

# 경제위기 이후의 세수입 기반 확충을 위한 조세정책방향

2010. 12

안종석 · 전병목 · 성명재 · 송헌재 · 전병힐 · 손원익 · 김형준  
박기백 · 김승래 · 박명호 · 홍범교 · 박상원 · 조명환 · 정재호



## 서 언

2008년 말부터 시작된 경제위기는 우리나라의 재정상태를 많이 악화시키는 결과를 초래하였다. 관리대상수지가 2007년에는 GDP의 0.4% 정도의 흑자를 보였으나 2009년에는 적자규모가 4.1%에 달하게 되었다. 적자가 증가하면서 당연히 국가부채도 증가하여 2008년 말 GDP의 30% 수준이었던 것이 1년 후인 2009년 말에는 34% 수준이 되었다. 이러한 변화 외에도 저성장과 인구 고령화, 남북관계 등 재정에 어려움을 더할 것으로 보이는 요인들이 존재하고 있다.

이러한 관점에서 재정건전성 유지는 매우 중요한 관심사가 되고 있으며, 어떤 순서로 어떻게 진행하는 것이 바람직한지에 대해서도 많은 논의가 진행되고 있다. 재정건전성을 제고하기 위한 노력은 세출의 구조조정을 통해 지출수요의 확대를 억제하는 방안과 세입기반을 확대하는 방안으로 구분할 수 있는데, 본 연구는 후자의 경우 즉, 조세제도의 개편을 통해 세수입을 확보하는 방안에 초점을 맞추고 있다.

거시경제적 관점에서 세수입의 확대 정책은 '증세' 한마디로 표현되거나 '부자 증세'와 같은 이분법적인 단어로 단순하게 표현된다. 그러나 미시적인 관점에서 보면 같은 규모의 세수입을 증대하더라도 어떤 세목을 어떻게 개정하는지에 따라 경제에 미치는 효과와 소득분배에 미치는 효과가 상당히 달라지므로 실제 정책을 입안할 때는 미시적인 검토를 철저하게 하여야 할 것이다. 본 연구는 미시적인 관점에서 각 세목의 특성과 발전방향의 틀 내에서 세목별 세수입 여건을 검토하고 관련 정책시사점을 도출하는 데 초점을 맞췄다.

소득세, 법인세, 부가가치세 등을 포함하여 10개 주요 세목에 대해 지난 20년간 세수입의 변화를 살펴보고 세수입 변화요인을 분석하였으며, 그 분석결과를 바탕으로 향후 세수 여건을 분석하고 세수입 확

대를 위한 정책방향에 대해 논의하였다. 전체적으로 본 연구원에서 각 세목별 연구를 담당하고 있는 13명의 연구위원과 1명의 외부연구진이 연구에 참여하였으며, 세목별 연구진은 가능한 한 2명 이상이 되도록 하여 독단적인 결론이 제시되는 것을 방지하고자 하였다. 본원의 안중석 선임연구위원(조세연구본부장)이 총괄하였으며 세목별 연구진은 다음과 같다.

- 소득세: 전병목, 성명재, 송헌재, 전병힐
- 법인세: 손원익, 김형준, 박기백
- 부가가치세: 김승래, 박명호, 홍범교
- 개별소비세·주세·담배세: 박상원, 성명재
- 에너지·환경세: 김승래
- 양도소득세: 박명호
- 상속증여세: 조명환
- 관세: 정재호

본 보고서는 향후 조세정책 수립에 중요한 지침서가 될 것으로 판단되는데, 이러한 좋은 보고서를 집필한 연구진에게 감사드리며, 중간보고와 최종보고 원내세미나에 참여하여 훌륭한 조언을 해주신 원로 재정학자 광태원 교수님, 한양대학교 이영 교수님, 기획재정부 세제실의 이상률 과장님께도 깊은 감사의 말씀을 전한다. 그리고 보고서를 모두 읽고 좋은 코멘트를 해주신 익명의 평가자 두 분께도 감사의 말씀을 전한다. 그 외에 집필진을 도와 자료수집, 원고 수정 및 교정 등 원고 작성과정에 참여한 연구원과 연구행정원께도 그 노고에 감사드린다.

끝으로 본 보고서의 내용은 집필에 참여한 연구진의 개인적인 견해로서 본 연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있다는 점을 밝혀 둔다.

2010년 12월

한국조세연구원

원장 원 윤 희

## 요약 및 정책시사점

본 보고서에서는 국세의 주요 세목별로 과거의 세수입 변화 추이와 변동 요인들을 살펴보고, 그것을 바탕으로 세수여건을 평가·전망한 후 향후 정책에 대한 시사점을 도출하였다. 그러나 조만간 세수입과 조세부담률을 증대시켜야 한다는 구체적인 방향성을 가지고 본 연구를 수행한 것은 아니다. 단지, 작금의 상황을 고려해 볼 때 재정 건전성 확보를 위해 세수입을 증대시켜야 할 필요성이 발생할 수 있는데, 현행 제도하에서 어느 정도나 그 필요성에 부응할 수 있는지, 만약 인위적인 제도개편을 통해 세수입을 증대시켜야 한다면 어떤 세목의 어떤 내용을 조정하여 그 목표를 달성하는 것이 바람직한지 또는 할 수 있는지를 검토하는 데 목적을 두었다.

다음에서는 본 보고서의 연구결과 중 주요 세목인 소득세와 법인세, 부가가치세, 그리고 향후 세제개편과 관련하여 주목을 받고 있는 환경·에너지세제를 중심으로 세수여건 평가와 정책방향 논의 결과를 요약·정리한다. 그 외에 본 연구에서 검토한 세목은 주세·담배소비세·개별소비세, 양도소득세, 상속·증여세, 관세이다.

### 1. 세목별 세수여건 평가

세목별 세수여건을 보면 장기적으로 소득세의 세수여건이 가장 양호한 것으로 보인다. 소득세는 소득이 증가하면 세수입이 증가하는 세목으로 지난 1980년대 이후 지속적으로 세율을 인하하여 왔음에도 불구하고 세수입은 계속 증가하는 추세를 보여주었다. 소득증가에 대한 소득세 수입의 탄력성이 1.3 수준으로서 별도로 세수증

대를 위한 세법개정을 하지 않아도 매년 상당히 높은 수준의 세수 증가를 기대할 수 있다. 각종 소득공제 구간 및 소득공제 한도, 세율구간 등 일정액으로 규정된 부분에 대해 물가연동이 이루어지지 않기 때문에 별도의 조정이 없더라도 물가상승 및 실질소득 상승이 상호작용을 통해 시계열적으로 높은 탄력성을 보이기 때문이다.

한편 각종 비과세·감면제도는 소득세수의 증가를 제약하는 요인으로 작용할 가능성이 크다. 2008년부터 시행된 근로장려세제는 저소득층의 지원제도로 그 역할이 점차 증대될 것이므로 이로 인한 세수손실이 상당히 커질 것으로 예상된다. 반면 소득세수 증가를 위한 비과세·감면제도의 축소는 이해계층의 강한 반발 가능성으로 인해 가시적인 효과로 나타나기에는 상당한 시일이 요구될 것으로 보인다.

법인세와 부가가치세도 경제성장에 따른 세수증대를 기대할 수 있다. 법인세는 지난 20년간 지속적으로 세율을 인하하였음에도 불구하고 세수입이 빠른 속도로 증가하여 GDP에서 법인세 수입이 차지하는 비중이 1970년대 1% 수준에서 2008년에는 4% 수준이 되었다. 본 보고서에서 이러한 법인세 수입 증대 요인을 분석한 결과 기업 재무구조 개선, 법인세 수입의 GDP 대비 탄력성, 세율체계의 누진구조가 최근 법인세수를 증대시키는 요인이라는 결론을 도출하였다. 이 중에서 향후에도 영향을 줄 것으로 보이는 것은 GDP 대비 탄력성과 누진구조이다. 법인세 수입의 GDP 대비 탄력성이 1을 상회하고, 세율구조가 누진구조로 되어 있으므로 정책 변화가 없더라도 향후 법인세의 세수 비중은 조금씩 증가할 가능성이 있다.

부가가치세는 민간소비지출의 일정 부분을 세금으로 부과하는 것이므로 경제성장에 비례하여 세수입이 증가할 것으로 기대되는 세목이다. 과거의 실적을 보면 1990년 이후 2008년까지의 부가가치세 수입 증가율은 12.4%로 비교적 빠른 증가세를 보였는데, 이는 경제성장 외에도 정부의 세원투명화 노력에 따른 과세표준의 확대

가 중요한 역할을 하였기 때문인 것으로 판단된다. 그러나 총세수입에서 부가가치세가 차지하는 비중은 1993년의 21.2%를 정점으로 감소하는 추세를 보여주었으며, 2000년 이후의 연평균 부가가치세 수입 증가율은 9.0%로 1990년대보다 낮았다. 숨겨져 있던 세원이 상당부분 가시화되었다는 점 등 여러 가지 여건을 고려해 볼 때 현행 제도를 유지하는 한 부가가치세 부분에서 경제성장률을 능가하는 획기적인 세수입 증대는 기대하기 어려울 것으로 보인다.

환경·에너지 관련 세목도 세수입 증가가 기대되는 중요한 분야라고 할 수 있다. 현재 외부효과를 제대로 반영하지 않은 세율구조로 인해 환경오염 억제 기능이 약하다는 판단하에 환경세로서의 역할을 강화하는 방향으로의 개편이 추진되고 있다. 그러나 환경세 수입이 소득세나 법인세 부담을 일부나마 대체할 수 있을 정도를 클 것인지, 그렇게 대체하는 것이 바람직한지에 대해서는 아직 의문스러운 상황이다. 환경세 수입 증가분 중 상당부분은 오염저감 활동에 대한 소득공제·세액공제 또는 세율 경감과 환경세 증가로 인해 세부담이 증가하는 저소득층 지원에 사용하여야 하기 때문이다. 그러나 장기적으로 환경세 수입이 크게 증가하면 부분적으로 소득세나 법인세 수입을 대체하는 역할을 할 수도 있을 것으로 판단된다.

## 2. 향후 세수 확대를 위한 정책수단

아래 표에서는 본 보고서의 주요 결론을 정리하였다. 먼저 세수 여건에 대해 정리하고 그 다음에 제도 변경을 통해 세수입을 증대시킬 필요가 있는 경우 어떤 방법으로 하는 것이 좋은지를 세목별로 정리하였다.

경제위기가 발생하였을 때나 위기 이후의 회복과정에서, 또는 다른 어떤 특정한 시점에 인위적인 제도 변화를 통해 세수입을 조정

할 필요가 있는 경우에 어떤 세목을 어떻게 조정해야 할지에 대한 가이드라인이 없으면 비효율적인 정책을 선택할 수도 있으며, 정책 결정 과정에서 혼선이 나타날 수도 있다. 정책당국이 신속하게 적합한 정책을 제시하지 못한다면 경제 논리보다 정치적 논리가 우선 되어 이해집단 간의 논쟁, 계층 간 논쟁 등이 정책 결정에 핵심적인 역할을 하게 될 수도 있다. 이러한 문제를 최소화하고 효율적인 정책을 선택할 수 있도록 하기 위해서는 사전에 철저한 분석을 통해 정책 가이드라인을 만들 필요가 있으며, 본 보고서는 그러한 가이드라인을 만드는 데 목적을 두고 있고, 그 결과를 최대한 간략하게 요약한 것이 <표 1>이다.

향후 정책방향을 보면 소득세는 추가적인 세율 인상이나 과표구간 신설을 검토할 필요가 없을 것으로 보인다. 임금상승 추세와 임금격차의 확대, 물가를 반영하지 않는 조세제도로 인해 세수가 지속적으로 증가할 것으로 예상되기 때문이다. 제도의 변화보다는 점진적인 소득세의 세수기능 강화에 부응할 수 있도록 적절하게 관리해 나가는 것이 중요하다고 할 수 있다. 특히 공제제도의 신설 및 기존 제도의 확대를 적절한 수준으로 조절할 수 있도록 정책 노력을 집중할 필요가 있다. 정치적으로 공제제도의 통제가 어렵다고 판단될 경우에는 과표구간 및 기타 공제의 일정 부분을 물가상승에 연동시키는 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다. 현재의 소득세 과세자 비율이 선진국에 비해 상당히 낮다는 점은 소득세의 세수기반은 물론이고 소득재분배의 관점에서 보더라도 부담요인으로 작용하는 만큼 근로소득과 관련된 소득공제의 상향조정은 최소한 상당한 기간 동안은 바람직하지 않은 것으로 판단된다. 아울러 사업소득포착률의 상승이 필연적으로 세수 및 소득재분배 효과 모두에 긍정적인 효과를 가지고 있는 만큼 과표양성화를 위한 노력도 지속되어야 한다.

〈표 1〉 세수여건과 향후 정책방향 요약

	세수 여건	세수확대방안		
		세율체계	과세표준	비과세·감면
소득세	아주 좋음	현행 유지	· 공제 신설· 확대 억제 · 과표양성화 노력 (사업소득자 소득 공제 현실화)	· 비용 일괄공제 적극 추진 · 근로소득공제 누진도 완화 · 근로소득 세액공제 축소
법인세	좋음	세율체계 2단계→1단계	세원투명성 제고	· 비과세 감면 축소 - 임시투자세액공제 등 · 중소기업 지원체제 통 폐합을 통한 단순화
부가가치세	좋음	세율 인상	면세범위 축소 - 금융, 교육, 의료 등	
개별소비세· 주세·담배세	보통	주류, 담배 세 율 인상	· 외부효과 있는 세원 발굴 · 부담금· 기여금 조세로 전환	
에너지· 환경세	좋음		· 탄소세 도입 · 환경세 기능 강화한 과세체계 개편 · 부담금 등 조세로 전환	

법인세는 투자 및 저축에 대한 영향을 고려하여 많은 국가들이 세율을 인하하고 있다. 국내외 현황을 종합해보면, 경제 규모가 상대적으로 큰 국가의 경우 세율 또한 상대적으로 높은 편이며, 경제의 규모가 상대적으로 작은 국가이거나 대외개방도가 높은 국가는 상대적으로 낮은 수준의 법인세율을 유지하고 있는 것을 알 수 있다. 세율의 인하 외에 장기적으로 추진할 필요가 있는 것은 2단계로 되어 있는 세율구조를 1단계로 단순화하는 것이다.

그리고 과세표준의 확대를 위해 세원 투명성을 제고할 필요가 있

다. 『법인정보 통합시스템』은 법인과 법인대표자의 중요 납세관련 정보를 입체적으로 분석할 수 있는 것으로 법인사업자별로 신고·납부·조사 이력 가운데 특이한 사항과 법인대표자의 재산변동·소비지출현황 등의 자료를 별도로 구축하여 동시에 참고자료로 활용할 수 있게 고안되어 있어 이 시스템이 구축되면 법인세의 세원 투명성이 한층 제고될 것으로 기대된다.

조세지출의 경우 외부효과와 관련이 있는 것은 외부효과와 직접적인 연관이 있고 외부효과 크기에 상응하는 규모라는 전제하에서 정당화될 수 있다. 연구 및 인력개발에 대한 투자, 환경 개발에 대한 투자, 교육이나 문화에 대한 투자, 사회간접자본에 대한 투자와 관련한 조세지출이 이에 해당된다. 특정한 정책 목표와 관련이 있는 조세지출도 그 정책이 타당하고, 해당 조세지출이 그 정책을 달성하기 위한 가장 효과적인 정책수단인 경우에는 정당화될 수 있을 것이다. 이러한 부류에 속하는 조세지출로는 농어촌 지원과 관련한 조세지출, 중소기업과 벤처기업들을 지원하기 위한 조세지출, 지역균형발전을 위한 조세지출, 기부문화의 활성화와 관련이 있는 조세지출, 과표 양성화를 위한 조세지출 등을 들 수 있다. 이러한 조세지출은 달성하려는 구체적인 정책이 무엇인지를 명확히 하고, 그 정책 목표를 달성하기 위해서 가장 효과적인 수단으로 사용되었는지를 다시 한 번 평가해볼 필요가 있다.

이러한 경우를 제외하면 가급적 조세지출을 줄이는 방향으로 나아갈 필요가 있을 것이다. 폐지될 필요가 있는 대표적인 조세지출로는 “임시투자세액공제제도”가 있다. 임시투자세액공제제도는 이미 상시화되어 있어 불황기에 투자를 활성화하려는 원래의 취지와 맞지 않는다. 또한 중소기업과 관련한 조세지출의 경우에는, 현재 법인세의 2단계 세율과 관련하여 재조정을 검토할 필요가 있을 것이다. 그 외에도 특정한 업종에 대해서만 제공되고 있는 조세지출은 폐지할 필요가 있다. 이들 조세지출을 폐지하는 경우 “중소기업

에 대한 특별세액감면”을 제외하더라도 전체 7조 1천억원에 달하는 조세지출의 28%인 2조원 정도의 추가세수를 확보할 수 있을 것이다.

부가가치세제에서 세수입을 증대시키는 방법은 광범위한 부가가치세의 영세율 또는 면세 범위를 줄이는 것이 그 첫 번째 단계가 될 것이다. 면세범위의 축소와 관련하여 분야별로 개편방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 금융보험용역의 경우 명시적으로 수수료를 수취하는 부수적 서비스를 부가가치세 과세로 전환

둘째, 의료보건용역의 경우 면세범위를 인간에게 제공되는 것과 공익목적의 활동으로 제한하고 그 외 모든 용역은 과세로 전환

셋째, 교육용역 중 성인대상 사설학원이나 강습소 등 사교육용역은 과세로 전환

넷째, 민간기업과 경쟁관계에 있는 정부가 제공하는 재화와 용역 및 정부업무대행단체의 경우에도 원칙적으로 과세대상으로 전환

다섯째, 농산물 등의 경우에도 과세자료의 확보, 유통질서의 확립, 의제매입세액공제 제도의 개선, 면세유류의 전용방지효과 등을 위해서 일부는 과세 전환 고려

부가가치세제에서 세수입을 증대시키는 두 번째 단계이자 궁극적 목표는 세율인상이 될 것이다. 우리나라의 부가가치세율은 10%로서 1977년 도입 이래 30년 넘게 단일세율을 유지해 왔다. 그러나 국가 재정상의 필요에 의하여 세수증대방안을 강구해야 한다면 일반소비세로서 세율이 넓은 부가가치세가 일차적인 대상이 될 수 있다. 10%의 단일세율은 다른 나라와 비교해 볼 때 세율이 가장 낮은 그룹에 속하는 만큼 세율 인상의 여지가 있다고 할 수 있다.

일반적으로 부가가치세의 강화는 역진적이라는 지적이 따른다. 그러나 OECD, IMF 등에서 개발도상국을 대상으로 수행한 실증연구 결과에 의하면 부가가치세의 역진성은 그다지 유의하지 않고,

무역 관련세 등 기타 소비세제에 비해서는 오히려 고소득층에 불리한 누진적 구조를 가지고 있는 것으로 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고 어느 정도의 역진성은 불가피하므로 과세 기반 확대를 통한 부가가치세제 강화시 상대적으로 역진적인 효과가 약한 면세품목의 과세 전환을 우선적으로 검토하는 것이 바람직하다. 또한 취약 계층에 대한 이전지출 확대 등 재정지원 정책과도 긴밀히 연계하여 형평성 제고에 주의를 기울여야 할 것이다.

에너지·환경세 부문의 세제개편에서 무엇보다도 시급한 것은 기후변화협약 대비와 녹색성장 재원을 마련하는 차원에서 기존 에너지 세제의 탄소저감적 역할을 제고하고 세제의 기후친화적 기능을 강화해 나가는 것이다. 이를 위해 에너지원 간 세율 책정은 기후변화를 포함한 환경오염의 피해 비용에 따라 합리화하고, 별도로 탄소세를 도입하는 방안도 강구해야 한다. 또한 관련 세수를 기후변화 재원 마련을 위한 재정 지원이나 저에너지소비형·환경친화적 산업구조 구축을 위한 세제 인센티브로 적극 활용해야 할 것이다. 그리고 부문별 산업 및 환경정책적 목표에 따라 탄소배출권거래제, 자발적 협약이나 각종 배출 및 효율 기준의 강화 등과 같은 비세제적인 정책수단을 조세체계의 개편과 적절하게 병행해야 할 것이다.

부가가치세와 에너지·환경세를 제외한 소비과세 중에서는 주류와 담배에 대한 세부담 인상을 통해 주류소비와 담배소비를 줄이는 동시에 세수입을 증대시키는 효과를 도모할 수 있을 것이다.

# 목 차

I. 서론 .....	27
II. 소득세 .....	32
1. 개요 및 세수 변화추이 .....	32
가. 개요 .....	32
나. 소득세수 변화추이 .....	33
2. 향후 소득세수 변동요인 .....	50
3. 소득세 비과세·감면제도 분석 .....	56
가. 현황분석 .....	56
나. 재정패널 자료를 이용한 근로소득자 비과세감면 지원현황 분석 .....	74
4. 소득재분배 효과: 세수와 재분배 효과의 상관관계를 중심으로 .....	80
가. 세부담의 누진도, 세수, 소득재분배의 상호관계 .....	80
나. 소득세 소득재분배 효과의 국제비교 .....	82
다. 종합·근로소득세 징세자료에 나타난 세부담의 누진구조 ..	84
라. 소득재분배 효과 측면에서 살펴본 우리나라 소득세의 특징 정리 .....	87
마. 소득세 과세환경의 변화가 소득세 형평에 미치는 효과 ..	92
5. 요약 및 정책시사점 .....	93
III. 법인세 .....	98
1. 법인세 수입 변화 추이와 변동 요인 .....	98

가. 법인세 수입 변화 추이 .....	98
나. 법인세 변동요인 분석 .....	101
2. 향후 변동 요인 .....	124
가. 세율체계 개편 전망 .....	124
나. 과세표준의 확대 가능성 .....	135
3. 비과세와 감면제도의 분석 .....	138
가. 법인세에서의 조세지출의 현황 .....	138
나. 조세지출에 대한 평가 .....	142
다. 조세지출의 축소를 통한 법인세수의 확보 가능성 .....	154
4. 요약 및 정책시사점 .....	155
IV. 부가가치세 .....	161
1. 세수입 추이와 변동요인 분석 .....	161
가. 부가가치세 과세체계 개요 .....	161
나. 세수입 추이 .....	164
다. 세수입 변동요인 분석 .....	168
2. 향후 세수 변동요인 .....	170
가. 과세표준의 확대 가능성 .....	170
나. 세율체계의 개편에 대한 전망 .....	172
3. 비과세·감면제도 및 세율 변화 분석 .....	176
가. 비과세·감면제도 현황 및 규모 .....	176
나. 비과세·감면의 문제점 .....	177
다. 비과세 항목의 과세 전환 필요성 .....	180
라. 비과세감면 축소 및 세율 인상의 가능성 분석 .....	181
4. 요약 및 정책시사점 .....	189
V. 개별소비세·주세·담배세 .....	204
1. 세수입 추이와 변동 요인 .....	204

가. 개별소비세 .....	204
나. 담배 관련세 .....	222
다. 주류 관련세 .....	228
2. 향후 변동요인 .....	238
가. 개별소비세 .....	238
나. 담배 관련세 .....	241
다. 주류 관련세 .....	242
3. 비과세 감면제도 .....	244
4. 요약 및 시사점 .....	245
가. 세수 확충을 위해 세제개편 시 고려사항 .....	245
나. 개별소비세 .....	248
다. 담배 관련세 .....	250
라. 주류 관련세 .....	252
<b>VI. 에너지·환경세 .....</b>	<b>254</b>
1. 세수입 추이와 변동 요인 .....	254
가. 과세체계 개요 .....	254
나. 세수입 추이 .....	261
2. 향후 세수변동 요인 .....	267
가. 과세표준의 확대 가능성 .....	267
나. 세율체계의 개편에 대한 전망 .....	268
3. 비과세·감면제도 및 세율 변화 분석 .....	281
가. 비과세·감면 축소 .....	281
나. 세율 인상 .....	283
4. 요약 및 정책시사점 .....	286
<b>VII. 양도소득세 .....</b>	<b>293</b>
1. 세수입 추이와 변동요인 분석 .....	293

가. 양도소득세 과세체계 개요 .....	293
나. 세수입 추이 .....	298
다. 세수입 변동요인 분석 .....	300
2. 향후 세수 변동요인 .....	305
가. 세율체계의 개편에 대한 전망 .....	305
나. 과세표준 확대 가능성 .....	307
3. 비과세·감면제도의 분석 .....	309
4. 요약 및 정책시사점 .....	324
VIII. 상속·증여세 .....	331
1. 세수입 추이와 변동요인 분석 .....	331
가. 상속·증여세 개요 .....	331
나. 상속·증여세 세수입 추이 .....	339
다. 상속·증여세수 변동요인 .....	343
2. 향후 세수 변동요인 .....	352
가. 세율 .....	353
나. 공제제도 .....	355
다. 상속·증여 자산의 가치 .....	357
3. 비과세·감면제도 .....	360
가. 원활한 농업승계 및 농·어가 지원 .....	360
나. 중소기업 창업 및 가업승계 지원 .....	361
4. 요약 및 정책시사점 .....	366
IX. 관세 .....	369
1. 관세 세수입 추이와 변동요인 .....	369
가. 세수입 추이 .....	369
나. 세수입 변동요인 .....	376
2. 향후 세수 변동요인 .....	378

가. 관세율체계의 개편에 대한 전망 .....	378
나. 무역규모(과세 기반)의 변화 .....	383
3. 비과세 감면제도 .....	384
가. 현황 .....	384
나. 문제점 .....	386
다. 제도 개선 .....	388
4. 요약 및 정책시사점 .....	390
가. 세수증대 가능성 .....	390
나. 세수증대 제약요인들 .....	391
다. 향후 정책방향 .....	392
X. 결론: 세목별 세수여건과 전망, 정책시사점 .....	394
1. 세목별 세수 여건 평가 .....	395
2. 향후 세수 확대를 위한 정책수단 .....	399
가. 소득과세 .....	400
나. 소비과세 .....	404
다. 양도소득세, 상속·증여세, 관세 .....	408
참고문헌 .....	411

## 표 목 차

〈표 II-1〉 주요 소득세목별 세수추이 .....	35
〈표 II-2〉 경기변동과 소득세수 탄력성 .....	37
〈표 II-3〉 소득세 과표구간 수와 세율변화 .....	38
〈표 II-4〉 주요 국가의 소득세 세율구조 변화 .....	39
〈표 II-5〉 종합소득세와 근로소득세의 과세표준 비율 추이 .....	43
〈표 II-6〉 소득 유형별 세액공제율 변화추이 .....	44
〈표 II-7〉 주요국의 세목별 세부담 변화 .....	48
〈표 II-8〉 세원별 조세수입의 국제비교(2007) .....	49
〈표 II-9〉 소득세율 과표구간 및 세율변화 .....	50
〈표 II-10〉 2009~2013 국가재정운용계획의 주요지표 .....	50
〈표 II-11〉 최고세율 2%p 인하의 세수효과(2008년 기준) .....	51
〈표 II-12〉 영국의 개인소득세율 변화 .....	52
〈표 II-13〉 미국의 소득세율 변화 .....	52
〈표 II-14〉 최고세율 구간 신설(1.5억원 이상 40%)의 세수효과 (2008년 기준) .....	53
〈표 II-15〉 소득세 조세감면 항목(2009년 현재) .....	58
〈표 II-16〉 지원분야별 분류 .....	65
〈표 II-17〉 민간소비지출 대비 신용카드 등 사용액 비중 추이 ..	67
〈표 II-18〉 근로소득 수준별 의료비 소득공제 규모(2008) .....	68
〈표 II-19〉 근로소득공제와 근로소득세액공제 .....	70
〈표 II-20〉 근로소득·종합소득 구간별 주요 공제 이용 및 소득세 감면 규모(2008년) .....	73
〈표 II-21〉 근로소득 구간별 주요 변수의 평균값 .....	74

〈표 II-22〉 근로소득 구간별 주요 공제 이용 및 소득세 감면 규모 추정(2008년) .....	77
〈표 II-23〉 소득공제 항목의 소득세 감면액 Tobit 분석 .....	79
〈표 II-24〉 종합소득세 신고현황(과세인원과 결정세액 추이) ....	85
〈표 II-25〉 근로소득세 과세현황(과세인원과 결정세액 추이) ....	86
〈표 III-1〉 법인 구분별 과세범위 .....	101
〈표 III-2〉 법인세의 소득탄력성 추정결과 .....	109
〈표 III-3〉 법인세율의 변화 .....	110
〈표 III-4〉 법인세의 세율탄력성 추정결과(높은 세율) .....	113
〈표 III-5〉 법인세의 세율탄력성 추정결과(낮은 세율) .....	113
〈표 III-6〉 법인세의 기준점 조정의 세수 효과 .....	114
〈표 III-7〉 영업잉여 및 GDP의 자연대수값의 단위근 검정(p값) ..	118
〈표 III-8〉 소득의 GDP탄력성 추정결과 .....	119
〈표 III-9〉 연도별 법인세율 현황 .....	124
〈표 III-10〉 연도별 최저한세율 현황 .....	125
〈표 III-11〉 2010년 OECD 국가의 법인세율 .....	127
〈표 III-12〉 OECD 국가 법인세율의 추이 .....	128
〈표 III-13〉 주변국의 법인세율 .....	130
〈표 III-14〉 법인의 GDP 대비 조세부담 비중 .....	131
〈표 III-15〉 감세의 경제적 효과 I .....	137
〈표 III-16〉 감세의 경제적 효과 II .....	137
〈표 III-17〉 국세의 조세지출액 추이 .....	139
〈표 III-18〉 세목별 조세지출 .....	140
〈표 III-19〉 세목별로 조세지출이 차지하는 비중 .....	140
〈표 III-20〉 지원분야별 법인세에서의 조세지출액 .....	142
〈표 III-21〉 연구 및 인력개발 관련 조세지출 .....	144
〈표 III-22〉 환경개발에 대한 조세지원 .....	145

<표 III-23> 교육·문화 관련 조세지출 .....	146
<표 III-24> 사회간접자본 투자에 대한 조세지원 .....	147
<표 III-25> 농어촌 지원을 위한 조세지출 .....	148
<표 III-26> 중소기업·벤처기업 지원 .....	149
<표 III-27> 지역균형개발을 위한 조세지원 .....	151
<표 III-28> 기부문화 활성화를 위한 조세지원 .....	152
<표 III-29> 과표양성화를 위한 조세지출 .....	152
<표 III-30> 해외자원 개발지원 .....	153
<표 III-31> 외국인 투자지원 .....	153
<표 III-32> 폐지·축소가 필요한 조세지원 .....	154
<표 IV-1> 부가가치세 세수실적 추이 .....	166
<표 IV-2> 부가가치세 세수입 추이: 국내분 vs 수입분 .....	167
<표 IV-3> 매출 유형별 부가가치세 매출액 추이 .....	169
<표 IV-4> 업종별 부가가치율 .....	177
<표 IV-5> 사업자별 부가가치세 신고인원, 과세표준 및 납부세액 ..	178
<표 IV-6> 부가가치세 면세범위 비교: 우리나라 vs EU 및 OECD 기준 .....	179
<표 IV-7> 소득10분위별 평균소비성향(2007년) .....	182
<표 IV-8> 주요 면세업종의 특성 및 과세 전환의 세수변화 .....	184
<표 IV-9> 현행 면세품목별 과세 전환의 소득계층별 추가부담 (2006년) .....	186
<표 IV-10> 부가가치세와 기타 세목의 한계효율비용 비교 .....	188
<표 IV-11> 부가가치세 1%p 인상의 소득계층별 후생효과 .....	188
<표 V-1> 현재 개별소비세 품목과 세율 .....	207
<표 V-2> 2008년 기준 개별소비세 세수 .....	208
<표 V-3> 1993년과 1994년 특별소비세 품목과 세율 .....	214

〈표 V-4〉 1999년과 2000년 특별소비세 품목과 세율 .....	216
〈표 V-5〉 최근 개별소비세 품목 변화 .....	218
〈표 V-6〉 최근의 개별소비세 세율변화 (1) .....	220
〈표 V-7〉 최근의 개별소비세 세율변화 (2) .....	220
〈표 V-8〉 최근의 개별소비세 세율변화 (3) .....	221
〈표 V-9〉 우리나라 담배 관련 제세공과금 및 가격구조의 변화추이 .....	222
〈표 V-10〉 우리나라의 담배 소비 .....	223
〈표 V-11〉 주요 세목별 세수실적 추이 및 세수비중 .....	226
〈표 V-12〉 주세율 변화추이(1974년 이전) .....	229
〈표 V-13〉 주세율 변화추이(1975년 이후) .....	230
〈표 V-14〉 주요국의 맥주 소비 .....	232
〈표 V-15〉 주요국의 16세 이상 인구 1인당 연간 와인 소비량 .....	234
〈표 V-16〉 주요국의 16세 이상 인구 1인당 연간 증류주 소비량 .....	235
〈표 VI-1〉 에너지원별 과세 현황(2009. 1) .....	256
〈표 VI-2〉 자동차 관련 세제 현황 .....	258
〈표 VI-3〉 승용자동차의 자동차세 세율 .....	259
〈표 VI-4〉 환경 관련 부담금(건설교통관련 부담금 제외) .....	260
〈표 VI-5〉 유류관련 세수 추이 .....	263
〈표 VI-6〉 우리나라 자동차관련 세목 및 세수구성 .....	264
〈표 VI-7〉 에너지관련 보조금의 규모 .....	265
〈표 VI-8〉 에너지 및 전력부문의 사회적 비용 규모(2004년 기준) .....	269
〈표 VI-9〉 환경기준 자동차체제의 비교 : 연비 vs. CO <sub>2</sub> 배출량 .....	278
〈표 VI-10〉 에너지 관련 환경유해보조금 폐지의 경제적 효과 .....	282
〈표 VI-11〉 탄소세 부과의 소득계층별 귀착 효과 (25 EUR/tCO <sub>2</sub> 의 경우) .....	285

〈표 VII-1〉	현행 양도소득세 세율체계 .....	297
〈표 VII-2〉	양도소득세 세수실적 추이 .....	299
〈표 VII-3〉	양도소득세 총결정세액 변동 분해 .....	303
〈표 VII-4〉	부동산 유형별 양도소득세 신고현황 및 유효세율 추이: 2005~2007년 .....	304
〈표 VII-5〉	미국의 장기자본이득 유형별 적용세율 .....	306
〈표 VII-6〉	주택에 대한 양도소득세 비과세·감면제도 .....	310
〈표 VII-7〉	농지에 대한 양도소득세 비과세·감면제도 .....	315
〈표 VII-8〉	농지에 대한 양도소득세 감면세액 한도액 : 2010년 기준 .....	318
〈표 VII-9〉	주식 또는 출자지분에 대한 양도소득세 비과세·감면 제도 .....	320
〈표 VII-10〉	기타 부동산에 대한 양도소득세 비과세·감면제도	322
〈표 VIII-1〉	상속세 계산 흐름도 .....	332
〈표 VIII-2〉	상속공제 현황 .....	333
〈표 VIII-3〉	상속세 및 증여세 세율 .....	334
〈표 VIII-4〉	증여세 계산 흐름도 .....	336
〈표 VIII-6〉	증여공제 현황 .....	338
〈표 VIII-7〉	상속·증여세율 변화(1991~2010) .....	344
〈표 VIII-8〉	상속세 기초공제 및 인적공제 변화 .....	345
〈표 VIII-9〉	증여세 공제 .....	347
〈표 VIII-10〉	재산종류별 상속·증여재산 가액 .....	351
〈표 VIII-11〉	OECD 국가의 상속세 최고세율 .....	354
〈표 VIII-12〉	상속세 과세 결정현황 .....	355
〈표 VIII-13〉	증여세 과세 결정현황 .....	356
〈표 VIII-15〉	표준지가 변동률 및 개별지가 변동률 .....	359
〈표 VIII-16〉	지가 상승률 .....	359

〈표 Ⅷ-17〉 가업승계의 경우 상속세 및 증여세 산출 예 .....	364
〈표 Ⅷ-18〉 조세특례제한법상 상속·증여세 비과세·감면 내용 .....	365
〈표 Ⅸ-1〉 관세인하예시제에 의한 공산품의 관세율 변화 .....	377
〈표 Ⅸ-2〉 우리나라 기본관세율 개정 변천 .....	377
〈표 Ⅸ-3〉 우리나라의 FTA 추진 현황 .....	381
〈표 Ⅸ-4〉 우리나라 주요 교역지역 .....	381
〈표 Ⅸ-5〉 FTA 특혜세율 적용 .....	382
〈표 X-1〉 세수여건과 향후 정책방향 요약 .....	401
〈부표 IV-1〉 부가가치세 영세율 적용대상 현황 .....	193
〈부표 IV-2〉 부가가치세 영세율 적용대상 개정 추이 .....	194
〈부표 IV-3〉 부가가치세 면세제도 적용대상 현황 .....	196
〈부표 IV-4〉 부가가치세 면세제도 적용대상 개정 추이 .....	199
〈부표 VI-1〉 유럽 주요국의 환경친화적 세계개편으로 인한 주요 세부담 이동 추이 .....	290
〈부표 VII-1〉 양도소득세 세율체계 연혁 .....	327
〈부표 VII-2〉 양도소득세 신고현황 추이 .....	329

## 그림목차

[그림 II-1] 종소세, 갑근세의 변화추이 .....	34
[그림 II-2] GDP성장률과 종합소득세, 근로소득세 증가율 변동	36
[그림 II-3] 소득세 최고세율과 (근소+종소)세수 GDP 비중 변화 ..	41
[그림 II-4] 소득(근로+종합)과 소득세수의 GDP 대비 비중 추이 .....	41
[그림 II-5] 소득세 최고세율과 평균임금 대비 적용소득구간 (2009) .....	45
[그림 II-6] 소득세 최고세율과 법인세율의 격차(2009) .....	46
[그림 II-7] OECD 국가의 배당소득세율(2010) .....	47
[그림 II-8] 노동 관련 세부담 수준(2007) .....	49
[그림 II-9] 소득세 감면 규모 및 비율 .....	57
[그림 II-10] 소득세 감면 규모 및 비율(귀속연도 기준) .....	63
[그림 II-11] 주요국의 조세·재정지출의 소득재분배 효과 국제비교 .....	83
[그림 II-12] 개인소득세의 총조세 대비 세수비중의 국제비교 ..	83
[그림 II-13] 근로자 감면종류별 지니계수 개선효과 .....	88
[그림 II-14] 각종 소득공제 축소시의 소득재분배 효과 .....	89
[그림 II-15] 사업소득세의 소득포착률 제고시의 소득재분배 효과 ·	91
[그림 II-16] 소득공제 동결시 소득세 과세자 비율 변화추이 (2006년 기준) .....	91
[그림 II-17] 공제동결시 소득재분배 효과의 변화추이 .....	92
 [그림 III-1] 법인세 징수 규모와 GDP 대비 비중 .....	 98

[그림 III-2] 조세 및 국세 대비 법인세 비중 .....	99
[그림 III-3] 영업잉여 및 순익비율 .....	100
[그림 III-4] 법인세 산출 과정 .....	106
[그림 III-5] 특별부가세 규모 및 비중 .....	115
[그림 III-6] 비과세·감면 규모 .....	116
[그림 III-7] 매출액 대비 영업수지 .....	120
[그림 III-8] 매출액 대비 감가상각비 .....	121
[그림 III-9] 매출액 대비 총인건비 .....	122
[그림 III-10] 매출액 대비 영업외수지 .....	123
[그림 III-11] OECD 회원국의 명목 법인세율(2000년과 2010년) .....	129
[그림 III-12] 법인의 GDP 대비 조세 부담 비중 .....	130
[그림 III-13] 주요국별 GDP 대비 영업잉여 비중 .....	132
[그림 III-14] 주요국별 영업잉여 대비 법인세 비중 .....	133
[그림 IV-1] 부가가치세 세수실적 및 총세수 대비 비중 추이 ·	165
[그림 V-1] 개별소비세 세수 추이 .....	209
[그림 V-2] 개별소비세+교통세 세수 추이 .....	210
[그림 V-3] 유류 제외 개별소비세 세수 추이 .....	211
[그림 V-4] 자동차 관련 개별소비세 세수 추이 .....	212
[그림 V-5] 자동차 내수 추이 .....	212
[그림 VI-1] 유류세율 변화의 소득 계층별 귀착효과 (2008년 10% 인하) .....	271
[그림 VI-2] 유종별 연비와 CO <sub>2</sub> 배출량의 상관관계 분포 (2009년) .....	276
[그림 VII-1] 양도소득세 세수입 및 총세수 대비 비중 추이 .....	300

[그림 VIII-1] 상속·증여세 세수 추이 .....	340
[그림 VIII-2] 국세 대비 상속·증여세 세수 비중 .....	341
[그림 VIII-3] 명목 GDP 대비 상속·증여세 세수 비중 .....	341
[그림 VIII-4] 세수 변동률 추이 .....	342
[그림 VIII-5] 상속세 및 증여세 평균세율 변화추이 .....	343
[그림 VIII-6] 피상속인수 및 상속세수 추이 .....	348
[그림 VIII-7] 증여세 결정인원 및 증여세수 추이 .....	349
[그림 VIII-8] 완전포괄주의 도입에 따른 과세범위 확대 .....	350
[그림 IX-1] 관세수입 추이 .....	369
[그림 IX-2] 수입액과 관세수입 추이 .....	370
[그림 IX-3] 국세수입 대비 관세비중 변화추이 .....	371
[그림 IX-4] 관세수입/내국세입(2007년) .....	372
[그림 IX-5] 관세수입/GDP(2007년) .....	373
[그림 IX-6] 조세수입 중 관세수입 비중 .....	374
[그림 IX-7] 우리나라와 OECD 국가의 GDP 대비 관세세수 비중 추이 .....	375
[그림 IX-8] 총국세 및 GDP 대비 관세감면 비중 추이 .....	384
[그림 IX-9] 관세수입 대비 관세감면 비중 추이 .....	385

# I. 서론

안종석

2008년 말부터 시작된 경제위기와 이에 대응한 확장적 재정정책으로 인해 최근 재정상태가 많이 악화되었다. 관리대상수지가 2007년에는 GDP의 0.4% 정도의 흑자로 거의 균형상태를 유지하였으나 위기가 발생한 2008년에는 1.5% 적자로 반전되었고 2009년에는 적자규모가 4.1%에 달하였다. 관리대상수지 통계를 작성하기 시작한 1988년 이래 외환위기 직후로서 5.1%의 적자를 보였던 1998년을 제외하고는 가장 큰 규모이다. 재정적자가 발생함에 따라 국채비율도 증가하여 2008년 말 30.1%였던 것이 2009년 말 33.8%가 되었다. 정부가 2009년 9월 발표한 『2009~2013년 국가재정운용계획』에 따르면 재정건전성 관리를 강화할 의지를 표명하고 있음에도 불구하고 재정수지 균형은 2013~2014년이나 가능할 전망이다, 국가채무 목표도 위기 발생 이전의 30% 이내에서 40% 이내로 상향조정되었다<sup>1)</sup>.

2008년에 발생한 경제위기 외에도 국가 재정에 어려움을 더하는 요인들이 있는데 그 중 가장 중요한 것이 저성장·고령화에 따른 복지지출의 증대이다. 한국조세연구원(2009)에 의하면 현 제도를 유지하는 경우 인구고령화로 인해 2050년까지 주요 복지재정 지출규모가 GDP 대비 13.9%p 정도 증가할 것으로 전망된다. 연금, 보건·의료, 장기요양, 노동, 교육 등 5개 항목의 고령화 관련 지출이 2004년 GDP 대비 8.5%에서 2050년 22.5%가 될 것으로 예상된다. 반면 저출산·고령화에 따른 잠재성장률 하락, 저축률 및 민간투자 감소, 경제의 서비스화 및 세계화 등으로 인해 성장에 따른 재정수입 반응도는 이전

---

1) 박형수·송호신(2010)

보다 낮아질 것으로 전망된다. 결과적으로 인구 고령화는 국가재정에 상당한 압박요인이 될 수 있다.

그리고 남북관계가 어떻게 발전하느냐에 따라 재정지출 소요가 크게 증대될 수 있다. 이와 관련하여 재정소요가 얼마나 될지에 대해서는 대충의 규모도 짐작할 수 없을 만큼 다양한 추계가 나오고 있다. 그 재원을 어떻게 조달할지에 대해서도 다양한 연구와 논의가 진행되고 있으며, 아직은 일치된 의견을 찾기 어렵다. 그러나 현 시점에서 재정건전화를 위한 노력을 경주하여 이후에 필요한 시기에 다양한 방법으로 재원을 조달할 수 있도록 여력을 만들어 놓을 필요가 있다는 점은 부인할 수 없을 것이다.

이러한 상황에서 재정건전성 유지는 매우 중요한 관심사가 되고 있다. 우리나라는 2010년에 경제위기 이후 악화된 재정에 대응하여 정부와 국회의 노력으로 지출의 축소조정, 세입의 증대 등을 통해 재정수지를 GDP 대비 2.3% 정도 개선시키는 등 재정건전화 정책을 이미 시작하였다. 그러나 재정수요 확대 요인들이 매우 장기적이며 영향이 큰 요인들이라는 점에 비취볼 때 단기적인 대응만으로 해결될 수 있는 문제가 아니고, 장기적인 관점에서 대응 방안을 모색할 필요가 있다.

재정건전화를 위한 노력은 경직성 세출의 구조조정을 통해 지출수요의 확대를 억제하는 것과 세입기반을 확대하는 노력으로 구분할 수 있을 것인데 본고에서는 세입기반 확대에 초점을 맞춘다. 최근에 재정위기를 겪고 있는 남부유럽의 국가들은 복지지출의 억제, 공무원 임금동결 등 경직성 세출 분야의 과감한 세출 구조조정을 단행하고 있다. 이러한 세출의 구조조정과 위기 이후의 경제성장에 따른 세입 확대만으로 재정건전성을 확보할 수 있다면 별도의 세입기반 확충 조치의 필요성이 크지 않을 수도 있다. 그러나 우리나라에서는 남유럽 국가들과 같은 심각한 재정위기를 경험하지 않았고 복지지출은 이제 막 증가하기 시작하는 추세에 있으며 인구구조의 변화 등을 고려할 때 쉽게 축소하기 어려울 것이라는 점, 그리고 경제위기 이후에도 과거와 같은

고성장시대를 구가하기는 어려울 것이라는 점 등을 고려할 때 세입 기반 확충을 위한 적극적인 노력이 필요하게 될 가능성이 크다. 본고에서는 이러한 가능성을 염두에 두고 세입기반을 확충하는 방안에 대해 검토한다.

세수입 기반 확대가 필요하며 매우 중요하고 시급한 문제라는 점에 대해 국가적 공감대를 형성한다고 하더라도 실제로 시행에 옮기는 데는 단순히 '세금을 증가시킨다'는 말로 다 설명할 수 없는 어려움이 존재한다. 예를 들면 법인세의 경우 투자를 하여 기업을 운영하고자 하는 의욕에 영향을 주는 세목으로서 국경 없이 경쟁하는 무한경쟁의 시대인 현대 사회에서 법인세율을 인상하여 세수입을 확대하는 것은 바람직하지 않은 방법이라고 할 수 있다. 기업의 투자 의욕을 저해하고 외국자본의 유입을 억제할 뿐만 아니라 국내자본의 해외유출을 초래할 수도 있기 때문이다.

소득세의 경우에도 고소득층에 대한 소득세는 법인세와 유사한 효과가 나타날 수 있다. 고소득층은 소득의 원천을 국내에서 해외로 이전하기 용이할 뿐만 아니라 거주지를 결정하는 데 있어서도 물리적인 국경의 역할이 저소득층에 비해 훨씬 적다. 한편 저소득층에 대한 소득세는 법인세와 고소득층에 대한 소득세와 같은 경제적 비효율성은 적은 편이지만 정치적 부담이 상당히 크다. 저소득층으로부터 징수하는 소득세 수입이 전체 세수입에서 차지하는 비중은 크지 않을 수 있지만 투표와 같은 의사결정 과정에서 중·저소득층의 역할은 상당히 크기 때문이다. 그러므로 거의 2~3년에 한 번씩 선거를 해야 하는 정부와 의회는 저소득층의 세부담을 증가시키는 세제개편안을 내놓기가 어려운 형편이다.

부가가치세는 법인세나 소득세에 비해 경제적 비효율성이 상당히 적은 세목으로 인식되고 있다. 그러므로 경제적 효율성만을 고려하여 주요 세목을 조정하고 이를 통해 세수입을 대규모로 확충하고자 한다면 부가가치세 세율을 인상하는 안을 우선적으로 검토해야 할 것이다.

그러나 정치적 관점에서 보면 저소득층에 대한 소득세 부담 인상보다 부가가치세율 인상이 더 어려운 문제가 된다. 부가가치세는 전 국민이 납부하는 세목이다. 그러므로 저소득층 중에서도 소득세를 납부하지 않는 최저소득층까지도 부가가치세는 납부한다. 따라서 부가가치세 인상에 대한 납세자의 반발은 다른 어느 세목보다 크다고 할 수 있다.

한편 탄소세 도입 등 환경세의 강화는 경제적인 관점에서도 긍정적인 측면이 있으며 정치적인 공감대 형성도 비교적 용이한 세목이라고 할 수 있다. 세금을 통해 환경오염이라는 부정적인 외부효과를 가격에 반영하면 납세자의 의사결정을 사회적 후생을 극대화하는 방향으로 변화시킬 수 있으며, 동시에 세수입도 증가시킬 수 있다. 환경오염의 저감이라는 목표가 정치적인 공감대를 형성한다면 환경세의 강화에 대해서도 다른 세목에 비해 쉽게 공감대를 형성할 수 있을 것으로 보인다.

세율의 인상뿐만 아니라 비과세·감면의 축소도 세수입 기반을 확대하는 중요한 수단으로 인식되고 있다. 비과세·감면은 각 항목마다 나름대로의 이유를 가지고 도입되지만 실제로 혜택을 받는 대상의 설정, 혜택의 정도에 대한 결정 등에 있어 정책결정자의 임의적인 판단이 개입될 수밖에 없으며, 그러한 임의적인 결정은 경제의 효율성을 저해하는 요인이 된다. 뿐만 아니라 다양한 비과세·감면은 조세체계를 복잡하게 만들어 과다한 행정비용을 유발하고 정책 결정 시 의도하지 않았던 허점(loophole)이 발생하여 조세회피의 수단으로 활용되기도 한다. 이러한 점들을 고려할 때 비과세·감면은 최소화하는 것이 바람직한데, 각 항목마다 그 제도로 인해 혜택을 받는 이익집단이 존재하여 이미 도입된 제도를 폐지하기가 쉽지 않다.

세수입의 확대라는 거시적인 정책목표는 각종 세제의 개편이라는 미시적 정책수단을 통해 실현되어야 하는데, 앞서 언급한 바와 같이 특정 세목의 개편이라는 미시적 정책 개편안을 결정하기 위해서는 매우 다양한 요소들을 고려해야 하며 다양한 제약요인이 존재한다. 그 고려 요소들과 제약요인은 모든 세목에 공통적으로 적용되는 것들도

있고 특정 세목에만 적용되는 독특한 요소들도 있다. 정부가 세제개편안을 만들 때는 당연히 이러한 요소들을 고려하였을 것이며, 의회에서 정책결정 과정에서도 이러한 요소들이 영향력을 발휘하여 최종적인 결과가 나왔을 것이다. 그러나 이러한 요소들에 대해 잘 정리된 명문화된 자료가 존재하지 않아 정책결정 과정에서 혼선이 빚어지고 비용이 많이 소요되며, 오해가 발생하기도 한다.

그러므로 본고에서는 각 세목별로 구분하여 각 세목에 대한 전문가들이 해당 세목에 대한 세수입 여건을 평가하고 세수입 증대를 제약하는 요인들은 어떤 것들이 있는지, 그리고 앞으로 해당 세목에서 세수입을 증대시켜야 한다면 어떤 방법으로 하는 것이 좋은지 검토한다. 보다 구체적으로 보면 각 세목별로 지난 20년간의 세수입 변동추이와 변동요인을 검토하고 향후 세수입에 영향을 줄 것으로 판단되는 요인들을 분석한다. 그리고 해당 세목에 적용되는 비과세·감면 제도도 검토하여 폐지 가능성을 검토한다. 그리고 결론적으로 해당 세목에서의 세수 증대 가능성, 세수 증대를 제약하는 요인, 세수를 증대시킬 수 있는 방안들을 검토한다. 그리고 이러한 세목별 검토가 완료된 후 결론 부분에서는 각 세목의 세수증대 여건 등을 비교 검토하여 향후 세수입 확대를 위한 세제개편이 어떤 세목을 우선적으로 고려해야 하며 어떤 방법을 먼저 하는 것이 좋은지 등에 대해 논의한다.

마지막으로 언급하고자 하는 점은 경제위기 이후의 재정여건 악화가 본 보고서를 시작한 계기가 되었지만 본 보고서가 재정여건 개선을 위한 특정한 목적을 설정하고 그것을 달성하기 위한 세수입 측면에서의 수단을 모색한 것은 아니라는 점이다. 즉, 조세제도의 변화를 통해서 세수입을 어느 정도 증대시켜야 하며, 그 방법이 무엇인가를 연구한 보고서가 아니라는 것이다. 그보다는 장기적인 관점에서 또는 언제든 조세제도의 변화를 통해서 세수입을 확충해야 할 필요가 있다면 어떤 세목을 먼저 검토하는 것이 타당한지, 각 세목별로는 어떤 내용을 수정해야 하는지에 대해 평가하고 정책제언을 하는 데 목적을 두고 있는 것이다.

## II. 소득세

전병목·성명재·송헌재·전병힐

### 1. 개요 및 세수 변화추이

#### 가. 개요

향후 세수입 기반 확충이라는 측면에서 소득세 부문의 역할은 다른 부문들과의 균형 속에서 결정되어야 한다. 소득과세는 대표적인 직접 세목으로 누진적인 구조 등을 통해 형평성을 제고하는 중요한 기능도 수행하고 있기 때문이다. 본장에서는 소득세 부문 중 근로소득세, 종합소득세, 이자·배당소득세를 중심으로 세입기반 확충방안을 검토하고 형평성 차원에서 발생할 수 있는 문제점들을 분석한다.

세입기반 측면의 소득세 부문 평가는 세원의 포괄범위와 세율수준에서 이루어질 수 있다. 세원의 포괄범위는 소득 중 어느 정도가 과세 대상에 포함되는지 혹은 어느 정도가 실제 과세표준으로 포함되는지에 대한 분석이다. 국가통계에서 제시되는 소득수준과 국세청의 통계에서 제시되는 개인소득수준, 그리고 각종 공제 이후 과표수준 등을 비교함으로써 가능하다. 세율수준과 관련한 평가는 상대적일 수밖에 없다. 이때 법정세율보다는 실효세율이 중요한 의미를 가진다.

또한 소득세제 논의에서 빠질 수 없는 것은 형평성 문제이다. 크지 않은 제도개선이라 하더라도 조세부담의 누진도 혹은 소득세의 재분배 효과를 변화시키기 때문이다. 본장에서는 1개의 절을 할애하여 형평성의 관점에서 소득세제를 분석하고 향후 제도개편에 대한 시사점을 논의한다.

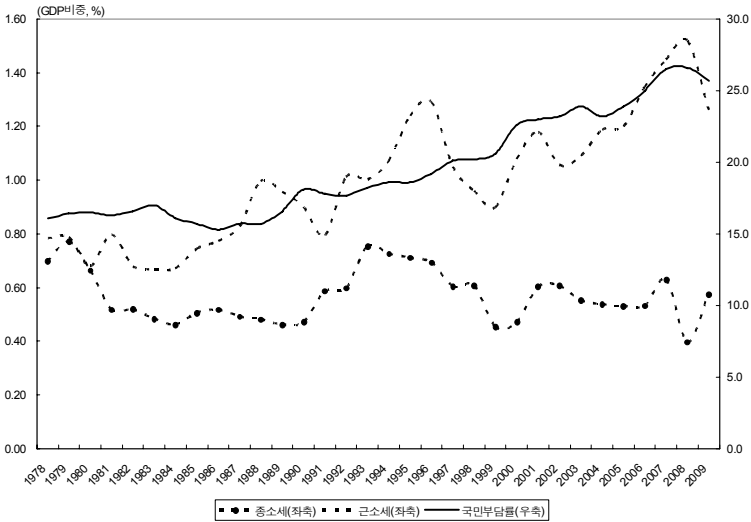
## 나. 소득세수 변화추이

지난 20여년간 노동관련 소득세수의 변화를 살펴보면 갑종 근로소득세수는 전반적인 국민부담률과 유사한 증가추세를 보여주고 있다. 누진적인 세수구조로 인해 상대적으로 큰 변화폭을 보여주고 있지만 추세적인 관점에서는 전체 세수에서의 역할이 일정하게 유지되고 있다. 반면 종합소득세의 비중은 정채 내지 소폭 감소하는 추세를 보여주고 있다. 전반적으로 국민부담률이 증가하는 가운데 종합소득세의 역할이 축소되고 있는 것은 다양한 원인에 기인할 수 있다. 종합소득세 과세대상 소득 중 대부분을 차지하는 것은 사업소득인데, 경제발전 에 따라 자영사업에 종사하는 사람이 점차 줄어드는 것이 한 이유이다. 자영사업 종사자가 줄어드는 것은 전반적으로 우리나라 고용구조에서 자영사업 종사자 비중이 외국에 비해 상대적으로 높았기 때문인데 노동시장의 조정과정에서 자연스럽게 발생하는 것이다. 다른 이유는 자영사업자의 사업이 성장할 경우, 자연스럽게 법인으로 전환되기 때문이다. 즉 개인사업에서 출발하였지만 일정규모 이상으로 성장한 경우, 사업관리, 자본조달 등의 측면에서 법인 전환이 바람직할 수 있기 때문이다. 이러한 측면에서 사업소득이 주를 이루는 종합소득세의 증가세가 지속적으로 유지되기에는 한계가 있다.

세수규모는 종합소득세의 경우 1977년 1,412억원으로 근로소득세 1,389억원을 소폭 앞서 있었으나 1978년부터 그 규모가 역전되어 격차가 확대되었다. 2009년 기준 종합소득세 세수는 6조 1천억원으로 근로소득세 세수 13조 4천억원의 절반에도 미치지 못하고 있다. 평균적인 세수증가율 측면에서도 근로소득세수는 종합소득세수에 비해 월등히 높은 수준을 보여준다. 특히 1990년대 이전에는 연평균 증가율이 21.4%로 종합소득세수 증가율 15.3%보다 월등히 높은 수준이다. 2000년대 이후에는 연평균 증가율이 8.3%로 종합소득세수 증가율 8.9%에 비해 소폭 낮은 수준이다. 이는 세계적인 경제위기 여파로 나타난 고

용부진 등에 기인한다. 근로소득세수는 빠른 속도로 증가하다가 경제 위기로 2009년에 전년보다 14.3% 감소하였다. 2010년에 전체 4개 과표 구간 중 중간 2개 과표구간의 세율이 1%p씩 인하되지만 그 효과는 크지 않을 것이며, 이전의 높은 증가율 추세로 회복될 것으로 보인다.

[그림 II-1] 종소세, 갑근세의 변화추이



한편 이자 및 배당소득에 관한 통계는 비교적 최근부터 제공되고 있다. 이자소득의 경우, 1995년 약 3조 2천억원 수준에서 큰 변화가 없다가 1997년 외환위기 이후 고금리정책으로 급격히 증가하여 1998년 7조 3천억원까지 증가하였다가 이후 금리하락에 따라 동반 하락하였다. 2009년 기준 이자소득세는 3조 4천억원이다. 배당소득은 1998년 3,100억원 수준에서 점차 증가하여 2007년 1조 8천억원으로 최대수준에 달했다가 감소하여 2009년에는 1조 4천억원에 이르렀다. 배당소득세수는 이자율에 민감한 이자소득세수와 달리 기업배당활동 증가로 2000년대 에 꾸준한 증가세를 보여주었다.

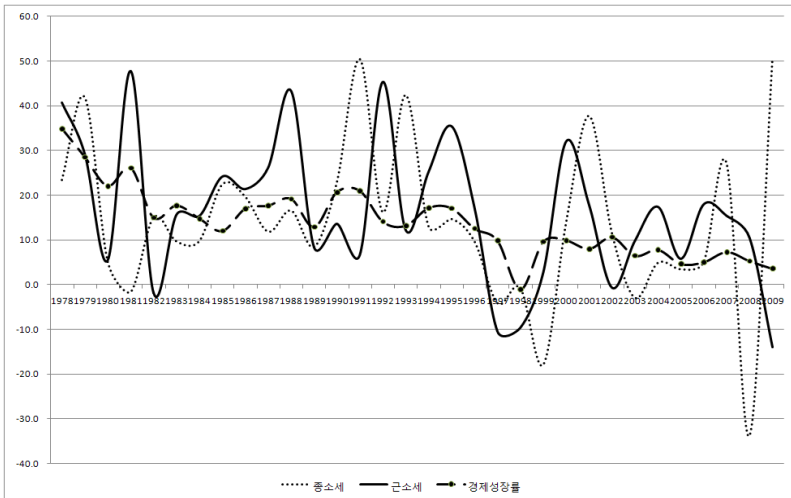
〈표 II-1〉 주요 소득세목별 세수추이

(단위: 억원, %)

	종합소득세	근로소득세	이자	배당
1977	1,412	1,389	n.a	n.a
1978	1,743	1,955	n.a	n.a
1979	2,473	2,524	n.a	n.a
1980	2,599	2,662	n.a	n.a
1981	2,557	3,931	n.a	n.a
1982	2,942	3,858	n.a	n.a
1983	3,227	4,460	n.a	n.a
1984	3,543	5,144	n.a	n.a
1985	4,339	6,385	n.a	n.a
1986	5,192	7,748	n.a	n.a
1987	5,808	9,774	n.a	n.a
1988	6,772	14,004	n.a	n.a
1989	7,345	15,169	n.a	n.a
1990	9,038	17,228	n.a	n.a
1991	13,596	18,376	n.a	n.a
1992	15,802	26,701	n.a	n.a
1993	22,506	29,946	n.a	n.a
1994	25,419	37,511	n.a	n.a
1995	29,154	50,784	31,672	n.a
1996	31,972	59,484	31,702	n.a
1997	30,655	53,229	38,246	n.a
1998	30,427	48,084	72,744	3,109
1999	24,988	49,382	60,549	4,655
2000	28,493	65,188	47,714	7,687
2001	39,251	76,766	35,648	5,722
2002	43,721	76,189	25,514	6,220
2003	42,441	83,652	26,276	7,327
2004	44,529	98,186	25,865	7,323
2005	46,070	103,822	23,112	8,160
2006	48,414	122,446	24,850	10,887
2007	61,513	141,236	29,144	17,671
2008	40,776	155,951	30,943	15,647
2009	61,170	134,069	34,085	13,532
증가율(1977~1990)	15.3	21.4	n.a	n.a
증가율(1990~2000)	12.2	14.2	8.5	57.2
증가율(2000~2009)	8.9	8.3	-3.7	6.5

종합소득세와 근로소득세 세수는 GDP성장률 변화에 따라 상당한 변화를 보여주었다. 과거 추진되었던 과표구간과 세율의 변화는 GOP와 유사한 추세를 보이는 세수의 단기 변동폭을 확대시키는 요인으로 작용한 것으로 판단된다. 종합소득세의 경우 소득 획득 다음해에 소득 신고와 함께 예납분을 제외한 나머지를 납부하기 때문에 근로소득세 수와는 시차를 보여주는 것이 일반적이다. 1990년대 이후 실적에서 이러한 시차효과를 뚜렷히 발견할 수 있다.

[그림 II-2] GDP성장률과 종합소득세, 근로소득세 증가율 변동



과거 30여년 이상의 소득세수 탄력성 변화추이를 살펴보면 종합소득세, 근로소득세 모두 탄력성이 증가하고 있는 것으로 나타났다. 소득세수 탄력성은 1977~1990년 기간 종합소득세 0.780, 근로소득세 1.085에서 2000~2009년 기간 각각 1.363, 1.284로 증가하였다. 이러한 세수 탄력성의 증가는 크게 두 가지 요인으로 추론해 볼 수 있다. 첫 번째는 소득증가율에 비해 상대적으로 낮은 과표구간 조정속도이다. 이는 간헐적으로 이루어진 과표구간 조정이 실제적인 물가상승률에 미치지

못할 경우에 발생한다. 우리나라는 1990년대 이후 상대적으로 과표구간 조정이 많지 않았으며 세부담 측면의 조정은 각종 공제제도 등의 조정을 통해 이루어졌다. 두 번째는 임금 및 소득격차의 확대이다. 경제가 성숙해감에 따라 과거 경제확장기의 전반적 소득증가보다 산업 부문별 전문화 정도에 따라 차별화된 소득증가 패턴이 나타나기 때문이다. 이러한 소득격차의 확대는 누진적인 소득세제 구조하에서 세수 탄력성을 높이는 요인으로 작용하게 된다.

소득세수 탄력성 추이에서 중요한 변화는 2000년대 이후 종합소득세의 세수탄력성이 처음으로 근로소득세의 수준을 초과하였다는 점이다. 2000년대 이전에는 상대적으로 소득과약률이 낮은 종합소득세의 세수탄력성이 낮았으나, 지속적인 세율 투명화정책으로 소득과약률이 높아져 종합소득세 세수탄력성이 크게 증가하였기 때문이다. 이러한 결과는 종합소득세 신고소득의 분포가 근로소득세 분포보다 상하위 소득자 간 격차가 크게 나타나는 점과도 일관성을 갖는다.

〈표 II-2〉 경기변동과 소득세수 탄력성

기간	GDP성장률 (경상, %)	세수탄력성		
		종합소득세	근로소득세	종소+근소
1977~1990	19.7	0.780	1.085	0.954
1990~2000	12.2	1.000	1.170	1.115
2000~2009	6.5	1.363	1.284	1.308
1977~2009	20.2	0.924	1.142	1.052

소득세 과표구간과 세율체계는 조세정책의 기초 변화와 소득상승에 따라 지속적으로 변화하여 왔다. 1980년대에는 미국을 시발로 전 세계적으로 유행한 공급경제학의 영향으로 최고세율을 크게 낮추었다. 1981년 62%에 달하였던 최고세율은 1982년 60%, 1983년 55%, 1989년

50% 수준까지 낮아졌다. 1990년대에도 이러한 최고세율 인하추세는 계속되어서 1996년 40% 수준으로 낮아졌다. 2000년대는 2002년의 10% 세율인하, 2005년 1%p 인하에 따라 현재의 35% 수준에 이르렀다.

최고세율의 변화와 함께 과표구간의 수도 축소되었다. 즉, 최고 및 최저세율 간의 격차가 크게 축소됨에 따라 한계세율의 급격한 인상 방지 기능이 있는 과표구간의 수도 줄어들었다. 전반적으로 세율인하 정도보다 과표구간 축소 정도가 크게 나타나 개별 과표구간별 세율격차는 증가하였다. 1982년에는 17개 과표구간으로 최고세율 60%까지 적용함으로써 과표구간당 평균 세율인상 폭은 약 3.5%p 수준에 불과하였다. 이것이 1990년대 초반 10%p 수준까지 확대되었고 2000년대에는 8.75%p로 소폭 축소되었다. 2010년 기준 과표구간 수는 4개로 크게 단순화되었으며 이는 주요 선진국들과 유사한 수준이다.

〈표 II-3〉 소득세 과표구간 수와 세율변화

(단위: 개, %p)

연도	과표구간 수(A)	세율범위	평균세율 격차 (최고세율/A)
1982	17	6% ~ 60%	3.53
1983~1988	15	6% ~ 55%	3.67
1989~1990	8	5% ~ 50%	6.25
1991~1992	5	5% ~ 50%	10.00
1993	6	5% ~ 50%	8.33
1994~1995	6	5% ~ 45%	7.50
1996~2001	4	10% ~ 40%	10.00
2002~2004	4	9% ~ 36%	9.00
2005~2007	4	8% ~ 35%	8.75
2008	4(과표구간 변동)	8% ~ 35%	8.75
2009	4	6% ~ 35%	8.75
2010	4	6% ~ 35%(중간구간 변동)	8.75

〈표 II-4〉 주요 국가의 소득세 세율구조 변화

(단위: 개, %)

	한국		프랑스		독일		일본		영국		미국	
	과표 구간	최고 세율	과표 구간	최고 세율	과표 구간	최고 세율	과표 구간	최고 세율	과표 구간	최고 세율	과표 구간	최고 세율
1981	17	62	13	60	2	56	-	75	6	60	16	70
1982	17	60	14	65	2	56	-	75	6	60	13	50
1983	16	55	14	65	2	56	-	75	6	60	14	50
1984	16	55	14	65	2	56	-	70	6	60	15	50
1985	16	55	14	65	2	56	-	70	6	60	15	50
1986	16	55	13	58	2	56	-	70	6	60	15	50
1987	16	55	13	56.8	2	56	-	60	6	60	5	38.5
1988	16	55	13	56.8	2	56	-	60	2	40	4	28
1989	8	50	13	56.8	2	56	-	50	2	40	4	28
1990	8	50	13	56.8	2	53	-	50	2	40	4	28
1991	5	50	13	56.8	2	53	-	50	2	40	3	31
1992	5	50	13	56.8	2	53	-	50	2	40	3	31
1993	6	50	7	56.8	2	53	-	50	2	40	5	39.6
1994	6	45	7	56.8	2	53	-	50	2	40	5	39.6
1995	6	45	7	56.8	2	53	-	50	2	40	5	39.6
1996	4	40	7	54	2	53	-	50	2	40	5	39.6
1997	4	40	7	54	2	53	-	50	2	40	5	39.6
1998	4	40	7	54	2	53	-	50	2	40	5	39.6
1999	4	40	7	54	2	53	-	37	3	40	5	39.6
2000	4	40	7	53.3	3	51	-	37	3	40	5	39.6
2001	4	40	7	52.8	3	48.5	4	37	3	40	5	39.1
2002	4	36	7	49.6	3	48.5	4	37	3	40	6	38.6
2003	4	36	7	48.1	3	48.5	4	37	3	40	6	35
2004	4	36	7	48.1	3	45	4	37	3	40	6	35
2005	4	35	7	48.1	3	42	4	37	3	40	6	35
2006	4	35	7	48.1	3	42	4	37	3	40	6	35
2007	4	35	5	40.0	3	45	6	40	3	40	6	35
2008	4	35	5	40.0	3	45	6	40	2	40	6	35

자료: OECD Tax Database

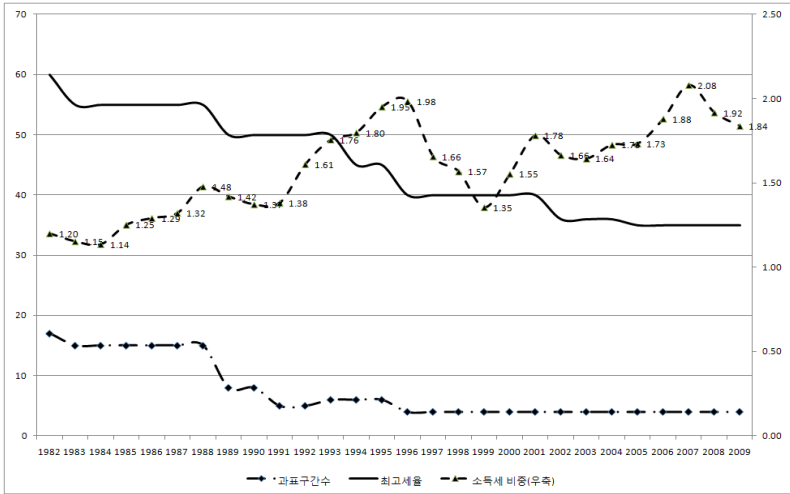
주요 선진국들의 소득세 과표구간과 최고세율도 유사한 변화추이를 보여왔다. 세계적인 추세를 선도한 미국의 경우 1981년 16개 과표구간, 최고세율 70%에서 1988년 4개 과표구간, 최고세율이 28% 수준까지 낮아졌다. 고세율은 1990년대 다시 39.6%까지 높아졌다가 부시행정부 출범 이후 35% 수준으로 낮아졌다. 과표구간의 수는 1991년 3개까지 낮아졌다가 최고세율 증가와 함께 6개 수준으로 확대되었다. 프랑스도 1982년 14개 구간 최고 65%의 세율구조에서 점차 축소되어 2008년 5개 과표구간 최고세율 40% 수준으로 단순화되었다. 반면 독일은 이러한 세계적 추세와 다른 변화 과정을 보여주었다. 과표구간의 수도 과거 2개로 단순화된 형태를 취하고 있었고 2000년 3개로 조정되었다. 최고세율도 1981년 56% 수준에서 2004년 45% 수준으로 낮아졌지만 다른 국가들에 비해 그 변동 폭은 그리 크지 않은 수준이다.

소득세 정책에 있어 최고세율의 변동은 누진적 과세구조에서 소득 재분배의 중요한 지표로 이해되고 있다. 그러므로 최고세율의 변동과 소득세 수입과의 관계를 살펴보는 것이 중요하다. 최고세율의 증가가 의도한 세수입의 증가를 통해 전반적인 소득재분배 기능을 강화하였는지에 대해 간접적으로 살펴볼 수 있기 때문이다. 1982년 이후 소득세수(근로소득세+종합소득세)는 최고세율 인하추세에도 불구하고 상승추세를 보여준다. 1997년 외환위기 등 단기적 경기변동에 따라 상당한 변화폭을 보여주고 있지만 전반적으로 뚜렷한 증가추세를 확인할 수 있다. 1982년 소득세수의 GDP 대비 비중은 1.20%에 불과하였으나 2007년에는 2.08%까지 증가하였으며 최근 경기침체에 따라 2009년에는 1.84% 수준으로 낮아졌다.

소득세수의 비중은 전반적으로 소득 비중과 일정한 상관관계를 보여주고 있다. 즉 1990년대 중반 이후의 소득세수 변화에는 전반적인 소득의 변화와 유사한 패턴을 보여주고 있다. 이는 세율인하에도 불구하고 전반적인 소득증가가 소득세수 비중 증가에 상당히 기여하였음을 보여준다. 그러나 이러한 추세가 향후에도 계속 지속될 수 있을지

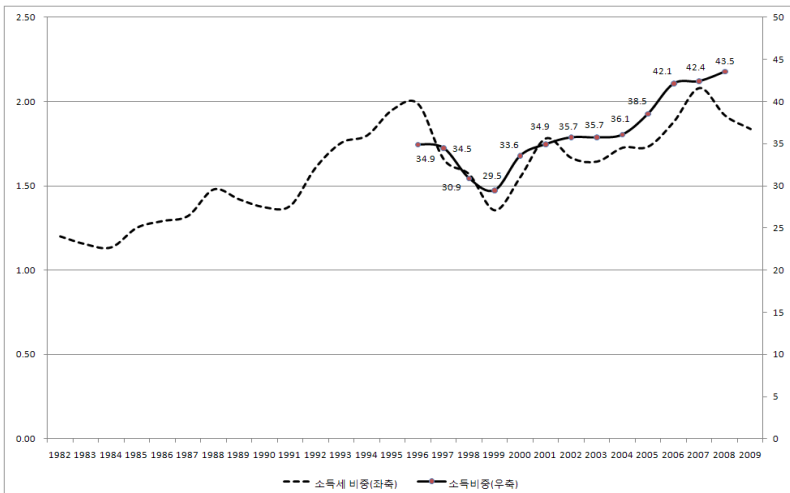
는 의문이다. 전체 국내총생산에서 개인 노동소득이 차지하는 비중에는 그 수준을 특정할 수는 없지만 분명히 상한이 존재하기 때문이다.

[그림 II-3] 소득세 최고세율과 (근소+종소)세수 GDP 비중 변화



[그림 II-4] 소득(근로+종합)과 소득세수의 GDP 대비 비중 추이

(단위: %)



소득세수의 결정에 중요한 영향을 미치는 과세소득 대비 과세표준의 비율은 1996년 이후 큰 변화를 보이지 않았다. 과세대상 소득과 과세표준과의 차이는 세법이 허용하는 각종 공제제도로 인해 발생하게 된다. 정부는 근로소득자의 세부담 경감, 소득과약을 위한 목적 등을 위해 소득공제제도를 활용하여 왔으며 그 결과 과세표준 비율도 변동하게 되었다. 종합소득세의 경우, 1997년 과세소득 대비 과세표준 비율은 76.4%에서 외환위기 이후 71% 수준으로 낮아졌다가 다시 증가하여 2002년 이후부터는 77% 내외의 안정적인 추이를 보여주고 있다. 반면 근로소득세는 상당한 변화를 보여주고 있다. 1996년 과세표준 비율은 35.1%에서 외환위기 이후 점차 감소하여 2002년 28.5%까지 떨어졌다가 이후 다시 증가하여 2008년 33.5% 수준으로 회복되었다. 근로소득에 대한 과세표준 비율 변동이 크게 나타나는 것은 저소득층에 대한 지원정책이 상당부분 공제제도의 변경을 통해 이루어지기 때문이다. 소득과약의 투명성이 낮은 사업소득자에게는 적용되지 않는 특별공제제도를 중심으로 운영되어 근로소득자의 과세표준 비율의 변화가 상대적으로 크게 나타났다. 종합소득세와 근로소득세를 포함한 전반적인 소득세의 과세표준 비율은 1997년 40.0%에서 외환위기 이후 35.8%까지 낮아졌다가 2007년 이후 40% 이상 수준을 유지하고 있다.

과세표준에 의해 확정된 세부담은 다시 세액공제를 통해 경감된다. 세액공제는 소득공제와 달리 최종 세부담 단계에서 일정 부분을 공제해 주는 제도로서 보다 직접적인 감면효과를 보여준다. 세액공제의 규모는 세법에 의해 산출된 산출세액과 실제 납부할 결정세액의 차이로 나타낼 수 있다. 전체 산출세액 대비 세액공제 규모의 비중은 전반적으로 하락하는 추세를 보여주고 있다. 종합소득세와 근로소득세를 포함한 전체 소득세 세액공제율은 2001년 18.7%에서 2008년 13.5% 수준으로 낮아졌다. 직접적인 세액 축소로 이어지는 세액공제는 매우 조심스럽게 운용되고 있으며 새로운 제도의 신설 또한 매우 엄격하게 규제되고 있기 때문이다.

〈표 II-5〉 종합소득세와 근로소득세의 과세표준 비율 추이

(단위: 억원, %)

	종합소득세			근로소득세			(총소+근소) 과표 비율
	과세 소득	과세 표준	과표 비율	과세 소득	과세 표준	과표 비율	
1996	262,648	n.a	n.a	1,345,613	472,089	35.1	n.a
1997	263,301	201,077	76.4	1,482,893	497,952	33.6	40.0
1998	214,097	152,080	71.0	1,332,680	427,660	32.1	37.5
1999	246,763	176,641	71.6	1,370,133	402,067	29.3	35.8
2000	321,671	231,979	72.1	1,702,929	533,123	31.3	37.8
2001	364,054	287,920	79.1	1,911,214	617,562	32.3	39.8
2002	421,634	328,510	77.9	2,153,938	614,868	28.5	36.6
2003	452,239	349,292	77.2	2,288,675	671,217	29.3	37.2
2004	491,798	374,717	76.2	2,490,617	746,477	30.0	37.6
2005	541,033	417,387	77.1	2,793,723	835,198	29.9	37.6
2006	650,011	501,790	77.2	3,178,721	954,662	30.0	38.0
2007	771,241	599,381	77.7	3,248,093	1,120,322	34.5	42.8
2008	850,825	646,648	76.0	3,526,381	1,180,479	33.5	41.7
평균증가율	10.3	11.2	0.0	8.4	7.9	0.0	0.4

종합소득세의 세액공제율은 1997년 16.4%에서 외환위기 등을 거치며 경기변동에 따라 큰 폭의 등락을 보여주었지만 전반적으로 하락하는 추세로 2008년 11.5% 수준에 머물렀다. 근로소득세의 세액공제 비중은 종합소득세에 비해 상대적으로 높은 수준이나 그 격차는 점차 좁혀지고 있다. 2001년 22.3% 수준이었던 세액공제 비중은 점차 낮아져 2008년 15.2%에 이르렀다. 주요 세액공제제도는 사업소득과의 상대적 소득 투명성 차이 등으로 인해 허용하고 있는 근로소득세액공제이다. 근로소득세액공제액은 2008년 기준 2.4조원으로 총세액공제액 2.5조원의 대부분을 차지하고 있다. 종합소득세의 세액공제 비중과의 격차는 2001년 8.8%p에서 2008년 3.7%p로 크게 축소되었다.

〈표 II-6〉 소득 유형별 세액공제율 변화추이

(단위: 억원, %)

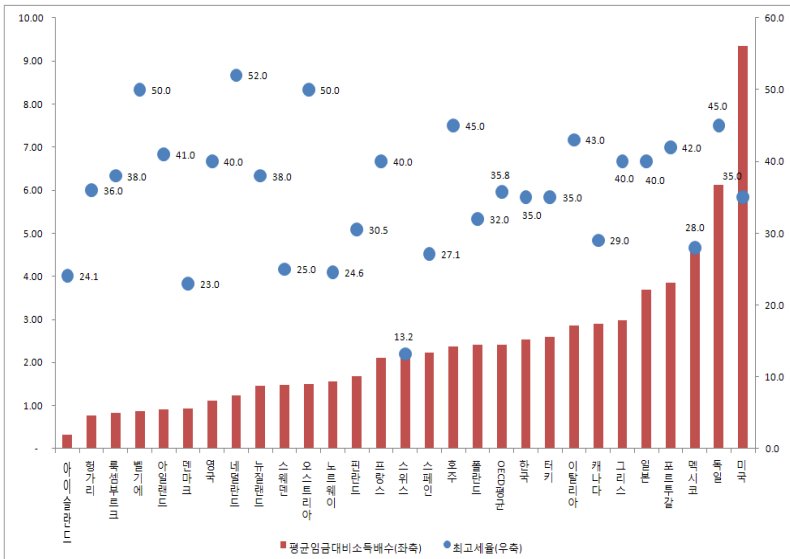
연도	종합소득세			근로소득세			중소+근소 세액공제율
	산출 세액	결정 세액	세액 공제율	산출 세액	결정 세액	세액 공제율	
1997	44,143	36,898	16.4	n.a	50,106	n.a	n.a
1998	33,530	30,156	10.1	n.a	43,472	n.a	n.a
1999	41,014	35,578	13.3	n.a	43,372	n.a	n.a
2000	54,448	48,031	11.8	n.a	60,770	n.a	n.a
2001	64,024	55,373	13.5	91,982	71,461	22.3	18.7
2002	66,946	57,453	14.2	84,914	69,334	18.3	16.5
2003	72,543	62,887	13.3	93,622	76,412	18.4	16.2
2004	79,263	69,438	12.4	108,388	89,131	17.8	15.5
2005	86,349	74,372	13.9	117,570	97,782	16.8	15.6
2006	104,631	92,324	11.8	137,473	115,664	15.9	14.1
2007	126,854	112,775	11.1	165,859	141,138	14.9	13.3
2008	132,583	117,298	11.5	167,148	141,821	15.2	13.5
평균증가율	10.5	11.1	-3.2	8.9	10.3	-5.4	-4.5

우리나라 소득세제의 최고세율과 적용 소득수준은 OECD국가 평균과 유사하다. 소득세 최고세율은 2009년 기준 35%로 OECD 평균 35.8%와 거의 차이가 없으며 근로자 평균소득 대비 최고세율 적용 소득수준도 2.54배로 OECD 평균 2.41배와 큰 차이가 없다. 최고세율 적용 구간 배수를 자세히 살펴보면 대륙별 특성을 발견할 수 있다. 유럽 국가들의 경우 독일, 포르투갈, 이탈리아, 그리스를 제외한 모든 국가들이 OECD 평균보다 낮은 수준을 보여주고 있다. 즉, 최고세율이 적용되는 소득이 근로자 평균소득의 2.41배보다 낮은 수준에서 대부분 설정되고 있다는 것이다. 이는 유럽국가들이 충실한 복지제도를 바탕으로 일정 소득 이상의 모든 사람에게는 동일한 최고세율을 적용하고

있기 때문이다. 즉 평균임금의 1~2배 수준을 넘기만 하면 최고세율을 적용함으로써 소득세의 누진구조를 완화하였다.

반면 비유럽국가들 중 호주, 뉴질랜드를 제외한 미국, 일본, 멕시코, 캐나다, 한국, 터키는 최고세율 적용소득을 OECD 평균보다 상대적으로 높은 수준에서 설정하고 있다. 이는 비유럽국가의 경우 사회보장수준이 상대적으로 낮고 국가별 사회·문화적 차이로 세율구조의 누진성이 높게 선호되기 때문으로 판단된다. 우리나라와 유사한 소득세제 구조를 가지고 있는 일본의 경우 최고세율 40%, 최고세율 적용 소득은 평균소득 대비 3.70배로 우리나라보다 높게 설정되어 있다.

[그림 II -5] 소득세 최고세율과 평균임금 대비 적용소득구간(2009)

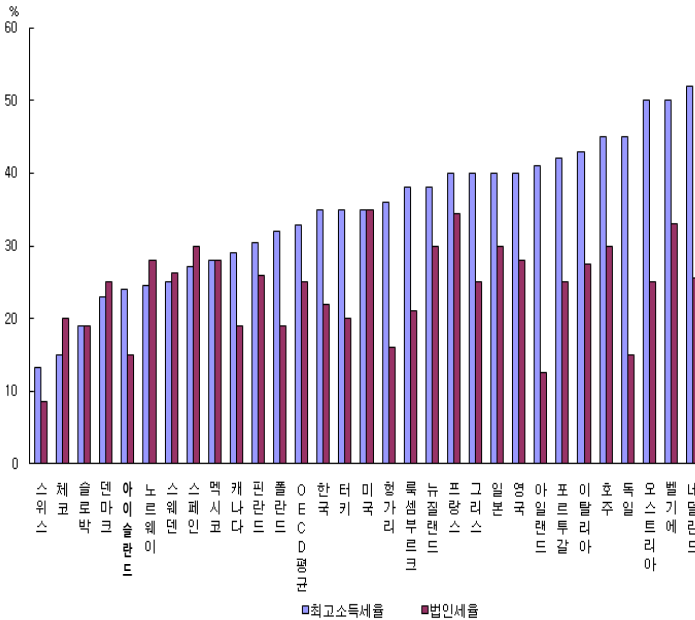


자료: OECD, Revenue Statistics, Taxing Wages, 2010.

한편 최고소득세율은 법인소득세율과도 영향을 주고받는다. 즉 납세자들은 개인 혹은 법인으로 사업형태를 결정할 때 사업유형에 따른 세 부담도 고려하기 때문이다. 법인세율을 지속적으로 인하한 유럽국가

들에서 법인세수가 오히려 늘어난 것을 개인사업자들의 법인전환 효과로 분석한 연구결과도 있다. 일반적으로 법인세율이 소득세율보다 크게 낮을 경우, 고소득층이 저축을 법인 내부에 유보하여 세부담을 회피할 가능성이 존재하기 때문이다. 소득세 최고세율과 법인세율의 차이는 2009년 기준 13%p로 OECD 국가 평균인 10.6%p보다 소폭 높은 수준이다. 가장 큰 세율격차를 보이는 나라는 아일랜드로 28.5%p(최고 소득세율 41.0%, 법인세율 12.5%)이며 가장 낮은 격차를 보이는 국가는 체코로 -5.0%p(최고소득세율 15.0%, 법인세율 20.0%)이다. 우리나라와 유사한 조세구조인 일본은 10.0%p(최고소득세율 40.0%, 법인세율 30.0%)로 비교적 낮은 편이다. 향후 최고소득세율의 변화는 법인세율과의 균형 차원에서 검토도 필요할 수 있다.

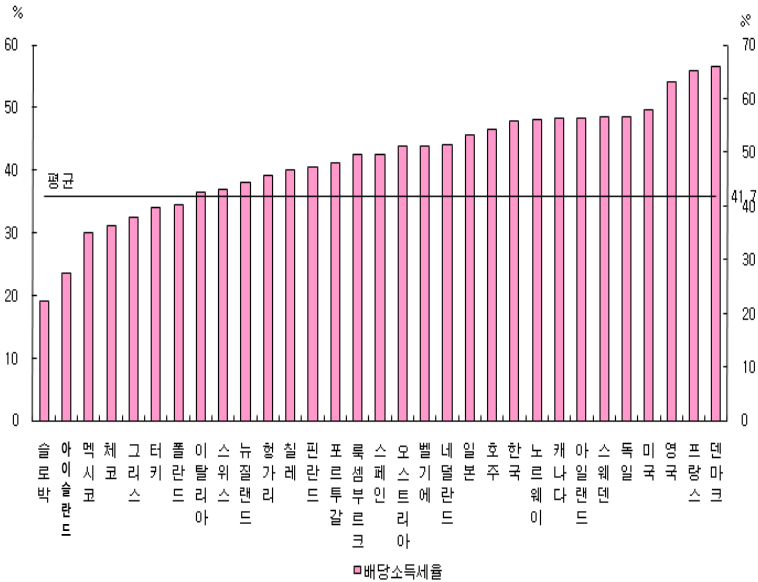
[그림 II-6] 소득세 최고세율과 법인세율의 격차(2009)



자료: OECD, Tax Database, 2010

기업활동에 큰 영향을 미치는 자본투자에 대한 최종 세부담을 나타내는 배당소득에 대한 세율은 우리나라가 2010년 기준 47.8%로 OECD 평균 41.7%보다 높은 수준으로 나타났다. 이는 우리나라가 비교적 높지 않은 명목 법인세율, 소득세율 구조를 가지고 있지만, 이중과세조정 등의 문제로 인해 실질 세부담이 선진국들보다 낮지 않음을 보여준다. 우리나라보다 높은 배당소득세율 수준을 보이는 국가는 덴마크, 프랑스 영국 등 9개 국가 정도이다.

[그림 II-7] OECD 국가의 배당소득세율(2010)



자료: OECD, Tax Database, 2010

세원구성 측면에서 소득세제의 역할은 우리나라에서 상당히 약한 수준이라 할 수 있다. 개인소득세의 GDP 대비 비중은 2007년 기준 4.4%로 OECD 국가 평균 9.4%보다 월등히 낮은 수준이다. 이는 전반적인 조세부담률의 차이(우리나라는 21.0%, OECD 국가 평균은 26.7%)

를 감안하더라도 상당히 낮은 수준이다. 우리나라와 비슷한 소득세제 구조를 갖고 있는 일본도 총조세부담률 18.0% 중 개인소득세 부담이 5.5%로 우리나라보다 그 역할이 크게 나타난다.

이러한 개인소득세제 역할의 차이는 향후에 점차 축소될 것으로 보인다. 2000년 이후 우리나라 개인소득세제의 GDP 대비 비중은 1.1%p 증가하였지만 주요 국가들은 감소하는 추세를 보여주고 있기 때문이다. OECD국가 전체 개인소득세 평균도 2000년 9.6%에서 2007년 9.4%로 0.2%p하락하였다. 이는 2000년대에도 이어진 전반적인 세율인하 정책의 영향으로 보인다. 우리나라의 경우, 과거와 유사한 소득세제 정책을 유지하면 세수 측면에서 개인소득세의 역할은 증대될 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 소득세수의 GDP 대비 탄력성이 1.0보다 월등히 높은 수준이고 또한 탄력성도 점차 증가하는 추세이기 때문이다.

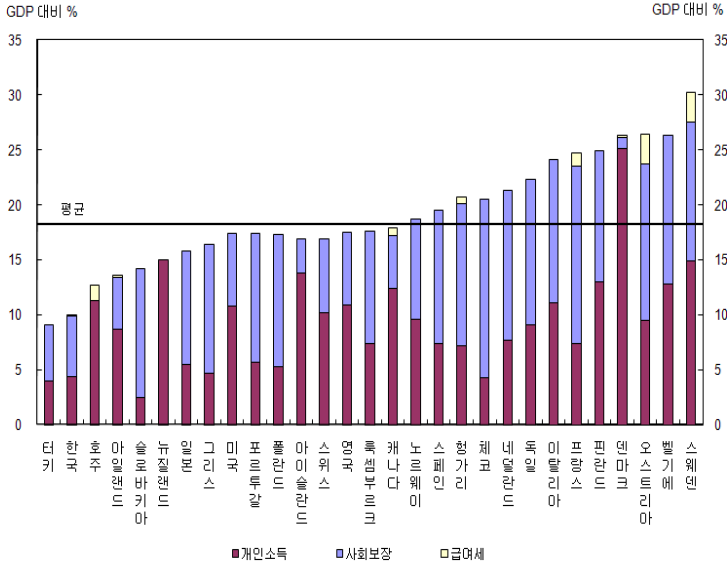
〈표 11-7〉 주요국의 세목별 세부담 변화

(단위: GDP 대비 %)

국가	연도	조세부담률	개인소득세	법인소득세	일반소비세
한국	2000	18.8	3.3	3.2	3.8
	2007	21.0	4.4	4.0	4.2
일본	2000	17.5	5.7	3.7	2.4
	2007	18.0	5.5	4.8	2.5
프랑스	2000	28.4	8.0	3.1	7.5
	2007	27.4	7.4	3.0	7.4
독일	2000	22.7	9.4	1.8	6.8
	2007	22.9	9.1	2.2	7.0
영국	2000	30.2	10.7	3.5	6.6
	2007	29.5	10.9	3.4	6.6
미국	2000	23.0	12.5	2.6	2.3
	2007	21.7	10.8	3.1	2.2
OECD평균	2000	26.9	9.6	3.6	6.6
	2007	26.7	9.4	3.9	6.7

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2009

[그림 II-8] 노동 관련 세부담 수준(2007)



자료: OECD, Revenue Statistics, 2009

<표 II-8> 세원별 조세수입의 국제비교(2007)

(단위: %)

	한국	미국	프랑스	독일	일본	이탈리아	영국
소득과세	31.8	49.0	23.8	31.2	36.4	33.7	39.5
· 개인소득	16.7	38.1	17.0	25.1	19.6	25.6	30.1
· 법인소득	15.1	11.0	6.8	6.1	16.8	8.8	9.4
사회보장기여금	20.8	23.4	37.0	36.6	36.4	30.0	18.4
· 근로자	11.6	10.3	9.3	16.1	15.9	5.3	7.5
· 고용주	9.1	11.8	25.1	17.4	16.5	20.5	10.2
급여세	0.2	0.0	2.8	0.0	0.0	0.0	0.0
재산과세	12.8	11.0	8.0	2.5	9.0	4.9	12.6
소비과세	31.3	16.6	24.7	29.3	18.0	25.2	29.2
기타	3.2	0.0	3.4	0.0	0.2	5.9	0.0

자료: OECD, Revenue statistics, 2009

## 2. 향후 소득세수 변동요인

소득세수를 크게 변동시킬 수 있는 요인은 세율과 과표구간의 변동 여부라 할 수 있다. 소득세율은 직접적으로 세부담 수준을 결정하는 지표이며 과표구간은 세율수준과 밀접한 연관을 가지면서 물가상승의 영향을 반영하는 주요 방법이다.

첫 번째로 소득세율의 변동 가능성을 검토해 볼 필요가 있다. 현재 소득세율은 2008년 제시된 2%p 세율인하 계획의 단계적 적용에 따라 2009년, 2010년 하향조정되었다. 다만 최고세율 인하는 경제위기에 따라 전 세계적인 문제로 등장한 재정건전성을 위해 2011년 말까지 유예되어 있다.

〈표 II-9〉 소득세율 과표구간 및 세율변화

(단위: %)

	2008	2009	2010~2011	2012(계획)~
1,200만원 이하	8	6	6	6
4,600만원 이하	17	16	15	15
8,800만원 이하	26	25	24	24
8,800만원 초과	35	35	35	33

〈표 II-10〉 2009~2013 국가재정운용계획의 주요지표

	2009	2010	2011	2012	2013
통합재정수지(조원)	△22.0	△4.0	2.9	15.6	26.4
(GDP 비중, %)	(△2.1)	(△0.4)	(0.2)	(1.2)	(1.9)
관리대상수지(조원)	△51.0	△32.0	△27.5	△16.1	△6.2
(GDP 비중, %)	(△5.0)	(△2.9)	(△2.3)	(△1.3)	(△0.5)
국가채무(조원)	366.0	407.1	446.7	474.7	493.4
(GDP 비중, %)	(35.6)	(36.9)	(37.6)	(37.2)	(35.9)
국민부담률(%)	26.5	26.4	26.8	27.4	28.1
조세부담률(%)	20.5	20.1	20.1	20.4	20.8
사회보장부담률(%)	6.0	6.3	6.7	7.0	7.3
실질성장률(%)	-1.5	4.0	5 내외	5 내외	5 내외

자료: 기획재정부

당면한 변동요인은 과연 2012년에 소득세 최고세율을 2%p 인하하여야 하는가 하는 문제이다. 정부의 2009~2013년 중기재정계획에 따르면 2013년까지 관리대상수지를 GDP 대비 -0.5% 수준으로 균형에 가깝게 개선하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 달성하는 데는 적극적인 재정지출부문의 개선 노력이 주된 역할을 할 것이지만 세입부문의 역할도 일정 부분 요구된다.

소득세 최고세율 2%p 인하의 세수효과는 2008년 신고소득 기준으로 약 5,040억원 수준으로 추정된다. 기본적으로 세수효과 추정을 위해 2008년 귀속소득의 신고행태가 변하지 않는 것을 가정하였다. 소득유형별 세수효과는 종합소득세수 3,510억원, 근로소득세수 1,520억원으로 종합소득세수에의 영향이 상대적으로 크게 나타났다. 과세표준 8,800만원 이상인 납세자의 수가 12만 6,700여명으로 근로소득자 7만 9,700여명을 초과하기 때문이다. 이러한 추정치는 2008년 신고소득을 적용하였기 때문으로 2012년 소득 기준으로 전환할 경우(연평균 소득증가율 5% 내외를 적용할 경우) 약 6천억원 수준의 세수변동 효과가 예상된다.

〈표 II-11〉 최고세율 2%p 인하의 세수효과(2008년 기준)

(단위: 명, 십억원)

	납세자 수	과세표준	결정세액		인하 폭
			기준	세율인하시	
종합소득세	126,714	30,999	7,891	7,540	351
근로소득세	79,718	14,799	3,947	3,795	152
합계	206,432	45,798	11,839	11,335	504

또 다른 세율 측면의 변동요인은 최고소득세율의 신설 문제이다. 주요국과 비교한 우리나라 소득세율 수준은 큰 차이가 없으나, 경제위기 극복 과정에서 국가부채문제가 제기됨에 따라 소득세의 역할 강화 주장도 존재하기 때문이다. 상대적으로 재정 악화가 심화되었던 국가들

중에서 영국, 미국 등은 소득세 인상을 추진하였거나 추진중에 있다. 영국은 기존의 최고세율 40%에서 2010년 4월부터 50% 세율구간을 신설하였다.

〈표 II-12〉 영국의 개인소득세율 변화

과세표준(GBP)	세율(%)	
	개정 전	개정 후(2010. 4)
37,400	20% <sup>1)</sup>	
37,400 ~ 150,000	40% <sup>2)</sup>	40% <sup>2)</sup>
150,000 ~		50% <sup>3)</sup>

주: 1) 저축소득에 대해서는 GBP 2,440 이하 10%의 세율 적용

2) 배당소득의 경우 32.5%의 세율을 적용

3) 배당소득의 경우 42.5%의 세율을 적용

미국도 부시행정부에서 2001년 실시한 한시적 세율인하 조치가 2010년 말로 종료됨에 따라 최고세율이 39.6%(기존 35%)로 인상될 예정이다. 미국 대통령이 국회에 제출한 2011예산안에 따르면 소득세 세율구조는 2010년까지의 6단계 최고세율 35%(10%/15%/25%/28%/33%/35%) 구조에서 2011년부터는 6단계 최고세율 39.6% (10%/15%/25%/28%/36%/39.6%)로 전환될 것이다. 이는 현재의 개정전 세법에 의해 2011년부터 적용될 예정인 5단계 최고세율 39.6%(15%/28%/31%/35%/39.6%) 구조보다 낮은 세율이 추가된 형태로 2010년까지 적용된 구조를 적극적으로 반영한 것으로 판단된다. 그러나 소득세율 구조에 대한 의회 등과의 조율 과정을 통해 2010년 12월 기존 세율 구조를 2년간 유지하기로 결정하였다.

〈표 II-13〉 미국의 소득세율 변화

	일반소득세율 구조	최저한세율
2010귀속소득	10%-15%-25%-28%-33%-35%	26%-28%
현 세법기준 2011년 이후	15%-28%-31%-35%-39.6%	26%-28%
정부제안 2011년 이후	10%-15%-25%-28%-36%-39.6%	26%-28%

자료: JCT, Description of Revenue Provisions Contained in The President's Fiscal Year 2011 Budget Proposal, 2010. 8.

우리나라에서 제기되는 최고소득세율 구간 신설의 문제는 재정건전성의 문제에 대한 대응 노력과 함께 외국에 비해 상대적으로 낮은 소득세의 역할에 따른 것이다. 이러한 논의를 반영하여 최고세율을 신설할 경우에 대한 세수를 추정하여 보면 <표 II-14>와 같다. 과세표준 1억 5천만원 이상의 구간에 대해 40% 세율구간을 신설하는 방안을 검토하였는데, 2008년 소득신고 행태의 변화가 없다고 가정하면 40% 세율구간 신설로 인한 세수효과는 약 8,160억원으로 나타났다. 구체적으로 종합소득세의 경우 약 5,990억원, 근로소득세는 2,160억원의 세수증가가 예상된다. 2008년과의 시차를 감안할 경우 전반적인 세수증대 효과는 약 1조원 내외가 될 것으로 보인다.

<표 II-14> 최고세율 구간 신설(1.5억원 이상 40%)의 세수효과  
(2008년 기준)

(단위: 명, 십억원)

	납세자 수	과세표준	결정세액		세수 증가
			기준	세율신설시	
종합소득세	70,610	24,246	6,458	7,057	599
근로소득세	37,341	9,994	2,863	3,080	216
합계	107,951	34,241	9,321	10,136	816

두 번째 변동요인은 과표구간의 변동 가능성이다. 과표구간의 변동은 세율조정 등을 포함한 대폭적인 체제 개편시 혹은 미국, 영국 등과 같이 물가상승에 대한 영향을 조정하기 위한 목적으로 많이 이용되고 있다. 우리나라의 경우, 과거 과표구간 변동요인을 살펴보면 1980년대 이후 최고세율 인하 과정에서 빈번한 변화가 있다가 1996년 이후 고정되어 왔다. 과표구간의 고정기간 동안 세율인하가 두 차례 있었지만 물가상승 등을 반영하지 못한다는 주장에 따라 1998년 과표구간을 10%~20% 상향조정하였다.

우리나라 소득세 정책에서 과표구간 조정이 많지 않았던 것은 세부담 완화를 위해 공제제도를 적극적으로 운영하였기 때문이다. 즉, 단순한 물가상승에 따른 조정효과만을 보정하는 과표구간 조정보다 저소득층에 대한 차별적 지원, 세원투명성 제고 효과 등을 함께 추구할 수 있는 소득공제제도가 정책수단으로 선호되었다. 향후에도 정책수단의 다목적성이라는 측면에서 유리한 점이 있는 공제제도 의존성은 크게 변화하지 않을 것으로 예상된다. 그러므로 세수 측면에서 의미 있는 변화를 야기할 수 있는 과표구간 변동은 기대하기 어려울 것으로 전망된다.

세 번째는 각종 공제제도의 의미 있는 변화 가능성이다. 저소득계층에 대한 배려, 물가상승에 대한 보완, 세원투명성 제고 등 다양한 목적으로 이용되고 있으므로 동 수단은 지속적으로 이용될 것으로 보인다. 특히 각종 공제제도는 다양한 정책수요에 대해 즉각적인 대응이 가능하다는 점에서 지속적으로 증가할 가능성이 높다. 비록 국가재정법 제 88조를 통해 국세감면 제한을 위해 노력할 것을 규정하고 있으나 실질적인 강제효과는 없는 실정이다. 국가재정법에 따라 국세감면을 증가율을 (직전 3년 평균증가율 + 0.5%) 이하로 유지하기 위해 노력하여야 하나 이미 2009년에도 준수하지 못하였다. 전 세계적인 경제위기로 인해 다양한 조세지원 수요가 증가하였기 때문이다.

그러나 공제제도의 증가가 큰 폭의 세수손실을 유도할 가능성도 높지 않다. 근로소득세의 경우 전체 소득 중 과세표준의 비율이 2008년 기준 33.5%에 불과하기 때문이다. 이미 상당히 낮은 과세표준 비율로 인해 향후 추가적인 공제를 통해 과세표준 비율을 낮추는 것은 세부담의 공평성 측면에서 문제를 야기할 수 있다. 종합소득자의 과세표준 비율이 76.0%로 상대적으로 높은 수준이지만 현실적으로 종합소득자에게만 적용되는 공제제도의 신설을 예상하기는 어렵다. 소득과악률 측면에서 사업소득의 투명성이 근로소득에 비해 상대적으로 낮기 때문이다. 다만 현재 근로소득자에게만 적용되는 각종 공제제도의 경우,

사업소득의 소득 투명성이 높아감에 따라 점차 종합소득자로 확대될 수 있을 것으로 보인다. 이러한 제도 확대의 세수감소 효과는 소득 투명성 제고 속도에 부합하는 장기적인 변화로 세수입에 중요한 변화를 가져오지는 않을 것으로 예상된다.

의미 있는 공제제도의 변화 가능성은 근로장려금제도에서 찾을 수 있다. 2008년 시행되어 2009년 첫 번째 급여가 지급된 근로장려금제도는 59만 1천가구를 대상으로 총 4,537억원을 지급하였다. 2014년부터는 현행 근로소득자에서 자영소득자로 대상을 확대하는 것으로 입법화되어 있어 2015년부터 그 지원대상 및 지출금액이 크게 증가할 것이다. 또한 근로장려금의 성격이 근로 저소득층에 대한 소득지원의 성격을 띠고 있기 때문에 지속적인 지원대상 확대 요구가 예상된다. 현재 1,700만원 이하 계층에 대해 근로장려금을 지급하고 있으나 제도 도입 이후 높아진 소득수준 등을 감안하여 그 기준소득을 확대하자는 요구도 존재한다. 이러한 요구가 사회적 공감대를 얻게 된다면 그로 인한 소득세수 감소는 상당한 수준으로 나타날 것이다. 소득분포의 특성상 기준소득을 현행보다 조금만 높여도 대상자가 크게 증가할 것이기 때문이다. 그 외에도 지원금액의 상향 요구도 높아질 수 있다. 이러한 여건을 감안할 때 근로장려금의 지출 증대와 이로 인한 소득세수의 감소 효과는 상당한 수준에 이를 수 있을 것으로 예상된다.

소득세수에 영향을 미칠 다른 요인은 세원 투명성 향상에 따른 세수 증대 가능성이다. 1990년대 후반부터 꾸준히 시행하여온 신용카드 활성화 정책은 2000년대 소득세수 증가에 긍정적으로 작용하여 왔다. 더구나 2005년 현금영수증제도를 시행함으로써 인해 현금거래 부분에 대한 투명성도 높아지고 있는 추세이다. 거래투명성 제고를 통한 소득세수 증대 가능성은 그리 높지 않은 것으로 평가된다. 이미 지난 10여년간의 정책 노력으로 상당한 정도의 거래 투명성 개선이 이루어져, 단순한 제도개선으로 예상되는 추가효과는 크지 않을 가능성이 높기 때문이다. 오히려 향후에는 납세순응도를 높여줄 수 있는 제도적 접근방

법이 유효할 것으로 판단된다.

그 외 소득세수 변동요인은 경제성장에 따른 자연세수 증가이다. 자연세수 증가는 경제규모 확대에 따른 소득세수 증가로 누진적 세율구조로 인해 1보다 큰 세수탄력성을 보여준다. 특히 경제성장이 자본 및 지식집약적으로 변화됨에 따라 임금격차가 확대되고 있어 세수탄력성은 증가하는 추세를 보여주고 있다. 2000년~2009년 기간의 종합소득세와 근로소득세를 합한 세수의 탄력성은 1.308로 지난 30여년간(1977년~2009년)의 세수탄력성 1.052보다 상당히 높은 수준이다. 그러므로 향후 경제성장에 따른 상당한 소득세수 증가를 기대할 수 있을 것이다.

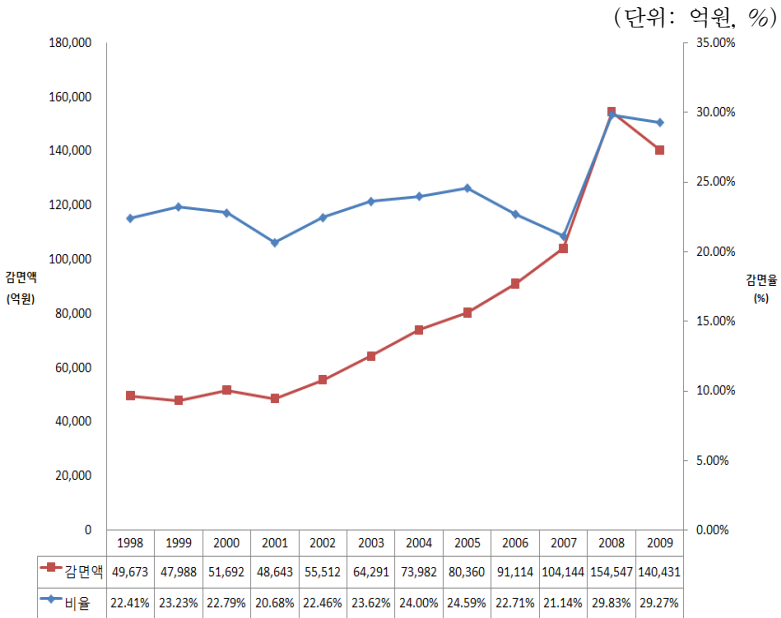
### 3. 소득세 비과세·감면제도 분석

#### 가. 현황 분석

기획재정부의 조세지출보고서에서 발견되는 최근의 소득세 분야 비과세 감면은 비과세 감면액의 지속적인 증가와 소득세수 대비 감면액의 안정적 유지라는 두 가지 사실로 특징지어진다. 우선 소득세 비과세 감면액을 살펴보면, 소득세 비과세 감면액은 1998년 이후 2001년까지는 약 5조원 수준에서 비교적 안정적인 수준이 유지되었다. 2002년 이후 소득세 감면액은 연평균 14.2% 증가율을 보여 2002년 약 5조 5천억원에서 2008년 약 15조 5천억원까지 증가하였다. 특히 2008년 소득세 감면액은 전년 수준보다 약 5조원가량의 급격한 상승을 보였다. 이는 2008년 고유가 극복대책에 따라 한시적으로 적용된 근로자 및 자영업자에 대한 유가환급금 지원으로 인해 2조 6천억원의 추가적인 감면을 허용했기 때문이다. 더불어서 기존 감면제도 중에서 높은 비중을 차지하고 있는 보험료, 신용카드, 교육비, 의료비 등의 기존 공제도 증가하였다는 것 역시 2008년 급격한 증가를 설명하는 또 다른 원인이다. 2009년 현재 소득세 감면액은 약 14조원으로 가장 높은 수준을 보였던

2008년과 비교하여 다소 줄어들었다. 소득세 수입 총액과 감면액의 합에 대비한 감면액의 비율로 정의되는 소득세수 감면비율은 감면액의 꾸준한 증가에도 불구하고 소득세 수입 역시 이에 상응하는 증가율을 보여 1998~2007년까지 20.7~24.6% 구간에서 비교적 안정적으로 유지되어 왔음을 확인할 수 있다. 2008년 이후 최근의 소득세 감면율은 29%를 상회하는 수준으로 급격히 상승하였다. 유가환급금 등 한시적으로 도입된 감면제도로 인해 2008년 소득세 감면액이 증가한 동시에 소득세율 인하 및 경제위기 등의 영향으로 소득세 수입 총액이 줄어들었다는 사실이 최근의 높은 소득세 감면율을 설명하는 요인들이다.

