

미래 환경 변화에 대비한 조세체계 개편방안 연구

2011. 12

안종석 · 전영준

 한국조세연구원

서 언

경제환경 변화는 각각 조세정책에 중요한 영향을 미치며, 정부는 그러한 환경에 대응하여 적절한 조세체계 개편안을 마련할 필요가 있다. 그러므로 본 보고서에서는 조세정책과 깊은 연관을 가진 경제환경의 변화에 대해 검토하고, 그러한 변화가 조세정책에 주는 시사점, 향후 조세체계 발전방향을 모색하였다.

기존 연구들을 보면 세계화와 인구구조의 고령화, 고령화에 따른 복지지출의 증대를 조세정책에 영향을 주는 중요한 요인으로 고려하고 대응방안을 검토하였다. 본 보고서에서는 이러한 환경변화에 더하여 국내 고유의 문제로서 복지의 확대를 별도의 이슈로 추가하였다. 인구 고령화에 따른 추세적 복지지출의 증대를 넘어선 복지제도의 확충이 최근 국내에서 중요한 정치적 이슈가 되고 있다. 그리고 2010년 대통령이 광복절 경축사에서 통일세를 언급한 이후 통일비용에 대한 대비가 사회적으로 중요한 이슈가 되고 있다는 점을 고려하여 통일재원의 조달문제도 검토하였다.

이러한 이슈들은 이미 수년 전부터 조세정책에 영향을 줄 수 있는 중요한 요소들로 간주되어 왔으며, 이러한 변화에 대응한 조세정책 방향에 대한 연구도 꽤 많이 있다. 특히 한국조세연구원에서는 세계화에 부응하는 조세정책 방향에 대해서 이미 오래전부터 연구를 수행하였으며, 그 외에 인구구조 변화, 복지 확대, 통일 등 사회적 환경변화에 대해서도 다양한 연구를 진행하였다. 2011년에는 인구구조 변화, 통일, 복지 확대의 세 개 주제에 대해 각각 재정에 미치는 영향을 분석하고 대응방안을 모색하는 연구가 진행되었다.

그럼에도 불구하고 본고에서 경제환경의 변화와 조세체계 개편방안에 대한 연구를 수행하는 가장 중요한 이유는 각 개별 이슈에 대한 대응방안을 종합하여 조세체계 전반에 대한 일관성 있는 대응방안을 마

련할 필요가 있기 때문이다. 통일, 복지 등 예상되는 지출의 확대를 위한 세계개편안을 모색할 때 조세체계의 전반적인 효율성과 재분배 효과를 고려하여야 한다. 뿐만 아니라 하나의 세목에서 모든 요소를 고려하는 방식으로 개편하면 바람직하지 않은 결과를 가져올 수도 있다. 기존의 연구들은 이러한 종합적인 관점에서 연구를 수행하기보다 특정 이슈에 초점을 맞춰 연구한 것들이 대부분이다. 그러므로 본 연구에서는 기존 연구를 최대한 활용하여 충분히 논의된 부분에 대해서는 기존 연구결과를 인용하며, 충분히 논의되지 않은 부분에 대해서는 새로 논의를 추가하고, 이들을 종합하여 조세체계 발전방향을 제시한다.

본 보고서는 본원의 안종석 선임연구위원과 한양대학교 경제금융학부의 전영준 교수가 공동으로 작성하였다. 안종석 선임연구위원이 총괄하여 보고서의 틀을 짜고 대부분의 집필을 담당하였으며, 전영준 교수는 일반균형모형 분석을 담당하였다. 보고서 작성을 위해 최선을 다한 저자들의 노고에 감사드리며, 본 보고서의 중간보고와 최종보고 세미나에 참여하여 훌륭한 조언을 해 주신 광태원 서강대학교 명예교수, 이영 한양대학교 경제금융학부 교수, 이철인 서울대학교 경제학부 교수께도 감사의 말씀을 전한다. 그리고 최종보고서를 꼼꼼하게 읽고 코멘트해 주신 익명의 평가자 두 분께도 진심으로 감사드린다. 마지막으로 본 보고서 작성과정에서 자료의 수집과 교정을 담당하여 성실하게 업무를 수행한 본원의 박소희 연구원과 홍유남 주임연구행정원, 교정을 담당할 출판팀 직원들께도 감사하다는 말씀을 드린다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들이 책임지고 작성한 것으로서 보고서의 내용이 연구원의 공식적인 입장을 대변하는 것은 아니며, 보고서의 오류에 대한 책임도 전적으로 저자들에게 있음을 밝혀둔다.

2011년 12월

한국조세연구원

원장 조 원 동

요약 및 정책시사점

1. 미래 환경 변화의 조세정책에 대한 시사점

본 보고서에서는 향후 예상되는 중요한 경제환경의 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 초래하므로 복지재원의 조달을 필요로 한다. 통일비용 역시 얼마인지 확정할 수는 없으나 막대한 비용이 들어갈 것으로 추측되고 그에 대비하여 재원조달 방안을 마련할 필요가 있다. 보고서의 제Ⅲ장에서는 세입증대 문제에 대해 검토하였다.

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

〈표 1〉 미래 환경 변화와 조세정책 이슈

	고려요소	조세정책 이슈
고령화	- 복지지출의 증가	- 재정수요 증대 · 세수입 증대 · 세목별 세수입의 구성
	- 저축을 통한 노후 대비 - 다양한 저축수단 - 당기소득과 평생소득의 차이	- 소득세제 개편 · 소비 시점 간 중립성 · 자본소득 종류 간 중립성 · 평생소득 기준의 과세
복지확대	- 복지제도 확충에 따른 지출 증대	- 복지재원 확대 · 재원 확충방법: 기여금 vs 세금 · 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	- 통일비용의 규모 - 재원 소요 시점	- 세입증대 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

2. 세입증대 압력과 대응방안

고령화와 복지제도의 확대, 그리고 통일은 모두 재정수요의 증대를 초래하고 그에 따른 재원조달 방안을 모색할 것을 요구한다. 그러나 지출수요가 얼마나 증가할지는 정확하게 예측하기 어렵다. 본

고에서는 다음과 같은 몇 가지 가정하에서 각 요소별로 요구되는 지출수요를 파악하였다: ① 별도로 언급한 경우를 제외하고는 기존의 복지제도를 그대로 유지한다; ② 현재의 인구 고령화 추세가 지속된다; ③ 복지의 확대는 2011년에 민주당이 제시한 '3+1 복지확충'을 의미한다; ④ 통일비용은 독일의 경우를 근거로 연간 GDP의 4~7% 정도 소요된다고 가정한다.

이러한 가정하에 2050년의 재정수요를 파악해 보면 복지와 통일비용으로 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 지금의 2배로 징수하는 것보다 더 큰 규모이다.

〈표 2〉 재정수요 증대 전망

(단위: GDP 대비 비율, %)

	2009	2050	순증가	
복지비용	9.52	21.6	12.08	현행제도 유지
무상복지 관련: 현행 제도	3.42 ¹⁾	5.17		
복지 확대		6.67	1.49	민주당의 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. 조세 부담률을 현재의 2배 수준으로 늘리는 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, 소득재분배 효과, 경제성장에 미치는 효과, 재원의 용도에 따른 적합성, 다른 국가의 경험으로 구분하여 다양한 각도에서 세수입 증대의 우선순위를 검토하였다.

형평성 관점에서 보면 소득세가 가장 우월하며, 그다음이 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 세목 간 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 개인에 대한 과세이건 법인에 대한 과세이건 효율성을 저해하는 효과가 크

다. 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 한편 4대 보험의 경우에 현재와 같이 기여금에 의존하여 재원을 조달하는 것이 바람직하다. 기여금은 형평성, 효율성 관점에서 모두 바람직한 요소를 가지고 있으며, 그 외에도 기금 운영의 안전성, 효율성, 책임성 측면에서 보통세로 재원을 조달하는 것보다 우월하다. 한편 4대 보험에 대한 정부의 보완적 지원과 그 외 복지제도를 운영하기 위해 필요한 재원은 일반회계 재원을 사용하는 것이 바람직하다. 그리고 복지재원과 특정 세원을 연계할 필요가 있다면 부가가치세와 같은 보편적 세원을 활용하는 것이 복지제도의 과도한 확대를 방지하는 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
	기타 복지	① 부가가치세, ② 소득세	소득세
통일재원	목적세	① 소득세, 법인세	
	보통세	① 부가가치세, ② 소득세	법인세
G7 국가 경험(복지)		① 사회보장기여금, ② 부가가치세	법인세
독일의 경험(통일)		목적세: 소득세, 법인세 보통세: 부가가치세	

통일비용을 조달하기 위한 세수입 증대는 일시적인 대규모 재원 조달을 위한 목적세 증대와 장기적이며 지속적으로 지출되는 비용

을 조달하기 위한 보통세 증대로 구분할 수 있다. 보통세의 증대는 형평성과 효율성을 기준으로 평가한 장기적인 세수입 구조 발전방향에 부응해야 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.

3. 개인과 법인 단계에서의 자본소득세 과세체계 개편방안

본 보고서에서 논의한 미래 환경 변화가 개별 세목의 과세체계에 대해 주는 시사점은 개인과 법인 단계에서의 자본소득에 대한 과세 체계에 대한 것이다. 고령화 사회에서는 저축에 대한 과세가 중요한 의미를 지니게 된다. 저축의 규모나 저축상품의 선택을 왜곡하는 정책은 바람직하지 않으므로 저축 행태에 대해 중립적인 조세정책을 수립할 필요가 있다. 또한 세계화의 진전으로 자본수출국과 자본수입국의 입장에서 조세체계를 재검토해 볼 필요성이 제기되는데, 자본수출국 입장에서 개인소득세에 대해 자본소득에 대한 세부담을 완화하여 국내투자와 국제투자 간의 과세 중립성을 제고할 것을 요구한다.

본고에서는 자본소득에 대한 개인소득세제 개편에 대해 세 가지 대안을 논의하였다. 첫째는 이미 오래전부터 학자들 사이에서 논의되어 온 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 많다. 이 방식은 자본소득과세의 경제 왜곡효과를 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 왜곡하는 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 국내자본의 대외투자를 억제하고 외국자본의 국내투자를 유인할 수 있는 방향으로 세계개편이 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 경제 왜곡효과를 축소하는 데 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 법인세에 적용한 것이라고 할 수 있다. 이 제도는 저축·투자의 기회비용에 해당하는 정상수익을 과세표준에서 공제하므로 자본소득과세의 왜곡효과가 사라지는 것이 중요한 장점이다. 그러나 이 경우에도 정상수익이 과세대상에서 제외되므로 세수입이 감소할 것으로 예상된다. 이 점이 가장 큰 문제라고 할 수 있으며, 연구개발 등 독점적 이익 창출을 위한 노력을 억제하는 효과가 나타날 수 있다는 것도 중요한 문제점이 될 수 있다.

자본수출국 입장에서는 해외에서 사업활동을 하고 있는 국내기업의 경쟁력 강화, 내국인이 해외에서 벌어들인 소득의 국내 환수를 촉진하는 관점에서 현행 제도를 검토할 필요가 있는데, 이와 관련하여 해외직접투자소득에 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 다국적기업의 경쟁력이 약화된다. 원천지 세액을 납부한 이후에 거주지에서 추가적으로 세금을 납부해야 하기 때문이다. 또한 거주지국에서의 과세가 국외 원천소득의 국내 환수를 억제하는 요인이 될 수도 있다.

목 차

I. 서론	19
II. 미래 환경 변화와 조세정책 이슈	27
1. 인구구조의 변화	27
가. 인구구조의 변화 동향 및 전망	27
나. 조세정책 이슈	31
2. 복지제도의 확대	41
가. 복지지출 동향 및 전망	41
나. 조세정책 이슈	44
3. 세계화의 진전	50
가. 세계화 추이	50
나. 조세정책 이슈	55
4. 통일	63
가. 통일비용의 규모	63
나. 조세정책 이슈	67
5. 조세정책 이슈 요약	69
III. 미래 환경 변화에 대응한 자원 확보	73
1. 고령화·복지확대·통일에 따른 세입증대 압력	73
가. 재정수요 증대 전망	73
나. 세입증대 압력	76
2. 세입증대 우선순위 평가	79
가. 소득재분배 관점에서의 평가	79

나. 경제성장에 미치는 영향에 따른 우선순위	86
다. 지출수요의 특성에 따른 우선순위	90
라. 다른 국가의 경험	107
마. 요약	109
3. 일반균형모형을 통한 정책효과 모의실험	112
가. 분석개요 및 방법	112
나. 인구구조 변화가 경제에 미치는 영향 분석	116
다. 조세구조 변화의 경제적 효과분석	123
라. 최적조세구조의 모색	129
마. 요약	131
IV. 미래 환경 변화와 개별 세목의 과세체계 개편	132
1. 고령화·세계화에 대응한 소득세 과세체계 개편방향	132
가. 고령화·세계화와 소득세정책 이슈	132
나. 자본소득에 대한 개인소득세 과세체계 개편방향	135
2. 세계화에 대응한 법인세 과세체계 개편방향	152
가. 세계화와 법인세정책 이슈	152
나. 원천지 과세로서의 법인세 정책	155
다. 해외직접투자 소득에 대한 과세체계	164
V. 결 론	173
1. 세입증대 압력과 대응 방안	174
2. 개인과 법인 단계에서의 자본소득 과세체계 개편방안	177
참고문헌	182
〈부록〉 인구구조 및 조세구조 변화의 경제적 효과 검토를 위한 CGE 분석방법	194

표 목 차

〈표 II-1〉 노인인구 부양비율	28
〈표 II-2〉 인구구조 변화와 소득변화의 SCV 변화에 대한 기여도(1982년 기준)	39
〈표 II-3〉 주요 국가별 동일 소득수준에서의 사회지출 수준	42
〈표 II-4〉 주요 국가별 동일 국민부담수준에서 사회지출 수준	42
〈표 II-5〉 무상복지 vs 현 제도 비용 추계 비교(2012~2050년)	44
〈표 II-6〉 건강보험재정 수입 및 지출 추이	47
〈표 II-7〉 목적세입의 장단점	49
〈표 II-8〉 투자자별 주식소유분포 변화추이(시가총액 기준)	51
〈표 II-9〉 대외투자와 외국인투자 추이	53
〈표 II-10〉 대외투자와 외국인투자 추이(2006~2008년 평균)	55
〈표 II-11〉 통일비용 관련 기존 연구결과 요약	66
〈표 II-12〉 미래 환경의 변화와 조세정책 이슈	70
〈표 III-1〉 재정수요 증대 전망	74
〈표 III-2〉 우리나라와 주요국 세수입의 GDP 대비 비율(2009년)	77
〈표 III-3〉 세목별 조세의 한계효율비용(MEC)의 추정결과들	87
〈표 III-4〉 조세가 경제성장에 미치는 영향 추정결과	89
〈표 III-5〉 주요 세목의 세수입(2009년)	102
〈표 III-6〉 세목별 특성 요약	105
〈표 III-7〉 인구구조변화/소득증가와 조세구조의 패널회귀분석 결과	108
〈표 III-8〉 세수입 증대 우선순위 평가 - 요약	110

〈표 III-9〉 기본경제 초기 연도의 자원배분	117
〈표 III-10〉 세수구성 변경의 사회후생 증진 효과	130
〈표 IV-1〉 소득세제와 지출세제의 비교	136
〈표 IV-2〉 개인 단계에서의 이자소득세율	142
〈표 IV-3〉 개인주주가 수취하는 배당에 대한 세율	144
〈표 IV-4〉 자본소득 과세체계의 비교	150
〈표 IV-5〉 주요국의 해외투자 소득에 대한 과세제도	167

그림 목차

[그림 II-1] 합계출산율의 변화추이	29
[그림 II-2] 기대수명의 변화추이	30
[그림 II-3] 노인부양비율 변화추이	30
[그림 II-4] 인구구조 변화에 따른 복지지출의 변화 전망	32
[그림 II-5] 근로소득세 및 사업소득세의 GDP 대비 비중추이 전망	33
[그림 II-6] 일생에 걸친 소득과 소비의 관계	34
[그림 II-7] 인구구조 변화와 소득변화의 SCV 변화에 대한 기여도(1982년 기준)	39
[그림 II-8] 투자자별 주식소유분포 변화추이	51
[그림 II-9] 대외투자과 외국인투자 추이	53
[그림 II-10] 직접투자 잔액의 GDP 대비 비중(2007년)	54
[그림 II-11] 개방경제하에서 개인소득세와 법인세의 역할	57
[그림 III-1] 자본수익률의 조정과정: 개방경제	81
[그림 III-2] 연도별 GDP	118
[그림 III-3] 연도별 1인당 GDP	118
[그림 III-4] 연도별 자본량	119
[그림 III-5] 연도별 노동공급	119
[그림 III-6] 연도별 노동생산성	120
[그림 III-7] 연도별 R&D투자	120
[그림 III-8] 연도별 기술개발의 수익	121
[그림 III-9] 연도별 자녀세대 인구 대비 교육비 지출	121

[그림 III-10] 연도별 세율	122
[그림 III-11] 세대별 후생수준(출생년도 기준)	122
[그림 III-12] 세수비중 변경의 효과(1인당 GDP)	125
[그림 III-13] 세수비중 변경의 효과(자본)	126
[그림 III-14] 세수비중 변경의 효과(노동)	126
[그림 III-15] 세수비중 변경의 효과(노동생산성)	127
[그림 III-16] 세수비중 변경의 효과(R&D투자)	127
[그림 III-17] 세수비중 변경의 효과(R&D투자의 수익)	128
[그림 III-18] 세수비중 변경의 효과(세대별 후생)	128
[그림 IV-1] OECD 주요국의 소득세 최고세율 변동	140
[그림 IV-2] 이자에 대한 실효세율 추정치	143
[그림 IV-3] 개인주주의 배당에 대한 실효세율 추정치	145
[그림 IV-4] TTE와 TtE가 저축에 미치는 영향	149
[그림 IV-5] OECD 주요국의 법인소득세율 변동	156
[그림 IV-6] 당기순이익 과세와 ACE가 투자에 미치는 영향 ...	160
[부도 II-1] 이전지출의 연령별 추이	209
[부도 II-2] 연도별 순이전지출	210

I. 서론

우리나라의 GDP에서 조세부담이 차지하는 비중은 20% 정도이며, 여기에 사회보장기여금을 더하면 26% 수준이다. 이 수치만으로도 조세가 국가경제에 미치는 영향이 매우 크다는 점을 알 수 있으며, 다른 관점에서 보면 경제환경의 변화가 조세정책에 미치는 영향도 상당히 크다고 할 수 있을 것이다. 그러므로 경제환경의 변화와 조세정책의 관계에 대해 면밀히 연구할 필요가 있으며, 외생적으로 주어지는 환경의 변화에 부응하여 조세정책도 조정할 필요가 있다. 예를 들어 '세계화의 진전'이라는 경제환경의 변화가 발생하였을 때 조세 등 경제정책에 대한 경제주체의 반응이 세계화가 진전되기 이전에 국내만을 무대로 생각하던 경우와 다를 수밖에 없다. 국내에서 세금이 과중하다고 생각되면 납세자들은 국제거래를 통해 국내 세금을 회피할 방법을 모색하게 되며, 거주지나 사업장소를 다른 국가로 이전할 수도 있기 때문이다. 이와 같이 경제주체의 행태가 변화하면 세수에 변화가 발생하며, 조세의 형평성 및 효율성 효과도 달라지므로 그에 대응하여 조세정책도 변화되어야 한다.

본 보고서에서는 조세정책과 깊은 연관을 가진 경제환경의 변화에 대해 검토하고, 그러한 변화가 조세정책에 주는 시사점을 살펴본다. 그리고 그것을 바탕으로 향후 조세체계 발전방향을 모색한다. 여기서 조세체계는 세수입의 세목별 구조뿐만 아니라 각 세목의 과세표준과 세율체계 등 조세정책을 포괄하는 개념으로 사용한다. 각 개별 이슈들을 독립적인 정책으로 보기보다는 조세 전체를 하나의 시스템으로 보아 정책방향을 설정해야 한다는 관점에서 조세체계(tax system)라는 용어를 사용하였다.

본 연구에서는 기존의 문헌과 연구결과들을 종합하여 미래 환경 변화 중에서 조세체계에 중요한 영향을 줄 것으로 판단되는 요소들을 다음과 같이 선정하였다.

- 인구구조의 변화
- 복지의 확대
- 세계화의 진전
- 통일

OECD(2011a), Altshuler and Grubert(2001), Keen et al.(2011), The President's Advisory Panel on Federal Tax Reform(2005), Gordon(1986), Gordon and Nielsen(1996), Yoneyama(2006), Japan Tax Commission(2003) 등은 경제활동의 세계화와 인구구조의 고령화, 고령화에 따른 복지지출의 증대를 조세정책에 영향을 주는 중요한 요인으로 보고 대응방안을 검토하였다. 우리나라에서는 이러한 세계적인 환경 변화에 더하여 국내 고유의 문제로 인구 고령화에 따른 추세적 복지지출의 증대를 넘어선 복지제도의 확충이 최근 중요한 정치적 이슈가 되고 있다. 이를 고려하여 복지의 확대를 별도의 이슈로 추가하였다. 그리고 2010년 대통령이 광복절 경축사에서 통일세를 언급한 이후 통일비용에 대한 대비가 사회적으로 중요한 이슈가 되고 있다는 점을 고려하여 통일재원의 조달문제도 검토한다.

저출산·고령화는 근로인구에 비해 노인인구의 숫자가 증가함을 의미하고, 이는 정부지출의 증가 및 세수입 증대의 필요성을 시사한다. 또한 고령화는 이전에 저축하여 형성한 재산을 소비에 사용하는 노년층이 많아짐을 의미하므로 고령화 사회에서는 소득과 저축, 소비에 대해 구체적으로 어떻게 과세하는지가 중요한 이슈가 된다. 현행 소득세 제도에 대해서는 미래 소비를 위한 저축에 차별적으로 중과세한다는 문제점이 지적되고 있다. 소득이 발생한 즉시 그 소득을 소비에 사용하면 소득세를 한 번만 납부하면 되는데 저축을 했다가 나중에 소비하면 저축에서 발생한 이자에 대해서도 세금을 납부해야 하며 그 이자에

는 현재 소비를 미래로 연기함에 따라 납세자가 지불해야 하는 기회비용도 포함되어 있기 때문이다. 조세에 의한 경제활동의 왜곡을 최소화하기 위해서는 일생주기의 관점에서 근로시점과 소비시점, 저축행태에 대해 중립적인 방향으로 과세하는 것이 바람직하다.

인구구조 변화에 따른 복지지출 증가 외에도 복지제도의 확충에 대한 사회적 요구가 매우 크다. 복지의 규모와 국민의 비용부담 수준에 대해서는 매우 신중하고 광범위한 토론을 거쳐 사회적 합의를 도출하여야 하겠지만 진보·보수를 막론하고 정치권에서 복지제도를 확충하려는 의지가 강하다. 우리나라와 경제발전 수준, 정부지출 규모 등이 유사한 다른 국가에 비해 복지지출의 수준이 낮다는 점에 비취볼 때 앞으로 정도의 차이는 있겠지만 복지가 더 확충되는 방향으로 진전될 것으로 예상된다. 이와 관련하여 가장 큰 조세정책 이슈는 세수입의 확대일 것이다. 복지지출의 증대는 일시적인 현상이 아니고 지속되어야 하는 것이므로 지속성 있는 세수입 확대를 통해 대비하여야 한다. 그러므로 세수입을 어느 정도로 확대하여야 하는지가 중요한 이슈가 될 것이다. 또한 어떻게 세수입을 확대할 것인지도 조세정책의 관점에서 중요한 이슈가 된다. 일본에서는 모든 세수입 증대분을 사회복지지출에 사용한다는 전제하에 소비세율을 인상하는 방안에 대해 오랫동안 논의하였으나 정치적 합의를 도출하지 못하여 아직도 개편이 이루어지지 않고 있다.

세계화의 진전도 조세체계에 몇 가지 중요한 영향을 준다. 제일 먼저 기업의 투자효율을 극대화하기 위해서는 조세제도 중에서 기업의 이동에 장애가 되는 요인들을 제거해야 할 것이다. 그 과정에서 또는 외국 기업의 유치를 위한 조세경쟁 과정에서 기업과세의 기반이 축소되는 경향이 나타날 수 있다. 1980년대 중반 이후 세계 각국이 경쟁적으로 세율을 인하하여 선진국들은 30~50% 수준이던 법인세율을 25~30% 수준으로 인하하였으며, 개도국들은 그보다 더 낮은 수준으로 인하하였다. 또한 기업의 배당에 대한 과세가 지속적으로 완화되고 있

으며, 해외직접투자 소득에 대해서는 미국·일본·영국 등 철저한 거주지 과세제도를 고수하던 국가들도 국내에서 세금을 부과하지 않는 방향으로 전환하였거나 전환을 검토하고 있다¹⁾.

마지막으로 현재로서는 통일이 언제 어떤 형태로 발생할지 모르는 상태이나 어느 날 갑자기 막대한 비용을 지불해야 하는 상황에 도달할 수 있으며, 그러한 상황에 유연하게 대처하기 위해서는 미리 준비를 해야 한다는 점에서 통일비용이 향후 조세정책 방향을 설정하는 데 중요한 의미를 갖는다. 현시점에서 우선되어야 하는 논의는 통일 이전에 통일을 대비하여 세수입을 증대할 필요가 있느냐 하는 점이며, 그 다음에는 세수입을 증대해야 한다면 어떤 방법으로 할 것인지도 중요한 이슈가 될 것이다. 또한 통일 이후에는 어떤 방식으로 필요한 재원을 조달할지에 대해서도 준비할 필요가 있다. 독일은 통일 이후 소득세와 법인세에 부가세(surtax)를 부과하여 통일세를 징수하였으며 부가가치세율을 인상하였다.

이와 같이 경제환경 변화는 각각 조세정책에 중요한 영향을 미치며, 정부는 그러한 환경에 대응하여 적절한 조세체계 개편안을 마련할 필요가 있다. 본고에서 논의하는 이슈들은 이미 수년 전부터 조세정책에 영향을 줄 수 있는 중요한 요소들로 간주되어 왔으며, 따라서 이러한 환경변화에 대응한 조세정책 방향에 대한 연구도 꽤 많이 있다. 예를 들면 한국조세연구원에서는 세계화에 부응하는 조세정책 방향에 대해서 이미 오래전부터 연구를 수행하였다. 그 외에 인구구조 변화, 복지 확대, 통일 등 사회적 환경변화에 대해서도 수년 전부터 다양한 연구를 진행하였다. 특히 2011년에는 인구구조 변화, 통일, 복지 확대의 세 개 주제에 대해 각각 재정에 미치는 영향을 분석하고 대응방안을 모색하는 연구가 진행되었다²⁾.

그럼에도 불구하고 본고에서 경제환경의 변화와 조세체계 개편방안

1) 안중석(2009) 참조

2) 전병목·박상원(2011); 박형수·홍승현(2011); 최준욱(2011)

에 대한 연구를 수행하는 데는 두 가지 이유가 있다. 첫째, 각 개별 이슈에 대한 대응방안을 종합하여 조세체계 전반에 대한 일관성 있는 개편안을 마련할 필요가 있기 때문이다. 예를 들어 통일, 복지 등 예상되는 지출의 확대를 위한 세제개편안을 모색할 때 조세체계의 전반적인 효율성과 재분배 효과를 고려하여야 하며, 하나의 세목에서 모든 요소를 고려하는 방식으로 개편하면 바람직하지 않은 결과를 가져올 수도 있다. 공공정책에 대한 차선의 이론(Theory of Second Best)에 의하면 한 가지 왜곡이 존재할 때 다른 왜곡을 통해서 그 문제를 시정할 수도 있기 때문이다. 기존의 연구들은 이러한 종합적인 관점에서 연구를 수행하기보다는 특정 이슈에 초점을 맞춰 연구한 것들이 대부분이다.

둘째, 기존의 연구들을 보면 세계화와 관련해서는 비교적 구체적인 조세정책 방향이 제시되고 그 중 일부는 이미 시행되기도 하였지만 아직도 더 검토하고 분석해야 할 요소들이 있으며, 인구변화 등 다른 이슈에 대해서는 중요한 이슈라는 점이 강조되었고 지출이 많이 증가할 것이므로 대비할 필요가 있다는 등의 원론적인 이야기만 있을 뿐 구체적인 정책처방에 대한 논의가 부족하다. 그러므로 본 연구에서는 기존 연구를 최대한 활용하여 충분히 논의된 부분에 대해서는 기존 연구결과를 인용하며, 충분히 논의되지 않은 부분에 대해서는 새로 논의를 추가하고, 이들을 종합하여 조세체계 발전방향을 제시한다.

본 보고서의 제Ⅱ장에서는 앞서 언급한 네 가지 주요 환경 변화에 대해 변화추이와 전망을 살펴보고 그러한 변화가 제기하는 조세정책 이슈를 정리한다. 그리고 제Ⅲ장과 제Ⅳ장에서는 제Ⅱ장에서 제시된 조세정책 이슈들을 종합하여 어떻게 대응해 나가야 할 것인지 논의한다. 미래 환경의 변화가 조세정책에 주는 가장 큰 도전은 재정수요 증가에 대한 대응방안을 모색해야 한다는 점이다. 고령화, 복지의 확대, 통일은 모두 막대한 규모의 재정지출을 요구한다. 지금까지 많은 연구들이 고령화에 따른 재정지출이 얼마나 될 것인지 추정하였으며, 통일 비용에 대해서도 마찬가지이다. 그리고 최근에 논의되기 시작한 복지

제도 확대에 대해서도 그 비용을 추정한 연구가 있다. 이러한 연구결과들을 종합해 보면 2050년에는 복지지출의 GDP 대비 비중이 2009년에 비해 14%p 정도 증가할 것으로 예상되며, 여기에 통일비용까지 더해진다면 총재정지출 증대분이 GDP의 20%p 수준이 될 것으로 예상된다. 이는 현재의 조세부담과 같은 정도의 규모이다. 이러한 세입증대 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 남은 세수입 증대 요구에 대해서는 조세정책의 관점에서 어떻게 대응할 것인지에 대해 심도 있는 논의를 해야 할 것이다. 본 보고서는 제Ⅲ장에서 이 문제에 대해 중점적으로 검토한다.

미래 환경변화는 세입증대 압력 외에도 개별 세목의 과세체계에 대해 개편을 요구한다. 고령화는 저축에 대해 그 규모, 저축의 수단, 시기를 선택함에 있어 중립적인 과세체계를 요구하고 세계화는 투자지역에 대해 중립적인 과세체계를 요구한다. 또한 세계화 사회에서 국가의 경쟁력을 유지하기 위해서는 국내에 기반을 두고 국내 또는 해외에서 활동하는 기업의 경쟁력을 강화할 필요가 있으며, 이러한 관점에서 개별 세목별로 현행 과세체계를 평가하고 개편방안을 모색할 필요가 있다. 그러므로 제Ⅳ장에서는 미래 환경변화에 대응한 개별 세목의 개편 방향에 대해 논의한다.

본격적인 논의에 들어가기에 앞서 조세체계를 평가하는 기준에 대해 논의할 필요가 있는데, 이에 대해서는 최근에 영국의 조세체계에 대한 포괄적인 개편방안을 제시한 IFS의 보고서 Tax by Design에 잘 정리되어 있으므로 다음에서는 그 내용을 간략하게 정리하여 소개한다³⁾.

3) IFS(2011), ch.2, The Economic Approach to Tax Design.

바람직한 조세제도를 판단하는 기준으로 네 가지를 들 수 있는데, 첫 번째는 소득재분배에 미치는 영향이고(형평성), 두 번째는 경제의 생산과 효율성에 미치는 영향(효율성), 세 번째는 사회적으로 바람직한 행동을 유도하는 효과(외부효과), 네 번째는 공정하고 투명한 과세 체계이다(투명성). 이 네 가지 기준의 중요성과 의미에 대해서는 여기서 자세하게 설명하지 않아도 대부분의 독자가 이해하고 공감할 수 있을 것이라고 판단된다.

이 네 가지 기준들은 각각 다른 가치를 지향하는 것으로서 서로 조화를 이룰 수도 있으나 경우에 따라서는 배치되는 결과를 가져오기도 한다. 따라서 적절히 조화를 이루는 방안을 모색할 필요가 있는데, 그 중 하나가 최적과세론이다. 최적과세론은 특정한 사회후생함수를 가정하고 사회후생을 극대화하는 과세방안을 모색하는 것으로서 후생함수에 내재된 분배에 대한 가치관과 효율성의 조화를 모색하는 방법이라고 할 수 있다. 다시 말해 바람직하다고 생각하는 분배의 정도와 세수입 수준을 확보하기 위해 희생되는 효율성을 비교하여 양자가 균형을 이루는 조세정책을 도출하는 것이다.

이와 같은 네 가지 기준을 바탕으로 Tax by Design은 다른 점에서 차이가 없다면 중립적인 조세가 바람직하다는 개략적인 척도(rule-of-thumb)를 제시하였다⁴⁾. 중립성이란 유사한 활동에 대해서는 유사한 취급을 해야 한다는 것을 의미한다. 저축에 대한 과세와 관련하여 현재의 소비와 미래의 소비는 동등하게 취급되어야 하며, 이러한 중립적인 과세는 경제활동의 왜곡을 방지하므로 최적조세정책에 포함된다고 할 수 있다. 물론 외부효과가 있는 경우 등 정책적으로 차별이 필요한 경우에는 중립성의 원칙에 예외가 허용된다. 그러므로 조세가 비중립적인 경우 그 비중립성이 바람직한 것인지를 판단하여야 하고

4) 그 외에 단순성과 안정성을 개략적인 척도로 제시하였는데, 과세체계의 세부적인 내용과 세법개정절차에 대한 것으로 본 보고서에서는 검토하지 않는다.

바람직하지 않은 것이라고 판단되는 경우에는 중립적인 과세체제로 전환할 필요가 있다.

본 보고서는 기본적으로 형평성과 효율성을 기준으로 조세체계를 평가하고 개편방향을 제시한다. 그러나 그러한 구분이 모호하거나, 검토하기 어려운 경우 또는 굳이 그와 같은 분석이 필요하지 않다고 판단되는 경우에는 중립성이라는 개략적인 척도를 기준으로 한다. 중립성은 주로 효율성을 대변하는 지표라고 할 수 있다.

세금의 기본적인 목적은 세수입을 확보하는 것이다. 그러므로 앞서 언급한 형평성, 효율성 등의 기준은 적절한 세수입을 확보할 수 있다는 전제하에서 의미가 있다. 세제 개편방향 또는 최적조세구조에 대한 연구들은 대부분 세수에 대해 중립적이어야 한다는 것을 전제로 형평성, 효율성 등의 기준을 적용하여 조세정책을 평가하고 개편방향을 제시한다. 그렇다고 하여 형평성, 효율성 등의 기준이 세수증대 방안을 논의하는 데 있어 무의미한 것은 아니다. 세수입을 증대시킬 때 사회적 후생을 극대화하는 방법을 찾아내는 것이 중요하며, 이때 형평성과 효율성이 중요한 기준이 되기 때문이다. 다만 형평성과 효율성만으로 정책결론을 제시하기 어려운 상황이 있을 수 있으며, 그러한 경우에는 다른 기준을 보완하여 정책방향을 모색하여야 할 것이다. 예를 들면, 증가시켜야 할 세수입 규모가 매우 커서 가능한 대안이 제한된 경우에는 형평성, 효율성 기준이 보조적인 기준으로 사용될 수밖에 없을 것이다. 또한 재원의 용도에 따라 수익자부담원칙 등 다른 기준이 가미될 필요가 있는 경우도 있으며, 대규모 세수입 증대 시에는 대국민 설득 가능성도 중요한 기준이 될 수 있다. 그러므로 세수입 증대에 대해 논의한 제Ⅲ장에서는 형평성, 효율성 외에도 필요한 기준들을 가미하여 정책방향을 논의하고 제Ⅳ장에서는 형평성, 효율성, 그리고 중립성 등에 초점을 맞춰 정책을 평가하고 개편방향을 논의한다.

Ⅱ. 미래 환경 변화와 조세정책 이슈

1. 인구구조의 변화

가. 인구구조의 변화 동향 및 전망

정부가 조세정책을 개편할 때 또는 미래의 정책방향에 대해서 연구할 때 고려해야 할 요소로 제시되는 가장 중요한 변화 중 하나가 인구구조의 변화이다. 급속하게 변화하는 인구구조가 막대한 재정수요를 유발할 것으로 예상되기 때문이다.

〈표 II-1〉에서는 우리나라의 노인부양비율의 변화 과정을 G7 국가들과 비교하여 정리하였다. 여기서 노인부양비율은 65세 이상의 인구를 15세 이상 65세까지의 인구로 나눠 백분율로 표시한 것이다. 즉, 경제활동을 할 수 있는 인구 100명이 몇 명의 노인을 부양하여야 하는지를 나타내는 지표라고 할 수 있다. 2010년 우리나라 노인부양비율은 15.4로 추정되고, G7 국가 중 노인부양비율이 가장 높은 국가는 일본으로 35.5이다. 그 다음으로 이탈리아 31, 독일 30.8의 순이다. 프랑스와 영국은 25 수준이고 캐나다는 20.3, 미국은 19.5로 G7 중 가장 낮다.

G7 국가들에서 노인부양비율이 15 수준에 도달한 시기를 보면 일본과 캐나다가 가장 최근인 1985년이고, 미국과 이탈리아는 1960년대, 독일은 1950년대, 영국과 프랑스는 1950년 이전으로 이미 오래전에 우리나라의 현재와 같은 수준의 부양비율에 도달하였다. 이 국가들과 비교해 볼 때 아직은 노인부양비율이 선진국에 비해 낮은 편인데도 불구하고 우리나라에서 고령화가 중요한 이슈가 되는 것은 고령화의 진전속도가 매우 빨라서 서둘러 대비할 필요가 있기 때문이다.

노인부양비율의 변화추이를 보면 우리나라는 2000년에 10.2에서 10년 후인 2010년에는 15.4로 5.2%p 상승하였다. 그런데 다른 국가들을 보면 일본의 경우에 1970년 10.2, 1985년 15로 약 5%p 증가하는 데 15년이 걸렸으며, 그 외의 국가들은 이보다 훨씬 오랜 시간이 소요된 것으로 추정된다. 이탈리아의 경우 1950년 12.4에서 1965년 15.5로 15년 동안 약 3%p 상승하였고, 캐나다에서는 약 3%p 상승하는 데 1950년에서 1985년까지 35년이 소요되었다.

〈표 II-1〉 노인인구 부양비율

(단위: %)

국가	1950	1955	1960	1965	1970	1985	2000	2010
일본	8.3	8.7	8.9	9.2	10.2	15.0	25.2	35.5
이탈리아	12.4	13.3	14.5	15.5	17.2	19.5	27.1	31.0
독일	14.5	15.7	17.1	19.4	21.7	21.0	24.0	30.8
프랑스	17.3	18.1	18.8	19.4	20.6	19.6	24.7	25.9
영국	16.2	17.2	18.1	18.9	20.7	23.0	24.3	25.1
캐나다	12.2	12.9	12.7	13.0	12.7	15.0	18.4	20.3
미국	12.8	14.3	15.3	15.8	15.9	17.9	18.7	19.5
한국	5.2	6.0	6.8	6.3	6.1	6.6	10.2	15.4
선진국	12.2	12.8	13.6	14.3	15.4	17.5	21.3	23.6
개도국	6.6	6.5	6.4	6.4	6.7	7.4	8.2	8.9

자료: UN, *World Population Prospects: The 2010 Revision*, 2011

우리나라에서 노인부양비율이 빠른 속도로 증가한 것은 출산율과 기대수명의 변화에 기인한다. [그림 II-1]과 [그림 II-2]에서는 출산율과 기대수명의 변화를 그림으로 정리하였는데, 우리나라의 합계출산율은 1960년대 이후 지속적으로 하락했지만 1980년대까지는 아직 G7 국가들에 비해 상당히 높은 수준이었다. 그러나 그 후 다른 국가들에서 출산율이 일정한 수준으로 유지된 데 비해 우리나라에서는 계속 낮아져 2000년대 들어서는 세계적으로 가장 낮은 수준이 되었으며, 앞으로 다른 국가들에 비해 낮은 수준을 유지할 것으로 전망된다. 한편 기

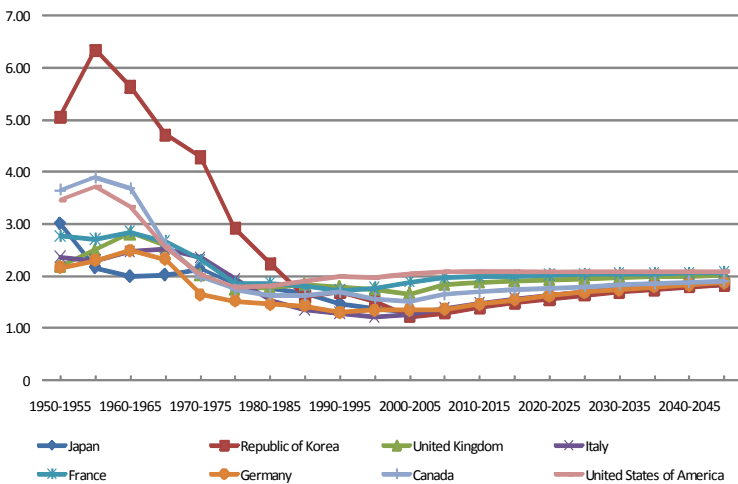
II. 미래 환경 변화와 조세정책 이슈 29

대수명을 보면 우리나라는 1950년대에는 45~50세 수준으로 60~70세의 기대수명을 보인 G7 국가들에 비해 상당히 낮은 수준이었다. 그러나 경제발전과 함께 기대수명도 빠른 속도로 연장되어 최근에는 80세에 근접하여 선진국들과 거의 차이가 나지 않는 수준에 도달하였다.

이러한 출산율과 기대수명의 변화가 결합되어 노인인구의 비중이 빠른 속도로 상승하였으며 앞으로 더욱 빠른 속도로 상승할 것으로 예상된다([그림 II-3] 참조). 아직은 노인부양비율이 15.4로 G7 국가는 물론 평균 23.6인 선진국 전체에 비해서도 낮은 편이지만 20년 후인 2030년경에는 40선에 근접하여 일본, 이탈리아, 독일보다는 낮지만 프랑스, 캐나다, 미국, 영국과 유사한 수준이 될 것으로 예상된다. 그리고 20년이 더 지난 2050년에는 60 수준이 되어 70 수준에 도달한 일본과 60을 약간 상회하는 이탈리아에 이어 그림에 나타난 국가 중 세 번째로 높은 위치가 될 것으로 예상된다. 프랑스, 캐나다, 영국, 미국은 2050년이 되어도 40 수준에서 크게 벗어나지 않을 것으로 전망된다.

[그림 II-1] 합계출산율의 변화추이

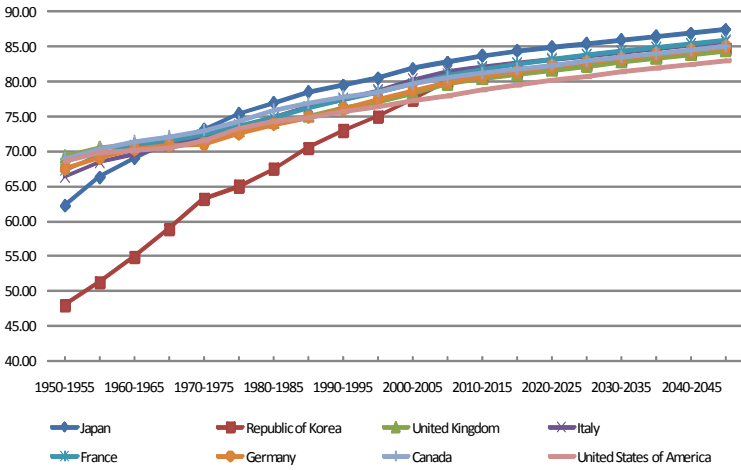
(단위: 명)



자료: UN, *World Population Prospects: The 2010 Revision*, 2011.

[그림 11-2] 기대수명의 변화추이

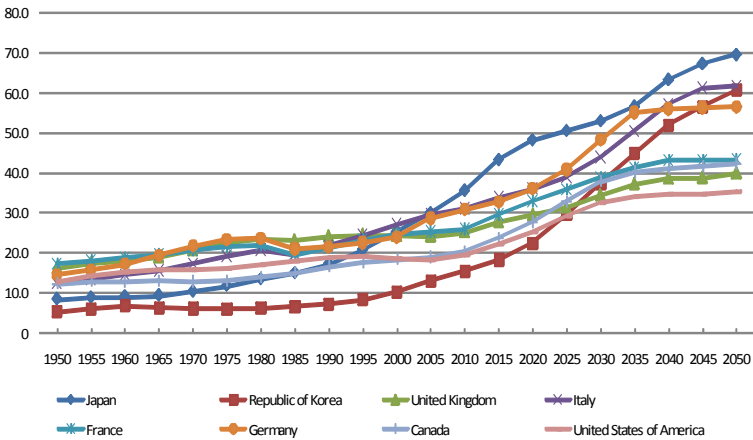
(단위: 세)



자료: UN, World Population Prospects: The 2010 Revision, 2011.

[그림 11-3] 노인부양비율 변화추이

(단위: %)



자료: UN, World Population Prospects: The 2010 Revision, 2011.

나. 조세정책 이슈

1) 재정수요의 증대

인구구조의 변화가 재정에 미치는 영향으로 가장 먼저 꼽을 수 있는 것이 재정수요의 증가일 것이다. 우리나라는 1980년대 후반에 국민연금제도를 도입하고 전 국민 의료보험제도를 도입하는 등 복지제도를 도입하기 시작하였다. 그리고 1990년대와 2000년대를 거치면서 4대 공적보험제도와 저소득층을 위한 지원, 영유아 및 고령자를 위한 다양한 복지제도를 도입하였다. 그런데 고령화가 충분히 진행되기 이전에 이러한 제도들을 도입하였기 때문에 앞으로 제도가 정착되면서 동시에 고령화가 빠른 속도로 진행되어 재정지출이 크게 증가할 것으로 예상된다.

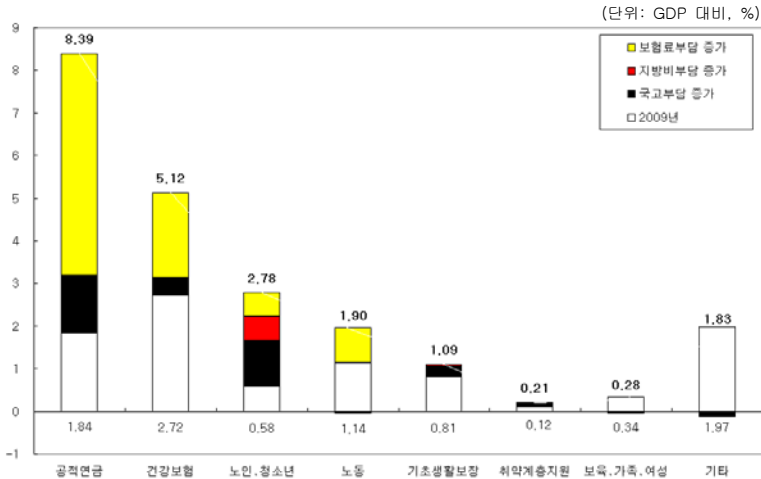
박형수·전병목(2009)에서는 현재의 복지제도를 그대로 유지한다는 가정하에서 인구구조 변화에 따른 재정수요 증대 규모를 추정하였다. 추정 대상은 사회복지 재정의 주요 부문인 연금, 보건의료, 장기요양보험, 노동, 교육 등 5개 분야인데, 2009년 GDP의 9.52%인 복지지출의 규모가 고령화가 진전됨에 따라 2050년에는 21.6%로 12.08%p 증가할 것으로 전망되었다([그림 II-4] 참조)⁵⁾.

구체적인 항목별로 보면 1988년에 도입된 국민연금의 급여지급이 본격화됨에 따라 전체 연금지출 규모가 2009년 GDP의 1.84%에서 2050년에 8.39%로 6.55%p 증가할 것으로 전망된다. 그 다음으로 건강보험의 지출이 2009년 2.72%에서 2050년에는 5.12%로 2.4%p 증가하고 노인·청소년 부문의 지출이 2009년 0.58%에서 2050년 2.78%로 2.2%p 증가하여 전체적인 복지지출의 증가를 주도할 것으로 전망된다. 현행 재원조달 구조가 그대로 지속된다면 지출증가분의 대부분은 연금보험료 부담을 늘려서 조달하겠지만 국고지원도 무시하지 못할 수준으로 증대되어야 할 것으로 예상된다. GDP의 21.6%로 추정되는

5) 전병목·박상원(2011), pp. 59~60.

2050년의 전체적인 복지지출 규모는 EU 전체의 2050년 전망치 26.8%보다 5.2%p 낮은 수준이다.

[그림 II-4] 인구구조 변화에 따른 복지지출의 변화 전망



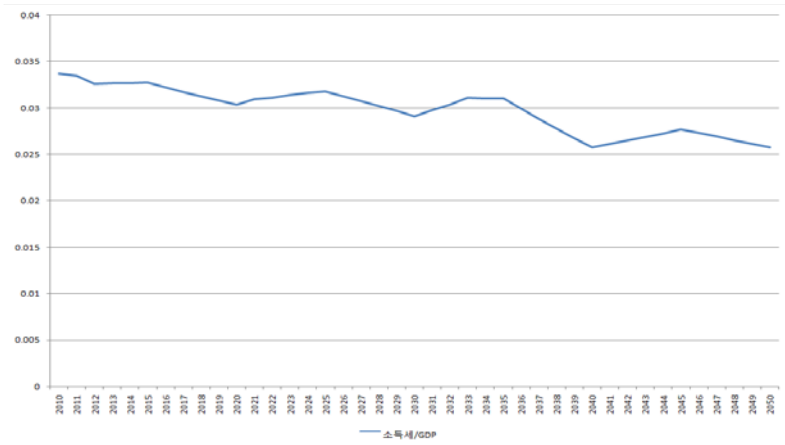
자료: 박형수·전병목(2009), 전병목·박상원(2011), p. 60에서 재인용

이와 같이 재정지출 수요가 증가할 것으로 전망되는 데 비해 세수입 전망은 밝지 않다. 김현숙·성명재(2011)는 도시가계자료와 인구구조의 변화 전망을 토대로 인구구조 변화에 따른 근로소득세와 사업소득세의 변화를 추정하였다. 이 논문은 먼저 인구구조 변화가 장기 가구 구성 및 구성원의 근로소득과 사업소득에 미친 영향을 추정하고 그 결과에 현행 세제를 반영하여 소득세 수입의 변화를 파악하는 방식을 사용하였다. 추정 결과는 물가상승률과 그에 대한 소득세제 조정 등에 대한 시나리오에 따라 달라지는데, 물가상승률을 3%로 가정하고 물가상승률에 따라 세제를 연동하는 경우 가구당 평균 소득세 부담은 2010년 228만 9천원에서 2050년 1,010만원으로 증가할 것으로 예상된다. 여기서 소득세는 근로소득세와 사업소득세를 합한 금액을 말하는데, 소득세 수입의 GDP 대비 비중은 2010년 3.3%에서 2050년 2.6%로

0.7%p(약 20%) 하락하는 것으로 나타났다([그림 II-5] 참조).

소득세 수입의 GDP 대비 비중 하락은 경제활동 가능 인구의 감소에 따른 소득세원의 감소와 실질임금상승률의 하락에 기인하는 것으로 판단된다⁶⁾.

[그림 II-5] 근로소득세 및 사업소득세의 GDP 대비 비중추이 전망



자료: 김현숙·성명재(2011), p. 22

이상의 논의를 종합해 보면 인구구조 고령화는 재정수요의 증대를 초래하여 재정지출의 GDP 대비 비율을 상승시킬 것으로 전망된다. 한편 세수입의 경우에는 고령화 자체가 세수입의 GDP 대비 비중을 증가시키는 효과가 있을 것으로 전망되지 않는다. 경제성장의 둔화, 경제활동 인구의 감소 등은 오히려 소득세 수입을 감소시키는 결과를 초래할 수도 있다. 그러므로 증가되는 재정수요에 적절히 대응하기 위해서는 재정수입을 증대시키는 방안을 마련할 필요가 있다. 박형수·홍승현(2011)은 G7 국가에 대한 패널자료 분석을 통해 이 국가들이 지난 40년간 복지지출을 중심으로 하는 지출의 증대에 대응하여 세입을 증대

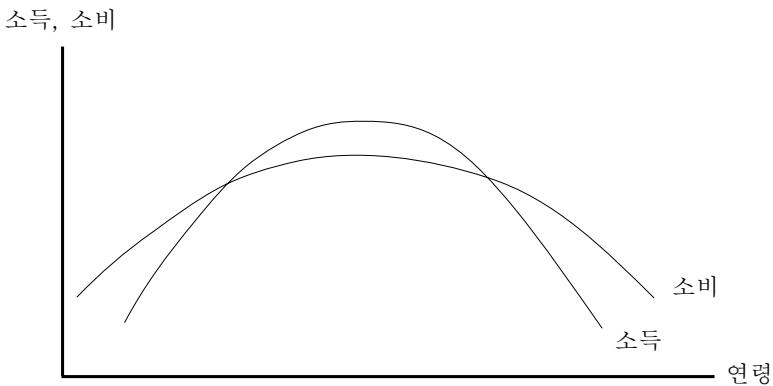
6) 김현숙·성명재(2011)는 GDP 추정치로 국민연금위원회에서 제시한 GDP 추정치 중 기본 안의 값을 이용하였다.

해 왔으며, 특히 사회보장기여금과 소비세가 세수입 증대의 주요 수단이었음을 보여 주었다⁷⁾.

2) 소득세 과세체계

개인이 일생을 거쳐 소득을 벌어들이고 소비하는 과정을 그림으로 그리면 [그림 II-6]과 같이 표현할 수 있다. 유·소년기에는 소득이 거의 없어 소비가 소득보다 많다. 이 시기에는 주로 부모로부터 지원을 받아 소비를 하며, 나중에 청·장년이 되었을 때 그만큼 자신의 자녀를 지원하는 것이 일반적인 행태이다. 소득이 집중되는 청·장년기에는 소득이 소비보다 많다. 이때 소비를 초과하는 소득은 일부를 유·소년기에 있는 자녀를 지원하는 데 사용하고, 일부는 저축을 하여 노년기에 사용한다. 노년기에는 일을 할 능력이 줄어들어 소득이 감소하지만 소비는 일상적인 생활을 유지하기 위해 일정 수준 이상으로 유지하여야 하므로 소비가 소득보다 많아진다. 청·장년기에 충분한 저축을 한 자는 그것을 노년기에 소비하지만 그렇지 못한 경우는 정부, 가족, 또는 기타 사회단체의 지원을 받는다.

[그림 II-6] 일생에 걸친 소득과 소비의 관계



7) 이 연구결과에 대해서는 뒤(제IV장 제2절)에서 자세하게 논의한다.

인구의 고령화는 노년기가 길어지는 것을 의미한다. 노년기에는 소득보다 많이 소비하게 되는데, 소득을 초과하는 소비를 위해서 이전에 저축한 자금을 사용하고, 부족한 경우에는 정부나 가족의 지원을 받는다. 즉, 노년기 소비의 자금원은 정부의 지원과 과거에 저축한 재원이 중심이 되고 당기에 발생한 소득의 중요성은 상당히 낮아진다. 그러므로 고령화가 진전됨에 따라 재정지출 수요가 증대되며, 이에 대응한 재원의 확보가 중요하다는 점에 대해서는 앞 소절에서 언급한 바 있다. 다음에서는 저축을 통한 노후 대비와 관련하여 현행 조세제도가 어떤 문제를 가지고 있는지 살펴본다.

