2011년도 한국조세연구원
연구성과 보고회

2011. 12. 27(화)

조세연구본부

Program

16:00 ~ 16:15	개회사 : 조원동 한국조세연구원 원장 인사말 : 김태황 경제·인문사회연구회 기획평가위원
16:20 ~ 17:00	2011년도 조세연구본부 연구성과 보고 사회자 : 홍범교 조세연구본부장
17:00 ~ 17:30	패널토론
17:00 ~ 18:00	2012년도 조세연구본부 사업계획 토론

차 례

Ⅰ. 2011년도 한국조세연구원 사업추진방향 ····· 1

1. 2011년도 사업목표 ····· 1

2. 연구사업 운영방향 ····· 2

3. 중점연구사업 ····· 4

가. 선정기준 ····· 4

나. 중점연구사업 ····· 4

Ⅱ. 2011년도 조세연구본부 연구성과 ····· 9

1. 개요 ····· 9

가. 기본연구사업 ····· 9

나. 정부출연금사업 ····· 9

2. 기본연구사업 ····· 10

가. 미래 환경변화에 대비한 조세체계 개편방안 연구 ····· 10

나. 근로장려세제 도입이 저소득 가구의 노동공급 및 후생에 미치는 영향 분석 ····· 13

다. 소득·자산·부채 결합분포 분석 및 정책적 함의 연구 ····· 15

라. 글로벌금융위기와 주택시장 : 조세·재정정책적 함의 ····· 18

마. 부동산 보유세제의 장기적인 개편방향에 관한 연구 ····· 21

바. 납세순응행위의 결정요인 분석 : 실험적 접근 ····· 24

사. WTO 보조금협정에 적합한 조세재정지원정책 연구 ····· 27

아. 복지재원 조달정책에 관한 연구 ····· 30

자. 통일재원 조달방식에 대한 연구 ····· 33

3. 정부출연금 사업 ····· 36
가. 세법연구센터사업 ····· 36
나. 조세·재정모의실험모형 및 조세·재정패널 DB 구축사업 ····· 42
다. 한국세제사 편찬사업(신규사업) ····· 54

Ⅲ. 2012년도 사업계획 ····· 59
1. 한국조세연구원 사업추진방향 ····· 59
가. 2012년도 사업목표 ····· 60
나. 연구사업 운영방향 ····· 60
다. 중점연구사업 ····· 62
2. 조세연구본부 기본연구 사업계획 ····· 65

<첨부> 보고서별 요약 및 정책적 시사점 ····· 71
1. 미래 환경변화에 대비한 조세체계 개편방안 연구 ····· 71
2. 근로장려세제 도입이 저소득 가구의 노동공급 및 후생에 미치는 영향 분석 ····· 79
3. 소득·자산·부채 결합분포 분석 및 정책적 함의 연구 ····· 82
4. 글로벌금융위기와 주택시장 : 조세·재정정책적 함의 ····· 100
5. 부동산 보유세제의 장기적인 개편방향에 관한 연구 ····· 107
6. 납세순응행위의 결정요인 분석 : 실험적 접근 ····· 110
7. WTO 보조금협정에 적합한 조세재정지원정책 연구 ····· 113
8. 복지재원 조달정책에 관한 연구 ····· 121
9. 통일재원 조달방식에 대한 연구 ····· 131

Ⅰ. 2011년도 한국조세연구원 사업추진방향

1. 2011년도 사업목표

□ 본원의 설립목적 및 사회적 요구를 반영하여 기본연구방향 정립을 위한 중장기비전을 수립

○ “조세 및 재정관련 정책개발을 통해 국가와 국민에 봉사하는 최고수준의 연구기관” 역할 달성을 위한 조세·재정정책 연구의 4대 기본철학 제시

① 정책개발 연구를 통해 국가의 정책대안 모색에 실질적으로 기여

② 궁극적으로 국가와 국민에 봉사한다는 기본자세를 견지

③ 연구의 수준은 최소한 국내의 최고 수준을 유지

④ 연구결과 및 정책제언의 높은 질적 수준 유지로 신뢰를 확보

□ 중장기비전하에서 대내외 환경변화 및 기관운영목표를 감안하여 기본연구사업, 연구관련 및 지원 사업, 일반사업 등의 체계적 추진에 필요한 2011년도 사업목표를 다음과 같이 구체화

○ 적정 조세체계 구축을 위한 종합적인 연구

○ 저출산·고령화 등 사회·경제적 변화에 대응한 정책 연구

○ 재정효율성 제고를 위한 재정분석 및 성과관리 조사·분석 연구

○ 공공기관 효율성 제고를 위한 정책 연구

2. 연구사업 운영방향

□ 2011년도 기본연구사업은 대내외 환경변화 및 기관운영목표를 감안하여 수립한 3대 사업목표에 따라 다음과 같이 운영하기로 함

□ 적정 조세체계 구축을 위한 종합적인 연구

- ○ 미래 환경변화에 대비한 적정 조세구조 설계에 관한 연구
- ○ 소득·자산·부채 결합분포 분석 및 정책적 함의 연구
- ○ 부동산 보유세제의 개편방안 연구

□ 저출산·고령화 등 사회·경제적 변화에 대응한 정책 연구

- ○ 고령화 및 인구감소가 재정에 미치는 영향
- ○ 복지재원 조달 정책에 관한 연구
- ○ 통일재원 조달방식에 대한 연구

□ 재정효율성 제고를 위한 재정분석 및 성과관리 조사·분석 연구

- ○ 재정분석 및 성과관리 조사·분석
- ○ 세수추계 및 재정정책 분석
- ○ 재정사업자율평가제도 운영 지원 및 연구
- ○ 성과관리 전문과정 운영

□ 공공기관 효율성 제고를 위한 정책 연구

- ○ 공공재 생산의 재원 구조와 가격 결정에 대한 연구
- ○ 경영 자율성 확대를 통한 공공기관 운영의 효율성 제고방안 연구
- ○ 공공기관 성과향상을 위한 공공기관 지배구조의 연구
- ○ 공기업을 통한 준재정 활동의 영향 분석

□ 기본연구과제, 수탁연구과제 이외에 4개 센터를 활용한 기획연구 기능을 강화

○ 현재 재정분석센터, 세법연구센터, 성과관리센터, 공공기관정책연구센터 등 4개 센터는 시의성이 높은 연구과제를 기획과제로 발굴·수행 중에 있음

○ 연간 2회 이상 관련 정부부처에 대한 수요조사를 통해 긴급하고 시의성이 높은 연구과제의 기획과제 발굴·수행을 제도화

□ 조세·재정 정책연구의 필수 기초자료가 되는 조세·재정모의실험모형 및 조세·재정패널 DB 구축 사업의 4차년도는 기구축된 모형의 지속적 확장과 정확성·신뢰성 및 예측가능성 제고

□ 이외에 중앙부처 및 지자체, 공공기관 등 재정정책 담당자 및 예산관련 공무원을 대상으로 재정이론 및 성과관리 실무, 국제적인 제도비교 및 정책변화 등에 대한 재정전문교육 및 Consulting 기능을 강화

3. 중점연구사업

가. 선정기준

□ 2011년도 중점연구사업은 다음과 같은 기준에 의하여 선정함

- ○ 대내외 환경변화에 따른 시의성 및 2011년도 사업목표에 부합하는 과제
- ○ 정부 정책기여도 및 연구과제의 시너지 효과를 극대화할 수 있는 과제
- ○ 내부 연구진과 외부 전문가의 연구역량을 최대로 발휘할 수 있는 공동연구과제

나. 중점연구사업

(1) 적정 조세체계 구축을 위한 종합적인 연구

□ 대내외 경제환경 변화에 대비하여 우리나라에 적합한 조세체계 분석을 통한 합리적인 조세개편 방안을 모색함으로써 효율성과 형평성을 극대화할 수 있는 조세체계 구축 및 검토를 위한 종합적인 연구가 필요

□ 미래 환경변화에 대비한 적정 조세구조 설계에 관한 연구

- ○ 미래의 주요 경제환경 변화(저출산·고령화, 세계화·개방화 진전, 복지재원 확충, 기후변화·녹색성장 대응 등)에 능동적으로 대응하기 위하여, 중장기적 관점에서 우리나라 주요 세목별 조세구조 적정화 방안과 중장기 조세개편 방향의 시기별·단계별 국정 로드맵의 정립 및 실천방안 마련이 시급

□ 근로장려세제 도입이 저소득 가구의 소득 및 후생에 미치는 영향 분석

○ 근로장려세제는 제도의 도입이 갖는 중요성 때문에 도입시행 이전부터 도입의 필요성, 효과적인 제도 설계방안, 모의실험을 통한 효과성 검토 등 동제도의 실효성에 의문을 제기하는 연구 결과가 제시되어 2009년 근로장려금 최초 수급가구에 대한 자료를 구축할 예정이므로 실제자료의 분석을 통해 기존 연구들에서 예측한 내용을 평가하고 동 제도의 개선방안 마련이 필요

(2) 저출산·고령화 등 사회·경제적 변화에 대응한 정책 연구

□ 저출산, 고령화 등에 따른 사회·경제구조 변화와 복지수요의 증대에 대비하여 효율적인 재원조달 방안 및 재정의 지속가능성 유지를 위한 정책대응 방안을 도출할 수 있는 정책연구 수행이 필요

□ 고령화 및 인구감소가 재정에 미치는 영향

○ 우리경제가 직면하고 있는 장기 리스크로서의 고령화·인구감소 문제에 따른 경제구조의 변화를 분석하여 세입 및 세출구조에 미치는 영향을 가늠해 봄으로써 세제개편 및 재정운용방식의 변화 필요성 등을 도출할 필요

□ 복지재원 조달 정책에 관한 연구

○ 소득증가와 고령화가 진전됨에 따라 전반적인 복지수요는 급증하고 있는 반면 이를 조달하기 위한 부담수준 및 구조에 대한 논의는 미흡한 실정이기 때문에 다양한 재원조달방안에 대한 이론적·정성적인 논의와 함께 우리나라 세부담 구조 및 증가가능성 등을 분석하고 이

를 바탕으로 선진국의 재원조달 과정에서의 성과를 면밀히 평가함으로 당위성이 아닌 효과성과 실행가능성 높은 방안을 제시할 필요

(3) 재정효율성 제고를 위한 재정분석 및 성과관리 조사·분석 연구

□ 재정분석센터 및 성과관리센터는 재정정책 수립 및 재정성과관리와 관련하여 소수 연구인력이 한시적으로 수행하는 연구사업만으로는 감당할 수 없는 대규모의 체계적이고 지속적인 국내외 정보수집 및 자료분석을 통해 재정정책 수립을 시의성 있게 지원하기 위해 운영

○ 최근 금융 및 경제위기 이후 재정적자가 급증하고 국가부채 누적문제가 심각해지는 반면, 저출산·고령화로 인한 복지지출의 지속적 증가, 서민층 지원, 성장잠재력 확충 등을 위한 재정수요 증대로 재정건전성 조기회복 및 안정적인 재정수지 관리가 어려워진 상황

○ 특히 경기대응적 정책 기조를 유지하면서도 세입확충 및 지출구조조정 등을 통한 재정건전성을 유지해 나가기 위해서는 재정정책 관련 정보의 체계적 관리 및 시의성있는 분석결과를 제공하여 예산편성·집행 등의 재정운영 효율성 제고 및 보다 효율적인 재정정책의 수립에 기여할 필요

○ 주요 선진국의 경우도 비슷한 정책여건에 처해 있으며 출구전략 마련을 위한 어느 정도의 국제공조도 필요한 상황이므로, 주요 선진국들의 경기부양 및 재정건전화 정책의 내용 및 효과에 대한 정확한 분석도 필요

□ 재정건전성 회복이 향후 재정운용의 중요한 초점이 될 것이며, 재정건정성 회복의 중요한 수단 중의 하나는 성과관리 및 평가의 강화를 통해 예

산절감과 예산사업의 효과성을 제고하는 것이므로, 이에 대한 연구 및 조사 분석의 필요성 증대

○ 경제위기 이후 확대된 재정적자의 축소 방안 마련 및 기존에 도입된 재정사업 성과관리제도 자체의 개선 필요

○ 성과관리 및 평가를 통해 세출 구조조정을 추진하는 것이 재정적자 감축을 위해 흔히 사용되는 일률적 예산삭감의 부작용을 피하는 방법이며, 재정사업 성과관리는 국가 예산의 효율적 사용을 위한 필수적 하부구조로서 공공부문 종사자의 성과관리 역량 개발은 지속적으로 필요

(4) 공공기관 효율성 제고를 위한 정책 연구

□ 공공기관 효율성 제고를 위한 4건의 기본연구과제와 공공기관정책연구센터에서 공공기관의 지정 및 유형화, 민영화, 노사관계 선진화, 에너지산업 구조개편, 지배구조 개편, 사업관리, 부채관리 등 여러 가지 현안분석과 관련 정책지원을 위해 다양한 정책 연구를 수행

□ 공공재 생산의 재원 구조와 가격 결정에 대한 연구

○ 국가가 공기업을 통하여 사회에 필요한 공공재를 생산할 때, 합리적인 비용 부담 구조에 대하여 살펴봄으로써 현재 일률적으로 정해져 있는 국고 지원율과 정책적으로 결정되는 공공요금의 문제점을 지적하고, 다양한 측면에서 바람직한 재원 분담 구조와 가격 결정 구조를 탐색하고 그 효과를 예측할 필요

□ 경영 자율성 확대를 통한 공공기관 운영의 효율성 제고방안 연구

○ 공공기관의 경영 자율성에 대한 논의를 이론적인 측면에서 살펴보고 경영자율권 확대사업 실시 이후 축적된 자료를 통해 경영 자율권 증대와 성과 간의 관계를 실증적으로 분석하여, 공공기관 정책의 바람직한 방향 제시가 필요

□ 공공기관 성과향상을 위한 공공기관 지배구조의 연구

○ 공공기관 지배구조에 대한 연구는 그 중요성에도 불구하고 깊이 있는 연구가 거의 이루어지지 않고 있어, 본 연구에서는 최근 국내 및 국외의 공공기관 지배구조에 대한 현황 및 동향을 파악하고, 국제적인 비교를 통해 국내 공공기관 지배구조의 개선방향에 대해 제시할 필요

□ 공기업을 통한 준재정 활동의 영향 분석

○ 정부는 공기업을 통해 재정의 역할을 보완 혹은 대체하는 성격을 가진 다양한 사업을 시행하고 있지만, 이러한 활동이 국민경제 및 공기업 재무상황에 미치는 영향에 대한 기존의 분석 및 이해는 취약

Ⅱ. 2011년도 조세연구본부 연구성과

1. 개요

가. 기본연구사업

(1) 미래 환경변화에 대비한 조세체계 개편방안 연구(안종석, 전영준)
(2) 근로장려세제 도입이 저소득 가구의 노동공급 및 후생에 미치는 영향 분석(송헌재, 전영준)
(3) 소득·자산·부채 결합분포 분석 및 정책적 함의 연구(성명재)
(4) 글로벌금융위기와 주택시장 : 조세·재정정책적 함의(노영훈)
(5) 부동산 보유세제의 장기적인 개편방향에 관한 연구(박명호)
(6) 납세순응행위의 결정요인 분석 : 실험적 접근(박명호, 전병힐, 조명환)
(7) WTO 보조금협정에 적합한 조세재정지원정책 연구(정재호, 안덕근)
(8) 복지재원 조달정책에 관한 연구(전병목, 박상원)
(9) 통일재원 조달방식에 대한 연구(최준욱)

나. 정부출연금사업

(1) 세법연구센터사업
(2) 조세·재정모의실험모형 및 조세·재정패널 DB 구축사업
(3) 한국세제사 편찬사업(신규사업)

2. 기본연구사업

가. 미래 환경변화에 대비한 조세체계 개편방안 연구(안종석, 전영준)

본 보고서에서는 조세정책과 깊은 연관을 가진 경제환경의 변화에 대해 검토하고 그러한 변화가 조세정책에 주는 시사점과 대응방안에 대해 살펴보았다. 여기서 조세정책과 깊은 연관을 가진 경제환경의 변화는 인구구조 변화, 복지의 확대, 세계화의 진전, 통일을 말한다.

미래 환경의 변화가 조세정책에 주는 가장 큰 도전은 세수입 확대방안을 모색하여야 한다는 점이다. 고령화, 복지의 확대, 통일이 모두 막대한 규모의 재정지출을 요구한다. 지금까지 많은 연구들이 고령화에 따른 재정지출이 얼마나 될 것인지 추정하였으며, 통일비용에 대해서도 마찬가지이다. 그리고 최근에 논의되기 시작한 복지제도 확대에 대해서도 그 비용을 추정한 연구가 있다. 이러한 연구결과들을 종합해보면 2050년에는 복지지출의 대 GDP 비중이 2009년 대비 14% 정도 증가할 것으로 예상되며, 여기에 통일비용까지 더해진다면 총 재정지출 증대분이 GDP의 20% 수준으로 현재의 조세부담과 같은 정도의 규모가 된다. 이러한 세입 증대 압력에 대해 가장 먼저 해야 할 일은 재정지출의 확대를 억제하는 방안을 모색하는 것이다. 통일비용이 우리가 통제할 수 없는 비용이라면 주요 지출 증대 요인이 되는 복지에 초점을 맞춰 지출 증대를 억제하기 위한 노력을 하여야 할 것이며, 그 후에도 남는 세수입 증대 요구에 대해 조세정책적 측면에서 어떻게 대응할 것인지에 대해 심도 있는 논의를 해야 할 것이다.

불가피하게 세입을 증가시켜야 하는 경우 어떤 세목을 우선으로 할 것인지에 대해서도 검토하였는데, 복지제도의 근간을 형성하는 4대 보험의 경우에

현재와 같이 기여금에 의존하여 재원을 조달하는 것이 바람직하다. 기여금은 형평성, 효율성 관점에서 모두 바람직한 요소를 가지고 있으며, 그 외에도 기금운영의 안전성, 효율성, 책임성 측면에서 보통세로 재원을 조달하는 것보다 우월하다. 4대 보험에 대한 정부의 보충적 지원과 그 외 복지제도를 운영하기 위해 필요한 재원은 일반회계 재원을 사용하는 것이 바람직하다. 복지재원과 특정 세원을 연계할 필요가 있다면 부가가치세와 같은 보편적 세원을 활용하는 것이 복지제도의 과도한 확대 방지를 위해 좋다.

통일비용 조달 방안은 일시적인 대규모 재원조달을 위한 목적세 증대와 장기적·지속적으로 지출되는 비용을 조달하기 위한 보통세 증대로 구분해 볼 수 있다. 보통세의 증대는 형평성과 효율성을 기준으로 평가한 장기적인 세수입 구조 발전방향에 부응하도록 부가가치세를 최우선으로 하고, 목적세로는 조세체계의 장기적인 발전방향과는 다소 다르더라도 대규모 세수입을 증대시킬 수 있는 소득세와 법인세를 고려할 수 있을 것이다.

미래 환경변화는 또한 개별 세목의 과세체계에 대해서도 개편을 요구한다. 고령화는 저축에 대해 그 규모, 저축의 수단, 시기를 선택함에 있어 중립적인 과세체계를 요구하고 세계화는 투자지역에 대해 중립적인 과세체계를 요구한다. 이에 대해 지난 30여년간 대부분의 국가들이 자본소득에 대한 개인소득세와 법인세 세율을 인하하는 방식으로 대응하였는데, 소득재분배 관점에서의 반발 등으로 인하여 세율 인하를 더 계속할 수 있을지는 의문이다. 이에 본 연구에서는 영국의 IFS가 영국 정부에 제안한 RRA(Rate of Return Allowance)와 ACE(Allowance for Corporate Equity)제도를 검토하였다. RRA와 ACE는 각각 개인소득세와 법인세에 대해 투자 자본의 기회비용에 해당하는 정상소득을 과세표준에서 제외하고 정상소득을 초과하는 초과수익에 대해서만 세금을 부과하는 제도로서 자본소득과세의 경제 왜곡 효과로부

터 자유롭다는 장점이 있다. 반면 세수입 감소가 중요한 문제로 지적된다. 국내에 본거지를 둔 다국적 기업의 경쟁력 강화와 관련해서는 해외직접투자 소득에 대한 거주지 과세를 면제하는 방안을 검토하였다. 이 제도는 해외 투자소득의 국내 환수를 촉진하는데도 기여할 것으로 판단된다.

나. 근로장려세제 도입이 저소득 가구의 노동공급 및 후생에 미치는 영향 분석(송헌재, 전영준)

우리나라의 근로장려세제는 열심히 일은 하지만 소득이 적어 생활이 어려운 근로자가구에 대하여 근로소득에 따라 산정된 근로장려금을 지급함으로써 근로유인을 제고하고 실질소득을 지원하기 위한 근로연계형 소득지원제도이다. 2005년 참여정부에서 도입이 결정되어 2006년 세법개정을 거쳐 2008년부터 시행되었다.

근로장려금은 부부합산 연간 총급여액(비과세소득 제외)을 기준으로 산정된다. 근로장려금 지급은 근로소득이 상승할수록 금액 또한 상승하는 점증구간(총급여 0~800만원 미만)과 근로소득금액과 상관없이 금액이 일정한 평탄구간(총급여 800만원 이상~1,200만원 미만), 그리고 근로소득이 증가함에 따라 금액이 감소하는 점감구간(총급여 1,200만원 이상~1,700만원 미만)으로 구분된다. 근로장려금이 노동공급에 미치는 효과는 취업여부와 소득 구간별로 다르게 나타난다. 근로소득이 전혀 없는 미취업자의 경우 시간당 임금률이 상승하여 노동시장에 참가할 유인이 증가한다. 이와 반면 취업자의 경우에는 소득구간별로 근로장려금의 노동공급 효과가 달라진다. 점증구간에서는 임금률 상승에 따른 노동공급 증가효과와 더불어 소득이 증가하여 노동공급을 감소시키는 효과가 동시에 나타나기 때문에 노동공급의 순효과는 이러한 상반된 효과의 상대적 크기에 따라 결정된다. 평탄구간에서는 임금률의 변화 없이 소득증가 효과만이 나타나기 때문에 근로장려금이 노동시간을 감소시키는 작용을 한다. 점감구간에 있는 경우에는 시간당 임금률이 하락하여 근로유인이 줄어들고 동시에 소득증가 효과가 작용하여 노동시간을 감소시키는 방향으로 작용하게 된다.

본 연구는 한구조세연구원의 재정패널 자료를 이용하여 근로장려금 지급에

따른 저소득가구의 근로유인 효과에 대한 실증분석을 시도하였다. 실증분석 결과 점증구간에 속한 가구는 시간당 임금률 상승효과가 크게 작용하여 임금노동시장 참여율 및 노동공급 시간의 증가의 효과를 보인 반면 평탄구간과 점감구간에 속한 가구는 임금노동시장에서의 노동공급을 감소시키는 작용을 한 것으로 나타났다. 이러한 실증분석 결과는 앞으로 저소득 가구의 근로활동 증가를 유도하는 방향으로 근로장려금 제도를 발전시키고자 한다면 점증구간을 보다 확대하고 평탄구간과 점감구간은 축소할 필요가 있다는 점을 시사한다.

그러나 실증분석에 활용된 표본수가 충분히 크지 않고 실증분석을 위해 적용한 가정에 한계가 있기 때문에 실증분석의 한계를 보완하고자 일반균형모형을 이용한 분석을 추가로 수행하였다. 본 연구의 일반균형모형 분석은 근로장려세제의 제도 설계에 관한 단초를 어느 정도 제공하고 있다. 일반균형모형을 활용한 모의실험 결과는 현행의 근로장려세제의 도입이 최저소득계층의 취업률의 상승과 더불어 full-time 취업을 증가시킬 뿐만 아니라 시장소득, 가처분소득, 그리고 자산을 증가시키는 효과가 있는 것으로 나타났다. 다음으로 저소득층의 취업률, 시장소득 및 가처분소득에 미치는 효과는 점증구간에 있는 가구의 총급여에 일정비율을 곱하여 근로장려금을 산정하는 비율인 점증률을 올리는 정책에 비하여 점증구간을 확장하고현재 120만원 수준인 최대급여 수준을 확대하는 정책이 더 크게 나타났다. 점증률의 상향조정과 더불어 최대 급여수준을 상향조정하는 정책대안은 실증분석에서 제시한 정책적 시사점인 점증률 상향조정, 점증구간의 확대, 그리고 평탄구간의 축소라는 정책수단의 결합이라는 점에서 의미가 있다.

본 연구는 최초로 지급된 근로장려금의 효과를 분석하였기 때문에 분석 시점에서 저소득층 근로자의 행태가 제도에 의해 충분히 변화하였다고 보기 어렵고, 실증분석에 한계가 있기 때문에 모의실험결과를 바탕으로 구체적인 제도 설계를 위해서는 보다 풍부한 자료에 기초한 후속연구가 필요하다고 생각한다.

다. 소득·자산·부채 결합분포 분석 및 정책적 함의 연구(성명재)

1990년대 말 외환 및 경제위기 이후 우리 경제의 화두 중 하나는 경제양극화라고 해도 과언이 아닐 것이다. 경제위기 대처과정에서 비롯된 우리 경제의 구조적인 변화에 더해 저출산·고령화 등 인구사회학적 변화로 인해 우리 경제 전체의 분배와 재분배 구조가 근본적으로 변화하고 있기 때문이다. 이에 따라, 지난 10여년간 분배구조에 대한 현상분석과 추이분석, 분배 불평등도 확대에 대응한 정책방안을 모색하기 위한 정책연구가 줄을 이었고, 정부는 이에 기반하여 분배구조 개선 및 빈곤문제 완화·해소를 위해 다양한 정책을 수립·집행하여 분배구조 개선에 크게 기여하였다.

그러나 지금까지의 연구는 대부분 소득분배에 초점이 맞추어져 있어, 우리 경제의 양극화 문제를 정확히 포착해내기 어렵다는 한계를 안고 있다. 예컨대, 당장 소득이 낮더라도 자산이 많은 계층이 많다면 양극화 문제를 해결하기 위한 접근방법은 달라져야 할 것이다. 자산분포 뿐 아니라 부채의 분포도 고려되어야 한다. 비록 자산이 많더라도 부채가 더 많다면, 상황은 또 달라질 수 있다. 소득의 이동성 문제도 정태적인 소득분배 연구만으로는 분석해내기 어려운 과제이다. 굳이 생애주기 가설을 거론하지 않더라도, 만약 현재의 저소득층이 시간이 경과하면서 보다 높은 소득계층으로 이동할 수 있다면 우리 경제의 분배구조에 주는 부담은 덜어질 수 있을 것이다. 그렇지만 이러한 현상이 실제로 우리 경제에서 나타나느냐를 분석해내는 일은 쉽지 않은 과제이다.

그 간 진행되어 왔던 연구가 지니는 한계는 대부분 자료와 정보의 부족에서 기인한다. 본 연구는 그동안 한국조세연구원이 축적해온 '재정패널'자료를 토대로 이러한 한계를 조금이나마 극복해보고자 했다. 재정패널자료는 5천가구 이상의 일반가계를 대상으로 가구당 세부항목별 소득·소비지출 구조 뿐

만 아니라, 자산과 부채와 관련된 정보도 파악되고 있다. 현재 3년간의 패널 자료가 축적되었다. 본 연구는 이를 기초로 연단위 뿐만 아니라 3년 단위의 소득·소비·자산 및 관련 조세와 재정지출의 부담·수혜 구조를 분석하였다. 이를 통해 정부정책의 재분배 효과, 생애주기 소득경로 분석을 통한 정책시사점 도출 등을 시도하였다는 점에서 차별화된다. 아울러 분배구조 및 재분배 정책에 대한 장기효과를 추정·분석·평가할 수 있게 되었다는 점에서 정책적 시사점이 클 것으로 판단된다.

분석결과, 자산이나 부채의 경우 분포 불평등도는 소득보다 월등히 높은 것으로 추정되었다. 다만 소득순위를 기준으로 재배열하면, 자산과 부채의 분포 불평등도는 크게 축소된다. 이는 소득 결정요인과 자산·부채의 결정요인이 서로 다르기 때문이다. 이에 따라 자산으로부터의 인정소득(imputed rent)을 감안한 잠재적 소득불평등도는 다소 축소되는 것으로 나타났다.

근로·종합소득세와 사회보험수혜는 공히 상당히 큰 정(+)의 소득재분배 효과를 나타낸다. 소비세는 부(-)의 소득재분배 효과를 나타내지만 절대값이 작아 분배구조에 미치는 악영향은 크지 않은 것으로 분석된다. 재산세의 경우 소득재분배 효과를 명시적으로 분석하지는 못하였으나 소득·자산 사이의 결합분포 구조와 기존 연구결과를 참조할 때, 일반적 인식과 달리, 부(-)의 소득재분배 효과를 나타낼 가능성도 배제하지 못하는 것으로 분석된다. 다만 그 효과는 크지 않을 것으로 보인다.

마지막으로 장기소득의 불평등도는 연간소득 불평등도 보다 현저하게 작은 것으로 분석되었다. 이는 비록 소득이동성이 저하되고는 있지만, 생애주기상 연령차이로 인한 격차부분이 장기소득 합산과정에서 희석되면서 불평등도가 현저하게 줄어들었기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 소득이동성 저하 현상이 고착화되어 가난의 대물림 현상으로까지 발전해간다면, 장기소득의 불평도도 상승할 가능성을 배제할 수 없다. 이 경우 불평등 해소를 위해 보

다 많은 재정소요를 요구받게 되는 상황도 배제할 수 없을 것이다. 보다 정확한 정책시사점을 얻기 위해 앞으로도 지속적인 추적조사를 통해 보다 정밀한 분석이 필요하다고 본다.

라. 글로벌금융위기와 주택시장 : 조세·재정정책적 함의(노영훈)

미국의 비우량 주택저당대출(sub-prime mortgage loan)과 이에 기초한 파생금융상품의 부실화에서 비롯된 2008년의 금융위기는 전 세계적으로 파급되어 큰 충격을 주었다. 본 연구는 서로 지리적으로 분리되어 있는 각국의 지역적 주택시장이 글로벌금융위기를 겪으면서 어떤 상이한 회복의 모습을 보이며, 또 가계부문에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 살펴본 후 주택관련 조세재정정책방향을 모색해 보고자 한 연구이다.

먼저 세계금융위기 전·후의 각국의 주택시장 변화를 살펴보기 위해 주택시장의 가격지표인 주택매매가격지수에 대한 국제비교연구를 수행하였다. 금융위기 및 그 이후의 경기침체과정에서 우리나라 주택매매시장은 미국, 영국, 일본의 주요 대도시 주택시장과 비교해서 가격 변동성이 적었다는 특징이 있다. 시장조정이 충분하지 못했던 한 요인으로 지수자체의 문제점을 들 수 있다. 우리나라의 대표적인 주택가격지수인 국민은행지수와 2006년부터 작성되기 시작한 한국감정원의 아파트실거래지수를 대조하여 국민은행지수가 기존 중고주택들 중 거래되지 않은 주택들에 대해서도 중개업소의 주관적 시장가격판단을 내포하고 있어서 거래량감소를 수반하는 가격하락시 가격하락폭을 축소시킨다는 지수작성의 문제점을 지적하였다. 또한 우리나라의 전세라는 특이한 주택임대차제도를 주택과 전세보증금을 서로 맞바꾸어 계약기간 동안 집주인과 임차인이 각자 사용한 후 계약만료일에 원주인에게 되돌려 주는 주택레포(housing repo) 계약으로 이해한다면, 전세보증금을 임대료로서의 성격 뿐만 아니라 임차인의 집주인에 대한 대출로서 해석할 수도 있게 된다. 이 경우 집주인이 받아 활용하는 전세보증금에 대한 간주임대료 소득과세는 임대사업자에 대한 차입이자비용공제 허용문제와 전세보증금으로부터의 금융소득 중복과세문제를 해결해야 한다.

