였다. 또한 산출세액에 감면세액 공제, 경감세액 공제 등을 적용하여 납부세액이 계산된다. 토지초과이득세 일부 조항이 1994년 7월 헌법재판소에 의해 헌법불합치 판정을 받아 폐지되었다.
- ② 소득세 세율체계의 단순화 : 소득세 세율체계를 8단계에서 5단계로 단순화하여 세율구조의 누진성을 완화하고 최고세율도 60%에서 50%로 인하하였다. 소득세의 누진구조는 그 이후에도 지속적으로 완화된 1996년도부터는 8천만원 초과에 대해 40%가 적용되었다(<표 II-4> 참조).
- ③ 법인세 : 일반법인, 비상장법인, 비영리법인 등으로 다원화된 세율구조를 하나로 통일시켜 단순화하였다(<표 II-5> 참조).

〈표 II-4〉 1990년 소득세 세율체계의 단순화

1990년		1991년	
과세표준	세율	과세표준	세율
250만원 이하	5%	400만원 이하	5%
250만원 초과 ~ 500만원 이하	10%	400만원 초과 ~ 1,000만원 이하	16%
500만원 초과 ~ 800만원 이하	15%		
800만원 초과 ~ 1,200만원 이하	20%		
1,200만원 초과 ~ 1,700만원 이하	25%	1,000만원 초과 ~ 2,500만원 이하	27%
1,700만원 초과 ~ 2,300만원 이하	30%	2,500만원 초과 ~ 5,000만원 이하	38%
2,300만원 초과 ~ 5,000만원 이하	40%		
5,000만원 초과	50%		

주 : 누진세액 공제는 생략

〈표 II-5〉 1990년 법인세 단순화

1990			1991	
	과세표준	세율	과세표준	세율
일반법인	5천만원 이하	20%	1억원 이하 1억원 초과	20% 34%
	5천만원 초과	30%		
비상장법인	8천만원 이하	20%		
	8천만원 초과	33%		
비영리법인	5천만원 이하	20%		
	5천만원 초과	27%		

2) 1993년 세제개편

- 배경 : 1993년 2월 문민정부가 시작된 이래 첫 번째 세제개편이다. 먼저 문민정부 들어 강조되었던 세계화와 개방화에 발맞추고자 하는 정책목표가 있었다. 또한 1993년 8월 12일 전격 시행된 금융실명제로 인해 급격히 세부담이 증가하는 것을 막기 위해 여러 가지 세제개편이 이루어졌다. 이 밖에 문민정부의 주요 개편에는 부동산실명제 도입, 1996년 상속세·증여세 개편(〈표 II-8〉 참조) 등이 있다.⁵⁾

II. 정치성 측면에서 본 세제개편 27

○ 주요 내용

- ① 소득세율 인하 : 세율구간별로 1%p~5%p 인하(〈표 II-6〉 참조)
- ② 법인세율 인하 : 1억원 이하 20%, 초과 34%에서 18%, 32%로 인하
- ③ 교통세 신설 : 경유와 휘발유에 부과하는 특별소비세를 교통세로 전환하고 세율을 대폭 인상(〈표 II-7〉 참조)
- ④ 감면제도 축소 : 대외환경변화에 대응하기 위해 창업중소기업 감면을 축소, 투자세액공제 축소, 준비금 익금산입기간 축소, 외자 소득공제 축소, 특정 산업감면 축소
- ⑤ 금융소득종합소득 실시 발표 : 1993년 8월 금융소득 종합과세 실시 방침을 발표하였다. 이듬해 12월 금융소득 종합과세 시행을 위한 소득세법을 개정하였고, 1996년 실시됨과 동시에 이자소득 원천징수세율을 20%에서 15%로 낮추었다. 1997년 12월 금융·경제위기 극복을 위해 중단하였다가 2001년부터 다시 실시하게 된다.

〈표 II-6〉 1993년 12월 소득세 세율의 인하

1993년		1994년	
과세표준	세율	과세표준	세율
400만원 이하	5%	400만원 이하	5%
400만원 초과 ~ 800만원 이하	10%	400만원 초과 ~ 800만원 이하	9%
800만원 초과 ~ 1,600만원 이하	20%	800만원 초과 ~ 1,600만원 이하	18%
1,600만원 초과 ~ 3,200만원 이하	30%	1,600만원 초과 ~ 3,200만원 이하	27%
3,200만원 초과 ~ 6,400만원 이하	40%	3,200만원 초과 ~ 6,400만원 이하	36%
6,400만원 초과	50%	6,400만원 초과	45%

주 : 누진세액 공제는 생략

- 5) 금융소득종합과세는 1996년 시작되었다가 1998년 중단되었으며, 2001년 재실시되어 현재에 이르고 있다.

〈표 II-7〉 1994년 교통세 신설 내용

연도	1993년	1994년
세목	특별소비세	교통세
서울	휘발유 : 100% (탄력세율 109%) 경 유 : 10% (탄력세율 9%)	휘발유 : 150% 경 유 : 20%

〈표 II-8〉 1996년 상속세 · 증여세의 개편

1996년			1997년	
상속세	5천만원 이하	10%	1억원 이하	10%
	2억 5천만원 이하	20%	5억원 이하	20%
	5억 5천만원 이하	30%	10억원 이하	30%
	5억 5천만원 초과	40%	50억원 이하	40%
증여세	2천만원 이하	10%	50억원 초과	50%
	1억 5천만원 이하	20%	상속 · 증여세의 세율 및 과세구간 통합	
	3억원 이하	30%		
	3억원 초과	40%		

3) IMF 구제 금융과 1998년 세제개편

- 배경 : 1997년 말 시작된 우리나라의 외환위기는 사회전반에 큰 영향을 주었다. 모든 경제정책이 외환위기 극복과 경제구조의 개편에 초점이 맞추어졌는데, 세제도 예외는 아니었다. 따라서 이 시기의 세제개편은 소비 및 투자 진작을 통한 경기 회복, 기업과 금융기관의 구조조정 지원, 해외자본 유치 확대 등을 목표로 하였다. 공교롭게도 1997년 말 대선에서 최초로 여당과 야당이 바뀌는 정권교체가 이루어졌고 1998년 초 국민의 정부가 출범하였다. 하지만 외환위기라는 큰 경제적 요인에 집중되었으므로 정치적인 의미 혹은 국민의 정부 출범이라는 정치 스케줄과 관련된 세제개편이 있었다고 보기 어렵다.

II. 정치성 측면에서 본 세제개편 29

○ 주요 내용

- ① 기업구조조정 지원 : 기업 양수도 및 자산교환에 대한 양도소득세 감면, 기업주의 개인재산 회사 출연에 대한 증여세 감면, 기업 인수 합병 시 취·등록세 감면, 기업교환이나 사업교환 시 발생하는 양도차익에 대한 법인세 과세이연 및 채무면제의 불환익금산입 등 부실금융기관 기업의 구조조정에 대한 세제지원을 강화하였다.
- ② 외국인 직접투자 활성화 및 투자 및 소비 진작 : 1998년 외국인투자촉진법(FIPL)을 제정하고, 거의 모든 사업 분야를 외국기업에 개방하였다. 세제상의 혜택도 주어졌는데, 고도의 기술을 수반하는 사업을 영위하는 외국인투자기업에 대해서는 법인세 및 소득세를 10년 동안 감면하고, 취득세 · 등록세 · 재산세 · 종합토지세를 감면해 주었다. 또한 급격한 소비 및 투자 침체에 대응하기 위하여 벤처기업 스톡옵션 소득세 비과세, R&D에 대한 감면 강화, 특별소비세 일부 품목 세율 인하 등의 조치를 취하였다.
- ③ 세원 확보 : 경기회복과 실업자 구제를 위해 많은 재정이 투입된 반면 세율인상은 불가능하였으므로, 넓은 세원 확보를 위한 개편이 있었다. 담배에 대한 부가세 부과, 교통세 인상, 과세특례제한법의 제정을 통한 비과세 · 감면의 통제 시도가 그 예라고 할 수 있다.

5) 제1·2차 에너지 세제개편

- 배경 : 2000년 이후 정부는 두 차례에 걸쳐 휘발유와 경유, 수송용 LPG의 상대가격 비율을 조정하는 에너지세제개편을 진행해 왔다. IMF 이후 LPG차량이 폭발적으로 증가함에 따라 수송용 연료 간 상대가격의 왜곡이 심화되어 사회문제를 야기한다고 지적되었다. 이에 대한 대책으로 정부는 2000년에 1차 에너지 세제개편을 단행했다. 하지만 제1차 세제개편이 아직 진행 중이던 2005년에 경유승

용차의 국내 시판 허용 문제가 나오면서 대기오염 악화 우려가 제기되었다. 그리하여 2005년 7월부터 2007년 7월까지 3년간에 걸쳐 휘발유와, 경유, LPG의 상대가격을 재조정하는 제2차 에너지 세제 개편이 있었다.

○ 내용

- ① 제1차 에너지 세제개편(안)은 경유, 등유, LPG(부탄)의 세율을 2001년 7월 1일부터 2006년 7월 1일까지 6차례에 걸쳐 단계적으로 상향조정한다는 것이었다. 당시 계획의 구체적인 내용은 <표 II-9>에 요약되어 있는데, 2006년 7월까지 경유, 등유 및 수송용 LPG 가격을 인상시켜 휘발유(100%) 대비 상대가격을 경유 75%, 수송용 LPG 75%, 등유 55%, 중유 23%로 상향 조정한다는 것이다.

<표 II-9> 제1차 에너지 세제개편 계획(안)

		휘발유	경유	LPG부탄	등유	중유
2000.7	상대가격비(%)	100	47	26	40	22
	소비자가격(원)	1,279	604	337	517	276
	교통·특소세(원)	630	155	23	60	-
2001.7	상대가격비	-	52	32	43	22
	소비자가격		663	409	548	280
	교통·특소세		185	88	84	3
	인상률(%)		9.8	21.3	6.0	1.3
2002.7	상대가격비	-	56	38	45	22
	소비자가격		722	480	579	283
	교통·특소세		244	152	107	7
	인상률(%)		8.9	17.5	5.7	1.3
2003.7	상대가격비	-	61	43	48	22
	소비자가격		782	552	610	287
	교통·특소세		288	217	131	10
	인상률(%)		8.2	14.9	5.4	1.3

〈표 II-9〉의 계속

		휘발유	경유	LPG부탄	등유	중유
2004.7	상대가격비	-	66	49	50	22
	소비자가격		841	624	641	291
	교통·특소세		332	282	154	13
	인상률(%)		7.6	13.0	5.1	1.3
2005.7	상대가격비	-	70	54	53	23
	소비자가격		90	695	672	294
	교통·특소세		377	346	178	17
	인상률(%)		7.0	11.5	4.8	1.3
2006.7	상대가격비	-	75	60	55	23
	소비자가격		959	767	703	298
	교통·특소세		421	411	201	20
	인상률(%)		6.6	10.3	4.6	1.3

자료 : 재정경제부, 강만옥(2007)에서 재인용

- ② 제2차 에너지세제 개편(안)의 주요내용은 수송용 유류인 휘발유 : 경유 : LPG의 상대가격을 2007년 7월까지 연차적으로 100 : 85 : 50으로 조정한다는 것이었다. 특히 경유가 주된 조정대상이었는데, 법정 교통세율을 리터당 2005년 7월까지 46원, 2006년 7월까지 39원, 2007년 7월까지 50원 인상 계획이었다. 또한 세율 인상분만큼 버스·택시·화물차에 유가보조금을 지급하고, 보조금 재원은 주행세 인상을 통해 마련하되 유류가격에 영향이 없도록 주행세 인상분만큼 교통·에너지·환경세를 인하한다는 것이었다. 이러한 제2차 에너지세제개편은 2007년 완료되었지만 완료 당시 경유·LPG 가격 인상을 고려하여 소폭 조정되었다. 즉, 당초 예정대로 경유세율을 인상하게 되면 2006년 11월~2007년 4월 평균가격 기준으로 상대가격비가 100 : 87 : 52가 되어 목표에 벗어나게 되므로, 경유세율 인상폭을 예정보다 낮추고 LPG(부탄) 세율은 소폭 인하하였던 것이다(〈표 II-10〉 참조).

〈표 II-10〉 2007년 7월 에너지세제 조정

	기존	당초 예정	조정
휘발유	744원/ℓ	좌동	좌동
경유	497원/ℓ	559원/ℓ	528원/ℓ
LPG 부탄	352원/kg	좌동	316원/kg

6) 참여정부의 종합부동산세 도입

- 배경 : 외환위기로 급락했던 부동산가격은 이자율 하락과 부동산 금융시장의 확대로 반등하게 되었고, 2001년 이후 서울 강남 등 일부지역을 중심으로 한 차별적인 급등세로 인해 부동산 가격 거품 논쟁이 확산되었다. 참여정부는 여러 부동산 정책을 통해 가격 안정화를 도모하였는데 그 중에 하나가 종합부동산세의 도입이었으며, 가장 첨예한 이념논쟁을 일으켰다.

○ 주요 내용

- ① 정부의 부동산 보유세 개편은 2003년부터 추진되었다. 특별히 종합부동산세는 2004년 11년 4일 발표된 부동산 보유세제 개편방안에서 구체화되었다. 종합부동산세는 전국의 부동산을 유형별로 구분하여 세대별 또는 인별로 합산하고 일정기준을 초과하는 보유자에게 과세하는 세금이다. 즉, 주택·토지 과다보유자에 부과되는 보유세를 이원화하여, 시·군·구에서 재산세를 낮은 세율로 과세하고 2차로 국가가 국세인 종합부동산세를 높은 세율로 과세한 것이다. 이와 더불어 주택에 대한 과세방식을 토지·건물 구분과세에서부터 통합과세로 고치고 과세표준을 실세거래가액(시가)를 기준으로 평가하도록 하였으며, 과세표준 현실화에 맞춰 재산세 세율을 전반적으로 인하였다.

