

# 조세 · 국민부담률과 조세체계 결정요인에 관한 연구

2013. 12

안종석 · 최준욱



## 서 언

본 연구에서는 우리나라와 OECD 국가의 조세·국민부담률 변화와 국가 간 격차를 유발하는 요인을 규명하고 조세체계와 조세부담률의 관계에 대해 연구하였다.

최근 고령화 및 복지제도 확충에 따른 재정수요 증대에 부응하여 공공재원을 조달하는 방법과 규모가 사회적 이슈가 되면서 조세·국민부담률에 대한 관심이 매우 크다. 조세·국민부담률을 어느 정도까지 증가시켜야 하는지, 현행 조세체계의 골격을 유지하면서 어느 정도까지 증가시킬 수 있는지, 부담률을 크게 증가시키는 경우에 조세체계를 어떻게 변화시켜야 하는지가 중요한 이슈가 된다.

이러한 이슈에 대해 기존의 연구결과를 정리하고 나름대로의 통계분석을 통해 우리나라의 조세·국민부담률 수준을 평가하고, 그 요인을 찾고자 노력하였으며, 조세부담률이 변화됨에 따라 세목별 세수입 구조가 어떻게 변화될 것인지, 그리고 어떻게 변화시켜야 할 것인지에 대한 시사점을 찾고자 노력하였다는 점에서 본 연구는 중요한 의미를 가진다.

본 연구는 본원의 안중석 선임연구위원과 최준욱 선임연구위원이 공동으로 수행하였다. 안중석 선임연구위원이 연구를 총괄하고 우리나라의 지난 60여년간 조세·국민부담률 변화와 특징을 분석하고 세수입 구조와 조세부담률의 관계를 분석하였으며, 최준욱 선임연구위원이 국민부담률 결정요인에 대해 연구하였다. 사회적으로 매우 중요한 주제를 선정하여 성공적으로 연구를 완료한 두 분께 깊은 감사의 말씀을 드린다. 광태원 서강대 명예교수, 이영 한양대학교 경제금융학부 교수, 최영록 기획재정부 재산소비세정책관은 연구 자문위원으로서 연구를 설계하는 초기단계서부터 연구과정을 지켜보면서 조언을 해주셨다. 이 분들의 조언이 이 보고서의 완성에 큰 힘이 되었음은 두말할 필요도 없다. 이 분들의 노력에 대해 감

사하다는 말씀을 드리며, 최종보고 세미나에서 지정토론자로서 보고서를 읽고 좋은 코멘트를 해주신 김유찬 홍익대학교 교수, 심태섭 서울시립대학교 교수, 정규언 고려대학교 교수, 본원의 김재진 조세연구본부장, 정재호 세법연구센터장께도 감사의 말씀을 드린다. 그리고 최종보고서를 평가한 익명의 평가자 두 분께도 감사드린다.

저자들은 보고서 작성과정에서 자료의 수집 및 분석, 교정을 담당한 김현숙 전문연구원, 박소희 연구원, 원고의 정리를 담당한 홍유남 주임연구행정원, 신수미 주임연구행정원, 보고서의 교정 및 출판을 담당한 연구출판팀 직원께도 감사드리고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자 개인의 의견을 정리한 것으로서 본 연구원의 공식 견해와 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2013년 12월

한국조세재정연구원

원장 옥 동 석

## 요약 및 정책시사점

### 1. 연구의 필요성, 주요 연구내용

우리나라는 최근에 고령화 및 복지제도 확충에 따른 재정수요 증대에 부응하여 공공재원을 조달하는 방법과 규모가 사회적 이슈가 되면서 조세·국민부담률에 대한 관심이 매우 크다. 우리나라는 다른 국가들에 비해서, 그리고 작금의 사회·경제적 요구에 비해서 조세·국민부담률 수준이 낮은 것으로 인식되는 경향이 있는데, 조세·국민부담률을 어느 정도까지 증가시켜야 하는지, 현행 조세체계의 골격을 유지하면서 어느 정도까지 증가시킬 수 있는지, 부담률을 크게 증가시키는 경우에 조세체계를 어떻게 변화시켜야 하는지가 중요한 이슈가 된다.

본 연구에서는 우리나라와 OECD 국가의 조세·국민부담률 변화와 국가 간 격차를 유발하는 요인을 규명하고 시사점을 찾아보고자 하였다. 그리고 조세부담률과 조세체계의 관계에 대해서도 분석하였다. 전통적으로 국가의 조세부담률 또는 국민부담률 결정요인에 대한 연구는 재정수요에 영향을 주는 요인들을 분석하는 데 초점을 맞춰왔다. 본 연구에서는 공공재원을 조달하는 측면에서의 비용도 국민의 부담 규모를 결정하는 데 영향을 줄 수 있다는 점에서, 조세의 효율성과 관련하여, 특히 조세의 세목별 구성에 초점을 맞춰 세목별 세수입의 구성과 조세부담률의 관계를 분석하였다.

### 2. 국민부담률 결정요인

OECD 국가들의 국가 간 국민부담률의 차이를 가장 잘 설명하는 변수는 인구구조의 차이와 몇 가지 국가의 특성, 특히 유럽-비유럽의 차

이와 대통령제 채택 여부인 것으로 나타났다. 기존에 전통적으로 국민 부담률 결정요인 중 가장 중요한 설명변수로 활용되어 왔던 소득수준은 적어도 OECD 국가 간의 국민부담률 차이를 설명함에 있어서는 그리 효과적이지 못하다. 이는 일정 수준 이상의 소득이 되면, 소득이 증가함에 따라 국민부담률이 상승하는 효과가 잘 나타나지 않기 때문인 것으로 판단된다. 무역의 GDP 대비 비중이 큰 경우에는 국민부담률이 높아지는 경향이 있기는 하지만, 통계적 유의성은 낮은 것으로 나타났다. 자영업자의 비중은 소득수준이나 무역의 GDP 대비 비중보다는 상대적으로 통계적 유의성이 높은 것으로 나타나지만, 이 변수의 통계적 유의성 역시 제한적이다. 우리나라의 국민부담률이 OECD 국가들에 비해 낮은 가장 중요한 요인은 고령화가 아직은 다른 OECD 국가들에 비해 덜 진전된 상태라는 점, 우리나라가 유럽국가들과는 차이가 있고, 대통령제를 택하고 있는 점이라고 요약할 수 있다.

기존 연구 중 일부에서는 국민부담률 결정요인을 설명변수로 하는 회귀분석을 통해 적정부담률을 추정하고, 이를 토대로 우리나라의 국민부담률 수준이 높은지를 판단하는 ICT라는 모형이 사용되었다. 그리고 일부 연구는 어떤 설명변수를 포함하는가에 따라 연구결과가 크게 달라지지 않는다고 주장하였다. 그러나 본 연구의 분석 결과, 어떤 요인을 설명변수로 사용함에 따라 결과가 크게 달라지는 것으로 나타났다. 특히 유럽국가들을 별도로 구분하는지, 그리고 대통령제 여부를 설명변수로 포함하는지는 분석결과에 큰 영향을 주는 것으로 나타났다. 위의 두 변수를 포함하지 않는 경우와는 달리, 위 두 변수를 설명변수로 포함하는 경우 우리나라의 현재 국민부담률은 다른 OECD 국가의 평균치에 비해 오히려 높은 것으로 나타났다. 물론 이러한 분석만으로 우리나라의 국민부담률이 적정한 수준보다 높다고 판단할 수는 없지만, 적어도 이러한 특징을 이해하는 것은 필요하다.

향후 우리나라의 국민부담률 변화 가능성과 관련하여, 소득수준의 변화보다는 인구구조 등 좀 더 본질적인 변화, 그리고 정치사회적 특성의 변화가 더 큰 영향을 미칠 것으로 전망된다. 특히 인구 변화가 중

요하여 고령화가 진전됨에 따라 국민부담률이 상승할 것으로 전망된다. 소득 증가 자체가 국민부담률 요인으로 증가하는 압력은 명확하지 않지만, 향후 자영업자 비중의 감소는 국민부담률이 좀 더 상승하는 요인으로 작용할 수 있을 것으로 보인다.

### 3. 세수입 구조와 조세부담률의 관계

OECD 국가들의 세수입 구성을 횡단면적으로 비교해 보면 국민부담률이 높은 국가일수록 소득세, 사회보장기여금, 일반소비세의 비중이 큰 것을 알 수 있다. 한편 법인세와 개별소비세, 재산세의 경우에는 그와 같은 뚜렷한 패턴을 발견할 수 없다. 본 연구는 이와 같은 국가별 차이에 대해 그러한 차이가 나타나는 구조적인 이유가 있는지 분석하였다. 특히 조세부담률의 차이가 세수입 구조의 차이를 유발하는지, 반대로 세수입 구조의 차이가 조세부담률의 차이를 유발하는지 인과관계를 분석하고자 하였다.

먼저 기존 연구 결과를 종합하여 세수입 구조와 조세부담률의 관계에 대해 세 개의 가설을 제시하고 OECD 국가의 1995~2008년 패널자료를 사용하여 그 가설들을 검정하였다. 설정된 가설은 첫째, 세수입 구성의 변화를 통한 조세의 효율성 제고는 조세부담률을 증가시키는 결과를 가져온다는 것과 둘째, 효율적인 세목의 세수입 증가분이 상당부분 비효율적인 다른 세목의 세수입을 감소시키는 결과로 나타난다는 것, 그리고 셋째, 정부가 비조세적 요인에 의해 세수입을 증대시킬 필요가 있을 때 효율성이 높은 세목의 세수입을 우선적으로 증가시킨다는 것이었다. 기존 연구들은 대체로 첫 번째 가설과 두 번째 가설이 타당하다는 실증분석 결과를 제시하였으나 세 번째 가설에서는 이론적인 추론만 있을 뿐 실증분석 결과는 제시되지 않았다.

본 연구에서는 세목별 세수입 비중을 설명하는 함수와 조세부담률을 설명하는 함수로 구성되는 연립방정식 추정을 통해서 기존 연구의 문제점을 개선하고 세 가지 가설을 동시에 검증하고자 하였다. 패널자

료를 활용한 연립방정식 추정으로서 국가 고정효과 분석과 연도 고정효과 분석을 실시하여 비교하였는데, 국가 고정효과 분석은 국가 내 변화 분석으로서 시계열 분석이라고 할 수 있으며, 연도 고정효과 분석은 국가 간 차이 분석으로서 횡단면 분석으로 해석할 수 있다.

국가 간 변화 분석에서는 비교적 효율적이라고 인식되는 조세부담률 증가가 부가가치세와 개인소득세 비중의 증가를 유발하고 법인세 비중에는 유의적인 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 이는 정부가 조세부담률 증가의 필요성에 직면하여 비교적 효율적인 세목의 세수입을 우선적으로 증가시킨다는 것을 의미한다.

한편 국가 내 변화 분석에서는 조세부담률 증가 시 법인세가 가장 크게 반응하고 그 다음이 개인소득세, 부가가치세의 순인 것으로 나타났다. 이와 같은 현상이 나타나는 이유에 대해서는 좀 더 자세한 연구가 필요하지만, 세목별 납세자의 선호도 차이, 특히 부가가치세에 대한 정치적인 반발이 적어도 단기적으로는 효율성 제고에 따른 효과를 압도하기 때문일 가능성이 있다. 그러나 국가 간 변화의 분석결과는 조세의 효율성이 재원의 공급 측면에서 조세부담률의 증가를 억제하는 힘은 무시할 수 없을 만큼 크다는 점을 알 수 있다. 궁극적으로 조세부담률이 높은 국가들은 부가가치세의 비중을 높은 수준으로 유지하였다.

세목 간 대체효과에 대해서는 세 가지 세목이 모두 서로 대체효과가 있는 것으로 나타났다. 개인소득세 비중이 증가하면 법인세와 부가가치세 비중이 하락하고, 부가가치세 비중이 증가하면 법인세와 개인소득세 비중이 하락한다. 부가가치세 증가 시 개인소득세와 법인세 중 법인세가 더 많이 하락하는 것으로 나타나는데, 이는 효율성에 따른 효과일 것으로 판단된다.

마지막으로 효율적인 세목의 세수입 비중 증대가 재정규모 증대를 유발하는지에 대해서는 그렇지 않다는 결론이 도출되었다. 개인소득세와 법인세, 부가가치세 비중의 증가는 각각 조세부담률을 증가시키는 효과가 있지만 그 정도를 비교해 보면 개인소득세와 법인세의 효과가 부가가치세보다 큰 편이다. 이는 정부가 개인소득세와 법인세를 증대

시킬 때는 재정수입 확대를 위해 꼭 필요하기 때문이지만 부가가치세 비중 증대는 그 외에 비효율적인 세목을 대체하기 위해서도 활용한다는 점을 보여주는 것으로 판단된다. 이는 또한 리바이어던 가정에 근거하여 부가가치세 수입 증대를 통한 조세체계의 효율성 제고가 정부를 과도하게 확대함으로써 국민의 후생을 하락시킨다는 가설은 타당하지 않음을 보여주는 것이다.

연도 고정효과 분석 즉, 국가 간 분석 결과는 Lee, Kim, Borcharding(2013)의 결론과 일치한다. 이들의 실증분석에 의하면 부가가치세는 다른 세목의 세수입을 대체하는 효과가 있으며, 부가가치세 도입이 조세부담률을 증대시키는 효과는 없다. 그들은 논문의 결론에서 그 반대의 효과 즉, 재정수요 증대에 따른 조세부담률 증가 요구에 직면하여 정부가 효율성이 높은 부가가치세 수입을 증대시킬 가능성이 있음을 언급하였다. 본 연구의 연도 고정효과 분석에서는 부가가치세 비중의 증가가 조세부담률 증가를 유발하지는 않는 것으로 나타났으며, 조세부담률의 증가는 부가가치세 수입의 비중을 증가시키는 효과가 있는 반면 법인세 비중에는 유의적인 영향을 주지 않는 것으로 나타났다.

한편 본 연구에서는 부가가치세가 조세부담률을 증가시키는 효과가 없는 반면 소득세와 법인세 비중 증대는 조세부담률을 증가시키는 것으로 나타났는데, 이것이 부가가치세가 아닌 소득세와 법인세가 머니머신 역할을 하는 것을 의미한다고 해석되어서는 안 될 것이다. 부가가치세는 다른 세목을 대체하는 목적으로 활용되는 반면 다른 세목은 그런 기능이 없다면 다른 세목의 세수입 비중 증대는 곧 조세부담률 증대를 의미하지만 부가가치세의 비중 증대는 그렇지 않기 때문이다.



# 목 차

I. 서 론	17
II. 우리나라의 조세·국민부담 변화와 특징적 현상	21
1. 조세·국민부담률 변화 과정과 특징적 현상	21
가. 조세부담률 변화 추이	21
나. 국민부담률 변화 추이	27
다. 경제발전과 조세·국민부담률	28
2. 세수입의 세목별 구성 변화	31
3. 요약과 정책이슈	33
III. 국민부담률 결정요인	36
1. 서 론	36
2. OECD 국가의 국민부담률: 국가 간 차이와 추이	39
가. 국민부담률의 국가 간 차이	39
나. 국제비교 시각	40
다. OECD 국가 추이	42
라. 한국과 OECD 평균치의 격차	44
3. 국민부담률 수준 평가에 대한 기존 연구	45
4. 결정요인 변수: 기존 연구와 논의	48
가. 경제변수	54
나. 인구구조	56
다. 국가의 주요 특성	57
라. 기타 변수	60
마. 조세 및 재정변수	62
5. 분석 및 논의(1): 인구구조 및 기본 경제변수	65

가. 소득수준 .....	65
나. 경제개방도 .....	72
다. 자영업자 비중 .....	76
라. 인구구조 .....	78
6. 분석 및 논의(2): 국가의 특성 관련 변수 .....	82
가. 유럽-비유럽 구분 .....	82
나. 대통령제 .....	85
다. 기타 .....	86
라. 인구규모 .....	88
7. 요약 및 시사점 .....	89
IV. 세수입 구조와 조세부담률의 관계 분석 .....	92
1. OECD 국가의 조세·국민부담률과 세수입 구성 .....	93
2. 조세부담률과 세수입 구성의 관계에 대한 기존 연구 .....	95
가. 조세체계의 효율성: 세수입의 구성과 경제성장 .....	96
나. 조세의 효율성과 재정규모: Becker and Mulligan(1998) ...	102
다. 부가가치세와 조세부담률: Keen and Lockwood(2006, 2010) 외 ..	108
라. 정책시사점과 기존연구의 한계 .....	111
3. 조세부담률과 세수입 구성의 관계에 대한 실증분석 .....	114
가. 추정모형 및 자료 .....	115
나. 추정 방법과 추정 결과 .....	122
다. 요약 및 결론 .....	127
V. 요약 및 결론 .....	130
참고문헌 .....	135

## 표목차

〈표 II-1〉 조세부담률 및 국민부담률 변화 추이 .....	22
〈표 II-2〉 세수입 구성의 시기별 변화 .....	32
〈표 III-1〉 조세부담률 및 국민부담률 국제 비교(2009년 기준) .....	41
〈표 III-2〉 기존 연구에서의 설명변수 .....	51
〈표 III-3〉 설명변수 예시 .....	53
〈표 IV-1〉 집단별 세목별 세수입의 GDP 대비 비율(2010년) .....	94
〈표 IV-2〉 조세 효율성이 정부 규모에 미치는 영향에 대한 실증분석 결과 .....	107
〈표 IV-3〉 추정에 사용된 자료 요약 .....	120
〈표 IV-4〉 개별함수에 포함된 독립변수 .....	121
〈표 IV-5〉 조세부담과 세수입 구조의 관계 추정 결과 .....	123

## 그림목차

[그림 II-1] 조세부담률 변화 추이(1953~2012) .....	23
[그림 II-2] 조세부담률 변화 추이(1953~1980) .....	26
[그림 II-3] 조세부담률 변화 추이(1981~2012) .....	26
[그림 II-4] 조세부담률과 국민부담률의 변화 추이(1981~2012) .....	28
[그림 II-5] 1인당 GDP와 조세부담률(1970~2012) .....	29
[그림 II-6] 1인당 GDP와 조세·국민부담률(1970~2012) .....	30
[그림 II-7] 세목별 세수입의 구성 변화 .....	32
[그림 III-1] 국가별 국민부담률 .....	40
[그림 III-2] OECD 국가의 국민부담률 평균치 추이 .....	42
[그림 III-3] 한국의 국민부담률 및 OECD 국가 평균치와의 격차의 추이 .....	45
[그림 III-4] 기존 연구의 ITC 지수(1): 나성린·이영(2003) .....	47
[그림 III-5] 기존 연구의 ITC 지수(2): 박형수(2004) .....	47
[그림 III-6] 기존 연구에서의 국민부담률 결정 요인 변수 .....	49
[그림 III-7] 소득수준과 국민부담률(1): OECD 국가 전체 .....	66
[그림 III-8] 소득수준과 국민부담률(2): 소득 하위 3개 국가 제외 .....	67
[그림 III-9] 소득수준과 국민부담률(3): 한국보다 소득이 높은 국가 .....	67
[그림 III-10] OECD 국가 전체: 소득수준과 국민부담률 .....	68
[그림 III-11] 아일랜드의 국민부담률 추이 .....	70
[그림 III-12] 스웨덴의 국민부담률 추이 .....	71
[그림 III-13] 네덜란드의 국민부담률 추이 .....	71
[그림 III-14] 네덜란드의 소득과 국민부담률 .....	72
[그림 III-15] 무역의 GDP 대비 비중과 국민부담률 .....	73
[그림 III-16] 자영업 비중과 국민부담률(1): OECD 국가전체 .....	76

[그림 III-17] 자영업 비중과 국민부담률(2): 우리나라보다 소득수준이 높은 국가를 대상으로 한 자료 .....	77
[그림 III-18] 노인부양률과 국민부담률 .....	79
[그림 III-19] 인구규모(log(인구 수))와 국민부담률 .....	89
[그림 IV-1] 조세의 사중손실 함수 .....	105



## I. 서론

우리나라는 물론 대부분의 국가에서 시간이 지나면서, 그리고 경제가 발전하면서 조세·국민 부담률이 빠른 속도로 증가하였다. 그러나 부담률 수준과 변화 속도는 국가별로 큰 차이를 보인다.<sup>1)</sup> 이러한 변화와 차이를 유발하는 요인은 무엇인지, 국가별로 걱정할 조세·국민부담률 수준은 어떻게 되는지가 학자들과 정책담당자의 중요한 관심사이다. 특히 우리나라는 최근에 고령화 및 복지제도 확충에 따른 재정수요 증대에 부응하여 공공재원을 조달하는 방법과 규모가 사회적 이슈가 되면서 이 문제에 대한 관심이 매우 크다. 우리나라는 다른 국가들에 비해서, 그리고 작금의 사회·경제적 요구에 비해서 조세·국민부담률 수준이 낮은 것으로 인식되는 경향이 있는데, 조세·국민부담률을 어느 정도까지 증가시켜야 하는지, 현행 조세체계의 골격을 유지하면서 어느 정도까지 증가시킬 수 있는지, 부담률을 크게 증가시키는 경우에 조세체계를 어떻게 변화시켜야 하는지가 중요한 이슈가 된다.

본 연구에서는 우리나라와 OECD 국가의 조세·국민부담률 변화와 국가 간 격차를 유발하는 요인을 규명하고 시사점을 찾아보려고 한다. 이를 위해 먼저 우리나라의 조세·국민부담률 분석을 통해 특징적인 현상을 규명하고, OECD 국가들의 경험과 문헌조사 등을 통해 조세부담률 변화와 국가 간 격차를 유발한 요인을 분석한다.

국가의 재정수요를 결정하는 요인은 어느 시기, 어떤 국가를 대상으로 분석하는지에 따라 다르게 나타날 수 있으며, 어떤 자료를 이용할 것인가가 중요할 수도 있다. 본 연구에서는 주로 1970년대 이후 OECD 국가를

---

1) 한 국가의 조세수입이 GDP에서 차지하는 비중을 조세부담률이라고 하고 조세수입에 사회보장기여금(주로 사회보험료로 구성됨)을 합한 금액이 GDP에서 차지하는 비중을 국민부담률이라고 한다.

대상으로 한 자료를 이용하여 분석한다. 개도국의 자료와 선진국의 오래된 자료가 포함되지 않기 때문에, 이 연구가 일정 수준 이상의 경제성장 단계에서의 조세·국민부담률 결정요인 분석에만 치중하는 경향이 있다. 그러나 연구가 지향하는 바가 향후 근시일 내에 한국에서의 조세부담률 변화의 가능성을 이해하기 위한 것이며, 향후 가시적 시계 내에서의 한국에서의 변화 가능성은 주로 지난 30~40년 동안의 OECD 국가에서의 변화 등을 통해 이해할 수 있는 것이라는 점에서, OECD 국가의 1970년대 이후를 대상으로 하는 분석에 초점을 맞춘 것이 타당성이 있다고 판단된다.

본 연구에서는 또한 조세부담률과 조세체계의 관계를 분석하고 정책방향을 모색한다. 전통적으로 국가의 조세부담률 또는 국민부담률 결정요인에 대한 연구는 재정수요에 영향을 주는 요인들을 분석하는 데 초점을 맞춰왔다. 그러나 공공재원을 조달하는 측면에서의 비용도 국민의 부담 규모를 결정하는 데 영향을 줄 수 있다는 점은 쉽게 상상할 수 있다. 조세의 효율성이 개선되어 동일한 재원을 조달하는 데 더 적은 비용으로 재원을 조달할 수 있다면, 그 국가는 조세부담률을 좀 더 증가시킬 수 있을 것이다. 또한 재정수요가 증가하여 조세부담률을 높여야 하는 경우 조세의 효율성을 제고하는 방향으로 조세체계를 개편할 수 있다면 조세부담률을 좀 더 쉽게 증가시킬 수 있을 것이다(Becker and Mulligan, 1998).

조세의 효율성으로는 가장 기본적으로 세무행정에서의 효율성을 생각할 수 있으며, 개별 세목의 과세제도에서의 효율성, 조세의 세목별 구성에서의 효율성도 생각할 수 있다. 개별 세목의 과세제도에서의 효율성이란 개별 세목의 세율체계, 과세표준의 설정, 조세감면 등에 있어 경제활동을 왜곡시키는 효과를 최소화하는 것을 말하며, 세목 구성에서의 효율성이란 경제활동을 왜곡시키는 효과가 적은 세목의 비중을 증대시키고 왜곡효과가 큰 세목의 비중을 축소하여 조세가 경제에 미치는 부정적인 영향을 축소하는 것을 말한다. 본 연구에서는 조세부담률과 조세체계의 효율성의 관계에 대해 분석하는데, 여기서 조세체계의 효율성은 가장 넓은 개념으로 보면 위에서 언급한 세 가지 효율성을 모두 포괄하는 개념으로 볼 수도 있을 것이다. 그러나 본 연구에서는 범위를 좁혀서 조세체계가 '세수입

의 세목별 구성'을 의미하는 것으로 정의하고 세목별 세수입의 구성과 조세부담률의 관계에 대해 분석한다. 물론 다른 측면에서의 효율성도 조세부담률에 영향을 미칠 수 있는바, 이에 대해서는 '세무행정의 효율성'과 같이 다른 이름을 붙여서 설명한다.

새 정부 출범 이후 다양한 복지제도의 도입·확충이 진행될 것으로 예상되므로 현 시점은 중장기적으로 조세·국민부담률의 변화 방향과 방안에 대한 연구가 필요한 시점이다. 이러한 관점에서 본 연구는 매우 중요한 의미를 가진다. 국가가 목표로 삼아야 할 적정한 조세·국민부담률을 학술적인 연구만을 통해서 정확하게 제시하기는 어렵겠지만 우리나라의 사회·경제적 여건을 고려한 상대적 평가를 통해 발전방향을 제시하고 관련된 사회·경제 요건의 변화 방향을 제시할 수 있을 것으로 생각된다. 특히 조세정책과 관련해서는 조세체계의 장기적 발전방향에 대해 논의하고자 한다.

좀 더 구체적으로 보면 본 연구의 첫 번째 이슈는 조세·국민부담률의 변화와 국가 간 격차를 유발하는 요인을 이해하는 것이다. 다양한 요인들이 조세·국민부담률을 결정하는 요인으로 어느 정도의 설명력을 가지는지 다각적으로 검토한다.

두 번째 이슈는 우리나라의 조세·국민부담률 변화 과정에서 어떤 요인이 중요한 영향을 주었는지 규명하고 앞으로 어떤 요인이 결정적인 영향을 줄 것인지, 그리고 조세·국민부담률의 증가를 제약하는 요인으로 어떤 것들이 있고, 우리가 그 제약요인들을 어떻게 극복해야 하는지 검토하는 것이다.

세 번째 이슈는 조세·국민부담률과 조세체계의 관계를 규명하는 것이다. 단순한 통계수치의 비교를 통해서도 국가별 조세·국민부담률과 조세체계의 효율성은 밀접한 상관관계를 가진다는 점을 파악할 수 있다. 본 연구에서는 이러한 상관관계가 어느 방향으로의 인과관계를 설명하는 것인지를 규명함으로써 조세체계와 조세·국민부담률의 발전방향에 대한 정책시사점을 도출하고자 한다.

연구의 구성을 설명하면, 제Ⅱ장에서 해방 이후 우리나라의 조세·국민

부담률 변화과정을 검토하고, 관련된 정책이슈에 대해 논의한다. 그리고 제Ⅲ장에서는 조세·국민부담률 결정요인에 대해 논의한다. 제Ⅳ장에서는 조세·국민부담률과 조세체계의 관계에 대해 분석한다. 마지막으로 제Ⅴ장에서 보고서의 주요 연구결과를 요약하고 정책시사점에 대해 논의한다.

## II. 우리나라의 조세·국민부담 변화와 특징적 현상

안중석(2012a)에서는 국세청에서 발간한 『국세통계연보』와 이전의 재무부 사세국에서 발간한 『세무통계연보』에 나타난 조세수입 자료, 한국은행에서 발표한 GDP 자료 등을 종합하여 해방 이후 우리나라의 조세·국민부담률과 세수입 구조의 변화 과정에 대해 정리하였다. 다음에서는 그 자료를 활용하여 우리나라의 조세·국민부담률 변화과정에서 드러나는 특징적 현상을 살펴보고 정책이슈를 정리한다. 세수입 구성의 경우 안중석(2012a)에서는 국세수입의 구성만 검토한 데 비해 본고에서는 지방세자료와 국세자료를 종합하여 국가 전체의 조세수입 구성을 검토한다.

제1절에서는 조세·국민부담률 변화 추이와 특징적 현상에 대해 살펴보고 제2절에서는 세수입 구조의 변화에 대해 검토한다. 그리고 제3절에서 앞의 두 절에서의 논의를 간략하게 요약하고 정책이슈에 대해 논의한다.

### 1. 조세·국민부담률 변화 과정과 특징적 현상

#### 가. 조세부담률 변화 추이<sup>2)</sup>

〈표 II-1〉과 [그림 II-1]에서는 1953년 이후 우리나라 조세부담률을 정리하였다.<sup>3)</sup> 1953년에 5.3%였던 우리나라의 조세부담률은 60년간 꾸준히 증가하여 2012년에는 20.2%로 3.8배가 되었다. 시기별로 구분해 보면,

2) 본 소절은 안중석(2012a) pp. 20~25의 내용을 2011, 2012년 자료를 업데이트하여 전제한 것이다.

3) 조세부담률 계산방법과 시계열 자료의 일관성 문제에 대해서는 안중석(2012a)에 자세하게 설명되어 있다.

전쟁 이후 우리나라 재정은 절대적인 적자 상태였으며 조세수입보다는 차관과 원조가 중요한 비중을 차지하였다. 1953년에는 재정세입에서 차관이 차지하는 비중이 40%를 넘었으며, 1955~1960년에는 원조가 40~50%를 차지하였다. 그러므로 1950년대의 조세정책의 가장 중요한 목표는 재정자립을 위한 세수입 확보였다고 할 수 있다.

