

OECD국가의 최근 조세개혁 논의 동향

2002. 1

한국조세연구원

序言

OECD 국가들은 정보기술의 발달, 경제의 세계화 등 급격하게 변화하는 대외 및 대내적 조세환경에 적절하게 대응하고, 조세정책을 집행하는 데 소요되는 행정비용의 축소 및 납세의무자가 자발적으로 성실신고 납부하는 신고납부제도의 정착, 과세 형평성의 달성 등을 위해 다양한 조세개혁을 시행하였거나 시행중에 있다.

우리나라도 외환위기 이후 구조조정에 따른 세출 수요의 증가와 그에 따른 국민의 세부담이 증가하고 있는 실정이므로 그에 따른 합리적인 조세정책방향의 제시가 필요하다. 또한 분배문제 및 재분배를 위한 형평과세에 대한 관심이 고조되면서 경제여건의 변화에 대응하는 과세의 형평성에 대한 논의가 크게 부각되고 있다. 따라서 조세환경의 변화와 세목별·세원별·과세대상별 세부담을 고려하고, 외국의 세계개혁의 연구 검토 등 종합적인 시각에서 장기적인 조세개혁을 추진해야 할 시점에 있는 것이다.

OECD에서는 이러한 각국의 조세개혁의 실태를 연구하고, 개혁의 내용을 보고서로 작성·공개하여 회원국들이 조세개혁을 실시하는 데 도움이 될 수 있는 사례를 제공하고 있다. 본원에서는 이 보고서들을 입수하여 본원에서 발간하는 조세·재정정책 전문지 월간 『재정포럼』에 모두 10개국에 대한 조세개혁 내용을 소개한 바 있고, 금번에는 그 내용을 합하여 하나의 책자로 출판하게 되었다. 본 자료집은 외국의 조세개혁을 연구·검토함과 더불어 우리나라의 조세개혁을 추진하는 데 많은 도움이 될 것이다.

본 자료집은 본원의 6명의 연구진에 의하여 번역·요약되었다. 본 자료의 원고정리와 편집에 수고한 김용대 주임연구원, 박승준 연구원, 그리고 출판과 직원들에게 감사를 표한다.

끝으로 본 자료집에 실린 내용은 원저자들의 의도를 그대로 전달하였으며, 편자들의 개인적인 견해는 포함되지 않았다. 그리고 본 자료의 내용은 한국조세연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2002년 1월

韓國租稅研究院

院長 宋 大 熙

목 차

요약 OECD국가의 최근 조세개혁 논의 동향.....	9
I. 개 요	10
II. 일 본	11
III. 노르웨이	16
IV. 스페인	22
V. 스위스	29
VI. 뉴질랜드	34
VII. 한 국	42
VIII. 그리스	51
IX. 폴란드	58
X. 체 코	65
XI. 멕시코	72
XII. 맺음말	78
1 우리나라 조세정책에 대한 OECD의 평가.....	79
I. 서 론	80
II. 우리나라 조세정책의 흐름	81
III. 우리나라 조세제도의 특징	83
IV. 우리나라 조세정책의 문제점	86
V. 우리나라 조세정책의 개선방향	92
• 참고문헌	96
2 일본의 세제개혁 방향.....	97
I. 서 론	98

II. 현행 조세체계	99
III. 세제개혁의 방향	102
IV. 향후 전략	108
• 참고문헌	109
③ 스위스의 조세개혁	111
I. 서 론	112
II. 조세개혁의 배경	113
III. 조세개혁의 주요 내용	115
• 참고문헌	122
④ 뉴질랜드 세제에 대한 OECD 평가	123
I. 서 론	124
II. 경제여건의 변화에 따른 조세정책의 개편	125
III. 조세개혁의 긍정적인 측면	127
IV. 조세개혁의 부정적인 측면	132
V. 중립성과 효율성의 제고	135
• 참고문헌	138
⑤ 노르웨이의 조세개혁	139
I. 개 관	140
II. 1992년의 조세개혁: 개인소득세와 법인소득세를 중심으로	142
III. 그외 노르웨이 현행 조세체계의 특징	147
IV. 남은 문제점들	151
• 참고문헌	154

⑥ 폴란드의 조세개혁	155
I. 서론	156
II. 조세개혁에 대한 사회·경제적 필요성	157
III. 조세체도의 특징	159
IV. 1999년 이후의 조세개혁과 평가	166
V. 앞으로의 과제	169
• 참고문헌	171
⑦ 멕시코의 세제	173
I. 서론	174
II. 조세와 사회·경제적 배경	175
III. 조세체계의 특징	177
IV. 조세체계의 개선과 관련된 주요 쟁점들	180
V. 결론과 앞으로의 과제	185
• 참고문헌	186
⑧ 스페인의 조세개혁	187
I. 서론	188
II. 조세정책의 사회·경제적 배경	190
III. 현행 조세체계의 특징과 평가	194
IV. 향후 조세개혁 방향	200
• 참고문헌	202
⑨ 그리스의 조세개혁	203
I. 서론	204
II. 조세체도의 사회·경제적 배경	205

Ⅲ. 현행 조세체계의 주요 특징	208
Ⅳ. 조세개혁의 과제	213
• 참고문헌	217
Ⅰ 체코공화국의 조세개혁	219
Ⅰ. 서론	220
Ⅱ. 조세체계의 사회·경제적 배경	221
Ⅲ. 조세체계의 주요 특징	224
Ⅳ. 조세체계의 문제점	229
Ⅴ. 조세개혁 과제	233
• 참고문헌	235

표 차례

<표 1-1> 전체 소비세수에서 부가가치세수의 비중	84
<표 1-2> 과세기반별 평균 유효세율(1991~1997)	85
<표 1-3> 자본이득세율의 비교	88
<표 1-4> 부가가치세 면세매출액의 한계액	93
<표 4-1> OECD 국가들의 연료세 비율(1999)	129
<표 5-1> 세후소득의 10분위 분배율과 지니계수	146
<표 5-2> 각국의 조세 수입 구성비와 조세부담률(1997년)	148
<표 6-1> 폴란드 조세체계(1999년)	160
<표 7-1> 필요 실질 세전수익률(1998년)	179
<표 8-1> 스페인 일반정부의 총재정 변화추이	190
<표 8-2> 1998년 개인소득세 개혁으로 인한 조세부담 경감효과	197
<표 9-1> 그리스 일반정부의 세입수준 및 증가비율	206
<표 10-1> 주요 세목별 조세수입의 GDP 대비 비중	222
<표 10-2> 개인소득세의 과세표준 및 세율	225

그림 차례

[그림 4-1] OECD 국가들의 저축률(1990~98)	126
---------------------------------------	-----

요약 OECD국가의 최근 조세개혁 논의 동향

목 차

- I. 개 요
- II. 일 본
- III. 노르웨이
- IV. 스페인
- V. 스위스
- VI. 뉴질랜드
- VII. 한 국
- VIII. 그리스
- IX. 폴란드
- X. 체 코
- XI. 멕시코
- XII. 맺음말

I. 개 요

OECD 국가들은 급격하게 변화하는 대외·대내적 조세환경에 맞추어 자국의 조세정책을 신속하고 적절하게 개혁하여 오고 있다. 조세개혁이 성공을 하여 그들 국가가 원하는 정책적 목표를 달성하기도 하지만, 때로는 새로이 발생한 문제점에 봉착하여 또 다른 조세개혁을 위해 고민하는 모습들을 볼 수 있다.

우리나라도 OECD 국가의 하나로서 과거부터 수많은 조세개혁 논의를 하였지만 전면적이고 개혁다운 개혁을 실시한 경험은 없는 것으로 알고 있다. 금융위기 이후 재정적자가 GDP의 4%(1998)에 달함에 따라, 재정적자 폭을 장기적으로 줄여나가는 정책운용방식에 관심이 높아지게 되었고, 사회안전망의 확대와 인구의 고령화 및 남북한 통일에 대비한 재정의 수요는 급격하게 늘어날 것으로 보인다. 따라서 이러한 요인들이 향후의 조세정책에 커다란 영향을 미칠 것이고 조세정책의 방향을 결정하게 될 것으로 보인다.

OECD에서는 각 회원국이 추진했거나 추진중에 있는 조세개혁에 대한 연구를 실시하고 있으며 이를 보고서로 작성하여 각국의 개혁 실태를 공개하고 있다. 이제 우리나라도 선진국들이 겪어야 했던 조세정책과 관련된 문제에 직면하고 있는 상황이다. 따라서 외국의 경우를 살펴보고 그 시사점을 도출하고 우리의 사정과 환경에 가장 적절한 대응책을 연구할 때인 것이다. 이에 한국조세연구원에서 발행하는 월간 『재정포럼』에서는 그동안 OECD 회원국 10개국의 조세개혁에 대한 내용을 소개한 바 있다¹⁾.

1) 모든 국가들이 조세개혁을 최근에 추진한 것은 아니므로, 조세개혁의 필요성만을 언급한 나라도 있고, 과거 10년 이전의 조세개혁에 대하여 논하고 있는 국가도 있다.

II. 일 본

향후 일본사회는 노령화가 급속히 진전될 것으로 전망되고 있다. 주요 OECD 국가 중에서 부양비율(dependency ratio)이 가장 급속하게 높아질 것으로 예상됨에 따라 일본은 재정적자의 누적에도 불구하고 연금 및 의료비 지출 등 향후 사회복지 부문에서 정부지출수요가 추가적으로 발생할 것으로 전망되고 있다. 따라서 정부 지출의 효율적 관리는 대단히 중요한 과제이며 또한 일본은 향후 세수중립형보다는 세수확대형 세제개혁을 심각하게 검토해야 할 것으로 전망된다. 이러한 세제개혁은 또한 경제행위에 대한 왜곡을 최소화하면서 공평성을 증진하는 방향으로 진행되어야 할 것이다.

1. 세제개혁의 방향

일본의 세제개혁이 효율성과 공평성을 증진하는 방향으로 진행되기 위하여 가장 중요한 과제는 무엇보다도 세원의 확대라 할 수 있다. 정치적 혹은 경제적 이해관계가 상충되기 때문에 용이하지는 않겠지만 세수를 확대해야 한다는 점에 대해서는 일본의 정치권 및 국민으로부터 대체적인 합의가 형성되어 있는 것으로 보여진다. 세제개혁의 성공적인 실행을 위해서는 세수 인상의 부담을 사회 각층에서 광범위하게 분담하는 정책이 요청된다.

가. 세원의 확대

세원의 확대는 개인소득세제의 개혁을 통하여 이루어질 가능성이 높다. 따라서 개인소득세를 통하여 인구의 노령화 비용을 상당 부분 충당할 수 있으며 혹은 다른

제원이 마련된다면 개인소득세 세율 인하도 가능할 것이다. 개인소득세의 세율을 확충하면서 소위 노동시장의 조세췌기(tax wedge) 상승을 억제하여 시장왜곡을 줄일 수 있다. 특히 개인소득세의 각종 공제제도를 축소함으로써 노동시장 참여유인을 제고할 수 있다.

그러나 개인소득세의 각종 공제제도를 축소하는 작업은 자영업자에 대한 과세를 강화하지 못한다면 실행에 옮기기가 대단히 어려울 가능성이 있다. 자영업자는 소득의 일부를 자신 및 가족들에 대한 급여로 할당함으로써 세부담을 줄일 수 있고 또한, 소비의 일부를 사업비용으로 공제할 수도 있다. 세수 확대의 관점에서 보면 자영업자에 대한 실효세율이 낮다는 것보다는 급여소득자에게 수평적 불공평을 시정하기 위하여 공제를 인정함으로써 발생하는 간접적인 세수손실이 보다 중요한 문제이다. 따라서 자영업자에 대한 과세를 강화하든지 아니면 세율을 소득세보다는 부가가치세로 이동시키는 방안을 검토할 필요가 있다.

나. 부가가치세율의 조정

다른 주요 OECD 국가와 비교하면 일본에서 부가가치세는 현재까지 비교적 잘 기능하였다고 할 수 있다. 부가가치세에 대한 순응도(compliance)는 간이과세제도 및 사업자면세점제도 도입에 의하여 다른 나라보다 높은 편이라고 할 수 있다. 만약 세율을 인상하고도 부가가치세의 순응도가 유지된다면 세수증대 잠재력은 높다고 할 수 있다. 즉, 부가가치세율 1%포인트를 인상하면 GDP 0.5%포인트에 상당하는 세수 증대를 기대할 수 있다.

다. 저축에 대한 과세

공평성을 제고하려면 개인의 자본소득은 다른 형태의 소득과 균형을 맞추기 위하여 보다 더 높게 과세되어야 할 것이다. 가령 포괄적 소득세 체계에서 다른 통상의 소득처럼 누진적으로 과세하는 방안을 생각할 수 있다. 자본소득을 분리과세하는 경우, 주요 수혜계층은 소득분포상 최고 상위계층이다.

그러나 과세의 효율성 및 순응도를 고려할 때 현행 분리과세제도를 유지하여야 한다는 견해도 제기되고 있다. 왜냐하면 자본소득과세의 세율은 세율 변동에 특히 민감하며 자본시장의 개방이 진전되면서 이같은 경향이 더욱 심화되고 있기 때문이다. 만약 법인소득 및 자영사업자의 자본소득을 포함하여 모든 소득원천에 대한 세율을 재조정하여 이중적 소득과세(dual taxation)체제로써 분리과세를 정착시킬 수 있다면 각종 저축수단에 대한 과세의 중립성은 향상될 것이다.

라. 장단기 기업구조 조정의 추진

일본은 최근 법인세율을 인하하여 다른 OECD 국가의 수준에 비슷하게 접근하게 되었으며 투자수단간의 조세중립성도 향상되었다. 법인세율을 인하함으로써 신규 주식발행 및 사내유보에 대한 한계실효세율은 낮아진 반면 차입이자에 대한 한계실효세율은 인상되었다. 그럼에도 불구하고 현행 법인세제에서 일본기업은 여전히 차입에 의한 자본조달을 선호하고 있다.

장기적으로 조세제도는 기업의 재원조달에 중립적이어야 한다. 따라서 다양한 형태의 자본소득에 대한 개인과세를 적정화하고 이자지급공제를 제한하며 법인세율 인하와 배당금 과세에서 완전한 세액공제제도(full imputation tax system)로 전환하는 등의 방안을 검토할 필요가 있다.

현재 상당한 자본 및 토지가 세제를 포함한 각종 요인에 의하여 비생산적인 용도로 동결되어 있기 때문에 단기적으로는 기업부문의 구조조정을 촉진하는 정책이 필요하다. 일본은 2002년까지 한시적으로 1999년 7월부터 결손금 이월을 5년에서 7년까지 연장하였다. 또한 지주회사에 대하여 연결납세제도를 시행하는 것을 고려 중에 있다. 그러나 이같은 제도의 시행은 세수입의 감소라는 역효과를 감수할 수밖에 없다. 따라서 기업부문에 다시 활력을 불어넣어야 한다는 필요성과 세수 감소를 비교하여 신중히 결정되어야 할 것이다.

다. 토지 및 재산세

현행 일본의 부동산 세제 및 재산의 보유·양도 세제는 토지 및 재산가격에 심각한 왜곡을 초래하고 있다. 토지이용에 미치는 유해한 영향을 경감하기 위해 토지(특히 농토)에 대한 상속세는 다른 자산에 대한 과세와 유사하게 세원을 확대할 필요가 있다. 재산세 목적상 토지 및 재산의 평가액을 높이는 것 역시 지방재정의 관점에서는 바람직하다. 그러나 상속세에 의한 가격왜곡이 보다 더 심각한 문제를 야기하고 있다.

양도소득세는 토지의 투기적 단기거래를 방지하려는 의도에서 1980년대 말에 도입되었기 때문에 토지의 장기간 보유를 장려하는 효과를 가져왔다. 단, 1998년에 기업이 단기간 보유한 토지의 거래에 대해서는 추가적으로 부과되던 양도소득세를 폐지하였다. 토지에 대한 거품이 소멸된 현 시점에서 토지보유의 장단기에 따라 차별과세하는 제도는 재고될 필요가 있다.

바. 조세행정

주요 OECD 국가와 마찬가지로 일본 역시 자영업자(자작농을 포함)와 급여소득자의 과세 공평성 문제는 심각하다. 일본도 역시 실제소득과 신고소득과의 격차(tax gap)는 자영업자의 경우가 급여소득자보다 높다. 사업소득과 관련하여 1992년에는 청색신고 특별공제제도를 도입하였으나 이와 같은 유인제도에 불구하고 1980년대 이후 청색신고를 이용하는 납세자의 비중은 50% 수준으로 거의 증가하지 못하고 있다.

전반적으로 과소신고는 농업부문의 비중 저하와 함께 최근에는 상당히 감소된 것으로 보여지고 있지만 조세행정의 효율성 및 수평적 공평성을 제고하기 위한 세제개혁의 여지는 많다.

2. 향후 전략

세수증대, 효율성 및 공평성의 향상을 위한 세제개혁에 대해서는 크게 두 가지 방안이 있다고 할 수 있다.

우선 포괄적 소득세제로 전환할 경우 다른 OECD 국가의 자본소득 과세와 유사한 수준을 유지하기 위하여 현행 한계세율 50%를 낮추어야 하며 세율 인하는 각종 소득세 공제를 줄임으로써 보충하여야 할 것이다. 포괄적 소득세제의 분배효과는 불확실하다. 고소득 계층은 한계세율 인하의 혜택을 받게 되며 또한 공제 축소에 의해서도 혜택을 입게 될 것이다. 포괄적 소득세제는 수평적 공평을 향상시키게 될 것이지만 세원 상실의 가능성도 있으며 세무행정의 변화를 수반하여야 한다.

반면 이중적 과세제도의 경우 기본적으로 현행 소득세제의 골격을 유지할 수 있고 모든 형태의 자본소득에 일률적으로 동일세율을 적용할 수 있다. 이중적 과세제도의 경우 자본의 전 세계적 이동이라는 환경 변화에 보다 신속적으로 대응할 수 있다는 장점이 있다.

한편 노령화사회로의 이행과 현행 재정적자의 상황하에서 세대간에 조세부담을 어떻게 배분하는가가 중요한 문제가 될 것이다. 젊은 세대는 재정적자를 줄일 수 있는 세금 인상으로 혜택을 보게 될 것이다. 소비세의 인상 및 퇴직자에 대한 공제 감축 등은 세대간의 조세부담을 보다 균형적으로 분배하게 될 것이며 반면에 사회보험각출금의 인상 및 연금저축에 대한 과세는 세대간 조세부담의 불균형을 수반할 것이다.

III. 노르웨이

노르웨이는 정부부문이 경제 전체에서 차지하는 비중이 OECD 회원국 가운데서는 물론이고 유럽의 각국에 비해서도 상당히 높은 편이다. 한편으로 사회·경제적 이유로 인해 원유·수력발전 등의 산업과 여타 산업간에는 서로 다른 과세원칙이 적용되어 복잡하면서도 독특한 조세체계가 형성되었다.

노르웨이 조세체계의 또 다른 중요한 특징은 전 국토에 걸쳐 넓게 분포하는 오지(奧地)지역의 인구와 고용을 유지하기 위해 각종 유인(誘引)을 제공하는 과정에서 상당한 정도의 지역간 차별 과세정책과 조세수입 재분배 정책이 유지되어 오면서 효율성과 형평성을 저해하는 제도들이 고착되어 왔다는 것이다.

이와 같은 이유로 인해 1980년대 후반에 석유와 천연가스로부터 나오는 각종 정부 수입이 국내총생산의 8%에 달함에도 불구하고²⁾, 조세부담률이 85%를 상회했고, 높은 한계 세율, 복잡한 공제제도, 협소한 세원(稅源), 지역간·산업간 차별적 조세 부과 등에 기인한 경제주체들의 의사 결정 왜곡으로 효율적인 자원배분이 저해되어 경제적 후생의 손실이 막대했던 것으로 추정되었다. 이러한 문제점들을 시정하기 위하여 OECD의 권고와 노르웨이 정부에 의해 설치된 조세개혁특별위원회(Aarbakka Committee)의 연구에 따라 광범위하고도 근본적인 조세체계 전반에 걸친 대수술이 1992년에 실시되었다.

1. 1992년의 조세 개혁: 개인소득세와 법인소득세를 중심으로

높은 조세부담률과 한계세율, 지역간·산업간 차별적 과세정책 등으로 특징지어

2) 노르웨이는 사우디아라비아에 이어 세계 2위의 원유수출국이다.

지는 조세체계를 유지해오던 노르웨이에서는 1980년대를 거치면서 빠르게 진행된 금융시장의 규제 철폐에 힘입어 금융산업 전반 특히 소비자 금융시장이 급속도로 팽창되었고, 이는 이자 지급에 대한 관용적인 공제 정책과 결합하여 1980년대 후반 부채를 매개로 한 급격한 소비 지출의 증대와 부동산시장의 과열을 초래했다. 이러한 현상은 이미 1970년대 말 금융산업의 자유화가 논의되기 시작할 때 예견되었다. 이에 따라 부작용에 대처하기 위한 조세체계 정비의 필요성이 논의되었으나, 정작 실질적인 개혁은 1987년에 부동산시장이 극심한 침체를 겪고 나서야 취해졌다. 이때부터 도입되기 시작한 세제 개혁의 바탕이 되는 중요한 틀을 살펴보면, 1988년 세법 개정으로 실시된 개인소득세 세원의 대폭적인 확충, 최고 한계세율의 인하, 이자지출 공제의 제한과, 1990년 조세개혁특별 위원회(Aarbakka Committee)에 의해 도입이 권고되고 1992년부터 시행된 이원소득세(dual income tax) 등이 있다.

가. 개인소득세: 이원적 접근

이원소득세하에서는 개인에게 귀속되는 모든 종류의 소득을 그 근원에 따라 노동소득과 자본소득으로 분리하고 양자에 대해 서로 다른 과세구조와 세율이 부과된다. 1992년부터 시행된 노르웨이의 이원소득세에 따르면 자본소득은 28% 단일세율로 과세되지만, 노동소득은 전통적인 누진세율의 구조를 유지하면서 자본소득보다 고율로 과세된다. 시행 초기에는 종래의 지나친 누진 소득세제의 부작용에 대한 반성으로 최고 한계세율을 대폭 하향 조정하여 50%로 하였으나, 2000년에 새로운 과세구간(tax bracket)의 도입으로 6%포인트 인상하였다.

이원소득세의 시행에서 가장 어려운 문제점은 노동자의 경우 노동소득과 자본소득의 분리가 비교적 용이하지만, 자영업자나 유한회사의 주주(株主) 등의 소득에서 노동과 자본의 기여분을 분리한다는 것이 개념적으로나 조세행정상으로나 매우 힘이 들고 자의적으로 되기 쉽다는 점이다. 이러한 문제점을 해소하기 위해 소득 분할(income split)의 공식이 고안되어 쓰여지고 있다. 소득 분할 공식에 따르면 비임금(非賃金) 소득자의 총 사업소득은 일반소득(ordinary income)과 귀속개인소득(imputed personal income)으로 구분된다.

노동소득과 자본소득을 분리하여 차별 과세하는 데 대해서는 대강 세 가지의 근거를 들 수 있다. 첫째, 효율성의 측면에서 볼 때, 국제간 또는 산업간 이동성이 높은 자본으로부터의 소득은 그렇지 못한 노동소득보다도 저율로 과세되어야 하는 것이 최적 조세이론의 원칙에 비추어 봐서 옳을 뿐 아니라, 국제간의 세제 차이를 이용한 조세회피로 인한 세원의 감소를 막기 위해서도 자본소득은 노동소득보다 상대적으로 가볍게 과세되어야 한다. 둘째, 자본소득에 대한 저율의 과세는 저축에 대한 세후수익률을 증가시켜 개인의 저축과 자본 축적을 촉진하여 경제성장에 긍정적 효과를 가져온다. 셋째, 원천에 관계없이 모든 자본소득에 단일세율을 적용하여 자영업자들이 주로 사용하던 법인소득세와 개인소득세간의 세율 차이를 이용한 조세회피의 여지를 줄일 수 있다. 위와 같은 개혁으로 인한 가장 뚜렷한 변화는 개인소득세 체계가 노동공급을 촉진시키는 방향으로 대폭 전환되었다는 것이다.

나. 법인세: 조세의 중립성 확보를 위한 조치들

1992년에 시행된 법인세 부문의 개혁을 한 마디로 요약하면 조세의 중립성을 확보하기 위한 여러 조치들이 동원된 작업이었다는 것이다. 이를 위해 복잡하게 얽혀 있던 각종 공제 및 소득의 원천에 따른 차별적 과세를 폐지하고 세율을 인하하며 자본소득의 이중과세를 최대한 방지함으로써 조세가 경제주체의 의사 결정에 미치는 부정적 영향을 최소화함은 물론 조세행정을 간편화시키고 조세회피를 위한 사회적 비용의 지출을 줄이는 조치들이 도입되었다.

구체적인 내용으로, 첫째, 배당소득·이자소득·자본이득 등 모든 자본소득에 대해 그 원천을 구분하지 않고 이자 비용의 지급과 감가상각을 공제한 후 종래보다 훨씬 낮은 28%의 단일세율로 과세하였다. 또한 배당소득과 자본이득에 대한 이중과세를 피하기 위해 개인소득세 중 앞의 두 가지에 기인한다고 인정되는 부분에 대해서는 귀속원칙(imputation principle)에 의거해서 이미 납부된 법인세 만큼의 세액을 감면해 주었다. 노르웨이의 경우 법인소득과 개인소득세 중 자본소득 부분이 모두 28% 단일세율의 적용을 받으므로 이 제도하에서 배당소득의 이중과세는 완벽히 방지된다. 자본이득의 형태로 나타나는 유보이익(retained profits)에 대한

이중과세를 방지하기 위해 유보이윤은 이연(移延)된 배당이므로 주가에 이미 반영되었다는 관점에서 주당 유보이윤을 초과하는 자본이득에 대해서만 개인소득세를 부과한다. 다음으로 이윤의 일부를 정리기금(consolidation fund)에 배정하여 그에 해당하는 법인소득세의 납부를 영구적으로 지연(遲延)시키는 관행을 불법화하여 조세회피의 중요한 수단을 제거하였다.

다. 1992년 개혁의 성과: 효율성과 형평성

노르웨이 통계청은 이상에서 살펴본 바와 같은 조세제도의 개편이 가져온 후생 증가를 1992년 국민 총생산의 약 0.75%로 추정했으나 이 수치는 개혁이 가져온 노동과 자본의 산업간 재분배 효과만을 고려한 수치이다. 만일 자본 축적이나 노동 공급에 미치는 동태적 효과를 고려한다면 그 효과는 더욱 커질 가능성이 있는 것으로 판단된다. 동태적 효과의 중요성을 뒷받침하는 증거로 들 수 있는 사실로는 1980년대 중반의 경기 침체 이후 급격히 하락하였던 가계저축률이 1992년 이후부터 종전의 수준을 회복하기 시작했으며, 실효한계소득세율의 인하에 힘입은 노동 공급의 증가를 지표상에서 뚜렷이 읽을 수 있다는 것 등이다. 물론 이러한 모든 변화들이 전적으로 1992년에 실시된 조세개혁에서 비롯되었다고는 할 수 없으나 그 효과는 무시할 수 없을 정도로 클 것으로 짐작된다.

반면에 전반적인 세율의 하향 조정에도 불구하고 1992년의 개혁 이후 소득분배가 악화되었다는 증거는 찾기가 힘들다. 즉 개인소득세 체계의 누진적 구조는 개혁에 거의 영향을 받지 않았음을 관찰할 수 있는데, 이는 특히 상위 계층에 대한 세율 인하가 분배에 미치는 부정적 효과를 이들 상위 계층이 개혁 이전 조세부담 완화의 수단으로 주로 이용하던 각종 공제와 세액환급제도를 폐지하여 균형을 맞추으로써 노동소득의 세후 분배구조가 거의 변하지 않았다는 점에서 확인할 수 있다.

2. 남은 문제점들

가. 개인소득세: 이원소득세하에서의 자영업자 소득분리 문제

앞에서 살펴본 바와 같이 이원소득세하에서는 개인의 총소득을 그 원천에 따라 노동소득과 자본소득으로 분리하여 차등과세하게 되는데, 자영업자의 소득을 두 가지 원천에 따라 엄격히 분리한다는 것은 매우 어려운 문제이다. 특히 노르웨이의 경우 자본소득에 대하여 노동소득에 비해 상대적으로 저율인 28%의 단일세율을 적용하므로 가능한 한 총소득 중 자본소득의 비중을 늘리려는 유인이 존재하며, 그 결과 야기되는 자원 배분의 왜곡은 여전히 풀어야 할 숙제이다. 더구나 2000년에 단행된 노동소득에 대한 최고 한계세율의 인상은 고소득 자유직업 종사자들로 하여금 자본소득을 부풀리는 노력을 더욱 가속화하게 할 것으로 예상된다.

나. 법인세: 산업간 차별과세의 문제점

노르웨이는 원유 채굴산업, 해운업, 여타 산업에 각기 다른 체계의 법인세를 부과하는 3원적 시스템을 유지하고 있다. 이러한 제도는 원유 채굴산업이 누리는 경제적 지대를 국가의 조세 수입으로 흡수하고, 국토의 대부분을 차지하는 인구 과소 지역의 개발을 위한 노력의 결과이지만, 차별적 조세체계가 기업들로 하여금 앞의 두 산업에 조세회피를 위한 활동을 늘리도록 하는 강한 유인을 제공하는 것 또한 사실이다.

유보이윤에 대한 과세는 기업들로 하여금 해외지사로부터 수취한 배당에 대해서는 과세하지 않는 국가에³⁾ 지주회사를 세워 국내에서 이루어지는 배당이윤을 초과하는 모든 이윤을 지주회사에 배당하여 법인세를 회피하려는 노력을 증대시킨다.

법인세 부문의 문제는 풍부한 천연자원을 바탕으로 하는 노르웨이 경제의 특수

3) 싱가포르와 덴마크가 이에 해당한다.

성에 기인하는 것으로 현재의 3원적 체계를 버리지 않는 한 해결책을 찾기가 매우 어렵다.

다. 간접세: 높은 간접세로 인해 발생하는 문제들

노르웨이의 부가가치세율은 23%로 무척 높으며, 주세·환경세·투자세 등 선택적으로 부과되는 간접세 부담 또한 매우 무거운 편이다. 이로 인해, 상품구매를 목적으로 타국을 방문하거나, 밀수 또는 국제간 조세체계의 차이를 이용해 간접세를 회피하려는 현상이 나타난다.

인구의 노령화, 국제화로 인해 발생하는 세원의 유실(流失)에 대한 대책으로 활발히 논의되고 있는 가운데 기존의 직접세 중심의 조세체계를 소비세 중심으로 전환하는 것은 노르웨이의 경우 이미 높은 간접세의 비중을 고려하면 그 여지가 매우 협소하다고 할 것이다.

라. 재산세와 자산세: 자산간 차별적 과세로 인한 문제점

보유한 자산의 종류에 따라 세부담을 달리하는 현재의 자산세 체계는 자원 배분의 왜곡으로 인한 효율성의 저하뿐만 아니라, 동일한 조세부담 능력을 가진 개인들을 차별한다는 측면에서 수평적 공평성(horizontal equity) 또한 침해한다는 문제점을 갖고 있다.

현재의 자산과세 골격을 완전히 바꾸어 이동성이 큰 주식 등의 유동자산에 대한 중과세를 완화하고 해외로의 이진이 용이하지 않은 부동산 등의 고정자산에 대한 과세를 강화하는 것이 효율성의 제고나 국제간의 자본이동으로 생기는 세원의 감소에 대응하는 원칙적인 방향이 될 수 있을 것이다.

IV. 스페인

스페인은 주로 현대적인 조세체계를 갖추고 공공서비스에 대한 증가 추세의 수요를 충족시키기 위한 자금을 확보하는 데 목표를 두고 1978년 개인 및 법인소득세 개혁, 1986년 유럽연합(European Union)가입 이후 부가가치세의 도입, 1991년 개인소득세의 개혁 등을 실시하였다. 그러나 이러한 개혁조치에도 불구하고 스페인의 조세체계는 재정지출과 수입의 지방분권화에 관한 정치공약, 재정지출의 적절한 분배, 빈곤서민층의 생활보조 등을 실천하는 데 많은 문제점을 안고 있어 또다시 조세체계를 개편하지 않으면 안 되었다. 1995년 법인세 개혁과 1998년 개인소득세 개혁을 포함한 스페인의 제2세대(second-generation) 조세개혁은 조세체계의 단순화, 조세 중립성의 제고, 노동·저축·투자 여건의 향상에 목표를 두고 이루어졌다.

이러한 최근의 조세개혁을 통해 스페인은 조세체계를 재정비함으로써 납세비용(compliance cost)을 절감하고 과세의 누진성 및 중립성 부족으로 인한 왜곡현상을 바로잡는 데 성과를 거두었다고 평가할 수 있다. 그러나 아직도 스페인의 현행 조세체계는 노동소득에 대한 비교적 높은 조세부담으로 인한 개인소득세 불균형, 저축에 대한 조세 중립성 부족, 법인세에 대한 세제우대조치의 비효율성, 지방정부의 조세권한 취약 등 많은 문제점을 안고 있다.

1. 1995년 법인세 개혁

- 조세 중립성 제고 및 납세비용 감소를 위하여 차별세율을 적용하던 3종류 법인 소득(영업수입, 순자본이익, 순자산증가)에 대한 단일세율 적용
- 기업의 투자결정에 대한 왜곡현상을 시정하기 위하여 기업의 자산평가에 後入

先出(last in, first out)방식을 허용함으로써 인플레이션으로 인한 자산가치의 상승에 따른 기업의 세부담을 줄이고 생산설비에 대한 신규 투자를 장려

- 기업간 주식투자배당에 대한 이중과세를 완화하고 면세대상이 되는 타기업 주식보유한도를 25%에서 5%로 줄임으로써 기업의 금융조달수단에 대한 조세 중립성 제고
- 해외직접투자자와 자본이득에 대한 이중과세 방지를 해외기업 자본소유 한도 25%에서 5%로 완화함으로써 스페인기업의 국제화에 대한 조세 제약을 철폐
- 중소기업자산의 감가상각비를 확대하고 중소기업 투자에 대한 세제우대조치로 중소기업 육성을 촉진
- 기업의 영업손실에 대한 이월공제 기간을 5년에서 7년으로 연장하여 기업의 위험 수익성 투자와 신규 기업의 설립을 장려

2. 1998년 개인소득세 개혁

- 최고 소득계층의 개인소득세 한계세율을 56%에서 48%로, 최저 소득계층의 한계세율을 20%에서 18%로 인하하여 세부담을 경감하고 노동의욕을 고취
- 금융소득에 대한 면세 및 세액공제 혜택을 줄여 노동소득과 자본소득 등 다른 개인소득원에 대한 조세 중립성을 제고
- 최소 2년 이상 보유한 금융자산의 종류에 따라 차별세율을 적용하던 이자소득세를 20%로 조정하여 저축수단에 대한 조세 중립성을 제고
- 개인소득세에 적용했던 방대한 종류의 세액공제를 없애고 일정 소득수준 이하는 면세하는 원칙을 세워 조세의 수평적 형평성(horizontal equity)을 높이고 조세 단순화에 기여
- 개인의 실질적인 의무납세액을 정확하게 반영할 수 있도록 원천세를 재조정하고 납세보고를 해야 하는 최저 소득기준을 3배나 높여 납세비용과 세무행정비용을 절감했으며 여유재원을 납세자편의 도모와 탈세방지에 재배분

3. 현행 조세체계의 문제점

가. 조세행정과 납세순응(compliance)

스페인인 조세행정의 전산화·정보화가 많이 이루어졌기 때문에 징세비용(collection cost)이 총세입에서 차지하는 비중은 1%에 불과하여 국제적으로도 낮은 수준이다. 또한, 노동소득 및 금융소득에 대한 세금이 원천징수되기 때문에 납세순응도 효과적으로 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 그러나 기존의 개인재산정보는 객관적으로 검증하기 어려워 탈세가 중요한 문제로 부각되고 있으며, 아직도 탈세방지를 위한 조세행정의 재원이 모자란 실정이며 세법의 효율적인 집행이 보다 강화되어야 한다는 지적이 나오고 있다.

나. 조세와 노동시장

현재 노동소득에 대한 세입은 일반정부 총수입의 60%에 근접하고 있으며, 1998년 평균노동자의 조세빼기⁴⁾는 노동비용의 39%에 달하였다. 1990년대 들어 조세빼기는 연간 평균 2.5%포인트 증가하였으며 1998년 평균노동자의 한계조세빼기⁵⁾는 44%에 달하고 있다. OECD국가별 실증분석 결과에 의하면 구조적 실업의 증가는 조세빼기의 증가에 기인한다는 사실을 입증하고 있다. 조세빼기의 증가는 노동비용을 상승시켜 노동수요를 감소시키기 때문에 결과적으로 전체 고용수준의 감소를 초래한다.

사회보장연금의 법정 최저 및 최고 납부액제도 때문에 노동소득에 대한 조세빼기는 역진적(regressive)이며, 또한 스페인은 주택공급을 제한함으로써 OECD국가 중 주택가격이 가장 높은 부류에 속해 있다. 더구나 지방정부는 세입원을 지나치게

4) 여기서 조세빼기(tax wedge)는 개인소득세와 사회보장연금의 합을 의미한다.

5) 한계조세빼기(marginal tax wedge)는 노동비용이 1단위 증가했을 때 조세빼기의 증가분으로 정의된다.

부동산에 의존하고 있어 주택공급을 더욱 제한하고 주택가격 상승을 초래하는 요인이 되고 있다. 반면에, 소유자 거주 주택에 대한 관대한 세제우대 결과, 주택임대시장 점유율은 주거용 주택의 15%도 되지 않는다.

다. 저축의 조세 중립성 문제

스페인의 부동산 투자에 대한 세제우대는 1998년 개인소득세 개혁에 의해 줄어들었지만 아직도 국제적인 기준으로 볼 때 다른 저축수단에 비해 높은 편이다. 이러한 부동산 투자에 대한 세제우대는 몇 가지 문제점을 안고 있다. 첫째, 세액공제의 대상이 주로 고소득층이기 때문에 소득분배의 불공평성을 초래하고 둘째, 주택공급을 제한하는 반면 부동산 투자에 대한 세제우대는 주택가격 상승을 부추기며 셋째, 저축의 배분을 부동산 투자에 집중시킴으로써 다른 목적의 투자 재원이 부족하고 넷째, 앞에서 언급한 바와 같이 노동의 지역간 이동을 가로막는 요인이 되고 있다는 것이 그 예이다. 또한, 상호기금, 각종 연금, 생명보험 등이 다른 저축수단에 비해 관대한 세제우대 혜택을 받고 있어, 세금의 차이가 가계의 금융저축수단 결정에 영향을 미치고 있으며, 주식투자에는 아무런 세제 혜택이 없어 혁신적인 신생기업에 대한 투자재원이 부족한 실정이다.

라. 조세와 기업환경

스페인의 법정 법인세율은 35%이고 기업에 대한 여러 종류의 세제우대를 감안한 실효법인세율은 약 11%포인트 더 낮으며 이는 유럽연합국가들의 평균치와 비슷한 것으로 추정된다.

그러나 개인투자자의 법인 및 개인소득세를 감안할 때, 고소득층 납세자의 비교적 높은 한계세율 때문에 기업투자에 대한 전반적인 조세책기는 국제적인 비교에서 다소 높은 수준이며 특히 주식배당에 대한 과세가 이를 더하고 있다. 분배이익(distributed profit)에 대한 비교적 높은 조세부담은 신주 발행에 의한 자금조달을 어렵게 하고 있다. 더구나 2년 이상 보유한 유보이익(retained profit)에 대해서는

20%의 낮은 단일세율을 적용하고 있어, 성장 가능성이 있지만 단기간에 충분한 유보이윤을 창출할 수 없는 초기단계 기업의 자금조달을 더욱 어렵게 하고 있는 실정이다.

법인세와 개인소득세를 모두 감소한 경우, 1999년 개인소득세의 추가 인하에도 불구하고 분배이윤에 대한 조세책기는 53%의 높은 수치를 기록하고 있어 기업의 자금조달 수단에 대한 조세 중립성을 더 높여야 한다는 의견이 나오고 있다.

또한 중소기업에 대한 세제우대 혜택으로 인한 법인세 체계의 누진성은 기업의 자발적인 납세순응을 어렵게 하고 영업수입을 임의로 축소 보고함으로써 탈세하는 부정적인 영향을 미치며 기업 확장에 대한 유인을 저해하고 있다.

마. 조세와 소득재분배

스페인에서는 1998년 개인소득세 개혁을 통해 조세의 누진성을 제고시키는 데 역점을 두었다. 그 결과 전반적인 조세부담을 11%포인트 경감시켰으며 특히 연간소득 200만 페세타 미만의 저소득층 납세자의 세금부담을 1/3 정도 경감시켰다. 또한, 개인소득세 부문에서는 여러 종류의 세액공제를 없애는 대신 최저 생활기준을 정해 그 대상자의 소득에 면세해주는 제도를 도입하였는데 의료·보건 등 필요한 비용지출을 모두 부담해야 하는 어려움이 있다.

소득재분배는 사회보장제도의 연금 조달 및 지급 방식에 의해서도 영향을 받는다. 특히, 사회보장연금의 최저 납부액 한도는 저소득층 납세자의 조세부담을 가중시킨 반면, 최고 납부액 한도는 평균임금의 1.5배 이상 되는 고소득층 납세자의 전반적인 조세부담을 경감시키는 결과를 초래하였다. 이 밖에도 스페인은 소비세에 있어서 조세의 누진성을 제고시키기 위하여 7%와 4% 별도로 특별 인하된 부가가치세율을 특정 품목에 적용하였는데 특히 음식점이나 호텔 등의 경우 소비자가 주로 고소득층이기 때문에 소득재분배에 반드시 긍정적인 영향을 끼친다고 할 수 없겠다.

4. 스페인의 향후 조세개혁 방향

스페인은 1995년 법인세 개혁과 1998년 개인소득세 개혁을 통해 조세체계를 단순화하고 조세 중립성을 제고시키는 데 많은 기여를 하였으나 아직도 여러 문제점을 안고 있는 실정이다. 스페인의 현행 조세체계가 당면한 문제점들을 중심으로 향후 조세개혁에서 해결해야 할 과제들은 다음과 같다.

우선 개인소득세부문에서는

- 최고 세율을 비롯한 전반적인 세율을 인하하는 대신 세원을 확대함으로써 세입의 안정성 확보
- 관대한 실업수당과 퇴직금제도를 개선하여 노동시장의 왜곡현상과 조세체계의 불균형을 시정
- 소유자 거주 주택에 대한 과도한 세제우대를 축소하여 저축의 배분, 소득재분배, 노동의 지역간 이동 문제를 해결
- 주식배당에 대한 세율을 인하함으로써 개인의 주식투자를 유도하고 기업의 자금조달에 대한 조세 중립성을 제고
- 보유기간에 따라 차별세율을 적용하던 자본이득에 단일세율을 적용함으로써 금융저축수단에 조세 중립성을 제고시키고 자본의 잠김효과⁶⁾(lock-in effect)를 제거
- 비법인과 자영업자에 대한 효율적인 소득평가제도를 도입하여 투명성을 높이고 조세회피를 방지

법인세부문에서는

- 모든 법인세에 단일세율을 적용하여 조세 중립성을 제고시키고 조세회피를 방지
- 직업훈련에 대한 세액공제를 늘려 연구개발 투자에 대한 세제우대 혜택과 균형을 유지

6) 여기서의 잠김효과(lock-in effect)란 세계상의 불이익을 피하기 위하여 여유자금을 특정 저축에 장기간 묶어두어 자본의 자유로운 이동을 막는 현상을 말한다.

- 영업손실을 이월하거나 소급하는 제도를 확산시켜 기업의 납세의무를 완화하고 기업의 위험수익성 투자활동을 보조

그리고 조세행정 및 납세순응과 관련하여서는 이전보다 더 많은 인력과 재원을 탈세방지 업무에 투입하고, 징세의 효율적인 강제수단 집행으로 조세부담의 형평성을 제고하는 한편, 개인재산 정보의 활용으로 조세회피 방지와 개인의 자발적인 납세신고를 유도하여야 할 것이다.

V. 스위스

스위스는 고도로 분권화된 연방제와 직접민주주의제를 광범위하게 사용하는 독특한 정치체제를 가지고 있다. 따라서 이러한 환경하에서 스위스의 조세체제도 발전되어 왔다고 할 수 있다. 연방제하에서는 정부간 세수 분배문제로 인하여 조세개혁을 원활히 수행하는 것이 용이하지만은 않다. 또한 정부간의 합의가 이루어져도 국민투표에서 최종 승인을 받는 것이 어려울 수도 있다. 예를 들면 스위스의 연방 정부는 1977년부터 부가가치세(VAT)를 도입하고자 하였으나 1995년에 실시한 네 번째 국민투표에서야 비로소 부가가치세제를 시행할 수 있었다. 이같이 스위스는 최근까지 전반적인 조세개혁을 시행하지 못하고 있다.

스위스는 연방제 및 직접민주주의제를 중심으로 하는 정치체제로 인하여 효율성 및 공정성을 제고하기 위한 조세개혁을 시행하기가 용이하지만은 않다. 이와 같은 제약하에서 스위스 조세개혁의 향방을 몇 가지 측면을 중심으로 간략하게 살펴보고자 한다.

1. 저축에 대한 조세혜택

스위스에서 연금 및 보험 형태의 저축에 대하여 조세혜택을 부여하고 있는데 이는 표준적인 포괄적 소득세제와 비교하면 상당히 높은 수준이다. 따라서 현행 세제하에서 이같은 형태의 장기저축에 대하여 조세정책상 상당한 경제적 유인을 제공하고 있다고 볼 수 있다. 소득과 연계하는 적립방식의 연금제도는 1985년부터 강제적으로 시행하였음에도 불구하고 스위스의 연금관련 자산총액은 1996년 기준으로 GDP의 약 75%에 이르고 있어 다른 국가와 비교하여 볼 때 상당히 높은 편이다.

반면에 주택소유 및 연금·보험 이외 다른 형태의 장기저축의 규모는 다른 국가

와 비교하여 볼 때 매우 낮은 수준으로 스위스에서는 연금 및 보험 형태의 장기저축이 다른 나라에 비하여 적극적으로 선호되고 있다. 그러나 연금 및 보험 형태의 저축에 조세상 혜택을 부여하는 것은 두 가지 측면에서 문제가 야기된다.

첫째, 효율성의 문제이다. 이들 기관을 다른 금융중개기관과 차별함으로써 경제적 효율성을 감소시켜 연금 및 보험회사의 시장점유율을 다른 효율적인 중개기관보다도 높이는 문제가 발생한다.

둘째, 공평성의 문제이다. 즉 포괄적 소득의 규모는 동일하더라도 다른 형태의 저축을 가지고 있으면 더 많은 조세가 부과되기 때문에 수평적 공평성의 문제가 발생한다. 또한 포괄적 소득의 수준은 낮더라도 주로 다른 형태의 저축에서 소득이 발생된다고 한다면 오히려 더 많은 세액이 부과될 수도 있다. 따라서 조세체계의 누진성이 손상될 가능성이 있다.

2. 가구별 이자비용 소득공제

5개 칸톤을 제외한 지역에서는 가구별로 이자비용에 대해서 무제한적인 소득공제를 허용하고 있다. 만약 모든 형태의 자산에서 발생한 소득에 대하여 과세된다면 이는 포괄적 소득세제와 부합하는 것이다. 그러나 스위스에서는 모든 자산에서 발생한 소득에 대하여 과세되는 것은 아니다. 우선 보험회사가 보유하고 있는 자산에 대해서는 과세되지 않는다. 따라서 차입을 통하여 이러한 자산을 취득한다면 이자비용은 소득공제를 받게 되어 세부담을 축소할 수 있다. 그러나 최근에 스위스 법원은 이 방면에서의 탈세행위에 대한 규정을 두어 이에 해당하면 소득공제 혜택을 인정하지 않고 있다.

3. 소유자 거주주택에 대한 과세

스위스에서는 소유자 거주주택과 임대자 거주주택을 동일하게 취급하여 과세하고 있다. 이것은 비용을 공제한 후에 귀속임대료를 완전히 과세한다는 것을 의미한다.

귀속임대료에 대한 과세의 주요 문제는 과도하게 비용을 신고하는 것이다. 주택 소유자가 과도하게 비용을 신고하는 것은 그들이 과도한 수준으로 부동산 모기지를 가지고 대신에 생명보험에 투자하고자 하는 유인을 가지고 있기 때문이다. 따라서 연금 및 보험 형태의 장기저축에 대한 조세상의 혜택을 축소한 다음에 귀속임대료를 시장가치에 근접하도록 인상하는 방안이 강력하게 검토되어야 할 것이다. 그러나 연금 및 보험 형태의 장기저축에 대한 세제혜택을 유지한다고 한다면 거주자의 주택소유에 대한 현행 세제상의 혜택을 축소하는 것이 오히려 역효과를 가져올 수도 있다.

4. 개인에 대한 재산세 폐지

칸톤 및 시정부는 조세조화법(Law on Tax Harmonisation)에 의하여 개인의 순재산에 대하여 과세하고 있다. 대부분의 OECD 국가에서는 부과하고 있지 않는 세제로 스위스가 자본소득에 대한 과세비중이 높은 이유 중의 하나이다. 개인에 대한 순재산세는 세원에 포함되어 있는 재산으로부터 발생한 자본소득에 대한 부가세의 성격을 가지고 있다. 만약 포괄적 소득액은 동일하더라도 재산세가 면제되는 형태의 자산을 보유하면 납세액을 줄일 수 있다. 스위스에서는 연방정부 차원에서 개인에 대한 순재산세가 폐지되었으나 최근에 독일, 오스트리아 및 덴마크에서 폐지한 것처럼 칸톤 및 시정부에서도 순재산세를 폐지하는 것을 검토하여야 할 것이다. 또한 Behnisch 위원회에서 제시한 바와 같이 개인에 대한 자본이득세를 순조롭게 도입하기 위해서 순재산세를 폐지하는 것이 바람직할 것이다.

5. 법인세율의 조정

스위스 조세제도 중 특이한 것은 칸톤 및 시정부에서 부과하는 법인세 및 법인재산세의 세율구조가 누진적이라는 점이다. 다른 OECD 국가들은 법인세에 누진세율을 적용하고 있지 않으며 단지 핀란드, 멕시코 및 아이슬란드에서는 법인에 대해 순재산세를 부과하고 있다. 이같은 누진구조는 기업의 위험에 대한 선호를 단념하

게 하는 효과가 있다. 만약 기업이 높은 수익률을 올리면(손실의 차기이월에 의하여 다소간 완화될 가능성은 있지만) 고율의 법인세가 부과되며 기업이 손실을 입은 경우에도 순재산세를 납부하여야 한다. 이 같은 제도는 기존 기업에 비하여 위험도가 높은 경향이 있는 신생 기업에게 특히 불리하게 작용할 수 있다. 또한 스위스는 배당에 대한 법인세 및 개인소득세에서의 이중과세에 대해 공제가 허용되지 않고 있어 조세 공평성에 문제를 야기하고 있다. 따라서 법인세율 구조를 단일세율로 대체하고, 배당에 대한 이중과세에 대하여 공제를 허용하는 것이 보다 공평하고 효율성을 높일 수 있는 방안이 될 것이다.

6. 환경세

스위스는 환경보호 방면에서 양호한 성과를 거두고 있지만 직접적인 규제에 주로 의존하여 왔다. 다른 국가와 마찬가지로 환경보호 측면에서 여러 정책적 목표는 경제적 수단(economic instruments)에 의존하는 것이 비용을 훨씬 적게 들이고 정책목표를 달성할 수 있다는 것을 스위스 정책당국도 인식하고 있다. 그래서 1998년에 비로소 연방정부는 최초의 순수한 의미의 환경세를 고유황 성분을 함유한 경유에 대하여 도입하였다.