[그림 II-9] 소득세 감면 규모 및 비율



- 주: 1. 감면율 = 감면액 / (징수액 + 감면액)
- 2. 2009년은 잠정치

자료: 각 해당 연도 『조세지출보고서』

소득세 분야의 비과세 감면액 및 감면율의 추세를 보여주고 있는 위의 그림을 해석함에 있어서 다소 혼동을 줄 여지가 있다. 소득세의 포괄범위와 각 연도별 소득세수 및 감면액 산정 방식이란 두 가지 측면에서 이를 살펴보기로 한다.

첫째로, 본 연구와 국세통계연보 및 조세지출보고서의 소득세 포괄범위가 서로 상이하다. 국세통계연보 및 조세지출보고서는 소득세 분야에 근로·종합소득, 이자소득, 양도소득 등의 소득원천을 포괄하고 있다<sup>2)</sup>. 이에 비해 본장에서는 양도소득을 제외한 다른 소득 원천 즉, 종합소득세 과세대상으로 분류되는 소득원천만을 다룬다는 점에서 상이하다.

#### 〈표 II-15〉 소득세 조세감면 항목(2009년 현재)

근로·종합소득세 항목 : 69개

- 외국인 근로자에 대한 일정 근로소득 비과세
- 우리사주조합 출연금에 대한 소득공제
- 근로자복지증진을 위한 시설투자에 대한 세액공제
- 무주택근로자에 대한 주택보조금 손금산입·비과세
- 근로자에 대한 유가환급금 지급
- 신용카드 사용금액에 대한 소득공제
- 생산직 근로자의 연장근로로 인한 급여 비과세
- 국외에서 근로를 제공하고 받는 급여 비과세
- 보험료에 대한 근로소득 특별공제
- 의료비에 대한 근로소득 특별공제
- 교육비에 대한 근로소득 특별공제
- 무주택근로자에 대한 근로소득 특별공제

2) 예를 들면, 2009년 조세지출보고서에 포함되어 있는 소득세 관련 감면은 전체 93개 항목으로, 근로·사업·종합소득에 대한 감면은 69개, 이자 및 배당소득에 대한 감면은 8개, 양도소득세에 대한 감면은 16개이다.

## 〈표 II-15〉의 계속

- 
- 개인 기부금의 특별 소득공제
  - 산림개발소득에 대한 세액감면
  - 어업협정에 따른 지원금에 대한 비과세
  - 전담 임대소득에 대해 비과세
  - 농가부업·전통주제조 소득 비과세
  - 중소기업의 사업용자산 등 투자에 대한 세액공제
  - 중소기업정보화 지원사업 출연금에 대한 과세특례
  - 창업 중소기업에 대한 세액감면
  - 중소기업에 대한 특별세액감면
  - 기업의 어음제도 개선을 위한 세액공제
  - 중소기업창업투자조합 출자 등에 대한 소득공제
  - 비정규직의 정규직 근로자로의 전환에 따른 세액공제
  - 고용유지 중소기업 및 근로자에 대한 소득공제
  - 자영업자에 대한 유가환급금 지급
  - 과표양성화를 위한 수입금액 등의 세액공제
  - 성실신고 사업자에 대한 의료비·교육비 공제
  - 현금영수증 사업자 및 가맹점에 대한 세액공제
  - 생산성향상 시설투자에 대한 세액공제
  - 의약품 품질관리개선 시설투자에 대한 세액공제
  - 임시투자세액공제
  - 해외자원개발투자에 대한 세액공제
  - 외국인투자기업에 대한 세액감면
  - 연구 및 인력개발 준비금의 손금산입 특례
  - 연구 및 인력개발비에 대한 세액공제
  - 연구 및 인력개발을 위한 설비투자에 대한 세액공제
  - 특허권·기술 취득비용에 대한 세액공제
  - 외국인기술자에 대한 소득세 면제
  - 기술도입대가에 대한 세액감면
  - 물류사업 분할·합병시 과세특례
  - 사업전환 기업에 대한 세액감면
-

〈표 II-15〉의 계속

- 제3자물류비용에 대한 세액공제
- 중소기업의 공장시설 수도권 밖 이전시 세액감면
- 농공단지·개발촉진지구 입주기업에 대한 세액감면
- 행정중심복합도시 공장의 지방이전시 세액감면
- 제주첨단과학기술단지 입주기업에 대한 세액감면
- 제주투자진흥지구·자유무역지역 입주기업에 대한 세액감면
- 기업도시개발구역 입주기업에 대한 세액감면
- 대학교원·연구기관 종사자가 받는 연구보조비 비과세
- 대학 맞춤형 교육비용에 대한 세액공제
- 아시아문화중심도시 입주기업에 대한 세액감면
- 안전설비투자에 대한 세액공제
- 에너지절약 시설투자에 대한 세액공제
- 사회적 기업에 대한 법인세 감면
- 개인연금저축에 대한 소득공제
- 국민건강보험료 사용자 부담금에 대한 비과세
- 경로우대자에 대한 추가 소득공제
- 장애인에 대한 추가 소득공제
- 부녀자에 대한 추가 소득공제
- 출생·입양에 대한 추가 소득공제
- 자녀양육비에 대한 추가 소득공제
- 다자녀 추가 소득공제
- 근로장려금(EITC) 지급
- 자기관리부동산투자회사에 대한 소득공제
- 정치자금 기부금의 손금산입 특례
- 국제정보통신망에 제출하는 지급조서에 대한 세액공제
- 전자신고에 대한 세액공제

〈표 II-15〉의 계속

<p>이자·배당소득세 항목 : 8개</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 이자소득 비과세 (장기저축성보험, 개인연금저축, 장기주택마련저축, 노인·장애인 등의 생계형 저축, 조합 등의 예탁금, 농어가목돈마련저축, 장기주식형·회사채형 저축)</li> <li>· 배당소득 비과세 (장기주택마련저축, 노인·장애인 등의 생계형저축, 우리사주조합 배당소득, 조합 등 출자금, 장기보유주, 해외자원개발투자, 공익기부 집합투자기구, 장기주식형·회사채형 저축)</li> <li>· 세금우대 종합저축에 대한 이자·배당소득 저율 분리과세</li> <li>· 배당소득 5% 저율과세 (장기보유주식, 영농·영어 조합법인, 사회기반시설투융자회사, 고수익·고위험 투자신탁 등)</li> <li>· 영농조합법인의 법인세 면제 및 조합원의 배당소득세 면제 등</li> <li>· 영어조합법인의 법인세 면제 및 조합원의 배당소득세 면제 등</li> <li>· 상생협력 중소기업으로부터 받은 수입배당금의 익금불산입</li> <li>· 국제금융거래에 따른 이자소득에 대한 소득·법인세 면제</li> </ul>
<p>양도 소득세 : 17개</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 농업회사법인에 대한 법인세 면제 등</li> <li>· 8년 이상 자경농지에 대한 양도소득세의 면제</li> <li>· 농지 대체취득에 따른 양도소득세 면제</li> <li>· 농어촌 주택 취득자에 대한 양도소득세 특례</li> <li>· 자경농민 등이 양도·증여받는 농지 등에 대한 양도소득세·증여세의 면제</li> <li>· 공익사업용 토지 등에 대한 양도소득세 감면</li> <li>· 공익사업을 위한 대토보상에 대한 양도소득세 과세이연</li> <li>· 개발제한구역내 토지에 대한 양도소득세 감면</li> <li>· 공익사업 수용에 따른 공장 이전 시 분할익금</li> <li>· 주식 현물출자·교환에 의한 지주회사 설립 시 과세특례</li> <li>· 구조조정 대상 부동산 취득자에 대한 양도소득세 감면</li> <li>· 경제자유구역개발을 위한 토지 현물출자 시 양도차익 과세이연</li> <li>· 보육시설용 토지 등의 양도차익에 대한 과세이연</li> <li>· 장기 임대주택에 대한 양도소득세 감면</li> <li>· 신축주택 취득자에 대한 양도소득세 감면</li> <li>· 수도권 외 지역 신축주택 취득자에 대한 양도소득세 감면</li> <li>· 중소기업간 통합, 법인전환시 양도차익 이월과세</li> </ul>

주: 2009년 조세지출보고서를 기준으로 함.

둘째로, 국세통계연보는 해당 소득세수가 징수되는 시점을 기준으로 하고 있어 t년도 소득세수 중 일정부분은 이전 연도에 발생한 소득을 포함한다. 구체적으로 근로소득세 수입의 경우, 원천징수분은 당해연도 귀속분이며, 연말정산 후 미납분에 대한 신고분 세입은 이전연도 귀속분에 해당한다. 조세지출보고서를 통해 제공되는 소득세 감면액의 일부 항목들 역시 동일한 방식에 의해 보고됨으로 인해 전년도 귀속분 소득에 적용되는 감면액 중 일부는 다음 연도 감면실적으로 보고된다<sup>3)</sup>.

세입 및 감면의 발생시점 대신 징수시점을 기준으로 감면액과 감면율을 보고하는 방식은 실제 감면액 및 그 비중에 대한 정확한 추세를 제공하지 못할 가능성이 있다. 다음과 같은 단순한 경우를 고려해보자. 특정한 기간 동안 소득세 수입을 결정하는 주요한 요인들이 일정하게 유지되어 있다고 가정한다<sup>4)</sup>. 주어진 가정 아래 귀속연도에 따른 소득세수와 감면액은 일정한 수준에 머무르게 된다. 징수시점을 기준으로 보고하는 경우에는 원천징수 비율을 각 연도별로 차별적으로 적용함에 따라 소득세 감면율이 매년 다른 값을 갖는 것으로 보고될 가능성이 존재한다. 이러한 사실은 적어도 소득세 감면 규모 및 그 비중의 단기 추세와 관련하여서는 귀속연도 기준에 따른 정보를 보완적으로 사용해야 함을 제시한다.

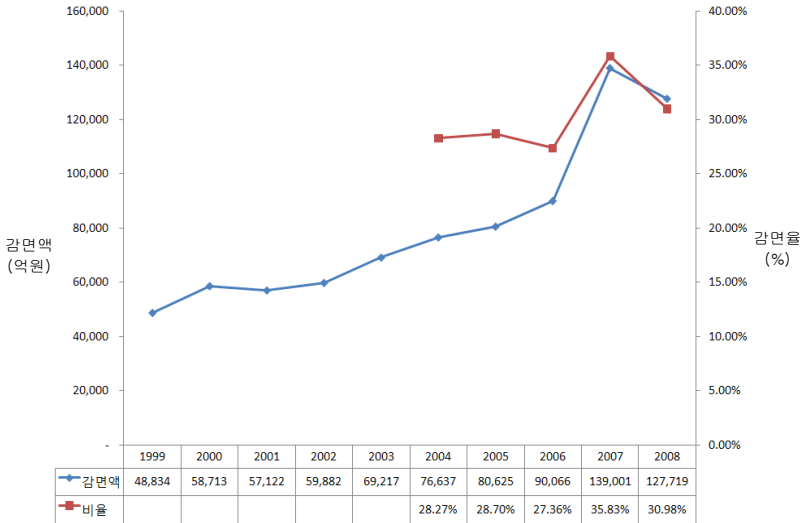
이상에서 언급한 2가지 사항을 고려하여 종합소득세 과세대상이 되는 소득원천을 기준으로 하여 감면액 및 세수입에 대비한 감면율을 계산하였다. 정보의 한계로 인해 엄밀한 수치를 도출해내기는 곤란하지만 주어진 가정 아래 대략적인 수준에서 귀속연도에 따른 감면규모와 소득세수에 대비한 감면율을 도출하였다<sup>5)</sup>.

3) 근로·종합소득 연말정산에 적용되는 각종 공제로 인한 감면액이 그러한 예이다.

4) 과세대상 소득분포, 세율 및 공제제도가 그러한 예이다.

5) 귀속연도별 소득세액과 감면액을 구하기 위해 사용한 조작적인 정의는 다음과 같다.

[그림 II-10] 소득세 감면 규모 및 비율(귀속연도 기준)



주: 1. 감면율 = 감면액 / (징수액 + 감면액)

자료: 각년도 조세지출보고서와 국세통계연보로부터 직접 계산

양도세 관련 조세감면을 제외한 근로·종합소득 및 금융소득에 적용되는 감면액은 1999년 약 4조 9천억원에서 2007년 13조 9천억원으로 지속적으로 증가하다가, 2008년 12조 8천억원으로 다소 감소하였다. 1997년 이후 연평균 증가율은 약 12.2% 수준이다. 소득세수에 대비한 감면비율은 2004~2006년까지 약 28% 수준에서 비교적 안정적으로 유지되다가, 조세감면액이 증가한 2007년에 약 35.8% 수준까지 상승하였다가, 2008년 다시 30.1%로 감소하였다. 소득세 감면액 및 비중에 관한 추세와 소득세 감면액이 매년 지속적으로 상승하였으며, 최근의

- t년도 귀속분 근로·종합소득세수 = t년도 원천징수액 + t+1년도 신고분
- t년도 귀속분 근로·종합소득세수 감면액 = t+1년도 근로·종합소득세 감면액
- t년도 귀속분 이자·배당소득세수 = t년도 이자·배당소득세 원천분
- t년도 귀속분 이자·배당소득세수 감면액 = t년도 이자·배당소득세 감면액

소득세 감면액 및 그 비중이 급격하게 증가하였다는 정형적 사실을 보여준다는 점에서 [그림 II-8]과 큰 차이를 보이지는 않았다. 다만, 양도세 관련 감면을 제외하여 얻어진 감면율이 이전보다 높은 값을 갖는 것으로 나타났다.

2009년 기준 근로·종합소득 및 이자·배당소득에 적용되는 78개의 감면항목을 지원 분야에 따라 구분하여 보면 전체 감면액 약 12조 9천억원의 69.5%가 근로자·농어민 중산층 지원, 24.9%가 사회개발지원 항목으로 분류되어 있다<sup>6)</sup>. 보다 세분화된 수준에서 지원 분야를 살펴 보면, 근로자 지원에 해당하는 감면항목이 14개, 감면액은 약 7조 3천억원, 전체 감면액 대비 56.7%로 가장 큰 비중을 차지한다<sup>7)</sup>. 다음으로 높은 비중을 차지하고 있는 분야는 사회보장 분야로, 10개 감면이 이에 해당한다<sup>8)</sup>. 사회보장 분야에 포함되는 감면액은 약 3조 2천억원으로 전체 감면액 대비 24.5%에 해당한다. 소득세 감면항목을 지원 분야에 따라 분류해 보았을 때, 관련된 소득세 감면액의 상당한 부분이 중산층 지원 및 사회보장제도 보완을 통해 상대적으로 낮은 소득을 가지고 있는 계층에 대한 소득지원을 목적으로 하고 있는 것이다.

- 
- 6) 차이가 나는 이유는 2008년 종료된 결혼·이사·장례비에 대한 특별공제 항목이 포함되어 있기 때문이다.
- 7) 근로자 지원 분야에 해당하는 14개 항목은 다음과 같다. 우리사주조합 출연금에 대한 소득공제, 근로자 복지 증진을 위한 시설투자에 대한 세액공제, 무주택 근로자에 대한 주택보조금 손금 산입 및 비과세, 근로자에 대한 유가환급금 지급, 신용카드 사용액에 대한 소득공제, 생산직 근로자의 연장근로로 인한 급여 비과세, 국외에서 근로를 제공하고 받는 급여 비과세, 보험료에 대한 근로소득 특별공제, 의료비에 대한 근로소득 특별공제, 교육비에 대한 근로소득 특별공제, 무주택 근로자에 대한 근로소득 특별공제, 개인 기부금의 특별소득공제, 결혼·이사·장례비에 대한 특별공제.
- 8) 사회보장에 해당하는 10개 항목은 다음과 같다. 사회적 기업에 대한 법인세 감면 등, 개인연금저축에 대한 소득공제, 국민건강보험료 사용자 부담금에 대한 비과세, 경로우대자에 대한 추가 소득공제, 장애인에 대한 추가 소득공제, 부녀자에 대한 추가 소득공제, 출생·입양에 대한 추가 소득공제, 자녀양육비에 대한 추가 소득공제, 다자녀 추가 소득공제, 근로장려금(EITC) 지급.

〈표 II-16〉 지원분야별 분류

(단위: 개, 억원, %)

지원 분야	항목수	금액	비중
1. 근로자·농어민 등 중산층 지원	24	89,643.3	69.5
1.1 저축 지원	4	16,242.0	12.6
1.2 근로자 지원	14	73,145.2	56.7
1.3 농어민 지원	6	256.1	0.2
2. 성장잠재력 등 경제개발 지원	35	6,409.5	5.0
2.1 벤처·중소기업	14	5,396.0	4.2
2.2 투자촉진	5	617.0	0.5
2.3 연구 및 인력개발	6	294.0	0.2
2.4 공공투자	0	0.0	0.0
2.5 금융산업 및 구조조정	3	0.3	0.0
2.6 지방이전 등 경쟁력 강화	7	102.2	0.1
3. 사회개발지원	16	32,187.1	24.9
3.1 교육 및 문화·체육	3	528.0	0.4
3.2 환경	2	2.0	0.0
3.3 사회보장	10	31,657.1	24.5
3.4 주택	1	0	0.0
4. 기타	3	774.0	0.6
합계	78	129,013.9	100.0

주: 1. 2009년 조세지출보고서를 바탕으로 저자가 계산

2. 감면액이 추정불가인 항목은 0으로 간주함

소득세 분야의 다양한 비과세·감면제도의 경우 복잡성 등의 문제를 지니고 있지만 세부담 경감의 목적으로도 이용되었기 때문에 신중한 검토가 필요하다. 즉 제도의 효율성 측면에서만 비과세·감면제도를 평가하여 폐지 여부를 검토할 경우, 기존의 세부담 경감이라는 목적에 대한 고려가 부족하게 되기 때문이다.

경제학적으로 비과세·감면제도의 운영은 시장가격 구조의 변화를 야기하여 그 대상이 되는 활동을 촉진하는 효과가 있다. 즉, 개인소득자가 직면하는 재화 및 서비스의 세후 상대가격이 낮아져 그 구매 효

은 소득활동을 강화하게 되는 것이다. 이는 특정한 행위·소비와 연동된 제도의 구축을 통해 이루어지는데 보험료 특별공제, 기부금 소득공제, 각종 이자 및 배당소득세 감면 등이 해당한다. 이 경우에는 개별 제도가 야기하는 시장 선택의 왜곡이 국가적으로 얼마나 타당성이 있는가 하는 것이 중요한 관점이 된다.

예를 들어 다자녀 추가공제, 자녀양육비 추가공제, 출산·입양에 대한 추가공제는 심화되고 있는 저출산 문제에 대응하기 위한 수단으로 그 의의를 평가할 수 있다. 다만 투입 대비 효과성에 대한 검증은 상당한 연구가 필요하며 정책수단으로서의 적합성 측면은 별도로 감안할 필요가 있다.

반면 특정한 목적을 가지고 도입된 특별공제는 도입 취지의 달성 여부, 제도의 효과성 등을 감안하여 평가해 볼 필요가 있다. 우선 거래 투명성 제고와 근로소득자 세부담 완화를 위해 도입한 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제이다. 거래 투명성 제고 측면에서 신용카드 등의 사용은 매년 그 영역이 확대됨으로써 투명성이 높아질 때 타당성을 확보할 수 있다. 현금 사용에도 불구하고 이미 투명성이 확보된 부문이나 신용카드 사용부문 확대가 이루어지지 않을 경우에는 신용카드 사용금액의 증가에도 불구하고 도입 목적의 타당성을 확보하기에는 어려움이 있다. 이미 10여년 이상 신용카드 등 사용금액 소득공제가 운영됨에 따라 상당한 투명성 개선효과가 있었던 것은 사실이다. 그러나 2009년 기준 감면규모가 1조 8천억원에 달하고 거래 투명성 개선효과는 점차 하락할 것이라는 점을 감안하면 점차 하향조정할 필요성이 있다. 이러한 필요성을 감안하여 정부는 꾸준히 신용카드 등 사용금액 소득공제 적용 대상 기준금액을 높이고 있다. 다만 공제율은 소득세 부담 완화라는 다른 목적을 고려하여 그 방향성이 변할 때도 있다. 향후에도 신용카드 등의 보급 정도에 따라 감면혜택을 축소할 필요가 있으며, 이 경우 나타나는 소득세 부담 완화라는 목표의 약화는 다른 제도를 통해 보완할 필요가 있다.

〈표 II-17〉 민간소비지출 대비 신용카드 등 사용액 비중 추이

(단위: 천억원, %)

구분	신용카드		직불카드 (B)	체크카드 (C)	현금영수 증(D)	민간최중소 비지출(F)	[(A+B+C+D) /F]
	전체 이용금액	개인신용 판매액(A)					
2000	1,358.6	404.8	1.1	0.0	0.0	3,303.9	12.3
2001	2,299.5	643.7	1.0	0.0	0.0	3,642.5	17.7
2002	6,191.6	1,518.9	0.8	0.0	0.0	4,087.2	37.2
2003	4,814.5	1,417.1	0.6	0.0	0.0	4,201.0	33.7
2004	3,525.1	1,425.9	0.7	26.4	0.0	4,350.6	33.4
2005	3,607.0	1,586.1	1.7	77.7	185.6	4,654.3	39.8
2006	3,709.6	1,758.4	1.1	123.3	306.3	4,949.2	44.2
2007	4,036.3	2,008.4	0.8	188.3	502.6	5,302.6	50.9
2008	4,564.2	2,300.9	0.6	268.0	615.6	5,616.3	56.7
2009	4,663.6	2,524.1	0.5	364.6	687.6	5,774.0	61.9

주: 1. 개인신용판매(A) : 현금서비스 및 법인이용금액 제외

2. 체크카드는 2004년부터, 현금영수증은 2005년부터 시행

자료: 한국은행, 경제통계시스템(ECOS)

통계청, e-나라지표(현금영수증).

구체적으로 감면 혜택의 축소를 위해서 공제기준과 공제율을 조정할 수 있다. 전반적인 효과성 측면에서는 공제기준의 조정보다 공제율의 하향조정이 바람직할 수 있다. 공제기준의 상향조정은 전반적으로 신용카드 사용실적 증가를 반영하기 위한 것으로 이해할 수 있으나 신용카드를 통한 세원 투명화 측면에서는 한계가 있을 수 있기 때문이다. 공제기준의 상향조정은 감면 대상자 규모를 축소시키게 되어 추가적인 세원 투명화 효과가 사용자의 증가가 아닌 주어진 사용자의 사용금액 증가에 의존하게 된다. 그 결과 현금거래 부문의 이용도가 상대적으로 높은 중하위소득자의 신용카드 등 사용유인이 낮아질 수 있다. 세원 투명성 제고가 현금거래 부문의 신용카드 등 대체를 목표로 하고 있다는 점에서 공제기준의 조정방식은 문제가 있을 수 있다. 오히려 많은 납세자가 참여할 수 있는 공제율 인하 방식이 제도 목적에 부합

할 수 있는 방식이다.

특별공제에 대한 효과성 검증도 필요할 수 있다. 특별공제는 근로소득자의 근로활동 필요경비를 차감해 주기 위한 것으로 세부담 경감 조치의 한 방안이다. 다만 공제제도의 경제적 효과를 감안하여야 할 것이다. 특히 의료비, 교육비 등 공제는 예상치 못한 효과를 가질 수 있다. 의료비 공제의 경우 소득공제 적용을 위해 본인 및 65세 이상인 사람을 제외하면 급여총액의 3% 이상을 지출하여야 한다. 이는 소득공제 적용을 위해 의료비 지출을 늘리는 문턱효과를 발생시키게 되는데 전반적으로 의료비 지출이 적은 계층이 해당되게 된다. 전병목 외(2009)에서 추정한 의료서비스 가격에 대한 의료지출의 탄력성을 살펴보면 의료비 지출수준이 낮을수록 가격탄력성이 높게 나타나 문턱효과를 확인할 수 있다. 그러므로 공제제도로 인한 의료수요 증가효과를 제거할 수 있는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

〈표 II-18〉 근로소득 수준별 의료비 소득공제 규모(2008)

소득	인원(명)	공제금액 (백만원)	1인당금액 (천원)	소득 대비 비중1(%)
1천만원이하	147,540	107,990	732	14.6
1~2천만원	433,711	525,853	1,212	8.1
2~4천만원	848,289	1,690,328	1,993	6.6
4~6천만원	402,228	1,144,471	2,845	5.7
6~8천만원	121,135	406,109	3,353	4.8
8천만원~1억	37,247	143,874	3,863	4.3
1~2억	20,531	93,562	4,557	3.0
2~3억	1,336	8,427	6,308	2.5
3~5억	339	3,022	8,914	2.2
5억 초과	90	1,223	13,589	1.9
합계	2,012,446	4,124,859	2,050	

주: 평균소득은 소득구간의 중간 값을 이용하였으며 5억원 초과 소득구간의 경우 소득구간 증가폭을 감안하여 중간 값을 7억원으로 가정  
 자료: 국세청, 『2009 국세통계연보』, 2009.

교육비 소득공제의 경우, 인적자본에 대한 투자 확대라는 차원에서 바람직하나 공제금액 한도에서는 검토의 여지가 있을 수 있다. 현재 초·중·고 학생의 경우, 학생 1인당 연간 300만원 한도 내에서 소득공제를 허용하고 있으나, 일부 사립학교를 제외한 대부분의 교육기관에 납부하는 교육비는 이에 훨씬 미치지 못하는 수준이다. 그러므로 형평성 차원에서 교육비 소득공제 한도를 전반적인 교육비 분포상황을 감안하여 하향 조정하는 것을 검토해 볼 만하다.

다양하게 존재하는 이자소득 및 배당소득 비과세·저율과세·면세는 대폭적으로 축소할 필요가 있다. 이자 및 배당소득의 경우 일반적으로 15.4%(지방소득세 포함)의 단일세율이 적용되므로 누진과세되는 다른 소득과의 형평성을 감안하기 위해 다양한 비과세, 감면 제도 등이 운영되고 있다. 그러나 이자, 배당소득의 원천이 되는 자본량은 누적된 저축량에 의해 결정되므로 저축 여력이 부족한 중하위소득자는 지원의 혜택을 받기 어렵다. 지원효과를 높이기 위해 세제지원 대상을 엄격히 중하위소득자로 한정할 경우에는 자본 축적량이 적은 관계로 그 지원효과가 매우 낮아지거나 상대적으로 높은 소득자들의 조세회피를 위한 수단으로 악용될 여지가 많아지게 된다. 그러므로 일반적인 이자 및 배당소득에 대한 세제지원은 가능한 한 축소해 나갈 필요가 있다.

한편 소득세의 중요 감면제도인 근로소득공제와 근로소득세액공제의 장기 방향성을 재검토할 필요가 있다. 두 제도의 정책적 목적이 근로소득과 사업소득 간에 존재하는 투명성 차이를 반영하기 위한 것이 라면 상당한 제도 개선이 필요할 수 있다. 우선 두 제도를 동시에 운영할 필요가 있느냐는 점이다. 각종 경제적 효과를 분석할 경우 근로소득세액공제가 근로소득공제에 비해 우월한 것으로 분석되나(전병목, 2005) 세액공제제도가 갖는 직접적인 세수영향으로 정부는 세액공제 확대를 지양하고 있다. 특히 2008년부터 시행된 근로장려금제도는 중하위소득가구를 직접적으로 지원함으로써 근로소득세액공제와 유사한 역할을 수행하고 있다. 다만 그 대상범위가 크게 축소되어 있다고

할 수 있다. 이러한 점을 감안할 때 근로소득세액공제제도를 폐지하고 근로소득공제로 단순화할 필요가 있다.

근로소득공제 공제구조는 중장기적으로 누진구조를 완화해 나갈 필요가 있다. 근로소득공제제도의 정책 목적이 사업소득과의 투명성 차이를 보완하는 것이므로, 이 목적에 더욱 부합할 수 있도록 급격한 누진구조를 완화하여야 한다. 동시에 적절한 공제대상 소득상한을 정하는 방안도 검토할 필요가 있다. 사업소득이 일정수준 이상으로 높아질 경우, 다양한 납세협력의무 부과로 인해 조세회피가 더욱 어려워지기 때문이다.

〈표 11-19〉 근로소득공제와 근로소득세액공제

근로소득공제		근로소득세액공제	
총 급여액(만원)	공제율(%)	산출세액(만원)	공제율(%)
~ 500	80	~ 50	55
500 ~ 1,500	50	50 ~	30
1,500 ~ 3,000	15		
3,000 ~ 4,500	10	총 급여액에 따른 공제한도 설정 50만원(8천만원 이하)에서 급여액 500만원 증가에 공제한도 10만원씩 축소	
4,500 ~ 8,000	5		
8,000 ~ 10,000	3		
10,000 ~	1		

전체 공제제도의 효과를 분석하기 위해 소득구간에 따른 공제제도 이용 및 소득세 감면액을 전체적으로 살펴볼 필요가 있다. 2008년 근로소득세 연말정산 및 종합소득세 확정신고 자료를 이용하여 근로소득세 및 종합소득세 납부대상별 인원을 각 소득구간에 따라 분류한 후, 보험료, 신용카드, 교육비 공제 신청인원비율, 평균 공제 신청액, 공제별 감면액을 계산하였다<sup>9)</sup>.

소득구간에 따른 공제 현황으로부터 소득이 증가할수록 이들 공제 이용이 증가하며, 이로 인한 감면액 역시 증가한다는 사실을 확인할

9) 소득구간에 따른 각 공제별 평균 감면액은 다음의 산식을 통해 계산되었다.

- 1인당 평균감면액 = 실효세율 × 공제액 / 인원
- 실효세율 = 산출세액 / 과세표준

수 있다. 근로소득세 대상자의 경우 보험료 공제 신청율이 총급여 1천만원 이하 구간에서는 1.0%, 1천만~2천만원 구간에서는 32.3%, 2천만~4천만원 구간에서는 85.7%로 증가한다. 각 소득구간별 평균 공제액에서도 비슷한 경향이 발견된다. 평균 공제액이 총급여 1천만원 이하 구간에서 1만 1천원, 1천만~2천만원에서 42만 7천원, 2천만~4천만원에서는 147만 7천원, 4천만~6천만원에서는 286만 3천원으로 총급여 증가에 따라 평균 공제액 역시 증가한다. 소득구간별 평균 유효세율과 평균 보험료 공제액의 곱으로 정의된 세액 감면분 역시 총급여 1천만원 이하가 1천원, 1천만~2천만원이 3만 4천원, 2천만~4천만원에서 12만 8천원으로 소득에 따라 총급여 1억원 이상의 구간에서는 120만 5천원에 도달한다<sup>10)</sup>.

여기서 한 가지 주의할 점은 낮은 소득구간에서 보고되는 저조한 공제 이용은 낮은 과세대상 소득으로 인해 주요 공제를 신청할 필요가 없거나 표준공제 이용으로만으로도 충분하였다는 사실에 기인한다는 것이다. 보험료와 교육비 공제의 경우 100만원 표준공제를 선택할 수 있으며, 실제로 낮은 소득구간에서는 높은 비율로 표준공제를 이용하고 있는 것을 확인할 수 있다. 표준공제를 이용하는 비율이 1천만원 이하 구간에서는 98.7%, 1천만~2천만원 구간에서는 67.6%에 달한다. 이를 감안하여 보험료 공제 신청률이 낮은 소득구간에 대해서 실제 보험료 공제를 신청한 경우에 한정하여 평균 공제액과 소득세 감소분을 구해보면 총급여 1천만원 이하에서는 공제액과 소득세 감소분이 각각 105만원과 8만 7천원이다. 총급여 1천만~2천만원 구간에서는 132만원과 10만 5천원이다. 각 소득구간에 속한 전체 인원에 대한 평균 공제액 및 소득세 감소분을 계산하였을 때와 비교해, 낮은 소득구간에서의 보험료 공제액 및 이로 인해 줄어드는 소득세 규모가 증가함을 알 수 있다. 실제 공제 신청자를 대상으로 보험료 공제 규모 및 효과를 구하였을 때에도, 비록 증가폭이 줄어들기는 했지만 소득 증가에 따라 공제 신청액 및 소득세 감소분 모두 증가한다는 사실은 계속하여 관찰된다.

10) 총급여 증가에 따른 세액 감소분의 증가는 공제액 외에도 유효세율 역시 총급여에 따라 증가한 결과이다.

다른 두 가지 공제, 즉 신용카드 및 교육비 공제에 대해서도 동일한 사실을 확인할 수 있다. 다만, 신용카드 공제의 경우 가장 높은 소득구간에서의 신용카드 공제 신청률 및 평균공제액은 오히려 감소하였다. 신용카드 공제는 소득의 20%를 초과하는 사용액에 대해서만 공제받을 수 있기 때문이다. 신용카드 공제 이용률 및 평균 공제 규모는 바로 아래 소득구간에 비해 낮은 실적을 보이지만, 높은 실효세율로 인해 신용카드 공제로 인한 소득세 평균 감소규모는 다른 소득구간과 비교해볼 때 여전히 가장 높은 수치를 보이고 있다.

종합소득세 확정신고 대상자를 대상으로 한 경우에도 소득 증가에 따라 이들 공제 이용률, 공제신청 규모, 소득세 감소규모가 증가하는 경향이 비교적 유사한 사실들이 관측된다. 다만, 이들 공제는 원칙적으로 근로소득에 대해 적용되므로 근로소득 연말정산 대상자에서와 같이 뚜렷하게 관측되지는 않는다. 이는 각 소득구간별로 근로소득 보유자의 상대적 비중이 서로 상이하기 때문이다.

총급여 혹은 종합소득의 증가에 따라 소득공제 신청액 및 이로 인한 소득세 감면규모가 증가한다는 특징적인 사실은 나머지 공제제도들을 모두 감안하였을 때도 계속하여 관측된다. <표 II-21>은 <표 II-20>와 동일하게 2008년 귀속분 근로소득세 연말정산 대상자들을 총급여에 따라 분류하였을 때의 소득공제 신청 및 세액공제 현황을 보여주고 있다. 1천만원 이하의 소득구간에서의 소득공제는 950만원, 1천만~2천만원에서의 소득공제는 1,305만원으로 증가하여, 가장 높은 구간인 총급여 1억원 이상에서는 평균적으로 4,352만원의 소득공제를 이용하였다. 소득구간에 따라 유효세율이 증가한다는 점을 고려하면 소득공제 제도로 인한 소득세 감소분도 역시 증가함을 알 수 있다<sup>11)</sup>. 조세지출 보고서에 포함되어 있는 소득세 공제제도로 제한하였을 때도 정도의 차이는 존재하지만 유사한 결과를 확인할 수 있다.

11) 소득공제로 인한 소득세 감면분은 1천만원 이하 구간에서는 79만원, 4천만~6천만원 구간에서는 354만원, 1억원 이상 구간에서는 1,052만원이다. 조세지출보고서에 포함된 소득공제제도로 한정하면 이 수치는 각각 0만원, 133만원, 449만원으로 줄어든다.

〈표 II-20〉 근로소득·종합소득 구간별 주요 공제 이용 및 소득세 감면 규모(2008년)

총급여 (만원)		보험료				신용카드				교육비	
		인원 (명)	평균 급여 (만원)	공제 신청률 (%)	평균 공제액 (만원)	공제 신청률 (%)	평균 공제액 (만원)	평균 감면액 (만원)	공제 신청률 (%)	평균 공제액 (만원)	평균 감면액 (만원)
~ 1,000		65,273	969	1.0	1.1	0.1	0.9	0.1	0.0	0.0	0.0
1,000~2,000		2,017,657	1,501	32.3	42.7	3.4	33.9	35.7	2.9	2.0	2.4
2,000~4,000		3,061,223	2,914	85.7	147.7	12.8	77.9	165.6	14.3	23.4	55.3
4,000~6,000		1,653,934	4,899	99.5	227.9	26.1	88.0	256.9	29.4	56.0	159.9
6,000~8,000		730,620	6,834	99.7	286.3	39.5	86.4	267.2	36.8	66.7	227.1
8,000~10,000		257,380	8,834	99.6	346.1	55.0	83.5	273.0	43.4	70.7	258.2
10,000~		194,904	16,041	98.6	498.4	120.5	68.1	232.0	56.1	63.4	278.9
<b>(b). 종합소득</b>											
종합소득 (만원)		보험료				신용카드				교육비	
		인원 (명)	평균 급여 (만원)	공제 신청률 (%)	평균 공제액 (만원)	공제 신청률 (%)	평균 공제액 (만원)	평균 감면액 (만원)	공제 신청률 (%)	평균 공제액 (만원)	평균 감면액 (만원)
~ 1,000		3,584,432	515	5.3	4.4	0.4	2.5	3.2	0.3	0.4%	0.7
1,000~2,000		1,818,382	1,401	15.9	21.2	1.8	11.2	23.3	2.0	3.7%	9.6
2,000~4,000		702,886	2,789	29.6	55.2	6.4	24.1	68.9	8.0	12.6%	39.9
4,000~6,000		436,815	4,881	41.6	101.4	14.4	34.8	113.5	16.1	23.3%	86.4
6,000~8,000		185,303	6,889	42.9	123.3	20.3	34.8	119.2	19.7	25.1%	101.1
8,000~10,000		94,914	8,909	40.4	130.3	24.3	31.4	110.6	20.6	22.9%	100.3
10,000~		54,366	25,726	38.6	188.5	54.2	23.7	86.2	24.8	17.8%	89.3

주: 2009년 국세통계연보로부터 저자가 직접 계산  
공제 신청률 = 공제 신청 인원 / 전체 인원, 평균 감면액 = 실효세율 × 평균 공제액

〈표 II-21〉 근로소득 구간별 주요 변수의 평균값

(단위: 만원)

소득 구간	총급여	소득공제1	소득공제2	소득공제계	과세표준	산출세액	세액공제	결정세액
~1,000	969	950	0	950	18	2	1	1
1,000~2,000	1,501	1,198	106	1,305	196	16	9	7
2,000~4,000	2,914	1,550	559	2,109	805	70	30	40
4,000~6,000	4,899	1,931	1,161	3,092	1,807	207	46	161
6,000~8,000	6,834	2,076	1,472	3,549	3,286	453	52	401
8,000~10,000	8,834	2,194	1,684	3,878	4,957	787	55	732
10,000~	16,041	2,495	1,857	4,352	11,689	2,825	78	2,747

- 주: 1. 2009년 국세통계연보로부터 저자가 직접 계산  
 2. 소득공제1은 근로소득공제, 기본공제, 표준공제, 연금보험료 공제를 의미함  
 3. 소득공제2는 소득공제 1에 포함되지 않은 나머지 공제항목으로, 조세지출 보고서에 포함된 항목을 의미함

## 나. 재정패널 자료를 이용한 근로소득자 비과세감면 지원 현황 분석

위의 〈표 II-20〉에서 소득이 증가할수록 이들 공제 이용이 증가하며, 이로 인한 감면액 역시 증가한다는 사실을 확인하였다. 이러한 관계는 2009년 국세통계연보에 보고된 2008년 근로소득세 연말정산 자료를 이용하여 계산되었다. 본항에서는 이러한 소득과 감면액 간의 관계를 보다 구체적으로 살펴보았다. 이를 위해 한국조세연구원의 재정패널 자료를 이용하였다<sup>12)</sup>. 재정패널은 소득세 관련 자료 수집을 위해

12) 2007년 1월 개정된 ‘국가재정법’으로 인해 세금제도 개편 시 정책효과의 제시가 선행되어야 하고 정책효과를 실증적으로 분석할 필요성이 증가했다. 그러나 현행 국세청 자료는 연구목적으로 활용하는 것이 불가능하며 가구 단위의 조세·지출·복지에 관한 포괄적 데이터도 부족한 상황이다. 이에 한국조세연구원은 조세정책과 행정을 연구하고 분석하는 데 활용할 수 있는 실증적인 조사 자료를 수집하기 위해 재정패널조사를

소득 공제 현황을 조사한다. 특히 자료의 정확성을 위해 소득공제 내역 증빙서류를 수집하고 있다<sup>13)</sup>. 따라서 가구원의 소득 및 각각의 소득공제 이용현황, 과세표준, 산출세액, 산출세액을 과세표준으로 나누어 정의한 유효세율 등에 관하여 정확한 정보를 제공한다. 다만 증빙서류 수집대상 가구 모두에서 관련 자료를 제출하지는 않고 있기 때문에 자료제출에 따른 선택편의(selection bias)가 발생할 여지가 있다. 2009년 재정패널에서는 2008년 귀속 증빙서류에 대하여 모두 1,203개의 근로소득원천징수영수증과 212개의 종합소득신고내역서를 수집하였다. 수집대상 가구를 기준으로 수집률을 계산하면, 실제로는 대상 가구의 절반에 약간 못 미치는 46.9%의 가구에서 서류를 제출한 것으로 나타났다. 또한 근로소득 연말정산 가구원은 46.6%가 서류를 제출한 반면, 종합소득 신고 가구원은 26.4%만이 서류를 제출한 것으로 나타나 차이를 보였다. 따라서 본항에서는 보다 높은 비율의 자료를 수집한 자료만 분석대상을 한정하여 총급여와 소득공제 항목별 감면액의 관계를 살펴보았다.

먼저 아래의 <표 II-22>는 재정패널에서 수집한 1,230개의 표본을 이용하여 <표 II-20>의 (a)를 재추정한 결과를 보여주고 있다. 소득 구간별 평균 급여는 최저구간(1,000만원 미만)과 최고구간(1억원 이

---

기획하게 되었다. 즉, 가계의 조세부담 및 가계가 정부로부터 받는 혜택을 파악하고 이를 기준으로 부담과 혜택의 공평성 및 소득 재분배 효과를 분석함으로써 국가정책의 성과를 평가하고 이러한 평가를 바탕으로 정부지출의 불합리성과 국민의 부담을 개선할 수 있는 정책을 수립하고자 한다. 2008년에 1차 조사가 시작되었고 2010년 현재 3차조사가 마무리되었다.

- 13) 근로자는 연말정산 후에 회사에서 받은 근로소득원천징수영수증에 연간 소득내역과 공제내역, 결정세액 등의 정보가 고스란히 담겨 있다. 따라서 근무처로부터 받은 원천징수영수증이 수집 대상이 되었다. 종합소득 신고자는 소득세를 직접 신고하는데 근로소득자에 비해 상대적으로 많은 종류의 서류를 제출하고 있다. 모든 서류를 다 수집하는 것은 불가능하므로 그 중 [과세표준확정신고 및 자진납부계산서]와 [소득공제명세서] 2가지 서류를 수집하고 있다.

상)을 제외하면 국세통계연보 자료를 이용하여 구한 값과 매우 유사한 값을 갖는 것을 확인할 수 있다. 이에 근거하여 증빙자료 제출에 따른 선택편의는 그다지 크지 않은 것으로 여겨진다. 각 소득공제 항목별로 살펴보면 소득구간별 보험료 공제와 신용카드 공제의 경우 공제 이용률, 평균 공제액, 평균 감면액의 규모가 <표 II-20>의 (a)의 결과가 상당히 비슷한 값을 보이는 것을 알 수 있다. 교육비 공제의 경우에는 각각의 값에 어느 정도 차이를 보이고 있기는 하지만 높은 소득구간에서 교육비 공제에 따라 더 높은 감면 혜택을 누리는 것으로 나타나 질적인 차이는 없는 것으로 나타났다. 따라서 각 개인의 원천징수영수증 자료를 가지고 추정한 결과 역시 소득이 증가할수록 이들 공제 이용이 증가하며, 이로 인한 감면액 역시 증가한다는 사실을 보여주고 있다. 이는 역시 소득이 증가함에 따라 한계세율이 높아지는 소득세율 구조에 기인하는 결과이다.

소득에 비례하여 높아지는 소득공제에 따른 소득세 감면액의 정도가 어느 정도인지 파악하기 위하여 각 소득공제 항목별 소득세 감면액을 종속변수로 설정하고 소득공제 이전의 총급여액을 독립변수로 설정하여 회귀분석을 실행하여 보았다. 소득공제 항목을 이용하지 않은 경우 소득세 감면액이 0이 되는 점을 고려하여 Tobit 분석을 실시하였다(추정 모델 (1))<sup>14</sup>. 추정 모델 (2)에서는 소득 수준과 소득세 감면이 비선형의 관계가 있는지 검증하고자 총급여의 제곱을 설명변수에 추가하였다. 마지막으로 추정 모델 (3)에서는 과세표준에 영향을 미치는 인적공제 및 추가공제의 합을 설명변수에 추가하여 근로소득자 가구구성원의 차이를 추가로 통제하였다.

14) 보험료 공제의 경우 31.8%, 신용카드 공제의 경우 36.6%, 교육비 공제의 경우 63.5%의 표본이 소득공제 이용을 하지 않은 것으로 나타났다. 이러한 경우 각 항목별 지출이 발생하였음에도 불구하고 표준공제를 이용하거나 근로소득금액에서 연금보험료 공제를 적용한 금액이 이미 충분히 낮아서 소득공제를 적용할 필요가 없는 경우도 포함한 수치이다.

〈표 II-22〉 근로소득 구간별 주요 공제 이용 및 소득세 감면 규모 추정(2008년)

(단위: 만원, 명, %)

총급여	인원	평균 급여	보험료			신용카드			교육비		
			공제 이용률	평균 공제액	평균 감면액	공제 이용률	평균 공제액	평균 감면액	공제 이용률	평균 공제액	평균 감면액
~ 1,000	81	673	7.4	1.6	0.02	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
1,000~ 2,000	239	1,492	46.4	55.0	32.4	33.5	27.9	1.7	10.5	17.1	0.9
2,000~ 4,000	470	2,933	93.2	163.6	11.3	79.8	163.1	12.5	39.6	91.7	4.8
4,000~ 6,000	264	4,895	99.2	236.0	23.5	93.6	284.1	27.3	72.3	190.9	17.3
6,000~ 8,000	106	6,812	100	293.7	39.0	91.5	304.6	39.5	69.8	167.6	21.3
8,000~ 10,000	30	8,837	100	341.6	52.5	90.0	303.3	45.4	86.7	351.7	52.6
10,000~	13	14,542	100	497.0	109.7	76.9	254.8	51.3	76.9	324.5	64.3

- 주: 1. 공제이용률 = 공제이용인원/전체인원  
 2. 평균 감면액 = 실효세율 × 평균 공제액  
 3. 실효세율 = 산출세액/과세표준  
 4. 표준공제를 이용하였거나 공제전 금액이 음(-)의 값을 갖는 경우 공제이용률이 0인 것으로 계산하였음

자료: 재정패널(2009)

〈표 II-23〉은 이러한 회귀분석 결과를 요약하고 있다. 추정 모델 (1)에 의하면 총급여가 100만원 증가함에 따라 보험료 공제로 인한 소득세 감면액은 8천원 증가하는 것으로 나타났다. 추정 모델 (2)에 따르면 총급여가 점증함에 따라 보험료 공제로 인한 소득세 감면액이 더욱 증가하는 것을 알 수 있다. 즉 소득수준이 높아질수록 보험료 공제로 인한 소득세 감면 혜택이 점증적으로 늘어나는 양상을 보이고 있는 것이다. 그러나 이러한 점증현상은 추정 모델 (3)에서 인적공제를 통제하면 더 이상 발견할 수 없으며 총급여 제곱항의 추정계수가 미미한 수치에 머물고 있기 때문에 총급여와 보험료 공제로 인한 소득세 감면

액의 비선형 관계는 그다지 크지 않은 것으로 여겨진다. 신용카드 공제의 경우 총급여가 100만원 상승함에 따라 소득세가 평균적으로 7천 원 감소하는 것으로 나타났다. 교육비 공제로 인한 소득세 감면액의 크기는 다른 두 공제보다 크게 나타났는데 총급여 100만원 인상에 따라 1만원의 소득세 감면 혜택을 누리는 것으로 추정되었다. 그러나 보험료 공제와는 반대로 신용카드 공제와 교육비 공제로 인한 소득세 감면액의 크기는 총급여가 증가할수록 감면액 증가율이 감소하는 것으로 나타났다. 이는 보험료 공제의 경우 국민건강보험료 등에 대하여 한도 없이 전액 공제를 적용받을 수 있는 데 비하여 신용카드 공제의 경우 총급여의 20%를 초과하는 금액 중 500만원을 한도로 공제를 적용받고, 교육비 공제의 경우에도 최대로 적용받을 수 있는 공제한도가 정해져 있기 때문인 것으로 생각된다. 이러한 총급여와 소득세 감면액 간의 비선형관계는 인적공제금액을 추가로 통제하여도 변하지 않았다.

요약해 보면 소득공제 항목의 소득세 감면 혜택의 Tobit 분석결과 총급여가 증가할수록 소득세 감면 혜택이 증가하는 것을 확인할 수 있었다. 소득 증가에 대한 혜택의 탄성치는 분석대상인 소득공제 항목 중에서는 교육비 공제의 경우에 가장 큰 것으로 나타났다. 또한 공제 적용 한도 없이 전액 공제받을 수 있는 건강보험료 등을 포함하고 있는 보험료 공제의 경우 총급여의 증가에 따라 감면 혜택의 비율이 줄어들지 않았지만 공제한도가 명확히 정해져 있는 신용카드 공제와 교육비 공제의 경우 소득 증가에 따른 감면율이 체감하는 것을 확인하였다.

이러한 추정방법과 그에 따른 추정결과를 이용한다면 특별한 목적을 가지고 도입된 각각의 소득공제 항목이 원래의 취지에 맞게 올바르게 작동하고 있는지 소득세 부담 완화에 대한 형평성 측면에서 평가해 볼 수 있을 것이다. 세부담 능력에 따른 과세원칙에 입각하여 도입 당시 과연 소득수준이 증가함에 따라 어느 정도의 감면 혜택을 누릴 수 있도록 설계되었는지, 그러한 결과 실제로 발생하고 있는 감면혜택이 원래의 취지에 부합하는지 평가할 필요가 있다. 이러한 평가과정은 앞으로 감면 혜택의 축소를 위한 기본 방향을 설계하는 데 도움이 될 것으로 판단한다.

〈표 II-23〉 소득공제 항목의 소득세 감면액 Tobit 분석

	보혐료공제			신용카드공제			교육비공제		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
총급여 (100만원)	0.810*** (0.0219)	0.744*** (0.0206)	0.824*** (0.0201)	0.729*** (0.0788)	1.416*** (0.0829)	1.505*** (0.1040)	1.051*** (0.1410)	2.134*** (0.1570)	2.022*** (0.1700)
총급여2 (100만원)		0.00047** (0.0002)	0.0002 (0.0002)		-0.0053*** (0.0008)	-0.0057*** (0.0010)		-0.0076** (0.0007)	-0.0071*** (0.0007)
인적공제 (100만원)			-0.902*** (0.0793)			-0.791*** (0.2030)			1.230*** (0.3770)
Constant	-15.01*** (0.94)	-13.36*** (0.71)	-11.53*** (0.65)	-15.42*** (2.57)	-30.58*** (1.90)	-29.55*** (2.05)	-53.05*** (5.72)	-80.28*** (6.21)	-83.12*** (6.30)
표본 수	1203	1203	1203	1203	1203	1203	1203	1203	1203
Log likelihood	-3060.4174	-3054.0126	-2980.6323	-3655.8456	-3522.1387	-3513.3217	-2488.5464	-2416.8318	-2411.8288

주: 1. \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

2. ( )는 임의의 이분산성을 고려한 robust standard error

자료: 재정패널(2009)

#### 4. 소득재분배 효과: 세수와 재분배 효과의 상관관계를 중심으로

##### 가. 세부담의 누진도, 세수, 소득재분배의 상호관계

세제를 개편하면 다양한 경제적 효과가 발생한다. 가장 두드러진 효과로는 세수(실효세부담률), 과세자 비율, 세부담의 누진도, 소득재분배 효과, 과세대상의 가격변화에 따른 수요(량)·공급(량), 또는 노동가격의 변화에 따른 노동공급 효과 등을 들 수 있다. 소득세제는 각종 소득공제 항목 및 누진세율 체계를 갖추고 있다. 따라서 소득세 부담구조는 과세소득에 대해 누진적인 모습을 보인다.

소득세 부담의 누진구조를 결정하는 요인은 크게 소득공제와 누진세율구조의 두 가지이다. 단일세율구조를 가지고 있더라도 일정 수준 이하의 소득을 면세점으로 설정하여 그만큼을 소득공제해주면 면세점 아래의 소득자들의 실효세부담률은 0%이고, 면세점 이상의 소득구간에서는 소득이 증가할수록 (평균)실효세부담률이 상승한다. 그에 따라 세부담이 누진적인 구조를 가지게 된다. 소득공제가 없더라도 세율구조가 누진구조를 가지는 경우에도 소득세 부담 역시 누진구조를 지니게 됨은 자명하다.

누진적인 세부담 구조는 고소득층일수록 더 높은 실효세부담률을 부담하게 함으로써 소득세 부과 전후의 소득분배 구조에 영향을 미친다. 고소득층일수록 (과세)소득 대비 세부담 비중(실효세율)이 커지는 만큼 소득세 부과를 통해 상대소득격차가 축소됨은 잘 알려진 사실이다.

소득재분배 효과를 논함에 있어 일반적으로 세부담의 누진도와 소득재분배 효과를 혼동하는 경우가 있다. 즉, 많은 사람들이 세부담을 누진적으로 만들수록 소득재분배 효과가 커진다고 생각하는 경향이 있다. 그러나 그런 관계가 반드시 성립하는 것은 아니다. 현재 우리나라의 소득세를 놓고 보면 소득수준에 비해 세부담 비중 및 실효세부담률이 낮

은 중소득층의 소득세 부담을 정상적인 범위로 일정 수준 증가시킴으로써 소득세수를 확대하는 것이, 비록 결과적으로 세부담의 누진도가 다소 완화되더라도, 소득재분배 효과를 높이는 방안이 될 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 보다 자세한 논의를 위해 아래와 같이 정리해보자.

소득재분배 효과는 수학적으로 세금 1원당 재분배 효과(평균 효과)와 총세수의 곱으로 산출된다:

$$TE = \frac{\text{총재분배효과}}{\text{세수}} \times \text{세수} = \frac{TE}{R} \times R$$

TE: 소득재분배 총효과

AE: 세수 1원당 평균 재분배 효과

R : 세수

위의 식은 항등식이다. 위 식 우변의 두 항 중 하나 이상 외생적으로 결정되는 경우에는 위의 항등식은 방정식으로 변환된다. 세수 1원당 평균 재분배 효과는 일반적으로 세부담 누진도와 정(+)의 상관관계에 있다. 세수 1원당 평균 재분배 효과는 세수 상호간의 상관관계는 일정하지 않다. 음(-)의 값을 가지는 경우도 있고 양(+)의 값을 가지는 경우도 있으며, 전혀 상관없이 0의 값을 가질 수도 있다.

상기의 식을 차분하면 다음의 식을 얻을 수 있다.

$$\Delta TE = \Delta AE \cdot R + AE \cdot \Delta R$$

소득재분배 효과의 증감( $\Delta TE$ )은  $\Delta AE$ 와  $\Delta R$ 의 부호와 함께  $\Delta AE \cdot R$ 과  $AE \cdot \Delta R$ 의 절대값의 상대적 크기에 의존하게 된다. 만약 지나친 세부담 누진도를 갖게 되면 이로 인한 노동공급 축소로 인해 전체 세수가 감소할 수도 있고 이 경우 전체 소득재분배 효과에 의도하지 않은 반대의 효과를 야기할 수도 있다. 그러므로 소득재분배 효

과 증대를 위한 누진도 강화는 노동시장의 반응 등을 감안하여 세수 감소를 유발할 수 있을 정도의 과도한 수준으로 나아가는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단된다. 이 경우 세수입 감소로 인한 재분배효과 약화가 누진도 증가에 따른 개선효과를 넘어설 수 있기 때문이다.

## 나. 소득세 소득재분배 효과의 국제비교

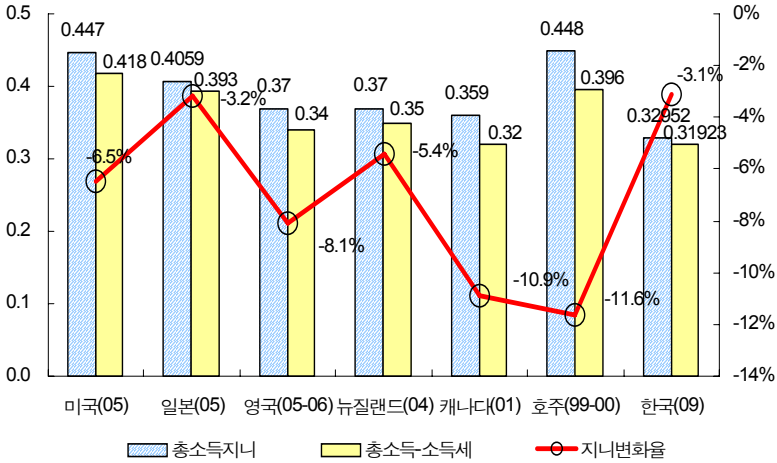
소득세의 소득재분배 효과를 분석한 연구로는 김태성(1996), 현진권(1999, 2001), 전영준(2002), 성명재(2002), 안종범·임병인(2002), 전병목·안종석(2005) 등이 대표적이다. 우리나라 소득세 부담의 구조적 특징을 간략히 요약하면, 소득세 부담의 누진도는 상당히 크지만(급격하지만) 소득재분배 기능은 대체로 작다는 것이 중론이라고 할 수 있다.

소득세의 소득재분배 효과를 주요 선진국과 비교해보면 소득재분배 효과(지니계수 변화율)가 작은 편임을 알 수 있다. 소득재분배 효과를 측정(measure)함에 있어서는 여러 가지 지표를 사용할 수 있다. 본절에서는 세전·세후 소득의 지니계수 변화율을 기준으로 소득세의 소득재분배 효과를 비교해본다.

2009년 현재 우리나라 소득세(근로·종합소득세)의 소득재분배 효과는 3.2%로 추정된다. 미국(2005년), 일본(2005년), 영국(2005/06회계연도), 뉴질랜드(2004년), 캐나다(2001년)의 경우 각각 6.5%, 3.2%, 8.1%, 5.4%, 10.9%이다. 일본을 제외하면 나머지 국가들에 비해 우리나라 소득세의 소득재분배 효과가 상당히 작음을 알 수 있다.

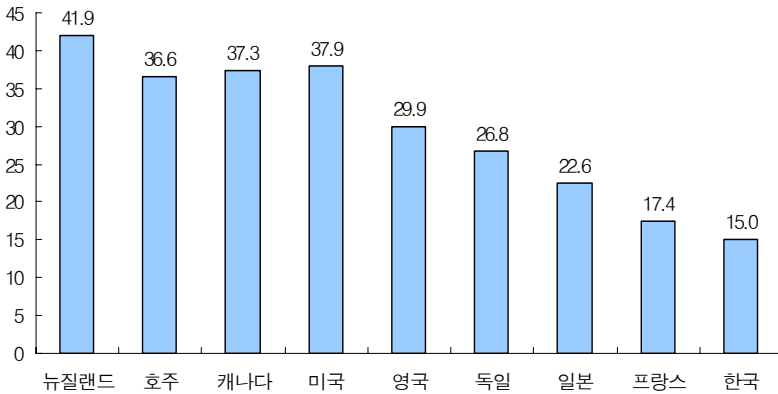
우리나라 소득세의 소득재분배 효과의 크기가 작은 요인 중 대표적인 것은 우리나라 소득세의 세수규모가 작기 때문이라는 점을 들 수 있다. 총조세수입에 대비한 소득세의 세수비중은 2008년 현재 우리나라가 15.0%인 데 비해 미국, 일본, 영국, 뉴질랜드, 캐나다가 각각 37.9%, 22.6%, 29.9%, 41.9%, 37.3%로 우리나라보다 월등히 높음을 알 수 있다.

[그림 II-11] 주요국의 조세·재정지출의 소득재분배 효과 국제비교



[그림 II-12] 개인소득세의 총조세 대비 세수비중의 국제비교

(단위: %)



자료: OECD, Revenue Statistics, 2009.

외국의 경우 자료에 잘 나타나 있지 않아 객관적인 비교는 어렵다. 그렇지만 우리나라의 소득세 면세자 비율이 상당히 높다는 점이 소득세의 집중도를 높임으로써 매우 높은 소득세 부담의 누진도를 가져다

주지만, 반대로 중산층의 소득세 부담을 과소하게 함으로써 전체적으로 소득재분배 효과를 나타내는 소득세의 크기 자체가 작아짐으로써 전체적인 소득재분배 효과를 작게 만드는 요인이 되고 있는 것으로 추측된다. 다음 절에서는 소득세 부담구조의 특징적인 면을 세부담의 집중도 측면에서 자세히 살펴보도록 한다.

#### 다. 종합·근로소득세 징세자료에 나타난 세부담의 누진구조

본절에서는 국세청의 국세통계연보에 나타난 종합소득세와 근로소득세의 납세실적을 토대로 각각에 대한 과세자 비율과 평균 세부담액, 납세의무자 계층별 세부담 분포를 살펴본다.

먼저 종합소득세의 경우에는 2008년 귀속분을 기준으로 할 때 과세인원 552만 7천명 가운데 358만 4천명이 확정신고를 하였다. 이들로부터의 결정세액은 11조 7천억원에 이르러 총과세인원을 분모로 하여 추정된 1인당 세부담은 224만 4천원, 확정신고인원만을 기준으로 1인당 세부담을 추정하면 327만 2천원에 이른다.

확정신고인원은 대부분 세부담이 0원 이상인 과세자이다. 국세통계연보에는 확정신고자들 중 세부담이 0원인 면세자의 비율이 얼마인지에 대해서는 통계수치를 제공하지 않기 때문에 정확한 수치를 알 수는 없지만 이들 중 면세자인 비율은 극히 낮은 수준이므로 확정신고인원을 종합소득세 과세자로 보아도 크게 무리하지 않은 것으로 판단된다. 이런 기준하에서 2008년 종합소득세 과세자 비율은 68.6%로 추정된다. 특히 2008년에는 전년 대비 세수증가율이 4.0% 정도에 불과하지만, 과세자 비율은 62.6%에서 68.6%로 대폭(6.0%p) 상승한 것이 특징적이다.

1987년에는 과세자 비율이 33.0%에 불과하였을 정도로 낮았다. 이 비율은 지속적으로 상승하여 2009년에는 68.6%에 이를 정도로 크게 상승하였다. 이와 같이 종합소득세의 과세자 비율이 지속적으로 상승한 데에는 사업소득세에 적용되는 소득공제 수준을 오랜 기간 동안 동

결하였다는 점이 크게 영향을 미쳤을 것으로 추정된다. 아울러 2000년 대 이후 영수증 복권제 및 신용카드, 현금사용 소득공제 제도의 도입 등과 같이 과세당국이 지속적으로 과표 양성화를 목적으로 하는 각종 정책을 꾸준히 전개하여 소기의 성과를 거두었기 때문인 것으로 보인다.

〈표 II-24〉 종합소득세 신고현황(과세인원과 결정세액 추이)

	과세인원 (A)	확정신고 인원(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
2007	4,913,387	3,074,419	112,775.13	2,295,263	3,668,177	62.57
2008	5,227,276	3,584,432	117,298.05	2,243,961	3,272,431	68.57

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

2008년 현재 근로소득세의 납세의무자가 1,404만 6천명이고 그중 798만 1천명이 과세자, 결정세액은 14조 2천억원이다. 납세의무자 전체를 대상으로 할 때 1인당 평균 근로소득세 부담액은 101만원이다. 과세자만을 대상으로 하면 1인당 평균 세부담은 177만 7천원에 이른다.

근로소득세의 과세자 비율은 1995년 68.8%에서 2005년 51.3%로 대폭 하락하였다. 이후 2008년에는 56.8%로 소폭 상승하였다. 1990년대 중반 이후 2000년대 중반에 이르는 약 10년 정도의 기간 동안 과세자 비율이 지속적으로 하락한 것은 지속적으로 소득공제가 대폭 확대된 데에 기인한다.

〈표 II-25〉 근로소득세 과세현황(과세인원과 결정세액 추이)

	납세의무자(A)		과세자(B)		결정세액(C)	C/A	C/B	B/A
	만명	명	만명	명	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	-	593.4	-	60,770.19	54.7	102.4	53.45
2001	1,155.5	-	644.6	6,446,549	71,460.91	61.8	110.9	55.79
2002	1,201.7	-	618.7	6,187,558	69,334.22	57.7	112.1	51.49
2003	1,154.7	-	626.8	6,267,667	76,411.85	66.2	121.9	54.28
2004	1,162.4	-	626.8	6,267,521	89,131.07	76.7	142.2	53.92
2005	1,190.3	11,903,039	610.7	6,106,693	97,782.03	82.1	160.1	51.30
2006	1,259.5	12,594,596	662.1	6,620,551	115,663.78	91.8	174.7	52.57
2007	1,337.6	13,376,254	774.9	7,748,670	141,137.96	105.5	182.1	57.93
2008	1,404.6	14,045,580	798.1	7,981,000	141,821.45	101.0	177.7	56.82

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

## 라. 소득재분배 효과 측면에서 살펴본 우리나라 소득세의 특징 정리

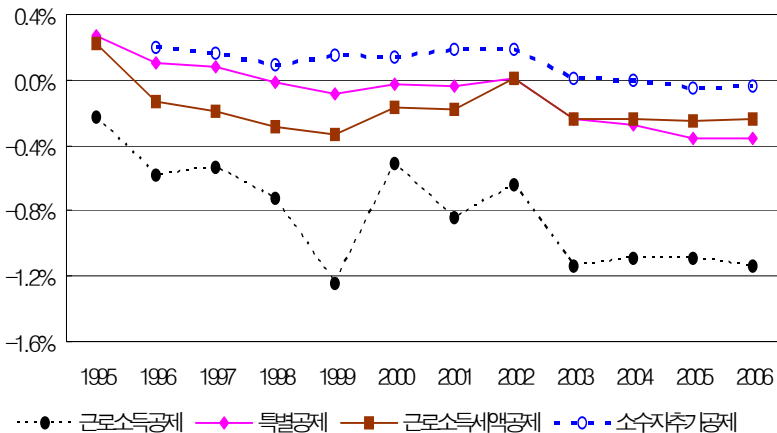
소득분배 및 소득재분배 효과의 관점에서 우리나라 소득세의 특징을 요약·정리해보면, 세부담의 누진도는 매우 높지만 소득재분배 효과는 선진국에 비해 크게 작은 편이라고 할 수 있다. 소득세의 소득재분배 효과가 작은 원인으로 여러 가지 요인이 지적되고 있지만 그 중 가장 설득력이 높은 것은, 높은 세부담의 누진도에 불구하고 소득세의 세수규모가 작다는 점을 들 수 있다. 즉, 소득세 1원당 소득재분배 효과(누진도)는 매우 강력하지만 소득재분배 효과를 가져다주는 세수의 크기가 크지 않기 때문에 총량으로는 소득재분배 효과가 작음을 의미한다. 이는 역으로 세부담의 누진도는 현재대로 유지하는 가운데 소득세수를 증가시키면 소득재분배 효과를 증대시킬 수 있음을 시사한다. 아울러 실효세부담률이 일반적으로 기대하는 수준보다 상당히 낮은 것으로 평가되는 중소득층을 중심으로 실효소득세부담률을 상향조정함으로써 소득세수를 증가시키면 세부담의 누진도가 다소 완화되지만 소득세수 규모가 증가하는 속도가 세부담의 누진도 완화 속도보다 빠르다면 총체적인 소득재분배 효과는 증가할 수 있음도 간접적으로 시사한다.

우리나라 소득세 부담구조의 특징을 비교적 상세하게 잘 설명한 연구가 있다. 성명재(2007)는 모의실험을 토대로 우리나라 소득세의 소득공제 체계와 세율구간, 사업소득세의 소득신고율(또는 소득포착률)의 변화가 세부담의 누진도와 소득재분배 효과에 미친 영향을 상세하게 분석하였다. 그 연구결과 중 일부를 소개한다.

아래 그림에서는 가상적으로 각종 소득공제 항목이 존재하지 않았다면 현재 상태에 비해 세후소득 지니계수에 어떤 영향을 미쳤는지를 보여준다. 성명재(2007)는 모의실험을 통해 근로소득공제, 특별공제, 근로소득세액공제, 소수자추가공제의 네 가지 공제 항목 각각을 가상

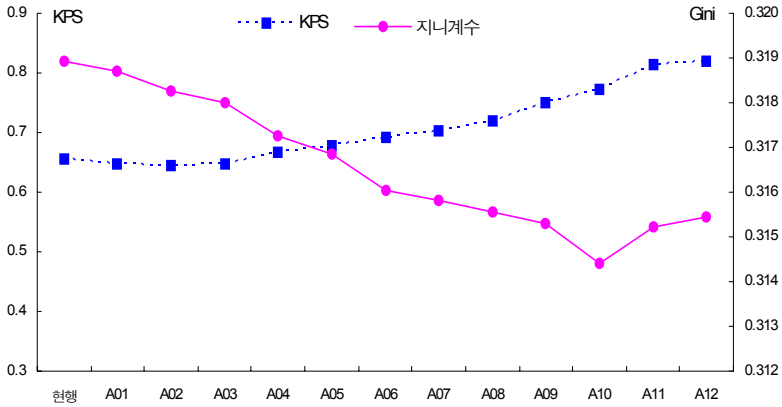
적으로 하나씩 폐지한다는 가상적인 시나리오하에서 현재의 세후소득 기준 지니계수 대비 각 시나리오별 세후소득 지니계수의 변화율을 분석하였다. 그 결과 2007년 폐지된 소수자추가공제를 제외한 나머지 세 가지 소득공제 항목은 모두 각각을 폐지하여 소득공제 수준을 축소하는 경우 세후 지니계수의 값이 하락하는 것으로 나타났다. 이는 소득 재분배 효과가 증가함을 의미한다. 소득공제의 축소는 면세점 하락을 통해 과세자 비율을 증가시켜 세수를 증가시킨다. 과세자 비율 증가는 소득세 부담의 저변을 확대하므로 세부담의 집중도를 희석하여 세부담의 누진도가 낮아짐을 의미한다. 세수 증가는 누진적인 소득세의 세수가 증가하면서 추가적으로 소득을 재분배할 수 있는 재원이 증가함을 시사한다. 다만 세부담의 누진도는 세금 1원당 재분배 효과를 의미하므로 이의 하락은 소득재분배 효과를 감소시키는 구축효과의 의미를 지니지만 그 정도가 세수 증가속도를 압도할 정도로 크지는 않을 것으로 판단된다.

[그림 II-13] 근로자 감면종류별 지니계수 개선효과



자료: 성명재(2007).

[그림 II-14] 각종 소득공제 축소시의 소득재분배 효과



- 주: A01: 4,500만원 이상 근소공제 폐지
- A02: 3,000만원 이상 근소공제 폐지
- A03: A02 + 1,500만~3,000만원 공제율 15%에서 10%로
- A04: A03 + 500만~1,500만원 공제율 50%에서 25%로
- A05: A04 + 500만~3,000만원 공제율 50% 또는 15%에서 10%로
- A06: 500만원 이상 근소공제 폐지 (500만원 이하 전액)
- A07: 400만원 이상 근소공제 폐지 (400만원 이하 전액)
- A08: 250만원 이상 근소공제 폐지 (250만원 이하 전액)
- A09: 근소공제 폐지 (=현행 - 근소공제)
- A10: 근소공제, 특별공제 폐지 (=현행 - 근소공제 - 특별공제)
- A11: 근소공제, 특별공제, 근소세액공제 폐지 (=현행 - 근소공제 - 특별공제 - 근소세액공제)
- A12: 근소공제, 특별공제, 근소세액공제, 소수자추가공제 폐지  
(=현행 - 근소공제 - 특별공제 - 근소세액공제 - 소수자추가공제)

자료: 성명재(2007).

[그림 II-15]에서는 근로소득공제 등 각종 소득공제를 누적적으로 축소하는 방안을 단계별로 세분화하여 살펴본 것이다. 성명재(2007)가 모의실험을 통해 분석해본 바에 따르면 근로소득공제를 축소하여 소득세수를 증가시킬수록 소득재분배 효과는 점점 더 커지는 것으로 분석되었다. 그런데 그러한 효과가 나타나는 범위는 근로소득공제와 특별공제를 동시에 폐지하는 경우까지이다. 만약 여기에서 근로소득 세

액공제 제도까지 추가적으로 폐지한다면 소득재분배 효과는 오히려 축소되는 것으로 나타나고 있다. 이는 소득재분배의 관점에서 볼 때 소득공제를 현재보다 축소시키면 세수 증대와 함께 소득재분배 효과도 증대시킬 수 있으나, 그것이 과도하면 세수 증대의 효과는 가중될 수 있으나 소득재분배의 관점에서는 일보 후퇴하는 결과를 가져다 줄 수 있음을 시사한다.

아래 그림에서는 사업소득세의 소득포착률을 제고할 경우 소득재분배에 미치는 영향에 대한 모의실험 결과를 나타낸다. 사업소득포착률의 상승은 곧 (사업)소득세의 세수 증가를 의미한다. 성명재(2007)의 모의실험 결과에 의하면 사업소득포착률이 상승할수록 세후소득 지니계수가 하락하며 소득세의 소득재분배 효과가 커지는 것으로 나타났다. 따라서 사업소득 포착률을 높이는 것은 세수 확충과 함께 소득재분배 효과 측면에서도 긍정적인 효과를 가져온다고 할 수 있다.

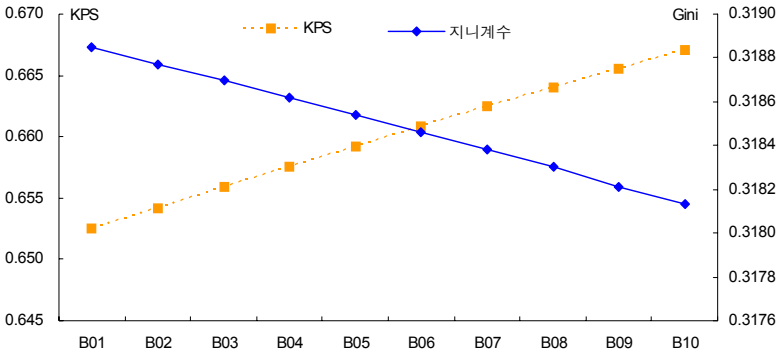
다만 현행 사업소득세 체계는 일정한 범주 내에서 탈세를 전제로 소득공제를 근로소득보다 작게 적용해주는 측면이 있다. 소득포착률의 상승과 함께 사업소득에 대한 소득공제도 함께 확대된다면 소득세수 증가 효과와 소득재분배 확대효과는 다소 축소될 수도 있다.

현행 소득세제하에서는 소득공제 한도나 구간, 세율구간 등 정액으로 규정된 부분에 대해 물가가 변동하더라도 실질가치 유지를 위한 별도의 조절장치가 없다. 물가가 상승하면 실질소득의 변화가 없는 경우라고 하더라도 소득공제 수준의 실질가치 하락 및 실질세율 구간의 상승효과로 인해 사실상의 증세효과를 나타낸다. 성명재(2007)는 아래의 두 그림에서 보듯이 소득공제 수준과 세율구간을 동결하는 경우에 예상되는 미래시점에서의 소득세 과세자 비율 변화효과와 소득재분배 효과를 분석하였다.

소득공제 수준과 공제한도, 세율구간 등의 명목치를 일정하게 고정시키면 물가변동에 반비례하여 실질면세점이 낮아지고 한계세율이 상승하는 결과가 나타난다. 소득공제를 고정시키면 소득세의 과세자비

율은 계속 상승하고 소득세후 소득기준의 지니계수도 더 하락하면서 소득재분배 효과가 확대되는 결과가 나타난다. 이 결과는 소득공제를 현행 수준에서 고정시킨 후 상당기간이 경과하면 세수 확대와 함께 소득재분배 효과도 증대시킬 수 있음을 시사한다.

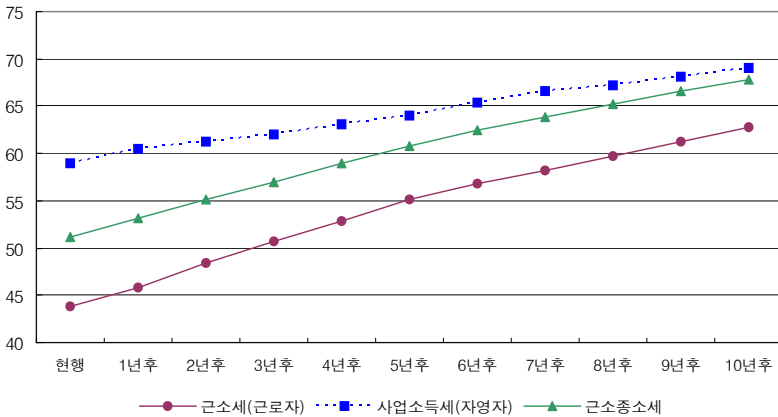
[그림 II-15] 사업소득세의 소득포착률 제고시의 소득재분배 효과



주: B01~B10은 사업소득포착률이 현재보다 1~10%p씩 상향조정된다는 10가지 시나리오를 나타냄.

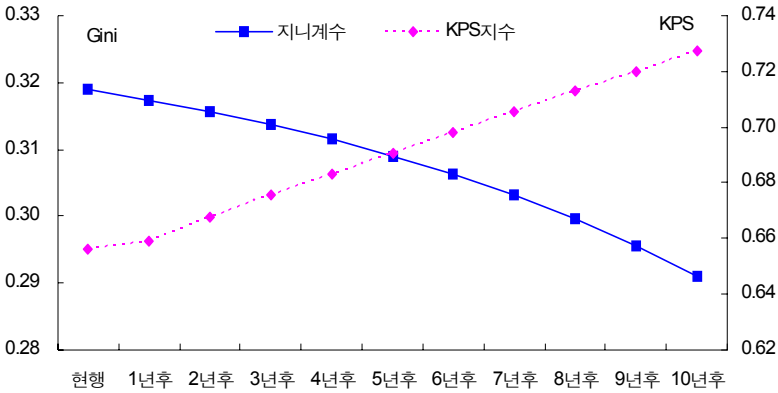
자료: 성명재(2007).

[그림 II-16] 소득공제 동결시 소득세 과세자 비율 변화추이(2006년 기준)



자료: 성명재(2007).

[그림 II-17] 공제동결시 소득재분배 효과의 변화추이



자료: 성명재(2007).

#### 마. 소득세 과세환경의 변화가 소득세 형평에 미치는 효과

우리나라 소득세 부담 구조를 한마디로 요약하면, 세부담의 누진도는 (매우) 높으나 소득재분배 효과는 작은 편이라고 정의할 수 있다. 따라서 세부담의 누진도가 다소 완화되더라도 소득세 규모를 증대시키는 방향으로 세제를 개편하면 소득재분배 효과를 증대시킬 수 있다. 예를 들어 근로소득공제, 특별공제 등의 소득공제를 축소하면 소득재분배 효과를 제고할 수 있다. 아울러 사업소득포착률 제고, 소득공제 수준의 동결시 장기적으로 매우 큰 소득재분배 효과를 기대하는 것이 가능하다.

다만 현실적 관점에서 볼 때 소득공제를 축소하는 것은 저소득층에 대한 혜택도 함께 줄인다는 점에서 정치적으로 수용하기가 쉽지 않은 만큼 국회의 의결을 통한 세법개정을 기대하기는 어렵다. 현실적으로는 직접적인 소득공제 축소보다는 소득공제의 동결 또는 물가연동제 도입방안을 생각할 수 있다. 전자의 경우에는 물가상승 및 실질소득 증가 시에 실질세수가 증가하는 것은 자명하므로 별도로 설명하지 않

는다. 후자의 경우에는 소득의 명목치 변동(증가)에 의한 세부담 효과는 제거하고 실질소득 증가분에 대해서는 누진과세체계를 통한 세부담 증가를 기대한다. 즉, 물가연동제를 도입하면 명목소득이 아닌 실질소득 증가분만큼 소득공제 동결효과가 발생한다.

아울러 사업소득포착률을 높이면 소득재분배 효과가 증대되므로 소득포착률 제고 노력을 배가하는 것이 바람직하다. 다만 사업소득세의 경우에는 1990년대 중반 이래 최근까지 오랜 기간 동안 소득공제 수준을 묶어 두었기 때문에 소득포착률 개선과 함께 소득공제 수준을 현실에 부합하게 상향조정해줄 필요성도 있다.

소득세제에서 소득공제를 폐지할 경우, 대부분이 면세자인 저소득층의 경우에는 세후소득 변화가 미미하다. 반면에 고소득층일수록 세부담이 더 크게 증가하여 세후소득의 비중은 하락하게 된다. 고소득층의 경우 세후소득 비중이 하락하는 정도는 소득공제의 축소 범위에 따라 불규칙하게 변화한다. 중간소득층의 경우에는 소득공제 하락에 의한 과표 상승 및 한계세율 상승률이 구간에 따라 다르나 고소득층보다 크게 나타나는 경우도 있다.

근로소득 소득공제를 폐지할 경우, 근로소득세 부담을 증대시킴으로써 사업소득자들의 소득탈루로 야기되는 소득유형 간 세부담 불공평 문제가 악화될 수 있다. 그러므로 소득재분배 목적의 근로소득세 관련 소득공제 축소시에는 사업소득포착률 제고를 통한 소득종류 간 세부담의 형평을 유지하는 것이 전제되어야 조세저항을 완화할 수 있다.

## 5. 요약 및 정책시사점

우리나라의 소득세제는 높은 탄력성으로 인해 별도의 추가적인 세법개정을 하지 않더라도 매년 상당히 높은 수준의 세수 증가를 기대할 수 있다. 이는 각종 소득공제 구간 및 소득공제 한도, 세율구간 등 정책으로 정의된 부분에 대해 물가연동이 이루어지지 않기 때문에 물가

상승 및 실질소득 상승이 서로 상승효과를 나타내어 시계열적으로 높은 세수탄력성을 나타내고 있다.

최근 세율 인하를 유보하고 근로소득공제 및 근로소득세액공제를 축소한 것은 중장기적으로 상당한 세수 증가 요인으로 작용할 전망이다. 최고세율의 변동은 향후 2~3년간의 세수 증가속도를 감안할 필요가 있으며 적절한 세수 증가속도는 10% 이내로 유지할 필요가 있다. 이는 향후 (경상)경제성장률을 7% 내외로 가정할 때 소득세의 세수탄력성은 1.2 수준으로 유지하는 방안이다. 이는 2000~2009년 평균 세수탄력성 1.3 수준보다 낮는데 이는 2008년 입법화된 세율 인하를 반영한 것이다. 즉, 2008년 세율 인하 정책이 이전에 나타난 상당히 빠른 세수 증가를 기반으로 이루어졌다는 점을 반영한 것이다. 또한 각종 세원 투명화 정책으로 나타났던 세원 확대 효과가 상당히 낮아질 것이므로 2000년대의 세수탄력성 수준을 유지해 나가기에는 한계가 있을 수 있다. 근로소득자의 경우에도 연간 5% 내외의 임금 증가율을 감안하면 소득세수 증가율 10%는 낮지 않은 수준이라 할 수 있다.

각종 비과세·감면제도는 소득세수의 증가를 제약하는 요인으로 작용할 가능성이 높다. 물가상승에 대한 과표구간 등의 조정이 이루어지기 어려운 우리나라 세계개편 경향을 감안하면 소득세 부담 증가 속도 완화는 다양한 비과세·감면제도를 통해 이루어질 가능성이 높다. 비과세·감면제도를 적절히 이용할 경우에는 세부담 완화와 함께 다른 정책적 목적을 달성하는 데도 유리하기 때문이다. 당면과제인 저출산과 고용문제 개선을 위한 각종 대책의 한 방편으로 소득세 감면제도의 활용 요구가 끊임없이 제기될 것으로 예상된다. 또한 2008년부터 시행된 근로장려세제는 저소득층의 지원제도로 그 역할이 점차 증대될 것이므로 이로 인한 세수손실이 상당히 높아질 것으로 예상된다. 이미 조세특례제한법에서는 2014년부터 근로장려세제를 자영소득에게도 적용하기로 입법화하였는데 이는 상당한 세수 감소효과를 나타낼 것으로 판단된다. 자영소득으로의 제도 확대와 함께 적용 소득 범위의

확대 요구도 상당할 것으로 예상된다. 최초 도입 계획시기인 2007년을 기준으로 측정된 제도 적용 상한소득 1,700만원은 이후 발생한 소득 증가 등 경제상황 변화를 감안할 수 있도록 꾸준히 높여줄 것을 요구 받게 될 것이다. 중기적으로 이러한 요구를 수용할 수밖에 없으므로 이는 절대적인 적용대상자 증가를 초래하여 세수감소 효과가 상당할 수 있다. 반면 소득세수 증가를 위한 비과세·감면제도의 축소는 이해계층의 강한 반발 가능성으로 인해 가시적인 효과로 나타나기에는 상당한 시일이 요구될 것으로 보인다. 비과세·감면제도의 상당부분이 중하위소득자를 우대하는 구조로 되어 있으므로 이를 축소하는 데 상당한 어려움이 존재할 것이다.

향후 보수적인 소득세 공제제도를 운용할 경우, 소득세수는 상당히 빠른 속도로 증가할 것으로 전망된다. 소득격차의 확대 추세와 물가상승을 고려하지 않는 소득세제로 인해 추가적인 공제 확대가 없을 경우 빠른 세수 증가가 예상되므로 10% 이내로 세수 증가율을 관리해 나갈 필요가 있다.

소득세제의 경우 향후 추가적인 세율 인상이나 과표구간 신설을 검토할 필요는 없을 것으로 보인다. 임금 상승 추세와 임금격차의 확대, 물가 비반영 구조로 인해 세수는 급격하게 증가할 것이기 때문이다. 점진적인 소득세의 세수기능 강화에 부응할 수 있도록 적절하게 관리해 나가는 것이 중요하다. 2012년으로 연기된 최고세율 2%p 인하는 연간 6천억원 내외의 세수감소 효과를 보여주므로 그 전까지의 소득세수 증가추이를 감안하여 결정할 필요가 있다. 전반적인 재정건전화 요구를 반영하여 최고세율 인하를 취소하거나 추가적으로 연기하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 향후에는 공제제도의 신설 및 기존 제도의 확대를 적절한 수준으로 조절할 수 있도록 정책 노력을 집중할 필요가 있다. 공제제도의 통제가 정치적으로 달성하기 어렵다고 판단될 경우에는 과표구간 및 기타 공제의 일정부분을 물가 상승에 연동시키는 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다.

감면제도의 축소는 사회적 비용 감소 측면에서 비용 관련 공제를 일괄공제로 전환하는 방안을 검토해볼 필요가 있다. 각종 비용관련 공제는 자체적 의미와 함께 근로소득자의 세부담 완화라는 측면이 강하게 고려되었기 때문이다. 그러므로 제도 자체적인 목적 부합성과 효율성이 낮아지더라도 기존의 세부담 완화 목적은 일정부분 유지시켜줄 필요가 있다. 근로소득공제의 경우, 전반적인 누진도를 완화해 나갈 필요가 있다. 근로소득공제 도입 취지가 사업소득과의 과세 형평성 문제에 기인하고 있으므로 높은 누진도를 유지할 이유가 없기 때문이다. 비슷한 사유로 운영되는 근로소득세액공제는 점차 그 역할을 축소해 나갈 필요가 있다. 한편 소득세 공제제도 중 비용관련 공제는 사업소득자의 소득과약률이 상승함에 따라 점차 사업소득자로 적용범위를 확대해 나갈 필요가 있다.

이러한 변화는 소득세의 형평성, 즉 세부담의 누진도와 소득재분배 측면에서 다양한 효과를 나타낼 것으로 예상된다. 전술하였듯이 우리나라 소득세 부담 구조의 특징은 세부담의 집중도가 높아 세부담의 누진성이 매우 크지만 낮은 과세자 비율과 상대적으로 낮은 세수비중으로 인해 소득재분배 효과는 선진국에 비해 작은 편이다. 세부담의 형평 제고, 또는 소득재분배 기능의 강화 관점에서 상기의 여건 변화를 음미해보면, 인위적으로 소득공제 수준이나 더 높은 세율을 신설하지 않더라도 물가변동 및 실질소득 증가로 인한 과세 저변 확대와 한계세율 증가효과로 인해 세수가 증가하면서 소득재분배 효과도 증대될 것으로 전망된다.

과거에는 빈번하게 세법을 재정하면서 근로소득세의 소득공제가 크게 확대됨에 따라 1990년대 중반 약 3분의 2 수준에 이르렀던 근로소득세 과세자 비율이 2000년대 중반에는 전체의 절반 수준으로 축소된 것이 비록 세부담의 누진도·집중도를 증대시키기는 하였지만 소득세의 소득재분배 효과는 오히려 위축시킴으로써 선진국과 비교해 볼 때 소득재분배 효과의 차이를 좁히지 못하는 중요한 요인 중 하나로 작용

하였다. 이런 관점에서 볼 때 소득세의 소득재분배 효과의 증대가 요망되며 이는 소득세수 규모의 증대(또는 소득세수 비중의 상승)와 연계하여 검토가 필요하다. 즉, 현재의 소득세 과세자 비율이 선진국에 비해 상당히 낮다는 점도 소득세의 세수 기반은 물론이고 소득재분배의 관점에서 보더라도 부담요인으로 작용하는 만큼 근로소득과 관련된 소득공제의 상향조정은 최소한 상당한 기간 동안에는 바람직하지 않은 것으로 판단된다.

아울러 사업소득포착률의 상승이 필연적으로 세수 및 소득재분배 효과 모두에 긍정적인 효과를 가지고 있는 만큼 과표양성화를 위한 노력도 지속되어야 한다. 다만 사업소득세의 경우에는 사업소득의 탈루 가능성을 염두에 두고 근로소득에 비해 소득공제의 범위와 수준을 대폭 축소시켜 놓은 측면이 있으므로 사업소득포착률이 상승하는 추이에 따라 사업소득에 대한 소득공제를 현실화하여 점진적으로 상향조정해주는 것이 필요하다. 이는 사업소득포착률의 추가적인 상향조정을 위해서도 필수적이며 세수 및 소득재분배 효과 증대를 위해서도 매우 필요하다.

전반적으로 우리나라의 제반 세입여건을 고려할 때 현 시점에서는 소득세의 세수기반 확충은 동시에 소득세의 소득재분배 기능을 강화시키는 효과를 의미한다. 다만 세부담의 누진도와 소득재분배 효과 사이에는 반드시 정(+)의 상관관계에 있는 것이 아니므로 세부담의 집중도와 세부담의 누진도가 주는 착시현상에 대해서는 많은 주의가 필요하다. 현실적으로 세부담의 누진도·집중도를 다소 낮추면서 소득세 세수기반이 확충되는 방안이 소득재분배의 기능을 강화하는 데 크게 기여할 수 있을 것이다.

# Ⅲ. 법인세

손원익·김형준·박기백

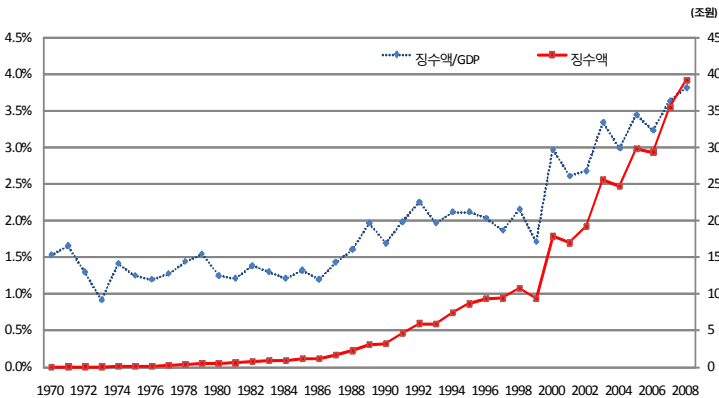
## 1. 법인세 수입 변화 추이와 변동 요인

### 가. 법인세 수입 변화 추이

#### 1) 세수 추이

먼저 법인세 세수의 추이를 살펴보자. 징수액 추이를 보면 1975년 약 1천 300억원에서 2007년에는 약 35조원으로 270배 정도 증가하였고, 2008년에는 약 39조원에 이르렀다. GDP에 대비 법인세 징수액 ((법인세 징수액/GDP)×100)을 보면, 1970년부터 1985년대에 이르기까지 GDP의 1%를 다소 상회하는 수준이었으나 1980년대 중반 이후 그 비중이 증가하여 2008년에는 4%에 육박하게 되었다.

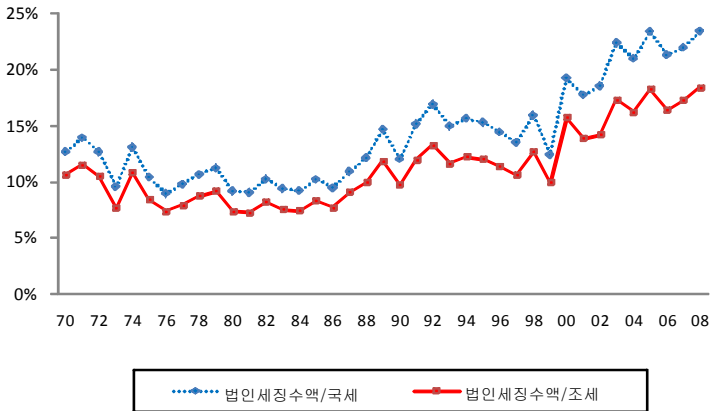
[그림 Ⅲ-1] 법인세 징수 규모와 GDP 대비 비중



전체 조세수입 또는 국세수입에서 법인세가 차지하는 비중도 증가하고 있다. 1971년에 국세에서 법인세가 차지하는 비중이 약 10%였으

나 이후 감소 추세를 보여 1981년에는 10% 이하로 낮아졌다. 그 후 다시 증가하여 2000년대 초반에는 17~19%를 차지하다가 2003년부터 20% 수준을 넘었으며 2007년에는 약 22%, 2008년에는 약 23%로 높아졌다.

[그림 III-2] 조세 및 국세 대비 법인세 비중



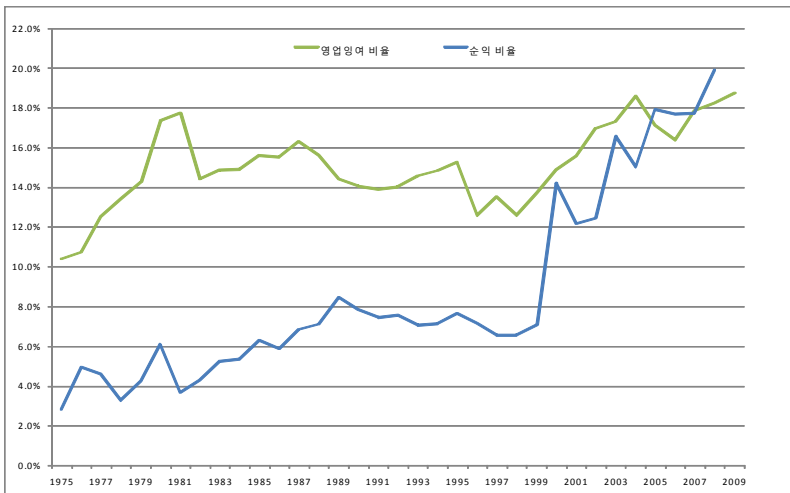
## 2) 영업잉여 및 법인순익

한국은행의 자료를 이용하여 금융기관과 비금융기관을 합친 법인 영업잉여의 GDP 대비 비율을 보면 1975년의 경우에는 10.4%이었으나 이후 증가 추세를 보여 1981년에는 17.75%로 높아진다. 그러나 이후 감소 추세를 보이며, 1996년과 1998년에는 12.5%로 낮아졌다. 그 후 다시 증가 추세를 보이며 2009년에는 18.7%로 높아진다. 따라서 1980년대 중반 이후부터 1990년대 중반까지는 법인의 영업잉여가 상대적으로 커지기 때문에 법인세의 GDP 대비 비중이 커진 것은 아니다. 반면에 외환위기 이후의 GDP 대비 법인세수 비중의 증가는 영업잉여의

GDP 대비 비중 증가가 영향을 주었다고 할 수 있다.

법인의 소득 개념은 다양하게 있을 수 있다. 그러나 법인 세수와 밀접한 관계에 있는 거시자료는 재무제표에 있는 법인의 당기순익이다. 특히 손실을 낸 법인을 제외한 순익을 낸 법인의 당기순익의 합이 법인세수의 주요한 결정요인이 된다. 따라서 국세통계연보에 있는 법인의 순익 규모를 GDP로 나눈 값의 비율을 보면 영업잉여의 GDP 대비 비율과는 다른 양상을 보인다. 아래 [그림 Ⅲ-3]을 보면 법인순익의 GDP 대비 비율은 1980년대 말까지는 증가 추세를 보인다. 그러나 영업잉여와 마찬가지로 1990년대 들어서 그 비율이 낮아지는 양상을 보이고 이러한 현상은 외환위기 시점인 1998년과 1999년까지 계속된다. 그러나 외환위기 이후에는 법인순익과 영업잉여의 GDP 대비 비율이 비슷한 규모를 보이고 있다. 법인순익과 영업잉여의 차이는 법인의 손실과 신고분 이외의 법인소득에서 발생한다.

[그림 Ⅲ-3] 영업잉여 및 순익비율



## 나. 법인세 변동요인 분석

### 1) 법인세 제도 분석

법인세수의 변동요인을 알기 위하여 먼저 법인세 제도를 살펴보면, 우리나라 법인세는 내국법인과 외국법인(영리, 비영리)을 과세대상으로 한다. 그리고 법인의 형태에 따라 과세대상소득은 차이가 있다. 즉, 영리법인의 경우 모든 소득이 과세대상이지만 비영리법인은 열거된 수익사업에서 발생한 소득만을 과세대상으로 한다. 외국법인의 경우에는 원천지국 과세원칙에 따라 국내원천소득만 과세대상이 된다.

〈표 III-1〉 법인 구분별 과세범위

구분		각사업연도 소득	청산소득
내국법인	영리법인	모든 소득에 과세	과세
	비영리법인	수익사업소득에만 과세	비과세
외국법인	영리법인	국내원천소득만 과세	
	비영리법인	국내원천소득 중 수익사업소득만 과세	
국가·지자체		비과세	

주: 비영리법인의 경우 청산시 민법 제80조에 따라 잔여재산을 구성원에게 분배할 수 없고 지정된 자 등 또는 국고에 구축시키고, 외국법인의 청산은 본점 소재지인 외국에서 청산하므로 법인세를 과세하지 않음.

자료: 재정경제부, 『조세개요』, 2009.

우리나라 법인세 과세대상의 변화 중 가장 중요한 것으로 특별부가세제도를 들 수 있다. 특별부가세는 1974년 세제개편에 의해 도입되었으며, 법인의 부동산 투기를 억제하기 위한 목적에서 부동산의 양도로 인한 양도차익에 대하여 과세하였다. 하지만 양도소득은 이미 각 사업연도 소득에 포함되어 과세되므로 이중과세의 소지가 있다. 실제로 이

런 제도는 외국에서도 찾아보기 힘들다. 우리나라는 1997년 말 외환위기를 겪은 후 토지 가격이 안정되면서 부동산 관련 기업의 투기가 감소하였다. 법인의 입장에서 핵심사업에 역량을 집중함에 따라 특별부가세의 필요성이 낮아지게 되었다. 또한 기업의 구조조정에 부동산의 매각이 다수 포함되어 있으므로 특별부가세의 존재가 기업의 구조조정을 저해한다는 측면이 부각되었다. 이에 따라 특별부가세를 폐지하여야 한다는 주장이 제기되었고, 결국 2002년 세제개편에서 특별부가세는 폐지되었다.

법인(소득)세와 (개인)소득세는 과세대상만 다를 뿐 같은 소득과세이므로 법인세의 세금 계산 방식은 소득세와 거의 동일하다. 즉, 소득에서 각종 공제를 차감하여 과세표준을 구한 다음, 과세표준에 세율을 곱하여 세액을 계산한다. 이를 더 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 소득을 계산하여야 한다. 법인의 경우 소득세에 비해 특별히 복잡한 부분이 소득의 계산이다. 개념상으로 보면 각 사업연도의 소득은 총수입에서 총비용을 제외한 금액이 된다. 그러나 실질적으로는 수입 및 비용과 관련한 다수의 조정이 이루어진다. 세법에 따르면 법인의 각 사업연도 소득은 해당 사업연도에 속하는 익금의 총액에서 그 사업연도에 속하는 손금의 총액을 공제한 금액이다(법인세법 제14조 ①). 여기서 익금이란 자본 또는 출자의 납입 및 법인세법에서 규정하는 익금불산입 항목을 제외하고 당해 법인의 순자산을 증가시키는 거래로 인하여 발생하는 수익의 금액을 뜻한다(법§15 ①). 이는 기업회계상 수익과 유사한 개념이다. 손금이란 자본 또는 출자의 환급, 잉여금의 처분 및 법인세법에서 규정하는 손금불산입 항목을 제외하고 당해 법인의 순자산을 감소시키는 거래로 인하여 발생하는 손비의 금액(법§19 ①)으로, 기업회계상 비용과 같은 개념이다. 그러나 법인세법상의 익금 및 손금항목이 기업회계상의 수익 및 비용과 반드시 일치하지는 않는다.

이렇게 기업회계와 세무회계가 차이가 있으므로 이를 조정하는 과

정이 필요하다. 즉, 기업회계의 결산서상 당기순손익에 대해 익금항목과 손금항목을 가감 조정하여 각 사업연도 소득을 산출하는 과정을 세무조정이라 한다. 세무조정은 크게 결산조정과 신고조정으로 구분된다. 결산조정이란 기업회계와 세무회계의 차이를 확정결산 과정에서 실시하는 것을 뜻한다. 따라서 동 항목들은 장부상에 기재되어 있어야 하며, 대표적인 결산조정항목으로는 감가상각비(즉시상각액 포함)(법 §23)·준비금·충당금 등이 있다. 신고조정은 기업회계상 수익 또는 비용에 해당하지 않으나 세법상 익금 또는 손금 사항 중 특정 항목에 대하여 장부에 계상하지 않고도 세무조정계산서상에서 세무상 익금 또는 손금으로 인정해주는 것을 뜻한다. 신고조정항목으로는 퇴직보험료·퇴직연금 분담금 등(영§44의2)·감가상각비 한도초과액의 손금불산입(법§23, 영§24~34)·기부금 및 접대비 손금불산입 등의 단순신고조정 항목과 잉여금 처분에 의한 신고조정이 있다.

세무조정을 거쳐 산출된 각 사업연도 소득에서 10년 이내 발생한 이월결손금과 비과세소득, 소득공제액을 차감하여 산출된 금액이 법인세 과세표준이다. 이렇게 산출된 과세표준에 앞에서 살펴본 세율을 곱하여 산출세액을 계산한다. 세액은 과세표준에 세율을 곱하여 계산되며, 현재 법인세율은 과세표준 2억원 이하는 10%, 2억원 초과분은 22%의 세율이 적용되고 있다. 동 산출세액에서 세액공제를 차감하고, 무신고·미납부가산세 등을 추가하면 법인세 결정세액이 산출된다.

세금의 납부를 살펴보면 그 방식에 따라 중간예납, 원천징수, 수시과세, 정산납부로 구분된다. 중간예납은 내국법인으로서 직전 사업연도 법인세의 1/2을 납부하는 것이 원칙이지만, 상반기 영업실적을 결산하여 납부할 수 있다. 직전 사업연도 법인세의 1/2을 납부하는 경우에는 직전 사업연도의 법인세로서 산출세액(가산세액을 더하고 토지 등 양도 소득에 대한 법인세를 제외)에서 감면된 법인세액, 원천징수세액, 수시부과세액을 제외한 금액의 1/2을 납부한다. 중간예납은 사업연도 개시일부터 6개월간을 중간예납기간으로 하여 2월 이내에 산

고·납부하도록 되어 있다. 원천징수는 법인에 이자 및 배당소득 등을 지급하는 자가 납부하며 세율은 소득세의 원천징수 세율과 동일하다<sup>15)</sup>. 수시과세는 법인세 포탈의 위험이 있는 경우에 정해진 기일 이

15) 법인세법 제73조(원천징수)

- ① 다음 각 호의 금액(금융보험업을 영위하는 법인의 수입금액을 포함하되, 대통령령으로 정하는 금융회사 등에게 지급되는 소득으로서 대통령령으로 정하는 것과 법인이 부과되지 아니하거나 면제되는 소득 등 대통령령으로 정하는 것은 제외한다)을 내국법인에 지급하는 자(이하 이 조에서 "원천징수의무자"라 한다)가 그 금액을 지급하는 때에는 지급하는 금액에 100분의 14(「소득세법」 제16조제1항제11호의 비영업대금의 이익인 경우에는 100분의 25)의 세율을 적용하여 계산한 금액에 상당하는 법인세를 원천징수하여 그 징수일이 속하는 달의 다음 달 10일까지 납세지 관할세무서등에 납부하여야 한다. <개정 2008.12.26, 2009.12.31>
  1. 「소득세법」 제127조제1항제1호의 이자소득금액
  2. 「소득세법」 제127조제1항제2호에 따른 배당소득금액(같은 법 제17조제1항제5호에 따른 집합투자기구조로부터의 이익 중 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 투자신탁의 이익에 한정한다)
- ② 제1항을 적용할 때 같은 항 각 호의 소득금액이 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 투자신탁재산에 귀속되는 시점에는 해당 소득금액이 어느 누구에게도 지급된 것으로 보지 아니한다. <개정 2008.12.26>
- ③ 삭제 <2008.12.26>
- ④ 원천징수의무자를 대리하거나 그 위임을 받은 자의 행위는 수권 또는 위임의 범위안에서 본인 또는 위임인의 행위로 보아 제1항을 적용한다. <개정 2008.12.26>
- ⑤ 제1항에 따라 대통령령으로 정하는 금융회사 등이 내국법인(거주자를 포함한다. 이하 이 항에서 같다)이 발행한 어음 또는 채무증서를 인수·매매·중개 또는 대리하는 경우에는 금융회사 등과 해당 내국법인 간에 대리 또는 위임의 관계가 있는 것으로 보아 제1항을 적용한다. <개정 1999.12.28, 2006.12.30, 2008.12.26, 2009.12.31>
- ⑥ 삭제 <2000.12.29>
- ⑦ 상시 고용인원수 및 업종 등을 참작하여 대통령령이 정하는 원천징수의무자는 제1항의 규정에 불구하고 원천징수한 법인세를 대통령령이 정하는 바에 따라 그 징수일이 속하는 반기의 마지막 달의 다음달 10일까지 납부할 수 있다.
- ⑧ 내국법인이 「소득세법」 제46조제1항에 따른 채권등(법인세가 비과세되

전에 과세하는 것을 말한다.

산출된 결정세액에서 이미 징수된 중간예납세액, 수시부과세액, 원천납부세액을 제외한 금액을 납부하게 되면 해당 사업연도에 대한 법인의 납세의무가 종결된다. 확정신고 및 납부는 사업연도의 종료일이 속하는 달의 말일로부터 3월 이내에 하도록 되어 있으며, 대부분 12월 결산법인이므로 신고분 징수세액은 대부분 전년도 법인소득에 따라 결정된다.

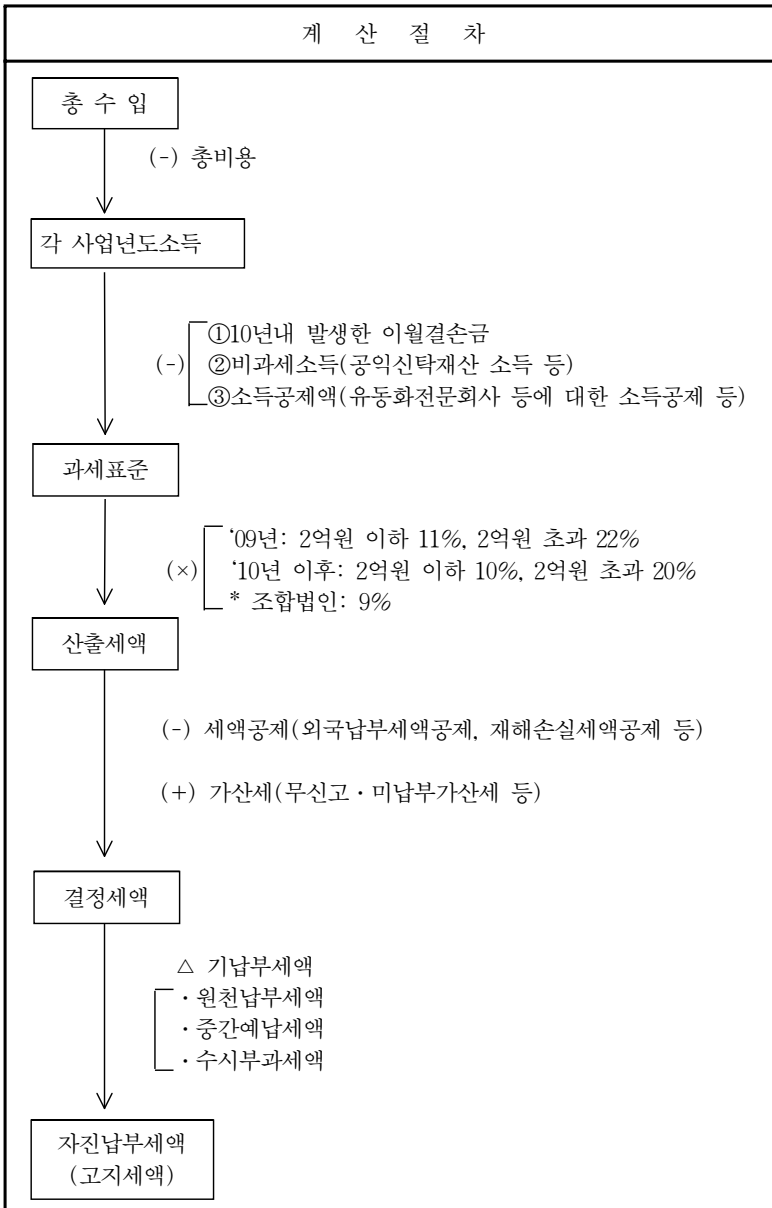
비영리법인의 경우 수익사업에서 발생한 수입 또는 소득에 대하여만 법인세 납세 의무가 있다. 이자소득만 있는 경우에는 과세표준신고를 하지 않고, 원천징수방법에 의하여 과세의 종결이 가능하다. 한편 비영리법인은 수익사업소득의 50~100% 범위 내에서 고유목적사업준비금으로 손금 계상할 수 있으며, 배당소득금액과 이자소득(비영업대금이익 제외)은 100% 손금산입할 수 있다. 고유목적사업준비금에 대해서는 손금산입한 날이 속하는 사업연도 종료일 이후 5년이 되는 날까지 고유목적사업 또는 지정기부금의 지출에 사용한 경우에만 손금산입이 허용된다.

