

중장기 조세정책 방향

2013. 7.

안종석

목 차

I. 서론	1
II. 조세정책 현황과 국제비교	3
1. 조세·국민부담률	3
2. 세수입 구조	6
3. 주요 세목의 세율체계	10
4. 요약 및 시사점	13
III. 중장기 조세정책 여건	15
IV. 주요국의 조세개혁 동향 및 시사점	20
1. 국민·조세부담과 조세체계 변화 추이 비교	20
2. 2008년 경제위기 이후 주요국의 세제개혁: 재정건전성 확충	28
가. 금융위기 직후(2009년) 위기 극복을 위한 세입확충 사례	29
나. 2011년 재정위기 극복을 위한 세입확충 사례	32
V. 중장기 조세정책 기본 방향	40
1. 조세정책 발전 방향	40
2. 조세부담률 발전 방향	41
가. 적정 조세·국민부담률에 관한 선행연구	41
나. 적정 조세·국민부담률 수준에 대한 논의	43
3. 세수입 구성의 발전방향	45

VI. 세목별 조세정책 운용 방향	48
1. 소득·금융과세제도	48
2. 법인과세제도	50
3. 재산과세제도	52
4. 소비과세제도	53
5. 국제조세·협력 분야	54
6. 관세 분야	55
7. 기타 정책과제	57
 참고문헌	 59

표목차

<표 II-1> 조세·국민부담률 변화 추이	4
<표 II-2> 주요국의 재정규모 비교(2010년)	5
<표 II-3> 우리나라 조세·국민부담률에 대한 ITC 지수 추정결과 : OECD 기준 ..	6
<표 II-4> 집단별 세목별 세수입의 GDP 대비 비율(2010년)	8
<표 II-5> 북유럽 국가들의 소득세, 부가가치세율	9
<표 II-6> 주요국의 세율체계 비교	11
<표 III-1> 시장소득 및 가처분소득 기준 지니계수 비교	17
<표 IV-1> EU 가입 27개국의 부가가치세 표준세율	32
<표 IV-2> 유럽 국가의 재정건전화 정책	39
<표 V-1> 1970년대 이후 시기별 조세부담률 및 국민부담률 변화1)	44
<표 VI-1> 주요국의 소득세율 비교(2010년)	48
<표 VI-2> 급여총액과 근로소득 과세표준(2011년)	49
<표 VI-3> 재산과세의 세수입, GDP 대비 비중(2010년)	52
<표 VI-4> 소비세수의 GDP 대비 비중	53

그림목차

[그림 II-1] 조세부담률과 국민부담률의 변화추이(1972~2012)	3
[그림 II-2] GDP 대비 소득과세 비중(2010)	9
[그림 II-3] GDP 대비 소비과세 비중(2010)	9
[그림 IV-1] 국민부담률	21
[그림 IV-2] 조세부담률	21
[그림 IV-3] 사회보장기여금	22
[그림 IV-4] 소득과세: 1000+3000	24
[그림 IV-5] 개인소득세: 1100	24
[그림 IV-6] 법인소득세:1200	25
[그림 IV-7] 소비과세: 5000	25
[그림 IV-8] 일반소비: 5110	26
[그림 IV-9] 개별소비: 5120	26
[그림 IV-10] 재산과세: 4000	27
[그림 IV-11] 재산보유세: 4100+4200	27
[그림 IV-12] 재산거래세: 4400	28

I. 서론

- 세계개혁이 진행되는 과정을 보면, 정부가 매년 세계개혁안을 마련하고, 세계발전심의회 등을 통해 민간 전문가의 자문을 거친 후 국회에 제출하고, 국회 의결을 통해서 확정됨
- 매년 상당한 분량의 개혁안이 제시되고 실제로 개정으로 이어지는데, 중장기 정책방향을 설정하고 그 틀 안에서 조세정책의 일관성을 확보할 필요가 있음
 - 조세정책은 국민의 경제행위에 영향을 주므로 일관성이 결여된 정책 변화는 그에 상응하는 경제행태의 변화를 유발하며 경제의 효율성을 저해함
 - 경제주체가 조세정책의 변화에 반응하여 행태를 변화시키고 새로운 균형을 찾는 데는 상당한 시일이 걸리는데, 새로운 균형에 도달하기 전에 다른 방향으로의 정책 변화가 발생하면 조세정책이 소기의 목적을 달성하기 어려움
- 이러한 문제를 인식하여 정부는 담당 공무원과 관련 전문가로 구성된 조세개혁위원회를 만들어 중장기 조세정책 방향에 대한 논의를 진행하였음
- 본 보고서는 조세개혁위원회의 논의를 기반으로 하여 그동안 한국조세재정연구원에서 수행한 연구결과들을 종합하여 중장기 조세정책 방향을 정리한 것으로서 다음과 같은 목적을 가지고 있음
 - 미래를 준비하는 중장기적 관점에서 조세정책 방향을 설정하고 그에 따른 정책과제를 제시함으로써 국가재정 운용의 근간이 되는 조세정책의 투명성과 일관성을 확보함
 - '희망의 새시대'라는 새 정부의 국정비전 달성을 위한 향후 5년간의 조세정책 방향과 추진과제도 중장기 정책과제에 포함시켜 정부에 제언함
- 정부는 공청회 이후 의견을 수렴하여 중장기 세계개혁방안을 확정하고 2013년

도 세계개편안 발표시 중장기 조세정책의 목표·기본방향 및 세목별 주요 정책 과제를 함께 발표할 예정임

- 본 보고서는 다음과 같이 네 개의 부분으로 구성됨
 - 제Ⅱ장에서는 조세부담률, 조세구조의 현황을 검토하고 다른 국가들과 비교하여 시사점을 도출하고, 주요국의 최근 조세정책 동향에 대해서도 검토함
 - 제Ⅲ장에서는 최근의 경제환경 변화 중에서 중장기 조세정책에 중요한 영향을 줄 것으로 보이는 여건에 대해 검토하고 시사점을 논의함
 - 제Ⅳ장에서는 중장기 조세정책의 기본방향을 제시함
 - 제Ⅴ장에서는 보다 구체적으로 주요 세목에 대한 세목별 조세정책 발전 방향을 검토함

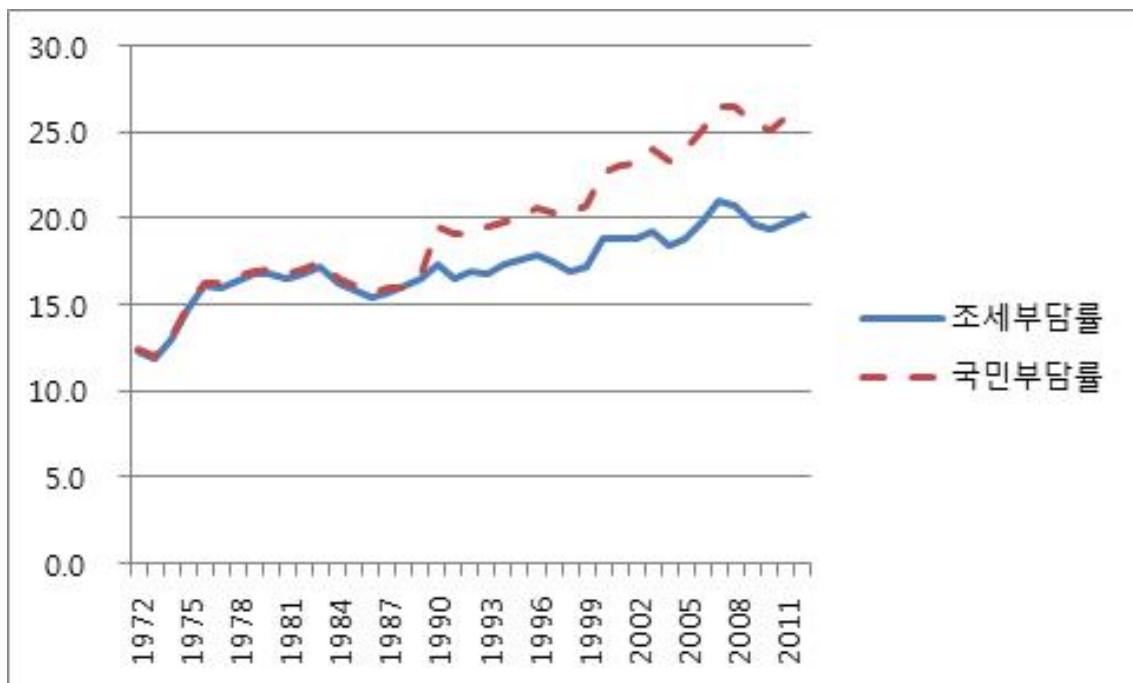
II. 조세정책 현황과 국제비교

1. 조세·국민부담률

- 우리나라 조세부담률은 매우 안정적이었으나 2000년 이후 상승기와 하락기를 모두 경험하였음
 - 1970년대 초반의 상승 → 1976년 이후 20여 년간 16~18% 수준 유지 → 2000년 이후 상승세를 지속하여 2007년 21%에 도달 → 2010년 19.3%까지 하락 → 다시 상승세로 전환 2012년 20.2%

[그림 II-1] 조세부담률과 국민부담률의 변화추이(1972~2012)

(단위: %)



자료: 안종석(2012)의 자료를 업데이트한 것임

- 반면, 국민부담률은 1988년 이후 지속적으로 증가하여 2007년 26.5%에 달했으나 2008년 이후 조세부담 경감으로 2010년 25.1%까지 하락, 이후 조세부담

를 상승으로 국민부담률도 다시 상승하여 2012년 26.5%에 도달함

- 국민부담률의 상승세는 1988년 국민연금 도입 이후 사회보장기여금 부담의 지속적 증가(1987년 0.2% → 2010년 5.7% → 2012년 6.3%)에 기인함

<표 II-1> 조세·국민부담률 변화 추이

(단위: %)

구 분		2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
조세부담률	한국	18.8	18.9	19.7	21.0	20.7	19.7	19.3	19.8	20.2
	OECD 평균	26.3	26.1	26.5	26.3	25.6	24.5	24.6	-	-
국민부담률	한국	22.6	24.0	25.0	26.5	26.5	25.5	25.1	25.9	26.5
	OECD 평균	35.2	34.9	35.0	35.1	34.5	33.7	33.8	-	-

자료: OECD

□ 우리나라의 조세부담률 및 재정규모는 선진국에 비해 낮은 편임(<표 II-2> 참조)

- 조세부담률은 2010년 19.3%, 2012년 20.2%로 미국, 일본에 비해 높으나 유럽 국가들에 비해 상당히 낮은 수준임
 - 이와 관련하여 미국, 일본은 오랜 기간 재정적자를 보이고 있음에 유의할 필요가 있음
- 재정규모는 유럽 국가는 물론 미국, 일본에 비해서도 상당히 작은 수준임

<표 II-2> 주요국의 재정규모 비교(2010년)

(단위: %)

구 분	한국	일본 (2009)	미국	독일	영국	이탈리아	프랑스	OECD (2009)
조세부담률(A)	19.3	15.9	18.3	22.1	28.3	29.4	26.3	24.6
사회보장부담률(B)	5.7	11.0	6.5	14.2	6.7	13.6	16.6	9.2
국민부담률(C=A+B)	25.1	26.9	24.8	36.3	35.0	43.0	42.9	33.8
재정수지(D)	1.4 (-1.1)	-8.7	-10.6	-3.3	-10.3	-4.5	-7.0	-8.2
총재정규모(C-D)	23.7 (26.2)	35.6	35.4	39.6	45.3	47.5	49.9	42.0

주: 괄호 안은 관리대상 수지 기준. 재정수지는 General Government Net Lending.
 자료: OECD database 2011.
 안중석 외(2012)에서 재인용

- 한국조세연구원(2012)의 패널 회귀분석을 통한 ITC 분석(OECD 국가 기준)
 - 대상기간 : 1965~2010년
 - 대상국가 : 34개 OECD 국가
 - 종속변수 : 국민부담률 또는 조세부담률
 - 설명변수
 - ① '경제관련 변수 : 1인당 GDP, 농림어업 비중, 제조업 및 건설업 비중, 서비스업 비중, 대외개방도, 지하경제 비중
 - ② 인구관련 변수 : 총인구, 노인부양률, 유년부양률, 자영업자 비중
 - ③ '재정관련 변수 : 재정규모, 재정수지, 복지지출규모, 연방제 국가 여부
 - 추정방법 : 확률효과모형(Random Effect model) 또는 고정효과모형(Fixed Effect model) 중에서 Hausman Test를 통해 적합한 모형을 선정
 - 추정결과 요약(<표 II-3> 참조)
 - 조세부담률은 1980년대 중반 이전까지는 실적치가 추정치를 상회하였지만 이후 지속적으로 낮아져 2010년(2008~2012년)에는 ITC 지수가 95가 됨
 - 국민부담률은 모든 연도에서 ITC 지수가 81~92 수준에 그쳤는데, 2010

년(2008~2012년)에는 88임

<표 II-3> 우리나라 조세·국민부담률에 대한 ITC 지수 추정결과 : OECD 기준

	조세부담률			국민부담률		
	실적	추정	ITC	실적	추정	ITC
1970	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1975	14.37	12.09	118.9	14.50	17.97	80.7
1980	16.72	14.07	118.8	16.90	19.52	86.6
1985	16.07	15.32	104.9	16.31	19.84	82.2
1990	16.62	16.68	99.7	18.10	20.69	87.5
1995	17.42	17.69	98.5	20.04	21.96	91.3
2000	18.11	18.46	98.1	21.97	23.87	92.0
2005	19.46	19.84	98.1	24.56	26.61	92.3
2010	19.92	21.01	94.8	25.71	29.33	87.6

자료: 한국조세연구원(2012)

2. 세수입 구조

□ <표 II-4>에서는 OECD 회원국을 국민부담률의 크기에 따라 4개의 집단으로 나눠서 각 집단의 세수입 구조를 정리하였음¹⁾

- OECD 국가를 국민부담률이 가장 낮은 국가로부터 가장 높은 국가로 정렬해 보면 18.1%(멕시코)에서부터 48.2%(덴마크)까지 고르게 분포되어 있음
- 인접한 국가 사이의 국민부담률 격차를 보면 몇 군데 구간에서 격차가 벌어지는 구간이 있는데, 그 구간을 기준으로 4개의 집단으로 구분하였음

□ 집단별 특성을 보면 국민부담률이 27% 미만인 집단 I은 비유럽 국가들로

1) <표 II-4>와 이 표에 대한 설명은 안중석(2012)의 관련 내용을 그대로 옮긴 것임

구성되고 유럽 국가들은 대부분 집단 II, III, IV에 속함

- 집단 II는 집단 I에 포함되지 않은 비유럽 국가와 남유럽 국가, 그리고 일부의 동유럽 국가들로 구성되며, 국민부담률은 28~32.4%임
 - 유럽 국가들 중 소득수준이 낮은 국가들이 대부분임
- 집단 IV는 주로 북유럽의 부유한 국가들로 구성되며, 국민부담률은 42~48.2%이고, 1인당 GDP가 4만달러 이상이며 대부분 소규모 개방형 국가임
- 집단 III에는 집단 IV에 포함되지 않는 북유럽 국가들, 집단 II에 포함되지 않은 동유럽 국가들이 포함되며 영국과 독일도 이 집단에 속함
- 1인당 GDP 평균치는 집단 I에서 집단 IV로 가면서 21,519 → 29,353 → 32,964 → 49,896달러로 국민부담률과 1인당 GDP가 정(+)의 관계를 보임

□ 국민부담률이 높은 국가일수록 소득세, 사회보장기여금, 일반소비세의 비중이 큼

- 소득세 3.6 → 7.0 → 7.8 → 12.6%, 사회보장기여금 4.8 → 7.8 → 11.7 → 11.7%, 일반소비세 4.4 → 6.7 → 7.9 → 8.1%
- 일부 국가에서 사회보장기여금이 따로 분류되어 있지 않은 점을 고려하여 개인소득세와 사회보장기여금을 합해 보면 10.8 → 14.8 → 19.5 → 24.3%로 집단 I에서 집단 IV로 가면서 소득세·사회보장기여금이 증가하는 경향이 뚜렷함
- 법인세는 집단 I에서 III까지는 세부담이 낮아지는 경향을 보이나 집단 IV에서는 다른 집단보다 법인세 부담이 많음
- 개별소비세에서는 뚜렷한 패턴이 발견되지 않으며, 재산과세는 집단을 불문하고 세부담에 큰 차이가 없음

<표 II-4> 집단별 세목별 세수입의 GDP 대비 비율(2010년)