1998년에 연방정부는 환경세를 도입하고 환경세 세수 중에서 매년 20~30억 스위스프랑을 사회보장제도의 각출금을 축소하는 데 이용하자는 새로운 환경세 개혁 방안을 제시하였다.

환경보호를 위하여 환경세를 도입하는 것은 환경유해물질 배출을 줄이고 환경규제에 의한 비용을 축소함으로써 경제 효율성을 증진하는 데 기여할 수 있다.

한편 환경세 세수입을 환경보호를 위한 목적으로만 사용한다는 조건을 붙이는 것은 바람직하지 않으며 환경세 세수는 가장 비효율성이거나 혹은 불공평한 조세를 축소하는 데 이용되는 것이 이상적이다.

7. 국제조세

스위스의 해외투자 관련 조세제도는 몇 가지 문제점을 내포하고 있다. 스위스 은행이 고객을 대신하여 자본소득에 원천과세가 부과되지 않는 해외지역에 (신탁) 투자를 하는 경우 고객(또한 국내거주 납세자)은 이러한 소득에 대한 과세를 회피할 가능성이 있다. 납세자가 해외에 직접 투자하는 경우는 다르지만 스위스 은행의 오랜 전통인 은행의 엄격한 비밀유지 관행(Swiss Bank Secrecy)으로 인하여 범죄행위가 아닌 한에는 거주국가에서 해당 자본소득을 적절하게 과세하는 것이 힘들게 된다. 스위스 국내에서 발생한 자본소득에 대해서만 원천과세(35%)가 부과되고 있기 때문에 조세회피를 효과적으로 방지할 수 있는지에 대한 우려의 목소리가 높다. 이 문제에 관해서는 스위스를 포함한 OECD 회원국들이 2002년 말까지 각국의 법규 및 관행에 대하여 검토할 예정이다.

VI. 뉴질랜드

뉴질랜드는 1980년대 중반에 시행한 대대적인 세제개혁을 통해 OECD 국가 중에서 가장 넓은 과세기반과 공평하면서도 효율적인 조세체제를 갖추고 있는 국가로 평가받고 있다. 그러나 다른 OECD 국가들과 마찬가지로 뉴질랜드에서도 시간이 흐를수록 인구의 고령화와 경제 여건이 변화됨으로써 조세체제의 개혁에 대한 논의가 대두되고 있다. 뉴질랜드의 조세체제는 다른 OECD 국가들에 비해 조세와 관련된 경제적 왜곡과 불평등이 미미하기 때문에 대대적인 세제개혁은 필요하지 않으므로 뉴질랜드 정부는 현재 기본적인 조세체제는 유지하면서 앞서 언급한 경제여건 변화에 어떻게 대응할 것인가에 개혁의 초점을 맞추고 있다.

1. 경제여건의 변화에 따른 조세정책의 개편

조세제도는 경제가 대외적으로 많이 개방될수록 대외적인 여건에 잘 대응할 수 있는 체계를 갖추어야 한다. 자본과 고부가가치를 창출할 수 있는 기술자의 역할 분담이 커지고 이들의 해외 이동이 빈번한 상황에서 뉴질랜드의 세제도 이에 잘 적응하도록 개편되어야 한다.

뉴질랜드의 가계저축률은 대부분의 OECD 국가들에 비해 매우 낮은 편이다. 이와 같은 낮은 저축률로 인해 경상수지가 만성적인 적자를 보이고 있다. 그러면 현행 뉴질랜드의 조세제도가 국민들로 하여금 저축을 증가시키도록 유도하고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 이에 대한 답은 부정적이다. 이론적인 연구뿐 아니라 실증적인 연구에서도 뉴질랜드의 조세제도가 가계저축률을 증가시키는 데 효과적이라는 결론을 얻지 못했다.

가계저축이 낮은 원인들 중 하나로 정부에서 광범위하게 제공하고 있는 사회복지

지관련 편익과 서비스를 들 수 있다. 이와 함께 개인연금저축과 장기저축과 관련된 과세특혜 폐지, 후한 연금 지급 등은 뉴질랜드의 연금관련 저축과 장기 저축이 다른 OECD 국가들에 비해 활성화되지 못하게 만들었다. 또한 뉴질랜드의 조세제도는 주택에 대한 과도한 저축(oversaving)을 유도하며 생산적 자산에 대해서는 낮은 저축(undersaving)을 유도하여 뉴질랜드의 장기적인 성장잠재력을 줄이고 있다.

2. 조세개혁의 긍정적인 측면

가. 소비세와 재산세의 왜곡이 적음

총 조세수입의 50% 이상이 소득세로부터 조성되고 있는데 이는 OECD국가의 평균 35%보다 훨씬 높은 비중이며 소비세의 비중은 총 조세수입의 1/3 이상으로 OECD 평균보다 약간 높은 편이다. 1986년에 도입된 부가가치세(Value Added Tax)는 조세부담 비중을 소득세에서 소비세로 이동시켰다. 재산관련 조세의 비중은 OECD국가들과 비슷하며 그 내용을 살펴보면 거래관련세보다 보유관련세제의 비중이 상대적으로 크다. 이는 재산관련세제가 토지의 효율적 이용을 심각하게 저해하고 있지는 않음을 의미한다.

나. 적절한 한계세율과 광범위한 조세기반

한계세율은 전반적으로 적절한 것으로 나타나고 있으나, 세액공제와 복지편익 경감 등의 상호작용으로 인하여 특정 소득그룹과 가족 형태에 따라 높은 한계세율이 나타나기도 한다. ‘저소득 환급’이라는 특별한 세액공제는 1988년에 낮은 급여 소득자의 평균 세금 부담을 경감하기 위해 도입되었으며, 이러한 저소득 환급으로 인해 저소득자의 한계세율이 감소하게 되었다.

뉴질랜드 정부는 사회보장 관련 재정 확보 및 분배 측면을 고려하여 최근 개인소득에 대한 최고 한계세율을 39%로 인상하였다. 그러나 적은 수의 납세자만이 새로운 최고 한계세율의 영향을 받기 때문에 전반적으로 경제에 미치는 영향은 미미할

것으로 예상된다.

한편 개인소득에 대해 폭넓은 과세기반을 갖추고 있다. 33%의 단일 법정 법인세율은 OECD 국가들 중 중간 정도로 OECD 평균 36%보다 약간 낮다. 최근 법인세 수입은 GDP 대비 약 4%(OECD 평균은 3.3%임)로 법인세 과세기반이 OECD 국가 평균수준보다 폭넓게 분포되어 있다.

뉴질랜드의 부가가치세는 10%의 단일 세율로 1986년에 도입되었으며, 그후 1989년에 12.5%로 상승하였다. 뉴질랜드의 부가가치세는 다른 OECD 국가에 비해 높은 효율성을 가지고 있으며 부가가치세가 면제되는 수준은 다른 국가들보다 낮다.

환경세(연료와 도로사용자 요금에 대한 과세)는 OECD 평균보다 낮으며, 환경세 수입은 총 조세수입의 5% 미만을 차지한다. 주목할 만한 점은 디젤 연료에 부과되는 세금이 무연휘발유의 것보다 매우 낮다는 것이다(OECD에서 가장 낮음). 이는 연료에 대한 세금은 환경보다는 오히려 세수에 목적을 두고 있는 것임을 의미한다.

다. 연금저축과 특별급여에 대한 제한적인 세금 특혜

다른 OECD국가들과는 달리 뉴질랜드는 개인의 연금에 세제혜택을 줌으로써 보조해 주지 않는다. 연기금의 수익(benefit)은 비과세인 반면 현재 지불하는 보험료에 대해서는 과세된다(TTE 과세 방법). 개인 연기금의 현재 수입에 대해 법인세율 33%가 과세되기 때문에 낮은 한계세율의 개인 납세자들은 중과세(일반적인 저축과 비교하여)된다. 최근 개인소득세 최고세율을 39%로 인상함과 아울러 중과세되고 있는 납세 계층에게 보조금을 지급하고 있다.

뉴질랜드는 대부분의 다른 OECD 국가보다 특별급여(fringe benefit)에 많은 포괄적인 과세를 적용한다. 특별급여세는 가장 높은 한계세율로 부과되기 때문에 한계세율이 최고세율 바로 아래에 있는 피고용인에게 중과세된다는 문제점이 발생한다. 또한 최근 최고 개인세율을 인상함으로써 특별급여의 세율도 따라서 조정되어 중-저 소득자에게 더욱 중과세되게 되었다.

라. 폭넓고 정교한 국제조세

뉴질랜드는 그동안 국제조세제도에 대해 많은 개혁을 이루었다. 국내 자본비용을 감소시키고, 조세회피 및 유예를 제한하며, 거주자의 국내외 투자에 대해 공평하게 과세하고자 하였다. 국제조세제도를 이끄는 중요한 원리는 거주자의 국내외 투자배분이 효율적으로 이루어지도록 과세하는 것이다. 거주자의 전 세계 소득에 대해 과세하는 제도는 OECD 국가들에서 광범위하게 적용되고 있다.

마. 조세행정 개선을 위한 지속적인 노력

실증연구에 의하면 뉴질랜드의 납세자 순응비용은 GDP의 2.5%, 조세행정비용은 GDP의 0.5%를 차지하는 것으로 나타났다. 최근 순응비용을 줄이기 위해 뉴질랜드 정부는 납세자들이 쉽게 세법을 이해할 수 있도록 대폭적인 개정안을 마련하고 있으며, 전자 납세신고 시스템을 도입하여 봉급생활자가 소득세 환급을 위해 더 이상 서류를 작성하지 않도록 하였다. 그리고 이를 자영업자와 기타 비임금 소득자에게도 확장시킬 계획이다.

3. 조세개혁의 부정적인 측면

가. 자본이득세 결여로 인한 소득세 과세기반 침식

뉴질랜드는 자본과 수입에 대하여 구분하고 있지만 명시적인 자본이득세를 가지고 있지 않기 때문에 자본에 대해서는 과세하고 있지 않다. 이러한 이유로 조세회피를 위해 수입이 자본이득으로 전환되는 경우도 발생하고 있으며 자본과 수입의 구분이 불명확한 경우 각각의 사례마다 뉴질랜드의 내국세청(Inland Revenue Department)에서 판단을 해야 하기 때문에 이로 인해 납세자의 순응비용도 증가하고 있다.

뉴질랜드가 자본이득에 대하여 포괄적인 과세를 징수하지 않음으로 인하여 세원

이 좁아지고, 저축과 투자의 자원배분이 왜곡되며, 특히 고소득자의 조세 회피행동이 촉진되는 등의 문제점이 발생하고 있다.

나. 기업의 법인세와 R&D 관련 투자

포괄적인 자본이득세의 결여와 함께, 임업과 지적 소유권 등과 관련된 투자에 대한 세금 혜택은 높은 수입을 올리고 있는 납세자에게 조세회피의 수단을 제공하고 있다. 이러한 투자는 즉시 공제되거나, 수입 발생이 장기간 후에 발생하거나, 또는 자본이득으로 취급되어 비과세되기도 하므로 과세가 회피되거나 연기된다. 이러한 사례는 기업의 법인세 납부에서도 발생한다.

법인세에서 더 주목할 만한 것은 R&D 지출과 같은 자본재(임금과 급여에 대한 R&D 지출 제외)에 대한 과세제도이다. 이 지출이 ‘과학적인 연구(scientific research)’ 또는 ‘개발(development)’로 분류되는지에 따라, R&D 투자에 대한 과세가 달라진다. ‘과학적인 연구’에 대한 R&D자본 비용은 일반적으로 즉시 공제되지만 그 밖의 것은 전혀 공제받지 못할 수 있다.

다. 세액공제가 노동시장 참여 저해

다른 OECD 국가와는 달리 개인소득에 대한 실질적인 소득 공제는 없다. 그러나 중간 및 저소득층에 대해 실효세율을 낮추기 위한 세액공제는 존재한다. 이러한 세액 공제의 규모는 연간 GDP 대비 1.5%에서 2%의 예산상 비용을 존재시킨다. 이러한 세액공제는 자녀를 둔 저소득자, 특히 편부모 가족에게 높은 한계세율에 직면하게 한다. 높은 한계세율은 편부모 가족과 같은 저소득층이 노동 공급을 꺼리게 하는 결과를 가져왔다. 이러한 저소득층은 자신의 가처분 소득을 올리기 위해서는 비상근(part-time)직업이 아닌 상근(full-time)직업일 경우에만 가능하다는 것을 깨닫고 일을 하기보다는 현재의 수준에 그냥 머무르게 하는 부작용을 불러일으키고 있다.

라. 가계저축의 비효율적인 배분

뉴질랜드의 가계저축률은 다른 대부분의 OECD국가들보다 낮을 뿐 아니라 경제 성장 극대화라는 관점에서 볼 때도 저축의 배분은 비효율적이다. 일반적인 예로 한 가구가 주택을 보유하고 이 주택과 관련된 대출을 가지고 있을 경우, 자본이득에 대해서는 비과세되고 이자비용(주택대출)에 대해서는 소득공제가 이루어지지 않는다.

주택의 세금 특혜 처리는 투자가 더 생산적인 곳에 사용되기보다는 주택투자 쪽으로 이동하게 하였다⁷⁾. 주택에 대한 지나친 투자를 줄이고 더 생산적인 곳으로 자원을 이동시키기 위해서는 주택에 대해서도 다른 저축수단들과 마찬가지로 특혜를 없애고 주택과 관련된 부채에 대해서도 소득공제를 인정할 필요가 있다.

4. 중립성과 효율성의 제고

가. 과세기반 확충

포괄적인 자본이득세의 미비는 뉴질랜드 세제의 결점 중에서 가장 대표적이라고 할 수 있다. 자본이득세 실시의 무엇보다 중요한 효과는 비과세되는 자본이득으로 세원이 이전되는 것을 제한하여 소득세 세원을 보호한다는 것이다. 대부분 자본이득을 얻는 계층은 높은 수입을 얻고 있는 고소득층이므로 자본이득세는 소득 재분배의 결과를 가져올 것이다. 자본이득세의 전면적인 실시가 불가능하다면 자본이득세를 부과할 목록을 만들어 이를 부분적으로 시행할 수도 있겠다.

7) 다양한 자산에 대해 장기간(historical) 세전 수익을 비교하면 주식투자보다 주택투자가 실질적으로 낮다. 그러나 세금이익을 고려하면 다른 저축수단에 대하여 상대적으로 주택의 세후 성과가 더 유리하다. 심지어 1990년대에 걸쳐 주택에 대한 투자의 세후 수익이 주식투자의 수익에 필적한다는 것이 밝혀졌다 (Westpac Trust, 2000).

나. 합리적인 세액 공제

근로소득공제는 복지 혜택을 제공받고 있는 소득계층에게 노동시장 참여율을 높일 수 있다. 적절한 세액공제와 복지 혜택의 조합을 통하여 분배 목표의 훼손 없이 이들에게 노동시장에 참여할 수 있는 인센티브를 제공할 필요가 있다.

다. 저축과 투자

저축과 투자의 질을 높이기 위해서는 위에서도 언급한 과세기반 확충이 필수적이다. 또한 개인연금계획에 세금유인을 제공함으로써 가계로 하여금 장기저축을 하도록 유도할 수 있다.

기업관련 과세제도에 있어서 가장 시급하게 대두되는 문제점으로는 R&D 투자에 대한 과세문제이다. R&D 투자에 대해 과세·비과세되는 구분이 불분명하여 이에 대한 명확한 개념 정립이 필요하다.

라. 장기적인 조세제도

장기적인 안목을 가지고 뉴질랜드 조세제도를 보다 견실한 구조 위에 놓기 위해서는 다음의 두 가지 대안을 고려해 볼 수 있다. 첫째는 소득세를 낮추면서 동시에 부가가치세를 늘리는 것이다. 둘째는 자본과 노동 수입의 과세를 분리하여 이중의 소득세제방향으로 나가는 것이다. 첫째 대안은 부가가치세를 강화하고, 소득세를 낮추어 지출세 방향으로 조세제도를 바꾸는 것이다. 이러한 제도 변화는 소득세 구조로부터 야기된 저축시장의 왜곡을 줄일 수 있으며, 노동 수입에 대한 한계세율을 낮출 수 있다.

두 번째 대안인 이중의 소득세에 대해, 현재의 가장 명백한 대안은 이른바 북부 유럽에서 적용하는 이중의 세제를 도입하는 것이다. 기초적인 원리는 노동과 자본 이득의 과세를 분리하는 것이다. 이는 높은 한계세율로 노동소득에 대해 누진적으로 과세하며, 반면 자본이득에 대해서는 낮은 단일 세율로 과세한다. 이와 같은 과

세제도는 자본 형성에 대한 장벽을 제거하고 자본 도피를 막을 수 있다.

최고 개인소득세율이 39%인 뉴질랜드의 경우 위에서 언급한 두 가지 대안의 중간 정도에 위치해 있다. 장기적으로 첫 번째 대안을 따를 경우 소득세 과세 기반을 넓히는 것이 필요하며 이로 인한 자본 및 우수 인력의 유출을 막기 위해 세율의 하향 조정이 필수적이다. 세율의 하향 조정을 고려하지 않는다면 두 번째 대안이 더 좋은 해답이 될 것이다.

VII. 한국

한국의 조세정책 방향은 여러 가지 요인들에 의해 정해지지만, 1990년대 말에 겪은 외환위기를 통해 경제환경이 급격히 바뀌었고, 이러한 새로운 환경이 조세정책을 결정하는 중요한 요인으로 작용하게 되었다.

과거 1960년대와 1970년대는 경제개발을 위한 수단으로 조세정책이 활용되었으며, 주로 특정산업에 대한 조세지원 위주의 정책이었다. 1980년대에 들어와서는 조세 및 사회지출정책을 통한 소득재분배 기능에 대한 관심이 높아지게 되었다. 또한 조세제도의 효율성에 대한 관심이 증대하게 되어, 1977년에는 부가가치세제를 도입하였고, 1980년대와 1990년대에는 조세지원의 폭을 줄임으로써 법인세 기반을 확충하는 정책을 추진하였다. 1990년 말에 겪은 외환위기로 인해 조세정책은 경제전반의 구조조정을 활성화하는 유인정책과 구조조정에 따른 재정수요를 확충하기 위한 정책수단으로 활용되었다. 기업 및 금융부문의 구조조정을 촉진하기 위해 구조조정과 관련된 경제행위에 대해서는 감면정책을 추진하였다. 특히 외환위기를 맞은 첫해인 1998년에 GDP의 4%에 달하는 가장 높은 재정적자 규모를 겪게 됨에 따라, 재정적자 폭을 장기적으로 줄여나가는 정책운용방향에 대한 관심이 높게 나타났다. 그러나 사회안전망의 확대를 위한 정책방향과 인구의 고령화, 남북한 통일에 대비한 재정수요는 향후 급격하게 늘어날 것으로 전망되며 이러한 요인들이 향후 조세정책의 방향을 결정하게 될 것이다.

1. 조세제도의 특징

가. 낮은 조세부담률과 노동에 대한 낮은 유효세율

OECD 국가들과 비교해 볼 때, 한국의 조세부담률은 가장 낮은 수준이다. 세법상

명목세율의 크기는 OECD 국가들과 비슷하지만 유효한계세율은 매우 낮게 나타난다. 그러므로 조세정책으로 인한 경제의 비효율성은 다른 국가들에 비해 낮을 것으로 예상할 수 있다.

조세기반의 특징을 살펴보면 부동산과 소비에 의존하는 비중이 상대적으로 높게 나타난다. 또한 소비기반을 통한 세수 중에서 부가가치세제가 차지하는 비중이 50% 이하로 부가가치세수의 의존도가 OECD 국가들과 비교할 때 상대적으로 낮은 특징을 보여준다. 일반적으로 부가가치세는 다른 소비관련세제에 비해 부과대 상범위가 넓고, 세율이 상대적으로 낮으므로 자원배분의 왜곡 정도가 낮다고 평가된다. 이러한 관점에서 볼 때, 한국의 소비관련세제를 통한 경제적 왜곡이 상대적으로 심할 수밖에 없다.

조세기반을 자본, 노동, 소비로 나누어 각 기반별 유효세율을 비교해 보면, 한국의 특징을 뚜렷하게 알 수 있다. 즉 노동에 대한 유효세율은 매우 낮게 나타나는 반면, 자본 및 노동에 대한 유효세율은 OECD 국가들의 평균수준으로 나타난다. 또한 한국에서는 조세정책으로 인해 야기되는 노동시장의 왜곡현상이 매우 낮게 나타난다.

나. 조세정책의 낮은 소득재분배 효과

한국의 조세부담률은 매우 낮기 때문에 조세정책을 통한 소득재분배 효과도 매우 낮게 나타난다. 소득세법상 누진도는 비교적 높아서 OECD 국가들의 수준과 비슷하나, 최고 한계세율을 적용받는 고소득계층이 상대적으로 적어 결과적으로, 소득세를 통해 전체 소득불균형을 완화하는 효과는 그리 크지 않다. 외환위기 이후 사회안전망에 대한 지출의 증가로 인해 사회부조정책의 소득재분배 효과는 과거보다 높아질 것으로 예상된다.

2. 조세정책의 문제점

가. 소득세제의 높은 공제·감면 수준

소득세는 높은 누진도를 통해 수직적 형평을 강화할 수 있고, 소득종류별 수평적 형평도 달성할 수 있다. 그러나 한국의 소득세제는 여러 가지 소득공제와 세액공제로 인해 수직적 형평과 수평적 형평을 훼손하고 있다.

소득세제에서 근로소득에 대한 높은 공제 수준의 문제는 자영업자들의 소득이 정확하게 포착되지 않기 때문으로 볼 수 있다. 자영업자들의 낮은 조세포착률과 형평을 맞추기 위해 근로소득에 대해 높은 공제를 허용하게 되었고, 결과적으로 소득세제가 불공평한 구조를 가지게 된 것이다.

나. 여전히 높은 조세지원 수준

한국의 조세부담률은 낮으며 법인세제의 한계세율도 OECD 국가들의 평균보다 낮으므로, 조세정책으로 인한 투자행위의 왜곡효과는 낮은 것으로 평가된다. 현재 조세지원정책은 주로 기술개발, 중소기업 등에 대해 중점적으로 이루어지고 있으며, 이들에 대한 조세지출액은 1998년의 경우 GDP의 0.6% 수준으로 OECD 대부분 국가들의 조세지출액이 GDP의 약 0.2% 수준임을 비교해 볼 때, 한국의 조세지출지원액이 상대적으로 너무 높은 경향이 있다.

다. 자본소득에 대한 낮은 실효세율

한국의 자본소득세율은 세법상으로 볼 때, OECD 국가들과 비교해서 그리 높지 않은 수준이다. 특히 이자 및 배당소득에 대한 세율은 상대적으로 매우 낮으며, 개인 차원의 배당소득은 비과세 대상이므로, 전체적으로 낮은 수준을 보여준다. 또한 자본소득의 종류에 따라 서로 다른 세율체계를 가지므로 상대적으로 복잡하다고 평가할 수 있다.

라. 연금제도의 문제

국민연금 및 개인연금에 대해서는 여러 가지 형태의 조세지원을 하고 있는데 특

히, 국민연금의 경우 각출액이 미래에 주어질 혜택에 비해 높으므로 세대간의 불공평성 문제를 야기하게 된다. 국민연금제도에서 가장 문제되는 것은 자영업자들의 소득포착률이 낮으므로 계층간의 불공평성이 심각하게 대두되고 있다는 점이다. 자영업자들의 과소소득보고 수준은 50%를 상회하는 수준으로 나타나고 있으며, 이러한 요인으로 인해 국민연금제도는 소득재분배 효과가 낮은 것으로 평가되고 있다.

다. 재산관련 세제로 인한 효율적 토지 사용의 저해

전체 세수에서 재산관련 세수가 차지하는 비중은 다른 OECD 국가들에 비해 가장 높게 나타난다. 한국의 재산관련 세제의 특징은 보유단계에서는 세부담이 낮은 반면, 거래단계에서는 매우 높다는 것이다. 거래단계의 세수는 전체 세수 및 GDP 대비 비중으로 볼 때 OECD 국가들 중에서 가장 높게 나타난다. 거래단계의 높은 세부담은 양도소득세와 함께 부동산 투자를 방지하는 정책수단으로 제안되었다.

바. 미약한 부가가치세제의 기반

한국의 부가가치세제는 특례과세제도를 적용받는 소규모사업자(납부면제자)의 비중이 여전히 높고, 수출상품 및 농산물에 대한 영세율 적용범위가 넓어 부가가치세 기반이 좁다고 평가할 수 있다. 또한 이러한 조세지원으로 인해 업종간 중립성을 저해하는 결과가 나타난다.

사. 복잡한 소비관련 세제

소비관련 세제는 교통세, 주세, 전화세, 특별소비세로 이들의 전체 세수가 GDP의 2.5%를 차지하고 있다. OECD 국가들의 경우 소비관련 세제는 주로 석유, 담배, 술 등에 집중되어 있는 반면, 한국은 과세범위가 상대적으로 넓다고 평가할 수 있다. 한국의 소비관련 세제는 불필요하게 복잡하고 세율도 매우 다양하여 소비에 있어서 비효율성을 야기하고 있다.

아. 상속 및 증여세의 높은 탈루

한국에서 상속 및 증여세의 탈루도는 높았으나 최근에 이를 방지하는 정책이 강화되었다. 특히, 재벌을 포함한 부유층들의 부 세습을 방지하기 위해 비영리기관에 대한 세제를 강화하였다. 이러한 정책들이 향후 상속 및 증여세 탈루 방지에 얼마나 기여할 것인가는 전망하기 어렵지만 부유층의 상속 및 증여가 과거와 같지는 않을 것이다.

자. 목적세와 준조세의 남용

목적세는 교육세, 교통세, 농어촌개발세로서 GDP에서 차지하는 비중이 4%, 전체 세수에서는 20% 정도이다. 목적세는 국가재원을 비탄력적으로 사용하게 하고 재원이 낭비될 확률이 높으며, 조세체계를 복잡하게 만들기 때문에 국가 전체의 재정구조를 비효율적으로 만드는 경향이 있다.

한국의 준조세 규모는 GDP의 0.3%로 기업들에게 음성적으로 차별 부과되기 때문에 재정구조의 투명성을 저해하고 있다.

차. 취약한 지방자치단체의 역할

한국은 지방세가 있음에도 불구하고 지방자치단체에서 독립적인 조세정책을 입안할 수 없다. 지방정부 입장에서는 탄력세율의 적용을 통해 독립적인 조세정책을 행정적으로 추진할 수 있으나 자치단체장의 정치적인 입장이 우선되어 적극적으로 활용되지 못하고 있다.

지방정부의 지출구조는 중앙정부의 이전재원에 많이 의존하고 있으며 이전하는 방식이 투명하지 않은 경향이 있다.

카. 여전히 미비한 조세행정

최근의 조세행정 개혁은 올바른 방향으로 추진되고 있지만 조세행정의 미비점은 여전히 남아 있다. 먼저 세무조사의 대상범위가 너무 좁고 또한 감소하는 추세이다. 또한 납세자들에 대한 세무서비스가 아직도 면담 위주로 이루어지고 있고, 신고과정이 복잡하며 행정비용이 높아 인적자원을 효율적으로 배치하지 못하고 있다. 그리고 체납액에 대한 징수가 적정 수준 이하에서 이루어지고 있다.

3. 조세정책의 개선방향

한국 조세개혁의 기본방향은 세수기반을 확대하고 조세체계를 간소화하며, 형평성을 높이는 것이다. 이를 통해 조세정책에 의한 비효율성을 극소화할 수 있을 것이다. 구체적인 정책방향은 다음과 같다.

가. 소득 및 소비관련세제의 기반 확충

소득세의 경우 현재의 높은 공제수준을 대폭 낮추어야 한다. 여러 가지 형태의 공제를 철폐함으로써 소득세율을 대폭 낮출 수 있을 것이다. 이를 통해 소득세제의 간소화를 달성하고 경제의 비효율성을 낮출 수 있다.

자영업자들의 과소보고 문제는 OECD의 모든 국가들에서도 공통된 문제이다. 자영업자의 정확한 소득신고를 위해 이들 계층에 대한 세무조사의 강도를 높이고 탈세에 대한 가산세율을 대폭 강화할 필요가 있다. 또 하나의 방안은 여러 가지 조세유인제도를 활용하여 기장을 통한 신고납부행위를 유인하는 것이다.

법인세의 기반은 여러 가지 형태의 조세지원책을 철폐함으로써 확대할 수 있다. 법인세 정책이 국가경제정책의 수단으로 활용되는 만큼 어느 정도의 조세지원은 필요하지만 지원대상을 극히 제한할 필요가 있다. 즉, 시장실패가 존재하는 영역이나, 기술개발 투자, 환경보호, SOC 개발 등과 같은 분야로 한정할 필요가 있다.

부가가치세제의 기반을 넓히기 위해서는 농산물을 과세품목으로 전환하고 영세

율은 수출품에 한정하고, 소규모사업자를 위한 간이과세제도를 폐지할 필요가 있다. 또한, 연간 매출액 2,400만원 미만을 부가가치세 납부면제자로 규정하는 것은 OECD 국가들과 비교하거나 한국의 경제규모를 고려해 볼 때도 너무 높은 것으로 평가할 수 있으므로 하향 조정할 필요가 있다.

나. 저축에 대한 공평한 조세정책

한국에서 자본소득의 공평성을 확보하는 것은 가장 중요한 개혁과제 중의 하나이다. 소득세제의 한계세율이 높은 나라에서는 이중과세제도(dual income tax system)를 채택하여 자본소득에 대해서는 저율과세하여 자본유출을 방지하고 있다. 그러나 소득세제의 한계세율이 낮은 나라는 종합과세제도를 채택하는 것이 바람직하다. 한국의 경우 최고한계세율이 40%로 OECD 국가들과 비교할 때 중간수준이므로 어느 한쪽의 제도를 권하기에는 어려움이 있다. 만약 소득세의 과세기반을 대폭 확대하고 세율을 낮추는 개혁을 할 경우에는 종합과세제도를 채택하는 것이 바람직하나, 현재의 체계를 유지할 경우에는 이자 및 배당소득에 대해서 낮은 세율로 원천징수하는 제도가 바람직할 것이다.

다. 연금과세체계의 강화

연금관련 세제에 대해서는 두 가지 측면을 고려해야 한다. 먼저 세 가지 형태(개인연금, 기업연금, 공적연금)의 연금간에 중립성을 확보해야 하며, 퇴직소득에 대한 유효세율을 높여야 한다. 이는 연금의 각출단계에서는 과세대상에서 제외하고 연금소득을 수령할 때 과세하는 체계로 전환하고, 퇴직소득에 대해서는 종합소득 대상에 포함함으로써 이를 수 있다.

라. 토지이용의 효율성 제고를 위한 재산관련 세제개편

1990년대 이후 토지가격은 안정적이므로 재산관련세제의 기본정책방향도 부동산

산 투기 방지보다는 세수 확보와 토지이용의 효율성을 높이는 쪽으로 전환해야 한다. 양도소득세의 경우에는 법정세율만을 올리는 것이 아니고 실효세율을 높여야 한다. 법정세율을 아무리 높인다고 해도 여러 가지 비과세 및 감면의 남용은 결과적으로 실효세율을 낮추게 되는 것이다.

재산관련세제 개편의 기본방향은 거래단계의 세부담을 낮추고 보유단계의 세부담을 대폭 강화해야 한다.

마. 소비관련 세제의 단순화와 목적세의 철폐

소비관련 세제를 단순화하기 위해 담배세 행정은 국세행정에서 담당하고, 특별소비세 및 교통세를 폐지하며, 환경관련 세제는 일반소비세로 전환할 필요가 있다.

목적세인 교육세와 농어촌특별세는 폐지하는 것이 바람직하며, 이 경우 지방정부의 재정구조에 커다란 변화를 가져오므로 이를 계기로 지방재정 개혁을 종합적으로 추진할 필요가 있다. 준조세는 가능한 한 빨리 폐지하고 경유에 대한 세제는 대폭 강화하여 가솔린과 세율구조를 맞출 필요가 있다.

바. 지방정부의 자치력 강화

지방정부의 조세정책은 경제원리에 맞게 지방정부에서 독자적으로 시행하도록 해야 한다. 정부간의 재원이전도 투명하게 이루어져야 하며 이는 조세체계의 간소화와 함께 개혁되어야 한다.

사. 납세순응도와 형평성 강화

현재 추진하고 있는 조세행정 개혁이 성공하기 위해서는 효율성과 형평성을 확보해야 한다. 먼저 신고서식을 간소화하고 납세자가 사용하기 쉬운 전자세정체계를 확립하고, 체납징수체계를 개선하며, 세무조사 대상자를 효율적으로 선정하는 것이 필요하다.

그리고 자영자의 납세준응도를 대폭 높여야 한다. 현재 자영자의 세무조사 대상 비율이 약 0.7%로 멕시코 1.2%, 스페인의 1.4%와 비교할 때도 너무 낮으므로 대폭 높여야 한다. 또한 불성실 납세자들에 대한 가산세율을 대폭 높일 필요가 있다.

VIII. 그리스

OECD의 많은 국가들과 비교해서 그리스는 지금까지 전반적인 조세제도를 개편하는 데 체계적인 노력을 기울이지 않았다. 그 동안 조세제도에 많은 변화가 있었으나 부분적으로만 이루어져 왔기 때문에 복잡하고 불투명한 조세체계를 형성하고 있으며 특히, 개인과 기업 부문에 관대한 세제혜택을 주는 특징을 지니고 있다. 최근 들어, 납세순응(tax compliance)의 향상, 세원(tax base)의 확대, 조세행정의 현대화 노력 등 크게 세 가지 면에서 진전이 있었으나, 강력하고 일관된 세무집행이 이루어지지 않고 있어 현행 조세체계는 효율성과 형평성 차원에서 기능을 제대로 발휘하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 그리스정부는 지금 이 시점, 2002년에 시행될 수 있는 전면적인 조세개혁을 구상하고 있는 중이다.

1. 그리스 조세제도의 사회·경제적 배경

그리스의 사회·경제적 배경에는 납세순응 및 세금징수를 어렵게 하는 요인이 많다. 지하경제 등 비공식 부문이 전체 경제에서 차지하는 비중이 약 40%에 이르는 것으로 추정되고 있으며 자영업자의 수가 매우 많다는 것이 대표적인 예다. 이 밖에도 비효율적인 조세행정, 은행의 비밀보장제도, 토지소유등록의 미흡, 세무당국간 정보교환 부족 등이 납세순응을 어렵게 하는 요인이 되고 있다. 또한, 조세법령(Tax Acts)의 지속적인 수정과 세법의 복잡성은 납세자를 혼동시키며 여러 종류의 세제감면조항은 조세회피수단으로 이용되고 있는 실정이다.

또한, 중장기적인 관점에서 볼 때, 그리스 조세체계는 향후 정부지출의 증가로 인한 압박을 받고 있다. 특히, 관대한 연금제도와 인구의 노령화, 공익사업 운영적자의 누적, 유럽연합으로부터의 이전금 축소 등의 문제를 해결하기 위해서 장차

세수를 더욱 확대해야 하는 실정이다. 이러한 압력은 OECD국가 중 GDP 대비 재정적자비율이 가장 높은 그리스 입장에서 재정적자 문제를 해결하는 데 역으로 작용하고 있어 미래의 정부지출에 대해 어려운 결정이 요구된다고 할 수 있겠다.

2. 현행 조세체계의 주요 특징

가. 조세행정과 납세순응

지난 수년간 그리스의 징세비용은 OECD국가 평균치보다 다소 높았는데 이는 특히 개인소득세의 경우, 과세소득의 산정과 감독이 어려운 자영업자가 많고 조세체계가 복잡하고 불투명하다는 사실에 기인하고 있다. 이러한 조세체계에 대한 납세자의 불신은 결국 탈세로 이어져 1996년 연체금 징수가 전체 세입의 3%에 이르고 있다.

조세행정을 현대화하기 위한 노력의 일환으로 그리스정부는 1994년과 1995년 예산으로 조세업무훈련학교(School of Training)와 특별세무조사국(Special Bureau of Tax Investigation)을 설립하여 납세자들의 자발적인 납세순응을 유도하는 데 긍정적인 영향을 미쳤다. 또한, 1997년에는 방대하고 종합적인 조세정보체계(Tax Information System)를 구축하고 조세행정을 전산화함으로써 재정·금융 정보의 용이한 접근, 일관된 세무업무의 집행, 조세행정비용의 절감, 납세신고의 정확한 감독 등을 가능케 하였다. 2001년부터는 인터넷을 통해 조세정보 및 납세신고서 양식을 받을 수 있을 뿐만 아니라 신용카드로 세금을 납부할 수 있게 하는 등 납세자의 편의를 도모함으로써 효율적인 조세행정과 납세순응을 유도하고 있다.

나. 개인소득세

법정세율의 누진성은 다른 OECD국가들보다 다소 높은 수준이나 소득수준에 관계없이 주어지는 많은 종류의 세액공제와 자본소득에 대한 면세 또는 낮은 세율을 고려할 때, 개인소득세에 의한 공평한 소득재분배는 거의 이루어지지 않는다고 볼

수 있다.

근로소득은 개인소득세뿐만 아니라 사회보장기여금의 징수대상이다. 고용주와 피고용자가 모두 부담하는 사회보장기여금은 총임금의 44% 이상을 차지하고 있는 반면, 소규모 사업가나 중개상 등의 자영업자는 총수입의 15%에서 37% 정도를 사회보장기여금으로 내고 있으며 농부는 아예 면제되고 있다. 따라서, 자영업자는 똑같은 사회보장혜택을 받음에도 불구하고 상대적으로 적게 사회보장제도에 기여하고 있으며 이러한 조세체계로 인하여 그리스에서는 자영업을 선호하는 경향이 생겨 이들의 비중이 현재 전체 고용의 45%에 달하고 있다.

그리스의 자본소득에 대해서는 투자와 분배방법에 따라 서로 다른 세율을 적용함으로써 저축수입에 대한 과세가 불공평한 것으로 지적되고 있다. 또한, 거주주택 투자에 대한 특별한 세제우대 혜택은 거주지역의 개발규제와 더불어 땅값 상승을 부추기며, 보다 생산적인 투자에서 주택투자로 자본을 이동시키고, 노동의 자유로운 이동을 가로막는 요인이 되고 있다.

다. 소비세 및 환경세

소비세는 그리스정부의 주요 재원으로서 전체 세입의 41%를 차지하고 있다. 부가가치세는 1987년에 16%의 세율로 처음 도입되었고 1998년에 18%로 세율이 인상되었다. 탈세를 방지하기 위한 세무당국의 노력으로 과거 수년간 부가가치세의 징수율은 많이 향상되었다. 최근에는 소비세가 인플레이션을 억제하기 위한 단기적인 수단으로 이용되고 있다. 하지만, 장기간 지속적인 효과를 거둘 수 없고 재정수지를 악화시키는 요인이 되기도 하였다. 지난 10년 동안 환경요소를 감안한 조세체계는 특히 교통과 에너지 부문의 경제활동에서 발생하는 환경오염문제를 해결하는데 어느 정도 효과를 거두었다. 그러나 OECD의 환경정책위원회(Environmental Policy Committee)의 연구에 의하면 그리스는 빠른 속도의 경제성장에 따른 환경오염을 더욱 억제하고 환경외부문제를 감안하지 않은, 왜곡된 조세체계를 시정해야 한다고 지적하고 있다.

라. 법인세

전세계에서 발생하는 그리스 기업의 영업이익과 그리스 국내 외국기업의 소득에 대해 법인세를 부과하고 있다. 그리스는 다양한 법인세제 감면의 결과, 실효법인세율은 상당히 낮아 1990년부터 1996년 기간중 실효법인세율이 법정세율보다 12%나 낮은 것으로 추정되고 있다. 법인세에 대한 세제혜택은 기본적으로 특정 부문의 기업이나 특정 지역이 불이익을 받는 시장실패 요인을 제거하기 위해 이용될 수 있다. 그리스 법인세의 감면혜택은 기업부문별·지역별로 법정세율보다 낮은 세율이나, 과세표준의 전액 또는 부분적 공제 형태로 제공되고 있다.

그러나 법인기업의 부가가치가 상승함에 따라 조세부담도 증가하나 비법인기업의 경우는 조세부담이 일정하고, 사회보장기여금에 있어서도 비법인기업이 더 적게 부담하고 있다. 법인조직보다 개인사업이나 자영업자를 우대하는 이러한 조세체계는 노동집약적 산업의 기업이윤을 감소시킴으로써 산업경쟁력과 고용 창출을 해치는 요인이 되고 있다.

마. 재산세와 지방재정

재산세는 전체 GDP에서 단지 1.3%만을 차지하고 있으며 그마저 재산세의 70%를 동산(動産)거래에 부과하는 인지세(stamp tax)에 의존하고 있다.

그리스 지방정부의 조세권한은 매우 제한적이다. 1996년 지방정부의 세입은 전체 세입의 0.4%를 차지하고 있으며 지방정부지출의 대부분을 중앙정부 이전금에 의존하고 있다.

3. 그리스 조세개혁의 과제

그리스가 현재 당면한 조세정책과제는 빠른 속도의 경제성장을 지속시킬 수 있도록, 포괄적이고 일관성 있는 조세제도를 정비하는 것이다. 조세개혁은 기본적으로 세원의 확대와 세율의 인하를 통해 경제성장을 저해하는 왜곡을 시정할 뿐만

아니라 조세의 불공평성과 조세회피 및 탈세를 줄이는 데 역점을 두어야 할 것이다. 그리스 조세개혁과 관련된 주요 쟁점과 정부의 당면과제를 항목별로 살펴보면 다음과 같다.

가. 조세체계의 투명성 · 신뢰성 확보

조세개혁과 관련하여 그리스가 당면한 가장 중요한 과제는 자발적인 납세순응을 유도할 수 있도록 공평한 세법과 투명하고 일관된 조세체계를 정비하는 것이다. 아직도 탈세가 만연되어 있는 현실을 비추어 볼 때, 세무집행을 강화하고 조세체계의 공평성을 제고하기 위하여 은행의 개인비밀보장제도를 점차 폐지하고, 토지와 재산내용을 등록하는 제도를 마련하며, 개인소득세 신고 여부를 확인할 수 있는 정보시스템 구축 등의 조치가 취해져야 할 것이다.

나. 조세부담의 재분배

전반적으로 그리스의 조세부담은 국제수준과 비교해볼 때 그다지 높지 않으나 그 분배에 있어서는 대부분의 OECD국가들보다 불공평한 것으로 평가되고 있다. 이 문제를 해결하기 위해서는 세원을 확대하는 대신 다른 세율보다 지나치게 높거나 왜곡을 초래하는 세율을 인하하는 방법이 있다. 구체적으로 개인소득세와 법인세의 세원을 확대하고 부동산으로부터 거둬들이는 세입을 증가시키는 반면, 사회보장기여금 부담을 줄이는 등 세원과 세율을 조정함으로써 조세의 형평성을 제고시킬 수 있다.

다. 세원의 확대

개인소득세는 여러 종류의 세액공제를 줄임으로써 세원을 확대하는 동시에 조세의 형평성과 효율성을 제고시킬 수 있다. 세원을 확대하는 대신 세율을 인하하면 탈세를 줄이는 효과를 거둘 수 있다. 자본소득세도 세원을 확대함으로써 근로소득

세를 더욱 경감시킬 수 있는 여지가 생긴다. 이러한 세원의 확대는 다른 종류의 자본소득에 대한 차별과세를 폐지하고 동일한 세율을 적용하는 방법에 의한 것이 가장 효율적인 선택일 것이다. 현행 조세체계는 이자 형태로 지급되는 자본소득에 가장 낮은 세율로 과세됨으로써 저축 형태의 투자에 자본이 집중되는 왜곡현상을 보이고 있다. 이를 해결하기 위한 방법은 노르웨이나 핀란드와 같이 모든 자본소득에 똑같은 세율을 적용하는 것이다. 구체적인 방법으로 법인세는 약 25~30% 수준으로 내리는 한편, 주식배당, 이자수입, 자본이득 등 세 가지 형태의 자본소득뿐만 아니라 연금기금과 집단투자기관으로부터 분배되는 이자 및 배당에도 법인세와 똑같은 세율을 적용하는 것이다.

라. 기타 세목별 개편과제

저임금노동자의 소득을 보장하기 위해 그리스정부는 최근에 최저임금 근로자의 사회보장기여금 부담을 면해주었으나 연금제도 개혁과 함께 전체적인 급여체계가 재조정되어야 한다. 숙련노동자의 경우, 고용주 및 피고용자가 부담하는 사회보장기여금이 노동자 총소득의 50%에 달하고 노동비용이 총소득의 1.3배에 달하고 있다. 이와 같이 높은 급여세로 인한 노동수요 감소를 막기 위해 사회보장기여금의 축소는 전체 근로자에게 확산시켜야 할 것이다. 반면, 자영업자들이 부담하는 사회보장기여금은 그들의 순수입에 비례하여 부과되어야 할 것이다. 이러한 조세개혁은 궁극적으로 자영업자를 선호하고 지하경제로 노동을 유인하는 왜곡을 시정함으로써 노동시장을 활성화시킬 것이다.

환경오염원에 대한 과세는 소비자와 생산자 모두에게 환경오염 저감을 위한 경제적 유인수단을 제공하여야 한다. 이러한 관점에서 에너지를 생산하는 데 사용되는 석탄에 대한 과세는 탄소 함유량과 온실가스 배출량을 반영하여야 할 것이다. 대기환경정책도 보다 포괄적으로 운영하기 위해 모든 연료에 이산화탄소 배출량에 따른 환경세를 부과해야 한다. 또한, 용수관련 부과금도 수질오염 배출량에 따라 부과함으로써 생산자로 하여금 오염을 최소화하는 생산방식을 스스로 채택하도록 유도해야 할 것이다.

현재 기업부문에 제공되는 다양한 세제우대 혜택을 축소, 정비해야 한다. 특정 목표가 부실하거나 과도한 법인세제 혜택은 재원의 낭비를 초래할 뿐만 아니라, 세법과 조세행정을 복잡하게 하여 순응비용을 증가시키고 조세회피수단을 제공하는 요인이 되고 있다. 기업의 생산적인 투자를 지원하기 위한 세제우대는 연구개발, 환경보호, 직업훈련 등에 국한시켜야 한다. 이에 따른 세입의 증가는 법인세율을 낮춤으로써 세수균형을 이루고, 법인세율 인하를 통하여 비법인기업이나 자영업자에게 유리한 조세제도의 왜곡을 시정하고 공정경쟁의 장을 열 수 있는 효과도 기대할 수 있다.

마지막으로 지방재정과 관련하여, 재산세를 활성화시키는 것은 세입을 증가시킬 뿐만 아니라 소득을 재분배하고 토지에 대한 초과수요로부터 발생하는 재산상의 이익을 포착하는 효과도 있다. 토지 및 부동산재산을 확고한 세원으로 확보하기 위해서는 모든 부동산의 소유자와 시장가격 기록을 정확하게 관리할 수 있는 국립 토지등록제도(National Land Registry)의 빠른 시행이 요구된다고 할 수 있겠다. 현재 지방정부는 독립적인 재원으로 주로 재산세에 의존하고 있기 때문에 재산세입의 증가는 지방재정의 불균형을 시정하는 데 일조(一助)할 수 있다. 또한, 지방정부는 오염자부담원칙('polluter pays' principle)에 따라 환경오염지역의 생산자에게 환경세를 직접 부과함으로써 조세권한을 강화할 수 있다.

IX. 폴란드

폴란드의 조세체계는 1990년대를 거치는 동안 시장경제체제로의 이행 과정에서 동구의 다른 체제 전환국들의 조세체계에 비해 그 역할을 비교적 충실히 수행한 것으로 평가받고 있다. 격심한 경제 여건의 변화 속에서도 사회주의 경제체제의 유산으로 간주되는 광범위한 사회보장 프로그램을 유지할 수 있었던 것은 안정적이기도 광범위한 조세수입에 힘입은 바가 크다. 또한, 발전도상국이나 체제 전환국에서 흔히 볼 수 있듯이 복잡하고 차별적인 조세 구조가 경제 주체의 동태적 의사 결정을 왜곡하여 장기적인 성장잠재력을 해쳤거나, 폴란드 경제의 정상적 기능 수행에 매우 중요한 요소라 할 수 있는 해외자본의 유치에 부정적 영향을 미쳤다는 증거는 찾기 힘들다.

그럼에도 불구하고, 기존의 제도에는 앞으로의 전망을 어둡게 하는 몇 가지 문제점이 내포되어 있었다. 예를 들면, 과중한 노동소득에 대한 과세가 노동공급을 저해하고, 세법 중에 산재하는 각종 예외 내지 특별 조항들이 조세의 중립성을 해치고 있을 뿐 아니라, 지나치게 복잡한 조세체계는 납세자들로부터 자발적인 납세순응(compliance)를 이끌어 내는 데 커다란 장애물이었다.

폴란드 정부는 위와 같은 문제점들을 해소하는 동시에 체제전환 과정에서 꾸준히 증가하는 재정 수요에 부응할 수 있는 조세체계를 구축하기 위해 1999년부터 광범위한 조세개혁을 단계적으로 시행하고 있다.

1. 폴란드 조세 제도의 특징

현행 폴란드의 조세체계의 몇 가지 중요한 특징으로는, 첫째, 사회보장세가 전체 세수에서 차지하는 비중이 동구권의 다른 나라들과 마찬가지로 매우 높다. 이는

부분적으로는 사회주의 경제체제의 유산이기도 하지만, 임금 소득에 대해 부과되기 때문에 회피가 어려워 세수 확보의 가장 용이한 수단이 된다는 점에 기인하기도 한다.

둘째, 조세수입이 일부 세목에 편중되어 있다. 소득세, 부가가치세, 사회보장세가 전체 조세 수입의 1/3씩을 담당하고, 여타 재산세, 상속세, 환경세 등이 조세 수입에 기여하는 바는 아주 미미하다.

셋째, 조세수입의 약 90% 가량이 중앙정부의 재정 지출과 사회보장제도의 운영에 투입되어 지방정부의 세수 확보가 매우 시급한 상황이다.

넷째, 조세 체납액의 규모가 매우 크다. 1998년의 경우 전체 체납액이 국내총생산의 3%에 이른다. 대부분의 체납은 사회보장세 부문에서 발생하는데, 이러한 관행은 연금제도 운용에서 수지 압박의 가장 중요한 요인이다.

다섯째, 각종의 조세감면제도가 방만하게 시행되고 있다. 개인소득세법에는 125종의 감면 조항과 10종류의 소득공제, 14종의 세액공제 조항이 포함되어 있다. 더구나 많은 공제 항목들이 부유층에 유리하게 적용될 수 있는 여지가 있어 문제점으로 지적된다. 법인소득세법 또한 많은 예외와 공제 조항을 포함하고 있다. 40종의 투자비용 공제, 63종의 특별 감가상각 조항, 경제특구에 대한 각종 면세 조치 등이 법인소득세 체계를 복잡하게 만들고 있을 뿐 아니라, 상당한 수준의 세수 손실을 가져온다.

가. 조세와 노동시장

높은 한계세율과 조세철폐는 광범위한 사회보장제도, 대규모 지하경제⁸⁾의 대체 고용 기회와 맞물려 노동공급에 매우 부정적 영향을 미친다. 실업자와 저소득층 어린이들에게 제공되는 각종 보조금, 최저 생계비 보장, 실업보험 급여, 현물 중심의 공적 부조 등의 사회보장 혜택은 수혜자의 고용 여부 내지는 소득 수준에 연계되어 있어서 실업자가 재취업하거나 노동시장에 신규 진입하는 경우 그 혜택이 상

8) 지하경제의 규모가 국내총생산의 15~20%에 달한다는 믿을만한 추정치가 있다.

실되거나 고용에 따른 소득의 증가에 의해 납세 부담까지 추가될 수도 있기 때문에 노동 공급에 미치는 부정적 영향이 매우 클 것으로 추정된다.