또한 세계금융위기가 가계의 재무제표에 해당하는 자산 및 부채, 그리고 소득 및 지출측면에서 어떠한 충격을 주었는지를 가구의 경제적 처지(economic position)를 나타내는 소득분위별, 주택소유 및 점유형태별로 가구들을 그룹화하여 분석하고 있다. 미국의 연방준비은행이 2007년과 2009년 소비자금융조사 표본가구들의 대차대조표를 비교하여 가계부문의 총자산에서 총부채를 차감한 순자산의 변화를 살펴보았듯이, 우리나라의 2006년 가계자산조사 와 2010년 가계금융조사를 대조하여 가계부문의 순자산에 미친 충격을 다양한 요인별로 분석하였다. 글로벌 금융위기 및 그 이후의 경기침체는 수입, 소득, 고용 등 유량변수의 감소 뿐만 아니라 금융자산, 주택자산 등 저량변수의 시가평가액도 감소시켰다. 경기침체의 결과 계층간 소득 및 부의 재분배효과가 발생하였고, 국가별로도 충격이 상이했을 뿐만 아니라 한 국가 내에서도 부문별로 파급효과가 상이하였다. 특히 주택자산의 소유와 주택의 점유형태별로 가구그룹별로 분석한 결과, 글로벌금융위기 이후 자가거주 1주택소유가구와 무주택임차가구는 부채상환비율(DSR) 및 총자산대비 부채 측면에서 재무적 건전성을 보인 반면 타지주택소유 임차가구나 다주택소유자 가구의 2/3는 부채가구였고, 특히 이들 가구 중 하위소득계층은 부채상환비율이 경상소득대비 23%를 초과하여 향후 소득감소나 이자율상승에 매우 취약하다는 특징을 보였다. 특히 저소득분위 타지주택소유 임차가구들의 부채총액은 아직까지는 자산총액보다는 낮았지만 금융자산액보다 높았고, 이들의 주요 부채항목인 수취 임대보증금은 현재 거주하고 있는 주택의 소유주에게 맡긴 금융자산으로서의 전월세보증금을 크게 상회하고 있었다. 상대적으로 보다 고가의 주택을 구입하여 임대주고 저가의 주택에 임차하여 거주하면서 부채상환부담이 소득수준에 비해 과도한 계층인 것으로 해석된다.

금융위기 이후 주택자본에 대한 투자수요감소와 주거서비스수요 중심으로의 전환과정에서 나타난 매매시장가격 하향안정화 및 거래량 감소, 그리고

전월세 등 임대가격의 급등문제를 완화할 정책적 필요성, 그리고 금융위기가 민간가계부문의 순자산에 미친 영향 등을 감안할 때 향후 주택관련 조세정책방향을 다음과 같이 종합적으로 제시한다. 첫째, 과거 투자수요 억제를 위해 도입된 징벌적 각종 중과세제의 정상화, 둘째 주택시가에 기초한 취득 및 보유세의 거래부진 및 소득흐름변화를 감안한 세부담 완화조치(tax relief), 셋째 주택관련 부채축소(deleveraging)촉진을 지원하는 세제모색, 넷째 전세와 월세간 임대소득의 차등과세제도 정비 등이다.

마. 부동산 보유세제의 장기적인 개편방향에 관한 연구(박명호)

우리나라의 부동산 보유세제는 지난 7년간 급격하게 변화하여 왔다. 2005년을 기점으로 우리나라의 부동산 보유세제는 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세로 이원화되어 운영되고 있다. 종합부동산세를 시행한 이후에도 부동산 가격이 계속 상승하자 정부는 2006년부터 종합부동산세의 과세기준금액 인하, 세대별 합산과세, 과표적용률 인상, 세부담 상한선 확대 등과 같은 보유세 부담을 대폭 강화하는 조치를 취하였다. 그러나 2008년 이후 부동산 시장에 대한 시각을 달리하는 정부가 집권함에 따라 과도하게 상승한 보유세 부담을 완화하는 정책을 추진하게 되었다. 특히 세대별 합산에 대한 헌법재판소의 위헌 판결 등은 부동산 보유세 정책의 방향 전환을 가속시켰고, 정부로 하여금 종합부동산세를 재산세로 전환하는 중장기적인 개편방향을 발표하게 만들었다.

본 연구는 현재의 2원화된 부동산 보유세제를 과도기적인 상태로 인식하고 중장기적으로 새로운 보유세 체계를 마련할 것이라는 예측에서 시작되었다. 그러나 현행 우리나라의 보유세제처럼 기존의 세부담 및 지출 구도가 서로 얽히고설킨 상태 아래서 기존의 구도 또는 틀을 그대로 유지한 채 과세체계를 설계하는 것은 거의 단기적인 처방에 불과하다는 단점이 있다. 이는 현존하는 세부담 및 지출 구도가 새로운 보유세제 구상에 심각한 장애로 작동할 수 있기 때문이다. 따라서 기존의 세부담이나 지출 구도에 얽매여서 과세체계를 난해하게 설계하기 보다는 장기적으로 지속가능한 과세체계를 모색하고 이를 현실화시키는 방안들을 살펴보는 것도 의미가 있다고 생각한다. 그리고 부동산 보유세가 장기적으로 지속가능하기 위해서는 그 과세체계가 부동산 보유세의 기본적인 기능 또는 역할에 부합할 수 있도록 설계되는 것이 바람직하다고 본다.

이에 본 연구에서는 우리나라의 부동산 보유세제를 장기적으로 지속가능하게 설계하는 데 방향을 제시할 보유세제의 기본적인 기능 또는 역할을 조사하였다. 그리고 그 기능이나 역할에 충실한 세제를 상정한 후 그 세제의 모습을 현실화하고자 할 때 예상되는 문제점을 규명하고, 그런 문제점을 완화시킬 수 있는 방안들을 검토하였다.

본 연구에서는 보유세제의 기본적인 기능 또는 역할로 수익자부담원칙 또는 응익부담원칙(benefit principle)에 따라 지방재정을 확보하는 것과 소득재분배 기능이라고 설정하였다. 먼저, 수익자부담원칙에 따라 부동산 보유세를 과세하는 방안을 검토한 결과를 정리하면 다음과 같다. 수익자부담원칙에 충실한 보유세제의 모습으로서 본 연구에서는 지방정부가 지방공공서비스의 제공에 필요한 재정의 일정수준을 부동산 보유세로 조달하는 방식을 고려하였다. 이런 과세방식을 우리나라에 적용하는 경우 보유세 세원의 지역 간 격차로 인해 기초자치단체 간의 보유세율에 큰 차이가 발생하는 것으로 나타났다. 지역간 세부담 형평성을 강조하는 사회분위기를 고려할 때 이런 결과는 지방정부의 자치재정권을 제약하는 요인으로 작용할 수 있고, 더 나아가 우리나라의 지방자치제도가 발전하는 데 장애요인이 될 수 있음을 뜻한다. 따라서 수익자부담원칙에 충실하게 보유세를 과세하고자 한다면 지역 간 세율격차를 완화시키는 대책이 동반되어야 할 것으로 본다. 본 연구에서는 자치단체 간 보유세율 격차를 완화시키는 방안으로 자치단체가 서로 보유세 과세베이스를 광역단위 또는 전국단위로 공유하는 방식이 가능할 것임을 제시하였다.

한편 소득재분배 기능에 초점을 둔 부동산 보유세의 과세체계에 대하여 검토한 바, 소득재분배 기능을 위해 현행과 같이 9단계 누진세율 구조를 지닌 주택분 보유세제 아래에서 소득재분배 효과는 크지 않은 것으로 파악되었다. 이 결과는 소득 대비 보유세의 평균이 중하위 소득계층까지 계속 하락

하여 세부담이 중하위 소득계층 구간까지 역진적이기에 가능하다고 본다. 특히 소득 대비 보유세 비율이 가장 높은 최하위 소득계층에서 60세 이상의 고령자 가구가 83.8%나 된다는 점은 현금흐름의 제약이 있는 고령자·장애인 가구 등을 대상으로 세부담 완화조치가 필요함을 뜻한다. 소득 대비 보유세 비율이 일정수준을 넘어가는 경우 그 초과분의 전부 또는 일부를 경감시켜주는 장치인 회로차단기(circuit breaker) 제도는 부동산 보유세의 소득재분배 효과를 어느 정도 강화시키는 것으로 나타났다. 그러나 소득세에 의한 소득재분배 효과와 비교할 때 회로차단기 제도를 지닌 누진적 보유세제의 소득재분배 효과는 상대적으로 그 효과가 미약한 것으로 나타났다.

마지막으로 본 연구에서는 소득재분배 관점에서 본 연구에서는 부동산만을 과세베이스로 하는 경우뿐만 아니라 다른 자산을 과세베이스로 하여 누진적인 보유세를 과세하는 방안을 검토하였다. 예를 들면, 과세대상 자산의 범위를 보유 주택(유형 1), 주택, 토지, 건물 등 보유 부동산(유형 2), 임대보증금을 포함한 부동산 관련 전체 자산(유형 3), 부동산 및 금융자산(유형 4), 부동산·금융자산 및 기타 자산을 포함한 총자산(유형 5), 총자산에서 부채를 차감한 순자산(유형 6) 등 6가지로 구분하였다. 총소득에서 개별 자산유형의 보유세를 차감하기 전과 후의 지니계수를 살펴본 바, 일부 자산유형(유형 2, 3, 6)에서는 오히려 소득분배가 악화되는 것으로 나타났다. 이 결과는 소득재분배를 개선하기 위해 일방적으로 자산과세를 강화하거나 부유세 등의 새로운 자산과세를 도입하기에 앞서서 미시자료를 통한 충분한 검토가 필요함을 시사한다.

바. 납세순응행위의 결정요인 분석 : 실험적 접근(박명호, 전병힐, 조명환)

최근 미국에서 촉발된 글로벌 금융위기가 전세계적인 경기침체로 전이됨에 따라 세계 각국은 팽창적 재정정책을 통해 글로벌 경제위기에 대응하였다. 그 결과 세계경제가 대공항 상태에 진입하지는 않았지만 각국의 재정여건이 급격하게 악화되었다. 특히 유로 지역의 재정위기로 인해 우리나라를 둘러싼 외부 경제환경이 호전되지 않고 오히려 그 불확실성이 더욱 커진 형국이다. 따라서 우리나라의 입장에서는 외부요인에 의한 경기침체에 대응할 수 있는 재정여력을 확보하는 것이 매우 중요해졌다.

우리나라가 처한 세출 및 세입 여건, 즉 현재의 재정여건 아래서 재정여력을 비축할 수 있는 최선의 방안은 납세자들의 자발적인 납세순응도를 제고하는 것으로 판단된다. 왜냐하면 납세순응도 제고는 현재의 조세체계를 그대로 유지한 채 세수를 증가시킬 수 있는 가장 현실적이고 바람직한 대안이기 때문이다. 이런 맥락에서 조세체계 및 조세행정에서 있어서 납세자의 납세순응행위를 결정하는 요인을 파악하는 것은 매우 중요한 의미를 갖는다. 탈세나 체납행위 등과 같은 납세불순응행위는 조세체계의 형평성, 효율성, 단순성 및 조세행정의 효율성에 매우 나쁜 영향을 미친다. 그러나 정책적인 측면은 물론 학문적인 시각에서도 아직까지 신뢰할 수 있는 정보의 부족 등의 이유로 개인의 납세순응행위 의사결정에 대한 이해가 부족한 현실이다. 이런 현실은 납세순응행위를 제고하기 위한 다양한 정책대안들의 효과성을 예측하는데 근본적인 한계가 있음을 의미한다.

이에 본 연구에서는 최근 활용도가 급증하고 있는 실험적 접근법을 활용하여 우리나라 사람들의 납세순응행위 결정요인을 분석하고, 납세순응도를 제고하는 방안들에 대한 시사점을 도출하였다. 특히 비전통적 요인이 납세순응행위에 미치는 영향을 분석하고 있는 최근의 실험연구 경향을 좇아 본 연

구에서는 세율구조에 대한 개인의 선호와 실제 세율구조의 일치여부 및 세율구조 결정과정의 민주성 여부가 납세순응행위에 미치는 효과를 살펴보았다. 또한 실험적 결과에 대한 사전적 예측을 위해 이론적 모형을 구축하고 이를 추가적으로 분석하였다.

이론적 모형에 대한 분석 결과에 따르면, 비금전적 요인을 포함된 새로운 모형에서도 기존 모형에서와 같이 가산세율이나 세무조사 확률은 신고소득을 증가시키는 것으로 나타났다. 특히 본 연구의 이론적 모형에서는 비금전적 요인으로 현재의 세제상황에 대한 만족도를 고려하였다. 현재의 세제상황에 대한 만족도는 소득신고율을 증가시키는 방향으로 작용하여 납세순응과 양의 관계를 갖는 것으로 나타났다.

166명의 서울시립대학교 학생을 대상으로 실시한 실험 결과에 따르면, 실험참여자의 선호를 반영하여 민주적으로 세율구조를 결정하는 경우가 그렇지 않은 경우에 비하여 납세순응도가 높다는 경향을 관측할 수 있었다. 이러한 사실과 현재의 세제상황에 대한 만족도가 높을수록 납세순응도가 높다는 이론적 모형에 대한 분석 결과는 절차적 민주성이 확보된다면 세제상황에 대한 납세자의 만족도가 개선되는 것으로 해석될 수 있다.

한편 절차적 민주성이 납세순응행위를 유도하는 구체적인 경로에 대해서는 추가적인 연구가 필요할 것으로 생각된다. 이는 본 연구의 두 가지 실험구조에서 서로 일치된 방향의 결론을 얻을 수 없었기 때문이다. 첫 번째 실험구조에서는 절차적 민주성이 납세순응행위를 유도하게 되는 주된 경로가 선호하지 않는 세율을 적용받는 참여자 집단인 것으로 확인되었다. 그러나 두 번째 실험구조에서는 선호하는 세율을 적용받는 참여자 집단을 통해 절차적 민주성이 납세순응행위를 유도하는 것으로 나타났다.

본 연구에서 확인한 이론적·실험적 연구결과는 절차적 민주성을 포함한 비금전적 요인이 납세자의 납세순응행위를 설명하는 하나의 요인임을 보여준

다. 이 결과는 향후 우리나라 국민들의 납세순응행위를 제고하기 위해서는 절차적 민주성을 확보하려고 노력이 필요함을 뜻한다. 다시 말하면, 국민들의 세부담에 큰 영향을 미치는 새로운 세목의 도입이나 세율인상과 같은 세법개정은 충분한 논의를 거쳐 국민적 합의를 도출하는 과정이 선행되어야 함을 시사한다.

마지막으로 다른 선진국과는 달리 우리나라의 경우 현행 세법체계 내에서 잠재적으로 거둘 수 있는 총 세금에 대한 추정 금액을 제시하지 못하고 있는 것으로 드러났다. 다시 말하면, 우리나라의 경우 국민들의 전반적인 납세순응 실태를 보여주는 총조세격차 또는 순조세격차라는 성과지표가 존재하지 않는다. 이에 반하여 세정 선진국이라고 할 수 있는 미국이나 영국은 세목별로 조세격차를 추정하여 납세순응도 제고 정책의 성과지표로 활용하고 있는 것으로 나타났다. 일반적으로 실태를 제대로 파악하고 진단할 수 있어야 올바른 처방을 할 수 있다는 점을 감안할 때 우리나라도 조세격차라는 성과지표를 통해 국민들의 납세순응 실태를 파악할 수 있어야 할 것이다.

사. WTO 보조금협정에 적합한 조세재정지원정책 연구(정재호, 안덕근)

지난 2008년 말 서브프라임 모기지(subprime mortgage) 사태로 인해 미국의 투자은행인 리먼브라더스(Lehman Brothers) 등이 파산하여 미국뿐만 아니라 국제금융시장의 신용경색을 불러오게 되었다. 이런 금융시장의 신용경색은 실물경제의 불황으로 연결되면서 전 세계적인 금융위기를 맞이하게 되었고, 이로 인한 실물경제 불황을 극복하기 위해 세계 각 국 정부들은 막대한 재정지원을 통해 경기부양 정책을 실시하였다.

최근의 이러한 각 국 정부의 재정지원 확대 정책은 향후 글로벌 금융위기 극복 이후 여러 가지 통상문제로 제기될 가능성이 있다. 각 국 정부의 세제 및 재정지원이 표면적으로는 수출보조금으로 명명되지는 않았지만, 국가 간 교역이 활발하게 이루어지는 세계 경제상황에서 이러한 정부의 지원정책은 특정한 경제활동을 지원하는 조치로 활용될 수 있다. 특히 해외 기업들과의 경쟁관계에 있는 자국 기업들에게 혜택을 제공하는 수단으로 활용될 경우 실질적으로 수출보조금 역할을 하게 되어 WTO 보조금협정(WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)에 의해 국제적 분쟁이 될 수 있다. 우리나라에서도 1997년 외환위기 때 정부의 적극적인 지원정책을 통해 경제위기를 극복한 이후, 다수의 보조금 관련 통상 분쟁을 겪은 경험이 있다.

국내법체계 내에서 고유의 정책 목적을 가지고 시행한 정부의 정책이 국제시장에서의 경쟁관계를 심각하게 저해하는 상황이 유발되면서 국제통상규범인 WTO 보조금협정의 역할이 강조되고, WTO 보조금협정이 그동안 개별국가의 고유권한으로 인식되었던 국내법의 내용까지도 엄격하게 규율하는 상황이 되었다.

따라서 우리나라의 교역규모가 커지고 우리나라의 경제적 위상이 상승하면서, 정부의 지원정책이 국제적 기준인 WTO 보조금협정에 적합한지를 분석

하고 이에 대한 정책적 개선방향을 검토하는 것은 매우 중요한 과제이다.

본 연구에서는 WTO 보조금협정과 관련된 정부 지원에 대한 WTO 분쟁사례를 정리하여 시사점을 얻고자 하였다. WTO에서 규율하는 다양한 보조금 중 본 연구에서는 WTO 보조금협정에 초점을 맞추어, 세제 및 재정지원과 관련한 주요 분쟁 사례들을 선별하고, 이들 분쟁의 쟁점과 판결 내용 등을 법적 측면에서 분석하였다.

정부의 지원정책은 크게 세제를 통한 지원과 정부의 재정지출을 통한 지원으로 나눌 수 있다. 세제 측면에서 보조금협정 분쟁사례를 분석한 결과, 본고에서는 해외배당소득 등에 대한 면세 검토, 조세감면제도의 정비, 법인세법, 부가가치세법 등의 일부 구체적인 세법 내용에 대한 재검토와 개편을 제안하였다. 또한 본고에서는 정부의 재정지원 정책 중 보조금협정 관련 분쟁 가능성이 높은 연구개발지원에 초점을 맞추어 분석하였다. 현재 우리 정부가 주력하는 연구개발분야에 대한 지원은 장기적인 투자 성격의 원천기술 또는 기초연구분야에 대해서는 세제지원보다 재정지원이 보다 합리적이며, 반대로 상용화에 근접할수록 재정지출보다는 세제지원을 통해 보다 시장중립적인 차원에서 자발적 연구개발 활동으로 유인할 필요가 있다고 제안하였다. 이런 정책방향은 지속적으로 강화되는 WTO 보조금규범에 대한 적합성을 높이고 정부정책이 중장기적으로 지속 가능할 수 있는 방향이라 여겨진다.

본 연구의 분쟁 사례분석에서 보듯이, 선진국들의 연구개발보조금 중 일부만이 특정성을 충족한 불법보조금으로 판정되었다는 사실은 WTO 규범이 허용하는 방식으로 국가전략사업에 필수적인 연구개발지원이 상당 수준 장려될 수 있음을 의미한다. 따라서 중장기적인 국가기술개발 전략차원의 정부 연구개발사업을 WTO 규범에 얽매여 지나치게 소극적으로 진행할 필요는 없으나, 그렇다고 정부의 연구개발사업이 과도한 정책홍보를 통해 진행되지도 않아야 한다는 점을 주지할 필요가 있다.

본 연구의 분석을 통해 여전히 산업정책에서 역할이 큰 우리나라 정부정책이 국제통상규범에 적합하게 수행됨으로써, 정부정책이 안정적으로 지속되며 우리 경제의 대외안정성이 확대될 것으로 기대한다.

아. 복지재원 조달정책에 관한 연구(전병목, 박상원)

최근 국민생활을 직접적으로 지원하는 정부역할에 대한 수요가 높아지고 있다. 사회가 발전함에 따라 인간다운 삶을 영위하기 위한 국민의 기대수준이 상승하였기 때문이다. 이러한 복지수요를 충족시키기 위해 관련 재원을 어떻게 조달할 것인가는 매우 중요한 과제이다. 복지지출의 증가는 국민 생활수준을 향상시키지만 재원조달 과정에서 근로계층의 활력을 낮추거나 정부재정을 악화시키기 때문이다. 그러므로 복지재원 조달문제는 정부재정의 악화 혹은 지나친 경제활동의 왜곡을 피하면서 지속가능한 수준으로 유지해 나가야 한다. 여전히 개선되지 않고 있는 유럽과 미국의 재정상황에서도 심각한 재정위험요인인 복지재원 조달문제 연구의 필요성을 높이고 있다.

그러나 기존의 복지재원 조달 논의는 거의 없으며 있더라도 부분적인 접근에 머물고 있다. 오히려 특정유형의 복지모형 등을 근거로 복지지출의 당위성을 주장하거나 일반회계에서의 지원증가에 중점을 두고 있다. 그나마 최근에야 담배, 주류 등 일부 품목에서의 증세, 소득세 최고세율 인상 등이 부분적으로 논의되고 있다. 우선 지속가능한 복지재정을 유지하기 위해서는 거시적으로 향후 복지지출 증가에 대한 평가와 함께 재원조달 여력을 감안하여야 한다. 미시적으로는 복지지출 증가 부문과 재원조달 수단간 연계성, 세목별 특성과 조달여력 등을 평가하여야 한다.

본 보고서에서는 거시적 및 미시적 관점에서 복지재정을 살펴보고 외국의 재원조달 사례를 심층분석하여 복지재원 조달정책의 방향을 제시하고자 하였다. 분석결과에 따르면 우리나라의 공공사회지출은 주요 선진국들에 비해 낮은 수준으로 나타났다. 이는 과거 일본의 소득 대비 공공사회지출 수준 발전경로와 유사하다. 국민부담수준별로 공공사회지출 비중을 평가하더라도 주요 선진국들에 비해 낮은 수준이다. 그러므로 향후 고령화에 따라 급격한 복

지지출 증가압력에 노출될 것이다. 현 제도를 기준으로 한 재정추계와 고령자 비율 및 소득수준 증가를 반영한 외국과의 비교에서도 공공 사회지출이 크게 증가할 것임을 보여준다. 만약 G7국가들의 평균적인 재정규모 및 사회복지지출 성장패턴을 따를 경우, 단순히 재원조달 증대만으로는 선진국의 국민부담률-사회복지 지출수준을 달성하기 어렵다. 즉 향후에는 재원조달 노력과 함께 재원배분 구조의 조정도 필요하다는 것이다.

외국사례에서 복지재원 증가는 경기침체기에서 시작되었으며 그 내용도 적극적노동시장 정책, 실업, 연금 지출이 주도함을 알 수 있었다. 상대적으로 복지지출 수준이 낮아 우리와 유사한 상황이었던 일본은 연금지출이 크게 증가하여 우리나라도 노인빈곤 문제에 대한 연금지출 관리노력이 필요하다. 재정확대 시기에도 추가재원 확보는 비교적 단기에 거쳤고 지출은 비교적 장기에 이어져 재정수지 악화의 위험에 처했다. 동 시기 각국들은 재정지출의 구조조정을 통해 복지지출 여력을 높이고 재정상황을 개선하였다. 추가재원조달에서도 유사성을 발견할 수 있다. 우선 형평성 개선효과가 큰 개인소득세 부담이 먼저 증가되었고 이후 사회보장기여금의 역할이 증대되었다. 일정한 국민부담수준에 도달하고 실업 등 노동과세의 부작용이 커지면 소비세 인상을 통해 재원구조의 효율화를 추구하였다. 이러한 외국의 재원조달 사례는 기존의 재원조달 이론과도 잘 부합한다.

우리나라의 복지재원 조달정책도 형평성 개선의 효과를 누릴 수 있는 개인소득과세 역할증대에 초점을 맞출 필요가 있다. 구체적으로 소득세 부담범위가 좁은 문제를 해결하기 위해 과세기반을 확충하는 것이 중요하다. 비과세되고 있는 주식, 파생상품 등 자본이득 관련 과세를 정상화하고 노동소득의 비과세·감면 확대를 중지하여야 한다. 과세기반이 넓어진 이후 세율조정을 검토할 수 있을 것이다. 향후 재정수요가 사회보험을 중심으로 크게 높아지는 점을 감안하여 외국에 비해 상대적으로 낮은 사회보장기여금의 역할을

증대시켜야 한다. 동시에 각 사회보험의 재정통제 강화를 위해 건강보험, 고용보험, 산재보험의 요율 등을 법률에 규정하는 등 지배구조를 개선할 필요가 있다. 복지재원 조달을 위한 목적세 운영은 현행 사회보험의 기여-급여 관계를 훼손할 우려가 있으며 재정운영의 효율성을 저해하므로 바람직하지 않다. 담배, 주류, 사행산업 등에 대한 추가과세도 기존의 높은 과세수준, 목적세적 재정운영 상황을 감안할 때 추가 재원은 크지 않을 것으로 보인다. 소비세 역할증대는 상당히 낮은 개인소득과세 및 사회보장기여금의 역할증대 이후에 추진하는 것이 바람직할 것이다.

외국사례는 재원조달 정책에서 공공지출의 신뢰성이 매우 중요함을 보여준다. 통일, EU 단일통화가입, 공공부문 투명화 등을 통해 공공지출에 대한 국민적 신뢰를 확보한 국가는 추가재원 조달을 통해 재정건전성을 유지할 수 있었다. 그러나 그러한 신뢰를 구축하지 못하였던 국가는 심각한 재정적자를 경험하였듯이 우리나라도 국민신뢰 형성이 중요하다. 모두가 공유하는 공동목표를 갖거나 공공지출 투명성 제고 등을 통해 모든 납세자가 기꺼이 세부담 증가를 받아들일 수 있는 계기마련이 중요하다.

자. 통일재원 조달방식에 대한 연구(최준욱)

통일이 이루어지는 경우에는 대규모 추가적인 재정지출 소요가 발생하는데, 이를 어떻게 조달할 것인지는 매우 중요한 문제다. 그러한 대안 중 하나로 다른 분야의 지출을 감축하는 방안도 거론된다. 그러나 이에 대한 지나치게 낙관적인 기대를 하는 것은 사후적으로 재정의 지속가능성에 위협이 될 수 있다는 점에서, 추가적인 재정수입 확보 방안에 대한 논의가 필요하다.

추가적인 수입확보 방안에 대해 부담이 귀속되는 시점별로 보면, 사전 조성, 비용 발생 시점에서 충당, 국채 등을 통해 사후 충당하는 방안이 있다. 기존에 국가부채가 존재하는 등 재정의 현실을 감안하면, 증세 등에 의해 별도로 사전적으로 재원을 조성하는 것에 대해서는 상당한 한계가 존재한다. 결국 통일 이후 각 시점에서 즉각적으로 조달할 수 있는 부분을 제외한 나머지 부분은 자연스럽게 국채로 발행하는 것이 불가피하게 될 것이다.

추가적인 수입의 원천으로는 북한지역의 국유재산 매각 수입이나 민간 및 해외로부터의 자발적인 기여금 등도 생각할 수 있다. 그러나 북한지역의 국유재산 관리는 단지 재정수입 확보를 위한 목적보다는 북한지역에서의 시장경제가 활성화되고 남북한 격차를 축소하기 위한 목적 등에 우선순위를 두어 추진되어야 한다는 점을 감안하면, 국유재산 매각 수입을 재정수입 대안으로 강조하는 것은 바람직하지 않다. 결국 재원조달은 합리적인 범위 내에서 증세를 하고, 나머지는 국채를 통해 조달하는 것이 된다.

거시경제 안정화, 조세의 사중비용(deadweight loss) 감소를 위한 조세의 평활화 (tax smoothing) 등 몇 가지 측면에서 볼 때 추가지출 소요가 발생하는 시점에서 대부분을 충당하기 위해 집중적으로 증세를 하는 것은 바람직하지 않다. 그리고 추가적인 지출소요가 매우 크다는 점을 감안하면, 매우 오랫동안 혹은 거의 영구적으로 증세가 이루어지는 방식이 현실적일 것이다. 증세의 규

모는 통합의 형태 및 속도, 그리고 거시경제 가정 등에 따라 달라지기 때문에 재정의 지속가능성 확보를 위해 필요한 증세의 규모를 구체적으로 제시하는 것은 한계가 있다. 다만 몇 개의 예시적인 시나리오에서는 약 2~3% 정도의 증세가 필요한 것으로 추정되었다. 증세의 규모가 비교적 크다는 점을 감안하면, 구체적인 증세의 대안으로는 상대적으로 넓은 과세기반을 가지고 있는 부가가치세 등을 중심으로 다른 세목의 증세가 보완적으로 검토될 필요가 있을 것이다.

그러나 위에 제시한 것은 하나의 예시에 불과하며, 구체적으로 어느 정도를 증세를 해야 하는지, 그리고 어떤 세목의 조세를 통해 증세를 할 것인지 등의 최종적인 답은 필요한 추가지출 소요가 얼마나 되는지에 따라 달라질 수 있다. 따라서 재원조달 문제에 대해 구체적인 답을 찾으려 하는 것보다는 통일 상황 등에 따라 재정지출 소요가 어떻게 달라지는지 등과 더불어 좀 더 큰 틀에서 재원조달 문제에 대해 이해하고 논의하는 것이 필요하다.

통일의 형태와 관련하여, 독일식의 완전히 급진적인 방안이 가지는 문제 등을 감안하면, 실현가능한 통일 방안은 크게 (1) 재정통합은 유보하되 상당히 급진적인 통일방안, 혹은 (2) 3단계 통일방안 등과 같은 좀 더 점진적인 통일방안으로 양분하여 생각할 수 있을 것이다. 통일이 점진적으로 추진되는 경우에는 일정한 정도 충격이 완화되는 측면은 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 3단계 통일방안에서도 결국 마지막 3단계에서는 상당한 재정부담이 발생한다. 따라서 점진적인 통일방안에서도 결국은 다소 급진적인 통일방안과 마찬가지로 상당한 정도의 증세는 불가피해진다.

재원조달에 대한 논의가 결국 장기적인 시각에서 재원을 조달하여 재정을 안정화시키는 문제라는 점에서, 재원조달 문제와 통일 방안 문제는 연계되어 논의될 필요가 있다. 장기적인 시각에서 보면, 재정안정화를 위해 필요한 증세의 폭에 영향을 미치는 가장 중요한 변수는 통합 개시 시점에서의 북한지역의

공공서비스의 수준(남한지역 대비 상대적인 수준), 그리고 완전통합의 시점 등으로 요약된다. 통일 개시 직후의 남북한 두 지역의 공공서비스 수준의 격차를 줄이고자 할수록, 그리고 재정통합을 포함하는 완전통합의 시점을 조기로 설정할수록, 재정부담은 커지고 재정안정화를 위해 필요한 증세의 폭도 커진다. 따라서 우리가 통일 이후 어느 정도의 추가적인 부담을 감수하고자 하는지에 대한 국민적인 의견을 수렴하면서 현실적인 통일방안 수립에 반영하는 것이 필요하다.

남북한이 통합된 상황에서 재정지출 소요에 영향을 미치는 중요한 변수가 복지제도를 포함한 사회제도다. 궁극적으로 완전통합이 이루어진다는 것은 남한지역에서 기존에 정착되어 있던 복지제도가 북한지역 주민들에게도 적용되는 상황을 의미한다. 이는 남한지역의 사회제도가 궁극적으로 통일에 따른 추가적인 증세 폭에도 영향을 미친다는 것을 의미한다. 복지제도의 정착 및 발전, 그리고 통일 방안 수립이 증세 문제와 종합적으로 논의되어야 할 것이다.

