

中道 實用主義 사상의 財政學的 認識*

이필우 (건국대학교 명예교수)

요 약

본 논문은 중도 실용주의 사상을 기반으로 해 한국정부의 재정운용의 흐름(재정지표의 변동추세)을 이해하며 건전재정을 조망해 보았다. 첫째, 중도 실용주의 사상을 동·서양에 걸쳐 이해하고 이의 재정운용 행태에 적용을 추론적으로 접근했다. 방법론적으로 이러한 정책행태에의 적용은 담론적인 전체론주의(holism)에 근거해 해설했다. 둘째, 한국이 당면한 국내외의 재정 issue를 역시 중도 실용주의 사상으로 이해했으며 동시에 향후 정책의 규범성을 도출해 보았다. 셋째 끝으로 한국의 각 정권이 어떤 재정행태를 전시했는지를 재정운용의 흐름을 파악하고 이를 역시 중도 실용주의라는 철학적 사상에 근거해 검토평가해 보았다. 구체적으로는 각정권의 재정운용 통계지표(조세부담율, 재정수지비율, 국가부채비율, 차입비율, 대 GDP비율임)를 평준화해 재정운용의 흐름을 볼 수 있었으며 이에 있어 실증적 지표와 규범적 지표를 분별해 건전재정에의 근접성을 해답, 논의 해 보았다.

1. 들어가는 말

우리는 정부의 치국사상의 기초로서 중도 실용주의란 표현을 쓰는 경우가 있다. 우리나라에서 이 말이 쓰여졌던 것은 한국과 중국의 정상회담시 오찬석상에서였다. 그것은 2010년 7월 23일 이었다. 이명박 대통령과 후진타오 수상의 오찬석상에서 당시 부총재직을 맡고 있었던 윤증현 재정부 장관이 한 말이었다. 즉 그는 연암 박지원의 열하일기를 소개하면서 중도 실용주의를 인용했다.

* 본 원고는 필자의 저서(함께 즐겨내는 세금, 융합형 공납세, 해남, 2013) 집필후 얻은 새로운 결론 주제를 밝힌다.

그 시대적 당위성을 강조하는 오찬사를 했다고 한다. 이것이 한국에서 중도 실용주의 용어의 최초 사용이 아닌가 생각된다.

이러한 사상을 하나의 정책개념으로 이해하고자 한다. 특히 우리의 관심은 정책사상으로서 중도 실용주의가 나라살림 즉 조세수입과 지출을 내포하는 재정학에서 점유하는 정치경제학적인 의미는 무엇일까?

먼저 본 논문의 목적을 위해 중도적 실용주의를 개념적으로 특히 재정운용의 관점에서 그 의미를 이해하기로 한다. 이에 있어 그 정치경제학적인 의미를 효율성과 공평성을 중심으로 살펴보고자 한다.

중도적 개념이나 실용주의 사상은 동양의 도의개념으로서 접근되 그러나 여기에 더해 서구사상의 접근을 비교 고찰 할 것이며 특히 동서의 도덕이나 윤리를 구분해 현실적으로 동서의 구분을 기도하고 싶지는 않다. 오히려 세계의 문화적 제도적 융합을 통해 인류의 번영을 시도함에 도움이 되고자 한다. 세계화의 과제는 바로 여기에 있기 때문이다.

따라서 우리의 연구는 첫째, 중도의 개념적·근원이 어디 있는 것인지를 이해한다. 이러한 중도가 서구와 동양에서는 어떤 모습으로 나타나고 있는지를 고찰할 것이다. 둘째, 다음에서는 실용주의에 대한 개념적 근원과 그 사상적 흐름은 한국역사에 어떻게 전개되고 있는지를 살펴보고자 한다. 이 부분에서도 역시 서구사상의 흐름을 비교 고찰하고자 한다.

셋째, 개념적 고찰 후에는 본 연구의 핵심인 중도 실용주의의 재정학적 의미를 주로 이익집단과 시민사회, 시장실패, 정부실패(재정위기), 사회자본, 지식자본주의, 등등의 오늘날 우리주변에서 일어나고 있는 충격적인 정책변수들에 대해 중도 실용주의에 근거한 재정정책의 방향과 과제가 무엇인가를 탐구해 그 재정학적 의미를 논구해보고자 했다.

넷째, 이러한 중도 실용주의 사상이 한국의 재정사에는 어떤 형태로 전시되고 있는지를 고찰해보고자 한다. 한국 재정사에 전시된 실용주의적 재정운용의 흐름을 이해하며 특히 세계화에 있어 그 功과 過는 무엇인지를 가려보고자 한다.

2. 中道 實用主義의 思想的 基調

1) 中道の 語源과 그 概念的 意味

중도란 어원은 유교의 中庸에서 시발되고 있다. 중용이란 사물의 판단기준을 말한다. 그래서 그 기준은 좌로나 우로 치우치지 않는 중간에 위치하는 입장을 대변한다. 그렇다고 두 점을 연결하는 선상의 중간점을 말하는 한낱 기하학적 표현이라고 볼 수는 없으며 이는 수적인 논리에 의지하는 형식개념이 아니고 행태적인 합리성을 지칭하는 도덕철학적 개념이라고 사료된다.

여기에서 중용의 중의 유교적 의미를 본다면 중은 좌로나 우로나 치우치지 않는 正道이며 庸은

바뀌지 않는 定理이다.¹⁾ 중은 천하의 정도요, 용은 천하의 정리다 라고 했다. 중인즉 치우치지 않으며 용인즉 바뀌지 않는다.

우선 중용은 유가의 도덕철학적 개념으로 인간이 군자로서의 행동을 하자면 군자의 합리성은 즉 군자로서의 행동기준은 바로 중용에 있다고 보는 것이다. 동양에서의 군자는²⁾ 도덕철학적 개념에 속하지만 서구의 경제인(homo-oeconomicus)은 개인이기심에 집중된 정통과 경제학적인 개념이기도 하다.³⁾

원래 중도란 중용의 도를 줄인 말이다. 子曰: “군자는 중용이요, 소인은 반중용이니라. 군자의 중용은 군자로서 隨時處中. 합이요, 소인이 중용에 반함은 소인으로서 거리낌이 없음이라.”⁴⁾ 여기에서 수시처중의 中에 대해 그 의미파악이 가장 어렵다는 것이다. 한 가정에서의 중은 堂이 중이 된다. 일국에서는 나라의 한 가운데가 중이 된다. 이러한 형식적인 기준에 따를 중이 아니라 원래 유가적인 중은 사회관계에 알맞게 적중하는 중은 곧 至善의 경지를 뜻하며 그 중에 처해 가는 것이 수시처중이라 했다.

이러한 처중이란 말은 변화무쌍한 시공의 차이에 따라 일정하게 머무는 것이 아니고 주어진 여건에 적합한 처신이 중요한 것이다. 그래서 時中이란 용어를 사용한다. 중은 시중에 맞는 곳이어야 한다.

사회과학적인 중은 따라서 사람들 사이의 관계에서의 조화를 위한 도덕 철학적 개념임을 의미한다. 중용 그것은 하나의 인류지도를 말하는 세상의 천리이기도 하며 오늘날 세계화 시대에도 국가운동에 있어 하나의 정책지침을 설정함에 있어 합리성을 제시하고 있음을 인식해야 할 것이다.

특히 그 용어의 연원은 흔히 우리 문헌에는 공자의 손 子思에 의해 처음 쓰여진 것으로 되었다. 그러나 중용사상은 이것이 평상의 도리로서의 정도를 나타내는 누구에게나 적합한 定理이며 이를 상실한다면 그것은 인류사회는 멸망으로 유도될 것이다. 중용은 하나의 性理로 제시되고 있다. 이는 요순시대부터 전래되는 하나의 형이상학적 天理로서 이해해야 할 것 같다.

중은 본래 禮記의 일편으로 분리수록 되어 2편으로 이루어지고 있다. 이러한 중용을 史記에서는 子思의 작품으로 소개되고 있으나 실은 그것은 중국의 고증학적 논쟁속의 오해였다고 한다. 본래 예기는 載聖이라는 서생이 여기에 중용이라는 학설을 소개했다고 한다. 이는 대학보다 앞선 한대에 제시된 학설로서 그후 송대에 이르러 성리학의 발흥과 함께 중용사상이 중시되어 소개된 전통적 인도주의적 교의로 제시되고 있다.⁵⁾

1) 차상원 역해, 사서오경, 대학, 중용, 한국교육출판공사, 1986, 181면.

2) 이러한 중용에 대해 최근에는 신진 철학자 및 경제학자들이 역어낸 보다 근대적인 중용사상을 논의하고 있음은 세계화사상의 구축에 중요한 역할을 하고 있다고 사료된다. 장승구 외 4인 씀, 중용의 덕과 합리성, 청계, 2004.

3) 박흥기, “중용의 합리성과 경제적 합리성,” 장승구 외 4인, 중용의 덕과 합리성, 청계, 2004, 273면.

4) 차상원, 상계서, 175면.

5) 중용의 어원에 대한 논의는 다음을 참고 하십쇼. 차상원 편역, 상계서, 145-147면.

이러한 중용사상은 서양의 희랍시대에도 아리스토텔레스와 Platon은 “도를 지나치지 말라!”라고 했음은 조화를 중시하는 중용의 사상이었다고 본다.⁶⁾ 중이란 모자라지도 않으며 지나치게 풍족해 해픈 씹씹이를 해서도 안 된다는 것이다. 부족이나 초과로 인해 인간의 본성을 상실하는 것이다. 이를 중(Meson)이라 했으며 Platon은 조화라 했다.

한편 Toynbee와 같은 사학자는 동양의 중용사상을 도전에 대한 하나의 동양적 해답으로 상찬하고 있는 것이다. 유교에서의 교의는 사람의 도리는 인도에 있으며 이러한 인도는 역시 中道에 있다고 했다. 문제는 복잡하게 얽힌 사회관계를 조화있게 처리하는 정책을 찾아내기란 그리 간단하지 않다는 사실이다.

중용에 대한 답논적인 요점을 정리해 보자.

첫째, 중도란 중용의 구체성을 대변하는 실천적인 개념으로 볼 수 있다.

둘째, 중도란 도덕철학적인 인간의 도리(행동원리)를 지칭한다.

셋째, 그러한 도리는 타인 또는 타집단을 위해 자기희생적인 행동을 해야 한다. 그러나 그러한 중도적 행태는 공공성을 조율 통제하는 기능을 나타낸다. 따라서 정부 공공정책의 합리성에 기여할 수 있는 정책변수로 볼 수도 있다.

넷째, 중도의 필요조건은 수양이며 이는 存在論的 必然性을 의미한다. 한편 중용의 도는 존재론적 자율성을 나타내야 하며 이를 통해 自存的 大我로서의 자아실현을 목표로 해야 한다.

2) 實用主義의 概念的 根據와 그 思想的 展開

실용주의란 어휘는 사실상 서구의 학계에서 제시된 용어이다. 그 용어의 종합적인 평가에 기초한 보다 체계적인 사용은 미국의 교육철학자 John Dewey였다. 그러나 그 이전에 미국에서는 Pirce와 James는 철학자들에 의해 실용주의는 주장되었다. 그래서 이들 세명의 미국 철학자 Charles S. Peirce, William James 및 John Dewey 등은 실용주의의 고전적인 철학자로 불리우고 있다.

이들 중 Pierce가 선배로서 그는 1870년 후에 이를 주장했으며 그 후 Harvard 대학 출신인 W. James가 1907년에 “실용주의”라는 책을 썼으며 1920년대에 John Dewey는 경험주의를 중시하면서 도구주의(instrumentalism)를 주장하면서 도구주의적 실용주의를 주장하기에 이른다.

그는 C. Pierce와 W. James가 제시한 학설들을 집대성해 새로운 도구주의적 실용주의를 제시한 미국에서의 실용주의를 대표하는 학자로 인정되고 있다. 여기에 대해 최근에는 2001년에 작고한 Richard Rorty의 실용주의는 반현상주의적(anti-phenomenology)이며 반 기초주의(anti-fundamentalism)를 주장하면서 다원주의(pluralism)를 주장하는 실용주의를 제시하고 있어 이를 新 實用主義라고 한다.⁷⁾

6) Aristoteles, Nikomachichische Ethik, Akademie-Verlag GmbH, Berlin, 1991.