---

거나 면제되는 채권등 그 밖의 대통령령으로 정하는 채권등을 제외하며, 이하 이 조에서 “채권등”이라 한다)에서 발생하는 이자, 할인액 및 집합투자기구로부터의 이익(이 조에서 “이자등”이라 한다)의 계산기간 중에 당해 채권등을 타인에게 매도(중개·알선 그 밖에 대통령령으로 정하는 경우를 포함하되, 환매조건부채권매매 등 대통령령으로 정하는 경우를 제외한다. 이하 이 조 및 제74조에서 같다)하는 경우 채권등의 보유기간에 따른 이자등에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 당해 법인이 원천징수의무자를 대리하여 원천징수하여야 한다. 이 경우 당해 법인에 대하여는 이를 원천징수의무자로 보아 이 법을 적용한다. <신설 2000.12.29, 2001.12.31, 2004.12.31, 2006.12.30, 2008.12.26>

- ⑨ 제1항·제2항·제4항·제5항·제7항 및 제8항을 적용할 때 이자소득의 지급시기, 법인세의 원천징수대상소득의 범위 및 금액의 계산, 원천징수세액의 계산 및 납부와 원천징수의무자의 범위, 채권등의 보유기간의 계산 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2000.12.29, 2008.12.26>

[그림 Ⅲ-4] 법인세 산출 과정



자료: 기획재정부, 『조세개요』, 2009.

납부 시점에 따른 법인의 세수를 무시하고, 발생주의 관점에서 법인의 세부담을 수식으로 표현해 보자. 원래의 소득을  $OY$ , 익금 및 손금 조정분을  $AS$ , 세법에 의해 조정된 소득을  $AY$ , 비과세·감면 등을  $D$ , 법인의 과세표준을  $Z$ , 산출세액을  $T$ , 결정세액을  $AT$ , 각종 세액공제 및 가산세 등을  $C$ 라고 하자. 낮은 세율은  $t_1$ , 높은 세율은  $t_2$ ,  $B$ 는 높은 세율과 낮은 세율을 구분하는 구간이라고 하고,  $1(\cdot)$ 은 indicator 함수로 괄호 안의 내용과 부합하는 경우에는 1, 그렇지 않은 경우에는 0의 값을 갖는다. 이 경우 법인의 세부담은 다음과 같다. 다만 중간예납, 원천징수 등의 제도에 따라 산출세액이나, 결정세액이 실제 징수되는 시점은 달라지게 된다.

$$T = 1(Z > B)[(Z - B)t_2 + B t_1] + 1(0 < Z \leq B)(Z t_1) \quad (1)$$

$$AY = OY - AS, \quad Z = AY - D$$

$$AT = T - C$$

## 2) 법인소득의 변화

법인소득의 변화에 의한 법인세수 변화는 세율 등 다른 제도적 요인의 변화는 없고, 법인의 소득이 변하는 경우에 법인의 세수가 어느 정도 증가하는가를 의미한다. 따라서 다음의 수식을 추정하는 것이 된다. 본 연구에서 법인의 소득으로는 수식 (1)에 나타난 과세표준을 사용하였다. 소득과 과세표준이 일정한 비율을 유지한다면 추정에 문제가 없게 된다. 만약 소득과 과세표준이 일정한 탄력성을 지닌다면 해당 탄력성을 추정한 값에 곱해 주면 된다.

$$\alpha = \frac{\Delta T / T}{\Delta Z / Z} \quad (2)$$

전체적인 법인세수(T)는 다음과 같이 표시될 수 있다(아래에서 첨자  $i$ 는 개별 기업을 나타낸다). 그리고 과세대상소득만을 고려하는 경우에는 우측의 세 번째 항은 사라진다.

$$T = \sum T_i = \sum 1(Z_i > B)[(Z_i - B)t_2 + B t_1] + \sum 1(0 < Z_i \leq B)(Z_i t_1) + \sum 1(Z_i < 0)Z_i * 0 \quad (3)$$

기준점(높은 세율이 적용되는 구간의 시작점)을 초과하는 법인의 소득이 전체 법인소득( $Z$ )에서 차지하는 비중을  $\omega_2 = \sum 1(Z_i > B) Z_i / Z$ , 0보다 크지만 기준점 이하의 법인소득이 전체 법인소득에서 차지하는 비중을  $\omega_1 = \sum 1(0 < Z_i \leq B) Z_i / Z$ , 기준점 이상의 소득을 가지는 기업 수에 기준점의 금액을 곱한 값이 전체 법인소득에서 차지하는 비중을  $\omega_B = \sum 1(Z_i > B) B / Z$  라고 하자. 그러면 소득 대비 전체 법인세수는 다음과 같이 표시될 수 있다.

$$T/Z = \omega_2 t_2 + \omega_1 t_1 - (t_2 - t_1) \omega_B \quad (4)$$

다음으로 과세소득이 증가( $\Delta Z$ )하는 경우의 세수 변화( $\Delta T$ )를 살펴보자. 대규모 법인이나 소규모 법인의 과세소득이 동일하게 변한다는 가정은 비합리적이므로 소득의 증가분은 소득에 비례( $\delta$ )한다고 가정한다. 다시 말하면,  $\Delta Z_i = \delta Z_i$  라고 가정한다. 따라서 전체적인 소득의 증가분은  $\Delta Z = \sum \Delta Z_i = \delta \sum Z_i = \delta Z$ 가 된다. 과세소득이 증가하는 경우에 과세구간이 달라질 수도 있지만 미분의 의미가 과세소득이 아주 조금 변한다는 것이므로, 과세소득이 변하여 세율구간이 변하는 확률은 무시한다. 이를 감안할 경우에 세수의 변화분과 소득 변화 대비 법인세수 변화 및 법인세의 소득탄력성은 다음과 같다.

$$\Delta T = \sum 1(Z_i > B) Z_i t_2 \delta + \sum 1(0 < Z_i < B) Z_i t_1 \delta$$

$$\Delta T / \Delta Z = w_2 t_2 + w_1 t_1$$

$$\alpha = (w_2 t_2 + w_1 t_1) / [w_2 t_2 + w_1 t_1 - (t_2 - t_1) \omega_B] \quad (5)$$

따라서 세율의 변화나 각종 비과세·감면의 변화는 없고, 기업의 이익만 증가하는 경우의 소득탄력성은 세율 및 세율 구간의 영향을 받으며, 누진세율 구조에서는 1보다 크다는 것을 알 수 있다.

국세청의 『국세통계연보』를 보면 2006년도 및 2008년도는 높은 세율과 낮은 세율이 적용되는 과세표준 구간에 따른 분포가 있다. 따라서 2006년과 2008년도분 법인세 신고분 자료를 기준으로 계산을 하면 법인세의 소득탄력성이 2006년도는 1.023, 2008년도는 1.059로 나타나고 있다. 2008년도에 낮은 세율이 13%에서 11%로 낮아져 세율의 편차가 커졌고,  $\omega_B$ 도 커짐에 따라 2006년도보다 탄력성이 커졌다. 그리고 2008년도에 높은 세율이 적용되기 시작하는 구간의 시작점이 이전의 1억원에서 2억원으로 증가하였지만 낮은 세율이 적용되는 기업의 소득 비중은 오히려 하락하였다.

〈표 III-2〉 법인세의 소득탄력성 추정결과

	기준점 이하 소득 비중( $w_1$ )	기준점 초과 소득 비중( $w_2$ )	기준점*기준점 이상 기업수/소득 ( $\omega_B$ )	탄력성 = $(w_1 t_1 + w_2 t_2) / [w_1 t_1 + w_2 t_2 - (t_2 - t_1) \omega_B]$
2006	0.032	0.968	0.047	1.023
2008	0.026	0.974	0.098	1.059

자료: 『국세통계연보』를 이용한 저자 계산

### 3) 세율 및 과표 구간의 변화

세율구조도 법인세의 세수에 큰 영향을 미친다. 그리고 우리나라의 세율구조는 법인 유형별로 적용 세율을 달리하거나 과표구간을 조정

하고, 법인 구분을 변경하는 등 그동안 꾸준히 변화하였다. 먼저 법인 구분의 변화를 살펴보면 과거에는 일반법인(비공개)·공개법인·비영리법인으로 구분하여 세율을 달리 적용하였다. 즉, 공개법인은 비영리법인과 유사한 세법상의 우대를 받았다. 그러나 1982년 세법개정으로 비공개와 공개법인 간의 구분이 사라졌다. 또한 대상의 구분도 영리법인·비영리법인·공공법인으로 분류하여 법인의 공개 여부보다 법인의 사업목적에 초점을 맞추어 다른 세율을 적용하였다. 당시에는 공공법인에 대하여 세율을 우대하였다. 이후 1990년도 세법개정으로 법인을 구분하는 데 있어서 영리와 비영리의 차이가 사라졌다. 따라서 법인은 일반법인과 공공법인으로 구분되어 세율이 적용되었다. 1997년부터는 공공법인의 구분을 폐지하여 일반법인과 동일하게 세율을 적용하는 등 법인세 세율구조를 단순화하였다. 그러나 공공법인이 낮은 세율을 적용받는 한편 다른 조세감면을 할 수 없었으므로 세수 측면에서는 커다란 차이를 발생시키지는 않는 조치라고 할 수 있다.

〈표 III-3〉 법인세율의 변화

	일반(중소)법인	공개(상장)법인	비영리(학교)법인
1971	100만원 이하 20% 100만원 초과 30% 500만원 초과 40%	100만원 이하 16% 100만원 초과 20% 500만원 초과 27%	100만원 이하 20% 100만원 초과 30% 500만원 초과 35%
1974	300만원 이하 20% 300만원 초과 30% 500만원 초과 40%	500만원 초과 20% 500만원 초과 27%	500만원 초과 20% 500만원 초과 27%
1975	동일	500만원 초과 20% 500만원 초과 27%	500만원 초과 20(15)% 500만원 초과 27%
1976	동일	500만원 초과 20(25)% 500만원 초과 27(33)%	동일
1978	300만원 이하 20(15)% 300만원 초과 30(25)% 500만원 초과 40(35)%	500만원 초과 20(25)% 500만원 초과 27(35)%	동일
1980	5천만원 이하 25% 5천만원 이상 40% 대주주 비중 35% 초과	5천만원 초과 25% 5천만원 초과 33%	5천만원 초과 20% 5천만원 초과 27%
1981	5천만원 이하 22% 5천만원 이상 38% 대주주 비중 35% 초과	5천만원 초과 22% 5천만원 초과 33%	동일 공공법인 5%

〈표 III-3〉의 계속

	일반법인 (비상장대기업)	비영리법인	공공법인
1982	5천만원 이하 20% 5천만원 이상 30(33)%	5천만원 초과 20% 5천만원 초과 27%	5%
1988	8천만원 이하 20% 8천만원 이상 30(33)%	8천만원 초과 20% 8천만원 초과 27%	3억원 이하 10% 3억원 이상 15%
1990	1억원 이하 20% 1억원 이상 34%		3억원 이하 17% 3억원 이상 25%
1993	1억원 이하 18% 1억원 이상 32%		3억원 이하 18% 3억원 이상 25%
1994	1억원 이하 18% 1억원 이상 30%		1억원 이하 18% 1억원 이상 25%
1995	1억원 이하 16% 1억원 이상 28%		1억원 이하 16% 1억원 이상 25%
1997	1억원 이하 16% 1억원 이상 28%		
2001	1억원 이하 15% 1억원 이상 27%		
2005	1억원 이하 13% 1억원 이상 25%		
2008	2억원 이하 11% 2억원 초과 25%		
2009	2억원 이하 11% 2억원 초과 22%		
2010	2억원 이하 10% 2억원 초과 22%		
2012	2억원 이하 10% 2억원 초과 20% 예정		

자료: 2005년 이전(2005년 포함): 한국조세연구원, 『조세관련통계자료집』, 1997. 및 보도자료  
 2008년~2009년: 기획재정부, 『조세개요』 2009.  
 2010년~2012년: 『2010년 법인세 신고 안내』, 2010.

세율과 과표구간의 조정도 꾸준히 이루어졌다. 1971년에는 공개법인의 경우 100만원과 500만원을 기준으로 16%, 20%, 27%의 3단계 초과누진세가 적용되었으나 1974년에는 500만원을 기준으로 20%, 27%의 2단계로 축소하였다. 그리고 1980년에는 5천만원으로 과표구간을 인상하고 세율도 25%, 33%로 인상하였다. 하지만 이후 법인세율은 점진적으로 인하되어 1982년에는 20%, 30%가 적용되었다. 1988년에는 세율을 가르는 기준이 8천만원으로 높아졌다. 1990년도부터는 1억원을 기준으로 낮은 세율은 20%, 높은 세율은 34%를 적용하였다. 그리고 해당 세율은 지속적으로 인하되어, 2005 사업연도부터는 13%, 25%가 적용되었다. 2008년도에는 낮은 세율이 적용되는 과표구간이 2억원으로 상향 조정되었다. 낮은 세율이 적용되는 구간의 세율은 2008년에는 11%로 인하되었으며, 2010년에는 10%로 인하되었고, 2012년에도 10%를 유지할 예정이다. 2억원 초과 법인에 대해서는 2008년 25%에서 2009년 22%로 법인세율을 인하하였고, 2010년에는 22% 세율을 유지하고 2012년에는 20%를 적용할 예정이다<sup>16)</sup>. 그러나 현재 높은 세율의 인하는 유예된 상태이므로 2012년에 인하 여부는 불투명하다.

법인의 세율구조가 세수에 미치는 영향을 보기 위하여 세율이 변하는 경우와 구간이 변하는 경우를 생각해 보자. 식 (3)을 이용하면 높은 세율이 변하는 경우의 세수 변화는 다음과 같다.

$$\Delta T / \Delta t_2 = \sum \Delta T_i / \Delta t_2 = \sum 1(Z_i > B) Z_i - \sum 1(Z_i > B) B \quad (6)$$

따라서 높은 세율이 변하는 경우의 세수 탄력성은  $(\Delta T / \Delta t_2) / (T / t_2)$ 을 이용하여 구할 수 있다. 동일한 방법으로 낮은 세율이 변하는 경우의 세수 변화도 구할 수 있으며, 그 수식은  $\Delta T / \Delta t_1 = \sum 1(Z_i > B) B + \sum 1(0 < Z_i < B) Z_i$ 이 된다.

16) 세율 정보: 국세청 홈페이지, <http://www.nts.go.kr>, 2010-07-07

국세통계연보 자료로 계산해 보면 세율 인하의 탄력성은 높은 세율의 경우 1보다 약간 낮은 것으로 나타나고 있다. 2008년을 기준으로 높은 세율을 25%에서 23%로 낮추면 세수는 3조 2천억원이 감소하게 된다. 이는 2008년도 법인세 산출세액의 약 7.2%에 해당한다. 낮은 세율의 경우는 탄력성이 낮게 나타나고 있다. 2006년 13%에서 11%로 낮아졌으므로 2006년을 기준으로 하였을 경우에 세수는 약 0.66% 감소하게 된다. 그 규모는 약 2,107억원으로 계산되었다. 이는 2006년도 세수의 약 0.067%에 해당한다.

〈표 III-4〉 법인세의 세율탄력성 추정결과(높은 세율)

	기준점 이상 과세표준	기준점 * 기준점 이상 기업수	산출세액	탄력성
2008	176,791	17,707	43,943	0.905
2006	128,750	6,228	31,835	0.962

자료: 『국세통계연보』를 이용한 저자 계산

〈표 III-5〉 법인세의 세율탄력성 추정결과(낮은 세율)

	기준점 * 기준점 이상 기업수	기준점 이하 과세표준	산출세액	탄력성
2008	17,707	4,763	43,943	0.962
2006	6,228	4,305	31,835	0.043

자료: 『국세통계연보』를 이용한 저자 계산

높은 세율의 변화는 기준점 이상 소득을 가진 기업의 소득만 영향을 받는 반면, 낮은 세율은 기준점 이하에 해당하는 모든 기업의 소득에 영향을 준다. 현재 기준점 이상의 과세표준의 비중이 높기 때문에 높은 세율의 영향이 더 많이 나타나게 된다.

다음으로 기준점을 변화시키는 경우의 세수 변화를 살펴보자. 원래의 기준점을  $B_1$ , 높아진 기준점을  $B_2$ 라고 하자. 이 경우  $B_1$ 보다 낮은 수준의 과세표준을 가진 법인의 세수에는 변화가 없다. 반면  $B_2$ 보다 높은 과세표준을 가진 기업은  $B_2 - B_1$ 에 해당하는 소득의 세율이 낮은 세율의 적용을 받게 된다. 마지막으로  $B_1$ 과  $B_2$  사이의 과세표준을 가진 기업은 소득에서 원래의 기준점을 차감한 금액만큼 세율이 낮아지게 된다. 수식으로 표현하면 다음과 같다.

$$\Delta T = \sum 1(Z_i > B_2) (t_1 - t_2) \Delta B + \sum 1(B_1 < Z_i < B_2) (Z_i - B_1)(t_1 - t_2) \quad (7)$$

우리나라는 2008년에 기준점을 높였으므로 2006년을 기준으로 기준점의 변화가 세수에 주는 효과를 계산해 보자. 당시의 높은 세율은 25%이고, 낮은 세율은 13%였다. 그리고 기준점은 1억원에서 2억원으로 상향 조정되었으므로 조정된 규모인  $\Delta B$ 는 1억원이다. 따라서 기준점 상향 조정으로 인한 세수는 2006년 기준으로 약 1조 9천억원이 감소하였으며, 이는 법인세수 산출세액의 약 0.6%에 해당한다.

〈표 III-6〉 법인세의 기준점 조정의 세수 효과

	1억 * 2억 이상 기업수	1~2억 사이 과세표준	1억 * 1~2억 사이 기업수	세수 효과
2006	14,932	3,438	2,449	-1,910

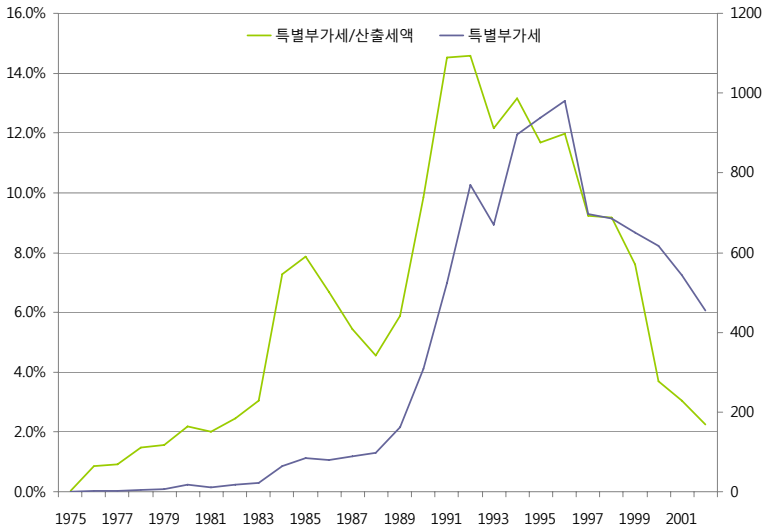
자료: 『국세통계연보』를 이용한 저자 계산

그러나 다른 한편으론 법인세율, 즉 법인의 세부담 변화는 법인의 영업의욕을 고취시켜서 영업이익 또는 법인의 과세표준을 증대시키는 역할을 하기도 한다<sup>17)</sup>.

4) 특별부가세

앞에서 설명한 것처럼 우리나라 법인세 과세대상의 변화 중 가장 중요한 것으로 특별부가세제도를 들 수 있다. 특별부가세는 1974년 세제 개편에 의해 도입되었으며, 법인의 부동산 투기를 억제하기 위한 목적에서 부동산의 양도로 인한 양도차익에 대하여 과세하였다. 그러나 특별부가세는 2002년에 폐지되었다.

[그림 III-5] 특별부가세 규모 및 비중



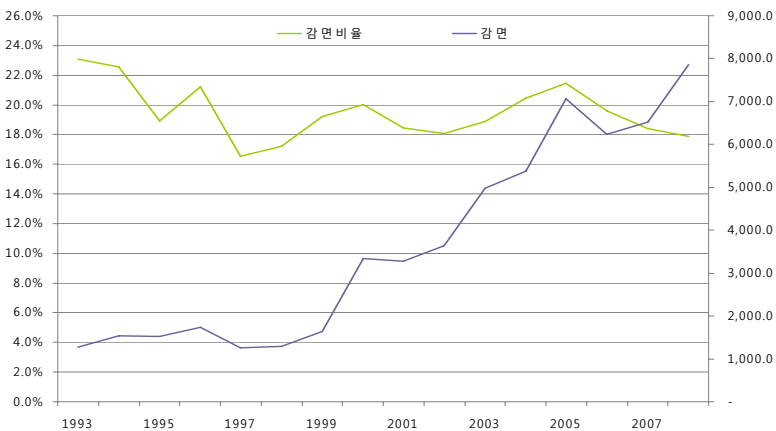
- 17) 국내외 기존 연구에 따르면 법인세율의 인하는 투자 증대를 통해 자본 축적과 경제성장에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타나고 있다. 콕태원 외(2006)의 추정결과 및 산업연관표를 활용하여 명목법인세율을 25%에서 22%로 3%p 인하하는 방안의 경제적 효과를 분석한 결과, 세율인하에 따라 자본스톡 대비 투자 비율은 약 1.5%p 증가하여 약 6조~7조원 규모의 투자액 증대가 예상되며, 간접적인 유발효과로 고용은 11만명 정도가 늘고 부가가치유발액도 4조~5조원에 이르러 GDP를 0.48%~0.59% 정도 증가시키는 것으로 나타났다.(『감세의 경제적 효과와 귀착』, 2009, 안중범외 참조).

특별부가세는 도입된 직후인 1976년에는 약 3,400만원으로, 법인세 산출세액의 0.04% 수준이었으나, 가장 규모가 컸던 1995년에는 그 규모가 약 9,806억원이었고, 비중이 가장 높았던 1992년에는 그 비중이 14.57%에 달했다. 그러나 지가가 안정되면서 폐지연도인 2002년에는 4,547억원 수준으로 산출세액의 약 2% 수준이었다. 추세적으로 낮아지고 있다는 점을 감안하면 특별부가세의 폐지가 법인세수에 미친 영향은 크지 않았을 것으로 보인다.

### 5) 비과세·감면

조세감면은 법인의 세부담 크기에 영향을 미친다. 우리나라의 경우 조세감면의 종류가 다양하고, 그에 따른 세금감면 규모도 적지 않다. 신고분 기준 감면 규모를 보면 1993년부터 자료가 있다. 또한 소득공제분은 정확한 세수 감소 규모를 알 수 없으므로 비과세 및 감면으로 인한 소득공제에 과세표준 대비 산출세액의 비율을 곱하여 세수 감소 규모를 계산하였다. 세액공제는 자료를 그대로 사용하였다.

[그림 III-6] 비과세·감면 규모



이에 따르면 1990년대에는 안정세를 유지하고 있지만 2000년대 들어서 비과세·감면으로 인한 세수 손실이 급격히 증가하는 것으로 나타나고 있다. 그러나 산출세액 대비 비율로 보면 1990년대에는 감소추세를 보이고 있고, 2000년대 초반에 증가하지만 최근에는 산출세액 대비 18% 수준으로 나타나고 있다. 2008년의 경우에 법인의 신고분 감면 규모는 전체적으로 약 7조 8,600억원 수준이다.

#### 6) GDP의 증가

GDP의 증가는 법인의 영업잉여 또는 순익을 증대시키고, 이는 다시 법인세수를 증대시키는 역할을 한다. 법인의 소득 증가가 법인세수에 주는 영향 즉, 법인세수의 소득탄력성은 이미 살펴보았으므로 이번에는 GDP 증가가 법인의 영업잉여에 주는 영향을 살펴보자.  $Y$ 를 GDP라고 하면 과세소득의 GDP탄력성( $\beta$ )은 다음과 같이 계산할 수 있다.

$$\beta = \frac{\Delta Z}{\Delta Y} / \frac{Z}{Y} \quad (8)$$

일반적으로 탄력성은 자연대수값을 이용하여 회귀분석으로 추정하는 것이 가능하므로 과세소득의 GDP탄력성도 회귀분석으로 추정하는 것이 가능하다. 또한 법인소득과 GDP의 관계를 다루므로 세수의 경우처럼 다양한 납기의 영향이 발생하지 않는다. 따라서 본 연구에서 과세소득의 GDP탄력성을 추정하기 위하여 사용하는 식은 다음과 같다.

$$\ln(Z_t) = c + \beta * \ln(Y_t) + e_t \quad (9)$$

여기서  $Y$ 는 GDP,  $c$ 는 절편,  $\beta$ 는 탄력성을 나타내는 계수,  $e$ 는 오차항이다.

본 연구에서 법인의 소득으로 사용하는 자료는 일반적으로 사용되는 영업잉여이다<sup>18)</sup>. 본 연구에서는 한국은행이 제공하는 국민소득계정자료를 사용하였다. GDP는 1970년도부터 2009년까지 자료가 있지만 제도부분별 소득자료인 법인의 영업잉여는 1975년부터 자료가 존재한다<sup>19)</sup>. 그러나 1970년대 후반은 그 이후와는 다른 형태이므로 본 연구에서는 1981년 이후 자료만을 사용하며, 추정에 사용한 자료는 모두 자연대수값을 취한 경상자료이다.

사용하는 자료가 시계열 자료이므로 단위근 문제가 있을 수 있다. 따라서 단위근 검정을 먼저 한 다음, 단위근이 없도록 조정하여 추정을 한다. 아래 <표 III-7>은 단위근 검정의 결과이다. 이에 따르면 수준변수의 경우에는 영업잉여는 단위근을 가질 가능성이 있는 것으로 나타나고 있다. 반면에 GDP는 상수만 있다고 가정하는 경우에는 단위근이 없다고 할 수 있지만 선형 추세를 감안하는 경우에는 단위근이 있는 것으로 나타나고 있다. 반면 차분변수는 영업잉여 및 GDP 모두 단위근이 없는 것으로 나타나고 있다.

<표 III-7> 영업잉여 및 GDP의 자연대수값의 단위근 검정(p값)

	ADF				PP			
	영업잉여		GDP		영업잉여		GDP	
	C	C+T	C	C+T	C	C+T	C	C+T
수준변수	0.8604	0.1351	0.0053	0.9888	0.8578	0.1342	0.0000	0.9998
차분변수	0.0000	0.0000	0.0025	0.0002	0.0000	0.0000	0.0019	0.0000

주: C는 상수만 포함, C+T는 상수 및 추세가 포함된 것을 의미

- 18) 영업잉여는 개별 법인의 소득 또는 과세표준과는 차이가 있다. 그렇지만 거시자료로는 일반적으로 영업잉여가 사용되므로 본 연구에서도 영업잉여를 사용한다.
- 19) 박기백·박형수(2002)에서는 법인의 영업잉여가 아닌 비법인부문을 포함한 전체 영업잉여를 사용하고 있지만 본 연구의 대상인 법인세는 법인부문에만 적용되므로 법인의 영업잉여를 사용한다.

추정 결과는 <표 III-8>에 있다. 결과를 보면 수준변수를 이용한 경우에는 전년도 값은 영향이 없는 것으로 나타나고 있다. 따라서 수준변수를 이용하여 추정한 경우의 법인세 수입의 GDP탄력성은 1.057이라고 할 수 있다. 차분변수를 사용한 경우에도 전년도 차분값은 영향이 없는 것으로 나타나고 있다. 따라서 차분변수를 이용하는 경우에는 GDP탄력성이 1.175라고 할 수 있다. 본 연구에서는 단위근이 없는 차분변수를 이용한 추정치를 법인소득의 GDP탄력성 값으로 사용한다. 따라서 GDP가 1% 증가하는 경우에 법인소득은 1.175% 증가한다고 할 수 있다.

<표 III-8> 소득의 GDP탄력성 추정결과

	차분변수 추정 1	차분변수 추정 2	수준변수 추정 1	수준변수 추정 2
상수	-0.0088 (-0.31)	0.0162 (0.49)	-2.617 (-5.62)***	-2.668 (-4.46)***
ln (GDP)			1.057 (29.7)***	1.153 (1.67)
ln (GDP) 차분	1.175 (3.12)***	1.303 (3.41)***		
ln (GDP) 전년도				-0.0923 (-0.14)
ln (GDP) 전년도 차분		-0.5142 (-1.39)		
Adjusted R <sup>2</sup>	0.237	0.263	0.969	-0.967

주: 1. ( ) 안은 t-값임.

2. \*, \*\*, \*\*\* 표시는 각각 유의수준 10%, 5%, 1%에서 통계적으로 유의함을 의미함.

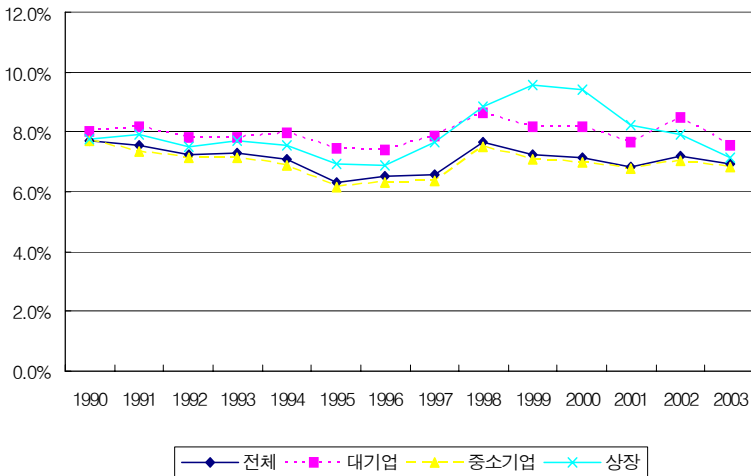
### 7) 구조 변화

법인세의 GDP 대비 비율이나 총세수입 대비 비중을 살펴본 바에 따르면 해당 비중은 1980년대 중반에 높아지고 있고, 외환위기 이후

시점인 2000년부터 급격히 증가하는 양상을 보이고 있다. 이는 법인세와 관련이 있는 외부 환경이 구조적으로 변화했을 가능성을 보여주고 있다.

박기백·김진(2004)이 미시자료를 이용하여 분석한 결과에 따르면 매출액 대비 영업이익의 비율은 안정적인 것으로 나타나고 있다. 전체 기업의 경우(중소기업과 거의 동일)를 보면 1990년대 중반까지는 1991년의 약 8%에서 7%로 하락하는 추세를 보였으나 그 이후에는 7% 수준에서 등락을 보이고 있다. 대기업의 경우에는 8% 수준에서 등락을 보이고 있다. 따라서 매출액 대비 영업이익률이 별다른 변동이 없다는 것을 감안하면 GDP 대비 영업이익의 규모가 커졌다는 것은 매출액 및 영업이익 자체가 증가하여 법인세의 세수가 증가하였다는 의미가 된다.

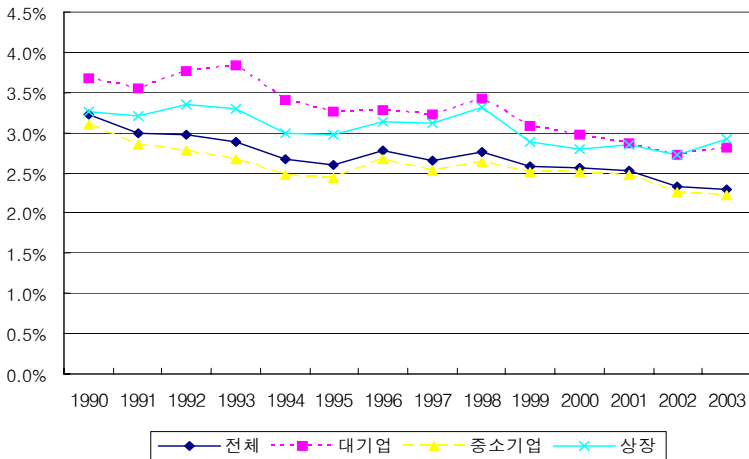
[그림 Ⅲ-7] 매출액 대비 영업수지



영업이익에 영향을 미칠 수 있는 요소인 감가상각과 인건비의 매출액 대비 비중을 살펴보면 감가상각비가 다소 하락한 것으로 나타났다. 전체 기업을 기준으로 한 감가상각비의 경우 1990년에 매출액 대비

3.2% 수준에서 감소하여 2003년에는 2.3% 수준으로 낮아졌다. 대기업은 중소기업보다 1%p 정도 감가상각의 비중이 높지만 그 추세는 중소기업과 유사한 것으로 나타나고 있다. 따라서 감가상각의 감소는 이익을 증대시키는 요소로 작용하였을 것으로 보인다.

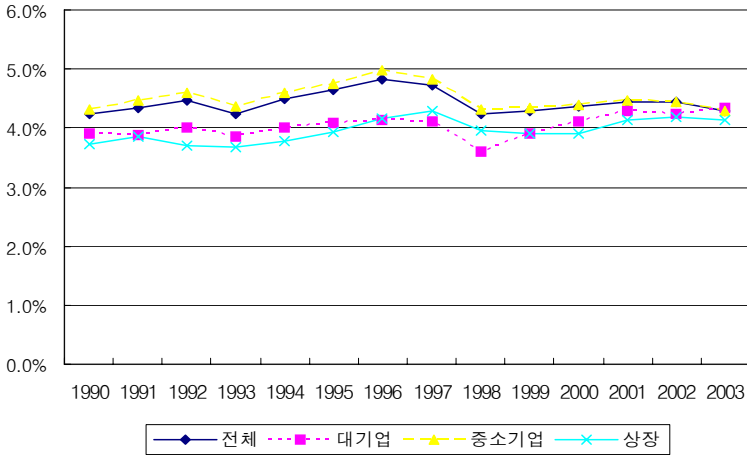
[그림 III-8] 매출액 대비 감가상각비



반면 인건비의 경우에는 1990년과 2003년이 거의 변화가 없는 것으로 나타나고 있다. 전체 기업을 기준으로 보면 1990년의 약 4.2%에서 1996년 약 5% 수준까지 증가하였으나 외환위기가 발발한 1997년과 1998년에 급격히 감소하여 4% 초반을 기록한 이후 안정세를 보이고 있다. 특징적인 것은 대기업과 중소기업의 매출액 대비 인건비 부담이 1990년대에는 1%p까지 차이가 확대되어 갔으나 외환위기 이후에는 감소되어 최근에는 거의 차이가 없는 상태이다. 그리고 대기업의 경우 외환위기로 1998년에 인건비 비중이 급속히 낮아졌으나 그 이후에는 급속히 증가하여 현재는 1990년대 초반보다 다소 높은 상태이다. 예상과는 달리 기업의 인력 구조조정으로 인한 매출액 대비 인건비 비중의

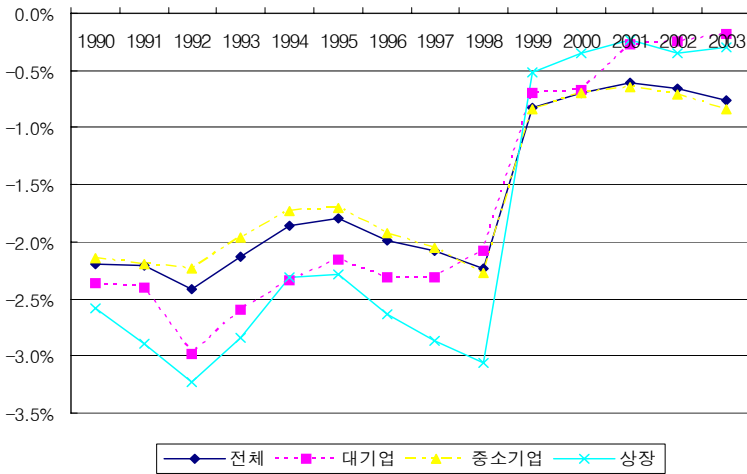
감소는 나타나지 않고 있다.

[그림 Ⅲ-9] 매출액 대비 총인건비



영업수지와는 달리 매출액 대비 영업외수지는 외환위기 이전과 이후가 전혀 다른 형태를 보이고 있다. 전체 기업을 기준으로 보면 매출액 대비 영업외수지가 1990년대 초반 -2.2% 수준이었고, 그 후 -1.8% 수준까지 개선되었으나 그 이후부터 외환위기 와중에 있던 1998년까지 다시 악화되었다. 그러나 1999년부터 영업외수지가 급속히 개선되어 최근에는 매출액 대비 -0.7% 수준으로 낮아졌다. 개선의 정도는 상장기업이 가장 두드러진다. 상장기업의 경우 1998년까지 매출액 대비 영업외수지 적자가 가장 컸으나 1999년부터는 가장 낮은 수준으로 개선되었다. 대기업은 약 2%p 정도 개선이 있었고 상장기업은 2%p를 상회하는 매출액 대비 영업외 수지 개선이 있었다. 그 원인을 분석하기 위하여 영업외수지 개선에 가장 영향이 컸을 것으로 예상되는 이자비용을 살펴본다.

[그림 III-10] 매출액 대비 영업외수지



자료에 따르면 이자비용은 기업 규모 간 차이가 거의 없다. 그리고 그 추세를 보면 1990년 매출액 대비 약 3% 수준에서 1992년 3.4% 수준으로 증가하였으나 그 이후 1996년까지 감소하여 2.8% 수준이 된다. 그러나 외환위기로 이자율이 상승하며 이자비용도 1998년 3.3%까지 증가하였지만 그 이후 지속적인 감소 추세를 보여 최근에는 1.2% 수준까지 낮아졌다. 결과적으로 매출액 대비 이자비용의 하락은 약 2% 수준으로 영업외수지 개선의 대부분을 설명하고 있다. 즉, 외환위기 이후 법인의 영업외수지 개선의 대부분은 이자율 하락에 따른 이자비용의 감소에 기인한다. 또한 중소기업에 비해 상장기업 및 대기업의 이자비용 하락이 상대적으로 큰 것으로 나타나고 있으므로 이자율 하락으로 인한 혜택의 가장 큰 수혜자는 규모가 큰 기업인 것으로 나타났다.

결과적으로 명목세율의 인하로 순이익 대비 법인의 실효세율은 하락세를 보였지만 순이익의 증가가 주로 영업외수지의 개선의 효과여서 영업이익 대비로는 법인의 조세부담이 오히려 상승하는 현상이 발생하고 있는 것이다.

## 2. 향후 변동 요인

### 가. 세율체계 개편 전망

우리나라의 법인세 세율은 1971년에는 공개법인의 경우 100만원과 500만원을 기준으로 16%/20%/27%의 3단계의 구조를 가지고 있었다. 그 이후 1974년에 500만원을 기준으로 20%/27%의 2단계로 세율체계가 단순화되었으며, 1980년에 5천만원을 기준으로 25%/33%의 세율이 적용되었다. 세율은 점진적으로 인하되어 1982년에 20%/27%가 적용되었으며, 1988년에는 기준금액이 8천만원, 1990년도부터는 1억원으로 인상되었고 세율은 20%/34%로 조정되었다. 이후 법인세 세율을 지속적으로 인하하여 2010년 현재 기준금액이 2억원으로 인상되었으며, 세율은 10%/22%가 적용되고 있다.

#### 1) 최근의 세율체계 개편 추이

##### 가) 법인세율 인하(법§55)

법인세율은 2007년까지 1억원을 기준으로 25%/13%가 적용되었으며, 2008년부터 기준금액이 2억원으로 상향조정되면서 세율은 25%/11%로 조정되었다. 현 정부 출범 이후 제시된 세율인하 일정에 따라 2009년에 높은 세율을 22%로 인하하였으나, 2010년부터 20%로 추가 인하하려던 계획은 2012년으로 유예되어 있는 상황이다.

〈표 III-9〉 연도별 법인세율 현황

구 분	2008년	2009년	2010~2011년	2012년
2억원 초과	25%	22%	22%	20%
2억원 이하	11%	11%	10%	10%

주: 조합법인 등 당기순이익 과세법인은 2009.1.1 이후 개시하는 사업연도부터 9%의 세율 적용

나) 최저한세율 인하(조세특례제한법§132)

최저한세율의 경우 중소기업은 2010년부터 7%로 인하되었으며, 일반기업은 과세표준의 규모에 따라 100억원 이하는 10%, 1,000억원 이하는 11%, 1,000억원 이상은 14%가 적용된다.

〈표 III-10〉 연도별 최저한세율 현황

구분	과세표준	2008년	2009년	2010년
중소기업	-	8%	8%	7%
일반기업	100억 이하	13%	11%	10%
	1천억 이하			11%
	1천억 초과	15%	14%	14%

주: 2009.12.26.이 속하는 사업연도 : 중소기업 8%, 일반기업 11%, 14% 적용

다) 이월결손금 공제제도 보완(법§13)

이월결손금 공제제도의 경우 오랜 기간 5년을 적용하여 왔는데, 2009년부터 이월결손금부터공제기간을 10년으로 연장하여 선진국과 유사한 수준으로 개선되었다. 다음의 표는 현재 적용되고 있는 법인형 태별 세율체계를 나타낸다.

○ 일반법인

구 분		종 전	개 정		
			'09.1.1.이후 개시사업연도	'10.1.1.이후 개시사업연도	'12.1.1.이후 개시사업연도
법인세율	높은 세율	25%	22%	22%	20%
	낮은 세율	11%	11%	10%	10%
구 분		종 전	개 정		
			'09.12.26.이 속하는 사업연도	'10.1.1.이후 개시사업연도	
최저 한세	일반 기업	과표1천억 초과	15%	14%	14%
		과표1천억 이하	13%	11%	11%
		과표1백억 이하			10%
	중소기업	8%	8%	7%	

## ○ 당기순이익 과세법인

총 전	개 정	비 고
	'09.1.1.이후 개시 사업연도 부터	
12%	9%	'09.12월 결산법인 부터 ('10.3월 신고)

## 2) 세율체계 개편의 세계적 추이

법인세는 법인에 투자된 자본에 대한 세금으로 이러한 조세부담은 투자 및 저축의 수익률을 낮추어 궁극적으로 경제성장에 부정적 영향을 주는 것으로 인식되고 있다.

반대로 법인세 부담을 낮추는 경우 투자 및 자본축적이 증가하여 경제성장에 도움이 되게 된다. Xu(1999), Roeger and in't Veld(1997) 등이 모형을 통하여 분석한 결과를 보면 법인세의 세부담을 축소하는 동시에 경상지출을 축소하는 경우(GDP 대비 1%), 경제성장률이 연평균 0.03~0.09% 정도 높아졌으며, 또한 법인세를 감축하는 경우가 소득세 등 여타 세목의 감축보다 경제성장에 효과적인 것으로 나타나고 있다. 한국조세연구원이 실증 분석한 결과에서도 법인세 유효세율을 1%p 낮추면 약 1조 6천억원의 투자유발 효과가 있는 것으로 나타나고 있다.

이러한 효과가 있기 때문에 다수의 국가가 성장을 촉진하고, 외국자본을 유치하기 위하여 법인세율을 인하하고 있다. 미국은 35%의 법인세율을 낮추지는 않았지만 인하할 계획이다<sup>20)</sup>. 캐나다도 연방법인세율은 2010년 3월 28%를 기록하고 있으며 이를 점차적으로 축소하여 2012년에는 15%를 달성할 계획이다. 영국도 1986년 52%를 35%로 인하하였으며 1999년부터는 30%의 세율을 적용하였고, 현재는 28%의 세율을 적용하고 있다. 일본도 법인세율을 1984년의 42%에서 점진적으로 인하하여 2010년 3월 기준 30%에 이르고 있다. 독일은 세율을 대

20) 최근의 세계개혁안에서는 법인세율을 31.5% 또는 30%로 낮추는 것으로 되어 있다.

폭 인하하여 2010년 현재 15.825%를 유지하고 있으며, 프랑스도 5년내 20%대 수준으로 낮출 계획을 가지고 있다. 또한 네덜란드와 덴마크는 각각 29.6%, 28%의 세율을 2008년부터 25.5%, 22%로 인하하였다.

우리나라와 경쟁상대국인 홍콩, 싱가포르, 중국, 대만 등도 경쟁적으로 법인세의 최고세율을 인하하고 있는 추세이다. 싱가포르는 2007년 초에 20%인 세율을 18%로 인하하였으며, 중국은 2007년에 33%인 법인세 최고세율을 25%로 인하하였다. 대만도 25%인 세율을 2010년부터 17.5%로 인하하였으며, 홍콩은 17.5%인 법인세 최고세율을 2008년부터 16.5%로 인하하여 경쟁국으로 분류되는 국가 중에서 중국을 제외한 국가들은 우리보다 낮은 법인세율을 보유하고 있다.

가) 법인세율 및 세부담

다음 <표 III-11>은 2010년 기준 OECD 국가의 법인세율을 나타내며, <표 III-12>는 OECD 주요국의 법인세율에 대한 지난 25년간의 추이를 보여준다.

<표 III-11> 2010년 OECD 국가의 법인세율

(단위: %)

Taxation of Corporate and Capital Income (2010)			
Country	Central government corporate income tax rate	Country	Central government corporate income tax rate
Australia	30.0	Korea	22.0
Canada	18.0	Netherlands	25.5
Finland	26.0	NewZealand	30.0
France	34.43	Norway	28.0
Germany	15.825(15.0)	Spain	30.0
Greece	24.0	Sweden	26.3
Ireland	12.5	Switzerland	8.5
Italy	27.5	UnitedKingdom	28.0
Japan	30.0	UnitedStates	35.0

자료: OECD Tax Database

〈표 III-12〉 OECD 국가 법인세율의 추이

(단위: %)

	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Australia	46.0	39.0	36.0	34.0	30.0	30.0
Canada	37.8 (36.0)	28.84 (28.0)	29.12 (28.0)	29.12 (28.0)	22.12 (21.0)	18.0
Finland	43.0	25.0	25.0	29.0	26.0	26.0
France	50.0	42.0 (37.0)	36.66 (33.33)	37.76 (33.33)	34.95 (33.33)	34.43
Germany	56.0	50.0	48.375 (45.0)	42.2 (40.0)	26.375 (25.0)	15.825 (15.0)
Greece	49.0	46.0	35.0	40.0	32.0	24.0
Ireland	50.0	43.0	38.0	24.0	12.5	12.5
Italy	52.2 (36)	52.2 (36)	53.2 (37)	37.0	33.0	27.5
Japan	43.3	37.5	37.5	30.0	30.0	30.0
Korea	n.a.	n.a.	n.a.	28.0	25.0	22.0
Netherlands	43.0	35.0	35.0	35.0	31.5	25.5
NewZealand	45.0	33.0	33.0	33.0	33.0	30.0
Norway	29.8	29.8	19.8	28.0	23.75	28.0
Spain	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	30.0
Sweden	52.0	40.0	28.0	28.0	28.0	26.3
Switzerland	9.8	9.8	9.8	8.5	8.5	8.5
UnitedKingdom	40.0	34.0	33.0	30.0	30.0	28.0
UnitedStates	46.0	34.0	35.0	35.0	35.0	35.0

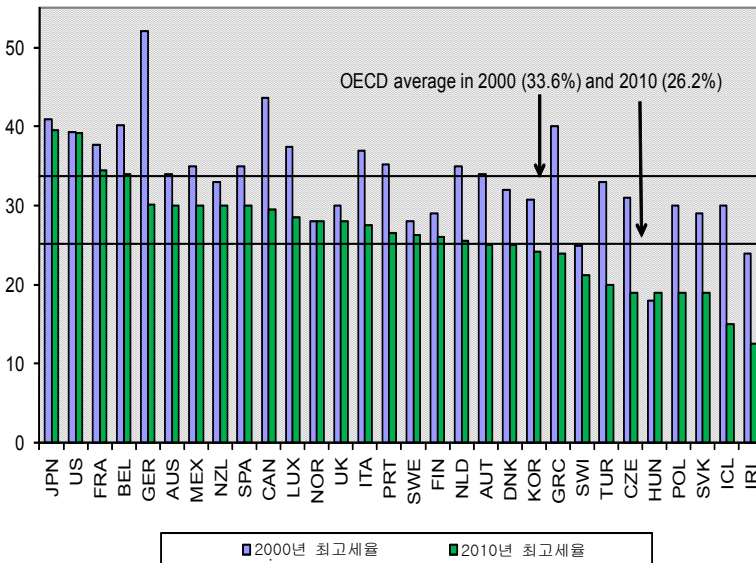
자료: OECD Tax Database

미국, 일본, 프랑스 등은 법인세율을 인하하고 있지만, 아직도 30%를 상회하는 수준이며 스웨덴, 노르웨이 등 북구국가 역시 우리나라에 비해 높은 수준의 법인세율을 가지고 있다. 반면 아일랜드, 스위스 등은 우리보다 낮은 수준의 법인세율을 가지고 있다. [그림 III-11]에서 보는 바와 같이 OECD 회원국의 평균 법인세율은 2000년 기준 33.6%에서 2010년 기준 26.2%로 크게 인하된 것을 알 수 있다.

〈표 III-13〉은 우리나라의 경쟁국에 해당하는 국가를 포함한 주변국의 2010년 현재 법인세율을 나타낸다. 경쟁국으로 인식되고 있는 대만, 싱가포르, 홍콩은 우리보다 낮은 수준임을 알 수 있다. 최근 우리나라의 법인세율도 지속적으로 인하되어 경쟁국과의 격차는 점진적으로 축소되고 있는 상황이다.

이상의 국내외 현황을 종합해보면 경제 규모가 상대적으로 큰 국가의 경우 세율 또한 상대적으로 높은 편이며, 경제의 규모가 상대적으로 작은 국가이거나 대외개방성이 높은 국가는 상대적으로 낮은 수준의 법인세율을 유지하고 있는 것을 알 수 있다. 이와 같은 현상은 경제 성장을 위한 자본의 유치나 투자의 활성화와 직접적인 연관이 있는 것으로 해석할 수 있다.

[그림 III-11] OECD 회원국의 명목 법인세율(2000년과 2010년)



자료: OLIS, "Proposal for OECD 50th Anniversary conference on tax reform: providing a competitive environment," 14-June-2010.

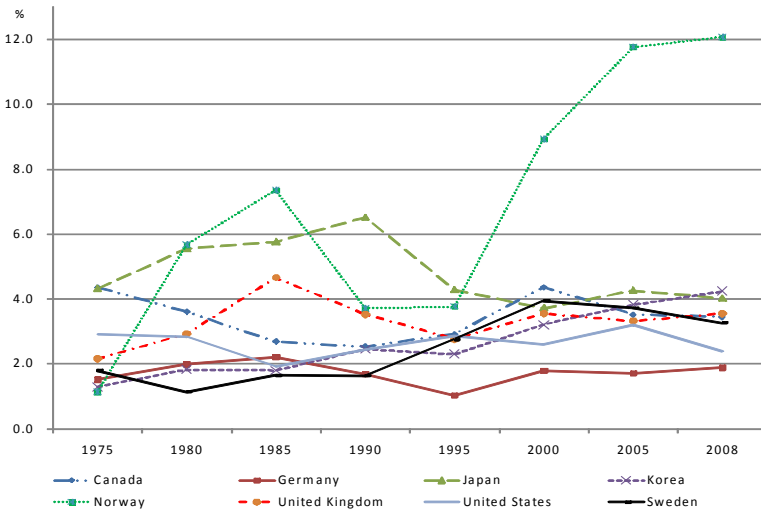
〈표 III-13〉 주변국의 법인세율

	한국	말레이시아	싱가포르	일본
최고세율	22%	25%	17%	30%
	대만	홍콩	중국	인도네시아
최고세율	20%	16.5%	25%	25%

자료: IBFD, 2010년 기준

[그림 III-12]는 주요국의 GDP 대비 법인세 비중의 추이를 나타낸다. 우리나라의 경우 최근 법인세율이 지속적으로 인하되었음에도 불구하고 법인세의 GDP 대비 비중은 오히려 상승하고 있는 것을 알 수 있다. 구체적으로 보면, 1985년에는 GDP의 1%를 다소 상회하는 수준이었으나 1980년대 중반 이후 그 비중이 증가하여 최근에는 GDP의 4.2% 수준까지 상승하였다.

[그림 III-12] 법인의 GDP 대비 조세 부담 비중



〈표 III-14〉 법인의 GDP 대비 조세부담 비중

(단위: %)

	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2008
Canada	2.68	2.82	2.10	2.50	3.80	4.35	3.27	3.84	3.43
Finland	1.36	1.37	1.98	0.55	3.48	5.89	3.40	3.36	3.48
France	1.91	2.22	1.89	1.98	2.61	3.06	2.48	2.98	2.92
Germany	2.21	1.91	1.56	1.08	1.47	1.80	1.26	2.10	1.88
Ireland	1.12	1.39	1.98	3.08	3.17	3.71	3.70	3.77	2.73
Italy	3.11	3.36	3.67	3.58	4.09	2.91	2.77	3.41	3.70
Japan	5.75	7.29	5.96	4.06	4.26	3.71	3.35	4.75	4.01
Korea	1.80	2.08	2.05	2.23	1.98	3.19	3.67	3.58	4.24
Norway	7.34	2.41	4.05	3.45	5.07	8.92	7.98	12.95	12.06
Sweden	1.65	2.69	1.73	2.50	2.96	3.95	2.45	3.70	3.27
Switzerland	1.73	2.01	1.87	1.84	1.90	2.71	2.49	2.97	3.14
United Kingdom	4.66	3.93	2.80	2.22	3.87	3.55	2.70	3.94	3.55
United States	1.92	2.33	2.25	2.66	2.87	2.61	2.14	3.43	2.39
European Union 19 members in OECD	2.42	2.50	2.74	2.50	3.16	3.48	3.00	3.37	..
OECD - Total	2.60	2.58	2.71	2.57	3.11	3.62	3.20	3.86	..

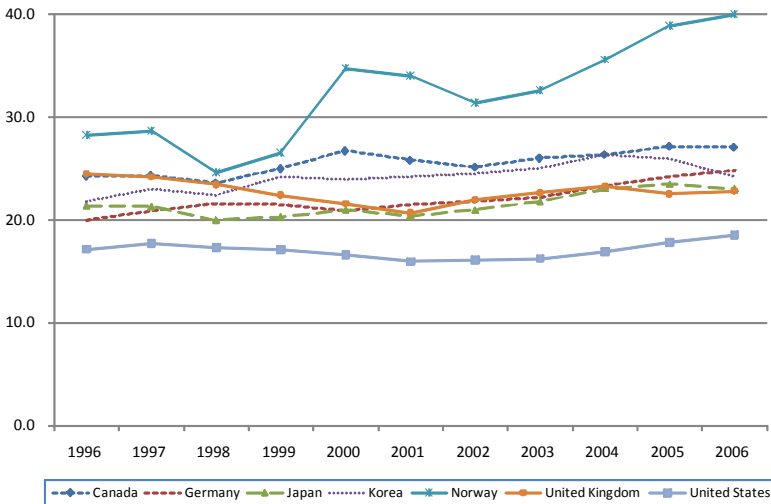
자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2010.

우리나라의 GDP 대비 법인세 비중은 1980년대에는 OECD 평균보다 낮은 수준이었지만, 2000년대 초반에 와서 OECD 평균과 유사한 수준을 보이고 있다. 미국·영국·프랑스 등 주요 선진국들과 비교하면 우리나라의 비중이 2000년대 초반에 와서 더 높은 수준을 보이고 있고, 2008년에는 노르웨이를 제외한 다른 주요국보다 우리나라의 비중이 높은 것을 알 수 있다. 미국의 경우 1970년에는 3.6%로 법인의 조세부담이 높았지만 최근에는 2%대로 낮아졌고, 일본의 경우도 1970년에는

5.15%로 높았지만 2003년에는 3.35%로 낮아졌으며, 2008년에는 4.01%에 이르는 것으로 나타났다. 독일은 1985년 이후 1%대를 유지하였으나 2006년 2%를 초과하였다가 2008년에 다시 1.88%로 감소하였다. 다만 노르웨이의 경우 1990년대에 GDP 대비 법인세가 급격히 증가하여 2008년 12.06%에 이르고 있으며, GDP 대비 법인세의 비중이 비교대상 주요국 중에서 가장 높은 것으로 나타나고 있다.

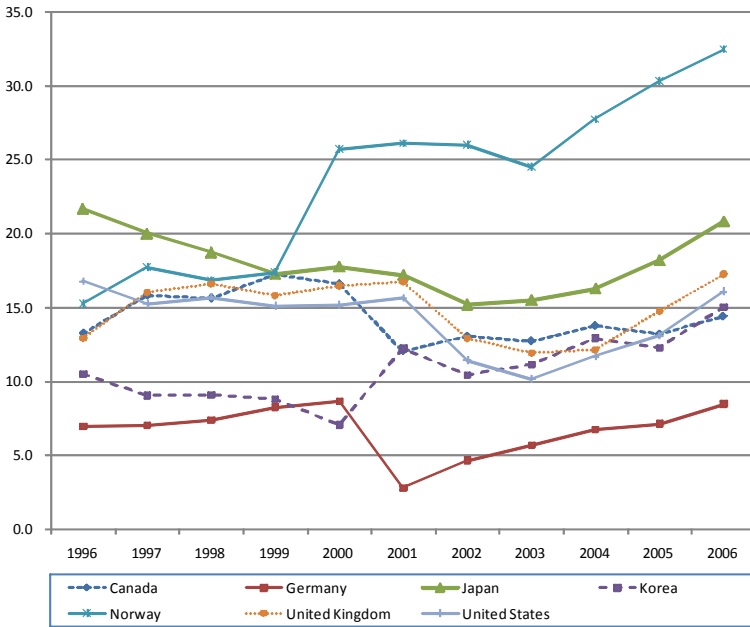
법인세율의 인하에도 불구하고 우리나라의 GDP 대비 법인의 세부담이 증가한 원인을 알기 위해 GDP 대비 법인의 세부담이 (법인세/영업잉여) × (영업잉여/GDP)로 나누어진다는 사실을 이용한 박기백·김진(2004)의 연구결과를 간략히 소개한다. 박기백·김진(2004)에 의하면 우리나라 기업의 영업잉여/GDP 비율이 외환위기 이후부터 뚜렷한 상승세를 보이는 이유로 외환위기 이후 진행되었던 기업의 구조조정과 수출 호조를 꼽고 있다. 즉, 영업잉여가 급증하여 그에 따라 법인세 세수가 증가한 것으로 외환위기 이후 기업의 수익성 개선이 우리나라 법인의 GDP 대비 세부담이 높은 주요한 원인임을 의미한다.

[그림 III-13] 주요국별 GDP 대비 영업잉여 비중



박기백·김진(2004)에서는 또한 우리나라의 경우 다수의 조세감면 규정이 있고, 지속적으로 법인세 세율을 인하하였음에도 불구하고 평균 실효세율이 하락하지 않고 있는 원인으로 외환위기 이후 기업의 비영업수익이 크게 증가한 것을 꼽고 있다. 실제로 외환위기 이전에 다수의 기업이 대규모 영업외손실을 보았으나 부채비율의 감소와 이자율 하락으로 영업의 손실이 대폭 축소되어 법인세의 부담도 작았다고 할 수 있다. 그러나 최근 이자율이 하락하고, 기업의 부채비율이 낮아지면서 기업의 영업잉여를 상쇄할 영업외손실이 작아져 기업이 납부해야 할 세금 규모가 커지게 된 것으로 해석하고 있다<sup>21)</sup>.

[그림 III-14] 주요국별 영업잉여 대비 법인세 비중



21) 한국은행에서 발행하는 기업경영분석을 보면 제조업의 경우 부채비율이 1997년 393.3%에서 2002년에는 123%로 낮아졌다. 차입금 비율도 같은 기간에 54.2%에서 28.3%로 낮아진 것으로 나타나고 있다.

### 3) 조세정책의 장기적 관점에서 세율체계 개편방향

지금까지의 논의에서 알 수 있듯이 우리나라의 법인세율은 과거 10년 동안 지속적으로 인하되어 왔다. 특히, 현 정부 출범 이후 법인세율을 25%에서 22%로 인하하였으며, 2012년까지 20%로 인하할 예정으로 있다. 당초에 발표되었던 법인세율 인하계획에 의하면 2010년부터 20%로 인하할 예정이었는데, 예상치 못한 글로벌 금융위기로 인하여 재정건전성에 문제가 야기되면서 법인세율 인하 계획도 2012년으로 수정되었다. 법인세의 높은 세율이 20%이면 OECD 회원국과 비교할 때 낮은 편에 속하고, 경쟁국과 비교할 때 중국·일본보다는 낮으나 대만과는 동일한 수준이며, 홍콩·싱가포르보다는 약간 높은 수준이다. 이와 같이 우리나라의 법인세 명목세율은 경쟁력을 유지할 수 있을 정도로 낮은 수준이라 평가할 수 있다. 그러나 실효세율에 해당하는 영업잉여 대비 법인세의 비중이 OECD 주요 회원국보다 높은 상황 이어서 향후 경쟁국의 추가적인 법인세율 인하 조치가 있는 경우 우리도 추가적인 인하를 고려할 수 있을 것이다.

세율의 인하 외에 장기적으로 추진할 필요가 있는 것은 세율구조를 단순화하는 것이다. 현재 2단계 누진구조로 되어 있는 법인세율 구조를 1단계(flat rate)로 전환하는 것을 고려할 수 있다. 법인세의 성격을 고려할 때 법인세는 소득재분배의 역할을 하는 세목이 아니므로 누진세율의 형태를 가질 필요는 없다. 그럼에도 불구하고 현재 2단계 세율구조를 유지하고 있는 이유는 저세율에 적용되는 기업이 중소기업인데 1단계 구조로 전환하면 세부담이 크게 증가하는 문제가 발생하기 때문이라고 인식되고 있다. 그러나 세율은 기업의 규모가 아닌 과세표준의 크기에 적용되는 것이고, 규모가 큰 대기업의 경우에도 과세표준이 작거나 적자인 경우도 많으므로 소규모 기업의 세부담이 증가하기 때문에 1단계 구조로 전환할 수 없다는 논리는 무리가 있는 것으로 보인다. 특히, 현재 중소기업이 가장 많이 사용하고 있는 조세감면제도인

중소기업특별세액감면제도를 고려하면 앞에 언급한 주장의 설득력이 더욱 약화된다.

중소기업특별세액감면제도는 중소기업에 대하여 20~30% 세액을 감면하는 제도로 실질적으로 세율이 20~30% 낮아지는 효과가 있다. 즉, 현재 2억원 이하의 과세표준에 적용되는 11% 세율은 7.7~8.8%로 낮아지게 되며, 이 세율은 중소기업에 대한 최저한세율 7%와 거의 같아지게 된다. 이럴 경우 중소기업특별세액감면제도를 사용한 중소기업의 경우 추가적인 조세감면의 여지가 0.7~1.8%밖에 없음을 알 수 있다. 종합하면 중소기업의 경우 실질적으로 최저한세율과 크게 다르지 않은 세율을 적용받고 있으므로 법인세율은 1단계로 하고 소규모기업의 경우에 한하여 최저한세율과 유사한 수준의 세율이 적용되도록 감면하면 실질적으로 무리없이 2단계에서 1단계로 전환이 가능할 것으로 판단된다. 이상에서 설명한 바와 같이 구체적인 사례를 가지고 논의를 진행한다면 중장기적으로는 법인세율 구조를 단순화할 수 있을 것으로 사료된다.

## 나. 과세표준의 확대 가능성

### 1) 세원 투명성 제고를 통한 세원 확대 가능성

법인세는 전자신고 등 여러 가지 세무행정상의 노력으로 다른 세목에 비하여 세원 투명성이 상대적으로 높은 세목으로 인식되고 있다. 따라서 세원을 대폭 확대할 수 있는 획기적인 방안을 찾는 데 한계가 있는 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고 최근 국세청에서 추진하고 있는 『법인정보 통합시스템』이 구축되면 법인세의 세원 투명성이 한층 제고될 것으로 기대된다. 2010년 10월 개통 예정인 『법인정보 통합시스템』은 법인과 법인대표자의 중요 납세관련 정보를 입체적으로 분석할 수 있는 시스템으로 법인사업자별로 신고·납부·조사 이력 가운

데 특이한 사항과 법인대표자의 재산변동·소비지출현황 등의 자료를 별도로 구축하여 동시에 참고자료로 활용할 수 있게 고안되어 있다. 신고이력의 경우 국세통합전산망에 축적되어 있는 신고자료 중에서 경정청구 사유 등과 같은 특이한 내용을 별도 시스템으로 구축하고, 조사이력의 경우 조사사유, 조사시기, 추징세액, 고발여부 등과 같은 자료를 별도 시스템으로 구축하여 세원분석 과정에서 참고할 수 있는 정보로 활용할 예정이다.

## 2) 경제성장에 따른 세수 확대 가능성

앞에서 논의한 바와 같이 법인세율을 인하하면, 단기적으로는 세수의 감소가 발생하지만 장기적으로는 기업의 투자가 증대되어 경제가 성장하게 되어 궁극적으로는 세수가 증대하는 것으로 인식되고 있다. 감세가 경제성장에 미치는 효과를 분석한 연구는 모형에 따라 차별화 되는데, 그 내용을 간략히 소개한다.

한국조세연구원의 거시·재정모형에 의하면 재정수입승수가 직접세의 경우 -0.42, 간접세의 경우 -0.13에 이른다. 즉, 감세가 어떤 세목을 통하여 이루어지느냐에 따라 경제에 미치는 효과가 달라짐을 의미한다. 본 모형에서는 2007년 현재 44조 8천억원의 감세가 진행되고 있고, 2008년부터 2012년까지 추가적인 44조원 규모의 감세가 있을 경우 경제에 미치는 효과를 분석하였다. 감세가 모두 직접세를 통하여 이루어진다는 가정을 기초로 분석한 결과는 다음 <표 III-15>와 같다. 감세 정책의 효과는 2010년과 2011년에는 각각 0.2%포인트, 2012년에는 0.12%포인트 추가적인 경제성장이 달성되는 것으로 나타나고 있다.

다른 모형을 이용한 연구의 결과를 보면, Bleaney, M., N. Gemmell and R. Kneller(2001)의 재정수입승수는 소득세, 법인세, 사회보장기여금, 재산세와 같은 왜곡적 조세의 경우 -0.411로 나타나고 있다. 이를 활용하여 앞에서 수행한 분석과 동일한 감세에 대한 경제적 효과분

석을 수행한 결과는 다음 <표 III-16>과 같다. 본 모형에 의하면 2010년과 2011년 각각 0.2%포인트, 2012년 0.11%포인트 추가적인 경제성장이 달성되는 것으로 나타나 한국조세연구원의 거시·재정모형에 의한 분석과 거의 유사한 결과를 도출하고 있음을 알 수 있다.

<표 III-15> 감세의 경제적 효과 I

	2008	2009	2010	2011	2012
- 직접세 감세규모(조원)	-7.98	-10.02	-15.26	-21.27	-25.79
- 간접세 감세규모(조원)	-2.74	-1.79	-1.96	-2.14	-2.35
실질GDP 변동규모	3.61	4.23	6.21	8.40	9.94
- 국세(직접세)	3.26	4.01	5.97	8.15	9.66
- 국세(간접세)	0.35	0.22	0.24	0.25	0.27
감세전 대비(%)	0.43	0.48	0.67	0.87	0.98
실질GDP(감세전, 조원)	837.96	878.18	920.33	964.51	1,010.81
실질GDP(감세후, 조원)	841.57	882.41	926.54	972.91	1,020.74
경제성장률(감세전, %)	5.00	4.80	4.80	4.80	4.80
경제성장률(감세후, %)	5.45	4.85	5.00	5.00	4.92
경제성장률 변동규모(%p)	0.45	0.05	0.20	0.20	0.12

<표 III-16> 감세의 경제적 효과 II

	2008	2009	2010	2011	2012
- 왜곡적조세 감세(조원)	-7.98	-10.02	-15.26	-21.27	-25.79
- 비왜곡적조세 감세(조원)	-2.14	-1.14	-1.25	-1.37	-1.51
- 기타조세 감세(조원)	-0.60	-0.65	-0.71	-0.77	-0.84
실질GDP 변동규모	3.17	3.90	5.82	7.94	9.43
- 왜곡적 조세	3.19	3.92	5.84	7.97	9.46
- 비왜곡적 조세	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
- 기타 조세	-0.02	-0.02	-0.03	-0.03	-0.03
감세전 대비(%)	0.38	0.44	0.63	0.82	0.93
실질GDP(감세전, 조원)	837.96	878.18	920.33	964.51	1,010.81
실질GDP(감세후, 조원)	841.13	882.08	926.15	972.45	1,020.23
경제성장률(감세전, %)	5.00	4.80	4.80	4.80	4.80
경제성장률(감세후, %)	5.40	4.87	5.00	5.00	4.91
경제성장률 변동규모(%p)	0.40	0.07	0.20	0.20	0.11

이상에서 논의한 바와 같이 감세의 결과로 추가적인 경제성장이 유발되는 것을 알 수 있다. 추가적인 경제성장은 추가적인 세수증가로 이어지는데, 구체적인 규모는 추가적인 경제성장의 구성 내용에 따라 크게 차별화되기 때문에 예측하는 데 어려움이 있다.

### 3. 비과세와 감면제도의 분석

#### 가. 법인세에서의 조세지출의 현황

조세지출보고서에 따르면, 2009년도에 우리나라 국세에서의 조세지출액은 28.4조원이며, 이중 법인세에서의 조세지출액은 국세에서의 조세지출액의 25.0%인 7.1조원이다. 동 연도에 법인세수가 36.1조원이므로  $\frac{\text{조세지출액}}{\text{세수} + \text{조세지출액}}$  으로 정의되는 조세지출 비율은 16.4%이다.

세목별로 비교하여 보면, 2009년도에 법인세에서의 조세지출액은 소득세에서의 조세지출액 14.0조원보다는 작지만 부가가치세에서의 조세지출액 4.2조원보다는 높게 나타나고 있다. 이를 반영하여 법인세에서의 조세지출 비율은 소득세에서의 조세지출 비율 29.3%보다는 낮지만 부가가치세에서의 조세지출 비율 8.3%보다는 높게 나타나고 있다.

지난 10년간 조세지출액의 추이를 살펴보면, 전체 국세에서의 조세지출액은 연평균 10.6% 증가하여 국세수입의 증가율이나 GDP의 증가율을 크게 웃돌고 있다.  $\frac{\text{조세지출액}}{\text{국세 세수} + \text{조세지출액}}$  로 정의되는 국세감면 비율의 추이를 보면, 2006년도까지는 13.0~14.0% 수준을 보이고 있다가, 2007년도에는 국세수입이 크게 증가함에 따라 이 비율이 12.5%까지 하락하였으나, 2008년도에는 국세수입은 소폭 증가한 반면, 조세지출액은 25.3%나 증가하여, 국세감면 비율도 14.7%로 증가하였다.

2003년도 이후 법인세에서 조세지출의 추이를 살펴보면, 2003년도에 5.9조원이던 것이 연평균 3.7% 수준으로 증가하여 왔다. 이 증가율은 같은 기간 동안 전체 국세에서의 증가율 8.7%보다는 5.0%p나 낮은 수준이다. 다른 주요 세목과 비교한다 하더라도, 같은 기간 동안에 소득세에서의 조세지출액이 연평균 15.1% 증가하였고 부가가치세에서의 조세지출액이 연평균 4.8% 증가하여 왔던 것에 비하면 상대적으로 낮은 증가 수준을 보이고 있다. 특히 국세에서의 조세지출액이 크게 증가하였던 2008년도의 경우에도 소득세에서의 조세지출액은 금액으로는 5.0조원, 전년도 조세지출액 대비 비율로는 48.4% 증가한 반면 법인세에서의 조세지출액은 금액으로는 0.8조원, 전년도 조세지출액 대비 비율로는 1.0% 증가에 그치고 있다.

즉, 조세지출 비율이라는 측면에서 보면, 법인세에서의 조세지출 비율은 같은 직접세로 분류되는 소득세보다는 상당히 낮게 나타나고 있으며, 조세지출액의 추이를 살펴본다 하더라도 법인세에서의 조세지출액의 증가율은 소득세나 부가가치세에서의 그것보다 낮게 나타나고 있다 하겠다.

〈표 III-17〉 국세의 조세지출액 추이

(단위: 천억원)

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (전망)
조세지출(A) (증가율)	132.8 (24.8%)	137.3 (3.4%)	147.3 (7.3%)	175.1 (18.9%)	182.9 (4.4%)	200.2 (9.5%)	213.4 (6.6%)	229.7 (7.6%)	287.8 (25.3%)	284.0 (-1.3%)
국세 수입(B) (증가율)	929.3 (18.6%)	957.9 (3.1%)	1,039.7 (8.5%)	1,146.6 (10.3%)	1,178.0 (2.7%)	1,274.7 (8.2%)	1,380.4 (8.3%)	1,614.6 (17.0%)	1,673.1 (3.6%)	1,646.4 (-1.6%)
국세감면 비율	13.8%	13.4%	13.3%	14.0%	13.4%	13.6%	13.4%	12.5%	14.7%	14.7%
GDP(C)	6,032.4	6,514.2	7,205.4	7,671.1	8,268.9	8,652.4	9,087.4	9,750.1	10,239.4	10,630.6
비율 (A/C)	2.20%	2.11%	2.04%	2.28%	2.21%	2.31%	2.35%	2.36%	2.81%	2.67%

자료: 기획재정부, 「조세지출보고서」  
e-나라지표 홈페이지

〈표 III-18〉 세목별 조세지출

(단위: 천억원, %)

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (전망)
소득세	조세지출(A)	64.3	74.0	80.4	91.1	104.1	154.5	140.4
	세수(B)	207.9	234.3	246.5	310.0	388.6	363.6	339.3
	비중 (A/(A+B))	23.6	29.8	24.6	22.7	21.1	29.8	29.3
법인세	조세지출(A)	58.7	56.9	68.4	60.8	61.9	70.2	70.9
	세수(B)	256.3	246.8	298.1	293.6	354.2	391.5	361.3
	비중 (A/(A+B))	18.6	18.7	18.7	17.2	14.9	15.2	16.4
부가가치세	조세지출(A)	32.6	31.7	30.8	38.0	40.1	39.7	42.2
	세수(B)	334.5	345.7	361.2	380.9	409.4	438.2	463.3
	비중 (A/(A+B))	8.9	8.4	7.9	9.1	8.9	8.3	8.3
기타	조세지출(A)	19.5	20.2	20.6	23.4	23.5	23.4	30.5
	세수(B)	276.9	274.8	287.9	395.8	462.4	479.8	482.5
	비중 (A/(A+B))	6.6	6.8	6.7	5.6	4.8	4.7	5.9

자료: 기획재정부, 「조세지출보고서」

〈표 III-19〉 세목별로 조세지출이 차지하는 비중

(단위: %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (전망)
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
소득세	36.7	40.5	40.1	42.7	45.3	53.7	49.5
법인세	33.5	31.1	34.2	28.5	27.0	24.4	25.0
부가가치세	18.6	17.4	15.4	17.8	17.5	13.8	14.8
기타	11.1	11.0	10.3	11.0	10.2	8.1	10.7

자료: 기획재정부, 「조세지출보고서」

이제 법인세에서의 조세지출을 지원분야별로 살펴보면, 2009년도에 경제개발 지원 분야의 조세지출액이 5조 8천억원으로 전체 법인세에서의 조세지출액 7조 1천억원의 81.9%를 차지하고 있다. 이 외에도 중산층 지원과 관련한 조세지출액이 2,700억원으로 법인세에서의 조세지출액의 3.8%를 차지하고 있으며, 사회개발 지원 및 기타와 관련한 조세지출은 1조원으로 법인세에서의 조세지출액의 14.2%이다.

경제개발 지원 분야의 조세지출액 5조 8천억원을 다시 세분화하여 보면 벤처기업이나 중소기업 지원과 관련한 조세지출이 1조원(법인세에서의 조세지출액 대비 14.2%)이고, 투자 촉진과 관련한 조세지출이 2조 7천억원(법인세에서의 조세지출액 대비 38.4%)이며, 연구 및 인력개발과 관련한 조세지출이 1조 8천억원(법인세에서의 조세지출액 대비 25.5%)이고, 그 외에 SOC 및 공공투자 지원, 금융산업 및 구조조정 지원, 지방이전 및 지방기업의 경쟁력 강화 관련 지원이 각각 50억원(0.1%), 500억원(0.7%), 2,200억원(3.1%)이다.

중산층 지원과 관련한 조세지출액 2,700억원 중에서 근로자 지원과 관련한 조세지출액은 121억(법인세에서의 조세지출액 대비 0.2%)이고 농어민 지원과 관련한 조세지출액은 2,600억원(3.7%)이다. 사회개발 지원 및 기타와 관련한 조세지출도 세분화하여 살펴보면, 교육 및 문화와 체육 관련 조세지출이 1천억원으로 법인세에서의 조세지출액의 1.5%이고, 환경과 관련한 조세지출이 2,600억원으로 법인세에서의 조세지출액의 3.7%이며, 그 외 기타의 조세지출이 6,400억원(법인세에서의 조세지출액의 9.0%)이다.

지난 4년간의 추이를 살펴보면, 경제개발 지원 분야의 조세지출액이 2006년도 5조 558억원에서 2009년도에는 5조 8,021억원으로 7,463억원 증가하였으며, 사회개발 지원 및 기타 분야의 조세지출액도 3,246억 원 증가하였다. 반면, 중산층 지원과 관련한 조세지출액은 2006년도의 3,433억원에서 2009년도에 2,721억원으로 712억원 감소한 것으로 나타나고 있다.

〈표 III-20〉 지원분야별 법인세에서의 조세지출액

(단위: 억원)

조세지출 내역	2006	2007	2008	2009
- 근로자·농어민 등 중산층 지원	3,433	3,505	3,744	2,721
· 근로자 지원	95	110	148	121
· 농어민 지원	3,338	3,395	3,596	2,600
- 경제개발 지원	50,558	50,067	57,210	58,021
· 벤처·중소기업 지원	9,689	9,150	10,358	10,084
· 투자촉진	25,545	22,797	26,292	27,158
· 연구 및 인력개발	12,763	16,071	18,075	18,042
· SOC·공공투자	114	118	88	49
· 금융 산업 및 구조조정	1,067	511	447	493
· 지방이전 및 기타 경쟁력 강화	1,380	1,420	1,950	2,195
- 사회개발 지원 및 기타	6,820	8,353	9,227	10,066
· 교육 및 문화·체육	767	875	1,201	1,072
· 환경	394	803	1,475	2,606
· 기타	5,659	6,675	6,551	6,388
합 계	60,811	61,925	70,181	70,808

자료: 기획재정부, 「조세지출보고서」

## 나. 조세지출에 대한 평가

일반적으로 외부효과가 있는 경우에는 해당 외부효과로 인한 시장의 실패를 교정하기 위한 조세지출은 정당화되고 있다. Kopiczuk(2003)의 “targeting principle”에 따르면, 외부효과가 있는 경우에는 그 외부효과를 발생시키는 요인에 직접적으로 보조금이나 세금을 부과하는 것이 가장 바람직하다고 하고 있다. 또한 Sandmo(1975) 등의 “additivity property”에 의하면 외부효과의 크기에 해당하는 만큼의 세금이나 보조금을 지급하는 것이 또한 바람직하고 평가하고 있다. 즉,

외부효과를 발생시키는 직접적인 요인에 해당 외부효과의 크기에 상응하는 만큼의 세금이나 보조금을 지급하는 것이 바람직하다는 것이다.

조세지출 중에서 외부효과와 관련한 조세지출을 살펴보면 다음과 같다. 우선, 연구 및 인력개발에 대한 투자에 대한 조세지출을 들 수 있다. 이와 관련하여 논의되어야 할 사항은 우선 연구 및 인력개발에 대한 투자가 얼마만큼의 외부효과를 발생시키는가 하는 점이다. 이에 대한 추정은 기본적으로 Grilliches(1979, 1991)를 따라서 기업의 생산함수가

$$\text{생산량} = \text{생산성} \times \text{노동투입량}^{\alpha} \times \text{실물자본}^{\beta} \times \text{자기연구개발}^{\gamma} \\ \times \text{외부연구개발}^{\delta}$$

의 형태를 취한다고 가정을 하고, 외부연구개발의 계수인  $\delta$ 를 구하는 방법으로 추정된다.

연구개발에 대한 투자는 일반적으로 생산성을 크게 증대시키는 것으로 나타나고 있다. Griffith et al.(2000)은 OECD 13개국을 대상으로 하여 연구개발에 대한 투자의 수익률을 추정하였는데, 국가별로 상당히 상이하기는 하지만 가장 낮은 수익률을 보인 미국에서의 수익률이 41.7%이고 12개국 평균이 65% 수준을 보이고 있다.

특히 자기의 연구개발만이 아니라 외부의 연구개발도 기업의 생산성을 증대시키는 것으로 나타나고 있다. 우리나라의 추정치를 살펴보면, 이원기·김봉기(2003)는 연구개발 투자가 1%p 증가하면 해당 기업의 노동생산성은 0.13%p 상승하고, 다른 업종들에서의 노동생산성도 0.22%p 증가하는 것으로 나타나고 있다. 위의 계수를 직접 추정한 조운애(2004)에서는  $\gamma$ 의 추정치가 0.0263인 반면  $\delta$ 의 추정치(200명 이상 고용을 하는 대기업들을 기준으로)가 0.0306이었다.

물론 이때 추정치는 연구결과에 따라 매우 상이한 결과를 보이고 있

기는 하지만, 대체적으로 보면 연구개발에 대한 투자가 상당한 생산성의 증가를 가져오고, 특히 외부연구개발이 생산성에 미치는 효과가 자기 연구개발에 비해 적지 않다는 점은 크게 다르지 않게 나타나고 있는 것으로 보인다.

그러므로 연구개발에 대한 투자의 경우 그 투자를 직접적으로 수행한 기업뿐만이 아니라 양의 외부효과를 통해 사회에 추가적인 이익을 주기 때문에 연구 및 인력개발을 촉진하기 위한 조세지출은 일반적으로 정당화되고 있다. 이에 해당하는 조세지출로는 다음의 것들을 들 수 있다.

〈표 III-21〉 연구 및 인력개발 관련 조세지출

(단위: 억원)

항 목	2009년 (전망)
연구 및 인력개발 준비금의 손금산입 특례	616
연구 및 인력개발비에 대한 세액공제	15,429
연구 및 인력개발을 위한 설비투자에 대한 세액공제	1,228
연구 및 인력개발 관련 출연금에 대한 과세이연	6
특허권·기술 취득비용에 대한 세액공제	4
연구개발특구 입주 첨단기술기업에 대한 세액감면	279
기술도입대가에 대한 세액감면	480
합 계	18,042

자료: 기획재정부, 「조세지출보고서」

물론 외부효과와 관련이 있다는 것만으로 해당 조세지출이 정당화되는 것은 아닐 것이다. 앞서도 언급하였듯이 가장 효과적인 정책수단인가라는 점과 외부효과의 크기에 상응하는 규모인가라는 점은 앞으로 검토되어야 할 것이다.

위의 조세지출 중에서 “기술도입대가에 대한 세액감면”의 경우에는 2010년 1월에 일몰이 도래하였고, 2009년 12월까지 이루어진 기술도입대가에 대해서만 종전의 규정에 의해 세액감면이 이루어지고 있으므로, 검토의 대상이 아닌 것으로 보인다. 또한 “연구개발특구 입주 첨단

단기기술기업에 대한 세액감면”은 대덕연구단지에만 적용되는 조세지출이므로, 일몰이 종료될 때마다 해당 조세지출의 효과와 타 지역과의 형평성이나 등을 고려하여 조세지출의 유지 여부를 재평가할 필요가 있을 것이다.

이 두 항목을 제외하고 검토 결과는 다음과 같다. 우선, 위의 항목들을 재조정할 필요가 있다. “연구 및 인력개발 준비금의 손금산입 특례” 등을 폐지하여 “연구 및 인력개발비에 대한 세액공제”, “연구 및 인력개발을 위한 설비투자에 대한 세액공제”, 그리고 “특허권·기술취득비용에 대한 세액공제”로 단순화하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 하지만, 이런 항목들을 재조정하고 단순화하는 것은 추가적인 법인세수를 확보하기 위한 것이라기보다는 정책 효과를 높이고 행정의 편의를 위한 것이라고 할 수 있다.

즉, 연구 및 인력 개발의 중요성을 고려한다면, 이와 관련한 조세지출을 계속 유지할 필요가 있을 것이다. 단, 정책 효과를 높인다는 측면에서 보면, 항목들을 재조정하고 단순화할 필요도 있다. 특히 “연구 및 인력개발 준비금의 손금산입 특례”의 경우에는 폐지를 적극적으로 검토할 필요가 있다.

환경 개발에 대한 투자의 경우에도 외부효과를 가지므로 환경개발과 관련한 조세지출들도 위의 기준에 의해 정당화될 수 있을 것이며, 이에 해당하는 조세지출은 다음과 같다.

〈표 III-22〉 환경개발에 대한 조세지원

(단위: 억원)

항 목	2009년 (전망)
안전설비투자에 대한 세액공제	34
환경보전시설 투자에 대한 세액공제	286
에너지절약 시설투자에 대한 세액공제	2,572
합 계	2,606

자료: 기획재정부, 「조세지출보고서」

장기적으로는 보면, 환경개발과 관련한 조세지출은 줄이기보다는 늘리는 방향으로 운용하는 것이 바람직하며, 이들 항목과 관련하여서 추가적인 법인세수를 확보할 수는 없을 것으로 판단된다.

교육이나 문화에 대한 투자가 갖는 양의 외부효과를 고려하면, 이들 분야와 관련한 조세지출도 전체적으로 본다면 유지할 필요가 있을 것이며, 이에 해당하는 조세지출로는 다음과 같은 것들을 들 수 있다. 이들 항목과 관련하여 두 가지 점을 지적하고자 한다. 우선, 이들 분야에서의 모든 조세지출이 “학교법인·국립대학병원 등 비영리법인에 대한 고유목적 사업 준비금 손금산입 특례”에서 발생하고 있는데, ‘손금산입’의 경우 악용의 소지가 있다는 점이다. 둘째로, 새로 신설된 항목들에서 조세지출이 추가로 발생하리라는 점이다. 이러한 점을 고려하면, 우선 손금산입을 다른 항목으로 대체한다 하더라도 전체적인 조세지출의 규모를 줄이기는 어렵다고 판단된다.

〈표 III-23〉 교육·문화 관련 조세지출

(단위: 억원)

항 목	2009년 (전망)
학교법인·국립대학병원 등 비영리법인에 대한 고유목적사업준비금 손금산입 특례	1,072
대학재정 건전화를 위한 과세특례	-
대학 맞춤형 교육비용에 대한 세액공제	신설
아시아문화중심도시 입주기업에 대한 세액감면	신설
계	1,072

자료: 기획재정부, 「조세지출보고서」

사회간접자본에 대한 투자의 경우에도 양의 외부효과를 가지므로 이들 분야에서의 조세지출도 유지할 필요가 있으며, 이에 해당하는 조세지출은 다음과 같다. 이들 항목들에서의 조세지출이 미미하다는 점

까지 고려하면, 이들 항목들에서의 조세지출을 줄이고 추가적인 법인세수를 확보하기는 어려워 보인다.

〈표 III-24〉 사회간접자본 투자에 대한 조세지원

(단위: 억원)

항 목	2009년 (전망)
사회간접자본투자 준비금의 분할익금	49
공익사업 수용에 따른 공장 이전 시 분할익금	0.2
합계	49

자료: 기획재정부, 「조세지출보고서」

그러므로 외부효과가 있는 경우에는 이에 따른 시장의 실패를 교정하기 위한 조세지출은 해당 외부효과에 따른 시장 실패를 교정하기 위한 가장 바람직한 정책수단이며 외부효과에 상응하는 규모라는 전제 하에서 정당화되고 있는 것이다.

둘째로는 그 평가의 어려움은 있지만 특정한 정책 목표와 관련이 있는 조세지출도 어느 정도는 정당화될 수 있을 것이다. 하지만 이 항목들의 경우에는 그 정책의 타당성과 해당 조세지출이 그 정책을 수행하기 위한 가장 효과적인 정책수단인지에 대하여 평가해볼 필요가 있다.

특정한 정책 목표와 관련이 있는 조세지출로는 우선, 농어촌 지원과 관련한 다음의 조세지출들을 들 수 있다. 농어촌의 열악한 경제 현실이나 향후 FTA 등에 의한 영향 등을 고려하면 농어촌에 대한 지원은 필요한 정책목표라고 할 수 있을 것이다. 하지만, 해당 조세지출이 이러한 농어촌에 대한 지원이라는 정책목표를 얼마나 잘 달성할 수 있는 정책수단인지에 대해서는 재검토할 필요가 있을 것이다.

우선, 조세특례제한법 제74조 제2항에 따른 “농협·수협·산림조합에 대한 고유목적사업 준비금 손금산입 특례”의 경우에는 폐지를 검토할 수 있을 것이다. 둘째로, 조세특례제한법 제72조에 따른 “농협·수

협·신협 등 조합법인에 대한 법인세 과세특례”의 경우에도 농어촌과 직접적으로 관련이 있는 사업에 대해서만 지원하는 방식으로 재조정을 검토할 필요가 있을 것이다. 즉, 조합법인이라 하더라도 일반적인 사업을 영위하는 경우에는 법인세를 감면해 줄 이유가 없다. 그러므로 농어촌에 대한 지원이라는 정책목표를 위해 이루어지는 다음의 조세지출의 상당액도 줄일 수 있는 항목들에 해당한다.

〈표 III-25〉 농어촌 지원을 위한 조세지출

(단위: 억원)

항 목	2009년 (전망),
영농조합법인의 법인세 면제 및 조합원의 배당소득세 면제 등	178
영어조합법인의 법인세 면제 및 조합원의 배당소득세 면제 등	13
농업회사법인에 대한 법인세 면제 등	22
농협·수협·신협 등 조합 법인에 대한 법인세 과세특례	2,172
농협·수협·산림조합에 대한 고유목적사업 준비금 손금산입 특례	215
산림개발소득에 대한 세액감면	0
어업협정에 따른 지원금에 대한 비과세 등	0
합 계	2,721

자료: 기획재정부, 「조세지출보고서」

중소기업이나 벤처기업의 창업을 장려하고 또한 이들 기업에 대한 지원을 하는 것은 미래의 경제성장과 고용창출을 위해 필요하므로 이와 관련한 조세지출은 유지할 필요가 있다. 하지만, 이들 분야에서의 조세지출의 경우에도 원래의 정책 목표를 얼마나 효과적으로 수행하고 있는지에 대해서는 재평가해 볼 필요가 있다.

〈표 III-26〉 중소기업·벤처기업 지원

(단위: 억원)

항 목	2009 (전망)
중소기업의 사업용 자산 등 투자에 대한 세액공제	76
중소기업정보화 지원 사업 출연금에 대한 과세특례	0.1
창업 중소기업에 대한 세액감면	1,107
중소기업에 대한 특별세액감면	8,448
기업의 어음제도 개선을 위한 세액공제	412
중소기업 지원 설비에 대한 손금산입 등 특례	0
코스닥상장 중소기업 사업 손실 준비금 손금산입 특례	8
상생협력 중소기업으로부터 받은 수입배당금의 익금불산입	-
중소기업창업투자회사 등의 주식 양도차익에 대한 비과세	22
중소기업창업투자회사 등에 투자한 주식 양도차익에 대한 비과세	7
비정규직의 정규직 근로자로의 전환에 따른 세액공제	4
고용유지 중소기업 및 근로자에 대한 소득공제	신설
중소기업간 통합, 법인 전환 시 양도차익 이월과세	0.4
과표 양성화를 위한 수입금액 등의 세액공제	2
합 계	10,084

자료: 기획재정부, 「조세지출보고서」

위의 항목들은 중소기업과 벤처기업들을 지원하기 위한 조세지출에 해당하는 항목들이다. 이 중 중소기업과 벤처기업의 창업을 유도하기 위한 조세특례제한법 제5조의 2에 의한 “창업 중소기업에 대한 세액감면”, 조세특례제한법 제13조에 따른 “중소기업창업투자회사 등의 주식 양도차익에 대한 비과세”와 조세특례제한법 제14조에 근거한 “중소기업창업투자회사 등에 투자한 주식 양도차익에 대한 비과세” 등은 유지할 필요가 있다. 또한 중소기업에 대한 대기업의 지원을 확대하도록 유도하기 위한 조세특례제한법 제8조에 의한 “중소기업 지원 설비에 대한 손금산입 등 특례”와 “상생협력 중소기업으로부터 받은 수입배

당금의 익금불산입”, 그리고 조세특례제한법 제7조의 2에 근거한 “기업의 어음제도 개선을 위한 세액공제” 등도 유지할 필요가 있어 보인다. 중소기업에서의 고용의 확대를 위해 조세특례제한법 제30조에 근거한 “비정규직의 정규직 근로자로의 전환에 따른 세액공제”와 “고용 유지 중소기업 및 근로자에 대한 소득공제”도 유지할 필요가 있어 보인다. 그리고 “중소기업간 통합, 법인 전환 시 양도차익 이월과세”는 중소기업의 구조조정을 위해, 그리고 “과표 양성화를 위한 수입금액 등의 세액공제”는 중소기업의 과표 양성화를 위해 필요하다고 판단된다.

반면, 조세특례제한법 제7조에 근거한 “중소기업에 대한 특별세액감면”과 조세특례제한법 제5조에 근거한 “중소기업의 사업용 자산 등 투자에 대한 세액공제”의 경우 보다 일반적인 조세지원으로 재조정하는 것이 바람직하다고 판단된다.

먼저 조세특례제한법 제7조에 근거한 “중소기업에 대한 특별세액감면”의 경우 일부 업종에 대한 조세지원보다는 모든 중소기업에 적용되는 법인세율 인하와 같은 일반적인 조세지원으로 대체하는 것이 바람직하다고 판단된다. 현행 법인세법에서는 과세표준에 근거하여 과세표준이 2억원 이하인가 또는 2억원을 초과하는가에 따라 다른 세율을 부과하고 있으며, 조세특례제한법 제7조에서는 ‘중소기업기본법’에 따른 중소기업에 대하여 과세특례를 해주고 있다. 그러므로 위의 두 제도의 재조정을 검토할 필요가 있다. 즉, 조세특례제한법 제7조를 폐지하는 대신에 중소기업인지의 여부에 따라 법인세법에서 다른 세율을 부과하거나 또는 법인세법에서 낮은 세율을 폐지하고 중소기업에 대해서는 조세특례제한법 제7조에 따라 조세특례를 해주는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 이때 후자의 경우에도 가급적이면 모든 업종에 대해 조세특례를 해주는 것이 바람직하다고 판단된다.

또한 조세특례제한법 제5조에 근거한 “중소기업의 사업용 자산 등 투자에 대한 세액공제”의 경우에도 사업용 자산에 대한 투자라고 해서 특별히 우대를 해주어야 할 이유는 없으므로 폐지를 검토할 필요가 있을

것이다.

즉, 몇 개의 항목들에서는 현재의 특례를 유지하기보다는 일반적인 조세지원 수단을 강구하는 것이 바람직하다고 판단되며 또한 조세지출액이 미미한 항목들은 폐지를 검토할 수 있을 것이다.

수도권과 지방의 경제적인 여건이 상이하므로 지역균형발전을 위한 조세지출은 필요하다고 판단된다. 다음의 항목들은 이와 관련이 있는 조세지출들인데, 이들 대부분의 조세지출은 수도권에 있는 본사나 공장들을 수도권 밖으로 이전하는 것과 관련한 세액감면이다. 이들 항목들의 경우 일몰이 도래할 때마다 각 조세지출의 효과와 타 지역과의 형평성 등을 고려하여 재평가할 필요는 있겠지만, 현재는 유지할 필요가 있다.

〈표 III-27〉 지역균형개발을 위한 조세지원

(단위: 억원)

항 목	2009년 (전망)
공장의 대도시 밖 이전 시 양도차익 분할익금	29
법인본사의 수도권 밖 이전시 양도차익 분할익금	1
중소기업의 공장시설 수도권 밖 이전시 세액감면	613
법인의 본사·공장 수도권밖 이전시 세액감면	1,231
농공단지·개발촉진지구 입주기업에 대한 세액감면	76
행정중심복합도시내 공장의 지방이전시 세액감면등	0.3
기업도시개발구역내 토지 현물출자시 양도차익 과세이연	0
경제자유구역개발을 위한 토지 현물출자시 양도차익 과세이연	0
제주첨단과학기술단지 입주기업에 대한 세액감면	0
제주투자진흥지구·자유무역지역 입주기업에 대한 세액감면	0
기업도시개발구역 입주기업에 대한 세액감면	0
합 계	1,950

자료: 기획재정부, 「조세지출보고서」

기부문화의 활성화와 관련이 있는 조세지출의 경우에도 현재의 상황에서 정당화될 수 있을 것이다. 다음의 항목들은 기부문화의 활성화와 관련이 있는 조세지출들이다. 조세특례제한법 제73조와 법인세법 제24조에 따른 “기부금의 손금 산입”과 조세특례제한법 제76조에 의한 “정치자금 기부금의 손금산입 특례 등”의 경우 실제 법인들의 기부가 없다면 재정지출을 통해 충당해야 하는 부분들이 많으므로 기부문화의 활성화를 위해서는 해당 조세지출을 유지할 필요가 있다고 판단된다. “사회적 기업에 대한 법인세 감면”의 경우 사회적 기업에 대한 정의가 다소 모호하지만, 현재에는 조세지출액이 미미하여 이 항목을 폐지한다 하더라도 실제적인 법인세수의 증가는 없을 것으로 판단된다.

〈표 III-28〉 기부문화 활성화를 위한 조세지원

(단위: 억원)

항 목	2009년 (전망)
기부금의 손금산입	6,378
사회적 기업에 대한 법인세 감면	0.5
정치자금 기부금의 손금산입 특례 등	0
합 계	6,378

자료: 기획재정부, 「조세지출보고서」

다음의 과표 양성화를 위한 조세지출의 경우에는 과표 양성화로 인한 사회적인 이익이 조세지출보다 크다고 판단되므로 유지할 필요가 있을 것이다.

〈표 III-29〉 과표양성화를 위한 조세지출

(단위: 억원)

항 목	2009년 (전망)
국제정보통신망에 제출하는 지급조서에 대한 세액공제	6
전자신고에 대한 세액공제	4
합 계	10

자료: 기획재정부, 「조세지출보고서」

자원의 확보가 중요한 과제가 되고 있으며, 자원 개발의 경우 긴 시간이 요구되고 위험도도 크다는 점을 고려하면, 해외자원 개발을 독려하기 위한 조세지출도 유지할 필요가 있다고 판단되며, 다음의 항목들은 해외자원 개발을 유도하기 위한 조세지출이다.

〈표 III-30〉 해외자원 개발지원

(단위: 억원)

항 목	2009년 (전망)
해외자원 개발투자 배당소득에 대한 법인세 면제	330
해외자원 개발투자에 대한 세액공제	223
합 계	553

자료: 기획재정부, 「조세지출보고서」

조세특례제한법 제121조의2 및 제121조의4에 의해 고도의 기술이 수반되는 사업이나 외국인 투자지역에 입주한 외국인 투자기업을 대상으로 하는 “외국인 투자기업에 대한 세액감면”의 경우에도 외국 자본의 국내투자를 유도하기 위해 유지할 필요가 있다고 판단된다. 단, 현재 고용이 중요한 국정과제가 되고 있으므로 이 항목에서의 조세특례를 고용과 연계하는 방안도 강구할 수 있을 것이다.

〈표 III-31〉 외국인 투자지원

(단위: 억원)

항 목	2009년 (전망)
외국인 투자기업에 대한 세액감면	7,033

자료: 기획재정부, 「조세지출보고서」

## 다. 조세지출의 축소를 통한 법인세수의 확보 가능성

앞의 소절(‘나. 조세지출의 평가’)에서 별도로 언급한 항목들을 제외하면 기본적으로 폐지나 축소를 통해 추가적인 법인세수의 확보가 가능한 조세지출들일 것이다. 이에 해당하는 항목들은 다음과 같다.

〈표 III-32〉 폐지·축소가 필요한 조세지원

(단위: 억원)

항 목	2009년 (전망)
임시투자세액공제	19,188
생산성 향상 시설투자에 대한 세액공제	285
제3자 물류비용에 대한 세액공제	235
주식 현물출자·교환에 의한 지주회사 설립 시 과세특례	245
근로자복지증진을 위한 시설투자에 대한 세액공제	121
의약품 품질관리개선 시설투자에 대한 세액공제	99
합 계	20,298

자료: 기획재정부, 「조세지출보고서」

우선 조세특례제한법 제26조에 의한 “임시투자세액공제” 경우, 조세지출이 상시화되어 있어 불황기에 투자를 활성화하려는 원래의 취지와는 맞지 않으므로 이의 폐지나 축소를 통해 추가적인 법인세수를 확보할 필요가 있을 것이다.

생산성 향상 시설투자는 기업이 자신의 이윤을 극대화하기 위해 행하는 경제행위이므로 생산성 향상 시설투자에 대해 조세지출을 해야 할 명확한 이유는 없다. 조세특례제한법 제25조의 4에 의한 “의약품 품질관리개선 시설투자에 대한 세액공제”, 조세특례제한법 제33조의 2에 근거한 “사업 전환 중소기업에 대한 세액감면”, 그리고 조세특례제한법 제104조의 14에 따른 “제3자 물류비용에 대한 세액공제”도 “생산

성 향상 시설투자에 대한 세액공제”와 같은 이유로 폐지나 조세지출의 축소를 통해 추가적인 법인세수를 확보할 수 있는 항목일 것이다. “근로자 복지 증진을 위한 시설투자에 대한 세액공제”의 경우 그 혜택이 대기업 또는 대기업에 고용된 근로자에 집중되는 경향이 있으므로 유지해야 할 필요는 없다고 판단된다.

#### 4. 요약 및 정책시사점

법인세 세수는 1975년 약 1,300억원에서 2008년에는 약 39조원이 되었다. GDP 대비 비율로 보아도 1970대 GDP의 1% 수준에서 2008년에는 그 비율이 4%에 육박하고 있다. 이러한 변화의 원인으로 먼저 법인 이익 즉, 법인 영업잉여의 GDP 대비 비율이 커졌을 가능성을 검토하였다. 그러나 해당 비율은 1980년대에 비해 높은 것이 아니므로 전반적으로 법인 영업잉여의 GDP 비중이 커져서 법인세의 GDP 대비 비중이 커진 것은 아니다. 단지 외환위기 이후의 법인세수 GDP 대비 비중의 급격한 증가는 영업잉여의 GDP 대비 비중 증가의 영향을 받을 것이라고 말할 수 있을 뿐이다.

다음으로 생각할 수 있는 것은 누진구조의 영향이다. 세수함수를 이용하여 분석한 결과를 보면 법인세의 소득탄력성이 2006년도는 1.023, 2008년도는 1.059로 나타나고 있다. 따라서 법인소득이 증가함에 따라 법인세수가 증가하는 현상이 발생하고 있다고 할 수 있다. 외환위기 시점인 1997년과 2008년을 비교하면 과세표준은 약 6배 증가하였고, 탄력성을 1.04 정도로 하는 경우에 법인세수는 6.24배 증가한다. 따라서 최근의 법인세수 증가에는 누진구조의 영향도 어느 정도 있다고 할 수 있다.

1990년 이후 정부가 세율을 꾸준히 인하하여 왔다. 세율 인하가 세수에 주는 영향은 탄력성으로 볼 때 고세율은 0.9 이상이며, 저세율은 0.04 정도로 낮게 나타나고 있다. 따라서 정부가 고세율을 낮춘 것은

세수 증가를 억제하는 역할을 하였다고 할 수 있다. 고세율의 세수탄력성을 0.95라고 하면 세율 10% 인하는 세수를 9.5% 감소시킨다고 할 수 있다. 최근에는 세율구간을 1억원에서 2억원으로 상향조정하였는데 그로 인한 세수 효과는 법인세수가 약 0.6% 감소하는 것으로 나타났다. 그러나 법인세율이나 세율 구간의 조정, 즉 법인의 세부담 변화는 법인의 영업의욕을 고취시켜서 장기적으로 영업이익 또는 법인의 과세표준을 증대시키는 역할을 할 수도 있으므로 본 연구에서의 효과는 단기적인 것으로 해석하여야 한다.

1974년에 도입된 법인세 특별부가세는 2002년에 폐지되었다. 특별부가세는 가장 규모가 컸던 1995년 기준으로 법인세의 약 14.6% 수준이었으나 지가가 안정되면서 폐지연도인 2002년에는 산출세액의 약 2% 수준이었다. 추세적으로 낮아지고 있다는 점을 감안하면 특별부가세의 폐지가 법인세수에 미친 영향은 크지 않았을 것으로 보인다.

조세감면도 법인의 세부담 크기에 영향을 미친다. 세수 감소 비중을 보면 산출세액 대비로 18% 수준의 안정세를 보이고 있으므로 추세적인 영향은 크지 않을 것으로 보인다.

GDP의 증가는 법인의 영업잉여 또는 순익을 증대시키고, 이는 다시 법인세수를 증대시키는 역할을 한다. 추정결과를 보면 GDP가 1% 증가하는 경우에 법인소득은 1.175% 증가하고 있다.

박기백·김진(2004)이 미시자료를 이용하여 분석한 결과에 따르면 매출액 대비 영업외수지가 외환위기 이후 크게 개선되었고, 이는 기업의 재무구조가 개선되며 이자비용이 감소한 것에 기인한다.

결과적으로 기업 재무구조 개선, GDP 탄력성, 누진구조가 최근 법인세수를 증대시킨 요인이라고 할 수 있다. 반면 법인세율이나 세율구간 조정, 특별부가세 폐지 등은 법인세를 감소시키는 요인이다. 이 중에서 향후에도 영향을 줄 것으로 보이는 것은 GDP 탄력성과 누진구조이다. 다시 말하면, 정부의 정책 변화가 없는 경우에 향후 법인세의 세수 비중은 조금씩 증가할 가능성이 있다.

우리나라는 법인세 세율을 지속적으로 인하하여 2010년 현재 기준 금액이 2억원으로 인상되었으며, 세율은 10%/22%가 적용되고 있다. 현 정부 출범 이후 제시된 세율 인하 일정에 따라 2009년에 기존의 세율을 22%로 인하하였으나, 2010년부터 20%로 추가 인하하려던 계획은 2012년으로 유예되어 있는 상황이다.

법인세는 투자 및 저축의 수익률을 낮춰 궁극적으로 경제성장에 부정적 영향을 주는 것으로 인식되고 있으며, 반대로 법인세 부담을 낮추는 경우 투자 및 자본축적이 증가하여 경제성장에 도움이 된다. 이러한 효과로 인해 다수의 국가가 성장을 촉진하고, 외국자본을 유치하기 위하여 법인세율을 인하하고 있다.

국내외 현황을 종합해보면, 경제 규모가 상대적으로 큰 국가의 경우 세율 또한 상대적으로 높은 편이며, 경제의 규모가 상대적으로 작은 국가이거나 대외 개방성이 높은 국가는 상대적으로 낮은 수준의 법인세율을 유지하고 있는 것을 알 수 있다. 이와 같은 현상은 경제성장을 위한 자본의 유치나 투자의 활성화와 직접적인 연관이 있는 것으로 해석할 수 있다. 우리나라의 경쟁상대국인 대만·싱가포르·홍콩 등도 경쟁적으로 법인세의 최고세율을 인하하고 있는 추세에 있으며, 경쟁국 중에서 중국을 제외한 국가들은 우리보다 낮은 법인세율을 보유하고 있다. 최근 우리나라도 법인세율을 지속적으로 인하하여 경쟁국과의 격차는 점진적으로 축소되고 있는 상황이다.

우리나라의 법인세 명목세율은 경쟁력을 유지할 수 있을 정도로 낮은 수준이라고 평가되지만, 실효세율에 해당하는 영업잉여 대비 법인세의 비중이 OECD 주요 회원국보다 높은 상황이다. 따라서 향후 추가적인 인하를 고려할 수 있을 것이다. 세율의 인하 이외에 장기적으로 추진할 필요가 있는 것은 세율구조를 단순화하는 것이다. 현재 2단계 누진구조로 되어 있는 법인세율 구조를 1단계(flat rate)로 전환하는 것을 고려할 수 있다. 중소기업의 경우 중소기업특별세액 감면을 적용하면 실질적으로 최저한세율과 크게 다르지 않은 세율이 적용되는 상

황을 고려할 때 중장기적으로는 법인세율 구조를 단순화할 수 있을 것으로 사료된다.

과세표준의 확대 가능성은 세원투명성 제고를 통한 세원 확대 가능성과 경제성장에 따른 세수 확대 가능성의 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 『법인정보 통합시스템』은 법인과 법인대표자의 중요 납세관련 정보를 입체적으로 분석할 수 있는 것으로 법인사업자별로 신고·납부·조사 이력 가운데 특이한 사항과 법인대표자의 재산변동·소비지출현황 등의 자료를 별도로 구축하여 동시에 참고자료로 활용할 수 있게 고안되어 있어 이 시스템이 구축되면 법인세의 세원 투명성이 한층 제고될 것으로 기대된다.

