

물가연동세제의 도입 연구

2008. 12

성명재 · 박상원

서 언

소득세 등 각종 세목의 세율구간, 공제한도, 공제구간 그리고 소비세 중 종량세 세율 등은 모두 명목금액으로 정해져 있기 때문에 시간이 지남에 따라 조정되어야 할 필요가 있다. 특히 다른 모든 요소는 동일하더라도 순전히 물가가 변동함에 따라 실질적인 세부담이 변할 수 있기 때문이다.

예를 들어 소득세의 경우, 인적공제·근로소득공제의 구간과 한도 세율구간 등이 고정되어 있기 때문에, 물가상승과 더불어 명목소득이 증가하면 소득공제의 실질가치가 작아져서 실질세부담이 증가한다. 소비세 중 종량세의 경우는 반대이다. 종량세는 단위당 일정한 금액이 부과되기 때문에, 물가상승과 더불어 제품의 가격이 오르면 실질세부담이 감소하게 된다. 따라서 의도적으로 이들 금액을 조정해 주지 않으면, 물가상승에 따라 실질세부담이 지속적으로 상승하거나 하락하는 현상이 발생하게 된다.

물가연동제란 명목금액 단위로 되어 있는 조세체계가 물가공식에 의해 자동적으로 조정되도록 규정하는 것으로, 몇몇 선진국에서는 이미 오래전부터 도입되어 왔다. 물가연동제는 재량적 조정과 대비되는 것으로 이해할 수 있다. 재량적 조정이란 그 때마다의 정책적 판단과 경제상황에 따라 세제개편의 형식으로 실질세부담을 조정하는 것이며, 보통 수년에 한 번 이루어지게 된다. 재량적 물가조정과 물가연동제에 의한 자동적 조정방식은 일률적으로 우월 여부를 판단할 수 없다. 다만 각 세목에 대해 현재 세부담의 적정성에 대한 판단과 과거의 추이에 대한 장단점 효과분석에 기초하여, 어느 방식이 현실적으로 더 바람직한지를 논의할 수 있을

뿐이다.

우리나라의 경우, 소득세 공제구간·공제한도, 소비세 중 종량세 세율 등의 과거 추이를 볼 때 물가변동에 따른 실질세부담의 조정이 효과적으로 이루어졌다고 판단하기 어렵다. 최근 물가연동제에 대한 도입 필요성이 몇몇 학자들을 중심으로 제기되고 있으나, 아직 명확한 결론을 얻지 못한 채 원론적인 논의만 되풀이되고 있는 것이 현실이다. 따라서 본 연구원에서 물가연동제에 대한 주제를 가지고 포괄적이면서 구체적인 자료에 입각하여 그 도입 타당성 여부와 효과를 논의하는 것은 매우 시의 적절한 작업이라고 판단된다.

본 연구는 물가연동제에 대한 개념, 현황, 외국사례, 소득세와 종량세인 소비세에 적용했을 때의 효과 등을 포괄적이면서 체계적으로 분석하고 있다. 또한 소득세와 담배 관련 소비세, 유류세 등 구체적인 항목에 대해 도입 타당성 여부를 검토하고 구체적인 시나리오도 제시하여 정책적 시사점을 주고 있다.

본 보고서는 본 연구원의 성명재, 박상원 박사가 집필하였다. 저자들은 원내 세미나 토론자, 익명의 논평자 등 본 연구에 도움을 주신 분들에게 감사하고 있다. 또한 본 보고서가 발간하기까지 자료수집, 편집 및 교정에 도움을 준 변경숙 주임연구행정원과 출판팀 직원들에게 감사를 표하고 있다.

마지막으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 견해이며, 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 분명히 밝힌다.

2008년 12월

한국조세연구원

원장 원 윤 희

요약 및 정책시사점

1. 배경

주요 선진국에서는 소득세 등 기간세목의 세율구간, 공제한도, 공제구간 등의 범위를 물가변동에 맞추어 조정함으로써 과세의 실질가치가 과소 또는 과다해지는 것을 방지하는 자동조정장치를 갖춘 경우가 많다. 선진국에서는 종량세율 체계(예: EU의 담배세)를 지닌 소비세 등의 경우에도 세율을 사실상 물가에 연동시켜 변동시키는 경우도 많다.

우리나라에서는 조세체계 내에 물가변동에 따른 실질세부담의 변화효과를 중화시키려는 목적의 물가연동제는 도입되어 있지 않다. 대신 수시로 재량적 세법개정을 통해 세부담을 조정하고 있다. 그러나 재량적 세법개정에 있어 그 목적을 반드시 명시적으로 표시하지 않기 때문에 물가효과의 중화 측면에서 볼 때 그동안의 재량적 세법개정이 과연 어떤 목적과 효과를 나타내었는지는 알기 어렵다. 만약 물가효과를 충실하게 중화시켰으며 다른 요인에 영향을 미치는 세법개정이 없었다면, 실질세부담의 변화는 실질소득과 과세소득의 계층별 분포구조의 변화에 의해서만 나타난다. 일반적으로 실질소득이 같은 경우에 실질세부담의 가치도 동일하다면 경제적 의미에서의 증세 또는 감세가 없는 만큼 현 상태가 그대로 유지된다고 볼 수 있다. 반면에 비록 실질가치의 변동은 없지만, 물가변동 등에 따

라 명목가치가 바뀌는 경우에 세법개정을 통해 그런 효과를 충분히 중화시켜주지 못한다면 물가세 등에서 보는 바와 유사한 효과가 나타난다. 일반적으로 실질소득의 변동이 없으면서도 실질세부담이 증가하는 경우라면 초과부담이 커지거나 조세저항이 나타날 가능성이 커진다.

세제상 물가변동시 실질소득이 변화하는 현상은 공제구간·한도·과표구간 등의 항목이 정률이 아닌 정액(定額)으로 규정되어 있으면서 그 값이 다른 것에 연동하여 변하지 않고 고정되어 있는 경우에는 해당되는 모든 세목에서 나타난다. 본 보고서는 그 가운데 소득세와 종량세율 체계를 가진 담배 및 석유류 관련 소비세의 물가연동세제 도입 문제에 대해 논의한다.

본 보고서에서는 2007년도 가계조사원시자료를 이용하여 1996~2007년 기간을 대상으로 재량적 세법개정을 통해 물가변동 효과가 얼마나 중화되었는지의 여부를, 가상적으로 물가연동제를 도입한 경우에 추정된 결과와 비교하여 그 동안의 세제개편이 물가효과 중화에 어떤 기여를 하였으며 향후의 조세정책에 대해 어떤 시사점을 가지는지를 도출한다. 아울러 종량세 구조의 담배 관련세와 석유류(에너지) 관련세를 대상으로 죄악세 또는 외부불경제 시정적 조세로서의 기능과 효과성, 물가연동제 도입 필요성 등에 대해 검토한다.

조세부담은 소득이나 경제발전단계에 따라 각국별 제반 세제환경 및 납세의식, 징세기술, 경제구조 등을 반영하여 결정된다고 할 수 있다. 아울러 정부의 정책적 필요나 목적에 따라 조세정책방향이 영향을 받는다. 그러므로 물가변동에 의해 실질세부담이 변동하는 현상에 대해서도, 각국이 처한 경제·사회적 여건 차이나 정책적 고려 또는 인지하지 못한 다양한 요인

들에 의해 대응방식이 달라진다. 물론 초기상태가 이상적인 세 부담 구조였으며 그 이후 기간에서 아무런 충격이 없기 때문에 실질세부담을 그대로 유지하는 것이 이상적인 경우에는 물가효과를 중화시킴으로써 이상적인 상황을 유지하는 것이 적절할 것이다. 그러나 현실은 그렇지 않기 때문에 물가효과와 중화 필요성에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 경우에 따라서는 정책적 필요에 따라 물가효과를 장기간 인내하는 것이 오히려 바람직할 수도 있다. 그러므로 물가변동에 의한 실질세부담의 과소 또는 과다현상이 나타나는 것만으로는 물가연동제 도입에 대한 충분조건이 충족된다고 하기는 어렵다.

본 보고서에서는 물가효과 및 과거의 재량적 개편에 의한 실질세부담의 변화효과 분석을 통해, 물가에 대한 실질세부담의 중립성을 검증하고 세원 등에 미치는 효과 등을 분석하여, 물가연동제 도입의 필요성 등의 여부를 검토한다.

2. 소득세의 물가연동제

가. 국제비교

미국과 영국, 캐나다, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 그리스, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 포르투갈, 스웨덴 등의 국가에서는 소득세에 완전 또는 부분물가연동제를 실시하고 있다. 반면에 호주, 독일, 아일랜드, 스페인 등은 물가연동제를 도입하지 않고 있다. 일률적으로 말하기는 어려우나 구미 선진국 중에서는 소득세에 물가연동제를 도입하는 경우가 많음을 알 수 있다.

물가연동제를 도입한 경우라고 하더라도 모든 정책적 요소에

대해 전면적으로 물가에 연동하는 것은 아니며 조정기간도 매년 또는 수년에 한번 또는 물가상승률이 일정 비율 이상인 경우에 한정하여 적용하는 등 그 형태와 범위는 매우 다양하다.

<표 1> 각국의 물가연동세제의 비교

	규제형식 (legal status)	적용범위(scope)	연동방법(indexing rule)	연혁(history)
미국	자동연동	모든 정액요소(세율구간, 소득공제 금액, 세액공제 금액 및 각종 한도금액)	생계비조정계수에 연동(생계비조정계수는 CPI 비율로 산정)	1981년의Economic Recovery Tax Act에서 시작
캐나다	자동연동	세율구간, 개인공제, 환급불가능공제, 의료비공제, 자녀세액공제, 상품·서비스공제	CPI에 연동	2000년부터 자동연동제 실시. 그 이전에는 소비자물가 상승률이 3% 이상인 경우에만 연동
호주	없음	-	없음	세율구간, 세율, 세액공제 등은 세제개편(tax reform)을 통해서만 변경(최근에는 2000, 2004/5년)
벨기에	자동연동	세율구간, 공제, 감면 등	RPI에 연동되어 매년 조정	1993년 시행, 1994-1999년 유예, 2000년부터 재개
덴마크	자동연동	공제(allowances)	기금 0.3%p 공제와 지연된 임금증가(lagged wage development), 이에 대한 배분은 의회가 결정	1990년대 초의 규정이 계속 적용
핀란드	혼합	주·지방세의 연금세만 자동연동, 이외에는 재량적 조정	연금 공제는 직전역년의 7-9월 동안의 가격지수를 반영하여 조정됨	최소한 1970년대 중반 이후 비슷하게 유지됨
프랑스	재량적	세율구간, 세율, 공제 등	CPI 반영하여 매년 조정	최근에는 큰 변화 없음

<표 1> 의 계속

	규제형식 (legal status)	적용범위(scope)	연동방법(indexing rule)	연혁(history)
독일	없음	-	없음	변화는 조세개혁의 형태로 이루어짐(최근에는 2005년)
그리스	재량적	공제(allowance)	재량적	1994년과 1997년 동안 세율구간에 대한 조정 없음. 1999년과 2000년 대규모 재량적 조정 발생.
아일랜드	없음	-	없음	-
이탈리아	혼합	세율구간은 물가에 연동되지 않음, 세액 공제와 자격기준치만 연동됨	직전역년의 생계비(cost of living)를 감안하여 조정됨	-1993년 연동규정 적용 -1997년 이후 자동조정은 이루어지지 않음. -세율구간, 한계세율에 수차례 구조적 변경이 있었음.
룩셈부르크	재량적	세율구간, 감면 등	1992년 이후 적용되지 않은 '보호한' 규정이 있음	구조적 변화(structural changes)
네덜란드	혼합	세율구간	과세연도의 19~30개월 이전의 7~18개월 동안의 평균 가격지수를 사용하여 조정	- 1972년 이후 규정 적용 중(2001년 수정되었지만 이전과 거의 유사)
포르투갈	재량적	-	물가상승에 따름	-
스페인	없음	-	없음	구조적 변화
스웨덴	재량적	-	-	1982년 이후
영국	혼합	한도구간(threshold), 공제(allowances)	직전역년 9월 기준 RPI의 변화를 4월에 반영	1977년 이후

자료: Guterrex et.al (2005), p.9, Table 1. Income Tax에서 재인용.

나. 분석방법 · 자료 · 시나리오

소득세 물가연동제 도입의 필요성 검토 및 적용범위에 대한 분석을 위해 현행 소득세 과세체계 중 4단계 세율체계의 기본 골격이 갖추어진 1996년 시점을 기준으로 하여 가상적으로 1996~2007년 사이에 물가연동제가 도입된 경우와 실제로 매년 개정된 세법하에서의 소득세 부담을 비교하는 방법으로 물가효과가 세부담에 미친 영향을 실효세부담 측면에서의 중립성 기준을 적용하여 분석하였다. 아울러 해당 기간 동안의 소득세 세원의 변화효과도 참고하여 물가효과 중화 측면에서의 재량적 세법개편의 효과와 물가연동제의 필요성을 검토하였다.

1996~2007년 사이의 실질소득 증가효과와 상대소득분포 변화에 의한 효과가 개입될 경우 물가효과를 성공적으로 분리하여 분석할 수 없다. 이 문제를 해결하기 위해 분석자료를 2007년 가계조사원시자료로 한정하고 각 연도의 소득세제 또는 1996~2007년 사이의 물가효과 중화를 위한 물가연동제를 실시하는 경우를 대상으로 분석하였다.

다. 물가연동제 도입의 효과 분석결과

1996년의 소득세제를 기준으로 하여 2007년까지의 기간을 대상으로 모든 정책요소에 대해 CPI를 기준으로 소득공제, 세액공제, 세율구간 등을 조정해본 결과, 가상적인 실효소득세부담률은 7.95%(1996년)에서 5.72%(2007년)로 지속적·안정적으로 낮아지는 것으로 추정되었다. 1996년 소득세법에 물가연동지수를 적용하는 대신 1996~2007년도의 각 연도별 소득세제를 적용시키는 경우 실효세부담률은 가상적으로 1996년 7.95%

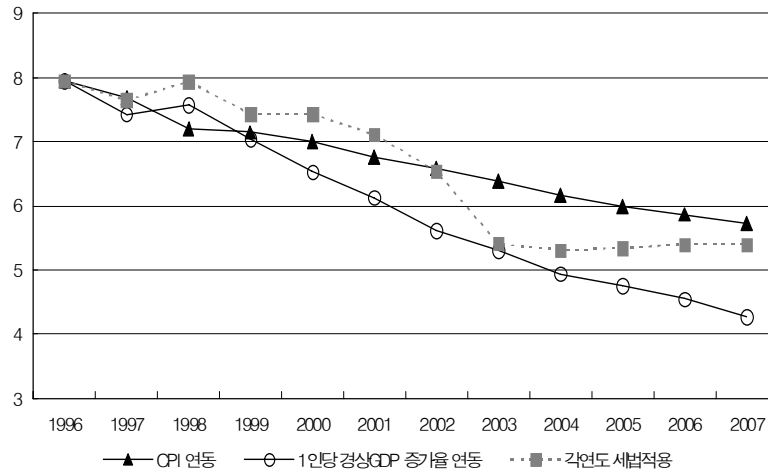
에서 다소의 등락을 보이면서 2007년에는 5.40%로 하락하는 것으로 추정되었다. 1996년과 2007년만을 비교하면 1996~2007년 동안의 소득공제 확대, 한계세율 인하 등의 소득세 개편의 효과는 소비자물가지수(CPI)를 반영한 물가연동제 도입방안의 효과와 거의 유사하다. 양자간의 차이 $0.32\%p(=(5.72\%-5.40\%))$ 는 1996~2007년 동안의 소득세제 개편에 따른 효과가 소비자물가 상승에 의한 실효세부담 상승효과를 전부 상쇄하였을 뿐만 아니라 추가적으로 약간의 감세효과를 추가하여 소득세 부담을 경감해주었음을 시사한다.

CPI 연동의 경우 실효세부담률 곡선은 선형에 가깝다. 사전적으로도 충분히 예측가능할 정도로 안정적인 하향추세를 보이고 있다. 반면에 각 연도별 소득세제를 반영한 실효세부담률 곡선은 상당히 불규칙적이다. 이는 간헐적·재량적 세제개편을 통해서는 실효세부담률의 안정화에 기여하지 못할 가능성이 높음을 시사한다. 아울러 예측가능성도 그만큼 떨어진다. 재량적 개편에 따른 왜곡의 가능성도 잠재적으로 내포할 수 있음도 암시해준다.

PGDPI를 연동지수로 사용하는 경우에는 실효세부담률의 정체를 가져올 가능성이 높다. 다수의 선행연구에서 지적되었듯이, 우리나라의 소득세는 세부담의 누진도를 다소 낮추더라도 과세자 비율을 높이면서 실효세부담을 인상하는 것이 소득재분배적 관점에서 볼 때 더욱 바람직하다는 견해를 상기할 필요가 있다. 이런 관점에서 본다면 당분간은 PGDPI보다는 CPI를 기준으로 소득세에 물가연동제를 도입하는 것이 하나의 중요한 정책대안이 될 수 있을 것으로 기대된다.

[그림 1] 물가연동시 근로+사업소득세 실효세부담률 변화추이

(단위: %)

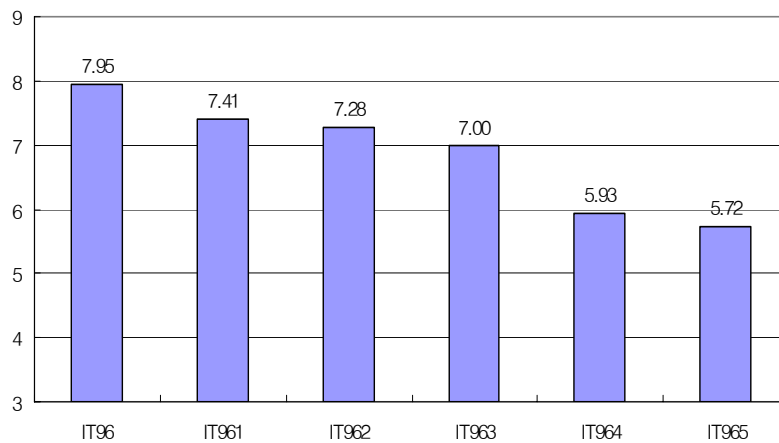


소득세제에서 정책적 요소는 인적공제, 근로소득공제, 세율구간, 기타로 구분할 수 있다. 1996~2007년 기간 동안 CPI 연동시 실효소득세부담률은 7.95%에서 5.72%로 낮아진다. 인적공제 항목에 대해서만 연동지수를 적용하면 실효세부담률은 7.95%에서 7.41%로 0.54%p 하락하는 것으로 추정되었다. 근로소득공제에 대해서만 CPI에 연동하는 경우 실효세부담률은 0.67%p 하락하고, 세율구간에 대해서만 연동하는 경우에는 0.95%p 낮아지는 것으로 추정되었다. 이를 반대로 해석하면 물가에 연동하지 않고 정책요소를 고정시킬 경우에는 세 가지 항목 가운데 세율구간을 고정시키는 경우에 물가상승에 따른 초과부담 효과가 가장 큰 것으로 추정되었다.

가상적으로 1996~2007년 동안 소득세제에 아무런 변화가 없었다면 세후지니계수는 0.31030으로 추정된다. 2007년 세법하에서의 지니계수보다 0.00409지니p 작다.

[그림 2] 근로+사업소득세 선택적 CPI 연동제의
실효세부담률(1996~2007년)

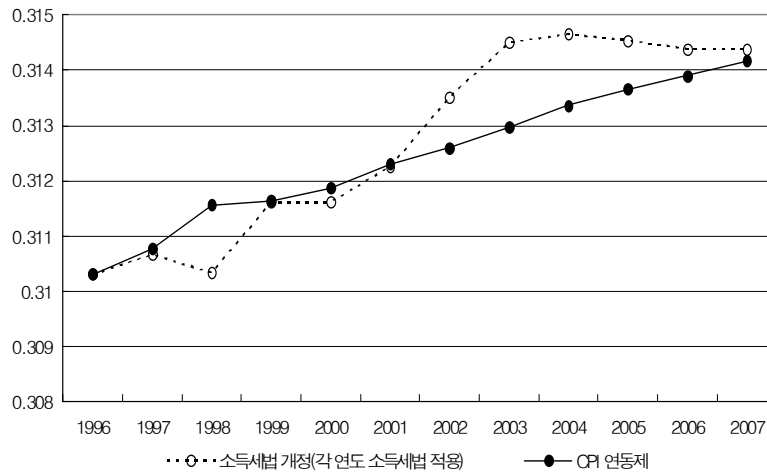
(단위: %)



이는 곧 물가연동제를 시행하지 않고 소득세제를 고정시키면 물가상승에 의한 명목소득 및 과표 증가로 인해 실효세부담이 증가하여 초과부담 현상이 나타나지만 소득재분배 측면에서 본다면 실효세부담 증가에 기인한 초과부담 증대효과가 긍정적이다. 물가상승에 의한 실효세부담률의 상승은 일종의 증세로 해석할 수 있다. 그러므로 물가변동에도 불구하고 정액요소를 고정시켜 놓는 것은 증세인 동시에 소득재분배 효과를 제고하는 한 방법이라고 할 수 있다.

이를 각 연도에 적용된 실제세법에 따라 세부담 변화를 추정 한 경우에는 세후소득 지니계수가 전체적으로는 우상향하지만 일종의 파동을 그리는 불규칙한 모습을 취하고 있다. 이는 앞 절에서 실효세부담률 곡선이 불규칙하게 나타난 것과 일맥상통 하는 것이라고 할 수 있다.

[그림 3] 물가연동제(CPI 기준)와 재량적 세법개정시의 세후소득 지니계수 추이



1996~2006년 사이에 근로소득세의 과세자 비율은 68.1%에서 52.6%로 15.5%p 감소하였다. 이는 재량적 개편의 결과 오히려 근로소득세의 과세 범위 또는 납세자 범위 측면에서의 세원 범위가 줄어드는 결과를 나타내었다. 두 기간 사이의 물가 수준 차이 및 실질소득 증가 등을 감안할 때 완전물가연동제를 시행하였더라면 근로소득세의 과세자 비율이 확대되거나 또는 최소한 줄어드는 현상은 나타나지 않았을 것으로 기대할 수 있다.

라. 시사점

위에서 보듯이 1996~2007년 사이에는 조세의 중립성 및 과세자 비율 등 과세베이스의 변동 측면에서 보았을 때 재량적 개편에 의한 세제변동이 물가효과 중화효과 측면에서 적절한 수단이었다고 보기 어려운 것으로 판단된다.

물가연동제를 도입하는 경우에는 경제외적 요인에 의한 자의적·재량적 개편 가능성·필요성 등을 최소화하는 동시에 미래 세제에 대한 예측가능성과 투명성을 동시에 제고할 수 있다. 이런 점에서 볼 때 현행 방식의 세제개편에 기초한 소득세제 개편방식보다는 물가연동제 도입을 통해 실효세부담의 자동안정화 장치를 갖추어 초과부담 또는 과소부담을 최소화하는 것이 바람직할 수도 있다.

물가연동제를 도입하는 경우 연동 범위는 모든 정액요소로 하는 것이 바람직하다. 도입의 실천적 과제로서 어떤 지수를 기준으로 하는 것이 보다 합리적인지에 대해 살펴볼 필요가 있다. 우리나라 근로·사업소득세의 과세자 비율이 50~60% 정도에 불과하여 선진국에 비해 크게 작다는 점, 소득세의 소득재분배 효과가 선진국보다 작다는 점 등을 감안하면 다소의 실효세부담률 상승은 오히려 바람직한 측면도 있는 것으로 판단된다. CPI 연동제는 물가효과를 상쇄하되 실질소득 증가분에 대해서는 실효세부담률을 상승시킨다. 그러므로 제반 소득세의 과세여건을 감안할 때 우리나라에 바람직한 소득세 물가연동제의 기준지수로는 CPI가 바람직한 것으로 판단된다.

다만, 외부적인 충격이나 급작스런 정책적 필요 등에 따라 간헐적인 재량적 세제개편이 요청되는 경우를 제외하면, 위와 같이 물가연동제를 도입함에 있어서는 암묵적으로 재량적 세제개편을 하지 않거나 최소화하는 방안이 전제되어야 한다. 왜냐하면, 만약 그러한 보장이 없다면 오히려 물가연동제를 실시하는 것이 그렇지 않은 경우보다 훨씬 열악한 결과를 초래할 가능성이 높기 때문이다.

3. 소비과세의 물가연동제

가. EU의 소비세

1) EU의 담배소비세제

EU의 담배 관련 소비세는 종가세와 종량세의 혼합세 체계로 구성되어 있다.

EU는 각국이 조세조화(tax harmonization)의 일환으로 조세 체계에 대해 정해진 규정을 준수할 것을 요구하고 있다. 담배의 경우도 일정한 범위를 주어 각국의 사정을 반영할 수 있는 자율권을 존중하면서도 정해진 규범을 따르도록 하고 있다.

EU 강령에 의하면 첫째, 종가세와 종량세를 비롯한 전체 담배 관련 세금이 전체 담배세후가격의 특정비율 이상이 되어야 한다. 쉐런, 말아서 피는 담배(hand-rolling tobacco), 시가, 파이프 담배는 각각 57%, 30%, 5%, 20%가, 세금이 세후가격에서 차지하는 비중의 최저한도이다. 둘째, 쉐런의 경우 1000개비당 최하 64유로의 세금이 부과되도록 명시하고 있다. 셋째, 종량세 비중은 전체 세금의 5~55%의 범위 내에 있어야 한다.

각국은 연간 1회 매년 초 가격을 기준으로 종량세와 종가세 세율을 확인한 후 이를 유럽연합에 보고하도록 되어 있다. 또한 4년에 한 번씩 정기적으로 검토하고 보고서를 제출한 후, 이에 기초하여 세율구조를 조정하고 있다. 예외도 존재한다. 쉐런 1000개비당 101유로 이상의 세금을 부과하는 나라는 57% 규정을 지키지 않아도 된다. 이 예외조항에 의해, 충분히 높은 세율을 부과하고 있는 나라들은 담배가격이 상승할 때 지속적으로 세율을 인상할 필요가 없다. 또한 불가리아, 체코, 헝가리 등 EU 신흥가입국(2004년)의 경우에는 2009년 말까지 유예기간을 두어 세율구조를 점진적으로 개선하도록 하고 있다.

규정상 담배소비세 종량세 부분을 매년 물가에 연동시킬 의무는 없으나 사실상 거의 모든 국가에서는 매년 물가조정을 하고 있다.

2) EU의 유류 관련 세제

EU는 석유 관련 제품에 부과되는 세율체계에 통일성을 부여하고 있다. 특히 2003년 10월, 기존의 석유제품에만 부여되었던 최저세율한도를 전기를 포함한 모든 에너지 관련 제품으로 확장하였다. 세율체계의 통일은 회원국 사이에 에너지에 대한 세율이 달라서 불필요하게 발생하는 조세경쟁을 막기 위해서였다. 또한 석유제품에만 제약을 두어 석유와 기타 에너지원 사이에 왜곡이 발생했으므로, 이를 제거하여 에너지 효율성을 높이고자 하는 목적이 있었다. 체코, 에스토니아(estonia), 라비타(lavita), 헝가리와 같은 국가들에 대해서는 2009년 말까지 유예를 인정하고 있다. 현재 EU의 최저유류세율은 다음과 같다.

<표 2> 유럽연합의 유류 관련세 최저세율

(단위: euro/GJ)

	농업, 산업용	가정용
석 탄	0.15	0.30
중 유	0.37	
등 유	0.58	0.58
천 연 가 스	0.15	0.30
전 기	0.14	0.28
수송용 경유	8.10	8.10
수송용 휘발유		10.27

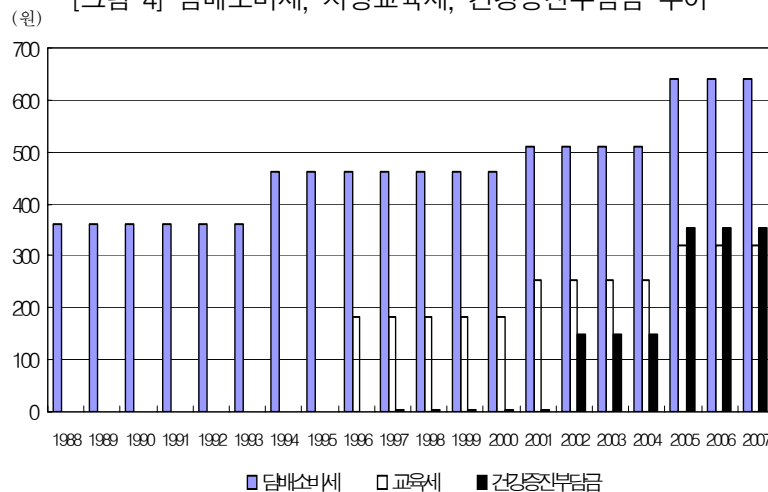
자료: 유럽연합 홈페이지 (http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm)

나. 우리나라 담배 관련 세제의 특징

우리나라 담배에 부과되는 종량세 세율은 몇 가지 특징들을 보여주고 있다.

첫째, 세율이 매우 불연속적으로 변화하고 있다. 담배 관련 제세공과금은 1994년, 2001년, 2005년에 급격한 상승을 보였다. 특히 지방교육세는 부가세 형태여서 담배소비세의 인상과 같이 상승하게 되고, 건강증진부담금도 조세와 비슷한 시기에 대폭 인상되었다. 각 세금의 인상률이 합해져서 전체 제세공과금은 4~5년에 한 번씩 큰 폭으로 인상되는 모습을 보여왔다.

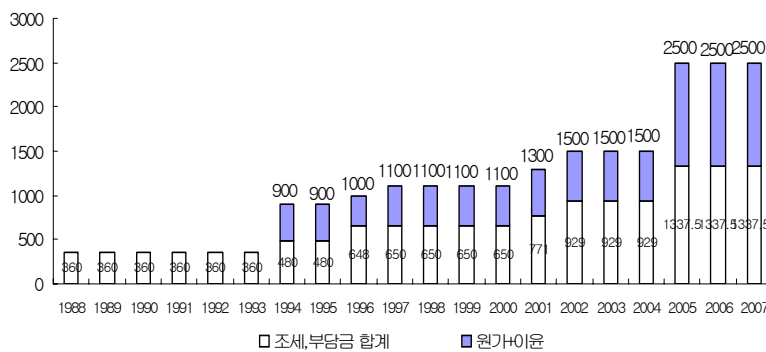
[그림 4] 담배소비세, 지방교육세, 건강증진부담금 추이



둘째, 현재 조세에 비해 상대적으로 부담금의 비중이 높다. 2008년 현재 20개비 1갑당 제세공과금(부가가치세 제외)은 1,322원이며, 이 가운데 376원이 각종 부담금으로서 제세공과금 전체의 27.3%를 차지하고 있다.

셋째, 담배가격은 세부담의 추이와 매우 유사하다. 담배가격이 시장의 수요·공급에 의해 자연스럽게 조정되기보다는 정책적 수단에 의해 좌우되고 있기 때문이다. 또 다른 해석은 담배공급자가 전략적으로 점진적인 담배가격 인상요인을 매해 가격에 반영하지 않고 있다가 조세/부담금이 상향 조정되는 시기에 함께 조정하고 있는 것으로 추측할 수도 있다.

[그림 5] 담배 소매가와 조세/부담금 합계

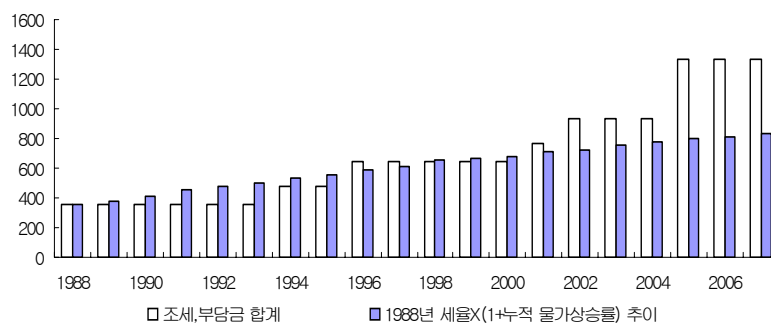


1988년 담배 관련 제세공과금이 가상적으로 물가수준만큼 매년 변동했다는 가정하에서 추이를 그려본 결과, 비록 담배 관련 제세공과금은 불연속적으로 조정되었지만, 2000년까지는 가상적인 세율과 현실에서의 세부담이 큰 차이 없이 유지되어 왔다. 그렇지만 2000년 이후 담배 관련 제세공과금은 물가상승보다 훨씬 큰 폭으로 두 차례 인상되었다. 현재처럼 종량세를 유지하면서 불규칙적으로 세율이 조정되는 경우, 얼마만큼이 물가상승에 따른 세율조정인지 혹은 얼마만큼이 실질세부담의 조정인지 명확하게 구분되지 않기 때문에 납세자의 조세저항이 커지고 시장반응이 부자연스러워진다. 현재의 세율 조정이 가

지는 문제점들을 해결하기 위해 명시적인 물가연동제 도입을 고려할 필요가 있음을 보여준다.

[그림 6] 담배 관련 조세·부담금 추이

(단위: 원/갑)



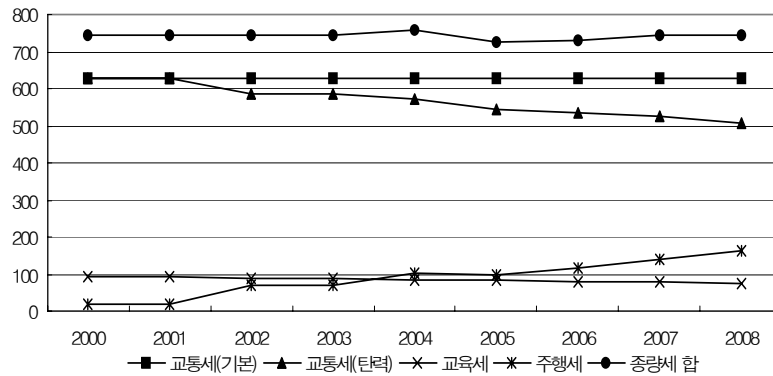
다. 유류 관련 소비세

현재 유류 관련 조세는 개별소비세와 교통·에너지·환경세로 이원화되어 있다. 그 밖에 교육세, 주행세 등이 부가세로 부과되고 있다. 또한 준조세로서 수입부담금과 판매부담금이 유류 제품에 부과되고 있다.

휘발유 세율은 큰 변화 없이 유지되어 왔다. 특히 기본세율은 2000년 이후에 전혀 변하지 않았다. 경유는 1·2차 에너지 세제개편의 결과 2000년부터 기본세율과 탄력세율 모두 꾸준히 증가해왔다.

[그림 7] 휘발유에 부과되는 종량세

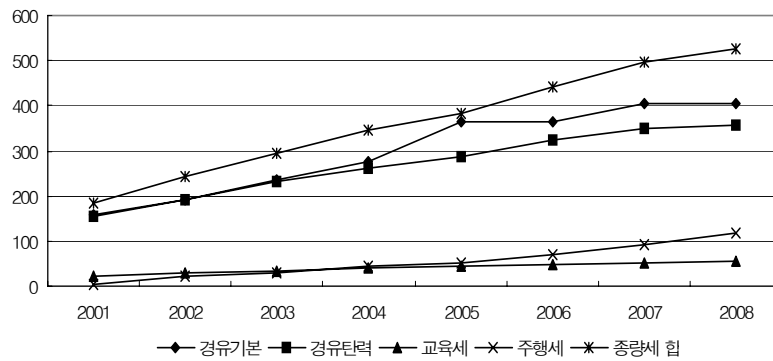
(단위: 원/리터)



주: 매년 1월 1일 기준

[그림 8] 경유에 부과되는 종량세

(단위: 원/리터)



주: 매년 1월 1일 기준

2000년 제1차 에너지세제개편안은 당시 100:47:26이었던 휘발유:경유:수송용 LPG(부탄) 가격비율을 2006년 7월까지 단계적으로 100:75:60으로 조정하는 것이었다. 제2차 에너지세제개편에서는 상대가격을 2007년 7월까지 연차적으로 100:85:50으

로 조정하는 것이었다.

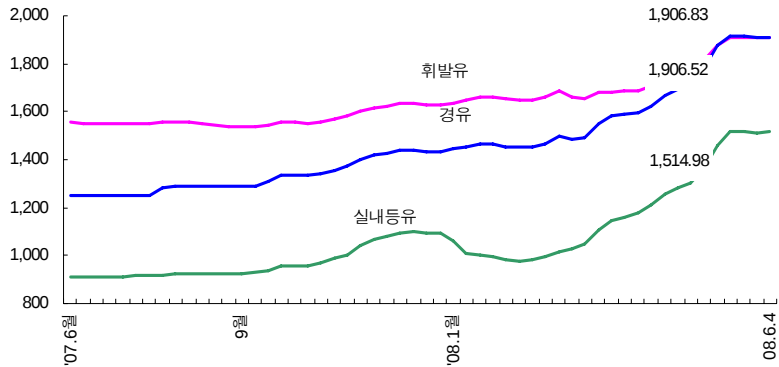
유류 관련 세제와 세율 추이는 담배 관련 세제와는 상당히 다르다. 따라서 같은 종량세라 할지라도, 물가연동 측면에서 서로 다른 접근이 필요하다. 종량세와 물가연동을 염두에 두면서 유류 관련 세제의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 기본세율/탄력세율이라는 구조를 가지고 있다. 둘째, 가격과 세율이 동일한 추세를 보이고 있지 않다. 셋째, 휘발유, 경유, 중유, LPG, LNG 등 유종간 가격과 세부담 차이가 중요한 정책결정 사항이다. 넷째, 전반적인 물가상승이 유류가격에 미치는 영향만큼이나 유류가격의 변화가 전반적인 물가에 영향을 줄 수 있다.

지금까지 언급한 점들에 비추어 볼 때 유류세의 물가연동제는 신중하게 도입되어야 한다. 그럼에도 불구하고 중장기적으로 종량세 구조를 유지하고자 한다면, 물가상승을 반영하는 시스템을 구축할 필요가 있다. 자동적인 물가반영 시스템이 없이 재량에 의해서만 세율이 조정된다면, 실질세부담이 지속적으로 하락하거나 급격한 세율조정이 불연속적으로 일어날 가능성이 높기 때문이다. 특히 사회적 압력이나 여론에 의해 세부담을 결정한다면 사회적 갈등과 왜곡의 심화를 피할 수 없게 된다. 실제로 휘발유에 부과된 교통세를 보면 1999년도에 기본세율이 조정된 이후 9년 동안 동일하게 유지되었다. 종량세 전체를 볼 때에도 교통세 탄력세율의 인하가 주행세 세율인상으로 상쇄되어 거의 비슷한 세율이 유지되었기 때문에, 실질세부담은 꾸준히 낮아졌다고 할 수 있다. 이러한 실질세율 인하는 현재 유럽의 여러 OECD국가들에서 환경 관련 세제를 강조하는 추세와 역행하는 일이다.

[그림 9] 최근 국내 주유소 가격

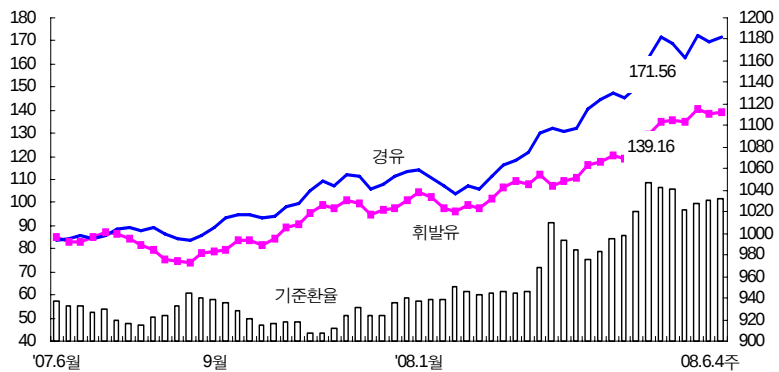
(단위: 원/리터)



자료: 석유공사 석유정보센터

[그림 10] 유류제품의 국제가격추이

(단위: \$/bbl, 원/\$)



자료: 석유공사 석유정보센터

라. 정책시사점

1) 담배

담배 관련 종량세 결정 과정이 많은 문제점을 안고 있으므로 물가연동제를 신속히 도입하는 것이 필요하다. 물가연동제를

구체화하기 위해서는 적절한 물가지수를 선택해야 한다. 물가지수로 는 소비자물가지수와 경상GDP 성장률(또는 1인당 경상GDP 성장률) 등을 고려한다.

담배가 최종소비재라는 점에서, 세부담의 실질가치를 유지시키기 위해 소비자물가지수를 사용하는 것이 자연스럽다. 그렇지만 담배소비의 특수성을 생각하면 GDP 성장률 (혹은 1인당 GDP 성장률)을 사용하는 것도 가능하다. 담배는 꾸준히 품질이 개선되어 왔다. 향후에도 경제성장과 더불어 소비자의 실질소득이 증가함에 따라, 품질이 우수한 브랜드에 대한 수요가 점차로 늘어날 것이다. 담배품질이 점차로 향상된다면 이에 따라 (실질) 생산비용 혹은 (실질세전)가격 또한 증가할 것이다. 품질 향상으로 인해 실질세전가격이 상승한다고 가정할 때, 종가세가 부과되었다면 실질세부담도 증가할 것이다. 따라서 실질가격 대비 실질세부담을 동일하게 유지하기 위해서는, 종량세의 경우에도 실질세부담이 계속 증가해야 한다. 이러한 경향을 가장 잘 반영하는 지수가 바로 GDP 성장률(혹은 1인당 GDP 성장률)이다. 실질세전가격의 상승이 담배품질 향상에서 비롯된 것이라면, 품질 향상에 대한 요구는 소득증가에 기인한다고 할 수 있기 때문이다.

물가조정은 1년 단위가 적절하다. 이보다 짧은 경우 행정비용이 과도해지고 이보다 길 경우 물가연동의 취지가 사라질 것이기 때문이다. 물가의 조정시기는 물가지수의 발표시기와 맞추어야 한다. 소비자물가지수의 경우 매월 초에 발표되므로 즉각적인 조정도 가능하지만 통상적으로 연단위의 물가지수를 사용하므로, 매년 상반기(예: 7월 1일을 기점)에 작년도 물가지수를 이용하여 조정하면 적절할 것이다.

2) 유류세

유류에 대한 물가연동제는 중·장기적인 과제로 제안하고자 한다. 특히 성공적으로 유류세의 물가연동제가 작동하기 위해 선결되어야 할 과제가 있으므로, 이를 먼저 제시해 본다. 첫째, 국제유가가 안정화된 이후에 물가연동제가 도입되는 것이 바람직하다. 둘째, 유종간 세율체계 및 세부담의 적정성이 확립되어야 한다. 셋째 중앙정부와 지방정부간 세원공유의 문제가 명확하게 조정되어야 한다.

물가연동제를 도입하는 경우 연동지수는 소비자물가지수 또는 생산자물가지수를 사용할 수 있다. 현재의 교통·에너지·환경세는 수송용 연료에 대한 과세, 즉 최종소비에 대한 과세이기 때문에 소비자물가지수를 사용하는 것이 무난한 것으로 판단된다. 담배와는 달리 직접적으로 유류가격 자체를 사용할 수도 있다. 유류가격은 시장상황을 잘 반영하면서 신속적으로 움직이고 있다고 할 수 있으므로, 담배와 같이 세전가격이 불연속적으로 변하는 문제점을 가지지 않는다. 또한 집계변수인 물가지수보다 좀 더 최근 자료가 수집 가능하다는 장점이 있어 물가반영의 시차를 줄일 수 있다. 물론 단점도 많다. 세전가격이 환율, 원유가, 국제 수급사정 등에 의해 급격히 변동할 경우, 세부담의 증가 폭이 과도해질 수 있다. 또한 외부효과의 크기는 상품의 세전가격과 무관하므로 물가지수를 통한 실질세부담의 유지가 오히려 효율성 측면에서 타당하다. 따라서 소비자물가지수를 이용하되, 세전가격이 급격히 상승할 때 물가연동제 적용을 보류하는 시나리오를 제시한다.

물가에 대한 조정기간도 담배의 경우처럼 1년 단위가 적절할 것으로 보인다. 과거의 경험을 보면 대체적으로 하나의 세율이

1년 동안 유지되었다. 따라서 향후에도 물가조정을 1년 단위로 하는 것은 큰 무리가 없을 것이다. 탄력세율과 기준세율 중 어느 것에 물가를 적용하는가도 중요한 문제이다. 본 연구에서는 물가연동제는 기본세율에 적용하고, 단기적인 수급상황을 고려하기 위해 탄력세율은 유지하는 방식을 제시하고자 한다. 물가연동은 장기적으로 실질세부담을 유지하는 것이므로 기본세율에 적용하는 것이 바람직해 보인다.

4. 맺음말

소득세의 경우 1996~2007년 사이에 재량적 세제개편에 의한 세부담 변화와 물가효과에 의한 세부담 변화를 비교하였다. 분석결과 연도별 세제개편에 의한 실효소득세부담률의 변화효과는 상당히 불규칙하여 들쭉날쭉한 모습을 시현하였다. 100% 물가효과를 중화시킨 경우와 비교해보면 양자 간의 차이가 불규칙적이고 시점에 따라 양자간 차(差)의 변화율도 상당히 큰 차이를 나타내었다. 따라서 1996~2007년 사이에 단행되었던 소득세제 개편은 물가변동에 의한 효과를 중화시켰는지의 여부에 있어 긍정적이라고 하기 어렵다.

아울러 두 시점 사이에는 근로소득세를 중심으로 과세자 비율이 현저하게 낮아졌다. 이는 공제가 과도하게 상승하여 실효면세점이 크게 상승하였기 때문이다. 이 역시 재량적 세제개편에 있어 물가효과에 대한 중화보다는 다른 요인에 의한 외부적 또는 정치적 고려가 상당히 많이 개입되었을 가능성이 높음을 시사한다.

그러므로 소득세와 관련하여 물가변동에 따른 교란요인을 중

화시켜 실효세부담의 안정화를 도모하고자 한다면 소득세 체계에 물가연동제를 도입하는 것이 바람직하다. 만약 소득세 체계에 물가연동제를 도입하는 경우에는 공제금액, 한도, 구간 등의 정책적 요소 중 일부에 대해서만 연동제를 적용하는 것보다는 전면적으로 도입하는 것이 실효세부담의 과소부담 또는 초과부담 문제를 제거하는 데 효과적인 것으로 판단된다. 다만 소득세에 물가연동제가 도입된다는 것은 외부적 충격 등으로 인해 소득세 체계에 구조적인 개혁이 필요한 경우 등 예외적인 경우를 제외하고는 재량적 개편은 최소화되어야 함을 암묵적인 전제로 한다. 만약 그렇지 않다면 물가연동제 도입의 본래 취지가 무색해지고 재량권 남용에 의한 소득세 부담 구조의 왜곡이 심해질 가능성이 높기 때문이다.

소비세의 경우에는 종량세 체계의 담배 관련 세금과 유류 관련 세금을 초점을 맞추어 물가연동제의 도입 문제를 분석하였다. 담배와 유류에 부과되는 세금은 소비시에 발생하는 사회적 손실을 내재화하는 교정세 역할을 한다. 교정세의 경우 종량세 세율은 한 단위 소비로부터 유발되는 사회적 손실의 크기와 같아야 한다. 이 때 사회적 손실은 실질가치이고 세율은 명목세율이므로, 물가상승에 따라 세율을 조정하여 ‘명목세율=사회적 손실’이라는 공식이 유지되도록 해야 한다.

담배 관련 세금의 경우 지금까지 세율이 4~5년에 한 번씩 큰 폭으로 인상되면서, 세부담의 예측가능성이 떨어졌고 자원배분의 왜곡을 심화시켜 왔다. 이는 명확한 과세근거를 통해 세율이 합리적으로 결정되는 것이 아니라 정치적 영향력과 재정적 필요에 따라 자의적으로 조정되어 왔음을 간접적으로 시사해주는 것으로 판단된다. 담배 관련 세금에 물가연동제를 신

속하게 도입되어야 한다는 판단아래, 구체적인 시나리오를 제시하였다. 이 시나리오에 의해 물가연동제가 도입되었다고 가정한 경우 이전의 세율추이가 연속적이면서 예측가능하게 조정될 수 있었음을 보였다.

유류 관련 세금의 경우 기본/탄력세율 구조인 점, 유종간 세부담이 사회적 손실을 고려하여 향후에도 계속 조정되어야 한다는 점, 2007년 말부터 급격히 원유가가 상승하였다는 점을 고려할 때, 물가연동제는 중장기적인 과제에 해당한다. 즉, 물가연동제는 현재의 세율체계가 적정하여 향후에도 지금의 실질 세부담을 유지하는 것이 바람직할 때 효과적이므로, 현재의 세율구조에 대한 합리적 개편이 선행되어야 하는 것이다. 그럼에도 불구하고 실질세부담 유지를 위한 물가연동제의 도입은 중장기적으로 고려해야 한다. 본 보고서에서는 구체적인 시나리오를 제시하였다. 즉, 소비자물가지수를 기준으로 하면서 유가가 급등할 경우 물가조정을 중단시키는 시나리오에 따라 분석할 때, 과거의 정책 목표를 감안한다고 하더라도 실제 세부담이 지속적으로 낮아져 왔다는 것을 보여준다.