(단위: %, US\$)

집단 구분 (국민부담률)	한국 (25.1%)	집단 I (27% 미만)	집단 II (28~33%)	집단 III (34~40%)	집단 IV (42% 이상)	전체
소득세	3.6	6.0 ¹⁾	7.0	7.8	12.6	8.7
법인세	3.5	3.1 ¹⁾	2.8	2.4	3.5	2.8
사회보장	5.7	4.8	7.8	11.7	11.7	9.2
일반소비세	4.4	4.4	6.7	7.9	8.1	6.7
개별소비세	2.7	2.1	2.5	3.5	2.8	2.7
재산과세	2.9	1.9	1.9	1.6	1.8	1.8
국민부담	25.1	24.0	30.7	36.3	43.8	33.8
조세부담	19.3	19.1	22.8	24.6	32.1	24.6
1인당 GDP	21,529	29,353	32,964	38,706	49,863	37,709
해당국가		멕시코 칠레 미국 한국 호주 터키 일본	아일랜드 슬로바키아 스위스 그리스 캐나다 뉴질랜드 포르투갈 스페인 폴란드 이스라엘	에스토니아 체코 영국 독일 아이슬란드 룩셈부르크 헝가리 슬로베니아 네덜란드	오스트리아 핀란드 노르웨이 프랑스 이탈리아 벨기에 스웨덴 덴마크	OECD 회원국

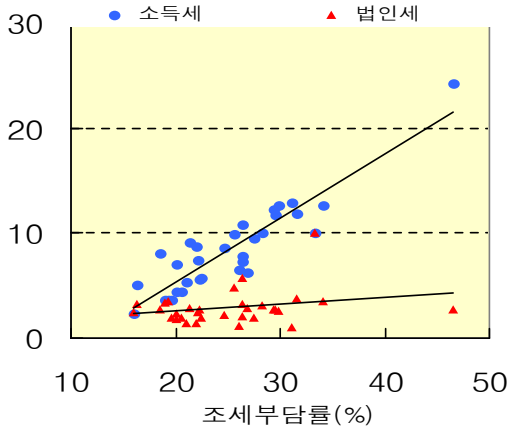
주: 1) 소득세와 법인세를 구분하여 통계를 제공하지 않는 칠레와 멕시코를 제외한 국가들의 평균

자료: OECD, Tax Database, 안중석(2012)에서 재인용

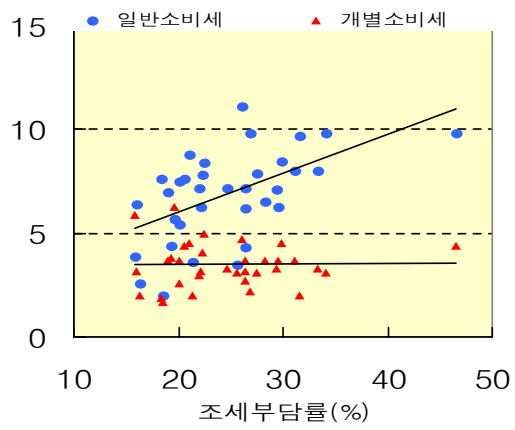
□ [그림 II-2]에서는 OECD 국가의 조세부담률과 소득과세, 법인세의 GDP 대비 비중의 관계를 그래프로 정리하였으며, [그림 II-3]에서는 일반소비세와 개별소비세에 대해 정리하였음

○ 법인세와 개별소비세는 조세부담률과 큰 상관관계를 보이지 않으나 소득세와 일반소비세의 GDP 대비 비중은 조세부담률과 정(+)의 상관관계를 보이는 것이 뚜렷하게 나타남

[그림 II-2] GDP 대비 소득과세 비중(2010, %)



[그림 II-3] GDP 대비 소비과세 비중(2010, %)



- 개별 국가별로 보면 북유럽 국가들은 높은 조세부담률(36.3%)과 국민부담률(45.1%)을 바탕으로 재정건전성을 유지하면서 OECD 최고의 복지수준을 보장함
- 고세율·저감면 체계로 대다수 국민이 부담하는 소득세 비중(사회보장기여금 포함, GDP 대비 20.1%, 2010년) 및 일반소비세 비중(6.9%)이 매우 높음

<표 II-5> 북유럽 국가들의 소득세, 부가가치세율

(단위: %)

구분(10년)	덴마크	핀란드	노르웨이	스웨덴	북유럽 평균	OECD 평균
소득세(지방세포함)	44.3	48.9	40	56.6	47.5	41.4
부가가치세	25	23	25	25	24.5	18

자료: OECD Tax database

- PIIGS 국가들은 복지지출은 OECD 평균보다 높은 수준이나 조세부담률(22.4%)과 국민부담률(32.5%)이 낮아 재정수지 적자가 불가피함
- 고세율 체계에도 불구하고 소득세(사회보장기여금 포함, GDP 대비 비중

- 10%), 일반소비세(6.7%) 등 세부담이 전반적으로 낮은 편임
- 소득세 최고 세율(2010년) : 포르투갈 45.9%, 이탈리아 43%, 아일랜드 41%, 그리스 45%, 스페인 27.1%, OECD 평균 35.3%
 - 부가가치세 세율(2010년) : 포르투갈 23%, 이탈리아 20%, 아일랜드 21%, 그리스 23%, 스페인 18%, OECD 평균 18%

- 우리나라의 조세·국민부담률은 비유럽 국가들로 구성된 집단 I의 평균치에 비해서는 약간 높은 편이며, 사회보장기여금과 재산과세, 법인세가 부담률을 높여주는 요인이고 소득세는 부담률을 낮추는 역할을 함
 - 집단 II와 비교해 보면 국민부담률이 5.6%p, 조세부담률이 3.5%p 낮으며, 소득세와 일반소비세, 사회보장기여금이 우리나라의 부담률을 낮추는 주요 요인이고 법인세는 부담률 격차를 축소하는 요인이 됨
 - 집단 III에 비해서는 국민부담률이 11.2%p, 조세부담률이 5.3%p 낮으며, 앞의 경우와 마찬가지로 소득세와 일반소비세, 사회보장기여금이 우리나라의 부담률을 낮추는 주요인이고 법인세는 부담률 격차를 축소하는 요인이 됨
 - 집단 IV와 비교해 보면 국민부담률이 18.7%p, 조세부담률이 12.8%p 낮고 그 격차는 주로 소득세와 사회보장기여금, 일반소비세에 의해 설명됨
 - 2010년 기준 OECD 국가는 총조세수입의 44.4%를 소득세(23.9%), 일반소비세(20.5%)로 조달하나, 우리나라의 경우에는 31.9%만 소득세(14.3%)와 일반소비세(17.6%)로 조달함

3. 주요 세목의 세율체계

- <표 II-6>은 우리나라와 주요 선진국 및 북유럽 국가의 주요 세목 세율체계를 비교한 것임
 - 국세와 지방세를 모두 포함하고 배당소득에 대한 이중과세 조정 등 중간

- 단계에서의 조정을 모두 고려하여 최종적인 세부담을 정리하였음
- 주요 세목의 세율체계를 볼 때 이 표에 나타난 국가들을 북유럽 국가들과 그 밖의 유럽 국가, 그리고 한·미·일로 구분해 볼 수 있음

<표 II-6> 주요국의 세율체계 비교³⁾

(단위: %, 배)

	소득세율			법인세율	부가가치세
	노동소득 세율 (최고세율 기준) ¹⁾	이자	배당 ²⁾		
한국	38.5 (3.1)	38.5	47.8	24.2	10
<주요 선진국>					
미국	41.9 (8.3)	42	52.1	39.2	-
일본	50.0 (4.7)	20	45.6	39.5	5
영국	50.0 (4.4)	50	52.7	26.0	20
프랑스	46.7 (2.7)	46	57.8	34.4	19.6
독일	47.5 (5.9)	25	48.6	30.2	19
<북유럽 국가>					
스웨덴	56.6 (1.6)	30	48.4	26.3	25
네덜란드	52.0 (1.2)	20	43.8	25.0	19
노르웨이	40.0 (1.6)	28	48.2	28.0	25
핀란드	49.2 (1.8)	28	40.5	26.0	23
덴마크	52.2 (1.1)	52	56.5	25.0	25
<OECD 평균>	41.0 (3.2)	47	41.1	25.5	18.5

주: 1) 평균임금의 배수. 예, 2는 노동소득이 평균임금의 2배 이상인 경우에 최고세율이 적용됨을 의미

2) 배당에 대한 이중과세 조정 후 최종 세부담

3) 세목별 최고세율, 국세와 지방세 포함, 이자세는 2010년, 다른 세목은 2011년

자료: OECD, Tax Database

- 북유럽 국가들은 부가가치세율이 매우 높고 자본소득에 대한 세부담이 비교적 낮은 편이며, 근로소득에 대한 세부담은 상당히 높다는 특징을 가지고 있음
- 한국의 부가가치세율이 10%이고 일본은 5%인 데 비해 북유럽 국가들은

네덜란드가 19%로 가장 낮고 핀란드 23%, 스웨덴·덴마크·노르웨이 25%임

- 자본소득세라고 할 수 있는 법인세와 이자·배당에 대한 세부담을 보면
 - 법인세율은 25~28%로 한국보다는 약간 높으나 39%를 상회하는 미국·일본, 30%인 독일, 34.4%인 프랑스에 비해 낮은 편임
 - 이자에 대한 세부담은 네덜란드가 20%로 가장 낮으며, 노르웨이·핀란드는 28%, 스웨덴은 30%임
 - 법인세와 배당소득세를 종합한 배당에 대한 총세부담은 핀란드 40.5%, 네덜란드 43.8%, 노르웨이 48.2%, 스웨덴 48.4%로 낮은 편임
 - 한편 덴마크는 이자 52%, 배당 56.5%로 다른 국가들에 비해 이자·배당에 대한 세율이 높음
- 근로소득에 대한 최고세율은 40~56.6%로 다른 국가들에 비해 높은 편임
 - 특히 최고세율이 적용되는 소득구간이 넓어서 덴마크는 소득이 근로자 평균임금의 1.1배가 되면 52.2%의 최고세율이 적용됨
 - 네덜란드와 스웨덴·노르웨이, 핀란드는 각각 최고세율이 적용되는 소득이 평균임금의 1.2배, 1.6배, 1.8배임
- 한편 유럽 국가 중에서도 영국과 독일, 프랑스에서는 근로소득세 최고세율이 46.7~50%로 노르웨이를 제외한 북유럽 국가들에 비해 다소 낮은 편이며, 최고세율이 적용되는 기준소득도 평균임금의 2.7배(프랑스)~5.9배(독일)로 북유럽 국가들에 비해 상당히 높은 편임
 - 법인세율과 이자·배당에 대한 세율도 북유럽 국가들에 비해 높은 편이며, 부가가치세율은 북유럽 국가들보다 다소 낮은 편임
- 미국과 일본은 법인세율이 각각 39.2%, 39.5%로 상당히 높은 편이며, 소득세는 북유럽 국가를 제외한 유럽 국가들과 유사한 양상을 보이며, 미국은 부가가치세를 도입하지 않았고 일본은 부가가치세율이 5%로 다른 국가들에 비해 상당히 낮은 수준임

- 미국은 근로소득에 대한 최고세율이 41.9%로 표에 나타난 국가들 중 가장 낮은 편에 속하고 최고세율이 적용되는 기준은 평균임금의 8.9배로 매우 높음
- 한국은 매우 독특한 세율구조를 가지고 있는데, 세목을 불문하고 전반적으로 세율이 낮은 편임
 - 법인세율은 24.2%로 표에 나타난 국가 중 가장 낮고 부가가치세율도 10%로 상당히 낮음
 - 이자와 배당에 대한 세율은 중간 정도 되며, 소득세 최고세율은 가장 낮고, 최고세율 적용기준은 평균임금의 3.1배로 북유럽 국가들을 제외한 다른 국가들과 유사한 수준임
 - 다만, 2012년부터 소득세 최고세율이 41.8%로 인상되어 OECD 평균 수준임

4. 요약 및 시사점

- 이상의 논의는 조세체계의 발전방향에 대해 몇 가지 중요한 시사점을 제공함
- 첫째, 사회보장제도가 잘 발달되어 복지국가로 불리는 북유럽 국가들은 국민 부담률이 40%를 상회하여 상당히 높은데, 그 수입이 주로 보편적 재원인 사회보장기여금과 부가가치세, 소득세에서 발생함
 - 보편적 세원의 대표격인 부가가치세 세율이 우리나라의 두 배 수준이며, 사회보장기여금의 GDP 대비 비율이 우리나라의 두 배 수준 또는 그 이상임
 - 근로소득세 최고세율이 50% 이상으로 매우 높으며, 소득이 근로자 평균임금의 1.1~1.9배만 되면 최고세율이 적용되어 소득세 수입이 많음
 - 소득세 수입이 GDP의 10% 내외로 우리나라의 3배 수준임

-
-
- 둘째, 국민부담률이 낮은 국가들에 비해 높은 국가들이 비교적 효율적인 과세 체계를 형성함
 - 국민부담률이 높은 국가들이, 비효율성이 큰 법인세와 이자·배당에 대한 세율이 낮은 편임
 - 이러한 과세체계를 형성한 데는 지정학적인 요인이 있음을 무시할 수 없음
 - 국민부담률이 높은 북유럽 국가들이 소규모 개방경제로서 인근 국가들과의 투자유치 경쟁이 매우 중요한 데 비해
 - 국민부담률이 낮은 미국과 일본, 영국은 지정학적인 위치, 세계경제에서 차지하는 비중 등의 관점에서 다른 국가와의 경쟁 압력이 비교적 약한 편임

 - 우리나라는 소규모 개방경제임에도 불구하고 세부담이 작은 대신 복지수준도 낮은 저부담·저복지 구조를 유지하고 있어 조세부담률과 국민부담률이 상대적으로 낮은 수준임
 - 앞으로 인구구조 변화에 따라 유럽형 고령화 사회로 전환되고, 복지제도가 확충되어 국민부담을 증가시켜야 하는 경우 어떤 형태의 조세체계를 유지할 것인지 고민할 필요가 있음
 - 복지국가의 대명사인 북유럽 국가의 경우 대다수의 국민이 세금을 납부하고 대다수의 국민이 복지 혜택을 받는 고부담·고복지 구조라고 할 수 있음
 - 또한 경제성장에 미치는 부정적인 영향이 큰 법인세와 기타 자본소득에 대한 세부담을 최소화하여 지속가능한 조세체계를 형성함
-

Ⅲ. 중장기 조세정책 여건

- 중장기 조세정책 방향을 수립하기 위해서는 저성장, 인구구조 변화, 기후·환경 변화, 경제·사회적 격차, 통일문제 등 경제사회 구조의 변화를 검토하고 정책 수립에 반영할 필요가 있음

- (저성장) 저출산·고령화로 인해 노동 투입에 한계가 나타나며, 저축률이 하락함에 따라 투자가 감소하고 잠재성장률이 하락할 것으로 전망됨
 - 잠재성장률 전망치(KDI): 3.8%(2011~20), 2.9%(2021~30), 1.9%(2031~40)
 - 이와 같은 저성장 추세는 조세정책 수립에 있어 성장잠재력 확충을 중요하게 고려하여야 함을 시사함
 - 이는 전통적인 조세정책 판단 기준인 효율성과 형평성 중에서 효율성이 이전보다 중요한 의미를 갖게 됨을 시사함

- (고령화) 낮은 출산율과 기대수명의 연장이 결합되어 앞으로 노인인구 비중이 더욱 빠른 속도로 상승할 것으로 예상됨
 - UN의 전망치에 따르면 우리나라의 노인부양비율은 2050년에 60% 수준이 되어 G7 국가 중에서 70% 수준에 도달하는 일본과 60%를 약간 상회하는 이탈리아를 제외한 다른 국가들보다는 높은 위치가 될 것으로 예상됨
 - 국가별 고령화 진행 속도를 보면 미국 72년, 영국 46년, 프랑스 115년, 일본 24년인 데 비해 한국은 17년(2000년→2017년) 소요됨
 - 고령화 진행속도 : 65세 이상 인구비율 7% 이상 → 14% 이상으로 진행하는 데 소요되는 연수

- 인구구조의 변화가 재정에 미치는 영향으로 가장 먼저 꼽을 수 있는 것은 재정수요의 증가임
 - 보건복지부·한국조세연구원(2009)은 현재의 복지제도를 그대로 유지한다