그리고 경제성장에 따른 세수 확대 가능성도 모색해 볼 수 있다. 한국조세연구원의 거시·재정모형에 의하면 2007년 기준 44조 8천억원의 감세가 진행되고 있고, 2008년부터 2012년까지 추가적인 44조원 규모의 감세가 모두 직접세를 통하여 이루어진다고 가정하고 분석한 결과 2010년과 2011년에는 각각 0.2%포인트, 2012년에는 0.12%포인트의 추가적인 경제성장이 달성될 것으로 분석되고 있다. Bleaney, M., N. Gemmell and R. Kneller(2001)의 모형도 2010년과 2011년 각각 0.2%포인트, 2012년 0.11%포인트의 추가적인 경제성장이 달성되는 것으로 나타나 한국조세연구원의 분석과 거의 유사한 결과를 도출하고 있음을 알 수 있다. 따라서 감세의 결과 추가적인 경제성장이 유발되는 것을 알 수 있으며, 추가적 경제성장은 추가적 세수 증가로 이어질 것으로 예상할 수 있다.

조세지출보고서에 따르면, 2009년도에 우리나라 국세에서의 조세지출액은 28조 4천억원이며, 이 중 법인세에서의 조세지출액은 7조 1천억원이다. 법인세수가 36조 1천억원이므로 법인세에서의 조세지출 비율은 16.4%이다. 다른 주요 세목들과 비교하여 보면, 법인세에서의 이 비율은 소득세에서의 비율 29.3%보다는 낮지만 부가가치세에서의 비율 8.3%보다는 높게 나타나고 있다. 법인세에서의 조세지출을 지원분

야별로 세분화하여 보면, 2009년 기준 경제개발 지원 분야의 조세지출액이 5조 8천억원으로 법인세에서의 조세지출액 7조 1천억원의 81.9%를 차지하였다. 그 외에도 중산층 지원과 관련한 조세지출액이 2,700억원, 사회개발 지원 및 기타와 관련한 조세지출이 1조원으로 나타났다.

이러한 조세지출은 일반적으로 외부효과가 있거나 또는 불가피한 정책적인 목적을 달성하기 위한 수단으로 사용될 때 정당화되곤 한다. “targeting principle”에 따르면, 외부효과가 있는 경우에는 그 외부효과를 발생시키는 요인에 직접적으로 외부효과 크기에 해당하는 세금이나 보조금을 지급하는 것이 바람직하다. 그러므로 외부효과와 관련이 있는 조세지출은 외부효과와 직접적인 연관이 있고 외부효과 크기에 상응하는 규모라는 전제하에서 정당화될 수 있을 것이다. 법인세에서의 조세지출 중에서 연구 및 인력개발에 대한 투자, 환경 개발에 대한 투자, 교육이나 문화에 대한 투자, 사회간접자본에 대한 투자와 관련한 조세지출의 경우에는 일반적으로 외부효과와 직접적으로 연관이 있으므로 불가피한 조세지출이라고 할 수 있을 것이다. 단, 이들 조세지출의 경우에도 가급적 손금산입 등과 관련한 조세지출은 없애고 직접적인 투자와 연관해서만 조세지출을 하는 방향으로 운용할 필요는 있을 것이다.

특정한 정책 목표와 관련이 있는 조세지출의 경우에는, 그 정책이 타당하고 또한 해당 조세지출이 그 정책을 달성하기 위한 가장 효과적인 정책수단인 경우에만 정당화될 수 있을 것이다. 이러한 부류에 속하는 조세지출로는 농어촌 지원과 관련한 조세지출, 중소기업과 벤처 기업들을 지원하기 위한 조세지출, 지역균형발전을 위한 조세지출, 기부문화의 활성화와 관련이 있는 조세지출, 과표 양성화를 위한 조세지출 등을 들 수 있다. 이러한 조세지출의 경우에는 달성하려는 구체적인 정책이 무엇인지를 명확히 하고, 그 정책 목표를 달성하기 위한 가장 효과적인 수단인지를 다시 한 번 평가해볼 필요가 있을 것이다.

이러한 경우를 제외하면, 법인세에서도 가급적 조세지출을 줄이는 방향으로 나갈 필요가 있을 것이다. 폐지될 필요가 있는 대표적인 조세지출로는 “임시투자세액 공제제도”가 있다. “임시투자세액 공제제도”의 경우 이미 상시화되어 있어 불황기에 투자를 활성화하려는 원래의 취지와는 맞지 않는다. 또한 중소기업과 관련한 조세지출의 경우에는, 현재 법인세의 2단계 세율과 관련하여 재조정을 검토할 필요가 있을 것이다. 즉, 현재에는 과표 2억원을 기준으로 다른 법인세율을 적용하고 있으며, 이와는 상관없이 일부 업종의 중소기업에 대해서는 특별세액감면을 해주고 있는데, 가급적이면 이 두 가지 제도를 통합하는 방안을 강구할 필요가 있다는 것이다. 이외에도 특정한 업종에 대해서만 제공되고 있는 조세지출들은 폐지할 필요가 있으며, 이들 조세지출을 폐지하는 경우 “중소기업에 대한 특별세액감면”을 제외하더라도 전체 7조 1천억원에 달하는 조세지출의 28%인 2조원 정도의 추가세수를 확보할 수 있을 것이다.

## IV. 부가가치세

김승래·박명호·홍범교

### 1. 세수입 추이와 변동요인 분석

#### 가. 부가가치세 과세체계 개요

본 소절에서는 부가가치세 세수실적을 결정짓는 부가가치세 과세체계 구성요소를 소개하고자 한다. 먼저, 부가가치세의 과세대상을 살펴보면, 부가가치세법 제1조에 따라 재화 또는 용역의 공급 및 재화의 수입 등을 과세대상으로 한다. 여기서 재화란 재산적 가치가 있는 모든 유체물과 무체물을 말한다. 이때 유체물은 상품·제품·원료 등 재고 자산, 기계·건물 등의 고정자산 등 모든 유형적인 물건을 포함하고, 무체물은 동력, 열, 기타 관리할 수 있는 자연력 및 권리 등으로 유체물 이외의 모든 물건을 포함한다. 다만, 수입재화의 경우 앞서의 정의가 적용되지 않고, 관세법의 규정에 의하여 관세의 과세물건으로 보고 있는 유체물인 물품을 말한다. 용역이란 재화 이외의 재산적 가치가 있는 모든 역무 및 기타 행위로서 다음에 규정하는 사업에 해당하는 것을 말한다<sup>22)</sup>. ① 건설업, ② 숙박 및 음식점업, ③ 운수업, ④ 통신업, ⑤ 금융 및 보험업, ⑥ 부동산업 및 임대업<sup>23)</sup>, ⑦ 사업서비스업, ⑧ 공공행정, 국방 및 사회보장행정, ⑨ 교육서비스업, ⑩ 보건 및 사회복지사업, ⑪ 오락, 문화 및 운동관련서비스업, ⑫ 기타 공공, 수리 및 개인

22) 기타 행위란 재화나 시설물 또는 권리를 사용하게 하는 행위를 말한다.

23) 다만, 실지로 경작하거나 토지의 고유용도로 사용되는 전·답·과수원·목장용지·임야 또는 염전의 임대업은 부가가치세 과세대상인 용역의 공급에 해당하지 않는다.

서비스업, ⑬ 가사서비스업, ⑭ 국제 및 외국기관의 사업

특히, 부가가치세의 과세대상이 되는 과세거래는 부가가치세법 제6조, 제7조 및 제8조에서 다음과 같이 규정하고 있다. 먼저, 재화의 공급이란 계약상 또는 법률상 모든 원인에 의하여 재화를 인도 또는 양도하는 것으로 ① 매매계약에 의한 재화의 인도(현금·외상·연불판매), ② 가공계약에 의한 재화의 인도, ③ 교환계약에 의한 재화의 인도 또는 양도, ④ 기타 법률상 또는 계약상 원인에 의한 재화의 인도 또는 양도(공매·경매·수용·현물출자 등), ⑤ 자가공급·개인적 공급·사업상 증여가 포함된다<sup>24)</sup>.

다음으로 용역의 공급이란 계약상 또는 법률상 모든 원인에 의한 역무의 제공, 재화·시설물 또는 권리를 사용하게 하는 것을 말한다. 그러나 용역의 자가공급이나 무상공급 및 고용관계에 의한 근로의 제공과 같은 경우에는 용역의 공급으로 보지 아니한다.

마지막으로, 재화의 수입이란 외국으로부터 우리나라에 반입하는 물품이나 외국의 선박에 의하여 공해(公海)에서 채포(採捕)된 수산물 및 수출신고가 수리된 물품을 우리나라에 들여오는 것을 말한다.

부가가치세의 납세의무자는 기본적으로 국내에서 영리 목적에 관계 없이 사업상 독립적으로 재화나 용역을 공급하는 사업을 하는 자이다. 그리고 재화의 수입에 대한 납세의무자는 수입자이다. 따라서 납세의무자의 범위에는 개인과 법인뿐만 아니라 법인세법상 비과세대상으로 하는 국가·지방자치단체·지방자치단체조합, 그리고 법인격이 없는 사단·재단 및 기타 단체가 포함된다. 또한 현행 세법에 따르면, 부가가치세 납세의무자는 크게 과세사업자와 면세사업자로 구분된다<sup>25)</sup>.

24) 질권·저당권·양도담보의 목적으로 동산·부동산 및 부동산상의 권리를 제공받는 경우나 사업장별로 사업에 관한 모든 권리와 의무를 포괄적으로 승계하는 경우, 조세를 물납하는 경우 등은 재화의 공급이 아닌 거래로 간주한다.

25) 면세사업자란 부가가치세가 면제되는 재화 또는 용역을 공급하는 사업자를 말한다. 따라서 부가가치세를 면제하기 때문에 사실상 부가가치세 납세의무자의 지위에서 배제된 것으로 볼 수 있다(김영환, 2006).

그리고 과세사업자는 다시 일반과세자와 간이과세자로 구분된다.

통상적으로 부가가치세제에서는 부가가치세를 면제해주는 영세율제도와 면세제도가 존재한다. 영세율제도란 재화 또는 용역의 공급에 대한 매출액에 영(0)의 세율을 적용하여 매출세액은 0이 되고, 재화 또는 용역을 공급받을 때 자기가 부담한 매입세액을 전액 환급받는다. 따라서 영세율을 적용받는 사업자는 부가가치세 부담이 전혀 없게 되는데, 이런 이유로 영세율제도는 완전면세제도라고 불리기도 한다. 영세율제도의 기본적인 목적은 소비지국과세원칙에 따라 당해 재화를 생산하여 수출하는 국가에서는 간접세를 부과하지 않고 그 재화를 수입하여 소비하는 국가에서 간접세를 부과하도록 하여 간접세의 국가간 이중과세를 방지하는 것이다. 이밖에도 경제정책 또는 사회정책적인 이유에 의하여 일부 특정 거래에 대해서도 예외적으로 영세율제도를 허용하고 있다<sup>26)</sup>.

면세제도란 부가가치세 납세의무 자체를 면제하여 면세사업자 단계에서 발생한 부가가치에 해당하는 부가가치세만 면제하는 제도이다. 면세사업자는 매입세액 공제를 받을 수 없기 때문에 부분면세제도라고 불린다. 면세제도는 부가가치세의 역진성 보완, 의료 등 국민후생용역에 대한 세부담 경감, 문화 관련 재화·용역의 권장 등 사회정책적 목적으로 시행되고 있다<sup>27)</sup>.

부가가치세의 과세표준은 이론적으로 생산요소의 대가인 임금·임대료·이자·이윤의 합계액인 부가가치이다<sup>28)</sup>. 그러나 우리나라의 경우 생산요소의 대가를 각각 계산하여 합계한 부가가치를 과세표준으로 하지 않고, 재화 또는 용역의 공급에 대한 가액의 합계액인 공급가

26) <부표 IV-1>에서는 영세율이 적용되는 재화 또는 용역의 공급을 보여주고 있다. 그리고 <부표 IV-2>에서는 영세율 적용범위의 변화 추이를 보여준다.

27) 현행 세법에 의한 면세제도 적용대상 및 면세제도 적용대상의 변화 추이에 대해서는 <부표 IV-3>과 <부표 IV-4>를 각각 참조하기 바란다.

28) 이처럼 부가가치 합계액을 과세표준으로 하고 세율을 곱해 납부세액을 결정하는 방식을 가산법(additive method)이라 한다.

액을 과세표준으로 하고 있다<sup>29)</sup>. 이는 우리나라 부가가치세제는 매출세액에서 매입세액을 공제하여 납부세액을 결정하는 전단계세액공제방법(invoice method)을 채택하고 있기 때문이다<sup>30)</sup>. 예누리액, 환입된 재화의 가액, 공급받는 자에게 도달하기 전에 파손·훼손 또는 멸실된 재화의 가액, 국고보조금과 공공보조금, 공급대가의 지급이 지연되어 받는 일정조건의 연체이자, 재화 또는 용역을 공급한 후의 그 공급가액에 대한 일정조건의 할인액은 과세표준에 포함되지 않는다. 다만, 대손금·판매장려금·하자보증금은 과세표준에 포함된다. 한편 수입재화의 과세표준은 관세의 과세가격과 관세·개별소비세·주세·교육세·농어촌특별세 및 교통·에너지·환경세를 합한 금액으로 하고 있다.

마지막으로 우리나라 부가가치세의 세율체계를 살펴보면, 도입 당시에는 13%의 단일세율을 기본세율로 하고 경기조절 목적으로 3%p 범위 내에서 가감할 수 있는 탄력세율제도로 운영되었다. 하지만 처음부터 -3%의 탄력세율을 적용함으로써 10%가 실제 과세에 적용된 세율이다. 그 후 1988년에 기본세율을 13%에서 10%로 하향조정하고 탄력세율제도를 폐지하였다.

## 나. 세수입 추이

1990년 이후의 부가가치세 세수입 추이를 살펴보면 아래의 <표 IV-1>과 같다. 부가가치세 세수입은 1990년 이후 외환위기 시점인 1998년을 제외하고 지속적으로 상승하는 추세를 보여 주었다. 1990년 7조 원에서 1997년 19조 5천억원으로 계속 상승하다가 외환위기로 인해

29) 금전으로 대가를 받은 경우 그 대가, 금전 외의 대가를 받은 경우 자기가 공급한 재화 또는 용역의 시가, 재화·용역의 공급에 대하여 부당하게 낮은 대가를 받거나 대가를 받지 아니하는 경우 자기가 공급한 재화·용역의 시가, 폐업하는 경우 재고재화의 시가가 공급에 대한 가액이 된다. 이때 부가가치세는 포함하지 아니한다.

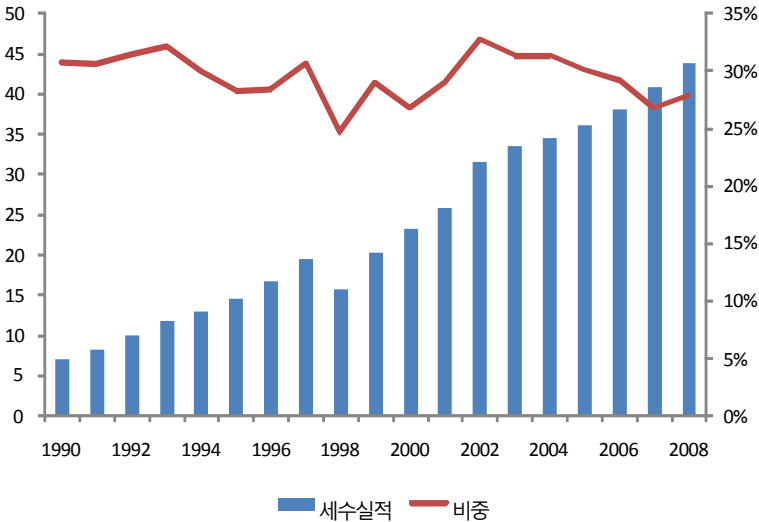
30) 전단계세액공제방법에 의한 납부세액과 가산법(additive method)에 의한 납부세액이 동일하기 때문에 결과적으로 부가가치가 과세표준이 된다.

1998년 15조 7천억원으로 일시적으로 하락하였다. 그 이후 바로 반등하여 1999년 20조 4천억원을 기록한 후 매년 상승하여 2008년에는 43조 8천억원에 이르렀다.

1990년부터 2008년까지 연평균 증가율을 보면 12.4%를 기록하고 있다. 2000년 이후의 증가율은 연평균 9.0%를 보이고 있어서 여전히 비교적 빠른 증가세를 보이고 있지만 그 증가세가 감소한 것으로 나타난다. 그 결과 총세수에서 부가가치세수가 차지하는 비중은 1993년 21.2%를 정점으로 하락하는 추세를 보이고 있다<sup>31)</sup>. 2000년 이후에는 2002년 18.9%를 정점으로 2007년 15.8%까지 지속적으로 하락하였고, 2008년에는 전년 대비 소폭 상승하여 16.1%를 기록하였다.

[그림 IV-1] 부가가치세 세수실적 및 총세수 대비 비중 추이

(단위: 조원)



31) 총세수에는 국세 및 지방세와 더불어서 사회보장기여금을 포함한다. 사회보장기여금을 제외한 총세수 대비 부가가치세수 비중을 살펴보더라도 유사한 흐름을 발견할 수 있었다.

〈표 IV-1〉 부가가치세 세수실적 추이

(단위: 십억원, %)

연도	총세수	부가가치세		총세수 대비 비중
		세수입	증가율	
1990	35,303	6,964	32.4	19.7
1991	41,849	8,253	18.5	19.7
1992	47,641	10,076	22.1	21.2
1993	55,196	11,688	16.0	21.2
1994	65,840	13,058	11.7	19.8
1995	77,526	14,637	12.1	18.9
1996	89,931	16,790	14.7	18.7
1997	103,011	19,488	16.1	18.9
1998	101,920	15,707	-19.4	15.4
1999	113,827	20,369	29.7	17.9
2000	136,358	23,212	14.0	17.0
2001	149,790	25,835	11.3	17.2
2002	166,950	31,609	22.4	18.9
2003	183,667	33,447	5.8	18.2
2004	191,781	34,572	3.4	18.0
2005	206,847	36,119	4.5	17.5
2006	227,017	38,093	5.5	16.8
2007	258,670	40,942	7.5	15.8
2008	272,307	43,820	7.0	16.1

주: 총세수는 국세·지방세·사회보장기여금을 포함한 금액

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도 및 OECD, *Revenue Statistics*, 각 연도

우리나라 부가가치세의 세수입은 크게 국내분과 수입분으로 구성된다. 국내분 부가가치세 수입은 국내에서 사업자에 의해 이루어지는 재화와 용역의 공급에 대하여 과세함으로써 발생한다. 수입분 부가가치세 수입은 재화의 수입행위 자체에 대하여 세관장이 부가가치세를 징수하여 발생한다.

〈표 IV-2〉 부가가치세 세수입 추이: 국내분 vs 수입분

(단위: 십억원, %)

연도	세수실적			증가율			점유비	
	합계	국내분	수입분	합계	국내분	수입분	국내분	수입분
1990	6,964	2,646	4,318	32.4	51.9	22.7	38.0	62.0
1991	8,253	3,050	5,203	18.5	15.3	20.5	37.0	63.0
1992	10,076	4,692	5,385	22.1	53.8	3.5	46.6	53.4
1993	11,688	5,912	5,775	16.0	26.0	7.3	50.6	49.4
1994	13,058	6,047	7,011	11.7	2.3	21.4	46.3	53.7
1995	14,637	5,750	8,887	12.1	-4.9	26.8	39.3	60.7
1996	16,790	6,685	10,104	14.7	16.3	13.7	39.8	60.2
1997	19,488	7,976	11,512	16.1	19.3	13.9	40.9	59.1
1998	15,707	4,773	10,934	-19.4	-40.2	-5.0	30.4	69.6
1999	20,369	8,342	12,027	29.7	74.8	10.0	41.0	59.0
2000	23,212	7,448	15,764	14.0	-10.7	31.1	32.1	67.9
2001	25,835	9,693	16,142	11.3	30.1	2.4	37.5	62.5
2002	31,609	14,595	17,014	22.4	50.6	5.4	46.2	53.8
2003	33,447	14,688	18,759	5.8	0.6	10.3	43.9	56.1
2004	34,572	12,098	22,473	3.4	-17.6	19.8	35.0	65.0
2005	36,119	12,511	23,608	4.5	3.4	5.0	34.6	65.4
2006	38,093	11,814	26,279	5.5	-5.6	11.3	31.0	69.0
2007	40,942	12,290	28,652	7.5	4.0	9.0	30.0	70.0
2008	43,820	5,240	38,580	7.0	-57.4	34.7	12.0	88.0

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

국내분과 수입분의 세수입 추이를 살펴보면 〈표 IV-2〉와 같다. 1990년 이후 1993년을 제외하고 항상 수입분 세수입이 국내분 세수입을 능가해 왔다. 그리고 2002년 이후에는 전체 부가가치세수 대비 수입분

세수입 비중이 지속적으로 상승하는 추세를 보이고 있다. 2002년 수입분 세수입 비중은 53.8%였지만 2008년에는 80%로 크게 증가하였다. 수입분 부가가치세 수입 비중이 높아지는 현상은 우리나라의 무역의존도가 점점 높아지고 있는 현상과 일맥상통한다. 동일한 매입액에 대하여 국내에서 생산한 전체 매출액 중 외국으로 수출하는 매출액의 비중이 높아질수록 영세율제도로 인해 국내분 부가가치세 수입은 감소하게 된다<sup>32)</sup>. 또한 수입이 늘면 재화수입에 따른 수입분 부가가치세 수입은 늘어나게 된다. 따라서 무역의존도가 높아지는 것은 전체 부가가치세 세수입 중 수입분의 비중이 높아질 것임을 시사한다.

#### 다. 세수입 변동요인 분석

부가가치세는 재화나 용역이 생산·제공·유통되는 모든 단계에서 기업이 창출한 부가가치를 과세표준으로 하여 과세하는 조세라고 일반적으로 정의된다. 그리고 부가가치세는 과세표준에 세율을 곱하여 결정된다. 우리나라의 경우 명목세율은 10%로 고정되어 있기 때문에 부가가치세의 수입은 그 과세표준의 크기에 좌우된다.

일반적으로 모든 생산·제공·유통단계에서 기업이 창출한 부가가치는 한 국가의 생산수준에 의해 결정된다. 따라서 우리나라의 국민소득 또는 GDP가 증가하면 대체적으로 부가가치세의 수입은 증가하게 된다. 앞의 <표 IV-1>이나 <표 IV-2>에서 알 수 있듯이 외환위기 당시인 1998년에는 1997년 대비 부가가치세수가 19.4% 감소하였다. 당시 GDP는 1.04% 감소하였다. 이 시기를 제외하면 GDP 규모는 상승하는 추세를 보였고 부가가치세 수입도 상승하는 추세를 보이고 있다.

한편 기업의 부가가치에 대하여 부과하는 부가가치세는 앞서 설명한 바와 같이 과세원칙 또는 다른 사회·경제적 정책목적으로 부가가

32) 보다 정확하게 말하면 비과세분 매출액(영세율 매출+면세분 매출)의 비중이 높아지는 것이다.

치세를 면제하는 영세율제도나 면세제도를 운영하고 있다. 이처럼 영세율제도나 면세제도의 대상이 되는 재화나 용역의 공급 또는 재화의 수입이 늘어나면 과세베이스가 줄어드는 현상이 발생한다. 그리고 동 제도들이 동일하더라도 동 제도들의 적용을 받는 재화나 용역의 매출 비중이 높아지면 세수에는 음(-)의 효과를 주게 될 것이다. <부표 IV-2>나 <부표 IV-4>에서 보는 바와 같이 영세율제도와 면세제도의 적용 범위는 지속적으로 변화해 왔고 점진적으로 확대되는 모습이 보이고 있는 것으로 판단된다. 또한 최근의 부가가치세 신고현황을 살펴보면 아래의 <표 IV-3>과 같이 전체 매출액에서 과세분 매출액이 차지하는 비중이 2006년 67.9%에서 2008년 63.6%로 감소한 반면, 영세율 매출액은 동 기간 동안 23.8%에서 26.6%, 면세분 매출액은 8.3%에서 9.8%로 증가하였다. 최근 3개 연도간 매출액 증가율을 보더라도 과세분은 10.6%, 영세율 17.4%, 면세분 19.5%로 과세분 매출액의 증가율이 상대적으로 낮음을 알 수 있다. 이는 부가가치세의 과세대상 거래가 상대적으로 감소하였음을 시사한다.

<표 IV-3> 매출 유형별 부가가치세 매출액 추이

(단위: 조원, %)

연도	과세분		영세율		면세분		전체 매출	비중		
	매출액	증가율	매출액	증가율	매출액	증가율		과세분	영세율	면세분
2005	1,646.2	-	581.5	-	207.8	-	2,435.5	67.6	23.9	8.5
2006	1,792.2	8.9	628.5	8.1	220.3	6.0	2,641.0	67.9	23.8	8.3
2007	1,969.7	9.9	710.2	13.0	242.4	10.0	2,922.3	67.4	24.3	8.3
2008	2,229.0	13.2	931.7	31.2	345.2	42.4	3,506.0	63.6	26.6	9.8

## 2. 향후 세수 변동요인

1977년 도입된 이래 부분적인 개정만 이루어져 온 부가가치세제는 경제환경이 변하면서 개편의 필요성이 제기되고 있다. 경제시스템이 전통적 거래체제에서 디지털 경제체제로 전환되고 있고, 전 세계적으로 인적·물적 자본의 자유로운 이동이 이루어지면서 소득과 자본에 대한 과세 비중이 줄어들고 점차 소비세의 역할이 증가하는 등 전 세계적으로 부가가치세를 둘러싼 경제환경이 변화하고 있다. 따라서 장기간 같은 형태로 운영해 온 우리나라의 부가가치세제는 몇 가지 측면에서 개선의 여지가 있음은 물론이다. 다만 여기서는 이러한 모든 문제점을 다루기보다 변화하는 환경 속에서 세수 확충이라는 측면에 초점을 두고 부가가치세제의 개편 방향을 살펴보기로 한다.

### 가. 과세표준의 확대 가능성

이론적으로 부가가치세의 과세 기반을 파악할 수 있는 방법으로는 투자재의 포함 여부에 따라 국민총생산형, 소득형, 소비형 등 여러 가지가 있다. 세계 각국들은 이 중에서 EU형 부가가치세제로도 불리는 소비형 부가가치세제를 널리 채택하고 있다. 소비형 부가가치세제는 각 거래단계에서 매출액 전체에 세율을 적용하여 매출세액을 계산하고 매입한 총액에 대해서도 세율을 적용하여 매입세액을 계산한 후 그 차액으로 납부세액을 계산하는 간접공제방법 또는 전단계세액 공제방법을 주로 이용한다.

이러한 방법에 따르면, 수출 등에 대한 국경 조정이 용이하고 전단계거래의 세금계산서를 받지 않으면 세액공제를 받지 못하게 됨으로써 각 납세단위들을 유기적으로 연결하여 탈세를 억제하는 장점이 있다. 어떠한 면세도 존재하지 않는 순수한 소비형 부가가치세제의 경우, 그 과세베이스는 최종수요부문의 총소비지출과 같다.

그러나 특정한 VAT 면세업종들이 존재할 경우 당해 업종의 산출은 비과세되지만 매입에 대한 세금이 회수되지 못하여 소비형 부가가치세제의 부가가치세망은 깨어지고 납세자 간의 연결고리는 끊어지게 된다. 다시 말해 면세업종들이 존재할 경우 그 부가가치세 과세베이스는 총소비지출 또는 총부가가치와 더 이상 같지 않게 된다. 또한 면세가 존재할 경우 최종구매단계에서 면세업종의 상품은 과세베이스에서 제외되지만, 면세업종의 생산거래활동에서 과세업종으로부터의 중간투입분을 매입세액으로 환급받지 못하게 되어 과세베이스에 포함된다.

조세이론상 부가가치세제 면세범위는 사업자의 세부담을 경감하기 위한 것이 아니라 면세품목을 최종적으로 공급받는 대다수 최종소비자의 세부담을 완화하기 위하여 설정되어야 한다. 또한 부가가치세제 거래흐름상 과세 기반의 확대와 관련하여 면세범위 설정의 정책기준상의 부합 정도는 최종소비자의 생활수준 및 소비패턴의 변화와 생산기술의 구조적 변화, 조세시스템의 개선 등을 고려하여 과거 대비 엄격하게 적용해 나가야 할 필요가 있다.

일반적으로 부가가치세제는 과세베이스가 넓은 세제로서 이 세제의 장점은 자원배분에 대한 중립성과 조세효율성이 여타 세제에 비하여 상대적으로 높다는 특성을 가지고 있어, 효율적 재원조달 수단으로 면세범위의 축소를 통한 과세 기반(tax base) 확대는 중요한 의미를 지닌다. 이러한 부가가치세제상의 각종 비과세 감면 범위가 도입 당시와는 여건이 많이 달라진 현 시점에서 과다하다고 판단된다면 이를 점진적으로 완화하는 방향으로의 축소·조정이 요구된다.

예를 들어 애초에 매출 과약이 힘들거나 저율과세의 대안으로서 단순히 면제되었던 각종 현행 면세품목은 부가가치세제 운용상의 과세 기반 확대가 필요할 경우 면밀한 재검토가 필요하다. 특히 이러한 부가가치세제 과세 기반 확대는 부가가치의 생산순환 과정에서 조세왜곡성의 완화를 통한 부정적 세부담 누적효과를 제거하고 면세업종의 국제경쟁력 제고 및 면세품관련 기업 간의 비효율적 계열화 통합 방지

등 긍정적인 효과를 가질 수 있다. 그리고 소비과세의 역진성 보완에 주안점을 두고 도입된 일부 면세품목의 경우는 과세 전환에 따른 최종 소비자의 세부담 완화를 위하여 OECD 국가에서 주로 경감세율의 적용하고 있음을 감안할 때, 이러한 품목의 경우 면세 축소가 역진성에 미치는 효과 또한 신중하게 검토되어야 한다.

여러 여건상 소득세 및 법인세의 세율 인상은 어려울 뿐만 아니라, 부가가치세 세율의 인상이 세계적인 조세정책의 흐름인 가운데 우리나라도 추가적인 세수 확보를 위해서 소비세의 세율 인상이 부득이할 수 있다. 그러나 소비세율의 전반적인 인상이 미치는 영향을 고려할 때, 부가가치세 세율의 인상을 검토하기에 앞서 현행 면세거래의 과세 전환을 통한 과세 기반의 확대를 우선적으로 검토할 필요가 있다.

## 나. 세율체계의 개편에 대한 전망

세계경제의 글로벌화로 조세경쟁이 심화되어 각국은 대체로 소득·법인세율은 인하하고 소비세 비중을 강화하는 추세로, 부가가치세 등 소비세 세율 인상은 세계적인 조세정책의 흐름이다. 경제가 발전할수록 소비에 기반을 둔 세원의 비중이 높아지고, 각국은 자본유치를 위한 조세유인책의 하나로 법인세 또는 소득세의 세율을 인하하거나 비중을 축소하려는 경향이 높다. 그러나, 우리나라의 경우 유럽의 주요 복지국가 및 소득세제 중심의 일부 선진국과 비교하여 소득과세의 비중이 상대적으로 낮아서 소비과세의 비중이 상대적으로 높게 나타나는 경향이 있다. 무엇보다도 조세이론상 소비과세는 소득세나 법인세 등 소득과세 대비 조세효율비용에 있어 상대적으로 장점을 가지는 만큼 강화할 여지가 존재한다.

이러한 소득과세에서 소비과세로 세부담을 이동하는 세제개편에서 나타나는 주요한 장애요인은 그 실질적 이행과정에서 나타나는 각종 정치적 부담 및 분배적 형평성(distributional equity) 관련 문제이다.

현실적으로 이러한 직접세나 간접세의 비중 변화를 유발하는 세계개편 조치에 있어 경제주체별 상대적 후생변화의 크기 등 세부담의 재분배 기능에 대한 배려가 정치적·사회적 주요 이슈로 부각되는 경우가 많이 있기 때문이다.

특히 개인소득세와는 달리 세부담의 전가와 귀착이 다소 불분명한 법인세나 소비세 조정의 경우에는, 최근 국제간 조세경쟁 추세에 따른 국가경쟁력이나 국가 재원조달의 건전성 확보의 측면 이외에도, 세부담의 사회적 형평성 측면에 대한 면밀한 검토를 필요로 한다.

부가가치세의 세율 조정 논리는 일반적으로 세금의 전가와 소득분배의 역진성 측면에서 접근한다. 그래서 대부분의 EU국가들은 이러한 문제에 대처하기 위해 복수세율 구조를 취하고 있으며, EEC 지침에 따라 농산품, 공익사업을 위한 용역 등의 경우에는 정상세율 대신 일정한 감면율을 적용하여 낮은 세율로 과세하고 있다.

만약 부가가치세 세율을 인상할 경우, 일시적이며 전반적인 가격수준의 상승이 있을 수 있으나, 이러한 효과는 기타 여러 가치를 복합적으로 고려하여 판단해야 한다. 즉 전통적인 견해에서 가격 상승은 초과수요에 의해 유발되는 것인데, 세수 중립적으로 조세를 변경할 경우 부가가치세의 세율 변화가 총수요에 변화를 주는 것은 아니므로 총가격수준에도 역시 변화를 주지 않을 수도 있다. 세율 인상을 소비자에게 전가시키는 경우, 소비의 감소로 역시 총수요의 변화가 일어나지 않는다면 물가 상승으로 이어진다고 확신할 수 없다. 더욱이 부가가치세율 인상이 기타 세목의 세율 인하 등과 함께 세수중립적으로 설계되는 경우, 물가 상승의 압력을 상쇄시킬 가능성은 더욱 커질 것이다. 부가가치세 도입 국가의 경험에 대한 Alan Tait(1988, 1990)의 조사에 따르면, 13개 대상국가들 중에서 11개국에서 부가가치세 도입이 물가에 주요한 효과를 미치지 못했던 것으로 나타났다<sup>33)</sup>.

33) Alan Tait(1990)가 부가가치세 도입 전후의 여러 국가들에 대하여 소비자물가지수(CPI)의 변화를 수집하여 연구한 결과에 따르면, 조사대상인

소비세제의 강화가 가지는 소득재분배에 미치는 역진적 효과는 일부 생필품에 대한 면세나 경감세율이 존재하는 현실에서 실제로 그다지 크지 않을 수 있다. 최근 OECD나 IMF 등의 관련 연구에 따르면 부가가치세제의 경우 “세제상의 혜택”을 통한 소득재분배기능보다는 추가 확보된 세수를 저소득층을 위한 “직접적 재정지원” 프로그램 확대에 사용하는 등 각종 소득분배 중립적(distribution-neutral)인 예산 운용 방안과의 연계가 소득분배의 형평성 제고에 보다 효과적이라는 주장이 더욱 설득력을 얻고 있음에도 주목할 필요가 있다<sup>34)</sup>. 또한 확보세수의 운용을 기타 저소득층 위주의 직접세 부담 경감이나 재분배적 재정지출 확대를 통하여 조정할 경우 세목 간 상대적 조세 효율성이나 소득보전 효과의 차이에 따라 그 궁극적 귀착효과가 크게 달라질 수 있다.

현재 OECD 회원국들의 부가가치세 평균세율을 살펴보면, 2010년 기준 약 18.1%로 우리나라의 부가가치세율 10%에 비하여 크게 높은 편이다. OECD 국가 중 우리나라보다 낮은 부가가치세 세율을 채택하고 있는 국가는 캐나다 7%, 일본 5% 정도에 불과하다.

독일은 통일비용을 조달하고 재정적자 해소 등을 위해 1968년 11% 세율로 부과하던 것을 1993년(14%→15%), 1998년(15%→16%) 등 두 차례 세율을 인상하였다. 이렇게 부가가치세 도입 이후 점진적으로 1%p씩 인상과 병행하여 생활필수품 등에 대하여 경감세율을 적용하는 복수세율구조를 두어 소득분배의 역진성 문제에 효과적으로 대처하고 있다. 또한 2007년 1월 1일부터 인구의 노령화와 소득의 양극화에 기인하여 증가하는 재정수요를 충당하기 위하여 세율을 16%에서 19%로 크게 인상하였다.

---

OECD 13개국 중에서 8개국은 물가효과가 없고 3개국은 일시적인 소비자물가지수 추세변화를 가지는 것으로 나타나, 전반적으로 물가효과가 매우 미약한 것으로 분석되었다.

34) The Value Added Tax: Experiences and Issues, Background Paper, *International Tax Dialogue Conference on the VAT*, 2005, p.15.

한편 그리스는 2010년 3월 초에 재정적자를 줄이기 위해 부가가치세율을 19%에서 21%로 상향조정하였다. 또한 개별소비세 과세대상인 유류, 주류, 담배 등의 세율도 인상하였다. 스페인도 부가가치세 표준세율을 2010년 7월부터 16%에서 18%로 인상하고, 핀란드도 22%에서 23%로 상향조정하였다.

그리고 현재 17.5%의 표준세율을 적용하고 있는 영국은 부가가치세 도입 초기부터 서민생활에 해당하는 품목을 중심으로 영세율을 적용하여 부가가치세가 소득에 역진적으로 작용하지 않도록 하였다. 영국은 부가가치세율이 1991년 이후 거의 변화가 없었다. 그러나 향후 기업친화적 환경을 조성할 수 있도록 2011년부터 현행 28%의 법인세율을 향후 4년간 매년 1%p씩 인하하여 2014년 24%의 세율을 적용할 예정이다. 2010년에 고소득층 개인소득세의 증세와 아울러, 저소득층 인적공제·자녀공제 인상으로 세부담을 경감해 나갈 방침이다. 그리고 2011년부터 부가가치세 표준세율을 현행 17.5%에서 20%로 인상할 예정이다. 영국 등 유럽국가들이 소비세를 확대하는 조세정책을 추진하는 대표적인 이유는 재정적자를 줄여 재정건전성을 회복하기 위한 측면이 강하다. 이러한 소비세 강화는 저출산·고령화라는 시대적 과제와 국가 간 조세경쟁이 심화되고 있는 환경을 살펴볼 때 외면할 수 없는 추세이다.

반면 부가가치세 세율을 인소한 경우는 전 세계적으로 많지 않다. 프랑스가 2000년에 소비를 진작하고 경제성장을 유도하기 위하여 부가가치세 세율을 20.6%에서 1%p 인하하여 19.6%로 부과하였으나, 정책시행 결과 1%p의 세율인하는 소비자가 체감하기 어려운 수준으로 드러났다. 이는 물가의 하방경직성과 복잡한 유통과정 등으로 인해 부가가치세의 세율 인하분이 유통업자의 마진으로 흡수되어 소비자가격 인하효과는 불확실하기 때문이다. 동시에 프랑스는 생필품, 식품, 출판물, 장애자용 물품 등에 대해서는 매우 낮은 경감세율(2%, 5.5%)을 적용하고 있다.

### 3. 비과세·감면제도 및 세율 변화 분석

#### 가. 비과세·감면제도 현황 및 규모

우리나라가 1977년에 부가가치세 제도를 시행한 지 어느덧 30여 년이 흘렀다. 부가가치세가 시행된 이래 지속적으로 면세 대상이 추가되어 현재 면세범위가 지나치게 넓다는 지적을 받고 있고, 법 적용의 형평성과 누적효과 문제가 야기되어 왔다. 그리고 그 동안 정부지출은 갈수록 늘어나고 새로운 세원 확보가 어려워지는 상황에서 부가가치세의 면세범위를 축소하는 등 세수 증대를 위한 방안들은 꾸준히 제기되어 왔다.

현재 우리나라는 부가가치세의 영세율과 일반면제라는 면세조항을 두어 특정업체·업종이나 물품 등에 대해서 면세해주고 있다<sup>35)</sup>. 그리고 소규모 영세사업자에 대해서는 납세협력비용을 경감시켜주고자 하는 차원에서 간이과세제도를 실시하고 있다. 과세특례제도로 시작한 동 제도는 여러 차례의 제도적인 변화를 거쳐 현행과 같은 간이과세제도로 변모하였다. 부가가치세법 제25조에서 간이과세자를 연간 공급대가(부가가치세액을 포함)가 4,800만원 미만인 개인사업자로 규정하고 있으며, 광업·제조업·도매업, 부동산매매업, 특별소비세가 과세되는 과세유흥장소, 부동산임대업, 변호사 등 전문인적용역 등은 간이과세의 범위에서 제외하고 있다. 그리고 부가가치세법 제26조와 동법 시행령 제74조의 3에 의하면, 간이과세의 과세표준은 공급대가로 하며 납부세액은 <표 IV-4>에서 보는 바와 같이 업종에 따른 부가가치율에 세율 10%를 적용하여 계산한다. 또한 간이과세자의 과세기간에 대한 공급대가가 1,200만원 미만인 경우에는 부가가치세 납부의무가 면제된다.

35) 영세율 및 면세제도의 적용범위의 현황과 그 추이는 <부표 IV-1>부터 <부표 IV-4>를 참조하기 바란다.

〈표 IV-4〉 업종별 부가가치율

업종	부가가치율
1. 제조업, 전기·가스 및 수도 사업, 소매업, 재생용 재료 수집 및 판매업	20%
2. 농업·수렵업·임업 및 어업, 건설업, 부동산임대업, 기타서비스업	30%
3. 음식업, 숙박업, 운수·창고 및 통신업	40%

주: 소매업은 2011.12.31까지 거래분은 15%, 음식·숙박업은 2011.12.31까지 거래분에 대하여 30% 적용

### 나. 비과세·감면의 문제점

우리나라의 부가가치세 면세범위는 1977년 제정 이래, 사회적 여건 변화 또는 정책적 이유에 의해 부분적인 개정은 있었지만 새로운 재정 환경과 소비지출 변화에 대응하기 위한 전반적 재평가와 이에 따른 합리적 조정은 부족했다. 1977년 제정 당시 부가가치세법상 면세항목은 18건, 이 중 부분적으로 개정된 항목은 11건으로, 그 주된 개정이유는 과세 중립성과 형평성 확보, 복지후생 증진, 소비확보 및 과세 부적합 등의 이유이다. 반면 조세특례제한법상의 면세규정은 복지후생을 위해 면세범위가 확대되었다.

부가가치세 면세제도는 재화 또는 용역의 공급에 대해 거래 상대방으로부터 부가가치세를 징수하여 납부할 의무가 없는 것을 의미한다. 따라서 부가가치세가 면세되는 재화를 구입하여 판매하는 사업자는 부가가치세 납부세액계산 시 부가가치세액을 공제받을 수 없으므로 결국 사업자의 부담이 된다. 이는 면세의 목적이 사업자의 부가가치세 부담을 경감시키는 것이 아니라 소비자의 세부담을 덜어주기 위한 조치이기 때문이다. 이러한 면세제도의 정책적 근거로는 소득재분배 측면에서 저소득층의 세부담 완화, 사회적 관점에서 권장되어야 될 재화의 공급 등을 들 수 있다.

〈표 IV-5〉 사업자별 부가가치세 신고인원, 과세표준 및 납부세액

(단위: 명, 억원, %)

	신 고 인 원				과 세 표 준				납 부 세 액			
	법인	개인		계	법인	개인		계	법인	개인		계
		일반	간이			일반	간이			일반	간이	
2003	359,154 (8.99)	1,861,707 (46.90)	1,773,804 (44.40)	3,994,665 (100.00)	15,565,243 (82.68)	3,008,677 (15.98)	252,766 (1.34)	18,826,686 (100.00)	273,027 (81.87)	59,430 (17.82)	1,038 (0.31)	333,495 (100.00)
2004	372,041 (9.03)	1,924,877 (46.70)	1,645,329 (39.92)	3,942,247 (100.00)	17,812,752 (83.70)	3,228,273 (15.17)	239,832 (1.13)	21,280,857 (100.00)	268,631 (78.69)	71,587 (20.97)	1,142 (0.33)	341,360 (100.00)
2005	400,398 (9.71)	2,117,551 (51.38)	1,603,663 (38.91)	4,121,612 (100.00)	18,575,818 (84.24)	3,459,367 (15.69)	16,154 (0.07)	22,051,339 (100.00)	292,045 (77.89)	82,031 (21.88)	851 (0.23)	374,927 (100.00)
2006	420,154 (9.86)	2,216,802 (52.03)	1,623,990 (38.11)	4,260,946 (100.00)	14,030,532 (78.29)	3,629,569 (20.25)	261,993 (1.46)	17,922,094 (100.00)	52,040 (32.59)	100,510 (62.95)	7,112 (4.45)	159,663 (100.00)
2007	456,019 (9.91)	2,385,687 (51.85)	1,759,828 (38.24)	4,601,534 (100.00)	15,398,867 (78.18)	4,002,288 (20.32)	295,572 (1.50)	19,696,727 (100.00)	43,356 (26.26)	113,777 (68.90)	7,991 (4.84)	165,123 (100.00)
2008	489,997 (10.00)	2,573,515 (52.50)	1,838,260 (37.50)	4,901,772 (100.00)	17,526,012 (78.63)	4,462,048 (20.02)	302,411 (1.36)	22,290,472 (100.00)	-46,736 (-52.45)	127,693 (143.30)	8,150 (9.15)	89,107 (100.00)

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

그 예로써 공익목적의 의료용역 등과 같이 공급 부족이 예상되는 재화나 서비스, 생산요소와 관련된 재화 및 용역, 부가가치 측정이 어려운 금융용역 등에 대한 면세를 들 수 있다. 그러나 부가가치세의 면세 제도에는 일부 품목의 면세로 인한 소비자 선택의 왜곡 가능성, 자원 배분의 중립성 저해 및 중간단계의 사업자에 대한 면세로 누적과세 현상이 발생한다. 또한 이러한 현상을 해결하기 위해 도입된 『의제매입 세액공제 제도』 등은 세법 규정을 어렵고 복잡하게 하는 단초를 제공하는 부정적인 측면도 있다.

〈표 IV-6〉 부가가치세 면세범위 비교: 우리나라 vs EU 및 OECD 기준

구분		우리나라	EU Directive	OECD 표준면세
기초생활필수품	미가공식품	면세	저율과세	과세
	가공식품	과세	저율과세	과세
	수도	면세	저율과세	과세
	연탄·무연탄	면세	과세	과세
	생리대	면세	과세	과세
	여객운송	면세(일부과세)	저율과세	과세
	주택임대	면세	면세	면세
국민후생·문화관련	의료	면세	면세	면세
	보건			
	건강증진 목적 미용 등 기타목적	면세	과세	과세
	비영리교육	면세	면세	면세
	영리교육	면세	과세	과세
	도서·신문	면세	저율과세	과세
	방송	면세	면세	과세
생산요소	예술창작품	면세	과세	과세
	도서관	면세	면세	면세
	토지	면세	면세	면세
	금융·보험	면세	면세	면세
기타	인적용역	면세(일부과세)	과세	과세
	우표	면세	면세	면세
	담배	과세(일부면세)	과세	과세
	공익단체	면세	면세	면세
	정부	면세(일부과세)	과세	과세

주: 면세되는 금융용역의 범위는 국가별로 상이

우리나라의 부가가치세 면세범위는 OECD, EU지침 및 주요 국가와 비교할 때 넓다고 할 수 있다(〈표 IV-6〉 참조). OECD 또는 EU는 면세범위 선정시 공익성 및 비영리성 기준을 좁게 적용하는 데 반하여 우리나라의 경우는 광범위하게 적용하고 있다. 이는 특정집단의 요구에 따라 무차별적으로 면세범위가 확장되거나, 당초 면세대상 거래이었으나 면세 목적에 더 이상 맞지 않게 된 거래 등이 제외되지 않고 있기 때문이라 하겠다.

#### 다. 비과세 항목의 과세 전환 필요성

부가가치세 면세제도는 영세율제도와 달리 면세업자의 경우 전단계 매입세액공제를 받을 수가 없으며, 다단계 거래세로서의 특성상 부가가치세제에 있어 면세의 과도한 적용은 해당 품목별로 수요 특성에 따라 당초의 기대와는 다른 효과를 나타내거나 오히려 면세가 이후 단계에서의 세부담을 증가시키는 부정적 효과를 가져올 수 있다. 더욱이 소비세제의 특성상 부가가치세제에서 세부담의 역진성을 완화한다거나 특정한 정책적 명분을 바탕으로 면세규정을 남용한다면, 조세의 자원배분 효율성과 간접세로서 과세 중립성에 대한 왜곡을 심화시킬 수 있다. 특히 이론적으로도 간접세로서의 소비형 부가가치세제의 조세효율성 증진과 과세상의 중립성 확보를 위하여 상품흐름 중간단계의 면세범위를 최소화하는 것이 바람직하다는 측면을 감안한다면, 과도한 면세범위는 소비형 부가가치세제의 본질을 훼손할 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

향후 정부지출 증대의 가능성이 높아지는 반면 새로운 세원 확보의 가능성이 점점 어려워지는 상황에서 재정지출 증가에 대비한 부가가치세 과세 기반 확대나 소비과세 강화는 이러한 조세제도 자체의 전반적 효율성을 증진한다는 측면에서 일차적으로 그 중요성이 더욱 크게 부각될 것으로 예상된다. 그리고 현재 논의되고 있는 우리나라의 중장

기 세제개편이 대체로 “넓은 세원·낮은 세율”의 원칙을 가지고 있음을 감안한다면 부가가치세제 개편의 기본방향은 현행 조세체계의 급진적 구조조정을 수반하는 기준세율 조정보다는 먼저 면세범위의 합리화나 부가가치세 거래흐름 양성화를 통한 점진적이고 단계적인 방안이 되어야 할 것이다.

우리나라의 경우 부가가치세제는 1977년 도입 이래 자원배분에 중립적이기보다는 각종 정책적 목적으로 널리 활용되어 온 가운데 각종 비과세·감면이 확대되어 OECD 선진국들에 비해 현행 부가가치세제 면세범위가 광범위한 것으로 나타나고 있어 면세제도의 실효성 평가와 이에 따른 효율적 정비방안 마련이 필요하다.

## 라. 비과세 감면 축소 및 세율 인상의 가능성 분석

### 1) 비과세 감면 축소

부가가치세제 과세 기반을 확충하기 위해서는 먼저 대부분의 면세 품목의 과세 전환시 실질적으로 어느 정도 세수 증가 효과를 가져오며, 과세품목으로 전환 후 물가상승에 미치는 효과는 어떠한지, 과세 전환시 효율성 제고 효과와 부가가치세제의 면세구조가 가지는 소득재분배에 대한 효과는 어떠한지에 대하여 알아보아야 한다. 또한 부가가치세제의 면세범위의 설정이나 과세 기반 확충과 관련하여 이러한 면세가 가지는 여러 가지 정책적 목표를 감안하고 동시에 부가가치세제가 가지는 일반소비세로서의 효율성, 안정성, 단순성 등의 각종 긍정적 측면들과 종합적으로 비교하여 향후 부가가치세제의 과세범위를 합리적으로 조정해 나가야 한다. 그리고 매입자발행 세금계산서 제도나 사업자간 세금계산서 등 거래증빙제도의 지속적인 개선을 통하여 부가가치세제상 거래 정상화 및 탈루 방지를 위한 각종 세무행정상의 노력들을 통해 세원 투명성을 제고하고 세부담의 형평성에도 기여하는 방향

도 적극 모색할 필요가 있다.

일반적으로 부가가치세 면세적용이나 경감세율 적용의 본연의 취지는 사업자의 세금 경감 혜택을 위한 것이기보다는 형평성 측면에서 가급적 많은 소비자들의 후생 증진과 관련이 있다. 그리고 소비과세로서 부가가치세제의 강화는 대체로 세부담의 귀착효과가 일반적으로 역진적(regressive)이라고 단순히 인식되고 있으나, 이는 재분배효과 비교의 기준이 무엇이냐에 따라 크게 좌우될 수 있다. 더욱이 빈곤 해소와 형평성 제고 등의 소득재분배 정책은 어느 단일 세목의 조세지출 효과에 단순히 좌우되는 것이 아니라, 다른 여타 세제를 포함하는 조세시스템 전반의 세율구조 조정 및 직접적인 재정지출정책에 보다 밀접하게 의존하게 된다<sup>36)</sup>.

〈표 IV-7〉 소득10분위별 평균소비성향(2007년)

(단위: %)

분위	평균소비성향 (근로자가구)	평균소비성향 (전체 가구)
1분위	126.4	220.7
2분위	96.2	112.7
3분위	88.6	99.7
4분위	83.8	90.4
5분위	81.9	86.2
6분위	78.6	84.2
7분위	75.3	78.7
8분위	69.6	74.1
9분위	66.2	69.2
10분위	57.6	61.0

주: 1. 평균소비성향=소비지출/(소득-가계지출)\*100

2. 근로자 가구에는 대기업 임원 등 피용자 가구 전체가 포함됨

자료: 통계청

36) 가령, 고소득층은 소비성향이 낮은 반면 저소득층은 소비성향이 매우 높기 때문에 동일한 액수의 고소득층에 대한 감세와 저소득층에 대한 재정지출의 경제성장 유발효과를 비교할 때 후자가 훨씬 클 수 있다.

일반적으로 누진적 구조로 되어 있는 소득세와는 달리 부가가치세와 같은 일반소비세는 그 세율이 기본적으로 단일비례세율이기 때문에 세부담이 가계의 소비지출수준의 유량(flow)에 비례하고, <표 IV-7>과 같이 저소득층의 소비성향이 고소득층에 비하여 상대적으로 높기 때문에 단순히 연간귀착의 관점에서 세부담은 대체로 역진적으로 간주된다.

그러나 부가가치세제상 저세율 또는 영세율이 적용되는 품목의 경우에 비록 저소득층이 소비지출에서 상대적으로 많은 비중을 차지하고 있는 경우라고 할지라도 실질적인 금액상 혜택은 해당품목에 대한 절대소비액이 큰 고소득층에 더욱 많이 귀착될 수 있음은 잘 알려져 있다<sup>37)</sup>.

김승래 외(2007)는 우리나라 부가가치세제에서 면세제도가 소득 형평성에 미치는 효과를 Gottfried and Wiegard(1991)의 일반균형방법을 이용하여 분석하였다. 여기서는 면세제도의 세부담 혜택의 효과를 연간소득 10분위를 기준으로 하여 계층별 연간소득액과 동시에 총소비지출액에 대비한 품목별 세부담 귀착을 모두 비교하여 보았다. 분석 결과에 따르면 부가가치 면세범위 축소에 대한 일반균형 세수효과에 따르면 현재 면세품목인 미가공식료품·농림축수산물부문은 1조 4천억원, 정부·정부대행기관부문은 5조 6천억원, 여객운송용역부문 1조

37) 가령, 최근 IMF의 한 연구에 따르면 음식료품에 대한 영세율 적용으로 손실된 세수 US 1달러당 혜택이 저소득층에 15%에 귀속되는 동시에, 고소득층에게도 45%로 귀착되는 것으로 나타났다. 보다 자세한 내용은 The Value Added Tax: Experiences and Issues, Background Paper, *International Tax Dialogue Conference on the VAT*, 2005, p.15 참조. 또한 Porteba(1989)는 미국의 연방물품세의 소득계층별 귀착효과를 생애주기적 관점에서 Modigliani and Brumberg(1954)의 소비-smoothing 관점을 도입하여 현재소비지출이 생애소득에 비례하는 것으로 가정(즉, 현재소비지출을 생애소득의 대리변수)하고 분석하였는데, 그의 분석 결과에 따르면 소비세의 이러한 연간귀착 및 생애귀착에 있어서 큰 차이를 보여주는 것으로 나타나고 있다. Metcalf(1994)의 경우도 또한 미국의 주 및 지역 판매세가 기존의 시각과는 달리 누진적임을 보였다.

1천억원, 금융보험용역부문 8천억원, 의료보건·교육용역부문 4조 7천억원의 세수증가 효과를 가져온다. 반면, 도서·신문·잡지부문은 예외적으로 약 64억원의 세수감소 효과를 보이고 있다<sup>38)</sup>. 한편 면세품목의 과세품목 전환 후 물가수준에 미치는 전반적 파급 효과는 미가공식료품·농림축수산물부문(0.65%)과 정부관련부문(0.26%)을 제외하고 도서·신문·잡지부문(0.02%), 객운송용역부문(0.06%), 금융보험용역부문(0.07%), 의료보건·교육용역 부문(0.08%)에서는 대체로 그 효과가 일시적이며 미미한 것으로 나타났다. 또한 현행 면세품목들의 과세 전환이 소득재분배에 미치는 부정적인 효과는 생필품(음식료품관련)부문, 여객운송부문 등 일부 주요 품목을 제외하면 그다지 심각하지 않은 것으로 나타났다(<표 IV-8> 참조).

〈표 IV-8〉 주요 면세업종의 특성 및 과세 전환의 세수변화

(단위: 십억원, 2003년 기준)

면세업종	매출액	부가가치	중간수요	총소비	매출액비중	부가가치비중	부가가치율	과세 전환의 세수변화
농산물	22,204	16,521	16,090	10,091	0.0127	0.0215	0.7440	800.48
축산물	8,930	2,123	7,982	730	0.0051	0.0028	0.2377	-50.13
수산물	4,771	2,125	3,257	1,931	0.0027	0.0028	0.4453	147.49
미가공식료품(농산)	12,715	1,257	5,964	6,733	0.0073	0.0016	0.0988	111.86
미가공식료품(축산)	6,825	578	5,335	4,392	0.0039	0.0008	0.0848	209.66
미가공식료품(수산)	3,546	490	1,425	2,800	0.0020	0.0006	0.1382	308.62
은행예금	26,944	21,594	19,853	7,215	0.0154	0.0282	0.8015	-83.60
비은행예금	7,668	4,751	5,302	2,385	0.0044	0.0062	0.6196	-104.42

38) 면세업종의 과세 전환이 반드시 세수증가를 가져오는 것은 아니다. 즉 업종이 중간재적 성격이 강할수록 그만큼 매입세액공제를 통하여 과세 손실이 발생할 수 있으므로 이러한 경우는 오히려 면세의 과세 전환이 세수감소를 가져올 수 있다(<표 IV-8> 참조). 이에 대한 보다 자세한 논의는 김승래 외(2007) 또는 김승래(2008) 참조.

〈표 IV-8〉의 계속

면세업종	매출액	부가 가치	중간 수요	총소비	매출액 비중	부가가 치비중	부가 가치율	과세 전환의 세수변화
기타금융중개	11,699	8,129	8,433	3,295	0.0067	0.0106	0.6948	-249.94
관련서비스	9,299	6,717	6,562	1,776	0.0053	0.0088	0.7224	-108.50
생명보험	13,233	7,740	82	11,709	0.0076	0.0101	0.5849	1,157.86
손해보험	11,606	3,915	5,367	2,619	0.0066	0.0051	0.3373	-145.88
의료보건(국공립)	1,267	765	89	247	0.0007	0.0010	0.6038	20.93
의료보건(비영리)	8,029	4,470	204	7,827	0.0046	0.0058	0.5567	765.19
의료보건(산업)	27,336	13,305	1,178	26,148	0.0156	0.0173	0.4867	2,495.65
위생(국공립)	1,837	942	407	585	0.0011	0.0012	0.5130	33.34
위생(사립)	3,295	2,259	2,955	321	0.0019	0.0029	0.6854	-174.89
청소소독	3,732	2,702	2,944	765	0.0021	0.0035	0.7240	-127.49
교육(국공립)	24,060	19,760	0	4,890	0.0138	0.0258	0.8213	534.08
교육(사립)	15,735	13,405	0	16,662	0.0090	0.0175	0.8519	1,760.75
교육(산업)	8,234	5,227	1,007	7,293	0.0047	0.0068	0.6349	654.91
철도여객운송	2,419	1,267	962	1,515	0.0014	0.0017	0.5240	94.50
철도화물운송	347	106	337	4	0.0002	0.0001	0.3067	-9.81
도로여객운송	14,049	7,759	3,217	10,716	0.0080	0.0101	0.5523	925.19
연안·내륙수상 운송	1,039	366	852	176	0.0006	0.0005	0.3520	-30.24
외항운송	11,239	1,148	3	72	0.0064	0.0015	0.1021	8.59
신문	2,947	757	2,397	555	0.0017	0.0010	0.2571	-163.80
출판	5,090	1,659	2,689	2,608	0.0029	0.0022	0.3258	100.03
기타매체	448	116	343	107	0.0003	0.0002	0.2594	11.94
우편	3,307	2,222	3,507	128	0.0019	0.0029	0.6719	-128.48
지상파방송	3,140	1,529	2,880	341	0.0018	0.0020	0.4869	-202.53
유선방송	1,887	624	1,169	720	0.0011	0.0008	0.3307	-65.60
문화서비스(국공립)	1,497	819	262	770	0.0009	0.0011	0.5469	120.90
문화서비스(기타)	296	129	44	316	0.0002	0.0002	0.4349	38.16
주택소유	53,906	40,427	0	54,339	0.0308	0.0527	0.7500	5,517.41
있담배	230	175	393	0	0.0001	0.0002	0.7590	16.57
위생종이	1,336	330	472	550	0.0008	0.0004	0.2472	20.89
무연탄	226	93	494	0	0.0001	0.0001	0.4122	21.29
연탄	448	116	37	29	0.0003	0.0002	0.2594	1.06
원염	55	36	109	38	0.0000	0.0000	0.6616	1.40

주: 매출액 비중 = 전 산업 매출액 대비 해당업종 매출액 비중; 부가가치 비중 = GDP 대비 해당업종 부가가치 비중; 부가가치율 = 부가가치/매출액을 의미.  
한국은행 산업연관표(2003)의 가장 상세분류인 404부문을 기준으로 조정.  
자료: 김승래 외(2007)

〈표 IV-9〉 현행 면세품목별 과세 전환의 소득계층별 추가부담(2006년)

(단위: 천원)

면세품목	미가공식료품, 농림수축산물	도서, 신문, 잡지 등	정부, 정부 대행기관	여객운송 용역	금융보험 용역	의료보건, 교육용역	
소득1분위	92.6	0.047	11.056	31.568	5.977	6.634	
소득2분위	140.4	0.570	15.514	44.191	9.692	10.765	
소득3분위	163.0	0.955	18.614	52.673	12.180	13.531	
소득4분위	183.6	1.133	21.625	63.077	13.908	15.452	
소득5분위	204.4	1.503	24.224	68.979	16.384	18.203	
소득6분위	218.2	1.691	25.822	73.733	17.134	19.038	
소득7분위	238.7	2.196	27.725	79.592	19.778	21.979	
소득8분위	254.1	2.236	31.689	87.848	21.354	23.728	
소득9분위	260.2	1.992	35.603	92.204	22.574	25.079	
소득10분위	351.1	3.263	50.164	122.326	32.585	36.203	
지니 계수 변화 (%)	소득 기준	0.226	0.001	0.021	0.079	0.014	0.011
	소비 기준	0.162	-0.002	-0.015	0.014	-0.002	-0.003

주: 소득계층별 불평등지수(지니계수) 변화에 대한 정책시나리오별 일반균형  
과급효과를 측정하기 위한 기준분석경제의 소득 10분위 소득분포(경상소  
득)에 의한 지니계수는 0.3015, 총소비지출액 기준에 의한 지니계수는  
0.2226임.

자료: 김승래 외(2007)

따라서 부가가치세 과세 기반 확대와 관련하여 면세의 과세 전환 시  
세수증대 효과에 비하여 물가나 소득재분배에 미치는 부정적 효과가  
유의미하게 크지 않은 것으로 판단되는 경우에는 일반소비세로서의  
효율성, 안정성, 단순성 등 각종 긍정적 측면들을 적극 고려하여 부가  
가치세 면세범위를 합리적으로 조정할 필요가 있다고 판단된다.

생활품 면세의 경우는 기타 면세품목과 비교하여 상대적으로 역진

성 완화에 일정 정도 기여하고 있는 것으로 나타나고 있으므로 만약 정부정책의 일차적 목표로 소득재분배가 강하게 부각될 경우에는 과세 전환으로의 우선순위 고려에 있어 신중해야 할 품목인 것으로 보인다. 그러나 의료보건·교육용역, 금융보험용역, 정부관련 용역, 문화사회적 권장재화의 경우는 연간소득기준 역진성이 그다지 크지 않으며 소비지출액 기준으로 살펴보면 과세 전환효과가 오히려 누진성을 보이고 있으므로, 품목별 세수 효과나 기타 사회정책적 요인 등을 감안하여 부분적으로 우선적으로 과세로 전환할 필요가 있을 것으로 판단된다.

## 2) 세율 인상

현재 우리나라를 포함한 대부분의 경제학자들은 “넓은 세원과 낮은 세율”의 확보가 상대적으로 용이한 부가가치세 등 일반소비세가 법인세 및 개인소득세 대비 조세 효율성 및 조세행정 등 효율개선 측면에서 효과적이라는 이론적 원칙에는 대체로 동의하고 있다.

가령, 최근 김승래·김우철(2007)의 우리나라의 주요 세목별 2004년 조세효율비용(MEC) 승수의 추정결과에 따르면 주요 세목별 1조원 증세에 따른 효율비용 증가(사회후생 감소)는 법인세와 소득세가 2,980억원, 2,120억원으로 부가가치세의 1,550억원에 대비하여 각각 1.92배, 1.37배에 이르고 있다. 이 결과는 주요 세목 중에서 증세의 경우에는 간접세인 부가가치세가, 감세의 경우에는 법인세가 비용효율적인 것을 의미한다.

부가가치세의 세율 인상시 소득계층별 후생 변화를 김승래 외(2008)의 소득계층별 귀착효과를 통하여 살펴보면 다음과 같다. 부가가치세 1%p 인상의 경우 소득분위별 세부담을 살펴보면, 최하위소득계층인 소득1분위(연간소득 하위 10%계층)의 경우는 연간 약 8만원, 그리고 최상위계층인 소득 10분위(연간소득 상위 10%계층)의 경우는 연간 37만 1천원 정도의 추가 부담이 예상된다. 이러한 소득계층별 추가 부

담이 소득 대비 약간 역진적일 수 있음을 감안하여, 향후 부가가치세 세율 인상을 고려할 경우 기초생활보호자 또는 차상위계층 등 저소득 층에 대한 직접적·선별적 재정지원의 확대를 적절하게 병행하여 실시할 필요가 있다.

〈표 IV-10〉 부가가치세와 기타 세목의 한계효율비용 비교

(단위: 조원)

	법인세	소득세	부가가치세
MEC(효율승수) <sup>1)</sup>	0.298	0.212	0.155
효율비용 <sup>2)</sup>	0.298	0.212	0.155
효율비용의 상대적 크기 (부가가치세=1)	1.92	1.37	1

주: 1) MEC(조세의 한계효율비용 또는 한계초과부담)은 세수징수 1단위당 유발하는 사회적 비용을 의미하며, 세목별 평균효율비용과 한계효율비용이 동일하다고 가정하였고, 여기서 법인세, 소득세, 부가가치세는 각각 김승래·김우철(2007)의 자본과세, 노동과세, 소비과세의 경우의 2004년 기준의 근사치로서 원용

2) 조세부과의 자원배분 왜곡의 확대(경제효율성 감소)로 인한 최종소비자의 실질후생감소분(Hicksian 동등변화)을 의미

자료: 김승래·김우철(2007)

〈표 IV-11〉 부가가치세 1%p 인상의 소득계층별 후생효과

(단위: 천원, 2007년 기준)

	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
부가가치세 부담변화	80	102	128	145	163	184	202	221	253	371
소득 대비 비중	1.40%	0.73%	0.64%	0.58%	0.55%	0.52%	0.50%	0.46%	0.43%	0.42%
상대비	0.43	0.55	0.69	0.78	0.88	0.99	1.09	1.19	1.37	2.00

주: '세부담 변화'는 계층별 후생손실을 의미하며, 세부담의 '소득 대비 비중'은 경상소득 기준. 그리고 '상대비'는 전체 평균 세부담 대비 분위별 세부담의 비율

자료: 김승래 외(2008)

#### 4. 요약 및 정책시사점

조세경쟁의 결과 소득과세에 있어서 세부담을 줄이고, 소비과세를 강화하는 국제적인 추세를 감안한다면, 향후 우리나라 세수 증대의 가능성을 찾을 수 있는 가장 유력한 세목이 부가가치세라고 할 수 있다.

부가가치세제에서 세수 증대 방안은 광범위한 부가가치세의 영세율 또는 면세 범위를 줄이는 것이 그 첫 번째 단계가 될 것이다. 부가가치세제에 있어 면세의 과세 전환은 세부담이 궁극적으로 최종소비자에게 전가되는 과정을 통하여 일시적으로나마 물가 상승을 촉진할 수 있다는 우려가 있다. 그러나 김승래 외(2007)에서 현행 면세품목들의 과세 전환에 따른 상대가격 및 물가과급효과를 분석한 결과에 의하면, 물가압력에 미치는 효과는 대체로 그다지 유의하지 않은 것으로 나타났다. 만일 이러한 과세 전환이 기타 세제구조의 동시적 변화나 통화금융정책 등과 병행될 경우 그 과급효과가 다소 복합적일 수 있으나, Purohit (1993)에 따르면 부가가치세제 강화가 일반물가에 미치는 영향은 일시적이며 미약한 것으로 나타났다. 그리고 김승래 외(2007)에서는 현행 면세품목들의 과세 전환이 소득재분배에 미치는 부정적인 효과도 생필품(음식료품 관련)부문, 여객운송부문 등 일부 주요 민생 관련 품목을 제외하면 그다지 심각하지 않은 것으로 나타났다.

부가가치세 면세나 경감세율을 적용하는 본연의 취지는 소비자들의 후생 증진과 관련이 있으므로 세부담의 귀착은 중요한 문제이다. 일반적으로 부가가치세의 강화는 역진적이라는 지적이 따른다. 그러나 OECD, IMF 등에서 개발도상국을 대상으로 수행한 실증연구 결과에 의하면 부가가치세의 역진성은 그다지 유의하지 않고, 무역 관련세 등 기타 소비세제에 비해서는 오히려 고소득층에 불리한 누진적 구조를 가지고 있는 것으로 나타나고 있다<sup>39)</sup>. 그럼에도 불구하고 어느 정도의

---

39) Ebrill, et al.(2005)

역진성은 불가피하므로 과세 기반 확대를 통한 부가가치세제 강화시 상대적으로 미약한 역진성 제고효과를 가지는 면세품목의 과세 전환을 우선적으로 검토하는 것이 바람직하다. 또한 기존의 개인소득 관련 세제의 누진도 강화나 취약계층에 대한 이전지출 확대를 통한 재정지원 정책과도 긴밀히 연계하여 현행 조세지출 정책 대비 형평성 제고에 주의를 기울여야 할 것이다.

부가가치세제의 과세 기반 확대를 위한 첫 번째 단계로서 면세범위의 축소와 관련하여 분야별로 개편방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 금융보험용역의 경우 명시적으로 수수료를 수취하는 부수적 서비스에 대해서는 부가가치세 과세로 전환하고, 중장기적으로 금융보험사업자의 국제경쟁력 강화를 위하여 금융서비스에 대한 영세율 적용도 검토해야 한다. 동 사안은 이미 세법개정안에 제시된 바 있으나 금융보험회사의 수익에 대하여 부과하고 있는 교육세 폐지 문제와 연계되어 아직 실행되지 못하고 있는 실정이다. 금융서비스 전반에 걸친 부가가치세 과세 전환은 기본적으로 조세계정방식(Tax Calculation Account)과 Zee(2004)의 수정대리납부 방식(modified reverse-charge approach) 등을 응용하면 가능할 것으로 생각되는바, 중장기적으로 다른 나라의 적용사례 등을 보아가며 추진하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 의료보건용역의 경우 면세범위를 인간에게 제공되는 것과 공익목적의 활동 외에 모든 용역은 과세로 전환하는 것이 바람직하다. 즉, 공익성을 가진 의료보건용역이라 하더라도 주된 목적이 인간의 질병에 대한 치료 및 예방에 한정된 의료보건용역만 면세를 허용하는 것이 바람직하다. 이와 관련하여 미용 목적의 성형수술 등을 면세범위에서 제외하는 세법개정안이 국회에 상정되어 있다.

셋째, 교육용역은 전 국민을 대상으로 하고 있으며 국가적인 차원에서 매우 중요한 사안이기도 하나, 고소득층이 주로 이용하는 성인 대상 사설학원이나 강습소 등 사교육용역도 모두 포함되어 있는 실정이다. 이러한 사교육에 대한 면세는 세부담의 역진성 완화라는 면세제도

본래의 취지와는 거리가 멀다고 볼 수 있고, 사설학원 등의 교육비 지출은 소득에 비례하여 지출되는 경향이 강하므로 과세로 전환함에 따른 역진성의 문제는 실제로 크지 않을 수 있다. 대다수 OECD 회원국들과 마찬가지로 영리목적의 교육용역은 과세로 전환하는 것이 바람직하며, 굳이 순서를 따진다면 성인대상 영리 목적 교육용역이 1순위 대상이 될 것이다.

넷째, 민간기업과 경쟁관계에 있는 정부가 제공하는 재화와 용역 및 정부업무대행단체의 경우에도 원칙적으로 과세대상으로 전환을 고려할 수 있다. 철도운송용역(예, KTX는 현재 과세되고 있음), 농협·수협 등이 수행하는 업무, 영업초생산물협동조합 등이 수행하는 업무, 공무원연금관리공단이 수행하는 업무, 농산물유통공사·농수산물 도매시장 법인 등이 수행하는 업무, 사회기반시설 시행사업자가 수행하는 업무 등이 우선 대상이 될 수 있을 것이다.

다섯째, 농산물 등의 경우에도 과세자료의 확보, 유통질서의 확립, 의제매입세액공제 제도의 개선, 면세유류의 전용방지효과 등을 위해서 일부는 과세 전환을 고려할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 농민들이 농업사업자 등록을 해야 하는 부담이 있으나 연간 금액에 따라 납부 면제 등을 하여 조세순응비용의 부담을 줄여주는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 다만, 서민생활과 직결되는 미가공식료품 및 농림축산물에 대하여서는 역진성 완화에 대한 긍정적인 부분을 감안하여 현행 대로 면세를 유지하는 것이 바람직할 것이다.

여섯째, 문화예술 용역의 경우 과세 전환시 역진성이 크게 증가하지는 않는 것으로 나타나지만, 아직 우리나라의 문화예술산업의 수요기반이 취약한 측면과 직간접 고용창출효과 등을 감안하여 보다 신중한 접근이 필요하다.

끝으로 부동산공급 용역의 경우 IMF(2005)의 권고와 같이 건물과 함께 공급되는 토지에 대하여 부가가치세 과세 전환을 중장기적으로 강구할 필요가 있다. 또한 토지와 주택 등 부동산의 경우 사업목적으로 매매될 경우는 원칙적으로 과세 전환을 검토함이 바람직하다. 그러

나 단기적으로는 과세 전환 시 부동산가격에 미치는 과급효과를 감안하여 신중하게 접근할 필요도 있다.

부가가치세제에서 세수 증대의 두 번째 단계이자 궁극적 목표는 세율 인상이 될 것이다. 우리나라의 부가가치세율은 10%로서 1977년 도입 이래 30년 넘게 단일세율을 유지해 왔다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 국가재정상의 필요에 의하여 세수증대방안을 강구해야 한다면 일반소비세로서 세율이 넓은 부가가치세가 일차적인 대상이 될 수 있다. 10%의 단일세율은 국제적으로 다른 나라와 비교해 볼 때 세율이 가장 낮은 그룹에 속하는 만큼, 세율 인상의 여지는 다른 나라들보다 상대적으로 많다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 소비세율 인상에 따른 물가 및 소득재분배에 대한 부정적 영향을 고려하지 않을 수 없다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 Tait(1990), Purohit(1993) 등의 연구는 부가가치세의 강화가 물가에 미치는 영향이 미미함을 지적하고 있으며, 저소득층에 대한 직접적인 재정보조지출을 통하여 소득재분배에 미치는 부정적 영향을 상쇄시키는 것도 가능할 것이다. 또한 현행의 단일세율제도는 조세행정상 많은 이점을 갖고 있으나, 세율 인상을 하게 된다면 저소득층을 고려하여 경감세율의 적용을 검토할 수도 있을 것이다. 그렇다면 유럽 대부분의 국가들이 채택하고 있는 복수세율구조로의 전환이 이루어지게 되는바, 이러한 전환도 소득재분배에 미치는 영향을 완화시키는 역할을 할 것으로 기대된다.

국제적인 경제 환경의 변화에 따른 소비세 강화의 현상은 조세경쟁 속에서 세수를 확보하려는 각국 과세당국의 입장을 반영하는 자연적인 결과이며, 늘어나는 재정수요를 감당하기 위해서는 우리나라도 이러한 방향으로 나아갈 수밖에 없을 것으로 예상된다. 그렇더라도 이 문제는 세율 인상 여부 및 그 정도 등과 관련하여 중장기 조세개혁 총론에서 우리나라 세수구조를 확정한 개별세목으로서 다시 한번 구체적으로 분석하는 것이 필요할 것이다.

〈부표 IV-1〉 부가가치세 영세율 적용대상 현황

구분	영세율 적용대상
부가법 제11조	<p>① 수출하는 재화: 내국물품을 외국으로 반출하는 경우·외국인도수출·중계무역수출·위탁판매수출·위탁가공수출을 말하며, 내국신용장·구매확인서에 의한 재화의 공급과 한국국제협력단에 수출용 재화를 공급하는 경우도 포함</p> <p>② 국외에서 제공하는 용역: 국외에서 제공하는 건설용역이 대표적인</p> <p>③ 선박 또는 항공기의 외국항행용역: 선박 또는 항공기에 의하여 여객이나 화물을 국내에서 국외로, 국외에서 국내로, 국외에서 국외로 수송하는 것을 말하며 동 사업에 부수하여 행하는 일정요건을 갖춘 재화 또는 용역의 공급도 포함</p> <p>④ 기타 외화획득 재화 또는 용역(일정요건 만족 필요)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국내사업장이 없는 비거주자·외국법인에게 공급하는 재화·용역</li> <li>- 국내사업장이 있는 비거주자·외국법인에게 공급하는 재화·용역</li> <li>- 수출재화 임가공용역 및 내국신용장 등에 의한 임가공용역</li> <li>- 외국항행선박·항공기 등에 공급하는 재화·용역</li> <li>- 국내주재 외국인정비기관 등에 공급하는 재화·용역</li> <li>- 외국인관광객에게 공급하는 관광알선용역·관광기념품·숙박용역 및 음식용역</li> <li>- 외국인전용 판매장 및 외국인전용 유희음식점업자가 공급하는 재화·용역</li> <li>- 외교관 등에 공급하는 음식·숙박용역, 석유류, 주류, 자동차</li> <li>- 차관자급에 의해 공급하는 재화·용역</li> </ul>
조세 특례 제한법 제105조	<p>① 방위산업체가 공급하는 방위산업물자와 비상대비자원관리법에 의해 중점관리대상으로 지정된 자가 생산 공급하는 시제품 및 자원동원으로 공급하는 용역</p> <p>② 국군조직법에 의한 군대 또는 기관에 공급하는 석유류</p> <p>③ 국가 및 지방자치단체, 도시철도공사, 한국철도시설공단, 사회간접자본시설에 대한 민간투자법에 의한 사업시행자에게 직접 공급하는 도시철도건설용역</p> <p>③의 2: 사회기반시설에 대한 민간투자법에 의한 사업시행자가 국가 또는 지방자치단체에 공급하는 사회기반시설 또는 동 시설의 건설용역</p> <p>④ 장애인용 보장구, 장애인용 특수 정보통신기기 및 장애인의 정보통신기기 이용에 필요한 특수 소프트웨어</p> <p>⑤ 비료, 농약, 농촌/축산 인력 부족을 보완하고 농업/축산업 생산성 향상에 기여할 수 있는 농업용/축산업용 기계, 사료, 임업용 기자재, 친환경 경농산물의 생산을 위한 자재</p> <p>⑥ 연근해 및 내수면 어업용으로 사용할 목적으로 대통령이 정하는 어민에게 공급하는 어업용 기자재로서 사료나 대통령령으로 정하는 어업용 기자재(예: 어망, 부자, 집어등, 자동조상기, 양망기, 양승기, 통발, 초호, 낚시, 연승, 발장 등)</p>

〈부표 IV-2〉 부가가치세 영세율 적용대상 개정 추이

연도	영세율 적용대상
1977	○ 적용대상을 비거주자 또는 외국법인까지 포함 확대
1978	○ 외국인관광객의 범위를 확대하여 숙박용역의 경우는 비거주자는 모두 영세율이 적용되며 기타 외신기자클럽이 공급하는 재화와 용역에 대하여도 영세율 적용
1979	○ 수출재화염색입가공에 대해 내국신용장 개설 없이 수출업자와 직접 염색입가공계약으로도 영세율 적용 가능
1982	○ 수출하는 재화와 관련하여 개설된 모든 내국신용장에 의한 공급에 대해서 영세율 적용하도록 국내수출의 범위확대
1983	○ 수출재화의 재입가공용역에 대한 영세율 적용 ○ 국내에 사업장이 있는 비거주자 또는 외국법인에게 직접 공급되는 재화 또는 용역에 대한 영세율 적용
1985	○ 수출용원재료의 공급이 이루어진 뒤 내국신용장이 개설된 경우 영세율 적용 제한 ○ 해외취업근로자에게 면세쿠폰에 의하여 공급되는 전자제품 등에 대해 영세율 적용
1988	○ 영세율이 적용되는 내국수출의 범위를 내국신용장, 구매승인서, 수입원자재 구매승인서에 의한 재화의 공급으로 개정
1989	○ 비상대비자원관리법에 의한 시제품 및 자원동원 용역에 대한 영세율 적용
1990	○ 외국인 관광호텔의 음식·숙박용역에 대한 영세율 적용 폐지
1991	○ 외교관용 자동차에 대한 부가가치세 영세율 적용 ○ 외화획득사업에 대한 영세율범위조정 - 외국환은행을 통하여 대가를 받더라도 다음 용역은 영세율 적용대상에서 제외 · 부동산임대용역 · 음식·숙박용역 (다만, 국내주재 외국정부기관, 외교관, 외신기자 등에게 공급되는 음식·숙박용역은 제외) · 국제통화착신용역
1992	○ 농·임·어업용원자재에 대한 부가가치세 영세율 적용 <sup>1)</sup>
1993	○ 관광호텔업자의 외국인관광객 <sup>2)</sup> 숙박용역에 대해 1994년 1년간 영세율 적용

## 〈부표 IV-2〉의 계속

연도	영세율 적용대상
1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 관광호텔의 외국인관광객 숙박용역에 대한 부가가치세 영세율 적용제도 폐지</li> <li>○ 축산기자재에 대해서도 부가가치세 영세율 적용               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 영세율 대상 품목 : 착유기·유유냉각기 등 50종</li> </ul> </li> </ul>
1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 배합사료 영세율적용시 부업축산농가의 판정기준을 종전기준에서 120%로 확대</li> </ul>
2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국제복합운송용역에 대한 영세율 적용 명확화</li> <li>○ 영세율이 적용되는 외화획득재화·용역의 범위 축소</li> <li>○ 관광호텔의 외화획득분에 대한 영세율 적용</li> <li>○ 주한미군주둔지역 등의 영세율적용 대상사업자 범위 축소</li> </ul>
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 구매확인서에 의하여 공급하는 금지금의 영세율 적용폐지</li> <li>○ 외국인관광객 호텔숙박용역에 대한 영세율 적용시한 연장(200년 7월 1일까지)</li> </ul>
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국가 등의 부동산임대업 등 수익사업 과세 전환</li> <li>○ 외화획득용역 영세범위 조정</li> <li>○ 내국신용장에 의해 공급하는 금지금 영세율 적용 제외</li> </ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 해운중개업에 대한 영세율 적용</li> <li>○ 외국, 북한에 무상반출할 목적으로 한국국제보건의료재단에 공급하는 재화에 대해 영세율 적용</li> </ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 외국인 숙박·음식용역에 대한 영세율 대상 확대</li> </ul>

주: 1) 임업에 종사하는 자(법인은 제외)가 영림업·벌목업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 임업용기자재를 구입시 영세율을 적용하며 임업용 기자재의 범위는 다음과 같다.

- ① 임업용동력천공기
- ② 임업용약제주입기
- ③ 산불진화용펌프(등짐펌프 포함)
- ④ 임업용기계톱(동력가지절단기를 포함)
- ⑤ 임업용원치
- ⑥ 임업용물받이형미끄럼틀

2) 외국인 관광객이란 외국환관리법에 의한 비거주자를 말하며 다음 각호의 자는 제외한다.

- ① 법인
- ② 국내에 주재하는 외교관(이에 준하는 외국공무원 포함)
- ③ 국내에 주재하는 국제연합군 및 미국군의 장병 및 군무원

출처: 김유찬(1998) 및 최근 세법개정 등을 참조하여 확장.

〈부표 IV-3〉 부가가치세 면세제도 적용대상 현황

구분	면세제도 적용대상
부가법 제12조	<p>〈재화 또는 용역의 공급〉</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>① 미가공 식료품과 우리나라에서 생산된 식용에 사용하지 않는 농·임·축·수산물</li> <li>② 수돗물</li> <li>③ 연탄과 무연탄</li> <li>④ 여성용 생리처리 위생용품</li> <li>⑤ 의료보건용역 및 혈액</li> <li>⑥ 교육용역</li> <li>⑦ 여객운송용역(다만, 항공기, 고속버스, 전세버스, 택시, 특수자동차 또는 특종선박 또는 고속철도에 의한 여객운송용역은 제외)</li> <li>⑧ 도서(도서대여용역을 포함)·신문·잡지·관보·뉴스통신 및 방송(광고는 제외)</li> <li>⑨ 우표(수집용 우표를 제외)·인지·증지·복권과 공중전화</li> <li>⑩ 일정 가격 이하의 담배 및 특수용 담배</li> <li>⑪ 금융·보험용역</li> <li>⑫ 주택과 이에 부수되는 토지의 임대용역</li> <li>⑬ 토지</li> <li>⑭ 저술가·작곡가 등 인적용역</li> <li>⑮ 예술창작품·예술행사·문화행사와 비직업운동경기로 영리를 목적으로 하지 않는 것</li> <li>⑯ 도서관·과학관·박물관·미술관·동물원 또는 식물원등의 입장 등</li> <li>⑰ 종교·자선·학술·구호·기타 공익 목적의 단체가 공급하는 재화 또는 용역</li> <li>⑱ 국가·지방자치단체 또는 지방자치단체조합이 공급하는 재화 또는 용역</li> <li>⑲ 국가·지방자치단체·지방자치단체조합 또는 대통령령이 정하는 공익단체에 무상으로 공급하는 재화 또는 용역</li> </ol>
	<p>〈수입재화〉</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>① 미가공 식료품(식용으로 제공되는 농산물, 축산물, 수산물과 임산물 포함)</li> <li>② 도서·신문 및 잡지로서 대통령령이 정하는 것</li> <li>③ 학술연구단체·교육기관 또는 문화단체가 과학·교육·문화용으로 수입하는 재화</li> <li>④ 종교의식·자선·구호·기타 공익을 목적으로 외국으로부터 종교단체·자선단체 또는 보호단체에 기증되는 재화</li> <li>⑤ 외국으로부터 국가, 지방자치단체 또는 지방자치단체조합에 기증되는 재화</li> </ol>

## 〈부표 IV-3〉의 계속

구분	면세제도 적용대상
부가법 제12조	<ul style="list-style-type: none"> <li>⑥ 거주자가 수취하는 소액물품으로서 관세가 면제되는 재화</li> <li>⑦ 이사, 이민 또는 상속으로 인하여 수입하는 재화로서 관세가 면제되거나 그 간이세율이 적용되는 재화</li> <li>⑧ 여행자휴대품·발송·우송품으로서 관세가 면제되거나 그 간이세율이 적용되는 재화</li> <li>⑨ 수입하는 상품건본과 광고용물품으로서 관세가 면제되는 재화</li> <li>⑩ 우리나라에서 개최되는 박람회, 전시회, 품평회, 영화제 또는 이와 유사한 행사에 출품하기 위하여 무상으로 수입하는 물품으로서 관세가 면제되는 재화</li> <li>⑪ 조약·국제법규 또는 국제관습에 의하여 관세가 면제되는 재화</li> <li>⑫ 수출 후 다시 수입하는 재화로서 관세가 감면되는 것 중 대통령령이 정하는 것</li> <li>⑬ 관세가 감면되는 재화로서 다시 수출하는 조건으로 일시 수입하는 것</li> <li>⑭ 관세가 무세이거나 감면되는 재화로서 대통령령이 정하는 것</li> <li>⑮ 일정 가격 이하의 담배 및 특수용 담배</li> </ul>
조세 특례 제한법 제106조	<p>〈재화 또는 용역의 공급〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 도서지방의 자가발전예 사용할 목적으로 수산업협동조합법에 의하여 설립된 수산업협동조합중앙회에 직접 공급하는 석유류(2012년 12월 31일까지)</li> <li>② 공장·광산·건설사업현장 및 이에 준하는 사업장과 학교의 경영자가 그 종업원 또는 학생의 복리후생을 목적으로 당해 사업장등의 구내식당을 직접 경영하여 공급하거나 학교장의 위탁을 받은 학교급식공급업자가 위탁급식방법으로 직접 공급하는 음식용역(2012년 12월 31일까지)</li> <li>③ 농·어업경영 및 농·어작업의 대행용역으로서 대통령령이 정하는 것(2012년 12월 31일까지)</li> <li>④ 대통령령이 정하는 국민주택 및 당해 주택의 건설용역</li> <li>④의 2: 관리주체 및 경비업체가 국민주택을 제외한 공동주택에 제공하는 경비용역 및 일반관리용역(2011년 12월 31일까지)</li> <li>④의 3: 관리주체 및 경비업체가 공동주택 중 국민주택에 제공하는 경비용역 및 일반관리용역</li> <li>⑤ 대통령령이 정하는 정부업무를 대행하는 단체가 공급하는 재화 또는 용역으로서 대통령령이 정하는 것</li> </ul>

## 〈부표 Ⅳ-3〉의 계속

구분	면세제도 적용대상
조세 특례 제한법 제106조	<p>⑥ 한국철도시설공단이 철도시설을 국가에 귀속시키고 철도시설 관리권을 설정받는 방식으로 국가에 공급하는 철도시설</p> <p>⑦ 교육인적자원부장관 또는 교육인적자원부장관이 지정하는 자의 추천을 받은 자가 사회기반시설에 대한 민간투자법에 의하여 건설된 학교시설을 이용하여 제공하는 재화 또는 용역 (2010년 12월 31일까지)</p> <p>⑧ 여객자동차운수사업법에 의한 시내버스 및 마을버스운송사업용으로 공급하는 버스로서 천연가스를 연료로 사용하는 것 (2012년 12월 31일까지)</p> <p>⑨ 관세물품중 회귀병치료를 위한 것으로서 대통령령이 정하는 것</p> <p>⑩ 영유아용 기저귀와 분유</p> <p>〈수입재화〉</p> <p>① 무연탄</p> <p>② 과세사업에 사용하기 위한 선박</p> <p>③ 과세사업에 사용하기 위한 관세법에 의한 보세건설물품</p> <p>④ 농민이 직접 수입하는 농업용 또는 축산업용 기자재 및 어민이 직접 수입하는 어업용 기자재(2011년 12월 31일까지)</p> <p>⑤ 2011대구세계육상선수권대회조직위원회 또는 지방자치단체가 2011년에 개최되는 제13회 세계육상선수권대회의 경기시설 제작·건설 및 경기운영에 사용하기 위한 물품으로서 국내제작이 곤란한 것(2011년 12월 31일까지)</p> <p>⑥ 2012여수세계박람회조직위원회가 2012년에 개최되는 여수세계박람회 관련시설의 제작·건설 및 박람회 운영에 사용하기 위한 물품으로서 국내제작이 곤란한 것 (2012년 12월 31일까지)</p> <p>⑦ 2014인천아시아경기대회조직위원회 또는 지방자치단체가 2014년에 개최되는 제17회 아시아경기대회의 경기시설 제작·건설 및 경기운영에 사용하기 위한 물품으로서 국내제작이 곤란한 것(2014년 12월 31일까지)</p> <p>⑧ 2015광주하계유니버시아드대회조직위원회 또는 지방자치단체가 2015년에 개최되는 제28회 하계유니버시아드대회의 경기시설 제작·건설 및 경기운영에 사용하기 위한 물품으로서 국내제작이 곤란한 것(2015년 12월 31일까지)</p>

## 〈부표 IV-4〉 부가가치세 면세제도 적용대상 개정 추이

연도	면세 적용대상
1978	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ TV 난시청지역에서의 TV의 중계방송용역을 면제대상 방송용역에 포함</li> <li>○ 어촌계, 축산진흥회, 인삼경작조합 등을 정부업무대행단체에 포함</li> </ul>
1979	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 약사가 제공하는 조제용역을 부가가치세가 면제되는 의료보건의용역에 포함</li> <li>○ 진열용 표본 및 삼고품·교육용의 촬영된 필름·슬라이드·레코드·테이프 등을 다음 각호의 시설에 사용되는 물품을 수입시 면제</li> </ul>
1980	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부동산임대용역 중 주택과 이에 부수되는 토지와 전수 등의 토지임대용역만을 면제대상으로 규정</li> <li>○ 국제공항관리공단과 축산업협동조합이 정부업무대행단체에 포함되어 면제</li> </ul>
1981	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 신체장애자용품으로 특수하게 제작된 수입물품에 대해 수입시 부가가치세 면제</li> <li>○ 한국석유개발공사가 수입하는 정부비축용 석유에 대해 부가가치세 면제</li> <li>○ 한국전기통신공사, 서울올림픽대회조직위원회, 농지개발조합연합회를 부가가치세가 면제되는 정부업무대행단체에 포함</li> </ul>
1982	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대한주택공사의 사업중 국민주택 규모 초과 주택사업 등은 과세로 전환</li> <li>○ 축산업협동조합중앙회의 사업중 사료제조업을 과세 전환</li> <li>○ 서울아시아경기대회조직위원회, 공무원연금관리공단을 정부업무대행단체에 포함하여 면제</li> </ul>
1983	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지정문화재를 관리하는 종교단체의 부동산임대용역에 대해 면세</li> <li>○ 우편취급소의 우편서비스사무에 대해 면세</li> </ul>
1984	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농수산물도매시장의 지정도매인 및 동 시장관리공사를 정부업무대행단체로 지정하여 면세</li> <li>○ 수입학술연구용역에 대해 부가가치세 면제</li> <li>○ 올림픽용으로 수입하는 선수의 과학적 훈련용 기자재에 대해 면세</li> </ul>
1985	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 새마을양식계, 농어촌개발공사(농수산물비축사업 및 출하조정사업 부문) 및 한국해운조합(선박의 안전운항관리업무) 등을 부가가치세가 면제되는 정부업무대행단체로 지정</li> <li>○ 지역별축산업협동조합 등의 사료제조사업에 대해 면세를 1989년부터 폐지</li> <li>○ 서울올림픽대회 기념주화제조용 지금의 수입에 대하여 관세가 무세 또는 면세되는 경우에는 부가가치세를 면제</li> </ul>

## 〈부표 IV-4〉의 계속

연도	면세 적용대상
1986	○ 소득업의 허가를 받은 사업자가 공급하는 소득용역에 대해 면세
1988	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 학생 및 근로자를 위한 전문기숙사 면세</li> <li>○ 수입·입대하는 올림픽방송기자재 면세</li> <li>○ 텔레비전 난시청지구에서의 중계 유선방송에 대한 면세에서 텔레비전 중계 유선방송으로 면세요건완화</li> <li>○ 국·외산 제조담배에 대해 똑같이 면세</li> <li>○ 투자자문업을 면세되는 금융·보험용역에 포함</li> <li>○ 미가공식료품의 분류표의 내용 보완</li> <li>○ 국립공원 관리공단과 재단법인 서울장애인 올림픽조직위원회를 정부업무대행단체에 포함하여 면세</li> </ul>
1989	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국민주택기금에 의한 자금지원 여부에 관계없이 1세대당 주거전용면적이 85㎡ 이하인 상시주거용 주택은 국민주택으로 본다고 정의를 명료화함</li> <li>○ 전기통신설비업과 소방설비사업을 국민주택 건설용역에 포함</li> <li>○ 내수면어업용 선박 및 해녀탈의장용난방설비에 공급하는 식유류에 대해 면세</li> </ul>
1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재단법인 대전세계박람회조직위원회를 정부업무대행단체에 포함하여 부가가치세 면제</li> <li>○ 대전세계박람회의 기념주화제조용으로 수입하는 금에 대해 부가가치세 면제</li> <li>○ 지역축산업협동조합의 사료제조에 대한 면세기간을 1991. 12. 31까지 1년간 연장</li> <li>○ 적출물처리업을 면세되는 의료보건위생용역에 추가</li> <li>○ 면세되는 미가공식료품의 범위조정</li> <li>○ 주택에 부수하는 토지임대용역에 면세범위 축소(도시계획구역 내: 주택바닥면적의 5배)</li> </ul>
1991	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 한국어선협회, 한국무선관리사업단, 한국산업안정공단, 농수산물유통공사를 정부업무대행단체에 포함하여 부가가치세 면제</li> <li>○ 지역축산업협동조합이 생산·공급하는 배합사료에 대한 부가가치세 면제기한을 1992년말까지 1년 연장</li> <li>○ 전화사업경영자의 경우 원칙적으로 과세하고 예외적으로 전화세가 과세되는 전화사업에만 면세</li> <li>○ 서적, 음반 등의 외판원에 대한 부가가치세 면제</li> <li>○ 중소기업창업상담용역에 대한 부가가치세 면제</li> </ul>

## 〈부표 IV-4〉의 계속

연도	면세 적용대상
1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역축협이 생산·공급하는 배합사료에 대한 부가가치세 면제기한을 1993년말까지 1년 연장</li> </ul>
1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정부업무대행단체의 면세범위 축소</li> <li>○ 관세가 무세인 수입재화에 대한 면세범위 조정</li> <li>○ 국가원수 및 그 가족이 사용할 수입품면세범위를 축소하여 국가원수의 경호용으로 사용하는 물품에 한하여 면세</li> <li>○ 지역축협이 공급하는 배합사료에 대한 부가가치세 면제기한을 1994년말까지 연장</li> <li>○ 한국전기통신공사의 기타 통신사업에 대해 부가가치세 면제기한을 3년간 연장</li> <li>○ 수입채소종자를 부가가치세가 면제되는 미가공식료품에 추가</li> <li>○ 부가가치세가 면제되는 교육용역에 청소년 수련시설에서 학생 등에게 지식·기술 등을 가르치는 것을 추가</li> <li>○ 전쟁기념사업회법에 의한 전쟁기념관을 면제되는 박물관의 범위에 추가</li> <li>○ 다가구주택도 공동주택과 같이 가구당 전용면적 기준으로 국민주택 규모 이하인 경우에는 부가가치세 면제</li> </ul>
1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 동계유니버시아드대회조직위원회와 2002년 월드컵유치위원회를 정부업무대행단체로 지정하여 면세</li> <li>○ 골동품 수입시 부가가치세 면제</li> <li>○ 지역축협이 공급하는 배합사료에 대한 부가가치세 면제기한을 1995년말까지 연장</li> <li>○ 도시편입지역소재 농·수·축협 연쇄점의 소매업에 대해 부가가치세 면제</li> </ul>
1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 종합유선방송수신료에 대한 부가가치세 면제</li> <li>○ 저작권협회의 저작권 신탁관리용역에 대한 부가가치세 면제</li> <li>○ 경영지도사 및 기술지도사의 경영·기술자문용역 면세</li> <li>○ 지역축협이 공급하는 배합사료에 대한 부가가치세 면제기한을 1996년말까지 연장</li> <li>○ 신용카드업과 할부금융업에 대한 면세</li> <li>○ 수입콘테이너에 대한 부가가치세 면제</li> </ul>

## 〈부표 IV-4〉의 계속

연도	면세 적용대상
1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재단법인 대전세계박람회조직위원회를 정부업무대행단체에서 지정 해소</li> <li>○ 재단법인 제14회 부산아시아경기대회조직위원회를 정부업무대행단체로 지정</li> <li>○ 산업안전보건법에 의한 작업환경측정용역을 면세 의료보건용역의 범위에 추가</li> </ul>
1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 축협조합의 사료제조사업을 부가가치세 면세기한을 1997년 6월 30일까지 연장</li> <li>○ 한국통신의 부가통신사업에 대한 부가가치세 면세기한을 1997년말까지 연장</li> <li>○ 과학관이 수입하는 과학시설용품에 대한 부가가치세 면제</li> </ul>
1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 채권추심업에 대한 부가가치세 면제</li> <li>○ 강원동계아시아경기대회 조직위원회, 지방공기업법의 규정에 의하여 설립된 지방공단, '97무주·전주 동계유니버시아드대회 조직위원회에 대해 면세</li> </ul>
1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 채권추심업에 대한 부가가치세 면제</li> <li>○ 강원동계아시아경기대회 조직위원회, 지방공기업법의 규정에 의하여 설립된 지방공단, '97무주·전주 동계유니버시아드대회 조직위원회에 대해 면세</li> </ul>
1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 제조담배의 공급 및 수입에 대한 부가가치세 과세 전환</li> <li>○ 증권투자회사업·선물거래업 등에 대한 부가가치세 면제</li> <li>○ 전문인적용역의 공급에 대한 부가가치세 과세 전환</li> <li>○ 차관자금에 의해 시행하는 사업을 위해 공급하는 용역의 부가가치세 면제</li> <li>○ 일정범위의 연체이자는 부가가치세 과세표준에서 제외</li> </ul>
2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 면세되는 미가공식료품 등의 범위 명확화</li> <li>○ 응급환자이송업 등을 면세되는 의료보건용역에 포함</li> <li>○ 방송용역에 대한 면세범위 조정</li> <li>○ 면세되는 금융보험용역의 범위 명확화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 금융보험사가 담보권행사 등 금융보험업무와 관련하여 취득한 부동산의 임대는 과세</li> <li>- 증권투자회사가 제공하는 신탁재산회계처리용역을 일반사무수탁업에 포함하여 면세</li> </ul> </li> <li>○ 프로그램개발용역의 과세 전환</li> <li>○ 공익단체의 범위 명확화</li> </ul>

## 〈부표 IV-4〉의 계속

연도	면세 적용대상
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ “기능성 쌀” 부가가치세 면세</li> <li>○ 생활폐기물 처리용역에 대한 면세 적용</li> <li>○ 대한주택보증회사의 보증업, 농업현동조합자산관리회사 및 상호금 융예금자보호기금의 사업에 대해 부가가치세 면제</li> </ul>
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 채권추심업 면세일물 시한연장(2008년 12월 31일까지)</li> <li>○ 창업투자회사 등의 자산관리·운용용역 면세</li> <li>○ 산합협력단이 제공하는 연구용역 및 학술연구용 등으로 수입하는 기자재에 대해 부가가치세 면제</li> </ul>
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 인천광역시도시개발공사의 부동산임대업에 대한 사업장 추가</li> <li>○ 수입난백(계란 흰자위) 부가가치세 면제</li> <li>○ 기능성 쌀 면세요건 완화</li> <li>○ 한국철도기술연구원이 수입하는 연구개발용 물품</li> <li>○ 음식업자의 의제매입세액 공제율 인상 및 일몰시한 연장</li> <li>○ 면세되는 미가공식료품의 범위 조정</li> </ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소매업, 음식숙박업을 영위하는 간이과세자 부가가치율 일몰 연장</li> <li>○ 노인장기요양보험법에 의한 장기요양기관이 제공하는 요양서비스에 대한 부가가치세 면제</li> <li>○ 코리아외국인학교재단이 용산국제학교에 제공하는 용역에 대해 부가가치세 면제</li> <li>○ 공업용 소금의 과세 전환</li> <li>○ 부가가치세 면제되는 전자출판물의 범위 확대</li> </ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 예정고지 면제 기준금액 인상</li> <li>○ 바우처 방식의 사회복지서비스에 대한 부가가치세 면제</li> <li>○ 산림조합중앙회에 대한 부가가치세 면제</li> <li>○ 산합협력단 연구용역 등에 대한 부가가치세 면제 일몰 연장(2010.12.31 까지 면세 적용)</li> </ul>

출처: 김유찬(1998) 및 최근 세법개정 등을 참조하여 확장

## V. 개별소비세 · 주세 · 담배세

박상원 · 성명재

본장에서는 개별소비세 체계(excise tax system), 즉 개별소비세, 주세, 담배소비세 및 이들에 부과되는 부가세(surtax)에 대해 논의하고자 한다. 이들은 별도의 세목으로 존재하지만, 과세목적/세금분류/향후 세수입 변동 측면에서 상당한 연관성을 가지므로 같이 분석하는 것이 바람직하다. 다만 휘발유와 경유에 부과되는 교통·에너지·환경세와 등유, 중유, 프로판 등과 같은 에너지원에 부과되는 개별소비세 품목은 최근 활발하게 논의되고 있는 환경세의 주된 대상이 되므로 별도의 장(章)으로 구분하여 따로 분석하였다.

### 1. 세수입 추이와 변동 요인

#### 가. 개별소비세

##### 1) 개별소비세 과세 목적과 세수입의 특징

개별소비세라는 용어는 영어의 “excise tax”에 해당하는 보통명사로 사용될 수도 있고, 우리나라의 30개 세목 중 하나인 고유명사로 이해될 수도 있다<sup>40)</sup>. 전자로 사용한 경우라면 술, 담배, 유류소비에 부과되는 세금도 모두 개별소비세 범주에 포함되겠지만, 후자의 경우라면 담배세, 주세, 교통·에너지·환경세 등의 세목이 따로 존재하므로 별개

---

40) 국세통계연보에서는 개별소비세, 주세, 교통·에너지·환경세 등 부가가치세를 제외한 소비세를 ‘excise tax’라고 번역하였고, 그중 개별소비세는 ‘selective excise tax’로 번역하고 있다.

로 취급해야 한다. 본장에서 개별소비세는 주로 후자의 의미로 사용되며, 보통명사로 사용된 경우에는 특별히 설명을 부연하고자 한다.

그런데 개별소비세라는 용어가 두 가지 뜻으로 모두 쓰일 수 있다는 사실은 단순히 하나의 말이 여러 가지 뜻을 가진다는 지엽적인 문제를 넘어서서 개별소비세의 특징에 대한 좋은 시사점을 준다. 소득세, 재산세, 부가가치세 등의 세목들은 그 안에 부과대상이 여럿 있을지라도 세율구조가 상당한 동질성을 가지고 있고, 과세 목적에도 통일성이 존재한다. 이에 반해 개별소비세 세목에 포함되는 여러 부과대상들은 특정한 물품이나 서비스의 소비, 특정 행위 등에 부과된다는 형태적 유사성만 가질 뿐, 상품 고유의 특징이나 과세 목적 측면에서 서로 다른 존재라고 할 수 있다. 통시적으로 보더라도 다양한 품목들이 개별소비세 과세대상에 포함되거나 제외되는 모습을 보여 왔다.

이러한 점 때문에 과거 세수 추이를 분석하거나 향후 세수입 확충 가능성에 대해 논함에 있어서도 타 세목과는 다른 접근이 필요하다. 개별소비세 세수입은 물론 경제성장, 경제 상황, 소비주체들의 선호와 행태, 세율, 과세표준 등에도 영향을 받지만, 어떤 부과대상을 개별소비세 세목에 포함시킬 것인가에 더욱 좌우된다. 그런데 어떤 품목들을 부과대상에 포함할 것인가 혹은 부과대상별 세율을 어떻게 설정할 것인가 등등은 “개별소비세의 부과 목적이 무엇인가?”, “부과목적이 얼마나 정당하다고 평가받는가?”에 다시 영향을 받게 된다. 따라서 과거 추이에 대한 분석이나 향후 세입 전망은 앞으로 개별소비세의 부과 목적을 무엇으로 이해하느냐에 따라 달라진다.

Davie(1994)는 미국의 연방정부 물품세(excise tax)를 몇 가지 유형으로 분류하였는데, 이들은 개별소비세의 과세목적에 이해하는 데 도움을 준다. 물론 이 중에는 현재 우리나라 개별소비세가 아닌 다른 세목에 해당하는 것들도 많다. 하지만 향후에 유사한 목적을 가지고 여러 품목들을 현재의 개별소비세 과세대상에 포함시킬 가능성도 있기 때문에 함께 다루는 것이 필요하다.

첫째는, 순수하게 세수 확보를 위해 부과하는 세금(revenue taxes)들이다. 모든 세금은 정부수입 기능을 하기 때문에, 이러한 품목은 특별히 추가적인 목적 없이 부과되는 세금이라고도 해석할 수 있으므로 자세한 언급은 생략하고자 한다. 둘째, 재분배를 위한 세금이 있다. 미국에서 과거 자동차, 보트, 비행기, 보석류 등에 부과되었던 것이 이에 해당하며, 우리나라의 경우에도 보석류, 고급 모피에 대한 과세 등 재분배 목적으로 해석될 수 있는 것들이 있다. 셋째, 소비억제 기능을 하는 세금이 있다. 술과 담배에 대한 세금이 그 대표적인 예인데, 우리나라의 경우에는 주세와 담배세라는 세목이 따로 존재한다. 개별소비세에 포함되는 경마장·경륜장·경정장·카지노 입장에 대한 과세도 소비억제세의 일종이라고 할 수 있다. 넷째, 수익자부담원칙·원인자부담원칙에 해당하는 세금이다. 우리나라의 경우에는 세금보다 각종 부담금이 이에 해당한다고 하겠다. 다섯째, 외부성을 교정하는 세금이다. 우리나라 개별소비세 항목 중 자동차나 유류소비에 부과되는 세금이 이에 해당한다고 할 수 있으며, 담배나 술도 포함될 수 있다. 여섯째, 내국 산업을 보호하기 위해 부과되는 세금(border adjustment tax)이다. 우리나라의 경우에는 주로 관세의 형태로 부과된다. 일곱째, 단순히 규제를 위한 세금이다. 최근 금융위기를 맞은 나라들에서 금융기관 및 외환거래에 부과할 것을 검토하는 것이 이에 해당하며, 우리나라 개별소비세 항목에 적용하기는 어렵다.

요약하건대, 현재 우리나라의 개별소비세 품목들은 사치제품 과세를 통한 소득재분배, 소비억제, 외부성 교정 등의 과세 목적을 가지고 있다고 할 수 있다<sup>41)</sup>. 따라서 향후 재정 건전성 향상을 위해 세수입 확장 가능성을 평가하기 위해서는 “이러한 과세 목적에 해당하는 세원이 추가적으로 존재하느냐?” 혹은 “새롭게 발굴할 수 있느냐?”라는 질문으로 귀결된다고 하겠다.