7) 김동식 지음, 로티의 신실용주의, 철학과 현실사, 1994.

이들 실용주의자들이 공통적으로 수용하고 있는 점은 어떤 생각(thought)이 있으면 이는 믿음(belief)을 가져올 것이며 그러한 믿음은 실천의 행동(action)으로 이어진다는 것이다.

그러한 행동은 자기 또는 타인에게 이득을 가져 오며 한편 자기는 이를 보면서 대신 타인은 해를 볼 수도 있다면 이는 실용주의의 범주를 벗어나는 것으로 인식했다.

그러나 이들 고전적인 실용주의자들의 이견은 서로간의 큰 차이를 보이는 것이었다. 우선 C. Pierce의 실용주의는 그 출발점에서 Husserl(후설)의 현상주의와 그리스의 신의 절대성과 진실을 말하는 지식체계는 형식과학인 물리학적 수학적 원리에 의존한다는 소위 기초주의(fundamentalism)에 의지하고 있었다.

그러나 James는 이러한 방법론적 기초주의를 탈퇴하여 진리라는 절대성을 신봉하지 않으면서 그 절대성을 부인하고 상대적인 입장을 견지했던 것이다. 왜냐면 참(truth)이란 어휘는 한 측면에만 성립하는 것이 아니고 부지중에 일어나는 현상도 현실문제에 적용하면 역시 참이 될 수 있다는 것이다.

이러한 두 철학자의 견해를 떠나 James 학설보다 약 20년 후에 Dewey는 과학이 객관적이라면 도덕도 객관성을 지니는 것임을 주장하면서 사물의 인과를 밝히자면 탐구가 필요한데 이는 도덕의 경우에도 적용되며 이러한 탐구는 나름대로의 수단이 적용될 것이며 따라서 탐구의 조건은 문제해결에 있으며 이를 위해서는 그에 필요한 수단이 없이는 불가능한 것이다.

그래서 어떤 문제를 해결함에는 그에 적합한 수단이 요구되었으며 결과 수단주의(instrumentalism)를 제시했던 것이다. 그리하여 탐구의 과정은 탐구의 목표 그 자체가 아니며 보다는 탐구를 위한 성숙되고 세련됨으로 지속적인 노력의 과정이 더욱 중요함을 강조한다. 이러한 성실한 꾸준한 노력의 과정 그 자체가 수단주의의 핵심임을 인식해야 할 것이다.⁸⁾

James나 Dewey는 반 기초주의 입장을 내세우고 있으며 Richard Rorty도 반 현상주의 및 반 기초주의의 입장을 취하고 있다. Rorty의 실용주의 사상은 신 실용주의 사상으로 불리우고 있으며 그 이유는 무엇인가에 대해 알아보자.

미국의 실용주의 사상은 철학자들의 방법론적 가정에서 나온 것으로 볼 수 있다. 즉 특히 중세기 이후의 서구철학은 기독교적 절대성을 신봉하면서 그 기초위에서 철학이 발전하고 있었다. 허나 이러한 전통은 특히 독일의 철학자 Friedrich Nietzsche에 의해 기독교적 절대성을 신봉하지 않으면서 타인과의 의존성을 중시하는 현실세계에서의 인간주의적이고 권력지향적인 현실세계의 철학을 논구한 바 있다.⁹⁾

그리하여 실용주의의 탄생은 바로 이러한 반 기초주의(anti-fundamentalism) 사상을 대체하는 현대사회의 신 사조로서 제시된 것이었음을 이해해야 한다.

그러한 사조는 현실의 문제를 해결할 수 있는 힘이며 수단인 것이다. 그래서 기독교적 절대성

8) John Dewey, *Logic; The Theory of Inquiry*, New York, Henry Holt & Company, 1938.

9) F. Nietzsche, *Beyond Good and Evil*, (tran.) Prometheus Books, Amherst, New York, 1989.

보다도 세상의 인과관계를 내재적인 현실주의로 관조하고 있다.

즉 그는 실용주의를 예를 들어 자국문화에 중점을 두면서 점진적인 변화를 추구하고 있는 것이다.¹⁰⁾ 그 시기는 1886년부터 였다. 왜냐하면 그가 실용주의라는 첫 작품을 발표한 것은 1886년이었기 때문이다.¹¹⁾

신실용주의는 세 개의 특성을 보이고 있다. 첫째, 반 실증주의이며, 둘째, 모든 인과관계는 결정적 논리가 적용되지 않으며 오히려 사실의 연속성과 가치의 불변으로 인간행동의 결과를 중시해야 한다. 셋째, 사물의 원리는 선형적 가설에 따른 이론보다도 사람들 간에 오가는 대화가 더 중요하다.¹²⁾

3) 實用主義의 概念的 再 檢討

사실상 우리가 지금까지 고찰한 실용주의는 철학적인 사고에 지나지 않고 있었다. 우리말 사전에서 실학을 찾아 보면 그것은 실리로 씌므로 되어 유익성이 있으며 한편 실제로 소용됨, 또는 실질적인 쓸모로 정의되어 있다. 그러나 실용주의는 pragmatism이라는 영어만 나와 있으며 이는 철학용어임을 밝히고 있다.¹³⁾

우리가 지금까지 고찰한 내용은 그래서 실용주의의 철학적인 논의에 불과하며 경제사상과는 직접적인 관계가 없는 것이었다. 그러나 그러한 철학적 논의로부터 우리 경제학도로서 배울 것이 있다면 그것이 그래도 우리에게 시사하는 것은 사회과학적인 방법론으로서 경제학 연구방법에 도움이 된다고 사료된다.

우선 획일화된 형식논리에 기초한 지식을 경제현상의 인과관계를 구명함에 있어 무조건적 수용이나 적용을 삼간다는 기본입장을 보여주어야 할 것이다. 한편 경제정책 수단은 기본적으로 인간 위주의 자국문화정서에 적합한 自然的 自生的 認識(naturalized epistemology)에 의존하는 새로운 창의적인 지식의 과정이 제시되어야 한다는 것이다.

특히 진실한 정책수단은 사실의 인과관계를 진실된 탐구이어야 하는데 그러한 진실성은 획일화된 수학적 형식논리에서 발견될 수는 없으며 오히려 자유로운 담론적 회화나 언어를 통한 의견교환에 의지함이 보다 공정하고 진실됨을 시사하고 있다고 Rorty는 보는 것이다.

아무튼 실용주의 사상은 우리 생활에 실리적인 편익을 가져오는 그 어떤 생각도 실용적이라고 했다. 실리적인 지식의 방향을 추구함은 경제현상에서 해석해야 한다면 즉 Pierse의 실용주의는 한마디로 “실질적인 방향을 결과”로 강조한 바 있다. 이는 우리 경제생활에 편익을 주는 효율성(efficiency)을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 실용주의라고 하면 경제학적으로는 오직 효율

10) 김동식 지음, 로티의 신실용주의, 철학과 현실사, 1994, 52면.

11) Richard Rorty, "Pragmatism, Davidson and Truth," in: E. LePore,(ed.), Truth and Interpretation, New Yoek, Basil Blackwell.

12) 이필우, 경제학과 철학과의 만남, 건국대 출판부, 개정판, 318면.

13) 한국어대사전 편찬회, 감수자, 남광우, 현문사, 1976.

성만 있으며 공평성은 결여되고 있다고 볼 수 있다.

그 결과는 개념적인 일방성으로 즉 효율성에만 치우치는 결과를 가져올 것이며 따라서 여기에 중도란 개념이 덧붙여지고 있음은 바로 이 중도가 곧 공평성을 기한 효율성을 뜻한다고 볼 수 있는 것이다. 중도 실용주의 그것은 효율성과 공평성을 갖춘 자원의 최적 배분을 결과할 수 있는 것이다.¹⁴⁾

한편 절대성 또는 획일화된 공식이 부인되는 상황에서 추구되는 결론은 상대주의, 또는 다원주의에 의존할 수 밖에 없다.¹⁵⁾ 그러한 행동의 과정에서 가장 아름다운 미덕은 역시 심미적 덕목을 강조하고 있다(the most beautiful aesthetic virtue).

이러한 아름다운 심미적 덕목을 정부 재정운용면에서 발견할 수 있다면 얼마나 좋을 것인가? 하고 읊조려 본다. 이러한 심미적 가치는 반듯이 개인적 행동에만 얽매어 있다고 보아서는 안 되며 이러한 가치는 정부 재정정책면에서도 하나의 정책적 심미성으로 나타낼 수도 있다고 생각한다. 실용주의의 재정행태면에서의 수요에서 보다 구체적으로 다루기로 하겠다.

한편 실용주의는 배분의 효율성을 뜻하며 중도라는 어휘는 자타간에 재정적 편익이 공평하게 분배되는지를 말하는 공평성에 있을 것이다. 중도 실용주의 그것은 한마디로 경제학의 규범이기도 한 공평성과 효율성을 대변하는 사회과학적인 전체론적 개념이라고 할 수 있다.

3. 中道 實用主義의 財政學)的 認識

1) 중도 실용주의적 재정사상의 한국적 성찰(A Reflection on Fiscal Thought in Terms of Midway-Pragmatism in Korea): 實學思想

먼저 중도 실용주의 사상이 무엇인가에 대해 알아 보자. 그것은 한마디로 중용이라는 합리성 있는 덕으로 실리적인 정책수단으로 이해할 수 있다. 그 실리적이란 우선 국가에 대한 이득이며 이는 결국 국민의 복리를 전제로 할 것이다.

결국 실용주의란 사상이 재정분야에 적용된다면 어떤 모습으로 나타날 것인가를 생각해 보자. 이에 있어 두 개의 정책가치가 적용되어야 할 것이다. 첫째는 중용이라는 합리성이며, 둘째는 실용주의의 합리성 즉 Dewey가 제시한 수단주의의 합리성을 말하며 이는 곧 재정수단의 합리성이 제기되는 것이다.

그것은 중용의 도로서의 정책가치는 재정분야에서는 공평성을 지칭한다. 한편 실용주의적 합리성은 재정현실에 적합한 거시적 미시적 합리성을 내포하는 포괄적인 정책가치를 포용한다고 볼 수 있다. 추상적인 표현일 수도 있지만 그 재정사상은 우선 도의적으로 치국의 책임을 지는 치민

14) Kwaung-Sae Lee, "Confucianism and Pragmatism," in: Philosophy and Culture, Spring, 1999.

15) 이광세, 동양과 서양: 두 지평선의 융합, 도서출판 길, 1998, 310면-316면.

의 통수권을 장악한 정부수반으로서 당연히 갖추어야 할 정치가치일 것이다. 한마디로 이를 정치 규범이라고 하자.

인간의 행동은 대체로 관습적인 것이 있으며 이와는 다른 쪽 해야만 될 일인 규범적인 사안이 있다 하겠다. 이를 우리는 통상 일상적인 행동과 규범적인 행동으로 분류한다. 전자는 비 의지적인 단순한 습관적인 행동이 될 것이지만 그러나 후자는 의지적인 계획된 목적 지향적인 규범적인 행동이 될 것이다.

독일에서는 재정지출면에서 전자를 “ist” 지출이라 하며 후자를 “soll” 지출이라고 보는 것이다. 즉 통상적인 경상비와 정책목적을 둔 특수지출로 구분할 수도 있는 것이다. 이러한 규범적 정책에 관한 한 우리 역사에서 보면 우선 조선조 중반 18세기에 실학사상을 볼 수 있다.

실학사상의 원조는 그래도 퇴계 이황 선생으로부터 시작된다. 특히 그는 12세기초에 탄생한 중국(송나라)에서 주자학이 성립되었으며 이는 성리학으로 12세기경에 고려로 전래되어 조선조 초기에는 정도전에 의해 양반사회의 통치이념으로 발전하였다. 그후 15세기경에는 사림(士林)들에 의해 성리학은 도학적 성격을 지니면서 실천궁행, 살신성인 등의 도통적 규범을 중시하기에 이른다.

이러한 성리학은 16세기 초반에 퇴계 이황이 나타나자 인간행동의 결정체인 마음에 대해 집중적인 탐구는 心性說위주의 일종으로 심리철학으로 제시되었다. 바로 이러한 측면은 중국의 성리학 연구차원을 초월한 한국적인 특이성을 보여 주었던 것이다.