〈표 II-1〉 조세부담률 및 국민부담률 변화 추이<sup>1)</sup>

(단위: %)

	조세부담률	국민부담률		조세부담률	국민부담률
1953	5.3	-	1983	17.2	17.4
1954	9.2	-	1984	16.2	16.4
1955	11.3	-	1985	15.8	16.1
1956 <sup>2)</sup>	-	-	1986	15.4	15.6
1957	7.1	-	1987	15.7	16.0
1958	8.6	-	1988	16.1	16.0
1959	11.7	-	1989	16.5	16.8
1960	11.6	-	1990	17.4	19.5
1961	9.3	-	1991	16.6	19.1
1962	10.2	-	1992	16.9	19.1
1963	8.2	-	1993	16.8	19.5
1964	6.8	-	1994	17.3	19.8
1965	8.3	-	1995	17.6	20.0
1966	10.3	-	1996	17.9	20.6
1967	11.6	-	1997	17.4	20.3
1968	13.4	-	1998	17.0	20.3
1969	14.0	-	1999	17.2	20.7
1970	14.3	-	2000	18.8	22.6
1971	14.4	-	2001	18.8	23.0
1972	12.3	12.5	2002	18.8	23.2
1973	11.9	12.0	2003	19.3	24.0
1974	13.0	13.2	2004	18.4	23.3
1975	14.8	14.9	2005	18.9	24.0
1976	16.1	16.2	2006	19.7	25.0

II. 우리나라의 조세·국민부담 변화와 특징적 현상 23

〈표 II-1〉의 계속

(단위: %)

	조세부담률	국민부담률		조세부담률	국민부담률
1977	16.0	16.2	2007	21.0	26.5
1978	16.4	16.6	2008	20.7	26.5
1979	16.7	17.0	2009	19.7	25.5
1980	16.8	17.1	2010	19.3	25.1
1981	16.6	16.8	2011	19.8	25.9
1982	16.8	17.0	2012	20.2	26.5

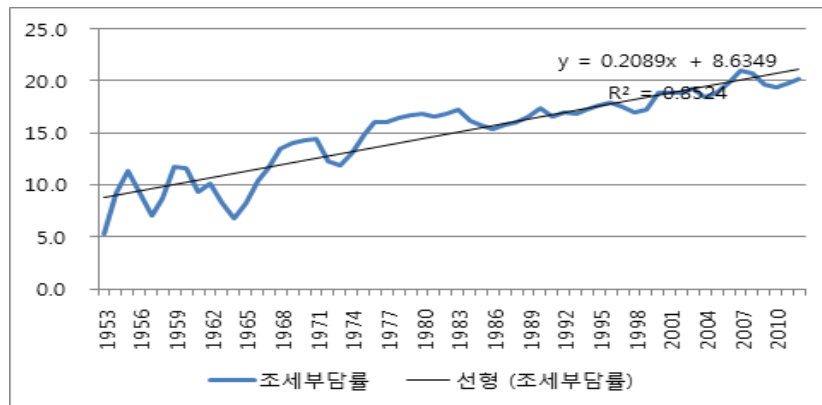
주: 1) GDP는 2005년을 기준년으로 산정한 수치를 사용하였으며, 2005년 기준 GDP가 발표되지 않은 1969년 이전의 GDP는 1970~1975년의 2005년 기준 GDP와 1975년 기준 GDP 평균 격차를 적용하여 1975년 기준 GDP를 2005년 기준 GDP로 환산하였음

2) 1956년 자료가 없는 이유: 정부수립 초기에는 회계연도가 4월 1일부터 다음 해 3월 31일까지였는데, 1954년에는 4월 1일부터 1955년 6월 30일까지로 확장·변경되었고, 1955년에는 다시 1955년 7월 1일부터 1956년 12월 31일까지로 확장·변경되었는데, 이후에는 회계연도가 매년 1월 1일부터 12월 31일로 개정되고, 그러한 변화의 결과 1956년 자료가 존재하지 않게 됨

자료: 재무부 사세국, 『세무통계연보』, 각 연도, 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도; 한국은행, 경제통계시스템: 경제기획원, 『주요경제지표』, 1982, 1983  
2010년까지는 안중석(2012a) p. 22에서 재인용

[그림 II-1] 조세부담률 변화 추이(1953~2012)

(단위: %)



주: 1. 자료가 누락된 1956년은 1955년과 1957년의 평균치를 사용함  
자료: 안중석(2012a) p. 23 자료 업데이트

1950년대에 정부는 세수입 확대를 위해 과세대상의 확대, 소비세 과세 강화 등 다양한 노력을 하였으나 단기적으로는 그다지 큰 성과를 보지는 못하였다. 조세부담률의 연도별 변동이 심하여 1955년과 1959년, 그리고 1960년에는 11%를 넘었으나 그 외 연도에는 1954~1965년의 기간에 대체로 7~9% 수준에 머물렀다.

조세부담률은 1966년에 10.3%가 된 이후 확고하게 증가하는 추세를 보여 10년 후인 1976년에는 16.1%가 되었다. 1966년은 국세청을 설립한 해이다. 국세청의 설립이 세수입 증대에 얼마나 기여하였는지를 정확하게 파악하기는 어렵지만 조세부담률 통계자료만으로 볼 때 세수입의 안정적 확보에 크게 기여하였다고 할 수 있을 것이다. 국세청 설립 이후의 전년 대비 조세수입 증가율을 보면 1966년 59.9%, 1967년 37.8%, 1968년 50.0%, 1969년 36.3%였다.

1970년대 들어서는 1972~1974년에 조세부담률이 12% 내외로 낮았는데, 이 시기에 취해진 주요 조치를 보면 1960년대 말부터 1971년까지 부가가치세제 도입을 위한 준비조치로서 소비과세제도의 업종 분류를 축소하고 세율체계를 단순화하는 등 소비과세제도를 단순화하였으며, 1972년에는 8.3 긴급조치를 통해 산업합리화를 위한 세제지원을 시행하였다. 이후 1974년에는 1.14 긴급조치를 통해 저소득자에 대한 세제지원을 강화하는 동시에 사치품 소비를 억제하기 위한 소비세제와 재산세제 개편이 있었다.

1976년에 조세부담률이 16.1%가 된 이후 계속 증가세를 보여 1979년에 16.7%가 되었으며, 그 후에는 상당 기간 동안 16%대 후반과 17%대 초반에서 왔다갔다하다가 1980년대 초에는 15%대로 떨어지기도 하였다. 그러다 다시 증가세를 보인 것은 1990년대 후반부터였으며, 2000년에는 거의 19%에 육박하는 수준이 되었다.

1960년대와 1970년대에는 지속적인 세부담 증가에도 불구하고 국가재정이 만성적인 적자상태에 있었으며, 조세수입이 국가 재정에서 차지하는 비중은 70% 수준(1968년) 또는 그 이하였다. 1970년대에는 일부 예외적인 해도 있었지만 대체로 재정적자 규모가 GDP 대비 2~4% 수준이었으며, 1980년에도 GDP 대비 4.3%의 적자를 보였다.

## II. 우리나라의 조세·국민부담 변화와 특징적 현상 25

이러한 상태에서 정권을 이어받은 전두환 정부는 1960~70년대의 고성장으로 인해 발생한 문제들을 극복하고 경제의 안정을 유지하면서 성장을 지속하는 데 경제정책의 초점을 맞췄다. 물가안정을 위해 세출 삭감·재정지출의 효율화 등 강력한 긴축을 추진하였으며, 이를 통해 재정건전성을 확보하고자 노력하였다. 조세정책에서는 정권 초기에 40%로 인상하였던 법인세율을 30%로 인하한 것과 1982년에 교육세제도를 도입한 것 외에 큰 변화가 없었으며, 조세부담률은 1985~1987년에 15%대로 낮아졌다. 조세부담률이 낮아졌음에도 불구하고 강력한 긴축정책과 1980년대 후반의 경기 호황으로 인해 재정건전성은 상당히 개선되어 1980년에 4.3% 적자였던 것이 1984년에는 1.2% 적자로 개선되고 1987년에는 1.2% 흑자로 전환되었다.

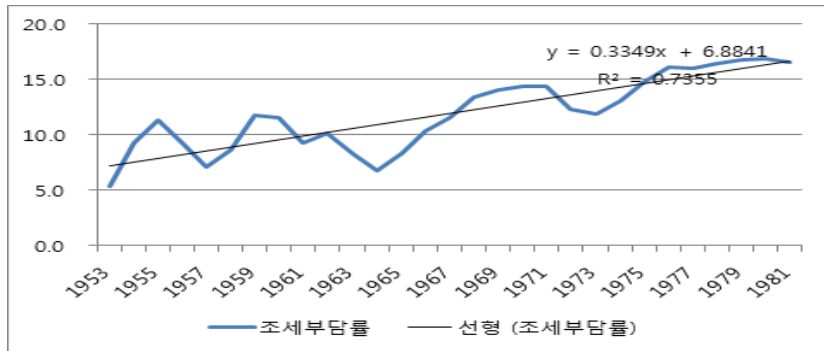
1980년대 말에는 그동안 억압되었던 민주화, 지방화 요구가 정책에 반영되었으며, 조세정책에서는 담배소비세제 도입 등 지방자치체에 대비한 지방세 체제 정비와 소득세제 단순화, 법인세 부담 완화, 관세 인하 등 세계화에 대응한 조세체계 정비가 진행되었다. 그리고 그동안 소홀히 하였던 복지제도가 도입되기 시작하였으며, 이전과 달리 형평성·공정성·균형발전이 1988년에 시작된 제6차 경제사회발전5개년 계획의 가장 중요한 키워드가 되었다. 조세부담률은 1988년 16.1%로 15%대를 유지하였던 직전 수년간보다 높아졌으며, 이후 소폭의 증가세를 지속하였으나 1990년대 초까지는 16%대를 유지하는 선에 그쳤다. 그리고, 뒤에서 좀 더 자세하게 설명하겠지만, 1988년 이후 국민연금의 도입으로 국민부담률과 조세부담률의 격차가 커지기 시작하였다. 그 후 1990년대와 2000년대에는 2007년에 21%가 될 때까지 조세부담률이 상승세를 지속하다가 2008년부터 2010년까지 하락하는 추세를 보였다. 2011년과 2012년에는 상승하였다.

[그림 II-1]을 보면 1980년을 기준으로 그 이전과 이후에 조세부담률 변화 속도가 다른 것으로 보이므로 [그림 II-2]와 [그림 II-3]에서는 1980년 이전과 1981년 이후로 구분하여 연도별 조세부담률 변화 추이와 그에 따른 추세선을 그려보았다. 이 두 그림을 비교해 보면 1980년 이전에는 조세부담률이 평균적으로 매년 0.33%p 증가하였으며, 그 이후에는 매년

0.15%p 증가하여 증가폭이 1980년 이전의 절반에도 미치지 못하였다는 것을 알 수 있다. 앞의 [그림 II-1]에서 보면 1953~2012년 기간 동안 조세부담률은 평균적으로 매년 0.21%p씩 증가하였다. 1970년대까지는 연도별 변동폭이 큰 가운데 전반적으로 빠른 증가세를 보인 반면 1980년대 이후에는 연도별 변동폭과 연평균 증가율이 모두 줄어들어 안정적인 추세를 보여주었다.

[그림 II-2] 조세부담률 변화 추이(1953~1980)

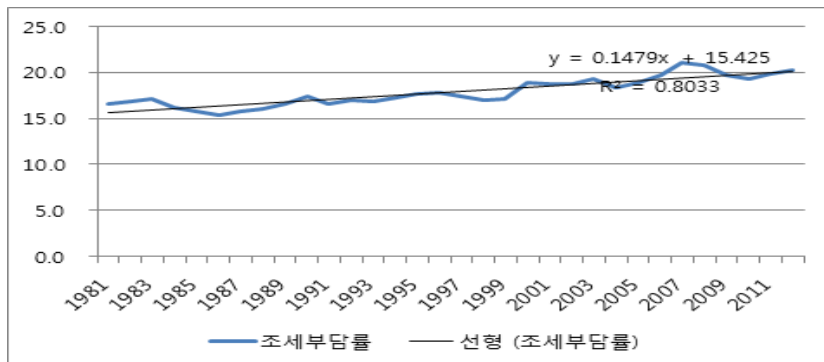
(단위: %)



주: 1. 자료가 누락된 1956년은 1955년과 1957년의 평균치를 사용함  
 자료: 안중석(2012a) p. 25

[그림 II-3] 조세부담률 변화 추이(1981~2012)

(단위: %)



자료: 안중석(2012a) p. 25 자료 업데이트

### 나. 국민부담률 변화 추이<sup>4)</sup>

1960년대에는 별도의 사회보험제도가 없어 국민부담률과 조세부담률이 일치하였으나 1972년에 건강보험제도가 도입되면서 국민부담률과 조세부담률에 차이가 발생하기 시작하였다. 그러나 그 규모는 크지 않았다. 그러다가 1988년에 국민연금제도가 도입되면서 조세부담률과 국민부담률의 격차가 커지기 시작하였다. 이전에 0.3%p 이하였던 국민부담률과 조세부담률의 차이가 1990년에는 2.1%p가 되었으며, 10년 후인 2000년에는 3.8%p, 또 10년 후인 2010년에는 5.7%p로 매 10년마다 1.7~1.9%p씩 확대되었다(앞의 <표 II-1> 참조).

[그림 II-4]는 1972년 이후 국민부담률과 조세부담률의 변화추이를 그림으로 그린 것이다. 이 그림을 보면 조세부담률과 국민부담률 변화에 대해 한 가지 흥미로운 특징을 발견할 수 있는데, 1980년대 이후 조세부담률은 증가세가 크게 둔화되었지만 국민부담률은 이전의 조세부담률 증가세와 유사한 증가세를 유지하였다는 점이다. [그림 II-4]의 추세선 추정식을 보면 1972년 이후 2010년까지 국민부담률이 연평균 0.33%p 증가한 것으로 나타나는데, 이는 앞서 언급한 1950~70년대의 조세부담률 연평균 증가율과 유사한 수준이다([그림 II-2] 참조). 그러므로 1953년 이후 2010년까지 우리 국민이 부담하는 국민부담의 GDP 대비 비율이 시기별로 큰 차이 없이 매년 평균적으로 0.33p%씩 증가하였다고 할 수 있다.

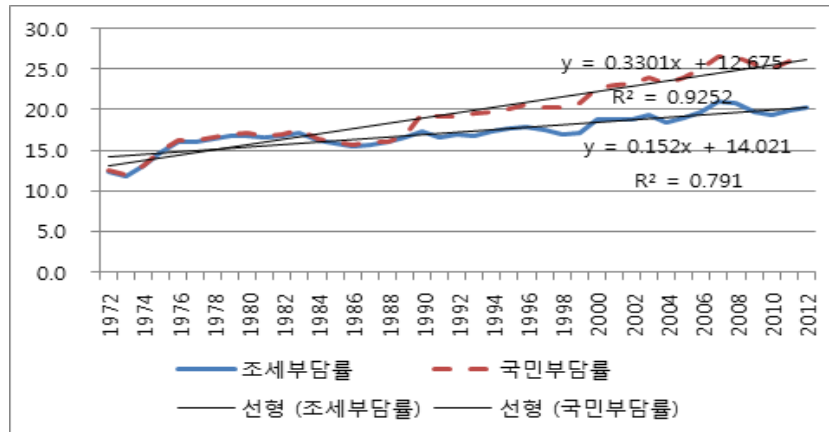
1950년대와 1960년대에는 재정 자립을 위해 세부담 증대가 필요하였고, 1970년대에는 경제개발을 위해 세부담 증대가 필요하였으며, 1990년대 이후에는 복지의 확대가 국민부담의 증대를 이끈 주요 견인차였다. 예외적으로 1980년대는 경제개발을 위한 재정수요가 축소되면서 복지수요는 아직 증가되지 않아 국민부담이 비교적 낮은 수준으로 유지되면서도 재정건전성을 확보할 수 있었던 시기였다. 이 시기에 확보한 재정건전성은 후에 우리 경제에 큰 충격을 준 1990년대 말의 경제위기를 신속하게 극복하는

4) 본 소절은 안중석(2012a) pp. 26~27(첫 번째 문단)의 내용을 2011, 2012년 자료를 업데이트하여 전제한 것이다.

데 큰 힘이 되었다.

[그림 II-4] 조세부담률과 국민부담률의 변화 추이(1981~2012)

(단위: %)



자료: 안중석(2012a) p. 26 자료 업데이트

#### 다. 경제발전과 조세·국민부담률<sup>5)</sup>

Wagner 법칙에 따르면 경제가 발전하면서 공공부문에 대한 수요가 많아지고 결과적으로 조세부담률이 증가하는 경향을 보인다. 소득이 증가하면서 교육, 공공질서, 사회복지 등 공공서비스에 대한 수요가 증가하기 때문이다. 그러므로 소득이 증가하면서 조세부담률과 국민부담률도 상승할 것으로 예상할 수 있다.

우리나라에서 소득이 증가하면서 조세부담률이 어떻게 변화되었는지를 그래프로 그린 것이 [그림 II-5]이다. 이 그림에서는 가로축에 1인당 GDP(실질가격)를 백만원 단위로 표시하였으며, 세로축에 조세부담률을 %로 표시하였는데, 1인당 GDP와 조세부담률이 로그함수의 관계를 보이는 것으로 나타났다. 이는 국민소득 수준이 매우 낮은 상태에서는 소득이

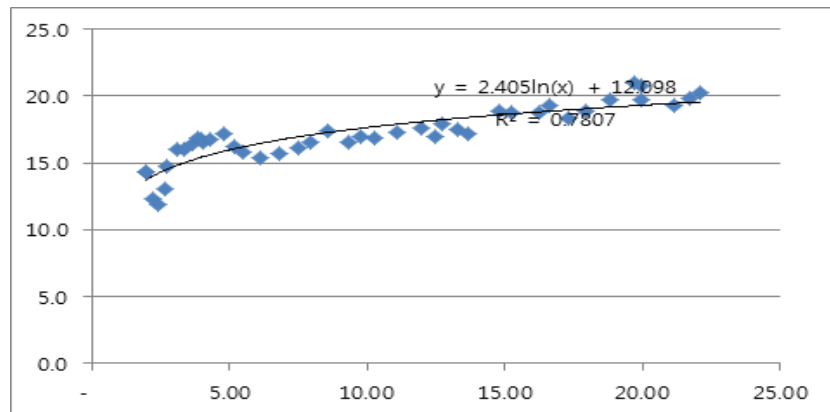
5) 본 소절은 안중석(2012a) pp. 28(마지막 문단)~30의 내용을 2011, 2012년 자료를 업데이트하여 전제한 것이다.

## II. 우리나라의 조세·국민부담 변화와 특징적 현상 29

증가함에 따라 조세부담률이 빠른 속도로 상승하다가 소득수준이 높아지면서 조세부담률 상승 속도가 완화됨을 의미한다.

김명숙(1994)에 따르면 한 국가의 조세부담률은 크게 담세능력(tax capacity) 요인과 공공선택 요인에 의해서 결정된다. 담세능력의 제약을 받는 경우에는 담세능력에 의해 조세부담률이 결정되며, 그렇지 않은 경우에는 유권자, 정치가 및 관료, 이익단체 등의 상호작용에 의해 공공선택적으로 결정된다고 볼 수 있다. 예를 들면 저개발국가의 경우 담세능력이 작아 조세부담률이 주로 담세능력에 의해 결정되는 반면 소득수준이 높아지면서 담세능력이 커져 담세능력에 따른 제약이 약화되고 유권자의 선호와 정치가 및 관료 등의 영향력이 조세부담률의 결정에 중요한 역할을 하게 된다. 우리나라는 국민소득이 500만원이 되기 이전, 시기적으로는 1970년대 말까지는 재정이 만성적인 적자상태였으며, 담세능력이 조세부담률을 결정했다고 할 수 있다.

[그림 II-5] 1인당 GDP와 조세부담률(1970~2012)



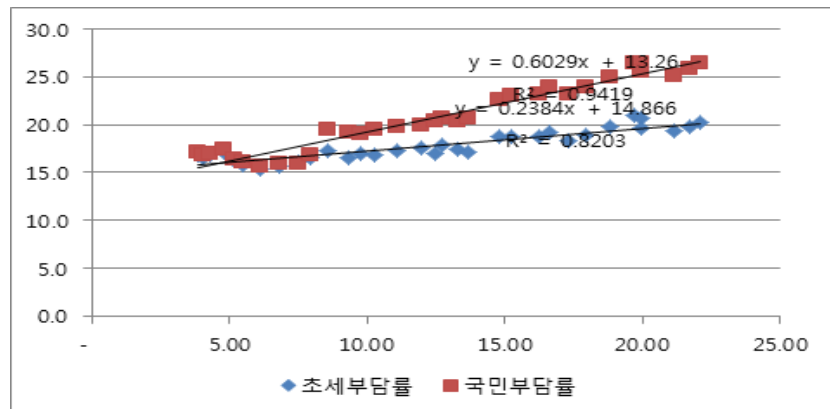
주: 1인당 GDP는 2005년 기준 실질가격  
 자료: 안중석(2012a) p. 29 자료 업데이트

한편 1980년대 정치 민주화 이후 복지 등에 대한 사회적 요구를 반영하기 위해 조세부담률과 국민부담률을 증가시킨 노태우 정부 이후는 유권자의 선호와 정치가 및 관료 등의 영향력이 조세부담률의 결정에 중요한 역할을

한 시기라고 할 수 있다. 1988년에 1인당 국민소득은 752만원(2005년 기준 실질가격)이었으며, 조세부담률과 국민부담률은 16% 수준이었다. 그 사이 즉, 1980년부터 1988년은 조세부담 결정요인이 담세능력에서 공공선택으로 이전되는 과도기로서 담세능력의 제약에서 어느 정도 벗어났으나 정치적 민주화가 진행되는 과정 중에 있어 유권자의 선호와 정치가의 영향력이 완전히 반영되지 못한 시기였다고 할 수 있다. 이 시기에는 상대적으로 많은 정보를 가지고 있는 관료의 영향력이 컸을 것으로 판단되며, 그 결과 강력한 긴축을 통한 재정건전성 확보가 가능하였을 것으로 보인다.

[그림 II-6]은 1980년 이후의 1인당 GDP와 조세부담률, 국민부담률의 관계를 정리한 것인데, 국민부담률이 조세부담률보다 1인당 GDP와 더욱 밀접한 관계를 가지는 것을 알 수 있다. 단순 회귀분석에 의하면 1인당 GDP가 100만원 증가하면 국민부담률은 0.6%p 증가하는 것으로 나타났는데, 이는 조세부담률 변화폭의 2.5배에 달하는 것이다. 이러한 차이는 주로 1980년대 말 이후의 국민부담률과 조세부담률 격차에 의해서 발생하는 것이다. 우리나라는 1980년대 이후 사회복지에 대한 사회적 요구에 대해 사회보험제도를 도입하여 대응하였다. 1인당 GDP가 100만원 증가할 때 조세부담률은 0.24%p 증가하는 것으로 나타났다.

[그림 II-6] 1인당 GDP와 조세·국민부담률(1970~2012)



자료: 안중석(2012a) p. 29 자료 업데이트

## 2. 세수입의 세목별 구성 변화

[그림 II-7]에서는 세목을 소득세와 법인세, 사회보장기여금, 일반소비세, 개별소비세로 구분하여 각 세목의 세수입이 국민부담에서 차지하는 비중을 정리하였다. 자료는 OECD의 통계 자료를 근거로 한 것으로서 국세와 지방세를 합한 총세수입을 나타낸다. 그리고 <표 II-2>는 1980년대 이후의 기간을 5년 단위로 구분하여 기간별 세목별 세수입의 변화를 정리한 것이다.

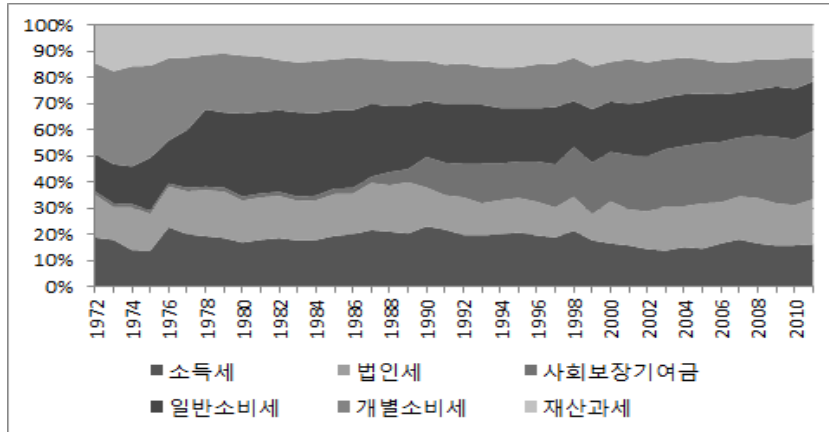
앞서 조세부담률 및 국민부담률의 변화과정을 시기별로 구분해 보면 1960년대에는 재정자립을 위한 세수 확대가 조세정책의 가장 중요한 목표였으며, 1970년대에는 재정자립 외에도 경제발전을 위한 자원조달이 중요한 목표가 되었다. 1980년대에는 조세부담률 증가 속도를 늦추면서 지출의 억제를 통해 재정건전화를 추구하였고, 정치민주화가 진행된 이후 1980년대 말부터는 사회복지 지출 확대를 위해 조세 및 국민부담률을 증대시켰다. 이러한 시기 구분에 입각하여 세목별 세수입 분포가 어떻게 변화되었는지를 보면 몇 가지 특징을 발견할 수 있다.

경제발전에 초점을 맞춘 1960년대와 1970년대, 그리고 그 정책을 거의 그대로 이어받은 1980년대 전반기에는 소득과세의 비중이 다른 시기에 비해 상당히 낮았다. 1970년대에는 소득세, 법인세, 사회보장기여금의 합계가 차지하는 비중이 23.7%, 1980년대 전반기에는 25.9%로서 40%에 육박하는 수준 또는 그 이상을 기록하였던 다른 시기에 비해 상당히 낮았다. 사회보장기여금을 제외하고 소득세와 법인세만 보아도 두 세목의 합계가 1970년대에는 22.7%, 1980년대 전반기에는 24.5%로 27~30.7%였던 다른 시기에 비해 낮은 편이다.

1970년대와 1980년대 초반에 소득과세의 비중이 낮은 데 비해 소비과세의 비중은 각각 34.2%로 다른 세목보다 높았으며, 다른 시기의 소비과세 비중에 비해서도 높았다. 부가가치세를 도입하기 이전인 1970년대 초반에는 개별소비세가 주종을 이루다가 부가가치세를 도입한 이후에는 일반소비세의 비중이 더 커졌으며, 1980년대 초반 전두환 정부 시절에는 일

반소비세 수입이 국민부담의 21%를 차지하였다.

[그림 II-7] 세목별 세수입의 구성 변화



자료: OECD, Tax Database

<표 II-2> 세수입 구성의 시기별 변화

(단위: %)

	1972~ 1982	1983~ 1987 (전두환)	1988~ 1992 (노태우)	1993~ 1997 (김영삼)	1998~ 2002 (김대중)	2003~ 2007 (노무현)	2008~ 2011 (이명박)
소득과세	23.7	25.9	38.6	41.3	44.5	50.0	52.3
(소득세+법인세)	22.7	24.5	30.7	28.3	27.0	29.3	29.5
소득세	12.1	13.4	17.6	17.3	15.1	14.3	14.6
법인세	10.6	11.1	13.1	11.0	11.9	15.0	14.9
사회보장기여금	1.0	1.4	7.9	13.1	17.5	20.8	22.8
소비과세	34.2	34.2	32.5	32.4	31.4	29.1	26.6
일반소비세	15.7	21.0	19.2	18.7	17.3	17.2	17.0
개별소비세	18.6	13.3	13.3	13.7	14.1	11.9	9.6
재산과세	8.9	9.2	11.6	13.6	12.2	12.2	11.6
보유세	2.5	2.7	2.8	3.3	2.6	2.8	3.3
국민부담	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1983년 이후 시기 구분은 대통령의 집권기간을 의미하며, 세목별 세수입 구성은 해당 대통령의 집권 후 두 번째 해부터 다음 대통령 집권 후 첫 번째 해까지를 평균하였음

자료: OECD, Tax Database

## II. 우리나라의 조세·국민부담 변화와 특징적 현상 33

또한 시기별로 차이는 있지만 장기적으로 볼 때 경제가 발전하면서 소득과세의 비중이 증가하고 소비과세의 비중이 감소하는 추세를 보여주었다. 소득세와 법인세의 비중을 합하면 1970년대에는 22.7%였던 것이 2008~2011년에는 29.5%가 되었고, 특히 법인세의 비중은 1970년대 10.6%에서 2008~2011년에 14.9%로 거의 1.5배 수준이 되었다. 소득세와 법인세에 사회보장기여금을 합하면 그 비중은 1970년대 23.7%에서 2008~2011년에 52.3%로 크게 증가하였다. 이는 1970년대 국민부담에서 차지하는 비중이 1%에 불과하였던 사회보장기여금이 2008~2011년에는 22.8%를 차지하게 된 데 기인하는 것이다. 법인세는 1990년대 이후 지속적으로 세율을 인하하여 왔는데, 대체로 세수입은 빠른 속도로 증가하는 경향을 보여주었다.

소비과세의 비중은 1970년대에 34.2%였는데, 2008~2011년에는 26.6%로 축소되었다. 일반소비세와 개별소비세로 구분해 보면 특히 개별소비세의 비중이 많이 줄어들었다. 개별소비세의 비중은 1970년대에 18.6%였는데, 이후 부가가치세제의 도입, 경제환경 변화에 따른 개별소비세제 정비로 인하여 감소하는 추세를 보여 2008~2011년에는 1970년대의 절반 수준인 9.6%가 되었다. 일반소비세의 비중은 부가가치세를 도입한 이후 증가하여 1980년대 초에는 국민부담에서 차지하는 비중이 21%가 되었으나 이후 점진적으로 감소하는 추세를 보여주었다. 일반소비세의 비중 감소는 경제성장과 세제개편 등의 영향을 받아 소득과세의 세수입이 증가한 데 비해 부가가치세는 세율 10%를 유지하여 제도의 변화가 없었고, 소득탄력성도 소득세보다 낮은 데 기인하는 것으로 판단된다.

마지막으로 재산과세를 보면 1980년대 말 이후 재산과세의 비중이 그 전에 비해 높은 것으로 나타나는데, 재산보유세만 보면 전체적으로 비중에서 큰 변화가 보이지 않는다.

### 3. 요약과 정책이슈

본장에서는 1950년대 이후 우리나라의 조세부담률 및 국민부담률 변화

와 세수입의 세목별 구성 변화에 대해 검토하였다.

조세부담률과 국민부담률의 변화를 보면 1950년대 이후 1970년대까지는 사회보험제도가 없거나 역할이 미미하여 조세부담률과 국민부담률이 일치하거나 큰 차이가 없었다. 이 시기에는 국민의 부담이 연평균 0.3%p 씩 증가하였으며, 재정자립과 경제발전을 위한 투자가 조세부담률의 증가를 이끈 원동력이었다고 할 수 있다. 그러다가 1980년대 이후에는 조세부담률의 증가 속도가 상당히 늦춰져 연평균 조세부담률 증가폭이 1970년대 이전의 절반 수준에 그쳤다. 한편 국민연금제도가 도입된 1980년대 후반부터 빠른 속도로 증가하여 증가 속도가 1980년대 이전의 조세부담률 증가 속도와 거의 유사한 수준이었다. 2012년의 조세부담률은 20.2%, 국민부담률은 26.5%였다.<sup>6)</sup>

그러면 앞으로 우리나라의 조세·국민부담률은 어떤 방향으로 발전해 갈 것인가? 그러한 변화를 유도하는 요인이 무엇인가? 이러한 질문에 직면하여 본 연구에서는 조세·국민부담률을 결정하는 요인을 분석함으로써 질문에 대한 답을 찾아보고자 한다.

세수입 구성의 발전 과정을 보면 우리나라는 경제발전 과정에서 소득과세보다는 소비과세에 크게 의존하였으며, 전쟁 직후에는 재산과세의 비중도 상당히 컸다. 1960년대 후반에는 소득과세의 비중이 상당히 높았으나 다시 낮아졌고, 1990년대 이르러서야 국세 수입에서 소득과세가 차지하는 비중이 30%를 넘게 되었다. 소득과세가 소비과세보다 많아지게 된 것은 1990년대 후반부터였다. 1990년대 후반 이후 소득과세의 비중은 점차 확대되는 경향을 보인 데 비해 소비과세의 비중은 축소되는 경향을 보여주었다.<sup>7)</sup>

우리나라와 OECD 국가 평균치를 비교해보면 우리나라의 소득세 수입은 GDP의 3.6%인데, 이는 OECD 평균치의 41% 수준에 해당하는 것이다. 한편 법인세는 3.5%로 OECD 평균치의 1.25배 수준이다. 법인세와 소득세를 합한 소득과세 전체는 7.1%로 OECD 평균치의 62% 수준이 된다.