41) 물론 이들 과세 목적이 현재의 경제상황에서 다 바람직한 것은 아니다. 이에 대한 논의는 후에 자세히 기술하고자 한다.

2) 세수 추이

현재 개별소비세 품목은 크게 여섯 가지로 구분되며, 각 품목별 세율은 <표 V-1>에 자세히 나열되어 있다. 서울의 경우 증가세와 종량세가 혼재하고 있으며, 자동차를 제외하고는 동일 품목에 같은 세율이 적용되고 있다. 또한 교통·에너지·환경세에 속하는 휘발유, 경유, LPG의 경우에는 급격한 상황 변화에 즉각적으로 대응할 수 있도록 탄력세율 제도가 적용되고 있다.

<표 V-1> 현재 개별소비세 품목과 세율

품 목	세율	품 목	세율	
<제1호> ○ 투전기, 오락용 사행기구 ○ 수렵용 총포류 ○ 녹용·로얄제리·향수	20%	<제4호> ○ 휘발유 (교통·에너지·환경세)	475원/ℓ (529원/ℓ)	
		○ 경유 (교통·에너지·환경세)	340원/ℓ (375원/ℓ)	
	"	○ 등유	90원/ℓ	
		○ 중유	17원/ℓ	
	7%	○ 프로판(LPG)	20원/kg	
		○ 부탄(LPG)	252원/kg (275원/kg)	
		○ 천연가스(LNG)	60원/kg	
		○ 부생연료유	66원/ℓ	
	<제2호> ○ 보석 ○ 귀금속제품 ○ 고급사진기 ○ 고급시계 ○ 고급모피 ○ 고급용단 ○ 고급가구	20%	<과세장소> ○ 경마장	500원
		"	○ 투전기장	10,000원
"		○ 골프장(회원제)	12,000원	
"		○ 카지노	50,000원	
"		- 폐광지역 (내국인)	3,500원	
"		- 외국인	면세	
"		○ 경륜장·경정장	200원	

〈표 V-1〉의 계속

품 목	세율	품 목	세율
〈제3호〉 ○ 승용자동차 - 2,000cc 초과 - 2,000cc 이하 * 1,000cc 이하 경차 비과세	10% 5%	〈과세유흥장소〉 유흥주점·외국인전용유흥주점 및 기타 이와 유사한 장소	10%

주: 1. 제2호 품목의 세율은 기준금액(200만원)초과금액, 고급가구는 개당 500만원/조당 800만원 초과금액

2. 제4호 품목 중 휘발유·경유는 교통에너지환경세 적용

3. ( ) 안은 현재 적용하는 탄력세율

자료: 『조세개요』 (2009)

〈표 V-2〉는 2008년도의 개별소비세의 품목별 세수구성을 보여주고 있다. 관세청에서 징수하는 수입분을 제외하면, 유류와 자동차가 압도적인 비중을 차지한다는 것을 알 수 있다.

〈표 V-2〉 2008년 기준 개별소비세 세수

(단위: 백만원, %)

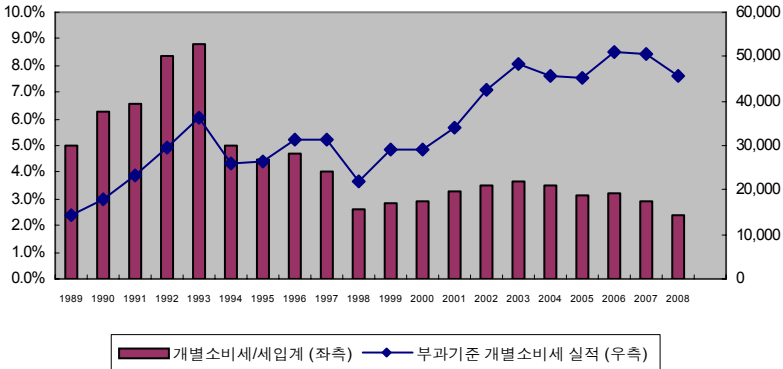
품목	세수	비중
1호 (투전기, 사행기구 등)	1,593	0.03
2호 (보석, 귀금속 등)	4,642	0.10
3호 (승용자동차)	989,077	21.58
4호 (유류)	1,067,332	23.29
과세장소 (경마장, 카지노 등)	164,716	3.59
유흥장소 (유흥주점 등)	156,783	3.42
수입분	2,198,590	47.98
합계	4,582,733	100

자료: 『국세통계연보』

[그림 V-1]은 개별소비세 세수 추이와 전체 세입계에서 차지하는 비중을 보여주고 있다<sup>42)</sup>. 1994년도에 세수가 급격히 하락하는 이유는 휘발유와 경유에 부과되는 세금이 교통세로 전환되었기 때문이다. 전술한 바와 같이 유류에 부과하는 세금은 별도의 장에서 취급하고 있으므로, 이 효과를 제거할 필요가 있다. [그림 V-2]는 개별소비세와 교통세 세수를 합한 값과 이 금액이 전체 세입계에서 차지하는 비중을 보여주고 있다. 1990년대 중반까지는 전체 세입에서 차지하는 비중과 세수가 꾸준히 증가하는 모습을 보였다. 이는 과세대상의 추가, 교통세 전환과 더불어 취해진 휘발유와 경유 세율의 인상, 경제성장 및 생활 수준 향상과 더불어 나타난 과세대상 품목의 소비 증가 등에 기인한 것으로 보인다. 그 이후 전체 세입에서 10% 초반 정도의 비중을 보이다가 2002년부터 감소하여 2008년에는 8.5% 정도에 이르고 있다. 2002년 이후에 계속 세수 비중이 감소하는 것은 개별소비세 과세 취지의 변화에 따라 여러 품목들이 과세대상에서 제외되었기 때문이며, 이에 대해서는 뒤에서 보다 자세히 살펴보고자 한다.

[그림 V-1] 개별소비세 세수 추이

(단위: 억원, %)

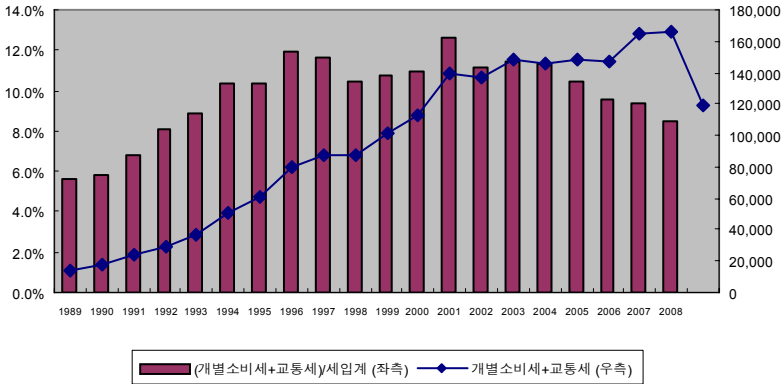


자료: 『국세통계연보』

42) 이 때 세입계란 국세(일반회계+특별회계)와 세외수입을 합한 값이다.

[그림 V-2] 개별소비세+교통세 세수 추이

(단위: 억원, %)



자료: 『국세통계연보』

[그림 V-3]은 개별소비세에서 유류를 제외한 나머지 품목의 세수 추이와 비중을 보여주고 있다. 가장 중요한 특징은 1990년대 초중반까지 유류 제외 개별소비세는 꾸준한 증가세를 보이다가 1998년 외환위기를 맞으면서 급감했다는 것이다. 그 이후 조금씩 회복하는 모습을 보이다가 다시 2004년에 감소하게 되었다. 이러한 세수 추이는 사실 자동차 관련 개별소비세 세수 추이와 거의 유사하다. 유류를 제외할 경우 전체 개별소비세에서 자동차로부터의 세수가 가장 큰 비중을 차지하고 있기 때문이다<sup>43)</sup>.

[그림 V-4]는 자동차 관련 개별소비세 세수 추이를 보여주고 있는데, [그림 V-3]과 마찬가지로 1998년 급격한 감소, 이후 점차 회복, 2004년도에 다시 하락 등의 추이를 보여주고 있다. 1998년도에 자동차를 비롯한 개별소비세 세수가 급격히 하락한 것은 외환위기를 맞이하면서 자동차 내수가 거의 절반 수준으로 떨어졌기 때문이다. 정부는

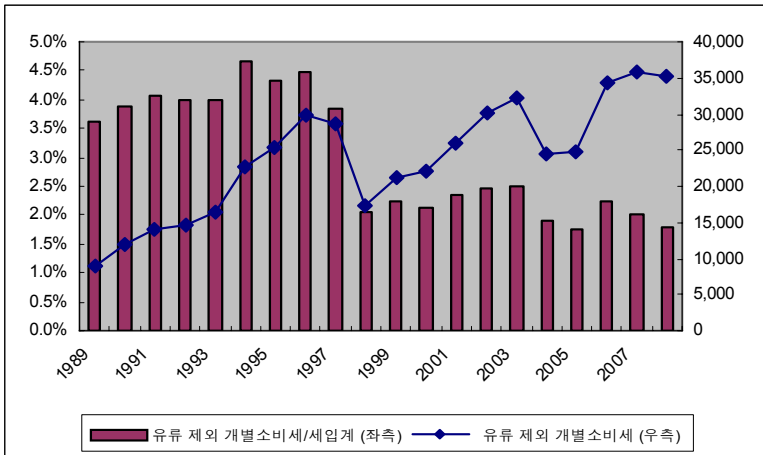
43) 즉 전체 개별소비세의 과세품목은 많으나 자동차를 제외하면 비중은 작아서, 세율 변화나 품목 변화가 세수에 미치는 영향은 미미하다

급격히 위축되는 자동차 내수시장의 활성화를 위해 1998년 7월 특별소비세를 한시적으로 30% 인하하였는데, 이 효과도 함께 반영된 것으로 보인다. 또한 2004년도에 세수가 하락한 것은 일시적인 내수 진작 및 경기활성화를 위해 탄력세율을 이용하여 특별소비세세율을 인하하였기 때문이다<sup>44)</sup>. 자동차의 경우는 2003년 7월에 이미 세율구조를 3단계에서 2단계로 단순화하고 세율도 인하하였는데, 이 효과도 반영된 것으로 보인다.

[그림 V-5]는 자동차의 내수 추이를 보여주고 있는데, 자동차 관련 개별소비세 세수 추이와 큰 틀에서 유사한 모습을 보이고 있다. 따라서 이는 자동차 수요가 세수를 결정하는 가장 큰 요인임을 간접적으로 시사한다고 하겠다.

[그림 V-3] 유류 제외 개별소비세 세수 추이

(단위: 억원, %)

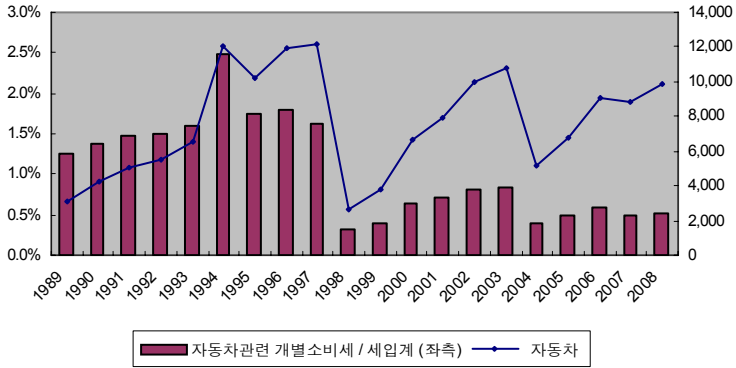


자료: 『국세통계연보』

44) 자동차 세율은 5%와 10%에서 4%, 8%로, 에어컨은 16%에서 11.2%로, 프로젝트 TV는 8%에서 5.6%로, 레저용품은 20%에서 14%로 인하하였다.

[그림 V-4] 자동차 관련 개별소비세 세수 추이

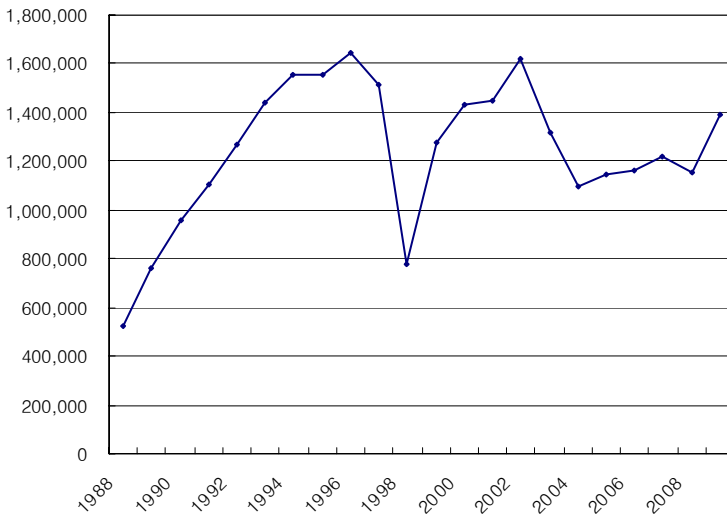
(단위: 억원, %)



자료: 『국세통계연보』

[그림 V-5] 자동차 내수 추이

(단위: 대)



자료: 자동차공업협회

## 3) 세수 변동요인: 품목과 세율 변화

개별소비세는 이전에 특별소비세로 불리었는데, 특별소비세는 1977년 부가가치세제가 시행되면서 함께 도입되었다. 당시 주요 소비세였던 영업세, 물품세, 직물류세, 석유류세, 전기가스세, 통행세, 입장세, 유흥음식세 등 8개 세목을 부가가치세와 특별소비세로 재편하였던 것이다. 전술한 8개 세목은 총 55개의 세율구조를 가지고 있었는데 이를 통합한 부가가치세는 10%의 단일세율구조이므로 기존의 다양한 정책 목표를 유지할 수 없었고, 이를 보완하기 위해 특별소비세를 도입하였다<sup>45)</sup>. 즉 특별소비세를 통해 부가가치세 부담의 역진성 보완, 소비 억제와 국내유치산업 보호, 내수기반 확충 등을 통한 국제경쟁력 부양 및 국제수지의 개선, 경기조절 등 매우 다양한 정책적 목표를 달성하고자 한 것이다.

품목별로 보면, 과거 물품세 과세대상 중에서 건축자재 등 일부 중간제품이 제외되었고 석유류세, 유흥음식세, 입장세 등이 다수 추가되었다. 그 결과로 매우 복잡하게 되어 있었던 소비세 체계가 특별소비세로 흡수 통합됨으로써 간소화되었고, 과세대상 간 세율체계의 일관성을 유지할 수 있게 되었다. 특별소비세가 도입될 당시의 과세대상은 보석, 투전기, 냉장고, 세탁기, 텔레비전, 승용자동차, 커피, 코코아, 청량 기호음료, 휘발유, 경유, 경마장, 골프장 등 29개 품목으로, 이들은 대부분 종전의 물품세, 석유류세, 유흥음식세, 입장세 등에 포함되었던 것들이다<sup>46)</sup>.

과세대상 품목들은 지금까지 대체적 골격은 유지되면서도 몇 차례 변화를 겪어 왔다. 1978년 개정에서는 전기이용 도구, 모터보트, 피아노, 고급시계, 비디오 테이프 녹화기(VTR), 영상기와 촬영기, 캠핑용 자동차 등이 추가되었다. 1981년 개정에서는 천연과실음료, 크리스털

45) 이형구·전승훈(2003).

46) 성명재(1997), p. 482.

유리제품, 가스이용 도구 등이 추가되었고, 1982년 개정에서는 액화천연가스가 추가되었으며, 1992년 개정에서는 등유와 천연가스가 과세대상에 추가되었다. 반면에 1984년 이후 진주·산호제품, 골프용품, 공기조절기, 전기 전열, 가스이용기구, 모터보트, 요트, 일부 빙과류 등이 비과세되었다. 또한 1987년 이후 올림픽을 앞두고 당구용품, 흑백 텔레비전, 소형전기음향기, 경승용차, 빙과류, 모사 등이 비과세되었다.

이제 특별소비세의 도입 배경을 염두에 두면서, 1990년대 이후의 특징들을 좀 더 자세히 살펴보자. 첫째, 1993년 문민정부가 들어서면서 여러 가지 개혁입법이 추진되었는데 특별소비세도 1994년도에 여러 품목이 추가되는 변화가 있었다(〈표 V-3〉 참조). 또한 교통세가 신설되어 휘발유와 경유에 부과되는 세금이 교통세로 분리되었을 뿐만 아니라 이들 품목에 대한 세율도 상당히 상승하였다. 교통세가 신설된 이유는 당시 생활수준의 향상과 더불어 마이카 시대가 도래하는 등 도로, 철도에 대한 수요는 급격하게 증가하는 데 비해 사회간접자본투자는 부족했었다고 평가되었기 때문이다.

〈표 V-3〉 1993년과 1994년 특별소비세 품목과 세율

		1993년		1994년	
제 1 종	귀금속		20%	귀금속제품	20%
	고급가구		10%	고급가구	10%
	특수화장품		10%	특수화장품	10%
				보석류	60%
				모피와 동제품	60%
				투전기 등 오락용품	6%
				골프 등 수렵용품	6%
제 2 종	공기조절기		25%	공기조절기	25%
	냉장고, 냉동고	20%(대형), 15%(소형)		냉장고	20%(대형), 15%(소형)
	전기세탁기		20%	전기세탁기	10%
	컬러TV	20%(대형), 15%(소형)		컬러TV	20%(대형), 15%(소형)

〈표 V-3〉의 계속

		1993년		1994년	
제 2 종	전기음향기기	15%		전기음향기기	15%
	승용차	25%(대), 15%(중), 10%(소)		승용자동차	25%(대), 15%(중), 10%(소)
	피아노	20%(그랜드), 10%(기타)		피아노	20%(그랜드), 10%(기타)
				전기전열 및 액체연료이용기구	15%
				모타보트, 요트	
				고급시계	10%
				VTR 등	20%
				영사촬영기	20%
				TV 영상투사기	25%
				크리스털유리 설상, 수상스키	30% 10%
			볼링용구, 윈드서핑, 행들라이더	25%	
제 3 종	커피, 코코아	20%		커피, 코코아	20%
	설탕	10%		설탕	10%
	청량, 기호식료	10%		청량, 기호식료	10%
	자양강장품	10%		자양강장품 카카오마스	10% 10%
제 4 종	휘발유	100%		휘발유 (교통세)	150%
	경유	10%		경유 (교통세)	20%
	LPG	10%		LPG	10%
				등유	10 (13)%
				LNG	10%
				융단	모제품 20%, 기타 10%
입 장 행 위	골프장	3,000원		골프장	3,000원
	과세유흥장소	10%		과세유흥장소	15%
				경마장	50%
				터어키탕	100%
				투전기 설치장	2000원
				카지노	50,000원
			스키장	10%	

자료: 『조세개요』

두 번째 중요한 변화는 2000년에 발생하였다. <표 V-4>은 1999년과 2000년의 과세품목 및 세율을 보여주고 있다. 같은 물품 중에서 일정한 규격을 정해 과세하는 것이 불합리하고 기업 활동을 왜곡한다는 지적에 따라 자동차를 제외한 다른 품목들은 동일 품목 내에 동일 세율이 적용되었다. 또한 냉장고, 세탁기, TV, 설탕, 피아노 등의 품목들은 소비가 충분히 대중화되었기 때문에 과세대상에서 제외되었다. 도입 때에 특별소비세가 가졌던 기능, 즉 단일세율을 보완하고 고가품에 높은 세부담을 부과한다는 재분배기능에 이들 품목이 더 이상 부합되지 않게 되었기 때문이다.

<표 V-4> 1999년과 2000년 특별소비세 품목과 세율

1999년			2000년		
제 1 종	투전기, 오락용사행기구	30%	1호 가목	투전기, 오락용사행기구	30%
	골프용품과 수렵용총포류	30%		골프용품과 수렵용총포류	30%
	모타보트, 요트	30%		모타보트, 요트	30%
	설상, 수상스키용품	30%		수상스키용품	30%
	공기조절기	21%		공기조절기	30%
	영사기, 촬영기	30%		영사기, 촬영기	30%
	텔레비전영상투사기 및 동 스크린	30%	1호 나목	텔레비전영상투사기 및 동 스크린	15%
			플라지마 영상포시방식의 TV 수상기	15%	
제 2 종	냉장고와 냉동고	10.5%			
	전기세탁기	10.5%			
	칼라 TV	10.5%			
	텔레비전영상 음향기록기	10.5%			
	전기음향기기	10.5%			
	전기전열 및 액체연료이용기구	10.5%			
	그랜드형 피아노	10.5%			
	피아노	10.5%			
	크리스털유리	10.5%			
	커피, 코코아	10.5%			

〈표 V-4〉의 계속

1999년			2000년		
제 3 종	청량, 기호식료	10%			
	자양강장품	10%			
	설탕	10%			
	특수화장품	10%			
	그랜트형의 것이 아닌 피아노	7%			
제 4 종	보석	30%	2호 가목	보석	30%
	귀금속제품	30%		귀금속제품	30%
	고급사진기	30%	2호 나목	고급사진기	30%
	고급시계	30%		고급시계	30%
	고급모피	30%		고급모피	30%
	고급용단	30%		고급용단	30%
	고급가구	30%		고급가구	30%
제 5 종	승용자동차	7%-14%	3호	승용자동차	10%-20%
	휘발유	691원/리터	4호	휘발유	691원/리터
	경유	160원/리터		경유	160원/리터
	등유	60원/리터		등유	60원/리터
	LPG	40원/kg		LPG	40원/kg
	LNG	40원/kg		LNG	40원/kg
과세 장소	경마장	500원		경마장	500원
	증기탕	40,000원		증기탕	40,000원
	투전기장	10,000원		투전기장	10,000원
	골프장	12,000원		골프장	12,000원
	카지노(외국인)	65,000원 (2,600원)		카지노(외국인)	50,000원 (2,000원)
	스키장	20%	폐광지역카지노 경륜장	3,500원 200원	
과세 유흥 장소	유흥주점 등	20%	과세 유흥 장소	유흥주점 등	20%

자료: 『조세개요』

〈표 V-5〉 최근 개별소비세 품목 변화

중전과세대상	개정경과		
	'99년 개정	'04년 개정	현행
[식음료품] ○ 청량·기호음료 ○ 설탕, 커피·코코아 ○ 자양강장제 ○ 홍삼·홍삼제품 ○ 원비디 등 드링크류 ○ 녹용, 로열제리	[식음료품] ○ 폐지 ○ 폐지  ○ 폐지 ○ 폐지 ○ 녹용, 로열제리	[식음료품]     ○ 녹용, 로열제리	[식음료품]     ○ 녹용, 로열제리
[가전제품] ○ TV, 냉장고, 세탁기, ○ VTR, 캠코더, 전기음향기, 전자전열 가스기 ○ 공기조절(에어컨 등) ○ 프로젝션 TV	[가전제품] ○ 폐지  ○ 공기조절기(에어컨 등) ○ 프로젝션·PDP TV	[가전제품]   ○ 폐지 ○ 폐지	[가전제품]     
[생활용품] ○ 특수화장품 ○ 피아노 ○ 크리스털유리제품	[생활용품] ○ 일부 폐지 ○ 폐지 ○ 폐지	[생활용품] ○ 방향용화장품	[생활용품] ○ 방향용화장품
[고가·오락용품] ○ 오락용 사행기구 등 ○ 모터보트·요트 ○ 골프용품 ○ 스키·볼링용품 ○ 영사기·촬영기 등 ○ 윈드서핑·행글라이더·수상 및 설상 스쿠터 ○ 보석류·귀금속제품 ○ 고급사진기·시계·모피·용단·가구	[고가·오락용품] ○ 오락용 사행기구 등 ○ 모터보트·요트 ○ 골프용품 ○ 폐지 ○ 영사기·촬영기 등 ○ 윈드서핑·행글라이더·수상 및 설상 스쿠터 ○ 보석류·귀금속제품 ○ 고급사진기·시계·모피·용단·가구	[고가·오락용품] ○ 오락용 사행기구 등 ○ 폐지 ○ 폐지 ○ 폐지 ○ 폐지 ○ 보석류·귀금속제품 ○ 고급사진기·시계·모피·용단·가구	[고가·오락용품] ○ 오락용 사행기구 등      ○ 보석류·귀금속제품 ○ 고급사진기·시계·모피·용단·가구

자료: 김광복(2009)

이러한 품목의 축소는 2004년도에 다시 한 번 발생하였다. <표 V-5>는 2000년대 이후 특별소비세 품목과 세율을 보여주고 있는데, 2004년도에 골프용품, 요트, 수상스키, PDP TV 등의 품목이 다시 특별소비세 과세대상에서 제외되었음을 알 수 있다.

2007년에는 명칭이 특별소비세에서 개별소비세로 변경되었다. 이러한 명칭 변경은 개별소비세에 대한 이해가 역진성 완화에서부터 외부성 교정으로 변화되었음을 단적으로 보여주고 있다. 정부가 제출한 개정 법률안에는 명칭 변경이유를 다음과 같이 설명하고 있다<sup>47)</sup>.

“특별소비세는 부가가치세의 역진성(逆進性)을 완화하고 사치성 물품의 소비를 억제할 목적으로 도입하였으나 경제성장과 소득수준 향상에 따라 과세대상을 축소하고 그 세율을 인하하여 왔는바, 앞으로는 자동차 유류 등 사회적 비용을 유발하는 품목 위주로 과세할 필요가 있음. 특별소비세의 변화된 기능 및 목적을 반영하여 사치성 물품 등에 대한 소비 억제 제도로 인식되어 온 특별소비세의 명칭을 부가가치세와는 별도로 사회적 비용을 유발하는 일부 개별품목 등에 과세한다는 의미가 함축되도록 개별소비세로 변경함”

2008년과 2009년 개별소비세 변경도 동일한 시각에서 볼 수 있다. 2008년 정부는 카지노 순매출액에 개별소비세 20%를 부과하는 세제 개편안을 발표하였다. 그러나 관련 업체의 반발에 따라 세율과 시행시기를 축소하여 매출액에 따라 0%~4%의 세율을 2012년부터 부과하게 되었다. 2009년에는 일부 에너지를 과다 소비하는 TV, 냉장고, 세탁기 등에 3년간 한시적으로 5%의 개별소비세를 부과하는 안을 통과시켰다. 카지노, 에너지 과소비 제품 등이 과연 외부효과를 발생시키느냐는 논란의 여지가 있다. 하지만 이들에 대한 과세는 모두 역진성의 보전이라기보다는 에너지 절약, 갬블 소비 억제 등의 목적을 가진 것으로, 큰 의미에서 최근의 방향과 일치한다고 하겠다.

47) 특별소비세법 일부 개정 법률안, 2007년 10월, 의안번호 7523.

〈표 V-6〉 최근의 개별소비세 세율변화 (1)

구 분	세 율			
	'02.1	'03.7	'04.(3)10	'06.1
제1호 물품				
- 투전기, 오락용 사행기구	20%	20%	20(14)%	20%
- 수렵용 총포류	20%	20%	20(14)%	20%
- 골프용품	20%	20%	폐지	-
- 모타보트·요트류	20%	20%	폐지	-
- 수상스키용품	20%	20%	폐지	-
- 공기조절기	20%	16%	폐지	-
- 영사기·촬영기	20%	20%	폐지	-
- 프로젝션·PDP TV	10% [1%]	8% [0.8%]	폐지	-
제2호 물품				
- 녹용·로열제리	7%	7%	7(4.9)%	7%
- 방향용 화장품	7%	7%	7(4.9)%	7%
- 보석·귀금속(200만원)	20%	20%	20(14)%	20%
- 고급사진기(200만원)	20%	20%	20(14)%	20%
- 고급시계(200만원)	20%	20%	20(14)%	20%
- 고급모피(200만원)	20%	20%	20(14)%	20%
- 고급용단(200만원)	20%	20%	20(14)%	20%
- 고급가구(500/800만원)	20%	20%	20(14)%	20%

주: ( ) 탄력세율 적용 월 및 세율, [ ] 잠정세율 적용  
 자료: 『조세개요』(2009)

〈표 V-7〉 최근의 개별소비세 세율변화 (2)

구 분	세 율				
	'02.1	'03.7	'04.(3)	'06.1	('08.12.19~09.06.30)
제3호 물품					
- 승용자동차 · 1,500cc 이하 · 이륜자동차	7%(5)	(2,000cc 이하로 통합)			
· 2,000cc 이하 · 이륜자동차		5%	5(4)%	5%	5(3.5)%
· 2,000cc 초과 · 캠핑용 자동차	14%(10)	10%	10(8)%	10%	10(7)%

주: 경차('89.1.1 이후 800cc 이하, '08.1.1 이후 1,000cc 이하)는 과세제외  
 자료: 『조세개요』(2009)

〈표 V-8〉 최근의 개별소비세 세율변화 (3)

구 분	세 율								
	'05		'06		'07		'08		'09
제4호 물품	(1~6월)	(7~12월)	(1~6월)	(7~12월)	(1~6월)	(7~12월)	(1~3월)	(4월~)	1월~
-등유(원/ℓ)	154	178 (154)	178 (134)	181 (134)	181 (134)	181 (134)	90 (63)	90	90
-중유(원/ℓ)	11	15	15	17	17	17	17	17	17
-부탄(원/kg)	420 (382)	360 (306)	360 (306)	360 (306)	360 (306)	360 (275)	360 (252)	360 (252)	252 (275)
-프로판(원/kg)	40	40	40	40	40	40	40 (28)	20	20
-LNG(원/kg)	40	40	60	40	40	60	60 (42)	60	60
-부생연료유 (원/ℓ)	112	130 (112)	130 (103)	147 (103)	147 (103)	147 (103)	66 (47)	66	66
과세장소									
-경마장	500원		500원		500원		500원		
-경륜장	200원		200원		200원		200원		
-경정장	-		-		-		200원		
-투전기시설장소	10,000원		10,000원		10,000원		10,000원		
-골프장(회원제)	12,000원		12,000원		12,000원		12,000원		
-카지노	50,000원		50,000원		50,000원		50,000원		
(외국인)	-		-		-		-		
(폐광지역)	3,500원		3,500원		3,500원		3,500원		
과세유흥장소									
-유흥주점	10%		10%		10%		10%		

자료: 『조세개요』(2009)

## 나. 담배 관련세

### 1) 과세체계

2010년 현재 담배에 대해서는 담배소비세, 지방교육세, 폐기물부담금, 건강증진부담금, 부가가치세가 과세되고 있다(〈표 V-9〉 참조). 일반소비세인 부가가치세를 제외한 나머지 개별소비세제는 모두 종량세 체계로 과세되고 있다. 소비자가격이 2,500원인 담배제품을 기준으로 할 때 제세부담금은 총 1,549.77원으로 판매가격 대비 세금 비중은 62.0%에 이른다.

〈표 V-9〉 우리나라 담배 관련 제세공과금 및 가격구조의 변화추이

(단위: 원/갑)

	1989.1.1~	1994.1.1~	1996.7~	1997.5~	1999.1~	2001.1~	2002.1~	2002.2~	2005.1~	2008.1~
담배소비세	360	460	460	460	460	510	510	510	641	641
지방교육세			184	184	184	255	255	255	320.5	320.5
공익기금		20								
폐기물부담금			4	4	4	4	4	4	7	7
국민건강증진기금				2	2	2	2	150	354	354
연초생산안정화기금							10	10	15	
소계	360	480	648	650	650	771	781	929	1337.5	1322.5
부가세					100	118.2	118.2	136.4	227.27	227.27
총계	360	480	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: KT&G

## 2) 소비추이

우리나라의 담배소비는 1999년 47억 8천만갑에서 등락을 거듭하다가 2005년 41억 2천만갑으로 감소하였으나 최근 소비가 늘기 시작하여 2008년과 2009년에는 각각 47억 5천만갑과 47억 4천만갑 수준(〈표 V-10〉 참조)에 이르고 있다. 2000년대 초 담배소비가 감소한 것은 거듭된 제세공과금 인상에 의한 판매가격의 급상승이 주된 요인이었던 것으로 추정된다. 최근 담배소비가 증가하고 있는 것은 2005년 이래 종량세액의 변화가 없고, 따라서 판매가격도 변화하지 않음에 따라 인플레이션에 의한 실질가격 하락에 따른 수요량 증가와 실질소득 증가에 의한 소득효과가 복합적으로 작용하였기 때문인 것으로 추정된다.

〈표 V-10〉 우리나라의 담배 소비

(단위: 백만개비, 억원)

수량	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
국산	89,457	95,075	83,416	72,486	74,385	82,304	60,066	62,587	63,582	62,716	59,054
외산	6,213	9,869	15,501	19,470	22,540	24,206	22,250	25,185	28,247	32,205	35,704
계	95,670	104,944	98,917	91,956	96,925	106,510	82,316	87,772	91,829	94,921	94,758
금액	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
국산	45,940	50,178	50,491	51,239	56,650	65,222	56,326	66,580	68,207	67,647	71,135
외산	4,498	7,115	12,618	17,569	20,664	21,962	25,339	31,704	35,575	40,655	45,059
계	50,438	57,293	63,109	68,808	77,314	87,184	81,665	98,284	103,781	108,303	116,194

주: 2008년 우리나라의 추계인구는 48,606,787명, 16세 이상 인구는 39,452,587명 임. 총인구 또는 16세 이상 인구 1인당 2008년의 담배소비량은 각각 1,953개비와 2,406개비로 추정됨.

자료: KT&G.

### 3) 세수추이 및 세수 변동요인

1990년대 중반 이후 국세와 지방세의 세수비중은 대체로 약 4:1 정도의 상대비를 유지하고 있다. 담배소비세와 주세는 각각 지방세와 국세로서 과세되고 있다.

담배소비세의 세수는 1996년 2조 2,548억원으로 지방세수(17조 4천억원)대비 13.0%의 세수비중을 기록하였다. 1998년 세수비중이 13.2%로 소폭 증가한 것을 제외하고는 담배소비세의 세수는 지속적으로 감소추세를 보이고 있다. 다만 2004년에는 지방세 대비 세수비중이 8.0%로 전년 대비 0.8%p 상승하였던 것이 예외적이다.

1998년에 담배소비세의 세수비중이 상승한 것은 담배소비세의 비탄력성으로 인해 담배세수는 2조 3천억원으로 전년 수준과 거의 비슷하였으나 경제위기의 여파로 1998년의 지방세수가 약 1조 3천억원 감소한 데 따른 반작용에 기인한다. 2004년에 담배소비세 세수비중이 크게 증가한 것은 담배에 부과되는 국민건강증진부담금이 2005년부터 대폭 인상됨에 따라 소비자가격이 1갑당 평균 500원 정도로 대폭 상승될 것에 대비하여 2004년 말에 출고를 앞당긴 효과가 컸기 때문이다.

이상과 같이 예외적인 경우를 제외하면 담배소비세의 세수비중이 시간이 경과함에 따라 계속 하락하는 추세를 보이고 있다. 그 이유는 담배소비세의 세율을 비롯하여 일반소비세인 부가가치세를 제외한 소비세 및 부담금의 세율구조가 종량세 체계로 되어 있기 때문이다. 더욱이 종량세율 자체가 물가나 기타 지수에 연동하여 자동적으로 조정되는 체계를 갖추지 못하였기 때문에 담배소비세의 세수는 담배소비량 증가율만큼 변화하는 특성을 지니는데, 2000년 초반 담배소비세가 감소하였던 것이 세수비중 하락을 촉진하였다. 반면에 여타의 지방세 세목들의 세수는 꾸준히 증가하였던 것이 담배소비세의 세수비중을 하락시키는 데 결정적으로 기여하였다.

2000년대 후반 들어 담배소비세가 다시 증가하였으나 다른 세목의

세수증가율에 미치지 못하기 때문에 2000년대 후반에도 여전히 담배 소비세의 세수비중은 완만하게 하락하는 추세를 보이고 있다. 만약 향후에도 현재와 같은 형태의 종량세 체계가 지속된다면 담배소비세의 세수규모는 매우 완만하게 증가하지만 세수비중은 지속적으로 하락하는 추세로 지속될 것으로 추정된다.

우리나라의 담배관련 세제는 일반소비세인 부가가치세를 제외하면 모두 종량세 체계로 과세된다. 따라서 담배관련 세수는 담배가격과는 직접적인 상관관계가 없으며 담배소비량에 비례하여 변화하는 특징을 지닌다. 다만 담배가격이 변동하면 수요량 변화로 인해 간접적으로 세수에 영향을 미치지만 담배가격의 인상률이 크지 않다면 그 효과는 제한적이다.

과거 우리나라 담배관련세의 세수변동은 종량세율의 변동과 세목의 신설·폐지, 소비량(흡연량) 변화에 따라 크게 변동하였다. 흡연의 중독성으로 인해 단기적으로 담배소비량이 크게 변하지 않는다는 점에서 담배관련 세수의 변동은 주로 세율 변화와 세목 신설·폐지에 의해 크게 좌우되었다.

다만 예외적으로 담배관련 제세부담이 인상되는 경우에는 직전 2~4개월 사이에 담배 출고가 급격히 증가하는 반면에 세율이 인상된 직후에는 수개월간 담배 출고가 급격히 줄어드는 패턴을 보였다. 이는 재고에 대해서는 세금을 소급하여 부과하지 않는다는 점 때문에 나타나는 출고 통계상의 착시현상 때문이며, 실제로 담배소비가 세율 인상 후에 그만큼 크게 감소하였음을 의미하지는 않는다. 이런 패턴은 향후에도 담배관련 세율이 조정되는 경우에 반복하여 나타날 것으로 예상된다.

## 〈표 V-11〉 주요 세목별 세수실적 추이 및 세수비중

(단위: 억원, %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
국세	64,902 [78.9]	69,277 [79.2]	67,977 [79.8]	75,580 [80.3]	92,347 [81.9]	95,928 [78.2]	1,039,678 [76.7]	1,146,642 [77.6]	1,177,957 [77.5]	1,274,657 [78.0]	1,380,443 [77.0]	1,614,591 [78.8]	1,673,060 [78.6]	1,645,407 [78.5]
소득세	147,669 (22.7)	148,679 (21.3)	171,940 (25.4)	158,546 (21.0)	175,089 (18.8)	186,630 (19.5)	191,605 (18.4)	207,873 (18.1)	234,340 (19.9)	246,505 (19.3)	310,043 (22.5)	388,560 (24.1)	363,551 (21.7)	344,233 (20.9)
법인세	93,561 (14.4)	94,246 (13.5)	107,758 (15.9)	93,654 (12.4)	178,784 (19.2)	169,751 (17.7)	192,432 (18.5)	256,327 (22.4)	246,784 (21.0)	298,055 (23.4)	293,622 (21.3)	354,173 (21.9)	391,545 (23.4)	352,514 (21.4)
부가가치세	167,895 (25.8)	194,880 (27.9)	157,068 (23.2)	203,690 (26.9)	232,120 (25.0)	258,347 (27.0)	316,088 (30.4)	334,470 (29.2)	345,718 (29.3)	361,187 (28.3)	380,930 (27.6)	409,419 (25.4)	439,290 (26.3)	469,915 (28.6)
개별소비세	31,193 (4.8)	30,364 (4.3)	22,115 (3.3)	27,133 (3.6)	29,846 (3.2)	36,336 (3.8)	42,882 (4.1)	47,330 (4.1)	45,740 (3.9)	43,995 (3.5)	49,034 (3.6)	51,611 (3.2)	44,994 (2.7)	36,420 (2.2)
주세	20,838 (3.2)	17,898 (2.6)	18,145 (2.7)	20,780 (2.7)	19,625 (2.1)	24,682 (2.6)	26,550 (2.6)	27,341 (2.4)	25,948 (2.2)	26,011 (2.0)	24,092 (1.7)	22,680 (1.4)	28,311 (1.7)	27,708 (1.7)
교통세	48,239 (7.4)	55,471 (7.9)	65,040 (9.6)	72,557 (9.6)	84,036 (9.0)	105,349 (11.0)	94,775 (9.1)	100,005 (8.7)	100,652 (8.5)	102,878 (8.1)	95,938 (6.9)	114,635 (7.1)	119,093 (7.1)	100,920 (6.1)

〈표 V-11〉의 계속

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
지방세	173,947 [21.1]	184,066 [20.8]	171,497 [20.2]	185,861 [19.7]	206,006 [18.1]	266,649 [21.8]	315,257 [23.3]	331,329 [22.4]	342,017 [22.5]	339,773 [22.0]	412,937 [23.0]	435,243 [21.2]	454,791 [21.4]	451,678 [21.5]
등락세	40,537 (23.3)	42,573 (23.1)	33,885 (19.8)	43,267 (23.3)	45,275 (22.0)	55,867 (21.0)	75,045 (23.8)	75,500 (22.8)	67,158 (19.6)	67,837 (18.9)	79,495 (19.3)	72,536 (16.7)	71,429 (15.7)	71,314 (15.8)
취득세	30,412 (17.5)	33,195 (18.0)	24,798 (14.5)	30,654 (16.5)	31,482 (15.3)	37,825 (14.2)	52,782 (16.7)	55,029 (16.6)	53,661 (15.7)	66,495 (18.5)	76,675 (18.6)	72,615 (16.7)	69,160 (15.2)	66,439 (14.7)
주민세	21,479 (12.3)	22,588 (12.3)	26,392 (15.4)	25,482 (13.7)	34,265 (16.6)	35,665 (13.4)	38,975 (12.4)	45,582 (13.8)	49,139 (14.4)	55,003 (15.3)	62,148 (15.1)	74,115 (17.0)	81,630 (17.9)	75,519 (16.7)
담배소비세	22,548 (13.0)	22,365 (12.2)	22,676 (13.2)	20,882 (11.2)	22,505 (10.9)	25,086 (9.4)	22,378 (7.1)	23,844 (7.2)	27,223 (8.0)	24,479 (6.8)	27,027 (6.5)	27,610 (6.3)	29,204 (6.4)	30,107 (6.7)
지방교육세	-	-	-	-	-	34,777 (13.0)	39,565 (12.6)	40,083 (12.1)	40,837 (11.9)	38,407 (10.7)	43,381 (10.5)	45,139 (10.4)	48,644 (10.7)	47,944 (10.6)
총조세	823,549	883,333	849,474	942,441	1,135,353	1,224,577	1,354,935	1,477,971	1,519,974	1,634,430	1,766,273	2,049,834	2,127,851	2,097,085

주: [ ] 안의 수치는 총조세 대비 국세와 지방세의 비중, ( ) 안의 수치는 각 세목의 국세(지방세)대비 비중.

자료: 국세청 『국세통계연감』, 각 연도.  
 행정자치부 『지방세정연감』, 각 연도.  
 기획재정부, 『재정금융통계』, 각 연도.

## 다. 주류 관련세

### 1) 과세체계

우리나라에서는 맥주, 증류주, 과실주, 탁주, 주정 등 알콜분 1도 이상 음료를 과세대상으로 주세를 부과하고 있다. 주정을 제외한 나머지 모든 주류제품에 대해서는 종가세 체계로 과세하고 있다. 주요 주류의 주세율은 탁주 5%, 과실주 30%, 맥주와 증류주 72% 등이다. 한때 증류주이면서도 위스키·브랜디 등과 소주에 대해 서로 다른 주세율이 적용되었으나 1990년대 말 한·EU 및 미국간 WTO 주세분쟁 이후 모든 증류주에 대한 주세율이 단일화되었다. WTO 주세분쟁 이후 세수 확보 요인에 의해 맥주가 증류주보다 주세율이 높은 기이한 형태의 과세체계를 유지해오다가 2007년부터 맥주와 증류주에 대해 동일한 주세율이 적용되고 있다.

주요 선진국에서는 주세의 과세체계가 종량세 체계인 데 반해 우리나라는 종가세 체계를 유지하는 것이 특징적이다.

〈표 V-12〉 주세를 변화추이 (1974년 이전)

	1949.10.21~1950.4.28		1954.3.31~1954.10.1		1957.1.1~1961.1.1		1962.1.1~1962.8.17		1962.8.18~1966.1.1		1968.1.1~1972.1.1		1973.2.26~1974.1.14	
	원/石	환/석	원/石	환/석	원/石	환/석	원/石	환/석	원/石	환/석	원/石	환/석	원/石	환/석
탁주	800	1,200	400	400	400	3,000	240	1,470	10	10	10	10	10	
약주	5,000	12,000	2,500	5,000	7,500	30,000	3,000	19,960	60	60	60	60	60	
명약주														
청주			11,000	8,800	21,000	32,200	3,220	58,520	80	100	100	120		
특급				17,000	31,000	108,000	8,640	62,700						
1급	30,000	35,000	35,000	35,000	35,000	35,000	3,500	35,000						
2급	20,000	25,000	25,000	25,000	25,000	25,000	2,500	25,000						
합성청주			5,600	6,100	12,500	26,500	2,650	20,570	60	65	65	65		
1급	20,000	25,000	25,000	25,000	25,000	25,000	2,500	25,000						
2급	18,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	2,000	20,000						
맥주	20,000	25,000	15,500	18,000	32,500	97,500	7,800	77,830	100	120	120	150		
합성맥주			5,500	8,500	20,000	60,000	6,000	59,870	90					
과실주	13,000	13,000	13,000	13,000	5,500	5,500	550	3,660	20	25	25	25		
기타양주주	15,000	15,000	3,600	8,100	18,000	54,000	5,400	44,900	90	110	110	110		
증류식소주	11,000	18,000	3,300	3,000	9,300	23,250	2,325	18,040	30	35	35	35		
회석식소주						6,400	640	4,970	30	35	35	35		
고량주	25,000	30,000	14,400	9,450	25,000	62,500	6,250	54,970	90	110	110	110		
위스키								22,000	150	160	160	250		
브랜디										100	100	160		
주정	40,000	40,000	5,085	10,200	23,000	23,000	5,750	49,350	49,350	49,350	49,350	49,350		
기타증류주	13,350	40,000	13,350	13,350	16,000	13,350	7,600	13,350	50	50	80	80		
인삼주1														
인삼주2														
기타제제주	18,000	18,000	4,500	2,100	12,500	23,900	2,390	15,500						
기타제제주1									30	35	35	35		
기타제제주2									40	50	50	50		



〈표 V-13〉의 계속

	1975.1.1~	1991.7.1~	1994.1.1~	1996.1.1~	1997.1.1~	2000.1.1~	2001.1.1~	2002.1.1~	2005.1.1~	2006.1.1~	2007.1.1~	비고
고량주	110	80	80	80	80	72	72	72	72	72	72	일반증류주
위스키	200	150	120	100	100	72	72	72	72	72	72	
브랜디	150	150	120	100	100	72	72	72	72	72	72	
주정	49,350	57,000	57,000	57,000	57,000	57,000	57,000	57,000	57,000	57,000	57,000	
기타증류주	80	80	80	80	80	72	72	72	72	72	72	일반증류주
인삼주1	100	50	50	50	50	72	72	72	72	72	72	리큐르
인삼주2	50	50	50	50	50	72	72	72	72	72	72	
기타제제주												
기타제제주1	100	80	80	80	80	72	72	72	72	72	72	일반증류주
기타제제주2	40	80	80	80	80	72	72	72	72	72	72	

주: 1. 음영 표시한 것은 종량세 세율을 나타냄.  
 2. 인삼주1과 기타제제주1, 그리고 인삼주2와 기타제제주2는 각각 주세율이 80% 이상 주류 또는 미만 주류를 원료로 사용한 것임.  
 3. 石 또는 석 = 144kg(1.8가마)임.  
 4. 방위세: 1975. 7.16 제정 - 주세액의 10%. 단, 탁주, 주정 제외, 주세율 100% 이상 주류는 20%.  
 1979.12.28 개정 - 주세액의 10%. 단, 탁주, 주정 제외, 주세율 100% 이상 주류는 30%.  
 1981.12.31 개정 - 주세액의 10%. 단, 탁주, 주정 제외, 주세율 100% 이상 주류와 이를 원료로 사용한 주류는 30%.  
 1990.12.31 폐지.  
 5. 교육세: 1981.12. 5 제정 - 주세액의 10%. 단, 탁주, 약주, 소주 제외함.  
 1990.12.31 개정 - 주세액의 10%. 단, 탁주, 약주, 소주 주정 제외, 주세율 80% 이상 주류는 30%.  
 1993.12.31 개정 - 주세액의 10%. 단, 탁주, 약주, 주정 제외, 주세율 80% 이상 주류는 30%(소주 교육세는 1995년부터 타 과세).  
 6. 1949~1953.2.27: 원, 1953~1962.6. 9: 환 (1962.6.10 통화개혁에 따른 긴급통화조치법에 따라 10환을 1원으로 결정)  
 1999.12.31 개정 - 주세액의 10%. 단, 탁주, 약주, 소주, 주정 제외, 주세율 70% 이상 주류는 30%.  
 1999.12.31 개정 - 원, 1953~1962.6. 9: 환 (1962.6.10 통화개혁에 따른 긴급통화조치법에 따라 10환을 1원으로 결정)

## 2) 소비추이

우리나라의 경우 수입분 주류에 대한 통계가 부족하여 정확한 수치를 추정하기는 어려우나 국내분 희석식 소주와 위스키만을 기준으로 하더라도 16세 인구 1인당 연평균 증류주(순수알콜 환산치 기준) 소비량이 4.9리터로 추정된다. 우리나라의 16세 이상 인구 1인당 순수알콜 기준 증류주의 소비량은 러시아, 라트비아에 이어 세계 최고수준(3위권)으로 추정되어 증류주 다소비국이라고 할 수 있다(〈표 V-16참조〉). 증류주의 알콜도수가 높아 음주 폐해 기여도가 높다는 점을 감안할 때 증류주 중심의 음주 패턴 개선 및 음주 억제 필요성이 상당히 높은 것으로 판단된다.

〈표 V-14〉 주요국의 맥주 소비

순위	국가	16세 이상 인구 1인당 소비량		총소비량 (만kl)
		소비량(ℓ)	병환산(500ml)	
1	체코	155.9	311.8	191.0
2	아일랜드	122.0	244.0	49.0
3	독일	115.2	230.4	949.9
4	오스트리아	109.0	218.0	89.7
5	오스트레일리아	107.7	215.4	163.5
6	영국	95.6	191.2	575.7
7	에스토니아	93.8	187.6	12.5
8	벨기에	91.0	182.0	943.8
9	덴마크	87.5	175.0	47.5
10	슬로베니아	86.0	172.0	17.3
11	스페인	86.0	172.0	346.8
12	리투아니아	83.1	166.2	29.9

〈표 V-14〉의 계속

순위	국가	16세 이상 인구 1인당 소비량		총소비량 (만kl)
		소비량(ℓ)	병환산(500ml)	
13	핀란드	81.5	163.0	42.6
14	미국	80.6	161.2	2,388.1
15	룩셈부르크	79.8	159.6	3.7
16	크로아티아	78.7	157.4	35.4
17	폴란드	78.5	157.0	302.7
18	뉴질랜드	78.3	156.6	31.6
19	네덜란드	77.7	155.4	127.5
20	슬로바키아	75.1	150.2	40.8
21	베네수엘라	74.9	149.8	190.0
22	헝가리	72.7	145.4	72.7
23	루마니아	68.1	136.2	152.0
24	캐나다	67.3	134.6	220.8
25	불가리아	64.2	128.4	47.8
26	포르투갈	62.2	124.4	65.7
27	러시아	62.0	124.0	898.2
28	라트비아	60.7	121.4	13.9
29	가봉	58.0	116.0	7.9
30	파나마	55.1	110.2	17.3
36	일본	49.6	99.2	634.3
57	중국	24.4	48.8	3,049.0
	한국	50.9	101.8	192.0

자료: 한국주류산업협회, 『주류산업』.

〈표 V-15〉 주요국의 16세 이상 인구 1인당 연간 와인 소비량

(단위: 리터)

국가	16세 이상 인구 1인당 소비량	
	2003	2007
프랑스	65.60	58.80
이탈리아	56.10	56.40
스위스	5.08	49.20
포르투갈	46.80	44.90
오스트리아	42.30	42.20
아르헨티나	47.10	40.00
독일	38.10	39.40
덴마크	38.00	39.10
벨기에/룩셈부르크	31.00	32.00
스페인	33.60	30.70
네덜란드	26.80	28.90
호주	26.50	28.30
영국	24.70	27.20
스웨덴	22.90	25.00
아일랜드	19.90	24.00
노르웨이	15.80	18.00
핀란드	11.50	13.40
캐나다	11.20	13.40
미국	11.10	12.10
러시아	4.70	7.40

자료: 한국주류산업협회, 『주류산업』.

〈표 V-16〉 주요국의 16세 이상 인구 1인당 연간 증류주 소비량

(단위: 리터)

순위	국가	16세 이상 인구 1인당 소비량
1	러시아	6.2
2	라트비아	6.1
3	키프로스	3.9
4	체코	3.8
5	일본	3.6
6	헝가리	3.5
7	슬로바키아	3.5
8	태국	3.1
9	중국	3.0
10	프랑스	2.4
11	스페인	2.4
12	캐나다	2.2
13	불가리아	2.1
14	핀란드	2.1
15	독일	2.0
16	아일랜드	2.0
17	루마니아	2.0
18	미국	1.9
19	칠레	1.8
20	콜롬비아	1.8
21	영국	1.8
22	가이아나	1.7
23	그리스	1.6
24	룩셈부르크	1.6
25	뉴질랜드	1.6
26	스위스	1.6
27	브라질	1.5

〈표 V-16〉의 계속

순위	국가	16세 이상 인구 1인당 소비량
28	네덜란드	1.5
29	오스트리아	1.4
30	벨기에	1.4
31	포르투갈	1.4
32	에스토니아	1.3
33	폴란드	1.3
34	오스트레일리아	1.2
35	아이슬란드	1.2
36	덴마크	1.1
37	우르과이	1.1
38	스웨덴	0.9
39	노르웨이	0.8
40	남아프리카공화국	0.8
41	몰타	0.7
42	멕시코	0.7
43	타이완	0.7
44	싱가포르	0.5
45	베네수엘라	0.5
46	이탈리아	0.4
47	아르헨티나	0.3
48	우크라이나	0.3
49	인도	0.2
50	말레이시아	0.1

자료: World Drink Trends, 2005

## 3) 세수추이 및 세수 변동요인

주세의 세수는 1996년 2조 1천억원으로 국세수입(65조원) 대비 3.2% 정도의 세수비중을 보이고 있다. 주세도 담배소비세의 경우와 마찬가지로 국세 대비 세수비중은 계속 하락하는 추세를 나타내고 있다. 1998년 2.7%, 2003년 2.4%, 2006년 1.7%를 기록하였다. 2007년 1.4%로 낮아졌다가 2008~2009년에는 공히 1.7% 수준을 보이고 있다.

주세의 세수비중이 하락하는 것은 주류소비가 포화상태에 이르러 소비증가 추세가 둔화된 데 따른 것이다. 다만 담배소비세의 경우 다소 차이를 보이는 것은 주세의 세율체계가 종가세이기 때문에 소비량 변화뿐만 아니라 가격변동도 세수에 영향을 미친다는 점이다. 이로 인해 주세 세수의 증가율이 담배소비세보다 다소 높은 편이다.

주세와 관련해서는 과세체계 선택 문제와 세율조정 문제가 이슈이다. 1990년 말의 한·EU 및 미국간 WTO 주세분쟁의 결과로 모든 증류주에 대해 동일한 세율을 적용하여야 하며, 종량세 체계하에서는 동일한 알콜도수의 주류에 대해 단위당 종량세액을 일치시켜야 한다. 종가세 체계의 경우라면 동일한 비례세율을 적용하여야 한다. 전자의 경우에는 동일 부피의 주류라고 하면 주세부담액이 알콜도수에 비례하여 차등화되지만 주류의 가격과 세율 사이에는 아무런 관련성이 없다. 반면에 후자의 경우에는 일정 비율의 세율이 적용되므로 세액은 주류의 가격에 정비례하여 차등화된다. 다만 알콜도수의 높고 낮음은 세액 산출시 아무런 역할을 하지 않으므로 종가세액과 알콜도수 사이에는 관련성이 없다.

과세체계로서 종가세, 종량세 또는 양자의 혼합세 여부는 각국 고유의 조세주권에 해당되는 부분으로서 WTO 규정이나 기타 세계무역질서 속에서 제약을 받지 않는다. 따라서 주세 과세체계의 선택에 있어서는 우리나라의 특성만을 고려하여 적합한 체계를 선택하면 된다.

우리나라는 종가세 체계를 채택하였다. 즉, 개별소비세를 사치세로

인식하여 오던 오랜 전통적 관념에서 고가주-고세율, 저가주-저세율 적용체계를 유지하여 왔다. 이에 따라 맥주와 수입주류인 양주에 대해서는 매우 높은 세율을 부과하였던 반면 대중주로서 가격이 매우 싼 소주에 대해서는 낮은 세율을 적용해 왔다. 그런데 지속적인 경제발전에 따른 소득 증가로 인해 주류 소비패턴이 고급화되면서 고가주의 소비가 점차 확대되면서 구매력 측면에서의 고가주류에 대한 체감가격이 낮아지게 되었다. 이와 함께 EU와 미국으로부터 양주에 대한 주세율 인하요구가 거세졌다. 이에 따라 양주세율은 수차례 걸쳐 인하되었다. 맥주의 경우에는 세율이 인하되었으나 세수의 약 2/3 정도를 차지 하였던 만큼 맥주세율의 인하속도는 더디었다.

1990년대 말에는 증류주, 즉 소주와 수입양주 사이의 주세율 차이에 대한 WTO 분쟁이 발생하였고, 우리나라가 패소하면서 모든 증류주에 대한 주세율이 72%로 단일화되었다. 직전에 소주세율이 35%, 양주세율이 100%였으므로 중간수준인 72%에서 현실적인 합의점에 도달한 것이다.

이후 증류주가 대부분 고도주로서 음주에 따른 보건·위생상의 문제점 및 음주사고, 알코올중독 등에 의한 각종의 사회적 외부비용을 많이 초래하는 문제가 제기되면서 증류주에 대한 주세율이 최소한 100%이상 되어야 한다는 주장이 전문가들 사이에서 설득력을 얻고 있으나 조세저항으로 인해 2000년 이후 현재까지 주세율은 개편되지 않고 있다.

## 2. 향후 변동요인

### 가. 개별소비세

세율과 품목이 일정할 때 개별소비세 세수는 세전가격과 소비량에 따라 결정될 것이다. 하지만 품목별 소비함수, 소득수준, 비용과 공급여건 등을 추정하고 이를 바탕으로 세수를 추계하는 것은 그리 현명한

방법이 아니다. 왜냐하면 과거 사례를 볼 때, 개별소비세는 향후 세율과 과세대상이 현재와 유사할 것이라는 가정 자체가 그리 현실적이지 못하기 때문이다. 따라서 본절에서는 구체적인 수치를 제시하기보다는 향후 개별소비세의 변화 방향을 간략하게 검토해 보고자 한다.

첫째, 현재 개별소비세에 포함되고 있는 여러 품목들은 점차로 과세근거가 희박해질 것으로 보인다. 앞서서도 설명하였듯이 개별소비세 과세 근거는 부가가치세의 역진성 보완 및 사치물품의 소비 억제에서부터 외부성 유발 품목에 대한 피구세(Pigouvian Tax) 부과로 바뀌어 가고 있다. 따라서 보석, 귀금속 제품, 고급가구, 녹용·로열제리 등에 계속해서 과세해야 할 것인가는 의문시된다. 물론 이들 제품들에 대한 국민들의 부정적 인식과 거부감이 아직 존재한다고 할 수도 있다. 하지만 이들 재화의 소비를 조세로써 억제해야 한다는 논리는 점점 정당성을 잃게 될 것으로 보인다. 따라서 이들 품목이 제외됨에 따라, 비록 큰 비중은 아니더라도 개별소비세 세수가 줄어들 가능성이 있다.

둘째, 자동차의 경우도 사치성 혹은 고가제품 소비라는 측면에서는 과세근거가 점차 사라지고 있다고 할 수 있다. 이미 승용차는 대다수의 국민들이 일상적으로 이용하는 재화가 되었기 때문이다. 하지만 자동차분 개별소비세는 여러 가지 요소들이 복잡하게 작용할 것이므로 향후 정책 방향에 대해 쉽게 예측하기 어렵다. 먼저 외부성을 유발시키는 재화라는 과세근거는 여전히 남아 있다. 특히 친환경적으로 세계를 개편하고 녹색성장을 유도하려는 정책적 의도를 고려했을 때, 대기오염, 교통체증, 도로훼손 등을 야기하는 자동차 소비는 과세할 근거가 충분하다고 할 수 있다<sup>48)</sup>. 특히 친환경적인 세계개편의 일환으로 현재의 세율 구조-즉 배기량 기준으로 세율이 달라지면서 과표는 가격으로

48) 물론 자동차 운용에 따른 대기오염은 자동차 구입보다는 유류소비에 대한 과세를 통해 조정하는 것이 보다 바람직하다. 하지만 대기오염 측면에서 좀 더 효율적이고 환경친화적인 자동차 구입을 유도하기 위해서는 개별소비세가 필요하다고 하겠다.

설정되어 있는 구조-를 개편해야 한다는 논의가 진행되고 있다.

또한 한·미 FTA 협상도 고려해야 한다. 한국과 미국은 2007년 FTA 타결을 발표하였다. 협상결과에 의하면 한국에 수출하는 미국 승용차의 관세를 철폐하고 배기량 기준으로 되어 있는 자동차세를 3단계로 간소화하며, 개별소비세도 3년 안에 5%로 단일화해야 한다. 물론 한미 FTA는 이후 국회 비준에 있어 양국 모두 난항을 겪고 있고, 최근 오바마 정부가 자동차 협상결과에 불만을 표시함에 따라 불확실성이 많이 남아 있다. 하지만 한미 교역이 국가경제에 미치는 영향을 고려해 볼 때, 결국 한미 FTA가 발효될 가능성이 높고 이에 따라 자동차 개별소비세도 개편될 것이다.

지금까지의 논의를 종합해 볼 때 현재의 자동차 개별소비세 세율, 과표, 구조 등은 향후에 대대적으로 개편될 가능성이 높다. 세율구조의 변화는 자동차 종류별 세후가격의 변화, 수요의 변화, 소비량의 변화 등을 연쇄적으로 유도하므로 세수도 이에 따라 크게 변동할 것이다.

셋째, 비과세·감면 축소 방향은 (유류를 제외한) 개별소비세 세수에 큰 영향을 미치지 않을 것으로 보인다. 개별소비세는 유류를 제외하고 비과세·감면의 규모가 크지 않을 뿐더러 향후에 이들을 조정할 필요성도 거의 없기 때문이다<sup>49)</sup>.

지금까지의 논의를 종합해 보자. 현재의 품목을 유지하는 경우 개별소비세의 세수 확장 가능성은 매우 낮다고 할 수 있다. 현재의 품목들은 과거 특별소비세 과세근거에 해당하는 것들이 많아 지속적으로 유지할 명분이 많지 않기 때문이다. 자동차의 경우 향후 세율구조가 개편될 가능성이 많지만, 이 경우에도 세수 중립적 혹은 세부담 경감이 우선적으로 고려될 것으로 판단된다. 이는 환경친화적인 개편, 혹은 FTA 체결에 따른 조정일 뿐 세수 확보를 위한 개편은 아니기 때문이다. 따라서 개별소비세를 통한 세수입 기반 확충은 과세대상을 근본적

---

49) 자세한 사항은 제3절 참조.

으로 확장하는 방안이 가장 유력하다고 판단된다.

## 나. 담배 관련세

담배에 대한 종량세를 체계는 향후에도 지속될 것으로 예상된다. 다만 현행과 같이 일정 금액으로 종량세액을 고정시켜버리는 경우에는 시간이 경과하면서 물가가 상승할수록 세율의 실질가치가 반비례하여 하락한다. 이는 담배의 실질가격 하락을 초래하므로 장기적으로 담배 소비의 증가를 초래한다. 실제로 2000년대 이후 2~3차례에 걸쳐 담배 세율 및 가격을 대폭 인상하여 담배소비가 크게 감소하였으나 2005년 1월 이후 현재까지 5~6년간 명목세율이 고정되면서 담배소비가 다시 꾸준히 증가하면서 예전의 소비수준으로 복귀하였다. 앞으로는 종량세율이 현재 수준에서 계속 고정된다면 실질가격의 추가적인 하락에 힘입어 청소년 흡연율의 지속적 상승 및 차세대 성인 흡연 증가로 이어질 것으로 판단된다.

종량세 체계로 인해 담배관련 제세부담총액의 명목규모는 계속 정체되어 있다. 물가 상승을 고려하면 세수의 실질가치는 (-)의 성장을 하고 있다. 담배관련 세수의 세수비중이 계속 떨어지고 있는 것도 바로 이런 연유 때문이다.

이와 같은 문제점에 기반하여 종량세액의 물가연동제 문제가 제기되고 있다. 최소한 담배세액의 실질가치를 현 수준에서 유지하자는 것이 기본취지이다. 여기에서 한걸음 더 나아가 소득효과까지 감안하여 경상GDP 성장률에 연동시켜야 된다는 주장도 있으며, 또는 영국의 정책 경험을 원용하여 (물가상승률+소득효과+a)%의 방식으로 담배관련 종량세 체계를 개편해야 한다는 주장도 점차 설득력을 얻고 있다.

이와 같이 종량세 과세체계에 연동제 개념이 도입되면 최소한 세수의 실질가치 측면에서는 현재 체계에서 나타나고 있는 세수감소 효과는 사라질 수 있다. 흡연의 유해성에 주목하여 흡연 억제를 도모하기

위해  $+a\%$ 의 정책을 전개한다면 최소한 단기적·중기적으로는 담배 관련 세수가 증가할 수 있는 여건도 충분히 기대할 수 있다.

#### 다. 주류 관련세

주세와 관련하여 향후에 예상할 수 있는 세수변동 요인은 증가세와 종량세 중 과세체계 선택문제, 주종별 세율수준 문제, 소비량 변동, 주류제품의 가격변동 등으로 집약된다.

먼저 증가세와 종량세 체계 중 과세체계의 선택문제는 최소한 단기·중기적으로는 현행의 증가세 체계를 고수하는 것이 불가피할 것으로 예상된다. 물론 음주에 따른 외부성 교정이라는 피구 조세의 후생학적 의미를 고려해 볼 때, 종량세 체계가 합리적이다. 그러나 현실적으로는 종량세 체계로 전환하는 것이 매우 어렵다. 첫째 요인은 음주의 외부불경제로 인한 사회적 한계 외부비용은 이론적으로 잘 정의되지만 현실적으로 사회적 외부비용을 정확히 측정하는 것은 매우 어렵기 때문에 비용에 입각한 종량세율을 책정하는 것이 쉽지 않다는 점이다. 둘째, 현재 소주와 여타의 수입증류주 사이에는 세전가격의 차이가 매우 클 뿐만 아니라 소주의 세전가격이 매우 낮기 때문에 음주에 따른 사회적 외부비용을 반영하여 종량세 체계로 전환하면 소주가격이 최소한 몇 배 이상으로 급등하면서 소주산업이 극도로 위축되어 국민경제에 미칠 부정적인 파급효과가 감내하기 어려울 정도로 클 것으로 예상된다. 셋째, 주로 중·저소득층이 소비하는 주류의 소비가격이 대폭 인상되면서 사회불안요인이 급증하고 조세의 형평성도 급격히 악화되는 등의 부작용도 매우 클 것이다. 그러므로 현행의 증가세 체계를 당분간 계속 유지하는 것이 현실적인 방안인 것으로 판단된다.

주세율 수준과 관련해서는 논란이 많다. 음주자의 관점에서 볼 때, 세율인상은 곧 가격인상을 통한 경제적 부담의 증가를 의미하는 만큼 세율인상에 대해 부정적이다. 그러나 과도한 음주로 인한 사회적 비용

이 크개는 연간 20조원 이상으로 추정되는 상황에서 음주 억제에 필요성에 대한 사회적 공감대도 빠르게 확대되고 있다. 72%의 증류주 세율(교육세 포함시 과세표준 대비 93.6%)로는 음주 폐해를 적정수준으로 축소하기 위해 필요한 최소한의 세부담 수준에 미달한다는 주장이 힘을 얻고 있는 가운데 국민건강에 대한 국민적 관심도가 증대되면서 주세율 수준의 상향평준화에 대한 사회적 요구가 증대되고 있다. 이러한 관점에서 주세율이 전반적으로 인상되면 주세 세수가 증대될 가능성도 점차 높아진다고 할 수 있다.

주류 소비가 증가하는 경우에도 주세 수입이 증가할 수 있다. 소비총량은 불변이지만 저가주에서 고가주로의 소비이동(대체)이 이루어지는 경우에도 주세 세수는 증가할 수 있다.

알코올을 기준으로 보면 주류의 소비총량에는 큰 변화가 없을 것으로 예상된다. 다만 소득수준의 향상 및 국민 취향의 변화에 따라 주종간 소비의 대체현상은 비교적 활발하게 전개되고 있다. 소득 증가에 따라 저가주 중심에서 위스키 등 고가주로의 소비대체가 비교적 꾸준히 진행되고 있다. 이와 반대로 최근에는 주세율이 5%에 불과하고 가격도 매우 싼 탁주의 소비가 빠르게 증가하고 있다. 아직까지 주세 세수 규모 전반에 걸쳐 가시적으로 크게 영향을 미칠 정도로 소비대체 현상이 대규모적으로 나타나고 있지는 않지만 이런 추세가 향후에도 계속 진전된다면 주세의 세수 여건에 커다란 변동요인으로 작용할 수도 있다.

현재 건강보험료는 소득수준 등과 같이 경제력을 기준으로 보험료가 부과되고 있다. 담배에 대해서는 국민건강증진부담금이 부과되고 있고 그 재원 중 약 60% 정도가 건강보험 재정으로 이전되고 있다. 일종의 의료비 지출 기여도에 따라 보험료를 차등하여 부담하는 차등보험료적인 성격을 지닌다고 할 수 있다. 다만 부과대상이 담배에만 국한되어 있기 때문에 본격적인 의미에서 차등보험료를 부담하고 있다고 보기는 어렵다. 다만 음주도 의료비 지출 증가요인이라는 점에 주

목하여 주류에 대해서도 건강보험에 대한 차등보험료적 성격의 세금 또는 준조세 부과 필요성에 대해서는 상당한 정도 공감대가 형성되고 있는 만큼 이 부분도 향후 주세 세수 여건에 영향을 미칠 수 있는 주요한 세수변동요인이라고 할 수 있다.

### 3. 비과세 감면제도

현재 개별소비세와 관련된 비과세·감면 제도는 자연스럽게 당연한 것들만 포함하고 있기 때문에, 이전에 이슈가 된 적이 없으며 향후 세 수입 확충을 위해 중요하게 다룰만한 사항도 없다.

먼저 개별소비세가 비과세되는 경우는 자기(법인 제외) 또는 자기 가족만이 사용하기 위하여 자기가 직접 제조하는 물품, 「관세법」의 규정에 의하여 간이세율을 적용하는 물품, 「축산물가공처리법」, 「약사법」, 또는 「식품위생법」의 규정에 의하여 제조장에서 수거되는 물품, 알코올분 1도 이상을 함유하는 물품으로서 「주세법」의 규정에 의하여 주세가 부과되는 물품 등이다. 이들은 소비세의 근본 취지, 이중과세 방지 등을 고려해 볼 때 당연한 조치라고 할 수 있다.

면세제도는 국가 시책에 특정 용도에 사용되는 과세물품을 판매장에서 판매하거나 제조장 또는 보세구역으로부터 반출하는 경우 세액을 면제해 주는 것이다. 먼저 수출이나 주한 외국군에 납품하는 것이 면세된다. 외교관의 자가용품이나 외국인 전용판매장의 경우에도 면세된다. 판매·반출·수입시에 개별소비세를 면제하되, 반입지에서 반입한 사실을 증명하지 아니하거나 반입 후에 용도변경 등이 이뤄진 경우 개별소비세를 징수하는 조건부 면세 제도도 있다. 조건부 면세는 원료 및 제작용, 교육 및 학술연구용, 외국무역선 등의 사용, 장애인 구입/환자 수송 전용 등의 승용자동차, 일부 기증 제품 등이 해당한다. 국가 시책으로 특정한 용도에 사용되는 과세물품의 경우 아무런 조건을 붙이지 않고 면세하는 무조건 면세도 존재한다. 이에 해당하는 것들로

자가사용 물품, 외국 자선 또는 구호기관 기증, 과세물품이 재수입된 후 반출되는 경우, 군사 및 재외공관 등 특정 용도 사용, 수출물품의 용기로서 재수입하는 것 등이다. 이 밖에도 몇몇 입장행위와 유흥음식 행위에 대해 면세대상이 존재한다.

주류의 경우에는 수출하는 것, 국내 주둔 외국군대 또는 외국 주둔 국군에 납품하는 것, 주한외국공관 및 이에 준하는 기관에 납품하는 것, 외국선원휴게소에 납품하는 것, 식품위생법 등에 의하여 검사 목적으로 수거하는 것 등등이 면세된다. 담배의 경우에도 수출하는 것, 국군·전투경찰·교정시설경비교도·주한 외국군에 납품하는 것, 보세구역 내에서의 판매, 외항선 및 원양어선의 선원에 대한 판매, 시험분석 및 연구용, 보훈병원 등 한국보훈복지의료공단의 보훈시설에 수용·입원중인 상이군경이나 전몰군경유족에게 공급하는 담배, 주한외국군의 종사자에게 판매하는 담배 등이 면세된다.

이러한 면세제도는 외국도 유사한 제도가 존재하는 매우 일반적인 것으로서 향후의 세수입 확충과 큰 연관이 없을 것으로 판단된다.

#### 4. 요약 및 시사점

##### 가. 세수 확충을 위해 세제개편 시 고려사항

정부 재정활동의 근간을 이루는 조세수입 기반을 안정적으로 유지하고 장기적으로 국가부채(정부부채)의 안정화를 기하기 위해서는 세원 확충 방안에 대한 검토가 필요하다. 세원 확충을 위해 세제를 개편하면 의도하였던 또는 의도하지 않았던 간에 국민경제의 자원배분에 영향을 미친다. 그 방향은 개편 전 상황이 효율성을 유지하고 있는지 또는 심각하게 왜곡된 상태에 있는지, 그리고 개편의 내용상 자원배분에 영향을 미치는 범위와 수준 등에 따라 세제개편의 효과가 긍정적 또는 부정적인 영향을 받을 수 있다. 따라서 세제개편 시에는 그로 인

한 자원배분의 변화 가능성을 염두에 두고, 가능하면 효율성을 증대시키는 방향으로 또는 효율성 저해가 불가피한 경우에는 부작용을 최소화하는 방향으로의 개편해야 한다.

아울러 정도의 차이가 다소 있을 뿐, 세제개편은 세부담의 형평성에도 영향을 미치는 만큼 효율성과 형평성의 조화 문제도 매우 중요한 고려사항이 된다. 시대적 상황, 경제발전 단계, 제반 사회·경제 여건, 소득분배 상황 등에 따라 효율성과 형평성 등의 기본원칙에 충실한 개편방안을 모색하기 위해 세제개편 시 고려해야 할 정책의 우선순위를 설정할 필요가 있다. 정책 우선순위는 시대적 상황이나 경제여건, 세목 등에 따라 서로 상이할 수 있다.

현재 우리나라의 경우 개별소비세·주세·담배세와 관련하여 세수기반을 확충하고자 할 때 정책의 우선순위를 먼저 정립할 필요가 있다. 무엇보다도 기왕에 증세의 필요성이 있었던 부분 또는 환경이나 국민보건위생 등의 측면에서 외부비용을 발생시킴으로써 소비 억제 또는 외부불경제 축소의 필요성이 큰 품목을 우선적으로 고려하여야 한다는 것이다. 이는 외부불경제의 교정·축소를 위한 개편을 포괄하는 것이다. 환경유해요인에 대한 배출 또는 소비 억제라는 소극적 입장에서 벗어나, 범세계적인 환경규제 강화를 통해 새롭게 형성되는 새로운 환경 관련 시장(market)의 지대(rent) 선점(또는 시장선점)을 통한 지속가능한 성장 및 선진국 진입이라는 적극적인 의미도 내포한다.

다만 이러한 개편의 대상들 가운데는 수요의 가격탄력성이 낮기 때문에 관련 세목의 세율을 인상하면 저소득층의 실질부담 증가가 상대적으로 더 크게 나타나면서 형평성 측면에서 문제가 제기될 가능성도 있다. 이러한 경우 정책적으로 저소득층의 실질부담 증가를 완화할 수 있는 방안은 크게 두 가지를 생각할 수 있다.

하나는 가격지지 정책으로 저가격 정책기조를 견지하는 것이다. 이는 저소득층의 부담을 증가시키지 않도록 세율을 낮게 유지하거나 면세하는 방안이다. 그러나 이런 경우에는 정책적으로 소비 억제의 필요

성이 제기되는 외부불경제 유발 재화에 대한 소비 억제를 위한 정책효과와는 완전히 실패할 수 있음에 유의할 필요가 있다. 일견 이 방안은 저소득층의 부담을 낮춰줌으로써 저소득층이 최대의 정책수혜자인 것처럼 비취질 수 있다. 그러나 그렇지 않을 수 있다는 점을 인식할 필요가 있다. 고소득층은 오히려 높은 지불의사를 가지고 있음에도 불구하고 정부가 저가격정책을 견지함에 따라 막대한 소비자잉여를 누리게 됨으로써 사실상의 최대 수혜자는 고소득층이 될 수 있다.

뿐만 아니라 이런 경우에는 기회비용적 관점에서 볼 때 고소득층으로부터 추가적으로 징수되지 못한 세수로 인한 재정수입 감소 및 그로 인한 재정지출 감소로 인해 추가적으로 저소득층에 지원될 수 있는 재정적 여력이 감소됨을 주목할 필요가 있다. 여타 부문의 재정지출 수요를 감안하여 다른 부문에서 증세를 하게 되면, 소위 재정학 분야에서 잘 알려진 조세의 초과부담(excess burden) 또는 사중손실(dead weight loss)로 인해 증세의 사회적 비용이 증세규모를 초과하게 되는 비효율성이 발생한다.

두 번째 방안은 저가격 지지정책 대신 고가격정책 기조를 견지하되 저소득층의 실질부담이 증가되는 부분에 대해서는 직접적인 소득 지원을 통해 그들의 어려움을 해결해주는 방안이다. 이 경우 외부불경제 등으로 소비억제가 필요한 부분에 대해 과세함으로써 소비 억제라는 본연의 경제적 역할을 도모할 뿐만 아니라 저가격정책 기조 견지 시에 고소득층에 집중되는 혜택을 정상화할 수 있으므로 바람직한 것으로 평가된다. 저소득층의 부담 증가부분은 소득지원을 통해 해소할 수 있지만 소득지원 대상의 파악과 효과적인 지원이 적절하게 이루어지지 않을 경우 형평성 측면에서의 문제 제기와 함께 저소득층의 저항에 직면할 수 있다.

외면적으로는 저소득층 보호라는 명목하에 위의 두 가지 방안 중 첫째 방안이 현실에서 많이 채택되고 있다. 이를테면 공공요금이라는 미명하에 공공요금을 낮게 유지하는 것이 좋은 예이며 담배와 주류도 이

에 해당한다고 할 수 있다.

## 나. 개별소비세

먼저 개별소비세의 과세목적에 다시 한번 점검해 볼 필요가 있다. 본 보고서에서는 지금까지 과거의 역진성 보완 목적과 최근의 외부성 교정 목적에 초점을 맞추었다. 그런데 적절한 개별소비세 세율구조를 결정하는 이론 중 가장 근본이 되는 것은 최적소비세이론(optimal commodity taxation theory)이다. 최적소비세이론의 기본적인 결론들에 의하면, 소비 재화의 세부담은 ① 가격 탄력성, ② 여가와 보완관계, ③ 국가가 상대적으로 높은 가치를 부여하는 집단(예: 저소득층)의 소비 비중 등에 의해 결정되어야 한다. 이 중에서 ③은 과거의 역진성 보완 목적과 일맥상통하며 그 효과와 한계에 대해서는 이미 언급하였다.

그런데 ① 혹은 ②에 입각하여 향후 개별소비세 세부담을 조정해야 한다는 입장은 현실에 적용하기에는 많은 한계를 지닌다. 이를 적용하기 위해서는 재화에 대한 상당한 정보가 필요하며, 현재의 소비세 체계를 전면 교정해야 하기 때문이다.<sup>50)</sup> 따라서 외부성 교정에 좀 더 초점을 맞추어 보고자 한다.

향후 과세대상에 추가할 수 있는 품목들에 대해 고려해 볼 필요가 있다. 특히 개별소비세의 과세 목적을 외부효과의 교정이라고 할 때, 정부는 적극적으로 외부효과를 발생시키는 행위나 재화를 발굴할 필요가 있다. 이러한 측면에서 먼저 해결해야 할 과제가 바로 부담금(혹은 부과금이나 분담금)과 조세의 역할 재정립이다.

현재 환경오염을 비롯하여 사회적 비용을 유발하는 행위나 재화에 각종 부담금이 부과되고 있다. 하지만 이 중에서는 특정한 사업을 위

50) 물론 현재의 부가가치세를 최적소비세 이론 중 하나인 Atkinson and Stiglitz(1976)의 결과로 해석하기도 한다.

한 부담금으로 징수하기보다는 일반재원을 위한 조세로 부과하는 것이 바람직해 보이는 것들이 있다. 예를 들어 환경관련 부담금 중에서 경유차에 부과하는 환경개선부담금, 유해물질 등의 제조업자에게 부과하는 폐기물 부담금, 샘플을 개발업자나 수입 판매자에게 부과하는 수질개선부담금 등이 그 예이다<sup>51)</sup>. 갬블관련 기금 기여금도 마찬가지이다. 예를 들어 경마에는 레저세, 지방교육세, 개별소비세(입장권) 등이 부과되는 동시에 경마 이익금은 축산발전기금 등에 전입되고 있다. 경정과 경륜의 경우에도 레저세, 개별소비세(입장권) 외에도 국민체육기금, 청소년 육성기금 등에 전입되고 있다. 이들 기금 전입금은 갬블 공급 비용에 비해 높은 가격을 설정하여 발생하는 수익금으로부터 나오는 것이기 때문에 세금을 부과하는 것과 유사한 면이 있다<sup>52)</sup>. 물론 수익금을 높이고 이를 관련 사업에 사용하는 것이 결코 비합리적인 것만은 아니지만 투명성과 재원의 효율적 사용을 위해서는 좀 더 광범위하게 조세로 전환하는 것이 필요하다고 판단된다.

지금까지의 논의를 종합해 보자. 현재의 품목을 유지하는 경우 개별소비세의 세수 확장 가능성은 매우 낮다고 할 수 있다. 현재의 품목들은 모두 과거 특별소비세 과세근거에 해당하는 것들이 많아 지속적으로 유지할 명분이 많지 않기 때문이다. 자동차의 경우 향후 세율구조가 개편될 가능성이 많지만, 이 경우에도 세수 중립적인 개편이 우선적으로 고려될 것으로 판단된다. 이는 환경친화적인 개편, 혹은 FTA 체결에 따른 조정일 뿐 세수 확보를 위한 개편은 아니라고 할 수 있기 때문이다. 하지만 과세대상을 근본적으로 확장하는 것은 충분히 고려해 볼 만하다고 판단된다. 먼저 일부 부담금이나 갬블 관련 기금 기여금은 조세로 전환할 여지가 있으며, 현재 과세되지 않는 외부비용 유발 품목이 있을 수 있기 때문이다. 외부성은 시대와 환경에 따라 그 존

51) 한국환경정책평가연구원(2004).

52) 즉 갬블의 가격(예를 들어 환급률 인상)을 낮추고 그 만큼 세금을 부과한다면, 수익금은 줄어드는 대신 조세수입은 늘게 될 것이다.

재 여부와 크기가 달라진다. 경제행위가 좀 더 고도화되고 사회적·정치적 이해관계가 더욱 발전하면서 외부효과를 일으키는 행위 또한 계속 늘어날 수 있다는 점에 주목하고 이를 적극적으로 발굴하여 교정하는 자세가 요구된다고 하겠다.

#### 다. 담배 관련세

담배관련세도 국민보건위생 증진 및 외부불경제 시정 측면에서 운용하는 것이 바람직하다. 담배에 대한 외부불경제 축소의 일차적인 대응방향은 소비를 효과적으로 감축하는 것이다. 소비감축의 방법으로는 규제 및 소비세 부과 등이 대표적이다. 규제를 통한 소비 억제는 일반적으로 소비에 따른 소비자의 효용 차이를 무시하므로 사회·경제적 관점에서 볼 때 비효율적인 방법이라고 할 수 있다. 가격효과를 염두에 두고 소비세 부과를 통해 소비를 억제하는 방안은 시장에서 자율적 의사결정을 통해 달성되는 만큼 경제적 효율성이 높은 방법이다. 다만 세부담 분포 구조상 저소득층에 불리한 구조를 나타냄으로써 세부담의 형평성은 다소 저해할 수 있다는 것이 단점이다. 그러나 소비억제의 목적이 형평성보다는 효율성 측면이 보다 강조되고 있는 만큼 형평 문제가 제기된다면 이는 소득지원 정책 등의 보조정책 동반이 필요하다.

외부불경제 축소를 위한 관련 소비세 체계의 개편은 소비 억제에 초점을 맞출 필요가 있다. 일반적으로 소비시에 과생되는 환경비용, 건강비용 등을 비롯한 각종 경제적 외부비용은 해당 재화의 시장가격과 무관하게 결정되는 것이 일반적이다. 이런 경우 사회·경제적으로 바람직한 수준의 균형소비량 달성을 위한 최적세율은 한계외부비용과 동액으로 하는 것이 적절하다. 한계외부비용이 해당 재화의 가격과 무관하게 결정되는 한 적절한 과세체계로는 종량세 체계가 적절한 방안이라고 볼 수 있다.

우리나라의 경우 담배관련 개별소비세의 세율체계는 모두 종량세 형태로 되어 있다<sup>53)54)</sup>. 담배의 경우 소비 억제를 목적으로 고세율-고가격 구조로 전환시 국민부담, 특히 저소득층의 부담 증가를 들어 관련 세제의 개편에 부정적인 여론이 확산되고 있다. 소비 억제를 위해서는 한계소비자들의 부담이 증가하여 소비를 포기하는 사람들의 비중이 증가하고, 지속적인 흡연자의 경우에도 소비를 감축하기 위해서는 기본적으로 가격수준이 부담이 되어야 한다. 따라서 부담 증가로 인한 불평은 역으로 정책의 성과를 위해 상당한 정도의 부담을 지워야 정책의 성공을 도모할 수 있음을 시사한다.

주류의 경우에도 담배와 마찬가지로 소비 시에 외부불경제를 초래하므로 개편의 필요성 등에 대해서는 공통적인 요소가 많다. 주류 및 담배 관련세 개편에 부정적인 사람들은 '시름과 스트레스 해소를 위해 저렴하게 술과 담배를 즐길 수 있는 환경을 보장하라'는 등의 주장을 전개하나, 국가의 기본 기능은 술·담배를 저렴하게 공급하는 것이 아니라 생필품을 저렴하고 안정적으로 공급하는 것이다. 역사적으로 보면 독재국가 등에서 흔히 술·담배를 정책적으로 싸게 공급하는 반면, 소위 복지국가라고 하는 선진국에서는 예외 없이 담배에 대해 높은 세율로 소비세를 과세하고 있다. 다만 일부의 포도주 대량생산국에서는 국제경쟁력 강화 차원에서 포도주에 대한 개별소비세를 비과세하고

53) 석유류(에너지)의 경우에도 종량세 체계로 과세되고 있다.

54) 주류는 담배와 마찬가지로 소비시에 외부불경제를 초래한다. 그런데 주세의 경우에는 순수증가세 체계로 과세되고 있는 것이 특징적이다. 음주에 따른 외부비용도 주류제품의 가격과 관계없이 음주량(또는 알코올 음용량·농도 등) 또는 관련 사고시 사고비용 등에 의해 결정되는 만큼 조세이론적으로는 종량세 체계가 증가세 체계보다 우월하나, 현실에서는 오랫동안 관습적으로 증가세 체계가 유지되어 오면서 저가·고알코올주의 소비비중이 매우 높은 소비구조를 나타내었고, 따라서 정서상 종량세 체계로의 개편이 용이하지 않은 상황이다. 1990년대의 주세 관련 통상마찰 및 WTO 주세분쟁의 결과 종량세 체계로의 개편에 따른 일시적이거나 국민적 부담의 변화가 매우 크다는 점도 증가세 체계를 유지하고 있는 또 다른 이유이다.

있는 경우도 있으나 고알콜주에 대해서는 그와 같은 예외는 없다.

담배관련 개별소비세의 경우에는 고세율 정책 견지를 통한 장기적 흡연 억제 효과를 유도할 필요가 있다. 종량세 과세체계의 장기적 실질세율 인하로 인한 기능 약화 문제를 해소하기 위해 종량세율의 연동제를 실시하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 특히 흡연 억제 정책의 유효성 제고를 위해서는 국세 담배세의 신설이 바람직하다. 아울러 부과적절성·형평성·기금 사용처의 적절성 등을 고려해볼 때 건강증진부담금의 폐지 및 국세 전환이 절실하게 요청된다.

장기적으로 고가격 정책 견지를 통한 청소년 흡연 억제 및 차세대의 흡연을 하락 도모를 통한 장기적인 정책을 전개하는 것이 요청된다. 예를 들어 영국, 아일랜드 등 선진국 중 상당수가 이런 정책을 전개하여 상당한 성과를 거둔 것을 참고로 할 때 흡연 억제를 위한 세계개편 시에는 단기적인 정책효과에만 얽매어서는 소기의 성과를 얻을 수 없다. 따라서 최소한 10~20년 정도, 최장기적으로는 30년 또는 그 이상의 기간을 염두에 두고 중·장기적인 관점에서 접근하는 것이 바람직하다.

## 라. 주류 관련세

주류는 담배와 함께 소비시에 국민건강에 유해한 소비재로서 소비억제의 필요성이 크게 제기되고 있다. 소비억제의 주요정책 방안으로 세금 인상을 통한 수요량 억제방안이 점점 더 설득력을 얻고 있다.

세율 인상은 세수 증가요인이고, 소비 감소는 세수 감소 요인이다. 따라서 세율 인상시 세수가 증가하지만 소비 감소분만큼 세수 증가폭이 둔화된다. 다만 주류의 수요가격 탄력성이 매우 낮기 때문에 세수 감소 효과는 상당히 작다. 따라서 소비 억제효과가 있음에도 불구하고 세율 인상시 단기·중기적으로는 세수 증가 효과가 클 것으로 예상된다.

그러나 고세율·고가격 정책을 지속적으로 견지한다면 청소년들의 음주 경향이 감소하고, 따라서 차세대 성인 음주율·음주량이 감소하면서 장기적으로는 주세 세율이 축소되어 세수 증대 효과는 크게 둔화될 수도 있다.

주세율 인상방안을 두고 단기적으로는 정부가 음주의 폐해를 과장하여 선전하면서 세금만 더 징수하려 한다는 비판에서 자유롭기 어렵다. 왜냐하면 음주의 중독성으로 인해 현재의 성인 음주자의 주류소비 감소효과를 기대하는 것은 쉽지 않기 때문이다. 그러나 담배의 경우와 마찬가지로 주류도 고가의 정책을 장기간 견지할 경우 청소년 음주 감소 및 차세대 성인 음주 감소를 통해 긍정적인 효과가 가시적으로 나타날 수 있을 것으로 예상된다.

주세의 경우에는 고도주-고세율 체계 확립을 위한 주세율 체계의 재정립이 요망된다. 아울러 저가주의 존재는 경제력이 미약한 청소년들도 별다른 부담을 느끼지 않고 쉽게 구입하여 음용할 수 있다. 다음 세대의 음주 억제를 도모하기 위해서는 주류가격이 일정 수준 이상으로 높아질 필요가 있다. 그러므로 전반적인 주세율 수준의 상향 평준화가 바람직하다. 장기적으로 고가격 정책 견지를 통한 청소년 음주 억제-차세대 음주율 하락 도모를 통한 장기적인 정책이 요청된다.

## VI. 에너지 · 환경세

김승래

### 1. 세수입 추이와 변동 요인

#### 가. 과세체계 개요

현행 우리나라 조세체계 전반에 걸쳐 환경관련 세제는 크게 에너지세제, 자동차세제, 그리고 각종 환경관련 부담금 등으로 나누어 볼 수 있다. 유류를 비롯한 각종 에너지원이 생산·소비될 때 환경오염, 교통혼잡 등 외부효과가 발생하여, 이를 교정하기 위해 전통적으로 에너지세제를 이용하고 있다. 자동차세제는 아직까지는 사치적 성격의 고급 대형차 수요에 대한 사회적 형평성 제고와 자동차 자체가 가지는 도로이용 및 파손, 교통혼잡, 소음, 대기오염에 대한 외부효과의 억제라는 정책적 취지 등으로 개별소비세가 부과되고, 또한 보유에 따른 재산세적인 성격으로 자동차세가 존재하고 있다. 그리고 환경관련 부담금은 대체로 환경개선특별회계로 귀속되나 그 징수율이 낮은 편이다.

#### 1) 에너지세제

우리나라는 유류제품에 대해서 교통세(교통에너지환경세) 및 개별소비세를 포함하여 교육세, 지방주행세, 부가가치세 및 관세 그리고 조세 외의 수입·판매부과금, 안전관리부담금 및 품질검사수수료를 부과한다. 이 중에서 관세는 기본관세율, 잠정관세율, 탄력관세율로 구분되며 탄력관세율은 정책 목적에 따라 다른 세율을 잠정적으로 적용하는 세율로 할당관세가 이에 해당한다. 휘발유와 경유에 부과되던 특별소

비세는 교통세로 전환되어 1994~2006년까지 한시적으로 운용되어 왔으나, 2007년 교통에너지환경세로 명칭을 변경하여 일몰시한을 2009년까지로 3년 연장하였고, 최근 다시 2012년까지 3년이 연장되었다. 이렇게 징수한 세수는 교통에너지환경세법에 의거하여 도로, 철도, 공항 및 항만의 원활한 확충과 효율적 관리·운영을 위해 대부분이 교통시설 특별회계에 편입되어 도로 > 철도 > 항만 > 공항 순으로 그 재원이 배분된다<sup>55)</sup>.

교육세는 휘발유, 경유, LPG부탄, 등유 및 증유에 개별소비세 및 교통에너지환경세의 15%가 부과되고 있으며, 이는 지방교육재정교부금에 편입되어 교육관련 사업에 지출한다. 지방재정의 확충을 위해 2000년 1월에 신설된 지방주행세는 교통세의 26.5%로 부과되었으나, 지방세법의 개정으로 2007년 7월부터 교통에너지환경세의 32.5%로 인상되었다. 지방주행세는 화물자동차와 버스·택시업계에 유가인상 보조금의 재원 마련이나 기타 목적으로 교통에너지환경세의 부가세(sur tax)로 꾸준히 인상되었다.

또한 조세 외의 부과금인 수입·판매부과금은 석유및석유대체연료사업법 제18조에 의거하여 석유의 수급 및 가격안정을 목적으로 2001년 3월에 도입되어 유종별로 각기 다른 수입부과금이 부과되고 있다. 이러한 유류제품에 대한 세금체계는 1996년부터 증가세에서 종량세로 전환되어 운용되고 있다.

우리나라 현행 에너지 관련 조세체계의 근본적 문제점은 환경오염(에너지소비)에 따른 일차적인 사회적 비용을 시장가격체계에 적절하게 반영하지 못하여 환경세로서의 대국민 의식이 미약하다는 것이다. 유류의 세전가격은 수입 현물시장의 가격 구조를 반영하고 있어 휘발유, 경유, LPG 등 수송용 에너지 간 상대가격은 공장도가격에서는 큰

55) 이러한 세수는 교통시설특별회계로 80%(중전85.8%), 나머지는 일반회계로 편입되어 그 편입분 중에서 3%는 에너지 및 자원 특별회계로 15%는 환경개선특별회계로 운용되고 있다.

차이가 없으나 소비자가격에서는 세금 부담액 때문에 차이를 보인다. 과세체계가 복잡한 데다 명확한 근거 없이 각종 에너지원별로 조세부담이 큰 차이를 보이고 있어 소비자 선택의 왜곡을 유발하고 있다.

〈표 VI-1〉 에너지원별 과세 현황(2009. 1)

구 분		휘발유 (원/ℓ)	등유 (원/ℓ)	경유 (원/ℓ)	중유 (원/ℓ)	LPG(원/kg)		LNG <sup>1)</sup> (원/m <sup>3</sup> )
						프로판	부탄	
관세 <sup>2)</sup>	기본	5%				3%		3%
	할당(잠정)	1%				0%		1%
개별 소비세	기본	-	90	-	17	20	252	48.47
	탄력	-	63	-	-	14	275 (160.6원/ℓ)	33.93
교통 에너지 환경세	기본	475	-	340	-	-	-	-
	탄력	514	-	358.54	-	-	-	-
교육세 <sup>3)</sup>		77.1	13.5	53.78	2.55	-	41.25 (24.09원/ℓ)	-
지방주행세 <sup>4)</sup>		154.2	-	107.56	-	-	-	-
부가가치세		10%						
수입부과금		16				-		19.58
품질검사수수료		0.430				0.027		-
안전관리부담금		-	-	-	-	4.5		3.9
판매부과금		36 (고급)	-	-	-	-	62.283 (36.42원/ℓ)	-
세금 합계 <sup>5)</sup>	금액	869.02	160.63	639.70	81.51	157.33	510.71 (298.41원/ℓ)	101.37
	가격 접유율	63.9%	17.4%	48.5%	12.0%	10.0%	35.1%	13.7%
소비자 가격		1,360.90	925.42	1,318.05	681.60	1,576.58	1,453.93 (850.26원/ℓ)	741.85

주: 1) 09.1월 셋째주 평균 가격 기준(단, 중유는 11월 평균 가격 기준)

2) 휘발유, 등유, 경유의 관세는 제품수입관세임. 그러나 우리나라는 일반적으로 원유를 수입하여 정제해 사용하며 원유의 관세는 기본 3%, 할당 1%임.

3) 개별소비세 및 교통·에너지·환경세의 15%. 단 프로판 및 LNG는 제외

4) 교통·에너지·환경세의 30%

5) 개별소비세(교통에너지환경세) + 교육세 + 주행세 + 부가가치세 + 판매부과금

6) 등유, LPG프로판, LNG 탄력세율 적용기간 : 2008.12.1 ~ 2009.2.28

이러한 각종 세금체계에 소비자가격의 차이에 적정한 사회적 비용이 내재화되지 못할 경우 에너지원 간 소비패턴 및 투자구조의 왜곡을 초래하여 자원배분의 효율성을 저해시킬 뿐만 아니라 환경의 질도 악화시킨다. 가령 휘발유 대비 경유의 세금 부담 차이는 경유를 사용하는 산업계를 지원하고 경유를 이용하는 버스 등 대중교통 수단의 요금 인상 억제에 유도하여 관련 산업계의 경쟁력 제고를 위한 정책적 목적에 의한 것이라 할 수 있다. 과거 이와 같은 경유가격의 상대적 저가 유지정책은 어느 정도 국민경제에 기여한 측면도 있지만, 에너지 이용 목적에 따른 과세 구분의 모호함과 이용주체에 따른 차등과세의 누적된 모순이 심화되어 왔다는 점 때문에 차등과세가 오히려 국민경제의 효율성을 저해하고 환경성장에 어려움을 주고 있는 측면도 존재한다.

또한 현행 우리나라 에너지과세는 각종 감면으로 에너지관련 조세 체계가 복잡하고 교통에너지환경세는 선진국에 비해 낮지 않은 과세 수준에도 불구하고 경직적인 목적세로 운영되어 재정운용의 비효율성을 초래하고 있다. 최근 OECD 국가의 에너지원 과세체계는 주로 에너지 소비절약 및 환경오염 저감을 목표로 소비세와 환경세 중심으로 단순화되고 있고, 환경관련 세금은 대체로 일반회계에 편입되는 보통세로서 재정운영이 탄력적이고 효율적이다.

이러한 에너지과세의 불균형 및 목적세로서 교통에너지환경세 운용의 경직성(도로재원 확대)은 에너지소비 절약보다는 개인 승용자동차 이용의 과다한 확대를 유발하여 수송부문의 환경 효율성을 오히려 악화시키는 측면이 있다.

## 2) 자동차세제

자동차관련 세금은 현재, 구매, 보유 및 이용단계에서 각각 부과되며, 구매단계에서 6개, 보유단계에서 2개, 이용단계에서 4개, 총 12개 세금이 부과되며, 수입차에는 관세가 추가된다. 이를 자세히 살펴보면

자동차의 구매 및 취득 단계에서 자동차 구입가액에 따라 개별소비세와 그에 부가되는 교육세, 부가가치세, 취·등록세가 부과된다. 그리고 자동차의 보유 단계에서 자동차 배기량에 따라 자동차세와 그에 부가되는 지방교육세가 부과된다. 자동차세의 경우 현재 CO<sub>2</sub> 배출량이나 연비가 아니라 엔진 배기량을 기준으로 하기 때문에 친환경차에 불리하게 설계되어 있다. 또한 자동차의 운행 단계에서는 교통·에너지·환경세와 그에 부가되는 교육세 및 주행세 그리고 부가가치세가 부과된다.

〈표 VI-2〉 자동차 관련 세제 현황

	징수 주체	과세표준	세율 (한미FTA 이후)
구매 단계	개별소비세 <sup>1)</sup>	승용자동차의 출고가 (수입차는 관세 8% 부과후)	0, 5, 10% <sup>2)</sup> (0, 5, 5%)
	교육세	승용자동차 특별소비세액	30%
	부가가치세	자동차 가격 (특소세 및 특소세분 교육세 부과후)	10%
	취득세	자동차 가격 (특소세 및 특소세분 교육세 부과후)	2%
	등록세	자동차 가격 (특소세 및 특소세분 교육세 부과후)	5%
	관세	수입 승용차	8% (0%)
보유 단계	자동차세	승용차 배기량	cc당 80원~220원 <sup>3)</sup> (80원~200원)
	지방교육세	자동차세액	30%
이용 단계	교통·에너지· 환경세 <sup>3)</sup>	휘발유 경유	리터당 630원 리터당 350원
	교육세	교통세액	15%
	주행세	교통세액	26,5% (32,5%)
	부가가치세	휘발유, 경유, 부탄	10%

주: 1) 기본세율의 상하 30% 범위 내에서 대통령령으로 정하는 탄력세율  
(예, 2004.03.24부터 2005.12.31까지 승용차 세율 20% 인하, 4%와 8%가 적용되었음)

2) 800cc이하 경차 면제, 2000cc 이하 중소형 5%, 2000cc초과 대형 10%

3) 제시된 수치는 기본세율이며, 기본세율의 30% 범위 내에서 대통령령으로 정하는 탄력세율 적용

일반적으로 자동차는 미세먼지와 질소산화물 등 대기오염물질과 이산화탄소를 배출하며, 교통혼잡과 도로 파손을 일으켜 상당한 사회적 비용을 야기한다. 선진국에서는 환경오염비용을 야기시키는 원인자에게 자동차의 구매, 보유 및 이용에 따른 조세부담을 강화하여 자동차의 환경친화적 책임을 유도하고 있다.

반면 현행 우리나라의 자동차 관련세제 중에서 오염물질 배출이 적은 자동차의 생산과 사용을 촉진하는 유일한 조치는 아직까지 ‘지방세법’ 제196조5 제1항제2호에 근거한 전기, 태양, 알코올 승용차에 대해 자동차세로 연간 10만원을 부과하고 있는 것 뿐이다. 따라서 우리나라의 현행 자동차 세제는 주요 선진국의 사례와 같이 향후 세제개편시 자동차의 구매, 보유 및 이용에 따른 조세부담을 환경오염 유발 정도를 반영할 수 있도록 차종별로 차등화할 필요성이 증대되고 있는 추세이다.

〈표 VI-3〉 승용자동차의 자동차세 세율

영업용		비영업용	
배기량	cc당 세액	배기량	cc당 세액
1,000cc 이하	18원	800cc 이하	80원
1,600cc 이하	18원	1,000cc 이하	100원
2,000cc 이하	19원	1,600cc 이하	140원
2,500cc 이하	19원	2,000cc 이하	200원
2,500cc 초과	24원	2,000cc 초과	220원

자료: 김승래(2010)

### 3) 환경관련 부담금

현재 우리나라의 환경관련 부담금의 현황 및 특징을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 환경관련 부담금의 수가 매우 많으나 전체 부담금 총액에서 차지하는 비중은 크지 않다. 환경부 소관 부담금은 2007년 기준

으로 23개에 이르고 있으나, 실적 측면에서 환경부 소관 부담금이 차지하는 비중은 16%에 그치고 있다. 환경관련 부담금은 1990년대부터 많이 도입되었다. 국민생활 수준이 향상됨에 따라 각종 환경오염과 보전에 대한 사회적 관심이 높아졌고 이에 따른 재원 확보의 필요성이 생겼기 때문이다. 특히 2000년부터 2007년까지 신설된 40개의 부담금 중에서 환경 및 건설교통관련 부담금이 28개를 차지하고 있다. 그리고, 환경 관련 부담금은 표면적으로 보면 여러 주체에 분산되어 사용되는 것처럼 보이는데, 이러한 재원 사용의 부처의 구성은 환경문제의 특수성에 기인한 것일 수 있다.

〈표 VI-4〉 환경 관련 부담금(건설교통관련 부담금 제외)

(단위: 백만원)

소관부처	명칭	귀속기관	'09년실적	
환경부	오염물질 배출 억제	배출부과담금(대기환경, 수질)	8,761	
		환경개선부담금	619,196	
		총량초과부담금 (금산, 영산강, 섬진강, 낙동강, 수도권대기환경)	1.8	
	환경자원의 보전	수질개선부담금	국가	19,028
		물이용부담금(한강, 낙동강, 금강, 영산강/섬진강)		728,391
		생태계보전협력금		111,794
	폐기물 배출 자감·재활용	폐기물부담금	국가	56,189
		재활용부과금	국가	6,058
	예치금	폐기물처리시설의 사후관리 이행보증금	국가	8,599
		원상회복예치금	국가	523
	사용비용 부담금	원인자부담금(수도법)	지방(광역)	176,085
		원인자부담금(하수도법)	지방(광역)	529,260
		종말처리시설부담금	지방(광역)	24,932

〈표 W-4〉의 계속

소관부처	명칭	귀속기관	'09년실적
농림수산 식품부	쓰레기 유발부담금	지방(기초)	3
국토해양부	방제부담금(해양환경관리법)	국가	15,476
	해양생태계보전협력금	국가	6,908
	해양환경개선부담금		12,145
	해양심층수이용부담금		63
	개발제한구역훼손부담금	국가	261,901
	지하수이용부담금	지방(기초)	5,883
지식경제부	광해방지의무자부담금	국가	5,991
	특정물질 제조업자/수입업자로부터 징수하는 수입금	국가	302
계	-		2,597,490

자료: 환경부(2010): 기획재정부(2009), 『2009 부담금운용보고서』

우리나라 환경관련 부담금의 문제점을 지적하면 다음과 같다. 일부 부담금에서는 원인자부담원칙이 만족되지 못하고 부과액 산정식이 불합리하고 부과대상이 부적절하여 원인자의 배출 감축 노력을 유도하지 못하는 경우가 발생한다. 또한 환경오염 현황을 부과요율에 충분히 반영하지 못해 환경개선효과가 미흡한 경우가 발생하고 제도운영에 과도한 행정비용이 소요되고 있으며 징수율 또한 저조한 편이다.

## 나. 세수입 추이

1996년 이후 급변하는 국제원유에 따른 관련 세수의 안정적 확보 및 예측가능성 제고 목적으로, 유류관련 세금이 모두 종량세 체계로 개편

되었다. 이러한 종량세 체계하에서 유류세수는 세율과 관련없이 국제 유가, 환율, 국내소비량 규모에 주로 의존하며 따라서 세금 자체의 증가에 따른 요인이 아니라 환율이나, 국내 소비량 증가에 따른 요인이 세수의 규모를 결정에 더욱 중요한 요인이 된다.

우리나라는 1996년 이후 유류특소세, 교통에너지환경세(2006년까지 교통세)는 모두 종량세체계로 유지되고 있고 주행세, 교육세가 추가되며 이는 유류세 합계의 약 70%를 차지하고 있다. 1997~1998년과 1998~1999년은 교통세 부담이 계속 상승하였지만, 세부담 증가요인은 각기 다르다. 전자의 경우에는 외환위기로 인한 세수 감소를 보전하고자 휘발유와 경유에 대한 교통세율을 인상하였다. 1998년에는 세 차례(1월, 5월, 9월)에 걸쳐 휘발유와 경유에 대한 세율을 1리터당 각각 414원→454원→591원→691원과 48원→85원→110원→160원으로 인상하였다. 또한 후자의 경우, 환율 안정에 따른 유가 하락에도 불구하고 소비가 크게 증가하였기 때문이다. 1998년에는 환율도 크게 치솟아 세율 인상 이외에도 유가 상승 요인이 많아 소비량이 감소하였다. 휘발유와 경유의 가격인상률이 소비감소율을 크게 초과하였기 때문에 소비지출액은 오히려 크게 증가하였다.

우리나라는 유류세가 종량세 체계로 되어 있어 유류관련 세수는 국제유가의 변동보다는 주로 국내 소비량의 변화에 크게 의존한다. 그리고 지금까지 이러한 유류관련 종량세율에 대한 물가조정이 없어, 시간이 지나면서 오히려 그 실효세율은 하락하는 경향을 보여주고 있다. 이러한 경우 종량세율 수준이 에너지 사용에 따른 외부불경제의 외부비용을 반영한다고 한다면, 물가 상승시 적정세율보다 세부담이 전반적으로 과소해질 수 있다.

2009년에 교통에너지환경세와 개별소비세, 주행세, 부가세 등 유류관련 세금으로 징수된 금액은 21조 7천억원으로 지난 2004년 이후 연평균 4.47% 증가하였다. 우리나라의 유류관련 세수는 2009년 기준으로 국세 대비 비중은 13.2%를 차지하고 있다.