〈표 II-11〉 2004년 11월 발표된 부동산 보유세 개편 방안 요약

	현행	개편안	
		1차 재산세(지방세)	2차 종합부동산세(국세)
주택	○ 토지·건물 구분평가 및 구분과세 · 토지: 종토세 (0.2~5%) · 건물: 재산세 (0.3~7%)	○ 통합평가·통합 과세 ○ 낮은 세율인 0.15~0.5%의 3단계로 재산세 과세	○ 소유주택가액 9억원 초과분은 높은 세율 적용: 1.0~3.0%인 3단계로 과세
나대지	○ 종토세 0.2~5%	○ 낮은 세율인 0.2 ~0.5%의 3단계 로 과세	○ 소유 나대지 가액이 6 억원 초과분은 1.0~ 4.0%인 3단계로 과세
빌딩· 상가· 사무실 등 부속토지	○ 종토세 0.3~2%	○ 낮은 세율인 0.2~0.4%의 3단계로 과세	○ 소유토지가액 40억원 초과분은 높은 세율 적용: 0.6~1.6%인 3단계로 과세
사업용 건물	○ 재산세 0.3%	○ 세율인하(0.25%)	(과세 안함)

자료: 기획재정부·행정안전부, 2004년 11월 23일 발표자료

② 2003년 부동산 대책 발표 이후 주택거래의 급감과 함께 가격이 전반적으로 하락하였으나 2005년 2월 이후 서울 강남을 비롯한 일부 지역에서 주택가격이 급등하게 되었다. 이에 정부는 2005년 8월 31일 부동산 종합대책을 발표하였는데, 종합부동산세의 경우 주택에 대한 과표 적용률을 상향 조정하였고, 종합부동산세 과세 시 세대별 합산 기준금액을 9억원에서 6억원으로 인하하였으며, 세 부담 상한을 기존 50%에서 200%로 올리게 되었다.

7) 2008년 이명박 정부의 세제개편

○ 배경 : 2008년 세제개편은 MB정부가 출범하고 이루어진 첫 번째 세제개편이다. 정부는 투자촉진 등의 성장잠재력 확충을 통한 경제성장, 민생안정 및 소비기반 확충 지원 등을 위해 법인세와 소득세 세율인하를 추진하였다. 2008년 세제개편은 야당의 강력한 반발에 의해 국회 논의중에 진통을 겪었고, 결국 몇몇 개편들은 내용이 바뀌는 경우도 발생하였다.

○ 주요 내용

- ① 법인세율 인하 : 높은 세율 과표구간을 1억원 초과에서 2억원 초과로 상향 조정하였다. 또한 낮은 구간 세율을 13%에서 10%로 (2008년과 2009년에는 11%), 높은 구간 세율은 25%에서 20%로 (2008년은 25%, 2009년에는 22%) 인하되었다.⁶⁾ 2009년 세법이 다시 개정되어 높은 세율 구간 세율이 20%로 인하되는 것은 2년간 인하가 유예되었다가 2012년 귀속부터 실시될 예정이다.
- ② 소득세율 인하 : 종합소득세율을 전 구간에서 1년에 1%p씩 총 2%p 인하하게 되었다. 즉, 8~35%였던 소득세율이 2010년부터는 6~33%가 된 것이다(〈표 II-13〉 참조). 단지 8,800만원 초과와 최고구간 세율은 2009년 12월 세법이 다시 개정되어 인하가 2년 유예되었고, 2012년 귀속부터 실시될 예정이다.
- ③ 양도소득세 세율인하, 1가구 1주택 양도소득세 개편, 교통세·교육세·농어촌특별세의 3대 목적세 폐지 등도 2008년 개편안에 포

6) 법인세율 과표구간 조정과 세율인하는 2008년 전반기에 이미 발표되어 세법개정안이 6월에 제출되었다. 애초에는 높은 세율 구간 세율도 2008년과 2009년에 22%, 2010년에 20%로 낮춘다는 것이었다. 하지만 8월 세제개편안에서는 기존 개정을 수정하여 높은 세율 구간 세율인하가 1년 연기되었다. 즉, 2008년에는 23%로 유지, 2009년에 22%로, 2010년에 20%로 인하한다는 것으로 수정·발표되었다.

II. 정치성 측면에서 본 세제개편 35

함되었으나 국회 논의과정에서 삭제되어 반영되지 못하였다.

〈표 II-12〉 2008년 8월 세제개편안에 포함된 법인세 세율인하 계획

개편 이전		개편 이후			
과표	세율	과표	세율		
			2008년 귀속소득	2009년 귀속소득	2010년 귀속소득
1억원 이하	13%	2억원 이하	11%	11%	10%
1억원 초과	25%	2억원 초과	25%	22%	20%

주 : 누진세액 공제는 생략

〈표 II-13〉 2008년 세제개편안에 포함된 종합소득세 세율인하 계획

과표	2008	2009	2010
1,200만원 이하	8%	7%	6%
100만원 초과 ~ 4,600만원 이하	17%	16%	15%
4,600만원 초과 ~ 8,800만원 이하	26%	25%	24%
8,800만원 초과	35%	34%	33%

주 : 누진세액 공제는 생략

2. 기존 문헌의 소개와 적용

본절에서는 기존 문헌에서 제시하고 있는 다양한 이론적·실증적 결론들을 설명하고 이를 우리나라 세제개편에 적용해 보고자 한다.

가. 세제개혁과 세제개편

Feldstein(1976b)은 세제개혁(tax reform)과 세제설계(tax design)를 구분하고 기존 최적조세이론은 세제설계에 적합함을 역설한 후,

세제개혁에 해당하는 원칙들을 효율성과 공평성 측면에서 제시한 최초의 논문이다. 세제 설계는 아무런 제도가 없었거나 기존 세제를 무시하고 새롭게 조세제도를 만들어 낼 수 있는 상황을 상정하므로, 이미 잘 알려진 최적조세이론이 적용 가능하다. 이에 비해 세제개혁은 기존의 제도를 감안해야 하므로, 최적보다는 단순한 파레토 개선 혹은 사회후생의 증진을 도모하게 된다.

Feldstein(1976b), 이래로 Guesnerie(1977), Diewert(1978), Dixit(1979)와 같은 후속 연구들은 최적조세이론의 분석틀을 원용하면서 이를 세제개혁에 적용하고 있다. Aaron and Gale(1996)은 조세개혁의 경제적 효과에 대해 당시까지의 문헌 결과를 잘 요약하고 있는 서베이 논문이다. 특히 세제개혁을 통해 모든 사람의 효용을 증진시키는 파레토 개선을 이루는 것은 사실상 불가능하므로, 이익을 보는 사람들로부터 손해를 보는 사람들에게 어떻게 보상(compensate)할 수 있는지에 대한 연구도 많이 진행되었다. Feldstein(1976a), Aaron(1985), Zodrow(1988) 등이 이에 해당한다.

이론적 논의와는 별도로 실제 진행되었던 세제개혁을 주제로 하는 외국 문헌들은 주로 1980년대 선진국에서 이루어졌던 세제개편과 연관된다. 예를 들어 Pechman(1988)은 11개 선진국에서 조세개혁 과정과 결과를 설명하였다. 1980년대 여러 선진국에서 일어났던 세제개혁은 소득세의 세원 확대, 소득세 및 법인세 세율 인하, 투자 지원 등의 공통점을 가지고 있는데, 대표적인 예가 미국의 1986년 세제개혁(Tax Reform Act 1976)이다. 미국에서는 아직도 정률세(flat tax system) 도입, 소득세의 소비세 전환, 부가가치세 도입, 세제의 대폭적 간편화 등이 다양한 문헌들을 통해 논의되고 있다.

최근 세제개편의 반복성과 빈번함의 장단점을 다루는 문헌이 발표되고 있는데, 대표적인 예가 Hines(2004)이다. Hines(2004)는 예상하지 못한 탈세에 대한 정부의 대응에 초점을 맞추어, 빈번한 조세개편이 오히려 탈세를 조장하게 될 수 있다는 사실을 증명하였다. 완벽하

게 탈세를 막는 제도는 존재하지 않고 세법개정이 소급 적용되지 못할 경우에, 탈세 방지를 위한 빈번한 조세제도 개편은 초기 탈세자에 대해 일종의 특허와 같은 안전장치를 제공한다.

지금까지 세제개혁에 관한 몇몇 문헌들을 소개하였는데 이들은 전통적 의미의 후생경제학적 접근에 기초하고 있다. 이에 비해 본 연구는 세제개편에 있어 정치적 요인을 강조한다는 데서 큰 차이점을 가진다. 따라서 세제개편과 관련된 정치 경제학 문헌을 좀 더 자세히 살펴보고자 한다.

나. Political budget cycle⁷⁾

정치적 경기순환이론(political business cycle theory)은 선거와 같은 정치적인 요인이 통화, 재정, 소득 등의 거시 경제변수에 영향을 줄 수 있다는 시각에서 출발하였으며, 지금까지 많은 이론적·실증적 연구결과들이 제시되었다. Nordhaus(1975), Lindbeck(1976) 등의 초기 문헌들은 사람들이 회귀적인(retrospective) 기대를 가지고 인플레이를 예상한다는 가정과 필립스 곡선의 논리를 이용하였다. 사람들의 기대가 완전하지 않기 때문에 통화정책이 단기적으로 효력을 보이는데, 정치인들은 자신들에 대한 지지를 높이기 위해 선거 전에 확장 정책을 통해 경기를 부양하고자 한다는 것이다.

이후 문헌들은 사람들이 인플레이션에 대해 형성하는 기대를 정교하게 가정하면서도 동일한 내용을 설명하고자 하였다. Persson and Tabellini(1990)가 강조하고 있듯이, 합리적 기대(expectation)를 할 줄 아는 투표자들은 선거 전의 확장 통화정책이 선거 후 인플레이션으로 이어질 것을 예측할 수 있기 때문에, 단순한 선거 전 확장정책은 표를 얻는 데 도움이 되지 않는다. 따라서 확장 통화정책이 현 정부에

7) Political budget cycle의 문헌들에 대한 소개는 Schneider(2010)에 나오는 순서를 따랐다.

대한 능력에 대해 실질적인 시그널 역할을 할 수 있을 때에만 경기순환이 발생하게 된다. Alesina, Cohen and Roubini(1997), Drazen(2000b) 등의 서베이 논문은 정치적 경기순환이론을 자세히 다루고 있다. 그런데 여러 실증분석 연구들은 이론에서 예상하는 정치적 경기순환이 실제로는 자주 관찰되지 않는다는 사실도 알려 주고 있다. 예를 들어 Drazen(2000a)와 Drazen(2000b)는 최소한 선진국(developed country)에서는 이론적 통화정책 모형과 기존 문헌이 제시하는 예측들이 현실에서 잘 발견되지 않음을 지적하였다. 선진국에서는 통화정책이 정치적인 요인에 영향 받지 않도록 제도적 장치를 마련하고 있기 때문이다.

따라서 최근에는 재정정책에 좀 더 초점을 맞춘 정치적 예산순환이론(political budget cycle theory)이 많이 연구되고 있다. 정치적 예산순환이론은, 선거 전후에 통화정책이 달라진다는 정치적 경기순환이론과 같은 맥락에서, 선거 전의 확장적인 예산편성과 선거 후에 수축적 재정정책이 경기순환이 발생시킨다는 주장이다. 이 경우에도 충분히 합리적인 투표자들은 설득시키기 위해서는 확장적인 재정정책이 현 정부의 능력을 암시해 줄 수 있어야 한다. 이 부류에 속하는 대표적인 논문이 바로 Rogoff(1990)이다.

Rogoff(1990)는 투표자들이 동일한 세수로 더 많은 공공재를 공급하는 정부를 선호하는데, 세수 대비 공공재 공급량은 정부의 능력에 따라 달라진다고 가정하였다. 즉, 능력 있는 정부만이 경제에 큰 왜곡을 주지 않으면서 공공재 공급을 선거 전에 늘릴 수 있다. 투표자들은 물론 능력이 많은 정부를 선호한다. 그런데 정부의 능력은 확률적으로 결정되기 때문에, 정부는 자신들의 미래 능력에 대해 국민들보다는 잘 알아도 완전한 정보를 가지고 있지는 않다. 흥미로운 점은 정부 자신들도 불필요하게 재정적자가 커지는 것을 원하지 않는다는 것이다. 왜냐하면 재정적자는 결국 세금을 통해 갚아야 하는데 그 경우 경제에 큰 충격을 주며 이는 정부에 정치적 부담이 되기 때문이다.

그런데 재정적자에 대해 투표자들이 충분한 정보를 가지지 않은 경우, 다시 말해 높은 공공재 공급이 재정적자로부터 가능한 것인지 아니면 정부의 능력이 높아서 그런 것인지 확신하지 못한 경우, 선거 전에 세금은 낮추고 지출은 늘리는 현상이 나타난다. 이는 능력이 높은 정부는 향후 재정적자의 비용을 감수하면서까지 선거 전에 확장적인 재정정책을 통해 자신의 능력이 충분이 높다는 것을 알릴 수 있기 때문이다. 이는 일종의 신호게임(signaling game)에서 분리(separating equilibrium)균형이 나타나는 것으로 이해 가능하다. Rogoff(1990) 이래로 유사한 이론적 결과들이 제시되고 있고, 이에 기초한 실증분석도 많이 연구되고 있다. Alesina et al.(1997), Schuknecht(1996), Keech and Pak(1989), Persson and Tabellini(2003) 등이 그 예이다.

최근에는 재정순환의 성립 여부에 대해 하나의 결론을 제시하기보다는 어떤 국가나 제도하에서 재정순환이 잘 나타나는지 설명하는 문헌들이 설득력을 얻고 있다. 예를 들어 Shi and Svensson(2006)은 선거에서 이겼을 때 정치인들이 누리는 이득과 정보를 가진 투표자들의 비중이 나라마다 다르다는 점에 주목하였다. 정치인들이 누리는 이득이란 부패(corruption)나 뇌물 등이고, 정보를 가진 투표자들이란 후보자의 능력에 대해 잘 알고 있는 사람들을 말한다. Shi and Svensson(2006)은 85개국의 25년 패널자료를 구축한 후 예산순환이 선진국에서보다 개발도상국에서 더욱 잘 발견됨을 보였고, 이는 선진국 투표자들이 자국의 재정정책에 대해 많은 정보를 가지고 있거나 청렴한 사회이기 때문이라고 해석하였다.

Brender and Drazen(2005)도 나라와 구간을 구분하여 서로 다른 효과가 나타남을 보였지만, 단순히 개발도상국이 아니라 새로운 민주주의를 경험하게 되는 나라에서 재정순환이 강하게 나타남을 보였다. 즉, 선진국이라 할지라도 새롭게 민주주의 제도가 도입되게 되는 경우 투표자들이 선거에 익숙하지 못하거나 재정정보를 정확히 활용하지 못하기 때문에, 정치가들에 의한 조작이 가능해지는 것이다. Alt

and Lassen(2006)도 이와 유사하게 재정정보가 투명할수록 예산순환이 나타날 가능성이 적다는 점에 착안하여 실증분석을 하였다. 즉, 19개 OECD 국가 자료를 이용하여 실증분석한 결과에 따르면, 재정투명성 지표를 설명변수에 포함시키면 정부부채나 예산적자를 훨씬 더 잘 설명한다는 것이다.