첫째, 저축을 통한 노후 대비와 관련하여 현행 소득세제는 현재소비에 비해 미래소비에 중과세한다는 문제를 가지고 있다. 현행 종합소득세 과세체계는 당기에 발생한 소득에 대해 과세하고 그 소득 중 일부를 저축한 경우 거기서 발생한 이자, 배당 등 자본소득에 대해 발생시점에 또 과세하여 이중으로 과세하는 효과가 있다. 그러므로 소득이 발생한 당기에 소비하는 경우에는 소득세를 한 번만 납부하면 되는 것에 비해 저축해 두었다가 노년에 소비하면 세부담이 커지므로 불리하게 된다. 이를 수식으로 간략하게 정리하면 다음과 같다⁸⁾.

두 기간 동안만 살고 첫 번째 시기에 노동(L_1)을 공급하며 두 기간에 모두 소비(각각 C_1, C_2)하는 개인을 생각해 보자. 이 개인은 일생을 통해 얻을 수 있는 효용 $U(C_1, C_2, L_1)$ 을 극대화하기 위해 t 기의 소비와 노동 공급량(각각 C_t, L_t)을 결정하는데, 이때 제약이 되는 예산제약식은 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$p_1 C_1 + \frac{p_2 C_2}{(1 + (1 - \tau_r)R)} = (1 - \tau_w)w_1 L_1 \quad (\text{II-1})$$

8) 이 문제에 대해서는 안중석·권오성(2005), pp. 20~22, 안중석·김승래(2008), pp. 48~49에 자세하게 설명하였으며, 여기서는 그 내용을 간략하게 정리하였다.

여기서 p_t 와 w_t 는 각각 t 기의 소비재 가격과 노동 가격을 나타내며, τ_r 은 자본소득세 세율을, τ_w 는 노동소득에 대한 세율을 의미하고, R 은 이자율이다. 식의 좌변은 앞으로 두 기간을 살아갈 개인이 평생 동안 소비하는 소비액을 현재가치로 평가한 것이며, 우변은 평생 동안 노동을 공급하여 벌어들이는 소득의 현재가치를 나타낸다. 논의의 편의를 위해 소비세는 무시하였다.

식 (II-1)은 자본소득세의 역할에 대해 매우 중요한 시사점을 제공하는데, 그것은 자본소득세가 동일한 시기의 재화 간 상대가격에 영향을 주는 것이 아니라 동일한 재화의 시기별(intertemporal) 가격 차이에 영향을 준다는 점이다. 이는 자본소득에 대한 세금이 2기 즉, 미래의 소비에 대한 세금이라는 것을 의미한다. 그러므로 만약 1기와 2기의 소비에 대해 동일한 세율로 세금을 부과하는 것이 바람직한 정책이라면 자본소득에 대해서는 세금을 부과하지 않는 것이 바람직하다.

고령화가 진행되면서 미래소비에 대해 중과세한다는 것은 현행 세계에서 매우 중요한 문제점이다. 미래소비에 대해 중과세한다는 것은 현재소비를 희생하여 미래에 대비하고자 하는 유인을 저해하는 효과가 있으며, 이 경우 개인적으로 대비하지 못한 부분에 대해서는 정부가 책임을 져야 하기 때문이다. 이러한 문제를 인식하여 많은 국가에서 노후에 대비한 연금저축에 대해서는 중과세를 완화하는 특별 규정을 두고 있다. 우리나라의 경우 법에 정해진 한도 내의 연금저축에 대해서는 저축을 한 시점에는 과세소득에서 공제하고(E), 저축에서 발생한 자본소득에 대해서도 과세하지 않으며(E), 저축과 부가된 자본소득을 인출하여 사용하는 시점에서 한 번만 과세(T)한다. 이를 세 번의 과세 기회 중 처음과 두 번째에는 과세하지 않고 마지막에 한 번만 과세한다는 점에서 EET 과세방식이라고 한다. 일반적인 저축에 대한 과세는 처음 두 번에 과세하고 원금을 인출할 때 원금에 대해서는 과세하지 않으므로 TTE라고 표현할 수 있다. 연금저축에 대한 과세제도는 자본소득에 대한 중과세 문제를 해결하는 좋은 수단이 되지만 현행

II. 미래 환경 변화와 조세정책 이슈 37

과세제도하에서는 아주 제한된 특정 저축에 대해서만 일정 한도 내에서 적용되는 것으로 저축에 대해 보편적으로 적용되는 제도가 아니라 는 문제가 있다.

둘째, 현행 과세체계는 저축의 수단별로 세부담이 달라진다는 문제를 가지고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 일반적인 저축 수단에 대해서는 TTE가 적용되는 데 비해 연금저축에 대해서는 EET가 적용된다. 그 외에 이자에 대해 과세하지 않는 비과세금융상품, 1가구 1주택에 한정된 주택 투자 등은 저축 또는 투자로부터 발생한 소득에 대해 과세하지 않으므로 TEE에 해당한다. 주택의 경우 1가구 1주택이고 일정한 조건이 충족되면 양도 시 발생한 양도차익에 대해 세금을 부과하지 않는다. 주식투자의 경우에도 대주주를 제외한 상장회사의 일반 주주는 주식양도차익에 대해 세금을 납부하지 않으므로 TEE에 해당한다.

같은 TTE라고 하더라도 금융상품과 소득수준에 따라 세부담에 차이가 발생한다. 처음의 T는 금융상품에 따른 차이가 없지만 두 번째 T와 관련해서는 다양한 저율 과세상품이 존재하며, 소득의 규모에 따른 차이도 존재한다. 연간 이자와 배당소득이 4천만원을 초과하면 그 소득을 근로소득 및 사업소득과 종합하여 종합소득세를 납부하여야 한다. 따라서 6~35%의 누진세율체계가 적용된다. 그 외의 경우에는 원천징수세로 납세의무가 완료되며 세율은 14%이다. 또한 기업에 자금을 대여한 경우와 출자한 경우를 비교해 보면 전자에 대해서는 기업 단계에서 세금을 납부하지 않고 투자자 단계에서 한 번만 세금을 납부하는 데 비해 후자의 경우에는 기업에서 세금을 납부하고 개인 단계에서 또 세금을 납부해야 한다. 이때 발생하는 이중과세 문제를 완화하기 위해 배당세액공제제도를 두고 있으나 이중과세가 완전히 제거되는 것은 아니다.

이와 같은 저축 또는 투자 수단 간의 세부담 격차는 조세체계를 복잡하게 만들고 저축·투자 수단을 선택하는 데 있어 과세의 중립성을

훼손하여 결과적으로 경제활동을 왜곡하는 효과가 나타난다.

셋째, 현행 소득세 과세제도는 당기에 발생한 소득에 대해 과세하는 제도로서 평생소득을 적절하게 고려하지 못한다는 문제가 있다. 청·장년기에 많은 소득을 벌어들이고 노년기에는 주로 소비를 하는 경우 청·장년기에 세금을 많이 납부하고 노년기에는 세금을 적게 납부할 것이다. 이와 관련하여 각 시기에 세금을 납부할 때 누진세율을 적용한다는 점이 문제가 된다. 특정한 납세자 A가 특정 시기에 소득이 많아서 최상의 소득계층에 포함되고 최고세율 적용대상이 되었다고 하자. 그런데 그 납세자가 평생소득의 관점에서 동일한 최고소득계층에 속한다는 보장이 없다. 마찬가지로 노년기여서 소득수준은 낮지만 축적해 놓은 재산이 많아 소비 수준은 상당히 높은 사람을 최저소득계층으로 간주하는 것이 타당한지에 대해서도 의문이 제기될 수 있다.

성명재·박기백(2009)은 인구구조 변화가 소득분배에 미친 영향을 추정하였다. 소득불평등도를 나타내는 지표의 하나인 SCV(Squared Coefficient of Variance) 지수를 인구구조 변화의 의해 설명되는 부분과 소득수준의 변화에 의해 설명되는 부분으로 구분하여 파악하였는데, 각각의 효과를 정리하면 <표 II-2>와 [그림 II-7]에 나타난 바와 같다.

고령화가 많이 진전되기 이전인 1990년대 중반까지는 인구구조 변화가 소득재분배에 미치는 영향이 크지 않았으며 납세자 소득계층의 변화는 주로 소득의 변화로 설명되었다. 그러나 1994년 이후에는 고령화의 영향이 커지기 시작하였으며, 최근까지 그런 추세가 계속되었다. 2000~2005년에는 인구구조 변화의 영향이 대체로 17~20% 수준이었는데, 2008년에는 29%가 되었으며, 1994~2008년 기간 전체를 볼 때 평균적으로 SCV 지수 변화의 20% 정도를 인구구조 변화로 설명하는 것으로 추정된다.

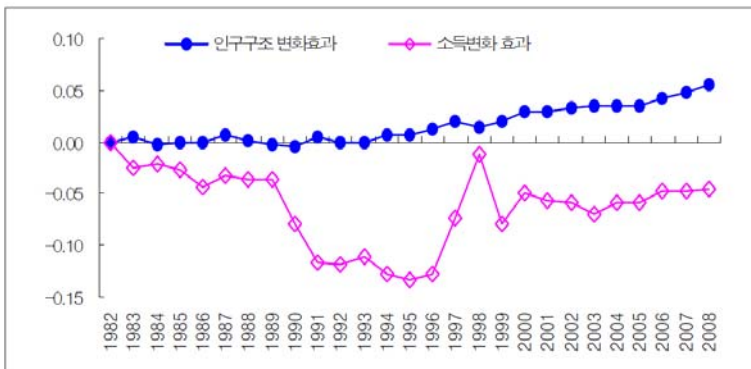
〈표 II-2〉 인구구조 변화와 소득변화의 SCV 변화에 대한 기여도(1982년 기준)

(단위: %)

1982~1994년			1994~2008년		
연도	인구구조 변화 효과	소득효과	연도	인구구조 변화 효과	소득효과
1983	-23.8	123.8	1995	13.1	86.9
1984	14.3	85.7	1996	57.6	42.4
1985	-0.6	100.6	1997	9.9	90.1
1986	2.6	97.4	1998	2.6	97.4
1987	-21.1	121.1	1999	15.4	84.6
1988	-5.6	105.6	2000	12.8	87.2
1989	8.9	91.1	2001	17.4	82.6
1990	4.9	95.1	2002	21.0	79.0
1991	-3.6	103.6	2003	17.8	82.2
1992	0.4	99.6	2004	18.3	81.7
1993	1.0	99.0	2005	19.6	80.4
1994	-5.7	105.7	2006	23.7	76.3
			2007	26.8	73.2
			2008	29.0	71.0
평균	-2.4	102.4	평균	20.4	79.6

자료: 성명재 · 박기백(2009), p. 19

[그림 II-7] 인구구조 변화와 소득변화의 SCV 변화에 대한 기여도(1982년 기준)



자료: 성명재 · 박기백(2009), p. 16

이러한 분석결과는 소득세 정책과 관련하여 중요한 시사점을 제공 하는데, 그것은 당기 소득을 기준으로 누진세율체계를 적용하여 과세 하는 현행 과세체계는 평생소득을 기준으로 소득재분배 정책을 추진 하는 경우와 상당히 다른 결과를 가져올 수 있다는 점이다. 최적과세 이론에 의하면 누진적인 과세체계를 통해 재분배를 하고자 할 때에 납 세자의 소득이 아니라 능력을 근거로 하여 누진세율체계를 적용하는 것이 바람직하다. 소득은 개인의 능력과 노력이 결합되어 나타난 결과 로 소득에 대해 누진세율을 적용하여 과세하는 경우 근로의욕을 감퇴 하는 결과가 나타날 수 있기 때문이다. 그러나 과세당국이 납세자의 능력에 대한 정보를 확보할 수 없으므로 소득수준을 대용변수로 사용 하여 과세하는 것이 일반적인 현상이다. 부득이하게 소득을 기준으로 과세를 하더라도 누진세율 체계를 적용할 때는 평생소득을 근거로 하는 것이 바람직하다. 일시적으로 많은 소득을 벌어들이다라도 그 소득 의 대부분을 저축하여 상대적으로 긴 무노동 기간을 대비해야 하는 납 세자를 노년기에도 지속적으로 소득을 벌어들일 능력이 있는 이들에 비해 더 부자라고 간주하여 더 높은 세율을 적용하는 것은 형평성 관 점에서 문제가 있을 뿐만 아니라 중립성의 기준에도 맞지 않기 때문이다.

이상의 논의를 요약해 보면 고령화를 고려할 때 현행 소득세 과세체 계는 세 가지 문제점을 가지고 있다. 첫째, 당기 소득 중 저축한 부분 에 대해서도 과세하고 그 저축에서 발생한 자본소득에 대해서도 과세 하므로 현재소비에 비해 미래소비에 차별적으로 중과세하는 결과가 나타난다. 둘째, 자본소득 종류 간 과세 중립성이 보장되지 않는다. 셋 째, 당기 소득을 기준으로 누진과세체계를 적용하는데, 이는 평생소득 을 기준으로 하는 것과 다른 결과를 가져올 수 있다. 이러한 문제들은 소득세제가 가지고 있는 근본적인 문제들로서 오래전부터 제기된 것 들이지만 인구 고령화가 진행되면서 그 문제의 심각성이 가중된다. 노 년기가 길어지면서 각 개인이 특정 기간 동안 집중적으로 벌어들인 총 소득을 일생에 걸쳐 안배하여 사용하는 문제가 더욱 중요해지며, 저축

이 이를 달성하는 중요한 수단이 되기 때문이다. 그러므로 현행 세제상의 문제점을 개선하여 미래소비를 위한 저축의 장애요인을 없애고 저축수단 간 과세중립성을 확보하여 과세제도를 단순화할 필요가 있으며, 또한 소득재분배 정책을 추진함에 있어 평생소득을 고려할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

2. 복지제도의 확대

가. 복지지출 동향 및 전망

인구 고령화와 함께 복지제도가 향후 조세재정정책의 운용과 관련해서 많은 관심의 대상이 되고 있다. 앞서 우리는 사회복지제도를 현행대로 유지하더라도 고령화로 인하여 복지지출이 매우 빠른 속도로 증가할 것으로 예상된다는 점을 지적하였으며, 사실상 복지지출의 증대와 관련하여 가장 우려되는 문제는 고령화이다. 그러나 고령화 외에 다른 요인에 의한 복지지출 증가에 대해서도 논의할 필요가 있다. 최근 들어 무료급식, 반값등록금, 무상유아교육, 보편적 복지 등 복지의 확대를 요구하는 국민들의 목소리와 정치권의 주장이 강해지고 있다. 특히 2012년의 총선과 대선 과정에서는 복지의 확대와 이를 위한 재원 조달방안에 대한 논쟁이 중요한 이슈가 될 것으로 판단된다.

전병목·박상원(2011)은 우리나라의 복지지출 규모를 다른 국가들과 비교하였다. <표 II-3>에서는 주요 국가들의 소득수준이 우리나라와 동일한 수준일 때 복지지출의 수준을 정리하였다. 2007년 우리나라 1인당 국민소득이 1만 5천달러 수준이었는데, 사회지출이 GDP에서 차지하는 비중은 7.5%였다. 이를 주요 선진국과 비교해 보면 1인당 국민소득이 1만 5천달러 수준일 때 일본에서 사회지출이 GDP의 7.7%로 우리나라보다 약간 높은 수준이었고, 다른 국가들에서는 10%를 훌쩍 넘었다. 특히, 독일, 이탈리아, 스웨덴, 스페인에서는 20%를 넘었다.

〈표 II-3〉 주요 국가별 동일 소득수준에서의 사회지출 수준

(단위: USD, GDP 대비 %)

국가	한국	캐나다	프랑스	독일	이탈리아	일본	영국	스웨덴	스페인
연도	2007	1976	1978	1978	1987	1969	1977	1968	2003
1인당 GDP	15,158	15,704	14,985	14,865	15,068	15,845	15,083	15,083	15,172
사회 지출	7.5	13.9	19.2	22.0	21.0	7.7	16.3	21.6	21.0

주: 1. 우리나라 2009년 기준 소득은 15,444달러로 비교연도와 유사한 수준임.
 자료: World Bank Database, 2011. 2.

전병목·박상원(2011), p. 43에서 재인용

〈표 II-4〉는 GDP 대비 국민부담 규모가 우리나라(2007년 26.5%)와 유사한 상황에서 다른 국가들은 정부지출 중에서 얼마 만큼을 복지에 사용하였는지를 정리한 것이다. 우리나라는 사회보장기여금과 세수입을 합한 국민부담이 GDP의 26.5%일 때 사회지출의 GDP 대비 비율이 7.5%였다. 그런데 표에 나타난 주요 선진국에서는 이 비율이 예외 없이 10%를 넘었으며, 이탈리아와 스페인에서는 15%를 넘었다.

〈표 II-4〉 주요 국가별 동일 국민부담수준에서 사회지출 수준

(단위: GDP 대비 %, %)

국가	한국	캐나다	이탈리아	일본	미국	스페인
연도	2007	1966	1976	1983	1980	1984
국민부담률	26.5	26.8	26.3	26.7	26.1	26.4
사회지출	7.5	11.8	15.9	11.7	13.2	17.2
65세 이상 비율	9.9	7.7	11.7('77)	9.8	11.3	11.8
수정된 사회지출	0.758	1.532	1.359	1.194	1.168	1.458

주: 영국, 프랑스, 독일, 스웨덴은 OECD 자료가 제공되는 시기(1965년)에도 국민부담률이 30% 수준을 상회하여 동일 국민부담 시기를 추정할 수 없어 제외
 자료: OECD. stat. 2011. 2월.

전병목·박상원(2011), p. 45에서 재인용

〈표 II-4〉의 마지막 행에서는 공공부문 사회지출에 외생적 수요 압력으로 작용하는 고령인구의 비중 차이에 따른 영향을 제거하기 위해 사회지출비율을 65세 이상 고령인구비율로 나눈 수정된 사회지출비율을 비교하였다. 우리나라의 수정된 사회지출비율은 0.758인데, 비교대상 국가들은 1을 상회하고 있어 고령화 요인을 제외하더라도 우리나라의 사회지출 수준은 주요 선진국의 국민부담률이 유사한 시점에 비해 낮은 수준이라고 할 수 있다.

최근에 우리나라에서 붓물처럼 터져 나오고 있는 복지수요의 확대 요구는 이러한 현상을 반영하는 측면이 있음을 부인하기 어렵다. 즉, 국민소득이나 정부의 규모, 노령인구의 비율 등 복지지출을 결정하는 주요 요인들을 감안하더라도 우리나라의 복지지출이 다른 국가들에 비해 적은 편이어서 국민들의 복지 확대에 대한 요구가 크다. 그러므로 이러한 사회적 요구가 그대로 반영된다면 복지지출이 소득의 증가, 정부 규모의 증가, 인구 고령화 등에 따른 추세적인 증가를 넘어 더 많이 확대될 것으로 예상된다.

실제 제시된 복지 확대 방안 중에서 비교적 구체적으로 안이 제시된 것으로 민주당이 제시한 '3+1 복지정책'을 들 수 있다. 3+1 복지정책은 세 가지 무상복지 정책과 대학등록금 인하를 의미하는 반값등록금 정책을 결합한 것이며, 세 가지 무상복지 정책은 무상급식과 무상보육, 무상의료를 말한다. 무상급식은 저소득계층에 지원되는 급식비를 초등학교와 중학교 전 학생에게 확대하는 것이며, 무상보육은 저소득층에 대한 영유아 보육비 지원을 모든 소득계층에게 확대하는 것, 그리고 무상의료는 건강보험의 입원 및 외래진료비 부담을 확대하고 본인부담금 상한을 낮춰 의료비 본인부담을 경감하는 정책을 말한다.

강성원(2011)은 민주당에서 주장하는 3+1 복지정책 중 세 가지 무상복지정책을 시행하는 경우에 예상되는 재원의 규모를 추정하였다(〈표 II-5〉 참조). 현행 제도에 의하면 저소득층에 대한 급식비 지원, 영유아 보육비 지원, 건강보험에 대한 지원이 전체적으로 GDP의

3.42% 규모이다. 혜택을 확대하지 않아도 이 부문의 지출은 2050년에 GDP의 5.17%로 증가될 것으로 전망된다.

〈표 II-5〉 무상복지 vs 현 제도 비용 추계 비교(2012~2050년)

(단위: 억원, %)

연도	공공지출 (중앙정부, 지자체, 건강보험, 2009년 가격)			공공지출/GDP		
	현 제도	무상복지	부담 증대	현 제도	무상복지	부담 증대
2012	418,176	418,716	-	3.42	3.42	-
2013	442,141	470,228	28,086	3.47	3.69	0.22
2017	541,896	715,262	173,305	3.63	4.79	1.16
2020	635,706	836,229	200,457	3.77	4.97	1.19
2030	967,937	1,262,674	294,654	4.36	5.69	1.33
2040	1,267,912	1,641,696	373,704	4.83	6.25	1.42
2050	1,530,799	1,973,081	442,200	5.17	6.67	1.49

자료: 강성원(2011), p. 13

민주당의 계획에 따라 세 가지 무상복지 정책을 시행하면 2050년에 예상되는 지출규모가 현행 제도하에서 153조원, 새로운 제도하에서 197조원으로 새로운 제도를 도입함에 따라 재정부담이 약 44조원 증가할 것으로 예상된다. 이를 GDP 대비 비중으로 보면 민주당이 주장하는 세 가지 무상복지를 시행하는 경우에는 이 분야의 지출이 GDP의 6.67%로 현행 제도 유지 시의 2050년 지출비중에 비해 1.49%p, 2012년 지출비중에 비해 3.25%p 더 증가할 것으로 예상된다.

나. 조세정책 이슈

복지제도의 확충이 조세정책에 주는 시사점 중 가장 중요한 것은 공

공제원 확충 필요성이다. 아직 논의가 진행 중이어서 복지제도가 어느 정도나 확충될지 정확하게 알 수 없으며, 재원이 얼마나 더 필요한지도 알 수 없다. 국민들이 현실적으로 감내할 수 있는 수준의 공공재원 규모를 먼저 정하고 그에 따라 복지제도를 어느 정도나 확충할 수 있을지 정하는 방법도 생각할 수 있으나 국민들이 감내할 수 있는 지출의 수준이라는 것이 복지혜택에 따라 달라질 수 있으므로 양자가 동시에 결정되는 것이 바람직하다고 할 수 있을 것이다.

공공재원을 확충하는 경우에도 어떤 방법으로 하는지에 따라 국민이 느끼는 고통과 경제에 미치는 영향이 달라질 수 있다. 본 소절에서는 보고서의 다른 부분에서와 달리 조세수입이라는 용어를 쓰지 않고 공공재원이라는 좀 더 포괄적인 의미를 가진 용어를 사용하였다. 이는 복지재원을 반드시 세수입으로만 충당할 필요가 없기 때문이다.

현행 복지재원 조달 현황을 보면 우리나라 사회복지제도의 근간을 형성하는 4대 보험은 사회보장기여금에 의존하여 재원을 조달하고 있다. 전병목·박상원(2011)은 4대 보험의 재원조성 및 지출 현황을 검토하였는데, 국민연금의 경우 2010년 기여금 조성액이 25조원을 넘는 데 비해 정부 보조금은 102억원으로 공단운영비 등의 명목으로 보조되고 그 규모가 작으므로 대부분을 기여금에 의존한다고 할 수 있다. 그 외 산재보험과 고용보험도 이와 유사하다⁹⁾.

건강보험은 보험료 예상수입액의 20%에 해당하는 금액을 정부 일반회계(14%)와 건강증진기금(6%)에서 지원한다. 건강증진기금은 담배 한 갑당 354원을 부과하여 조성한 사회부담금이다. 2010년의 경우 보험료 수입액은 28조 5,852억원인 데 비해 정부의 지원은 일반회계 지원금 3조 9,123억원, 건강증진기금 부담은 1조 6,300억원으로 합계 4조 9,753억원, 보험료 수입액의 17.4%였다. 보험료 예상수입액과 실제 수입액의 차이로 인하여 정부 지원금이 보험료 수입액의 20%에 미달

9) 전병목·박상원(2011), p. 83

하더라도 그 차액을 사후정산을 통해 보충하지 않는다. 이는 법에 '예상 수입액'을 기준으로 지원하도록 되어 있기 때문이다.

전체적으로 건강보험에 대한 국고지원은 총수입액의 15% 수준으로 앞서 언급한 국민연금이나 기타 사회보험제도에 비해 상당히 많은 편이다. 그러나 지원방식이 보험료 예상 수입액의 일정률로 매칭 형식으로 되어 있고, 예상 수입액과 실제 수입액의 차이를 고려한 사후 정산을 하지 않으므로 한계적인 재원은 국고 지원(조세)이 아니라 공단의 자체수입(보험료 수입)이라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 건강보험의 재원조달 방식을 기여금형과 일반조세형으로 구분하자면 기여금형에 더 가깝다고 할 수 있다.

이에 대해 향후 조세의 역할을 증대하는 것이 바람직한지 검토해 볼 필요가 있다. 그 이유는 두 가지로 정리할 수 있는데 첫째, 현행 사회보험료의 부과 내역을 보면 그 중에는 이미 조세의 성격이 매우 강한 것이 있다. 건강보험이 이에 해당한다. 전 국민이 대상이 되며, 보험료 수혜 대상이 되는 사람의 숫자, 즉 부양가족 수에 관계없이 소득에 비례하여 보험료를 납부한다. 한가족이더라도 독립적으로 세금을 납부하는 자는 별도로 보험료를 납부하여야 한다. 그러므로 수익자 부담원칙에 맞지 않고 근로소득에 대한 과세의 성격이 강하다. 한편 국민연금의 경우 조세의 성격과 수익자 부담금의 성격을 모두 가지고 있다. 보험료 납부액에 따라 연금 수급액이 달라지므로 수익자 부담금의 성격을 가지고 있으며, 소득이 증가함에 따라 납부한 보험료 대비 연금 수급액이 적어지므로 재분배 목적의 세금과 유사한 성격을 가지고 있다.

둘째, 기여금 형식으로 조달한 재원이 부족하여 국가에서 일부 재원을 부담하고 있으며, 앞으로 더 많은 재원부담이 필요하다는 관점에서 세금의 중요성이 강조된다. 특히 건강보험의 경우 국가가 보험료 예상 수입액의 20%를 지원하고 있는데, 예상 수입액과 실제 수입액의 차이로 인해 실제 지원액은 보험료 수입액의 16~17% 수준에 그치는 경우가 많다. 이에 대해 사후 정산을 통해 실제 보험료 수입을 기준으로

II. 미래 환경 변화와 조세정책 이슈 47

20%의 지원이 이루어지도록 국가 지원을 확대하여야 한다는 주장이 있다. 또한 지출이 빠른 속도로 계속 증가되는 데 비해 보험료를 그와 같은 속도로 인상하기 곤란하므로 국가 지원을 증대시켜야 할 필요가 있다는 주장도 있다. 2010년 건강보험 재정수입은 33조 6천억원, 지출은 34조 9천억원으로 1조 3천억원(4%)의 적자가 발생하였으며, 고령 인구의 증가, 신의료기술의 발달, 보장성 강화 등으로 인해 급여비 지출은 계속 증가하고 재정여건은 악화될 것으로 전망된다.

〈표 II-6〉 건강보험재정 수입 및 지출 추이

(단위: 십억원, %)

	수입액(A)	지출액(B)	총수지율 (B/A)	국고지원액/ 수입액	지출증가율
2000	9,828	10,744	109.3	15.8	-
2001	11,928	14,106	118.3	22.0	31.3
2002	14,305	14,798	103.4	21.1	4.9
2003	17,467	15,972	91.4	19.6	7.9
2004	19,409	17,330	89.3	17.9	8.5
2005	21,091	19,980	94.7	17.5	15.3
2006	23,263	22,818	98.1	16.5	14.2
2007	26,050	25,889	99.4	14.1	13.5
2008	29,787	28,273	94.9	13.5	9.2
2009	31,500	31,189	99.0	14.9	10.3
2010	33,561	34,860	103.9	11.7	11.8

자료: 건강보험공단 홈페이지

복지지출을 위한 공공재원 확충 방법과 관련된 또 하나의 중요한 이슈는 조세수입을 증대시킬 경우 어떤 방식으로 할 것인지에 대한 것이다. 복지재원을 사회보장 기여금 형식으로 모두 조달할 수는 없다. 4대 보험 외에도 기초생계보장제도와 같이 기여금을 납부할 수 없는 최저 소득계층을 대상으로 하는 것을 비롯하여 무상의료와 같이 사회보험

제도를 보완하여 저소득층을 지원하는 제도도 있다. 4대 보험의 경우에도 보험료를 납부하기 어려운 저소득층에 대한 지원이 필요할 수도 있고, 앞서 언급한 바와 같이 지출의 증대를 보험료 증대로 모두 커버하지 못하고 국가의 지원을 요청하는 경우도 있다. 이런 경우에는 세금으로 재원을 조달하여야 한다.

조세수입 증대 방법도 두 가지로 생각해 볼 수 있는데, 목적세 방식으로 복지재원을 조달하는 경우와 보통세 방식으로 조달하는 경우가 있으며, 또한 어떤 세목의 세수입을 증대시켜야 하는지도 중요한 이슈가 된다. 일반적으로 복지제도의 집행을 담당하는 부서에서는 안전한 재원 확보와 원활한 집행을 위해 목적세 방식으로 재원을 보장해 줄 것을 원하는 한편 국가재정을 책임진 부서에서는 재원의 효율적 배분이라는 관점에서 보통세 방식을 선호한다. 보통세 방식은 매년 예산을 편성하여 집행하므로 복지지출의 필요성과 규모에 대해 지속적으로 감시하여 통제할 수 있다는 장점이 있다.

우리나라는 지난 수십년간 다양한 목적세를 운용한 경험이 있다. 진병목·박상원(2011)은 그동안 목적세를 운용한 경험을 바탕으로 보통세와 비교하여 목적세가 갖고 있는 장점과 단점을 정리하였는데, 그 내용은 <표 II-7>과 같다. 목적세는 예산의 변동이 적어 사업의 예측 가능성이 높고 최저한도의 예산을 확보할 수 있으므로 사업의 목적 달성이 용이하다는 장점이 있다. 또한 지출 용도의 정당성이 높은 경우 증세에 대한 국민의 수용성이 높아져 조세저항을 최소화할 수 있으며, 재원과 자금을 운용하는 기관의 관계를 명확히 함으로써 기관 운영에 있어 투명성을 제고할 수 있다는 점도 중요한 장점이다. 한편 매년 정부의 예산 우선순위 조정이 곤란하여 유연한 자원배분의 조정이 어렵고, 세율을 과도하게 높게 책정하는 경우나 세출보다 세입이 빠른 속도로 증가하는 경우 방만한 재정운영이 발생할 수 있다는 점을 문제로 지적할 수 있다.

어떤 세목에서 세수입을 증대시켜야 할 것인지에 대해서는 목적세

로 하는 경우와 보통세로 하는 경우로 구분해 볼 수 있는데, 후자의 경우 정부 일반회계 재원을 복지지출에 사용하는 것이므로 일반회계 재원을 조달하는 가장 바람직한 방법으로 재원을 조달하면 된다. 이 경우 복지재원을 특별히 별도로 취급할 이유가 없다. 그러나 목적세로 하는 경우에는 해당 목적별로 적합한 재원을 조달하여야 하는데, 이때 수익자 부담원칙 또는 원인자 부담원칙이 중요한 이슈가 된다. 우리나라는 1980년대 이후 방위세, 교육세, 농어촌특별세 등 다양한 목적세를 운용하였는데, 대부분의 경우 수익자 부담원칙이나 원인자 부담원칙에 부합하지 않는다는 비판을 받았다.

〈표 II-7〉 목적세입의 장단점

	장점	단점
예산 확보 (혹은 변동측면)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 예산의 변동이 적어 사업의 예측가능성이 높음 ◦ 최저한도의 예산을 확보할 수 있으므로, 사업의 목적 달성이 용이 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 매년 정부의 예산 우선순위 조정이 곤란 ◦ 더 필요한 부분이 나타났을 경우에도 예산을 줄일 수 없다는 경직성 발생
자원배분의 효율성	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 비용을 지불하면서 정부사업의 혜택을 선택할 수 있는 경우, 시장 메커니즘과 유사한 효율적 자원배분 달성 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 각 개인에게 적절한 가격을 부여해야 하므로 정부의 문제에 따라 현실적으로 적용이 어려움
수용성	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 용처의 정당성이 높은 경우 조세에 대한 국민의 수용성이 높아짐 ◦ 조세저항을 최소화 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 실질적인 특정 지출증가 효과 없이 세수확보의 수단으로 악용가능
투명성	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 특정 정부사업의 비용을 누가 부담하는지 알 수 있어 투명성이 높아짐 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 특별회계·기금 등이 많아지면 예산구조가 복잡해지게 됨
도덕적 해이	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 특정 세입이 높아지면 자동적으로 지출도 증가하므로, 해당 분야의 정수 노력 제고 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 법적으로 지출이 어느 정도 보장된 경우 사업성과에 대한 점검 노력이 낮아지고 방만한 재정운용이 우려됨

자료: 전병목·박상원(2011), p. 70

3. 세계화의 진전

가. 세계화 추이

세계화 진전의 정도를 어떤 하나의 지표로 판단하기는 매우 어렵다. 그래서 다양한 간접 지표를 통해 파악할 수밖에 없는데, OECD에서 발간한 Factbook 2010에서는 상품과 서비스의 국제거래 규모, 거래대상 국가의 다양화, 국제수지, 직접투자의 흐름 등의 지표를 통해서 세계화의 정도를 파악하였다. 우리나라의 경우 상품 및 서비스의 거래에 있어 해외의존도가 높다는 사실은 굳이 여기서 이야기하지 않아도 잘 알려진 사실이므로 다음에서는 본고에서 논의하는 조세문제와 관련이 큰 투자에 초점을 맞춰 세계화 정도를 파악한다.

〈표 II-8〉에서는 한국거래소의 홈페이지에서 거래소를 통해 주식이 거래되는 상장회사 주식의 소유자별 분포를 찾아 정리하였다¹⁰⁾. 2010년의 경우 시가총액을 기준으로 가장 큰 비중을 차지하는 것이 외국인(31.17%)이며, 그 다음은 일반법인(28.01%), 개인(24.09%), 기관투자가(13.45%), 정부 및 정부관리기업(3.28%)의 순이다. 여기서 기관투자가에는 증권회사, 보험회사, 자산운용회사, 은행, 중금·저축은행, 기금·공제회 등이 포함된다.

외국인주주의 지분이 31.17%로 상당히 높는데 이는 우리 기업이 재원조달에서 해외 투자자들에게 많이 의존하고 있음을 의미하며, 동시에 조세정책적인 측면에서 국제적인 관계를 고려하지 않고 국내 기업과 내국인 주주만을 고려한 정책은 성공하기 어렵다는 점을 시사한다. 법인세가 단기적으로 모두 법인의 주주에게 귀착된다고 볼 때 우리나라 법인세의 30% 정도가 해외투자자들에게 귀착된다.

10) 주주의 분포에 대한 자세한 내용은 한국거래소 경영지원본부 정보사업부 조사연구팀이 발표한 논문(한국거래소 경영지원본부, 2011) 참조

〈표 II-8〉 투자자별 주식소유분포 변화추이(시가총액 기준)

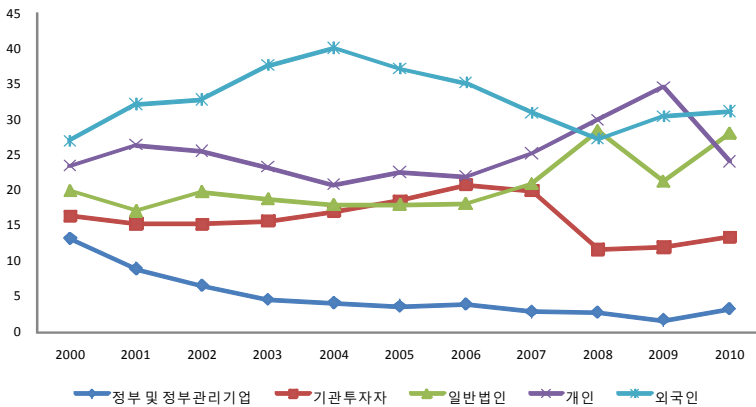
(단위: %)

	정부 및 정부관리기업	기관투자자	일반법인	개인	외국인
2000	13.20	16.43	19.93	23.47	26.98
2001	8.94	15.35	17.12	26.42	32.17
2002	6.56	15.28	19.82	25.55	32.79
2003	4.58	15.70	18.77	23.29	37.67
2004	4.13	17.01	17.95	20.80	40.10
2005	3.65	18.56	18.02	22.59	37.17
2006	3.93	20.80	18.13	21.98	35.16
2007	2.87	19.98	20.96	25.25	30.94
2008	2.75	11.69	28.34	29.96	27.25
2009	1.71	12.04	21.24	34.57	30.44
2010	3.28	13.45	28.01	24.09	31.17

자료: KRX 한국거래소 인터넷 홈페이지

[그림 II-8] 투자자별 주식소유분포 변화추이

(단위: %)



자료: KRX 한국거래소 인터넷 홈페이지

해외 투자자들은 국내 투자자들에 비해 국내 기업의 수익률의 변화에 민감하게 반응하며, 따라서 세후수익률에 영향을 주는 세부담 변화에도 민감하게 반응할 가능성이 있다. 외국인이 보유한 주식의 비중은 2000년대 들어 크게 상승하여 2004년에는 40.1%를 기록하였으나 이후 감소세로 돌아서 2008년에는 27.25%까지 하락하였다가 다시 상승하였다.

〈표 II-9〉와 [그림 II-9]에서는 내국인과 내국 기업의 대외투자 규모를 외국인의 국내투자와 비교하여 정리하였다. 내국인의 대외투자는 1994년 816억달러였던 것이 빠른 속도로 증가하여 2002년에는 2천억 달러를 넘게 되었으며, 이후 5년 만인 2007년에는 5,933억달러가 되었고, 2010년에는 6,881억달러를 기록하였다. 이를 외국인의 국내 투자와 비교해 보면 내국인의 대외투자가 빠른 속도로 증가하였음에도 불구하고 우리나라가 아직 순자본수입국임을 알 수 있다. 시간이 지나면서 투자규모가 확대되고 국제투자수지도 확대되는 경향이 나타나 1994년에는 322억달러였던 국제투자수지 적자가 2010년에는 1,368억달러가 되었다.

그러나 증가속도를 보면 대외투자가 외국인투자보다 빠른 속도로 증가하였다. 1990년대에는 대외투자가 외국인투자의 70%를 약간 상회하는 수준이었는데, 2009년에는 85.8%, 2010년에는 83.5%를 기록하였다. 대외투자의 구성을 보면 1994년에 총대외투자의 11.9%를 차지하였던 직접투자가 2010년에는 20.2%가 되고, 5.8%였던 증권투자가 16.4%로 증가하였으며, 1994년에는 전혀 없었던 파생금융상품 투자가 2010년에는 4.0%를 차지하였다. 기타 투자의 비중은 54.9%에서 16.9%로 줄어들었다. 이러한 현상은 대외투자 규모가 증대하였을 뿐만 아니라 투자 형태도 다양화되었음을 의미한다.

<표 II-9> 대외투자과 외국인투자 추이

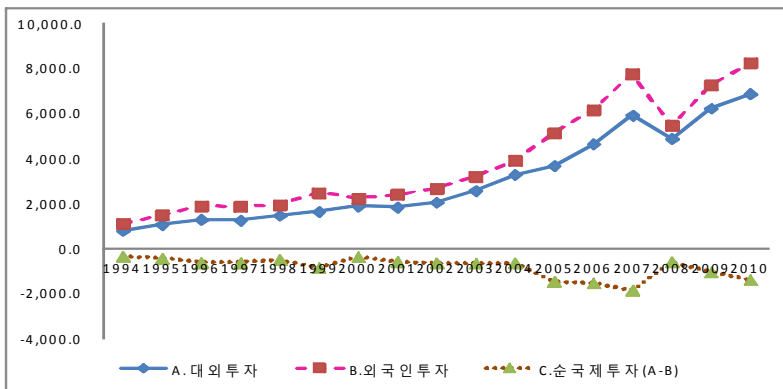
(단위: 억달러)

	A. 대외투자						B. 외국인 투자	C. 순국 제투자 (A-B)
	대외직 접투자	증권 투자	과생금 용상품	기타 투자	준비 자산	합계(A)		
1994	97.2	47.5	0.0	448.1	223.4	816.2	1,138.6	-322.4
1995	132.8	73.4	0.0	583.1	293.5	1,082.9	1,493.7	-410.8
1996	176.2	144.9	0.0	686.1	294.2	1,301.4	1,911.3	-609.8
1997	195.5	120.9	0.0	861.3	88.7	1,266.3	1,876.1	-609.8
1998	190.9	93.2	0.0	715.6	485.1	1,484.8	1,960.9	-476.2
1999	191.9	80.3	0.0	642.1	740.5	1,654.8	2,490.5	-835.7
2000	215.0	55.3	0.0	668.6	962.0	1,900.8	2,249.6	-348.7
2001	199.7	79.3	4.1	539.1	1,028.2	1,850.4	2,414.8	-564.4
2002	207.3	115.5	9.2	522.0	1,214.1	2,068.2	2,684.6	-616.4
2003	249.9	195.5	7.8	574.8	1,553.5	2,581.4	3,220.1	-638.7
2004	321.7	330.9	10.8	643.4	1,990.7	3,297.3	3,918.6	-621.3
2005	386.8	521.3	10.1	662.2	2,103.9	3,684.3	5,129.8	-1,445.4
2006	491.9	977.7	13.9	782.6	2,389.6	4,655.6	6,174.0	-1,518.4
2007	747.8	1,586.1	23.4	953.7	2,622.2	5,933.1	7,766.1	-1,833.0
2008	979.1	751.1	103.6	1,048.7	2,012.2	4,894.7	5,479.1	-584.4
2009	1,204.4	996.7	286.8	1,046.8	2,699.9	6,234.8	7,264.7	-1,029.9
2010	1,389.8	1,134.8	276.1	1,165.0	2,915.7	6,881.4	8,249.7	-1,368.3

자료: 한국은행 경제통계시스템 데이터베이스

[그림 II-9] 대외투자과 외국인투자 추이

(단위: 억달러)



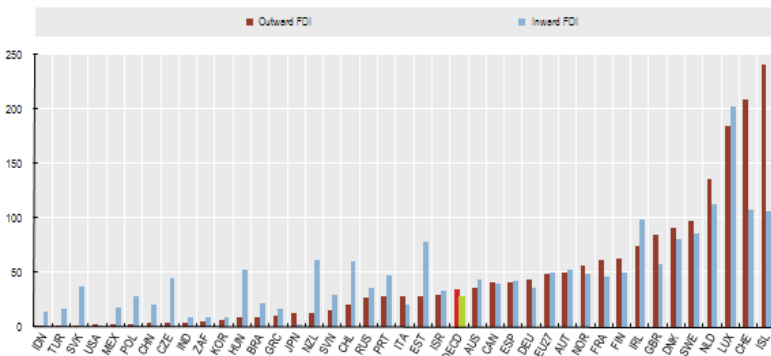
자료: 한국은행 경제통계시스템 데이터베이스

우리나라의 국제투자가 이와 같이 빠른 속도로 증가하고 있음에도 불구하고 다른 국가와 비교할 때 아직 우리나라는 국제투자가 그리 많은 편은 아니다. [그림 II-10]은 2007년을 기준으로 외국인의 국내직접투자(Inbound FDI)와 내국인의 해외직접투자(Outbound FDI) 잔액의 GDP 대비 비율을 보여주고 있다. 우리나라는 외국인의 국내직접투자 잔액이 GDP의 9.4%, 내국인의 해외직접투자는 5.8%로 OECD 회원국 평균치인 28.1%, 34%에 비해 상당히 낮다. 네덜란드와 룩셈부르크, 스위스, 아이슬란드는 대외직접투자와 대내직접투자 잔액이 모두 GDP의 100%를 넘는다. 그 외에 스웨덴, 덴마크, 영국, 아일랜드, 핀란드, 프랑스, 노르웨이, 오스트리아, 독일, 스페인 등 유럽 국가들이 대내·외 직접투자 비율이 높은 편이다. EU 27개국 평균치는 각각 49.6%, 48.9%이다.

〈표 II-10〉에서는 우리나라의 직접투자 규모를 OECD 회원국 전체와 비교해 보았다. 연도별 변동을 고려하여 2006~2008년의 평균치를 사용하였는데, 직접투자 유입액의 경우 우리나라가 OECD 회원국 전체에서 차지하는 비중이 0.2%였고, 유출액은 0.8%였다.

[그림 II-10] 직접투자 잔액의 GDP 대비 비중(2007년)¹⁾

(단위: %)



주: 1) 2007년 자료가 없는 경우에는 자료가 있는 최근 연도의 자료
 자료: OECD(2010), p. 79

〈표 II-10〉 대외투자자와 외국인투자 추이(2006~2008년 평균)

(단위: 십억달러, %)

	한국	OECD 합계	한국의 비중
직접투자 유입	2.46	1,216.36	0.2
유출	12.07	1,638.99	0.8

자료: OECD(2010), pp. 80~81.

이상에서 논의한 국제투자 관점에서 본 세계화 추이를 간략하게 정리하면 다음과 같다. 국내 상장회사가 발행한 주식의 30% 이상을 외국인이 가지고 있을 정도로 외국인투자가 국내 경제에서 차지하는 비중이 크다. 내국인의 대외투자는 아직 외국인의 국내 투자에는 미치지 못하지만 더 빠른 속도로 증가하고 있다. 그러나 국제 투자가 활성화된 지 그다지 오래되지 않았기 때문에 누적액으로 볼 때 GDP에서 국제투자가 차지하는 비중은 다른 OECD 국가들에 비해 상당히 낮은 편이며, 시간이 지나면서 국가 경제에서 국제투자가 가지는 중요성이 더욱 커질 것으로 판단된다. 대내외 국제투자가 많이 증가하였음에도 불구하고 국제 자본시장에서 한국이 차지하는 비중은 상당히 적는데, 이는 우리나라가 국제 자본시장에서 가격에 순응하는 소규모 국가임을 시사한다.

나. 조세정책 이슈

1) 저축과 투자의 괴리 및 관련 조세정책의 분리

국제투자가 개별 국가의 경제정책에 주는 중요한 의미 중의 하나는 국내 저축과 국내 투자가 달라질 수 있다는 점이다. 폐쇄된 경제에서는 국내에서 축적된 자본이 국내 생산활동에 투자되므로 국내의 자본 축적과 투자는 사후적으로 일치한다. 만약 투자수요에 비해 축적된 자

본이 적다면 저축이 증가되고, 그 반대의 경우 저축이 감소됨으로써 경제가 균형을 향해 진행할 것이다. 그러므로 조세정책도 저축에 대한 정책과 투자에 대한 정책이 일치하게 된다. 저축에 영향을 주는 조세는 그만큼 투자에도 영향을 주며, 투자에 영향을 주는 조세는 그만큼 저축에도 영향을 주기 때문이다¹¹⁾.

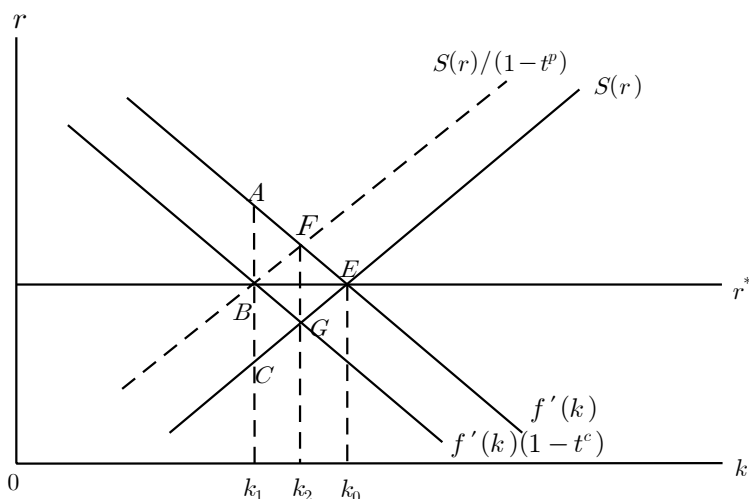
그러나 국제투자가 존재하는 경우에는 다른 결과가 나타난다. 이를 그림으로 설명하면 [그림 II-11]에서 보는 바와 같다. $f(k)$ 가 국내 투자수익률 즉, 국내 자본수요 함수를 나타내며 $S(r)$ 이 저축함수를 나타낸다면 세금이 없는 경우에는 E점에서 균형이 성립될 것이다. 폐쇄된 경제하에서는 국내 투자와 국내 저축이 일치되는 점에서 균형이 이루어지므로 국내 투자 규모는 k_0 가 되고, 투자자금은 모두 국내 저축을 통해 조달하게 된다. 이러한 상황에서 저축에 대한 세금(세율 t^s)이 도입되면 F점에서 새로운 균형이 성립되며, 국내 투자 및 저축은 k_0 에서 k_2 로 줄어든다. 저축에 대한 세금 대신 투자에 대한 세금(세율 t^i)을 도입하면 균형점이 G점으로 이동하는데, 이때 투자 및 저축에 미치는 영향은 저축에 대한 세금과 동일하다. 즉, 저축에 대해 세금을 부과하든지 투자에 대해 세금을 부과하든지 동일한 결과를 도출할 수 있으므로 어느 한쪽만 선택하여 세금을 부과하면 된다. 어느 경우든지 세금으로 인한 후생의 감소 규모는 $\triangle EFG$ 의 면적과 같다.

그러나 국제 투자가 가능하며 국제시장에서의 자본 수익률 r^* 가 세금을 도입하기 이전의 국내 시장 수익률과 동일할 때 전과 동일한 규모의 저축과세를 도입하면 저축의 균형은 B점으로 이동하는 한편 투자의 균형은 E점에 그대로 머물러 있게 된다. 따라서 국내 투자는 k_0 로 변함이 없으나 국내 저축은 k_1 으로 폐쇄경제의 경우보다 큰 폭으로 줄어든다. 국내 투자와 저축의 차이는 외국자본의 수입으로 충당된다. 이로 인해 나타나는 후생의 감소 규모는 $\triangle EBC$ 의 면적과 같다. 만약

11) 이하 저축과 투자의 괴리 관련 내용은 안중석·권오성(2005, pp. 49~52)의 내용을 요약·정리한 것이다.

저축에 대한 과세 대신 투자에 대한 과세제도를 도입하면 투자의 균형 점이 B점으로 이동하는 한편 저축의 균형점은 변화하지 않으므로 국내 저축은 k_0 로 변함이 없으나 투자는 k_1 으로 줄어들고 후생은 $\triangle ABE$ 의 면적만큼 줄어든다. 이때 국내에 투자되지 않는 자본은 해외로 수출된다.

[그림 II-11] 개방경제하에서 개인소득세와 법인세의 역할



그러므로 세계화된 사회에서는 저축에 대한 과세와 투자에 대한 과세가 구분되는데, 저축에 대한 과세란 자금이 어디에 투자되었는지에 관계없이 저축을 한 자에게 귀착되는 소득에 대한 과세를 의미하는 것으로서 통상적으로 개인소득세가 된다. 투자에 대한 과세란 투자된 자금의 소유자가 누구인지와 관계없이 투자에서 발생하는 수익에 대해 과세하는 것이므로 법인세가 이에 해당된다. 국제투자의 경우 같은 법인세라고 할지라도 투자대상국에서 투자대상 기업의 소득에 대해 과세하는 법인세가 투자에 대한 세금이 되고 투자자금을 투자자 거주지

국으로 환수하였을 때 거주지 국가에서 과세하는 세금은 법인세와 개인소득세를 모두 종합하여 저축에 대한 세금이라고 할 수 있을 것이다.

2) 원천지 법인세 과세정책

앞서 그림에서 살펴본 바와 같이 국제투자과 관련해서는 두 가지 세금이 관련된다. 하나는 투자대상지에서 발생한 소득에 대해 현지 정부가 과세하는 것으로서 투자의 성격에 따라 다르겠지만, 해외 기업에 대한 투자의 경우에는 소득이 발생한 국가, 즉 원천지에서 부과하는 법인세가 이에 해당한다. 대부분의 국가가 자국 내에서 발생한 국제투자 소득에 대해서는 국내 투자와 구분하지 않고 동등하게 과세하는 것을 원칙으로 한다. 그러므로 외국인이 국내 기업에 투자하여 이익이 발생한 경우에는 내국인이 투자한 경우와 구분하지 않고 동등하게 과세한다.

내국인의 대외투자를 통제하지 않은 상태에서 외국인의 국내 투자에 대해서만 저율의 세금을 부과하면 내국인이 감내할 수 없는 정도의 낮은 수준에서 국내 투자수익률이 결정되므로 내국인의 대외투자를 유발하고 그로 인한 국내 투자 감소를 외국인 투자로 대체하는 결과가 나타날 수 있다. 반면 외국인에게 더 높은 세율로 세금을 부과하면 외국인의 국내 투자가 줄어드는 효과가 나타날 수 있다. 대부분의 조세조약에서 국내 세금 부과시 외국인과 내국인을 차별하지 않는다는 무차별 조항을 두고 있다.

그러므로 세계화 사회에서 법인세 정책을 고려할 때 폐쇄된 사회에서와는 달리 국내 법인세 정책이 외국인의 국내 투자에 대해서도 적용된다는 점을 중요하게 고려하여야 한다. 앞서 그림에서 살펴본 바와 같이 자본수입국의 입장에서 외국인의 국내 투자에 대해 적용되는 법인세는 투자에 대한 세금이라고 할 수 있으며, 최종적으로 국내 투자의 총량을 결정하는 역할을 한다. 이는 법인세 정책을 수립할 때 외국

인투자의 국내 세부담에 대한 반응을 중요하게 고려하여야 함을 시사한다.

3) 거주지 과세정책

투자자가 거주하는 국가, 즉 거주지국의 과세정책 중 제일 첫 번째 이슈가 되는 것은 자국인의 국외 투자소득에 대해 과세할 것인지 여부이다. 만약에 과세를 하지 않는다면 투자자 입장에서 볼 때 거주지 국가보다 세부담이 낮은 국가에 투자하는 것이 유리하며, 이는 결과적으로 내국인의 국내 투자를 축소시키는 결과를 가져올 것이다. 이러한 문제를 피하기 위해서는 내국인의 국외 투자 소득에 대해서도 국내에서 발생한 소득과 동등하게 과세하는 것이 바람직하다.

그러나 앞서 언급한 바와 같이 대부분의 투자 대상 국가에서 원천지국으로서 과세를 하므로 거주지국에서도 과세를 하게 되면 동일한 소득에 이중으로 과세한다는 문제가 발생한다. 거주지국의 세율을 t^p 라고 하고 원천지국의 세율을 t^c 라고 하면 거주지국 내의 투자에서 발생하는 소득에 대해서는 소득 단위당 t^p 의 세금만 납부하는 데 비해 대외투자에 대해서는 (t^p+t^c) 의 세금을 납부해야 하므로 세전수익률만 보아서는 대외투자가 유리한데도 불구하고 국내에 투자를 하게 되는 상황이 발생하게 된다.