〈표 VI-5〉 유류관련 세수 추이

(단위: 억원, %)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	2009
교통에너지환경세	101,055	104,290	111,217	114,681	105,555	127,043
개별소비세(유류)	35,371	35,170	38,040	36,950	33,414	33,964
교육세	18,971	19,328	19,933	20,277	18,267	21,707
주행세	19,431	23,625	28,082	33,831	30,259	34,918
유류세 합계	174,828	182,413	197,273	205,740	187,495	217,632
총국세	1,177,957	1,274,657	1,380,443	1,614,591	1,673,060	1,645,407
유류세 비중	14.8%	14.3%	14.3%	12.7%	11.2%	13.2%

주: 1. 유류세는 교통·에너지·환경세, 개별소비세, 교육세, 주행세를 포함하되, 부가가치세 제외

2. '10.4월 현재 교육세는 교통·에너지·환경세 및 개별소비세 15%, 주행세는 교통·에너지·환경세의 26%

자료: 기획재정부(2010)

다음으로 자동차관련 세수는 소득수준 향상에 따른 국내 자동차 보급 확대에 의해 관련 세수가 꾸준히 증가하고 있다. 그러나 이러한 자동차관련 세금은 최근 한미 FTA협상에서 미국 측이 대형차 위주의 수입차에 대한 세제상의 차별 시정이라는 명목으로 국내 자동차관련 세제 개편을 요구하여 일부 관련 세목 및 관련 세수에 있어 변화가 예상된다.

먼저 자동차 개별소비세는 현재 배기량에 따라 0%(경차: 800cc 이하), 5%(소·중형: 2000cc 이하), 10%(대형: 2000cc 초과)의 3단계로 차등 과세되고 있는데, 이 중에서 한미 FTA협상 타결로 2000cc 초과의 개별소비세 세율을 한미 FTA비준 이후 3년에 걸쳐 현행 10%에서 5%로 인하하여 단일화할 예정이다. 또한 보유단계의 현행 자동차세는 800cc 이하(cc당 80원), 1000cc 이하(cc당 100원), 1600cc 이하(cc당 140원), 2000cc 이하(cc당 200원), 2000cc 초과(cc당 220원)와 같이 배기량에 따라 5단계로 차등 과세되고 있는데, 한미 FTA 타결로 향후

3단계인 1000cc 이하(cc당 80원), 1600cc 이하(cc당 140원), 1600cc 초과(cc당 200원)로 간소화될 예정이다.

〈표 VI-6〉 우리나라 자동차관련 세목 및 세수구성

(단위: 억원, %)

구분	세 목	2004	2005	2006	2007	2008 (추정)
구매 단계	개 별 소 비 세	5,110	6,811	9,022	8,811	8,627
	교 육 세	1,533	2,043	2,707	2,643	2,588
	부 가 가 치 세	19,892	24,078	26,409	28,079	26,732
	소 계	26,535	32,982	38,138	39,533	37,947
	비 중	(11.1)	(12.7)	(14.2)	(13.2)	(12.8)
등록 단계	등 록 세	9,942	10,793	12,998	14,576	12,955
	취 득 세	5,362	5,490	6,190	6,828	6,296
	소 계	15,304	16,283	19,188	21,404	19,250
	비 중	(6.4)	(6.3)	(7.2)	(7.1)	(6.5)
보유 단계	자 동 차 세	17,920	19,021	21,338	23,699	24,766
	교 육 세	5,274	6,016	6,801	7,499	7,430
	소 계	23,194	25,037	28,139	31,198	32,196
	비 중	(9.7)	(9.6)	(10.5)	(10.4)	(10.9)
운행 단계	유류 개별소비세 (교통에너지환경세)	110,161 (100,651)	111,997 (102,878)	103,573 (95,938)	121,726 (114,635)	111,641 (100,491)
	교 육 세	16,524	16,800	15,536	18,258	16,746
	주 행 세	17,503	22,925	27,095	32,702	28,808
	유류 부 가 세	29,433	33,906	36,145	35,553	49,381
	소 계	173,621	185,627	182,349	208,239	206,576
	비 중	(72.8)	(71.4)	(68.1)	(69.3)	(69.8)
자동차관련세 총계 (A)		238,654	259,879	267,814	300,375	295,969
국세·지방세 총계 (B)		1,444,188	1,564,011	1,715,546	1,965,871	2,065,778
총 세수 비중 (A/B)		16.5	16.6	15.6	15.3	14.3

자료: 행정안전부, 국세청, 기획재정부

자동차관련 세제의 과세단계별 세수 비중은 환경보전이나 교통혼잡에 대한 규제의 상대적 긴급성, 중앙 및 지방정부 재원 마련 방법, 지역발전 및 각종 사회적 목적 등 여러 가지 국가별 정책적 목표뿐만 아니라 구성 세목의 근본적 성격이나 국세와 지방세 간 역할분담(세목구성) 등에 의해 결정되고 있다<sup>56)</sup>.

우리나라의 환경관련 보조금 중 에너지부문의 연간 총규모는 강만옥 외(2008)에 따르면 환경유해보조금이 연간 약 4조 8,697억원이며 환경친화보조금은 연간 약 4,208억원으로 나타난다. 환경유해보조금으로 농업용 면세유, 연탄·무연탄의 부가가치세 면세, 유가보조금, 광진용자(금리 차이), 석탄광지원 생산안정지원금, 연탄보조금 등이 있으며, 환경친화보조금으로 바이오디젤 보급 지원, 에너지절약시설 세액공제, 에너지이용합리화 사업을 위한 자금지원(용자사업), 에너지자원 기술개발 지원, 신재생에너지개발보급 사업 등에 지원된다. 이러한 우리나라 에너지부문의 환경친화보조금의 규모는 환경유해보조금 대비 약 1/10 수준에 머무르고 있다.

〈표 VI-7〉 에너지관련 보조금의 규모

(단위: 억원/년)

구 분	보조사업	보조항목	보조금 규모
환경 유해 보조금	농·어업용면세유 (2007년)	휘발유에 대한 유류세 감면액	1,745
		경유에 대한 유류세 감면액	12,286
		중유에 대한 유류세 감면액	25
		등유에 대한 유류세 감면액	517
		부가가치세 감면액	6,469
		소 계	21,042

56) 우리나라의 경우 자동차 이용단계 대비 자동차 취득 및 보유단계의 세수비중이 선진국과 비교하여 상대적으로 낮은 편으로 평가되고 있다. 이에 대한 논의는 김승래·박상원(2006) 참조.

〈표 W-7〉의 계속

구 분	보조사업	보조항목	보조금 규모
환경 유해 보조금	연탄·무연탄의 부가가치세면세 (2006년)	연탄의 부가가치세 면세액	609
		무연탄의 부가가치세 면세액	130
		소 계	739
	유가보조금제도 (2007년)	버스, 택시, 화물차, 연안화물선, 장애인, 국가 유공자 등에 대한 지원	25,000
	광진용자(2005년)	기업의 평균대출금리(6.59%)와 광진용자 대 출금리(5.0%)의 금리차액	15 (융자금 938)
	연탄보조금(2005년)	제조비, 수송비, 해상조작비, 해상수송비 등	1,004
	석탄광지원 생산안정지원금 (2005년)	가격지원보조	897
합 계			48,697
환경 친화 보조금	바이오디젤 보급지원 (2007년)	교통에너지환경세 면세	590
	에너지절약시설 투자세액공제 (2007년)	에너지절약설비 투자시 10% 세액공제	433
	에너지이용합리화 사업을 위한 자금용자(2007년)	기업의 평균 대출금리(6.59%)와 에너지절약 시설설치사업 대출금리(3.5%)의 금리차액	158 (융자금 5,103)
	에너지자원기술 개발사업 (2007년)	에너지 융복합 기술개발사업, 에너지 효율향 상 기술개발사업, 온실가스처리 기술개발사 업, 자원기술개발사업, 기술기반구축사업 등	1,295
	신재생에너지개발 보급사업 (2007년)	에특회계(전력산업기반기금 제외): 신재생 에너지기술개발, 신재생에너지보급, 태양광 주택3만호보급, 지역에너지개발, 신재생에너 지단지, 보급용자사업 <sup>1)</sup>	1,732
	합 계		

주: 1) 보급용자사업의 경우 평균시장금리(6.59%)와 대출금리(1.25%) 이자혜  
택을 고려

자료: 강만옥 외(2008)

## 2. 향후 세수변동 요인

### 가. 과세표준의 확대 가능성

우리나라는 아직까지 수송부문 외에 산업, 발전부분 등 기타 부문에서는 에너지가격의 현실화가 매우 부족할 뿐만 아니라 각종 에너지관련 보조금 지급 및 비과세·감면 조치가 이루어지고 있다<sup>57)</sup>. 우리나라의 보조금 지출은 농수산업, 에너지·전력, 교통, 철강 및 조선 등 다양한 경제부문에서 이루어지고 있으며 현재 국제통상 관계에서 많은 논란 대상이 되고 있다. 특히 환경유해보조금은 최근 OECD와 G20에서 환경문제 대응 차원에서 논의되고 있어, 향후 환경친화적이면서 동시에 경제적 부작용을 최소화시키는 방향으로 점진적 폐지의 필요성이 커질 수 있다.

환경에 피해를 주는 투입요소의 보조금 감축 혹은 제거는 경제적 효율성 제고와 환경적 편익을 동시에 가져온다. 여기에서 경제적 효율성은 투입요소의 사용량 감소로 인해서 나타날 것이며 또한 환경유해보조금을 제거함으로써 나타나는 투입요소의 사용량 감소는 환경적 피해를 감소시켜 사회 전체적으로 편익을 가져다 준다. 그 외에도 국내 환경의 질 개선과 친환경적 산업구조로의 전환을 촉진하기 위해 환경에 유익한 보조금을 적극적으로 도입하여 운용해야 할 것이다.

더욱이 고유가 시대에 화석연료 의존도가 높은 우리나라는 향후 기후변화협약의 준수 의무화에 따른 이산화탄소 배출량 저감정책 추진 및 에너지의 안정적 공급 등의 정책 목표 달성을 위해 환경친화적 보조금을 확대하는 정책을 통해 신재생에너지를 보급·확대시키고 저탄

57) 이러한 과거의 물가안정, 산업지원 등을 위한 저에너지가격정책으로 인하여, 에너지소비 절감 노력이나 경제구조의 환경 및 에너지 효율성(에너지원단위)의 개선에 대한 경제적 인센티브는 주요 선진국과 비교하여 매우 낮은 실정이다.

소형 산업구조로의 전환을 촉진할 필요가 있다.

이에 따라 우리나라에서도 단계적인 환경유해보조금 감축을 통해 추가적인 재정수입을 환경에 유익한 보조금 지급에 재사용하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 환경분야의 경우 실익적 기능이 부족하면 서도 많은 부담금이 도입된 이유는 부담금적 성격보다는 조세나 행정 별적 성격의 부담금도 있는 등 새로운 부담금이 도입될 때 기존 부담 과의 연계성이 적절히 검토되지 않았기 때문이다.

따라서 현행 환경관련 부담금은 이러한 구조적 문제뿐만 아니라 개별 부담금별 세부 부과체계와 부담금의 재정운영 측면 등에 있어서도 문제점들이 있기 때문에 개편될 필요가 있다.

## 나. 세율체계의 개편에 대한 전망

### 1) 에너지세제

우리나라의 국내 에너지 및 전력부문의 사회적 비용 규모는 큰 편이다. 우리나라의 에너지부문 사회적 비용은 2004년 기준으로 이산화탄 소와 대기오염의 환경비용 추정치가 68조 4천억원(GDP 대비 8.73% 수준)이므로, 현재 징수되고 있는 환경관련 세부담의 수준은 이에 비 해 매우 미비한 수준에 불과하다.

이러한 국내 에너지 및 전력부문의 사회적 비용은 그동안 에너지 부 문의 다양한 비과세·감면 및 보조금의 제공 및 적절한 가격정책의 실패, 적정 과세정책의 결여 등으로 인해 외부불경제가 여전히 발생하고 있음을 보여준다. 또한 조세체계가 에너지소비 절약이나 환경부하 경 감보다는 교통부문 지원, 일부 산업지원 및 지역균형발전 지원 등을 위해 매우 복잡하게 운영되고 있기 때문에 이러한 사회적 비용은 충분히 경제활동에 내부화되지 못하고 있다.

〈표 VI-8〉 에너지 및 전력부문의 사회적 비용 규모 (2004년 기준)

(단위: 억원)

부문	대기오염물질 배출로 인한 사회적비용(연간)	이산화탄소 배출로 인한 사회적 비용(연간)	합계(연간)
에너지부문	34조 1,426	15조 6,153	49조 7,579
전력부문	12조 8,496	4조 8,775	17조 7,271

주: 대기오염물질은 CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, SO<sub>x</sub>, PM, VOC 기준  
 자료: 한국환경정책평가연구원(2007.11) 추정치

환경관련 세수는 보통세나 환경관련 목적세로서 정부에 세수를 제공한다. 개도국의 경우 비록 환경관련 세수가 총세수와 비교할 때 여전히 미미한 것이 사실이지만 절대 무시할 만한 수준이 아니다. 또한 환경세 및 탄소세 등의 세수를 전망하여 본다면 환경관련 세수는 상당히 기대할 만한 수준이 될 것이다. 환경세의 세율은 환경 목적이 달성될 수 있도록 부과되어야 하는데 이는 오염물질의 한계저감비용이 정확하게 계산될 수 있어야 한다는 것을 의미한다. 이와 관련하여 여러 가지 사례를 연구했는지라도 수많은 불확실성과 통계자료의 부족 문제가 여전히 남아 있다. 또한 실효세율이 너무 높아서 현실적으로 받아들일 수 없거나 이행하기 힘든 경우도 있다. 이에 따른 해결책 중 하나는 산업계의 적응 속도와 투자 계획 등을 고려하여 예정된 계획에 따라 에너지관련 세율을 순차적으로 증가시키는 것이다.

최근 국제적 환경규제와 환경보전에 대한 관심이 증대되면서 세계 각국은 생산기술 구조와 국민 소비패턴의 친환경화 등 경제의 체질개선을 주요 목표로 정책을 추진하고 있으며, 특히 에너지세계의 적정화를 통하여 청정에너지, 신재생에너지의 개발 보급 촉진을 위한 인센티브 제공과 기술개발 촉진(induced innovation)을 지속적으로 유도해 나가고 있다.

그동안의 에너지세계 개편은 경유 승용차 보급에 따라 수송에너지

원 간 상대적 세부담을 조정한 것이며, 전반적인 에너지 관련 세부담의 증가로 이해하기에는 무리가 있다. 지금까지 종량세율에 대한 물가 조정을 하지 않아, 시간이 지나면서 실효세율이 하락하였다. 따라서 현재 종량세율 수준이 외부불경제 등으로 인한 외부비용을 반영한 것이라면 물가·가격 상승시 적정세율보다 세부담이 과소해지는 문제가 있다. 미국, 일본 등은 우리나라처럼 물가연동을 하고 있지 않지만, 유럽 국가들은 일부를 제외하고는 세율의 수시조정을 통해 암묵적으로 물가연동을 하고 있다. 최근까지도 영국, 노르웨이, 스웨덴, 포르투갈, 뉴질랜드(휘발유)에서는 세율을 수시로 상향조정하곤 하였다.

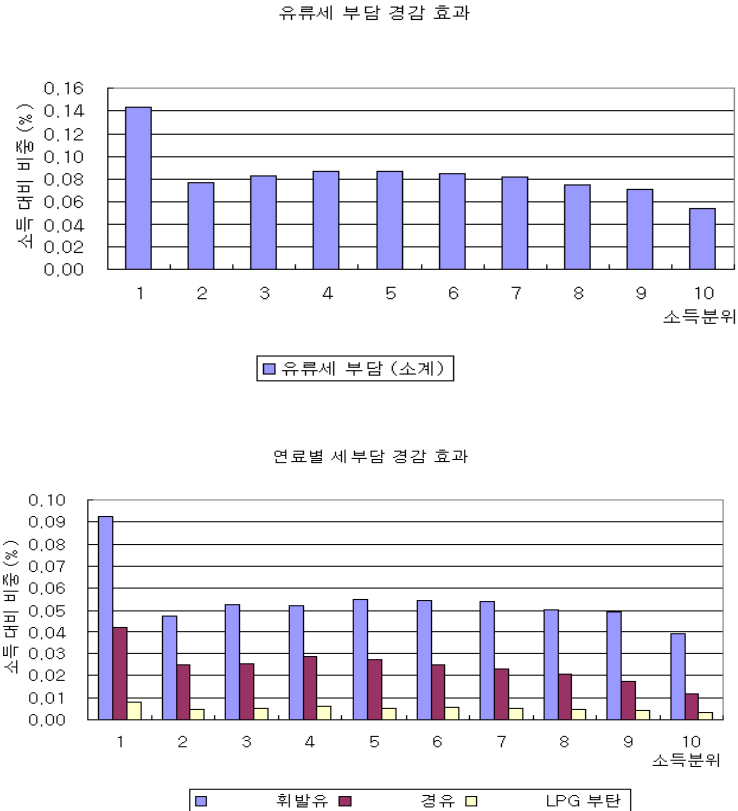
그리고 국제유가 급등과 같은 일시적 외부환경 변화에 대처하여 에너지관련 세금을 한시적으로 조정·인하하는 경우, 기본세율(세법)이 아닌 탄력세율(시행령)을 조정하는 방법을 활용하여 향후 재조정이 가능하도록 해야 한다. 그러나 이러한 유류세율의 일시적 완화 조치에 의한 궁극적 혜택의 귀착이나 정책 실효성에 대한 검증은 불확실하므로, 오히려 취약계층 보호와 사회적 형평성 제고를 위한 세출부문의 효과적 지원대책(저소득층을 위한 에너지복지 프로그램 확대)이 더욱 중요할 수 있다.

가령 고유가 대책의 일환으로 2008년 3월에 단행된 한시적 수송용 유류세 인하 조치의 경우는 세부담 지원 규모에 비교하여 그 실효성이 미미한 것으로 평가되고 있다. 이러한 유류세의 탄력세율 인하로 인한 지원 규모는 약 1조 3천억원 수준이며, 이에 따른 세율 인하가 100% 가격에 반영되었을 경우에도 유류세 인하는 2006년 기준으로 최저소득계층 1분위(하위 10%)에서 가구당 평균 8천원 정도 혜택이, 최고소득계층 10분위(상위 10%)에서 평균 5만 1천원 이상의 세부담 경감 혜택이 돌아가는 것으로 나타났다. 이 때 유류세 인하의 혜택은 1분위 저소득층을 제외하고는 소득 대비 세부담 혜택의 비중이 대체로 비례적으로 나타나고 있다. 또한, 유류세 인하에 따른 소득불평등도를 나타내는 Gini계수는 유류세 변화전(0.351320)에서 변화후(0.351259)로 0.000016

만큼 개선되는 것으로 나타나 미약한 수준에 머무르고 있다.

외국의 사례를 살펴보면 국제원유가격의 잦은 변동에 따라 에너지 세금의 절대수준을 낮추는 나라는 매우 드물다. 단지 세금은 국가 에너지정책이나 환경정책에 따라 일관성 있게 추진하되, 저소득층이나 대중교통 지원 등 단기적 특정 목표를 위해서 세금은 그대로 두고 다른 부분으로 세출 측면에서 조정, 환급, 공제 내지 보조금을 지급하는 경우가 많다.

[그림 VI-1] 유류세율 변화의 소득 계층별 귀착효과(2008년 10% 인하)



따라서 원칙적으로 국제유가 변동에 따른 단기적 경기부양이나 기타 특정 요인들에 의거하여 에너지나 교통관련 세제를 일정기간 완화하는 것은 일시적 미봉책에 불과하며, 근본적으로는 전 세계적 추세에 발맞추어 시장기능과 외부성 교정기능에 충실하게 조세정책을 일관되게 추진하여 우리 경제 내 생산기술구조 및 소비패턴의 친환경화를 유도하는 것이 바람직하다고 판단된다.

앞에서 지적하였듯이 우리나라의 에너지관련 과세체계는 매우 복잡한데다 명확한 근거 없이 각종 에너지원별로 조세부담이 큰 차이를 보이고 있어 소비자선택의 왜곡을 유발시키고 있으므로 이에 대한 조정의 필요성이 점점 커질 것으로 보인다. 이산화탄소, SO<sub>2</sub> 및 NO<sub>x</sub> 등 환경오염 물질에 대한 비용이 아직 정확하게 과세표준에 반영되어 있지 않다. 적절한 사회적 비용이 내재화되지 못한 상태에서 에너지원별 조세부담 차이는 에너지원 간 소비패턴 및 투자구조의 왜곡을 초래하고 환경도 악화시킨다. 또한 산업부문, 가정상업부문, 에너지전환부문 등 각종 비과세·감면이 존재한다.

중장기적으로는 기후변화협약 대비 및 저탄소 녹색성장 촉진을 위해 에너지의 기본세율은 점진적으로 인상하여 환경세 기능을 강화해 나갈 필요가 있다. 교통·에너지·환경세와 기타 유류소비세는 종량세이므로 물가를 반영한 조정도 고려해 볼 필요가 있다. 물가연동은 생산자물가지수, 소비자물가지수, GDP 디플레이터, 경상성장률, 1인당 GNP 증가율 등 매우 다양한 기준이 존재하지만, 실효과세율의 현상 유지 또는 소비 억제를 도모하기 위해 종량세율을 물가지수 또는 경상성장률+ $\alpha\%$ 에 연동하는 것이 바람직하다.

또한 기후변화협약과 저탄소 녹색성장에 대비하여 우리나라의 에너지세제는 탄소세 도입 등 환경세적 기능을 보다 명시적으로 강화할 필요가 있다. 이러한 경우 유럽의 국가들이 탄소세 도입 당시 세수비중에서 소득관련 세수가 상당히 높았던 반면, 현재 우리나라는 유럽국가들과 비교해서 직접세의 비중이 높은 편이 아님을 감안할 필요가 있다.

우리나라의 현재 여건은 높은 직접세의 감세와 함께 환경세 강화를 추진한 일부 유럽국가들의 세수중립적인 세계개편 방식과는 다소 다르다. 이러한 우리나라의 현실적 재정여건과 최근 글로벌 금융위기 이후 재정압박 등을 감안한다면, 일단 도입 초기에는 직접세 인하와는 별도로 탄소세 도입을 추진할 필요가 있다. 기후변화협약 대비 녹색성장 재원을 마련하기 위해서, 일본의 환경세 도입의 구체안과 유사하게 기존의 세제 위에 신규 세목을 도입하는 방식이 우리에게 더 적합한 것으로 사료된다. 그러나 환경관련 기능을 강화하기 위해서는 탄소세 도입 이후 중장기적으로 세율의 점진적 강화 (또는 최소한 인플레이션에 연동)가 필요할 경우, 유럽의 사례에서와 같이 개인소득세, 법인세 등 소득관련세 인하나 사회보장기여금 완화와 적극 연계하는 전반적 세계개편 차원의 방안도 검토할 필요가 있다<sup>58)</sup>.

이와 같이 탄소세 등 신규 세목을 도입하는 것은 정치적 부담이 따르나, 비수송부문을 포괄하는 광범위한 에너지 사용에 대하여 신규 과세함으로써 저탄소 녹색성장 구현, 온실가스 감축이라는 세계개혁의 명분을 확보하고, 또한 추가 세수를 기후변화 대책, 녹색산업 지원 재원으로 활용할 수 있다는 장점이 있다. 반면, 기존의 유류세 체계를 유지하면서 과세 기반이 협소한 기존 세율만 조정하는 경우에 개편 작업은 상대적으로 용이하나, 유가보조금이 존재하는 상황에서 온실가스 감축과 세수 증대 효과는 상대적으로 미약할 것으로 예상된다.

## 2) 자동차세제

세계적으로 환경에 대한 중요성이 부각되고 있음에도 불구하고, 우리나라는 그동안 다른 선진국들에 비해 대기오염 억제를 위한 자동차 부문의 정책 추진이 미진한 편이었다. 선진국들은 이미 배기가스 규제

58) 이에 대한 보다 자세한 논의는 김승래 외(2009) 참조

강화, CO<sub>2</sub> 배출량 삭감 등을 목표로 자동차세제 전반에 환경관련 세제를 강화하였다. 최근 EU는 지역 내에 반입되는 차량에 대하여 CO<sub>2</sub> 배출량에 대해 규제할 계획이라고 발표하였는데, 이는 우리나라 주요 수출품목 중 하나인 자동차의 수출 증대에 장애요인으로 작용할 수 있다. 따라서 에너지부문의 적정한 규제와 녹색산업의 활성화를 통하여 저탄소 녹색성장 지원을 위한 자동차 부문을 포함하는 각종 정책대안의 개발이 시급하다. 대부분의 선진국은 자동차 운행으로 인한 환경오염 비용을 세금에 반영시키기 위해 자동차관련 세제를 환경친화적으로 개편하고 있는 추세이다.

이러한 세제개편은 기존 세제에 저공해차량에 대한 세제혜택을 도입하거나, 현행 세제에 오염물질 배출량을 기존의 과세표준에 추가하거나 혹은 오염물질 배출량을 과세표준으로 설정하는 방향으로 추진되고 있다<sup>59)</sup>.

기존의 과세표준에 오염물질 배출량을 추가할 경우에는 CO<sub>2</sub> 배출량과 연비를 고려하는데, 이것은 연료효율 향상은 물론 CO<sub>2</sub> 배출량 감축을 목표로 하는 것이다. EU는 2015년까지는 신규로 제작되는 비업무용차량(passenger cars)에 대해 CO<sub>2</sub> 배출량을 현재의 175.9g/km에서 130g/km로 감축시킬 것을 목표로 하고 있다. 이와 함께 오는 2020년까지는 새로 출고되는 자동차의 CO<sub>2</sub> 배출량 한도를 1km 주행에 95g으로 낮춘다는 데도 합의하였다. CO<sub>2</sub> 배출량(또는 연료효율)을 기준으로 하는 자동차관련 세제를 도입한 EU회원국은 2009년 4월 기준 17개국이며, 그 수는 점점 증가할 것으로 전망된다<sup>60)</sup>. 이러한 과정에 우리

59) 장기적으로는 지속적인 소득 향상과 기술 진보로 인하여 자동차관련 세제의 사치억제 과세기능은 점차로 약화되어 갈 것으로 예상되며, 도로 파손, 교통혼잡이나 환경오염이라는 새로운 형태의 사회적 비용(외부불경제)을 줄이기 위해 교정적(corrective) 물품세 기능이 더욱 부각될 것으로 보인다.

60) ACEA(2009), 오스트리아, 벨기에, 사이프러스, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 이탈리아, 룩셈부르크, 말타, 네덜란드, 포르투갈, 루마니아, 스페인, 스웨덴, 영국

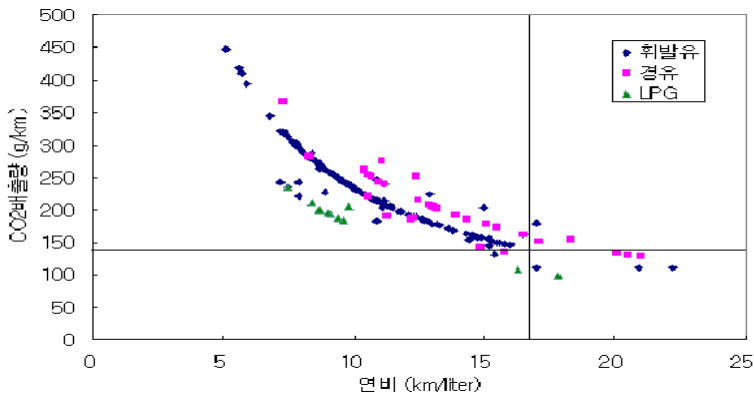
나라의 자동차세제도 환경친화적 개편되어야 할 필요성이 커지고 있다.

EU회원국들은 CO<sub>2</sub> 배출량과 연료 효율성 기준으로 하는 자동차관련 세제를 도입할 뿐만 아니라, 자동차 생산 및 구매단계에서 각종 세제 혜택과 보조금 지급을 통해 친환경차 개발 및 수요 촉진을 장려하고 있는 추세이다. 국가별 자동차관련 세제 과세방식을 살펴보면, 덴마크 등 일부 국가는 연비 기준과 연료형태에 따라 세액을 차등 적용 중이나, 대부분 EU 국가는 CO<sub>2</sub> 배출량에 따라 세액을 산정하여 부과하고 있다. 이러한 과세방식은 국가별로 다양하게 운영되나, 크게 2가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, CO<sub>2</sub> 배출량(연비)에 따라 구간을 구분하여 세액(세율)을 차등 설정하는 방식과 둘째, 배기량 기준에 추가하여 CO<sub>2</sub> 배출량(연비)에 따라 자동차 세액을 조정하는 방식이다. 첫 번째 방식은 덴마크, 영국, 프랑스, 핀란드, 룩셈부르크, 스웨덴 등이 시행하고 있으며, 사이프러스와 네덜란드 등은 두 번째 방식을 선택하고 있다.

우리나라도 최근 자동차관련 제도를 환경친화적으로 개편할 필요성이 대두됨에 따라, 소비자의 합리적인 자동차선택을 유도하기 위한 “자동차에너지소비효율 및 등급표시에 관한 규정”이 2008년 3월 개정되어, 2008년 8월부터 본격적으로 운영되고 있다. 우리나라의 경우 연비는 1989년 4월부터 측정관리하고 있으며 2003년부터 측정방법을 변경하여 시행하고 CO<sub>2</sub> 배출량은 2005년부터 측정하기 시작하여 2008년 8월부터 연비·등급 라벨에 병행하여 표시하기 시작하였다. 자동차 연비(km/ℓ)는 정해진 양의 연료로 자동차가 달릴 수 있는 거리를 표시한 것하며, 주로 1리터의 연료로 달릴 수 있는 km를 단위로 사용한다. 이는 연료소비의 에너지효율성을 논의할 때 사용하는 기준으로, 1리터의 연료로 주행할 수 있는 거리로서 숫자가 높을수록 에너지효율이 우수한 자동차를 의미한다. 그리고 자동차의 CO<sub>2</sub> 배출량(g/km)이란 1km를 주행할 때 배출하는 CO<sub>2</sub>의 양(g)으로서 자동차의 환경효율성을 의미하며 숫자가 낮을수록 친환경 자동차를 의미한다.

우리나라의 2009년 신규 등록차량의 CO<sub>2</sub> 배출량과 연비의 상관관계를 차량연료별로 살펴보면, 휘발유 차량을 기준으로 하여 2015년 국가 환경목표치로 설정된 CO<sub>2</sub> 배출량 140g/km, 연비 17km/ℓ의 기준 축으로 좌표로 하여, 경유 차량은 휘발유 차량의 분포선보다 상단측에, LPG 차량은 하단측에 분포하여, 동일연비의 경우 환경 효율성 측면에서 큰 차이를 보이고 있다.

[그림 VI-2] 유종별 연비와 CO<sub>2</sub> 배출량의 상관관계 분포(2009년)



전 세계적으로 자동차관련 세제는 단순히 세수확보뿐만 아니라 자동차 자체가 가지는 도로이용, 교통혼잡, 소음, 대기오염에 대한 외부 효과의 효과적 억제라는 정책요소들이 가미되어 있다<sup>61)</sup>. 현행 배기량 기준 세제의 기준 변경 및 개선이 필요할 경우, 유류 과소비 억제 및 자동차의 환경친화성 강화를 위해 연료의 환경 및 에너지효율 측면에서 CO<sub>2</sub> 배출량이나 연비에 따른 차등과세 도입 등을 세수중립적 차원

61) 가령, 현행의 자동차 개별소비세의 누진적 성격은 조세의 형평성(소득재 분배) 기능과 에너지 절약 및 경형 및 중소형 차량 보급 확대를 통한 교통난 및 주차난 해소 등의 정책적 목적을 가지고 있음에 유의할 필요가 있다.

에서 점진적으로 추진할 필요가 있다. 중장기적으로는 지속적인 소득 향상과 기술진보로 인하여 자동차 개별소비세의 사치 억제 과세기능은 점차 약화되어 갈 것으로 예상되며, 교통혼잡이나 환경오염이라는 새로운 형태의 사회적 비용(외부불경제)을 줄이기 위해 교정적(corrective) 물품세 기능이 점차로 부각되어 갈 것으로 보인다.

이러한 자동차관련 세제를 친환경적으로 전환하기 위해서, 우리나라도 과세기준(tax base)으로 연비 또는 CO<sub>2</sub> 배출량을 도입하는 방안에 대한 검토가 필요하다. CO<sub>2</sub> 배출량을 줄이기 위해서는 반드시 연비를 향상시켜야 하므로 CO<sub>2</sub> 저감 기술과 연비 향상 기술은 차이가 없으나, 과세 기준으로서 연비는 자동차 업계의 규제 순응이 용이하고, CO<sub>2</sub> 배출량은 저탄소 녹색성장 정책 구현의 직접적인 수단이 된다. 다만 우리나라는 CO<sub>2</sub> 배출량에 대한 자료를 2008년 8월부터 의무적으로 표시하였기 때문에 기존 차량에 대한 누적 자료가 부족한 실정이다. 반면, 연비 기준은 유종별로 세율구간을 달리 설정해야 환경 효과적이므로 세율체계가 복잡해지고, 간접적인 CO<sub>2</sub> 배출량 통제수단이며, 단기적으로 연비 기준 채택 후 추후 CO<sub>2</sub> 배출량으로의 변경은 잦은 과세체계 변경으로 인한 조세행정의 불안정성을 초래할 수 있다<sup>62)</sup>.

현행 배기량 기준으로 과세되고 있는 자동차세제를 연비나 CO<sub>2</sub> 배출량 기준으로 전환하여 국내 온실가스 배출을 억제하고자 할 경우에는, 탄소 배출량이 높은 차(낮은 차)는 현재 세액보다 가중(경감)되도록 설계하여야 한다. 연비나 CO<sub>2</sub> 배출량 기준 미충족 차량에 대해 현행 대비 중과하여 교정과세 기능을 강화함과 동시에 국가 목표 및 기술 여건을 반영한 연차별 세액 구조의 조정도 필요하다.

62) 단일연비 기준으로 자동차세제를 설계하면 휘발유, 경유, LPG 등 연료별 CO<sub>2</sub> 배출량의 차이를 세율체계에 반영하지 못하므로, 연비 기준 채택 시 연료 간 과세 형평성을 위해서는 유종별로 세액을 달리 설정해야 효과적이다. 가령, 덴마크의 자동차세제의 경우, 연비기준 과세방식으로 부과되 유종별로 구분하여 휘발유와 디젤차량에 대해 차등과세하여 친환경세제적 특성을 보완하고 있다.

〈표 VI-9〉 환경기준 자동차세제의 비교 : 연비 vs. CO<sub>2</sub> 배출량

기준	장 점	단 점
연비	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 에너지소비절약을 주요 정책 목표</li> <li>○ 자동차업계의 규제 순응이 용이</li> <li>○ CO<sub>2</sub> 배출량에 비해 자료 누적이 풍부</li> <li>○ 최대 수출 시장인 미국이 연비 규제 중</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 연료별 에너지소비효율만을 고려하여 각종 오염물질 배출의 특성의 감안이 부족</li> <li>○ 근본적으로 연비를 통한 CO<sub>2</sub> 배출량 통제라는 간접 규제 방식으로 환경관리의 부분지표(partial index) 관리에 불과</li> <li>○ EU 중심의 온실가스 배출 규제 확산 추세와는 거리가 있음</li> <li>○ 연료별 오염물질 특성의 감안이 부족</li> <li>○ 보통 에너지소비절약은 주요 목표로 설정하나, 이는 사적이득에 포함되어 소비자로 하여금 오히려 주행거리를 높여 에너지소비를 증가시킬 우려(rebound effect) 존재</li> </ul>
CO <sub>2</sub> 배출량	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ CO<sub>2</sub> 저감을 주요 정책 목표</li> <li>○ 녹색성장 정책 구현 및 외부성 교정세적 개념에 근거한 직접적 수단</li> <li>○ 생활소비재 등에 CO<sub>2</sub> 배출량 적용이 확산되는 추세로서 향후 국민적 이해와 친환경 정책과의 연계가 용이</li> <li>○ 많은 국가들이 CO<sub>2</sub> 배출량 기준의 세제를 적용중</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자동차 업계는 연비 규제에 보다 익숙</li> <li>○ 도입 초기 연비에 비해 국민의 이해 곤란</li> <li>○ '08년 8월부터 표시, 기존 차량에 대한 누적 자료가 부족</li> </ul>

자료: 김승래(2010)

그리고 자동차세제를 환경친화적으로 개편함에 있어서, 세제의 개편 범위는 우선적으로 현행 배기량 기준의 비영업용 승용차에 대하여 연비나 CO<sub>2</sub> 배출량 등 친환경세제로의 전환을 고려할 필요가 있다. 화물차, 특수차 등 기타 차량들은 향후 측정 기술여건 및 제도적 기반 마

련에 따라 중장기적으로 친환경경제로 전환하는 것이 바람직하다.

반면 하이브리드차와 전기차·대체연료차에 대한 세제지원을 한시적으로 확대할 필요가 있다. 하이브리드차는 현재 취득단계 등에서 보조금 지급 등 세제혜택을 부여하고 있을 뿐만 아니라, 대부분의 하이브리드차의 CO<sub>2</sub> 배출량이 낮고 연비는 높기 때문에 일반차량과 동일한 세율체계를 적용하는 것이 타당하다.

전기차는 초기 시장 형성 지원 필요성과 운행단계에서 CO<sub>2</sub> 배출이 없다는 특성을 고려하여 신규 기준의 일반 승용자동차세 세율체계(안)이 마련되면 전기차는 최저 수준에 상응하는 세액을 부과하는 방안을 검토할 필요가 있다.

마지막으로 자동차의 친환경경제 개편시 환경기준에 따라 과세구간을 세분화할수록 고CO<sub>2</sub>배출(또는 저연비) 차량들의 세부담이 더욱 증가하므로, 세제개편 초기에는 조세제도 복잡성과 행정비용, 일부 대형차량 세부담 급증, 한미 FTA 등 수입차 통상문제 등을 피하는 범위 내에서 세부담 상한제 등을 적용하고 국가의 자동차부문의 환경목표의 최대 달성을 위한 과세구간의 세분화 정도를 현실성 있게 조정하여 정책 수용성을 제고할 필요가 있다.

### 3) 환경관련 부담금

부담금은 각 부처가 의도한 사업을 용이하게 할 수 있게 만들어주는 제도이기 때문에, 부처 이기주의를 극복하고 부담금을 통합하는 것이 상당히 어렵다. 그러나 국제적으로 강화된 환경규제에 따라 효율적으로 대처하고 안정적인 환경재정 투자재원을 확보하기 위해 기존의 각종 부담금 제도에 대한 개선이 필요해지고 있다.

이를 위하여 동일한 행위나 부과대상에 조세와 부담금이 중복되는 경우에는 조세나 부담금으로 일원화하고 유사한 성격의 부담금을 통합하면서 조세 및 과태료 성격으로 전환할 필요가 있다. 즉, 현행 환

경부 소관 부담금 제도를 크게 조세로의 전환, 기존 부담금 간의 통합, 행정벌로의 전환, 사용료로의 전환, 제도·개선, 현행 유지 등으로 구분하여 개편해 나갈 필요가 있다. 이러한 방향으로 개편이 된다면, 환경관련 부담금 수를 줄일 수도 있으며 행정비용이 절감될 뿐만 아니라 환경 개선효과도 증대될 것으로 기대할 수 있다.

조세로의 전환이 가능한 부담금은 환경개선부담금과 폐기물부담금, 수질개선부담금 등이 있다. 이와 같이 부담금 부과 목적의 특정 공익사업비용의 조달보다는 전반적인 환경재원의 확보 목적이 큰 부담금에 대해서 조세로의 전환을 검토하고 또한 재정조달 측면에서 부담금 체제에서보다는 조세로 전환하는 것이 효과적인 경우에도 이를 감안할 필요가 있다.

국내의 각종 환경유해보조금의 경우는 경제적 부작용을 최소화하면서 환경친화적인 방향으로 개편할 필요성이 커지고 있다. 환경에 피해를 주는 투입요소의 보조금 감축 혹은 제거는 경제적 효율성을 제고시킬 뿐만 아니라 환경적 편익을 동시에 가져온다. 또한 국내 환경의 질 개선과 친환경적 산업구조로의 전환을 촉진하기 위해 환경에 유익한 보조금은 적극적으로 도입하여 운용해야 할 것이다. 그리고 단계적인 환경유해보조금 개편을 통해 발생한 재정수입을 환경에 유익한 사업에 지급할 수 있는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

선진국들은 최근 각종 환경기준을 강화하고 무역장벽을 높이고 온실가스협약 비참여국에서 수출하는 온실가스 다배출 상품에 수입관세 및 무역규제를 강화하는 상황이다. 우리나라는 향후 기후변화협약의 준수 의무화에 따른 이산화탄소 배출량 저감정책 추진 및 안정적인 에너지 공급 등의 정책 목표 달성을 위해 저탄소형 산업구조로 전환해야 하는 상황에 직면해 있다. 이러한 저탄소형 산업구조 및 소비패턴을 유도하기 위하여 환경친화적 보조금을 확대하는 정책을 추진할 필요가 있다.

### 3. 비과세·감면제도 및 세율 변화 분석

#### 가. 비과세·감면 축소

우리나라의 에너지부문 내에 존재하는 각종 세제지원이나 유해보조금 등의 제도는 취약계층 지원 등 사회적 형평성 고려와 지역경제 보호, 에너지안보, 기타 특정 정책적 목표 등 여러 가지 차원에서 고려하여 존재하는 것이다. 그러나 에너지 생산이나 수요 관련 특정부문에 대한 차별적 세제혜택이나 각종 보조금을 두는 것은 기존의 조세체계를 왜곡하여 막대한 효율비용을 유발할 수 있다.

지금까지 우리나라의 에너지 가격체계는 에너지소비 절약이나 환경부하 경감보다는 물가안정, 산업지원 등을 위한 에너지정책에 그 기본을 두고 있었다. 특히 에너지에 대한 각종 세금 차이로 인해 수송용 유류는 상대적으로 높은 세율, 산업 및 기타 부문의 중유나 LNG 등은 매우 낮은 세율로 과세되고 있다. 이러한 현행 유류세는 대표적인 환경관련 세제임에도 불구하고, 각종 유류에 부과되는 세금은 이산화탄소, SO<sub>2</sub> 및 NO<sub>x</sub> 등 각종 환경오염 물질에 대한 비용이 아직 정확하게 과세표준에 반영되어 있지 않다.

왜냐하면 그동안 에너지세제는 본연의 환경개선의 상위목표보다는 지역균형발전 등 지방에 대한 재원이전의 목적이나 SOC 구축 또는 교육지출을 위한 특별회계의 설치 등으로 사용되어 본연의 “환경세적 기능”을 충분히 발휘하지 못하고 있기 때문이다. 그러나 에너지가격은 수요량에 영향을 주기 때문에 이러한 각종 비과세·감면을 축소하여 탄소배출비용을 에너지가격에 내재화시킨다면 에너지 수요량 감소와 관련 기술개발의 촉진에 기여할 것으로 보인다.

아직까지 우리나라는 산업, 발전부문 등 여러 부문에서 에너지가격의 현실화가 매우 부족할 뿐만 아니라 각종 보조금 지급 및 비과세조치가 이루어지고 있다. 이러한 실정을 감안하여 Shoven-Whalley형 일

반균형모형을 이용한 김승래·강만옥(2009)의 분석을 통해 에너지 및 전력부문에 존재하는 현행 환경유해보조금의 개편의 효과를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 W-10〉 에너지 관련 환경유해보조금 폐지의 경제적 효과

(2007년 기준, 연간)

시나리오	농어업용 면세유	석탄 VAT	연탄 보조금	석탄광 생산지원	유가 보조금	전력 보조금	전체	
세수(십억원)	2104.2	73.9	100.4	86.7	2500.1	1965.2	6830.5	
물가(%)	0.1465	0.0212	0.0220	0.0857	0.6298	0.4452	1.3503	
추가 부담 (천원)	1분위	12.4	0.9	0.5	5.5	27.1	30.2	82.6
	2분위	22.2	2.4	1.4	10.9	64.6	57.4	166.3
	3분위	26.3	3.3	3.0	13.9	92.3	71.2	214.6
	4분위	35.8	4.1	3.1	18.2	118.5	97.2	285.5
	5분위	37.5	5.1	5.4	20.4	143.7	107.6	323.1
	6분위	43.2	5.6	4.9	23.9	163.6	126.5	373.0
	7분위	40.6	6.3	7.3	24.6	183.3	127.7	387.1
	8분위	45.0	7.3	8.2	28.4	217.2	144.2	444.4
	9분위	50.4	8.4	9.4	33.1	259.4	168.8	519.9
	10분위	75.2	12.9	16.3	48.5	401.1	250.3	785.7
	평균	38.9	5.6	5.8	22.7	167.1	118.1	358.2
Gini계수변화 (%, 소득기준)	0.0362	0.0012	0.0038	0.0112	0.0102	0.0638	0.15488	

주: 1. 여기서 '비중(%)'은 세수 대비 비중, 그리고 소득계층별 '추가부담'은 동등변화(equivalent variation, EV)로 측정된 보조금 폐지의 Hicksian 후생 변화를 의미.

2. Gini계수는 소득불평등도(income inequality)를 측정하는 지표로서 0과 1 사이의 값을 가지며 수치가 커질수록 소득불평등도가 심화됨을 의미.

자료: 김승래·강만옥(2009)

에너지부문 내에 존재하는 각종 세제지원이나 유해보조금 등의 제도는 취약계층 지원 등 사회적 형평성 고려와 지역경제 보호, 에너지 안보, 기타 특정 정책적 목표 등 여러 가지 차원에서 고려하여 존재하는 것이다. 그러나 특정부문에 대한 차별적 세제 혜택이나 각종 보조금을 두는 것은 기존의 조세체계를 왜곡하여 막대한 효율비용을 유발할 수 있으므로, 현행 환경유해보조금을 축소하면 867억원~2조 5천억원의 세수 증가 이외에도 보조금 지급에 따른 왜곡된 시장가치를 줄이게 되어 경제전반의 효율성 증가를 가져온다. 현행 에너지보조금이나 지원의 제거는 관련 에너지가격 상승으로 인한 소비자물가가 작게는 연탄보조금의 경우 0.02%에서 유가보조금의 경우 0.63% 증가하여 소득계층별로 추가적인 부담을 유발할 수 있다. 이에 따르면 농어업용 면세와 전력보조금의 폐지는 소득불평등도에 미치는 효과가 상대적으로 크게 나타나는데, 이는 현행 보조금 제도가 농산물 및 에너지의 소비자가격 안정을 통하여 소득재분배에 어느 정도 기여를 하고 있다는 것을 시사한다. 반면 석탄 관련 보조금들은 상대적으로 지원규모가 크지 않고 물가나 소득불평등도에 미치는 부정적 효과가 그다지 유의적이지 않은 것으로 보여, 석탄가격 지원이 온실가스나 환경오염에 미치는 부정적 효과를 감안한다면, 관련 산업의 지역경제나 취약계층에 대한 직접지원이 보다 효과적일 수 있음을 암시한다. 다만, 에너지관련 부문의 환경유해보조금의 제거 내지 폐지는 여러 가지 정책목표 간의 우선순위와 지원의 실효성을 감안하여 점진적으로 축소에 나갈 필요가 있을 것으로 보인다.

## 나. 세율 인상

우리나라의 현행 에너지 관련 가격구조 및 조세체계는 본연의 조세 정책적 목표로서 에너지효율성 촉진과 환경적 외부성의 내부화 기능이 미흡하다는 근본적인 문제를 내포하고 있다. 앞에서 살펴본 바와

같이 우리나라의 국내 에너지 및 전력부문의 사회적 비용 규모는 GDP 대비 약 8.73%로 매우 큰 편이다. 이러한 큰 규모의 사회적 비용은 다양한 비과세·감면 및 보조금의 제공 및 적절한 가격정책의 실패, 그리고 적정 과세정책의 결여 등으로 인해 외부불경제가 여전히 발생하고 있음을 보여주는 사례이다.

우리나라는 최근 온실가스 증기감축 목표를 설정하고 녹색성장을 새로운 국정과제로 추진하고 있으므로, 이를 위하여 에너지 사용에 따라 유발되는 온실가스 저감을 위한 유인체계를 적정한 환경세제를 통하여 조정할 필요가 있다. 가령 이때 부과되는 환경세제로서 적정한 탄소세의 크기는 김승래 외(2009)에 따르면 일차적으로 CO<sub>2</sub> 배출에 대한 사회적 비용으로 2008~2012년 유럽 배출권시장의 평균 이산화탄소 배출권의 가격을 톤당 25유로(31,828원, 2007년 기준)인 것으로 가정하여 CO<sub>2</sub> 배출비용을 산정하면 예상되는 탄소세수는 GDP의 약 1% 이내에 상응한다.

이러한 사회적 비용을 반영하는 탄소세를 부과할 경우, 저소득층이 고소득층에 비하여 에너지소비가 소득에서 차지하는 비중이 대체로 높으므로 다소 역진적인 성향을 보이게 된다. Fullerton(1995), Wier et al.(2005)의 일반균형방법을 이용하여 분석한 김승래 외(2009)에 따르면 CO<sub>2</sub> 배출 1톤당 탄소세율 25유로(또는 31,828원, 2007년 기준)가 우리나라의 소득계층 10분위별 세부담에 미치는 일반균형 과급효과는 다음과 같다. 이는 탄소세 도입으로 인하여 발생하는 가계의 에너지소비 직접부담액과 비에너지상품 가격 상승에 따른 간접부담액을 모두 합계한 총부담액을 의미한다. 이에 따르면 탄소세 도입에 따라 2007년 연평균 기준으로 소득1분위는 15만 9천원, 소득10분위는 59만 9천원, 그리고 가계 전체 평균은 33만 9천원 정도의 추가부담이 발생하며, 이러한 소비자의 세부담 변화의 귀착효과를 소득분포에 관한 불평등계수인 Gini계수로 평가해보면 그 크기는 세전 0.3408에서 세후 0.3421로 약 0.383% 정도 악화된다<sup>63)</sup>. 소득분위별 총소비지출에서 차지하는 예

너지 총소비, 석탄제품, 가스, 전기의 소비비중과는 달리, 수송연료인 석유제품에 대한 소비비중의 경우는 고소득층으로 갈수록 오히려 크게 높아지는 성향을 보여주고 있어, 이 부분이 탄소세 도입 등 에너지세제 강화의 역진성을 다소나마 완화하고 있는 것으로 평가된다.

〈표 VI-11〉 탄소세 부과에 따른 소득계층별 귀착 효과(25 EUR/tCO<sub>2</sub>의 경우)

(2007년 기준, 천원)

소득계층	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위	평균	
경상소득	5,702	13,954	19,838	24,954	29,901	35,093	40,654	47,700	58,424	87,566	36,380	
소비지출	11,680	14,954	18,374	20,907	23,564	26,605	28,989	32,043	36,137	52,035	26,529	
〈추가부담액〉												
비에너지부담 (A)	68.3	85.3	102.4	118.8	132.1	149.9	165.0	175.9	204.3	294.9	150.3	
에너지부담 (B)	90.9	112.2	150.0	162.9	176.8	193.3	204.7	227.7	241.8	304.5	189.0	
-석탄제품	7.4	5.1	3.5	5.5	3.4	4.7	2.8	1.6	2.8	1.7	4.0	
-석유제품	37.9	50.6	75.3	86.3	99.9	111.2	121.4	137.0	147.7	196.6	107.7	
-도시가스	28.1	36.5	48.3	48.8	49.9	53.2	56.2	62.3	62.9	72.1	52.5	
-전기	17.4	20.0	22.9	22.2	23.6	24.2	24.4	26.9	28.4	34.2	24.8	
총부담 (A+B)	159.2	197.6	252.4	281.6	308.9	343.1	369.7	403.6	446.2	599.4	339.3	
비중	소득 대비	0.0279	0.0142	0.0127	0.0113	0.0103	0.0098	0.0091	0.0085	0.0076	0.0068	0.0093
	총소비 대비	0.0136	0.0132	0.0137	0.0135	0.0131	0.0129	0.0128	0.0126	0.0123	0.0115	0.0128

주: 탄소세 부과에 따른 소비자의 총 부담 변화를 지니계수로 살펴보면, 소득(경상소득) 대비 지니계수는 세전 0.3408에서 세후 0.3421로 0.383%증가, 그리고 총소비 대비 Gini계수는 세전 0.2288에서 세후 0.2292로 0.156%증가

자료: 김승래 외(2009)

- 63) 여기서 Gini계수는 소득이 어느 정도 불균등하게 분배되고 있는가를 나타내는 수치로, 0과 1 사이의 값을 가지는데, 값이 1에 가까울수록 소득 불평등의 정도가 높음을 의미한다.

이와 같은 점들을 고려할 때 탄소세 도입이나 환경유해보조금 축소 등 세입 측면에서의 전반적 에너지세제의 강화를 점진적으로 추진하되, 취약계층 보호를 위해서는 오히려 세출 측면에서 에너지복지 등 기초에너지사용권 보장의 예산 확대를 효과적으로 결합함이 더욱 중요하다고 판단된다<sup>64)</sup>.

#### 4. 요약 및 정책시사점

일반적으로 환경세 부과를 통한 에너지가격체계 개편 및 관련 녹색재정의 추진은 일반적으로 온실가스 감축의 여러 가지 방안들 중에서 경제 전반적으로 비용효율적인 정책수단으로 평가되고 있다.

이에 우리나라는 고유가의 지속과 기후변화협약 등 국제적인 환경규제 강화의 추세에 대비하고 환경, 경제와 사회 통합을 통한 국가적 지속가능 발전을 달성하기 위하여, 향후 에너지·환경세제의 운용 방향을 다음과 같은 방향에서 단순화하여 일관되게 추진할 필요가 있다.

에너지관련 세제의 환경세적 기능을 강화하여 효율성 향상 및 녹색성장 구현을 위한 정책수단으로 위상을 강화하고, 저소득층 및 에너지 취약계층에 대한 형평성 제고는 직접 재정지원 강화나 환급 등의 세출 측면에서의 보조적 수단을 적극 활용하는 것을 검토할 필요가 있다. 우리나라의 기존 에너지세제는 아직까지 환경세적 기능이 미비한 상황이어서 환경친화적·기후친화적 기능을 강화할 필요성이 대두되고 있어, 향후 에너지원별 단위당 CO<sub>2</sub> 배출량에 따른 사회적 비용을 탄소세의 형태로 가격체계에 반영하여, 탄소배출 억제와 녹색성장 투자지원 마련 차원에서 점진적으로 에너지세제의 광범위한 개편을 추진할

64) 가령 최근 Callan et al.(2009)가 아일랜드에 대한 탄소세의 활용방식과 재분배 효과를 살펴본 결과, 탄소세는 약간 역진적이나, 그 탄소세의 세수 일부가 저소득층 및 취약계층의 사회복지 지출 증가나 세금감면 등에 효과적으로 사용될 경우 소득재분배가 오히려 개선될 수 있음을 보였다.

필요성이 크다.

에너지관련 세제 외에도 환경친화적 자동차의 기술개발 및 산업육성을 위한 세제혜택이나 보조금 지원 강화 등의 조치가 있다. 예를 들면, 한시적으로 그린카 등 에너지효율적 차량에 취득·등록세 감면이나 면세·보조금 등 세제혜택을 부여하는 것이다. 나아가 외부비용을 자동차 소비행위에 보다 엄격하게 반영하기 위해 중장기적으로 비승용차 부문으로 과세대상을 확대하고 과세방법의 다양화를 고려하고, 근본적으로 자동차관련 세제를 현행 배기량이 아닌 CO<sub>2</sub> 배출량 등급 및 연비 등에 기초하여 세제개편을 추진하는 방안도 고려할 필요가 있다.

환경관련 부담금의 구조는 원래의 원인자(또는 수익자) 부담원칙에 충실하게 재조정해야 하며, 환경적으로 유해한 보조금(화석연료보조금)이나 면제조항을 점진적으로 철폐하고, 기타 전기 및 가스시장 등 가격규제를 현실화하는 방안을 검토해 나가야 한다.

또한 개인소득세나 기업관련세 등 직접세 분야에서 친환경 소비자의 소득창출 행위, 친환경 기업의 오염저감 활동에 대하여 소득공제·세액공제나 세율경감 등 세제혜택을 부여하고, 반대로 환경부담 행위에 대해서는 과세를 강화하여 경제 전반에 걸친 친환경적 가격체계를 구축할 수 있다.

이상의 우리나라의 에너지·환경세 부문의 세제개편에서 무엇보다도 시급한 것은 기후변화협약 대비와 녹색성장 재원을 마련하는 차원에서 기존 에너지세제의 탄소저감적 역할을 제고하고 세제의 기후친화적 기능을 강화해야 나가는 것이다. 기존 에너지세제의 운용에 있어 환경세적 관점을 강화할 경우, OECD국가들과 같이 에너지원 간 세율 책정을 기후변화를 포함한 환경오염의 피해 비용에 따라 더욱 합리화하고, 기후변화대책 재원 마련을 위하여 별도로 탄소세를 일부 도입하는 방안도 강구해야 한다. 또한 관련 세수를 기후변화 재원 마련을 위한 재정 지원이나 저에너지소비형·환경친화적 산업구조 구축을 위한 세제 인센티브로 적극 활용해야 할 것이다. 그리고 각종 배출부과금

등을 보다 기후변화 대응적으로 보완·개편하고, 부문별 산업 및 환경 정책적 목표에 따라 탄소배출권거래제, 자발적 협약이나 각종 배출 및 효율 기준의 강화 등과 같은 비세제적인 정책수단을 조세체계의 개편과 적절하게 병행해야 할 것이다. 화석연료에 대한 의존도가 높은 우리나라는 향후 기후변화협약의 준수 의무에 따른 CO<sub>2</sub> 배출량 저감정책 추진 및 에너지의 안정적 공급 등의 정책 목표를 달성하기 위해 신재생에너지를 보급·확대시키고 저탄소형 산업구조로의 전환을 위해 환경친화적 보조금을 확대하는 정책이 필요하다.

새 정부 출범 이후 성장동력 확충을 위하여 소득세·법인세 인하 등이 이미 추진되고 있는 점을 감안할 때, 향후 신규 환경세 도입 시 유럽의 조세 중립적 차원의 직접세에 대한 추가적 인하에 대해서는 신중할 필요가 있다. 일부 유럽국가들은 과거 직접세 인하와 환경세 강화라는 조세 전반적 세계개편을 추진한 반면, 우리나라의 기후변화협약 대비 환경세 도입은 직접세 인하와 별도로 추진되는 점을 감안해야 한다. 유럽국가들이 탄소세 도입 당시의 세수비중에서 소득관련 세수가 높았던 반면, 우리나라는 유럽국가들과 비교해서 직접세 비중이 높은 편이 아니다. 세부담이 높았던 소득세 감세와 함께 신규 환경세 강화를 추진한 일부 유럽국가들의 조세중립적인 세계개편 방식과는 다소 다른 우리나라의 현실적 여건을 감안한다면, 일단 초기단계에서는 직접세 인하와는 별도로 환경세 도입을 추진할 필요가 있다.

중장기적으로는 에너지관련 세제는 환경세로 통합·개편하면서 탄소세적 기능도 점진적으로 강화해 나가는 것이 바람직하며, 이러한 과정에서 법인세, 사회보장기여금 등 기타 소득관련 세제의 부담 완화를 적극 연계하는 방안도 검토해야 한다.

우리나라는 자발적 온실가스 감축목표 달성시한(2020년)이 10년밖에 남지 않아 구체적인 감축수단을 조기에 실행하여 중장기적으로 경제적 부담을 최소화할 필요가 있다. 특히 에너지세제의 강화 시기는 늦어질수록 감축목표 달성을 위해 나중에 세율을 크게 인상해야 하므

로 경제적 충격이 보다 커질 수 있다.

2010년 G20 정상회의 의장국 및 녹색성장 선도국으로서 탄소세 도입 및 배출권거래제 구축은 상징적으로도 국격 향상 및 선제적 미래 대응 이미지로서 부각이 가능하며, 온실가스 감축을 위한 국제사회의 책임 있는 노력을 유발할 수 있다.

이와 같이 탄소세 도입 등 친환경 에너지세제 강화는 국내의 에너지 소비 효율화, 친환경기술 개발·보급 및 녹색금융의 시장여건 조성을 촉진하고, 급팽창하는 국제적 녹색경쟁의 시대에서 우리나라의 시장 선점을 유도하는 핵심적 정책수단으로 작용할 것으로 예상된다.

〈부표 V-1〉 유럽 주요국의 환경친화적 세계개편으로 인한 주요 세부담 이동 추이

국 가	세부담 이동 추세		비고	세수증립적 세계개편으로 인한 세부담 이동 규모
	이전	이후		
덴마크	1993	개인소득세의 세율 인하	연료, 전기, 폐기물에 대해서 부과되던 기존 세율 인상, 수돗물, 폐수와 소평택에 대한 신규과세, 급여세 (payroll tax)	1998년 세수증립적 세계개편 (세계개편 첫째 제외) 1998년 GDP의 3.9%의 세부담 이동과 GDP의 1% 수준의 환경세 증세
	1995	사회보장기여금 축소, 부수적인 연금지급, 에너지절약에 대한 국가보조금 투입 축소	에너지세 확대와 천연가스과 SO <sub>2</sub> 에 대한 신규과세	세수증립적 세계개편; 2000년 환경세로부터의 예상세수 GDP의 0.2%
	1998	중·저소득층에 대한 개인소득세를 인하	재산세와 에너지세의 확대 (15~25%)	세수증립적인 세계개편은 없었음
	1997	개인소득(주정부와 지방정부)과 고용주 사회보장기여금	에너지, 탄소세와 매립세	세수증립적 세계개편 없었음 감소: GDP의 0.9% 증대: GDP의 0.2%
	1998	노동과세	에너지환경세에 법인이윤세 추가(과세기준 확대)	세수증립적 세계개편 없었음 1998년 15억FIM과 1999년 25억 FIM 적자 예상 1999년 GDP의 0.5% 감소 1999년 GDP의 0.14% 증대

〈부표 VI-1〉의 계속

국 가	세부담 이동 추세		비고	세수중립적 세계개편으로 인한 세부담 이동 규모
	이전	이후		
독일	1999 ('03년 까지 5년 계획)	고용주와 종업원 사회보험기여금	에너지(석유, 천연가스, 전기)	2003년 고용주와 종업원연금부담금의 약 1.7% 감소와 2003년 에너지세 관련 세수는 186억 EUR임
네덜란드 <sup>1)</sup>	1996	개인소득세, 법인이윤, 고용주사회보험기여금	에너지와 CO <sub>2</sub> (에너지규제), 물, 폐기물 처리	세수의 환류(recycled back)(1996) · 고용주사회보험기금 0.19% 부담 감소 · 자영업자에 대한 세액공제 1,300 Dfl 확대 · 100,000Dfl에 대한 법인세 3% 인하 · 소득세율 0.6% 인하 · 일반소득자 면세점 80Dfl과 고령자 면세점 100Dfl로 상향 · 약 9,3억Dfl은 산업, 가정으로 12,3억 Dfl 환류
스웨덴	1991	개인소득세와 개인 사회보험기여금	에너지제품에 대한 부가 가치세(VAT) 부과와 마찬가지로 CO <sub>2</sub> 세와 SO <sub>2</sub> 세를 포함한 환경에너지세	환경친화적 조세개편(ETR)은 주요 재정개혁 일부임. 개인소득세는 710억 SEK 감소하고 환경세는 180억 SEK 증대

세수중립적인 세계개편이 없었음

## 〈부표 VI-1〉의 계속

국 가	세부담 이동 추세		비고	세수중립적 세계개편으로 인한 세부담 이동 규모	
	이전	이후			
스웨덴	2001	개인소득세와 개인사 회보장기금	10개년 계획 말인 2010년에 총 310억 SKR(33억 EUR) (GDP의 1.4%에 상응하는 수준) 세부담이 이동-환경세로의 세부담 이동(green tax shift)은 중대한 세계개편의 일부	2003년까지 세수중립적 세계개편은 없었음(최초 3년간); 환경제로부터의 80억 SEK(GDP의 약 0.3% 수준) 추가	
	1996	고용주 국민보험 기여금(NIC)	매립세 부과	세수는 고용주국민보험기여금(NIC)을 10.2%에서 10%로 0.2%p 축소하는 데에 이용	'04년 예산(예상치) 60억 UKL(GDP의 0.05%)
영국	2001	고용주 국민보험 기여금(NIC)	기후변화세(CCL) 하에서 에너지/이산화탄소 배출	세수는 고용주국민보험기여금(NIC)을 0.3% 줄이는 데에 이용; 세수는 약 10억 UKL로 추정	'04년 예산(예상치) 80억 UKL(GDP의 0.06%)
	2002	고용주 국민보험 기여금(NIC)	폐재(모래, 자갈, 돌가루) 부과	세수는 고용주국민보험기여금(NIC)을 0.1% 축소하는 데에 이용; 세수는 2002/3에 약 3.05억 UKL로 추정	'04년 예산(예상치) 30억 UKL(GDP의 0.02%)

주: 1) 1999년, 2000년 및 2001년 에너지규제세를 확대하였음  
자료: Speck(2007), 김승래 외(2008)에서 재인용

## VII. 양도소득세

박명호

### 1. 세수입 추이와 변동요인 분석

#### 가. 양도소득세 과세체계 개요

양도소득세의 세수입 추이와 변동요인을 분석하기에 앞서 우리나라의 양도소득 과세체계를 개략적으로 살펴보고자 한다. 먼저, 우리나라의 양도소득세 체계의 특성을 간략하게 정리하면 다음과 같다. 일반적으로 양도소득세는 토지·건물, 부동산에 대한 권리 및 주식 등과 같이 자본적 성격을 지닌 자산을 양도함으로써 보유기간 동안의 가치상승에 따른 이익인 자본이득(capital gains)에 부과하는 세금을 말한다. 우리나라 양도소득세 체계의 가장 큰 특징은 자본적 성격을 지닌 자산을 양도함으로써 발생하는 소득을 장·단기 구분 없이 종합소득과는 별도로 분류하여 세금을 부과하는 분류과세 방식을 따른다는 점이다.

우리나라의 양도소득세의 운영상 특징은 정책세제로서의 기능을 수행하여 왔다는 점이다. 다시 말하면, 우리나라의 양도소득세는 자본이득에 대한 과세라는 본질적 기능 이외에 소위 '투기로 인한 불로소득 및 개발이익' 등을 세금으로 환수하여 소득재분배 및 부동산 가격안정 등 부동산 정책수단으로서의 역할을 수행하여 왔다. 또한 양도소득세의 비과세·감면제도를 통하여 건설경기 부양, 기업의 구조조정 지원 등을 목적으로 활용되는 정책세제로의 기능도 수행하였다. 이런 운영상의 특징은 부동산시장의 경기흐름에 따라 정책방향이 전환되고 세율체계 및 비과세·감면제도가 자주 변경되는 결과를 낳았다.

양도소득세의 과세대상이 되는 자산으로는 ① 토지와 건물, ② 부동

산에 대한 권리, ③ 유가증권, ④ 기타자산 등과 같이 크게 네 가지로 유형으로 분류되고 있다. 첫 번째 유형인 토지와 건물의 경우 토지란 지적법에 따라 지적공부에 등록하여야 할 지목에 해당하는 것을 의미하고, 건물은 건물에 부속된 시설물과 구축물을 포함하고 있다. 두 번째 유형인 부동산에 대한 권리는 지상권, 전세권과 등기된 부동산 임차권, 부동산을 취득할 수 있는 권리<sup>65)</sup>를 말한다. 세 번째 유형인 유가증권의 경우 주권상장법인의 주식<sup>66)</sup>과 주권상장법인이 아닌 법인의 주식 등으로 구분된다. 특히, 주권상장법인의 주식의 경우 대주주<sup>67)</sup>이 양도하는 상장주식과 장외거래하는 비상장주식<sup>68)</sup>이 양도소득세의 과세대상 자산에 포함된다. 마지막으로 네 번째 유형인 기타자산에는 사업용 고정자산과 함께 양도하는 영업권, 특정시설물을 배타적으로 또는 유리하게 사용할 수 있는 이용권·회원권 등 시설물 이용권, 과점주주의 주식 및 부동산 과다보유 법인의 주식이 포함된다. 여기서 과점주주의 주식이란 해당법인의 자산 총액 중 토지·건물 및 부동산에 관한 권리의 가액의 합계액이 50% 이상이고 해당법인의 주식 합계액 중 주주(출자자 포함) 1인과 기타주주<sup>69)</sup>가 소유하고 있는 주식 합계액이 50% 이상인 법인의 주식을 주주 1인 및 기타 주주가 해당법인의 주식을 주주 1인 및 기타주주 외의 자에게 양도하는 경우의 해당 주식을 말한다. 부동산 과다보유 법인의 주식이란 골프장·스키장·휴양콘도미니엄 또는 전문 휴양시설을 건설 또는 취득하여 직접 경영하

65) 부동산을 취득할 수 있는 권리란 아파트 당첨권, 재개발·재건축 입주권 등을 말한다.

66) 본장에서 주식이라 함은 편의상 신주인수권 등 출자지분도 포함하는 것을 뜻하고 있다.

67) 대주주 등이라 함은 주주 1인과 특수관계자의 주식 합계액이 총발행주식의 3%(코스닥주식 등 5%) 이상 또는 시가총액 100억원(코스닥주식 등 50억원) 이상인 경우 당해 주주 1인과 특수관계자를 말한다.

68) 여기서 비상장주식이란 상장 또는 코스닥 법인이 아닌 법인의 주식을 의미한다.

69) 주주 또는 출자자 1인과 특수관계에 있는 자를 의미한다.

거나 분양 또는 임대하는 사업을 영위하는 법인의 자산총액 중 토지·건물 및 부동산에 관한 권리의 가액의 합계액이 80% 이상인 법인의 주식을 말한다. 특정시설물 이용권의 예로는 골프장 회원권, 콘도미니엄 회원권, 종합체육시설 회원권, 스키장 회원권, 고급 사교장 회원권 등이 있다.

양도소득세의 현행 과세표준은 다음의 순서에 의해 도출된다. 먼저, 양도소득세 과세대상 자산의 양도시 실지거래가액을 기준으로 양도가액에서 취득가액 등 필요경비<sup>70)</sup>를 공제하여 양도차익을 계산한다. 그 다음, 양도차익으로부터 장기보유특별공제액을 공제하여 양도소득금액을 산출한다. 장기보유특별공제는 3년 이상 보유하고 등기한 후 양도하는 토지·건물에 대하여 적용된다. 따라서 부동산이 아닌 자산, 보유기간이 3년 미만의 부동산, 미등기 양도자산, 1세대 3주택 이상자가 양도하는 주택<sup>71)</sup>, 1세대 2주택 이상자가 양도하는 주택<sup>72)</sup>, 비사업용 토지, 국외부동산은 장기보유특별공제로부터 제외된다. 장기보유특별공제액은 자산 유형별 보유기간에 따른 공제율<sup>73)</sup>을 양도차익에 곱하

70) 필요경비에는 취득가액과 더불어서 자본적 지출액, 양도비, 기납부 토지초과이득세로 구성된다. 자본적 지출액이란 사업자가 소유하는 감가상각 자산의 내용연수를 연장시키거나 당해 자산의 가치를 현실적으로 증가시키기 위하여 지출한 수선비를 말한다. 그 예로는 본래의 용도를 변경하기 위한 개조, 엘리베이터 또는 냉난방장치의 설치, 빌딩 등의 피난시설 설치 등이 있다. 양도비란 자산을 양도하기 위해 직접 지출한 비용과 증권거래세법에 의해 납부한 증권거래세, 자산 취득시 법령 등의 규정에 따라 매입한 국민주택채권 및 토지개발채권을 만기전에 증권거래법에 의한 증권회사 및 은행법에 의한 인가를 받아 설립된 은행에 양도함으로써 발생하는 매각차손을 말한다. 예를 들면 양도시 계약서 작성비용·공증비용·인지대·소개비 등이 양도비에 포함된다. 한편 유희토지로 인정되어 자산의 보유기간 동안 토지초과이득세가 부과되었고 토지초과이득세의 결정일로부터 6년 후에 양도하는 경우 기부과된 토지초과이득세 전액을 필요경비로 공제할 수 있다.

71) 동 제외 규정은 2004년 1월 1일 이후 시행하였다.

72) 동 제외 규정은 2007년 1월 1일 이후 시행하고 있다.

73) 2009년 1월 1일 이후 양도분의 경우 공제율은 다음과 같다. 일반 토지 및 건물의 경우 3년 10%, 4년 12%, 4년 이후 매년 3% 인상하여 최고

여 계산한다. 마지막으로 양도소득금액으로부터 양도소득 기본공제를 차감하여 양도소득세 과세표준을 계산한다. 양도소득 기본공제 규정은 거주자별로 당해연도 양도소득을 국내자산, 국외자산, 부동산 등(토지·건물·부동산에 관한 권리 및 기타자산), 주식 등(상장·비상장주식)으로 네 가지로 구분하고 각각 연간 250만원씩 공제할 수 있도록 하고 있다.

양도소득세의 세율체계는 아래의 <표 VII-1>에서 정리한 바와 같이 자산소재지, 자산유형 및 보유기간 등에 따라 다양하고 복잡하게 구성되어 있다<sup>74)</sup>. 자산소재지는 ① 국내 ② 국외 등 두 가지로 구분된다. 자산유형은 ① 토지·건물·부동산에 대한 권리, ② 기타자산 ③ 주식 또는 출자지분 등 3가지로 구분된다. 국내자산 양도소득의 경우 첫 번째 유형의 자산(토지·건물·부동산에 대한 권리)에 대해서는 보유기간에 따라 세율이 차등적으로 적용된다. 예를 들면 1년 미만 보유시 50%, 1년 이상 2년 미만 보유시 40%, 2년 이상 보유 시 6~35%의 종합소득세 누진세율체계를 따르며, 미등기양도자산에 대해서는 70%의 세율이 적용된다. 그리고 일정 1세대 2주택자 50%, 일정 1세대 3주택자 60%, 비사업용토지 60%의 세율이 적용되나 2010년 12월 31일까지 한시적으로 기본세율(6~35%)이 적용되고 있다<sup>75)</sup>. 두 번째 유형인 기타자산의 경우 6~35% 종합소득세 누진세율체계가 적용된다. 마지

---

30% (10년 이상 보유)까지 공제율을 적용받을 수 있다. 한편 3년 인상 보유한 1세대 1주택의 경우 3년 24% 및 3년 이후 매년 8%씩 인상하여 최고 80%(10년 이상 보유)까지 공제율로 하고 있다.

74) 양도소득세 세율체계의 변화추이는 <부표 VII-1>을 참조하기 바란다.

75) '09.1.1~'10.12.31 기간 동안 양도하거나 취득하는 1세대 2주택의 경우 기본세율(6~35%)을 적용한다. '09.1.1~'09.3.15 기간 동안 양도하거나 취득하는 1세대 3주택 이상의 경우 45%의 단일세율을 적용하였다. 2009년 세법개정시 감면규모 및 범위를 확대하여 '09.3.16~'10.12.31 기간 동안 양도하거나 취득하는 1세대 3주택 이상 및 비사업용 토지도 기본세율을 적용하고, 투기지역에 한하여 기본세율에 10%p를 추가한 세율을 적용한다.

막 자산유형인 주식 또는 출자지분의 경우 중소기업 10%, 대기업 20%, 대기업 대주주가 1년 미만 보유시 30%의 세율이 적용된다. 국외 자산 양도소득의 경우 첫 번째와 두 번째 유형의 자산에 대해서는 6~35% 종합소득세 누진세율체계가 적용된다. 그러나 주식 또는 출자 지분에 대해서는 중소기업 10%, 중소기업 이외 20%가 적용된다.

〈표 Ⅶ-1〉 현행 양도소득세 세율체계

자산유형	국내자산	국외자산
토지·건물·부동산에 관한 권리	○1년 미만 보유: 50% ○1년 이상 2년 미만 보유: 40% ○2년 이상 보유: 6~35% 누진세율 ○미등기양도자산: 70% ○일정 1세대 3주택: 60% <sup>1)3)</sup> ○일정 1세대 2주택: 50% <sup>2)3)</sup> ○비사업용 토지: 60% <sup>2)3)</sup>	○6~35% 누진세율 <sup>4)</sup>
주식 또는 출자지분	○6~35% 누진세율	○6~35% 누진세율
기타자산	○중소기업: 10% ○대기업: 20% ○대기업 대주주 1년 미만 보유: 30%	○중소기업: 10% ○중소기업 외: 20%

- 주: 1) 1세대 3주택 소유자가 양도하는 주택 중과세: 2005.1.1부터 시행  
 2) 1세대 2주택 소유자가 양도하는 주택 및 비사업용토지 중과세: 2007.1.1부터 시행  
 3) '09.1.1~'10.12.31 기간 동안 양도하거나 취득하는 1세대 2주택의 경우 일반세율(6~35%)을 적용하고, 1세대 3주택 이상의 경우 45%의 단일세율을 적용('09.1.1~'09. 3.15). 그러나 '09. 3.16부터는 1세대 3주택 이상 및 비사업용 토지도 기본세율(6~35%)을 적용하고 투기지역의 경우 기본세율에 10%p를 추가한 세율을 적용한다.  
 4) '09년부터 양도소득세의 일반세율 및 과표구간을 종합소득세의 일반세율 및 과표구간과 일치하도록 조정한다.  
 5) 일부의 경우 단기보유에 대한 세율과 다주택자에 대한 세율이 모두 적용 가능함. 이때에는 상대적으로 높은 세율을 적용하는 것이 원칙이다.

양도소득세의 자진납부할 세액은 양도소득 과세표준에 양도소득세율을 적용하여 계산한 산출세액에서 공제·감면세액을 공제하여 결정

세액을 계산하고, 결정세액에 가산세를 가산하여 총결정세액을 구하고, 총결정세액에서 기납부·고지세액을 공제하면 된다.

## 나. 세수입 추이

우리나라의 경우 양도소득세의 납세의무자는 과세대상 자산을 양도한 개인이다. 법인의 경우 토지·건물·부동산에 관한 권리 및 기타자산 중 주식을 양도하여 양도소득이 발생하면 통상의 법인소득과 합산하여 법인세를 납부한다. 다만 법인의 토지·건물 양도에 대한 추가과세제도가 존재하여, 법인의 부동산 양도소득에 대하여 30%(미등기 40%)의 세율로 산출한 세액을 법인세에 추가하여 과세하고 있다<sup>76)</sup>. 그 결과 법인의 양도소득에 의한 세수 통계를 따로 정확하게 집계하는 것은 사실상 불가능하다. 따라서 아래의 세수입 추이 및 변동요인 분석은 개인의 양도소득세에 한정된다.

1990년 이후 양도소득세 세수입의 추이를 살펴보면 아래의 <표 VII-2>와 같다. 우리나라의 양도소득세 세수실적은 1990년 이후 외환위기 이전까지 세수입이 대체적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 그러나 총세수가 증가하는 비율보다는 작아 총세수 대비 비중은 하락하는 추세를 보이고 있다. 외환위기 직후인 1998년과 1999년에는 거래량 축소에 따라 세수가 크게 감소하였고, 2000년과 2001년에는 부동산 시장 활성화 대책으로 세수입이 반등하였지만 여전히 1990년대 초반 수준에 그쳤다. 2002년 이후에는 부동산 시장 활성화 대책의 효과로 세수입이 크게 증가하기 시작하였다. 특히 2003년에는 투기지역을 대상으로 기준시가가 아닌 실거래가 과세를 시행하였고, 2005년에는 1세대 3주택 양도소득세 중과세 및 실거래가 과세를 실시하였으며, 2007년에

76) '09.3.16부터 '10.12.30까지 양도하는 부동산에 대한 추가과세(30%, 미등기 40%)는 적용하지 아니한다. 그러나 투기지역 안의 부동산을 양도하는 경우 10%의 세율로 산출한 세액을 법인세에 추가하여 과세한다.

는 1세대 2주택 및 비사업용 토지 양도소득세 증과세 및 전면적인 실거래가 과세를 시작하였다. 이와 같이 실거래가 과세 등 세부담 강화를 유발하는 조치로 인해 양도소득세 세수입은 큰 상승 추세를 나타냈고, 총세수에서 차지하는 비중도 높아졌다. 그러나 2008년 금융위기가 발발함에 따라 거래가 크게 위축되면서 전년보다 세수입이 크게 감소한 결과를 낳았다.

〈표 Ⅶ-2〉 양도소득세 세수실적 추이

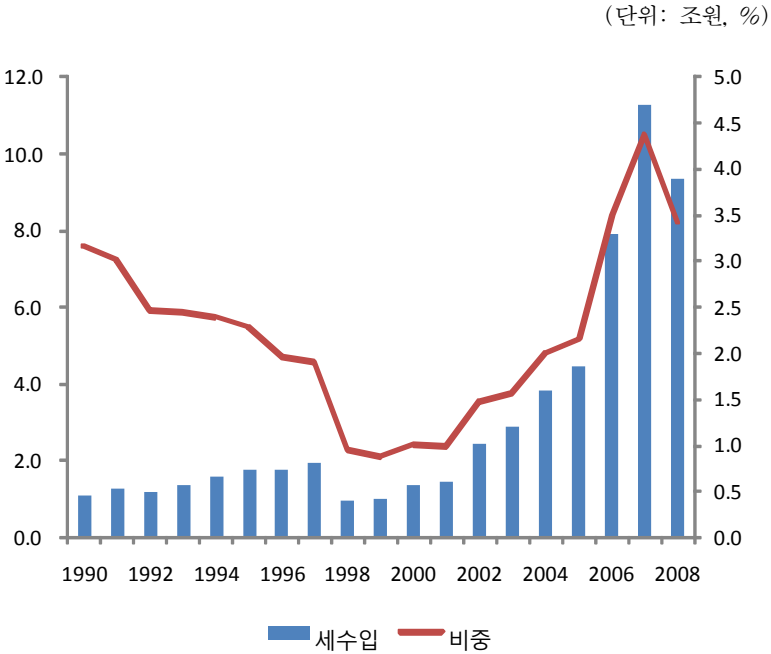
(단위: 십억원, %)

연도	총세수	양도소득세		비중
		세수입	증가율	
1990	35,303	1,113	-	3.2
1991	41,849	1,259	13.0	3.0
1992	47,641	1,178	-6.4	2.5
1993	55,196	1,355	15.0	2.5
1994	65,840	1,577	16.4	2.4
1995	77,526	1,761	11.7	2.3
1996	89,931	1,758	-0.2	2.0
1997	103,011	1,957	11.3	1.9
1998	101,920	964	-50.7	0.9
1999	113,827	993	3.0	0.9
2000	136,358	1,381	39.1	1.0
2001	149,790	1,481	7.2	1.0
2002	166,950	2,457	65.9	1.5
2003	183,667	2,898	17.9	1.6
2004	191,781	3,839	32.5	2.0
2005	206,847	4,452	16.0	2.2
2006	227,017	7,921	77.9	3.5
2007	258,670	11,292	42.6	4.4
2008	272,307	9,325	-17.4	3.4

주: 총세수는 사회보장기여금을 포함한 금액이고, 양도소득세 세수입은 해당 연도에 신고하고 납부된 현년도분 세수실적으로 과거연도에 신고되었지만 해당연도에 납부된 과년도분 세수실적은 포함하고 있지 않다.

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 각 연도 및 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

[그림 Ⅶ-1] 양도소득세 세수입 및 총세수 대비 비중 추이



#### 다. 세수입 변동요인 분석

양도소득세의 세수입 변동요인을 분석하기 위하여 아래에서는 양도소득세 총결정세액 산출과정을 수식으로 표현하고, 총결정요인의 변동을 주된 요인별로 분해하고 있다.

먼저, 특정연도의 양도소득세 총결정세액 산출과정을 수식으로 나타내면 다음과 같다.

$$T = \sum_{i=1}^Q [G_i(1-d_i) - D_{i1}] t_i - D_{i2} + A_i \quad (\text{VII-1})$$

여기서,  $T$ 는 양도소득세 총결정세액이고,  $Q$ 는 총신고인원이며,  $G_i$ 는 납세자  $i$ 의 양도차익이다. 납세자  $i$ 의 양도차익  $G_i$ 는 양도가액  $P_c$ 에서 취득가액  $P_b$ 와 취득가액 외 필요경비  $C$ 를 차감한 것이다. 이를 수식으로 나타내면 다음과 같다.

$$G_i = (P_{ic} - P_{ib} - C_i) \quad (\text{VII-2})$$

한편,  $d_i$ 은 납세자  $i$ 가 적용받는 장기보유특별공제율이며,  $D_{i1}$ 는 납세자  $i$ 의 양도소득 기본공제액이고,  $t_i$ 는 납세자  $i$ 의 양도소득세율이며,  $D_{i2}$ 는 납세자  $i$ 가 적용받는 각종 세액감면 및 세액공제를 나타내고,  $A_i$ 는 납세자  $i$ 가 부담하는 가산세를 나타낸다.

위의 식 (VII-1)에서 확인할 수 있는 것처럼 특정연도의 양도소득세 세수입은 기본적으로 9가지 요인에 의해 결정된다. 아래에서는 이를 단순화하여 총신고인원 요인, 과세표준 요인, 유효세율 요인 등 3가지로 구분하여 분석하고 있다. 이때 과세표준 요인은 양도가액( $P_c$ ), 취득가액( $P_b$ ), 필요경비( $C$ ), 장기보유특별공제율( $d_i$ ), 양도소득 기본공제( $D_{i1}$ ) 등 5가지 정책요인을 대표한다<sup>77)</sup>. 유효세율 요인은 세율( $t_i$ ), 세액감면 및 세액공제( $D_{i2}$ ), 가산세( $A_i$ ) 등 3가지 정책요인을 대표한다. 한편 총신고인원  $Q$ 는 세부담의 변화를 야기하는 양도소득세 정책뿐만 아니라 양도자산의 현 시세에 민감하게 반응하기 때문에 양도 자산 거래와 관련된 시장의 상황에 영향을 받는다.

즉, 총결정세액  $T$ 는 총신고인원에 신고인원당 총결정세액의 곱으로 단순하게 표현할 수 있다.

$$T = QB\tau \quad (\text{VII-3})$$

77) 물론 양도가액은 양도자산의 시장 상황도 반영한다. 특히 2007년 이후 부동산 양도시 실지거래가 기준으로 양도가액을 신고하게 되었기 때문에 양도가액은 시장 상황을 나타낸다.

여기서  $B\tau$ 는 신고인원당 총결정세액,  $B$ 는 신고인원당 과세표준,  $\tau$ 는 과세표준 대비 총결정세액으로 유효세율을 나타낸다.

따라서 총결정세액의 변동은 총신고인원, 과세표준, 유효세율의 변화로 아래와 같이 분해할 수 있다<sup>78)</sup>.

$$\Delta T = (\Delta Q)B\tau + Q'(\Delta B)\tau + Q'B'(\Delta\tau) \quad (\text{VII-4})$$

여기서  $\Delta$ 은 다음연도의 변수값과 당해연도의 변수값의 차이를 나타내는 기호이고, 상첨자 '은 다음연도를 나타낸다.

아래의 <표 VII-3>은 1983~2008년간 양도소득세 총결정세액의 추이 및 그 변동을 분해한 결과를 보여준다. 예를 들면 양도소득세 총결정세액은 2005년 대비 2006년도에는 6.7조원 증가하였는데, 이 중 약 21%는 신고인원 증가에 의한 것이고, 약 56%는 과세표준 인상에 의한 것이고, 나머지 23%는 유효세율 인상에 의한 것으로 나타났다. 2006년에는 2005년 대비 부동산 가격이 급등한 시기였고, 2007년부터 양도세 실지거래가 과세 및 1세대 2주택 및 비사업용 토지에 대한 중과세가 실시될 예정이었다. 따라서 <표 VII-3>에서 보여주듯이 사람들이 급격히 상승한 양도차익을 실지거래가 과세 및 중과세 제도가 시행되기 전에 실현하고자 함에 따라 양도건수가 증가하였고, 과세표준도 크게 상승하였다.

한편 <표 VII-4>는 2005~2007년간 부동산 유형별 신고현황 및 유효세율 추이를 제시하고 있다<sup>79)</sup>. 동 표에서도 2005년 대비 2006년과 2007년에는 양도차익이 큰 자산들을 양도하여 양도차익을 실현하고자

78) 이때 요인별 변동분은 분해 순서에 의해 수준의 차이가 있지만 부호의 변화는 없다. 수준의 차이는 분석 시간이 연간단위의 이산형(discrete time)의 형태이기에 발생한다. 만약 분석 시간이 연속형(continuous time)이었다면 분해 순서에 따른 수준의 차이는 없다.

79) 1990년 이후의 양도소득세 신고현황 추이에 대해서는 <부표 VII-2>를 참조하기 바란다.

함에 따라 적용되는 명목세율도 높아졌고, 유효세율도 대체적으로 상승한 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-3〉 양도소득세 총결정세액 변동 분해

연도	신고 인원 <sup>1)</sup> (천명)	신고인원 당		총결정 세액 (십억원)	총결정 세액 변동액 (십억원)	신고인원 변동분 (%)	과세표준 변동분 (%)	유효세율 변동분 (%)
		과세 표준 (백만원)	유효 세율 (%)					
1983	308.2	2.4	32.8	246.8	-	-	-	-
1984	213.1	3.7	29.8	233.0	-13.8	-76.2	85.6	-23.2
1985	157.3	6.4	31.6	319.1	86.1	-61.0	129.3	17.8
1986	159.3	4.9	25.7	201.5	-117.6	4.2	-75.4	-46.4
1987	156.3	5.2	27.7	227.2	25.7	-3.8	12.6	16.9
1988	150.5	9.5	30.6	439.2	212.0	-8.5	179.0	41.5
1989	169.1	12.7	33.8	724.0	284.8	54.5	161.4	68.9
1990	230.7	15.6	37.1	1,337.9	613.9	263.8	234.0	116.1
1991	299.9	12.8	39.4	1,513.5	175.6	401.1	-317.5	91.9
1992	243.4	18.8	32.9	1,509.5	-4.0	-285.1	580.0	-298.9
1993	199.2	25.5	36.5	1,851.3	341.8	-274.2	434.5	181.4
1994	249.7	23.7	36.1	2,129.8	278.5	468.9	-164.6	-25.8
1995	286.3	26.4	36.6	2,763.0	633.1	312.0	282.0	39.2
1996	329.4	26.5	35.1	3,062.8	299.9	416.2	13.2	-129.6
1997	309.3	32.6	33.9	3,419.2	356.4	-187.2	668.4	-124.8
1998	336.1	23.4	30.7	2,413.5	-1,005.7	296.3	-1,051.9	-250.1
1999	206.5	33.8	26.7	1,866.3	-547.3	-930.3	660.8	-277.7
2000	323.2	36.9	20.4	2,437.5	571.2	1,054.8	267.7	-751.3
2001	356.4	40.3	18.5	2,651.5	214.1	250.1	242.5	-278.6
2002	580.3	31.1	17.2	3,106.7	455.2	1,665.7	-979.2	-231.3
2003	621.8	35.3	16.7	3,658.6	551.9	222.2	449.1	-119.4
2004	617.9	41.4	17.3	4,417.8	759.1	-23.1	621.5	160.8
2005	532.2	57.3	16.9	5,158.7	740.9	-612.8	1,468.0	-114.3
2006	676.5	90.2	19.4	11,842.6	6,684.0	1,399.2	3,760.2	1,524.6
2007	486.8	90.2	19.0	8,322.0	-3,520.6	-3,321.4	-0.9	-198.3
2008	542.6	83.7	18.0	8,179.4	-142.6	954.1	-668.3	-428.4

주: 1) 2005년부터는 예정신고 인원과 확정신고 인원을 합한 것이고, 그 이전의 경우 결정인원도 포함되었다.

〈표 Ⅲ-4〉 부동산 유형별 양도소득세 신고현황 및 유효세율 추이 : 2005~2007년

구분	자산건수	양도가액	양도차익	취득가액	과세표준	산출세액	총결정세액	유효세율	
	(가)	(나)	(다)	(라)	(마)	(바)	(사)	(사)/(파)	
2005	토지	576.1	30,750.4	16,355.3	13,946.5	3,250.8	2,355.5	19.5	
	고가주택	7.8	6,124.9	3,675.8	2,345.1	199.2	178.6	5.4	
	일반주택	158.4	24,007.2	6,067.6	17,182.7	4,773.5	1,095.8	17.5	
	기타건물	39.4	12,179.0	3,853.0	8,011.3	2,907.0	864.3	27.0	
	부동산권리 합계	44.2	7,282.1	1,315.6	5,888.6	1,168.3	305.6	277.8	23.8
2006	토지	825.8	80,343.6	31,267.3	47,374.3	5,715.7	4,432.6	18.3	
	고가주택	609.2	54,433.7	35,258.9	18,506.9	7,941.4	5,901.2	22.3	
	일반주택	17.8	14,574.1	9,048.2	5,296.3	8,202.6	653.7	583.2	7.1
	기타건물	280.7	51,306.5	15,903.7	33,656.8	12,883.8	3,611.4	2,885.8	22.4
	부동산권리 합계	45.4	16,577.8	6,220.6	9,944.5	4,762.5	1,471.3	1,331.8	28.0
2007	토지	31.3	6,482.6	1,629.9	4,779.4	405.2	367.4	24.6	
	고가주택	984.4	143,374.7	68,061.3	72,184.0	53,861.7	14,083.0	11,069.4	20.6
	일반주택	399.5	34,571.9	21,820.1	12,275.2	16,369.7	5,130.7	3,359.5	20.5
	기타건물	11.3	9,226.6	5,466.2	3,611.3	4,948.2	394.4	350.6	7.1
	부동산권리 합계	177.2	24,139.9	5,407.6	17,794.8	4,433.0	1,305.0	1,054.2	23.8
2007	토지	36.4	15,983.4	6,433.0	9,107.0	4,968.1	1,588.7	1,428.8	28.8
	고가주택	14.6	3,119.4	717.1	2,369.7	657.0	188.5	170.1	25.9
	부동산권리 합계	639.1	87,041.3	39,844.1	45,158.1	31,376.0	8,607.3	6,363.3	20.3

(단위: 천건, 십억원, %)

## 2. 향후 세수 변동요인

### 가. 서울체계의 개편에 대한 전망

양도소득세 서울체계의 경우 이명박 정부 임기중에는 특별한 변화가 없을 것으로 예상된다. 다만, 2010년 말에 다주택자 및 비사업용 토지에 대한 한시적인 기준세율 적용 규정의 일몰이 도래함에 따라 동체도의 일몰 연장 여부에 의거하여 서울의 변화가 있을 것으로 예상된다. 정부가 지난 8월 29일 발표한 「실수요 주택거래 정상화와 서민·중산층 주거안정 지원방안」에 따르면 금년 말로 종료되는 다주택자 및 비사업용 토지에 대한 양도소득세 중과 완화는 2년간 연장될 예정이다.

한편 부동산 시장이 대체적으로 하향 안정세를 유지하고 있기 때문에 가격 변동에 따른 신고인원당 과세표준의 변화는 크지 않을 것으로 기대된다. 다만, 현재 부동산 거래가 침체되어 있기 때문에 총신고인원은 하향할 것으로 예상된다. 물론 다주택자 및 비사업용 토지에 대한 중과세 완화 연장 법안이 부결된다면 중과세를 회피하기 위한 부동산 거래로 인해 총신고인원의 하락폭이 크지 않을 수 있다. 또한 부동산 거래를 활성화하려는 정부 정책이 계속 발표되고, 이런 정책이 효과적으로 작동한다면 총신고인원의 감소폭은 줄어들 것이다.

우리나라를 제외한 다른 국가들의 양도소득세 세율 개편 흐름을 보면, 2008년 후반기에 발생한 금융위기 극복을 위해 악화된 재정건전성을 회복시키려고 양도소득세 세율을 인상하거나 감면된 세율을 원래의 상태로 회복시키고 있는 추세임을 알 수 있다. 예를 들면, 영국의 경우 기존 18% 단일세율체계에서 개인소득세의 고율세율(40%) 구간 및 추가세율(50%)<sup>80)</sup> 구간을 적용받는 고소득 납세자를 대상으로

80) 현재 영국에서 개인소득세는 기본세율, 고율세율, 최고세율 등 세 개의 구간으로 나뉘어 누진과세되고 있음

2010년 6월 23일부터 자본이득세율을 10%p 인상하여 28%를 적용하고 있다.

한편 미국의 경우 장기자본이득<sup>81)</sup>을 아래의 <표 Ⅲ-5>와 같이 3가지 자산 유형에 따라 상이한 우대세율<sup>82)</sup>로 분리과세한다.

<표 Ⅲ-5> 미국의 장기자본이득 유형별 적용세율

분류	우대세율
1. 수집품 및 50%의 소득공제(section 1202 exclusion)를 차감한 특정 소기업 주식의 장기자본이득	28%
2. 환수되지 않은 section 1250 자산(사업용 부동산) 장기자본이득	25%
3. 기타 장기자본이득	20%, 10% <sup>1)</sup>

주: 1) 일반소득에 대해 10% 및 15%의 한계세율을 적용받는 개인의 경우 10%의 세율이 적용된다.

<영국의 개인소득세율>

과세표준(£)		세율(%)	
		배당소득	기타소득
기본세율(basic rate)	~ 37,400	10	20 <sup>1)</sup>
고율세율(higher rate)	37,400 ~ 150,000	32.5	40
추가세율(additional rate)	150,000 ~	42.5	50

주: 1) 저축소득 중 첫 £ 2,440에 대해서는 10%의 세율(starting rate)을 적용한다. 단, 납세자의 비저축소득(non-savings income)이 동 한도를 초과하는 경우에는 저축소득에 대해 10%의 세율을 적용받을 수 없다.

- 81) 미국의 자본이득세 체계에서는 자본이득을 보유기간이 1년 이하인 단기 자본이득과 1년을 초과하는 장기자본이득으로 구분한다. 그런 다음 단기 자본이득은 일반소득과 합산하여 종합과세하지만 장기자본이득은 일반소득과 합산하지 않고 우대세율로 분리하여 과세하고 있다.
- 82) 순자본이득이 일반소득에 합산되어 종합과세되었다면 적용될 세율이 우대세율보다 낮은 경우 종합과세시 적용받는 한계세율을 적용하여 과세하기 때문에 최대자본이득세율(maximum capital gains rates)라고도 불린다.

특히 세 번째 유형인 기타 장기자본이득에 적용되는 우대세율은 「2003년 일자리 창출과 경제성장을 위한 세금감면법(JGTRRA of 2003)」에 의해 2003년 5월 6일부터 매각한 자본자산에 대하여 15%로 낮아졌다. 이때 일반소득에 대해 10% 및 15%의 한계세율을 적용받는 개인의 경우에는 5%로 낮아졌다. 또한 일반소득에 대해 10% 및 15%의 한계세율을 적용받는 개인이 2007년 12월 31일 이후 처분한 자본자산에 대해서는 0%의 세율을 적용하고 있다. 이와 같은 기타 장기자본이득에 대한 세율 인하 조치는 한시적인 것으로 2010년 말까지 적용될 계획이다<sup>83)</sup>. 최근 미국의 동향을 보면 이런 장기자본이득에 대한 세율 감면 정책을 연장하지 않을 것으로 보인다.

그러나 우리나라의 경우 단기 양도소득과 다주택자 및 비사업용 토지에 대한 양도소득에 대하여 중과세해 왔기 때문에 세율 인상의 여지는 없는 것으로 판단된다. 오히려 현재 정부와 여당은 세계 정상화 측면에서 다주택자 및 비사업용 토지에 대하여 한시적으로 일반세율로 과세하는 것을 영구적인 것으로 개정하려는 의지가 있다. 다만, 야당의 반발을 의식하여 정부는 일몰기간을 2년 더 연장하는 법안을 국회에 제출한 상태이다.

## 나. 과세표준 확대 가능성

부동산 매각에 대한 양도소득세의 과세기준은 참여정부 기간 동안 급격한 변화가 일어났다. 2003년부터 부동산 투기지역과 1세대 3주택 이상인 자에 대하여 기준시가가 아닌 실거래가로 과세하기 시작하였다. 그리고 2006년부터 부동산 실거래가격 신고의무 제도가 시행되었고, 2007년부터 모든 부동산을 대상으로 양도소득세 실거래가 과세가 시행되었다. 종전의 기준시가 과세기준하에서는 기준시가가 지역별·

83) 미국의 자본이득과세 제도에 대한 자세한 설명은 박명호 등(2008)을 참조하기 바란다.

자산 유형별로 차이가 심하고 가격 급등을 반영하지 못하는 한계로 양도소득세 세율이 축소되는 경향이 존재하였다. 따라서 양도소득세의 과세기준을 기준시가 원칙에서 실거래가 원칙으로 변경함에 따라 양도소득세의 과세표준이 크게 확대되었다.

그러나 아직 부동산 거래시 기존 관행을 따라 다운계약서를 작성하여 양도소득세를 회피하는 사례가 존재하는 것으로 알려져 있다. 향후 부동산의 매매계약서가 실제 거래가액 대로 작성되도록 감독과 홍보를 강화한다면 양도소득세의 세율은 좀 더 확대될 수 있을 것으로 본다.

한편 우리나라는 2013년부터 서화·골동품의 양도시 발생하는 소득에 대하여 기타소득으로 분리과세할 예정이다.<sup>84)</sup> 소득세법 제21조 제1항 제25호 및 시행령 제41조 제12항에 따르면 개당·점당 양도가액이 6,000만원 이상인 고가의 서화·골동품(국내 생존작가의 작품은 제외)이 과세대상이 된다. 여기서 서화란 회화, 데생, 파스텔 및 콜라주와 이와 유사한 장식판, 오리지널 판화·인쇄화 및 석판화를 가리킨다. 골동품은 제작 후 100년이 넘은 것에 한정한다.

서화·골동품의 양도소득에 대한 과세방식은 통상의 기타소득 과세 방식처럼 양도가액에서 필요경비를 뺀 소득금액의 20%를 원천징수·납부하면 종결되는 분리과세 방식을 따른다. 여기서 필요경비에 산입할 금액은 보유기간별로 양도가액의 80%(10년 미만 보유) 또는 90%(10년 이상 보유)로 의제한다. 다만, 실제 소요된 필요경비가 의제된 필요경비를 초과한다면 실제로 지출된 비용을 필요경비로 한다. 한편 기타소득의 경우 연간 기타소득금액 합산액이 300만원 이하인 경우 원천징수분리과세 또는 종합과세 중 하나를 선택할 수 있고, 300만원을 초과하는 경우에는 종합과세하게 된다.

이때 주의할 점은 양도가액이 6,000만원 이상인 서화와 골동품만이 과세대상이므로 감안한다면 필요경비를 제외한 소득금액이 최소 1,200

84) 2010년 12월 27일 단서 개정을 통해 과세시기를 2011년에서 2013년으로 개정하였다.

만원(10년 미만 보유) 또는 600만원(10년 이상 보유)이라는 사실이다. 따라서 고가의 미술품만 과세하는 현행 규정에 따르면 소득금액이 항상 300만원보다 클 수밖에 없다. 그 결과, 서화와 골동품의 양도에 따른 소득은 기타소득으로 분류되어 분리과세하는 것이 가능해 보이지만 실질적으로는 다른 일반소득과 합산하여 항상 종합과세될 예정이다.

자본이득과세 체계를 보유한 나라들은 기본적으로 서화와 골동품의 양도소득에 대하여 양도소득세를 부과한다. 따라서 향후 우리나라도 동 자산들에 대하여 기타소득으로 과세하는 것이 아니라 양도소득세로 과세하고 6,000만원 미만의 미술품에 대해서도 과세한다면 양도소득세의 세원이 확대될 것으로 본다. 특히 현행 소득세법에서 규정한 미술품의 의제된 필요경비가 취득가액 등의 실제 소요된 비용보다 높게 설정되었다면 양도소득세로의 전환에 따른 세수 증대는 더욱 클 것으로 예상된다.

### 3. 비과세·감면제도의 분석

우리나라의 양도소득세는 앞서 밝힌 바와 같이 정책적 목적으로 자주 개편되어 왔다. 특히 양도소득세와 관련된 비과세·감면제도는 수시로 신설·개정되어 왔고, 소득세법과 조세특례제한법에 산재되어 있어서 파악하기 쉽지 않은 특성이 있다. 아래에서는 주택, 농지, 주식 및 기타 부동산에 대한 양도소득세 비과세·감면제도를 중심으로 살펴보고자 한다<sup>85)</sup>.

먼저, 주택에 대한 양도소득세 비과세·감면제도를 정리하면 <표 VII-6>과 같다. 특히 우리나라는 1세대 1주택에 대하여 국민주거생활의 안정 등과 같은 사회정책적인 이유로 일정한 요건을 만족하는 경우 양도소득세가 과세되지 않는 비과세제도를 시행하고 있다.

85) 이하의 내용은 국세청에서 발행한 『2010 양도소득세 실무해설』과 기획재정부가 매년 발행하는 『조세지출보고서』를 참조하여 작성되었다.

〈표 Ⅲ-6〉 주택에 대한 양도소득세 비교세 · 감면제도

종류	조문	지원내용	비고	세수손실 <sup>1)</sup>
1세대 1주택 비과세	소법 §89①3호	비과세	<ul style="list-style-type: none"> <li>고가주택(9억원, 2008.10.6.까지는 6억원) 배제</li> <li>소유 및 거주요건</li> </ul>	-
장기임대주택에 대한 양도세 감면	조세특례 제한법 §97	<ul style="list-style-type: none"> <li>양도세 50% 감면</li> <li>- 5년 이상 임대한 일반임대주택</li> <li>양도세 100% 감면</li> <li>- 10년 이상 임대한 일반임대주택</li> <li>- 5년 이상 임대한 건설임대주택/매입임대주택</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>5호 이상의 국민주택 규모 임대주택을 5년 이상 임대</li> <li>2000.12.31. 이전 임대 개시분</li> </ul>	'04년 34억원 '05년 83억원 '06년 170억원 '07년 452억원 '08년 182억원 '09년 56억원
신축임대주택에 대한 양도세 감면	조세특례 제한법 §97의2	양도세 100% 면제	<ul style="list-style-type: none"> <li>1호 이상 신축임대주택을 포함한 2호 이상의 임대주택을 5년 이상 임대(국민주택 규모)</li> <li>2001.12.31. 이전 임대 개시분</li> </ul>	-
미분양주택에 대한 과세특례	조세특례 제한법 §98	양도세(20% 세율)와 종소세 중 선택	<ul style="list-style-type: none"> <li>미분양국민주택을 5년 이상 보유·임대 후 양도</li> <li>1995.10.31. 현재 미분양주택을 1995.11.1.~1997.12.31에 취득</li> <li>1998.2.28. 현재 미분양주택을 1998.3.1.~1998.12.31에 취득</li> </ul>	-
지방 미분양주택 취득에 대한 양도세 과세특례	조세특례 제한법 §98의2	<ul style="list-style-type: none"> <li>보유기간 및 주택수 관계없이 기본세율 적용</li> <li>1세대 1주택자의 장기보유특별공제 적용</li> </ul>	2008.11.3.~2010.12.31. 간 지방 미분양주택/신규분양주택 취득분	-

〈표 Ⅲ-6〉의 계속

종류	조문	지원내용	비고	세수손실
기본 양도소득세 취득자에 대한 양도세 과세특례	조세특례 제한법 §98의3	5년간 100% 감면(과밀억제권역 60%, 서울 제외) 기본세율 및 장기보유특별공제(30% 한도) 적용	2009.2.12. ~ 2010.2.11. 간 취득분	-
비거주자의 주택취득에 대한 양도세 과세특례	조세특례 제한법 §9 8의4	양도세 10% 세액감면	2009.3.16. ~ 2010.2.11. 간 취득분	-
신축주택 취득자에 대한 양도세 감면	조세특례 제한법 §9 9	5년간 양도차익의 100% 세액감면	1998.5.22. ~ 1999.6.30. (국민주택 1999.12.31) 간 취득분	'04년 360억원 '05년 187억원 '06년 301억원 '07년 195억원 '08년 104억원 '09년 32억원
신축주택 취득자에 대한 양도세 과세특례	조세특례 제한법 §9 9의3	5년간 양도차익의 100% 세액감면	취득기간 - 비수도권 국민주택: 2000.11.1. ~ 2001.5.22. - 전국 비고급주택 <sup>2)</sup> : 2001.5.23. ~ 2002.12.31. - 서울·과천·5대신도시 외의 비고급주택 <sup>2)</sup> : 2001.3.1. ~ 2003.6.30.	'04년 613억원 '05년 281억원 '06년 504억원 '07년 464억원 '08년 449억원 '09년 202억원
농어촌주택 등 취득자에 대한 양도세 과세특례	조세특례 제한법 §9 9의4	일반주택의 1세대 1주택 비과세 판정 시 농어촌 주택 등은 주택 수에서 제외	2003.8.1.(고향주택 2009.1.1부터) ~ 2011.12.31. 간 취득한 농어촌 주택 및 고향주택	-

주: 1) 세수손실은 기획재정부가 매년 발표하는 조세지출보고서상의 금액이고, 2009년은 잠정치이나 다른 연도는 실적치이다. 이하 동  
일하다.

2) 비고급주택 및 비고급주택이란 1세대 1주택 비과세가 배제되는 고급주택(2003.1.1 이전) 또는 고가주택(2003.1.1 이후)이 아니  
라는 의미이다.

비과세제도의 특징은 감면제도와 달리 국가에서 과세권을 처음부터 포기한 것이기 때문에 납세자의 신고, 신청의 절차나 세무서장의 행정 처분을 거치지 않고 당연히 양도소득세가 과세되지 않는다는 점이다. 따라서 1세대 1주택 비과세제도로 매년 몇 명의 사람이 얼마만큼의 세 금혜택을 받고 있는지 파악할 수 없는 문제가 있다.

또한 1세대 1주택 비과세제도를 적용받기 위해서는 보유 및 거주요건을 충족시켜야 한다. 그러나 서울·과천·5대 신도시(분당, 평촌, 산본, 일산, 중동) 등의 특정지역을 제외한 지역에 소재한 주택의 경우에는 오로지 보유요건만이 부과된다. 그렇지만 국민주거생활의 안정이라는 제도 도입 목적에 맞게 제도를 운영한다면 보유요건보다는 거주요건을 주된 요건으로 하여야 할 것이다<sup>86)</sup>.

이와 더불어서 1세대 1주택 비과세제도의 적용기준이 양도가액인 점도 개선이 필요하다. 양도가액 기준은 과세행정상 과세관청 및 납세자 모두 편리함은 있겠지만 과세대상이 양도소득이라는 점을 감안할 때 양도차익이나 양도소득을 기준으로 하는 것이 형평성 측면에서 바람직하다<sup>87)</sup>.

1세대 1주택 비과세제도를 제외한 나머지 감면제도들은 임대사업에 따른 필요경비적 측면을 고려한 제도들과 주택시장 활성화를 위한 제도들로 구성되어 있다. 이는 양도소득세가 주택시장이 침체되어 있을 때 경기를 진작시키기 위한 도구로 자주 사용되고 있음을 보여준다. 문제는 양도소득세의 한시적 감면제도가 미분양 주택 등에 대한 수요를 진작시켰는가에 대한 객관적 평가가 결여되었다는 점이다. 효과성

86) 이에 대한 보다 자세한 논의는 김경환(2007) 및 노영훈(2006)을 참조하거나 기존 국내 논문을 정리한 박명호(2008)를 참조하기 바란다.