3. 정부출연금 사업

가. 세법연구센터사업

(1) 사업의 필요성 및 목적

□ 세법연구센터는 경제이론에 바탕을 둔 조세정책 연구에 추가하여 세법, 세무회계, 세무행정 관련 분야에 대한 조사·분석 기능을 보강함

- ○ 국내외 세법·세무회계·세무행정에 대한 조사·분석을 통하여 정부 조세정책 수립의 기초자료를 제공함
- ○ 세법·세무회계·세무행정에 대한 연구 결과를 활용하여 체계적인 세제개편 방안의 수립과 기획재정부의 세제개편 작업을 실무적으로 지원함

□ 세법·세무회계·세무행정 분야에서 국내외 조세제도 자료에 대한 정부부처의 수요가 수시 발생함

- ○ 세법 개정안을 마련하는 과정에서 국내세법과 외국 입법례를 비교분석할 필요가 있음
- ○ 효과적인 세원의 확보·관리와 선진화된 납세환경을 조성하기 위해 국내외 조세제도를 분석하고 외국의 조세제도 및 경제·문화적 배경에 대한 연구도 추가로 필요함

□ 세부적인 국내외 조세제도를 정확하게 연구하기 위해서는 세법·세무회계·세무행정 각 분야에 대한 조사·분석을 담당할 전문인력의 초빙이 필수적임

○ 세부담 형평성의 제고, 성실신고의 유도, 탈세 방지 등의 제도 정착을 위한 연구 필요

○ 과세전적부심사, 조세불복제도 등 납세자의 권리의식에 부합하는 세무행정의 확립 필요

○ 국세행정 운영방향 및 주요 세정사항 등에 관해 전문적이고 다양한 의견을 수렴하고 세정운영의 선진화 필요

(2) 주요 사업내용

① 세법 및 세정에 대한 조사·분석

○ 세법 제·개정시의 법률의견 작성

○ 세법개정안에 대한 법률 자문 등

○ 현행 세법의 문제점 분석 및 개편 관련 연구

○ 세법과 민법, 형법, 상법 등 관련 법률과의 관계 분석

○ 조세법 체계의 개선 관련 연구

○ 세무회계 문제점 및 개선방안 연구

○ 납세자 권리 보호 관련 제도 연구

○ 세무조사제도 개선 관련 연구

② 납세의식 및 납세협력비용 조사

○ 납세자들의 자발적인 납세순응을 유도하고 납세서비스의 품질을 높이기 위해 납세협력비용을 체계적이고 지속적으로 추정해야 함

- 현재 추진 중인 각종 조세정책들에 대한 결과지표로서 납세협력비용을 산출함

○ 한편 납세의식에 관한 설문조사를 주기적으로 실시하여 국민의 납세의식 수준을 파악하고 납세의식에 영향을 주는 요인을 분석하며, 납세의식을 향상시키기 위한 정책방안을 제시할 필요가 있음

○ 납세협력비용 추정과 납세의식 조사는 모두 설문조사를 필요로 하며, 기획재정부나 국세청이 아닌 제3의 전문가 집단에 의해 주기적으로 시행할 필요가 있는 바 세법연구센터에서 이를 시행하고자 함

○ 2010년에는 전년도 조사를 바탕으로 보다 구체적이고 체계화된 납세의식조사를 실시하여 납세의식의 변화 내용을 파악하고 원인을 분석함

③ 외국 조세제도에 대한 정보조사 및 DB구축

○ 정부부처로부터 1년에 2회 특정한 연구과제를 부여받아 외국 조세제도에 대한 정보를 포함한 『현안이슈분석』을 수행하고 『세법연구』 시리즈로 발간

○ 비정기적으로 요청되는 외국 조세제도에 대한 내용을 수시과제로 수행하여 기획재정부 정책입안에 참여

○ 영미권, 유럽, 아시아권의 조세동향 격주 조사

○ 국제기구 자료, 해외저널에서 외국의 조세동향 및 조세관련 보고서 분석

- OECD, IMF, IBFD, World Bank, Tax Analyst

○ 외국의 조세통계자료 수집

- OECD Revenue Statistics, OECD Tax Data Base, IMF GFS 등

④ 부가가치세법 다시쓰기 작업

○ 연구의 필요성 및 목적

- 1976년 12월 부가가치세법이 제정된 이래 현재까지 그 기본구조를 그대로 유지하고 있음

· 부가가치세법이 제정된 이후 필요에 따라 단편적·부분적인 개정만 이루어짐

- 그동안 부가가치세법에 대한 전면적인 개편이 없어 시대적 흐름에 부응하는 세법으로 개정할 필요성이 제기

· 그 때 그 때의 필요에 따라 부분적·단편적인 개정이 이루어졌기 때문에 법체계의 일관성이 결여되어 있음

· 부가가치세법에서 인용, 준용규정 등을 많이 두고 있기 때문에 해석이 어려움

· 지나치게 축약적이고 명확하지 않은 포괄적 조문이 많기 때문에 과세요건명확주의와 포괄위임금지의 원칙에 위배될 소지가 있음

· 지나치게 축약된 표현은 해당 조항의 해석에 있어서 분쟁의 소지를 제공함

* 세법 조문수 : 부가가치세법 43개, 소득세법 198개, 법인세법 129개

- 따라서 부가가치세법을 알기 쉽게 다시 고쳐 쓰는 지침을 마련하고 그 지침에 따라 부가가치세법 개편안을 제시하는 데에 그 목적이 있음

○ 주요 연구내용

- 부가가치세법 조문편제

· 지나치게 축약적이고 명확하지 않은 포괄적 표현의 개선

· 과세요건 및 확정절차 등은 가능한 한 법률에서 규정하도록 함. 현행법상 시행령 및 시행규칙에서 규정하고 있는 사항, 기본통칙에서 규정하고 있는 사항 및 법원의 판례 등에서 설시하고 있는 사항이라 하더라도 가능한 한 법률에서 정하도록 함

· 방만한 위임입법에 관한 규정을 검토하고 위임입법이 불가피한 사항을 제외하고 모두 법률에서 규정함

· 납세자가 이해하고 해석하기 쉽도록 법률의 편제를 개편함

- 부가가치세법 다시쓰기는 기존의 세법해석이 그대로 유지될 수 있도록 하면서 불명확하거나 복잡하게 규정된 조항을 정비
  · 세금계산서제도, 매입세액공제 범위, 과세표준 범위, 수입 부가가치세, 면세 및 영세율 규정, 기장 및 자료보관 등 검토
  · 가산세제도, 납세절차 등 행정적 측면 고려

○ 기대효과

- 부가가치세법 다시쓰기 작업은 알기 쉽고, 명확하게 부가가치세법을 개편하는 시안을 마련함으로서 조세법률관계의 예측가능성 및 법적 안정성을 제고시킬 것으로 기대
  · 부가가치세법의 전면적인 개편을 통하여 법체계의 일관성 회복
  · 현 시대에 적합한 용어, 전자상거래 등 신종용역 등을 반영하여 시대변화에 부응하는 부가가치세법 마련
  · 지나치게 축약적이고 포괄적인 법문을 알기 쉽게 고쳐 씀으로써 과세요건명확주의 및 포괄위임금지의 원칙에 부합하는 세법으로 개정

⑤ (신규사업) 관세연구사업

○ 연구의 필요성 및 목적

- 최근 대내외 관세 환경 변화에 대한 능동적인 대응 필요
  · FTA 확대에 부합하는 관세 기능 분석 필요
- FTA 시대를 맞이하여 관세행정 중요성이 증대하는데 비해 이에 대한 체계적인 연구나 자료축적은 미흡
  · 관세, 회계 등의 세부 전문분야에 대한 전문가를 통한 실무적인 분석 및 국제기구 및 해외 주요국의 관세정책 변화에 따른 대응 필요

- 국제기구 및 해외 주요국의 관세정책 변화에 따른 대응 필요

○ 주요 연구내용

- FTA 확대에 부합하는 관세 기능 분석
  · 현행 관세제도 개선 관련 연구
  · 관세법 관련 관세율, 관세감면, 관세환급 등
  · 관세 행정 체계의 개선 관련 연구
  · 국제적 범주에 부합하는 관세 행정 체계 등
- 국제기구 및 해외 주요국의 관세관련 동향 파악
  · 주요국의 관세정책 동향 조사
  · 주요국의 관세행정 체계 조사 및 분석
  · 국제기구 등의 관세관련 지침 및 보고서 분석
  · WTO, WCO, OECD 등

○ 기대효과

- 경제 이론에 바탕을 둔 관세정책 연구와 함께 관세행정 관련 분야에 대한 조사 및 분석 기능 보강
- 관세정책 및 관세행정에 대한 조사 및 분석을 통해 정부의 정책 수립에 기초 자료 제공
- 국제기구 및 해외 주요국의 관세동향을 파악하여 정부 정책이 국제적인 변화에 능동적으로 대응하도록 지원

(3) 기대효과

□ 경제이론에 바탕을 둔 조세정책 연구에 추가하여 세법, 세무회계, 세무행정 관련 분야에 대한 조사·분석 기능 보강

□ 국내외 세법·세무회계·세무행정에 대한 조사·분석을 통하여 정부 조세정책 수립의 기초자료를 제공

○ 법률·회계지식을 통합하여 국내제도를 입체적으로 분석하고 외국 조세제도를 보다 정확하게 조사하여 비교분석

○ 실체적인 제도와 연결되어 있는 세무행정 시스템을 보다 효과적으로 조사·분석

□ 세법·세무회계·세무행정에 대한 연구 결과를 활용하여 체계적인 세제개편 방안의 수립과 기획재정부의 세제개편 작업을 실무적으로 지원

나. 조세·재정모의실험모형 및 조세·재정패널 DB 구축사업

(1) 사업의 필요성 및 목적

① 조세·재정모의실험모형의 확장구축

□ 정부의 재정활동은 조세·재정의 수입·지출을 통해 이루어지며 그 결과로서 국민들의 부담·수혜가 결정

○ 이 과정에서 각 개별 국민들의 부담·수혜수준이 달라짐으로써 정부정책에 의한 소득 및 부의 재분배 현상이 발생

□ 정부정책의 집행결과로서 부담·수혜의 절대수준은 경제발전단계 및 소득수준에 비추어보아 부담·수혜수준의 적정성 판단을 위한 주요 지표로 작용

□ 뿐만 아니라 소득계층별 부담·수혜구조는 정책을 통한 소득 및 부의 재분배 구조를 결정함으로써 국민후생수준에 직접적으로 영향

○ 부담·수혜구조의 상대적 분포에 따라 정부정책의 결정·변경을 위한 국민적 지지도 등의 변화에 대한 분석 필요

□ 조세·재정모의실험모형은 조세·재정제도의 개편에 따른 부담·수혜총액의 변화효과 및 계층별 부담·수혜구조분석 및 분배·재분배 효과분석을 가능하게 해줌.

○ 미국, 영국, 스웨덴 등 대부분의 선진국에서는 조세·재정모의실험모형을 구축하고 정밀화하는 작업을 거쳐 정부정책수립·개혁시 기초자료로 활용함으로써 정책의 효과 및 수용가능성 극대화 작업에 활용

□ 본 원에서는 2008년부터 재정패널DB구축사업과 연계하여 조세·재정모의실험모형을 구축하여 활용

○ 2008년 기본모형 개발 및 2009년 모형확장 및 Visual Basic化를 통한 사용자 편의를 극대화한 모형을 이미 개발하여 정책당국자에 제공

□ 이미 개발된 조세·재정모의실험을 통해 소득세와 주류, 석유류, 담배관련 개별소비세제의 경우 일차적인 모의실험을 통한 효과분석이 가능

○ 그러나 탄력성 내생화 등을 통한 모형의 정확성 제고 필요

○ 아울러 모의실험이 가능한 세목의 범위 확장 및 국민건강보험모듈·수혜모듈 등의 확장이 긴요

□ 아직 모의실험모형이 선진국에 비해 초보적 단계에 불과하므로 모형의 확대 및 선진화 필요

○ 모형의 확장 : 세목 및 부담·수혜모듈의 확장

○ 모형의 선진화 : 탄력적 모형의 정치화를 통한 2차 효과의 정확성 제고

□ 상기 작업을 지속적으로 수행함으로써 정부정책의 정확성·신뢰성·예측가능성을 제고하는 것이 본 사업의 가장 큰 목표

② 조세·재정패널 DB 구축

□ 조세관련 정보는 국세청 납세신고자료가 가장 정확하지만 다음의 이유로 인해 사용이 제한적이며 다른 경제사회정보와의 연관성이 낮음

○ 납세자 개인정보 보호를 위한 정보 비공개 원칙

○ 납세신고자료는 납세·징세와 관련된 최소한의 정보만 담고 있기 때문에 신규정책 또는 재분배, 노동공급 효과, 물가, 소득창출 효과 등을 추정하기 위해서는 별도의 경제·사회적인 정보가 필요

- 구체적으로 납세신고자료는 모의실험 및 경제적 효과 분석 시에 필수적인 납세자의 소비지출, 자산보유 상황, 거주형태, 가구구성, 직종, 학력 등에 대한 정보가 결여되어 자료의 정확성에 비해 활용도는 제한적

□ 조세 및 재정(복지포함)정책의 효과분석을 위해서는 조세정책 원리를 반영한 소득, 소비지출 등의 파악이 중요하며 동시에 개인 행태변화 파악을 위한 추적조사가 불가피하므로 다양한 정보를 시간의 흐름에 따라 조사하는 패널자료의 구축이 필수적

○ 한국노동연구원의 한국노동패널자료는 노동시장 참여 동기 및 현황 등에 중점을 둔 조사이므로 조세 및 재정정책의 효과분석을 위한 정보는 많지 않음

- 조세정책에서 중요한 고소득층에 대한 샘플 포함 노력에 한계

○ 통계청의 가계조사자료는 다양한 지출정보를 보유하고 있으나 개인의 행태변화를 관찰할 수 있는 패널자료가 아니고, 조세·준조세 및 각종 재정지출과 관련된 정보를 추론할 수 있는 정보가 거의 없어 활용할 수 없음

□ 개인이 국가에 부담하는 조세 및 준조세(국민연금보험료, 건강보험료 등)와 더불어 개인이 국가로부터 지원받는 보조금을 연계할 수 있는 자료 부족을 극복할 수 있는 수단

○ 복지정책과 관련한 패널구축은 있었지만 개인의 부담과 혜택을 동시에 분석할 수 있는 자료는 없었음

- 장기적으로 복지정책의 효율성을 분석할 수 있는 데이터로 기능

○ 특히 새롭게 도입되거나 경제위기 극복을 위해 실시된 EITC 등의 정책효과를 분석하기 위해 조세·재정지출을 포괄하는 다양한 정보가 요구됨

□ 안정적인 패널을 구축함으로써 미국, 영국, 캐나다 등과 같이 향후 보다 개선된 정책분석모형 구축에 기여

(2) 주요 사업내용

① 조세·재정모의실험모형의 확장구축

□ 조세·재정모의실험모형 사업 4차년도의 주된 내용은 1~3차년도에 기 구축된 모형의 지속적 확장 및 정확성·신뢰성 제고에 초점을 맞춤

□ 모형의 확장

○ 통계청 가계조사자료를 이용한 가계모형의 추정모듈 확정

- 기존의 소득세, 주류・담배・석유류 관련 개별소비세제의 update
- 가계조사자료의 update
- 탄력성 정교화 : 소비세 탄성치 정교화

□ 미시자료 변환모듈 개발

○ 기존 모형에서는 자료연도(예: 2009년 자료)와 효과를 추정하고자 하는 목표연도(예: 2012년도) 사이에 발생하는 시간적 차이로 인한 자료분포 특성의 차이를 메워주기 위한 통계적 모듈개발이 모형의 신뢰성 제고에 긴요

□ 기존 모형에서는 각 가구 및 개인자료 중 소득・소비・재산관련 정보를 모두 일률적・비례적으로 인상조정해 주는 방법을 사용함으로써 분석자료 자체의 신뢰성이 제한적

○ 따라서 미국 재무부의 OTA의 모형에서 보는 바와 같이 두 시점 사이의 괴리를 메워줄 수 있는 모듈을 개발

□ 재정패널자료 모형을 이용한 패널분석모형을 구축

○ 3개년(1~3차년도) 자료가 확보되는 시점에서 본격적으로 패널자료에 입각한 패널모의실험모형을 새롭게 구축

○ 그럼으로써 기존 모형이 단년도 효과분석에 그쳤던 단점을 극복하고 본격적으로 장기효과분석을 수행할 수 있는 기본패널모형을 구축

② 조세·재정패널 DB 구축

□ 주요 조사 내용

○ 가구 정보 : 가구원 일반사항, 교육수준, 취업상태, 소득상태 조사

○ 조세 정보

- 지출내역 조사 (소비세)
- 조세납부액 조사 (직접세, 기여금)
- 자산 보유 현황 조사

○ 복지수혜 정보 : 연금, 현금급여 및 현물급여 혜택에 대한 조사

○ 조사대상 : 2008년 구축된 전국가구 대상 약 5,000가구를 추적조사

○ 조사방법

- 전문 리서치 기관의 조사원이 방문에 의한 면접조사

○ 조사 기간 : 2008년 이후 계속 사업

□ 재정패널 3차 데이터 에디팅 및 정보의 정확성 유지

○ 조사로부터 얻어진 데이터 중 잘못 혹은 의심스러운 자료나 표본을 탐지하여 수정·보완

- 대부분의 사회조사에서 항목 무응답(item-non-response)은 불가피하게 발생하며 본 패널조사의 항목 특성을 파악하여 조사가 수행되는 과정 중 효과적인 방법을 연구해야 함
- 특히 패널조사에서는 데이터 에디팅 작업을 통해 미완성 응답패턴이나 조사 도구의 적합성을 검토하여 차년도 조사 설계를 보완하는 작업이 필수적임
- 개별 input 요원당 입력 완료 설문지 10%를 무작위 선정하여 정확한 input이 되고 있는지 검증

- 실사 기간 내 한국조세연구원 연구진 설문 완료 설문지 100% 검증으로 차후년 설문지 설계법 검토

□ 재정패널 유지율 제고에 노력

○ 국내외 주요 패널조사 사례를 살펴보면 패널 유지율은 2년차 조사에서 85%수준으로 나타나고 있으며, 3차년도 이후 조사부터는 완만하게 80% 수준으로 수렴하는 추세를 보이고 있음

○ 재정패널의 경우 민감한 내용을 다루게 되어 탈락률이 높을 가능성을 반영하여 3년차 조사의 유지율을 84%수준으로 설정

- 4차년 조사 시에도 패널 유지율 하락을 최소화하여 장기적으로 80% 수준 이상을 유지할 수 있도록 목표 설정
- 패널 유지를 위해 정기 전화접촉, 경품행사, 주거이동 자진 신고시 보상, 연말연시 연하장, 조사 사전 안내편지, 조사 및 자료 활용 정보의 지속적인 제공 등 지속적 패널 활동 유지를 위한 동기유발 시스템을 구축하고 자료 제공

○ 재정패널은 최상위·최하위 계층의 소득 및 납세, 사회보장 정보가 중요한 연구목적 중 하나로 최상위·최하위 계층이 일정 수 이상 포함될 필요가 있음

- 조세문제 조사라는 특성상 최상위 계층의 응답 거절이나 접촉의 어려움으로 인해 이들 계층이 과소포함 될 가능성이 높은 문제
- 최상위·최하위 계층의 이탈을 방지하기 위하여 정기적 접촉 등을 통한 패널관리를 강화하고, 이탈가구 대체 시 최상위·최하위 계층의 표본수를 유지함

□ 재정패널 학술대회 개최

○ 학술대회 개최를 통해 1~3차 연도 조사자료와 기존 조세·재정 및 각종 경제사회 자료를 연계한 연구를 활성화

○ 전문가들의 자료 선택폭을 확대시켜 줌으로써 개인자료를 이용한 조세·재정정책 수단에 대한 분석연구 촉진

□ 3차년도 조사에 대한 기초분석과 차후 설문개선 노력 지속

○ 이전 패널조사에서 수집된 데이터에 대한 기초분석을 통하여 조사의 신뢰성을 확인하고, 차년도 조사 설계시 보완 부분들을 검토

- 3차년도 조사 결과를 바탕으로 한 기초분석 보고서를 발간하여 재정패널에 대한 인지도를 높이고, 활용에 있어 데이터에 대한 이해를 도움

- 기초분석 보고서에는 조사목적, 조사내용, 조사방법, 자료의 특성 등이 포함

○ 납세자들의 조세제도 신뢰도 등을 포함하도록 설문을 개선

□ CAPI(Computer Assisted Personal Interview) 도입방안을 지속적으로 검토

○ 재정패널은 조사내용상 CAPI로 실시할 경우 응답 거부율이 급증할 가능성이 있어 CAPI 도입에 대한 설문을 지속적으로 실시하여 향후 CAPI 도입 여부 결정에 이용

□ 세부추진방법

① 조세·재정모의실험모형의 확장구축

○ 패널모의실험모형의 구축

- 국민연금 기여금 등은 당해 연도의 소득 정보 뿐만 아니라 이전 연도에 기납입한 기여금 수준과 가입연수에 따라 수혜액이 결정되는바 정확한 분석을 위해서는 패널분석이 필수적
- 1~3차 재정패널자료의 특성 분석을 위한 모수 추정
  · 재정패널자료에 대한 통계분석 및 회귀분석 실시
- 생애소득·소비 흐름의 특성을 내재화한 패널모형을 구축

○ 분석모듈의 확장

- 국민건강보험수혜모형의 구축
  · 기존 서베이자료에서는 국민건강보험 수혜에 대한 직접적인 정보가 부족
  · 4차년도 사업에서는 서베이자료(가계조사자료, 재정패널자료 등)에 보고된 관련 정보를 토대로 의료비지출 특성 분석 및 분포 추계를 통해 모의실험이 가능한 국민건강보험수혜 모형을 구축
- 국민연금 등 각종 공적연금의 갹출모형을 구축
  · 근로소득자의 경우에는 갹출금 산출이 비교적 용이한 편이지만,
  · 자영업자, 무직자 등의 경우에는 근로소득자와 구조 및 판단기준이 전혀 상이한 만큼 이들에 대한 갹출금 추정모형의 구축이 긴요

○ 탄력성 모형의 정치화

- 소득세 모형(가계조사자료 이용 모형의 경우)에 노동공급 탄력성 모형을 성공적으로 안착시키는 단계

· 3차년도(2010년)에는 노동공급탄력성 모형 구축의 선결과제에 해당하는 가계조사자료와 외부자료(예: 재정패널자료, 한국노동패널자료 등)의 결합(merge)모형 개발에 초점을 맞춘 반면,
· 4차년도 사업에는 본격적인 탄력성 모형 내재화·정치화 작업을 수행

② 조세·재정패널 DB 구축

○ 재정패널 학술대회 개최
- 1~3차년도 자료를 활용한 연구의 활성화와 성과공유를 위한 전문가 학술대회를 개최
  · 학술대회를 통해 연구자간 정보교환의 장을 마련하고, 이 대회를 계획하고 추진해 나가는 과정에서 조세·재정연구의 저변을 확대하고 재정패널의 경쟁력을 높이는 데 목적이 있음
  · 또한 학술 대회를 통하여 유관기관, 정부, 일반인 및 전문가 모두에게 조세 관련 전문 data의 필요성을 인지시킬 수 있는 기회를 제공하고 인식을 향상시킴으로써 향후 패널 유지율에도 상당부분 기여하리라 여겨짐
  · 예상되는 기대효과는 국내외 연구, 학술 활동의 활성화, data의 질 향상, 그리고 조사 대상 가구의 인식 향상 등이 있음

○ 패널 유지율 향상을 위한 관리 시스템 지속보완
- 설문대상자에 대한 질문, 조사원 의견수렴 등을 거쳐 매년 패널 관리시스템을 보완
  · 설문대상자 접촉 주기 및 빈도, 접촉 수단, 기념품 증정 등의 관리시스템을 설문 및 의견수렴을 거쳐 보완

○ 자문위원회를 통한 조사자문 활성화

- 외부의 다른 패널자료 구축 경험자들로 구성된 자문위원회를 설문지 내용, 조사방법 개선 과정에 지속적으로 참여시켜 내용 개선

○ 주요 추진 일정

구 분	추진일정
본 조사 및 부가조사 계획 수립	- 조사일정, 조사방법을 고려한 조사계획 수립 - 2010년 조사 시 포함되지 않은 주요변수, 2010년 시행제도 등에 대한 조사항목 검토 후 반영예정 · 2010년 각종 정부사업 등의 영향 조사
조사표 설계 및 보완	- 조사목적에 충실하고 질 높은 설문이 이루어지도록 설문지 설계 ※ 조사표 구성은 가구용, 가구원용으로 구분되며, 전년도 조사 자료검증 후 보완 예정
전문조사기관 선정 및 현장실사 관리	- 조사기관 선정지침 마련 및 현장실사 시 긴밀한 협조관계 유지 - 조사지역 및 조사대상자 방문을 통해 실제로 조사가 잘 되고 있는지에 대한 수시 점검(현장 방문) - 조사기관과의 긴밀한 업무연락(주간, 월간보고 및 업무협의)
일선 행정기관과의 연계	- 조사내용이 가구의 사생활(privacy)과 직결되는 내용이 많아 수시적으로 확인 및 항의 전화 발생 - 해당되는 모든 조사구에 공문서를 처리한 다음 확인 전화를 통해 일선 행정기관의 업무협조를 요구
데이터 가공, 클리닝, 가중치 설정	- 원자료에 대한 에러수정 : 전산 자료의 검증 (data mining) - 가공전산자료 작성 : 조사소득을 실제소득에 가깝게 조정하는 원칙설정 및 조치 - 현실적 표본소실에 대한 보정을 위해 가중치 설정(전문가 용역으로 수행하나, 기본적 원칙은 내부에서 결정) ※ 한국노동패널(KLIPS)의 경우 조사용역업체(한국리서치)의 에디팅 기간 외에도 연구원 자체의 에러수정 기간으로 7개월 소요

구 분	추진일정
워크숍 및 학술대회 개최	- 패널조사 성격상 조사원에 대한 지속관리를 위해 매 조사 완료 후 조사원 격려 차원에서 우수조사원 포상을 위한 워크숍 개최 - 패널조사 자료의 다양한 활용 및 양질의 분석결과에 대한 정책적 활용 검토를 위해 학술대회 개최 · 조세재정정책 전문가를 대상으로 자료개요와 함께 참가신청을 받은 후 컨퍼런스 형식으로 학술대회를 개최
통계분석 처리	- 통계분석 : 필요한 기초통계 생산 및 분석처리(연구원 내부, 각계 전문가, 국회요구자료 등) - 자료홍보 : 홈페이지 게시(자료분석 지침서 마련 및 활용기법 연구자료, 발간자료 등)를 위한 전산자료 생산 및 update 등

※ 상기 일정은 현지조사 상황에 따라 일부 변경될 수 있음.

(3) 기대효과

□ 국민생활의 기초가 되는 조세·재정의 분배 및 재분배 효과 검증을 위한 자료를 제공함으로써 구체적인 경제적 효과분석

□ 조세·재정정책 등을 체계적으로 파악할 수 있는 자료를 제공함으로써 재정정책 수립에 기초정보를 제공할 것으로 기대

○ 객관적·합리적 분석결과에 바탕을 둔 과학적 조세·재정지출 개편의 토양을 마련하여 정부정책의 과학화 및 선진화를 촉진

○ 과학적 분석에 기초하지 않은 정책입안은 정책의 성공을 담보할 수 없을 뿐만 아니라 정책 실패시의 부담도 상상할 수 없을 정도로 커지는 것이 특징

○ 정책모의실험모형 분석을 통해 단기재정효과는 물론이고 중·장기 재정전망이 용이

○ 개인 또는 사업체의 특성별로 세액, 조세부담률 등 조세 및 재정지원에 관한 현황 파악 가능

다. 한국세제사 편찬사업(신규사업)

(1) 사업의 필요성 및 목적

□ 우리나라 조세제도는 삼국시대에 성립된 조·용·조의 삼세체계로부터 시작된 긴 역사를 가지고 있으며, 그동안 많은 변천과정을 겪으며 현재에 이르고 있음

○ 조선시대 이전의 조세의 역할은 주로 재정수입확보 기능에 그침

○ 대한민국 정부수립 후 조세정책은 재정정책의 일환으로서 그 기능은 재정수입확보 기능 이외에도 경제안정 관련의 거시적 기능과 자원배분 및 소득분배 관련의 미시적 기능 등이 있음

□ 조세제도는 우리나라 경제·정치·사회 상황의 변화에 대응하여 지속적으로 개편되어 왔으며, 또한 역으로 우리나라 경제·정치·사회의 발전에 지대한 영향을 미쳐왔음

○ 조세제도가 우리나라 경제·정치·사회의 변화에 대응하여 어떻게 변천했는지를 정리하고, 또한 조세제도가 우리나라 경제발전 과정에서 어떤 역할을 수행하였는지를 평가하여 사료(史料)로서 후대에 남겨 둘 필요가 있음

□ 본 연구에서는 우리나라 조세제도 관련 자료와 문헌을 체계적으로 정리하고, 정리된 자료와 문헌을 바탕으로 앞에서 언급한 바와 같이 공정하고 객관적인 평가를 하고자 함

○ 삼국시대부터 근세조선과 일제강점기에 이르기까지의 조세 관련 자료를 수집하여 체계적으로 정리함

○ 광복 이후 우리나라 조세정책과 조세행정에 관련된 자료를 수집하여 체계적으로 정리하고 공정하고 객관적인 평가를 함

□ 이와 같이 조세 관련 자료를 수집·정리하여 보관함으로써 사료로서의 가치를 가질 수 있을 것임

○ 또한 과거 조세제도에 대한 이해와 평가를 통해 향후 급변하는 세계경제의 환경변화에 대응하여 우리나라 조세정책의 방향을 모색하는 데에도 큰 도움이 될 것임

(2) 주요 사업내용

□ 한국세제사는 3개의 편(編)으로 구성함

○ 제1편 시대별 세제사

○ 제2편 세목·이슈별 세제사

○ 제3편 자료집

□ (제1편) 조세정책 및 조세행정의 변화와 발전을 살펴보기 위해서는 몇 개의 시대로 구분함

○ 시대별로 조세정책을 개관하고 시대별로 일관된 기준에 따라 조세정책이 여타의 경제, 금융, 산업 정책 등과 어떤 연계 하에 형성되고 추진되었는지 시대별 특징을 살펴보고 각 시대별 조세정책을 평가함

○ 다만 삼국시대부터 근세조선까지와 일제강점기의 경우는 시대적 특성을 고려하여 광복 이후 시대와 다른 체계를 가질 수 있을 것임

※ 시대구분(안)

○ 삼국시대부터 근세조선 까지

○ 일제강점기(1910년～1945년)

○ 광복이후 건국 및 전후 복구기(1945년～1950년대)

○ 경제개발 초기(1960년대)

○ 고도성장기(1970년대)

○ 경제 안정화 추진기(1980년대)

○ 경제정의 실천기(1990년대～외환위기 이전)

○ 경제위기 극복기(외환위기 이후 2000년대)

□ (제2편) 시대별 구분 이외에도 광복이후의 조세정책을 세목・이슈별로 구분하고, 조세내에서 각 세목이 어떤 역할을 차지해 왔는지 또한 경제, 금융, 산업 정책 등과 어떤 연계하에 발전해 왔는지를 논의함

○ 조세체계

○ 법인세

○ 소득세

○ 부가가치세

○ 소비세

○ 재산세

○ 상속・증여세

○ 지방세

○ 국제조세

○ 관세

○ 조세지출

○ 조세행정

□ 특히 조세정책 및 조세행정의 다음(안)과 같은 몇 가지 큰 이슈에 대해서는 제도의 시행배경과 시행내용을 살펴보고 우리의 경제 및 사회에 어떤 영향을 끼쳤는지를 별도로 평가해 볼 것인지를 결정할 필요가 있음

○ 금융실명제 실시

○ 부가가치세의 도입

○ 목적세 정비

○ 조세감면제도

○ 국세청 설립

○ 세원 투명화

□ (제3편) 조세 관련 각종 통계 자료와 각 연도의 세법개정 내용으로 구성함

□ 세부추진방법

○ 본 연구에서는 조세와 관련된 자료와 문헌을 조사하여 체계적으로 정리하는 작업을 우선적으로 수행하여 필요한 연구자에게 제공하고, 각 연구자가 연구시 참조하는 모든 관련 자료와 문헌도 연구가 완료된 후 모두 모아서 체계적으로 정리함