이러한 문제를 개선하기 위해서 많은 국가들이 국내 거주자의 대외 투자 소득에 대해 국내 발생소득과 동등하게 과세하고 국내에서 납부해야 할 세액에서 외국에서 납부한 세액을 공제하는 방식을 적용한다. 이와 같은 이중과세방지방법을 외국납부세액공제제도라고 한다. 외국 납부세액공제제도하에서는 국내에서 국내 세율 t^p 를 적용하여 세금을 부과하고 외국납부세액(t^c)은 국내 세액에서 공제하므로 결국 국내 납부세액은 (t^p-t^c) 가 되며, 이를 외국에서 납부한 세액(t^c)과 합하면 최종적인 세부담은 t^p 가 되어 국내에서 투자하는 경우와 세부담이 같

게 된다. 이 경우 투자자 입장에서 보면 전 세계 어느 지역에 투자하든 지 동일한 세부담(t^P)을 지게 되므로 조세가 투자 결정에 영향을 주지 않는다. 그러므로 이러한 방식의 과세체계하에서 자본수출중립성(Capital Export Neutrality)이 성립된다. 이러한 과세방식을 거주지주의 과세방식이라고 한다.

거주지국과 원천지국의 이중과세를 방지하는 또 다른 방법은 거주지국에서 과세를 포기하는 방법이다. 즉, 자국 거주자의 대외투자 소득에 대해서 과세하지 않는 방법이다. 이 방법은 국내 세율(t^P)에 비해 해외의 세율(t^C)이 낮을 경우 자국 거주자들이 해외투자를 선호하게 된다는 문제가 있어 조세피난처(tax haven)와 같이 국내 세율이 낮은 국가들이 많이 사용하는 방법이다. 그 외에도 다국적기업의 본부를 유지하는 데 중점을 두고 이러한 제도를 도입하는 국가도 있다. 모든 국가가 국내원천 소득에 대해서는 원천지국으로서 과세하고 자국민의 대외투자 소득에 대해서는 세금을 부과하지 않는 경우 자본수입국 입장에서 볼 때 자본을 어디서 수입하는지에 관계없이 세부담이 동등하므로 자본수입중립성(Capital Import Neutrality)이 성립된다. 이러한 과세방식을 원천지주의 과세방식이라고 한다.

거주지국에서의 과세 여부와 이중과세 방지방법의 선택 문제는 국제조세 분야에서 가장 핵심적인 이슈로서 전통적인 이론은 모든 국가가 거주지주의 과세원칙을 적용하고 외국납부세액공제를 통해 이중과세를 방지함으로써 세계 경제의 효율성을 극대화할 수 있다고 주장한다. 이러한 논리를 근거로 미국, 영국 등 국제 자본시장에서 선도적 역할을 하는 국가들을 중심으로 상당히 많은 국가들이 거주지주의 과세를 기본 원칙으로 설정하였으며 우리나라도 마찬가지이다.

그러나 실제로는 이와 다른 양상이 나타나고 있다. 이론적 관점에서 자본수출 중립성이 보장되도록 하려면 외국납부세액(t^C)이 거주지국 세액(t^P)보다 많을 때 거주지국에서 국내 세액을 초과하는 부분을 납세자에게 환불해 줘야 한다. 그런데 이 경우 거주지국에서 징수하지

않은 세금을 환급해 줘야 하므로 원천지국이 거주지국의 과세주권을 침해하는 상황이 발생한다. 그러므로 실제로는 외국납부세액을 공제할 때 국내 세액을 한도로 하고 이를 초과하는 외국납부세액은 공제를 하지 않는다. 이 경우 거주지 세율이 아닌 원천지 세율에 의해 납세자가 부담하는 총세부담이 결정되므로 자본수출증립성이 성립되지 않는다.

또한 자본수출증립성을 통해 세계적으로 투자자원의 효율적 배분이 이루어지고 세계 경제의 효율성이 극대화되도록 하려면 모든 국가가 자본수출 증립적으로 세금을 징수하여야 한다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 외국납부세액을 국내 세액의 한도 내에서만 공제함으로써 자본수출증립성이 달성되지 않는 경우가 있으며, 일부 국가에서는 아예 거주지 과세를 하지 않는 국가도 있다. 특히 최근에는 그동안 비교적 철저하게 거주지주의 과세원칙을 적용하던 국가들도 대외 직접투자 소득에 대해서는 거주지 과세를 면세로 전환하는 국가들이 늘고 있다¹²⁾.

이러한 점들을 고려할 때 해외투자소득에 대한 과세방식은 국제조세 분야에서 비교적 오래된 이슈임에도 불구하고 아직도 합의된 결론이 도출되지 않았다고 할 수 있다. 세계 경제의 효율성 극대화를 위해 거주지주의 과세원칙을 고수해야 한다는 전통적 이론의 타당성이 다양한 각도에서 도전을 받고 있으며, 현실적으로 이 원칙에서 이탈하는 국가들이 늘어나고 있다. 우리나라는 아직 거주지주의 과세원칙을 비교적 견고하게 유지하고 있는데, 다른 국가들이 왜 그 원칙에서 이탈하는지 다시 한 번 검토하고 우리나라의 입장에서 재평가해 볼 필요가 있다. 일본에서는 2009년에 해외직접투자 소득 면세제도를 도입하였는데 그 이유로 외국에 누적된 일본 자본소득의 본국 환수 촉진을 들었으며, JCT(2008)는 미국에서 해외 직접투자 소득에 대한 과세체계 개편이 필요한 또 다른 이유로 자국 기업의 경쟁력 강화를 들었다.

자본수출국 입장에서 거주지국 과세에 있어 또 하나의 어려운 문제

12) 안종석·정재호(2009), p. 18 참조

는 조세회피이다. 해외 발생 소득은 국내 소득에 비해 탈세·조세회피가 훨씬 용이하다. 국내에서 발생한 소득의 경우 소득의 발생 원인이 되는 생산요소의 거래에서부터 최종 소비거래까지 관련되는 모든 거래에 대한 정보를 과세당국이 비교적 쉽게 파악할 수 있다. 납세자가 신고한 내용에 대해 다른 과세자료를 활용하여 성실성을 평가할 수 있으며, 평가된 결과에 따라 과소 납부한 세금을 추징할 수 있다. 그러나 해외 발생 소득의 경우 소득 발생의 근거가 되는 거래에 대한 정보를 입수하는 데 어려움이 있다. 납세자가 정보를 제공하지 않는다면 과세당국이 일일이 다른 국가들로부터 정보를 입수해야 하는데 여간 어려운 일이 아니다. 조세조약에 상호 정보교환 규정을 두고 있으나 여러 가지 현실적인 어려움으로 인해 실효성이 없는 것으로 알려져 있다. 따라서 명목상으로는 동등한 과세원칙이 확립되어 있더라도 실질적으로 국내 발생 소득과 해외 발생 소득에 대해 동등한 과세가 이루어진다고 보기 어렵다¹³⁾.

국내 투자 소득에 대해서는 탈세·조세회피가 불가능한 반면 해외 투자 소득에 대해서는 어느 정도의 탈세·조세회피가 가능하여 해외 투자 소득에 대한 실효세율이 t^p 가 아니라 at^p ($a < 1$)라고 하자. 이 경우 정부가 세율을 1% 올리면 국내투자에 대한 세부담은 1% 증가하지만 해외투자 소득에 대한 실효세부담은 $a\%$ 만 증가한다. 그러므로 자본의 국가 간 이동이 자유로울 때 자본소득에 대한 개인소득세는 저축에 영향을 주지만 국내 투자에는 영향을 주지 않는다는 전통적 이론이 이 경우에는 적용되지 않는다. 즉, 국제 투자 소득의 탈세·조세회피가 가능한 경우에는 자본소득에 대한 세금이 저축과 투자의 감소를 초래한다.

따라서 탈세·조세회피를 고려하는 경우 자본소득에 대한 최적세율

13) 국제거래를 통한 탈세 및 조세회피의 가능성과 경제적 효과에 대해서는 안중석·최준욱(2003), 안중석·홍범교(2006), 안중석(2006)의 내용을 요약·정리하였다.

은 그렇지 않은 경우에 비해 낮다¹⁴⁾. 이는 탈세·조세회피 자체가 자원배분을 왜곡시켜 국민의 후생을 감소시키기 때문이다. 정부는 세율을 인하함으로써 탈세·조세회피를 어느 정도 억제할 수 있으며, 탈세·조세회피로 인해 발생한 국내 투자수익률과 해외 투자수익률 간의 격차를 축소할 수 있다. 적정세율은 탈세·조세회피의 용이성과 탈세·조세회피를 방지하는 데 소요되는 비용, 저축 및 투자의 수익률에 대한 탄력성에 따라 달라진다.

4. 통일

가. 통일비용의 규모

통일이 언제 발생할지 그리고 어떤 과정을 거쳐 어떤 방식으로 이루어질지에 대해 아직 아무것도 예측할 수 없는 상황이다. 그러나 최근의 북한 정세를 보면 이전과 다른 움직임이 보이고 있으며, 대통령도 2010년 광복절 경축사에서 통일세를 비롯하여 통일에 대비한 준비할 필요가 있다는 점을 언급하였다. 갑작스런 충격으로 경제가 심각한 타격을 입는 것을 방지하기 위해서는 미리 준비할 필요가 있다는 것이 대통령이 통일세를 언급한 취지라고 할 수 있을 것이다.

독일은 통일 이후 1991~2003년에 매년 GDP의 4~5%에 해당하는 재원을 동독지역에 지원하였다. 통일 초기에는 주로 공채발행과 사회부담금의 증가에 의존하여 1995년까지는 정부차입이 총재원의 40%를 차지하였고, 사회보장기여금의 인상분이 25%를 차지하였다. 그 외에 증세가 25%, 정부지출 삭감이 10%였다. 이후에는 차입금의 증가와 이자율 상승으로 인한 부담의 증가, 그리고 예상치 못했던 사회보장성 이전지출의 급증으로 세금 인상이 불가피한 상황이 되었다. 결과적으로 1993년과 1998년, 2007년 세 차례에 걸쳐 부가가치세를 5%p 인상

14) 안종석·최준욱(2003), pp. 105~110, pp. 120~122 참조

하였으며 1991년 7월 1일부터 1992년 6월 30일까지 한시적으로 소득세와 법인세액의 7.5%를 통일세(Vereinigungssteuer, solidarity tax)로 징수하였다. 통일세는 이후 1995년에 다시 도입되고 1998년에는 세율이 5.5%로 조정되었다.

우리나라에서 통일이 발생할 경우 소요되는 비용을 추계한 연구들을 보면 추정치가 연구자별로 큰 차이를 보인다. <표 II-11>에서는 홍익표(2011)에 정리된 기존연구 결과 중 2000년 이후의 추정결과만을 뽑은 것인데, 제시된 수치를 보면 수천억 달러에서 수조 달러에 이르기까지 큰 차이를 보인다. 최근의 추계치만 보면 한국조세연구원(2009)은 통일 후 50~60년 내에 북한지역의 생산성이 남한지역의 80~90%가 되도록 만들기 위해서 통일 후 10년 정도의 기간에 GDP의 7~12%에 해당하는 비용이 들어가야 한다고 추정하였고, 피터백(2010)은 북한소득을 남한의 80% 수준으로 끌어올리기 위해서는 향후 30년 동안 2,374조~5,935조원 소요될 것이라고 추정하였다. 이는 2010년 GDP 기준으로 연간 6.7~16.3%에 해당하는 규모이다. 미래기획위원회의 2010년 추정치에 의하면 점진적 통일의 경우 3,220억달러의 통일비용이 소요되고, 급진적 통일의 경우에는 2조 1,400억달러의 비용이 추정된다. 이는 2010년 남한 GDP의 32~214%에 해당하는 규모이다.

이와 같이 연구자에 따라 연구결과가 상이하게 나타나는 이유는 통일비용의 개념과 통일과정, 통일 후 정책목표 등에 대한 가정에서 차이가 나타나기 때문이다. 통일비용은 가장 넓게 볼 때 (1) 통일 이전에 경제교류 및 협력의 단계에서 남한 정부가 지불해야 하는 경제협력 활성화 지원비용을 의미하는 통일조성비용, (2) 통일 직후 북한 지역의 경제 충격을 완화하고 거시경제적 불안정성을 최소화하기 위한 위기관리비용, (3) 남북한의 이질적인 제도를 시장제도로 통합하고, 남한의 제도를 북한지역에 이식하는 데 소요되는 제도통합비용, (4) 북한지역의 열악한 인프라를 개선·확충하고 산업부문에 대한 투자에 소요되는 경제적 투자비용으로 구분할 수 있다¹⁵⁾. 위기관리비용에는 이

주민 대책, 북한주민의 기본생활보장, 실업보험 등이 포함되며, 제도통합비용은 화폐·법·행정·사회보장제도 등의 통합에 소요되는 비용을 말한다. 경제적 투자비용은 철도·도로·항만·전기통신·산업단지 조성 및 협력 비용 등을 포괄한다. 김영윤 외(2005)는 위기관리비용과 제도통합비용에서 사회보장비용을 별도의 항목으로 구분하였다. 위기관리비용과 제도통합비용은 주로 정부가 부담하는 소멸성 비용이며, 경제적 투자비용은 투자적 성격의 비용으로서 민간의 참여가 가능하다. 대부분의 연구가 정부가 부담해야 하는 소모성 경비와 민간도 참여할 수 있는 투자적 비용을 모두 종합하여 통일비용으로 보고 있지만 구체적으로 어디까지 포함하는지는 연구에 따라 다르다.

〈표 II-11〉에 나타난 연구 중 박석삼(2003), 이영선(2003), 미래기획위원회(2011) 등은 통일이 점진적으로 이루어지는 경우와 급진적으로 진행되는 경우로 구분하여 소요되는 비용을 추정하였는데, 급진적인 경우에는 점진적인 경우에 비해 2.5~40배의 비용이 소요되는 것으로 나타났다. 또한 통일비용을 추정할 때는 통일 이후 일정 기간 동안에 북한 경제를 특정한 수준으로 끌어올린다는 가상적인 목표를 설정하고 그 목표를 달성하는 데 소요되는 비용을 추정하는데, 랜드연구소(2005)는 통일 후 4~5년 내에 북한의 GDP를 통일 시점의 2배로 올리는 경우에 대해 추정하였고, 조세연구원은 북한의 생산성을 남한의 80~90%로 끌어올리는 경우를 가정하여 비용을 추정하였다. 피터백(2010)은 북한의 소득을 남한의 80% 수준으로 증가시키는 데 필요한 비용을 추정하였다.

그 외에도 통일비용 추정치는 추정방법에 따라 다르게 나타난다. 통일비용 추정 연구는 CGE 모형을 이용한 추정과 거시적 방법론을 이용한 방법, 항목별 비용의 누계치를 사용한 방법으로 구분되는데, 항목별 누계치가 다양한 항목의 지출소요를 포함하는 한편 CGE 모형이나 거시적 접근방법은 주로 경제분야의 지출을 위주로 비용을 파악하는 경향이 있다.

15) 김창권(2006), p. 180 참조

〈표 II-11〉 통일비용 관련 기존 연구결과 요약

연구자·기관	출판 연도	통일 시점	통일비용	추계방법 및 기준
박석삼	2003		점진적 통일: 연간 8,700억원 급진적 통일: 연간 35조원	
이영선	2003		점진적 통일: 732억달러(10년) 급진적 통일: 1,827억달러(5년)~5,614억달러(10년)	CGE 모형/목표소득설정/ 북한경제가 남한의 60%에 도달할 때까지의 위기관리 및 투자비용
삼성경제 연구소	2005	2020	546조원	- 남한의 최저생계비 수준을 2015년 이후 11년간 지원 할 경우 총 447조원 소요 - 북한 경제의 산업화를 위해 2015년 이후 10년간 북한 GDP의 10%를 지원할 경우 총 99조원 소요
신창민	2005	2020	8,210억달러	목표소득설정
랜드연구소	2005		통일 후 5년간 60조~795조원	ICOR(한계자본산출계수)/ 통일 후 4~5년 내 북한의 GDP를 통일시점의 2배로 올릴 경우
조세연구원	2009	2011	GDP의 12~7% (통합 후 10년 정도)	통합 후 50~60년 내에 북한 지역 생산성이 남한의 80~ 90%로 수렴
피터백	2010		30년 동안 2,374조~5,935조원	북한 소득을 남한의 80% 수준으로 증가
현대경제 연구원	2010	10년 15년 18년	1인당소득 3천달러: 1,570억달러 1인당소득 7천달러: 4,710억달러 1인당소득 1만달러: 7,065억달러	목표소득 설정/정부재정 및 민간지출 포괄
랜드연구소, 찰스 울프	2010		74조~2,018조원	- 남한GDP 2,374만원, 북한 GDP 83만원 - 남한인구 4,800만명, 북한 인구 2,400만명 - 북한을 남한 수준으로 올릴 경우 2,018조원 - 북한 GDP 수준을 향후 5~6년 내 2배 증가시 74조원
미래기획 위원회	2010	30년	점진적: 3,220억달러 급진적: 2조 1,400억달러	

자료: 홍익표(2011), p. 32

나. 조세정책 이슈

통일과 관련된 조세정책 이슈는 통일비용을 어떤 방식으로 얼마나 조달할 것인가에 초점이 맞춰져 있다. 이 중 '얼마나'는 조세정책만의 이슈라기보다는 비용이 얼마나 소요될 것인가에 의해서 좌우되는 것이라고 할 수 있다. '얼마나'가 확실하게 결정되면 조세정책 방향을 모색하는 것이 비교적 용이하게 된다. 특히 어떤 성격의 비용이 얼마나 소요된다는 점을 명확하게 한다면 그에 맞춰 필요한 재원을 조달하는 방안을 모색할 수 있을 것이다. 본고에서는 조세정책 이슈에 초점을 맞추고 있으며, 통일비용은 조세정책 연구 보고서에서 추정하여 답을 내기에는 과도하게 복잡하여 많은 연구가 필요한 분야이므로 다음에서는 '얼마나'가 확정되지 않은 상태에서 '어떤 방식'으로 초점을 맞춰 조세정책을 검토한다.

'어떤 방식'으로 조달할 것인가와 관련된 첫 번째 질문은 통일비용으로 소요되는 재원(이하 '통일재원')을 사전 즉, 통일 이전에 적립할 필요가 있는가이다. 대통령이 2010년 광복절 경축사에서 통일세를 언급하였을 때는 사전적 준비를 의미하는 것으로 인식되었으나 이후 논의 및 연구에서는 사전 준비와 사후의 대응방안을 포괄하는 넓은 의미로 논의를 확대하였다. 사전 준비는 통일시점에 겪게 되는 일시적 충격을 완화한다는 점에서 장점이 있으나 불확실한 미래의 재정부담을 현 세대가 감당해야 한다는 세대 간 재배분 문제도 있다.

두 번째 질문은 재원을 조달하는 방법으로 어떤 방법들이 있는가이다. 재원을 부담하는 주체에 따라 정부와 민간, 국제기구를 포함한 국제사회로 구분해 보면 민간부문에서는 기부와 투자를 할 수 있을 것이고 국제사회의 원조도 가능할 수 있다. 이러한 재원을 최대한 활용해야 하겠지만 궁극적으로 재원의 대부분을 부담하는 것은 정부일 것이다. 정부가 재원을 조달하는 방법은 미리 적립한 기금을 사용하는 방법, 세금을 징수하여 사용하는 방법, 민간이나 국제사회로부터 자금을

차입하는 방법으로 구분할 수 있을 것이다. 그러나 어떤 방식으로 하든지 정부가 조달하는 재원은 궁극적으로 납세자의 부담이 된다. 기금을 적립하는 것은 미리 세금을 징수하여 통일 관련 비용으로 사용할 목적으로 떼어놓는 것을 말하며, 국채 발행에 대해서는 긴 시간을 두고 세금을 징수하여 원리금을 상환하여야 한다. 그러므로 정부의 조달은 궁극적으로 세금의 징수를 말하며, 성격에 따라 미리 징수할 것인지, 수요가 발생했을 때 징수하든지, 차입해서 쓰고 나중에 세금으로 상환하든지의 차이만 있을 뿐이다.

세 번째 질문은 세금을 징수하는 경우에 보통세로 할 것인지, 어떤 세목에서 세금을 징수할 것인지이다. 우리나라는 방위세, 교육세 등 다양한 목적의 목적세를 운용한 경험이 있고 아직도 여러 가지 목적세가 존재한다. 목적세는 특정한 목적을 명시함으로써 세부담 증대에 대한 대국민 설득이 용이하다는 점이 중요한 장점으로 인식된다. 통일의 경우에도 통일비용임을 명시함으로써 일반적인 목적의 조세부담 증가를 거부하는 국민들도 설득할 수 있을 것이라는 기대를 할 수 있다. 그러나 그 목적 외의 용도로는 사용할 수 없기 때문에 재원의 효율적 활용을 위한 유연성이 부족하다는 점이 문제로 지적된다. 그러므로 세금을 징수하는 시기와 용도에 따라 어떤 특성을 더 중요하게 고려할지를 검토하고 그 특성에 맞는 방식을 선택하여야 할 것이다.

여러 세목 중 어떤 세목에서 통일재원을 징수할 것인지도 세금을 징수하는 시기와 재원의 용도에 따라 달라질 것이다. 통일을 사전에 준비하는 관점에서의 재원은 통일비용이라는 점은 명확하지만 더 구체적인 용도는 확정할 수 없으며, 언제까지인지 시기도 명확하게 확정할 수 없으므로 통일이라는 특성보다는 조세체계의 장기적인 발전방향을 기반으로 세금을 징수할 세목을 선정하여야 할 것이다. 통일 이후의 경우에도 재원의 용도를 고려하여 사회보장비용과 같이 장기간 지속되는 비용의 경우에는 일시적인 대응보다는 조세체계의 장기적 발전 방향의 틀 내에서 세금을 징수하는 것이 바람직하다. 한편 일시적인

대규모 재정수요에 대해서는 장기적 발전방향의 틀에서 약간 벗어나더라도 짧은 기간 동안 큰 재원을 마련할 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다.

5. 조세정책 이슈 요약

지금까지 예상되는 중요한 경제환경의 변화를 검토하고 각각의 환경 변화가 제기하는 조세정책 이슈를 살펴보았다. 인구구조의 고령화는 복지지출 수요를 증대시킬 것으로 전망된다. 그러므로 재정수요가 얼마나 많이 증가될 것이며, 그에 대응하여 세수입을 증대시켜야 한다면 어떤 세목의 세수입을 증대시키는 것이 바람직한지가 중요한 이슈가 된다. 또한 고령화 사회에서는 청장년기에 벌어들인 소득의 일부를 저축하여 노년기에 사용하는 경향이 확대될 것이므로 저축에 대한 과세가 중요한 의미를 지니게 된다. 저축의 규모나 저축상품의 선택을 왜곡시키는 정책은 바람직하지 않으므로 저축 행태에 대해 중립적인 조세정책을 수립할 필요가 있다. 또한 수명이 길어지면서 당기에 발생한 소득과 평생소득 간의 괴리가 더 커질 수 있는데, 가능하면 소득재분배 정책은 평생소득을 기반으로 하는 것이 바람직하다.

고령화가 복지지출의 확대를 초래하지만 고령화와 관계없이 최근 정치권에서 많이 논의되고 있는 새로운 복지제도의 도입이나 기존 복지제도의 대상·혜택의 확대는 복지지출 확대를 더욱 가중시킬 것으로 예상된다. 이에 대해서도 재원조달 방안을 마련할 필요가 있다. 현재는 4대 보험에 대해서는 기여금 형식으로 재원을 조달하고 그 외 복지 재원은 세금으로 조달한 일반회계 재원을 사용하는데 4대 보험에 대해서도 세금으로 조달한 일반회계 재원의 지원 요청이 강하다.

세계화는 고령화, 복지 확대, 통일과는 달리 그 자체로서 세입의 증대를 요구하지 않는다. 그보다는 법인세를 포함한 자본소득세의 개편 필요성을 제기한다. 우리나라는 자본을 수출하기도 하고 수입하기도 하므로 자본수출국과 자본수입국의 입장을 모두 고려할 필요가 있다.

자본수입국의 입장에서는 국내 투자를 촉진하기 위해 법인세제를 다시 점검하고 개편방안을 마련할 필요가 있으며, 자본수출국의 입장에서는 현행 이중과세조정방식이 바람직한 방식인지 재검토해 볼 필요가 있다. 우리나라는 거주지주의 과세원칙을 적용하여 내국인이나 국내 기업의 해외투자 소득에 대해 국내원천소득과 동등하게 과세하고 외국에서 납부한 세액은 국내 세액을 한도로 국내 세액에서 공제한다. 그런데 최근에 영국, 일본 등 거주지주의 원칙을 고수하던 일부 국가들이 해외직접투자 소득에 대해 거주지 과세를 면제하는 방식으로 제도를 개편하였다.

〈표 II-12〉 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 시점 간 중립성 · 자본소득 종류 간 중립성 · 평생소득 기준의 과세
복지 확대	- 복지제도 확충에 따른 지출 증대	- 복지재원 확대 · 재원 확충방법: 기여금 vs 세금 · 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 과세체계
통일	- 통일비용의 규모 - 재원 소요 시점	- 세입증대 필요 · 증세를 통한 자금 적립 여부
	- 통일 후 소요재원 · 위기관리비용 · 제도통합비용 · 경제적 투자비용	- 재원의 용도와 특성에 부합하는 조달방안 모색 · 세금 vs 차입 · 목적세 vs 보통세 · 세목의 구성

II. 미래 환경 변화와 조세정책 이슈 71

또한 자본수출국의 입장에서 볼 때 자본소득에 대한 개인소득세제도 개편을 검토할 필요가 있다. 이론적으로 거주지주의 과세원칙을 적용하면 거주자의 국내외 소득에 적용되는 개인소득세는 저축에 대한 과세이고 국내 기업에 대해 적용되는 법인세는 투자에 대한 과세가 된다. 이때 개인소득세는 자본수출에 대해 중립적인 세금이 되며, 저축한 자금을 국내에 투자할 것인지 아니면 해외에 투자할 것인지를 결정하는 데 아무런 영향을 주지 않는다. 그런데 현실적으로는 거주지주의 과세원칙이 정확하게 지켜지지 않는다. 외국납부세액공제가 국내 세액의 한도 내에서만 허용되므로 외국납부세액이 국내 세액보다 많은 경우에는 원천지 세액이 해외투자 소득에 대한 세금이 되고 거주지 세액은 국내투자 소득에 대한 세액이 된다. 이 경우 국내 자본소득세율이 높아지면 자본가는 국내 투자보다 해외투자를 선호하게 된다.

조세회피도 이러한 문제를 유발한다. 국내원천소득은 국외원천소득에 비해 조세회피나 탈세가 어렵다. 국내원천소득의 경우 거래가 국내에서 발생하는 것이 대부분이므로 국세청이 거래 쌍방의 자료를 확보하여 상호 대조할 수 있는 반면 국외원천소득의 경우 그러한 대조가 곤란한 경우가 많아 주로 납세자의 일방적 신고 자료에 의존하게 되기 때문이다. 납세자가 국외원천소득의 일부를 탈루할 수 있는 경우 국외원천소득에 대한 실효세율은 국내원천소득에 대한 실효세율보다 낮아지며, 국내 투자보다 국외 투자를 선호하게 된다. 그러므로 개인소득세제 개편을 통해서 개인투자자의 국외 투자 선호를 억제할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

통일은 언제 어떤 방식으로 발생할지 모르는 상태이지만 그에 대해 세금을 징수하여 사전에 준비할 것인지 검토해 볼 필요가 있으며, 또한 사후에는 어떤 방식으로 재원을 조달할 것인지 그 방안을 마련해야 할 것이다. 통일 이전과 이후에 소요되는 재원을 성격별로 구분하여 각 재원의 특성에 맞는 재원조달 방식을 마련하여야 하며, 또한 세수입 증대와 관련해서는 각 재원별로 어떤 세금을 증대시킬 것인지도 검

토할 필요가 있다.

본고에서 검토한 네 가지 환경변화 중 세계화를 제외한 환경변화, 즉 고령화와 복지제도의 확대, 그리고 통일은 모두 재정수요의 증대를 초래하고 그에 따른 재원조달 방안을 모색할 것을 요구한다. 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. 그러므로 제Ⅳ장에서는 이 이슈들을 묶어서 미래의 환경변화가 주는 재정 압박이 어느 정도 되는지 검토하고 필요한 재원을 조달하는 방안을 모색한다. 먼저 재정 압박의 정도를 살펴보고, 그 다음에 세수입을 증대시키는 경우에 적용되는 일반 원칙을 검토한 후 복지재원과 통일재원으로 구분하여 용도별 재원조달 방안에 대해 논의한다. 그리고 마지막으로 일반균형모형을 통해 세수입 구조를 변경할 때 나타나는 경제적 효과에 대해 검토한다.

미래 환경의 변화는 세수입 증대 외에도 개별 세목의 과세체계 개편을 요구한다. 인구의 고령화는 개별 세목 중 소득세제, 특히 자본소득 과세체계의 개편 이슈들을 제기한다. 그리고 세계화는 법인세 과세체계, 거주자의 해외원천소득에 대한 과세체계, 자본소득에 대한 개인소득세 과세체계를 개편해야 할 필요성을 제기한다. 이 이슈들은 모두 개인과 법인의 자본소득에 대한 과세체계에 대한 것들이므로 제Ⅳ장에서 개인소득세와 법인세로 구분하여 자본소득 과세체계의 개편방안에 대해 논의한다.

Ⅲ. 미래 환경 변화에 대응한 재원 확보

1. 고령화·복지확대·통일에 따른 세입증대 압력

가. 재정수요 증대 전망

앞의 제Ⅱ장에서 검토한 바에 따르면 미래 환경변화 중 인구구조의 고령화, 복지제도의 확대, 통일은 재정지출 수요를 증대시킬 것으로 예상된다(〈표 Ⅱ-12〉 참조). 고령화는 노인인구에 대한 복지지출 증대를 요구하고 복지제도의 확대는 그 자체로서 복지 지출 증대를 요구하는 것이다. 그리고 통일은 통일 이전의 사전준비 비용에서부터 시작하여 통일 직후의 위기관리비용, 남북 간의 제도통합비용, 경제적 투자비용 등이 소요된다. 지금까지 많은 연구에서 이 세 가지 변화에 대해 개별적으로 구분하여 재정수요를 예측하였는데, 그 결과들을 종합해 보면 〈표 Ⅲ-1〉과 같다.

이 표에서는 현행 지출의 GDP 대비 비율과 2050년의 예상되는 지출의 GDP 대비 비율을 비교하였다. 사실 2050년은 지금부터 40년 정도가 지난 미래여서 그때의 상황을 정확하게 예측할 수는 없다. 복지 지출 부담이 지나치게 확대되는 경우에 지출을 억제하기 위한 제도적 장치를 도입할 수도 있으며, 그 경우 현 시점에서 예상하는 것과 달라질 수 있다. 이 표에서는 현행 제도를 그대로 유지하는 경우 2009년에 GDP의 9.52%를 차지하였던 복지지출이 인구구조가 고령화됨에 따라 21.6%로 12.08%p 증가한다는 박형수·전병목(2009)의 추정치를 인용하였다¹⁶⁾.

고령화에 대응한 복지지출 외에 복지제도의 확충에 따른 복지지출

의 증대에 대해서는 두 가지를 검토하였는데, 최근에 민주당에서 제시한 세 가지 무상복지에 따른 비용은 강성원(2011)의 추정 결과를 인용하였다. 여기서 세 가지 무상복지 정책은 무상급식과 무상보육, 무상의료를 말한다. 무상의료는 제목과는 달리 완전 무상을 의미하는 것은 아니며, 건강보험의 입원 및 외래진료비 부담을 확대하고 본인부담금 상한을 낮춰 의료비 본인부담을 경감하는 정책을 말한다. 이 추정 결과에 의하면 현재 이 세 가지 제도와 관련된 지출이 GDP의 3.42%인데 고령화로 인하여 2050년에 5.17%가 될 것으로 전망되며, 민주당의 '3 무상복지' 정책을 실현하는 경우 2050년의 관련 지출은 GDP의 6.67%로 1.49%p의 지출 순증가가 나타날 것으로 판단된다.

〈표 III-1〉 재정수요 증대 전망

(단위: GDP 대비 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)

2011년에 사회적으로 중요한 논란의 대상이 된 대학등록금 인하와 관련해서는 다음과 같은 간단한 과정을 통해 예상되는 비용을 추정해 보았다. 2009년을 기준으로 우리나라 대학교육비는 GDP의 2.6%로 추정된다. 그 중 0.6%p는 정부가 지원하고 1.9%p는 민간부문에서 부담

16) 전병목·박상원(2011), pp. 59~60에서 재인용

한다. 민간부담은 거의 대부분 등록금일 것으로 판단된다. 2050년에도 대학교육비가 GDP의 2.6%로 유지된다는 가정하에 등록금 부담의 30% 정도를 정부에서 부담한다면 정부 부담이 대략 GDP의 0.6%p 증가한 1.2%가 될 것으로 추정된다. 이 경우 총 대학교육비의 절반에 약간 모자라는 46% 정도를 정부가 부담하는 결과가 된다. 만약 민주당이나 학생들이 주장하는 바와 같이 등록금의 절반을 국가에서 부담한다면 정부부담이 GDP의 1% 정도 늘어난 1.6%가 될 것으로 예상된다. 이 경우 대학교육비의 61.5%를 정부가 부담하는 결과가 나타난다.

통일에 대해서는 언제부터 어떤 형태로 통일과정이 진행될지에 대해 전혀 예측할 수 없는 현 시점에서 그 비용을 정확하게 전망하기는 어렵다. 앞서 제Ⅱ장에서 검토한 바와 같이 많은 연구들이 통일비용을 추정하고자 노력하였지만 그 가정이 다양하고 추정방법 등에도 차이가 있어 추정 결과가 상이하다. 이러한 상황에서 본 연구는 아주 단순하게 2050년 경에 통일비용이 GDP의 4~7% 소요된다고 가정하였다. 이는 독일에서 통일 이후 상당기간 동안 매년 GDP 4~5%를 지불하였다는 점, 우리나라가 그보다 비용이 적게 들 것이라고 예측할 수 있는 근거가 별로 없다는 점, 그리고 앞의 <표 II-11>에서 정리한 기존의 통일비용 추정치가 대체로 GDP의 4~5%보다 크다는 점을 고려하여 나타난 결과이다.

이상에서 논의한 재정수요 증대 요인들을 모두 종합하면 전체적으로 복지과 통일비용으로 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%가 된다. 물론 앞서 언급한 바와 같이 이와 같은 재정지출 수요가 모두 그대로 실현될 것으로 보기는 어렵다. 그대로 실현된다면 2050년에는 2009년 기준 GDP의 19.7%인 세부담의 두 배에 해당하는 만큼 세금을 납부하여야 하므로 납세자들의 강한 저항이 예상되고, 그러한 저항은 지출수요를 억제하는 결과를 가져올 수 있을 것이다. 인구구조 변화에 따른 지출

증대를 고려하여 이미 도입된 복지제도의 혜택을 축소하는 방향으로 제도가 개편될 수도 있고, 현재 논의되고 있는 새로운 복지제도의 도입이나 기존 복지제도의 확충이 유보될 수도 있다. 이와 같은 지출 수요 감축을 위한 노력을 통해 앞의 표에 나타난 복지지출 수요 증대분의 절반 정도를 절약한다고 하면 재정수요 증대분이 GDP의 11.17~14.29%가 될 것으로 전망된다. 이 경우 국민부담률은 36.74~39.86%가 된다.

나. 세입증대 압력

〈표 Ⅲ-1〉에서 나타난 지출수요 증대가 세입 측면에서 어느 정도나 압박이 되는지를 살펴보기 위하여 우리나라와 다른 국가들의 현행 세 수입 규모를 정리해 보면 〈표 Ⅲ-2〉와 같다. 이 표에서는 2009년의 소득세와 법인세, 부가가치세, 그리고 사회보장기여금의 GDP 대비 비중과 조세부담률, 국민부담률을 주요 선진국과 비교하였다. 검토대상에서 제외된 세목 중 관세는 다자간 협상의 대상이 되는 세목이며, FTA 등을 통해 세율을 인하하는 방향으로 진행되고 있으므로 세부담의 인상을 검토하는 것은 적절하지 않다. 교통·에너지·환경세는 목적세로서 환경개선 등을 목적으로 개편 논의가 진행되고 있으며, 녹색성장의 중요한 정책수단이 되므로 복지 및 통일재원 마련을 그 목적에 추가하는 것은 바람직하지 않다. 개별소비세는 세수입의 대부분이 연료 및 자동차에 대한 과세에서 발생하는 것으로서 탄소세를 포함한 환경목적의 과세대상이라고 할 수 있으며, 현행 체제하에서도 두 개의 목적세(교육세, 농어촌특별세)가 부가되고 있다¹⁷⁾. 재산과세는 주로 지방세이며, 종합부동산세의 경험에 비추어볼 때 국가에서 세부담을 강화하기가 매우 어려운 세목이다. 그러므로 앞으로 예상되는 복지재원과

17) 세수입의 50%는 연료, 40%는 자동차에 대한 과세에서 발생한다.

III. 미래 환경 변화에 대응한 재원 확보 77

통일재원의 조달은 소득세와 법인세, 부가가치세, 사회보장기여금을 중심으로 하는 것이 타당하며, 이들 네 개 항목 세수입의 합계는 GDP의 17.6%로서 국민부담 전체의 68.8%에 해당한다.

〈표 III-2〉 우리나라와 주요국 세수입의 GDP 대비 비율(2009년)

(단위: %)

	한국	프랑스	독일	일본	스웨덴	영국	미국	OECD 평균 ²⁾
소득세	3.6	7.3	9.3	5.4	13.5	10.4	7.7	9.0
법인세	3.7	1.4	1.3	2.4	2.8	2.8	2.1	3.5
VAT ¹⁾	4.4	7.0	7.4	2.5	9.7	5.7	2.0	6.8
조세부담률	19.7	25.8	23.1	17.2	34.9	27.5	17.5	-
사회보장	5.9	16.1	13.9	10.9	11.5	6.8	6.5	9.0
국민부담률	25.6	41.9	37.0	28.1	46.4	34.3	24.0	34.8

주: 1) VAT가 아닌 다른 형태의 일반소비세 포함

2) 2008년

자료: OECD, Tax Database

현행 제도가 그대로 유지되고 현재 논의되고 있는 복지제도의 확충이 모두 실현된다면 2050년에 GDP의 18.19~21.57%의 재정지출 증대가 예상된다. 이 경우 조세부담과 사회보장기여금을 더한 국민부담은 GDP의 25.57%(2009년)에서 43.76~47.14%로 증가되어야 한다. 이는 소득세와 법인세, 부가가치세, 사회보장기여금을 모두 현재보다 두 배로 징수하는 것보다 더 큰 규모이다. 이를 다른 국가들과 비교해 보면 스웨덴의 국민부담률이 46.4%로 이와 유사한 수준이며, 그 외 국가들 보다는 월등하게 높은 수준이 된다. 스웨덴 다음으로 국민부담률이 높은 국가는 프랑스로 41.9%이다.

만약 정부와 국민들이 노력하여 복지재정의 지출 증대를 〈표 III-1〉에 나타난 것의 절반 수준으로 축소한다면 세입증대 압박은 GDP의 11.17~14.29% 규모가 될 것으로 전망된다. 이는 2009년 기준 소득세, 법인세, 부가가치세, 사회보장기여금의 GDP 대비 비중 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. 개별 국가들과 비교해 보면 2009년의 독일 국민부담률과 유사한 수준이며 스웨덴(46.4%), 프랑스(41.9%)보다는 낮은 수준이다. 영국 보다는 국민부담률이 2~5%p 높은 수준이며, 일본이나 미국보다는 상당히 높은 수준이 된다.

〈표 III-2〉에서 세목별 세수입 규모를 다른 국가와 비교해 보면 법인세 부담의 GDP 대비 비중은 우리나라가 다른 국가보다 월등하게 높다. 이것만으로 우리나라 법인세 정책의 방향을 설정하기는 어렵지만 우리나라의 법인세 부담이 다른 국가보다 월등하게 높다는 점과 뒤의 제IV장에서 검토한 미래 환경변화에 따른 개별 세목의 발전 방향에서 법인세 수입이 감소되는 쪽으로 정책방향이 제시되었다는 점을 종합해 볼 때 막대한 세입증대 압력이 있음에도 불구하고 법인세 수입 증가는 다른 세목에 비해 우선순위가 떨어진다고 할 수 있다.

한편 소득세와 부가가치세, 사회보장기여금의 GDP 대비 비중은 우리나라가 다른 국가들에 비해 상당히 낮은 편이다. 소득세의 경우 우리나라는 GDP의 3.6%인데 OECD 회원국 평균치는 9.0%이며, 표에 나타난 다른 국가들 중에서는 일본이 5.4%로 우리나라보다 1.8%p 높고 그 외 국가들은 7.3%(프랑스)~13.5%(스웨덴)이다. 노동소득에 대한 소득세라고도 할 수 있는 사회보장기여금도 이와 유사하다. 우리나라가 5.9%로 가장 낮고, 그다음으로 미국과 영국이 각각 6.5%와 6.8%이며, 그 외 국가들은 모두 10%를 넘는다. 프랑스에서는 16.1%가 된다. OECD 회원국 평균치는 9.0%이다.

부가가치세의 경우 우리나라의 세수입은 GDP의 4.4%이고 부가가치세를 도입한 유럽 국가들에서는 5.7%(영국)~9.7%(스웨덴)의 대 GDP 비중을 보여주었다. 부가가치세제를 도입하지 않고 주정부와 지방정부 단계에서 소비세를 부과하는 미국의 경우 일반소비세 수입이 GDP의 2%로 다른 국가들에 비해 상당히 낮다. 일본도 부가가치세를

이 5%로 낮은 편이어서 세수입의 GDP 대비 비율도 2.5%로 낮다. 일본은 최근 재정적자가 확대되고 복지수요는 증대하자 부가가치세율을 10~15%로 인상하고 그에 따른 세수입 증대분을 복지지출에 사용하기 위해 제도를 개편하고자 하였으나 사회적 합의를 도출하지 못하여 아직 실현하지 않고 있다.

이상의 논의를 요약해 보면 다음과 같이 정리할 수 있다. 현재 예상되는 환경의 변화와 논의되고 있는 복지제도의 확충을 종합해 보면 현재 주요 수입원이 되는 소득세와 법인세, 부가가치세, 사회보장기여금의 부담을 모두 두 배로 증가시켜도 감당하기 어려울 정도이다. 지출수요를 억제하여 복지지출 증대분을 절반 정도로 억제하는 경우에도 이들 세목 세수입을 모두 60~80% 증가시켜야 한다. 이는 앞으로 복지제도의 변화를 추구함에 있어 선택의 여지가 많지 않음을 시사한다. 첫째, 지출의 증대를 최대한 억제하여야 하며, 도저히 억제할 수 없는 불가피한 증대만을 허용하여야 할 것이다. 둘째, 현재의 세수입 규모와 증가되는 재정지출의 규모를 비교해 볼 때 특정 세목의 세수입 증가만으로는 감당하기 어려울 정도로 재정수요 증대 규모가 크다. 재정지출의 증대를 얼마나 억제할 수 있는지에 따라 결과가 달라지겠지만 <표 III-2>에 나타난 주요 세목의 세부담을 모두 크게 증가시켜야 할 가능성이 크다. 셋째, 그럼에도 불구하고 어떤 세목을 먼저 증가시키는 것이 바람직한지 우선순위를 평가할 필요가 있으며, 재정수요에 따라 재원을 구분할 필요가 있는지에 대해서도 검토해 볼 필요가 있다.

2. 세입증대 우선순위 평가

가. 소득재분배 관점에서의 평가

세입을 증대시킬 때 어떤 세목을 증대시키는지에 따라 경제적 효과가 달라진다. 그러므로 미시적인 조세정책의 입장에서는 세수입 구조

가 중요한 이슈가 되는데 그것을 평가하는 기준은 소득재분배 효과(형평성)와 경제성장에 미치는 영향(효율성)이 될 것이다. 본 소절('가 소절)에서는 세목별 형평성 효과를 검토하여 형평성 관점에서 우선순위를 파악하고 다음 소절('나 소절)에서는 효율성 관점에서 각 세목을 평가한다. 그리고 이어지는 두 개의 소절에서는 각각 지출 용도에 따른 재원 우선순위('다 소절)와 다른 국가의 경험('라 소절)을 검토하고 마지막 절('마 소절)에서 세입증대 우선순위와 관련된 모든 논의를 종합·정리한다.

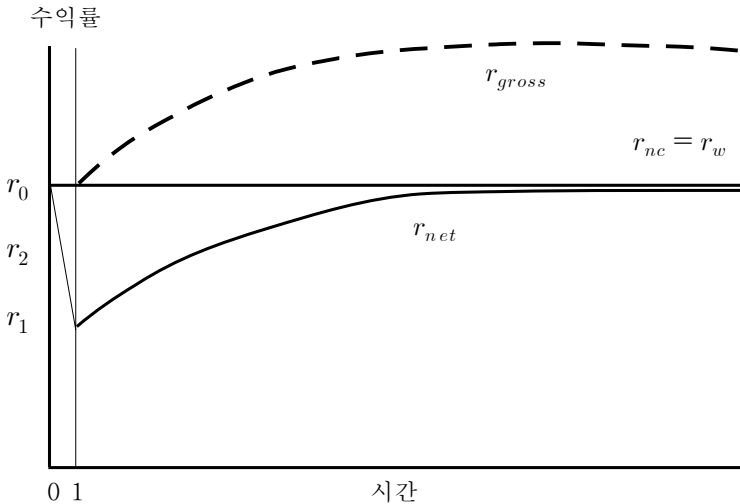
형평성의 관점에서는 쉽게 생각하면 누진세율체계를 적용하는 소득세의 누진도를 강화하고 주로 고소득층에게 귀속되는 것처럼 보이는 법인세의 세부담을 강화하는 것이 전반적인 세수입을 증가시키는 좋은 방안인 것으로 생각할 수 있다. 그러나 이러한 주장은 몇 가지 중요한 문제점을 가지고 있다.

먼저 기업과세의 경우를 보면 '기업의 지분을 소유한 자본가들이 세부담을 하므로 기업과세를 강화하면 조세의 소득재분배 기능이 강화된다'는 주장은 타당성을 입증하기 어렵다. 우리나라와 같은 소규모 개방경제의 경우 법인세가 장기적으로 노동자에게 귀착되며, 단기적으로 보더라도 소위 '부자'라고 불리는 대자본가에게 귀착되는 부분의 비중이 그다지 크지 않기 때문이다.

성명재·안중석·김지영(2011)은 개방경제하에서 법인세 귀착에 대해 연구하였는데, 시간이 지나면서 법인세의 귀착이 변화되는 내용을 그림으로 그리면 [그림 III-1]과 같다. 법인부문과 비법인부문의 수익률이 r_0 로 같은 상태에서 $(r_0 - r_1)$ 만큼의 법인세를 부과하면 그 첫째에는 법인과 비법인부문의 세전수익률이 r_0 로 유지된 상태에서 법인부문의 세후수익률이 r_1 으로 하락하며 법인세는 모두 법인부문에서 법인의 주주가 부담하게 된다. 시간이 지나면서 국내 비법인부문 및 국제 자본시장에서의 수익률과 국내 법인부문의 세후수익률의 격차는 국내 법인부문에 투자되었던 자본을 국내 비법인부문이나 해외로 이

동시키는 결과를 초래한다. 이에 따라 국내 법인부문의 세전·세후수익률이 상승하고 세후수익률이 국제 자본시장에서의 수익률에 수렴하게 되면 균형이 성립된다¹⁸⁾. 이 경우 장기적으로 국내자본은 법인세를 부담하지 않으며, 모든 세부담이 국제이동이 불가능한 다른 생산요소에 전가된다. 즉, 기업과세는 아주 단기적으로 기업의 주주에게 귀착되며, 시간이 지나면서 노동자에게 전가되기 시작하여 충분한 시간이 지난 이후에는 전액 노동자에게 귀착된다고 할 수 있다¹⁹⁾.

[그림 III-1] 자본수익률의 조정과정: 개방경제



r_{gross} : 법인부문 세전수익률 r_{nc} : 비법인부문 수익률
 r_{net} : 법인부문 세후수익률 r_w : 국제자본시장에서의 수익률
 자료: 성명재 · 안종석 · 김지영(2011), p. 88

18) 국내 자본의 해외투자에 대해 국내에서 거주지과세를 하는 경우 국내 법인세 부과 시 국제투자자의 세후수익률도 하락하는 것으로 볼 수도 있으나, 이러한 이동이 발생하는 한계 자본이 해외자본이라면 [그림 III-1]에 서와 같이 국제투자자의 세후수익률에 변동이 없다고 보는 것이 타당하다.
 19) 성명재 · 안종석 · 김지영(2011), p. 88

단기적 법인세 부담 주체를 자세히 보기 위해 우리나라 상장회사 주주 구성을 보면 단기적으로 기업의 세부담이 모두 주주에게 귀착되고, 개인 자격으로 국내 기업의 주식을 보유한 내국인이 모두 대주주라고 가정하더라도 법인세 부담 중 그들에게 귀속되는 부분은 24.09%에 불과하다(2010년 기준). 상장기업의 주주인 일반법인의 주식을 보유한 개인까지 포함하더라도 개인 주주가 차지하는 비중은 시가총액을 기준으로 30% 수준이다. 즉, 기업의 주식을 보유한 개인은 모두 ‘부자’라고 하더라도 법인세 부담 중 국내 ‘부자’에게 귀착되는 부분은 가장 크게 잡아도 30% 정도에 불과하다. 기관투자가와 정부의 지분(약 17%)에 해당하는 부분은 부자라는 일방적인 표현이 적절하지 않다²⁰⁾.

외국인 주주의 지분이 31.17%로 상당히 높은데 이는 우리 기업이 재원조달에서 해외 투자자들에게 많이 의존하고 있음을 시사하는 것으로 법인세 귀착의 관점에서 두 가지로 해석할 수 있다. 첫째, 단기적으로 법인세 인하의 혜택이 모두 법인 주주에게 귀착된다고 볼 때 우리나라 법인세 인하 혜택의 30% 정도가 해외투자자에게 귀착된다. 이 점만을 고려할 때 법인세율을 인하하지 않고 외국인 투자자로부터 계속 세금을 징수하는 것이 우리 국민의 후생 관점에서 더 낫다는 주장도 가능하다. 둘째, 장기적으로 법인세 변화에 따른 자본의 이동 정도가 크므로 투자의 증대를 위해서는 세율을 낮게 유지할 필요가 있다. 해외 투자자들은 국내 투자자들에 비해 국내 기업의 수익률의 변화에 민감하게 반응하고, 따라서 세부담 변화에도 민감하게 반응한다. 즉, [그림 III-1]에서 나타난 1기 이후의 자본 이동이 빠른 속도로 진행되어 국내 투자자본의 세후수익률이 국제 시장에서의 수익률에 수렴하는 상황에서 균형에 도달하게 될 것으로 예상된다. 이는 법인세가 국내 경제에 미치는 부정적인 효과가 크다는 점을 시사한다. 이 문제에 대해서는 뒤에서 효율성에 대한 설명을 할 때 좀 더 자세하게 검토한다²¹⁾.

20) 성명재 · 안종석 · 김지영(2011), p. 93

21) 성명재 · 안종석 · 김지영(2011), p. 93

개인소득세의 경우 소득을 기반으로 누진세율체계를 적용하므로 어느 정도 소득재분배 기능을 한다는 점을 부인하기 어렵다. 그러나 이에 대해서도 몇 가지 다른 관점에서 생각해 볼 필요가 있다.

현행 소득세제는 통상 1년으로 정해진 과세기간동안 벌어들인 소득에 대해 정해진 누진세율체계를 적용하여 세금을 납부하는 제도인데, 이러한 방식으로서는 진정한 의미의 재분배가 어렵다. 이론적으로 보면 재분배 정책은 소득수준이 아니라 개인의 능력을 기반으로 하는 것이 바람직하다. 즉, 타고난 능력이 뛰어난 자에게는 세금을 많이 부과하고 장애가 있거나 능력이 부족한 자에게는 세금을 적게 부과하여야 한다는 것이다. 소득은 개인의 노력과 능력이 결합되어 나타나는 결과로서 능력이 부족한 자라도 노력을 많이 하면 소득을 많이 얻을 수 있고 능력이 많은 자라도 노력을 게을리하면 소득이 적어진다. 그러므로 소득에 대한 세금은 개인의 노력에 대한 세금이 될 가능성이 있으며, 이 경우 세금이 개인의 노력을 저해하는 부정적인 효과가 나타난다. 그러나 개인의 능력을 정부가 정확하게 파악할 수 없으므로 소득을 기준으로 세금을 부과하는 것이 현실이다.

또한 소득세가 평생 벌어들인 소득을 기준으로 과세하는 것이 아니라 매년 벌어들인 소득에 대해 부과하는 세금이라는 점도 누진도를 강화하는 데 장애요인이 된다. 짧은 기간 동안에 집중적으로 돈을 벌고 그 돈을 저축하여 노후에 소비하는 사람의 경우 집중적으로 돈을 버는 시기에는 소득이 많으므로 높은 세율이 적용되고, 미래를 위해 저축한 자금을 대해서는 이자 등 자본소득에 대한 세금을 한 번 더 납부하여 그때그때 벌어들인 만큼 소비하는 사람들에 비해 세금을 많이 납부하게 된다. 즉, 현행의 누진소득세제하에서는 평생 벌어들인 소득수준이 같더라도 짧은 기간에 집중적으로 벌어들인 사람이 그렇지 않은 사람에 비해 세금을 많이 납부하며, 결과적으로 소비 수준이 낮아지게 된다. 특히 고령화가 진전되면서 이러한 문제가 더욱 중요한 이슈가 될 것으로 판단된다.

마지막으로 조세회피 및 탈세의 문제에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 정부가 납세자의 모든 소득을 파악하고 그것을 종합하여 누진세율을 적용하고 과세하면 좋겠지만 현실은 그렇지 못하다. 일부 납세자는 법률을 위반하여 탈세를 하기도 하고 정확하게 파악할 수는 없지만 상당히 많은 납세자가 자신의 소득 중 일부 또는 전부를 은폐함으로써 세부담을 회피한다. 세부담을 회피하는 정도와 가능성은 소득의 종류에 따라 다른데, 특히 근로소득과 사업소득의 차이가 대조된다. 일반적으로 근로소득은 세부담을 회피하기가 어려운 반면 개인사업을 통해 벌어들인 소득은 세부담 회피가 비교적 용이한 것으로 인식되고 있다. 그래서 개인소득의 조세회피 및 탈세 규모를 추정하는 연구들은 근로소득세는 조세회피나 탈세가 없다고 가정하고 그것을 기준으로 사업소득에서 조세회피나 탈세가 얼마나 발생하는지를 추정하는 데 초점을 맞추고 있다. 안중석 외(2010)에서는 2008년 소득을 기준으로 근로소득세의 탈루율이 0이라면 사업소득세는 17~23%가 된다고 추정하였다. 이는 GDP의 2.3~3.1% 수준이다²²⁾.