는 가정하에서 인구구조 변화에 따른 재정수요 증대 규모를 추정하였는데,

- 2009년 GDP의 9.52%인 복지지출의 규모가 2050년에는 21.6%로 12.08%p 증가하는 것으로 전망됨²⁾

□ 추정 대상은 사회복지 재정의 주요 부문인 연금, 보건의료, 장기요양보험, 노동, 교육 등 5개 분야임

- 연금지출 규모가 2009년 GDP의 1.84%에서 2050년에 8.39%로 6.55%p 증가하고, 건강보험의 지출이 2009년 2.72%에서 2050년에는 5.12%로 2.4%p 증가하며, 노인·청소년 부문의 지출이 2009년 0.58%에서 2050년 2.78%로 2.2%p 증가할 것으로 전망됨

□ 이에 더하여 새 정부는 기초노령연금 등 다양한 복지정책을 제시하였으며, 새로 제시된 정책을 수행하기 위하여 향후 5년간 135조원의 재원이 필요할 것으로 전망됨

□ (기후·환경 변화) 기후·환경 변화 및 에너지 수급 문제는 다음과 같은 관점에서 중요한 정책 이슈가 됨

- 조세정책이 오염물질 배출을 억제하는 중요한 수단으로 인식되는데, 배출권 거래제 등 다른 정책수단과 연계하여 효과적인 정책조합을 도출하여야 함
- 지속되는 고유가 현상과 전력 에너지 수요 증가 현상에 직면하여 에너지 수요를 억제하여 수급 불안정 문제를 해결할 수 있는 방안을 모색하여야 함
- 위의 두 가지 정책과제를 수행하는 과정에서 역진적 소득재분배가 발생할 수 있으므로 적절한 대응방안을 함께 모색할 필요가 있음

2) 전병목(2010)에서 재인용

- (소득격차 확대) 조세정책은 소득분배에 중요한 영향을 주는 정책이므로 조세 정책 방향 설정시 경제 사회 환경의 변화에 따른 소득격차 확대 문제를 신중하게 고려하여야 할 것임
- 통계청 통계상의 소득불평등도를 보면 2008년의 금융위기를 전후해 지니계수가 증가하여 소득격차가 커지는 경향이 나타남
 - 가처분소득(전국기준, 1인 가구 및 농가 포함) 지니계수가 2006년 0.306에서 2008년과 2009년에는 0.314로 증가함
 - 그러나 2010년 이후에는 경제 회복과 일자리 증가 등에 힘입어 지니계수가 낮아지는 경향을 보였으며, 2012년에는 0.307로 2007년 이전 수준을 회복함
- 한편, 시장소득과 가처분 소득의 지니계수를 비교하여 평가한 조세·이전소득에 의한 소득분배 개선효과는 9.2%(2012년)로 개선효과가 20%가 넘는 미국, 일본, 영국, 독일, 프랑스 등 주요 선진국들에 비해 상당히 낮은 수준임

<표 III-1> 시장소득 및 가처분소득 기준 지니계수 비교

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
전국 (1인 및 농가포함)	시장소득	-	0.330	0.340	0.344	0.345	0.341	0.342	0.338
	가처분소득	-	0.306	0.312	0.314	0.314	0.310	0.311	0.307
	개선효과	-	0.024	0.028	0.030	0.031	0.031	0.031	0.031
전국 (2인 이상 비농가)	시장소득	0.306	0.312	0.321	0.323	0.320	0.314	0.313	0.311
	가처분소득	0.287	0.291	0.295	0.296	0.294	0.288	0.288	0.285
	개선효과	0.019	0.021	0.026	0.027	0.026	0.026	0.025	0.026

주: 1. 시장소득 = 근로소득 + 사업소득 + 재산소득 + 사적 이전소득

2. 가처분소득 = 시장소득 + 공적 이전소득 - 공적 비소비지출

3. 개선효과 = 시장소득 기준 - 가처분소득 기준

자료: 통계청(<http://www.kosis.kr>)

- 우리나라는 1960년대 이래 빠른 경제성장을 통해 일자리를 창출함으로써 절대빈곤을 해소하고 소득분배를 개선하였으나 1990년대 이후에는 빈곤층 비율

-
- 이 상승하는 추세를 보임
 - 빈곤율 변화 추이 : 1992년 6.5% → 2000년 9.2% → 2010년 12.5%

 - 소득재분배의 문제는 옳다 그르다의 문제라기보다는 사회적 선택의 문제라고 할 수 있음
 - 유럽 대륙의 주요 선진국들에 비해 미국, 일본, 영국 등은 계층간 소득격차가 상당히 큼에도 불구하고 경제적으로나 정치적으로 세계를 이끌어 가고 있음
 - 이는 소득분배의 정도나 형태의 문제가 선진·후진의 문제라기보다는 사회적 선택의 문제임을 시사함
 - 계층간 소득격차가 작은 국가들은 주로 한 대륙에 모여 있어 주민의 이동이 용이한 국가들이며, 미국, 일본, 영국, 캐나다, 호주와 같이 지리적으로나 경제적으로 비교적 독립적인 지위를 향유하는 국가들은 소득격차가 비교적 큰 편임

 - 국가 정책의 목표를 전반적인 소득분배 개선에 둘 것인지, 빈곤의 해소에 중점을 둘 것인지에 대해 사회적 합의를 도출할 필요가 있으며, 그 정책수단으로서 조세정책의 역할에 대해서도 신중한 논의가 필요함

 - 전통적으로 조세는 중요한 소득재분배 수단으로 인식되었으며, 종합소득에 대한 누진세율체계가 그 핵심적인 역할을 담당하였으나, 최근 조세의 소득재분배 기능에 대해 회의적인 견해가 대두됨
 - 종합소득과세가 모든 소득에 대해 포괄적으로 과세할 것을 목표로 하는데 비해 실제로는 비과세·감면, 분리과세체계 등으로 인해 종합소득에 포함되지 않는 소득이 많음
 - 소득이 개인의 재능과 노력이 결합되어 나타난 결과라고 볼 때 고소득자에 대한 중과세는 부분적으로 고소득자의 노력에 대한 중과세가 될 수밖에 없는데, 이는 국가의 경제성장을 저해하는 결과를 초래함
-

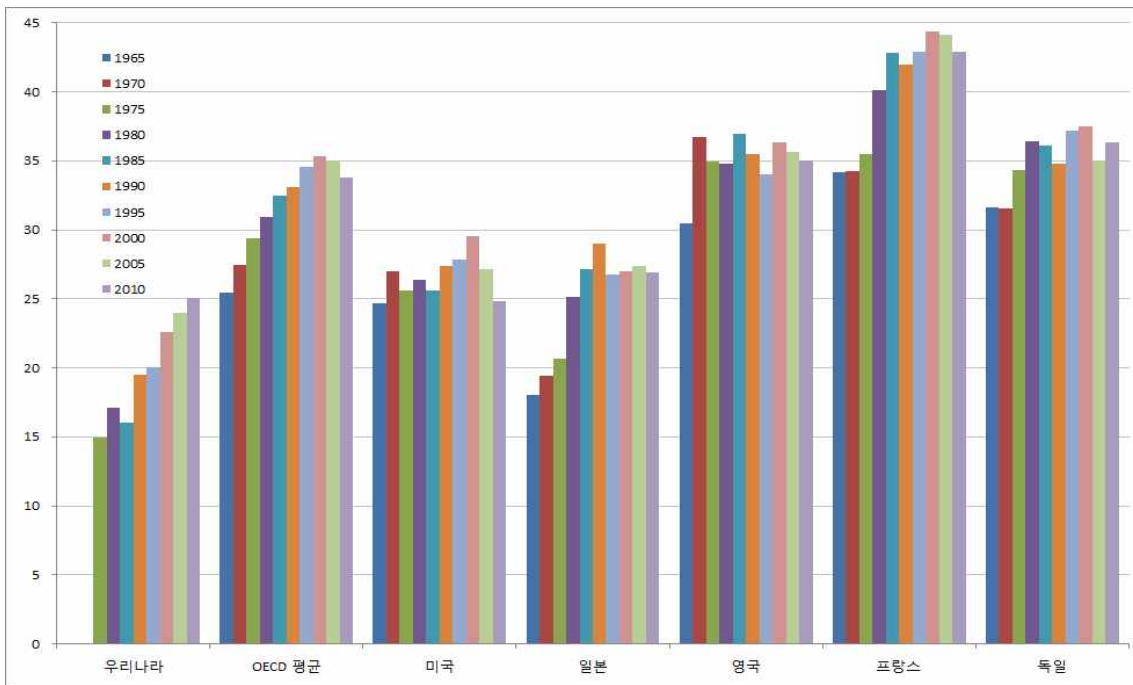
-
- 특히 개방화된 현대 사회에서 자본소득에 대한 중과세는 투자자본의 해외 유출을 초래할 가능성이 큼
 - 빈곤의 관점에서 볼 때 조세정책은 빈곤 해소를 위한 재정지출의 재원을 마련하는 데 초점이 맞춰짐
 - 우리나라는 소득수준 하위 40% 정도가 소득세를 납부하지 않고 있으므로 저소득층에 대한 세금 감면 등의 방법으로 빈곤 해소에 기여할 수 없음
 - 성장잠재력을 극대화하여 경제의 파이를 최대한으로 유지하면서 빈곤 해소에 필요한 재원을 적절한 규모로 조달하는 것이 조세정책의 역할임
 - (통일 대비) 통일에 대비해서는 막대한 재정 소요에 대비하여 재정 여력을 확보하는 것이 중요한 과제임
 - 1990년 독일의 통일 과정에서 국민부담률이 2%p 내외 증가하였음 : 1990년 34.8% → 1992년 36.9%
 - 이와 관련해서는 세금을 징수하여 필요자금을 적립하는 것보다는 재정의 건전성을 유지하여 유사시에 자금 차입이 용이하도록 대비할 필요가 있으며,
 - 조세정책의 관점에서는 세부담을 비교적 낮은 수준으로 유지하여 필요시 큰 무리 없이 대규모 재원을 조달할 수 있는 여력을 가지는 것이 중요함
 - 어떤 세목에서 세수입을 조달할 것인지와 관련해서는, 자원 규모가 커서 특정 세목 하나만으로 재원을 조달하는 데는 한계가 있을 것으로 예상되므로 기간 세목인 소득세와 부가가치세, 법인세가 모두 활용되어야 할 것임(안중석 · 전영준, 2011)

IV. 주요국의 조세개혁 동향 및 시사점

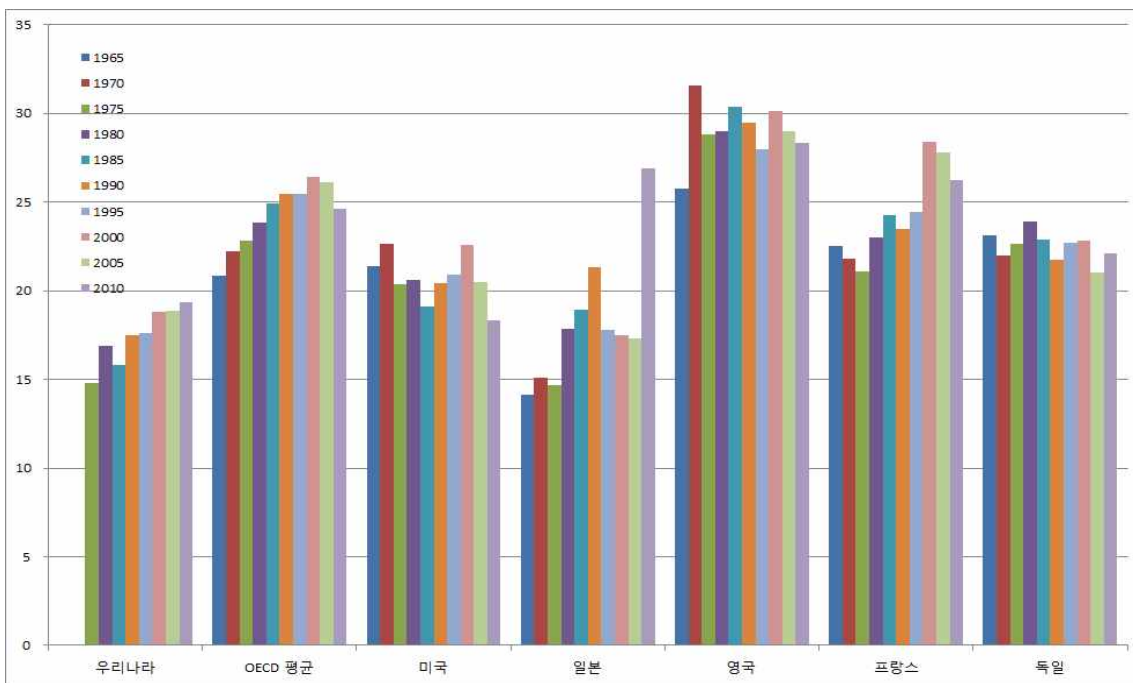
1. 국민·조세부담과 조세체계 변화 추이 비교

- 우리나라의 국민부담률과 조세부담률은 모두 1980년대 중반을 제외하고는 최근까지 지속적으로 상승하는 추세인 반면, OECD국가는 2000년을 전후로 상승세가 하락세로 반전됨
- 사회보장기여금은 우리나라는 조세부담률보다 규모는 작지만 빠르게 증가하였으며, OECD국가들은 이전에 빠른 속도로 증가하다 2000년대 들어 정체됨
- 1975년 우리나라 국민부담률은 OECD 평균 대비 51%였는데, 2010년에 74%가 되었으며, 조세부담률은 OECD 회원국 평균의 65%에서 79%로 증가함
 - 1975~2010년의 기간 중 우리나라의 국민부담률은 10.2%p 상승하였는데, 그 중 4.5%p는 조세부담 증가에 의한 것이고 5.7%p는 사회보장기여금의 증가에 의한 것임

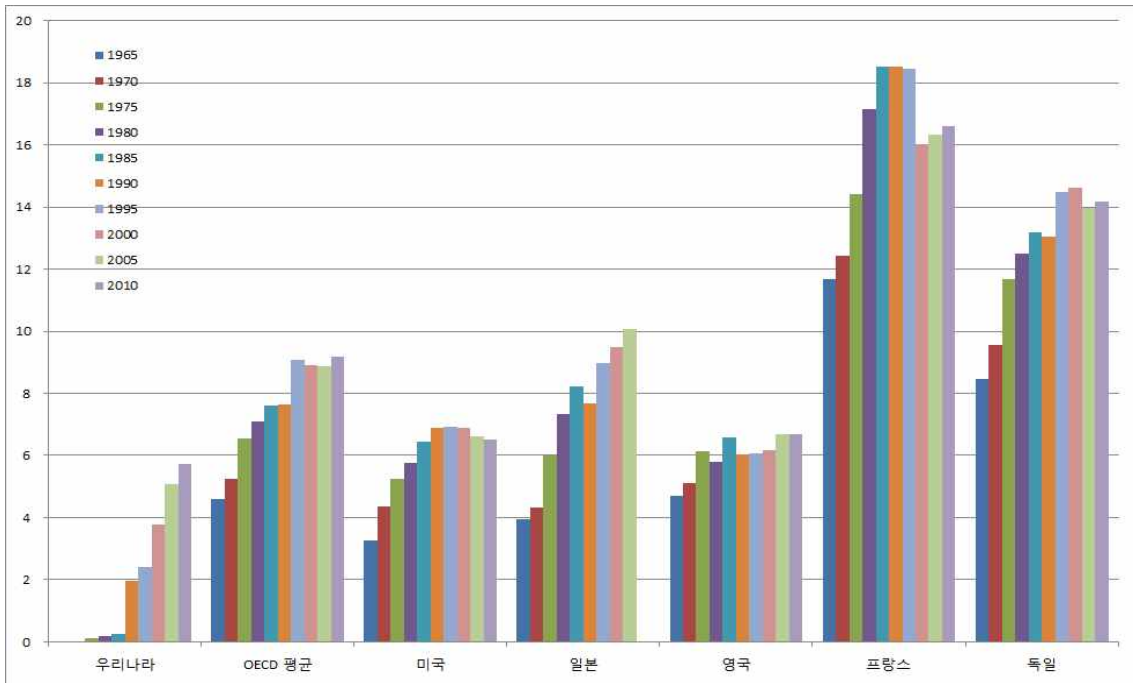
[그림 IV-1] 국민부담률



[그림 IV-2] 조세부담률



[그림 IV-3] 사회보장기여금



- 우리나라의 소득과세는 상대적으로 규모가 작은 편이지만 증가세는 빠른 편임
 - 1975년에는 OECD 회원국 평균 대비 31%였던 우리나라 소득과세 수입의 GDP 대비 비율이 2010년에 61%가 되었음
 - 소득과세를 개인소득세와 법인소득세로 구분해 보면, 개인소득세의 GDP 대비 비중은 OECD 회원국 평균의 14%에서 41%로 상승하였으며, 법인소득세 비중은 61%였던 것이 122%로 OECD 회원국 평균치를 상회하게 되었음