1999년부터는 지나치게 방만하게 운영되고 있는 사회보장제도의 부작용을 해소하기 위한 여러 조치들이 시행되고 있다. 예를 들면, 불명확한 규정으로 인해 자의적으로 해석되어 남용되던 질병수당의 지급 기준을 명확히 하고 혜택 범위를 대폭 축소하였다. 또한 사회보장세를 강제 저축의 형태를 띤 인별 연금계정(individual pension account)으로 대체하고 납부금을 일반 회계에서 분리하였다. 새로운 연금제도 하에서는 본인의 적립분이 누적되어 나가는 것을 직접 가시적으로 확인할 수 있으므로 납세자들이 사회보장세를 세금으로 인식하기보다는 특수한 형태의 장기적 저축으로 인식하므로 노동시장 참여율을 높이고 조기 퇴직을 억제하여 노동 공급을 증대시키는 효과를 거둘 수 있다.

나. 조세와 외자 유치

해외자본의 직접 투자에 대하여 각종 세제상의 혜택을 제공하고 있다. 그러나 해외자본을 지나치게 우대하는 조세정책은 외자 유치라는 목적의 달성에는 그리 효과적이지 못한 반면 국내 자본에 대한 차별로 말미암은 자원 배분의 왜곡을 야기할 수 있기 때문에 정책의 유지 여부에 대한 근본적인 검토가 필요하다.

다. 중앙정부와 지방정부간의 수입 배분

지방자치단체는 독자적인 조세 수입원을 거의 가지지 못하여 수입의 대부분을 중앙정부로부터의 교부금에 의존하고 있는데, 이러한 현상은 상위 지방자치단체로 갈수록 더욱 심해진다. 지출 측면 또한 중앙 정부의 역할이 지배적이나 교육, 지역 특성에 맞는 공업의 선정과 육성 등에서 지방의 독자성을 인정하는 방향으로 나아가고 있다.

라. 조세와 부동산 시장

주거용 부동산 시장 참여에 여러 가지 세제상의 혜택을 부여하여 주택의 공급을 확대하고 가격을 안정시키려는 정책을 시행하고 있다. 구체적인 정책들을 살펴보면, 임대를 목적으로 주거용 부동산을 구입할 경우 투자 금액의 일부에 대해 개인 소득세의 과세대상 소득으로부터 제외하는 것을 허용한다. 또한 1인 가족을 위한 주거용 건물을 건설할 경우 토지의 구입과 건축에 소요되는 비용의 일부를 세액공제의 대상으로 인정하며 기존의 주거용 부동산을 증축 또는 보수하는 경우에도 그 비용의 일부에 대해 세액공제를 허용한다.

그러나, 이들이 주로 고소득층의 개인소득세 부담 경감을 위한 수단으로 이용된다는 점을 고려한다면 소득분배에는 부정적 영향을 미칠 것이 확실시된다. 주거용 부동산의 신축과 개축에 적용되는 우대 조치에 반해 기존의 부동산 거래에는 비교적 고율의 인지세가 부과되는데⁹⁾ 그 효과가 서로 상충하는 두 정책의 공존이 시장에 어떠한 영향을 미칠지에 대한 분석은 매우 어렵다.

마. 조세행정

폴란드의 조세행정은 세수의 안정적 확보와 탈세의 방지라는 측면에서 비교적 긍정적인 평가를 받고있다. 납세자 개인에게 부여되는 고유번호(tax identification number)를 이용하여 신고 소득의 정확성을 여러 경로를 통하여 확인하는 제도가 잘 기능하고 있고, 개인소득세와 사회보장세 등이 원천징수되기 때문에 징세와 납세 비용이 낮아서 조세행정이 효과적으로 이루어지고 있다. 그러나 국내총생산의 20% 정도로 추정되는 지하경제가 세원을 잠식하고, 조세행정의 정보화·전산화 아직 초보단계여서 기록 유지나 장부 정리 등의 단순 업무에 배분되는 자원이 지나치게 많다. 또한, 개인소득세의 신고를 위해서 24가지의 각종 서식이 있고, 부가가치세의 신고를 위해서는 75종의 정보를 매달 신고 해야 하는 등 납세자의 자발적

9) 기존의 부동산에는 거래가격의 5%, 신규 부동산이나 조합주택에는 2%의 인지세가 부과된다. 농업용도의 건물 거래에 대한 인지세는 면제된다.

협조를 이끌어 내기에는 납세순응 비용이 지나치게 높은 문제점이 있다.

2. 1999년 이후의 조세 개혁과 평가

1989년의 자유 총선거로 집권한 자유노조(Solidarity) 주축의 정치 세력은 중앙 집권적 계획경제체제로부터 시장경제체제로의 원활한 이행을 위하여 1990년대를 거치면서 제반 사회경제 제도들을 개혁해 나갔다. 조세제도 또한 전반적인 변화의 조류에 맞추어 자본주의적 시장경제의 운영에 적합한 구조로 바뀌면서 동구의 다른 체제 전환국에 비추어 그 기능을 잘 수행해왔다고 평가되었다. 그러나 정돈되어 있지 못한 사회 분위기 속에서 도입된 제도들은 효율성·형평성·간편성이라는 조세 체계의 대원칙에 비추어 봤을 때 많은 문제점을 내포하고 있었다.

가. 개인소득세의 개혁: 좌절된 시도

1999년 의회를 통과한 개인소득세법 개정안은 대통령의 거부권 행사로 시행되지 못하였다. 개정안의 내용을 살펴보면, 세원의 확대와 세율의 인하라는 대원칙 하에, 현재의 세 단계 세율 구조에서 최고 세율을 단계적으로 인하하여 궁극적으로는 18%와 28%의 두 단계 세율을 가진 구조로 이행함을 목표로 하고 있다. 또한 부유층의 조세회피 수단으로 주로 이용되던 주거용 부동산의 구입과 임대수입에 수반되는 투자비용의 공제, 자영업자의 투자에 대한 세액공제, 의료비 지출에 대한 비용공제를 철폐하여 세원의 확대를 꾀하였다. 이에 더하여, 소득의 원천에 따라 서로 다른 세율이 적용되던 각종 자본 소득에 대한 종래의 차별적 과세를 시정하여 조세로 인한 자원배분의 왜곡을 줄이려는 노력을 시도하였다. 비록 정치적 압력을 이기지 못한 대통령의 거부권 행사로 시행이 좌절되었으나, 일부 조항을 수정한 재개정안이 발의되어 정치적 타협 과정을 거치고 있다.

나. 법인소득세의 개혁: 세율의 인하와 세원의 확대

법인소득세 또한 개인소득세의 경우와 같이 세율은 내리고 세원은 확대하는 방향으로의 개정안이 제안되어 1999년 의회를 통과하였다. 대통령의 거부권 행사 없이 2000년부터 시행되고 있는 법인소득세법 개정의 내용으로는, 세율이 1999년 34%에서 2004년에는 22%로 낮아지며, 이로 인한 세수의 감소에 대처하기 위해 설비 투자에 대한 각종 세액공제를 축소 내지는 폐지하였다. 또한 조세피난처를 통한 탈세의 여지를 줄이기 위한 조치가 취해졌으며, 세부담의 경감을 위해 해외에서 발생한 손실을 폴란드 내의 지사에 집중시키는 다국적 기업의 관행을 막기 위한 조치들이 취해졌다.

다. 부가가치세의 개혁: 유럽 연합의 기준을 향해

부가가치세의 개혁은 유럽연합의 회원국들에 요구되는 기준들을 충족 시켜가는 과정에서 자연스럽게 이루어지고 있으며 이미 상당한 수준의 성과를 거두고 있다. 22%의 일반세율과 7%의 특별세율은 유럽연합의 최소 기준¹⁰⁾을 충족시키고 있으며, 지방자치단체에 의해 주로 공급되는 대중교통·수도공급 등의 공공 서비스와 에너지 관련 재화와 용역에 대해서도 유럽연합의 권고에 따라 부가가치세를 적용하고 있다.

3. 앞으로의 과제

첫째, 조세체계 특히 개인소득세와 사회보장세의 구조가 고용 창출과 노동 공급을 촉진시키는 방향으로 변화되어야 한다. 이를 위해서는 1999년에 좌절된 개인소득세법의 개정이 재추진되어야 하며, 사회보장세율을 내리고 연금 수혜율과 대상

10) 유럽연합의 최저 부가가치세율 기준은 15%이며, 다만 사회적 또는 문화적 특수성이 인정되는 일부 품목에 대해서는 5%의 최저 세율이 인정된다.

을 축소하는 등 방만하게 운영되고 있는 공적 연금제도를 개혁하여, 조세책기를 줄이려는 노력이 필요하다. 또한, 지하경제를 공식 부문으로 끌어내어 세원을 확대하고, 공식 부문으로의 노동공급을 확대시키기 위한 조치들이 요구된다.

둘째, 2000년의 개혁으로 많이 개선되기는 했지만 여전히 세법에 산재하는 각종 자본소득에 대한 차별적 세제 운용을 철폐해야 한다. 법인소득의 경우 투자재원의 종류, 투자자의 법적 지위, 투자자의 국내 거주 여부에 따라 다른 실효세율이 적용되는데, 이러한 차별적 조세가 투자 결정을 왜곡한다는 것은 잘 알려진 사실이다.

셋째, 유럽연합의 정회원국이 되기 위한 전제 조건으로 요구되는 부가가치세제의 정비를 위해 더욱 노력해야 한다. 현행 제도하에서 면세되고 있는 농업관련 물품과 신규 주택의 구입 등 각종 재화와 서비스의 거래가 부가가치세의 과세 영역으로 통합되어야 하며, 소규모 사업자에 대한 면세와 장부기재 의무의 면제를 위한 기준을 유럽연합의 권고에 맞추어 확정해야 한다.

넷째, 환경세를 도입해야 한다. 외부불경제의 효과를 보정하기 위한 환경세의 도입은 이론적·실증적으로 그 정당성을 인정받고 있을 뿐 아니라, 세수의 확보라는 측면에서도 그 유용성이 인정된다. 현재 7%의 낮은 부가가치세율이 적용되는 석탄, 석유, 전력 등 난방관련 에너지 자원의 거래에 대해 22%의 일반 세율을 적용하고, 필요에 따라서는 외부효과 보정과 소비 억제를 위한 특수 목적세를 신설해야 한다.

다섯째, 조세행정을 단순하고 투명하게 운영하여 납세자들의 납세 순응도를 높이고 납세순응비용을 줄여야 한다. 이를 위해서는 지나치게 복잡한 개인소득세의 신고서식을 간단 명료하게 바꾸고, 조세행정의 전산화를 촉진하며, 불명확하고 납용의 소지가 있는 세법 조항들을 이해당사자들의 의견 청취를 거쳐 정비해 나가야 한다.

X. 체코

국제적인 관점에서 볼 때 체코의 조세체계는 다른 OECD국가들과 대체로 유사하다. 그러나 한편으로는 체코경제가 명령 및 통제(command and control) 방식에 의해 운영되고 다른 한편으로는 경제적 왜곡(economic distortion)을 최소화하여 행정적으로 실용 가능한 경제정책을 시행하려는 정부의 상반된 정책방향 때문에 체코의 조세 중립성(tax neutrality)은 매우 낮은 것으로 평가된다.

1. 조세체계의 사회·경제적 배경

체코는 1980년대말 사회주의체제가 붕괴되면서 시장경제체제로 전환하기 위하여 곧바로 경제개혁을 단행하였다. 그 중 가장 중요한 조세제도의 변화는 특정 소비를 보조하기 위한 각종 負(-)의 조세를 폐지하고, 과거 계획경제체제하에서 협상에 의해 거둬들인 법인세를 법제화한 것이다. 초기개혁에 이어 보다 근본적인 경제개혁에 관한 법률은 1992년 舊체코슬로바키아 연방의회에 의해 통과되었으나 1993년 체코 및 슬로바키아 공화국이 분리·독립된 이후에 시행되었다. 체코는 이를 통하여 과거 사회주의체제의 조세제도를 폐지하고 성숙한 시장경제체제에 기초한 조세제도를 도입하였다.

체코의 전반적인 세부담은 1998년 기준 전체 세입이 GDP의 38.3%로서 OECD국가 평균치(약 36%)를 약간 상회하고 있다. 세목은 과세표준(tax base)별로 다양하게 구성되어 있으며 개인소득세, 사회보장기여금, 소비세가 전체 세입의 주요 비중을 차지하고 있다. 세목별로 전체 세입에서 차지하는 비중을 국제적인 기준과 비교할 때 소비세 및 사회보장기여금은 높고 개인소득세는 낮은 반면 법인세는 평균적이라 할 수 있다. 특히, 재산세나 기타 부과금 등 지방정부에 의해 부과되는 세금은 매우 적은 수준이다.

체코의 경제 현실에 비추어 볼 때 새로운 조세정책을 통해 해결해야 할 과제가 많이 있다. 그 중 가장 중요한 조세정책과제는 유럽연합(EU) 정식회원국으로 가입하기 위하여 부가가치세 및 물품세 등 간접세를 포함한 각종 조세제도를 EU 기준에 맞게 정비하는 일일 것이다. 中期的으로는 현행 조세체계의 세부적인 조율을 통해 체코 경제의 변화에 따른 심각한 도전에 응해야 할 것이다. 長期的으로는 공공정책을 수행하기 위한 정부지출 확대뿐만 아니라 인구의 노령화, 비교적 관대한 연금제도로 인한 보건지출, 연금지출 증가압력을 해결할 수 있는 공적자금을 확보해야 하는 문제가 있다. 이는 단순히 세수를 증가시키는 방법 이외에 정부지출에도 신중한 결정이 요구된다고 할 수 있겠다.

2. 조세체계의 주요 특징

가. 개인소득세 및 사회보장기여금

체코의 개인소득세체계는 근로소득 및 知的資產(intellectual property)과 주택임대 등으로부터 발생하는 개인소득에 대하여 5개 과세소득구간으로 나누어 15%에서 40%에 이르는 누진세율을 적용하고 있다. 체코는 OECD국가 중에서 세후소득이 가장 균등한 분배구조를 지닌 국가 중의 하나인데, 이는 체코의 세전소득 자체가 균등하게 분배되어 있다는 사실을 반영하고 있다.

근로소득은 개인소득세뿐만 아니라 사회보장세(social security tax)의 과세대상이다. 사회보장세를 통해 의무적으로 거둬들이는 사회보장기여금제도는 1993년에 처음 도입되었고 그 세율은 1999년 기준 47.5%로 OECD에서 가장 높다. 사회보장기여금은 체코정부 수입에서 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 GDP 대비 사회보장기여금 비율이 1993년 38.6%에서 1997년 43.9%로 증가하여 OECD국가 중 프랑스와 네덜란드에 이어 세 번째로 높은 실정이다.

나. 법인세

경제체제 전환이 진행중인 국가에 있어서 신규투자 촉진, 혁신, 기업활동 등은

경제성장을 위해 매우 중요한 요소이다. 체코는 다른 중·동부 유럽국가들과 함께 조세감면기간(tax holiday)을 통해 기업을 지원하고자 하였으나 투자자 유인에 대한 경험과 이해 부족으로 인하여 의도했던 경제성장 목표를 이루는 데 실패하였다. 따라서 1993년에 투자유인 조치로서 조세감면기간제도를 폐지하고 기업활동의 성격에 따라 일련의 법인세제 우대조치를 마련하였는데, 신규 공장 설립 및 설비 구입비용에는 세액공제혜택을 주고 외국기업의 신설 활동에 대해 일시적으로 면세해주는 것이 대표적인 예라 할 수 있다. 또한, 다른 체제전환국과 비교해서 낮은 수준의 해외투자를 유치했던 체코는 1998년부터 대규모 해외 투자를 유치하기 위한 각종 세제우대조치를 마련하였다.

다. 부가가치세

체코의 부가가치세제도는 약간의 예외를 제외하고는 대부분 EU기준을 따르고 있다. 부가가치세는 국내생산품 및 수입상품의 거래에 부과하고 있으며 수출상품에는 영세율(zero rate)을 적용하는 한편 소기업, 금융 및 사회보장서비스업에 대해서는 면세하고 있다. 체코의 부가가치세율은 22%로서 국제적으로 높은 수준이나 조세의 소득재분배기능을 실현하기 위해 식료품, 의약품, 전화통신, 난방연료 등의 생활필수품에는 5%의 경감세율로 부가가치세를 부과하고 있다.

라. 지방세

체코 지방정부는 매우 제한적인 세입과 지출권한을 가지고 있다. 보건, 교육, 사회사업분야는 지방정부의 책임이지만 중앙정부의 자금지원에 의존하고 규제를 받고 있는 실정이다. 재산세가 대부분인 지방세입은 전체 세입의 단지 1.3%만을 차지하고 있으며 지방세무당국이 직접 거둬들이는 것은 그 중 4분의 1에 불과하다. 지방정부의 주요 수입원은 중앙정부예산으로부터 지급되는 교부금인데 그 규모는 지방거주인구와 법인기업의 회계담당사무소의 위치에 따라 결정된다.

다. 조세행정과 세무집행

체코의 조세체계가 원천과세하는 개인소득세와 부가가치세에 많이 의존하고 있는 관계로 전반적인 조세업무는 상당히 단순화되었으나 조세행정비용은 1998년 전체 세입의 2.6%에 달하는 등 적지 않으며 반 이상을 간접세 징세비용이 차지하고 있다. 체코세무당국은 납세순응을 강화하기 위한 노력으로 개인과 법인 모든 과세 대상에 납세자 고유번호를 지정함으로써 세무당국과 전산수단에 의해 소득을 축소·은폐하거나 탈세하려는 개인과 기업을 감시하는 데 이용하고 있다. 그럼에도 불구하고 점차 증가하고 있는 조세회피 및 탈세에 대해 체코정부는 심각한 우려를 표명하고 있다. 세금 연체는 체코경제에서 점차 심각해지고 있는 문제로 전체 미납 세금의 증가율이 1998년 26%로서 명목GDP증가율보다도 앞서고 있다. 세무당국은 이 중 50%가 도산기업의 미납세금이기 때문에 세금징수가 불가능하다고 주장하고 있지만 그것마저도 현재의 정보체계로는 미납세금 내용의 정확한 구분이 어려운 실정이다. 반면, 기업은 우발적인 실수로 인한 세금연체와 고의적인 탈세에 대한 처벌기준 구분이 없는 것을 불평하고 있다. 두 경우 모두 똑같은 벌과금을 적용하고 있으며 오직 납세자 의도의 평가에 따른 법원 결정에 의해 벌과금을 감면해줄 수 있어, 이러한 상황을 보완할 수 있는 조세관행 법규 등이 마련되어야 할 것이다.

3. 조세체계의 문제점

가. 높은 세부담과 왜곡된 부가가치세제

비슷한 발전단계에 있는 OECD국가들과 비교할 때 체코의 전반적인 세부담은 높은 편이며 아일랜드, 멕시코, 한국, 그리스, 터키, 스페인, 포르투갈의 기업들은 훨씬 낮은 세금을 부담하고 있다. 체코의 노동비용은 비교적 낮아 해외투자를 유인하는 요소로 작용하고 있으나, 낮은 생산성과 높은 세부담 구조는 투자대상국으로서의 매력을 떨어뜨려 해외투자를 활성화시키지 못하고 있다. 경제성장을 저해하는 현행 조세체계의 왜곡효과를 시정하기 위해서는 세율을 인하하고 세원을 확대

하며 보다 근본적으로는 지방제정교부금과 보조금이 64%를 차지하는 정부지출구성과 수준을 재검토할 필요가 있다.

한편, 부가가치세의 경감세율을 적용하는 소비재 품목이 매우 광범위한 것은 원래 사회주의체제에서와 같이 저소득층의 생활필수품 소비를 보조하기 위한 취지였으나 소득재분배면에서 효율적이지 못한 것으로 평가되고 있다. 부가가치세로 인하여 재화의 상대가격이나 자원의 배분이 심각하게 왜곡되지 않는 한 부가가치세가 소득재분배 역할을 성공적으로 수행하지 못한다는 자체가 큰 문제라고는 할 수 없다. 그러나 체코의 부가가치세 생산성¹¹⁾이 매우 낮다는 것은 부가가치세 왜곡의 정도가 심하다는 것을 의미한다.

나. 자본 및 자영업자 소득에 유리한 조세제도

근로소득과 재산소득에 적용되는 조세는 누진적이지만 다른 OECD국가들에 비해 비교적 소수의 개인에게만 개인소득세의 최고세율을 적용하고 있고 자영업자소득과 자본소득에 대한 조세에는 수평적 형평성 원칙이 반영되지 않아 개인소득세제의 전반적인 누진도는 결정하기 어려운 실정이다. 개인소득세뿐만 아니라 사회보장기여금을 감안할 경우 전체 세부담은 자영업자가 어떤 소득수준의 일반근로자보다 유리한 입장에 있다. 이러한 차이는 사회보장기여금을 자영업자수입의 35%에만 과세하는 방식과 과세표준의 상한선(ceiling)을 설정한 조세제도에 기인한다.

다. 기업에 대한 조세문제

체코에서는 지주회사와 계열그룹을 구분하지 않고 각 회사단위별로 과세하고 있다. 이러한 조세제도는 대규모 수평적 기업구조를 선호하게 하여 서로 다른 경제활

11) IMF보고서 기준에 의하면 부가가치세의 생산성이란 부가가치세수입 對 GDP 비율을 다시 법정 부가가치세율로 나눈 것으로 정의하고 있는데 과세대상의 소비에서 실제로 부가가치세가 얼마나 징수되었는가를 측정하는 수단으로 이용되고 있다.

동에서 발생한 손실과 이윤을 상쇄시킴으로써 전반적인 세부담을 줄이는 방법을 모색하게 하고 있다. 그러나 이러한 수평적 기업구조는 방대한 기업경영의 어려움 때문에 경제 전체의 효율성에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 또한, 체코의 개인세 제로 인하여 일반근로자보다 자영업을 선호하는 것처럼 체코의 조세체계는 법인기업보다 비법인기업에 유리하게 작용하고 있다.

라. 높은 조세책기와 실업문제

노동소득에 대한 개인소득세와 사회보장기여금의 합을 나타내는 조세책기는 평균생산노동자의 경우 노동소득의 48%를 차지하고 평균생산노동자소득의 1.7배에 달하는 경우에는 50% 이상을 차지하여 체코 경쟁국(그리스, 포르투갈, 스페인 등)보다 높은 편이다. 전반적으로 높은 조세책기 특히, 높은 세율의 사회보장기여금은 노동비용을 상승시켜 미숙련노동자의 실업률을 증가시키는 요인이 되고 있다.

4. 체코의 조세개혁 과제

체코의 조세체계는 독립적이지 못한 면이 많다는 것이 특징인 동시에 문제점이 라고 할 수 있는데, 이는 부분적으로는 과거의 명령 및 통제방식을 따르고 있다는 것을 반영하고 있으나, 대부분은 경제왜곡을 최소화하려는 희망(desire)과 현실적으로 시행 가능한 조세제도를 수립해야 하는 필요(need) 사이의 절충(compromise) 노력에 기인한 것이라 할 수 있다. 급진적인 변화가 당장 요구된다고는 말할 수 없더라도 현행 조세체계의 경제왜곡과 비효율성을 시정하기 위해서는 상당한 범위에 걸쳐 조세개혁이 이루어져야 할 것이다. 더욱이, 국민생활 수준이 OECD 평균의 60%에 불과한 체코의 입장에서는 새로운 조세체계가 신속하고 지속적인 경제성장을 지원할 수 있도록 조세제도를 개편하는 것이 체코 정부가 당면한 가장 중대한 정책목표라 할 것이다.

체코의 현행 조세체계가 야기하는 문제점들을 중심으로 향후 해결해야 할 과제들은 다음과 같다. 첫째, 전반적인 세부담을 줄이기 위해 정부지출을 삭감해야 한

다. 각종 연금과 보조금에 지출되는 방만한 비용을 줄이기 위해 체코 정부는 현행 조세 및 연금체계를 재검토하고 생활보조가 가장 절실하게 필요한 빈곤층을 구제하는 것에 초점을 맞추어야 할 것이다. 현재 개인연금지출을 충당하기 위한 높은 세부담은 잠재성장력에 부정적인 영향을 미치고 정부목표인 OECD 평균 국민소득 수준 달성을 더디게 하는 요인이 되고 있다.

둘째, 경감세율의 부가가치세를 적용하고 있는 재화와 용역의 수를 줄여야 한다. 지나치게 광범위한 재화와 용역에 적용하고 있는 경감세율을 폐지하고 표준부가가치세율을 부과함으로써 조세왜곡을 시정하고 이에 따른 추가적인 수입은 사회보장 기여금의 부담을 줄이거나 표준부가가치세율을 낮추는 데 사용될 수 있다.

셋째, 전체 세입에서 사회보장기여금이 차지하는 비중을 낮추어야 한다. 증가 추세에 있는 구조적 실업은 높은 세율의 사회보장기여금 부담과 무관하지 않다. 사회복지사업에 필요한 자금을 조달하기 위하여 다른 세원을 확대하는 대신 사회보장기여금 부담을 줄임으로써 미숙련노동자의 근로의욕을 제고시켜야 할 것이다.

넷째, 재산세 수입을 증가시켜야 한다. 다른 국가들에 비해 체코 지방정부의 세입이 비교적 적고 특히 재산세 수입이 인플레이션을 반영하지 못하고 있다는 면에서 재산세 증대를 통해 지방정부 자체의 세수를 확보해야 할 것이다.

다섯째, 자영업자에게 유리한 조세왜곡을 시정해야 한다. 자영업자 소득의 35%만을 과세표준으로 삼고 있는 사회보장기여금제도로 인하여 일반근로직보다 자영업을 선호하는 심각한 노동시장 왜곡을 초래하고 있다.

여섯째, 납세순응을 강화해야 한다. 아직까지 정부당국이 탈세 및 조세회피를 심각한 문제로 인식하고 있지 않지만 점차 빠른 속도로 증가하고 있는 세금 연체 및 과세소득의 축소·은폐 현상은 체코 경제의 중대한 문제로 부상하고 있어 이에 대한 대책 마련이 필요하다.

마지막으로, 자본소득에 대한 조세 중립성을 제고시켜야 한다. 주식배당보다 이자소득 및 자본이득에 대해 상대적으로 낮은 세율을 적용하는 것은 자원의 효율적인 배분이 이루어지지 못하게 하는 요인이 되고 있다.

XI. 멕시코

멕시코는 조세의 중립성이라는 측면에서 볼 때 비교적 우수한 조세체계를 가지고 있는 것으로 평가되고 있다. 특히, 노동 공급이나 투자에 대한 조세의 부정적 영향은 다른 OECD 회원국보다 훨씬 적은 편이다. 그럼에도 불구하고, 현행 멕시코의 조세체계는 향후의 전망을 어둡게 하는 여러 가지 문제점을 내포하고 있다. 그 중에서도 가장 큰 문제점은 정부수입 특히 조세수입의 규모가 너무 작다는 것이다. 국내총생산 대비 조세수입의 비중이 10%를 약간 상회하는 수준으로 OECD의 다른 회원국뿐만 아니라 비슷한 경제 여건을 가진 남미의 여러 나라의 경우에도 비추어서도 매우 낮다. 게다가 1995년 외환 위기 이후 구조조정 과정에서 재정수요가 폭발적으로 증가하여 세수 확대의 필요성이 더욱 증대되었다. 정부수입의 30% 내지 40%가 원유 관련 수입으로 충당되는 상황에서 국제 유가의 변화에 따라 재정지출의 수준을 빈번히 조절해야 하는 문제는 앞에서 언급된 재정수요의 증대와 더불어 안정적이고 충분한 조세수입의 확보를 위해 조세체계를 재정비하도록 하는 계기가 되었다.

1. 조세와 사회·경제적 배경

먼저 멕시코 세제의 형성에 영향을 미친 사회·경제적 요인들에 대해 살펴보면, 첫째 요인으로 정부 예산의 규모가 매우 작다는 것을 들 수 있다. 정부예산이 국내총생산 대비 15% 수준에 불과하다. 둘째 요인은 원유와 관련된 각종 수입이 정부 예산에서 차지하는 비중이 매우 커서 원유 가격의 변동에 따라 재정정책이 심하게 영향을 받는다는 것이다. 셋째 요인은 OECD의 다른 회원국에 비하여 멕시코의 소득 수준은 매우 낮고 그 분배 또한 매우 불평등하다는 것이다. 최상위 10% 계층

이 전체 소득의 40%를 차지하는 데 반해, 하위 30% 계층은 전체 소득의 10% 미만을 차지한다. 넷째로는 지하경제의 비중이 매우 크다는 점을 들 수 있다. 지하경제가 전체 도시지역 고용의 1/3 내지는 1/2을 차지하고, 국내총생산에서 차지하는 비중이 30% 내지 50%에 달한다는 추정치가 있다.

2. 조세체계의 특징

멕시코 조세체계의 가장 뚜렷한 특징은 조세수입이 국내총생산 대비 15% 정도에 불과할 정도로 낮다는 것이다. 더구나 1980년대 후반 이후로 꾸준히 시도되어온 조세체계의 정비를 통한 정부수입의 확대는 장기적으로 그 목적을 달성하는 데 실패하였다.

조세수입의 구성을 살펴보면, 소득세, 소비세, 사회보장세 등 멕시코 조세 수입의 대부분을 구성하는 개별 세목들의 국내총생산 대비 규모가 1980년대 후반 이후 느리지만 꾸준한 증가를 보이다가, 1995년 경제 위기 이후 부가가치세를 제외하고는 모두 급락하는 양상을 보였다. 그 결과 부가가치세와 사회보장세의 비중이 급속히 증대하면서 소득세와 관세의 비중은 줄어드는 양상을 보이고 있다.

멕시코의 조세체계는 이론적으로 몇 가지 면에서 우수성이 인정되고 있다. 첫째, 개인소득세와 법인소득세를 통합하여 신주 발행과 유보 이윤에 의한 투자 재원의 조달을 차별과세하는 문제점과 배당소득을 이중과세하는 문제점을 시정하였다. 둘째, 전체 조세체계를 물가 수준에 연동시켜 물가의 변동으로 인해 발생하는 왜곡을 최소화하려는 노력을 기울였다. 셋째, 최상위 구간에 적용되는 노동소득에 대한 한계세율이 매우 낮으며, 기업부문소득에 대한 최고 세율 또한 OECD 회원국 가운데 중간 수준을 유지하고 있어, 높은 세율로 인한 비효율이 낮은 편이다.

세목별 현행 세제의 특징을 살펴보면 먼저 소득세는 누진적으로 부과된다. 누진도는 과세구간별로 증가하는 명목세율이 가리키는 이상으로 증대되는데 이는 저소득층의 소득 보조를 목적으로 멕시코에서 독특하게 실시되고 있는 세액공제제도 때문이다. 세액공제는 정해진 수준 이하의 소득을 가진 가구를 대상으로 하는 제도로서, 소득이 낮아질수록 세액공제율이 높아지고 소득이 각종 공제의 수준에도 미

치지 못하는 경우에는 정해진 비율에 따라 현금을 지급하므로 누진적 세율 구조와 더불어 소득분배의 개선에 중요한 역할을 수행한다. 소득세제상의 또 하나의 독특한 제도는 각종 부가급여(fringe benefits)가 비과세됨으로써 야기되는 수평적 불공평을 시정하기 위해 도입된 세액보조(tax subsidy)이다. 세액보조는 전체 소득 중 부가급여의 비율에 반비례하여 세액을 감면해 주는 제도인데, 감면액이 소득 수준에 반비례하여 결정되므로 이 역시 소득 분배를 개선하는 데 도움을 준다.

임금이 한 단위 상승할 때 노동자가 실제 수령하는 금액과 사용자가 지출하는 비용의 차이를 가리키는 한계조세빼기는 노동의 수요와 공급을 결정하는 데 매우 중요한 요소이다. 물론 노동시장의 제도적 요인이나 임금 협상의 구조 등에 영향을 받지만 일반적으로 한계조세빼기가 큰 경제에서는 한 단위의 임금 상승이 가져오는 고용 감소가 매우 크다는 실증적 연구 결과가 널리 받아들여지고 있다. 멕시코의 노동소득에 대한 한계조세빼기는 매우 낮은 것으로 추정된다.

3. 조세체계의 개선과 관련된 주요 쟁점들

가. 세원의 확대: 차별적 조세제도와 지하경제

본질적으로 같은 종류의 세원에 대해 여러 가지 이유로 세율이나 공제 범위를 달리하는 차별적 조세제도는 정부의 수입에 부정적 요소로 작용하고, 탈세와 조세 회피 행위를 조장할 뿐만 아니라 경제적 유인을 왜곡하여 조세의 중립성을 훼손한다. 멕시코에서는 특히 부가가치세와 법인세 분야에서 이러한 예를 찾을 수 있다.

부가가치세에서는 면세나 영세율이 광범위하고 무원칙적으로 적용되어 세원을 잠식하고 생산성¹²⁾을 저하시켰다. 또한 법인소득 분야에서는 1999년의 세법 개정으로 그 가능성이 봉쇄되었으나, 연결납세제도상의 허점과 수도권 이외의 지역에서 이루어지는 특정 부문의 투자에 대한 특별공제 규정을 이용한 조세회피로 인해

12) 부가가치세의 생산성은 조세 1% 포인트 당 정부 수입의 척도로, GDP 중 부가가치세 수입이 차지하는 비중을 부가가치세의 표준 세율로 나누어 구해진다.

상당한 정도의 세수 손실이 있었던 것으로 추정된다. 그리고 국내총생산의 10%와 고용의 25%를 담당하는 농업, 어업, 육상 수송 부문의 기업들이 간이납세자로 분류되어 법인소득세를 거의 납부하지 않고 있다. 한 추정치에 따르면, 차별적 조세제도들의 과감한 정비를 통해 국내총생산의 약 3%에 달하는 추가적인 조세수입의 확보가 가능하다고 한다.

지하경제를 과세의 대상으로 끌어들이는 것도 세율의 인상 없이 세원을 확대하는 중요한 수단이 될 수 있을 것으로 논의된다.

나. 세무행정

세무행정의 효율성을 증진시키기 위한 노력들 또한 꾸준히 전개되어 오고 있다. 차별적 과세제도와 복잡한 세법을 대폭 정비하였고 자산세(assets tax)의 도입을 통해 법인소득에 대한 감시를 강화하였으며, 영세규모의 기업에 대해서는 소득세의 신고 절차를 간소화하여 지하경제를 과세의 영역으로 유인하였다. 제도적 측면에서도 재무성(Ministry of Finance) 아래에 독립적 징세기관을 세우고 세무공무원의 전문성을 인정하는 조치들이 취해졌다. 여러 개혁 조치들의 긍정적 효과가 이미 상당 부분 나타나고 있으나, 사회보장제도 운영을 위해 수집된 정보와 세무행정 목적을 위해 수집된 정보간의 유기적 통합, 소득세 신고 절차의 간소화, 세정의 전자화, 조세 체납에 대한 강제 징수의 절차 강화 등 여러 가지 과제들이 산적해 있다.

다. 조세체계와 소득분배

세전 소득을 토대로 한 멕시코의 지니계수는 약 0.5 정도로 OECD 회원국 중 소득분배가 가장 덜 이루어진 것으로 나타나고 있다. 이는 소득세의 세원을 협소하게 만들어 부족한 조세 수입의 중요한 원인이 된다. 즉, 임금소득자의 70%가 소득세를 면제받고 있으며, 약 1,500만명 정도로 추산되는 자영업자 중 500만명 정도만이 소득세를 납부하는 것으로 알려져 있다. 소득세의 최고세율은 35%로 높은 편이

아니다. 상위 구간 세율 인상을 통해 소득분배를 개선하고 조세 수입을 증대한다고 하지만 부유층이 비교적 쉽게 이용할 수 있는 많은 조세회피 수단을 고려하면 그 효과가 의문시된다.

최고 세율과 평균적 생산직 종사자에 적용되는 평균 세율의 차이로 정의되는 소득세의 전반적인 누진도는 멕시코의 경우 OECD 회원국 중 중간 정도인 것으로 추정된다. 그러나 실효한계세율이 저소득층에서 매우 빠른 속도로 증가하여 소득세 누진의 부담이 이들 계층에 집중되는 문제점을 발견할 수 있다.

소득분배의 개선은 소비에 대한 적절한 과세를 통해서도 이룰 수 있는데, 저소득층에 중요한 상품들을 부가가치세의 대상에서 제외시키거나 사치재를 중과세하는 것 등이 그 예이다. 멕시코의 경우 식품에 대한 영세율의 적용으로 소득분배의 개선을 꾀하고 있으며 그 규모는 GDP의 약 1.8%로 추정된다. 그러나 식품에 대한 영세율 적용은 고소득층에게 더 많은 혜택을 주고 있다. 최상위 10%가 영세율로 인한 부가가치세 경감액의 30%를, 최하위 10%가 12%를 누리고 있다. 식품에 대한 영세율의 철폐는 약 15%의 조세 수입 증대를 가져올 것으로 예상되지만 정치적으로는 실현 불가능한 정책제안이다. 다만 영세율의 적용 대상이 되는 식품의 범위를 축소하는 것은 검토의 여지가 있다.

라. 예산의 지나친 변동

멕시코의 정부수입은 국내부문의 거시적 경기 순환과 국제부문의 원유가격 변동에 직접적으로 연계되어 심한 변동을 보인다. 이와 관련하여 관찰되는 한 가지 재미있는 패턴은 원유 관련 정부수입과 조세수입간에 존재하는 음(-)의 상관관계이다. 경기가 침체 국면으로 접어들면 조세수입은 감소하는 반면, 폐소화가 평가절하되어 폐소화로 표시된 원유관련 정부수입은 증가한다. 원유 관련 정부수입의 변동을 가장 적절히 통제하는 길은 국영석유회사(PEMEX)를 민영화하여 국제원유시장에 존재하는 가격 변동의 위험으로부터 정부수입을 분리시키는 정책을 고안하는 것이다. 단기적으로는 원유 가격 상승시 발생하는 잉여금의 적절한 운용으로 가격 하락시의 적자에 대비하는 방식으로 운영되는 특별기금을 신설하여 유가의 변동에

관계없이 일정 금액을 일반회계에 편입하는 정책을 고려해 볼 수 있다.

4. 당면 과제

현행 세제가 당면한 과제는 먼저 사회간접자본, 인적·물적 자원, 공공보건 부분의 투자에 소요되는 재원의 안정적 확보를 위해 조세수입을 증대하는 것이다. 세원을 잠식하고 자원배분의 왜곡을 가져오는 차별적 조세 규정을 정비하고 광범위하게 존재하는 지하경제를 과세의 영역으로 끌어들이는 것 또한 멕시코 세제가 풀어야 할 커다란 숙제이다. 앞으로의 조세체계 정비는 특히 소득분배에 미치는 영향을 면밀히 고려하여 이루어져야 할 것이다. 현행 소득세의 누진구조에 내재되어 있는 문제점을 개선하여 소득세제가 소득분배 개선에 더 큰 도움을 줄 수 있도록 해야 하며 재정지출을 통한 분배의 개선도 적극 도모해야 할 것이다.

세목별로 남겨진 과제들을 살펴보면, 부가가치세 영역에서는 영세율의 적용을 받는 부문을 대폭 축소하여 세원을 확대하고 중립성을 확보해야 한다. 기업부문 소득세에서 가장 시급한 과제는 농업과 육상수송 부문에 적용되는 간이사업자제도를 폐지하고 농업과 출판 분야에 대한 특혜적 세율 적용을 중단하여 조세체계를 단순화하는 것이다. 그리고 개인소득세 분야에서는 부가급여를 소득으로 간주하여 과세하고, 전체 급여 중 부가급여의 비율을 계산한 뒤 그 비율에 반비례하여 세액 공제하던 종래의 제도를 철폐하여야 하며, 소득세의 누진구조가 부유층으로 갈수록 무거워지도록 세율 구조를 정비할 필요가 있다. 마지막으로 재산세의 세율을 높이고 과세표준을 정비하여 재정에서 재산세가 차지하는 비중을 높여서 세수의 안정적 확보에 도움을 줄 수 있는 방향으로 개편되어야 한다.

XII. 맺음말

지금까지 ‘OECD 국가의 조세개혁 논의’를 통해 OECD 국가들의 다양한 조세체계 현황과 조세정책의 개혁과정을 살펴보았다. 이들 국가는 때로는 현행 세제가 갖는 근본적인 결함을 치유하기 위해서, 때로는 당장의 정치적 득실을 계산한 일회성 성과를 거두기 위해서 세제개편을 단행해 왔다. 그러나 중요한 것은 이들이 조세체계의 문제점과 당면한 조세개혁의 과제를 해결하기 위해 부단한 노력을 기울이고 있다는 점이다. 우리나라 역시 본고에 소개된 바와 같이 해결해야 할 많은 문제들이 상존하고 있고, 지금 현재도 경기 부양을 위한 감세 논쟁으로 정치·사회적 관심이 집중되고 있는 만큼 조세정의 구현을 위해 지속적인 개혁이 필요할 것이다.

조세정의 실현과 세제 및 세정에서 형평성·효율성을 실현하고, 납세자의 권리 신장과 국민의 납세의식 제고를 달성하기 위하여서는 우선 조세문화가 선진화되어야 한다. 그동안 게재된 OECD 국가들의 조세개혁 사례가 우리의 사회·경제적 상황에 적합한 조세문화와 체계를 이룩하는 데 좋은 참고자료로 활용되기를 기대한다.

1 우리나라 조세정책에 대한 OECD의 평가

玄 鎭 權*

목 차

- I. 서 론
- II. 우리나라 조세정책의 흐름
- III. 우리나라 조세제도의 특징
- IV. 우리나라 조세정책의 문제점
- V. 우리나라 조세정책의 개선방향
 - 참고문헌

* 본원 연구위원

I. 서론

본 글에서는 2000년 12월 OECD에서 우리나라의 조세정책에 관해 종합적으로 평가한 연구결과를 중심으로 중요한 시사점을 요약해 보았다.

OECD의 논문은 우리나라의 조세정책에 대해 매우 종합적으로 서술하고 있으며, 특히 우리나라 조세정책의 특징을 OECD 국가들과 비교함으로써 강조하였다. 우리나라의 조세정책에 대한 종합적인 평가는 국내의 학자들에 의해 여러 차례 시도되었지만, 특정한 이슈에 대한 심도 있는 분석이나, 조세정책 전반에 대한 규범적인 측면에서의 정책제안이 대부분을 이루고 있다. 반면, 본 논문은 학술적인 이론을 바탕으로 우리나라 조세정책의 문제점을 종합적인 관점에서 제시하고 이를 뒷받침하는 국제비교 자료를 제시함으로써 논리적 정교함을 보여주었다. 외국인에 의해 우리나라의 조세정책이 평가되었음에도 불구하고 종합적이며 체계적인 논문으로 평가하고 싶다.

여기에서는 이 논문에서 보여주는 여러 가지 평가 중에서 우리나라 조세정책에서 중요하다고 생각되는 이슈를 중심으로 요약한다.

II. 우리나라 조세정책의 흐름

우리나라 조세정책의 방향은 여러 가지 요인들에 의해 정해지지만, 1990년대 말에 겪은 외환위기를 통해 경제환경이 급격히 바뀌었고, 이러한 새로운 환경이 조세정책을 결정하는 중요한 요인으로 작용하게 되었다.

과거 1960년대와 1970년대는 경제개발을 위한 수단으로 조세정책이 활용되었으며, 주로 특정산업에 대한 조세지원 위주의 정책이었다. 이러한 정책이 우리나라의 경제발전에 긍정적인 역할을 담당하였는가에 대한 실증연구 결과는 없으므로 정확하게 평가하기는 어렵다. 그러나 이러한 특정산업에 대한 조세지원정책은 자원의 비효율적 배분을 야기함으로써 전체 국가경제에 부정적인 결과를 가져다 줄 수도 있는 것이다.

1980년대에 들어와서는 조세 및 사회지출정책을 통한 소득재분배 기능에 대한 관심이 높아지게 되었다. 이는 토지가격이 급등함으로 인하여 소득불균형 정도가 악화되었고, 이를 완화하는 대표적인 정책인 조세정책에 대한 관심이 높아졌기 때문이다. 또한 조세제도의 효율성에 대한 관심이 증대하게 되어, 1977년에는 부가가치세제를 도입하였고, 1980년대와 1990년대에는 조세지원의 폭을 줄임으로써 법인세 기반을 확충하는 정책을 추진하였다.

1990년 말에 겪은 외환위기로 인해 조세정책은 경제 전반의 구조조정을 활성화하는 유인정책과 구조조정에 따른 재정수요를 확충하기 위한 정책수단으로 활용되었다. 기업 및 금융구조조정을 촉진하기 위해 구조조정과 관련된 경제행위에 대해서는 감면정책을 추진하였다. 특히 외환위기를 맞은 첫해인 1998년에 GDP의 4%에 달하는 가장 높은 재정적자 규모를 겪게 됨에 따라, 재정적자 폭을 장기적으로 줄여나가는 정책운용 방향에 대한 관심이 높게 나타났다. 그러나 사회안전망의 확대를 위한 정책방향과 인구의 고령화와 남북한 통일에 대비한 재정수요는 향후 급

격하게 늘어날 것으로 전망되며 이러한 요인들이 향후 조세정책의 방향을 결정하게 될 것이다.

Ⅲ. 우리나라 조세제도의 특징

우리나라의 조세제도는 OECD 국가들의 제도와 비교해 볼 때 다음과 같은 특징이 있다.

1. 낮은 조세부담률과 노동에 대한 낮은 유효세율

OECD 국가들과 비교해 볼 때, 우리나라의 조세부담률은 가장 낮은 수준이다. 세법상 명목세율의 크기는 OECD 국가들과 비슷하지만 유효한계세율은 매우 낮게 나타난다. 그러므로 조세정책으로 인한 경제의 비효율성은 다른 국가들에 비해 낮을 것으로 예상할 수 있다.

조세기반의 특징을 살펴보면 부동산과 소비에 의존하는 비중이 상대적으로 높게 나타난다. 또한 소비기반을 통한 세수 중에서 부가가치세제가 차지하는 비중이 50% 이하로 부가가치세수의 의존도가 OECD 국가들과 비교할 때 상대적으로 낮은 특징을 보여준다(<표 1-1> 참조). 일반적으로 부가가치세는 다른 소비관련세제에 비해 부과대상 범위가 넓고, 세율이 상대적으로 낮으므로 자원배분의 왜곡 정도가 낮다고 평가된다. 이러한 관점에서 볼 때, 우리나라의 소비관련세제를 통한 경제적 왜곡이 상대적으로 심할 수밖에 없다.

조세기반을 자본, 노동, 소비로 나누어 각 기반별 유효세율을 비교해 보면 (<표 1-2> 참조), 우리나라의 특징을 뚜렷하게 알 수 있다. 즉 노동에 대한 유효세율은 매우 낮게 나타나는 반면, 자본 및 노동에 대한 유효세율은 OECD 국가들의 평균수준으로 나타난다. 또한 우리나라에서는 조세정책으로 인해 야기되는 노동시장의 왜곡현상은 매우 낮게 나타난다.

<표 1-1> 전체 소비세수에서 부가가치세수의 비중

(단위: %)

	1990	1998
일 본	32	38
독 일	62	64
프랑스	65	62
이탈리아	52	53
영 국	55	54
캐나다	26	28
오스트리아	66	66
벨기에	60	57
체 코	-	55
덴마크	55	59
핀란드	60	58
그리스	55	56
헝가리	-	53
아이슬란드	56	63
아일랜드	49	55
한 국	42	41
룩셈부르크	46	47
멕시코	38	38
네덜란드	62	59
뉴질랜드	67	71
노르웨이	53	57
폴란드	-	59
포르투갈	45	55
스페인	55	56
스웨덴	60	61
스위스	-	54
터 키	66	63
평 균	53	55

2. 조세정책의 낮은 소득재분배 효과

우리나라의 조세부담률은 매우 낮기 때문에 조세정책을 통한 소득재분배 효과도 매우 낮게 나타난다. 소득세법상 누진도는 비교적 높아서 OECD 국가들의 수준과

<표 1-2> 과세기반별 평균 유효세율(1991~1997)

(단위: %)

	자본(1)	자본(2)	노동	소비
미 국	51.0	31.1	22.6	6.1
일 본	83.6	32.6	24.0	6.7
독 일	36.4	19.9	35.9	15.8
프랑스	41.4	23.6	40.2	18.0
이탈리아	49.6	31.0	36.3	16.0
영 국	68.6	38.4	21.0	16.9
캐나다	87.7	38.6	28.7	13.1
호 주	56.2	28.0	22.6	11.9
벨기에	47.0	30.8	39.7	18.7
덴마크	67.7	29.1	42.8	25.7
그리스	39.4	26.8	24.3	18.6
한국	49.0	26.8	7.7	16.0
네덜란드	40.7	24.7	41.0	18.7
뉴질랜드	50.1	34.9	24.2	19.8
포르투갈	22.2	18.3	22.7	20.5
스페인	31.9	20.6	30.4	13.7
스웨덴	63.5	30.5	48.5	18.7
평 균	52.2	26.6	33.4	17.1

주: 자본(1)은 순계기준이며, 자본 (2)는 총계기준임.

비슷하나, 최고 한계세율을 적용받는 고소득계층이 상대적으로 적어 결과적으로, 소득세를 통해 전체 소득불균형을 완화하는 효과는 그리 크지 않다. 외환위기 이후 사회안전망에 대한 지출의 증가로 인해 사회부조정책의 소득재분배 효과는 과거보다 높아질 것으로 예상된다.

IV. 우리나라 조세정책의 문제점

1. 소득세제의 높은 공제·감면 수준

소득세는 높은 누진도를 통해 수직적 형평을 강화할 수 있고, 소득종류별 수평적 형평도 달성할 수 있다. 그러나 우리나라의 소득세제는 여러 가지 소득공제와 세액 공제로 인해 수직적 형평과 수평적 형평을 훼손하고 있다. 1997년 통계치를 보면 전체 GDP에서 소득세수가 차지하는 비중이 4% 정도이나, 소득세제의 전체 공제액이 GDP의 5%를 차지하고 있을 정도로 심각하다.

소득세 기반은 여러 가지 선별적 정책에 의해 그 규모가 감소하게 되었다. 대표적인 예로 고용에 따른 부가급여(fringe benefit)에 대한 비과세, 퇴직소득과 자본소득에 대한 낮은 세율의 적용 등을 들 수 있다. 이러한 형태의 세제혜택은 주로 고소득계층에 편중되어 있어서 소득세제의 불공평성을 심화시키게 되었다.

소득세제에서 근로소득에 대한 높은 공제수준의 문제는 자영업자들의 소득이 정확하게 포착되지 않기 때문으로 볼 수 있다. 자영업자들의 낮은 조세포착률과 형평을 맞추기 위해 근로소득에 대해 높은 공제를 허용하게 되었고, 결과적으로 소득세제가 불공평한 구조를 가지게 된 것이다. 그러므로 소득세제의 높은 공제수준을 낮추기 위해서는 우선적으로 자영업자들의 소득포착률을 높여야 한다. 자영업자들의 탈세 규모에 대한 정확한 통계자료는 없지만 GDP의 0.4% 수준으로 추정된다. 그러나 우리나라 소득세제의 문제점은 자영업자로 인한 탈세의 규모가 아니고, 이러한 탈세로 인해 야기되는 불공평한 소득세제에 대한 납세자들의 불신이며, 이러한 불신을 무마하기 위해 높은 공제수준을 허용함으로써 세수를 누락시키고 있다는 점이다.

2. 여전히 높은 조세지원 수준

우리나라의 조세부담률은 낮으며 법인세제의 한계세율도 OECD 국가들의 평균보다 낮으므로, 조세정책으로 인한 투자행위의 왜곡효과는 낮은 것으로 평가된다. 투자에 대한 조세지원정책은 때로는 중화학공업과 같은 특정산업에 대해서 자본이 과다투자되는 부작용도 나타났다. 현재 조세지원정책은 주로 기술개발, 중소기업 등에 대해 중점적으로 이루어지고 있으며, 이들에 대한 조세지출액은 1998년의 경우 GDP의 0.6% 수준으로 나타났다. OECD 대부분 국가들의 조세지출액이 GDP의 약 0.2% 수준임을 비교해 볼 때, 우리나라의 조세지출 지원액은 상대적으로 너무 높은 경향이 있다.

