



2022.3.7.

국회미래연구원 | 국가미래전략 Insight | 40호

타협의 정치와 갈등 관리: 한국의 법인세율 결정과정 분석



박현석 거버넌스그룹장



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국가미래전략 Insight

2022. 3. 7

Vol. 40

ISSN 2733-8258

발행일 2022년 3월 7일

발행인 김현곤

발행처 국회미래연구원
서울시 영등포구 의사당대로1(여의도동) 국회의원회관 222호
Tel 02-786-2190 Fax 02-786-3977

「국가미래전략 Insight」는 국회미래연구원이 정책고객을 대상으로 격주 1회 발행하는 단기 심층연구결과로서, 내부 연구진이 주요 미래이슈를 분석한 내용을 토대로 국가의 미래전략을 제시합니다.

※ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

타협의 정치와 갈등 관리: 한국의 법인세율 결정과정 분석

거버넌스그룹장 박현석

요약

I. 서론: 제왕적 대통령과 타협의 실종?

II. 한국 대통령제의 특징

III. 최고 법인세율 결정과정 분석

IV. 결론: 타협의 정치를 통한 갈등관리

참고문헌

요약

- 정치인과 전문가들은 한국 대통령제의 특징을 제왕적 대통령으로 꼽으며 1987년 민주화 이후에도 국회가 대통령을 견제하기보다는 대통령의 정치 의제를 통과시켜주는 역할을 해 왔다고 지적. 대통령 선거때마다 제왕적 대통령의 일방주의 정치를 개혁해야 한다는 주장이 등장하는 등 대통령으로 권한이 집중되는 현상에 대한 비판적 공감대가 형성되어 있음.
- 하지만 여소야대의 일상화와 식물대통령에 대한 우려에서 알 수 있듯이 대통령의 정책의제가 야당에 의해 무력화되는 상황에 대해 경계하는 의견도 존재함.
- 두 가지 의견은 다수당인 여당이 대통령에 대해 일방적으로 지지하거나 혹은 다수인 야당이 대통령에 대해 반대하는 상황을 가정하며 대통령, 여당과 야당 등 주요 정치행위자들 간의 갈등과 타협의 역할을 경시하고 있음.
- 폭넓은 인사권을 통해 영향력을 행사하는 대통령에게 권한이 집중되어 있다는 지적은 타당하지만, 입법을 통한 정책결정의 영역을 살펴보면 대통령의 일방주의 정치가 지속되기보다는 정당간의 타협을 통한 갈등관리의 경험이 지속되어 왔음.
- 이 보고서는 대립되는 당파적 선호가 분명히 나타나고 주요 선거에서 쟁점으로 등장하는 법인세 정책 결정과정을 대상으로 주요 정치행위자간의 갈등과 타협의 양상을 추적하였음.
- 여소야대의 상황에서는 정책연합을 통해 대통령이 원내 다수의 지지를 확보하기 위한 타협에 나서거나, 정책선호가 수렴하는 야당과 공조를 통해 대통령의 정책의제를 입법화. 김대중 대통령 임기 초반의 DJP 연합 및 문재인 대통령 임기 초반 민주당-국민의당의 공조를 통한 법인세율 인상
- 여소야대 국면에서 대통령이 야당과의 타협에 실패하는 경우 야당들은 정책공조를 통해 대통령을 견제. DJP 연합 붕괴 후 김대중 대통령 시기-노무현 대통령 임기 초반 보수정당들의 공조를 통한 법인세율 인하
- 여당이 다수 의석을 점유한 상황에서도 강력한 차기 대선주자를 중심으로 형성된 당내 반대세력이 대통령의 정책 의제를 견제하기도 함. 이명박 대통령 임기 후반 박근혜 후보 지지세력과 야당이 공조하여 이명박 대통령의 감세정책 저지

- 대통령제 하에서 연동형 비례대표제¹를 통해 다당제가 정착되면 교착상태로 인한 정치적 혼란이 지속될 것이라는 우려가 많으나, 법인세율 결정과정의 사례를 살펴본 결과 정당간 협력이 어려운 제도적 제약 속에서도 다수의 유효정당에 의해 국회가 구성된 경우 정당들이 공조를 통해 협력해 왔다는 점을 보여주고 있음
- 개헌, 선거제도 개편 등을 통해 제도적 여건이 성숙된다면 다수의 정당이 논쟁하고 협력하며 갈등을 관리하고 더 나아가 중장기 정책을 제시하는 정치의 미래기획 기능이 강화될 수 있을 것으로 기대됨

1 2019년 12월 27일 국회는 공직선거법 개정안을 통과시켰다. 개정된 선거법은 각 정당의 의석을 정당득표율에 따라 배분하는 준연동형 비례대표제를 도입했다. 정당 득표율이 높아도 지역구 당선자 수가 적은 정당들이 정당 득표율에 비해 모자란 의석수를 비례대표 의석에서 채울 수 있다. 연동률이 50%이기 때문에 '준연동형' 비례대표제로 분류된다.