목 차

I. 서론	39
II. 물가변동과 조세부담의 조화	44
1. 세제의 물가중립성 및 물가연동제	44
2. 소득과세	47
가. 배경	47
나. 물가변동과 개인이자소득세: 분리과세의 경우	48
다. 기존 연구: 종합·근로소득세를 중심으로	52
3. 소비과세	60
가. 소비세 관련 이슈	60
나. 종량세와 종가세의 비교	63
다. 물가연동제	70
라. 이론적 고찰: 세부담과 물가연동	72
III. 소득세의 물가연동제 도입	77
1. 주요국의 소득세 물가연동제 현황	77
가. 미국	77
나. 영국	88
다. 캐나다	93
라. 기타	95
2. 최근의 소득세 부담 현황	97
가. 분석대상 및 분석자료, 분석방법	97

나. 분석결과	98
3. 물가연동제 도입 및 최근 소득세제 개편의 효과분석과 평가 ...	101
가. 분석방법	101
나. 분석시나리오	102
다. 물가연동제 도입 효과의 예시	105
라. 시나리오에 대한 모의실험 결과 및 최근 소득세제 개편효과에 대한 평가	106
마. 항목별 물가연동 효과의 분해	115
바. 물가연동제의 소득재분배 효과	117
4. 소결 및 시사점	121
가. 소결	121
나. 시사점	123
IV. 소비과세의 물가연동제 도입	126
1. 주요국의 소비과세 물가연동제	126
가. 유럽의 담배소비세제	126
나. 유럽의 유류 관련 세제	132
다. 호주의 물가연동제	137
2. 우리나라 종량세 현황과 물가연동제의 필요성	145
가. 담배소비세	145
나. 유류세	152
3. 정책대안과 효과	161
가. 담배 관련 세제	163
나. 유류세	169
V. 맺음말	177

참고문헌	183
------------	-----

부록 I: 근로·종합소득세의 주요 공제 및 세율 체계의 변천 ..	189
--------------------------------------	-----

부록 II: 근로·종합소득세의 과세인원과 결정세액 추이	196
--------------------------------------	-----

부록 III: 소득계층별 사업소득과 근로소득 분포	198
-----------------------------------	-----

표 목차

<표 II-1> 인플레이션과 개인이자소득세의 관계	52
<표 II-2> 소득공제 동결시 소득세 과세자 비율	57
<표 II-3> 소득공제 동결시 KPS 지수 및 지니계수	58
<표 II-4> 소득공제 동결시 소득계층별 근로·종합소득세의 실효세부담률 추이	59
<표 III-1> 생계비조정계수	78
<표 III-2> 각 항목별 기준연, 기준연 CPI, 조정이 필요한 첫 연 ..	79
<표 III-3> 각 항목별 생계비조정계수	80
<표 III-4> 부부합산(Joint Return)의 기초표준공제금액 (basic standard deduction)	81
<표 III-5> 세율구간(2009년 기준, Section 1(a). Married Individuals Filing Joint Returns and Surviving Spouses)	82
<표 III-6> 세율구간(2009년 기준, Section 1(b). Heads of Households)	83
<표 III-7> 세율구간(2009년 기준, Section 1(c). Single)	83
<표 III-8> 세율구간(2009년 기준, Section 1(d). Married Individuals Filing Separate Returns)	83
<표 III-9> 세율구간(2009년 기준, Section 1(e) Estate and Trusts Income Tax)	84
<표 III-10> 표준공제(Standard Deduction Amounts)	85
<표 III-11> 인적공제액과 AGI 점감(Phaseout) 구간	87
<표 III-12> 세율구간과 한계세율	90
<표 III-13> 인적공제(2005~2009)	91

<표 III-14> 근로 및 자녀세액공제(2005~2009)	92
<표 III-15> 세율구간(tax bracket) 및 기본인적공제 (basic personal amount)	95
<표 III-16> 자녀세액공제(Canada Child Tax Benefit)	95
<표 III-17> 각국의 물가연동세제의 비교	96
<표 III-18> 근로+사업소득세 부담 분포	100
<표 III-19> 소득세 물가연동 효과 분석을 위한 시나리오의 종류 ...	103
<표 III-20> 물가연동제 도입 효과의 예시	106
<표 III-21> 소득세 물가연동 시나리오별 소득세 부담 분포	109
<표 III-22> 소득세 물가연동 시나리오별 소득세 실효세율부담 분포 ...	111
<표 III-23> 소득세 물가연동 시나리오별 소득세 부담 비중	113
<표 III-24> 소득세 물가연동 시나리오별 소득세후 지니계수 및 KPS 지수	119
<표 IV-1> 유럽연합의 유류 관련세 최저세율	133
<표 IV-2> 호주의 개별소비세 세수	138
<표 IV-3> 호주의 유류 관련 종량세	142
<표 IV-4> 호주의 휘발유 실제 세율과 연동제하에서의 세율 ...	144
<표 IV-5> 1988년 담배소비세의 세율	146
<표 IV-6> 담배 관련 제세공과금 및 가격구조의 변화추이	147
<표 IV-7> 담배소비세의 변천	148
<표 IV-8> 주행세 세율과 유지기간	171
<표 IV-9> 교통·에너지·환경세 세율(탄력세율)과 유지기간 ...	172
<부표 I-1> 근로소득공제의 변천	189
<부표 I-2> 근로소득세액공제의 변천	190
<부표 I-3> 종합소득세 세율체계	191

<부표 I-4> 종합소득세 인적공제	193
<부표 II-1> 종합소득세 과세인원과 결정세액 추이	196
<부표 II-2> 근로소득세 과세인원과 결정세액 추이	197
<부표 III-1> 소득계층별 사업소득과 근로소득 분포	198

그림 목차

[그림 II-1] 소득공제 동결시 소득세 과세자 비율 변화추이 (2006년 기준)	57
[그림 II-2] 소득공제 동결시 소득재분배 효과의 변화추이	58
[그림 II-3] 종량세와 독점기업의 선택	64
[그림 II-4] 종가세와 독점기업의 선택	65
[그림 III-1] 물가연동시 근로+사업소득세 실효세부담률 변화추이 ...	108
[그림 III-2] 근로+사업소득세 선택적 CPI 연동제의 실효세부담률(1996~2007년)	116
[그림 III-3] 근로+사업소득세 선택적 1인당 경상GDP 증가율 연동시의 실효세부담률(1996~2007년)	116
[그림 III-4] 물가연동제(CPI 기준)와 재량적 세법개정시의 세후소득 지니계수 추이	118
[그림 III-5] 물가연동제(1인당 경상GDP 증가율 기준)와 재량적 세법개정시의 세후소득 지니계수 추이	118
[그림 IV-1] 오스트리아 담배 종량세	129
[그림 IV-2] 독일의 담배 종량세	129
[그림 IV-3] 그리스의 담배 종량세	129
[그림 IV-4] 포르투갈의 담배 종량세	130
[그림 IV-5] 네덜란드의 담배 종량세	130
[그림 IV-6] 영국의 담배 종량세	130

[그림 IV-7] 이탈리아의 담배 종량세	131
[그림 IV-8] 스웨덴 담배 종량세	131
[그림 IV-9] 프랑스의 담배 종량세	131
[그림 IV-10] 스페인의 담배 종량세	132
[그림 IV-11] 스웨덴의 유류세 세율 추이	134
[그림 IV-12] 네덜란드의 유류세 세율 추이	134
[그림 IV-13] 오스트리아의 유류세 세율 추이	135
[그림 IV-14] 포르투갈의 유류세 세율 추이	135
[그림 IV-15] 벨기에의 유류세 세율 추이	135
[그림 IV-16] 독일의 유류세 세율 추이	136
[그림 IV-17] 영국의 유류세 세율 추이	136
[그림 IV-18] 덴마크의 유류세 세율 추이	136
[그림 IV-19] 이탈리아의 유류세 세율 추이	137
[그림 IV-20] 프랑스의 유류세 세율 추이	137
[그림 IV-21] 물가연동제 이전 담배소비세 세율(스틱형 담배)	140
[그림 IV-22] 물가연동제 이후 담배소비세 세율(스틱형 담배) (1984~1999)	140
[그림 IV-23] 물가연동제 이후 담배소비세 세율(스틱형 담배) (2000~2008)	141
[그림 IV-24] 물가연동제 이전 휘발유에 대한 종량세 세율	142
[그림 IV-25] 물가연동제 이후 휘발유에 대한 종량세 세율	143
[그림 IV-26] 담배소비세, 지방교육세, 건강증진부담금 추이	149
[그림 IV-27] 담배 소매가와 조세/부담금 합계	150
[그림 IV-28] 담배 관련 조세·부담금 추이	152
[그림 IV-29] 휘발유에 부과되는 종량세	154
[그림 IV-30] 경유에 부과되는 종량세	154
[그림 IV-31] 종량세 세율과 휘발유 주유소 가격	158

[그림 IV-32] 종량세 세율과 경유 주유소 가격	158
[그림 IV-33] 최근 국내 주유소 가격	159
[그림 IV-34] 국제제품 가격추이	159
[그림 IV-35] 담배 관련 세부담의 실제추이와 물가연동제(CPI) 하에서의 가상추이	166
[그림 IV-36] 담배 관련 세제의 실제추이와 물가연동제하에서의 가상추이	167
[그림 IV-37] 담배 관련 세제(건강증진부담금 제외)의 실제추이와 물가연동제하에서의 가상추이	168
[그림 IV-38] 담배 관련 세제의 실제추이와 물가연동제 (경상GDP 성장률 이용)하에서의 가상추이	169
[그림 IV-39] 휘발유의 물가연동 세율	175
[그림 IV-40] 경유의 물가연동 세율	176

I. 서 론

주요 선진국에서는 소득세 등 기간세목의 세율구간, 공제한도, 공제구간 등의 범위를 물가변동에 맞추어 조정함으로써 과세의 실질가치가 과소 또는 과다해지는 것을 방지하는 자동조정장치를 갖춘 경우가 많다. 선진국에서는 종량세율 체계(예: EU의 담배세)를 지닌 소비세 등의 경우에도 세율을 사실상 물가에 연동시켜 변동시키는 경우가 많다.

반면에 우리나라에서는 조세체계 내에 물가변동을 고려한 자동조정장치가 없다. 다만 예외적으로 부동산 자산 등 각종 재산과세 대상의 가치를 평가함에 있어 매년 물가수준 및 가치변동 등을 감안하여 조정해주고 있다. 그러나 이는 세제 자체의 물가연동제로 보기는 어렵다.

세제상 정률이 아닌 일정한 금액이나 구간, 한도 등으로 규정된 정액요소의 경우에는 물가가 변동할 때 해당 요소의 실질가치가 변하기 때문에 실효세부담이 영향을 받는다. 일반적으로 종량세율 체계를 가진 소비세의 경우에는 물가변동에 따른 물가효과를 (종량)세율에 적절히 반영해 주어야만 실효세율의 가치를 유지할 수 있다. 만약 세율을 적절히 조정해주지 않으면 물가상승시에 실효세부담이 감소하게 되는 결과를 나타낸다. 이러한 경우 명목세율이 바뀌지 않았으므로 법제상·규정상으로는 흔히 이를 감세로 인식하지 않는 것이 일반적이다. 그러나 경제학적 관점에서 본다면 세율은 일정하지만 종량세액의 실질가치가 작아지는 만큼 실질적 의미에서는 감세의 효과를 나타낸다고 할 수 있다.

소득세의 경우에는 인적공제, 근로소득공제의 구간과 한도 세율 구간 등이 금액으로 표시되어 있어 물가변동시 이들 항목의 명목 가치가 고정되어 있는 상황에서는 실질가치가 물가에 반비례하여 변하게 된다. 따라서 물가가 상승하면 소득공제의 실질가치가 작아지는 한편 더 높은 한계세율을 적용받는 과세표준 소득의 비중이 증가하면서 실효세부담이 증가한다¹⁾. 이는 소비세의 경우와 반대로 증세의 효과를 나타낸다. 만약 정책적 목적이나 기타 요인에 의한 필요에 따라 의도적으로 물가효과를 중화시키지 않고 물가상승에 의한 실효세율 하락효과를 용인하는 경우가 아니라면 물가변동에 맞춰 정책으로 규정된 제반 공제·한도·세율구간 등의 금액을 적절하게 조정해 주어야만 실효세부담률이 과다 또는 과소해지는 현상을 방지할 수 있다.

물가변동에 의한 실질세부담의 변동효과를 중화시킴으로써 실질소득의 변동에 의해서만 실효세부담률이 변화하고, 실질소득의 변동이 수반되지 않는 명목소득의 증감에 대해서는 실효세부담률을 일정하게 유지시켜 주는 방법에는 여러 가지가 있다. 한 가지 방법은 재량적 세제개편(discretionary tax reform)을 통한 방법이고 다른 하나는 연동제(Indexed method)를 통한 방법이다. 전자는 매년 또는 수년에 한번 또는 그 이상 과세환경 변화에 대응하여 각종 공제 및 세율체계 등을 개편하는 것이고 후자는 정책적 요소의 일부 또는 전부를 특정한 연동지수에 연동하여 구간·한도 등의 명목액을 매년(또는 과세기간) 또는 수년에 한번씩 주기적으로 조정해주는 방법이다. 물가효과를 중화시켜 주는 수준에 있어 부분조정 또는 완전조정으로 구분할 수 있다.

재량적 개편과 연동제 도입방법 중 어떤 것이 더 우월한 것인지

1) 이와 같은 효과는 비단 소득세에만 국한되지 않고 공제금액이나 한도, 구간 등이 정액으로 규정되어 있는 법인세, 재산세, 종합부동산세 등 대부분의 세목이 해당된다.

의 여부를 일률적으로 판단할 수 있는 기준은 없다. 모든 정책적 요소를 대상으로 연동지수에 연동하여 매년 조정한다면 물가효과를 완전히 중화시켜 주는 효과를 가져다준다²⁾. 따라서 100% 연동제를 실시하는 경우에는 실질소득의 변화와 소득계층별 과세소득의 분포변화에 의해서만 실효세부담률이 변화한다. 그러므로 물가효과의 중화 측면에서만 본다면 100% 완전연동제가 최적이다. 그렇지만 완전연동제를 실시하더라도 제도의 복잡성, 적정연동지수의 부재 가능성 등과 같은 단점도 지적할 수 있다.

재량적 세제개편을 통해서도 완전연동제를 실시한 경우와 마찬가지로의 효과는 얻을 수 있다. 다만 행정적·정치적 세법개정 과정에서 세법개정의 내용과 범위가 물가효과를 중화시켜주는 범위로만 한정하여 조정되기 어려운 것이 현실이다. 그러므로 재량적 세제개편을 통해 완전연동제와 동일한 효과를 얻을 수 있을 것으로 기대하는 것은 현실성이 낮은 것으로 판단된다.

완전물가연동제를 시행하는 경우에는 연동제를 통해 물가변동효과가 모두 중화되므로 실질부담의 변화는 실질과세소득 및 소득분포의 변화에 의해서만 나타나게 된다. 만약 실질과세소득 또는 소득분포의 변동에 의한 실질세부담의 변동이 사회·경제적으로 용인·수용되는 가운데 별도의 외부적인 충격이 없다면 연동제 이외의 재량적 세법개정에 대한 수요는 그만큼 줄어든다. 이는 완전연동제에 가까운 물가연동제를 실시하고 있는 미국의 경우 소득세 체계의 근간에 구조적인 영향을 미치는 세법개정이 빈번하지 않은 것도 바로 물가연동제의 일반적인 특징에 기인하는 것이라고 추정할 수 있다. 반면에 연동제를 실시하지 않고 있는 우리나라의 경우 거의 매년 빠지지 않고 세법개정이 이루어지고 있는 주요한 요

2) 물론 무엇을 연동지수로 사용하느냐에 따라 물가효과가 완전히 중화될 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 이 문장에서는 채택된 연동지수가 물가효과를 100% 반영해주는 경우를 상징한다.

인은 바로 물가연동제를 도입하고 있지 않기 때문이라고 해석할 수도 있다.

물가연동제를 도입한 경우와 그렇지 않고 재량적 세법개정을 하고 있는 경우 중 어느 것이 우월한 제도인가? 이에 대해서는 일반적·보편적으로 통용될 수 있는 결론을 내리기 쉽지 않다. 완전 연동제를 도입하면 물가효과에 의한 과소 또는 초과부담의 문제를 극복할 수는 있지만 제도의 복잡성 및 기계적 운영에 따른 탄력성 부족 등의 단점이 있다. 재량적 개편의 경우에는 물가상승에 의한 실질세부담 증가를 완화하기 위한 세부담 조정이 적시에 적절한 수준으로 이루어진다는 보장이 어렵다. 반면에 정치적 고려나 이해관계에 따라 물가효과와 상관없이 세제가 개편됨으로써 조세의 중립성이 훼손될 가능성이 높다. 그러나 이러한 단점에도 불구하고 경제상황 및 제반 환경 변화에 재량적·탄력적으로 대응함으로써 세제의 유연성을 확보할 수 있다는 장점이 있다. 이와 같이 두 가지 방법은 서로 장단점이 교차할 뿐만 아니라 양형하여 우열을 가리는 것이 쉽지 않다. 따라서 이러한 비교만으로 어느 하나가 더 우월하다고 판별하기는 어렵다.

현실적으로는 실제 제도의 운용 결과를 토대로 하여, 재량적 개편의 과정을 통해 이루어진 결과와 연동제를 실시하였을 경우를 상호비교하여 만약 전자의 경우에 조세의 중립성이 일정 수준 이상으로 크게 훼손되었거나 또는 과세베이스가 줄어드는 등의 문제점이 발생하였다면 물가연동제가 보다 바람직하다는 주장이 설득력을 얻을 수 있다. 반면에 양자간의 차이가 크지 않다면 굳이 정책의 유연성·탄력성을 버리면서까지 연동제를 실시할 필요는 없다고 하여도 무방한 것으로 판단된다. 본 연구에서는 조세의 중립성 침해도, 과세베이스의 변화, 기타 정책의 유연성·탄력성 등을 종합적으로 판단하여 물가효과 중화의 필요성이 제기되고 있는 소

득세 및 관련 개별소비세에 대한 물가연동제 도입의 필요성 검증과 함께 도입 필요시 도입의 범위나 개편방향 등을 제안한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다.

제Ⅱ장에서는 물가변동에 따른 실질세부담의 변화효과와 관련하여 기존의 논의와 현황, 과세의 형평성 문제 등을 살펴본다. 제Ⅲ장에서는 소득과세를 중심으로 현행 과세체계의 문제점을 짚어보면서 물가연동제 도입문제에 대한 정책효과 분석 및 도입의 필요성과 적정성을 검증해보면서 개선방안을 모색한다. 제Ⅳ장에서는 소비과세를 중심으로 종량세 구조의 세율체계가 지니는 문제점과 그로 인한 문제점 등을 짚어보면서 소비과세의 정상화 차원에서 물가연동제 도입문제를 논의한다. 마지막으로 제Ⅴ장에서는 본 연구의 핵심연구내용과 주요 정책시사점을 정리하면서 맺는다.

II. 물가변동과 조세부담의 조화

1. 세제의 물가중립성 및 물가연동제

물가에 대해 내재화된 자동조정장치가 없거나 물가효과 중화를 위한 세법개정이 (주기적으로) 이루어지지 않는 경우에는 물가변동에 따라 세제의 중립성이 훼손된다. 이런 경우 물가수준이 변동함에 따라 통시적으로 상대가격 구조 왜곡 및 국민경제의 자원배분이 교란되는 현상이 발생한다. 종량세율 및 정액의 공제구간, 공제한도, 세율구간은 물가변동시 실효세부담을 변화시키기 때문에 시간이 경과함에 따라 의도하지 않았던 실질세부담의 변동을 초래한다. 결국 불연속적이고 급격하게 세율 및 공제 조정이 발생하며 이는 납세자와 과세자 간의 갈등과 서로 다른 해석을 야기한다. 급격한 조세부담률의 변동, 세원별 세입구조의 변화를 초래하여 조세의 형평구조를 빠르게 변화시킴으로써 종종 심각한 조세저항이 발생한다. 과세자는 일정기간 반영하지 못했던 물가상승을 반영하고자 하며, 납세자는 급격한 변화에 저항하게 된다. 또한 품목별 또는 과세대상별로 비대칭적인 가격변동에 따라 상대가격구조가 왜곡되어 자원배분의 효율성이 훼손된다.

명목요소를 포함하고 있어 물가를 반영해야 하는 세목으로는 소득세(공제수준 및 한도, 세율구간 등), 종량세 구조의 소비세, 법인세(세율구간), 재산세(과표구간) 등을 지목할 수 있다. 본 연구에서는 이 중에서 소득과세와 소비과세에 초점을 맞추고자 한다³⁾.

3) 재산과세의 경우 보유과세 측면에서의 일반적 조세적 기능 외에도 부동산 투기대책 세제 또는 가격안정 세제로서의 기능도 함께 요구되고 있

현행의 소득세 등에서 보는 바와 같이 공제한도·구간, 세율구간 등이 일정 수준에서 고정되어 있기 때문에 물가가 상승하면 실질적인 과세대상의 범위를 확대하는 결과를 초래한다. 이는 일종의 물가세에 해당하는 부작용을 초래한다. 실질소득 증가분뿐만 아니라 물가상승에 따른 명목소득 증가분까지도 과세대상에 추가되거나 또는 더 높은 한계세율을 적용받게 됨으로써 증세와 유사한 효과를 야기하기 때문이다. 결과적으로 민간부문의 자원(소득, 부, 자산 등)이 공공부문으로 추가이전되는 효과를 나타낸다. 이는 결과적으로 조세부담률 상승요인으로 작용한다.

종량세율 체계하에서 물가조정이 없다면 시간이 경과함에 따라 실효세부담률이 하락하므로 과세의 실효성이 약화되면서 공공부문의 자원이 민간부문으로 이전되는 효과가 발생한다. 이는 중·장기적으로 정부 세입기반을 약화시키면서 재정압박 요인으로 작용한다. 우리나라의 경우 석유류 관련세와 담배 관련세가 이에 해당된다. 이들의 경우 소비에 따른 외부불경제를 내생화시키려는 죄악세(sin tax)로서의 기능을 가지지만 물가조정이 원활하지 않아 중·장기적으로 과세기능이 약화되는 문제점이 있다.

이상에서 보듯이 세율이나 공제 등이 정률(定率)이 아닌 정액(定額)으로 규정된 경우에는 물가변동시에 실효세부담이 변하게 된다. 이를테면 현행 소득세제하에서는 근로소득공제의 공제한도와 공제구간, 세율구간 등이 일정 금액에서 고정되어 있기 때문에 물가가 상승하게 되면 실질적인 소득공제 수준이 감소하게 된다. 법률적인 측면에서 본다면 세제 자체에 변화가 없기 때문에 중립적이라고 할 수 있다. 그러나 경제학적 의미에서 본다면, 비록 명목적인 공제수준은 변화가 없지만, 물가가 상승하는 경우 공제의

어 일반론적인 의미에서의 소득과세 및 소비과세를 논하는 것과 상당한 차이를 보인다. 재산과세의 경우에는 소득과세 및 소비과세와 다른 의미에서의 추가적인 분석이 필요한 만큼 본 연구에서는 논하지 않기로 한다.

실질가치가 하락하는 만큼 물가연동이 이루어지지 않는 현행 소득세제는 사실상 매년 증세의 효과를 나타낸다고 할 수 있다. 다른 말로 표현한다면 실질세부담과 명목세부담의 차이가 나타난다고 할 수 있다.

이와 반대로 종량세율 체계를 가진 소비세의 경우에는 명목세율을 조정해주지 않는 현행 체계하에서 법률적으로는 세부담의 변화가 없으므로 증세도 감세도 아니지만 경제학적 관점에서 본다면 물가상승에 따라 실효세부담이 감소하므로 사실상 매년 감세해주는 것과 마찬가지로의 효과를 나타내고 있다.

그러므로 소득과세 및 소비과세에 연계하여 물가연동제를 도입하는 것이 필요한지에 대해 논의하는 것은 법리적 측면에서의 명목상 증세·감세의 여부를 떠나 실제 국민들이 피부로 체감하는 증세 또는 감세의 효과를 나타내는 정책을 중립적 관점에서 재조명해보자는 의미를 지닌다. 물론 물가연동제를 도입하지 않더라도 재량적 세법개정을 통해 실질세부담을 적정하게 유지하여 물가효과를 적절히 통제할 수 있는 경우라면 굳이 물가연동제를 도입할 필요성은 없다. 다만 현실이 그와 다를 뿐만 아니라 제반 환경을 고려하여 재량적 개편을 통해 물가효과를 중화시켜 실효세부담의 안정화를 도모하기 어려운 경우에 대비하여, 물가연동세제의 도입을 통해 물가에 대해 조세의 중립성을 유지·확보하고 적정조세부담을 회복하는 방안을 모색하는 것을 본 연구의 기본 목적으로 한다. 세제의 물가연동과 관련해서는 세원별로 소득과세, 소비과세, 재산과세가 모두 해당된다. 본 연구에서는 이 가운데 소득과세와 소비과세에 특화하여 문제점과 개선방안을 모색하고 재산과세의 경우에는 다음 기회에 고찰하기로 한다.

2. 소득과세

가. 배경

우리나라의 현행 소득세 체계는 명목소득을 대상으로 세부담을 산출하는 체계로 구성되어 있다. 따라서 실질소득이 동일한 경우라도 물가상승률의 차이에 따라 실질세부담은 차이를 보이게 된다. 이는 소득종류별 소득 특성의 차이와 종류별 소득세의 누진과세 체계에 기인한다. 예를 들어 종합소득세의 경우에는 각종 소득 공제수준 및 공제한도, 세원구간 등이 일정 금액으로 고정되어 있기 때문에 실질소득의 차이가 없는 경우라도 물가상승률이 높을수록 실효세율이 높아지는 구조를 가지고 있다. 반면에 이자소득세의 경우(원천분리과세분의 경우)에는 단일세율로 과세되기 때문에 누진과세의 의미는 없으나 명목이자 전체를 대상으로 소득세를 부담하기 때문에 물가상승에 의한 저축원금 실질가치 보전분에 대한 과세를 통해 물가상승률이 클수록 실질소득에 대비한 실효과세분이 상승하는 효과를 나타내고 있다.

일반적으로 실질소득이 동일하다면 실질소득세 부담도 동일한 것이 마땅하다고 생각할 수 있다. 물론 물가가 변화하기 전 시점에서의 기존 소득세 체계가 적정하지 않은 경우라면 단순히 물가변동에 따른 효과를 중화시키는 것 이외에 보다 바람직한 방향으로서 재량적 세법개정(discretionary tax reform)이 필요할 수 있다. 그러나 후자의 경우를 논하기 전에 물가변동에 의한 소득세 실질부담의 변화는 자칫 부지불식간에 증세의 한 수단으로 악용될 가능성이 있을 뿐만 아니라 소득세 과세의 효과, 과세의도 및 과세목적 등의 측면에서 볼 때 시간이 경과함에 따라 물가변동에 의해 예기치 못한 결과를 초래할 가능성이 있다.

물론 막대한 조세저항에 따라 면세점이 과도하게 높게 설정되거

나 서울구간의 폭이 과도하게 넓게 설정된 경우에는 상당기간 동안 공제수준, 서울구간 등을 동결함으로써 물가상승을 통해 과세체계의 적정성을 회복하고자 하는 경우도 있다.

이런 현상을 일반적인 현상으로 받아들이는 것은 무리가 있다. 소득세와 관련하여 물가변동에 따른 실질소득세 부담이 변화하는 소득세의 세부항목은 매우 다양하지만 본 연구에서는 소득세 세수의 상당수를 차지하고 있는 종합소득세(근로소득세 포함)와 이자소득세의 경우에 대해 논의한다⁴⁾.

먼저 수학적 전개과정을 통해 이론적으로 접근하기 쉬운 이자소득세의 경우에 대해서는 아래에서 논의한다. 종합소득세의 경우 기존 연구결과에 대해서는 아래에서 소개하고, 모의실험과 정책효과 등에 대해서는 제Ⅲ장에서 분석한다.

나. 물가변동과 개인이자소득세: 분리과세의 경우

개인이 수취하는 이자소득에 대해서는 원칙적으로 14.0%(2008년 기준, 주민세 포함시 15.4%)의 세율⁵⁾로 원천분리과세되고 있다. 다만 예외적으로 여타의 금융소득을 포함하여 인별로 금융소득 총액이 4천만원 이상인 경우에는 종합과세하고 있다. 현실에서 금융소득종합과세가 이루어지는 경우는 많지 않은 편이며 이자소득자의 대부분은 분리과세되고 있다.

세법상 이자소득세율은 여타 경제변수에 의해 영향을 받지 않는 정율세이다. 그 구조가 간단하며, 원천징수함으로써 일반적으로 조세저항도 작은 편이다. 이자소득세는 종합소득의 과세표준 산정에

4) 양도소득세의 경우에는 재산과세와 관련된 부분이 큰 반면 종합소득세나 이자소득세 등과는 과세체계 및 세부담 특성이 다르기 때문에 본고에서는 논의하지 않기로 한다.

5) 다만 예외적으로 인정되고 있는 비과세저축 또는 세금우대저축의 경우에는 기본세율보다 낮은 세율이 적용되고 있다.

서 제외되어 분리과세되므로 소득재분배의 효과가 미약하다⁶⁾. 소득세 전반에 걸친 종합과세제도가 정착되어 이자소득을 포함하여 여타 분리과세되는 소득을 모두 합산하여 누진세를 적용, 종합과세함으로써 해결되어야 할 것이나 현재에는 제한적인 범위 내에서만 종합과세가 이루어지고 있다. 분리과세 또는 종합과세의 여부를 떠나 이자소득에 대해서는 아래에서 보는 바와 같이 인플레이션으로 인한 실질소득 보전분에 해당하는 이자에 대해 원본 침식을 방지해주기 위해서는 물가변동에 따른 조정이 필요하다. 분리과세의 경우를 예로 들어 이에 대한 근거를 아래와 같이 예를 들어 논의한다.

이자소득세는 이자소득의 일정 비율을 세금으로 납부하는 것으로서 현행 세법하에서는 물가변동의 영향을 고려하지 않고 있다. 물가상승률에 관계없이 총명목이자에 일정비율을 분리과세하고 있다. 따라서 정률세임에도 불구하고 세후실질가처분이자소득은 물가변동의 정도에 따라 물가상승과 반대방향으로 그 크기가 변하게 된다. 좀 더 구체적으로 논의해 보면 인플레이션이 클수록 실질이자소득세액은 물가상승률에 비례하여 물가상승률에 이자소득세율을 곱한 부분만큼 증가하게 되어 인플레이션은 실질이자소득의 일부를 예금주로부터 정부로 이전시킨다. 이를 수학적으로 살펴보자.

(기초)예금원금 : S

물가상승률 : p

명목예금이자율 : R_s

6) 이자소득세의 경우에는 원칙적으로 단일세율이 적용되나 비과세·세금우대저축으로 인해 제도상 세부담의 누진성이 잠재되어 있다. 그러나 세금우대저축 등을 통한 누진성은 크지 않은 것으로 추측된다. 그것보다는 소득계층별 저축분포구조를 볼 때, 고소득층에 누적적으로 저축잔고가 분포되어 있어 소득계층별 저축분포의 차이로 인한 이자소득세 부담의 누진성이 크다.

실질예금이자율 : r_s (또는 인플레이션이 없는 경우의 명목이자율)
 이자소득세율 : t

기초에 S 원만큼 예금을 하였다고 하자. 인플레이션이 없는 경우의 명목이자율을 r_s , 인플레이션이 있는 경우의 명목이자율을 R_s 라고 하자. 그러면 기말의 원리금 합계는 각각 $(1+r_s)S$ 와 $(1+R_s)S$ 가 된다. 기말의 원리금 합계는 모두 인플레이션을 반영한 명목치이므로 실질가치 측면에서 위의 두 기말예금의 크기가 같아지도록 명목이자율이 결정된다고 보는 것이 적절하다. 이 경우 다음의 관계가 성립한다.

$$(1+r_s)S = (1+R_s)S/(1+p) \quad \text{--->} \quad R_s = r_s + p + pr_s$$

따라서 명목이자율(R_s)은 실질이자율(r_s)에 물가상승률(p)을 더한 것에 양자의 곱(pr_s)이 추가된다⁷⁾. 위의 계산은 이자소득세가 부과되기 전의 것으로서 이자소득세를 고려하여 세후 실질소득을 비교해 보면 다음과 같다. 현행 세법상의 세후 명목이자 인플레이션 유무에 따라 각각 (i) $(1-t)r_sS$ 과 (ii) $(1-t)R_sS$ 가 된다.

(i)과 (ii)의 경우를 $p>0$ 일 때의 명목치로 비교해 보면 (i)의 경우에서 세후 가치분소득이 tpS 만큼 크다. 즉, (i)의 이자소득세액을 (ii)의 물가수준으로 환산해보면 $(1+p)tr_sS$ 이고, (ii)의 경우에는 $(1+p)tr_sS+tpS$ 이다. 따라서 (ii)는 (i)의 경우보다 tpS 만큼 작다. 이는 물가상승률이 양(+)인 경우 tpS 만큼 실질소득이 정부측으로 추가이전되었음을 의미한다. 즉, 세율의 변화는 없었지만 인플레이션을 통해 실질세금의 추가징수가 이루어진 것이다. 세율이나 과

7) 위의 이자율 논의는 Jaffee(1989)의 명목이자율 결정이론과 동일하다. 흔히 $R_s = r_s+p$ 로 많이 사용하나 이는 근사치를 말하는 것일 뿐이며 정확하게는 위의 논의가 타당하다.

세표준에 대한 조정 없이 명목이자소득에 대하여 정율과세하면 인플레이션이 실질소득세액에 대하여 수평적 형평성 문제를 야기하고 있음을 보여준다⁸⁾. 따라서 이러한 형평성 문제를 해결하기 위해서는 물가상승시 예금원금의 tp 비율만큼의 세액이 환급되어야 한다.

그러면 과연 어떻게 이러한 결과를 가져오게 되었는지에 대해 알아보자. 인플레이션이 발생하면 원금(S)의 실질가치가 하락한다. 그러나 경쟁적인 시장에서는 인플레이션에 의한 원금의 실질가치 하락분을 보전해 주고 여기에 실질이자가 더해지는 방향에서 명목이자율이 결정된다. 즉, 원금의 실질가치 하락분(pS)만큼 이자의 한 형태로 실질이자 $[(1+p)r_sS]$ ⁹⁾에 추가되어 명목이자 결정된다. 이는 총명목이자 중에서 실질이자분을 초과하는 부분과 일치하게 된다. 이때 이자소득에 대한 과세는 총명목이자에 대해서 이루어지므로 실질이자에 대해서 뿐만 아니라, 실질가치면에서는 변화가 없음에도 불구하고, 물가상승에 의한 원금의 실질가치 하락을 보전하기 위한 부분에 대해서도 과세가 이루어진다. 다시 말하여 인플레이션에 따른 실질원금의 가치하락 보전을 위한 명목이자분은 pS 인데, 현행 소득세법하에서는 pS 에 대해서도 과세가 되어 tpS 만큼을 세금으로 내게 된다. 그러나 tpS 만큼의 세액은 pS 가 원금

8) 이는 비록 정부가 의도한 것이 아니라고 하더라도 현행 소득세제가 지닌 맹점 중 하나로 인식할 수 있다. 만약 금리가 자율화되지 않은 상황이라면 금리가 물가상승에 대해 둔감하게 반응하거나 보다 극단적으로는 고정되어 있는 경우도 있을 수 있다. 이런 상황하에서는 물가상승률이 클수록, 그리고 물가상승률과 명목이자율의 차이가 클수록 세금의 형태로 정부측으로 이전되는 실질 부(자산)의 비중이 커지게 된다. 왜냐하면 인플레이션이 클수록 고정된 명목이자율하에서 실질이자율은 감소하므로 물가상승에 의해 발생한 이자분(pS)에 부과된 이자소득세액(tpS)이 동일 금액의 총이자소득세액 중에서 차지하는 비중이 높아지기 때문이다.

9) 인플레이션 시에는 실질이자율이 r_s 가 아닌 $(1+p)r_s$ 이 된다. 왜냐하면 실물 1단위에 대한 실질이자율은 실물 r_s 단위이지만 이를 인플레이션 시의 화폐단위로 환산해 보면 $(1+p)r_s$ 이 되기 때문이다.

의 가치하락을 보전하는 부분이라는 측면에서 보면 경제학적으로 마땅히 환급되어야 한다. 그렇게 하면 세후 가치분이자소득은 $[1 + \{(1-t)(1+p)r_s + p\}]S$ 이 되어 세후 가치분이자소득은 인플레이션에 관계없이 그 실질가치가 일정하게 유지될 수 있다. 이를 수학적으로 보면 $R_s S$ 가 아니라 $(R_s - p)S$ 를 과세표준으로 하여 세액을 산출하면 형평성 문제가 제거될 수 있다¹⁰⁾.

<표 II-1> 인플레이션과 개인이자소득세의 관계

	(i) $p=0$	(ii) $p>0$
기초 예금원금	S	S
세 전이자수입	$r_s S$	$R_s S$
기말 원리금 합계(세전)	$(1+r_s)S$	$(1+R_s)S$
이자소득세 원천징수액	$tr_s S$	$tR_s S$
세후명목이자	$(1-t)r_s S$	$(1-t)R_s S = (1-t)\{(1+p)r_s + p\}S$
세후 가치분소득	$(1+r_s)S - tr_s S$ $= \{1 + r_s(1-t)\}S$	$\{1 + (1+p)r_s + p\}S - t\{(1+p)r_s + p\}S$ $= [1 + (1-t)\{(1+p)r_s + p\}]S$

다. 기존 연구: 종합·근로소득세를 중심으로

1) 기존 연구의 종류

기존 연구들은 거의 대부분 소득세에 국한하여 물가변동이 소득세 부담에 미치는 효과를 분석하는 데 그치고 있다. Aaron(1976)은 물가변동이 세부담에 미치는 영향을 제기한 최초의 논문이라고 할 수 있다. 그는 물가상승률과는 무관하게 세부담이 결정되는 구조를 실질소득세 구조로 정의하였으며, 법인소득세가 실질소득세

10) 이런 현상은 비록 이자소득의 경우뿐만 아니라 금융소득을 포함하여 대부분의 자본이득(capital gains)에도 유사하게 나타난다. 그러므로 상기의 논리는 자본이득 전반에 대해서도 큰 수정 없이 확대적용할 수 있다.

구조를 가지기 위한 조건들을 제시하였다. 재고비용(inventory cost)의 조정, 감가상각(depreciation)의 조정, 부채의 실질가치 하락으로부터 야기되는 자본이득에 대한 과세, 자본이득에 대한 조정 등이 필요하다고 하였다. 또한 그는 개인소득세가 실질소득세 구조를 가지기 위한 조정방안도 제시하였다.

안중범·임병인(2002)은 물가상승이 소득세 부담의 누진도에 미치는 효과를 분석하고 물가연동소득세제의 중립성을 검토하였다. 동일한 소득분포를 전제하고, 명목소득이 물가지수만큼 매해 변화한 경우를 상정하였다. 근로소득공제, 소득(인적)공제, 근로소득세액공제를 반영하여 1975~2002년의 소득세 각 연도 소득세법에 근거하여 계산하였으며, 총 28년간의 누진도를 분배적 누진성 측정자료로 측정하였다. 현실의 소득세제도가 물가상승을 반영하지 않음으로 해서 제도 변화가 없어도 형평성이 악화되었다는 것을 제시하였다.

안중범·이상돈(2007)과 이상돈(2007)은 외국사례를 소개하고, 시나리오에 따라 조세수입, 사회후생과 형평성 차원에서 분석하였다. 그는 실제 소득분포를 사용하여, 물가연동을 완전히 반영하는 방식¹¹⁾, 소득세체계의 모든 구간에 물가상승을 반영하는 제도를 구분하고, 3년마다 물가연동을 조정하는 방식과 매년 조정하는 방식 등을 비교하였다.

전영준·이철인(1999)은 우리나라 소득세제 개편방안을 연구하면서, 세율구간을 매년 소비자물가지수 등에 연동하여 자동으로 조정할 것을 제시하였다. 물가상승에 따른 세부담 증가 속도가 지나치게 빠르지 않고, 투자 및 노동공급에 대한 왜곡을 최소화할

11) 당해연도의 소득을 물가상승률로 디플레이트한 소득을 산출하여 과세 표준을 구하는 것을 말한다. 그리고 이를 당해 소득세제에 적용하여 세액을 계산하고 이에 물가상승률을 다시 적용하여 세액을 계산하는 방법을 일컫는다.

수 있음을 강조하였다. 또한 물가연동을 100% 허용하면 재정정책 수단의 범위가 제한되는 약점이 있고 스태그플레이션에 대한 대비도 필요하므로, 100% 물가연동보다는 적정 수준의 물가연동을 도입하는 방안이 바람직함을 설명하였다.

성명재(2007A)는 소득세의 각종 소득공제 수준 및 세율구간 등 정물이 아닌 일정 금액을 기준으로 책정되어 있는 부분에 대한 기준금액을 고정시켜 놓은 상황에서 가상적으로 소득이 증가할 경우에 예상되는 세수, 분배 및 재분배 효과를 추정하였다. 즉, 그는 소득세제에 물가연동제가 적용되지 않는 경우의 경제적 분배 및 세수효과를 모의실험을 통해 분석하였다. 그의 연구에 의하면 일정한 가정¹²⁾하에서 10년이 경과하게 되면 총소득 대비 소득세의 실효세율은 3.49%(2006년 기준)에서 13.8%로 약 4배 수준으로 증가할 것으로 분석하였다. 실효소득세부담률의 대폭적인 상승은 소득공제 및 세율구간을 고정시키고 있기 때문에 시간이 경과하여 모든 소득자들의 소득이 증가하게 되면 면세자 비율이 작아지고 소득세 한계세율이 상승하기 때문이다. 그 결과로서 소득세의 누진도는 작아지는 반면¹³⁾에 세후소득 지니계수는 0.31893에서 0.29111로 약 8.7% 작아지는 것으로 추정되었다. 그의 연구결과에서 소득세 부담의 누진도가 작아지는 이유는 두 가지 경로를 통해 나타난다. 먼저 면세자 비율이 감소하면서 면세자와 과세자 사이

12) 성명재(2007A)는 물가연동제를 적용하지 않았을 경우의 가상적인 상황에 대한 효과분석을 위해 금액기준으로 책정된 소득공제 수준 및 세율구간, 세액공제 한도 등을 고정시켜 놓은 상태에서 명목소득증가율이 매년 7%라고 가정하고 분석하였다. 그는 분석의 편의상 세전소득분포 구조 자체는 변화하지 않는다고 가정하였다.

13) 성명재(2007A)에 따르면 KPS 지수는 0.65635에서 0.72716으로 상승한다고 한다. KPS 지수는 0과 2 사이의 값을 가지는 세부담의 누진도(또는 역진도)를 나타내는 지수이다. KPS 지수의 값이 1이면 세부담이 비례적임을 의미하며, 0에 가까울수록 누진적, 2에 가까울수록 역진적임을 의미한다.

에 나타나는 세부담의 누진도 효과가 작아진다. 두 번째는 과세자 사이의 누진도로서 이미 최고세율이 적용되고 있던 고소득층과 한계세율이 높아지고 있는 소득자들 사이에 세부담의 누진도가 작아지는 효과가 있다. 물론 한계세율이 변화하지 않은 저세율 구간의 소득자와 한계세율이 높아진 고세율 구간의 소득자 사이에 누진도가 커지는 경우도 있으나 이 효과는 앞의 두 가지 효과보다 작기 때문에 결과적으로는 소득세 부담의 누진도가 소폭 작아지는 것으로 나타난 것으로 보인다. 이와 같이 소득세 부담의 누진도가 작아짐에도 불구하고 세후소득 기준의 지니계수가 작아짐으로써 정(+)의 소득재분배 효과가 커지는 것은, 세부담의 누진도가 작아짐에 따라 소득세 1원당 한계소득재분배 감소효과의 절대값보다 소득세수 1원 증가에 따른 한계소득재분배 증가효과의 절대값이 더 크기 때문임을 시사한다.

2) 각종 공제와 세율구간 동결시의 효과¹⁴⁾: 성명재(2007A)의 논의를 중심으로

소득세의 소득공제 수준과 세율구간 등 정률이 아닌 정액(定額)으로 규정된 모든 항목을 동결하면, 극단적으로 실질소득의 변화 없이도 명목소득의 증가만으로 실질세부담이 증가하게 된다. 이는 상당수 소득자들의 소득세 한계세율이 상승하고 이에 따라 명목세부담 증가율이 명목소득 증가율보다 커지기 때문이다. 이런 경우에는 실질세부담이 커지게 된다. 결과적으로 국민경제의 자원이 민간부문에서 공공부문으로 추가적으로 이전되는 효과를 나타낸

14) 여기서는 성명재(2007)의 연구 중에서 소득세의 공제수준과 세율구간 등 정률이 아닌 정액으로 규정되어 있는 경우, 가상적으로 소득이 증가함에 따라 예상되는 세수 및 분배효과를 분석한 성명재(2007)의 연구결과를 소개한다. 그의 연구에서는 2006년 자료 및 소득세법을 기준으로 하여 분석하였다.

다. 자원의 이전이 실질소득의 증가에 기인하지 않고 명목소득의 증가에 기인하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

소득의 증가가 모두 실질소득의 증가로 구성되어 있다면 실질세 부담의 증가를 감내할 수 있지만, 공제수준과 세율구간을 동결하게 되면 소득의 증가가 명목소득의 증가인지 또는 실질소득의 증가인지의 여부를 구분하지 않기 때문에 명목소득의 증가에 의한 실질세부담의 증가는 증세를 의미하므로 그것이 과도해지는 경우에는 조세저항의 가능성이 있다.

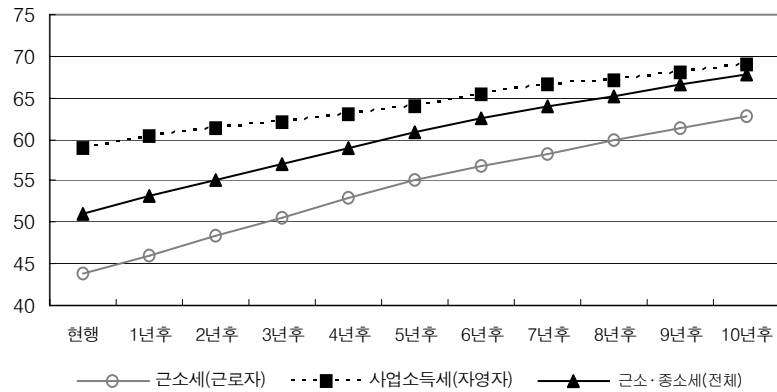
이와 같은 취지에서 소득공제 수준과 세율구간 등을 동결하였을 때 예상되는 효과를 분석한 연구가 있다. 성명재(2007A)는 2006 년도의 소득세 체계가 향후 10년간 그대로 유지된다는 가정하에서 소득이 증가하는 데 따른 재분배 효과의 변화를 추정하였다. 그는 매년 명목소득 증가율이 7% 증가하는데 이 중 실질소득 증가율은 4~5%p, 나머지 2~3%p는 물가상승에 의한 명목소득의 증가율이라고 가정하였다.

우선 공제수준을 동결함에 따라 명목소득으로 환산한 소득세 면세점은 종전과 동일하지만 모든 소득자들의 명목소득이 증가함에 따라 면세점 이하의 소득자 비율은 감소한다. 그에 따른 소득세의 과세자 비율은 아래의 [그림 II-1]로 추정하였다. 그의 연구에 의하면 최근 소득세의 과세자 비율이 대체로 50% 수준이므로 면세자에서 과세자로 전환되는 계층은 주로 중소득층에서 많이 나타나며, 소득세 한계세율이 높아지는 계층은 주로 고소득층에 집중되는 경향이 있다고 분석하였다. 모의실험 결과, 공제수준을 약 10년 정도 동결하면 종합(사업)소득세의 경우 과세비율은 약 10%p 정도, 근로소득세의 경우에는 약 20%p 정도 높아질 것으로 추정하였다.