Schneider(2010)은 이보다 한발 더 나아가 재정 투명성이나 재정규율이 강한 선진국에서도 정치적 예산순환이 나타날 수 있다는 점을 주장하였다. 즉, 서독의 재정자료를 가지고 실증분석한 결과, 재정적자 자체는 잘 통제되는 경우임에도 불구하고 여전히 선거 전에 특정 분야의 재정치출이 늘어나는 현상은 실증적으로 발견된다는 것을 보였다.⁸⁾

다. 조세와 선거

앞에서 언급한 정치적 예산순환이론은 세입과 세출 등을 모두 분석 대상으로 삼고 있으며, 재정적자의 주기적 성격에 주목하고 있다. 본 소절에서는 세제 측면에 초점을 맞추고, 조세정책과 선거결과와의 관계를 분석한 논문을 주로 살펴보고자 한다. 결론적으로 지금까지 문헌들은 세금정책이 그 자체의 정당성과 관계없이 현재 집권 정치인에게 부정적 영향을 미친다는 점을 인정하고 있다.⁹⁾

먼저 세수증가가 선거 결과에 있어 집권 여당에 부정적 영향을 미친다는 연구가 많이 존재한다. Pelzman (1992), Sobel(1998), Niskanen (1975) 등이 대표적인 예이다. 하지만 Hansen(1999)과 같이 세수와

8) Shi and Svensson(2006)와 Alt and Lassen(2006)은 이론적 모형도 제공하고 있는데, 이들 모형은 Rogoff(1990)과 달리 모든 현직 정치인들이 재정순환을 야기하고자 하는 유인을 가진다. 이에 반해 Rogoff(1990)는 시그널 모형의 특징을 가지는데, 분리균형(separating equilibrium)에서만 유능한 정치인들이 자신의 능력을 알리기 위해 재정순환을 야기하게 된다.

9) 기존 문헌에 대한 설명은 Geys and Vermeir(2008)의 순서를 따랐다.

선거 결과와의 관계가 불분명하다는 연구도 존재하므로, 쉽게 보편화시킬 수는 없다. 이후 문헌들은 좀 더 정교한 접근을 하였는데, 일반적인 세금보다는 소득세와 같은 직접세의 부정적 영향이 크다는 점, 세수보다는 새로운 세금 도입이 정치적 부담이 된다는 점, 세수의 증감과 관계없이 조세 개혁 혹은 세제 변화 그 자체가 정치적 부담이 된다는 점, 선거 직전 해에는 세제구조를 변경하지 않는 경향이 있다는 점 등을 보여주었다. Pelzman(1992), Besley and Case(1995), Rose(1985), Ashworth and Heyndels(2002), Geys and Vermeir(2008) 등이 이에 해당하는 문헌들이다.

특히 세수 중립적인 변화라도 선거결과에 부정적인 영향을 준다는 주장은 정치적 예산순환이론의 아이디어, 즉 낮은 세금이 현역 정치인의 능력에 대한 신호(signal) 역할을 한다는 논리로는 잘 설명되지 않기에 매우 흥미롭다. 이 현상은 세금이 가지는 독특한 성격에도 기인한다고 할 수 있다. 이현우(2007)은 선거 전에 이루어지는 세제 변화가 유권자들로 하여금 세금 그 자체에 대한 반감을 상기시키는 역할을 할 수 있음을 지적하였다. 또한 유권자들은 이득보다 손해에 민감하게 반응하기 때문에 세금이라는 언급 자체만으로도 선거 결과에는 부정적 영향을 줄 수도 있다는 것이다.

Ashworth and Heyndels(2000)의 분석도 흥미롭다. 그는 정치가들이 세수 확보를 위해서 어떤 세목을 주로 선택하는지 연구하였다. 특히 세제 변화에 따른 정치적 비용이 존재하는 간단한 이론모형을 통해 세부담을 높여야 할 필요가 있을 때에 선택되는 세목들과 세부담을 낮추어야 할 필요가 있을 때에 선택되는 세목들에 차이가 있을 수 있음을 보였다. 또한 이 결론을 서베이 자료를 통해 실증적으로 확인하였다. Ashworth and Heyndels(2000)은 세수 증감 방향에 따라 어떤 경우에는 여러 세목을 선택하고, 반대 경우에는 한 세목의 세부담만 집중하여 변경시킬 유인도 있음을 보였다. 이러한 비대칭성은 여러 가지 방법으로 설명할 수 있다. 예를 들어 한 세목의 세부담 변화

로부터 오는 정치적 비용이 체증하는 경우, 한 세목 변화로부터의 고정비용이 존재하는 경우에 비대칭성이 나타나게 된다.

우리나라에서의 논의는 현재의 우리나라 조세를 어떻게 개편해야 하는지를 다루는 것들이 대부분을 차지한다. 대표적인 예로는 한경동(1998), 김유찬(2002), 나성린(2005), 한국재정학회(2008), 김승래(2009), 김승래(2010) 등이 있으며, 그 밖에도 많은 논문과 보고서들이 매년 발표되고 있다. 이들은 모두 향후 필요한 세제정책과 그 효과를 논의하고 있으나 본 연구처럼 세제개편의 시기 및 방식과 정치적 관계를 직접 다루지 않고 있으므로 자세한 논의는 생략하고자 한다.

몇몇 우리나라 연구들은 실증분석을 통해 선거의 존재가 재정정책에 미치는 영향을 다루고 있다. 예를 들어 박노옥(2004)은 1991년부터 1999년까지의 기초자치단체의 수입 측면 재정자료를 분석한 후, 지방자치단체장 선거의 정치적 경쟁이 심한 지역이 재정자립도 증가율이 떨어지고 이전재원에의 의존도 증가율은 높아졌다는 것을 보였다. 박노옥(2004)에 의하면, 정치적 경쟁이 심한 지역일수록 중앙정부가 이전재원을 많이 배분할 유인이 있다는 것이다.

박기백·김현아(2006)도 1990년부터 2003년까지 기초자치단체를 중심으로 한 패널 자료를 통해, 지방자치제 도입 이후 보조금의 비중은 증가하고 지방세의 비중은 낮아졌음을 보였다. 이들은 지방자치제로 인해 낮아진 중앙정부의 통제권을 보조금을 통해 강화하려 했을 가능성이 있다고 주장하였다. 또한 선거에서의 경쟁 정도가 심할수록 지방재정운영은 일반행정비나 시설투자가 많이 증가한다는 것을 보였다. 즉, 이들 분야 지출은 일반 투표자들에게 가장 어필할 수 있다는 것이다.

송호신·전병렬(2010)의 경우 우리나라에서 정치적 재정순환이 나타나고 있는지 실증분석하였다. 이들 결과에 의하면 노태우 및 김영삼 정부 기간의 대통령 선거가 총지출을 유의하게 증가하는 경향이 발견되었으나 김대중 및 노무현 정부 시기에는 상관관계가 나타나지

않았다. 지방선거의 경우에는 기초자치단체의 특성을 통제 한 후에도 경상지출과 물건비 항목 지출이 지방선거의 주기성과 유의한 상관관계를 보이고 있다.

라. 관료와 정치인

앞에서 우리나라 조세개편의 특징을 살펴보면, 정치인 중심보다는 관료가 정책결정의 주체가 되었다는 점을 언급하였다. 어떤 경우에는 양자를 구분하기 어려운 경우도 있으나, 학술적인 관점에서 양자는 중요한 차이점을 지닌다.

관료나 정치인들은 모두 직접적인 금전적 이익을 추구하는 존재라고 보기 어렵다.¹⁰⁾ 정치인들은 선거에 의해 직접 선출되거나 혹은 선거에 의해 선출된 자에 의해 임명되는 사람들을 지칭한다. 따라서 이들의 목적함수는 다음 선거에서 이기거나 최소한 유력한 영향력을 미쳐 자신의 정치적 입지를 공고히 하는 것이라 할 수 있다. 이에 비해 관료들은 신분이 보장되는 동시에 행정관련 업무를 직업으로 가진 사람들이다. 관료제는 서열구조(hierarchy)를 가지고 있기 때문에, 관료들에게는 승진이나 안정적 직급유지가 매우 중요한 목표가 된다.¹¹⁾

관료에 있어 높은 지위는 더 많은 재량권의 행사로도 해석할 수 있다. 재량권을 가진다는 것은, 규제(regulation)와 관련된 판단을 내릴 수 있을 뿐만 아니라 정책 결정에 있어서도 자신의 의지를 반영할 수 있게 해 준다. Niskanen(1971)이 일찍이 언급하였듯이 관료는 자신이 행사하는 예산의 크기를 극대화하는 측면도 있는데, 큰 예산이란 결국 구체적인 공공사업 배분에 있어 큰 재량권의 획득이라고 볼 수 있

10) 이때 직접적인 금전적 이익은 예를 들어 성과에 따라 성과급이 배분되는 것을 의미한다.

11) 승진이나 직급 유지와 같은 인사 측면 외에, 적은 업무 부담이나 낮은 스트레스, 사회적 존경심, 안정된 보수 등도 관료들의 목적함수에 포함시킬 수 있다.

다. 관료의 재량권은 정부가 독점적 위치에 있기 때문에 발생한다(Hillman 2009). 조세의 경우도 마찬가지이다. 조세권은 오로지 정부에만 독점적으로 주어지는 권력인 것이다.

사실 관료제(bureaucracy)는 보통 정부와 관련된 조직이나 기관에 사용되는 것이 보통이지만, 원래는 어떤 형태나 규모의 조직에 적용될 수 있는 개념이다. 관료제는 예나 지금이나 국가의 행정업무를 해결하기 위한 주요 수단이다. 전통적으로 관료제의 목적은 기관이나 조직의 목적을 최소한의 재원과 비용을 가지고 가장 효율적으로 달성하는 데 있다고 할 수 있으며, 이는 막스 베버가 관료제를 매우 합리적인 조직 형태로 본 것과 일맥상통한다 하겠다.

막스 베버가 관료제의 합리성을 강조한 반면, 현재는 이상적인 기능 외에도 비효율 혹은 부패 등과 연관하여 언급하는 경우가 많으며, 관료주의라는 표현은 부정적 어감을 내포하기도 한다. 조세나 재정 문제에 있어서도 마찬가지이다. 앞서서도 언급하였듯이 관료들이 개인적인 이익 추구에만 몰두한다면 국민들의 의사가 반영되는 정책 결정이 이루어지지 않는다. 또한 관료의 서열구조(hierarchy)는 책임소재를 불분명하게 만들어 올바른 결정에 방해가 되기도 한다. 예를 들어 한명의 관료에게 잘못된 정책의 책임을 추궁할 때 그는 결정이 상부에서 이루어졌다고 주장하여 비난을 피할 수 있는 것이다.

관료의 정책 결정은 그 성과를 측정하기 어렵다는 측면에서도 단점을 가진다. 공공조직의 경우 감사 및 감독의 중요한 견제 역할을 하는데, 감사 및 감독은 법적인 순서를 잘 지켰는지, 부패가 없었는지, 사적인 이익을 취하지 않았는지에 등은 판별할 수 있어도, 추진된 정책이 사회적으로 바람직한 것인지는 판별하기 어렵기 때문이다.

하지만 관료제 자체를 부정적으로만 볼 필요는 없다. 애국적인 의식을 가진 관료인 경우, 또는 관료의 개인적 이익추구가 사회적 이익추구로 연결되는 시스템을 가진 경우, 관료가 추구하는 조세정책은 사회의 발전을 도모할 것이다. 또한 관료들은 정치인에 비해 사회의

즉각적인 요구나 정치적 압력에 좀 더 중립적일 수 있으므로 장기적인 정책 추구가 가능할 수도 있다

마. 소결

앞에서도 강조하였듯이 세금이라는 제도의 특성상 다양한 이해관계와 정치적 요인이 영향을 줄 수 있는데, 본 소고는 대통령 선거와 새 행정부의 출범이라는 정치적 일정이 세제개편에 어떤 영향을 주는지에 초점을 맞추고 있다. 이를 위해 지금까지 제1절에서는 우리나라 세제개편 과정, 특징, 정량적 변화 추이, 추진 배경과 내용을 살펴보고, 제2절에서는 기존 문헌의 결과들을 소개하였다.

기존 연구는 세금이 민감한 선거 이슈가 될 수 있음을 보여주고 있다. 특히 정치적 예산순환이론에 의하면 선거 전 집권 정치인은 세금을 경감하여 유리한 투표 결과를 유도하려고 한다. 세금 자체가 정치적으로 분리한 요소이기 때문에 선거 전에는 아젠다가 되는 것조차 피하고자 한다는 주장도 존재한다. 이는 바꿔 말해 선거 후 새 행정부가 집권하였을 때 큰 규모의 세제개편이 나타날 것이라는 말도 된다.

그런데 기존 연구 결과들, 특히 정치주기와 조세정책 간의 관계에 대한 이론들을 우리나라 대통령 선거 및 새 행정부 출범이라는 정치적 일정에 직접 적용하기는 어렵다. *TST* 라는 정량적 분석 틀에 의하면 새 행정부 출범이 세제개편의 폭에 어느 정도 영향을 준 것처럼 보이나 그 관계가 명확하다고 할 수는 없다. 각 연도의 세제개편을 살펴보아도, 적어도 표면적으로는 대통령 선거나 행정부의 출범이라는 정치적 요인보다는 경제적 상황, 재정여건, 세제의 합리화 혹은 선진화를 추구해 왔다. 다시 말해, 최소한 참여정부 이전까지는, 우리나라의 세제개편이 비정치성과 중립성을 표방하였다고 볼 수 있다.¹²⁾ 물론

12) 물론 여기서 '비정치성'이란 말은 대통령 선거와 무관해 보인다고나 이념적 색깔을 드러나지 않았다는 의미일 뿐, 다른 아무런 정치적 영향

세제개편의 추진 과정과 평가에 있어서 이념적·정치적 논쟁이 등장하기도 했지만 이는 종합부동산세, MB 정부의 감세 정책 등 최근에 두드러지는 현상일 뿐이다.

만약 ‘지금까지의 세제개편이 비정치성을 표방했다’는 본 연구자의 전제와 인식이 옳다면 그 원인과 이유에 대해 생각해 보는 것도 흥미롭다고 할 수 있다.