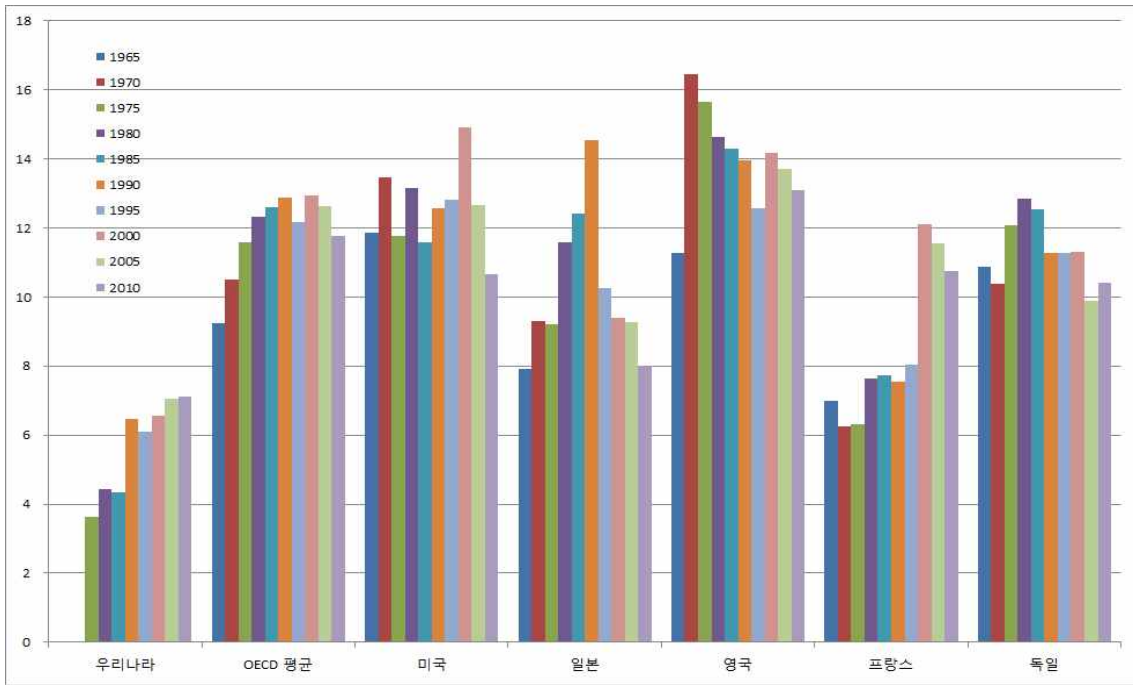
- 소비과세는 1970년대까지 OECD 회원국 평균치와 비슷한 규모를 보여주었지만 최근에는 그 비중이 하락하여 OECD 평균보다 낮은 수준이 되었음
 - 1975년 우리나라 소비과세 수입의 GDP 대비 비중은 OECD 평균치의 98% 수준이었는데, 2010년 79%로 하락함
 - 일반소비세와 개별소비세로 구분해 보면 일반소비세는 OECD 평균의 45%에서 66%로 상승한 데 비해 개별소비세는 개별소비세 151%에서 112%로

하락함

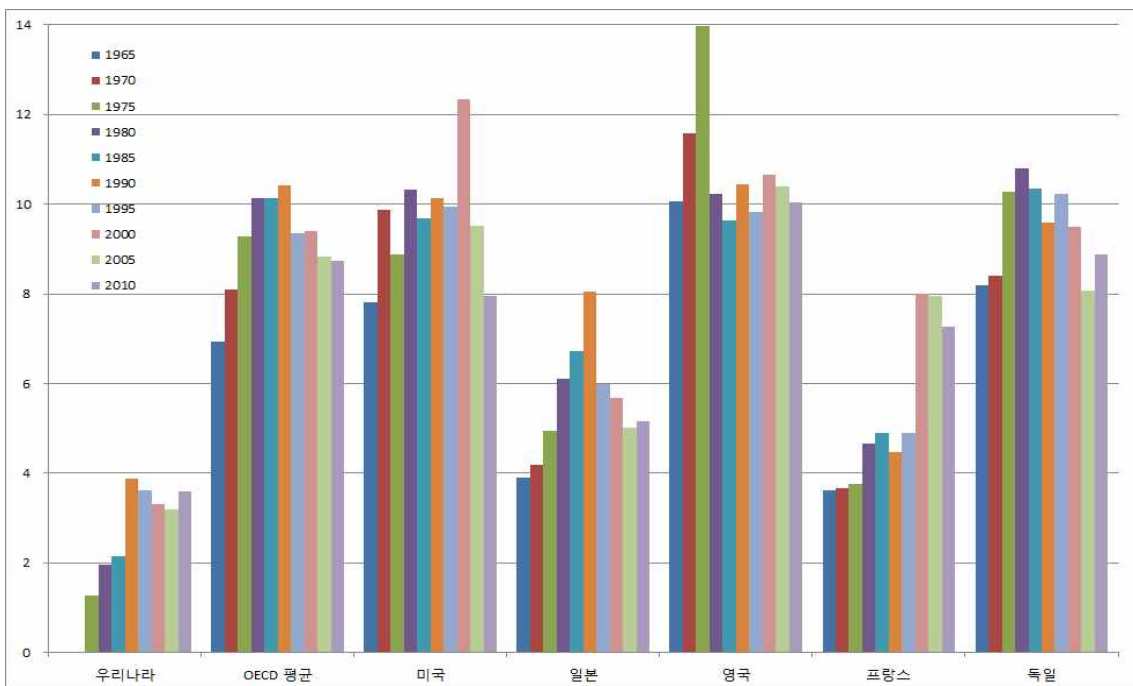
- 개별소비세 비중의 하락은 특별소비세를 대폭 축소한 데 기인하는 것이며, 아직도 OECD 평균보다 개별소비세의 비중이 높은 것은 에너지 관련 소비세 때문인 것으로 판단됨

- 재산과세의 비중은 1990년대 이후 크게 상승하여 OECD 회원국보다 높은 수준이 되었으며, 특히 재산거래세 부담이 상당히 높은 수준인 것으로 나타남
 - 재산거래세 부담이 많은 것으로 나타나는 것은 다른 선진국에서 많이 부과하지 않는 증권거래세가 재산거래세에 포함된 데도 부분적인 이유가 있음
 - 재산과세의 GDP 대비 비중을 보면 우리나라는 1975년에 OECD 평균의 84%였던 것이 2010년에는 161%가 되었음
 - 재산과세를 보유과세와 거래과세로 구분해 보면 보유과세의 GDP 대비 비중은 39%에서 67%로 비교적 소폭 증가한 데 비해
 - 거래과세의 비중은 197%에서 429%로, 1970년대에도 높았던 것이 더욱 빠른 속도로 상승하였음

