

감세논쟁 단상(斷想)

류 덕 현 (중앙대학교 경제학과 교수)

최근 재정정책의 공과에 대한 논의가 한창이다. 2008년 미국발 국제금융위기로 시작한 경기침체에 대하여 선진각국들은 대규모의 확장적 재정정책을 사용하여 경제위기를 극복하였다. 우리나라도 예외가 아니어서 2008년 가을 세제개편안을 통해 대규모의 감세정책을 포함한 확장적 재정정책을 시행하였다. 하지만 이명박 정부 출범과 함께 시행된 대규모의 감세정책은 ‘부자감세 vs. 서민경제 회복’과 같은 정치철학적 논쟁을 불러왔을 뿐만 아니라, ‘재정지출 효과성 vs. 감세정책 효과성’이라는 고전적 거시경제 논쟁을 학계, 정부당국, 언론 등에 지켰다. 더욱이 지금은 감세정책의 공과가 재정책대 결과 필연적으로 나타날 수밖에 없는 재정건전성 회복이라는 화두와 함께 더 깊게 진행되고 있는 실정이다.

이와 같은 재정정책의 큰 흐름에 대한 세간의 관심은 매우 긍정적이라고 할 수 있다. 이러한 과정은 학자들이 연구한 경제이론의 검증과 정책당국자의 의사결정 및 언론의 견제와 비판의 선순환적인 환류를 통해 이론과 정책의 유기적인 결합을 도모할 수 있다는 측면에서 고무적이다. 그런데 항상 이러한 긍정적 선순환 못지 않게 정부관리가 학자의 연구와 언론의 지적에 대해 반박하거나 비판하기도 한다. 감세정책에 대하여 이번 정부의 초대 기획재정부 장관인 강만수 현 대통령 경제특보와 언론 사이에 진행된 공방이 대표적인 예이다. 등장인물은 강만수 장관, 하버드 대학의 맨큐 교수, 비판적 언론 등이다.

강만수 특보는 2008년~2009년 감세정책을 옹호하면서 맨큐 교수의 뉴욕타임즈 2009년 12월 13일 칼럼을 인용하여 ‘감세정책을 통해 경기부양효과가 재정지출의 효과보다 3배 높다’고 주장하였다.

“.....감세에 대해서는 작년 12월 13일 하버드대학의 그레고리 맨큐 교수가 뉴욕타임즈 칼럼에서

쓴 내용이 있다. 세금을 1달러 깎으면 국내총생산(GDP)이 3달러 늘어난다고 한다. 경기를 살리는 가장 좋은 수단이 감세다. 일부에서는 케인즈의 이론을 들먹이면서 세금 1달러 깎아봤자 GDP가 99센트밖에 안 늘어난다고 한다. 강만수가 경제학 교과서도 모른다고 비난한다. 그런데 그렇게 주장하는 측의 이론이 40년 전 이론이다. 최근에 나온 논문은 읽지도 않고 정책을 비판한다. 그렇게 해도 석학으로 대접받는다”(강만수, 「한국경제신문 밀레니움포럼 특강」, 2010년 4월 28일)

강만수 특보가 인용한 맨큐 교수의 칼럼은 다시 미국의 버클리 대학교의 경제학과 교수인 로머 교수 부부(C. Romer and D. Romer)의 논문을 인용하고 있다.

“... One piece of evidence comes from Christina D. Romer, the chairwoman of the president’s Council of Economic Advisers. In work with her husband, David H. Romer, written at the University of California, Berkeley, just months before she took her current job, Ms. Romer found that tax policy has a powerful influence on economic activity. According to the Romers, each dollar of tax cuts has historically raised G.D.P. by about \$3 – three times the figure used in the administration report. That is also far greater than most estimates of the effects of government spending...” (G. Mankiw, The New York Times, 2009년 12월 13일)

한편, 강만수 특보에 대하여 비판적인 시각을 견지한 한 언론사는 강만수 특보가 인용한 맨큐 교수조차도 로머 교수 부부의 글을 오해하고 있다고 하면서 다음과 같이 말하고 있다.