3. 자본소득에 대한 낮은 실효세율

우리나라의 자본소득세율은 세법상으로 볼 때, OECD 국가들과 비교해서 그리 높지 않은 수준이다(<표 1-3> 참조). 특히 이자 및 배당소득에 대한 세율은 상대적으로 매우 낮으며, 개인 차원의 배당소득은 비과세 대상이므로, 전체적으로 낮은 수준을 보여준다. 2001년부터 금융소득종합과세제도를 재실시함에도 불구하고, 배당소득의 경우 종합과세대상이 된다고 해도 부분적인 임퓨테이션(partial imputation)으로 인해 세부담을 경감받을 것이고, 기준금액 4천만원 미만의 금융소득에 대한 원천징수세율도 감소할 것이다. 이러한 측면을 고려해 볼 때, 우리나라의 자본소득에 대한 실효세율은 상대적으로 낮으며, 또한 자본소득의 종류에 따라 서로 다른 세율체계를 가지므로 상대적으로 복잡하다고 평가할 수 있다.

<표 1-3> 자본이득세율의 비교

(단위: %)

	이자소득의 최고세율	법인세율	배당의 한계세율	금융자본이득
미 국	47	40	68	0~20
일 본	20	41	71	26
독 일	56	58	50	0
영 국	40	31	48	0~40
한 국	24(45)	31	46(45)	0~22
멕시코	40	32	40	0
스웨덴	30	28	50	30

주: 한국의 경우 ()안에서와 같이 2001년 금융소득종합과세가 실시됨에 따라 이자 및 배당소득의 최고 한계세율이 44.5% 증가함.

4. 연금제도의 문제

OECD 대부분의 국가들과 같이 우리나라도 국민연금 및 개인연금에 대해서는 여러 가지 형태의 조세지원을 하고 있다. 특히, 국민연금의 경우 각출액이 미래에 주어질 혜택에 비해 높으므로 세대간의 불공평성 문제를 야기하게 된다.

국민연금제도에서 가장 문제되는 것은 자영자들의 소득포착률이 낮으므로 계층간의 불공평성이 심각하게 대두되고 있다는 점이다. 자영자들의 과소소득보고 수준은 50%를 상회하는 수준으로 나타나고 있으며, 이러한 요인으로 인해 국민연금 제도는 소득재분배 효과가 낮은 것으로 평가되고 있다. 각출료에 있어서도 근로자는 소득의 9%를 지불하는 반면, 도시의 자영자는 3%, 농민은 2%를 부담하고 있어 계층간 비중립적인 구조를 가지고 있다.

5. 재산관련 세제로 인한 효율의 토지 사용의 저해

전체 세수에서 재산관련 세수가 차지하는 비중은 우리나라가 OECD 국가들에 비해 가장 높게 나타난다. 재산관련 세제를 보유, 거래, 자본 이득으로 나누어 볼

때, 우리나라의 재산관련 세제의 특징은 보유단계에서는 세부담이 낮은 반면, 거래 단계에서는 매우 높다는 것이다. 우리나라의 부동산 보유단계 시장가격 대비 유효세율은 0.1~0.15%이며, 일본의 경우에는 약 0.25%로 커다란 차이를 보여준다. 농지가 도시주거지로 변환할 때 보유단계의 세율이 0.1%에서 0.2~5%로 크게 증가함에도 불구하고 용도 전환에 따른 기대 토지가격의 상승이 매우 높아 토지개발을 억제하는 역할을 제대로 하지 못하고 있다.

우리나라에서 거래단계의 세수는 전체 세수 및 GDP 대비 비중으로 볼 때 OECD 국가들 중에서 가장 높게 나타난다. 거래단계의 높은 세부담은 양도소득세와 함께 부동산 투자를 방지하는 정책수단으로 제안되었다. 그러나 이러한 정책이 실제 부동산 투자를 방지했는지 혹은 동결효과(lock-in effect)로 인해 토지의 비효율적인 사용을 야기했는지에 대해서는 지속적인 연구가 진행되어야 할 것이다.

6. 미약한 부가가치세제의 기반

우리나라의 부가가치세제는 최근에 많이 변화되었다. 전문직 서비스를 과세범위에 포함시켰고 소규모사업자를 위한 특례과세제도 중에서 과세특례제도를 없애고, 간이과세제도로 대체하였으며, 이에 따라 일반과세자의 비중이 높아지게 되었다. 이러한 변화에도 불구하고, 우리나라의 부가가치세제는 특례과세제도를 적용받는 소규모사업자(납부면제자)의 비중이 여전히 높고, 수출상품 및 농산물에 대한 영세율 적용범위가 넓어 부가가치세 기반이 좁다고 평가할 수 있다. 또한 이러한 조세 지원으로 인해 업종간 중립성을 저해하는 결과가 나타난다.

7. 복잡한 소비관련 세제

우리나라의 소비관련 세제로는 교통세, 주세, 전화세, 특별소비세가 있으며 이들의 전체 세수가 GDP의 2.5%를 차지하고 있다. OECD 국가들의 경우 소비관련 세제는 주로 석유, 담배, 술 등에 집중되어 있는 반면, 우리나라는 과세범위가 상대적으로 넓다고 평가할 수 있다. 우리나라의 소비관련 세제는 불필요하게 복잡하고 세율도 매우 다양하여 소비에 있어서 비효율성을 야기하고 있다.

환경관련 세제는 종합적인 정책방향이 뚜렷하게 정해지지 않고 있다. 또한 환경 관련 세제의 정책방향이 주로 세수 확보나 산업정책의 수단으로 사용되고 있으며 환경보호 차원의 관심은 낮다고 평가된다.

8. 상속 및 증여세의 높은 탈루

우리나라에서 상속 및 증여세의 탈루는 높았으나 최근에 이를 방지하는 정책이 강화되었다. 특히, 재벌을 포함한 부유층들의 부 세습을 방지하기 위해 비영리기관에 대한 세제를 강화하였다. 이러한 정책들이 향후 상속 및 증여세 탈루 방지에 얼마나 기여할 것인가는 전망하기 어렵지만 부유층의 상속 및 증여가 과거와 같지는 않을 것이다.

9. 목적세와 준조세의 남용

우리나라의 목적세는 교육세, 교통세, 농어촌개발세로서 GDP에서 차지하는 비중이 4%, 전체 세수에서는 20% 정도이다. 목적세는 국가재원을 비탄력적으로 사용하게 하고 재원이 낭비될 확률이 높으며, 조세체계를 복잡하게 만들기 때문에 국가 전체의 재정구조를 비효율적으로 만드는 경향이 있다.

우리나라의 준조세 규모는 GDP의 0.3%로 기업들에게 음성적으로 차별 부과되기 때문에 재정구조의 투명성을 저해하고 있다.

10. 취약한 지방자치단체의 역할

우리나라는 지방세가 있음에도 불구하고 지방자치단체에서 독립적인 조세정책을 입안할 수 없다. 이처럼 지방세도 중앙정부에서 모두 일률적으로 규정하도록 하고 있어 지방자치단체의 역할이 미미하다. 지방정부 입장에서는 탄력세율의 적용을 통해 독립적인 조세정책을 행정적으로 추진할 수 있으나 자치단체장의 정치적인 입장이 우선되어 적극적으로 활용되지 못하고 있다.

지방정부의 지출구조는 중앙정부의 이전재원에 많이 의존하고 있으며 이전하는

방식이 투명하지 않은 경향이 있다.

11. 여전히 미비한 조세행정

최근의 조세행정개혁은 올바른 방향으로 추진되고 있지만 조세행정의 미비점은 여전히 남아 있다. 먼저 세무조사의 대상범위가 너무 좁고 또한 감소하는 추세이다. 또한 납세자들에 대한 세무서비스가 아직도 면담 위주로 이루어지고 있고, 신고과정이 복잡하며 행정비용이 높아 인적자원을 효율적으로 배치하지 못하고 있다. 그리고 체납액에 대한 징수가 적정 수준 이하에서 이루어지고 있다.

조세행정개혁에서 추진하는 신고납부제도의 정착과 국제통합시스템(TIS)을 통한 효율적인 인적자원의 배치는 아직도 완전하지 못하며 이를 달성하기 위해서는 지방정부 및 금융기관 등에서 보유한 과세자료를 광범위하게 확보할 필요가 있다.

V. 우리나라 조세정책의 개선방향

우리나라는 세수기반을 확대하고, 형평성 및 효율성을 제고하여야 하며, 조세체계를 간소화하기 위해 종합적인 조세개혁을 이루어야 한다. 이러한 개혁은 반드시 투명하게 이루어져야 하고, 적절한 시기에 맞추어서 추진해야 하며, 민간부문이 개혁에 적응할 여유를 줄 필요가 있다. 또한 개혁은 여러 가지 정책수단들이 종합적으로 어우러져야 하며 그 효과를 극대화할 수 있어야 한다. 부분적인 개혁은 그 효과가 제대로 나타날 수 없다. 그러나 부분적인 개혁이라고 해도 전혀 하지 않는 것보다는 훨씬 나을 것이다.

우리나라 조세개혁의 기본방향은 세수기반을 확대하고 조세체계를 간소화하며, 형평성을 높이는 것이다. 이를 통해 조세정책에 의한 비효율성을 극소화할 수 있을 것이다. 구체적인 정책방향은 다음과 같다.

1. 소득 및 소비관련세제의 기반 확충

소득세의 경우 높은 공제수준을 대폭 낮추어야 한다. 여러 가지 형태의 공제를 철폐함으로써 소득세율을 대폭 낮출 수 있을 것이다. 이를 통해 소득세제의 간소화를 달성하고 경제의 비효율성을 낮출 수 있다.

자영자들의 과소보고 문제는 OECD의 모든 국가들에서도 공통된 문제이다. 그러나 자영자가 전체 노동시장에서 차지하는 비중이 높고 지속적인 우리나라에서 이러한 문제는 더욱 심각한 것이다. 자영자의 정확한 소득신고를 위해 이들 계층에 대한 세무조사의 강도를 높이고 탈세에 대한 가산세율을 대폭 강화할 필요가 있다. 또 하나의 방안은 여러 가지 조세유인제도를 활용하여 기장을 통한 신고납부행위를 유인하는 것이다. 일본의 청색신고제도는 우리나라에서 좋은 교훈으로 삼을 수 있을 것이다.

법인세의 기반은 여러 가지 형태의 조세지원책을 철폐함으로써 확대할 수 있다. 법인세 정책이 국가경제정책의 수단으로 활용되는 만큼 어느 정도의 조세지원은 필요하지만 지원대상을 극히 제한할 필요가 있다. 즉, 시장실패가 존재하는 영역이나, 기술개발 투자, 환경보호, SOC 개발 등과 같은 분야로 한정할 필요가 있다.

<표 1-4> 부가가치세 면세매출액의 한계액

국가명	1998(US\$ 기준)
오스트리아	22,023
벨기에	5,954
캐나다	2,565
덴마크	2,332
핀란드	8,161
프랑스	14,917
독 일	16,202
그리스	7,451
아이슬란드	2,404
아일랜드	57,552
이탈리아	2,987
일 본	182,935
한 국	35,886
룩셈부르크	9,633
멕시코	198,037
네덜란드	2,026
뉴질랜드	20,250
노르웨이	3,265
포르투갈	15,986
스위스	37,707
영 국	75,757

2. 저축에 대한 공평한 조세정책

우리나라에서 자본소득의 공평성을 확보하는 것은 가장 중요한 개혁과제 중의 하나이다. 소득세제의 한계세율이 높은 나라에서는 이중과세제도(dual income tax system)를 채택하여 자본소득에 대해서는 저율과세하여 자본유출을 방지하고 있다. 그러나 소득세제의 한계세율이 낮은 나라는 종합과세제도를 채택하는 것이 바

람직하다. 우리나라의 경우 최고 한계세율이 40%로 OECD 국가들과 비교할 때 중간 수준이므로 어느 한쪽의 제도를 권하기에는 어려움이 있다. 만약 소득세의 과세기반을 대폭 확대하고 세율을 낮추는 개혁을 할 경우에는 종합과세제도를 채택하는 것이 바람직하나, 현재의 체계를 유지할 경우에는 이자 및 배당소득에 대해서 낮은 세율로 원천징수하는 제도가 바람직할 것이다.

저축에 대한 자본세제의 형평성을 달성하기 위해서는 우선적으로 자본이득세제를 도입하는 것이 필요하다. 이는 종합과세의 대상으로 금융자본이득을 포함시키거나, 현재와 같이 이자 및 배당소득에 대해서처럼 원천징수함으로써 이를 수 있다.

우리나라에서는 금융시장의 안정성이 더 중요한 정책목표로 간주되고 있으므로 금융을 통한 자본이득세제에 대해서는 중요하게 취급하지 않을지 모른다.

3. 연금과세체계의 강화

우리나라에서 연금관련 세제에 대해서는 두 가지 측면을 고려해야 한다. 먼저 세 가지 형태(개인연금, 기업연금, 공적연금)의 연금간에 중립성을 확보해야 하며, 퇴직소득에 대한 유효세율을 높여야 한다. 이는 연금의 각출단계에서는 과세대상에서 제외하고 연금소득을 수령할 때 과세하는 체계로 전환하고, 퇴직소득에 대해서는 종합소득대상에 포함함으로써 이를 수 있다. 이러한 정책방향을 통해 우리나라는 세수를 증대할 수 있고 OECD 국가들과 같은 정책기조를 유지할 수 있다.

4. 세제는 토지이용의 효율성 제고를 위한 재산관련 세제개편

1990년대 이후 우리나라의 토지가격은 안정적이므로 재산관련세제의 기본정책 방향도 부동산 투기 방지보다는 세수 확보와 토지이용의 효율성을 높이는 쪽으로 전환해야 한다. 양도소득세의 경우에는 법정세율만을 올리는 것이 아니고 실효세율을 높여야 한다. 법정세율을 아무리 높인다고 해도 여러 가지 비과세 및 감면의 남용은 결과적으로 실효세율을 낮추게 되는 것이다. 비과세 및 감면에 대한 허점(loop-hole)은 조세체계를 복잡하게 하고 조세의 중립성과 형평성을 저해하므로 대

폭 철폐해야 한다. 또한 보유기간에 따른 차등 적용도 없애야 한다.

재산관련세제 개편은 거래단계의 세부담을 낮추고 보유단계의 세부담을 대폭 강화하는 방향으로 이루어져야 한다. 이를 위해 우선적으로 토지과표를 시장가격에 맞추어야 한다. 종합토지세율이 차등적용되는 종합합산대상 및 별도합산대상에 대한 구분을 철폐하여 주거 및 상업지역에 대해 중립적인 조세정책을 시행하여야 한다.

5. 소비관련 세제의 단순화와 목적세의 철폐

소비관련 세제를 단순화하기 위해 담배세 행정은 국세행정에서 담당하고, 특별소비세 및 교통세를 폐지하며, 환경관련 세제는 일반소비세로 전환할 필요가 있다.

목적세인 교육세와 농어촌특별세는 폐지하는 것이 바람직하며, 이 경우 지방정부의 재정구조에 커다란 변화를 가져오므로 이를 계기로 지방재정 개혁을 종합적으로 추진할 필요가 있다. 준조세는 가능한 한 빨리 폐지하고 경유에 대한 세제는 대폭 강화하여 가솔린과 세율구조를 맞출 필요가 있다.

6. 지방정부의 자치력 강화

현재 지방정부의 조세정책은 지방주민의 세부담은 적게 하면서 지출을 높이려는 비경제적인 논리를 바탕으로 이루어지고 있다. 지방정부의 조세정책은 경제원리에 맞게 지방정부에서 독자적으로 시행하도록 해야 한다. 정부간의 재원이전도 투명하게 이루어져야 하며 이는 조세체계의 간소화와 함께 개혁되어야 한다.

7. 납세순응도와 형평성 강화

현재 추진하고 있는 조세행정 개혁이 성공하기 위해서는 효율성과 형평성을 확보해야 한다. 먼저 신고서식을 간소화하고 납세자가 사용하기 쉬운 전자세정체계를 확립하고, 체납징수체계를 개선하며, 세무조사 대상자를 효율적으로 선정하는 것이 필요하다. 무엇보다도 공공부문 및 민간부문이 보유하고 있는 모든 과세관련 정보를 의무적으로 국세청에 전달하고 정보자동화를 이루어야 하며, 이를 바탕으

로 세무조사를 강화해야 한다.

자영자의 납세순응도를 대폭 높여야 한다. 현재 자영자의 세무조사 대상비율이 약 0.7%로 멕시코 1.2%, 스페인의 1.4%와 비교할 때도 너무 낮으므로 대폭 높여야 한다. 또한 불성실 납세자들에 대한 가산세율을 대폭 높일 필요가 있다.

상속 및 증여세의 순응도를 높이기 위해서 비영리단체에 기부함으로써 탈세하는 것을 막아야 한다. 이를 위해 기부행위에 대한 정확한 규정을 만들어야 하며 그 과정이 투명하도록 해야 한다.

<참고문헌>

Dalsgaard, Thomas, “The Tax System in Korea: More Fairness and Less Complexity Required”, Economic Department Working Papers No. 271, OECD, 2000.

2 일본의 세계개혁 방향

李章揆*

목 차

- I. 서론
- II. 현행 조세체계
- III. 세계개혁의 방향
- IV. 향후 전략
 - 참고문헌

* 본원 전문연구위원

I. 서론

일본이 사회복지체제를 확장하였던 1970년대는 일본경제의 고도 성장시기였으며 인구 구성면에서도 노령화의 문제가 현재처럼 심각하지는 않았다. 그러나 향후 일본사회는 노령화가 급속히 진전될 것으로 전망되고 있다. 주요 OECD 국가 중에서 부양비율(dependency ratio)이 가장 급속하게 높아질 것으로 예상됨에 따라 일본은 재정적자의 누적에도 불구하고 연금 및 의료비 지출 등 향후 사회복지부문에 서 정부지출수요가 추가적으로 발생할 것으로 전망되고 있다.

따라서 정부지출을 효율적으로 관리해야 한다는 것은 대단히 중요한 과제이며 또한 일본은 향후 세수 중립형보다는 세수 확대형 세제개혁을 심각하게 검토해야 할 것으로 전망된다. 이러한 세제개혁은 또한 경제행위에 대한 왜곡을 최소화하면서 공정성을 증진하는 방향으로 진행되어야 할 것이다. 본고는 일본경제가 상기의 당면문제를 해결하기 위하여 어떠한 방식으로 세제개혁을 추진하여야 하는가의 문제를 최근의 OECD 연구결과를 정리하여 간략하게 소개하도록 한다.

II. 현행 조세체계

역사적으로 일본의 조세체계는 점진적이지만 사실상 커다란 변화를 수용하여 왔다. 즉, 1940년대 말에 도입된 개인소득세는 포괄적 소득세체계였으나 이후 지출세 체계로 점차적으로 이행하여 현재는 양자의 혼합적인 형태라고 볼 수 있다. 한편 지난 10여년 동안의 일본의 세제개혁은 상당한 정도 경기변동 및 인구 구성의 변화에 따른 재정적 과제에 대한 정책적 대응이었다. 이같은 세제개혁에서 주요한 전략은 소득, 소비 및 재산에 대한 과세를 적절하게 배합하는 것이었다. 1988년의 부가가치세 도입 및 개인 및 법인소득의 세율 인하 등은 이 시기 세제개혁의 성과로 평가할 수 있다. 그러나 개인소득세의 세율이 상당히 축소되어 있으며, 최근의 많은 세제정책이 일시적으로만 운영되면서 구조조정이나 총수요관리의 시각에서 그다지 효과를 발휘하지 못하는 문제점도 노정하고 있다.

일본의 개인소득세 체계에서는 개인소득을 10가지 종류로 분류하여 상이한 실효세율을 적용하고 있다. 세율을 살펴보면 소득분포 최상위계층에 대한 한계세율은 미국과 대략 비슷하며 독일 및 프랑스보다는 다소 낮다. 퇴직소득과 자본소득은 다른 종류의 소득과 구분하여 낮은 세율로 분리과세하기 때문에 북유럽국가의 이중과세제도와 유사한 측면이 있다. 한편 광범위하게 소득공제를 허용하고 있기 때문에 개인소득세의 세율은 상당히 감소되어 있다.

일본은 최근 법인소득세율을 50%에서 41%로 인하하여 다른 주요 OECD 국가와의 법인세율 격차는 상당히 축소되었다. 배당소득에 대해서는 일본은 수정된 형태의 고전적 조세제도를 채택하고 있어 개인소득세에서 부분적으로 세액공제를 인정하고 있다.

부가가치세(소비세)는 대부분의 재화 및 서비스에 적용되고 있어서 다른 OECD 국가와 비교하면 과세면제품목이 거의 없다. 그러나 사업자면세점제를 시행하여 과세매상액 3천만엔 이하의 사업자에게는 면세하고 있으며(이는 다른 OECD 국가

에 비하여 상당히 높은 편임), 또한 영세사업자에게는 간이과세제도를 시행함으로써 부가가치세의 세율이 축소되는 결과를 초래하고 있다. 한편 부가가치세율은 5%(국세+지방세)로서 부가가치세를 부과하고 있는 OECD 국가 중에서 가장 낮다.

일본 조세체계의 주요 특징은 다음과 같다. 우선 세수의 구성을 살펴보면 일본은 전통적으로 자본(주로 재산 및 법인소득)에는 높게 과세하고, 소비에는 낮게 과세하여 왔다. 그러나 최근 법인세율을 인하하였고 또한 향후 사회보험각출금이 증가할 것이라고 예상한다면 이러한 경향은 점차 바뀌게 될 것이다. 개인소득세의 경우 법정세율은 상당히 높은 편이지만 총세수입에서 차지하는 비중은 그다지 높지 않다. 이것은 각종 소득공제를 인정하고 있는 것과 관련이 있다. 일본에서 소득공제는 대단히 관대하게 운영되어 전체 급여소득자의 15~20%는 개인소득세를 납부하고 있지 않다. 주요 OECD 국가 중에서 독일이 유일하게 일본보다 개인소득세 면세 수준이 높은 편이지만 독일에서는 사회보험각출금이 일본보다 훨씬 높기 때문에 저소득계층의 부담은 더 높다고 할 수 있다.

그러나 1980년 이후 세수입의 현저한 변화가 발생하기 시작하였다. 즉, 사회보험 각출금의 비중이 급격히 증가하게 됨에 따라 개인소득세 및 법인소득세의 비중이 감소하였다. 소비세의 비중은 1989년에 부가가치세의 도입에도 불구하고 비중이 높아지지 않았다. 상속세를 포함하여 재산세의 비중은 작지 않으며 특히 1980년 이후 거품에 의한 지가 상승으로 상속세를 나타내었다.

일본과 주요 OECD 국가와 실효세율을 비교하면 다음과 같다. 실효세율은 법정세율과 달리 세액공제 및 조세순응도(compliance)까지 포함하는 전체적인 효과를 반영하여 준다. 또한 「GDP 대비 세수」 비율에 비해 각종 세원에 대한 평균적인 조세부담을 측정하는 데 있어서 더욱 정확한 지표가 된다. 문제는 각종 상이한 조세에 따른 세원의 정의와 측정에 문제가 있다는 점이다. 최근 많은 연구들이 세수입자료와 국민소득계정자료를 이용하여 실효세율을 측정하려는 시도를 하고 있다. 그러나 이러한 총량통계자료는 자영업자 수입, 감가상각 비용, 이자소득, 법인부분의 손실처리 등을 취급하는 데 있어서 적합하지 않기 때문에 단지 과세의 실효수준을 보여주는 개략적인 지표라 할 수 있다. 한편 일반적으로 노동 및 소비에 대하여 실효세율을 측정하는 것이 방법론상 자본 및 법인에 대하여 실효세율을 측정하

는 것보다 훨씬 적합하다고 알려져 있다.

중전의 연구결과에 의하면 일본은 노동 및 소비에 대한 실효세율은 상당히 낮은 편에 속한다. 반면, 법인세의 경우 1993년을 기준으로 약 45%로서 미국의 35%보다 높다. 또한 GDP 대비 법인세 납부액은 주요 OECD 국가 중에서 룩셈부르크를 제외하고는 일본이 가장 높다. 그러나 1998~99년 법인세율 인하로 그 격차는 상당히 해소되었을 것으로 예상되고 있다. 개인소득세의 경우는 각종 공제제도에 의하여 평균세율은 낮은 편이라 할 수 있다. 연간소득 1,200만엔 이하의 납세자(전체 개인 납세자의 대략 95%에 해당)에 대해서는 사회보험각출금을 포함하여 평균세율은 20% 미만이다.

Ⅲ. 세제개혁의 방향

현재 일본은 세수 중립적이기보다는 세수 확충적인 세제개혁이 요청된다. 따라서 세제개혁을 통하여 충분한 세수입이 확보하여 노령화의 진전에 의한 향후 재정 지출수요에 대비하고 또한 재정적자를 감축하여야 한다. 그러나 동시에 세제개혁은 효율성과 공평성을 증진하는 방향으로 진행되어야 한다. 이같은 목표를 달성하기 위하여 가장 중요한 과제는 무엇보다도 세원 확대라 할 수 있다. 정치적 혹은 경제적 이해관계가 상충되기 때문에 용이하지는 않겠지만 세수를 확대해야 한다는 점에 대해서는 일본의 정치권 및 국민으로부터 대체적인 합의가 형성되어 있는 것으로 보여진다. 다만 남아 있는 문제는 세제개혁의 정책수단 및 시점에 대한 논의라 할 수 있다.

일반적으로 세제개혁의 성공적인 실행을 위해서는 세수인상의 부담을 사회각층에서 광범위하게 분담하는 정책이 요청된다. 다음 절에서는 세제개혁의 주요 내용을 구체적으로 살펴보도록 한다.

1. 세원의 확대

개인소득세의 구조 및 세율을 평가한다면 일본의 개인소득세는 다른 주요 OECD 국가와 비교하여 경제행위에 대한 왜곡 정도가 약하다. 그러나 각종 소득공제 및 세액공제를 인정하고 있기 때문에 수평적 공평성, 납세자간의 형평성, 세수 유발 측면에서 효과적이라 할 수 없다. 이것은 역설적으로 개인소득세제의 개혁을 통하여 세원 확충의 가능성이 높다는 것을 의미한다. 따라서 개인소득세의 개편을 통하여 인구의 노령화 비용을 상당부분 충당할 수 있으며 혹은 다른 재원이 마련된다면 개인소득세 세율인하도 가능할 것이다. 개인소득세의 세원을 확충하면서 소위 노동시장의 조세찌기(tax wedge) 상승을 억제하여 시장왜곡을 줄일 수 있다.

특히 배우자공제, 배우자특별공제 및 부양친족공제 등을 축소함으로써 이들의 노동시장 참여 유인을 제고할 수 있다. 다만 세원 확충은 대단히 민감한 문제이므로 신중한 접근이 요망된다.

한편 개인소득세의 각종 공제제도를 축소하는 작업은 자영업자에 대한 과세를 강화하지 못한다면 실행에 옮기기가 대단히 어려울 가능성이 있다. 자영업자는 소득의 일부를 자신 및 가족들에 대한 급여로 할당함으로써 세부담을 줄일 수 있다. 또한 소비의 일부를 사업비용으로 공제할 수도 있다. 세수 확대의 관점에서 보면 자영업자에 대한 실효세율이 낮다는 것보다는 급여소득자에게 수평적 불공평을 시정하기 위하여 공제를 인정함으로써 발생하는 간접적인 세수손실이 보다 중요한 문제이다. 따라서 자영업자에 대한 과세를 강화하든지 아니면 세원을 소득보다는 부가가치세로 이동하는 방안을 검토할 필요가 있다. 단, 급여소득자와 자영업자를 동등하게 과세하는 것은 대단히 어려운 일이며 대부분의 OECD 국가도 비슷한 문제를 가지고 있다.

2. 부가가치세율과 소득세율의 조정

다른 주요 OECD 국가와 비교하면 일본에서 부가가치세는 현재까지 비교적 잘 기능하였다고 할 수 있다. 부가가치세에 대한 순응도(compliance)는 간이과세제도 및 사업자면세점제도 도입에 의하여 다른 나라보다 높은 편이라 할 수 있다. 만약 세율을 인상하고도 부가가치세의 순응도가 유지된다면 세수증대 잠재력은 높다고 할 수 있다. 즉, 부가가치세율 1%포인트를 인상하면 GDP 0.5%포인트에 상당하는 세수증대를 기대할 수 있다. 물론 부가가치세율의 인상은 소득분배에 영향을 미치게 된다. 그러나 장기적인 관점에서 보면 부가가치세는 평생소득 및 세대간 소득에 대해서 사실상 비례세라 할 수 있다.

3. 저축에 대한 과세

공평성을 제고하려면 개인의 자본소득은 다른 형태의 소득과 균형을 맞추기 위하여 보다 더 높게 과세되어야 할 것이다. 가령 포괄적 소득세 체계에서 다른 통상

소득처럼 누진적으로 과세하는 방안을 생각할 수 있다. 자본소득을 분리과세하는 경우 주요 수혜계층은 소득분포상 최고 상위계층이다. 그러나 과세의 효율성 및 순응도를 고려할 때 현행 분리과세제도를 유지하여야 한다는 견해도 제기되고 있다. 왜냐하면 자본소득과세의 세율은 세율 변동에 특히 민감하며 자본시장의 개방이 진전되면서 이같은 경향이 더욱 심화되고 있기 때문이다. 다만 납세자번호제도를 도입하면 이같은 조세회피행위를 줄이는 데 도움이 될 것이다. 만약 법인소득 및 자영업자의 자본소득을 포함하여 모든 소득원천에 대한 세율을 재조정하여 이중적 소득과세(dual taxation)체제로써 분리과세를 정착시킬 수 있다면 각종 저축수단에 대한 과세의 중립성은 향상될 것이다.

연금저축에 대해서는 개선해야 할 점이 많다. 연금저축에 대한 과세는 연금각출금에 면세, 급부액에 과세하는 방안과 이와 반대의 경우가 있다. 현재까지 주요 OECD 국가는 급부액에 중점 과세하고 있다. 한편 일시불형 퇴직금의 과세문제와 연금소득을 일반급여소득에 비하여 우대할 것인가의 문제가 있다. 일본을 포함하여 오스트리아, 영국, 아일랜드에서는 일시불형 퇴직금을 연금소득보다 관대하게 과세하고 있다. 일본에서는 퇴직시 일시불형 퇴직금을 지급하는 것이 오랜 관행이었다. 그러나 일시불형 퇴직금과 퇴직연금과는 상호 대체적인 관계에 있기 때문에 과세상 어느 하나를 우대하여야 할 특별한 이유는 없다.

일본은 연금저축에 대하여 낮게 과세하는 국가의 하나이다. 따라서 여기에서 야기되는 수평적 불공평성 및 세대간 불균형을 감안할 때 연금저축에 대한 과세를 강화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 근로자의 퇴직시 상대적인 소득수준을 비교할 때 일본은 다른 OECD 국가에 비하여 양호한 편이라 할 수 있으므로 이들의 납세능력은 특별히 낮다고 할 수 없다. 그러나 연금급부금에 과세하는 것은 정치적으로 민감한 문제이기 때문에 신중한 접근이 요망된다. 연금제도에 대한 과세는 장기간에 걸쳐서 점진적으로 진행하여 특정 개인의 생활수준이 급격히 변동하는 것은 피해야 한다. 연금제도에 대한 과세는 퇴직금 및 연금소득에 대한 공제를 축소하는 것으로부터 시작하는 것이 바람직하다.

사적연금기금의 수입에 과세하는 것은 젊은 세대가 그 비용을 주로 부담하기 때문에 세대간 불균형을 축소하는 데 도움이 되지 못한다. 그러나 다만 저축수단간의

조세 중립성을 향상시키는 데는 기여할 수 있다. 기금수입에 과세한다면 기업이 추가적인 부담을 갖거나 아니면 확정급부형 연금구조를 이에 따라 변경하여야 한다. 연금계획은 장기에 걸친 저축행위이라고 볼 수 있기 때문에 저축의 실질가치를 보존할 수 있도록 실질수입에 대하여 과세되어야 한다. 또한 연금저축에 과세하는 경우 세수는 연간 GDP의 1% 미만에 머무를 것으로 전망되어 세수증대에 크게 기여하지는 못할 것으로 보여진다.

4. 장단기 기업구조 조정의 추진

일본은 최근 법인세율을 인하하여 다른 OECD 국가의 수준에 비슷하게 접근하게 되었으며 투자수단간의 조세 중립성도 향상되었다. 법인세율을 인하함으로써 신규 주식발행 및 사내유보에 대한 한계실효세율은 낮아진 반면 차입이자에 대한 한계실효세율은 인상되었다. 그럼에도 불구하고 현행 법인세제에서 일본기업은 여전히 차입에 의한 자본조달을 선호하고 있다. 이것은 일본의 비금융기업의 부채-주식 비율(debt-equity ratio)이 다른 주요 OECD 국가에 비하여 높다는 것에서 알 수 있다.

기업의 재무구조가 왜곡되어 자본배분이 얼마큼 비효율적이었는가를 수량적으로 나타내기는 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 장기에 있어서 조세제도는 기업의 재원조달에서 중립성을 유지하여야 한다. 따라서 다양한 형태의 자본소득에 대한 개인과세를 적정화하고 이자지급공제를 제한하며 법인세율 인하와 배당금 과세에서 완전한 세액공제제도(full imputation tax system)로 전환하는 등의 방안을 검토할 필요가 있다.

현재 상당한 자본 및 토지가 세제를 포함한 각종 요인에 의하여 비생산적인 용도로 동결되어 있기 때문에 단기적으로는 기업부문의 구조조정을 촉진하는 정책이 필요하다. 일본은 2002년까지 한시적으로 1999년 7월부터 결손금 이월을 5년에서 7년까지로 연장하였다. 또한 지주회사에 대하여 연결납세제도를 시행하는 것을 고려 중에 있다. 그러나 이같은 제도의 시행은 세수입의 감소라는 역효과를 감수할 수밖에 없다. 따라서 기업부문에 다시 활력을 불어넣어야 한다는 필요성과 세수감

소를 비교하여 신중히 결정되어야 할 것이다.

5. 토지 및 재산세

현행 일본의 부동산 세제 및 재산의 보유·양도 세제는 토지 및 재산가격에 심각한 왜곡을 초래하고 있다. 토지이용에 미치는 유해한 영향을 경감하기 위해서는 토지(특히 농토)에 대한 상속세는 다른 자산에 대한 과세와 유사하게 세원을 확대할 필요가 있다. 재산세 목적상 토지 및 재산의 평가액을 높이는 것 역시 지방재정의 관점에서는 바람직하다. 그러나 상속세에 의한 가격왜곡이 보다 더 심각한 문제를 야기하고 있다. 양도소득세는 토지의 투기적 단기거래를 방지하려는 의도에서 1980년대 말에 도입되었기 때문에 토지의 장기간 보유를 장려하는 효과를 가져왔다. 단, 1998년에 기업이 단기간 보유한 토지의 거래에 대해서는 추가적으로 부과되던 양도소득세를 폐지하였다. 토지에 대한 거품이 소멸된 현 시점에서 토지거래의 장단기에 따라 차별과세하는 제도는 재고될 필요가 있다.

6. 조세행정

주요 OECD 국가와 마찬가지로 일본 역시 자영업자(자작농을 포함)와 급여소득자의 과세 공평성 문제는 심각하다. 다만 이 문제에 대해서는 국가간의 비교가능한 자료를 입수하기가 대단히 어렵기 때문에 일본과 다른 국가를 비교하기가 용이하지 않다. 일본도 역시 실제소득과 신고소득과의 격차(tax gap)는 자영업자의 경우가 급여소득자보다 높다. 사업소득과 관련하여 1992년에는 청색신고 특별공제 제도를 도입하였으나 이같은 유인제도에도 불구하고 1980년대 이후 청색신고를 이용하는 납세자의 비중은 50% 수준으로 거의 증가하지 못하고 있다.

전반적으로 과소신고의 문제점은 농업부문의 비중 저하와 함께 최근에는 상당히 감소된 것으로 보여지고 있지만 조세행정의 효율성 및 수평적 공평성을 제고하기 위한 세제개혁의 여지는 많다. 조세행정의 측면에서 보면 일본은 납세자번호제도를 시행하고 있지 않는 5개 OECD 국가(일본, 스위스, 독일, 오스트리아 및 영국) 중의 하나이다. 납세자번호제도는 조세행정 측면에서 효과적인 과세수단으로 기능

할 수 있다. 만약 일본이 현행 세제에서 포괄적 소득세제로 전환한다면 납세자번호 제도는 세제의 효과적 운용에 필수불가결한 부분이 될 것이다. 일본은 최근 연금번호체계를 새로 도입함으로써 납세자번호제도를 도입하는데 보다 우호적인 환경을 갖게 되었다고 할 수 있다. 그러나 강조되어야 할 것은 납세자번호제도를 도입한다고 해서 조세행정의 효율성이 자동적으로 증대되는 것은 아니라는 것이다.

7. 지방재정

현재 시정촌세의 비중은 전체 지방세수 중에서 약 60%를 차지하고 있으며 대부분은 개인소득세 및 재산세에 크게 의존하고 있어 세원은 비교적 안정적이라 할 수 있다. 반면 도도부현세의 가장 큰 세목은 법인사업세로서 경기순환에 따라 민감하게 변동할 수밖에 없다. 최근 일부 도도부현의 재정적 어려움은 이러한 요인과도 관련이 있다. 경기안정화정책의 책임이 중앙정부에 있다고 한다면 지방정부의 세원은 비교적 안정적이어야 할 것이다. 일본 대장성은 최근 지방정부의 세원으로 특히 법인사업세 대신에 좀더 범위가 넓고 안정적인 세원을 모색하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이는 또한 적자기업과 법인세를 납부하고 있는 후자기업간의 공평성을 제고하는 데 기여할 것이다. 최근 통계에 의하면 일본의 기업의 60%가 적자기업이며 40%의 후자기업만이 법인세를 납부하고 있다.

지방세수의 안정적인 세원으로는 자본소득, 임금총액, 및 공장면적 등을 선택할 수 있다. 특히 관심을 받고 있는 대안으로는 기업수준에서의 부가가치 생산액(즉 급여총액, 이자지급액, 감가상가액, 지대 및 이윤의 합계)에 과세하는 것이다. 최근 1998년부터 이탈리아는 지방정부 수준에서 이같은 형태의 세제를 도입하였다. 한편 새로운 형태의 법인소득세를 도입하는 대신에 기존의 부가가치세제를 확대하는 것이 간편하다는 견해도 있는데 이는 지방정부의 자치권을 제한할 가능성이 있으며 지방정부의 행정서비스와 지방세간의 연결고리가 약해지는 문제가 있다. 따라서 지방정부 세원을 변경하는 문제는 지방재정조정제도의 운영과도 관련하여 신중한 검토가 선행되어야 한다.

IV. 향후 전략

세수 증대, 효율성 및 공평성의 향상을 위한 세제개혁에 대해서는 크게 두 가지 방안이 있다고 할 수 있다. 또한 포괄적 소득세제 혹은 자본소득 및 근로소득에 대한 이중적 과세제도 중에서 세제개혁의 방향을 선택할 수 있겠지만 두 경우 모두 부가가치세 비중의 대폭적인 상승, 사회보험 각출금의 인상 및 개인소득세 공제 축소 등이 포함되어야 할 것이다. 우선 포괄적 소득세제의 경우 다른 OECD 국가의 자본소득 과세와 유사한 수준을 유지하기 위하여 현행 한계세율 50%을 낮추어야 하며 세율 인하는 각종 소득세 공제를 감축으로 보충하여야 할 것이다. 포괄적 소득세제로의 전환할 경우 분배효과는 불확실하다. 고소득 계층은 한계세율의 인하의 혜택을 받게 되며 또한 공제 감축에 의해서도 혜택을 입게 될 것이다. 포괄적 소득세제는 수평적 공평을 향상시키게 될 것이지만 세원의 상실의 가능성도 있으며 세무행정의 변화를 수반하여야 한다. 반면 이중적 과세제도의 경우 기본적으로 현행 소득세제의 골격을 유지할 수 있고 모든 형태의 자본소득에 일률적으로 동일 세율을 적용할 수 있다. 이중적 과세제도의 경우 자본의 전세계적 이동이라는 환경 변화에 보다 신속적으로 대응할 수 있다는 장점이 있다.

한편 노령화사회로의 이행과 현행 재정적자의 상황하에서 세대간에 조세부담을 어떻게 배분하는가가 중요한 문제일 것이다. 젊은 세대는 재정적자를 줄일 수 있는 세금인상으로 혜택을 입게 될 것이다. 소비세의 인상 및 퇴직자에 대한 공제 감축 등은 세대간의 조세부담을 보다 균형적으로 분배하게 될 것이며 반면에 사회보험 각출금의 인상 및 연금저축에 대한 과세는 세대간 조세부담의 불균형을 수반할 것이다.

〈참고문헌〉

Dalsgaard, T. and M. Kawagoe, “The Tax System in Japan: A Need for Comprehensive Reform”, OECD Economic Department Working Papers No. 231, February 2000.

3 스위스의 조세개혁

李 章 揆*

목 차

- I. 서 론
- II. 조세개혁의 배경
- III. 조세개혁의 주요 내용
 - 참고문헌

* 본원 전문연구위원

I. 서론

스위스는 고도로 분권화된 연방제와 직접민주주의제를 광범위하게 사용하는 독특한 정치체제를 가지고 있다. 따라서 이러한 환경하에서 스위스의 조세체계도 발전되어 왔다고 할 수 있다. 그러나 연방제하에서는 정부간 세수분배 문제로 인하여 조세개혁을 원활히 수행하는 것이 용이하지 않은 않다. 또한 정부간의 합의가 이루어져도 국민투표에서 최종 승인을 받는 것이 어려울 수도 있다. 예를 들면 스위스의 연방정부는 1977년부터 부가가치세(VAT)를 도입하고자 하였으나 1995년에 실시한 네 번째 국민투표에서야 비로소 부가가치세를 시행할 수 있었다. 이같이 스위스는 최근까지 포괄적인 조세개혁을 시행하지 못하고 있다.

스위스 헌법에 의하면 연방정부의 소득세 및 부가가치세 징세권은 2006년에 시효가 만료되고 그 이전에 국민투표에 의하여 재승인을 받도록 되어 있어 조세개혁의 새로운 기회로도 볼 수 있다.

본고에서는 스위스 조세개혁에 관한 OECD의 최근의 연구를 정리하여 소개하도록 한다.

II. 조세개혁의 배경

우선 조세개혁의 방향을 모색하기 위하여 스위스 조세체계에 영향을 줄 수 있는 제반 배경에 대하여 간략하게 기술하면 다음과 같다.

스위스는 연방제 국가로서 26개의 칸톤(canton)으로 구성되어 있으며 스위스 헌법에 의하면 연방정부에 명시적으로 위임되지 않은 경우 모든 책임은 칸톤정부가 가지도록 되어 있다. 조세에 관해서는 간접세의 징세권은 연방정부가 보유하지만 대부분의 직접세의 징세권은 칸톤정부가 가지고 있다. 또한 시정부는 칸톤정부가 부과하는 직접세의 부가세(附加稅) 형태로 과세하고 있다. 따라서 연방정부의 세 수입 비중은 27%로 OECD 국가 중에서 가장 낮은 편으로 분권화된 연방제의 성격이 스위스의 조세체계에 반영된 결과이다.

한편 스위스에서는 칸톤정부간의 조세경쟁에 대해서 부정적이기보다는 긍정적으로 받아들여지고 있어서 칸톤행정구역간의 세원 이동이 대단히 미약한 편이다. 소득세·재산세의 징세권을 하급정부가 주로 가지고 있기 때문에 칸톤정부간의 실효 조세부담이 상당한 차이가 있으며 이같은 조세구조는 커다란 변동없이 유지되어 왔다.

스위스의 연방제하에서는 정부단위가 소규모이기 때문에 지역간의 누출효과(spillovers)가 구조적으로 재정문제를 야기하고 있다. 최소한 부분적으로는 대도시 정부는 타지역 주민들에게도 그들이 제공하는 서비스에 대하여 적합한 보상을 받지 못하고 있다. 최근에는 연방정부의 세원 확대, 직접세 세원 조정 등과 같이 중앙집권화 경향이 미약하지만 나타나고 있다.

그리고 스위스는 OECD 국가 중에서 가장 광범위하게 직접민주주의 방식을 운영하고 있는 국가인바, 스위스의 조세체계를 형성하는 데 중요한 영향을 미치고 있다. 예를 들면 연방정부가 부과하는 부가가치세 및 직접세의 세율을 변경하기 위해서는 국민투표를 반드시 통과해야만 한다. 1990년대에는 매년 평균 3차례의 국민투표가 실시되었는데 재정문제와 직간접으로 관련된 이슈가 여러 차례 국민투

표 대상이 되었다. 국민투표에서 승인이 되어야만 해당 법령을 개정할 수가 있다.

스위스의 정부지출 규모는 1980년대 초반부터 사회복지지출의 증가로 인하여 증가하는 추세이나 1996년에는 GDP의 34%로 OECD 평균(38%)보다 약간 낮으며, EU 국가 평균(45%)보다는 상당히 낮은 편이다. 이처럼 스위스의 정부지출 규모가 그다지 높지 않은 것은 사회보장제도의 둘째 축(second pillar)이 적립방식(funded system)을 채용하고 있기 때문이다. 적립방식에 의존하고 있기 때문에 사회보험의 각출금은 사실상 조세보다는 저축의 성격을 가진다(이것은 OECD Revenue Statistics 혹은 SNA에서 私的적립방식에 대한 각출금이 강제적인 경우에도 사회보장제로 분류하지 않는 이유 중의 하나이다). 이 같은 적립방식의 장점은 연금소득을 준비하는 데 있어서 조세체계에 의존함으로써 불필요한 경제행위의 왜곡을 방지할 수 있을 뿐만 아니라 연금제의 둘째 축을 적립방식으로 수용함으로써 부과방식(pay-as-you-go)에 비하여 정부재정부담을 줄일 수가 있다는 것이다. 반면, 연금제도를 통한 저축에 대한 조세지출 수준이 지나치게 크게 되면, 조세 효율성 측면에서 문제가 발생할 수도 있게 된다.

Ⅲ. 조세개혁의 주요 내용

널리 알려진 바와 같이 조세체계는 효율성과 공평성 측면에서 분석되어야 한다. 효율성은 조세로 인한 경제행위의 왜곡을 최소화하는 것을 의미하며 또한 행정비용 및 순응비용의 최소화를 의미한다. 그리고 공평성은 일반적으로 응능과세를 의미하며 가장 광범위하게 인정되는 척도는 포괄적 소득이라 할 수 있다. 효율성과 공평성은 때로는 대체관계에 있기도 하며 어떤 경우에는 조세개혁으로 효율성 및 공평성 모두를 증진시킬 수도 있다.

그러나 스위스는 연방제 및 직접민주주의제를 중심으로 하는 정치체제로 인하여 효율성 및 공평성을 제고하기 위한 조세개혁을 시행하기가 용이하지 않은 않다. 이와 같은 제약하에서 스위스 조세개혁의 방향을 몇 가지 측면을 중심으로 간략하게 살펴보도록 한다.

1. 저축에 대한 조세혜택

스위스에서는 연금 및 보험 형태의 저축에 대하여 조세혜택을 부여하고 있는데 이는 표준적인 포괄적 소득세제와 비교하면 상당히 높은 수준이다. 따라서 현행 세제하에서 이같은 형태의 장기저축에 대하여 조세정책상 상당한 경제적 유인을 제공하고 있다고 볼 수 있다. 소득과 연계하는 적립방식의 연금제도는 1985년부터 강제적으로 시행하였음에도 불구하고 스위스의 연금관련 자산총액은 1996년 기준으로 GDP의 약 75%에 이르고 있어 다른 국가와 비교하여 볼 때 상당히 높은 편이다. 보험회사의 자산 역시 1996년 GDP의 약 61%로서 역시 높은 수준이다. 따라서 연금 및 보험회사의 총자산은 GDP의 136%로서 OECD 국가 중에서 가장 높은 수준이다. 상기 조세유인정책이 이러한 장기저축 행태에 일조한 것으로 평가되고 있다.

반면에 주택소유 및 연금·보험 이외 다른 형태의 장기저축의 규모는 다른 국가와 비교하여 볼 때 매우 낮은 수준으로 스위스에서는 연금 및 보험 형태의 장기저축이 다른 나라에 비하여 적극적으로 선호되고 있다.

그러나 연금 및 보험 형태의 저축에 조세상 혜택을 부여하는 것은 두 가지 측면에서 문제가 야기된다.

첫 번째로 효율성의 문제이다. 이들 기관을 다른 금융중개기관과 차별함으로써 경제적 효율성을 감소시켜 연금 및 보험회사의 시장점유율을 다른 효율적인 중개기관보다도 높이는 문제가 발생한다. 그리고 수익률과 위험도에 따라 저축을 분배하는 데에도 추가적으로 비효율성이 발생한다. 일반적으로 장기성 저축은 고수익·고위험의 주식에 대한 투자 비중은 낮은 반면 단기성 저축은 주식에 대한 투자 비중이 상대적으로 높은 편이다. 연금 및 보험 형태의 저축은 규모가 다른 형태의 저축에 비하여 크기 때문에 비효율성의 문제는 더욱 심각해진다.

또한 이러한 조세정책으로 인한 진입장벽으로 경쟁에 의하여 소멸되지 않는 지대(economic rent)를 발생시킨다. 저축자는 조세혜택이 적용되지 않기 때문에 비거주자 연금 및 보험회사에 저축을 변경하기 어렵다. 또한 금융기관들도 스위스에 고정사업장을 설립하는 데 비용이 소요된다. 따라서 연금 및 보험회사는 높은 수수료를 부과하면서도 다른 금융중개기관과의 경쟁이 가능하다. 이들 회사들은 경제적 지대를 유지하고자 하겠지만 국가경제의 관점에서는 결코 생산적이라고 할 수 없다.

그리고 두 번째로 공평성의 문제이다. 즉 포괄적 소득의 규모는 동일하더라도 다른 형태로 저축을 가지고 있으면 더 많은 조세가 부과되기 때문에 수평적 공평성의 문제가 발생한다. 또한 포괄적 소득의 수준은 낮더라도 주로 다른 형태의 저축에서 소득이 발생된다고 한다면 오히려 더 많은 세액이 부과될 수도 있다. 따라서 조세체계의 누진성이 손상될 가능성이 있다.

스위스에서는 최근 Behnisch 위원회를 구성하여 이 같은 저축형태에 대한 세제상의 제반문제들을 검토하였다. 위원회는 소득과 관련된 연금 각출금의 규모를 제한하고 각출금은 소득공제를 받는 대신에 이와 관련된 연금 급부액을 과세대상에 포함할 것을 제안하였다. 그러나 스위스 의회는 이 제안을 부결하였고 위에서 언급

된 저축 형태에 대한 과세체제는 지속되고 있다.

따라서 스위스의 조세개혁에서는 연금 및 보험 형태의 저축에 조세상 혜택을 부여하는 것을 중단하는 것이 포함되어야 할 것으로 보인다. 이렇게 함으로써 조세체제의 효율성을 제고하고 경제적 지대를 축소할 수 있을 것이다.

2. 가구별 이자비용 소득공제

5개 칸톤을 제외한 지역에서는 가구별로 이자비용에 대해서 무제한적인 소득공제를 허용하고 있다. 만약 모든 형태의 자산에서 발생한 소득에 대하여 과세된다면 이는 포괄적 소득세제와 부합하는 것이다. 그러나 스위스에서는 모든 자산에서 발생한 소득에 대하여 과세하는 것은 아니다. 우선 보험회사가 보유하고 있는 자산에 대해서는 과세되지 않는다. 따라서 차입을 통하여 이러한 자산을 취득한다면 이자비용은 소득공제를 받게 되어 세부담을 축소할 수 있다. 그러나 최근에 스위스 법원은 이 방면에서의 탈세행위에 대한 규정을 두어 이에 해당하면 소득공제 혜택을 인정하지 않고 있다.