87) 예를 들면, 7억원짜리 주택을 구입한 후 9억원에 양도한 사람과 7.5억원짜리 주택을 구입하여 9.5억원에 양도한 사람은 동일한 양도차익을 얻었지만 전자의 세금은 0원인 반면 후자는 일정 수준 세금을 부담해야 하는 수평적 형평성의 문제가 발생한다. 또한 전자의 주택 구입 가격이 7억원이 아니고 6억원이라면 양도차익은 3억원으로서 후자보다 크지만 전자의 세금은 여전히 0원이어서 수직적 형평성 측면에서도 문제가 있다.

에 대한 검증 없이 이해집단의 요구에 의해 양도소득세 감면제도가 무분별하게 도입되는 경향은 향후 개선되어야 할 부분이다<sup>88)</sup>. 특히 외환위기 이후 건설경기 부양을 목적으로 도입된 신축주택 취득자에 대한 양도소득세 감면은 그 혜택이 서울의 고급 주거단지에 집중됨에 따라 형평성의 논란을 야기시켰다. 그리고 미분양 해소 등 주택수요를 증진시키기 위한 조치들은 건설업체들로 하여금 분양가 인하 등과 같은 자구책을 강구하지 않고 방만하게 경영하도록 하는 도덕적 해이를 유발하고, 부실업체의 구조조정을 지연시키는 부작용을 초래하는 것으로 비판받고 있다. 따라서 향후에는 인위적인 경기부양을 위한 양도소득세 감면제도의 활용을 자제하여야 할 것이다. 만약 감면제도가 사용되더라도 형평성 측면 및 건설업체들의 도덕적 해이 측면 등의 부작용을 최소화하는 방향으로 시행되어야 할 것이다.

한편 주택에 대한 양도소득세 비과세·감면제도로 인한 세수손실 금액, 즉 조세지출 규모를 살펴보면 다음과 같다. 기획재정부가 매년 발행하는 조세지출보고서상 조세지출 규모가 파악된 제도는 조세특례제한법 제97조에 규정된 장기임대주택에 대한 양도소득세 감면과 동법 제99조 및 제99조의 3에 규정된 신축주택 취득자에 대한 양도소득세 감면 등 3가지이다. 장기임대주택에 대한 양도소득세 감면으로 인한 세수손실은 2007년 452억원을 정점으로 최근 낮아지고 있는 추세를 보이고 있다. 2009년에는 잠정적으로 56억원 정도의 세수손실이 발생하였던 것으로 추정하고 있다. 조세특례제한법 제99조에 따른 신축주택 취득자에 대한 양도소득세 감면 규모는 2004년 360억원을 정점으로 낮아지는 추세를 보인다. 2009년에는 잠정적으로 32억원의 세수손실이 발생하였던 것으로 추정하고 있다. 마지막으로 조세특례제한법 제99조 3에 따른 신축주택 취득자에 대한 양도소득세 감면 규모도 2004년 613억원을 정점으로 낮아지는 추세를 보인다. 2009년에는 잠정적으로 202

88) 미분양주택에 대한 양도세 감면정책이 미분양 완화에 미친 영향을 실증적으로 다룬 국내논문은 박명호(2009) 정도뿐이다.

역원의 세수손실이 발생하였던 것으로 추정하고 있다. 동 감면제도는 모두 과거 특정 기간 동안 임대하였거나 취득한 주택을 대상으로 하고 있고, 적격 주택이 양도되는 시점에서 세수손실이 발생하는 특징이 있다. 향후 얼마만큼의 세수손실이 추가적으로 발생할 것인가는 주택매매가격의 추이와 적격 주택의 양에 좌우될 것이다. 적격 주택의 양이 점진적으로 소진된다고 볼 때 주택매매가격이 안정적인 움직임을 보인다면 향후 세수손실 규모는 점점 더 낮아질 것으로 보인다.

다음, 농지에 대한 양도소득세 비과세·감면제도를 정리하면 아래의 <표 VII-7>과 같다. 현행 세법상 농지에 대한 양도소득세 비과세제도는 교환 또는 분합하는 농지에 한해 존재한다. 동 비과세제도의 대상농지는 ① 국가 또는 지방자치단체가 시행하는 사업으로 인한 교환 또는 분합하는 토지, ② 국가 또는 지방자치단체가 소유하는 토지와 교환 또는 분합하는 농지, ③ 경작상 필요에 의하여 교환하는 농지<sup>89)</sup>, ④ 농어촌정비법·농지법·농업기반공사및농지관리기금법 또는 농업협동조합법에 의해 교환 또는 분합하는 농지이다. 이와 더불어서 교환 또는 분합하는 쌍방 토지가액의 차액이 가액이 큰 편의 1/4 이하에 해당되어야 비과세가 허용된다. 1세대 1주택 비과세제도와 마찬가지로 동 비과세제도의 경우 신고의무 등이 없기 때문에 수혜인원이나 금액에 대한 정보가 없어서 불투명하게 운영되는 문제가 존재한다.

농지에 대한 양도소득세 감면제도로는 가장 대표적인 것이 8년 이상 재촌·자경한 농지에 대한 양도소득세 감면제도이다. 동 감면제도의 경우 거주요건, 경작요건, 농지요건으로 구성된 감면요건이 충족되면 양도소득세가 100% 감면되고 농어촌특별세<sup>90)</sup>가 비과세되기 때문에 혜택의 크기가 상대적으로 매우 크다. 따라서 다양하고 복잡한 현

89) 단, 교환에 의하여 새로이 취득하는 농지를 3년 이상 농지소재지에서 거주하면서 경작하는 경우에 한한다.

90) 농어촌특별세법에 따르면, 조세특례제한법·관세법 및 지방세법에 의하여 감면을 받은 소득세·법인세·관세·취득세·등록세의 감면세액의 경우 그 감면세액의 20%를 농어촌특별세로 납부하여야 한다.

실을 감안하기 위해 감면요건상에 매우 복잡한 예외조항으로 동 감면 제도를 이해하기 어렵게 하는 문제가 있다.

〈표 VII-7〉 농지에 대한 양도소득세 비과세·감면제도

종류	조문	지원 내용	비고	세수손실
농지의 교환 또는 분합시 양도세 비과세	소법 §89 ⑫호	비과세	토지가액의 차액이 가액이 큰 편 의 1/4 이하인 경우 적용	-
자경농지의 대체취득에 대한 양도세 감면	조세 특례 제한법 §70	양도세 100% 감면	◦ 거주요건과 기간요건, 면적·가액요건 존재 <sup>1)</sup> ◦ 과세기간 및 5년간 합계 액에 대한 감면한도 존재	'06년 549억원 '07년 1,026억원 '08년 1,148억원 '09년 1,297억원
8년 이상 자경농지에 대한 양도세 감면	조세 특례 제한법 §69	양도세 100% 감면	◦ 재촌, (8년) 자경농지에 한해 적용 ◦ 과세기간 및 5년간 합계액에 대한 감면한도 존재	'04년 4,677억원 '05년 4,448억원 '06년 7,737억원 '07년 9,915억원 '08년 9,992억원 '09년 8,766억원
농업회사법인에 현물 출자하는 토지 등에 대한 양도세 면제	조세특례 제한법 §68②	양도세 면제	◦ 거주요건 및 경작요건 존재 <sup>2)</sup> ◦ 일몰기간: 2012.12.31.	-
영농조합법인에 현물 출자하는 농지 또는 초지에 대한 양도세 면제	조세 특례 제한법 §68④	양도세 면제	◦ 거주요건 및 경작요건 존재 <sup>2)</sup> ◦ 일몰기간: 2012.12.31.	-
영어조합법인과 어업회사법인에 현물 출자하는 토지 등에 대한 양도세 면제	조세 특례 제한법 §67④	양도세 면제	◦ 거주요건 및 어업요건 존재 <sup>2)</sup> ◦ 일몰기간: 2012.12.31.	-

주: 1) 거주요건이란 종전 농지 및 대체 농지 소재지에 3년 이상 거주하면서 경작한 경우를 말하며, 기간요건이란 종전 농지의 양도일로부터 1년 또는 2년 내에 대체 농지를 구입하거나 새로운 농지 취득일로부터 1년 내에 종전 농지를 양도해야 함을 뜻한다. 면적·가액 요건이란 대체 농지의 면적이 종전 농지 면적의 1/2 이상이거나 그 가액이 종전 농지 가액의 1/3 이상이어야 함을 뜻한다.

2) 여기서의 거주요건이란 현물출자하는 토지가 소재하는 시·군·구 또는 인접 시·군·구나 토지 소재지로부터 직선거리 20km 이내에 거주하여야 함을 말한다. 그리고 경작요건 및 어업요건이란 직접 경작하거나 직접 어업에 종사하여야 함을 뜻한다.

동 감면제도로 인한 세수손실 규모는 조세지출규모를 추정하기 시작한 이후 매년 1,000억원을 초과하였고, 최근 3개연도 평균은 9,558억 원에 달하는 것으로 파악된다. 2008년 양도소득세 징수액이 9.3조원 인 반면 2008년도 조세지출 금액은 9,992억원이어서 양도소득세 징수액의 10.7%나 된다. 대략적으로 다른 조건들이 동일하다는 전제 하에서 동 감면제도를 2008년도에 적용하지 않았다면 양도소득세 징수액은 10.7%나 상승할 수 있었음을 나타낸다.

한편 자경농지의 대체취득에 대한 양도소득세 감면제도는 기존의 자경농지의 대체취득에 대한 비과세제도를 대체하기 위해 2006년 도입된 제도이다. 동 감면제도의 혜택을 받기 위해서는 다음의 감면요건을 모두 충족해야 한다. 첫 번째 요건은 경작상 필요에 의하여 대토하는 농지여야 한다는 것이다. 두 번째 요건은 종전 농지 및 대체 농지 소재지에 3년 이상 거주하면서 경작해야 하는 거주요건이다. 세 번째 요건은 종전 농지의 양도일로부터 1년 또는 2년 내에 대체 농지를 구입하거나 새로운 농지 취득일로부터 1년 내에 종전 농지를 양도해야 하는 기간요건이다. 마지막 네 번째 요건은 면적·가액 요건으로서 대체 농지의 면적이 종전 농지 면적의 1/2 이상이거나 그 가액이 종전 농지 가액의 1/3 이상이어야 한다. 이런 4가지 요건을 모두 충족하는 경우 종전 농지에 대한 양도소득세가 100% 감면된다. 동 감면제도로 인한 세수손실 규모는 도입 첫해인 2006년에 549억원 이었고, 이후 매년 1,000억원을 초과하였다. 최근 3개연도 평균은 1,157억원에 달하는 것으로 파악되며 매년 증가하고 있는 추세를 보이고 있다.

농지에 대한 감면제도에에는 <표 VII-8>에서 보여주는 것처럼 복잡한 감면한도가 존재한다. 농지에 대한 감면한도는 과세기간별 감면한도와 5년간 합계액에 의한 감면한도를 계산하여 둘 중 낮은 금액을 한도로 동 과세기간에 감면하게 된다. 먼저, 과세기간별 감면한도는 농지에 대한 감면(조세특례제한법 제69조, 제70조)과 다른 규정에 의한 감면(조

세특례제한법 제33조, 제43조, 제77조, 제77조의 3, 제85조의 10, 법률 제6538호 부칙 제29조)을 포함한 한도이다. 한도금액은 8년 이상 자경농지에 대한 양도소득세 감면(조세특례제한법 제69조)이나 공익사업용 토지 등에 따른 양도소득세 감면(조세특례제한법 제77조 규정의 40%(50%)의 감면율을 적용받는 3년(5년) 이상 만기 보유채권 한정)을 제외한 경우에는 감면한도가 1억원이지만 두 감면제도 중 하나를 포함한 경우에는 감면한도가 2억원으로 1억원이 추가된다. 한편, 5년간 합계액에 의한 감면한도는 2006년부터 도입된 것으로 농지에 대한 감면들(조세특례제한법 제69조, 제70조)과 공익사업용 토지 등에 따른 양도소득세 감면(조세특례제한법 제77조 규정 중 40%(50%)의 감면율을 적용받는 3년(5년) 이상 만기 보유채권에 한정) 등 3가지 감면유형을 대상으로 한다. 이때 자경농지의 대체취득에 대한 양도소득세 감면(조세특례제한법 제70조)의 경우 1억원이 감면한도이고, 나머지 두 경우에 대해서는 감면한도가 3억원이 된다.

특히 2008년 1월부터는 8년 이상 자경농지가 양도되는 경우 실지거래가액으로 양도소득세를 과세함에 따라 세부담이 증가하였음을 고려하여 감면한도를 확대하였다<sup>91)</sup>. 그러나 기존 8년 이상 자경농지에 대한 양도소득세 감면 수준이 결코 낮지 않았음을 고려할 때 농지라는 이유로 과도한 세액감면을 허용하는 것은 아닌지에 대한 재검토가 필요하다.

---

91) 과세기간별 감면한도의 경우 8년 자경농지 감면의 경우 1억원을 추가하였고, 5년간 합계액에 의한 감면한도에 대해서도 2억원을 추가하였다. 공익사업용 토지 등에 대한 감면(조세특례제한법 제77조) 규정의 40%(50%)의 감면율을 적용받는 3년(5년) 이상 만기 보유채권의 경우에는 2010년 1월부터 8년 자경농지와 같은 세제상 혜택을 주고 있다.

〈표 Ⅲ-8〉 농지에 대한 양도소득세 감면세액 한도액: 2010년 기준

구분	감면 한도	해당 감면제도
Ⅰ 과세 기간별 감면 한도		사업진환 무역조정지원기업에 대한 과세특례(조세특례제한법 제33조)
	① 1억원 한도	구조조정대상 부동산의 취득자에 대한 양도세 감면 등(조세특례제한법 제43조) 자경농지의 대체취득에 대한 양도세 감면(조세특례제한법 제70조) 공익사업용 토지 등에 대한 양도세 감면(현금보상 20%, 일반보상채권 25%)(조세특례제한법 제77조) 개발제한구역 지정에 따른 매수대상 토지 등에 대한 양도세 감면(조세특례제한법 제77조의 3) 국가매수 임야에 대한 양도세 감면(조세특례제한법 제85조의 10) 아파트형 공장 설립후 5년 이상 임대후 양도세 감면(법률 제6538호 부칙 제29조) 8년 이상 자경농지에 대한 양도세 감면(조세특례제한법 제69조) 공익사업용 토지 등에 대한 양도세 감면(만기보유 채권 40%(만기 3년 이상), 50%(만기 5년 이상) (조세특례제한법 제77조)
	② 2억원 한도	① + ② = 2억원
	③ 과세기간별 통합한도	양도순서에 따라 ①의 경우 1억원, ②의 경우 (2억원 - ①의 감면세액)
Ⅱ 5년간 합계액 감면 한도	④ 종합한도액 계산순서	자경농지의 대체취득에 대한 양도세 감면(조세특례제한법 제70조) 8년 이상 자경농지에 대한 양도세 감면(조세특례제한법 제69조) 공익사업용 토지 등에 대한 양도세 감면(만기보유 채권 40%(만기 3년 이상), 50%(만기 5년 이상) (조세특례제한법 제77조)
	① 1억원 한도	① + ② = 3억원
	② 3억원 한도	양도순서에 따라 ①의 경우 1억원, ②의 경우 (3억원 - ①의 감면세액)
	③ 5년간 통합 한도	mim(Ⅰ, ②)
④ 종합한도액 계산순서		
③ 농지에 대한 감면한도 =		

세액계산을 단순화<sup>92)</sup>하여 비교분석하면, 8년 이상 자경농지의 경우 양도차익이 8.15억원(보유기간 8~9년), 8.48억원(보유기간 9~10년), 8.85억원(보유기간 10년 이상) 정도 발생하더라도 납부할 양도소득세액은 0원이 된다. 이에 반하여 1세대 1주택의 경우 양도가액이 9억원 이하이어야 비과세제도를 적용받아 납부할 양도소득세액이 0원이다. 이 결과는 농지에 대한 양도소득세 감면제도가 상대적으로 더 관대함을 보여준다. 특히 주택과 달리 여러 필지를 갖고 있더라도 감면제도의 적용을 받을 수 있는 점까지 고려한다면 농지에 대하여 더 많은 세제상 혜택을 주고 있음을 알 수 있다.

다음으로 주식 또는 출자지분(이하 '주식 등'이라 함)에 대한 양도소득세 비과세·감면제도를 정리하면 아래의 <표 VII-9>와 같다. 현행 세법상 주식 등의 경우 상장 및 협회등록주식 등은 대주주가 소유하거나 유가증권시장 또는 협회중개시장 밖에서 거래하는 경우에 한하여 양도소득세가 과세된다<sup>93)</sup>. 그러나 조세특례제한법에서는 주식 등을 양도하더라도 양도소득세가 비과세되는 경우를 별도로 규정하고 있다. 예를 들면, 중소기업창업투자회사 또는 여신전문금융회사에 출자함으로써 2009년 12월 31일까지 취득한 주식 등의 양도에 대해서는 양도소득세를 비과세한다.

92) 8년 이상의 자경농지 1필지를 양도한 것 외에는, 최근 5년 동안 양도한 농지 및 타 부동산이 없는 경우를 상정하였다. 따라서 동 거래에 대한 감면한도는 2억원이다.

93) 즉, 현행 세법에 따르면 대주주가 아닌 자가 유가증권시장이나 협회중개시장에서 거래하는 주식은 양도소득세가 과세되지 않는다.

〈표 Ⅶ-9〉 주식 또는 출자지분에 대한 양도소득세 비과세·감면제도

종류	조문	지원 내용	일몰시한
중소기업창업투자회사, 연신전문금융회사에 출자하여 취득한 주식 등	조세특례 제한법 §14①1호	비과세	2009.12.31. 취득분
중소기업창업투자조합이 창업자/벤처기업에 출자하여 취득한 주식 등	조세특례 제한법 §14①2호		2012.12.31. 취득분
한국벤처투자조합이 창업자 또는 벤처기업에 출자함으로써 취득한 주식 등	조세특례 제한법 §14①2의2호		
신기술사어투자조합이 신기술사업자/벤처기업에 출자하여 취득한 주식 등	조세특례 제한법 §14①3호		
벤처기업에 출자함으로써 취득한 주식 등 <sup>1)</sup>	조세특례 제한법 §14①4호		
부품·소재전문투자조합이 창업자, 신기술사업자 또는 벤처기업에 출자함으로써 취득한 주식 등	조세특례 제한법 §14①6호		
소액주주가 양도하는 벤처기업의 주식 <sup>2)</sup>	조세특례 제한법 §14①7호		

주: 1) 다음과 같이 3가지 요건을 모두 갖추어야 한다.

- 첫째, 창업후 3년 이내인 벤처기업 또는 벤처기업으로 전환한지 3년 이내인 벤처기업에 대한 출자일 것
- 둘째, 개인이 특수관계가 없는 벤처기업에 대하여 행한 출자일 것
- 셋째, 그 출자일로부터 5년이 경과된 후 양도할 것

2) 증권거래법 제3조 제1호 나목에서 정하는 방법으로 거래되는 벤처기업의 주식을 말한다.

마지막으로 기타 부동산에 대한 양도소득세 감면제도를 살펴보면 〈표 Ⅶ-10〉과 같다. 먼저, 공익사업용 토지 등<sup>94)</sup>에 대한 양도소득세의 감면제도는 공익사업에 필요한 토지 등을 사업인정고시일 현재 2년 이

94) 이밖에도 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 정비구역안의 토지, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」이나 그 밖의 법률에 따른 토지 등도 적용대상이다.

상 보유하였고 2012년 12월 31일까지 양도하는 경우에 한해 적용된다<sup>95)</sup>. 동 감면제도의 감면율은 양도대금을 지급받는 형태에 따라 상이하다. 현금보상 20%, 일반보상채권 25%, 3년 이상 만기보상채권 40%, 5년 이상 만기보상채권 50%의 감면율이 적용된다. 이러한 감면율은 최근 점진적으로 증가하고 있는 추세<sup>96)</sup>를 보이고 있고, 감면한도도 인상되는 것으로 나타난다<sup>97)</sup>. 동 감면제도로 인한 세수손실은 공익사업 등을 위하여 수용되는 토지가 존재하여야 발생하기 때문에 연도마다 편차가 상당히 심하게 나타난다. 2009년 조세지출보고서에 따르면 2009년도의 경우 잠정적으로 889억원의 세수손실이 발생한 것으로 파악되고 있다.

대토보상에 대한 양도소득세 과세이연제도란 2007년 10월 17일부터 2012년 12월 31일까지 공익사업의 시행자에게 양도함으로써 발생하는 양도차익으로서 토지 등의 양도대금을 해당 공익사업의 시행으로 조성한 토지로 보상받는 부분에 대해서는 양도소득세 과세이연을 허용하는 제도를 말한다. 과세이연금액은 총 보상액 중 대토보상 상당액의 비율을 양도소득금액에 곱함으로써 산출한다. 동 감면제도로 인한 세수손실액은 2009년도 10억원 정도로 잠정 추계되었다.

95) 그러나 일몰시기는 매년 연장되고 있는 상황이다.

96) 감면율 추이는 아래와 같다.

양도일	'07.1.1~'07.7.5	'07.7.6 이후	'09.1.1 이후	'10.1.1 이후
감면율	현금: 10% 채권: 15%	현금: 10% 채권: 15% 만기보상채권: 20%	현금: 20% 채권: 25% 만기보상채권: 30%	현금: 20% 채권: 25% 만기보상채권: · 3년 이상 40% · 5년 이상 50%

97) 감면한도의 변화추이를 보면, '08.4.10~'09.12.31까지는 연간 1억원이었고, '10.1.1 이후에는 현금 및 채권보상의 경우 1억원, 만기보상채권 연간 2억원, 5년간 3억원으로 인상되었다.

〈표 VII-10〉 기타 부동산에 대한 양도소득세 비과세·감면제도

종류	조문	지원 내용	비고	세수손실
공익사업용 토지 등에 대한 양도세 감면	조세특례 제한법 §77	양도세 감면	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 현금보상: 20% 감면</li> <li>◦ 일반채권보상: 25%</li> <li>◦ 3년 이상 만기보상채권: 40%</li> <li>◦ 5년 이상 만기보상채권: 50%</li> <li>◦ 2012.12.31 이전 양도분</li> </ul>	2005년 2억원 2006년 80억원 2007년 465억원 2008년 976억원 2009년 889억원
대토보상에 대한 양도세 과세이연	조세특례 제한법 §77의 2	양도세 과세 이연	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 과세이연금액<sup>1)</sup> 만큼 수용토지의 양도소득금액에서 제외</li> <li>◦ 대토양도시 취득가액에서 과세이연금액을 차감하여 필요경비 산정</li> <li>◦ 2012.12.31 이전 양도분</li> </ul>	2009년 10억원
개발제한구역 지정에 따른 매수대상 토지 등에 대한 양도세 감면	조세특례 제한법 §77의 3	양도세 30%, 50% 감면	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 개발제한구역 내 토지 양도 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 50%: 지정일 이전 취득·거주</li> <li>- 30%: 매수청구일/협의매수일 20년 이전 취득·거주</li> </ul> </li> <li>◦ 개발제한구역 해제 토지 양도 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 50%: 지정일 이전 취득·거주</li> <li>- 30%: 사업인정고시일 20년 이전 취득·거주</li> </ul> </li> <li>◦ 2011.12.31. 이전 양도분</li> </ul>	2009년 8억원
공익사업을 위한 수용 등에 따른 공장이전 과세특례	조세특례 제한법 §85조의 7	거치후 분할납부	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 양도세 3년 거치 3년 분할납부<sup>2)</sup></li> <li>◦ 2012.12.31 이전 양도분</li> </ul>	-
중소기업의 공장이전에 대한 과세특례	조세특례 제한법 §85조의 8	거치후 분할납부	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 10년 이상 계속 공장시설 갖춘</li> <li>◦ 수도권과밀억제권역 외로 이전</li> <li>◦ 양도세 2년 거치 2년 분할납부</li> <li>◦ 2011.12.31. 이전 양도분</li> </ul>	-
공익사업을 위한 수용 등에 따른 물류시설 이전에 대한 과세특례	조세특례 제한법 §85조의 9	거치후 분할납부	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 수도권과밀억제권역 외로 이전</li> <li>◦ 양도세 3년 거치 3년 분할납부</li> <li>◦ 2012.12.31. 이전 양도분</li> </ul>	-
국가에 양도하는 산지에 대한 양도세 감면	조세특례 제한법 §85조의 10	양도세 20% 감면	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 거주자가 2년 이상 보유한 산지</li> <li>◦ 2012.12.31. 이전 양도분</li> </ul>	

주: 1) 과세이연금액 = 양도소득금액 × 대토보상 상당액/총보상액

2) 조세특례제한법 제77조가 적용되는 토지인 경우 두 감면방식 중 하나만을 선택할 수 있다.

개발제한구역 지정에 따른 매수대상 토지 등에 대한 양도소득세 감면제도는 개발제한구역지정에 따라 사용 및 수익이 사실상 불가능하게 된 토지를 부득이 최종 수단으로 매수청구하게 된다는 점을 감안하여 2009년 1월 1일 이후 양도하는 분부터 양도소득세의 30%, 50%를 감면하는 제도이다. 개발제한구역 안의 토지를 양도하는 경우 개발제한구역 지정일 이전에 해당 토지를 취득한 후 매수청구일 또는 협의매수일까지 거주해 왔다면 50%, 그렇지 않고 매수청구일 또는 협의매수일부터 20년 이전에 취득하여 계속 거주해 왔다면 30%의 감면율이 적용된다.

그리고 개발제한구역에서 해제된 토지를 양도하는 경우 개발제한구역 지정일 이전에 해당 토지를 취득한 후 사업인정고시일까지 거주해 왔다면 50%, 그렇지 않고 사업인정고시일로부터 20년 이전에 취득하여 거주해 왔다면 30%의 감면율이 적용된다. 동 감면제도로 인한 세수손실 규모는 2009년 8억원 정도로 잠정 추계되었다.

이밖에도 공익사업을 위한 수용 등에 따른 공장이전 과세특례, 중소기업의 공장이전에 대한 과세특례, 공익사업을 위한 수용 등에 따른 물류시설 이전에 대한 과세특례, 국가에 양도하는 산지에 대한 양도소득세 감면 등과 같은 제도들이 존재한다. 동 제도들은 비교적 최근에 신설되어 세수손실에 대한 정보가 결여되어 있다.

이상과 같은 기타 부동산에 대한 양도소득세 감면제도들은 공익사업을 목적으로 수용되거나 국가에 양도하는 토지 등을 감면대상으로 하기 때문에 통상의 양도소득세 감면제도와는 차이점이 존재한다. 즉, 통상의 양도소득세 감면제도는 양도자가 본인의 의사에 의해, 재산권 행사의 제약을 받지 않은 상태에서 양도할 때 세금을 경감시켜주지만 기타 부동산에 대한 양도소득세 감면의 경우는 그렇지 않다는 차이점이 존재한다. 따라서 부득이하게 양도하거나 공익을 위해 재산권 행사의 제약을 받았던 경우에는 어느 정도 세제상 보상이 필요하다고 본다. 다만, 그 세제상 혜택의 수준이 적정한가는 일몰시점이 도래 시 재검

토의 과정을 거치는 것이 바람직하다고 본다.

#### 4. 요약 및 정책시사점

지금까지 우리나라 양도소득세제의 특징 및 과세체계에 기초하여 세수변동 요인을 검토하였고, 비과세·감면제도의 현황과 문제점을 살펴보았다. 양도라는 경제적 활동이 주기적으로 발생하지 않기 때문에 양도소득세의 세수추이 및 변동요인을 예측하는 것은 쉽지 않다. 다만 양도소득세 정상화 측면에서 현행 세율체계로 개정된 지 얼마 되지 않았기 때문에 현행 세율체계는 당분간 그대로 유지될 것으로 예측된다. 따라서 이런 예측하에서 향후 최소 1~2년간의 양도소득세 세수는 부동산 거래량 변동에 좌우될 것으로 본다.

현행처럼 분리과세되는 양도소득세 과세체계를 유지할 때 세수를 근본적으로 확대할 수 있는 방안은 과세대상을 넓히는 것이다. 2013년부터 6,000만원이 넘는 고가의 서화·골동품 등 미술품의 양도소득에 대하여 기타소득으로 과세할 예정이다. 이를 전면적으로 양도소득세로 과세하는 것이 자산 간 세제의 왜곡을 줄일 수 있고, 세수를 확충할 수 있는 선택으로 판단된다. 한편 대주주가 아닌 자가 유가증권시장이나 협회중개시장에서 거래하는 주식의 양도소득에 대한 과세문제는 신중하게 접근할 필요가 있다. 현재 주식거래에 대하여 증권거래세가 과세되고 있다는 점, 주식 거래시 양도손실을 상쇄해야 한다는 점 등을 고려할 때 세수 확대 측면에서 유리하지 않을 수 있기 때문이다.

과세대상을 현행과 같이 유지하는 상태에서 세수를 증가시킬 수 있는 정책수단 중 하나는 탈세 및 조세회피를 방지하는 조치를 취하는 것이다. 이밖에 현행 체제하에서 양도소득세 세수를 확대할 수 있는 또 다른 정책수단으로는 현행 양도소득세 비과세·감면제도의 투명성을 제고하고 수혜규모를 축소하는 것이다.

예를 들면, 1세대 1주택 비과세제도의 경우 비과세제도의 특성상 수

혜자 및 수혜규모에 대한 정보가 드러나지 않는 한계가 존재한다. 또한 양도가액을 비과세의 기준으로 삼고 있어서 수직적·수평적 형평성에 문제가 존재한다. 따라서 감면방식을 비과세에서 소득공제 또는 세액감면 방식으로 전환함과 동시에 양도가액 기준을 소득공제나 세액감면의 기준으로 바꾸는 것이 필요하다. 한편 국민의 주거생활 안정을 위하여 세제혜택을 제공한다는 취지에 걸맞게 조세혜택 부여기준을 소유기준에서 거주기준으로 전환하는 것도 필요하다. 이상의 변화가 세수 확대에 연결될 것인지는 불명확하지만 제도의 근본 취지에 맞게 운영한다는 측면에서 필요한 개편으로 판단된다. 그리고 개편 초기에는 관대한 조세지원을 통해 원활한 제도 이행을 도모하고, 새로운 제도가 정착되면 조세지원 규모를 새롭게 설정하면서 세수 확충을 도모할 수 있을 것으로 본다.

나머지 주택에 대한 감면제도들은 제도 특성상 이미 과거에 발생한 행위를 전제로 조세지원 수준을 설정하였기 때문에 축소하는 방향으로 변경하는 것이 용이하지 않다. 따라서 향후에 부동산 경기에 대응하기 위해 정책적으로 양도소득세 감면제도를 활용하는 것을 최소화하는 것이 바람직하다.

한편 농지에 대한 양도소득세 감면제도들 중 세수손실 규모가 큰 8년 이상 자경농지에 대한 양도소득세 감면제도와 자경농지의 대체취득에 대한 양도소득세 감면제도의 개편을 통해 세수를 확충할 수 있을 것으로 본다. 예를 들면, 8년 이상 자경농지에 대한 감면의 경우 과도한 감면한도를 축소함으로써 세수손실을 줄일 수 있을 것으로 본다. 그리고 자경농지의 대체취득에 대한 감면의 경우도 세액감면 방식이 아니라 과세이연 방식으로 감면방식을 전환함으로써 세수손실을 줄일 수 있을 것으로 본다.

마지막으로 양도소득세의 세수 확충에 직접적인 효과는 없을 수 있지만 양도소득세로 인한 비효율을 제거하는 측면에서 양도소득세의 전면적인 개편을 고려해야 할 것이다. 현행 양도소득세가 부동산 가격

및 거래를 통제하기 위한 정책수단으로 자주 개정되고, 이 과정에서 부득이하게 피해를 보는 국민들을 보호하기 위한 복잡하고 자의적인 예외규정들이 생성되었다. 이런 규정들은 국민들과 기업의 행태를 왜곡시키는 등 세제의 효율성을 저하시키고, 자의적인 구분에 따른 조세의 형평성 문제를 야기하는 바람직하지 않은 속성을 가졌다. 따라서 현재 분리과세되고 있는 양도소득세 체계를 미국의 경우나 우리나라의 법인에 적용하고 있는 것처럼 종합소득세 과세체계 내로 흡수시키는 것이 필요하다고 본다. 이때 장기간에 걸쳐 발생한 양도소득에 대해서는 기간을 고려하는 장치가 마련되는 것이 바람직하다.

〈부표 Ⅷ-1〉 양도소득세 세율체계 연혁

(단위 : %)

기간별 · 자산별	최초 과세일	'79	80,12,13		'82	'84. 4		'89	'96	'99	'00	'01	'02	'04	'07	'09	
			기본	타력		83. 7	기본										타력
2년 이상 보유	토지	'75. 1. 1	50														
	건물	'75. 1. 1	30	40	25												
		부동산에관한면리	'79. 1. 1	50	40	25	40										
	부동산 취득 권리	'78. 4. 24	30					3천만원 이하 40 6천만원 이하 45 1억원 이하 50 5억원 이하 55 5억원 초과 60	3천만원 이하 30 6천만원 이하 40 6천만원 초과 50	3천만원 이하 20 6천만원 이하 30 6천만원 초과 40	1천만원 이하 9 4천만원 이하 18 8천만원 이하 27 8천만원 초과 36	1천만원 이하 6 4천만원 이하 16 8천만원 이하 25 8천만원 초과 35					
기타 자산	특정주식	'79. 1. 1	50	40	25	40	25	40	20(10)	20(10)	20(10)	20(10)	20(10)	20(10)	20(10)	20(10)	
	영업관등	'81. 1. 1						40									
	특정시설물이용권	'83. 7. 1															
	부동산과대법인 주식	'91. 1. 1															
주식	비상장일반(중소)	'91. 1. 1						20(10)	20(10)	20(10)	20(10)	20(10)	20(10)	20(10)	20(10)	20(10)	20(10)
	상장일반(중소)	'91. 1. 1									20(20)	20(10)	20(10)	20(10)	20(10)	20(10)	20(10)
	일반대주주(1년미만)	'00. 1. 1									20~40	20~40	30	30	30	30	30

〈부표 Ⅲ-1〉의 계속

기간별 · 자산별	최초 과세일	'75	80.12.13		'82		'84. 4	'89	'96	'99	'00	'01	'02	'04	'07	'09
			기본 타력	기타 타력	기본 타력	기타 타력										
2년 미만 보유	토지	'75. 1. 1	50											50	50	50
			70											50	(1년 미만)	(1년 미만)
	건물	'75. 1. 1	30	50	35	50	50	60	50	40	40	40	36	(1년 미만)	(1년 미만)	40
	부동산에 관한 권리	'79. 1. 1	50	50	35										40	40
부동산 취득 권리	'78. 4. 24	30	70													
2년 이상 보유 국민주택	'80.12.13		30	15	30	15	30	30								
미등기자산	'79. 1. 1	80	75	75	75	75	75	75	75	65	65	65	60	70	70	70
'82. 5.18~'83. 6.30 취득·신축주택양도	'83. 1. 1			5	5	5	5	5								

주: 1. 1세대 3주택 소유자가 양도하는 주택: 2005. 1. 1부터 60%  
 2. 1세대 2주택 소유자가 양도하는 주택: 2007. 1. 1부터 50%  
 3. 비사업용토지 : 2007. 1. 1부터 60%  
 4. '09. 1. 1 ~ '10.12.31 기간동안 양도하거나 취득하는 1세대 2주택의 경우 기본세율(6~35%)을 적용하고, 1세대 3주택 이상의 경우 45%의 단일세율을 적용('09. 1. 1 ~ '09. 3.15). 그러나 '09. 3.16부터 '10.12.31까지 1세대 3주택 이상 및 비사업용 토지도 기본세율을 적용하고 투기지역의 경우 일반세율에 10%p를 추가한 세율을 적용한다.  
 \* '09년부터 양도소득세의 일반세율 및 과표구간을 종합소득세의 일반세율 및 과표구간과 일치하도록 조정하였다.

〈부표 Ⅲ-2〉 양도소득세 신고현황 추이

연도	신고인원 <sup>1)</sup>	양도가액	취득가액	필요경비	(구) 양도소득 특별공제액	장기보유 특별공제액 <sup>2)</sup>	(구) 양도소 득공제액	양도소득 금액	(단위: 천명, 십억원)	
									(구) 기초공제 등 인적공제	양도소득 기본공제
1983	308.2	2,262.6	1,031.6	45.4	224.0	-	187.0	774.5	21.5	-
1984	213.1	2,526.9	1,207.6	62.7	254.8	-	187.9	813.9	32.0	-
1985	157.3	3,504.4	1,803.6	115.4	422.1	-	136.7	1,026.6	15.6	-
1986	159.3	3,350.6	1,921.6	126.4	360.1	-	142.7	799.9	14.7	-
1987	156.3	2,704.9	1,364.5	103.8	247.4	-	157.4	831.9	12.3	-
1988	150.5	4,348.8	2,222.6	127.9	350.7	-	135.4	1,512.1	77.6	-
1989	169.1	6,415.5	3,318.7	165.5	414.4	137.7	155.8	2,223.5	83.8	-
1990	230.7	11,528.6	6,240.2	298.7	733.8	235.8	225.7	3,794.4	183.4	-
1991	299.9	13,474.6	7,837.7	327.2	792.7	285.2	297.1	3,934.7	97.9	-
1992	243.4	15,463.5	8,407.8	437.0	1,103.8	553.2	264.1	4,697.6	113.0	-
1993	199.2	16,600.2	9,080.3	348.8	1,111.8	663.3	212.5	5,183.5	112.1	-
1994	249.7	19,238.7	10,677.3	363.8	1,180.4	766.8	239.4	6,011.0	105.8	-

## 〈부표 Ⅲ-2〉의 계속

연도	신고인원 <sup>1)</sup>	양도가액	취득가액	필요경비	(구)양도소득 특별공제액	장기보유 특별공제액 <sup>2)</sup>	(구)양도소 득공제액	양도소득 금액	(구) 기초공제 등 인적공제	양도소득 기본공제
1995	286.3	24,262.1	13,343.2	414.7	1,500.2	1,016.7	314.0	7,673.3	121.4	-
1996	329.4	29,575.5	16,666.2	638.7	1,473.8	1,507.4	325.7	8,963.5	83.9	153.9
1997	309.3	32,777.8	18,864.3	672.5	745.6	1,716.6	180.1	10,598.7	34.9	467.0
1998	336.1	31,424.4	20,101.2	833.1	400.3	1,516.6	96.9	8,476.2	16.0	594.8
1999	206.5	24,378.3	15,045.3	572.0	65.2	1,177.6	26.0	7,492.3	10.8	494.4
2000	323.2	35,753.2	19,146.0	1,020.5	4.0	2,854.9	4.1	12,723.7	-	785.3
2001	356.4	40,940.2	22,029.6	690.3	-	3,189.9	-	15,030.4	-	678.8
2002	580.3	62,313.4	37,731.4	1,105.9	-	4,260.4	-	19,215.6	-	1,148.2
2003	621.8	80,706.4	51,789.2	1,551.4	-	4,150.9	-	23,214.9	-	1,243.5
2004	617.9	81,960.6	48,488.6	1,610.3	-	5,063.6	-	26,798.1	-	1,233.4
2005	532.2	89,198.0	49,812.8	1,802.8	-	5,925.1	-	31,657.3	-	1,143.4
2006	676.5	153,512.5	75,050.0	3,251.2	-	12,680.2	-	62,531.0	-	1,499.4
2007	486.8	107,403.9	52,128.4	2,371.6	-	7,891.6	-	45,012.3	-	1,102.4
2008	542.6	111,946.2	53,000.9	2,320.0	-	9,984.0	-	46,641.3	-	1,223.2

주: 1) 2005~2008년은 예정신고와 확정신고 함께 기준이고, 그 이전은 결정인원도 포함하고 있다.

2) 1989년 신설

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

## VIII. 상속·증여세

조명환

### 1. 세수입 추이와 변동요인 분석

#### 가. 상속·증여세 개요

##### 1) 상속세

상속이란 피상속인이 사망한 경우 피상속인의 모든 재산상의 지위 및 권리·의무가 상속인에게 포괄적으로 승계되는 것을 의미하며, 상속세는 피상속인의 사망에 의하여 상속되는 모든 재산에 대하여 과세되는 조세이다. 상속세가 부과되는 상속재산의 범위는 피상속인의 거주 여부에 따라 달라진다. 피상속인이 거주자인 경우에는 국내 및 국외에 소재한 모든 상속재산이 과세대상이 되며, 피상속인이 비거주자인 경우에는 국내에 소재한 모든 상속재산을 과세대상 상속재산으로 한다. 상속재산에는 부동산, 현금·예금, 퇴직금, 보험금, 주식, 서화 등이 포함되며, 상속재산에서 피상속인의 채무, 공과금 및 조세, 장례비용 등을 공제한다. 또한 상속세의 납세의무는 피상속인의 사망일에 성립하고, 정부의 부과처분에 의해 납세의무가 확정된다.

상속세의 과세방식은 피상속인을 기준으로 하여 상속되는 재산의 크기를 측정하여 과세하는 유산세형을 따르고 있으며, 상속인은 상속재산 중 각자가 받았거나 받을 재산의 점유비율에 따라 상속세를 납부할 의무가 있다<sup>98)</sup>. 또한 각자가 받은 상속재산 한도 내에서 전체 상속

---

98) 상속이나 증여 등 무상으로 이전되는 재산에 대한 과세방식은 피상속인이나 증여자를 기준으로 이전하는 재산의 가치를 측정하여 과세하는 유

세액에 대해 연대하여 상속세를 납부할 의무(상속인 등의 연대납세의 무)가 있다.

상속세 계산과정은 <표 Ⅷ-1>과 같다.

<표 Ⅷ-1> 상속세 계산 흐름도

	총상속재산	본래 상속재산, 간주상속재산, 추정상속재산
(-)	비과세재산	민법상 금양임야 등
(-)	과세가액 불산입 재산	공익법인 출연재산 등
(-)	과세가액 공제	공과금, 장례비, 채무
(+)	증여재산가액	상속개시 전 10년(5년) 내 증여한 재산가액 등
(=)	상속세 과세가액	
(-)	상속공제	기초공제, 배우자공제, 인적공제, 물적공제
(=)	과세표준	
(×)	세율	10~50%의 5단계 초과누진세율
(=)	상속세 산출세액	
(+)	세대생략상속 할증과세	세대생략 상속시 30% 가산
(-)	세액공제 등	증여세액공제/외국납부세액공제/신고세액공제 등
(=)	(신고) 결정세액	

상속재산의 범위는 본래의 상속재산, 간주상속재산, 추정상속재산을 포함한다. 여기서 본래의 상속재산은 금전으로 환가할 수 있는 경제적 가치가 있는 모든 물건과 재산적 가치가 있는 법률상·사실상의 모든 권리를 의미하며, 간주상속재산은 보험금, 신탁재산, 퇴직금 등 상속재산으로 간주하는 재산이다. 또한, 추정상속재산은 상속개시일 전 처분한 재산 또는 부담한 채무가 일정범위를 넘어서는 것으로 그 용도가 객관적으로 명확하지 않은 것을 의미한다.

산세형과, 상속인이나 수증자를 기준으로 이전받는 재산의 가치를 측정하여 과세하는 유산취득세형으로 구분할 수 있다.

상속세의 과세가액은 총상속재산가액에서 국가·지방자치단체·공공단체 등에 유증한 재산, 민법상 금양입야, 공익을 목적으로 출연한 재산 등 비과세 재산 및 과세가액 불산입 재산을 차감하고, 공과금, 장례비, 채무 등의 과세가액 공제액을 차감한 후 증여재산가액을 합산하여 계산한다. 증여재산가액 합산은 사망에 대비하여 피상속인이 재산을 증여함으로써 사후 상속세를 회피하고자 하는 행위 방지를 위해 상속개시일 전 10년 이내에 상속인에 증여한 재산가액 등을 상속재산에 가산하는 것을 말한다<sup>99)</sup>. 또한, 상속세의 과세표준은 상속세 과세가액에서 기초공제, 배우자공제, 인적공제 등의 상속공제를 차감하여 구해진다. <표 VIII-2>는 현재 우리나라의 상속공제 내용을 보여주고 있다. 기초공제, 배우자공제 등의 인적공제, 금융재산 상속공제, 동거주택 상속공제, 재해손실공제의 합계액은 다음과 같이 계산한 상속공제한도액을 초과할 수 없다<sup>100)</sup>.

상속공제한도액

= 상속세 과세가액 - 상속인이 아닌 자에게 유증·사인증여한 재산가액  
- 상속포기로 후순위의 상속인이 받은 재산가액 - 과세가액에 가산한 증여 재산 과세표준

<표 VIII-2> 상속공제 현황

구분	공제금액
기초공제	- 2억원
인적공제	배우자공제 - 법정상속지분 내 실제 상속받은 가액 (최소 5억원은 공제되며 30억원 한도)
	자녀공제 - 1인당 3,000만원
	미성년자공제 - 500만원 × 20세까지의 잔여연수
	연로자공제 - 1인당 3,000만원
	장애자공제 - 500만원 × 75세까지의 잔여연수

99) 단, 사전증여받은 창업자금 및 가업승계재산은 기간에 관계없이 증여세 특례를 적용한다. (조세특례제한법 제30조의5, 제30조의6)

100) 상속세 및 증여세법 제24조

〈표 Ⅷ-2〉의 계속

구분		공제금액
일괄공제		- 5억원 (기초공제와 인적공제(배우자공제 제외) 합계액과 일괄공제 중 큰 금액으로 공제 가능)
물적공제	금융재산 상속공제	- 순금융재산가액 2천만원 이하: 순금융재산가액 전액 - 순금융재산가액 2천만원 초과: 순금융재산가액의 20%와 2천만원 중 큰 금액 공제, 한도 2억원
	재해손실공제	- 신고기한 내의 재해손실액
	동거주택 상속공제	- 피상속인과 10년 이상 계속해서 동거한 주택을 1세대 1주택자인 상속인이 상속받은 경우 동거주택가액의 40% 공제 - 한도 5억원
추가상속공제	가업상속공제	- 가업상속재산가액의 40%와 2억원(가업상속재산이 2억원 미달시에는 그 가액) 중 큰 금액을 추가 공제 (피상속인의 가업영위기간이 10년 이상이면 60억원, 15년 이상이면 80억원, 20년 이상이면 100억원을 한도)
	영농상속공제	- 영농상속재산가액, 한도 2억원

상속세 산출세액은 과세표준에 세율을 곱하여 산출하며, 상속세 및 증여세의 세율은 5단계의 초과누진세율 구조로 〈표 Ⅷ-3〉과 같다.

〈표 Ⅷ-3〉 상속세 및 증여세 세율

과세표준	세율	누진공제액
1억원 이하	10%	-
1억원 초과 ~ 5억원 이하	20%	1천만원
5억원 초과 ~ 10억원 이하	30%	6천만원
10억원 초과 ~ 30억원 이하	40%	1억 6천만원
30억원 초과	50%	4억 6천만원

상속세 (신고)결정세액은 상속세 산출세액에서 세대를 건너뛴 상속에 대한 세대생략상속 할증세액을 합산하고, 각종 세액공제금액을 차감하여 정해진다. 세대생략상속 할증세액은 다음과 같이 계산된다.

$$\text{세대생략상속 할증세액} = \frac{\text{상속세 산출세액}}{\text{피상속인의 자녀를 제외한 직계비속이 상속받은 재산액}} \times \frac{\text{상속세 과세가액}}{\text{상속세 과세가액}} \times 30\%$$

상속세 세액공제는 피상속인에 대한 이중과세 방지를 위한 증여세액공제와 외국납부세액공제, 상속세의 과도한 부담 완화와 납세협력 제고를 위한 단기 재상속세액공제와 신고세액공제 등이 있다.

## 2) 증여세

증여세는 타인(증여자)으로부터 재산을 무상으로 증여받은 경우 그 재산을 증여받은 자(수증자)에게 부과되는 세금이다. 우리나라의 증여세는 기본적으로 수증자를 기준으로 하여 증여받은 재산의 가치를 측정하여 과세하는 유산취득세형 과세방식을 적용하고 있다. 증여세의 납세의무자는 원칙적으로 증여에 의하여 재산을 취득하는 수증자이나, 수증자의 주소 및 거소가 불분명하여 조세채권의 확보가 곤란한 경우 또는 수증자가 비거주자이거나 명의신탁재산에 의한 증여에 해당하면 증여자와 수증자가 연대하여 증여세 납세의무(연대납세의무)를 지게 된다.

우리나라의 증여세 과세방식은 완전포괄주의 과세방식에 의하고 있다. 즉, 증여세의 과세대상을 경제적 실질에 따라 판단하여 민법상의 증여까지 과세범위에 포괄한다<sup>101)</sup>. 증여세가 부과되는 증여재산의 범

101) 세법상의 증여는 금전으로 환산할 수 있는 모든 물건과 권리를 무상 또는 아주 낮은 대가로 이전함으로써 타인의 재산가치를 증가시키는 행위를 의미하며, 민법상의 증여는 일방이 상대방에게 재산을 무상으로 이전한다는 의사표시를 하고 상대방이 이를 승낙함으로써 성립하는 계약이다.

위는 수증자의 거주자 여부에 따라 달라진다. 수증자가 거주자인 경우 원칙적으로 국내 및 국외에 소재한 모든 증여재산이 과세대상이 되나, 국외소재 재산에 대해서는 이중과세문제를 해소하기 위하여 외국에 납부한 세금이 있을 경우 외국납부세액공제를 허용한다. 수증자가 비거주자인 경우 국내에 소재한 모든 증여재산을 과세대상으로 한다.

〈표 Ⅷ-4〉 증여세 계산 흐름도

	증여재산가액	본래 증여재산, 증여의제, 증여추정액
(-)	비과세재산	국가 등으로부터 받은 증여재산가액 등
(-)	과세가액 불산입재산	공익법인 출연재산 및 장애인 수증재산
(-)	채무부담액	부담부증여의 채무인수액
(+)	재차 증여재산가액	동일인으로부터 10년 이내에 증여받은 재산
(=)	증여세 과세가액	
(-)	증여재산공제	배우자공제: 6억원, 직계존비속: 3천만원 (수증자가 미성년자이면 1천 5백만원), 기 타친족: 5백만원
(-)	재해손실공제	상속세 규정준용
(-)	감정평가수수료공제	부동산 감정평가법인의 수수료는 5백만원 한도 등
(=)	과세표준	
(×)	세율	10~50%의 5단계 초과누진세율
(=)	증여세 산출세액	
(+)	세대생략증여 할증과세	세대생략 증여시 30% 가산
(-)	세액공제 등	납부세액공제, 외국납부세액공제, 신고세 액공제 등
(=)	납부할 세액	

증여세 과세가액은 증여재산가액에서 비과세 재산 및 과세가액 불산입 재산, 채무부담액을 공제한 과세대상 증여재산과 재차증여재산가액을 합산한 금액을 기준으로 한다. 증여재산가액은 '본래의 증여재산', '증여의제', '증여추정액'을 합산한 것이다. 본래의 증여재산이란 증여

일 현재 수증자에게 귀속된 경제적·재산적 가치가 있는 물건과 권리를 의미한다. 증여의제는 증여라는 형식을 취하지 않는 재산의 무상 이전에 대해서도 증여세를 부과하여 증여세 회피를 방지하고자 하는 목적으로 하는 것으로, 2004년 완전포괄주의 증여세 과세제도가 도입됨에 따라 종전의 증여의제규정들은 증여예시규정으로 전환되었다. 증여추정은 전제 사실에 대한 반대 증거가 입증되지 않는 한 증여로 추정하여 증여세를 과세하는 것으로 배우자 및 직계존비속에 대한 양도시 증여추정, 우회양도에 의한 증여추정 등이 이에 해당한다.

한편 국가 또는 지방자치단체로부터 증여받은 재산의 가액, 우리사주조합원이 취득한 이익, 정당이 증여받은 재산의 가액, 사내근로복지기금 등이 증여받은 재산, 사회통념상 인정되는 금품(혼수용품으로서 통상 필요하다고 인정되는 금품, 이재민구호금품, 교육비 등), 장애인이 보험금 수령인인 보험금 등은 증여세 비과세 대상에 해당한다. 공익법인 등의 출연재산, 공익신탁재산 등은 증여세 과세가액 불산입을 허용한다. 또한 수증자가 증여를 받는 동시에 채무를 부담해야 하는 부담부 증여시는 채무부담액을 증여세 재산가액에서 공제하도록 하고 있으며, 동일인(직계존속은 그 배우자 포함)으로부터 당해 증여일 전 10년 이내에 증여받은 재산의 합계가 1천만원 이상인 경우는 이를 당해 증여분과 합산하여 과세하도록 하고 있다.

증여세 과세표준은 증여세 과세가액에서 증여재산공제, 재해손실공제, 감정평가수수료공제를 차감하여 계산한다. 증여재산공제는 수증자가 거주자인 경우, 친족으로부터 증여받은 재산에 대해서만 적용되며 친족이 아닌 사람으로부터 증여받은 재산에 대해서는 증여재산공제를 허용하지 않는다. 증여재산공제액은 10년간 합산하여 공제할 수 있는 금액이므로 위 공제액을 초과하는 경우 그 초과하는 금액은 공제하지 않는다. 재해손실공제는 증여세 과세표준 신고기한 이내에 일정한 재난으로 인하여 증여재산이 멸실·훼손된 경우에는 그 손실가액을 증여세 과세가액에서 공제하도록 한 것이다. <표 VIII-6>은 증여공제 현황

을 보여주고 있다. 또한 증여세 신고를 위해 증여재산 평가를 위한 감정평가수수료도 증여세 과세가액에서 공제한다.

〈표 Ⅷ-6〉 증여공제 현황

구분	공제금액
증여재산공제 <sup>1)</sup>	
증여자가 배우자	6억원
증여자가 직계존비속	3천만원(단, 수증자가 미성년자이면 1천5백만원)
증여자가 기타 친족	5백만원
재해손실공제	신고기한 내의 재해손실액 (상속세의 재해손실공제 규정 준용)

주: 1) 수증자가 거주자인 경우에만 적용. 즉, 수증자가 비거주자이면 증여재산공제 불가

증여세 산출세액은 과세표준에 세율을 곱하여 산출하며, 과세표준이 50만원 미만인 경우에는 증여세를 부과하지 않는다. 증여세율은 〈표 Ⅷ-3〉에서 보는 바와 같이 상속세율과 동일한 5단계의 초과누진세율이 적용되고 있다.

세대를 건너뛴 증여에 대해서는, 증여가 생략된 중간세대가 증여자의 세대생략 증여시 생존해 있는 경우, 세대생략증여 할증과세를 적용하며 세대생략증여 할증세액의 계산은 다음과 같다.

$$\text{세대생략증여 할증세액} = \frac{\text{증여세 산출세액} \times \text{수증자의 부모를 제외한 직계존속으로부터 증여받은 재산가액}}{\text{총증여재산가액}} \times 30\%$$

수증자에 대한 이중과세 방지를 위해 납부세액공제와 외국납부세액공제를, 증여세에 대한 납세협력 제고를 위해 신고세액공제를 허용한다. 납부세액공제는 재차증여가액의 합산에 따른 이중과세를 방지하기 위한 것으로 해당 증여재산에 가산한 합산대상 증여재산에 대한 증여

세액은 합산과세한 증여세 산출세액에서 공제한다. 그리고 수증자가 거주자인 경우 국내외 소재 증여재산에 대하여 증여세가 부과되는데, 이 경우 외국소재 증여재산에 대해 해당 국가에서 증여세를 부과한다면 수증자의 중복부담 문제가 발생한다. 이에 거주자인 수증자의 외국소재 증여재산에 대하여 해당 국가에서 부과된 증여세액이 있는 경우에 이를 증여세 산출세액에서 공제하도록 하는 외국납부세액공제를 허용하고 있다.

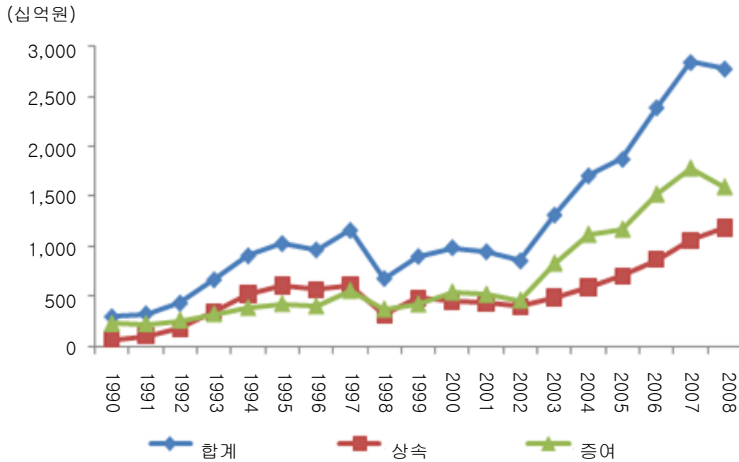
우리나라는 농업의 승계가 원활하게 이루어질 수 있도록 돕기 위하여 영농자녀가 증여받는 농지 등에 대한 증여세 감면 특례를 적용하고 있다. 또한 중소기업의 창업 및 가업승계를 돕기 위하여 창업자금에 대한 증여세 과세특례, 가업 승계에 대한 증여세 과세특례, 중소기업 최대주주 등의 주식 할증평가 적용 특례 등을 적용하고 있다<sup>102)</sup>.

#### 나. 상속·증여세 세수입 추이

[그림 VIII-1]은 1990년 이후의 우리나라의 상속세수 및 증여세수의 변화 추이를 보여주고 있다. 우리나라의 상속·증여세수는 1990년대 중반까지는 증가추세에 있었으나 이후 2003년까지는 상속·증여세수의 증가세가 둔화되었다. 그리고 2003년 이후부터 2007년까지 상속·증여세수가 뚜렷한 증가세를 보였으나, 비교적 최근인 2008년에 들어서는 상속세수는 증가하였지만 증여세수의 감소로 인하여 상속·증여세수의 감소를 관찰할 수 있다. 특히 상속세수와 증여세수는 2002년 이전에는 그 크기가 비슷하였으나, 2003년부터는 증여세수의 증가가 두드러져 2008년을 기준으로 상속세수는 약 1조 1,817억원, 증여세수는 1조 5,953억원에 달하고 있다.

102) 상속·증여세에 대한 자세한 내용은 비과세·감면 특례는 제3절을 참조하라.

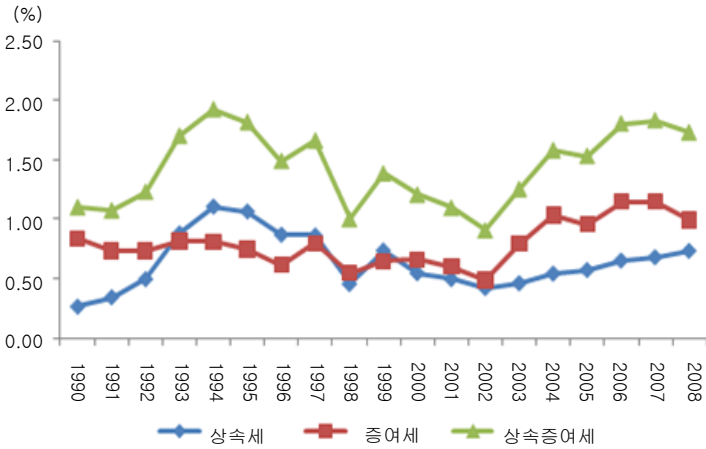
[그림 Ⅷ-1] 상속·증여세 세수 추이



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

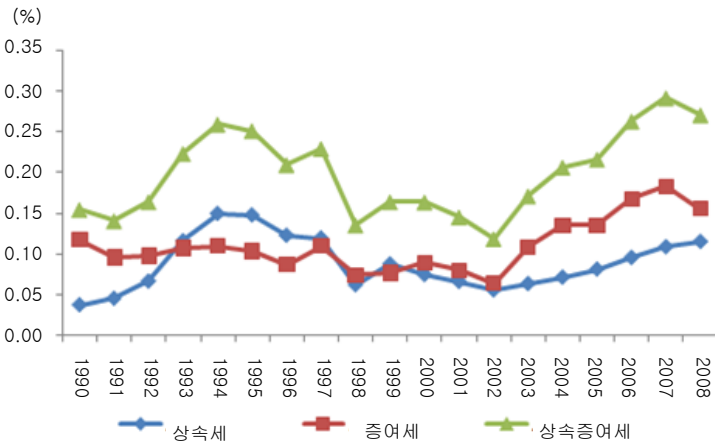
[그림 Ⅷ-2]와 [그림 Ⅷ-3]은 우리나라 국세수입 및 명목 GDP 대비 상속·증여세수의 비중을 보여주고 있다. 전체 국세수입에서 상속·증여세가 차지하는 비중은 전반적으로 1~2% 정도로 다른 세목에 비하여 상대적으로 낮았으며, 2008년을 기준으로 국세수입에서 상속세가 차지하는 비중은 0.74%, 증여세가 차지하는 비중은 0.99%이다. 또한 명목 GDP 대비 상속·증여세의 비중은 전반적으로 0.1~0.3% 수준이었다. [그림 Ⅷ-2]와 [그림 Ⅷ-3]으로부터 국세에서 상속·증여세가 차지하는 비중이나 GDP 대비 상속·증여세 비중은 1990년 이후 증감은 있었지만 전반적으로 증가하였다고 판단하기 어렵다. 단, 최근 5년간은 국세수입에서 상속·증여세의 세수가 차지하는 비중이나 GDP 대비 상속·증여세 비중이 증가하고 있음은 확인할 수 있다.

[그림 VIII-2] 국세 대비 상속·증여세 세수 비중



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

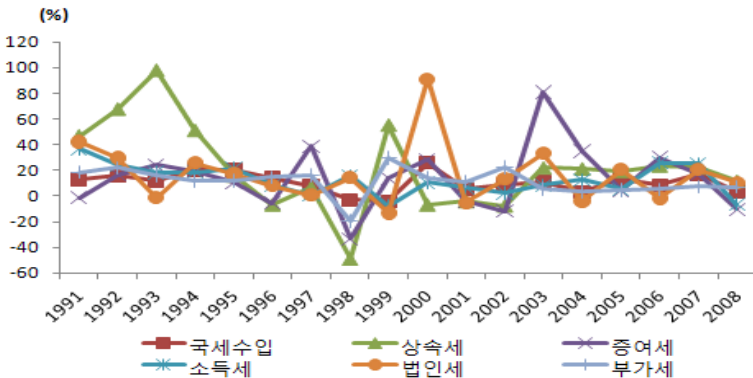
[그림 VIII-3] 명목 GDP 대비 상속·증여세 세수 비중



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

한편, [그림 Ⅷ-4]는 1990년 이후의 국세수입 및 주요 세목의 세수 변동률을 보여준다. 1990~2008년 기간 동안 상속세의 세수 변동률은 -49%~98%에 걸쳐있었고, 증여세의 세수 변동률은 -33%~81%에 걸쳐 있었다. 반면 전체 국세수입의 변동률은 -4%~26%였으며, 소득세의 세수 변동률은 -8%~37%, 법인세의 변동률은 -13%~91%, 부가가치세의 변동률은 -19%~30% 정도에 걸쳐 있었다. 이로부터 상속·증여세의 세수는 국세수입이나 다른 세목의 세수에 비해 변동성이 상대적으로 큰 것으로 판단할 수 있다. 상속·증여세 세수의 변동성이 다른 세목에 비해 큰 것은 고액의 상속·증여를 하는 개인의 납세액이 전체 상속·증여세수에서 차지하는 비중이 크기 때문으로 보인다. 예를 들어 2004년에는 한명의 피상속인이 1,355억원의 상속세를 납부하였는데 이는 같은 해 전체 상속세수의 23%, 상속·증여세수의 8%를 차지하고 있다.<sup>103)</sup> 또한, 2007년에는 재벌 일가에서 납부한 증여세액이 3,500억원에 달했으며 이는 같은 해 상속·증여세수의 약 12%에 해당하는 금액이다<sup>104)</sup>.

[그림 Ⅷ-4] 세수 변동률 추이



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

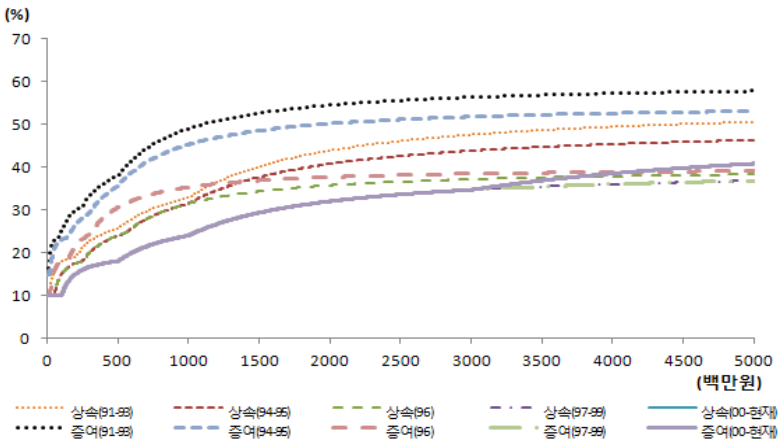
103) [http://article.joins.com/article/article.asp?total\\_id=390907](http://article.joins.com/article/article.asp?total_id=390907)

104) <http://www.donga.com/fbin/output?n=200703300107>

### 다. 상속·증여세수 변동요인

상속·증여세의 세수에 영향을 미치는 요인 중 중요한 것은 제도적인 측면에서 상속·증여세율과 공제제도를 들 수 있다. [그림 VIII-5]는 우리나라 상속·증여세의 과세표준에 대한 평균세율을 보여주며, <표 VIII-7>은 1990년 이후 우리나라의 상속·증여세의 법정세율 변화를 보여주고 있다. 1990년대 이후 우리나라의 상속·증여세의 세율은 전반적으로 낮아졌으나, 가장 최근에 상속·증여세율의 변경이 있었던 2000년에는 고액의 상속·증여에 대한 세율이 높아졌다. 또한 1997년 이전에는 상속재산에 비해 증여재산에 더 높은 세율이 적용되었으나, 1997년부터는 상속재산과 증여재산의 과세표준에 대하여 동일한 세율이 적용되었다. 2000년대 들어 상속세수에 비하여 증여세수가 빠르게 증가한 것은, 상속과 증여가 어느 정도 대체관계가 있음을 고려하면, 상속에 비하여 상대적으로 높았던 증여에 대한 세부담이 낮아진 것에 기인한 것으로 보인다.

[그림 VIII-5] 상속세 및 증여세 평균세율 변화추이



〈표 Ⅷ-7〉 상속·증여세율 변화(1991~2010)

적용기간	상속세	증여세		
'91.1.1 ~ '93.12.31	과세구간	세율	과세구간	세율
	2천만원 이하	10%	1천만원 이하	15%
	2억원 이하	20%	9천만원 이하	25%
	5억원 이하	30%	2억 5천만원 이하	35%
	10억원 이하	40%	5억원 이하	45%
	10억원 초과	55%	5억원 초과	60%
'94.1.1 ~ '95.12.31	과세구간	세율	과세구간	세율
	5천만원 이하	10%	2천만원 이하	15%
	2억 5천만원 이하	20%	1억 5천만원 이하	25%
	5억 5천만원 이하	30%	3억원 이하	35%
	10억원 이하	40%	5억원 이하	45%
	10억원 초과	50%	5억원 초과	55%
'96.1.1 ~ '96.12.31	과세구간	세율	과세구간	세율
	5천만원 이하	10%	2천만원 이하	10%
	2억 5천만원 이하	20%	1억 5천만원 이하	20%
	5억 5천만원 이하	30%	3억원 이하	30%
	5억 5천만원 초과	40%	3억원 초과	40%
'97.1.1 ~ '99.12.31	과세구간	세율	과세구간	세율
			1억원 이하	10%
			5억원 이하	20%
			10억원 이하	30%
			50억원 이하	40%
		50억원 초과	45%	
'00.1.1 ~ 현재	과세구간	세율	과세구간	세율
			1억원 이하	10%
			5억원 이하	20%
			10억원 이하	30%
			30억원 이하	40%
		30억원 초과	50%	

세율과 더불어 상속·증여에 대한 세부담을 결정하는 중요한 요소는 각종 공제제도로, 일반적으로 공제의 확대는 상속·증여세의 과세 표준을 줄여 상속·증여에 대한 세부담을 줄이고 상속·증여에 대한 세수를 감소시키는 방향으로 작용한다. 1997년부터 상속세와 증여세에 대하여 동일한 세율을 적용하고 있지만 상속재산과 증여재산에 대하여 각각 다른 공제제도를 적용함으로써 상속과 증여에 대한 세부담의 차이를 가져오고 있다. <표 VIII-8>과 <표 VIII-9>는 1990년대 이후의 상속세와 증여세의 기초공제·인적공제 등의 내용을 정리하고 있다. 1990년대 이후 상속세 및 증여세의 공제는 전반적으로 확대되고 있는 것으로 보이지만, 증여세의 경우 1999년과 2003년에 배우자 등에 대한 공제가 축소된 바 있다.

<표 VIII-8> 상속세 기초공제 및 인적공제 변화

적용기간	구분	공제내용	
'91.1.1 ~ '93.12.31	기초공제	6천만원	
	인적공제	배우자공제	1억원 + (결혼연수 × 600만원)
		자녀공제	1인당 2,000만원(공제대상 자녀수 2인으로 제한)
		미성년자공제	100만원 × 20세까지의 잔여연수
		연로자공제	1인당 3,000만원
		장애자공제	300만원 × 75세까지의 잔여연수
'94.1.1 ~ '95.12.31	기초공제	1억원	
	인적공제	배우자공제	1억원 + (결혼연수 × 1,200만원)
		자녀공제	1인당 2,000만원(공제대상 자녀수 2인으로 제한)
		미성년자공제	300만원 × 20세까지의 잔여연수
		연로자공제	1인당 3,000만원
		장애자공제	300만원 × 75세까지의 잔여연수

〈표 Ⅷ-8〉의 계속

적용기간	구분		공제내용
'96.1.1 ~ '96.12.31	기초공제		1억원
	인적공제	배우자공제	다음 중 선택제로 공제 - 1억원 + (결혼연수 × 1,200만원) - 법정상속지분내 실제 상속받은 가액
		자녀공제	1인당 2,000만원 (공제대상 자녀수 2인으로 제한)
		미성년자공제	300만원 × 20세까지의 잔여연수
		연로자공제	1인당 3,000만원
		장애자공제	300만원 × 75세까지의 잔여연수
'97.1.1 ~ '98.12.31	기초공제		2억원
	인적공제	배우자공제	법정상속지분내 실제 상속받은 가액 * 배우자의 실제 상속재산이 5억원 미만인 경우에는 5억원 공제)
		자녀공제	1인당 3,000만원
		미성년자공제	500만원 × 20세까지의 잔여연수
		연로자공제	1인당 3,000만원
		장애자공제	500만원 × 75세까지의 잔여연수
일괄공제	- 일반인: 5억 - 가업상속인: 6억원 - 영농등 상속인: 7억원		
'99.1.1 ~ 현재	기초공제		2억원
	인적공제	배우자공제	법정상속지분내 실제 상속받은 가액 * 배우자의 실제 상속재산이 5억원 미만인 경우에는 5억원 공제
		자녀공제	1인당 3,000만원
		미성년자공제	500만원 × 20세까지의 잔여연수
		연로자공제	1인당 3,000만원
		장애자공제	500만원 × 75세까지의 잔여연수
	일괄공제	5억원	

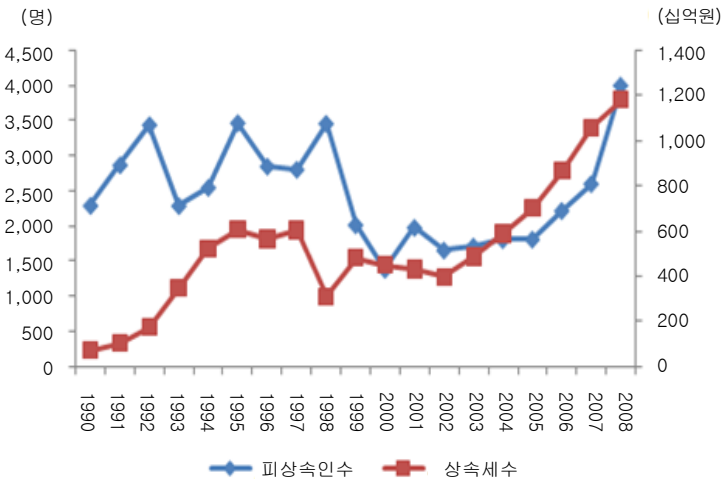
주: 1996.12.30 상속세및증여세법 전면개정시 일괄공제 신설. 기초공제와 인적공제(배우자공제 제외) 합계액과 일괄공제 중 큰 금액으로 공제

〈표 VIII-9〉 증여세 공제

적용기간	구분	공제내용
'90.1.1 ~ '90.12.31	배우자	5년간 150만원
	자녀	5년간 150만원
	기타 친족	5년간 150만원
'91.1.1 ~ '93.12.31	배우자	5년간 1,500만원 + (결혼연수 × 100만원)
	자녀	5년간 1,500만원
	기타 친족	5년간 500만원
'94.1.1 ~ '95.12.31	배우자	5년간 3,000만원 + (결혼연수 × 300만원)
	자녀	5년간 3,000만원 (미성년자: 1,500만원)
	기타 친족	5년간 500만원
'96.1.1 ~ '96.12.31	배우자	5년간 5,000만원 + (결혼연수 × 500만원)
	자녀	5년간 3,000만원 (미성년자: 1,500만원)
	기타 친족	5년간 500만원
'97.1.1 ~ '98.12.31	배우자	5년간 5억원
	자녀	5년간 3,000만원 (미성년자: 1,500만원)
	기타 친족	5년간 500만원
'99.1.1 ~ '02.12.31	배우자	10년간 5억원
	자녀	10년간 3,000만원 (미성년자: 1,500만원)
	기타 친족	10년간 500만원
'03.1.1 ~ '07.12.31	배우자	10년간 3억원
	자녀	10년간 3,000만원 (미성년자: 1,500만원)
	기타친족	10년간 500만원
'08.1.1 ~ 현재	배우자	10년간 6억원
	자녀	10년간 3,000만원 (미성년자: 1,500만원)
	기타 친족	10년간 500만원

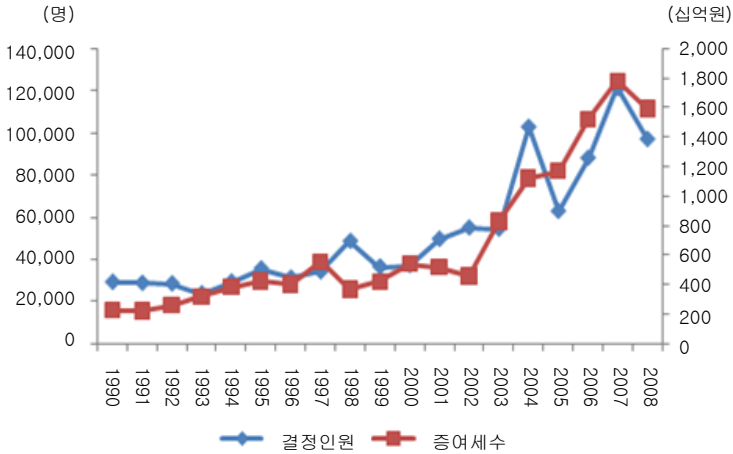
[그림 Ⅷ-6]은 피상속인 수와 상속세수 사이의 관계를 보여주며, [그림 Ⅷ-7]은 증여세 결정인원과 증여세수 사이의 관계를 보여주고 있다. 상속세의 경우 2000년대 이전에는 피상속인 수의 변동이 심하였고 상속세수와 크게 관련이 있어 보이지 않지만, 2000년대에는 피상속인 수와 상속세수가 꾸준히 증가하는 것을 관찰할 수 있다. 1990년대 말에 피상속인 수가 크게 감소한 것은 1997년 일괄공제제도의 도입으로 상속재산 5억원 이하의 피상속인이 과세대상에서 제외되었기 때문으로 보인다. 또한, 2000년대에 피상속인 수와 상속세수가 안정적인 관계를 보이는 것은 2000년 이전에 비해 세율 및 공제제도의 변화가 적었기 때문인 것으로 추측된다. 한편, 증여세의 경우는 상속세에 비하여 증여세 결정인원과 증여세수 사이에 비교적 안정적인 정(+)의 관계가 발견되었다.

[그림 Ⅷ-6] 피상속인수 및 상속세수 추이



주: 상속세수는 과세실적 기준임  
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

[그림 Ⅷ-7] 증여세 결정인원 및 증여세수 추이



주: 증여세수는 과세실적 기준임

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

세율 및 공제제도 외에도 상속·증여세의 세수에 크게 영향을 미친 것은 완전 포괄주의의 적용으로 증여세의 과세대상을 확대한 것이다. 상속·증여세의 과세대상을 정하는 방법은 크게 열거주의, 유형별 포괄주의, 완전포괄주의가 있다. 열거주의는 법률에 구체적으로 명시된 대상에 대해서만 과세하도록 하는 것이고, 유형별 포괄주의는 법률에 구체적으로 명시되어 있지 않는 대상이라도 비슷한 유형에 포함되면 과세할 수 있도록 하는 것이다. 또한 완전포괄주의는 법에 열거되어 있지 않다고 하더라도 사실상 상속·증여가 발생하면 특별한 면세규정이 없는 한 과세하는 것이다. 우리나라의 상속·증여세법은 2000년 이전에는 열거주의 방식에 따라 증여세를 부과하였으나, 변칙적 상속·증여 행위를 통한 조세회피가 발생함에 따라 2001년부터 증여세 부과방식을 유형별 포괄주의로 전환하였다. 또한, 2003년에는 유형별 포괄주의의 적용대상을 확대하였고, 2004년부터는 완전포괄주의를 도

입하면서 증여세의 과세대상을 넓혀왔다. 이러한 증여세 과세대상의 확대는 2001년 이후의 상속·증여세수의 증가에 영향을 미친 것으로 보인다.

[그림 Ⅷ-8] 완전포괄주의 도입에 따른 과세범위 확대

재산의 무상이전						
상속세		증여세				
민법상 상속	민법상 증여	증여의제·추정			새로운 유형	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 상속</li> <li>▪ 유증</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 사인 증여</li> <li>▪ 계약에 의한 재산의 직접 이전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 일반거래를 통한 재산의 무상이전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 자본거래를 통한 재산의 무상이전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 증여의제 유형과 유사한 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 형식 등에 관계없이 재산의 직·간접 무상이전</li> </ul>	
(증여세 과세유형)		← 열거주의 →				
		← 유형별 포괄주의 →				
		← 완전포괄주의 →				

자료: 국세청, 『2004년 개정세법 해설』

상속·증여세는 상속·증여되는 재산에 대하여 부과되는 세금이므로 세수입은 상속·증여 자산의 종류와 이들의 가치에 의해 영향을 받는다. 상속·증여의 재산가액은 얼마나 많은 사람이 상속·증여를 하는가에 의해서도 영향을 받지만, 상속 또는 증여를 하는 자산의 가치에 의해서도 영향을 받는데 그 방향은 일률적으로 결정되지 않는다. 예로 토지나 건물 등의 부동산을 상속하는 경우 부동산 가격이 상승하면 상속재산의 가치 증가에 따라 상속세 부담이 증가하고 이는 상속세수의 증가로 이어질 수 있다. 반면, 주가의 하락은 주식의 형태로 증여를 계획하고 있는 개인들의 증여세 부담을 줄여주기 때문에 증여의 증가를 통한 증여세수의 증가를 가져올 수 있다. 일반적으로 주식가격 상승 등 일시적인 자산 가치의 상승은 납세자로 하여금 세부담 감소를

위하여 증여를 미루게 하여 상속·증여세수를 감소시킬 가능성이 높으며, 부동산 가격 등의 장기적 자산가치의 상승은 상속·증여세수를 증가시킬 가능성이 높다.

〈표 Ⅷ-10〉 재산종류별 상속·증여재산 가액

(단위: 십억원, %)

년도	합계	토지	건물	금융자산	기타
1991	1,621(100)	1,095(68)	228(14)	244(15)	54(3)
1992	2,651(100)	2,007(76)	341(13)	241(9)	63(2)
1993	3,153(100)	2,326(74)	306(10)	390(12)	131(4)
1994	3,702(100)	2,712(73)	342(9)	495(13)	154(4)
1995	4,803(100)	3,626(75)	573(12)	483(10)	121(3)
1996	4,714(100)	3,428(73)	626(13)	529(11)	132(3)
1997	6,442(100)	4,320(67)	767(12)	1,068(17)	288(4)
1998	8,223(100)	5,749(70)	943(11)	1,085(13)	447(5)
1999	6,220(100)	3,743(60)	490(8)	1,621(26)	365(6)
2000	6,143(100)	3,381(55)	632(10)	1,880(31)	250(4)
2001	6,431(100)	3,398(53)	732(11)	1,944(30)	357(6)
2002	6,736(100)	3,664(54)	979(15)	1,691(25)	401(6)
2003	8,161(100)	3,582(44)	1,085(13)	3,051(37)	443(5)
2004	14,494(100)	7,314(50)	2,650(18)	3,790(26)	740(5)
2005	11,495(100)	5,423(47)	1,804(16)	3,775(33)	494(4)
2006	14,812(100)	6,208(42)	3,397(23)	4,544(31)	663(4)
2007	20,808(100)	7,199(35)	5,602(27)	7,289(35)	718(3)
2008	20,985(100)	6,582(31)	4,886(23)	8,787(42)	730(3)

주: 1. 괄호 안은 합계 대비 재산종류별 비중을 의미

2. 재차증여가액 제외

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

〈표 Ⅷ-10〉에서 보듯이 토지, 건물, 금융자산이 상속·증여세가 부과되는 재산의 대부분을 차지하고 있다. 1990년대에는 토지의 비중이 상속·증여재산의 큰 비중을 차지하고 있었으나 점차 토지의 비중이 감소하고 금융자산의 비중이 증가하여 2008년에는 금융자산의 비중이 토지의 비중보다 커지게 되었다. 이러한 금융자산의 비중 증가는 금융 시장 발달에 따라 새로운 금융상품의 출현 등으로 금융자산의 종류가 늘어나고 주식 등의 금융자산 가치가 크게 상승했기 때문이다<sup>105)</sup>. 또한 2003년 금융자산의 비중은 전년도 대비 12%포인트 증가하였는데, 이는 주가 하락으로 인하여 증여세 부담을 감소시키기 위한 주식의 증여가 증가하였기 때문으로 분석된다. 또한 2004년과 2007년의 토지·건물의 상속·증여에 따른 세수가 증가한 것은 부동산 가격의 상승과 주택거래신고제와 부동산 실거래가신고제 등의 도입으로 부동산 가격이 현실화된 것에 영향을 받은 것으로 보인다. 2008년을 기준으로 상속·증여세가 부과되는 재산에서 토지가 차지하는 비중은 31%였으며, 건물이 차지하는 비중은 23%, 금융자산이 차지하는 비중은 42%였다.

## 2. 향후 세수 변동요인

앞서 살펴본 바와 같이 상속·증여세는 다른 세목에 비하여 변동성이 심하고, 고액의 상속·증여를 하는 소수의 납세자로 부터의 세수가 전체 상속·증여세수에서 차지하는 비중이 커서 향후 상속·증여세수가 어떻게 변화할 것인지를 예측하는 것은 무척 어렵다<sup>106)</sup>. 따라서

105) KOSPI 계열 주식의 시가총액은 2000년에 약 188조원이었으나 이후 등락을 거치면서 2009년에 888조원으로 크게 증가하였다. (한국거래소 (<http://www.krx.co.kr>))

106) 2008년을 기준으로 전체 상속세 납부자 3,997명 중 2%에 불과한 79명이 전체 상속세수의 49%에 해당하는 6,545억원의 상속세를 납부하였고, 전체 증여세 납부자 97,277명 중 4%에 불과한 4,020명이 전체 증여세수의 51%인 1조 3,206억원의 증여세를 납부하였다.

여기서는 상속·증여세의 세수에 영향을 주는 요인들로부터 향후 상속·증여세수가 어떻게 변화할 것인가를 논하기보다는 상속·증여세의 세수에 영향을 미치는 요인들 자체에 초점을 맞추어 향후 이들 요인들에 어떠한 변화가 있을 것인지를 살펴보고자 한다.

### 가. 세율

우선 상속·증여세의 세수에 주요하게 영향을 미치는 요소는 세율을 들 수 있다. 우리나라는 전통적으로 개인의 부의 출발점을 동일하게 하는 것이 평등주의적 관점에서 바람직하다는 의견이 다수의 공감대를 얻었고, 정당성 측면에서 부의 축적에 대한 부정적 인식이 넓게 퍼져 있어 부의 세습을 억제하기 위하여 상속·증여세의 세율을 높게 유지하는 경향이 있었다. 하지만 최근에는 상속·증여세율을 낮춰야 한다는 목소리가 증가하고 있다. 이에 정부는 2008년 세계개편(안)에서 우리나라의 상속·증여세율을 소득세율 수준으로 인하하고자 하였으나, 이는 부자를 위한 감세정책으로 서민 중심의 정책기조에 반한다는 이유로 국회를 통과하지 못하였다.

상속·증여세의 세율을 낮추어야 한다는 주장의 논거로는 우선 국가간 자본거래가 자유로워지면서 지나치게 높은 세율은 국부의 해외 유출을 초래할 가능성이 있다는 것이다. 우리나라는 2008년을 기준으로 OECD 국가 중 일본과 더불어 상속세율이 가장 높은 국가이다. 또한, 같은 해를 기준으로 OECD 국가 중 상속세율이 소득세율보다 높은 국가는 우리나라와 일본을 비롯한 5개국이며, 독일, 터키, 벨기에, 아일랜드 등의 15개 국가는 소득세율보다 상속세율을 낮게 유지하고 있다. 그리고 싱가포르, 이탈리아, 스페인 등이 최근 상속세 폐지를 추진하는 등 국제적으로 상속세를 폐지하거나 상속세율을 소득세율보다 낮게 유지하려는 경향이 있음을 고려하면 조세경쟁의 측면에서 우리나라의 상속·증여세율을 낮출 필요가 있다고 보인다.

〈표 Ⅲ-11〉 OECD 국가의 상속세 최고세율

상속세율 = 소득세율 (2개국)	상속세율 < 소득세율 (15개국)	상속세율 > 소득세율 (5개국)
- 영국 (40%) - 프랑스 (40%)	- 독일 (30%) - 터키 (30%) - 벨기에 (30%) - 아일랜드 (5%) - 네덜란드 (27%) 등	- 한국 (50%) - 일본 (50%) - 미국 (45%) - 덴마크 (36.25%) - 스페인 (34%)

\* OECD 평균 (26.3%)

\* 상속세 폐지 및 자본이득과세(6개국) : 호주·캐나다·포르투갈 등

\* 상속세 및 자본이득과세 미과세(1개국) : 뉴질랜드

\* '08년 상속세 폐지(추진) 국가 : 싱가포르, 이탈리아, 스페인

\* 미국은 2010년 한시적으로 상속세 폐지

자료: 기획재정부, 보도자료(2008.9.1)

또한, 우리나라는 물가 상승 등으로 상속되는 자산의 명목가치가 지속적으로 상승했던 반면 상속·증여세율 구조는 1999년 개편된 이후 현재까지 유지되고 있다. 현행 상속·증여세는 과세구간에 따라 5단계 누진세를 적용하고 있기 때문에 상속·증여자산의 명목가치의 증가는 실질가치를 기준으로 하였을 때 세부담의 증가를 가져오게 된다. 특히 이러한 명목가치 상승에 따른 실질 세부담의 증가는 우리나라 상속·증여에서 큰 비중을 차지하는 토지, 건물 등 현물의 형태로 이루어지는 상속·증여에서 뚜렷하게 나타나게 된다. 따라서 상속·증여세율의 하락을 통하여 물가 상승에 따른 세부담 증가를 완화할 필요가 있는 것으로 판단된다<sup>107)</sup>.

107) 우리나라의 상속세 과세방식은 피상속인을 기준으로 상속되는 재산의 크기에 따라 과세하는 유산세형을 취하고 있으며, 증여세 과세방식은 수증자의 증여받은 재산의 크기를 기준으로 과세하는 유산취득세형을 취하고 있다. 한편에서는 무상이전되는 재산의 분산을 유도하기 위하여 상속세 과세방식을 현행 유산세형에서 유산취득세형으로 전환하는 것이 바람직하다는 의견이 있다. 이러한 상속세 과세방식의 변화 요구는 상속되는 재산에 대한 유효세율을 감소시키는 방향으로 작용할 가능성을 높인다.

## 나. 공제제도

세율과 더불어 상속·증여세수에 영향을 미치는 것으로는 공제제도가 있다. 우리나라 상속·증여제도는 각종 공제를 통하여 적은 금액의 상속·증여에 대해서는 상속·증여세를 부과하지 않고 있다. 이는 과거에 부모가 자신의 노력의 대가로 이룩한 부의 성취를 자신의 자손들에게 대물림하는 것이 일종의 권리라는 과세 철학에 기인하였다. 즉, 너무 큰 금액의 대물림은 평등주의적 관점에서 옳지 않으나 어느 정도의 재산에 한해서는 부의 대물림을 허용해야 한다는 것이다.

〈표 Ⅷ-12〉 상속세 과세 결정현황

(단위: 명, 백만원)

연도	총괄		과세		
	피상속인수	상속재산가액	피상속인수	상속재산가액	결정세액
2000	211,619	13,578,639	1,389	3,413,441	513,720
2001	219,264	11,496,878	1,982	3,081,159	401,147
2002	241,193	12,772,043	1,661	2,993,597	473,674
2003	227,209	11,995,521	1,720	3,127,966	462,331
2004	258,021	15,668,786	1,808	4,791,927	953,973
2005	227,004	13,891,030	1,816	4,644,911	725,607
2006	304,215	17,804,629	2,221	4,736,341	757,582
2007	355,789	21,103,460	2,603	6,542,861	1,166,555
2008	383,001	19,362,502	3,997	8,635,999	1,332,859

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

이러한 이유로 우리나라의 상속세는 공제의 폭을 크게 하여 피상속자 중 극히 일부만이 상속세 납부대상이 되도록 하고 있다. 2000년 이후 우리나라의 전체 피상속인 중 상속세 납부대상이 되는 피상속인 수

는 1% 안팎이었으며, 2008년을 기준으로 우리나라의 피상속인 수는 약 38만 3천명이었으나 이 중 1.04%에 불과한 3,997명만이 상속세 납부대상이었다. 반면, 증여세의 경우는 공제폭이 상대적으로 상속세에 비하여 적어 2000년 이후 전체 수증자 중 42~57%가 증여세 납부대상이 되었으며, 2008년을 기준으로 전체 22만 8천명의 수증자 중 42.6%인 9만 7,277명이 증여세 납부대상이었다.

〈표 Ⅲ-13〉 증여세 과세 결정현황

(단위: 명, 백만원)

연도	총괄		과세		
	수증자	증여재산가액	수증자	증여재산가액	결정세액
2000	87,175	7,462,210	37,165	5,747,667	583,998
2001	102,954	7,869,016	49,645	6,533,226	654,135
2002	130,097	7,675,106	55,049	5,725,625	656,930
2003	101,976	9,728,961	54,441	7,663,495	958,051
2004	196,348	16,498,467	103,024	13,336,640	1,521,199
2005	120,866	14,958,087	62,925	12,628,427	1,394,547
2006	154,868	17,813,625	88,279	15,370,061	1,817,124
2007	239,671	23,251,475	121,471	20,030,634	2,794,586
2008	228,334	27,295,616	97,277	22,222,037	3,130,985

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

이처럼 전체 수증자 대비 증여세 납부대상자에 비해 전체 피상속인 대비 상속세 납부대상자가 적은 가장 큰 이유는 자산이 많지 않은 대부분의 사람은 증여를 통한 자산이전은 자신의 현재 후생을 저해할 우려가 있어 증여보다는 상속을 통한 자산이전을 선호하기 때문으로 보인다. 그리고 상속세와 증여세 사이에 공제제도가 다른 것도 상속세 납부대상자가 상대적으로 적은 것에 영향을 미친 것으로 보인다<sup>108)</sup>.

현재 증여세는 배우자 공제의 한도금액을 6억원으로 하고 있는 데 비해 상속세는 배우자 공제의 한도금액을 30억원으로 하고 있다. 또한, 상속세는 인적공제 이외에도 2억원의 기초공제와 가업상속공제, 금융재산 공제, 동거주택 공제 등을 허용하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 상속세 공제제도는 그 범위가 넓어 실제 상속세를 납부하는 사람의 숫자가 전체 피상속자 수에 비해 지나치게 적고 상속세의 실효성을 낮추고 있으며 증여세의 공제제도에 비해 공제의 범위가 상대적으로 넓어 자손에 대한 자산이전의 선택에 있어 왜곡을 가져올 우려가 있다. 그리고 상속세의 공제범위가 지나치게 큰 것은 ‘낮은 세율, 넓은 세원’으로 표현되는 경제위기 이후 우리나라의 조세정책의 기본 원칙에도 부합하지 않는 것으로 보이며, 따라서 상속세 공제범위를 축소하여 상속세의 실효성을 높일 필요성이 있는 것으로 판단된다<sup>109)</sup>.

#### 다. 상속·증여 자산의 가치

상속·증여세의 세수는 세율과 공제제도 이외에 상속·증여되는 자산의 화폐적 가치에 의해 영향을 받는다. 즉, 토지, 건물, 주식 등 현물로 이루어지는 상속·증여의 경우 이를 어떻게 평가하느냐에 따라 상속·증여세의 결정세액이 달라지는 것이다. 우리나라의 상속·증여세 법은 이전되는 자산의 가치를 평가함에 있어 시가 평가를 원칙으로 하고 있으며, 시가를 산정하기 어려울 때에는 과세행정의 확일성과 신속

108) 또한, 상속세는 유산과세형 방식을 취하고 있고 증여세는 취득과세형 방식을 취하고 있어, 상속세와 증여세는 같은 세율구조를 가지고 있다 하더라도, 누진성으로 인하여 세부담 측면에서 상속세가 유리한 면이 있다.

109) 단, 고령화에 따라 부의 세대간 이전을 촉진할 필요가 증가하고 있음을 고려해 보면, 상속세의 가업상속 공제제도를 현재보다 축소하기는 쉽지 않아 보인다.

성을 위하여 시가를 대신할 수 있는 보충적 평가방법을 사용할 수 있도록 허용하고 있다<sup>110)</sup>. 조세형평성 측면에서 상속·증여자산이 가치를 평가할 때 평가방식에 따라 자산의 가치가 변화하여 결정세액이 달라지는 것은 바람직하지 못하다. 따라서, 보충적 평가방법으로 평가한 상속·증여재산의 가액이 해당 재산의 시가와 크게 차이를 보인다면 이를 줄이도록 하는 것이 바람직할 것이다.

우리나라에서는 토지나 건물의 경우 상대적으로 거래가 빈번하지 않고 용도와 형태가 제각각이어서 시가를 산정하기 쉽지 않아 보충적 방법이 많이 사용되고 있다. 토지의 경우에 대하여 주로 개별공시지가를 보충적 방법으로 사용하고 있으며, 건물에 대해서는 매년 국세청장이 고시하는 기준시가를 사용하도록 하고 있다. 그리고 주택에 대해서는 공동주택의 경우 국토해양부장관이 공시하는 공동주택가격을, 단독주택의 경우는 지자체장이 공시하는 개별주택가격을 보충적 방법으로 사용하도록 한다. 하지만 토지와 건물 등에 대하여 보충적 평가방법으로 주로 사용되는 개별공시지가나 기준가격 등은 일반적으로 시가보다 낮은 경우가 많아 개인들로 하여금 토지나 건물의 형태로 상속이나 증여를 하는 것을 절세의 수단으로 생각하게 하는 등 조세 형평성을 저해할 우려가 있다.

우리나라에서는 보충적 방법으로 인해 발생하는 상속·증여세의 조세 형평성 저하를 개선하기 위하여 주택거래신고제와 부동산 실거래가신고제 등 상속·양도세의 산정에 있어 실거래가를 반영할 수 있도록 제도를 보완해 왔다. 하지만 토지나 건물의 세대간 이전에는 시가보다는 개별공시지가나 고시가격 등으로 인한 자산평가방법이 여전히 빈번하게 사용되고 있으며, 이에 따라 부동산에 대한 개별공시지가나

110) 회계확장 재산평가 방법에는 원가주의, 시가주의, 저가주의 등이 있다. 원가주의는 재산의 평가기준을 취득원가에 두는 것이며, 시가주의는 재산의 평가기준을 평가 시점에 있어서의 시장가격에 두는 것이다. 또한, 저가주의는 시가주의와 원가주의로 평가한 평가가치 중 낮은 것을 택하는 방법이다.

고시가격 등이 토지나 건물의 시가나 실거래가를 반영하도록 해야 한다는 주장이 제기되고 있다<sup>11)</sup>. 또한, <표 VIII-15>와 <표 VIII-16>에서 보듯이 2000년 이후 우리나라는 공시지가 상승률이 지가 상승률을 전반적으로 상회하고 있는 것을 관찰할 수 있는데, 이는 토지나 건물에 대하여 시가가 아닌 보충적 방식을 사용함으로써 얻는 세 부담 혜택이 감소하고 있다고 이해할 수 있을 것이다. 이처럼 부동산에 대하여 보충적 평가방식에 의한 자산 평가액과 시가와 차이로 줄어드는 경향은 향후 상속·증여세의 과세표준을 확대시켜 세수입을 증가시키는 데에 긍정적으로 작용할 것으로 기대된다.

<표 VIII-15> 표준지가 변동률 및 개별지가 변동률

(단위: %)

구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
표준지가 변동률 <sup>1)</sup>	2.69	0.60	3.12	15.47	19.34	15.09	17.81	12.40	9.63	-1.42	2.51
개별지가 변동률 <sup>2)</sup>	3.60	2.34	3.61	14.12	18.36	18.94	18.55	11.61	10.05	-0.81	3.03

주: 1) 국토해양부장관이 전국의 개별토지 중 지가 대표성 등이 있는 필지를 선정, 조사하여 공시하는 것

2) 국토해양부 장관이 매년 공시하는 표준공시지가를 기준으로 시장, 군수, 구청장이 결정, 공시하는 것

자료: 국토해양부 보도자료(2010.5.28)

<표 VIII-16> 지가 상승률

(단위: %)

구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
지가상승률 <sup>1)</sup>	0.67	1.32	8.98	3.43	3.86	4.99	5.62	3.89	-0.32	0.96	0.99

주: 1) 각년도 누계 상승률임.

자료: 국토해양부 부동산정보통합포털(<http://www.onnara.go.kr>)

111) <http://news.joinsland.com/top/read.asp?pno=83595>

### 3. 비과세·감면제도

#### 가. 원활한 농업승계 및 농·어가 지원

우리나라는 원활한 농업승계를 지원하고 농어민의 재산형성을 돕기 위하여 상속·증여세 비과세·감면제도를 운영하고 있다. 이러한 비과세·감면제도로 우선 영농자녀가 증여받은 농지에 대한 증여세 감면이 있다. 이는 자경농민이 일정한 요건을 갖춘 직계비속에게 농지 등을 증여할 때 농지에 대한 증여세를 면제해 주는 것이다. 영농자녀의 증여 농지에 대한 증여세의 감면제도는 1986년 도입된 이후 일몰이 도래할 때마다 연장되어 현재까지 시행되고 있으며 현재는 2011년 12월 31일로 일몰이 종료될 예정이다.

또한 농어민의 재산형성을 지원하고 이들의 저축의욕을 높이기 위하여 저축장려금의 지원을 받는 농어가목돈마련저축제도를 운영하고 있으며 이로부터 발생하는 이자소득과 저축장려금에 대하여 소득세 및 상속·증여세를 면제하고 있다. 이는 1985년부터 시행되기 시작하였으며, 농어가목돈마련저축에 대한 비과세 특례는 3~4년을 주기로 일몰이 도래할 때마다 연장되어 현재는 2011년 12월 31일로 일몰이 예정되어 있다.

사회적 약자에 대한 소득 보전과 농업의 중요성에 대한 사회적 공감대 때문에 오래 전부터 농어민에 대하여 상속·증여세를 포함한 여러 가지 세제지원제도가 시행되어 왔다. 하지만 최근에는 자격요건이 안 되는 사람들이 혜택을 받는 등 부정적인 운영사례가 많이 발견되어 농어가목돈마련저축제도나 영농자녀에 대한 증여세 감면제도의 존속을 둘러싼 논의가 계속 되었다. 이에 정부는 2004년부터 농어가목돈마련저축제도의 폐지를 검토하였으나 직접적 이해당사자인 농어촌 주민의 반대에 막혀 제도를 폐지하는 데 실패한 적이 있다. 또한 농업뿐만 아니라 어업, 임업 등 다른 직종들끼리의 조세 형평성을 이유로 농지뿐

만 아니라 어선·어업권과 임야 등에 대한 상속·증여세 면제 주장도 나타나고 있다<sup>112)</sup>.

일반적으로 상속·증여세에 대한 비과세·감면은 부자 감세라는 비판이 있음에도 불구하고 농·어업에 종사하는 사람들에 대한 세제지원은 이러한 비판에서 상대적으로 자유로운 측면이 있다. 또한 현 정부는 출범 이후 지금까지 저소득층 또는 서민에 대한 지원을 강조하고 있으며 이러한 정책기조는 당분간 지속될 것으로 보인다. 그리고 농촌 고령화가 빠르게 진행되고 후계 농업인이 부족하다는 사실이 심각한 사회문제로 부각되고 있는 것이 현실임을 감안하면 농·어민에 대한 상속·증여세제상의 비과세·감면은 어느 정도 정당성을 가지고 있는 듯이 보이며 이들을 폐지하기란 정치적으로도 쉽지 않을 것이다.

따라서 현재 농·어민에 대한 상속·증여세제상의 비과세·감면제도를 폐지하는 것보다는 이들의 효과성을 높이는 방향으로 제도의 개선을 꾀하는 것이 바람직할 것이다. 예를 들면, 자격요건에 대한 검증 기능을 강화하여 자격요건이 안 되는 사람이 농어가목돈마련저축에 가입하여 세부담을 회피하거나 영농자녀로 하여 증여세를 면제받는 경우들을 줄이는 방안을 적극적으로 모색해야 한다. 또한 영농자녀에 대한 자격요건을 강화하는 동시에 증여세액 면제 한도를 늘려 후계농업인에 대한 인센티브를 강화하는 것도 검토해 볼 수 있을 것이다.

## 나. 중소기업 창업 및 가업승계 지원

또한 상속·증여세 비과세·감면제도로는 창업자금에 대한 증여세 과세특례와 가업의 승계에 대한 증여세 과세특례, 중소기업 최대주주 등의 주식 할증평가 적용특례 등이 있으며, 이들은 중소기업에 대한

112) <http://www.joseilbo.com/news/htmls/2009/05/2009051086968.html>  
<http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2009032611432439584&outlink=1>

창업 및 가업승계를 지원하기 위한 것들이다. 이러한 비과세·감면제도들은 저출산·고령화에 대응하여 젊은 세대로 부를 조기 이전시킴으로써 경제에 활력을 불어넣는 것을 목적으로 하고 있다.

조세특례제한법 제30조의5에 의해 규정되어 있는 창업자금에 대한 증여세 과세특례제도는 18세 이상의 거주자가 60세 이상의 부모로부터 중소기업 창업자금을 증여받을 경우 30억원을 한도로 5억원을 공제한 후 증여세 부과시 10%의 낮은 세율을 적용하도록 한 것이다. 이는 2005년 처음 도입되었고 도입 당시 지원요건은 30세 이상의 거주자가 65세 이상의 부모로부터 창업자금을 증여받을 경우로 되어 있었으나, 2007년 법령 개정을 통하여 18세 이상의 거주자가 60세 이상의 부모로 창업자금을 증여받을 경우로 지원요건이 확대되었다. 이는 2010년 12월 31일로 일몰이 종료될 예정이나 2010년 세제개편(안)은 동 제도의 일몰을 2013년 12월 31일까지 연장하도록 하고 있다.

가업의 승계에 대한 증여세 과세특례제도는 조세특례제한법 제30조의 6에 의하여 규정되고 있다. 이는 가업을 10년 이상 계속하여 영위한 60세 이상의 부모가 18세 이상의 자녀에게 가업의 승계를 목적으로 주식 또는 출자지분을 증여하는 경우 30억원을 한도로 증여세 과세가액에서 5억원을 공제한 후 10%의 세율을 적용하여 증여세를 부과하도록 한 것이다. 이는 2007년 처음 신설되었으며, 2010년 12월 31일로 일몰이 종료될 예정이었으나 2010년 세제개편(안)에서 중소기업의 원활한 가업승계를 지원하기 위하여 2013년 12월 31일까지 동 제도의 일몰을 연장하도록 하고 있다.

또한 조세특례제한법 제101조에 의한 중소기업 최대주주 등의 주식 할증평가 적용특례는 중소기업의 구조조정과 가업승계 과정에서 발생하는 상속·증여세 부담을 완화하기 위한 것이다. 우리나라 상속·증여세법은 경영권이 포함된 최대주주의 주식을 상속·증여할 때 당해 주식의 평가액을 일정률로 할증하여 과세하도록 하는 제도를 운영하고 있다. 대기업의 경우 지분율이 50% 이하일 경우 20%, 50%를 초과

할 경우 30%의 할증률을 적용하고 있는데, 중소기업은 지분을 50% 이하일 경우 10%, 50%를 초과할 경우 15%의 할증률을 적용받는다. 이는 2004년 처음 도입된 이후 2006년 말과 2009년 말에 일몰이 연장되었다. 동 제도는 현재 2010년 12월 31일로 일몰 종료가 예정되어 있으나 2010년 세제개편(안)에서 이의 일몰을 2013년 12월 31일까지 연장할 것을 계획중이다.

우리나라는 이미 사회 전반에 있어 고령화 추세가 두드러지게 나타나고 있으며, 이는 우리 경제에 있어 상당 비중을 차지하고 있는 중소기업에 있어서도 예외가 아니다<sup>113)</sup>. 이러한 고령화 추세에 대응하여 경제의 활성화와 지속적 성장을 이루기 위해서는 생산자원의 세대간 이전을 촉진할 필요가 있다. 특히 많은 중소기업들이 가족기업의 형태로 운영되고 있고 과도한 상속·증여세 부담은 유동성 및 경영권 방어에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려한다면, 중소기업의 가업승계나 창업지원에 대하여 상속·증여세의 세부담을 덜어주는 것은 생산자원의 세대간 이전을 촉진하여 경제의 활성화에 도움을 준다고 볼 수 있다<sup>114)</sup>. 이러한 측면에서 중소기업의 창업자금이나 가업승계에 대하여 증여세 과세특례와 최대주주 등에 대한 주식할증평가 적용 특례를 부여하는 것은 어느 정도 타당한 것으로 판단된다.

그리고 상속보다 증여가 세대간 생산자원의 이전을 앞당긴다는 점

113) 우리나라 제조업의 중소기업 경영자의 평균 연령은 1993년에는 48.2세였으나 2008년에는 49.6세로 증가하였고 60세 이상의 고령자 비율도 1993년 10.6%에서 2008년에는 11.3%로 증가하였다.

114) 신상철(2007)은 가업승계와 관련 있는 업체들을 대상으로 한 실태조사를 통해 응답자의 79.2%가 승계와 관련한 과중한 조세부담이 가업승계의 주된 장애 요인이라고 대답하였다고 한다. 그리고 기업의 소유권 이전과 경영권 이전은 분리해서 보아야 한다는 의견에 대해서는 동의하지만, 중소기업의 경우 소유권과 경영권이 분리되기 어려운 부분이 있고 경영자의 기술 및 경영 노하우(know-how)의 전수가 중소기업의 생존에 중요하다는 점을 고려하면 중소기업에 대한 가업승계가 생산자원의 세대간 이전을 촉진하여 경제 활성화에 도움을 주는 측면이 있을 것으로 생각된다.

과 현행 상속·증여세제하에서 큰 금액의 기업승계에 대하여 상속세제가 좀 더 관대한 공제제도를 운영하고 있음을 고려해보면, 증여세에 대한 기업승계 특례 한도금액을 확대하여 상속세의 기업상속 공제와 형평성을 어느 정도 제고할 필요가 있다. 예로 20년 이상 중소기업을 운영한 경영자가 기업승계 재산 300억원인 회사를 자신의 직계후손에게 기업상속할 경우 그가 부담해야 할 납부세액은 92억 9천만원이지만, 이를 증여할 경우에는 30억원 이하의 기업승계재산에 대해서만 기업승계에 대한 증여세 과세특례를 적용받을 수 있어 132억 7,500만원의 증여세를 납부해야만 한다<sup>115)</sup>.

〈표 Ⅷ-17〉 기업승계의 경우 상속세 및 증여세 산출 예

구분	세액산출과정	결정세액
상속	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기업승계재산 300억원</li> <li style="padding-left: 20px;">- 기업상속공제 100억원 - 일괄공제 5억원</li> <li style="padding-left: 20px;">= 과세표준 195억원</li> <li>○ 과세표준 195억원 × 상속세율 50% - 누진공제 4.6억원</li> <li style="padding-left: 20px;">= 결정세액 92.9억원</li> </ul>	92.90억원
증여	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기업승계재산 300억원</li> <li>○ (기업승계재산 30억원 - 기업승계공제 5억원) × 특례세율 10% = 기업승계 증여세 과세특례 적용 세액 2.5억원</li> <li>○ (기업승계재산 270억원 - 증여재산공제 0.3억원) × 증여세율 50% - 누진공제 4.6억원</li> <li style="padding-left: 20px;">= 과세특례 미적용 결정세액 130.25억원</li> <li>○ 기업승계 증여세 과세특례 적용 세액 2.5억원</li> <li style="padding-left: 20px;">+ 과세특례 미적용 결정세액 130.25억원</li> <li style="padding-left: 20px;">= 결정세액 132.75억원</li> </ul>	132.75억원

- 20년 이상 경영한 기업을 상속 또는 증여하는 경우를 고려
- 상속인 또는 증여자가 직계후손 1명만 있다고 가정
- 증여하였을 경우 증여자가 증여 이후 10년 이상 생존한다고 가정
- 인적공제·일괄공제 및 기업승계와 관련한 공제 외에 다른 공제는 없다고 가정

115) 기업승계재산이 낮을 경우는 상속에 비해 증여의 형태로 기업을 승계하는 것이 유리할 수도 있다.