I. 서론: 제왕적 대통령과 타협의 실종?

- 한국정치의 문제로 지목되는 제왕적 대통령의 일방주의 정치가 인사권 및 권력기관 운영 등의 영역에서 지속되고 있으나, 입법을 통한 정책결정의 영역에서는 점차 악화되어 왔으며 타협을 통한 갈등관리의 경험이 확대되고 있다는 점을 환기하고자 함.
 - 전문가들은 한국의 대통령제의 특징을 제왕적 대통령으로 꼽으며 1987년 민주화 이후에도 국회가 대통령의 권력을 견제하기보다는 대통령의 정치 의제를 통과시켜주는 역할을 해 왔다고 주장(박기덕 2007; 박찬욱 2004)
 - 대통령에게 권력이 집중되는 현상을 막기 위한 권력 분립, 견제와 균형은 대통령제의 기본 원리이지만, 의회에 대한 대통령의 지배적 지위가 강화되는 현상은 대통령제를 채택한 국가들 사이에서 흔히 관찰됨.
 - 2017년 대통령 선거에서 주요 대통령 후보들은 박근혜 대통령이 탄핵 사유로 거론된 탈법적 행위를 할 수 있었던 원인으로 대통령으로 권력이 집중되었다는 점을 강조하였고, 제왕적 대통령제를 극복하기 위해 대통령의 권한을 제한하겠다는 공약을 내걸었음.
 - 하지만 초당적인 지지를 통해 탄핵소추안이 국회에서 통과되어 대통령이 탄핵되었다는 사실은 역설적으로 대통령의 권한이 법적 절차에 의해서 제한되고 있음을 보여줌.
 - 제왕적 대통령론과 대비되는 시각에서 분점정부로 인한 교착상태의 상시화를 우려하는 전문가들도 다수 존재함.
 - 여소야대의 국회가 등장하여 여당과 야당이 각각 행정권과 입법권을 행사하는 분점정부가 출현하면 대통령과 야당 주도의 국회가 대립하며 정국이 교착상태에 빠지게 됨(곽진영 2003; 김용호 2002, 2005; 김욱 2002; 장훈 2001).
 - 제왕적 대통령제의 관점에서 볼 때 국회는 대통령이 제왕적 권한을 활용하여 다수의 지지를 동원할 수 있는 존재로 대통령의 정책 의제를 입법으로 지원하는 역할을 수행. 반면 분점정부의 위험을 강조하는 입장에서는 여당은 대통령의 의제를 지지하고 야당은 이에 반대하며 대립하는 존재로 규정. 여당이 국회에서 다수를 확보하면 대통령이 정국을 주도하고 야당이 다수 의석을 차지하면 대통령은 식물 대통령이 됨.

- 2000년대 이후 정치 양극화가 심화되면서 제왕적 대통령 혹은 분점정부의 교착상태에 대한 우려 증대됨
 - 제왕적 대통령 하에서 정치양극화로 인한 정당간 무한대립이 강화되면 정권 교체가 상대당에 대한 정치 보복으로 이어지는 악순환 지속.
 - 정치 양극화로 인한 여야간 대립이 심화되면 여소야대의 상황에서 대통령과 야당의 갈등이 견제와 균형의 영역을 넘어 극단화될 수 있음.
- 제왕적 대통령론과 분점정부론은 대통령의 권한에 대해서 대비되는 시각을 가지고 있지만 양자 모두 국회 내에서 여당과 야당, 정당 내부의 주요 행위자들간의 갈등과 타협의 역할을 경시한다는 측면에서 공통점을 보임.
 - 입법을 통한 정책결정의 영역에서는 대통령의 제왕적 권한에 대한 국회의 견제와 균형이 1987년 민주화 이후 점차 강화되었고 그 과정에서 여당과 야당, 그리고 다수당 내부 파벌 간의 협력과 대립이 중요한 변수로 작용해 왔음.
- 이 연구는 법인세² 정책을 둘러싼 대통령과 국회, 여당과 야당이 갈등하고 대립하며 타협에 이르는 과정을 분석하여 승자독식의 정치가 아닌 타협의 정치가 작동해 왔다는 점에 주목.
 - 타협을 통한 갈등관리의 사례연구로서 법인세 정책을 선정하였음.
 - 조세정책은 대통령과 전문성을 축적한 행정 관료들의 주도권이 강한 영역으로 한국의 맥락에서 볼 때 여당과 야당의 타협의 정치가 작동하기 어려운 영역임. 조세정책 결정과정에서 타협의 정치가 작동한다면 다른 정책영역에서도 타협의 정치가 작동할 가능성이 높음.
 - 법인세 정책에 대한 각 정당의 정책은 당파적 정책 선호의 영향을 크게 받고 있음. 보수정당은 성장을 위한 감세정책을 선호하고 진보정당은 재분배와 복지를 위한 증세정책을 선호. 정당간의 대비되는 정책선호와 산출된 정책의 결과물을 통해 정당 간의 대립과 타협의 양상을 분명하게 파악할 수 있음.
 - 1990년대 이후 대통령 선거를 비롯한 주요 선거에서 법인세 관련 공약이 주요 공약으로 꾸준히 등장해 왔다는 점에서 내용 면에서도 중요한 사안임.

2 법인세는 개인이 아닌 법인의 소득에 부과되는 세금으로 소득세와 함께 정부의 조세수입에서 큰 비중을 차지하고 있다.