첫째, 우리나라는 정부수립에 있어 민주주의의 경험이 부족하였다. 따라서 정권이 평화적으로 교체되고 그 과정에서 권력이 이양되며, 이를 위해 정책결정에 있어 이념적 대립을 반영하는 경험들이 많지 않았던 것이다. Brender and Drazen(2005)은 새로 민주주의를 경험한 나라에서 재정순환이 강하게 나타난다고 주장하였는데, Brender and Drazen(2005)은 한국의 민주주의 기준을 1988년으로 잡고 있다. 즉 Brender and Drazen(2005)의 기준에 의하면, 최소한 1988년 이전에는 정치가들은 조세와 같은 정책을 결정함에 있어 선거의 영향을 고려할 필요가 없다. 뿐만 아니라 최근에 이르기까지 세제를 비롯한 정책이 정치주기의 핵심인 대통령 선거에 있어 결정적인 역할을 하지 않았다. 이보다는 정치 자체의 이슈인 지역주의, 과거 군사 정부 관련 요소, 부패문제 등이 대통령 선거 결과에 큰 영향을 주었기 때문이다.

둘째, 정부 주도의 경제개발 또는 외환위기 등의 경제위기 극복이라는 당면과제가 중요하였기 때문에 조세정책도 이를 뒷받침하는 역할에 충실하였다. IMF 구제 금융시기의 세제 대응이 그 대표적인 예가 된다. IMF 구제 금융시기의 세제정책은 기업의 구조조정을 원활하게 하는 데 초점이 맞추어졌다. 이 기간이 국민의 정부 출범과 시기를 같이하고 있는데, 이는 우연일 뿐이며 IMF 이후의 세제개편을 ‘국민의 정부’가 지향하는 정치적 방향성의 산물이라고 보기 어렵다.

셋째, 관료들이 정책 수립에 주된 역할을 했는데, 고급 인력이 관료

력이 없었다는 말은 아니다. 예를 들어 비과세 감면에 있어 이해당사자들에 대한 정치적 고려가 있었을 수 있다.

로 지원하고 이들이 엘리트적인 정부관을 가졌다는 배경도 한 원인이 된다. 정책결정에 있어 ‘관료’와 ‘정치인’은 때때로 혼용하기도 하지만, 이들이 가진 인센티브가 전혀 다른 경우도 많다.¹³⁾ 만약 관료보다 정치인이 좀 더 주도적으로 세제개편을 주도하였다면, 세제개편은 시기와 방식에 있어 훨씬 정치적인 모습을 띠었을 것이다.

마지막으로 세제개편과 정치성의 관계는 최근에 와서 그 경향이 크게 바뀌고 있다는 점을 강조하고자 한다. 대표적인 예가 참여정부의 부동산 세제 정책과 MB 정부의 소득세·법인세 인하 정책인데, 이들은 첨예한 이념 논쟁을 야기했다. 그리고 이러한 경향은 선거와 민주주의 경험의 더욱 축적되는 미래에 더욱 강하게 나타날 가능성이 크다. 따라서 이러한 우리나라 특수성에 기초하여 향후 세제개편의 방식과 시기에 대한 예상과 평가를 할 필요가 있다. 구체적으로 다음 소절에서는 이론 모형을 통해 선거에 있어 조세정책의 중요성이 커질 때, 세제개편의 시기와 정치적 주기와의 관계가 어떻게 나타날 수 있는지 설명하고자 한다.

3. 이론 모형

가. 의도

대의 민주주의를 통한 정치적 경험의 축적이란, 선거를 통해 국민의 대표가 선출되고 이들이 주어진 기간 동안 집권층의 역할을 수행한 후 다시 선거를 통해 이를 평가하는 과정이 반복적으로 이루어지는 것을 의미한다. 특히 대통령제를 채택하고 있는 나라의 경우, 대통령의 선출과 집권 행정부의 수립은 가장 중요한 정치적 과정이라고 할 수 있다.

13) 관료의 인센티브에 대해서는 제Ⅱ장 제2절 라항에서 자세하게 다뤘으므로 여기서는 생략한다.

조세정책은 이러한 정치적 과정으로부터 큰 영향을 받게 된다. 무엇보다 조세정책이 각 정치 세력의 이념적 성향을 반영하게 된다. 다양한 이념을 가진 집단이 선거에서 이기기 위해 경쟁하면서 자신의 정책을 발표하는데, 중요한 아젠다 중 하나인 조세도 이 과정에서 각 집단이 내세우는 정치적 성향을 반영하게 된다. 또한 앞으로 있을 선거의 결과는 현재 정책의 효과에 의해서도 영향을 받게 된다. 다시 말해 현재의 조세정책은 선거 이전에 공약의 일부분으로 발표되었던 것을 실현하는 의미가 있을 뿐 아니라, 다음 선거에 좋은 영향을 미치기 위해 결정되는 측면도 있다는 것이다. 대통령 단임제를 취하고 있는 나라에서 현 행정부의 수반인 대통령이 다음 선거의 결과에 관심을 가진다는 가정은 여러 가지 측면에서 정당화될 수 있다. 특히 이 과정에서 정당이 주요한 역할을 한다는 사실도 주목할 필요가 있다. 정당은 유사한 이념과 정책을 지닌 사람들이 서로 협력할 수 있는 공간을 마련해 줄 뿐만 아니라, 한 정치주기가 끝난 이후에도 정책의 연속성이 계속 이어질 수 있도록 해주기 때문이다.

이미 앞에서 살펴보았듯이, 지금까지 대통령 선거에 있어서 조세정책이 주요한 아젠다 역할을 했다고 보기 어렵다. 뿐만 아니라 다음 선거에서 이기기 위한 정책수단으로 활용되었다고 보기도 어렵다. 하지만 앞으로 민주적 경향이 축적되고 양당 정치가 자리잡게 됨에 따라, 조세가 선거에서 미치는 영향이 커질 것이고 선거를 의식해 조세정책이 결정되는 일이 많아질 것이다. 특히 이 과정에서 조세가 진보정당과 보수정당을 구분짓는 역할도 수행할 수 있을 것이다. 본 소고의 모형은 이러한 상황을 분석하고자 하며, 선거에서 조세가 차지하는 비중이 달라지는 경우에 균형에서 세제개편이 어떤 모습을 가지게 될 것인지 분석해 보고자 하는 것이다.

나. 모형 설정

본 모형에서는 한 명의 정치가가 현직(incumbent)에서 정책을 결정하는데, 이 정치가를 I 로 표현하고자 한다. I 는 대통령으로 대표되는 정치가일 수도 있고, 대통령이 직접 임명하는 정책담당자일 수도 있다. 본 보고서에서는 가능한 한 정치가라고 일관되게 부르하고자 한다.¹⁴⁾ I 의 재직은 두 기(期)로 나누어지는데, 이를 1기와 2기로 표현한다. 1기는 집권 전반기, 2기는 집권 후반기라고 생각하면 될 것이다. 2기가 끝난 다음에는 선거가 진행되어 새로운 정책담당자가 결정된다.

시민 혹은 투표자 i 의 효용함수는 $u(c_1) + \alpha_i g_1 + u(c_2) + \alpha_i g_2$ 로 표현된다. $u(\cdot)$ 는 일반소비재(numeraire)로부터의 효용을, αg 는 공공재로부터의 효용을 나타낸다. 하첨자 1과 2기는 각각 1기와 2기의 소비로부터 오는 효용임을 나타내는 표시이다. $u(\cdot)$ 는 일반적인 효용함수의 성격을 만족하는데, 구체적으로 증가하는 강오목함수이며 $\lim_{c \downarrow 0} u'(c) = \infty$ 를 만족한다고 가정한다. α 는 각 소비자가 공공재로부터 얻는 한계효용인데, $\alpha_i \in \{\alpha_S, \alpha_B\}$ 이며 $\alpha_S < \alpha_B$ 라고 가정한다. 이 경제는 α_B 값을 가져 공공재를 높게 평가하는 사람들과 α_S 값을 가져 공공재를 낮게 평가하는 사람들로 구성된 것이다. 전체 투표자의 수를 1로 표준화(normalize)하고, α_B 값과 α_S 값을 가진 사람들의 비중을 각각 λ 와 $1 - \lambda$ 로 표현할 것이다.

정부는 세금을 징수하여 공공재 g 를 공급하게 된다. 정부는 각 투표자로부터 τ_1 만큼의 정액세를 1기에 징수하여 1기 공공재 g_1 을 공급하고, τ_2 만큼의 정액세를 2기에 징수하여 2기 공공재를 공급한다. 정

14) 정책담당자로 해석할 경우, 대통령이 선출되고 대통령에 명령에 따라 정책담당자가 임명되기 때문에 간접적으로 정책담당자가 정치적 책임을 진다고 이해하면 된다.

부의 공공재 생산함수는 가장 단순한 형태를 가정하여 1단위의 세금이 한 단위의 공공재로 변환된다고 가정한다. 즉, 정부의 예산제약은 $\tau_1 = g_1$, $\tau_2 = g_2$ 이 된다.¹⁵⁾ (τ_1, τ_2) 가 주어졌을 때 (g_1, g_2) 는 자동적으로 결정되므로, 이제 I 의 정책변수는 (τ_1, τ_2) 라고 표현할 것이다. 모든 투표자는 y 만큼의 정해진 초기 부존자원을 매기 얻는다고 가정한다. 따라서 $(\tau_1, g_1, \tau_2, g_2)$ 하에서 투표자 i 의 효용은 $u(y - \tau_1) + \alpha_i g_1 + u(y - \tau_2) + \alpha_i g_2$ 이 된다.

이 경제에는 B 정당과 S 정당이라는 두 개의 정당이 있다고 가정한다.¹⁶⁾ 쉽게 말해 B 정당은 공공재 한계효용이 α_B 인 사람들을 대표하는 정당이고, S 정당은 α_S 인 사람들을 대표하는 정당이다. 정치인들은 정당에 속하는데, 이들은 다시 두 유형으로 구분된다. 하나는 정당의 정책을 진지하게 추진하는 사람들이고 나머지 하나는 오로지 선거에서 이기고자 하는 사람들이다. 전자를 p 유형, 후자를 o 유형이라고 부를 것이다.¹⁷⁾ 현직에 있는 I 도 S 정당이나 B 정당의 일원일 뿐 아니라, p 유형이나 o 유형 중 하나에 속하게 된다. I 가 소속된 정당은 공개된 정보(public information)여서 모든 사람이 알고 있지만, p 유형인지 o 유형인지는 사적 정보(private information)여서 본인만 안다고 가정한다.

본 모형은 단임제를 가정하고 있기 때문에 I 는 임기가 끝나면 물러나게 되며, 2기가 끝난 다음에 이루어지는 선거에서 각 정당은 새로운 후보자들은 내보낸다. 그리고 이 선거 결과에 따라 현직에 있는 I 의

15) 공공재는 비경합성을 만족하므로 엄밀하게 말해 정부의 예산제약은 이다. 그런데 투표자 집단의 전체 크기를 1로 표준화하였기에 $\int_{i \in \text{투표자 전체}} \tau_1 di = g_1$

라는 예산제약은 $\tau_1 = g_1$ 라고 간단히 표현된다.

16) S 와 B 는 각각 'small'과 'big'을 나타낸다. 즉, 작은 정부(공공재)를 추구하는 정당과 큰 정부(공공재)를 추구하는 정당이 있는 것이다.

17) p 유형의 p 는 'partisan'을 나타내며, o 유형의 o 는 'opportunist'를 나타낸다.

효용이 달라진다. 예를 들어 I 가 p 유형에 속하는 경우, I 의 목적함수는 다음과 같다.

다음 선거에서 I 가 속한 정당이 이길 경우 :

$$u(c_1) + \alpha_I g_1 + u(c_2) + \alpha_I g_2 + A$$

다음 선거에서 I 가 속한 정당이 질 경우 :

$$u(c_1) + \alpha_I g_1 + u(c_2) + \alpha_I g_2$$

이 때 α_I 는 I 가 S 정당에 소속되어 있으면 α_S 값을 가지며, B 정당에 소속되어 있으면 α_B 값을 가지게 된다. 또한 A 는 다음 선거에서 I 가 속한 정당이 이길 경우 얻게 되는 추가적 이득을 말한다.¹⁸⁾ 다시 말해 p 유형은 각 정당이 대표하는 사람들과 동일한 효용함수를 가지며, 다음 선거에서 이길 경우 추가적 편익을 누리게 된다. 이 편익은 퇴임 후 정권이 유지 될 때 갖게 되는 정치적 지지 및 금전적 이득을 상징한다고 보면 된다.

만약 I 가 o 유형에 속하는 경우, I 는 순전히 정책으로부터 오는 효용은 고려하지 않고 오로지 다음 선거의 결과에만 관심을 가진다. 따라서 I 의 목적함수는 다음과 같다.

다음 선거에서 I 가 속한 정당이 이길 경우 : A

다음 선거에서 I 가 속한 정당이 질 경우 : 0

지금까지는 I 가 S 정당에 속하는 경우와 B 정당에 속하는 경우를 구분해서 설명하였다. 그런데 앞으로도 계속 구분한다면, 불필요하게 설명이 길어지게 되므로 이제부터는 I 가 B 정당에 속한다고 가정할

18) A 는 전직 대통령으로서 얻는 존경심, 후속 집권자의 정책으로부터 얻는 만족감 등으로 해석될 수 있다.

것이다. I 가 S 정당에 속하는 경우도 정성적 결과는 전혀 달라지지 않으며, 내용은 동일하지만 기호만 반대로 나오는 결론이 도출된다.

사람들이 가지는 I 의 유형에 대한 믿음(belief)을 π 로 표시하는데, π 는 I 가 p 유형일 확률을 나타낸다. 또한 정치인들 중에서 p 유형이 차지하는 비중은 π^0 로 표시하자.¹⁹⁾ 1기 정책이 펼쳐지기 전에는 당연히 $\pi = \pi^0$ 이 성립하며, I 의 1기와 2기 정책을 보면서 투표자들은 자신의 예측치 π 를 업데이트하게 된다. 실제로 선거는 1기와 2기가 모두 끝난 후에 한 번 있기 때문에, 사람들이 I 유형에 대해 예측치를 형성하는 것은 투표 바로 전 한 번뿐이다.²⁰⁾ 하지만 I 는 두 차례 자신의 전략(조세정책)을 설정하기 때문에, 이때마다 자신 유형에 대한 투표자들의 예상치를 고려하게 된다. 따라서 1기와 2기 직후에 I 유형에 대한 투표자들의 예상치를 구별해야 한다. 따라서 이 예상치에 대한 I 의 믿음을 각각 π^1 과 π^2 로 표시하고자 한다. 다시 말해 π^1 은 1기 정책이 제시된 이 후에, 투표자들이 자신의 유형에 대해 어떻게 예측될까 I 가 고려하는 확률인 것이다.