6) 안중석(2012a) p. 48 마지막 문단

7) 안중석(2012a) p. 51 세 번째 문단

## II. 우리나라의 조세·국민부담 변화와 특징적 현상 35

소비과세를 보면 일반소비세 수입의 GDP 대비 비중은 4.4%로 OECD 평균치의 66% 수준이다. 개별소비세 수입의 GDP 대비 비중은 2.7%로 OECD 평균치와 같은 수준이다. 일반소비세와 개별소비세를 합한 소비과세 전체는 7.3%로 OECD 평균치의 76% 수준이 된다.<sup>8)</sup>

세목별 세수입이 총조세수입에서 차지하는 비중을 비교해 보면 우리나라의 소득세 수입은 총세수입의 18.7%로 OECD 평균치 35.4%의 48.6%이고, 법인세는 18.1%로 OECD 평균치 11.3%의 1.6배이다. 그리고 일반소비세가 총세수입에서 차지하는 비중은 22.8%로 OECD 평균치 27.2%의 83.8% 수준이며 개별소비세는 14%로 OECD 평균치 19%의 73.6%이다. 한편 재산과세의 비중은 15%로 OECD 평균치 7.3%의 두 배에 달한다. 우리나라에서 재산과세의 비중이 크게 나타난 것은 우리나라의 경우 증권거래세가 재산과세에 포함되었는데, 다른 나라에서는 이 세목이 없는 경우가 많기 때문인 것으로 판단된다.

세수입 구조와 관련하여 본 보고서에서는 앞으로 어떤 세목의 세수입이 증대되고 어떤 세목의 세수입이 감소되어야 하는가라는 질문을 던지고 그에 대한 연구를 수행한다. 많은 연구들이 조세와 경제성장에 대해 연구를 수행하였으며, 다른 조건이 같은 경우 세부담의 증대는 경제성장을 저해한다는 결론을 제시하였다. 또한 세목별로 경제성장에 미치는 연구에 대해서도 많은 연구가 진행되었다. 대체로 법인세가 경제성장에 미치는 부정적인 효과가 크고, 재산세와 부가가치세가 경제성장에 미치는 효과가 적은 편이라는 결론을 제시하고 있다. 이러한 연구결과들을 종합해 보면 조세부담률을 증대시키면서 세수입 구조를 효율적인 방향으로 조정해 간다면 경제성장에 미치는 부정적인 영향을 최소화할 수 있다는 결론을 도출할 수 있다. 본 연구에서는 OECD 국가의 자료를 이용하여 선진국들이 과거에 조세부담을 증대시키는 과정에서 세수입 구성을 조정하여 비효율성을 축소하기 위한 노력을 하였는지, 그 정도는 어느 정도나 되는지 평가해 본다.

---

8) 안종석(2012a) p. 52

### Ⅲ. 국민부담률 결정요인

#### 1. 서론

본장에서는 기존 연구에서의 논의 및 OECD 국가 자료의 고찰을 통해 국민부담률 결정요인을 이해하고, 우리나라의 국민부담률 수준과 관련된 쟁점에 대한 시사점을 모색한다.<sup>9)</sup> 연구의 방향 및 방법론, 그리고 사용하는 자료 등은 연구에서 어떤 목적을 추구하는가에 따라 달라질 수 있다. 본장 논의의 방향성에 대해 언급하기 전에 먼저 국민부담률 관련 논의에서 가장 핵심적인 질문이 무엇인지와 선행연구를 간단히 살펴보기로 한다. 국민부담률과 관련하여 정책논의에서 가장 핵심적인 질문은 (1) 우리나라의 현재 국민부담률 수준이 과연 적절한가(즉, 너무 낮은 것인가 혹은 너무 높은가 하는 판단), (2) 향후 우리나라에서 국민부담률이 어떻게 변화될 것인가, (3) 우리나라에서 국민부담률 수준을 변화시키기 위하여 어떤 정책대응이 필요한가 하는 질문이라 할 수 있을 것이다.

국민부담률 결정요인을 논의하는 선행연구 중에는 특정한 변수의 영향에 중점을 두는 경우도 있으며, 다양한 요인의 영향을 감안하여 검토하는

---

9) 국민부담률은 총조세수입 및 사회보장기여금 수입을 합한 것을 GDP로 나눈 값이다. 주로 국민부담률을 기준으로 논의를 할 것인지, 혹은 조세부담률을 기준으로 논의를 할 것인지는 사회보장기여금을 어느 정도 조세와 동질적으로 보는지에 따라 달라진다. 일반적으로 OECD에서는 (총)조세부담률(total tax revenues as a share of GDP)이라 하면, 우리나라에서 국민부담률을 의미한다. 우리나라의 조세부담률에 해당되는 개념은 “사회보장기여금 수입을 제외한 조세수입의 GDP 대비 비중”이라는 표현을 사용한다. 이는 사회보장기여금도 광의의 조세에 해당되는 것으로 파악하는 시각이라 할 수 있다. 본장에서는 그러한 시각을 반영하여, 조세부담률보다는 국민부담률을 기준으로 논의한다. 본장에서는 국민부담률과 특별히 구분하여 사회보장기여금 수입을 제외한 조세부담률에 대해 논의하는 경우가 아니라면, 국민부담률을 중심으로 언급한다.

연구들도 있다. 다양한 요인의 영향을 검토하는 연구 중에는 주로 하나의 틀에서 정량적으로 파악하는 연구, 그리고 개별 요인의 영향에 대해 좀 더 심도 있게 논의하는 연구로 구분할 수 있다. 전자는 회귀분석 결과를 통해 국민부담률 수준의 적정성에 대한 판단 등에 중점을 두는 경향이 있다. 국내의 연구 중 나성린·이영(2003), 그리고 박형수(2004) 등은 이에 해당된다. 후자의 경우는 결과가 하나의 또는 몇 개의 회귀분석 결과 등으로 제시되지는 않을 수도 있는데, 전자의 연구에서는 개별적인 요인에 대해 심도 있는 고찰은 누락되는 경향이 있는데 이러한 한계를 보완하는 장점을 가지고 있다. 대표적인 연구로는 김명숙(1994)을 들 수 있다.<sup>10)</sup>

본장에서의 논의는 국민부담률을 결정하는 요인으로 작용하는 어떤 특정변수의 영향을 파악하는 것보다는 다양한 요인의 영향을 종합적으로 고찰한다. 그리고 본장 논의에서는 질문 (3)에서와 같이 어떤 사전적인 판단을 전제로 하여<sup>11)</sup> 논의를 전개하지는 않는다. 본장의 논의에서는 국민부담률 결정요인에 대한 이해를 토대로 질문 (1)에 대한 답변 (즉, 우리나라의 국민부담률 수준이 높은가 낮은가에 대한 판단)이 가능한지에 대해 검토하고, 질문 (2)와 관련된 시사점을 모색하는 것에 중점을 둔다.<sup>12)</sup>

10) 국가의 규모, 재정지출 규모, 복지지출 규모의 결정요인에 대한 다양한 연구들도 국민부담률 결정요인과 밀접하게 연관성을 가지는 연구들이라 할 수 있다. 이러한 연구들도 위에 언급한 시각 중 하나를 가질 수 있다.

11) 이러한 질문은 현재의 수준의 적정성에 대한 사전적으로 판단을 전제로 하는 경향이 있다. 예를 들어, 현재의 국민부담률이 너무 높다고 판단하는 시각을 견지하고 있는 이의 입장에서는, 향후 우리나라에서 국민부담률을 더 높이기 위하여 어떠한 정책대응이 필요한가 하는 질문을 하게 될 것이다. 물론 현재의 국민부담률은 적정한 수준이지만, 미래의 국민부담률 수준 증가는 불가피하다면, 그러한 미래의 변화에 대응하기 위하여 어떤 정책대응이 필요한가 하는 질문도 가능하다.

12) 본장 연구의 방향성을 기존 연구의 3개 범주와 관련하여 구분하자면, 비록 전개방법 등에서는 차이가 있지만, 기존의 연구 중에는 김명숙(1994)과 가장 유사한 시각을 취한다고 할 수 있다. 질문 (3)과 관련하여서는, 굳이 연구에서 우선순위를 두지 않더라도, 국민부담률 결정요인에 대한 연구 결과에서 자연스럽게 도출될 수 있는 시사점들이 있기 때문이다. 그리고 질문 (3)에 대한 논의를 위해서는 질문 (1) 및 질문 (2)에 대한 논의가 선행되어야 하는 점도 있기 때문이다.

질문 (1)은 현실적으로 중요한 문제다. 그러나 회귀분석을 토대로 국민부담률의 적정성에 대한 답을 제시하는 것이 가능한지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 먼저 국민부담률의 적정 수준이라는 개념이 성립되는 것인지가 쟁점이 될 수 있다. 현재의 국민부담률 수준은 민주주의 사회에서 국민들의 의견이 반영된 자연스럽게 합리적인 결과 또는 균형 상태로 볼 수 있으며, 외국의 추세 등을 토대로 국민부담률 수준의 공통적인 결정요인을 찾고 추세에 적합한 예측치를 구하더라도, 그것은 적정 수준이 아니라 단지 “외국의 경험이 우리나라에도 그대로 적용되는 것으로 가정하는 경우의 예상치”에 불과하다는 주장이 가능하다.

질문 (1)과 관련된 또 다른 한계는 과연 우리가 국민부담률 수준을 결정하는 요인을 얼마나 잘 파악할 수 있는가에 대한 의문이다. 그러한 점에서 한계가 있다면, 질문에 대한 답은 결코 단정적일 수 없기 때문이다. 나성린·이영(2003)에서는 설명변수의 포함 여부에 따라 결과가 크게 달라지지 않는 것으로 언급하고 있지만, 이에 대해서는 추가적인 고찰이 필요하다. 본장 논의에서는 기존 연구와 다른 ICT 결과를 통해 우리나라의 국민부담률 수준이 적정한지에 대해 판단하는 것을 연구의 기본 목표로 설정하지는 않으며, 그보다는 어떤 변수를 설명변수로 포함하는지에 따라 ICT 결과가 어떻게 달라지는지 등에 대해 논의한다.

국민부담률에 영향을 미칠 수 있는 것으로 추정되는 변수는 매우 다양하며, 모든 변수에 대해 심도 있게 논의하는 것은 어려운 것이다. 따라서 여기서는 다양한 변수 중에서도 특히 다음과 같은 점에서 의미가 있는 변수에 중점을 두어 논의를 진행한다. 본장 논의에서 우리나라의 미래의 국민부담률 변화에 대한 예측 등을 암묵적인 전제로 하고 있다는 점에서, 기존에 전통적으로 중요하다고 간주되던 변수가 국민부담률에 미치는 영향을 정확하게 이해하는 것이 중요하기 때문에, 그러한 변수들에 중점을 둔다. 기존에 설명변수로 활용되지 않았던 변수를 국민부담률 결정 모형에 포함하는 것이 결과에 어떤 영향을 미칠 수 있는지 검토한다. 국민부담률 결정요인은 크게 조세 관련 변수, 재정 관련 변수, 그리고 정치·경제·사회 구조 및 특징을 반영하는 변수로 구분할 수 있을 것이다. 본장에서는 이

중에서도 주로 마지막 범주의 변수들에 중점을 두어 논의한다.

국민부담률 결정요인은 어느 시기에 어떤 국가를 대상으로 분석하는가에 따라 다른 모습으로 보일 수 있어, 어떤 자료를 이용할 것인지가 중요할 수 있다. 특정 변수의 영향을 명확히 파악하고자 하는 것이 목적이라면, 국가별 차이 등을 풍부하게 반영할 수 있는 자료를 활용하는 것이 유용할 것이다. 특히 개도국의 자료를 풍부하게 반영하는 것이 유용할 것이다. 그러나 본장의 논의가 우리나라의 현재와 미래에 대한 논의를 위한 것이라면, 굳이 개도국의 자료를 포함하는 것이 큰 실익이 없거나, 오히려 착시효과를 초래할 수도 있다.<sup>13)</sup> 이에 본장 논의에서 주로 1970년대 이후 OECD 국가를 대상으로 한 자료를 이용한다. 이처럼 본장의 논의에서는 개도국의 자료 혹은 선진국에서의 오래된 자료가 포함되지 않기 때문에, 주로 일정 수준 이상의 경제성장 단계에서의 조세·국민부담률 결정요인 분석에만 치중하는 경향이 있다. 그럼에도 불구하고 연구가 지향하는 바가 주로 향후 근시일 내에 한국에서의 국민부담률 변화의 가능성을 이해하기 위한 것이라면, 향후 한국에서의 변화 가능성은 주로 지난 30~40년 동안의 OECD 국가에서의 변화 등을 통해 이해할 수 있는 것이므로, 큰 무리가 없다는 판단에 따른 것이다.

## 2. OECD 국가의 국민부담률: 국가 간 차이와 추이

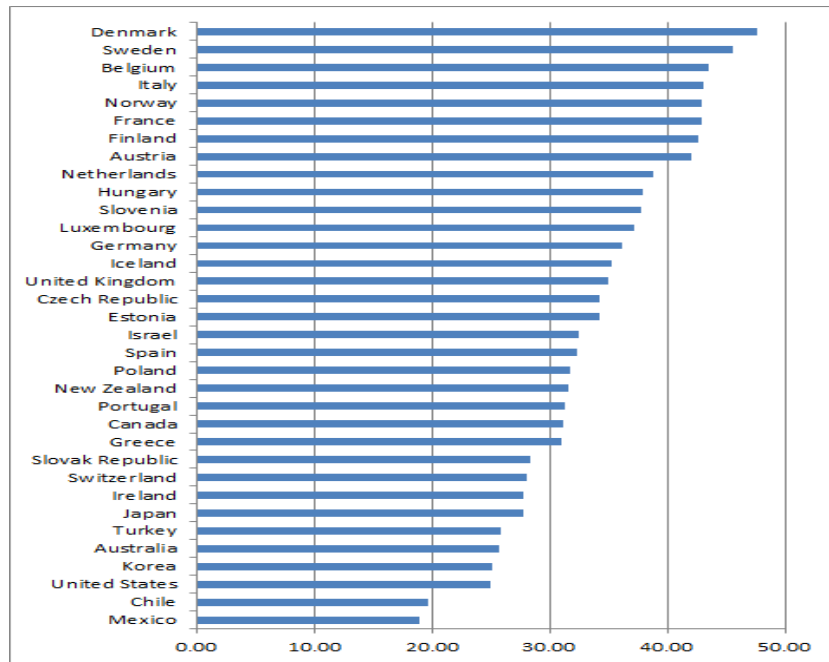
### 가. 국민부담률의 국가 간 차이

국민부담률은 OECD 국가들 내에서도 국가별로 큰 차이를 보인다. 최근 자료인 2010년 자료를 기준으로 하면, 국민부담률이 가장 높은 국가는 덴마크로 48% 내외이며, 스웨덴 등 기타 3개 북유럽 국가와 벨기에, 이탈리아, 프랑스 등 약 8개 정도의 유럽국가는 국민부담률이 40% 이상이

13) 특히 변수가 국민부담률에 미치는 영향이 비선형적임에도 불구하고 그러한 영향을 선형적인 모형에서 파악하는 경우에는, 그러한 문제가 더욱 커질 수도 있다. 구체적인 예는 연구의 중간 과정에서 소득의 예를 통해 언급한다.

다.14) 국민부담률이 가장 낮은 국가는 멕시코와 칠레로 20% 미만이며, 한국과 미국 등도 25% 내외로 낮은 편이다. 국민부담률이 높은 국가는 낮은 국가에 비해서는 2배 이상의 큰 차이를 보인다.

[그림 III-1] 국가별 국민부담률



## 나. 국제비교 시각

우리나라 국민부담률은 OECD 국가 중 1~4개국 정도를 제외하고는 가장 낮은 수준이다. 칠레, 터키 등이 OECD 회원국이 되기 이전인 수년전 통계에서는 우리나라는 OECD 국가 중 멕시코에 이어 두 번째로 낮은 수준으로 언급되었다. 최근에도 멕시코, 칠레, 터키 등만이 우리나라보다 낮

14) 기타 유럽 국가들도 스위스와 슬로바키아 정도만을 제외하고는 모두 30% 이상으로 높은 편이다.

### III. 국민부담률 결정요인 41

으며, 미국은 우리나라와 유사한 수준이다. 멕시코는 OECD 국가 중 가장 낮은 수준이며, 1990년 이후 한국보다 3~7%p 정도 낮은 수준으로 유지되고 있다. 칠레는 멕시코보다 약간 높지만, OECD 국가 중 두 번째로 낮은 수준이다. 터키는 1900년대 초반에는 OECD 국가들 중에서 가장 낮은 수준이었으나, 이후 빠른 속도로 상승하여, 1990년 중 후반부터는 멕시코와 칠레의 국민부담률을 상회하고 최근에는 한국에 거의 근접하는 수준이다.<sup>15)</sup> 미국의 경우에는 1990년대 초반에는 국민부담률이 27%대로 한국의 19%대에 비해 8%대 정도 높은 수준이었으나, 우리나라는 국민부담률이 지속적으로 상승한 반면, 미국은 글로벌 금융위기 이후 국민부담률이 25%대로 하락하여, 최근에는 한국과 큰 차이가 없는 수준이다.

적절성에 대한 많은 논란에도 불구하고 조세 및 국민부담률 관련 논의에서 자주 등장하는 자료 중 하나가 국제비교 자료다. 특히 우리나라의 국민부담률 수준을 외국, 특히 OECD 국가의 평균치와 비교하는 시각 등이다. e-나라지표 자료에도 그러한 자료가 제시되어 있는데, 우리나라 국민부담률은 2009년 기준으로 19.7%이고, 국민부담률은 25.5%로서 OECD 회원국 34개국의 평균 조세부담률(24.6%) 및 국민부담률(33.8%)에 비해 상당히 낮은 수준(조세부담률 26위, 국민부담률 30위)으로 보고되고 있다.

〈표 III-1〉 조세부담률 및 국민부담률 국제 비교(2009년 기준)

(단위: %)

구분	한국	미국	일본	프랑스	독일	이태리	영국	OECD평균
조세부담률	19.7 (19.8)	17.6	15.9	25.7	22.9	29.7	27.6	24.6
국민부담률	25.5 (25.9)	24.1	26.9	42.4	37.3	43.4	34.3	33.8

주: ( )는 2011년 기준

자료: OECD, *Revenue Statistics*(2011년판)

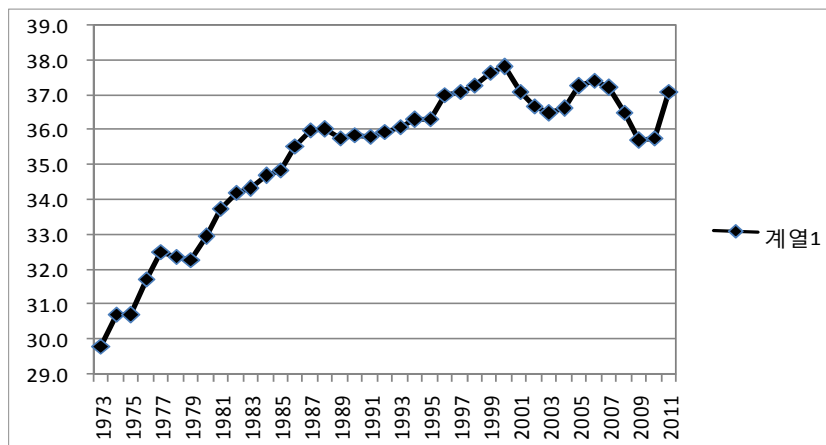
15) 1990년에 15% 내외에서 최근에는 25% 내외로 약 10%p 정도 상승하여, OECD 국가 중에서도 국민부담률 상승 폭이 가장 큰 국가다. 지난 20년 정도의 기간을 보면, 우리나라는 OECD 국가 중에 국민부담률 상승 폭이 터키에 이어 두번째로 큰 국가다.

때로 이러한 진단은 조세부담률을 높이자는 (혹은 낮추자는) 논거로 활용되기도 한다. 그러나 국가별 특징을 감안하지 않고, 조세부담률을 OECD 평균 등과 단순비교하여 판단의 근거로 활용하는 것은 많은 한계를 가진다는 비판이 제기된다. 이러한 한계를 극복하기 위하여 국민부담률 결정요인을 감안하여 국제비교를 하는 것이 필요하다는 지적도 있다. 좀 더 자세한 내용은 제3절에서 언급한다.

#### 다. OECD 국가 추이

긴 시계열 자료의 고찰이 가능한 OECD 22개 국가의 국민부담률 평균치 추이를 살펴보기로 한다.<sup>16)</sup> 평균치는 1973년에 30%를 약간 상회하는 수준에서 1980년대 중반에 36% 수준까지 비교적 빠른 속도로 상승하였으나, 이후에는 다소의 등락을 보이는 정도다. 국민부담률 평균치가 가장 높았던 시기는 1990년대 후반으로 38% 정도였으며, 이후 소폭 하락한 상황이다.

[그림 III-2] OECD 국가의 국민부담률 평균치 추이



16) 비교적 긴 시계열 자료가 가능한 22개국의 평균치다. 한국 및 멕시코를 비롯하여 OECD 신규 가입국을 제외한 것이다.

### III. 국민부담률 결정요인 43

충분한 시계열 자료가 부족한 신규 가입국 등을 제외한 25개 국가를 대상으로 국가별 변화도 살펴보기로 한다. 다수의 OECD 국가에서 최근의 국민부담률은 1970년대 초반에 비해서는 상당히 높아진 상황이다. 상승 폭이 가장 큰 국가는 이탈리아로, 1973년에 24% 미만이던 국민부담률이 최근에는 42% 이상으로 약 19%p 상승하였다. 포르투갈, 스페인도 약 14%p 정도 상승하고, 그리스도 12%p 정도 상승하는 등 4개 남유럽국가들에서 국민부담률 상승 폭이 가장 크다. 한국과 터키도 10%p 이상 상승하였다. 룩셈부르크, 프랑스는 10%p 정도 상승하는 등 서유럽국가들에서도 상승 폭이 큰 국가들도 있다. 현재의 국민부담률 수준이 1970년대 초반과 큰 차이를 보이지 않는 국가(소폭 하락하였거나 1%p 이내로 상승한 국가)는 아일랜드, 네덜란드, 미국, 캐나다 4개국에 불과하다.

현재의 국민부담률 수준이 1970년대 초반과 큰 차이를 보이지 않는 4개 국가들 중 미국은 1970년대 이후 상승 폭과 하락 폭이 제한적이었던 경우다. 그 외 3개국은 1970년대 이후 큰 폭으로 상승하였다가 다시 큰 폭으로 하락한 경우다. 이들 3개 국가 외에도 국민부담률이 큰 폭으로 상승하였다가, 다시 큰 폭으로 하락한 국가로 스웨덴이 있다. 다만 스웨덴은 비록 고점에 비해서는 크게 하락하였지만, 그 이전에 고점까지의 상승 폭이 워낙 컸기 때문에, 현재 수준이 1970년대 초반에 비해서는 5%p 이상 높다는 점에서 앞에서 언급한 3개 국가와는 차이를 보인다.

국민부담률은 고점에 달한 후 비교적 큰 폭으로 하락한 전형적인 경우는 스웨덴, 아일랜드, 네덜란드, 캐나다 등 4개 국가다. 이들 4개 국가에서 국민부담률은 고점 대비 5~9% 정도 하락하였다. 이들 4개 국가 모두에서 국민부담률이 최고에 달하던 시점은 1980년대 말~1990년대 초반이라는 공통점을 가지고 있다. 아일랜드는 1979년까지 28% 수준이었던 것이 1988년에는 36% 이상으로 8%p 이상 상승하였으나, 이후 7~9% 정도 하락하여 최근에는 27%대다. 스웨덴은 1970년대 초반에 40% 내외에서, 1990년 전후로 52%까지 상승하였다가, 7%p 하락하여 최근에는 45%를 약간 넘는 수준이다. 네덜란드는 1970년대 초반에 40% 내외에서, 1980년대 말에 45%까지 상승하였으나, 이후 7%p 하락하여 최근에는 38% 정도

다. 캐나다는 1990년대 초반에 37% 전후까지 상승한 후에, 5~6%p 정도 하락하여 최근에는 31%대가 되었다.

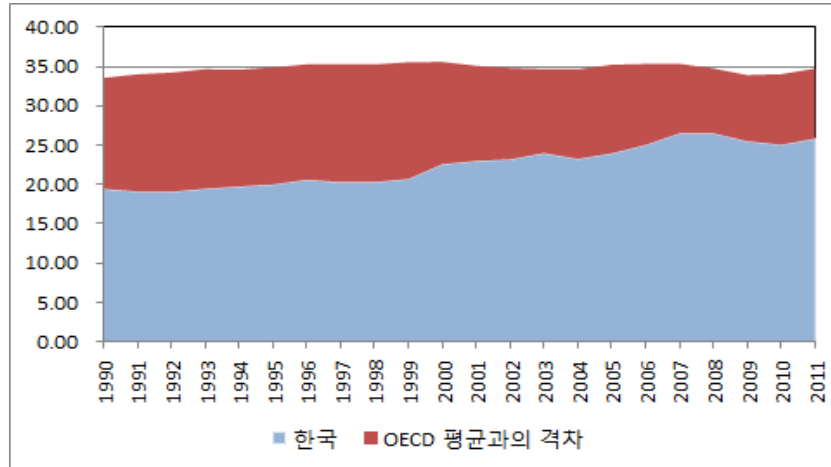
추가적으로 4개 국가에서도 고점 대비 하락 폭이 다소 크기는 하지만, 앞에 언급한 4개 국가와는 달리 아직 국민부담률이 영구적으로 하락하였다고 보기 어렵다. 스페인, 아이슬란드, 호주, 뉴질랜드 등이 이에 해당된다. 스페인은 고점 대비 하락 폭만으로는 캐나다와 큰 차이가 없는 정도로 크지만, 캐나다에서는 1990년대에 이미 국민부담률이 하락한 것에 비해, 스페인은 국민부담률이 가장 높았던 시점이 경제위기 이전인 2007년이었으며, 2011년에는 2007년 대비 5%p 하락하였으며, 이는 유럽 경제위기의 영향인 것으로 추정된다. 뉴질랜드는 1980년대 후반에 37%를 내외로 고점을 보인 후 하락하였으나, 이후 기간별로 큰 변동을 보인다. 최근 국민부담률은 고점에 달하던 시점인 1980년대에 비해서는 6%p 정도 하락하여 캐나다 등에 비해서도 하락 폭은 더 크지만, 2006~2007년 경에는 고점에 근사한 35% 전후까지 다시 상승한 후에, 글로벌 금융위기 이후 큰 폭으로 하락하였다는 점에서 캐나다와는 추세가 다소 차이를 보인다.

이처럼 일부 국가에서는 1990년대 초반 이후 최근까지 하락 폭이 큰 반면, 절반 이상의 국가에서는 아직도 상승 추세에 있거나, 고점 대비 하락 폭이 제한적이다. 한국, 터키, 멕시코, 일본 등 상당수 비유럽국가들이 이러한 경우에 해당되며, 유럽국가 중에서도 이탈리아, 포르투갈, 스위스, 독일, 노르웨이, 벨기에, 프랑스, 오스트리아, 룩셈부르크 등이 이러한 경우에 해당된다. 일부 국가(4개국)에서는 고점 이후 최근까지 하락 폭은 제한적이다. 미국, 영국은 1970년대 중반에 이미 35%에 달하였으며, 최근에도 35% 전후다. 핀란드, 덴마크 등도 이러한 경우에 해당된다.

#### 라. 한국과 OECD 평균치의 격차

1990년 이후 추이를 보면, OECD 평균치는 크게 변하지 않는 반면, 우리나라는 상승하는 추세를 보이고 있어, OECD 평균과 한국과의 차이는 감소하였다.

[그림 III-3] 한국의 국민부담률 및 OECD 국가 평균치와의 격차의 추이



### 3. 국민부담률 수준 평가에 대한 기존 연구

조세부담률(국민부담률) 결정요인에 관한 연구 중 대표적인 범주는 각국의 조세부담률을 결정으로 간주할 수 있는 변수들로 회귀분석을 하는 방식이다. 그리고 그러한 결과를 이용하여, 각 나라의 조세 확보 노력에 대해 평가하는 기준으로 활용한다. 일반적으로 이를 ICT 방법론(International comparison of taxes)이라 하는데, 이는 국민부담률에 대해 결정요인을 이용하여 회귀분석을 하고, 그 결과를 이용하여 일종의 적정치에 해당되는 개념인 예측치(predicted tax/GDP ratio)를 구한 후에, 그것을 실제 국민부담률(actual tax/GDP)로 나누어 비교지표를 산출하는 방식이다. 이 지표가 100 이상이면, 우리나라가 외국에 비해 상대적으로 더 적극적으로 세수 확보 노력을 한다는 것을 의미한다. 즉 우리나라의 국민부담률이 적정치(혹은 외국의 경향 등을 감안한 추세치)보다 높다는 것을 의미한다.

2000년대 들어 ICT 시각에서 우리나라 국민부담률 수준에 대해 평가한 몇 개의 연구를 보기로 한다. 박형수(2004)에서도 한국의 ICT 지수는 여러 모형의 평균치를 보면, 100을 약간 상회하는 수준으로 나타난다. 나성

린·이영(2003)에서는 한국의 ICT 지수는 2000년(연구에 포함된 가장 최근 연도)에 126으로 한국의 조세부담은 낮지 않은 것으로 나타난다. 반면 Le et al.(2012)에서는 한국의 ICT 지수는 89 정도(1994~2009년 평균)로 다소 낮은 것으로 나타난다. 즉, 동 연구에서는 추가적으로 국민부담률을 더 높일 수 있는 여지가 있다는 점을 시사하고 있다.<sup>17)</sup>

ICT 방법이 단순 국제비교의 한계를 극복할 수 있다는 점은 명확하지만, ICT 결과를 어느 정도 신뢰할 수 있는지에 대한 의견 차이가 있을 수 있다. 나성린·이영(2003)에서는 “설명변수에 무엇을 포함하는가에 따라 예측치가 다소 변화하는 것으로 나타났다. 하지만, 설명변수의 범위를 변화시키는 경우에도 최근에 들어서 실제 부담률이 정상패턴을 고려한 평균적인 부담률에 접근하거나 넘어선다는 추세 변화에 대해서는 같은 결론이 도출되고 있다” 고 언급하고 있다. 즉 ICT 결과를 대체적으로 신뢰할 수 있다는 견해를 보이고 있다. 그러나 ICT 결과는 설명변수로 어떤 변수를 포함하는지에 따라, 혹은 어떤 기간의 어떤 국가를 대상으로 하는 자료를 이용하는가에 따라라도 달라질 수 있는 가능성이 있다. 실제로 위에 제시한 3개의 연구에서도 비교적 작지 않은 차이를 보인다.