이는 당시 거봉 기대승과 퇴계의 두 학자간에 오간 학술적 논쟁은 심성설의 대발전을 기약했던 것이다. 실은 여기에서 논하고자 하는 실용주의의 현대사상은 한국역사에서 보면 바로 이러한 성리학의 심성론에서 그 철학적 내지 실사적인 내용을 파악할 수 있는 것이었다.¹⁶⁾

두 학자간에 오 간 논쟁은 4端7情에 관한 것으로 퇴계는 主理論을 주장했으며 기대승은 主氣論을 주장했던 것이다. 세상의 이치를 하늘의 뜻으로 즉 성(性)으로 풀이했던 중국의 성리학에서 조선조의 성리학은 이제는 인간행동의 마음가짐새를 구명하는 심리철학으로 전환했던 것이다.

기대승은 4단(仁義禮智)도 원래 7情에 속하는 것으로 보았으며 인간행동의 시발은 감성적인 기에서 출발하여 주기론을 주장했다. 그러니 퇴계가 그런 원리를 모르는 게 아니라고 하면서 규범적으로 욕심보다 도의적인 윤리가 현실사회의 평화를 약속할 것임으로 氣보다는 이성적인 理를 중시해 주기론을 주장했으며 그래서 기발이발의 호발설을 주장하기도 했다.¹⁷⁾

이율곡은 이에 氣發理勝論을 주장하면서 기가 먼저 인간행동의 시점이 되어 발하면 리는 이 氣를 타고 세상에 빛을 나타내는 것으로 풀이하고 있는 것이다.¹⁸⁾ 아무튼 4단7정론은 기와 이는 분리되지 않는 情이라고 했다. 특히 기는 유작위하며 리는 무작위해 이는 발동하지 않는다고 했다.

16) 윤사순 지음, 한국의 성리학과 실학, 도서출판 삼인, 1998, 19면.

17) 이필우, 유교경제학의 기초, 법문사, 2006, 106 면.

18) 윤사순, 전제서, 30면-32면.

이이는 이발을 부인하며 이황의 호발설도 부인한다. 이와 기가 제 각기 일물로 마음속에 있음은 理氣不相離라는 원리에 어긋나며 따라서 이이는 氣發理乘一途만을 인정하고 사단이발이기수지 四端理發以氣隨之라는 이황의 견해는 어떤 절대적이고 초월적인 원리가 아니라 현상적이며 가변적일 수 있는 하나의; 윤리성을 의미할 수도 있다는 상대적인 개념으로 보았다.¹⁹⁾

그리하여 理先氣後, 理貴氣遷의 주리설과 이와 기는 우리 마음속에 하나로 자라잡고 있어 이를 분리해서 다룰 수는 없다는 주기설로 대립되는 양상을 보여 주었다. 이는 조선조중엽의 우리의 철학사적인 쟁점은 매우 높은 형이상학적인 차원에서 이미 그 당시 후기산업사회의 Derida적 사고를 시도하고 있어 상대주의 시대를 전지한 철학적 사상의 현대화에 그 의미가 큰 것이며 이에 기여한 바를 인식해야 할 것이다.

그리하여 그후 이러한 방법론적 사상의 대립은 다시 주리설을 강조하는 퇴계학이 중시되었으며 이는 한구사상사에 높이 평가되는 실학의 시발점이 되었음을 간과할 수 없는 것이었다. 즉 속종시의 사상이 이익은 바로 퇴계사상인 주리설을 수용하면서 務實力行과 경세치용을 실학사상의 기초로 접근해 그 시발점으로 보았던 것이다.

당시 기호학과는 정치적으로 영남의 서인과 노론으로 구성된 권력집단의 탄압속에 있으면서도 남인인 이익은 영남학파의 퇴계선생의 주리와 학설을 기초로 한 연구를 통해 민본주의적인 중농주의를 바탕으로 한 경세치용의 사상으로 실학의 사상적 기초를 뿌리 내렸던 것이다.²⁰⁾

이러한 실학사상의 발전은 이익의 경세치용으로부터 박지원의 이용후생 및 김정희의 實事求是 등 한국적 실용주의 사상으로 볼 수 있다. 특히나 한국의 실학사상은 이름보다 실을 더 숭상했으며 또한 실학사상의 방법론적 인식에도 경험론적 인식설을 주장하게 된다. 정약용, 최한기 등은 기존의 설리학이 格物致知說에 의지하는 전통학설을 이탈해 추론적 인식을 시도했음은 하나의 경험론적 인식에 의존하는 근대적 접근이 아닐 수 없는 것이었다.²¹⁾

이러한 방법론적 사상은 모두 송나라의 성리학에 무조건적으로 순종하는 학문적 사대주의를 보이지 않고 있는 창의적 접근으로 보아야 할 것이다. 한국실학 사상으로부터 우리가 배워야 할 측면이 있다면 선진사회에서 적용되는 이론을 무조건적인 보편성이라고 하면서 그에 맹종하는 학문적 보수성은 좀 자제하면서 이제는 세계화 시대에는 한국의 정책수단은 한국실정에 맞는 독자적이고 창의적인 접근이 아쉽다고 말하지 않을 수 없다.²²⁾

이와 관련해서 한국적 실용주의에 기초한 경제학 방법론을 모색해 보자.

19) 유사순, 전계서, 22면.

20) 이필우, “성호 이익의 실학사상의 경제학적 인식,” 星湖(學報, 제5호, 2008.

21) 유사순, 동계서, 50면. 李乙浩, “다산의 철학,” 유사순, 고익진 편, 1992, 288면 및 290면. 玄苗之道로서의 二而一의 思想, 290면.

22) 이필우, 경제학과 철학과의 만남, 한국의 자생적 경제학을 위하여, 건국대 출판사, 2009(개정판), 373면.

2) 중도 실용주의 사상의 재정분야 적용상의 과제와 문제

우리는 여기에서 중도 실용주의 사상을 재정상의 즉 나라살림에 적용하는 경우에 집중논구하고자 한다. 중도 실용주의 사상은 폭 넓게 적용할 수 있다. 즉 개인행동에 적용할 수 있으며 한편 이는 집단적인 공공부문의 정부의 정책 행동에도 적용할 수 있다.

개인이나 집단이거나 간에 최종적인 실행은 모두 개인이기 때문에 어떤 관점에서는 이러한 개인과 집단의 구분이 그 의미를 상실한다. 그러나 그 행태는 두 부문간에 현저한 차이가 있으며 따라서 후자인 공공부문의 경우 정책목적과 수단에 있어 민간의 개인행동과는 다르다는 사실을 인정해야 할 것이다.

먼저 실용주의 사상의 적용분야 혹은 적용수단에 대해 분명히 해 두어야 할 것이다. 종래에는 나라살림을 일국의 독립적인 공공부문으로 생각하는 것으로 족했다. 허나 오늘에 와서는 다른 것이 즉 싫건 좋건 세계화(globalization)이라는 외적현상의 강요로 이를 재정현상에서도 고려하지 않을 수 없다.

첫째, 우리는 객관적으로나 주관적으로 외부환경속에 존재하는 하나의 환경적 존재에 지나지 않기 때문이다. 이러한 외부적인 환경 제약속에서의 우리는 자율적으로 반응해 실속있는 열매를 맺어야 할 때 우리의 국익을 초래할 수 있을 것이다. 결국 이런 세계화라는 환경속에서의 우리의 재정행동은 중도 실용주의 사상을 적용해야 한다면 그 정책행동이 어떤 형태의 구체성을 가져 올 것인지를 논구해 보자는 것이 이 논문의 목적임을 밝힌다. 둘째, 이러한 세계화속에서 먼저 한국의 수입정책인 조세제도는 중도 실용주의 사상을 적용하는 경우 어떻게 나타날 것인지를 추론적으로나마 이에 적합한 아니 이에 실용적인 접근을 해 보고자 한다.

셋째, 세계화가 재정기능면에서 어떠한 변화를 가져 오고 있는가를 보아야 한다. 그것은 두가지 다른 세계화적 공공재의 공급을 요구하고 있다. 첫째, 국제공공재이며 다음은 지구공공재이다. 전자는 UN기구, WTO와 같은 국제적인 정치, 또는 국가간의 교역등을 위해 필요한 공공재인 것이다. 다음 지구공공재는 지진, 해일, 지구온난화 등 지구상의 모든 국가가 당면하는 문제로 대두되고 있다.²³⁾

地球公共財는 지구상의 모든국가가 그 비용을 부담해야 하는데 그 비용은 인구를 기준으로 하며 지역에 따라 다를 것이다. 그러나 國際公共財의 비용부담은 주로 GNP를 기준으로 부담할 것이다.

뿐만 아니라 일국의 투자는 交易의 자유화로 각국 경제에 그 효과를 줄 것이며 특히 자본거래의 세계화로 자본의 해외투자는 늘어날 것이며 이로 인한 국내자본시장은 외국자본거래의 효과로 확대될 것이다.

우리는 중도 실용주의 사상이 주로 세계화로 인해 발생하는 새로운 재정기능만을 그 고찰의 대

23) 植田和・新岡 智(編), 國際財政論, 有斐閣 Books, 2010, 8面, 9面.

상으로 할 것임을 밝힌다. 90년대 이후 세계화로 인해 한국경제가 체험한 어려움은 IMF 금융위기와 2008년에 경제침체의 세계화였다고 본다. 세계화가 경제발전의 세계화가 아니라 이제는 불황 내지 경제위기의 세계화로 전환되었음을 말하지 않을 수 없는 것이다.

본론에서 세계화로 인해 한국경제가 당면한 정책과제를 선별한다면 필자의 소견으로는 첫째, 적자재정으로 인한 財政危機(fiscal crisis), 둘째, 租稅競爭(tax competition), 셋째, 福祉財政(welfare finance), 넷째, 일자리 만들기(고용확대), 다섯째, 세율인상, 여섯째, 세계화적 조세 등을 들 수 있겠다.

이 여섯 가지 정책과제가 재정수단면에서 상당한 부담을 줄 것이다. 이러한 세계화적 재정과제는 나름대로 문제를 제시하고 있다. 이를 요약해 보자.

첫째, 재정위기는 주지하는 바 금융위기로 인해 재정면에서 부도처리된 기업을 회생시키기 위해 이들을 제정지출로 지원해 위기를 극복하자는 것이다. 그런 이러한 재정위기는 구체적으로 본다면 대내외적으로 발생하고 있다. 즉 금융위기로 인한 부도기업의 지원으로 발생하는 적자재정 및 정부의 제정지출의 확대로 인한 재정적자가 있기 때문이다. 어쨌든 세계화로 인해 재정수요는 증가하는데 이에 대한 수입재원이 부족함으로 일방적인 지출확대는 적자재정의 발생은 불가피할 것이다. 문제는 증세정책을 어떤 방법으로 제시할 것인가에 있다 할 것이다.

3. 한국에서의 세계화적 재정기능의 중도 실용주의적 성찰(Global Reflection of New Fiscal Function in Terms of Midway-Pragmatism)

1) 재정위기(fiscal crisis)

세계화는 90년대 초 미국 Washington 정가의 “합의”(consensus)이래로 소위 신자유주의라는 경제이념의 선언으로 바야흐로 지구는 세계화(globalization)로 물들여지고 있다. 이러한 신자유주의는 공급중심의 시장일변도의 경제체제를 의미했다. 이는 주지하는 바 케인즈주의라는 국가간섭적인 체제를 반대하는 것이었다.

그런데 세계화 이후 하나의 일관된 경제문제는 적자재정의 확대로 인해 국가파산적인 재정위기에 각국이 처하고 있는 것이었다. 이는 일국의 문제가 아니며 전 세계의 문제로 대두되고 있다. 이러한 위기현상은 신자유주의 체제의 상징적으로 고하고 있는 인상을 주고 있는 것이기도 하다.

1997년 11월에 한국경제는 금융위기에 봉착한다. 세계화의 이점은 해외로부터 금융시장에 자금이 유입되어 한국의 외화자금증가해 한국의 금융당국의 융자의 잠재력은 증가해 여유있는 경제운영이 가능해 졌다는 사실일 것이다.