I 가 다음 선거 결과에 관심을 가진다는 사실 자체가 바로 현재의 정책이 이에 영향을 받는다는 것을 의미하지 않는다. 투표자들이 다음 현직 정치가를 선택할 때 고려해야 하는 것은 이미 정해진 현재 정책이 아니라 다음 정책이기 때문이다. I 가 현재 정책 (τ_1, τ_2) 을 결정함에 있어 다음 선거 결과를 고려하는 이유는 다음 선거에서 B 정당 후보자의 유형은 I 유형과 밀접한 관련이 있다고 여겨지기 때문이다. 투표자들은 다음 선거에서 자신과 유사한 유형의 정치가가 선택되어 정책을 펼치기를 원하는데, B 정당 후보의 유형이 I 의 유형과 밀접하게 연관되어 있는 경우 I 유형에 기대치가 선거 결과에 중요한 영향

19) $0 < \pi^0 < 1$ 임을 가정한다.

20) 게임이론에서 사용되는 용어를 빌리자면, 투표자들의 information set은 하나가 존재하는 것이다.

을 미치게 된다. 본 모형에서는 가장 단순한 형태의 관계, 즉 B 정당 후보가 p 유형일 사건에 대한 투표자들의 예측은 I 유형과 동일하여 π 로 표현된다고 가정한다.

B 정당 후보자의 유형과 I 유형의 연관성은, 정당 후보를 결정할 때 현직 정치가가 영향력을 발휘한다는 현실을 생각하면 쉽게 이해된다. 하지만 이런 상황 이외에도 이 가정이 의미를 갖는 경우가 존재한다. 예를 들어 투표자들이 다음 선거 시의 결정을 현 정부에 대한 심판으로 활용하는 경우이다. 이러한 투표 행위는 의사결정이 미래지향적으로 이루어진다는 이론에 정확히 맞아 떨어지는 것처럼 보이지는 않는다. 하지만 현실에서는 이러한 투표 행태가 당연히 존재한다고 여겨진다. 본 보고서에서는 투표자들의 이러한 성향을 직접 가정하여 설명하는 대신 B 정당 후보와 I 사이의 유형이 밀접한 관련이 있다는 것으로 대체하여 분석하고자 하는 것이다.

앞에서 설명한 바와 같이 I 의 현재 정책 결정에 있어 다음 선거에서 이길 확률은 중요한 고려 요인이 되는데, 앞에서 설명한 바와 같이 이 확률은 투표자들이 I 를 어떤 유형이라고 판단하느냐에 달려 있다. 따라서 I 는 자신에 대한 대중들의 판단(belief)을 염두에 두면서 1기와 2기의 정책을 펴게 되는 것이다. 이 때 흥미로운 사실은 1기 정책을 편 이후 사회에는 새로운 변수가 나타난다는 점이다. 본 모형에서는 이를 조세정책에 대한 민감도라고 해석할 것이다. 민감도가 높은 경우에는 조세정책으로부터 기대치에 따라 투표행위가 결정되는 반면 민감도가 낮은 경우에는 조세정책과 무관하게 투표하게 된다. 조세정책에 대한 민감도는 조세 이외의 선호를 반영하여 각 정당의 후보에게 투표한다는 것이다. 대표적인 예가 우리나라의 지역적 정치성향이다. 흔히 말하는 지역감정은 특정 지역이 특정 정당을 지지하는 것이므로 지역색이 강하게 표출되는 시기에는 세제 등의 정책적 요소가 투표 결과에 큰 영향을 미치지 않는 것이다.

본 모형에서 조세정책에 대한 민감도는 가장 단순한 형태를 띠는

동시에, α_B 유형의 투표자들과 α_S 유형의 투표자들 사이에 비대칭적으로 발생한다고 가정한다. 즉 $\frac{1}{2}$ 의 확률로 α_B 유형의 투표자들이 매우 조세정책에 민감하여 오로지 조세정책에 따라서만 투표를 결정하는 반면, α_S 유형의 투표자들은 조세정책에 전혀 영향을 받지 않는다. 반대로 α_S 유형의 투표자들은 매우 조세정책에 민감한 반면 α_B 유형의 투표자들은 조세정책에 영향 받지 않는 경우가 $\frac{1}{2}$ 의 확률로 발생한다고 가정한다.²¹⁾ 또한 두 가지 중 어떤 것이 실현되었는지는 공공정보(public information)여서 모든 사람들이 이를 알게 된다고 가정한다.

두 그룹 모두 민감한 경우나 두 그룹 모두 둔감한 경우도 발생할 수 있으나 이 경우 결론 도출에 별다른 도움이 되지 않으므로 생략한다. 현재 I 는 B 정당 소속이므로 α_B 유형의 투표자들이 조세정책에 민감하고 반대 그룹 사람들은 둔감한 경우를 ‘좋은 소식’이라고 칭할 것이다. 반대의 경우는 물론 ‘나쁜 소식’이라고 해석할 것이다.²²⁾

구체적으로, 좋은 소식이 나타난 경우 α_B 유형의 투표자들이 투표 행위를 $F_B(\pi)$ 로 표현될 수 있다고 가정한다. $F_B(\pi)$ 는 α_B 사람들이 I 의 소속 정당인 B 에 투표할 확률이며, π 에 대한 증가함수이다. 이에 비해 α_S 유형의 투표자들은 정책에 둔감해지기 때문에, $\frac{1}{2}$ 의 확률로 B 정당을 지지하고 $\frac{1}{2}$ 의 확률로 S 정당을 지지한다. 나쁜 소식의 경우 그 반대의 경우가 나타난다. α_S 유형의 투표자들은 $F_S(\pi)$ 라는

21) 2008년 MB 정부가 조세정책을 결정한 이후에 미국 금융발 경제위기가 발생하였고, 이에 따라 서민생활 안정과 복지정책이 중요한 화두가 된 예를 생각하면 이해에 도움이 될 것이다. 이 경우 복지라는 공공지출 대한 요구가 큰 그룹들이 조세 정책에 매우 민감해 진 것이다.

22) ‘좋다’와 ‘나쁘다’는 B 정당 소속이라고 가정된 I 의 입장을 반영한 해석일 뿐, 본 보고서의 가치판단을 나타내는 것은 결코 아니다.

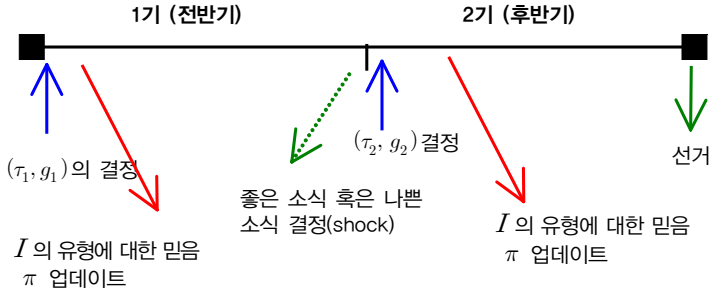
확률로 I 의 소속 정당인 B 에 투표하게 되며, α_B 유형의 사람들은 정책과 무관하게 $\frac{1}{2}$ 의 확률로 자신의 지지 정당을 선택한다.

사실 F_S 와 F_B 는 균형에서부터 도출되어야 함이 타당하다. 즉, 현재 나타나는 균형이 다음 기에도 계속된다고 가정하면서 장기효용(life time utility)를 반영하여 F_S 와 F_B 가 도출되어야 하는 것이다. 저자는 이러한 F_S 와 F_B 가 존재할 것이라고 확신하지만, 엄밀한 도출을 시도하지는 않았다. 본 보고서의 목적을 생각할 때, 단지 잘 정의된 함수 $F_S(\pi)$, $F_B(\pi)$ 가 존재하며 $F_S'(\pi) > 0$, $F_B'(\pi) < 0$ 를 만족한다는 사실만 이용할 수 있기만 하면 되기 때문이다. $F_S'(\pi) > 0$ 라는 것은 I 가 p 유형, 즉 자신의 정당에 충실한 사람일 확률(π)이 높을수록, α_S 사람들은 B 정당의 후보도 더욱 p 유형일 것이라고 믿기에 B 정당 후보에 대한 지지도를 높인다는 것이다. 반대로 I 가 p 유형일 가능성이 높을수록 α_B 사람들은 B 정당 후보에 대한 반감이 커지므로 그에 대한 지지도가 낮아지므로, $F_B'(\pi) < 0$ 가 된다.

좀 더 일반적으로 좋은 소식과 나쁜 소식, 즉 조세정책에 대한 민감도가 I 의 1기 정책에 의존하는 경우도 있을 수 있을 것이다. 예를 들어 1기에 I 가 극단적인 조세정책을 택하는 경우 조세가 사회적 이슈가 되고 이에 따라 전반적인 민감도가 증가하는 것이다. 하지만 이 경우, 1기 정책이 있는 이후에 투표자들은 I 의 유형에 대해 업데이트하며 이와 동시에 I 는 조세정책에 대한 민감도를 업데이트하게 되므로 분석이 매우 복잡해진다. 따라서 본 모형에서는 좋은 소식과 나쁜 소식이 외생적으로 결정되고 각각 $\frac{1}{2}$ 의 확률로 나타난다고 가정할 것이며, 이의 내생화는 차후 연구주제로 남기고자 한다.

[그림 II-2]는 지금까지 설명한 정책 결정과 믿음에 대한 업데이트 순서를 정리해서 보여준다.

[그림 11-2] 정책 결정과 선거의 순서



2기 정책을 결정할 때에 B 의 후보가 다음 선거에서 승리하는 사건에 대해 I 가 기대하는 확률은 $F_B(\pi)\lambda + F_S(\pi)(1-\lambda)$ 로 표현될 수 있다. 따라서 2기 정책 결정에 있어 I 의 목적함수는 다음과 같다.

I 가 p 유형인 경우 :

$$u(y - \tau_2) + \alpha_B \tau_2 + \left\{ \frac{1}{2} \lambda F_B(\pi_2) + \frac{1}{2} \frac{1}{2} (1 - \lambda) \right. \\ \left. + \frac{1}{2} \frac{1}{2} \lambda + \frac{1}{2} (1 - \lambda) F_S(\pi_2) \right\} A$$

$$I \text{가 } o \text{ 유형인 경우 : } \left\{ \frac{1}{2} \lambda F_B(\pi_1) + \frac{1}{2} \frac{1}{2} (1 - \lambda) \right. \\ \left. + \frac{1}{2} \frac{1}{2} \lambda + \frac{1}{2} (1 - \lambda) F_S(\pi_1) \right\} A$$

이 때 A 가 들어간 부분은 앞에서 설명한 바와 같이 다음 선거에서 자기 정당 후보가 승리하여 얻는 편익을 의미한다. 또한 $\frac{1}{2}$ 의 확률로 α_B 유형이 민감해 주기 때문에 $F_B(\pi)$ 를 이용한 반면, $\frac{1}{2}$ 의 확률로 α_S 유형이 민감해지기 때문에 $F_S(\pi)$ 를 사용하게 된다. 1기 정책을 결정할 때의 목적함수도 유사한 형태로 도출할 수 있다. 단지, π_2 대신

에 π_1 을 사용하며 p 유형의 경우 세금 정책으로부터의 1기 효용이 추가된다는 점만 다르다.

I 가 p 유형인 경우 :

$$\left\{ \begin{array}{l} u(y - \tau_1) + \alpha_B \tau_1 \\ + u(y - \tau_2) + \alpha_B \tau_2 \end{array} \right\} + \left\{ \begin{array}{l} \frac{1}{2} \lambda F_B(\pi_1) + \frac{1}{2} \frac{1}{2} (1 - \lambda) \\ + \frac{1}{2} \frac{1}{2} \lambda + \frac{1}{2} (1 - \lambda) F_S(\pi_1) \end{array} \right\} A$$

$$I \text{가 } o \text{ 유형인 경우 : } \left\{ \begin{array}{l} \frac{1}{2} \lambda F_B(\pi_1) + \frac{1}{2} \frac{1}{2} (1 - \lambda) \\ + \frac{1}{2} \frac{1}{2} \lambda + \frac{1}{2} (1 - \lambda) F_S(\pi_1) \end{array} \right\} A$$

마지막으로 $\hat{t}_S$ 와 $\hat{t}_B$ 를 다음과 같이 정의하고자 한다. $\hat{t}_S$ 와 $\hat{t}_B$ 는 각각 α_S 유형과 α_B 유형의 효용을 극대화시키는 조세정책이다. 따라서 S 정당과 B 정당의 조세정책에 대한 정강(platform)이라고 이해하면 될 것이다.

$$\hat{t}_S : u'(y - \tau) = \alpha_S \text{ 을 만족시키는 } \tau$$

$$\hat{t}_B : u'(y - \tau) = \alpha_B \text{ 을 만족시키는 } \tau$$

본 모형에서 균형은 Perfect Bayesian Equilibrium이며 경우에 따라 적절한 균형선택 기준(refinement)을 적용할 것이다. i 유형이 균형에서 선택하는 조세정책은 $\tau_1^*(i, \pi_1), \tau_2^*(i, \pi_2)$ 로 표시된다($i = o, p$). 엄밀하게 말해, 1기의 균형정책 τ_1 은 π_1 만의 함수이지만 2기의 균형 정책 τ_2 는 π_1, π_2, τ_1 이 주어진 모든 경우에 대해 정의되어야 한다. 하지만 이를 모두 기술하는 것은 기호를 너무 복잡하게 만드는 것이므로, 짧게 $\tau_2^*(i, \pi_2)$ 로 표현할 것이다. $\tau_2^*(i, \pi_2)$ 는 π_1 과 τ_1 이 균형에 따라

정해진다는 것을 가정할 때 π_2 에 의존하는 균형정책을 의미한다. 다시 말해 (π_1, τ_1) 에 대해서는 균형하에서의 전략(along the equilibrium path)이 나타난다는 것을 내포하고 있다. 또한 r_2 는 좋은 소식과 나쁜 소식이 전해졌을 때 달라져야 하므로 이를 기호에 포함시키는 것이 옳으나, 앞에서와 같은 이유로 생략하고자 한다.