II. 물가변동과 조세부담의 조화 57

[그림 II-1] 소득공제 동결시 소득세 과세자 비율 변화추이(2006년 기준)

(단위: %)



자료: 성명재(2007A)

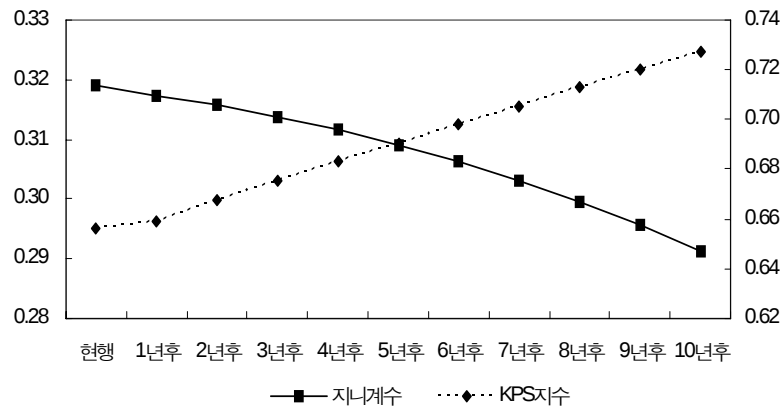
<표 II-2> 소득공제 동결시 소득세 과세자 비율

(단위: %)

	근소세(근로자)	사업소득세(자영자)	근소·종소세(전체)
현행 소득세	43.86	58.94	51.09
1년후	45.88	60.46	53.07
2년후	48.41	61.25	55.17
3년후	50.63	61.95	56.97
4년후	52.83	63.04	58.91
5년후	55.12	64.02	60.84
6년후	56.79	65.38	62.49
7년후	58.22	66.58	63.91
8년후	59.79	67.18	65.24
9년후	61.29	68.16	66.59
10년후	62.70	69.10	67.87

자료: 성명재(2007A)

[그림 II-2] 소득공제 동결시 소득재분배 효과의 변화추이



자료: 성명재(2007A)

<표 II-3> 소득공제 동결시 KPS 지수 및 지니계수

	KPS 지수	지니계수
현행 소득세	0.65635	0.31893
1년후	0.65918	0.31739
2년후	0.66758	0.31568
3년후	0.67561	0.31374
4년후	0.68315	0.31154
5년후	0.6904	0.30906
6년후	0.69797	0.30627
7년후	0.70543	0.30315
8년후	0.71273	0.29963
9년후	0.72002	0.29564
10년후	0.72716	0.29111

자료: 성명재(2007A)

II. 물가변동과 조세부담의 조화 59

<표 II-4> 소득공제 동결시 소득계층별 근로·종합소득세의
실효세부담률 추이

(단위: %)

전체	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평균
현행	0.19	0.44	0.69	1.06	1.72	2.11	2.78	3.69	4.31	6.56	3.49
1년후	0.22	0.52	0.82	1.26	2.07	2.53	3.3	4.29	4.97	7.5	4.04
2년후	0.26	0.61	0.97	1.51	2.48	3.02	3.88	4.97	5.73	8.54	4.67
3년후	0.31	0.72	1.16	1.82	2.96	3.58	4.54	5.72	6.6	9.71	5.38
4년후	0.37	0.86	1.39	2.19	3.52	4.22	5.26	6.56	7.61	11.04	6.2
5년후	0.44	1.01	1.68	2.65	4.16	4.95	6.08	7.52	8.76	12.51	7.12
6년후	0.52	1.21	2.05	3.18	4.88	5.77	6.98	8.66	10.06	14.15	8.16
7년후	0.62	1.43	2.5	3.81	5.7	6.69	8	9.95	11.5	15.96	9.33
8년후	0.73	1.72	3.05	4.53	6.62	7.7	9.2	11.43	13.09	17.99	10.65
9년후	0.86	2.06	3.69	5.37	7.64	8.85	10.6	13.1	14.87	20.23	12.13
10년후	1.03	2.48	4.45	6.29	8.77	10.19	12.19	14.94	16.87	22.71	13.8
근로자	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평균
현행	0.01	0.09	0.26	0.48	0.94	1.32	2.14	3.17	4.09	6.27	3.1
1년후	0.02	0.14	0.35	0.63	1.25	1.74	2.69	3.85	4.82	7.28	3.7
2년후	0.03	0.2	0.48	0.84	1.63	2.23	3.33	4.62	5.67	8.4	4.39
3년후	0.05	0.29	0.62	1.13	2.12	2.82	4.05	5.48	6.66	9.65	5.18
4년후	0.1	0.39	0.82	1.5	2.7	3.51	4.86	6.47	7.8	11.07	6.08
5년후	0.14	0.51	1.09	1.98	3.38	4.32	5.77	7.61	9.1	12.66	7.12
6년후	0.21	0.68	1.46	2.56	4.17	5.24	6.79	8.93	10.58	14.42	8.29
7년후	0.29	0.88	1.93	3.26	5.09	6.27	7.97	10.45	12.22	16.4	9.63
8년후	0.39	1.16	2.55	4.08	6.14	7.42	9.37	12.17	14.03	18.6	11.14
9년후	0.52	1.52	3.29	5.05	7.31	8.75	11.02	14.13	16.06	21.08	12.86
10년후	0.68	2	4.17	6.13	8.63	10.33	12.88	16.28	18.37	23.81	14.8
자영자	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평균
현행	1.19	1.81	2.03	2.37	3.23	3.68	4.17	4.89	5.29	7.57	4.94
1년후	1.37	2.03	2.32	2.73	3.72	4.19	4.71	5.47	5.91	8.47	5.55
2년후	1.56	2.27	2.65	3.14	4.26	4.75	5.3	6.09	6.6	9.49	6.24
3년후	1.78	2.55	3.04	3.6	4.84	5.37	5.95	6.76	7.39	10.64	7
4년후	2.02	2.92	3.48	4.12	5.48	6.04	6.65	7.5	8.29	11.93	7.85
5년후	2.28	3.31	4	4.71	6.19	6.78	7.43	8.31	9.33	13.37	8.8
6년후	2.56	3.79	4.58	5.37	6.99	7.59	8.27	9.31	10.51	14.94	9.87
7년후	2.9	4.34	5.24	6.13	7.83	8.5	9.2	10.43	11.8	16.67	11.05
8년후	3.25	4.96	6	6.96	8.75	9.47	10.24	11.73	13.21	18.58	12.36
9년후	3.67	5.68	6.84	7.88	9.75	10.54	11.45	13.17	14.78	20.68	13.81
10년후	4.12	6.47	7.82	8.86	10.85	11.75	12.86	14.78	16.52	22.99	15.42

자료: 성명재(2007A)

성명재(2007A)에 따르면 각종 공제수준과 세율구간 등을 동결하면 시간이 경과하여 명목소득이 증가하는 경우 면세자가 줄어들어 따라 소득세 부담의 누진도는 다소 낮아지지만 반대로 소득재분배 효과는 커진다고 한다. 그의 연구에 따르면 2006년을 기준으로 할 때 소득세의 실효세율은 3.49%인데 공제수준을 10년 동안 동결하면 향후 10년 후 실효소득세 부담률이 13.8%로 약 4배 수준에 이를 것으로 추정되었다.

그는 “소득세의 소득재분배 효과를 제고할 필요성이 점증하고, 또한 열악한 재정여건을 감안하여 세원 확충의 필요성이 큰 현실을 고려할 때, 각종 소득공제 수준을 동결하거나 또는 소득증가율보다 낮은 증가율로 공제수준을 조정하면 세수증가와 함께 소득재분배 효과도 증대되므로 일석이조의 효과를 얻을 수 있다”고 주장하고 있다. 그의 연구결과를 토대로 해석하자면, 현재와 같이 과세자 비율이 낮고 선진국에 비해 소득세 실효세율도 낮은 상황에서는 각종 소득공제수준과 세율구간 등을 당분간 동결하는 것이 최소한 재분배적 관점에서 볼 때 긍정적인 효과가 큰 것으로 추정할 수 있다.

3. 소비과세

가. 소비세 관련 이슈

소비자의 소비행위(혹은 공급자의 판매행위)에 부과되는 소비세는 많은 나라에서 세수의 근간을 이루고 있으며, 다양한 연구의 대상이 되고 있다. 소비세에 관한 연구 중에서 지금까지 많은 비중을 차지하는 것은 역시 적정 세부담에 관한 것이다. 예를 들어, Ramsey(1927) 이래로 Samuelson(1951), Diamond and Mirrless(1971) 등의 최적 소비세 이론은 정해진 세수를 확보하기 위해 각 상품(commodity)

에 얼마만큼의 세율을 부과해야 하는지를 연구하였으며, 그 결과는 재정학의 가장 중요한 성과 중 하나로 받아들여지고 있다. 최적소비세 이론 외에 한 상품에 부과되는 조세가 그 산업에, 더 나아가서는 국가경제 전체에 어떤 영향을 주고 있는가 하는 일반균형적 연구도 중요하게 다루어지고 있는 주제이다.

소비세의 소득계층별 효과에 대한 연구도 많이 수행되고 있다. 특히 소비세는 소비자의 경제력과 무관하게 세금이 부과되기 때문에 역진적이라는 비판이 있고, 이에 대한 연구가 많이 존재한다. 소비세의 유형에 따라 장단점을 논하는 문헌들도 있다. 미국에서는 주(州)정부가 부과하는 판매세(sale's tax)가 소비세의 근간인 반면 우리나라나 유럽에서는 부가가치세(value added tax)가 주된 소비세 항목이다. 따라서 어떤 종류의 소비세가 더욱 바람직한지 논의하는 것은 현실에 적용할 수 있는 많은 시사점을 준다. 이는 이론적으로도 매우 중요한 연구주제인데, Atkinson(1977), Atkinson and Stiglitz(1980) 이래로 많은 연구들은 효율성 관점에서 볼 때, 어떤 조건이 만족되면 모든 제품에 동일한 세율을 부과하는 것이 최적인지 설명하였다.

소비세의 구조에 관한 연구도 존재한다. 소비세 구조는 제품 단위당 일정한 세율을 부과하는 종량세(per unit tax or specific tax)와 판매가격의 일정비율을 부과하는 종가세(ad valorem tax)로 구분된다. 종가세와 종량세의 구분은 소비세의 유형별 분류와도 관련이 있다. 소비세는 모든 소비활동에 일반적으로 적용되는 일반소비세와 특정한 거래나 활동에만 적용되는 개별소비세로 구분되는데, 일반소비세인 판매세나 부가가치세는 당연히 종가세일 수밖에 없다. 왜냐하면 각각의 상품은 서로 다른 단위를 가지고 있기 때문에 단위당 세율을 동일하게 부과할 수 없다. 따라서 소비세를 종가세 구조로 할 것이냐 종량세 구조로 할 것이냐의 문제

는 개별소비세에만 해당된다. 사실 개별소비세에 국한시켜 볼 때 종량세 형태는 종가세만큼이나 많이 사용되고 있다. 우리나라의 경우에도 유류세, 주류의 일부 품목, 담배소비세 등이 모두 종량세이다. 따라서 종량세/종가세 구조에 대한 비교는 일반적으로 인식되고 있는 것보다 훨씬 더 중요한 문제이다.

마지막으로 본 연구의 주제인 종량세와 물가연동에 대한 학술적인 연구는 매우 드물다. Keen(1989)이 설명하고 있듯이 ‘종량세에 물가 반영이 필요하다면, 매번 세율을 조정해 주면 된다’고 너무 쉽게 생각하기 때문에, 특별한 연구가 필요없었던 것인지 모른다. 다만 우리나라에서 물가연동제 도입을 주장하는 정책 연구는 최근에 많이 이루어지고 있다. 특히 임주영(2008)은 우리나라의 담배관련 제세공과금의 문제점을 지적하고 물가연동제의 주장과 더불어 구체적인 시나리오에 따른 세부담, 가격추이 등을 추산하였다. 따라서 본 보고서와 연구 동기와 방법론에서 매우 유사하다고 할 수 있다¹⁵⁾. 본 보고서는 담배뿐만 아니라 유류에 대한 물가연동제도 연구하였으며, 담배 세부담에 대한 시뮬레이션의 경우 향후 세부담 추이가 아니라 과거 추이에 대한 평가에 초점을 맞추고 있다는 점에서 차이가 난다고 할 수 있다.

본절에서는 물가연동제뿐만 아니라 종량세와 종가세의 특징 전반에 걸쳐 기존 연구를 소개하고자 한다. 세율이 물가를 반영하고자 한다면 단지 종량세를 종가세로 전환하면 된다. 하지만 물가를 반영해야 한다는 단점이 있지만 종량세가 가지는 다른 장점도 많이 있기 때문에, 종량세가 현실에서 존재하게 되고 물가연동제도 필요한 것이 된다. 따라서 종량세 구조를 유지할 때의 장단점이 무엇인지 이해하지 못한다면, 물가연동에 대한 필요성 또한 정확

15) 본 보고서는 2007년 4월에 처음으로 제안되었고 2008년 1월부터 2008년 12월까지 진행되었다. 따라서 임주영(2008)과는 독립된 연구를 밝힌다.

하게 파악할 수 없게 된다.

나. 종량세와 종가세의 비교¹⁶⁾

1) 독점 및 과점 시장에서의 효과

역사적으로 종가세와 종량세에 대한 비교연구는 산업구조 측면에서의 효과에 가장 많이 집중되어 왔다. 이 연구는 Cournot(1960), Wicksell(1959) 등 20세기 초반 경제학자들에 의해 시작되었으며, Skeath and Trandel (1994), Delipalla and Keen(1992) 등 최근의 문헌들도 계속되어 발표되고 있는 전통적 연구주제 중 하나이다.

완전경쟁시장에서 공급자들은 가격을 주어진 것으로 보고 생산량을 결정한다. 따라서 하나의 종량세 세율이 주어질 때 이와 동일한 종가세 세율을 찾을 수 있고 그 반대도 마찬가지다. 예를 들어 t_b 가 종량세 세율, t_a 가 종가세 세율, P^* 가 세후 균형가격일 때, $t_b = t_a P^*$ 가 성립하도록 설정하면 세수, 균형가격, 균형생산량 등이 종량세와 종가세 구조에서 모두 동일하게 된다. 하지만 독점 기업은 자신이 가격을 설정할 힘을 가진다. 따라서 가격을 낮추거나 높일 때 자신의 이윤이 얼마나 증가되는지를 고려하게 되는데, 종량세/종가세 구조에 따라 이윤 증가가 달라지므로 균형가격이나 생산량 또한 달라진다.

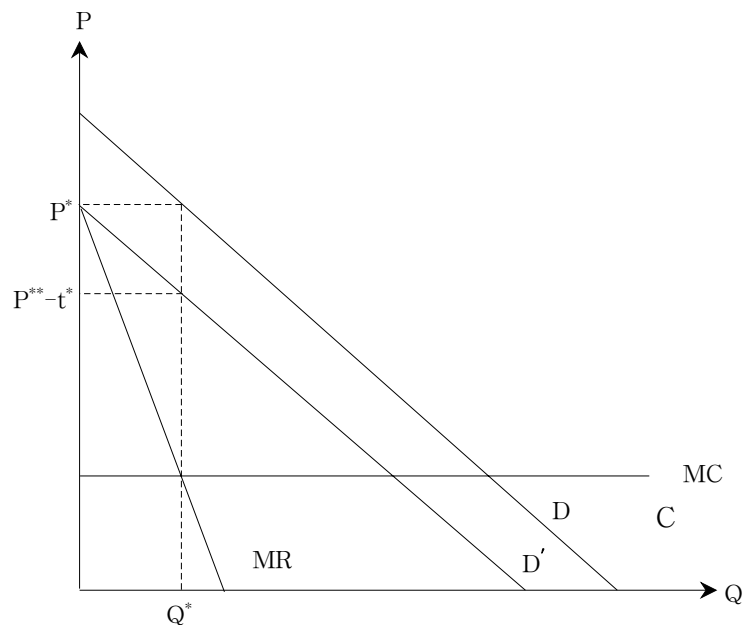
[그림 II-3]은 종량세가 부과되었을 때 균형가격과 균형생산량을 보여준다. 과세에 의해 실질적인 수요곡선은 D 에서 D' 으로 하락하고 $MR = MC$ 조건에 의해 균형가격과 균형생산량은 P^*, Q^* 로 결정된다¹⁷⁾. 그리고 세수는 $t^* P^* Q^*$ 가 된다. 동일한 조

16) 종가세와 종량세를 비교하는 본절은 Keen(1998)의 논의를 참조하였다.

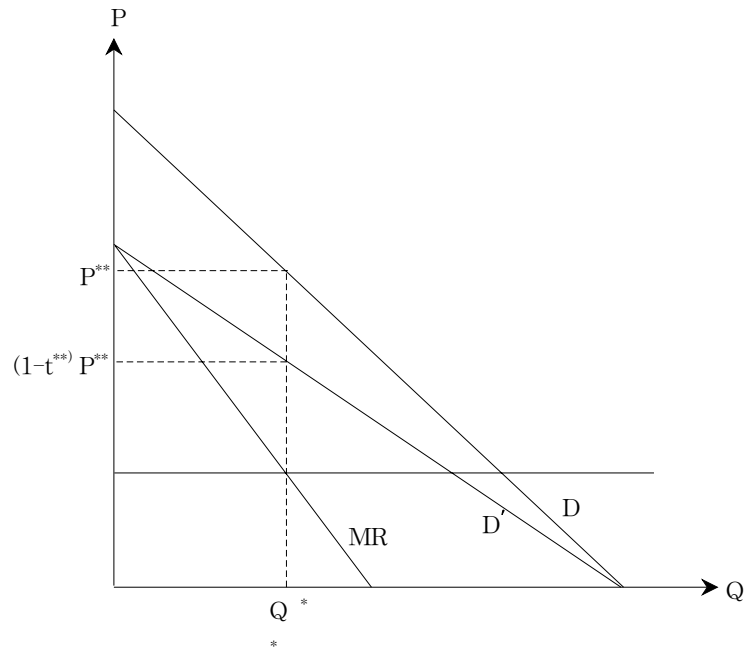
17) 대부분의 소비세는 공급자가 납부하지만, 설명의 편의를 위해 수요곡선이 이동하는 것을 상정하였다. 공급곡선이 이동하는 경우에도 동일한 결론이 도출된다.

건하에서 이제 종가세가 부여된다고 하자. 즉, $t^{**}P^* = t^*$ 가 되도록 종가세율 t^* 가 부과되어 있다. 그렇다면 [그림 II-4]에서 보는 바와 같이 P^{**} , Q^{**} 가 균형점이 된다. 종가세가 부과되면 MR 곡선이 종량세에서보다 훨씬 완만한 기울기를 가지게 된다. 생산량이 증가할수록 가격이 하락하고 가격 하락에 따라 세부담도 줄어들게 되므로, 한계수입의 감소가 상대적으로 작게 된다. 따라서 독점기업은 종가세 구조일 때 상대적으로 생산량을 증대시키게 된다. 독점상황에서는 사회적으로 최적인 수준보다 보통 생산량이 작으므로 생산량을 증대시키는 구조가 우월하다. 따라서 종량세보다는 종가세가 효율성 측면에서 보다 우월하다는 결론에 이른다.

[그림 II-3] 종량세와 독점기업의 선택



[그림 II-4] 종가세와 독점기업의 선택



더욱 흥미로운 사실은 Skeath and Trandel(1994)이 증명하듯이 종가세 구조에서 소비자후생, 독점생산자의 이윤, 세수 모두 증대될 수 있다는 것이다. 독점생산자의 이윤이 증가하는 것은 매우 자명하다. 왜냐하면 종가세 구조에서 종량세에서의 균형가격을 유지한다면 이윤이 동일해질 것이므로 생산량을 변화시킨다는 것 자체가 이윤증가를 의미한다. 세수가 증가할 수 있는 이유는, 독점생산자의 생산량의 경우 수요탄력성이 1보다 큰 부분에서 이루어지므로 생산량 증가에 따른 세수증가가 가격감소에 따른 세수감소를 압도하기 때문이다.

과점에서는 독점에서처럼 결론이 명확하지는 않으나 동일한 직관이 적용될 수 있다. 예를 들어 복수의 기업이 동시에 생산량을 결정하고 이들이 수요곡선과 만나는 점에서 균형가격이 결정되는

쿠르노 균형을 생각해 보자. 쿠르노 균형에서 각 기업은 상대방의 수요가 주어졌다고 가정하고 자신의 최적생산량을 결정하게 되는데, 전술한 바와 같이 종가세 구조일 때 MR곡선이 더 완만한 모습을 보이기 때문에 생산량이 증가한다. 또한 일반적으로 쿠르노 균형의 생산량은 독점기업의 균형량보다는 많지만 완전경쟁의 균형량보다는 작으므로, 생산량이 좀 더 많은 종가세 구조가 사회후생을 증진시킨다. 하지만 기업의 이윤들에 대한 비교는 독점의 경우처럼 명확하지 않다. 과점시장에서 한 기업이 생산량을 늘리면, 자기 자신의 이윤뿐만 아니라 다른 기업의 이윤에도 부정적 영향을 미치기 때문이다. Delipalla and Keen(1992)이 보인 것처럼 종가세일 때보다 종량세일 때 기업들의 이윤이 작아질 수 있고, 이 경우 이윤감소와 소비자편익 증가의 상대적 중요성에 따라 종가세/종량세의 후생평가가 달라진다.

2) 종량세/종가세와 품질의 결정

종가세와 종량세 효과에 대한 비교는 기업들이 상품의 품질을 선택하는 모형에서 더욱 흥미로운 결과가 도출된다. 만약 한 기업이 상품의 품질과 가격을 동시에 결정할 수 있고, 소비자는 더 좋은 품질의 제품에 더 높은 가격을 지불할 용의가 있다고 하자. 기업은 품질을 향상시킬 때의 비용과 품질이 좋아져서 소비자가 지불하고자 하는 가격이 상승하는 것을 비교하여 최적 품질을 선택하게 된다.

먼저 종가세가 부과되는 경우를 생각해 보자. 기업은 품질을 향상시킬 때의 비용과 소비자의 세후가격 증가를 비교하게 되는데, 종가세는 가격이 올라갈 때마다 세액도 증가하는 특징을 가진다. 따라서 종가세가 부과되면 품질 향상에 따른 대가, 즉 기업에 주어지는 이득이 세금만큼 감소하므로 기업은 품질을 향상시킬 유인

이 작아지고, 상대적으로 품질이 낮아진다. 이와는 대조적으로 종량세 세율은 기업의 품질 선택에 직접 영향을 주지는 않는다. 추가적으로 가격이 증가해도 직접적으로 세금이 증가하지 않기 때문이다. 하지만 간접적인 방법에 의해 품질이 오히려 향상될 가능성도 있으므로 주의를 기울여야 한다. 종량세가 부과되면 소비자들이 부담하는 세후가격이 오르게 되고 소비자는 품질 향상에 더욱 민감하게 된다. 대부분의 경우 높은 가격을 지불한 상품일수록 그 제품의 품질에 더욱 신경을 쓰기 때문이다. 따라서 소비자는 품질 향상에 더 많은 가치를 부여하게 되고 이에 따라 기업은 제품의 품질을 높일 유인이 생긴다.

품질 선택까지 고려한 경우, 종량세와 종가세 인상에 따른 균형 가격의 결정과 이에 따른 후생효과는 매우 복잡한 양상을 가지게 된다. 종량세가 증가할 경우 종가세의 증가 때보다 품질이 상대적으로 향상되지만, 그에 따라 가격은 초기 세금인상보다 더 상승하게 된다. 따라서 종량세 인상에 따른 소비자 후생감소는 종가세의 경우보다 상대적으로 크게 된다. 종가세가 증가할 경우, 품질이 하락하고 이에 따라 소비자가격은 세금 증가만큼 오르지 않기 때문이다.

3) 외부성 교정

담배, 유류, 주류, 갬블 등 개별소비세의 대상이 되는 품목은, 소비가 이루어질 때 소비자 이외의 사람들에게 피해가 가기 때문에 이를 내재화해야 한다. 이러한 조세를 교정세(Pigouvian tax or corrective tax)라 부르는데, 교정세가 정확하게 작동하기 위해서는 부과대상이 사회적 손실이 야기되는 행위나 요소와 일치해야 한다. 또한 세율은 균형소비량에서 발생하는 사회적 손실비용과 정확하게 같아야 한다. 유류소비로 말미암아 환경오염이 일어나는

것을 예를 들어 보자. 만약 대기오염이 유류소비 때에 배출되는 이산화탄소에 의한 것이라면, 교정세의 세부담은 탄소배출량에 기초해야 하며(즉, 과표가 탄소량이어야 하며), 세율은 탄소 한 단위가 사회에 미치는 비용과 같아야 한다. 따라서 유류소비에 부과되는 교정세로서의 유류세 세율은 그 크기가 유류가격에 따라 달라지는 것이 아니라 유류의 특성, 즉 얼마나 탄소를 배출하느냐에 따라 달라져야 한다.

이러한 이유에서 교정세는 대개의 경우 종량세의 구조를 가지고 있고, 같은 품목이라고 할지라도 유해 정도에 따라 세율이 달라진다. 가격은 일반적으로 외부성을 일으키는 요소¹⁸⁾ 이외에 다른 많은 제품 특성에 따라 달라지므로, 종가세를 부과하면 외부성의 정확한 교정이 이루어지지 않는다. 물론 종량세면 모든 문제가 다 해결되는 것은 아니다. 예를 들어 휘발유에는 모두 동일한 세금이 부과되는 것이 보통이지만, 같은 휘발유라고 해도 유해물질의 함유량이 전혀 다른 다양한 종류의 휘발유가 존재하기 때문이다. 종량세라 할지라도 유해물질 배출량에 따라 세율크기를 반영하지 못한다면, 정확한 외부성 교정이 불가능하다.

뿐만 아니라, 엄밀한 의미에서의 사회적 손실의 크기는 소비시간, 장소, 환경, 소비자의 특성에 따라 달라진다. 예를 들어 담배의 경우 사람이 많은 밀폐된 공간에서의 소비와 완전히 개방된 공간에서 홀로 피는 경우는 사회적 손실이 전혀 다르다. 자동차 운행으로 말미암아 발생하는 교통 혼잡도 마찬가지이다. 동일한 연료를 사용하는 자동차라고 할지라도, 피크시간과 한가한 새벽시간에 운행되는 것 사이에는 교통 혼잡을 일으키는 정도가 매우 다르다. 따라서 이상적인 교정세 구조는 시간, 장소, 소비자에 따라 모두 달라져야 하는데, 현실에서 이를 만족시키기는 불가능하다. 따라서

18) 유류의 경우 탄소 배출량

현실의 교정세는 사회적 손실을 감안하여 소비를 적당히 통제하기 위한 도구라고 이해할 수 있다.

4) 기타

종량세의 경우 세수는 균형거래량에 의존하지만, 종가세의 경우 세수는 균형가격과 균형판매량 모두에 영향을 받기 때문에 이들 중 하나가 급격한 변화를 가지는 경우 세수도 크게 변하게 된다. 안정된 세수의 확보는 정부 입장에서 매우 중요한 일이므로, ‘만약 어떤 종류의 소비세가 안정적인 세수를 확보하게 해주는가?’하는 것도 종량세/종가세의 차이를 비교하는 좋은 주제이다. 물론 이에 대한 답은 물론 균형가격이나 균형소비량에 변동을 일으키는 요소들(수요함수의 탄력성, 세율의 크기 등)에 따라 달라진다. 예를 들어, 유류와 같이 시장가격이 국제 원유가격에 크게 영향을 받으며, 가격변화에 비해 수요의 가격탄력성은 높지 않은 경우를 가정해 보자. 그렇다면 종가세보다는 종량세의 세수변화가 훨씬 작을 것이다. 반대로 수요의 가격탄력성이 정확히 1인 경우를 생각해 보자. 이 때 가격이 1% 변하면 그에 따라 수요도 1% 변화하므로, 가격과 판매량의 곱은 일정하게 된다. 따라서 종가세 세수는 가격 변화에 큰 영향을 받지 않는다. 이와 반대로 종량세의 경우 세수는 수요 변화와 같은 비율로 증감하므로, 종가세가 훨씬 안정적인 세수를 가져다준다.

세무행정 측면에서 종가세와 종량세를 비교하는 것도 흥미로운 일이다. 세율이 높아서 탈세의 유혹이 높은 경우, 탈세 방지를 위해서는 종가세보다 종량세를 선택할 필요가 있다. 종량세의 경우 수량에 따라 부과되므로 그 제품의 가격에 대한 정보가 필요하지 않다. 이에 비해 종가세의 경우 수량에 대한 정보뿐 아니라 제품의 소비자가격을 알아야 정확하게 세금을 징수할 수 있다. 대표적

인 예가 담배이다. 담배는 부피가 작은 반면 세율은 높기 때문에, 탈세나 절세 행위가 많이 발생한다. 한 지역에서 담배를 구입하고 이것을 다른 지역에서 소비하는 경우가 대표적이다. 이때 소비지역 과세원칙에 의해, 소비가 이루어지는 지역에 소비세를 납부해야 한다. 그런데 종가세라면, 과세당국이 세액을 정확하게 계산하여 세금을 부과하기 위해서는 구매가 이루어지는 시점의 가격정보가 필요하다. 하지만 종량제의 경우 얼마만큼의 담배가 소비되었는가를 하는 정보만 필요하다. 따라서 종량제는 종가세보다 탈세 방지를 위한 모니터링이 쉽다. 담배에 대한 주정부 세율이 지역마다 다르고 조직적인 담배 밀수행위가 사회문제화된 적이 있는 미국에서, 오래전부터 담배소비세가 종량제 구조를 가지고 있는 것은 우연의 일치가 아니다. 필리핀에서도 최근에 담배소비세를 종가세에서 종량제로 전환하였는데, 가장 중요한 이유 중 하나는 탈세 방지였다.

다. 물가연동제

종량제 구조일 때 물가변동에 따른 조정의 가장 큰 장점은 실질세부담과 실질세수를 안정적으로 유지할 수 있다는 것이다. 이는 좀 더 이론적 논의가 필요하므로 제2절 라항에서 독립적으로 다루고자 한다.

물가변동에 따른 세율조정은 실질세수를 유지한다는 것 이외에도 다른 장점들을 수반한다. 전술한 바와 같이 종량제는 사회적 손실을 내재화하기 위해 교정세의 역할을 하는 경우가 많다. 이 경우, 종량세 세율은 한 단위 소비로부터 유발되는 사회적 손실의 크기와 같아야 한다. 이 때 사회적 손실은 실질가치이고 세율은 명목세율이라면 물가상승에 따라 세율을 조정하여 ‘명목세율=사회적 손실’이라는 공식이 유지되도록 해야 하는 것이다.

어떤 의미에서 본다면, 종량세 세목을 가진 나라는 모두 물가조정을 하고 있다고 할 수 있다. 장기적인 추세를 볼 때 세율을 일정하게 유지하는 나라는 없고 시간이 지남에 따라 인상/인하하기 때문이다. 따라서 물가연동제란 단순히 세율을 변경하는 것이 아니라, 이러한 변화가 정해진 공식에 맞추어 규칙적으로 일어나도록 하는 제도를 의미한다. 즉, 세율 변화의 예측가능성과 물가와 명시적 연관성이 물가연동제의 핵심인 것이다. 얼마나 자주 그리고 얼마나 물가변화와 유사하게 조정하느냐에 따라 물가연동제의 장단점이 달라진다.

사실 종가세는 연속적으로 세율조정이 이루어지는 제도라고 할 수 있다. 물가조정이 자주 일어나는 연동제일수록 실질세부담을 유지한다는 장점은 잘 부각되지만, 경제주체들이 세율 변화에 따른 조정 비용이 증가하는 단점도 생긴다. 또한 세율조정 폭이 물가 변화와 유사할수록 물가연동이라는 본래 목적을 더 잘 달성할 수 있지만, 세제가 복잡해진다는 단점도 발생한다. 따라서 이러한 장단점을 잘 고려하여 적절한 연동제를 고안해야 한다.

물가연동제는 현재의 실질세부담이 최적이거나 최소한 안정적으로 유지할 가치가 있는 경우에 효과가 크다. 만약 여러 가지 환경 변화나 정책목표의 변경에 의해 세율 자체를 조정해야 하는 경우에는 물가연동제의 단점이 부각된다. 물가에 따른 조정과 환경 변화 혹은 정책판단에 따른 세율조정이 이중으로 진행되어 연동제의 단점인 복잡성이 증폭되기 때문이다.

물가연동제를 세율조정에 대한 정부의 선약(commitment)으로도 이해할 수 있다. 물가연동제에 대한 가장 큰 비판은 정부가 (물가상승을 포함해서) 경제적 상황과 정책적 판단에 따라 재량적으로 세율을 정하는 것이 더욱 효율적일 수 있다는 것이다. 선약에 의해 자신의 선택을 미리 제약하는 것이 합리적 경제주체에게

도움이 되지 않듯이, 국가 정책도 마찬가지라는 것이다. 이러한 비판에 대해 물가연동제를 옹호하는 입장은 현실의 세율추이에 주목하고 있다. 합리적인 경제주체들의 경제활동처럼 항상 일관성 있고 합리적으로 현실 정책이 결정된다고 보기 어렵다. 또한 다양한 정치적 과정과 이해당사자들 간의 합의에 의해 정책이 결정되므로, 그 결과가 항상 바람직한 것은 아니다. 따라서 물가연동제에 의해 실질가치가 유지되도록 하는 자동조정장치를 마련하면, 물가를 반영한다는 명분아래 정치적으로 세부담을 조정하는 비효율을 막을 수 있을 것이다. 하지만, 정해진 규칙에 의해 세율을 조정하기로 약속하고서도 단기적인 이익과 명분을 앞세워 추가적인 세율조정이 이루어진다면, 정책에 대한 신뢰성을 잃게 될 것이다.

사재기 문제 등이 있을 경우 사실 물가연동제의 장점이 더 잘 부각될 수 있다. 정해진 기간에 세율조정이 이루어지므로 물가연동제하에서 사재기 문제가 심화된다고 주장할 수 있지만, 이는 적절한 비판이 아니다. 현실의 경우를 보면 물가연동이 없는 경우 급격한 세율조정이 이루어져 왔고, 이에 따라 세율 발표와 집행 사이에 사재기의 문제가 대두되었다. 하지만 연동제의 경우 매년 소폭의 세율조정이 이루어지므로, 사재기로 인한 피해는 오히려 감소될 것이다.

라. 이론적 고찰: 세부담과 물가연동

소비자가 특정 제품을 구입할 때 사용하는 지출액 대비 납부하는 세액을 세부담이라고 정의한다면, 종가세 구조일 때 세부담은 명목세율만의 함수가 되며 소비량이나 가격과 무관해진다. 이를 기호로 표시하면 다음과 같다.

$$\frac{tpx}{(1+t)px} = \frac{t}{1+t} \quad 19)$$

종량세의 경우는 어떠한가? 종량세의 세부담은 $\frac{\tau x}{(\tau+p)x} = \frac{\tau}{\tau+p}$ 이 되므로, 가격이 증가함에 따라 세부담이 낮아지게 된다. 따라서 물가에 따른 조정이 필요하다. 만약 소비자가 특정 품목에 사용하는 지출 대비 세액을 동일하게 하고자 한다면, 종가세의 경우처럼 가격 대비 세율이 일정해지도록 조정해야 한다. 즉, 종량세를 τ' 을 공식 $\tau' = \frac{p'}{p^0} \tau^0$ 에 의해 조정하면 된다²⁰⁾.

이러한 분석을 n 개의 소비제품으로 확장하면 좀 더 흥미로운 결과가 도출된다. 이 때 세부담이란 전체 지출에서 차지하는 납세액의 합이라고 정의할 수 있다. 예를 들어 주어진 소득을 경제주체가 모두 소비하고 조세는 종가세만 존재하며, 가격은 한계비용에 의해 결정되는 상황을 생각해 보자²¹⁾. I 를 소득이라고 하면, 이 소비자의 세부담(TB)-소득(혹은 지출) 대비 납세액-은 다음과 같이 주어진다.

$$\frac{\sum_{i=1}^n t_i p_i x_i(p_1, \dots, p_n, t_1, \dots, t_n)}{I} = \frac{\sum_{i=1}^n t_i p_i x_i}{\sum_{i=1}^n (1+t_i) p_i x_i}$$

이 때 가격과 소득이 동일한 비율인 k 배씩으로 동시에 증가한

19) x 는 소비량, t 는 종가세 세율, τ 는 종량세 세율, p 는 가격을 의미한다.

20) τ' 과 p' 은 각각 이번 기의 세율과 가격이며, τ^0 와 p^0 은 각각 지난 기의 세율과 가격이다.

21) 가격이 한계비용에 의해 결정된다는 것은, 공급자의 수가 무한히 많은 완전경쟁시장이고 한계비용이 일정하게 주어진 경우를 의미한다.

다고 해 보자. 소비자이론에 의해 소비자의 예산제약이 동일하므로 최적소비량은 이전과 같다는 것을 알고 있다. 따라서 새로운 세부담은 아래와 같이 주어진다.

$$TB' = \frac{\sum_{i=1}^n t_i k p_i x_i(k p_1, \dots, k p_n, t_1, \dots, t_n)}{k I} = \frac{\sum_{i=1}^n t_i k p_i x_i}{k \sum_{i=1}^n (1 + t_i) p_i x_i} = TB$$

세율 $(t_1, \dots, t_n)$ 이 변함없는 한, 세부담과 실질세수는 모두 변하지 않는다. 종량세의 경우에도 마찬가지로, $\tau' = \frac{p'}{p^0} \tau^0$ 란 공식에 의해 조정하면 세부담이 일정해진다. 그렇지만 현실에서는 소득을 포함한 모든 가격이 일정한 비율로 증가하지 않기 때문에, 종가세 세율을 동일하게 유지한다고 해도 세부담이 변할 수 있다. 다시 말해 가격이 서로 다른 비율로 증가한 경우 소득이 전체 물가상승률만큼 증가한다고 해도, 종가세 세율은 일정한 세부담을 보장하지 않는다. 이 때 세부담의 변화는 두 가지 요소에 의해 발생한다. 첫째는, 가격 변화에 따라 소비조합이 바뀌는데 세율이 높은 품목을 더 많이 소비하게 될수록 세부담이 증가한다. 둘째는, 소비조합이 동일하다고 하더라도 종가세 세율이 높은 품목의 가격이 상대적으로 많이 상승할수록 세부담이 증가하게 된다.

이 중에서 두 번째 상황에 좀 더 초점을 맞추기 위해 가격과 소득 변화에 따라 소비자의 소비조합이 바뀌지 않는다고 가정해 보자. 그렇다면 종량세 세율은 어떻게 조정해야 세부담을 일정하게 유지시킬 수 있는가? $(\tau_1^0, \dots, \tau_n^0, p_1^0, \dots, p_n^0, I^0, x_1, \dots, x_n)$ 을 지난 기의 종량세율, 가격, 소득, 소비량이라고 하면 지난 기의 세부담은 아래와 같이 구해진다.

$$TB^0 = \frac{\sum_{i=1}^n \tau_i^0 x_i}{I^0} = \frac{\sum_{i=1}^n \tau_i^0 x_i}{\sum_{i=1}^n (\tau_i^0 + p_i^0) x_i}$$

이번 기의 세율, 가격, 소득을 $(\tau_1^1, \dots, \tau_n^1, p_1^1, \dots, p_n^1, I^1)$ 이라고 표시하자. 가정에 의해 소비량은 모두 동일하므로

$$I' = I^0 \frac{\sum_{i=1}^n (\tau_i^1 + p_i^1) x_i}{\sum_{i=1}^n (\tau_i^0 + p_i^0) x_i} \text{ 이 된다. 이 때 } \frac{\sum_{i=1}^n (\tau_i^1 + p_i^1) x_i}{\sum_{i=1}^n (\tau_i^0 + p_i^0) x_i} \text{ 는 소비량}$$

으로 가중평균한 세후 가격의 비율, 즉 소비자물가지수가 된다. 이제 지난 기의 세율을 소비자 물가지수만큼 증가시켜 새로운 세율을 정해 보자. 새로운 세율은 다음과 같이 정해진다.

$$\tau^1 = \tau^0 \frac{\sum_{i=1}^n (\tau_i^1 + p_i^1) x_i}{\sum_{i=1}^n (\tau_i^0 + p_i^0) x_i}$$

그렇다면 새로운 세부담은 아래와 같이 얻어진다.

$$\begin{aligned} TB^1 &= \frac{\sum_{i=1}^n \tau_i^1 x_i}{I^1} = \frac{\sum_{i=1}^n \tau_i^1 x_i}{I^0 \frac{\sum_{i=1}^n (\tau_i^1 + p_i^1) x_i}{\sum_{i=1}^n (\tau_i^0 + p_i^0) x_i}} \\ &= \sum_{i=1}^n \frac{x_i}{I^0} \left(\tau_i^1 \frac{\sum_{i=1}^n (\tau_i^0 + p_i^0) x_i}{\sum_{i=1}^n (\tau_i^1 + p_i^1) x_i} \right) = \frac{\sum_{i=1}^n \tau_i^0 x_i}{I^0} = TB^0 \end{aligned}$$

종량세 세율을 소비자물가지수에 의해 조정할 때 새로운 세부담은 이전 세부담과 동일해진다. 세부담 측면뿐만 아니라 실질세수 측면에서 일정 규모를 유지하고자 한다면, 전체 물가지수에 따라 세율을 인상해야 함은 자명하다²²⁾.

22) 이것 또한 소비자의 소비조합은 가격과 소득이 변화해도 일정하다는 가정에 기초한다.

Ⅲ. 소득세의 물가연동제 도입

1. 주요국의 소득세 물가연동제 현황

본절에서는 미국과 영국, 캐나다를 중심으로 소득세제상 정액(定額)부분에 대한 물가연동제의 내용을 살펴본다.

가. 미국²³⁾

1) 개관

미국은 물가상승으로 인한 조세 왜곡현상을 완화하기 위해 모든 명목구간을 물가상승률에 맞춰 매년 조정하는 물가연동제(indexation)를 시행하고 있다. 소득세 한계세율은 동일하게 유지한 채 납부세액 산정의 기준이 되는 세율구간, 소득공제 금액, 세액공제 금액 및 각종 한도금액을 물가수준에 연동하여 조정해주고 있다.

소득세는 내국세법(Internal Revenue Code, 이하 IRC)에 규정되어 있다. IRC는 인플레이션의 영향을 반영하기 위한 조항들을 포함하고 있다. 재무부 장관은 매년 물가수준을 고려하여 세율구간, 소득공제금액, 세액공제금액 및 한도금액 등을 조정한다. 물가조정은 주로 생계비조정계수법(cost-of-living adjustment)을 사용한다.

미국에서 물가연동제는 1981년의 Economic Recovery Tax

23) 본항은 김태훈(2007)과 Young(2005, 2006, 2008)의 내용을 중심으로 요약하여 소개하였다.

Act에서 시작되었다²⁴⁾. 인플레이션은 명목금액으로 표시된 납부금액의 실질가치를 변형시키며, 누진세율 체계로 인해 세율구간의 실질적인 이동을 초래하여 실질세액을 증가시키는 등 조세왜곡을 발생시킨다. 이 같은 우려에서 의회는 IRC에 인플레이션을 조정하기 위한 규정들을 제정하였다.

2) 물가조정방법: 생계비조정계수법

IRC에서 물가조정 대상을 물가에 연동시키는 방법으로 많이 사용되는 것은 생계비조정계수법(cost-of-living adjustment)이다. 생계비조정계수는 기준역년의 소비자물가지수(CPI)에 대한 직전역년 CPI의 비율로 산정된다²⁵⁾.

<표 III-1> 생계비조정계수

생계비조정계수	=	$\frac{\text{CPI (직전역년)}}{\text{CPI (기준역년)}}$
---------	---	---

여기서 사용되는 CPI는 노동통계국(Bureau of Labor Statics)에서 매달 발표하는 CPI-U(Consumer Price Index for All-Urban Consumers: 도시지역 소비자물가지수)의 일정시점(8월 31일) 기준 12개월간의 평균치이다. 예를 들면, 2008년의 CPI는 2008년 8월 31일 이전 12개월 동안의 CPI-U의 평균치가 된다.

생계비조정계수에서 사용되는 기준역년(base period)은 조정되는 항목에 따라 각각 다르며, 이는 IRC에 규정되어 있다. 각 항목별 기준역년, 기준역년 CPI, 조정이 발생한 첫 역년은 다음의 표를 통해 확인할 수 있다.

24) Young, J.C., "A Summary of 2009 Inflation Adjustments Affecting Individuals," *TAX NOTES*, October 27, 2008, p. 439.

25) 김태훈(2007) p. 4.

III. 소득세의 물가연동제 도입 79

<표 III-2> 각 항목별 기준역년, 기준역년 CPI, 조정이 필요한 첫 역년

Item	Base Period is the 12-Month Period Ending	Base Period CPI	Adjustment First Occurs in Calendar Year
Standard deduction	August 31, 1987	111.9833333	1989
Unearned Income of minor child (base amount)	August 31, 1987	111.9833333	1989
Exemptions	August 31, 1988	116.6166667	1990
Educational savings bonds	August 31, 1989	122.1500000	1991
Exemption phaseout	August 31, 1990	128.0583333	1992
Itemized deduction limitation (3% of AGI)	August 31, 1990	128.0583333	1992
Tax rate schedules:			
10% bracket	August 31, 2002	178.6750000	2004
15%/25%/28% brackets	August 31, 1992	138.9250000	1994
33%/35% brackets	August 31, 1993	143.1750000	1995
Earned income credit:			
Base amounts ; maximum earned income amount	August 31, 1995	151.0750000	1997
Married phaseout base	August 31, 2007	204.8725000	2009
Standard deduction for employed dependents	August 31, 1997	159.4916667	1999
Medical saving accounts	August 31, 1997	159.4916667	1999
Annual gift tax exclusion	August 31, 1997	159.4916667	1999
Qualified transportation fringe benefits:			
Categories 1 and 2	August 31, 2001	175.8750000	2003
Category 3	August 31, 1998	162.1833333	2000
HOPE, lifetime learning, and child tax credits	August 31, 2000	170.3083333	2002
Education loan interest	August 31, 2001	175.8750000	2003
Adoption expenses / credit	August 31, 2001	175.8750000	2003
Traditional and Roth IRA			
Income phaseouts	August 31, 2005	192.7666667	2007
Contribution limit	August 31, 2007	204.8725000	2009
Section 179 expense amounts	August 31, 2006	200.2916667	2008

자료: Young (2008), p. 440.

<표 III-3> 각 항목별 생계비조정계수

	CPI Difference	Inflation Adjustment Factor [1+(CPI Difference/ Base Period CPI)]
Standard deduction	213.6050000-111.9833333=101.6216667	1.9074713
Unearned Income of minor child (base amount)	213.6050000-111.9833333=101.6216667	1.9074713
Exemptions	213.6050000-111.6166667= 96.9883333	1.8316850
Educational savings bonds	213.6050000-122.1500000= 91.4550000	1.7487106
Exemption phaseout	213.6050000-128.0583333= 85.5466667	1.6680289
Itemized deduction limitation (3% of AGI)	213.6050000-128.0583333= 85.5466667	1.6680289
Tax rate schedules:		
10% bracket	213.6050000-178.6750000= 34.9300000	1.1954946
15%/25%/28% brackets	213.6050000-138.9250000= 74.6800000	1.5375562
33%/35% brackets	213.6050000-143.1750000= 70.4300000	1.4919155
Earned income credit:		
Base amounts ; maximum earned income amount	213.6050000-151.0750000= 62.5300000	1.4139004
Married phaseout base	213.6050000-204.8725000= 8.7325000	1.0426241
Standard deduction for employed dependents	213.6050000-159.4916667= 54.1133333	1.3392863
Medical saving accounts	213.6050000-159.4916667= 54.1133333	1.3392863
Annual gift tax exclusion	213.6050000-159.4916667= 54.1133333	1.3392863
Qualified transportation fringe benefits:		
Categories 1 and 2	213.6050000-175.8750000= 37.7300000	1.2145274
Category 3	213.6050000-162.1833333= 51.4216667	1.3170589
HOPE, lifetime learning, and child tax credits	213.6050000-170.3083333= 43.2966667	1.2542252
Education loan interest	213.6050000-175.8750000= 37.7300000	1.2145274
Adoption expenses / credit	213.6050000-175.8750000= 37.7300000	1.2145274
Traditional and Roth IRA		
Income phaseouts	213.6050000-192.7666667= 20.8383333	1.1081013
Contribution limit	213.6050000-204.8725000= 8.7325000	1.0426241
Section 179 expense amounts	213.6050000-200.2916667= 13.3133333	1.0664697

자료: Young(2008) p. 440.

III. 소득세의 물가연동제 도입 81

2009년의 생계비조정계수를 구하기 위해서는 2008년(직전연년)의 CPI²⁶⁾와 기준연년의 CPI가 필요하다. 각 항목별 생계비조정계수²⁷⁾는 <표 III-3>과 같다.

이해를 돕기 위해, 표의 첫 번째 항목인 표준공제(Standard deduction)에 대해 물가수준이 반영된 금액을 각 해에 대해 구해보자.

<표 III-4> 부부합산(Joint Return)의 기초표준공제금액
(basic standard deduction)

	기준연년(1987년)의 표준공제액	생계비조정계수	표준공제액 (끝수 조정전)	표준공제액 (끝수 조정후)
2006	\$6,000	1.7213871	\$10,328.3226	\$10,300
2007	\$6,000	1.7885460	\$10,731.2760	\$10,700
2008	\$6,000	1.8294910	\$10,976.9460	\$10,900
2009	\$6,000	1.9074713	\$11,444.8278	\$11,400

부부합산(Joint Return)의 경우 기초표준공제금액은 IRC §63(c)(2)에 의해 1987년 기준으로 6,000달러로 규정되어 있다. 2009년의 기초표준공제금액은 기준연년의 표준공제액에 생계비조정계수를 곱하여 산출된다. <표 III-4>에서 보듯이 이 값은 11,444.8278달러이며 50달러 단위의 끝수 자름(round down)²⁸⁾을 통해 11,400달러가 된다. 2008년, 2007년, 2006년의 표준공제액도 같은 방법으로 계산할 수 있다. 기준연년의 표준공제액인 6,000달러에 2008년, 2007년, 2006년의 생계비조정계수²⁹⁾인 1.8294910, 1.788546, 1.7213871을 각각 곱하고 끝수조정을 하여 각 연도의

26) 2008년 8월 31일 기준 이전 12개월 동안의 CPI-U의 평균은 213.6050000이다.

27) 표에서 Inflation Adjustment Factor가 생계비조정계수에 해당한다.

28) 끝수조정(rounding)은 항목별로 다르며, 법 조항에 각각 규정되어 있다.

29) 생계비조정계수는 <표 III-3>의 방법을 통하여 구할 수 있다. 이 때 이용되는 2007년, 2006년, 2005년의 CPI-U의 평균은 각각 204.8725000, 200.2916667, 192.7666667이다.

표준공제금액을 산출할 수 있다.

3) 주요 물가연동 항목(Adjusted Items)

아래에서는 IRC에 규정된 물가연동 항목들에 대해 살펴본다.