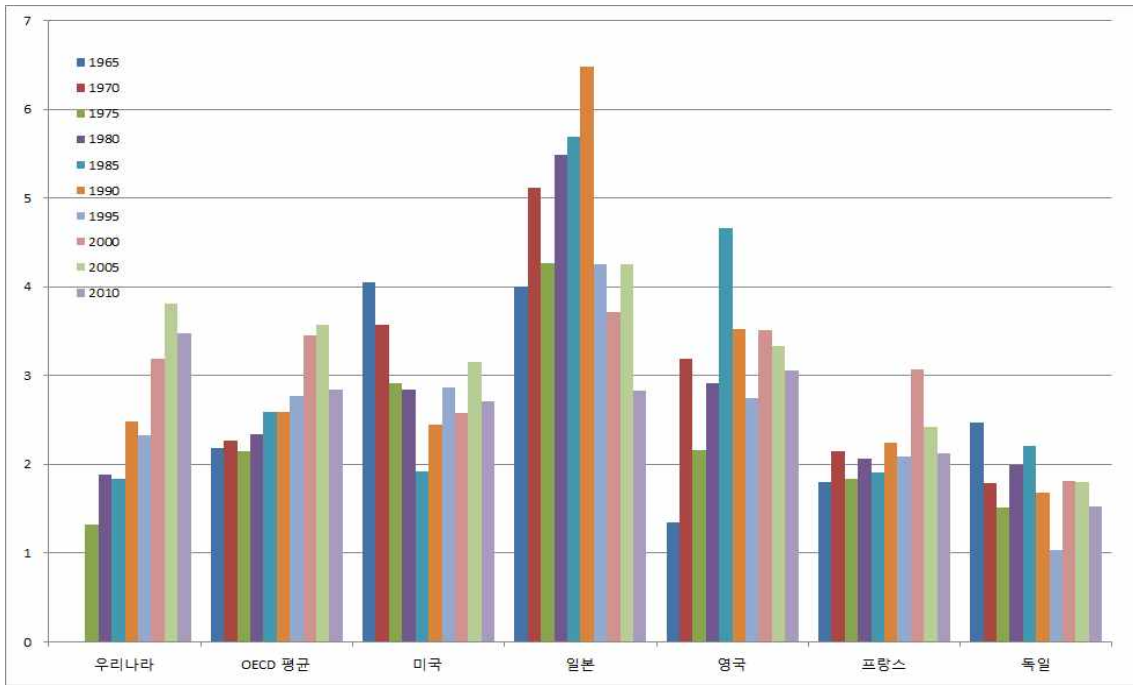
[그림 IV-4] 소득과세: 1000+3000



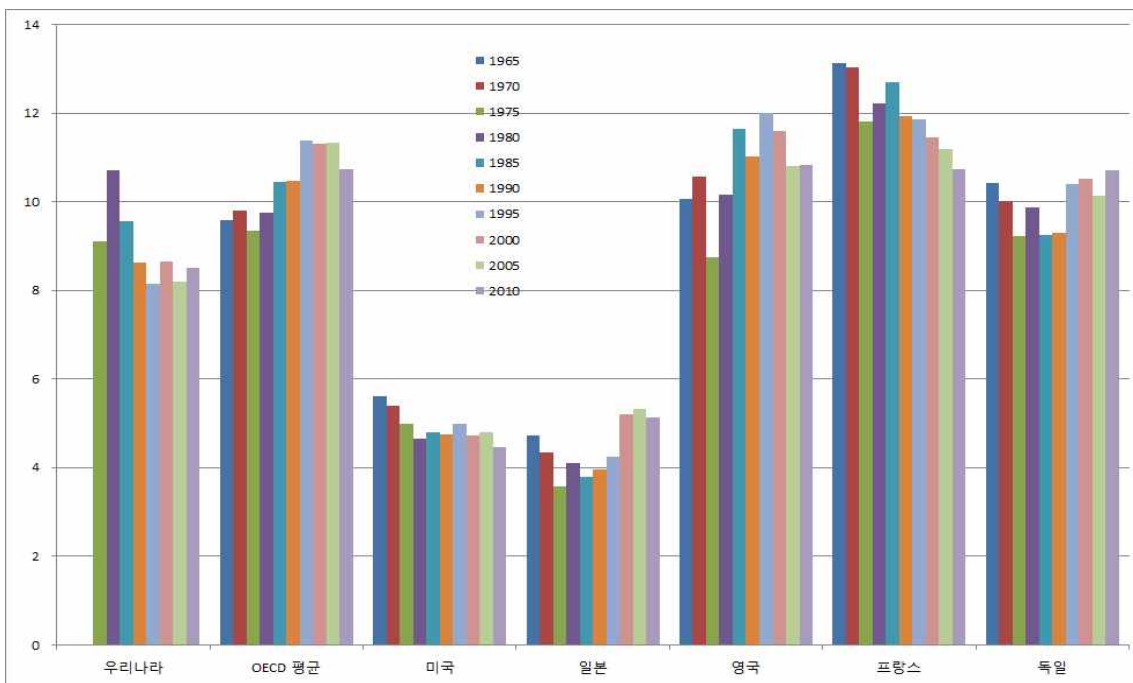
[그림 IV-5] 개인소득세: 1100



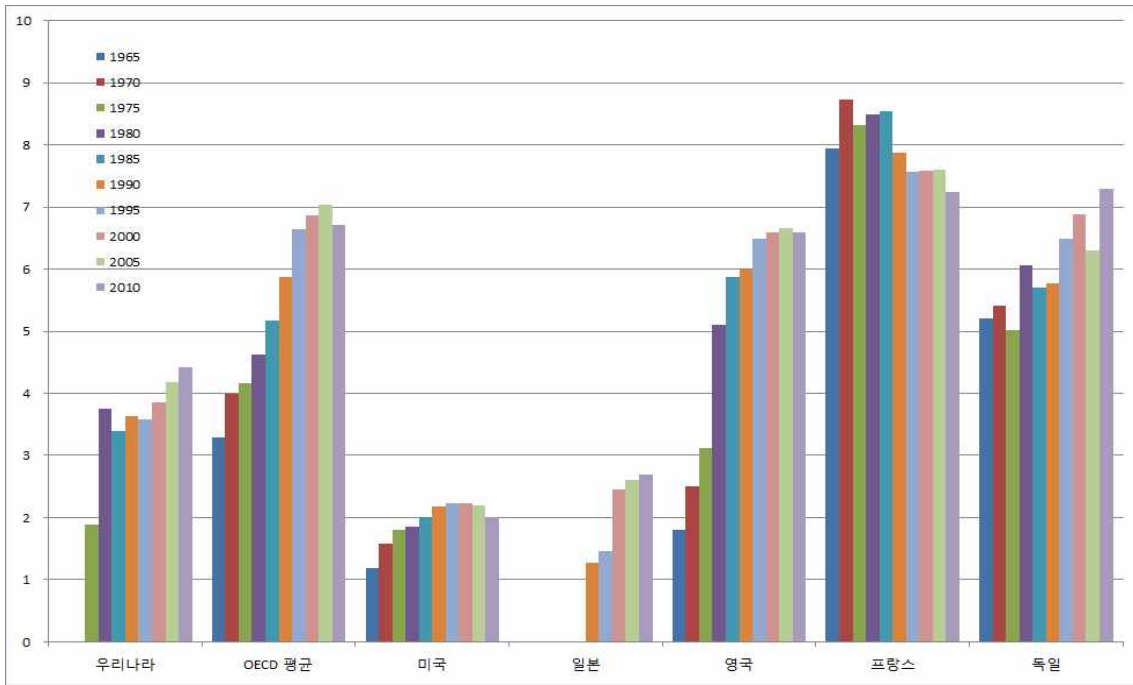
[그림 IV-6] 법인소득세:1200



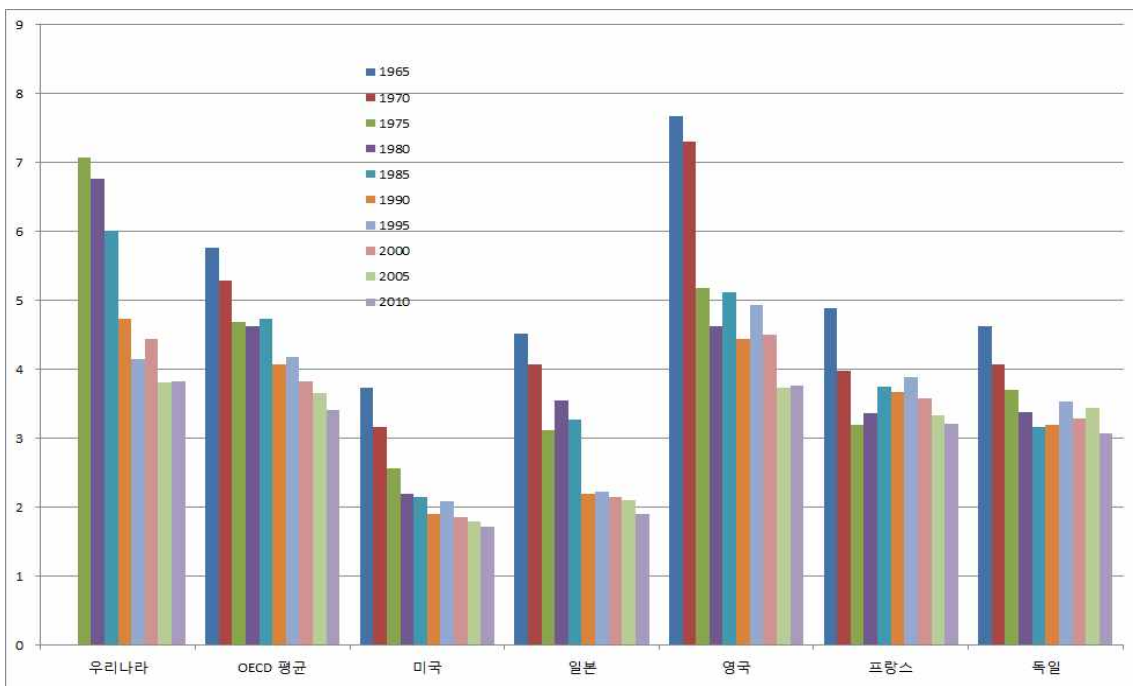
[그림 IV-7] 소비과세: 5000



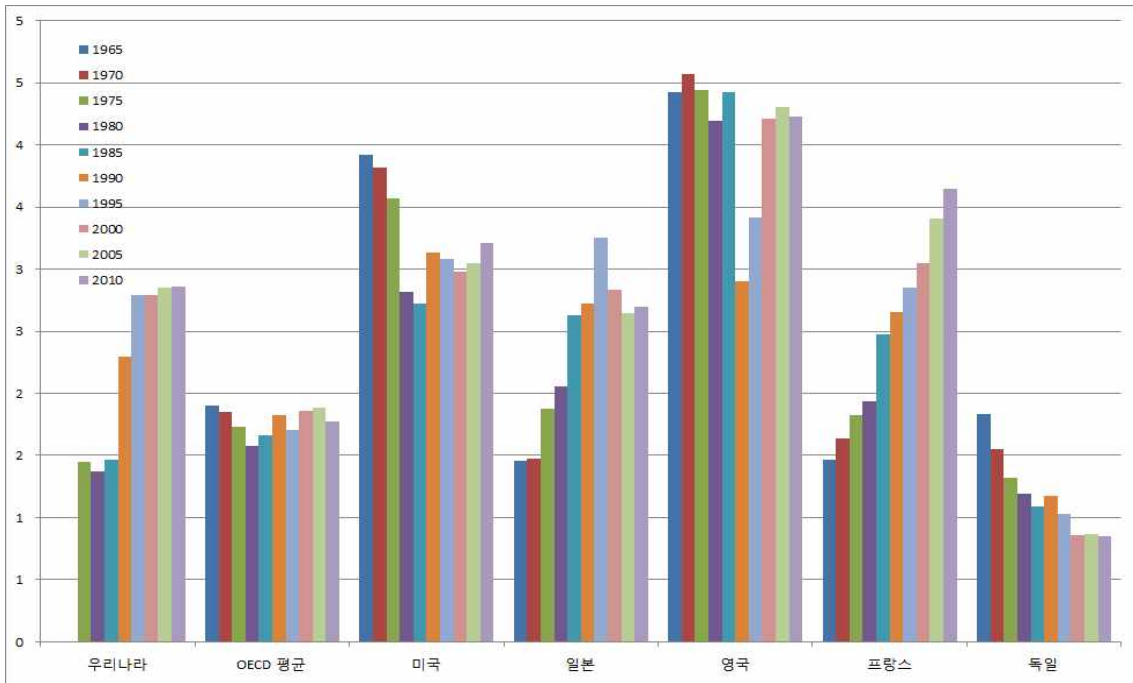
[그림 IV-8] 일반소비: 5110



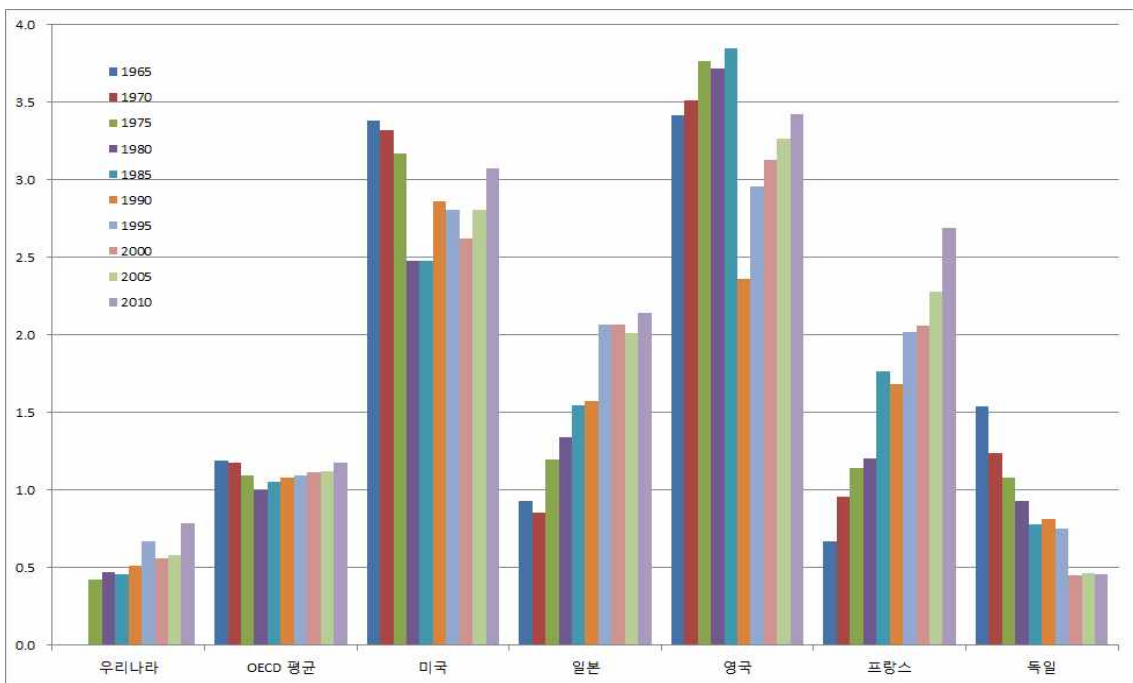
[그림 IV-9] 개별소비: 5120



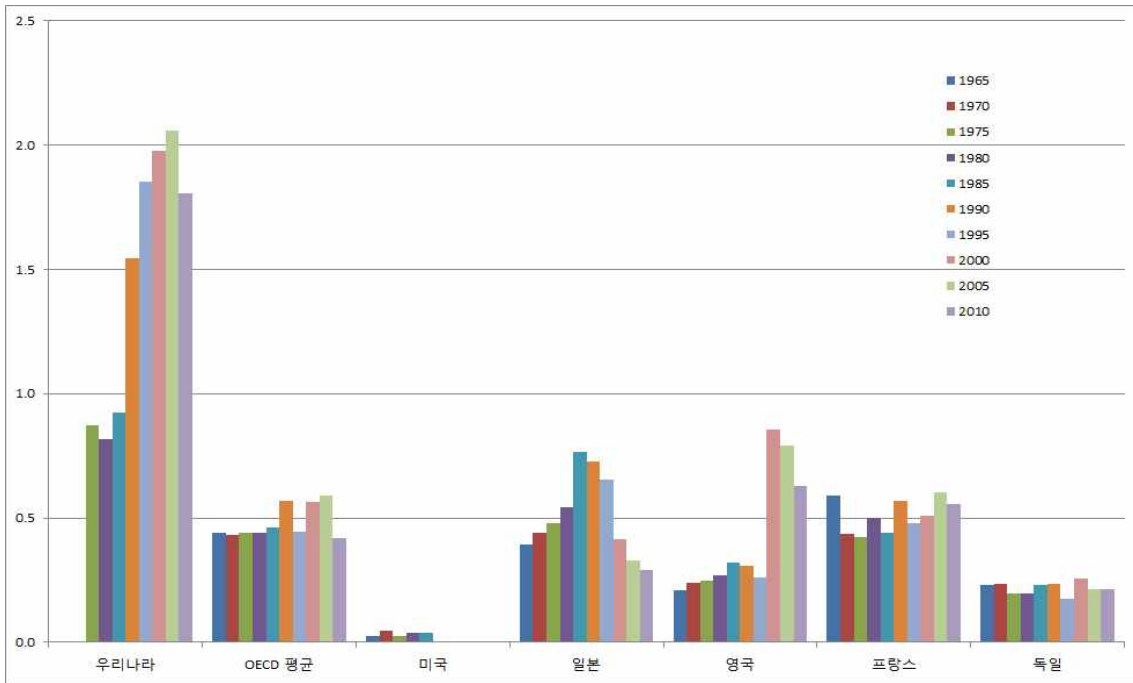
[그림 IV-10] 재산과세: 4000



[그림 IV-11] 재산보유세: 4100+4200



[그림 IV-12] 재산거래세: 4400



2. 2008년 경제위기 이후 주요국의 세제개혁: 재정건전성 확충

- 2008년 세계적인 경제위기 이후 주요 선진국의 조세정책은 재정건전성 확충에 초점이 맞춰짐
 - 1980년대 이후 지속적으로 추진되어 온 자본소득과세 및 법인세율 인하 정책이 경제의 효율성 제고에 중점을 둔 것이라고 할 수 있는데, 2009년 이후에는 효율성에 미치는 부정적인 영향을 최소화하면서 세수입을 확충하는 방안을 모색함³⁾
 - 이전의 자본소득과세 완화 정책이 고소득층에 대한 세부담을 완화하는 결과를 초래하였다는 비판을 바탕으로 부분적으로 고소득층에 대한 세부담 강화를 제시한 경우도 있음
 - 다음에서는 한국조세연구원(2009a, b, 2011)에 정리된 내용을 중심으로 주

3) 1980년대의 소득세 및 법인세 인하 정책은 제Ⅲ장 제1절과 제3절에서 자세하게 정리하였음

요 선진국이 재정건전성 회복을 위해 제시한 세입확충 방안을 위기 이후 즉시 제시한 것과 2011년에 제시한 것으로 구분하여 국가별로 정리함
- 이 방안들이 모두 그대로 시행된 것은 아니나 일단 위기 이후 각국의 정책 방향을 보여주었다는 점에서 중요한 의미를 가짐

가. 금융위기 직후(2009년) 위기 극복을 위한 세입확충 사례⁴⁾

- (미국) 2010회계연도 대통령 예산교서는 세입 측면에서 세무상의 허점을 이용한 탈세 방지와 세제혜택의 종료 등을 통해 향후 10년(FY 2010~2019) 동안 약 1조달러의 세수증대를 제안함
 - (고소득자에 대한 과세강화) 부시 행정부 시절의 감세정책으로 인화된 소득세율 및 인적공제 원상복귀, 자본이득 및 배당소득에 대한 세율 인상 등
 - (국제조세체계 개혁) 해외에서 활동하는 美기업들에 대한 세금특혜 중단 및 조세피난처를 이용한 세금 탈루 방지
 - (기타) 이외에 LIFO(후입선출) 회계기법 폐지, 원유 및 가스에 대한 세제 혜택 폐지, 성과보수(Carried Interest)를 일반소득(Ordinary Income)으로 간주하여 과세, 슈퍼펀드세(Superfund taxes) 부활 등

- (영국) 재정건전화 조치로서 고소득자 과세 강화, 주류세 등의 인상, 부가가치세 인상을 추진함
 - (고소득자 과세 강화) 2010년부터 연소득 15만파운드 이상의 고소득자에 대한 소득세율을 현행 40%에서 50%로 높이겠다고 발표함
 - 당초 2011년부터 40%에서 45%로 인상될 것으로 예상됐으나, 인상 폭이 커지고 적용시기도 앞당겨진 것임
 - 고소득층의 개인연금 불입액에 대한 소득공제율도 2011년 4월부터 소득 규모에 따라 40%에서 20%로 줄어들 예정임

4) 한국조세연구원(2009a)

- (주류세 등 인상) 4월 23일부터 주류세와 담배세를 2%씩 인상해 적용하고, 유류세를 2009년 9월부터 ℓ당 2펜스씩 올린 뒤 향후 4년간 매년 4월에 물가와 연동해 ℓ당 1펜스씩 올리기로 함
 - 국민보험료율의 인상(2011년 4월)
 - 연료세(fuel duty), 쓰레기매립세(landfill tax), 자동차소비세(vehicle excise duty) 인상 등
 - (부가가치세 인상) 2011년 1월 4일에 부가가치세율을 17.5%에서 20%로 인상하여 세수입 증대를 도모함
 - 그 외에도 2009년 말까지 금융기업 종사자 중 2만 5,000파운드 이상의 연말보너스 지급대상자에게 50%의 일회성 세금을 부과함
 - 2011년부터 영구적인 은행세(2011년 0.04%, 2012년부터 0.07%) 도입으로 연간 40억파운드의 추가 세수확보가 가능할 것으로 전망됨⁵⁾
- (일본) 중복지·중부담 사회보장제도 구축을 위한 중기프로그램을 발표함
- 일본 정부는 중간 정도의 복지수준 및 중간 정도의 국민부담을 목표로 하는 지속가능한 사회보장제도 구축을 위해 중기 재원확보 방안인 중기프로그램을 발표함
 - 향후 지속가능한 중복지·중부담의 사회보장제도 구축을 위해 2011~2015년까지 단계적으로 소비세율의 인상 등을 포함한 세제의 근본적 개혁을 단행할 예정임
 - 특히 소비세율 인상을 통해 조달되는 재원은 전액 사회보장비용에 충당하여 국민들에게 환원시킬 계획임
 - 내각부 산하 사회보장국민회의 시산 결과에 따르면 향후 안정적인 사회보장제도의 유지를 위해서는 대폭적인 소비세율의 인상이 불가피함
- (독일) 9월 총선을 앞두고 야당인 사민당이 고소득자에 대한 세금을 올려 경제위기 극복과 교육재정 확대에 사용하는 방안을 발표함

5) 국경 없는 금융포럼(2009)

- 소득세 최고세율을 현재의 45%에서 47.5%로 올리는 한편 최고세율이 적용되는 소득 하한선을 현재의 기혼 50만유로(한화 약 8억 8천만원), 독신 25만유로에서 각각 25만유로, 12만 5천유로로 낮추는 방안을 추진함
- (이탈리아) 부유세 증세, 퇴직연령 상향 조정, 에너지 기업에 대한 로빈후드세 확대, 부가가치세 상향조정(20%에서 21%로) 등 각종 세입확충을 통한 재정건전성 확보를 위해서 노력함
- (프랑스) 부유층 대상 추가 소득세 부과, 담배, 탄산음료수 일부 품목에 대한 세금인상, 부동산 부문을 포함한 세금공제액과 범위를 축소함
 - 이 외에도 토빈세로 불리는 금융거래세 도입을 추진, 프랑스 재정경제부측 실무안을 9월 중 제시할 예정임⁶⁾
- (호주) 소득이 일정수준 이상인 중산층 및 부유층에 대한 민간의료보험 환급금을 대폭 삭감하거나 폐지하겠다는 계획을 발표함
 - 혼자서 연간 7만 4천호주달러(7천만원) 이상을 벌거나 부부가 15만호주달러(1억 4천만원) 이상의 수입을 올리는 경우는 환급금 삭감 대상이 되며,
 - 특히 개인수입이 12만호주달러(1억 1천만원) 이상이거나 부부수입이 24만호주달러(2억 3천만원) 이상인 경우에 대해서는 환급금을 전액 삭감함
 - 의료보험제도 개혁을 통해 확보되는 재정으로 의료보험제도 개선에 나설 계획임
- 그 외 많은 국가들이 재정건전성 회복을 위해 부가가치세율을 인상함⁷⁾
 - 아일랜드(0.5%p), 헝가리(5%p), 에스토니아(2%p), 라트비아(3%p), 리투아니아(3%p) 등에서 이미 부가가치세율 인상하였으며, 영국의 경우 20%(현 15%)까지 인상하는 것을 고려함

6) 국경없는 금융포럼(2009)

7) 한국조세연구원(2009b)

<표 IV-1> EU 가입 27개국의 부가가치세 표준세율

(단위: %)

국가	세율	국가	세율	국가	세율
오스트리아	20	독일	19	네덜란드	19
벨기에	21	그리스	19	폴란드	22
불가리아	20	헝가리	25	포르투갈	20
키프로스	15	아일랜드	21.5	루마니아	19
체코	49	이탈리아	20	슬로바키아	19
덴마크	25	라트비아	21	슬로베니아	20
에스토니아	20	리투아니아	19	스페인	16
핀란드	22	룩셈부르크	15	스웨덴	25
프랑스	19.6	몰타	18	영국	15