“엄밀히 말하면 “세금을 1달러 깎으면 GDP를 약 3달러 증가시킨다”는 주장은 맨큐 교수의 연구 결과가 아니다. 크리스티나 로머 미 백악관 경제자문위원회(CEA) 위원장이 남편인 데이비드 로머 버클리 캘리포니아대(UC버클리) 교수와 공동 수행한 연구 결과를 맨큐 교수가 인용한 것이다. 그러나 맨큐 교수는 로머 부부의 연구 결과를 왜곡 인용해 “감세가 재정지출보다 효과가 크다”는 주장을 했다. 로머 부부의 연구는 감세가 아니라 ‘증세 효과’에 대한 연구이며, 연구 결론은 “1달러 증세는 GDP를 3달러 감소시킨다”는 것이다. 증세와 감세가 반대말이지만 증세 효과를 뒤집으면 감세 효과가 되는 것은 아니다. 따라서 맨큐 교수의 주장은 틀렸다...” (전홍기혜, 「프레시안」, 2010년 4월 28일)

그러면 감세정책의 효과성에 대한 주장의 진위는 무엇인가? 이를 알아 보기 위해서는 멀리 가지 않아도 ‘맨큐 교수→강만수 특보→프레시안 기자’의 연결고리를 제공한 로머 교수 부부의 논문을 면밀하게 살펴보면 될 일이다. 보통 원전(原典)을 인용하면서 진행되는 갑론을박을 보면 원전의 의도와 맥락이 살아 있는 것보다, 특정 주장을 내세우는 사람의 의견과 그 의견의 타당성만이 살아나는 경우가 많다. 감세정책의 논쟁도 그러한 성격을 지니고 있는 것 같다.

본 글의 의도로 다시 되돌아 가보자. 필자는 감세정책의 논쟁 그 자체에 대한 판정을 내리는 것보다(이것은 본고의 목적이 아니다!), 감세논쟁에 대한 강만수 특보와 비판적 언론이 동일하게 인용하고 있는 논문이 오독될 수 있는 여지를 줄이고자 하는 것이다. 이제 해야 할 일은 로머 교수 부부의 논문을 인용한 맨큐 교수 주장의 타당성, 한국에서 맨큐 교수를 인용한 강만수 특보 주장의 타당성, 강만수 특보를 비판하고 있는 언론 주장의 타당성 등을 살펴보는 것이다.

먼저, 로머 교수 부부의 논문은 다음과 같이 짧게 요약할 수 있다.

조세정책 변화를 통한 세수효과를 추정하기 위해서는 여러 조세정책들의 유형별 성질을 구분하여 분석할 필요가 있다. 그들은 조세정책의 변화를 크게 두 가지로 구분하고 있다. 이들에 따르면 경기대응과 재정지출 재원 조달을 위한 조세정책의 변화는 내생적인(endogenous) 것이고, 재정수지 적자 보전과 장기적 경제성장을 위해 세법 개정을 동반한 조세정책의 변화는 외생적인(exogenous) 것이다. 이 중 외생적인 정책변화에 의한 경제적 효과가 진정한 조세정책의 경제적 효과라고 주장하고 있다. 로머 교수 부부에 의하면 대부분의 기존연구에서는 세수변화의 효과를 경기조정후 세수변화(cyclically adjusted tax change)가 GDP에 미치는 영향을 분석한 것으로, 이는 내생적인 동기에 의한 부분도 포함하고 있어 순수 외생적인 조세정책의 변화가 GDP 및 경제활동에 미치는 영향을 분석한 것이 아니었다. 이에 따라 이들은 역사적 자료와 각종 공식문서를 통한 외생적인 세수변화를 추정하고 이것과 GDP 변동의 관계를 추정하였다. 이들은 1%의 증세가 10분기 이후 3.08%의 GDP 감소를 가져온다고 주장하였는데, 이것이 이른 반 ‘1달러 감세, 3달러 GDP 증가’ 주장의 핵심으로 인용되고 있는 것이다. 물론 미국의 경우 대부분의 외생적 세수 변화는 감세였기 때문에 이 주장을 감세를 통한 GDP 증가로 해석해도 무방하다고 저자들은 주장한다.

“...The maximum effect is a fall in output of 3.08 percent after ten quarters. In short, tax increases appear to have a very large, sustained, and highly significant negative impact on output. Since most of our exogenous tax changes are in fact reductions, the more intuitive way to express this result is that tax cuts have very large and persistent positive output effects” (C. Romer and D. Romer, The American Economic Review, 100, 2010년 6월호, 781쪽)

이를 염두에 두고 앞서 언급하였던 여러 논자들의 주장을 검증해 보자.