또한 모든 거래가 국내에서 이루어지는 경우에 비해 거래의 일부가 국제거래인 경우에 발생소득을 회피하기가 용이하다. 국내에서 모든 거래가 이루어지는 경우에는 과세당국에서 그 거래에 개입된 당사자들의 과세신고 자료를 모두 입수하여 상호대조할 수 있는 데 비해 국제거래가 개입된 경우에는 거래 관련 정보의 일부에 대해 국내 과세당국이 접근하지 못하며, 납세자는 그러한 사실을 이용하여 발생소득을 은폐하거나 축소할 가능성이 있다. 또한 해외 자회사의 배당과 같은 국외 발생 소득은 소득이 발생하였을 때 과세하지 않고 그 소득이 국내로 환수되었을 때까지 과세가 이연되는데, 이를 이용하여 발생소득을 계속 해외에 유보하는 경우 국내 과세를 회피할 수 있다. 그 외에도 국가 간 과세제도의 차이를 이용하여 양쪽에서 모두 세금을 납부하지 않는 경우도 발생하며, 조세피난처와 같이 국가 간 조세제도의 차이를

22) 안중석 외(2010), pp. 57~62

이용하여 조세회피를 하도록 기회를 제공하는 국가들도 존재한다.

이와 같은 소득세제의 특성을 종합적으로 고려할 때 현행 소득세제의 소득재분배 기능을 강화하는 데는 한계가 있을 것으로 판단된다. 열심히 노력하는 자, 노후를 대비하여 젊었을 때 돈을 많이 벌고 그중 상당부분을 저축하는 자, 조세회피의 기회가 별로 없는 근로소득자 등이 주로 증가된 세부담을 지게 되는 한편 조세회피 및 탈세를 많이 하는 납세자들은 실제로는 고소득자라고 하더라도 세부담이 많이 증가하지 않을 것이기 때문이다.

사회보장기여금은 통상 근로소득에 일정률을 곱하여 결정되므로 소득세와 유사한 성격을 가지고 있다. 단지 종합소득에 대한 과세가 아니며 누진세율체계 대신 비례세율을 적용한다는 점에서 누진세율을 적용하는 종합소득세에 비해 소득재분배 기능이 약하다고 할 수 있다. 그러나 통상 소득에 비례하여 기여금을 납부하는 데 비해 혜택은 소득에 비례하여 증가하지 않는다는 점에서 어느 정도 재분배 역할을 하고 있음을 부인하기 어렵다.

이상의 논의를 요약하면 다음과 같이 정리할 수 있다. 통상적으로 형평성 관점에서 소득세와 법인세가 다른 세목들에 비해 상당한 우위를 가지고 있는 것으로 인식되고 있으나 실제로 법인세는 재분배 기능을 수행하는 데 적합한 세목이 아닌 것으로 판단된다. 소득세는 다른 세목에 비해 재분배 기능이 우월한 것은 사실이나 재분배 기능을 지나치게 강조할 경우 경제활동을 위축시키는 효과가 있고, 평생소득과 당기소득 간의 괴리에 따른 불공평성, 조세회피의 유발, 성실한 납세자의 불이익 등 문제를 유발하므로 과도한 누진세율체계를 적용하는 것은 바람직하지 않다. 사회보장기여금은 근로소득에 대한 과세로서 소득이 증가하면서 부담은 비례적으로 증가하는 데 비해 혜택은 비례적으로 증가하지 않으므로 어느 정도 재분배적인 효과가 있다. 그러나 과세대상이 종합소득이 아니고 세율체계도 비례세율체계이므로 재분배 효과가 소득세보다는 적다고 할 수 있을 것이다.

나. 경제성장에 미치는 영향에 따른 우선순위

안중석·김승래(2008)에서는 조세구조의 변화가 경제성장에 미치는 영향에 대한 기존의 연구들을 조사하여 정리하였는데, 그 내용을 간략하게 정리하면 다음과 같다.

조세구조가 경제성장에 미치는 영향에 대한 분석은 주로 특정 세목의 세수입을 한 단위 증가시킬 때 국민소득이 얼마나 감소하는지, 즉 경제가 부담해야 할 초과부담(excess burden)이 얼마나 되는지 추정하는 데 초점을 맞춘다. 이 추정치를 조세의 한계효율비용(Marginal Excess Cost: MEC)이라고 하는데, 세목별 조세의 한계효율비용을 추정하는 방법은 크게 두 가지로 구분할 수 있다.

하나는 일반균형모형(Computable General Equilibrium Model: CGE 모형)을 설정하고 모의실험을 통해 특정 세목의 세부담을 다른 세목으로 변화시킬 때 경제 전체에 미치는 영향을 추정하는 것이다. 추정결과를 보면 대체로 자본소득과세의 효율비용이 가장 크고, 그다음이 노동소득과세, 소비과세의 순으로 나타난다. 일반균형모형을 통해 조세의 한계효율비용을 추정한 연구의 고전에 해당하는 Ballard, Shoven and Whalley(1985)는 미국의 1973년 자료를 활용하여 노동소득과세의 한계효율비용이 0.23인 데 비해 자본소득세의 한계효율비용은 0.46이라는 결과를 도출하였다. 이는 노동소득세 수입을 한 단위 증가시킴으로 인해 경제 전체적으로 부담해야 하는 초과부담이 0.23인 데 비해 자본소득세의 경우에는 초과부담이 0.46이 된다는 것을 의미한다.

Diewert and Lawrence(1996)는 1972~1991년 자료를 이용하여 계량경제학적으로 추정된 뉴질랜드의 일반균형모형을 구축하고 세목별 한계효율비용을 계산하였다. 세목별 한계효율비용을 보면 일반소비과세(자동차 제외)가 0.083으로 노동과세의 0.095에 비해 다소 적게 나타난다. OECD(1997)는 MEC를 추정한 연구결과들을 조사하여 종합·정리하였는데, 각 세목별 MEC의 추정치 평균이 소비세 0.17, 개인소

득세 0.56, 법인세 1.56으로 법인세의 MEC가 다른 세목에 비해 상당히 큰 것으로 나타났다.

〈표 III-3〉 세목별 조세의 한계효율비용(MEC)의 추정결과들

기존 연구	주요 특징	MEC 추정치
Ballard, Shoven and Whalley(1985)	일반균형모형(조세시스템 전반, 1973, 미국)	0.33(조세시스템 전반) 0.23(노동) 0.46(자본)
OECD(1997)	문헌조사	0.56(개인소득) 0.17(소비) 1.55(법인소득)
Diewert and Lawrence (1996)	일반균형모형(조세시스템 전반, 자본과세 제외, 1972-1991, 뉴질랜드)	0.083(소비) 0.026(수입) 0.095(노동) -0.025(자동차)
김성태·이인실·안중범·이상돈(1999)	BFSW일반균형모형(조세시스템 전반, 1993, 한국)	0.42(부가세) 1.03(소득세) 1.86(물품세)
김승래·김우철(2007)	일반균형모형(조세시스템 전반, 자본과세 제외, 1970-2004, 한국) 부분균형모형(자본과세, 1970-2004, 한국)	0.155(소비) 0.096(수입) 0.212(노동) 0.298(자본)

주: 1. 한계효율비용(MEC)은 자국 화폐단위로 평가한 세수 1단위당 한계초과 부담액
 2. Diewert and Lawrence(1996)의 경우는 분석기간 내 표본평균(sample average)
 3. 김승래·김우철(2007)의 경우 2004년 기준 추정치
 자료: 김승래·김우철(2007); 안중석·김승래(2008), p. 59에서 재인용

우리나라에 대한 추정결과도 외국의 경우와 유사하게 나타나고 있다. 김승래·김우철(2007)은 일반균형모형을 구축하고 1970~2004년의 실증자료를 이용하여 우리나라 조세체계의 주요 세목별 한계효율비용을 추정하였다. 추정결과를 보면 2004년 기준으로 자본소득과세의 한계효율비용은 0.298이고 그다음으로 노동소득과세 0.212, 일반소비과세 0.155의 순으로 나타났다.

일반균형모형을 활용하여 정책모의실험을 한 연구 외에 거시 총량 지표를 사용하여 회귀분석을 함으로써 조세체계의 변화가 경제성장에 미치는 영향을 추정한 연구도 있다. 예를 들면, OECD(2008)에서는 1971~2004년의 기간 동안 분석에 필요한 지표들에 대한 일관성 있는 자료를 입수할 수 있는 회원국 21개 국가의 자료를 활용하여 PMG (Pooled Mean Group) 방법을 활용하여 추정하였다²³⁾. 추정결과를 요약하여 정리하면 <표 III-4>와 같다. 이 표의 모두에 표현한 추정식은 조세정책 변화의 장기적 효과뿐만 아니라 단기적 효과도 추정하도록 되어 있는데, 장기적 영향을 의미하는 추정계수만 표에 정리하였다.

추정모형은 기본적으로 1인당 국민소득이 자본투입량과 노동투입량, 그리고 노동의 증가율에 의해 결정된다는 가정 하에 1인당 국민소득을 종속변수로 하고 자본, 노동, 인구증가율을 설명변수로 하였다. 이 모형을 기본으로 조세가 경제성장에 미치는 영향을 추정하기 위하여 설명변수에 조세변수를 포함시켰는데, 추정결과를 간략하게 정리하면 다음과 같다.

첫째, 세수입 증가는 국민소득에 부정적인 영향을 주는 것으로 나타나고 있다.

둘째, 회귀식 (1)의 추정결과는 소비세 및 재산세 부담을 줄이고 개인소득세와 법인세를 포괄하는 광의의 소득과세 세부담을 증가시키면 국민소득이 감소한다는 것을 의미한다. 반대로 회귀식 (3)의 추정결과는 세부담을 광의의 소득과세에서 소비세 및 재산세로 이전할 때 국민소득이 증가한다는 것을 의미한다.

셋째, 회귀식 (2)에서는 소비세 및 재산세 부담을 소득과세로 이전할 때 국민소득이 감소하는데, 소득과세를 개인소득세와 법인세로 구분해 보면 법인세로 이전하는 경우에 초과부담이 훨씬 더 큰 것으로 나타났다. 개인소득세의 경우 추정계수가 -1.13인 데 비해 법인세의 추정계수는 -2.01이고 두 추정계수 모두 신뢰성이 높다.

23) PMG 추정방법에 대해서는 Pesaran et al.(1999) 참조

〈표 III-4〉 조세가 경제성장에 미치는 영향 추정결과¹⁾

추정모형:

$$\Delta \ln y_{it} = -\phi_i (\ln y_{it-1} - \theta_1 \ln s_{it}^k - \theta_2 \ln h_{it} + \theta_3 n_{it} + \sum \theta_j \ln V_{it}^j - a_{it}) + b_{1i} \Delta \ln s_{it}^k + b_{2i} \Delta \ln h_{it} + b_{3i} \Delta n_{it} + \sum b_{ji} \Delta \ln V_{it}^j + \varepsilon_{it}$$

종속변수: Log(1인당 GDP)	(1)	(2)	(3)	(4)
기본모형				
유형자본	0.18 *** (0.05)	0.25 *** (0.05)	0.18 *** (0.05)	0.16 *** (0.05)
인적자본	0.19 *** (0.13)	1.30 *** (0.12)	1.18 *** (0.13)	1.40 *** (0.11)
인구증가	-0.08 *** (0.01)	-0.08 *** (0.01)	-0.07 *** (0.01)	-0.07 *** (0.01)
통제변수(Control Variable)				
총세부담(총세수입/GDP)	-0.27 *** (0.05)	-0.24 *** (0.05)	-0.26 *** (0.05)	-0.22 *** (0.04)
세수입 구조 변수				
소득과세	-0.98 *** (0.20)			
개인소득세		-1.13 *** (0.19)		
법인세		-2.01 *** (0.32)		
소비·재산세			0.93 *** (0.20)	
소비세(재산세 제외)				0.74 *** (0.18)
재산세				1.45 *** (0.43)
표본수	696	675	696	696
세수증립을 위한 대응조정 세목	소비·재산세	소비·재산세	소득과세	소득과세

주: 1) y 1인당 국민소득; s^k 유형자본투자율; h 인적자본투자율; n 인구증가율; 벡터 V 정책변수의 집합, 모든 추정모형에 단기동학변수(short-run dynamics), 국가별 상수, 국가별 시간통제변수가 포함되었다. 괄호 안의 수치는 표준오차를 나타내며, * 표시는 각각 다음과 같은 유의수준에서 추정계수가 유의함을 의미한다. * 유의수준 10%; ** 5%; *** 1%

자료: OECD(2008), 안중석·김승래(2008), p. 61에서 재인용

마지막으로 회귀식 (4)에서는 소득과세로부터 발생하는 세수입을 소비과세로 이전할 때에 비해 재산과세로 이전할 때 국민소득이 더 많이 증가하는 것으로 나타났다.

이상의 실증분석 결과들은 세금을 증가시킬 때 부가가치세 등 소비과세를 증가시키는 것이 경제의 효율성에 미치는 영향이 적으며, 법인세를 인상하여 세수입을 확보하는 것은 경제의 효율성에 미치는 영향이 상당히 크고 개인소득세는 이 두 세목의 중간에 위치한다는 점을 보여주었다는 점에서 일관성을 가지고 있다.

이상의 연구결과들을 종합해 보면 조세가 경제성장에 미치는 부정적인 영향을 최소화한다는 관점에서 부가가치세가 가장 우월하고 그 다음이 노동소득에 대한 소득세라고 할 수 있다. 물론 재산세도 상당히 우월한 것으로 나타나고 있으나 재산세는 세수기반이 크지 않아 세수입 증대 관점에서 큰 주목을 받지 못한다. 자본소득에 대한 세금은 개인소득세이건 법인세이건 모두 비효율성이 상당히 큰 것으로 나타난다.

지금까지 설명한 연구결과들은 대부분 미래 환경 변화를 별도의 요소로 고려하지 않고 도출한 결과들인데, 중요한 미래 환경 변화인 고령화와 세계화를 고려하면 자본소득과세의 비효율성은 더욱 커진다고 할 수 있다. 앞서 제Ⅲ장에서 검토한 바와 같이 고령화 및 세계화는 경제에서 저축과 소비의 선택, 투자상품의 선택, 투자지 선택이 더욱 중요하다는 점을 시사한다. 특히 세계화는 국내투자와 국제투자의 선택에 조세가 중요한 영향을 줄 수 있음을 시사한다. 그러므로 이러한 선택에 대해 중립적인 조세체계를 수립하는 것이 바람직하며, 이는 자본소득과세의 비중이 줄어드는 방향으로 세수입 구조가 변해가는 것이 효율성 관점에서 바람직하다는 점을 의미한다. 이에 대해서는 뒤의 제Ⅳ장에서 자세하게 검토한다.

다. 지출수요의 특성에 따른 우선순위

앞서 <표 Ⅲ-1>에 의하면 미래 환경 변화에 대응한 재정수요는 복지

재정수요와 통일재원으로 구분된다. 인구 고령화가 진행됨에 따라 복지지출이 증가하고 또한 현재 사회적으로 복지확대에 대한 요구가 크므로 그러한 요구들이 실현되면 복지지출이 더욱 증가할 것으로 예상된다. 통일의 경우 언제 발생할 것인지 명확하지 않지만 발생한다면 막대한 재정수요가 따를 것이라는 점은 누구도 부인할 수 없을 것이다. 그러므로 이들 재정수요에 대해 각각 성격에 맞는 재원조달 구조를 모색하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

1) 복지재원 조달

재원조달 방법의 관점에서 복지제도는 국민연금제도와 건강보험, 고용보험, 장기요양보험을 의미하는 4대 보험과 그 외의 복지제도로 구분해 볼 필요가 있다. 현재 4대 보험 재원은 대부분 사회보장기여금으로 조달하고 있으며, 그 외에는 주로 정부의 일반회계 재원을 사용하기 때문이다.

먼저 4대 보험과 관련하여 정부의 조세수입으로 재정을 지원할 필요가 있는지에 대해 논의할 필요가 있다. 이 문제가 중요한 이슈가 되는 이유는 두 가지 관점에서 생각할 수 있다. 첫째, 현행 사회보험료의 부과 내역을 보면 그 중에는 이미 조세의 성격이 매우 강한 것이 있다. 건강보험이 이에 해당하는데, 전 국민이 대상이 되며, 보험료 수혜 대상이 되는 사람의 숫자, 즉 부양가족 수에 관계없이 소득에 비례하여 보험료를 납부한다. 한가족이더라도 독립적으로 세금을 납부하는 자는 보험료도 독립적으로 납부하여야 한다.

둘째, 기여금 형식으로 조달한 재원이 부족하여 국가에서 일부 재원을 부담하고 있으며, 앞으로 더 많은 재원부담이 필요하다는 관점에서 세금 형식의 재원조달의 중요성이 강조된다.

4대 보험의 재원을 기여금 형식으로 조달하는 것이 바람직한지 아니면 세금의 형식으로 징수하는 것이 바람직한지에 대해서는 몇 가지

원칙을 정리할 수 있을 것으로 보이는데 그 중 첫 번째는 수익자부담의 원칙이 유지될 수 있는 경우에는 그 원칙을 고수하는 것이 바람직하다는 점이다. 공공재원의 조달에 있어 가장 효율적인 방법은 수익자부담원칙에 따라 재원을 징수하는 것이다. 이 경우 수혜자의 한계수익을 고려하여 부담수준을 결정할 수 있으므로 효율적인 가격결정이 가능하다. 또한 수혜자와 비수혜자 간의 재분배를 최소화할 수 있어 그에 따른 경제활동의 왜곡을 최소화할 수 있다.

이러한 관점에서 기여금 형식이 유리하다. 조세의 경우에는 수익자부담원칙을 고수하기 어렵기 때문이다. 보통세는 국가가 국민으로부터 반대급부 없이 징수하는 것으로서 개념상 수익자부담원칙을 고려하는 것이 불가능하다. 목적세의 경우에는 나름대로 고려할 수는 있으나 현실적으로 수익자부담원칙을 고려하여 정확하게 수익자에게 세금을 부과하는 경우는 매우 드물다. 우리나라에서 지난 수십년간 다양한 목적세 제도를 운영하였는데, 거의 대부분의 경우 수익자부담원칙에 부합하지 않는다는 비판을 받았다.

우리나라의 현행 사회보험 중에서 국민연금과 고용보험의 경우에는 수익자부담의 성격을 비교적 많이 가지고 있다. 국민연금은 보험료 납입액에 따라 수급액이 비례적으로 증가하는 것은 아니나 보험료 납입액이 증가하면 수급액도 증가하는 정의 관계를 가지고 있고, 고용보험의 경우에는 퇴직 전 임금에 따라 수급액이 달라지고 가입기간에 따라 수급기간이 달라진다. 한편 건강보험과 장기요양보험의 경우에는 납부하는 보험료와 수급액 간에 일정한 관계를 찾을 수 없다. 보험료 대상 가족의 수와 관계없이 보험료가 책정되며, 수급대상 및 수급액도 보험료 납부액과는 무관하게 결정된다. 기여금 중에서 수익자부담원칙과는 무관하게 징수 대상과 요율이 결정되는 경우에는 기여금이 목적세와 매우 유사한 성격을 가진다. 특정한 대상을 정하여 징수한 수입을 특정 목적에 국한하여 사용하도록 제도화하는 것이기 때문이다.

한편 수익자부담원칙에만 의존하는 경우 세금에 비해 소득재분배

기능이 떨어진다는 점을 문제로 제기할 수 있다. 그러나 앞의 제Ⅱ장에서 검토한 바와 같이 기여금도 어느 정도의 재분배 기능을 수행하고 있으며, 그 외에도 재분배 효과가 나타나는 다양한 세금이 존재한다는 점을 고려할 필요가 있다. 즉, 재분배 관점에서 보완이 필요할 경우에는 소득세 등 다른 방법을 통해 조세와 복지혜택을 종합하여 적절한 재분배가 이루어지도록 하는 것이 바람직하다. 국민연금과 같이 기여금 형식을 유지하면서 재분배 성격을 가미할 수도 있으며, 저소득층 사회보험료 국고지원 등의 방법으로 보완할 수도 있다.

기여금 형식의 또 다른 장점은 안정적으로 재원을 확보할 수 있다는 점이다. 보통세로 재원을 조달하는 경우 매년 예산 과정에서 다른 분야의 예산과 경쟁하여 복지부문의 지출을 확정해야 한다. 이 경우 당시의 국가경제와 재정의 상황에 따라 복지비가 변동하는 경우가 발생할 수 있는 한편 기여금 형식으로 하는 경우 책정된 보험료 수입은 다른 부문의 지출과 경쟁하지 않고 모두 기여금 징수 목적에 따라 사용할 수 있으므로 안정적으로 재원이 확보된다고 할 수 있다.

이에 대해 전병목·박상원(2011)은 복지비의 경우 안정적 재원확보라는 기여금의 장점이 그다지 큰 의미를 갖지 않는다고 설명하였다. 복지지출의 특성을 보면 재량적 지출이라기보다는 의무적 지출에 해당한다. 대부분의 경우 복지지출은 법과 규정에 의해 수혜 자격을 정하는 경우가 많기 때문에 이 자격조건에 해당하는 사람에게는 국가가 의무적으로 지출을 해야 한다. 그러므로 사회보험의 경우에 기여금으로 소요되는 재원을 충분히 확보하지 못하면 궁극적으로 정부가 보통세를 통해 조달한 일반회계에서 지원을 하게 될 것이다. 특히 해당되는 지출이 의무적·법적 지출인 경우에는 더욱 그러하다. 그러므로 복지지출의 경우에는 다른 공공지출과의 경쟁으로부터 자체재원을 보호한다는 관점에서 본 안정적 재원확보라는 장점은 크지 않다고 할 수 있다²⁴⁾.

24) 전병목·박상원(2011), p. 71

기여금 형식이 가지고 있는 또 하나의 중요한 특징은 지출의 목적과 재원을 직접 연계한다는 점인데, 이는 몇 가지 중요한 장점을 유발하며 다른 측면에서는 단점으로 인식되기도 한다. 지출의 증대가 필요한 경우에 국민의 부담이 증대할 수밖에 없다는 점을 쉽게 이해시킬 수 있다는 것이 장점이며, 국민의 입장에서 성과가 모호한 다른 공공지출과 분리하여 특정한 복지 지출에 한하여 증대의 필요성과 부담 증가를 비교 검토할 수 있으므로 투명성이 제고된다. 이는 다른 측면에서 국민의 감시가 용이하고 복지제도를 운영하는 기관의 도덕적 해이를 방지하며 기관운영의 효율성을 제고하는 데 도움이 될 것으로 판단된다.

한편 경제 및 재정 상황에 따라 재원을 증가시키거나 축소시킬 수 없으므로 재정운영의 유연성 관점에서 문제가 있다는 지적을 할 수 있다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 복지지출의 특성상 법과 규정에 의해 수혜 자격과 규모 등이 정해진 의무적 지출이라면 재원의 유연성 문제는 통상적으로 그다지 중요한 문제가 아니라고 할 수 있다. 단지 특정한 상황에서 재원을 줄일 필요가 있을 때 기여금 형식으로 되어 있으면 지출을 줄이기 어렵다는 점이 문제가 될 것이다. 예를 들어 인구 감소나 다른 요인으로 인해 해당 부문의 지출을 줄이고 다른 부문의 지출을 증대시키거나 국민의 부담을 줄이는 방향으로 대응해야 할 필요가 있다. 이 경우 보통세 방식의 재원조달에서는 조정이 용이하게 이루어지는 데 비해 기여금이나 목적세 방식의 재원조달에서는 재원의 조정이 용이하지 않고 다른 방법으로 지출을 확대하는 결과를 가져오는 경향이 있다. 예를 들면 건강보험료 수입이 빠른 속도로 증가할 때 요율을 인하하지 않고 보장성을 확대하는 것이 이에 해당한다.

이상에서 기여금 형식의 재원조달에 대해 장점과 단점을 검토하였는데, 이를 보통세 형식의 재원조달과 비교해 보면 기여금의 장점은 보통세의 단점이 되며, 기여금의 단점은 보통세의 장점이 된다고 할 수 있다. 즉, 보통세 방식은 공공재원의 유연한 배분 관점에서 장점이

있는 반면 지출의 목적과 재원이 직접 연계되지 않아 투명성이 부족하며 부담에 대한 대국민 설득이 용이하지 않다는 문제가 있다. 재원운영의 효율성을 도모한다는 관점에서 보 통세가 기여금에 비해 열등하다고 할 수 있다. 재원조달의 안정성 관점에서는 일반적으로 기여금이 우월한 것으로 평가되나 의무적 지출이 중심이 되는 복지지출의 경우 큰 의미가 없는 것으로 판단된다.

지금까지 세금과 기여금을 대조하여 각 재원조달 방식의 장단점을 논의하였는데, 사회보장기여금이 일반적으로 노동에 대한 비례세 형식으로 부과되므로 조세구조의 장기적 발전방향 관점에서도 평가해 볼 필요가 있다. 앞서 본 장의 제1절에서 검토한 바와 같이 우리나라는 미래 환경이 변화됨에 따라 막대한 재정수요가 발생할 것으로 예상되고, 이를 위해서는 소득세, 소비세를 막론하고 모든 주요 세원의 세수입을 증대해야 할 가능성이 있다. 이를 전제로 세수입 증대시 각 세목의 우선순위를 보면 효율성 관점에서는 부가가치세가 가장 높고 그다음은 노동소득에 대한 과세이다. 사회보장기여금은 노동소득에 대한 과세에 해당된다. 그리고 형평성 관점에서는 소득세의 우선순위가 가장 높고 그다음은 사회보장기여금이 될 것이다. 이를 종합해 보면 사회보장기여금은 세수입 증대에 있어 우선순위가 상당히 높은 항목이라는 결론이 도출된다. 그런데 소득세나 법인세, 부가가치세와는 달리 사회보장기여금은 4대 보험이라는 특정 용도를 지정하여 징수하는 것이며 다른 용도로는 사용할 수 없으므로 세수입 구조의 장기적 발전방향 관점에서 4대 보험의 재원조달 방안으로 보험료를 최대한 활용하는 것이 바람직하다.

이상의 논의를 요약해 보면 사회보험을 포함한 복지지출은 대부분 의무적·법적 지출이어서 재원이 부족하면 어떤 방식으로든 국가에서 지원할 수밖에 없기 때문에 재원의 안정적 확보라는 관점에서 재원조달방식을 특별히 구분해 보는 것에 크게 중요한 의미를 부여하기 어렵다. 그보다는 수익자부담원칙, 투명성, 기관운영의 효율성, 대국민 설

득에 있어서의 용이성 등의 관점에서 특성을 비교하여 좋은 방식을 찾아야 할 것인데, 대부분의 경우에 기여금이 세금보다 우수하다. 한편 지출의 지나친 확대를 억제하는 측면에서 보면 보통세가 재원의 규모를 유연하게 조절할 수 있다는 관점에서 우월하고, 기여금은 특정 지출 목적에 대해 국민의 부담 의사를 고려하여 의사결정을 할 수 있다는 점에서 우월하므로 각각 장점과 단점을 가지고 있다고 할 수 있다. 재분배 또는 형평성의 관점에서 소득세, 법인세, 부가가치세, 기여금을 비교해 보면 기여금은 두 가지 관점에서 모두 비교적 우수하다는 평가를 할 수 있다. 이러한 점들을 종합해 보면 기여금 형식의 재원조달이 가능한 4대 보험의 경우에는 현행 기여금 중심의 재원조달체계를 유지하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

기여금에만 의존하여 사회보험제도를 운영하는 경우에는 형평성 측면에서 문제가 있을 수 있다. 저소득층은 기여금을 납부할 능력이 없는 경우도 있으며, 경우에 따라서는 아예 접근하지 못하는 경우도 있을 수 있다. 이러한 경우에 형평성 차원에서 정부의 지원을 고려할 수 있는데, 이 경우에는 수익자부담원칙 등 다른 기여금의 장점에 의존하기보다는 일반회계 재원 즉, 보통세에 의존하는 것이 좋을 것으로 판단된다. 복지지출과 특정 세원을 연계하는 목적세 방식은 기여금과 유사한 성격을 가지나 장점에 있어 기여금만큼 뚜렷하지 못한 측면이 있고, 보통세가 가진 장점도 보여주지 못한다고 할 수 있다. 그러므로 기여금과 보통세를 충분히 활용할 수 있는 상황에서는 굳이 목적세를 활용할 이유가 없다. 단지 제도를 복잡하게 만들어 투명성을 저해하는 효과가 나타날 것으로 예상된다.

보통세는 일반회계 재원이므로 복지재원을 보통세로 한다는 것은 세원을 따지지 않고 정부예산의 일부를 예산배분과정을 통해 복지에 배분하고 사용한다는 것을 의미한다. 그러나 어떤 시점에 복지재원을 확충하기 위하여 특정 세목의 세수입을 늘려야 한다면 그 세수입이 복지지출에만 사용되어야 한다고 법적으로 규정하지 않는다고 하더라도

복지재원의 증대와 특정 세원이 연계될 것이다. 이 경우에 복지재원은 보편적 세원을 통해서 조달해야 한다는 원칙을 고수할 필요가 있다. 이는 세부담의 증대와 그에 따라 국민들이 느끼는 고통이 복지제도의 확대를 억제하는 기능을 할 수 있기를 기대하기 때문이다. 앞서 <표 III-1>과 <표 III-2>에서 살펴본 바와 같이 현행 제도를 유지하더라도 고통화로 인하여 감당하기 어려울 정도로 복지 지출이 증가될 것으로 예상된다. 그러므로 복지의 확대를 억제하기 위한 노력은 매우 중요한 의미를 가진다.

국민 대다수에게 혜택이 돌아가는 보편적 복지를 위해 사용하는 재원을 투표권을 가지지 않은 법인에 부과하는 법인세나 소수의 고소득자에게 집중되는 세금을 증대시켜 조달한다면 세금부담이 없는 다수가 복지의 확대에 결정적인 영향을 주어 과다하게 확대하는 결과를 가져올 수 있다. 그러므로 보편적 복지를 위한 재원은 국민의 대다수가 납부하는 보편적 세목의 세수입 증대를 통해 조달함으로써 복지를 확대함에 있어 한계비용을 적절히 고려할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 그러한 관점에서 사회보장기여금은 복지재원으로서의 장점을 가진다고 할 수 있다. 그 외에 부가가치세가 보편적인 세원의 대표 격이라고 할 수 있으며, 그다음으로 소득세인데, 이 경우 소수의 고소득층에게만 집중되는 세부담은 보편적 세원이라고 할 수 없다.

2) 통일재원 조달

한국조세연구원(2010)에서는 통일 단계별 재원조달 방안에 대해 논의하였는데, 그 내용을 정리하면 다음과 같다. 통일과 관련하여 소요되는 공공재원을 조달하는 방법으로 네 가지를 생각해 볼 수 있는데, 그 중 첫 번째는 남북협력기금을 사용하는 방법이고, 두 번째는 예산의 일정부분을 통일비용으로 적립하여 사용하는 방법이다. 이 경우 필요하다면 전반적인 세부담을 인상할 수도 있을 것이다. 세 번째는 국제

의 발행 등을 통해 자금을 차입하는 방법을 말하며, 국제기구로부터 자금을 차입하는 경우도 이 범주에 포함된다. 네 번째는 통일재원 조달을 위해 세부담을 인상하는 것이다.

기존의 남북협력기금을 사용하는 방법 외에 두 번째부터 네 번째 방법은 궁극적으로 통일비용을 세금으로 부담하는 것으로서 세수입의 사용 목적을 특별히 정하지 않고 보통세 수입의 일정부분을 사용하는 방법, 일단 자금을 차입하여 사용하고 장기적으로 세금을 징수하여 차입한 자금을 상환하는 방법, 그리고 통일세라는 이름의 목적세를 통해 소요되는 재원을 직접 징수하는 방법으로 구분할 수 있다.

이 네 가지 재원조달 방법은 각각 특징을 가지고 있다. 남북협력기금은 기존의 기금을 활용하는 것이므로 당장이라도 사용 가능한 방법이지만 재원이 한정되어 있어 실제로 통일이 되었을 때 중심적인 역할을 하기에는 역부족이라는 점이 문제라고 할 수 있다. 세 번째 방법인 자금을 차입하는 방법은 짧은 기간 내에 대규모 재원을 조달할 수 있다는 점에서 장점이 있으나 궁극적으로는 세금을 통해서 상환자금을 마련해야 하므로 미래 세대의 부담을 증가시킨다는 특징을 가지고 있다. 그러므로 짧은 기간 내에 대규모의 집중적인 자금투입이 요구되는 반면 혜택은 오랜 기간에 걸쳐 조금씩 나타나는 성격의 지출에 적합한 재원조달 방식이라고 할 수 있다. 자금차입 없이 세금 증가만으로 재원을 조달하는 경우에는 단기간에 막대한 재원을 마련하는 데 어려움이 있을 수 있다.

세금을 증가시키는 데도 목적세를 도입하여 비교적 짧은 기간 동안 많은 세부담을 증가시키고 일정 기간이 지난 후에는 원상대로 회복하는 방법이 있고, 보통세를 늘려 오랜 기간에 걸쳐 조금씩 세수입을 증가시키는 방법도 있다. 혜택이 장기간에 걸쳐 점진적으로 시현되는 경우에는 전자 즉, 목적세 방식을 사용한다면 자금을 부담하는 자와 혜택을 받는 자 간에 불일치가 발생할 수 있다는 문제가 있다. 보통세로 재원을 조달하는 경우와 목적세를 통해 재원을 조달하는 경우의 차이

에 대해서는 뒤에서 좀더 자세히 논의한다.

이와 같은 특징들을 고려하여 재원이 소요되는 단계와 용도에 따라 그에 적절한 재원조달 방식을 조합하여 사용해야 할 것인데, 일단 사회제도 통합 이전의 평화공동체와 경제공동체 단계에서는 첫 번째 방법과 두 번째 방법을 사용하는 것이 바람직하다. 이 단계에서 북한에 대한 지원은 남북협력기금 고유의 사용 목적에 부합하는 지출이므로 남북협력기금을 우선적으로 사용하고, 그것이 부족할 경우 국가예산의 일부분을 남북협력기금에 추가하여 사용하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이 단계에서는 재원수요가 비교적 적을 것으로 판단되며, 인도적·협력적 지원이고, 지출에 대해 어느 정도 - 다른 재정수요와 비교하여 지원 여부를 결정하는 정도 - 제약을 가할 필요도 있다.

점진적 통일 과정을 통해 민족통일 단계에 진입하거나 급진적 통일이 되는 경우에는 북한지역 주민의 기초생계 보장, 인프라 구축 등에 대해 정부가 직접 책임을 져야 하므로 남북이 분리된 경제체제를 유지하면서 지원하는 구조로는 충분하지 않을 것으로 판단된다. 이 경우에는 정부가 재원을 조달하여 직접 지출을 담당하여야 할 것이며, 이때 국내외 자금의 차입과 추가적인 세금의 징수가 모두 필요할 것으로 보이며, 국내외 민간자본의 직접투자도 적극적으로 유도하여야 할 것이다.

지출항목의 성격에 따라 구분해 보면 인프라 투자, 에너지 분야 투자, 교육·의료기관의 설립 등 자본적 지출은 민자유치나 자금차입 등의 방법을 활용하는 것이 바람직하다. 한편 북한 지역의 기초생계 보장, 교육, 의료 등 경상지출은 세금을 추가적으로 징수하여 재원을 조달하는 것이 바람직하다. 그러나 이러한 원칙이 지켜질지는 필요한 재원의 규모가 어느 정도인지에 따라 달라질 것이다. 경상지출은 세금을 추가로 징수하여 충당하는 것을 원칙으로 하더라도 그 규모가 일정수준을 넘어선다면 가능하지 않을 수도 있으며, 이때는 지출의 축소· 지연 또는 차입에 의한 지출을 고려하여야 할 것이다.

세금을 징수하는 경우 목적세로 할 것인지 보통세로 할 것인지도 중

요한 이슈가 된다. 목적세 형태의 통일세 도입은 세목신설 및 세부담 증가에 대한 정부의 부담감을 최소화하는 장점을 가진 것으로 판단된다. 목적세는 한시적 도입과 목적의 특수성이 강조되는데, 통일 직후 소요되는 일시적 대규모 재정소요는 반복적으로 발생하는 것이 아니기 때문에 통일세도 한시적으로 도입하는 것이 가능하다고 할 수 있다. 우리나라에서는 특별한 재정수요가 발생하였을 경우, 그 목적만을 위해 한시적으로 목적세를 도입한 사례가 많다. 목적세 형식의 통일세는 북한의 체제 변화와 통일이라는 기준에 예측할 수 없었던 상황변화 때문이라는 것을 분명히 함으로써, 기존 감세정책과 상충한다는 비판을 피할 수 있다.

목적세 신설과 더불어 특별회계 혹은 기금을 도입하는 경우, 또는 기존의 관련 기금에 세수입을 귀속하는 경우 통일사업을 위한 재정을 안정적으로 확보할 수 있고 재원의 사용에 대해서는 명확성과 투명성을 높일 수 있다는 장점이 있다. 증세를 통해 확보한 재원을 온전히 특별회계 혹은 기금에 전입함으로써, 불필요한 다른 정부사업의 확장을 위해(즉, 증세의 한 방편으로) 세목을 신설했다는 비판을 피할 수 있다.

그러나 정부의 정치적 부담을 완화한다는 취지가 반드시 조세이론과 조세체계 측면에서의 정당성을 의미하는 것은 아니며 목적세 형태의 통일세 신설시 주의를 기울여야 할 몇 가지 중요한 문제점이 있다. 그 중 하나는 통일의 혜택이 현세대의 누구에게 귀속될 것인가를 밝히기 어렵기 때문에 수익자부담원칙을 적용하는 데 한계가 있다는 점이다. 민족의 역사와 국가의 장기적 발전을 생각할 때 통일은 반드시 이루어야 할 정당성을 가지지만 민족의 정체성 유지, 분단이라는 비극적 상황의 극복 등은 모두 추상적인 개념으로 편익을 계산하는 것이 불가능하다. 남북관계의 개선을 위한 재원인 남북협력기금의 경우 수익자부담원칙 혹은 원인자부담원칙에 따른 자체수입을 확보할 수 없어서 주로 정부의 일반예산 출연에 의존하고 있다²⁵⁾.

또한 통일의 완성 시점을 정확히 예측할 수 없으므로 한시적 적용이 어려울 수 있으며, 방위세, 교육세, 교통세 등 대표적인 목적세의 사례를 볼 때 처음 도입 당시의 일몰 약속이 지켜진 적이 없다는 점도 문제라 할 수 있다. 일몰이라는 것은 기간이 도래되었을 때 폐지한다는 것이 아니라 다시 그 존재의 정당성을 평가한다는 것이므로, 연장 자체가 반드시 비판의 대상이 될 필요는 없으나 연장 혹은 영구화될 때마다 정치적 논란의 대상이 된다. 그러므로 목적세로 통일재원을 조달하고자 한다면 목적세 형태를 적용하고자 하는 이유를 명확히 해야 한다. 수익자부담원칙을 준수한다는 원칙은 적용하기 어려우며, 특수한 상황에서 한시적 도입이라는 논리는 과거 경험에 비취볼 때 신뢰성 문제가 있다. 통일에 필요한 재정을 정확히 예측할 수 있을 때 목적세 방식이 유효하다고 할 수 있다.

통일재원 조달 방식과 관련하여 마지막으로 검토해야 할 이슈는 세 수입 증대 우선순위다. 통일비용을 조달할 목적으로 특정 세목의 세 수입을 증대시킬 경우 그 대상 세목선정기준을 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 추가로 세금을 징수해야 하는 재원의 규모가 상당히 크다면 세수입 규모가 비교적 큰 재원을 대상으로 하는 것이 바람직하다(세수입 규모). 둘째, 세금의 추가징수는 경제성장에 부정적인 영향을 가져올 것으로 예상되는데, 가능한 한 그 부정적인 영향을 최소화할 수 있는 세목의 세부담을 증가시켜야 할 것이다(경제적 효율성). 셋째, 세금을 납부하는 사람과 재원의 사용으로부터 혜택을 받는 사람이 다를 경우 소득의 재분배가 발생하므로 그러한 소득의 재분배가 바람직한 것인지 검토하고 바람직하지 않다면 최소화하는 방향으로 세목을 선정해야 할 것이다(소득재분배). 넷째, 세부담의 증가를 실현하기 위해서는 정치적 과정을 통해 법으로 제도화해야 하므로 그러한 과정을

25) 2010년 예산기준으로, 남북협력기금의 2조 2,278억원 수입 중에서 자체 수입이라고 할 수 있는 경상이전수입과 재화 및 용역 판매수입은 61억원(0.3%)에 그친다.

통해 합의가 이루어질 수 있는지도 중요한 기준이 될 수 있다(정치적 수용 가능성).

다음에서는 현행 세목 중 소득세와 법인세, 부가가치세를 대상으로 위 기준에 따라 어떤 세목이 더 우월한지 평가해 본다. 앞의 <표 III-2>에 나타난 항목 중 사회보장기여금은 4대 보험에 해당되는 것으로서 통일재원과는 관계가 없다.

<표 III-5>는 2009년도 국세 주요 세목의 세수입 규모와 총세수입에서 차지하는 비중을 정리한 것이다. 소득세와 법인세가 각각 35조원 규모이고 부가가치세가 47조원으로서 이들 세 개 세목의 세수입이 국세 수입의 75% 이상을 차지한다. 각 세목 세수입의 GDP 대비 비중은 소득세가 3.6%, 법인세가 3.7%, 부가가치세가 4.4%이다. 3개의 기간 세목 외에 세수입 규모가 10조원을 넘는 것은 목적세인 교통·에너지·환경세(10조원)뿐이며, 그다음으로 역시 목적세인 교육세가 3조 8천억원이고 보통세 중에서는 개별소비세가 3조 6천억원이다.

<표 III-5> 주요 세목의 세수입(2009년)

(단위: 조원, %)

세목	세수입(GDP 대비 비중)	구성비
국세 총계	154.3(19.7)	100.0
소득세	34.4(3.6)	22.3
법인세	35.3(3.7)	22.8
부가가치세	47.0(4.4)	30.4
개별소비세	3.6	2.4
교통·에너지·환경세	10.1	6.5
교육세	3.8	2.4
농어촌특별세	2.8	1.8
종합부동산세	1.2	0.8

자료: 국세청 홈페이지

통일비용이 얼마나 될지에 대해서는 아직 정확하게 추계할 수 없으며, 여러 연구들에서 추정된 비용 중에서 민간자본의 투자를 제외한 정부 투자가 얼마나 될지에 대해서도 예측하기 어렵다. 그러한 전제하에 본장의 제1절에서는 독일의 사례를 기준으로 GDP의 4~7%가 소요된다고 가정하고 미래 환경 변화에 따른 재정수요를 종합해 보았다. 이를 기준으로 보면 소득세, 법인세, 부가가치세 중 어느 한 세목의 세 수입 증대만으로 통일비용을 조달하는 것은 불가능할 것으로 보인다. 그러므로 세 가지 세목을 적절히 조화시켜야 할 것으로 판단된다. 일단 세 가지 세목 중에서 세수입은 부가가치세가 가장 많고 그 다음이 소득세, 법인세 순이다.

세부담의 증가는 경제활동의 왜곡을 통해 성장을 저해하는 효과가 있으므로 통일세 과세대상 세목을 선정할 때 각 세목의 세부담 증대가 경제의 효율성에 미치는 영향을 검토해야 할 필요가 있다. 앞서 논의한 바와 같이 세수입을 한 단위 증가시키에 따른 경제의 효율비용은 법인세가 가장 크고 그다음이 개인소득세, 부가가치세의 순이다. 특히 법인세의 경우 통일 후 북한 지역의 경제 재건을 위해서는 국내외 기업의 적극적인 투자를 유도할 필요가 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 이러한 관점에서 법인세를 인상하는 것은 좋은 방법이 아니라고 할 수 있다. 상황에 따라서는 오히려 북한 지역에서의 민간투자를 유도하기 위한 적극적인 조세지원정책이 필요할 수도 있다. 개인소득세의 경우 노동소득세와 자본소득세로 구분해 보면 노동소득세는 효율성 비용이 적은 편이나 현행 소득세 과세체계는 노동소득세와 자본소득세를 구분하지 않고 있다.

소득재분배의 관점에서 보면 통일세를 통해서 현행 세제의 소득재분배(고소득층에서 저소득층으로) 기능을 강화하자는 주장이 있을 수 있다. 그러나 이는 현행 세제의 소득재분배 기능을 강화할 필요가 있다는 점을 전제하고 있는 것으로서 논쟁의 대상이 될 수 있다. 앞서 논의한 바와 같이 최근에는 고소득층이 과다한 세부담을 피할 수 있는

기회가 많이 존재한다는 점 등 여러 가지 이유로 소득세의 누진성 강화를 통한 적극적인 소득재분배가 쉽지 않다. 경제의 효율성을 고려하여 오히려 소득세의 누진성을 완화하는 것이 세계적인 추세이다. 그럼에도 불구하고 소득재분배 관점에서 평가하자면 소득세가 가장 우선이 될 것이다.

통일비용을 적절히 사용하여 북한 경제가 빠른 시일 내에 정상화되면 국가경제 전체에 큰 도움이 될 것이며, 그러한 관점에서 모든 국민이 혜택을 받는다고 할 수 있다. 일차적인 혜택은 북한 주민에게 돌아갈 것이며, 그 다음은 북한의 저렴한 노동력과 풍부한 천연자원을 직접 활용할 수 있는 이들 즉, 기업이 될 것이다. 또한 통일비용이 북한 주민의 최저 생계를 보장하여 남한으로의 이주를 억제하는 데 사용된다면 그 혜택은 북한 주민의 남한 이주시 후생이 감소할 것으로 예상되는 소득수준이 낮은 단순노동자들이라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 통일비용의 수혜자는 전 국민이라고 할 수 있으며, 특정 계층의 주민 또는 기업만 혜택을 받는다고 하기 어렵다. 뿐만 아니라 시간적으로 세금을 징수하는 시기와 재원을 사용하는 시기, 그리고 혜택이 실현되는 시기에 상당한 차이가 있다면 수익자와 비용을 부담하는 자 사이의 연계성을 찾기가 더욱 어려울 것이다.

한 가지 더 고려해야 할 요소는 현행 소득세 과세대상자의 절반 정도가 과세미달자로서 세금을 납부하지 않고 있다는 점이다. 이 점과 통일 이후 북한에서 세금을 납부할 능력을 가진 자가 매우 적을 것이라는 점을 고려하면 소득세에만 의존하여 비용을 조달하는 경우 대략 남북한 인구의 3분의 1 정도가 모든 부담을 져야 한다는 결론을 도출할 수 있다. 따라서 통일의 혜택이 모든 국민에게 돌아가므로 모든 국민이 부담을 해야 한다는 관점에서 본다면 소득세보다는 부가가치세가 더 우월하다고 할 수 있을 것이다.

정치적 수용성의 관점에서 보면 부가가치세는 모든 국민이 세금을 납부하는 한편 소득세는 소득이 있는 자의 절반 정도만 납부하고 법인

은 투표권을 가지고 있지 않다는 특징을 가지고 있다. 부가가치세는 모든 국민이 재원을 추렴하므로 납세자 1인당 세부담이 적다는 장점이 있으나 소득세를 납부하지 않는 계층이나 소득세를 납부하더라도 적용 세율이 낮아서 세부담이 크게 증가하지 않을 것으로 예상하는 이들은 부가가치세의 인상보다는 소득세나 법인세를 추가 징수하는 것을 선호할 것으로 예상된다. 법인세는 납세자가 직접 부담하는 세금이 아니고 법인의 세부담을 자신의 세부담으로 인식하는 납세자의 수가 적어 정치적 수용 가능성 측면에서 유리하다.

이상의 논의 내용을 종합하여 정리하면 <표 III-6>과 같다. 각 항목 별로 선호되는 순위를 숫자로 표시하였는데, '(1)'이 가장 선호되는 세목을 나타내며 '(3)'이 선호도가 가장 낮은 세목을 나타낸다. 세수입 규모나 경제성장에 미치는 영향의 관점에서 보면 부가가치세가 통일 재원으로 가장 바람직하다고 할 수 있는 한편 수익자부담원칙과 정치적 수용 가능성 관점에서는 법인세가 가장 선호된다. 소득세는 대체로 법인세와 부가가치세의 중간에 위치한다.

<표 III-6> 세목별 특성 요약

세목	세수입의 GDP 대비 비중	경제성장에 미치는 영향	형평성	수익자부담 원칙	정치적 수용 가능성
소득세	3.6	(2)	(1)	(3)	(2)
법인세	3.7	(3)	(3)	(1)	(1)
부가가치세	4.4	(1)	(3)	(2)	(3)

각 평가 요소 중 어떤 항목을 더 중요하게 고려할지는 세금을 증가시키는 시기와 당시의 경제환경, 재원의 용도에 따라 달라진다고 할 수 있다. 통일이 아직 요원한 시점에서는 수익자부담원칙보다 경제성장에 미치는 영향을 중요하게 고려하여야 할 것이다. 한편 납세자들이

통일비용 적립에 깊이 공감하지 않을 수 있으므로 정치적 수용 가능성이 중요한 역할을 할 수 있으며, 세목을 불문하고 전반적으로 정치적 수용 가능성이 상당히 낮을 것으로 판단된다.

통일이 임박하였다는 점이 명확하게 되었을 때 또는 통일 이후에 세 부담을 증가시키는 것이라면 세수입 규모와 수익자부담원칙이 중요하게 고려될 것으로 판단된다. 그러나 수익자를 정확하게 파악하여 수익자부담원칙을 적용할 수 있을지는 의문이다. 위의 표에서는 세목별로 구분하여 순위를 적어놓았지만 세목 간 격차가 크지는 않을 것으로 보인다. 이 경우 즉, 통일이 가시적으로 드러난 경우에는 증세에 대한 공감대가 쉽게 형성될 수 있으므로 어떤 세목이든 정치적 수용 가능성이 상당히 높아질 것으로 판단된다. 만약에 독일에서처럼 갑작스럽게 통일이 이루어져 급하게 많은 재원을 투입해야 하는 상황이 된다면 세가지 세목을 모두 활용해야 할 수도 있다. 독일에서는 소득세와 법인세에 통일세를 부가하여 부과하였으며 동시에 부가가치세율을 인상하였다.

마지막으로 세수입 증대 시 목적세 수입을 증가시킬 것인지 보통세 수입을 증가시킬 것인지에 따라 세목을 선정하는 기준이 달라질 수 있다. 통일이 갑작스럽게 진행되어 단기적으로 막대한 재원이 소요되는 경우 목적세 형식의 단기적인 재원조달을 피할 수 없을 것이다. 또한 차입자금의 상환, 사회보장비용 등은 긴 시간을 두고 지속적으로 지출되는 비용이므로 한시적으로 징수하는 목적세보다는 보통세를 증가시켜 재원을 조달하는 것이 바람직할 수 있다. 이러한 점에 비춰볼 때 보통세의 증세는 조세체계의 장기적 발전방향과 부합하는 방향으로 세목을 선택하는 것이 바람직하다. 한편 목적세의 경우에는 단기적으로 대규모 자금을 조달하는 데 목적이 있으므로 다소 장기적인 조세체계 발전방향과 어긋나더라도 국민들이 세수입의 증대에 동의할 수 있는지, 충분한 규모의 세수입을 확보할 수 있는지 등에 초점을 맞추는 것이 바람직하다.

라. 다른 국가의 경험

다음에서는 다른 국가들이 이러한 재정수요 증대에 어떻게 대응하였는지 살펴본다. 재정수요 중 가장 중요한 것이 고령화에 따른 복지 재정수요이고 그다음이 통일비용으로 이 두 가지가 향후 재정수요 증대분의 대부분을 차지하므로 이 두 가지에 초점을 맞춰 다른 국가의 대응을 검토한다.

앞서 <표 III-2>에서 우리나라의 세수입 구조를 인구 고령화가 상당히 진행된 선진국들과 비교하였다. 여기에서 얻을 수 있는 시사점을 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 법인세 부담의 GDP 대비 비중은 우리나라가 다른 국가보다 월등하게 높다. 이것만으로 우리나라 법인세 정책의 방향을 설정하기는 어렵지만 적어도 다른 국가들은 고령화가 진행되면서 증가되는 복지재정 수요를 법인세 부담을 인상해서 조달한 것으로 보이지는 않는다고 할 수 있다. 둘째, 소득세와 부가가치세의 대 GDP 비중은 우리나라가 다른 국가들에 비해 상당히 낮은 편이다. 소득세의 경우 우리나라에서는 GDP의 3.6%인데 OECD 회원국 평균치는 9.0%이며, 부가가치세의 경우 우리나라의 세수입은 GDP의 4.4%이고 부가가치세를 도입한 유럽 국가들에서는 5.7%(영국)~9.7%(스웨덴)의 대 GDP 비중을 보여주었다. 이는 선진국들이 인구구조 고령화에 따른 재정지출 수요 증대에 소득세와 부가가치세 부담을 증가시켜 대응하였을 가능성을 시사하는 것이다. 일본 정부는 최근 재정적자가 확대되고 복지수요는 증대하자 부가가치세율을 10~15%로 인상하고 그로 인한 세수입 증대분을 복지지출에 사용하도록 제도를 개편하고자 노력하고 있다.

박형수·홍승현(2011)은 우리나라와 G7 국가들을 대상으로 패널회귀분석을 통해 이러한 내용을 좀더 자세히 검토하였다. 인구증가율 및 고령인구 비중의 변화와 세목별 세수입 변화의 관계를 1970~2009년의 자료를 사용하여 회귀식으로 추정하였는데, 그 결과를 정리하면

〈표 III-7〉과 같다. 추정결과를 보면 인구 고령화가 진행되면서 국민부담률이 증가하는 것으로 나타났다. 세목별 증가율을 보면 사회보장기여금과 일반소비세가 고령화 비율과 뚜렷한 정(+)의 상관관계를 보인다. 특히 추정계수의 크기를 보면 고령화에 대한 국민부담의 반응을 추정한 추정계수가 0.606인데 사회보장기여금이 0.313, 일반소비세가 0.220으로 고령화에 따른 국민부담의 증가가 대부분 사회보장기여금과 일반소비세 증가로 이루어진 것으로 나타났다. 한편 법인세 부담은 고령화와 뚜렷한 상관관계를 보이지 않았으며, 추정계수는 음수로 나타났다.

〈표 III-7〉 인구구조변화/소득증가와 조세구조의 패널회귀분석 결과

종속변수	인구증가율		고령인구 비중		1인당 소득소준		adj. R ²
	회귀계수	t-값	회귀계수	t-값	회귀계수	t-값	
국민부담률	0.011	0.315	0.606	7.393	0.023	1.215	0.911
· 소득과세	-0.010	-0.216	0.310	4.945	0.061	4.187	0.869
(소득세)	-0.027	-0.857	0.038	1.298	0.034	3.784	0.924
(법인세)	-0.011	-2.485	-0.033	-1.619	0.011	2.303	0.628
(사회보장기여금)	-0.009	-0.198	0.313	14.901	0.022	5.079	0.961
· 소비과세	0.014	1.297	0.134	15.410	-0.019	-7.283	0.969
(일반소비세)	0.012	3.324	0.220	21.730	0.001	1.432	0.969
· 자산과세	-0.001	-0.170	0.081	4.925	-0.003	-0.695	0.815
(상속증여 관련세)	-0.001	-2.522	0.001	0.347	0.001	1.676	0.678
(자산보유 관련세)	0.001	0.099	0.086	7.140	-0.008	-2.300	0.954
(자산거래 관련세)	-0.004	-2.800	-0.045	-8.629	0.014	9.136	0.922

주: 1. 대상국가 및 분석기간은 Canada, France, Germany, Italy, Japan, Korea, United Kingdom, United States 등 8개국의 1970~2009년

2. 진한 글씨 및 음영은 각각 회귀계수가 (-) 및 통계적으로 유의함을 표시

자료: 박형수·홍승현(2011), p. 56

통일비용의 경우에는 독일이 유일한 사례인데, 독일은 통일 이후 1991~2003년에 매년 GDP의 4~5%에 해당하는 재원을 동독지역에 지원하였다. 통일 초기에는 주로 공채발행과 사회부담금의 증가에 의존하여 1995년까지는 정부차입이 총재원의 40%를 차지하였고, 사회보장기여금의 인상분이 25%를 차지하였다. 그 외에 증세가 25%, 정부지출 삭감이 10%를 차지하였다. 이후에는 차입금의 증가와 이자율 상승으로 인한 부담의 증가, 그리고 예상치 못했던 사회보장성 이전지출의 급증으로 세금 인상이 불가피한 상황이 되었다. 결과적으로 부가가치세를 1993년과 1998년, 2007년 세 차례에 걸쳐 5%p 인상하였으며 1991년 7월 1일부터 1992년 6월 30일까지 한시적으로 소득세와 법인세액의 7.5%를 통일세(Vereinigungssteuer, solidarity tax)로 징수하였다. 통일세는 이후 1995년에 다시 도입되고 1998년에는 세율이 5.5%로 조정되었다.