허나 당시 금융시장은 불황 조짐이 보이자 외국자본은 일시에 시장을 퇴출해 한국기업들의 외채상환에 어려움은 국가적인 차원에서 부도현상을 초래했던 것이다. 이러한 경제난국은 마치

6.25 한국전 발발시의 국가적 난국이었다. 외채를 상환할 불화가 없어 우선 IMF로부터의 자금 지원을 받을 수 있었으며 대내적으로는 정부의 공적자금과 민간에서의 아낙네들의 가보로 장롱에 보장했던 금은부처를 나라의 금고를 위해 반겼음은 국민의 국가의식이 투철했음을 보여 주었던 것이다. 백성의 조국에 대한 애국심은 건재하다는 것을 증명하는 장면이기도 했다.

문제는 그러한 오채의 상황책으로 정부는 우선 공적자금이라고 해서 이를 부도기업에 지원하고 기업회생후 상환한다는 조건이었다. 그러나 일단은 공적자금의 재원은 모두 국가의 공채발행으로 조달하는 것으로 이는 모두 국민의 미래세대로 부채상환을 전가시켜 세 부담상의 증가를 강요하는 것이었다.

주지하는 바와 같이 한국의 금융위기는 우선 정부의 책임이 크며 따라서 소관 부처의 장관의 사임으로 그 책임을 다 하는 것으로 처리되었다. 당시 강경식 재정부 장관의 퇴임이었다.

금융위기의 처방은 우선 IMF의 자금지원, 일본 미국과의 Swap제도, 국민의 자발적인 금불이 모금, 그리고 장기대책으로 정부의 공적자금의 지원 등으로 대처했다. 이러한 국가 총체적인 금융 부문의 사건은 정부는 물론이지만 결국 최종적인 책임은 국민에게도 있음을 시인해야 할 것이다.

그렇다면 이러한 총체적인 금융위기의 책임은 국민, 정부, 관료가 공동으로 그 책임을 공동으로 대처해야 마땅할 것이다. 국민은 우선 국공채로 인한 조세부담의 증가로 그 책임의 일부를 져야 하며 정부와 관료는 재정규모의 내핍화 근검절약의 재정지출 수단의 강구, 혹은 관료의 인건비의 1% 아니면 0.1%의 감소 처분을 통해 그 책임의 일부를 다 해야 할 것이다.

그러나 우리의 현실은 그 책임은 모두 국민의 세금으로 지는 격이 되고 있어 이에 부담상의 불공평성과 국가적 차원에서의 책임회피를 하고 있어 이러한 처사는 중도 실용주의에 어긋나는 정책처리였다고 사료된다.

이러한 재정위기는 우리의 경우 금융위기로부터 유도 발생되고 있는데 2008년에 Lehman Brothers의 부도사태로 야기된 미국의 총체적 불황으로 각국의 금융시장의 침체와 관련 해 국가 경제의 침체로 세계전체의 경제는 불황에 직면 해 이는 재정면에서도 그 부담을 주고 있어 문제가 되고 있다.

우선 국민경제의 불황으로 고용은 감소 실업자의 증대를 가져오며 정부세수는 감소 해 재정지출에 압박을 초래하고 있어 각국은 재정위기에 처하지 않을 수 없게 되었다.

90년대 후반기의 금융위기는 다행히 정부의 공적자금으로 외채상환에 성공 해 단기간에 금융 위기를 해결했다고 세계적인 상찬을 받기도 했다. 그러나 그 부채상환에 따르는 책임은 보다 전체적인 공평성이 실현되어야 정의로운 민주국가가 될 수 있음을 전제로 할 때 우리의 경우 부족했다고 할 수 있다.²⁴⁾

24) 이러한 공적자금은 국공채 발행을 통해 조달되었으며 2000년도에 그 규모는 100여조 이며 GDP대비로는 약 23%로 공표되고 있다. 그러나 언론상의 풍문에는 보증국채 및 공기업부채, 등을 포함한 국공채규모는 400여 조원으로 늘어나고 있다. 참여정부시대로 들어오면 GDP대비 국채비율은 27%에 육박하고 있으며 미명박정

다시 말하거나 중도 실용주의의 중도란 좌로도 우로도 치우치지 않는 중도임을 상기할 때 그 공평성면에서 부족했음을 시인하지 않을 것은 아니다. 금융위기로 인한 기업의 부실을 국민의 세금부담으로 그 책임을 전 국민에게 들씌우는 것도 부당하다.

사고를 친 것은 기업인데 그 해결은 국민이 하고 있다면 큰 잘못이다. 그래서 최근의 금융시책은 사업자의 자금에 대해 일정한 자금안전 기금을 축적해 금융위기에 대처해야 한다는 논의가 지배되고 있다. 이러한 논의는 G20회의에서 당연히 해결해야 할 국제금융공공재로 다루어야 할 것이다.

뿐만 아니라 지출증가는 반듯이 그 재원조달이 가능할 시에 한해 추가증가를 허용해야 할 것이다. 특히 정치적인 목적달성을 위해 재정지출을 증가시키는 경우가 허다하며 이를 금지시키는 법이 있어야 하며 한편 근검절약 정신으로 지출집행에 적용해 건전재정에 집중해야 할 것이다.

2) 租稅競爭(tax competition)

경제운용의 세계화는 세제의 효율화에도 일격을 가해 국가간에 경쟁을 전개하고 있음이 현실이다. 일반적으로 세제개혁의 합리화 원리는 세율을 인하하되 대신 과표의 확대를 통해 과세기반을 더 확대하는 것으로 제시되고 있다.

이러한 세제경쟁의 국제화에 있어 과연 한국의 재정당국은 어떤 상황에 있는지 한번쯤 생각해 보자. 홍콩은 이러한 세제경쟁에 앞서 가는 지역의 하나이다. 자본은 세금부담이 적은 지역으로 피세행태를 보이고 있으며 세금 한푼 안 내는 무세지역(tax haven)을 선호하는 경향이 있다.²⁵⁾

세계화로 인해 자본과 인력이 국가를 자유로 넘나들 수 있어 기업으로서의 가급적 비용이 최소화되는 나라를 택하게 될 것이다 그 결과 세제면에서는 세율이 낮은 지역을 선호 해 자본이 외국으로 유출된다면 우선 자국의 고용은 감소될 것이고 GDP증가에도 해가 될 것이다.

이를 방지하기 위해 정부로서는 세제의 타국과의 비교에서 보다 기업친화적인 세제를 모색할 수 밖에 없을 것이며 이는 결국 세부담이 적은 세제의 경쟁을 국가간에 성사시켜 이른바 조세경쟁이 일어날 것이다.

이러한 조세경쟁이 심화되면 국가간에 경제정책적인 갈등을 증가시켜 세계화가 꿈꾸는 세계적 번영은 저해될 것이다. 그리하여 조세경쟁은 장기적으로는 세계화에 유해하며 그러나 단기적으로는 세부담의 저하로 납세자에게 유리해 대내적인 안정을 도모할 수도 있다. ²⁶⁾

부에 들어와서는 30%대 수준을 초과하고 있어 문제가 되고 있다. 이필우, 한국재정사의 행태적 탐구 (1945-2007), 해남, 2010, 209면-213면. 281면.

25) 이필우 역, (독어판, Steuern zahlen nur die Dummen), 바보나 세금을 낸다? 세금천국 얘기, 한국납세자연합회 출판부, 2008.

26) C. Edwards and D. J. Mitchell, Global Tax Revolution, The Rise of the Tax Competitional Finance and the Battle to Defend It, CATO Institute, Washington D.C. 2008, p. 177. 이들은 조세경쟁은 저세율로 납세자의 부담이 경감되고 성장을 촉진할 것임으로 조세경쟁을 적극 찬성하고 있다. 그러나 Peggy Musgrave는 조세경쟁은 각국 간에 정책갈등을 이르게 세계적 번영에 유해함을 지적하고 있다. P. Musgrave, Tax Policy

어쨌든 세율의 인하는 납세자의 세부담감을 감소시켜 국민의 조세의식을 긍정적으로 형성케 해 공공정책의 성공을 유도할 수 있다. 이러 관점에서 우리는 세계화로 인한 조세경쟁을 환영한다. 이는 민간부문의 자유로운 경제활동을 최대로 보장함으로써 시장기능을 중심으로 한 경제번영을 약속할 수 있을 것이다. 따라서 저세율과 세제의 단순화는 보편화된 세계개혁의 목표가 되고 있다.

이러한 세계적인 개혁에 앞장서고 있는 나라는 주지하는 바와 같이 Hong Kong이다. 영국의 지배에서 벗어난 도시국가인 Hong Kong은 아예 자본소득에 비과세하고 있다. 대신 법인세 15%와 소득세 15%만 조세로 평율세의 모범을 보이고 있다. 경제자유를 100으로 보았을 때 세계에서 가장 높은 91을 보여주고 있다. 이러한 단일세(flat tax)는 종합과세 시 17%에 이를 수 있다.²⁷⁾

도시국가인 Hong Kong은 재정지출 규모가 GDP의 20%를 초과한 일이 없으며 소비세나 부가가치세도 없으며 재산세도 없이 작은 정부를 시현하고 있다. 또한 이런 단일세를 도입한 국가는 세계화 이후 25개국으로 늘어나고 있으며 그 세율도 10%대 수준에서 20%에 이르고 있다.²⁸⁾

이러한 세계화시대의 재정조류에 비해 우리 한국의 재정실태는 어떠한지를 심사숙고해야 된다고 생각한다. 물론 인구와 지역과 정치등 차이가 많은 국가사회를 하나의 세제로 비교한다는 것은 무리가 있겠지만 그래도 그 수준을 재정운용의 기준으로 참고해야 한다고 생각한다. 왜냐하면 Hong Kong 이외에 Russia, Estonia, Iceland, Kazakhustan, Romania, 등 동구 제국이 단일세 도입을 하고 있어 세계경쟁의 관심을 더 해 주고 있다.

조세부담율은 그간 19%대 수준에서 탈피 최근에는 23% 내지 25%대 수준을 보여주어 국제수준에 육박하고 있으며 준조세 기타 정부보조 및 기타 사회 재난 지원 부담금 준조세 등을 포함하면 우리의 조세부담율은 30%대 수준 시현한다고 볼 수 있겠다.

세율을 보면 근로세는 근로자의 50%는 비과세하고 있으며 빈부격차의 문제도 재산소유과다세 등으로 조세정의를 구현하고 있다고 할 수 있다.

세계화 후에 신세기를 맞아 지구상의 인류의 삶의 철학은 많이 변하고 있다. 우리는 세제에 관한 한 공평성, 단순성, 부담편이성, 등이 제시되고 있으나 이러한 특수차원의 원리보다도 시대적인 고차원의 원리가 앞선다는 점을 시인한다면 구체적인 저차원에 앞서 고차원의 시대적 명제를 세계개혁에 고려해야 할 것이다.

그러한 시대적 명제는 첫째, 평화주의와 둘째, 인간주의이며, 셋째, 다원주의이다. 이 세가지 삶의 철학을 세제에 적용하는 것은 구체화하기 어렵겠지만 그러나 세제의 틀속에 심미적 미덕이 침전

in the Global Economy, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance, Edgar Edgar Cheltenham, UK.Northampton, MA. USA, p. 413.

27) C. Edwards and D. J. Mitchell, Ibid. p. 68.

28) C. Edwards and D. J. Mitchell, Ibid. p. 61.

되어 세제의 틀의 내면적인 심미성이 밖으로 풍기는 향내 나는 아름다움이 현시되어야 할 것이다.

이러한 시대적 명제의 심미성은 자명하지만 이의 세제에 적용한다는 들어 보지도 못한 이단적인 병적인 재정학적 접근을 비난할 수도 있다. 그러나 필자는 이에 대해 부정적이며 새 시대에 적용되어야 할 사회과학의 접근방법은 전체론주의(methodological holism)임을 인식해야 할 것이다.

첫째, 인류의 삶의 평화를 보장하는 범국가적인 세제이어야 할 것이다. 타국가에 해를 주는 세제수단은 제거해야 될 것으로 생각한다. 예로서 지구상의 공해의 방출은 선진 산업국가에서 전체 공해의 50%가 되어 있으며 이에 대한 지구상의 공해제거 비용은 선진산업국가들이 더 많이 각출해야 함에도 현실은 그렇지 못함으로써 세계화의 불공평성이 지적되고 있는 것이다.

이러한 국가간의 갈등은 결국 오염방지 세제로의 추진에 노력해야 할 것이다. 예로서 오물처리의 양적 기준을 설치 세액고제 또는 소득공제를 해 줄 수도 있다. 이는 자국의 환경 정화에 기여할 뿐 아니라 지구상의 공해규모를 감소시킴에 따라 인류의 삶에 평화를 초래하는 데 있어 초보적인 기여를 할 수 있다고 생각된다.