II. 한국 대통령제의 특징

- 한국의 정치제도는 혼합형 대통령제와 소선거구제³가 결합된 형태로 미국, 남미의 대통령제와 다른 특징을 보임
 - 제도적 특징으로 보면 한국의 대통령제는 행정부와 입법부의 엄격한 권력분립의 원리에 입각한 미국의 순수 대통령제와 다른 혼합형 대통령제에 가까움. 의원이 내각의 일원이 될 수 있으며, 행정부도 법안을 제출할 수 있음.
 - 하지만 한국의 선거제도는 다수제의 원리에 바탕을 둔 소선거구제를 중심으로 하고 있다는 점에서 미국과 유사하며, 비례대표제를 채택하여 다당제가 자리잡은 다수의 남미 국가들과 차이를 보임.
- 한국의 대통령제는 거대 양당 중심의 정치, 중앙집권적 정당 지배구조와 결합되면서 타협의 정치가 어려운 구조적 특징을 가지고 있음
 - 미국의 민주당과 공화당은 분권화된 지배구조를 채택하고 있음. 주요 선거 후보자들은 당원과 유권자들이 직접 참여하는 지역구 경선을 통해 선출되며, 공천 과정에서 중앙당의 영향력이 크지 않음.
 - 미국의 의원들은 당론으로부터 자유로운 선택을 할 수 있는 자율성이 상대적으로 높으며, 타당한 이유가 있다면 상대당 소속 대통령과 협상하여 대통령의 의제를 지지하기도 함.
 - 미국의 대통령은 개별 의원의 자율성이 높기 때문에 소속 정당 뿐만 아니라 야당 의원들에 대해 시간과 노력을 투자할 유인이 있음.
 - 하지만 한국의 정당들은 중앙집권적인 지배구조를 채택하고 있기 때문에 공천 과정에서 중앙당의 영향력이 강하고 개별 의원의 자율성이 낮음. 강력한 정당 규율을 유지하여 당론이 정해지면 의원들이 당론에 따르는 경향보임.
 - 야당 의원이 대통령과 협상하며 당론과 다른 선택을 하는 경우 다음 선거 공천과정에서 위험을 감수해야 할 가능성이 높음. 대통령이 노력한다고 한더라도 야당 의원들을 개별적으로 접촉해서 설득하는 일은 실질적으로 매우 어려움.
 - 남미의 경우 국회의원 선거에서 비례대표제를 채택하여 다당제가 활성화되어 있으며, 남미의 대통령들은 정당간의 연합을 통해 대통령이 다수의 지지를 확보할 수 있음.

3 소선거구제는 작은 규모의 지역구에서 1명의 당선자를 선출하는 제도이다. 중대선거구제는 지역구의 규모가 상대적으로 크고 2-3명 혹은 그 이상의 당선자를 선출한다. 1등만이 당선되는 소선거구제 하에서는 선거에서 3위 혹은 그 이하 순위를 차지하는 정당들은 유지되기 어려우며, 그 결과 거대양당체제로 수렴될 가능성이 높다.

- 한국의 경우 소선거구제를 채택하여 정당의 숫자가 작기 때문에 정당간 연합이 활성화되어 있지 않음. 소선거구제와 강력한 정당규율이 결합된 상황에서 한국의 대통령이 야당 지도부 혹은 야당의 개별 의원들을 설득할 수 있는 수단은 제한적임.

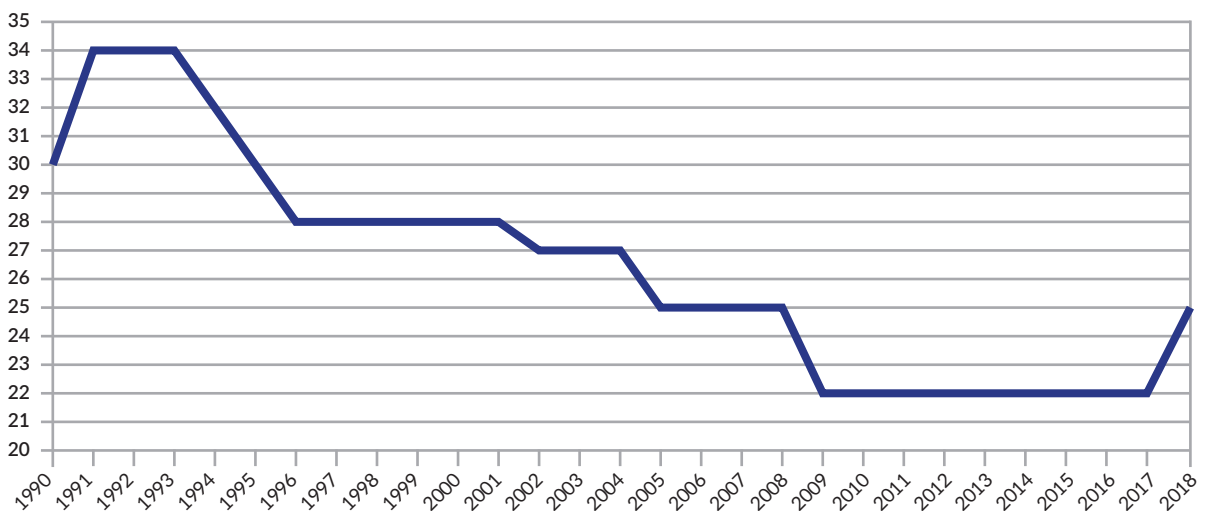
Ⅲ. 최고 법인세율 결정과정 분석

가. 왜 법인세인가?

- 법인세 정책은 1997년 동아시아 금융위기 이후 주요 선거에서 공약에 등장하며 중요한 정치적 사안으로 등장.
 - 법인세 정책은 대립되는 당파적 선호가 분명하게 나타나며, 재벌 중심의 경제성장이라는 역사적 경험 속에서 재벌 기업의 조세 부담은 한국에서 특히 정치적으로 중요한 쟁점이 되어 왔음.
 - 법인세 정책은 서로 입장이 다른 정당들이 어떻게 타협해 왔는가를 추적하는데 적절한 분석대상임.
 - 법인세율을 둘러싼 갈등은 세율 인상 혹은 인하의 폭을 조정하여 타협하기가 비교적 용이한 정책이라는 점은 감안할 필요가 있음. ‘차별금지법’ 등 정체성과 관련된 문제들은 중간지점이 존재하지 않고 찬성 혹은 반대로 입장이 양분되므로 타협이 어려우며, 법인세율 분석을 통한 시사점을 직접 적용하기 어려울 것으로 예상됨.
- 법인세는 한국의 부자증세론의 핵심 사안 중 하나임.
 - 서구와 북미의 민주주의 국가들의 경우 개인 소득세가 조세 수입에서 큰 비중을 차지하고 있으며, 2008년 세계금융위기 이후 증세론은 주로 부자들에게 대한 소득세율 인상에 집중되었음.
 - 한국의 경우 법인세수가 전체 조세수입에서 차지하는 비중이 상대적으로 높으며, 한국에서 부자 증세는 재벌에 대한 증세로 간주되는 경향을 보임(박현석 2015).
- 한국의 조세법 개정과정은 1년 단위로 반복됨.
 - 기획재정부가 여당의 정책위원회와 협의를 거친 뒤 세법개정안을 매년 작성하여 국회에 제출하고, 기획재정위원회에서 검토된 뒤 본회의에서 통과됨.
 - 같은 과정이 매년 반복되기 때문에 연간 단위로 사례를 수집하여 비교할 수 있다는 장점이 있음.
- 현실 정치에서 법인세 정책이 다뤄지는 방식을 살펴보면 법인세 증세론과 감세론 논쟁의 정치적 초점은 대기업에 적용되는 최고 법인세율에 있음.