- 각종 통계자료와 세법개정 내용은 제3편에 싣고, 나머지 자료들로 자료 모음집 만들어 DVD로 제작함

○ (제1편) 시대별 각 장은 주로 외부의 교수들에게 집필을 의뢰함

- 각 시대별로 외부의 교수들에게 집필을 의뢰하고 필요한 경우 본원의 연구위원들과 공동으로 집필함

○ (제2편) 세목·이슈별 각 장은 가능한 본원의 연구위원들이 집필함

- 각 세목별로 담당 연구위원이 작성하도록 하고 필요한 경우 외부 교수에게 작성을 의뢰함

○ (연구자문) 제1편의 경우는 경제사 및 한국사 전공 교수를 자문위원으로 위촉하여 연구의 설계부터 중간보고서와 최종보고서에 이르기까지 연구의 전반적인 자문을 받도록 함

- 제2편의 경우는 각 세목 관련 전공 교수 및 전문가를 자문위원으로 위촉하여 중간보고서와 최종보고서의 철저한 검토를 의뢰함

□ 연구기간

○ 2011. 1 ~ 2011. 4 : 연구방향 설정 및 세부연구계획 수립(외부연구진 연구의뢰 등), 자료 및 문헌 수집

○ 2011. 5 ~ 2011. 8 : 제1편, 제2편 각 장 착수보고, 1차 중간보고

○ 2011. 9 ~ 2011. 12 : 제1편, 제2편 2차 중간보고

○ 2012. 1 ~ 2012. 6 : 제1편, 제2편 각 장 최종보고

○ 2012. 7 ~ 2012. 12 : 원고 최종검토 및 수정, 보고서 발간

(3) 기대효과

□ 조세 관련 자료를 수집·정리하여 보관함으로써 사료로서의 가치를 가질 수 있을 것이며 과거 조세제도에 대한 이해와 평가를 통해 향후 급변하는 세계경제의 환경변화에 대응하여 우리나라 조세정책의 방향을 기대

Ⅲ. 2012년도 사업계획

1. 한국조세연구원 사업추진방향

한국조세연구원의 비전

국가와 국민에 봉사하는 최고수준의 조세 · 재정 · 공공기관정책 연구기관

연구성과의 품질 및 정책활용도 제고

우수 연구인력의 확충
- 우수신진연구인력 확보
- 세법 · 행정학 등 필요인력 충원
- 국내외 연구 network 강화

연구관리시스템의 개선
- 정책수요파악 및 홍보 노력 강화
- 연구보고서의 질적 개선
- 연구자간의 시너지 효과 제고

경영관리시스템의 개선
- 성과평가 및 보수체계 개편
- 인사관리 시스템 개편
- 연구지원 역량 강화

人和를 위한 조직문화의 쇄신
- 연구원 구성원간 소통 및 유대강화
- 구성원 요구에 부합하는 근무환경 조성

주 변 환 경

- 세계 금융위기와 경기침체에 대응하는 정책수단으로서의 조세 · 재정 · 공공기관정책 중요성 증대
- 저성장, 저출산 · 고령화, 양극화 등 경제환경 변화에 대응하기 위한 조세 · 재정정책의 중요성 증대
- 정책 수요의 증대와 민간연구기관의 역량증가에 따른 경쟁적 환경 조성
- 글로벌 경쟁 심화, 고용환경 악화 등 경제환경의 변화에 대응하기 위한 공공기관정책의 변화

가. 2012년도 사업목표

□ 본원의 설립목적 및 사회적 요구를 반영하여 기본연구방향 정립을 위한 중장기비전을 수립

○ “국가와 국민에 봉사하는 최고 수준의 재정정책(조세·공공지출·공공기관 정책) 전문 연구기관”이라는 역할 달성을 위한 조세·재정정책 연구의 3대 기본 철학 제시

① 체계적이고 정량적인 정책연구 지향

② 재정분야의 학제적 연구 강화

③ 새로운 연구수요에 적극적으로 대응

□ 중장기비전하에서 대내외 환경변화 및 기관운영목표를 감안하여 기본연구사업, 연구관련 및 지원 사업, 일반사업 등의 체계적 추진에 필요한 2012년도 사업목표를 다음과 같이 구체화

○ 미래 대비 재원확보 및 조세개편 방안에 관한 연구

○ 재원배분 체제 개편방향에 대한 연구

○ 다양한 측면에서의 공공기관 운영제도 개선에 관한 연구

나. 연구사업 운영방향

□ 2012년도 기본연구사업은 대내외 환경변화 및 기관운영목표를 감안하여 수립한 3대 사업목표에 따라 다음과 같이 운영하기로 함

□ 미래 대비 재원확보 및 조세개편 방안에 관한 연구

○ 중장기 세수변동 요인 분석 및 향후 전망

○ 장래 세원분포 예측을 통한 소득세·소비세의 장기 세수전망 연구

○ 금융거래세 도입 방안 연구

○ 순부유세(Net Wealth Tax)와 종합부동산세: 부유세의 조세정책적 의미

□ 재원배분 체제 개편방향에 대한 연구

○ 재정제도 및 재정운용의 시스템적 개선

○ 국가재정운용계획과 중기지방재정계획의 연계 방안

○ 재정사업 성과분석을 통한 정책과제 도출

□ 다양한 측면에서의 공공기관 운영제도 개선에 관한 연구

○ 공공기관 IFRS 도입과 정책과제

○ 공공기관 프로그램 예산제도 도입 연구

□ 기본연구과제, 수탁연구과제 이외에 5개 센터를 활용한 기획연구 기능을 강화

○ 현재 재정분석센터, 세법연구센터, 성과관리센터, 공공기관정책연구센터, 예산분석센터 등 5개 센터는 시의성이 높은 연구과제를 기획과제로 발굴·수행 중에 있음

○ 연간 2회 이상 관련 정부부처에 대한 수요조사를 통해 긴급하고 시의성이 높은 연구과제의 기획과제 발굴·수행을 제도화

□ 조세·재정 정책연구의 필수 기초자료가 되는 조세·재정모의실험모형 및 조세·재정패널 DB 구축 사업의 5차년도는 기구축된 모형의 지속적 확장과 정확성·신뢰성 및 예측가능성 제고

□ 이외에 중앙부처 및 지자체, 공공기관 등 재정정책 담당자 및 예산관련 공무원을 대상으로 재정이론 및 성과관리 실무, 국제적인 제도비교 및 정책변화 등에 대한 재정전문교육 및 Consulting 기능을 강화

다. 중점연구사업

□ 2012년도 중점연구사업은 다음과 같은 기준에 의하여 선정함

- ○ 대내외 환경변화에 따른 시의성 및 2012년도 사업목표에 부합하는 과제
- ○ 정부 정책기여도 및 연구과제의 시너지 효과를 극대화할 수 있는 과제
- ○ 내부 연구진과 외부 전문가의 연구역량을 최대로 발휘할 수 있는 공동연구과제
- ○ 정부부처와의 정책협의회를 통한 정부정책에 기여할 수 있는 과제

(1) 미래 대비 재원확보 및 조세개편 방안에 관한 연구

□ 대내외 경제환경 변화에 대비하여 중장기 세입전망 및 합리적인 조세개편 방안을 모색함으로써 재정지출 재원조달과 더불어 효율성과 형평성을 극대화할 수 있는 조세체계 구축 및 검토를 위한 종합적인 연구가 필요

□ 장기적인 조세정책 수립에 필요한 세입전망 및 합리적인 조세개편 방안 모색

- ○ 중장기 세수변동 요인 분석 및 향후 전망
- ○ 장래 세원분포 예측을 통한 소득세·소비세의 장기 세수전망 연구
- ○ 금융거래세 도입 방안 연구
- ○ 순부유세(Net Wealth Tax)와 종합부동산세: 부유세의 조세정책적 의미

(2) 재원배분 체제 개편방향에 관한 연구

□ 2012년도에는 제19대 국회의원선거(4월 11월)와 제18대 대통령 선거(12월 중순)가 있어 재정지출에 대한 관리가 쉽지 않을 정치적 상황이 전개될 전망이며, 2013년에는 새로운 정권이 출범하면서 재정제도 및 재정운용 시스템 개혁을 추진할 가능성도 높음

□ 국가재정운용계획(중기재정계획) 수립, 예산총액배분자율편성(top-down)제도 도입, 성과관리 예산제도 운영, 디지털 예산·회계 시스템 구축 등 4대 재정개혁에 대한 평가 및 개선방안 도출

- ○ 재정제도 및 재정운용의 시스템적 개선
- ○ 국가재정운용계획과 중기지방재정계획의 연계 방안
- ○ 재정사업 성과분석을 통한 정책과제 도출

(3) 다양한 측면에서의 공공기관 운영제도 개선에 관한 연구

□ 외환위기와 경제위기를 거치면서 공공기관에도 시장지향성이라는 경쟁도입, 민영화, 민간위탁의 요구와 함께 자율과 책임을 강조하는 성과중시 관리, 그리고 고객지향성을 함께 요구하는 등 공공기관 선진화의 추진방향은 복합적이고 다차원적인 형태를 띰

- ○ 정부는 6차에 걸친 선진화계획을 통해 정원감축, 기관통폐합, 민영화 및 출자회사 정리, 기능조정, 경쟁도입 등 광범위한 선진화 과제들을 지속적으로 추진하고 있음

□ 공공기관 선진화정책에 이어 회계 및 예산제도 등 다양한 측면에서의 공공기관 운영제도 개선방안 도출

○ 공공기관 IFRS 도입과 정책과제

○ 공공기관 프로그램 예산제도 도입 연구

2. 조세연구본부 기본연구 사업계획

(1) 장래 세원분포 예측을 통한 소득세·소비세의 장기 세수전망 연구 (성명재)

□ 경제성장, 물가변동, 분배구조 변화, 고령화 등의 요인변화가 소득세·소비세의 세수 및 세수기반에 미치는 영향을 분석하여 세수탄력성 추계 및 장기 세수전망, 정책모의실험을 통한 관련 세제 변화에 따른 세수효과·탄력성 추정·예측을 기본목적으로 함

□ 세입예산추계 및 중·장기적 세입기반 예측을 통한 중·장기 재정운용 방안의 기초를 정립하는 데 있어 기초자료를 제공

□ 아울러 세입기반에 영향을 미치는 제반 주요 환경변수(경제성장률, 소득증가율, 소비패턴·분포, 인구구조의 변화, 상대 분배격차의 변화 등)별 세수탄력성(또는 세수효과)을 별도로 추정함으로써 향후 제반 환경변수의 변화가 재정(세입여건)에 미치는 영향을 정확히 예측함으로써 재정여건을 감안한 제도개편 및 소득세와 소비세의 장기추계를 위한 기초자료로 활용할 수 있음

□ 미시적 방법에 의한 모의실험을 토대로 분포변화, 계층별 귀착, 총세수 변화, 제도(세제)의 변화에 의한 세수효과를 고려한 소득세의 세수탄력성(세수)을 추정할 수 있어 소득세와 주요 소비세의 세수추계 정확성 기여에 크게 기여할 수 있을 것으로 기대됨

(2) 중장기 세수변동 요인 분석 및 향후 전망(박형수)

□ 급속한 인구고령화로 현행 복지제도 등이 그대로 유지된다 하더라도 복지 등 인구고령화 관련 재정지출규모가 지속적으로 증가할 전망

□ 우선 장기 세수전망을 위해서는 세목별로 과거 세수변동 요인을 세제변화, 과세베이스 변동 등 변동요인별로 분해하여 분석할 필요

□ 이러한 장기 세수변동 요인 분석결과를 금년도 기본과제인 저출산, 고령화에 따른 GDP 및 소득·소비구조 변화에 대한 연구결과와 연계시켜 장기 세수전망을 시도

□ 분석된 중장기 세수변동 요인에 대한 연구결과와 저출산·고령화에 따른 경제·사회구조 변화에 대한 향후 전망을 바탕으로 한 중장기 세수전망 결과는 차기정부가 중장기 세제개편 방향을 설정할 때 중요한 기초자료로 활용될 수 있을 것임

(3) 금융거래세 도입 방안 연구(홍범교)

□ 최근 국제적으로 금융거래세 도입에 대한 논의가 탄력을 받고 있는 상황에서 금융거래세 도입의 타당성을 검토하고, 도입시 필요한 세부적인 제도 설계 및 영향 등을 분석함으로써 정책당국의 정책수립에 실질적인 도움을 주고자 함

□ 2011년부터 단기외채를 억제하여 급격한 자본유출입 가능성을 낮추고 외환시장에서의 환율안정을 위하여 외화건전성 부담금을 부과하기 시작하였으므로, 동 부담금과 관계 하에서 외환거래세의 동시부과가 타당한지 금융권에 미치는 영향은 무엇인지 등을 함께 검토

□ 금융거래세의 도입을 통하여 과도한 투기를 억제하고 세수효과를 거둘 수 있을 것을 예상하는바, 타당성 검토와 함께 가장 효과적인 정책이 될 수 있는 방안을 제시하고자 하며 동 연구 결과를 통하여 정책 입안에 기여할 것으로 예상함

(4) 근로장려세제(EITC)의 실효성 제고 방안(김재진)

- 사회보험 사각지대 해소를 중심으로 -

□ 최근 성장잠재력 저하, 저출산·고령화 등으로 미래의 재정건전성 확보가 위협받고 있는 상황하에서 근로장려세제(EITC)의 본래의 취지를 살리고, 국가의 재정부담을 완화하면서 4대 사회보험의 사각지대를 해소할 필요성이 대두

□ 근로장려세제의 지원금과 사회보험료를 연계함으로써 국가의 재정부담을 완화하고, 근로장려세제 원래의 취지에 충실하며, 사회보험 사각지대를 해소하는 방안 마련

□ 4대 사회보험의 사각지대를 해소하기 위한 정부의 재정투입계획과 근로장려세제를 연계함으로써 시너지 효과 기대

(5) 법인세 과세체계 개편에 관한 연구(안종석)

□ 이자와 배당에 대한 차별적인 과세, 배당에 대한 이중과세 등 법인세제가 가지고 있는 근본적인 문제점을 분석하고, 이러한 문제를 개선할 수 있는 개편방안 모색

□ 현금흐름 과세방식, CBIT, ACE 등 아직 국내에서 활발하게 논의되지 않은 법인세체계의 개편방안에 대해 장단점을 논의하고 국내에서의 도입가능성 검토

□ 법인세는 경제의 효율성을 저해하는 효과가 큰 세목이며, 세계화된 사회에서 그 부정적인 효과가 더욱 증폭시키므로 법인세제의 개편은 성장잠재력의 확충 관점에서 매우 중요한 정책과제

□ 본 연구에서는 현행 과세체계의 문제점을 개선하는 획기적인 개편방안을 모색하고 정책효과를 분석하여 향후 정책 개편의 기초자료 제공

(6) 법인세 유효세율이 과세대상소득에 미치는 영향에 대한 연구(전병힐)

□ 법인세는 세입규모란 측면에서는 물론 투자·고용 등 중장기적인 성장기반과 연관되어 있어 주요한 세목 분야임. 그러나 우리나라의 경우 법인세율 변화가 (기업의 규모·업종에 따라) 어떤 행태변화를 주는지에 대한 이해가 아직까지 미흡한 실정임

□ 과세 대상 소득의 탄력성 추정을 통해 세율 변화에 따른 한계 초과부담을 산정하여 제도의 효율성을 검토하고 법인세 세수 기능 등에 대한 재평가를 통해 장기적인 법인세 정책에 대한 시사점 제공

(7) 탄소세와 에너지관련 과세의 조화방안(전병목)

□ 정부의 녹색성장 비전을 지원하기 위해 에너지 관련 과세제도 및 탄소 저감 수단인 탄소세에 대한 연구가 중요

□ 탄소 배출 저감을 위해 유럽국가들을 중심으로 탄소세가 많이 도입되어 있는데, 우리나라의 경우에도 탄소 배출 저감을 위해 구체적 행동이 필요한 단계에 도달하였으므로, 탄소세와 배출권거래제의 역할 규명과 우리나라에서의 적용가능성에 대한 구체적인 점검이 필요

□ 에너지관련 소비 실태와 과세정책 등의 성과를 분석한 뒤, 우리나라에 적합한 탄소세 도입방안을 검토하고 이의 경제적 효과도 분석

□ 장기적으로도 지속가능한 탄소세 과세체계를 확보하기 위한 장기적인 과세의 실효성 유지·확보방안에 대해서도 검토

□ 정부의 녹색성장 비전을 달성하고 국제적 온실가스 감축규제에 대응하는 우리나라의 에너지 관련 과세 정책방향을 제시하고 실질적 정책대안을 검토함으로써 향후 에너지관련 조세정책 조정에 기여

(8) 순부유세(Net Wealth Tax)와 종합 부동산세: 부유세의 조세정책적 의미 (노영훈)

□ 순부유세의 정확한 개념을 정치권 및 정부부처 등 정책결정써클 그리고 국민들에게 소개하여, 순부유세의 도입을 통해 늘어나는 향후 통일 및 복지재정수요를 분담하는 정책목표를 달성할 수 있는지의 세수 충분성을 검토하는 것이 주목적임

□ 순부유세의 도입 가능한 몇 가지 유형별로 함께 개편되어야 할 종합소득세 (양도소득세 포함) 및 지방재산세 구성요소들을 살펴보고, 도입에 따른 경제적 비효율성(economic inefficiencies) 및 왜곡효과를 가늠해 봄

□ 민간 가계부문의 금융자산 축적이 심화되고 금융경제로 이전됨에 따라 금융자산 대 부동산자산에 대한 현행 조세구조가 과세중립성을 유지하는지의 여부 등을 검토할 수 있는 계기

□ 부동산만에 대한 편협한 과세베이스의 부유세인 '종합부동산세'를 개편하기 위한 기초연구로서 기여함

□ 향후 복지 및 통일 등 부문의 재정수요증가를 감당할 수 있는 '부'에 대한 과세베이스 추정

<첨부> 보고서별 요약 및 정책적 시사점

1. 미래 환경변화에 대비한 조세체계 개편방안 연구(안종석, 전영준)

Ⅰ. 미래 환경 변화의 조세정책에 대한 시사점

본 보고서에서는 향후 예상되는 중요한 경제 환경의 변화-고령화, 복지 확대, 세계화, 통일-에 대해 변화 동향을 살펴보고 그러한 변화가 조세정책에서 어떤 의미를 갖는지 정리하였다(제Ⅱ장). 그리고 그러한 변화에 직면하여 어떻게 대응하는 것이 바람직한지에 대해 논의하였다(제Ⅲ장, 제Ⅳ장).

미래 환경변화가 제기하는 조세정책 이슈는 크게 두 가지의 성격으로 구분할 수 있다(<표 1> 참조). 하나는 재정 세입의 증대에 대한 문제이다. 고령화와 복지제도의 확대는 모두 복지를 위한 지출 증대를 초래하며, 복지재원의 조달을 필요로 한다. 통일 역시 얼마인지 확정할 수는 없으나 막대한 비용이 들어갈 것으로 추측되고 그에 대비하여 재원조달 방안을 마련할 필요가 있다. 보고서의 제Ⅲ장에서는 세입 증대 문제에 대해 검토하였다.

<표 3> 미래 환경의 변화와 조세정책 이슈

	고려요소	조세정책 이슈
고령화	- 복지지출의 증가	- 재정수요 증대 · 세수입 증대 · 세목별 세수입의 구성
	- 저축을 통한 노후 대비 - 다양한 저축수단 - 당기 소득과 평생소득의 차이	- 소득세제 개편 · 소비 시점간 중립성 · 자본소득 종류간 중립성 · 평생소득 기준의 과세
복지 확대	- 복지제도 확충에 따른 지출 증대	- 복지재원 확대 · 재원 확충방법: 기여금 vs 세금

	고려요소	조세정책 이슈
		· 세수입 증대 방법: 목적세 여부, 세원
세계화	- 자본수입국으로서의 투자 촉진	- 법인세제 개편 · 국내 투자 촉진 (또는 중립적)
	- 자본수출국 입장에서 · 거주지주의 과세원칙의 한계 · 자국 기업의 경쟁력 강화 · 조세회피 억제 · 국내 자본의 해외유출 억제	- 국외원천소득 과세체계 개편 · 거주지 과세 vs 면세 · 자본소득에 대한 과세 체계
통일	- 통일 비용의 규모 - 재원 소요 시점	- 세입 증대 필요 · 증세를 통한 기금 적립 여부
	- 통일 후 소요재원 · 위기관리비용 · 제도통합비용 · 경제적 투자비용	- 재원의 용도와 특성에 부합하는 조달방안 모색 · 세금 vs 차입 · 목적세 vs 보통세 · 세목의 구성

미래 환경 변화는 또한 개별 세목의 과세체계 개편을 요구한다. 인구의 고령화는 개별 세목 중 소득세제, 특히 자본소득과세체계의 개편 이슈들을 제기한다. 그리고 세계화는 법인세 과세체계, 거주자의 해외원천소득에 대한 과세체계, 자본소득에 대한 개인소득세 과세체계를 개편해야 할 필요성을 제기한다. 이 이슈들에 대해서는 제Ⅳ장에서 논의하였다.

Ⅱ. 세입 증대 압력과 대응방안

고령화와 복지제도의 확대, 그리고 통일은 모두 재정수요의 증대를 초래하고 그에 따른 재원조달 방안을 모색할 것을 요구한다. 그러나 지출수요가 얼마나 증가할 것인지는 정확하게 예측하기 어렵다. 본고에서는 다음과 같은 몇 가지 가정 하에서 각 요소별로 요구되는 지출수요를 파악하였다: ①별도로 언급한 경우를 제외하고는 기존의 복지제도를 그대로 유지한다; ②현재의 인구 고령화 추세가 지속된다; ③복지의 확대는 2011년에 민주당이 제시한

‘3+1 복지확충’을 의미한다; ④통일비용은 독일의 경우를 근거로 연간 GDP의 4～7% 정도 소요된다고 가정한다.

이러한 가정 하에 2050년의 재정수요를 파악해 보면 복지와 통일 비용으로 GDP의 18.19～21.57%에 해당하는 규모의 재정지출 증대가 예상된다. 이 경우 조세부담과 사회보장기여금을 더한 국민부담은 GDP의 25.57%(2009년)에서 43.76～47.14%로 증가한다. 이는 현재 세입의 근간을 형성하는 소득세와 법인세, 부가가치세, 사회보장기여금을 지금보다 두 배로 징수하는 것보다 더 큰 규모이다.

<표 2> 재정수요 증대 전망

(단위: 대GDP 비율, %)

	2009	2050	순증가	
복지비용	9.52	21.6	12.08	현행제도 유지
무상복지 관련: 현행제도	3.42[1)]	5.17		
복지확대		6.67	1.49	민주당 3무상복지
대학교육비	0.6	1.2～1.6	0.6～1.0	등록금 30～50% 인하
통일비용		4～7	4～7	독일 경험 기준

주: 1) 2012년 예산 기준
자료: 강성원(2011), 전병목・박상원(2011), OECD(2011b)

이러한 재정전망을 고려할 때 우리가 선택할 수 있는 대안은 매우 제한적이다. 제한된 대안 중 최우선은 지출을 최대한 억제하고 도저히 억제할 수 없는 불가피한 증대만을 허용하는 것이다. 조세부담률을 현재의 두 배 수준으로 증가시키는 것이 ‘과연 가능할 것인지’ 의심이 될 정도로 고통스럽고 부담이 되는 일이기 때문이다. 실제로 조세부담률이 매우 높은 선진국들 가운데서도 그 정도의 부담률을 보이는 경우는 드물다. 통제할 수 없는 변수인 통일을 제외하고 복지지출 수요 증대분을 절반 정도로 축소한다고 하더라도 재정수요 증대분이 GDP의 11.17～14.29%가 될 것으로 전망된다. 이는 2009년 기준 소득세,

법인세, 부가가치세, 사회보장기여금 합계의 63~81%에 해당한다. 이 경우 국민부담률은 36.74~39.86%가 되는데, 이 수치는 OECD 회원국의 2008년 평균치보다 2~5%p 정도 높은 수준이다.

이와 같은 막대한 재정수요 증대에 부응하기 위해서는 세목을 불문하고 전방위적인 세수입 증대방안을 모색하여야 할지도 모른다. 그러나 그 중에서도 우선순위를 설정하고 지출수요의 특성에 맞는 재원의 연계가 필요할 것으로 보이는바 본고에서는 세입의 근간을 형성하고 있는 주요 세목을 대상으로, 소득재분배효과, 경제성장에 미치는 효과, 재원의 용도에 따른 적합성, 다른 국가의 경험으로 구분하여 다양한 각도에서 세수입 증대의 우선순위를 검토하였다.

형평성 관점에서 보면 소득세가 가장 우월하며, 그 다음이 근로소득에 대한 과세라고 할 수 있는 사회보장기여금이다. 법인세와 부가가치세는 소득재분배 수단으로서는 적절하지 못하다. 그러나 소득세도 경제의 효율성에 미치는 부정적인 영향, 특히 자본소득 과세 강화의 어려움과 조세회피의 문제 등을 고려할 때 누진성을 현 수준보다 획기적으로 강화할 수 있을지 확신하기 어렵다. 이러한 문제 때문에 형평성보다는 세목간 우선순위가 뚜렷한 효율성 지표가 중요한 의미를 가지게 된다.

효율성 관점에서는 경제활동을 왜곡시키는 효과가 적은 보편적 과세인 부가가치세가 가장 우월한 세목이라고 할 수 있으며, 그 다음이 노동소득에 대한 과세이다. 자본소득에 대한 과세는 개인에게 과세이건 법인에게 과세이건 효율성을 저해하는 효과가 크다. G7 국가들은 지난 40년간 인구구조 변화에 따른 지출 증대에 대해 사회보장기여금의 증대와 부가가치세의 증대를 통해서 대응하였다.

이와 같은 특성들과 재원의 용도별 특성을 종합해 보면 복지제도의 근간을 형성하는 4대 보험의 경우에 현재와 같이 기여금에 의존하여 재원을 조달하

는 것이 바람직하다. 기여금은 형평성, 효율성 관점에서 모두 바람직한 요소를 가지고 있으며, 그 외에도 기금운영의 안전성, 효율성, 책임성 측면에서 보통세로 재원을 조달하는 것보다 우월하다. 4대 보험에 대한 정부의 보완적 지원과 그 외 복지제도를 운영하기 위해 필요한 재원은 일반회계 재원을 사용하는 것이 바람직하다. 복지재원과 특정 세원을 연계할 필요가 있다면 부가가치세와 같은 보편적 세원을 활용하는 것이 복지제도의 과도한 확대를 방지 관점에서 유리하다.

<표 3> 세수입 증대 우선순위 평가 - 요약

평가근거		우선순위	바람직하지 않은 세목
형평성		① 소득세, ② 사회보장기여금	법인세, 부가가치세
효율성		① 부가가치세, ② 사회보장기여금, ③ 소득세	자본소득세(개인, 기업)
복지재원	4대 보험	① 사회보장기여금	법인세, 소수에 귀착되는 소득세
	기타 복지	① 부가가치세, ② 소득세	
통일재원	목적세	① 소득세, 법인세	
	보통세	① 부가가치세, ② 소득세	법인세
G7국가 경험(복지)		① 사회보장기여금, ② 부가가치세	법인세
독일의 경험(통일)		목적세: 소득세, 법인세 보통세: 부가가치세	

통일비용을 조달하기 위한 세수입 증대는 일시적인 대규모 재원조달을 위한 목적세 증대와 장기적이며 지속적으로 지출되는 비용을 조달하기 위한 보통세 증대로 구분해 볼 수 있다. 보통세의 증대는 형평성과 효율성을 기준으로 평가한 장기적인 세수입 구조 발전방향에 부응하도록 되어야 할 것이며, 목적세는 조세체계의 장기적인 발전방향과는 다소 다르더라도 대규모 세수입을 증대시킬 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다. 이러한 기준에서 볼

때 보통세의 증대는 부가가치세를 최우선으로 하고 목적세로는 소득세와 법인세를 고려할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 개인과 법인 단계에서의 자본소득세 과세체계 개편방안

본 보고서에서 논의한 미래 환경 변화가 개별 세목의 과세체계에 대해 주는 시사점은 개인과 법인단계에서의 자본소득에 대한 과세체계에 대한 것이다. 고령화 사회에서는 저축에 대한 과세가 중요한 의미를 지니게 된다. 저축의 규모나 저축상품의 선택을 왜곡시키는 정책은 바람직하지 않으므로 저축 행태에 대해 중립적인 조세정책을 수립할 필요가 있다. 또한 세계화의 진전은 자본수출국과 자본수입국의 입장에서 조세체계를 재검토해 볼 필요성을 제기하는데, 자본수출국 입장에서 개인소득세에 대해 자본소득에 대한 세부담을 완화하여 국내투자와 국제투자간의 과세 중립성을 제고할 것을 요구한다.

본고에서는 자본소득에 대한 개인소득세제 개편에 대해 세 가지 대안을 논의하였다. 첫째는 이미 오래 전부터 학자들 사이에서 논의 되어온 것으로 소득세제를 지출세로 전환하는 것이다. 지출세는 과세표준을 당기에 발생한 소득에서 각 개인이 당기에 소비한 금액으로 변경하는 것을 기본개념으로 한다. 이 방법은 저축에 대해 완전히 중립적인 과세로서 이론적 장점이 상당히 큼에도 불구하고 이행과정에서의 혼란과 소득재분배 기능 약화 등의 문제로 실현 가능성이 희박한 것으로 평가된다.

둘째는 자본소득에 대한 세부담 완화이다. OECD 회원국의 소득세 최고세율 평균이 1991년에 42.5%였는데 2000년에는 40%, 2010년에는 35.4%가 되었다. 그 외에도 일부 국가들은 자본소득과 근로소득을 구분하여 자본소득에 대한 세부담을 완화하였는데, 북유럽 국가들이 도입한 이원적소득세제(dual

income tax)가 이에 해당되며, 명시적으로 이원적 소득세제를 도입하지 않은 국가들도 자본소득에 대해 별도의 낮은 세율을 적용하는 국가들이 많이 있다. 이 방식은 자본소득과세 경제 왜곡 효과를 완화한다는 장점이 있으나 완전히 제거하지는 못하며, 소득분배 측면에서도 문제가 제기되고 있다.

셋째는 최근에 영국의 IFS(The Institute for Fiscal Studies)가 자국 정부에 제안한 RRA(Rate of Return Allowance) 방식이다. RRA는 자본소득에서 저축·투자의 기회비용이라고 할 수 있는 정상소득을 공제하고 초과분 즉, 초과이익에 대해서만 과세하는 방법인데, 투자·저축 행태를 왜곡시키는 효과 없이 막대한 독점적 이익을 향유하는 납세자에게 고율로 과세할 수 있다는 장점이 있다. 한편 정상소득에 해당되는 부분이 모두 과세표준에서 제외되므로 소득세 세수입이 줄어들 수 있다는 점이 문제로 지적된다.

법인세에 대해서는 자본수입국 입장에서 국내 자본의 대외투자를 억제하고 외국자본의 국내 투자를 유인할 수 있는 방향으로의 세제개편이 요구되는데, 그 방법으로 세계 각국이 지난 30년간 법인세율을 인하하였다. OECD 회원국의 법인세 최고세율 평균은 1991년 35.4%에서 2010년 23.6%로 인하되었다. 우리나라도 1990년대 초에 35%였던 법인세 높은 세율이 20년간 지속적으로 인하되어 2011년에는 22%가 되었다. 이와 같은 경쟁적 세율 인하는 법인세의 경제왜곡 효과를 축소하는데 기여하겠지만 법인세가 과세되는 한 왜곡효과가 완전히 사라지는 것은 아니다. 또한 우리나라의 최근 법인세제 개편 사례에서 볼 수 있듯이 추가적 세율 인하에 대한 저항이 매우 강하다.