최근에 공적인 보도에 따르면 세계녹색단체 본부(Global Climate Fund)가 한국에 설치된다는 것이다. 이는 지구과과적인 환경문제를 세계적으로 한국이 주역이 됨을 뜻함으로 이에 더욱 노력해 지구상의 평화에 귀감이 되어야 할 것이다.

평화주의적 세제는 이밖에도 많은 경우에 적용된다고 생각된다. 특히 생산확대에 집중하는 근대사회의 기업들의 지구과과적인 요소가 없는지 살펴 공해증가의 생산행동은 그것이 경제적으로 유익한 것인지 몰라도 반대로 지구온난화에 기여한다면 이는 지구과과적인 행동으로 간주 이를 적극 금지하는 운동을 전개해야 할 것이다.

이러한 운동에는 마땅히 개별 기업 및 가계에 이르기까지 세제면에서 공해비용을 과세해야 할 것이다. 이러한 조세는 탄소세 혹은 환경세로 선진 주요국에서는 도입시행하고 있으나 우리는 아직 도입초기에 논의만이 있어 시급히 이에 대처해야 할 것이다.

새시대의 가치 철학은 인간주의에 있다고 본다. 그렇다면 우리의 세제가 이러한 형이상학적 가치에 대해 어떤 모습을 하고 있는지를 심사숙고 해 보아야 할 것이다. 막연한 추론적인 가치를 정책수단에 구체화한다는 비합리적이라고 정통 재정학계에서 반발할는지 모르겠다.

이러한 인간주의적 재정수단은 오히려 재정지출면에서 추구함이 더욱 효과적이다. 허나 재정수입 수단면에서도 즉 세제면에서 자생적인 노력으로 생업을 정직으로 추구하는 저소득층의 사업에 대해서는 세제의 특별조치의 혜택을 주어 인간주의적 세제의 구축이 추진되어야 할 것이다.

한편 우리는 이런 인간주의적인 형이상학적 가치의 세제적용면에서 아직 정리되지 않은 국민적 합의가 없어 아쉽다. 그것은 종교단체의 과세문제이다.

특히 우리의 영적 정신세계의 안전화에 노력하는 종교계의 과세문제는 어떠한가? 특히 기독교 교회는 500명 이상의 교회에서는 대체로 목사들의 근소세는 완납되는 것으로 알고 있다. 이러한

근소세의 납세는 민간의 타업체에서는 법적으로 의무화 되어 있음에 교회와 같은 종교단체에는 법적 구속력이 적용되지 않고 있어 목사의 납세는 자발적이라고 해야 할 것이다.

종교단체는 일종의 종교법인으로 등록되어 있으나 납세규정은 없어 또 하나의 무세국민을 생산하고 있다. 그것은 국민의 영적 정신세계의 안전성을 위한 봉사임으로 과세대상이 될 수 없다는 논리이다. 이런 여건에서도 목사들의 자발적인 근소세의 납부는 국력신장에 기여함을 과시한다고 볼 수 있다.

이에 대해 필자는 나름대로의 개인적 소견을 제시하겠다. 우선 첫째, 교회가 수익사업을 한다면 이는 과세되어야 한다고 생각한다. 시장의 경쟁률은 공평해야겠기에 말이다. 둘째, 목사의 근소세는 법적으로 강제화해야 한다. 종교활동도 일정한 정부의 재산보호와 집회의 자유를 부여 해 재산의 안전관리에 도움을 주고 있으며 선교활동과 설교등 종교적인 집회도 안전성을 경찰의 치안행정을 통해 안전하게 이루어질 수 있기 때문인 것이다.

우리의 세금은 어디까지나 우리가 수혜하는 공공재에 대한 비용으로 정부에 세금을 납부하는 것인데 이를 자발적 납세로 국가재정에 봉사로 해석함은 근대국가의 조세 개념을 왜곡해서는 안 될 것임을 인식해야 할 것이다.

정통적인 세제개혁의 틀로 돌아와 우리는 먼저 세제의 단순화와 적정 세부담 수준에 대해 논의를 해보자. 이 두 개의 목표는 이율배반적이다. 왜냐하면 세부담수준을 낮추자면 세율을 인하해야 하며 이러한 부담수준은 현재 재정부담의 국제화는 최소 35%대 수준으로 증가시켜야 하는데 이에 못 미치기 때문이다.

물론 Laffer곡선의 원리대로 세율인하가 장기적으로 세수확보의 증가를 결과한다는 이론이 있지만 현실에서 구 적중률은 완벽할 수 없는 것이다. 이러한 연유에서 벗어나 세부담의 적정화와 세제의 단순성을 가져올 수 있는 새로운 참신한 시대적 세제를 하나의 혁신적인 세제로 제시하고자 한다.

그것은 소비행동에 집중과세하며 빈부격차의 완화를 지향하는 종합소비세 또는 지출세를 건의코자 한다. 약 50여년 전에 영국의 N. Kaldor가 제시한 “하나의 지출세”(An Expenditure Tax)는 인도와 스리랑카에서 도입실패한 골동품적 세제로 도외시하는 것이 현대 재정학자의 부정적인 태도가 아닌가 생각된다.

필자는 새 시대가 요구하는 세상에 적합한 한국적 세제의 구상을 해 보았다. 그것은 추리적이고 추상적이지만 그것은 철학적이고 인도적인 세제의 인간적 틀을 지니고 있는 세제이다. 그러한 인간주의적인 철학의 울타리 속에서 우리의 세금질서는 그에 구속되는 그에 적합한 세금 제도상의 구체성을 정밀하게 마련해야 할 것이다.²⁹⁾

그것은 세금이름이 Kaldor의 지출세와 같지만 한국의 문화정서에 들어 맞는 세금으로 인도적

29) 최광, 한국재정의 현재와 미래, 재정논집, 2012, 제5권 제2호, 한국재정학회, 83면.

이고 성장촉진적인 소비세제이기도 하다. 그래서 이를 “또 하나의 지출세”라 했다. 그것은 Kaldor의 “하나의 영국적인 지출세”이었으나 우리는 “또 하나의 한국적 지출세”를 의미하는 것이다 (Another Expenditure Tax for Korea).

이러한 한국적 지출세는 소득을 미래소비로 보는 前納稅目으로서의 직접세와 소비세를 합한 직간세 융합형 지출세로 이루어지고 있다.³⁰⁾ 직간세 융합형 지출세는 한국의 세제의 단순성과 빈부격차의 완화 및 성장촉진적인 세제로서 새 시대가 요구하는 가치를 충족시킬 수 있는 새 시대에 도전하는 세제로 이해할 수 있다.

특히 재정위기의 극복책으로서 정부는 각종 세출억제적인 예산과 자원마련 없는 지출의 증대는 불허하는 제반 건전재정의 규칙을 제시하고 있다. 이는 건전재정을 위한 수단으로 재정법으로 나라살림을 다스려보겠다는 의지로 이해해야 할 것이다.

최근에 논란이 되고 있는 복지재정의 재원조달은 증세 없는 복지정책을 쓰고 있다고 비난되고 있지만 정부는 증세없이 복지를 지출해야 국민에게 추가부담을 주지않을 것이라는 것이다. 그것의 해결책은 정부가 지출면에서 더욱 근검절약해 지출을 줄이고 불필요한 지출항목을 줄여 나갈 것으로 대처하겠다는 태도는 매우 건전한 재정시상으로 볼 수 있는 것이다. 국가를 다스림에는 정부가 지켜야 할 일은 법으로 엄하게 지켜져야 할 것이다. 그러나 그러한 건전재정은 법이 무서워 지킨다는 법치재정의 한계가 있으며 보다는 법 없이도 스스로 바르게 삶을 영위하는 청백리 정신으로 근검절약하는 德治 財政을 몸에 익혀 실현한다면 이는 法治財政의 효율성과 공평성을 훨씬 초과할 것이다.

우리는 여기에서 중도 실용주의에 기초한 재정운용을 운위하고자 한다. 중도 그 자체는 덕치를 의미한다. 법치보다 덕치를 숭상하는 우리의 유교사상은 바로 나라살림에 적용해야 할 것이다. 한편 위에서 소개된 한국적 융합형 지출세(fused expenditure tax)도 中道の 德이 충만한 세제일 것이다. 그것은 근검절약하는 저축행동을 장려하며 자본소득도 소비세화 해 성장촉진을 보장하며 빈부격차를 해소하는 지출세의 누진화로 중도적 실용주의를 최대로 성찰하고 있는 세제라고 할 수 있다(이미 이탈리아에서는 1960년대 초에 Stato에 의한 세제개혁안은 소비세에 있으며 그 후 1990년대 초에 Amedeo Fussati, Barbara Cavalletti, and Alberto Pench 등에 의해 소비세 중심의 세제개혁을 제시하고 있다. “Frome Personal to Indirect Taxation; A General Equilibrium Approach”).

특히나 종교계에 과세함은 영적 세계의 안전화에 노력하는 종교활동도 하나의 종교적 근로활동이 정부 공공재 공급하에서 안전화할 수 있음을 시인할 때 그러한 종교적 봉사활동에 근소세의 부담은 너무나 당연하며 너무나 합법적이며 합리적이라고 생각한다.

한편 환경세나 탄소세의 도입은 지구파괴를 지연시키고 자연보호로 우리의 생활환경을 보호하

30) 이에 관한 상세한 해명은 불원간 출판예정으로 있는 줄저, “또 하나의 지출세”를 참고해 주십시오!

기 위해 시급을 요하는 세계적인 시대적 과제에 해당한다. 인류생활에 안전을 위해 탄소세의 도입은 시대적 당위성이 있으며 이는 중도 실용주의 사상에 적종하는 정책수단임을 시인해야 할 것이다.

끝으로 재정위기의 극복책으로서 법에만 의지한 법치재정에 의지해서는 안 될 것이며 보다는 근검절약의 청백리의 선비정신으로 덕치재정에 의지해 나라살림이 운용될 때 건전재정은 하나의 관습적인 전통을 보여주지 않을까 생각된다.

3) 福祉財政(public finance for welfare)

세계화는 지표상의 국제비교를 자각시킨다. 특히 선진제국에서 이미 70년대에 복지국가 건설은 서구 선진사회에서는 실패한 정책이기도 하다. 그럼에도 국내에서의 복지논쟁은 고조되고 있어 그 이유를 알아야겠다.

정치적으로는 진보개혁을 선호하는 야권에서 복지정책을 주장하고 있으며 정부로서도 우리의 복지수준을 국제비교할 때 너무도 뒤지고 있음을 알 수 있다. 선진사회에서 복지를 운위함은 시대착오적인 사상으로 몰아붙이고 있음에도 우리의 사정은 좀 다르다는 것을 인식해야 할 것 같다.³¹⁾

학교수준도 우리는 최근에서야 고등학교까지 의무화하고 있으며 서민생활에 편이를 주는 각종 공공시설물, 예로서 공동의 휴양시설, 운동시설, 건강시설, 공교육제도, 장학금제도, 노령화 제도, 등 이루 헤아릴 수 없는 복지시설 및 복지제도의 불충실함은 허다하다.

선진제국에서는 오랜 역사속에서 경제와 더불어 이런 복지시설이 풍부할 정도로 발달하고 있지만 한국실정은 아직 종합적인 사회발전은 뒤지고 있어 축적과 투자에만 매진해 온 성장 일변도의 정책에만 의지해 왔기 때문으로 생각된다. 연금제도도 그 일환으로 고려해야 할 것이다.

그런데 최근 문제가 되고 있는 복지제도는 대학 등록금의 반값 등록금이 사회문제화 되고 있다. 우리의 대학 등록금은 한 학기당 보통 4, 5백만원에 이른다고 한다. 공대 또는 의과대학의 경우 7, 8백만원으로 상승하며 학기당 등록금은 고가인 경우 천만원에 육박한다는 것이다. 시골 지방의 학생들일 수록 등록금의 지불능력은 왜소하기 짝이 없을 것이다.