- 2002년 대선에서 한나라당 이회창 후보는 법인세율 인하를 공약했고, 민주당 노무현 후보는 법인세 인하는 대기업에만 혜택이 돌아간다면 감세에 반대하였음(나성린 외 2002).
- 2007년 대선에서 이명박 후보는 법인세율을 대폭 인하하겠다는 공약을 전면내 내걸었음(이재명 2007)
- 2012년 대선에서 문재인 후보는 복지재원 확보를 위해 대기업에 적용되는 법인세율을 인상하겠다고 공약했음(이상훈 2012)
- 최고 명목세율과 실질적 조세부담 사이에는 큰 격차가 존재하지만, 선거 국면에서는 최고 명목세율이 중요한 쟁점으로 다뤄짐.
- 명목세율은 투자 결정에 중요한 영향을 미치는 지표이며, 낮은 명목세율은 기업친화적 투자환경을 제공하겠다는 정부의 의지를 보여주는 상징적 지표로 정부가 투자자들에게 보내는 신호로 해석될 수 있음(Basinger and Hallerberg 2004; Cao 2010).
- 법인세율이 결정되는 과정에서 대통령과 국회, 여당과 야당, 그리고 당내 파벌 간의 논쟁과 타협의 양상을 추적해 보면 최고 법인세율의 변화는 부단한 정치적 논쟁의 결과라는 점을 확인할 수 있음.
 - 보수정당 소속 김영삼 대통령은 다수 여당의 지지로 감세안을 통과시켰음.
 - 복지 친화적인 김대중 대통령과 노무현 대통령은 법인세 인하에 반대하였지만, 정당 연합이 붕괴하거나 여야 의석분포가 바뀌면서 국회 주도로 감세안이 통과되었음.

[그림 1] 법인세 최고명목세율의 변화: 1990-2018



예산정책처(2017, 2020)을 토대로 저자 작성

- 이명박 대통령은 임기 내내 여당이 다수 의석을 점하였지만, 여당 내부의 대립으로 자신이 약속한 감세정책에 비해 후퇴한 감세안을 받아들였음.
- 2017년 대선 이후 원내 과반 정당이 부재한 상황에서 민주당과 국민의당이 법인세율 인상에 공조하여 자유한국당이 불참한 가운데 본회의에서 법인세율 인상안 통과.

나. 김영삼 대통령 시기: 3당합당과 대통령 주도의 감세정책

- 김영삼 대통령은 임기 말까지 여당 총재직을 유지하면서 강력한 리더십을 통해 자신의 정책의제에 대한 행정부와 의회의 지지를 확보하였음.
 - 1993년 취임한 김영삼 대통령은 금융실명제 실시 이후 경기 부양을 위해 1994년의 법인세율을 4%p 인하하겠다고 제안하였고, 민주당은 민자당보다 더 큰 폭의 감세가 필요하다는 의견 제시(송충식·정기수 1993).
 - 재정경제부는 세수 감소를 이유로 감세정책에 반대(국회사무처 1993a).
 - 김영삼 대통령은 정부와 여당 사이에서 중재에 나서 재정경제부는 감세안을 받아들이고 여당은 감세 규모를 4%p에서 2%p로 줄이기로 결정(한기흥 1993; 한겨레신문 1993). 민주당도 합의하여 본회의 통과(국회사무처 1993b, c).
 - 김영삼 대통령은 이후 1995년과 1996년에도 여야 합의를 통해 2%p씩 최고 법인세율 인하.
- 김영삼 대통령은 주도적인 위치에서 행정부와 여당 간의 논쟁을 조정하였고, 야당인 민주당도 여당의 감세정책에 동의하여 조정된 감세안이 국회에서 합의 처리됨.

다. 김대중 대통령 시기: DJP 연합의 형성과 붕괴

- 김대중 대통령은 DJP 연합을 통해 대통령에 당선되었고 당선 이후에도 다수당인 보수정당을 견제하며 의회의 지지를 확보하였으나, DJP 연합의 붕괴 이후 정국 주도권 상실
 - 김대중 대통령은 진보계열인 새정치국민회의를 이끌면서 김종필이 이끄는 보수계열의 자유민주연합과 정당연합을 통해 1997년 대통령 선거에서 승리.
 - 김영삼 대통령 시기 법인세 감세정책을 지지하였던 김대중 후보는 1997년 대선에서도 법인세율 인하를 공약하였으나 동아시아 금융위기가 발생하면서 법인세율 인하는 주요 의제에서 제외됨.