마. 요약

지금까지 미래 환경 변화에 대응하여 세입을 증대시킬 경우 어떤 세목을 우선해야 할 것인지에 대해 검토하였다. 현재 국가 재정세입의 근간을 형성하고 있는 소득세와 법인세, 부가가치세, 그리고 사회보장기여금을 대상으로 검토하였으며, 소득재분배효과, 경제성장에 미치는 효과, 재원의 용도에 따른 적합성, 다른 국가의 경험으로 구분하여 다양한 각도에서 세수입 증대의 우선순위를 검토하였는데, 그 내용을 간략하게 정리하면 <표 III-8>과 같다. 각 항목별로 좌측에 우선순위를 정리하였으며, 우측에는 바람직하지 않은 세목을 정리하였다.

먼저 형평성 관점에서 보면 소득세가 가장 우월하며, 그다음이 사회보장기여금이라고 할 수 있다. 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 있을지에 대해서는 확신하기 어렵다. 이러한 관점에서 볼 때 보편적인 세수입 증대를 위한 기준으로 형평성보다는 세목 간 우선순위가 뚜렷한 효율성 지표가 중요한 의미를 가지게 된다.

〈표 Ⅲ-8〉 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	소득세
통일재원	목적세	① 소득세, 법인세	
	보통세	① 부가가치세, ② 소득세	법인세
G7 국가 경험(복지)	① 사회보장기여금, ② 부가가치세	법인세	
독일의 경험(통일)	목적세: 소득세, 법인세 보통세: 부가가치세		

세목별 효율성 효과를 연구한 연구결과들은 거의 예외 없이 부가가치세를 가장 우월한 세목으로 꼽고 있으며, 그 다음이 노동소득에 대한 세금이다. 사회보장기여금은 노동소득에 대한 세금으로 볼 수 있다. 자본소득에 대한 과세는 개인에게 과세되건 법인에게 과세되건 효율성을 저해하는 효과가 크다.

G7 국가들의 경험은 이들 국가의 지난 40년간의 자료를 활용하여 인구구조 변화와 세수입 구조의 변화의 관계를 검토한 것이다. 그 분석 결과를 보면 이들 국가들은 인구구조 변화에 따른 지출 증대에 대해 사회보장기여금의 증대와 부가가치세의 증대를 통해서 대응한 것으로 나타났다. 앞서 언급한 형평성과 효율성 기준에 비취볼 때 사회

보장기여금은 두 가지 관점에서 모두 우수하다고 할 수 있으며, 부가가치세는 효율성 관점에서 매우 우수하다. 형평성 측면에서 우월한 소득세는 G7 국가의 세수입 증대에서 중요한 역할을 하지 못하였다. 통일의 경험은 독일이 유일한데, 통일 후 독일은 보통세로서 부가가치세 세율을 인상하였으며, 목적세인 통일세를 소득세와 법인세에 부가하여 징수(surcharge)하였다.

이와 같은 특성들과 재원의 용도별 특성을 고려하면 개략적인 세수입 증대 방향을 설정할 수 있을 것이다. 복지제도의 근간을 형성하고 복지지출에서 큰 부분을 차지하는 4대 보험의 경우에 현재와 같이 기여금에 의존하여 재원을 조달하는 것이 바람직하다. 기여금은 조세를 평가하는 두 가지 기본적인 평가 기준인 형평성, 효율성 관점에서 모두 바람직한 요소를 가지고 있으며, 그 외에도 기금운영의 안전성, 효율성, 책임성 측면에서 보통세로 재원을 조달하는 것보다 우월하다. 정부의 일반회계 재원으로 4대 보험 재정을 지원하는 것은 보험을 납부할 능력이 없는 저소득층에 대한 지원 등 특정 목적에 국한하는 것이 바람직하다.

4대 보험에 대한 정부의 지원과 그 외 복지제도를 운영하기 위해 필요한 재원은 보통세 수입을 기반으로 하는 일반회계 재원을 사용하는 것이 바람직한데, 이 경우 세원을 구분하는 것은 의미가 없다. 그러나 어떤 시점에 복지재원의 확충을 위하여 특정 세목의 세수입을 증대시켜야 할 때는 부득이하게 복지재원이 특정 세원에 연계되는데, 이 경우에는 보편적 세원을 재원으로 하는 것이 바람직하다. 대다수의 국민에게 혜택이 돌아가는 복지제도를 운영하기 위한 재원을 소수의 납세자에게 부담이 집중되는 세원으로부터 조달한다면 복지제도를 확충할 때 재원조달 비용이 적절하게 고려되지 않아 복지제도가 과도하게 확대되는 결과를 가져올 수 있다.

독일의 경험에 비취볼 때 통일비용을 조달하기 위한 세수입 증대도 두 가지로 생각할 수 있다. 하나는 일시적인 대규모 재원조달을 위한

것으로 목적세를 활용하는 방법이고 다른 하나는 장기적이며 지속적으로 지출되는 비용을 조달하기 위한 것으로 보통세 수입을 증대시키는 것이다. 보통세의 증대는 형평성과 효율성을 기준으로 평가한 장기적인 세수입 구조 발전방향에 부응하도록 하여야 할 것이며, 목적세는 장기적인 발전방향과는 다소 다르더라도 대규모 세수입을 증대시킬 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다. 이러한 기준에서 볼 때 보통세의 증대는 국가경제의 장기적 효율성을 고려하여 부가가치세 증대에 최우선순위를 두고 그 외에 더 필요할 경우에는 소득세를 증가시키는 방안을 생각할 수 있을 것이다. 보통세로 부가가치세를 증대시키는 경우에는 목적세로 소득세와 법인세를 고려할 수 있을 것이다. 법인세는 경제적 효율성과 형평성 관점에서는 바람직한 세수입 증대 대상이 되지 못하지만 통일이 된 이후에 통일재원으로서의 수익자부담원칙의 관점에서 우월하며, 대규모 세수입을 증대시킬 때 정치적 지지를 받기 용이하다는 특징을 가지고 있다.

3. 일반균형모형을 통한 정책효과 모의실험

가. 분석개요 및 방법

다음에서는 CGE 모형을 통해 인구 고령화가 경제에 미치는 영향을 살펴보고 조세구조의 변화가 가져오는 경제적 효과를 분석한다. 그리고 이를 통해 바람직한 조세구조 발전방향을 모색한다. 이 분석은 제 II장에서 검토한 인구 고령화의 경제적 효과와 조세정책에 대한 시사점, 그리고 본장(제III장) 제2절에서 검토한 세수입 구조 발전방향을 일반균형모형을 통해 다시 확인하고 그 경제적 효과를 좀더 자세히 살펴보는 데 목적을 둔 것이다.

인구의 고령화는 노동력 부족, 노동력의 고령화에 의한 생산성 저하, 저축률의 하락을 통해 양적인 성장을 저해할 가능성이 높다. 즉, 투입

생산요소의 감소로 인한 GDP 성장의 지체를 유발할 것으로 예상된다²⁶⁾.

이와 관련하여 향후 예상되는 사회복지 지출 증가도 우려할 만한 요소이다. 우리나라는 지난 20여 년 동안 사회복지제도를 확충하여 왔다. 특히 최근에는 장기요양제도 도입, 기초노령연금의 도입, 건강보험의 보장성 강화 등 고연령층에 대한 이전지출을 확대하는 방향으로 제도가 도입되거나 제도가 개편되었다. 따라서 이러한 제도 개편은 인구의 고령화와 결합되어 향후 정부의 이전지출을 빠른 속도로 증가시키게 하는 요소로 작용할 것이다. 사회복지 지출 증가와 이에 따른 조세부담률의 상승은 경제성장의 저해요인으로 작용할 것으로 예상된다²⁷⁾.

출산율의 감소로 인한 인구감소와 인구의 고령화는 생산요소(노동, 자본) 투입 감소뿐만 아니라 노동력의 기술진보에 악영향을 미칠 소지도 있다. 전반적인 인구의 감소는 국내 내수시장의 축소를 의미하며, 이는 R&D의 수익성 감소로 이어져 기술개발 노력을 감소시킬 소지도 있다²⁸⁾. R&D에 대한 의사결정을 하는 기업의 입장에서는 R&D 투자

26) 인구의 고령화가 경제활동참가율과 저축률에 미치는 영향에 대한 기존 연구는 다수 존재한다. 이러한 기존 연구 방법을 이용하여 인구의 고령화가 경제성장에 미치는 효과에 대한 수치분석을 한 연구로 Bloom 외(2011)가 있다. 이 연구는 OECD 국가의 경우 인구의 고령화가 경제활동참가율의 하락과 저축률의 하락으로 인해 경제성장에 저해요인으로 작용할 가능성이 있으나, 그 심각성 면에서는 우려할 만한 수준이 아니며 OECD 비회원국의 경우는 경제발전에 따른 경제활동참가율의 상승이 인구 고령화의 효과를 상쇄할 것으로 예측하였다. 반면 인구의 고령화로 저축률이 대폭 하락하여 경제성장에 악영향을 미칠 가능성을 제시한 연구도 다수 존재한다. 그 예로 Auerbach and Kotlikoff(1987a), Kotlikoff 외(1996) 등이 있으며 한국경제를 분석한 경우는 Chun(2007)이 있다.

27) 이와 관련된 연구 예로 Gruber 외(1998), Auerbach and Kotlikoff(1987b)이 있다. Gruber 외(1998)은 미국의 Social Security System이 조기은퇴를 유발하여 노인인구의 경제활동 참가율을 낮추며, Auerbach and Kotlikoff(1987b)도 미국의 Social Security System이 노동공급과 저축률을 줄임으로써 GDP 수준을 낮추는 효과가 있음을 보였다.

28) 이러한 논의는 내생적 성장모형을 이용한 성장요인분석에서 이루어졌다.

의 수익률에 대한 평가를 할 것인데, 인구의 감소와 조세부담률 증가에 의한 시장의 축소는 R&D 투자수익률의 감소를 유발할 것이며, 이로 인해 R&D 투자가 줄어들고 생산성 향상이 지체되는 문제점이 야기될 수도 있다²⁹⁾.

이러한 상황에서 인구의 고령화가 제공하는 양적 성장 저해요인을 정책수단을 통해 완화하면 이에 따라 노동생산성 향상 저해효과를 완화하여 질적 성장 저해효과도 완화할 수 있을 것이다. 앞서 검토한 효율성 측면에서의 세목별 평가는 이에 대해 중요한 시사점을 제공한다. 즉, 세제구조 개편을 통해 자본소득세 비중을 하향조정하고 노동소득세를 소비세로 대체하면 경제성장을 촉진할 수 있다는 점이다. 자본소득세 인하는 자본축적을 촉진할 것으로 기대된다. 노동소득세 비중을 줄이고 소비세 비중을 늘릴 경우 저축률이 높은 저연령층의 세부담이 경감되고 저축률이 상대적으로 낮은 고연령층의 세부담을 늘려 전반적으로 민간저축률을 제고할 수 있을 것으로 기대된다. 본 절에서는 이러한 세제개편이 양적 성장과 질적 성장 촉진에 어느 정도 효과가 있는지 살펴본다.

Aghion and Howitt(1992)과 Grossman and Helpman(1991)은 높은 인구의 증가는 기술진보를 촉진하는 역할을 한다는 연구결과를 제시한바 있다. 이러한 결과는 기술의 비경합(non-rivalry)적 특성에 기인한다. Arrow(1962), Romer(1990), Jones(1998) 등은 새로운 기술을 개발하는 비용은 인구규모에 의존하지 않아 자원의 일정부분을 연구개발 분야에 투입하므로 인구증가는 기술진보를 촉진한다는 점을 보여준 바 있다.

- 29) 인구의 고령화는 생산성을 낮추는 방향으로만 작용하는 것은 아니다. 출산율의 감소는 자녀 수의 감소를 의미하며 이 경우 자녀 1인당 교육비 지출이 상승한다. Becker(1973)의 논리를 따르면 최근의 출산율 저하는 부모세대가 자녀의 양 대신 질을 더 중요시함으로써 나타난 문제이다. 따라서 출산율의 저하는 경제주체의 최적화에서 나타난 현상이므로 이로 인한 후생수준 하락이 나타나지 않는다고 할 수 있다. 많은 자녀를 가진 경우 자녀 1인당 교육비 지출이 많지 않지만, 자녀 수가 줄어들어 따라 자녀 1인당 교육비 지출을 늘릴 여유가 생기게 되며 따라서 자녀 1인당 교육비 지출이 증가하게 된다는 것이다. 이는 인적자본 형성을 촉진하여 생산성 향상에 기여할 수 있다.

이러한 문제인식 하에서 본 절에서는 일반균형모형을 설정하고 조세구조 개편이 양적인 성장과 질적인 성장에 미치는 효과와 세대별 후생수준과 사회후생에 미치는 영향에 대해 분석한다. 본 연구에서 설정한 시뮬레이션 모형의 특징은 다음과 같다. 먼저, 동일 가계 내에 부모세대와 자녀세대가 공존하는 상황을 상정하였다. 이 가계 내에서 부모세대의 소비 및 노동시간, 자녀세대의 소비, 자녀세대에 대한 교육비 지출에 대한 의사결정이 이루어지는 상황을 상정하여 인구의 고령화에 따른 가족 구성의 변화, 소비 및 교육비 지출의 변동에 대한 분석이 가능하도록 하였다.

두 번째로 기업의 연구·개발(R&D) 투자에 대한 의사결정 과정을 모형화하였다. 완전경쟁시장에서 매 기간 노동과 자본의 수요를 결정하는 단순한 기업의 의사결정 대신 기업이 보다 장기적인 관점에서 R&D투자를 함으로써 기업의 가치를 극대화하는 상황을 상정하였다.

다음으로 생산성 향상과정을 내생화하였다. 생산성은 이미 언급한 가계의 교육투자에 의한 인적자본 형성과 기업의 R&D 투자에 의해 내생적으로 결정되는 상황을 상정하였다. 이러한 상황을 상정하기 위해 신기술 생산과 관련된 생산함수를 상정하였다.

마지막으로 본 연구의 모형에서는 한국의 재정지출 중 이전지출의 특성을 반영하였다. 본 연구에서 분석한 이전지출은 인구의 고령화와 밀접한 관련성이 있는 복지제도에 의한 이전지출이다. 이러한 이전지출은 세대 간 회계에서 이용하는 방법으로 추계하였다.

이러한 특성을 반영한 모형의 구축, 한국 경제의 특성과 제도적 특성을 반영한 모형 캘리브레이션하에서, 향후 인구의 고령화 과정에서 나타나는 경제성장 저해효과를 분석하고 이를 완화하기 위한 세계개편의 효과를 분석하였다. 모형의 비용과 모수의 설정에 대해서는 부록에서 자세하게 설명하고 본문에서는 분석결과만을 정리하였으니 방법론에 대해 관심을 가진 독자는 부록을 참조하기 바란다.

나. 인구구조 변화가 경제에 미치는 영향 분석

〈표 III-9〉는 기본경제 [1]의 초기 연도 자원배분을 보여준다. 초기 연도는 1980년으로 하였는데, 초기 연도의 GDP 대비 자본량은 3.05로서 표준적인 기존의 연구와 비슷한 수준을 보이고 있다. 근로시간 비율은 「임금구조기본통계조사보고서」상의 수치보다 다소 낮은 수준을 보이고 있다. 근로시간의 경우 비정규직, 임시직, 일용직 근로자를 포함할 경우 정규직 근로자보다 근로시간 비율이 낮아지는 것을 감안하면 수용할 만한 수준이라고 할 수 있다. 저축률은 19.6%로서 1980년 당시 저축률보다 상당히 낮지만 최근의 낮은 저축률을 감안하면 저축률이 낮게 산출되는 것은 심각한 문제가 아닐 수 있다. GDP 대비 교육비 지출과 소비지출 대비 교육비 지출은 각각 5.0%와 12.7%로 나타났다. 이는 유엔 인간개발 프로그램의 추계(GDP의 약 4.2%)를 소폭 상회하고, 손민중(2011)의 추계(소비지출 대비 13.3%)와 비슷한 수준이다. GDP 대비 R&D투자 비율은 4.7%로서 최근의 실적치(3.4%)보다 다소 높게 나타나고 있으나 최근 R&D투자의 빠른 증가세를 감안하면 수용할 만한 수준이라고 사료된다.

경제 [1]의 초기 연도 이후 자원배분은 [그림 III-2]~[그림 III-11]에 나타나 있다. GDP 수준은 향후 일정 기간 동안 상승하다가 하락할 것으로 전망된다. 이는 본 연구에서 출산율의 하락에 따른 인구의 고령화를 상정하였기 때문이다. 인구의 고령화는 궁극적으로 인구수의 감소를 유발할 것이며, 따라서 자본스톡과 노동공급이 감소할 것으로 예상되기 때문이다. 그러나 인구 1인당 GDP의 경우 상당 기간 상승할 것으로 전망된다. 이러한 1인당 GDP의 상승은 동 기간 노동생산성 향상에 기인한다. 본 분석에서 노동생산성 향상은 R&D 투자와 교육비 지출에 의해 결정된다. 그러나 R&D 투자는 지속적으로 증가하지 않고 인구감소에 따른 경제규모의 감소에 따라 기술개발의 수익률(ξ)이 하락하게 되고([그림 III-8] 참조), 이로 인해 R&D 투자가 감소하게

된다([그림 III-7] 참조). 반면 자녀 1인당 교육비 투자의 경우 향후 지속적으로 상승하게 되어 노동생산성 향상이 R&D 투자가 감소하는 시기에 상당 기간 동안 지속된다.

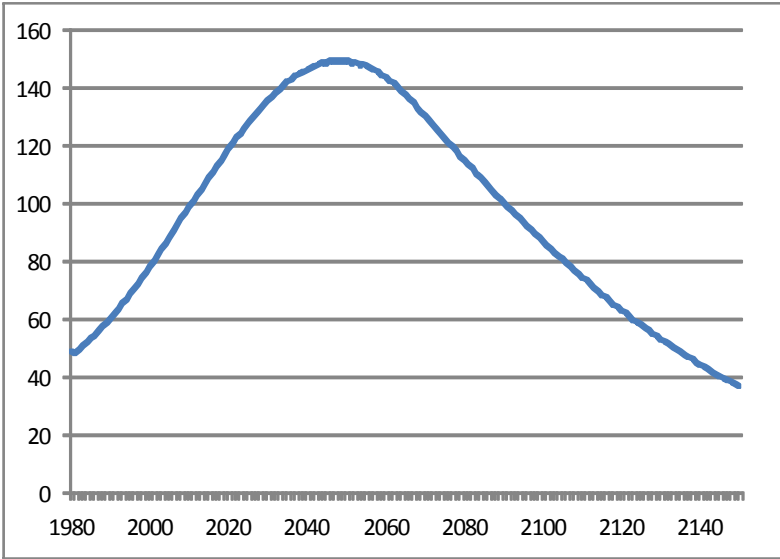
〈표 III-9〉 기본경제 초기 연도의 자원배분

K/GDP	3.05
평균노동시간(근로자)	0.313
저축률(%)	19.6
GDP 대비 총 소비(교육비 제외, %)	84.8
교육비 지출/GDP(%)	5.0
교육비 지출/소비지출 (%, 자녀를 부양하는 가구)	12.7
교육비 지출/소비 지출 (%, 전체가구)	5.9
R&D/GDP(%)	4.7

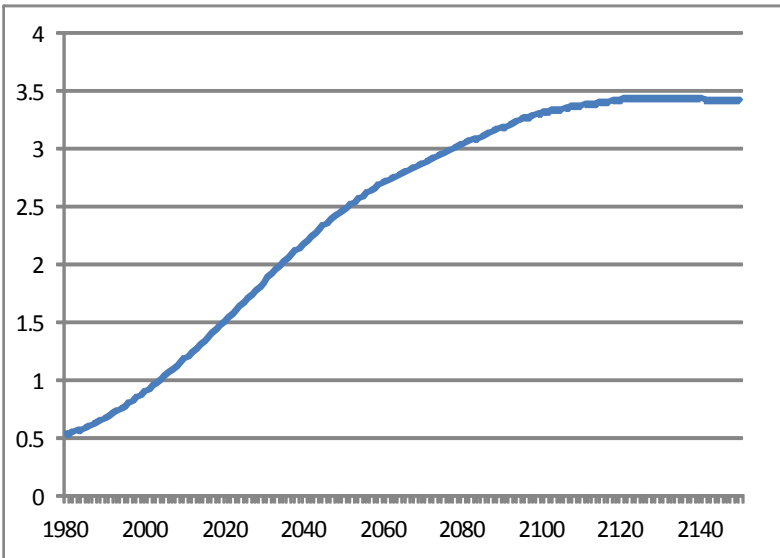
기본경제에서의 세율은 자본소득세율이 가장 높고 그다음으로 노동소득세, 그리고 소비세율이 가장 낮게 나타나고 있다([그림 III-10]). 소비세수 비중이 매우 높게 가정되었으나, 소비세의 세수기반이 상대적으로 넓은 관계로 세율이 낮게 결정될 수 있다. 반면 세수기반이 상대적으로 좁은 노동소득세와 자본소득세의 경우 세율이 상당히 높게 설정된다.

[그림 III-11]은 세대별 후생수준을 동등자산가치(wealth equivalent)로 환산한 것이다. 이 그림을 보면 현재 세대에 비하여 미래세대의 후생수준이 2배 이상 높아지는 것으로 나타났다. 여기서 말하는 동등자산가치는 효용에 영향을 미치는 부모세대 소비, 자녀세대 소비, 자녀에 대한 교육비 지출을 비례적으로 2배 정도 이상 증가시키는 만큼 후생수준이 향상됨을 의미한다.

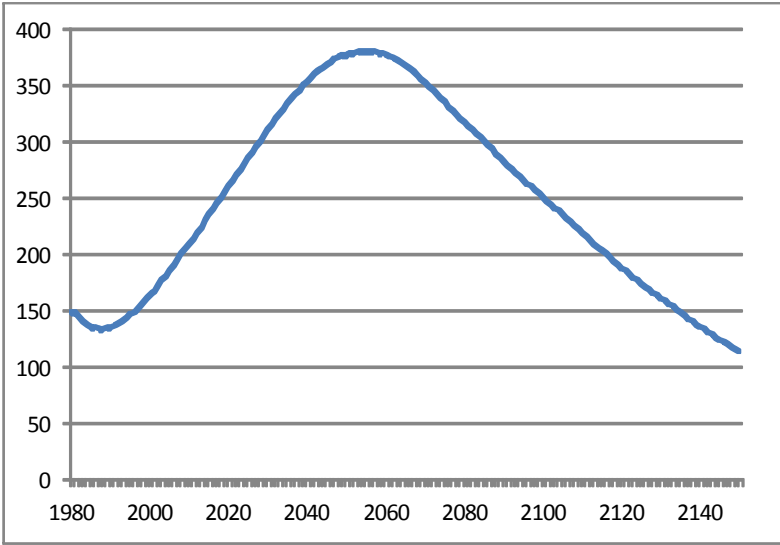
[그림 Ⅲ-2] 연도별 GDP



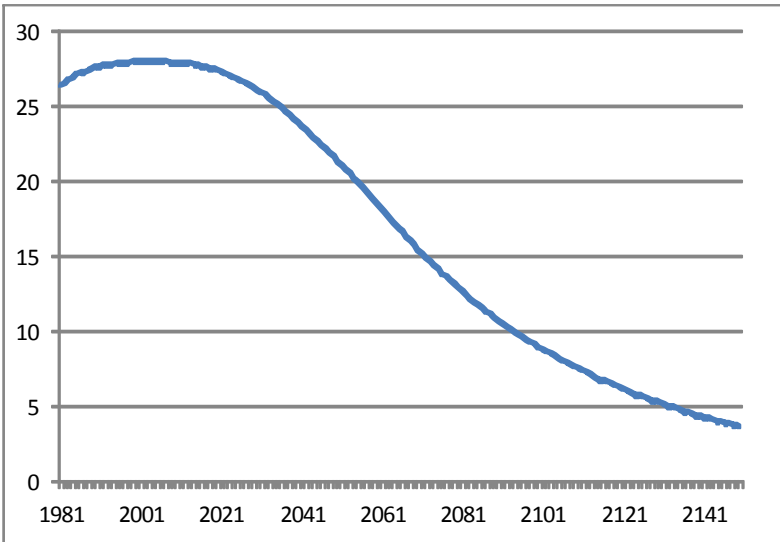
[그림 Ⅲ-3] 연도별 1인당 GDP



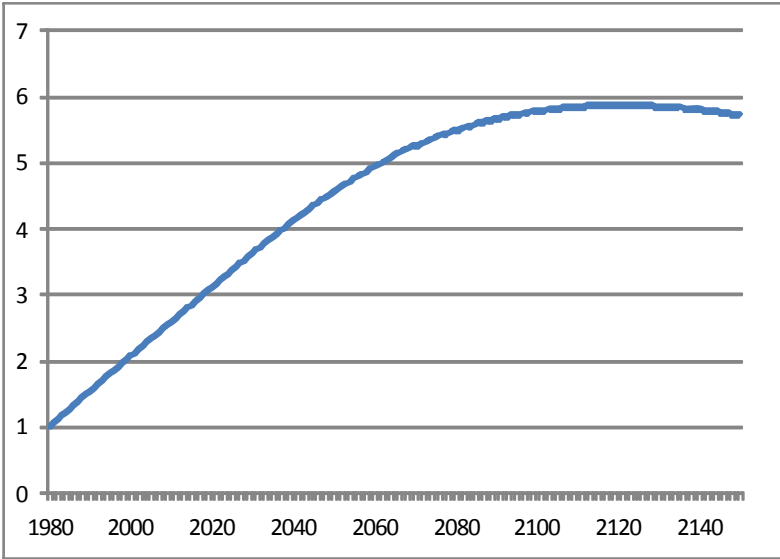
[그림 Ⅲ-4] 연도별 자본량



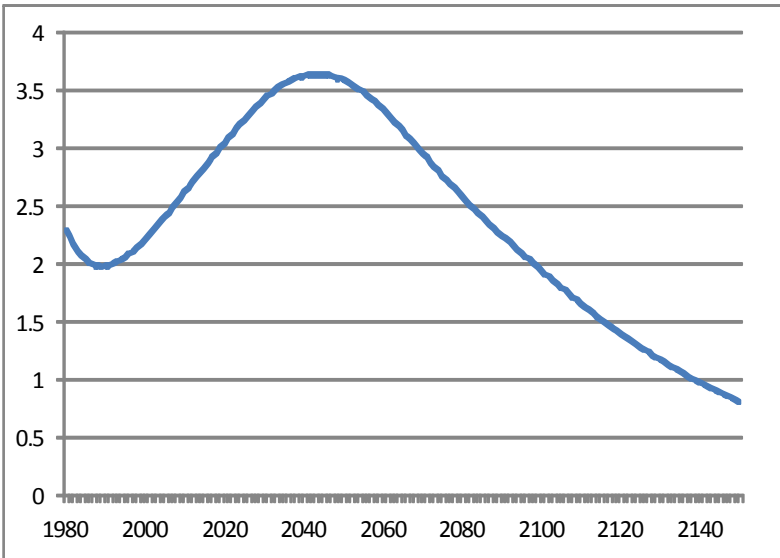
[그림 Ⅲ-5] 연도별 노동공급



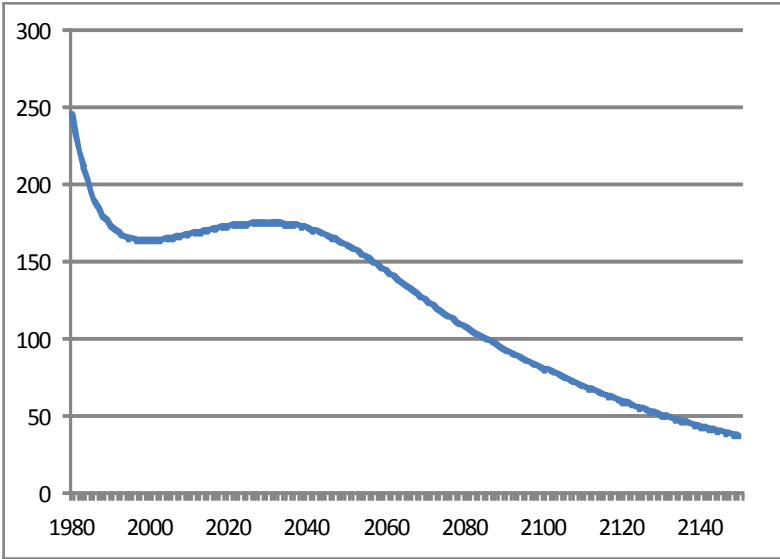
[그림 III-6] 연도별 노동생산성



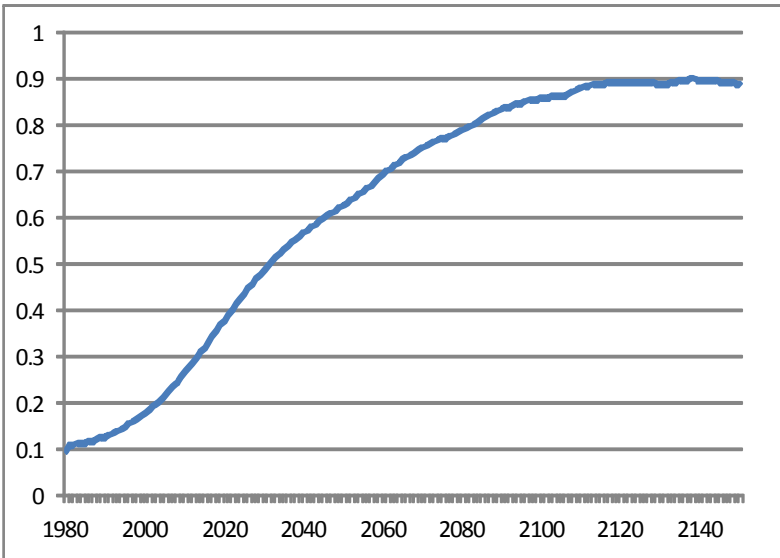
[그림 III-7] 연도별 R&D 투자



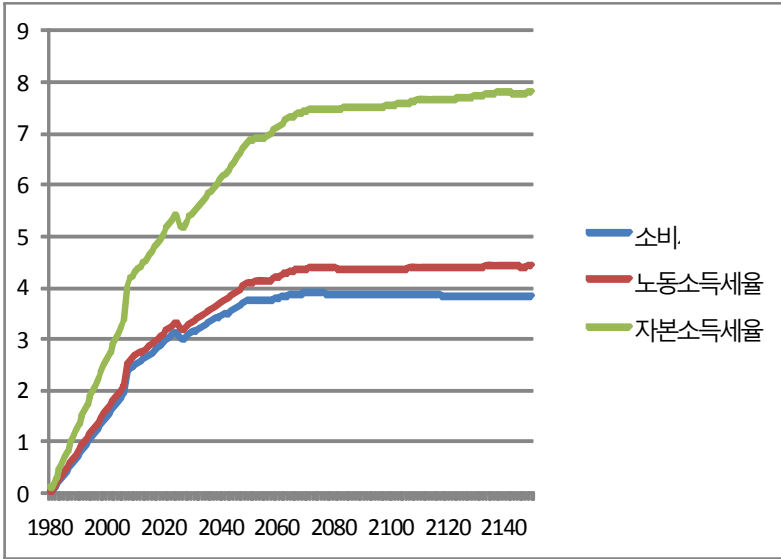
[그림 Ⅲ-8] 연도별 기술개발의 수익



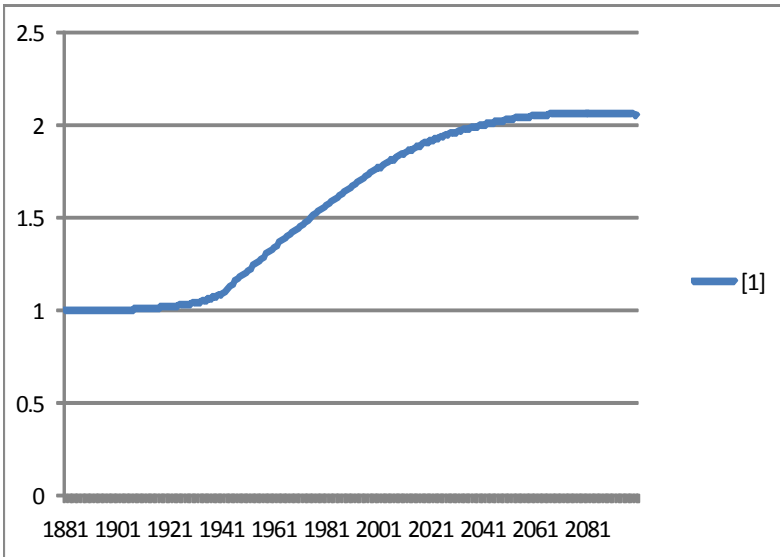
[그림 Ⅲ-9] 연도별 자녀세대 인구 대비 교육비 지출



[그림 Ⅲ-10] 연도별 세율



[그림 Ⅲ-11] 세대별 후생수준(출생년도 기준)



다. 조세구조 변화의 경제적 효과분석

다음에서는 세원별 세수비중 변경의 효과에 대해 살펴보았다. 여기서는 기본경제(경제 [1])와 비교되는 3개의 경제를 상정하였다. 경제 [2]는 자본소득세의 비중을 30%, 소비세 비중 0%, 노동소득세 비중을 70%로 설정한 경제이다. 이 경제는 자본소득세의 비중을 경제 [1]과 비슷한 수준에 두고 노동소득세의 비중을 대폭적으로 상향조정하는 상황을 상정하였다고 해석할 수 있다. 경제 [1]은 세원별 비중을 소비세 40%, 노동소득세 10%, 소득세 35%, 자본소득세 15%를 상정하였다. 소득세를 노동소득분배율 60%를 노동소득세에 자본소득분배율 40%만큼을 자본소득세에 배분하면 세원별 비중이 소비세는 40%, 노동소득세는 31%, 자본소득세 29%가 되는 것으로 해석할 수 있다. 따라서 경제 [2]는 자본소득세 비중을 그대로 두고 노동소득세의 비중을 대폭 높이고 소비세 비중을 하향조정하는 대안이라고 해석할 수 있다.

경제 [3]은 소비세 비중을 70%, 노동소득세 비중을 0%, 자본소득세 비중을 30%로 가정하였다. 이 경제는 자본소득세의 비중을 그대로 두고 소비세의 비중을 대폭적으로 상향조정하는 정책대안을 상정한 경제로 해석할 수 있다.

경제 [4]는 세원별 비중을 소비세 60%, 노동소득세 40%, 자본소득세 0%로 가정하였다. 이는 소비세와 노동소득세를 현행의 제도와 유사한 수준으로 두고 자본소득세 비중을 낮은 상황을 상정한 경제로 해석할 수 있다³⁰⁾.

세원조정의 효과는 정책대안별로 매우 상이하게 나타났다. 전반적인 결과는 소비세 비중의 상향조정과 자본소득세 비중의 하향조정은 저시경제 지표와 사회후생을 높이는 경향이 있으나, 소비세 비중의 하

30) 경제 [2], [3], [4]에 제시된 세원별 비중은 2050년 시점의 세수비중이다. 2011년부터 2050년까지는 현행의 세수비중이 2050년 시점의 세수비중으로 서서히 근접하는 것으로 가정하였다.

향조정과 노동소득세 비중의 상향조정으로는 사회후생 증진 효과를 기대하기 어렵다는 것이다. 소비세 비중의 상향조정과 자본소득세 비중의 하향조정은 자본축적을 증진하고([그림 III-13]) 노동생산성을 향상시키며([그림 III-15]), 이로 인해 1인당 GDP를 장기적으로 높이는 효과가 있는 것으로([그림 III-12]) 나타났다. 반면 노동소득세 비중의 상향조정은 자본축적을 저해하고 노동생산성 향상을 지체하며, 이로 인해 장기적으로 GDP 상승을 지체하는 효과가 나타나는 것으로 보인다.

이러한 효과가 나타나는 이유는 세수비중의 조정에 따라 자본축적에 대한 효과가 상이하기 때문이다. 자본소득세를 인하는 저축을 증진하며 이로 인해 자본축적을 촉진하는 효과가 있다. 이 경우 생산규모가 커짐에 따라 R&D 투자의 수익이 증가하게 되며([그림 III-17]), R&D 투자가 촉진되고, 따라서 노동생산성이 향상된다. 그러므로 저축을 증진하고 자본축적을 촉진하는 자본소득세 인하는 양적인 성장과 질적인 성장을 촉진할 것으로 예상된다. 이에 따라 미래세대의 후생이 증진될 것으로 예상된다³¹⁾.

노동소득세의 비중을 낮추고 소비세 비중을 높일 경우 경제 전반의 저축률이 높아지는 효과를 기대할 수 있다. 그 이유는 고령층에 비하여 저연령층의 저축률이 높기 때문이다. 따라서 노동소득세 비중을 낮추고 소비세 비중을 높이는 것은 저축률이 높은 저연령층의 조세부담을 줄이고 고연령층의 조세부담을 증대시키는 효과가 있다. 따라서 이러한 세제 개편은 자본소득세 인하와 같이 양적인 성장과 질적인 성장을 촉진하여 미래세대의 후생을 증진할 것으로 기대된다. 반면 노동소득세 비중의 상향조정은 양적인 성장과 질적인 성장을 저해하며 미래

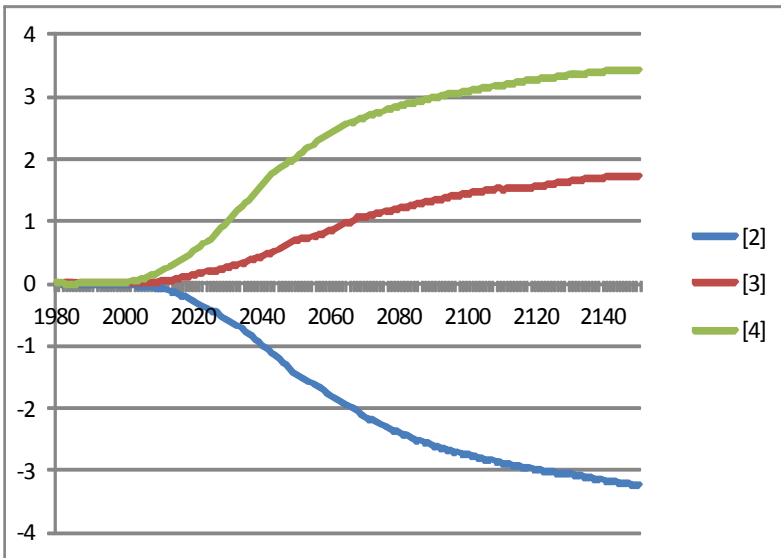
31) 자본소득세 비중의 하향조정은 자본축적을 촉진하는 효과가 있지만 노동공급을 줄이는 효과가 있는 것으로 나타났다([그림 III-14]). 이는 자본소득세의 인하로 인해 생산과정에서 노동을 자본으로 대체하는 현상이 발생하기 때문이다.

세대의 후생을 저해하는 효과가 있는 것으로 나타났다.

노동소득세 비중을 낮추고 소비세 비중을 상향조정하는 경우 세계 개편의 세대별 후생효과 측면에서 상충관계가 존재하나 그 정도는 미미한 것으로 나타났다. 소비세 비중의 상향조정은 미래세대의 후생을 증진하는 반면 현재 세대 중 고연령층의 후생을 저해하지만 그 규모는 미미한 것으로 나타났다. 이는 소비세 비중 상향조정에 따른 효율성 증진 효과가 상당히 크게 나타나기 때문이다. 만일 자본축적에 따른 R&D 투자 촉진 효과를 감안하지 않을 경우 현재세대의 후생 저해 규모가 상당히 큰 규모로 나타날 수 있다. 따라서 세계개편이 노동생산성에 미치는 효과를 감안하면, 소비세 비중의 상향조정과 자본소득세 하향조정을 통해 파레토 향상에 근접하는 효과도 기대할 수 있을 것으로 사료된다.

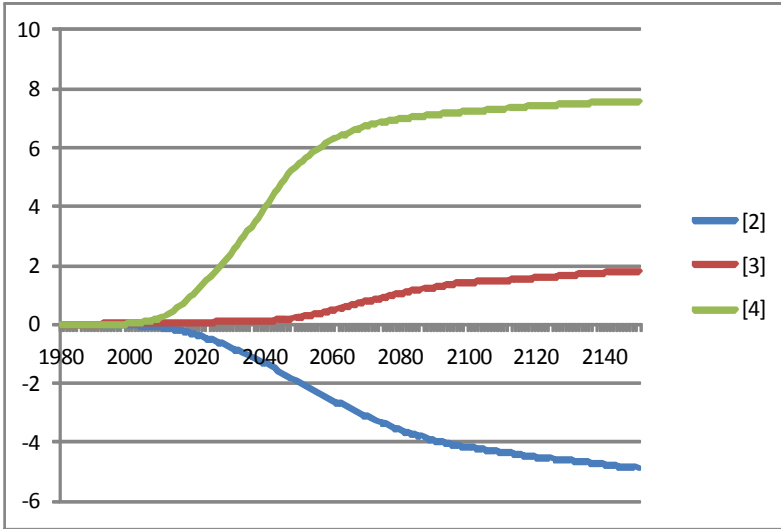
[그림 III-12] 세수비중 변경의 효과(1인당 GDP)

(단위: %)



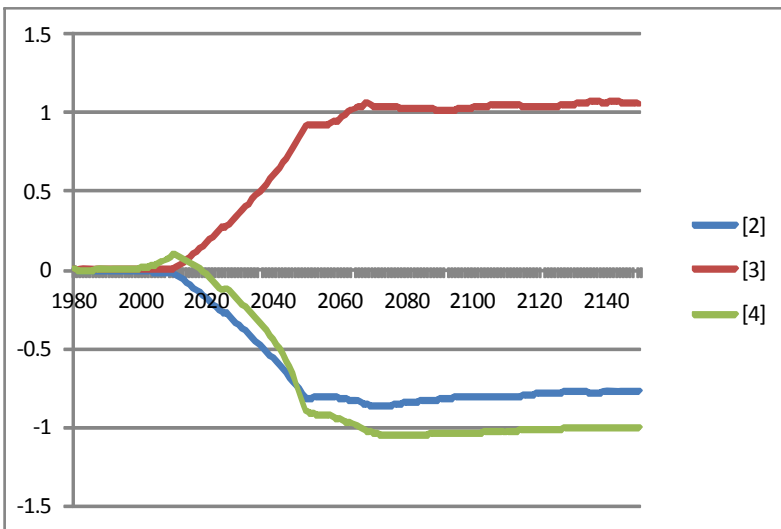
[그림 III-13] 세수비중 변경의 효과(자본)

(단위: %)



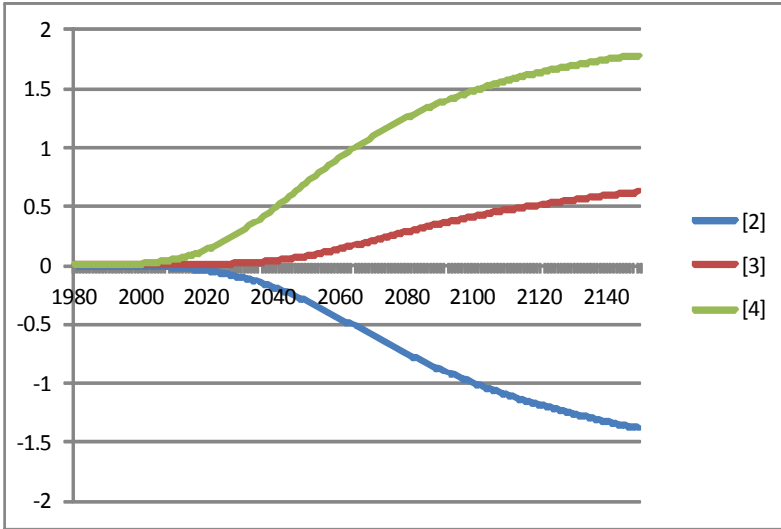
[그림 III-14] 세수비중 변경의 효과(노동)

(단위: %)



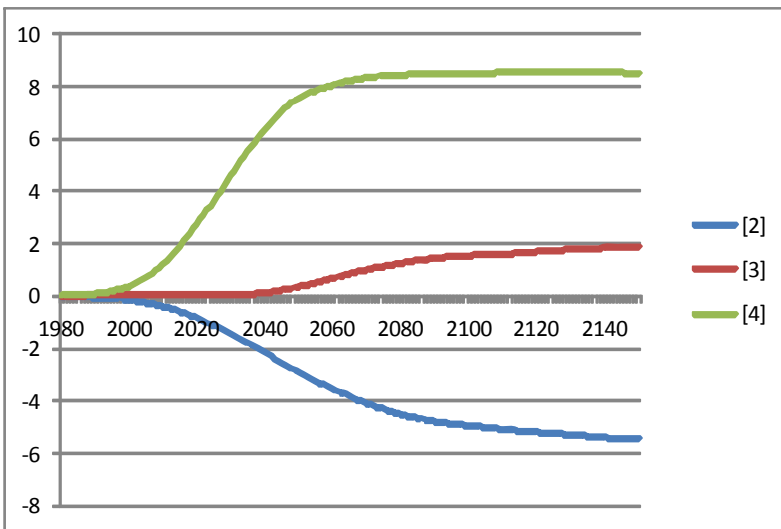
[그림 III-15] 세수비중 변경의 효과(노동생산성)

(단위: %)



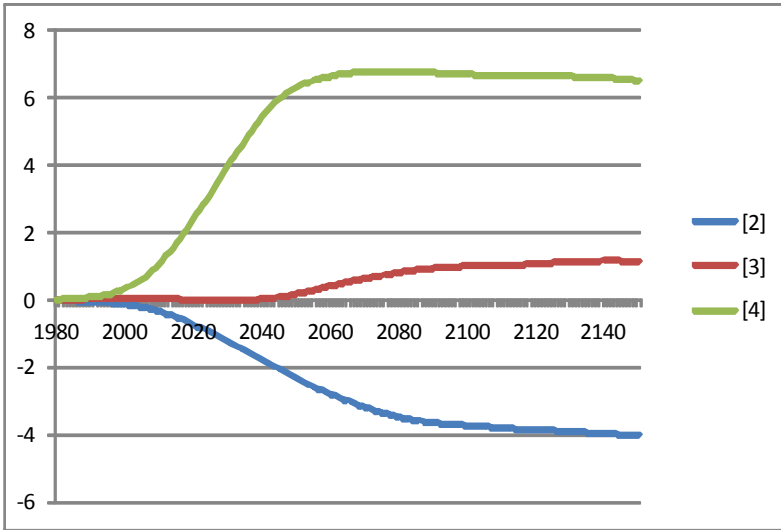
[그림 III-16] 세수비중 변경의 효과(R&D투자)

(단위: %)



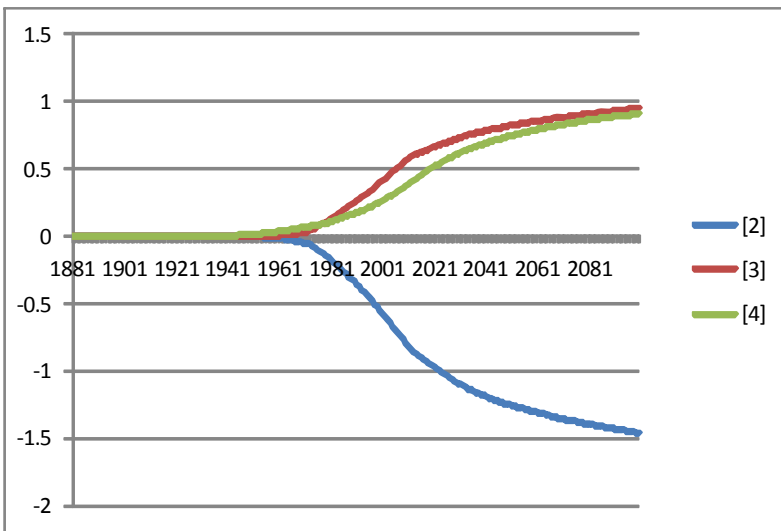
[그림 III-17] 세수비중 변경의 효과(R&D투자의 수익)

(단위: %)



[그림 III-18] 세수비중 변경의 효과(세대별 후생)

(단위: %)



라. 최적조세구조의 모색

다음에서는 사회후생을 극대화하는 사회적 계획자를 상정하여 조세 구조 개편이 사회후생에 미치는 효과를 살펴보고 사회후생을 극대화하는 조세구조를 모색한다. 가상의 사회적 계획자가 상정하는 사회후생함수는 공리주의적 후생함수(utilitarian welfare function)이다. 이 후생함수는 현재와 미래에 생존하는 세대들의 생애기대효용의 가중평균으로 정의된다³²⁾. 이때의 가중평균은 사회적 할인율로 설정하는데, 이는 출생연도가 늦은 미래세대의 생애기대효용을 현재 생존하는 세대에 비해 할인하여 평가하는 상황을 상정한 것이다. 가상의 사회적 계획자의 사회적 할인율의 수준에 대해서는 많은 이견이 존재할 수 있다. 사회적 할인율의 수준에 대해 대부분의 연구자가 동의하는 사실은 개인이 자신의 생애기대효용을 산출하는 과정에서 사용하는 할인율 $(1/\beta - 1)$ 에 비하여 사회적 할인율이 높은 수준은 아니라는 점이다. Rosen and Gayer(2009)에 의하면 현재 생존해 있는 사람들은 기대수명의 제한으로 인하여 미래의 경제와 미래세대의 후생에 대해 관심을 가지지 않으며, 따라서 사회적 계획자들은 이러한 문제점을 완화하기 위해 사회적 할인율을 개인의 할인율보다 다소 낮게 설정해야 한다는 것이다. 본 절에서는 이러한 관점에서 사회적 할인율을 개인의 할인율과 동일한 수준(0.02)과 이보다 낮은 수준(0.015)으로 상정하여 공리주의적 사회후생을 극대화하는 정책조합을 모색하였다.

〈표 III-10〉에 의하면, 소비세 비중이 높아질수록 그리고 자본소득세 비중이 낮아질수록 사회후생이 증진되는 것으로 나타났다. 노동소득세의 경우 자본소득세 비중을 일정하게 유지한 상태에서 소비세를 노동소득세로 대체할수록(표의 특정 열에서 위쪽으로 올라갈수록) 사회후생수준이 낮아지는 것으로 나타났다. 그리고 소비세 비중을 일정하게

32) 〈부록〉 제 I 장 모형의 효용함수 참조

유지한 상태에서 자본소득세를 노동소득세로 대체할수록(표의 특정 행에서 오른쪽으로 이동할수록) 사회후생수준이 증가하는 것으로 나타났다. 이때의 사회후생수준 증가폭은 소비세 비중이 높을수록 크다. 이와 같은 분석결과는 앞서 분석한 것과 맥을 같이한다. 자본소득세율이 낮을수록 소비세 비중의 증가에 따른 후생증진 효과가 더 크게 나타나며, 소비세의 비중이 높을수록 자본소득세 비중 하향조정의 후생증진효과가 더 크게 나타난다.

〈표 Ⅲ-10〉 세수구성 변경의 사회후생 증진 효과

(단위: %)

소비세 비중	자본소득세 비중			
	사회적 할인율 2%			
	30%	20%	10%	0%
0%	-0.18	-0.18	-0.18	-0.18
10%	-0.14	-0.13	-0.13	-0.13
20%	-0.09	-0.09	-0.08	-0.08
30%	-0.05	-0.04	-0.04	-0.03
40%	0.00	0.01	0.01	0.01
50%	0.04	0.05	0.06	0.06
60%	0.08	0.09	0.10	0.10
70%	0.12	0.13	0.14	0.15
80%		0.17	0.19	0.19
90%			0.23	0.24
100%				0.28
	사회적 할인율 1.5%			
0%	-0.30	-0.30	-0.30	-0.30
10%	-0.22	-0.22	-0.22	-0.22
20%	-0.15	-0.14	-0.14	-0.14
30%	-0.08	-0.07	-0.06	-0.06
40%	-0.01	0.01	0.02	0.02
50%	0.06	0.08	0.09	0.10
60%	0.13	0.15	0.16	0.17
70%	0.20	0.22	0.24	0.25
80%		0.29	0.31	0.32
90%			0.37	0.39
100%				0.46

마. 요약

본 절에서는 일반균형모형을 이용하여 인구구조변화 및 조세구조 개편이 성장과 세대별 후생수준, 사회후생에 미치는 효과에 대해 살펴 보았다. 정책시뮬레이션 결과 저축을 증진하고 자본 축적을 촉진하는 세제개편은 양적인 성장뿐만 아니라 R&D 투자를 촉진하여 노동생산성을 향상하는 질적인 성장을 유발할 가능성이 있는 것으로 나타났다. 이러한 세제개편에는 자본소득세 세수비중의 하향조정과 소비세 비중의 상향조정을 들 수 있다. 이러한 세제개편으로 인해 자본소득세와 소비세 부담이 상대적으로 높은 현재세대 혹은 고연령층의 후생을 저해하는 문제점이 다소 존재하지만, 세제개편을 통한 성장률 제고로 인해 이들 세대들의 후생 저해 규모가 미미하게 나타났다.

인구의 고령화에 따른 국내시장 규모의 감소, 또한 고연령층에 편중된 이진지출로 인해 이진지출 규모가 증가하고 이로 인해 조세부담률이 상승함에 따라 양적 성장과 질적 성장이 둔화될 것으로 예상되고 있는 상황에서 이러한 경제성장 둔화를 다소 완화할 수 있는 세제개편 방안이 강구되어야 할 것이다.

본 연구는 경제성장과 세대 간 후생에 초점을 두고 있어 분배문제가 고려되지 않았다는 문제가 있다. 그러나 본 연구는 소득재분배를 목적으로 자본소득과세를 지나치게 강화할 경우 성장이 지체되어 미래의 모든 소득계층의 후생이 저해될 가능성이 있다는 점을 시사한다.

IV. 미래 환경 변화와 개별 세목의 과세체계 개편

1. 고령화·세계화에 대응한 소득세 과세체계 개편방향

가. 고령화·세계화와 소득세정책 이슈

앞서 제Ⅱ장에서 미래 환경의 변화와 그 변화가 주는 조세정책 이슈에 대해 검토하였다. 그 내용을 <표 Ⅱ-12>에서 정리하였는데, 그 중 개별 세목의 과세체계 개편을 요구하는 이슈는 고령화와 세계화이다. 고령화는 저축의 규모와 수단에 대해 중립적인 방향으로 개인소득세 과세체계를 개편할 것을 요구하며, 세계화는 국내에서 저축된 자본을 투자함에 있어 국내외 배분에 중립적인 방향으로 과세체계를 개편할 것을 요구한다. 세계화는 또한 국내투자를 촉진하고 국내 기업의 경쟁력을 강화할 수 있는 방향으로 법인세제 개편을 요구한다. 그 외에 복지제도의 확대와 통일은 그 자체로서 개별 세목의 과세체계와 밀접한 관계를 가지지 않는 것으로 판단된다.