반값등록금은 사실상 여당의 내부 간부에 의해 제기된 정책안으로 그후 야당의 적극 지지에 따른 반값 등록금 운동은 전국화되어 대학당국은 학교재정에 어려움을 겪게 되었다. 그 결과 교육부의 새로운 시책으로 등록금의 25%는 정부가 보조하며 나머지 25%는 학교재정으로 감소시켜야 한다는 것이다. 이로 인해 지방의 전문대는 대체로 문을 닫는 폐교조치에 당면하지 않을 수 없게 됐다.

이를 선진제국에 비교를 해 보자. 미국의 경우 주립대학교는 주정부의 지원으로 해결하고 있다.

31) Guenter Schmoeders, Wohlfartstaat am Ende.

그러나 등록금은 학교재정의 약 20-30%가 되고 있으며 주정부의 지원은 30 내지 40%의 지원을 받는다. 나머지 20% 내지 30%는 민간의 기부금으로 지원을 받고 있다.

사립대학도 등록금이 약 30%되며 여기에 정부지원이 30%에 이르고 있다 한다. 나머지 30% 내지 40%가 기부금으로 구성되고 있다 한다.

이를 서구라과의 경우를 보자. 특히 독일의 경우 이 나라의 모든 대학은 국가재정으로 운영되는 국립대학으로 이루어지고 있다. 그런데 특이한 것은 고교생의 약 30%가 대학에 진학하며 나머지는 직업학교 내지 전문대학으로 간다. 이와 관련 우리 한국의 경우는 고교생의 약 85%가 대학에 진학한다는 것이다. 그래서인지 한국의 교육수준이 세계적이라고 한다. 환자의 간호나 음악 또는 미술의 예술성을 고양하는 분야는 숙련됨을 고양하는 전문교육으로 성공할 수 있다.

문제는 교육의 질이지 양이 문제를 해결하지는 않기 때문이다. 가령 기술적이고 기량적인 체육이나 음악 같은 분야가 하나의 보편적인 가치를 제시하는 지고의 하늘이 내린 진리를 추구함에는 그 본질에 있어 다를 것이다.

그러므로 구라과에서는 예로서 독일에서는 음악, 미술, 체육, 간호, 등의 분야에서는 정규 대학에서는 볼 수 없으며 이는 대신 직업 전문교육 기관에서 교육을 시키고 있다. 그러나 우리의 경우는 이들 분야를 다 대학의 정규 학과로 포함시키고 있어 순수 학문의 길을 왜곡시키고 있는 것은 아닌지? 즉 독일에서 Hochschule와 Universitaet는 확연히 구분되고 있음을 알아야 할 것이다.

우리의 교육제도는 미국식을 따르고 있어 학문적 가치 서열이 분열된 감을 느끼게 한다. 예로서 경제분야에서의 학문적 연구는 경제학 분야서 전담하고 있었는데 요즘에는 기업의 관리를 전담하는 경영학이 경제를 대변하는 시대가 되었다. 그러면서도 체제문제로 우파냐 좌파냐를 가늠함에는 역시 이는 체제문제를 다루게 되며 결국 경제학이 그 해명에 핵심이 되고 있다.

미국에서도 경제학과만이 설치된 우수대학이 있음을 볼 수 있으며 우리의 경우 모 대학의 경영대학원 대신 경제대학원이 중심이 되어 운영되고 있는 상경대학도 있는 것이다.

이러한 대학제도는 대학의 인플레이션 풍조를 가져와 너도 나도 다 대학생으로 고등교육의 비대증을 가져 오고 있는 것은 아닌지? 이는 시민정부 시대인 김영삼 정부에 의한 교육정책은 전문대학은 확장시켰으며 그후 많은 전문대학은 4년제가 되어 일반 종합대학으로 도약해 우리의 교육 문제는 우선 보편적 학문적 진리탐구의 질적 저하, 학문적 세계의 분열, 대학의 양적 교육은 고등학교까지 의무화시키던 것을 이제는 교육 그러면 대학, 나아가 대학원을 나와야 사회 일원으로 그 자격을 인정받는 시대가 왔다.

이러한 교육적 현상의 왜곡은 한국사회의 본질적인 왜곡현상으로 연장되고 있어 이의 사회적 분열, 경제적으로는 교육비로 인한 가계부채, 계층상승의 과당경쟁, 오늘에 와서는 빈값 등록금 문제, 저출산 문제, 등등 이루 헤아릴 수 없는 문제들이 우리 앞에 놓여있는 것이다.

이러한 복지문제는 학계에서도 관심을 갖고 논의되고 있다. 현재 한국의 GDP대비 복지지출비율은 10%내외에 있으며 OECD국가의 평균 복지지출 수준은 GDP대비 약 20%가 되고 있음에

비해 한국은 너무도 저 위에 놓여 있어 그 수준의 제고가 하나의 정책이슈로 등장한 셈이다.³²⁾

특히 사회보장, 빈곤완화, 국민건강, 정부서비스, 등 공공적 사회복지지출은 2005년에 한국은 불과 9.5%에 지나지 않으며 OECD 제국은 23.5%에서 40%에 육박하고 있어 우리의 복지수준은 그 개선을 시급히 요구하고 있는 실정이다.³³⁾

우리는 여기에서 한국의 복지정책을 시급한 정책과제로 다루지 않겠다. 그 보다는 복지라는 개념과 중도 실용주의와의 관계를 주된 관심을 지니면서 이에 접근하고자 한다. 정계나 학계에서는 국제적으로 뒤진 복지를 확장시켜야 하는데 그렇게 하자면 재정지출을 증가시켜야 하는데 이에 소요되는 재원이 확대되며 세금으로 조달되지 않는다면 이는 국공채 발행을 통해 적자재정을 경과할 것이다. 그래서 유럽 제국에서 재정위기가 유행되고 있는데 이러한 위기가 한국재정에도 그 위기를 가져올 것임에 고심하고 있다.

복지란 영어로 well being으로 표현되고 있다. 그 뜻을 사전에서 찾아보면 “좋은, 더할 나위 없이 훌륭한, 당연히 좋은, 능숙하게 올바른, 착하고 좋은,善良的,” 등으로 정의되어 있다. 그리하여 우리는 well being을 착한 마음을 지닌 삶의 존재로 볼 수도 있다.

복지국가란 이러한 선하고 훌륭한 마음과 행동을 하는 개인으로 구성된 국가를 뜻한다고 볼 수도 있다. 흔히 우리는 복지국가란 빈민소외층을 위한 제도나 공공시설 및 빈곤층 내지 소외층에 대한 정부 서비스를 풍족하게 많이 해 주는 국가로 생각하는 것이 보통이나 그 복지의 뜻은 오히려 착한 삶을 위한 정부의 서비스 시설을 제공하는 것으로 이해해야 할 것이다.

그러니까 없는 사람 불쌍하다고 해 국가에서 무조건 보조지원해 주는 것이 아니고 정부지원으로 빈곤자가 노동의지를 왕성하게 표출하여 회생할 수 있는 기회를 줄 때 그러한 복지시설이나 제도는 성공할 수 있는 것이다.

과거 선진국의 복지제도의 실패는 바로 복지지원을 받는 자들이 정부돈을 받아 좋은 음식으로 배불리고 집에 앉아 TV시청으로 여가선용만을 즐기는 정부복지의 낭비로 지탄되고 있다.³⁴⁾ 국민의 세금은 낭비되었던데 있었음을 우리는 잘 알고 있다.

이론적으로는 J. Rawls의 格差理論(difference theory)이 제시되고 있어 사회정의가 실현되기 위해서는 무엇보다도 가장 빈곤한 계층부터 이들에게 분배의 최대화를 실현할 때 사회정의가 실현될 수 있음을 논증하고 있는 것이었다.³⁵⁾

그런데 이러한 격차원리는 빈곤자인 개인은 소위 “무지의 장막”(veil of ignorance) 속에서 규칙

32) 김태일, “복지지출과 국가부채의 관계: OECD 국가 분석과 한국에의 시사점,” 한국경제학회, 2011년도 정책 세미나, 한국경제의 복지지출확대와 재정건전성, 2011년 12월 12일, 38면.

33) 김용하, 복지지출과 국가재정 지속가능성, 한국재정학회, 한국경제연구원 공동정책토론회, 복지정책과 복지재원, 2012년 9월 25일, 8면.

34) Guenter Schmoeders, Wohlfahrtsstaat am Ende, Adam Riese schlaegt, Wirtschaftsverlag-Mueller-Herbig, 1983, S. 69.

35) John Rawls, A Theory of Justice, Harvard University Press, 1971, pp. 60-6.

을 잘 아는 바르게 행동하는 개인이며 공동이익에 협력하는 개인으로 전제되고 있다.³⁶⁾ 이를 원초상태라고 하는데 이러한 상황은 신고전과의 선호표명의 정당화이론에 의지하고 있으며 실제로는 이러한 정의롭고 공정한 개인은 현실에서 선호표명이 불가능한 경우가 허다해 그가 제시하는 격차이론이 정당화될 수 없는 결과를 가져오고 있는 것이다.

이는 A. Sen의 “잠재적 능력”(potential ability)에 의해 부인되고 있으며 특히 Rawls의 서수적 효용 개념을 부인하고 Sen은 기수적 효용(cardinal utility)을 사용해 그러한 무지의 장막 속의 합리적 개인을 부인하고 있는 것이다.³⁷⁾

한국의 복지개념은 많은 정치인 학계에서도 바로 이러한 Rawls적 복지개념에 의지하고 있다고 봐야 할 것이다. 그 개념이 현실 사회실정에 상당한 괴리된 현상으로 나타내고 있음을 시인할 때 잠시 우리의 복지정책이 성장을 촉진하고 고용을 확대하는 번영의 길을 열어 줄 것인지를 냉엄하게 성찰하지 않으면 안 될 것이다.

즉 우리의 경우에도 많은 빈곤층이 Rawls의 무지의 장막속의 서수적인 합리적 경제인으로서 사회적 공감에 배치되는 복지지원 수혜자가 많을 것임을 지적하지 않을 수 없는 것이다.

4) 일자리 늘리기: 雇用擴大政策

오늘날 신자유주의 선포 후 세계화가 추진된 후 세계경제는 그 어느 때보다도 더 각박하게 운영되는 추세를 보이고 있다. 정규직 부정규직이란 새로운 용어가 고용면에서 지배되고 있다.

결국 세계화로 인해 기업의 경쟁력은 더욱 가열되어 국제적인 수준의 경쟁력을 지녀야 기업이 유지되어 사업을 영위할 수 있는 것이다. 이러한 경쟁력 강화는 고용면에서 정규직을 두어 경쟁력을 더욱 제고해야 하며 그렇지 못 한다면 노동력을 감소해 비용을 최소화해야 할 것이다.

따라서 고용에는 정규직으로 경쟁력이 국제수준에 있어야 하며 그렇지 못할 경우 보수가 적은 비정규직으로 강등될 수 밖에 없다. 그러니까 비정규직의 근로자는 경쟁력이 세계수준에 미달하는 미숙련공이라고 해야 할 것이다.

그래서 요즘에는 비정규직의 정규직으로의 환원이 하나의 노동운동으로 나타나고 있으며 심지어 야당의 정치목표로 정치경쟁의 대상이 되고 있다. 뿐만 아니라 고용수준도 저위에 머무르고 있어 이의 증강에도 노력해야 한다.

고용증강을 위해서는 일자리를 늘려야 하는데 이에는 노동기회를 증강시켜야 하며 이에는 일자리 창출 또는 노동시간의 단축으로 나뉘는 일자리를 확장시켜야 할 것이다. 특히 서구에서는 노동시간 단축으로 일자리를 나누어 고용확대에 성공한 나라도 있는 것이다.

네덜란드가 그 대표적인 나라로 볼 수 있다. 일자리는 증강시키는 작업은 우선 기업이 앞장서

36) John Rawls, Ibid. pp. 663-637.

37) Amartia Sen, On Economic Inequality, Oxford, Clarendon Press, 1997. A. Sen and Reiko Kotoh, Wellbeing and Justice, University of Tokyo Press, 1988.

고용을 즉 일자리를 늘릴 수 있다. 그러나 사업의 세계화는 더욱 어려워 비정규직으로 배분의 투자효율성을 유지하고 있는데 고용확대는 힘 든 것이다. 그래서 정부로서는 고용확대를 하는 기업에 대해 세제 금융의 혜택으로 일자리 늘림을 유도하고 있으며 그렇지 않고서는 정부가 지출증상으로 공공사업을 확장해 일자리를 창출하고 있는 것이다.