그 외에 법인세의 비효율성 문제를 해결할 근본적인 개혁방안으로 유럽지역에서 많이 언급되는 방안이 ACE(Allowance for Corporate Equity)제도이다. ACE제도는 자기자본에 대한 정상수익을 과세표준에서 공제하고 정상수익을 초과하는 부분에 대해서만 과세하는 것으로서 개인소득세의 초과이익 과세제도를 법인세 적용한 것이라고 할 수 있다. 이 제도는 저축·투자의 기

회비용에 해당하는 정상수익을 과세표준에서 공제하므로 자본소득과세의 왜곡효과가 사라지는 것이 중요한 장점이다. 그러나 이 경우에도 정상수익이 과세대상에서 제외되므로 세수입이 감소할 것으로 예상된다는 점이 가장 큰 문제라고 할 수 있으며, 연구개발 등 독점적 이익 창출을 위한 노력을 억제하는 효과가 나타날 수 있다는 점도 중요한 문제점이 될 수 있다.

자본수출국 입장에서는 해외에서 사업활동을 하고 있는 국내 기업의 경쟁력 강화, 내국인이 해외에서 벌어들인 소득의 국내 환수 촉진 관점에서 현행 제도를 검토할 필요가 있는데, 이와 관련하여 해외직접투자 소득에 대한 거주지 과세 면제제도 도입을 검토하였다. 이론적으로 세계경제의 효율성을 극대화하기 위해서는 거주지주의 과세원칙이 바람직하지만 실제로는 제도적 결함과 그 외의 다른 이유로 인하여 거주지주의 과세를 완벽하게 실현하기 어렵다. 이런 상황에서 거주지주의를 고수하는 국가에 본거지를 둔 다국적 기업의 경쟁력이 약화된다. 원천지 세액을 납부한 이후에 거주지에서 추가적으로 세금을 납부해야 하기 때문이다. 또한 거주지국에서의 과세가 국외원천소득의 국내 환수를 억제하는 요인이 될 수도 있다.

2. 근로장려세제 도입이 저소득 가구의 노동공급 및 후생에 미치는 영향 분석 (송헌재, 전영준)

우리나라의 근로장려세제는 열심히 일은 하지만 소득이 적어 생활이 어려운 근로자가구에 대하여 근로소득에 따라 산정된 근로장려금을 지급함으로써 근로유인을 제고하고 실질소득을 지원하기 위한 근로연계형 소득지원제도이다. 2005년 참여정부에서 도입이 결정되어 2006년 세법개정을 거쳐 2008년부터 시행되었다. 2009년은 2008년의 가구 근로소득으로 산정된 근로장려금이 처음으로 지급된 해이다. 따라서 제도 시행이후 근로장려세제의 효과성을 평가하는 것은 앞으로 근로장려세의 발전방향을 결정하는데 있어 중요한 참고자료를 제공할 수 있다. 본 연구는 한구조세연구원의 재정패널 자료를 이용하여 근로장려금 지급에 따른 저소득가구의 근로유인 효과에 대한 실증분석을 시도하였다는데 연구의 의의가 있다. 그러나 최초로 지급된 근로장려금의 효과를 분석하였기 때문에 분석 시점에서 저소득층 근로자의 행태가 제도에 의해 충분히 변화하였다고 보기 어렵고, 재정패널 자료의 한계로 인하여 근로장려금 수급가구의 표본이 충분히 크지 않아 2009년 실적 데이터로 제도의 경제적 효과를 분석하는데 어려움이 있다고 판단하여 일반균형모형을 통한 정책시뮬레이션을 통한 제도 도입 및 제도개편에 따른 효과를 분석하였다.

본 연구의 실증분석 결과 근로장려금 수급가구 전체를 놓고 볼 때는 근로장려세제의 도입이 근로유인 제고효과를 야기했다고 볼 수 없으나 점증구간에 속한 가구에게는 임금노동시장으로의 유입과 노동공급의 증가를 유도하였고 근로장려금의 소득효과로 인하여 평탄구간과 점감구간에 속한 가구들은 임금노동시장에서의 노동공급을 감소시키는 작용을 한 것으로 나타났다.

이러한 실증분석 결과는 앞으로 저소득 가구의 임금노동시장으로의 유입과 노동공급 증가에 주안점을 두는 방향으로 근로장려금 제도를 발전시키고자 한

다면 점증구간을 보다 확대하고 평탄구간과 점감구간은 축소할 필요가 있다는 점을 시사한다. 즉, 점증구간에서의 근로유인효과와 평탄구간과 점감구간에서의 근로저해효과를 확인하였기 때문에 근로유인 확대를 위한 방향성을 제시한다. 그러나 본 연구의 실증분석에 많은 한계점들이 포함되었기 때문에 추정계수를 가지고 점증구간 확대의 폭과 평탄구간과 점감구간 축소의 폭을 얼마로 결정하는 것이 좋은지에 대한 구체적인 방안을 제시할 수 없다는 한계가 있다. 따라서 구체적인 제도 설계를 위해서는 보다 풍부한 자료에 기초한 후속연구가 필요할 것이다.

일반균형모형 분석은 실증분석의 한계점을 보완하여 근로장려세제의 제도 설계에 관한 단초를 제공하고 있다. 일반균형모형을 이용하여 현행의 근로장려세제 도입 자체의 효과, 그리고 근로장려세제 강화를 위한 정책 대안 중 점증률의 상향조정과 병행하여 최대급여 수준을 상향조정하는 정책대안을 상정하여 정책시뮬레이션을 하였다. 특히 점증률의 상향조정과 더불어 최대 급여수준을 상향조정하는 정책대안은 실증분석에서 제시한 정책적 시사점인 점증률 상향조정, 점증구간의 확대, 그리고 평탄구간의 축소라는 정책수단의 결합이라는 점에서 의미가 있다.

정책시뮬레이션 결과는 다음과 같이 요약될 수 있다. 현행의 근로장려세제의 도입은 전반적으로 취업률을 높이는 반면 full-time 근로를 줄이고 part-time 근로를 증가시키며, 시장소득, 가처분소득, 그리고 자산을 소폭 감소시키는 경향이 있다. 그러나 최저소득계층의 경우 취업률의 상승과 더불어 full-time 취업을 증가시킬 뿐만 아니라 시장소득, 가처분소득, 그리고 자산을 증가시키는 효과가 있는 것으로 나타났다. 다음으로 저소득층의 취업률, 시장소득 및 가처분소득에 미치는 효과는 점증률 상향조정에 비하여 최대급여 수준의 상향조정이 더 크게 나타났다. 최대급여수준을 고정시킨 상태에서 점증률을 상향조정하더라도 취업률과 가처분소득에 미치는 효과가 크지 않은 것으로 나타났다.

특히 점증률의 상승의 효과는 주로 주소득자의 취업률 패턴 변화에서 나타나고 보조소득자의 취업률 패턴에 영향을 크게 미치지 못하는 반면, 점증구간의 확장이 수반된 최대급여수준의 상향조정은 보조소득자의 취업패턴의 변화도 유발하는 것으로 나타났다. 이러한 최대급여수준의 상향조정은 최저소득계층의 시장소득, 가처분소득, 그리고 자산의 증가를 유발하는 것으로 나타났다. 차상위 계층의 경우 최대급여수준의 상향조정이 여타소득계층의 가처분소득과 보유자산을 다소 줄이는 문제가 있기는 하지만, 최저소득계층에 대한 근로장려세제의 생계보조기능이 점증구간의 확장이 수반된 최대급여수준의 상향조정으로 강화될 수 있는 가능성을 확인한 점에서 의미가 있다고 생각된다.

일반균형모형을 이용한 정책시뮬레이션 결과에서 얻을 수 있는 정책적 시사점은 실증분석에서 얻은 정책적 시사점의 연장선상에 있다고 할 수 있다. 저소득층의 근로의욕 제고와 생계보조라는 의미에서 최적 조합이 점증률의 상향조정과 최대급여수준의 상향조정이라면, 점증구간의 연장과 더불어 점증률의 상향조정 그리고 최대급여수준의 상향조정이 저소득층의 근로의욕제고와 가처분소득의 증가를 위해 이루어질 필요가 있다고 판단된다. 물론 여타 소득계층의 조세부담과 취업률 패턴의 변화 그리고 가처분소득의 변화도 아울러 고려되어야 할 것이다.

3. 소득·자산·부채 결합분포 분석 및 정책적 함의 연구(성명재)

1. 문제의 제기

본 연구는 재정패널자료를 이용하여 소득·자산계층 및 가구주 연령별로 소득·자산·부채의 분배구조에 대한 결합분포를 추정하고 관련 제세부담 비교 및 모의실험을 통해 조세정책적 함의 도출 및 관련 세제개편 방향을 제시함을 기본 목적으로 한다. 소득·자산·부채의 결합분포 추정을 통해 분배구조의 실상을 파악하고 자산·부채 분포구조 및 각종 관련 세목의 세부담 분포를 토대로 분배·재분배 효과를 살펴보면서 분배·재분배 구조에 대한 올바른 이해와, 조세정책적 관점에서 향후 세원분포의 구조변화에 대비할 수 있는 정책시사점과 대응방향을 제시하는 것을 주된 목적으로 한다.

2. 소득계층별 소득·소비·자산·부채·세부담 및 수혜 분포

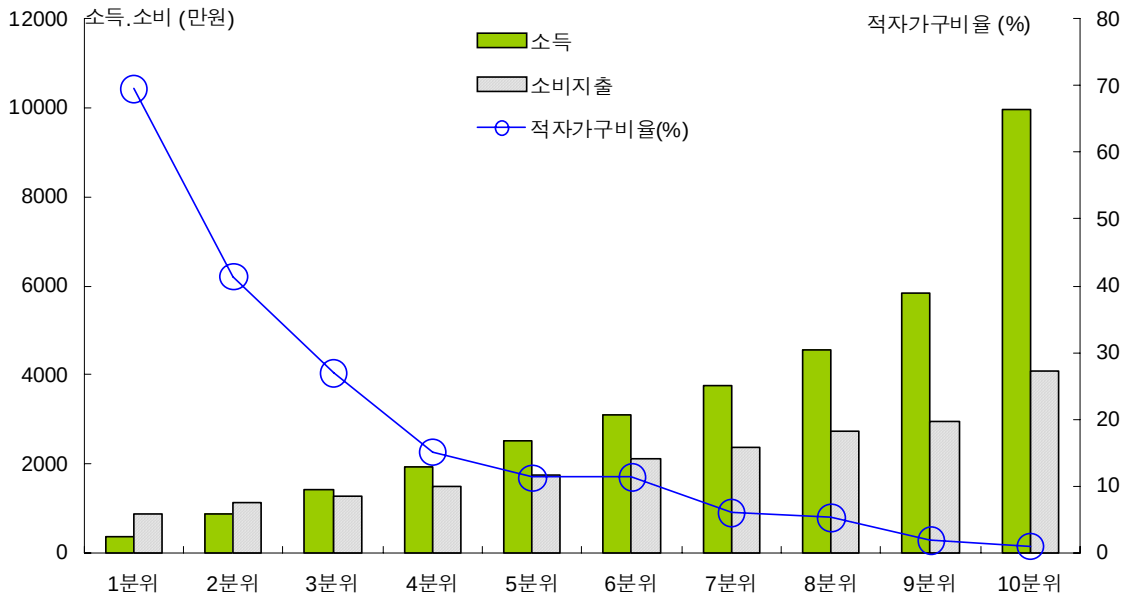
가. 결합분포 구조 및 소득·자산·부채의 변화

65세 이상의 노인 가구를 제외할 경우, 재정패널자료의 가구주 연령대별 가구 분포는 역U자 형태를 나타낸다. 이런 패턴은 2007~2009년을 통틀어 유사하다.

가구당 총소득(평균)은 2007년 3,307만원에서 2008~2009년에 각각 3,256만원과 3,427만원으로 소폭 감소하였다가 다시 소폭 증가한 것으로 추정되었다. 소비지출은 2008년에는 소폭 증가하였다가 2009년에는 소폭(약 1%) 감소하였다. 2007~2009년 적자가구의 비중은 각각 15.4%, 22.1%, 19.0%로, 2008년에 크게 상승하였다가 이듬해 소폭 감소하였다. 적자가구의 비율은 저소득층일수록

높고, 고소득층일수록 작아지는 구조를 가지고 있는 것으로 추정되었다. 최하위 10% 계층인 소득1분위의 경우에는 적자가구의 비율이 63~76% 정도에 이른다. 중간소득층인 5~6분위 경우 적자가구 비율은 6~15% 수준이고 최고소득층인 최상위 10%(소득10분위에서도 약 1% 내외 수준이다. 최고소득층에서도 적자가구가 나타나는 이유는, 고가의 내구소비재(예: 승용자동차 등) 구입과 같이 일시적 현상에 의한 것으로 추측된다.

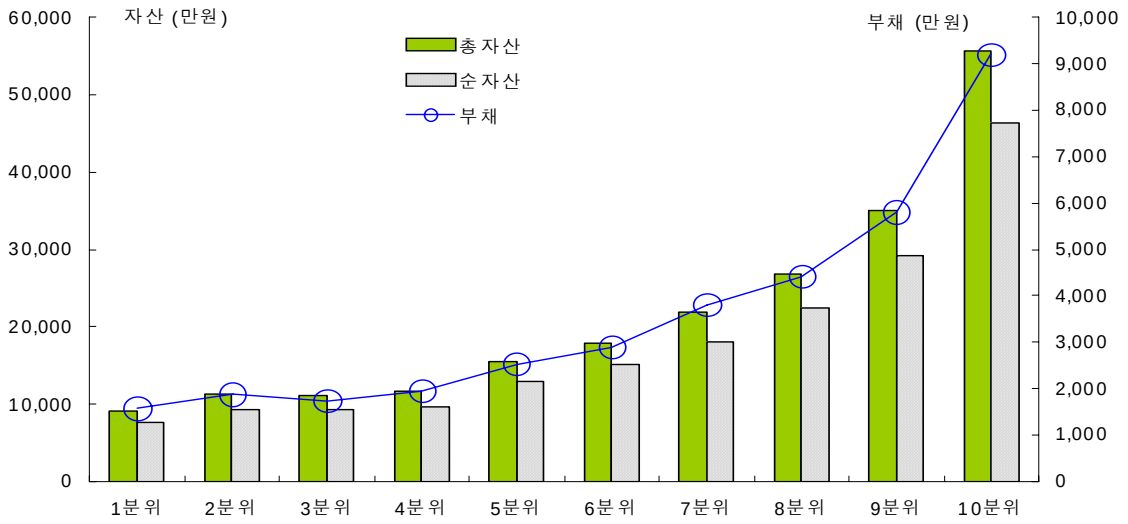
[그림 1] 소득 · 소비지출 및 적자가구 비율 분포 (2009년 재정패널, 횡단면기준)



총자산의 가구당 평균은 2007년 2억 1,084만원에서 2008년 2억 894만원으로 소폭 감소(-0.9%)하였다가 2009년 2억 1,561만원으로 다소 증가(3.2%)한 것으로 추정되었다. 부채는 2008년과 2009년 모두 증가한 것으로 조사되었다. 총자산에서 부채를 차감한 순자산의 경우에는 증감률은 다소 차이를 보이지만 총자산의 경우와 동일한 방향으로 변화한 것으로 조사되었다. 총자산과 부채는 소

득계층별로 정(+)의 상관관계를 나타낸다. 총자산에서 부채를 차감한 순자산도 고소득층으로 갈수록 규모가 증가하는 분포를 보인다.

[그림 2] 자산·부채 분포 (2009년 재정패널, 횡단면기준)



흐름(flow)으로서의 소득과 스톡(stock)으로서의 자산 사이에는 정(+)의 상관관계가 존재하지만 분포구조는 커다란 차이를 보인다. 총자산, 부채, 순자산 모두 공통적으로 저소득층에서의 점유비중이 소득점유비중보다 크다. 반면에 고소득층에서는 대체로 이와 반대되는 현상이 관찰된다. 저소득가구 중 상당수는 은퇴가구이다. 은퇴 등으로 인해 당해연도의 소득수준은 상당히 낮아 당해연도의 저소득분위에 속하게 되더라도 그 이전 기간 동안 상당히 많은 자산을 축적한 가구가 다수 포함되어 있다. 반면에 당해연도에 고소득가구라고 하더라도 연령이 낮고 노동시장에 진입한지 얼마되지 않은 가구의 경우에는 자산규모가 매우 적은 가구도 상당수에 이른다. 바로 이런 연유로 인해 소득계층별 소득점유비중의 상대적 격차보다 자산이나 부채의 점유비중 상대격차가 더 작게 나타난다.

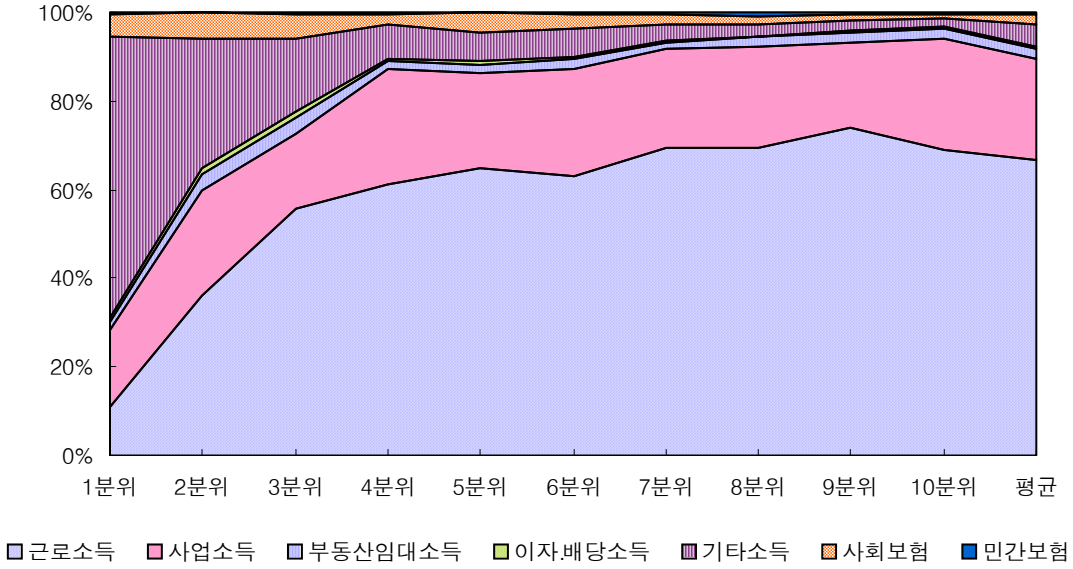
나. 소득, 자산, 세부담의 구성 분포: 횡단면 기준 분포

총소득은 근로소득과 사업소득이 거의 대부분을 차지한다. 다만 소득계층별로는 소득구성패턴이 상당한 차이를 나타낸다. 1~2분위의 최저소득층에서는 근로소득과 사업소득의 구성비가 낮은 반면 기타소득의 비중이 매우 높다. 총소득의 약 3/4을 차지하는 근로소득의 경우에는 고소득층으로 갈수록 구성비가 크게 증가하여 5분위 이상의 중·고소득분위에서는 근로소득의 구성비가 전체의 2/3를 상회할 정도로 구성비가 압도적으로 높다.

1~2분위에서는 근로소득 비중이 매우 낮다. 이는 소득분위의 인적구성상 이들 분위의 경우 은퇴가구로 대변되는 노인가구의 비중이 상당히 높은 것과 관련이 깊다. 사회보험의 경우에는 저소득층에서 고소득층으로 갈수록 소득구성비중이 작아지는 역진적인 구조를 보이고 있다. 이는 사회보험의 특성상 주된 수혜대상이 노인층과 경제력이 미약한 계층으로 구성되어 있다는 점과 관계가 깊다. 특히 노인층의 경우 상당수가 은퇴 등의 사유로 저소득분위에 속해있다는 점에서 더욱 그러하다.

[그림 3] 소득분위별 소득구성항목별 비중 분포(2009년 재정패널, 횡단면기준)

(단위: %)



고소득층으로 갈수록 (순)자산 규모가 증가하여 소득과 정(+)의 상관관계가 있지만, 소득상대비(10분위배수, 2007년 기준 30.2)에 비해 자산상대비(10분위배수, 2007년 기준 6.4, 총소득의 경우에는 6.5)가 작고, 자산소득(부동산임대소득, 이자·배당소득 등)의 비중이 매우 작다. 이는 고소득층이라고 해서 반드시 자산소득 비중이 중·저소득층보다 상대적으로 더 높지 않음을 의미한다.

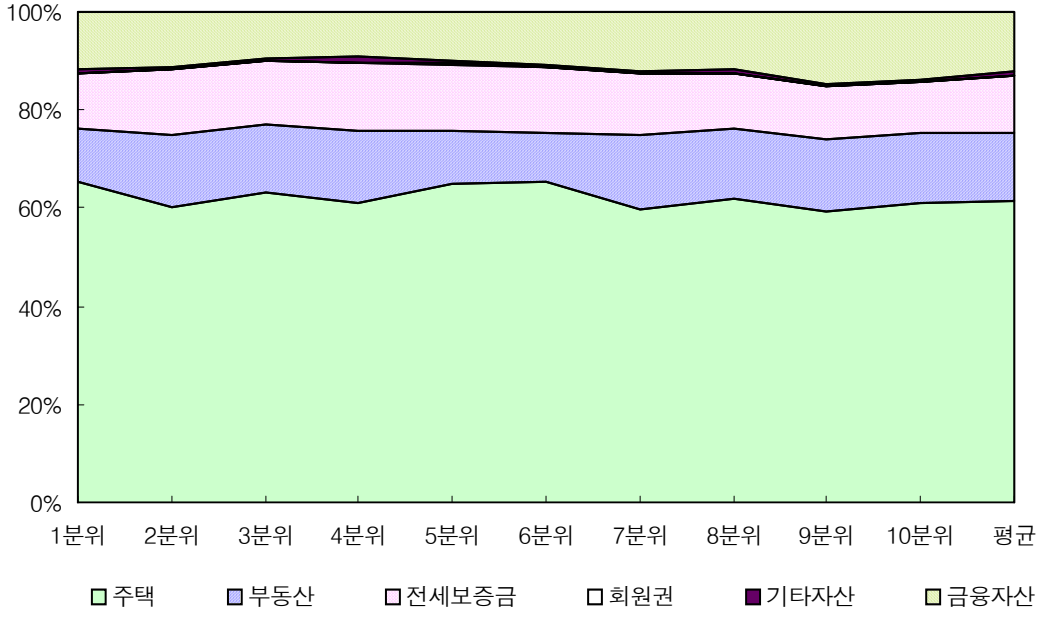
2007년 현재 가구당 평균 총자산은 2억 1,084만원으로 추정된다. 10분위/1분위의 상대비는 6.54(=-59,343만원÷9,067만원)로 총소득의 31.7(=9,502만원÷315만원)보다 훨씬 작다. 이런 추이는 2008~2009년도에도 대동소이하다. 주택자산은 전체 자산 가운데 가액 기준으로 약 2/3를 차지하며 부동산자산, 금융자산, 전세보증금의 순서로 비중이 높고 회원권 등은 비중이 미미하다. 주택자산은 시간이 경과함에 따라 가구당 평균 자산액이 떨어지는 것으로

추정되었다. 반면에 부동산자산과 전세보증금은 증가하였다.

주택자산, 부동산자산, 전세보증금, 금융자산 등의 비중이 골고루 높다. 소득분위별 비중의 차이는 크지 않다.

[그림 4] 소득분위별 자산구성항목별 비중 분포(2009년 재정패널, 횡단면기준)

(단위: %)



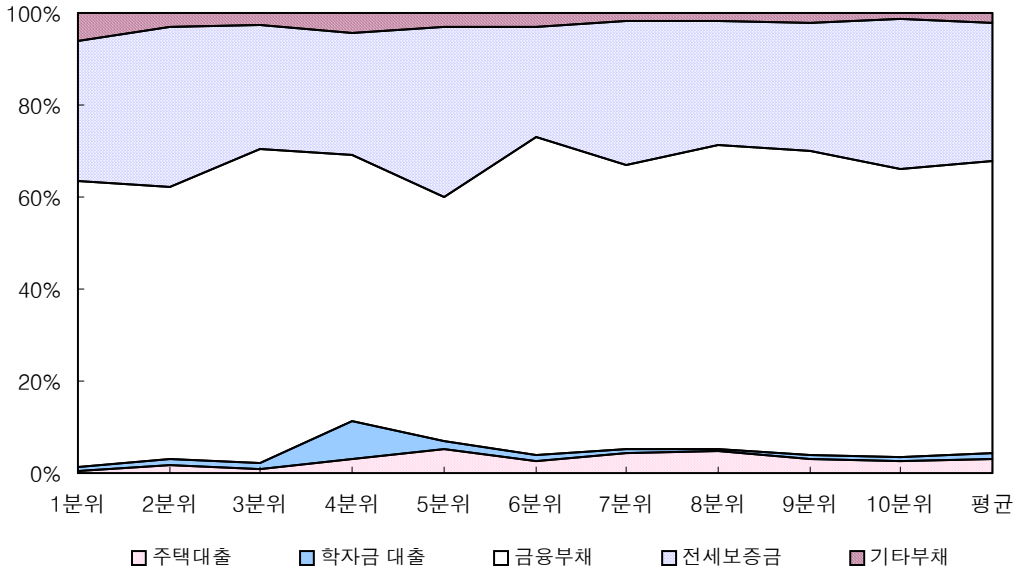
대부분의 가계부채는 금융부채이다. 2007년 현재 가구당 평균 금융부채 규모는 2,102만원으로, 총부채 (3,433만원)의 61.2%에 이른다. 총부채의 10분위 배수는 2007년 현재 7.4(2008~2009년에는 4.9~5.8)였다. 금융부채는 8.5로 좀 더 크다. 전세보증금의 10분위 배수는 9.8(2007년 기준)로 좀 더 높다. 이는 주택이나 기타 자산을 보유한 상태에서 이를 임대하면서 보증금으로 수취한 것을 의미한다. 따라서 상환의무가 있는 전세보증금이의 분포는 임대자산의 소유분포와도 관계가 깊다.

전체적으로 소득분위에 관계없이 금융부채와 전세보증금의 부채구성비가 다

른 종류의 부채를 압도한다. 각 부채의 분포 비중은 다소의 등락이 있기는 하지만 소득분위별로 큰 차이를 보이지는 않는다.

[그림 5] 소득분위별 부채구성항목별 비중 분포(2009년 재정패널, 횡단면기준)

(단위: %)



재정패널자료에서 가구당 평균 근로소득세 부담액은 48만원으로 보고되었다. 2007년 가구당 세부담 평균 48만원에 추계가구 수(1,642만 가구)를 곱해준 근로·종합소득세의 총세수는 7조 9천억원에 이른다. 국세통계연보에 나타난 근로·종합소득세 결정세액이 25조원 수준임을 감안하면 가구당 평균 세부담은 실제의 약 1/3 정도만 보고된 것으로 추정된다. 가구당 부가가치세 부담은 111만원(2007년)~126만원(2009년)으로 추정된다. 부가가치세 세수의 약 절반 정도에 불과하다. 나머지 부분은 비가계 부문에서의 최종소비에 의한 부가가치세 부담으로 볼 수 있다. 교통세, 주세, 담배세의 가구당 부담액은 각각 17~19만원, 7~9만원, 17~19만원으로 추정된다. 이들 모두 해당 세

목(부가세 포함)의 세수규모에 비해 상당히 과소하다. 비가계부문에서 소비된 부분이 상당히 크기 때문인 것으로 추정된다.

소득 1분위를 제외하면 근로소득세와 사업소득세의 실효세부담률은 고소득 분위로 갈수록 상승한다. 이는 이들 소득세의 세부담 분포가 매우 누진적임을 시사한다. 반면에 각종 소비세의 세부담은 역진적이다.

다. 패널기준 분포

2007년 소득순위를 기준으로 2008～2009년의 소득분위를 고정시켜 놓고 분포특성을 분석하였다. 총소득의 경우 시간이 경과함에 따라 저소득층의 평균소득은 상승하는 반면 고소득층의 평균소득은 두드러지게 감소하는 모습을 보인다. 2007～2008년 사이에 총소득은 1～6분위에서 증가한 반면 7～10분위에서는 감소하였다. 이는 평균지향효과(mean reversion effect)가 나타났기 때문인 것으로 해석된다. 횡단면분석에 비해 패널기준의 경우에 소득과 자산의 평균값 증가율이 대체로 더 높다. 이는 패널 특성에 의한 고령화 효과가 크게 작용하였기 때문인 것으로 생각된다.

2007～2008년 사이에 적자가구의 비율이 최저소득층인 1분위에서 감소한 반면 그 외의 분위에서는 증가한 것과, 2008～2009년 사이에 대다수의 가구에서 적자가구 비율이 감소하는 가운데 최고소득층인 10분위에서 적자가구 비율이 소폭이나마 상승한 것도 일종의 '평균지향 효과'의 영향 때문인 것으로 추정된다. 자산이나 부채의 경우에는 소득계층을 2007년 기준으로 고정시켜 놓음에 따라, 변화 추이가 매우 불규칙적으로 나타나며, 평균지형효과도 찾기 어려웠다.

라. 소득·자산의 결합분포

자산과 소득은 분포구조상 정(+)의 상관관계를 가지는 것이 일반적이지만, 자산분배구조의 결정요인과 소득분배구조의 결정요인은 서로 상이한 것이 보통이다.

저소득층 가운데에는 고자산분위에 속하는 가구도 상당수에 이른다. 저소득층 중 생산성이 낮거나 실직·질병 등의 이유로 인해 저소득층에 속하게 된 경우도 있지만, 생애주기상 은퇴후의 연령기에 속한 가구들도 상당수 저소득층에 포함되어 있다. 총소득 1~2분위 가구 가운데 고령자 가구의 비중이 다른 분위보다 현저하게 높은 것이 이를 방증해준다. 은퇴 이전에 고소득을 획득하고 자산도 많이 축적하였던 가구 중에서는 은퇴로 인해 경상소득만 급격히 줄어든 가구 수도 상당하다.

마. 소득이동성

소득이동성은 Shorrocks가 제안한 소득이행행렬의 추정을 통해 분석하였다. 소득1분위의 경우 2007년에 이어 2008년에도 1분위에 잔존할 확률은 0.55로 추정된다. 고소득분위로 갈수록 해당 소득분위에 잔존할 확률은 점차 하락한다. 이런 추이는 5분위(0.25)에 이를 때까지 지속된다. 그 이상의 소득분위에서는 다시 잔존확률이 상승한다. 10분위의 경우에는 잔존확률이 0.66에 이르러 전체 가구 중 약 2/3가 10분위에 머무는 것으로 추정되었다. 특정한 소득분위에서 인접한 소득분위로 이행하는 확률은, 소득분위의 변화가 없는 경우의 이행확률보다는 작지만 거리가 먼 소득분위로 이행하는 경우보다는 이행확률이 높다.

소득이행확률의 추정결과는 2008/2009년에도 대동소이하다. 다만 대각원소를 나타내는 각 소득분위별 잔존확률은 전년(2007/2008년)에 비해 소폭 상승

하였다. 이는 소득분위의 이동이 이전기간보다 적어졌음을 시사한다. 이런 결과는 시간이 경과함에 따라 소득이동성이 구조적으로 낮아지는 추세를 보이고 있다는 기존 연구(예: Sung, 2011)의 결과와 일맥상통한다.

3. 상관관계 및 소득재분배 효과

가. 불평등도

총소득 지니계수는 0.4를 조금 넘는 수준으로 추정된다. 가계동향조사자료의 경우(0.35 내외)보다는 다소 큰 값을 가진다. 소비지출이나 자산, 부채의 지니계수는 소득지니보다 상당히 작은 값을 가진다. 그러나 이는 소득순위를 기준으로 추정된 것인 만큼 별다른 의미를 지니지는 않는다.

자기 순위를 기준으로 지니계수를 재추정해본 결과, 총자산의 지니계수는 0.6 초반대, 부채는 0.8 내외, 순자산은 0.66~0.70 정도로 추정되었다. 자산이나 부채의 분포불평등도가 소득이나 소비지출보다 크게 높은 이유는, 주로 자산이나 부채의 소유 여부 편중도가 높을 뿐만 아니라 소유자의 소유편중도도 높기 때문인 것으로 추정된다.