## 〈표 Ⅲ-18〉 조세특례제한법상 상속·증여세 비과세·감면 내용

농어가목돈마련저축에 대한 비과세										
감면근거	- 조세특례제한법 제87조의2									
일몰기한	- 2011.12.31									
감면내용	- 농어가목돈마련저축의 계약기간이 만료됨으로써 농어민 또는 그 상속인이 지급받는 이자소득과 저축장려금에 대하여 소득세 및 상속·증여세 면제									
영농자녀가 증여받는 농지 등에 대한 증여세의 감면										
감면근거	- 조세특례제한법 제71조									
일몰기한	- 2011.12.31									
감면내용	- 자경농민이 자경농민의 요건을 갖춘 직계비속(영농 1자녀)에게 농지 등을 증여할 때 농지에 대한 증여세 면제 - 한도: 5년간 합산 증여세액 1억원									
창업자금에 대한 증여세 과세특례										
감면근거	- 조세특례제한법 제30조의5									
일몰기한	- 2010.12.31 - 2010년 세제개편(안)에 2013.12.31로 일몰연장 추진									
감면내용	- 18세 이상의 거주자가 60세 이상의 부모로부터 창업자금을 증여 받을 시 과세가액에서 5억원 공제후 10%의 세율로 증여세 부과 - 증여한도: 30억원(부동산, 비상장주식 등 제외)									
기업의 승계에 대한 증여세 과세특례										
감면근거	- 조세특례제한법 제30조의6									
일몰기한	- 2010.12.31 - 2010년 세제개편(안)에 2013.12.31로 일몰연장 추진									
감면내용	- 60세 이상의 부모가 18세 이상의 자녀에게 기업 승계를 목적으로 주식 또는 출자지분을 증여하는 경우 증여세 과세가액에서 5억원을 공제한 후 10%의 세율로 증여세 부과 - 요건 · 증여자: 기업을 10년 이상 계속하여 영위하였을 것 · 수증자: 증여세 과세표준 신고기한까지 기업에 종사하고 증여 일로부터 5년 이내에 대표이사에 취임할 것. 수증 후 10년간 기업 지속 및 지분 유지									
중소기업 최대주주 등의 주식 할증평가 적용특례										
감면근거	- 조세특례제한법 제101조									
일몰기한	- 2010.12.31 - 2010년 세제개편(안)에 2013.12.31로 일몰연장 추진									
감면내용	- 경영권이 포함된 최대 주주 주식을 상속·증여시 당해 주식의 평가액을 일정률로 할증하여 과세하는데 중소기업은 최대주주 할증평가 배제 - 할증률 <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <thead> <tr> <th></th> <th>중소기업</th> <th>대기업</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>지분을 50% 이하</td> <td>10%</td> <td>20%</td> </tr> <tr> <td>지분을 50% 초과</td> <td>15%</td> <td>30%</td> </tr> </tbody> </table>		중소기업	대기업	지분을 50% 이하	10%	20%	지분을 50% 초과	15%	30%
	중소기업	대기업								
지분을 50% 이하	10%	20%								
지분을 50% 초과	15%	30%								

자료: 조세특례제한법(시행 2010. 7. 5); 박명호·전병철·고선(2010)

#### 4. 요약 및 정책시사점

본장에서는 상속·증여세 세수입의 과거 변화 추이와 변동요인을 살펴보고, 향후 상속·증여세수에 영향을 줄 수 있는 요인들을 검토하였다. 과거 20년 동안 우리나라의 상속·증여세수는 증가추세에 있었으며 최근 7~8년에 걸쳐 그 증가세가 두드러졌다. 이러한 상속·증여세수의 증가에도 불구하고 전체 국세에서 상속·증여세수가 차지하는 비중은 그다지 크게 늘지 않았으며 차지하는 비중도 1~2%로 다른 세목에 비하여 적은 편이다. 또한, 상속·증여세는 다른 세목에 비하여 변동성이 심한데 이는 상속·증여세의 전체 세수에서 고액의 납세자가 차지하는 비중이 크기 때문으로 보인다.

과거 우리나라의 상속·증여세수에 영향을 준 것은 제도적 측면에서 세율 및 공제제도의 변화를 들 수 있다. 지난 20년간 우리나라의 상속·증여세율은 전반적으로 하락하는 경향이 있었다. 또한 1997년 이전에는 상속재산에 비해 증여재산에 대하여 상대적으로 더 높은 세율이 적용되었으나, 1998년 이후에는 상속재산과 증여재산의 과세표준에 대하여 동일한 세율이 적용되었다. 상속세율에 비해 상대적으로 높았던 증여세율이 하락한 것은 2000년대 들어 증여세수가 상대적으로 빠르게 증가한 것에 영향을 준 것으로 보인다. 세율과 더불어 공제제도의 변화 역시 과거 우리나라의 상속·증여세수에 영향을 미친 것으로 보인다. 특히, 1997년 상속세에서의 일괄공제제도의 도입은 1990년대 말의 상속세 과세대상자의 축소에 영향을 미친 것으로 판단된다. 또한 기존의 열거주의 방식으로 증여세를 과세하던 것에서 2003년에 유형별 포괄주의를 도입하고, 2004년에 완전포괄주의를 도입하면서 증여세 과세대상을 확대한 것은 2000년대 들어 상속·증여세수의 증가에 크게 기여하였다.

다음으로 향후 우리나라의 상속·증여세수에 영향을 주는 요인들의 변화 가능성을 살펴보았다. 우선 OECD 국가들과의 비교나 '낮은 세율,

넓은 세원'의 정책기조, 2000년 이후 변화하지 않았던 세율구조 등을 고려하였을 때 우리나라의 상속·증여세율은 장기적으로 소득세 수준으로 낮아질 가능성이 높다. 하지만, 상속·증여세율의 인하는 부자 감세 논란을 유발하기 때문에 친서민 정책의 기조가 지속되는 한 단기간 내에 이루어지기는 어려울 것으로 보인다. 실제로 정부는, 부자 감세 논란에 밀려 무산되기는 하였지만, 2008년 세제개편(안)에서 상속·증여세율 인하를 추진한 적이 있다.

둘째로, 실효성을 높이기 위하여 상속·증여세와 관련된 공제제도의 축소를 검토할 필요가 있는 것으로 보인다. 특히 상속세와 증여세 사이의 형평성을 고려하여보면 상속세와 관련된 공제를 축소하는 것이 바람직해 보인다. 그리고 이러한 상속세 공제의 축소는 실제로 상속세를 납부하는 사람들의 수를 증가시켜 상속세의 효과성을 높일 수 있을 것이며, 공제 축소를 통한 과세대상의 확대는 '낮은 세율, 넓은 세원'의 정책기조에도 부합한다.

셋째로, 상속·증여되는 재산의 평가가액의 현실화로 상속·증여세의 과세표준이 커질 수 있다. 토지나 건물의 경우 과거에는 보충적 평가방법을 통한 자산평가액이 시가보다 낮은 것이 일반적이었으나, 시가 평가를 증가시키는 방향으로의 제도 변화와 보충적 평가방법을 통한 자산평가액과 시가와와의 차이가 줄어드는 추세 등은 앞으로도 계속 될 것으로 전망되며 이는 해당 자산의 과세표준을 증가시킬 것으로 기대된다.

그리고 현재 상속·증여세와 관련한 비과세·감면제도를 검토하였는데 이를 요약하면 다음과 같다. 우선, 저출산·고령화와 이촌향도 등으로 인해 생산자원의 세대간 이전이 지연되고 농어촌의 생산인력이 부족해지고 있는 현실에서 영농후계자 양성과 중소기업의 기업승계를 돕기 위한 상속·증여세 비과세·감면제도들은 의미가 있다고 하겠다. 또한 경제가 발전함에 따라 상대적으로 소외되고 있는 저소득층에 대한 관심이 높아짐에 따라 농어민에게 혜택이 돌아가는 비과세·감면

제도를 폐지하는 것도 정치적으로 쉽지 않을 것으로 전망된다.

따라서 향후 상속·증여세와 관련한 비과세·감면제도들은 폐지나 축소보다는 효과성을 높이는 방향으로 개선이 이루어져야 할 것이다. 우선 철저한 검증을 통하여 자격요건이 안되는 사람들이 농어가 지원을 위한 상속·증여세의 비과세·감면의 혜택을 받는 경우를 방지하여야 할 것이다. 또한 현재 비과세·감면의 자격요건을 강화하면서 자격이 되는 사람들에 대하여 인센티브를 강화하는 방안도 검토해볼 수 있다.

끝으로 상속·증여세의 비과세·감면의 효과성은 비교적 적은 감면실적으로 가급적 많은 개인들의 행동을 비과세·감면제도가 의도하는 방향으로 변화시키는 것으로 이해할 수 있다. 따라서 어떤 제도의 효과성을 평가하는 데 있어서 비용 측면에서 세수감면의 크기와 편익 측면에서 해당 제도로 인하여 얼마나 많은 행동의 변화가 일어났는지를 파악하는 것이 중요하다. 하지만 2009년 조세지출보고서에 따르면 영농자녀 증여 농지에 대한 증여세 감면을 제외한 나머지 비과세·감면제도의 감면실적은 추정을 하지 못하고 있다<sup>116)</sup>. 또한, 상속·증여세와 관련한 비과세·감면제도들이 개인들의 행동에 실질적인 변화를 가져왔는지에 대한 이전의 연구들은 찾아보기 힘들다. 앞으로 있을 상속·증여세의 비과세·감면제도의 개편이 적절하게 이루어지기 위해서 현재 시행하고 있는 제도들에 대한 지원 실적이나 효과 등에 대한 후속 연구들이 있기를 기대한다.

---

116) 2008년 영농자녀가 증여받는 농지에 대한 증여세 감면실적은 296억원으로 이는 전체 증여세수 1조 5,953억원의 약 1.86%에 해당한다.

# IX. 관세

정재호

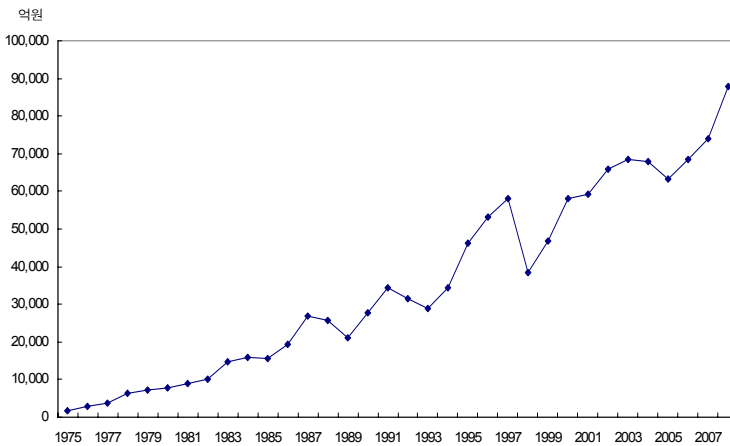
## 1. 관세 세수입 추이와 변동요인

### 가. 세수입 추이

#### 1) 관세수입 및 재정기여도 변화

우리나라의 관세 세수입은 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있다. 특히, 1980년대 중반 이후 2차례에 걸친 관세율인하예시제를 통해 전체적인 관세율이 인하되었음에도 불구하고 관세수입은 꾸준히 증가하였다.

[그림 IX-1] 관세수입 추이

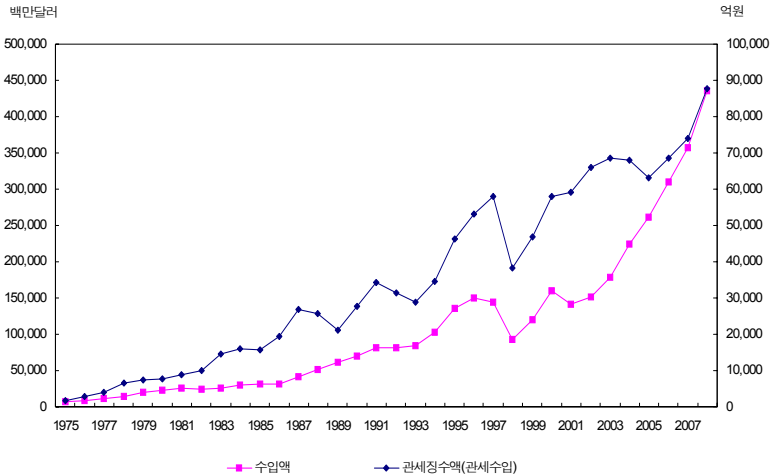


자료: 관세청, 『관세연감』, 각 연도.

다만, 1997년 이후 우리나라 환율의 급격한 변화 등으로 인한 경제 위기가 발생하여 관세수입이 1998년 급감한 사례도 있었다. 그렇지만 관세수입은 경제위기 극복 등 경제가 제자리를 찾으면서 2000년부터 예전 수준으로 회복되었다.

1980년대 중반 이후 관세율인하예시제를 통해 우리나라 관세율은 전체적으로 낮아졌다. 1980년대 초반 중심관세율이 20%에서 1990년 중반 8%로 급격히 낮아졌음에도 불구하고 관세수입이 꾸준히 증가한 데는 경제성장에 따른 수입 증가가 가장 큰 요인으로 작용하였다. 그동안 우리나라 수입액은 경제위기로 환율이 급등한 1998년을 제외하고는 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

[그림 IX-2] 수입액과 관세수입 추이



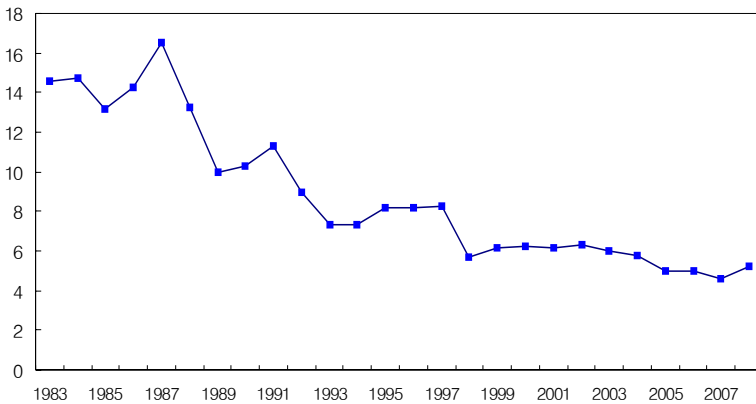
자료: 관세청, 『관세연감』, 각 연도.

반면에 관세수입의 재정기여도는 점진적으로 낮아지고 있다. 이와 같이 관세수입의 재정기여도가 낮아지는 요인으로서는 그 동안 여러 차례에 걸친 관세율 인하와 함께 관세율이 낮은 원자재의 수입비중이 높

아지고 있기 때문이다. 향후에도 WTO 다자간 관세인하협상, FTA 체결 등을 통해 관세율이 계속해서 낮아질 수밖에 없고 이로 인해 관세 수입의 증가폭도 감소할 수밖에 없으므로 관세수입의 재정기여도는 더욱 낮아질 것으로 예견된다.

[그림 IX-3] 국세수입 대비 관세비중 변화추이

(단위 :%)



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

IMF 자료를 통해 다른 국가들과 비교해 보더라도 우리나라 관세수입 비중은 선진국에 비해 높아 향후 계속될 관세율 인하로 관세수입의 재정기여도는 지속적으로 하락할 것으로 예상된다.

## 2) OECD 회원국과의 비교

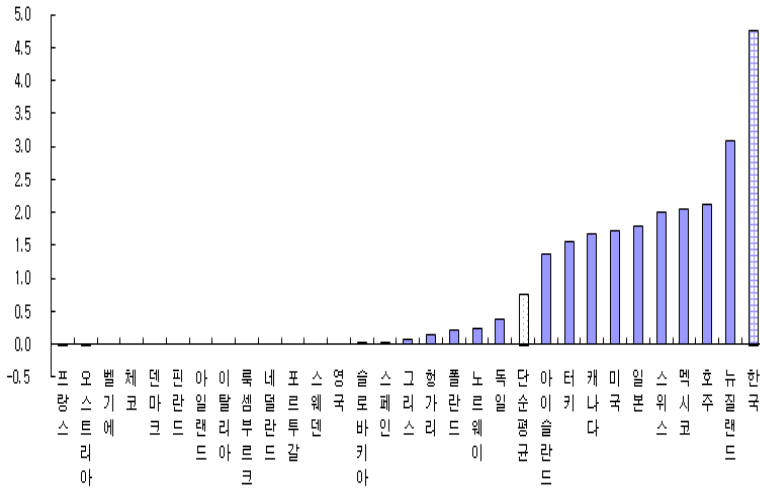
OECD 회원국과의 비교에 앞서 OECD 회원국 간에는 경제적으로 큰 차이가 있음을 감안해야 한다. OECD 국가들의 1인당 GDP는 2007년 기준 평균 약 4만달러이다. 그러나 그 편차는 매우 커서 터키 8,864

달러부터 룩셈부르크 10만 4,863달러까지 분포되어 있다. 2007년 우리나라의 1인당 GDP는 2만 1,655달러였다. 우리나라보다 1인당 GDP가 낮은 국가로는 동유럽국가인 체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 그리고 멕시코, 터키 등이 있다.

OECD 국가들의 관세수입이 총내국세입에서 차지하는 비중은 평균 0.77%로 나타났다<sup>117)</sup>. 이에 비해 우리나라는 4.76%로 관세수입이 내국세입에서 차지하는 비중이 OECD 회원국 중에서 가장 높다. 다음으로는 뉴질랜드 3.08%, 멕시코 2.05%, 터키 1.56% 등으로 나타났다. GDP 대비 관세수입은 OECD 평균 0.15%였으며, 우리나라는 0.79%로 뉴질랜드의 1.04% 다음으로 가장 높다.

[그림 IX-4] 관세수입/내국세입(2007년)

(단위 : %)



자료: OECD, OECD.Stat Extracts(<http://stats.oecd.org>)

117) EU 회원국들의 관세수입에는 EU 회원국들이 EU에 지불하는 부분도 포함하고 있다.

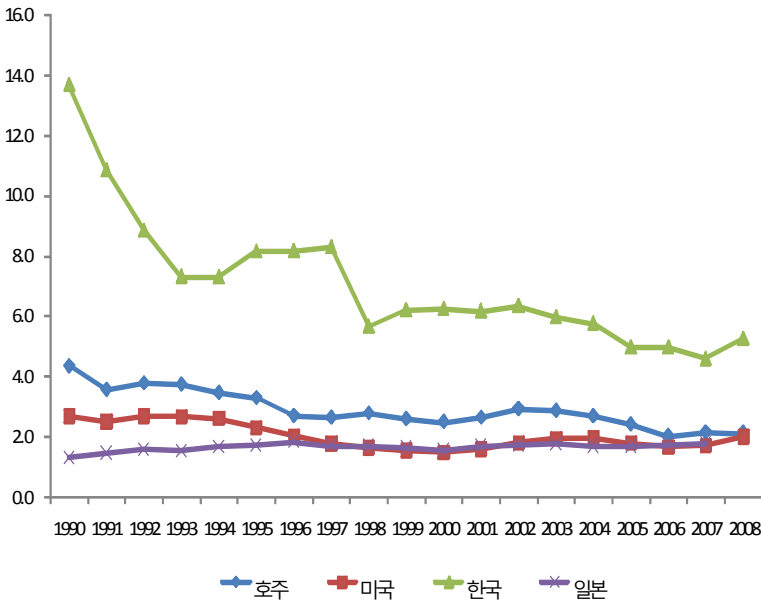


로 우리나라의 약 83%에 비해 낮은 편이다. 수입의존도만을 비교해보면 미국과 일본의 수입의존도는 두 국가 모두 약 16%이지만 우리나라의 수입의존도는 약 41%로 이들 국가보다 높다. 따라서 관세수입이 GDP에서 차지하는 비중이 이들 국가보다 높을 가능성이 크다.

호주의 무역의존도는 약 117%로 우리나라보다 높고, 수입의존도도 약 57%로 우리나라보다 높다. 하지만 호주의 GDP 대비 관세수입은 다른 국가들에 비해 높은 편이지만 우리나라보다는 낮다. 이러한 무역의존도 등을 고려해 볼 때 우리나라의 조세수입 대비 관세수입 비중은 점차 낮아질 것으로 예상된다.

[그림 IX-6] 조세수입 중 관세수입 비중

(단위: %)



주: 호주, 미국, 한국은 중앙정부 기준, 일본은 국세 기준.  
 자료: IMF, GFS.  
 일본 국세청, 『국세청통계연보』, 각 연도.

우리나라 관세 세수가 GDP에서 차지하는 비중도 OECD 국가들의 평균에 비해 높은 편이나, 그 격차는 점점 줄어들고 있다. 우리나라의 경우 1970년대 후반 관세 세수 비중이 3%에 이르렀으나, 관세인하예시제가 실시된 1980년 후반부터 꾸준히 감소하여 2000년대부터는 약 1% 미만 수준으로 감소하였다. 근래 OECD 국가들의 GDP 대비 관세 수입 비중은 평균 약 0.15%로 우리나라와 아직 차이가 있다. OECD 국가들의 단순평균 무역의존도는 약 99%로 우리나라의 약 83%보다 높다. OECD 국가들 중 무역의존도가 매우 높은 룩셈부르크(약 393%)를 제외할 경우 OECD 국가들의 무역의존도는 약 86%로 우리나라와 유사한 수준이다. 이러한 무역의존도 등을 감안할 때 우리나라의 GDP에 대한 관세수입 비중은 앞으로 낮아질 것으로 예상된다.

[그림 IX-7] 우리나라와 OECD 국가의 GDP 대비 관세세수 비중 추이

(단위: %)



자료: OECD, OECD.Stat Extracts(<http://stats.oecd.org>)

## 나. 세수입 변동요인

1948년 정부수립과 함께 시작된 우리나라 관세정책은 곧 이은 전쟁으로 인해 관세의 재정적 역할이 강조되었고, 그 후 경제개발계획의 실시와 함께 재정적 역할보다는 산업지향적인 정책을 추구하며 국가 경제발전에 한몫을 수행하였다.

1984년을 기점으로 우리나라 관세율은 큰 변화를 맞이하였다. 그동안 산업지향적인 관세정책에서 시장중립적인 관세정책으로 방향을 전환한 것이다. 즉, 관세의 재정적 역할과 적극적인 산업지향적 정책에서 점차 시장 변화에 대응하는 관세율 정책으로 전환되었다. 이러한 정책 기조를 바탕으로 2차례에 걸친 관세인하예시제가 실시되었다.

제1차 관세인하예시제는 1984년에 시작하여 1988년에 종료되었다. 제1차 관세인하예시제를 통해 그동안 40~80%에 이르던 소비재의 관세율을 기본적으로 20%로 인하하고 최고 30%에 육박했던 기초원료에 대한 관세율은 국내산업의 경쟁력 제고를 위해 20%보다 낮게 5~10%로 인하하였다. 그리고 1989년부터 시작된 제2차 관세인하예시제에서는 20% 중심관세율을 1994년부터 8% 수준으로 인하하였다. 5~10%의 관세가 부과되던 기초원료에 대해서도 1~4%로 인하하였다. 다만, 1997년 관세율 개편에서 섬유, 의복 및 신발 등 75개 품목에 대해서는 관세율을 인상하였다.

결과적으로 우리나라 관세율은 1980년대 중반 이후 지속적으로 낮아졌다. 그럼에도 불구하고 우리나라 경제성장에 따른 수입 증가로 인해 관세수입은 지난 30여년 동안 꾸준히 증가하였다.

다만, 1998년의 관세수입은 전년 대비 약 34% 감소하여 큰 변동이 있었다. 이러한 대폭적인 관세수입 감소는 우리나라의 경제위기에 기인한 것이다. 1998년에는 환율이 급격히 상승하였고 이에 따라 수입이 급격하게 감소함으로 인해 관세수입도 크게 감소하였다. 경제위기가 극복되고 우리나라 경제가 안정을 되찾으면서 관세수입은 그 다음해

인 1999년 이후부터는 다시 회복되어 증가하는 추세를 보이고 있다.

〈표 IX-1〉 관세인하예시제에 의한 공산품의 관세율 변화

(단위: %)

가 공 도 별		1983	1984	1988	1989	1994	2000
중 심 세 율		20	20	20	15	8	8
원 료	비경쟁원료	5~30	5~10	5	1~2	1~2	1~2
	경쟁원료		10	10	5	3	3~4
중간재	경쟁력확립(1차가공품)	20~50	20~30	10~20	10	8(5)	5~8
완제품	일반 공산품	40~80	40~50	20~30	15	8	8
	경쟁력 취약						10~16

자료: 정재호(2003).

〈표 IX-2〉 우리나라 기본관세율 개정 변천

관세율 개정	일시	비고
신규 제정	1949년 11월 12일	- 전문 252조 - 15류, 756 세번, 1,706개 세율품목
관세임시증정법 실시	1950년 12월 1일	- 전쟁으로 재정수입확보 위한 임시 관세부과 - 1954년 12월말 폐지
제1차 개정	1957년 1월 1일	- 재정확보 및 국내산업 보호 강조 - 세율품목 1,229개로 대폭 축소
제2차 개정	1958년 12월 29일	- 산업변화에 따른 보호관세율 조정
제3차 개정	1961년 4월 10일	- 산업변화에 따른 보호관세율 조정
제4차 개정	1961년 12월 30일	- 품목분류 CCC의 B.T.N.방식 채택
제5차 개정	1963년 12월 5일	- 제1차 경제개발계획 실시
제6차 개정	1967년 11월 29일	- 제2차 경제개발계획 실시

〈표 IX-2〉의 계속

관세율 개정	일시	비고
제7차 개정	1968년 12월 31일	- 원모류(HSK 5301~5305) 관세율 인상
제8차 개정	1973년 3월 5일	- 제3차 경제개발계획 실시
제9차 개정	1976년 12월 12일	- 제4차 경제개발계획 실시
제10차 개정	1978년 12월 5일	- 품목분류방식 CCCN 채택
제11차 개정	1981년 12월 31일	- 제5차 경제개발계획 실시
제1차 관세인하예시제	1984년~1988년	- 중심관세율 20%, 원료 5~10%
제2차 관세인하예시제	1989년~1994년	- 중심관세율 8%, 원료 1~3%
1997년 개정	1997년 12월 13일	- 섬유, 신발 등의 관세율 인상
2000년 개정	2000년 12월 29일	- 세율불균형품목의 관세율 인하 조정
2006년 개정	2006년 12월 30일	- 기초원자재 관세율 인하 - WCO HS협약 개정(HS 2007) 적용

자료: 정재호(2008).

## 2. 향후 세수 변동요인

### 가. 관세율체계의 개편에 대한 전망

향후 관세율은 WTO(세계무역기구, World Trade Organization)에서 진행중인 도하개발아젠다(Doha Development Agenda, 이하 DDA) 협상 결과와 FTA 체결에 의해 큰 변화를 겪게 된다. 결론적으로 향후 우리나라 관세율은 지속적으로 인하될 예정이므로 관세율이 관세수입에 미치는 영향은 부정적이다.

## 1) WTO DDA협상 결과

2001년 11월 9일부터 14일까지 카타르의 도하(Doha)에서 개최된 제 4차 WTO 각료회의는 새로운 다자간 무역협상인 DDA 출범을 공식 선언하였다<sup>118)</sup>. 도하각료선언문에서는 최종 협상안 타결을 2004년 12월 말로 명시하고 있어, 우루과이라운드 협상보다 단기간 내에 협상을 종결시킬 계획으로 진행되었다<sup>119)120)</sup>. DDA 협상의제는 시장개방, 규범, 그리고 기타 분야의 크게 3가지로 나눌 수 있다. 이 중 우리나라 관세수입에 큰 영향을 미치는 분야는 시장개방 즉, 관세인하이다. 시장개방은 농업 분야와 비농산물 시장접근(Non-Agricultural Market Access: NAMA)으로 나누어 협상이 진행되고 있다. 농업 분야의 관세인하협상은 선진국과 수출개도국의 입장이 크게 엇갈려 합의가 힘든 상황이다. 이런 농업 분야 협상은 또한 비농산물 분야와도 연계되어 있어 타결이 더욱 힘든 상황이다. 구체적으로 미국의 농업보조금 감축, EU의 농산물 관세율 인하, 그리고 개도국의 비농산물 시장 개방 정도 등 3가지 핵심 쟁점이 서로 엇히면서 이에 대한 합의점을 찾지 못하고 있다. 비농산물 분야의 경우에는 관세인하 공식으로 스위스방

118) GATT 체제에서 개최된 8차례의 다자간 협상에서는 라운드(round)라는 이름을 사용하였다. 따라서 지난 50여년간 라운드는 다자간 무역협상의 대명사가 되었다. 라운드는 여러 회원국들이 원탁에 둘러앉아 동등한 지위를 가지고 협상을 한다는 의미에서 붙여졌다고 할 수 있다. 그러나 라운드라는 단어에 대해 개도국들이 저항감을 표시하게 되었다. 이는 그동안의 무역협상이 선진국 중심으로 이루어졌고 개도국에 대해서는 선진국처럼 발전할 수 있는 다른 배려가 필요하다는 의견에 따라 이번 WTO 무역 협상에서는 도하라운드가 아닌 도하개발아젠다(DDA)로 명명하기로 하였다. 이는 개도국의 발언권 강화와 협상의제 및 협상 목표에 개도국의 입장을 폭 넓게 반영하여 개도국도 함께 참여함으로써 WTO가 범세계적인 성격(universal nature)의 체제로 자리잡고자 함이다.

119) 우루과이라운드 협상은 당초 4년으로 협상 시한을 예정했었으나, 실제로는 7년이 소요되었다.

120) 그러나 DDA 협상은 지금까지 협상이 타결되지 않았다.

식을 사용하기로 합의가 이루어졌으며, 2008년 5월 말 기준으로 WTO DDA 협상에서 선진국의 관세율 감축지수(스위스 공식 계수)를 7~9로 설정하는 것에 대한 논의가 진행중에 있다. DDA 협상이 타결된다고 해서 모든 품목의 관세율이 즉시 인하되는 것은 아니고, 관세인하 유예기간을 두기 때문에 관세 세수도 점진적으로 영향을 받게 된다.

결과적으로 WTO DDA 협상에서는 전반적인 관세율 인하 및 품목별 분야별 무세화를 논의하고 있기 때문에 협상 결과에 의해 우리나라 관세율 수준이 낮아지는 것은 필연적이다. 다만, 어느 정도의 기간 동안에 얼마나 낮아지는지에 대해서는 아직 협상중이라 알 수 없는 상황이다.

DDA 협상이 예정보다 합의가 늦어지고 있지만, 모든 회원국들이 WTO 중심의 다자무역체제의 중요성과 필요성을 절실히 인식하고 있고 따라서 WTO 회원국 모두가 DDA 협상 타결의 중요성을 인식하고 있기 때문에 시일이 지체되어도 언젠가는 합의가 이루어질 것으로 확실히 된다.

## 2) FTA 체결

우리나라는 동시다발적인 FTA 체결을 추진하고 있다. 현재 타결되어 발효된 FTA는 총 5개로 2004년 칠레와의 FTA를 시작으로 싱가포르, EFTA, ASEAN, 그리고 인도와 FTA가 체결되어 발효중이다. 미국과 EU와의 FTA는 협상이 타결되어 의회의 비준을 기다리고 있다. 그리고 캐나다, 멕시코, GCC, 호주, 뉴질랜드, 페루, 콜롬비아, 터키 등과의 FTA 협상이 진행중이며, 일본, 중국 또는 한중일 3국, MERCOSUR, 러시아, 이스라엘, SACU(남아프리카공화국)과의 FTA도 협상 준비중이거나 또는 공동연구가 진행중에 있다.

〈표 IX-3〉 우리나라의 FTA 추진 현황

	체결 수	국가(지역)
발효된 FTA	5	칠레(2004), 싱가포르(2006), EFTA(2006), ASEAN (상품 2007, 서비스, 투자 2009), 인도(2010)
서명 및 협상타결된 FTA	2	미국(2007 서명), EU(2009 서명)
협상중인 FTA	7	캐나다, 멕시코, GCC, 호주, 뉴질랜드, 페루, 콜롬비아, 터키
협상준비 또는 공동연구중인 FTA	7	일본, 중국, 한중일, MERCOSUR, 러시아, 이스라엘, SACU

자료: 외교통상부.

우리나라의 주요 교역 국가(지역)를 보면, 중국, 일본, ASEAN, EU, 미국, GCC 등이 있다. 우리나라와 FTA를 체결한 국가 중 교역 규모가 큰 국가(지역)는 현재 아세안만을 꼽을 수 있다. 우리나라와 아세안과의 수출입 규모는 우리나라 전체 수출의 약 11.3%, 수입의 약 10.5% 정도를 차지하고 있어, 비중 측면에서 주요 교역지역 중 3~4위에 위치해 있다.

〈표 IX-4〉 우리나라 주요 교역지역

(단위: %, 십억달러)

	중국	GCC	일본	ASEAN	EU	미국
수입비중	16.8 (1)	15.4 (2)	15.3 (3)	10.5 (4)	10.0 (5)	9.0 (6)
수출비중	23.9 (1)	3.2 (6)	6.0 (5)	11.3 (3)	12.8 (2)	10.4 (4)
무역수지	32.5	-38.2	-27.7	6.9	14.4	8.6

주: 2009년 수출입통계 기준이며, ( ) 안은 순위임.

자료: 한국무역협회.

현재 미국과 EU와의 FTA가 타결되어 발효를 앞두고 있다. 미국과 EU가 우리나라 전체 수입에서 차지하는 비중은 각각 9.0%와 10.0%로, 향후 미국과 EU와의 FTA가 발효될 경우 현재 ASEAN의 수입 비중 10.5%를 포함하여 이들 3국(지역)의 수입 비중은 약 29.5%에 이르게 된다.

또한 우리나라는 현재 GCC와 FTA 체결을 협상중이다. GCC는 다른 국가(지역)들과 달리 원유 등 석유류에 대한 수입이 집중되어 있지만, 우리나라 전체 수입 중에서 약 15.4%를 차지하고 있다. 우리나라 수입액 기준 상위 6개 국가(지역)의 수입 비중은 현재 총 약 77%로서, 향후 중국, 일본 등과의 FTA가 체결될 경우 우리나라 전체 수입액의 약 77%가 FTA 체결국가로부터 이루어질 것으로 단순 추측할 수 있다.

〈표 IX-5〉 FTA 특혜세율 적용

(단위: 백만달러, %)

구분	2006			2007			2008(1~9월)		
	수입 실적	특혜 적용	적용 비율	수입 실적	특혜 적용	적용 비율	수입 실적	특혜 적용	적용 비율
칠레	3,732	1,652	44.3	4,156	1,797	43.2	3,572	1,553	43.5
싱가포르	4,874	196	4.0	6,662	299	4.5	6,474	171	2.6
EFTA	820	261	31.8	3,551	1,455	41.0	3,255	1,041	32.0
아세안	-	-	-	14,988	1,299	8.7	29,044	8,199	28.2
FTA 수입계	9,426	2,109	22.4	25,331	4,850	19.1	35,871	10,964	30.6
전체수입(비중)	309,382 (3.0%)			356,846 (7.1%)			344,552 (10.4%)		

자료: 관세청 보도자료(2008년 10월 22일).

미국, EU, GCC, 일본, 중국 등과의 FTA가 확대되어 우리나라 교역 규모의 약 70~80%를 차지하면 관세수입에 큰 영향을 미치게 되는 것은 자명하다. 물론 FTA가 발효되었다고 해서 모든 품목이 일시에 FTA 특혜세율로 수입되는 것은 아니다. 원산지 규정 등으로 인해 FTA 협정세율이 적용되지 않는 경우가 있기 때문이다. 2004년 4월 발효된 한·칠레 FTA의 경우 칠레로부터 수입되는 물품의 약 44% 정도만이 특혜세율 혜택을 누리고 있다.

### 나. 무역규모(과세 기반)의 변화

우리나라 경제성장에 따른 수입규모 증가는 관세세수 증가에 긍정적인 영향을 미칠 전망이다. 향후 FTA 체결과 WTO에서 논의중인 관세인하협상(DDA) 등으로 우리나라 관세율 수준은 지속적으로 인하될 전망이지만, 관세율 인하와 수입규모 증가 중 어느 영향이 클 것인가에 따라 관세 세수에 미치는 방향이 결정될 것으로 여겨진다.

단기적으로 WTO DDA 협상 결과와 FTA로 인해 관세 수입이 감소하거나 혹은 증가율이 축소될 수는 있지만, 장기적으로 관세 수입은 경제성장과 함께 증가할 것으로 예상된다.

향후 GDP에서 서비스업이 차지하는 비중이 증가한다면 우리나라 무역의존도도 점차 낮아질 것이다. 즉, 경제성장 속도에 비해 수입규모 증가 속도가 느려지게 되면 GDP에서 차지하는 관세 세수 비중도 주요 선진국들과 유사한 수준으로 낮아지게 될 것이다.

현재 대부분의 주요 선진국들의 GDP에서 차지하는 관세 세수 비중이 약 0.2% 수준이다. 이들 국가들의 전체적인 관세율 수준이 우리나라보다 낮은 것을 감안할 때 우리나라도 GDP에서 차지하는 관세 세수 비중이 0.15%~0.2% 정도 수준으로 수렴할 것으로 예상된다.

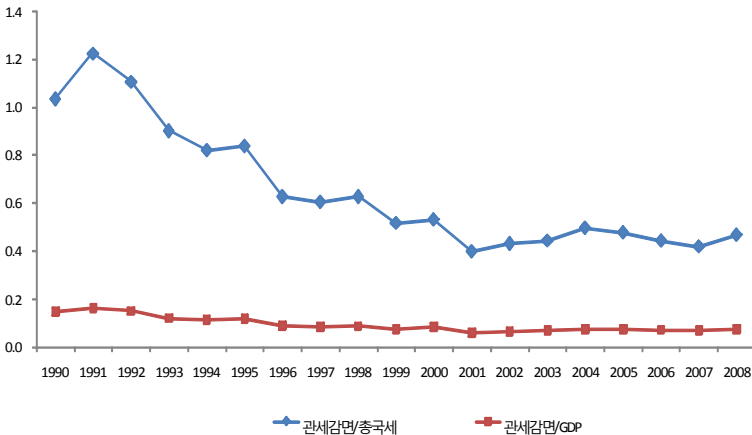
### 3. 비과세 감면제도

#### 가. 현황

관세감면액은 1990년 2,776억원에서 2008년 7,827억원으로 꾸준히 증가하고 있다. 그러나 경제규모의 증가에 비해 관세감면의 증가가 크지는 않다. 관세감면액을 총국세 및 GDP 규모와 비교했을 때 우선 총국세 및 GDP 대비 관세감면 규모는 2001년까지 감소 추세를 보이다가 근래 들어 큰 변화 없이 주춤하고 있다. 즉, 관세감면액의 총국세 대비 비중은 1990년대 초 약 1% 수준에서 점차 감소하여 2001년 0.4%까지 감소하였다가 2004년 0.5%까지 증가하였고 2008년 기준으로는 0.47%로 최근에는 0.4~0.5% 수준에 머물고 있다. 관세감면액의 GDP 대비 비중은 1990년대 초 약 0.15% 수준에서 점차 감소하여 2001년 0.06%까지 감소하였다가 근래 들어서는 0.07~0.08% 수준에 머물고 있다.

[그림 IX-8] 총국세 및 GDP 대비 관세감면 비중 추이

(단위 : %)

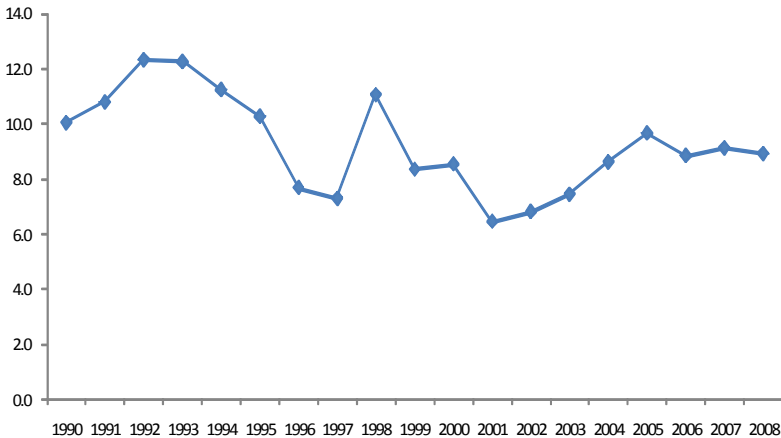


자료: 관세청, 『관세연감』, 각 연도.  
국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

관세감면액을 관세수입과 비교해 보면, IMF 위기 동안의 일시적인 추세를 제외하면 역시 2000년까지는 감소하는 추세를 보였지만 그 이후에는 다시 증가하는 추세를 보이고 있다. 2005년 관세수입 대비 관세감면액 비중은 9.66%로 10.0%였던 지난 1990년 수준에 육박하고 있다. 다시 말해, 관세감면 규모가 관세수입 증가보다도 더 빠르게 증가하고 있음을 의미하고 있다<sup>121)</sup>.

[그림 IX-9] 관세수입 대비 관세감면 비중 추이

(단위 : %)



자료: 관세청, 『관세연감』, 각 연도.

관세감면은 관세법과 조세특례제한법, 그리고 국가별 협정에 의해 이루어진다. 현재 관세감면은 거의 대부분 관세법에 의해 감면이 이루어지며, 조세특례제한법과 국가별 협정에 의한 관세감면은 미미하다.

관세법에 의한 감면 중에서는 관세법 제101조 해외임가공물품에 대

121) 여기서 관세수입액은 관세징수액과 관세감면액을 합친 액수로 관세를 징수해야 할 총액을 의미한다. 따라서 비중은 관세감면액을 관세수입액 (=관세징수액+관세감면액)으로 나눈 수치이다.

한 관세감면과 관세법 제95조 공장자동화물품 등에 의한 관세감면이 전체 관세감면액의 약 절반 이상을 차지하고 있다. 중국 등 인건비가 저렴한 곳에서 임가공된 물품이 증가하면서 해외임가공물품에 대한 관세감면이 증가하는 추세이다. 이런 증가 추세로 인해 해외임가공물품에 대한 관세감면액 증가가 전체적인 관세감면액 증가에 가장 큰 영향을 미치고 있다.

## 나. 문제점

현재 우리나라에서 관세감면이 이루어지는 분야 중 특히 관세법에 의해 관세가 면제되는 분야는 국제적인 협약 등 국제적 관례에 의해 이루어지거나, 관세 적용 원칙의 특징, 혹은 자선·구호 등 복지정책적 측면 등에서 이루어지고 있다. 다시 말해 국제적 관례 등에 의해 관세감면이 이루어지기 때문에 이런 분야들은 관세감면에서 제외하기가 어렵다. 또한 관세감면제도를 실시하는 이유 중 하나는 일시적인 경제 환경 변화에 대응하기 위한 측면이 있다. 예를 들면, 지상파 디지털 텔레비전 방송장비에 대해 일시적인 관세감면제도 적용을 통해 지원하는 것도 정책적으로 가능하다고 여겨진다.

그러나 공장자동화물품에 대한 관세감면 지원 등의 특정 산업에 대한 관세감면 지원은 여러 문제점을 불러올 수 있다<sup>122)</sup>. 첫째, 특정 산업에 대한 관세감면지원은 중심관세율체계를 통한 관세의 산업별 중립성 유지라는 정책적 방향에 왜곡을 초래한다. 현재 우리나라가 지속해온 중심관세율체계는 관세의 산업별 중립성을 유지함으로써 시장에서 자원이 효율적으로 배분되도록 유도함을 목표로 세우고 있다.

둘째, 정부에서 일부 특정 품목을 지정하여 관세감면 혜택을 지원하고 있기 때문에 자원배분을 시장경제에 맡기지 못함으로써 오는 왜곡

122) 공장자동화물품에 대한 관세감면 지원은 여러 산업에 지원이 이루어지기 때문에 특정성에 의한 WTO 보조금 규정 위반은 아니다.

이 분명 발생하게 된다. 즉, 정부는 모든 공장자동화물품에 대해 관세 감면을 적용하는 것이 아니라 일부 특정 품목을 지정하여 관세감면 혜택을 지원하고 있기 때문에 경제주체들로 하여금 관세감면이 적용되는 물품을 선호하도록 만듦으로써 자원배분의 왜곡을 불러올 수 있다. 예를 들어, 국산화가 되지 않은 공장자동화물품을 선별하여 적용하고 있으나, 국산화된더라도 자동화물품의 품질 등도 함께 고려해야 하며, 국산화가 막 진행되고 있는 시점에서 수입품에 대한 조세지원이 물품의 개발을 막는 지원이 될 수 있기 때문에 시장에 의해 자원의 배분이 이루어지도록 하는 것이 가장 효율적인 방안이다. 현실적으로도 공장자동화물품에 대해 규정하기가 어렵고 이에 사용되는 부품은 관세감면을 받지 못하거나 혹은 감면을 받음으로써 서로간의 형평성에 문제가 발생하고 있다.

셋째, 이론적으로도 공장자동화물품에 대한 조세지원 혜택은 공장자동화물품을 생산하는 외국기업, 국내사용자, 최종재에 대한 소비자들에게 분산되어 돌아간다. 따라서 공장자동화를 통해 생산성을 제고하고 품질 향상을 기하는 등 국내제조업의 경쟁력 향상을 지원하는 것이 목표라면 관세감면 외에 직접적인 지원방법이 더 효율적이다.

넷째, 공장자동화물품에 대한 관세감면은 그 이익이 개별 기업에 귀속되기 때문에 조세지원을 하는 것은 바람직하지 않다. 공장자동화물품에 대한 관세감면제도는 생산성 제고 등을 위해 도입된 제도로 공장자동화를 통해 개별 기업의 생산성 향상에 기여하고 이를 통한 수익이 개별 기업에 귀속된다. 즉, 생산성 향상 시설투자는 그 효과가 개별 기업과 연관되기 때문에 이는 시장에 맡겨 두는 것이 가장 효율적인 자원배분을 유도할 수 있기 때문이다.

다섯째, 조세지원의 가장 큰 명분이 되는 외부효과 교정도 공장자동화물품의 감면제도에서는 찾아보기 어렵다. 일본, 미국, EU 등 국제적으로도 공장자동화물품에 대해 관세감면을 적용하지 않고 있다.

여섯째, 공장자동화에 따른 외부경제 효과도 불분명하지만 공장자

동화에 따른 효과가 대기업과 중소기업 간에 서로 다르게 나타나지 않기 때문에 감면율에 차등을 두는 것은 관세의 기능을 넘어서는 부분으로 생각된다. 현재 대기업의 감면율은 20/100이고 중소기업의 감면율은 40/100이다. 중소기업에 대해서는 형평성 차원에서 감면율에 차등을 둘 수는 있지만 이미 이러한 논리로 현재 내국세 부분에서 많은 조세지원이 이루어지고 있기 때문에 관세감면을 통해 더욱 자원배분의 왜곡을 초래할 필요는 없다고 여겨진다. 특히 형평성 차원에 근거하여 중소기업을 지원하는 이유 중 하나로 중소기업은 사업체 수와 종업원 수가 많아 고용 측면에서 중요한 역할을 한다는 이유를 들고 있다. 그러나 공장자동화는 오히려 고용을 감소시키는 정책으로 형평성 차원의 지원 근거에 반하는 정책으로 형평성을 강조할 수 있는 근거가 약하다.

마지막으로 이런 이유 등으로 공장자동화물품의 관세감면제도는 이미 1998년, 2000년, 2005년, 2007년, 그리고 매년 폐지가 예정되었던 것처럼 일몰시한에 맞추어 폐지할 필요가 있다.

#### 다. 제도 개선

현재 국제적인 협약 등 국제적 관례에 의해 이루어지거나, 관세 적용 원칙의 특징, 혹은 자선, 구호 등 복지정책적 측면, 그리고 외부효과 교정 등에서 이루어지는 관세감면 제도를 개선할 여지는 크지 않다. 또한 일시적인 경제환경 변화에 대응하기 위해 임시적으로 실시하는 관세감면제도도 타당하다고 생각된다.

그러나 공장자동화물품에 대한 관세감면 지원 등의 특정 산업에 대한 관세감면 지원은 여러 문제점이 있을 수 있기 때문에 일몰이 돌아오면, 일몰제 적용을 심각하게 고려할 필요가 있다. 특히 고용창출이라는 정부 정책도 고려할 필요가 있다.

또한 방위산업용 물품에 대한 관세감면제도도 방위산업용 물품은

결국 정부가 구매하기 때문에 관세감면을 폐지할 필요가 있다. 방위산업용 물품은 정부가 구매하기 때문에 정부가 구매하는 물품에 대해 관세감면을 실시하는 것이 일면 타당한 측면이 있는 것처럼 보일 수 있다. 그렇지만 관세감면을 통해 정부 재정이 '간접적으로' 지원되는 것 보다는 관세감면 없는 방위산업용 물품을 정부가 재정을 '직접적으로' 사용하면서 구매하는 것이 더 효율적이다. 그러한 이유로는 관세감면을 실시했을 때 발생하는 행정비용, 자원배분의 왜곡, 투입제 사용 여부의 불투명성 등을 들 수 있다. 또한 향후 한미FTA가 발효될 경우 무세로 수입되는 방위산업용 물품이 존재하기 때문에 관세감면을 제외해도 그 영향은 감소할 것으로 여겨진다.

일몰제도를 관세감면제도에 도입한 취지를 유지하기 위해서는 일몰시한 준수는 필수불가결하다. 그동안 일몰시한이 정해진 관세감면제도들이 여러 가지 이유들로 일몰시한이 빈번히 연장 운영되었다. 예를 들어 공장자동화물품의 경우 1998년 이후 폐지하기 위해 감면율도 점차 축소시켰으나, 2000년까지 연장된 후 2005년, 다시 2007년까지 연장되어 현재까지 매년 일몰이 연장 운영되고 있다. 감면자료를 살펴보면 1998년, 2000년 폐지 예정 시한에 대해 기업들은 일몰시한에 맞추어 수입을 급격히 증가시켰으나, 지속적인 일몰 연장으로 그 이후엔 일몰이 도래해도 수입이 급격히 증가하는 행태가 뚜렷하게 나타나지 않고 있다.

이러한 일몰시한의 빈번한 연장 운영은 관세감면제도 시행에 따른 기대 효과를 분산시키고 있다. 관세감면제도의 실시 이유 중 하나로 일시적인 환경 변화에 경제주체들이 보다 원활하게 대응할 수 있는 기반을 제공하는 것을 들 수 있다. 관세감면이 일정 기간 동안만 적용될 경우 경제주체들이 그 기간 내에 혜택을 보기 위해 경제활동을 조정하지만, 일몰시한이 빈번히 연장되어 기간연장에 대한 기대 가능성을 높게 부여하여 투자를 미룸으로써 효과가 분산된다. 공장자동화물품의 경우 지난 1991년 도입되어 이미 1998년 폐지가 예정되었다가 그 후

10여년간 연장되어 거의 20년째 운영되고 있기 때문에 경제주체들로 하여금 관세감면제도가 특정기간 동안 제공되는 것이 아니고 항시적인 제도로 착각하게 만들고 있는 대표적인 제도이다.

이러한 일몰제도가 계속 연장되는 것을 방지하기 위해서는 일몰기간을 연장할 경우 일시적인 일몰 연장을 통해 정책목표 달성이 가능한지 등의 현행 관세감면제도의 정책목표 달성 여부, 관세감면지원 규모(세수감소)와 정책효과와의 관계, 다른 내국세 등의 유사한 조세지원 제도와의 관계, 일몰이 적용되는 다른 제도와의 형평성 등을 고려할 필요가 있다.

#### 4. 요약 및 정책시사점

##### 가. 세수증대 가능성

우리나라 경제성장에 따른 수입규모 증가는 관세세수 증가에 긍정적인 영향을 미칠 전망이다. 향후 FTA 체결과 WTO에서 논의중인 관세인하협상(DDA) 등으로 우리나라 관세율 수준은 지속적으로 인하될 전망이지만, 관세율 인하와 수입규모 증가 중 어느 영향이 클 것인가에 따라 관세 세수에 미치는 방향이 결정될 것으로 여겨진다.

단기적으로 WTO DDA 협상 결과와 FTA로 인해 관세수입이 감소하거나 혹은 증가율이 축소될 수는 있지만, 장기적으로 관세수입은 경제성장과 함께 증가할 것으로 예상된다.

향후 GDP에서 서비스업이 차지하는 비중이 증가한다면 우리나라 무역의존도도 점차 낮아질 것이다. 즉, 경제성장 속도에 비해 수입규모 증가 속도가 느려지게 되면 GDP에서 차지하는 관세 세수 비중도 주요 선진국들과 유사한 수준으로 낮아지게 될 것이다.

현재 대부분의 주요 선진국들의 GDP에서 차지하는 관세 세수 비중은 약 0.2% 수준이다. 이들 국가들의 전체적인 관세율 수준이 우리나라

라보다 낮은 것을 감안할 때 또한 WTO DDA 협상과 FTA 체결 등으로 우리나라도 관세율 수준이 낮아질 예정이므로 우리나라 관세수입도 다른 국가들처럼 GDP의 일정 수준인 0.15%~0.2% 정도를 유지할 것으로 예상된다.

## 나. 세수증대 제약요인들

WTO DDA 협상에 의한 관세율 인하와 FTA 체결에 따른 무세화로 지금보다 관세수입이 감소하는 것은 필연적이다. 우선 WTO DDA 협상과 관련해서 관세 세수의 변화는 DDA 협상의 관세인하폭과 어느 정도의 이행기간을 갖느냐에 달려 있다. DDA 협상 결과 관세인하 폭이 소폭이고 관세인하 이행기간이 길수록 우리나라 관세 세수에 미치는 영향은 작을 것이다. 또한 DDA 협상과 함께 우리나라가 거대 경제권과의 FTA 추진이 얼마나 빠르게 진행되는지가 또 하나의 변수로 작용한다. 미국, EU 등 거대 경제권과의 FTA가 발효되어 효과가 나타날 시기에 우리나라 관세 세수에 큰 영향을 미칠 것이다. 이 두 가지 요소가 얼마나 시차를 두고 어떠한 조합으로 진행되느냐에 따라 관세 세수에 나타나는 결과가 달라질 것으로 보인다. 특히 DDA 관세인하 완료와 FTA 체결이 모두 동일한 시점에 이루어진다면 관세 세수가 가장 큰 변화를 보일 것으로 생각한다.

그러나 DDA 관세인하 이행이 완료되고 또한 다수의 거대 경제권과의 FTA 체결이 완료된 이후에는 관세 수입이 다시 증가할 것으로 판단된다. 이때의 관세 수입 증가는 경제성장에 따른 수입 증가에 따른 결과이다. 즉, 단기적으로 WTO DDA 협상 결과와 FTA로 인해 관세 수입이 감소하거나 혹은 증가율이 축소될 수는 있지만, 장기적으로 관세 수입은 경제성장과 함께 증가할 것으로 예상된다. 다만 관세 수입 규모는 낮은 관세율로 인해 지금에 비해 크게 변화하지 않을 것으로 생각된다.

## 다. 향후 정책방향

전 세계적으로 관세 장벽이 점차 낮아지는 추세 속에서 관세 수입이 정부 재정에 큰 역할을 하던 시기는 지나가고 있다. 우리나라도 1950~70년대에는 정부의 재정수입을 증진시키기 위해 관세를 부과하였다. 그러나 현 시점에서는 재정 목적의 관세율 부과는 사용하지 않는 정책 일 뿐만 아니라 향후 WTO DDA 협상에 의한 관세율 인하와 FTA 체결에 따른 무세화 등으로 정부 재정수입에서 관세 수입이 큰 역할을 하리라고 기대하기 어렵다.

향후 GDP에서 서비스업이 차지하는 비중이 증가한다면 우리나라 무역의존도는 점차 낮아질 것이다. 즉, 경제성장 속도에 비해 수입규모 증가 속도가 느려지게 되면 GDP에서 차지하는 관세 세수 비중도 주요 선진국들과 유사한 수준으로 낮아지게 될 것이다. 현재 주요 선진국들의 GDP에서 차지하는 관세 세수 비중은 약 0.2% 수준이다. 이들 국가들의 전체적인 관세율 수준이 우리나라보다 낮고, FTA 체결도 이루어진 상태로 보아 우리나라도 0.15%~0.2% 정도 수준으로 수렴할 것으로 예상된다.

향후 관세감면정책으로 국제적인 협약 등 국제적 관례, 관세 적용 원칙의 특징, 혹은 자선, 구호 등 복지정책적 측면, 그리고 일시적인 경제환경 변화에 대응하기 위해 임시적으로 실시하는 관세감면제도 등은 타당하다고 생각된다. 그러나 특정 산업에 대한 관세감면 지원은 여러 문제점이 있을 수 있기 때문에 자제할 필요가 있다.

또한 일몰시한이 정해진 관세감면제도에 대해서는 도입 취지를 감안하여 일몰시한을 준수할 필요가 있다. 빈번한 일몰제 연장은 경제주체들로 하여금 오히려 합리적인 경제활동을 유도하지 못하고 관세감면제도 시행에 따른 기대 효과를 분산시키게 된다. 이러한 일몰제도가 계속 연장되는 것을 방지하기 위해서는 일몰기간을 연장할 경우 일시적인 일몰 연장을 통해 정책목표 달성이 가능한지 등의 현행 관세감면

제도의 정책목표 달성 여부, 관세감면지원 규모(세수감소)와 정책효과와의 관계, 다른 내국세 등의 유사한 조세지원제도와의 관계, 일몰이 적용되는 다른 제도와의 형평성 등을 고려할 필요가 있다.

## X. 결론: 세목별 세수여건과 전망, 정책시사점

안종석

본 보고서에서는 국세의 주요 세목별로 과거의 세수입 변화 추이와 변동 요인들을 살펴보고, 그것을 바탕으로 세수여건을 평가·전망한 후 향후 정책에 대한 시사점을 도출하였다. 그러나 조만간 세수입과 조세부담률을 증대시켜야 한다는 구체적인 방향성을 가지고 본 연구를 수행한 것은 아니다. 단지, 작금의 상황을 고려해 볼 때 재정의 건전성 확보를 위해 세수입을 증대시켜야 할 필요성이 발생할 수 있는데, 현행 제도하에서 어느 정도나 그 필요성에 부응할 수 있는지, 만약 인위적인 제도 개편을 통해 세수입을 증대시켜야 한다면 어떤 세목의 어떤 내용을 조정하여 그 목표를 달성하는 것이 바람직한지 또는 할 수 있는지를 검토하는 데 목적을 두었다.

거시경제적 관점에서 세수입의 확대 정책은 ‘증세’ 한마디로 표현되거나 ‘부자 증세’와 같은 이분법적인 단어로 단순하게 표현된다. 그러나 미시적인 관점에서 보면 같은 규모의 세수입을 증대하더라도 어떤 세목을 어떻게 개정하는지에 따라 효과가 상당히 달라지므로 실제 정책을 입안할 때는 미시적인 검토를 철저하게 하여야 할 것이다. 본 연구는 미시적인 관점에서 각 세목의 특성과 발전방향의 틀 내에서 세목별 세수입 여건과 전망을 검토하고 관련 정책시사점을 도출하는 데 초점을 맞췄다.

다음에서는 본 보고서의 연구결과를 두 가지 방향에서 요약·정리한다. 제1절에서는 세목별 세수여건의 비교를 통해서 향후 어떤 세목이 세수입 증대에서 주도적인 역할을 할 수 있을 것인지 정리한다. 그

리고 제2절에서는 각 세목별로 세율의 인상과 과세표준의 확대, 비과세 감면의 축소로 구분하여 각각 어떤 조정을 통해 세수입을 확보할 수 있는지 정리한다.

## 1. 세목별 세수 여건 평가

세목별 세수여건을 보면 장기적으로 소득세의 세수여건이 가장 양호한 것으로 보인다. 소득세는 소득이 증가하면 세수입이 증가하는 세목으로 지난 1980년대 이후 지속적으로 세율을 인하하여 왔음에도 불구하고 세수입은 계속 증가하는 추세를 보여주었다. 소득 증가에 대한 소득세 수입의 탄력성이 1.3 수준으로서 별도로 세수증대를 위한 세법 개정을 하지 않아도 매년 상당히 높은 수준의 세수 증가를 기대할 수 있다. 각종 소득공제구간 및 소득공제 한도, 세율구간 등 일정액으로 규정된 부분에 대해 물가연동이 이루어지지 않기 때문에 별도의 조정이 없더라도 물가 상승 및 실질소득 상승이 상호작용을 통해 시계열적으로 높은 탄력성을 보이기 때문이다.

향후 소득세 최고세율의 변동은 앞으로 2~3년간의 세수 증가속도를 감안하여 결정하는 것이 타당할 것으로 판단되며 적절한 세수 증가속도는 10% 이내로 유지하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 이는 향후 (경상)경제성장률을 7% 내외로 가정할 때 소득세의 세수탄력성을 1.2 수준으로 유지하는 방안이다. 2008년 입법화된 세율 인하, 각종 세원 투명화 정책으로 나타났던 세원 확대 효과가 앞으로는 상당히 줄어들 것이라는 점 등을 고려할 때 2000년대의 세수탄력성 수준(1.3)을 유지해 나가기에는 어려움이 있을 것으로 판단되기 때문이다. 근로소득자의 경우에도 연간 5% 내외의 임금 증가율을 감안하면 소득세수 증가율 10%는 그렇게 낮지 않은 수준이라 할 수 있다.

한편 각종 비과세·감면제도는 소득세수의 증가를 제약하는 요인으로 작용할 가능성이 크다. 물가 상승에 대한 과표구간 등의 조정이 이

루어지기 어려운 우리나라 세제개편 경향을 감안하면 소득세 부담 증가 속도 완화는 다양한 비과세·감면제도를 통해 이루어질 가능성이 크다. 또한 2008년부터 시행된 근로장려세제는 저소득층의 지원제도로 그 역할이 점차 증대될 것이므로 이로 인한 세수손실이 상당히 커질 것으로 예상된다. 이미 조세특례제한법에서는 2014년부터 근로장려세제를 자영소득에도 적용하기로 입법화하였는데 이는 상당한 세수 감소효과를 나타낼 것으로 판단된다. 자영소득으로의 제도 확대와 함께 소득범위의 확대 요구도 상당할 것으로 예상된다. 반면 소득세수 증가를 위한 비과세·감면제도의 축소는 이해계층의 강한 반발 가능성으로 인해 가시적인 효과로 나타나기에는 상당한 시일이 요구될 것으로 보인다. 비과세·감면제도의 상당부분이 중하위소득자를 우대하는 구조로 되어 있으므로 이를 축소하는 데 상당한 어려움이 존재할 것이다.

법인세와 부가가치세도 경제성장에 따른 세수 증대를 기대할 수 있다. 한국조세연구원의 거시·재정모형에 의하면 2007년 기준 44조 8천 억원의 감세가 진행되고 있고, 2008년부터 2012년까지 추가적인 44조 원 규모의 감세가 모두 직접세를 통하여 이루어진다고 가정하고 분석한 결과 2010년과 2011년에는 각각 0.2%포인트, 2012년에는 0.12%포인트의 추가적인 경제성장이 달성될 것으로 분석되고 있다. Bleaney, M., N. Gemmell and R. Kneller(2001)의 모형도 2010년과 2011년 각각 0.2%포인트, 2012년 0.11%포인트의 추가적인 경제성장이 달성되는 것으로 나타나 한국조세연구원의 분석과 거의 유사한 결과를 도출하고 있음을 알 수 있다. 따라서 감세의 결과 추가적인 경제성장이 유발되는 것을 알 수 있으며, 추가적 경제성장은 추가적 세수 증가로 이어질 것이다.

법인세는 지난 20년간 지속적으로 세율을 인하하였음에도 불구하고 세수입이 빠른 속도로 증가하여 GDP에서 법인세 수입이 차지하는 비중이 1970년대 1% 수준에서 2008년에는 4% 수준이 되었다. 본 보고서에서 이러한 법인세 수입 증대 요인을 분석한 결과 기업 재무구조

개선, 법인세 수입의 대GDP 탄력성, 세율체계의 누진구조가 최근 법인세수를 증대시키는 요인이라는 결론을 도출하였다. 이 중에서 향후에도 영향을 줄 것으로 보이는 것은 GDP 탄력성과 누진구조이다. 법인세 수입의 대GDP 탄력성이 1을 상회하고, 세율구조가 누진구조로 되어 있으므로 정책변화가 없더라도 향후 법인세의 세수 비중은 조금씩 증가할 가능성이 있다. 우리나라뿐만 아니라 다른 국가에서도 지속적인 법인세율 하락에도 불구하고 법인세 수입은 빠른 속도로 증가하는 추세를 보여주었다.

부가가치세는 민간소비지출의 일정 부분을 세금으로 부과하는 것이므로 경제성장에 비례하여 세수입이 증가할 것으로 기대되는 세목이다. 과거의 실적을 보면 1990년 이후 2008년까지의 부가가치세 수입 증가율은 12.4%로 비교적 빠른 증가세를 보였는데, 이는 경제성장 외에도 정부의 세원 투명화 노력에 따른 과세표준의 확대가 중요한 역할을 하였기 때문인 것으로 판단된다. 그러나 총세수입에서 부가가치세가 차지하는 비중은 1993년의 21.2%를 정점으로 감소하는 추세를 보여주며, 2000년 이후의 연평균 부가가치세 수입 증가율은 9.0%로 1990년대보다 낮았다. 숨겨져 있던 세원이 상당부분 가시화되었다는 점 등 여러 가지 여건을 고려해 볼 때 현행 제도를 유지하는 한 부가가치세 부분에서 경제성장률을 능가하는 획기적인 세수입 증대를 기대하기는 어려울 것으로 보인다.

환경·에너지 관련 세목도 세수입 증가가 기대되는 중요한 분야라고 할 수 있다. 현재 우리나라의 세목들이 대부분 종량세 구조이고 가격의 변동을 반영한 신속한 세율 조정이 이루어지지 않아 실질 세부담이 줄어드는 추세를 보이고 있어 이를 시정할 필요가 있다. 또한 외부효과를 제대로 반영하지 않은 세율구조로 인해 환경오염 억제 기능이 약하다는 판단하에 환경세로서의 역할을 강화하는 방향으로의 개편이 추진되고 있다. 그러나 환경세 세수입이 소득세나 법인세 부담을 일부나마 대체할 수 있을 정도로 클 것인지, 그렇게 대체하는 것이 바람직

한지에 대해서는 아직 의문스러운 상황이다. 환경세 수입 증가분 중 상당부분은 오염저감 활동에 대한 소득공제·세액공제 또는 세율 경감과 환경세 증가로 인해 세부담이 증가하는 저소득층 지원에 사용해야 하기 때문이다. 그러나 장기적으로 환경세 수입이 크게 증가하면 부분적으로 소득세나 법인세 세수입을 대체하는 역할을 할 수도 있을 것으로 판단된다.

개별소비세의 경우 현재의 품목을 유지하는 한 세수입 확대 가능성은 매우 낮다고 할 수 있다. 현재의 품목들은 모두 과거 특별소비세 과세 근거에 해당하는 것들이 많아 지속적으로 유지할 명분이 많지 않기 때문이다. 자동차는 향후 세율구조가 개편될 가능성이 많지만 이 경우에도 세수 중립적인 개편이 우선적으로 고려될 것으로 판단된다.

양도소득세와 상속세는 세수입 변화방향을 예측하기 어렵다. 양도소득세의 경우 부동산 거래량의 변화에 따라 세수입이 변화하며, 2011년부터 시작되는 고가의 서화·골동품 등 미술품의 양도소득에 대한 과세는 조금이나마 세수입을 확대하는 역할을 할 수 있을 것으로 판단된다. 상속증여세는 과거의 세수 변동을 분석해 볼 때 주로 포괄주의의 도입 등 과세제도의 변화가 세수입을 증대시키는 요인으로 작용하였다. 만약 2008년에 정부가 제시하였던 상속·증여세율의 인하를 추진할 경우 세수입은 감소하는 방향으로 변화될 수 있다. 그러나 현재와 같은 친서민 정책의 기조가 지속된다면 단기간내에 그러한 세율 변화가 이루어지기는 어려울 것으로 전망된다.

관세는 자유무역협정의 체결 등 전반적인 세율 인하가 세수입을 감소시키는 요인으로 작용하고 수입의 증대는 세수입 증대 요인이 될 것이다. 앞으로 어느 요인이 더 크게 작용하는지에 따라 세수입의 향방이 결정될 것인데, 주요 외국에서 관세수입이 GDP에서 차지하는 비중이 약 0.2% 수준인데 비해 우리나라에서는 1%를 약간 밑도는 수준이라는 점을 고려하면 앞으로 우리나라의 관세수입은 감소하는 방향으로 갈 것으로 예상된다고 할 수 있다.

## 2. 향후 세수 확대를 위한 정책수단

〈표 X-1〉에서는 앞 절에서 요약한 세목별 세수여건을 포함하여 본 보고서의 주요 결론을 정리하였다. 먼저 세수여건에 대해 정리하고 그 다음에 제도 변경을 통해 세수입을 증대시킬 필요가 있는 경우 어떤 방법으로 하는 것이 좋은지를 세목별로 정리하였다. 각 세목별 세수증대 방안은 세율 변화와 과세표준의 확대, 비과세 감면의 조정으로 구분하여 향후 정책방향을 제시하였다. 부분적으로는 세수 감소를 초래할 것으로 보이는 내용도 있는데, 정책의 합리성 관점에서 꼭 필요한 내용이며 세수에 영향을 줄 수 있으므로 함께 고려할 필요가 있다고 판단되어 포함시켰다. 다만 세수증대 조치와 구분하기 위하여 세수감소 효과가 있는 내용들은 괄호 안에 넣어 구분하였다.

앞서 여러 차례 언급한 바와 같이 본 연구는 당면한 특정 과제를 해결하는 방안을 제시하는 데 목적을 둔 것이 아니고 장기적인 정책방향을 제시하는 데 목적을 두었다. 경제위기가 발생하였을 때나 위기 이후의 회복과정에서, 또는 다른 어떤 특정한 시점에 인위적인 제도 변화를 통해 세수입을 조정할 필요가 있는 경우에 어떤 세목을 어떻게 조정해야 할지에 대한 가이드라인이 없으면 비효율적인 정책을 선택할 수도 있으며, 정책 결정 과정에서 혼선이 나타날 수도 있다. 정책당국이 신속하게 적합한 정책을 제시하지 못한다면 경제 논리보다 정치적 논리가 우선되어 이해집단 간의 논쟁, 계층간 논쟁 등이 정책 결정에 핵심적인 역할을 하게 될 수도 있다. 이러한 문제를 최소화하고 효율적인 정책을 선택할 수 있도록 하기 위해서는 사전에 철저한 분석을 통해 정책 가이드라인을 만들 필요가 있으며, 본 보고서는 그러한 가이드라인을 만드는 데 목적을 두고 있고, 그 결과를 최대한 간략하게 요약한 것이 〈표 X-1〉이라고 할 수 있다.

## 가. 소득과세

향후 정책방향을 보면 소득세는 추가적인 세율 인상이나 과표구간 신설을 검토할 필요가 없을 것으로 보인다. 임금 상승 추세와 임금격차의 확대, 물가를 반영하지 않는 조세제도로 인해 세수가 지속적으로 증가할 것으로 예상되기 때문이다. 제도의 변화보다는 점진적인 소득세의 세수기능 강화에 부응할 수 있도록 적절하게 관리해 나가는 것이 중요하다고 할 수 있다. 특히 공제제도의 신설 및 기존 제도의 확대를 적절한 수준으로 조절할 수 있도록 정책 노력을 집중할 필요가 있다. 정치적으로 공제제도의 통제가 어렵다고 판단될 경우에는 과표구간 및 기타 공제의 일정부분을 물가 상승에 연동시키는 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다.

감면제도의 축소는 사회적 비용 감소 측면에서 비용 관련 공제를 일괄공제로 전환하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 각종 비용관련 공제는 자체적 의미와 함께 근로소득자의 세부담 완화라는 측면이 강하게 고려되어 있으므로 목적 부합성과 효율성이 낮아지더라도 기존의 세부담 완화 목적은 일정부분 유지시켜 줄 필요가 있다. 근로소득공제의 경우 도입 취지가 사업소득과의 과세 형평성 문제에 기인하고 있으므로 높은 누진도를 유지할 이유가 없다고 판단되는바, 누진도를 완화할 필요가 있다. 비슷한 사유로 운영되는 근로소득세액공제는 점차 그 역할을 축소해 나갈 필요가 있다. 한편 소득세 공제제도 중 비용관련 공제는 사업소득자의 소득과약률이 상승함에 따라 점차 사업소득자로 적용범위를 확대해 나갈 필요가 있다. 현재의 소득세 과세자 비율이 선진국에 비해 상당히 낮다는 점도 소득세의 세수기반은 물론이고 소득재분배의 관점에서 보더라도 부담요인으로 작용하는 만큼 근로소득과 관련된 소득공제의 상향조정은 앞으로 상당 기간 동안은 바람직하지 않은 것으로 판단된다.

〈표 X-1〉 세수여건과 향후 정책방향 요약

	세수 여건	세수확대방안		
		세율체계	과세표준	비과세·감면
소득세	아주 좋음	현행 유지	· 공제 신설· 확대 억제 · 과표양성화 노력 (사업소득자 소득 공제 현실화)	· 비용 일괄공제 적극 추진 · 근로소득공제 누진도 완화 · 근로소득 세액공제 축소
법인세	좋음	2단계 세율 체계→1단계	세원투명성 제고	· 비과세 감면 축소 - 임시투자세액공제 등 · 중소기업 지원체제 통폐합을 통한 단순화
부가가치세	좋음	세율 인상	면세범위 축소 - 금융, 교육, 의료 등	
개별소비세	보통	주류, 담배 세율 인상	· 외부효과 있는 세원 발굴 · 부담금· 기여금 조세로 전환	
환경·에너 지세	좋음		· 탄소세 도입 · 환경세 기능 강화한 과세체계 개편 · 부담금 등 조세로 전환	
양도소득세			과세대상 확대- 미술품 등	· 비과세 축소 - 1주택자 비과세 소득공제로 전 환, 혜택은 거주 기준
상속증여세		(세율 인하)	상속·증여 재산의 평가가액 현실화	상속세 공제 축소
관세	나쁨	(세율 인하)	(FTA 확대)	· 특정 산업에 대한 감면 자제 · 감면 일몰기한 준수

아울러 사업소득포착률의 상승이 필연적으로 세수 및 소득재분배 효과 모두에 긍정적인 효과를 가지고 있는 만큼 과표양성화를 위한 노력도 지속되어야 한다. 다만 사업소득세의 경우에는 사업소득의 탈루 가능성을 염두에 두고 근로소득에 비해 소득공제의 범위와 수준을 대

폭 축소시켜 놓은 측면이 있으므로 사업소득포착률이 상승하는 추이에 따라 사업소득에 대한 소득공제를 현실화하여 점진적으로 상향조정해주는 것이 필요하다. 이는 사업소득포착률의 추가적인 상향조정을 위해서도 필수적이며 세수 및 소득재분배 효과 증대를 위해서도 매우 필요하다.

법인세는 투자 및 저축의 수익률을 낮추어 궁극적으로 경제성장에 부정적 영향을 주는 것으로 인식되고 있으며, 반대로 법인세 부담을 낮추는 경우 투자 및 자본축적이 증가하여 경제성장에 도움이 된다. 이러한 효과로 인해 많은 국가들이 성장을 촉진하고, 외국자본을 유치하기 위해 법인세율을 인하하고 있다. 국내의 현황을 종합해보면, 경제 규모가 상대적으로 큰 국가의 경우 세율 또한 상대적으로 높은 편이며, 경제의 규모가 상대적으로 작은 국가이거나 대외 개방성이 높은 국가는 상대적으로 낮은 수준의 법인세율을 유지하고 있는 것을 알 수 있다. 이와 같은 현상은 경제성장을 위한 자본의 유치나 투자의 활성화와 직접적인 연관이 있는 것으로 해석할 수 있다. 세율의 인하 이외에 장기적으로 추진할 필요가 있는 것은 세율구조를 단순화하는 것이다. 현재 2단계 누진구조로 되어 있는 법인세율 구조를 1단계(flat rate)로 전환하는 것을 고려할 수 있다.

과세표준의 확대를 위해 세원 투명성을 제고할 필요가 있다. 『법인 정보 통합시스템』은 법인과 법인대표자의 중요 납세관련 정보를 입체적으로 분석할 수 있는 것으로 법인사업자별로 신고·납부·조사 이력 가운데 특이한 사항과 법인대표자의 재산변동·소비지출현황 등의 자료를 별도로 구축하여 동시에 참고자료로 활용할 수 있게 고안되어 있어 이 시스템이 구축되면 법인세의 세원 투명성이 한층 제고될 것으로 기대된다.

조세지출보고서에 따르면, 2009년도에 우리나라 국세에서의 조세지출액은 28조 4천억원이며, 이중 법인세에서의 조세지출액은 7조 1천억원이다. 법인세수가 36조 1천억원이므로 법인세에서의 조세지출 비율

은 16.4%이다. 다른 주요 세목들과 비교하여 보면, 법인세에서의 비율은 소득세에서의 비율 29.3%보다는 낮지만 부가가치세에서의 비율 8.3%보다는 높게 나타나고 있다. 법인세에서의 조세지출을 지원분야별로 보면, 경제개발 지원 분야의 조세지출액이 5조 8천억원으로 법인세 조세지출액 총액의 81.9%를 차지하였다. 그 외에 중산층 지원과 관련한 조세지출액이 2,700억원, 사회개발 지원 및 기타와 관련한 조세지출이 1조원으로 나타났다.

외부효과와 관련이 있는 조세지출은 외부효과와 직접적인 연관이 있고 외부효과와 크기에 상응하는 규모라는 전제하에서 정당화될 수 있다. 법인세 조세지출 중에서 연구 및 인력개발에 대한 투자, 환경 개발에 대한 투자, 교육이나 문화에 대한 투자, 사회간접자본에 대한 투자와 관련한 조세지출은 일반적으로 외부효과와 직접적으로 연관이 있으므로 불가피한 조세지출이라고 할 수 있을 것이다. 단, 이들 조세지출의 경우에도 가급적 손금산입 등과 관련한 조세지출은 없애고 직접적인 투자와 연관해서만 조세지원을 하는 방향으로 운용할 필요는 있을 것이다.

특정한 정책 목표와 관련이 있는 조세지출의 경우에는, 그 정책이 타당하고 또한 해당 조세지출이 그 정책을 달성하기 위한 가장 효과적인 정책수단인 경우에만 정당화될 수 있을 것이다. 이러한 부류에 속하는 조세지출들로는 농어촌 지원과 관련한 조세지출, 중소기업과 벤처기업들을 지원하기 위한 조세지출, 지역균형 발전을 위한 조세지출, 기부문화의 활성화와 관련이 있는 조세지출, 과표 양성화를 위한 조세지출 등을 들 수 있다. 이러한 조세지출은 달성하려는 구체적인 정책이 무엇인지를 명확히 하고, 그 정책 목표를 달성하기 위해서 가장 효과적인 수단으로 사용되었는지를 다시 한 번 평가해볼 필요가 있다.

이러한 경우를 제외하면, 법인세에서도 가급적 조세지출을 줄이는 방향으로 나아갈 필요가 있을 것이다. 폐지될 필요가 있는 대표적인 조세지출로는 “임시투자세액공제제도”가 있다. “임시투자세액공제제

도”는 이미 상시화되어 있어 불황기에 투자를 활성화하려는 원래의 취지와 맞지 않는다. 또한 중소기업과 관련한 조세지출의 경우에는, 현재 법인세의 2단계 세율과 관련하여 재조정을 검토할 필요가 있을 것이다. 즉, 현재는 과표 2억원을 기준으로 다른 법인세율을 적용하고 있으며, 이와는 상관없이 일부 업종의 중소기업에 대해서는 특별세액감면을 해주고 있는데, 가급적이면 이 두 가지 제도를 통합하는 방안을 강구할 필요가 있다는 것이다. 그 외에도 특정한 업종에 대해서만 제공되고 있는 조세지출은 폐지할 필요가 있으며, 이들 조세지출을 폐지하는 경우 “중소기업에 대한 특별세액감면”을 제외하더라도 전체 7조 1천억원에 달하는 조세지출의 28%인 2조원 정도의 추가세수를 확보할 수 있을 것이다.

## 나. 소비과세

부가가치세제에서 세수입을 증대시키는 방법은 광범위한 부가가치세의 영세율 또는 면세 범위를 줄이는 것이 그 첫 번째 단계가 될 것이다. 부가가치세 면세를 과세로 전환하면 세부담이 궁극적으로 최종 소비자에게 전가되는 과정을 통하여 일시적으로나마 물가 상승을 촉진할 수 있다는 우려가 있다. 그러나 김승래 외(2007)에서 현행 면세 품목들의 과세 전환에 따른 상대가격 및 물가과급효과를 분석한 결과에 의하면 물가압력에 미치는 효과는 대체로 그다지 유의하지 않은 것으로 나타났다. 그리고 현행 면세품목들의 과세 전환이 소득재분배에 미치는 부정적인 효과도 생필품(음식료품관련)부문, 여객운송부문 등 일부 주요 민생관련 품목을 제외하면 그다지 심각하지 않은 것으로 나타났다.

부가가치세제의 과세 기반 확대를 위한 첫 번째 단계로서 면세범위의 축소와 관련하여 분야별로 개편방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 금융보험용역의 경우 명시적으로 수수료를 수취하는 부수적

서비스에 대해서는 부가가치세 과세로 전환하고, 중장기적으로 금융보험사업자의 국제경쟁력 강화를 위하여 금융서비스에 대해 영세율을 적용하는 문제도 검토해야 한다.

둘째, 의료보건용역의 경우 면세범위를 인간에게 제공되는 것과 공익목적의 활동으로 제한하고 그 외 모든 용역은 과세로 전환하는 것이 바람직하다. 이와 관련하여 미용 목적의 성형수술 등을 면세범위에서 제외하는 세법개정안이 국회에 상정되어 있다.

셋째, 교육용역 중 성인 대상 사설학원이나 강습소 등 사교육용역은 세부담의 역진성 완화라는 면세제도 본래의 취지와는 거리가 멀다고 볼 수 있고, 사설학원 등의 교육비 지출은 소득에 비례하여 지출되는 경향이 강하므로 과세로 전환함에 따른 역진성의 문제는 실제로 크지 않을 수 있다.

넷째, 민간기업과 경쟁관계에 있는 정부가 제공하는 재화와 용역 및 정부업무대행단체의 경우에도 원칙적으로 과세대상으로 전환하는 것을 고려할 수 있다.

다섯째, 농산물 등의 경우에도 과세자료의 확보, 유통질서의 확립, 의제매입세액공제 제도의 개선, 면세유류의 전용방지효과 등을 위해서 일부는 과세 전환을 고려할 수 있을 것이다.

끝으로, 부동산공급 용역의 경우 IMF(2005)의 권고와 같이 건물과 함께 공급되는 토지에 대하여 부가가치세 과세로의 전환을 중장기적으로 강구할 필요가 있다. 또한 토지와 주택 등 부동산이 사업목적으로 매매되는 경우는 원칙적으로 과세하는 것이 바람직하다. 그러나 단기적으로는 과세 전환 시 부동산 가격에 미치는 파급효과를 감안하여 신중하게 접근할 필요도 있다.

부가가치세제에서 세수입을 증대시키는 두 번째 단계이자 궁극적 목표는 세율 인상이 될 것이다. 우리나라의 부가가치세율은 10%로서 1977년 도입 이래 30년 넘게 단일세율을 유지해 왔다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 국가재정상의 필요에 의하여 세수증대방안을 강구해

야 한다면 일반소비세로서 세원이 넓은 부가가치세가 일차적인 대상이 될 수 있다. 10%의 단일세율은 국제적으로 다른 나라와 비교해 볼 때 세율이 가장 낮은 그룹에 속하는 만큼, 세율 인상의 여지는 다른 나라들보다 상대적으로 많다고 할 수 있다.

일반적으로 부가가치세의 강화는 역진적이라는 지적이 따른다. 그러나 OECD, IMF 등에서 개발도상국을 대상으로 수행한 실증연구 결과에 의하면 부가가치세의 역진성은 그다지 유의하지 않고, 무역 관련 세 등 기타 소비세제에 비해서는 오히려 고소득층에 불리한 누진적 구조를 가지고 있는 것으로 나타나고 있다<sup>123)</sup>. 그럼에도 불구하고 어느 정도의 역진성은 불가피하므로 과세 기반 확대를 통한 부가가치세제 강화시 상대적으로 역진적인 효과가 약한 면세품목의 과세 전환을 우선적으로 검토하는 것이 바람직하다. 또한 취약계층에 대한 이전지출 확대 등 재정지원 정책과도 긴밀히 연계하여 형평성 제고에 주의를 기울여야 할 것이다.

개별소비세는 현재의 품목을 유지한다면 세수 확장 가능성은 매우 낮다고 할 수 있다. 현재의 품목들은 모두 과거 특별소비세 과세근거에 해당하는 것들이 많아 지속적으로 유지할 명분이 많지 않기 때문이다. 하지만 과세 대상을 근본적으로 확대하는 것은 충분히 고려해 볼 만하다고 판단된다. 먼저 일부 부담금이나 갬블 관련 기금 기여금은 조세로 전환할 여지가 있다. 이는 현재 과세되지 않는 외부비용 유발 품목이 있을 수 있기 때문이다. 외부성은 시대와 환경에 따라 그 존재 여부와 크기가 달라진다. 경제 행위가 좀 더 고도화되고 사회적·정치적 이해관계가 더욱 발전하면서 외부효과를 일으키는 행위 또한 계속 늘어날 수 있다는 점에 주목하고 이를 적극적으로 발굴하여 교정하는 자세가 요구된다고 하겠다.

담배관련세는 국민보건위생 증진 및 외부불경제 시정 측면에서 운

---

123) Ebrill, et. al(2005)

용하는 것이 바람직하다. 담배에 대한 외부불경제 축소의 일차적인 대응방향은 소비를 효과적으로 감축하는 것이다. 소비감축의 방법으로는 규제 및 소비세 부과 등이 대표적이는데, 규제를 통한 소비 억제는 일반적으로 소비에 따른 소비자의 효용 차이를 무시하므로 사회·경제적 관점에서 볼 때 비효율적인 방법이라고 할 수 있다. 가격효과를 염두에 두고 소비세 부과를 통해 소비를 억제하는 방안은 시장에서 자율적 의사결정을 통해 달성되는 만큼 경제적 효율성이 높은 방법이다. 다만, 세부담 분포 구조상 저소득층에 불리한 구조를 나타냄으로써 세부담의 형평성은 다소 저해할 수 있다는 것이 단점이다. 그러나 소비 억제의 목적이 형평성보다는 효율성 측면이 보다 강조되고 있는 만큼 형평성 문제가 제기된다면 이는 소득지원정책 등의 보조정책을 통해 해결해야 할 것이다.

특히 담배는 고가격 정책을 장기적으로 유지하여 청소년 흡연 억제 및 차세대의 흡연을 하락을 통한 사회 전반적인 흡연을 하락을 도모하여야 할 것이다. 예를 들어 영국, 아일랜드 등 선진국 중 상당수가 이런 정책을 전개하여 상당한 성과를 거둔 것을 참고로 할 때 흡연 억제를 위한 세계개편 시에는 단기적인 정책효과에만 얽매이지 말고 최소한 10~20년 정도, 더 길게는 30년 또는 그 이상의 기간을 염두에 두고 중·장기적인 관점에서 접근하는 것이 바람직하다.

주류는 담배와 함께 국민건강에 유해한 소비재로서 소비 억제의 필요성이 크게 제기되고 있으며, 소비 억제의 주요정책 방안으로 세율 인상을 통한 수요량 억제방안이 점점 더 설득력을 얻고 있다. 세율 인상은 세수 증가요인이고, 소비 감소는 세수 감소 요인이다. 따라서 세율 인상시 세수가 증가하지만 소비 감소분만큼 세수 증가폭이 둔화된다. 다만 주류의 수요가격 탄력성이 매우 낮기 때문에 세수 감소 효과는 상당히 작다. 따라서 소비 억제효과가 있음에도 불구하고 세율 인상시 단기·중기적으로는 세수 증가 효과가 클 것으로 예상된다. 그러나 고세율·고가격 정책을 지속적으로 견지한다면 청소년들의 음주 경향이

감소하고, 따라서 차세대 성인 음주율·음주량이 감소하면서 장기적으로는 주세세원이 축소되어 세수 증대 효과는 크게 둔화될 수도 있다.

에너지·환경세 부문의 세제개편에서 무엇보다도 시급한 것은 기후변화협약 대비와 녹색성장 재원을 마련하는 차원에서 기존 에너지 세제의 탄소저감적 역할을 제고하고 세제의 기후친화적 기능을 강화해 나가는 것이다. 기존 에너지세제의 운용에 있어 환경세적 관점을 강화할 경우, OECD 국가들과 같이 에너지원 간 세율 책정은 기후변화를 포함한 환경오염의 피해 비용에 따라 더욱 합리화하고, 기후변화대책 재원 마련을 위하여 별도로 탄소세를 도입하는 방안도 강구해야 한다. 또한 관련 세수를 기후변화 재원 마련을 위한 재정 지원이나 저에너지 소비형·환경친화적 산업구조 구축을 위한 세제 인센티브로 적극 활용해야 할 것이다.

그리고 각종 배출부과금 등을 보다 기후변화 대응적으로 보완·개편하고, 부문별 산업 및 환경정책적 목표에 따라 탄소배출권거래제, 자발적 협약이나 각종 배출 및 효율 기준의 강화 등과 같은 비세제적인 정책수단을 조세체계의 개편과 적절하게 병행해야 할 것이다. 화석연료에 대한 의존도가 높은 우리나라는 향후 기후변화협약의 준수 의무에 따른 CO<sub>2</sub> 배출량 저감정책 추진 및 에너지의 안정적 공급 등의 정책 목표를 달성하기 위해 신재생에너지를 보급·확대시키고 저탄소형 산업구조로의 전환을 위해 환경친화적 보조금을 확대하는 정책이 필요하다.

#### 다. 양도소득세, 상속·증여세, 관세

양도소득세를 현행처럼 분리과세 체계를 유지하면서 세수를 확대할 수 있는 방안은 우선적으로 과세대상을 넓히는 것이다. 내년부터 6,000만원이 넘는 고가의 서화·골동품 등 미술품의 양도소득에 대하여 기타소득으로 과세할 예정이다. 이를 전면적으로 양도소득세로 과세하는

것이 자산 간 세제의 왜곡을 줄일 수 있고, 세수를 확충할 수 있는 선택으로 판단된다. 한편 대주주가 아닌 자가 유가증권시장이나 협회중개시장에서 거래하는 주식의 양도소득에 대한 과세문제는 신중하게 접근할 필요가 있다. 현재 주식거래에 대하여 증권거래세가 과세되고 있다는 점, 주식 거래시 양도손실을 상쇄해야 한다는 점 등을 고려할 때 세수 확대 측면에서 유리하지 않을 수 있기 때문이다.

양도소득세 세수를 확대할 수 있는 또 다른 방안으로는 현행 양도소득세 비과세·감면제도의 수혜규모를 축소하는 것이다. 1세대 1주택 비과세제도의 경우 비과세제도의 특성상 수혜자 및 수혜규모에 대한 정보가 드러나지 않는 한계가 존재한다. 또한 양도가액을 비과세의 기준으로 삼고 있어서 수직적·수평적 형평성에 문제가 존재한다. 따라서 감면방식을 비과세에서 소득공제 또는 세액감면 방식으로 전환함과 동시에 양도가액 기준을 소득공제나 세액감면의 기준으로 바꾸는 것이 필요하다. 한편 국민의 주거생활 안정을 위하여 세제혜택을 제공한다는 취지에 걸맞게 조세혜택 부여기준을 소유기준에서 거주기준으로 전환하는 것도 필요하다. 이상의 변화가 세수 확대로 연결될 것인지는 불명확하지만 제도의 근본 취지에 맞게 운영한다는 측면에서 필요한 개편으로 판단된다. 그리고 개편 초기에는 관대한 조세지원을 통해 원활한 제도 이행을 도모하고, 새로운 제도가 정착되면 조세지원 규모를 새롭게 설정하면서 세수 확충을 도모할 수 있을 것으로 본다.

상속·증여세는 OECD 국가들과의 비교나 '낮은 세율, 넓은 세원'의 정책기조, 2000년 이후 변화하지 않았던 세율구조 등을 고려하였을 때 세율이 장기적으로 소득세 수준으로 낮아질 가능성이 높다. 하지만, 상속·증여세율의 인하는 부자 감세 논란을 유발하기 때문에 친서민 정책의 기조가 지속되는 한 단기간 내에 이루어지기는 어려울 것으로 보인다.

그 외에 상속·증여세의 실효성을 높이기 위하여 공제제도의 축소를 검토할 필요가 있는 것으로 보인다. 증여세 공제와의 형평성, 다른

주요국들과의 비교 등을 통하여 판단하였을 때 특히 상속세와 관련된 공제를 축소하는 것이 바람직해 보인다. 그리고 상속·증여되는 재산의 평가가액의 현실화로 상속·증여세의 과세표준이 확대될 수 있다. 토지나 건물의 경우 과거에는 보충적 평가방법을 통한 자산평가액이 시가보다 낮은 것이 일반적이었으나, 시가 평가를 증가시키는 방향으로의 제도 변화와 보충적 평가방법을 통한 자산평가액과 시가와와의 차이가 줄어드는 추세 등은 앞으로도 계속될 것으로 전망되며 이는 해당 자산의 과세표준을 증가시킬 것으로 기대된다.

전 세계적으로 관세 장벽이 점차 낮아지는 추세 속에서 관세 수입이 정부 재정에 큰 역할을 하던 시기는 지나가고 있다. 우리나라도 1950~70년대에는 정부의 재정수입을 증진시키기 위해 관세를 부과하였었다. 그러나 이미 현 시점에서도 관세는 재정 목적의 사용하지 않는 정책일 뿐만 아니라 향후 WTO DDA 협상에 의한 관세율 인하와 FTA 체결에 따른 무세화 등으로 정부 재정수입에서 관세 수입이 큰 역할을 하리라고 기대하기 어렵다. 또한 향후 GDP에서 서비스업이 차지하는 비중이 증가한다면 우리나라 무역의존도도 점차 낮아지고 관세 세수 비중도 낮아지게 될 것이다. 현재 대부분의 주요 선진국들의 GDP에서 차지하는 관세 세수 비중은 약 0.2% 수준이다.

관세감면정책과 관련하여 국제적인 협약 등 국제적 관례, 관세 적용 원칙의 특징, 혹은 자선, 구호 등 복지정책적 측면, 그리고 일시적인 경제환경 변화에 대응하기 위해 임시적으로 실시하는 관세감면제도 등은 타당하다고 생각된다. 그러나 특정 산업에 대한 관세감면 지원은 여러 문제점이 있을 수 있기 때문에 자제할 필요가 있다. 또한 일몰시한이 정해진 관세감면제도에 대해서는 도입 취지를 감안하여 일몰시한을 준수할 필요가 있다. 빈번한 일몰제 연장은 경제주체들로 하여금 오히려 합리적인 경제활동을 유도하지 못하고 관세감면제도 시행에 따른 기대 효과를 분산시키게 된다.

## 참고문헌

- 강만옥·황욱·이상용, 『에너지·전력부문 보조금의 환경친화적 개편 방안 및 파급효과 연구』, 한국환경정책평가연구원, 2007. 12.
- 관세청, 『관세연감』, 각 연도.
- 국무총리 국무조정실, 『새로운 전환 - 기후변화 4차 정부종합대책 (5개년 계획, 2008 - 2012)』, 2007. 12.
- 국세청, 『국세청 40년사』, 2006.
- \_\_\_\_\_, 『2010 상속세 증여세 신고 납부 안내』, 2010.
- \_\_\_\_\_, 『2010 양도소득세 실무해설』, 2010.
- \_\_\_\_\_, 『중소기업 경영자를 위한 가업승계 지원제도 안내』, 2010.
- \_\_\_\_\_, 『국세통계연보』, 각 연도.
- \_\_\_\_\_, 『국세통계연보』, 각 연도.
- 기획재정부, 『조세개요』, 각 연도.
- 김경환, 『부가가치세 실무해설』, 세경사, 2006.
- \_\_\_\_\_, 『주택관련 세제의 개편 방안』, 『감정평가연구』, 제17집 제2호, 2007, pp. 193~214.
- 김광묵, 『개별소비세법 일부개정법률안(정부제출: 1806157) 검토보고』, 국회 기획재정위원회 법안 심사보고서, 2009.
- 김기평, 『상속 및 증여세제에 관한 연구』, 『산업경제연구』, 제13권 제2호, 2000, pp. 225~234.
- 김승래, 『부가가치세제 면세범위 조정의 경제적 효과』, 『조세연구』, 제 8-1집, 한국조세연구포럼, 세경사, 2008. 6, pp. 101~134.
- \_\_\_\_\_, 『녹색성장을 위한 탄소세 도입방안』, 『재정포럼』 5월호, 한국조세연구원, 2009. 5.

- \_\_\_\_\_, 『친환경 자동차세제의 정책사례와 시사점』, 『재정포럼』 6월호, 한국조세연구원, 2010. 6.
- 김승래 · 강우욱, 『기후변화협약 대비 환경친화적 에너지세제 운용방안 연구』, 한국조세연구원, 2008. 10.
- 김승래 · 김우철, 『우리나라 조세제도의 효율비용 추정 : 주요 세목 간 비교를 중심으로』, 한국조세연구원, 2007.
- 김승래 · 김형준 · 이철인, 『적정 조세체계에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2008.
- 김승래 · 박명호 · 홍범교, 『우리나라 부가가치세제 정책과제의 경제적 분석: 과세베이스 확대를 중심으로』, 한국조세연구원, 2007.
- 김승래 · 송호신 · 김지영, 『저탄소 · 환경친화적 산업을 위한 재정정책 방향』, 연구보고서 09-08, 한국조세연구원, 2009. 12.
- 김진, 『상속 · 증여세의 현황 및 경제적 효과: 세대간 자산이전 모형을 중심으로』, 『재정포럼』, 9월호, 한국조세연구원, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『자산이전과세의 개선방안에 대한 연구』, 한국조세연구원, 연구보고서 09-10 2009.
- 김진 · 원종학, 『상속 · 증여세의 경제적 효과 연구』, 한국조세연구원, 연구보고서 06-15, 2006.
- 김태성, 『조세정책의 소득재분배 효과』, 『사회복지연구』 제7호, 1996, pp. 92~122.
- 노영훈, 『주택에 대한 양도소득세제 개편연구』, 한국조세연구원, 2006.
- 녹색성장위원회, 『녹색성장 국가전략 및 5개년계획(2009~2013)』, 2009. 7.
- 박명호, 『양도소득세 합리화 방안』, 한국조세연구원, 2008.
- \_\_\_\_\_, 『미분양 완화를 위한 양도소득세 한시적 감면에 대한 소고』, 『재정포럼』 제153호, 한국조세연구원, 2009. 3, pp. 26~41.
- 박명호 · 기은선 · 정희선, 『주요국의 자본이득 과세제도』, 한국조세연구원, 2008.

- 박명호 · 전병힐 · 고선, 『주요 비과세 · 감면제도의 정비방안』, 한국조세연구원, 2010.
- 성명재, 『제 8장 소비세』, 최광 · 현진권 편, 『한국조세정책 50년』, 한국조세연구원, 1997.
- \_\_\_\_\_, 『조세정책의 소득재분배 효과 분석에 관한 연구: 도시가계조사자료를 중심으로』, 연구보고서 02-06, 한국조세연구원, 2002.
- \_\_\_\_\_, 『근로 · 종합소득세의 세제지원 효과 연구』, 『세무학연구』, 제24권 제4호, 2007, pp. 295~336.
- \_\_\_\_\_, 「우리나라 소득분배 구조 변천 및 관련 조세 · 재정정책 효과 분석」, 2010년 5월 통계청 주최 세미나 발표자료, 2010.
- 신상철, 『기업승계 활성화를 위한 과세제도 개선방안』, 중소기업연구원, 기본연구 07-01, 2007.
- 안종범 · 임병인, 「물가상승을 고려한 소득세누진도의 측정과 세계개편의 평가」, 『재정논집』 제16집 제2호, 2002, pp. 175~202.
- 에너지경제연구원, 『기후변화협약대응을 위한 중장기 정책 및 전략 수립에 관한 연구』, 2006.
- 외교통상부, <http://www.mofat.go.kr>
- 이형구 · 전승훈, 『조세 · 재정정책 50년 증언 및 정책평가』, 한국조세연구원, 2003.
- 일본 국세청, 『국세청통계연보』, 각 연도.
- 전병목 · 안종석, 『근로소득과 사업소득의 과세형평성에 관한 연구』, 연구보고서 05-07, 한국조세연구원, 2005.
- 정재호, 「향후 우리나라 관세율 정책의 방향에 대한 소고」, 『재정포럼』, 제84호, 한국조세연구원, 2003.
- \_\_\_\_\_, 『관세율 체계가 경제에 미치는 영향분석: 일반균형계산(CGE)모형 이용』, 한국조세연구원, 2008.
- 한국무역협회, <http://www.kita.net>
- 한국환경정책평가연구원, 『환경관련 부담금제도 개편 및 환경세 도입

- 방안 연구』, 환경구 용역보고서, 2004.
- 한상국 · 배준호 · 이광재, 『상속 · 증여세제의 합리화 방안』, 한국조세 연구원, 연보96-06, 1996.
- 현진권, 「조세정책의 소득재분배 효과」, 『한국경제의 분석』, 제5권 제1호, 1999, pp. 191~210.
- \_\_\_\_\_, 「우리나라 소득세 부담의 형평성: 1996년 통계청 자료를 통한 실증분석」, 『세무학연구』, 제17호, 2001, pp. 191~210.
- Atkinson, A. B. and Stiglitz, J. E., "The design of tax structure: direct versus indirect taxation," *Journal of Public Economics* 6, 1976, pp. 55~75.
- Bovenberg, A. R. and L. H. Goulder, "Optimal Environmental taxation in the presence of other taxes: General Equilibrium Analyses," *American Economic Review* 86, 1996, pp. 985~1000.
- Callan T. et al., "The Distributional Implications of a Carbon Tax in Ireland," *Energy Policy* 37(2), 2009, pp. 407~412.
- Caspersen, E., and G.E. Metcalf, "Is A Values Added Tax Regressive? Annual versus Lifetime Incidence Measures," *National Tax Journal* 47, 1994.
- Davie, Bruce F., "Tax Expenditures in the Federal Excise Tax System," *National Tax Journal*, March 1994.
- Ebrill, L., M. Keen, J. Bodin, and V. Summers, *The Modern VAT*, International Monetary Fund, 2001.
- \_\_\_\_\_, *The Value Added Tax: Experiences and Issues*, Background Paper, International Tax Dialogue Conference on the VAT, 2005.
- Fullerton, D., "Why Have Separate Environmental Taxes?," NBER Working Paper 5380, Cambridge, MA, 1995.

- Gentry, W. M., and R.G. Hubbard, "Distributional Implications of Introducing a Broad-based Consumption Tax," *Tax Policy and the Economy* 11, 1997.
- Gottfried, P. and W. Wiegard, "Exemption versus Zero Rating: a Hidden Problem of VAT," *Journal of Public Economics* 46, 1991.
- Hasset K., A. Mathur, and G. Metcalf, "The Incidence of a U.S. Carbon Tax," NBER Working Paper 13554, Cambridge, MA, 2007.
- OECD, *OECD Statistics* (<http://stats.oecd.org>)
- OECD, *Revenue Statistics*, 2009.
- Pigou, A. C., *A Study in Public Finance*, Macmillan, London, 1947.
- Poterba, J. M., "Lifetime Incidence and the Distributional Burden of Excise Taxes," *American Economic Review* 79, 1989, pp. 325~330.
- Stern N., "The Economics of Climate Change," *American Economic Review* 98(2), 2008, pp. 1~37.
- Tait, A., *Value Added Tax: International Practice and Problems*, IMF, Washington, D.C., 1988.
- Tamaoka, M., "The Regressivity of a Value Added Tax: Tax Credit Method and Subtraction Method - A Japanese Case," *Fiscal Studies*, Vol.15, No.2, 1994.
- Wier M. et al., "Are CO<sub>2</sub> Taxes Regressive? Evidence from the Danish Experience," *Ecological Economics* 52, 2005, pp. 239~251.
- Zee, H. "A New Approach to Taxing Financial Intermediation Services under a Value-Added Tax," IMF Working Paper/04/119, July 2004.

<국문요약>

## 경제위기 이후의 세수입 기반 확충을 위한 조세정책방향

안 종 석 외

본 보고서에서는 국세의 주요 세목별로 과거의 세수입 변화 추이와 변동 요인들을 살펴보고, 그것을 바탕으로 세수여건을 평가·전망한 후 향후 정책에 대한 시사점을 도출하였다. 그러나 조만간 세수입과 조세부담률을 증대시켜야 한다는 구체적인 방향성을 가지고 본 연구를 수행한 것은 아니다. 단지, 작금의 상황을 고려해 볼 때 재정의 건전성 확보를 위해 세수입을 증대시켜야 할 필요성이 발생할 수 있는데, 현행 제도하에서 어느 정도나 그 필요성에 부응할 수 있는지, 만약 인위적인 제도개편을 통해 세수입을 증대시켜야 한다면 어떤 세목의 어떤 내용을 조정하여 그 목표를 달성하는 것이 바람직한지 또는 할 수 있는지를 검토하는 데 목적을 두었다.

거시경제적 관점에서 세수입의 확대 정책은 ‘증세’ 한마디로 표현되거나 ‘부자 증세’와 같은 이분법적인 단어로 단순하게 표현된다. 그러나 미시적인 관점에서 보면 같은 규모의 세수입을 증대하더라도 어떤 세목을 어떻게 개정하는지에 따라 경제성장에 미치는 효과와 소득재분배에 미치는 효과가 상당히 달라지므로 실제 정책을 입안할 때는 미시적인 검토를 철저히 하여야 할 것이다. 본 연구는 미시적인 관점에서 각 세목의 특성과 발전방향의 틀 내에서 세목별 세수입 여건과 전망을 검토하고 관련 정책시사점을 도출하는 데 초점을 맞췄다.

본 연구는 총 10개의 장으로 구성되는데, 제 I 장 서론과 제 X 장 결론을 제외한 8개의 장에서 각 세목에 대해 검토하였다. 먼저 주요 세목인 소득세와 법인세, 부가가치세에 대해 비교적 많은 지면을 할애하여 검토

하였으며, 특정상품에 대한 소비과세는 제V장에서 개별소비세·주세·담배소비세를 검토하고 제VI장에서는 특별히 주목을 받고 있는 에너지·환경 관련 세목을 검토하였다. 그리고 제Ⅶ장~제Ⅸ장에서 양도소득세와 상속·증여세, 관세에 대해 검토하였다.

<Abstract>

## The Way to Increase Tax Revenue after Financial Crisis

by Jongseok An et al.

After financial crisis, budget deficit sustainability became important issues in public policy. Government budget in Korea was surplus by 0.4% of GDP in 2007. However, it became to deficit by 4.1% of GDP. The national debt increased from 30.1% of GDP to 34% during the crisis. In addition, there are many other factors that are supposed to increase budget deficit: population aging; the strained relation between North and South Korea; and slow down of economic growth, etc. Considering these changes and factors, one can think that there may be a situation in the near future in which the government should increase tax revenue through changes in tax rules.

In this report, we investigate trends of tax revenue of national tax items: individual income tax, corporate tax, VAT, liquor tax, cigarette tax, energy and environmental tax, individual consumption tax, tax on capital gains, gift and inheritance tax, and customs tariff. We also analyze factors that affect revenue of these taxes and discuss future direction to increase tax revenue. We do not intend to prescribe policy measures for certain specific purposes or targets about government revenue or budget deficit but like to evaluate all the possible policy options and provide guidelines for tax reforms to increase tax revenue.

## 〈著者略歷〉

### 안종석

연세대학교 경제학과 졸업  
미국 University of Maryland 경제학 박사  
현, 한국조세연구원 선임연구위원

### 전병목

서울대학교 자원공학과 졸업  
미국 Rice University 경제학 박사  
현, 한국조세연구원 연구위원

### 성명재

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

### 송헌재

서울대학교 경제학과 졸업  
미국 University of Southern California 경제학 박사  
현, 한국조세연구원 부연구위원

### 전병힐

서울대학교 경제학과 졸업  
미국 UC Berkeley 경제학 박사  
현, 한국조세연구원 부연구위원

### 손원익

미국 William Penn College 경제학과 졸업  
미국 University of Wisconsin-Madison 경제학 박사  
현, 한국조세연구원 선임연구위원

**김형준**

서울대학교 물리학과 졸업  
미국 Rochester University 경제학 박사  
현, 한국조세연구원 연구위원

**박기백**

서울대학교 경제학과 졸업  
미국 Wisconsin-Madison University 경제학 석·박사  
현, 서울시립대학교 세무학과 교수

**김승래**

서울대학교 공과대학 졸업  
미국 University of Texas-Austin 경제학 석·박사  
현, 한국조세연구원 연구위원

**박명호**

연세대학교 경제학과 졸업  
미국 Michigan University 경제학 석·박사  
현, 한국조세연구원 연구위원

**홍범교**

서울대학교 경제학과 졸업  
미국 Brown University 경제학 박사  
미국 New York 시립대학교 Queens College 경제학과 조교수  
현, 한국조세연구원 선임연구위원

**박상원**

서울대학교 경제학과 졸업  
미국 Columbia University 경제학 박사  
현, 한국조세연구원 연구위원

**조명환**

서울대학교 경제학과 졸업  
미국 The Pennsylvania State University 경제학 박사  
현, 한국조세연구원 부연구위원

정재호

서강대학교 경제학과 졸업

미국 Wisconsin-Madison University 경제학 박사

현, 한국조세연구원 연구위원

研究報告書 10-01

경제위기 이후의 세수입 기반 확충을 위한 조세정책방향

---

---

2010년 12월 23일 인쇄

2010년 12월 30일 발행

저 자 안중석 외

발행인 원윤희

발행처 한국조세연구원

138-774 서울특별시 송파구 가락동 79-6

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및 일지사

인쇄

© 한국조세연구원 2010

ISBN 978-89-8191-487-5

---

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 12,000원