---

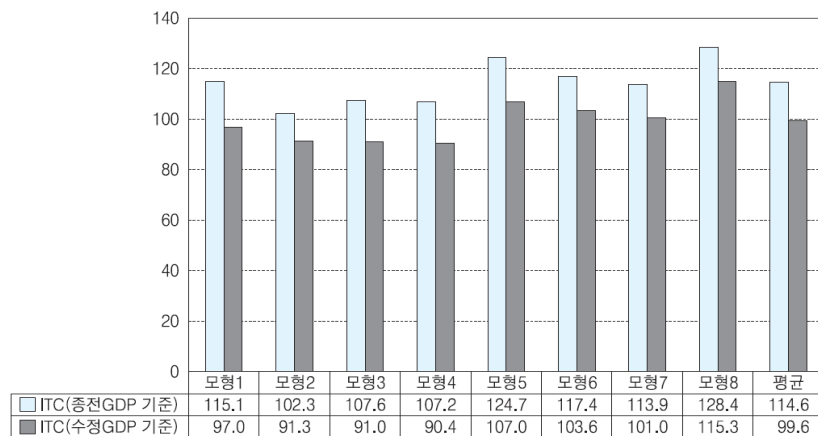
17) 비록 오래된 연구이기는 하지만, Shin(1969)에서는 한국의 actual tax/GDP ratio는 9%로 predicted tax/GDP ratio인 13.25%보다 낮은 것으로 나타나고 있다. 동 연구에서는 ICT 수치를 계산하여 제시하지는 않았지만, 환산하면 68 정도 된다. 즉 더 큰 차이를 보이고 있다. 그러나 워낙 오래 전의 상황을 평가한 연구라서, 본장의 논의에서 다른 연구들과 병렬적으로 논의하는 것은 의미가 없다고 판단된다.

[그림 III-4] 기존 연구의 ITC 지수(1): 나성린·이영(2003)

연도	국민부담률			조세부담률			사회보장부담률		
	실제치	정상치	ITC	실제치	정상치	ITC	실제치	정상치	ITC
1984	17.2	17.6	98	17.0	17.8	96	0.2	△0.1	
1985	16.9	17.6	96	16.7	17.9	93	0.3	△0.2	
1986	16.5	17.7	93	16.3	17.3	94	0.3	0.4	65
1987	16.9	18.6	91	16.7	17.7	94	0.3	0.9	31
1988	17.0	18.4	92	16.3	16.7	98	0.6	1.7	39
1989	18.0	18.9	95	17.3	16.9	102	0.7	2.0	37
1990	19.1	19.6	97	18.1	16.5	110	1.0	3.1	32
1991	18.0	20.4	92	17.7	18.4	96	1.0	2.0	50
1992	19.4	22.6a	86	18.2	20.3a	90	1.2	2.3	50
1993	19.9	22.3	89	18.2	20.5	89	1.7	1.9	93
1994	20.4	21.4	95	18.7	18.5	101	1.6	2.9	56
1995	20.5	21.1	9	19.1	18.0	106	1.4	3.2	46
1996	21.4			19.7			1.8		
1997	22.7			19.5			3.2		
1998	22.9	22.9	100	19.1	18.1	105	3.8	4.8	80
1999	23.6	23.2	102	19.5	17.8	110	4.1	5.4	75
2000	26.4	22.8	116	22.0	17.4	126	4.4	5.4	82
2001				22.5					
2002				21.9					
2003				22.6b					

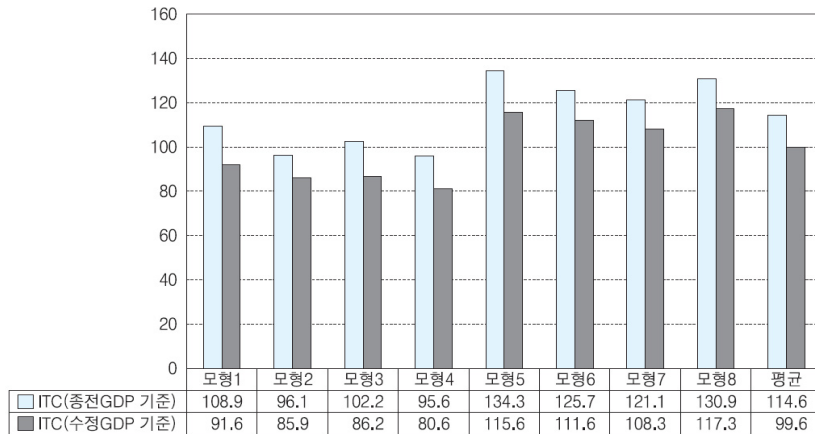
[그림 III-5] 기존 연구의 ITC 지수(2): 박형수(2004)

(조세부담률)



[그림 Ⅲ-5]의 계속

(국민부담률)



#### 4. 결정요인 변수: 기존 연구와 논의

본절에서는 국민부담률 결정요인으로 생각할 수 있는 다양한 변수들에 대해 논의한다. 본절에서 기존 연구에서 어떤 변수가 국민부담률 수준의 결정요인에 해당되는 설명변수로 활용되었는지, 어떤 변수가 기존 연구에서 국민부담률 수준의 결정요인으로 활용된 경우에는 방향 및 통계적 유의성은 어떠한지, 해당 변수가 국민부담률 결정요인으로 어떤 이론적(논리적) 배경을 가지고 있는지, 해당 변수를 국민부담률 결정모형에서 설명변수로 포함하는 것이 적절한지에 대해 언급한다.

기존 연구에서 사용된 변수들을 아래에 정리하였다. 2003년 이전의 해외연구에 대해서는 Bird(2003)에서 정리한 내용을 인용하였으며, 2003년 이후의 주요 국내외 연구에 대해서도 별도의 표로 정리하였다.

[그림 III-6] 기존 연구에서의 국민부담률 결정 요인 변수

<p><i>Dependent Variable</i></p>	<p>Bahl (2003) OECD and less developed economies</p> <p>Ratio of tax revenue to GDP</p> <p>The structural share of GDP (positive, statistically significant)</p>	<p>Alm and Martinez-Vazquez (2003b) Developed and Developing countries</p> <p>Ratio of total tax revenue to GDP</p> <p>Agriculture GNP (negative, statistically significant)</p> <p>Mining GNP (positive, statistically significant)</p>	<p>Teera (2002) Developed and Developing Countries</p> <p>Tax to GDP ratio</p> <p>Ratio of agriculture to GDP (negative and positive depending on the estimation, strong negative impact for low income countries)</p> <p>Ratio Manufacturing to GDP (negative, not statistically significant)</p>	<p>Franciselli (2001) Developed and Developing Countries</p> <p>Total Tax Revenue/GDP</p> <p>Agriculture share (negative and positive, statistically significant in a pooled analysis)</p> <p>Industry GDP share (positive, statistically significant in a time series analysis)</p> <p>Service GDP share (positive, not statistically significant)</p>	<p>Stotsky and Woldemariam (1997) Sub-Saharan African countries</p> <p>Tax share in GDP</p> <p>The share of agriculture (negative, statistically significant)</p> <p>The share of mining (negative, statistically significant)</p> <p>Manufacturing share (positive, not statistically significant)</p>	<p>Tanzi (1992) Developing countries</p> <p>Tax share</p> <p>The share of agriculture in GDP (negative, statistically significant)</p>	<p>Leibold (1991) African countries</p> <p>Tax share</p> <p>The share of agriculture in income (negative, but not always statistically significant)</p> <p>The share of mining in income (positive, not negative, not statistically significant)</p>	<p>Bahl (1971) Developing countries</p> <p>Taxable capacity</p> <p>The agricultural share (negative, statistically significant)</p> <p>The mining share (positive, statistically significant)</p>	<p>Shin (1969) Developed and Developing countries</p> <p>Tax Ratio</p> <p>Per Capita GNP (positive, statistically significant for the whole sample and the sub-samples high income and low income countries)</p>	<p>Loiz and Morris (1967) Developed and Developing countries</p> <p>Ratio of tax revenue to GNP</p> <p>Per capita GNP (positive, statistically significant for the entire sample and the low income countries, not significant for the high income countries)</p>
<p><i>Explanatory Variables</i></p>	<p>Openness ratio (the sum of the value of exports and imports as a share of GDP) (positive, statistically significant)</p>	<p>GNP per capita (negative, statistically significant)</p>	<p>GDP per capita (negative and positive, always statistically significant)</p>	<p>GNP per capita (positive/negative tendency, but not always statistically significant)</p>	<p>Per capita income (positive, but not statistically significant for some years)</p>	<p>Per capita income (positive, not statistically significant)</p>	<p>Per capita income (positive, not statistically significant)</p>	<p>Foreign Trade Ratio (positive, not statistically significant)</p>	<p>Sum of exports and imports as a percentage of GNP (positive, statistically significant for the entire sample and the low-income countries, not significant for the high-income countries)</p>	



〈표 III-2〉 기존 연구에서의 설명변수

	나성린·이영	박형수	Gupta
소득	○	○	
농업부문 생산			○
수입 비중			○
경제개방도		○	
국가규모	○		
인구변수(부양률)		○	
정부형태(연방)		○	
분권화 지수, 지방세 비중		○	
청렴도(부패)	○		○
정부안정성			○
법과 안전			○
정치안정성			○
경제안정성			○
소비과세 비중		○	○
소득과세			○
관세 비중	○		
세율	○		
사회보장지출	○	○	
공교육비 지출	○		
외국으로부터의 지원			○
국가채무 비중		○	○

국민부담률에 영향을 미치는 요인(혹은 국민부담률과 연관성을 가지는 변수)은 분야별로 보면, 크게 (1) 조세제도 및 행정과 관련된 변수, (2) 재정지출 혹은 기타 재정상황과 관련된 변수, (3) 정치경제사회 구조 및 특징을 반영하는 변수들로 구분할 수 있다. 그리고 어떤 변수는 비교적 본

질적인 변수인 반면, 다른 변수의 영향을 받는 2차적인 변수도 있다. 재정 및 조세 관련 변수는 주로 2차 변수의 성격을 가진다. 그러나 정치·경제·사회 구조 및 특징을 반영하는 변수들이 모두 본질적인 변수는 아니며, 본질적인 변수와 2차적인 변수가 모두 포함된다.

어떠한 변수가 국민부담률에 영향을 미치는 요인이라면, 그 경로는 두 개로 나누어 생각할 수 있다. 여기서는 편의상 조세부담의 수요 측면과 공급 측면으로 언급하기로 한다. 물론 이러한 시각은 전혀 새로운 시각은 아니며, 용어의 차이는 있지만, 기존 연구에서도 유사한 시각이 제시된 바 있다. 조세부담의 수요 측면이라 함은 어떤 요인이 높은 조세부담을 필요로 하는 요인으로 작용하는 경로를 의미한다. 조세부담의 공급 측면이라 함은 어떤 변수가 높은 조세부담을 가능하게 하는 요인으로 작용하는 경로를 의미한다.<sup>18)</sup> 조세부담이 커야 할 필요성은 큰 재정지출을 감당하거나 혹은 악화된 재정상황에 대응하기 위해서라 할 수 있다. 따라서 재정관련 변수는 주로 조세부담의 수요 측면에서 중요성을 갖는다고 할 수 있다. 조세제도의 어떠한 특성은 조세부담이 높아지는 것에 대한 사회적 합의를 가능하게 하는 요인으로 작용하거나, 좀 더 효과적이고 효율적으로 조세 수입을 확보하는 것이 가능하도록 할 수 있다는 점에서, 주로 조세부담의 공급 측면에서 중요성을 갖는다고 할 수 있다. 기타 정치·경제·사회 변수들은 조세부담의 수요 측면에 영향을 미치는 변수와 조세부담의 공급 측면에 영향을 미치는 변수들이 모두 혼재되어 있다고 볼 수 있을 것이다. 어떤 변수는 동시에 조세부담의 공급 측면과 수요 측면으로 작용하기도 한다.

18) 김명숙(1994)에서는 이러한 측면의 요인들에 대해 담세능력이라는 표현을 사용하였으며, 구체적으로 발전단계, 산업구조, 대외개방도의 3개 변수를 강조하였다.

III. 국민부담률 결정요인 53

〈표 III-3〉 설명변수 예시

		수요 측면	공급 측면			
본 질	경제	소득		○		
		산업구조 등 기타 경제상황 변수		○	산업회는 징세를 용이하 게 하는 요인으로 작용	
		경제개방도	○	○		
	국가의 기본 특성	지리적 역사적 특성				
		정부형태(연방제 및 기타 중앙-지방 관련 변수)				
		기타				
		인구	인구구조	○		고령화에 따른 지출소요 증가
			국가규모 (인구규모)			
	인구증가율					
	인구밀도					
	정치 사회 변수	사회 보장 관련	소득분배, 빈곤 기타사회지표	○		
		기타	청렴도(부패) 정부 안정성 정치 안정성		○	투명성과 신뢰가 높은 사회에서는 조세저항이 상대적으로 적어, 좀 더 높은 조세부담이 가능한 측면
	조세	조세 구조	세율 세수구조 조세제도 효율성		○	
		조세 행정	조세행정 관련 변수		○	
	재정	재정지출 사회보장지출		○		높은 사회보장지출을 유 지하기 위해서는 조세부 담률을 높게 유지하는 것이 불가피
국가부채						

## 가. 경제변수

### 1) 소득수준

소득수준은 거의 모든 연구에서 국민부담률에 대한 설명변수로 활용되고 있다. 소득수준을 국민부담률 결정요인에 대한 설명변수로 포함하는 논리는 각 국가의 상황을 가장 포괄적으로 반영하는 지표이기 때문이라 할 수 있다. 김명숙(1994)에서는 담세능력의 중요한 요인 중 하나로 경제발전 단계를 언급하였으며, 소득수준은 경제발전 단계를 가장 포괄적으로 반영하는 지표 중 하나라고 설명하고 있다. 심지어는 국민부담률과 관련된 1960년대 이전의 연구에서는 소득수준이 국민부담률을 설명하는 유일한 변수로 활용되기도 하였다. 계산능력의 한계로 인해 다수의 변수를 회귀분석에 포함할 수 없었던 한계가 있었던 시기의 연구라, 가장 대표적인 변수인 소득과 조세수입과의 관계를 고찰한 것이라 할 수 있다.

### 2) 경제개방도

경제개방도 혹은 이와 관련된 변수는 다수 연구에서 국민부담률 결정요인의 설명변수로 활용되고 있다. 경제개방도 혹은 이와 관련된 변수 중 기존 연구에서 사용한 변수 중 하나는 GDP 대비 무역의 비중이다. 기존 연구 중 특히 개도국을 대상으로 하는 연구에서는 GDP 대비 수입(import) 비중 등을 설명변수로 활용하고 있다. 개도국의 경우에는 무역자유화를 추진하면서 기존의 수입규제를 관세정책으로 대체하면, 조세수입이 증대되는 효과도 발생할 수 있다는 논리 등에 근거하고 있다. 그러나 이는 주로 개도국과 관련된 논의라 할 수 있으며, 선진국의 경우에는 상대적으로 중요성이 크지 않다.

어느 정도 성숙된 경제를 대상으로 경제개방도가 국민부담률에 미치는 영향에 대해서는 크게 두 개의 상반된 이론적 근거가 존재한다. 논의가 가장 많았던 부분은 개방화는 자본에 대한 과세를 어렵게 하는 등으로 작용하기 때문에, 개방화의 진전이 국민부담률을 높이기 어려운 요인으로 작

용한다는 것이다. 조세경쟁, 특히 개방경제에서의 자본소득에 대한 다양한 연구, 국제조세 회피 등에 대한 문헌 등이 이러한 점을 지적하고 있다. 반면, 경제개방도가 국민부담률을 높이는 요인으로 작용한다는 이론 및 실증분석 결과도 일부 있다. 가장 대표적인 것은 경제개방도가 큰 경우에는 외부충격에 대한 노출도가 크기 때문에, 이에 대응하기 위해 정부규모가 커진다는 Rodrick(1996, 1998)의 연구 등이라 할 수 있다. 즉, 개방화는 조세부담의 수요 측면으로 작용하는 변수인 동시에, 조세부담의 공급 측면으로도 작용하는 변수라 할 수 있다.

개방화의 영향과 관련하여, 단지 개방화의 진전이 국민부담률의 상승 또는 하락 요인으로 작용하기보다는 국제적인 평균에 수렴하는 경향이 있을 가능성도 있다. 이러한 점은 조세부담과 관련하여서는 특정 논문에서 구체적으로 언급된 것을 확인하기 어렵지만, 조세부담의 문제와 어느 정도 유사성을 가진다고 볼 수 있는 사회복지 문제와 관련된 연구에서는 언급된 경우들이 있다. 즉, 개방도의 확대와 더불어 국민들의 사고방식 및 기대 수준 등이 다른 국가들의 평균에 수렴하는 경향이 있다는 이론이다. 특히 20세기 이전 또는 20세기 초의 개방화와 비교하여, 20세기 후반의 개방화에서 특징 중 하나가 외국과의 인적 교류 등이 확산되는 것이라고 할 수 있다. 이러한 과정에서 정부의 규모 및 역할에 대한 인식도 인접국(교류가 있는 국가들)에 수렴해 가는 측면이 있고, 국민부담률도 다른 국가의 평균으로 수렴해 갈 수 있는 가능성을 생각할 수 있다.

### 3) 산업구조

산업구조는 개도국을 대상으로 하는 해외 연구에서는 국민부담률 결정요인에서 주요 설명변수로 간주된다. 가장 대표적인 지표는 농업부문 생산의 비중 등이다. 기존 연구에서 실증분석 결과는 농업부문의 비중이 낮은 국가에서는 국민부담률이 상대적으로 높아지는 것을 보여주고 있다. 이처럼 산업화의 진행에 따라 국민부담률이 높아지는 이유로는 주로 산업화에 따라 조세징수가 상대적으로 용이해지는 측면이 있다는 점이 강조되고 있다.

그러나 산업화에 따라 국민부담률이 증가하는 것이 반드시 공급 측면에서만 발생하는 것은 아닐 수 있다는 점도 생각해 볼 필요가 있다. 산업화에 따라 정부의 공적 사회보장지출이 확대되어야 하는 가능성도 있으며, 이러한 점은 조세부담의 수요 측면에서 작용한다. 조세부담과 직접적으로 관련된 연구는 아니지만, 산업화가 덜 진행된 개도국을 대상으로 한 연구에서는 대가족 개념이 공적 사회보장제도를 대체하는 기능을 한다는 연구 결과도 있다(Manuela Angelucci(2009) 등).

OECD 국가만을 대상으로 한 자료에서 국민부담률 결정요인을 고찰하는 경우에는 농업의 비중 등으로 측정된 산업구조의 영향은 크지 않을 수 있다. 산업구조를 반영하는, 그리고 특히 우리나라의 시각에서 볼 때 추가적인 관심의 대상이 될 수 있는 변수 중 하나로, 자영업자 비중을 생각할 수 있다. 조세정책과 관련된 연구 중에서는 법인세가 현대사회에서 높은 조세부담을 가능하게 하는 수단으로 활용되고 있다는 이론이 있다. 이러한 연장선상에서 생각한다면, 자영업의 비중이 높은 국가에서 국민부담률이 상대적으로 낮다는 추론이 가능하다.

## 나. 인구구조

인구와 관련된 변수로 생각할 수 있는 것은 인구규모, 인구구조, 인구증가율 등이 있다. 비록 인구변수라는 범주로 인식될 수 있지만, 인구구조가 국민부담률에 미치는 영향은 인구규모가 국민부담률에 미치는 영향과는 매우 상이하다. 따라서 여기서는 인구구조를 하나의 범주로 인식하고, 인구규모는 국가의 특성을 반영하는 변수로 다음 절에서 다시 논의한다.<sup>19)</sup>

인구구조는 국민부담률에 영향을 미치는 가장 중요한 요인 중 하나다. 고령화에 따라 복지지출이 확대되며, 그에 대응하여 국민부담률을 높이는 것이 불가피하기 때문이다. 위에 언급한 몇 개의 대표적인 연구 중 박형수

19) 기존 연구 중 일부에서는 인구증가율을 국민부담률 결정의 설명변수로 포함하고 있다. 인구증가율을 국민부담률 결정의 설명변수로 포함하는 것에 대한 이론적인 근거는 명확하게 제시되어 있지 않다.

(2004)는 인구구조 설명변수를 포함하고 있으나, 나성린·이영(2003), Gupta(2007) 및 기타 해외 연구는 인구구조를 설명변수로 포함하지는 않고 있다.<sup>20)</sup>

## 다. 국가의 주요 특성

### 1) 국가의 규모(인구규모)

기존 연구 중 일부 연구에서는 국가규모를 설명변수로 포함하고 있다. 통상적으로는 인구규모를 국가의 규모에 대한 지표로 본다. 나성린·이영(2003)에서는 인구규모를 국민부담률 결정요인의 설명변수로 활용하고 있다.

인구 수가 국민부담률에 영향을 미칠 수 있는 가능성에 대해 조세부담의 수요 측면에서 보면, 국가규모가 국민부담률에 음(-)의 영향을 미칠 수 있는 가능성을 언급한 연구들이 있다. Rodrick(1996, 1998) 등은 국가의 규모가 작은 경우에는 외부 충격에 대한 노출도가 크기 때문에, 이로부터 보호를 하기 위해서 더욱 적극적인 정부의 역할이 필요하다는 점을 지적하고 있는데, 이러한 맥락이라 할 수 있다.

정부규모와 관련하여 규모의 경제가 존재한다면, 규모가 작은 국가에서는 국민부담률이 더 높아지는 가능성도 생각할 수 있다. 인구가 큰 국가든, 작은 국가든 각 일정한 규모의 정부를 유지할 필요성이 있는데, (예를 들어, 인구가 큰 국가에서도 각 부처별 장관은 1명, 인구가 작은 국가에서도 각 부처별 장관은 1명) 인구가 커지면, 행정 등과 관련하여 발생하는 고정비가 경제 전체 규모에서 차지하는 비중이 줄어들기 때문에, 인구가 큰 국가에서는 정부지출의 GDP 대비 비중이 작아진다는 가설이 있다. 이에 대해 실증분석을 수행한 연구에서 그 효과는 비교적 크지 않은 것으로 나타나고 있다.

---

20) 나성린·이영(2003)은 본문에서는 인구구조를 설명변수의 하나로 설명하고 있지만, 분석결과를 제시하는 부분에서는 인구구조가 포함되어 있지 않다.

조세부담의 공급 측면에서도 인구수가 조세부담과 부(-)의 상관관계를 가지는 가능성을 언급하고 있다. 국가규모가 작은 경우에 사회통합에 대한 공감대가 더 강하게 형성되면서 높은 조세부담을 유지하는 것이 가능하다는 논리 등이다. 특히 복지정책과 관련된 다수의 연구에서 이러한 측면을 언급하고 있다.

## 2) 연방제, 대통령제, 중앙-지방 관계 등

연방제 국가인가, 단일제 국가인가에 따라서도 국민부담률 수준이 달라질 수 있다. 국민부담률 결정요인에 대한 기존 연구인 박형수(2004)에서는 '연방제 여부'를 설명변수로 활용하고 있다. 연방제 국가에서는 조세부담률 및 국민부담률이 낮으며, 통계적 유의성도 큰 것으로 나타난다. 박형수(2004), 나성린 이영(2003) 모두 '지방세/국세의 비중'을 설명변수로 활용하고 있다. 박형수(2004)에서는 지방세 비중은 조세부담률과 양(+)의 상관관계를 가지며, 통계적 유의성이 높은 것으로 나타나고 있다. 반면, 나성린·이영(2003)에서는 조세부담률에 미치는 영향은 대체적으로 통계적으로 유의하지 않으며, 회귀분석식의 설정에 따라 방향성도 일관성이 없는 것으로 나타나고 있다.

## 3) 유럽-비유럽 구분

유럽국가들과 비유럽국가들의 차이는 국제비교 등과 관련하여 통상적인 논의에서 자주 언급되에도 불구하고, 나성린·이영(2003), 박형수(2004) 등은 물론이고, 해외연구인 Shin(1969), Le et al.(2012) 등 대부분의 연구에서 유럽국가라는 변수를 명시적으로 활용하지는 않고 있다. OECD에서 발표하는 각종 통계에서도 집단별 평균치를 제시하면서, OECD 유럽국가와 비유럽국가로 구분할 정도로, 유럽국가들과 비유럽국가들 간에서는 큰 차이를 보이는 경우가 많다. 국민부담률은 그러한 전형적인 경우에 해당된다. 2010년 기준 비유럽 OECD 국가들의 국민부담률 평균치는 26.2%로, 유럽 OECD 국가들의 평균치인 36.9%와 현저한 차이

를 보인다.

OECD 국가들을 유럽-비유럽으로 구분하고, 이에 해당되는 더미변수를 설명변수로 추가하는 것만으로도 우리나라의 국민부담률 수준에 대한 평가에서 큰 차이가 발생할 수 있다. 이러한 변수를 포함하는 경우에 우리나라의 국민부담률 수준에 대한 평가가 어떻게 달라질 수 있는지를 이해하는 것은 필요하다.

#### 4) 체제전환 여부

기존의 경제체제가 국민부담률에 영향을 미칠 가능성도 생각할 수 있다. 특히 OECD 국가들 중 일부는 기존에 공산주의 경제로부터 시장경제로 전환된 국가들이다. 과거에 공산주의 체제를 가지고 있던 국가들은 그렇지 않은 국가들에 비해 정부의 역할이 크고, 그로 인해 국민부담률이 높을 가능성이 있다. 체제전환이라는 변수가 우리나라의 국민부담률과 관련된 논의에서 중요한 문제는 아니라는 점에서, 본장 논의에서는 체제전환국에서의 국민부담률이 그렇지 않은 국가들과 어떤 차이를 보이는지에 대한 심도 있는 고찰을 하지는 않는다. 그러나 우리가 흔히 OECD 평균 등을 언급하거나 OECD 자료를 이용하여 다양한 분석을 하는 경우가 많기 때문에, OECD 자료에 체제전환국이라는 특성을 가지는 국가들이 포함됨으로 인해 OECD 평균치 및 추세 등에 어떤 영향을 미칠 수 있는지, 그리고 그로 인해 우리나라의 국민부담률 수준에 대한 평가가 어떻게 달라질 수 있는지를 이해하는 것은 필요할 수 있다.

#### 5) 복지국가 유형

복지국가 유형에 따라 정부지출 규모 및 국민부담률 수준에서 큰 차이를 보인다는 점은 일반적으로 알려진 사실이다. 복지국가 유형을 설명변수로 포함하는 경우에는 회귀분석에서의 설명력이 높아질 수 있다. 유럽-비유럽국가의 구분처럼, 복지국가 유형을 설명변수로 포함하는 경우에는 회귀분석 결과도 상당히 영향을 받을 수 있다.

그러나 복지국가 유형을 국민부담률의 결정요인으로 활용하는 것이 적절한지에 대해서는 몇 가지 쟁점이 제기될 수 있다. 위에서 언급한 변수, 예를 들어 유럽국가-비유럽국가의 경우에는 논란의 여지가 없이 관찰할 수 있는 변수다. 이러한 본질적인 변수들과는 달리 복지국가 유형이라는 지표는 인위적으로, 즉 이해와 분석을 목적으로 다른 기준들을 반영하여 만든 2차적인 변수이기 때문에, 분류체계와 관련하여 논란의 여지가 있을 수 있다. 실제로 분류체계는 연구자에 따라 차이를 보인다. 이처럼 기존의 국가들을 어떻게 분류하는 것과 관련된 문제는 물론이고, 복지국가 유형이라는 기준을 적용하더라도, 한국의 조세정책에 대한 평가에서 한국의 복지국가 유형을 어떻게 파악하는가에 따라, 결과에 대한 해석이 크게 달라질 수 있다.

뿐만 아니라, 복지국가 유형이라는 변수가 국민부담률을 간접적으로 반영하는 결과를 초래할 수 있다. 2차적으로 만든 변수가 초래할 수 있는 논리적인 모순에 대해 가장 극단적인 예를 들어 보기로 한다. 각 국가들을 조세부담이 높은 국가와 낮은 국가로 분류하여, 각각에 대해 A와 B라는 명칭을 부여하고, A라는 특성을 가진 국가군은 조세부담이 높다고 언급하는 것은 의미가 없다. 물론 대부분의 복지국가 분류체계에서 조세부담을 직접적으로 반영하지는 않고 있다. 그러나 복지지출 수준은 국민부담률 수준과 밀접하게 관련되어 있으며, 복지지출은 다시 복지국가 유형과 큰 연관성을 가진다. 이러한 점을 감안하면, 복지국가 유형이라는 변수를 국민부담률 결정요인으로 포함하는 것과 관련하여서는 더 많은 고찰이 필요하다. 그러한 검토가 부족한 본장의 논의에서는 복지국가 유형이라는 것은 국민부담률의 결정요인으로 간주하여 회귀분석을 하는 등의 시도에 대해서는 유의할 필요가 있다.

## 라. 기타 변수

기존 연구 중 일부에서는 정부 안정성, 법과 안전, 정치 안정성, 경제 안정성, 청렴도(부패) 등을 설명변수로 활용하고 있다. 이러한 요인들은 대

체적으로 더 높은 조세부담을 가능하게 하는 요인으로 작용하는 것으로 언급되고 있다

정치적 지향성 등 기타 정치적 요인도 설명변수가 될 수 있다. 좌파 정권에서는 정부지출이 확대될 가능성이 있다. 이러한 변수는 횡단면적인 시각에서 국가 간 국민부담률의 차이를 고찰함에 있어서는 한계가 있지만, 국가 내에서의 국민부담률 변화를 고찰하는 등의 목적에서는 활용할 여지가 있다.

국민부담률 결정요인에 대한 기존 연구에서는 직접적으로 설명변수로 활용되지는 않은 것으로 보이지만, 사회보장지출 수준과 관련된 논의에서는 설명변수로 활용된 경우가 있다. Mulligan, Ricard Gil, Xavier Sala-i-Martin(2004)에서는 민주화의 정도와 사회보장지출 수준이 명확한 연관성을 갖지 않는다는 (민주화의 정도에 따라 사회보장지출이 확대될 것이라는 일부의 믿음 및 가설에 반하는) 실증분석 결과를 제시하고 있다. 이에 대해서는 독재정권하에서는 독재정부에 대한 정치적 반발을 무마하기 위하여 복지제도를 확대하는 경향도 있어, 실제로 큰 차이가 발생하지 않는다는 설명을 제시하고 있다.<sup>21)</sup> OECD 국가의 경우에는 표면적으로는 모두 민주화가 진행된 국가들이다. 따라서 민주화라는 변수를 활용하여, 최근의 OECD 국가들의 국민부담률의 국가 간 차이를 설명하려는 시도는 큰 의미가 없다고 판단된다.

소득격차가 큰 경우에는 높은 조세부담을 통한 재분배에 대한 요구가 증대되어 국민부담률이 높아질 수 있다. 마찬가지로 각종 사회지표를 통해 살펴본 분절화(fractionalization)의 정도가 큰 경우, 이를 극복하기 위한 정부의 적극적인 역할이 요구되고, 이를 충당하기 위해 국민부담률이 높아질 수 있다. 분절화가 작다는 것이 오히려 재분배에 대한 동의를 구하기 쉽다는 점에서 조세부담을 높게 할 수 있는 요인으로 작용할 수 있다.

사회보장제도의 성숙에 따라 지출도 증가하고 그에 따라 국민부담률도 증가한다. 사회보장제도의 도입 시기는 복지지출 규모에 영향을 미칠 수

21) 위 연구에서는 공산독재의 경우는 포함하지 않은 것이다.