가) 세율구간표(Tax Table)

세율구간은 상한(maximum)과 하한(minimum)이 있으며, 인플레이션의 영향을 반영하기 위해 매년 각 구간의 값을 조정한다. 각 세율구간의 상한과 하한 금액에 생계비조정계수(Cost-of-living Adjustment)를 곱하고, 끝수조정³⁰⁾을 해줌으로써 새로운 세율구간을 산출한다. 세율구간 조정을 통해 인플레이션으로 인한 왜곡을 시정하기 때문에 각 구간에 적용되는 세율은 변경할 필요가 없다. 2008년 8월 31일 기준 CPI-U 12개월 평균치를 통하여 산정한 2009년의 과세표준 세율구간은 아래의 표와 같다.

<표 III-5> 세율구간(2009년 기준, Section 1(a). Married Individuals Filing Joint Returns and Surviving Spouses)

(단위: \$, %)

세율구간			한계세율
0	~	16,700	10
16,700	~	67,900	15
67,900	~	137,050	25
137,050	~	208,850	28
208,850	~	372,950	33
372,950	~		35

자료: Young(2008), p. 442

30) 세율구간의 경우 50달러 단위로 끝수 조정을 한다. 단, 부부 별도신고(married, filing separately)의 경우 25달러 단위이다.

III. 소득세의 물가연동제 도입 83

<표 III-6> 세율구간(2009년 기준, Section 1(b). Heads of Households)

(단위: \$, %)

세율구간			한계세율
0	~	11,950	10
11,950	~	45,500	15
45,500	~	117,450	25
117,450	~	190,200	28
190,200	~	372,950	33
372,950	~		35

자료: Young(2008), p. 442

<표 III-7> 세율구간(2009년 기준, Section 1(c). Single)

(단위: \$, %)

세율구간			한계세율
0	~	8,350	10
8,350	~	33,950	15
33,950	~	82,250	25
82,250	~	171,550	28
171,550	~	372,950	33
372,950	~		35

자료: Young(2008), p. 442

<표 III-8> 세율구간(2009년 기준, Section 1(d). Married Individuals Filing Separate Returns)

(단위: \$, %)

세율구간			한계세율
0	~	8,350	10
8,350	~	33,950	15
33,950	~	68,525	25
68,525	~	104,425	28
104,425	~	186,475	33
186,475	~		35

자료: Young(2008), p.442

<표 III-9> 세율구간(2009년 기준, Section 1(e) Estate and Trusts Income Tax)

(단위: \$, %)

세율구간			한계세율
0	~	2,300	15
2,300	~	5,350	25
5,350	~	8,200	28
8,200	~	11,150	33
11,150	~		35

자료: Young(2008), p. 442

나) 표준공제(Standard Deduction)³¹⁾

과세소득(taxable income)은 총소득(gross income)에서 소득공제(deduction)를 차감한 잔액이다. 소득공제는 표준공제(standard deduction)와 항목별 공제(itemized deduction)로 이루어져 있다. 표준공제는 의회가 결정하는 공제금액으로 납세자의 유형과 연령에 따라 결정되며, 별도의 항목별 공제를 신청하지 않아도 공제가 가능한 공제항목으로 소득분배의 형평성 제고, 납세이행비용 및 행정비용 감축 등을 목적으로 도입된 것이다. 항목별 공제는 특정한 개인 비용을 총소득에서 차감하는 공제로 의료비지출(sec. 213), 연방정부 이외 지방정부나 외국정부 납세액, 이자비용(sec. 163), 자선단체기부금(sec. 170), 손상 및 도난손실(sec. 165), 기타 공제(sec. 67) 등의 항목으로 이루어져 있다.

표준공제액은 매년 인플레이션을 감안하여 생계비조정계수방법으로 조정된다. 부부합산의 표준공제액은 독신의 두 배로 규정되어 있으며³²⁾, 끝수조정은 50달러 단위³³⁾로 이루어진다.

표준공제는 기초표준공제(basic standard deduction)와 추가표

31) 김태훈, 「미국의 물가연동세제」, 한국조세연구원 내부자료, 2007, p. 11참조.

32) IRC §63(C)(2) 참조

33) 부부 별도의 경우 25달러 단위로 이루어진다.

준공제(additional standard deduction)로 구성되며, 기초표준공제는 신고방식에 따라 <표 III-10>과 같이 부과된다.

<표 III-10> 표준공제(Standard Deduction Amounts)

(단위: 달러)

연도	표준공제					
	기초표준공제				추가표준공제(노령·맹인)	
	미혼	가장	부부합산	부부별도	기혼	미혼
2005	5,000	7,300	10,000	5,000	1,000	1,250
2006	5,150	7,550	10,300	5,150	1,000	1,250
2007	5,350	7,850	10,700	5,350	1,050	1,300
2008	5,450	8,000	10,900	5,450	1,050	1,350
2009	5,700	8,350	11,400	5,700	1,100	1,400

자료: Young(2008), p. 448.

노령자·맹인추가표준공제(additional standard deduction for elderly and blind)는 납세자나 그 배우자가 65세 이상의 고령자이거나 맹인인 경우 적용되는 규정이다. 2009년 현재 추가표준공제액은 미혼의 납세자인 경우 1,400달러³⁴⁾이고, 기혼의 납세자는 1,100달러³⁵⁾이다.

다) 인적공제(Deduction for Personal exemption)³⁶⁾

인적공제는 본인공제(personal exemption)와 부양가족공제(additional exemption for dependents)로 구성된다. 본인공제는 소득을 얻기 위해 지출되는 개인비용을 감안하여 납세자의 기본적인 생활비를 보호하기 위하여 소득에서 공제하는 금액이다. 부양가족

34) 노령자이며, 동시에 맹인인 경우, 추가표준공제액은 2,800달러이다.

35) 노령자이며, 동시에 맹인인 경우, 추가표준공제액은 2,200달러이다.

36) 김태훈, 「미국의 물가연동세제」, 한국조세연구원 내부자료, 2007, p. 13 참조.

공제는 납세자의 부양가족(수)에 따라 소득에서 공제하는 금액으로 다음의 요건을 모두 충족해야 한다. 납세자가 피부양자를 위한 경비의 50% 이상을 지출하고, 피부양자의 총소득이 개인공제액을 초과하지 않으며, 결혼한 사람이 피부양자이면 부부합산신고를 하지 않아야 한다. 또한 피부양자가 납세자와 인척관계에 있거나 동거하여야 하며, 미국 시민이나 영주권자이거나 캐나다 혹은 멕시코에 거주해야 한다. 인적공제액은 물가상승률을 반영하여 생계비 조정계수 방법에 의해 산출한다. 1인당 개인공제금액은 기준연인인 1989년에는 2,000달러이며, 2009년 조정된 금액은 3,650달러이다.

인적공제액은 조정과세소득(Adjusted Gross Income, 이하 AGI)의 한도금액(threshold)을 초과하는 경우 2,500달러(부부 별도의 경우 1,250달러)씩 초과할 때마다 2%씩 감소한다. 이에 따라 조정과세소득이 면세점보다 122,500달러(부부 별도의 경우 61,250달러)만큼 높을 경우, 인적공제액은 0이 된다. 한도금액은 물가에 연동되어 조정되는 반면, 공제액 감소구간(phaseout)의 크기인 122,500달러는 고정되어 있어, 인적공제 감소구간은 실질가치로 환산할 경우 점차 줄어들게 된다. <표 III-11>에서는 인적공제의 한도금액, 감소구간을 확인할 수 있다.

<표 III-11> 인적공제액과 AGI 점감(Phaseout) 구간

(단위: 달러)

인적공제액과 AGI(Adjusted Gross Income) 점감구간									
연도	공제액	AGI 한도금액(threshold)				AGI 점감 종료금액			
		미혼	가장	부부합산	부부별도	미혼	가장	부부합산	부부별도
2005	3,200	145,950	182,450	218,950	109,475	268,450	304,950	341,450	170,725
2006	3,300	150,500	188,150	225,750	112,875	273,000	310,650	348,250	174,125
2007	3,400	156,400	195,500	234,600	117,300	278,900	318,000	357,100	178,550
2008	3,500	159,950	199,950	239,950	119,975	282,450	322,450	362,450	181,225
2009	3,650	166,800	208,500	250,200	125,100	289,300	331,000	372,700	186,350

자료: Young(2008), p. 441, Young(2006), p. 159, Young(2005), p. 107.

라) 세액공제

세액공제는 고용 증대, 환경 보호, 연구 장려, 형평성 제고 및 이중과세 방지 등 다양한 정책목표를 위해 사용되고 있다. 세액공제는 직접적으로 세부담을 경감시켜주므로 (한계)세율의 크기에 따라 세경감 혜택의 크기가 일반적인 소득공제에 비해 큰 편이다³⁷⁾. 공제금액이 정액으로 정해져 있는 경우 인플레이션이 발생하면 공제액의 실질가치가 하락하기 때문에 실질가치 보전을 위해 물가상승에 따른 조정을 해주고 있다.

세액공제에는 개인세액공제(personal tax credit), 자녀세액공제(Child Tax Credit) 근로소득세액공제(Earned Income Tax Credit: EITC), HOPE 및 평생교육 세액공제(HOPE Scholarship and Lifetime Learning Credits), 일반사업공제(General Business Credit) 등이 있다. 이 가운데 예를 들어 자녀세액공제의 인플레이션 연동 방법에 대해서 살펴보자.

자녀세액공제(Child Tax Credit)는 적합한 부양자녀(eligible dependent children)의 수에 따라 제공되며, 자녀 1인당 1,000달러의 공제 해

37) 장근호(2004), p. 213.

택을 제공하고 있다. 고소득 납세자는 부부합산 신고자의 경우, 조정과세소득(AGI)이 110,000달러³⁸⁾ 이상이 되면 공제액이 일정비율로 감소하게 된다(phase out). 이 한도금액(threshold)은 인플레이션에 연동되어 있지 않다. 따라서 자녀세액공제를 받을 수 있는 납세자의 비율은 줄어들 가능성이 높다.

자녀세액공제는 공제액이 납세자의 과세액을 초과하면 초과분을 정부가 납세자에게 직접 환급하는 환급가능(refundable) 세액공제이다. 저소득 납세자의 경우, 소득(earned income)의 10,000달러를 초과하는 금액의 최대 15%까지 환급을 받을 수 있다. 환급액 산정의 기준이 되는 10,000달러는 매년 인플레이션을 감안하여 조정된다. 2009년의 경우 기준금액(earned income floor)은 12,550달러이다.

나. 영국³⁹⁾

1) 개관

영국의 소득세법은 경제여건이나 조세정책을 반영하여 매년 개정되는 연간세(annual tax)의 법 형식을 띠며⁴⁰⁾, 2008-2009년 과세연도⁴¹⁾(tax year)에 적용되는 소득세법의 경우, 2007년 말에 개정되었다.

영국의 소득세법에서는 물가상승에 따라 세율구간(tax band),

38) 부부 별도신고의 경우 55,000달러, 그 이외의 납세자는 75,000달러 이상이 되면 phase out된다.

39) 본항은 조진권(2007), Sutherland et al(2008) 등의 내용을 중심으로 요약하여 소개하였다.

40) 박정수(2004), pp. 27~29.

41) 소득세가 부과되는 기간을 과세연도라고 하고, 과세연도는 매년 4월 6일부터 다음해 4월 5일까지이다(Income Tax Act 2007, Chapter1 Section 4 (2)(3). 참조).

공제금액(allowance) 등의 실질적 가치가 변경되는 것을 방지하기 위하여 의회가 다른 결정을 내리지 않을 경우, 세율구간이나 공제금액을 소매가격지수(RPI: Retail Price Index)에 연동하여 조정하도록 규정하고 있다⁴²⁾. 소위 ‘Rooker-Wise Amendment’라고 불리는 지수화(Indexation) 조항은 1977년 재정법(Finance Act) 22절에 따라 도입된 것이며, 1988년의 ‘소득및법인세 1988(ICTA 1988: Income and Corporation Taxes Act)’에 의해 정교하게 다듬어졌다.

소매가격지수의 변화를 반영한 세율구간 및 공제금액의 변경된 수치는 직접 개정된 소득세법에 규정하거나, 또는 위임된 법규명령 형식으로 발표한다. 2008-2009년 과세연도의 세율구간 및 공제금액⁴³⁾은 재무성(the Treasury)이 Income Tax Act 2007(1)의 기속에 따라 2007년 12월에 발표하였고, 2008년 4월부터 과세산정의 기준으로 활용되고 있다.

2) 물가조정방법⁴⁴⁾

영국의 경우, 소득세와 관련하여 물가연동지수로 가장 많이 이용되는 것은 소매가격지수(RPI)라 할 수 있다. 소득세의 세율구간 및 공제금액은 의회의 특별한 결정이 없는 경우, RPI의 상승률에 연동되도록 규정되어 있다.

그렇지만 모든 항목에 RPI가 적용되는 것은 아니다. 자녀세액공제(Child Tax Credit)의 자녀요소(child elements)는 평균소득지수(Average Earnings Index)를 사용하여 소득에 연동된다. 또한, 자녀세액공제(Child Tax Credit)의 가족요소(family element) 및

42) Seely(1998), p.5 참조.

43) Statutory Instruments 2007 No.3481, ‘The Income Tax (Indexation) (No. 2) Order 2007’ 참조.

44) Sutherland et. al(2008), p.7 참조.

유아요소(baby element), 자녀세액공제(Child Tax Credit)와 근로세액공제(Working Tax Credit)의 소득 한도금액(income threshold)은 명목금액으로 설정되어 물가 변화에 따른 조정을 하지 않고 있다.

3) 주요 물가연동항목(Adjusted Items)⁴⁵⁾

가) 세율구간(tax band)

소득의 크기에 따라 누진적으로 적용되는 한계세율은 수입소득에서 각종 공제 후 산출되는 과세가능소득(taxable income)이 속하게 되는 세율구간에 따라 결정되는데, 2007/08 과세연도(tax year)와 그 이전에는 3단계의 세율구간이 적용된 반면, 2008/09 과세연도에는 소득세법이 개정되어 2단계의 세율구간이 적용된다.

<표 III-12> 세율구간과 한계세율

(단위: 파운드, %)

	세율구간(2007/08년)	세율	세율구간(2008/09년)	세율
starting rate	0~2,230	10	-	-
basic rate	22,301~34,600	22	0~36,000	20
higher rate	34,600 이상	40	36,000 이상	40

자료: HM Revenue and Custom, Budget 2008.

세율구간이 3단계로 구분되어 각 구간에 따라 일정한 한계세율이 적용되는 시기에 인플레이션에 따른 세율구간의 조정이 없을 경우, 누진적 세율체계에서 보다 높은 세율구간에 포함될 가능성이 증가하고⁴⁶⁾, 국민 전체의 실질 납세액이 증가하게 된다. 이 같은 현상을 방지하기 위하여 영국에서는 세율구간의 경계 값이 매해 과세연도

45) 조진권(2007), pp. 1~4. 참조.

46) 이를 bracket creep이라 한다.

III. 소득세의 물가연동제 도입 91

가 시작되는 4월 초에 물가에 연동되어 조정되도록 법규로 규정하고 있다. 조정되는 값은 매해 예산(Budget)과 함께 공포되며, 직전 연도 9월 기준 이전 한 해 동안의 RPI 값의 변화가 반영되게 된다. starting rate의 경계 값(limit)은 10파운드 단위로, 그리고 basic rate의 경계 값(limit)은 100파운드 단위로 끝수 조정이 이루어진다. 참고로, 2003년부터 2007년까지의 basic rate의 경계 값은 물가가 상승함에 따라 33,075, 33,226, 33,229, 33,300파운드로 증가해 왔다.

나) 인적공제(Personal allowances)

인적공제는 기본공제(personal allowance), 부부공제(married couple's allowance), 맹인공제(blind person's allowance) 등으로 이루어져 있다. 인적공제금액은 인플레이션에 따라 실질가치가 하락하는 것을 방지하기 위하여 소매가격지수(RPI)에 연동하여 조정하도록 소득세법에 규정하고 있다. 2005년부터 2009년까지의 공제항목별 금액의 변화는 다음 표와 같다.

<표 III-13> 인적공제(2005~2009)

(단위: 파운드/년)

항목		2005~06	증가액	2006~07	증가액	2007~08	증가액	2008~09
기본공제	65세 이하	4,895	+140	5,035	+190	5,225	+210	5,435
	65~74세	7,090	+190	7,280	+270	7,550	+1,480	9,030
	75세 이상	7,220	+200	7,420	+270	7,690	+1,490	9,180
	1935년 4월 6일 이전	5,905	+160	6,065	+220	6,285	+250	6,535
	75세 이하	5,975	+160	6,135	+230	6,365	+260	6,625
	75세 이상	5,975	+160	6,135	+230	6,365	+260	6,625
	최소한도	2,280	+70	2,350	+90	2,440	+100	2,540
연령공제관련 상한		19,500	+600	20,100	+800	20,900	+900	21,800
맹인공제		1,610	+50	1,660	+70	1,730	+70	1,800

자료: HM Revenue and Custom, Budget 2005, 2006, 2007, 2008.

조진권(2007), p. 1 <표 1-1> 재인용.

다) 세액공제

지난 몇 년간 영국에서는 복리후생제도(benefit system)로 주어지던 혜택을 세액공제(tax credit)의 형태로 제공하기 위해 노력해 왔다.⁴⁷⁾ 이 같은 맥락에서 2003년 4월 이후 자녀세액공제(Child Tax Credit: CTC)와 근로세액공제(Working Tax Credit: WTC)가 도입되었다. 양자는 모두 자산조사(means tested)에 따라 수혜 자격이 부여되며, 공제액이 부과된 세액보다 클 경우 정부로부터 직접 환급금을 받을 수 있다.

<표 III-14> 근로 및 자녀세액공제(2005~2009)

(단위: 파운드/년)

항목		2005~06	증가액	2006~07	증가액	2007~08	증가액	2008~09
근로 세액 공제	기본요소	1,620	+45	1,665	+65	1,730	+70	1,800
	부부요소	1,595	+45	1,640	+60	1,700	+70	1,770
	30시간요소	660	+20	680	+25	705	+30	735
	장애근로자요소	2,165	+60	2,225	+85	2,310	+95	2,405
	추가장애요소	920	+25	945	+35	980	+40	1,020
	Part time 요소(16~29시간)	1,110	+30	1,140	+45	1,185	+50	1,235
	Full time 요소(50 returning to work)	1,660	+45	1,705	+65	1,770	+70	1,840
자녀 세액 공제	장애자녀요소	2,285	+65	2,350	+90	2,440	+100	2,540
	추가장애자녀요소	920	+25	945	+35	980	+40	1,020

자료 : HM Revenue and Custom, Budget 2005, 2006, 2007, 2008

조진권(2007), p.3 <표 1-5> 재인용.

세액공제 역시 인플레이션이 발생할 경우, 실질가치가 하락하기 때문에 이를 방지하기 위해 일정한 지수에 연동을 시키고 있다.

47) Adam & Browne(2006), p.8.

자녀세액공제(CTC)의 자녀요소(child elements)는 평균소득지수(Average Earnings Index)를 사용하여 소득에 연동시킨다. 또한 자녀세액공제 중 장애자녀요소(the disabled child element)와 추가장애요소(severely disabled child elements)는 물가변동에 연동한다. 반면 자녀세액공제(CTC)의 가족요소(family element) 및 유아요소(baby element)는 명목금액으로 설정되어 있어 물가 변화에 따른 조정이 이루어지지 않고 있다.

다. 캐나다

1) 개관⁴⁸⁾

캐나다는 2000년 대대적인 감세안⁴⁹⁾을 발표하는 동시에, 인플레이션에 따라 실질적 세부담이 증가하는 것을 방지하기 위하여 개인소득세의 완전한 물가연동조치(full indexation)를 발효하였다. 인플레이션이 3% 이상일 경우에만 개인소득세를 물가에 연동시키도록 한 1986년의 규정을 폐기하는 조치이다.

소득세 관련 규정들은 캐나다 통계청(Statistics Canada)에서 발표하는 소비자물가지수(CPI: Consumer Price Index)를 반영하여 매년 조정된다. 2008년의 경우, 세율구간, 개인공제(personal amounts), 환급불가능공제(non-refundable credits) 및 의료비공제 등은 2008년 1월부터, 자녀세액공제(Canada Child Tax Benefit)와 상품·서비스공제(Goods and Services Tax Credit)는 2008년 7월부터 소비자물가지수의 변화를 감안하여 조정한다. 참고로 2008년에 적용된 소비자물가지수 상승률은 1.9%이다.

48) Department of Finance Canada, Budget 2000, February 28, 2000 참조.

49) Five-Year Tax Reduction Plan.

2) 물가조정방법⁵⁰⁾

소득세 세율구간이나 공제금액, 한도금액(threshold) 등은 물가변화와 정책적 판단을 고려하여 조정된다. 물가연동은 소비자가격지수를 이용한 생계비조정방법(Cost-of-living Adjustment)을 통해 이루어지며, 정책적 판단에 의한 조정이 추가된다.

2006년의 예를 통해 살펴보자. 2006년의 기본인적공제(basic personal amount)의 경우, 2005년의 기본인적공제액에 물가상승을 반영하는 소비자물가지수(CPI)의 변화비율을 곱하여 준다. 이때 변화비율은 2005년 9월 말 기준 이전 한 해 동안의 CPI의 평균(2004년 10월 1일부터 2005년 9월 30일까지의 평균)을 2004년 9월 말 기준 이전 한 해 동안의 CPI 평균으로 나눈 값이 된다. 이 값은 실제로 약 1.022이다. 2005년의 기본인적공제액에 CPI의 변화비율을 곱하고, 여기에 정책적 판단에 의한 조정치⁵¹⁾를 더해 주면 2006년의 기본인적공제액을 얻을 수 있게 된다. 2005년의 기본인적공제액(basic personal amount) 8,648달러에 1.022를 곱하고, 정책적 조정치인 200달러⁵²⁾를 더하고 끝수 조정을 하면 2006년 기본인적공제액인 9,039달러를 얻을 수 있다.

3) 주요 물가연동세목

세율구간, 공제금액, 한도금액은 물가변화와 정책적 판단을 고려하여 조정되는데, 2005~2008년 동안의 세율구간과 자녀세액공제의 변화는 아래의 표와 같다.

50) Department of Finance Canada, 2006 Indexation Adjustment for Personal Income Tax System 참조. www.fin.gc.ca/news05/05-087e.html 참조.

51) 2006년에 적용되는 정책적 조정치는 Budget 2005와 the 2005 Economic and Fiscal Update에 발표되었다.

52) 캐나다는 기본개인공제를 확대하는 정책을 시행하여, 기본개인공제금액을 2005년 500달러, 2006년 200달러 인상시켰다.

III. 소득세의 물가연동제 도입 95

<표 III-15> 세율구간(tax bracket) 및 기본인적공제(basic personal amount)
(단위: 달러)

		2005	2006	2007	2008
세율 구간	22% 한계세율 적용 시작 과세표준	35,595	36,378	37,178	37,885
	26%	71,190	72,756	74,357	75,769
	29%	115,739	118,285	120,887	123,184
기본인적공제		8,648	9,039	9,600 ⁵³⁾	9,600

자료: www.fin.gc.ca 자료 취합

<표 III-16> 자녀세액공제(Canada Child Tax Benefit)

(단위: 달러)

	2005	2006	2007	2008
기본공제	1,228	1,255	1,283	1,370
셋째자녀 추가공제	86	88	90	91
공제액 감소(phaseout)가 시작되는 가족순소득(family net income)	35,595	36,378	37,178	37,885

자료: www.fin.gc.ca 자료 취합

라. 기타⁵⁴⁾

기타 국가에 대한 소득세 관련 물가연동제를 살펴보면 다음 표와 같다.

미국과 영국, 캐나다, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 그리스, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 포르투갈, 스웨덴 등의 국가에서는 소득세에 완전 또는 부분물가연동제를 실시하고 있다. 반면에

53) 2007년과 2008년의 기본인적공제액은 2007년 10월 30일 the Economic Statement에 발표되었다. 2007년과 2008년의 기본인적공제액이 9,600달러로 동일한데, 캐나다에서는 물가연동이 기계적으로 적용되는 것이 아니라, 정책적 판단에 따라 재량적으로 이루어지는 것으로 판단된다.

54) Guterrex, Roxana et. al, "How European Union Member States Adjust Tax and Benefit Systems for Inflation," EUROMOD, 2005, 참조.

<표 III-17> 각국의 물가연동세제의 비교

	규제형식 (legal status)	적용범위 (scope)	연동방법(indexing rule)	연혁(history)
호주	없음	-	없음	세율구간, 세율, 세액공제 등은 세제개편(tax reform)을 통해서만 변경(최근에는 2000, 2004/5 년)
벨기에	자동연동	세율구간, 공제, 감면 등	RPI에 연동되어 매년 조정	1993년 시행, 1994~1999년 유예, 2000년부터 재개
덴마크	자동연동	공제(allowances)	기금 0.3%p 공제와 지연된 임금증가(lagged wage development), 이에 대한 배분은 의회가 결정	1990년대 초의 규정이 계속 적용
핀란드	혼합	주·지방세의 연금세만 자동연동, 이외에는 재량적 조정	연금 공제는 직전역년의 7~9월 동안의 가격지수를 반영하여 조정됨	최소한 1970년대 중반 이후 비슷하게 유지됨
프랑스	재량적	세율구간, 세율, 공제 등	CPI 반영하여 매년 조정	최근에는 큰 변화 없음
독일	없음	-	없음	변화는 조세개혁의 형태로 이루어짐(최근에는 2005년)
그리스	재량적	공제(allowance)	재량적	1994년과 1997년 동안 세율구간에 대한 조정 없음. 1999년과 2000년 대규모 재량적 조정 발생
아일랜드	없음	-	없음	-
이탈리아	혼합	세율구간은 물가에 연동되지 않음, 세액공제와 자격기준치만 연동됨	직전역년의 생계비(cost of living)를 감안하여 조정됨	-1993년 연동규정 적용 -1997년 이후 자동조정은 이루어지지 않음. -세율구간, 한계세율에 수차례 구조적 변경이 있었음
룩셈부르크	재량적	세율구간, 감면 등	1992년 이후 적용되지 않은 '보호한' 규정이 있음	구조적변화(structural changes)
네덜란드	혼합	세율구간	과세연도의 19-30개월 이전의 7-18개월 동안의 평균가격지수를 사용하여 조정	- 1972년 이후 규정 적용중 (2001년 수정되었지만 이전과 거의 유사)
포르투갈	재량적	-	물가상승에 따름	-
스페인	없음	-	없음	구조적 변화
스웨덴	재량적	-	-	1982년 이후
영국	혼합	한도구간(threshold), 공제(allowances)	직전역년 9월 기준 RPI의 변화를 4월에 반영	1977년 이후

자료: Guterrex et.al (2005), p. 9, Table 1. Income Tax에서 재인용.

호주, 독일, 아일랜드, 스페인 등은 물가연동제를 도입하지 않고 있다. 모든 국가를 대상으로 조사한 것이 아니기 때문에 일률적으로 말하기는 어려우나 구미 선진국 중에서는 소득세에 물가연동제를 도입하는 경우가 많음을 알 수 있다.

물가연동제를 도입한 경우라고 하더라도 모든 정책적 요소에 대해 전면적으로 물가에 연동하는 것은 아니며 조정기간도 매년 또는 수년에 한번 또는 물가상승률(소비자물가 등)이 일정 비율 이상인 경우에 한정하여 적용하는 등 그 형태와 범위는 매우 다양하다.

2. 최근의 소득세 부담 현황

가. 분석대상 및 분석자료, 분석방법

본절에서는 현행의 4단계 종합소득세율 체계가 구축된 1996년부터 최근(2007년)까지 소득세(근로소득세와 사업(종합)소득세)의 소득계층별 부담 분포추이를 추정한다. 분석방법은 1996~2007년도 소득세법을 통계청 가계조사원시자료에 적용하여 소득세 부담을 추정(impute)한다. 소득세는 개인을 대상으로 부과되는 만큼 각 가구 구성원 및 소득종류별로 구분하여 추정한다⁵⁵⁾.

통계청 가계조사자료는 가구주의 유형을 기준으로 근로자가구와 근로자외가구(무직 및 자영업자가구로 구분 가능)로 구분된다. 소

55) 단, 1996~2002년의 경우 통계청 가계조사자료(도시가계조사자료)는 근로자외가구에 대해 소득 관련 정보를 제공해주지 않기 때문에 근로자가구와 근로자외가구의 소득-소비가 동일하다는 전제하에서 근로자외가구의 소득을 추정하여 과세소득을 산출하고 소득세 부담을 추정하였다. 이 경우 가구소득만 추정이 되므로 개별소득자에 대한 소득정보는 알 수 없다. 따라서 불가피하게 근로자외가구의 경우에는 가구소득을 모두 가구주의 소득으로 간주하여 세부담을 산출하였다. 대부분의 자영업자들은 비록 가구단위로 사업을 영위하더라도 일반적으로는 1인 명의로만 소득세를 신고하는 경향이 많다는 점에서 이런 가정을 채용하였다. 이에 따른 오차가 수만원은 물론이다.

득세는 가구유형이 아닌 소득유형별로 근로소득세 또는 사업소득세 등으로 구분된다. 따라서 근로자가구의 경우에도 사업소득이나 임대소득 등과 같이 사업소득세(또는 종합소득세)가 과세되는 경우가 있다. 이와 반대로 자영업자가구의 경우에도 가구구성원 중 근로소득자가 있는 경우에는 근로소득세가 과세됨은 물론이다. 가계조사자료는 통상적으로 가구기준으로 분류되는 만큼 각 가구유형별로 근로소득세와 사업소득세가 혼재하는 경우가 비일비재하다. 본절에서는 가구유형이나 근로·사업소득세의 구분없이 이를 한데 묶어 종합소득세의 과세틀 안에서 고찰하기로 한다.

나. 분석결과

근로·사업소득세의 가구당 평균 소득세 부담은 1996년 75만 4천원에서 2000년 88만원(2002년까지는 2인 이상 도시가구 기준), 2005년 128만 6천원(2005년까지는 2인 이상 전국가구 기준), 2007년 209만 1천원(2006년부터는 1인 가구 포함 전국가구)으로 증가한 것으로 추정되었다. 총소득 대비 실효세율은 1996년 2.93%, 2000년 3.03%, 2005년 3.23%로 소폭 상승하다가 2006년부터 대폭 상승하였다.

최근 근로·사업소득세의 실효세부담률이 대폭 상승한 것은 인적공제, 근로소득공제, 세율구간 등이 상당기간 동안 일정한 액수로 고정된 데 반해 명목소득이 빠르게 증가하고 사업소득세의 소득신고율(또는 소득포착률)이 대폭 상승한 데 기인한다⁵⁶⁾. 이런 변화는 (부록 II에서 보듯이) 2006년부터 근로소득세와 사업(종합)소득세의 결정세액이 대폭적으로 크게 증가하였던 것으로부터도 유추가 가능하다.

1996~2007년의 근로·사업소득세 실효세부담률은 전반적으로

56) 성명재(2008A) 참조.

III. 소득세의 물가연동제 도입 99

상승추세이나 기간중 부침이 크다. 이는 기간별로 소득공제 및 공제한도, 세율수준 등이 부정기적·간헐적·불규칙적으로 개편되었기 때문이며, 또한 개편의 강도도 연도에 따라 크게 차이를 보임에 따라 세부담 증감이 불규칙적으로 나타났다고 할 수 있다.

이와 같이 최근 10여년간 근로·사업소득세의 실효세부담률이 불규칙적으로 상당히 큰 진폭을 나타내면서 변하는 것은 그 자체만으로도 소득세제 개편의 수준이나 범위가 상당한 정도로 자의적·재량적으로 결정되었거나, 또는 경제외적 요인(예: 정치적 타협의 결과 또는 이익단체의 압력이나 여론 변화 등)에 의해 세부담이 과다 또는 과소해지는 방향으로 개편되었을 가능성이 있음을 시사한다.

이는 현행 소득세제의 경우처럼 인적공제, 각종 소득공제의 한도와 공제액, 세율구간 등이 일정 기간 고정되어 있는 경우 매년 세부담 증가효과에 따른 세부담 완화 압력(또는 필요성)에 대한 누적효과가 증대되면서 이를 일시에 또는 수차례에 걸쳐 해소하는 과정에서 합리성보다는 오히려 정치적 고려 등 외부적 요인에 의해 자의적 개편이 이루어졌을 가능성을 시사하기도 한다. 더욱이 지난 10여년 동안에는 상대소득분배격차가 급속히 확대되면서 소득세의 누진과세에 대한 가계의 요구가 크게 증폭되었는바, 누적된 각종 공제의 확대 압력을 완화하는 방안으로서 한계세율의 동일폭 인하(예: 2005년의 소득세 한계세율 1%p 인하) 등과 같이 소득계층별로 비대칭적인 세제개편이 이루어지는 것 등이 대표적인 예이다. 특히 소득계층별로 상이한 세제개편에 따라 일부의 소득분위에서는 실효세부담률 변화추이가 전체 평균실효세부담률의 변화방향과 상당히 다른 경우도 많이 관찰된다(<표 III-18> 참조).

<표 III-18> 근로+사업소득세 부담 분포

(단위: 천원, %)

세부담	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평균
1996	27	125	196	288	401	560	729	943	1,416	2,855	754
1997	6	73	188	269	411	545	726	995	1,497	3,207	792
1998	2	22	107	214	297	433	595	837	1,311	2,677	649
1999	16	99	169	267	354	426	596	839	1,377	2,723	687
2000	31	114	231	307	408	580	764	1,213	1,786	3,363	880
2001	49	147	265	366	478	627	847	1,377	2,027	4,057	1,024
2002	37	102	214	306	432	602	863	1,261	1,970	3,772	956
2003	30	117	201	313	451	652	931	1,443	1,973	4,429	1,054
2004	23	98	186	363	469	793	1,046	1,547	2,293	4,947	1,177
2005	29	96	260	399	527	738	1,194	1,684	2,481	5,451	1,286
2006	19	76	152	293	575	796	1,215	1,864	2,586	5,915	1,349
2007	127	280	477	716	928	1,256	1,937	2,584	3,943	8,667	2,091
실효세율	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평균
1996	0.27	0.85	1.14	1.46	1.79	2.24	2.6	2.98	3.84	5.56	2.93
1997	0.08	0.54	1.1	1.33	1.79	2.12	2.5	3	3.84	5.78	3.01
1998	0.04	0.22	0.78	1.27	1.5	1.92	2.31	2.82	3.7	5.2	2.82
1999	0.17	0.72	1.01	1.4	1.63	1.74	2.15	2.62	3.64	5.04	2.67
2000	0.3	0.75	1.26	1.45	1.68	2.11	2.45	3.37	4.17	5.28	3.03
2001	0.43	0.9	1.37	1.64	1.89	2.19	2.6	3.64	4.51	6.22	3.37
2002	0.32	0.61	1.05	1.28	1.59	1.94	2.46	3.1	4.03	5.35	2.93
2003	0.26	0.65	0.9	1.2	1.5	1.92	2.4	3.22	3.74	5.75	2.96
2004	0.19	0.52	0.79	1.3	1.46	2.16	2.51	3.22	3.99	5.88	3.07
2005	0.24	0.49	1.06	1.38	1.59	1.95	2.77	3.39	4.13	6.14	3.23
2006	0.21	0.5	0.74	1.16	1.88	2.21	2.9	3.8	4.38	6.74	3.60
2007	1.38	1.78	2.24	2.68	2.92	3.37	4.47	5.11	6.41	9.62	5.40

주: 실효세율은 총소득 대비 세부담의 백분율임.

3. 물가연동제 도입 및 최근 소득세제 개편의 효과분석과 평가

가. 분석방법

본절에서는 소득세 체제 중 정액(定額) 부분의 전부 또는 일부를 대상으로 물가연동제가 도입되는 경우의 효과를 분석한다. 아울러 이를 실제의 세법개정에 따른 효과분석 결과와 비교해봄으로써 최근의 소득세제 개편에 따른 효과가 가상적으로 물가연동제를 도입하는 경우와 비교하여 어떤 의미와 효과를 나타내는지에 대해서도 함께 분석한다.

가계조사자료를 이용하여 모의실험체제를 구축하고, 물가상승의 중립성 훼손효과를 분석하고 비용을 추정한다. 물가상승의 중립성 훼손효과가 크면 클수록 물가연동세제의 도입 필요성이 커진다고 할 수 있다. 물가상승에 대응한 부정기적인 세법개정이 미친 효과를 분석한다. 소득계층별로 물가상승으로 인한 소득인상 영향이 다를 수 있으므로 이를 반영할 수 있는 방법을 연구한다.

여러 가지 시나리오에 따른 모의실험 결과를 비교함으로써, 조세부담의 중립성을 확보할 수 있는 물가연동의 범위와 방법을 제시한다. 기대효과 분석을 통해 초과부담 또는 과세부담 규모를 추정하고 재분배 효과를 분석한다. 궁극적으로 현실에 적용가능한 정책대안을 제시한다.

시간의 경과에 따라 나타나는 물가연동제의 효과를 분석하는 방법에는 여러 가지가 있지만 가장 대표적인 방법은 물가조정이 있는 경우와 없는 가상적인 두 상황에 대해 서로 상이한 두 시점을 상정하여 개별소득자료를 적용하여 세부담을 산출·비교해보는 것이다.

이 때 세부담 추정에 사용하는 개별소득자료로는, 비교대상 시작시점에서의 자료 또는 종료시점에서의 자료 중 어느 것을 사용

하더라도 큰 차이가 없는 것이 일반적이다. 다만 두 시점 사이에 소득계층간 상대소득분포의 구조가 현격하게 차이를 보이는 경우라면 두 시점 중 어느 시점의 자료를 선택하느냐에 따라 분석결과가 상당한 정도 차이를 보일 가능성도 있다. 본장에서 분석대상기간을 1996~2007년으로 하고 있으며 이 기간 동안 상대소득분배구조가 크게 변하였다는 것이 학계에서의 일반적인 정설로 받아들여지고 있는 만큼 시점의 선택문제가 중요할 수 있다. 본장에서는 물가연동제의 도입에 따른 효과분석 및 그에 따른 정책시사점 도출에 큰 비중을 부여하고 있는 만큼 최신 정보에 가까운 자료를 사용하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 따라서 분석자료는 2007년의 통계청 가계조사원시자료를 연간화한 자료를 사용한다.

나. 분석시나리오

전술하였듯이 모든 시나리오는 2007년도 가계조사원시자료를 적용하여 근로·사업소득세 부담을 추정한다. 먼저 1996~2007년 사이에 소득세법 개정없이 1996년 소득세법에서 출발하여 모든 정책요소(定額要素)를 대상으로 소비자물가지수를 기준으로 매년 해당 요소의 금액을 조정하는 경우를 상정한다(CPI9696~CPI9607). 연동지수를 CPI 대신 1인당 경상GDP 증가율(이하 PGDPI로 사용)을 사용하는 시나리오도 함께 상정한다(PGDP9696~PGDP9607).

CPI를 연동지수로 사용하는 것은 암묵적으로 실질소득의 증가로 인한 실효세부담률 상승은 허용한다는 것을 전제로 한다. CPI 대신 PGDPI를 연동지수로 사용한다는 것은 암묵적으로 실질소득의 증감에도 불구하고 실효소득세부담률을 일정하게 유지한다는 것을 전제로 한다⁵⁷⁾.

57) 물론 이 경우에도 소득분포구조의 변화에 따라 실효세부담률이 변화할 수 있다.

<표 III-19> 소득세 물가연동 효과 분석을 위한 시나리오의 종류

시나리오	내 용
CPI9696	1996년 소득세법 定額區間·限度를 대상으로 CPI 적용 1996년 세부담 추정
CPI9697	1996년 소득세법 定額區間·限度를 대상으로 CPI 적용 1997년 세부담 추정
CPI9698	1996년 소득세법 定額區間·限度를 대상으로 CPI 적용 1998년 세부담 추정
CPI9699	1996년 소득세법 定額區間·限度를 대상으로 CPI 적용 1999년 세부담 추정
CPI9600	1996년 소득세법 定額區間·限度를 대상으로 CPI 적용 2000년 세부담 추정
CPI9601	1996년 소득세법 定額區間·限度를 대상으로 CPI 적용 2001년 세부담 추정
CPI9602	1996년 소득세법 定額區間·限度를 대상으로 CPI 적용 2002년 세부담 추정
CPI9603	1996년 소득세법 定額區間·限度를 대상으로 CPI 적용 2003년 세부담 추정
CPI9604	1996년 소득세법 定額區間·限度를 대상으로 CPI 적용 2004년 세부담 추정
CPI9605	1996년 소득세법 定額區間·限度를 대상으로 CPI 적용 2005년 세부담 추정
CPI9606	1996년 소득세법 定額區間·限度를 대상으로 CPI 적용 2006년 세부담 추정
CPI9607	1996년 소득세법 定額區間·限度를 대상으로 CPI 적용 2007년 세부담 추정
PGDP9696	1996년 소득세법 定額區間·限度를 대상으로 PGDPI 적용 1996년 세부담 추정
PGDP9697	1996년 소득세법 定額區間·限度를 대상으로 PGDPI 적용 1997년 세부담 추정
PGDP9698	1996년 소득세법 定額區間·限度를 대상으로 PGDPI 적용 1998년 세부담 추정
PGDP9699	1996년 소득세법 定額區間·限度를 대상으로 PGDPI 적용 1999년 세부담 추정
PGDP9600	1996년 소득세법 定額區間·限度를 대상으로 PGDPI 적용 2000년 세부담 추정
PGDP9601	1996년 소득세법 定額區間·限度를 대상으로 PGDPI 적용 2001년 세부담 추정
PGDP9602	1996년 소득세법 定額區間·限度를 대상으로 PGDPI 적용 2002년 세부담 추정
PGDP9603	1996년 소득세법 定額區間·限度를 대상으로 PGDPI 적용 2003년 세부담 추정
PGDP9604	1996년 소득세법 定額區間·限度를 대상으로 PGDPI 적용 2004년 세부담 추정
PGDP9605	1996년 소득세법 定額區間·限度를 대상으로 PGDPI 적용 2005년 세부담 추정
PGDP9606	1996년 소득세법 定額區間·限度를 대상으로 PGDPI 적용 2006년 세부담 추정
PGDP9607	1996년 소득세법 定額區間·限度를 대상으로 PGDPI 적용 2007년 세부담 추정

<표 III-19>의 계속

시나리오	내 용
IT96	1996년 소득세법을 적용하여 2007년 세부담 추정
IT961	1996년 소득세법 중 인적공제에 대해 CPI 적용 2007년 세부담 추정
IT962	1996년 소득세법 중 근로소득공제에 대해 CPI 적용 2007년 세부담 추정
IT963	1996년 소득세법 중 세율구간에 대해 CPI 적용 2007년 세부담 추정
IT964	1996년 소득세법 중 인적공제, 근로소득공제, 세율구간에 대해 CPI 적용 2007년 세부담 추정
IT965	1996년 소득세법 중 모든 정액구간·한도에 대해 CPI 적용 2007년 세부담 추정
IT966	1996년 소득세법 중 인적공제에 대해 PGDPI 적용 2007년 세부담 추정
IT967	1996년 소득세법 중 근로소득공제에 대해 PGDPI 적용 2007년 세부담 추정
IT968	1996년 소득세법 중 세율구간에 대해 PGDPI 적용 2007년 세부담 추정
IT969	1996년 소득세법 중 인적공제, 근로소득공제, 세율구간에 대해 PGDPI 적용 2007년 세부담 추정
IT9610	1996년 소득세법 중 모든 정액구간·한도에 대해 PGDPI 적용 2007년 세부담 추정
IT1996	1996년세법하에서 2007년 자료에 대한 세부담 추정
IT1997	1997년세법하에서 2007년 자료에 대한 세부담 추정
IT1998	1998년세법하에서 2007년 자료에 대한 세부담 추정
IT1999	1999년세법하에서 2007년 자료에 대한 세부담 추정
IT2000	2000년세법하에서 2007년 자료에 대한 세부담 추정
IT2001	2001년세법하에서 2007년 자료에 대한 세부담 추정
IT2002	2002년세법하에서 2007년 자료에 대한 세부담 추정
IT2003	2003년세법하에서 2007년 자료에 대한 세부담 추정
IT2004	2004년세법하에서 2007년 자료에 대한 세부담 추정
IT2005	2005년세법하에서 2007년 자료에 대한 세부담 추정
IT2006	2006년세법하에서 2007년 자료에 대한 세부담 추정
IT2007	2007년세법하에서 2007년 자료에 대한 세부담 추정

- 주: 1. PGDPI는 1인당 경상GDP 증가율을 지칭함.
 2. CPI와 PGDPI는 모두 1996년을 1로 환산하였음.
 3. 모든 경우 분석자료는 2007년 가계조사자료를 기준으로 하였음.
 4. 결과적으로 $CPI966=PGDP966=IT96=IT1996$, $CPI967=IT965$, $PGDP967=IT9610$ 임.

그 밖에 정액요소 각각에 대한 효과를 분석해보기 위해 정액요소를 크게 인적공제, 근로소득공제, 세율구간, 기타(근로소득세액공제 한도, 특별공제, 표준공제 등)로 구분하고 CPI 또는 PGDPI를 연동지수로 하여 해당금액을 조정하는 방안도 검토한다(IT961~IT9610). 아울러 최근의 소득세제 개편이 물가연동의 관점에서 볼 때 어떤 의미와 효과를 지니는지 평가해보기 위해 1996~2007년의 소득세법 각각에 대해 2007년 가계조사원시자료를 적용하여 가상적으로 세부담을 추정·분석해보는 시나리오도 상정해본다(IT1996~IT2007).

다. 물가연동제 도입 효과의 예시

소득세에 물가연동제를 도입하는 주요한 목적 중 하나는 실효세부담률의 안정성을 확보함으로써 초과부담 또는 과소부담의 가능성을 최소화하는 것으로 볼 수 있다. 이런 의미를 달리 해석하면 시간적 차이에 따른 세부담의 불공평을 최소화한다는 의미로도 해석이 가능하다. 예를 들면 생애소득이 동일하다고 하더라도 각 소득자의 시간적 소득분포는 상이한 것이 일반적이다. 만약 물가연동제가 시행되지 않는 상황하에서 소득세제의 개편이 자의적으로 이루어지는 경우 생애소득이 동일한 두 소득자의 생애소득세부담이 서로 상이해지면서 세부담의 불공평이 나타날 수 있다. 세경감 이 많이 이루어지는 시점(기간)에 더 많은 소득을 획득하는 소득자가 그렇지 않은 소득자에 비해 생애소득세부담이 더 가벼워질 개연성이 높다.

두 소득자의 생애소득의 현재가치 합이 200원으로 동일하다고 하자. t 시점에서의 소득세는 소득 0~100원인 경우 세율 10%, 100원 초과분에 대해서는 한계세율 20%가 적용된다고 하자. 이 때 물가연동제($(t+1)$ 시점에서의 물가상승률=10%=할인율)가 시행되는

경우(경우 I)와 그렇지 않은 경우(경우 II)의 소득세 부담의 현재가치 합을 계산해보자. <표 III-20>에서 보듯이 소득자 A와 B는 생애소득의 현재가치 합이 각각 200원으로 동일하다. 그렇지만 물가연동제가 도입되는지의 여부에 따라 생애소득세부담의 현재가치 합은 같아질 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다.

<표 III-20> 물가연동제 도입 효과의 예시

(단위: 원)

	소득자 A			소득자 B		
	소득	소득세 부담		소득	소득세 부담	
		경우 I	경우 II		경우 I	경우 II
t기	90	9	9	110	12	12
(t+1)기	121	142	132	99	9.9	9.9
t시점 기준 현재가치의 합	200 (=90+110)	21.91 (=9+142/1.1)	21 (=9+132/1.1)	200 (=110+90)	21 (=12+9.9/1.1)	21 (=12+9.9/1.1)

주: 1. 물가연동제가 시행되는 경우(경우 I) (t+1)기의 소득세는 소득 0~110원의 경우 10%, 110원 초과분에 대해서는 20%의 세율이 적용됨.
2. 할인율=10%

위의 예(또는 <표 III-20>)에서 보듯이 소득세제에 물가연동제를 도입하는 것은 생애소득의 관점에서 볼 때 세부담의 형평성과도 관련이 깊다. 그러므로 물가연동제의 도입은 단순히 시계열적으로 실효소득세부담의 안정화 효과뿐만 아니라 세부담의 공평성 차원에서 매우 중요한 역할을 할 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

라. 시나리오에 대한 모의실험 결과 및 최근 소득세제 개편 효과에 대한 평가

실효소득세부담률을 기준으로 위에서 제시된 각 시나리오에 대한 분석결과를 보면, 1996년 소득세제를 기준으로 하여 2007년까지

지의 기간을 대상으로 모든 정액요소에 대해 CPI를 기준으로 각종 소득공제, 세액공제, 세율구간 등을 조정해본 결과, 가상적인 실효소득세부담률은 1996년 7.95%에서 지속적·안정적으로 하락하여 2007년에는 5.72%로 낮아지는 것으로 추정되었다. 매년 하나의 예외도 없이 실효세부담률이 하락하는 것은 동일한 2007년도 소득자료에 대해 각종 공제금액과 세율구간에 조정이 있어 시간이 경과함에 따라 CPI에 따른 조정률이 커질수록 산출세액이 작아지기 때문이다. CPI 대신 PGDPI를 적용하는 경우에는 실효근로·사업소득세부담률이 1996년 7.95%에서 2007년 4.27%로 낮아지는 것으로 추정되었다. 이런 결과는 후자의 경우에 더 큰 조정률이 적용되기 때문이다.