마지막으로 아래 식을 만족하는 $\underline{\tau}, \bar{\tau}$ 가 존재한다고 가정한다. $\underline{\tau}$ 는 너무 세율이 낮아서 α_B 를 가지고 있는 p 유형의 I 가 받아들일 수 없는 세율을 의미한다. 다시 말해 다음 선거에서 이겨 얻는 편익이 있다 하더라도 받아들일 수 없을 정도로 세율이 낮아서, 그냥 자신의 유형에 받는 세율인 τ_B 을 선택하는 것이 좋은 상황이다. 반대로 $\bar{\tau}$ 는 α_S 를 가지고 있는 I 가 도저히 받아들일 수 없는 세율을 의미하는데, $\bar{\tau}$ 는 I 가 S 정당에 속한 경우일 때만 필요하며 I 가 B 에 속한다는 현 가정에서는 사용되지 않는다.

$$\begin{aligned} u(y - \underline{\tau}) + \alpha_B \underline{\tau} + \left\{ \lambda \frac{1}{2} + (1 - \lambda) \right\} &< u(y - \hat{\tau}_B) + \alpha_B \hat{\tau}_B + \left\{ \lambda \frac{1}{2} \right\} \\ u(y - \bar{\tau}) + \alpha_S \bar{\tau} + \left\{ \lambda \frac{1}{2} + (1 - \lambda) \right\} &< u(y - \hat{\tau}_S) + \alpha_S \hat{\tau}_S + \left\{ \lambda \frac{1}{2} \right\} \end{aligned}$$

나. 결과

명제 1 : $\pi_1 > 0$ 이라고 하자. 이 때, 좋은 소식이 전해지는 경우

$$\tau_2^*(p; \pi_1) = \tau_2^*(o; \pi_1) \text{이 된다.}$$

증명) 결론을 부정하여 $\tau_2^*(p; \pi_1) \neq \tau_2^*(o; \pi_1)$ 라고 해보자. 좋은 소식이 전해지는 경우 p 유형과 o 유형의 목적함수 값은 각각

$$u(y - \tau_2) + \alpha_B \tau_2 + \left\{ \lambda F_B(\pi_2) + (1 - \lambda) \frac{1}{2} \right\} A \text{ 과}$$

$\left\{ \lambda F_B(\pi_2) + (1 - \lambda) \frac{1}{2} \right\} A$ 이 된다. 그런데

$\tau_2^*(p; \pi_1) \neq \tau_2^*(o; \pi_1)$ 인 경우, separating 균형의 특성에 의해, o 유형이 균형을 따라갈 때 얻는 목적함수 값은

$\left\{ \lambda F_B(0) + (1 - \lambda) \frac{1}{2} \right\} A$ 이 된다. 즉 $\tau_2^*(o; \pi_1)$ 을 관찰한 투표

자들은, I 가 모두 o 유형임을 예측할 수 있는 것이다. 이 때, o

유형이 $\tau_2^*(o; \pi_1)$ 대신 $\tau_2^*(p; \pi_1)$ 을 선택하여 이탈(deviation)하는 경우를 생각해 보자. 이 이탈로부터 o 유형이 얻게 되는 효

용은 $\left\{ \lambda F_B(1) + (1 - \lambda) \frac{1}{2} \right\} A$ 이 된다. 앞서서와 마찬가지로

균형에서는 $\tau_2^*(p; \pi_1) \neq \tau_2^*(o; \pi_1)$ 이므로, $\tau_2^*(p; \pi_1)$ 은 관찰한 투표자들은 $\pi_2 = 1$ 이라고 예측할 것이기 때문이다.

$\left\{ \lambda F_B(1) + (1 - \lambda) \frac{1}{2} \right\} A$ 이 $\left\{ \lambda F_B(0) + (1 - \lambda) \frac{1}{2} \right\} A$ 보다 크

므로, o 유형은 p 유형을 흉내(mimic)하여 더 높은 목적함수 값을 얻을 수 있다. 따라서 $\tau_2^*(p; \pi_1) \neq \tau_2^*(o; \pi_1)$ 은 균형이 될 수 없다. //

좋은 소식이 전해진다는 것은 선거에 있어 α_B 의 영향력이 중요해진다는 것을 의미한다. 따라서 p 유형의 I 가 α_B 라는 효용함수를 가지고 있다는 사실이 선거에서 장점으로 작용하게 된다. 그런데 o 유형은 아무런 비용을 지불하지 않고 항상 p 유형을 흉내낼 수 있기 때문에 균형에서는 pooling 형태가 나타나게 된다. 아래 명제는 나쁜 소식이 전해지는 경우의 해를 설명하고 있다.

명제 2 : $\pi_1 > 0$ 이고 Cho and Kreps(1987)의 intuitive criterion을 적용한다고 하자. 나쁜 소식이 전해지는 경우

$\tau_2^*(p, \pi_1) \neq \tau_2^*(o, \pi_1)$ 이 된다. 또한 $\tau_2^*(p, \pi_1) = \hat{\tau}_B$ 이다.²³⁾

증명) 나쁜 소식이 전해지는 경우에 균형 하에서 $\tau_2^*(p, \pi_1) = \tau_2^*(o, \pi_1)$ 이 나타난다고 하자. $\tau_2^*(p, \pi_1) \neq \underline{\tau}$ 임은 쉽게 자명하다. 왜냐하면 $\tau_2^*(p, \pi_1) = \underline{\tau}$ 이라면 p 유형은 $\hat{\tau}_B$ 로 이탈(deviation)하는 것이 당연히 좋기 때문이다. 만약 o 유형이 균형을 따른다면 목적함수 값은 $\left\{ \lambda \frac{1}{2} + (1 - \lambda) F_S(\pi_1) \right\} A$ 될 것이다. 이 때 $F_S(\pi_1)$ 이 되는 것은 일종의 pooling 균형이기 때문에, I 의 유형에 대한 예측치 π_2 가 τ_2 의 결정 이후에도 그대로 유지되다는 점에 명심할 필요가 있다. 그런데 만약 o 유형이 $\tau_2 = \underline{\tau}$ 을 선택하는 이탈을 생각해 보자. 이것은 균형에서는 일어나지 않을 일(off-the equilibrium path)이므로, Perfect Bayesian Equilibrium은 π_2 에 대해 아무런 제약도 가하지 않는다. 하지만 Cho and Kreps(1988)의 intuitive criterion을 적용하는 경우 $\pi_2 = 0$ 이 되어야 한다.

먼저 $\{u(y - \tau_2^*(p, \pi_1)) + \alpha_B \tau_2^*(p, \pi_1)\} + \left\{ \lambda \frac{1}{2} + (1 - \lambda) F_S(\pi_1) \right\} A$ 이 균형하에서 p 유형이 얻는 효용인데 이는 $\{u(y - \hat{\tau}_B) + \alpha_B \hat{\tau}_B\} + \left\{ \lambda \frac{1}{2} \right\} A$ 보다 커야 한다. 또한 $\tau_2 = \underline{\tau}$ 을 통해 얻는 최대 효용은 $u(y - \underline{\tau}) + \alpha_B \bar{\tau} + \left\{ \lambda \frac{1}{2} + (1 - \lambda) F_S(0) \right\} A$ 이며 이는 $\tau_2 = \underline{\tau}$ 의 정의에 의해 $\{u(y - \hat{\tau}_B) + \alpha_B \hat{\tau}_B\} + \left\{ \lambda \frac{1}{2} \right\} A$ 보다 작다. 즉 p 유형이 균형

23) Cho and Kreps(1987)의 intuitive criterion은 signaling 모형에서 가장 잘 알려진 균형선택기준(refinement) 중 하나이다. 이미 잘 알려진 이론이므로 자세한 정의와 도출은 생략하고자 한다.

에서 얻는 효용은 $\tau_2 = \underline{\tau}$ 을 통해 얻는 효용보다 π 에 상관없이 크다. 따라서 투표자들의 합리적 예측은 $\tau_2 = \underline{\tau}$ 을 관찰하고 난 이후에는 p 유형에 0의 확률을 부여해야 하는 것이다.

이제 $\tau_2 = \underline{\tau}$ 가 관찰되고 난 이후에는 $\pi_2 = 0$ 이라는 사실을 감안하면서 o 유형의 시각에서 균형을 점검해보자. 균형을 유지하는 경우 o 유형이 얻는 목적함수 값은 $\left\{ \lambda \frac{1}{2} + (1-\lambda)F_S(\pi_1) \right\}A$ 이다. 하지만 $\tau_2 = \underline{\tau}$ 으로 이탈하는 경우 목적함수 값은 $\left\{ \lambda \frac{1}{2} + (1-\lambda)F_S(0) \right\}A$ 으로 증가하게 된다. 목적함수 값이 증가하는 이탈이 존재하므로 $\tau_2^*(p, \pi_1) = \tau_2^*(o, \pi_1)$ 은 균형이 될 수 없다. 따라서 $\tau_2^*(p, \pi_1) \neq \tau_2^*(o, \pi_1)$ 이다.

이제 $\tau_2^*(p, \pi_1) = \hat{\tau}_B$ 이 성립함을 보이자. 결론을 부인하여 $\tau_2^*(p, \pi_1) \neq \hat{\tau}_B$ 라고 해 보자. $\tau_2^*(p, \pi_1) \neq \tau_2^*(o, \pi_1)$ 이므로 균형을 따라 얻을 수 있는 p 유형의 효용은 $\{u(y - r_2^*(p, \pi_1)) + \alpha_B r_2^*(p, \pi_1)\} \left\{ \lambda \frac{1}{2} + (1-\lambda)F_S(1) \right\}A$ 이다. 그런데 $\hat{\tau}_B$ 을 선택하여 얻을 수 있는 최소한의 효용은 $\{u(y - \hat{\tau}_B) + \alpha_B \hat{\tau}_B\} + \left\{ \lambda \frac{1}{2} + (1-\lambda)F_S(1) \right\}A$ 이다. $\hat{\tau}_B$ 의 정의에 의해 다음이 성립하므로, $\hat{\tau}_B$ 로 이탈은 더 높은 효용을 준다. 따라서 모순이 발생하므로, $\tau_2^*(p, \pi_1) = \hat{\tau}_B$ 이어야 한다.

$$\begin{aligned} & \{u(y - r_2^*(p, \pi_1)) + \alpha_B r_2^*(p, \pi_1)\} + \left\{ \lambda \frac{1}{2} + (1-\lambda)F_S(1) \right\}A \\ & < \{u(y - \hat{\tau}_B) + \alpha_B \hat{\tau}_B\} + \left\{ \lambda \frac{1}{2} + (1-\lambda)F_S(1) \right\}A \quad // \end{aligned}$$

명제 2는 명제 1과 반대의 상황을 이야기하고 있다. 나쁜 소식이 전

해진다는 것은 선거에 있어 α_S 투표자들의 영향력이 중요해진다는 것을 의미한다. 따라서 p 유형의 I 가 α_B 라는 효용함수를 가지고 있다는 사실이 선거에서 불리하게 작용하게 된다. 반대로 o 유형은 자신의 목적함수가 세울에 대해 특별한 선호를 가지고 있지 않다는 것을 밝혀 α_S 투표자들에게 어필하고자 한다. 그런데 o 유형은 p 유형이 전혀 받아들일 수 없는 세울을 제시함으로써 p 유형과 자신을 차별시킬 수 있기 때문에 균형에서는 양자의 전략이 반드시 달라진다. 또한 균형하에서 p 유형은 어차피 자신의 유형이 드러나기 때문에, 세울 선택에 있어서는 자신에게 가장 최적인 $\hat{\tau}_B$ 를 택하게 된다.

명제 3 : 균형에 Cho and Kreps(1987)의 intuitive criterion을 적용하면, $\tau_1^*(p, \pi^0) = \tau_1^*(o, \pi^0)$ 이다.

증명) 결론을 부정하여 $\tau_1^*(p, \pi^0) \neq \tau_1^*(o, \pi^0)$ 라고 해보자. 먼저 o 유형이 균형을 따라 $\tau_1^*(o)$ 을 제시하는 경우, 투표자들은 I 가 o 유형임을 알게 되므로 이후 $\pi = 0$ 이 될 것이다. 따라서 o 유형의 효용은 $\frac{1}{2} \left\{ \lambda F_B(0) + (1-\lambda) \frac{1}{2} \right\} A + \frac{1}{2} \left\{ \lambda \frac{1}{2} + (1-\lambda) F_S(0) \right\}$ 이 된다. 만약 o 유형이 이탈하여 $\tau_1^*(p, \pi^0)$ 를 선택한다고 해보자. 그렇다면 $\pi_1 = 1$ 이라는 예측치를 이끌어 낼 수 있다. 또한 1기 이후에 좋은 소식이 발생하면 명제 1에 의해 separating 형태가 나타나는 것은 특별히 언급할 필요가 없다. 만약 1기에 o 유형이 p 유형을 흉내낸 이후에, 2기에 좋은 소식이 발생하면 명제 1에 의해 pooling 형태가 나타나게 되고 $\pi_2 = 1$ 을 유지할 수 있다. 따라서 1기에 2기에 좋은 소식이 나타난 경우의 목적함수 값은 $\left\{ \lambda F_B(1) + (1-\lambda) \frac{1}{2} \right\} A$ 가 된다. 반대로 o 유형이

p 유형을 흉내낸 이후에, 2기에 좋은 소식이 발생하면 문제는 약간 복잡해진다. 이 때 o 유형은 $\underline{\tau}$ 를 제시할 수 있다. $(\tau_1, \tau_2) = (\tau_1^*(p, \pi^0), \underline{\tau})$ 는 off-equilibrium path이므로 Bayesian Equilibrium은 투표자들의 믿음(belief)에 아무런 제약도 가하지 않는다. 하지만 Cho and Kreps(1987)의 Intuitive Criterion을 적용하면 $\pi_2 = 0$ 일 수밖에 없다. 이를 좀 더 자세하게 살펴보자. 만약 균형을 따라 p 유형이 얻는 효용은 아래와 같다.

$$\left\{ u(y - \tau_1^*(p, \pi^0)) + \alpha_B \tau_1^*(p, \pi^0) \right\} + \frac{1}{2} \left\{ \lambda F_B(\pi^0) + (1 - \lambda) \frac{1}{2} \right\} A \\ \left\{ + \frac{1}{2} u(y - \tau_2^*) + \frac{1}{2} \alpha_B \tau_2^* + \frac{1}{2} u(y - \hat{\tau}_B) + \frac{1}{2} \alpha_B \hat{\tau}_B \right\} \left\{ + \lambda \frac{1}{2} + (1 - \lambda) F_S(1) \right\}$$

그런데 $(\tau_1, \tau_2) = (\tau_1^*(p, \pi^0), \underline{\tau})$ 을 선택하여 p 가 얻을 수 있는 최대 효용은 아래와 같다.

$$\left\{ u(y - \tau_1^*(p, \pi^0)) + \tau_1^*(p, \pi^0) \right\} + \frac{1}{2} \left\{ \lambda F_B(\pi^0) + (1 - \lambda) \frac{1}{2} \right\} A \\ \left\{ + \frac{1}{2} u(y - \tau_2^*) + \frac{1}{2} \tau_2^* + \frac{1}{2} u(y - \underline{\tau}) + \frac{1}{2} \underline{\tau} \right\} \left\{ + \lambda \frac{1}{2} + (1 - \lambda) F_S(0) \right\}$$

$\underline{\tau}$ 의 정의에 의해 전자가 후자보다 큰 것을 알 수 있다. 따라서 Intuitive Criterion을 적용하면 $(\tau_1, \tau_2) = (\tau_1^*(p, \pi^0), \underline{\tau})$ 이 관찰된 이후 믿음(belief)는 $\pi = 0$ 이어야 하는 것이다. 요약하면, $\tau_1^*(p, \pi^0) \neq \tau_1^*(o, \pi^0)$ 인 균형에서부터 o 유형이 이탈하여, 1기에 $\tau_1^*(p)$ 을 선택하여 p 유형을 흉내낼 때 기대할 수 있는 효용은 $\frac{1}{2} \left\{ \lambda F_B(1) + (1 - \lambda) \frac{1}{2} \right\} A + \frac{1}{2} \left\{ \lambda \frac{1}{2} + (1 - \lambda) F_S(0) \right\}$ 가 된다. 이것은 균형을 따라 얻어지는 값

$\frac{1}{2} \left\{ \lambda F_B(0) + (1-\lambda) \frac{1}{2} \right\} A + \frac{1}{2} \left\{ \lambda \frac{1}{2} + (1-\lambda) F_S(0) \right\}$ 보다 크기 때
문에, 이탈이 유리해진다. 따라서 모순이 발생하고 $\tau_1^*(p, \pi^0) \neq \tau_1^*(o, \pi^0)$ 이 성립될 수 없는 것이다.