종합해 보면 개인소득세 과세체계의 개편은 고령화 및 세계화와 밀접한 관련을 가지며 법인세제 개편은 세계화의 영향을 많이 받는다. 그러므로 본 절에서는 고령화와 세계화에 대응한 개인소득세제 개편 방향을 살펴보고 다음 절에서는 세계화의 진전에 따른 법인세 과세체계 개편방향에 대해 검토한다.

고령화 사회에서는 저축의 역할이 중요하다. 청·장년기에 저축하여 길어진 노년기에 대비하여야 하며, 노년기에는 그 저축된 자금을 사용하여 소비하게 된다. 저축이 사회적으로 중요한 의미를 가지게 되면서 저축에 대한 과세제도도 중요한 의미를 가지게 된다. 그런데 현

행 과세제도를 보면 소득 중 저축한 부분에 대해서 세금을 부과하고 저축에서 발생한 이자 등 소득에 대해 다시 과세하는 TTE 방식으로 되어 있어 저축을 하지 않고 바로 사용하는 경우에 비해 세부담이 더 많아지게 된다. 이러한 문제점을 보완하기 위하여 국민연금, 개인연금 등 노후 대비 목적의 저축에 대해서는 소득 중 저축한 부분에 대해 세금을 부과하지 않는 EET형의 과세방식을 도입하였다.

이러한 문제 외에도 현행 과세제도는 자본소득에 대한 세부담이 저축 수단별로 다르다는 점이 중요한 문제로 제기되고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 연금저축은 다른 저축과 다른 취급을 받는다. 그 외에도 개인주주의 주식양도차익, 자가거주주택의 부동산양도차익은 TEE 방식이 적용되며, TTE가 적용되는 경우에도 각종 금융상품에 대한 특례 등으로 인해 자본소득에 대한 세율이 상품에 따라 다르다. 그리고 납세자의 특성에 따라 세부담이 달라지기도 한다.

현행 소득세제가 당기소득에 대해서 누진세율체계를 적용한다는 점도 문제로 제기된다. 평균 수명이 길어지면서 개인별로는 수명이 다양화되고, 일하는 기간도 다양하게 변화될 것이다. 그러므로 평생소득은 당기소득과 상당히 많은 차이가 나타나게 되며, 당기소득만을 기준으로 강한 누진세율체계를 적용하면 평생소득을 고려한 경우와는 상당히 다른 결과가 나타날 수 있다.

고령화가 주로 저축과 소비와의 관계, 저축수단 간의 관계 등을 근거로 자본소득에 대한 과세체계 개편을 요구하는 데 비해 세계화는 국내투자자와 국제투자자 간의 관계에 초점을 맞춰 자본소득 과세체계 개편을 요구한다. 우리나라는 해외투자소득에 대해 거주지주의를 적용하여 국내원천소득과 동등하게 과세하고 외국납부세액은 국내세액에서 공제한다. 그런데 국제거래에 대해서는 조세회피가 비교적 용이하기 때문에 국내투자자에 비해 국제투자자의 실효세부담이 낮아질 수 있으며, 이 경우 투자자들은 국내투자자보다는 국제투자자를 선호하게 된다.

이와 같이 고령화와 세계화가 제기하는 문제들을 개선하는 방법으

로 세 가지를 생각할 수 있다. 첫째, 이론적으로 볼 때 지금까지 제시된 대안 중 가장 바람직한 과세체계는 지출세이다. 지출세는 개인의 소득 중에서 저축된 부분을 제외하고 소비된 부분에 대해서만 세금을 부과하는 것으로서 과세방식에 따라 TEE 또는 EET가 되므로 소비·저축 간 중립성, 저축수단 간 중립성이 보장된다. 또한 EET 방식의 경우 과세표준이 되는 소비가 당기 소득에 비해 평생소득을 더 잘 설명한다는 장점이 있다. 자본소득에 대해 과세하지 않으므로 국내투자와 국제투자 선택에 대해서도 영향을 주지 않는다. 이러한 장점에도 불구하고 지출세제는 이행상의 문제, 소득재분배 관점에서의 회의론 등으로 인하여 실제로 제도화되어 정착되는 성과를 거두지는 못하였다.

둘째, 많은 국가들이 지출세로 이행하기보다는 현행 TTE 과세체계를 유지하면서 자본소득에 대한 세부담을 완화하는 방향으로 세제를 개편하였다. 자본소득을 포괄하는 종합소득세 과세체계를 유지하는 경우에는 소득세 최고세율을 인하하였으며, 많은 국가들이 자본소득을 다른 소득과 분리하여 낮은 세율을 적용하는 방식으로 과세체계를 개편하였다. 대표적인 것이 북유럽 국가들의 이원적 과세제도이다. 미국에서도 이자와 배당에 대해 낮은 세율이 적용된다. 이러한 현실적인 대응방법은 자본소득에 대한 세부담을 완화함으로써 자본소득과세제도의 문제점을 완화한다는 장점이 있으나 완전히 제거하지는 못한다는 점이 문제라고 할 수 있다. 또한 모든 소득을 포괄하는 종합소득에 누진세율체계를 적용하여 소득을 재분배한다는 관점에서 볼 때 소득 재분배 기능이 미흡하다는 비판도 제기된다.

셋째, 영국의 IFS(2011)는 영국의 소득세제 개편안으로 자본소득 중 기회비용에 해당하는 정상이익(normal profit)에 대해서는 세금을 부과하지 않고 정상이익을 초과하는 수익에 대해서만 세금을 부과하는 방식을 제시하였다. 이 방법은 기회비용에 대해 세금을 부과하지 않으므로 저축과 소비 선택에 있어 중립적이며, 모든 자본소득에 대해 동일한 세율로 세금을 부과하므로 저축수단의 선택에 대해서도 중립

적이다. 또한 국내투자자와 국제투자 선택에 대해서도 중립적이다. 과세 표준이 평생소득을 잘 설명하는가 하는 관점에서 보면 당기소득에 대해 과세하는 현행세제와 소비에 대해 과세하는 지출세의 중간쯤이 된다고 할 수 있다.

다음 소절에서는 이 세 가지 과세체계에 대해 그 내용과 장점, 단점을 좀더 자세히 검토한다.

나. 자본소득에 대한 개인소득세 과세체계 개편방향

1) 지출세제

개인이 일정 기간 동안 소비한 금액의 합계를 의미하는 지출에 대해 세금을 부과하는 것을 의미하는 지출세제는 그 연원을 따지자면 19세기의 John Stuart Mill이나 1930년대의 Irving Fisher까지 가는 오래된 개념인데, 1970년대 이후 주요국의 정책보고서에서 주목을 받기 시작하였다. 미국의 Treasure Blueprints(1977), 영국의 Mead Committee(1978), 스웨덴의 Lodin(1978), 아일랜드의 Commission on Tax(1982) 등이 이에 해당된다. 그리고 이와는 조금 다른 형태의 소비기반 과세제도가 1996년 미국 대통령 선거과정에서 주요 이슈가 되기도 했다.

지출세제의 과세체계를 간략하게 설명하면 우선 소득이 아니라 지출을 과세표준으로 하는 것을 기본 개념으로 한다. 지출을 구체적으로 어떻게 정의하는지에 따라 현금흐름(cash-flow) 방식과 자본수익 면제(yield exemption) 방식이 있다. 현금흐름 방식은 당기에 발생한 총 소득에서 저축한 부분을 공제한 나머지 즉, 소비에 사용한 부분을 과세표준으로 하여 과세하는 것을 말한다. 이 경우 소득 중 저축된 부분은 소득 발생 당시에는 과세대상에서 제외되며 납세자가 그 저축을 인출하여 소비할 때 과세된다. 이자·배당 등 자본에서 발생하는 소득은 소비에 사용되면 과세되고 다시 저축되면 과세대상에서 제외된다³³⁾.

그러므로 현금흐름 과세방식은 현재 연금에 대해 과세하는 방식인 EET와 같다. 자본이익 면제방식은 이자·배당 등 자본에서 발생하는 소득은 과세대상에서 제외하고 노동소득만을 대상으로 과세하는 것으로서 TEE에 해당된다. 엄밀한 의미에서 자본이익 면제방식은 지출세라기보다 노동소득세라고 하는 것이 더 정확하다³⁴⁾. 이러한 특징을 현행 소득세제와 비교하여 정리하면 <표 IV-1>과 같다.

<표 IV-1> 소득세제와 지출세제의 비교

		과세단위	과세표준(밀줄친 부분)			자본소득
			소득원		지출처	
소득세제		개인	W+R	=Y=	C+S	과세
지출세제	현금흐름	개인	W+R	=Y=	C+S	소비 시 과세
	자본수익 면제	개인	W+R	=Y=	C+S	비과세

주: W 노동소득, R 자본소득, Y 총소득, C 소비, S 저축

자료: Freebairn and Valenzuela(1998), p. 8

지출세가 소비에 대해 과세하는 제도임에도 불구하고 현행 소비세제와 다른 점은 소비세가 누가 소비하는지 상관하지 않고 소비 자체에 대해 세금을 부과하는 데 비해 지출세는 개인의 소비액 총액을 과세표준으로 하여 과세한다는 점이다. 그러므로 소비를 많이 하는 납세자에게는 높은 세율이 적용되도록 누진세율체계를 적용할 수 있다는 장점이 있다. 가장 기본적인 누진세율체계는 일정액의 기본공제를 허용하여 그 기준 이하로 소비하는 자에게는 세금을 부과하지 않고 그 기준을 초과하여 소비하는 자에게는 일정률로 세금을 부과하는 것이다. 그 외에도 현행 소득세제와 같이 여러 개의 구간을 두어 초과누진세제를

33) 구체적인 과세방식은 Aaron and Galpher(1985), Kay and King(1990) 참조

34) 구체적인 방안은 Hall and Rabushka(1995) 참조

적용할 수도 있다. 현행 소득세제와의 차이는 현행 제도하에서는 소득이 많은 자가 세금을 많이 납부하는 한편 지출세제하에서는 소비가 많은 자가 세금을 많이 납부한다는 점이다.

지출세제의 가장 중요한 특징은 현금흐름 과세방식이든 자본수익면 세방식이든 저축에서 발생한 자본소득에 대해 별도의 세금을 부과하지 않는다는 점이다. 앞서 언급한 바와 같이 저축에 대한 과세는 소비와 저축의 선택을 왜곡시키며, 저축상품에 따라 세부담에 차이가 있는 경우에는 저축상품의 선택을 왜곡한다. 그리고 국내투자에 비해 국제투자가 조세회피에 용이한 경우에 국제투자의 실효세율이 국내투자보다 낮아져 투자지역의 선택을 왜곡한다.

또한 현금흐름 과세방식 지출세의 과세표준이 되는 개인의 소비는 당기소득보다 평생소득에 더 가깝다는 장점이 있다. 앞의 제Ⅱ장에서 검토한 바와 같이 각 개인의 일생을 보면 일정 기간 동안 벌어들인 소득을 평생에 걸쳐 소비하기 때문에 소득이 많을 때는 소득보다 적게 소비하고 소득이 적을 때는 소득보다 많이 소비하는 평준화 현상이 나타나기 때문이다. 그러나 이러한 장점은 현금흐름 과세에만 적용된다. 자본수익 면제방식에서는 소비가 아니라 당기에 발생한 노동소득에 대해 과세하므로 자본소득으로 비교적 풍요롭게 소비를 하는 부유한 노년층의 경우에도 노동소득이 없다면 자본수익 면제방식에 따른 과세대상 소득이 0이 된다.

지출세가 매우 중요한 장점을 가지고 있음에도 불구하고 실제로 소득세제를 지출세제로 전격적으로 전환한 경우는 찾아볼 수 없다³⁵⁾. 지출세의 전격적 도입을 억제하는 요인은 여러 가지가 있을 수 있겠으나 그 중 가장 중요한 것으로 이행과정에서의 문제와 소득분배 측면에서의 문제를 들 수 있을 것이다. 먼저 이행과정에서의 문제를 보면 소득세를 과세하다가 어느 순간 현금흐름 방식의 소비과세로 전환하면 자

35) 인도와 스리랑카에서 단기간 실시한 적이 있을 뿐이다.

본소득에 대해 두 번 과세하는 경우가 발생한다. 소득세 과세체계하에서는 노동소득과 자본소득에 대해 모두 세금을 납부하였는데, 그 중 일부를 저축하였다가 나중에 현금흐름 과세체계하에서 인출하여 소비에 사용하면 그 소비액에 대해 다시 세금을 납부해야 하기 때문이다. 또한 청년기에 소비가 소득보다 많아 자금을 차입하여 소비하는 경우에도 소비를 기반으로 세금을 납부하여야 하므로 납세자의 부담이 상당히 크게 느껴질 수 있다.

또한 세수입의 감소도 중요한 이슈가 된다. 앞서 <표 IV-1>에서 정리한 바와 같이 현행 소득세제 하에서는 총소득(Y)이 과세표준이 되는 데 비해 현금흐름 과세에서는 $C(=Y-S)$, 자본수익 면제제도하에서는 $W(=Y-R)$ 가 과세기반이 되므로 세율을 적절히 조정하지 않으면 지출세제하에서 세수입이 줄어들게 된다. 그러나 좁아진 과세표준에 대해 이전보다 높은 세율로 세금을 부과하는 것은 정치적인 관점에서 부담이 될 수 있다. 물론 세제개편으로 인해 경제의 효율성이 개선되고 성장률이 제고되면 세율체계 개편 없이도 세수입이 증대될 수도 있으나 2차적 효과가 모두 실현되기 이전에 단기적으로 세율을 조정하지 않는다면 세수입 감소가 불가피할 것으로 보인다.

소득분배의 관점에서 보면 지출세의 경우에도 누진세율을 적용할 수 있으며, 저소득층에 대한 기본공제를 허용할 수 있어 원하기만 한다면 적절한 수준의 누진적인 과세가 가능하다. 또한 평생소득과 당기소득의 괴리를 고려할 때 현행 소득세제에서와 같이 당기에 발생한 소득을 기준으로 누진세율체계를 적용하는 것보다는 소비수준을 기준으로 과세하는 것이 더 바람직할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 사회·정치적으로는 지출세의 소득재분배 기능에 대해서 회의적인 견해가 많은데 그 중요한 이유는 저축 또는 자본소득이 과세대상에서 제외되기 때문이다. 개인의 일생을 보면 유년기와 노년기에 소비가 소득보다 많으며 청·장년기에는 소득이 소비보다 많은 것이 일반적인 현상이지만 특정 시점을 잘라서 소득계층별로 보면 소득이 적은 사람 즉, 빈

곤한 사람이 소득보다 소비가 많고, 소득이 많은 사람 즉, 부유한 사람은 소비보다 소득이 많으며 소득에서 자본소득이 차지하는 비중도 더 크다는 것이 사회적인 통념이다. 이러한 통념을 가진 사람들은 소득재분배 대상 소득에서 저축이나 자본소득을 제외하는 것을 납득하기 어렵다.

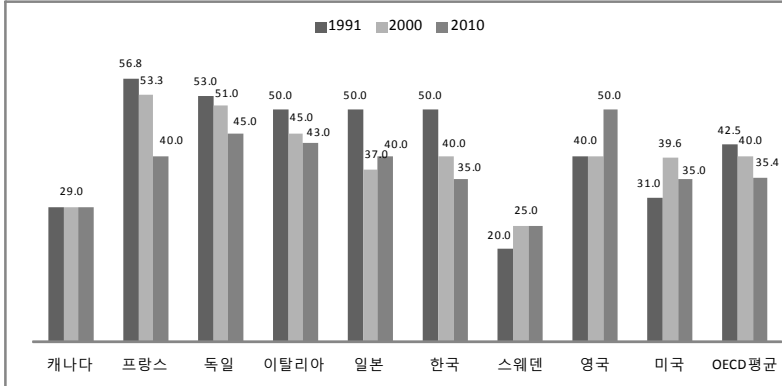
2) 자본소득에 대한 세부담 완화

지출세가 이상적인 소득세의 형태로 제시된 지는 오래되었으나 소득을 기반으로 과세하는 현행 세제의 기본적인 개념 특히 헤이그-사이먼스의 종합소득 개념을 뒤흔드는 것으로서 실제로 현행 세제를 지출세로 전환하려는 움직임은 나타나지 않고 있다. 그 대신 세계 각국은 완전히 새로운 제도로 이행하기보다는 현행 소득세제의 근간을 유지하면서 자본소득세 부담을 완화하는 방향으로 세계개편을 추진하였다. 현행 세제하에서 자본소득세 부담을 완화하는 방법은 두 가지로 구분할 수 있는데, 하나는 종합소득세체계를 유지하면서 전반적인 소득세 세율을 인하하는 것이고 다른 하나는 자본소득을 다른 소득과 분리하여 낮은 세율을 적용하는 방식으로 전환하는 것이다.

[그림 IV-1]에서는 1991년 이후 주요국의 개인소득세의 최고세율 변화 동향을 정리하였다. 소득세 최고세율의 OECD 회원국 평균치는 1991년 42.5%였던 것이 2000년 40%, 2010년 35.4%로 낮아졌다. 개별 국가별로 보면 1991년에는 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 한국, 영국 등 상당수의 국가가 최고세율이 50% 수준 또는 그 이상이었는데, 2010년도에는 대체로 35~40% 수준으로 낮아졌다. 예외적으로 캐나다는 1991년 이후 2010년까지 29%의 세율을 유지하였으며, 미국에서는 1991년에 31%였던 것이 2000년에는 39.6%로 인상되었다가 2010년에는 35%가 되었다. 스웨덴은 1991년 20%, 2000년 이후 25%로 세율이 인상되었지만 아직 다른 국가들에 비해 낮은 세율을 유지하고 있다.

[그림 IV-1] OECD 주요국의 소득세 최고세율 변동

(단위: %)

자료: OECD, *Tax Database*

이와 같이 세계 각국이 소득세 최고세율을 인하함에 따라 종합소득에 포함된 자본소득에 대한 세부담도 인하되지만 그 정도로 충분한지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 앞서 우리는 자본소득과세가 저축과 소비의 선택 및 투자지역의 선택, 저축상품의 선택을 왜곡하는 효과를 살펴보았는데, 노동소득에 대한 세금은 그러한 문제로부터 자유롭다. 노동소득과세도 노동 및 교육훈련의 선택에 영향을 주긴 하지만 전체적으로 경제의 효율성에 미치는 부정적인 영향이 자본소득세에는 미치지 못하는 것으로 평가된다. 김승래·김우철(2007)은 일반균형분석을 통해 세금을 한 단위 증가시킴에 따른 한계효율비용(MEC)을 추정하였는데, 노동소득과세의 한계효율비용은 0.212, 자본소득과세의 한계효율비용은 0.298로 자본소득세가 경제의 효율성을 저해하는 효과가 더 큰 것으로 나타났다. Erosa(2002)는 세대중첩 일반균형모형을 통해 최적소득세율체계를 추정하였는데, 자본소득에 대한 과세는 노동소득세를 보완하는 역할을 하며 적정세율은 노동소득세율의 3분의 1 수준인 것으로 추정되었다. 또한 노동소득에 대한 세금과 자본소득에 대한 세금을 분리하지 않고 종합소득에 대한 최고세율을 인하하는 것은 전반적으로 소득세의 소득재분배 기능을 약화시키는 것으로서 사회적인

비판에서 자유롭지 못하다.

이러한 점들을 종합적으로 고려하여 새롭게 시도된 것이 자본소득을 다른 소득과 분리하여 별도의 과세체계를 적용하는 것이다. 북유럽 국가들이 1990년대 초부터 도입한 이원적 소득세제(Dual Income Tax)가 이에 해당된다. 이원적 소득세제는 근로소득에 대한 과세에서는 현행의 누진적 과세체계를 그대로 유지하면서 자본소득에 대해서는 모든 자본소득을 종합하여 낮은 수준(20~30%)의 비례세율을 적용하여 과세하는 방식을 말한다. 이원적 소득세제는 근로소득세 누진세율체계를 유지함으로써 소득세의 소득재분배 기능을 보존하고 동시에 자본소득에 대해서는 모든 자본소득을 종합하여 낮은 수준의 비례세율을 적용함으로써 자본소득과세의 비효율성을 완화한다는 장점이 있다. 앞서 검토한 지출세제와 비교해 보면 자본수익면제 방식의 지출세에 자본소득에 대한 저율과세를 더한 방식이라고 할 수 있다. 이원적 소득세제는 소득세의 소득재분배 기능을 유지하고 자본소득을 비과세하는 데 대한 사회적 저항을 최소화하면서 자본소득세의 비효율성을 완화하는 효과가 있다는 장점이 있다. 또한 자본소득에 대한 과세를 유지함으로써 세수입 감소를 최소화한다는 점도 이행을 용이하게 하는 장점이다. 명시적으로 이원적 소득세제를 도입하지 않은 국가들도 자본소득을 종합소득세 과세표준에서 제외하여 별도로 책정한 낮은 세율을 적용하여 과세하는 국가들이 많이 있다³⁶⁾.

〈표 IV-2〉에서는 이원적 소득세제를 도입한 국가들을 포함하여 OECD 회원국의 이자소득에 대한 과세체계를 정리하고 [그림 IV-2]에서는 국가별로 최종적인 세부담을 정리하였다. 표에 나타난 34개 국가 중 총 20개국에서 원천징수만으로 이자소득에 대한 세부담이 완료되며, 이들 국가의 원천징수세율은 대체로 10~25%로 종합소득세율에 비해 낮은 수준이다. 세율이 그 범위를 벗어나는 국가를 보면 뉴질랜드가 33%이고, 스웨덴이 30%, 핀란드가 28%이며, 아일랜드와 이탈리아는 27%이다.

36) 이원적 소득세제 도입현황에 대해서는 안중석·전병목(2007) 참조

〈표 IV-2〉 개인 단계에서의 이자소득세율

(단위: %)

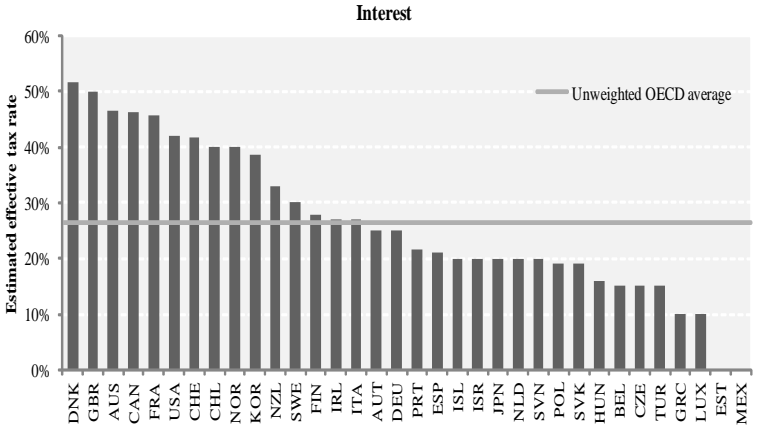
국가	과세제도의 특징	최종 원천징수세	예비적 원천징수세	개인 소득세	세후소득 비중	실효세율
Australia	CL	-	-	47	54	47
Austria	FW	25	-	-	75	25
Belgium	FW	15	-	-	85	15
Canada	CL	-	-	46	54	46
Chile	PI [~]	-	-	40	60	40
Czech Republic	FW	15	-	-	85	15
Denmark	CL	-	-	52	49	52
Estonia	NT	-	-	-	100	0
Finland	FW	28	-	-	72	28
France	CL	-	-	46	54	46
Germany	FW	25	-	-	75	25
Greece	FW	10	-	-	90	10
Hungary	FW	16	-	-	84	16
Iceland	PW	-	20	-	80	20
Ireland	FW	27	-	-	73	27
Israel	FW	20	-	-	80	20
Italy	FW	27	-	-	73	27
Japan	FW	20	-	-	80	20
Korea	FW	-	-	39	62	39
Luxembourg	FW	10	-	-	90	10
Mexico	NT	-	-	-	100	0
Netherlands	RP	-	-	20	80	20
New Zealand	PW	33	-	-	67	33
Norway	CL	-	-	40	60	40
Poland	FW	19	-	-	81	19
Portugal	FW	22	-	-	79	22
Slovak Republic	FW	19	-	-	81	19
Slovenia	FW	20	-	-	80	20
Spain	PW	-	19	2	79	21
Sweden	PW	-	30	-	70	30
Switzerland	PW	-	35	7	58	42
Turkey	FW	15	-	-	85	15
United Kingdom	PW	-	20	30	50	50
United States	CL	-	-	42	58	42

Key:

ACE	Allowance for corporate equity	PI [~]	Partial inclusion (inflation adjustment)
CL	Full inclusion (classical)	PR	Presumptive return
FW	Final withholding	PW	Preliminary withholding
NI	No taxation		

자료: OECD(2011a), p. 17

[그림 IV-2] 이자에 대한 실효세율 추정치



자료: OECD(2011a), p. 18

그 외 국가들은 종합소득세가 적용되거나 사전에 예비적 원천징수를 한 후 종합소득세 납부 시 정산을 한다. 이 표에서는 우리나라도 이러한 국가군에 들어가는 것으로 나타났는데, 이는 이자·배당에 대한 종합소득세 과세대상을 기준으로 표를 작성하였기 때문이다. 이 집단에 속한 국가들의 세율은 대체로 40% 이상이다. 종합소득세가 적용되는 경우 우리나라의 이자소득세 최고세율은 39%(정확하게는 종합소득세와 주민세를 합하여 38.5%)로 표에 나타난 34개 국가 중 10번째로 세율이 높다. OECD 회원국 평균 세율은 28% 수준이다.

<표 IV-3>과 [그림 IV-3]에서는 배당소득에 대한 세부담을 정리하였다. 이자소득은 개인 단계에서 한 번만 과세되는 데 비해 배당소득은 기업 단계에서 법인세가 과세되고 그다음에 주주의 단계에서 개인 소득세가 또 과세된다. 미국은 이와 같은 이중과세를 조정하지 않고 그대로 두는 한편 다른 국가들은 배당세액공제 등의 방식으로 이중과세를 조정한다.

〈표 IV-3〉 개인주주가 수취하는 배당에 대한 세율

(단위: %)

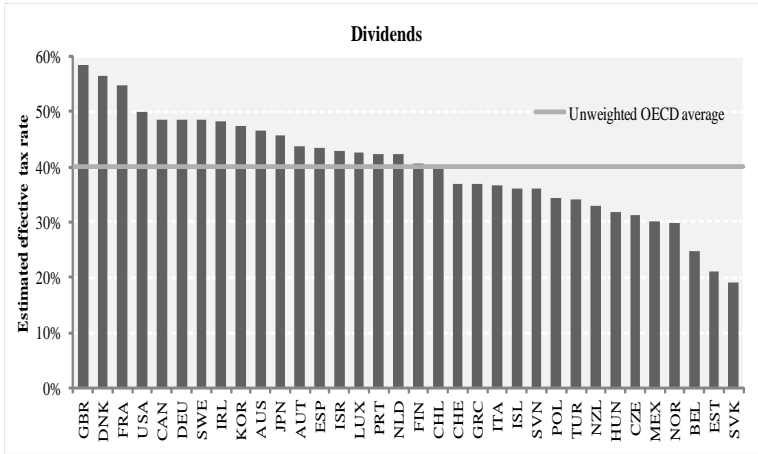
국가	이중과세 조정방법	법인세	최종 원천징수세	주주 단계 세금	세후소득 비중	실효 세율
Australia	IM	30	-	17	54	47
Austria	FW	25	19	-	56	44
Belgium	ACE	12	-	13	75	25
Canada	IM*	28	-	21	51	49
Chile	IM	17	-	23	60	40
Czech Republic	FW	19	12	-	69	31
Denmark	CL [^]	25	-	32	44	57
Estonia	DD	21	-	-	79	21
Finland	PI	26	-	15	59	41
France	PI	34	-	20	45	55
Germany	FW	30	18	-	51	49
Greece	FW	20	17	-	63	37
Hungary	FW	19	-	13	68	32
Iceland	CL	20	-	16	64	36
Ireland	CL	13	-	36	52	48
Israel	CL [^]	24	-	19	57	43
Italy	FW	28	9	-	63	37
Japan	CL [^]	40	6	-	54	46
Korea	IM*	24	-	23	53	47
Luxembourg	PI	29	-	14	57	43
Mexico	IM	30	-	-	70	30
Netherlands	PR	26	-	17	58	42
New Zealand	IM	28	-	5	67	33
Norway	RRA	28	-	2	70	30
Poland	FW	19	15	-	66	34
Portugal	FW	27	16	-	58	42
Slovak Republic	NT	19	-	-	81	19
Slovenia	CL	20	-	16	64	36
Spain	CL	30	-	13	57	43
Sweden	CL	26	-	22	52	48
Switzerland	CL	21	-	16	63	37
Turkey	PI	20	-	14	66	34
United Kingdom	IM [^]	26	-	33	42	59
United States	CL [^]	39	-	11	50	50

Key:

ACE	Allowance for corporate equity	IM*	Imputation(gross-up factor)
CL	Full inclusion (classical)	IM [^]	Partial imputation
CL [^]	Modified classical	NT	No taxation
DD	Tax on distributed dividends	PI	Partial inclusion
FW	Final withholding	PR	Presumptive return
IM	Full imputation	RRA	Rate of return allowance

자료: OECD(2011a), p. 6

[그림 IV-3] 개인주주의 배당에 대한 실효세율 추정치



자료: OECD(2011a), p. 7

〈표 IV-3〉의 세 번째 열에서는 법인세율을 정리하였고, 네 번째와 다섯 번째 열에서는 개인 단계에서의 원천징수세와 최종세부담을 정리하였다. 그리고 여섯 번째 열에서는 총수익에서 세금을 납부한 이후 남은 수익의 비중을 정리하였으며 일곱 번째 열에서는 법인세와 개인 소득세, 그리고 이중과세조정을 모두 고려한 최종적인 세율을 정리하였다. 최종적인 세율은 법인 단계의 세금에 개인 단계의 세금을 더한 다음 이중과세 조정방법을 적용하여 세부담을 조정한 후 실질적으로 납부해야 하는 세부담의 총액을 세율로 표시한 것이다. 두 번째 열에는 이중과세 조정방법이 정리되어 있다.

개인 단계에서의 세부담을 보면 OECD 회원국 중 독일, 이탈리아, 일본 등 8개 국가는 원천징수세만으로 개인 단계에서의 납세의무를 완료하며 세율은 6~19%이다. 그 외의 국가들도 개인 단계에서의 세부담은 대체로 20% 수준 또는 그 이하이다. 자본소득에 대한 세부담이 낮다는 비판으로 버핏세에 대한 논의가 시작된 미국의 경우 배당소득에 대한 개인 단계에서의 세율은 11%이다. 우리나라보다 개인 단계

세부담이 많은 국가는 아일랜드(36%), 영국(33%), 덴마크(32%)뿐이다.

법인 단계의 세부담을 더한 최종적인 세부담을 보면 우리나라는 종합소득세 과세대상인 경우에 세율이 47%가 되고, 표에 나타난 34개 국가 중 9번째로 높다. 미국의 경우를 보면 개인 단계에서의 배당세율이 11%로 상당히 낮는데, 법인세 최고세율이 39%로 높은 편이고 이중과세를 조정하지 않으므로 최종적인 세부담은 50%가 되어 우리나라보다 높다. 일본의 경우도 배당에 대해 6%의 원천징수세를 납부함으로써 납세의무가 종료되는데, 이중과세 조정을 하지 않으므로 최종적인 세부담은 우리나라와 유사한 46% 수준이다. 배당소득에 대한 유효세율의 OECD 회원국 평균치는 40%이다.

자본소득을 노동소득과 분리하여 낮은 세율을 적용하는 과세체계는 앞서 언급한 바와 같이 자본소득과세로 인한 비효율성을 축소하는 효과가 있으며 동시에 소득세의 재분배 기능을 유지한다는 장점이 있다. 그리고 정부의 입장에서 보면 자본소득 면제에 비해 세수입 감소를 축소할 수 있다는 점도 장점으로 간주할 수 있을 것이다. 그러나 자본소득에 대한 세율이 적정한 수준인지, 더 인하하는 것이 바람직한 것인지에 대한 의문이 제기될 수 있으며, 최근에는 소득재분배 관점에서의 비판도 가중되고 있다.

특히 최근에 진행되는 버핏세 관련 논의는 이러한 소득재분배 관점에서의 비판을 잘 보여주는 사례라고 할 수 있다. 미국의 현행 소득세 제에 의하면 소득이 거의 대부분 이자, 배당, 자본이득과 같은 자본소득으로 구성된 초고소득층에 적용되는 세율이, 소득이 대부분 노동소득으로 구성된 중간소득층에 적용되는 세율보다 낮을 수 있다. 그런데 이러한 비교에 주의를 할 필요가 있다. 워렌 버핏이 미국의 소득세 제를 비판할 때는 개인 차원에서의 소득세율만을 비교하였으나 앞서 언급한 바와 같이 배당에 대한 법인 단계에서의 세부담을 함께 고려한다면 실효세율이 상당히 다를 수도 있기 때문이다. 미국의 배당에 대한 개인 단계에서의 세율은 11%인데 법인세율은 39%이고, 이중과세

를 조정하지 않으므로 법인 단계의 세부담을 고려한 총세부담은 50%가 된다. 그럼에도 불구하고, 즉 이론적인 타당성 여부를 떠나 이러한 상황, 즉 고소득 자본가에게 개인 단계에서 저율로 과세하는 상황에 대한 반발은 상당히 크다. 버핏의 비판에 이어 미국에서는 자본소득을 포함한 종합소득이 일정 수준 이상인 고소득층에 대해서는 별도로 정한 최저한세율을 적용하여 일정 수준 이상의 세부담을 하도록 하는 과세방안에 대한 논의가 진행되고 있다.

우리나라에서는 이자·배당소득이 4천만원 이상인 경우에는 금융소득을 종합소득에 포함하여 누진적인 세율체계가 적용된다. 그러므로 고소득 자본가가 중간소득의 근로소득자보다 낮은 세율이 적용되는 경우는 발생하지 않는다. 그러나 지난 20여 년간 지속되어온 종합소득세 누진세율체계 완화에 대한 사회적 비판이 상당히 크며, 최근에는 세율 구간을 하나 더 만들어 최고세율을 올리는 방안이 논의되고 있다. 그러나 이러한 방향으로의 개편은 앞서 언급한 자본소득과세의 문제점 즉, 저축과 소비 결정의 왜곡, 저축상품 선택의 왜곡, 투자지역 선택의 왜곡 등의 문제를 증폭시키는 결과를 가져올 것으로 예상된다.

3) 초과수익 과세제도

IFS(2011)는 Mirrlees의 최적과세이론에 기초하여 장기적인 영국의 조세체계 발전방향을 제시하였는데 그 일환으로 TtE 방식을 제시하였다. 정상수익 공제제도를 말하는 RRA(rate-of return allowance)를 TtE라고 표현하였는데, 이 방식에 따르면 처음에 소득이 발생하였을 때 저축금액에 대해 과세하고 저축에서 발생한 자본소득에 대해서도 과세하는 현행 방식을 유지하되, 자본소득 과세 시 정상소득에 해당하는 금액을 차감하고 이를 초과한 금액(이하 '초과수익')에 대해서만 세금을 부과한다. 초과수익에 대해서만 과세하므로 본고에서는 이 제도를 초과수익과세제도라고 부른다. 정상소득은 국공채 등 안정성이 큰

자산에서 발생한 이자소득을 말한다³⁷⁾.

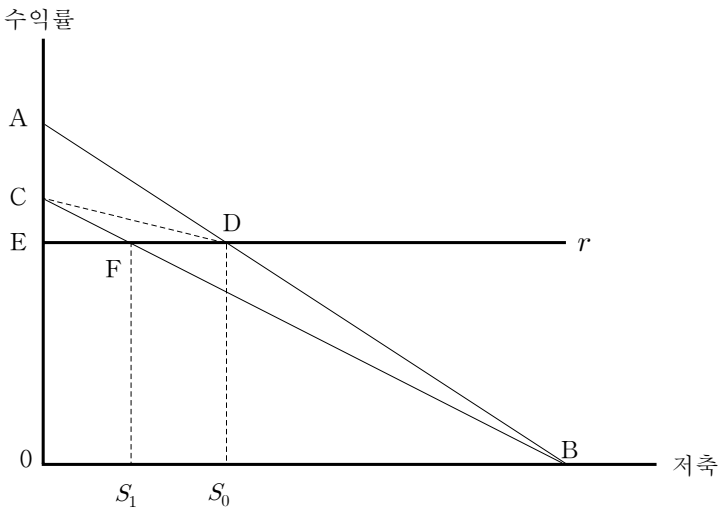
앞서 언급한 TTE는 저축에서 발생한 소득이 정상소득을 초과하는 지 여부와 관계없이 모두 과세하지 않는 것인 데 비해, EET는 첫 기에 받은 비과세 혜택을 고려할 경우 정상소득 금액은 비과세하고 정상소득을 초과한 금액에 대해서만 소비가 발생하는 시점에 과세하는 것과 같다. 그런 관점에서 TtE는 원칙적으로 EET와 같은 성격의 과세방식이라고 할 수 있다. 단지, TtE는 자본소득이 발생한 시점에 초과수익에 대해 과세하는 한편 EET는 저축·투자 자금을 인출하여 사용할 때 과세하므로 TtE가 EET에 비해 세수입을 조기에 확보할 수 있는 특징이 있다.

TTE와 TtE가 저축에 미치는 영향을 그림으로 설명하면 [그림 IV-4]와 같다. 투자규모가 증가함에 따라 투자상품의 수익률이 하락한다면 수익률 곡선은 그림의 AB와 같이 우하향하는 모양으로 나타날 것이다. 이 그림에서 r 은 안정자산수익률로서 시간선호를 정확하게 반영한다고 가정하자. 이 경우 세금이 없다면 총투자(=저축)는 수익률이 r 과 일치하는 수준(S_0)에서 결정될 것이다. 그런데 저축에서 발생하는 수익 전체에 대해 t 의 세율로 세금을 부과하면 세후수익률은 CB가 되며 저축은 S_1 으로 줄어들게 된다. 그러므로 자본소득에 대해 세금을 부과하는 현행제도(TTE 방식)는 저축을 감소시키는 효과가 있다. 만약 안정자산의 수익률을 포함하는 총수익(ΔAOB)이 아니라 정상수익을 제외한 초과수익(ΔAED)만 과세대상이 된다면 세후 수익률선은 CDr과 같이 될 것이다. 이 경우 저축은 세금을 부과하기 이전과 같은 수준인 S_0 로 유지될 것이다. 그러므로 초과수익에 대해서만 과세하는 경우(TtE)에는 세금이 저축에 대해 중립적이다. 그리고 정상수익의 한도 내에서는 국내 투자수익과 해외투자 수익 모두 세금이 부과되지 않으므로 투자지역의 결정에도 왜곡을 가져오지 않는다.

37) IFS(2011), ch.13: The Taxation of Household Savings, ch.14: Reforming the Taxation of Savings.

또한 모든 자본소득을 종합하여 정상소득을 차감한 후 남는 부분에 대해 세금을 부과하므로 저축수단에 따른 세부담 차이가 없어 초과수익 과세제도는 저축수단의 선택에 대해 중립적이다. 다만 초과수익이 발생하는 경우에는 세금을 부과하고 수익률이 정상수익률보다 낮을 때는 세금을 부과하지 않으므로 수익률의 변동이 큰 경우에 세부담이 많아질 수 있다는 문제가 있다. 이 문제는 정상수익을 기준으로 그 미만의 수익이 발생하였을 때는 정상수익과의 차액을 이월하여 초과수익이 발생하였을 때 차감할 수 있도록 하면 해결할 수 있다.

[그림 IV-4] TTE와 TtE가 저축에 미치는 영향



IFS(2011)은 TtE의 개념을 쉽게 제도화할 수 있는 현실적인 방안으로 ①수익률이 정상수익률에서 크게 벗어나지 않는 은행 저축성 예금 등과 같이 안정성이 높은 저축에 대해서는 TEE를 적용하여 이자소득에 대해 면세하고, ②연금저축에 대해서는 현행 EET 제도를 유지하면서, ③그 외의 위험성 자산에 대한 저축은 TtE를 적용할 것을 주장하였다.

4) 요약

〈표 IV-4〉에서는 지금까지 검토한 세 가지 정책대안의 특징을 정리·비교하였다. 이 표에서는 다섯 가지 서로 다른 세제를 비교하였는데, 처음에 나온 종합소득세제와 세 번째의 자본소득 분리과세제도는 현재 많은 국가들이 시행하고 있는 과세제도이다. 우리나라는 금융소득 4천만원 이하에 대해서는 분리과세가 적용되고 4천만원을 초과하는 경우에는 종합소득 과세가 적용된다. 종합소득 과세제도는 저축 및 투자 결정을 왜곡한다는 점이 가장 큰 문제점이며, 자본소득 분리과세제도는 비중립성 문제를 다소 완화하지만 완전히 제거하지는 못한다. 한편 두 가지 형태의 지출세와 초과수익 과세제도는 저축·투자에 대한 중립성을 보장하는 것이 가장 중요한 장점이다.

〈표 IV-4〉 자본소득 과세체계의 비교

	자본소득 과세	저축·투자에 대한 중립성	누진세율 적용대상	세수입 효과 ¹⁾
종합소득과세	과세	비중립성 심각	종합소득	
지출세제: 현금흐름	소비세 과세	중립	소비	감소
자본수익 면제	비과세	중립	노동소득	많이 감소
자본소득 분리과세	저율과세	비중립성 완화	노동소득	
초과수익 과세제도	초과수익 과세	중립	(노동소득+ 초과수익)	감소

주: 1) 노동소득 또는 지출에 대해 현행 세율체계를 유지하는 경우

소득재분배의 관점에서 본다면 소득보다 소비가 평생소득에 더 근접하므로 소비를 기준으로 누진세율체계를 적용하는 것이 바람직하다. 이러한 관점에서는 지출세 중 현금흐름 과세제도가 가장 우월하다고

할 수 있다. 그러나 이론적 논의와는 달리 자본소득 또는 저축을 제외한 노동소득이나 소비에 대해 누진세율체계를 적용하는 데는 사회적 저항이 강하다. 사실 여부와는 관계없이 대체로 고소득계층이 자본소득의 비중이 크고 소득보다 소비가 많다는 사회적 통념 때문이다. 그러므로 소득재분배의 관점에서 사회적 또는 정치적으로 가장 선호되는 과세체계는 모든 소득에 대해 누진세율을 적용하여 과세하는 종합소득세제라고 할 수 있으며, 소비나 노동에 대해 누진세율을 적용하는 지출세제나 자본소득 분리과세에 대한 선호도는 매우 낮다. 초과수익 과세는 자본소득 중 초과수익에 해당하는 부분을 누진과세 대상에 포함한다는 점에서 지출세나 자본소득 분리과세에 비해 사회적 선호도가 높을 것으로 판단된다.

세수입의 관점에서 보면 어떤 과세체계든지 제도를 개편할 때 세율을 조정하여 세수입에 대해 중립적인 제도로 만들 수는 있으나 그렇게 하는 경우 노동소득 또는 지출에 대한 세부담이 변화되므로 노동소득이나 소비에 대한 세율체계를 현행 소득세 세율체계와 같게 유지한다는 가정하에서 평가해 보면 지출세 중 자본수익 면제제도는 자본소득에 대해 세금을 부과하지 않고 노동소득에 대해서만 세금을 부과하므로 과세표준이 다른 세목들에 비해 작다. 그러므로 세수입 감소효과가 가장 크다. 초과수익 과세제도는 자본소득 중 초과수익에 대해서만 과세하므로 정상수익에 대해 모두 과세하는 현행 제도와 비교할 때 세수입이 감소하지만 자본소득 전액을 면제하는 자본수익 면제제도의 경우보다는 감소폭이 적을 것으로 예상된다. 현금흐름 과세제도는 소득 대신 소비를 과세표준으로 하므로 한 개인이 평생 벌어들인 소득을 모두 소비한다고 가정하면 일생 동안 과세대상이 되는 소득(소비)의 총액은 같으나 누진세율 체계를 고려하면 세수입이 어느 정도 감소할 것을 예상할 수 있다.

2. 세계화에 대응한 법인세 과세체계 개편방향

가. 세계화와 법인세정책 이슈

앞서 제Ⅱ장에서 검토한 세계화와 관련된 조세정책 이슈를 간략하게 정리하면 다음과 같다. 세계화 사회에서 우리나라는 자본수입국도 되고 자본수출국도 된다. 국내 상장기업 주식의 30% 정도를 외국인이 보유하고 있으며, 내국인의 해외투자는 아직 외국인의 국내투자에는 미치지 못하지만 계속 빠른 속도로 증가하고 있다. 이를 세금의 관점에서 이야기하면 우리나라는 국제투자 소득의 원천지로서의 역할도 하며, 또한 외국에 투자한 내국인 입장에서는 거주지국이라고 할 수 있다. 그러므로 조세정책 이슈도 원천지국 과세정책과 거주지국 과세정책으로 구분해 볼 수 있다.

통상 원천지국에서는 자국 내 기업에 귀속되는 소득에 대해 그 기업 소유주가 누구인지를 불문하고 동등하게 과세한다. 그리고 거주지국에서는 자국 국민의 국외원천소득에 대해 과세를 하고 원천지와 거주지 간의 이중과세문제는 거주지에서 해결하는 것이 국제소득에 대한 과세에 있어 일반적으로 통용되는 원칙이다. 거주지국에서 이중과세를 방지하는 방법으로는 국외 원천소득에 대해서도 국내 원천소득과 동등하게 과세하면서 외국납부세액은 국내 세액에서 공제하는 외국납부세액공제제도가 있고 국외 원천소득에 대해서는 국내에서 아예 과세를 하지 않는 국외소득 면세제도가 있다.

우리나라는 외국납부세액 공제제도를 원칙으로 하고 있으며, 미국이나 일본, 영국 등 주요 선진국들도 대부분 외국납부세액공제를 기본 원칙으로 하고 있다. 모든 국가가 이론적으로 완벽한 외국납부세액공제를 적용하는 경우 국제투자 소득에 대한 세금은 거주지국 조세제도에 의해 결정되므로 원천지에서의 법인세는 투자에 영향을 주지 않는다. 이러한 관점에서 이 제도를 거주지주의 과세원칙이라고 한다. 이에

반하여 거주지에서 과세를 면제하는 경우에는 원천지 세제에 의해 국제투자 소득에 대한 세부담이 결정되므로 원천지주의 과세제도라고 한다.

세계의 모든 국가에서 거주지주의 과세원칙이 철저히 적용되면 원천지국 과세제도는 세계화 관점에서 중요한 조세정책 이슈가 되지 못한다. 그러나 실제로는 이론적으로 완벽한 거주지주의 과세원칙이 철저히 적용되지 못한다. 그 이유는 여러 가지가 있다. 첫째, 외국납부세액공제 시 외국에 납부한 세액을 거주지 세액의 한도 내에서만 공제를 허용한다. 그러므로 원천지 세율이 거주지 세율보다 높은 경우에는 원천지 세율이 국제투자 소득에 대한 세부담을 결정한다. 둘째, 과세정보의 비대칭성으로 인해 국내투자자에 비해 국제투자자의 경우 세부담 회피가 용이하다. 이 경우 국내투자자에 대한 실효세율과 국제투자자에 대한 실효세율이 달라지며, 원천지 세액을 납부한 후 거주지 세부담을 회피하면 실효 세부담은 원천지 과세제도에 의해서 결정된다. 셋째, 거주지주의 과세가 투자에 대해 중립적이 되려면 세계 모든 국가가 거주지주의 과세원칙을 적용해야 하는데, 실제로 많은 국가들이 원천지주의 입장에서 해외소득에 대한 면세제도를 적용하고 있다. 특히 조세피난처라고 불리는 많은 국가들은 다국적기업의 지역투자본부 유치를 목적으로 국외투자 소득에 대한 세금을 면제하고 있다.

이러한 현행 제도의 특징을 종합해 볼 때 현행 제도하에서는 원천지의 법인세 정책이 외국인의 국내투자 및 내국인의 해외투자에 영향을 준다는 결론을 내릴 수 있다. 그러므로 과세당국은 법인세 정책을 수립할 때 국제투자에 미치는 영향을 고려하게 된다. 자국기업을 국외보다는 국내에 투자하도록 유도하고 외국인의 국내투자를 유지하는 데 도움이 되는 정책 방향을 모색하게 되며, 그 결과 세계화 현상이 두드러진 1980년대 중엽 이후 세계 각국에서 법인세율을 경쟁적으로 인하하는 양상이 나타났다.

그러나 법인세율 인하 경쟁에 대한 반발도 만만치 않다. 우리나라의

경우를 예로 들어보면 2008년에 이명박 정부가 들어선 이후 25%이던 법인세 높은 세율을 임기 내에 20%로 인하하기로 계획하고 3%p를 먼저 인하하였으며, 2012년에 2%p를 추가로 인하하기로 결정하고 그 내용을 법에 명기하였다. 그러나 정치권의 강한 반발로 인해 2012년의 법인세율 인하 계획을 수정하게 되었는데, 정치권의 반대 논리는 법인세가 주로 부자에 귀착되는 세금이고 재정적자 상태에서 부자 세금을 감소시켜 적자를 확대하는 것은 바람직하지 않다는 점이다. 이에 더하여 경제가 불황인 상태여서 세율 인하가 투자를 크게 증대시키지 못할 것이라는 점도 중요한 역할을 하였을 것으로 판단된다.

법인세율을 인하해도 법인세의 투자왜곡 효과를 완전히 제거하지 못한다는 점과 법인세율 인하에 대한 사회적 저항을 고려할 때 법인세율 인하보다는 다른 방향으로 법인세의 투자 왜곡효과를 축소하는 방안을 모색할 필요가 있다. 그 방법으로 최근 유럽에서 많이 논의되는 방안이 ACE(Allowance for Corporate Equity)제도이다. 이 제도는 앞서 개인소득과세에서 논의한 초과수익과세제도를 법인세에 적용한 것이라고 할 수 있는데, 법인의 자기자본에 대해 정상수익을 계산하여 그 정상수익에 해당하는 부분을 법인의 과세대상 소득에서 제외하는 것을 말한다. 다음 소절('나. 원천지 과세로서의 법인세 정책')에서는 투자 증대를 위한 원천지 과세제도의 개편방향으로 법인세율 인하와 ACE제도에 대해 논의한다.

거주지 입장에서는 이중과세 방지방법이 가장 중요한 이슈가 된다. 이론적으로는 모든 국가가 거주지주의 원칙을 적용하여 과세하고 외국납부세액공제 방식으로 이중과세를 방지하는 것이 세계경제의 효율성을 극대화하는 방법이다. 그러므로 미국, 일본, 영국 등 국제 자본시장을 선도하는 많은 국가들이 지난 수십년간 거주지주의 과세원칙을 적용하여 과세하였으며, 우리나라도 이들을 따랐다. 그런데 최근에 이러한 양상에 많은 변화가 생겼다. 많은 선진국들이 해외직접투자 소득에 대해 거주지 과세를 면제하고 있으며, 거주지주의를 고수하던 국가

들도 면제 방식으로 전환하는 추세를 보이고 있다. 이는 현행 제도하에서 거주지주의 과세원칙이 완벽하게 작동하지 않는다는 점, 그런 상태에서 자국 기업의 경쟁력을 강화할 필요가 있다는 점, 거주지 과세가 국외원천 소득의 국내 환수를 저해하는 효과가 있다는 점들이 작용하여 나타난 결과인 것으로 판단된다. 우리나라는 아직 거주지주의 과세 원칙을 고수하고 있는데, 다른 국가들이 왜 변화를 추구하고 있는지, 우리나라에서는 변화의 필요성이 없는지 면밀하게 검토해 볼 필요가 있다. 그러므로 본절의 세 번째 소절(‘다. 해외직접투자 소득에 대한 과세체계’)에서는 이 문제에 대해 논의한다.

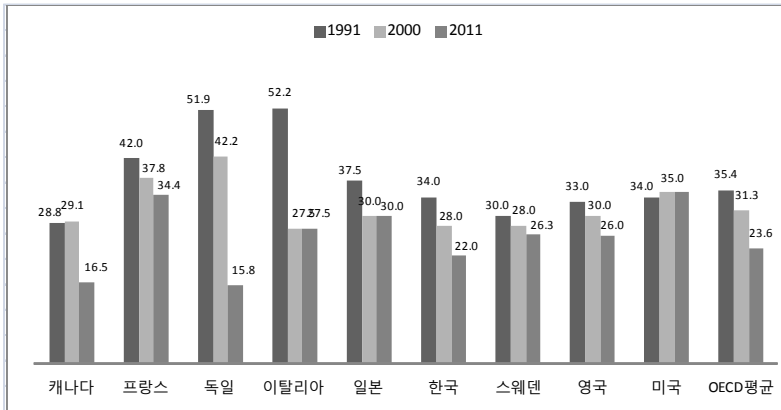
나. 원천지 과세로서의 법인세 정책

1) 법인세율 인하

세계화가 원천지 과세로서의 법인세 정책에 요구하는 것은 국내 자본의 해외 유출을 억제하고 외국자본의 국내투자를 촉진하는 방향으로의 세계개편이다. 이러한 요구에 대한 세계 각국의 즉각적인 대응은 세율인하 경쟁이었다. 1980년대 중엽에 영국과 미국에서 시작된 법인세율 인하 경쟁은 25년이 지난 현재도 계속되고 있다.

[그림 IV-5]에서는 1990년 이후 20년간의 주요국의 법인세율 인하 추이를 정리하였다. 세 개의 막대 중 첫 번째는 1991년, 두 번째는 2000년, 그리고 세 번째는 2011년의 세율을 보여준다. 법인세율은 1991년에 OECD 회원국 평균 35.4%였던 것이 2000년에는 31.3%, 2011년에는 23.6%가 되었다. 개별 국가별로 보면 독일이 50%대에서 15.8%로 낮아졌고, 이탈리아는 52.2%에서 27.5%로 낮아졌다. 그리고 프랑스는 42%에서 34.4%로 낮아졌다. 미국은 지난 20년간 세율에 큰 변화가 없었고, 일본과 캐나다는 2011년의 세율이 1991년에 비해 각각 7.5%p, 12.3%p 낮은 수준이 되었다.

[그림 IV-5] OECD 주요국의 법인소득세율 변동



자료: OECD, Tax Database, 2011.

1990년대 초에는 대부분의 OECD 회원국의 법인세율이 30%를 넘었으며, 50%를 초과하는 경우도 있었으나 2011년에는 일본, 프랑스, 미국 등 소수의 국가가 30~35%의 세율을 유지할 뿐 다른 국가들은 대부분 30% 미만이 되었다. 대체로 경제 규모가 큰 국가들은 지속된 세율 인하에도 불구하고 상대적으로 높은 수준의 세율을 유지하고 있으며, 경제규모가 작고 대외개방성이 큰 국가는 법인세율을 낮게 유지하고 있다. 우리나라는 1991년 34%, 2000년 28%, 2011년 22%로 OECD 회원국 전체 평균과 유사한 패턴으로 세율이 인하되었다. 일본은 2012년부터 현행 30%인 세율을 25%로 5%p 인하할 계획이다³⁸⁾.