그래서 이러한 고용확대 정책은 결국 재정지출을 증강시켜 적자재정을 초래하며 그러한 경향성은 재정위기로 가는 길을 열어 놓고 있음을 의미한다. 고용을 늘리자면 정부로서 할 수 있는 일은 사회간접 자본을 위시한 공공의 수요를 충족하는 사업을 떠나가야 할 것이다.

그러나 그러한 공공사업이 쓸모 없는 실제로 민간의 수요가 아닌 부분도 있을 것이며 이에 국민적 수요에 응하는 것인지에 대해 예의 검토해 결정해야 할 것이다. 어쨌든 문제의 핵심은 이러한 공공재의 공급비용은 결국 세금으로 그 재원을 조달해야하기 때문이다. 그러자면 국민의 세 부담을 늘려야 하는데 이에 어려움이 따를 것이다.

고용확대를 정부가 아닌 민간부문에서 이룩하자면 이는 기업의 투자확대, 임금인하, 일자리 나누기, 아니면 기업의 실투자에 의존할 수 밖에 없다. 가장 순리적인 고용확대는 이 같은 기업의 투자확대를 통한 일자리 증가에 있으며 이는 기업도 성장 발전할 수 있으며 국민의 세 부담 없이 이루어 질 수 있어 좋을 것이다. 이러한 자연적 고용확대가 경기가 나빠 기대할 수 없어 정부의 고의적인 확대정책을 쓰고 있는 것이다.

한국의 정부에 의한 일자리 확대정책은 미개발 지역의 개발사업 등이 가능하나 한편 도심지의 길거리에서 흔히 볼 수 있는 멀쩡한 길을 보수한다는 공사 등은 정부지출의 낭비가 아닌가 생각되기도 한다.

한편 기업에 의한 자연적 고용확대는 빈익빈 부익부를 확대시킨다는 점을 지적하면서 재벌의 자금을 사회 환원토록 해 소외층을 회생시켜야 함을 주장하는 좌파적 경제운용 노선을 생각할 수 있다.

이러한 재벌해체 논쟁은 현재 경제민주화 정책으로 반영되어 여당에서도 이러한 견해에 이끌려 가는 인상을 주고 있다. 그러나 필자는 우리의 체제의 기본은 자본주의이며 이를 포기함은 마치 우리의 삶의 기본철학인 근검절약의 정신을 망각할 것임으로 반대하지 않을 수 없다.

이에 관한 논쟁을 여기에서 전개할 수는 없으며 고용확대 즉 일자리 늘리기를 통해 소외층의 사회복지를 증가시키겠다는 사고는 정책적으로 긍정적일 수도 있으나 확대정책의 사회적 비용을 생각할 때 이는 조세부담의 증가와 나이가 재정위기를 자초하는 결과를 가져 올 것임으로 이를 견제하자는 입장이다.

필자는 이러한 복지증진정책은 우선 그 출발점에서 신중을 기한 기본적인 재정철학을 이해해야 할 것 같다. 그것은 앞서 지적한 바 대로 거업을 살려 투자확대를 통한 고용확대가 이루어져야 할 것이다. 세계화 이후의 기업의 세계 경쟁력은 비용감소의 최적화로 나타나고 있으며 기업은 확대 성장하는데 그것은 기술집약적이고 자본집약적인 투자로 이루어지고 있기 때문에 오히려 고용은

줄고 일자리는 현재보다 더 줄어 들어야 세계시장에서 이길 수 있기 때문인 것이다.

정부는 요즘에 기업이 투자확대시 기술집약에서 노동집약적인 투자로 그 지출방식을 달리하는 고용확대 정책을 쓰고 있으나 이는 한국 기업의 세계화적 경쟁을 억제해 성장에 뒤지는 결과를 가져 올 것이므로 재고해야 할 정책이기도 하다.

이제 한국적인 복지정책의 결론으로 필자는 다음처럼 정리하고자 한다.

첫째, 일자리 확대는 정부로서 적극적인 관심을 갖되 그 정책을 시장질서의 틀 속에서 숙고된 정책수단을 채택해야 할 것이다.

둘째, 정부 정책은 먼저 자연적 고용확대 정책에 임해야 할 것이다. 세계화로 인해 우리의 경제 영역은 확대되어 성장기회와 투자기회는 증강하고 있다고 보아야 한다. 세계화는 장단점을 지니고 있지만 그래도 한국경제 수위는 세계화의 장점에 가장 강하게 수렴하는 나라로 인식되고 있으며 따라서 우리의 성장속도는 세계적이라고 해야 할 것이다. 국제 신용도도 높이 평가되고 있으며 수출도 해마다 증가해 10대 경제대국으로 상승하고 있어 한국의 경제력은 세계적이다.

이러한 세계화의 시장에서 승승장구하는 고용정책이 지속되어야 한다면 인위적인 정부정책보다 자연적인 세계화 시장질서에 적합한 고용정책으로 나아가는 것이 먼저 숙고되어야 할 것이다.

셋째, 그러나 이러한 세계화적 고용정책은 시장질서에 치우친 정책을 삼가야 할 것이다. 세계화의 과정은 세계 우주 만방의 인류의 사고를 지구화해 자유화를 추구하고 있으며 그에 따른 경쟁력의 메커니즘에 지나친 추종은 비 인간주의로 나아갈 수 있음으로 이에 우리는 어디까지가 그 한계임을 바르게 인식해 한국적인, 즉 한국인의 문화 정서에 적합한 고용정책을 구사해야 할 것이다.

넷째, 따라서 한국적인 고용확대 정책은 크게 보아 중도 실용주의에 기초한 정책수단이 동원되어 그것이 국내경제의 후생을 증진시키는 것이 되어야 하며 나아가 세계화 과정의 바른 발전에 기여하는 결과를 가져와야 할 것으로 생각된다.

일자리 나누기, 노동시간의 단축, 임금의 나누기, 등을 통한 시장질서를 왜곡됨이 없는 수단을 민간 스스로가自得自任하는 수단을 택해야 할 것이다. 그러면서 기업투자에 있어 기술집약적이 되 고용확대적인 기술집약형 투자에 집중적인 연구가 있어야 할 것으로 생각된다. 특히 공공적인 고용확대도 늘고 있으며 예로서 쓰레기처리에 따른 사업, 교통정리사업, 사고대책사업(119), 노령 인구보호사업, 등등 민간의 자발적인 고용확대 부문이 있음을 고용확대정책에 활용해야 할 것으로 사료된다.

5) 부가세율 인상 문제

최근에 대선을 앞 두고 정책경쟁안으로 세율인상안이 제시되고 있다. 이러한 세부담을 인상하자는 주장은 사회복지를 늘리자면 그 재원조달을 위해서는 조세부담을 늘리는 수 밖에 없을 것이다. 이러한 재원조달 방법으로 소득세 법인세의 최고세율을 인상토록 한다는 것이며 이로써는 부족하며 따라서 세원이 전 납세자에게 돌아가는 부가세율의 인상으로 재원조달이 가능할 것이라는

주장이다(중앙일보 11월1일, B1. 부가세율 올리자).

이러한 부가세율 인상은 세원의 폭이 가장 넓으며 국민 전체의 부담으로 공평하다고 볼 수 있겠다. 이러한 부가세율 인상은 국민부담을 가중시킴으로 다른 나라의 경우 정권이 붕괴된 사례도 있다. 일본의 경우가 그렇다. 2014년에 8%, 2014년에 10%로 인상하겠다는 것이 일본의 개정안이다. 이로 인해 정권이 바뀌었으며 한국의 유신정권이 붕괴된 것도 실은 77년에 도입된 부가세가 그 원인이라는 평도 있는 것이다.

한국의 경우 부가세율을 2% 올리면 약 12조원의 증세가 가능하며 이를 복지재원으로 활용한다는 것이다. 그러나 이러한 인상은 물가를 상승시켜 서민생활에 고통을 줄 것이며 이를 하나의 반대이유로 제시하고 있는 것이다(김유찬, 홍대 교수).

하지만 이러한 부가세 인상은 세계화에 있어 세제조화라는 의미에서 서구 선진국가들의 높은 부가세율에 뒤지고 있기 때문에 한국의 부가세율을 인상해야 할 것이다. 부가세가 도입된 기간도 33년이 지나고 있어 인상해야 된다고 하는 견해도 있다. 현재 한국의 조세부담율은 현재 19.3%로 OECD국가들의 평균세부담인 24%보다 낮게 나타나고 있다. 서구 선진국가들의 부가세율은 18% 내지 20%에 이르고 있어 우선 국민의 소비세인 부가세율을 올려야 복지수준을 상승시킬 수 있을 것이다. 복지수준도 한국은 국제수준에 이르지 못하고 있다. 이러한 세제면에서의 한국의 후진성은 시급히 그 정상적 수준으로 회귀해야 할 것이다.

이러한 이유에서 한국의 국민부담을 늘려야만이 복지의 보편화로 국제수준에 이를 것이며 세계화 과정에 무난히 적응할 것이다. 조세부담율의 증가로 한국의 재정위기를 모면할 수 있는 힘을 즉 유지가능성(sustainability)을 증가시킬 수 있는 것이다.

필자의 조세부담율 인상에 대한 견해를 밝혀 보기로 하자. 일찍이 Montesqui가 지적했듯이 세 부담은 자유에 대한 댓가임을 피력한 바 있다. 우리 한국보다 정치적으로 경제적으로 자유를 만끽하는 선진제국에서 세금을 많이 걷는 이유를 알 수가 있다. 우리 한국의 경제수준은 2만불 소득으로 선진사회를 지향하고 있으며 수출액은 세계에서 8위를 시현하고 있으며 국제경쟁력도 상위권으로 평가받고 있는 상황에서 이러한 높은 경제실적은 국민의 경제적 자유를 최대화하고 있음을 의미한다. 여기에 더해 한국은 동북 아시아에서 정치적인 민주화가 가장 빠른 나라로 평가되고 있다. 국회, 국민의 개인적 투표의 자유화, 등 정치적 자유도 70년대 유신시대에 비해 우리의 정치경제적인 자유는 엄청 성장한 것으로 보아 한국의 국가에 대한 조세부담율도 그러한 자유의 댓가로서 한국사회의 자유수호를 위한 비용으로 조세부담을 증가시켜야 한다고 생각한다.

따라서 대선 공약으로 부가세율 인상으로 복지국가의 실현을 앞 당기는데 협조해야 것이다.

이러한 조세부담율의 인상은 국제적으로 세계화 과정에서 조화와 공평성을 실현함에 있어 중도의 가치가 있으며 국내적으로는 세율인상으로 재정위기의 극복과 복지국가의 형성을가능케 함은 실용주의의 가치와 의미가 있음을 인지하지 않을 수 없는 것이다.

6) 큰 정부냐? 작은 정부냐?

2000년대 초 참여정부 시대에 국회에서는 큰 정부냐? 작은 정부냐? 에 대한 논쟁이 여야간에 오 갔던 기억이 있다. 세상 일에 크고 작은 것을 논하는 기준은 바로 중도실현주의와 직결되고 있다 하겠다.

당시 참여정부는 지출의 확대일로에 있었으며 이에 대해 여당에서는 지출규모를 축소해 작은 정부로 회귀 해 시장질서의 보호 육성에 힘 써야 할 것을 주장했다. 그래서 그후 정권이 보수진영으로 바뀌자 작은 정부를 기대했으나 여전히 지출규모의 확장으로 적자재정으로 큰 정부를 지향해 왔다.

그러나 우리는 2007년 보수정당으로 정부가 바뀌자 작은 정부로 전환할 것을 기대했으나 집권 후 재정지출은 확대되어 적자재정규모는 전 정부보다 더 확장되고 있는 실정에 있다.

그러한 재정규모의 확장은 소득수준이 상승하자 민간의 공공재 수요가 늘어나 그에 대응한 정부의 대책은 공공재공급을 늘릴 수 밖에 없어 재정규모의 확장은 불가피한 것으로 설명하고 있다.

소득수준의 상승은 노령화 인구를 증가시키고 있으며 반면 자녀출산의 기피, 결혼연령의 지연, 등 인구 구조 및 인구규모의 축소현상 등이 표출되고 있다. 한편 민간의 욕구는 자녀교육에 있으며 여기에 노후를 대비하는 연금 및 건강 문제와 관련된 공공재를 요구하게 되었다.