간단하게 말해 명제 3은 1기에서 pooling 균형이 나타난다는 것을 설명하고 있다. 그 이유는 간단하다. 2기에 좋은 소식의 경우 o 유형은 p 유형을 흉내내는 것이 좋다. 따라서 1기, 즉 좋은 소식과 나쁜 소식이 정해지지 않은 시기에는 여전히 사람들이 가지는 믿음을 유지하는 것이 유리하다. 왜냐하면 o 유형이 1기에 p 유형과 다른 조세정책을 펼쳐 미리 자신의 유형을 드러내게 되면, 2기에 좋은 소식이 나타났을 때 다시 투표자들의 믿음을 돌이킬 수 없기 때문이다. 1기에 o 유형이 p 유형을 따라하는 데 있어 아무런 비용도 들지 않기 때문에 반드시 pooling 균형만이 나타나게 된다.

명제 1, 2, 3은 균형하에서 어떤 조세정책이 선택될 것인가를 상당한 정도로 답을 주긴 하지만 충분히 구체적인 결과라고 하기에는 부족하다. 다시 말해 2기 조세정책에 있어 나쁜 소식이 나타나면 separating 균형이 발생하고 좋은 소식이 나타나면 pooling 균형이라는 것은 알려주지만 그 pooling 균형이 어떤 모습일지는 알 수 없다. 1기 균형도 마찬가지이다. 좋은 소식과 나쁜 소식이 정해지지 않은 1기에서 pooling 균형이 나타나지만, 정확히 어떤 세율인지는 알 수 없다. 기술적(technical)인 측면에서 볼 때, 균형이 다양한 모습일 수 있는 이유는, 현재 모형은 일반적인 signal 모형이 아니어서 Cho and Kreps(1987)의 intuitive criterion으로는 불필요한 균형을 충분히 제거하지 못하기 때문이다. 따라서 Off-equilibrium path에 좀 더 강한 제약을 가한다면, 합리적인 결과를 뽑아낼 수 있다.

먼저 무엇이 합리적인 결과인지 검토해 볼 필요가 있다. 1기와 2기의 좋은 소식이 있을 때 대부분의 세율이 pooling될 수 있는 이유는 off the equilibrium이 관찰되었을 때 투표자들이 낮은 예측치(belief)

를 설정할 수 있다고 가정되었기 때문이다. 임의로 선택된 τ' 이 균형으로 나타나는 경우를 생각해 보자. 비록 τ' 이 아무런 근거 없이 임의로 선택된 값이라 할지라도 τ' 이 균형이 될 수 있는 것은, τ' 이 아닌 τ'' 이 나타날 경우 투표자들은 o 유형의 선택 - 더 정확하게는 o 유형일 선택일 가능성이 높아진다고 - 일 것이라는 예측한다고 가정하기 때문이다. 또한 이 가정하에서는 모든 유형이 τ' 을 선택하는 것이 유리하게 된다. 그런데, τ' 이 아닌 τ'' 이 선택되었을 때, o 유형의 손해가 p 유형의 손해보다 더 크다면 o 유형의 선택이라고 생각하는 것은 합리적인 예측이 아니다. 즉 off the equilibrium이 나타났을 경우, 투표자들은 현재 균형조건에서 누가 더 이탈할 유인이 상대적으로 있는지 파악한다는 가정이다.

가정 1은 이러한 제약을 명시적으로 표현하고 있다. 명제 1의 기술을 위해

가정 1 : 균형하에서 o 유형과 p 유형이 모두 τ' 을 선택하도록 되어 있으며 τ' 이 나타났을 때 유형에 대한 믿음을 $\pi(\tau')$ 라고 표시하자. 또한 균형하에서 각 유형의 효용을 $u(\tau', p)$, $u(\tau', o)$ 라고 표시한다. τ' 가 아닌 τ'' 가 관찰되었을 때 투표자들이 I 의 유형에 대해 가지는 믿음을 $\tau(\pi)$ 로, 이때의 이탈 효용을 $u(\tau'', p)$, $u(\tau'', o)$ 로 표시하도록 하자. 이 때 다음이 성립한다.

$$u(\tau', p) - u(\tau'', p) > u(\tau', o) - u(\tau'', o) \Rightarrow \pi(\tau'') > \pi(\tau')$$

가정 1인 균형인 τ' 와 이탈전략인 τ'' 를 비교하고 있다. 균형의 정의상 이탈하여 얻은 효용은 균형에서 얻는 효용보다 적다. $u(\tau', p) - u(\tau'', p) > u(\tau', o) - u(\tau'', o)$ 가 의미하는 것은 이탈할 때 효용의 감소는 p 유형보다 o 유형이 더 크다는 것이다. 이 때

$\pi(\tau'') > \pi(\tau')$ 라는 것은, τ' 에서보다 τ'' 가 관찰되었을 때 p 유형일 것이라는 가능성이 높아져야 한다는 것을 의미한다. 이 조건은 실수 (mistake)라는 개념으로 해석할 수 있다. 균형에서는 τ' 이 나타나야 하지만 실수로 τ'' 가 선택될 수 있다. 그런데 실수 시 발생하는 효용 감소 폭은 p 유형보다 o 유형이 크므로, 실제 실수를 벌였을 가능성이 높은 유형은 p 라고 판단해야 일관성이 있는 것이다.

명제 4 : Cho and Kreps(1987)의 intuitive criterion과 더불어 가

정 1이 성립된다고 하자. 그렇다면, $\tau_1^*(p, \pi^0) = \tau_1^*(o, \pi^0) = \hat{\tau}_B$ 이다. 또 좋은 소식이 발생한 경우 균형을 따라 나타나는 결과(outcome)는 $\tau_2^*(p, \pi^0) = \tau_2^*(o, \pi^0) = \hat{\tau}_B$ 이며, 나쁜 소식이 발생한 경우 균형을 따라 나타나는 결과는 $\tau_2^*(p, \pi^0) = \tau_B^* \neq \tau_2^*(o, \pi^0)$ 이다.

증명) 이미 명제 1, 2, 3에서 상당부분 설명하였기 때문에, $\pi_1 > 0$ 이고 2기에 좋은 소식이 발생한 경우만 설명하고자 한다. 명제 1에 의해 $\tau_2^*(p; \pi_1) = \tau_2^*(o; \pi_1)$ 이 된다. 그런데 $\tau_2^*(p, \pi^0) = \tau_2^*(o, \pi^0) = \hat{\tau}_B$ 은 가정 1을 만족함을 알 수 있다. 이를 구체적으로 살펴보자. 균형으로부터 이탈이 나타났을 때 $\pi_2 = 0$ 으로 설정하면 된다. o 유형의 경우 균형으로부터 얻는 효용은 $\left\{ \lambda F_B(\pi_2) + (1 - \lambda) \frac{1}{2} \right\} A$ 이다. 또한 임의의 이탈 τ'' 로부터 o 유형이 얻는 효용은 $\left\{ \lambda F_B(0) + (1 - \lambda) \frac{1}{2} \right\} A$ 이다. 양자의 차이는 $\lambda F_B(\pi_2) - \lambda F_B(0)$ 이다. 이에 비해 p 유형의 경우 균형에서 얻는 효용과 이탈로부터 얻는 효용의 차는 $u(y - \tau_B) - u(y - \tau'') + \lambda F_B(\pi_1) - \lambda F_B(0)$ 이 된다. p 유형이

얻는 효용의 감소가 o 유형의 것보다 적으므로 이탈이 발생하였을 때, π_2 가 작아진다는 것은 일관성이 있다.

이제 결론을 부정하여 $\tau_2^*(p, \pi^0) = \tau_2^*(o, \pi^0) = \tau^* \neq \hat{\tau}_B$ 라고 해보자. 이 때 p 유형이 $\hat{\tau}_B$ 로 이탈할 유인을 막기 위해서는 $\hat{\tau}_B$ 가 관찰되었을 때의 믿음 π_B 는 π_1 보다 작아야 한다. 그런데 앞에서의 증명을 그대로 반복하며 $\hat{\tau}_B$ 로 이탈했을 때 얻는 효용의 감소는 p 유형의 것이 작음을 알 수 있다. 따라서 가정 1이 만족되지 않는다. //

지금까지 모형에서 얻은 결론들을 본 보고서의 주제와 연결해 볼 필요가 있다. 모형에서 I 는 자신을 지지하는 사람들을 위한 조세정책 τ_B 를 1기에 선택한다. 문제는 이 조세정책이 1기와 2기 사이에 바뀔 것인가 하는 문제이다. 만약 1기와 2기 사이에 아무런 일도 발생하지 않는다면 이 조세정책이 그대로 유지될 것이다. 이는 선거와 더불어 도입된 세제개편이 임기 내내 유지되는 것으로 해석할 수 있다.

그런데 1기와 2기 사이에 정치적 지지 구조에 변화가 발생한다면 조세정책이 바뀌게 된다. 모형에서는 나쁜 소식이 나타날 때 새로운 조세정책이 생길 수 있음을 보였다. 나쁜 소식이란 현직 정치가와 정치적 성향이 다른 세력의 영향력이 커지는 경우로 해석할 수 있다. 다시 말해 선거와 무관하게 정치적 구조가 자주 바뀌는 상황에서는, 세제개편이 빈번히 발생한다는 해석이다. 이는 추가적 설명이 필요 없을 정도로 당연한 결론이라고 할 수 있다.

또한 모형에서의 좋은 소식과 나쁜 소식을 조세정책과 무관한 정치적 요인으로 해석할 수도 있다. 좋은 소식이나 나쁜 소식이 발생하게 되면 조세정책이 주는 이득과는 무관하게 투표에 임하게 된다. 이는 우리나라 현실에서, 지역주의 등 정책과 무관한 요소가 선거에서 큰 영향력을 발휘하는 현상과 일맥상통한다. 이러한 비정책적 요소가 정

치적 입지와 상호작용하여 나타나는 경우, 정치적 역학구조가 바뀌게 되고 이에 따라 조세개편도 자주 나타나게 된다.

마지막으로 좋은 소식이 나타나는 경우 초기의 조세정책이 그대로 유지되는 현상도 흥미로운 시사점을 준다. 좋은 소식이 나타난다는 것은 현재 정권의 강한 정치적 입지가 유지되는 것으로 해석할 수 있다. 모형의 기호를 빌린다면, 현재 I 는 B 정당에 속하는데 이는 애초부터 B 정당의 영향력이 컸다는 것을 내포한다. 또한 1기와 2기 사이에 좋은 소식이 나타난다는 것은 지금까지 높았던 B 정당의 정치적 힘이 유지된다고 이해할 수 있다. 즉, 국민들이 지니고 있는 정책과 관련된 이념적 선호가 자주 바뀌지 않는 안정적 민주주의에서는 세제개편이 덜 빈번하게 나타날 수 있는 것이다.

Ⅲ. 결 론

조세는 일반 국민들의 생활에 매우 밀접하게 관련된 중요 정책이다. 어떤 사람이든 직·간접적으로 세금을 납부하므로 모든 국민들을 대상으로 하는 정책이며, 세금 지출이 대부분의 가구 소비에서 무시할 수 없는 비중을 차지한다. 따라서 세금제도가 바뀌는 세제개편은 많은 사람들의 관심이 대상이 되곤 한다.

현재까지 우리나라 세제개편 연구는 그 내용에 초점이 맞추어져 있다. 즉, 어떤 세금을 어떻게 바꾸어야 한다는 내용들이 주를 이루고 있다. 이에 비해 본 보고서는 세제개편의 시기와 방법에 대한 논의에 초점을 맞추고 있다. 우리나라 세제개편은 매년 일정한 절차를 통해 정기적으로 이루어지고 있는데, 세제가 너무 자주 바뀌어 혼란스럽고 일관성이 없다는 비판도 존재한다. 또한 하나의 세제개편 안에 국가재정과 납세자들 경제활동에 큰 영향을 미치는 것부터 매우 지엽적인 것까지 다양하게 포진되어 있으며, 행정부 특히 세제실을 비롯한 관료들이 주도하여 세제개편안을 마련한다는 특징도 가지고 있다. 이러한 특징을 살펴보면, 이에 대한 시사점을 찾는 것은 매우 흥미로운 연구라고 할 수 있다.

최적 조세이론, 효율성과 공평성 등 세제개편의 내용 연구를 위한 방법론은 잘 정립되어 있다. 하지만 세제개편의 시기와 방식에 관한 연구는 다양한 접근 방법이 가능하고 이에 따라 결론이 다를 수 있다. 본 연구는 다양한 접근 방법 중에서 대통령 선거와 정치적 주기라는 관점에서 세제개편의 시기와 방식을 다루었다.

세금은 본질적으로 정치적인 성향을 가질 수밖에 없다. 교과서에서 가정하듯 단일한 유형의 사람들로 경제가 구성되어 있는 극단적 상황

이 아닌 한, 어느 한 집단의 낮은 세부담은 결국 다른 집단의 높은 세부담을 의미한다. 따라서 세금이 집단 간에 갈등을 야기하기 쉽다. 대표적인 예가 수직적 형평성이다. 소득이 높은 사람들이 높은 세부담을 가져야 한다는 것은 대부분의 사회에서 받아들여질 수 있는 원칙이지만 과연 얼마나 높아야 하는지는 쉽게 결정될 수 있는 사항이 아니다. 따라서 하나의 조세정책이 결정되는 과정에 있어 서로 다른 집단들은 자신의 이익을 위해 정치적 목소리를 내게 된다.