1996년 소득세법에 물가연동지수(CPI 또는 PGDPI)를 적용하는 대신 1996~2007년도의 각 연도별 소득세제를 적용시키는 경우 실효세부담률은 가상적으로 1996년 7.95%에서 다소의 등락을 보이면서 2007년에는 5.40%로 하락하는 것으로 추정되었다. 1996년과 2007년의 두 시점만을 비교한다면 1996~2007년 동안의 소득공제 확대, 한계세율 인하 등의 소득세 개편이, 최소한 평균적인 실효세부담률의 관점에서 볼 때, 소비자물가지수(CPI)를 반영한 물가연동제 도입방안의 효과와 거의 유사하다고 할 수 있다. 그동안의 소득세법 개정사유 중 경제외적 요인, 정치적 고려 등이 상당부분 개입되었을 개연성이 높음에도 불구하고 결과론적으로 정책당국 및 국회에서의 자의적·재량적 세제개편과 물가연동에 의한 자동조정장치의 효과 차이가 미소하다는 것을 발견할 수 있다.

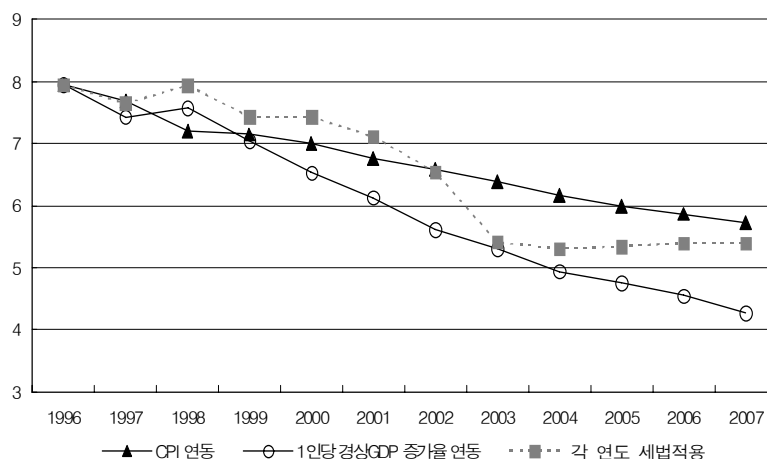
미소(微少)하나마 양자간의 차이 $0.32\%p(=(5.72\%-5.40\%))$ 는 1996~2007년 동안의 소득세제개편에 따른 효과가 소비자물가 상승에 의한 실효세부담 상승효과를 전부 상쇄하였을 뿐만 아니라 추가적으로 약간의 감세효과를 추가하여 소득세부담을 경감해 주

었음을 시사한다.

그러나 1996~2007년 사이의 기간 동안에 나타나는 실효세부담률의 변화효과는 양자 사이에 분명한 차이가 존재함을 확인할 수 있다. [그림 III-1]에서 보듯이 CPI 연동의 경우 실효세부담률 곡선은 선형에 가까운 모습으로 나타나 사전적으로도 충분히 예측가능할 정도로 안정적인 하향추세를 보이고 있다. 반면에 각 연도별 소득세제의 개편내용을 반영한 실효세부담률 곡선은 상당히 불규칙적인 패턴을 시현하고 있다. 이는 물가연동제를 시행하지 않는 경우 간헐적·재량적 세제개편을 통해서는 실효세부담률의 안정화에 기여하지 못할 가능성이 높음을 시사한다. 아울러 사전적으로 세부담에 대한 예측가능성이 그만큼 떨어진다고도 할 수 있다. 아울러 자의적·재량적 개편에 따른 왜곡의 가능성도 잠재적으로 내포할 수 있음도 암시해준다.

CPI 대신 PGDPI를 연동지수로 사용하는 경우에는 실효세부담률의 정체를 가져올 가능성이 높다.

[그림 III-1] 물가연동시 근로+사업소득세 실효세부담률 변화추이
(단위: %)



III. 소득세의 물가연동제 도입 109

<표 III-21> 소득세 물가연동 시나리오별 소득세 부담 분포

(단위: 천원)

시나리오	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평균
CPI9696	199	438	723	1,147	1,608	2,190	3,118	4,056	5,959	11,346	3,078
CPI9697	193	430	695	1,088	1,526	2,094	3,011	3,931	5,773	11,017	2,976
CPI9698	181	407	648	986	1,374	1,916	2,803	3,706	5,454	10,439	2,791
CPI9699	180	404	643	975	1,357	1,895	2,779	3,681	5,421	10,375	2,771
CPI9600	176	397	630	948	1,310	1,840	2,714	3,609	5,330	10,203	2,715
CPI9601	169	383	608	903	1,233	1,742	2,596	3,479	5,169	9,898	2,618
CPI9602	164	374	594	876	1,182	1,677	2,514	3,390	5,061	9,692	2,552
CPI9603	157	363	577	844	1,123	1,593	2,411	3,275	4,924	9,435	2,470
CPI9604	151	351	560	813	1,064	1,511	2,305	3,156	4,780	9,174	2,386
CPI9605	146	342	547	792	1,023	1,449	2,224	3,063	4,670	8,979	2,323
CPI9606	142	334	537	776	993	1,402	2,159	2,989	4,581	8,826	2,274
CPI9607	137	326	525	757	961	1,349	2,085	2,902	4,478	8,653	2,217
PGDP9696	199	438	723	1,147	1,608	2,190	3,118	4,056	5,959	11,346	3,078
PGDP9697	187	418	669	1,032	1,447	2,001	2,903	3,814	5,602	10,715	2,879
PGDP9698	191	425	684	1,064	1,492	2,055	2,965	3,881	5,699	10,887	2,934
PGDP9699	176	398	633	953	1,319	1,850	2,727	3,623	5,347	10,235	2,726
PGDP9600	162	371	590	868	1,166	1,654	2,487	3,360	5,025	9,624	2,531
PGDP9601	150	350	558	810	1,057	1,501	2,292	3,140	4,763	9,143	2,376
PGDP9602	133	319	515	743	939	1,310	2,025	2,832	4,394	8,516	2,173
PGDP9603	123	302	491	707	885	1,212	1,870	2,652	4,168	8,169	2,058
PGDP9604	110	280	458	663	824	1,108	1,676	2,420	3,874	7,727	1,914
PGDP9605	103	270	441	643	795	1,065	1,582	2,301	3,718	7,509	1,843
PGDP9606	96	257	421	619	764	1,018	1,483	2,164	3,536	7,254	1,761
PGDP9607	85	240	392	586	722	961	1,370	1,979	3,281	6,909	1,653

<표 III-21>의 계속

(단위: 천원)

시나리오	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평균
IT96	199	438	723	1,147	1,608	2,190	3,118	4,056	5,959	11,346	3,078
IT961	141	362	617	981	1,400	1,962	2,863	3,785	5,650	10,957	2,872
IT962	196	420	666	1,021	1,390	1,918	2,804	3,697	5,449	10,627	2,819
IT963	201	433	686	993	1,329	1,860	2,744	3,643	5,367	9,858	2,711
IT964	139	332	537	782	1,001	1,411	2,192	3,032	4,654	8,887	2,297
IT965	137	326	525	757	961	1,349	2,085	2,902	4,478	8,653	2,217
IT966	88	283	515	820	1,188	1,717	2,583	3,494	5,315	10,535	2,654
IT967	195	401	626	955	1,245	1,707	2,520	3,370	4,980	9,918	2,592
IT968	201	429	672	966	1,212	1,601	2,382	3,249	4,921	8,970	2,460
IT969	88	249	407	615	768	1,021	1,471	2,143	3,562	7,283	1,761
IT9610	85	240	392	586	722	961	1,370	1,979	3,281	6,909	1,653
IT1996	199	438	723	1,147	1,608	2,190	3,118	4,056	5,959	11,346	3,078
IT1997	197	425	689	1,082	1,505	2,068	2,977	3,899	5,747	11,064	2,965
IT1998	234	460	745	1,137	1,580	2,170	3,081	3,996	5,879	11,484	3,077
IT1999	232	446	717	1,080	1,462	2,002	2,852	3,713	5,437	10,836	2,878
IT2000	232	446	717	1,080	1,462	2,002	2,852	3,713	5,437	10,836	2,878
IT2001	202	415	678	1,033	1,398	1,917	2,739	3,576	5,209	10,371	2,754
IT2002	164	361	611	974	1,302	1,763	2,530	3,313	4,742	9,566	2,532
IT2003	127	281	481	729	939	1,269	1,958	2,599	3,932	8,632	2,095
IT2004	127	279	474	710	913	1,232	1,897	2,534	3,862	8,540	2,057
IT2005	127	279	474	712	919	1,240	1,913	2,553	3,898	8,592	2,071
IT2006	127	280	477	716	928	1,255	1,936	2,583	3,942	8,663	2,090
IT2007	127	280	477	716	928	1,256	1,937	2,584	3,943	8,667	2,091

주: CPI9696=PGDP9696=IT96=IT1996, CPI9607=IT965, PGDP9607=IT9610임.

III. 소득세의 물가연동제 도입 111

<표 III-22> 소득세 물가연동 시나리오별 소득세 실효세율부담 분포

(단위: %)

시나리오	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평균
CPI9696	2.17	2.8	3.4	4.29	5.06	5.87	7.2	8.02	9.68	12.6	7.95
CPI9697	2.1	2.74	3.27	4.06	4.81	5.62	6.95	7.78	9.38	12.23	7.68
CPI9698	1.97	2.59	3.05	3.68	4.33	5.14	6.47	7.33	8.86	11.59	7.20
CPI9699	1.95	2.58	3.03	3.64	4.27	5.08	6.41	7.28	8.81	11.52	7.15
CPI9600	1.91	2.53	2.97	3.54	4.13	4.93	6.26	7.14	8.66	11.33	7.01
CPI9601	1.83	2.45	2.86	3.38	3.88	4.67	5.99	6.88	8.4	10.99	6.76
CPI9602	1.78	2.39	2.8	3.27	3.72	4.5	5.8	6.71	8.22	10.76	6.59
CPI9603	1.71	2.31	2.72	3.15	3.54	4.27	5.56	6.48	8	10.48	6.38
CPI9604	1.64	2.24	2.64	3.04	3.35	4.05	5.32	6.24	7.77	10.19	6.16
CPI9605	1.59	2.18	2.57	2.96	3.22	3.89	5.13	6.06	7.59	9.97	6.00
CPI9606	1.54	2.13	2.53	2.9	3.13	3.76	4.98	5.91	7.44	9.8	5.87
CPI9607	1.49	2.08	2.47	2.83	3.03	3.62	4.81	5.74	7.28	9.61	5.72
PGDP9696	2.17	2.8	3.4	4.29	5.06	5.87	7.2	8.02	9.68	12.6	7.95
PGDP9697	2.03	2.67	3.15	3.86	4.56	5.37	6.7	7.55	9.1	11.9	7.43
PGDP9698	2.07	2.71	3.22	3.97	4.7	5.51	6.84	7.68	9.26	12.09	7.57
PGDP9699	1.92	2.54	2.98	3.56	4.15	4.96	6.29	7.17	8.69	11.36	7.04
PGDP9600	1.76	2.37	2.78	3.24	3.67	4.44	5.74	6.65	8.16	10.69	6.53
PGDP9601	1.63	2.23	2.63	3.03	3.33	4.02	5.29	6.21	7.74	10.15	6.13
PGDP9602	1.45	2.04	2.42	2.78	2.96	3.51	4.67	5.6	7.14	9.46	5.61
PGDP9603	1.34	1.93	2.31	2.64	2.79	3.25	4.32	5.25	6.77	9.07	5.31
PGDP9604	1.2	1.79	2.15	2.48	2.6	2.97	3.87	4.79	6.29	8.58	4.94
PGDP9605	1.12	1.72	2.07	2.4	2.5	2.86	3.65	4.55	6.04	8.34	4.76
PGDP9606	1.04	1.64	1.98	2.31	2.4	2.73	3.42	4.28	5.75	8.06	4.55
PGDP9607	0.92	1.53	1.85	2.19	2.27	2.58	3.16	3.92	5.33	7.67	4.27

<표 III-22>의 계속

(단위: %)

시나리오	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평균
IT96	2.17	2.8	3.4	4.29	5.06	5.87	7.2	8.02	9.68	12.6	7.95
IT961	1.53	2.31	2.9	3.66	4.41	5.26	6.61	7.49	9.18	12.17	7.41
IT962	2.14	2.68	3.13	3.81	4.38	5.14	6.47	7.31	8.85	11.8	7.28
IT963	2.18	2.76	3.23	3.71	4.18	4.99	6.33	7.21	8.72	10.95	7.00
IT964	1.51	2.12	2.52	2.92	3.15	3.78	5.06	6	7.56	9.87	5.93
IT965	1.49	2.08	2.47	2.83	3.03	3.62	4.81	5.74	7.28	9.61	5.72
IT966	0.96	1.8	2.42	3.06	3.74	4.61	5.96	6.91	8.64	11.7	6.85
IT967	2.12	2.56	2.95	3.57	3.92	4.58	5.82	6.67	8.09	11.01	6.69
IT968	2.18	2.74	3.16	3.61	3.82	4.29	5.5	6.43	8	9.96	6.35
IT969	0.95	1.59	1.92	2.3	2.42	2.74	3.39	4.24	5.79	8.09	4.54
IT9610	0.92	1.53	1.85	2.19	2.27	2.58	3.16	3.92	5.33	7.67	4.27
IT1996	2.17	2.8	3.4	4.29	5.06	5.87	7.2	8.02	9.68	12.6	7.95
IT1997	2.14	2.71	3.24	4.04	4.74	5.55	6.87	7.71	9.34	12.29	7.65
IT1998	2.54	2.94	3.5	4.25	4.97	5.82	7.11	7.91	9.55	12.75	7.94
IT1999	2.52	2.84	3.38	4.04	4.6	5.37	6.58	7.35	8.83	12.03	7.43
IT2000	2.52	2.84	3.38	4.04	4.6	5.37	6.58	7.35	8.83	12.03	7.43
IT2001	2.19	2.65	3.19	3.86	4.4	5.14	6.32	7.07	8.46	11.52	7.11
IT2002	1.78	2.3	2.87	3.64	4.1	4.73	5.84	6.55	7.71	10.62	6.54
IT2003	1.38	1.79	2.26	2.72	2.96	3.4	4.52	5.14	6.39	9.58	5.41
IT2004	1.38	1.78	2.23	2.65	2.88	3.3	4.38	5.01	6.28	9.48	5.31
IT2005	1.38	1.78	2.23	2.66	2.89	3.32	4.42	5.05	6.33	9.54	5.34
IT2006	1.38	1.78	2.24	2.68	2.92	3.37	4.47	5.11	6.4	9.62	5.40
IT2007	1.38	1.78	2.24	2.68	2.92	3.37	4.47	5.11	6.41	9.62	5.40

주: CPI9696=PGDP9696=IT96=IT1996, CPI9607=IT965, PGDP9607=IT9610임.

Ⅲ. 소득세의 물가연동제 도입 113

<표 III-23> 소득세 물가연동 시나리오별 소득세 부담 비중

(단위: %)

시나리오	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	계
CPI9696	0.65	1.43	2.35	3.72	5.22	7.11	10.14	13.18	19.36	36.85	100
CPI9697	0.65	1.45	2.33	3.65	5.13	7.04	10.12	13.21	19.4	37.02	100
CPI9698	0.65	1.46	2.32	3.52	4.92	6.86	10.05	13.28	19.54	37.39	100
CPI9699	0.65	1.46	2.32	3.51	4.9	6.84	10.04	13.28	19.56	37.44	100
CPI9600	0.65	1.46	2.32	3.48	4.83	6.78	10	13.29	19.62	37.57	100
CPI9601	0.64	1.47	2.32	3.44	4.71	6.65	9.92	13.29	19.74	37.8	100
CPI9602	0.64	1.47	2.33	3.43	4.63	6.57	9.86	13.28	19.83	37.97	100
CPI9603	0.64	1.47	2.34	3.41	4.55	6.45	9.77	13.26	19.93	38.19	100
CPI9604	0.63	1.47	2.35	3.4	4.46	6.33	9.66	13.23	20.03	38.44	100
CPI9605	0.63	1.47	2.35	3.4	4.4	6.24	9.58	13.18	20.1	38.64	100
CPI9606	0.62	1.47	2.36	3.41	4.37	6.17	9.5	13.14	20.15	38.81	100
CPI9607	0.62	1.47	2.37	3.41	4.34	6.09	9.41	13.09	20.19	39.02	100
PGDP9696	0.65	1.43	2.35	3.72	5.22	7.11	10.14	13.18	19.36	36.85	100
PGDP9697	0.65	1.45	2.33	3.58	5.03	6.95	10.09	13.25	19.46	37.22	100
PGDP9698	0.65	1.45	2.33	3.62	5.09	7	10.11	13.23	19.42	37.1	100
PGDP9699	0.65	1.46	2.32	3.49	4.84	6.79	10.01	13.29	19.61	37.54	100
PGDP9600	0.64	1.47	2.33	3.42	4.61	6.54	9.83	13.28	19.85	38.02	100
PGDP9601	0.63	1.47	2.35	3.4	4.45	6.32	9.65	13.22	20.04	38.47	100
PGDP9602	0.61	1.47	2.37	3.41	4.32	6.03	9.33	13.04	20.22	39.19	100
PGDP9603	0.6	1.47	2.39	3.43	4.3	5.89	9.09	12.89	20.25	39.69	100
PGDP9604	0.57	1.47	2.39	3.46	4.31	5.79	8.76	12.65	20.24	40.36	100
PGDP9605	0.56	1.47	2.39	3.48	4.32	5.78	8.59	12.49	20.18	40.75	100
PGDP9606	0.54	1.46	2.39	3.51	4.34	5.78	8.43	12.29	20.08	41.19	100
PGDP9607	0.51	1.46	2.38	3.54	4.37	5.81	8.3	11.98	19.85	41.8	100

<표Ⅲ-23>의 계속

(단위: %)

시나리오	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	계
IT96	0.65	1.43	2.35	3.72	5.22	7.11	10.14	13.18	19.36	36.85	100
IT961	0.49	1.26	2.15	3.41	4.88	6.83	9.98	13.18	19.67	38.15	100
IT962	0.7	1.49	2.36	3.61	4.93	6.81	9.96	13.11	19.33	37.7	100
IT963	0.74	1.6	2.53	3.66	4.9	6.86	10.13	13.44	19.79	36.35	100
IT964	0.6	1.45	2.34	3.4	4.36	6.15	9.55	13.2	20.26	38.69	100
IT965	0.62	1.47	2.37	3.41	4.34	6.09	9.41	13.09	20.19	39.02	100
IT966	0.33	1.07	1.94	3.09	4.48	6.47	9.74	13.17	20.03	39.69	100
IT967	0.75	1.55	2.42	3.68	4.81	6.59	9.73	13	19.21	38.26	100
IT968	0.82	1.75	2.73	3.92	4.93	6.51	9.69	13.2	20	36.46	100
IT969	0.5	1.42	2.31	3.49	4.36	5.8	8.36	12.17	20.23	41.36	100
IT9610	0.51	1.46	2.38	3.54	4.37	5.81	8.3	11.98	19.85	41.8	100
IT1996	0.65	1.43	2.35	3.72	5.22	7.11	10.14	13.18	19.36	36.85	100
IT1997	0.66	1.43	2.32	3.64	5.08	6.97	10.05	13.15	19.38	37.31	100
IT1998	0.76	1.5	2.42	3.69	5.14	7.05	10.02	12.99	19.11	37.32	100
IT1999	0.81	1.55	2.49	3.75	5.08	6.96	9.92	12.9	18.89	37.65	100
IT2000	0.81	1.55	2.49	3.75	5.08	6.96	9.92	12.9	18.89	37.65	100
IT2001	0.73	1.51	2.46	3.74	5.08	6.96	9.95	12.99	18.91	37.66	100
IT2002	0.65	1.43	2.41	3.84	5.14	6.96	10	13.08	18.72	37.77	100
IT2003	0.61	1.34	2.29	3.47	4.49	6.06	9.36	12.41	18.77	41.2	100
IT2004	0.62	1.36	2.3	3.45	4.44	5.99	9.23	12.32	18.78	41.52	100
IT2005	0.61	1.35	2.29	3.43	4.44	5.99	9.25	12.33	18.82	41.49	100
IT2006	0.61	1.34	2.28	3.42	4.44	6	9.27	12.36	18.85	41.44	100
IT2007	0.61	1.34	2.28	3.42	4.44	6	9.27	12.36	18.85	41.44	100

주: CPI9696=PGDP9696=IT96=IT1996, CPI9607=IT9605, PGDP9607=IT9610임.

더욱이 성명재·박형수·전병목(2004), 성명재·김종면(2004), 성명재(2007B)의 연구에서 지적되었듯이, 우리나라의 소득세는 세 부담의 누진도를 다소 낮추더라도 과세자 비율을 높이면서 실효세 부담을 인상하는 것이 소득재분배적 관점에서 볼 때 더욱 바람직하다는 견해를 상기할 필요가 있다. 이런 관점에서 본다면 당분간은 PGDPI보다는 CPI를 기준으로 소득세에 물가연동제를 도입하는 것이 하나의 중요한 정책대안이 될 수 있을 것으로 기대된다.

마. 항목별 물가연동 효과의 분해

전술하였듯이 소득세제에서 정액적 요소는 크게 인적공제, 근로소득공제, 세율구간 및 기타로 구분할 수 있다.

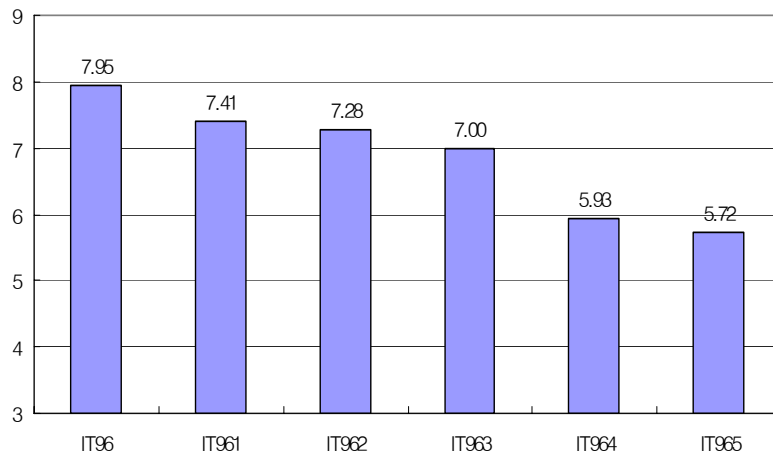
1996~2007년 기간 동안 CPI 연동시 실효소득세부담률은 7.95%에서 5.72%로 낮아진다. 그런데 제반 정액요소 가운데 인적공제 항목에 대해서만 연동지수를 적용하면 실효세부담률은 7.95%에서 7.41%로 0.54%p 하락하는 것으로 추정되었다. 근로소득공제에 대해서만 CPI에 연동하는 경우 실효세부담률은 0.67%p 하락하고, 세율구간에 대해서만 연동하는 경우에는 0.95%p 낮아지는 것으로 추정되었다. 이를 반대로 해석하면 물가에 연동하지 않고 정액요소를 고정시킬 경우에는 세가지 항목 가운데 세율구간을 고정시키는 경우에 물가상승에 따른 초과부담 효과가 가장 큰 것으로 추정되었다.

상기의 세가지 항목에 대해 CPI에 연동하는 경우에는 실효세부담률의 하락효과가 2.02%p에 이른다. 각각의 효과에 대한 단순합이 2.16%이므로 중복효과는 0.14%p라고 할 수 있다. 그 밖에 특별공제(표준공제)와 근로소득세액공제 한도 등에 대해서도 CPI에 연동하는 경우 총효과는 2.23%p에 이른다.

CPI 대신 PGDPI를 적용한 경우에도 절대수준은 다소 차이를 보이지만 연동시의 세부담 변화효과는 대동소이하다.

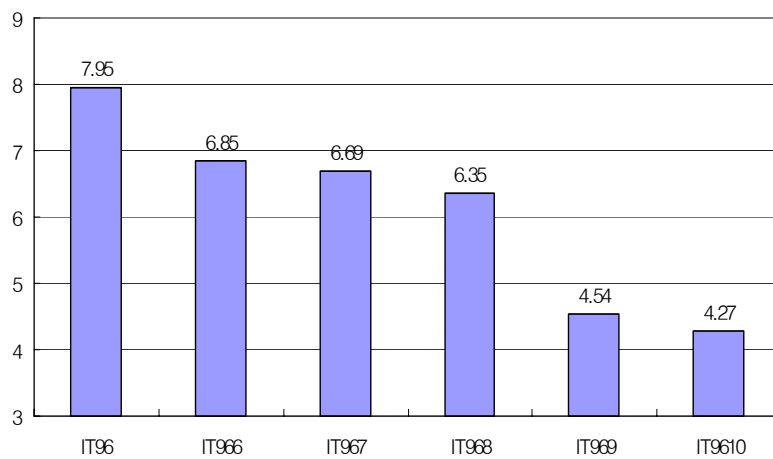
[그림 III-2] 근로+사업소득세 선택적 CPI 연동제의
실효세부담률(1996~2007년)

(단위: %)



[그림 III-3] 근로+사업소득세 선택적 1인당 경상GDP 증가율
연동시의 실효세부담률(1996~2007년)

(단위: %)



바. 물가연동제의 소득재분배 효과

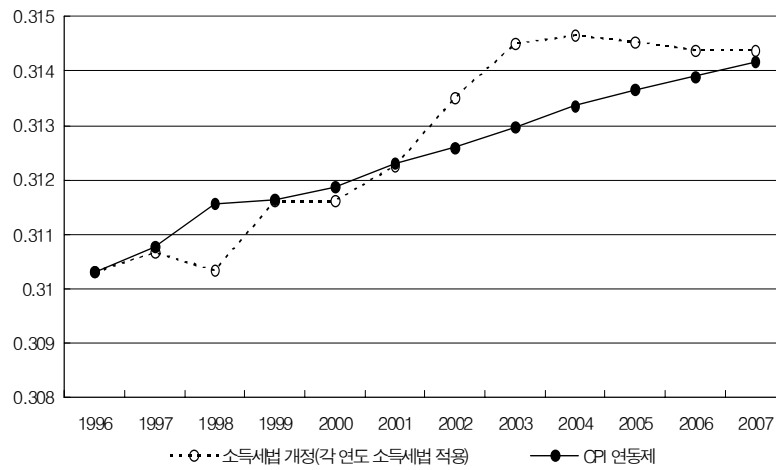
2007년 현재 세전소득(총소득) 기준의 지니계수는 0.32842로 추정된다. 2007년의 세후소득 기준의 지니계수는 0.31439로 세전소득 지니에 비해 지니계수가 4.3% 작아진다.

가상적으로 1996~2007년동안 소득세제에 아무런 변화가 없었다면 (CPI 9696, PGDP 9696, IT 96, IT 1996) 세후지니계수는 0.31030으로 추정되며 2007년세법하에서의 지니계수보다 0.00409 지니p 작다. 이는 곧 물가연동제를 시행하지 않고 소득세제를 고정시키면 물가상승에 의한 명목소득 및 과표 증가로 인해 실효세 부담이 증가하여 초과부담 현상이 나타난다. 그렇지만 소득재분배 측면에서 본다면 실효세부담 증가에 기인한 초과부담의 증대 효과는 긍정적이다. 물가상승에 의한 실효세부담률의 상승은 일종의 증세로 해석할 수 있다. 그러므로 물가변동에도 불구하고 정액요소를 고정시켜 놓는 것은 사실상의 증세인 동시에 소득재분배 효과를 제고하는 하나의 방법이라고 할 수 있다.

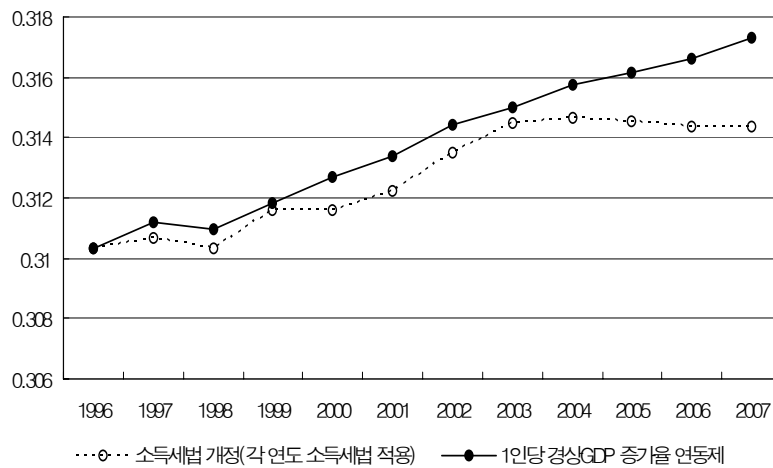
[그림 III-4]에서 보듯이 CPI에 연동하여 정액요소를 조정하는 경우에는 세후지니계수가 대상기간에 따라 거의 선형에 가까운 모습으로 우상향(증가)하는 것을 볼 수 있다.

이를 각 연도에 적용된 실제세법에 따라 세부담 변화를 추정한 경우에는 세후소득 지니계수가 전체적으로는 우상향하지만 일종의 파동을 그리는 불규칙한 모습을 취하고 있다. 이는 앞 절에서 실효세부담률 곡선이 불규칙하게 나타난 것과 일맥상통하는 것이라고 할 수 있다.

[그림 III-4] 물가연동제(CPI 기준)와 재량적 세법개정시의 세후소득 지니계수 추이



[그림 III-5] 물가연동제(1인당 경상GDP 증가율 기준)와 재량적 세법개정시의 세후소득 지니계수 추이



<표 III-24> 소득세 물가연동 시나리오별 소득세후 지니계수 및 KPS 지수

시나리오	소득세후 지니계수	KPS
세전소득 지니(총소득 기준)	0.32842	-
CPI9696	0.31030	0.75762
CPI9697	0.31077	0.75483
CPI9698	0.31156	0.74827
CPI9699	0.31164	0.74748
CPI9600	0.31187	0.74258
CPI9601	0.31230	0.74139
CPI9602	0.31259	0.73875
CPI9603	0.31297	0.73532
CPI9604	0.31336	0.73177
CPI9605	0.31366	0.72908
CPI9606	0.31390	0.72690
CPI9607	0.31418	0.72443
PGDP9696	0.31030	0.75762
PGDP9697	0.31118	0.75143
PGDP9698	0.31095	0.75340
PGDP9699	0.31183	0.74570
PGDP9600	0.31269	0.73785
PGDP9601	0.31341	0.73134
PGDP9602	0.31441	0.72254
PGDP9603	0.31500	0.71740
PGDP9604	0.31577	0.71116
PGDP9605	0.31617	0.70803
PGDP9606	0.31664	0.70463
PGDP9607	0.31728	0.70031

<표 III-24>의 계속

시나리오	소득세후 지니계수	KPS
IT96	0.31030	0.75762
IT961	0.31012	0.73560
IT962	0.31143	0.74766
IT963	0.31286	0.76123
IT964	0.31371	0.72693
IT965	0.31418	0.72443
IT966	0.31006	0.71023
IT967	0.31274	0.74288
IT968	0.31468	0.76387
IT969	0.31650	0.70151
IT9610	0.31728	0.70031
IT1996	0.31030	0.75762
IT1997	0.31066	0.75162
IT1998	0.31033	0.75572
IT1999	0.31161	0.75449
IT2000	0.31161	0.75449
IT2001	0.31225	0.75291
IT2002	0.31352	0.75142
IT2003	0.31450	0.70892
IT2004	0.31466	0.70566
IT2005	0.31454	0.70540
IT2006	0.31439	0.70563
IT2007	0.31439	0.70562

- 주: 1. $CPI9696=PGDP9696=IT96=IT1996$, $CPI9607=IT965$, $PGDP9607=IT9610$ 임.
 2. KPS 지수는 세부담의 누진도를 나타내는 0과 2 사이의 값을 가지는 지수임.
 KPS 지수가 1보다 작으면 세부담이 누진적이고, 1보다 크면 역진적, 1이면 중립적임을 나타냄.

4. 소결 및 시사점

가. 소결

2007년 귀속분 가계조사원시자료를 토대로 하여 1997~2007년 기간을 대상으로 CPI와 PGDPI를 기준으로 소득세제상 정책요소에 대해 물가연동제를 도입하였을 경우의 효과를 해당기간 동안의 실제 세법개정에 따른 소득세 체계 개편시의 효과와 비교해보았다. 그 결과 CPI 연동의 경우와 실제 세법개정의 경우, 효과상 상당히 유사한 결과를 나타낸 것으로 추정되었다. 그러나 1996년과 2007년 시점에서의 유사한 세부담 결과는 필연이라기보다는 우연한 결과의 일치에 가깝다고 보는 것이 적절한 것으로 판단된다.

특히 두 시점 사이 연도에서는 실효세부담률 및 세후소득 지니계수의 차이가 불규칙적으로 커졌다 작아졌다를 반복하는 등 간헐적이고 불규칙적인 세법개정의 자의적·재량적 개편에 따라 실질세부담의 안정성·중립성이 저해된 것으로 분석된다. 뿐만 아니라 두 시점 사이에는 근로소득세를 중심으로 과세자 비율이 크게 낮아져 과세베이스가 축소되는 현상이 발생하였다. <부표 II-2>에서 보듯이 1996~2006년 사이에 근로소득세의 과세자 비율은 68.1%에서 52.6%로 15.5%p 감소하였다. 이는 재량적 개편의 결과 오히려 근로소득세의 과세범위 또는 납세자 범위 측면에서의 세원 범위가 줄어드는 결과를 나타내었다. 두 기간 사이의 물가수준 차이 및 실질소득 증가 등을 감안할 때 완전물가연동제를 시행하였더라면 근로소득세의 과세자 비율이 확대되거나 또는 최소한 줄어드는 현상은 나타나지 않았을 것으로 기대할 수 있다⁵⁸⁾.

58) <부표 II-1>에 의하면 1996~2006년 사이에 종합소득세의 과세자 비율은 34.1%에서 59.7%로 25.6%p 상승하였다. 이런 현상은 기본적으로 자영업자들의 소득 과소보고에 따른 소득탈루를 방지하고자 소득포착률 제고 및 과세 강화를 위해 인적공제 항목에 대한 공제금액

위에서 보듯이 1996~2007년 사이에는 조세의 중립성 및 과세자 비율 등 과세베이스의 변동 측면에서 보았을 때 재량적 개편에 의한 세제 변동이 물가효과 중화효과 측면에서 적절한 수단이었다고 보기 어려운 것으로 판단된다. 물론 그 기간 사이에 경제위기 및 그에 따른 급격한 소득분포의 변화, 노동공급 패턴, 급여지급 패턴 등이 구조적인 변화를 겪었기 때문에 단순히 물가효과만을 들어 재량적 개편이 적절하지 못하였거나 경제외적 요인 또는 정치적 고려 등에 의해 왜곡되었다는 직접적인 증거를 제시하기는 어렵다. 다만 모의실험을 통해 실질소득이나 상대소득분포 구조의 변화에 의한 효과를 원천적으로 배제한 상태에서 물가효과만을 보았을 때 중립성이 훼손되었기 때문에 이에 대한 적절한 근거를 제시하지 못한다면 재량적 세법개정이 물가조정에 적절히 대응하였다고 보기 어렵다. 아울러 미소(微少)하지만 2007년을 기준으로 할 때 1996년 세법에서 CPI에 완전연동시켰을 때보다 재량적 세법개정을 통한 2007년의 실제 실효세부담률이 조금 더 작게 나타난 것은 두 연도 사이에 실질적인 감세조치가 있었다고 볼 수 있다. 그런데 두 연도 사이에 근로소득세의 과세자 비율이 크게 하락하였다는 점과 연계시켜보면, 이런 현상은 동 기간 동안 단행되었던 소득세 관련 재량적 세법개정이 소득세의 과세베이스는 줄어든 세부담의 누진도 또는 고소득 집중도는 확대시키는 방향으로 전개되었다는 결론에 도달할 수 있다.

그런데 성명재(2005)를 비롯하여 다수의 연구에서 제시된 결론

을 묶어 두어 면세점을 고정시켰기 때문이다. 만약 물가연동제를 도입하여 인적공제 등을 물가상승률에 맞추어 조정해주었다면 종합소득세의 과세자 비율은 위의 수치보다 다소 적게 상승하였지만 상승률은 여전히 상당히 높은 수준을 유지하였을 것으로 추정된다. 이는 사업소득자들에게 대한 면세점을 묶어 두는 것뿐만 아니라 그들의 소득신고율(또는 소득포착률)을 제고한 데 따른 효과가 지배적이었기 때문이었다고 볼 수 있다.

에 의하면 우리나라의 소득세부담 구조의 특징은, 세부담의 누진도는 높지만 소득재분배 기능은 선진국에 비해 상당히 낮은 편이며, 따라서 소득재분배 효과를 제고하기 위해서는 소득세 부담의 누진도는 다소 희생하더라도 소득세 과세자 비율 및 소득세 규모(비중)를 확대하는 것이 바람직하다고 한다. 그런데 위의 분석결과를 토대로 살펴보면 1996~2007년 동안의 소득세 개편은 이와 반대 방향으로 전개되었다는 결론에 도달할 수 있다. 만약 재량적 개편 대신에 완전물가연동제를 도입하였다면, 최소한 상기의 연구들에서 제안하는 방향에서의 소득세부담 변화가 나타났을 것으로 추정된다.

나. 시사점

세부담의 합리적 조정 차원을 벗어나 경제외적 요인에 의해 세법이 개정되는 경우 실효세부담의 안정적인 변화를 기대하기 어렵다. 결과적으로 매년 증세와 감세를 반복하는 결과를 초래할 수 있으므로 위기상황 등에 능동적으로 대처하기 위해 정책적·의도적으로 개편되는 경우를 제외하고는 빈번하고 자의적이며 주기적인 세법의 개편은 바람직하지 않다. 더욱이 정책요소를 고정시킴에 따른 누적된 조정압력이 커지는 경우에 불규칙적으로 계단식·넒뛰기식의 공제수준 조정 등이 이루어져 세법개정의 내용과 범위에 대해서도 사전적으로 예측하기 어렵게 된다.

반면에 물가연동제를 도입하는 경우에는 경제외적 요인에 의한 자의적·재량적 개편 가능성·필요성 등을 최소화하는 동시에 미래 세제에 대한 예측가능성과 투명성을 동시에 제고할 수 있다. 이런 점에서 볼 때 현행 방식의 세제개편에 기초한 소득세제 개편 방식보다는 물가연동제 도입을 통해 실효세부담의 자동안정화 장치를 갖추어 초과부담 또는 과소부담을 최소화하는 것이 바람직할

수도 있는 것으로 판단된다. 만약 물가연동제를 도입하는 것이 현행의 재량적 개편 체계를 유지하는 것보다 우월하다고 인정되는 경우에 있어, 정책요소 가운데 일부에 대해서만 선택적으로 물가연동제를 도입하는 것은 물가효과의 일부를 완화해준다는 데 의의가 있을 뿐 중·장기적으로는 물가조정에 대한 근본적인 해결책이 되지 못한다. 그러므로 물가연동제의 도입범위는 원칙적으로 모든 정책요소로 하는 것이 바람직하다. 다만 예외적으로 정책적 필요에 따라 일시적으로 적용범위를 제한할 수도 있다.

만약 물가연동제를 전면적으로 도입한다면, 도입의 실천적 과제로서 어떤 지수를 기준으로 하는 것이 보다 합리적인지에 대해 살펴볼 필요가 있다. 앞에서 분석해보았듯이 실효세부담률이 상승하는 경우에는 소득세의 세후소득지니계수가 더욱 작아진다. 더욱이 우리나라 근로·사업소득세의 과세자 비율이 50~60% 정도에 불과하여 선진국에 비해 크게 작다는 점, 소득세의 소득재분배 효과가 선진국보다 작다는 점 등을 감안하면 다소의 실효세부담률 상승은 오히려 바람직한 측면도 있는 것으로 판단된다. PGDPI의 경우 실질소득 증가효과까지도 상쇄하여 실효세부담률을 일정하게 유지하려는 특성이 있는 반면 CPI 연동제는 물가효과를 상쇄하되 실질소득 증가분에 대해서는 실효세부담률을 상승시킨다. 그러므로 제반 소득세 과세여건을 감안할 때 우리나라에 바람직한 소득세 물가연동제의 기준지수는 CPI가 바람직한 것으로 판단된다.

장기적으로 소득세 실효세부담 수준이 목표 수준(또는 선진국 수준)에 도달하는 시점에 즈음해서는 연동지수를 PGDPI 등으로 바꾸는 방안에도 대해서도 검토할 필요가 있다.

다만, 외부적인 충격이나 급작스런 정책적 필요 등에 따라 간헐적인 재량적 세제개편이 요청되는 경우를 제외하면, 위와 같이 물가연동제를 도입함에 있어서는 암묵적으로 재량적 세제개편을 하

III. 소득세의 물가연동제 도입 125

지 않거나 최소화하는 방안이 전제되어야 한다. 왜냐하면, 만약 그러한 보장이 없다면 오히려 물가연동제를 실시하는 것이 그렇지 않은 경우보다 훨씬 열악한 결과를 초래할 가능성이 높기 때문이다.

IV. 소비과세의 물가연동제 도입

1. 주요국의 소비과세 물가연동제

가. 유럽의 담배소비세제

유럽연합은 경제통합 이후 소속국가들의 조세정책의 일관성을 유지하는 데 많은 관심을 가져왔다. 특히 국토가 좁고 여러 나라가 밀집해 있으며 국경을 통과하는 것이 상대적으로 용이한 유럽에서, 소비세율이 국가마다 다를 경우 국경을 넘어 소비가 이루어져서 과세기반이 약해지는 경우가 발생하기 쉽다. 이러한 합법적 탈세의 유인은 세금의 비중이 높은 품목일수록 강해지는데, 대표적인 제품이 바로 담배, 유류, 주류(酒類) 등이다. 따라서 특별히 이들 상품에 대해서는 특별한 조항을 통해 세율이 유럽 전 지역에서 조화(harmony)를 이루도록 노력하고 있다. 유럽연합은 세율체계가 만족해야 하는 규정들을 만들고, 각 소속국가들은 자신들의 정책 달성을 위해 세율을 결정하는 자율권을 가지되 규정에서 요구하는 조건이 충족되어야 한다는 조건을 달았다.

대부분의 유럽국가들은 과거부터 담배에 종량세와 종가세를 모두 부과하고 있다. 만약 모두가 종량세만 부과하고 있는 경우에는, 세율을 유사한 범위 내에서 유지하기만 하면 세율의 조화 문제는 쉽게 해결될 것이다. 하지만 국가마다 종량세와 종가세를 모두 부과하고 있고 종가세의 비중이 서로 다르므로, 세율을 적절하게 균등화시키는 문제는 쉽지 않다. 따라서 여러 가지 제약조건들을 마련하고, 자율적인 과세를 하되 이 조건들을 만족하도록 요구하고

있는 것이다. 담배 관련 조항은 크게 세 가지 제약으로 요약될 수 있는데, 이러한 조항들은 1993년부터 시작되었다.

첫째, 종가세와 종량세를 비롯한 전체 담배 관련 세금이 전체 담배세후가격의 특정비율 이상이 되어야 한다⁵⁹⁾. 예를 들어 켈런의 경우에는 57%⁶⁰⁾, 말아서 피는 담배(hand-rolling tobacco)의 경우에는 30%, 시가의 경우에는 5%, 파이프 담배의 경우에는 20%가, 세금이 세후가격에서 차지하는 비중의 최저한도이다.

둘째, 켈런의 경우 1,000개비당 최하 64유로의 세금이 부과되도록 명시하고 있다. 첫째 조건은 담배가격이 매우 낮은 국가의 경우 세율이 낮아도 만족되므로, 모든 국가가 어느 정도의 세부담을 유지하도록 유도하기 위해서는 최저세율 자체를 명시해야 한다.

셋째, 종량세가 전체 세금의 5~55% 사이에 존재해야 한다. 종가세는 세율이 동일하더라도 단위당 세부담은 담배가격에 따라 크게 달라질 수 있으므로, 종량세의 비중을 어느 정도 유지해야 전체적인 세부담이 유사해진다.

이러한 세 가지 규정들을 동시에 만족시켜야 되는데, 각 국가는 연간 1회 매년 초 가격을 기준으로 종량세와 종가세 세율을 확정한 후 이를 유럽연합에 보고하도록 되어 있다. 또한 유럽연합은 담배 관련 세율체계에 대해 4년에 한 번씩 정기적으로 검토하고 보고서를 제출한 후, 이에 기초하여 세율구조를 조정하고 있다⁶¹⁾. 물론 몇 가지 예외도 존재한다. 먼저 켈런 1,000개비당 101유로 이상의 세금을 부과하는 나라는 57% 규정을 지키지 않아도 된다. 이 예외조항에 의해, 충분히 높은 세율을 부과하고 있는 나라들은

59) 같은 켈런이라고 해도 브랜드에 따라 가격과 세금비중이 서로 다르다. 따라서 이를 통일해야 하는데, 이 때 사용되는 가격은 MPPC(the most popular price category), 즉 소비비중이 가장 높은 가격대의 제품군의 가격을 이용한다.

60) 이 조건을 흔히 57% 룰이라고 부른다.

61) 가장 최근의 보고서는 2006년에 출판되었다.

담배가격이 상승할 때 지속적으로 세율을 인상할 필요가 없다. 또한 불가리아, 체코, 헝가리 등 2004년에 유럽연합에 가입한 국가들은 아직 위에서 제시한 제약들을 만족시킬 만한 준비가 되어 있지 못하므로, 2009년 12월 31일까지 유예기간을 두어 세율구조를 점진적으로 개선하도록 하고 있다.

전술한 조약들은 물가연동 측면에서도 중요한 제약을 부과한다. 무엇보다도 종량세 비중이 5~55% 범위 내에 있어야 하므로 담배가격이 지속적으로 상승할 때, 종량세 세율도 함께 조정되어야 한다. 물론 5~55%가 상당히 넓은 범위이므로, 매년 조정할 필요는 없을 것이다. 하지만 중요한 사실은 유럽국가 간에 세율을 조정하려는 의도가 존재하는 한, 한 국가에서의 세율조정은 다른 국가의 세율조정을 요구하게 되는데, 종량세가 종가세보다 훨씬 조정하기 쉽기 때문에 실제로 물가조정이 매년 일어나게 된다는 점이다.

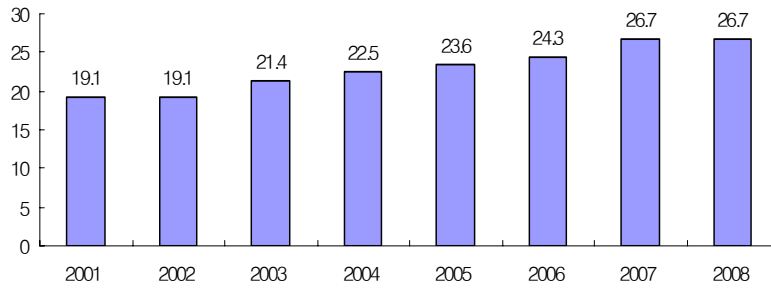
[그림 IV-1]~[그림 IV-10]은 2001년부터 주요국의 담배 관련 세금 중 종량세의 추이를 보여주고 있다⁶²⁾. 종량세 세율은 그리스, 이탈리아, 스웨덴, 스웨덴 등등의 국가에서는 낮은 수준이며, 영국, 독일, 포르투갈, 네덜란드 등에서는 높은 편이다. 특히 포르투갈, 오스트리아, 그리스 등의 나라에서는 매년 꾸준히 종량세 세율을 인상시켜 물가를 반영하고 있다. 독일은 2004년까지 같은 비율로 종량세가 증가하였으며 그 이후 같은 수준을 유지하고 있고, 반대로 영국과 이탈리아의 경우 2004년부터 종량세 세율이 꾸준히 인상되고 있다. 물론 프랑스, 스페인과 같이 세율의 불연속적이고 급격한 인상을 경험한 나라도 있다.

62) 출처는 European Commission의 『Excise Duty Tables: Part III』 각 연도이다.