- 김대중 대통령 임기동안 신한국당·한나라당이 과반수에 못미치는 원내 다수당 지위를 유지하는 가운데 민주당과 자유민주연합이 연합을 통해 신한국당·한나라당과 비등한 의석을 점유하였음. 동아시아 금융위기의 충격에서 벗어난 2001년 DJP 연합이 붕괴하면서 보수계열의 자민련이 한나라당과 공조하여 법인세 감세정책 추진.
- 정부는 법인세 감세의 경제효과가 약하며 감세정책보다는 적극적 재정정책이 필요하다는 입장이었으나, 한나라당은 법인세 감세안이 통과되어야 정부의 확장적 재정정책을 지지하겠다는 입장이었음(윤영신·송동훈 2001).
- 대통령과 여당은 한나라당과 자민련을 설득하는데 실패하였고, 민주당은 감세폭을 1%p로 줄인 수정안을 제시하였음. 야당이 수정안을 받아들여 본회의에서 1%p 세율 인하가 최종 통과되었음(국회사무처 2001a, b).
- 전형적인 당파적 선호의 대립이 지속되는 가운데 대통령과 야당 주도의 국회는 치열한 논쟁을 벌임.
 - 진보계열의 대통령과 여당은 정부의 적극적 역할을 강조하며 재정 지출을 통한 경기부양책을 지지하였음
 - 보수계열의 야당은 감세정책을 통한 시장중심의 경제성장을 추구.
- 전술한 바와 같이 한국의 대통령은 야당 의원들을 설득할 수 있는 수단이 부족.
 - 개별 의원들의 자율성이 높은 상황이었다면 대통령은 재정 지출을 늘리는 과정에서 야당 의원들의 지역구에 우호적으로 예산을 편성하여 이들을 설득하기 위해 노력했을 것이나, 정당 규율이 강한 한국에서는 실현되기 어려운 방식이었음.
- 국회에서 다수의 지지를 확보하는데 실패한 김대중 대통령은 임기 종반으로 접어들면서 야당의 정책을 받아들이면서 타협하였음.
 - 야당은 이회창이라는 강력한 대선 후보를 중심으로 국회에서 법인세율 인하와 같은 보수적 정책의제를 적극적으로 추진하며 2002년 대선을 준비하고 있었음.
 - 여당은 자민련과의 공조가 붕괴하면서 소수당으로 전략하였고, 한나라당과 자민련은 보수적 정책의제에 공조를 취하며 정책을 주도함.

라. 노무현 대통령 시기: 민주당 분당과 열린우리당의 총선승리

- 2002년 대통령선거에서 승리한 노무현 대통령은 선거기간에 추가적인 법인세 감세를 하지 않겠다고 공약.
 - 노무현 후보는 법인세 인하의 혜택은 대기업에 집중될 뿐이라고 비판(김창균 2002). 법인세 정책을 공정과 평등의 문제로 인식하고 있었고 법인세 인하에 반대.
- 여당이 분당을 겪으며 분열된 상황에서 보수야당은 정책공조로 감세안을 관철시킴
 - 민주당은 김대중 대통령 재직기간부터 법인세 감세의 경기부양 효과가 미약하다고 주장했으나, 한나라당은 감세정책을 적극지지.
 - 2003년 한나라당은 2004년도의 법인세율을 27%에서 26%로 낮추는 감세안을 추진. 한나라당과 자민련은 보수정당 간의 정책 공조를 통해 원내 다수의 지지 확보.
 - 하지만 여당인 민주당은 당 내부의 갈등이 고조되었고 결국 분당 이후 열린우리당을 창당하면서 당세 위축.
 - 노무현 대통령과 열린우리당은 한나라당과 타협을 추진하여 법인세율 인하 시기를 2004년에서 2005년으로 미루는 대신 감세의 폭을 1%p에서 2%p로 늘리는 수정안을 제시하였고, 수정안이 본회의에서 통과됨(국회사무처 2003).
- 2004년 제17대 국회의원선거에서 여당인 열린우리당이 대승을 거두면서 노무현 대통령 시기에 더 이상의 추가적 감세는 이루어지지 않았음.
 - 노무현 대통령 시기의 감세정책은 한나라당과 자민련이 정책공조를 통해 원내 다수 의석을 점유한 결과였음.
 - 17대 총선 이후 여당이 원내 다수 의석을 확보하면서 여당의 선호에 부합하도록 더 이상의 감세를 막을 수 있었음.

마. 이명박 대통령 시기: 여당 내의 파벌 대립과 법인세 정책

- 2007년 대선에서 승리한 이명박 대통령은 최고법인세율을 25%에서 20%로 대폭 인하하겠다고 공약하였음.
 - 취임 직후인 2008년 실시된 18대 국회의원 선거에서 한나라당이 승리하면서 여당이 원내 다수를 확보.

- 여당은 최고 법인세율이 2009년에 22%로 인하되고 2010년에 20%로 낮아지는 감세안을 통과시킴.
- 이명박 대통령의 감세 공약은 2011년 여당 내부의 강력한 반대에 직면하였고, 한나라당은 결국 감세안을 철회하여 최고 법인세율은 임기 말까지 22%로 유지됨.
 - 이 시기 이명박 대통령의 감세안에 대한 반대는 여당 내에서 감세에 비판적인 중도파와 야당이 공조한 결과임.
 - 2008년 세계금융위기 이후 전세계적으로 신자유주의 정책이 가져온 경제 불평등에 대한 우려가 확산되었고, 1997년 이후 경제 불평등이 심화된 한국에서도 양극화 문제가 중요한 정치 사안으로 대두.
 - 진보계열의 야당은 법인세 감세를 부자를 위한 감세라고 비판하였고, 여당 내에서도 소장파 의원들을 중심으로 2012년 총선과 대선에서 승리하기 위해서 불평등의 심화를 완화할 수 있는 정책을 펴야 한다는 주장 제기(조의준 2010).
 - 이명박 대통령의 임기가 종반으로 접어들면서 차기 대선후보인 박근혜 의원과 함께하는 황우여 의원이 원내대표로 선출되고, 이들이 당내의 젊은 소장파와 연합하여 이명박 대통령의 감세정책에 제동을 걸었음.
 - 2011년에 한나라당의 새 원내대표로 선출된 황우여 의원은 최고 법인세율과 소득세율 인하안을 철회하고 감세안 철회로 확보되는 재정은 사회복지 지출에 활용하겠다는 계획을 공표(조의준 2011).
 - 박재완 기획재정부 장관 겸 부총리는 감세정책의 혜택은 주주들과 노동자들, 그리고 소비자들에게 돌아갈 것이며 더 많은 일자리도 만들어질 것이라고 주장하며 정부는 감세정책을 추진할 것이라는 의사를 명확하게 밝혔고(김영진 2011), 이명박 대통령 또한 감세안을 철회할 의사가 없다는 점을 명확히 하였음(선정민 2011).
 - 하지만 이명박 대통령은 신임 원내대표를 설득하는데 실패하였고 감세정책 철회안을 받아들일 수밖에 없었음.
- 이명박 대통령은 여당이 원내 다수당 지위를 유지하고 있었지만 차기 대선주자를 중심으로 형성된 당내 반대파를 설득하는데 실패.
 - 감세정책을 추진하면서 야당 뿐만 아니라 여당 내부의 반대에 직면하였음.
 - 결국 임기 후반 자신의 정책의제를 포기하고 반대파와 타협.