있기 때문에, 결과적으로 국민부담률에 영향을 미칠 수 있다.

주로 개도국을 대상으로 한 연구 중 일부에서는 외국으로부터의 지원을 설명변수로 사용한 경우도 있다. 본장의 논의에서는 OECD 국가들을 대상으로 하는 것이므로, 그러한 가능성은 제외한다. 다만 흥미로운 점 중 하나는 외국에 대한 지원의 비중이 높은 국가들에서 사회보장지출, 정부지출 및 국민부담률이 높은 경향성이 발견되는 점이다. 북유럽국가들에서는 ODA/GNI 비중이 높고, 미국·일본 등이 상대적으로 낮은 경향이 있다. 우리나라는 OECD 국가 중에서도 ODA 비중도 낮고, 사회보장지출 및 정부지출, 국민부담률이 모두 낮은 편이다. 국내적인 사회보장지출과 빈곤국가에 대한 지원에 대한 사회적 공감대가 일정한 연관성을 가질 가능성을 생각할 수 있다.

#### 마. 조세 및 재정변수

기존 연구 중 일부는 세수비중을 국민부담률의 설명변수로 활용하였다. 이에 대해서는 제Ⅳ장에서 자세하게 논의할 예정이므로, 본절에서는 이에 대한 논의는 생략한다. 기존 연구 중 일부에서는 재정지출 혹은 국가부채 등 재정에 대한 변수를 조세부담의 결정요인으로 사용하기도 하였다. 재정 관련 변수는 앞에 언급한 좀 더 본질적인 변수들과는 달리 좀 더 2차적인 변수의 성격을 갖는다.

##### 1) 재정지출

국민부담률 결정요인 중 하나로 재정지출을 설명변수로 포함하여 회귀 분석을 시도하는 것이 타당한지 등에 대해서는 개념적으로도 의문이 제기될 수 있다. 사소한 차이를 무시한다면, 국민부담률과 재정지출의 차이는 재정적자에 해당된다. 따라서 국민부담률을 종속변수로, 그리고 재정지출을 설명변수로 포함하는 회귀분석식은 재정적자가 다른 변수들과 어떤 연관성을 가지는 것에 대한 고찰이 되어버릴 수도 있다. 따라서 재정지출을

### III. 국민부담률 결정요인 63

국민부담률 결정요인의 하나로 간주하고 다른 변수들과 병렬적으로 회귀 분석에 포함하는 것은 적절하지 않다고 판단된다.

#### 2) 사회보장지출

기존 연구 중 일부에서는 사회보장지출을 국민부담률의 결정요인으로 포함하여 회귀분석을 하고 있다. 사회보장지출 역시 국민부담률과 높은 연관성을 가진다. 사회보장지출과 재정지출은 높은 연관성을 가지고, 재정지출과 국민부담률은 높은 연관성을 가지기 때문에 당연히 그러한 결과가 나타날 것이다. 사회보장지출을 국민부담률의 설명변수로 포함하는 것과 관련하여 두 가지 문제점이 제기될 수 있다. 첫째, 재정지출 중 큰 부분이 사회보장지출이다. 둘째, 사회보장지출은 다른 변수들에 비해 특히 2차적인 (중간적인) 변수의 성격을 가지기 때문에, 다른 좀 더 본질적인 변수들과 동일선상에서 회귀분석에 포함하는 경우에는 특히 유의할 필요가 있다. 재정 관련 항목 등을 제외하고는 국민부담률에 가장 중요한 영향을 미치는 것 중 하나가 인구구조다. 그런데 인구구조가 국민부담률에 영향을 미치는 영향은 주로 사회보장지출을 통한 경로다. 따라서 인구구조와 사회보장지출을 동시에 설명변수로 포함하는 경우에는, 인구구조라는 설명변수에 대해 추정되는 계수는 인구구조가 사회보장지출을 증대시키는 요인으로 작용하는 간접적인 경로 외에 국민부담률에 직접적으로 미치는 영향에 대한 고찰이 된다. 그런데 이러한 직접적인 경로에 대해서는 이론적인 근거가 명확하지 않다. 따라서 사회보장지출을 국민부담률 결정요인의 설명변수로 포함하는 경우에는 가급적이면 그 변수가 국민부담률에 미치는 영향이 주로 사회보장지출을 통한 간접적인 경로에 해당되는 변수는 제외하거나, 혹은 적어도 결과의 해석에 대해 상당히 유의할 필요가 있을 것이다.

#### 3) 특정 분야 지출

나성린·이영(2003)에서는 국민부담률 결정요인의 설명변수 중 하나로

공교육비 비중을 사용하고 있다. 이는 일종의 국가의 역할에 대한 대리변수의 개념으로 활용되는 것이므로, 정부지출 전체를 설명변수로 활용하는 것과는 달리 심각한 문제가 되지는 않는 것으로 판단된다.

#### 4) 국가부채

국가부채가 국민부담률을 결정하는 요인으로 작용하는 측면을 생각할 수 있다. 국가부채가 큰 경우에는 국가부채를 줄이기 위한 노력이 더욱 강조될 수 있다. 따라서 국가부채가 클수록 국민부담률이 커지는 경향이 발생할 수 있다. 혹은 국가부채가 큰 경우에는 이자지출이 크기 때문에, 다른 지출이 동일하다고 가정하면, 국민부담률이 더 커져야만 재정적자를 그렇지 않은 경우와 동일한 수준으로 유지할 수 있다. 이 경우에도 국가부채는 국민부담률을 높이는 요인으로 작용한다.

그러나 국민부담률과 국가부채 사이에서 일정한 연관성이 발견되더라도, 그것을 국가부채가 국민부담률을 결정하는 요인으로 작용하는 것으로 파악하는 것에는 한계가 있다. 특히 횡단면 자료에서 국가부채와 국민부담률 간의 관계를 단순하게 해석하는 것은 위험할 수 있다. 국가부채가 국민부담률을 결정하는 가능성 외에도, 국민부담률이 국가부채를 결정하는 요인으로 작용하는 경로가 존재하기 때문이다. 재정지출이 고정되어 있다고 가정하면, 국민부담률은 재정적자를 결정하는 요인으로 작용한다. 국가부채는 재정적자의 누적으로 인해 나타나는 결과이기 때문에, 국민부담률은 국가부채를 결정하는 요인으로 작용한다. 즉, 국민부담률이 낮은 경우에는 국가부채가 커진다. 따라서 국민부담률과 국가부채와의 연관성은 국가부채가 국민부담률을 결정하는 요인으로 작용하는 것을 반영하는 것이 아니라, 국민부담률이 국가부채에 어떤 영향을 미치는지를 보여주는 현상이 혼재되어 나타날 수 있다.

## 5. 분석 및 논의(1): 인구구조 및 기본 경제변수

본절에서는 국민부담률 결정요인으로 가장 빈번하게 활용되는 소득수준, 인구구조, 개방화의 정도 등 4개의 변수에 대해, 각 변수들이 국민부담률에 미치는 영향에 대해 검토하고, 향후 우리나라에서 이러한 변수들의 변화가 국민부담률에 어떤 영향을 미칠 수 있는지에 대해 논의한다.<sup>22)</sup> 직관적 이해를 위해 먼저 횡단면 자료에서 각 변수와 국민부담률과의 단순 상관관계 등을 언급하고, 횡단면 다중회귀분석 결과, 그리고 필요한 경우에는 시계열 분석결과를 제시하며 논의한다.

본장의 논의에서는 ICT를 통해 우리나라의 국민부담률 수준이 적정한지에 대해 판단하는 것을 최종목표로 하지는 않는다. 본절 및 다음 절에서의 국민부담률 예측치는 단정적인 수치는 아니며, 다소 정성적인 평가를 위한 중간 산출물을 위한 성격을 가진다고 볼 수도 있다. 주로 두 개의 다른 결과를 비교하기 위한 성격을 갖는 경우가 많다.

### 가. 소득수준

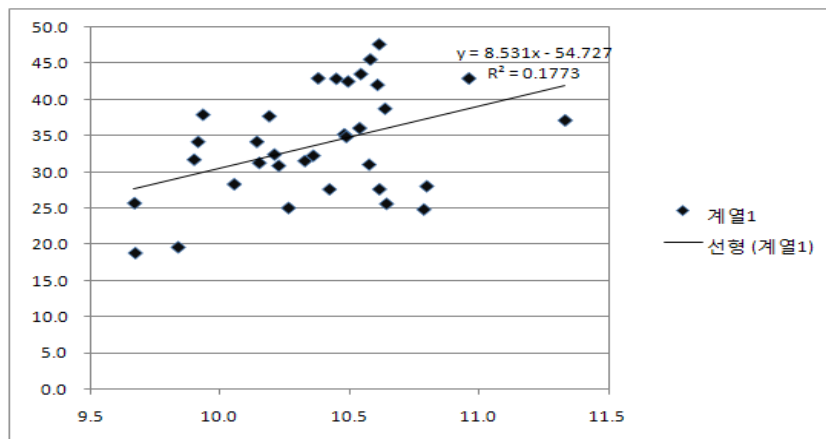
소득수준은 기존에 국민부담률 결정요인 중 전통적으로 가장 중요한 요인으로 간주되던 변수다. 일반적으로 소득이 증가함에 따라 조세부담이 증가하는 경향이 있는 것으로 인식되고 있으며, 특히 초기 연구에서 그러한 측면이 더 강조되고 있다. 소득수준과 국민부담률의 상관관계는 개도국 자료를 포함하는 기존 연구에서 여러 번 확인된 바 있다. 그러나 소득과 국민부담률과의 연관성은 어떤 시기, 혹은 어떤 국가군을 대상으로 하는지에 따라 크게 달라질 수 있다. 기존 연구 중 국민부담률의 설명변수로 통계적으로 유의하지 않을 수 있다는 점을 지적한 기존 연구 중 하나가 Shin(1969)이다. 동 연구에서는 선진국과 개도국을 모두 포함하는 경

22) 사전적으로 그러한 특성을 가진 변수에 국한한 것은 아니지만, 아래 언급하는 4개의 변수는 향후 변화 가능성이 있는 변수들이라는 공통점을 가지고 있다.

우에는 소득수준이라는 변수가 조세부담을 결정하는 요인으로 통계적으로 유의하지만, 47개 국가 중 소득수준이 높은 16개 국가를 제외한 나머지 국가들을 대상으로 국민부담률 결정요인을 분석하면, 소득수준은 조세부담의 결정요인으로서 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타나고 있다.

본장의 논의에서 사용하는 자료인 OECD revenue stat을 통해 단순히 횡단면 자료에서 보더라도, 어떤 국가군을 대상으로 하는가에 따라 국민부담률이 소득수준과 양(+)의 상관관계를 가질 수도, 그렇지 않을 수도 있다는 점을 확인할 수 있다. 전체 OECD 34개 국가를 대상으로 한 횡단면 자료에서 보면, 소득수준은 국민부담률(국민부담률)과 어느 정도 양(+)의 상관관계를 가지는 것으로 나타난다. 그러나 이러한 경향성을 만드는 가장 중요한 부분이 OECD 국가 중 소득수준이 가장 낮은 3개 국가인 터키, 멕시코, 칠레의 국민부담률이 낮기 때문이다. 실제로 이들 3개 국가만을 제외하더라도, 소득수준과 국민부담률(국민부담률)과의 상관관계는 현저하게 낮아진다. 혹은 OECD 국가 중 한국보다 소득수준이 높은 22개 국가만을 대상으로 하는 경우에는 양(+)의 상관관계가 존재한다고 보기 어려운 수준이다. OECD 국가 중 한국 및 한국보다 소득수준이 낮은 13개 국가만을 대상으로 하는 경우에는 양(+)의 상관관계는 오히려 더 명확하다.

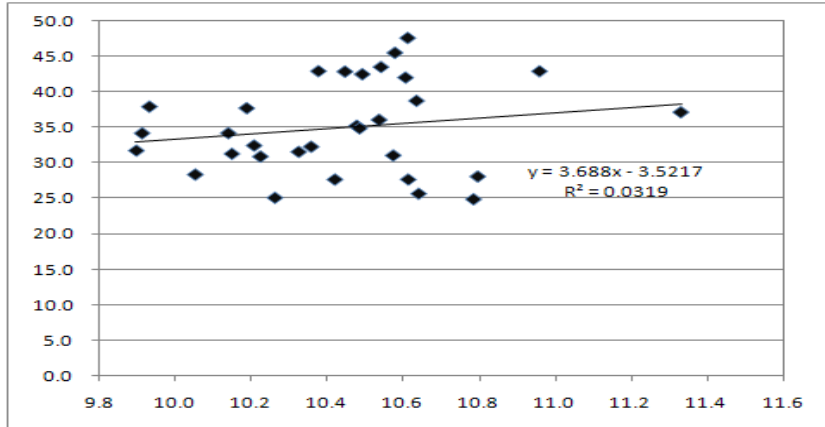
[그림 III-7] 소득수준과 국민부담률(1): OECD 국가 전체



주: 횡축:  $\log(\text{소득}(\$))$ , 종축: 국민부담률(%)

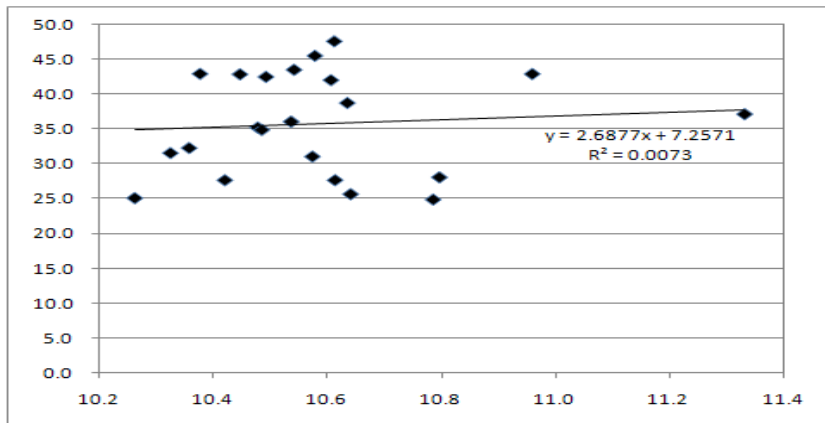
III. 국민부담률 결정요인 67

[그림 III-8] 소득수준과 국민부담률(2): 소득 하위 3개 국가 제외



주: 횡축: log(소득(\$)), 종축: 국민부담률(%)

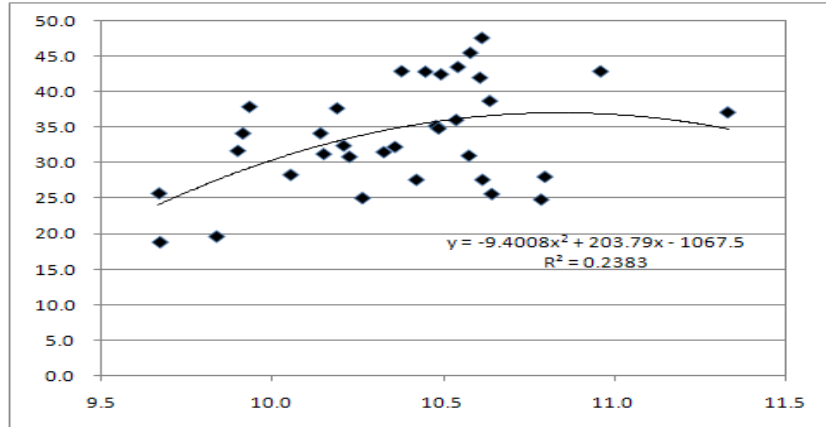
[그림 III-9] 소득수준과 국민부담률(3): 한국보다 소득이 높은 국가



주: 횡축: log(소득(\$)), 종축: 국민부담률(%)

OECD 국가들의 횡단면 자료에서 파악되는 모습은 소득과 국민부담률의 관계가 비선형적일 가능성을 보여주고 있다. 실제로 몇 개의 단순한 비선형 모형으로 추정하면, 단순상관관계에서는 물론이고, 다중회귀분석에서도 예측력은 더 높아진다.

[그림 III-10] OECD 국가 전체: 소득수준과 국민부담률



주: 횡축: log(소득(\$)), 종축: 국민부담률(%)

이처럼 OECD 국가들 간에 소득수준과 국민부담률의 관계가 비선형적이라면, 통상적인 선형회귀분석 결과를 토대로 우리나라의 국민부담률에 대해 평가하는 것과 관련하여서도 오류의 가능성에 유의할 필요가 있다. 그리고 시계열 자료가 길수록(즉, 대부분의 국가들에서 소득수준이 증가하고 국민부담률도 증가하는 1970~1980년대 자료가 큰 비중을 차지할수록), 그리고 OECD 국가 중 우리나라보다 소득수준이 낮은 국가들이 많이 포함될수록(즉, OECD 전체 국가의 자료를 사용할수록) 강하게 나타나게 된다.

소득에 대해 어떤 지표를 사용하는가에 따라 다소의 차이가 있기는 하지만, OECD 평균의 80%대 정도에 달한다. 우리나라의 소득수준이 OECD 평균보다 낮다는 점에서, 소득수준을 감안하면 우리나라와 OECD 국가 평균은 다소 줄어들 수 있다는 것을 예상할 수 있다.

소득수준이라는 변수만 감안하여 우리나라의 국민부담률 예측치는 32.8% 정도 된다. 이 수치와 실제 조세부담과의 차이는 7.8%p 정도로, 아무런 요인도 감안하지 않은 국제비교에서 우리나라와 OECD 국민부담률의 격차인 9%p에 비해 다소 줄어들기는 하지만, 그 차이가 현저하지는 않다.

위에서 언급한 9%p와 7.8%p의 차이인 1.2%p를 소득수준의 차이가 설

### III. 국민부담률 결정요인 69

명한다고 보는 것은 적절하지 않다. 설명변수를 달리하는 몇 개의 다중회귀분석을 통해 우리나라의 소득수준이 OECD 평균보다 낮기 때문에 국민부담률이 낮아지는 정도를 추정하면 0.3~0.7% 정도로, 우리나라가 OECD 국가와 국민부담률에서 차이를 보이는 부분인 9%에 비해서는 작은 부분에 불과하다. 즉 소득수준을 감안하더라도, 우리나라의 국민부담률이 OECD 평균에 비해 현저하게 낮다는 결론은 크게 달라지지 않는다.

다중회귀분석에서 소득이라는 변수를 국민부담률의 설명요인으로 포함하는 경우와 포함하지 않는 두 경우에 우리나라의 국민부담률 예측치는 0.05%p 내외의 미미한 차이만을 보일 뿐이었다. 다중회귀분석에서 소득수준이 국민부담률에 미치는 영향, 즉 소득수준 설명변수의 계수는 거의 항상 (+)로 나타난다. 물론 계수의 크기와 통계적 유의성은 다른 설명변수로 어떤 변수를 포함하는지에 따라 크게 달라진다.

OECD 국가 전체의 시계열 자료를 모두 통합하여 보면 물론 소득수준과 국민부담률 간에는 양(+)의 상관관계가 존재한다. 국가별 시계열 자료를 보더라도, 소득수준과 국민부담률은 대체로 양(+)의 상관관계를 갖는다. 그러나 모든 국가에 모든 구간에서 그러한 것은 아님에 유의할 필요가 있다. 좀 더 정확한 고찰을 위해 국가별로, 혹은 구간별로 고찰하면 다양한 패턴이 나타난다. 물론 일반적인 패턴은 소득과 국민부담률이 강한 양(+)의 상관관계를 가지는 패턴이다. 우리나라의 경우는 전형적인 경우다. 우리나라보다 소득수준이 낮은 국가인 멕시코와 터키 등에서 그러한 경향이 강하게 나타난다.<sup>23)</sup> 우리나라보다 소득수준이 높은 국가들 중 그러한 추세가 비교적 최근까지 지속된 국가는 이탈리아 정도만이 거의 유일하다.

대부분의 국가들에서는 과거 일정 구간에 대해서는 그러한 경향성이 발견되지만, 전체 구간을 보면 매우 다양한 모습이 나타난다. 1995~2010년<sup>24)</sup> 동안 OECD 국가들 모두에서 소득은 증가하였으나, 국민부담률이

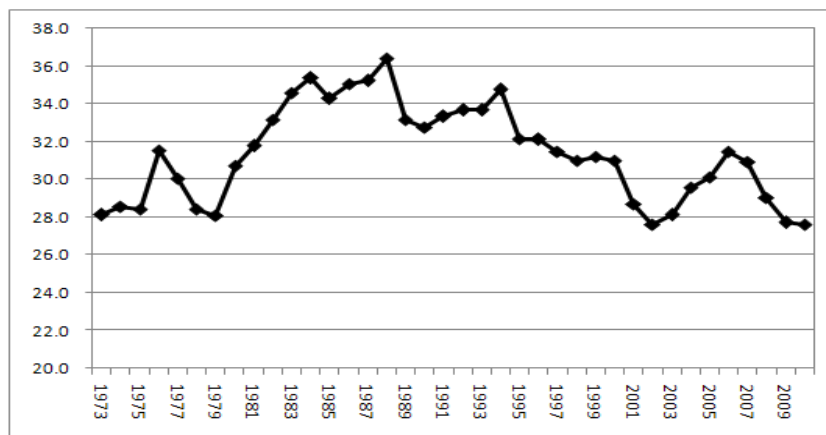
23) 우리나라보다 소득수준이 낮은 OECD 국가들 중 상당수는 체제전환국이다. 이들 국가에서의 국민부담률 변화는 다소 특이한 변화를 경험하였기 때문에, 소득수준과 국민부담률의 관계를 고찰하는 것은 한계가 있다. 이들 국가들에서는 위에 언급한 것과 같은 일반적인 추세는 나타나지 않는다.

24) 1995년을 기준으로 한 것은 그 이전의 시기에 대한 자료가 누락된 국가들이

명확하게 상승한 국가는 한국, 터키, 멕시코, 이탈리아 정도에 불과하다. 대부분의 국가들에서 국민부담률은 일정 시점에 고점에 달한 후 하락하거나, 혹은 횡보하는 모습을 보이고 있다. 즉, 대부분의 국가에서 일정 시점까지는 국민부담률은 상승하는 패턴을 보이지만, 일정 시점(혹은 소득수준이 일정 수준)이 된 이후에는 국민부담률 상승은 정체되거나, 오히려 하락하기도 한다. 국민부담률이 고점에 달하는 시점, 그 시점에서의 국가별 소득수준, 그리고 고점에서의 국민부담률 수준은 국가별로 큰 차이를 보인다.

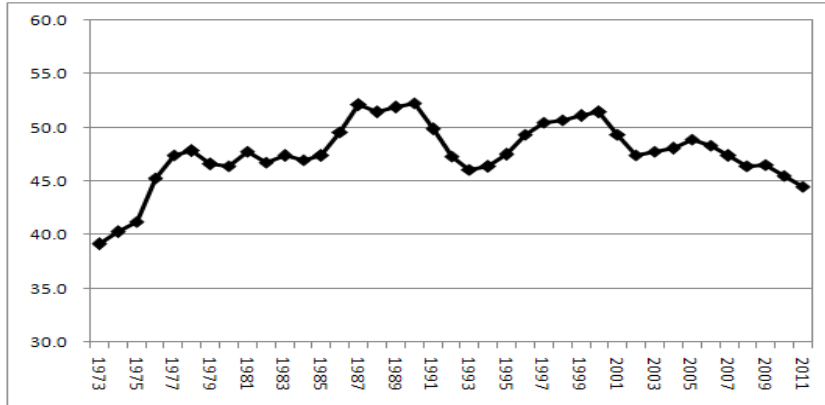
특히 아일랜드, 네덜란드, 스웨덴 등에서 국민부담률이 고점 이후 최근까지 큰 폭으로 하락하였다. 네덜란드의 경우에는 자료가 가용한 1973년 이후의 기간을 살펴보면, 국민부담률은 소득과 음(-)의 상관관계를 갖는 것으로 나타난다.

[그림 Ⅲ-11] 아일랜드의 국민부담률 추이

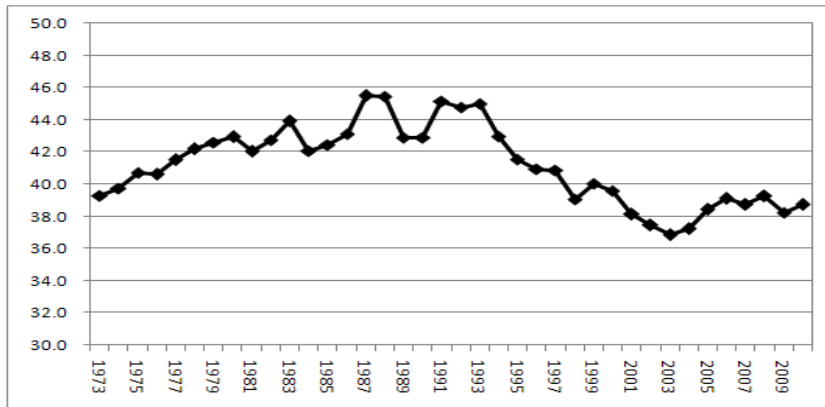


일부 있기 때문이다. 2011년 이후의 자료에 대해서도 자료가 누락된 국가들이 있어, 2010년을 최근에 대한 기준으로 설정하였다.

[그림 Ⅲ-12] 스웨덴의 국민부담률 추이

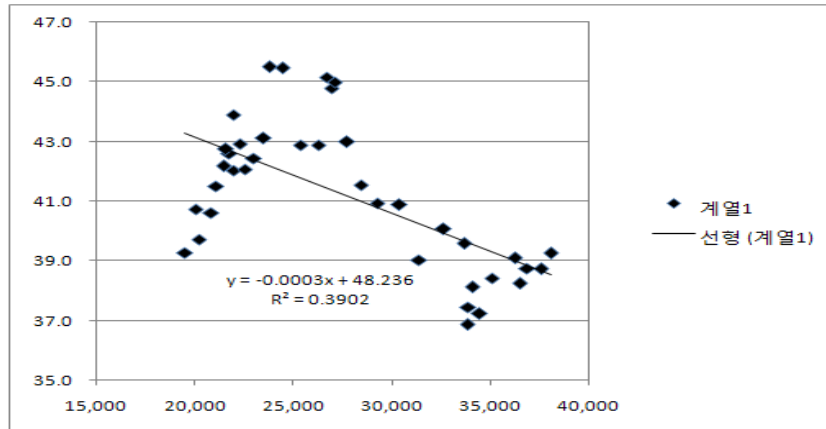


[그림 Ⅲ-13] 네덜란드의 국민부담률 추이



현재의 우리나라의 소득수준 혹은 그 이상의 구간에서는 국민부담률과 소득수준은 명확한 연관성을 가지지 않는다. 이상의 고찰은 다음과 같은 시사점을 제공한다. 우리나라에서 향후 소득이 증가한다고 국민부담률이 상승할 것이라고 단정적으로 언급하기는 어렵다. 우리나라의 향후 상황을 전망함에 있어, 기존 연구의 일부에서와 같이 단순히 우리나라의 과거 시계열 자료를 이용하여 소득증가에 따른 국민부담률 상승을 전망하는 방법 등은 적절하지 않은 것으로 판단된다.

[그림 III-14] 네덜란드의 소득과 국민부담률



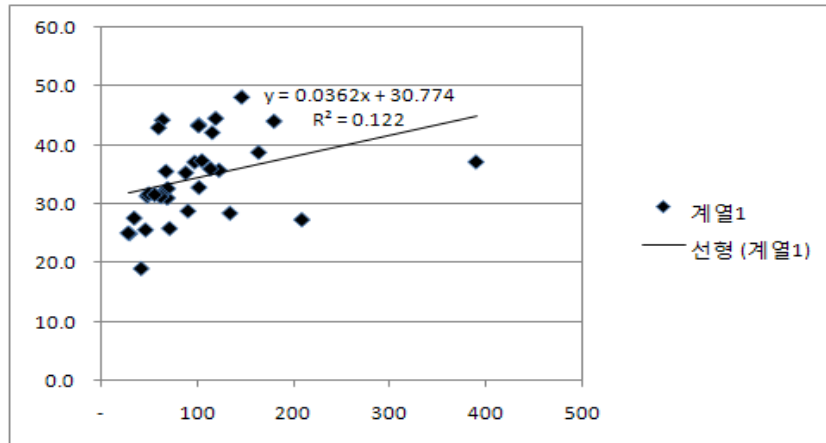
주: 횡축: 소득(\$), 종축: 국민부담률(%)

## 나. 경제개방도

개방화가 조세부담이 미치는 영향에 대해서는 적어도 상반되는 2개 혹은 그 이상의 이론이 존재하기 때문에, 개방화가 국민부담률에 미치는 영향을 사전적으로 단정할 수는 없다. 무역의 GDP 대비 비중을 개방화의 지표로 보고 논의하기로 한다. 무역의 GDP 대비 비중이라는 지표를 보면, 우리나라는 71%로 OECD 평균인 95%에 비해서는 낮은 편이다.

무역의 GDP 대비 비중이 국민부담률과 어떤 연관성을 가지는지에 대해 OECD 국가를 통해 단순 상관관계를 보기로 하자. 무역의 GDP 대비 비중이 낮은 미국이나 일본이 국민부담률이 낮다는 점에서 무역의 GDP 대비 비중이 낮은 국가들이 국민부담률도 낮을 가능성을 생각할 수 있다. 그러나 전체 OECD 국가를 대상으로 확인하면 무역의 GDP 대비 비중이 낮은 국가들이 국민부담률도 낮은 경향이 있기는 하지만, 상관관계는 약하다. 그 이유는 스위스, 아일랜드, 슬로바키아 등 무역의 GDP 대비 비중이 비교적 높음에도 불구하고 국민부담률은 상대적으로 낮은 국가들도 존재하기 때문이다.

[그림 III-15] 무역의 GDP 대비 비중과 국민부담률



주: 횡축: 무역의 GDP 대비 비중(%), 종축: 국민부담률(%)

무역의 GDP 대비 비중과 국민부담률이 (+)의 상관관계를 보이고, 우리나라는 무역의 GDP 대비 비중이 OECD 평균치보다 다소 낮다. 따라서 단순하게 무역의 GDP 대비 비중이라는 변수만을 감안한 우리나라의 국민부담률 예측치는 OECD 평균치보다는 낮지만, 우리나라의 실제 국민부담률보다는 높을 것임을 예상할 수 있다.

무역의 GDP 대비 비중이라는 변수만을 감안한 우리나라의 국민부담률 예측치는 32.9%로 OECD 평균에 비해서는 낮다. 무역의 GDP 대비 비중이라는 변수의 영향만을 감안한 수치인 32.9%와 실제 국민부담률과의 차이는 7.1%p 정도로, 아무런 요인도 감안하지 않은 국제비교에서 우리나라와 OECD 국민부담률의 격차인 9%p에 비해서는 다소 줄어든다.

물론 위에서 언급한 9%p와 7.1%p의 차이인 1.9%p를 무역의 GDP 대비 비중이라는 변수가 설명한다고 보는 것은 적절하지 않다. 설명변수를 달리하는 몇 개의 다중회귀분석을 통해 우리나라의 자영업의 비중이 OECD 평균보다 높기 때문에 국민부담률이 낮아지는 정도를 추정하면, 0.35%p 정도로 축소된다.