지난 25년간 진행되어온 법인세율 인하정책이 얼마나 더 진행될 지 현재로서는 예측하기 어렵다. 여러 세목 중에서 법인세가 경제의 효율성에 미치는 부정적인 영향이 큰 것으로 알려져 있는데, 그 이유는 생산요소에 부과되는 세금으로서 투자 등 기업의 생산활동에 왜곡을 초래하기 때문이다. 세계화는 이와 같은 법인세의 투자 왜곡 효과를 증

38) 아시아투데이, 2011. 9. 14.

폭시킨다. 그러므로 세계화가 진전되면서 법인세의 부정적 효과를 연구한 많은 연구들이 법인세의 폐지를 주장하였다. 그러나 다른 한편으로는 세율의 인하가 불가피할지는 모르지만 법인세를 완전히 폐지하는 것은 바람직하지 않다는 연구결과들도 상당히 많이 있으며, 실제로 많은 국가들이 세율을 인하하였지만 법인세를 완전히 폐지한 경우는 찾아보기 어렵다³⁹⁾.

최근에 우리나라에서는 법인세율을 더 인하하는 것이 가능한지에 대해 의문을 품게 하는 사건들이 발생하였다. 이명박 정부는 2008년에 출범하면서 경제의 효율성을 고려하여 소득세 단계별 세율을 각각 2%p씩 인하하고 법인세는 낮은 세율을 3%p, 높은 세율을 5%p 인하하려는 계획을 수립하였다. 그리고 점진적인 세율인하 계획을 수립하여 추진하고 최종적으로 소득세 최고세율과 법인세 높은 세율을 2012년에 각각 2%p씩 인하하는 계획을 남겨놓고 있었다. 그러나 논란 끝에 2012년으로 예정된 세율인하를 추진하지 않기로 하였다. 그리고 보완조치로 법인세의 경우 중간에 20%의 세율이 적용되는 구간을 새로 만들 계획이다.

법인세율 인하에 초점을 맞춰 예정된 세율 인하를 하지 않게 된 이유를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 재정건전성을 고려한 세수입 측면에서의 우려이다. 2008년 세계적 금융위기 이후 우리나라 정부 재정이 악화되었으며, 정부는 지속적인 재정개선 노력을 통해 2013년에 균형을 회복하겠다는 계획을 발표하였다. 재정 적자로 인해 부채가 누적되어 국가 부채가 GDP의 40%에 육박하는 수준에 도달하였다. 이러한 상황에서 정부가 추가적인 감세를 하면 재정상황이 더욱 악화될 수 있다는 우려가 법인세율 인하를 연기하는 데 어느 정도 힘을 발휘한 것으로 판단된다.

둘째, 부자 감세 주장이다. 법인세가 자본소득에 대한 과세이므로

39) 법인소득 과세의 의의와 성격에 대해서는 콕태원(2005) 참조

재정이 적자인 상태에서 부자들의 세금을 깎아서 적자를 더욱 악화하는 것은 바람직하지 않다는 주장이다. 이 주장이 타당한지에 대해서는 다시 생각해 볼 여지가 있다. 법인세가 부자에 대한 세금이라는 주장은 법인세가 법인의 지분을 소유한 주주에게 귀착되고, 자본을 보유한 주주가 부자라는 가정에 논리적 근거를 두고 있다. 그러나 법인세의 귀착에 대한 연구결과를 보면 우리나라와 같은 소규모 개방경제의 경우 법인세 부담은 궁극적으로 국내 노동에 귀착된다. 단지, 자본시장이 충분히 반응하기 이전에는 단기적으로 세부담의 전부 또는 상당 부분을 주주가 부담하게 된다⁴⁰⁾.

노동자에게 세부담이 전가되기 이전의 단기적인 귀착을 파악하기 위해서는 주주의 구성을 검토해야 하는데, 우리나라 상장회사 주식의 소유자별 분포를 보면 2010년의 경우 가장 큰 비중을 차지하는 것이 외국인(31.17%)이며, 그다음이 일반법인(28.01%), 개인(24.09%), 기관투자가(13.45%), 정부 및 정부관리기업(3.28%)이다. 내국인 주주 중에서 명백하게 부자라고 볼 수 있는 집단은 개인이며, 28.01%를 차지하는 법인주주의 주식을 보유한 개인까지 포함하더라도 개인이 보유한 주식은 30% 내외일 것으로 추정된다. 이러한 관점에서 법인에 대한 세부담이 주로 부자에게 귀착된다는 일반적인 인식은 실체를 제대로 반영한 것이라고 보기 어렵다. 이러한 사실에도 불구하고 그러한 인식이 사회적으로 넓게 확산되어 있고 그것이 법인세율의 인하를 억제하는 요인이 되고 있는 것으로 판단된다.

셋째, 법인세의 투자증대 효과에 대해 확신할 수 없다는 점이다. 앞서 우리는 이론적인 논의를 통해서 법인세가 투자에 영향을 줄 수 있다는 점을 보여주었다. 그런데 이는 시장에서 가격기능이 제대로 작용하고 있을 때의 이야기이며, 경제가 극심한 불황에 있거나 미래가 불확실하여 투자유인이 극히 낮은 상황에서는 세부담 변화에 따른 한계

40) 법인세의 귀착에 대해서는 앞의 '제Ⅲ장 제2절'에서 자세하게 논의하였다.

적인 수익률 변화에 대해 투자가 눈에 띄게 반응하지 않을 수 있다. 우리나라는 2008년 세법개정을 통해 2009년부터 인하된 세율을 적용하였는데, 그 효과를 제대로 파악하기도 전에 세계적인 경제위기를 직면하게 되었고 투자심리가 매우 낮아졌다. 그러한 상황에서 추가적인 세율 인하가 투자 효과를 가져오지 못할 것으로 예상되니 세율 인하 시기를 연기하여 재정수지 악화를 최소화하자는 주장이 설득력을 얻은 것으로 판단된다.

이와 같은 논리가 타당하지 않은 부분도 있고, 2009~2011년의 경제 상황을 강조한 것으로서 장기적인 관점에서 다시 생각해 보아야 할 부분도 있지만 일단은 당분간 법인세율을 더 인하하는 것이 현실적으로 어려울 것이라는 점을 보여주기에는 충분한 것으로 판단된다. 앞으로도 법인세율 인하에 대해서는 논란이 계속될 것으로 예상되며, 정책이 어떤 방향으로 전개될 것인지 예측하기 어려운 상황이다. 이러한 상황에서 주목을 할 만한 정책대안이 ACE(Allowance for Corporate Equity)제도이다.

2) ACE(Allowance for Corporate Equity)

영국의 IFS는 2011년에 발간한 보고서 Tax by Design에서 기업과세 개편방안으로 ACE제도를 제안하였다. 이 제도는 법인소득에서 자기자본에 대한 정상수익을 차감한 나머지를 과세표준으로 하여 법인세를 과세하는 것을 말한다. 이는 앞서 개인소득세 과세체계에서 설명한 초과수익 과세제도를 법인에 적용한 것이라고 할 수 있다⁴¹⁾.

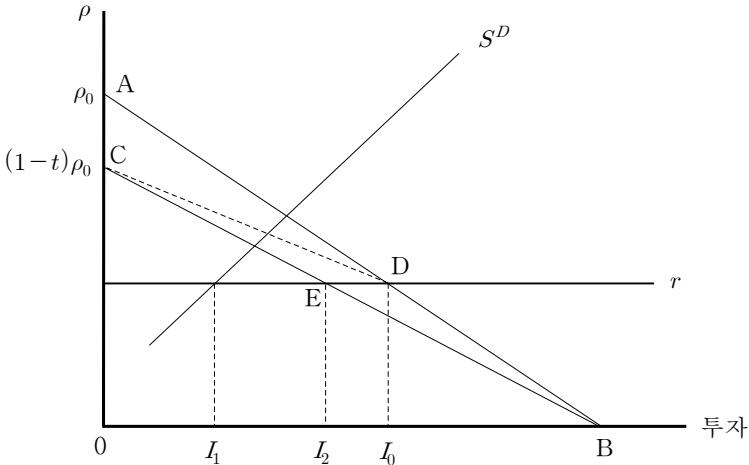
법인의 자기자본을 E , 자기자본에 대한 수익률을 ρ , 자기자본에 대한 이자율(기회비용)을 r 이라고 하면 현행 법인세제는 당기순이익, 즉 ρE 를 과세표준으로 하여 과세하는 것이고 ACE는 기회비용을 차감한

41) IFS(2011) ch.17 Taxing Corporate Income.

경제적 이윤, 즉 $(p-r)E$ 를 과세표준으로 하여 과세하는 것을 말한다. 이 두 가지의 과세체계가 투자에 미치는 영향을 그림으로 비교해 보면 [그림 IV-6]과 같다.

그림은 자본 수입국의 투자를 보여주는데, 선 AB가 국내의 수익률을 나타내는 것으로서 투자가 증가하면서 수익률이 하락하는 현상을 보여준다. S^D 는 국내투자 즉, 국내자본의 공급(저축)을 나타낸다. 수익률이 상승하면 저축이 증가한다. r 은 국제시장에서의 자본 공급을 나타낸다. 우리나라가 국제 자본시장에서 가격에 순응하는 소규모 개방경제이므로 국내시장에서의 투자수익률이 r 보다 높다면 국제 자본시장에서 필요한 자본을 충분히 공급받을 수 있다는 가정하에 국제시장의 자본공급 곡선은 수평축에 평행하도록 그렸다.

[그림 IV-6] 당기순이익 과세와 ACE가 투자에 미치는 영향



세금이 없는 폐쇄경제에서는 국내 저축과 국내 자본수요가 만나는 선에서 투자규모가 결정될 것이다. 그러나 국제시장에서 그보다 낮은 수준의 이자나 배당을 지급하고 자본을 조달할 수 있다면 국내투자는

폐쇄된 경제에서보다 늘어나게 될 것이다. 위 그림에서 세금이 없는 경우 국내투자 규모는 I_0 가 되며, 그중 I_1 만큼은 국내자본의 투자가 되고 나머지(I_0-I_1)는 국내투자를 위한 해외자본의 수입이 된다.

만약 정부가 국내 발생 수익에 대해 t 의 세율로 세금을 부과하면 국내투자의 세후수익률 곡선은 AB가 아니라 CB가 되고, 국내투자는 세후수익률 곡선과 자본 공급곡선이 만나는 점(E)에서 결정된다. 결과적으로 국내 투자가 I_2 로 줄어들게 되는데, 이때 국내투자의 감소분은 외국인투자의 감소분과 일치하고 국내 자본공급은 영향을 받지 않는다. 이러한 관점에서 개방경제에서 국내 발생 수익에 대해 과세하는 법인세는 국내 저축에 대한 과세가 아니라 국내투자에 대한 과세라고 할 수 있다.

한편 법인세 과세표준이 세전수익률 p 가 아니라, p 에서 정상수익률을 차감한 경제적 이익률이 되고, 차감하는 정상수익률이 r 이라면 투자된 자본 한 단위당 과세대상 수익은 $(p-r)$ 이 된다. 이 수익에 세금을 부과하면 국내투자의 세후수익률 곡선은 CB가 아니라 CDR이 되며 국내투자 규모는 세금을 부과하기 이전과 동일한 I_0 가 된다. 그러므로 현행 제도와 같이 당기순이익을 기반으로 법인세를 과세하는 경우에는 법인세가 외국인의 국내투자를 감소하는 효과가 있지만 ACE 제도를 적용하여 정상수익을 제외한 경제적 이익에 대해서만 과세하는 경우에는 법인세가 투자에 영향을 주지 않는다.

ACE 제도하에서 과세대상이 되는 경제적 이익이란 독점적 이익의 성격을 가진다. 외국인이 국내에 투자하여 국제시장에서의 정상수익을 초과하는 수준의 이익을 얻을 수 있다는 것은 그 자본과 국내기업이 가지고 있는 기술이나 노동, 자원 등 특유의 요소가 결합되어 나타난 독점적 이익이 있음을 시사한다. 그 독점적 이익에 과세하는 것이 ACE제도이다.

ACE는 독점적 이익과 정상이익을 구분하여 독점적 이익에만 과세함으로써 투자 결정에 대해 중립적인 효과를 가진다는 장점 외에 몇

가지 중요한 장점을 가지는데, 그 중 하나는 이자와 배당에 대한 과세상의 차이를 없앤다는 점이다. 아주 오랫동안 지적되어온 법인세 제도의 문제점 중의 하나가 차입한 자금을 대해 지불하는 이자에 대해서는 법인세를 부과하지 않는 데 비해 주주에게 배당되는 이익에 대해서는 법인세를 부과한다는 점이다. 그러므로 기업은 주식을 발행하는 대신 차입을 통해 필요한 자금을 조달하면 세부담이 줄어든다. 이러한 관점에서 법인세는 기업의 부채비율을 상승하는 요인이 된다고 할 수 있다. 그런데 ACE는 배당의 경우에도 '정상이자'에 해당하는 부분에 대해서는 과세하지 않고 '정상이자'를 초과하는 부분에 대해서만 과세하는 것이므로 이자와 배당 간의 과세상 차이를 제거하는 효과가 있다.

ACE의 또 다른 장점 중의 하나는 일반 국민이나 기업이 생각하는 법인에 대한 과세와 유사한 측면이 있다는 점이다. 우리나라는 2012년에 22%에서 20%로 인하하기로 예정된 법인세율 인하계획을 변경하여 최고세율은 22%를 유지하고 중간에 20%가 적용되는 세율구간을 새로 만들기로 하였다. 이러한 변화가 발생한 가장 중요한 이유는 법인세가 부자에 대한 세금이고 대기업에 대한 세금이라는 점인데, 이러한 주장이 정치적인 지지를 얻을 수 있는 이유는 부자들이 대기업에 자금을 투입하여 막대한 독점적 이익을 얻는다는 점을 부인하기 어렵기 때문인 것으로 판단된다.

앞서 설명한 바와 같이 현행 당기순이익 과세는 독점적 이익뿐만 아니라 투자한 자금의 기회비용에 해당되는 정상이익에 대해서도 동일한 세율로 세금을 부과하는 제도이다. 그러므로 세율이 아무리 낮더라도 이 세금은 투자를 왜곡하는 효과가 있다. 당기순이익의 규모가 매우 큰 기업도 수익률을 계산해 보면 기회비용보다 낮은 경우가 있는데, 그 기업들도 세금을 납부해야 한다. 이러한 세금에 대해 한쪽에서는 정상 수익에 대해서도 세금이 부과된다는 점을 강조하여 세율을 인하하여 투자 왜곡효과를 축소하여야 한다는 주장을 하고 다른 한 쪽에서는 독점적 이익에 대한 과세에 초점을 맞춰 과세의 강화를 주장한다. 이에

비해 ACE제도는 정상이익을 제외한 독점적 이익에 대해서만 세금을 부과함으로써 두 가지 상반된 주장을 모두 포용하는 제도가 될 수 있을 것이다.

한편 실제로 현행 과세체계를 ACE로 전환하는 경우 세수입 감소가 우려된다는 점이 중요한 문제로 지적된다. 순수한 완전경쟁시장의 경우 독점적 이익은 발생하지 않으며, 기대수입은 0이 된다. 그러므로 이 경우에는 ACE 제도를 적용하면 법인세 수입이 발생하지 않으며, 실질적으로 법인세를 폐지하는 것과 같은 효과가 발생한다. 그러나 실제로는 독점적 이익이 발생하는 기업이 상당히 많이 있으며, 그 기업들로부터는 세금을 징수할 수 있을 것이다. ACE 제도하에서는 경제의 효율성을 저해하는 효과에 대한 우려가 없으므로 세율을 현행보다 상당히 높은 수준으로 인상할 수도 있을 것으로 판단된다.

세수입 감소 외에도 ACE 제도는 몇 가지 문제점을 가지고 있는데, 그 중 하나는 자기자본의 가치를 어떻게 평가하느냐 하는 문제이다. 특정 시점에서 과세할 때 고려하는 자기자본은 오랜 기간 동안 투자한 것이 누적되어 나타난 결과이다. 자금을 직접 투입한 것뿐만 아니라 이익을 사내에 유보하여 축적한 것도 포함한다. 이런 요소들을 종합하여 과세대상 시점에 자기자본의 현재가치를 평가하여야 하는데, 그 평가에 중요한 요소가 되는 것이 감가상각과 물가상승이 될 것이다. 통상 법인세법상 감가상각률은 실제 감가상각률과 다른데, 세법상 인정하는 감가상각률이 실제 상각률보다 높은 경우에는 자기자본의 현재가치가 과소평가되고 그 반대의 경우에는 과대평가되는 결과가 나타날 수 있다. 물가상승률의 경우에도 적용하는 상승률의 크기에 따라 자기자본의 현재가치가 현저하게 달라질 수 있다.

또 다른 문제점은 이론적으로 보다 중요한 문제라고 할 수 있는데, ACE를 통한 독점 이익에 대한 과세가 독점적 이익을 유발하는 모험과 노력을 저해할 수 있다는 점이다. 독점적 이익이 우연히 발생하는 것이라면 ACE제도는 기업활동에 대해 중립적이다. 그러나 최근의 경

제사회에서 나타나는 현상을 보면 독점적 이익은 적어도 부분적으로는 연구개발 등 과거에 투입한 노력과 자본, 그리고 기업가의 모험정신에 의해 나타난다. 독점적 이익에 대한 높은 세율의 과세는 이와 같은 독점적 이익을 창출하려는 노력을 저해하는 효과를 초래할 수 있다. IFS(2011)는 영국에 ACE제도의 도입을 권고하면서 손실의 이월을 용이하게 하여 세부담을 평준화하고 독점적 이익을 창출하려는 노력을 저해하는 효과를 최소화할 것을 주장하였다.

다. 해외직접투자 소득에 대한 과세체계

1) 전통적 과세 이론

세계화의 진전은 외국인의 국내투자뿐만 아니라 내국인의 해외투자도 증가시킨다. 앞서 제II장에서 검토한 바와 같이 우리나라가 아직도 내국인의 해외투자에 비해 외국인의 국내투자가 많은 자본 수입국이긴 하지만 지난 20년간 내국인의 해외투자도 크게 증가하였으며, 증가속도는 외국인의 국내투자보다 더 빨랐다. 그러므로 세계화의 진전이 내국인의 해외투자에 대한 과세체계와 관련하여 어떤 시사점을 제공하는지를 살펴볼 필요가 있다.

국내투자에서 발생하는 세전수익률을 r^d , 해외투자에서 발생하는 세후수익률을 r^f , 국내투자에 대한 총세부담을 t^d , 해외투자에 대한 총세부담을 t^f 라고 하자. 그리고 국내투자에서 발생하는 세후수익률 r^d 는 투자규모가 증가하면서 하락하는 한편 해외 투자수익률 r^f 는 내국인의 해외투자 규모와 관계없이 일정하게 고정되어 있다고 가정하자. 이 경우 국내투자에서 발생하는 세후수익률은 $r^d(1-t^d)$ 가 되며, 해외투자에서 발생하는 세후수익률은 $r^f(1-t^f)$ 가 된다. 만약 $r^d(1-t^d)$ 가 $r^f(1-t^f)$ 보다 크다면 투자자들은 해외투자를 줄이고 국내투자를 확대하여 두 가지 세후수익률이 동일하도록 투자를 조정할 것이다. 그 반대의 경우에

는 국내투자를 줄이고 해외투자를 확대하여 역시 양자가 같아지도록 투자를 조정할 것이다. 그러므로 균형상태에는 두 가지 세후수익률이 같아진다. 즉,

$$r^d(1-t^d) = r^f(1-t^f)$$

이 식은 해외투자에 대한 조세정책에 중요한 시사점을 제공하는데, 그것은 국내투자 소득과 해외투자 소득에 대해 동등하게 과세하면 효율적인 자원배분이 이루어진다는 점이다. 위 식에서 t^d 와 t^f 가 같다면 국내투자와 해외투자의 세전수익률이 같아지는 상황($r^d=r^f$)에서 균형이 달성되며, 이 균형조건은 세금이 경제활동을 왜곡시키기 이전의 균형조건과 동일하기 때문이다.

그러면 t^d 와 t^f 가 같도록 만드는 세제는 어떤 세제인가? 투자자가 법인인 경우 t^d 는 국내 법인세율이 될 것이고 t^f 는 해외투자 현지에서 납부하는 법인세 세율과 해외소득을 국내로 가지고 왔을 경우에 국내에서 과세하는 세금의 세율을 종합한 세율이 될 것이다. 그러므로 국내 법인세제를 그대로 유지한 상태에서 $t^d=t^f$ 가 성립되도록 하기 위해서는 t^f 를 국내 법인세율과 같아지도록 해야 하는데, 그 방법이 국내 법인이 해외투자를 하였을 때 발생한 국외원천소득에 대해서도 국내투자 소득과 동등하게 과세하되 해외에서 현지 과세당국에 납부한 세액은 국내 세액에서 공제하는 방법이다. 이것이 전형적인 거주지주의 과세방식인데, 전통적 투자이론은 세계경제의 효율성 극대화를 위해서 모든 국가가 거주지주의 과세방식을 적용할 것을 권고하였다. 그리고 그러한 권고를 따라 미국, 일본, 영국과 같이 국제 자본시장에서 주도적인 역할을 하는 자본수출국이 거주지주의 과세원칙의 적용을 선도하였다. 우리나라도 이들 국가의 영향을 받아 거주지주의 과세원칙을 적용하고 있다.

2) 주요국의 과세동향

경제이론이 거주지주의 과세원칙의 우월성을 주장하고, 국제 자본 시장에서 중요한 역할을 하는 일부 국가들이 그 원칙에 충실하게 과세 하며, 그 외 다른 국가들도 대다수가 해외투자 소득에 대해 거주지주의 원칙을 적용하여 과세한다고 주장함에도 불구하고 실제 과세상황을 보면 그것과는 상당히 다르다는 점을 알 수 있다.

미국의 JCT(Joint Committee on Taxation)는 하원의 세입위원회(Committee on Ways and Means) 청문회에 제출한 자료에서 주요국의 해외투자에 대한 과세제도를 정리하였는데, 그 내용을 정리하면 <표 IV-5>와 같다⁴²⁾. 전체적으로 보면 미국을 제외한 모든 국가에서 해외직접투자 소득에 대해서는 거주지에서 거의 과세하지 않으며, 최근까지 거주지주의 과세원칙을 적용한 일본과 영국의 경우에도 마찬가지라고 요약할 수 있다.

개별국가의 제도를 보면 호주의 경우 원칙적으로 거주지주의 과세원칙을 적용하지만 예외적으로 해외직접투자 소득에 대해서는 호주에서 과세를 면제하는 규정이 있다. 이 규정은 호주 기업이 해외 자회사의 의결권 있는 지분의 10% 이상을 보유한 경우에 적용되며 수동적 소득이 아닌 실제 사업활동을 영위하여 획득한 소득에 적용된다.

캐나다 역시 해외투자 소득에 대해 원칙적으로 거주지주의 과세원칙을 적용하지만 특정 해외 자회사의 적극적인 사업소득 배당에 대해서는 캐나다 과세를 면제한다. 여기서 특정 해외 자회사란 캐나다와 조세조약이나 정보교환협정을 체결한 지역에 소재하는 해외 자회사로서 (1) 한 명의 캐나다 납세자가 지분의 1% 이상을 보유하고, (2) 그 납세자와 그 납세자의 특수관계자가 전체적으로 10% 이상의 지분을 보유한 경우를 말한다.

42) JCT(2011)

〈표 IV-5〉 주요국의 해외투자 소득에 대한 과세제도

국가	과세원칙	해외 자회사 배당 과세	수동적 투자소득 과세
호주	거주지주의	- 적극적 사업소득 면세 · 지분소유기준:10%	- 거주지 소득세 과세 - 외국납부세액공제
캐나다	거주지주의	- 적극적 사업소득 면세 · 조약체결 국가 · 지분소유기준: 캐나다 납세자 1인 1%, 캐나다인 전체 10%	- 거주지 소득세 과세 - 외국납부세액공제
프랑스	원천지주의	- 비과세	- 거주지 소득세 과세 - 외국납부세액 소득공제
독일	거주지주의	- 95% 면제 · 지분소유기준: 10%	- 거주지 소득세 과세 - 외국납부세액공제
일본	거주지주의	- 95% 면제 · 지분소유기준: 25%	- 거주지 소득세 과세 - 외국납부세액공제
네덜란드	거주지주의	- 적극적 사업소득 면세 · 지분소유기준: 5%	- 거주지 소득세 과세 - 외국납부세액공제
스페인	거주지주의	- 적극적 사업소득 면세 · 지분소유기준: 5% · 원천지 세금 납부 · 조세피난처 제외	- 거주지 소득세 과세 - 외국납부세액 소득공제 또는 세액공제
스위스	원천지주의	- 적극적 사업소득 95% 면제 · 지분소유기준: 10% 또는 100만 스위스 프랑	- 비과세 - 세율 계산 시에는 과표에 포함
영국	거주지주의	- 100% 면제 · 소규모 기업은 조약체결 국에만 적용	- 거주지 소득세 과세 - 외국납부세액공제
미국	거주지주의	- 거주지 소득세 과세, 외국 납부세액공제	- 거주지 소득세 과세 - 외국납부세액공제

자료: 안중석·구자은(2006), p. 23, JCT(2011)

프랑스는 일반적으로 해외투자 소득에 대해 원천지주의 과세원칙을 적용하여 해외원천소득에 대해 과세하지 않는다. 단, 사용료, 이자, 직

접투자자가 아닌 경우(지분소유비율 5% 미만인 경우)의 배당과 같은 수동적 소득에 대해서는, 그것이 해외에서의 사업 수행과 관련되어 있다는 점을 입증하지 못하는 한 프랑스에서도 거주지주의를 적용하여 과세한다. 이 경우 프랑스 세법에는 외국납부세액 공제제도가 없으므로 외국납부세액을 과세소득에서 공제하는 방식(비용공제 방식)으로 이중과세를 방지한다.

독일에서는 해외 자회사로부터 수취하는 배당의 95%를 독일의 과세대상 소득에서 제외한다. 그 외 네덜란드와 스위스, 스웨덴에서도 다른 국가들과 유사한 방식으로 해외 자회사의 적극적 사업소득 배당에 대해 거주지 과세를 면제하고 있다.

미국과 일본, 영국은 가장 최근까지 해외 직접투자 소득에 대한 거주지주의 과세원칙을 고수한 국가이다. 그 중 일본은 2009년에 세법을 개정하여 부분적으로 원천지주의 과세제도를 도입하였는데, 새로운 제도에 의하면 국내기업이 지분의 25% 이상을 6개월 이상 보유한 해외 자회사로부터 받은 배당의 95%를 일본의 과세대상소득에서 제외할 수 있다. 이자와 사용료 소득은 이 제도의 적용대상에 포함되지 않으며, 해외 자회사 지분의 양도에서 발생한 자본이득에도 이 제도가 적용되지 않는다. 영국도 2009년에 해외 자회사 배당에 대한 영국의 과세를 면제하는 제도를 도입하였다. 새로 도입된 제도에 의하면 영국인 또는 영국 기업이 지배하는 해외 자회사로부터의 배당에 대해서는 영국의 과세가 면제되는데, 해외 자회사가 소규모 기업인 경우에는 투자대상 국가가 영국과 조세조약을 체결하였으며 그 조약에 무차별(nondiscrimination)에 대한 OECD의 표준 조항이 포함되어 있을 때만 적용된다. 중규모 또는 대규모 기업의 경우에는 자회사 소재지에 대한 제약이 없다.

미국에서는 아직 제도화되지는 않았지만 NFTC(National Foreign Trade Council)를 선두로 JCT(Joint Committee on Taxation), 연방세계 개편을 위한 대통령 자문단(The President's Advisory Panel on

Federal Tax Reform) 등 의회와 자문기구에서도 해외직접투자 소득에 대한 면세제도 도입을 주장하고 있다⁴³⁾. 본 보고서에서 인용한 JCT의 자료도 하원의 세입위원회 청문회 보고자료로서 미 의회가 다른 국가들의 관련 제도 동향을 주시하고 있음을 입증하는 것이라고 할 수 있다. 우리나라는 미국과 같이 거주지주의를 적용하여 과세하고 외국납부세액 공제를 통해 이중과세를 방지한다.

3) 거주지주의 과세제도의 문제점과 개편방향

안종석·정재호(2009)는 조세정책 이론이 해외직접투자 소득에 대해 거주지주의 과세방식을 적용할 것을 권고함에도 불구하고 많은 국가들이 다른 방향으로 정책을 선회한 이유는 무엇이며, 그러한 변화에 대해 우리나라는 어떻게 대응하는 것이 좋은지에 대해 자세하게 논의하였다. 그 내용을 간략하게 정리하면 다음과 같다⁴⁴⁾.

먼저 거주지주의 과세방식의 문제점을 검토해 보면 첫째, 이 방법이 이론상으로는 완벽한 방법이지만 현실에 적용함에 있어 거주지주의 과세를 완벽하게 실현하기 어렵다는 문제가 있다. 거주지주의 과세제도하에서 이중과세를 방지하기 위한 외국납부세액 공제제도를 적용함에 있어 거주지 세액을 한도로 공제를 허용하므로 외국납부세액이 거주지 세액보다 많은 경우에는 거주지주의 과세원칙이 성립되지 않는다. 또한 해외투자 소득에 대한 탈세 및 조세회피도 거주지주의 과세원칙의 성립을 어렵게 만드는 요인이 된다.

둘째, 거주지주의 과세를 통한 세계경제의 효율성 극대화는 모든 국가가 동시에 같은 원칙으로 과세할 때 가능한 것인데 실제로는 상당히 많은 국가들이 해외직접투자 소득에 대해 원천지주의 원칙을 적용하여 과세하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 프랑스 등 일부 유럽 국가들

43) NFTC(2002), JCT(2008), The President's Advisory Panel(2005) 참조

44) 안종석·정재호(2009), pp. 88~95

은 오래전부터 해외투자소득에 대해 원천지주의 과세원칙을 적용해 왔으며, 최근에는 비교적 철저한 거주지주의 과세원칙을 고수하였던 일본과 영국도 원천지주의를 적용하는 방식으로 전환하였다. 프랑스의 경우에는 아예 외국납부세액 공제제도를 도입한 적이 없다. 일부 국가가 원천지주의에 입각하여 과세를 하는 경우에는 법인세가 투자를 왜곡시키며, 조세경쟁 등으로 인해 과세기반이 잠식되고 투자배분의 효율성이 저해된다.

셋째, 다른 많은 국가들이 원천지주의 과세방식을 적용하는데 일부 국가에서만 거주지주의를 적용하는 경우 거주지주의를 적용한 국가에 사업본부를 둔 다국적기업의 경쟁력이 약화된다. 예를 들면 한국의 H 자동차 회사와 독일의 F 자동차 회사가 모두 중국에 자회사를 설립하여 중국시장을 공략하는 경우를 생각해 보자. 이 자회사들이 중국 내에서 영업을 하여 발생한 소득에 대해 중국에서 동등한 수준의 세금을 납부하는데, 그 후 이익을 본국으로 환수할 때 독일은 추가적인 과세를 하지 않는 한편 한국은 추가적으로 세금을 납부하도록 요구한다면 한국에 본부를 둔 회사가 독일에 본부를 둔 회사에 비해 불리하다. 그러므로 Desai and Hines(2004), Hufbauer and Assa(2007) 등은 기업의 경쟁력이 본부에서 수행하는 연구개발 및 실험, 경영능력과 전략, 엔지니어링, 물류기법, 상표권·저작권·특허 등 무형재산의 형성 및 개발에 영향을 많이 받는다는 점을 강조하면서 다국적기업의 본부를 유치하는 데 유리한 방향으로 과세체계를 개편할 것을 주장하였다.

넷째, 해외 자회사의 소득에 대한 거주지국의 세금은 소득이 발생한 시점이 아니라 거주지로 환수되는 시점에 과세되므로 다국적기업들이 해외 소득을 거주지로 환수하지 않으려는 경향이 발생한다. 실제로 일본은 2009년에 해외직접투자 소득에 대한 거주지 과세를 포기하면서 해외에 누적된 일본인 및 일본기업 소득의 국내 환수를 촉진하는 데 목적이 있음을 분명하게 밝혔다⁴⁵⁾. 일본은 2006년 잔고 기준으로 해외 자회사의 현지 유보소득이 17조엔이며, 손자회사 이하의 회사까지 포

함하면 그 규모가 수배에 달하는 것으로 추산되고, 해외에 유보된 소득이 일본으로 환수되어 국내에서 투자되거나 다른 목적으로 활용된다면 국가경제에 큰 도움이 될 것이라고 판단하였다. 미국에서도 해외 소득의 국내 환수가 중요한 문제로 대두되어 2005년 한 해 동안 환수된 국내소득에 대해서 5.25%의 낮은 세율을 적용하는 제도를 시험적으로 실시한 바 있다. 그 결과 2005년에 환수된 소득이 2,170억달러로 2004년 350억 달러의 6배를 증가하였다⁴⁵⁾.

이론적으로 거주지주의 과세제도가 매우 훌륭한 제도라고 하더라도 실제로 그것을 실현하기가 어렵고, 다른 국가들이 그 제도를 적용하지 않고 있다는 점을 고려할 때 우리나라도 해외에 자회사를 설립하고 직접 사업을 운영하여 얻은 소득에 대해 거주지 과세를 면제할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 거주지 과세를 완전히 면제할 경우 해외 투자소득의 신고 의무 등이 약화되어 국내소득의 탈세를 조장할 것이 우려된다면 완전 면제 대신 일본과 같이 95%를 과세대상에서 공제하는 방법을 사용할 수도 있을 것이다. 이러한 제도 개편은 국내에 본사를 둔 다국적기업의 경쟁력을 강화하고, 누적된 국내기업의 해외 현지 소득의 국내 환수를 촉진하는 효과도 있을 것으로 판단된다. 안중석·정재호(2009)는 우리 기업의 해외 자회사 배당성향을 검토하였는데, 현지 세율이 25% 이상인 지역 현지법인의 2005~2007년 배당률 평균이 23.88%인 데 비해 현지 세율이 10% 미만인 경우에는 0.02%로 국내 세 부담을 회피하기 위해 배당을 연기하거나 회피하는 경향이 뚜렷한 것으로 나타났다⁴⁷⁾.

안중석·정재호(2009)는 또한 해외직접투자 소득에 대한 거주지과세를 면제하는 경우에 나타날 수 있는 몇 가지 부작용에 대해 검토하

45) JCT(2011), p. 28

46) Grubert and Artshuler(2006), 안중석·정재호(2009), p. 19에서 재인용

47) 배당성향이 100%를 초과한 기업을 제외한 나머지 기업의 평균치, 안중석·정재호(2009), pp. 104~105

였다. 특히 이러한 변화가 국내투자를 축소하고 해외투자를 증가시키는 결과를 가져올 가능성을 검토하였는데, 세금 외에 다른 요소들이 투자지 결정에 중요한 역할을 한다는 점과 제도 전환으로 인해 한계유효세율이 감소하는 집단의 세율 인하폭은 크지 않은 반면 한계유효세율이 증가하는 집단도 있다는 점 등을 들어 국내투자 감소효과가 크지 않을 것이라는 결론을 도출하였다. 그리고 세수입 감소 우려에 대해서도 현재 관련된 세수입이 많지 않아 큰 문제가 되지 않을 것이라는 결론을 도출하였다. 다만 이전가격 조작의 가능성이 커진다는 점에 대해서는 관련 제도를 더욱 정교하게 발전해 나가야 할 것이라는 점을 지적하였다.

V. 결 론

본 연구에서는 미래에 예상되는 경제환경의 변화를 검토하고 그 변화에 대응하는 조세체계 개편방향에 대해 논의하였다. 미래의 경제환경 변화 중 조세정책에 중요한 영향을 줄 것으로 예상되는 변화는 인구구조의 고령화, 복지제도의 확대, 기업활동의 세계화 진전, 그리고 통일이다.

인구 고령화는 복지지출의 확대를 요구하고 그에 따른 세수입 증대 방안을 모색할 필요성을 제기한다. 또한 고령화가 진전되면 각 개인의 인생에서 저축이 중요한 역할을 하게 되고, 그에 따라 저축에 대해 중립적인 조세체계를 마련할 것을 요구한다. 소비와 저축의 선택에 대해 중립적이고 저축수단 간 중립적인 조세체계, 그리고 소득의 발생 시기에 대해 중립적인 조세체계가 고령화 시대에 바람직한 조세체계라고 할 수 있다. 복지제도의 확충은 그것을 뒷받침할 수 있는 재원을 요구하므로 그에 대한 대응책을 마련할 필요가 있다. 기업활동의 세계화는 투자유치 경쟁에서 조세정책이 적극적인 역할을 할 것을 요구하며, 또한 자국 기업의 경쟁력 강화, 조세회피의 억제 등을 고려하여 조세정책을 수립할 것을 요구한다. 마지막으로 통일은 언제 발생할지는 모르나 막대한 비용이 소요될 것으로 예상되므로 이 역시 재원마련 대책이 필요하다.

미래 환경 변화가 요구하는 이와 같은 조세정책 변화는 크게 두 가지 방향으로 정리할 수 있다. 하나는 재정지출 증가에 따른 세입증대이고, 다른 하나는 개별 세목의 과세체계 개편에 대한 것이다. 본 보고서에서는 제Ⅲ장에서 지출증대에 부응한 세입증대 방안에 대해 논의하였고, 제Ⅳ장에서 개별 세목의 개편 방안에 대해 논의하였다. 이 순

서대로 논의 내용을 요약·정리하면 다음과 같다.

1. 세입증대 압력과 대응 방안

본고에서 검토한 네 가지 환경 변화 중 세계화를 제외한 환경 변화, 즉 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 가정하에서 각 요소별로 요구되는 지출수요를 추정하고 그것을 종합하여 2050년에 요구되는 세입 규모를 파악하였다: 첫째, 별도로 다른 가정을 제시한 경우를 제외하고는 기존의 복지제도를 현행대로 유지한다. 둘째, 현행과 같은 추세로 인구 고령화가 진전된다. 셋째, 복지의 확충은 2011년에 현재 민주당이 제시한 '3+1 복지확충' 즉, 세 가지 무상복지와 대학등록금 인하를 의미하는데, 등록금은 현재에 비해 30~50% 인하하는 것으로 가정한다. 넷째, 통일비용은 독일의 경우를 근거로 연간 GDP의 4~7% 정도 소요된다고 가정한다.

이러한 가정하에 2050년의 재정수요를 파악해 보면 2009년에 비해 복지와 통일비용으로 GDP의 18.19~21.57%의 재정지출 증대가 예상된다. 이 경우 조세부담과 사회보장기여금을 더한 국민부담은 GDP의 25.57%(2009년)에서 43.76~47.14%로 증가된다. 이는 소득세와 법인세, 부가가치세, 사회보장기여금을 현재보다 2배로 징수하는 것보다 더 큰 규모이다.

현재의 인구구조 변화추이와 현재 논의되고 있는 복지제도의 확충 방안, 그리고 40년 후에는 이룩될지도 모르는 통일을 모두 감당하려면 현재의 조세부담률을 2배로 증가시켜야 하는데, 그 과정에서 막대한 고통과 부작용이 뒤따를 것으로 예상된다. 우리가 스스로 통제할 수 없는 통일비용을 제외하고 예상되는 복지지출 증가분을 50% 절감한

다고 하더라도 세입증대 압박은 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 재정수요 증대 전망은 앞으로 복지제도의 변화를 추구함에 있어 선택의 여지가 많지 않음을 시사한다. 그 중 첫 번째는 지출의 증대를 최대한 억제하여야 한다는 점이다. 즉, 재정지출의 증대를 최대한 억제하고 도저히 억제할 수 없는 불가피한 증대만을 허용하여야 할 것이다.

현재의 세수입 규모와 증가되는 재정지출의 규모를 비교해 볼 때 특정 세목의 세수입만으로는 감당하기 어려울 정도로 재정수요 증대 규모가 크다. 예상되는 지출소요를 모두 감당하기 위해서는 모든 세목에 대해 전방위적인 세수증대 방안을 마련할 필요가 있다고 할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 어떤 세목을 먼저 증가시키는 것이 바람직한지 우선순위를 평가할 필요가 있으며, 재정수요의 특성에 따라 어떤 세원이 더 적절한지 검토하여 효율적으로 대응하는 것이 바람직하다고 하겠다.

본고에서는 국가 재정세입의 근간을 형성하고 있는 소득세와 법인세, 부가가치세, 그리고 사회보장기여금을 대상으로, 소득재분배효과, 경제성장에 미치는 효과, 재원의 용도에 따른 적합성, 다른 국가의 경험으로 구분하여 다양한 각도에서 세수입 증대의 우선순위를 검토하였다. 그 결과를 보면 먼저 형평성 관점에서 소득세가 가장 우월하며, 그다음이 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 있을지에 대해서는 확신하기 어렵다.

이러한 관점에서 볼 때 보편적인 세수입 증대를 위한 기준으로 형평성보다는 세목 간 우선순위가 뚜렷한 효율성 지표가 중요한 의미를 가진다. 효율성 관점에서는 경제활동을 왜곡하는 효과가 적은 보편적 과세인 부가가치세가 가장 우월한 세목이라고 할 수 있으며, 그다음이 노동소득에 대한 과세이다. 자본소득에 대한 과세는 개인에 대한 과세이건 법인에 대한 과세이건 효율성을 저해하는 효과가 크다.

G7 국가들의 경험을 보면 이 국가들은 인구구조 변화에 따른 지출 증대에 대해 사회보장기여금의 증대와 부가가치세의 증대를 통해서 대응하였다. 형평성 측면에서 우월하지만 효율성 관점에서 문제가 있는 소득세는 G7 국가의 세수입 증대에서 중요한 역할을 하지 못하였다.

이와 같은 특성들과 재원의 용도별 특성을 고려하면 개략적인 세수입 증대 방향을 설정할 수 있다. 복지제도의 근간을 형성하고 복지지출에서 큰 부분을 차지하는 4대 보험의 경우에 현재와 같이 기여금에 의존하여 재원을 조달하는 것이 바람직하다. 기여금은 조세를 평가하는 두 가지 기본적인 평가기준인 형평성·효율성 관점에서 모두 바람직한 요소를 가지고 있으며, 그 외에도 기금운영의 안전성·효율성·책임성 측면에서 보통세로 재원을 조달하는 것보다 우월하다.

4대 보험에 대한 정부의 지원과 그 외 복지제도를 운영하기 위해 필요한 재원은 보통세 수입을 기반으로 하는 일반회계 재원을 사용하는 것이 바람직한데, 이 경우 복지재원을 특정 세원에 연계시켜야 한다면 부가가치세와 같은 보편적 세원을 재원으로 하는 것이 바람직하다. 대다수의 국민에게 혜택이 돌아가는 복지제도를 운영하기 위한 재원을 소수의 납세자에게 부담이 집중되는 세원으로부터 조달한다면 복지제도를 확충할 때 재원조달 비용이 적절하게 고려되지 않아 복지제도가 과도하게 확대되는 결과를 가져올 수 있기 때문이다.

통일비용을 조달하기 위한 세수입 증대도 두 가지로 생각할 수 있다. 하나는 일시적인 대규모 재원조달을 위한 것으로 목적세를 활용하는 방법이고, 다른 하나는 장기적이며 지속적으로 지출되는 비용을 조

달하기 위한 것으로 보통세 수입을 증대시키는 것이다. 보통세의 증대는 형평성과 효율성을 기준으로 평가한 장기적인 세수입 구조 발전방향에 부응해야 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. 법인세는 경제적 효율성과 형평성 관점에서는 바람직한 세수입 증대 대상이 되지 못하지만 통일이 된 이후에 통일재원으로서는 수익자 부담원칙의 관점에서 우월하며, 대규모 세수입을 증대시킬 때 정치적 지지를 받기 용이하다는 특징을 가지고 있다.

2. 개인과 법인 단계에서의 자본소득 과세체계 개편방안

본 보고서에서 논의한 미래 환경 변화가 개별 세목의 과세체계에 대해 주는 시사점은 개인과 법인 단계에서의 자본소득에 대한 과세체계에 대한 것이다. 고령화 사회에서는 저축에 대한 과세가 중요한 의미를 지니게 된다. 저축의 규모나 저축상품의 선택을 왜곡하는 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 국내투자자와 국제투자 간의 과세 중립성을 제고할 것을 요구한다.

본 연구에서는 이러한 요구에 부응하는 세 가지 방법에 대해 논의하였다. 첫 번째 방법은 이미 오래전부터 학자들 사이에서 논의되어온 것으로 소득세제를 지출세로 전환하는 것이다. 지출세는 과세표준을 당기에 발생한 소득에서 각 개인이 당기에 소비한 금액으로 변경하는 것을 기본개념으로 하는데, 과세표준을 계산하는 방법에 따라 소비에 대한 과세(현금흐름 과세방식)도 될 수 있고, 노동에 대한 과세(자본

수익면제방식)도 될 수 있다.

이 방법은 저축에 대해 완전히 중립적인 과세로서 이론적 장점이 상당히 커서 학자들의 확고한 지지를 받았다. 그럼에도 불구하고 실제로 소득과세제도를 지출세제로 전환한 사례는 거의 찾아볼 수 없는데, 그 이유는 이행과정에서의 혼란과 자본소득이 과세대상에서 배제됨에 따른 소득재분배 기능의 약화 등에 있는 것으로 판단된다. 이 중 소득재분배에 대한 문제는 지출세도 누진적인 세율체계를 적용할 수 있고, 자본소득을 누진과세 대상에 포함해야 하는지에 대한 회의적인 견해도 있어 학자들이 쉽게 동의할 수 있는 문제는 아니다. 그러나 자본소득이 부자에게 귀속되므로 소득재분배를 위해서는 자본소득을 포함한 종합소득을 기준으로 누진적인 세제를 적용하여야 한다는 사회적 통념의 입장에서 볼 때 지출세는 심각한 문제를 가지고 있다고 할 수 있다.

최근 세계 각국의 소득세 정책 변화를 보면 지출세를 전격적으로 도입한 사례는 찾아볼 수 없으나 소득세 최고세율을 인하하고 자본소득을 종합소득에서 분리하여 저율로 과세하는 제도를 도입함으로써 앞서 언급한 바와 같은 소득세제 개편 압력에 대응하였다는 점을 확인할 수 있다. OECD 회원국의 소득세 최고세율 평균이 1991년에 42.5%였는데 2000년에는 40%, 2010년에는 35.4%가 되었다. 그런데 소득세제를 자본소득에 대한 세금과 노동소득에 대한 세금으로 구분하지 않은 상태에서 최고세율 인하와 누진도 완화는 자본소득의 비효율성을 축소하는 데 한계가 있는 한편 소득세제의 재분배 기능을 약화한다는 비판에서 자유롭지 못하다.

이러한 문제점을 개선하는 방안이 자본소득과 근로소득을 구분하여 자본소득에 대한 세부담을 완화하는 것인데, 1990년대 초부터 북유럽 국가들이 도입한 이원적 소득세제(dual income tax)가 이에 해당된다. 명시적으로 이원적 소득세제를 도입하지 않은 국가들도 자본소득을 종합소득세 과세표준에서 제외하여 별도로 책정한 낮은 세율을 적용하여 과세하는 국가들이 많이 있다.

이원적 소득세제는 자본소득의 종류 간 차별을 없애고 세율을 인하여 자본소득과세의 비효율성을 축소하였다는 장점을 가지며, 동시에 근로소득세제의 누진과세체계를 유지한다는 점도 장점으로 인식된다. 그러나 저축·투자 왜곡효과를 완전히 제거하지 못한다는 문제가 있다. 또한 자본을 많이 소유한 고소득자의 세부담을 완화한다는 문제를 야기한다.

이러한 문제를 개선하는 방안으로서 최근에 영국의 IFS(The Institute for Fiscal Studies)는 영국의 소득세제 개편안을 제시하면서 자본소득에서 저축·투자의 기회비용이라고 할 수 있는 정상소득을 공제하고 초과분 즉, 초과이익에 대해서만 과세하는 방안(Rate of Return Allowance: RRA)을 제시하였다. 이 제도하에서는 저축·투자의 기회비용에 대해 과세하지 않기 때문에 저축·투자를 왜곡시키지 않고 모든 소득에 대해 동등하게 과세하므로 소득 종류 간 과세의 중립성이 보장된다. 그리고 자본소득 중 정상소득을 초과하는 부분에 대해서 과세하며, 투자·저축을 왜곡하는 효과 없이 막대한 독점적 이익을 향유하는 납세자에게 고율로 과세할 수 있다는 장점이 있다. 한편 자본소득이 모두 비과세되는 것은 아니지만 현재 과세되고 있는 정상소득에 해당되는 부분이 모두 과세표준에서 공제되므로 소득세 세수입이 줄어들 수 있다는 것이 문제점으로 지적된다.

법인세에 대해서는 자본수입국 입장에서 국내자본의 대외투자를 억제하고 외국자본의 국내투자를 유인할 수 있는 방향으로의 세제개편을 요구한다. 자본수출국 입장에서는 해외에서 사업활동을 하고 있는 국내기업의 경쟁력 강화, 내국인이 해외에서 벌어들인 소득의 국내 환수 촉진 관점에서 현행 제도를 검토하고 개편할 것을 요구한다.

국내투자를 증대하기 위한 법인세 정책으로 세계 각국이 지난 30년간 추진한 정책은 법인세율을 인하하는 것이었다. OECD 회원국의 경우를 보면 법인세 최고세율 평균이 1991년 35.4%에서 2000년 31.3%, 2010년 23.6%로 인하되었다. 2010년과 1991년을 비교하면 세율이 20

년간 2/3 수준으로 낮아졌다. 우리나라도 1990년대 초에 35%였던 법인세 높은 세율이 20년간 지속적으로 인하되어 2011년에는 22%가 되었다. 이와 같은 경쟁적 세율 인하는 법인세의 경제 왜곡효과를 축소하는 데 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.

법인세의 비효율성 문제를 해결할 근본적인 개혁방안으로 유럽지역에서 많이 언급되는 방안이 ACE(Allowance for Corporate Equity) 제도이다. 현행 법인세 과세체계가 당기순이익에 대해 과세하는 것인 데 비해 ACE제도에서는 자기자본에 대한 정상수익을 과세표준에서 공제하고 정상수익을 초과하는 부분에 대해서만 과세하는 것으로서 개인소득세의 초과이익 과세제도를 법인세에 적용한 것이라고 할 수 있다. 저축·투자의 기회비용에 해당하는 정상수익을 과세표준에서 공제하므로 왜곡효과가 사라지는 것이 중요한 장점이며, 이자와 배당에 대한 과세상의 차이를 제거하는 것도 무시하지 못할 장점이다. 그러나 이 경우에도 개인소득세 초과이익 과세제도와 마찬가지로 정상수익이 과세대상에서 제외되므로 세수입이 감소할 것으로 예상된다. 이 점이 가장 큰 문제라고 할 수 있다. 또한 연구개발 등 독점적 이익을 창출하기 위한 노력을 억제하는 효과가 나타날 수 있다는 점도 중요한 문제점이 된다.

다국적기업의 경쟁력 강화와 관련해서는 해외직접투자 소득에 대한 거주지 과세 면제방안을 검토하였다. 이 제도의 도입 필요성은 다음과 같이 정리할 수 있다. 이론적으로 세계경제의 효율성을 극대화하기 위해서는 거주지주의 과세원칙이 바람직하지만 실제로 거주지주의 과세를 완벽하게 실현하기 어렵다. 원천지 세율이 거주지국보다 높은 경우에는 결과적으로 원천지 과세가 최종적인 세부담이 되며, 과세당국이 해외소득에 대해 과세하는 데 필요한 정보를 충분히 확보하지 못하는 경우에도 거주지주의 과세를 정확하게 실현하기 어렵다. 그리고 해외

자회사 발생 소득의 경우에는 거주지 국가로 환수되기 이전에 거주지 국가가 과세할 수 없다는 점도 거주지주의 과세에서 이탈하는 요인이 된다. 이러한 제도적인 결함 외에도 많은 국가들은 상당히 오래전부터 세계경제의 효율성보다는 자국의 이익을 추구하여 원천지주의 과세제도를 유지하였다.

이런 상황에서는 거주지주의를 고수하는 국가에 본거지를 둔 다국적기업의 경쟁력이 약화된다. 원천지 세액을 납부한 이후에 거주지에서 추가적으로 세금을 납부해야 하기 때문이다. 또한 거주지국에서의 과세가 국외원천소득의 국내 환수를 억제하는 요인이 될 수도 있다. 일본은 2009년 해외직접투자 소득에 대한 거주지 과세를 면제하는 제도를 도입하면서 해외 누적된 자회사 소득의 일본 환수를 촉진하는 데 목적이 있다는 점을 강조하였다.

참고문헌

- 강성원, 『무상복지의 장기 비용 추계』, 한국경제연구원, 2011. 3.
- 곽승영, 『한국 제조업 부문 생산성의 성장기여도 및 결정요인분석』, 산업연구원, 1997.
- 곽태원, 『법인소득과세의 이론과 현실-국내외의 연구성과 개관』, 한국조세연구원, 2005. 8.
- 기획재정부 보도자료, 『세계적 고령화 현상과 시사점』, 기획재정부, 2011. 7. 11.
- 김경아·강성호, 『우리나라 중·고령자가구의 자산 및 소득불평등도 분해에 관한 연구』, 『재정학연구』, 제1권 제3호, 한국재정학회, 2008. 8. pp. 21~52.
- 김승래·김우철, 『우리나라 조세제도의 효율비용 추정: 주요 세목 간 비교를 중심으로』, 연구보고서 07-13, 한국조세연구원, 2007.
- 김영균, 『평화비용의 의미와 실익』, 통일연구원, 2005.
- 김진수·박형수·안종석, 『주요국의 법인세제 변화추이와 우리나라 법인세제의 개편방향-법인세율을 중심으로』, 연구보고서 03-05, 한국조세연구원, 2003. 12.
- 김창권, 「한반도 통일비용에 관한 비판적 소고」, 『산경논총』, 제25권 제2호, 2006.
- 김현숙·성명재, 『우리나라 인구구조 변화에 따른 장기 소득세수 추계』, 한국재정학회 2011년 춘계학술대회 발표자료, 2011. 3.
- 박종철, 『공동체 형성전략 및 과제와 초기 통합비용』, 『통일, 어떻게 준비할 것인가?-전략과 과제, 통일재원』 통일준비 심포지엄 발표논문, 통일연구원, 2011. 8. 11.