바. 문재인 대통령 시기

- 경제 양극화와 불평등 해소를 내걸었던 박근혜 대통령 시기에는 추가적인 법인세율 감세가 이루어지지 않았고 최고 법인세율이 유지되었음.
- 박근혜 대통령 탄핵 이후 2017년 대선에서 승리한 민주당의 문재인 대통령은 복지 자원 확보를 위해 법인세 명목세율을 25%로 인상하겠다고 공약
 - 민주당과 자유한국당 양당 모두 과반에 미달하는 상황에서 40석을 차지한 국민의당의 협조 없이 의결정족수를 확보할 수 없는 상황(박성훈 2017).
 - 민주당은 국민의당과 공조를 통해 25% 세율인상에 대한 과반 의석의 합의를 이끌어냈고 세율 인상안은 세율인상에 반대하는 자유한국당이 불참한 가운데 국회 본회의 통과(민경락 2017; 박대한 2017).
- 2017년에 민주당과 국민의당이 정책공조를 통해 협력할 수 있었던 이유는 두 정당의 정책선호가 수렴하였기 때문임.
 - 2017년 대선 공약에서 확인할 수 있듯이 국민의당도 법인세율 인상을 지지하고 있었음. 민주당은 공무원 증원규모 감축을 제안하면서 국민의당의 지지를 이끌어냈음.

IV. 타협의 정치를 통한 갈등관리

- 김영삼 대통령 이후 최고 법인세율의 변화과정을 대통령과 국회, 여당과 야당의 논쟁과 타협이라는 관점에서 재구성한 결과, 대통령의 여당 장악력, 국회 내의 정당 간의 의석 분포, 정당 내부의 파벌 경쟁 등 다양한 요인이 주요 행위자 간의 대화와 타협의 결론에 영향 미침.
- 제왕적 대통령론은 대통령 주도의 정국운영을 상수로 간주하지만 최고 법인세율 결정과정의 사례를 살펴보면 여당이 원내 과반 의석을 차지한 상황에서도 강력한 차기 대선주자가 등장하는 등 당내 장악력이 약화되면 대통령의 정책의제가 관철되기 어려우며, 여소야대의 상황에서는 야당을 설득해 의결정족수를 확보하지 못하는 경우 야당들이 공조를 통해 정국을 주도하였음.
 - 이명박 대통령 시기는 여대야소의 상황임에도 정당 내부에서 나타난 균열이 대통령의 공약 실현을 저지했다는 점에서 흥미로운 사례임.

- 이명박 대통령이 감세 공약을 내걸었고, 원내 다수 의석을 통해 감세 정책을 실현한 것으로 보이나, 임기 말로 접어들면서 감세안에 반대하는 진보계열의 야당과 여당 내의 박근혜 후보 지지 세력과 소장파가 공조하여 추가적인 법인세율 인하를 막았음.
- 분점정부론은 교착상태의 지속에 대해 우려하지만 법인세율 결정과정을 살펴보면 여당이 정책공조를 통해 야당의 지지를 확보하거나, 야당들이 정책공조를 하여 대통령의 의제를 좌절시키고 정국을 주도하였음을 발견할 수 있음.
 - 김대중 정부 초기 대통령은 자민련과의 연합을 통해 다수의 지지를 확보하였지만, 임기 후반 공조가 붕괴하면서 보수계열의 정당들이 공조를 통해 의회정치 주도하고 보수적 정책 입법화.
 - 문재인 대통령이 당선된 이후 법인세 증세안이 통과된 과정은 정당 간의 공조의 또 다른 사례임
- 정당간의 협력을 어렵게 만드는 한국의 대통령제의 특징을 고려할 때 이 보고서에서 살펴본 정당간의 정책공조는 의미있는 경험임.
 - 김대중-김종필 연합의 경우 이념적으로 차이를 보이지만 내각의 중요 직위를 공유하여 정당 연합을 이끌어냈음.
 - 김대중-김종필 연합 붕괴 이후 보수정당의 정책 공조, 문재인 정부 초기의 민주당과 국민의당의 정책공조는 이념과 정책선호에 대한 공감대를 바탕으로 형성됨.
 - 대통령제 하에서 연동형 비례대표제를 통해 다당제가 정착되면 교착상태로 인한 정치적 혼란이 지속될 것이라는 우려가 많으나, 법인세율 결정과정의 사례는 정당간 협력이 어려운 제도적 제약 속에서도 국회가 의결정족수를 확보한 단일정당이 없이 다수의 유효정당에 의해 운영되는 경우 정당들이 공조를 통해 협력해 왔다는 점을 보여주고 있음.
- 정치 양극화의 심화로 대립하는 양대 진영이 결집하여 거대 양당체계가 정착된다면 타협의 정치를 통한 갈등관리가 어려워질 가능성이 높음.
 - 강력한 정당규율을 가진 거대 양당이 서로 대립한다면 타협의 공간이 축소됨. 정치 양극화로 정당 지도부간의 타협의 가능성이 낮아지고, 개별 의원들도 진영에 따라 결집하여 사안에 따라 일부 야당 의원들이 대통령의 정책을 지지하는 교차투표는 더욱 어려워짐.
 - 타협의 정치를 정착시키기 위해서는 미국형 모델을 따라 정당 지배구조를 분권화하고 개별 의원의 자율성을 확대하거나, 국회의원선거의 비례성을 강화하여 다당제를 정착시킬 필요가 있음.
 - 개별 의원의 자율성이 높은 미국에서도 정치 양극화가 심화되면서 정당간 교차투표의 비율이 낮아지는 경향을 보이는 점과 한국 정당의 중앙집권적 지배구조를 고려할 때 타협의 정치를 통한 갈등관리를 활성화하기 위해서는 다당제가 정착될 필요가 있음.