그런데 이러한 민간의 인구구조의 변화와 그에 따른 공공재 수요는 정치가의 가시적 공공재의 공급에 집중해 선거전략으로 이용될 수도 있었다. 예로서 청계천 개발은 이명박 대통령 선거에 결정적인 전략변수로 작용했다.

국민의 세금은 납세자의 공공재 욕구와 선호와 관계없이 정부의 일방적인 결정으로 집행되고 있으며 물론 시의회가 있지만 이는 법적인 절차상의 의결만이 수행되고 있는 것은 아닌지 묻고 싶다.

이러한 정치적인 가시적 공공재는 그 후에도 광화문일대에 세종대왕의 동상으로 표출되었다. 이명박 대통령의 추종에 지나지 않았나 하는 느낌을 받지 않을 수 없다. 그런데 여기에 대해 민간의 공공재 욕구는 자녀교육이라는 준공공재에 집중하고 있다. 자녀의 대학교육을 위한 과외비 아니 어렸을 때부터 유치원 교육이 경쟁이다. 이러한 교육비는 월급쟁이 서민들의 가계운명을 어렵게 하며 결과는 가계의 부채비율만 증가시키는 것이었다.

이에 대처하는 정부정책은 반값 등록금, 유치원의 정부공급, 무상급식, 장학제도의 확장, 등등 민간의 준공공재 공급의 확장을 대처하고 있다. 그뿐이라? 여기에 더해 소외되고 있는 빈곤층에 대한 복지지출을 외면할 수 없다. 무산자의 생계비 보조, 주택의 지원, 연금의 제도화, 건강의 보장 제도화, 등 이런 사업은 보편적 복지라는 틀로 묶어 재정처리를 함으로써 결과적으로는 재정지출의 증가를 가져 오며 그 지출의 재원이 부족하면 이를 추계에 적자재정으로 처리하는 것이 관례가 되고 있다.

문제는 시장중심의 보수 정부도 역시 큰 정부로 나아가고 있다. 문제는 여기에 대해 추가적인

재정압박이 나라살림을 어렵게 하고 있다. 즉 세계화로 인해 지구상의 녹색성장을 추구하며 지진 해일 태풍 등 자연환경의 보호를 위한 세계적인 환경 비용을 회비로 부담해야 할 것이다. 이에 앞서 국제기구인 국제연합, IMF, 세계은행, 등 개별 국가 회비를 납부해야 하며 G20, GCF(global climate fund) 등의 회비도 부담해야 할 것이다.

한편 이러한 준공공재에 집중한 재정운용은 가장 중요한 대내적인 순공공재에 속하는 국방을 도외시 해 상대적으로 방관시키는 경향성을 보이고 있어 심각한 재정문제로 대두되고 있는 것이다.

이러한 문제는 부분적인 준공공재에 대한 편향된 다수의 요구에 의한 것이며 이는 정부 재정운용의 차질을 가져 오고 있는 것이다. 준공공재의 집중공급은 하나의 사회복지로 인기를 얻을 수 있겠지만 그것으로 인해 순공공재의 공급에 차질을 가져올 수 있어 이는 재정운용의 건전성을 침해할 수도 있는 것이다.

이는 민간의 재정욕구를 충족시켜 정부로서는 정치적인 인기를 얻어 재정처리의 미덕으로 전시할 수도 있다. 이는 국방과 같은 순공공재 공급의 부실로 결과할 수도 있어 이를 일종의 재정환상(fiscal illusion)으로 비난할 수도 있는 것이다.³⁸⁾

교육 관련 준공공재의 다수 납세자의 욕구는 사실상 실용주의 사고에 일치한다. 그러나 그 욕구충족에 있어 재정운용상의 난점을 고려하자는 것은 중도라는 객관적 정의가 전제된 실용주의를 주장해야 재정적 합리성을 지킬 수 있다고 사료된다. 우선 그런 재정적 전제조건은 재정관료의 근검절약적인 지출행도의 실천, 국가의 존립과 국민의 생명을 안전화 시키는 국방예산의 확보, 재원조달의 충분성, 납세자의 조세부담 증기에 대한 수용 여부 등등을 고려한 후 그에 합당한 재정행동이 허용되어야 할 것이다. 여기에 중도의 의미가 있는 것이다. 더도 말고 덜도 마는 한국 재정현편에 적합한 합리적인 재정적 실용주의가 있다. 정치적으로도 중도 실용주의 사상이 한국 재정현상에 반영되어야 할 것이다.

한국 재정은 국방과 치안에만 집중하는 경찰국가는 아니며 성장과 고용을 창출하는 생산국가를 넘어서 복지지향적인 고가의 정부를 추구하고 있음이 현실이다. 따라서 한국정부는 문자 그대로 큰 정부를 지향하고 있음이 현실이다. 이는 중도 실용주의에 배치되는 재정행태임을 지적하고자 한다.

6) 세계화적 조세(global tax)

세계화로 인해 세금은 대내외적으로 증가하게 마련이다. 아니 정부의 지출증가를 가져 오니 우

38) Philip Jones, "A Public Choice Analysis of International Cooperation," in: Inge Kaul and Pedro Conceicao(ed.), The New Public Finance, Responding to Global Challenges, The United Nations Development Programme, New York, Oxford, 2006, p. 308. Pil-Woo Rhee, "Fiscal Illusion during Development Periods in S. Korea," in: Korean Journal of Public Choice, Vol. 3 No. 1, Dec. 2008.

선 공급이 늘어나야 할 것이기 때문이다. 이러한 세계화적 조세는 두 가지 유형으로 분류할 수 있다.

첫째, 국제적인 보편적 협약에 대한 국가적인 회비가 있다. 예로서 국제연합 회비, ILO회비, UNESCO 회비 등 인구 또는 GDP 비율로 회비를 지불하고 있다. 대체로 공공재에도 국제 공공재와 지구 공공재가 있다고 볼 수 있다.

국제적 공공재는 국가간에 군사동맹(NATO), 크게는 국제연합(UN), 통화제도(IMF), 노동기구(ILO), 세계은행, 자유무역(FTAS), 등 다수가 국가간에 비배제되거나 비경합성이 있는 재와 용역이 거래되는 공공재라고 볼 수 있다.

이러한 국제공공재의 비용부담은 국가간 협의에 따라야 하며 때로는 강대국의 회비가 미납 되는 경우가 있어 국제적으로 불안을 초래하여 문제가 되고 있다. 그러나 C.P. Kindleberg가 주장하는 바 “패권안정론”으로 강한 나라가 전체적인 질서유지에 효과적임을 주장하면서 비용부담을 세계질서의 안정을 패권국의 견해를 준수할 수밖에 없다 하겠다.

여기에 더해 지구 공공재는 첫째, 지구상의 자연공공재로 오존층의 기후의 안정화로 현재의 자연공공재의 과잉사용을 억제해야 한다(공기, 물, 나무 등). 둘째, 국경을 초월하는 인위적 공유재이다. Internet와 같은 지구상의 인위적 공공재로서 과학지식, 실용지식, 원칙과 규범 등 세계의 공통문화를 포괄하는 지구 공공재이다. 끝으로 지구상의 무형적인 공공재로서 지구상의 평화나 금융질서의 안정, 국제적인 빈곤문제 등을 말한다.

지구공공재와 관련해 하나의 제도(WTO, IMF)도 공공재로서 볼 수 있으며 이의 비용부담은 의사결정 편익배분이 따르고 있으며 여기에 프리 라이더 문제도 뒤따른다. 이에 있어 비용부담이 불공평하다는 것이며 특히 선진 부유국이 지구상의 공해는 많이 배출하면서도 그 비용부담에 있어 불공평하다는 비난을 하고 있는 것이다.³⁹⁾

한편 이러한 세계화 과정속에서의 일국의 재정관리 체계는 중층적인 기능(multifil function)으로 구성되고 있다. 사실상 세계화의 세계적인 통치자기 없는 것이 사실이며 그것은 각국이 재정운용에 책임을 져야 한다.

즉 그 책임은 각국이 져야 하며 그 기능은 중층적이다. 즉 중앙정부, 지방단체, 지역단체, 등 미국의 경제체제의 세계화적 조짐에 각국은 자체적인 재정운용의 책임하에 놓여있다 할 것이다. 즉 각국은 재정기능의 중층적 기능수행의 책임하에서 관리가 이루어져야 할 것이다.

이러한 상황에서 국제적 공공재 및 지구적 공공재의 비용을 어떻게 부담할 것인가? 이는 지구상의 공해발생자에 의해 부담토록 해야 할 것이다. 그래서 비행기의 일등석, prestige 석에 세계화적 조세를 부담시킴이 적합할 것이다. 한편 economy class 여행객에도 저율의 비용부담이 있어야 할 것이며 대중교통, 자가용 사용자의 부담을 요구해야 할 것이다.

39) I. Kaul and P. Conceicao, The New Public Finance, Tesponding Global Challenges, Oxford Univ. Press, 2006, p. 51.

4. 결 론

본 논문의 목적은 앞에서도 술화한 바와 같이 중도 실용주의 사상에 기초한 재정운용이 함축하는 의미는 무엇인지를 파악해 보고자 하는 것이 본 논문의 목적이었다. 특히 이러한 주제가 實事求是인 한국 실학사상과도 유사하며 특히 중도 실용주의 사상의 한국적인 의미를 21세기라는 후기 산업화 사상과 연계해 조명했으며 다음에는 한국적인 재정실태를 중도 실용주의 사상의 관점에서 논의해 보았다.

그러한 논의의 내용은 재정위기, 복지재정, 세율조정, 일자리 만들기, 세계화적 조세, 등 현재 당면하고 있는 주요 재정 이슈를 실용주의에서 검토해 보았다. 끝으로 한국 재정운용의 시대적 흐름을 정권별로 개관하고 그 흐름을 추적해 보았다. 이러한 흐름을 실사구, 이러한 어려움 속에서도 건전재정에 노력해 재정운용의 규범적 흐름에 근접하고 있음을 보여주고 있다.

한국정부의 재정운용에 있어 가장 중요한 측면은 재정규칙의 설정이며 이는 최근에 와서 재정 위기를 사전에 억제할 수 있는 재정행태의 법적 규칙은 노무현 정권 말기부터 논의되어 현 박태환 재정에서도 집중 연구중에 있다고 본다.

현행의 재정운용면에서 일자리 만들기, 반값 등록금, 무상급식, 등 국민은 마치 “국가적 고아”처럼 행세하고 있어 이는 개인의 생존은 자신에게 자유롭게 허용되고 있음은 헌법에 규정되어 있다. 모든 국민은 근로의 의무를 지며(헌법 2장 32조) 한편 교육의 자주성과 자율성은 헌법에 명시되어 있다(헌법 31조).

특히 교육은 재정부에서 준공공재로 규정하고 그 비용은 자담하되 일부 정부의 보조를 받을 수 있다. 교육을 국방처럼 순공공재로 다룸은 개인과 공적인 관계가 모호해 지며 어디서 어디까지를 공공재로 또는 사적재로 보아야 할 것인가를 숙고해야 할 것이다.

무상급식, 반값 등록금이 부유층 자녀들을 어려운 내 처지에서 내 세금으로 돕는다는 것이 과연 사회적 정의에 합치되는가를 현대 정의이론에 묻고 싶다. J. Rawls나 Sandel에게 묻는다면 다 같이 그러한 정책에 동의하지 않는다는 견해를 내릴 것이다.

유아급식은 보편적 복지에 넣어 처리할 수도 있겠으나 중고등생에 대한 무상급식은 보편성을 적용할 수 없으며 대학의 반값등록금도 보편성을 의미하지 않음을 인식해야 할 것 같다. 공공재에 한해 우리의 세금이 쓰여져야지 사적재의 성질을 지니는 행동을 위해 조세가 징수 사용되어져서는 안 될 것이기 때문이다. 이는 공공성의 개념적 틀을 파괴하는 지적 행태이기 때문이다. 보편성이라는 이름으로 공공재로 둔갑시키는 납세자를 바보로 취급해 지적인 속임수에 놓이고 있는 것은 아닌지 재정부학을 전공하는 사람으로서 생각 해 보아야 할 것이다.

이 모든 재정문제는 중도 실용주의 사상에 조명된 재정행태인지를 확인해야 하며 한국 재정현상의 사회과학적인 재조명이 절실히 요구되고 있음을 강조하고 싶다.