- 박형수·전병목, 『사회복지 재정분석을 위한 중장기 재정추계모형 개발에 관한 연구』, 보건복지부·한국조세연구원, 2009.
- 박형수·홍승현, 『고령화 및 인구감소가 재정에 미치는 영향-소득·자산·부채 결합분포 분석 및 정책적 함의 연구』, 한국조세연구원, 2011.
- 성명재, 『소득분배 개선을 위한 조세·재정정책방향』, 『응용경제』, 제13권 제2호, 한국응용경제학회, 2011. 9.
- _____, 『소득·자산·부채 결합분포 분석 및 정책적 함의 연구』, 한국조세연구원, 2011.
- 성명재·박기백, 「인구구조 변화가 소득분배에 미치는 영향」, 『經濟學研究』, 제57집 제4호, 한국경제학회, 2009. 11.
- 성명재·안종석·김지영, 『세율인하 정책의 경제적 효과 실증분석』, 한국조세연구원, 2011. 9.
- 손민중, 『한국가계의 소비지출 구조와 물가』, 삼성경제연구원, 2011.
- 신동진, 「통일비용에 대한 기존연구 검토」, 『경제현안분석』, 제64호, 국회예산정책처, 2011. 11.
- 안종석 외, 『지하경제 규모의 측정과 정책시사점』, 연구보고서 10-12, 한국조세연구원, 2010. 12.
- 안종석·구자은, 『주요국의 이중과세배제방법 및 외국납부세액공제제도 현황과 시사점』, 세법연구 06-04, 한국조세연구원, 2006. 11.
- 안종석·권오성, 『금융소득 및 금융거래 관련 과세특례에 대한 연구』, 정책보고서 05-05, 한국조세연구원, 2005. 12.
- 안종석·김승래, 「효율적 조세체계의 모색」, 성명재·박형수(편), 『한국의 조세·재정정책 2008-새 정부의 조세·재정 개혁방향』, 한국조세연구원, 2008. 7.
- 안종석·전병목, 『자본소득 분리과세에 대한 연구: DIT를 중심으로』, 한국조세연구원, 연구보고서 07-11, 2007.
- 안종석·정재호, 『해외직접투자소득에 관한 과세제도의 재검토: 거주

- 지주의 대 원천지주의』, 연구보고서 09-04, 한국조세연구원, 2009. 12.
- 안중석·최준욱, 『국제조세 회피의 행태 및 경제적 효과 분석』, 연구보고서 03-06, 한국조세연구원, 2003. 12.
- 윤창호·이종화, 『한국 제조업의 생산성 변화와 그 요인의 분석』, 산업연구원, 1998.
- 이우성, 송치용, 손수정, 『R&D 투자의 총요소생산성 효과에 대한 국제비교: 우리나라와 OECD 및 주요국가를 중심으로』, 『생산성 논집』, 제24권 제3호, 2010. 9., pp. 294~318.
- 이인실·현진권, 『우리나라 자본소득과세의 정책과제』, 정책보고서 2002-02, 한국경제연구원, 2002.
- 전병목, 『복지재정 전망과 대응방안』, 조세·재정 BRIEF, 한국조세연구원, 2010. 7.
- 전병목·박상원, 『복지재원 조달정책에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2011.
- 조한상, 『최근 생산성 추이와 변동요인』, 『조세통계월보』, 한국은행, 1991.
- 최준욱, 『통일재원의 조달방식에 대한 연구』, 한국조세연구원, 2011.
- 통계청, 『장래인구추계』, 2001.
- 한국거래소 경영지원본부 정보사업부, 『2010년도 주식투자인구 및 주식 보유현황 조사』, 한국거래소, 2010.
- 한국은행, 『국민계정』, 각 연도
- 한국조세연구원, 『복지재정과 정책과제』, 미발간자료, 2011. 6.
- _____, 『통일비용과 재원조달 방안』, 미발간자료, 2010. 10.
- 한도숙, 『국제적인 조세경쟁과 조세회피에 대응한 조세협력방안』, 연구보고서 00-08, 한국조세연구원, 2000. 12.
- 홍익표, 『통일비용과 편익』, 『통일, 어떻게 준비할 것인가?-전략과 과제, 통일재원』 통일준비 심포지엄 발표논문, 통일연구원,

2011. 8. 11.

- Aaron, H. J. and H Galpher, *Assessing Tax reform*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1983.
- Aghion, Phillippe, and Peter Howitt, "A Model of Growth Through Creative Destruction," *Econometrica*, Vol. 60, No. 2, March 1992, pp. 323~351.
- Altshuler, Rosanne and Harry Grubert, "Where Will They Go If We Go Territorial? Dividend Exemption and The Location Decisions of U.S. Multinational Corporations," *National Tax Journal*, 54, No. 4, 2001. pp. 787~809.
- _____, "Multinational Financial Policy and the Cost of Capital: The Many Roads Home," Rutgers Univ, Dept. of Economics, Working Papers, No. 199807, 1998.
- Arrow, Kenneth, J., "Economic Welfare and the Allocation of Resources for Inventions," in R. R. (ed)., *The Rate and Direction of Inventive Activity*, Princeton, NJ, Princeton University Press for the NBER, 1962.
- Auerbach, Alan J. and Laurence Kotlikoff, "Effect of a Demographic Transition and Social Security's Policy Response," Chapter 11 of *Dynamic Fiscal Policy*, 1987a, Cambridge University Press.
- Auerbach, Alan J., , "Social Security", Chapter 10 of *Dynamic Fiscal Policy*, 1987b, Cambridge University Press.
- Auerbach, Alan J., and Young Jun Chun, "Generational Accounting in Korea," *Journal of Japanese and International Economies*, Vol. 20, No. 2, June 2006, pp. 234~268.
- Ballard, C. L., D. Fullerton, J. B. Shoven, and J. Whalley, A

- General Equilibrium Model for tax Policy Evaluation*, University of Chicago Press, 1985.
- Becker, Gary, "On the Interaction between the Quantity and the Quality of Children," *Journal of Political Economy*, Vol. 81, 1973, pp. S279~S288.
- Bergstrom, Theodore C. and Robert P. Goodman, "Private Demands for Public Goods," *American Economic Review*, Vol. 63, No. 3, 1973, pp. 280~296.
- Bloom, David E., David Canning, and Grunther Fink, "Implications of Population Aging for Economic Growth," NBER working paper No. 16705, 2011.
- Borcherding, T. E. and R. T. Deacon, "The Demand for the Services of Non-Federal Governments," *American Economic Review*, Vol. 80, No. 4, 1972, pp. 891~901.
- Brookshire, D. S., Thayer, M. A., Schulze, W. D. and R. C. d'Arge, "Valuing Public Goods: A Comparison of Survey and Hedonic Approaches", *American Economic Review*, Vol. 72, No 1, 1982, pp. 165~177.
- Chamley, C., "Optimal taxation of capital income in general equilibrium with infinite lives," *Econometrica* Vol. 54, No. 3, May 1986, pp. 607~652.
- Chun, Young Jun, "Population Aging, Fiscal Policies, and National Saving: Prediction for Korean Economy," Ito, Takatoshi and Andrew Rose (eds), *Fiscal Policy and Management in East Asia, NBER East Asia Seminar on Economics*, Volume 16, University of Chicago Press and NBER, 2007.
- Conconi, Paola, "Is Capital Tax Centralization Desirable?," Center for Economic Policy Research, Discussion Paper, No. 5761,

- 2006.
- Conesa, Juan Carlos, Sagiri Kitao and Dirk Krueger, "Taxing Capital? Not a Bad Idea After All!," *American Economic Review*, Vol. 99, No. 1, 2009, pp. 25~48.
- de Mooij Ruud A., "Tax Biases to Debt Finance: Assessing the Problem, Finding Solutions," IMF Staff Discussion Note, SDN/11/11, IMF, May 3, 2011.
- Desai, M. A., and J. Hines, "Old Rules and New Realities : Corporate Tax Policy in a Global Setting," *National Tax Journal*, 57, No. 4, 2004, pp. 937~960.
- Desai, Mihir A., C. Fritz Foley, and James R. Hines Jr., "Repatriation Taxes and Dividend Distortions," *National Tax Journal*, 54, No. 4, 2001, pp. 829~851.
- Dewart, W. E. and D. A. Lawrence, "The Deadweight Costs of Taxation in New Zealand," *Canadian Journal of Economics*, Vol. 29, 1996, pp. S659~S667.
- Erosa, Andres, "Optimal Taxation in Life-Cycle Economies," *Journal of Economic Theory*, Vol. 105, 2002, pp. 338~369.
- Freebairn, John and Rebecca Valenzuela, "A Progressive Direct Expenditure Tax", Melbourne Institute Working paper No. 13/98, June 1998.
- Gordon, Roger H., "taxation of Investment and Savings in a World Economy," *American Economic Review*, Vol. 76, No. 5, 1986, pp. 1086~1102.
- Gordon, Roger H. and Soren Bo Nielsen, "Tax Avoidance and Value-Added vs. Income Taxation in an Open Economy," NBER Working Paper No. 5527, 1996.
- Grossman, Gene, and Elhanan Helpman, *Innovation and Growth in*

- the Global Economy*, Cambridge, MA, MIT Press, 1991.
- Gruber, J. and D. Wise, "Social Security and Retirement: An International Comparison," *The American Economic Review*, 88(2), 1988, pp. 158~163.
- Grubert, Harry, "Enacting Dividend Exemption and Tax Revenue," *National Tax Journal*, 54, 2001, pp. 811~827.
- Grubert, Harry and Rosanne Altshuler, *Corporate Taxes in the World Economy: Reforming the Taxation of Cross-Border Income*, December 12, 2006.
- _____, *Taxing International Business Income: Dividend Exemption versus the Current System*, Washington, DC: Publisher for the American Enterprise Institute, 2001.
- Grubert, Harry and John Mutti, "Do Taxes Influence Where U.S. Corporations Invest?," *National Tax Journal*, 53, No. 4, Part 1, 2000, pp. 825~839.
- Grubert, Harry and Rosanne Altshuler, "Corporate Taxes in the World Economy: Reforming the Taxation of Cross-Border Income," Rutgers Univ, Dept. of Economics, Working Papers, No. 200626, 2006.
- Haley, W. J., "Estimation of the Earnings Profile from Optimal Human Capital Accumulation," *Econometrica*, Vol. 44, Nov. 1976, pp. 1223~1238.
- Hall, R. E. and A. Rabushka, *The Flat tax*, Stanford, Hoover Institution Press, 1995.
- Hartman, David G., "Tax Policy and Foreign Direct Investment," *Journal of Public Economics*, 1985, pp. 107~121.
- Heckman, J. J., "A Life-Cycle Model of Earnings, Learning, and Consumption," *Journal of Political Economy*, Vol. 84, No.

- 4, pt. 2, Aug. 1976, pp. S11~S44.
- Hufbauer, Gary Clyde and Ariel Assa, *U. S. Taxation of Foreign Income*, Washington, D. C.: Peterson Institute for International Economics, October 2007.
- Institute for Fiscal Studies(IFS), *Tax by Design: Mirrlees Review*, September 2011.
- Jacobs, Bas and Ruud A. de Mooij, "Pigou Meets Mirrlees: On the Irrelevance of Tax Distortions for the Second-Best Pigouvian Tax," CESifo Working Paper No. 3342, February 2011.
- Japan Tax Commission, *A Sustainable Tax System for Japan's Aging Society*, June 2003.
- Joint Committee on Taxation(JCT), *Background and Selected Issues Related to the U. S. International Tax System and Systems that Exempt Foreign Business Income*, May 24, 2011.
- _____, *Economic Efficiency and Structural Analyses of Alternative U.S. Tax Policies for Foreign Direct Investment*, JCT Report(JCX-55-08), June 25, 2008.
- Jones, Charles, *Introduction to Economic Growth*, New York: Norton, 1998
- Judd, K. L., "Optimal Taxation and Spending in General Competitive Growth Models," *Journal of Public Economics*, Vol. 71, No. 1, Jan. 1999, pp. 1~26.
- _____, "Redistributive Taxation in a Simple Perfect Foresight Model," *Journal of Public Economics*, Vol. 28, No. 1, Oct. 1985, pp. 59~83.
- Kay, J. A. and M. A. King, *The British Tax System*, 5th ed., Oxford, Oxford University Press, 1990.

- Kaplow, Louis, "An Optimal Tax System," NBER Working Paper 17214, July 2011.
- Keen, Michael, Mahmood Pradhan, Kenneth Kang and Ruud de Mooil, "Raising the Consumption Tax in Japan: Why, When, How?," IMF Staff Discussion Note, IMF, June 16, 2011.
- King, M. A. and D. Fullerton, *The Taxation of Income from Capital*, Chicago: University of Chicago Press, 1984.
- Kotlikoff, Laurence, Jagadeesh Gokhale and John Sabelhaus, "Understanding the Postwar Decline in U. S. Saving: A Cohort Analysis," NBER working paper No. 5571, 1996.
- Lodin, S. O., *Progressive Expenditure Tax-An Alternative*, Stockholm, Liber Forlag, 1978.
- Mankiw, Gregory N., Matthew Weinzierl and Danny Yagan, "Optimal Taxation in Theory and Practice," NBER Working Paper 15071, 2009.
- Meade Committee, *The Structure and Reform of Direct Taxation*, London, Institute for Fiscal Studies, 1978.
- Metcalfe, Gilbert E, "Investment in Energy Infrastructure and the Tax Code," NBER Working Paper 15429, 2009.
- _____, "Tax Policies for Low-Carbon Technologies," NBER Working Paper 15054, 2009.
- National Foreign Trade Council(NFTC), "The National Foreign Trade Council Comments on the Taxation of Foreign Source Business Income," Washington, D. C., December 12, 2008.
- _____, *Territorial Tax Study Report*, Washington, D. C., June 11, 2002.
- OECD, "Taxation of Widely-held Dividend Income, Interest

- Income, and Capital Gains Earned by Individuals in OECD Countries,” CTPA/CFA/WP2(2011)28, 2011a.
- _____, *Education at a Glance 2010*, 2011b.
- _____, *Factbook 2010*, 2010.
- _____, “Tax and Economic Growth,” ECO/CPE/WPI(2008)4, Feb. 2008.
- _____, General Government Accounts, National Accounts of OECD Countries Volume IV 1993-2004, 2005.
- _____, *OECD Health Data*, 각 연도.
- _____, *OECD Social Expenditure Data Base*, 각 연도.
- Pasaran, M. Hashem, Youngcheol Shin, and R. P. Smith, “Pooled Mean Group Estimation of Dyanmic Heterogeneous Panels,” *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 94, No. 446, 1999, pp. 621~634.
- Peroni, Robert J., “Deferral of U. S. tax on international income: End it, don’t mend it-why should we be stuck in the middle with Subpart F,” *Texas Law Review*, May 1, 2001.
- Pilat, D, “Comparative Productivity of Korean Manufacturing, 1967~1987,” *Journal of Development Economics*, Vol. 46, No. 1, 1995, pp. 123~144.
- Pommereche, E., H. and A. de Groot, “Institutional Approaches to Public Expenditure,” *Journal of Public Economics*, Vol. 9, No. 2, 1978, pp. 255~280.
- Repetti, James R., “Will U. S. Investment Go Abroad in a Territorial Tax: A Critique of the President’s Advisory Panel on Tax Reform,” *Florida Tax Review*, Vol 8, Number 3, 2007.
- Romer, Paul, “Endogenous Technological Change,” *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 6 pt.2, 1990, pp. S71~S102.

- Rosen, H. and T. Gayer, *Public Finance: McGraw-Hill*, 2009.
- Rosenbloom, David H., "From the Bottom Up: Taxing the Income of Foreign Controlled Corporations," *Brooklyn Journal of International Law* 26, No. 4, 2001.
- Rothschild, Casey and Florian Scheuer, "Optimal Taxation with Rent-seeking," NBER Working Paper 17035, May 2011.
- Sancho, Ferran, "Double dividend effectiveness of energy tax policies and the elasticity of substitution: A CGE appraisal," *Energy Policy*, Vol. 38, 2010, pp. 2927~2933.
- Schram, A., "A Dynamic Model of Voter Behavior and the Demand for Public Goods Among Social Groups in Great Britain," *Journal of Public Economics*, Vol. 41, No. 2, 1990, pp. 147~182.
- Södersten, Jan and Lindhe Tobias, "The Norwegian Shareholder Tax Reconsidered," Department of Economics Working Paper 2011:6, April 2011.
- Strauss, R. P. and G. D. Hughes, "A New Approach to the Demand for Public Goods," *Journal of Public Economics*, Vol. 6, No. 3, 1976, pp. 191~204.
- Sullivan, Martin A., "A Challenge to Conventional International Tax Wisdom," *Tax Notes*, December 22, 2006.
- The President's Advisory Panel on Federal Tax Reform, *Simple, Fair, & Pro-Growth: Proposals to Fix America's Tax System*, November 2005.
- Trostel, Philip A., "The Effect of Taxation on Human Capital," *Journal of Political Economy*, vol. 101, No. 2, 1993, pp. 327~350.
- United Nations, *The Sex and Age Distribution of World*

Population, 각 연도.

United Nations, *World Population Projections*, 1998.

U. S. Treasury, *Blueprints for basic Tax Reform*, Washington D. C., U. S. Government Printing Office, 1977.

Weil, David, (백웅기, 김민성, 임경목 옮김), *Economic Growth(경제성장)*, 시그마프레스, 2006.

Widmalm, Frida, "Tax Structure and Growth: Are some Taxes Better than others?", *Public Choice*, Vol. 107, 2001, pp. 199~219.

Yoneyama, Yusuke, "Tax Reform for Aging Societies: Tough Choices in Japan and The United States," USJP Occasional Paper 06-16, 2006.

Young, A., "The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110(3), 1994, pp. 641~680.

〈부록〉 인구구조 및 조세구조 변화의 경제적 효과 검토를 위한 CGE 분석방법

I. 모형

1. 모형의 기본구조

본 모형에서 상정하는 경제는 가계, 기업, 정부로 구성된다. 가계는 부모세대와 자녀세대로 구성되는데 자녀세대는 연령 0~25세 연령대이고, 부모세대는 26~90세 연령대로 구성되며, 부모와 자녀의 나이 차이는 25세로 가정한다. 부모세대는 자신의 소비와 노동공급, 자녀의 소비, 자녀에 대한 교육비 지출에 대한 의사결정을 한다. 자녀세대는 독자적인 경제적 의사결정을 하지 않고 부모세대의 의사결정을 수용하는 것으로 가정한다.

기업은 기업의 가치를 극대화하기 위해 생산요소(노동, 자본)를 투입하고 연구개발(R&D)투자에 대한 의사결정을 한다. 정부는 복지정책을 제공하면서 그 재원은 조세로 충당한다.

2. 가계의 의사결정

이미 언급한 바와 같이 가계는 부모세대와 자녀세대로 구성된다. 각 개인은 생애기간 동안 사망위험은 존재하지 않고 90세까지 생존하는 것으로 가정하였다⁴⁸⁾. 부모와 자녀의 인구비율은 출산율에 의해 외생

48) 2010년 현재 한국인의 기대수명은 평균 79세이다. 향후 기대수명이 상승할 것을 감안하여 본 연구에서는 기대수명을 현시점의 수준보다 높게 가정하였다.

적으로 결정된다고 가정한다. 본 연구에서는 자녀 수가 부모세대가 26세일 때 결정된다고 가정한다⁴⁹⁾.

부모세대의 의사결정은 자신의 소비와 노동공급, 자녀의 소비, 그리고 자녀에 대한 교육비 지출에 대해 이루어진다. 이들의 노동공급에 대한 의사결정은 은퇴시기와 은퇴이전의 노동시간에 대한 의사결정들로 구성된다. 자녀의 소비와 교육비 지출에 대한 의사결정은 다음과 같이 이루어진다. 사람은 25세에 성인이 되어 결혼하고 이와 동시에 자녀를 출산한다. 성인이 됨과 동시에 부모가 된 사람은 50세까지(자녀가 25세가 되어 성인이 되는 시기까지) 자녀의 소비에 대한 의사결정을 한다. 자녀가 6세가 되면, 다시 말해 부모세대가 31세가 되는 시기부터 자녀가 성년이 되는 시기까지 자녀의 교육비에 대한 의사결정을 한다. 50세부터 90세까지는 부모세대 자신의 소비와 노동공급에 대해서만 의사결정을 한다.

부모세대의 의사결정은 생애주기적 관점에서 이루어진다. 다시 말하면 아래 식 (1)로 정의되는 생애효용을 극대화한다.

$$\sum_{a=26}^{90} \beta^{a-1} u(c_a, l_a, ncf_{a-25}, E_{a-25}) \quad (1)$$

$$u(c, l, cf, E) = \frac{1}{1-\gamma} (c^{1-\alpha-\psi_i-\epsilon_i} l^\alpha (ncf)^{\psi_i} E^{\epsilon_i})^{1-\gamma} \quad (1')$$

$$\psi_i = \begin{cases} \psi > 0 & i = 1, \dots, 25 \\ 0 & i > 25 \end{cases}$$

$$\epsilon_i = \begin{cases} \epsilon > 0 & i = 6, \dots, 25 \\ 0 & i < 6 \text{ 혹은 } i > 25 \end{cases}$$

49) 실제 자녀 수의 결정은 부모세대의 첫 자녀 출산과 동시에 결정되는 것이 아니라 두 번째 혹은 세 번째 자녀 출산에 따라 순차적으로 이루어진다. 본 연구에서는 모형의 단순화와 분석의 용이성을 위하여 부모세대의 자녀 출산에 대한 의사결정과 자녀 수가 부모세대가 26세일 때 결정되는 상황을 상정하였다.

여기서 β , c_a , l_a , cf_{a-25} , E_{a-25} , n 는 각각 할인율, 부모 자신의 소비, 여가, 자녀 1인당 소비, 자녀 1인당 교육비 지출, 자녀 수를 의미한다.

기간내 효용함수는 부모세대 자신의 소비, 여가, 자녀의 소비, 그리고 교육비 지출에 대한 Cobb-Douglas 함수로 가정하였는데 이는 성장 경로상에서 노동시간이 급격하게 증가하지 않고 장기적으로 일정 수준을 유지할 수 있도록 효용함수를 등탄력성(iso-elastic) 형태로 가정할 필요가 있기 때문이다.

자녀에 대한 소비와 교육비 지출에 대한 선호의 강도를 반영하는 ψ_i 와 ϵ_i 는 부모세대가 자녀세대의 소비와 교육비 지출에 대한 의사결정을 하는 시기에는 양의 값을 가지며, 아닌 경우에는 0의 값을 가지도록 설정하였다. 여기서 주목하여야 하는 점은 자녀 소비에 대한 효용은 자녀 전체의 소비를 기준으로 결정되는 반면, 자녀에 대한 교육비 지출에 대한 선호는 자녀 1인당 교육비 지출을 기준으로 결정된다(아래 식 (2) 참조). 만일 자녀의 수가 줄어들면, 자녀 1인당 교육비 지출이 증가하여, 1인당 인적자본 축적의 증가로 이어져 경제진반의 생산성 향상에 기여하게 되는 상황을 상정한 것이다. 이러한 설정은 자녀의 수와 자녀의 질(생산성) 간의 상충관계를 반영한 것으로 해석할 수 있다. 다시 말하면 본 연구의 모형에서는 자녀 수에 대한 의사결정을 하지 않지만, 자녀의 수가 정해진 상태에서 자녀 1인당 교육비 지출액을 결정함으로써 자녀의 질을 부모가 선택하는 것으로 해석할 수 있다는 것이다.

부모세대의 제약조건은 생애 동안 가용자원의 현재가치가 처분하는 지출금액의 현재가치보다 크거나 같아야 한다는 것이다. 가용자원은 노동소득, 정부로부터의 자기 자신과 자녀에 대한 이전수입으로 구성된다. 지출금액은 자신을 위한 소비, 자녀의 소비, 자녀 교육비, 그리고 조세납부액으로 구성된다. 조세는 노동소득세, 자본소득세, 소득세, 소비세로 구성된다. 부모세대의 생애제약 조건은 다음 식 (2)로 표현된다.

$$\begin{aligned}
& \sum_{a=25}^{90} \left(\prod_{s=25}^a \frac{1}{1+r_s(1-\tau_{ys}-\tau_{ks})} \right) (w_a(1-l_a)(1-\tau_{ls}-\tau_{ys}) + tr_{as} - c_a(1+\tau_{ca})) \quad (2) \\
& + \sum_{a=25}^{50} \left(\prod_{s=25}^a \frac{1}{1+r_s(1-\tau_{ys}-\tau_{ks})} \right) (ntrf_{a-25} - ncf_{a-25}) \\
& - \sum_{a=31}^{50} \left(\prod_{s=25}^a \frac{1}{1+r_s(1-\tau_{ys}-\tau_{ks})} \right) nE_{a-25} \geq 0
\end{aligned}$$

여기서 w , τ_l , τ_y , τ_k , τ_c , tr , trf 는 각각 임금률, 노동소득세율, 소득세율, 자본소득세율, 소비세율, 부모세대 자신의 정부로부터의 이전수입, 자녀세대의 이전수입을 의미한다.

식 (2)에 의하면 부모세대의 정부로부터의 이전수입과 자녀세대의 이전수입의 총량이 부모세대의 의사결정에 영향을 미치지만 이들 구성의 변화는 전혀 영향을 미치지 못한다. 이는 부모세대의 선호가 자녀세대의 소비와 교육비 투자를 반영하고 있기 때문이다.

부모세대의 선호와 제약조건을 이용하여 구한 최적화 조건은 아래 식 (3)~(6)과 같다.

$$\beta^{a-1}u_c(a) - \lambda(1+\tau_{ca}) \sum_{a=25}^{90} \left(\prod_{s=25}^a \frac{1}{1+r_s(1-\tau_{ys}-\tau_{ks})} \right) = 0 \quad (3)$$

$$\beta^{a-1}u_l(a) - \lambda w_a(1-\tau_{la}-\tau_{ya}) \sum_{a=25}^{90} \left(\prod_{s=25}^a \frac{1}{1+r_s(1-\tau_{ys}-\tau_{ks})} \right) = 0 \quad (4)$$

$$\beta^{a-1}u_{cf}(a-25) - \lambda(1+\tau_{ca}) \sum_{a=25}^{90} \left(\prod_{s=25}^a \frac{1}{1+r_s(1-\tau_{ys}-\tau_{ks})} \right) = 0 \quad (5)$$

$$\beta^{a-1}u_E(a-25) - \lambda n \sum_{a=25}^{90} \left(\prod_{s=25}^a \frac{1}{1+r_s(1-\tau_{ys}-\tau_{ks})} \right) = 0 \quad (6)$$

여기서 λ 는 제약식 (2)에 대한 잠재가격(shadow price)을 의미한다. 식 (3)은 부모세대 소비에 대한 1계 조건, 식 (4)는 부모세대의 여가에 대한 1계 조건, 식 (5)는 자녀의 소비에 대한 1계 조건, 그리고 식 (6)은 자녀교육비 지출에 대한 1계 조건이다.

식 (3)~(6)을 이용하여 아래 식 (7)~(10)을 얻을 수 있다.

$$(3), (4) \rightarrow \frac{u_c(a)}{u_l(a)} = \frac{1 + \tau_{ca}}{w_a(1 - \tau_{la} - \tau_{ya})} \quad (7)$$

$$(3), (5) \rightarrow \frac{u_c(a)}{u_{cf}(a-25)} = 1 \quad (8)$$

$$(3), (6) \rightarrow \frac{u_c(a)}{u_E(a-25)} = \frac{1 + \tau_{ca}}{n} \quad (9)$$

$$(3) \rightarrow \frac{u_c(a)}{u_c(a+1)} = \beta(1 + r(1 - \tau_{ya+1} - \tau_{ka+1})) \quad (10)$$

식 (7)은 부모세대의 소비와 여가 간 기간 내 대체관계를, 식 (8)은 부모세대의 소비와 자녀세대의 소비 간 기간 내 대체관계를, 식 (9)는 부모세대의 소비와 자녀 교육비 지출 간 기간 내 대체관계를, 식 (10)은 부모세대의 소비의 기간별 대체관계를 나타낸다.

효용함수를 (1')와 같이 설정하면, 식 (7)~(10)은 식 (7')~(10')으로 나타낼 수 있다.

$$\frac{u_c(a)}{u_l(a)} = \frac{1 - \alpha - \psi_i - \epsilon_i}{\alpha} \frac{l_a}{c_a} = \frac{1 + \tau_{ca}}{w_a(1 - \tau_{la} - \tau_{ya})} \quad (7')$$

$$\frac{u_c(a)}{u_{cf}(a-25)} = \frac{1-\alpha-\psi_i-\epsilon_i}{\psi_i} \frac{cf_{a-25}}{c_a} = 1 \quad (8')$$

$$\frac{u_c(a)}{u_E(a-25)} = \frac{1-\alpha-\psi_i-\epsilon_i}{\epsilon_i} \frac{E_{a-25}}{c_a} = \frac{1+\tau_{ca}}{n} \quad (9')$$

$$\begin{aligned} \frac{u_c(a+1)}{u_c(a)} &= \left(\frac{1+\tau_{ca+1}}{1+\tau_{ca}} \right)^{(\alpha+\psi_i+\epsilon_i)(1-\gamma)} \left(\frac{w_a(1-\tau_{la}-\tau_{ya})}{w_{a+1}(1-\tau_{la+1}-\tau_{ya+1})} \right)^{\alpha(1-\gamma)} \left(\frac{c_{a+1}}{c_a} \right)^{-\gamma} \quad (10') \\ &= \frac{1}{\beta(1+r(1-\tau_{ya+1}-\tau_{ka+1}))} \end{aligned}$$

식 (7')~(10')을 이용하여 부모세대의 여가, 자녀세대의 소비, 자녀 교육비의 부모세대의 소비와의 관계식을 식 (7'')~(10'')로 나타낼 수 있다. 부모세대는 이들 관계식과 생애예산제약조건인 식 (2)를 이용하여 부모세대 자신의 소비 및 여가, 자녀세대의 소비, 그리고 자녀교육비를 결정하게 된다.

$$l_a = \frac{\alpha}{1-\alpha-\psi_i-\epsilon_i} \frac{1+\tau_{ca}}{w_a(1-\tau_{la}-\tau_{ya})} c_a \quad (7'')$$

$$cf_{a-25} = \frac{\psi_i}{1-\alpha-\psi_i-\epsilon_i} c_a \quad (8'')$$

$$E_{a-25} = \frac{\epsilon_i}{1-\alpha-\psi_i-\epsilon_i} \frac{1+\tau_{ca}}{n} c_a \quad (9'')$$

$$\begin{aligned} \frac{c_{a+1}}{c_a} &= \beta(1+r(1-\tau_{ya+1}-\tau_{ka+1}))^{\frac{1}{\gamma}} \left(\frac{1+\tau_{ca+1}}{1+\tau_{ca}} \right)^{(\alpha+\psi_i+\epsilon_i)\frac{(1-\gamma)}{\gamma}} \quad (10'') \\ &\quad \left(\frac{w_a(1-\tau_{la}-\tau_{ya})}{w_{a+1}(1-\tau_{la+1}-\tau_{ya+1})} \right)^{\alpha\frac{(1-\gamma)}{\gamma}} \end{aligned}$$

3. 기업의 의사결정

기업은 기업의 가치를 극대화하기 위해 노동고용, 투자, 연구개발(R&D)에 대한 의사결정을 한다. 시점 t 에서 기업의 가치(V_t)는 아래 식 (11)과 같이 현재와 미래의 이윤의 현재가치로 정의된다.

$$V_t = \sum_{s=t}^{\infty} \left(\prod_{j=t}^s \frac{1}{1+r_j} \right) (Y_s - w_s L_s - r_s K_s - I_s - y_{Rs}) \quad (11)$$

여기서 Y_s , I_s , L_s , A_s , K_s 는 각각 생산량, 투자, 노동투입, 노동생산성, 자본량을 의미하며, y_{Rs} 는 기업의 R&D투자를 의미한다.

기업의 이윤은 수입(Y)에서 노동 및 자본 고용비용(각각 wL , rK), 투자비용(I), 그리고 R&D 투자비용(y_R)을 차감한 것이다. 현재와 미래의 기업 이윤의 현재가치로 환산한 것이 기업의 가치에 반영된다고 가정하였다. 생산물시장을 완전경쟁시장으로 가정하고 기업의 생산물 가격을 1로 표준화하면 기업의 생산(Y)이 수입과 동일하게 된다. 기업의 생산은 식 (12)와 같이 노동첨가형 기술진보를 반영하도록 설정하였다. 식 (13)은 자본축적 방정식, 식 (14)는 노동생산성 결정방정식이다.

$$Y_s = K_s^{1-\theta} (A_s L_s)^\theta \quad (12)$$

$$K_{s+1} = I_s + (1 - \delta_K) K_s \quad (13)$$

$$A_{s+1} = A_s (1 - \delta_A) + \phi A_s^\sigma y_s^\nu \quad (14)$$

여기서 θ 와 δ_K 는 각각 노동소득분배율과 물적자본의 감가상각률을 의미한다. 노동생산성은 전기의 노동생산성 수준과 기술의 감가상각률

(δ_A), 그리고 신기술생산($\phi A^\sigma y^\nu$)에 의해 결정된다. 신기술생산은 기존의 생산기술과 생산성 향상을 위한 투자(y)에 의해 결정된다. ϕ , σ , ν 는 각각 신기술생산의 효율성, 기술개발의 기존 기술의 기여도, 생산성 향상을 위한 투자의 기여도를 반영하는 모수이다. 식 (14)는 R&D 투자에 따른 생산성 증가가 Trostel(1993)의 설정을 변형한 전영준(2011)의 기술수준 결정방정식으로 결정되는 것으로 가정하였다.

생산성 향상을 위한 투자(y)는 식 (15)와 같이 기업의 R&D투자와 교육투자의 기여분 두 가지로 나눌 수 있다. 보다 엄밀하게 말하면, 기업의 R&D투자의 기술향상에 대한 기여도는 신규로 시장에 진입하는 근로자의 인적자본, 즉 교육비 지출로 형성된 인적자본 수준에 의해 영향을 받는다는 것이다.

$$y_s = y_{R\&D} y_{E_s}^{\alpha_E} \quad (15)$$

여기서 y_{E_s} 는 매년 신규로 노동시장에 진입하는 노동자의 1인당 인적자본을 의미한다. 신규진입노동자의 인적자본 y_{E_s} 는 신규진입노동자에 대해 지출된 교육비 지출의 합으로 정의되며, 이러한 인적자본의 유입이 노동생산성을 향상하는 것으로 설정하였다. α_E 는 노동자의 교육수준이 기술개발 기여도를 반영한 모수이다. 생산성 향상을 위한 R&D투자의 효율이 신규진입노동자 1인당 인적자본에 의존하는 상황을 상정한 것은 지식과 기술의 비경합적 성격을 반영하기 위해서이다. 특정 노동자의 지식을 R&D투자 종사자들 모두가 이용할 수 있다는 전제하에서 이러한 상황을 상정하였다.

기업의 최적화 행위는 식 (12)~(15)의 제약하에서 기업의 가치(식 (11))를 극대화하는 것이다. 기업의 최적화는 아래 식 (16)으로 나타낼 수 있다.

$$\begin{aligned}
Z = & \sum_{s=t}^{\infty} \left(\prod_{j=t}^s \frac{1}{1+r_j} \right) \left(K_s^{1-\theta} (A_s L_s)^\theta - w_s L - r_s K_s - I_s - y_{R_s} \right) \quad (16) \\
& + \sum_{s=t}^{\infty} \eta_s (I_s + (1 - \delta_K) K_s - K_{s+1}) \\
& + \sum_{s=t}^{\infty} \xi_s (A_s (1 - \delta_A) + \phi A_s^\sigma y_s^\nu - A_{s+1})
\end{aligned}$$

여기서 η 와 ξ 는 물적자본 축적방정식과 기술수준 결정방정식의 잠재가격을 나타낸다.

기업의 최적화 조건은 식 (12)~(15)와 아래 (17)~(21)로 구성된다.

$$K_s^{1-\theta} (A_s L_s)^\theta - \theta A_s - w_s = 0 \quad (17)$$

$$\sum_{s=t}^{\infty} \left(\prod_{j=t}^s \frac{1}{1+r_j} \right) (-1) + \xi_s (\phi A_s^\sigma \nu y_s^{\nu-1}) = 0 \quad (18)$$

$$\sum_{s=t}^{\infty} \left(\prod_{j=t}^s \frac{1}{1+r_j} \right) (K_s^{1-\theta} (A_s L_s)^\theta - \theta L_s) - \xi_{s-1} + \xi_s (1 - \delta_{A+} \phi A_s^{\sigma-1} \sigma y_s^\nu) = 0 \quad (19)$$

$$\sum_{s=t}^{\infty} \left(\prod_{j=t}^s \frac{1}{1+r_j} \right) (-1) + \eta_s = 0 \quad (20)$$

$$\sum_{s=t}^{\infty} \left(\prod_{j=t}^s \frac{1}{1+r_j} \right) ((1-\theta) K_s^{-\theta} (A_s L_s)^\theta) - \eta_s + \eta_{s+1} (1 - \delta_K) = 0 \quad (21)$$

식 (17)~(21)은 각각 노동투입, R&D투자, 기술진보경로, 물적자본 투자, 물적자본 축적경로에 대한 1계 조건들이다. 식 (17)은 노동고용의 한계수입과 한계비용의 일치를 의미하며, 식 (18)은 기업의 R&D투자의 한계수입과 한계비용이 일치함을 의미한다. 이들 식들을 이용하

여 아래 식 (22)과 (19')를 얻을 수 있다.

$$(1 - \theta)K_s^{-\theta}(A_s L_s)^\theta = r_s + \delta_K \quad (22)$$

$$\xi_{s-1} = \xi_s(1 - \delta_{a+} \phi A_s^{\sigma-1} \sigma y_s^\nu) + \sum_{s=t}^{\infty} \left(\prod_{j=t}^s \frac{1}{1+r_j} \right) (K_s^{1-\theta} (A_s L_s)^{\theta-1} \theta L_s) \quad (19')$$

식 (19'')의 좌변은 노동생산성 향상의 수익을 나타내는데, 이는 우변의 두 항의 합과 같은데, 그 첫 번째 항은 현시점에서 이루어지는 기술진보가 다음 기의 기술진보에 기여하는 규모를 의미하며, 두 번째 항은 현재의 기술진보가 다음 기의 생산증가에 기여하는 규모를 의미한다. 여기서 ξ_s 를 $\xi'_s \left(\prod_{j=t}^s (1+r_j)^{-1} \right)$ 로 정의하면, 식 (19')는 식 (19'')로 나타낼 수 있다.

$$\xi'_s = (1+r)^{-1} \xi'_{s+1} (1 - \delta_A \phi A_{s+1}^{\sigma-1} \sigma y_{s+1}^\nu) + (1+r)^{-1} (K_{s+1}^{1-\theta} (A_{s+1} L_{s+1})^{\theta-1} \theta L_{s+1}) \quad (19'')$$

식 (19'')에서 볼 수 있듯이 기술진보에 따른 수익은 경제규모(축적 자본량, 노동고용량 등)에 의해 영향을 받는다. 따라서 출산을 저하에 따라 인구가 감소하고 고용노동량이 감소하면 기술진보에 따른 수익이 감소하고 이에 따라 기업의 R&D투자 규모가 줄어든다.

4. 정부

정부는 복지정책을 제공하며 그 재원을 조세로 충당하며, 매 기간 균형재정을 가정한다. 조세의 세원은 소비세, 노동소득세, 자본소득세, 소득세로 분류한다.

$$\sum_{a=6}^{25} trf_a \mu_a + \sum_{a=26}^{95} tr_a \mu_a = (\tau_l + \tau_y)wN + (\tau_k + \tau_y)rW + \tau_c C \quad (23)$$

$$N = \sum_{a=25}^{97} e_a (1 - l_a) \mu_a \quad (24)$$

$$W = \sum_{a=25}^{97} a_a \mu_a \quad (25)$$

$$C = \sum_{a=26}^{90} c_a \mu_a + \sum_{a=26}^{50} cf_a \mu_a \quad (26)$$

여기서 μ_a , a_a 는 각각 연령별 인구수와 보유자산 수준을 의미한다. e_a 는 연령별 노동생산성 수준을 나타내는데, 노동생산성 수준을 연령 25세의 수준 대비 비율을 의미한다. N , W , C 는 각각 연령 25세의 노동생산성 단위로 평가한 총공급량, 보유자산 총액, 그리고 소비총액을 의미한다.

5. 경쟁균형

경쟁균형은 주어진 정책변수 $\{tr, trf\}$ 하에서 기업의 가치함수 (식 (27)), 가계의 가치함수 (식 (28)), 기업의 의사결정함수, $K_{s+1}^d(K_s, A_s)$, $L_s^d(K_s, A_s)$, $y_{Rs}(K_s, A_s)$, 가계의 의사결정함수, $a_{a+1}(a_a, tr, trf)$, $l_a(a_a, tr, trf)$, $E_a(a_a, tr, trf)$, $cf_a(a_a, tr, trf)$, 물적 자본 및 노동생산성 변화 규칙(식 (13), (14))으로 구성되며 아래 조건 1)~6)을 만족하여야 한다.

$$V_t(K_t) = \max_{K_s, L_s, y_{R_s}} \sum_{s=t}^{\infty} \left(\prod_{j=t}^s \frac{1}{1+r_j} \right) (Y_s - w_s L_s - r_s K_s - I_s - y_{R_s}) \quad (27)$$

$$v_a(a_a) = \max_{c, l, cf, E} (u(c, l, ncf, E) + v_{a+1}(a_a)) \quad (28)$$

조건 1) 개인의 생애기대효용을 극대화하여야 한다(식 (2), (7'')~(10'') 성립).

조건 2) 기업의 가치를 극대화하여야 한다(식 (12)~(15), (17), (18), (19''), (22) 성립).

조건 3) 개인의 의사결정과 거시경제 변수 간에 일관성이 있어야 한다(식 (24), (25), (26) 성립).

조건 4) 정부예산이 균형을 유지하여야 한다(식 (23) 성립).

조건 5) 생산요소시장의 균형이 유지되어야 한다.

$$W_s^{1-\theta} (A_s N_s)^{\theta-1} \theta A_s = w_s \quad (29)$$

$$(1-\theta) W_s^{-\theta} (A_s N_s)^{\theta} = r_s + \delta_K \quad (30)$$

조건 6) 생산물시장의 균형이 유지되어야 한다.

$$K_s^{1-\theta} (A_s L_s)^{\theta} = \sum_{a=25}^{95} c_a \mu_a + \sum_{a=0}^{24} cf_a \mu_a + \sum_{a=6}^{24} E_a \mu_a + I_s + y_{R_a} \quad (31)$$

II. 모형 캘리브레이션

앞에서 설명한 모형을 이용한 정책시뮬레이션을 위하여 다음과 같이 모수설정을 하였다. 개인의 선호와 관련된 모수들 중 γ 와 β 는 기존 연구에서 사용하는 표준적인 값(각각 4, 0.98)을 설정하였다. α 는 0.55로 설정하였는데, 이는 노동부(2005)에 보고되어 있는 노동시간자료에 의하면 총가용시간 중 노동에 투입되는 비율이 약 45%로서 외국의 경우보다 높게 나타나고 있는 점을 고려한 수치로서⁵⁰⁾ 통상 사용하고 있는 수치(0.67)보다 다소 낮은 수치로 가정하였다. α 의 값을 낮게 설정한 또 다른 이유는 본 연구의 모형에서 교육비 지출과 자녀 소비 지출에 대한 부모세대의 선호가 반영되었기 때문이다. 부모세대의 효용에서 차지하는 자녀세대의 소비 비중(ψ)과 자녀세대에 대한 교육비 지출의 비중(ϵ)을 아래와 같이 상정하였다.

$$\psi_i = \begin{cases} 0.08 & i = 1, \dots, 25 \\ 0 & i > 25 \end{cases}$$

$$\epsilon_i = \begin{cases} 0.08 & i = 6, \dots, 25 \\ 0 & i < 6 \text{ 혹은 } i > 25 \end{cases}$$

ψ 와 ϵ 의 값을 위와 같이 상정할 경우, α 에 대한 다음과 같은 해석이 가능하다. 효용함수에서 교육비 지출 및 자녀소비 비중을 제외할 경우, α 값을 아래와 같은 근거에 의해 약 0.65로 해석할 수 있다.

$$0.65 \simeq \frac{\alpha}{1 - \epsilon - \psi} = \frac{0.55}{1 - 0.08 - 0.08}$$

여기서 $1 - \epsilon - \psi$ 는 가구 전체 소비에서 자녀 소비와 교육비 지출을

50) 노동부(2005)에 의하면 근로자의 주당 평균노동시간이 45시간이고 취침 시간, 식사시간 등을 제외한 주당 총가용시간을 97시간으로 가정하면 총가용시간 대비 노동시간 비율이 약 48%가 된다.

차감한 것으로 해석할 수 있으므로 자녀 소비와 교육비 지출을 제외할 경우 효용함수에서 차지하는 여가의 비중이 약 0.65로 해석할 수 있다.

이와 같은 모수설정하에서 산출되는 교육비 지출 수준은 전체 가계 소비에서 교육비 지출이 차지하는 비율이 약 5.9%로서 이는 2008년도 국민계정에 보고된 수치(6.2%)보다 다소 낮은 수준이다. 가계소비에서 자녀를 위한 지출 비중이 약 13%로 산출되었다. 자녀를 부양하는 가계(부모세대의 연령이 25~50세인 가구)의 경우 이 비율은 약 27%로서 이는 최근 베이비붐 세대의 가계 지출 대비 자녀양육비 지출비중이 약 35%로 조사된 점을 고려하면 과소평가되었지만 수용할 수 있는 수준이라고 사료된다.

모형에서 상정하는 인구구조는 다음과 같이 산출하였다. 본 연구의 모형에서는 사망위험을 고려하지 않았으므로 인구구조는 출산율에 의해 결정된다. 본 연구에서는 최근 보건사회연구원이 상정한 중위출산율 가정을 채택하였다. 이 출산율 가정하에서 출산율 수준은 2명(1980년 기점)에서 점진적으로 2010년까지 1.23명으로 하락하고 2030년까지 점진적으로 1.28명으로 상승하며 그 이후 기간 동안은 1.28명 수준이 유지된다.

연령별 생산성 profile은 『임금구조기본통계조사보고서』를 이용하여 추정하였다. 기업의 생산함수와 관련된 모수 중 노동소득분배율(θ)은 『국민계정』의 추계치를 고려하여 60%로 가정하였다. 물적자본의 감가상각률은 표학길(2003)의 연구결과를 참조하여 연간 5%로 가정하였다.

기술개발함수 관련 모수 중 기술감가상각률(δ_n)은 연 4%로 가정하였다. 이는 인적자본과 기술의 감가상각률이 비슷하다고 가정하고, 인적자본의 감가상각률 추정치에서 차용하여 가정하였다. Heckman(1976)은 연 4~9%, Haley(1976)는 연 1~4%로 제시한 바 있다. 기존 추정치를 기술과 연구개발의 기술개발기여도 모수를 설정하기 위하여 식 (14)를 아래와 같이 변형하였다.

$$\frac{A_{s+1} - A_s(1 - \delta_A)}{A_s} = \phi A_s^{\sigma-1} y_{R_s}^\nu \quad (14')$$

균형성장경로에서 식(14')의 좌변이 일정하므로 좌변을 일정 상수로 고정하고, 양변에 로그를 취하여 미분하면, 아래 식 (14'')의 좌변은 생산성 증가의 R&D투자에 대한 탄력성을 의미한다.

$$\frac{\Delta A/A}{\Delta y_R/y_R} = \frac{\nu}{1 - \sigma} \quad (14'')$$

이우성 외(2010)는 한국의 경우 생산성 향상의 R&D투자의 탄력성을 0.182로 제시하였다. 이우성 외(2010)는 또한 주요 외국의 경우 생산성 향상의 R&D 투자의 탄력성을 0.2 전후한 수준으로 제시했다. 이 결과를 이용하여 σ , ν 를 각각 0.5, 0.1로 가정하였다. 생산성 향상의 투자탄력성으로 σ , ν 를 동시에 결정할 수 없다. 두 모수의 절대수준은 생산성의 절대수준을 결정하므로 향후 검토할 필요가 있다. 기술생산의 효율성의 절대수준을 나타내는 ϕ 는 0.83으로 가정하였다. 이 모수에 대해서도 향후 검토가 필요하다. 이러한 모수설정하에서 산출된 연간 노동생산성 증가율의 최근 10년(30년) 평균이 2.2%(3.1%)로서 기존의 연구에서 산출한 총요소생산성 향상률의 범위에 속하므로⁵¹⁾, 수용할 수 있는 모수설정이라고 사료된다.

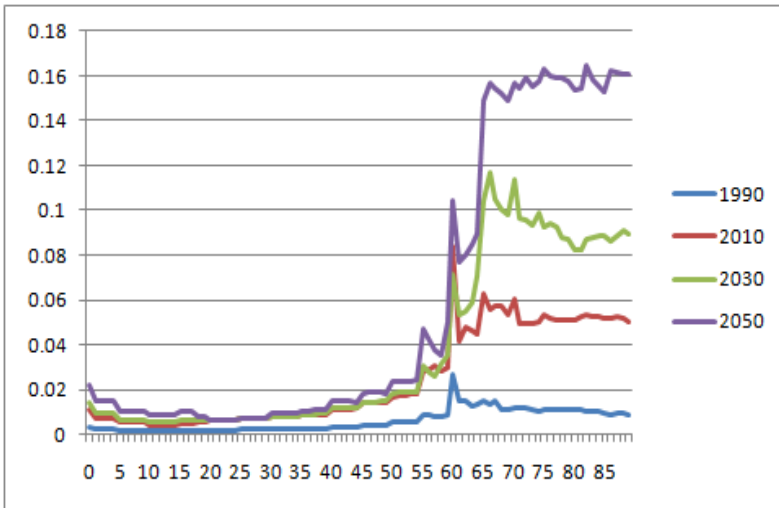
인적자본 투자의 생산성 기여율에 대한 기존의 실증 연구를 찾기 어렵다. 본 연구에서는 인적투자의 생산성 기여율을 직접 추정된 결과를 이용하는 대신 교육연수 증가에 따른 임금상승률 자료(미국 자료)를 이용하여 α_E 값을 선택하였다. 교육연수 증가에 따른 임금상승률은 처

51) 기존의 연구에는 조한상(1991), Pilat(1995), Young(1995), 광승영(1997) 그리고 윤창호·이종화(1998) 등이 있다. 이들의 총요소생산성 향상률에 대한 추정치는 대부분 2~4%의 범위에 속한다.

음 4년간은 연간 13.4%, 그다음 4년간은 10.1%, 그 이후 6.8%로서 가
중평균은 약 8.8%로 알려져 있다⁵²⁾. α_E 를 0.4로 상정할 경우 노동생
산성 상승률이 장기적으로 13% 정도, 0.2로 상정하였을 경우 약 8.4%
정도 상승한다. 본 연구에서는 기본경제에서 α_E 를 0.2로 가정하였다.

현행의 복지정책을 반영하는 복지급여의 연도별 연령별 추이는 세
대 간 회계를 추계한 Auerbach and Chun(2006)의 방법을 이용하여
추계하였다([부도 II-1] 참조)⁵³⁾. 이 연도별 연령별 추이를 이용하여
연도별 이전지출 총액을 산출하였다([부도 II-2] 참조). 복지급여의
재원이 되는 소비세, 노동소득세, 소득세, 자본소득세의 비중은 최근의
세수비중을 고려하여 기본 경제에서는 각각 40%, 10%, 35%, 15%로
가정하였다.

[부도 II-1] 이전지출의 연령별 추이

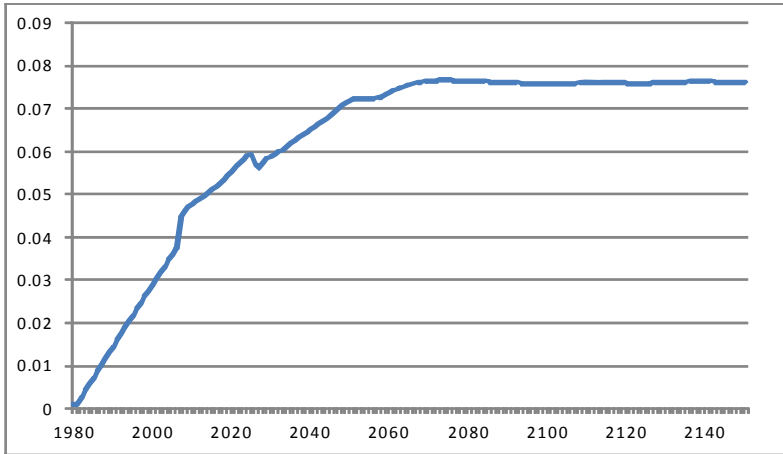


52) Weil(2006) 참조

53) 분석대상이 되는 이전지출에는 공적연금, 기초노령연금, 건강보험, 장기
요양보험, 산재보험, 고용보험, 국민기초생활보장, 여타 사회복지서비스
가 포함된다.

[부도 Ⅱ-2] 연도별 순이전지출

(단위: GDP 대비 비율, %)



<국문요약>

미래 환경 변화에 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. 본 보고서의 제Ⅱ장에서는 이 네 가지 환경 변화에 대해 변화추이와 전망을 살펴보고 그러한 변화로 제기되는 조세정책 이슈를 정리하였다.

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 GDP 대비 비중이 2009년에 비해 14% 정도 증가할 것으로 예상되며, 여기에 통일비용까지 더해진다면 총재정지출 증대분이 GDP의 20% 수준으로 현재의 조세부담과 같은 정도의 규모가 된다. 이러한 세입증대 압력에 대해 가장 먼저 해야 할 일은 재정지출의 확대를 억제하는 방안을 모색하는 것이다. 통일비용이 우리가 통제할 수 없는 정도라면 주요 지출증대 요인이 되는 복지에 초점을 맞춰 지출증대를 억제하기 위해 노력해야 할 것이며, 그 후에도 남은 세수입 증대 요구에 대해 조세정책적 측면에서 어떻게 대응할 것인지에 대해 심도 있는 논의를 해야 할 것이다. 본 보고서는 제Ⅲ장에서

이 문제에 대해 중점적으로 검토하였다.

그 외에도 미래 환경변화는 개별 세목의 과세체계에 대해 개편을 요구한다. 고령화는 저축에 대해 그 규모, 저축의 수단, 시기를 선택함에 있어 중립적인 과세체계를 요구하고 세계화는 투자지역에 대해 중립적인 과세체계를 요구한다. 또한 세계화 사회에서 국가의 경쟁력을 유지하기 위해서는 국내에 기반을 두고 국내 또는 해외에서 활동하는 기업의 경쟁력을 강화할 필요가 있으며, 이러한 관점에서 현행 과세체계를 평가하고 개편방안을 모색할 필요가 있다. 본 보고서의 제Ⅳ장에서는 미래 환경변화에 대응한 개별 세목의 개편방향에 대해 논의하였다.

〈Abstract〉

Changes in Economic Environments and the Reform in Tax System

Jongseok An and Young Jun Chun

This study investigates changes in economic environments which seem to affect tax policy and discusses effective measures to cope with the changes. Current literature referred to aging of population and globalization as the most important changes related to tax policy. In addition, we included welfare reform and unification of Korean Peninsula as important economic environments. In Korea, enlargement of social welfare and preparation for unification are subjects of animated controversy in these days.

The most important issue in tax policy raised by economic environment changes is increase in expenditures. Aging, enlargement of social welfare and the unification demand are expected to increase public expenditures. Adding up the numbers estimated in existing literatures we expect government expenditures to increase by 20% of GDP until 2050 compared to that in 2009. It means that the tax burden ratio should be doubled during the next forty years. This study examined ways to cope with the increase in expenditure demand.

In addition, this study investigates the effects of the changes in economic environments on tax system of individual tax items. Especially, it examined the effects of aging and globalization on

capital income tax at both individual and corporate level. It provided and discussed reform plans for individual income tax and corporate tax in the context of an aging and globalized society.

〈著者略歷〉

안중석

연세대학교 경제학과 졸업
미국 University of Maryland 경제학 박사
현, 한국조세연구원 선임연구위원

전영준

서울대학교 경제학과 졸업
미국 University of Pennsylvania 경제학 박사
현, 한양대학교 경제금융학부 교수

자료 수집 및 정리

박소희 한국조세연구원 연구원

研究報告書 11-01

미래 환경 변화에 대비한 조세체계 개편방안 연구

2011년 12월 23일 인쇄
2011년 12월 30일 발행

저 자 안중석·전영준
발행인 조원동
발행처 한국조세연구원

1338-7774 서울특별시 송파구 가락동 79-6
전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및
인 쇄 일 지 사

© 한국조세연구원 2011

ISBN 978-89-8191-550-6

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 8,000원