IV. 소비과세의 물가연동제 도입 129

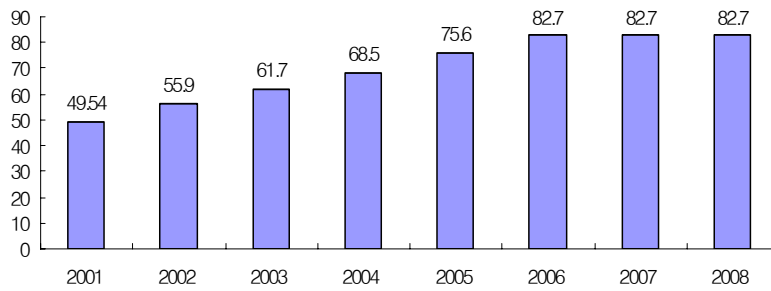
[그림 IV-1] 오스트리아 담배 종량세

(단위: 유로/1천개비)



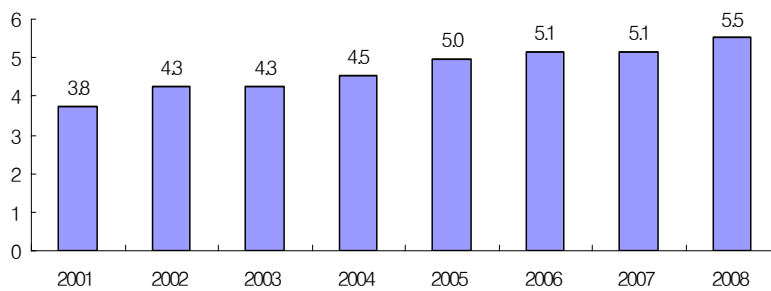
[그림 IV-2] 독일의 담배 종량세

(단위: 유로/1천개비)



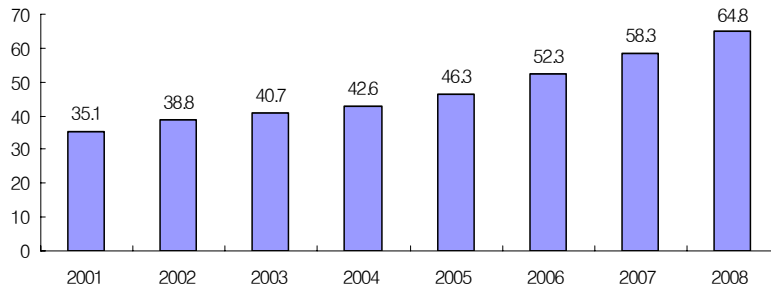
[그림 IV-3] 그리스의 담배 종량세

(단위: 유로/1천개비)



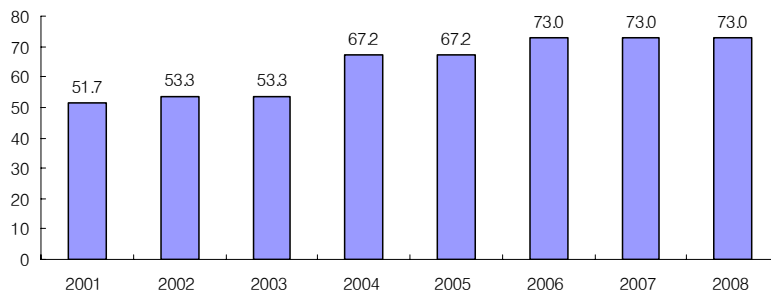
[그림 IV-4] 포르투갈의 담배 종량세

(단위: 유로/1천개비)



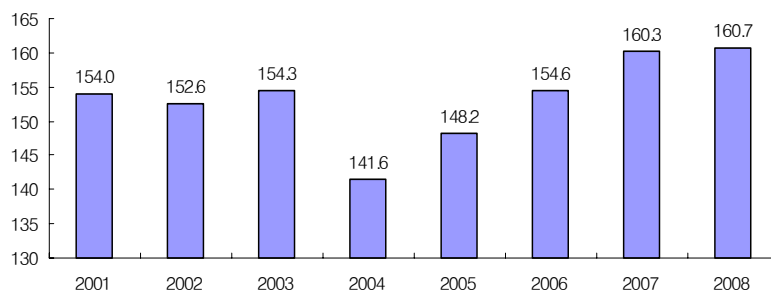
[그림 IV-5] 네덜란드의 담배 종량세

(단위: 유로/1천개비)



[그림 IV-6] 영국의 담배 종량세

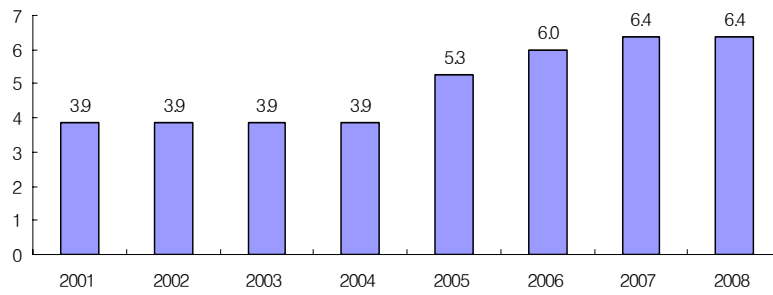
(단위: 유로/1천개비)



IV. 소비과세의 물가연동제 도입 131

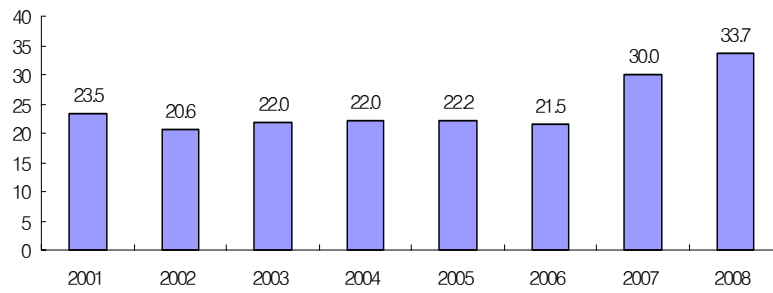
[그림 IV-7] 이탈리아의 담배 종량세

(단위: 유로/1천개비)



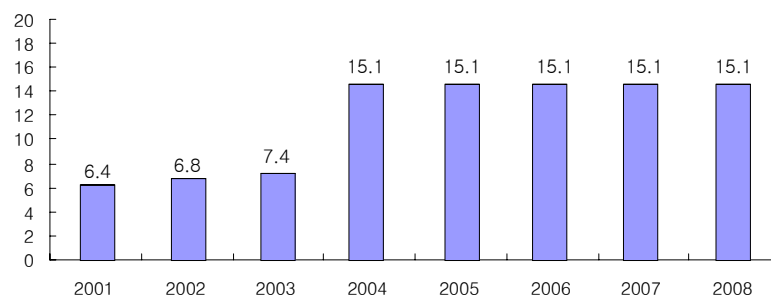
[그림 IV-8] 스웨덴 담배 종량세

(단위: 유로/1천개비)



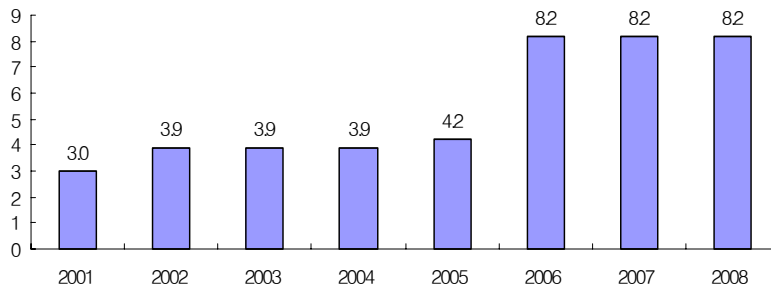
[그림 IV-9] 프랑스의 담배 종량세

(단위: 유로/1천개비)



[그림 IV-10] 스페인의 담배 종량세

(단위: 유로/1천개비)



나. 유럽의 유류 관련 세제

담배 관련세제와 마찬가지로 유럽연합은 석유 관련 제품에 부과되는 세율체계에 통일성을 부여하고 있다. 특히 2003년 10월 기준에는 석유제품에만 부여되었던 최저세율한도를 전기를 포함한 모든 에너지 관련 제품으로 확장하였다. 이러한 세율체계의 통일은 소속 국가들 사이에 에너지에 대한 세율이 달라서 불필요하게 발생하는 조세경쟁을 막기 위해서였다. 또한 석유제품에만 제약을 부과해서 석유와 기타 에너지원 사이에 왜곡이 발생했으므로, 이를 제거하여 에너지 효율성을 높이려고 하였다. 물론 담배의 경우와 마찬가지로 체코, 에스토니아(Estonia), 라트비아(Latvia), 헝가리와 같은 국가들은 아직 규정을 준수할 만한 준비가 되어 있지 않으므로, 2009년 말까지 유예를 인정하고 있다. 현재 유럽연합이 부여하는 최저 유류세 세율은 다음과 같다.

<표 IV-1> 유럽연합의 유류 관련세 최저세율

(단위: euro/GJ)

	농업, 산업용	가정용
석탄	0.15	0.30
중유	0.37	
등유	0.58	0.58
천연가스	0.15	0.30
전기	0.14	0.28
수송용 경유	8.10	8.10
수송용 휘발유		10.27

자료: 유럽연합 홈페이지 (http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm)

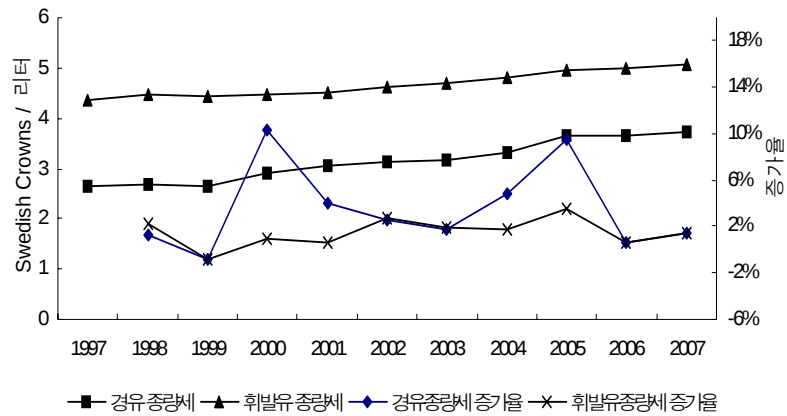
[그림 IV-11]~[그림 IV-20]은 유럽 여러 국가들의 휘발유·경유 종량세 추이를 보여주고 있다. 휘발유를 기준으로 볼 때, 1990년대 말부터 추적한 이들 국가들의 사례는 크게 네 가지로 구분할 수 있다. 첫째는, 스웨덴, 네덜란드, 오스트리아의 경우처럼 매년 지속적으로 종량세 세율을 인상한 경우이다. 이들 국가는 종량세 추이가 물가상승을 충분히 반영했다고 평가할 수 있다. 둘째는, 포르투갈과 벨기에처럼 2000년대 초반까지는 세율이 유지되거나 변동하는 모습을 보이다가 그 이후 지속적으로 인상된 국가들이다. 셋째는, 영국, 독일, 이탈리아의 경우처럼 과거에는 지속적이고 점진적인 세율인상이 이루어졌으나, 최근 그 추이가 중단된 국가들이다⁶³⁾. 이들 국가들은 최근 발생한 유가의 급격한 상승 때문에 지속적인 물가 반영을 중단한 것으로 판단된다. 마지막으로 프랑스의 경우처럼 휘발유 세율인상이 특별한 패턴을 보이지 않는 경

63) 이탈리아의 경우에는 첫째 경우에 포함시킬 수도 있다.

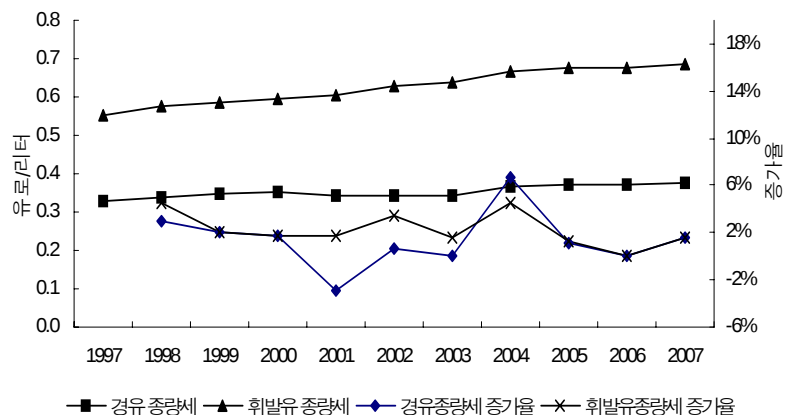
우도 있다.

이처럼 자세한 세부담의 추이는 국가들마다 차이가 있지만, 최근의 급격한 유가인상에 대한 영향을 제외한다면 유럽국가들은 대부분 지속적인 세율인상을 통해 종량세의 실질세부담을 유지시켜 왔다고 평가할 수 있다.

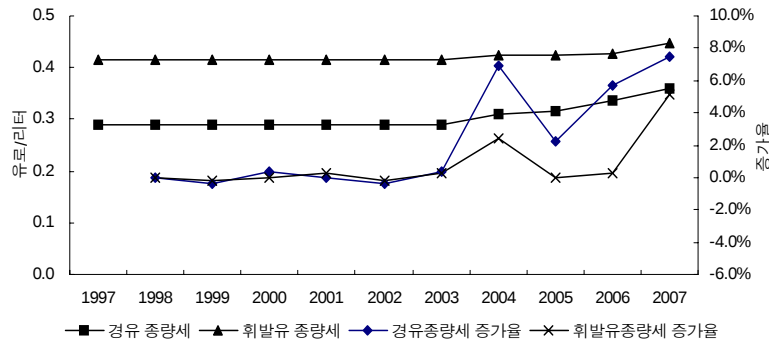
[그림 IV-11] 스웨덴의 유류세 세율 추이



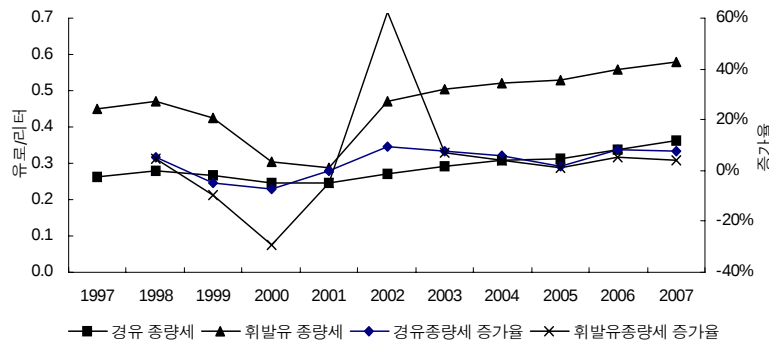
[그림 IV-12] 네덜란드의 유류세 세율 추이



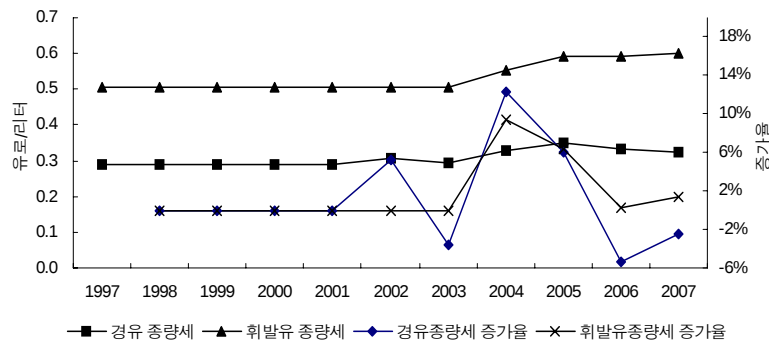
[그림 IV-13] 오스트리아의 유류세 세율 추이



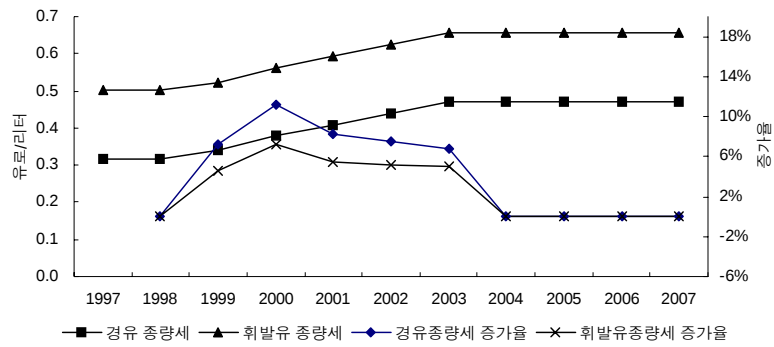
[그림 IV-14] 포르투갈의 유류세 세율 추이



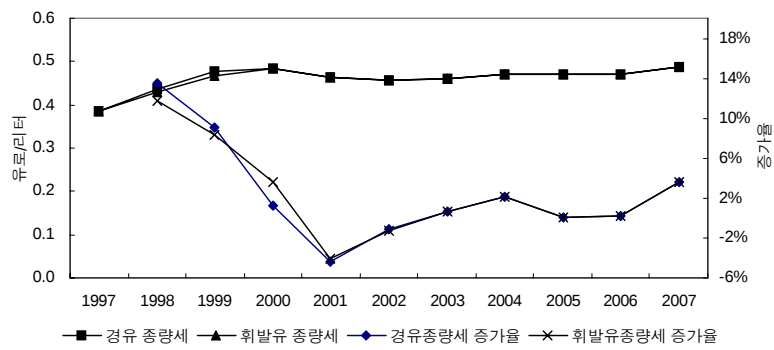
[그림 IV-15] 벨기에의 유류세 세율 추이



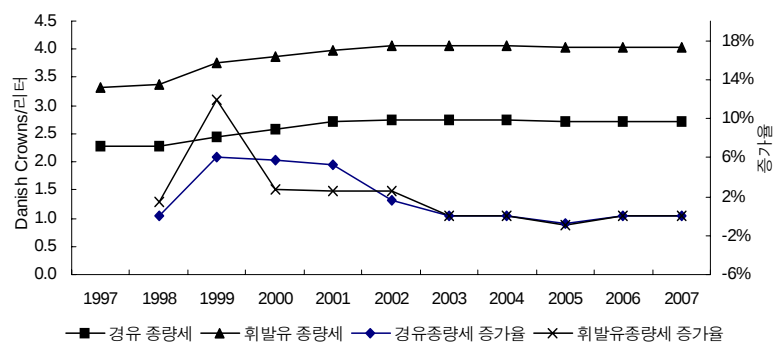
[그림 IV-16] 독일의 유류세 세율 추이



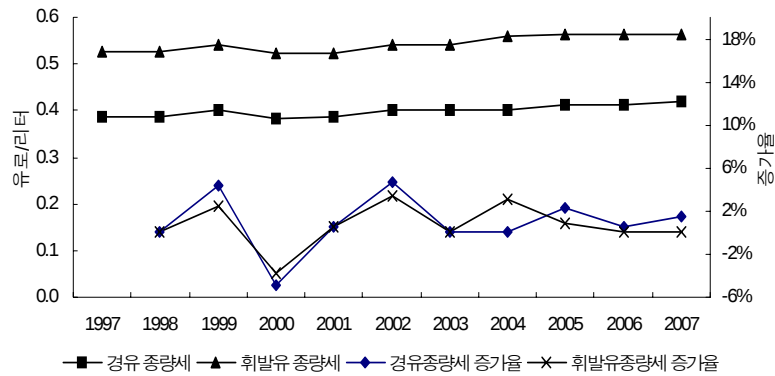
[그림 IV-17] 영국의 유류세 세율 추이



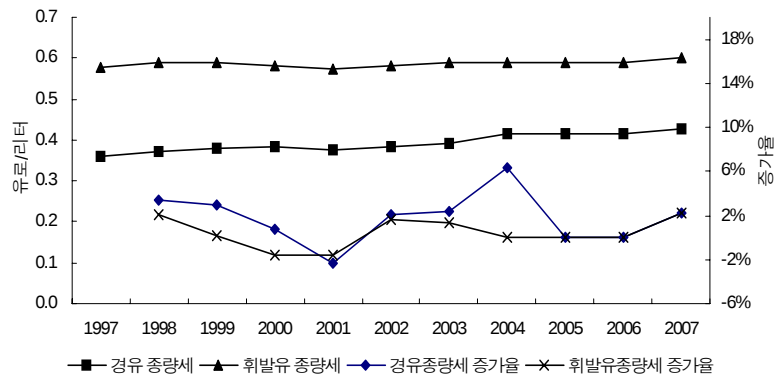
[그림 IV-18] 덴마크의 유류세 세율 추이



[그림 IV-19] 이탈리아의 유류세 세율 추이



[그림 IV-20] 프랑스의 유류세 세율 추이



다. 호주의 물가연동제

1) 물가연동 개요

호주는 헌법에 의해 중앙정부만 개별소비세(excise duty)에 대한 과세권을 가지고 있다. 개별소비세가 부과되는 품목들은 다른 나라와 유사하게 주류·유류·담배 등인데 이들은 전체 연방정부 세수에서 10% 정도를 차지하고 있다.

<표 IV-2> 호주의 개별소비세 세수

(단위: 백만호주달러)

Product/year	2001-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06
Petroleum and other fuel Products						
Petrol	6,782	7,053	7,296	7,423	7,371	7,410
Diesel	4,955	5,231	5,493	5,587	6,164	6,420
Other	94	116	130	210	147	150
Total: Petroleum and other fuel products	11,921	12,400	12,920	13,220	13,682	13,980
Crude oil	526	393	417	309	668	620
Beer	1,697	1,651	1,680	1,633	1,653	1,710
Potable spirits	238	339	558	659	741	840
Tobacco products	4,637	4,847	5,212	5,247	5,237	5,340
Total excise	19,019	19,630	20,787	21,068	21,981	22,490
Total taxation revenue	175,010	177,237	194,313	209,178	228,726	239,267
Excise as per cent of total revenue	10.9	11.1	10.7	10.1	9.6	9.4

주: Data for 2005-06 are cash estimates. Other data accrual-based. Accrual data are not available before 2000-01

자료: Final Budget Outcome, various years; Budget Paper No. 1 2005-06, pp. 5-28 and 9-4

Parliament of Australia(2006)에서 재인용

호주는 1984년부터 소비자물가지수를 반영하여 개별소비세 세율을 조정하고 있다. 1983년 국회에서 발행한 자료를 보면⁶⁴⁾, ‘종량세 세율 인상이 불연속적이면서 급격하게 이루어진 동시에, 충분히 자주 조정되지 못해 세 부담이 물가상승을 반영하지 못했다’고 평가하고 있다. 동 자료는 또한 세 수입 확보가 물가연동제 도입의 중요한 이유임을 밝히고 있다. 즉, 1973~1974년과 1982~1983년 사이에 개별소비세로부터의 세입은 1982/83년 불변가격으로 계산

64) Australia, Senate (1983), Fuel Tax Inquiry Report (2002)에서 재인용.

할 때 43억달러에서 33억달러로 떨어졌다는 것이다.

연방정부의 개별소비세 세율 관련제도는 'Excise 1901'과 'Excise Tariff Act 1921'에 명시되어 있는데, 이중에서 물가연동은 'Excise Tariff Act 1921'의 제 6A조에서 다룬다. 이 규정에 의하면 매년 2월 1일과 8월 1일에 새로운 세율이 정해진다. 물가연동지수는 기본적으로 소비자물가지수(CPI)이다. 해당 분기 8개 주정부 수도(capital)의 소비자물가를 가중평균하여 사용한다. 세율설정 공식은 다음과 같다.

$$\tau = \tau' \times \max \left(1, \frac{p_{t-1}}{\max(p_{t-2}, p_{t-3})} \right)$$

이 때 τ 은 이번에 새로 정해지는 세율, τ' 은 지금까지 적용되었던 세율, p_{t-1} 은 지난 기의 물가지수, p_{t-2} 는 2기 전의 물가지수, p_{t-3} 은 3기 전의 물가지수를 의미한다. 예를 들어 τ 이 2008년 8월부터 적용되는 세율이라면, p_{t-1} 은 2008년 6월(2사분기) 물가지수, p_{t-2} 는 2007년 12월(4사분기) 물가지수, p_{t-3} 은 2007년도 6월(2사분기) 물가지수가 된다.

1982년부터 지속되었던 물가연동제는 2001년에 큰 변화를 맞게 되는데, 2001년 3월부터 석유류에 대한 세율이, 2003년부터는 석유에서 추출된 오일·윤활유 제품이 연동대상에서 제외되었다. 이러한 조치의 원인과 결과에 대해서는 차후에 자세히 설명하고자 한다.

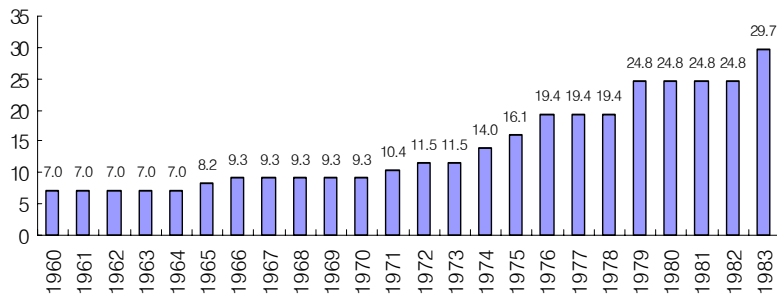
2) 담배소비세

[그림 IV-21]은 물가연동이 적용되기 전의 담배소비세 세율을 보여주고 있다. 세율의 추이는 우리나라와 매우 유사해서 3~4년에 한 번씩 세율이 인상되었으며, 그 때마다 인상폭은 클 수밖에 없었다. 이에 비해 [그림 IV-22]와 [그림 IV-23]은 연동제가 시행

된 이후의 세율추이를 보여주고 있다. 세율은 1999년까지는 kg당, 그 이후는 개비당 부과되어 왔는데, 연동제 이전과 비교하여 매우 연속적이고 완만하게 세율이 증가함을 보여주고 있다. 이는 소비자와 공급자뿐 아니라 정부에게도 세부담과 세수 측면에서의 불확실성이 제거되어, 연동제의 장점이 잘 발휘되고 있다고 평가할 수 있다.

[그림 IV-21] 물가연동제 이전 담배소비세 세율(스틱형 담배)

(단위: 달러/kg)

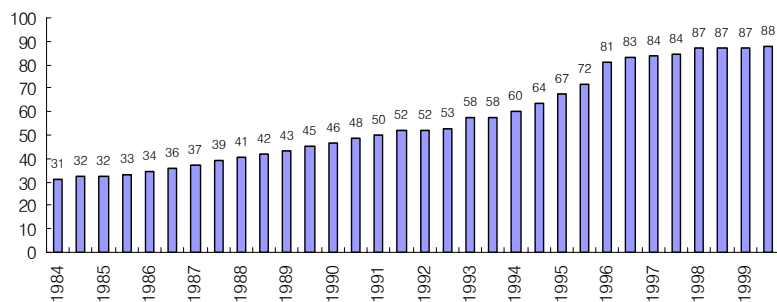


자료: Commonwealth of Australia, "Notice of substituted rates of excise duty" 각 연도, 성명재 외(2008)에서 재인용

[그림 IV-22] 물가연동제 이후 담배소비세 세율(스틱형 담배)

(1984~1999)

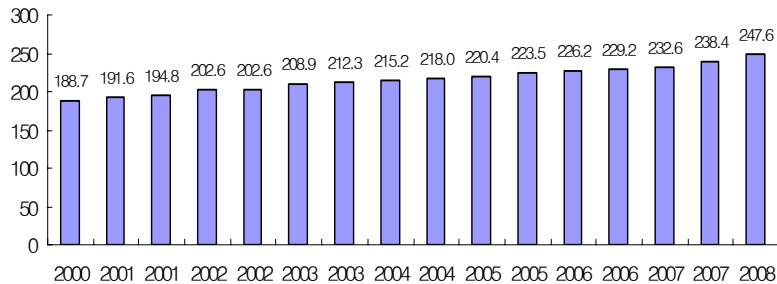
(단위: 달러/kg)



자료: Commonwealth of Australia, "Notice of substituted rates of excise duty" 각 연도, 성명재 외(2008)에서 재인용

[그림 IV-23] 물가연동제 이후 담배소비세 세율(스틱형 담배)
(2000~2008)

(단위: 달러/1,000개비)



자료: Commonwealth of Australia, "Notice of substituted rates of excise duty" 각 연도, 성명제 외(2008)에서 재인용

3) 유류 관련 소비세

호주의 유류소비세는 휘발유, 경유, 항공유, 등유, 에탄, 원유 등에 부과하고 있다. <표 IV-3>은 2002년과 2008년 현재 적용되고 있는 세율구조를 보여주고 있다. LPG와 LNG에는 과세하지 않는 점, 휘발유와 경유의 세율이 1970년대 초반부터 동일했다는 점, 항공유를 제외하고 엔진용(수송용)의 경우 2000년대 초반부터 모든 유종의 세율이 동일하다는 점, 등유와 중유의 경우 2006년까지는 엔진용(수송용)과 버너용의 세율 차이가 컸으나, 2006년부터 단일화되면서 비수송용 유류는 비과세되었다는 점 등의 특징들을 가지고 있다.

전술한 바와 같이 물가연동은 1984년부터 시작되었다. [그림 IV-24]는 물가연동 이전의 휘발유·경유 세율추이를 보여주고 있는데, 세율인상이 불연속적이면서 인상폭이 매우 크다는 것을 알 수 있다.

[그림 IV-25]는 물가연동 이후부터 최근까지의 휘발유 및 경유의 세율추이를 보여주고 있다. 이 추이는 다음과 같은 특징을 보여주고 있다⁶⁵⁾.

<표 IV-3> 호주의 유류 관련 종량세

(단위: 호주센트/리터)

	2002년 2월 1일		2008년 ²⁾
	수송용	버너용	
휘발유	38.143	38.143	38.143
경유	38.143	38.143	38.143
등유	38.143	7.557	38.143
Fuel oil ¹⁾	7.557	7.557	38.143

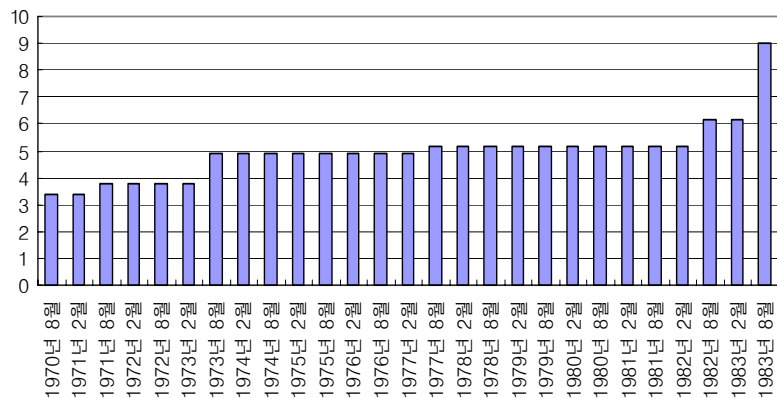
주: 1) Fuel oil은 중유(重油) 등이며 자동차에 사용하는 경우가 거의 없음

2) 2006년부터 수송용을 제외한 산업용 유류사용에는 비과세

출처: Australia Taxation Office Homepage

[그림 IV-24] 물가연동제 이전 휘발유에 대한 종량세 세율

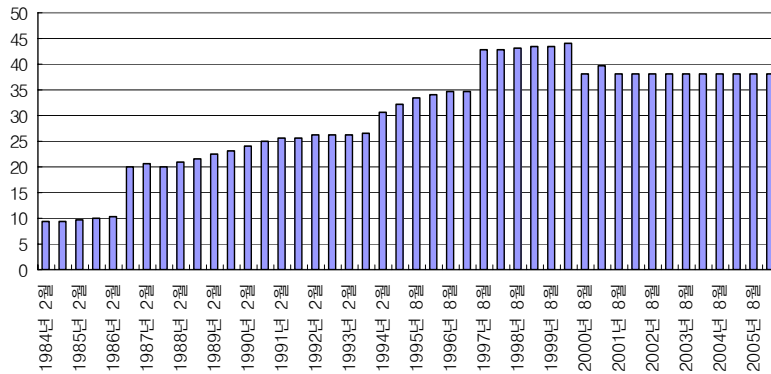
(단위: 호주센트/리터)



자료: Parliament of Australia (2006), Commonwealth of Australia, "Notice of substituted rates of excise duty" 각 연도

[그림 IV-25] 물가연동제 이후 휘발유에 대한 종량세 세율

(단위: 호주센트/리터)



자료: Parliament of Australia (2006), Commonwealth of Australia, "Notice of substituted rates of excise duty" 각 연도

첫째, 1997년 8월에 물가연동과 관계없이 세율이 크게 인상되었다. 이는 1997년 주정부의 부족한 세수를 확보하기 위해 연방정부가 담배와 휘발유·경유 세율을 인상하고 추가로 확보된 세수를 주정부에 교부하였기 때문이다⁶⁶⁾.

둘째, 2000년에 세율이 크게 인화된 모습을 보여주고 있다. 이는 당시 새롭게 부가가치세를 도입하면서 세부담을 중립으로 가져가기 위해 개별소비세 세율을 인하하였기 때문이다. 엄밀한 세부담 중립을 위해서는 휘발유·경유 세율을 8.354센트 인하하여야 했지만 실제로는 6.656센트 인하하였다.

셋째, 2001년 3월부터 물가연동제를 중단하였고, 그 이후 지금까지 세율이 동결되었다. <표 IV-4>에서 보여주듯이 물가연동제가 지속되었다면 2005년도 세율은 실제 세율보다 1.13배가 되었을

66) 주정부의 제정이 불안해진 것은, New South Wales주가 부과해오던 Tobacco franchise fee가 대법원에서 위헌이라는 판결을 받았고, 이에 따라 모든 주의 business franchise fee 과세근거가 약해졌기 때문이다.

것이다. 연동제 중단은 2000년에 부가가치세가 도입되면서 개별소비세 세율인하가 충분하지 않았다는 비판과 동시에 국제 유가가 지속적으로 높은 수준을 보였기 때문이었다. 이에 따라 물가연동에 의해 지속적으로 종량세 세율이 인상되는 것에 대한 저항이 심해졌고 호주 정부는 휘발유와 경유의 물가연동제를 폐기하였다. 그 후 Fuel Taxation Inquiry Committee는 유류에 대한 조세체계를 전반적으로 검토하면서, 물가연동제 복귀를 주장하였지만 받아들여지지 않았다. 동 보고서는 세수감소를 가장 큰 문제점으로 지적하였는데, 물가연동제 중단으로 인한 예상 세수손실을 2001~2002년 1억 5,000만달러, 2002~2003년 4억 2,500만달러, 2003~2004년 7억 8,500만달러, 2004~2005년 11억 3,500만달러로 예상하였다.

<표 IV-4> 호주의 휘발유 실제 세율과 연동제하에서의 세율

(단위: 호주센트/리터)

날짜	실제 세율	연동제하에서의 가상세율
2001. 2. 1	39.643	39.643
2001. 3. 2	38.143	38.143
2001. 8	38.143	38.869
2002. 2	38.143	39.334
2002. 8	38.143	39.973
2003. 2	38.143	40.525
2003. 8	38.143	41.048
2004. 2	38.143	41.484
2004. 8	38.143	42.065
2005. 2	38.143	42.559
2005. 8	38.143	43.111

출처: Statistics section, Parliamentary Library, Canberra.

Parliament of Australia(2006)에서 재인용

2. 우리나라 종량세 현황과 물가연동제의 필요성

가. 담배소비세⁶⁷⁾

1) 연혁과 세율추이

현재 담배에는 일반소비세인 부가가치세, 개별소비세이며 지방세인 담배소비세, 부담금인 건강증진부담금과 폐기물부담금 등이 부과되고 있다. 건강증진부담금과 폐기물부담금은 엄밀한 의미의 조세는 아니지만, 넓은 의미의 조세인 준조세에 해당되며 종량세 구조를 가지고 있으므로 분석에 포함하고자 한다. 물가상승이 종량세 세부담에 미치는 영향을 보기 위해서는 먼저 세율이 어떻게 변해 왔는지 살펴볼 필요가 있다. 그런데 한 세목의 세율은 단지 물가뿐만 아니라 재정적 필요성, 사회적 분위기, 정책적 필요성 등 다양한 요소에 의해 결정되기 때문에 먼저 각 세금의 연혁에 대해 살펴보려고 한다.

담배소비에 대한 과세는 1909년 연초세가 과세되면서 시작되었다⁶⁸⁾. 그 이후 1921년부터 전매제가 실시되면서 연초세는 폐지되었다. 담배가격은 국가가 통제할 수 있었고 이에 따른 수익금도 모두 국고에 환수되기 때문에 특별히 소비세를 과세할 필요가 없었던 것이다. 다시 담배에 대해 과세되기 시작한 것은 1984년 담배판매세가 도입되면서부터이다. 아직 전매가 실시되고 있었지만, 지방세였던 농지세가 소득세에 포함되면서 발생한 지방세수 부족을 보전하기 위해 담배 전매익금의 일부를 지방세인 담배판매세로 이양한 것이다. 이 때 세율은 도시지역의 경우 과세표준금액의

67) 본 보고서에서 담배는 쉐련이라는 특정 종류의 담배를 의미하기도 하고, 모든 종류를 포괄하는 일반적 의미의 담배를 의미하기도 한다. 양자를 구별해야 할 때에는 쉐련이라는 표현을 사용한다.

68) 담배소비세의 연혁에 대해서는 지방세 연구소 홈페이지(www.triforum.re.kr)를 참조하기 바란다.

2%, 기타지역은 22%로 지역에 따라 다르게 설정되었다. 이는 상대적으로 재정이 부족했던 비도시지역의 사정을 고려한 것으로, 담배판매세가 지역에 대한 보조금 성격이었음을 알 수 있다. 1988년 정부는 담배판매세와 담배관련 국세(교육세, 방위세, 관세, 부가가치세, 전매납부금)를 모두 지방세인 담배소비세로 전환하였는데, 담배소비세는 <표 IV-5>와 같이 종량세 구조를 가지고 있다⁶⁹⁾. 담배소비세 세율은 담배소비를 억제하고 재정에 기여하기 위해 1994년, 2000년, 2005년에 크게 인상되었고, 현재 2005년 세율인 갑당 640원이 유지되고 있다.

<표 IV-5> 1988년 담배소비세의 세율

담배 종류		세율
흡연용 제조담배	컬런(20개비당)	500원 이상 360원 200원 이하 40원
	파이프담배(50g당)	700원
	연컬런(50g당)	2,000원
	각련(50g당)	700원
씹는 담배(50g당)		800원
냄새 맡는 담배(50g당)		500원

교육세는 교육의 질적 향상 도모에 필요한 재정을 확보하기 위해 1982년에 도입된 목적세이다. 처음에는 한시적으로 도입되었다가 1990년 말 영구화되었으며, 1992년에 폐지된 방위세 세원 중 일부인 특별소비세액, 주세액, 등록세액, 주민세액, 담배소비세액 등이 교육세 과세대상으로 편입되었다. 또한 2001년부터 국세였던 지방세분 교육세가 지방교육세로 전환되어, 교육세/지방교육세 구

69) 담배소비세의 도입으로 재정이 급격히 확충된 특별·광역시외의 경우는 담배소비세 세수의 상당부분을 지방교육재정의 일부를 충당하는 데 활용해 오고 있다.

조를 가지게 되었다. 담배소비에 부과되는 지방교육세는 담배세액의 40%로 정해져 있으므로 일종의 종량세로 볼 수 있으며, 담배소비세 세율이 증가함에 따라 자동적으로 증가하게 된다. 담배 관련 세부담 추이 측면에서 볼 때, 중요한 요소 중 하나는 1997년에 국민건강부담금이 도입되었다는 점이다. 국민건강부담금은 공공의료비 특히 국민의료보험의 막대한 재정적 부담을 충당하기 위해 신설되었다. 도입 당시에는 2원/갑으로 매우 미미한 수준이었으나, 2002년과 2005년에 크게 증가되어 현재는 354원/갑에 이르고 있다. 특히 2005년에는 담배소비세, 지방교육세, 건강증진부담금, 폐기물부담금, 연초생산안정화기금 등의 제세공과금이 동시에 인상되었고, 이에 따라 담배가격도 총 500원이 상승하였다.

<표 IV-6> 담배 관련 제세공과금 및 가격구조의 변화추이

(단위: 원/갑)

	1991.1~	1994.1~	1996.7~	1997.5~	1999.1~	2001.1~	2002.1~	2002.2~	2005.1~	2008.1~
담배소비세	300	400	400	400	400	510	510	510	641	641
교육세			184	184	184	255	255	255	305	305
공익기금		20								
폐기물부담금			4	4	4	4	4	4	7	7
국민건강증진기금				2	2	2	2	150	354	354
연초생산안정화기금							10	10	15	
소계	300	400	648	650	650	771	781	929	1375	1322.5
부가세					100	1182	1182	1364	227.27	227.27
총계	300	400	648	650	750	889.2	899.2	1,065.4	1,564.77	1,549.77
판매가		900	1,000	1,100	1,100	1,300	1,300	1,500	2,500	2,500

주: 1. 부가가치세를 제외한 모든 세율은 갑당 정액임.

2. 부가가치세는 공급가의 10%

자료: 성명재 외(2008)

<표 IV-7> 담배소비세의 변천

		1985.1.1~	1987.1.1~		
제조담배를 제조담배소매인에게 매도한 가격(교육세 공제)		시: 과세표준액의 2% 군: 과세표준액의 22%	시: 과세표준액의 22% 군: 과세표준액의 55%		
		1988.1.1~	1994.1.1~	2001.1.1~	2005.1.1~
흡연용 담배	제1종 켈런(20개비당)	360원	460원	510원	641
	제2종 파이프담배(50g당)	700원	910원	910원	
	제3종 엽켈런(50g당)	2,000원	2,600원	2,600원	
	제4종 각련 (50g당)	800원	910원	910원	
썩는 담배	50g당	800원	1,040원	1,040원	
냄새맡는 담배	50g당	500원	650원	650원	

주: 1. 1984년 12월에 담배판매세 신설
 2. 1988년 담배판매세에서 담배소비세로 개칭
 3. 1993년 표준세율을 27.7~30% 범위에 걸쳐 인상한 조정세율 신설
 4. 2000년 조정세율을 폐지하고 이를 표준세율로 대체하면서 켈런의 표준세율만 510원으로 인상
 5. 판매가격이 대통령령이 정하는 금액 이하의 켈런은 낮은 세율 적용
 출처: 성명재 외(2008)

<표 IV-6>과 <표 IV-7>은 지금까지 설명한 담배관련 제세공과금 및 가격의 변천과정을 보여주고 있다.

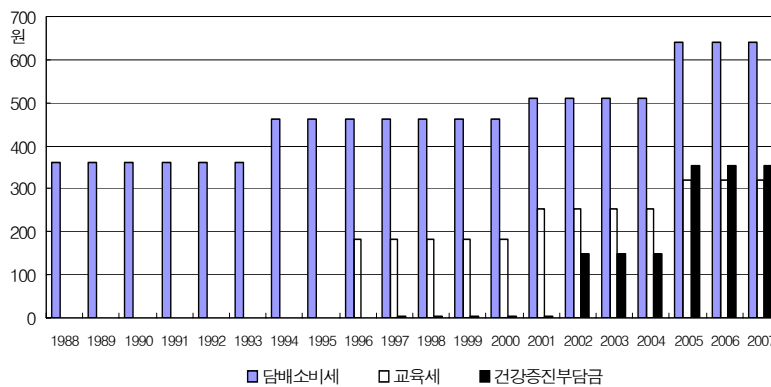
2) 현행 담배 관련 제세공과금의 특징과 물가연동의 필요성⁷⁰⁾

우리나라 담배에 부과되는 종량세 세율은 몇 가지 특징들을 보여주고 있다. 첫째, 세율이 매우 불연속적으로 변화하고 있다는 점이다. [그림 IV-26]에서 보듯이 담배 관련 제세공과금은 1994년,

70) 담배 관련 종량세의 특징에 대해서는 성명재 외(2008)와 중복됨을 밝히 고자 한다.

2001년, 2005년에 급격한 상승을 보였다. 특히 지방교육세는 부가세 형태여서 담배소비세의 인상과 같이 상승하게 되고, 건강증진부담금도 조세와 비슷한 시기에 대폭 인상되었다. 따라서 각 세금의 인상률이 합해져서 전체 제세공과금은 4~5년에 한 번씩 큰 폭으로 인상되는 모습을 보여 왔다.

[그림 IV-26] 담배소비세, 지방교육세, 건강증진부담금 추이

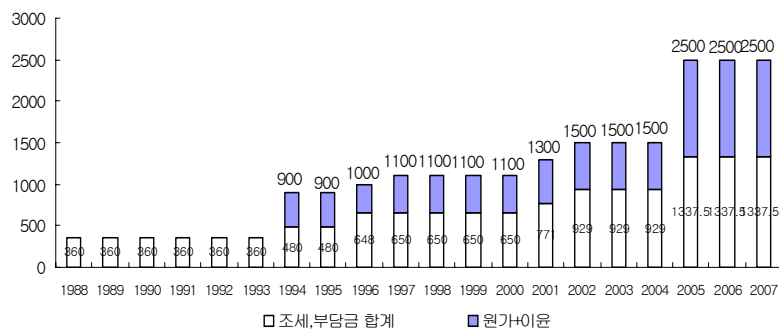


둘째, 현재 조세에 비해 상대적으로 부담금의 비중이 높다는 특징을 가지고 있다. 2008년 현재 20개비 1갑당 제세공과금(부가가치세 제외)은 1,322원이며, 이 가운데 376원이 각종 부담금으로 제세공과금 전체의 27.3%를 차지하고 있다. 소비자나 생산자의 입장에서 부담금과 조세는 아무런 차이가 없다. 하지만 조세 수입은 원칙적으로 일반재원에 전입되어 국가의 다양한 기능에 배분되지만, 부담금은 특정사업에 사용되게 된다. 물론 담배소비세의 일정 비율과 지방교육세는 교육재정에 충당되어 부담금과 성격이 비슷하지만, 이는 지역별로 지방재정과 교육재정의 상대적 차이를 조정하기 위한 것이며 전체 교육재정에서 차지하는 비중은 높지 않다. 이에 비해 건강증진부담금은 모두 국민건강증진기금에 전입되어 국민의료보험재정 충당 등의 사업에 사용되고 있다. 사실 조세

와 부담금은 세율 형성과 조정에 있어 실질적인 차이가 존재한다. 조세는 세제개편시부터 국회의 엄격한 심사를 통해 그 부담이 비교적 잘 통제되는 반면, 부담금은 재원의 사용으로부터 혜택을 누리는 집단의 정치적 영향력에 따라 결정되기 쉽다. 따라서 부담금의 비중이 높을수록 세부담이 수혜집단의 정치적 영향력과 특정분야의 재정적 필요성에 의해 결정될 소지가 많다⁷¹⁾.

셋째, 담배가격은 세부담의 추이와 매우 유사한 형태를 가지고 있다. [그림 IV-27]은 담배소매가 추이와 조세/부담금 합계 추이를 보여주고 있다. 담배가격은 조세/부담금이 변하지 않는 기간에는 동일하게 유지되다가, 종량세가 오르는 순간 같이 조정된 모습을 보이고 있다. 이것은 전체 가격에서 조세/부담금이 차지하는 비중이 높은 까닭이기도 하지만, 담배가격이 시장의 수요·공급에 의해 자연스럽게 조정되기보다는 정책적 수단에 의해 좌우되고 있기 때문이다. 또한 담배공급자가 전략적으로 점진적인 담배가격 인상요인을 매해 가격에 반영하지 않고 있다가 조세/부담금이 상향 조정되는 시기에 함께 조정하고 있는 것으로 추측할 수도 있다.

[그림 IV-27] 담배 소매가와 조세/부담금 합계



지금까지의 담배 관련 제세공과금 추이에 대한 논의는 종량세

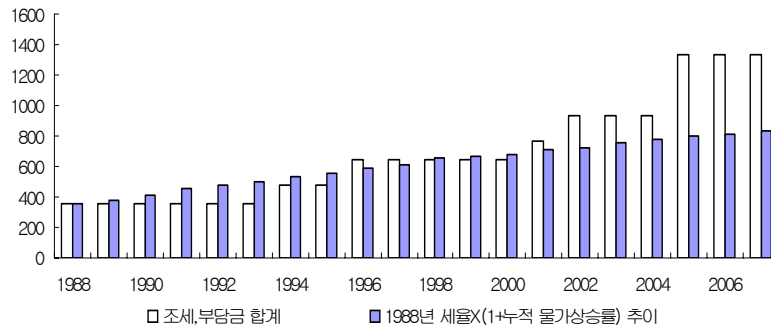
71) 사실 건강증진부담금이 2001년에 크게 인상된 것은 당시 악화된 건강보험 재정을 충당하기 위해서였다.

구조가 가지는 단점을 잘 보여준다고 할 수 있다. 실질세부담이 일정하게 유지되기 위해서는 지속적인 세율조정이 필요한 데 반해 현실에서는 매우 불연속적으로 인상되어 왔다. 이는 애초에 세부담이 최적조세이론이나 외부성 교정과 같은 효율성 관점에서 결정된 것이 아니라, 재정적 필요와 수혜자의 영향력에 의해 조정되었기 때문이다. 이러한 세율 변화는 시장의 기능에 왜곡을 주어, 가격이 수요/공급에 의해 자연스럽게 형성되는 것이 아니라 세율정책에 의해 결정되게 된다.

[그림 IV-28]은 조세·부담금과 소비자 물가지수의 추이를 동시에 보여주고 있다. 1988년 담배 관련 제세공과금이 가상적으로 물가수준만큼 매년 변동했다는 가정하의 추이를 함께 그려본 것이다. 비록 담배 관련 제세공과금은 불연속적으로 조정되었지만, 2000년까지는 가상적인 세율과 현실에서의 세부담이 큰 차이 없이 유지되어 왔음을 알 수 있다. 하지만 2000년 이후 담배 관련 제세공과금은 물가상승보다 훨씬 큰 폭으로 두차례 인상되어 온 것을 알 수 있다. 사실 세율이 물가상승과 동일한 크기를 보일 필요는 없다. 세부담은 그 당시의 정책적 판단에 의해 결정되기 때문이다. 문제는 현재처럼 종량세를 유지하면서 불규칙적으로 세율이 조정되는 경우, 얼마만큼이 물가상승에 따른 세율조정인지 혹은 얼마만큼이 실질세부담의 조정인지 명확하게 구분되지 않기 때문에 납세자의 조세저항이 커지고 시장반응이 부자연스러워진다는 점이다. 이들을 요약하면, 담배소비세 세율구조와 추이 및 특징들은 현재의 세율조정이 가지는 문제점들을 해결하기 위해 명시적인 물가연동제 도입을 고려할 필요가 있음을 보여준다고 할 수 있다.

[그림 IV-28] 담배 관련 조세·부담금 추이

(단위: 원/갑)



나. 유류세

1) 연혁

현재 유류 관련 조세는 개별소비세와 교통·에너지·환경세로 이원화되어 있다⁷²⁾. 원래 유류 관련 세금은 모두 특별소비세에 포함되어 있으면서 세수를 모두 도로사업 특별회계와 도시철도사업 특별회계에 전입하였는데, 교통세가 도로·도시철도 등 교통시설의 확충에 필요한 재원을 확보하기 위해 1994년에 신설되면서 분리되었다.