또한 Behnisch 위원회는 이자비용 공제의 상한선을 설정할 것을 권고하였고 Geneva에서는 이를 받아들였다. 연방정부는 자본소득 신고액보다 2만스위스프랑(SF)이 높은 액수를 상한선으로 제안하였으나 최종적으로 의회에서 5만스위스프랑으로 결정되었다.

비과세소득을 발생하는 자산에 투자하는 것이 가능할 경우 자본소득 신고액을 초과하는 이자비용의 공제를 허용해서는 안 된다. 그러나 신용차입을 통하여 비과세 자본이득을 발생시키는 자산을 매입하는 것은 현실적으로 제한되어 있다. 관행 및 법규정에 의하여 자본이득은 사업소득으로 과세되며, 부동산에서 발생하는 자본이득은 칸톤 및 시정부 단계에서 과세되고 있다.

3. 소유자 거주주택에 대한 과세

스위스에서는 소유자 거주주택과 임대자 거주주택은 동일하게 취급하여 과세하

고 있다. 이것은 비용을 공제 후에 귀속임대료를 완전히 과세한다는 것을 의미한다. 실제로 귀속임대료는 시장임대료보다는 낮은 수준으로 현재 10개 칸톤에서 귀속임대료는 시장임대료의 70% 미만이며 4개의 칸톤에서는 60% 미만이다. 이들 지역에서는 임대거주자에게 공제혜택을 제공하여 공평성을 제고하고 있다. 다른 지역에서의 귀속임대료는 대략 70~90% 수준이다.

귀속임대료에 대한 과세의 주요 문제는 과도하게 비용을 신고하는 것이다. 주택 소유자가 과도하게 비용을 신고하는 것은 그들이 과도한 수준으로 부동산 모기지를 가지고 대신에 생명보험에 투자하려는 유인을 가지고 있기 때문이다. 이렇게 되면 소득공제가 되는 비용이 늘어난다. 그밖에도 유지비용 신고를 늘릴 수 있다. 따라서 연금 및 보험 형태의 장기저축에 대한 조세상의 혜택을 축소할 다음에 귀속임대료를 시장가치에 근접하도록 인상하는 방안이 강력하게 검토되어야 할 것이다. 그러나 연금 및 보험 형태의 장기저축에 대한 세제혜택을 유지한다고 한다면 거주자의 주택소유에 대한 현행 세제상의 혜택을 축소하는 것이 오히려 역효과를 가져올 수도 있다.

4. 개인에 대한 재산세 폐지

칸톤 및 시정부는 조세조화법(Law on Tax Harmonisation)에 의하여 개인의 순재산에 대하여 과세하고 있다. 대부분의 OECD 국가에서는 부과하고 있지 않는 세제로서 스위스가 자본소득에 대한 과세비중이 높은 이유 중의 하나이다. 개인에 대한 순재산세는 세원에 포함되어 있는 재산으로부터 발생한 자본소득에 대한 부가세의 성격을 가지고 있다. 만약 포괄적 소득액은 동일하더라도 재산세가 면제되는 형태의 자산을 보유하면 납세액을 줄일 수 있다. 스위스에서는 연방정부 차원에서는 개인에 대한 순재산세가 폐지되었으며 또한 최근에 독일, 오스트리아 및 덴마크에서 폐지한 것처럼 칸톤 및 시정부에서도 순재산세를 폐지하는 것을 검토하여야 할 것이다. 또한 Behnisch 위원회에서 제시한 바와 같이 개인에 대한 자본이득세를 순조롭게 도입하기 위해서 순재산세를 폐지하는 것이 바람직할 것이다.

5. 법인세율의 조정

스위스 조세제도의 특징은 캔톤 및 시정부에서 부과하는 법인세 및 법인재산세의 세율구조가 누진적이라는 점이다. 다른 OECD 국가들은 법인세에 누진세율을 적용하고 있지 않으며 단지 핀란드, 멕시코 및 아이슬란드는 법인에 대해 순재산세를 부과하고 있다. 이같은 누진구조는 기업이 위험에 대한 선호를 단념하게 하는 효과가 있다. 만약 기업이 높은 수익률을 올리면 (손실의 차기이월에 의하여 다소간 완화될 가능성은 있지만) 고율의 법인세가 부과되며 기업이 손실을 입은 경우에도 순재산세를 납부하여야 한다. 이같은 제도는 기존 기업에 비하여 위험도가 높은 경향이 있는 신생 기업에게 특히 불리하게 작용할 수 있다. 또한 스위스는 배당에 대한 법인세 및 개인소득세에서의 이중과세에 대해 공제가 허용되지 않고 있어 조세 공평성에 문제를 야기시키고 있다.

따라서 법인세율 구조를 단일세율로 대체하고, 배당에 대한 이중과세에 대하여 공제를 허용하는 것이 보다 공평하고 효율성을 높일 수 있는 방안이 될 것이다. 이것은 또한 법인세제를 다른 OECD 국가의 관행에 접근하는 방안이기도 하다. 최근 스위스의 연방정부는 세수의 변동을 야기하지 않는 수준으로 법인세율을 단일화하는 방안을 제시하고 있으나 상당한 조세저항에 부딪치고 있는 실정이다.

6. 환경세

스위스는 환경보호 방면에서 양호한 성과를 거두고 있지만 직접적인 규제에 주로 의존하여 왔다. 다른 국가와 마찬가지로 환경보호 측면에서 여러 정책적 목표는 경제적 수단(economic instruments)에 의존하는 것이 비용이 훨씬 적게 들이고 정책목표를 달성할 수 있다는 것을 스위스 정책당국도 인식하고 있다. 그래서 1998년에 비로소 연방정부는 최초의 순수한 의미의 환경세를 고황 성분을 함유한 경유에 대하여 도입하였다.

한편 환경세 세수 가운데 일부는 역진성에 대한 보상의 의미와 모든 사람들에 혜택을 돌려준다는 의미에서 일시불로 의료보험료에 대한 보조금으로 사용되고 있

다. 이러한 정책의 문제점은 환경세의 도입으로 경제적 선택행위에 대한 왜곡을 완화하여 효율성의 향상을 기대할 수 없는 것이다. 즉 일시불의 보조금 지급은 사실상 부(負)의 인두세에 해당한다.

또한 일부 캐튼 및 시정부에서 폐기물에 대한 환경세와 같이 특정 환경세를 부과하고 있다. 환경관련세의 세수는 대략 GDP의 2% 수준으로 OECD 평균보다 다소 낮은 편이다. 다른 국가와 마찬가지로 환경관련세는 주로 운송에 사용되는 에너지에 부과되는 조세로서 도로이용 및 교통혼잡 해소의 다른 정책적 목표로도 사용되고 있다.

1998년에 연방정부는 환경세를 도입하고 환경세 세수 중에서 매년 20~30억스위스프랑을 사회보장제도의 각출금을 축소하는 데 이용하자는 새로운 환경세 개혁방안을 제시하였다. 이 방안은 2001년 연방의회에서 제출될 예정이다. 그러나 CO₂ 배출을 줄이기 위하여 도입하는 환경세는 의회와 연방정부간의 조정이 되지 않아서 아직 의회를 통과하지 못한 상태이다.

환경보호를 위하여 환경세를 도입하는 것은 환경유해물질 배출을 줄이고 환경규제에 의한 비용을 축소함으로써 경제 효율성을 증진하는 데 기여할 수 있다. 이같은 긍정적인 효과를 현실화시키기 위해서 유의할 점은 다음과 같다. 우선 대규모 공해배출자 및 재활용 불가 자원을 집중적으로 사용하는 사용자를 특별히 예외적으로 취급해서는 안 된다. 이같은 특별취급은 특정 산업의 국제경쟁력을 보호한다는 명목으로 허용되는 경우가 많다.

그러나 공해물질의 수입에 과세하는 것은 가능하다. GATT의 XX조항에 의하면 WTO 회원국은 국내 및 해외기업에 대해 차별을 하지 않고 투명한 절차에 의하여 시행할 경우에는, 비차별적 교역정책 및 교역을 제한하지 않는다는 회원국의 일반의무에 우선하여 국가별로 환경보호 목표를 설정하는 것을 허용하고 있다.

한편 환경세 세수입을 환경보호를 위한 목적으로만 사용한다는 조건을 붙이는 것은 바람직하지 않으며 환경세 세수는 가장 비효율성이거나 혹은 불공평한 조세를 축소하는 데 이용되는 것이 이상적이다. 사회보장세가 만드시 이 경우에 해당되는 것은 아니겠지만, 그럼에도 불구하고 연방 연료세 세수입을 사회보장세 축소에 사용하는 것은 소위 이중효과(double-dividend)의 의미에서 수용할 수 있다. 그러

나 최근까지 OECD 국가의 실증적 분석에 의하면 double dividend의 수준은 크지 않은 것으로 알려져 있다.

7. 국제조세

스위스의 해외투자 관련 조세제도는 몇 가지 문제점을 내포하고 있다. 스위스 은행이 고객을 대신하여 자본소득에 원천과세가 부과되지 않는 해외지역에 (신탁) 투자를 하는 경우 고객(또한 국내거주 납세자)은 이러한 소득에 대한 과세를 회피할 가능성이 있다. 납세자가 해외에 직접 투자하는 경우는 다르지만 스위스 은행의 오랜 전통인 은행의 엄격한 비밀유지 관행(Swiss Bank Secrecy)으로 인하여 범죄행위가 아닌 한에는 거주국가에서 해당 자본소득을 적절하게 과세하는 것이 힘들게 된다. 스위스 국내에서 발생한 자본소득에 대해서만 원천과세(35%)가 부과되고 있기 때문에 조세회피를 효과적으로 방지할 수 있는지에 대한 우려의 목소리가 높다. 이 문제에 관해서는 스위스를 포함한 OECD 회원국들이 2002년 말까지 각국의 법규 및 관행에 대하여 검토할 예정이다.

〈참고문헌〉

- Carey, D., K. Gordon and P. Thalmann, “Tax Reform in Switzerland”,
OECD Economics Department Working Papers, No. 222, 1999.
OECD, *Economic Survey of Switzerland*, December 2000.

4 뉴질랜드 세제에 대한 OECD 평가

鄭在皓*

목 차

- I. 서론
- II. 경제여건의 변화에 따른
조세정책의 개편
- III. 조세개혁의 긍정적인 측면
- IV. 조세개혁의 부정적인 측면
- V. 중립성과 효율성의 제고
 - 참고문헌

* 본원 전문연구위원

I. 서론

뉴질랜드는 1980년대 중반에 시행한 대대적인 세제개혁을 통해 OECD 국가 중에서 가장 넓은 과세기반과 공평하면서도 효율적인 조세체제를 갖추고 있는 국가로 평가받고 있다. 그러나 다른 OECD 국가들과 마찬가지로 뉴질랜드에서도 시간이 흐를수록 인구의 고령화와 경제여건이 변화됨으로써 조세체제의 개혁에 대한 논의가 대두되고 있다. 뉴질랜드의 조세체제는 다른 OECD 국가들에 비해 조세와 관련된 경제적 왜곡과 불평등이 미미하기 때문에 대대적인 세제개혁은 필요하지 않으므로 뉴질랜드 정부는 현재 기본적인 조세체제는 유지하면서 앞서 언급한 경제여건 변화에 어떻게 대응할 것인가에 개혁의 초점을 맞추고 있다.

뉴질랜드의 조세부담은 유럽국가들보다는 낮은 편이나 주요 무역상대국인 호주, 미국, 일본보다는 높다. 최근 뉴질랜드 정부는 전반적인 조세체제에 대한 검토를 실시할 예정이라고 발표하였다. 본고에서는 이러한 뉴질랜드에서 논의되고 있는 세제개혁과 관련하여 최근 OECD에서 발표된 연구결과를 중심으로 간략하게 요약하여 소개하도록 한다.

II. 경제여건의 변화에 따른 조세정책의 개편

1. 대외적인 변화

조세제도는 경제가 대외적으로 많이 개방될수록 대외적인 여건에 잘 대응할 수 있는 체계를 갖추어야 한다. 예를 들어 조세제도는 뉴질랜드에 투자하여 사업을 하는 외국인들이 높은 수익을 얻도록 도와주면서 한편으로 국내적인 세원도 보호할 필요가 있다. 자본과 고부가가치를 창출할 수 있는 기술자의 역할 분담이 커지고 이들의 해외 이동이 빈번한 상황에서 뉴질랜드의 세제도 이에 잘 적응하도록 개편되어야 한다.

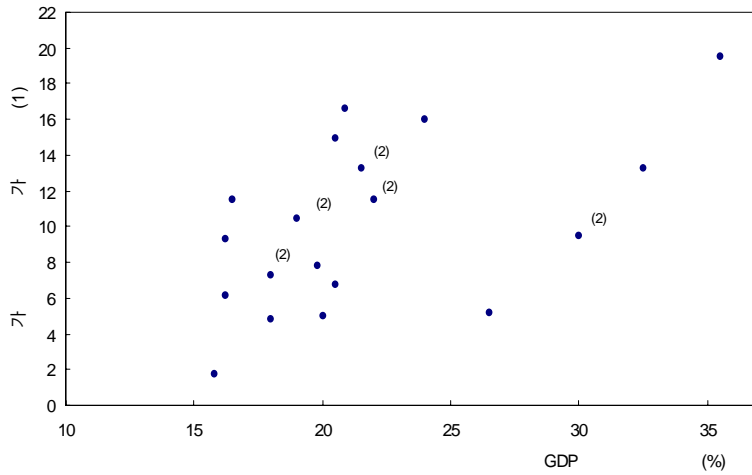
2. 낮은 가계저축률

뉴질랜드의 저축률은 대부분의 OECD 국가들에 비해 매우 낮은 편이다. 이와 같은 낮은 저축률로 인해 경상수지가 만성적인 적자를 보이고 있다.

그렇다면 현행 뉴질랜드의 조세제도가 국민들로 하여금 저축을 증가시키도록 유도하고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 이에 대한 답은 부정적이다. 이론적인 연구뿐 아니라 실증적인 연구에서도 뉴질랜드의 조세제도가 가계저축률을 증가시키는 데 효과적이라는 결론은 얻지 못했다.

가계저축이 낮은 원인들 중 하나로 정부에서 광범위하게 제공하고 있는 사회복지관련 편익과 서비스를 들 수 있다. 정부에서 교육, 실업, 노후생활 등과 관련하여 충분한 편익을 제공하기 때문에 가계들이 독자적으로 이를 준비하기 위해 저축할 필요성을 못 느끼고 있다. 이와 함께 개인연금저축과 장기저축과 관련된 과세특혜 폐지, 후한 연금지급 등은 뉴질랜드의 연금관련 저축과 장기저축이 다른 OECD 국가들에 비해 활성화되지 못하게 만들었다. 또한 뉴질랜드의 조세제도는 주택에

[그림 4-1] OECD 국가들의 저축률(1990~98)



주 : 1. 가계저축률에 대해 각국은 상이한 정의를 사용하고 있음.

2. 독일 1991~98년, 포르투갈·스페인 1995~98년, 스웨덴 1993~98년, 스위스 1990~97년 자료사용.

자료 : OECD and OECD National Accounts.

대한 과도한 저축(oversaving)을 유도하며 생산적 자산에 대해서는 낮은 저축(undersaving)을 유도하여 뉴질랜드의 장기적인 성장잠재력을 줄이고 있다.

- 가처분소득 대비 가계저축률(1)
- 가처분소득 대비 가계저축률(1)
- GDP 대비 국내저축률(%)
- GDP 대비 국내저축률(%)
- 가처분소득 대비 가계저축률(1)

포르투갈(2) 포르투갈(2)

Ⅲ. 조세개혁의 긍정적인 측면

1. 왜곡이 적은 소비세와 재산세

총 조세수입의 50% 이상이 소득세로부터 조성되고 있는데 이는 OECD국가의 평균 35%보다 훨씬 높은 비중이며 소비세의 비중은 총 조세수입의 1/3 이상으로 OECD 평균보다 약간 높은 편이다. 1986년에 도입된 부가가치세(Value Added Tax)는 조세부담 비중을 소득세에서 소비세로 이동시켰다. 재산관련 조세의 비중은 OECD국가들과 비슷하며 그 내용을 살펴보면 거래관련세보다 보유관련세제의 비중이 상대적으로 크다. 이는 재산관련세제가 토지의 효율적 이용을 심각하게 저해하고 있지는 않음을 의미한다.

2. 적절한 한계세율과 광범위한 조세기반

한계세율은 전반적으로 적절한 것으로 나타나고 있으나, 세액공제와 복지편익의 경감 등의 상호작용으로 인하여 특정 소득그룹과 가족 형태에 따라 높은 한계세율이 나타나기도 한다. ‘저소득 환급’이라는 특별한 세액 공제는 1988년에 낮은 급여 소득자의 평균 세금부담을 경감하기 위해 도입되었으며, 이러한 저소득 환급으로 인해 저소득자의 한계세율이 감소하게 되었다.

뉴질랜드 정부는 사회보장 관련 재정 확보 및 분배 측면을 고려하여 최근 개인소득에 대한 최고 한계세율을 39%로 인상하였다. 이와 같은 최고 한계세율의 인상은 그동안 견지해 온 개인과 법인의 한계세율을 일치시킨다는 원칙을 깨는 것을 의미한다. 그러나 다만 적은 수의 납세자만이 새로운 최고 한계세율의 영향을 받기 때문에 전반적으로 경제에 미치는 영향은 미미할 것으로 예상된다.

한편 개인소득에 대해서는 폭넓은 과세기반을 갖추고 있다. 33%의 단일 법정

법인세율은 OECD 국가들 중 중간 정도로 OECD 평균 36%보다 약간 낮다. 최근 법인세 수입은 GDP 대비 약 4%(OECD 평균은 3.3%임)로 법인세 과세기반이 OECD 국가 평균 수준보다 폭넓게 분포되어 있다. 지주회사 내의 손실 이월과 정리에 대한 규칙은 일반적으로 대부분의 다른 OECD 국가들보다 제한이 적은 편이다. 이러한 규칙은 기업이 수익을 내는 데에는 부정적인 결과를 가져올지 모르지만, 기업에게 구조조정을 위한 유연성과 더 낮은 순응비용을 제공하게 된다는 장점도 가지고 있다.

뉴질랜드의 부가가치세는 10%의 단일세율로 1986년에 도입되었으며, 그후 1989년에 12.5%로 상승하였다. 이러한 부가가치세율은 유럽보다는 낮지만, 호주(10%)를 비롯한 아시아 국가들(일본과 한국 등)보다는 높다. 뉴질랜드의 부가가치세는 다른 OECD 국가에 비해 높은 효율성을 가지고 있으며 부가가치세가 면제되는 수준은 다른 국가들보다 낮다. 다른 OECD 국가와 마찬가지로 뉴질랜드 역시 담배, 주류, 휘발유와 같은 상품에 대해 관세와 소비세를 부과하지만 그 액수는 전체 세수의 작은 부분을 차지한다. 관세는 2.5% 정도로 OECD 국가들의 평균 총 조세비중 1.4%보다 높은 편이다.

환경세(연료와 도로사용자 요금에 대한 과세)는 OECD 평균보다 낮으며, 환경세 수입은 총 조세수입의 5% 미만을 차지한다. 주목할 만한 점은 디젤 연료에 부과되는 세금이 무연 휘발유보다 매우 낮다는 것이다(OECD에서 가장 낮음). 이는 연료에 대한 세금은 환경보다는 오히려 세수에 목적을 두고 있는 것임을 보여준다.

3. 연금 저축과 특별급여에 대한 제한적인 세금 특혜

다른 OECD국가들과는 달리 뉴질랜드는 개인의 연금에 세제혜택을 줌으로써 보조해 주지 않는다. 연기금의 수익(benefit)은 비과세인 반면 현재 지불하는 보험료에 대해서는 과세된다(TTE 과세 방법). 대조적으로 대부분의 OECD국가들은 연금 수익에 과세하는 반면 보험료에 대해서는 소득공제 등의 혜택을 주고 있다(EET 과세 방법). 개인 연기금의 현재 수입에 대해 법인세율 33%가 과세되기 때문에 낮은 한계세율의 개인 납세자들은 중과세(일반적인 저축과 비교하여)된다. 최근

<표 4-1> OECD 국가들의 연료세 비율(1999)

(단위 : %)

	무연 휘발유 ¹⁾	디젤 ²⁾	디젤/휘발유 과세 비율
호 주	55 ³⁾	n.a.	n.a.
오스트리아	68	55	81
벨기에	74	56	76
캐나다	48 ⁴⁾	39	81
체코공화국	63	50	79
덴마크	72	36	50
핀란드	74	54	73
프랑스	79	67	85
독 일	74	62	84
그리스	63	57	90
헝가리	67	65	97
아일랜드	68	56	82
이탈리아	73	64	88
일 본	n.a.	56	n.a.
룩셈부르크	64	54	84
네덜란드	73	58	79
뉴질랜드	50	1	2
노르웨이	75	59	79
폴란드	63	49	78
포르투갈	68	60	88
스페인	67	56	84
스웨덴	73	50	68
스위스	69	76	110
터 키	71	64	90
영 국	82	78	95
미 국	28	n.a.	n.a.
상위 국가들의 단순 평균	64	51	70

주 : 1) 옥탄가 95 RON.

2) 상업용

3) 1995.

4) 1994.

자료 : IEA, *Energy Prices and Taxes*, first quarter 2000 and OECD calculations.

개인소득세 최고세율을 39%로 인상함과 함께 증과세되고 있는 납세 계층에게 보조금을 지급하고 있다. 뉴질랜드는 대부분의 다른 OECD 국가보다 특별급여

(fringe benefit)에 많은 포괄적인 과세를 적용한다. 특별급여세는 가장 높은 한계세율로 부과되기 때문에 한계세율이 최고세율 바로 아래에 있는 피고용인에게 중과세된다는 문제점이 발생한다. 또한 최근 최고 개인세율을 인상함으로써 특별급여의 세율도 따라서 조정되어 중-저 소득자에게 더욱 중과세되게 되었다. 따라서 일관된 특별급여세로 형평성을 높이고자 하면 할수록 그만큼의 납세 순응비용이 발생하게 된다. 이러한 문제점을 개선하기 위해 고용주에게 특별급여에 대해 단일세율(개개의 수취인의 수준에서 한계 세율 39%에 대응하여) 혹은 다중세율을 적용할 수 있는 선택권을 주었다.

4. 폭넓고 정교한 국제조세

뉴질랜드는 그 동안 국제조세제도에서 많은 개혁을 이루었다. 국내 자본비용을 감소시키고, 조세회피 및 유예를 제한하며, 거주자의 국내외 투자에 대해 공평하게 과세하고자 하였다. 국제조세제도를 이끄는 중요한 원리는 거주자의 국내외 투자 배분이 효율적으로 이루어지도록 과세하는 것이다. 거주자의 전 세계 소득에 대해 과세하는 제도는 OECD 국가들에서 광범위하게 적용되고 있다.

다른 국가들과 마찬가지로 뉴질랜드도 1980년대 들어 외국인 투자에 대해 세금을 경감시켜 주고 있다. 이와 같은 경감조치는 경상수지 적자가 증가하고 있는 뉴질랜드의 입장에서 자국민들의 세 부담을 증가시키는 요인으로 작용할 수 있게 되었다. 이와 같은 우려에 의해 뉴질랜드 정부는 외국인 투자에 대한 세액 감면 재정비 등의 일련의 조치를 취하게 되었다.

또한 조세회피를 목적으로 국내 자금이 해외로 유출되는 것을 막기 위해 다른 OECD 국가들처럼, 뉴질랜드에서 피지배외국법인(CFCs)과 국제투자기금(FIFs)에 대한 제도를 실시하고 있다. CFC제도는 기본적으로 뉴질랜드 거주자(모회사)에게 국내보다 낮은 세율로 역외에 축적되는 소득이 없게끔 해외 계열회사에서 벌어들인 소득에 대해 발생 즉시 과세하는 것이다. FIF제도 역시 일정한 제약하에서 국제투자기금을 통해 내국인이 투자를 하여 수입을 얻은 경우 국내보다 더 높은 유효세율로 과세한다(grey-list¹⁾ 국가 제외). FIF제도를 도입하고 있는 국가는 미

국, 독일, 뉴질랜드, 호주, 캐나다 등 5개국이며, CFC제도의 운영에 있어서도 뉴질랜드는 다른 국가와 달리 모든 해외발생 소득에 대해 적용하고 있다. 이렇듯 뉴질랜드는 국내기업의 해외시장 활동의 유연성 강조보다는 국내와 국외 사이의 평등성 제고에 더 많은 비중을 두고 있다.

5. 높은 수준의 지방정부 자치권

뉴질랜드 지방세 수입은 총 세수입의 약 5%를 차지한다. 이는 단일정부로 되어 있는 OECD 국가 평균이 13%, 연방정부로 구성된 OECD 국가 평균이 30% 이상인데 비해 매우 낮은 편이다. 그러나 더욱 흥미로운 것은 뉴질랜드 지방정부는 자체 예산이 균형을 이룬다면 지방세율과 세원을 설정할 전적인 권한을 가지게 된다. 이는 다른 어느 OECD 국가보다 큰 자치권을 가지고 있는 것이다. 한편, 중앙정부는 도로건설 및 유지 등과 같은 몇몇 지방정부기능에 대해 기금조성에 기여할 뿐 어떤 정액교부금도 지방정부에 제공하지 않는다.

6. 조세행정 개선을 위한 지속적인 노력

실증연구에 의하면 뉴질랜드의 납세자 순응비용은 GDP의 2.5%, 조세행정부용은 GDP의 0.5%를 차지하는 것으로 나타났다. 최근 순응비용을 줄이기 위해 뉴질랜드 정부는 납세자들이 쉽게 세법을 이해할 수 있도록 대폭적인 개정안을 마련하고 있으며, 전자 납세신고 시스템을 도입하여 봉급생활자가 소득세 환급을 위해 더 이상 서류를 작성하지 않도록 하였다. 그리고 이를 자영업자와 기타 비임금 소득자에게도 확장시킬 계획이다.

1) 1980년대 후반 뉴질랜드는 grey-list국가들에 대한 투자에 대해 CFC와 FIF 제도를 적용하지 않기로 결정했다. 현재 grey-list에 있는 국가들은 미국, 일본, 독일, 영국, 캐나다, 오스트레일리아, 노르웨이 등 7개국이다. 이들 국가에 대한 뉴질랜드의 해외직접투자(FDI)는 전체의 약 80%를 차지한다.

IV. 조세개혁의 부정적인 측면

1. 자본이득세 결여로 인한 소득세 과세기반 침식

아마도 세계가 직면하고 있는 가장 중요한 이슈는 자본(capital)과 수입(revenue)의 한계를 구분하여 과세하는 것일 것이다. 뉴질랜드는 자본과 수입에 대하여 구분하고 있지만 명시적인 자본이득세를 가지고 있지 않기 때문에 자본에 대해서는 과세하고 있지 않다. 이러한 이유로 조세 회피를 위해 수입이 자본이득으로 전환되는 경우도 발생하며, 자본과 수입의 구분이 불명확한 경우 각각의 사례마다 뉴질랜드의 내국세청(Inland Revenue Department)에서 판단을 해야 하기 때문에 이로 인해 납세자의 순응비용도 증가하고 있다.

뉴질랜드가 자본이득에 대하여 포괄적인 과세를 징수하지 않음으로써 세원이 좁아지고, 저축과 투자의 자원배분이 왜곡되며, 특히 고소득자의 조세 회피행동이 촉진되는 등의 문제점이 발생하고 있다. 포괄적인 자본이득세를 도입함으로써 발생하는 문제점도 있지만, 많은 OECD 국가들은 자본이득에 대해 과세하고 있다.

2. 기업의 법인세와 R&D 관련 투자

포괄적인 자본이득세의 결여와 함께, 임업과 지적소유권 등과 관련된 투자에 대한 세금 혜택은 높은 수입을 올리고 있는 납세자에게 조세회피의 수단을 제공하고 있다. 이러한 투자는 즉시 공제되거나, 수입 발생이 장기간 후에 발생하거나, 또는 자본이득으로 취급되어 비과세되기도 하므로 과세가 회피되거나 연기된다. 이러한 사례는 기업의 법인세 납부에서도 발생한다. 다른 회피 수단으로는 트러스트, 파트너십, 또는 개인 납세자와 고용주 사이에 개인적인 용역회사를 설립함으로써 과세

특혜를 받는 것이 있다. 이러한 편법은 최고 개인한계세율이 39%로 증가한 후 더욱 많이 증가하였으나, 귀속 법률의 도입 이후 약화되었다. 이와 같은 과세 특혜로 인하여 기업을 설립할 경우, 기업의 소유 형태는 경제적인 목적보다는 절세의 목적으로 정해지는 문제점이 발생한다.

법인세에서 더 주목할 만한 것은 R&D 지출과 같은 자본재(임금과 급여에 대한 R&D 지출 제외)에 대한 과세제도이다. 이 지출이 ‘과학적인 연구(scientific research)’ 또는 ‘개발(development)’로 분류되는지에 따라, R&D 투자에 대한 과세가 달라진다. ‘과학적인 연구’에 대한 R&D자본 비용은 일반적으로 즉시 공제되지만 그 밖의 것은 전혀 공제되지 못할 수 있다.

3. 세액 공제가 노동시장 참여 저해

다른 OECD 국가와는 달리 개인소득에 대한 실질적인 소득 공제는 없다. 그러나 중간 및 저소득층에 대해 실효세율을 낮추기 위한 세액 공제는 존재한다. 이러한 세액 공제의 규모는 연간 GDP 대비 1.5%에서 2%의 예산상 비용을 가지고 온다. 이러한 세액 공제는 자녀를 둔 저소득자, 특히 편부모 가족에게 높은 한계세율에 직면하게 한다. 높은 한계세율은 편부모 가족과 같은 저소득층이 노동 공급을 꺼리게 하는 결과를 가져왔다. 이러한 저소득층은 자신의 가처분 소득을 올리기 위해서는 비상근(part-time)직업이 아닌 상근(full-time)직업일 경우에만 가능하다는 것을 깨닫고 일을 하기보다는 현재의 수준에 그냥 머무르게 하는 부작용을 불러일으키고 있다. 그러나 이러한 계층은 경제 전체적으로 볼 때 상대적으로 매우 작은 부분을 차지한다. 뉴질랜드의 경우 OECD 다른 국가들과 비교해 볼 때 일부 납세자들만이 높은 한계유효세율에 직면하고 있으며, 상대적으로 낮은 한계세율을 적용 받는 납세자의 비중은 다른 국가들에 비해 많은 편이다.

4. 가계저축의 비효율적인 배분

뉴질랜드의 가계저축률은 다른 대부분의 OECD국가들보다 낮을 뿐 아니라(도

4-1] 참조) 경제성장 극대화라는 관점에서 볼 때도 저축의 배분은 비효율적이다. 일반적인 예로 한 가구가 주택을 보유하고 이 주택과 관련된 대출을 가지고 있을 경우, 자본이득에 대해서는 비과세되고 이자비용(주택대출)에 대해서는 소득공제가 이루어지지 않는다. 이로 인해 최적의 저축 형태는 일단 부채를 갚는 것이 된다. 이러한 조세제도에 의해 금융기관에 저축을 하기보다는 주택에 투자를 하는 경향이 높아졌으며, 이로 인해 뉴질랜드는 다른 OECD 국가에 비해 자기 주택을 소유하고 있는 비율이 높지만 다른 국가에 비해 저축률은 상당히 낮다.

주택의 세금 특혜 처리는 투자가 더 생산적인 곳에 사용되기보다는 주택투자 쪽으로 이동하게 하였다²⁾. 주택에 대한 지나친 투자를 줄이고 더 생산적인 곳으로 자원을 이동시키기 위해서는 주택에 대해서도 다른 저축수단들과 마찬가지로 특혜를 없애고 주택과 관련된 부채에 대해서도 소득 공제를 인정할 필요가 있다.

2) 다양한 자산에 대해 장기간(historical) 세전 수익을 비교하면 주식투자보다 주택투자가 실질적으로 낮다. 그러나 세금이익을 고려하면 다른 저축수단에 대하여 상대적으로 주택의 세후 성과가 더 유리하다. 심지어 1990년대에 걸쳐 주택에 대한 투자의 세후 수익이 주식투자의 수익에 필적한다는 것이 밝혀졌다 (Westpac Trust, 2000).

V. 중립성과 효율성의 제고

1. 과세기반 확충

포괄적인 자본이득세의 미비는 뉴질랜드 세제의 결점 중에서 가장 대표적인 예라고 할 수 있다. 자본이득으로부터의 세 수입은 한계가 있을 것이다. 그러나 무엇보다도 자본이득세 실시의 무엇보다도 중요한 효과는 비과세되는 자본이득으로 세원이 이전되는 것을 제한하여 소득세 세원을 보호한다는 것이다. 그리고 대부분 자본이득을 얻는 계층은 높은 수입을 얻고 있는 고소득층이므로 자본이득세는 소득 재분배의 결과를 가져올 것이다. 자본이득세의 전면적인 실시가 불가능하다면 자본이득세를 부과할 목록을 만들어 이를 부분적으로 시행할 수도 있겠다.

주택장기대출(mortgage)의 이자에 대해 소득 공제를 실시할 경우 주택대출에 대한 수요가 증가하여 다른 투자가 일시적으로 감소할 것으로 예상된다. 그러나 장기적인 측면에서 주택에 대해 편향된 투자가 더 높은 경제적 수익을 좇아 다른 곳으로 이동하여 저축배분이 개선될 것으로 예상되며, 이로써 부수적으로 과세기반도 확충시킬 수 있을 것이다.

2. 합리적인 세액 공제

근로소득공제는 복지 혜택을 제공받고 있는 소득계층에게 노동시장 참여율을 높일 수 있으며, 이와 같은 결과는 몇몇 국가에서 나타나고 있다. 일부 편부모 가구의 경우 상근(full-time) 직장보다는 비상근(part-time) 직장을 더 선호할 것이다. 그러나 뉴질랜드에서는 세액 공제와 복지 혜택 등으로 인해 저소득층(편부모 가구)의 경우 비상근 직장에 취업할 인센티브를 제거하고 있다. 따라서 적절한 세액 공

제와 복지 혜택의 조합을 통하여 분배 목표의 훼손 없이 이들에게 노동시장에 참여할 수 있는 인센티브를 제공할 필요가 있다.

3. 저축과 투자

저축과 투자의 질을 높이기 위해서는 위에서도 언급한 과세기반 확충이 필수적이다. 또한 개인연금계획에 세금유인을 제공함으로써 가계로 하여금 장기저축을 하도록 유도할 수 있다. 뉴질랜드 정부는 현재 장기연금저축에 대해 현행 TTE체계를 TET체계로 바꾸려고 계획하고 있다. 이는 단기 보유에 대한 조세 부담을 증가시키지만 비과세의 자금 축적으로 시간이 지남에 따라 세부담은 감소한다. 그러나 다른 대부분 OECD 국가들이 도입한 EET시스템처럼 좀더 관대한 시스템을 고려하는 것은 개인연금저축의 세금특혜를 폐지하려는 지난 15년간의 뉴질랜드의 노력을 거스르는 것이다. 따라서 뉴질랜드가 현행 TTE 체계를 바꾸어야 할 급박한 이유는 없는 것으로 사료된다.

기업관련 과세제도에 있어서 가장 시급하게 대두되는 문제점으로는 R&D 투자에 대한 과세문제이다. R&D 투자에 대해 과세·비과세되는 구분이 불분명하여 이에 대한 명확한 개념 정립이 필요하다. 하나의 방법으로 회계상의 구분을 통하여 이를 규명하는 것도 가능하며, 임업, 광업, 지적 소유권 등에 주어진 특혜는 단계적으로 제거하거나 또는 규모를 줄일 필요가 있다. 트러스트, 파트너십 또는 개인용 역회사 등을 통한 조세회피를 제한하기 위한 규제들이 신설되었지만, 고용인 소득과 개인투자에 대한 과세를 줄이는 수단이 여전히 존재하므로 이에 대한 보완이 필요하다.

4. 장기적인 조세제도

장기적인 안목을 가지고 뉴질랜드 조세제도를 보다 건실한 구조 위에 놓기 위해서는 다음의 두 가지 대안을 고려해 볼 수 있다. 첫째는 소득세를 낮추면서 동시에 부가가치세를 늘리는 것이다. 둘째는 자본과 노동 수입의 과세를 분리하여 이중의

소득세제 방향으로 나가는 것이다. 첫째 대안은 부가가치세를 강화하고, 소득세를 낮추어 소비세 방향으로 조세제도를 바꾸는 것이다. 이러한 제도 변화는 소득세 구조로부터 야기된 저축시장의 왜곡을 줄일 수 있으며, 노동 수입에 대한 한계 세율을 낮출 수 있다. 소비세 중심으로 조세 구조를 변화시킬 경우 소득 분배의 형평성이 악화될 우려가 있다. 그러나 뉴질랜드의 경우 아직은 소비세 비중을 높여도 저소득층에게 불리하게 소득 분배가 이루어지지 않는다는 연구결과가 나와 있다.

두 번째 대안인 이중의 소득세에 대해, 현재의 가장 명백한 대안은 이른바 북부 유럽에서 적용하는 이중의 세제를 도입하는 것이다. 기초적인 원리는 노동과 자본 소득의 과세를 분리하는 것이다. 이는 높은 한계세율로 노동소득에 대해 누진적으로 과세하며, 반면 자본소득에 대해서는 낮은 단일세율로 과세한다. 이와 같은 과세제도는 자본 형성에 대한 장벽을 제거하고 자본 도피를 막을 수 있다.

최고 개인소득세율이 39%인 뉴질랜드의 경우 위에서 언급한 두 가지 대안의 중간 정도에 위치해 있다. 장기적으로 첫 번째 대안을 따를 경우 소득세 과세기반을 넓히는 것이 필요하며 이로 인한 자본 및 우수 인력의 유출을 막기 위해 세율의 하향 조정이 필수적이다. 세율의 하향 조정을 고려하지 않는다면 두 번째 대안이 더 좋은 해답이 될 것이다.

〈참고문헌〉

Dalsgaard, Thomas, “The Tax System in New Zealand: An Appraisal and Options for Change”, OECD Economics Department Working Papers No. 281, Jan. 2001.

5 노르웨이의 조세개혁

朴 倉 均*

목 차

- I. 개 관
- II. 1992년의 조세 개혁: 개인소득세와
법인소득세를 중심으로
- III. 그외 노르웨이 현행 조세체계의 특징
- IV. 남은 문제점들
 - 참고문헌

* 본원 초청연구위원

I. 개 관

노르웨이는 소득재분배를 강조하는 조세와 재정지출 체계, 광범위한 사회 안전망 구비, 교육과 의료 등 사회적 합의(含意)를 가진 재화와 용역의 공급에 대한 정부의 적극적인 역할 인정 등으로 요약되는 북구형의 경제체제를 운영하는 대표적인 국가로 알려져 있다. 그에 따라 정부부문이 경제 전체에서 차지하는 비중이 OECD 회원국 가운데서는 물론이고 유럽의 각국에 비해서도 상당히 높은 편이다. 한편으로 노르웨이에는 원유, 수력발전, 어족 자원 등의 풍부한 천연 자원이 존재하는데 뒤에서 살펴보는 바와 같은 사회·경제적 이유로 인해 이들 산업과 여타 산업간에는 서로 다른 과세 원칙이 적용되어 복잡하면서도 독특한 조세 체계가 형성되었다. 예를 들어 원유 채굴 산업에 부과되는 석유세는 효율적인 자원 배분을 저해하지 않으면서도 이 부문에 존재하는 경제적 지대를 정부 수입으로 흡수하여, 재정적자에 의존하지 않고도 복지 정책의 재원 조달을 가능하게 해주는 유용한 수단으로 인식되어 왔다. 노르웨이 조세체계의 또 다른 중요한 특징은 전 국토에 걸쳐 넓게 분포하는 오지지역의 인구와 고용을 유지하기 위해 각종의 유인(誘引)을 제공하는 과정에서 상당한 정도의 지역간 차별 과세정책과 조세수입 재분배 정책이 유지되어 오면서 효율성과 형평성을 저해하는 제도들이 고착되어 왔다는 것이다.

위에서 열거한 것과 같은 이유로 인해 1980년대 후반에 석유와 천연가스로부터 나오는 각종 정부 수입이 국내총생산의 8%에 달함에도 불구하고¹⁾, 조세부담률이 85%를 상회했고, 높은 한계세율, 복잡한 공제제도, 협소한 세원(稅源), 지역간·산업간 차별적 조세 부과 등에 기인한 경제 주체들의 의사 결정 왜곡으로 효율적인 자원 배분이 저해되어 경제적 후생의 손실이 막대했던 것으로 추정되었다. 이러한

1) 노르웨이는 사우디아라비아에 이어 세계 2위의 원유수출국이다.

문제점들을 시정하기 위하여 OECD의 권고와 노르웨이 정부에 의해 설치된 조세 개혁 특별위원회(Aarbakka Committee)의 연구에 따라 광범위하고도 근본적인 조세체계 전반에 걸친 대수술이 1992년에 실시되었다.

이 글에서는 1992년 노르웨이의 조세제도 개혁에 대한 OECD의 보고서를 요약·정리하여 소개하도록 한다.

II. 1992년의 조세개혁: 개인소득세와 법인소득세를 중심으로

높은 조세부담률과 한계세율, 지역간·산업간 차별적 과세정책 등으로 특징지어지는 조세체계를 유지해오던 노르웨이에서는 1980년대를 거치면서 빠르게 진행된 금융시장의 규제 철폐에 힘입어 금융산업 전반, 특히 소비자 금융시장이 급속도로 팽창되었고, 이는 이자 지급에 대한 관용적인 공제 정책과 결합하여 1980년대 후반 부채를 매개로 한 급격한 소비 지출의 증대와 부동산시장의 과열을 초래했다. 이러한 현상은 이미 1970년대 말 금융산업의 자유화가 논의되기 시작할 때 이미 예견되어 부작용에 대처하기 위한 조세체계 정비의 필요성이 논의되었으나, 정작 실질적인 개혁은 1987년의 부동산시장이 극심한 침체를 겪고 나서야 취해졌다. 이때부터 도입되기 시작한 세제 개혁의 바탕이 되는 중요한 틀들을 살펴보면, 1988년 세법 개정으로 실시된 개인소득세 세율의 대폭적인 확충, 최고 한계세율의 인하, 이자지출 공제의 제한과, 1990년 조세개혁 특별위원회(Aarbakka Committee)에 의해 도입이 권고되고 1992년부터 시행된 이원소득세(dual income tax) 등이 있었다.

1. 개인소득세: 이원적 접근

이원소득세하에서는 개인에게 귀속되는 모든 종류의 소득을 그 근원에 따라 노동소득과 자본소득으로 분리하고 양자에 대해 서로 다른 과세구조와 세율이 부과된다. 1992년부터 시행된 노르웨이의 이원소득세에 따르면 자본소득은 28% 단일세율로 과세되나, 노동소득은 전통적인 누진세율의 구조를 유지하면서 자본소득보다 고율로 과세된다. 시행 초기에는 종래의 지나친 누진 소득세제의 부작용에 대한 반성으로 최고 한계세율을 대폭 하향 조정하여 50%로 하였으나, 2000년에 새로운

과세 구간(tax bracket)의 도입으로 6%포인트 인상하였다. 한편, 직무수행 관련 비용공제(work-related deduction)와 이자 지급 공제는 28%로 과세되는 자본소득에 대하여서만 인정하여 납용의 소지를 줄이는 동시에 세원을 확대하는 효과를 가져왔다. 이월소득세의 시행에서 가장 어려운 문제점은 노동자의 경우 노동소득과 자본소득의 분리가 비교적 용이하지만, 자영업자나 유한회사의 주주 등의 소득에서 노동과 자본의 기여분을 분리한다는 것이 개념적으로나 조세행정상으로나 매우 힘이 들고 자의적으로 되기 쉽다는 점이다. 이러한 문제점을 해소하기 위해 소득 분할(income split)의 공식이 고안되어 쓰여지고 있다. 소득 분할 공식에 따르면 비임금 소득자의 총 사업소득은 일반소득(ordinary income)과 귀속개인소득(imputed personal income)으로 구분된다. 전자의 경우 자본소득으로 간주되어 28%의 단일세율이 적용되고, 후자에 대해서는 고용자 부담분의 사회보장 기여금에 더하여 임금 소득자의 노동소득에 준하는 누진적 소득세가 부과된다. 한편 귀속개인소득은 총 사업소득에서 투하된 자본재의 총량과 적정 수익률을 곱해서 계산되는 귀속자본소득(imputed capital income)을 빼주어서 구해진다.

노동소득과 자본소득을 분리하여 차별 과세하는 데 대해서는 대강 세 가지의 근거를 들 수 있다. 첫째, 효율성의 측면에서 볼 때, 국제간 또는 산업간 이동성이 높은 자본으로부터의 소득은 그렇지 못한 노동소득보다도 저율로 과세되어야 하는 것이 최적 조세이론의 원칙에 비추어 봐서 옳을 뿐 아니라, 국제간의 세제 차이를 이용한 조세회피로 인한 세원의 감소를 막기 위해서도 자본소득은 노동소득보다 상대적으로 가볍게 과세되어야 한다. 둘째, 자본소득에 대한 저율의 과세는 저축에 대한 세후수익률을 증가시켜 개인 저축과 자본 축적을 촉진하여 경제 성장에 긍정적인 효과를 가져온다. 셋째, 원천에 관계없이 모든 자본소득에 단일세율을 적용하여 자영업자들이 주로 사용하던 법인소득세와 개인소득세간의 세율 차이를 이용한 조세회피의 여지를 줄일 수 있다.

위와 같은 개혁으로 인한 가장 뚜렷한 변화는 개인소득세 체계가 노동공급을 촉진시키는 방향으로 대폭 전환되었다는 사실이다. 예를 들어, 노동소득의 평균조세 썬기²⁾ (average tax wedge)가 1991년과 1997년 사이 아일랜드를 제외하고는 OECD 회원국 중 가장 큰 감소를 보였으며, 이에 더해 노동 공급의 유인에 대한

매우 중요한 지표인 한계조세철폐기(marginal tax wedge)의 경우 미국이나 아시아의 OECD 회원국들에 비해서는 여전히 높지만 비슷한 사회·경제적 여건을 가진 북구제국(北歐諸國)보다 훨씬 낮으며 유럽 대륙의 여러 나라들과 비슷한 수준을 보이고 있다.

2. 법인세: 조세의 중립성 확보를 위한 조치들

1992년에 시행된 법인세 부문의 개혁을 한마디로 요약하면 조세의 중립성을 확보하기 위한 여러 조치들이 동원된 작업이었다는 것이다. 이를 위해 복잡하게 얽혀 있던 각종 공제 및 소득의 원천에 따른 차별적 과세를 폐지하고 세율을 인하하며 자본소득의 이중과세를 최대한 방지함으로써 조세가 경제주체의 의사 결정에 미치는 부정적 영향을 최소화함은 물론 조세행정을 간편화하고 조세회피를 위한 사회적 비용의 지출을 줄이는 조치들이 도입되었다.

그 구체적인 내용으로, 첫째, 배당소득, 이자소득, 자본이득 등 모든 자본소득에 대해 그 원천을 구분하지 않고 이자 비용의 지급과 감가상각을 공제한 후 종래보다 훨씬 낮은 28%의 단일세율로 과세하였다. 또한 배당소득과 자본이득에 대한 이중과세를 피하기 위해 개인소득세 중 앞의 두 가지에 기인한다고 인정되는 부분에 대해서는 귀속원칙(imputation principle)에 의거해서 이미 납부된 법인세 만큼의 세액을 감면해 주었다. 노르웨이의 경우 법인소득과 개인소득세 중 자본소득 부분이 모두 28% 단일세율의 적용을 받으므로 이 제도하에서 배당소득의 이중과세는 완벽히 방지된다. 자본이득의 형태로 나타나는 유보이익(retained profits)에 대한 이중과세를 방지하기 위해 유보이익은 이연(移延)된 배당이므로 주가에 이미 반영

2) 노동소득에 대한 조세철폐기(tax wedge)는 고용자가 정부와 피고용자에게 지출하는 총 노동비용과 피고용자가 실제 수령하는 노동소득의 차이로 정의되며, 고용자 부담분 사회보장 기여금, 피고용자 부담분 사회보장 기여금, 개인 소득세로 구성된다. 한편 평균조세철폐기는 평균적 소득 수준의 피고용자에 해당되는 조세철폐기를 의미하며 일반적으로 전체 노동비용 중 조세철폐기가 차지하는 비율로 표시된다.

되었다는 관점에서 주당 유보이윤을 초과하는 자본이득에 대해서만 개인소득세를 부과한다. 다음으로 이윤의 일부를 정리기금(consolidation fund)에 배정하여 그에 해당하는 법인 소득세의 납부를 영구적으로 지연(遲延)시키는 관행을 불법화하여 조세회피의 중요한 수단을 제거하였다.

3. 1992년 개혁의 성과: 효율성과 형평성

노르웨이 통계청은 이상에서 살펴본 바와 같은 조세제도의 개편이 가져온 후생 증가를 1992년 국민 총생산의 약 0.75%로 추정했으나 이 수치는 개혁이 가져온 노동과 자본의 산업간 재분배 효과만을 고려하고 자본 축적이나 노동 공급에 미치는 동태적 효과를 무시한 수치이므로 보수적인 추정치로 해석해야 될 필요가 있다. 동태적 효과의 중요성을 뒷받침하는 증거로 들 수 있는 사실들로는 1980년대 중반의 경기 침체 이후 급격히 하락하였던 가계저축률이 1992년 이후부터 종전의 수준을 회복하기 시작했으며, 실효한계소득세율의 인하에 힘입은 노동 공급의 증가를 지표상에서 뚜렷이 읽을 수 있다는 것 등이다. 물론 이러한 모든 변화들이 전적으로 1992년 실시된 조세개혁으로 비롯되었다고는 할 수 없으나 비슷한 사회·경제적 여건을 가졌으면서도 조세체계의 변화를 경험하지 않은 스웨덴의 경우와 비교해 볼 때 그 효과는 무시할 수 없을 정도로 클 것으로 짐작된다.

반면에 전반적인 세율의 하향 조정에도 불구하고 1992년의 개혁 이후 소득분배가 악화되었다는 증거는 찾기가 힘들다. 즉 개인소득세 체계의 누진적 구조는 개혁에 거의 영향을 받지 않았음을 관찰할 수 있는데, 이는 특히 상위 계층에 대한 세율 인하가 분배에 미치는 부정적 효과를 이들 상위 계층이 개혁 이전 조세부담 완화의 수단으로 주로 이용하던 각종 공제와 세액환급제도를 폐지하여 균형을 맞추으로써 노동소득의 세후 분배구조가 거의 변하지 않았다는 점에서 확인할 수 있다. 반면 자본소득에 대한 단일세율 과세의 도입으로 자본소득까지를 포괄한 분배구조는 <표 5-1>에서 보는 바와 같이 악화되었으나, 이것은 1992년 이후의 경기 상승과 낮은 이자율로 기업의 이윤이 괄목할 만한 증가를 보였고 이로 인한 배당 소득과 자본 이득의 증가가 상대적으로 상위 계층의 소득을 더 많이 증대시킨 데 기인하는

것이지 조세 개혁이 분배에 미친 부정적 효과라고 단정지을 수는 없다. 이에 더하여 개혁이 종래의 미신고 소득을 양성화하고 유보 이윤에 대한 세제상의 우대를 폐지하여 이윤의 배당을 촉진시킨 점을 고려할 때 표에 나타난 것과 같은 분배구조의 악화는 단순한 통계적 산물일 가능성이 크다.