총 자산분포를 총소득 순위를 기준으로 재배열한 경우의 분포 불평등도(지니계수)는 0.33 수준으로 총소득 지니(0.43 내외)에 비해 훨씬 작다. 이는 비록 총자산 자체의 순위를 기준으로 한 자산분포의 집중도가 매우 높지만, 소득기준으로 재배열하면 소득계층간 자산분배구조의 상대격차가 상대소득격차보다 작아짐을 의미한다.

나. 상관관계

각 연도별 소득 상호간의 상관계수는 0.73~0.80으로 매우 높다. 이는 각 가

구별로 직종이나 학력, 생산성, 건강상태, 가구규모 등과 같은 인적특성의 차이가 장기적으로도 지속성을 나타내고 있다는 것을 간접적으로 시사해주기 때문이다.

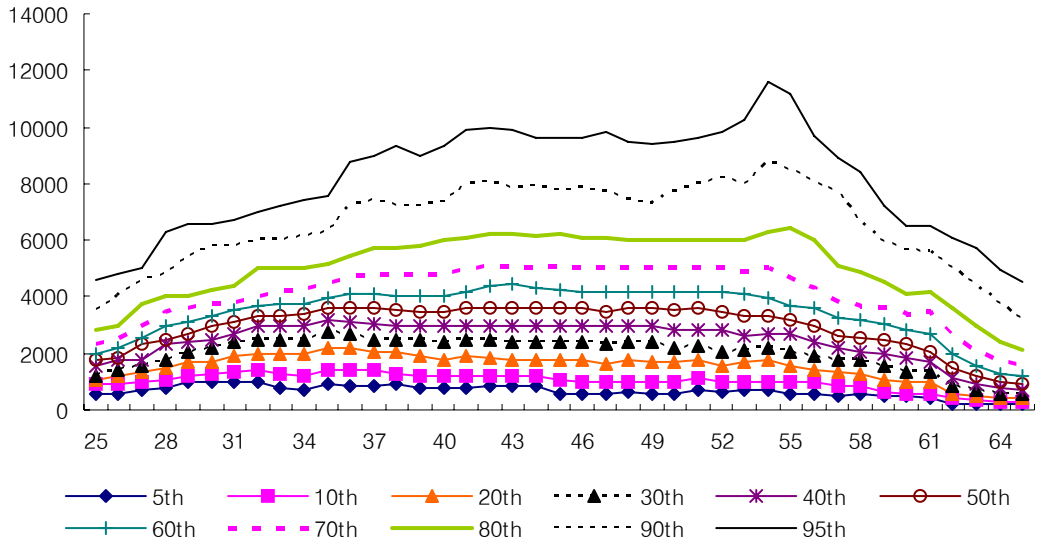
일반적으로 자산변동과 저축 사이에는 상당히 높은 상관관계가 있을 것으로 예상된다. 그렇지만 양자 사이의 상관관계는 별로 높지 않은 것으로 추정되었다. 이는 저축을 통한 자산가치의 변동보다는 자산가격의 변화에 의한 자본이득/손실이나 상속·증여 등 자산 규모 자체의 변동에 의한 영향이 더 크기 때문이라고 해석할 수 있다.

다. 인정소득의 소득불평등 영향 및 생애소득 경로

총소득 지니계수는 0.42로 추정된다. 주택자산과 부동산자산 등의 유형고정자산에 한정하여 인정소득(imputed rent)을 추정하여 합산하였다. 그 결과 인정소득을 포함할 경우 소득불평등도는 소폭 하락하는 것으로 추정되었다.
횡축의 변수를 연령으로 할 때, 거의 모든 소득백분위수의 생애소득 경로의 궤적은 역U자의 형태를 보이는 것으로 추정되었다. 연령이 증가하여 중년층(대체로 40~50대 전후)으로 이행할수록 소득백분위곡선이 우상향하였다가 50대를 넘어서면서부터 하락추세로 반전된다. 고소득층으로 갈수록 소득확장기가 길어지는 한편 소득하강기가 짧아지는 특징을 보였다. 저소득층의 경우에는 이와 반대되는 현상이 관찰되었다. 이는 장기소득의 불평등도가 연간단위로 관찰되는 연간소득 기준의 불평등도보다 더 커지게 하는 요인이 될 수 있음을 시사한다.

[그림 6] 연령별 총소득 백분위수(재정패널조사자료 2009년 기준)

(단위: 만원)



라. 장기소득불평등도

3개년도 패널자료를 소비자물가지수로 할인하여 2007년 가격으로 합산하여 장기소득에 대한 분포불평등도를 분석하였다. 가구 총소득의 10분위배수는 연소득 기준의 28.3~38.1보다 훨씬 작은 2.7로 대폭 축소되었다. 이는 평균지향효과로 인해 장기소득의 상대적 불평등도가 연간소득의 경우보다 훨씬 작아졌음을 시사해준다. 소득계층별 생애소득 경로의 비대칭성, 즉 소득계층별로 소득확장기와 소득수축기의 상대적 길이가 비대칭적으로 나타남으로써 장기소득불평등도가 단기소득불평등도보다 커지게 되는 요인과, 전반적으로 소득이동성이 저하됨에 따라 나타나는 장기소득불평등도의 상승 요인이 있음에도 불구하고, 횡단면에서 나타나는 생애주기의 연령적 차이로 인한 부분이 3개연도 자료를 합산하는 과정에서 상당 부분 희석됨에 따른 장기소득의 불평등도 하락

요인이 훨씬 더 큰 것으로 추정된다.

총소득, 소비지출, 총자산, 부채, 순자산의 다섯 가지에 대해 3개년 합산치의 지니계수를 추정하였다. 다섯 가지 변수 모두에서 지니계수가 연간치의 경우보다 훨씬 낮은 수치를 보였다.

<표 1> 소비자물가로 할인한 3개년 합산자료 기준의 지니계수 추정결과(재정패널자료)

	지니계수
총소득	0.14505
소비지출	0.07577
총자산	0.09999
부채	0.01497
순자산	0.11869

마. 소득재분배 효과

소득세에 의한 소득재분배 효과는 0.8~1.0%로 추정되었다. 재정패널자료에 보고된 근로·종합소득세 부담이 실제보다 약 1/3 수준에 불과할 정도이므로 소득세 부담의 과소보고에 따른 편의를 교정하면 실제의 효과는 약 3배 수준에 이를 것으로 추정된다. 사회보험수입(또는 사회보험수혜; 공공부문으로부터의 현금수혜)에 의한 소득재분배 효과는 2007~2008년 1.2%, 2009년에는 1.5%로 추정된다. 부가가치세, 교통세, 주세, 담배세 등의 소비세는 모두 부(-)의 소득재분배 효과를 나타내는 것으로 추정되었다. 총소득으로부터 이들 소비세를 모두 차감할 경우 세후소득지니계수는 1.7%(2007년)~2.0%(2008년) 정도 상대소득격차를 확대시키는 것으로 추정되었다.

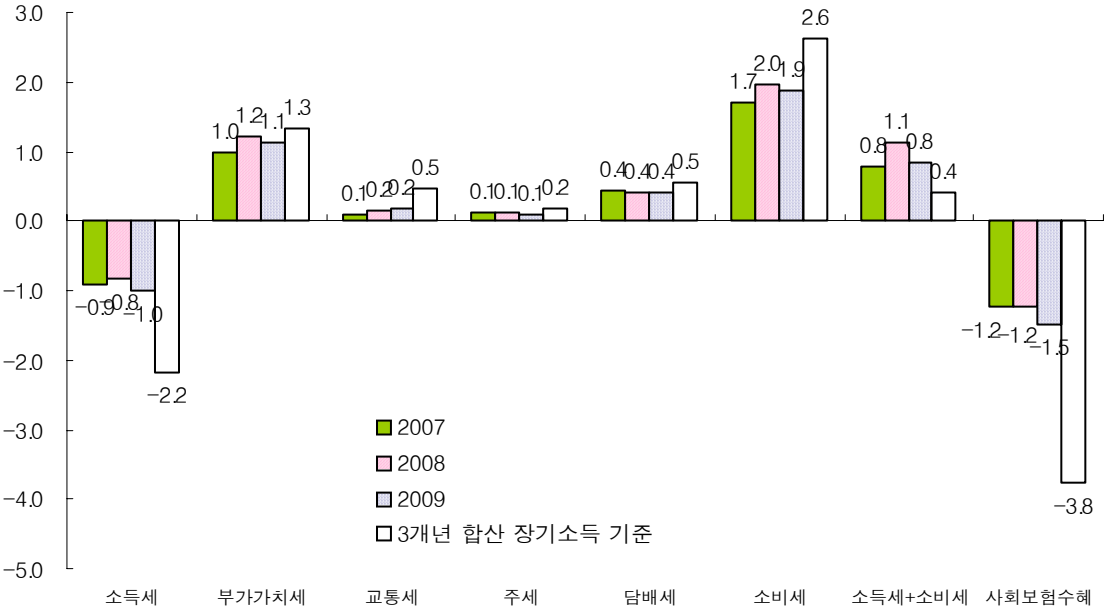
소득세·소비세 부담과 사회보험수혜를 아우른 공공부문에 의한 소득재분배

효과를 모두 합산하면, 미미하게나마 정(+)의 소득재분배가 있는 것으로 추정된다. 2007년의 경우 재분배 전 소득의 지니계수는 0.42857(총소득-사회보험수혜)이고 재분배 후 소득 지니계수는 0.42666으로 앞의 경우보다 작다. 재분배를 통해 지니계수가 0.00191지니p 감소하였다. 2008년과 2009년에도 각각 0.0245지니p(0.44241 → 0.44196)와 0.00285지니p(0.43184 → 0.42899)에 이르러 모두 정(+)의 소득재분배 효과를 나타내었다.

3개년도 소득과 각종 세목의 세부담을 합산한 장기효과를 추정해본 결과, 소비세를 통한 소득재분배 효과는 다소 약화되고 소득세와 사회보험수혜를 통한 소득재분배 효과는 크게 확대되는 것으로 분석되었다. 3개년도 합산소득 및 합산소득세를 기준으로 하면 지니계수 변화율이 약 2.2%로 연간소득에 의한 1.0% 내외 수준을 두 배 이상 상회한다. 사회보험수혜의 경우에도 연간소득을 기준으로 한 경우의 소득재분배 효과(1.2~1.5%)보다 훨씬 큰 3.8%에 이른다. 소비세는 연간소득의 경우에 비해 3년 장기소득을 기준으로 할 때 부(-)의 소득재분배 효과(즉, 지니계수 증가율)가 조금 더 커진다. 장기소득을 기준으로 하는 경우 소득세와 사회보험수혜의 정(+)의 소득재분배 효과 증가폭이 소비세의 부(-)의 소득재분배 효과의 증가폭보다 더 크다. 따라서 연간소득에 비해 장기소득을 기준으로 하는 경우 소득재분배 효과는 좀 더 커진다.

[그림 7] 소득세 · 소비세 · 사회보험 수혜의 소득재분배 효과
(세전 · 세후소득 지니계수 변화율)

(단위: %)



4. 정책시사점

가. 분배론적 관점에서의 시사점

경상소득을 기준으로 한 소득불평등도보다는 잠재적인 경제적 능력을 구성하는 자산, 특히 유형고정자산으로부터의 인정소득(imputed rent)을 고려하면 소득불평등도를 나타내는 지니계수값이 축소되어 불평등도가 다소 완화된다. 생애소득경로에 대한 소득계층별 변화패턴의 비대칭성과, 시계열적 소득이동성의 저하 가능성(Sung, 2011) 등은 그와 반대로 생애소득 불평등도를 가속화시켜주는 효과가 있다. 이들의 상대적 크기에 따라 장 · 단기소득의 불평등도

의 대소관계가 상반되게 나타날 수 있다.

재정패널자료를 사용하여 3개년도 자료를 합산해본 결과 3개년 소득의 불평등도가 연간소득의 불평등도에 비해 현저하게 작아졌다. 이는 생애소득 경로에 대한 소득계층별 변화패턴의 비대칭성과, 시계열적 소득이동성의 저하 가능성에 따른 장기소득 불평등도의 상승효과보다, 횡단면에서의 생애주기의 연령적 차이로 인한 장기소득의 불평등도 하락효과가 훨씬 더 크게 작용하였음을 시사한다.

나. 조세정책적 관점에서의 시사점

근로·종합소득세와 사회보험수혜의 소득재분배 효과는 상당히 큰 것으로 보인다. 소득세나 사회보험수혜의 규모를 증가시킬 경우 소득재분배 효과를 증대시킬 수 있을 것임은 분명해보인다. 근로·종합소득세 부담을 가상적으로 증대시켰을 경우 소득재분배 효과가 확대된다. 소비세의 역진성에도 불구하고 조세 전체적으로 소득재분배 효과는 양(+)의 값을 가짐을 보여준다.

선진국에서는 일반적으로 부가가치세 부담의 역진성이 뚜렷하다. 재정패널을 분석한 결과에 의하면 세부담 구조가 다소 역진적이며, 따라서 부(-)의 소득재분배 효과를 나타낸다. 흔히 소비세 부담의 역진성을 들어 증세의 수단으로 소비세는 적절하지 않으며, 복지재원 확충을 위한 추가재원으로 부가가치세는 적절하지 않다는 주장을 접하게 된다. 그런데 복지선진국이라고 할 수 있는 대부분의 서유럽국가들이 복지재원 확충 등을 위해 부가가치세율을 인상하였던 것을 보면 위의 주장과 상당한 차이를 보인다. 소득세는 누진세율체계 등으로 인해 자원배분 왜곡적인 세목이기 때문에, 소득세를 과도하게 증세할 경우 부작용이 순작용을 초과하게 되므로 소득세 증세에는 일정한 한계가 존재한다. 더욱이 저출산·고령화 추세가 급격히 진전되는 가운데 소

득과세에 지나치게 치중하면 세원이 빠르게 좁아질 것으로 예상되는 소득세 부담이 과중해짐으로써 오히려 국민경제적 부작용이 더 커질 수 있다.

현재 소득세 실효부담이 낮은 만큼 소득세 부담을 증대시킬 필요가 있다. 장기적으로는 소득세 부담이 지나치게 과도해짐에 따른 부작용이 압도하지 않도록 부가가치세 세율인상 등을 통한 재원확충 방법도 고려해 볼 필요가 있다. 비록 부가가치세 부담이 역진적이지만, 부(-)의 소득재분배 효과가 크지 않고 부가가치세율도 10%로 선진국에 비해 현저하게 낮다. 따라서 세율인상 초기에 다소의 물가상승이 우려되기는 하지만 세율인상의 여력이 있으며, 또한 복지확대로 인한 재분배 효과를 논함에 있어 부가가치세 부담 확대에 의한 부(-)의 효과와 복지지출 확대에 의한 정(+)의 효과를 합산한 총체적 의미에서의 재분배 효과를 보아야만 올바르게 정책판단을 할 수 있다는 점에서 볼 때, 궁극적으로 부가가치세를 복지재원 확충을 위한 세목으로 주목할 필요가 있다. 물론 향후 재원확충의 필요성이 제기될 때 소득세나 부가가치세, 또는 기타 세목의 경우도 마찬가지겠지만, 기존의 과세자에 대한 부담 증가뿐만 아니라 면세범위의 축소 또는 또는 탈세 축소를 통한 세원발굴 등의 방법도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

소득과세의 경우와 더불어 재산과세도 정(+)의 소득재분배 효과를 나타낼 것으로 기대하기 쉽다. 그러나 일반적인 기대·인식과 달리 재산과세는 부(-)의 소득재분배 효과를 나타낼 수도 있음에 유의할 필요가 있다. 자산과 소득 사이에 정(+)의 상관관계가 있다고 하더라도 그것이 반드시 정(+)의 소득재분배 효과를 보장해주는 것은 아니다. 정(+)의 소득재분배 효과가 나타나기 위해서는 소득계층별 소득의 증가속도보다 세부담의 증가속도가 더 높아야 하기 때문이다. 비록 재산세 세율구조가 누진세율 체계를 구성하고 있지만 과세기준이 부동산 자산의 가치를 기준으로 하는 만큼 소득기준의 누진도와는 차이를 보일 수 있다. 총소득의 10분위 배율이 28.2~38.1로 상당히 큰 반

면 소득순위를 기준으로 지배열한 총자산의 10분위 배율이 6.0~6.5(순자산의 경우에는 6.1~6.4)로 소득격차보다 작다는 점이, 재산세 세율체계의 누진구조에도 불구하고 재산세가 정(+)의 소득재분배 효과를 나타내지 못할 수 있음을 시사한다.

4. 글로벌금융위기와 주택시장 : 조세·재정정책적 함의(노영훈)

우리나라는 현재 주택시장의 구조적 변화를 겪고 있다. 제Ⅱ장에서 살펴본 바와 같이 글로벌금융위기 이후 국가별로 주택매매시장가격의 하락 시기 및 정도는 상당한 차이점들을 보인다. 특히 우리나라의 경우 미국 및 영국, 심지어 일본에 비해서도 주택 등 부동산시장에서의 글로벌금융위기 후 가격조정이 그리 크지 않았고, 가계들도 가격하락에 대응하여 (거래를 통한) 주택자산보유행태 조정도 충분하지 않았다는 점이 특징적 사항이다. 다만 가구의 순자산액 중 자산총액 구성비중이 높은 주택자산이 시가(market value)로 평가된 부분은 향후 주택시장의 가격동향에 따라 변동할 수밖에 없고, 명목금액으로 확정된 금융부채는 경제회복 속도 및 이자율변화에 따라 채무상환부담이 변동될 전망이다. 2008년 세계금융위기 후 주택시장의 구조적 변화의 중요한 내용은 주택구입수요가 전반적으로 줄었다는 것과 거주(주거서비스수요) 문제를 임대차시장에서 해결하려는 가구들이 늘어났다는 사실이다. 주택가격이 하락하였지만 가까운 장래에 가격이 상승할 것이라는 기대감이 낮아 주택에 대한 투자자산으로서의 매력이 감소된 점, 경기회복이 지연되면서 소득흐름에 대한 불확실성이 높아진 점, DTI 등 주택금융대출규제가 소득에 연계되어 강화된 점, 향후 경기회복시 이자율인상에 따른 대출상환비용부담 증가예상 등이 모두 복합적으로 작용한 결과 나타난 현상이라고 할 수 있다.

이는 주택시장에서 거래는 부진한 가운데 매매가는 정체된 반면 임대시장에서는 전세값이 급등하고 소형평형의 경우 품귀현상을 빚는 현상으로 이어지고 있다. 주택자본에 대한 자산시장 재정조건(arbitrage)에 따르면 현재의 '전세 값의 지속적 상승 및 매매가의 약보합세'는 어떻게 보면 지극히 자연적이고 당연한 경제적 현상이라고 할 수 있다. 총투자수익률의 구성부분에서 자본이득에 대한 기대예상이 적을 경우 가격이 하락하고 전월세를 통한 임

대소득에서 이를 보전해야 총투자수익률의 시장균형을 달성하기 때문이다. 즉, 우리나라는 최근 주택시장에서 투자목적용 매수수요가 저하되어 주거서비스를 전월세를 통해 해결하는 현상이 주류를 이루고 있는 것이다. 주택가격의 향후 예상에 있어서 가격상승이 예상되지 않는 상황에서는 매우 합리적인 의사결정이라고 볼 수 있는데, 이에 따라 중소평형 아파트에 대한 전세보증금 급등이 정책당국의 숙제로 대두하고 있다. 저이자율하에서 상승한 전세보증금에 대한 투자수익이 부진하게 되자 임대주의 요구에 의해 주택임대시장이 전세 형태에서 월세시장으로의 임대유형 전환 압력이 증가하는 등 주택관련 시장이 저량(stock)에서 유량(flow) 경제로 부분적으로 이전되고 있다고도 할 수 있다.

이러한 변화흐름에 맞추어 주택 및 부동산 자산관련 세제를 총체적으로 재정비해야 할 시점이라는 판단이다. 즉, 우리나라 주택시장에서 진행 중인 구조변화(주택자본에 대한 투자수요감소 및 주거서비스수요 중심 재편)과정에서 필요한 세제개편은 무엇보다 종합적인 접근방법이 중요하다는 판단이다. 이러한 거시경제여건 하에서 주택관련 조세정책의 큰 방향은 ⅰ) 과거 투자수요 억제적 징벌적 중과세제의 정상화, ⅱ) 주택시가에 기초한 취득 및 보유세의 거래부진 및 소득흐름변화를 감안한 세부담 완화조치(tax relief), ⅲ) 주택관련 부채축소(deleveraging)촉진을 지원하는 세제모색, ⅳ) 전세와 월세간 차등과세제도 정비 등에서 찾아야 할 것이다.

첫째, 과거 다주택자 및 고액 주택자산가에 대한 징벌적 조세부담을 개편할 필요성에 대해서는 이미 많은 지적이 있었고 정치권 및 정책당국에서도 논의되었던 사안인데, 최근 헌법재판소의 1세대 3주택 60% 양도소득세 중과에 대해서는 헌법불합치 판정을 계기로 지속적으로 개편될 전망이다. 반면 종합부동산세에 대한 개편은 2008년 11월의 헌법재판소의 위헌 판결 이후 후속 개편작업이 지지부진한 상황이다. 토지만이 아닌 주택건물의 자본가치

도 포함한 주택자산에 대한 합산과세가 갖는 근본적 문제점을 해결하지 못하고 단순히 지방재산세로의 통합과세 방향만으로 개편논의가 전개되고 있는 현실이다. 시가에 기초한 주택재산과세는 주택소유자에 대한 보유단계에서의 매년 재산세 부과할 때 주택의 시장가격변화를 어느 정도 반영하여 과세표준을 얼마나 조정 갱신할 것인지는 몇 가지 중요한 세무행정적 시사점을 제시한다. 지방재산세 과세대상 물건으로서 한 주택이 위치하고 있는 지역의 주택시장 내에서의 시장가격은 몇 달간 변화하지 않을 수도 있지만 1주일 내에 급등할 수도 있다. 즉, 과세대상 주택의 연중 가격변화에 익숙하여 지역주택시장에 정통한 주택소유자들은 주택재산세 과세기준일[1], 과세표준 평가 기준일[2]과 같은 시점들이 지방재산세 부과고지서 발송기간 및 납부기한(매년 7월말 및 9월말)과 맞물려 과세대상물건의 평가시점 적정성에 대해 조세저항을 제기할 수 있고, 특히 가격하락기에는 그 저항이 더 커진다는 점이다. 무엇보다 가장 큰 문제점은 '주택자본이라는 저량(housing stock)에 대한 시장평가액과세가 자본형성을 기본적으로 저해하는 부작용이라고 할 수 있는데 이를 완화할 세제개편이 절실하다고 할 수 있다.

둘째, 세계적 금융위기 이후 거시경제환경이 불확실한 소득흐름과 인플레우려, 그리고 향후 이자율상승 예상 등으로 전개되면서 주택매매시장의 침체가 상당기간 지속될 것으로 예상되는데 이에 따른 취득세 및 보유세제 세부담 완화조치가 필요할 것이다. 미국에서는 이미 주택가격 급등기에 취한 과표인상 조치들에 대해 경기침체기에 써킷브레이커 등을 통한 부담감면조치들이 취해지고 있는 반면, 우리나라는 과거 참여정부에서 추진되었던 주택자산에 대한 중과세의 기본 틀이 여전히 잔존하고 있다.

---

1) 해당일 시점 등기부상 주택소유자인지를 판별하는 기준으로 우리나라의 경우 매년 6월 1일임.

2) 해당일을 기준 시점으로 과세평가액 또는 과세표준의 기초가 되는 고시가액을 평가한 것으로 매년 1월 1일 현재 공시지가, 주택가격공시액 등을 발표하고 있음.

따라서 향후 상당기간 보유단계 평가액의 상향조정을 통한 보유세부담의 증가는 더 이상 불필요하다는 판단이다. 오히려 경기침체가 장기화 할 경우 주택보유세 부담경감을 미국에서의 '써킷브레이커 프로그램'처럼 저소득층에 감면혜택이 더 돌아가도록 추진해야 할 것이다. 그 이유는 과거 참여정부에서 추진하여 잔재로 남은 다주택자중과 및 집부자 중과와 같은 주택자산에 대한 세부담증가를 (납부능력을 반영하는) 가처분소득흐름이 지탱하기 어려운 상황에서는 더 이상 유지할 근거도 미비할 뿐만 아니라, 거래세 감소에 따른 지방정부 세수감소를 보전해줄 재원으로서도 마땅하지 않기 때문이다.

주택가격 하락 및 안정기에 주택보유단계의 재산세 시가 대비 과표율 또는 과표현실화율을 인위적으로 제고하려는 과세당국의 노력은 독일, 일본, 한국 등 법정세율이 고정된 재산보유세제를 운영한 국가들에서 항상 강한 조세저항에 부딪쳐서 실패했었다. 반면 영국이나 미국에서는 지방자치단체들이 지방세의 근간인 지방재산세 운영에 있어서 '잔여세(residual tax)'적 과세방식으로 과표정책을 운영하므로써 주택가격급등락에 반응하여 주택재산세의 세수가 급변하는 현상은 세제구조상 발생하지 않게 된다.

한편, 보유단계가 아니라 취득 및 처분단계에서 지방정부가 부과하는 지방세의 세수비중이 큰 국가들의 경우에는, 지방정부의 세수가 주택시장의 거래량 및 거래가격에 크게 영향을 받아 해당 지방세 세수의 안정성이 위협받게 된다. 이와 관련하여 우리나라의 취득세·등록세 세수는 2008년 하반기 글로벌금융위기 이후 급격히 감소하여 지방세입안정성 측면에서 큰 문제를 제기하고 있다. 우리나라는 지난 참여정부기간(2003～2007년)에 '보유과세강화 및 거래과세완화'를 금과옥조의 정책명제인 것처럼 학계 및 정책당국에서 옹호하여 추진하여 왔다. 그럼에도 불구하고, 2011년 현 시점에서 2003년 대비 보유과세강화와 거래과세완화의 성과, 그리고 그것이 우리나라 부동산시장에 미친 긍정적인 기능에 대해서는 여전히 판단할 수 없는 상황이다. 매매가격

의 하향안정화는 여러 복합적인 정부정책과 시장변화에 따라 달성되었다고 해도 급격히 감소한 거래량 상황에서 이루어진 가격의 적정성 때문에, 정책당국은 거래활성화를 위한 대책마련에 고민하고 있는 실정이다.

우리나라는 과거 취·등록세 주택과표와 재산세의 주택과표를 동일하게 유지운영하는 체제를 오랜 기간 동안 운영한 경험이 있다. 이는 미국 일부 주에서 시행하고 있는 '소유권변동시 재산세과표조정(property reassessment upon sales)' 과세방식의 지방재산세와 동일한 효과를 발휘하고 있었던 세제였다. 보유과세 세부담의 급격한 강화를 통해 주택가격상승을 억제하기 위해 주택재산세 과표를 납부능력을 무시하고 무리하게 인상하였었다. 또 시장가격 대비 100%에 근접하는 과표현실화율이 그 자체로서 무슨 정책목표가 되는지를 검토하지 않고 추진하다가, 글로벌금융위기 이후 주택가격 급락기에 정책당국은 과표현실화율 인상계획을 더 이상 추진하지 않게 된다. 주택시장의 호황 및 불황에 의존하여 지방정부의 세수가 급격하게 늘어나고 줄어야 할 세출측면상의 필요성이 없다면, 현재의 우리나라 지방세법에 규정된 고정된 법정세율과 획일적 과세표준산정 방식이 주택관련 거래세수 및 재산세수의 변동에 미치는 부작용들에 대해 현 시점에서 심각하게 재고해 보아야 할 것이다.

또한 다주택소유자를 임대주택사업자로 인식하는 새로운 시각이 부각되는 현 시점에서는 공정시장가액비율적용, 합산배제 임대주택, 세부담상한 등 예외적 규정들을 통해 드러나는 문제점들을 봉합하려는 노력보다는 재산보유세의 기본틀(baseline)에 대한 재설계에 보다 관심을 가져야 할 것이다. 주택자산에 대해 보유단계에 과세하는 재산세제를 통해 중앙정부가 주택시장에 개입하려는 정책세제 목적을 위한 개편이라 하더라도 사용용도현황에 따라 세부담을 차등화하여 정책수단화할 수 있는 개편 여지는 충분하다는 판단이다. 예를 들어, 현재는 소유한 주택자산의 자본시장가격(capital market value)에

(일종의 제2세율인) 공정시장가액 비율을 적용하여 조정된 과세표준으로 삼아 법정 고정명목세율을 적용하는 시스템을 운영하고 있다. 이는 동일한 자본시장가치(capital market value)를 갖는 주택이라도 소유주가 자가거주하는 주택인 경우와, 타인에게 임대되어 월세 또는 전세보증금을 통한 묵시적 간주임대료 등 임대수입이 발생하는 경우가, 사용현황이 다름에도 재산세부담은 같다. 주택에 대한 종합부동산세 도입 취지가 주택에 대한 임대소득과세가 미비한 상황에서 고액주택자본가에 대한 사용자비용을 높이기 위해 국세로서의 추가과세를 한 것이므로, 공식적인 임대주택사업자들이 소유한 임대주택들은 소재지역, 가액, 면적 등 제한 없이 전면 합산배제하여 주택분 종부세를 부과하지 않는 것이 합리적일 것이다. 종합부동산세 세부담의 상한에 관한 현행 규정도 당해 연도 주택분 (지방)재산세 상당액과 합산하여 전년대비 150%를 넘지 않는다고 되어 있는데, 차라리 프랑스의 사회연대세에서의 규정에서 처럼 종합부동산세를 포함한 모든 개인납세액이 연간 과세소득의 일정 비율(예, 30%)를 넘지 않는다고 개편하는 것이 납부세액마련의 어려움(liquidity problem)을 해결하는 데 더 적합한 방법일 것이다. 전년 대비 150%의 세부담상한 규정은 주택가격급등기에 그리고 주택과표 급인상기에 세부담이 급등하지 않도록 세무행정 편의적으로 마련된 것일 뿐, 보유단계 주택재산세 부담이 적절한 지에 대한 판단에 기초한 법규정은 아니라는 판단이다. 가계의 가처분소득의 현황 그리고 주택자산의 소득창출여부에 대한 확인 없이 합산하여 일정가액 초과 보유자에 대한 기계적인 종부세 부과는 설혹 1세대1주택 소유가구에 대해서는 낮은 기준금액을 적용한다고 해도 근원적인 문제를 해결한 것은 아니기 때문이다.

마지막으로 미시가계분석을 통해 각국의 가계자산구성에서 차지하는 주택자산의 비중, 그 나라의 주택 담보 및 구입자금대출현황, 그리고 주택임대시장에서 전세제도가 갖는 제도적 특징들을 살펴봄으로써 조세정책적 시사점

을 모색해 볼 수 있다. 제Ⅲ장에서 집중적으로 살펴본 가계부문의 주택관련 채무건전성에 대한 우려에 기초한 '차입축소지원'목적의 세제 운용과 넷째 '전세와 월세간 차등과세 정비'와 관련된 논의이다. 글로벌 금융위기 및 그 이후의 경기침체는 수입, 소득, 고용 등 유량변수의 감소 뿐만 아니라 금융자산, 주택자산 등 저량변수의 시가평가액도 감소시켰다. 경기침체의 결과 계층간 소득 및 부의 재분배효과가 발생하였고, 국가별로도 충격이 상이했을 뿐만아니라 한 국가내에서도 부문별로 파급효과가 상이하였다. 특히 주택자산의 소유와 주택의 점유형태별로 가구그룹별로 분석한 결과, 글로벌금융위기 이후 자가거주 1주택소유가구와 무주택임차가구는 부채상환비율(DSR) 및 총자산대비 부채 측면에서 재무적 건전성을 보인 반면 타지주택소유 임차가구나 다주택소유자가구의 2/3는 부채가구였고, 특히 이들 가구 중 하위소득계층은 부채상환비율이 (경상소득대비) 23%대에 달해 소득감소나 이자율상승에 매우 취약하다는 특징을 보였다. 저소득 타지주택소유 임차가구의 부채총액은 아직까지는 자산총액보다는 낮았지만 금융자산액보다 높았고 금융자산의 대부분을 차지하며 주요 자산항목인 (임대주에게 맡긴) 거주주택전세보증금을 크게 상회하고 있었다.