노인인구 비중, 소득, 자영업의 비중, 인구 수를 설명변수로 사용한 경

우, 무역의 GDP 대비 비중을 포함하지 않은 경우의 국민부담률 예측치와 무역의 GDP 대비 비중이라는 변수를 포함한 경우의 국민부담률 예측치는 모두 27.4% 내외로, 0.03%p 정도의 미미한 차이만을 보일 뿐이었다.

다른 변수들과 함께 다중회귀분석을 하는 경우에도 방향성은 (-)로, 즉 무역의 GDP 대비 비중이 높은 국가가 국민부담률이 낮은 경향이 나타난다. 방향은 확인한 모든 경우에 대해 일관성이 있는 것으로 나타난다. 그러나 다중회귀분석에서도 통계적 유의성은 낮은 것으로 나타난다.

개방화가 국민부담률에 미치는 영향이 명확하게 나타나지 않는 이유는 몇 가지로 생각할 수 있다. 첫째, 위에 언급한 두 개 이상의 상반된 측면이 동시에 작용하여 상쇄되기 때문일 수 있다. 둘째, 무역의 GDP 대비 비중이라는 것이 개방화의 지표로서 가지는 한계 때문일 수 있다. 특히 GDP 대비 무역의 비중은 지리적인 위치(특히 유럽국가인지 비유럽국가인지)에 따라 크게 달라질 수 있으며, 국가의 규모에 따라서도 크게 달라질 수 있다. OECD 국가들 중 다수의 국가가 유럽국가라는 점을 감안하면, 지리적으로 분리되어 있는 미국과 일본의 경우에는 GDP 대비 무역의 비중이 상대적으로 작아지는 것은 당연하다. 뿐만 아니라 국가의 규모가 클수록 무역의 GDP 대비 비중은 작아진다. 규모가 큰 국가의 경우에는 규모의 경제가 작용하기 때문에, 외국과의 교역의 필요성이 상대적으로 작아지며, 소규모 경제의 경우에는 개방화는 불가피하다는 이론도 있다.

개방화의 영향과 관련하여, 단지 개방화의 진전이 조세부담의 상승 또는 하락 요인으로 작용하기보다는 국제적인 평균에 수렴하는 경향이 있을 가능성도 있다. 이러한 점은 조세부담과 관련하여서는 특정 논문에서 구체적으로 언급된 것을 확인하기 어렵지만, 조세부담의 문제와 어느 정도 유사성을 가진다고 볼 수 있는 사회복지 문제와 관련된 연구에서는 언급된 경우들이 있다. 즉, 개방도의 확대와 더불어 국민들의 사고방식 및 기대수준 등이 다른 국가들의 평균에 수렴하는 경향이 있다는 이론이다. 특히 20세기 이전 또는 20세기 초의 개방화와 비교하여, 20세기 후반의 개방화에서 특징 중 하나가 외국과의 인적 교류 등이 확산되는 것이라고 할 수 있다. 이러한 과정에서 정부의 규모 및 역할에 대한 인식도 인접국(교

### III. 국민부담률 결정요인 75

류가 있는 국가들)에 수렴해가는 측면이 있고, 조세부담도 다른 국가의 평균으로 수렴해 갈 수 있는 가능성을 생각할 수 있다.

시계열 자료에서도 개방화와 국민부담률은 양면적인 측면을 보여주고 있다. 대부분의 OECD 국가에서 제2차 세계대전 이후 개방화가 진행되는 시기에 정부지출이 증가하였다. 최근 수십 년간의 자료를 기준으로 보면, 개방화의 진전과 조세부담은 대체로 어느 정도 연관성을 보이는 것으로 나타난다. 좀 더 긴 역사적 경험으로 보면, 정부지출의 증가와 개방화의 진행의 방향성이 불명확하다. 미국의 경우 1910~1940년 기간 동안 개방화는 후퇴하는 반면, 정부지출은 증가하는 시기였다.

한국이 수출 확대 등의 여러 측면에서 개방화가 더욱 가속화된다고 하더라도, 유럽국가들처럼 인접국과의 인적교류가 지속적으로 일어나지는 않는 지리적 구조를 가지고 있다는 점에서, 한국은 유럽이 큰 비중을 차지하는 OECD 평균과는 차이를 보일 가능성이 있다.

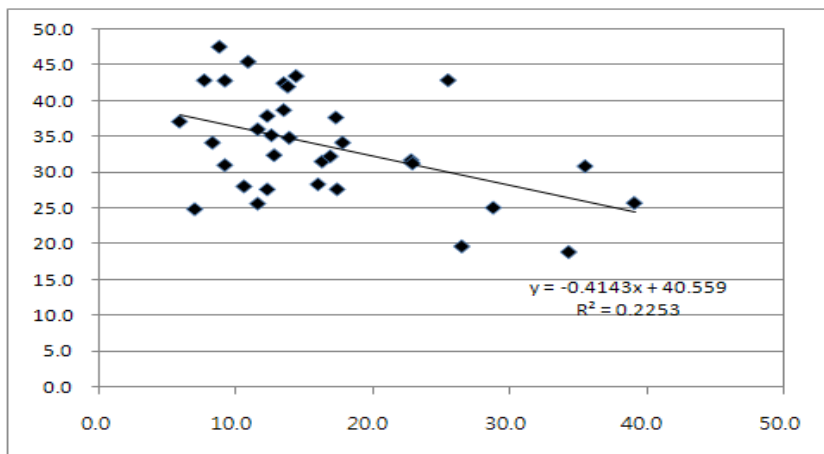
개방화의 영향은 하나의 경로가 아니라 다양한 경로로 조세부담에 영향을 미칠 수 있으며, 그 영향을 파악하는 것이 매우 어렵다. 이론적인 측면에서는 개방화는 조세부담 증가를 억제하는 요인으로 작용한다는 측면에서 더 많은 논의가 있었고, 더 많은 지지를 받는 편이다. 그러나 우리나라에서의 경험은 반드시 그렇지만은 아닐 수 있다는 가능성도 보여주고 있다. 우리나라에서도 과거에 법인세 세율을 낮추는 등의 시도가 있었으나, 이것이 과연 어느 정도 개방화의 영향이었는지에 대해서는 논란이 있다. 반면, 경제개방 추진 과정에서 재정지출 확대가 필요한 부분에 대해서는 비교적 명확한 사례가 있다. FTA를 추진하는 과정에서 농어촌특별세가 도입되어, 조세부담의 증가를 초래하는 요인으로 작용하였다. 일부에서는 우리나라에서 소득분배의 악화(특히 저소득층의 소득증가 둔화 등 양극화로 표현되는 측면)가 초래되는 원인을 개방화, 특히 중국과의 교류 확대 등에서 찾고 있다. 복지지출을 초래하는, 그리고 그로 인해 조세부담의 증가를 불가피하게 만드는 요인 중 하나가 그러한 측면이라는 점을 감안하면, 우리나라에서는 오히려 개방화의 진전은 조세부담의 증가를 초래하는 요인으로 작용하였을 가능성도 있다.

향후 우리나라에서 추가적인 개방화의 진전이 국민부담률에 영향을 미칠 가능성에 대해서는 단정적으로 예측하기는 어려울 것으로 판단된다.

#### 다. 자영업자 비중

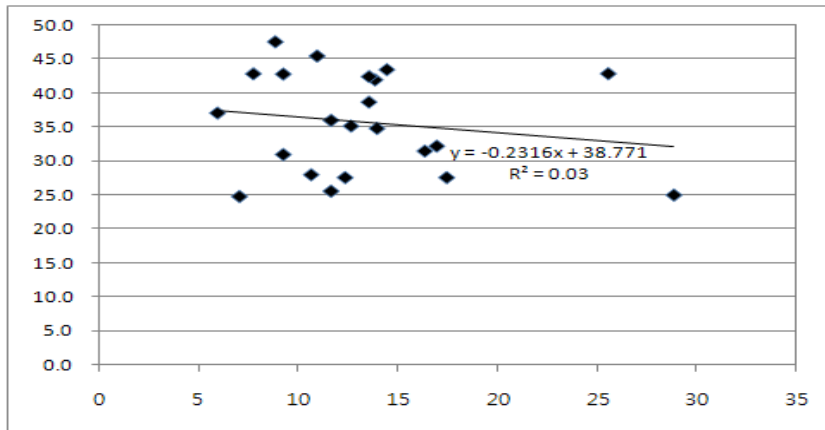
OECD 국가를 대상으로 자영업 비중과 국민부담률의 연관성을 보면, 비교적 강한 (-)의 상관관계가 발견된다. 상관관계의 정도는 소득과 국민부담률의 관계보다도 오히려 더 강하다. 물론 소득수준과 국민부담률 간의 관계에서와 마찬가지로, OECD 국가 중 우리나라보다 소득수준이 높은 국가들 혹은 우리나라보다 자영업의 비중이 낮은 국가만을 대상으로 하여 살펴보면, 자영업자의 비중과 국민부담률 간의 연관성은 거의 존재하지 않는다. 즉, 이처럼 자영업의 비중이 높은 국가에서 국민부담률이 낮아지는 관계는 자영업의 비중이 높으면서 국민부담률도 낮은 일부 국가들의 특징을 반영하는 경향이 강하다.

[그림 III-16] 자영업 비중과 국민부담률(1): OECD 국가 전체



주: 횡축: 자영업자 비율, 종축: 국민부담률(%)

[그림 III-17] 자영업 비중과 국민부담률(2):  
우리나라보다 소득수준이 높은 국가를 대상으로 한 자료



횡축: 자영업자 비율, 종축: 국민부담률(%)

우리나라 자영업의 비중은 OECD 평균에 비해 높은 편이다. 자영업의 비중이라는 변수만 감안하면 우리나라의 국민부담률 예측치는 28.8%로 OECD 평균에 비해서는 훨씬 낮다. 자영업의 비중이라는 변수의 영향만을 감안한 수치인 28.8%와 실제 국민부담률과의 차이는 3.0%p 정도로, 아무런 요인도 감안하지 않은 국제비교에서 우리나라와 OECD 국민부담률의 격차인 9%p에 비해서는 현저하게 줄어든다.

물론 위에서 언급한 9%p와 3.0%p의 차이인 6.0%p를 자영업의 비중이라는 변수가 설명한다고 보는 것은 적절하지 않다. 설명변수를 달리하는 몇 개의 다중회귀분석을 통해 우리나라의 자영업의 비중이 OECD 평균보다 높기 때문에 국민부담률이 낮아지는 정도를 추정하면, 2%p 정도로 축소된다. 자영업의 비중이라는 변수의 영향을 감안하더라도, 우리나라의 국민부담률이 OECD 평균에 비해 현저하게 낮다는 결론은 크게 달라지지 않는다. 그러나 적어도 소득의 경우보다는 우리나라의 국민부담률이 낮은 이유를 더 많이 설명하고 있는 변수라 할 수 있다.

노인인구 비중, 소득, 무역의 GDP 대비 비중, 인구 수를 설명변수로 사용한 경우, 자영업의 비중을 감안하지 않은 경우의 국민부담률 예측치는

28.7%인 반면, 자영업의 비중이라는 변수를 추가한 경우의 국민부담률 예측치는 27.4%로 전자의 경우보다 1.4%p 낮아진다. 물론 기타 설명변수로 어떤 것을 포함하는가에 따라 결과가 크게 달라질 수 있으므로, 여기서는 수치 자체에 의미를 두는 것은 적절하지 않다. 다만 두 경우의 차이만을 비교하기로 한다.

자영업과 국민부담률과의 강한 연관성은 주로 우리나라보다 소득수준이 낮은 (그리고 자영업의 비중이 더 높은) 일부 OECD 국가들이 기타 OECD 국가들과 차이를 보임으로 인해 나타나는 경향이 강하다. 따라서 우리나라가 OECD 국가에 비해 자영업의 비중이 높기 때문에, 국민부담률이 낮다는 추론은 주로 과거의 시각에서 우리나라가 왜 국민부담률이 낮았는지를 설명함에 있어서는 상대적으로 더 의미가 있지만, 우리나라의 소득수준이 더 상승하는 미래의 국민부담률을 전망함에 있어서는 유용성이 다소 약할 수도 있다. 그러나 소득수준의 증가나 개방화의 영향에 비해서는 상대적으로 국민부담률에 더 명확한 영향을 미칠 가능성이 있을 것으로 판단된다. 현재 30%에 육박하는 우리나라의 자영업 비중이 선진국 수준(5~20%) 수준으로 줄어드는 과정에서 국민부담률을 다소 높이는 효과가 발생할 수 있을 것으로 전망된다.

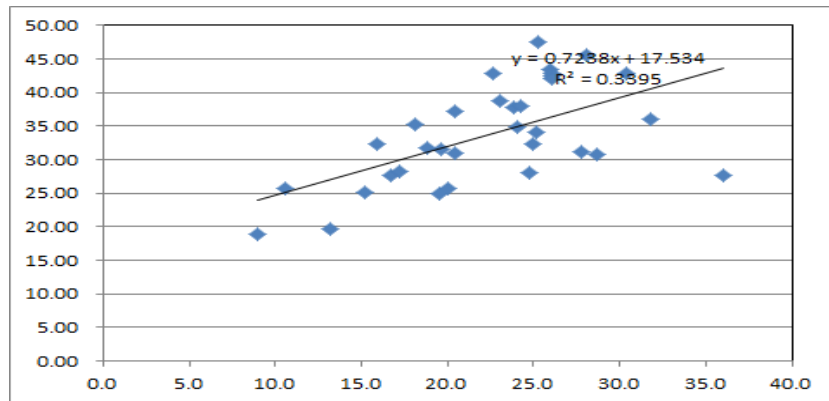
## 라. 인구구조

기존 모든 연구 중 일부에서는 국민부담률 결정요인에서 설명변수로 활용되지 않은 경우도 있지만, 인구구조는 국민부담률을 결정하는 가장 중요한 요인 중 하나임은 쉽게 추론할 수 있다. 조세부담은 지출을 충당하기 위한 것인데, 고령화된 국가일수록 고령자에 대한 복지지출이 커지기 때문에, 국민부담률도 커지게 된다. 다른 복지제도 등이 변하지 않는다면, 고령화에 따라 복지지출은 증가하며, 이와 더불어 국민부담률도 상승하게 된다. 물론 적립식 사회보험제도를 운영하게 되면, 이러한 연관성이 다소 약화될 수는 있기는 하지만, 모든 사회보험제도를 완전히 적립식으로 운영하는 국가는 없다.

### III. 국민부담률 결정요인 79

OECD 국가의 횡단면 자료만을 보더라도, 고령화의 정도는 국민부담률과 강한 상관관계를 갖는 것은 시각적으로도 쉽게 확인할 수 있다.<sup>25)</sup> 단순 상관관계만 보더라도, 국가의 특성을 반영하는 일부 더미변수만을 제외하고는 다른 어떤 설명변수보다도 강한 연관성을 가진다. 적어도 OECD 국가에서는 국가 간 국민부담률의 차이를 설명함에 있어서는 기존에 전통적으로 가장 중시되었던 소득변수보다도 훨씬 통계적 유의성이 높다. 소득수준이 조세부담의 공급 측면에서 가장 대표적인 변수로 거론되는 것이라면, 인구구조는 조세부담의 수요 측면에서 가장 중요한 변수 중 하나다. 이는 적어도 OECD 국가에서는 국민부담률의 결정이 공급 측면에 의해 제한을 받기보다는 주로 수요 측면에서의 압력에 더 크게 영향을 받는 측면을 반영하는 것이라고 할 수 있다.

[그림 III-18] 노인부양률과 국민부담률



주: 횡축: 노인부양률, 종축: 국민부담률

25) 일본은 거의 outlier라 할 수 있을 정도로 추세와는 큰 차이를 보이는 국가다. 일본 OECD 국가 중에서도 고령화의 정도가 가장 심한 국가이지만, 국민부담률은 낮은 편에 속한다. 이러한 차이는 크게 두 가지 요인에서 비롯된다. 고령화가 국민부담률에 미치는 영향은 주로, 복지지출을 통한 것이다. 그런데 고령화가 가장 진행된 국가임에도 불구하고, 복지지출이 그리 큰 국가가 아니다. 또 다른 요인은 정부지출과 국민부담률에 차이가 발생하기 때문일 수 있는데, 일본의 경우는 재정지출 증가에도 불구하고, 그에 상응하여 국민부담률을 높이지 않아, 재정적자가 발생하고, 국가부채가 증가한 대표적인 국가에 해당되기 때문이다.

한국의 노인인구 비중은 11.03%로 OECD 평균치인 15.0%에 비해서는 약 4%p 정도 낮다. 우리나라가 노인인구 비중이 OECD 평균에 비해 낮은 것이 우리나라의 국민부담률이 OECD 평균에 비해 낮은 것 중 일부를 설명할 수 있을 것이다.

인구구조의 영향만 감안하여 우리나라의 국민부담률 예측치를 구해 보면, 29.4% 정도 된다. 이 수치와 실제 조세부담률과의 차이는 3.6%p 정도로, 아무런 요인도 감안하지 않은 국제비교에서 우리나라와 OECD 국민부담률의 격차인 9%p에 비해서는 작다. 비록 인구구조의 차이를 감안하더라도 우리나라의 국민부담률이 OECD 평균에 비해 다소 낮다는 결과는 달라지지는 않지만, 다른 요인을 감안하지 않고 OECD 평균 등과 비교할 때와 비교하여 그 차이는 현저하게 줄어든다. 즉, 우리나라의 국민부담률이 다른 OECD 국가에 비해 낮은 가장 큰 이유 중 하나가 인구구조의 차이로 인한 것이라는 점을 알 수 있다.

물론 위에서 언급한 9%p와 3.6%p의 차이인 5.4%p를 인구구조의 차이가 설명한다고 보는 것은 적절하지 않다. 국민부담률을 결정하는 요인으로 인구구조 외에도 다양한 요인이 있는데, 인구구조 한 변수만을 사용하는 경우, 인구구조의 영향이 과장되어 나타날 수 있기 때문이다. 즉 일종의 누락변수 편향의 효과가 발생한다. 좀 더 정확한 해석은 다른 변수를 포함하는 다중회귀분석을 토대로 할 필요가 있다. 그러나 다중회귀분석 결과도 인구구조의 차이가 한국과 OECD 평균치와의 차이 중 어느 정도를 설명할 수 있는지에 대한 명확한 답을 제시함에는 한계가 있다는 점을 이해할 필요가 있다. 인구구조라는 변수가 국민부담률에 직접 영향을 미치는 경로도 있지만, 간접적으로 다른 변수에 영향을 미쳐 다시 국민부담률에 영향을 미치는 경로도 있다. 그런데 다중회귀분석에서 후자의 간접적인 영향은 반영되지 않는다. 그리고 계수는 추가되는 설명변수가 많아짐에 따라 달라질 수 있는 여지가 크다. 그런 한계에도 불구하고 대략적인 해석을 해 보기로 한다.

횡단면 다중회귀분석에서 노인인구 비중이 국민부담률에 미치는 영향의 계수는 아주 예외적인 경우를 제외하면 0.5~1.1 정도의 값을 가지는

경우가 많다.<sup>26)</sup> 즉, 한국과 OECD의 국민부담률의 차이인 9%p 중 약 2~4%p 정도, 비율로는 약 20~50% 정도는 다른 변수의 영향으로 잘 설명되지 않는 인구구조의 차이로 인한 영향이라고 해석할 수 있다.

인구구조라는 변수를 포함한 경우의 국민부담률 예측치 추정치는 그렇지 않은 경우에 비해 약 0.1%p 정도 낮은 정도로 큰 차이를 보이지는 않는다. 다중회귀분석에서 통계적 유의성의 정도도 인구구조는 국가의 특성을 반영하는 일부 변수를 제외하고는 가장 높다. 회귀분석에 어떤 설명변수를 추가하는가에 상관없이 인구구조 변수는 통계적 유의성이 비교적 높게 유지된다.

고령화가 국민부담률의 관계를 국가별 시계열 자료로 보더라도, 역시 상당한 (+)의 상관관계를 가지는 경우가 가장 일반적이다. 대표적인 국가 중 하나가 한국이라 할 수 있다. 즉, 고령화가 진행되는 과정에서 국민부담률도 상승하는 경우다. 그러나 국가별로는 적어도 일부 구간에서는 그러한 상관관계가 명확하지 않은 경우도 있다. 대표적인 경우는 아일랜드, 네덜란드, 스웨덴 등 일정 기간 동안 국민부담률이 현저한 하락한 것으로 언급한 국가들이다. 그러나 흥미로운 점은 이들 국가에서조차도 고령화와 국민부담률의 상관관계가 명확하지 않다고 할 정도의 구간이 존재할 뿐, 고령화가 현저하게 진행되면서 국민부담률이 크게 하락한 경우는 거의 찾을 수 없다는 것이다. 아일랜드에서 현저하게 국민부담률이 하락한 기간 동안, 아일랜드에서는 추가로 고령화가 진행되지 않았으며, 오히려 노인부양비는 소폭 하락하였다. 스웨덴에서도 국민부담률이 하락하는 기간 동안, 고령화의 추가적인 진행은 거의 미미한 정도였다.<sup>27)</sup> 즉, 국민부담률이

26) 사회보장지출 등 일부 변수를 사용하는 경우에는 더 낮아지기도 한다. 그러나 앞에서 논의한 바와 같이 사회보장지출을 국민부담률의 설명변수로 활용하는 것은 다소 무리라고 판단되어, 이러한 경우 등은 제외하고 언급한 것이다.

27) 물론 아주 예외적으로 그러한 구간이 존재하기는 하지만, 추세로 일반화시킬 수 있는 정도는 아니다. 일본에서는 고령화가 진행이 되면서 국민부담률이 하락한 구간이 있기는 하지만, 아주 짧은 구간에 불과하다. 미국에서도 고령화와 (사회보장부담금을 제외한) 국민부담률이 약한 (-)의 관계를 가지는 구간이 있기는 하지만, 그러한 경우조차도 사회보장부담금을 포함한 국민부담률은 고령화와 양(+)의 상관관계를 가지는 것으로 나타난다.

하락한 국가들에서 그러한 변화가 이루어질 수 있는 배경 중 하나가, 적어도 고령화가 조세부담을 높이는 추가적인 압력요인으로 작용하지는 않았다는 것을 알 수 있다.

한국에서 향후 고령화가 추가로 진행되면서 국민부담률 상승요인으로 작용하는 것은 비교적 명확하다. 물론 우리나라의 경우에는 중요한 사회보장지출 중 하나인 연금제도, 특히 국민연금제도가 상당히 적립식의 성격을 가지고 있어, 사회보험에서 기여(pay as you go)방식의 성격이 강한 다수의 OECD 국가들에 비해서는 고령화에 따라 국민부담률이 상승하는 연결고리는 다소 약해지는 측면이 있기는 하다. 그러나 우리나라에서도 복지지출 중 상당부분, 특히 복지지출에서 다른 큰 부분을 차지하는 의료지출 등이 고령화에 따라 증가할 것이며, 그러한 지출 증가에 상응하는 정도로 복지 외의 기타 분야 지출을 줄이기는 어렵기 때문에, 향후 고령화의 진전이 국민부담률 증가요인으로 작용하는 압력은 대체로 강할 것임을 예상할 수 있다.

## 6. 분석 및 논의(2): 국가의 특성 관련 변수

본절에서는 몇 개의 추가적인 변수에 대해 해당 변수를 회귀분석에 포함할 경우와 포함하지 않았을 경우에 회귀분석의 결과가 어떻게 달라지는지, 그리고 우리나라의 국민부담률 수준에 대한 평가에서 어떻게 다른 결과를 보여줄 수 있는지에 대해 논의한다.

### 가. 유럽-비유럽 구분

유럽국가들과 비유럽국가들의 차이는 국제비교 등과 관련하여 통상적인 논의에서는 오히려 자주 언급되에도 불구하고, 나성린·이영(2003), 박형수(2004) 등은 물론이고, 해외연구인 Shin(1969), Le et al.(2012) 등 대부분의 기존 연구에서 국민부담률 결정요인의 변수를 활용하지는 않고 있다. 기존 연구에서 이 변수를 포함하지 않음으로 인해 우리나라의 국민부

담률 수준에 대한 평가가 어떻게 영향을 받았는지를 이해하는 것은 필요하다.

최근(2011년 기준 혹은 2011년 자료가 없는 경우에는 2010년도) 유럽 OECD 국가들의 국민부담률 평균치는 37.0%로 비유럽 OECD 국가들의 국민부담률 평균치인 26.5%에 비해 10.5%p나 높다. 한국의 국민부담률은 한국을 제외한 전체 OECD 평균치인 34.2%에 비해서는 8.3%p나 낮다. 그러나 한국의 국민부담률은 한국을 제외한 비유럽 OECD 국가 평균치인 26.6%에 비해서는 0.7%p 정도 낮을 뿐이다. 우리나라의 국민부담률이 OECD 평균에 비해 현저하게 낮은 것 중 상당 부분은 OECD 국가 중에서도 유럽국가들과 비유럽국가들의 국민부담률 차이가 크데, OECD 국가 중 유럽국가들의 수가 많아 OECD 평균치라는 것이 유럽국가들의 추세를 많이 반영하기 때문이다.

물론 OECD 국가들을 유럽국가와 비유럽국가로만 구분하여 고찰하는 것은 상당한 한계가 있다. 비유럽 OECD 국가의 수는 10개에 불과하며, 한국을 제외하면 9개에 불과하다. 평균이라는 수치를 언급하기에는 다소 작을 수도 있다. 그리고 그 중에는 멕시코와 터키 등 소득이나 인구구조 등에서 OECD 국가 평균치와 가장 특징적인 차이를 보이는 일부 국가들, 혹은 국민부담률이 가장 낮은 국가인 멕시코, 칠레 등이 포함되어 있다. 그러나 제2절에서 언급한 바와 같이 이러한 점을 감안하더라도, 유럽국가와 비유럽국가의 차이는 현저하다. 물론 OECD 국가들을 유럽-비유럽국가로 구분하고, 우리나라를 단지 비유럽국가 내에서 보는 것도 나름대로 한계는 있다. 그러나 이들 한국 및 이들 두 개 국가를 제외한 나머지 비유럽 OECD 국가들의 국민부담률 평균치도 28.4%로 유럽국가들 평균치인 36.9%와는 현저한 차이를 보인다.

더 중요한 점은 유럽국가들과 비유럽국가들의 국민부담률의 차이를 단지 유럽이라는 지리적인(혹은 역사적인) 변수의 영향만으로 이해하는 것은 적절하지 않다는 것이다. 유럽국가들과 비유럽국가들 간에는 국민부담률을 결정하는 다른 요인에서도 큰 차이를 보이기 때문이다. 예를 들어, 인구구조는 국민부담률 수준을 결정하는 가장 중요한 변수 중 하나인데,

유럽의 경우에는 평균적으로 고령화의 정도가 비유럽 국가에 비해서는 높다. 따라서 이러한 차이를 제외하더라도, 유럽과 비유럽의 구분이 현저한지를 파악하는 것이 필요하다.

유럽-비유럽의 차이는 시간의 흐름에 따라 영향을 받는 변수가 아니므로, 횡단면 분석을 통해 살펴보기로 한다. 유럽이라는 더미변수를 사용하는 경우, 국가별 국민부담률의 차이를 설명함에 있어 다른 어떤 설명변수보다도 통계적 유의성이 높은 변수인 것으로 나타난다.

유럽이라는 더미변수의 계수는 6.5에 달한다. 즉, 다른 요인의 영향을 제외하더라도, 유럽국가들은 비유럽국가들에 비해 평균적으로 국민부담률이 6.5%p 정도 높다는 것이다. 이는 다른 요인의 영향을 감안하지 않았을 때 유럽국가들과 비유럽국가들 간에 나타나는 차이인 10.5%p에 비해서는 상당히 줄어들기는 하지만, 유럽국가들과 비유럽국가들의 차이는 현저하다는 것을 의미한다. 물론 설명변수에 더 많은 변수를 포함할수록, 특히 유럽국가들과 비유럽국가들의 차이를 반영하는 더 많은 변수를 포함할수록, 유럽이라는 더미변수의 계수는 줄어든다. 즉 유럽국가들과 비유럽국가들의 차이는 줄어든다.

유럽이라는 변수를 활용하지 않고, 우리나라의 국민부담률 예측치를 구해보면 28.7%로 우리나라의 실제 국민부담률은 그보다 2.8%p나 낮다. 반면, 유럽이라는 더미변수를 추가하여 우리나라의 국민부담률 예측치를 구해보면 26.2%로 전자의 경우보다 2.5%p나 낮으며, 우리나라의 실제 국민부담률은 그에 비해서는 0.3%p 낮은 정도, 즉 큰 차이를 보이지 않는 정도다.

우리나라의 국민부담률이 OECD 평균에 비해 낮다는 점은 흔히 언급되는 점이며, 때로 이는 우리나라의 국민부담률을 높여야 하는 주장의 근거로 제시되기도 한다. 그러나 실제로 우리나라의 국민부담률은 비유럽 OECD 국가들 평균치와는 큰 차이를 보이지 않는다. 특히 다른 변수의 영향도 감안하면서, 비유럽국가 내에서 파악하면 우리나라의 실제 국민부담률은 예측치와 미미한 차이만을 보일 뿐이다. OECD 국가들의 국민부담률 자료를 통해 회귀분석을 하고, 이를 토대로 우리나라 국민부담률 수준

에 평가하는 모형을 활용하는 경우에도, 유럽이라는 변수를 활용하는지가 결과에 큰 영향을 미치게 된다. 유럽이라는 더미변수를 추가하는 것만으로도 회귀분석을 통해 구한 우리나라의 국민부담률 예측치는 현저하게 낮아지게 된다. 좀 더 근본적인 질문, 즉 유럽국가라는 의미가 무엇인지, 그리고 왜 이들 국가들에서는 국민부담률이 높은지, 그리고 우리나라는 유럽에 속하지 않기 때문에, 다른 틀에서 우리나라의 국민부담률 수준을 이해하여야 하는지 등의 좀 더 근본적인 질문이 필요하다.

#### 나. 대통령제

OECD 국가 중 대통령제 국가의 국민부담률 평균치는 24.2%로, 의원내각제 국가의 국민부담률 평균치인 35.5%와 현저한 차이를 보인다. 양자의 차이는 11.3%p로 유럽-비유럽국가의 차이 이상으로 크다. 따라서 대통령제라는 변수를 포함하는 것과 포함하지 않는 경우의 우리나라의 국민부담률 예측치가 크게 달라질 수 있음을 예상할 수 있다.

다중회귀분석에서의 추정결과도 대통령제 변수는 통계적 유의성이 높은 것으로 나타난다. 다른 변수를 추가하는지의 여부와 상관없이 통계적 유의성은 크게 유지된다. 추정식에서의 대통령제 변수의 계수는 어떤 변수를 포함하는가에 따라 다소 달라지지만, 대체적으로 4.5~5.2% 정도 되는 것으로 나타난다. 표면적으로 나타나는 대통령제 국가와 의원내각제 국가에서의 국민부담률의 차이는 11.3%p 정도 되는데, 그 중 약 절반 정도만이 다른 변수의 영향으로 잘 설명되고, 나머지 절반 정도는 대통령제 국가와 의원내각제 국가에서의 실질적인 차이 혹은 우연히 발생하는 차이로 이해할 수 있다.