자료: www.ibfd.org

나. 2011년 재정위기 극복을 위한 세입확충 사례⁸⁾

1) EU 회원국 세수확대 방안의 주요 특징

- (소비세 증대) EU 회원국은 조세의 효율비용이 적고 상대적으로 조세저항이 적을 것으로 예상되는 소비세에 대한 개정이 많음(아래 Box의 <조세저항에 대한 정치경제학 이론> 참조)
 - 부가가치세의 비중을 늘리고 부가가치세율을 증가하는 경향이 있으나, 경제위기가 큰 국가의 경우(스페인, 포르투갈의 경우) 법인·개인 소득세 부담도 증가시키고 있음
 - 영국은 부가가치세율을 17.5%에서 20%로 인상하고, 포르투갈은 2010년 중에 20%에서 23%로 인상함
 - 그리스는 부가가치세의 기본세율을 19%에서 23%로, 경감세율을 9%에서 13%로 인상했으며 폴란드는 부가가치세의 표준세율을 22%에서 23%로,

8) 한국조세연구원(2011)

경감세율을 현행 3%와 7%에서 각각 5%와 8%로 인상함

<조세저항에 대한 정치경제학 이론>

□ 부가가치세 인상에 대한 조세저항은 두 가지 이론으로 서로 다른 해석이 가능함

□ Olson(1965)의 이익집단 행태에 대한 이론에 따르면 소수의 납세자에게 부담이 집중되는 경우 그 집단에 속하는 개별 납세자의 부담이 커지므로 이들이 이익집단을 형성하여 강하게 저항할 수 있음

○ 반면에 부가가치세와 같이 대부분의 납세자가 부담을 분담하는 경우 개별 납세자의 부담은 그다지 크지 않아 불만을 분산시킬 수 있으며, 이 경우 사회적 저항이 크게 느껴지지 않을 수 있음

○ 소수의 납세자들로 구성된 이익집단이 많이 구성되어 있고, 그 이익집단의 정치적 영향력이 강한 반면 일반 대중은 조직화되지 않아 의사표현을 조직적이며 효율적으로 하지 못하는 경우에 이 이론이 잘 적용됨

□ 한편 중위투표자 이론에 의하면 특정 정책의 선호도를 기준으로 평가할 때 중간의 위치에 있는 납세자가 선호하는 정책이 사회적 선택으로 결정되므로 그 중위투표자의 불만이 중요한 의미를 가짐

○ 부가가치세는 거의 대부분의 납세자가 세금을 부담하므로 중위투표자를 배제할 수 없음

○ 그러므로 정치적 관점에서 볼 때 고소득자의 세부담 증대나 법인세 부담 증대와 같이 중위투표자를 포함하지 않는 소수 집단에 세부담이 집중되는 것으로 보이는 정책보다 부가가치세에 대한 사회적 저항이 더 크게 느껴질 수 있음

□ (은행세 등 금융관련 조세 도입) 재정적자를 개선하기 위하여 은행세(부과금)를 도입함

○ 은행부과금 도입 국가로는 독일, 프랑스, 영국, 스웨덴, 헝가리 등이 있음

- 포르투갈의 경우 신용기관의 대차대조표에 대하여 특별과세를 도입함
 - 대차대조표상 부채금액에 기초하여 과세하며 파생상품에 대하여 부과하기도 함
 - 독일은 컴퓨터 트레이딩 및 파생상품 등의 금융거래에 대한 과세제도를 신설함
- (환경관련 조세 신설) 일부 EU 회원국은 세수확대와 환경개선을 위해 환경관련 조세를 강화하거나 신설함
- 독일은 국내 비행기 여객에 대해 환경세 중 하나인 출발세를 부과하며 에너지세에 대한 특례조치가 폐지될 예정임
 - 영국은 승객세를 폐지하고 비행기세를 신설함
 - 핀란드는 전기·석탄·천연가스·석유에 대한 에너지세를 인상함
 - 헝가리는 에너지, 전자통신, 소매부문에 대하여 수입금액에 일정 세율을 적용하는 특별세를 도입함

2) 주요국의 세수확대 방안

- 미국
- 항목별 공제한도 제한: 고소득층의 항목별 공제한도 최대 28%로 제한
 - 국제조세체계 개혁: 미국계 다국적기업에 대한 세제혜택 폐지
 - 감세정책 종료: 지난 2012년 12월까지 한시적으로 연장하였던 유산세를 더 이상 연장하지 않을 방침⁹⁾
 - 부채비율이 높은 대형은행 등에 대한 금융위기 책임세 도입이 제안됨
 - 전문투자자에 대한 조세혜택을 방지함에 따라 향후 10년간 150억달러의 조세회피를 방지할 것으로 기대됨
 - 석유회사 등에 대한 조세특례를 폐지함에 따라 460억달러의 재정적자가 감소할 것으로 기대됨

9) 송호신·이은경(2011)

- 법인의 신고항목 확대, 고의적·반복적으로 납세신고를 하지 않는 경우 중죄(felony) 규정, 온라인 신고항목 누락에 대한 과징금 부과, 유산세와 증여세에 있어서 자산평가 방법 개정, 세대이전 생략과세의 기간 제한 등의 개선안이 제안됨
- 과거 해외에서 은닉한 역외소득을 자진신고하게 하는 '제2차 역외소득 특별자진신고 방침'이 발표됨

□ 그리스

- 그리스 Athens 증권거래소 및 해외 증권거래소에 상장된 주식을 양도할 경우 부과되는 주식양도세의 세율이 1.5%에서 2%로 인상됨
 - 주식양도세는 2011년 12월 31일까지 부과될 예정이며, 2012년부터는 자본이득세(capital gain tax)가 도입될 예정임
- 탈세방지법 법률안을 의회에 제출함
 - 성실신고를 유도하고 조세포탈을 억제하기 위해 조세포탈범에 대한 처벌과 부패 세무공무원에 대한 단속 강화를 주요 내용으로 함

□ 뉴질랜드

- 퇴직저축제도(KiwiSaver)와 관련된 세제혜택을 축소함
 - 2011년 6월부터 세액공제가 반으로 줄어들고, 2012년 4월부터 고용주 기여분에 대해 고용주 퇴직연금 기여세가 부과되고, 2013년 4월부터 고용주와 종업원의 최소기여분이 2%에서 3%로 인상됨
- 외국인이 소유한 은행에 대하여 최소자본비율을 4%에서 6%로 인상하면 외국인 소유 은행의 이자에 대한 손금산입이 더욱 제한됨
 - 이 세제조치를 통하여 2012년에 28백만뉴질랜드달러, 이후에 매년 31백만뉴질랜드달러의 세수증가를 예상함
- 업무 용도와 사적 용도로 동시에 사용하는 혼용자산에 대해 과세조치를 검토함

□ 스페인의 재정건전화 정책

- 부가가치세율을 16%에서 18%로 인상함(2010.7.1 시행)
- 공공부문 지분 매각
 - 공영항공사 지분 49%(90억유로)를 매각하고, 복권기업 지분 30%(50억유로) 매각함
- 개인소득세의 최고한계세율을 12만유로 수준에서 상향조정할 예정임
- 도박사업에 대한 규정인 게임법을 시행하고 게임세를 부과함

□ 아일랜드

- 법인세율을 12.5%로 유지하되 개인소득세 과세표준구간 하향조정 및 일부 공제항목의 폐지를 통해 세수를 확대함
- 개인과세에서 52%의 최고한계세율은 유지하면서 과세표준 구간 및 특정 세액공제 금액을 약 10%만큼 하향조정함
- 저축상품에 대한 원천징수세율을 2011년 1월 1일부터 현 25%에서 27%로 인상함
- 수동 투자자에 대해서는 자산 투자 관련 특정 세액공제 및 자본공제의 적용을 제한함
- 사회보장기여금 근로자 납부분과 관련하여 소득금액 한도를 폐지하고 부담금의 부과대상을 확대함
- 도박세 적용 대상을 확대하여 국내에서의 개인간 온라인 및 전화 거래에 대해서도 1%의 도박세를 적용함
- 고용확대 자금 마련을 위해 일시적(2011-2014년)으로 연금 기금의 시장가격에 연 0.6%의 연금 기금세를 부과함

□ 영국

- 부가가치세 추가인상: 2011. 1. 4부터 기준세율을 17.5%에서 20%로 인상함
- 고유가시대에 정유 및 가스시장의 공정한 거래질서를 확립하기 위해 정유사 및 가스사의 이익에 부과되는 보조세를 현행 20%에서 32%로 인상함

-
- 향후 유가가 일정 지표가격 이하로 인하될 경우 세율을 이전 수준인 20%로 인하할 예정임
 - 단기부채에는 0.078%, 장기자본 및 장기부채에는 0.039%로 인상된 은행세율을 적용함(2011년부터 도입한 은행세로 연간 25억파운드 규모 확보 예상)
 - 모든 주류에 대한 주세율을 물가인상률에 추가하여 2%까지 인상하고, 2011년 3월 23일부터 담배세율도 물가인상률에 추가하여 2%까지 인상함

□ 프랑스

- 차입금이 차입을 하는 회사와 특수한 관계가 있는 회사에 의해서 보증되는 경우 특수한 관계가 없는 회사에 지급하는 지급이자에 대해서도 과소 자본세제가 적용됨
- 특수관계가 있는 법인 간에 지급한 지적재산권의 대가에 대해 자본이득 과세제도를 적용함
- 산업재산권에 대한 규정을 일부 개정하여 장기자본이득의 범위에 특허권과 영업권의 취득을 위한 개량권을 포함시킴
- 2011년에 신고할 2011년 소득세에 대한 최고소득세율이 40%에서 41%로 인상됨
- 주된 주택 구입을 위한 대출금 이자에 대한 세액공제제도가 2011년 1월 1일 이후 대출하는 대출금과 2011년 9월 30일 이후에 구입한 주택을 위한 대출금에 대해서는 적용되지 않음
- 정신적 피해에 대한 보상금이 1백만유로를 초과할 경우 근로소득으로 과세됨
- 이자소득과 배당소득에 대한 원천징수세율이 2011년 1월 1일 이후 18%에서 19%로 인상됨
- 시장성 있는 주식의 처분으로 인한 자본이득에 대한 소액자본이득 비과세 규정을 폐지함
- 자본이득세율이 18%에서 19%로 인상됨

- 조세감면한도 축소 : 20,000유로+과세소득의 8%에서 18,000유로 + 과세소득의 6%로 축소함
- 은행의 과도한 위험추구 행위를 막기 위하여 은행세를 도입함
- 조세부담 최고한도를 폐지함
- 미실현 자본이득에 관한 출국세를 신설함
- 상속세, 증여세 세율을 인상하고, 증여자의 연령에 비례한 세액공제제도를 폐지함
- 외국인이나 프랑스 국적상실자는 그의 프랑스 원천소득이 총소득의 75%에 미달할 경우에 프랑스의 별장의 부수된 토지 임대가액의 20%를 자산보유 관련 세금으로 납부하여야 하는 규정이 신설됨

□ 캐나다

- 연방정부의 고용보험료를 인상함
- 주정부의 판매세율 인상, 건강보험료 인상, 부담금 징수 규모 확대 등을 추진함

□ 호주

- 비재생천연자원에 과세하는 방안을 추진함
- 광물자원임대세는 석탄과 철광석 개발사업에만 국한시켜 30%세율을 적용함

□ <표 IV-2>에서는 유럽 국가들 중 특히 재정적 어려움을 많이 겪은 국가들의 재정건전화 계획을 정리하였음

- 이탈리아를 제외한 그리스, 포르투갈, 아일랜드, 스페인에서 다각적인 세입증대 조치를 취하였는데, 특히 부가가치세와 주세, 담배세 등 소비과세의 확충에 주력함
 - 부가가치세율 인상: 그리스, 포르투갈, 아일랜드
 - 주세, 담배세 등 개별소비세, 환경세 강화: 그리스, 포르투갈, 아일랜드, 스페인

- 그 외 그리스와 아일랜드에서는 부동산세제를 강화하였음
- 대부분의 국가가 조세감면을 축소하였으며, 고소득층 세부담 강화와 자본이득세 등 자본소득에 대한 세부담 강화를 병행함

<표 IV-2> 유럽 국가의 재정건전화 정책

나라	부가가치세	부동산세	소비세	세제공제	환경세	기타
그리스	세율 인상	세율 인상	사치재에 대한 사치세 부과, 연료, 담배, 술에 부과하는 소비세 1/3 인상	소득세 면제 구간 축소 및 세제공제 혜택 축소		가계소득의 1~5%의 사회연대기여금 부과, 고소득층 등에 특별세 부과
포르투갈	21~23% 인상		담배 등 소비세 및 대중교통료 인상	소득세 공제 혜택 축소		
아일랜드	21~23% (2014년까지) 인상	부동산세 도입 (2012년)		세금공제 혜택 축소	탄소세 인상 (15유로 ~ 30유로)	자본취득세 및 자본이득세 인상 (20~25%)
스페인			담배세 28% 인상	세제혜택 폐지		고소득층 소득세 인상, 지방자치정부의 최고소득구간 지방세 인상, 국영사업 지분을 민간에 매각
이탈리아						고소득자층 소득에 연대기여금 부과, 정부채권에 투자를 제외한 자본이득세 12.5~20% 인상

자료: 한국조세연구원(2011)

V. 중장기 조세정책 기본 방향

1. 조세정책 발전 방향

- 앞서 검토한 중장기 조세정책 여건과 우리나라의 조세부담률 및 조세구조 현황, 국제 비교 등을 종합해 보면 앞으로의 조세정책 방향을 다음과 같이 요약할 수 있음

- 인구구조 고령화 등으로 인해 복지수요 증대는 조세부담률 증가 요인이 됨
 - 우리나라 조세부담률이 다른 국가들과 비교해 낮은 편이므로 어느 정도 증가의 여지가 있다고 할 수 있음
 - 한편 통일에 대비하여 재원조달 여력을 확보할 필요성이 있다는 점은 조세부담률 증가에 신중을 기하는 것이 바람직함을 시사함
 - 조세부담률을 증가시키더라도 속도를 조절하여 급작스러운 재정수요 증대에 대응할 수 있는 여력을 남겨놓아야 함

- 지속되는 저성장 추세를 고려할 때 조세정책에서도 성장잠재력을 중요하게 고려하여야 함
 - 조세부담률 증가시 조세구조를 효율적인 방향으로 조정하여야 함
 - 즉, 경제성장에 미치는 부정적인 영향을 최소화하는 방향으로 조세구조를 발전시켜야 함

- 소득분배와 관련해서는 사회적 선택이 중요함
 - 전반적인 지니계수의 개선에 목표를 둘 것인지, 최저소득계층에 초점을 맞춰 빈곤층의 생활수준을 개선하는 데 초점을 맞출 것인지에 대한 선택을 명확하게 할 필요가 있음
 - 후자의 경우 조세가 할 수 있는 역할이 거의 없으며, 재정지출 정책을 통

해 빈곤층에 대한 지원을 확대해야 할 것임

- 조세정책은 복지지출에 필요한 재원을 조달하는 역할을 함

- 전자의 경우 소득세 누진도 강화가 정책수단이 될 수 있으나 최근 그 정책의 효과성에 대한 의문이 많이 제기되고 있으며, 성장잠재력 저해 효과도 크다는 점에 유의할 필요가 있음

- 환경문제와 관련해서는 고유가가 지속되는 상황에서 에너지 수요를 억제하고 온실가스 배출을 감축시키는 정책방향을 모색하여야 함

2. 조세부담률 발전 방향

가. 적정 조세 · 국민부담률에 관한 선행연구¹⁰⁾

- 한승수(1982)에 따르면 적정 조세부담률 또는 적정 정부지출 수준의 문제는 경제학의 여러 분야에서 접근되어 왔으나 현실적으로 적용 가능한 정책을 도출하기에는 모두 한계성을 지니고 있음
- 후생이론(welfare theories)에서는 정부지출이 늘어남에 따라 점차 하락하는 사회적 한계편익곡선이 점차 상승하는 사회적 한계비용곡선과 교차하는 점에서 적정 정부지출 수준이 결정된다고 봄
 - 그러나 이러한 사회적 한계편익 및 비용곡선을 추정한다는 것은 거의 불가능할 뿐만 아니라 국민들이 이 수준까지 자발적으로 조세를 납부하리라는 보장이 없음
- 공공선택이론(theory of public choice)에서는 선거제도를 통하여 공공의 선호가 현시되도록 함으로써 이러한 약점을 극복할 수 있기 때문에 적정 조세부