조세정책이 정치적 과정을 통해 결정된다는 것은 다양한 현상을 내포하며, 많은 연구주제가 된다. 정부가 세제를 결정할 때 여러 이해집단의 영향력을 고려하는 상황, 하나의 조세정책을 두고 부처 간 협의 과정에서 정치적 협상 및 타협이 이루어지는 현상, 선거라는 정치적 과정을 통해 결정되는 정치가와 전문관료 사이의 입장 차이, 조세정책에 대한 정당 간 입장 차이와 지지 세력의 반영, 조세정책에 대한 행정부와 국회의 갈등 등이 모두 연구주제가 되는 것이다.

본 보고서는 이 중에서 세제개편이 대통령 선거 및 이와 맞물린 정치적 주기와 어떤 관련이 있을 수 있는지를 살펴보았다. 대통령제를 채택하고 있으며 대통령이 강한 행정 권력을 소유하고 있는 우리나라에서, 대통령 선거와 이에 따른 행정부의 수립은 가장 중요한 정치 일정이다. 따라서 세제개편도 이러한 정치적 주기와 매우 밀접한 관련이 있을 것이라고 짐작할 수 있다. 또한 대통령 선거는 다른 어떤 일보다 이념적 대립이 강하게 부각될 수 있는 정치적 사건(event)이다. 따라서 대통령 선거와 관련된 많은 조세정책이 제시될 것이고 이 와중에 이념적인 입장이 반영될 수 있다.

선진국의 사례를 중심으로 하는 선행 연구는 선거가 임박하는 때에 세제개편을 피하는 경향이 있음을 보여준다. 이는 단순히 증세나 감세냐를 떠나서 조세에 대한 언급 자체가 선거 결과에 부정적인 영향을 주기 때문이다. 선거 전의 소극적 세제개편은 선거가 끝나고 새 정부가 수립되었을 때 큰 폭의 세제개편이 일어나게 된다는 것과 일맥

상통한다. 이러한 주장은 이론 문헌에서 뿐만 아니라 Pelzman(1992), Besley and Case(1995), Rose(1985), Ashworth and Heyndels(2002), Geys and Vermeir(2008) 등의 실증연구에서도 나타나고 있다.

선거 전에 확장적인 예산을 편성하고 선거 후에 수축적 재정정책을 펴기 때문에 경기순환이 발생한다는 예산순환이론(political budget cycle theory)도 조세와 선거의 관계를 이해함에 있어 흥미로운 시사점을 준다. 특히 예산순환과 관련된 최근 논의들은 재정순환의 존재에 있어 국가 간 서로 다른 양상을 보인다는 점을 강조한다. 예를 들어 새로운 민주주의를 경험하게 되는 나라에서 재정순환이 강하게 나타난다던가, 재정정보가 불투명할수록 재정순환이 잘 발생한다던가 하는 주장들이다. 국가 간 다양성을 세제개편 및 정치적 주기에 적용시켜 보면, 각 나라의 민주적 경험과 문화적 배경에 따라 양자의 연관관계가 명확할 수도 있고 불명확할 수도 있다는 것이다.

세수와 관련된 정량적 분석이나 세제개편에 대한 내용 분석을 통해 우리나라 경우를 살펴보면, 대통령 선거 및 정부 출범과 세제개편의 주기성이 잘 발견된다고 보기 어렵다. 대통령 선거 전후에 조세구조의 변화가 일정 정도 존재하는 것처럼 보이는 것도 사실이다. 하지만 이를 대통령 선거 및 이와 관련된 이념적 정책 수립과 연결시키는 것은 무리이다. 예를 들어 문민정부 출범 이후에는 금융실명제 등 여러 가지 개혁적 조치들이 진행되었고, 세제개편은 이를 보완하는 측면에서 이루어졌다고 할 수 있다. 국민의 정부 출범도 마찬가지이다. 정부 출범과 더불어 대폭적인 세제변화가 있었지만, 이는 IMF 구제금융이라는 커다란 경제적 충격을 극복하기 위한 도구였을 뿐이다. 세제개편이 비정치적이었고 정치적 주기와 연관성이 적다는 사실은, 정치적으로 고려나 이념적 선택과 무관하게 중립적인 주체에 의해 추진되었다는 점과 연관된다. 물론 이 때 비정치적이라는 말은 대통령 선거 및 정부 수립과의 관계를 말하는 것이며 이해집단, 지역주의, 입법부의 관계 등의 측면에서는 다르게 평가할 수도 있다는 것을 명심할 필요가 있다.

우리나라는 최근까지 정부 주도의 경제발전이 가장 중요한 사회적 화두였기에 조세정책은 상대적으로 덜 주목받아 왔다. 또한 민주주의적 경험이 부족한 상황에서 지역주의, 남북관계 등의 요소가 선거에 있어 세제를 비롯한 정책 요인을 압도해 왔다. 하지만 점차 조세가 가지는 이념성 및 정치성이 부각되고 있는데, 참여정부의 종합부동산세와 MB 정부의 소득세·법인세 인하가 대표적 예라고 할 수 있다.

본 보고서가 강조하고 싶은 것은, 대의 민주주의라는 기본 전제를 인정하는 한 조세가 정부의 이념을 대변하면서 선거에서 부각되는 현상은 앞으로도 강하게 나타날 것이라는 점이다. 또한 세제개편이 대통령 선거 및 정부 출범이라는 정치적 주기와 함께 맞물려 추진될 가능성이 높다. 앞에서의 이론 모형은 이러한 우리나라 현실을 반영하고 있다. 즉 선거에서 조세의 역할의 강조되고 정치 세력 간 영향력이 안정적으로 유지될수록, 세제개편은 정권 초기에 강하게 나타나서 정권 말기까지 유지될 가능성이 높음을 보여주고 있다.

이러한 분석에 기초해 볼 때 앞으로는 관료 중심의 세제개편에서부터 벗어나 정치적 논쟁을 통해 세제가 형성되는 현실에 대비할 필요가 있다. 즉, 조세의 정치성을 인정하면서, 이 과정에서 가능한 세제가 합리적으로 결정될 수 있도록 세제개편의 시기와 방식을 모색할 필요가 있는 것이다.

무엇보다도 이념적이고 정치성이 있는 세제개편(예 : 소득세의 누진도, 상속·증여세 세 부담)을 일상적이고 정기적인 세제개편을 이원화하여, 시기와 추진 주체를 구분할 필요가 있다. 일상적인 통상적인 세법개정은 매년 이루어지는 것이 당연하다. 하지만 현재는 통상적 세제개편과 정치적으로 중요한 세제개편이 하나의 틀과 과정 속에서 이루어지기 때문에 양자 간에 부정적 상호작용이 일어나곤 한다. 다시 말해 정치적 세제개편의 논의에 발목이 잡혀 정기적이고 통상적인 세법개정도 추진되지 못하는 경우도 있으며, 정기적 세제개편 속에 묻혀 중요한 정치성이 평가되지 못하는 경우도 있다.

양자를 분리하는 것은 특정 세제개편은 특정 정당이나 계층의 정치적 의견을 대변하고 있음을 암묵적으로 인정하는 것이기에 위험한 일이라고 비판할 수도 있다. 하지만 정치적 과정을 반드시 부정적으로만 볼 필요는 없다. 정치적이고 이념적인 세제개편과 통상적 개편의 분리는 국민의 의사를 반영한 조세정책의 형성에 도움이 된다. 선거는 정치인들의 결정에 책임을 지도록 하여 도덕적 해이를 방지하는 유용한 도구이다. 또한 민주주의의 경험이 축적될수록 국민들의 의사와 요구가 선거를 비롯한 정치적 과정을 통해 잘 반영될 것이다. 다시 말해 정치적 과정이 잘 이루어질수록, 다수의 정치적 의견에 따라 정책이 결정될 것이고 이는 결국 사회후생의 극대화에 가까워진다는 것을 의미한다.

이념적이고 정치성이 있는 세제개편의 경우 정부 출범 초기에 이루어지는 것이 합당하며, 정권 유지 기간 동안 일관성이 유지되도록 하여 그 성과를 평가하는 것이 옳다. 즉, 추진 정부(집권정당)의 이념이 표방되는 조세정책을 허용함으로써, 책임소재를 명확히 하고 이에 기초하여 다음 선거 결과가 이루어지는 선순환 과정이 필요하다. 정치인들에게 있어 선거에서의 승리가 가장 중요한 목표라는 것은 피할 수 없는 현실이다. 따라서 선거 결과와 정책의 성과 간의 연계를 명확히 하여, 선거에서 승리 추구가 높은 정책성과 추구로 연결되는 메커니즘이 필요한 것이다.

이념적이고 정치적인 세제개편과는 별도로 정기적이고 통상적인 세제개편의 경우 현재와 같이 전문적 지식이 있는 관료 중심으로 이루어지는 것이 타당하다. 또한 이러한 세제개편에 있어서는 정치성을 최대한 배제함으로써, 순전히 세금과 재정이라는 측면에서 합리적으로 일관된 제도가 확립되도록 보장해야 하는 것이다.

참고문헌

- 강만옥, 「최근 수송부문 에너지세제 개편의 성과 평가」, 한국재정학회
2007년 에너지세제 정책세미나 발표자료, 2007년 9월.
- 김진수·김정아·조진권, 『주요국의 세법령 개정절차』, 세법연구
08-05, 한국조세연구원, 2008.
- 박상원, 「세제개편에 있어 행정부·입법부의 역할과 특징」, 김지영
외, 『정치구조가 조세·재정 정책에 미치는 영향』의 제 2장, 한
국조세연구원, 2010.
- 송호신·전병힐, 「정치적 요인이 재정행태에 주는 영향」, 김지영 외, 『정
치구조가 조세·재정 정책에 미치는 영향』의 제4장, 한국조세
연구원, 2010.
- 안중범, 「경제정의를 위한 조세정책(1990년 이후)」, 최광·현진권 편,
『한국조세정책 50년 : 제1권 조세정책의 평가』 제5장, 한국조세
연구원, 1997.
- 이현우, 「미국, 영국, 캐나다에서의 선거와 세금 이슈」, 강원택 편, 『세
금과 선거』 제1장, 푸른길, 2007.
- Alesina, A., Cohen, G. D., and Roubini, N, *Political cycles and the
macroeconomy*, London : MIT Press, 1997.
- Alt, J. E. and Lassen, D., “Fiscal transparency, political polarization,
and political budget cycles in OECD countries,” *European
Economic Review*, 50, 2006, pp. 1403-1439.
- Ashworth, J. and Heyndels, B., “Politicians’ opinions on tax reform,”

- Public Choice*, 103, 2000, pp. 117~138.
- Ashworth, J. and Heyndels, B., "Tax structure turbulence in OECD countries," *Public Choice*, 111, 2002, pp. 347~376.
- Besley, T., and Case, A., "Incumbent Behavior : Vote-seeking, Tax-setting and Yardstick Competition," *American Economic Review* 85, 1995, pp. 25~45.
- Cho, I-K., and D. M. Kreps, "Signaling Games and Stable Equilibria," *Quarterly Journal of Economics* 102, 1987, pp. 179~221.
- Drazen, A., *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton University Press, 2000a.
- Drazen, A., "The political business cycle after 25 years," *NBER Macroeconomics Annual 2000*, MIT Press, Cambridge MA, 2000b.
- Geys, B. and Vermeir, J., "Taxation and presidential approval : separate effects from tax burden and tax structure turbulence?," *Public Choice*, 135, 2008, pp 301~317.
- Hansen, S. B., "Life is not fair : Governors' job performance ratings and state economies," *Political Research Quarterly*, 56(40), 1999, pp. 501~512.
- Hillman, A. L., *Public Finance and Public Policy* 2nd ed., Cambridge University Press, 2009.
- Hymer, S., and Pashigian, P., "Turnover of firms as a measure of market behavior," *Review of Economics and Statistics*, 44, 1962, pp. 82~87.
- Keech, W. and Pak, K., "Electoral cycles and budgetary growth in veterans' benefit programs," *American Journal of Political Science* 33, 1989, pp. 901~911.

- Niskanen, W. A., "Bureaucrats and politicians," *Journal of Law and Economics*, 18, 1975, pp. 617~643.
- Nordhaus, W. D., "The political business cycle," *Review of Economic Studies*, 42, 1975, pp. 169~190.
- Lindbeck, A., "Stabilization policy in open economies with endogenous politicians," *American Economic Review Papers and Proceedings*, 66, 1976, pp. 1~19.
- Ministry of Strategy and Finance, *2009 Korean Taxation*, 2009.
- Peltzman, S., "Voters as Fiscal Conservatives," *The Quarterly Journal of Economics* 107, 1992, pp. 327~361.
- Persson, T. and Tabellini, G., *Macroeconomic policy, credibility and politics*, London:Harwood, 1990.
- Persson, T., and Tabellini, G., *The Economic Effect of Constitutions : What do the Data Say?* MIT Press, Cambridge, MA, 2003.
- Rogoff, K., 1990, "Equilibrium political business cycles," *American Economic Review*, 80, pp 21~36.
- Rose, R., "Maximizing tax revenue while minimizing political costs," *Journl of Public Policy*, 5, 1985, pp. 289~320.
- Sobel, R. S., "The political costs of tax increases and expenditure reductions : evidence from state legislative turnover," *Public Choice*, 96, 1998, pp. 61~79.
- Schuknecht, L., "Political business cycles in developing countries," *Kyklos* 49, 1996, pp. 155~170.
- Shi, M. and Svensson, J., "Political business cycles : do they differ across countries and why?," *Journal of Public Economics*, 90(8-9), 2006, pp. 1367~1389.

〈著者略歷〉

박상원

서울대학교 경제학과 졸업
미국 Columbia University 경제학 박사
현, 한국외국어대학교 국제통상학과 교수

전병목

서울대학교 자원공학과 졸업
미국 Rice University 경제학 박사
현, 한국조세연구원 연구위원

세제개편의 시기와 방식에 관한 연구 - 조세의 정치적 성격을 중심으로 -

2011년 10월 24일 인쇄

2011년 10월 31일 발행

저 자 박상원·전병목

발행인 조원동

발행처 한국조세연구원

138-7174 서울특별시 송파구 가락동 79-6

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및
인쇄 삼신인쇄

© 한국조세연구원 2011

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.