대통령제라는 변수를 포함하는 경우 우리나라의 국민부담률 예측치는 26.4%로, 실제 국민부담률은 국민부담률 예측치보다 0.4%p 정도 낮은 것으로 나타난다. 대통령제와 유럽 변수를 동시에 활용하는 경우에는 국민부담률 예측치는 23.6%로 실제 국민부담률은 국민부담률 예측치보다 1.5%p 정도 높은 것으로 나타난다.<sup>28)</sup> 즉, 비유럽국가들은 국민부담률이

낮은 경향이 있고, 또한 대통령제 국가들은 국민부담률이 낮은 경향이 있는데, 이러한 두 가지 특성을 모두 반영하면, 우리나라의 현재 국민부담률은 외국의 추세 등을 감안한 것에 비해 낮지 않다는 의미가 된다.

다만 문제는 대통령제에 해당되는 국가의 수가 매우 작다는 것이다. OECD 국가 중 대통령제 국가는 미국, 칠레, 멕시코, 폴란드, 한국의 5개 국가에 불과하다. 특히 한국을 제외하면 4개 국가에 불과하다. 에스토니아는 대통령제이면서 간선제(의회에서 대통령 선출), 기타 OECD 국가들은 모두 의원내각제로 분류되고 있다. 따라서 대통령제하에서 국민부담률이 작아지는 것에 대한 이론적인 근거가 제시될 수 있다 하더라도, 그것이 실증적으로 얼마나 의미가 있는지는 적어도 OECD 국가의 자료를 통해 확인하는 것에는 한계가 있다.

왜 대통령제하에서 국민부담률이 낮아지는 경향이 있는지에 대한 이론적인 배경은 확인하지 못하였다. 기존 연구 중에서는 박노욱(2005)에서 이론적인 논의는 자세히 포함되어 있지 않지만, 이러한 측면을 지적하고 있다. 실제로 대통령제하에서는 대통령이 증세를 추진하는 경우에도 국회가 견제 역할을 수행하는 가능성이 있는 등 정치구조의 차이로 인한 것일 수도 있다.

## 다. 기타

### 1) 연방제 여부

OECD 국가 중 연방제 국가의 국민부담률 평균치는 31.3%로 단일제 국가의 국민부담률 평균치인 34.6%보다 3.3%p 낮다. 회귀분석 결과, 연방제 국가 변수는 사용하는 변수의 수가 제한적인 경우에는 통계적 유의성이 다소 높게 나타날 수도 있지만, 다른 설명변수를 포함하는 경우에는 통계적 유의성이 낮아지는 경우가 많은 것으로 나타나고 있다.

---

28) 유럽 변수와 대통령제 여부 변수를 모두 활용하는 경우에도 두 변수 모두 통계적 유의성이 높은 것으로 나타난다.

### III. 국민부담률 결정요인 87

다른 설명변수를 포함하는 경우에 연방정부 계수의 값은 0.9% 내외로 추정되었다. 즉, 연방제 국가의 경우에는 다른 요인을 제외하더라도, 국민 부담률이 0.9% 정도 낮아지는 경향이 있다는 것이다. 연방정부라는 변수를 포함하여 우리나라의 국민부담률 예측치를 구해보면, 그렇지 않은 경우에 비해 우리나라의 국민부담률 예측치는 약 0.4~0.5%p 정도 높아진다.

#### 2) 체제전환 여부

OECD 34개 국가들 중 체제전환국은 폴란드, 에스토니아, 헝가리, 체코, 슬로바키아, 슬로베니아의 6개 국가다. 2010년 기준 이들 6개 국가의 국민 부담률 평균치는 34.0%로, 이들을 제외한 기타 28개 국가의 평균치인 33.7%와 거의 차이를 보이지 않는다. 체제전환국이라는 별도의 설명변수를 포함하지 않더라도, 전체 결과에 영향을 미치지 않을 가능성을 시사한다. 다만 이들 6개 국가들은 유럽 국가들이라는 특징을 공유하고 있는 점 등을 감안하면, 좀 더 정확하게 확인할 필요가 있다. 체제전환국 여부에 대해 더미 변수를 설정하는 것과 관련하여, 다음의 두 가지 경우를 살펴보기로 한다.

(기준 1) 체제전환국을 포함한 모든 유럽국가들을 유럽국가로 분류

(기준 2) 체제전환국을 유럽국가에 포함시키지 않는 경우, 즉 체제전환국이 아닌 유럽국가들에 대해서만 더미변수를 1로 인식하고, 체제전환국 및 비유럽국가들은 0으로 처리하는 경우

체제전환국은 다른 유럽국가들과는 혹은 다른 국가들과는 국민부담률이 차이가 있는 것으로 나타난다. '(기준 1)'의 경우에는 체제전환국 더미 변수의 계수는 -0.25%p 정도로 나타난다. 즉 체제전환국이 다른 유럽국가들에 비해서는 국민부담률이 약간 낮은 것으로 나타난다. 반면, '(기준 2)'의 경우에는 체제전환국 더미변수의 계수는 4.6%p 정도로 나타난다. 즉

유럽도 아니고 체제전환국도 아닌 국가들에 비해서는 상당히 높다는 것을 의미한다. 그러나 두 경우 모두 통계적 유의성은 낮다. 적어도 현재의 시점에서 평가하면, 체제전환국의 특징이 명확하게 잘 나타나지는 않는다.<sup>29)</sup>

두 경우 모두 우리나라에 대한 국민부담률 추정치는 거의 차이를 보이지 않는다. 그리고 우리나라의 국민부담률 추정치는, 체제전환이라는 변수를 포함하더라도, 그렇지 않은 경우에 비해 0.18%p 정도 높은 정도에 불과하다. OECD 국가의 자료를 통해 국민부담률을 고찰함에 있어 체제전환 여부를 특별히 중요한 요인으로 고려할 필요성은 별로 없다고 판단된다.

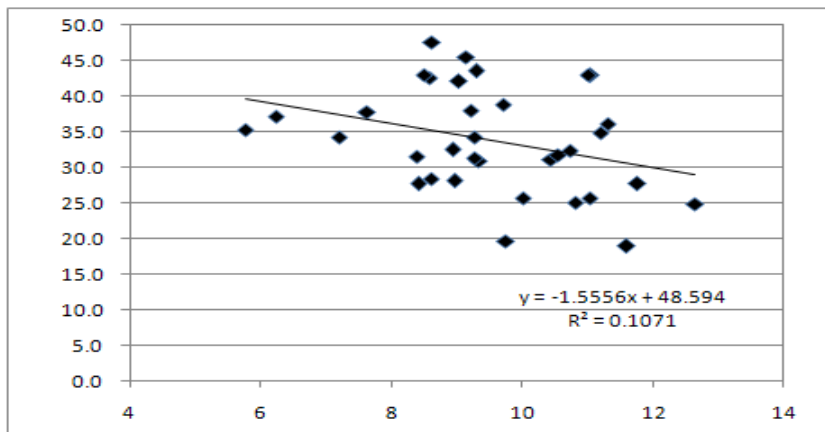
## 라. 인구규모

OECD 국가들 중 인구규모가 가장 큰 국가인 미국, 일본 등이 국민부담률이 가장 낮은 반면, 인구규모가 가장 작은 북유럽국가들은 국민부담률이 가장 낮은 국가들이다. OECD 국가들 전체를 대상으로 인구규모와 국민부담률만의 상관관계를 보면, 어느 정도 부(-)의 관계가 확인되기는 하지만, 연관성이 그리 강하게 나타나지는 않는다. 미국, 일본, 멕시코 등 인구규모가 가장 큰 몇 국가는 국민부담률이 상대적으로 낮지만, 그 다음으로 인구규모가 큰 OECD 국가들인 독일, 영국, 프랑스, 이탈리아 등은 OECD 평균에 비해 높은 국민부담률을 보이는 국가들이다. 그리고 인구규모가 가장 작은 몇 국가들, 예를 들어 아일랜드, 슬로바키아 등은 국민부담률이 낮은 편에 속하는 국가들이기 때문이다.

29) 물론 이것이 체제전환국의 특징이 없다는 것은 아니다. 체제전환국의 시간의 경과에 따라 비교적 큰 변화를 경험하였다. 1995년에 이들 6개 국가의 국민부담률 평균치는 38.2%에서 2010년에는 34%로 4.2%p 하락하였다. 기타 OECD 국가들의 국민부담률 평균치는 1995년에 33.7%에서 2010년에 33.5%로 동 기간 중 큰 변화가 없었다는 점을 감안하면, 체제전환국의 국민부담률 평균치는 비교적 큰 폭으로 하락하였다 할 수 있다. 이는 1995~2010년 기간 중 OECD 국가들의 국민부담률 평균치가 하락한 것 중 상당 부분이 체제전환국의 국민부담률 하락에서 비롯되었다는 것을 의미한다.

인구규모는 모든 경우에 국민부담률에 (-)의 영향을 미치는 것으로 나타난다. 그러나 통계적 유의성 및 계수의 크기는, 다른 설명변수를 추가함에 따라 상당히 달라지는 것으로 나타난다. 다른 변수를 추가하는 경우에는 통계적 유의성이 현저하게 낮아진다. 통계적 유의성의 정도는 유럽 여부, 대통령제 여부 등의 국가의 정치적 특성은 물론이고, 인구구조, 소득변수 등 기타 변수보다도 오히려 더 낮은 것으로 나타난다.

[그림 III-19] 인구규모(log(인구 수)와 국민부담률



주: 횡축: log (인구), 종축: 국민부담률(%)

## 7. 요약 및 시사점

OECD 국가들의 자료를 이용하여 국민부담률 결정요인에 대해 고찰한 결과, 가장 중요한 요인은 인구구조, 그리고 국가의 특성 및 정치구조의 특성을 반영하는 몇 개 변수인 것으로 파악되었다. 인구구조가 고령화될수록 국민부담률이 높아지는 경향이 나타난다. 국가의 특성 및 정치구조의 특성 중에서도 통계적 유의성이 높은 변수는 유럽국가와 비유럽국가의 차이, 그리고 대통령제와 의원내각제의 차이 여부인 것으로 나타난다. 다른 변수의 영향을 통제하더라도, 유럽국가들은 비유럽국가들보다 국민부담률이 높게 나타난다. 그리고 대통령제를 택하고 있는 국가들의 국민부

담률이 낮은 경향이 나타난다. 소득변수는 소득이 일정 수준에 달하는 수준까지는 국민부담률에 미치는 영향이 클 수 있지만, 일정 수준 이상의 소득수준에서는 그 영향이 명확하지 않은 것으로 나타난다. 개방화는 통계적 유의성이 대체적으로 약한 것으로 나타나고 있다. 기본 경제변수 중에서는 자영업자의 비중이 소득수준이나 개방화 변수보다는 통계적 유의성이 높은 것으로 나타나지만, 인구구조 및 기타 몇 개의 국가 및 정치구조의 특성만큼 통계적 유의성이 높지는 않다.

우리나라의 국민부담률이 OECD 국가 평균에 비해 낮은 이유 중 하나는 아직 우리나라는 고령화가 다른 OECD 국가들에 비해 덜 진행된 상태라는 점에서 찾을 수 있을 것이다. 그리고 유럽국가들은 비유럽국가들보다 국민부담률이 높은데, OECD 국가들 중 상당수가 유럽국가들이기 때문에, OECD 국가의 평균적인 국민부담률은 높게 나타나기 때문이다. 또한 OECD 국가들 중에서도 대통령제를 택하고 있는 국가들은 의원내각제를 택하고 있는 국가들에 비해 국민부담률이 낮은 경향이 있는데, 우리나라는 대통령제를 택하고 있기 때문이라는 해석도 가능하다. 그러나 OECD 국가들 중에서도 대통령제를 택하고 있는 국가들은 의원내각제를 택하고 있는 국가들에 비해 국민부담률이 낮은 경향과 관련하여, 어떤 나라가 대통령제를 택하기 때문에 국민부담률이 낮아지는 것으로 해석해야 하는지, 혹은 대통령제를 택하고 있는 국가들에서 국민부담률을 낮게 만드는, 우리가 관찰하지 못하는 좀 더 근본적인 변수가 있는 것으로 해석해야 하는지에 대해서는 확신할 수 없는 측면이 있다.

국민부담률 결정요인에 대한 고찰로부터 우리가 알고 싶어 하는 결론은 우리나라의 국민부담률이 (다른 변수의 요인을 통제할 때 다른 OECD 국가들의 추세치에 비해) 과연 높은지 낮은지 하는 점이라 할 수 있다. 이 부분에 대한 판단은 유보적일 수밖에 없다. 국민부담률 결정요인으로 어떤 변수를 포함하는가에 따라 우리나라의 적정 국민부담률 혹은 OECD 국가의 경험을 반영하는 국민부담률의 예측치가 크게 달라질 수 있기 때문이다. 소득수준, 개방화 정도, 심지어는 가장 중요한 설명변수 중 하나인 인구구조 변수를 포함하지 않더라도, 적정 조세부담률에 대한 추정치

### Ⅲ. 국민부담률 결정요인 91

는 그러한 변수를 포함한 경우와 큰 차이를 보이지 않는 것으로 나타난다. 그러나 유럽 변수, 그리고 대통령제 변수를 포함하는 경우에는 우리나라의 적정 국민부담률 혹은 OECD 국가의 경험을 반영하는 국민부담률의 예측치는 그렇지 않은 경우와 크게 달라지는 것으로 나타난다.

향후 우리나라의 국민부담률을 변화시키는 요인으로 작용하는 가장 큰 변화는 인구구조의 변화일 것이다. 전반적으로 소득수준 등 경제여건보다는 정치적 사회적 변화가 더 큰 영향을 미칠 것으로 전망된다. 향후 소득수준이 증가한다 하더라도 국민부담률이 상승할 것이라고 단정하기는 어렵다. 다만 우리나라에서 자영업자의 비중이 낮아지게 되면, 국민부담률이 좀 더 상승하는 요인으로 작용할 것으로 보인다. 향후 여러 요인이 변화되더라도, 우리나라의 국민부담률 수준은 유럽국가 평균, 그리고 유럽 국가가 다수를 차지하는 OECD 평균과는 차이를 보이는 상황이 지속될 수 있다. 정치구조의 변화가 국민부담률을 어떻게 변화시킬 것인지에 대해서는 충분한 결론을 내리기는 어렵다.

## IV. 세수입 구조와 조세부담률의 관계 분석

본장에서는 조세부담률과 세수입 구조의 관계에 대해 검토한다. 앞서 제Ⅲ장에서 조세·국민부담률의 결정 요인들에 대해 검토하였는데, 여기서는 그 중 세수입 구조에 초점을 맞춰 세수입 구조가 조세부담률에 영향을 주는지, 준다면 그 정도는 얼마나 큰지, 반대로 조세부담률이 세목별 세수입 구조에 영향을 주는지, 준다면 그 정도는 어느 정도나 되는지 분석하는데 초점을 맞춘다.

OECD 국가의 통계자료를 보면 조세·국민부담률이 높은 국가에서 소득세와 일반소비세가 총세수입에서 차지하는 비중이 크고 다른 세목은 조세부담률과 뚜렷한 상관관계를 보이지 않는 것으로 나타난다. 이러한 관계가 단순히 통계적으로 나타난 우연의 결과인지, 아니면 인과관계를 가지고 있는지 분석하는 데 본장의 목적이 있다. 제1절에서는 OECD 국가의 자료를 사용하여 국가별 세수입 구조와 조세부담률을 비교 검토한다. 제2절에서는 조세부담률과 세수입 구조의 관계를 설명하는 기존의 연구결과를 정리한다. 조세부담률과 세수입 구조의 관계를 설명하는 이론 모형을 소개하고, 실증분석이 어느 정도나 진행되었는지도 파악한다. 그리고 제3절에서는 OECD 국가의 자료를 활용하여 실증분석을 시도한다. 기존 연구를 보면 세수입 구조가 조세부담률에 미치는 영향에 대한 실증분석은 비교적 많이 있는 데 비해 조세부담률이 세수입 구조에 미치는 영향과 세목 간 대체 관계에 대한 분석은 별로 없으므로 본 연구에서는 이 부분에 초점을 맞춘다.

지금까지는 조세부담률과 국민부담률 두 가지를 같은 비중으로 검토하였으나 본장의 실증분석에서는 조세부담률에 초점을 맞춘다. 즉, 사회보장기여금을 제외하고 조세부담률과 세수입 구조에 대해 검토한다. 많은 국가에서 사회보장기여금은 세금과 구분하여 별도로 징수하고 세수입도 별도의 회계로 관리한다. 그러므로 부담률이 국가 전체의 재정수요보다는 해당

목적의 수요에 의해 결정되며, 효율성을 고려한 세수입 구성의 변화와는 큰 관계가 없다. 일부 국가에서는 사회보장기여금을 세금과 구분하지 않고 조세로 재원을 징수하여 일반회계에서 사회보장보험에 대한 지출을 하기도 하지만 그런 경우에는 통계상 사회보장기여금이 별도로 구분되지 않는다.

### 1. OECD 국가의 조세·국민부담률과 세수입 구성<sup>30)</sup>

〈표 IV-1〉에서는 OECD 회원국을 국민부담률의 크기에 따라 4개의 집단으로 나눠서 각 집단의 세수입 구조를 정리하였다. OECD 국가를 국민부담률이 가장 낮은 국가로부터 가장 높은 국가로 정렬해 보면 18.1%(멕시코, 2010년)에서부터 48.2%(덴마크)까지 고르게 분포되어 있다. 인접한 국가 사이의 국민부담률 격차를 보면 몇 군데 구간에서 격차가 벌어지는 구간이 있는데, 그 구간을 기준으로 4개의 집단으로 구분하였다.

집단별 특성을 보면 국민부담률이 27% 미만인 집단 I은 비유럽국가들로 구성되고 유럽국가들은 모두 집단 II, III, IV에 속한다. 집단 II는 집단 I에 포함되지 않은 비유럽국가와 남유럽국가, 그리고 일부의 동유럽국가들로 구성되며, 국민부담률은 28~32.4%이다. 대부분 유럽국가들 중 소득수준이 비교적 낮은 국가들이다. 집단 IV는 주로 북유럽의 부유한 국가들로 구성되며, 국민부담률은 42~48.2%이고, 1인당 GDP가 4만달러 이상이며 대부분 소규모 개방형 국가이다. 집단 III에는 집단 IV에 포함되지 않는 북유럽국가들, 집단 II에 포함되지 않은 동유럽국가들이 포함되며 서유럽의 영국과 독일도 이 집단에 속한다. 1인당 GDP 평균치는 집단 I에서 집단 IV로 가면서 21,519 → 29,353 → 32,964 → 49,896달러로 국민부담률과 1인당 GDP가 정(+)의 관계를 가지고 있음을 시사한다.

각 집단의 세수입 구성을 비교해 보면 국민부담률이 높은 국가일수록 소득세, 사회보장기여금, 일반소비세의 비중이 큰 것을 알 수 있다. 소득세의 비중은 3.6 → 7.0 → 7.8 → 12.6%로 집단 I에서 집단 IV로 이동하

30) 본절의 내용은 한국조세연구원 개원 20주년 기념세미나에서 발표한 바 있다. 안중석(2012b) pp. 18~20.

면서 증가한다. 사회보장기여금의 비중도 4.8 → 7.8 → 11.7 → 11.7%로 집단 I에서 집단 IV로 이동하면서 증가하고 일반소비세도 4.4 → 6.7 → 7.9 → 8.1%로 비중이 증가하는 경향을 보인다. 일부 국가에서 사회보장기여금이 따로 분류되어 있지 않은 점을 고려하여 개인소득세와 사회보장기여금을 합해 보면 10.8 → 14.8 → 19.5 → 24.3%로 역시 집단 I에서 집단 IV로 가면서 소득세·사회보장기여금의 비중이 증가하는 경향이 뚜렷하다.

한편 법인세는 집단 I에서 III까지는 세부담이 낮아지는 경향을 보이거나 집단 IV에서는 다른 집단보다 법인세 부담이 많으며, 개별소비세에서는 뚜렷한 패턴이 발견되지 않는다. 재산세의 경우에도 집단을 불문하고 세부담에 큰 차이가 없다.

〈표 IV-1〉 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 <sup>1)</sup>	7.0	7.8	12.6	8.7
법인세	3.5	3.1 <sup>1)</sup>	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(2012b) p. 19에서 재인용

우리나라는 비유럽국가들로 구성되고 조세·국민부담률이 가장 낮은 집단 I에 속한다. 우리나라의 조세·국민부담률은 집단 I의 평균치에 비해서는 약간 높은 편이며, 사회보장기여금과 재산과세, 법인세가 부담률을 높여주는 요인이고 소득세는 부담률을 낮추는 역할을 한다. 집단 II와 비교해 보면 국민부담률이 5.6%p, 조세부담률이 3.5%p 낮으며, 소득세와 일반소비세, 사회보장기여금이 우리나라의 부담률을 낮추는 주요인이고 법인세는 부담률 격차를 축소하는 요인이 된다. 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 된다. 집단 IV와 비교해 보면 국민부담률이 18.7%p, 조세부담률이 12.8%p 낮고 그 격차는 주로 소득세와 사회보장기여금, 일반소비세에 의해 설명된다. 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 조달하였다.

이와 같이 특정 세목의 세수입과 조세부담률이 정(+)의 관계를 가지는 한편 다른 세목에서는 그런 관계를 찾을 수 없는 것으로 나타난 것에 대해 본 연구에서는 다음과 같은 의문을 던진다.

“세목별 세수입 구성과 조세부담률이 어떤 체계적인 관계를 가지는 것인가 아니면 우연히 발생한 특징인가?”

만약 그것이 체계적인 관계라면 그러한 관계가 나타나는 이유를 분석해 볼 필요가 있으며, 그러한 분석은 지출수요 증대로 인하여 조세부담률을 증가시켜야 할 가능성이 있는 우리나라의 조세정책 방향에 중요한 시사점을 제공할 것이다.

## 2. 조세부담률과 세수입 구성의 관계에 대한 기존 연구

다음에서는 조세부담률과 세수입 구성의 관계에 대한 기존 연구들을 정리하고 본 연구에서의 연구방향을 설정한다. 조세부담률과 세수입 구성

의 관계에 대한 연구는 세수입 구성이 경제성장에 주는 영향에서부터 시작한다. 같은 세수입을 확보하는 데 세수입을 어떻게 구성하는지에 따라 경제성장에 미치는 영향이 다르다면 세수입의 구성을 변화시킴으로써 조세가 경제성장에 미치는 부정적 효과를 최소화할 수 있기 때문이다. 조세가 경제성장에 미치는 부정적인 효과를 축소할 수 있다면 국가는 조세부담을 좀 더 증가시킬 수 있는 여력을 갖게 된다. 그러므로 다음에서는 먼저 세수입 구성이 경제성장에 주는 영향에 대한 연구를 검토하고 그 다음에 세수입의 구성과 조세부담률의 관계에 대한 연구를 정리한다.

### 가. 조세체계의 효율성: 세수입의 구성과 경제성장<sup>31)</sup>

Engen and Skinner(1996), Myles(2000) 등 조세와 경제성장의 관계에 대해 연구한 논문들은 조세가 경제성장에 영향을 줄 수 있는지, 줄 수 있다면 어떤 경로를 통해 영향을 주는지에 대해 경제성장 모형을 통해 설명한다. Engen and Skinner(1996)는 주로 Solow(1956)의 성장회계모형을 중심으로, Myles(2000)는 내생적 성장모형을 중심으로 조세와 경제성장의 관계를 설명하였는데, 그 내용을 정리하면 다음과 같다.

Solow(1956)에 의해 처음으로 개발된 성장회계모형에서 한 국가의 국민소득은 경제적 요소 즉, 노동의 양과 질, 그리고 자본의 양과 기술적 생산성에 의해서 결정된다. 그러므로 경제성장은 이러한 요소들 즉, 인적자본과 물적자본의 변화와 그 요소들의 생산성 변화에 의해 결정된다고 할 수 있다. 그러므로  $j$ 국의 GDP 증가율을  $y_j$ , 자본량 증가율을  $k_j$ , 유효노동력의 증가율을  $m_j$ 라고 표현하면 경제성장과 성장결정 요소 간의 관계를 다음과 같은 식으로 표현할 수 있다.

$$y_j = \alpha_j k_j + \beta_j m_j + \mu_j \quad (\text{식 IV-1})$$

31) 본 소절은 안중석·김승래(2008) pp. 42~62의 내용을 요약한 것이며, 마지막 문단에는 최근의 연구결과를 추가하였다.

이 식에서  $\mu_j$ 는 경제 전체의 생산성을 나타낸다고 할 수 있다. 그리고 자본증가율의 계수인  $\alpha_j$ 는 자본의 한계생산성을 나타내는 지표이며, 노동증가율의 계수인  $\beta_j$ 는 노동 변화에 대한 국내총생산의 탄력성을 의미한다. 즉,  $\alpha_j$ 와  $\beta_j$ 는 각각 자본과 노동이 1% 증가했을 때 국내총생산이 얼마나 증가하는지를 나타내는 지표이다.

위 식은 조세가 경제성장에 영향을 주는 경로가 다섯 가지가 있음을 보여준다. 첫째, 세부담이 투자의욕을 저해함으로써 자본의 증가( $k_j$ )에 영향을 줄 수 있다. 법인세와 개인소득세 세율, 자본이득에 대한 세금, 감가상각률 등의 변화가 이러한 영향을 초래할 수 있다. 둘째, 조세는 노동시장 참여 여부에 대한 결정, 직업의 선택, 교육 및 훈련에 대한 의사결정, 근로시간의 결정 등에 영향을 줄 수 있으며, 이는 노동공급량의 변화를 통해 경제성장에 영향을 준다. 셋째, 조세는 경제의 총생산성에 영향을 준다. 예를 들면 R&D나 하이테크 산업의 벤처자본에 대한 조세정책이 기술개발을 촉진하거나 저해할 수 있으며, R&D나 하이테크 산업에 대한 투자는 외부효과를 통해 기존 노동과 자본의 생산성에도 영향을 줄 수 있다. 넷째, 여러 가지 구분에 의한 부문별로 세부담이 다를 경우 조세는 한계생산성이 높으나 세부담이 많은 부문에서 생산성이 낮고 세부담이 적은 부문으로 투자를 이동시킴으로써 경제성장에 영향을 줄 수 있다. 그리고 마지막으로 노동에 대한 세부담은 인적자본의 효율적인 활용을 저해하여 노동생산성을 악화시키는 효과를 가져올 수 있다.

지금까지 조세가 경제성장에 영향을 줄 수 있는 다섯 가지 경로에 대해 살펴보았는데, 사실 전통적인 Solow 경제성장 모형에서는 조세가 장기적인 성장률에 영향을 주지 않는 것으로 나타난다. 전통적 Solow 모형에서는 총생산성  $\mu$ 가 내생적으로 결정되는 것이 아니라 외생적으로 주어진다 가정하므로 조세에 의해 영향을 받지 않는다. 생산성이 외부적으로 주어져 고정된 상태에서 자본 및 노동에 대한 다른 충격은 단기적인 영향은 있을 수 있다. 그러나 시간이 지나면서 (증가율이) 원상태로 돌아와 장기적인 균형이 달성되는 균제상태(steady state)에서는 자본과 노동, 총생산이 수준에 변화는 있을지라도 성장률의 변화는 없다.

그러면 조세는 경제성장에 어떻게 영향을 줄 수 있는가? 이에 대해 Engen and Skinner(1996)는 두 가지 가능성을 제시하고 있다. 첫째, 세 부담 및 조세구조가 변하면 적어도 단기적으로는 경제성장에 영향을 줄 수 있는데, 그 단기라는 것이 경제가 다시 균제상태로 돌아가기 이전까지의 기간을 이야기하는 것으로 상당히 긴 기간일 수 있다는 것이다. 예를 들면 10년이라는 기간이 실제로 경제정책을 결정하는 데 있어서는 매우 긴 기간으로 생각될 수 있는데 Solow형 경제성장 모형에서는 단기로 간주된다. 또한 단기적인 변화가 GDP 수준의 항구적인 변화를 가져올 수 있다는 점도 고려할 필요가 있다.

둘째, 내생적 성장모형을 통해 설명할 수 있다. 내생적 성장모형에 의하면 균제상태의 경제성장률이 정부의 조세 및 재정정책에 의해 항구적으로 변화할 수 있다. 이 모형에서는 특정 기업이나 개인의 의사결정에 의해 이루어지는 자본투자, R&D 투자, 인적자본투자 등이 외부효과를 통해 사회 전반에 영향을 주고 경제 전체의 생산성( $\mu$ )을 제고할 수 있다는 점을 강조한다. 그러므로 조세는 장기적이며 항구적인 영향을 줄 수 있다.

조세가 경제성장에 영향을 주는 다섯 가지 경로에서 언급하였듯이 그 경로와 영향은 세목별로 다르다. 먼저 소비과세의 경우, 부가가치세는 통상적으로 개인 및 기업의 의사결정에 미치는 부정적인 영향이 적은 것으로 인식된다. 소비세는 현재소비와 미래소비를 차별하지 않으며, 그런 관점에서 저축의 수익률과 저축에 대한 개인의 의사결정에 영향을 주지 않는다. 그러므로 소비과세는 소득과세에 비해 저축을 촉진하는 세목으로 간주되기도 한다. 그러나 이에 대한 실증적 증거는 그다지 확고하지 않다.

한편 소비과세도 소득세와 마찬가지로 고용과 근로시간에 영향을 줄 수 있다. 소비과세가 물가상승을 통해 근로자의 임금인상을 유발하는 경우 고용에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 그러나 이 경우에도 이를 확실하게 입증하는 실증적 근거는 찾기 어렵다. 조세가 고용에 미치는 영향에 대한 연구는 거의 대부분 소비과세를 연구대상에 포함시키지 않고 있다.

부동산 보유에 대해 매년 부과하는 재산세는 경제성장에 미치는 부정적인 영향이 가장 적은 세목으로 알려져 있다. 이는 재산세가 개인과 기업

의 노동 및 자본 수요·공급, 투자, 기술혁신, 교육 등에 대해 다른 세목이 주는 만큼의 영향을 주지 않기 때문이다. 부동산에 대한 세금은 회피하기 어려우며, 세원의 국제 이동이 불가능하고, 정부-특히 지방정부-의 책임성을 제고하는 좋은 수단이 된다. 그리고 과세제도를 잘 설계하면 토지의 효율적 이용에 기여할 수 있다.

개인소득세는 노동력의 사용과 생산성에 영향을 준다. 노동소득세가 노동 공급에 미치는 영향은 직업을 가질 것인지에 대한 영향과 일하는 시간에 대한 영향으로 구분해 볼 수 있다. 노동소득세의 영향을 소득효과와 대체효과로 구분해 보면 소득효과는 세후소득을 감소시킴으로써 노동공급을 증가시키는 방향으로 나타나며, 대체효과는 상대적 수익률의 저하로 인해 노동공급을 감소시키는 방향으로 나타난다. 그러므로 전체적인 효과는 어느 쪽이 큰지에 따라 달라지며 이는 실증분석의 문제라고 할 수 있다.

노동소득세가 모두 노동에 귀착되지 않고 일부가 기업에 전가된다면 노동소득세는 기업의 입장에서 볼 때 노동비용의 증가를 의미하며 이는 노동수요를 감소시키는 요인이 된다. 노동소득세는 또한 자본과 노동의 상대가격 변화를 초래하여 자본집약도에 변화를 가져온다. 이는 노동소득세의 존재로 인하여 기술적으로 가장 효율적인 노동/자본 비율에서 이탈하게 되기 때문에 나타나는 현상이며, 결과적으로 노동소득세는 총요소생산성(Total Factor Productivity: TFP)을 떨어뜨리는 효과가 있다.