<표 5-1> 세후소득의 10분위 분배율과 지니계수

소득구간	1986	1990	1992	1996
1	4.1	4.0	3.8	3.7
2	6.1	6.0	5.9	5.6
3	7.2	7.2	7.0	6.9
4	8.2	8.2	8.1	7.9
5	9.1	9.1	9.0	8.8
6	9.9	9.9	9.9	9.7
7	10.9	10.9	10.9	10.6
8	12.1	12.0	12.1	11.7
9	13.8	13.7	13.8	13.4
10	18.6	19.0	19.6	21.7
지니계수	0.222	0.228	0.237	0.257

자료: Ministry of Finance, Norway. van den Noord(2000)에서 재인용

Ⅲ. 그 외 노르웨이 현행 조세체계의 특징

1. 특정 산업과 지역에 대한 조세특례

노르웨이의 조세제도에 주어진 독특한 과제는 효율적인 자원 배분을 저해하지 않으면서 천연자원의 개발 및 이용에서 발생하는 지대(地貸)적 성격의 이윤을 흡수할 수 있는 체계를 구축하는 것이다. 공급의 가격 탄력성이 극히 작거나 0인 재화에서 발생하는 경제적 지대를, 기업의 자원 배분을 위한 의사 결정에는 영향을 미치지 않으면서, 정부가 조세 또는 다른 형태로 흡수할 수 있다는 것은 경제학에서 이미 잘 정립되어 있는 이론이다.

먼저 천연자원에 대한 조세 중 가장 중요한 위치를 차지하는 석유세를 살펴보자. 석유세는 원유 채굴(採掘)산업에서 발생하는 경제적 지대를 자원 배분의 효율성과 산업의 국제적 경쟁력을 저해하지 않으면서 정부 수입으로 흡수할 수 있도록 고안되었는데, 감가상각을 공제한 후의 이윤에 대해 다른 부문과 마찬가지로의 28% 법인세가 징수된 후 남은 세후 이윤에서 특수 공제를³⁾ 제외한 금액의 50%를 특수부가세(special surtax)로 추가로 부과한다. 이러한 석유세를 통하여 석유 채굴산업에서 발생하는 경제적 지대의 약 80% 정도를 정부의 수입으로 흡수할 수 있다는 추정치가 있다. 경제적 지대를 조세로 흡수하는 장치는 수력 발전에도 적용된다. 1997년부터 도입된 제도에 의하면, 시장이자율과 투하 자본의 가치를 곱한 금액을 '정상' 이윤으로 상정하고 순 수입에서 정상 이윤 부분 만큼을 뺀 나머지 부분에 대해 27%의 조세를 부과하여 경제적 지대를 흡수하려는 노력을 하고 있다.

노르웨이는 국가 통합에 매우 중요한 요소라고 간주되어지는 오지의 개발 내지

3) 특수 공제는 uplift라고 불리는데, 투자액의 5%에 해당하는 추가적인 특별 감가상각, 총 판매액의 8% 내지 16%에 이르는 정부에 대한 로열티, 유전지역 토지 사용료, 이산화탄소 배출세 등을 포함한다.

는 거주 유지를 위해 많은 특혜적 조세제도를 운영하고 있다. 특히 이들 지역의 가장 중요한 산업인 해운업 부문의 유보 이윤에 대해서는 다른 산업과는 달리 법인세 부과를 면제하고 있으며, 인구 희소 지역에 주로 거주하는 자영 어민의 경우 소득의 상당 부분을 세율이 상대적으로 낮은 자본소득으로 분류해 주고 소득세에 대한 특별 세액 공제, 감가상각의 폭넓은 인정 등 우대 조치들을 시행하고 있다. 또한 인구 밀도가 희박한 지역에서 사업을 유지하는 사업자에 대해 고용자 부담분의 사회보장분담금을 대폭 경감 또는 면제하여 이들 지역으로의 산업 유치를 촉진시키고 있다.

2. 높은 간접세와 낮은 재산세

조세 수입의 구성 측면에서 한 가지 의외의 사실은, <표 5-2>에서 보는 바와

<표 5-2> 각국의 조세 수입 구성비와 조세부담률(1997년)

(단위: %)

	법인세	소득세	사회보장세	간접세	재산세	조세부담률
노르웨이	12	26	22	37	3	42.6
OECD ¹⁾	9	29	29	25	8	32.4
E U ¹⁾	8	28	29	30	4	41.4
미 국	10	39	24	17	11	28.3
일 본	15	21	37	16	11	28.6
독 일	4	24	42	28	3	37.3
영 국	12	25	17	35	11	35.3
스웨덴	6	38	29	22	4	51.8
스페인	8	22	35	20	6	33.6
헝가리	5	17	37	40	2	38.6
호 주	15	49	0	28	9	30.7
한 국	11	19	9	47	14	20.5

주: 1) 회원국의 가중 평균치

자료: OECD(1999), *Revenue Statistics*, van den Noord(2000)를 토대로 계산.

같이 전체 조세 중 간접세가 차지하는 비율이 다른 OECD 회원국은 물론 EU 회원국들에 비해서 상당히 높다는 것이다.

1997년의 자료를 살펴보면, 간접세는 노르웨이 전체 조세 수입의 37%를 구성하는데 이는 OECD 전체 평균인 25%나 미국의 17%에 비해 상당히 높을 뿐 아니라 비슷한 여건인 스웨덴의 22%보다 월등히 높은 수준이다. 이와 같이 간접세의 비중이 특별히 높은 원인에는 여러 가지 이유가 있다. 첫째, 부가가치세의 세율이 23%로 비교적 높으며, 둘째, 다른 나라에서는 찾아볼 수 없는 독특한 조세로, 투자를 위해 구매되는 모든 자본재에 7%의 투자세가 부과된다. 마지막으로, 사회적으로 바람직하지 못하다고 간주되는 일부 재화의 소비에 부과되는 고율의 종량세가 간접세에서 커다란 비중을 차지한다. 예를 들어, 주류와 담배에 부과되는 종량세는 전체 간접세 수입의 10%를 구성하며, 약 20% 가량의 간접세는 차량, 이산화탄소의 배출 등에 부과되는 '환경세(green tax)'로부터 나온다.

사회보장과 분배의 공평성을 사회 통합의 중요한 기제로 간주하는 노르웨이 같은 나라에서 분배에 부정적 영향을 미친다고 알려진 간접세의 비중이 높은 것은 의외의 현상이지만, 자세히 살펴보면 간접세가 전체 조세체계 속에서 수행하는 역할이 매우 중요하다는 것을 알 수 있다. 먼저, 간접세는 징세가 간편하고 조세 행정 비용이 저렴할 뿐 아니라, 경제주체들의 저축과 투자 결정을 상대적으로 덜 왜곡시키는 조세이다. 이에 더하여 가장 비중이 큰 간접세인 환경세는 생산과 소비 과정에 존재하는 외부효과(externality)를 내부화(internalize)시켜 효율적인 자원 배분을 촉진시키기도 한다. 또한 간접세의 상당 부분이 주류, 담배, 승용차 등과 같이 사회정책으로 소비를 억제하려는 재화나 사치재라고 간주되는 몇몇 물품에 선택적으로 무겁게 부과되어 오히려 소득재분배에 긍정적으로 기여하는 측면도 있다. 다만 투자세는 정치적 타협 과정을 거치면서 많은 공제와 예외 조항이 삽입되어 자원 배분에 미치는 부정적 영향이 상당히 커서 여러 차례의 폐지 시도가 있었음에도 불구하고 조세 수입의 유지라는 주목적하에 유지되고 있다.

<표 5-2>에서 발견할 수 있는 다른 하나의 흥미 있는 사실은 전체 조세 중 재산세가 차지하는 비중이 매우 낮다는 것인데, 이는 미국이나 일본과는 대조되지만 유럽의 다른 여러 나라들과 비슷한 패턴이다.

노르웨이의 현행 제도하에서는 부동산의 소유에 대한 재산세(property tax)와 실물 및 금융자산의 보유에 대한 자산세(wealth tax)가 모두 부과되고 있다. 재산세는 중앙정부에 의해 정해진 상한선 아래에서 지방자치단체가 자율적으로 부과하지만, 자산세는 중앙정부에 의해 부과·징수된 뒤, 중앙정부와 지방자치단체간에 수입이 배분된다. 그러나 본인이 소유하고 거주하는 부동산의 경우 과세표준이 시장가격의 25% 정도로 극히 낮은 수준이어서 조세수입의 측면이나 경제적 효과라는 측면에서 그 영향이 미미하다고 할 수 있다. 금융자산의 경우에는 금융상품의 종류에 따라 서로 다른 과세표준이 적용되는데 상장주식과 은행예금의 경우 시장가격과 예금 총액의 100%에 대한 과세가 이루어지는 반면 비상장주식은 장부가액의 65%를 과세표준으로 간주한다. 이에 더하여 같은 종류의 금융자산이라 하더라도 투자의 대상과 목적에 따라 과세 여부와 적용 세율이 다르기 때문에 자원 배분을 왜곡할 소지가 많은 문제점을 가지고 있다. 마지막으로 세율 구조의 전반적인 문제점으로 지적되는 것은, 이동성과 유동성이 매우 강하여 비교적 조세 회피가 용이한 상장 주식 등의 유동자산이 무겁게 과세되고 그렇지 아니한 부동산 등의 고정자산이 매우 가볍게 과세되어 최적 조세이론의 원칙에 비추어 보았을 때 경제적 후생의 손실이 상당할 것이라는 점이다.

IV. 남은 문제점들

1. 개인소득세: 이원소득세하에서의 자영업자 소득분리 문제

앞에서 살펴본 바와 같이 이원소득세하에서는 개인의 총소득을 그 원천에 따라 노동소득과 자본소득으로 분리하여 차등과세하게 되는데, 자영업자의 소득을 두 가지 원천에 따라 엄격히 분리한다는 것은 매우 어려운 문제이다. 특히 노르웨이의 경우 자본소득에 대하여 노동소득에 비해 상대적으로 저율인 28%의 단일세율을 적용하므로 가능한 한 총소득 중 자본소득의 비중을 늘리려는 유인이 존재하며, 그 결과 야기되는 자원 배분의 왜곡은 여전히 풀어야 할 숙제이다. 더구나 2000년에 단행된 노동소득에 대한 최고 한계세율 인상은 고소득 자유직업 종사자들로 하여금 자본소득을 부풀리는 노력을 더욱 가속화하게 할 것으로 예상된다.

2. 법인세: 산업간 차별과세의 문제점

노르웨이는 원유 채굴산업, 해운업, 여타 산업에 각기 다른 체계의 법인세를 부과하는 3원적 시스템을 유지하고 있다. 이러한 제도는 원유채굴산업이 누리는 경제적 지대를 국가의 조세 수입으로 흡수하고, 국토의 대부분을 차지하는 인구 과소 지역의 개발을 위한 노력의 결과이지만, 차별적 조세체계가 기업들로 하여금 두 조세회피를 위한 활동을 늘리도록 하는 강한 유인을 제공하는 것 또한 사실이다.

유보이윤에 대한 과세는 기업들로 하여금 해외지사로부터 수취한 배당에 대해서는 과세하지 않는 국가에⁴⁾ 지주회사를 세워 국내에서 이루어지는 배당이윤을 초과하는 모든 이윤을 지주회사에 배당하여 법인세를 회피하려는 노력을 증대시킨다.

4) 싱가포르와 덴마크가 이에 해당한다.

법인세 부문의 문제는 풍부한 천연자원을 바탕으로 하는 노르웨이 경제의 특수성에 기인하는 것으로 현재의 3원적 체계를 버리지 않는 한 해결책을 찾기가 매우 어렵다.

3. 간접세: 높은 간접세로 인해 발생하는 문제들

노르웨이의 부가가치세율은 23%로 무척 높으며, 주세, 환경세, 투자세 등 선택적으로 부과되는 간접세 부담 또한 매우 무거운 편이다. 이로 인해, 상품구매를 목적으로 타국을 방문하거나, 밀수 또는 국제간 조세체계의 차이를 이용해 간접세를 회피하려는 현상이 나타난다. 예를 들면, 스웨덴이 낮은 부가가치세율을 적용하는 식료품의 구매를 위해 일부 변경 지방의 주민들이 월경(越境)하거나, 주류(酒類)에 부과된 높은 간접세를 회피하기 위한 밀수가 성행하고 있다. 또한, 항공 산업에서는 국내선과 국제선의 운행 비율을 적절히 조절함으로써 항공유(航空油)에 부과되는 부가가치세를 회피할 수 있다.

다음으로 인구의 노령화, 국제화로 인해 발생하는 세원의 유실(流失)에 대한 대책으로 활발히 논의되고 있는, 기존의 직접세 중심의 조세체계를 소비세 중심으로 전환하는 것은 노르웨이의 경우 이미 높은 간접세의 비중을 고려하면 그 여지가 매우 협소하다고 할 것이다. 법률서비스의 공급, 방송, 여객 운송 등에 대한 부가가치세 면세 조치를 폐지하고, 금속산업, 해운산업, 어업 등 환경세 면세 산업에 대한 과세를 통하여 세원의 확대와 조세의 중립성을 촉진시킬 수 있을 것으로 보인다.

4. 재산세와 자산세: 자산간 차별적 과세로 인한 문제점

보유한 자산의 종류에 따라 세부담을 달리하는 현재의 자산세 체계는 자원 배분의 왜곡으로 인한 효율성의 저하뿐만 아니라, 동일한 조세부담 능력을 가진 개인들을 차별한다는 측면에서 수평적 공평성(horizontal equity) 또한 침해한다는 문제점을 갖고 있다. 예를 들어 노르웨이 당국의 추정에 의하면 소유주가 직접 거주하는 주택에 대한 가벼운 재산세와 개인소득세 부과 목적으로 계산되는 귀속자본소득

중 소유자 거주주택분 과소 평가에 기인하는 자원 배분의 왜곡으로 발생하는 경제적 후생의 손실은 국내총생산의 약 3% 정도로, 1992년 조세개혁이 가져왔다고 생각되는 경제적 후생의 증가와 맞먹는 크기이다.

현재의 자산과세 골격을 완전히 바꾸어 이동성이 큰 주식 등의 유동자산에 대한 중과세를 완화하고 해외로의 이전이 용이하지 않은 부동산 등의 고정자산에 대한 과세를 강화하는 것이 효율성의 제고나 국제간의 자본이동으로 생기는 세원의 감소에 대응하는 원칙적인 방향이 될 수 있을 것이다.

<참고문헌>

Paul van den Noord, "The Tax System in Norway: Past Reforms and Future Challenges", OECD Economics Department Working Papers No. 244, May 2000.

6 폴란드의 조세개혁

朴 倉 均*

목 차

- I. 서 론
- II. 조세개혁에 대한 사회·경제적 필요성
- III. 조세제도의 특징
- IV. 1999년 이후의 조세개혁과 평가
- V. 앞으로의 과제
 - 참고문헌

* 본원 초청연구위원

I. 서론

폴란드의 조세체계는 1990년대를 거치는 동안 시장경제 체제로의 이행 과정에서 동구의 다른 체제 전환국들의 조세체계에 비해 그 역할을 비교적 충실히 수행한 것으로 평가받고 있다. 격심한 경제 여건의 변화 속에서도 사회주의 경제체제의 유산으로 간주되는 광범위한 사회보장 프로그램을 유지할 수 있었던 것은 안정적이고도 광범위한 조세수입에 힘입은 바가 크다. 또한, 발전도상국이나 체제 전환국에서 흔히 볼 수 있듯이 복잡하고 차별적인 조세구조가 경제주체의 동태적 의사결정을 왜곡하여 장기적인 성장잠재력을 해쳤거나, 폴란드 경제의 정상적 기능 수행에 매우 중요한 요소라 할 수 있는 해외자본의 유치에 부정적 영향을 미쳤다는 증거는 찾기 힘들다.

그럼에도 불구하고, 기존의 제도에는 앞으로의 전망을 어둡게 하는 몇 가지 문제점이 내포되어 있었다. 예를 들면, 과중한 노동소득에 대한 과세가 노동공급을 저해하고, 세법 중에 산재하는 각종 예외 내지 특별 조항들이 조세의 중립성을 해치고 있을 뿐 아니라, 지나치게 복잡한 조세체계는 납세자들로부터 자발적인 납세순응(compliance)를 이끌어 내는 데 커다란 장애물이었다.

폴란드 정부는 위와 같은 문제점들을 해소하는 동시에 체제전환 과정에서 꾸준히 증가하는 재정 수요에 부응할 수 있는 조세체계를 구축하기 위해 1999년부터 광범위한 조세개혁을 단계적으로 시행하고 있다. 이 글에서는 OECD의 보고서를 중심으로 현행 폴란드 조세체계의 특징을 살펴본 뒤, 1999년 이후 제안되거나 시행 중인 조세개혁의 주요 내용들을 정리하여 소개하도록 한다.

II. 조세개혁에 대한 사회·경제적 필요성

폴란드에서는 정부수입이 국내총생산의 40%를 상회할 정도로 정부부문의 비중이 비교적 큰데 이는 미국이나 일본보다는 높지만 유럽연합의 여러 나라와 비슷한 수준이다. 정부가 국민 경제를 통제하던 계획경제 시대의 유산으로 여겨지는 높은 정부부문의 비중은 시장경제로의 전환 과정에서 그 중요성이 감소한 동구의 다른 체제 전환국들과는 달리 꾸준히 유지되고 있다. 이는 주로 아래에서 예시된 것과 같은 공적 연금제도의 확대한 운영으로 촉발되는 막대한 재정 수요를 감당하는 버팀목이다. 퇴직연금(old-age pension)의 수혜액이 물가 수준에 연동되어 있으며, 체제 전환을 위한 구조조정 과정에서 발생한 고령의 실업자들을 별다른 차별 없이 퇴직연금제도에 편입시켜 법에 규정된 연령보다도 5세 정도 이른 퇴직이 일반화되어 있다. 장애연금(disability pension) 또한 연금 수혜 범위가 광범위하고 수혜액이 동구나 중구의 다른 나라들에 비해 높아서 재정에 부담 요소로 작용하고 있다. 구체적인 수치를 살펴보면, 총 연금 수혜자는 1990년 700만명에서 1998년 950만명으로 35% 증가하여 연금 납부자 대 연금 수혜자의 비율이 1.4:1에 이르러 OECD 평균에 비하여 매우 낮은 수준이다. 이에 더하여 퇴직연금의 수혜액도 1989년 평균 임금의 53%에서 1998년에는 67%로 상승했다. 연금지출로 인한 재정 수요를 감당하기 위하여 사회보장세가 계속 상승하여 순임금에서의 비중이 1981년 25%에서 1998년 45%까지 상승했다. 그 결과, 폴란드의 1998년 공적 연금 지출은 국내총생산의 14%에 달해 OECD 평균인 6.5%를 훨씬 상회한다.

개혁에 대한 국민적 지지를 확보하는 데 가장 중요한 요소로 평가되는 현행 수준의 공적 연금 지출을 유지하기 위해서는 다른 부문에 대한 재정 지출, 특히 장기적 경제 발전의 제도적, 물적 토대를 구축하는 데 필요한 부문에서 발생하는 재정 수요의 증가와 충돌이 불가피하다. 이에 더하여 유럽 연합의 회원국으로서 요구되는

각종 사회·경제적 제도의 정비와 북대서양 조약기구 가입으로 발생하는 국방비 지출의 증가로 발생하는 재정수요를 고려하면 조세와 재정 전반에 걸친 재정비를 피할 수 없었다.

2000년에 발표된 폴란드 정부의 중장기 재정운영 지침은 연구개발 예산의 확충, 사회간접자본 투자의 증대, 농촌 구조조정의 촉진에 재정정책의 우선 순위를 배당하여 집중 투자하는 반면 전반적인 재정 지출의 규모를 줄이고 투자 우선 순위를 재조정하는 것을 중요한 과제로 삼고 있다. 조세정책의 측면에서는 세원을 확대하고 세율을 인하하여 안정적 세수 기반을 구축하는 동시에 성장 잠재력을 촉진하는 방향으로 대폭적인 세제개편이 이루어 졌다.

Ⅲ. 조세제도의 특징

지난 10여 년간 폴란드에서는 계획경제하에서 국가 수입의 대부분을 담당하던 국영기업으로부터 정부로 흘러가는 현물 중심의 자원 이전 시스템이 민간 부문의 거래에서 발생하는 소득에 대한 과세로 대체되면서 시장경제 체제에 적합한 각종 조세제도가 형성되어 왔다. 1989년에 법인소득세가, 1992년에 개인소득세가 도입되었고, 1993년에는 종래의 판매세가 부가가치세로 대체되었다. 또한 1997년에는 모든 수입 물품에 부과되던 일반수입세(一般輸入稅)를 폐지하였으며, 1999년에는 공적연금제도와 의료보험제도가 정비되었고, 중앙과 지방 정부간의 재정수입 배분에 대한 명시적인 원칙이 확정되었다. 조세수입의 구조는 개인과 법인 소득세, 부가가치세, 사회보장세가 각각 1/3씩 차지하는 형태로 정착되었다.

개인소득세는 노동소득과 자본소득에 대해 부과되는데 양자는 분리되어 서로 다른 세율로 과세된다. 1999년을 기준으로 노동소득은 소득 구간에 따라 19, 30, 40% 세 단계의 누진적 세율로 과세되나, 실제로는 각 단계별 과세 구간이 매우 넓어서 약 75% 정도의 납세자가 가장 낮은 세율의 적용을 받는다. 근래에 와서 많이 줄기는 했으나, 인적 공제, 주거용 건물의 건축 비용 공제, 사회보장세 납부 세액에 대한 공제, 장애인 공제, 자선단체나 비영리단체에 대한 기부금 공제 등 각종 공제는 매우 광범위하게 허용된다. 부부간의 소득은 합산해서 과세되는 것이 원칙이며, 합산 소득의 절반을 기준으로 세율이 결정된다. 부가가치세의 세율은 22%로 유럽 연합의 기준에 근접되어 있으나, 상당히 많은 수의 재화와 서비스에 대해서는 4%와 7%의 할인 세율이 부과되며, 농산품에 대해서는 부가가치세가 면제된다. 법인소득세는 '고전적'인 구조를 취하고 있다. 즉, 모든 법인소득은 일차적으로 과세되고 배당된 법인소득에 대해서는 원천징수의 형태로 다시 과세된다. 1999년의 법인세율은 34%로 1996년의 40%보다는 하향 조정되었으나 여전히 중동구(中東歐)의 다른 나라들에 비해서는 높다.

법인소득세 또한 개인 소득세와 마찬가지로 광범위한 예외 조항과 감면 조항들을 포함하고 있다¹⁾. 사용자와 노동자가 거의 같은 비율²⁾로 부담하는 사회보장세는 퇴직연금과 장애연금의 재원으로 활용되며, 이에 더하여 실업보험과 기타 노동시장 정책의 실시를 위해 세전 총임금의 2.45%가 별도로 과세된다. <표 6-1>은 이 상에서 논의된 폴란드의 현행 조세체계를 간략히 정리하고 있다.

<표 6-1> 폴란드 조세체계(1999년)

(단위: %)

	세율	세원	공제와 감면	GDP 대비 세수
개인소득세	19, 30, 40	개인소득	주택투자, 기부, 연금, 교육비, 의료비, 부부 합산 신고	5.6
법인소득세	34	법인소득	투자, 광고비 지출, 업무추진비 등	2.5
부가가치세	22, 7, 4, 0	재화와 용역의 판매 ¹⁾	비가공 농산물, 아파트 임대, 토지 매매	12.4
사회보장세	36.6 ²⁾	개인소득 ³⁾	일부 직업 종사자 ⁴⁾	10.2

주: 1) 연간 매출액 80,000 주어티(zloty) 이하의 사업자는 면세된다.

2) 사용자 부담분 17.9%, 노동자 부담분 18.71%.

3) 농업 종사자, 판사, 검사는 면세 대상.

4) 자영업자는 추정 소득을 근거로 과세.

자료: Ministry of Finance, Poland. Lenain and Bartoszuk (2000)에서 재인용.

현행 폴란드의 조세체계의 몇 가지 중요한 특징을 살펴보면, 첫째, 사회보장세가 전체 세수에서 차지하는 비중이 동구권의 다른 나라들과 마찬가지로 매우 높다. 이는 부분적으로는 사회주의 경제체제의 유산이기도 하지만, 체제 전환기의 혼란 속에서도 임금 소득에 대해 부과되는 사회보장세는 회피가 어려워 세수 확보의 가

1) 수출 진흥, 신규 기업, 수산업 부문의 신규 투자에 대해서 일정 비율의 세액 감면을 허용하고, 경제특구로 지정된 지역에서 발생하는 법인소득에 대해서는 전액 면세한다.

2) 각기 세전 총임금의 17.9%와 18.71%를 부담한다.

장 용이한 수단이 된다는 점에 기인하기도 한다.

둘째, 조세수입이 일부 세목에 편중되어 있다. 소득세, 부가가치세, 사회보장세가 전체 조세 수입의 1/3씩을 담당하고, 여타 재산세, 상속세, 환경세 등이 조세 수입에 기여하는 바는 아주 미미하다. 이는 세원이 다양화되어 있지 못한 데 따르는 자연스러운 결과로서, 일부 제한된 세원에 대한 과도한 세부담이 문제점으로 지적된다.

셋째, 조세수입의 약 90% 가량이 중앙정부의 재정 지출과 사회보장제도의 운영에 투입되어 지방정부의 세수 확보가 매우 시급한 상황이다.

넷째, 조세 체납액의 규모가 매우 크다. 1998년의 경우 전체 체납액은 150억 주어티(zloty)로 국내총생산의 3%에 이른다. 대부분의 체납은 사회보장세 부문에서 발생하는데, 민영화가 진행중이거나 계획중인 국영기업체, 광산, 철도, 철강 등의 부문에서 정부의 명시적 또는 묵시적 동의하에 이루어지고 있다. 이러한 관행은 연금제도 운용에서 수지 압박의 가장 중요한 요인이다.

다섯째, 각종의 조세감면제도가 방만하게 시행되고 있다. 조세제도가 효율성과 형평성의 확보라는 전제 위에 차분히 형성된 것이 아니라, 복잡한 정치적 타협을 거치면서 개인소득세법은 30여 차례, 법인 소득세법은 40여 차례에 걸쳐 개정되었다. 그 결과 개인소득세법에는 125종의 감면 조항과 10종류의 소득 공제, 14종의 세액 공제 조항이 포함되어 있다. 더구나 많은 공제 항목들이 부유층에 유리하게 적용될 수 있는 여지가 있어 문제점으로 지적된다. 거주용 부동산의 구입과 유지에 따르는 비용의 공제, 교육용 기자재 구입 비용의 공제는 부유층에 의해 유리하게 이용될 가능성이 매우 큰 공제 제도들이다. 그 결과로, 1997년의 경우 최고 세율의 적용을 받는 납세자의 90%가 각종 소득 공제를 신고한 반면 최저 세율을 적용 받는 납세자의 39%만이 그 혜택을 누렸다. 법인소득세법 또한 많은 예외와 공제 조항을 포함하고 있다. 40종의 투자비용 공제, 63종의 특별 감가상각 조항, 경제특구에 대한 각종 면세 조치 등이 법인소득세 체계를 복잡하게 만들고 있을 뿐 아니라, 상당한 수준의 세수 손실을 가져온다.

1. 조세와 노동 시장

노동소득에 대한 한계조세찌꺼기³⁾(marginal tax wedge)가 노동의 수요와 공급 결정에 매우 중요한 역할을 한다는 것은 잘 알려진 사실이다. 폴란드의 노동소득에 대한 조세찌꺼기는 약 45%로 매우 높다. 1999년 현재, 평균적인 임금 소득자가 부담하는 개인소득세와 사회보장세는 전체 임금소득의 42%이며 한계세율은 44%에 달한다. 높은 한계세율과 조세찌꺼기는 폴란드 경제의 특징이라고 할 수 있는 광범위한 사회보장제도, 큰 규모로 존재하는 지하경제⁴⁾가 제공하는 대체고용 기회와 맞물려 노동공급에 매우 부정적 영향을 미친다.

실업자와 저소득층 어린이들에게 제공되는 각종 보조금, 빈곤층에 대한 최저 생계비 보장, 실업보험 급여, 현물 중심의 공적부조, 육아비용 보조 등의 사회보장 혜택은 수혜자의 고용 여부 내지는 소득 수준에 연계되어 있으므로 실업자가 재취업하거나 노동시장에 신규 진입하는 경우 그 혜택이 상실되거나 고용에 따른 소득의 증가에 따라 납세의 부담까지 추가될 수도 있어서 노동 공급에 미치는 부정적 영향은 매우 클 것으로 추정된다. 구체적인 예로, 한 계산 결과에 따르면 실업자가 최저 임금 수준의 직장에 취업할 때 직면하는 실효 한계세율이 120%에 달하기도 한다⁵⁾.

1999년부터는 지나치게 방만하게 운영되고 있는 사회보장제도의 부작용을 완화 또는 해소하기 위한 여러 조치들이 시행되고 있다. 불명확한 규정으로 인해 자의적으로 해석되어 남용되던 질병수당의 지급기준을 명확히 하고 혜택 범위를 대폭 축소했다. 또한 노동소득에 대한 조세의 성격을 가지고있던 사회보장세를 강제 저축의 형태를 가진 개인별 연금계정(individual pension account)으로 대체하고 납부금을 일반회계에서 분리하여 관리한다. 새로운 연금제도하에서는 본인의 적립분이

3) 한계조세찌꺼기는 총임금소득과 고용자 부담분 사회보장세의 합인 총노동비용의 증가분과 이에 수반되는 소득세와 사회보장세 증가분의 비율로 정의된다.

4) 지하경제의 규모가 국내총생산의 15~20%에 달한다는 믿을만한 추정치가 있다.

5) 실업자가 취업하여 벌어들이는 마지막 1원의 소득 때문에, 상실되는 사회보장수혜액과 새로이 추가되는 조세 부담의 합이 1.2원임을 의미한다.

누적되어 나가는 것을 직접 가지적으로 확인할 수 있으므로 납세자들이 사회보장세를 세금으로 인식하기보다는 특수한 형태의 장기적 저축으로 인식하므로 노동시장 참여율을 높이고 조기 퇴직을 억제하여 노동공급을 증대시키는 효과를 거둘 수 있다.

2. 조세와 외자 유치

빈약한 국내의 자본 축적을 고려하면 해외 자본의 충분하고 안정적인 유치는 성공적인 체제 전환에 필수적인 요소라고 할 것이다. 법인소득세, 재산세, 관세 등의 조세제도가 해외 투자자들의 투자 결정에 중요한 역할을 한다는 주장이 넓은 공감대를 얻고 있어서 세제상의 유인을 제공하여 해외 자본을 유치하기 위한 각국의 경쟁이 치열하게 전개되고 있다. 폴란드 또한 이러한 현상에서 예외는 아니어서 해외자본의 직접 투자에 대하여 각종 세제상의 혜택을 제공하고 있다. 그러나 최근의 실증적 연구 결과에 따르면 우호적인 조세 환경은 해외 자본의 성공적 유치에 필요한 하나의 요소이기는 하지만 결정적인 요소가 아니고, 경제 전반에 걸친 시장 우호적 태도, 양질의 인력자원, 정치적 안정 등이 더욱 중요한 요인들이다. 해외 자본을 지나치게 우대하는 조세정책은 외자 유치라는 목적의 달성에는 그리 효과적이지 못한 반면 국내 자본에 대한 차별로 말미암은 자원 배분의 왜곡을 야기할 수 있기 때문에 정책의 유지 여부에 대한 근본적인 검토가 필요하다.

3. 자본소득과 조세

자본소득은 과세 단계와 소득의 원천에 따라 서로 다른 세율의 적용을 받는다. 법인소득은 34%로, 개인소득세하의 배당소득은 20%로 과세되는 반면, 이자소득은 면세되며, 주식의 양도차익은 일반 소득으로 분류되어 누진세율의 적용을 받는다. 이자비용 지급에 대한 법인소득세 공제 허용은 기업들로 하여금 신규 투자의 재원으로 증자나 유보이익보다는 부채를 선호하게 만들고, 배당소득에 대한 소득세의 원천징수는 주식 가격에 부정적 영향을 미쳐 직접 금융시장을 통한 투자 재원 조달

을 어렵게 한다. 그러므로 한정된 간접금융시장의 재원을 두고 벌어지는 경쟁 속에서 충분한 담보를 제공할 수 없는 중소기업이나 신규 창업기업은 대기업이나 기존의 기업에 비해 차별을 받을 수밖에 없다.

4. 중앙정부와 지방정부간의 수입 배분

사회주의 계획경제체제하에서의 중앙 집권적 전통이 아직도 중앙정부와 지방정부 간의 조세 수입 배분과 재정 지출 과정을 지배하고 있다. 지방자치단체는 독자적인 조세 수입원을 거의 가지지 못하여 수입의 대부분을 중앙정부로부터의 교부금에 의존하고 있는데, 이러한 현상은 상위 지방자치단체로 갈수록 더욱 심해진다. 지출 측면 또한 중앙정부의 역할이 지배적이나 교육, 지역 특성에 맞는 공업의 선점과 육성 등에서 지방의 독자성을 인정하는 방향으로 나아가고 있다.

5. 조세와 부동산 시장

주거용 부동산 시장 참여에 여러 가지 세제상의 혜택을 부여하여 주택의 공급을 확대하고 가격을 안정시키려는 정책을 시행하고 있다. 구체적인 정책들을 살펴보면, 임대를 목적으로 주거용 부동산을 구입할 경우 투자 금액의 일부에 대해 개인소득세의 과세대상 소득에서 제외하는 것을 허용한다. 또한 1인 가족을 위한 주거용 건물을 건설할 경우 토지의 구입과 건축에 소요되는 비용의 일부를 세액공제의 대상으로 인정하며 기존의 주거용 부동산을 증축 또는 보수하는 경우에도 그 비용의 일부에 대한 세액공제를 허용한다. 주거용 부동산에 대한 투자는 비용공제나 세액공제에 매우 민감하게 반응한다는 실증 연구의 결과에 비추어 볼 때 이러한 공제 제도들이 주거용 부동산의 안정적 공급이라는 정책 목표 달성에는 매우 유용한 정책수단으로 보이나, 이들이 주로 고소득층의 개인소득세 부담 경감을 위한 도구로 이용된다는 점을 고려한다면 소득분배에는 부정적 영향을 미칠 것이 확실시된다. 주거용 부동산의 신축과 개축에 적용되는 우대 조치에 반해 기존의 부동산 거래에는 비교적 고율의 인지세가 부과되는데⁶⁾ 그 효과가 서로 상충하는 두 정책의

공존이 어떠한 영향을 시장에 미칠지에 대한 분석은 매우 어렵다.

6. 조세행정

폴란드의 조세행정은 세수의 안정적 확보와 탈세의 방지라는 측면에서 비교적 긍정적인 평가를 받고 있다. 납세자 개인에게 부여되는 고유번호(tax identification number)를 이용하여 신고 소득의 정확성을 여러 경로를 통하여 확인하는 제도가 잘 기능하고 있고, 개인소득세와 사회보장세 등이 원천징수되기 때문에 징세와 납세 비용이 낮아서 조세행정이 효과적으로 이루어지고 있다. 그러나 국내총생산의 20% 정도로 추정되는 지하경제가 세원을 잠식하고, 조세행정의 정보화·전산화가 아직 초보단계여서 기록 유지나 장부 정리 등의 단순 업무에 배분되는 자원이 지나치게 많다. 또한, 개인소득세의 신고를 위해서 24가지의 각종 서식이 있고, 부가가치세의 신고를 위해서는 75종의 정보를 매달 신고해야 하는 등 납세자의 자발적 협조를 이끌어내기에는 납세순응비용이 지나치게 높은 문제점이 있다.

6) 기존의 부동산에는 거래가격의 5%, 신규 부동산이나 조합주택에는 2%의 인지세가 부과된다. 농업용도의 건물 거래에 대한 인지세는 면제된다.

IV. 1999년 이후의 조세개혁과 평가

1989년의 자유 총선거로 집권한 자유노조(Solidarity) 주축의 정치 세력은 중앙 집권적 계획경제체제로부터 시장경제체제로의 원활한 이행을 위하여 1990년대를 거치면서 제반 사회·경제제도들을 개혁해 나갔다. 조세제도 또한 전반적인 변화의 조류에 맞추어 자본주의적 시장경제의 운영에 적합한 구조로 바뀌면서 동구의 다른 체제 전환국에 비추어 그 기능을 잘 수행해왔다고 평가되었다. 그러나 정돈되어 있지 못한 사회 분위기 속에서 도입된 제도들은 효율성·형평성·간편성이라는 조세체계의 대원칙에 비추어 봤을 때 많은 문제점을 내포하고 있었고, 1999년부터 개인소득세, 법인소득세, 부가가치세를 중심으로 한 조세개혁이 추진되었다. 개인소득세와 법인소득세의 경우 복잡한 각종 공제를 대폭 축소 정리하여 세원을 확대하는 반면 세율은 인하하여 세수에 압력을 주지 않으면서도 자원 배분의 효율성을 제고하고 경제의 성장 기반의 확대를 촉진하는 방향으로 바뀌었으며, 부가가치세 분야에서는 유럽연합의 정회원국에 요구되는 요건들을 충족시키기 위해 면세와 영세율의 적용을 받는 부문을 최소화하기 위한 노력을 기울였다.

1. 개인소득세의 개혁: 좌절된 시도

1999년 의회를 통과한 개인소득세법 개정안은 대통령의 거부권 행사로 시행되지 못하였다. 개정안의 내용을 살펴보면, 세원의 확대와 세율의 인하라는 대원칙하에, 현재의 세 단계 세율구조에서 최고 세율을 단계적으로 인하하여 궁극적으로는 18%와 28%의 두 단계 세율을 가진 구조로 이행하는 것을 목표로 하고 있다. 또한 부유층의 조세회피 수단으로 주로 이용되던 주거용 부동산의 구입과 임대 수반되는 투자비용의 공제, 자영업자의 투자에 대한 세액공제, 의료비 지출에 대한 비용공제를 철폐하여 세원의 확대를 꾀하였다. 이에 더하여, 소득의 원천에 따라 서

로 다른 세율이 적용되던 각종 자본소득에 대한 종래의 차별적 과세를 시정하여 조세로 인한 자원 배분의 왜곡을 줄이려는 노력이 행해졌다. 배당소득에 대한 세율이 15%로 인하되고, 정기에금, 국공채에서 발생하는 이자소득에 대한 면세를 철폐하여 5%의 세율을 적용하며, 실현된 자본이득을 개인소득의 일부로 간주하여 누진 과세하는 것 등이 그 중요한 내용이다. 비록 정치적 압력을 이기지 못한 대통령의 거부권 행사로 시행이 좌절되었으나, 일부 조항을 수정한 재개정안이 발의되어 정치적 타협 과정을 거치고 있다.

2. 법인소득세의 개혁: 세율의 인하와 세원의 확대

법인소득세 또한 개인소득세의 경우와 같이 세율은 내리고 세원은 확대하는 방향으로의 개정안이 제안되어 1999년 의회를 통과하였다. 대통령의 거부권 행사 없이 2000년부터 시행되고 있는 법인소득세법 개정의 내용으로는, 세율이 1999년 34%에서 2004년에는 22%로 낮아지며, 이로 인한 세수의 감소에 대처하기 위해 설비 투자에 대한 각종 세액공제를 축소 내지는 폐지하였다. 조세피난처를 통한 탈세의 여지를 줄이기 위한 조치가 취해졌으며, 세부담의 경감을 위해 해외에서 발생한 손실을 폴란드 내의 지사에 집중시키는 다국적 기업의 관행을 막기 위한 조치들이 취해졌다.

3. 부가가치세의 개혁: 유럽연합의 기준을 향해

부가가치세의 개혁은 유럽연합의 회원국들에 요구되는 기준들을 충족시켜 가는 과정에서 자연스럽게 이루어지고 있으며 이미 상당한 수준의 성과를 거두고 있다. 22%의 일반세율과 7%의 특별세율은 유럽연합의 최소 기준⁷⁾을 충족시키고 있으며, 지방자치단체에 의해 주로 공급되는 대중교통, 수도공급 등의 공공 서비스와 에너지 관련 재화와 용역에 대해서도 유럽연합의 권고에 따라 부가가치세를 적용

7) 유럽연합의 최저 부가가치세율 기준은 15%이며, 다만 사회적 또는 문화적 특수성이 인정되는 일부 품목에 대해서는 5%의 최저 세율이 인정된다.

하고 있다. 부가가치세 부문에서 풀어야 할 가장 큰 숙제는 농업 부문에서 발생하는 거의 모든 거래에 적용되는 면세조치를 철폐하여 유럽 연합의 요구 사항을 만족시켜야 한다는 점이지만, 농민과 관련 단체의 정치적 위상이 높을 뿐 아니라 농업 부문이 고용에서 차지하는 비중⁸⁾이 커서 매우 어려운 과제이다.

8) 예를 들어, 1999년의 경우 농업에 국내총생산에서 차지하는 비중은 약 4%에 불과하지만 전체 고용에서 차지하는 비중은 약 27% 정도이므로 상당수의 잠재실업자가 존재하는 상황을 상정해 볼 수 있다.

V. 앞으로의 과제

폴란드의 조세개혁은 이미 살펴본 바와 같이 자원 배분의 효율성 제고, 소득 분배의 형평성 증진, 단순하고도 합리적인 조세체계의 구축이라는 대원칙하에 세율을 확대하고 세율을 인하하는 등 매우 바람직한 방향으로 추진되었음에도 불구하고, 대통령의 거부권 행사로 개인소득세 분야의 개혁이 좌절되었고, 농업 부문을 부가가치세의 영역으로 끌어들이야 하는 정치적으로 매우 어려운 과제가 남아 있다는 점을 고려할 때 절반의 성공이라는 평가를 받을 수밖에 없을 것이다. 마지막으로 폴란드의 조세체계가 당면하고 있는 앞으로의 과제들을 정리하는 것으로 이 글을 마무리하고자 한다.

첫째, 조세체계 특히 개인소득세와 사회보장세의 구조가 고용 창출과 노동 공급을 촉진시키는 방향으로 변화되어야 한다. 이를 위해서는 1999년에 좌절된 개인소득세법의 개정이 재추진되어야 하며, 사회보장세율을 내리고 연금수혜율과 대상을 축소하는 등 방만하게 운영되고 있는 공적 연금제도를 개혁하여, 조세부담을 줄이려는 노력이 필요하다. 또한, 지하경제를 공식 부문으로 끌어내어 세율을 확대하고, 공식부문으로의 노동공급을 확대시키기 위한 조치를 취해야 한다.

둘째, 2000년의 개혁으로 많이 개선되기는 했지만 여전히 세법에 산재하는 각종 자본소득에 대한 차별적 조세를 철폐해야 한다. 법인소득의 경우 투자재원의 종류, 투자자의 법적 지위, 투자자의 국내 거주 여부에 따라 다른 실효세율이 적용되는데, 이러한 차별적 조세가 투자 결정을 왜곡한다는 것은 잘 알려진 사실이다.

셋째, 유럽연합의 정회원국이 되기 위한 전제 조건으로 요구되는 부가가치세제의 정비를 위해 더욱 노력해야 한다. 현행 제도하에서 면세되고 있는 농업관련 물품과 신규 주택의 구입 등 각종 재화와 서비스의 거래가 부가가치세의 과세 영역으로 통합되어야 하며, 소규모 사업자에 대한 면세와 장부기재 의무의 면제를 위한 기준을 유럽 연합의 권고에 맞추어 확정해야 한다.

넷째, 환경세를 도입해야 한다. 외부불경제의 효과를 보정하기 위한 환경세의 도입은 이론적·실증적으로 그 정당성을 인정받고 있을 뿐 아니라, 세수의 확보라는 측면에서도 그 유용성이 인정된다. 현재 7%의 낮은 부가가치세율이 적용되는 석탄, 석유, 전력 등 난방관련 에너지 자원의 거래에 대해 22%의 일반 세율을 적용하고, 필요에 따라서는 외부효과 보정과 소비 억제를 위한 특수 목적세를 신설해야 한다.

다섯째, 조세행정을 단순하고 투명하게 운영하여 납세자들의 납세 순응도를 제고하고 납세순응비용을 줄여야 한다. 이를 위해서는 지나치게 복잡한 개인소득세의 신고서식을 간단 명료하게 바꾸고, 조세행정의 전산화를 촉진하며, 불명확하고 남용의 소지가 있는 세법 조항들을 이해당사자들의 의견 청취를 거쳐 정비해 나가야 할 것이다.

〈참고문헌〉

Lenain, Paric and Leszek Bartoszek, “The Polish Tax Reform”, OECD
Economics Department Working Papers No. 234. March 2000.

7 멕시코의 세제

朴 倉 均*

목 차

- I. 서 론
- II. 조세와 사회·경제적 배경
- III. 조세체계의 특징
- IV. 조세체계의 개선과 관련된 주요 쟁점들
- V. 결론과 앞으로의 과제
 - 참고문헌

* 본원 초청연구위원

I. 서론

멕시코는 조세의 중립성이라는 측면에서 볼 때 비교적 우수한 조세체계를 가지고 있는 것으로 평가되고 있다. 특히, 노동 공급이나 투자에 대한 조세의 부정적 영향은 아래에서 살펴볼 여러 가지 이유들에 의해서 다른 OECD 회원국보다 훨씬 적은 편이다. 그럼에도 불구하고, 현행 멕시코의 조세체계는 향후의 전망을 어둡게 하는 여러 가지 문제점을 내포하고 있다.

그 중에서도 가장 큰 문제점은 정부수입 특히 조세수입의 규모가 너무 작다는 것이다. 국내총생산 대비 조세수입의 비중이 10%를 약간 상회하는 수준으로 OECD의 다른 회원국뿐만 아니라 비슷한 경제 여건을 가진 남미의 여러 나라의 경우에 비추어서도 매우 낮다. 불충분한 조세수입은 교육, 사회간접자본, 보건 등 경제의 성장 잠재력을 유지하는 데 필수적인 부문에서 발생하는 재정지출을 제약하는 가장 중요한 요소로 지적된다. 또한, 1995년 외환위기 이후 구조조정 과정에서 폭발적으로 증가한 재정수요는 세수 확대의 필요성을 더욱 증대시켰다. 정부수입의 30% 내지 40%가 원유 관련 수입으로 충당되는 상황에서 국제 유가의 변화에 따라 재정지출의 수준을 빈번히 조절해야 하는 문제는 앞에서 언급된 재정수요의 증대와 더불어 안정적이고 충분한 조세수입의 확보를 위해 조세체계를 재정비하도록 하는 계기가 되었다.

이 글에서는 지난 10여년 동안 꾸준히 추진된 조세개혁의 결과 형성된 현행 멕시코의 조세체계에 대해 OECD의 보고서를 중심으로 소개·평가해보기로 한다.

II. 조세와 사회·경제적 배경

먼저 멕시코 세제의 형성에 영향을 미친 사회·경제적 요인들에 대해 살펴보면, 첫째 요인으로 정부 예산의 규모가 매우 작다는 것을 들 수 있다. 정부예산은 국내총생산 대비 15% 수준에 불과한데, 이는 원활하지 못한 조세수입의 조달이 재정지출을 위축시킨 결과이다. 이에 반해 향후 교육, 보건, 사회간접자본, 빈곤 퇴치 등의 부문에서 재정 지출 증대에 대한 압력이 점차로 커질 것으로 예측되고, 사회보장제도의 개혁과 금융기관 구조조정에 소요되는 추가적 재정지출 수요가 국내총생산의 2%에 달할 것으로 예측된다. 멕시코 정부의 낮은 신용도로 인해 국채의 발행을 통한 재정수요의 충당이 어렵다는 점을 고려하면, 세원을 확대하고 세율을 인상¹⁾하여 세수를 확보하는 것이 매우 중요한 과제로 대두된다.

둘째 요인은 원유와 관련된 각종 수입이 정부예산에서 차지하는 비중이 매우 커서 원유가격의 변동에 따라 재정정책이 심하게 영향을 받는다는 것이다. 외환위기 이후 외자의 안정적 유치의 전제조건인 정부의 신뢰도 유지를 위해 국채 발행을 통한 재원의 조달을 최소화해야 하는 상황에서 원유가격의 폭등이나 폭락으로 인

1) 조세와 경제 발전의 관계에 대해서는 이론적·실증적으로 논란이 있다. 다수의 견해는 일반적으로 조세의 존재가 상대가격을 왜곡하여 경제주체의 의사 결정, 특히 저축, 투자에 대한 의사 결정에 부정적 영향을 미쳐 경제 성장을 저해한다는 주장이며, 일정한 수준의 실증적 지지를 받고 있다. 이에 반하여, 조세가 경제 발전에 긍정적인 영향을 미친다는 주장은 조세가 공공재의 재원이라는 측면에 초점을 맞춘다. 공공재는 사회의 전반적인 후생과 생활수준을 증대시키는 역할을 할 뿐 아니라, 경제 발전에 가장 중요한 요소인 물적·인적 자본의 생산성에 긍정적인 영향을 미쳐 경제 발전을 촉진한다는 관점이다. 이들은 경제발전과 조세간에 존재하는 음(-)의 상관관계에 대해서도 의문을 제기하고, 특히 그 결과를 멕시코나 터키 같이 저세율 구조의 국가들에 대해서까지 일반화하는 것에 반대한다.

한 정부 수입의 불안정은 예산과 재정지출의 불안정으로 그대로 반영되어 장기적 재정정책의 수립과 운용을 매우 어렵게 만든다. 예를 들어, 멕시코 정부는 1998년 국제원유가격의 폭락에 대응하여 재정적자 수준을 국내총생산의 1.25% 이하로 유지하기 위해 재량적 재정지출을 대폭 삭감하였는바, 이는 원유가격의 하락으로 이미 침체국면을 맞고 있던 경제를 깊은 불황으로 이끄는 결과를 낳고 말았다. 역사적으로 보면 재정정책은 일반적으로 경기의 진폭을 줄이기보다는 확대 재생산하는 방향으로 운용되어 왔다고 할 수 있다.

셋째 요인은 OECD의 다른 회원국에 비하여 멕시코의 소득 수준은 매우 낮고 그 분배 또한 매우 불평등하다는 것이다. 최상위 10% 계층이 전체 소득의 40%를 차지하는 데 반해, 하위 30% 계층은 전체 소득의 10% 미만을 차지한다. 뿐만 아니라, 지난 10여 년간 소득분배는 더욱 악화되어 왔다. 낮은 소득 수준과 불평등한 소득분배는 다른 OECD 회원국에서는 찾아보기 힘든 빈곤과 관련된 여러 문제²⁾의 원인이 되고 있다. 조세수입의 측면에서도 지나치게 불평등한 소득분배는 소득세의 세원을 협소하게 만들어 원활한 세수의 확보에 지장을 준다.

넷째로는 지하경제의 비중이 매우 높다는 점을 들 수 있다. 지하경제가 전체 도시지역 고용의 1/3 내지는 1/2을 차지하고, 국내총생산에서 차지하는 비중이 30% 내지 50%에 달한다는 추정치가 있다. 큰 규모의 지하경제는 상당 부분이 광범위한 빈곤층의 존재와 사회안전망의 부재에서 유래한다. 경제가 침체 국면에 접어들면 가장 크게 영향을 받는 계층이 한계기업에 종사하는 비숙련 노동자들인데 이는 사회안전망의 부재와 맞물려 다수의 실업자와 빈곤층을 양산하고 이들은 재취업의 과정에서 비공식 부문으로 흡수될 가능성이 매우 크다. 지하경제를 구성하는 대부분의 경제활동이 영세한 한계기업에서 빈곤층을 고용하여 최저 임금 이하를 지불하고 이루어진다는 점을 고려하면 지하경제를 과세의 영역으로 유도하는 정책이 세원 확대를 통한 세수 증대에는 크게 도움을 주지 않을 것으로 예측된다. 다만 대기업이나 부유층에 의해 탈세의 도구로 이용되는 경로를 차단하여 공평과세를 유도하고 조세의 중립성을 확보한다는 측면에서는 그 필요성이 인정된다.

2) 높은 유아 사망률, 낮은 취학률, 기초적 의료 서비스의 부재 등.