교통세는 10년간(1994~2003년) 한시적으로 도입되었지만, 2003년과 2006년에 과세시한을 3년씩 연장하여 현재에 이르고 있다. 특히 2007년부터는 교통세의 명칭을 교통·에너지·환경세로 변경하면서, 세수를 기존의 교통시설특별회계뿐만 아니라 환경개선특별회계와 에너지 및 지원시설 특별회계에도 전입하였다. 세율은 기본세율과 탄력세율로 구분되는데, 탄력세율은 국민경제의 효율

72) 2008년부터 특별소비세를 개별소비세로 명칭을 변경하였다. 본 보고서에서는 특별히 구별해야 할 필요가 있는 경우를 제외하고는 양자를 혼용하고자 한다.

적 운용을 위하여 교통시설투자재원의 조달과 당해 물품의 수급상 필요한 경우에 기본세율의 30% 범위 내에서 대통령령으로 결정된다. 유류 관련 세금의 세율은 1994년~1995년까지는 휘발유 및 경유 가격 대비 150%, 20%를 부과하는 종가세 체계였으나 1996년부터는 선진국처럼 리터당 세금을 부과하는 종량세 체계로 개편되었다.

현재 개별소비세는 특별관리대상 제품(투전기, 오락용 사행기구, 총포류, 녹용), 사치성 제품(보석, 귀금속, 고급모피 등), 승용자동차, 유류관련 제품, 유흥장소 및 갬블 및 특별사업장(경마장, 골프장, 카지노 등)에 부과되고 있다. 유류관련 개별소비세는 등유, 중유, LPG(프로판, 수송용 부탄, 일반 부탄), 부생연료유 등 유종에 따라 서로 다른 세율이 부과되고 있으며 모두 종량세라는 특징을 가지고 있다. 교통·에너지·환경세와 마찬가지로 기본세율의 30% 안에서 탄력세율이 적용되고 있다.

개별소비세와 교통·에너지·환경세 외에 유류의 판매에는 교육세가 부가세 형태로 부과되고 있다. 세율은 각 유종별 세율의 15%로 정해져 있으며, 일반 프로판(LPG)과 천연가스에는 부과되지 않는다. 휘발유·경유·중유분 교육세는 1996년도에 처음 도입되었고, 등유와 부탄(LPG)에 부과되는 교육세는 2000년에 신설되었는데, 세율은 초기부터 15%로 유지되고 있다.

이 밖에도 2000년부터 지방자치단체의 자주재원을 확충하기 위해 교통세에 부가하여 지방세인 주행세가 부과되고 있다. 세율은 2008년 4월 현재 교통세액의 27%이며, 30% 범위 안에서 대통령령으로 조정하는 탄력세율이 역시 적용된다.

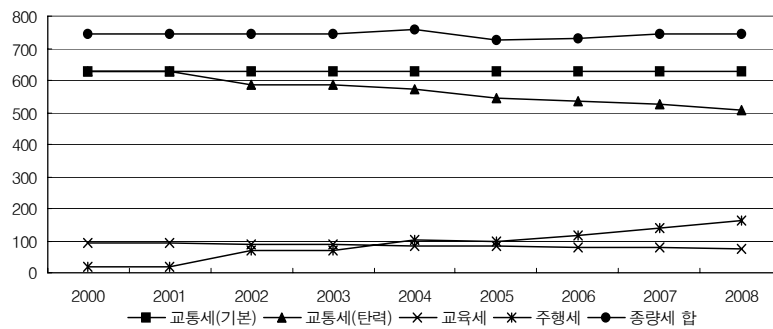
2) 휘발유/경유 세율추이와 에너지 세제개편

[그림 IV-29]와 [그림 IV-30]은 휘발유와 경유에 부과되는 각종 종량세의 최근 세율추이를 보여주고 있다. 먼저 휘발유에 부과되는 종량세 세율은 큰 변화 없이 유지되어 왔음을 알 수 있다. 특

히 교통세의 기본세율은 2000년 이후에 전혀 변하지 않았으며, 전체 종량세의 합도 거의 일정하게 유지되어 왔다. 종량세의 합이 일정하게 유지되어 왔던 것은 교통세의 탄력세율은 꾸준히 낮추어진 반면 주행세는 이를 상쇄할 만큼 증가해 왔기 때문이다. 교통세 세수는 중앙정부의 교통시설특별회계에 전입되지만 주행세는 지방정부의 재원이 되므로 이는 정부간 재원이전을 의미한다.

[그림 IV-29] 휘발유에 부과되는 종량세

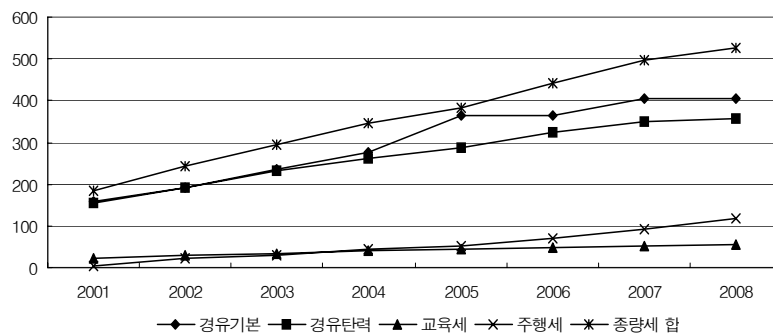
(단위: 원/리터)



주: 매년 1월 1일 기준

[그림 IV-30] 경유에 부과되는 종량세

(단위: 원/리터)



주: 매년 1월 1일 기준

휘발유와 대조적으로 경유는 2000년부터 기본세율과 탄력세율 모두 꾸준히 세율이 증가해 왔던 것을 보여주고 있다. 이는 1·2차 에너지세제개편의 결과이다.

2000년 제1차 에너지세제개편안은 당시 100:47:26이었던 휘발유:경유:수송용 LPG(부탄) 가격비율을 2006년 7월까지 단계적으로 100:75:60으로 조정한다는 것이다. 휘발유 세율을 고정하고 경유와 LPG 세율을 인상하는 것이었다. 또한 등유 가격은 경유로 불법 전용되는 것을 막기 위해 등유 세율을 경유 세율에 연동시켰다. 그러나 2005년 경유승용차가 도입되는 등 환경이 변화함에 따라, 1차 개편 시한인 2006년 7월 이전에 세제개편을 통한 상대가격 조정이 불가피하다는 지적이 대두되었고, 2005년부터 제2차 에너지세제개편이 시작되었다. 제2차 에너지세제개편의 주요 내용은 수송용 유류인 휘발유:경유:LPG의 상대가격을 2007년 7월까지 연차적으로 100:85:50으로 조정한다는 것이었다. 경유의 법정 교통세율은 리터당 2005년 7월까지 46원, 2006년 7월까지 39원, 2007년 7월까지 50원 인상되었다. 또한 세율 인상분만큼 버스·택시·화물차에 유가보조금을 지급하고, 보조금 재원은 주행세 인상을 통해 마련하되 유류가격에 영향이 없도록 주행세 인상분만큼 교통·에너지·환경세를 인하하게 되었다. 2007년 제2차 에너지 세제개편이 완료되었으나, 그 와중에서 경유, LPG 가격이 상승한 점을 고려하여 경유와 LPG 세율은 당초 예정보다 소폭 조정하거나 인하하였다.

마지막으로 2007년 하반기부터 국제유가가 급속도로 상승하여 사회적으로 큰 이슈로 대두되었고, 이에 대한 대책의 일환으로 2008년 3월 휘발유의 탄력세율을 472원, 경유의 탄력세율을 335원으로 조정하였다.

개별소비세와 교통·에너지·환경세 이 외에도 준조세로서 수입

부담금과 판매부담금이 유류제품에 부과되고 있다. 이들은 석유의 수급 및 가격 안정을 위해 부과되는 부담금으로, 납세의무자는 1) 석유를 수입하거나 석유제품을 판매하는 석유정제업자·석유수출입업자 또는 석유판매업자, 2) 국제석유가격의 현저한 등락으로 인하여 과다하게 이윤을 얻게 되는 석유정제업자 또는 석유수출입업자 등이다⁷³⁾. 부과기준은 수입부담금의 경우 원유 및 석유제품은 리터당 16원, LNG는 톤당 24,242원이며, 판매부담금의 경우 고급 휘발유는 리터당 36원, 부탄은 톤당 62,283원이다⁷⁴⁾. 2007년 수입 부담금은 1조 4,757억원, 판매부담금은 3,691억원을 징수하였는데, 이들 수입은 모두 에너지 및 자원사업특별회계의 세입으로 전입되어 사용되고 있다.

3) 유류 관련 세제의 특징과 물가연동

유류 관련 세제와 세율 추이는 담배 관련 세제와는 상당히 다르다. 따라서 같은 종량세라 할지라도, 물가연동 측면에서 서로 다른 접근이 필요하다. 종량세와 물가연동을 염두에 두면서 유류 관련 세제의 특징을 나열해 보면 다음과 같다.

첫째 기본세율/탄력세율이라는 구조를 가지고 있다는 점에 유의해야 한다. 사실 납세자의 세부담이나 세수 측면에서 실제적인 의미가 있는 것은 탄력세율이다. 기본세율은 법에 명시되므로 국회를 통과해야 유효하지만, 탄력세율은 대부분 대통령령에 의해 결정되므로 조정이 쉽다. 탄력세율의 폭은 기본세율의 30%로 정해진 경우가 대부분인데, 이는 장기적 추세를 제외하고 단기적 세부담은 모두 탄력세율에 의해 조정이 가능하다는 것을 의미한다. 더욱 중요한 것은 기본세율의 추세와 탄력세율의 추세가 다르게 움직

73) 석유대체연료를 수입하는 석유대체연료 제조 및 수출입업자도 포함한다.

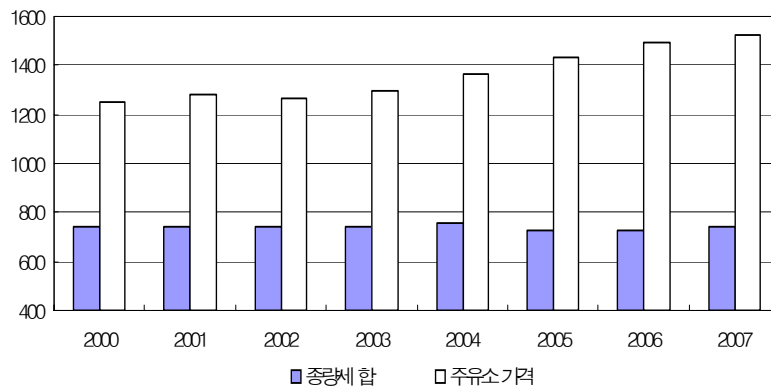
74) 이들 부담금도 일정 범위 내에서 탄력세율이 적용되고 있다.

직일 수 있다는 것이다. 예를 들어 휘발유의 기본세율은 2000년부터 동일하지만 탄력세율은 지속적으로 인하되었다. 탄력세율의 존재는 물가연동제 존재 의미를 약화시킬 가능성도 있다. 물가상승은 기본세율에 반영될 가능성이 많은데, 실질세부담은 탄력세율로 조정되기 때문이다. 또한 탄력세율의 존재 자체가 즉각적인 환경 변화에 따라 세율 조정이 필요하다는 것을 의미하는데, 물가연동제는 기본적으로 현재 실질세부담을 장기적으로 동일하게 유지하겠다는 정책목표를 반영하는 것이기 때문이다.

둘째, 가격과 세율이 동일한 추세를 보이고 있지 않는데, 이는 세부담이 가격을 결정하는 담배와는 전혀 다른 현상이다. 이는 전체 가격에서 조세가 차지하는 비중이 높을지라도 가격의 변동은 조세가 아닌 원유가와 환율 변화에 크게 의존하기 때문이다. 석유 제품의 소비자가격은 원유도입 비용, 정부부과금, 정제비, 세금, 유통비용 등이 복합적으로 작용하여 결정된다. 또한 원유도입 비용도 원유 시장가격, 운임, 보험료, 환율, 금융비용, 계약가격 등에 의해 결정되기 때문에, 세율과 소비자가격의 관계가 담배의 경우처럼 일정하지 않다. [그림 IV-31]과 [그림 IV-32]를 종량세 세율과 휘발유·경유의 연평균 가격 추이를 보여주고 있는데, 특별히 소비자가격 추이가 세율에 의해 결정되었다고 평가할 수 없다. 사실 최근의 원유가 상승과 이에 따른 유류가격 상승은 오히려 탄력세율의 인하 요인으로 작용했으므로, 세율과 유가는 정반대의 움직임을 보였다고 할 수 있다.

[그림 IV-31] 종량세 서울과 휘발유 주유소 가격

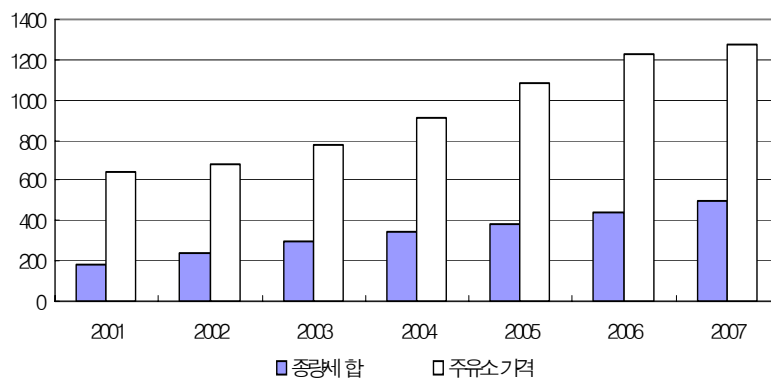
(단위: 원/리터)



자료: 석유공사 석유정보센터

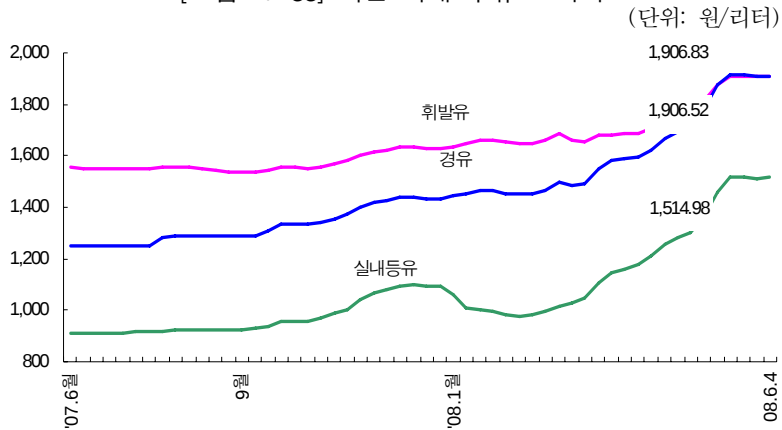
[그림 IV-32] 종량세 서울과 경유 주유소 가격

(단위: 원/리터)



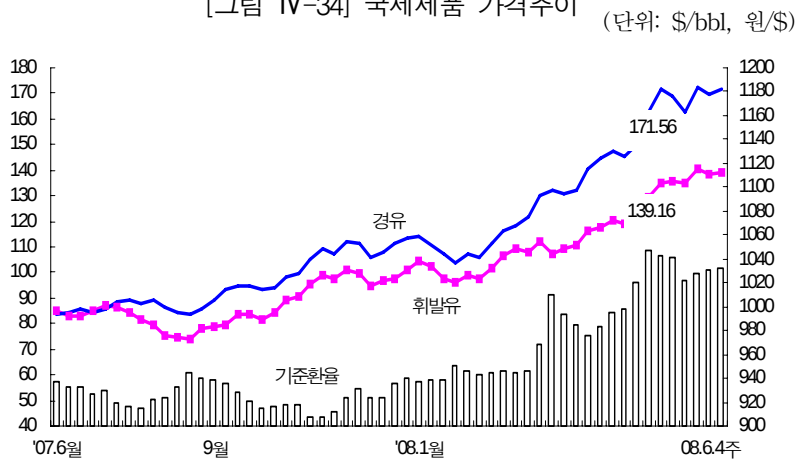
자료: 석유공사 석유정보센터

[그림 IV-33] 최근 국내 주유소 가격



자료: 석유공사 석유정보센터

[그림 IV-34] 국제제품 가격추이



자료: 석유공사 석유정보센터

연평균가격이 아니라 주간 가격동향을 보면 이러한 현상은 더 잘 이해된다. [그림 IV-33]과 [그림 IV-34]는 유가가 1년 사이에도 상당한 변동성을 가지고 있음을 보여주고 있다. 물론 최근의 유가상승은 매우 이례적인 일이지는 않지만, 세율이 안정적으로

유지될지라도 제품가격은 매우 급격하게 변화할 수 있다는 예를 단적으로 보여준다. 재화의 가격변동이 심할 때, 물가조정은 좀 더 신중하게 이루어져야 한다. 물가변동은 과거의 물가변동에 따라 현재의 세율을 조정하는 것이므로 필연적으로 시차를 가지게 된다. 예를 들어 물가가 인상되었기 때문에 현재 세율을 인상한 경우를 생각해 보자. 과거 물가는 상승하였지만 시차가 발생하여 그 동안 재화의 가격이 크게 인상되었다면, 가격 대비 세율 측면에서 볼 때 세부담이 과도하게 증가하게 되기 때문이다.

셋째, 담배판매의 경우 궤련이 차지하는 비중이 절대적이며 궤련가격도 주력 브랜드가 2,500원으로 고정되어 있어서, 2,500원에서 세금이 차지하는 비중만이 중요하다. 이에 반해 석유류는 휘발유, 경유, 중유, LPG, LNG 등 유종간 가격과 세부담 차이가 중요한 정책결정 사항이다. 지금까지 일반소비자의 소비비중이 가장 높은 휘발유에 가장 높은 세금이 부과되어 왔으나, 1·2차 에너지 세제개편을 통해 경유와 등유의 세율이 많이 인상되었다. 하지만 유류에 대한 전 세계적인 추세는 환경에 미치는 영향을 더욱 강조한다는 점이다. 이에 반해 우리나라는 유종별 상대적 세부담에 있어, 환경문제보다는 산업 측면과 저소득층에 대한 고려가 아직 많이 포함되어 있었다고 할 수 있다. 이는 향후에 유류에 대한 세율이 크게 변동할 가능성이 있음을 시사하는 것이다.

넷째, 전반적인 물가상승이 유류가격에 미치는 영향만큼이나 유류가격의 변화가 전반적인 물가에 영향을 줄 수 있다는 점도 고려해야 한다. 담배의 경우 소비자 계층이 한정되어 있고, 담배 지출이 전체 가계지출에서 차지하는 비중도 미미하다. 하지만 교통비는 전체 가계지출에서 차지하는 비중이 작지 않으며, 모든 산업부문에서 전력 등 에너지원의 소비가 필수적이라는 것을 고려할 때, 석유류의 가격은 물가에 무시할 수 없는 영향을 미친다고 할 수

있다.

지금까지 언급한 점들에 비추어 볼 때 유류세의 물가연동제는 신중하게 도입되어야 한다. 그럼에도 불구하고 중장기적으로 종량세 구조를 유지하고자 한다면, 물가상승을 반영하는 시스템을 구축할 필요가 있다. 자동적인 물가반영 시스템이 없이 재량에 의해서만 세율이 조정된다면, 실질세부담이 지속적으로 하락하거나 급격한 세율조정이 불연속적으로 일어날 가능성이 높기 때문이다. 특히 사회적 압력이나 여론에 의해 세부담을 결정한다면 사회적 갈등과 왜곡의 심화를 피할 수 없게 된다. 실제로 휘발유에 부과된 교통세를 보면 1999년도에 기본세율이 조정된 이후 9년 동안 동일하게 유지되었다. 종량세 전체를 볼 때에도 교통세 탄력세율의 인하가 주행세 세율인상으로 상쇄되어 거의 비슷한 세율이 유지되었기 때문에, 실질세부담은 꾸준히 낮아졌다고 할 수 있다. 이러한 실질세율 인하는 현재 유럽의 여러 OECD 국가들에서 환경관련 세제를 강조하는 추세와 역행하는 일이다.

물론 의도적으로 실질세부담을 낮춘 것일 수 있다. 하지만 정책적 판단에 의한 세부담의 조정과 물가를 반영한 명목세율의 조정은 분명히 구분할 필요가 있다. 장기적으로 물가를 반영할 수 있는 시스템을 갖추고 추가적으로 정책 판단에 의해 세부담을 조정해야 한다. 그래야만 시장참여자들과 납세자들이 정부의 세율조정 의도를 분명히 알게 되어, 정책에 대한 신뢰도가 높아질 것이다.

3. 정책대안과 효과

지금까지 우리나라 종량세제 현황과 물가연동의 필요성, 외국의 사례 등을 살펴보았다. 본절에서는 물가연동제에 대한 구체적인 정책 제언과 더불어 그에 따른 가상적인 세율의 추이와 세부담의

변화를 알아보고자 한다.

물가연동제를 도입할 경우 가장 먼저 고려해야 하는 것은 기준 지수의 선택이다. 소비자물가지수와 같은 물가지수를 사용할 수도 있고, 종가세와 유사한 세부담 유지를 위해 그 재화의 가격 자체를 사용할 수도 있다. 지수의 선택과 더불어 구체적인 공식도 마련되어야 한다. 물가가 어느 정도 상승할 때 어떤 규모로 세율이 인상되는지를 사전에 정해야 한다. 또한 다른 정책목표와의 관계도 생각해 보아야 한다. 물가상승을 반영한 세율 조정과 다른 정책목표를 위한 세율 변동이 서로 상충되는 것을 막기 위해서는, 국세와 지방세의 조정, 유종간 세율의 조정 등의 세제개편이 물가연동제 이전에 선행되어야 할 필요도 있다. 예외조항을 설정하는 것도 중요한 문제이다. 예를 들어 재화의 가격이 급격히 상승하는 경우, 세율이 계속적으로 인상되면 가격상승과 세율인상의 영향을 동시에 받는 소비자 입장에서는 강하게 조세저항을 할 가능성이 있게 된다. 따라서 적절한 예외조항을 두어 소비자의 가격부담이 급격히 상승하는 것을 방지할 필요가 있다. 마지막으로 물가연동제의 도입시기이다. 특히 물가연동제는 현재의 실질세부담이 적절히 유지되는 것이 목적이므로, 현재 세부담에 대한 공감의 충분이 이루어졌을 때 도입하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

물가연동제 도입효과를 분석함에 있어 다양한 시나리오를 설정하여 그 효과를 비교하는 것이 바람직하다. 구체적인 방법에 따라 세입과 민간 경제주체에 미치는 효과는 다를 수 있기 때문이다. 하지만 본 연구에서는 그 중에서 중요하다고 여겨지는 몇몇 시나리오만을 선택하였다. 이는 지면의 한계 때문이기도 하지만, 효과 자체는 매우 명확하므로 여러 방법 중 어느 방법을 선택하느냐는 정책적 판단에 달린 문제이기 때문이다.

가. 담배 관련 세제

1) 시나리오

앞에서도 설명하였듯이, 지금까지의 담배 관련 종량세 결정 과정이 많은 문제점을 안고 있으므로 물가연동제를 신속히 도입하는 것이 필요하다고 판단된다⁷⁵⁾. 세율이 매우 불연속적이고 급격하게 변화해서, 세부담의 예측가능성이 떨어졌고 자원배분의 왜곡을 심화시켜 왔다. 또한 종량세 세율을 결정함에 있어 실질세부담을 보전하기 위해 합리적으로 조정되지 않았기 때문에, 매년 이해관계 당사자들의 갈등과 정치적 논란이 발생하였다.

물가연동제를 구체적으로 설계하기 위해서는 먼저 물가지수를 선택해야 한다. 본 보고서는 물가지수로 소비자물가지수와 경상 GDP 성장률(혹은 1인당 경상GDP 성장률) 등을 고려하고자 한다⁷⁶⁾. 담배의 세전가격 자체를 지수로 사용하여 종가세와 유사한 세부담을 유도하는 것은 바람직하지 않다. 지금까지 담배가격은 시장상황에 따라 움직이는 것이 아니라 세율이 변동할 때 같이 조정되는 경향을 보여 왔다. 따라서 향후에도 세전가격이 시장의 수요·공급을 적절하게 반영하여 움직일 것이라고 보장할 수 없다. 뿐만 아니라 담배의 장기적인 가격인상은 새로운 브랜드가 도입되면서 이루어지는 경향이 있기 때문에 연속적인 가격 변화를 보이지 않을 것이다.

담배가 최종소비재라는 점에서, 세부담의 실질가치를 유지시키기 위해 소비자물가지수를 사용한다는 것은 당연한 시나리오이다. 하지만 담배소비의 특수성을 생각하면 GDP 성장률(혹은 1인당

75) 성명재 외(2008)에서는 물가연동과 함께 종합적인 담배 관련 세제의 개편을 제시하고 있는데 이를 요약해 보면, 국민건강증진기금의 국세화, 물가연동제의 도입, 장기적으로 국세와 지방세의 조정 등이다.

76) 보통 사용되는 소비자물가 총지수 외에도 품목별 지수, 월별물가지수 등도 발표되고 있으므로 이들을 참조하는 것도 가능할 것이다.

GDP 성장률)을 사용하는 것도 가능하다. 담배는 꾸준히 품질이 개선되어 왔다. 향후에도 경제성장과 더불어 소비자의 실질소득이 증가함에 따라, 품질이 우수한 브랜드에 대한 수요가 점차로 늘어날 것이다. 담배 품질이 점차로 향상된다면 이에 따라 (실질) 생산비용 혹은 (실질 세전)가격 또한 증가할 것이다. 품질 향상으로 인해 세전실질가격이 상승한다고 가정할 때, 종가세가 부과되었다면 실질세부담도 증가할 것이다. 따라서 실질가격 대비 실질세부담을 동일하게 유지하기 위해서는, 종량세의 경우에도 실질세부담이 계속 증가해야 한다. 이러한 경향을 가장 잘 반영하는 지수가 바로 GDP 성장률(혹은 1인당 GDP 성장률)이다. 실질 세전가격의 상승이 담배 품질 향상으로부터 온 것이라면, 품질 향상에 대한 요구는 소득증가로 표현될 수 있기 때문이다.

물가조정은 1년 단위가 적절할 것으로 보인다. 이보다 짧은 경우 행정비용이 과도해지고 이보다 길 경우 물가연동의 취지가 사라질 것이기 때문이다. 물가의 조정시기는 물가지수의 발표시기와 맞추어야 한다. 소비자물가지수의 경우 매월 초에 발표되므로 즉각적인 조정도 가능하지만 통상적으로 연단위의 물가지수를 사용하므로, 매년 상반기(예: 7월 1일을 기점)에 작년도 물가지수를 이용하여 조정하면 적절할 것이다. 지금까지 설명한 것을 종합하여 2008년도의 물가조정을 공식화하면 다음과 같다.

$$\begin{aligned}\tau_{2008.7.1} &= \tau_0 (1 + \alpha) \text{ if } k > \frac{p_{2007} - p_0}{p_0} \\ &= \tau_0 \left(1 + \rho \frac{p_{2007} - p_0}{p_0} + \alpha\right) \text{ if } k \leq \frac{p_{2007} - p_0}{p_0}\end{aligned}$$

이 때 $r_{2008.7.1}$ 은 2008년 7월 1일부터 2009년 6월 30일까지 적용되는 세율을 의미하며, r_0 는 지금까지 유지되어온 세율, p_0 는 최

근 세율조정이 있을 때 사용되었던 물가지수를 의미한다⁷⁷⁾. 또한 α 는 물가조정 이외에 추가적으로 적용되는 세율증가폭을 의미한다. α 에 대해서는 별도의 설명이 필요하다. 물가연동제는 재량이 아닌 공식에 의해 자동적으로 세율을 조정하는 것이므로, 추가적인 세율조정이 있을 경우에는 연동제의 의미가 퇴색된다고 주장할 수도 있다. 추가적인 세율조정은 그때그때마다의 재량적 세율조정과 동일하다고 생각할 수 있기 때문이다. 하지만 여기서 α 는 매년 재량적으로 결정되는 세율조정이 아니라, 일정 기간 동안 고정되어 있으면서 물가연동제와 더불어 공식처럼 적용되는 증가폭을 의미한다. 예를 들어 ‘현재의 담배 실질세부담이 외부성을 충분히 반영하지 않는다’는 주장이 점차로 힘을 얻고 있는 상황을 상정하자. 이 경우 그때마다의 정치적 합의에 의해 재량적으로 실질 세 부담을 조정할 수 있다. 하지만 이와 대조적으로 ‘향후 x 년 동안 $y\%$ 씩 실질세부담을 증가시킨다’는 공식에 의해 연속적으로 세율을 조정시킬 수도 있으며, 이러한 자동적 조정은 우리나라 물가연동제의 도입취지에 어긋나지 않는다. 따라서 현재의 시나리오에 물가반영 이외에 미리 정해진 룰에 의해 증가되는 세율조정을 포함하고 있다.

k , ρ , α 는 정부가 선택할 수 있는 선택변수들이다. k 는 지난번 조정시기를 기준으로 할 때 물가가 얼마나 상승하면 세율인상이 일어나는가를 결정하는 변수이다. $k=0$ 인 경우 조금만 물가가 상승해도 물가조정이 일어나게 되고, k 가 크면 클수록 물가상승이 많이 되었을 때에만 세율인상이 이루어지게 된다. ρ 는 물가반영폭을 나타내는 파라미터이다. $\rho=1$ 일 경우 물가상승률만큼 정확히 세율이 인상되지만, 1보다 크거나 작을 경우 물가상승률 대비 세

77) 즉, 2007년 7월에 세율조정이 있었다면, p_0 는 2006년의 물가지수를 의미한다.

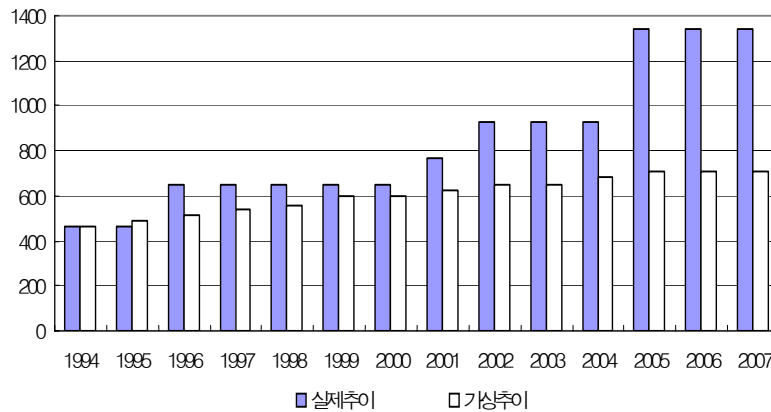
율인상률도 1보다 크거나 작게 된다. (k, ρ) 는 정기적으로(예: 5년에 한번) 검토하여 새롭게 설정하는 것이 좋다. (k, ρ) 를 유지하는 시기가 짧으면 물가연동제의 규칙성과 안정성이 침해될 수 있는 반면, 너무 길면 정책적 판단과 환경 변화를 반영하지 못하는 약점이 생긴다.

2) 효과분석

[그림 IV-35]는 서울의 실제추이와 시나리오 ($k = 3\%, \rho = 1, \alpha = 0$)을 유지한 경우의 가상추이를 보여주고 있다. 이때 실제 서울이란 담배판매세, 국민건강증진기금, 교육세, 폐기물부담금, 연초생산기금을 모두 합한 값이다.

[그림 IV-35] 담배 관련 세부담의 실제추이와
물가연동제(CPI)하에서의 가상추이

(단위: 원/갑)

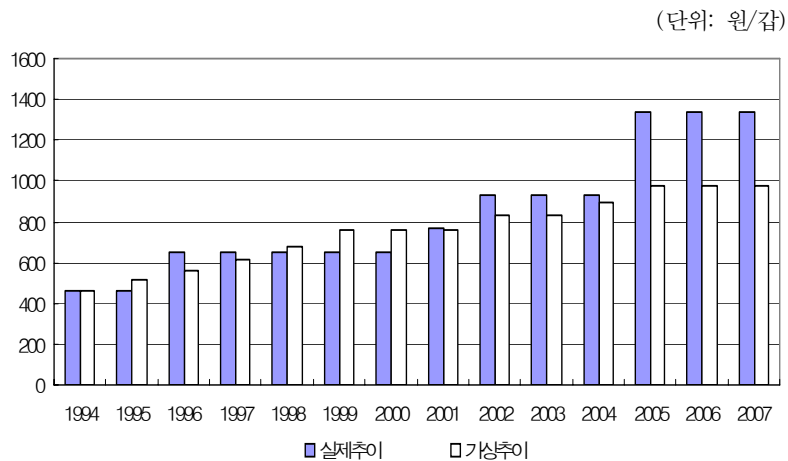


물가연동을 실시하여 매년 물가상승만큼 세율을 인상시킨 경우 서울인상은 매우 연속적(smooth)으로 이루어지지만, 실제 세부담

과는 차이가 크다는 것을 알 수 있다. 이는 실제추이는 물가상승분 이외의 다른 요소에 의해 세율이 인상되었기 때문인데, 특히 부담금의 도입과 이의 급격한 인상 때문이었다.

[그림 IV-36]은 세율의 실제추이와 시나리오 ($k=3, \rho=1, \alpha=5\%$)에 따른 추이를 보여주고 있다.⁷⁸⁾ 물가 이외에도 5%의 세율인상을 반영하여, 과거 세부담의 추이를 설명해 보고자 한 것이다. 2004년에 건강증진부담금을 비롯한 세부담이 크게 증가하기 전까지는 실제추이와 가상추이는 순위가 계속 바뀌면서 증가하는 모습을 보이고 있다. 2004년 이전에도 실제추이는 매우 불연속적으로 증가한 반면 가상추이는 연속적으로 증가하여 불확실성이 매우 낮음을 알 수 있다. 2004년 이후에는 실제추이의 세부담이 가상추이보다 상당히 높은 모습이다.

[그림 IV-36] 담배 관련 세율의 실제추이와 물가연동제하에서의 가상추이

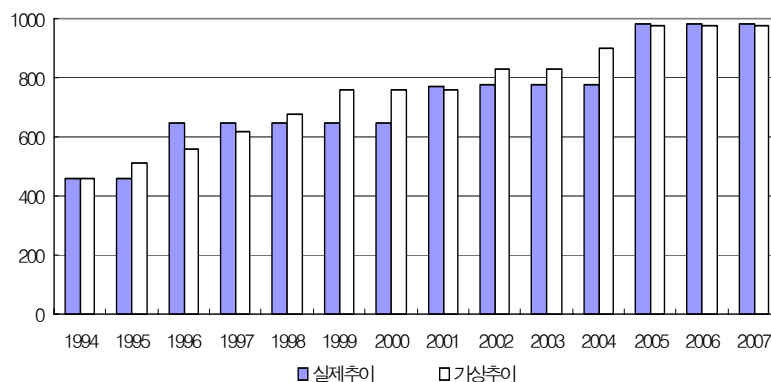


78) $\alpha=5\%$ 라는 것은 물가조정과는 별도로 기존세율을 5%씩 인상시킨다는 것을 의미한다. 즉 물가조정이 없는 해에는 세율이 5% 인상되고 물가조정이 있는 해에는 세율이 '5%+물가조정'만큼 증가하게 된다.

[그림 IV-37]은 2002년과 2005년에 대폭적으로 인상된 건강증진부담금을 제외하고 나머지 종량세만 가지고 실제추이와 가상추이를 ($k=3, \rho=1, \alpha=3\%$)를 그려본 것이다. 이를 통해 2007년 기준으로 실제추이와 물가연동제상의 세부담이 거의 동일함을 알 수 있다. 다만 실제추이는 모두 3차례만 세율 변화가 있었던 반면, 가상추이는 모두 8차례에 걸쳐 꾸준히 세부담이 증가하는 모습을 보여준다.

[그림 IV-37] 담배 관련 세제(건강증진부담금 제외)의 실제추이와 물가연동제하에서의 가상추이

(단위: 원/갑)

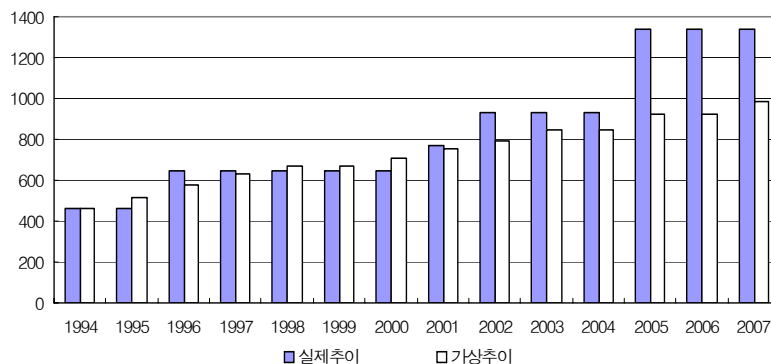


마지막으로 [그림 IV-38]은 경상GDP 성장률을 이용하여 연동제의 가상추이를 구성해 본 것이다. 일반적으로 물가상승률보다 경상GDP 성장률은 크므로, 좀 더 높은 기준을 적용해야 한다. 또한 1990년대 중반기까지는 성장률이 매우 높았으나 1990년대 후반부터는 크게 둔화되었다는 점을 고려해야 한다. 연동제의 파라미터는 주기적으로 조정할 수 있으므로, 1994~1997년까지는 ($k=10, \rho=0.7$)를 적용하였고 그 이후로는 ($k=7, \rho=0.7$)를 적용하였다. 실제추이와 비교해보면, 건강증진부담금이 크게 상승한

2004년까지는, 세부담의 크기는 유사하지만 가상추이가 훨씬 연속적인 증가 모습을 보이고 있음을 알 수 있다.

[그림 IV-38] 담배 관련 세제의 실제추이와 물가연동제(경상GDP 성장률 이용)하에서의 가상추이

(단위: 원/갑)



나. 유류세

1) 시나리오

유류세의 물가연동제 도입은, 그 필요성에도 불구하고 담배 관련 세제에 비해 좀 더 신중하게 접근해야 하는 이유를 이미 설명하였다. 따라서 본 보고서에서는 유류세의 물가연동제의 도입을 중장기적인 과제로 제안하고자 한다. 특히 성공적으로 유류세의 물가연동제가 작동하기 위해 선결되어야 할 과제가 있으므로, 이를 먼저 제시해 보고자 한다.

첫째, 국제유가가 안정화된 이후에 물가연동제가 도입되는 것이 바람직하다. 특히 2007년 하반기부터 시작된 원유가의 급격한 상승과 이로 인한 국내경제의 어려움은 큰 사회문제가 되었다. 당시 고등분담 차원에서 정부의 교통세 세율을 인하해야 한다는 사회적 압력이 높았으며, 2008년 초에 결국 탄력세율을 인하하기에 이르

렀다. 물가연동제의 도입은 실질세부담의 유지가 목표임에도 불구하고 납세자들은 추가적인 세부담의 증가로 받아들일 가능성이 많다. 따라서 국제유가와 환율이 안정화된 이후에 도입되어야만 조세저항이 최소화된다.

둘째, 유종간 세율체계 및 세부담의 적정성이 먼저 확립되어야 한다. 1, 2차 에너지세제개편을 통해 휘발유:경유:LPG의 세율이 조정되었다. 하지만 아직 각 유류가 사회에 미치는 외부성을 충분히 반영하지 못한다는 비판이 있다. 기후변화협약 등 환경문제가 국제적 이슈가 되고 있는 상황에서 좀 더 환경친화적인 세제개편이 필요하다는 것이다. 이러한 주장의 타당성에 대한 검토는 본 보고서의 범위를 벗어나는 것이다. 하지만 환경친화적 세제개편에 대해 충분히 논의하고 사회적인 합의가 이루어져 유종간 세율체계와 세부담이 적절하게 조정된 이후, 물가조정을 통해 실효세율을 유지하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 중앙정부와 지방정부간 세원공유의 문제가 명확히 조정되어야 한다. 국세와 지방세에 대한 논의도 본 보고서의 범위를 넘어서는 것이다. 단지 본 보고서에서 강조하는 것은 실질세부담이 유지되기 위해서는 유류에 부과되는 모든 세율이 동시에 조정되어야 한다는 것이다. 하나의 세금이 물가연동제를 통해 조정될 때, 세원을 공유하는 다른 세금도 동일한 방향에서 세율 변화가 이루어져야 한다. 하나의 세율조정이 다른 세율조정에 의한 상쇄된다면 실질세부담의 유지라는 연동제의 목적이 달성되지 않기 때문이다. 현재 지방세인 주행세 세율을 각 지방이 자율적으로 결정한다고 볼 수 없다. 하지만 장기적으로 점차 지방이 지방세에 대한 권한을 가지도록 유도될 가능성이 있으므로, 유류에 대한 국세와 지방세 배분이 명확한 기준에 의해 정착되어야 물가연동제 도입이 효과를 발휘할 것이다.

이제 구체적인 시나리오를 생각해 보자. 먼저 지수로는 담배와 마찬가지로 소비자물가지수를 사용할 수도 있고, 생산자물가지수

를 사용할 수도 있다. 현재의 교통·에너지·환경세는 수송용 연료에 대한 과세, 즉 최종소비에 대한 과세이기 때문에 소비자물가지수를 사용하는 것이 무난하다고 판단된다.

담배와는 달리 직접적으로 유류가격 자체를 사용할 수도 있다. 유류가격은 시장상황을 잘 반영하면서 신축적으로 움직인다고 할 수 있으므로, 담배와 같이 세전가격이 불연속적으로 변하는 문제점을 가지지 않는다. 또한 집계변수인 물가지수보다 좀 더 최근 자료의 수집이 가능하다는 장점이 있어 물가반영의 시차를 줄일 수 있다. 물론 단점도 많다. 세전가격이 환율, 원유가, 국제 수급사정 등에 의해 급격히 변동할 경우, 세부담의 증가폭이 과도해질 수 있다. 또한 외부효과의 크기는 상품의 세전가격과 무관하므로 물가지수를 통한 실질세부담의 유지가 오히려 효율성 측면에서 타당하다고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 소비자물가지수를 이용하되, 세전가격이 급격히 상승할 때 물가연동제 적용을 보류하는 시나리오를 제시한다.

<표 IV-8> 주행세 세율과 유지기간

(단위: %)

기 간	세율 (과표: 교통·에너지·환경세 세액)	유지기간
2000.1~2001.6	3.20	6개월
2001.7~2002.6	11.50	1년
2002.7~2003.6	12.00	1년
2003.7~2003.12	14.95	6개월
2004.1~2004.2	17.50	2개월
2004.3~2004.6	18.00	4개월
2004.7~2005.7	21.50	1년
2005.7~2006.6	24.00	1년
2007.6~2007.7	26.50	1개월
2007.7~2008.3	32.50	8개월
2008.3~	27.00	10개월 이상

<표 IV-9> 교통·에너지·환경세 세율(탄력세율)과 유지기간

세율적용시점	휘발유	경유	유지기간
2002.1. 1	588원	191 원	6개월
2002.7. 1	586원	232원	1년
2003.7. 1	572원	261 원	8개월
2004.3. 1	559원	255원	4개월
2004.7. 1	545원	287원	1년
2005.7. 1	535원	323원	1년
2006.7. 1	526원	351 원	1년
2007.7.23	505원	358원	8개월
2008.3.10	472원	335원	10개월 이상

물가에 대한 조정기간도 담배의 경우처럼 1년 단위가 적절할 것으로 보인다. <표 IV-8>과 <표 IV-9>는 2000년 초반부터 현재까지 휘발유/경유의 교통·에너지·환경세와 주행세 세율이 얼마간 격으로 조정되었는지를 보여주고 있다. 에너지세제개편에 따라 세율을 지속적으로 조정하는 특수한 상황이었음을 감안해야 하지만, 대체적으로 한 세율이 1년 동안 유지되었음을 보여준다. 따라서 향후에도 물가조정을 1년 단위로 하는 것은 큰 무리가 없을 것이다. 탄력세율과 기준세율 중 어느 것에 물가를 적용하는가도 중요한 문제이다. 본 연구에서는 물가연동제는 기본세율에 적용하고, 단기적인 수급상황을 고려하기 위해 탄력세율은 유지하는 방식을 제시하고자 한다. 물가연동은 장기적으로 실질세부담을 유지하는 것이므로 기본세율에 적용하는 것이 바람직해보인다⁷⁹⁾.

79) 특히 물가연동제가 본격적으로 가동되는 경우, 그 취지를 살리기 위해서는 30%라는 조정폭을 낮추어 기본적으로 기본세율에 의해 세부담추이가 결정되는 것이 바람직하다.

구체적으로 물가연동을 적용하는 공식은 담배의 경우와 유사하게 아래와 같이 표현할 수 있다.

$$\begin{aligned}\tau' &= \tau_0 \text{ if } k > \pi' \\ &= (1 + \rho\pi')\tau_0 \text{ if } k \leq \pi'\end{aligned}$$

예를 들어 2008년 7월 1일 세율을 정한다고 할 때, τ' 은 새롭게 적용해야 할 기본세율, τ_0 은 지금까지의 기본세율, π' 는 2007년도 소비자물가지수를 의미한다. k , ρ 에 대한 설명은 중복을 피하기 위해 생략한다. 이러한 물가조정을 잠정적으로 중단하는 예외적인 조항도 마련해야 한다. 특히 유류가격이 극심하게 상승할 경우, 단순히 물가가 변동했다고 해서 세율을 조정하는 것은 조세저항에 직면할 수 있다. 물론 탄력세율로 가격 대비 세부담의 급격한 변화를 완화시킬 수도 있지만, 비정상적인 상황에서는 물가연동 자체를 중단하는 것이 더욱 효과적일 수 있다. 마지막으로 담배의 경우와 마찬가지로 정해진 기간마다 k , ρ 를 새롭게 결정하여 조정(update)해야 한다.

2) 효과분석

이제 앞에서 설정한 물가연동제에 따라 2000년부터 물가연동제가 도입되었다는 가상적인 상황에서 세율추이를 산출해보고 이를 실제 세율과 비교해보자. 실제 세율은 복잡한 요소에 영향을 받기 때문에 공정한 비교를 위해 휘발유 세율에 대해 다음과 같은 단순화 작업을 한다.

- 1) 2000년도 휘발유 기본세율을 기준으로 하는 시나리오 ($\rho = 1, k = 2\%$)를 적용하였다. 2000년도에는 휘발유와 경유에 부과되는 조세의 기본세율과 탄력세율이 모두 동일하였으므로 양

자를 구분할 필요가 없다.

- 2) 유류가격이 급등하였을 때에는 물가연동을 중단하도록 하였다. 예를 들어, p_t 를 2008년 6월의 월평균가격, p_{t-1} 를 2007년 12월의 월평균가격, p_{t-2} 를 2007년 6월의 월평균가격이라고 할 때, 다음이 만족되면 2008년 7월의 물가조정을 중단하였다.

$$p_t > (1 + 0.25) \times \min\{p_{t-1}, p_{t-2}\} \\ \text{and } p_t > (1 + 0.15) \times \max\{p_{t-1}, p_{t-2}\}$$

- 1)~2)를 통해 산출된 것을 물가연동제하에서의 기본세율로 정하였다.

- 3) 가상의 물가연동제하에서의 탄력세율은 물가연동제하의 기본세율에 적용률을 곱하여 산출하였다. 이 때 적용률이란 다음과 같이 산출되었다.

$$\text{적용률} = (\text{휘발유 실제 기본세율}) / (\text{휘발유 실제 탄력세율})$$

이때 실제 탄력세율이란 현실에게 지금까지 적용되어 온 교통세 + 교육세 + 주행세 세율을 말하며, 실제 기본세율이란 교통세 법정세율 + 교육세 + 주행세 법정세율을 말한다⁸⁰⁾.

[그림 IV-39]는 이렇게 산출된 가상시나리오상의 기본세율과 탄력세율을 보여준다. 실제로 적용되었던 세율이 물가를 전혀 반영하지 못하고 세율이 거의 일정하게 유지된 반면, 물가를 적용하였을 때에는 지속적으로 상승하게 됨을 보여준다⁸¹⁾. 또한 실제 진행되었던 탄력세율 비율을 감안하여도 가상시나리오상의 탄력세율은 현실

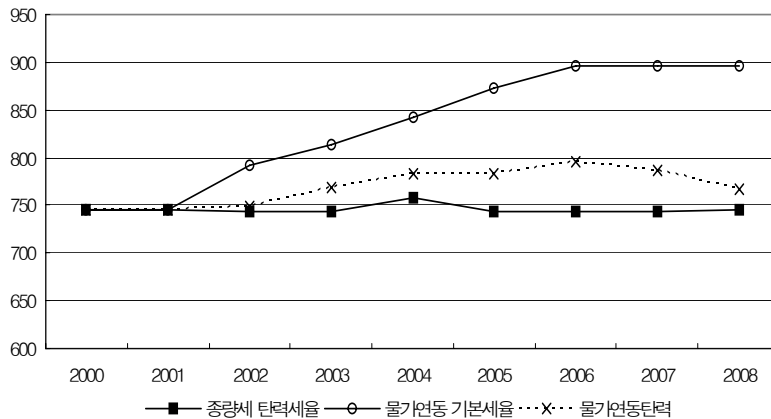
80) 주행세법정세율의 과표는 교통세액임을 명심해야 한다.

81) 2007년과 2008년에 세율조정이 되지 않았는데, 2007년은 물가상승이 충분히 크지 않아서이며 2008년은 세전가격이 크게 증가하여 물가조정이 중지되었기 때문이다.

에서의 탄력세율보다 높은 수준에서 유지되고 있음을 알 수 있다.