임대시장의 가격이라고 할 수 있는 전세보증금은 보는 시각에 따라 과세처리가 달라질 수 있는데, 전세보증금에 대한 현행 간주임대소득세제의 문제점을 제Ⅱ장 1절에서 개진하였다. 특히 최근 정치권에서는 전월세상한제 도입 (예, 주택임대차보호법 개정안)과 같은 임대료 가격규제 정책이 논의되고 있는데, 전세보증금의 임대료적 측면에만 초점을 맞추어 논의되고 있는 실정이다. 전세가 주택임대차의 한 유형이지만, 전세보증금은 임차인의 임대주에 대한 대출금측면도 있다는 점을 주목하여 부채축소차원에서 월세로의 전환을 유도할 수 있는 세제조치를 모색할 필요성이 있다고 할 것이다.

5. 부동산 보유세제의 장기적인 개편방향에 관한 연구(박명호)

우리나라의 부동산 보유세제는 지난 7~8년간 급격하게 변화하여 왔다. 2005년을 기점으로 우리나라의 부동산 보유세제는 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세로 이원화되어 운영되고 있다. 종합부동산세를 시행한 이후에도 부동산 가격이 계속 상승하자 정부는 2006년부터 종합부동산세의 과세기준 금액 인하, 세대별 합산과세, 과표적용률 인상, 세부담 상한선 확대 등과 같은 보유세 부담을 대폭 강화하는 조치를 취하였다. 그러나 2008년 이후 부동산 시장에 대한 시각을 달리하는 정부가 집권함에 따라 과도하게 상승한 보유세 부담을 완화하는 정책을 추진하게 되었다. 특히 세대별 합산에 대한 헌법재판소의 위헌 판결 등은 부동산 보유세 정책의 방향 전환을 가속시켰고, 정부로 하여금 종합부동산세를 재산세로 전환하는 중장기적인 개편방향을 발표하게 만들었다.

본 연구는 현재의 2원화된 부동산 보유세제를 과도기적인 상태로 인식하고 중장기적으로 새로운 보유세 체계를 마련할 것이라는 예측에서 시작되었다. 그러나 현행 우리나라의 보유세제처럼 기존의 세부담 및 지출 구도가 서로 얽히고설킨 상태 아래서 기존의 구도 또는 틀을 그대로 유지한 채 과세체계를 설계하는 것은 거의 단기적인 처방에 불과하다는 단점이 있다. 이는 현존하는 세부담 및 지출 구도가 새로운 보유세제 구상에 심각한 장애로 작동할 수 있기 때문이다. 따라서 기존의 세부담이나 지출 구도에 얽매여서 과세체계를 난해하게 설계하기 보다는 장기적으로 지속가능한 과세체계를 모색하고 이를 현실화시키는 방안들을 살펴보는 것도 의미가 있다고 생각한다. 그리고 부동산 보유세가 장기적으로 지속가능하기 위해서는 그 과세체계가 부동산 보유세의 기본적인 기능 또는 역할에 부합할 수 있도록 설계되는 것이 바람직하다고 본다.

이에 본 연구에서는 우리나라의 부동산 보유세제를 장기적으로 지속가능하게 설계하는 데 방향을 제시할 보유세제의 기본적인 기능 또는 역할을 조사하였다. 그리고 그 기능이나 역할에 충실한 세제를 상정한 후 그 세제의 모습을 현실화하고자 할 때 예상되는 문제점을 규명하고, 그런 문제점을 완화시킬 수 있는 방안들을 검토하였다.

본 연구에서는 보유세제의 기본적인 기능 또는 역할로 수익자부담원칙 또는 응익부담원칙(benefit principle)에 따라 지방재정을 확보하는 것과 소득재분배 기능이라고 설정하였다. 먼저, 수익자부담원칙에 따라 부동산 보유세를 과세하는 방안을 검토한 결과를 정리하면 다음과 같다. 수익자부담원칙에 충실한 보유세제의 모습으로서 본 연구에서는 지방정부가 지방공공서비스의 제공에 필요한 재정의 일정수준을 부동산 보유세로 조달하는 방식을 고려하였다. 이런 과세방식을 우리나라에 적용하는 경우 보유세 세원의 지역 간 격차로 인해 기초자치단체 간의 보유세율에 큰 차이가 발생하는 것으로 나타났다. 지역간 세부담 형평성을 강조하는 사회분위기를 고려할 때 이런 결과는 지방정부의 자치재정권을 제약하는 요인으로 작용할 수 있고, 더 나아가 우리나라의 지방자치제도가 발전하는 데 장애요인이 될 수 있음을 뜻한다. 따라서 수익자부담원칙에 충실하게 보유세를 과세하고자 한다면 지역 간 세율격차를 완화시키는 대책이 동반되어야 할 것으로 본다. 본 연구에서는 자치단체 간 보유세율 격차를 완화시키는 방안으로 자치단체가 서로 보유세 과세베이스를 광역단위 또는 전국단위로 공유하는 방식이 가능할 것임을 제시하였다.

한편 소득재분배 기능에 초점을 둔 부동산 보유세의 과세체계에 대하여 검토한 바, 소득재분배 기능을 위해 현행과 같이 9단계 누진세율 구조를 지닌 주택분 보유세제 아래에서 소득재분배 효과는 크지 않은 것으로 파악되었다. 이 결과는 소득 대비 보유세의 평균이 중하위 소득계층까지 계속 하락

하여 세부담이 중하위 소득계층 구간까지 역진적이기에 가능하다고 본다. 특히 소득 대비 보유세 비율이 가장 높은 최하위 소득계층에서 60세 이상의 고령자 가구가 83.8%나 된다는 점은 현금흐름의 제약이 있는 고령자·장애인 가구 등을 대상으로 세부담 완화조치가 필요함을 뜻한다. 소득 대비 보유세 비율이 일정수준을 넘어가는 경우 그 초과분의 전부 또는 일부를 경감시켜주는 장치인 회로차단기(circuit breaker) 제도는 부동산 보유세의 소득재분배 효과를 어느 정도 강화시키는 것으로 나타났다. 그러나 소득세에 의한 소득재분배 효과와 비교할 때 회로차단기 제도를 지닌 누진적 보유세제의 소득재분배 효과는 상대적으로 그 효과가 미약한 것으로 나타났다.

마지막으로 본 연구에서는 소득재분배 관점에서 본 연구에서는 부동산만을 과세베이스로 하는 경우뿐만 아니라 다른 자산을 과세베이스로 하여 누진적인 보유세를 과세하는 방안을 검토하였다. 예를 들면, 과세대상 자산의 범위를 보유 주택(유형 1), 주택, 토지, 건물 등 보유 부동산(유형 2), 임대보증금을 포함한 부동산 관련 전체 자산(유형 3), 부동산 및 금융자산(유형 4), 부동산·금융자산 및 기타 자산을 포함한 총자산(유형 5), 총자산에서 부채를 차감한 순자산(유형 6) 등 6가지로 구분하였다. 총소득에서 개별 자산유형의 보유세를 차감하기 전과 후의 지니계수를 살펴본 바, 일부 자산유형(유형 2, 3, 6)에서는 오히려 소득분배가 악화되는 것으로 나타났다. 이 결과는 소득재분배를 개선하기 위해 일방적으로 자산과세를 강화하거나 부유세 등의 새로운 자산과세를 도입하기에 앞서서 미시자료를 통한 충분한 검토가 필요함을 시사한다.

6. 납세순응행위의 결정요인 분석 : 실험적 접근(박명호, 전병힐, 조명환)

최근 미국에서 촉발된 글로벌 금융위기가 전세계적인 경기침체로 전이됨에 따라 세계 각국은 팽창적 재정정책을 통해 글로벌 경제위기에 대응하였다. 그 결과 세계경제가 대공항 상태에 진입하지는 않았지만 각국의 재정여건이 급격하게 악화되었다. 특히 유로 지역의 재정위기로 인해 우리나라를 둘러싼 외부 경제환경이 호전되지 않고 오히려 그 불확실성이 더욱 커진 형국이다. 따라서 우리나라의 입장에서는 외부요인에 의한 경기침체에 대응할 수 있는 재정여력을 확보하는 것이 매우 중요해졌다.

우리나라가 처한 세출 및 세입 여건, 즉 현재의 재정여건 아래서 재정여력을 비축할 수 있는 최선의 방안은 납세자들의 자발적인 납세순응도를 제고하는 것으로 판단된다. 왜냐하면 납세순응도 제고는 현재의 조세체계를 그대로 유지한 채 세수를 증가시킬 수 있는 가장 현실적이고 바람직한 대안이기 때문이다. 이런 맥락에서 조세체계 및 조세행정에서 있어서 납세자의 납세순응행위를 결정하는 요인을 파악하는 것은 매우 중요한 의미를 갖는다. 탈세나 체납행위 등과 같은 납세불순응행위는 조세체계의 형평성, 효율성, 단순성 및 조세행정의 효율성에 매우 나쁜 영향을 미친다. 그러나 정책적인 측면은 물론 학문적인 시각에서도 아직까지 신뢰할 수 있는 정보의 부족 등의 이유로 개인의 납세순응행위 의사결정에 대한 이해가 부족한 현실이다. 이런 현실은 납세순응행위를 제고하기 위한 다양한 정책대안들의 효과성을 예측하는데 근본적인 한계가 있음을 의미한다.

이에 본 연구에서는 최근 활용도가 급증하고 있는 실험적 접근법을 활용하여 우리나라 사람들의 납세순응행위 결정요인을 분석하고, 납세순응도를 제고하는 방안들에 대한 시사점을 도출하였다. 특히 비전통적 요인이 납세순응행위에 미치는 영향을 분석하고 있는 최근의 실험연구 경향을 좇아 본 연

구에서는 세율구조에 대한 개인의 선호와 실제 세율구조의 일치여부 및 세율구조 결정과정의 민주성 여부가 납세순응행위에 미치는 효과를 살펴보았다. 또한 실험적 결과에 대한 사전적 예측을 위해 이론적 모형을 구축하고 이를 추가적으로 분석하였다.

이론적 모형에 대한 분석 결과에 따르면, 비금전적 요인을 포함된 새로운 모형에서도 기존 모형에서와 같이 가산세율이나 세무조사 확률은 신고소득을 증가시키는 것으로 나타났다. 특히 본 연구의 이론적 모형에서는 비금전적 요인으로 현재의 세제상황에 대한 만족도를 고려하였다. 현재의 세제상황에 대한 만족도는 소득신고율을 증가시키는 방향으로 작용하여 납세순응과 양의 관계를 갖는 것으로 나타났다.

166명의 서울시립대학교 학생을 대상으로 실시한 실험 결과에 따르면, 실험참여자의 선호를 반영하여 민주적으로 세율구조를 결정하는 경우가 그렇지 않은 경우에 비하여 납세순응도가 높다는 경향을 관측할 수 있었다. 이러한 사실과 현재의 세제상황에 대한 만족도가 높을수록 납세순응도가 높다는 이론적 모형에 대한 분석 결과는 절차적 민주성이 확보된다면 세제상황에 대한 납세자의 만족도가 개선되는 것으로 해석될 수 있다.

한편 절차적 민주성이 납세순응행위를 유도하는 구체적인 경로에 대해서는 추가적인 연구가 필요할 것으로 생각된다. 이는 본 연구의 두 가지 실험구조에서 서로 일치된 방향의 결론을 얻을 수 없었기 때문이다. 첫 번째 실험구조에서는 절차적 민주성이 납세순응행위를 유도하게 되는 주된 경로가 선호하지 않는 세율을 적용받는 참여자 집단인 것으로 확인되었다. 그러나 두 번째 실험구조에서는 선호하는 세율을 적용받는 참여자 집단을 통해 절차적 민주성이 납세순응행위를 유도하는 것으로 나타났다.

본 연구에서 확인한 이론적·실험적 연구결과는 절차적 민주성을 포함한 비금전적 요인이 납세자의 납세순응행위를 설명하는 하나의 요인임을 보여준

다. 이 결과는 향후 우리나라 국민들의 납세순응행위를 제고하기 위해서는 절차적 민주성을 확보하려고 노력이 필요함을 뜻한다. 다시 말하면, 국민들의 세부담에 큰 영향을 미치는 새로운 세목의 도입이나 세율인상과 같은 세법개정은 충분한 논의를 거쳐 국민적 합의를 도출하는 과정이 선행되어야 함을 시사한다.

마지막으로 다른 선진국과는 달리 우리나라의 경우 현행 세법체계 내에서 잠재적으로 거둘 수 있는 총 세금에 대한 추정 금액을 제시하지 못하고 있는 것으로 드러났다. 다시 말하면, 우리나라의 경우 국민들의 전반적인 납세순응 실태를 보여주는 총조세격차 또는 순조세격차라는 성과지표가 존재하지 않는다. 이에 반하여 세정 선진국이라고 할 수 있는 미국이나 영국은 세목별로 조세격차를 추정하여 납세순응도 제고 정책의 성과지표로 활용하고 있는 것으로 나타났다. 일반적으로 실태를 제대로 파악하고 진단할 수 있어야 올바른 처방을 할 수 있다는 점을 감안할 때 우리나라도 조세격차라는 성과지표를 통해 국민들의 납세순응 실태를 파악할 수 있어야 할 것이다.

7. WTO 보조금협정에 적합한 조세재정지원정책 연구(정재호, 안덕근)

본 연구에서는 WTO 보조금협정과 관련된 정부 지원에 대한 WTO 분쟁사례를 정리하고 이를 통해 시사점을 얻고자 하였다. WTO에서 규율하는 다양한 보조금 중 본고에서는 WTO 보조금협정에 초점을 맞추어, 세제 및 재정지원과 관련한 주요 분쟁 사례들을 선별하고, 이들 분쟁의 쟁점과 판결 내용 등 법적 측면에서 분석하였다.

세제를 통한 지원은 대부분의 정부가 특정한 경제활동을 지원할 목적으로 시행하는데, 특히 해외 기업들과의 경쟁관계에 있는 자국 기업들에게 혜택을 제공하기 위한 수단으로도 활용되기도 한다. 이런 정책이 국내법 내에서 시행되지만 세제 혜택이 국제시장에서의 경쟁관계를 심각하게 훼손하는 상황이 발생하면서 국제통상규범인 WTO 보조금협정의 중요성이 강조되고 있다. 이에 따라 WTO 보조금협정이 그동안 개별 국가의 고유권한으로 인식되었던 국내 세법까지도 엄격하게 규율하는 상황이 되었다.

세제지원과 관련된 WTO 보조금 분쟁 사례 중 가장 중요한 미국과 유럽의 DISC, FSC, ETI관련 분쟁은 해외에서 발생한 소득에 대한 과세 문제로 귀결된다. 현재 우리나라를 비롯하여 OECD의 대부분 회원국들은 거주지 과세원칙을 채택하여 자국 거주자와 내국법인에 대해서 전세계 소득에 대해 과세하고 국외에서 부담한 세액을 공제하는 외국납부세액공제제도를 시행하고 있다. 반면 프랑스 등 일부 국가에서는 국외고정사업자에 귀속되는 소득에 대해서 과세를 면제하고 있다.

미국도 거주지 과세원칙을 채택하여 국외원천소득에 대해 외국납부세액공제 제도를 채택하고 있다. 미국이 이처럼 외국납부세액공제제도를 운용하면서도 자국 기업을 위해 일부 소득부분에 대해서는 면세하거나 또는 외국납부세액공제 범위를 확대하는 정책을 시행함으로써 WTO 보조금 분쟁을 불러

일으켰다.

기본적으로 거주지 과세제도에서는 해외원천 소득이 과세되므로 해외소득에 대한 이중과세 부과를 피하기 위해서는 면세 규정을 별도로 마련해야 한다. 그런데 이럴 경우 국가는 징수할 세입을 포기하는 것이 되어 보조금 요건인 재정적 기여가 존재하는 것으로 판정받을 수 있다. 반면 원천지 과세제도에서는 해외 발생소득에 대해서는 과세하지 않기 때문에, 이러한 소득에 대한 비과세는 세입의 포기에 해당되지 않아 보조금에 해당되지 않는 것으로 간주된다. 우리나라는 거주지 과세제도를 채택하지만, 예외적인 경우도 있다. 우리나라는 해외자원개발사업에 투자하여 받은 배당소득에 대해서는 원천지 과세제도를 적용해 법인세를 면제하고 있다. 이 제도는 해외자회사 소득에 대해 과세를 면제하는 DISC, FSC 경우와 유사하다. 하지만 해외자원개발투자에 대한 배당소득 과세 면제는 수출 전체에 적용되는 수출지원 제도가 아니라 특정 산업을 육성하기 위해 실시되고 있다. 전반적인 해외배당소득에 대한 면세를 적용하자고 주장하는 연구로는 안종석·정재호(2009)가 있다.

안종석・정재호(2009)에서는 해외직접투자소득에 대한 면세제도 도입방안에 대해 논의하였다. 다수의 국가들이 해외투자소득에 대해 거주지 과세제도를 채택하고 있지만, 실제로 다국적 기업의 자국 유치, 또는 자국 기업의 해외활동 지원을 위해 원천지 과세제도를 채택하는 경향이 있다. 일본과 영국이 여기에 동참하였고, 미국에서도 현재 이에 대한 논의가 활발하다. 안종석·정재호(2009)에서는 국외원천소득 면세제도를 도입하여 우선 면세 적용대상을 직접투자 소득에 국한시키고, 직접투자 소득 중에서도 도입초기에는 현지법인의 배당소득에 한정할 것을 제안하고 있다. 이와 같은 배당소득에 대한 원천지과세제도를 적용할 경우 원천지과세제도에서 해외 발생소득은 과세되지 않으므로 이러한 소득에 대한 비과세는 세입의 포기에 해당되지 않아

WTO 보조금협정에도 적합한 조세제도가 될 수 있다.

미국과 유럽의 ETI관련 분쟁은 미국이 자국 기업에게 유리하게 외국납부세액공제 제도를 적용하면서 발생하였다. 즉, 미국은 국외 원천소득의 범위를 확대하여 외국납부세액공제를 증가시키는 제도를 실시하였다. 그러나 우리나라 제도에서는 국외원천소득 범위가 축소되어 오히려 외국납부세액공제가 감소됨으로 우리 기업이 불이익을 당하는 경우가 발생할 수 있다. 우리나라는 현재 국외 원천소득에 대해 명확히 규정하고 있지 않다. 이로 인해 국외원천소득은 세법에서 명확하게 규정된 국내 원천소득을 제외한 소득으로 여겨진다. 그런데 우리나라 법인세법에 의하면 국내 원천소득 중에서 일부는 국외에서 발생한 소득이 포함되어 있다. 예를 들어 국외 유가증권에 투자하거나 국외에 있는 자에게 금전을 대부하여 얻은 소득, 국외에서 주식, 채권 등의 발행, 취득, 양도 등을 통해 발생한 소득 등이 포함되어 있다. 따라서 현 제도에서는 국외원천소득 부분이 감소하여 결국 외국납부세액공제 한도가 줄어들게 되어 외국에서의 영업활동이 많은 기업인 경우에는 오히려 불리해 질 수 있다. 그러므로 해외원천소득에 대한 명확한 규정 정비가 필요하다.

미국의 DISC, FSC, ETI관련 분쟁은 기본적으로 부가가치세제도 운용 여부에서 출발하고 있다. 부가가치세제가 없는 미국 수출기업은 유럽에 수출하면서 부가가치세를 지불해야 하지만 매입세액공제를 받을 수 없기 때문에 매입세액공제를 받는 유럽 기업들과 비교해 비용 측면에서 불리할 수밖에 없다. 이에 대한 보상차원에서 미국 정부가 일련의 제도를 마련하였고 이로 인해 분쟁이 촉발되었다. 우리나라는 부가가치세제도를 운용하고 있기 때문에 우리 기업들이 국제경쟁에 있어 미국 기업들과 같은 불리한 입장에 처해 있는 것은 아니다.

다만 WTO 보조금협정과 관련될 수 있는 제도로 우리나라 부가가치세 영세율제도를 검토할 필요가 있다. 주로 수출품에 대해 영세율제도를 운용하고

있는데, 이는 소비세의 소비지과세원칙에 기인한다. 우리나라는 영세율제도 중 기타외화획득 재화 및 용역에 대해서도 영세율을 적용하고 있다. 이 규정은 수출품에 대한 영세율제도와 달리 영세율제도가 가진 부가가치세 완전 환급효과를 이용하여 외화획득사업을 지원하고 국제수지를 개선하기 위해 외국이 아닌 일정 요건을 갖춘 국내의 거래에 대해서도 영세율을 적용하는 제도이다. 이는 국내 거래임에도 불구하고 수출 및 외화회득 지원이라는 정책 목적에 의해 소비지 과세원칙과 상호면세주의원칙에 부합하지는 않지만, 부가가치세제 도입 초기부터 수출산업 지원정책의 일환으로 마련된 것으로 여겨진다. 그러나 국내거래에 대해 영세율을 적용하는 것은 소비지 과세원칙에 맞지 않으며, 또한 WTO 보조금협정에도 수출보조금으로 판단될 소지가 높다. 따라서 부가가치세 영세율제도와 관련하여 특히 기타외화획득 재화 및 용역에 대한 영세율제도 적용대상에 대한 재검토가 필요하다.

이 밖에 우리나라 조세지원제도 중에서 수출을 우회적으로 지원하는 제도로 소득세법에서 성실사업자 우대제도와 지방세특례제한법에서 수출용 중자동차에 대한 우대제도 등을 들 수 있다. 우리나라 소득세법에서는 성실사업자에 대해 특별공제를 실시하고 있는데, 이중 성실사업자 범위에 '수출에 의해서만 거래가 이루어지는 사업자'가 포함되어 있다. 이는 수출에 의해서만 거래가 이루어지는 경우 모든 거래 내역이 투명하게 이루어지기 때문에 성실사업자로 인정하여 특별공제를 적용하는 것으로 이해된다. 그러나 수출에 의해서만 거래가 이루어지는 사업자에 대해 성실사업자 특별공제를 부여하는 제도는 수출에 연동된 보조금을 금지하는 보조금협정상 규범에 저촉될 소지가 있다. 또한 지방세특례제한법에서는 수출용으로 취득한 중고선박, 중고기계장비 및 중고항공기에 대해서는 취득세를 경감해 주고, 중고자동차에 대해서는 수출하는 경우 취득세 등을 면제하는 조치를 채택함으로써 궁극적으로 이들 산업의 수출을 지원해 주고 있다.

물론 상기 제도들의 경우 미미한 실제 경제효과를 감안하면 원론적인 차원에서의 문제점에도 불구하고 통상차원의 분쟁이 촉발될 가능성은 크지 않을 것으로 판단된다. 그러나 원론적으로 문제의 소지가 있는 조치가 유지되는 경우 보조금정책 전반에 대한 신뢰성을 훼손할 뿐만 아니라 불필요한 통상마찰의 빌미를 제공하는 부작용이 발생할 수 있으므로 신중한 검토가 요구된다.

세제 지원인 조세감면제도는 특정 경제활동이 외부경제로 인해 과소생산 또는 과소소비 되어 비효율이 발생할 때 이러한 경제활동에 대해 조세감면 등의 정책을 통해 경제적 효율성을 높일 수 있다. 그러나 WTO체제에서는 선택적 또는 정책적 조세감면제도가 보조금협정 규범 위반문제를 초래할 수 있다.

모든 조세감면제도가 WTO 보조금협정의 규제대상이 되는 것은 아니다. 혜택을 유발하는 조세감면조치일지라도 특정성이 없을 경우 규제대상이 되지 않는다. 즉, 정부가 시행하는 조세감면제도를 모든 기업들이 이용 가능할 경우 일반적으로 특정성이 없다고 말할 수 있다. 반면, 명목상 모든 기업들을 대상으로 하여 특정성이 없는 것 같지만 실제로 제도의 운영실적에 의거할 때 특정 기업이나 산업에 혜택이 집중되는 경우에는 사실상 특정성이 인정되어 규제의 대상이 될 수 있다.

임시투자세액공제제도는 경제진작을 위해 한시적으로 투자를 촉진하고 또한 지방에 대한 기업의 투자를 유도하기 위해 1982년에 도입되었다. 임시투자세액공제제도는 제조업, 도·소매업업 등 32개 업종에 대해 해당 과세연도 투자금액의 10% 이내에 대해 소득세 또는 법인세에서 공제를 허용하는 제도이다.

임시투자세액공제제도는 1982년에 한시적으로 도입되었으나 실질적으로 상설화된 제도로 변모되었으며, 설비투자 등 기업의 경쟁력과 생산성에 직접적

으로 관련된 투자에 세제상 혜택을 제공하고 있기 때문에 WTO 보조금협정상 보조금으로 간주될 소지가 크다. 특히, 임시투자세액공제제도의 혜택이 일부 기업에 집중되고 수혜기업들의 수출의존도가 클 경우에는 사실상 수출촉진보조금으로 인정될 수 있기 때문에 이러한 경우 보조금의 특정성은 자동적으로 인정되는 점에 유의할 필요가 있다. 더욱이 우리나라 기업들의 경우 주요 수출시장이 미국이나 유럽에 집중되는 경향이 있는데, 이들 국가들은 보조금에 대한 상계관세의 남용이 두드러지고 있어 잠재적인 피해가능성이 높은 것이다.

현재 정부에서는 임시투자세액공제 제도를 고용창출 투자세액공제로 전환하고 있다. 임시투자세액공제 제도를 고용과 연계된 투자에 대해 지원하여 고용창출 투자세액공제율을 상향 조정할 예정이다. 이러한 전환은 WTO 보조금협정 규정을 감안할 때 적절한 정책으로 사료된다. 그러나 고용창출 투자세액공제 제도 전환 이후에도 특정성 측면을 지속적으로 확인해야 한다. 예를 들어, 제도의 구조상 중소기업보다 대기업에게 혜택의 규모가 크게 나타나는 부분을 수정하거나 혹은 대기업들의 혜택이 보다 광범위하게 확대될 수 있도록 제도의 대상 범주를 넓힐 필요가 있다. 이러한 조치를 통하여 제도의 수혜그룹이 수출의존도가 높은 소수의 기업들에게 집중되지 않도록 유도함으로써 WTO 보조금협정상 금지보조금으로 간주될 법적 요건을 방지할 필요가 있다.

정부의 지원정책 중에서 세제를 통한 지원과 정부의 재정지출을 통한 지원은 각각의 특성을 가지고 있다. 세제지원은 법에 명문화되어 있기 때문에 행정부의 예산배정과 국회의 견제 등으로 지원정책의 내용이 변경될 가능성이 높은 재정지원에 비해 상대적으로 예측 가능성하고 안정적이라는 특성이 있다. 또한 세제지원은 사전에 법적으로 필요한 요건을 제시하고 관련 기업이 규정된 요건을 충족하는 경우 자동적으로 지원이 이루어지기 때문에, 시장에

의해 경제주체들의 의사 결정이 유도되지만, 재정지원은 정부의 정책판단에 의해 사전적으로 지원 분야를 결정하기 때문에 정보의 불충분성이나 시장상황 변동 등에 기인하여 정책 실패가 발생하거나 자원배분의 왜곡이 세제지원에 비해 상대적으로 크게 나타날 수 있다.

재정지원은 경기변동에 관계없이 정책적 요구에 의해 필요한 일정 수준의 지원을 유지할 수 있으나, 세제지원은 소득이나 매출 등에 직접 연계되기 때문에 경기상황에 따라 소득이나 매출규모가 달라져 지원규모를 일정하게 유지하기가 어렵다.

이와 같은 세제지원과 재정지원의 특성을 감안할 때 현재 우리 정부가 주력하는 연구개발정책분야에 있어 기초분야는 재정지출을 통한 지원, 그리고 응용 또는 상용분야는 세제혜택을 통한 지원이라는 기본방향이 도출될 수 있다. 상용화 단계와 거리가 먼 기초연구분야, 또는 초기 투자비용이 큰 반면 사업성공의 위험성이 높은 분야에 대해서는 시장에서의 성과에 연동된 세제지원보다는 재정지원을 통한 연구 활동 유도가 바람직하다. 세제지원의 경우 세액공제는 기본적으로 이윤에 바탕을 두고 적용되는데 민간기업 입장에서는 단기에 큰 이익이 발생하기 어려운 분야에 투자해서 세액공제 등 세제지원 혜택을 받는 것이 어렵기 때문이다.

따라서 장기적인 투자 성격의 원천기술 또는 기초연구분야는 세제지원보다 재정지원이 보다 합리적이며, 반대로 상용화에 근접한 분야일수록 연구개발에 대해서는 재정지원보다는 세제지원을 통해 보다 중립적인 차원에서 자발적 성격의 투자와 연구개발 활동의 유도가 바람직하다.

이러한 정책기조는 본고에서 설명한 WTO체제의 보조금규범 차원에서도 보다 적합한 정책의 방향을 반영하고 있다. 해당 기술의 시장관련성이 큰 산업의 경우에는 다르겠지만, 일반적으로 기초연구분야에 대한 재정지원의 경우 WTO 보조금협정상 특정성 요건이 부각되는 위험성은 높지만, 산업피해

와의 인과관계, 수출촉진 혹은 수입대체와의 연동성 등이 결여되어 있으므로 통상마찰로 비화될 가능성은 상대적으로 낮다. 반면 상용화단계와 근접한 기술이나 연구에 대한 지원의 경우, 수출부문의 비중이 큰 우리 산업부문의 특성상, 특정성이 부각되는 재정지원에 대해서는 WTO 보조금협정상 금지보조금 규범차원의 통상마찰 가능성이 높은 것이 사실이다. 따라서 원천기술이나 기초연구분야에서의 연구역량이 신장되어 상용화단계에 근접해 가는 연구개발사업의 경우에는 세제지원을 통한 지원체계를 보완하여 산업지원의 특정성을 감소시키는 것이 시장메커니즘을 통한 기술의 상용화를 유도하는 동시에 WTO 보조금협정에 대한 합치성을 증진하는 체계이다. 다만 주의할 부분은 상용화에 근접한 연구개발에 대한 세제지원이라도 모두 WTO 협정에서 허용되는 것은 아니라는 것이다. 그러므로 세제지원체계를 수립할 때 매출이나 소득에 직접적으로 연관되는 세제 혜택보다는 연구 인프라에 관련된 투자에 세제 혜택을 부여하는 것이 WTO 보조금협정의 법적인 특정성을 해결하는 바람직한 방안이다.

정부 입장에서는 선별적으로 특정 연구개발 분야를 선정하고 집중적으로 직접 지원하여 단시일 내에 가시적인 정책성과를 창출하고자 하기 때문에 연구개발에 대한 정부의 재정지원 규모는 매년 증가하고 산업화와의 연계성도 심화되고 있다. 그러나 WTO 보조금협정에 따른 명목상 연구개발지원에 대한 규제가 WTO차원에서 한층 강화되고 있으며, 보조금협정 위반 판정이 나오는 경우 연구개발 지원정책의 대폭적인 수정과 함께 이에 따른 막대한 경제적 피해도 초래될 수 있음을 염두에 두어야 한다. 따라서 비록 단기적인 정책효과의 발현은 용이하지 않더라도 경제주체들의 합리적인 행동을 촉진할 수 있는 세제지원제도의 장점도 감안하여 중장기적으로 연구개발 지원정책에 있어 세제지원의 역할을 확대 또는 보완하는 정책방향을 모색할 필요가 있다.

8. 복지재원 조달정책에 관한 연구(전병목, 박상원)

고령화 등으로 늘어나는 복지재원을 어떻게 조달할 것인가는 국가적으로 매우 중요한 과제이다. 복지지출의 증가는 전반적인 국민의 생활수준을 향상시키지만 재원조달 과정에서는 근로계층의 활력을 낮추거나 정부재정을 악화시키기 때문이다. 복지재원 조달구조는 납세자들의 부담의사와 능력에 맞도록 설계되어야 한다. 납세자들의 부담의사 및 능력은 직접적으로 측정하기 어렵다. 그래서 외국과의 비교와 주요 복지 선진국들의 과거 경험을 바탕으로 시사점을 도출하였다.