Ⅲ. 조세체계의 특징

1980년대 이후 멕시코의 세제는 부가가치세의 도입, 개인소득세와 법인소득세의 통합, 조세의 물가수준 연동제 도입 등을 통하여 현재의 모습을 갖추어왔다. 특히, 1980년대 후반 이후에는 원유가격의 폭락으로 인한 정부수입의 감소에 대처하기 위해 세원 확대에 중점을 둔 조치들이 취해졌고, 북미자유무역지역(NAFTA)의 가입을 계기로 조세의 중립성과 효율성 제고를 위한 노력을 꾸준히 기울여왔다.

멕시코 조세체계의 가장 뚜렷한 특징은 조세수입이 국내총생산 대비 15% 정도에 불과할 정도로 낮다는 것이다. 이것은 멕시코 조세·재정 체계의 특수성³⁾을 감안하더라도 OECD의 다른 회원국과 중남미의 여러 나라의 경우에 비추어서 매우 낮은 수준이다. 더구나 1980년대 후반 이후로 꾸준히 시도되어온 조세체계의 정비를 통한 정부수입의 확대는 장기적으로 그 목적을 달성하는 데 실패하였다.

다음으로 조세수입의 구성을 살펴보면, 소득세, 소비세, 사회보장세 등 멕시코 조세 수입의 대부분을 구성하는 개별 세목들의 국내총생산 대비 규모가 1980년대 후반 이후 느리지만 꾸준한 증가를 보이다가, 1995년 경제 위기 이후 부가가치세를 제외하고는 모두 급락하는 양상을 보였다. 그 결과 부가가치세와 사회보장세의 비중이 급속히 증대하면서 소득세와 관세의 비중은 줄어드는 양상을 보이고 있다. 1996년의 자료를 살펴보면, 법인부문이 납부하는 소득세가 전체 조세수입 중에서 차지하는 비중은 OECD의 평균에 근접하고 있으나 전체 국내총생산에서 차지하는 자본소득의 비중이 높으므로 자본소득에 대한 실효세율이 낮음을 알 수 있다.

멕시코의 조세체계는 이론적으로 몇 가지 면에서 우수성이 인정되고 있다. 첫째,

3) 멕시코에서는 저소득층에 대한 지원수단으로 이전 지출보다는 세액공제가 주로 사용된다. 낮은 수준의 조세수입과 재정지출은 이러한 요인에 영향을 받은 바 크다.

개인소득세와 법인소득세를 통합하여 신주 발행과 유보 이윤에 의한 투자 재원의 조달을 차별 과세하는 문제점과 배당소득을 이중과세하는 문제점을 시정하였다. 둘째, 전체 조세체계를 물가 수준에 연동시켜 물가의 변동으로 인해 발생하는 왜곡을 최소화하려는 노력을 기울였다. 일반적으로 세법 규정들은 명목변수를 대상으로 하기 때문에 물가 수준의 지속적 변동이 있을 때 실질소득에 관계없이 과세구간이 움직이는 등의 문제점이 존재한다. 셋째, 최상위 구간에 적용되는 노동 소득에 대한 한계세율이 매우 낮으며, 기업부문소득에 대한 최고 세율 또한 OECD 회원국 가운데 중간 수준을 유지하고 있어, 높은 세율로 인한 비효율이 낮은 편이다.

세목별로 멕시코 현행 세제의 특징을 살펴보자. 소득세는 누진적으로 부과된다. 누진도는 과세구간별로 증가하는 명목세율이 가리키는 이상으로 증대되는데 이는 저소득층의 소득 보조를 목적으로 멕시코에서 독특하게 실시되고 있는 세액공제제도 때문이다. 세액공제는 정해진 수준 이하의 소득을 가진 가구를 대상으로 하는 제도로, 소득이 낮아질수록 세액공제율이 높아지고 소득이 각종 공제의 수준에도 미치지 못하는 경우에는 정해진 비율에 따라 현금을 지급하므로 누진적 세율 구조와 더불어 소득분배의 개선에 중요한 역할을 수행한다. 소득세제상의 또 하나의 독특한 제도는 각종 부가급여(fringe benefits)가 비과세됨으로써 야기되는 수평적 불공평을 시정하기 위해 도입된 세액보조(tax subsidy)이다. 세액보조는 전체 소득 중 부가급여의 비율에 반비례하여 세액을 감면해 주는 제도인데, 감면액이 소득 수준에 반비례하여 결정되므로 이 역시 소득 분배를 개선하는 데 도움을 준다.

임금이 한 단위 상승할 때 노동자가 실제 수령하는 금액과 사용자가 지출하는 비용의 차이를 가리키는 한계조세빼기는 노동의 수요와 공급을 결정하는 데 매우 중요한 요소이다. 물론 노동시장의 제도적 요인이나 임금 협상의 구조 등에 영향을 받지만 일반적으로 한계조세빼기가 큰 경제에서는 한 단위의 임금 상승이 가져오는 고용 감소가 매우 크다는 실증적 연구 결과가 널리 받아들여지고 있다. 멕시코의 노동소득에 대한 한계조세빼기는 매우 낮은 것으로 추정된다.

일반적으로 저축과 투자에 미치는 조세의 부정적 영향은 투자자금의 원천과 투자의 대상이 되는 자산의 종류에 따라 서로 다른 세율이 적용되어 상대가격을 왜곡시키고 효율적인 자원배분을 저해하는 데서 찾을 수 있다. 투자의 필요 실질 세전

<표 7-1> 필요 실질 세전수익률¹⁾ (1998년)

	투자재원			투자대상			평균 ²⁾	표준편차
	유보이윤	신주발행	부채	설비류	부동산	재고		
멕시코	4.0	4.0	4.0	4.1	4.2	3.3	4.0	0.3
미 국	3.9	7.6	3.1	3.5	4.8	4.1	4.0	1.6
캐나다	6.7	7.3	3.8	4.6	6.4	7.4	5.7	1.5
독 일	3.2	2.4	2.7	2.6	3.3	3.3	3.0	0.4
그리스	6.7	6.7	2.2	4.6	3.5	8.4	5.2	2.3
포르투갈	5.7	5.3	3.1	4.7	4.7	4.9	4.7	0.9
스페인	3.9	3.4	2.7	2.8	4.0	4.0	3.4	0.6
뉴질랜드	4.5	4.5	4.5	4.4	4.3	5.0	4.5	0.2
평 균	4.8	5.1	3.3	3.9	4.4	5.1	4.3	1.0

주: 1) 은행예금의 세전수익률을 5%로 가정.

2) 가중평균치.

자료: K. Gordon and H. Tchinguirian(1998), "Marginal effective tax rates on physical, human, and R&D capital", OECD Economics Department Working Paper No. 199; Dalsgaard (2000)로부터 재인용.

수익률(required real pre-tax rate of return)은 세전 실질이자율이 일정 수준인 은행 예금과 동일한 세후 수익을 투자자에게 주기 위해 요구되는 세전 실질수익률로 정의되는데 측정이 매우 힘든 한계실효세율의 대체적 지표로 이용되고 있다. 즉, 자금의 원천과 투자대상 자산의 종류에 따른 필요 실질 세전수익률의 차이를 계산해보면 투자에 대한 조세의 중립성 정도를 측정할 수 있다. <표 7-1>에는 멕시코를 비롯한 여러 OECD 회원국의 각종 필요 실질 세전수익률이 정리되어 있다. 멕시코는 뉴질랜드와 더불어 필요 실질 세전수익률이 투자 재원이나 대상에 따라 크게 변하지 않는 모습을 보여준다. 이는 조세체계가 투자 결정에 대해 비교적 중립적임을 의미하는데 개인소득세와 법인소득세의 통합, 세제의 물가수준 연동 등 제도상의 개혁에 힘입은 바 크다.

IV. 조세체계의 개선과 관련된 주요 쟁점들

멕시코의 조세체계는 세율구조나 조세의 중립성 확보를 위한 각종 조치의 과감한 도입 등을 고려해 볼 때 여러 가지 바람직한 측면을 가지고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 현재의 시스템이 향후 예상되는 재정수요의 증가를 감당할 수 있을지에 대해서는 부정적 견해가 지배적이고 조세체계의 효율성과 공평성 제고를 위해서도 많은 개선의 여지가 남아 있다. 멕시코의 조세체계가 직면하고 있는 가장 중요한 문제는 세원의 확대와 세무행정의 효율성 증대를 통하여, 세율을 현재의 수준으로 유지하면서도 예견되는 재정수요의 증대에 대처하기 위한 안정적이고 충분한 조세수입의 확보이다. 이에 더하여, 현재는 부족한 것으로 평가되는 조세의 소득재분배 기능을 증대시키고 경기변동이나 국제 원유가의 등락에 지나치게 노출되어 있는 예산을 안정적으로 운영할 수 있는 제도적 기반의 정비가 중요한 과제로 부각되어 있다.

1. 세원의 확대: 차별적 조세제도와 지하경제

본질적으로 같은 종류의 세원에 대해 여러 가지 이유로 세율이나 공제 범위를 달리하는 차별적 조세제도는 그 자체로 정부의 수입에 부정적 요소로 작용할 뿐 아니라 납세자들의 탈세와 조세회피 행위를 조장하여 재정수입을 줄이는 역할을 한다. 또한, 차별적 조세제도는 경제적 유인을 왜곡하여 조세의 중립성을 훼손한다. 멕시코에서는 부가가치세 분야에서 가장 뚜렷한 예를 찾을 수 있다. 면세나 영세율이 광범위하고 무원칙적으로 적용되어 세원을 잠식하고 부가가치세의 생산성⁴⁾을

4) 부가가치세의 생산성은 조세 1%포인트당 정부 수입의 척도로, GDP 중 부가가치세 수입이 차지하는 비중을 부가가치세의 표준세율로 나누어 구해진다.

저하시켰다. 또한, 복잡한 세법 규정이 납세자의 납세순응에 장애로 작용하여, 세법의 원칙에 따라 징수되어야 할 100페소의 부가가치세 중 실제로 징수되는 부분은 약 63페소에 불과한 실정이다. 법인소득 분야에서는 1999년의 세법 개정으로 그 가능성이 봉쇄되었으나, 연결납세제도상의 허점과 수도권 이외의 지역에서 이루어지는 특정 부문의 투자에 대한 특별공제 규정을 이용한 조세회피로 인해 상당한 정도의 세수 손실이 있었던 것으로 추정된다. 그리고 국내총생산의 10%와 고용의 25%를 담당하는 농업, 어업, 육상 수송 부문의 기업들이 간이납세자로 분류되어 법인소득세를 거의 납부하지 않고 있다. 전체 노동소득의 1/4 내지는 1/3로 추정되는 부가급여에 대한 비과세와의 형평을 맞추기 위해 전체 급여 중 부가급여가 차지하는 비중이 반비례하게 세액을 환급하는 제도를 시행하고 있으나 이 또한 세원을 잠식하고 세제를 복잡하게 만드는 요인이 되고 있다.

한 추정치에 따르면 위에서 언급된 것과 같은 차별적 조세제도들의 과감한 정비를 통해 국내총생산의 약 3%에 달하는 추가적인 조세수입의 확보가 가능하다고 한다. 그러나 그에 수반될 것으로 기대되는 조세회피 활동의 감소, 지하경제의 양성화, 자원 배분의 효율성 증대를 감안하면 차별적 조치의 철폐 효과는 이러한 보수적 추정치를 훨씬 상회할 것으로 기대된다.

지하경제를 과세의 대상으로 끌어들이는 것도 세율의 인상 없이 세원을 확대하는 중요한 수단일 수 있을 것으로 논의된다. 그러나 멕시코의 경우 지하경제의 대부분이 영세사업자나 저소득층과 관련되어 있으므로 지하경제의 양성화가 조세수입의 증가에 직접적으로 기여할 수 있는지는 확실하지 않다. 지하경제 종사자의 90% 정도가 최저 임금 3배 이하 수준의 저임금을 받고 있기 때문에 이들이 정상적인 소득세 체계로 편입되면 저소득층 소득보전을 위해 시행되고 있는 세액공제 제도를 이용할 자격을 갖출 확률이 높아서 오히려 재정수지를 악화시킬 수도 있다⁵⁾. 그러나 대기업과 부유층의 지하경제 활동 참가를 차단하여 조세징의를 구현하고 사회 전체의 투명성을 확보하기 위해서는 지하경제를 지상으로 견인하는 정책의 필요성이 절대적이라고 할 수 있다.

5) 물론, 지하경제를 양성화함으로써 기대되는 효율성과 형평성의 증진, 세무행정의 투명성 제고 등의 효과는 멕시코의 경우에도 여전히 적용된다.

2. 세무행정

세무행정의 효율성을 증진시키기 위한 노력들 또한 꾸준히 전개되어 오고 있다. 세무행정의 효율성을 저해하는 가장 중요한 요소로 지적되던 차별적 과세제도와 복잡한 세법을 대폭 정비하였다. 또한, 자산세(assets tax)의 도입을 통해 법인소득에 대한 감시를 강화하고 영세규모의 기업에 대해서는 소득세의 신고 절차를 간소화하여 지하경제를 과세의 영역으로 유인하였다. 제도적 측면에서도 재무성(Ministry of Finance) 아래에 독립적 징세기관을 세우고 세무공무원의 전문성을 인정하는 조치들이 취해졌다. 여러 개혁 조치들의 긍정적 효과가 이미 상당 부분 나타나고 있으나, 사회보장제도 운영을 위해 수집된 정보와 세무행정 목적을 위해 수집된 정보간의 유기적 통합, 소득세 신고절차의 간소화, 세정의 전자화, 조세 체납에 대한 강제 징수의 절차 강화 등 여러 가지 과제들이 산적해 있다.

3. 조세체계와 소득분배

소득분배의 개선을 위해서는 일반적으로 조세보다는 재정지출의 역할이 더욱 강조되는 추세이지만 논의의 범위를 좁혀 멕시코의 조세체계와 소득분배의 관계에 대해 살펴보자. 세전 소득을 토대로 한 멕시코의 지니계수는 약 0.5 정도로 OECD 회원국 중 소득분배가 가장 덜 이루어진 것으로 나타나고 있다. 이는 소득세의 세율을 협소하게 만들어 부족한 조세 수입의 중요한 원인이 된다. 즉, 임금소득자의 70%가 소득세를 면제받고 있으며, 약 1,500만명 정도로 추산되는 자영업자 중 500만명 정도만이 소득세를 납부하는 것으로 알려져 있다. 소득세의 최고세율은 35%로 높은 편이 아니다. 상위 구간의 세율 인상을 통해 소득분배를 개선하고 조세수입을 증대한다고 하지만 부유층이 비교적 쉽게 이용할 수 있는 많은 조세회피수단을 고려하면 그 효과가 의문시된다.

최고 세율과 평균적 생산직 종사자에 적용되는 평균 세율의 차이로 정의되는 소득세의 전반적인 누진도는 멕시코의 경우 OECD 회원국 중 중간 정도인 것으로 추정된다. 그러나 실효한계세율이 저소득층에서 매우 빠른 속도로 증가하여 소득

세 누진의 부담이 이들 계층에 집중되는 문제점을 발견할 수 있다. 문제의 해결을 위해서 세액공제의 대상이 되는 소득 상한을 인상하거나 과세 구간을 확대하는 조치를 취할 수 있으나 세수의 손실을 각오해야 한다.

소득분배의 개선은 소비에 대한 적절한 과세를 통해서도 이룰 수 있는데, 저소득층에 중요한 상품들을 부가가치세의 대상에서 제외시키거나 사치재를 중과세하는 것 등이 그 예이다. 멕시코의 경우 식품에 대한 영세율의 적용으로 소득분배의 개선을 꾀하고 있으며 그 규모는 GDP의 약 1.8%로 추정된다. 그러나 식품에 대한 영세율 적용은 고소득층에게 더 많은 혜택을 주고 있다. 최상위 10%가 영세율로 인한 부가가치세 경감액의 30%를, 최하위 10%가 12%를 누리고 있다. 식품에 대한 영세율의 철폐는 약 15%의 조세 수입 증대를 가져올 것으로 예상되나 정치적으로 실현 불가능한 정책제안이고 다만 영세율의 적용 대상이 되는 식품의 범위를 축소하는 것은 검토의 여지가 있다.

4. 예산의 지나친 변동

멕시코의 정부수입은 국내부문의 거시적 경기 순환과 국제부문의 원유가격 변동에 직접적으로 연계되어 심한 변동을 보인다. 이와 관련하여 관찰되는 한 가지 재미있는 패턴은 원유 관련 정부수입과 조세수입간에 존재하는 음(-)의 상관관계이다. 경기가 침체 국면으로 접어들면 조세수입은 감소하는 반면, 폐소화가 평가절하되어 폐소화로 표시된 원유관련 정부수입은 증가한다. 재정지출 또한 정부수입의 변동에 따라 심하게 변한다. 이는 재정적자를 최소화하려는 정책 목표하에서 정부수입의 불안정성에 대해서 주로 재량적 재정지출의 조절을 통하여 대처했음을 반영한다. 그러나 이러한 재정 운영은 예산의 경기조절 기능을 포기하고 경기의 진폭을 확대 재생산하는 결과를 낳음으로써 정부수입의 불안정성을 증대시키는 악순환을 가져왔다. 앞에서 논의한 바와 같이 세원을 확대하고 세무행정의 효율성을 제고하는 정책은 조세수입의 안정성을 증대시키는 역할을 한다. 원유 관련 정부수입의 변동을 가장 적절히 통제하는 길은 국영석유회사(PEMEX)를 민영화하여 국제원유시장에 존재하는 가격 변동의 위협으로부터 정부수입을 분리시키는 정책을 고안

하는 것이다. 단기적으로는 원유 가격 상승시 발생하는 잉여금의 적절한 운용으로 가격 하락시의 적자에 대비하는 방식으로 운영되는 특별기금을 신설하여 유가의 변동에 관계없이 일정 금액을 일반회계에 편입하는 정책을 고려해 볼 수 있다.

V. 결론과 앞으로의 과제

앞에서 살펴본 바와 같이 멕시코의 조세체계는 개인소득세와 법인소득세의 완전한 통합으로 배당소득에 대한 이중과세를 방지하고, 세제를 물가수준에 연동시켜 인플레이션으로 인해 발생하는 세제상의 문제점을 시정했으며, 낮은 소득세율과 조세책기를 유지하여 고용에 미치는 조세의 부정적 영향을 최소화하는 등 많은 장점을 가지고 있다.

이에 반해, 현행 세제가 당면한 과제는 먼저 사회간접자본, 인적·물적 자원, 공공보건의 투자에 소요되는 자원의 안정적 확보를 위해 조세수입을 증대시키는 것이다. 세원을 잠식하고 자원배분의 왜곡을 가져오는 차별적 조세 규정을 정비하고 광범위하게 존재하는 지하경제를 과세의 영역으로 끌어들이는 것 또한 멕시코 세제가 풀어야 할 커다란 숙제이다. 앞으로의 조세체계 정비는 특히 소득분배에 미치는 영향을 면밀히 고려하여 이루어져야 할 것이다. 현행 소득세의 누진구조에 내재되어 있는 문제점을 개선하여 소득세제가 소득분배 개선에 더 큰 도움을 줄 수 있도록 해야 하며 재정지출을 통한 분배의 개선도 적극 도모해야 할 것이다.

세목별로 남겨진 과제들을 살펴보면, 부가가치세 영역에서는 영세율의 적용을 받는 부문을 대폭 축소하여 세원을 확대하고 중립성을 확보해야 한다. 기업부문 소득세에서 가장 시급한 과제는 농업과 육상수송 부문에 적용되는 간이사업자제도를 폐지하고 농업과 출판 분야에 대한 특혜적 세율 적용을 중단하여 조세체계를 단순화하는 것이다. 그리고 개인소득세 분야에서는 부가급여를 소득으로 간주하여 과세하고, 전체 급여 중 부가급여의 비율을 계산한 뒤 그 비율에 반비례하여 세액 공제하던 종래의 제도를 철폐하여야 하며, 소득세의 누진구조가 부유층으로 갈수록 무거워지도록 세율 구조를 정비할 필요가 있다. 마지막으로 재산세의 세율을 높이고 과세표준을 정비하여 재정에서 재산세가 차지하는 비중을 높여서 세수의 안정적 확보에 도움을 줄 수 있는 방향으로 개편되어야 한다.

〈참고문헌〉

Dalsgaard, Thomas, “The Tax System in Mexico: A Need for Strengthening the Revenue Raising Capacity”, OECD Economics Department Working Papers No. 233. March 2000.

8 스페인의 조세개혁

權 五 盛*

목 차

- I. 서 론
- II. 조세정책의 사회·경제적 배경
- III. 현행 조세체계의 특징과 평가
- IV. 향후 조세개혁 방향
 - 참고문헌

* 본원 초청연구위원

I. 서론

스페인은 1970년대 중반까지 정부지출이 매우 적어 세입 수준도 OECD 가입국 평균치보다 훨씬 낮았다. 그러나 1975년 스페인정부가 민주주의체제 전환된 이후부터 1980년대 말까지 계속 증가하는 정부지출을 확보하기 위하여 세금 수준도 급속히 증가하였다. 따라서 1990년대 초까지 시행된 일련의 조세개혁들은 주로 현대적인 조세체계를 갖추고 공공서비스에 대한 증가 수요를 충족시키기 위한 자금을 확보하는 데 목표를 두었다. 이를 위해 스페인정부가 내린 주요 조치는 1978년 개인 및 법인소득세 개혁, 1986년 유럽연합(European Union)가입 이후 부가가치세의 도입, 1991년 개인소득세의 개혁 등이었다. 그러나 이러한 개혁조치에도 불구하고 스페인의 조세체계는 재정지출과 수입의 지방분권화에 관한 정치공약, 재정지출의 적절한 분배, 빈곤서민층의 생활보조 등을 실천하는 데 많은 문제점을 안고 있어 또다시 조세체계를 개편하지 않으면 안되었다. 1995년 법인세 개혁과 1998년 개인소득세 개혁을 포함한 스페인의 제2세대(second-generation) 조세개혁은 조세체계의 단순화, 조세 중립성의 제고, 노동·저축·투자 여건의 향상에 목표를 두고 이루어졌다.

이러한 최근의 조세개혁을 통해 스페인은 조세체계를 재정비함으로써 납세비용(compliance cost)을 절감하고 과세의 누진성 및 중립성 부족으로 인한 왜곡현상을 교정하는 데 성과를 거두었다고 평가할 수 있다. 그러나 아직도 스페인의 현행 조세체계는 노동소득에 대한 비교적 높은 조세부담으로 인한 개인소득세 불균형, 저축에 대한 조세 중립성 부족, 법인세에 대한 세제우대조치의 비효율성, 지방정부의 조세권한 취약 등 많은 문제점을 안고 있다.

본고에서는 OECD보고서를 참고하여 스페인 조세정책의 사회·경제적 배경과

최근에 이루어진 조세개혁 내용을 검토하고, 현행 조세체계의 특징과 장단점을 평가한 다음, 앞으로의 과제인 향후 조세개혁 방향에 관해 논의하고자 한다.

II. 조세정책의 사회·경제적 배경

1975년부터 1990년대 초에 이르기까지 스페인정부는 사회복지 및 공공투자를 위한 재정지출을 매년 확대하여 1992년에는 재정지출이 GDP의 45%에 이르렀다. 이러한 재정지출 확대가 처음에는 주로 사회보장연금과 개인소득세의 증가에 의해 충당되었으나, 1986년 부가가치세의 도입과 함께 재정수입의 확보는 점차 소비세의 증가에 의존하게 되었다. <표 8-1>에서 보는 바와 같이, 1992년 이후 스페인정부는 재정수지 균형을 위해 특히 공공투자에 대한 정부지출을 억제함으로써 다른 OECD국가들보다 비교적 안정된 재정을 갖추게 되었다.

스페인에서 1990년대에 시행된 일련의 조세개편들은 노동시장의 활성화와 위

<표 8-1> 스페인 일반정부의 총재정 변화추이

(단위 : %)

	1975	1975~80	1980~85	1985~92	1992~98
총지출	22.8	6.8	6.3	7.2	-2.8
소 비	11.3	2.9	1.5	2.6	-1.0
이전지출	8.0	3.9	1.3	1.8	-0.9
보조금	0.7	0.4	0.3	-0.2	0.2
이자지급	0.3	0.2	1.8	2.0	0.1
투 자	2.6	-0.5	1.4	1.0	-1.2
총수입	22.8	5.3	4.0	5.8	-0.6
개인소득세	1.9	2.6	1.2	2.8	-0.9
사회보장연금	9.9	2.9	-0.3	1.3	-0.5
법인세	2.0	-0.4	0.2	0.6	0.4
소비세	6.9	-0.1	2.9	0.3	0.1
기타수입	2.1	0.4	0.0	0.8	-0.7

주 : 1. 1975년 수치는 對GDP 비율.

2. 1975년 이후 수치는 전기대비증가율.

자료 : OECD Secretariat.

자본 증식을 통한 경제성장에 목표를 두었다. 스페인의 조세제도는 다른 유럽연합 국가들보다 피고용자의 노동소득세와 고용주가 부담하는 사회보장연금에 비교적 높은 비중을 두고 있는데 이는 높은 실업률의 주요인이 되고 경제성장을 저해하는 걸림돌로 지적되고 있다. 따라서 1991년 개인소득세의 개혁에서는 여성인력의 노동참여를 장려하기 위하여 가족단위에서 개인단위로 개인소득세를 부과함으로써 가구당 세부담을 줄였고, 노동시장을 활성화시키기 위하여 1995년에 노동소득세의 비중을 낮추었다. 대체세원으로서 부가가치세를 인상하는 대신 사회보장연금을 1%포인트 내리고, 1997년 고용 증대를 위한 노동시장개혁의 일환으로 일시적이지만 사회보장연금을 더 낮추었다. 결국 직접세로부터 간접세의 비중을 높이고 정부가 제공하는 서비스에 대한 비용편익(cost and benefit)을 보다 잘 반영하기 위하여 1997년에는 상당수의 물품세(excise tax)와 사용료(user fee)가 신설되었다. 이러한 조세수단은 최근 민간소비의 급속한 증가로 인하여 스페인 정부의 총세입 중 간접세가 차지하는 비중이 1994년 30%에서 1999년 34%로 증가하는 계기가 되었다.

또한 스페인의 조세개혁은 기업금융과 투자활동에 대한 각종 규제를 완화함으로써 기업경쟁력을 높이는 것을 목표로 삼았다. 예를 들면 1995년의 법인세 개편을 통해 금융수단 및 투자대상에 따른 차별을 완화하여 조세체계의 중립성을 제고시켰으며, 스페인기업의 해외직접투자에 대한 이중과세를 폐지한 결과, 1995년과 1999년 사이 해외직접투자가 3배나 증가하였다. 이밖에도 1996년에는 기업의 자본 증식을 위해 자본시장 접근을 용이하게 하는 새로운 조세수단이 도입되었고, 과세 목적의 자산재평가에 감가상각비를 반영하여 기업투자를 촉진시켰으며, 1997년에는 소기업의 법인세율을 35%에서 30%로 인하하였다.

정부재정의 지방분권화 과정은 1978년 헌법에 의해 지방정부가 설립된 이후 1997년까지 빠른 속도로 진행되었으나 지방재정의 수입과 지출간 불균형의 문제는 해결되지 않고 있다. 구체적으로 스페인 일반정부의 총지출에서 지방정부지출이 차지하는 비중은 1981년 3%에 불과하던 것이 1997년에는 25.7%로 늘어나 이미 1980년대 초에 OECD국가의 1997년 평균치에 달하였다. 그러나 지방정부의 조세 권한은 주로 재산(부동산)세에 국한되어 1995년 지방정부가 거둬들인 세입은 일반 정부 세입의 7%에 지나지 않았다. 지방정부의 재정 분리는 지방정부 세입의 22%(1)

내에서만 자체적으로 세원(tax base)이나 세율을 결정할 수 있다는 사실에 의해 더욱 제약을 받고 있다. 따라서 지방정부에 필요한 많은 재원을 중앙정부의 이전지출에 의존하고 있는데 그나마 그 중 1/2만큼은 사회복지사업이나 사회간접자본 투자에 지출하도록 제한하고 있다.

지금까지 스페인의 사회·경제적 배경과 그에 따른 조세정책 변화를 살펴보았는데 스페인의 현행 조세체계를 보다 잘 이해하기 위하여 가장 최근에 이루어진 법인세 개혁(1995년)과 개인소득세 개혁(1998년)의 주요내용을 요약하면 다음과 같다.

- 1995년 법인세 개혁

- 조세 중립성 제고 및 납세비용 감소를 위하여 차별세율을 적용하던 3종류 법인 소득(영업수입, 순자본이득, 순자산증가)에 대한 단일세율 적용
- 기업의 투자결정에 대한 왜곡현상을 시정하기 위하여 기업의 자산평가에 後入先出(last in, first out)방식을 허용함으로써 인플레이션으로 인한 자산가치의 상승에 따른 기업의 세부담을 줄이고 생산설비에 대한 신규 투자를 장려
- 기업간 주식투자배당에 대한 이중과세를 완화하고 면세대상이 되는 타기업 주식보유 한도를 25%에서 5%로 줄임으로써 기업의 금융조달수단에 대한 조세 중립성 제고
- 해외직접투자와 자본이득에 대한 이중과세 방지를 위해 해외기업 자본소유 한도를 25%에서 5%로 완화함으로써 스페인기업의 국제화에 대한 조세 제약을 철폐
- 중소기업자산의 감가상각비를 확대하고 중소기업 투자에 대한 세제우대조치로 중소기업 육성을 촉진
- 기업의 영업손실에 대한 이월공제 기간을 5년에서 7년으로 연장하여 기업의 위험수익성 투자와 신규 기업의 설립을 장려

1) 참고로 1999년 OECD 통계자료에 의하면 벨기에, 덴마크, 일본, 스위스의 경우 지방정부는 지방정부 세입의 90% 이내에서 세원이나 세율을 결정할 수 있다.

- 1998년 개인소득세 개혁

- 최고 소득계층의 개인소득세 한계세율을 56%에서 48%로, 최저 소득계층의 한계세율을 20%에서 18%로 내려 세부담을 경감하고 노동의욕을 고취
- 금융소득에 대한 면세 및 세액공제 혜택을 줄여 노동소득과 자본소득 등 다른 개인소득원에 대한 조세 중립성을 제고
- 최소 2년 이상 보유한 금융자산의 종류에 따라 차별세율을 적용하던 이자소득세를 20%로 조정하여 저축수단에 대한 조세 중립성을 제고
- 개인소득세에 적용했던 방대한 종류의 세액공제를 없애고 일정 소득수준 이하는 면세하는 원칙을 세워 조세의 수평적 형평성(horizontal equity)을 높이고 조세 단순화에 기여
- 개인의 실질적인 의무납세액을 정확하게 반영할 수 있도록 원천세를 재조정하고 납세보고를 해야 하는 최저 소득기준을 3배나 높여 납세비용과 세무행정비용을 절감했으며 여유재원을 납세자 편의 도모와 탈세 방지에 재배분

Ⅲ. 현행 조세체계의 특징과 평가

1. 조세행정과 납세순응(compliance)

스페인인 조세행정의 전산화·정보화가 많이 이루어진 덕분에 징세비용(collection cost)이 총세입에서 차지하는 비중은 1%에 불과하여 국제적으로도 낮은 수준이다. 또한, 노동소득 및 금융소득에 대한 세금이 원천징수되기 때문에 납세순응도 효과적으로 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 그러나 기존의 개인재산정보는 객관적으로 검증하기 어려워 탈세가 중요한 문제로 부각되고 있으며, 실제로 1996년과 1998년 사이 2년 동안 적발된 탈세금액은 22억페세타로 총세입의 7.6%를 차지하고 있다. 따라서 비교적 많은 인력과 설비가 조세행정에 투입된 것같이 보이나 아직도 탈세방지를 위한 조세행정의 재원이 모자란 실정이며 세법의 효율적인 집행이 보다 강화되어야 한다는 지적이 나오고 있다.

2. 조세와 노동시장

현재 노동소득에 대한 세입은 일반정부 총수입의 60%에 근접하고 있으며, 1998년 평균노동자의 조세빼기²⁾는 노동비용의 39%에 달하였다. 1990년대 들어 조세빼기는 연간 평균 2.5%포인트 증가하였으며 1998년 평균노동자의 한계조세빼기³⁾는 44%에 달하고 있다. OECD국가별 실증분석 결과에 의하면 구조적 실업의 증가는 조세빼기의 증가에 기인한다는 사실을 입증하고 있다. 조세빼기의 증가는 노동비용을 상승시켜 노동수요를 감소시키기 때문에 결과적으로 전체 고용수준의 감소를

2) 여기서 조세빼기(tax wedge)는 개인소득세와 사회보장연금의 합을 의미한다.

3) 한계조세빼기(marginal tax wedge)는 노동비용이 1단위 증가했을 때 조세빼기의 증가분으로 정의된다.

초래한다.

사회보장연금의 법정 최저 및 최고 납부액제도 때문에 노동소득에 대한 조세책기는 역진적(regressive)이다. 특히, 사회보장연금의 최저 납부액제도로 인해 저임금 노동자의 한계조세책기는 평균보다 높다. 이것은 주로 미숙련 노동자들의 경우, 높은 노동소득세 부담으로 인하여 정규 노동시장으로부터 세금을 피할 수 있는 지하경제로 유인하는 요인이 되고 있어, 지하경제 규모가 스페인에서 특별한 관심사가 아닐 수 없다고 하겠다.

스페인은 주택공급을 제한함으로써 OECD국가 중 주택가격이 가장 높은 부류에 속해 있다. 더구나 지방정부는 세입원을 지나치게 부동산에 의존하고 있어 주택공급을 더욱 제한하고 주택가격 상승을 초래하는 요인이 되고 있다. 반면에, 소유자 거주 주택에 대한 관대한 세제우대 결과, 주택임대시장 점유율은 주거용 주택의 15%도 되지 않는다. 결국, 비싼 주택가격과 주택임대시장의 저개발은 취업 및 전업을 위한 노동의 지역간 이동을 가로막고 전반적인 실업률을 높이는 요소가 된다는 것이다.

3. 저축의 조세중립성 문제

스페인의 부동산 투자에 대한 세제우대는 1998년 개인소득세 개혁에 의해 줄어들었지만 아직도 국제적인 기준으로 볼 때 다른 저축수단에 비해 높은 편이다. 1996년에는 개인소득세 납부자의 1/4 이상이 부동산관련 세액공제 혜택을 받았고 소유자 거주 주택에 대한 세출은 전체 개인소득세입의 4.6%에 달했으며, 2000년에는 9.1%로 증가했다. 부동산관련 세액공제에서 가장 중요한 것은 원금과 이자비용을 합친 대출비용의 15%에 해당하는 금액을 세액공제받는 것인데 이것은 소비자 금융의 이자지출에 대한 세액공제가 전무하다는 것과 비교된다. 이러한 부동산 투자에 대한 세제우대는 몇 가지 문제점을 안고 있다. 첫째, 세액공제의 대상이 주로 고소득층이기 때문에 소득분배의 불공평성을 초래하고 둘째, 부동산 투자에 대한 세제우대는 주택공급을 제한하는 반면 주택가격 상승을 부추기며 셋째, 저축의 배분을 부동산 투자에 집중시킴으로써 다른 목적의 투자 재원이 부족하고 넷째, 앞에

서 언급한 바와 같이 노동의 지역간 이동을 가로막는 요인이 되고 있다는 것이 그 예이다. 또한, 상호기금, 각종 연금, 생명보험 등이 다른 저축수단에 비해 관대한 세제우대 혜택을 받고 있어, 세금의 차이가 가계의 금융저축수단 결정에 영향을 미치고 있으며, 주식투자에는 아무런 세제 혜택이 없어 혁신적인 신생기업에 대한 투자재원이 부족한 현상이 나타난다.

4. 조세와 기업환경

스페인의 법정 법인세율은 35%이고 기업에 대한 여러 종류의 세제우대를 감안한 실효법인세율은 약 11%포인트 더 낮으며 이는 유럽연합국가들의 평균치와 비슷한 것으로 추정된다. 스페인 기업에 대한 세제우대는 경제 전반에 걸쳐 이루어지고 있는 연구개발, 직업훈련, 수출보조 등에 필요한 투자비용의 세액공제가 대표적이다.

그러나 개인투자자의 법인 및 개인소득세를 감안할 때, 고소득층 납세자의 비교적 높은 한계세율 때문에 기업투자에 대한 전반적인 조세책기는 국제적으로 비교해 볼 때 다소 높은 수준이며 특히 주식배당에 대한 과세가 이를 더하고 있다. 분배이익(distributed profit)에 대한 비교적 높은 조세부담은 신주 발행에 의한 자금조달을 어렵게 하고 있다. 더구나 2년 이상 보유한 유보이익(retained profit)에 대해서는 20%의 낮은 단일세율을 적용하고 있어, 성장 가능성이 있지만 단기간에 충분한 유보이익을 창출할 수 없는 초기단계 기업의 자금조달을 더욱 어렵게 하고 있는 실정이다. 법인세와 개인소득세를 모두 감안할 경우, 1999년 개인소득세의 추가 인하에도 불구하고 분배이익에 대한 조세책기가 53%의 높은 수치를 기록하고 있어 기업의 자금조달 수단에 대한 조세 중립성을 더 높여야 한다는 의견이 나오고 있다.

또한 중소기업에 대한 세제우대 혜택으로 인한 법인세 체계의 누진성은 기업의 자발적인 납세순응을 어렵게 하고, 영업수입을 임의로 축소 보고함으로써 탈세하는 부정적인 영향을 미치며 기업 확장에 대한 유인을 저해하고 있다.

5. 조세와 소득재분배

1998년까지 개인소득세의 최고 한계세율은 56%로 OECD에서 가장 높은 수준에 속했으나, 소득이 증가함에 따라 한계세율이 증가하는 속도가 대부분의 OECD국가들보다 빠르지 않기 때문에 소득재분배에 크게 기여했다고 볼 수는 없다. 더구나 소유자 거주 주택이나 자본소득에 대한 면세 및 세액공제 혜택은 수혜자가 대부분 고소득층 납세자이기 때문에 소득재분배를 위한 조세의 누진성을 떨어뜨렸다. 따라서 스페인은 1998년 개인소득세 개혁을 통해 조세의 누진성을 제고시키는 데 역점을 두었다. 그 결과 <표 8-2>에서 보는 바와 같이 전반적인 조세부담을 11% 포인트 경감시켰으며 특히 연간소득 2백만 페세타 미만의 저소득층 납세자의 세금 부담을 1/3 정도 경감시켰다.

또한, 개인소득세 부문에서는 여러 종류의 세액공제를 없애는 대신 최저생활기준을 정해 그 대상자의 소득에 면세해주는 제도를 도입하였는데 의료·보건 등 필요한 비용지출을 모두 부담해야 하는 어려움이 있다. 소득재분배는 사회보장제도의 연금 조달 및 지급 방식에 의해서도 영향을 받는다. 특히, 사회보장연금의 최저 납부액 한도는 저소득층 납세자의 조세부담을 가중시킨 반면, 최고 납부액 한도는 평균임금의 1.5배 이상 되는 고소득층 납세자의 전반적인 조세부담을 경감시키는 결과를 초래하였다. 이 밖에도 스페인은 소비세에 있어서 조세의 누진성을 제고시

<표 8-2> 1998년 개인소득세 개혁으로 인한 조세부담 경감효과

(단위 : %)

	소득계층별 납세자분포	개인소득세 감소율
연간소득 200만 페세타 미만	60.3	29.7
연간소득 200만 페세타 이상 300만 페세타 미만	19.8	15.0
연간소득 300만 페세타 이상 500만 페세타 미만	14.3	8.3
연간소득 500만 페세타 이상	5.6	6.2
전체	100.0	11.1

자료 : Ministerio de Economía y Hacienda, Memoria *Económica del Anteproyecto de ley de Reforma del IRPF*, 1998.

키기 위하여 별도로 7%와 4% 특별 인하된 부가가치세율을 특정 품목에 적용하였는데 특히 음식점이나 호텔 등의 경우 소비자가 주로 고소득층이기 때문에 소득재분배에 반드시 긍정적인 영향을 끼친다고 할 수 없을 것이다.

6. 지방정부의 재정

스페인은 1990년대 후반 지방정부의 재정기능을 강화하는 노력을 기울여 왔다. 지방정부의 재정적자가 GDP에서 차지하는 비중은 1991년 1.1%에서 1995년 5.8%로 크게 증가한 이후 1997년 6.5%, 1998년 6.3%대의 안정추세에 있으며, 일반정부의 재정적자를 줄이기 위한 노력의 일환으로 스페인 정부의 통합재정 적자는 1994년 GDP의 1.1%에서 1998년 GDP의 0.2%로 줄어들었다.

스페인 지방정부의 재정체계는 지역에 따라 차이가 있으며 2002년부터 시행될 새로운 재정체계는 스페인 재정의 지방분권화를 더욱 확산시킬 계획인데 이는 유럽연합의 경제안정 및 성장 협정(Stability and Growth Pact)에 부합하는 경제정책이라 할 수 있다. 현재 국가 전체의 재정목표에 따라 중앙정부의 지방정부 이전금은 법적 한도가 정해져 있다. 지방정부의 재정지출 권한을 강화하기 위해서는 중앙정부의 이전금에 의존하는 것을 줄이고 지방정부 자체의 세입 권한을 강화함으로써 지방정부의 예산제약을 줄이는 것이 시급하다. 결국 지방정부의 세원을 확대하는 것이 지방정부 세입예산의 안정성을 확보하는 길이라 할 수 있겠다.

스페인은 현재 17개 지방정부가 있는데 세입에 대한 권한은 많은 차이가 있다. 특히, Basque와 Navarra 지역의 지방정부는 독립적인 재정을 운영하고 있어 사회보장연금을 제외하고 법인 및 개인소득세를 포함한 대부분의 세목에 걸쳐 세금징수권을 갖고 있으며 지출도 국방 및 국가기간산업 등의 특수목적은 제외하고는 독립적으로 이루어지고 있다. 그러나 다른 지역의 지방정부 세입은 정부수입의 1/5 정도이고 나머지는 중앙정부의 이전금에 의존함으로써 이들 지역의 지방정부 세금징수권은 매우 제한적인 편이다. 더구나, 지방정부의 세원을 지나치게 부동산에 의존함으로써 주택가격 상승을 부추기는 요인이 되고 있다. Basque나 Navarra 지역의 재정체계를 전국적으로 확산시키기 위해서는 스페인 국가 전체의 재정안정을

위한 모든 지방정부의 연대책임과 지방정부간 자유로운 자금이전 및 풍부한 재원의 확보를 전제로 하여야 할 것이다.

IV. 향후 조세개혁 방향

지금까지 살펴본 바와 같이 스페인은 1995년 법인세 개혁과 1998년 개인소득세 개혁을 통해 조세체계를 단순화하고 조세 중립성을 제고시키는 데 많은 기여를 하였으나 아직도 여러 문제점을 안고 있는 실정이다. 여기서는 스페인의 현행 조세체계가 당면한 문제점들을 중심으로 향후 조세개혁에서 해결해야 할 과제들을 정리·요약함으로써 결론을 대신하고자 한다.

- 개인소득세

- 최고세율을 비롯한 전반적인 세율을 인하하는 대신 세원을 확대함으로써 세입의 안정성 확보
- 관대한 실업수당과 퇴직금제도를 개선하여 노동시장의 왜곡현상과 조세체계의 불균형을 시정
- 소유자 거주 주택에 대한 과도한 세제우대를 축소하여 저축의 배분, 소득재분배, 노동의 지역간 이동 문제를 해결
- 주식배당에 대한 세율을 인하함으로써 개인의 주식투자를 유도하고 기업의 자금조달에 대한 조세 중립성을 제고
- 보유기간에 따라 차별세율을 적용하던 자본이득에 단일세율을 적용함으로써 금융저축수단에 조세 중립성을 제고시키고 자본의 잠김효과⁴⁾ (lock-in effect)를 제거

4) 여기서의 잠김효과(lock-in effect)란 세제상의 불이익을 피하기 위하여 여유자금을 특정 저축에 장기간 묶어두어 자본의 자유로운 이동을 막는 현상을 말한다.

- 비법인과 자영업자에 대한 효율적인 소득평가제도를 도입하여 투명성을 높이고 조세회피를 방지

- 법인세

- 모든 법인세에 단일세율을 적용하여 조세 중립성을 제고시키고 조세회피를 방지
- 직업훈련에 대한 세액공제를 늘려 연구개발 투자에 대한 세제우대 혜택과 균형을 유지
- 영업손실을 이월하거나 소급하는 제도를 확산시켜 기업의 납세의무를 완화하고 기업의 위험수익성 투자활동을 보조

- 조세행정 및 납세순응

- 이전보다 더 많은 인력과 재원을 탈세방지 업무에 투입
- 징세의 효율적인 강제수단 집행으로 조세부담의 형평성을 제고
- 개인재산 정보의 활용으로 조세회피 방지와 개인의 자발적인 납세신고 유도

〈참고문헌〉

Isabelle Joumard and Aritomene Varoudakis, “Options for Reforming the Spanish Tax System”, OECD Economics Department Working Papers No. 249, June 2000.

9] 그리스의 조세개혁

權 五 盛*

목 차

- I. 서 론
- II. 조세제도의 사회·경제적 배경
- III. 현행 조세체계의 주요 특징
- IV. 조세개혁의 과제
 - 참고문헌

* 본원 초청연구위원

I. 서론

그리스는 1980년대 중반 이후¹⁾, 사회복지사업의 확대, 공공 기간시설의 확충, 방만한 중앙정부 행정의 정비, 공익사업의 운영적자 보전 등을 목표로 정부지출이 급속히 증가한 반면, 세입은 이에 보조를 맞추지 못하여 1990년에는 재정적자가 GDP의 16%에 이르렀다. 따라서, 그리스가 유럽경제통화동맹(European Monetary Union: EMU) 회원국으로 가입하기 위한 주요 현안과제는 세입 확대를 통한 재정수지 안정이었다. 1990년과 2000년 사이 10년 동안 조세부담은 유럽연합(EU)국가 중 가장 빠른 속도로 증가하여 2000년 전체 세입이 GDP에서 차지하는 비중이 40%에 이르고 있다. 세입구성은 사회보장기여금과 소비세가 전체 세입의 73%로 국제적인 기준보다 높은 비중을 차지하고 있다(<표 9-1>참조).

OECD의 많은 국가들과 비교해서 그리스는 지금까지 전반적인 조세제도를 개편하는 데 체계적인 노력을 기울이지 않았다. 그 동안 조세제도에 많은 변화가 있었으나 부분적으로만 이루어져 왔기 때문에 복잡하고 불투명한 조세체계를 형성하고 있으며 특히, 개인과 기업 부문에 관대한 세제혜택을 주는 특징을 가지고 있다. 최근 들어, 납세순응(tax compliance)의 향상, 세원(tax base)의 확대, 조세행정의 현대화 노력 등 크게 세 가지 면에서 진전이 있었으나, 강력하고 일관된 세무집행이 이루어지지 않고 있어 현행 조세체계는 효율성과 형평성 차원에서 기능을 제대로 발휘하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 그리스정부는 지금 이 시점, 2002년에 시행될 수 있는 전면적인 조세개혁을 구상하고 있는 중이다.

본고에서는 최근의 OECD보고서를 참고하여 그리스 조세제도의 사회·경제적 배경과 현행 조세체계의 특징을 살펴보고 앞으로의 과제라 할 수 있는 조세개혁의 방향에 관해 논의하고자 한다.

1) 그리스는 1980년대 중반까지 정부지출이 매우 적어 이에 따른 세수 확보 압력도 OECD국가 평균치보다 훨씬 낮았다.

II. 조세제도의 사회·경제적 배경

그리스에서 많은 비중을 차지하고 있는 자영업자나 지하경제 종사자들의 조세회피는 정식 근로자들로 하여금 상대적으로 더 많은 세금을 부담하게 하고 있으며, 지급능력(ability to pay)과 관계없이 특정 사회집단에 주어지는 면세혜택의 증가는 조세의 수평적·수직적 형평성²⁾을 더욱 해치고 있다. 더욱이 조세범(租稅犯)에 대해 잦은 사면의 기회를 주었는데, 이는 과세의 불공평성을 심화시키고 조세체계의 신뢰도를 떨어뜨리는 요인이 되어 1995년 탈세금액이 GDP의 7%에 이르는 것으로 추정되고 있다.

그리스의 사회·경제적 배경에는 납세순응 및 세금징수를 어렵게 하는 요인이 많다. 앞서 말한 것과 같이, 지하경제 등 비공식 부문이 전체 경제에서 차지하는 비중이 약 40%에 이르는 것으로 추정되고 있으며 자영업자의 수가 매우 많다는 것이 대표적인 예다. 이 밖에도 비효율적인 조세행정, 은행의 비밀보장제도, 토지 소유등록의 미흡, 세무당국간 정보교환 부족 등이 납세순응을 어렵게 하는 요인이 되고 있다. 또한, 조세법령(Tax Acts)의 지속적인 수정과 세법의 복잡성은 납세자를 혼동시키며 여러 종류의 세제감면조항은 조세회피수단으로 이용되고 있는 실정이다.

<표 9-1>에서 보는 것처럼, 그리스는 계속 증가하는 정부지출을 충당하기 위한 세수 확보로 인해 지난 10년간 GDP 대비 세입비율이 빠른 속도로 증가했다. 개인 소득세의 증가는 납세순응 향상 및 인플레이션 요인 상승을 반영하고 있고 소비세의 증가는 1987년 부가가치세의 도입과 세원의 확대에 기인한 것이다. 사회보장기

2) 수평적 형평성은 똑같은 소득수준과 가족구조를 가진 사람은 똑같은 세금을 내야한다는 것을 의미하고, 수직적 형평성은 지급능력을 나타내는 소득수준이 높을수록 더 많은 세금을 내야한다는 것을 의미한다.

여금과 재산세는 세율이 인상되고 농업종사자의 수가 감소함으로써 증가하였다.³⁾ 전체 세입의 급속한 증가는 그리스정부가 당면한 재정적자문제를 해결하는 데 중요한 역할을 하고 있다.

<표 9-1> 그리스 일반정부의 세입수준 및 증가비율

(단위 : GDP 대비 %)

	수준	증가비율				수준
	1980	1980~85	1985~90	1990~95	1995~99	2000
전체세입	25.2	4.6	0.0	3.8	5.5	40.0
개인소득세	3.6	0.6	-0.2	0.7	1.9	6.5
사회보장기여금	9.5	2.4	-0.3	1.2	1.1	13.8
법인세	1.5	0.2	0.1	1.2	1.3	4.3
소비세	10.7	1.4	0.4	0.8	1.3	15.4

자료 : Ministry of National Economy and OECD,

Chiara Bronchi(2001), OECD Economics Department Working Paper No. 291에서 재인용

그러나 중장기적인 관점에서 볼 때, 그리스 조세체계는 향후 정부지출의 증가로 인한 압박을 받고 있다. 특히, 관대한 연금제도와 인구의 노령화, 공익사업 운영적자의 누적, 유럽연합으로부터의 이전금 축소 등의 문제를 해결하기 위해서 장차 세수를 더욱 확대해야 하는 실정이다. 이러한 압력은 OECD국가 중 GDP 대비 재정적자비율이 가장 높은 그리스 입장에서 재정적자문제를 해결하는 데 역으로 작용하고 있어 미래의 정부지출에 대해 어려운 결정이 요구된다고 할 수 있겠다.

1990년대 초반부터 그리스는 중앙정부의 권한을 지방정부로 이양하기 시작하였으나 대부분이 공공행정의 효율성을 제고하고 공공재의 조달을 용이하게 하기 위한 재정지출과 관련된 것이고 지방정부의 조세권한은 사실상 전무한 실정이다. 이는 지방정부의 수입과 지출간에 심각한 불균형 문제를 야기하고 있으나 지방정

3) 그리스에서 전통적으로 농부는 사회보장세와 재산세에 대한 납부의무가 없다. 전체 고용에서 농부가 차지하는 비중은 1970년대 중반 35%에서 1998년 20%로 줄어들었다.