- 대통령제 하에서 다당제가 정치적 혼란을 가져올 것이라는 우려가 있으나, 이 보고서의 연구결과에서 확인할 수 있듯이 다수의 유효정당이 국회 의석을 분점한 경우 타협의 정치가 작동한 경험을 가지고 있음.
- 대통령 결선투표, 국회의원선거의 비례성 제고 등 제도적 여건이 성숙된다면 다수의 정당이 논쟁하고 협력하며 갈등을 관리하고, 더 나아가 초당적 협력을 필요로 하는 중장기 정책을 제시하는 정치의 미래기획 기능이 강화될 수 있을 것으로 기대됨.

참고문헌

- 곽진영. 2003. 국회-행정부-정당 관계의 재정립. 의정연구 9(2): 161-185.
- 김영진. 2011. “소득세 감세 철회할 수 있지만, 법인세는 꼭 인하” 박재완 기재부 장관 인터뷰. 조선일보 6월 22일자
- 김용호. 2002. 한국의 민주화 이후 단점·분점 정부에 대한 평가. 한국정당학회보 1(1): 89-114.
- _____. 2005. 한국의 대통령제 헌정질서의 불안정 요인 분석: 분점정부와 대통령-국회간의 대립. 국제정치연구 8(1): 257-284.
- 김욱. 2002. 대통령-의회 관계와 정당의 역할. 의정연구 8(2): 6-31.

- 나성린, 박정수, 심충진, 권영준. 2002. 대선후보 공약비교 평가(조세정책). 2002대선 공약검증. 경제정의실천시민연합. (<http://ccej.or.kr/7662> 2022년 2월 15일 검색)
- 민경락. 2017. 3천억원 초과 소득 법인세율 22%→25% 확정. 연합뉴스 12월 5일자 <https://www.yna.co.kr/view/AKR20171205188800002>
- 박기덕. 2007. 한국의 정부형태 및 권력구조 논쟁: 쟁점의 본질과 효율적 대안. 한국정치연구 16(1): 111-140.
- 박대한. 2017. 법인세 최고세율 25% 확정.. 과표는 ‘2천억→3천억’ 초과로 완화. 연합뉴스. 12월 4일자. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20171204156100002>
- 박성훈. 2017. 법인세 인상, 초고소득자 증세... 국회 본회의의 표대결 가나. 중앙일보 11월 29일자
- 박찬욱. 2004. 한국 권력구조의 이해. 나남.
- 송충식·정기수. 1993. 여야 오랜만에 제목소리: 서울 추가인하 요구 안팎. 경향신문 9월 3일자.
- 선정민. 2011. MB, “한나라 좌클릭 안돼”: 당 지도부 오찬서 주문. 조선일보 7월 4일자
- 윤영신·송동훈. 여야정 정책협의회: 재정10조 추가지출 격론. 조선일보 8월 10일자.
- 이재명. 2007. 대선후보 공약평가 ①복지정책. 한겨레 12월 10일자.
- 이상훈. 2012. 박근혜 vs 문재인 경제공약 심층점검 ③복지재정. 동아일보 12월 10일자.
- 장훈. 2001. 한국 대통령제의 불안정성의 기원: 분점정부의 제도적·사회적·정치적 기원. 한국정치학회보 35(4): 107-127.
- 조의준. 2010. 좌로 한발 가려다 ... 길 잃은 한나라. 조선일보 10월 29일자
- _____. 2011. 한나라 소장파, 양극화 이대로 두면 총선, 대선 하나하나. 조선일보 5월 3일자
- 한기흥. 1993. “국민 세 부담 가중” 한목소리: 세제개편안 여야 반응. 동아일보 9월 3일자.
- Basinger, Scott and Mark Hallerberg. 2004. Remodeling the Competition for Capital: How Domestic Politics Erases the Race to the Bottom. American Political Science Review 98(2): 261-276
- Cao, Xun. 2010. Networks as Channels of Policy Diffusion: Explaining Worldwide Changes in Capital Taxation, 1998-2006. International Studies Quarterly 54(3): 823-854.
- 대한민국국회사무처. 1993a. 「국회 재무위원회 회의록」 제163회 국회 제1호
- _____. 1993b. 「국회 재무위원회 회의록」 제159회 국회 제10호
- _____. 1993c. 「국회 재무위원회 회의록」 제165회 국회 제4호
- _____. 2001a. 「국회 재정경제위원회 회의록」 제225회 국회 제13호
- _____. 2001b. 「국회 본회의 회의록」 제226회 국회 제3호
- _____. 2003. 「국회 재정경제위원회 회의록」 제243회 국회 제13호