공공 사회지출 수준으로 평가해 본 우리나라의 위치는 동일한 소득 및 국민부담률 수준의 외국에 비해 낮은 것으로 나타났다. 우리나라와 비슷한 경제·사회구조를 가진 일본과는 소득수준에서 유사한 발전 경로를 밟고 있다. 이는 우리나라의 공공사회지출이 국민부담률에서 차지하는 비중이 낮기 때문이다. 낮은 공공사회지출 수준은 우리나라 공공정책에서 중요한 역할을 하고 있는 주요 공기업 부문을 포함하더라도 크게 변화하지 않는다. 공공 사회지출 구조는 보건부분의 비중이 상대적으로 높아 동 부분이 다른 복지정책보다 먼저 발전해 왔음을 보여준다.

상대적으로 낮은 공공사회지출 수준은 향후 우리나라 복지지출 증가압력이 급격하게 높아질 것임을 보여준다. 현재 제도를 기준으로 한 실질적인 재정추계와 향후 고령자 비율 및 소득수준에 따른 외국과의 상대비교에서도 공공 사회지출이 크게 증가할 것임을 보여주고 있다. 복지지출 증가압력에 대응하기 위해서는 신규 재원조달이 중요하나 신규재원만으로는 문제해결에 어려움이 예상된다. 즉 우리나라가 외국과 유사한 복지확대 경로로 발전한다는 가정하에 2020년 예상되는 고령자 비율과 소득수준에서 외국이 경험한 국민부담률과 공공사회지출 수준과의 격차를 살펴보면 국민부담률 격차보다

사회복지 지출 격차가 더 크게 나타난다. 이는 우리나라의 재정지출 구조가 주요 선진국들과 상당히 달라 향후 신규 재원조달만으로는 선진국 수준의 사회복지 지출수준을 달성하기 어려움을 보여준다. 일례로 일본은 1978년 우리나라의 2020년 예상 일인당 GDP수준을 달성하였는데, 당시 국민부담률은 우리나라 2007년 수준보다 2.6%p 낮은 반면, 사회복지지출은 2.4%p 높아 경제·사회적으로 유사한 일본의 발전 경로를 따르기는 어려움이 예상된다. 이러한 결과는 재원조달 노력과 함께 전반적인 재원배분 구조의 조정도 함께 이루어져야 함을 시사한다. 재정지출 구조의 변경은 외국의 복지확대 과정에서도 공통적으로 발견되는 현상이다. 재원배분 구조의 변경은 첨예한 이해당사자들 간의 의견충돌로 상당한 정책적 노력이 필요하다. 더구나 복지지출 증가는 상당히 장기간 이루어지므로 재원배분 구조변화 역시 이에 상응할 수준으로 이루어질 필요가 있다. 장기적 지속가능성을 확보하지 못한 사례는 그리스, 포르투갈, 이탈리아, 스페인 등 주요 선진 국가에서도 쉽게 발견할 수 있다. 일본 역시 복지재원 확대에 따른 신규 재원조달에 실패한 사례라 할 수 있다. 일본은 복지지출 확대 이후 총 지출을 축소하는 등 상당한 노력을 기울였으나 다른 선진국들에 비해 월등히 낮은 국민부담률 제고에는 실패하여 큰 폭의 재정수지 적자를 보여준다. 일본과 사회·문화적 여건이 유사한 우리도 향후 신규재원조달을 위한 국민적 합의 실패 가능성을 감안한 지출정책을 구성하여야 한다. 복지지출 증가를 위한 기타 지출의 구조조정과 함께 재원조달을 위한 국민적 합의 도출이 매우 중요함을 시사한다.

주요 복지선진국인 독일, 스웨덴, 이탈리아 등의 유럽국가들과 일본의 국민부담률(1965년 이후) 및 공공사회지출 확대시기(1980년 이후)를 분석한 결과는 다음과 같다. 우선 초기 재정확대기에는 많은 국가들이 공공지출 확대와 함께 국민부담률 역시 높여왔으나 국민부담률 증가는 비교적 단기에 그쳐 재정수지가 악화되었다. 이후 재정건전화 노력이 시도되었는데 주로 재정

지출의 축소로 나타났으며 추가적인 재원확보는 크지 않았다. 재정건전화 기간 중에도 공공사회지출은 증가(혹은 유지) 하였는데 이는 재정지출 규모의 축소와 함께 이루어져 상당한 재정지출구조의 변화가 동반되었기 때문이다. 한편 공공 사회지출의 확대과정에서 경기침체(스웨덴, 이탈리아, 일본)가 지출 증대의 중요한 시발점이 되었다는 점은 우리의 복지지출 확대정책에서 참고할 만하다. 공공 사회지출 확대 양상은 유럽과 일본에서 차이점을 보이는데, 유럽국가들은 경기침체에 따른 실업관련 지출, 적극적 노동시장 관련 지출증가가 주 요인으로 경기안정화 기능을 동시에 수행한 것으로 보인다. 반면 일본은 유사한 경기침체를 겪었지만 고령자 연금지출을 중심으로 지출이 늘어났다. 이는 두 그룹의 초기 공공 사회지출 수준의 격차(일본 GDP대비 10%대, 유럽국가는 20%대)와 함께 실업 및 적극적 노동시장 정책에 대한 관점차이에서 기인한 것이다. 복지지출 수준이 낮았던 일본은 고령층 소득보장이 우선적으로 필요하였으며 동 부분 정책이 시행되고 있던 유럽국가들은 실업 등에 대한 보장을 강화하였다.

독일, 스웨덴, 이탈리아 등 사례에서 재원조달방법은 상당한 유사점을 갖고 있다. 즉 1960년대 이후 각국의 재원조달 패턴을 분석하면 우선 소득과세의 증가가 먼저 일어났으며 이후 사회보장기여금, 소비세 등의 순서로 역할확대가 이루어졌다. 독일의 경우 1960년대 국민부담 급등기에서는 소득세의 증가가 주도하였으며 이후 사회보장기여금과 소비세의 역할증대가 뒤따랐다. 스웨덴도 1960년대 이후 소득과세, 사회보장기여금, 소비과세의 순으로 국민부담 증가에 순차적으로 기여하였다. 이탈리아는 1974년 이후 국민부담 증대에 있어 유사한 순서 혹은 증가기여도를 보여주고 있다. 이러한 추세는 세부담 증가 초기 복지수준도 낮아 담세능력에 맞는 과세라는 논리가 상당부분 수용하기 쉬웠기 때문이다. 소득과세 수준이 일정하게 높아짐과 함께 사회보험 형태로 운영되는 공공 사회지출의 특성을 반영하여 각 제도별 재정안정

화에 노력하게 된다. 이는 부담-수혜 연계성을 높인다는 관점에서 국민들의 수용성이 높으므로 사회보장기여금의 비중증대로 이어지게 된다. 그러나 소득과세와 사회보장기여금이 직접적인 노동 및 생산활동에 큰 왜곡을 초래한다는 점에서 두 부분의 과세수준이 일정수준으로 높아지게 되면서 보다 효율적인 세원에 주목하게 되었다. 이 시기에서는 대부분의 국가들이 상당한 수준의 실업률을 보이고 있어 노동시장을 왜곡하는 소득과세 및 사회보장기여금을 높이기에는 부담스러운 상황이었다. 이러한 노력의 결과 새로운 세원으로 소비세의 역할이 강화된 것이다.

외국사례는 기존의 재원조달 관련 이론과도 잘 부합한다. 우리나라와 외국에 대한 많은 실증분석에서 나타난 바와 같이 효율성 측면의 우선순위는 재산과세, 소비과세, 개인소득과세, 자본과세 순이다. 반면 형평성 측면의 우선순위는 개인소득과세, 자본과세, 소비과세 순이다. 재원조달 수단 검토에 있어 과세의 중요한 두 원칙이 서로 상충되는 경우가 많다. 효율성을 높이기 위해서는 탄력성이 높은 부문에 대한 과세수준을 낮추는 것이 중요하나 탄력성이 상대적으로 높은 소득은 주로 소득수준이 높은 계층에서 발생하기 때문이다. 구체적으로 법인세와 같은 자본소득세의 경우, 조세부과의 비용은 크면서 재분배효과는 중간정도라 효율성과 형평성면에서 우선순위가 높지 않은 재원조달 수단이라 할 수 있다. 반면 노동소득세는 누진소득세율 체제로 인해 소득재분배 효과가 높지만 효율성 측면에서는 자본소득세와 소비과세의 중간정도에 위치하고 있다. 그러므로 재원확보와 소득재분배 기능의 제고를 필요로 할 때 그 역할 확대수단으로 적합하다. 소비세제는 개인의 재화 및 서비스 소비수준에 따라 부담하는 세금으로 소득재분배효과는 역진적이나 재원조달 비용은 가장 낮다. 이러한 관점에서 소비세제는 적절한 저소득층 지원이 이루어진 상태에서 대규모 재원조달이 필요할 때 바람직한 수단이 될 수 있다. 조세회피가 불가능하여 재원조달 수단으로서 효율성이 가장

높은 세목인 재산과세는 납세자들의 부담능력(즉 소득)과 연계성이 낮아 수용성이 낮은 세목이다. 특히 우리나라의 경우, 가계 자산의 높은 부동산 의존성과 소득수준에 비해 상대적으로 높은 부동산 가격을 감안하면 외국과 유사한 세율수준을 유지하더라도 수용성은 더 낮을 수밖에 없다. 이런 연유로 대부분 국가들의 재산과세 비중은 크게 높지 않다.

우리나라 공공 사회지출 수준의 평가결과는 중장기적으로 높은 복지지출 증가압력에 노출된다는 것이다. 이러한 증가압력에 대응하기 위한 재원조달 노력과 함께 기존 지출구조의 조정노력도 매우 중요하다. 외국사례는 이러한 신규재원 조달 노력과 지출구조 조정노력을 많이 보여주고 있으며 그 실패의 결과도 보여주고 있다.

구체적으로 외국 사례가 우리나라에 주는 시사점은 상당하다. 우선 우리나라의 복지지출도 경기불황과 함께 크게 증가할 가능성이 높다는 점이다. 즉 불황과 함께 노동시장으로의 복귀와 생활 안정을 지원하기 위해 실업, 적극적 노동시장 정책, 가족 정책관련 지출이 증가할 유인이 크다. 동시에 낮은 복지지출수준으로 해결되지 못한 빈곤문제로 인해 일본사례에서와 같은 연금지출 증가가 예상된다. 이는 최근 기초노령연금, 장애인연금 등 다양한 연금이 신설되고 지급 수준 인상요구가 증가하고 있는 것에서 짐작할 수 있다. 그러므로 경기불황이후 공공 사회지출 증가욕구를 적절한 속도로 관리해 나가는 것이 중요하다. 특히 복지지출은 상당히 높은 경직성을 보여주므로 이러한 특성을 충분히 감안하여야 할 것이다.

재원조달 측면에서는 외국 사례와 각종 연구결과가 동일한 방향성을 보여주고 있으므로 이를 반영할 필요가 있다. 우선 세부담 수준이 전반적으로 낮고 개인의 부담능력을 잘 대변하는 소득세제의 역할을 강화할 필요가 있다. 형평성 측면에서 우수하고 효율성 측면의 비용도 중간정도 수준이기 때문이다. 동시에 사회보장기여금의 수준도 점차적으로 높여 나갈 필요가 있다. 사

회보장기여금은 사회보장제도의 핵심인 사회보험의 핵심 재원이므로 제도별 재정안정화 측면에서 조정해 나갈 필요가 있기 때문이다. 소비세제의 역할 확대는 노동관련 세부담이 높아질 경우, 전반적인 세원의 효율성제고 측면에서 조정해 나가는 것이 바람직하다. 이미 현재 소비세제의 세수비중이 상당하기 때문이다. 이때 중요한 지표는 기업부문의 고용창출능력과 노동시장의 실업률 등이 될 것이다.

재정지출 측면에서 대부분의 국가가 공공사회지출 증가이후 비복지 재정지출에 대한 강력한 구조조정을 시행하였다. 국민부담률 증가가 상대적으로 호황기에 단기간에 걸쳐 이루어진다면 공공 사회지출은 불황기를 중심으로 중장기적으로 증가하기 때문이다. 그러므로 공공 사회지출의 증가 압력을 다른 부문 지출 구조조정의 동력으로 삼는 것이 중요하다. 우리나라와 비슷한 문화권인 일본의 사례를 살펴보면, 향후 고령관련 지출의 급증에 대비할 필요가 있다. 즉 실업 및 고용관련 서비스 등 노동문제에 대해 개인적 책임성도 중요한 원인으로 보는 반면 고령층에는 상대적으로 관대한 관점을 갖기 때문에 동 부문 지출이 빠르게 증가할 수 있기 때문이다. 특히 우리나라가 다른 국가들에 비해 빠른 고령화속도를 보이고 있다는 점에서 노후소득 보장에 대한 요구증가에 잘 대응해 나갈 필요가 있다.

구체적으로 개인소득과세의 역할증대는 세부적으로 두 가지 관점에서 검토될 수 있다. 첫째는 수직적 형평성 차원에서 세부담구조의 누진성을 높이는 것이다. 세부담 구조의 누진성을 높이는 것은 부담능력에 맞는 조세부과라는 원칙을 충족시키는 방안이다. 그러나 누진성 제고정책은 부담증대 대상이 소득이 많은 계층으로 한정되어 세수 수준이 크지 않고 소득재분배 개선효과 역시 제한적이다. 두 번째는 수평적 형평성 차원에서 비과세·면세되는 부문의 과세를 강화하는 것이다. 현재 주식, 파생상품 등 각종 자본이득에 대해 과세가 효과적으로 이루어지지 않고 있으므로 동 부분에 대한 과세노

력을 강화하는 것이다. 주식 양도차익의 경우 대주주(거래소 상장기업의 경우 지분 3%이상 혹은 시가총액 100억 이상, 코스닥 상장기업의 경우 지분 5%이상 혹은 시가총액 50억이상인 주주)에게만 부과되고 있다. 이러한 과세방법은 기업경영권 목적의 대주주를 제외한 대부분의 투자목적 주식거래자 양도차익에 대한 과세를 하지 않은 것이다. 이러한 소득세 정책은 현재 과세표준 8,800만원 이상분에 대해 38.5%(지방세 포함)의 부담이 부과되는 것과 상당한 괴리가 있다. 또한 파생상품의 양도차익에 대해서는 과세를 하지 않고 있다. 반면 부동산 양도차익에 대해서는 종합소득세율을 기준으로 1세대 다주택자에게는 50~60%, 미등기 자산에 대해서는 70%까지 과세하고 있어 자산종류간 큰 과세격차를 보이고 있다. 이러한 격차를 해소하는 것은 세부담의 형평성과 함께 자산시장의 왜곡을 방지하는 효과가 있다. 그러므로 소득세 역할 증대의 두 가지 방향중 소득세 과세기반의 확대를 추진할 필요가 있다. 현재 비과세 되고 있는 주식 및 파생상품 양도차익 과세는 수평적 형평성 뿐만 아니라 수직적 형평성 개선에도 효과적이기 때문이다. 일반적으로 자산분포는 노동소득의 분포보다 그 격차가 크기 때문에 자산소득의 분포 역시 노동소득에 비해 격차가 크다. 소득불균등을 더욱 심화시키는 자산소득에 대해 과세범위를 확대하는 것이 소득재분배에 큰 효과를 발휘할 수 있다.

복지재원을 소비세를 이용하여 조달하자는 주장은 대부분 목적세 도입과 연계되어 있으며 효율성과 납세자 수용성 측면에서 우위에 있는 방안이다. 그러나 재원조달과정에서의 재분배 측면에서는 상대적으로 열위에 있는 과세방안이다. 목적세를 통해 복지재원을 조달하는 방안은 쉽게 이루어지기 어렵다. 무엇보다 목적세는 비용부담자와 수혜자간의 연계가 무척 중요한데, 대부분의 과세 대상은 복지지출의 수혜자와 거리가 있기 때문이다. 또한 공적연금, 고용보험, 산재보험 등의 사회보험처럼 비용부담과 수혜의 연계가 명확한 지출이 있다면, 목적세가 아닌 기여금 형태(각 연금 기여금)로 재원이

마련되는 것이 합리적이다. 술, 담배, 갬블과 같이 외부성이 있거나 사회적으로 소비를 억제하는데 정당성이 있는 재화들은 이미 여러 종류의 목적세가 상당수준 부과되고 있어 추가적인 세금 도입이 적절하지 않은 것으로 판단된다. 또한 갬블의 경우 일부 수익금이 이미 특정목적을 가진 기금으로 활용되고 있는데, 재원 활용에 있어 복지지출이 이들보다 정당성이 높다는 주장이 설득력을 얻을 수 있는지도 의문이다.

기여금 인상 등을 통한 복지재원 조달은 수입과 지출의 연계라는 목적세입 측면에서는 정당성이 높은 방안이다. 또한 우리나라 복지재정 증가의 주 원인인 사회보험제도의 재원조달 방법이기도 하고 사회보험제도 자체가 기여-급여간의 연계를 바탕으로 설계되었고 현재의 과세구조상 사회보장기여금의 확대 여력도 있기 때문이다. 그러므로 사회보험제도들의 재원증가 압력은 일차적으로 사회보장기여금의 조정을 통해 이루어지는 것이 바람직하다. 다만 사회보장기여금의 인상을 추진함에 있어 우선 자영업부문의 소득파악률 제고에 노력할 필요가 있다. 자영업 종사자들의 소득파악 개선은 소득기준 보험료부과로 형평성을 달성하는 사회보험의 기본취지에 가장 중요한 요건이기 때문이다. 특히 향후 재정지출 증가의 주 원인인 국민연금, 건강보험 등에서 나타나는 직종간 보험료 부담형평성 문제가 요율 인상에 따라 큰 문제로 대두될 수 있다. 자영사업자의 소득파악율을 단기적으로 높이기 어렵다면 정액가입 허용 등의 대안도 검토해 볼 수 있다. 즉 소득변동이 심하고 소득노출을 꺼리는 자영사업사들의 사회보험제도 거부감을 해소하기 위해 소득수준과 관계없이 가입이 가능한 정액가입제도가 일정한 역할을 할 수도 있기 때문이다.

구체적으로 사회보장기여금의 확대는 지출구조가 단순한 제도단위별로 접근하는 것이 바람직하다. 즉 건강보험, 국민연금, 실업보험 등은 그 규모가 상당하고 사업지출 성격이 쉽게 구분될 수 있으므로 제도별 접근이 바람직하다. 구분된 회계구조와 재원조달 수단을 통해 운영되면 비교적 쉽게 그 제

도의 유효성과 문제점을 평가하고 개선해 나갈 수 있기 때문이다. 향후 각 제도의 재정안정성을 위해 검토될 보험료율 조정 및 지출 구조조정에서도 상대적으로 단순한 논의구조가 유지될 수 있을 것이다. 그러나 지출규모가 크지 않은 복지제도의 재원은 일반회계의 틀안에서 지출 타당성에 대한 지속적인 검증을 받을 필요가 있다. 소규모 제도에 대해 별도의 회계로 구분할 경우 전문가 등 외부관계자들의 관심에서 소외될 가능성이 높아 이해당사자 중심으로 운영될 위험이 있기 때문이다.

사회보험제도의 운영에 있어 지출 결정 메카니즘의 조정도 필요하다. 비록 각 사회보험제도 관련 연기금의 운영 및 의사결정이 다양한 이해 당사자를 포괄한 위원회를 통해 이루어지도록 하나 실질적으로 비용부담자의 목소리를 반영하고 있는데는 의문을 제기할 수 있다. 특히 관련 업계를 대표하는 사람들의 경우 지출확대에 대한 강한 선호를 가질 수 있기에 의사결정의 객관성을 잃을 가능성이 높다. 또한 잘 알려진 이론에 의하면, 소관 정부(정확하게 관료)는 자신의 영향력을 극대화하기 위해 공공지출을 확대하려는 경향이 있어 지출 통제에 소극적일 수 있기 때문이다. 그러므로 법률에 의하지 않고 요율을 결정하는 고용보험, 산재보험, 건강보험의 의사결정 메카니즘을 개선할 필요가 있다.

제시된 복지재원 조달정책을 실현하기 위해서는 무엇보다 공공부문의 신뢰성을 확보하는 것이 중요하다. 복지정책을 국민이 체감할 수 있고 효율적으로 집행된다는 믿음이 있다면 재원조달에 대한 국민적 동의는 보다 쉽게 이루어 질 수 있기 때문이다. 세계 최고수준의 국민부담률을 유지하고 있는 스웨덴의 경우 사회시스템에 대한 국민적 신뢰가 국민부담 인상의 밑바탕이 되었다. 다른 대안으로 국민전체가 공유할 수 있는 정책목표를 갖는 것도 재정조달의 중요한 동인이 될 수 있다. 독일의 경우 국민적 지지속에 진행된 통일을 완성하기 위해 부담증대가 이루어져고 이탈리아의 경우에도 유로 가

입 등에 대해 국민적 동의가 이루어졌기 때문에 그 조건을 달성하기 위한 국민부담률 증가가 이루어졌다. 그러나 국민적인 동의를 확보하기 어려웠던 일본의 경우, 재정지출확대로 인해 정부 재정수지가 더욱 악화되었다. 우리나라의 경우에도 복지재정의 확충을 위해서는 국민이 공유할 수 있는 공동목표를 갖거나 공공부문의 신뢰성을 높이는 것이 중요하다. 모든 납세자들이 기꺼이 세부담 증가를 받아들일 수 있는 계기를 마련하는 것이 우리의 복지재정 조달정책에서도 중요하다.

9. 통일재원 조달방식에 대한 연구(최준욱)

통일이 이루어지는 경우에는 대규모 재정지출 소요가 발생하는데, 이러한 재원을 어떻게 조달하여 재정을 안정화시킬 수 있는지에 대한 연구는 많지 않은 편이다. 1990년대에는 일부 연구가 있었으나, 재원조달의 대안이 명확하게 제시되어 있지 않거나, 통일비용 및 재원조달 방안을 단기적인 시각에서만 파악하는 등의 한계가 있다. 이에 본 연구에서는 통일재원 조달과 관련된 문제들에 대해 원론적인 수준의 논의에서 시작하여, 재원조달과 관련된 몇 가지 중요한 문제에 대해 논의한다.

대규모의 추가 재정지출 소요가 발생하는 상황에 대응하는 방법은 새로운 재원조달 방안을 마련하는 것과 다른 분야의 지출을 감축하는 것으로 구분할 수 있다. 다른 분야 재정지출 감축가능성에 대해 무리한 기대를 하는 것은 통일 이후의 재정상황에 대해 너무 낙관적인 기대를 하게 만들 수 있으며, 사후적으로는 재정의 지속가능성에 위협이 될 수 있다. 기존 연구에서 재정지출 감축 대안으로 제시된 것 중 하나가 국방비 감축이지만, 그러한 논의가 이루어지던 1990년대 초반에 비해 현재는 국방지출의 GDP 대비 비중도 상당히 하락한 상황이라, 국방지출 감축의 여지도 그리 크지는 않다. 통일 이후의 상황에서 지출이 과도해지지 않도록 통제하는 것은 매우 중요하다. 그러나 그것이 일시적인 방편으로 남한지역에서의 기존 지출을 감축하는 방안에 국한되어 논의되면 한계가 있다. 더 중요한 것은 남북한 사회제도가 통합되는 시점에서 지출이 커지지 않도록 하기 위해 통일 이후의 상황에서 지속가능한 사회제도를 확립하는 것이며, 그러한 차원에서 논의가 이루어져야 한다. 예를 들어, 현재의 국민기초생활보장제도 등을 통일 이후 어떻게 유지해 나갈 것인지에 대한 논의 등이 필요하다.

다른 분야의 지출감축 여지가 비교적 제한적이라는 측면에서, 추가적인 수입

확보가 필요하다. 추가적인 수입확보 방안에 대해 부담이 귀속되는 시점별로 보면, 다음과 같은 세 개의 대안으로 구분할 수 있다.

· 비용 발생 전에 미리 조성 (주로 기금으로 적립하는 방안 등)
· 비용 발생 시점에서 충당 (즉각적인 증세 등을 통한 조달 등)
· 비용 발생 후에 충당 (국채 발행 등)

재원의 사전 조성은 바람직한 측면도 있지만, 재정의 현실을 감안할 때 많은 한계가 있다. 통일의 편익을 직접적으로 향유할 수 없는 세대가 부담을 하는 것이 세대간 형평성 측면에서 과연 타당한가 하는 문제가 제기된다. 물론 세대간 형평성 문제는 통일재원의 사전조성만이 아니라, 국가부채 및 연금을 포괄하여 검토해야 하는 문제라는 점에서, 그러한 문제에 명확한 답을 제시하는 것은 간단하지 않다. 그러나 무엇보다도 기존에 국가부채가 누적되어 있는 상황에서 증세 등에 의해 별도로 재원을 조성한다는 것이 논리적으로 한계가 있다고 할 수 있다. 통일 이후 거시경제 안정화를 위해 사전조성을 하자는 주장도 현실적인 효과 측면에서는 한계가 있다. 이처럼 사전조성에 한계가 있다는 점을 감안하면, 결국 통일 이후에 즉각적으로 조달할 수 있는 부분을 제외한 나머지 부분은 자연스럽게 국채로 발행하는 것이 불가피하게 된다.

추가적인 수입을 부담의 원천에 따라 구분하면 주로 다음과 같다.

· 조세
· 준조세 및 기타 재정수입 (민영화 수입 등)
· 민간으로부터의 자발적 기부금 (경제적 동기에 의한 투자 등은 제외)
· 해외로부터의 지원 및 기부금

그러나 이 중 조세를 제외한 다른 방안은 주요한 재원조달 수단이 되기에는 한계가 있다. 따라서 재원조달은 결국 합리적인 범위 내에서 증세를 하고, 나머지는 국채를 통해 조달하는 것이다. 이와 관련하여 어느 정도를 증세를 통해 조달할 것인지, 그리고 어떤 세목의 조세를 통해 증세를 할 것인지 등의 문제

가 제기된다.

거시경제 안정화, 조세의 사중비용(deadweight loss) 감소를 위한 조세의 평활화 (tax smoothing) 등 몇 가지 측면에서 볼 때 추가지출 소요가 발생하는 시점에서 대부분을 충당하기 위해 집중적으로 증세를 하는 것은 바람직하지 않다. 그리고 추가적인 지출소요가 매우 크다는 점을 감안하면, 매우 오랫동안 혹은 거의 영구적으로 증세가 이루어지는 방식이 현실적일 것이다. 증세의 규모는 통합의 형태 및 속도, 그리고 거시경제 가정 등에 따라 달라지기 때문에 재정의 지속가능성 확보를 위해 필요한 증세의 규모를 구체적으로 제시하는 것은 한계가 있다. 다만 몇 개의 예시적인 시나리오에서는 약 2~3% 정도의 증세가 필요한 것으로 추정되었다. 증세의 규모가 비교적 크다는 점을 감안하면, 구체적인 증세의 대안으로는 상대적으로 넓은 과세기반을 가지고 있는 부가가치세 등을 중심으로 다른 세목의 증세가 보완적으로 검토될 필요가 있을 것이다.

그러나 위에 제시한 것은 하나의 예시에 불과하며, 구체적으로 어느 정도를 증세를 해야 하는지, 그리고 어떤 세목의 조세를 통해 증세를 할 것인지 등의 최종적인 답은 필요한 추가지출 소요가 얼마나 되는지에 따라 달라질 수 있다. 따라서 재원조달 문제에 대해 구체적인 답을 찾으려 하는 것보다는 통일 상황 등에 따라 재정지출 소요가 어떻게 달라지는지 등과 더불어 좀 더 큰 틀에서 재원조달 문제에 대해 이해하고 논의하는 것이 필요하다.

먼저 재원조달 문제와 관련하여 통일방식별로 좀 더 구체적으로 검토하는 것이 필요하다. 독일식의 완전히 급진적인 방안이 통일방안으로 현실성이 없다는 점을 감안한다면, 결국 실현가능한 통일 방안은 (1) 상당히 급진적이지만 재정통합은 일정기간 유보하는 방안, (2) 3단계 통일방안 등과 같이 좀 더 점진적인 통일방안으로 크게 양분할 수 있을 것이다. 일반적으로 통일을 점진적으로 추진하는 경우에는, 통일에 따른 충격이나 재정부담이 다소 완화되는 측면은 있을 것이다. 그러나 3단계 통일방안에서도 결국 마지막 3단계에서는 현저

한 재정부담이 발생한다는 점에서, 결국 상당히 급진적인 통합에서의 재원조달 방안과 일정한 유사성을 갖는다. 특히 점진적인 통일 방안에서도 결국 어느 시점 이후에는 상당한 정도의 증세는 불가피하다.

이처럼 점진적 통일방안에서도 상당한 정도의 증세가 불가피한 것은 주로 다음과 같은 요인에서 비롯된다. 첫째, 출발점에서의 남북한 소득격차가 워낙 크기 때문에, 2단계의 완충과정을 거치더라도, 남북한 소득격차는 상당부분 남게 되기 때문이다. 이는 독일의 경우 통일 후 약 20년이 지났고, 동독지역 주민들의 소득수준이 서독지역 주민들의 소득수준의 약 70% 정도로 근접하였음에도 불구하고, 통일비용이 감소하지 않고 있는 것을 통해서도 이해할 수 있다. 둘째, 단계적 통일이 이루어지는 과정에서 일정한 시간이 소요되는데 남한의 인구증가율이 북한지역의 그것보다 낮기 때문에, 남한지역 인구 대비 북한인구의 비율은 점차 상승한다. 이는 남한주민의 입장에서는 일인당 부담이 더 커진다는 것을 의미한다. 셋째, 통합시점이 늦어지면서 고령화 등으로 인해 경제 자체의 성장률이 둔화되는 시기에 본격적인 통합이 이루어지게 되면서, 통합 직후에 높아진 국가부채비율을 낮춤에 있어 더 큰 어려움을 경험하게 된다.

재원조달에 대한 논의가 결국 장기적인 시각에서 재원을 조달하여 재정을 안정화시키는 문제라는 점에서, 재원조달과 관련하여 통일비용을 결정하는 변수, 특히 통일이 언제 이루어지는지, 어떤 속도로 통합을 하는지가 중요한 변수가 된다. 통일 이후에 바람직하다고 생각할 수 있는 몇 개의 정책방향 간에는 상호 충돌하는 요인이 있으며, 이러한 부분을 명확히 이해하는 것이 필요하다.

통일 개시 직후의 남북한 두 지역의 공공서비스 수준의 격차를 줄이고자 할수록, 그리고 재정통합을 포함하는 완전통합의 시점을 조기로 설정할수록, 재정부담은 커지게 되며, 따라서 재정안정화를 위해 필요한 증세의 폭도 커진다. 이러한 상관관계는 통일 이후 수용가능한 증세의 폭이 어느 정도 되는지에 따라 현실적으로 가능한 통합의 속도가 정해지는 것으로 해석할 수 있다. 물론

통합의 속도라는 것이 사전적으로 선택하여 통제할 수 있는 것인지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 이 문제에 대해서는 향후 지속적인 검토가 필요하기는 하지만, 적어도 통합의 속도가 어느 정도 통제 가능하다는 전제 하에서는, 우리가 통일 이후 어느 정도의 추가적인 부담을 감수하고자 하는지에 대해 국민적인 의견을 수렴하여 현실적인 통일방안 수립에 반영하는 것도 필요하다.

남북한이 통합된 상황에서 재정지출 소요에 영향을 미치는 중요한 변수가 복지제도를 포함한 사회제도다. 통합의 시점, 통합 초기의 남북한의 사회제도의 격차 정도, 완전통합의 시점 등 다른 변수가 주어진 것으로 가정하면, 사회제도는 재정안정화를 위해 필요한 증세의 폭을 결정하는 요인이 된다. 예를 들어, 통합을 조기에 추진하고자 한다면, 혹은 통합의 속도를 조절하는 것이 어렵기 때문에 통합이 불가피하게 빠른 속도로 추진된다면, 기존에 남한에서 적용되던 사회제도를 유지하기 위해서는 큰 폭의 증세가 필요할 수도 있다. 통일재원조달이 궁극적으로는 통일 이후의 재정의 지속가능성 유지를 위한 대책의 일부라는 점에서, 수용가능한 증세의 폭과 사회제도의 변화 가능성이 함께 검토될 필요가 있다.