먼저, 맨큐 교수 인용의 타당성이다. 맨큐 교수는 1달러의 감세가 3달러의 GDP 증가를 가져온다고 주장하였는데 이는 불완전하게 타당하다(incompletely correct!). 그는 이 수치가 어떤 다른 재정지출증수보다 크다고 주장하였는데, 실상 로머 교수 부부의 분석 결과 감세증수는 3년에 걸쳐, 정확하게 말하면 10분기 이후에 3.08의 세수탄력성을 보인다는 것이다. 즉, 1달러 감세의 효과가 단년도에 나타나는지 아니면 몇 년에 걸쳐 나타나는지에 따라 그 의미와 주장은 다른 것이다

(참고로 4분기 후 세수탄력성은 약 1에 가까운 값을 보였다).

다음 강만수 특보 주장의 타당성이다. 그는 로머 교수의 논문을 인용하였다기 보다는 맨큐 교수의 칼럼을 인용하였기 때문에 ‘1달러 감세, 3달러 GDP 증가’의 주장은 맨큐 교수와 동일하게 불완전하게 타당하다. 하지만 그는 한 발 더 나아가 경기를 살리는 가장 좋은 수단이 감세라고 했는데 이에 대한 논증의 자료는 제시하지 않고 있다. 이 주장이 타당하기 위해서는 앞서 소개한 로머 교수 부부의 연구처럼 외생적 조세정책 변화의 세수효과가 엄밀하게 추정되어야 할 것이다. 참고로 우리나라에서는 이러한 외생적 세수변화효과를 추정할 수 있는 자료가 존재하지 않아 이와 유사한 연구결과나 실증자료가 없다! 그러므로 로머 교수 부부의 연구결과를 우리나라 현실에 적용하는 것은 현재로서는 타당하지 않다.

마지막으로 강만수 특보 주장을 논박하는 언론 주장을 살펴 보자. 그 기사는 맨큐 교수의 주장이 틀렸다고 하면서 그 근거로 로머 교수 부부의 연구가 감세가 아니라 증세의 경제적 효과를 분석한 것이기 때문이라고 한다. 즉, 증세효과를 뒤집어 감세효과로 주장하는 것은 옳지 않다고 한다. 물론 감세를 통한 경제적 효과와 증세의 경제적 효과의 경로는 서로 다를 수 있다. 하지만 이 언론기사가 언급하고 있는 로머 교수 부부의 연구는 VAR(Vector Autoregression)모형이라는 선형회귀(linear regression) 분석모형이다. 선형회귀 분석모형을 통해 나온 결과에 대한 해석을 맨큐 교수처럼 한다고 해서 정확하지 않을 수는 있어도 틀린 것이라고 할 수는 없다. 또한 로머 교수 부부가 언급했듯이 미국의 경우 대부분의 외생적인 세수변화를 동반한 조세정책의 변화는 감세이므로 이 효과를 감세정책의 효과로 해석해도 무방하다고 할 수 있다. 물론 감세와 증세가 경제에 미치는 효과를 경제주체의 행태적인 변화(behavioral change)를 포함한 거시모형을 개발하여 이 두 효과가 상호배제적(mutually exclusive)인 것으로 구성할 수 있다면, ‘증세의 효과 = 부(-)의 감세효과’라는 등식을 피할 수 있을지 모른다. 따라서 비판적 언론의 기사에서 주장하듯이 ‘맨큐 교수의 주장이 틀렸으며’ 이 틀린 주장을 인용한 강만수 특보의 주장은 틀렸다고 하는 것은 온당치 못하다. 물론 이 비판적 기사는 감세정책과 증세정책의 경제적 효과가 대칭적인가 아닌 가하는 좋은 질문을 경제학자들에게 던져주고 있기는 하다.

감세정책을 둘러싼 논쟁을 지켜보면서 학자로서 많은 생각에 잠긴다. 우리는 과연 구시대의 연구결과물에 집착하는 책상물림인가, 아니면 새로운 것을 탐구하고 그 결과를 사회비판과 정책활용에 적용하는 진보적인 사람인가 하는 것이다. 적어도 40년 전 이론에 집착하여 최근 논문도 읽지도 않으면서 정책을 비판하는 사람으로 치부되어서는 곤란하다는 생각도 들었다. 한 정부 고위 관리의 도전적인 주장에 의해 촉발된 본 논쟁을 보면서 학자의 사명은 여과되지 않은 이런 논쟁들을 ‘공정’하게 관리하면서, 옳은 방향에 대한 진지한 고민을 명확하게 개진하는 것도 포함된다고 생각하게 된다.