부가 자체적으로 세입을 확대하는 경우, 중앙정부와 지방정부의 지출이 중복되어 과도한 재정지출의 결과를 초래할 수 있다는 우려도 있다.

Ⅲ. 현행 조세체계의 주요 특징

1. 조세행정과 납세순응

1990년대 중반 이후 그리스정부는 조세행정의 구조개선과 질적 향상을 위한 노력을 기울였다. 조세정책의 목표는 조세행정의 효율성, 투명성 제고 및 정보 유통의 확대를 통해 탈세를 줄이는 데 초점을 두었다. 지난 수년간 그리스의 징세비용은 OECD국가 평균치보다 다소 높는데 이는 특히 개인소득세의 경우, 과세소득의 산정과 감독이 어려운 자영업자가 많고 조세체계가 복잡하고 불투명하다는 사실에 기인하고 있다. 이러한 조세체계에 대한 납세자의 불신은 결국 탈세로 이어져 1996년 연체금 징수가 전체 세입의 3%에 이르고 있다.

조세행정을 현대화하기 위한 노력의 일환으로 그리스정부는 1994년과 1995년 예산으로 조세업무훈련학교(School of Training)와 특별세무조사국(Special Bureau of Tax Investigation)을 설립하여 납세자들의 자발적인 납세순응을 유도하는 데 긍정적인 영향을 미쳤다. 1997년 4월에 업무를 개시한 특별세무조사국은 심각한 탈세와 밀수사건을 적발하였으며 1999년에 벌금으로 거둬들인 수입만 490억 드라크마(그리스 화폐단위)에 달하였다. 또한, 1997년에는 방대하고 종합적인 조세정보 체계(Tax Information System)를 구축하고 조세행정을 전산화함으로써 재정·금융 정보의 용이한 접근, 일관된 세무업무의 집행, 조세행정비용의 절감, 납세신고의 정확한 감독 등을 가능케 하였다. 더욱이, 2001년부터는 인터넷을 통해 조세정보 및 납세신고서 양식을 받을 수 있을 뿐만 아니라 신용카드로 세금을 납부할 수 있게 하는 등 납세자의 편의를 도모함으로써 효율적인 조세행정과 납세순응을 유도하고 있다.

2. 개인소득세

일반근로자나 자영업자에게 모두 똑같이 적용되고 있는 개인소득세는 과세구간을 여섯 계층으로 구분하여 0에서부터 45%에 이르는 누진세율을 적용하고 있다. 이러한 법정세율의 누진성은 다른 OECD국가들보다 다소 높은 수준이나 소득수준에 관계없이 주어지는 많은 종류의 세액공제와 자본소득에 대한 면세 또는 낮은 세율을 고려할 때, 개인소득세에 의한 공평한 소득재분배는 거의 이루어지지 않는다고 볼 수 있다.

근로소득은 개인소득세뿐만 아니라 사회보장기여금의 징수대상이다. 고용주와 피고용자가 모두 부담하는 사회보장기여금은 총임금의 44% 이상을 차지하고 있는 반면, 소규모 사업가나 중개상 등의 자영업자는 총수입의 15%에서 37% 정도를 사회보장기여금으로 내고 있으며 농부는 아예 면제되고 있다. 따라서, 자영업자는 똑같은 사회보장혜택을 받음에도 불구하고 상대적으로 적게 사회보장제도에 기여하고 있으며 그것마저도 더 적게 내기 위해 수입을 축소 보고하는 경우가 있다. 이러한 조세체계로 인하여 그리스에서는 자영업을 선호하는 경향이 있으며 이는 현재 전체 고용의 45%가 자영업자라는 사실을 잘 설명하고 있다.

개인소득세와 사회보장기여금의 합은 곧 고용주의 노동비용에서 근로자의 세후(稅後) 순임금을 뺀 조세썩기(tax wedge)를 나타낸다. 1999년 평균생산노동자(average production worker)의 조세썩기는 노동비용의 35%를 차지하고 있으며, 노동비용의 증가에 따라 조세썩기가 증가하는 비율을 나타내는 한계조세썩기(marginal tax wedge)는 44%로서 유럽연합국 평균치보다 비교적 낮은 셈이다. 그러나 실업자가 새로 취업하는 경우에 실업수당은 면세되고, 취업근로자의 사회보장기여금의 부담이 높기 때문에 한계실효세율(marginal effective tax rate)이 대부분 OECD국가들보다 매우 높아 노동시장 참여의욕을 저하시키고 있다. 또한, 정년 후 연금을 받기 위한 자격요건으로 의무근로기간이 짧은 것도 젊은 노동력을 지하경제로 유인하는 요인이 되어 심각한 문제가 되고 있다.

그리스의 자본소득에 대해서는 투자와 분배방법에 따라 서로 다른 세율을 적용함으로써 저축수입에 대한 과세가 불공평한 것으로 지적되고 있다. 예를 들어, 그

리스정부공채와 기업채권 이자에 대한 세율은 10%이고 예금이자에 대한 세율은 15%인 반면, 국내기업의 주식배당과 자본이득은 면세되어, 이러한 차별과세가 가계저축과 기업자금의 조달수단 결정에 편파적인 영향을 미치고 있다. 또한, 거주주택투자에 대한 특별한 세제우대 혜택은 거주지역의 개발규제와 더불어 땅값 상승을 부추기며, 보다 생산적인 투자로부터 주택투자에 자본을 이동시키고, 노동의 자유로운 이동을 가로막는 요인이 되고 있다.

3. 소비세 및 환경세

소비세는 그리스정부의 주요 재원으로서 전체 세입의 41%를 차지하고 있다. 부가가치세는 1987년에 16%의 세율로 처음 도입되었고 1998년에 18%로 세율이 인상되었다. 그러나 소득재분배의 기능을 발휘할 수 있도록 부가가치세를 차별하여 생활필수품과 신문이나 책과 같은 문화상품에는 각각 8%와 4%의 세율을 적용하고 있다. 탈세를 방지하기 위한 세무당국의 노력으로 과거 수년간 부가가치세의 징수는 많이 향상되었다. 최근에는 소비세가 인플레이션을 억제하기 위한 단기적인 수단으로 이용되고 있다. 1999년 말까지 유럽경제통화동맹에 가입하기 위한 물가정책으로 여러 종류의 간접세를 인하함으로써 소비자 물가지수를 낮추었으나, 장기간 지속적인 효과를 거둘 수 없고 재정수지를 악화시키는 요인이 되기도 하였다. 또한, 부가가치세와는 달리, 자동차·석유류·주류·담배 등의 제품에는 별도의 물품세를 부과하고 있는데 이들에 대한 최저세율은 다른 유럽연합국과 비슷한 수준으로 조화를 이루고 있다.

지난 10년 동안 환경요소를 감안한 조세체계는 특히 교통과 에너지 부문의 경제활동에서 발생하는 환경오염문제를 해결하는 데 어느 정도 효과를 거두었다. 예를 들어, 대기오염을 줄이기 위한 조세로 유연(有鉛)휘발유를 무연(無鉛)휘발유보다 6% 높게 차별과세하였으며, 연료절약형 자동차에는 세제감면 혜택을 주었다. 그러나 OECD의 환경정책위원회(Environmental Policy Committee)의 연구에 의하면 그리스는 빠른 속도의 경제성장에 따른 환경오염을 더욱 억제하고 환경외부문제를 감안하지 않은, 왜곡된 조세체계를 시정해야 한다고 지적하고 있다. 1997년 그리스

대형발전소로부터 배출되는 아황산가스는 유럽연합 집행부가 설정한 최고 상한치를 12%나 초과하였다. 이는 그리스 전력의 약 66%를 생산하는 원료인 석탄에 대한 과세가 전체 사용량만을 고려하고, 생산원료의 탄소함유량이나 오염배출량에 따른 과세가 이루어지지 않고 있는 사실을 반영하고 있다. 이러한 사정은 에너지뿐만 아니라 수자원 및 수질오염문제에도 마찬가지로 적용되고 있다. 가계용수, 농업용수의 사용과 폐수처리에 드는 실제 비용 및 가격에 대한 왜곡은 수자원의 희소성을 반영하지 못하고 있으며, 수질오염의 환경외부문제도 해결하지 못하고 있는 실정이다.

4. 법인세

법인세는 전세계에서 발생하는 그리스 기업의 영업이익과 그리스 국내 외국기업의 소득에 대해 부과하고 있다. 소득공제에 포함되는 기업경비는 물적 자본의 감가상각비, 임금 및 사회보장기여금 등이 있고, 기업부채에 대한 이자지급이 법인세로부터 소득공제되기 때문에 기업의 자금조달수단으로 부채를 선호하게 되는 왜곡현상을 보이고 있다. 비상장기업의 표준 법인세율은 2001년부터 40%에서 37.5%로 인하되었고 2002년에 다시 35%로 인하될 예정이어서 상장기업과 비상장기업간의 법인세 차별이 사라지고 있다. 또한, 거주자 기업과 비거주자 기업간의 과세차별도 2001년에 폐지되었다. 그리스는 다양한 법인세제 감면의 결과, 실효법인세율은 상당히 낮아 1990년부터 1996년 기간중 실효법인세율이 법정세율보다 12%나 낮은 것으로 추정되고 있다.

법인세에 대한 세제혜택은 기본적으로 특정 부문의 기업이나 특정 지역이 불이익을 받는 시장실패요인을 제거하기 위해 이용될 수 있다. 그리스 법인세의 감면혜택은 기업부문별·지역별로 법정세율보다 낮은 세율이나, 과세표준의 전액 또는 부분적 공제 형태로 제공되고 있다. 주로 낮은 법인세율은 주식시장에 상장된 기업, 중소기업, 집단투자기관 등에 적용하는 한편, 해양 및 운송회사는 면세되고 있다. 이 밖에도 정보기술의 연구개발, 에너지 보존, 국제무역을 촉진하기 위한 투자 및 농수산업, 건설업, 제조업 부문의 생산적인 투자비용에 대해 40%에서 100%에

이르기까지 소득공제하고 있어 사실상 경제활동의 전 분야에 걸쳐 세제우대 혜택을 주고 있는 실정이다. 그러나 법인기업의 부가가치가 상승함에 따라 조세부담도 증가하나 비법인기업의 경우는 조세부담이 일정하고, 이와 같은 법인세 차이뿐만 아니라 사회보장기여금도 비법인기업이 더 적게 부담하고 있다. 법인조직보다 개인사업이나 자영업자를 우대하는 이러한 조세체계는 소규모의 비법인기업을 선호하는 반면, 노동집약적 산업의 기업이윤을 감소시킴으로써 산업경쟁력과 고용 창출을 해치는 요인이 되고 있다.

5. 재산세와 지방재정

재산세는 전체 GDP에서 단지 1.3%만을 차지하고 있으며 그마저 재산세의 70%를 동산(動産)거래에 부과하는 인지세(stamp tax)에 의존하고 있다. 1974년에 처음 도입된 부동산세는 부동산투자에 대한 관대한 보조 때문에 복잡하고 비효율적인 것으로 평가되고 있다. 더욱이 토지 등록의 부재(不在)는 과세를 어렵게 하여 1996년 부동산세는 전체 세입의 0.14%만을 차지한 반면, 징세비용은 이보다 커 전체 세입의 1.1%에 이르고 있다.

그리스 지방정부의 조세권한은 매우 제한적이다. 1996년 지방정부의 세입은 전체 세입의 0.4%를 차지하고 있으며 지방정부지출의 대부분을 중앙정부 이전금에 의존하고 있다. 지금까지는 지방의 보건, 교육, 공공서비스에 대한 중앙정부의 치밀한 감독으로 큰 문제점이 없었으나 지방행정 및 지방정부지출이 점차 확대됨에 따라 현행 조세체계의 개편을 고려해야 할 것이다.

IV. 조세개혁의 과제

아직까지 세부사항이 결정되지는 않았지만 그리스정부는 2002년 전면적인 조세 개혁을 계획하고 있다. 그리스가 현재 당면한 조세정책 과제는 빠른 속도의 경제성장을 지속시킬 수 있도록, 포괄적이고 일관성 있는 조세체도를 정비하는 것이다. 조세개혁은 기본적으로 세원의 확대와 세율의 인하를 통해 경제성장을 저해하는 왜곡을 시정할 뿐만 아니라 조세의 불공평성과 조세회피 및 탈세를 줄이는 데 역점을 두어야 할 것이다. 그러나 높은 수준의 재정적자부담을 안고 있는 그리스정부로서 정부지출을 줄이지 않는 한 전반적인 조세부담을 낮출 수 없는 입장에 있기 때문에 조세개혁과 함께 공공지출개혁도 동시에 고려해야 할 것이다. 그리스 조세개혁과 관련된 주요 쟁점과 그리스 정부의 당면과제를 항목별로 살펴보면 다음과 같다.

1. 조세체계의 투명성·신뢰성 확보

조세개혁과 관련하여 그리스가 당면한 가장 중요한 과제는 자발적인 납세순응을 유도할 수 있도록 공평한 세법과 투명하고 일관된 조세체계를 정비하는 것이다. 납세자와 세무공무원 모두 매년 빈번하게 수정·보완되는 세법의 새로운 내용을 파악하기 어려워 징세와 납세순응이 효율적으로 이루어지지 않고 있다. 특히, 대다수의 자영업자들이 세법을 위반해도 처벌받을 확률이 희박하다는 그릇된 통념을 깨기 위해서 주기적으로 행해지는 조세범 사면관행도 사라져야 할 것이다.

또한, 아직도 탈세가 만연되어 있는 현실을 비추어 볼 때, 세무집행을 강화하고 조세체계의 공평성을 제고하기 위하여 은행의 개인비밀보장제도를 점차 폐지하고, 토지와 재산내용을 등록하는 제도를 마련하며, 개인소득세 신고 여부를 확인할 수 있는 정보시스템 구축 등의 조치가 취해져야 할 것이다.

2. 조세부담의 재분배

전반적으로 그리스의 조세부담은 국제수준과 비교해볼 때 그다지 높지 않으나 그 분배에 있어서는 대부분의 OECD국가들보다 불공평한 것으로 평가되고 있다. 이 문제를 해결하기 위해서는 세원을 확대하는 대신 다른 세율보다 지나치게 높거나 왜곡을 초래하는 세율을 인하하는 방법이 있다. 구체적으로 개인소득세와 법인세의 세원을 확대하고 부동산으로부터 거둬들이는 세입을 증가시키는 반면, 사회보장기여금 부담을 줄이는 등 세원과 세율을 조정함으로써 조세의 형평성을 제고시킬 수 있다.

이 밖에도 그리스 정부는 세출예산을 소득재분배에 책정하고 이와 함께 정부가 원하는 목표를 효율적으로 이행하였는지에 대한 철저한 감독도 이루어져야 할 것이다. 아직까지는 정보자료의 미흡으로 포괄적인 감독이 이루어지지 않고 있기 때문에, 현재 다양한 보조금 및 세금 환급 등이 조세부담의 불공평문제를 부분적으로 해결하고 있으나 상당한 재원이 소요된다고 할 수 있겠다.

3. 세원의 확대

개인소득세는 여러 종류의 세액공제를 줄임으로써 세원을 확대하는 동시에 조세의 형평성과 효율성을 제고시킬 수 있다. 일정한 소득공제의 가치는 한계세율이 높을수록 증가하기 때문에 개인소득의 세제감면은 형평성 차원에서 재평가되어야 하고, 가능하면 폐지하여야 한다. 저임금 근로자에 대해서는 영세율을 적용하고 사회보장기여금을 낮추어 세금부담을 덜어주는 것이 바람직하다. 세원을 확대하는 대신 세율을 인하하면 탈세를 줄이는 효과를 거둘 수 있다. 특히, 개인소득세가 원천과세되지 않는 자영업자의 경우, 개인소득세제의 다소 높은 누진성은 납세순응을 약화시키는 요인이 되고 있다. 또한, 자영업자의 수가 전체고용의 45%를 차지하고 있는 현실을 감안할 때, 소득의 귀속제도(imputation system)를 점차 폐지하고 과세소득을 평가하는 투명한 회계제도가 도입되어야 할 것이다.

개인소득세뿐만 아니라 자본소득세도 세원을 확대함으로써 근로소득세를 더욱

경감시킬 수 있는 여지가 생긴다. 이러한 세원의 확대는 다른 종류의 자본소득에 대한 차별과세를 폐지하고 동일한 세율을 적용하는 방법에 의한 것이 가장 효율적인 선택일 것이다. 현행 조세체계는 이자 형태로 지급되는 자본소득에 가장 낮은 세율로 과세됨으로써 저축 형태의 투자에 자본이 집중되는 왜곡현상을 보이고 있다. 이를 해결하기 위한 방법은 노르웨이나 핀란드와 같이 모든 자본소득에 똑같은 세율을 적용하는 것이다. 구체적인 방법으로 법인세는 약 25~30% 수준으로 내리는 한편, 주식배당·이자수입·자본이득 등 세 가지 형태의 자본소득뿐만 아니라 연금기금과 집단투자기관으로부터 분배되는 이자 및 배당에도 법인세와 똑같은 세율을 적용하는 것이다.

마지막으로 소유자 거주주택 투자에 대한 관대한 세제우대 혜택은 가계저축배분의 왜곡을 초래한다는 면에서 전면적으로 재검토되어야 할 것이다. 소유자 거주주택에 대한 세제감면을 점진적으로 폐지함으로써 저축배분의 왜곡을 시정할 수 있을 뿐만 아니라 세입을 증가시킬 수 있다. 이 밖에도 임대주택시장을 활성화시키고 도시지역의 주택가격 상승압력을 완화하는 효과도 기대할 수 있을 것이다.

4. 기타 세목별 개편과제

저임금노동자의 소득을 보장하기 위해 그리스정부는 최근에 최저임금 근로자의 사회보장기여금 부담을 면해주었으나 연금제도 개혁과 함께 전체적인 급여체계가 재조정되어야 한다. 숙련노동자의 경우, 고용주 및 피고용자가 부담하는 사회보장기여금이 노동자 총소득의 50%에 달하고 노동비용이 총소득의 1.3배에 달하고 있다. 이와 같이 높은 급여세로 인한 노동수요 감소를 막기 위해 사회보장기여금의 축소는 전체 근로자에게 확산시켜야 할 것이다. 반면, 자영업자들이 부담하는 사회보장기여금은 그들의 순수입에 비례하여 부과되어야 할 것이다. 이러한 조세개혁은 궁극적으로 자영업자를 선호하고 지하경제로 노동을 유인하는 왜곡을 시정함으로써 노동시장을 활성화시키는 것을 지향해야 할 것이다.

환경오염원에 대한 과세는 소비자와 생산자 모두에게 환경오염 저감을 위한 경제적 유인수단을 제공하여야 한다. 이러한 관점에서 에너지를 생산하는 데 사용되

는 석탄에 대한 과세는 탄소 함유량과 온실가스 배출량을 반영하여야 할 것이다. 대기환경정책도 보다 포괄적으로 운영하기 위해 모든 연료에 이산화탄소 배출량에 따른 환경세를 부과해야 한다. 또한, 용수관련 부과금도 수질오염 배출량에 따라 부과함으로써 생산자로 하여금 오염을 최소화하는 생산방식을 스스로 채택하게끔 유도해야 할 것이다.

현재 기업부문에 제공되는 다양한 세제우대 혜택을 축소, 정비해야 한다. 특정 목표가 부실하거나 과도한 법인세제 혜택은 재원의 낭비를 초래할 뿐만 아니라, 세법과 조세행정을 복잡하게 하여 순응비용을 증가시키고 조세회피수단을 제공하는 요인이 되고 있다. 기업의 생산적인 투자를 지원하기 위한 세제우대는 연구개발, 환경보호, 직업훈련 등에 국한시켜야 한다. 이에 따른 세입의 증가는 법인세율을 낮춤으로써 세수균형을 이루고, 법인세율 인하를 통하여 비법인기업이나 자영업자에게 유리한 조세제도의 왜곡을 시정하고 공정경쟁의 장을 열 수 있는 효과도 기대할 수 있다.

마지막으로 지방재정과 관련하여, 재산세를 활성화시키는 것은 세입을 증가시킬 뿐만 아니라 소득을 재분배하고 토지에 대한 초과수요로부터 발생하는 재산상의 이익을 포착하는 효과도 있다. 토지 및 부동산재산을 확고한 세원으로 확보하기 위해서는 모든 부동산의 소유자와 시장가격 기록을 정확하게 관리할 수 있는 국립 토지등록제도(National Land Registry)의 빠른 시행이 요구된다고 할 수 있겠다. 현재 지방정부는 독립적인 재원으로 주로 재산세에 의존하고 있기 때문에 재산세입의 증가는 지방재정의 불균형을 시정하는 데 일조(一助)할 수 있다. 또한, 지방정부는 오염자부담원칙("polluter pays" principle)에 따라 환경오염지역의 생산자에게 환경세를 직접 부과함으로써 조세권한을 강화할 수 있다.

〈참고문헌〉

Chiara Bronchi, “Options for Reforming the Tax System in Greece”, OECD
Economics Department Working Paper No. 291, April 2001.

1 체코공화국의 조세개혁

權 五 盛*

목 차

- I. 서 론
- II. 조세체계의 사회·경제적 배경
- III. 조세체계의 주요 특징
- IV. 조세체계의 문제점
- V. 조세개혁 과제
 - 참고문헌

* 본원 초청연구위원

I. 서론

국제적인 관점에서 볼 때 체코의 조세체계는 다른 OECD국가들과 대체로 유사하다. 그러나 한편으로는 체코경제가 명령 및 통제(command and control) 방식에 의해 운영되고 다른 한편으로는 경제적 왜곡(economic distortion)을 최소화하는 반면 행정적으로 시행 가능한 경제정책을 운용하려는 정부의 상반된 정책방향 때문에 체코의 조세 중립성(tax neutrality)은 매우 낮은 것으로 평가된다. 본고에서는 체코의 조세체계에 대한 OECD보고서를 참고하여 체코공화국 조세체계의 사회·경제적 배경과 특징, 문제점들을 살펴보고 조세개혁관련 개선방향에 관해 논의하고자 한다.

II. 조세체계의 사회·경제적 배경

체코는 1980년대 말 사회주의체제가 붕괴되면서 시장경제체제로 전환하기 위하여 곧바로 경제개혁을 단행하였다. 그 중 가장 중요한 조세제도의 변화는 특정 소비를 보조하기 위한 각종 負(-)의 조세를 폐지하고, 과거 계획경제체제하에서 협상에 의해 거둬들인 법인세를 법제화한 것이다. 초기 개혁에 이어 보다 근본적인 경제개혁에 관한 법률은 1992년 舊체코슬로바키아 연방의회에 의해 통과되었으나 1993년 체코 및 슬로바키아 공화국이 분리·독립된 이후에 시행되었다. 체코는 이를 통하여 과거 사회주의체제의 조세제도를 폐지하고 성숙한 시장경제체제에 기초한 조세제도를 도입하였다.

체코의 전반적인 세부담은 1998년 기준 전체 세입이 GDP의 38.3%로서 OECD국가 평균치(약 36%)를 약간 상회하고 있으나 OECD국가들이 현재 체코와 비슷한 발전단계에 있었던 때의 세부담보다는 훨씬 높은 것으로 평가되고 있다. 세목은 과세표준(tax base)별로 다양하게 구성되어 있으며 개인소득세, 사회보장기여금, 소비세가 전체 세입의 주요 비중을 차지하고 있다. 세목별로 전체 세입에서 차지하는 비중을 국제적인 기준과 비교할 때 소비세 및 사회보장기여금은 높고 개인소득세는 낮은 반면, 법인세는 평균적이라 할 수 있다. 특히, 재산세나 기타 부과금 등 지방정부에 의해 부과되는 세금은 매우 적은 수준이다(<표 10-1> 참조).

GDP 대비 세입비중은 1993년 체코공화국 수립 이후 매년 점차 감소추세를 보이며 OECD 평균에 근접하고 있다. 세입비중의 감소는 법인세율 인하(1994년 42%, 1998년 35%)에 따른 법인세수입 감소를 반영하고 있고 간접세와 재산세의 수입 감소에도 기인한다. 사회보장기여금은 GDP 대비 비교적 안정된 비중을 유지하고 있는 반면, 개인소득세수입은 상당히 증가하였으나 다른 세입의 감소분을 충당하기에는 역부족인 실정이다. 한편, 정부지출의 축소는 이와 같은 세입의 감소를

<표 10-1> 주요 세목별 조세수입의 GDP 대비 비중

(단위 : %)

	1989	1993	1994	1995	1996	1997	1998
법인세	11.0	7.0	5.6	4.9	4.0	3.3	3.7
사회보장기여금	12.6	16.9	16.6	16.4	16.5	17.0	16.9
소비세	11.4	14.1	13.8	13.2	13.0	12.6	11.9
개인소득세	7.0	3.8	4.6	5.0	5.1	5.2	5.2
재산세 및 기타	4.9	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5	0.6
합 계	47.0	42.2	41.3	40.1	39.1	38.6	38.3

자료 : Ministry of Finance, OECD(1998), *Revenue Statistics*.

C.Bronchi and A.Burns(2000), "The Tax System in Czech Republic",
OECD Economics Department Working Paper NO. 245에서 재인용

단지 부분적으로만 상쇄시킴으로써 체제 전환 초기의 재정수지 흑자가 최근에는 적자상태로 변하였다. 체코공화국의 1998년 통합재정지출은 GDP 대비 42%로서 OECD평균보다 높고 특히 체코와 GDP 수준이 같은 국가들보다는 훨씬 높은 것으로 지적되고 있다.

체코의 경제 현실에 비추어 볼 때 새로운 조세정책을 통해 해결해야 할 과제가 많이 있다. 그 중 가장 중요한 조세정책과제는 유럽연합(EU) 정식회원국으로 가입하기 위하여 부가가치세 및 물품세 등 간접세를 포함한 각종 조세제도를 EU 기준에 맞게 정비하는 일일 것이다. 중기적으로는 현행 조세체계의 세부적인 조율을 통해 체코 경제의 변화에 따른 심각한 도전에 응해야 할 것이다. 예를 들어, 간접세와 급여세(payroll tax)의 비중이 높은 체코의 조세체계는 지난 수년간 실업률의 증가와 노동참여인구의 감소로 인하여 세원 확보에 심각한 영향을 받고 있다. 또한, 대규모 제조업기업의 중요도 인식이 떨어지고 소규모 서비스부문기업의 비중이 증가하는 경제추세는 조세행정의 비용과 복잡성을 증폭시키는 요인이 되고 있다. 장기적으로는 공공정책을 수행하기 위한 정부지출 확대뿐만 아니라 인구의 노령화, 비교적 관대한 연금제도로 인한 보건지출, 연금지출 증가압력을 해결할 수 있는 공적자금을 확보해야 하는 문제가 있다. 이는 단순히 세수를 증가시키는 방법

이외에 정부지출에도 신중한 결정이 요구된다고 할 수 있겠다. 국민 생활수준을 다른 서구국가와 같은 수준으로 향상시키는 것을 기본목표로 삼고 있는 체코정부의 입장에서 조세개편의 근본 방향은 경제왜곡을 초래하고 경제성장을 저해하는 요소를 최소화시키는 것을 최우선으로 정해야 할 것이다.

Ⅲ. 조세체계의 주요 특징

1. 개인소득세 및 사회보장기여금

체코의 개인소득세체계는 근로소득 및 지적자산(intellectual property)과 주택임대 등으로부터 발생하는 개인소득에 대하여 5개 과세소득구간으로 나누어 15%에서 40%에 이르는 누진세율을 적용하고 있다. 결혼관계와 부양가족 수에 기초하여 제공하는 광범위한 세제혜택은 조세의 수평적·수직적 형평성을 제고하기 위한 것으로서 평균생산노동자(average production worker)의 표준소득공제 범위는 18%에서 58%에 이르고 있다. 전체 개인소득세 수입에서 상위 20%의 소득계층이 부담하는 비중은 46%로서 개인소득세의 누진도(degree of progressivity)는 평균적이라 할 수 있다. 그러나 대부분의 OECD국가들과 비교할 때 비교적 소수의 납세자만이 최고세율의 개인소득세를 부담하고 있고, 모든 개인소득에 누진적인 개인소득세율을 적용하는 것은 아니다. 예를 들어, 자본소득은 분배형태에 따라 0에서 25%의 독립된 일정세율을 적용하고 있는데 개인소득세 최고세율보다 훨씬 낮은 것은 말할 것도 없고 국제적인 기준보다도 낮은 수준이다. 그럼에도 불구하고 체코는 OECD국가 중에서 세후소득이 가장 균등한 분배구조를 지닌 국가 중의 하나인데, 이는 체코의 세전소득 자체가 균등하게 분배되어 있다는 사실을 반영하고 있다.

근로소득은 개인소득세뿐만 아니라 사회보장세(social security tax)의 과세대상이다. 사회보장세를 통해 의무적으로 거둬들이는 사회보장기여금제도는 1993년에 처음 도입되었고 그 세율은 1999년 기준 47.5%로 OECD에서 가장 높다. 사회보장기여금은 단지 보건관련지출에 사용되고 나머지는 체코정부 일반수입에 책정되어 1993년 이래 계속적으로 사회보장을 위한 수입이 지출을 초과하였다. 사회보장기

<표 10-2> 개인소득세의 과세표준 및 세율

(단위 : Ck(코루나), %)

개인소득	과세표준	과세소득구간	세율
근로소득	임금, 직업별 연금, 소득공제경비를 제외한 사 업활동수입	0 ~ 102,000	15
		102,001 ~ 204,000	20
		204,001 ~ 312,000	25
		312,001 ~ 1,104,000	32
		1,104,000	40
자본소득	주식배당 예금이자 자본이득 연기금 배당 및 이자		25
			15
			면세
			15

주: 1999년 1월 1일 기준

자료: OECD, Ministry of Finance, C.Bronchi and A.Burns(2000), "The Tax System in Czech Republic", OECD Economics Department Working Paper NO. 245에서 재인용

여금은 체코정부수입에서 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 GDP 대비 사회보장기여금 비율이 1993년 38.6%에서 1997년 43.9%로 증가하여 OECD국가 중 프랑스와 네덜란드에 이어 세 번째로 높은 실정이다. 피고용자와 자영업자가 부담하는 사회보장기여금은 개인소득세의 과세소득에서 전액 공제되고, 고용주가 부담하는 사회보장기여금은 법인세의 과세소득에서 전액 공제되고 있다. 근로자임금과 자영업자수입에 부과되는 사회보장기여금은 똑같은 세율을 적용하고 있으나 과세표준에 있어서 근로자는 총임금(gross wage)에 과세되는 반면 자영업자의 경우는 순수입(net income)의 35%에만 과세되고 있다.

2. 법인세

전세계에 걸쳐 유한책임조합을 포함한 모든 체코 법인의 경제활동으로 발생하는 소득이나 외국기업의 국내 고정사업장에서 발생하는 모든 소득에 법인세를 과세하고 있다. 법인세 과세소득을 정하기 위하여 법인소득에서 공제하는 기업경비는 자본감가상각비, 부채이자비용, 악성부채 상환준비금 및 고용주 부담 사회보장기여

금 등을 포함하고 있다. 체제전환 초기에는 체코의 법정 법인세율이 대부분의 OECD국가들보다 훨씬 높았으나(예: 1991년 기준 체코 55%, OECD 평균 37.1%), 이후 점차 감소하여 1998년에는 35%에 이르고 2000년 초에 다시 31%로 인하하여 OECD 평균치와 비슷한 수준이 되었으며 투자이윤이나 연금수익에 대해서는 25%의 경감세율이 적용되고 있다. 기업이윤을 주주에게 분배하는 경우, 주식배당에 25% 원천과세되는 세금의 반에 해당하는 법인 세액공제를 받아 실제로 분배이윤에 적용되는 실효법인세율은 26.9%에 불과하다. 더욱이, 이자비용 및 감가상각비에 대한 소득공제와 탈세 등을 감안할 때 법정 법인세율은 기업이윤에 과세하는 정도를 나타내는 정확한 지표라 할 수 없다. 이러한 사실은 국제비교에서 체코 법정법인 세율과 GDP 대비 법인세입 비율의 순위가 다른 이유를 설명한다고 할 수 있겠다.

경제체제 전환이 진행중인 국가에 있어서 신규 투자 촉진, 혁신, 기업활동 등은 경제성장을 위해 매우 중요한 요소이다. 체제 전환 초기에 체코는 다른 중·동부 유럽국가들과 함께 조세감면기간(tax holiday)을 통해 기업을 지원하고자 하였으나 투자자 유인에 대한 경험과 이해 부족으로 인하여 의도했던 경제성장목표를 이루는 데 실패하였다. 따라서 1993년에 투자유인조치로서 조세감면 기간제도를 폐지하고 기업활동의 성격에 따라 일련의 법인세제 우대조치를 마련하였는데, 신규 공장 설립 및 설비 구입비용에는 세액공제 혜택을 주고 외국기업의 신설활동에 대해 일시적으로 면세해주는 것이 대표적인 예라 할 수 있다. 이 밖에도 기업활동을 지원하기 위한 방법으로 새로운 기계 및 설비 구입을 위한 자본 감가상각 속도의 가속화, 투자지출에 대한 세액공제 등이 널리 사용되고 있다.

또한, 다른 체제전환국과 비교해서 낮은 수준의 해외투자를 유치했던 체코는 1998년부터 대규모 해외투자를 유치하기 위한 각종 세제우대조치를 마련하였다. 여기에 포함되는 것은 특정 투자재화에 대한 관세 면제, 피고용자 교육에 대한 보조금 지급, 특정목적의 투자에 대한 소득세액공제 등이 있다. 그러나 이러한 혜택을 받기 위해서는 투자액이 1천만달러를 초과하는 미개발 사업이어야 하며 총자본이 2,500만달러를 초과하는 기업이어야만 자격이 주어지고, 여기서 받은 세액공제는 2년 내에 재투자해야 하는 등 특정 요건을 만족시켜야 한다. 체코는 이러한 해외

투자유인조치로 약 10억달러의 해외투자를 유치할 것을 기대하고 있으나 아직까지 법적인 제도장치가 마련되지 않았고 현재 정부보조금 법령으로 시행되고 있는 실정이어서 해외투자에 대한 비용편익을 평가하기에는 너무 이르다고 할 수 있겠다.

3. 부가가치세

체코의 부가가치세제도는 약간의 예외를 제외하고는 대부분 EU기준을 따르고 있다. 부가가치세는 국내생산품 및 수입상품의 거래에 부과하고 있으며 수출상품에는 영세율(zero rate)을 적용하는 한편 소기업, 금융 및 사회보장서비스업에 대해서는 면세하고 있다. 체코의 부가가치세율은 22%로서 국제적으로 높은 수준이나 조세의 소득재분배 기능을 실현하기 위해 식료품, 의약품, 전화통신, 난방연료 등의 생활필수품에는 5%의 경감세율로 부가가치세를 부과하고 있다. 부가가치세의 영세율이나 면세 이외에도 경감세율을 적용하는 품목이 광범위하다는 것은 결국 법정세율(statutory tax rate)은 높지만 실효세율(effective tax rate)이 국제적인 기준과 비교하여 상대적으로 낮다는 사실을 설명하고 있다.

4. 지방세

체코 지방정부는 매우 제한적인 세입과 지출권한을 가지고 있다. 보건, 교육, 사회사업분야는 지방정부의 책임이지만 중앙정부의 자금지원에 의존하고 규제를 받고 있는 실정이다. 재산세가 대부분인 지방세입은 전체 세입의 단지 1.3%만을 차지하고 있으며 지방세무당국이 직접 거둬들이는 것은 그 중 4분의 1에 불과하다. 1993년 이후 GDP 대비 재산세입 비율은 오히려 반으로 감소하여 재산세입 규모가 인플레이션을 반영하지 못하고 있다는 사실을 보여주고 있다. 지방정부의 주요 수입원은 중앙정부예산으로부터 지급되는 교부금인데 그 규모는 지방 거주인구와 법인기업의 회계담당사무소의 위치에 따라 결정된다. 후자의 경우 중앙정부 교부금을 더 많이 확보하기 위해 지방정부로 하여금 기업회계사무소를 유치하려는 동기를 제공하고 있으나 기업의 효율적인 위치결정에 왜곡을 초래할 소지가 있다.

5. 조세행정과 세무집행

조세행정의 책임은 체코 재무부(Ministry of Finance)에서 맡고 있다. 체코의 조세체계가 원천과세하는 개인소득세와 부가가치세에 많이 의존하고 있기 때문에 전반적인 조세업무는 상당히 단순화되었으나 조세행정비용은 1998년 전체 세입의 2.6%에 달하는 등 적지 않으며 절반 이상을 간접세 징세비용이 차지하고 있다. 체코세무당국은 납세순응을 강화하기 위한 노력으로 개인과 법인 모든 과세대상에 납세자 고유번호를 지정함으로써 세무당국과 전산수단에 의해 소득을 축소·은폐하거나 탈세하려는 개인과 기업을 감시하는 데 이용하고 있다. 자영업자의 경우 소득을 정확하게 평가하기 어렵기 때문에 세무당국은 사업자등록 및 각종 공과금·사용료 납부기록을 비교 검토하여 자영업자의 탈세 여부를 알아내고 있다. 그럼에도 불구하고 점차 증가하고 있는 조세회피 및 탈세에 대해 체코정부는 심각한 우려를 표명하고 있다. 세금연체는 체코경제에서 점차 심각해지고 있는 문제로 그 축적된 액수가 1998년 말까지 GDP의 6.4% 수준인 1,140억코루나(Koruna: 체코 화폐단위)에 달하고 있으며, 더욱 심각한 것은 전체 미납세금의 증가율이 1998년 26%로서 명목GDP 증가율보다도 앞선다는 것이다. 세무당국은 이 중 50%가 도산 기업의 미납세금이기 때문에 세금징수가 불가능하다고 주장하고 있지만 그것마저도 현재의 정보체계로는 미납세금 내용의 정확한 구분이 어려운 실정이다. 반면, 기업은 우발적인 실수로 인한 세금연체와 고의적인 탈세에 대한 처벌기준 구분이 없는 것을 불평하고 있다. 두 경우 모두 똑같은 벌과금을 적용하고 있으며 오직 납세자 의도의 평가에 따른 법원결정에 의해 벌과금을 감면해줄 수 있어, 이러한 상황을 보완할 수 있는 조세관행 법규 등이 마련되어야 할 것이다.

IV. 조세체계의 문제점

1. 높은 세부담과 왜곡된 부가가치세제

폴란드나 헝가리와 같이 체코와 비슷한 발전단계에 있는 OECD국가들과 비교할 때 체코의 전반적인 세부담은 높은 편이며 아일랜드, 멕시코, 한국, 그리스, 터키, 스페인, 포르투갈의 기업들은 훨씬 낮은 세금을 부담하고 있다. 체코의 노동비용은 비교적 낮아 해외투자를 유인하는 요소로 작용하고 있으나, 낮은 생산성과 높은 세부담 구조는 투자대상국으로서의 매력을 떨어뜨려 해외투자를 활성화시키지 못하고 있으며 궁극적으로는 체코 생활수준을 OECD 평균과 같은 수준으로 향상시키겠다는 정부의 목표 달성을 더디게 하고 있다. 경제성장을 저해하는 현행 조세체계의 왜곡효과를 시정하기 위해서는 세율을 인하하고 세원을 확대하되 보다 근본적으로는 지방재정교부금과 보조금이 64%를 차지하는 정부지출구성과 수준을 재검토할 필요가 있다.

한편, 부가가치세의 경감세율을 적용하는 소비재 품목이 매우 광범위한 것은 원래 사회주의체제에서와 같이 저소득층의 생활필수품 소비를 보조하기 위한 취지였으나 소득재분배면에서 효율적이지 못한 것으로 평가되고 있다. 왜냐하면, 부가가치세 경감을 통한 간접적인 보조는 소비패턴이 비슷한 고소득층과 저소득층에 똑같이 적용하고 있기 때문이며, 더욱이 고소득층이 상대적으로 더 높은 구매력을 지니고 있기 때문에 절대량에 있어서 최고 10% 소득계층이 최저 10% 소득계층보다 3배 가량 더 많은 보조를 받는 것으로 나타났다.

부가가치세로 인하여 재화의 상대가격이나 자원의 배분이 심각하게 왜곡되지 않는 한 부가가치세가 소득재분배 역할을 성공적으로 수행하지 못한다는 자체가 큰 문제라고는 할 수 없다. 그러나 체코의 부가가치세 생산성¹⁾이 매우 낮다는 것은

부가가치세 왜곡의 정도가 심하다는 것을 의미한다. 실제로 1998년에 소비된 전체 재화 및 용역 중에서 단지 47%에만 표준부가가치세율을 부과하였다.

또한, 이러한 부가가치세체계가 수많은 에너지원에 대한 간접적인 보조를 제공한 결과 負(-)의 환경세(green tax)를 부과하고 있다는 사실은 주목할만 하며 체코의 1인당 에너지소비량과 온실가스배출량이 다른 국가들보다 높은 이유를 부분적으로 설명해주고 있다. 더욱이, 난방·전화통신·건축 등에 표준부가가치세를 적용하지 않는 것은 EU 기준에 배치되는 것이다 경감세율을 적용하고 있는 대상을 줄임으로써 세원을 확대하고 조세왜곡을 시정하는 효과를 기대할 수 있는데, 비공식적인 추정에 의하면 난방에 대해 경감세율 대신 표준부가가치세율을 적용함으로써 세입의 손실 없이 표준부가가치세율을 현행 22%에서 19%로 내릴 수 있다는 결과가 나왔다.

2. 자본 및 자영업자 소득에 유리한 조세제도

일반적으로 소득재분배 역할을 수행하는 데 있어서 개인소득세가 부가가치세보다 적절한 수단이라고 할 수 있다. 빈곤층의 생활보조를 위해 개인소득세 특별공제와 보조금을 제공하는 한편 누진적인 개인소득세제는 부유층으로 하여금 그 보조금을 부담하게 할 수 있다. 그러나 근로소득과 재산소득에 적용되는 조세는 누진적이지만 다른 OECD국가들에 비해 비교적 소수의 개인에게만 개인소득세의 최고세율을 적용하고 있고 자영업자소득과 자본소득에 대한 조세에는 수평적 형평성 원칙이 반영되지 않아 개인소득세제의 전반적인 누진도는 결정하기 어렵다.

이와 같이 개인소득세는 과세대상에 따라 차이가 큰데 근로소득자가 이자소득자보다 더 많은 세부담을 안고 있으며 자본이득 형태의 소득은 아예 면세되고 있다.

1) IMF보고서 기준에 의하면 부가가치세의 생산성이란 부가가치세수입 대비 GDP 비율을 다시 법정부가가치세율로 나눈 것으로 정의하고 있는데 과세대상의 소비에서 실제로 부가가치세가 얼마나 징수되었는가를 측정하는 수단으로 이용되고 있다.

개인소득세뿐만 아니라 사회보장기여금을 감안할 경우 전체 세부담은 자영업자가 어떤 소득수준의 일반근로자보다 유리한 입장에 있다. 이러한 차이는 사회보장기여금을 자영업자수입의 35%에만 과세하는 방식과 과세표준의 상한선(ceiling)을 설정한 조세제도에 기인한다. 실제로 1998년 체코 통계청(Czech Statistical Office) 자료에 의하면 일반근로자보다 수입이 2배 많은 자영업자가 부담하는 개인소득세와 사회보장기여금은 근로자가 부담하는 것의 절반밖에 안 된다는 사실을 지적하고 있다.

3. 자본소득에 대한 조세 중립성 부족

자본소득에 대한 과세는 어떤 형태의 자본소득으로 분배되느냐에 따라 적용되는 세율이 15%에서 52%까지로 현격히 다르기 때문에 자원배분 및 기업의 금융수단 결정에 중요한 영향을 미치고 있다. 예를 들어, 이자 형태로 지급되는 자본소득은 법인세 과세표준에서 전액 공제되기 때문에 15%의 개인소득세만을 과세하고 주식 배당에 대한 법인세 및 개인소득세를 감안한 종합세율(all-in tax rate)은 개인투자자에게 직접 지급하거나 소유지분이 20% 이상 되는 상호기금을 통해 지급되는 경우 44.3%, 지분이 20%가 안되는 경우 52.2%를 적용하고 있다.

자본소득의 조세 중립성 부족에 대한 또 다른 시각은 자본투자에 대한 세후 수익률이 적어도 은행예금 이자율 5%를 보장할 수 있도록 세전 수익률을 계산하는 데에서 볼 수 있다. 자본소득의 분배 형태에 따라 다른 세율을 적용하는 것은 결국 주식투자 및 예금 등 자본투자의 형태에 따라 서로 다른 수익률을 요구한다고 할 수 있겠다.

4. 기업에 대한 조세문제

체코에서는 지주회사와 계열그룹을 구분하지 않고 각 회사단위별로 과세하고 있다. 이러한 조세제도는 대규모 수평적 기업구조를 선호하게 하여 서로 다른 경제활동에서 발생한 손실과 이윤을 상쇄시킴으로써 전반적인 세부담을 줄이는 방법을

모색하게 하고 있다. 그러나 이러한 수평적 기업구조는 방대한 기업경영의 어려움 때문에 경제 전체의 효율성에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

또한, 체코의 개인세제 때문에 일반근로자보다 자영업을 선호하는 것처럼 체코의 조세체계는 법인기업보다 비법인기업에 유리하게 작용하고 있다. 기업의 부가가치가 거의 전적으로 자본으로부터 발생하는 경우를 제외하고는 세전부가가치에서 임금 비중이 높아질수록 법인기업의 세부담은 증가하나 비법인기업의 세부담은 일정하다. 이러한 경향은 세전 부가가치에서 자본이 차지하는 비중이 일정하다고 가정하더라도 기업수익이 증가할수록 똑같은 현상을 보임으로써 법인보다 비법인 기업을 선호하는 요인이 되고 있다.

5. 높은 조세쐐기(tax wedge)와 실업문제

노동소득에 대한 개인소득세와 사회보장기여금의 합을 나타내는 조세쐐기는 평균생산노동자의 경우 노동소득의 48%를 차지하고 평균생산노동자 소득의 1.7배에 달하는 경우에는 50% 이상을 차지하여 체코 경쟁국(그리스, 포르투갈, 스페인 등)보다 높은 편이다. 전반적으로 높은 조세쐐기 특히, 높은 세율의 사회보장기여금은 노동비용을 상승시켜 미숙련노동자의 실업률을 증가시키는 요인이 되고 있다. 미숙련노동자는 높은 세부담을 안고 있는 반면, 부양가족이 있는 실업자에게 제공하는 관대한 보조금은 이와 같은 실업자가 취업하는 경우 한계세율(marginal tax rate)이 100%에 가깝거나 이를 초과함으로써 심각한 실업문제를 야기하고 장기간 빈곤함정(poverty trap)에서 벗어나지 못하게 하는 요인이 되고 있다.

V. 조세개혁 과제

지금까지 체코공화국 조세체계의 사회·경제적 배경 및 현황, 특징, 문제점 등을 살펴보았다. 앞서 말했듯이, 체코의 조세체계는 독립적이지 못한 면이 많다는 것이 특징인 동시에 문제점이라고 할 수 있는데, 이는 부분적으로는 과거의 명령 및 통제방식을 따르고 있다는 것을 반영하고 있으나, 대부분은 경제왜곡을 최소화하려는 희망(desire)과 현실적으로 시행 가능한 조세제도를 수립해야 하는 필요(need) 사이의 절충(compromise) 노력에 기인한 것이라 할 수 있다. 급진적인 변화가 당장 요구된다고는 말할 수 없더라도 현행 조세체계의 경제왜곡과 비효율성을 시정하기 위해서는 상당한 범위에 걸쳐 조세개혁이 이루어져야 할 것이다. 더욱이, 국민생활수준이 OECD 평균의 60%에 불과한 체코의 입장에서는 새로운 조세체계가 신속하고 지속적인 경제성장을 지원할 수 있도록 조세제도를 개편하는 것이 체코 정부가 당면한 가장 중대한 정책목표라 할 것이다.

본절에서는 체코의 현행 조세체계가 야기하는 문제점들을 중심으로 향후 해결해야 할 과제들을 정리·요약함으로써 결론을 대신하고자 한다.

첫째, 전반적인 세부담을 줄이기 위해 정부지출을 삭감해야 한다. 각종 연금과 보조금에 지출되는 방만한 비용을 줄이기 위해 체코정부는 현행 조세 및 연금체계를 재검토하고 생활보조가 가장 절실하게 필요한 빈곤층을 구제하는 것에 초점을 맞추어야 할 것이다. 현재 개인연금 지출을 충당하기 위한 높은 세부담은 잠재성장력에 부정적인 영향을 미치고 정부목표인 OECD 평균 국민소득수준 달성을 더디게 하는 요인이 되고 있다.

둘째, 경감세율의 부가가치세를 적용하고 있는 재화와 용역의 수를 줄여야 한다. 지나치게 광범위한 재화와 용역에 적용하고 있는 경감세율을 폐지하고 표준부가가치세율을 부과함으로써 조세왜곡을 시정하고 이에 따른 추가적인 수입은 사회보장

기여금의 부담을 줄이거나 표준부가가치세율을 낮추는 데 사용될 수 있다.

셋째, 전체 세입에서 사회보장기여금이 차지하는 비중을 낮추어야 한다. OECD 국가 전역에 걸쳐 증가 추세에 있는 구조적 실업은 높은 세율의 사회보장기여금 부담과 무관하지 않다. 사회복지사업에 필요한 자금을 조달하기 위하여 다른 세원을 확대하는 대신 사회보장기여금 부담을 줄임으로써 미숙련노동자의 고용을 활성화시켜야 할 것이다.

넷째, 재산세 수입을 증가시켜야 한다. 다른 국가들에 비해 체코지방정부의 세입이 비교적 적고 특히 재산세수입이 인플레이션을 반영하지 못하고 있다는 면에서 재산세 증대를 통해 지방정부 자체의 세수를 확보해야 할 것이다.

다섯째, 자영업자에게 유리한 조세왜곡을 시정해야 한다. 자영업자소득의 35%만을 과세표준으로 삼고 있는 사회보장기여금제도는 일반근로자보다 자영업을 선호하게 함으로써 심각한 노동시장 왜곡을 초래하고 있다. 사회보장기여금의 과세표준을 자영업자 소득의 35%에서 65%(근로자가 창출하는 부가가치에서 근로소득이 차지하는 비율 추정치)로 확대함으로써 수평적 형평성과 경제적 효율성을 제고시켜야 할 것이다.

여섯째, 납세순응을 강화해야 한다. 아직까지 정부당국이 탈세 및 조세회피를 심각한 문제로 인식하고 있지 않지만 점차 빠른 속도로 증가하고 있는 세금 연체 및 과세소득의 축소·은폐 현상은 체코 경제의 중대한 문제로 부상하고 있어 이에 대한 대책 마련이 필요하다.

마지막으로, 자본소득에 대한 조세 중립성을 제고시켜야 한다. 주식배당보다 이자소득 및 자본이득에 대해 상대적으로 낮은 세율을 적용하는 것은 자원의 효율적인 배분이 이루어지지 못하게 하는 요인이 되고 있다. 이자소득에 대한 원천세율을 법인세율과 같게 조정하고 주식배당에 대한 개인소득세 부과를 폐지함으로써 서로 다른 형태의 자본소득에 대한 불공평한 세제를 개선해야 할 것이다.

〈참고문헌〉

Chiara Bronchi and Andrew Burns, “The Tax System in the Czech Republic”,
OECD Economics Department Working Papers No. 245, June 2000.

OECD국가의 최근 조세개혁 논의 동향

2002년 1월 25일 인쇄

2002년 1월 30일 발행

發行人 宋 大 熙

發 行 處 韓 國 租 稅 研 究 院

☐☐☐☐-☐☐☐☐ 서울特別市 松坡區 可樂洞 79-6
電話：2186-2114(代), 팩시밀리：2186-2179

組版 및 印 刷 柳 林 印 刷 文 化 社

©韓國租稅研究院 2002 ISBN: 89-8191-207-6

※ 잘못 만들어진 책은 교환해 드립니다.

값 8,000원