10) 한국조세연구원(2012) 참조

답은 정치적 과정을 통해서 결정된다고 봄

- 케인지언 및 성장이론에서는 먼저 목표성장률을 설정하고 이에 필요한 최적 정부지출(혹은 필요정부지출)과 최적세율(혹은 필요세율)을 도출해 냄
 - 그러나 모형의 기본가정과 모형의 특성에 따라 결과가 달라지며, 성장이 정부지출에 미치는 영향을 간과하고 있음
 - 또한 정부의 역사적·실제적 행태를 분석의 대상으로 삼고 있지 않음

- 김명숙(1994)에 따르면 조세부담률의 결정요인은 크게 담세능력(taxable capacity) 요인과 공공선택 요인의 두 가지로 구분됨
 - 저소득국의 경우 담세능력이 작아 조세부담률이 주로 담세능력에 의해 제약을 받는다고 볼 수 있는 반면, 소득수준이 높아짐에 따라 담세능력이 커지면서 유권자의 선호와 정치가 및 관료 등의 영향력이 조세부담률의 결정에 중요한 역할을 하게 됨

- 적정 조세부담수준에 관한 기존의 경험적 연구는 약간 있었으나 이러한 연구들은 모두 경험적 인식에 불과하며, 규범적인 의미를 내포하고 있다고는 보기는 어려움(이필우(1985))

- 한편 우리나라에서는 국가별 자료를 이용하여 조세부담률 결정방정식을 추정해 봄으로써 다른 나라에 비추어 우리나라의 조세부담률이 적정한지의 여부를 간접적으로 분석하는 연구가 몇 차례 있었음
 - 2000년대 이후의 연구만 정리해 보면 기석도(1994 및 2001)는 1989년 및 1996년 두 시점의 9개 선진국에 대해 조세부담률은 1인당 GDP, 중앙정부 조세수입 중 간접세수 비중, 사회지출/재정지출, 지방세/GDP로 추정함
 - 최병호·남상호(2001)는 1970~1997년의 OECD 국가들에 대해 국민부담률을 1인당 GDP, 65세 이상 노인인구 비중으로 추정함
 - 그 외 나성린·이영(2003) 등 다양한 ITC 분석이 있음

-
-
- 한국조세연구원(2012)는 OECD 자료를 활용한 패널분석을 통해 ITC 지수를 추정하였는데, 2010년의 조세부담률 ITC 지수는 95, 국민부담률은 85로 실제치가 추정치에 비해 낮은 것으로 나타남

나. 적정 조세 · 국민부담률 수준에 대한 논의

- 지금까지의 많은 이론적 · 실증적 연구결과들은 조세정책(조세부담 수준, 세수구조, 세율 수준) 및 재정정책(재정규모, 복지지출 등 지출구조)이 자원배분, 나아가 경제성장에 주는 영향에 대해 확실한 답을 제시해 주지 못함
 - 한 나라의 재정규모 및 이에 필요한 조세부담 수준을 결정하는 데에는 정치 · 경제 · 사회 · 문화 등 매우 다양한 요인들이 영향을 미치므로 명확한 답을 찾기는 어려움
 - 특히 적정 재정규모 또는 적정 조세부담률 수준은 경제이론 및 실증분석 결과에 의해 결정되는 것이 아니라 정부 역할에 대한 국민적 합의를 바탕으로 정치적 선택과정을 통해 결정될 수밖에 없음
- 그러므로 향후 우리나라의 적정 조세부담률 수준은 인구고령화에 따른 복지 지출 등 정부지출의 적정수준과 연계하여 국민적 합의를 도출할 필요가 있음
- 참고로 <표 V-1>에서는 1972년 이후 대통령 재임기간(5년)을 기준으로 시기를 구분하여 각 시기의 조세부담률과 국민부담률 평균치를 정리하였음
 - 정권이 바뀐 첫 해에는 이전 정권의 제도를 그대로 이어받을 수밖에 없으므로 각 정권의 두 번째 해부터 다음 정권의 첫해의 조세부담률과 국민부담률 평균치를 정리하였음
 - 시간이 지나면서 조세부담률과 국민부담률이 증가하는 것은 대부분의 정권에서 나타나는 일반적인 경향이지만, 변화폭은 정권마다 차이가 있음
 - 특히 진보진영에서 집권한 김대중 정부와 노무현 정부에서 조세부담률이 각각 1.2%p씩 증가하고 국민부담률은 2.5%p와 2.4%p 증가하여 다른 정권

에서의 변화를 압도하였음

- 전두환 정부와 김영삼 정부에서는 조세부담률이 각각 0.4%p, 0.6%p 증가하였고 국민부담률은 각각 0.4%p, 1.4%p 증가하는 데 그쳤음
 - 이명박 정부에서는 조세부담률이 증가하지 않았으며, 국민부담률은 0.7%p 증가함
- 노태우 정부에서는 조세부담률이 1.0%p 증가하여 진보진영에서 집권한 때 보다는 낮으나 그 외의 경우에 비해서는 비교적 크게 증가하였으며, 특히 국민부담률은 2.8%p 증가하여 증가폭이 다른 어느 시기보다 컸음
 - 이는 국민연금제도의 도입 등 복지제도의 도입이 이 시기에 시작하였기 때문인 것으로 판단됨

<표 V-1> 1970년대 이후 시기별 조세부담률 및 국민부담률 변화¹⁾

(단위: %)

연도	조세부담률(A)	국민부담률(B)	차이(B-A)
1972~1982	15.4	15.6	0.2
1983~1987 (전두환)	15.8 (0.4)	16.0 (0.4)	0.2
1988~1992 (노태우)	16.8 (1.0)	18.8 (2.8)	2.0
1993~1997 (김영삼)	17.4 (0.6)	20.2 (1.4)	2.8
1998~2002 (김대중)	18.6 (1.2)	22.7 (2.5)	4.1
2003~2007 (노무현)	19.8 (1.2)	25.1 (2.4)	5.3
2008~2012 (이명박)	19.8 (0.0)	25.8 (0.7)	6.0

주: 1) 각 정권이 시작한 이후 두 번째 연도부터 다음 정권 첫 해까지의 평균치이며, 괄호 안의 수치는 이전 정권 대비 변화폭을 나타냄

- 새 정부에서는 공약과 국정과제를 통해 다양한 복지제도의 확충을 제시하였으며, 그 재원을 마련하기 위해 세수입을 확충할 필요가 있음
- 정부는 필요한 재정수입을 확보하기 위해 우선 세율인상, 세목조정 등의 직접적인 증세 방법을 사용하지 않고 비과세·감면의 축소, 지하경제 양성화, 금융소득 과세 강화 등의 방법을 활용할 계획임

- 이 방법들도 결과적으로 세부담을 증대시키는 방법임
 - 하지만 조세의 공평성, 효율성 관점에서 오래 전부터 지적되어 왔던 고질적인 문제들을 개선하는 방법으로서 성공적으로 추진된다면 재정수입의 확보 외에도 조세의 공평성과 효율성 개선에 크게 기여할 것으로 판단됨
- 이 범위를 넘어서는 세입 확충의 폭과 방법에 대해서는 추후 복지재원 수요, 잠재성장률 수준, 비과세·감면 축소 및 지하경제 양성화의 성과 등을 고려하여 국민적 합의를 도출할 필요가 있음

3. 세수입 구성의 발전방향

- 앞으로 세수입을 증대시킬 때 어떤 세목에서 세부담을 증대시킬 것인지에 대해 앞서 검토한 다른 국가와의 비교 결과를 보면 소득세와 사회보장기여금, 부가가치세 수입을 증대시키고 법인세 부담은 완화하는 것이 바람직한 것으로 보임(<표 II-4> 참조)
- 외국과의 단순비교만으로 우리나라의 조세구조 발전방향을 제시하는 것에 대해서는 반론이 있을 수 있음
 - 그러나 OECD 국가들의 조세·국민부담률 증가에 따른 세수입 구조의 변화가 매우 뚜렷하며, 그러한 정책방향이 이론적으로 바람직한 방향과 일치한다는 점에서 <표 II-4>의 국제비교는 중요한 의미를 가짐
- 이론적으로 조세정책의 바람직한 방향을 설정하는 가장 중요한 기준은 효율성과 형평성인데, 효율성의 관점에서 법인세가 가장 열등한 위치에 있으며, 법인세는 형평성 제고에 전혀 기여하지 못함
- 조세구조가 경제성장에 미치는 영향에 대한 분석 즉, 효율성에 대한 평가는 주로 특정 세목의 세수입을 한 단위 증가시킬 때 국민소득이 얼마나 감소하는지, 즉 경제가 부담해야 할 초과부담(excess burden)이 얼마나 되는지 추정

하는 데 초점을 맞춤

- 김승래·김우철(2007)의 추정에 의하면 자본소득과세의 한계효율비용은 0.298, 노동소득과세 0.212, 일반소비과세 0.155인 것으로 추정됨

□ 형평성의 관점에서는 소득세가 가장 우월하다고 할 수 있지만 최근에는 앞서 언급한 바와 같이 다양한 조세회피 기회의 존재, 비과세·감면 등으로 인해 그 효과성에 의문이 제기되고 있음

- 특히 세계화가 진전되고 자본거래에 대한 제약이 사라지면서 국경을 자유롭게 넘나드는 자본에 대해 높은 세율로 세금을 부과하기는 매우 어려운 상황임
 - 실제로 세계 각국의 동향을 보면 자본소득에 대해 고도의 누진세율을 적용하는 국가들이 점차 사라지고 있음

□ 이상의 논의를 전제로 각 세목별 발전 방향을 다음과 같이 정리할 수 있음

- 소득세는 면세자 축소, 과표양성화를 통해 국민 개세주의를 실현함
 - 과도한 공제, 조세회피 등이 소득세의 과세기반을 축소하고 소득재분배 기능을 약화시키는 효과를 가져옴
- 법인세는 감면제도를 정비하여 자원배분의 효율성을 제고함
 - 성장친화적 조세체계를 유지하여 경제성장에 따라 자연스럽게 세수가 증가하는 선순환 구조를 구축할 필요가 있음
- 재산과세는 부동산 거래 정상화를 위해 “거래세 인하, 보유세 강화” 정책 방향을 유지하고,
 - 상속증여세율은 재분배 기능을 고려하여 어느 정도의 누진성을 유지하면서 투자·성장 저해 효과를 최소화할 수 있는 적절한 조화 방안을 모색함
- 소비과세는 면세범위를 단계적으로 축소하는 등 세입기반을 확충함
 - 부가가치세 세율 인상은 소득재분배에 미치는 영향, 물가상승에 미치는 영향, 증세 여력 비축 등을 종합적으로 고려하여 신중하게 검토하여야 함

-
- 개별소비세는 환경세 등 외부불경제 교정 기능을 강화하는 방향으로의 개편을 검토함

VI. 세목별 조세정책 운용 방향

1. 소득·금융과세제도

- (현황) 우리나라 소득세 최고세율은 다른 국가에 비해 낮지 않은 편이나 세수입의 GDP 대비 비중은 상당히 낮음
 - 2012년의 우리나라 소득세 수입은 45조 8천억원으로 GDP 대비 3.6%인데, OECD 회원국 중 조세·국민부담률 평균치가 우리나라보다 낮은 집단 I의 경우에도 소득세 수입은 GDP의 6%이며, 다른 집단에서는 7~12.6%임 (앞의 <표 II-4> 참조)

- 세율구조는 5단계 초과누진세율로 주요국과 비슷한 수준임

<표 VI-1> 주요국의 소득세율 비교(2010년)

(단위: %)

구 분	한국	미국	일본	영국	독일	프랑스	대만
소득세율	6~38	10~35	5~40	20~50	14~45	5.5~40	5~40

주: OECD 최고세율 평균(2010년) : 35.4%

- 우리나라 소득세제에 대해 제기되는 중요한 문제이며 소득세 세수입이 적은 이유가 되는 것으로 공제·감면이 많아 과세자 비율이 선진국에 비해 상당히 낮으며 과세기반이 약하다는 점을 들 수 있음
 - 2011년 근로소득 과세대상자 중 과세미달자 비중이 36.1%임
 - 근로소득 면세자 비율: 43.8%(2007) → 43.2%(2008) → 40.3%(2009) → 38.1%(2010) → 36.1%(2011)
 - 시간이 지나면서 점진적으로 개선되고 있긴 하지만 좀 더 획기적인 변화가 필요함

- 전체적으로 근로소득 중 과세대상이 되는 소득은 37%에 불과한데, 이는 비과세·공제가 과다하기 때문에 나타나는 현상임
- 또한 대부분의 공제·감면이 소득공제 형식으로 되어 있어 적용되는 세율이 높은 고소득자일수록 혜택이 크며 소득분배에서 부담으로 작용함

<표 VI-2> 급여총액과 근로소득 과세표준(2011년)

급여총액	비과세	근로소득공제	기타 소득공제	총 계	과세표준
437.8(조원)	4.6	138.6	132.8	276.0	161.8
비중 (%)	1.1	31.7	30.3	63.1	36.9

- 비용의 성격이 없고 소득 수준과의 관련성이 낮은 조세지원제도까지 소득공제 형태로 운영하여 고소득자가 상대적으로 높은 혜택을 받음
- (기본방향) 과세기반을 확대하여 GDP 대비 소득세 비중을 합리화하고 소득간 과세형평성을 제고할 필요가 있음
 - 세율이 선진국과 유사한 수준임에도 면세자 비율이 높고 과세대상 근로소득이 낮아 소득세수입이 적은 점을 개선하기 위해서는
 - 각종 공제제도를 합리적으로 조정하고 비과세소득을 과세로 전환하는 노력을 계속하여야 함
 - 아울러 사업소득포착률의 상승이 필연적으로 세수 및 소득재분배 효과 모두에 긍정적인 효과를 가지고 있으므로 과표양성화를 위한 노력도 지속해야 함
- 주요 추진과제(예시)
 - 비과세 소득을 과세로 전환하여 과세기반 확대
 - 소득공제 중 세액공제로 전환할 수 있는 것은 세액공제로 전환
 - 의료·교육비 공제 등 정책 목적에 따른 지원
 - 근로장려세제 개편, 자녀양육 관련 공제제도 개편을 통해 저소득층 지원

-
-
- 금융소득에 대한 과세제도 개선

2. 법인과세제도

- (현황) 법인세율은 우리나라가 24.2%이며, OECD 회원국 평균은 25% 수준이고 우리나라는 OECD 국가 중 중간 정도의 위치에 있음
 - 2012년 법인세 수입은 45조 9천억원으로 GDP 대비 비율이 3.6%였는데, 이는 OECD 회원국 중 6번째로 높은 것임
 - OECD 회원국 평균치는 2010년 기준 2.9%임
 - 법인세는 경제의 효율성에 미치는 부정적인 효과가 크고, 세계화는 그 부정적인 영향을 더욱 확대하는 효과가 있음
 - 자본·노동의 국제적 이동이 자유로워지면서 국가간 조세경쟁이 심화되어 1980년대 후반 이후 대부분의 국가에서 법인세율을 인하하였으며, 국가간 세율 격차도 축소됨
 - 세계 각국은 2008년 세계 경제위기 이후 재정건전화를 위해 세수입을 증대시키면서도 법인세율을 인상하지 않고, 일부 국가는 세율을 인하하고자 노력함 : 미국 35 → 28% 인하 발표(2012. 2), 일본 30 → 25.5% 인하 발표 (2011. 11), 프랑스 GDP의 1% 규모 세부담 완화 발표(2012. 11)
- 법인세는 중소기업에 대한 세부담 완화 등을 고려하여 3단계 누진세율체제로 운영하고 있음
 - 법인세 세율구간 : 2억원 이하 10%, 2억~200억원 20%, 200억원 초과 22%
 - OECD 국가 중 대다수(22개국)는 법인세가 최종소득자가 아닌 중간단계(기업)에서 자본에 대해 과세하는 생산요소세라는 점을 고려하여 법인세율을 단일세율 체계로 운영 중임
 - 법인세 다단계 세율체계는 문턱효과 등으로 인해서 비효율성을 초래함
 - 우리나라 법인세 최고세율(24.2%, 지방세 포함)은 복수세율 구조로 운용하

는 12개국의 낮은 세율 평균(25.5%)에 근접하는 데 비해 낮은 세율(11%)은 복수세율을 적용하는 국가의 낮은 세율 평균(18.1%)에 비해 상당히 낮음

- 조세지출예산서에 따르면, 2012년도에 우리나라 국세에서의 조세지출액은 약 29조 7,317억원이며, 이 중 법인세에서의 조세지출액은 8조 52억원임
 - 총조세지출에서 법인세가 차지하는 비중은 27.1%임
 - 다른 주요 세목과 비교해 보면 소득세 조세지출 14조 2,081억원(총조세지출에서 차지하는 비중 47.8%)보다는 적으나 부가가치세 조세지출 5조 2,913억원(17.8%)보다는 많은 수준임