국가미래전략 Insight 발간현황

vol	제목	작성자	발행일
1	2050년 대한민국 미래예측과 국회가 주목한 11대 국가 개혁과제	김유빈(연구지원실장)	2020.8.20
2	2050년 서른살, 민서가 바라는 미래	박성원(혁신성장 그룹장)	2020.9.3
3	2050 대한민국 미래와 정책의제	김홍범(국회미래연구원 전 연구위원)	2020.9.17
4	더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까	박상훈(거버넌스 그룹장)	2020.10.15
5	고령화 대응 국가전략을 만드는 새로운 방법	김현곤(국회미래연구원장)	2020.11.12
6	보존분배사회 전환을 위한 국민의 선택	박성원(혁신성장 그룹장) 정영훈(국회미래연구원 전 연구위원)	2020.11.19
7	기후변화 영향 대응현황 및 제언 (국내 연구·정책에 대한 양적 비교를 중심으로)	김은아(삶의질그룹 부연구위원)	2020.11.26
8	디지털 전환에 따른 한국 경제사회 파급효과 분석과 정책적 시사점	여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2020.12.10
9	세계적 감염병 이후 사회 변화	박성원(혁신성장 그룹장) 김유빈(연구지원실장)	2020.12.24
10	한국인의 미래 가치관 조사	민보경(삶의질 그룹장)	2021.1.17
11	심리자본과 사회자본 확충을 위한 진단 및 교육정책 과제	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.1.21
12	코로나19와 함께 한 1년: 국민의 삶은 어떻게 변했는가?	허종호(삶의질그룹 부연구위원)	2021.2.18
13	동북아 지역의 국제 갈등 양상과 무역분쟁: GDELT를 중심으로	박성준(거버넌스그룹 부연구위원)	2021.3.4
14	국내외 에너지전환정책 현황 및 시사점	정훈(혁신성장그룹 연구위원)	2021.3.18
15	미래 대응역량 강화를 위한 중장기계획의 도전과제와 혁신방안: 과학기술 부문을 중심으로	여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.4.1
16	국가장기발전전략 탐색에 따른 개혁의제 제언	이선화(거버넌스그룹 연구위원)	2021.4.15
17	행복조사의 필요성과 한국인의 행복 실태	허종호(삶의질그룹 부연구위원)	2021.4.29
18	일하는 국회의로의 전환을 위한 제도적 조건	조인영(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.5.13
19	인구감소시대의 보육·유아교육 서비스 전달체계 개선 방향 탐색	이채정(삶의질그룹 부연구위원)	2021.5.27
20	새로운 국가발전모델의 제언	김현곤(국회미래연구원장)	2021.6.10
21	선호미래로 향하는 우회도로	박성원(혁신성장그룹장)	2021.6.24
22	높은 자살률, 무엇이 문제이고 무엇이 문제가 아닌가 : 국민통합의 관점에서 본 한국의 자살률	박상훈(거버넌스 그룹장) 외	2021.7.8
23	대량 문헌탐색 기반 이머징 이슈 도출 : 디지털 전환(digital transformation) 분석 사례	김유빈(연구지원실장)	2021.7.22
24	재난을 넘어, 혁신을 넘어: 미래를 위한 혁신 정책의 대전환	전준(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.8.5
25	어디 사는지에 따라 행복감이 달라질까? 도시와 비도시 지역의 행복요인	민보경(삶의 질 그룹장)	2021.8.19
26	고령사회 대응을 위한 전직지원서비스 정책 주요 이슈와 제언	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.9.3
27	탄소국경조정 메커니즘 도입에 따른 국내 산업계 영향과 대응방안	여영준(혁신성장그룹 부연구위원) 조해인(삶의질그룹 부연구위원) 정훈(혁신성장그룹 연구위원)	2021.9.16
28	국회의원 보좌진들이 바라보는 미래 정책과 국회	박현석(거버넌스 그룹장)	2021.10.7
29	디지털화폐의 등장과 금융시스템의 변화 전망	박성준(거버넌스그룹 부연구위원)	2021.10.21
30	에너지수요관리 중장기 발전 방향 제시	조해인(삶의질그룹 부연구위원)	2021.11.4
31	복지재정 효율화를 위한 중앙정부와 지방자치단체 간 복지사업 분담체계 개편 전략	이선화(거버넌스그룹 연구위원)	2021.11.18
32	청년층의 기업가정신 향상을 위한 대학교육 방향 탐색	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.12.9
33	저출생·고령사회 심화에 따른 사회서비스 전달체계 개선 방향 검토: 아동 및 노인 대상 주요 사회서비스 시설의 분포 분석을 중심으로	이채정(삶의질그룹 부연구위원)	2021.12.16
34	인구충격에 대응하는 지역의 미래 전략: 완화와 적응	민보경(국회미래연구원 삶의질그룹장)	2021.12.23
35	탄소국경조정 메커니즘 대응 산업지원 정책과제와 정책효과 분석	정훈(혁신성장그룹 연구위원) 여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.12.30
36	미래비전 2037 - 성장사회에서 성숙사회로 전환 -	김유빈(혁신성장그룹 연구위원)	2022.1.10
37	장애인 운동 20년, 장애 입법 20년: '이동권'에서 '탈시설'로	이상직(삶의질그룹 부연구위원)	2022.1.24
38	2021년 「한국인의 행복조사」 주요 결과	허종호(삶의질데이터센터장)	2022.2.7
39	대한민국의 미래와 교육: 교육아젠다 10선	김현곤(국회미래연구원장)	2022.2.21
40	타협의 정치와 갈등 관리: 한국 법인세율 결정과정 분석	박현석(거버넌스그룹장)	2022.3.7

- 이 자료는 아래 홈페이지에서 확인하실 수 있습니다.
국회미래연구원 홈페이지
www.nafi.re.kr (미래연구-미래보고서-브리프형 심층분석 보고서)