[그림 IV-39] 휘발유의 물가연동 세율

(단위: 원/리터)



경유의 경우에는 실제로 기본세율과 탄력세율이 꾸준히 증가하였다. 하지만 이는 에너지세제개편에 따라 휘발유:경유의 가격비율을 조정하려는 의도였을 뿐, 물가상승을 고려했다고 보기 어렵다⁸²⁾. 따라서 이러한 정책적 필요와 물가상승이 함께 고려되었을 때에 어떻게 세율추이가 정해지는지 보기 위해서는 추가적인 가정이 필요하다. 위에서 설명한 2)의 작업을 통해 휘발유의 기본세율을 산출한 후, 다음 공식에 의해 경유의 기본 세율을 산출하였다.

$$r_s^d(t) : \tau_s^g(t) = r^d(t) : \tau^g(t)$$

이 때, $r_s^d(t)$ 와 $\tau_s^g(t)$ 는 각각 t 시점에서 결정된 가상시나리오(물가연동제)상의 경유와 휘발유 기본세율이며, $r^d(t)$ 와 $\tau^g(t)$ 는 실제로 적용된 경유와 휘발유의 (탄력)세율이다. 이렇게 함으로써 가상

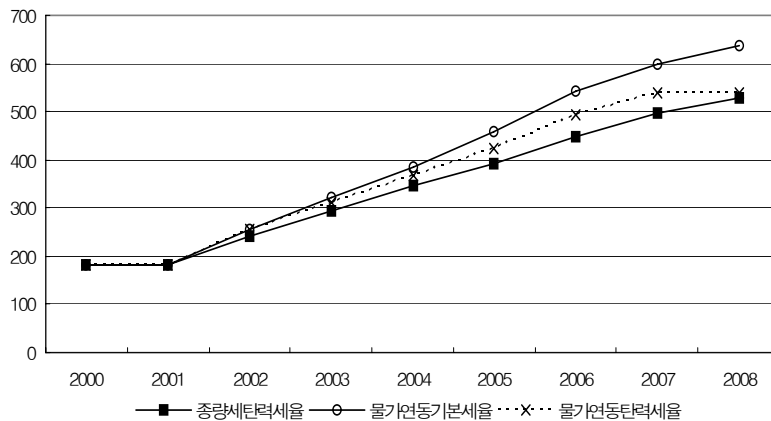
82) 가격비율로 해석되고 홍보되었으나, 실제로는 세율비율이라고 보는 것이 타당하다. 따라서 본 보고서에서는 세율비율로 해석하였다.

적인 시나리오상에서의 휘발유와 경유의 세율비율은, 실제에서의 휘발유와 경유의 (탄력)세율비율과 동일해진다. 이를 물가연동차원에서 해석해 보면, 가상시나리오상에서도 물가연동과 더불어 추가적인 경유의 세율인상을 통해 휘발유:경유의 세부담 비율을 조정하였다는 것이다. 마지막으로 (시나리오상의) 경유 탄력세율은 휘발유의 경우와 마찬가지로 시나리오상의 경유 기본세율에 현실에서의 적용률을 곱하여 산출하였다⁸³⁾.

[그림 IV-40]은 이렇게 산출한 가상적인 세율추이와 실제 세율추이를 비교하고 있다. 휘발유의 경우와 마찬가지로 물가를 감안한 세율과 실제 세율의 차이는 점차로 커지는 모습을 보인다. 하지만 그 절대적 차이는 휘발유의 경우보다 작다. 현실에서 진행되었던 탄력세율을 감안한다면 실제의 탄력세율과 물가연동제상의 탄력세율 비율은 그리 크지 않게 된다. 이는 현실에서 지속적으로 경유 세율을 인상하였기 때문이다.

[그림 IV-40] 경유의 물가연동 세율

(단위: 원/리터)



83) 이때 적용률이란 현실에서의 기본세율 대비 탄력세율을 의미한다. 자세한 내용은 휘발유의 경우와 같다.

V. 맺음말

정부수입의 근간을 이루는 조세수입은 세원의 종류에 따라 크게 소득과세, 재산과세, 소비과세로 구분된다. 소득과세와 재산과세의 경우에는 정액적(定額的)요소의 일정 금액으로 표시된 소득·세액 공제와 정률의 단일세율 또는 누진세율 구조를 가지는 경우가 많다. 소비과세의 경우에는 과세대상에 대해 정률 또는 정액의 세율 구조를 가진다. 소득과세나 재산과세의 경우에는 세부담의 수직적 형평 제고 차원에서 각종 공제제도와 누진세율 체계를 적용하여 누진과세하는 경우가 많다. 소비과세의 경우에도 정책적으로 필요하다고 판단되는 경우에는 가격, 규격, 용량 등을 기준으로 차등세율을 적용하는 경우도 있다.

세율 체계는 대체로 일정한 비율을 나타내는 정률세율 체계가 적용되는 경우가 많다(종가세). 다만 소비세의 경우에는 재정수입 확보 차원에서의 일반적인 과세목적 외에 덤핑 방지 또는 외부성에 의한 사회적 외부비용을 내생화하기 위해 과세대상의 가치·가격에 관계없이 외부비용의 크기를 비용으로 환산하여 정액(定額)으로 세율을 규정하는 종량세 체계를 적용하는 경우도 드물지 않다. 세율구조가 정률구조인 경우라면 과세대상의 가치·가격이 변하더라도 세액의 크기는 항상 세율만큼 일정한 비율관계를 유지하게 된다. 그러나 종량세 체계의 정액세 구조하에서는 세율수준이 과세대상의 가치·가격에 관계없이 일정하게 결정되기 때문에 물가 또는 가격변동시 세부담의 명목 크기는 일정한 반면 실질 크기는 가변적이게 된다. 보다 엄밀하게 말하면, 종량세 부담액의 실질

가치는 가치·가격과 반비례 관계를 가진다.

소득과세·재산과세의 경우에도 세율이 대부분 정률세율이기 때문에 종량세 체계의 경우와 동일한 현상은 발생하지 않는다. 다만 소득공제금액, 한도, 각종 구간 등이 정액으로 고정되어 있는 경우라면 물가변동이 발생함에 따라 각종 공제금액, 한도, 구간의 실질값이 물가변동과 반비례 관계를 가지게 된다. 만약 물가가 상승하는 경우라면 면세점 등의 명목가치는 그대로이지만 물가변동 효과를 감안한 면세점의 실질가치는 하락하게 된다. 따라서 극단적으로 실질과세소득이 고정되어 있는 경우라고 하더라도 물가상승에 따라 명목소득이 증가하였다면, 과세표준의 실질가치 증가 또는 한계세율의 상승에 따라 실질소득세부담이 증가하는 상황이 발생한다. 따라서 세율 또는 여타 항목에서 정액적 요소를 수반하는 세목에서는 그런 요소들이 모두 물가에 연동되어 조정되지 않는한 물가·가격 변동시 불가피하게 실효세부담이 과소 또는 과다해지는 현상이 발생한다. 이에 따라 물가효과에 대한 중립성 훼손 현상이 나타난다.

이런 문제를 해소하는 방법은 재량적 세제개편에 의한 조정방법과 물가연동제 도입을 통한 자동안정화 장치에 의한 조정방법 등 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 이 두 가지 방법 가운데 어떤 방법이 더 우월한지에 대해서는 선형적·일률적으로 규정하기 어렵다. 정책담당자의 의지와 사실에 충실한 정확한 문제 진단 및 처방이 전제된 상태에서 물가효과에 의한 교란현상(illusion)을 중화시킬 수 있는 능력이 있으며, 실제로 현실에서 그런 개편이 이루어졌다면 물가연동제라는 자동안정화 장치를 굳이 채택하여야 할 필요성은 적다. 물가연동제는 물가효과에 대응한 실효세부담 자동안정화 기능이라는 장점이 있지만 제도적으로 복잡할 뿐만 아니라 융통성·탄력성을 기대하기 어렵다는 단점이 있다. 반면에 재량적

조정방법을 채택하는 경우에는 정치적·외부적 영향으로부터 자유롭지 못한 경우가 있다는 단점이 있지만, 그 제도가 제대로 운용될 수 있다면 물가효과에 대한 중립성 유지뿐만 아니라 예기치 못한 상황에 대응하여 보다 능동적으로 유연한 대처가 가능하다는 장점이 있다. 그러므로 두 가지 방법 중 어떤 것이 더 우월하고 바람직한지에 대한 판단은 쉽지 않다. 현실적인 방법을 강구한다면, 현행 과세체계의 기본골격이 갖추어진 지난 10여년 내외의 기간을 대상으로 재량적 개편의 결과와 물가연동제를 시행한 가상적인 경우에 나타나는 세부담 효과를 상호 비교분석하여 사후적 관점에서 보다 우월한 방법을 선택하는 방법을 제안할 수 있다.

본 연구에서 분석의 범위는 소득세와 종량세 세율 체계를 지닌 개별소비세, 즉 담배 관련세와 에너지 관련 소비세에 한정하였다.

먼저 소득세의 경우에는 1996~2007년 사이에 재량적 개편에 의한 세부담 변화와 물가효과에 의한 세부담 변화를 비교하였다. 그 결과 연도별 세제개편에 의한 실효소득세부담률의 변화효과는 상당히 불규칙하여 들쭉날쭉한 모습을 시험하였다. 100% 물가효과를 중화시킨 경우와 비교해보면 양자 간의 차이가 불규칙적이고 시점에 따라 양자간 차(差)의 변화율도 상당히 큰 차이를 나타내었다. 모의실험 결과 다행히 1996년과 2007년 사이에는 실효소득세부담률이 매우 비슷한 수준을 나타내었다. 그러나 그런 차이는 재량적 세제개편에서 의도적으로 조정한 결과가 아니다. 그러므로 이 두 시점 사이에 나타나는 실효세부담률의 유사성은 우연적인 결과로 받아들이는 것이 합리적이다. 따라서 1996~2007년 사이에 단행되었던 소득세제 개편은 물가변동에 의한 효과를 중화시켰는지의 여부에 있어 긍정적이라고 하기 어렵다.

아울러 두 시점 사이에는 근로소득세를 중심으로 과세자 비율이 현저하게 낮아졌다. 이는 공제가 과도하게 상승하여 실효면세점이

크게 상승하였음을 시사한다. 이 역시 1996~2007년 사이의 재량적 세제개편에 있어 물가효과에 대한 중화보다는 다른 요인에 의한 외부적 또는 정치적 고려가 상당히 많이 개입되었을 가능성이 높음을 시사한다. 우리나라 소득세의 경우 세수비중과 소득재분배 기능이 선진국(일본 제외)에 비해 상당히 작은 편이기 때문에 소득세원의 확대 및 이를 통한 소득세수 증대를 위해 세원 확대가 필요하다는 학계·연구계·정부 등의 기본적인 입장에 입각해 본다면 과세자 비율 상승이 필요하였음에도 불구하고 반대의 결과가 나타난 것은 경험상 재량적 세제개편에 있어 외부적 고려가 많이 개입되었음을 시사한다.

그러므로 소득세와 관련하여 물가변동에 따른 교란요인을 중화시켜 실효세부담의 안정화를 도모하고자 한다면 소득세 체계에 물가연동제를 도입하는 것이 바람직하다. 만약 소득세 체계에 물가연동제를 도입하는 경우에는 공제금액, 한도, 구간 등의 정책적 요소 중 일부에 대해서만 연동제를 적용하는 것보다는 전면적으로 도입하는 것이 실효세부담의 과소부담 또는 초과부담 문제를 제거하는 데 효과적인 것으로 판단된다.

다만 소득세에 물가연동제가 도입된다는 것은 외부적 충격 등으로 인해 소득세 체계에 구조적인 개혁이 필요한 경우 등 예외적인 경우를 제외하고는 재량적 개편은 최소화되어야 함을 암묵적인 전제로 한다. 만약 그렇지 않다면 물가연동제 도입의 본래 취지가 훼손되고 재량권 남용에 의한 소득세 부담 구조의 왜곡이 심해질 가능성이 높기 때문이다.

소비세의 경우, 제품 단위당 일정한 금액을 부과하는 종량세는 판매가격의 일정비율을 부과하는 종가세와 달리 실질세부담을 유지하기 위해서는 주기적인 물가조정이 필요하다. 이 때 물가연동제는 종량세 세율을 재량적으로 결정하는 것이 아니라 물가를 반

영한 공식에 의해 자동적으로 조정되는 것을 의미한다.

본 보고서는 우리나라에서 종량세로 부과되고 있는 담배 관련 세금과 유류 관련 세금에 초점을 맞추어 물가연동제의 도입 문제를 분석하였다. 담배와 유류에 부과되는 세금은 소비시에 발생하는 사회적 손실을 내재화하는 교정세 역할을 하게 된다. 교정세의 경우 종량세 세율은 한 단위 소비로부터 유발되는 사회적 손실의 크기와 같아야 한다. 이 때 사회적 손실은 실질 가치이고 세율은 명목세율이므로, 물가상승에 따라 세율을 조정하여 ‘명목세율=사회적 손실’이라는 공식이 유지되도록 해야 한다.

담배 관련 세금의 경우 지금까지 세율이 4~5년에 한 번씩 큰 폭으로 인상되면서, 세부담의 예측가능성이 떨어졌고 자원배분의 왜곡을 심화시켜 왔다. 이는 명확한 과세근거를 통해 세율이 합리적으로 결정되는 것이 아니라 정치적 영향력과 재정적 필요에 따라 자의적으로 조정되어 왔음을 간접적으로 시사해주는 것으로 판단된다. 본 보고서는 담배 관련 세금에 물가연동제를 신속하게 도입되어야 한다는 판단아래, 구체적인 시나리오를 제시하였다. 이 시나리오에 의해 물가연동제가 도입되었다고 가정한 경우 이전의 세율추이가 연속적이면서 예측가능하게 조정될 수 있었음을 보였다. 특히 소비자물가지수와 경상 GDP 성장률을 기준으로 한 물가연동제를 고려하여 각각의 장단점을 설명하였다.

유류 관련 세금의 경우 기본/탄력세율 구조인 점, 유종간 세부담이 사회적 손실을 고려하여 향후에도 계속 조정되어야 한다는 점, 2007년 말부터 급격히 원유가가 상승하였다는 점 등을 고려할 때, 물가연동제는 중장기적인 과제에 해당한다. 물가연동제는 현재의 세율체계가 적정하여 향후에도 지금의 실질세부담을 유지하는 것이 바람직할 때 효과적이므로, 현재의 세율구조에 대한 합리적 개편이 선행되어야 하는 것이다. 그럼에도 불구하고 실질세부담의

유지를 위한 물가연동제의 도입은 중장기적으로 고려해야 한다. 본 보고서는 구체적인 시나리오를 제시하였다. 소비자물가지수를 기준으로 하면서 유가가 급등할 경우 물가조정을 중단시키는 시나리오에 따라 분석할 때, 과거의 정책목표를 감안하더라도 실제 세부담이 지속적으로 낮아져 왔다는 것을 보여준다.

참고문헌

- 김태훈, 「미국의 물가연동세제」, 내부자료, 한국조세연구원, 2007.
- 박정수, 『주요국의 조세제도- 영국편』, 한국조세연구원, 2004.
- 성명재, 「우리나라 소득세의 계층별 부담구조와 소득재분배 기능에 대한 소고」, 『재정포럼』, 2005년 1월호, 한국조세연구원, 2005, pp. 46~65.
- _____, 「근로·종합소득세의 세제지원 효과 연구」, 『세무학연구』, 제24권 제4호, 한국세무학회, 2007(A), pp. 295~336.
- _____, 『조세·재정의 재분배 효과: 간접세 및 현금급여를 중심으로』, 용역보고서, 한국조세연구원, 2007(B).
- _____, 「사업소득세의 소득포착률 및 탈세규모의 추정」, 『재정학연구』, 제1권 제3호, 한국재정학회, 2008(A), pp. 155~188.
- _____, 「물가변동과 이자소득세, 법인의 이자소득 수입 처리 및 지급이자 비용 처리 문제에 대한 경제학적 접근」, 미발표자료, 2008(B).
- 성명재·김종면, 『부문별, 가구유형별 소득분배 구조 고찰 및 소득재분배 기능 제고방안 모색에 관한 연구』, 연구보고서 04-03, 한국조세연구원, 2004.
- 성명재·김진수·박상원·손원익·우석진·원종만·권순만, 『흡연 관련 국민부담의 합리적 조정을 위한 정책과제』, 용역보고서, 한국조세연구원, 2008.
- 성명재·박형수·전병목, 『조세제도가 소득분배 및 자원배분에 미치는 효과 분석 및 시사점』, 용역보고서, 한국조세연구원,

2004.

안중범·이상돈, 『물가연동 소득세제 도입의 필요성과 과급효과』, 기타보고서, 한국조세연구원, 2007.

안중범·임병인, 「물가상승을 고려한 소득세누진도의 측정과 세제개편의 평가」, 『재정논집』, 제16집 제2호, 한국재정·공공경제학회, 2002.

안중범·원윤희·임주영, 「담배관련 세세의 물가연동 방안에 관한 연구」, 한국재정학회 2008년 추계학술대회 발표자료, 2008.

이상돈, 『소득세 물가연동의 과급효과 분석』, 한국재정학회 2007 추계학술대회 발표자료, 2007.

장근호, 『주요국의 조세제도- 미국편』, 한국조세연구원, 2004.

전영준·이철인, 『이자소득세의 경제적 효과분석』, 정책보고서 99-06, 한국조세연구원, 1999.

조진권, 「영국의 물가연동제도」, 내부자료, 한국조세연구원, 2007.

Aaron, Henry, "Inflation and the Income Tax," *The American Economic Review*, Vol. 66, No. 2, 1976, pp. 193~199.

Adam, S. and J. Browne, "A Survey of UK Tax System," *The Institute for Fiscal Studies*, 2006.

Arak, Marcelle, "The Effects of the Federal Individual Income Tax on Real After-Tax Incomes during Inflation," *Southern Economic Journal*, Vol. 42, No. 4, 1976, pp. 720~724.

Arseneau, David M., "The Inflation Tax in an Open Economy with Imperfect Competition," *Review of Economic Dynamics*, 10, 2007, pp. 126~147.

- Atkinson, A. B., "Optimal Taxation and the Direct Versus Indirect Tax Controversy," *Canadian Journal of Economics* 10., 1977, pp. 590~606.
- Atkinson, A. B. and Stiglitz, J. E., *Lectures on Public Economics*, 1980, New York: McGraw-Hill.
- Austria Senate, Debates, Vol. S. 100. 16., 1983.
- Boadway, Robin, Neil Bruce, and Jack Mintz, "Taxation, Inflation, and the Effective Marginal Tax Rate on Capital in Canada," *The Canadian Journal of Economics*, Vol. 17, No. 1, 1984, pp. 62~79.
- Calvo, Guillermo A. and Leonardo Leiderman, "Optimal Inflation Tax Under Precommitment: Theory and Evidence," *The American Economic Review*, Vol. 82, No. 1, 1992, pp. 179~194.
- Cournot, A., *Researches into the Mathematical Principles of the Theory of Wealth*, 1960 (originally published 1838), London: Frank Cass & Co.
- Delipalla, S. and Keen, M., "The Comparison Between ad valorem and Specific Taxation under Imperfect Competition," *Journal of Public Economics*, 49, 1992, pp. 351~367.
- Diamond, P. A. and Mirrless, J. A., "Optimal Taxation and Public Production: I: Product Efficiency; II: Tax Rules," *American Economic Review* 61, 1971, pp. 8~27; 261~278.
- European Commission, *Excise Duty Tables: Part III*, 각 연도
- Feldstein, Martin, "Inflation, Income Taxes, and the Rate of Inflation: A Theoretical Analysis," *The American*

- Economic Review*, Vol. 66, No. 5, 1976, pp. 809~820.
- Fischer, Stanley and Lawrence H. Summers, "Should Governments Learn to Live with Inflation" *The American Economic Review*, Vol. 79, No. 2, 1989, pp. 382~388.
- Fuel Tax Inquiry Committee, *Fuel Tax Inquiry Report 2002*, Commonwealth of Australia, 2002.
- Gillingham, Robert and John S. Greenlees, "Indexing the Federal Tax System: A Cost-of-Living Approach," *Journal of Business and Economic Statistics*, Vol. 8, No. 4, 1990, pp. 465~473.
- Greytak, David and Richard McHugh, "Indexation and the Redistributive Nature of the Individual Income Tax," *Southern Economic Journal*, Vol. 47, No. 2, 1980, pp. 502~509.
- Guterrex, Roxana et. al., "How European Union Member States Adjust Tax and Benefit Systems for Inflation," EUROMOD, 2005.
- Kandel, Shmuel, Aaron R. Ofer, and Oded Sarig, "Real Interest Rates and Inflation: An Ex-Ante Empirical Analysis," *The Journal of Finance*, Vol. 51, No. 1, 1996, pp. 205~225.
- Keen, M., "The Balance between Specific and ad valorem Taxation," *Fiscal Studies*, 19, 1998, pp. 1~37.
- Klemperer, W. David and Cherie J. O'Neil, "Effects of Inflation-Adjusted Basis on Asset Values after Capital Gains Taxes," *Land Economics*, Vol. 63, No. 4, 1987,

- pp. 386~395.
- HM Revenue and Custom, *Budget 2005, 2006, 2007, 2008*.
- Lasila, Jukka, "Income Tax Indexation in an Open Economy," *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 27, No. 2, 1995, pp. 389~403.
- Maher, Michael W. and Timothy J. Nantell, "The Tax Effects of Inflation: Depreciation, Debt, and Miller's Equilibrium Tax Rates," *Journal of Accounting Research*, Vol. 21, No. 1, 1983, pp. 329~340.
- Parliament of Australia, 2006, "Excise Taxation: development since the mid-1990s," *Research Brief*.
- Ramsey, F. P., "A Contribution to the Theory of Taxation," *Economic Journal* 37, 1927, pp. 47~61.
- Rose, Louis A. and Sumner J. La Croix, "A Simulation Study of the Interactive Effects of Taxes and Inflation on the Relative Price of Land," *Land Economics*, Vol. 65, No. 2, 1989, pp. 100~117.
- Sadka, Efraim, "An Inflation-Proof Tax System?: Some Lessons from Israel," Staff Papers, International Monetary Fund, Vol. 38, No. 1, 1991, pp. 135~155.
- Samuelson, P. A., "Theory of Optimal Taxation Memorandum for the US Treasury," *Journal of Public Economics*, Vol. 30, 1986, pp. 137~143.
- Seely Anthony, "Personal Tax Allowances and Reliefs 1998-99," House of Commons Library, Research Paper 98/37, 1998.
- Skeath S. E. and Trandel, G. E., "A Pareto Comparison of

ad valorem and specific taxation in noncompetitive environments,” *Journal of Public Economics*, Vol. 53, pp. 53~71.

Sutherland, H et. al, “Keeping up or Falling Behind? The Impact of Benefit and Tax Upgrading on Incomes and Poverty,” Institute for Social and Economic Research, 2008.

Wahl, Richard, W., “Is the Consumer Price Index a Fair Measure of Inflation?” *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 1, No. 4, 1982, pp. 496~511.

Wicksell, K., “Taxation in the Monopoly Case,” in R. A. Musgrave and C. S. Shoup (eds), *Readings in the Economics of Taxation*, London: Allen & Unwin, 1959 (originally published in 1896).

Young, J. C., “Inflation Adjustments Affecting Individual Taxpayers IN 2006: Analysis and Comentary,” *Tax Notes*, October, 2005.

———, “Inflation Adjustments Affection Individual Taxpayers In 2007,” *Tax Notes*, October, 2006.

———, “A Summary of 2009 Inflation Adjustments Affecting Individuals,” *Tax Notes*, October, 2008.

Yun, Young-Sup, “The Effects of Inflation and Income Taxes on Interest Rates: Some New Evidence,” *The Journal of Financial and Quantitative Analysis*, Vol. 19, No. 4, 1984, pp. 425~448.

부 록

부록 I: 근로·종합소득세의 주요 공제 및 세율 체계의 변천

<부표 I-1> 근로소득공제의 변천

(단위: 만원)

	1982	1983~1988	1989~1990	1991~1992	1993
구간별 공제율	88 이하 : 전액 88~300 : 20% 300~ : 10%	94 이하 : 전액 94~300 : 20% 300~ : 10%	140 이하 : 전액 140~400 : 25% 400~ : 15%	230 이하 : 전액 230~ : 30%	250 이하 : 전액 250~ : 30%
공제한도 (상한)	170	170	230	490	600
	1994	1995	1996	1997~1998	1999~2000
구간별 공제율	270 이하 : 전액 270~ : 30%	310 이하 : 전액 310~ : 30%	~400 : 전액 400~ : 30%	~500 : 전액 500~ : 30%	~ 500 : 전액 500~1500 : 40% 1500~ : 10%
공제한도 (상한)	620	690	800	900	1200
	2001		2002~2003.6		2003.7~2008
구간별 공제율	~ 500 : 전액 500~1500 : 40% 1500~4500 : 10% 4500~ : 5%		~ 500 : 전액 500~1500 : 45% 1500~3000 : 15% 3000~4500 : 10% 4500~ : 5%		~ 500 : 전액 500~1500 : 50% 1500~3000 : 15% 3000~4500 : 10% 4500~ : 5%
공제한도 (상한)	없음		없음		없음

주 : 2003년 7월의 소득세법 개정으로 500만~1,500만원에 해당하는 과표소득에 대해서는 종전의 45/100에서 50/100으로 변경됨. 경과조치로 2003년 소득은 공제율을 475/1000로 함.

<부표 1-2> 근로소득세액공제의 변천

(단위: 만원)

	1982	1983~1988	1989	1990 상반기	1990.7
구간별 공제율	월급여 30~40 : 10%	월급여 30~40 : 20% 월급여 40~50 : 10%	폐지	산출세액의 20%	월급여액 ~100 : 40% 월급여액 100~ : 30%
공제한도	—	—	—	30	80
	1991~1992	1993~1996	1997~2001	2002~2003.6	2003.7~2008
구간별 공제율	연급여액 3,600이하 산출세액의 20%	전근로자 산출세액의 20%	산출세액 ~50 : 45% 산출세액 50~ : 30%	산출세액 ~50 : 45% 산출세액 50~ : 30%	산출세액 ~50 : 55% 산출세액 50~ : 30%
공제한도	50	50	60	40	50

<부표 1-3> 종합소득세 세율체계

기간	1982	1983~1988
세율 및 세율구간	* 17단계(6~60%) 120만원 이하 : 6% 120 ~ 180만원 : 7만 2천원 + 7% 180 ~ 240만원 : 11만 4천원 + 8% 240 ~ 300만원 : 16만 2천원 + 10% 300 ~ 390만원 : 22만 2천원 + 12% 390 ~ 480만원 : 33만원 + 15% 480 ~ 600만원 : 46만 5천원 + 18% 600 ~ 840만원 : 68만 1천원 + 22% 840 ~ 1,140만원 : 120만 9천원 + 26% 1,140 ~ 1,500만원 : 198만 9천원 + 30% 1,500 ~ 1,900만원 : 306만 9천원 + 34% 1,900 ~ 2,400만원 : 442만 9천원 + 38% 2,400 ~ 3,000만원 : 632만 9천원 + 42% 3,000 ~ 3,800만원 : 884만 9천원 + 48% 3,800 ~ 4,800만원 : 1,252만 9천원 + 50% 4,800 ~ 6,000만원 : 1,752만 9천원 + 55% 6,000만원 초과 : 2,412만 9천원 + 60%	* 16단계(6~55%) 180만원 이하 : 6% 180 ~ 250만원 : 10만 8천원 + 8% 250 ~ 350만원 : 16만 4천원 + 10% 350 ~ 480만원 : 26만 4천원 + 12% 480 ~ 630만원 : 42만원 + 15% 630 ~ 800만원 : 64만 5천원 + 18% 800 ~ 1,000만원 : 95만 1천원 + 21% 1,000 ~ 1,250만원 : 137만 1천원 + 24% 1,250 ~ 1,550만원 : 197만 1천원 + 27% 1,550 ~ 1,900만원 : 278만 1천원 + 31% 1,900 ~ 2,300만원 : 386만 6천원 + 35% 2,300 ~ 2,900만원 : 526만 6천원 + 39% 2,900 ~ 3,700만원 : 760만 6천원 + 43% 3,700 ~ 4,700만원 : 1,104만 6천원 + 47% 4,700 ~ 6,000만원 : 1,574만 6천원 + 51% 6,000만원 초과 : 2,237만 6천원 + 55%
기간	1989~1990	1991~1992
세율 및 세율구간	* 8단계(5~50%) 250만원 이하 : 5% 250 ~ 500만원 : 12만 5천원 + 10% 500 ~ 800만원 : 37만 5천원 + 15% 800 ~ 1,200만원 : 82만 5천원 + 20% 1,200 ~ 1,700만원 : 162만 5천원 + 25% 1,700 ~ 2,300만원 : 287만 5천원 + 30% 2,300 ~ 5,000만원 : 467만 5천원 + 40% 5,000만원 초과 : 1,547만 5천원 + 50%	* 5단계(5~50%) 400만원 이하 : 5% 400 ~ 1,000만원 : 20만원 + 16% 1,000 ~ 2,500만원 : 116만원 + 27% 2,500 ~ 5,000만원 : 521만원 + 38% 5,000만원 초과 : 1,471만원 + 50%

<부표 1-3>의 계속

기간	1993	1994~1995
서울 및 서울구간	* 6단계(5~50%) 400만원 이하 : 5% 400~800만원 : 20만원 + 10% 800~1,600만원 : 60만원 + 20% 1,600~3,200만원 : 220만원 + 30% 3,200~6,400만원 : 700만원 + 40% 6,400만원 초과 : 1,980만원 + 50%	* 6단계(5~45%) 400만원 이하 : 5% 400~800만원 : 20만원 + 9% 800~1,600만원 : 56만원 + 18% 1,600~3,200만원 : 200만원 + 27% 3,200~6,400만원 : 632만원 + 36% 6,400만원 초과 : 1,784만원 + 45%
기간	1996~2001	2002~2004
서울 및 서울구간	* 4단계(10~40%) 1000만원 이하 : 10% 1,000~4,000만원 : 100만원 + 20% 4,000~8,000만원 : 700만원 + 30% 8,000만원 초과 : 1,900만원 + 40%	* 4단계(9~36%) 1,000만원 이하 : 9% 1,000~4,000만원 : 90만원 + 18% 4,000~8,000만원 : 630만원 + 27% 8,000만원 초과 : 1,710만원 + 36%
기간	2005~2007	2008
서울 및 서울구간	* 4단계(8~35%) 1,000만원 이하 : 8% 1,000~4,000만원 : 80만원 + 17% 4,000~8,000만원 : 590만원 + 26% 8,000만원 초과 : 1,630만원 + 35%	* 4단계(8~35%) 1,200만원 이하 : 8% 1,200~4,600만원 : 96만원 + 17% 4,600~8,800만원 : 674만원 + 26% 8,800만원 초과 : 1,766만원 + 35%

<부표 1-4> 종합소득세 인적공제

	1982~1988	1989~1990
기본공제	· 기초공제 (1인당 30만원) · 배우자공제 (1인당 42만원) · 부양가족공제 (1인당 24만원)	· 기초공제 (1인당 48만원) · 배우자공제 (1인당 54만원) · 부양가족공제 (1인당 48만원)
추가공제	· 장애자공제(1인당 30만원)	· 장애자공제(1인당 48만원) · 경로우대공제 (1인당 36만원)
	1991~1992	1993
기본공제	· 기초공제 (1인당 48만원) · 배우자공제 (1인당 54만원) · 부양가족공제 (1인당 48만원)	· 기초공제 (1인당 60만원) · 배우자공제 (1인당 54만원) · 부양가족공제 (1인당 48만원)
추가공제	· 장애자공제(1인당 48만원) · 경로우대공제 (1인당 48만원) · 부녀자세대주공제(1인당 54만원)	· 장애자공제(1인당 48만원) · 경로우대공제 (1인당 48만원) · 부녀자세대주공제(1인당 54만원)
	1994	1995
기본공제	· 기초공제 (1인당 72만원) · 배우자공제 (1인당 54만원) · 부양가족공제 (1인당 48만원)	· 기초공제 (1인당 72만원) · 배우자공제 (1인당 54만원) · 부양가족공제 (1인당 48만원)
추가공제	· 장애자공제(1인당 48만원) · 경로우대공제 (1인당 48만원) · 부녀자세대주공제(1인당 54만원)	· 장애자공제(1인당 54만원) · 경로우대공제 (1인당 48만원) · 부녀자세대주공제(1인당 54만원)

<부표 I -4>의 계속

	1996~2001	2002~2008
기본공제	1인당 100만원 · 대상 : ①본인 ②배우자 ③생계를 같이하는 직계존비속과 형제자매(20세 이하, 60세 이상인자) ④생활보호대상자	1인당 100만원 · 대상 : ①당해거주자 ②배우자 ③생계를 같이하는 부양가족(직계존비속, 형제자매 : 20세 이하 60세 이상) ④기초생활보장수급자
추가공제	1인당 50만원 · 대상 : 기본공제대상자중 ① 장애인 ② 경로자(65세 이상) ③ 배우자가 없는 여성으로서 부양가족이 있는 세대주이거나 배우자가 있는 여성인 경우 ④ 근로소득여성 또는 배우자가 없는 남성이 6세 이하의 자녀를 두고 있는 경우	1인당 50만원(단 ①, ②의 경우, 100만원) · 대상 : 기본공제대상자중 ① 경로자(65세 이상) ② 장애인 ③ 배우자가 없는 여성으로서 부양가족이 있는 세대주이거나 배우자가 있는 여성인 경우 ④ 6세 이하의 직계비속인 경우
소수자 추가공제	· 기본공제대상자가 1인인 경우 연 100만원 · 기본공제대상자가 2인인 경우 연 50만원 (96.8.14 신설)	· 기본공제대상자가 1인인 경우 연 100만원 · 기본공제대상자가 2인인 경우 연 50만원

<부표 1-4>의 계속

	2004	2005~2006
기본공제	1인당 100만원 · 대상 : ①당해거주자 ②배우자 ③생계를 같이하는 부양가족(직계존비속, 형제자매 : 20세 이하 60세 이상) ④기초생활보장수급자	1인당 100만원 · 대상 : ①당해거주자 ②배우자 ③생계를 같이하는 부양가족(직계존비속, 형제자매 : 20세 이하 60세 이상, 여자는 55세 이상) ④기초생활보장수급자
추가공제	1인당 100만원(단 ①의 경우 70세 이상인 자에 대해서는 150만원, ③의 경우에는 50만원) · 대상 : 기본공제대상자중 ① 경로자(65세 이상) ② 장애인 ③ 배우자가 없는 여성으로서 부양가족이 있는 세대주이거나 배우자가 있는 여성 ④ 6세 이하의 직계비속인 경우	기본공제대상자 대상중 ① 경로자(65세 이상 1인당 100만원, 70세 이상인 경우 1인당 150만원) ② 장애인(1인당 200만원) ③ 배우자가 없는 여성으로서 부양가족이 있는 세대주이거나 배우자가 있는 여성(1인당 50만원) ④ 6세 이하의 직계비속인 경우(1인당 100만원)
소수자 추가공제	· 기본공제대상자가 1인인 경우 연 100만원 · 기본공제대상자가 2인인 경우 연 50만원	2004년과 동일
	2007	2008
기본공제	2005~2006년과 동일	2005~2006년과 동일
추가공제	기본공제대상자 대상중 ① 경로자(65세 이상 1인당 100만원, 70세 이상인 경우 1인당 150만원) ② 장애인(1인당 200만원) ③ 배우자가 없는 여성으로서 부양가족이 있는 세대주이거나 배우자가 있는 여성(1인당 50만원) ④ 6세 이하의 직계비속인 경우(1인당 100만원)	기본공제대상자 대상중 ① 경로자(65세 이상 1인당 100만원, 70세 이상인 경우 1인당 150만원) ② 장애인(1인당 200만원) ③ 배우자가 없는 여성으로서 부양가족이 있는 세대주이거나 배우자가 있는 여성(1인당 50만원) ④ 6세 이하의 직계비속 또는 입양 신고한 입양아(1인당 200만원)
다자녀추가공제	· 기본공제자녀 2인인 경우 연 50만원 · 기본공제자녀 2인 초과시 1인당 연 100만원	2007년과 동일

부록 II: 근로·종합소득세의 과세인원과 결정세액 추이

<부표 II-1> 종합소득세 과세인원과 결정세액 추이

	과세인원(A)	확정신고인원(B)	결정세액(C)	C/A	C/B	B/A
	명	명	억원	원	원	%
1987	2,008,049	661,906	6,975.50	347,377	1,053,851	32.96
1988	2,073,895	703,666	8,416.32	405,822	1,196,067	33.93
1989	2,171,912	636,633	9,159.30	421,716	1,438,710	29.31
1990	2,367,012	739,807	13,408.38	566,469	1,812,416	31.25
1991	2,593,388	827,764	16,110.32	621,207	1,946,246	31.92
1992	2,811,346	946,365	21,076.13	749,681	2,227,061	33.66
1993	3,165,119	1,138,204	26,700.18	843,576	2,345,817	35.96
1994	3,353,842	1,226,489	31,296.12	933,142	2,551,684	36.57
1995	3,507,003	1,356,606	34,780.45	991,743	2,563,784	38.68
1996	3,657,253	1,247,442	36,690.79	1,003,234	2,941,282	34.11
1997	3,437,818	1,299,442	36,898.42	1,073,309	2,839,559	37.80
1998	3,495,183	1,225,614	30,156.07	862,789	2,460,487	35.07
1999	3,407,662	1,342,152	35,578.19	1,044,065	2,650,832	39.39
2000	3,480,371	1,616,244	48,031.25	1,380,061	2,971,782	46.44
2001	3,808,476	1,782,369	55,372.59	1,453,930	3,106,685	46.80
2002	4,160,795	2,010,363	57,452.59	1,380,808	2,857,822	48.32
2003	4,227,354	2,114,527	62,886.63	1,487,612	2,974,028	50.02
2004	4,363,257	2,235,905	69,438.35	1,591,434	3,105,604	51.24
2005	4,369,881	2,279,497	74,371.91	1,701,921	3,262,646	52.16
2006	4,580,357	2,736,478	92,323.53	2,015,640	3,373,809	59.74

자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

<부표 11-2> 근로소득세 과세인원과 결정세액 추이

	납세의무자(A)	과세자(B)	결정세액(C)	C/A	C/B	B/A
	만명	만명	억원	만원	만원	%
1995	1,046.7	719.8	51,162.58	48.9	71.1	68.77
1996	1,021.2	695.8	48,360.16	47.4	69.5	68.14
1997	1,021.2	694.4	50,105.97	49.1	72.2	68.00
1998	927.6	626.9	43,471.55	46.9	69.3	67.58
1999	939.0	552.0	43,372.14	46.2	78.6	58.79
2000	1,110.2	533.4	60,770.19	54.7	102.4	53.45
2001	1,155.5	644.6	71,460.91	61.8	110.9	55.79
2002	1,201.7	618.7	69,334.22	57.7	112.1	51.49
2003	1,154.7	626.8	76,411.85	66.2	121.9	54.28
2004	1,162.4	626.8	89,131.07	76.7	142.2	53.92
2005	1,190.3	610.7	97,782.03	82.1	160.1	51.30
2006	1,259.5	662.1	115,663.78	91.8	174.7	52.57

자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

부록 III: 소득계층별 사업소득과 근로소득 분포

<부표 III-1> 소득계층별 사업소득과 근로소득 분포

(단위: 천원, %)

사업+근로소득	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평균
2003	8430	14661	19027	23207	27205	31134	34762	40858	47489	60945	31672
2004	8613	15272	19941	24322	28403	33038	37238	43253	51866	74794	33675
2005	8669	14967	20430	24886	28961	33170	38665	44912	54126	76866	34567
2006	5298	10975	15880	20358	26125	31213	37057	44217	51868	77083	32007
2007	3081	8224	13584	18723	23918	28670	33880	40166	49499	70887	29042
총소득 비중	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평균
2003	86.54	92.17	94.14	96.54	97.99	98.62	98.09	100.61	97.99	99.27	97.69
2004	83.69	89.45	92.77	95.86	96.99	99.91	97.56	97.66	98.8	99.72	97.17
2005	84.67	86.99	93.34	95.79	95.24	95.17	98.75	96.8	99.33	97.58	96.18
2006	76.59	90.82	89.65	90.93	94.58	96.25	98.6	99.33	95.93	97.23	95.66
2007	43.81	63.81	74.64	78.58	83.32	84.92	86.5	88.41	89.42	85.86	83.77
사업소득	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평균
2003	3082	5405	6764	7650	8615	10693	12397	15927	16982	25262	11278
2004	3039	4618	6350	9136	9551	12615	13394	14822	18887	28540	12096
2005	3289	4715	8046	9466	10265	10980	14654	14198	19601	30617	12584
2006	2661	4978	5644	7337	10198	11104	13561	16209	17491	27500	11668
2007	557	1701	2867	5210	6517	7842	9800	11911	12733	17586	7672
총소득 비중	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평균
2003	31.64	33.98	33.47	31.82	31.03	33.87	34.98	39.22	35.04	35.85	34.79
2004	29.52	27.05	29.54	36.01	32.61	38.15	35.09	33.47	35.98	38.05	34.9
2005	32.12	27.4	36.76	36.44	33.76	31.5	37.43	30.6	35.97	38.87	35.01
2006	38.47	41.19	31.86	32.77	36.92	34.24	36.08	36.41	32.35	34.69	34.87
2007	7.93	13.2	15.75	21.87	22.7	23.23	25.02	26.22	23	21.36	22.13
근로소득	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평균
2003	5348	9256	12263	15556	18590	20440	22364	24981	30508	44684	20394
2004	5575	10654	13591	15186	18852	20424	23845	28431	32979	46254	21580
2005	5381	10252	12384	15419	18696	22190	24011	30714	34525	46249	21983
2006	2637	5997	10236	13022	15927	20109	23496	28007	34377	49583	20339
2007	2524	6523	10717	13512	17401	20828	24080	28255	36765	53100	21370
총소득 비중	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평균
2003	54.9	58.19	60.67	64.71	66.96	64.75	63.11	61.39	62.95	63.42	62.9
2004	54.16	62.4	63.23	59.86	64.38	61.76	62.47	64.2	62.82	61.67	62.27
2005	52.55	59.59	56.58	59.35	61.48	63.66	61.32	66.2	63.36	58.71	61.17
2006	38.12	49.63	57.79	58.16	57.66	62.01	62.52	62.92	63.58	62.54	60.79
2007	35.88	50.62	58.89	56.72	60.61	61.69	61.48	62.19	66.41	64.5	61.64

주: 2003~2006년은 2인 이상 전국가구, 2007년은 1인 가구 포함 전국가구 대상임. 단, 농어가는 제외함.

<국문초록>

물가연동세제의 도입 연구

성명재 · 박상원

소득세의 경우 재량적 개편에 의한 세부담 변화를 분석해본 결과 연도별 실효소득세부담률이 상당히 불규칙하게 들쭉날쭉하게 변화하는 것으로 나타났다. 소득세제에 내재된 정액요소(定額要素)에 대해 물가효과를 중화시킨 경우와 비교해보면 양자간의 차이가 불규칙적이고 시점에 따라 양자간 차(差)의 변화율도 상당히 크다. 이는 1996~2007년 사이에 단행되었던 재량적 소득세제의 개편이 물가변동에 의한 효과를 중화시키지 못해 실효소득세부담률의 과다 또는 과소현상을 나타내었다고 할 수 있다.

아울러 두 시점 사이에는 근로소득세를 중심으로 과세자 비율이 현저하게 낮아졌다. 이는 공제가 과도하게 상승하여 실효면세점이 크게 상승하였기 때문이다. 이 역시 재량적 세제개편에 있어 물가효과에 대한 중화보다는 다른 요인에 의한 외부적 또는 정치적 고려가 상당히 많이 개입되었을 가능성이 높음을 시사한다.

그러므로 소득세와 관련하여 물가변동에 따른 교란요인을 중화시켜 실효세부담의 안정화를 도모하고자 한다면 소득세 체계에 물가연동제를 도입하는 것이 바람직하다. 만약 소득세 체계에 물가연동제를 도입하는 경우에는 공제금액, 한도, 구간 등의 정액적 요소 중 일부에 대해서만 연동제를 적용하는 것보다는 전면적으로 도입하는 것이 실효세부담의 과소부담 또는 초과부담 문제를 제거하는 데 효과적이다.

소비세의 경우에는 종량세 체계의 담배 관련 세금과 유류 관련

세금에 초점을 맞추어 물가연동제의 도입 문제를 분석하였다. 담배와 유류에 부과되는 세금은 소비시에 발생하는 사회적 손실을 내재화하는 교정세 역할을 한다. 교정세의 경우 종량세 세율은 한 단위 소비로부터 유발되는 사회적 손실의 크기와 같아야 한다. 이때 사회적 손실은 실질가치이고 세율은 명목세율이므로, 물가상승에 따라 세율을 조정하여 ‘명목 세율=사회적 손실’이라는 공식이 유지되도록 해야 한다.

담배 관련 세금의 경우 지금까지 세율이 4~5년에 한 번씩 큰 폭으로 인상되면서, 세부담의 예측가능성이 떨어졌고 자원배분의 왜곡을 심화시켜 왔다. 이는 명확한 과세근거를 통해 세율이 합리적으로 결정되는 것이 아니라 정치적 영향력과 재정적 필요에 따라 자의적으로 조정되어 왔음을 간접적으로 시사해주는 것으로 판단된다. 흡연의 외부성 등을 감안할 때 담배 관련 소비세 체계에 대해 소비자물가지수 또는 1인당 경상GDP 증가율 등에 연동하여 물가연동제를 시행할 필요가 있다. 두 가지 지수 모두 의미가 있으나 실질소득 상승효과까지 감안할 경우 장기적으로 담배 관련 소비세의 실효세부담을 안정화시킨다는 전제하에서는 후자가 더 바람직한 것으로 판단된다.

유류 관련 세금의 경우 기본/탄력세율 구조인 점, 유종간 세부담이 사회적 손실을 고려하여 향후에도 계속 조정되어야 한다는 점, 2007년 말부터 급격히 원유가가 상승하였다는 점 등을 고려할 때, 물가연동제는 중장기적인 과제에 해당한다. 현재의 세율구조에 대한 합리적 개편이 선행되어야 한다. 이와 함께 실질세부담 유지를 위해 중·장기적 관점에서 유류 관련 소비세에 대한 물가연동제의 도입이 검토되어야 한다.

<Abstract>

Introduction of Inflation Indexation into Korean Tax System

Myung Jae Sung & Sangwon Park

This report aims to analyze the effects of inflation indexation on income and consumption taxes with specific components embedded in excise rate structure in Korea.

Simulation results show that inflation indexed income tax system yields a constant real income tax burden, unless the real income or the relative income distribution changes. This is because inflation indexation neutralizes nominal effects. To the contrary, the effective income tax burden under the actual tax laws has changed irregularly mainly due to the fact that recent arbitrary/discretionary income tax reforms have not successfully reflected the inflationary effects to the extent of changes in nominal values. In addition, the share of income tax payers whose income tax burdens are positive dwindles during the couple of decades. This means that income deduction level have increased more sharply than the nominal income increases.

These mean that actual income tax has failed incorporating inflationary effects and results in excessive or insufficient real

tax burden. Rather, the discretionary tax reforms incorporate external/political considerations. Therefore, introduction of inflation indexation into income tax system is desirable to cope with the illusion in real income tax burden arising from inflation.

We also focus on tobacco and fuel oil related taxes with specific rate structure. Tobacco and fuel oil related excise duties are regarded as Pigouvian taxes in economic sense which endogenize negative externalities from consumption. To achieve socially desirable equilibria, the tax amounts should be equated with the marginal social cost of consuming the goods. Since the nominal values of social costs tend to increase along with inflation in general, the desired tax rates should also increase as much as price changes (or inflation rates).

The various taxes on tobacco products increased drastically every four to five years, which distorted market activity and increased speculations about future tax burden. Furthermore, it is argued that the tax rate has not been determined by the economic rationale but by the political power or government's financial needs. Thus, we can say that recent changes in excise rates on tobacco products are rather political outcomes and generate distortions on consumer behaviors.

Therefore, inflation indexation is recommended to recover the economic functions of excise duties on tobacco products as Pigouvian taxes. The inflation index can be CPI or nominal GDP growth rate. Both of them have own advantages. Specially, the latter is preferred in order to reflect the income effect in tobacco consumption.

Implementation of inflation indexation on fuel oil excise duties is recommended in the long run primarily due to the following conditions. Firstly, elastic excise rates can be applied within the range of 30% of basic excise rates under the current tax system. Therefore, contemporaneous changes in excise rates can be modified with elastic rates in line with the changes in general price level, especially in the short run. Secondly, desired and/or normative relative tax excise rates among gasoline, diesel and kerosene may change in the future. Thirdly, the international oil price has been volatile recently and, thus, we need to cope with the unusual movements in international oil prices to stabilize domestic oil prices. However, in the long run, the introduction of inflation indexation is desirable in order to keep the real tax burden consistent.

<著者略歴>

성명재

서울대학교 경제학과 졸업

미국 University of Wisconsin-Madison 경제학 석·박사
현, 한국조세연구원 선임연구위원

박상원

서울대학교 경제학과 졸업

미국 Columbia University 경제학 박사
현, 한국조세연구원 전문연구위원

研究報告書 08-02

물가연동세제의 도입 연구

2008년 12월 22일 인쇄
2008년 12월 29일 발행

저 자 성명재·박상원

발행인 원윤희

발행처 한국조세연구원

138-774 서울특별시 송파구 방죽말길 28

전화: 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및 일 지 사

인 쇄

© 한국조세연구원 2008

ISBN 978-89-8191-403-5

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 9,000원