- (기본방향) 기업하기 좋은 환경을 만들고 성장잠재력을 유지하기 위해 세부담을 적정수준으로 유지하는 등 성장친화적 조세체계를 유지할 필요가 있음
 - 법인·비법인 부문간, 생산요소간, 업종간, 국내·외 투자간 차별을 통해 비효율성을 유발하는 비과세·감면을 축소함
 - 외부효과와 관련이 있는 조세지출, 특정한 정책 목표와 관련되어 정책의 효과성이 입증된 경우를 제외한 비과세·감면은 대폭 축소해야 함
 - 조세지출과 예산지출의 연계를 강화하여 국가재정의 효율적인 관리를 추구함

- 주요 추진과제(예시)
 - 기업과세제도 합리화 및 구조조정세제 지속적 보완
 - 국제적 기준에 부합하는 법인세제 구축을 위해 규제적 세제를 지속적으로 정비하고 법인세 제도 선진화
 - 투자·R&D에 대한 세제지원 정비
 - 세제지원제도의 효과성 제고 필요
 - 기업회계와 세무회계(세법)의 관계 재정립
 - 법인세 과표구간 단순화

3. 재산과세제도

- (현황) 2010년 기준 우리나라의 재산과세 비중은 총조세 대비 15.5%, GDP 대비 2.9%로 OECD 평균 7.6%, 1.8%의 약 2배 수준임
 - 양도소득세를 포함할 경우 총조세수입 대비 13.7%, GDP 대비 3.6%로 미국 13.4%, 3.4%와 유사한 수준임
 - OECD 통계자료에 나타난 재산과세 중에는 증권거래세가 포함되어 있는데, 이를 제외하고 부동산에 대한 과세만 보면 GDP의 1.8% 수준으로 OECD 평균치와 유사함

<표 VI-3> 재산과세의 세수입, GDP 대비 비중(2010년)

(단위: %)

구 분	한국	미국	영국	독일	프랑스	일본	OECD 평균
총조세 대비	15.5	17.2	15.0	3.9	15.4	16.6	7.6
GDP 대비	2.9	3.2	4.2	0.8	3.7	2.7	1.8

자료: OECD Revenue Statistics

- 양도소득에 적용되는 세율은 소득세 기본세율(6~38%)과 같지만 1세대 1주택 비과세를 비롯하여 다주택 중과제도(50, 60%), 단기 중과제도(50, 40%) 등 다양한 세율이 적용됨
 - 상속·증여세 최고세율은 50%로서 일본을 제외한 OECD 국가 중 최고 수준임
 - 주요국 상속세 최고세율 : 미국 35%, 영국·프랑스 40%, 독일 30%
- (기본방향) 부동산 세제 정비를 통해 침체된 부동산 거래 정상화에 기여할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음
 - 오래 전부터 지적되어 온 문제인 '보유과세 증대, 거래과세 완화' 정책을 지속적으로 추진함

- 투자·성장을 저해하지 않는 방향으로 상속·증여세제를 운영하고 정상적인 기업활동을 저해하는 과도한 세제 측면에서의 규제를 완화함

□ 주요 추진과제(예시)

- 양도소득세: 감면제도 합리화
- 상속증여세: 재산 평가방법의 선진화, 기업상속공제 실효성 제고
- 종합부동산세 부담을 현실화하면서 지방세로 전환하는 방안 검토

4. 소비과세제도

- (현황) 일반소비세 비중은 GDP 대비 4.4%로 OECD 평균(6.9%)보다 낮은 편이나, 개별소비세(3.8%)는 OECD 평균(3.5%) 수준임

<표 VI-4> 소비세수의 GDP 대비 비중

(단위: %)

구 분	미국	일본	영국	프랑스	독일	한국	OECD
일반소비과세	2.0	2.6	6.5	7.2	7.2	4.4	6.9
개별소비과세	1.7	2.0	3.7	3.2	3.0	3.8	3.5
합 계	3.7	4.6	10.2	10.4	10.2	8.2	10.4

자료: OECD Revenue Statistics

- 부가가치세율은 1977년 도입 이후 35년간 10%를 유지하고 있으며, 이는 OECD 국가 중 4번째로 낮은 것임
- 연간 매출액 4,800만원 미만 소규모 개인사업자에게 매출 공급대가를 기준으로 부가가치세를 납부하도록 하는 간이과세제도가 부가가치세의 매입·매출 상호 검증을 약화시키는 역할을 한다는 비판을 받음
- OECD 회원국 중 부가가치세제를 도입한 28개국 가운데 간이과세제도와

같은 소규모 사업자에 대한 간편납세제도가 있는 국가는 9개 국가뿐이며, 19개 국가에서는 그와 같은 제도가 없음

- **현행 에너지세제는 물가안정 및 산업지원 등을 고려하여 환경오염 등 사회적 비용이 과소 반영되었으며, 유류에 대해 개별소비세, 교통세·교육세 등 목적세, 판매부과금 등이 부과되어 에너지 과세체계가 복잡하다는 문제가 있음**
- **(기본방향) 복지지출 증가 등에 따른 재정수요를 충족시키기 위해 부가가치세 면세·감면제도를 정비하고, 개별소비세 과세대상을 조정하여 세입기반을 확충할 필요가 있음**
 - 외부불경제를 유발하는 물품, 고가 사치재를 중심으로 개별소비세제를 개편하며, 에너지세제의 외부불경제 교정 기능을 강화함
- **주요 추진 과제(예시)**
 - 금융·의료용역, 학원 등 부가가치세 과세범위 확대
 - 개별소비세 과세대상 품목 조정

5. 국제조세·협력 분야

- **(현황) 디지털 경제의 확산에 따른 세계 경제의 글로벌화로 고정사업장 등 현행 국제조세제도의 전반적인 재검토가 요구됨**
 - 역외탈세 방지와 관련해서는 이전가격 세제, 과소자본세제, 해외금융계좌 신고제도 등 역외탈세 및 공격적 조세회피 방지제도의 지속적 보완이 필요하며,
 - 조세피난처와의 정보교환 확대 등 국제 공조가 중요함
 - 현재 조세피난처로 간주되는 국가 중 15개국과 정보교환이 가능한 상태이며, 16개국과는 협상이 완료되어 발효절차가 진행 중이고, 19개국과는 정보교환 협정 체결을 추진 중임

- (기본방향) 디지털 경제 등 국제조세 환경변화와 소규모 개방경제라는 우리나라의 특성을 종합적으로 고려하여 우리 현실에 맞는 국제조세모델을 정립할 필요가 있음
 - OECD 등을 통한 역외탈세, 공격적 조세회피 방지를 위한 국제적 공조 노력에 적극적으로 참여하고 OECD 기준에 부합하는 관련 제도를 도입하는 등 국제조세제도를 선진화함
 - 조세조약 체결·개정, 정보교환협정 체결 확대 등 국가간 행정 협력·공조를 강화함

- 주요 추진 과제(예시)
 - 역외탈세 방지 등 국제조세제도 선진화
 - 기존 제도의 효과성 제고, 새로운 제도의 도입 가능성 검토
 - 외국인 투자에 대한 조세지원제도 개선
 - 내국인(기업)과의 형평성, 남용 가능성 등 고려
 - 디지털 경제 등 국제 경제 환경에 맞게 국제조세제도 합리화
 - 고정사업장 개념 재정비, 거주지국과 원천지국 간 과세권 배분 원칙의 재검토 등
 - 조세피난처로 간주되는 국가와의 정보교환협정 체결 확대
 - 정보교환이 불가능하고 조세회피 가능성이 높은 국가·지역을 선정하여 우선 협상

6. 관세 분야

- (현황) 글로벌 무역환경이 빠른 속도로 변화하고 있음
 - 미국·EU 등은 저성장에 직면한 반면, 중국·인도 등 신흥국이 빠르게 부상하여 세계경제의 중심축이 이동하고 있음
 - 미국·EU·일본 등의 주도하에 MEGA-FTA 논의가 활발하게 진행되는 등 거대 경제권 통합논의가 진행됨

- 동아시아 지역에서 미국과 중국은 지역통합형 FTA를 추진하고 있음 (미국: TPP(Trans-Pacific Partnerships), 중국: RCEP(Regional Comprehensive Economic Partnerships)¹¹⁾)
- 신흥국·선진국 간 부품공급 및 완제품생산거래가 복잡·다양하게 전개되는 등 글로벌 분업이 확대됨
 - 미국의 애플사 부품 공급업체 중 10%만 미국기업이며 아시아 기업이 88%를 차지함
- FTA 체결·활용 정도를 보면 2013년 6월 현재 10건의 FTA가 체결되었으며, 개방을 확대하기 위해 신규협상을 추진중이나, FTA 활용률은 아직 낮은 수준임
 - 기발효 9건(미국, EU, 아세안 등), 발효 준비 1건(콜롬비아), 협상 중 6건
 - FTA 활용률(수출, 2013.5월 기준): 한-미 75.0%, 한-EU 80.0%, 한-아세안 35.2%
 - 관세율 수준 : 2012년 기본관세율은 8.7% 수준이나, 2009년 이후 실행세율 및 실효세율이 하락추세를 보임
 - 2012년 기준 실행세율은 2.67%, 실효세율은 1.66%
- (기본방향) FTA 확대 등 대외무역환경 변화에 대응하여 기본관세율 체계를 개편하는 방안을 검토하고, 관세환급 합리화, FTA활용률 제고방안 등을 추진함
 - 전자상거래·특송물품 등 새로운 거래형태 증가에 따르는 제도 개선이 필요함
- 주요 추진 과제(예시)
 - 무역환경 변화에 대응한 관세제도 선진화

11) TPP에는 미국, 호주, 칠레, 멕시코, 태국 등 12개국이 참여하고, RCEP에는 한국, 중국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 인도 등 16개국이 참여하고 있음

- 통관편의 제고, 원산지 관리 및 지적재산권 보호 등 제도 개선
- 관세환급제도 합리화
- 기본관세율 체계 개편 검토
- 관세율표 및 관세통계통합품목분류표(HSK) 체계 개편
 - 현재 기본관세율표(법률)는 6단위로, HKS(기재부 고시)는 10단위로 운영

7. 기타 정책과제

- (국세·지방세 조정) 정부 지출에서 교육자치단체를 포함한 지방자치단체가 차지하는 비중이 60% 정도 되는 데 비해 총조세수입에서 지방세가 차지하는 비중은 20%에 불과하여 세수입의 정부단계간 불균형(수직적 불균형)이 나타남
 - 지방교부세와 지방교육재정교부금을 통해 지자체가 자율적으로 사용하도록 재원을 이전함으로써 이러한 불균형 문제를 해소하고 있으나 지방자치체의 확립을 위해서는 지방의 자주재원인 지방세를 확충해야 한다는 주장이 강함
 - 2010년에 부가가치세의 일부를 지방소비세라는 이름으로 지방으로 이전하였는데, 지방소비세의 확대 등을 통한 지방세 확충 요구가 있음
 - 이와 관련해서는 다음과 같은 요소들을 충분히 검토하여 정책방향을 결정해야 할 것임
 - 지방세 확충의 과세자주권 확충 효과 : 지방소비세는 실질적으로 지방의 과세자주권 확대에 기여하지 못함
 - 지방세제 개편의 지역간 자원재배분 효과
 - 중앙정부와 지자체간 자원재배분 효과
 - 국세·지방세 조정은 필연적으로 중앙·지방간, 지역간 자원 재배분을 초래하므로 현재 중앙·지방간, 지역간 형평성을 담당하는 지방교부세 등 지방재정조정제도와 연계하여 종합적으로 검토하여야 함

-
-
- (과세체계 간소화) 우리나라 조세체계에 대한 오래된 비판 중의 하나가 조세 체계가 복잡하다는 점임
 - 교육세, 농어촌특별세, 교통세 등 다양한 목적세가 다양한 세목에 부가 (piggy-back)되어 과세되므로 과세체계가 복잡함
 - 특히 에너지 관련 세제의 경우 부가가치세, 개별소비세 등 기간이 되는 세목 외에도 주행세, 교통세, 교육세 등 목적세가 부과되고, 수입부담금, 판매부과금 등 부담금도 부과됨
 - 세수입이 각각 특별회계를 통해 운용되므로 재정운영의 효율성을 저해함
 - 이러한 문제를 개선하기 위해서는 각종 목적세와 부담금을 재검토하여 본 세에 통합하는 방안을 모색할 필요가 있음

 - (세법 새로 쓰기) 복잡하고 어려운 세법을 납세자의 눈높이에 맞춰 명확하고 알기 쉽게 새로 쓰는 작업을 단계별로 진행하고 있는바, 이 작업을 지속적으로 추진할 필요가 있음
 - 1단계로 2011년부터 소득세법, 법인세법, 부가가치세법 새로 쓰기를 추진해 왔음
 - 부가가치세법은 2013년 개정 완료하여 2013년 7월부터 시행됨
 - 소득세법과 법인세법 개정안은 2013년 정기국회에 제출할 예정임
 - 2014년부터 2단계 작업으로 국세기본법, 상속세 및 증여세법 새로 쓰기를 추진할 예정인바, 향후 모든 세법에 대해 지속적으로 추진하여야 하며, 작업 추진 과정에서 일반 국민의 의견을 적극 수렴할 필요가 있음

참고문헌

- 김승래·김우철, 『우리나라 조세제도의 효율비용 추정: 주요 세목간 비교를 중심으로』, 연구보고서 07-13, 한국조세연구원, 2007.
- 나성린·이영, 「한국의 적정조세부담률」, 『공공경제』, 제8권, 한국재정·공공경제학회, 2003.
- 남상우, 『제6차 경제사회발전5개년계획 관련 과제연구 : 6차계획기간중의 적정 조세부담률 전망』, 한국개발연구원, 1986.
- 박형수, 「조세부담률의 국제비교 및 적정수준 비교」, 『재정포럼』 2004년 6월호, 한국조세연구원, 2004.
- 박형수·홍승현, 『고령화 및 인구감소가 재정에 미치는 영향소득·자산·부채 결합분포 분석 및 정책적 함의 연구』, 한국조세연구원, 2011.
- 송호신·이은경, 『최근 경제위기 이후 주요국 재정건전화 정책과 시사점』, 한국조세연구원, 2011. 8.
- 안종석, 「조세정책의 과거, 현재, 미래」, 『중장기 조세·재정정책 운용방향』, 한국조세연구원 20주년 기념 심포지엄 자료집, 2012. 9.
- 안종석·김승래, 「효율적 조세체계의 모색」, 성명재·박형수(편), 『한국의 조세·재정정책 2008 -새 정부의 조세·재정 개혁방향-』, 한국조세연구원, 2008. 7.
- 안종석·전영준, 『미래 환경 변화에 대비한 조세체계 개편방안 연구』, 한국조세연구원, 2011. 12.
- 전병목, 「복지재정 전망과 대응방안」, 『조세·재정 Brief』, 한국조세연구원 2010. 7.
- 최병호·남상호, 「국민부담률의 장기추계: OECD 자료를 이용한 추정」, 한국경제학회 2001년 경제학 공동학술대회 제2분과회의B 발표논문, 2001.
- 한국조세연구원, 「미국 및 유럽국가의 재정위기와 우리의 대응방향」, 『조세·재정 Brief』, 2011. 8.
- _____, 「주요국의 조세동향」, 『재정포럼』, 2009b. 9.

_____, 「주요국의 재정건전화 정책 및 우리나라의 과제」, 『조세·재정Brief』, 2009a.

_____, 『미래 경제·사회환경 변화에 따른 중장기 조세정책 운용방향』, 2012. 12.
한승수, 『조세부담률의 측정과 적정부담률에 관한 연구』, 연구총서 5, 한국경제연구원, 1982.

Ballard, C. L., D. Fullerton, J. B. Shoven, and J. Whalley, *A General Equilibrium Model for Tax Policy Evaluation*, University of Chicago Press, 1985.

Diewart, W. E. and D. A. Lawrence, "The Deadweight Costs of Taxation in New Zealand," *Canadian Journal of Economics*, Vol. 29, 1996, pp. S659~S667.

Heller P. S. and Diamond J., "International comparisons of government expenditure Revisited : The Developing Countries," IMF Occasional Paper, N. 69, 1990.

The President's Advisory Panel on Federal Tax Reform, *Simple, Fair, & Pro-Growth: Proposals to Fix America's Tax System*, November 2005.

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