자본소득에 대한 개인소득세는 저축의 세후소득을 감소시키므로 저축에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 또한 자본이득에 대한 세금도 벤처자본의 수요와 공급에 모두 영향을 준다. 그런데 벤처 자본은 하이테크 분야의 기업 설립 및 성장에 핵심적인 역할을 하므로, 조세정책이 이 부문에 대한 영향을 통해 총요소생산성에도 영향을 줄 수 있다.

법인세는 자본의 사용자 비용을 인상시켜 투자를 저해하는 요인이 된다. 자본의 이동이 자유로운 개방 국가에서는 그렇지 않은 국가에 비해 그 영향이 더 크다. 개인의 자본소득에 대한 세금이 국내에서 저축된 자금으로 자본을 조달하는 중소기업의 투자에 주로 영향을 준다면 대규모 법인의

투자는 법인세에 의해서 영향을 받는다.

법인세는 또한 생산성에도 중요한 영향을 준다. 첫째, 생산요소의 상대가격을 변화시켜 노동과 자본의 결합비율을 비효율적인 방향으로 이동시키고, 결과적으로 총요소생산성을 저하시킨다. 둘째, 법인세는 매우 복잡하여 기업의 납세협력비용과 정부의 행정비용을 증가시키며 이는 생산요소를 더 효율적으로 사용하는 데 장애요인이 된다. 셋째, 높은 세부담은 세후수익률을 낮춤으로써 혁신적 활동에 대한 투자의욕을 저해하고, 마지막으로 외국인 직접투자를 저해할 수 있으며, 그로 인해 다국적기업의 기술이전을 억제하는 결과를 가져올 수 있다.

조세구조가 경제성장에 미치는 영향에 대한 실증적 연구들은 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 burden: 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. 추정 결과를 보면 대체로 자본소득과세의 효율비용이 가장 크고, 그 다음이 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. 우리나라에서도 김승래·김우철(2007)이 일반균형모형을 통해 1970~2004년의 실증자료를 이용하여 MEC를 추정하였는데, 2004년 기준으로 자본소득과세의 한계효율비용은 0.298이고, 노동소득과세 0.212, 일반소비과세 0.155의 순으로 나타났다.

또한 거시적 지표를 사용하여 회귀분석을 함으로써 조세체계의 변화가 경제성장에 미치는 영향을 추정할 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) 방법으로 회귀분석을 수행하였다. 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 세수입 증가는 국민소득에 부정적인 영향을 주는 것으로 나타났다.

둘째, 소비세 및 재산세 부담을 줄이고 개인소득세와 법인세를 포괄하는 광의의 소득과세 세 부담을 증가시키면 국민소득이 감소한다. 반대로 세 부담을 광의의 소득과세에서 소비세 및 재산세로 이전할 때 국민소득이 증가한다.

셋째, 소비세 및 재산세 부담을 소득과세로 이전할 때 국민소득이 감소하는데, 소득과세 중 법인세로 이전하는 경우에 개인소득세로 이전하는 것에 비해 초과부담이 훨씬 더 큰 것으로 나타났다. 개인소득세의 경우 추정계수가 -1.13인 데 비해 법인세의 추정계수는 -2.01이고 두 추정계수가 모두 신뢰성이 높다.

마지막으로 소득과세로부터 발생하는 세수입을 소비과세로 이전할 때에 비해서 재산과세로 이전할 때 국민소득이 더 많이 증가하는 것으로 나타났다.

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

한편 Acosta-Ormaechea and Yoo(2012)에서는 OECD(2008)과 유사한 방법론을 사용하여 상당히 다른 결론을 도출하였다. OECD(2008)가 1인당 GDP 수준의 변화를 의 변화를 종속변수로 사용한 데 비해 Acosta-Ormaechea and Yoo(2012)는 경제성장률의 변화를 종속변수로 사용하였으며, OECD(2008)가 OECD 국가들을 대상으로 분석한 데 비해 Acosta-

Ormaechea and Yoo(2012)는 연구대상을 OECD 밖으로 확대하여 총 69개 국가가 표본에 포함되었다. 이 표본에는 저소득국과 중소득국, 고소득국이 모두 포함되어 있다. 이 연구에서는 다른 연구들과 달리 개인소득세와 사회보장기여금이 법인세보다 경제성장에 미치는 부정적인 영향이 더 큰 것으로 나타났다. 일반소비세와 재산과세보다 법인세와 개인소득세를 포함하는 소득과세가 경제성장에 미치는 부정적 영향이 크다는 점은 다른 연구결과들과 같다.

#### 나. 조세의 효율성과 재정규모: Becker and Mulligan(1998)

정부 재정규모의 확대에 대한 관심이 높아지면서 1980년대와 1990년대에 정부재정 확대 원인에 대한 연구들이 많이 진행되었다. 그러나 대부분은 재정의 수요 측면을 강조한 것들이며 공급 측면에 초점을 맞춘 연구들은 많지 않다. 수요 측면에서는 정치경제학적 연구들로서 소득재분배를 포함한 공공서비스에 대한 수요 확대, 이익집단의 역할 등에 초점을 맞춘 것들이다. 예를 들면, Meltzer and Richard(1981, 1983)는 소득재분배에 초점을 맞춰 소득수준에 따라 형성된 이익집단이 연합체(coalitions)를 형성하여 재분배를 확대하는 정책에 투표함으로써 정부의 재정을 확대한다는 이론을 개발하였다.<sup>32)</sup> Husted and Kenny(1997)는 저소득층의 투표권 확대를 중요하게 고려하여 인두세 폐지와 저소득층의 투표권 확대가 복지 지출을 증가시키는 결과를 초래하였다는 연구결과를 도출하였다.<sup>33)</sup> Olson(1982)의 이익집단 이론 역시 수요 측면을 강조한 정치경제학적 연구이다.

공급 측면을 강조한 연구는 그다지 많지 않은데, Kau and Rubin(1981, 2002)이 정부의 세수입 확보능력을 분석하였으며, Becker and Mulligan(1998)은 수요 측면과 공급 측면을 포괄하여 재정규모의 증대요인을 설명하는 이론을 제시하였다. 이 연구들은 수요 측면에서의 요인 외에도 공급 측면

32) Mueller(2003) p. 512.

33) Mueller(2003) p. 517.

에서 조세 징수에 있어서 효율성 증대가 재정규모를 확대하는 데 중요한 역할을 하였다는 결론을 도출하였다. Kau와 Rubin은 Niskanen(1971)의 관료주의 모형을 따라 정부 관료들이 정부규모를 극대화하는 방향으로 정책을 결정한다고 가정하였다. 이러한 가정하에서는 공급 측면에서의 제약이 정부의 과도한 팽창을 억제하는 역할을 한다. 그러므로 조세의 효율성을 제고하여 공급 측면에서의 제약을 완화하면 정부의 규모가 확대될 수 있다.<sup>34)</sup> 조세의 효율성과 관련하여 Kau와 Rubin은 산업의 발전, 기술의 발전, 경제성장에 따른 세원의 확대 및 조세 징수(행정)의 효율성에 초점을 맞춘 데 비해 Becker와 Mulligan은 세수입 구조를 조세효율성을 결정하는 중요한 요소로 고려하였다.

그 외에 Keen and Lockwood(2006, 2010)와 Lee, Kim, and Borcharding(2013)은 다른 세목에 비해 효율성이 우월한 부가가치세가 재정수입 확대에 있어 머니머신으로서의 역할을 하는지를 검증하는 연구를 수행하였다. 다음에서는 Becker and Mulligan(1998)에 대해 주요 내용과 결과를 좀 더 자세하게 살펴보고, 다음 소절(다. 부가가치세와 재정규모)에서는, Keen and Lockwood(2006, 2010)와 Lee, Kim, and Borcharding(2013)의 연구를 통해 조세부담률 증대에 있어서 부가가치세의 역할에 대해 검토한다.

A와 B라는 두 개의 이익집단이 존재하는 간단한 모형을 생각해보자. 정부는 집단 A로부터 세금  $T$ 를 징수하여 집단 B에 보조금  $G$ 를 지급한다. 집단 A는 세부담을 완화하기 위해 로비자금 등으로  $a$ 의 비용을 지불하고 집단 B는 반대로 보조금을 증대시키기 위해 로비자금 등으로  $b$ 의 비용을 지불한다. 이 경우 정부가 모든 세수입을 보조금으로 지급하고, 세금과 보조금의 규모가 각 집단이 지불한 비용  $a$ 와  $b$ 에 의해 영향을 받는다면 정부지출과 세수입 규모는  $a$ 와  $b$ 에 의해서 결정된다고 할 수 있다. 이 때  $a$ 와  $b$ 의 정치적 영향력을 나타내는 함수를 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$T = G = F(a, b), \quad F_a < 0, F_b > 0, F_{aa} > 0, F_{bb} < 0. \quad (\text{식 IV-2})$$

34) Mueller(2003) p. 529.

집단 A의 정치적 압력이 증가되면 세금과 보조금이 줄어들고( $F_a < 0$ ) 집단 B의 정치적 압력이 증가되면 세금과 보조금이 증가된다( $F_b > 0$ ). 그리고 이 효과들에는 한계수확체감의 법칙이 적용된다.

집단 A가 지불하는 총비용(CA)은 로비자금 a와 세금 T, 그리고 세금에 의해 발생하는 사중손실(deadweight cost)  $\Delta(T)$ 의 합이 된다. 사중손실은 T의 함수이다. 집단 A는 CA를 최소화하도록 a를 선택한다.

$$a + T + \Delta(T) = C_A \quad (\text{식 IV-3})$$

한편 집단 B는 이 집단이 받는 혜택( $S_B$ )을 극대화하도록 b를 선택하는데,  $S_B$ 는 정부로부터 수령하는 보조금 G에서 이 집단이 지불한 로비자금 b와 보조금 지급에 따른 사중손실  $\Sigma(G)$ 을 차감한 금액이 된다. 사중손실은 보조금 총액 G의 함수이다.

$$G - \Sigma(G) - b = S_B \quad (\text{식 IV-4})$$

위 두 식으로부터 내쉬 균형을 위한 일계조건을 도출하여 정리하면 다음과 같다.

$$dT/da\{1 + \Delta'\} = F_a\{1 + \Delta'\} = -1 \quad (\text{식 IV-5})$$

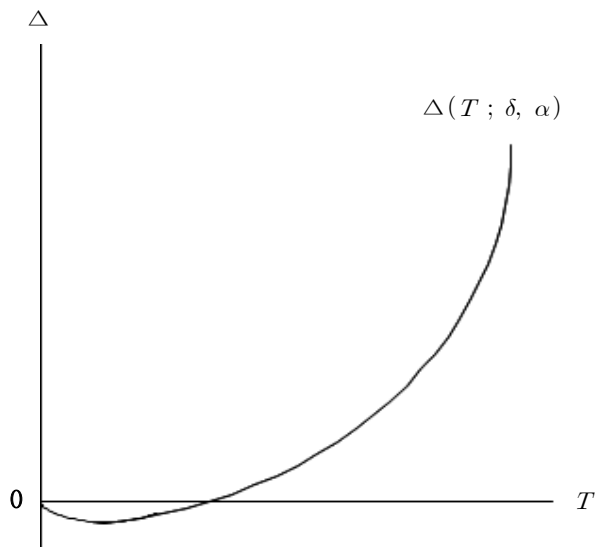
$$dG/db\{1 - \Sigma'\} = F_b\{1 - \Sigma'\} = +1 \quad (\text{식 IV-6})$$

이 두 식은 집단 A와 집단 B의 a와 b에 대한 의사결정이 조세와 보조금에 의해 발생하는 사중손실, 그리고 정치적 영향력을 나타내는 함수에 의해서 영향을 받는다는 점을 보여준다. 정치적 과정의 변화는 F함수의 이동, 조세의 효율성 변화는  $\Delta(T)$  함수의 이동, 보조금의 효율성 변화는  $\Sigma(G)$  함수의 이동으로 나타난다.

조세의 효율성 변화에 대해 좀 더 자세하게 보면, 조세체계의 비효율성은 다음과 같은 세 가지 개념으로 표현할 수 있다: ①평균사중손실

(average dwc)  $\Delta(T)/T$ ; ②총사중손실(total dwc)  $\Delta(T)$ ; ③한계사중손실(marginal dwc)  $\Delta'(T)$ .  $\Delta(T)$ 가 총세부담에 대해 볼록한 형태를 가진다고 가정하면 다음과 같이 사중손실 함수를 그릴 수 있다.

[그림 IV-1] 조세의 사중손실 함수



자료: Becker and Mulligan(1998) p. 4

이 그림에서  $\Delta(T)$ 의 이동을 유발하는 외생변수로  $\delta$ 와  $\alpha$ 를 도입하였다.  $\alpha$ 는  $\Delta(T)$ 의 기울기를 변동시키지 않으면서 수직이동을 가져오는 변화를 의미한다. 즉,  $\alpha$ 가 증가하면  $\Delta(T)$  함수가 위로 평행이동한다.  $\delta$ 는  $\Delta(T)$ 의 기울기를 변동시키는 변화를 의미한다. 즉,  $\delta$ 가 증가하면 그림의  $\Delta(T)$  곡선이 시계 반대방향으로 회전을 하게 된다.

여기서 한 가지 주의하여야 할 점은 조세부담  $T$ 의 변화에 따른  $\Delta(T)$  곡선상에서의 이동은 조세체계의 효율성과는 관계가 없다는 점이다.  $\alpha$ 나  $\delta$ 가 변화하여 일정한 세수입 규모를 유지하면서 평균사중손실이나 한계사중손실이 감소하였을 때 조세체계의 효율성이 증가하였다고 할 수 있을 것이다.

Becker와 Mulligan은 위 일계조건의 비교정태 분석을 통해 조세체계의 효율성이 하락하여 한계사중손실이 증가되면 세부담을 회피하고자 하는 납세자 집단의 정치적 압력이 증가되어 총세수입과 정부지출을 축소하는 결과를 가져온다는 것을 증명하였다.<sup>35)</sup> 이는 조세체계가 정부규모 즉, 조세부담률에 영향을 준다는 것을 의미하는 것이다. 만약 조세부담률을 증가시키려고 하는 정부가 납세자 집단의 저항을 축소시키고자 조세체계의 효율성을 개선한다면 조세부담률의 증대가 조세체계의 효율성을 개선하는 역의 인과관계가 발생할 수도 있다.

Becker와 Mulligan은 83개 국가의 1972~1990년 자료를 활용한 횡단면 분석 통해서 조세체계의 효율성이 조세부담률을 증가시키는 결과를 가져왔다는 점을 보여주었다. 효율성 지표로는 다음과 같은 세 가지를 사용하였다.

- (i) 총세수입에서 사회보장기여금과 급여세, 소비세가 차지하는 비중 (BMi)
- (ii) 경제 전체 평균 개인소득세율의 개인소득세 최고법정세율에 대한 비율(BMii)
- (iii) 부가가치세가 도입된 이후의 기간(연도)(BMiii)

첫 번째 지표는 세목 중에서 부가가치세와 급여세, 주로 급여세 형태를 보이는 사회보장기여금의 효율성이 가장 우월하다는 기존 연구결과들을 반영한 것이다. 두 번째 지표는 보편적 과세가 효율적이라는 관점에서 소득세의 보편성을 평가하는 지표이다. 세 번째 지표는 가장 효율적인 세목인 부가가치세를 일찍 도입한 국가의 조세체계가 더 효율적이라는 전제를 바탕으로 깔고 있는 지표이다. 논문에서는 BMi과 BMii를 사용한 회귀분석 결과를 보고하였다. 그리고 조세구조의 효율성을 나타내는 지표인 BMi, BMii 외에 다른 연구들에서 조세징수 및 행정체계의 효율성을 나타내는 지표로 사용되었던 지표들-경제활동인구 중에서 농업의 비중, 정부행정의 효율성 지표, 산업 현대화 지수-을 사용한 분석결과도 보고하였다. 분석

35) 비교정태분석은 Becker and Mulligan(1998), p. 5 참조.

결과는 <표 IV-2>와 같다.

<표 IV-2> 조세 효율성이 정부 규모에 미치는 영향에 대한 실증분석 결과

독립변수	종속변수								
	총정부세입/GDP (1973~90년 평균치)								
조세 효율성	0.31 (0.08)	0.10 (0.07)	-0.02 (0.08)	0.17 (0.08)	0.65 (0.18)	0.68 (0.18)	1.31 (0.37)	0.19 (0.05)	0.17 (0.12)
(지표) <sup>1)</sup>	BMi	BMi	BMi	NAG	BMii	BMii	BMii	ADM	IND
그 외 독립변수:									
log(1인당 GDP) <sup>2,3)</sup>		0.07 (0.01)	0.05 (0.01)	0.01 (0.02)	0.03 (0.02)	0.04 (0.02)	0.05 (0.03)	0.07 (0.02)	0.01 (0.04)
민주주의 지표 <sup>4)</sup>						-0.06 (0.06)	-0.11 (0.07)	-0.11 (0.07)	-0.08 (0.08)
유럽 더미			0.11 (0.03)	0.11 (0.03)	0.05 (0.03)	0.06 (0.03)	-0.03 (0.05)	-0.03 (0.05)	-0.01 (0.05)
N	83	83	83	83	53	53	32	32	32
R <sup>2</sup>	0.15	0.43	0.51	0.54	0.65	0.64	0.41	0.42	0.20

주: 1) 조세효율성 지표

BMi: 총세수입에서 사회보장기여금, 급여세, 부가가치세가 차지하는 비중 (1973~90년 평균)

BMii: 경제 전체의 개인소득세 평균세율(1973~90년 평균)을 최고 법정세율(1984년)로 나눈 지표

NAG: 경제활동 인구에서 비농업인구가 차지하는 비중(World Bank)

ADM: 정부의 행정효율성(Adelman and Morris 1971, pp. 76~8, 지표는 0~1 범위 내)

IND: 산업 현대화 지수(Adelman and Morris 1971, pp. 97-99, 지표는 0~1 범위 내)

2) 1972~1989년 평균, 일부 국가는 1973~1990년 평균

3) 1인당 GDP는 Penn World Tables에 나타난 1985년의 달러가격 기준

4) 민주주의 지표는 Barro(1996, Table 8)의 1975년 값과 1994년 값의 평균치

5) 괄호 안의 수치는 표준편차

자료: Becker and Mulligan(1998), p. 21.

대체로 조세체계의 효율성 지표가 총세입의 GDP 대비 비율과 정(+)의 관계를 가진 것으로 나타났다. 앞의 세 개의 추정결과를 보면 BMI를 조세 효율성 지표로 사용한 경우 1인당 GDP를 포함시켰을 때 그렇지 않은 경우에 비해 추정계수의 크기가 3분의 1 수준으로 축소되고 결정계수는 상당히 증가하였으며, 여기에 유럽 더미를 넣으니까 BMI의 추정계수는 음수가 되었다. 1인당 GDP는 와그너의 법칙(Wagner's law)에 따라 정부규모와 정(+)의 관계를 가진다. 또한 필자는 1인당 GDP가 증가함에 따라 조세징수의 효율성이 개선되므로 1인당 GDP 자체가 조세의 효율성을 평가하는 지표가 된다는 점을 강조하였다.

Becker and Mulligan(1998)은 또한 반대방향으로의 인과관계를 확인하기 위하여 미국의 전시재정(1940~1944년), 석유파동 시기의 석유수출 국가들의 재정(1970년대)을 검토하여 외생적인 재정규모의 확대가 효율성을 제고하는 방향으로 조세체계를 변화시켰는지 분석하였다. 분석결과 외생적인 재정규모의 확대가 조세체계의 효율성에 변화를 가져오지 않았다는 결론을 도출하였다. 그러므로 조세체계의 효율성이 조세부담률을 증대시키는 영향을 주긴 하지만 역방향으로의 인과관계는 발생하지 않는다는 점을 시사한다는 것이 Becker와 Mulligan의 주장이다.

#### 다. 부가가치세와 조세부담률: Keen and Lockwood (2006, 2010) 외

조세의 효율성과 재정규모의 관계를 설명하는 연구 중 또 하나의 중요한 흐름은 부가가치세와 재정규모의 관계를 규명하는 연구이다. 부가가치세가 가장 효율적인 세목이고 정부가 조세의 효율성을 고려하여 조세정책을 결정한다면 부가가치세를 도입한 국가에서 조세부담률이 더 높아야 하며, 부가가치세의 부담이 많은 국가에서 재정규모가 더 커야 할 것이기 때문이다.

Keen and Lockwood(2006)는 부가가치세와 재정규모에 대해 두 가지 가설을 제시하였다. 첫 번째는 다른 조건이 같은 경우, 부가가치세를 도입

한 국가들이 그렇지 않은 국가들에 비해 재정규모가 크다는 것이다. 그리고 두 번째 가설은 부가가치세 자체가 정부의 재정규모를 확대하는 요인이 된다는 것이다. 즉, Becker와 Mulligan의 주장과 같이 부가가치세가 효율적인 세목이므로 부가가치세를 활용하는 국가들은 다른 국가들에 비해 재정규모를 더 확대한다는 것이다. Keen과 Lockwood는 전자를 약한 머니머신(Money Machine) 가설, 후자를 강한 머니머신 가설이라고 부르며 이 두 가지 가설을 실증분석을 통해 입증하고자 하였다. 여기서 머니머신 가설은 부가가치세가 효율적이어서 다른 수단보다 우선적으로 정부의 재정 확대 수단으로 활용된다는 가설을 말한다. 이 두 가지 가설을 다음과 같이 간단한 모형을 통해 설명할 수 있다.

두 개의 조세정책 수단 A와 B를 가진 정부를 생각해 보자. 각각의 정책 수단에서 발생하는 세수입을  $R_A$ ,  $R_B$ 라고 하고, 다음의 목적함수를 극대화하도록 조세정책을 결정한다고 하자.

$$U = \lambda V(R_A + R_B) - \frac{1}{2}\theta_A(R_A)^2 - \frac{1}{2}\theta_B(R_B)^2 \quad (\text{식 IV-7})$$

여기서  $V$ 는 정부지출로부터 유발되는 민간효용함수를 의미하며,  $\lambda$ 는 그 효용의 강도를 나타내는 지표이다. 그리고 우변에 2차함수로 표현된 두 개의 항은 각각 조세정책 A와 조세정책 B를 통해서 세수입을 증대시킬 때 발생하는 한계효율비용을 나타낸다. 한계효율비용이 더 큰 쪽에서  $\theta_i$ 가 더 크다. 이 극대화 조건을 만족시키는 극대화 조건은 다음과 같다.

$$\lambda V'(R_A + R_B) = \theta_i R_i, \quad i = A, B \quad (\text{식 IV-8})$$

이 식을 통해 앞서 언급한 두 가지 가설을 설명할 수 있다. 먼저 외생적 요인에 의해  $\lambda$ 가 상승하여 재정수요가 증가하였다고 가정해 보자. 이 경우 조세정책 A와 B를 통한 자원조달이 모두 증가되어야 함을 알 수 있다. 그런데 조세정책의 한계효율비용이 다르다면 재정수요의 증대에 따른 세수입 증대 정도가 달라진다. 즉,  $\theta_A$ 가  $\theta_B$ 에 비해 더 크다면 B에서 더 많은

세수입을 확보하는 것이 바람직하다. 그러므로 재정규모가 큰 국가에서는 부가가치세 수입의 비중이 크다.

다음에는 조세제도가 좀 더 효율적으로 변화된 경우를 살펴보자. A가 소득세, B가 소비세인데, 개별소비세를 통합하여 부가가치세로 개편함으로써  $\theta_A$ 를 낮추었다고 가정해보자. 이 경우 A로부터 발생하는 세수입 RA가 증가할 뿐만 아니라 총세수입 (RA+RB)도 증가한다. 그런데 여기서 한 가지 유의하여야 할 점은 효율성에 변화가 없는 B의 경우에는 대체 효과로 인하여 세수입이 감소한다는 점이다. 즉, A 정책의 효율성 증가에 따른 세수입 증대는 부분적으로 다른 세목의 세수입 감소로 흡수되며, 그렇게 흡수되지 않은 부분은 전체적인 세부담 증대로 나타난다.

Keen and Lockwood(2006)는 OECD 국가의 패널 자료를 활용하여 위의 두 가지 머니머신 가설을 검정하였다. 약한 형태의 머니머신 가설을 검정하기 위해 부가가치세제를 도입한 국가가 그렇지 않은 국가들에 비해 재정규모가 큰지 여부를 검토하였다. 재정규모를 종속변수로 하고 부가가치세 도입 여부를 나타내는 가변수와 재정수요를 설명하는 통제변수들, 그리고 이 두 가지 변수를 결합한 변수들을 독립변수로 하는 패널회귀분석을 하였는데, 대체로 부가가치세제를 도입한 국가의 재정규모가 그렇지 않은 경우에 비해 더 크다는 결과를 도출하였다.

강한 머니머신 가설을 검정하는 방법으로는 그랜저(Granger) 인과관계 분석과 회귀분석의 두 가지 방법을 사용하였다. 그랜저 인과관계분석에서는 총세입과 부가가치세 수입간의 인과관계를 분석하였는데, 재정수요를 설명하는 통제변수를 포함하지 않고 두 변수-총세수입과 부가가치세 수입-간의 인과관계만 검토하였을 때는 양방향으로 모두 인과관계가 있는 것으로 나타났다. 그러나 재정수요를 대변하는 통제변수들을 설명변수에 포함하였을 때는 총세수입의 증가가 부가가치세 수입을 증가시키는 효과는 있으나 그 반대방향으로의 인과관계는 나타나지 않았다.

회귀분석에서는 재정수입을 종속변수로 하고 부가가치세 도입을 나타내는 더미변수와 재정수요를 설명하는 통제변수 외에도 부가가치세 수입을 설명변수에 포함시켜서 패널회귀분석을 실시하였다. 이 분석에서는 부

가가치세 수입이 증가하면 총세수입도 증가하는 것으로 나타났다. 그러나 부가가치세 수입 증가분의 상당부분은 다른 세목 세수입의 감소로 상쇄되고 일부분만 총세수입 증가분에 반영된다.

Keen and Lockwood(2010)는 연구대상 국가를 전 세계 145개국으로 확대한 25년간의 패널자료를 활용하여 부가가치세의 도입이 재정수입에 미친 영향을 추정하였다. 부가가치세의 도입을 결정하는 함수와 부가가치세의 도입이 재정수입에 미치는 영향을 나타내는 함수 두 개로 구성된 2-방정식체계를 추정하여 부가가치세의 도입이 재정수입에 정(+)<sup>1</sup>의 영향을 준다는 결론을 도출하였다.

Lee, Kim, Borchering(2013)은 Keen and Lockwood(2006, 2010)에 이어 부가가치세제의 도입과 재정규모의 관계에 대해 연구하였다. 이들은 특히 Keen과 Lockwood도 지적한 바 있는 대체효과에 초점을 맞췄다. 이론 모형을 통해 재정수요가 가격에 대해 비탄력적인 경우, 부가가치세의 도입에 따른 조세의 효율성 제고가 총재정수입에 영향을 주기보다는 대체효과를 통해 비효율적인 조세를 대체하는 결과를 가져올 수 있다는 점을 보이고 이를 실증분석을 통해 보여주었다. 실증분석에서는 OECD 회원국에 대한 패널자료를 활용하여 부가가치세의 도입이 다른 세목 세수입에 부(-)<sup>2</sup>의 영향을 준다는 점을 보이고, 조세수입에 대해서는 거의 영향을 주지 않는다는 결론을 도출하였다.

#### 라. 정책시사점과 기존연구의 한계

이상의 연구들은 각각 정책시사점에 대한 논의를 담고 있다. 이러한 논의는 아직 부가가치세를 도입하지 않은 미국에서 가장 효율적인 조세라고 알려져 있는 부가가치세제를 도입해야 하는지에 대한 논쟁, 일본에서 장기적인 재정적자에서 벗어나기 위해 부가가치세 부담을 증가시켜야 한다는 논쟁과 관련하여 중요한 의미를 갖는다. 우리나라에서도 복지 증대라는 수요 측면에서의 요인에 의해 재정규모가 확대될 것으로 예상되는 상황에서 그 재원을 어떻게 조달해야 하는지가 중요한 이슈이다.

Becker and Mulligan(1998)은 부가가치세가 조세의 효율성을 제고하고 재정수입을 증가시킨다는 연구결과를 바탕으로 조세의 효율성 제고가 국민의 후생을 저하시킬 수 있다는 논의를 하였다. 정부가 국민의 후생을 극대화하는 데 목적을 두기보다는 재정지출을 극대화하는 방향으로 의사결정을 한다는 리바이어던(Leviathan) 가정을 한다면 조세의 효율성 증가는 정부의 재정수입 확보에 대한 한계비용의 하락으로서 중요한 의미를 가진다. 정부가 조세체계를 효율적으로 개편할 수 있으면 그만큼 재정규모를 확대할 수 있기 때문이다. 재정수요의 증가 없이 순전히 조세의 효율성 개선으로 인하여 재정규모가 확대된다면, 재정규모가 국민의 후생을 극대화하는 수준보다 더 크게 될 수 있다. 이 경우 조세의 효율성 제고는 재정규모의 과대한 확대를 통해 국민의 후생을 감소시키는 결과를 가져올 수 있다.

Keen and Lockwood(2006)도 부가가치세제의 도입이 총세부담을 증가시키는 방향으로 영향을 준다는 결론을 도출하였으며, 이는 Becker and Mulligan(1998)이 지적한 바와 같이 부가가치세의 도입이 국민의 후생을 하락시킬 수 있다는 점을 시사한다. 이에 대해 Keen과 Lockwood는 Becker와 Mulligan의 주장이 엄격한 리바이어던 가정에 근거하고 있으며, 그 가정을 약간만 완화하더라도 다른 시사점을 도출할 수 있다고 주장하였다. 정치인들이 국민의 후생보다는 재정의 확대에 주안점을 두는 리바이어던식 사고방식을 가지고 있다고 하더라도 전적으로 재정의 확대만 고려하는 것이 아니라 재정의 확대와 국민의 후생을 모두 고려하여 정책을 결정하는 경우가 그 예이다. 또한 일부 정치인은 재정의 확대에만 초점을 맞추고 다른 정치인은 국민의 후생을 중점적으로 고려하며, 정치인이 재선을 고려하여 의사결정을 하는 경우에도 조세의 효율성 제고가 국민의 후생을 증가시키는 결과로 나타날 수 있다.

이러한 논의에 대해 Lee, Kim, Borchering(2013)은 공공재 수요가 가격에 대해 비탄력적인 경우 재정규모는 수요에 영향을 주는 요인들에 의해 결정되며, 공급 측면에서의 효율성 제고는 재정규모에 영향을 주지 않는다는 주장을 하였다. 이 경우 부가가치세 도입은 다른 비효율적인 세목

의 세수입을 대체하는 데 주로 활용되며, 결과적으로 부가가치세 도입에 따른 효율성 제고의 긍정적인 효과는 대부분 국민의 후생 증대로 나타나게 된다. 그러므로 부가가치세가 다른 세목을 얼마나 대체하는지가 중요한 이슈가 된다. Lee, Kim, Borcharding(2013)은 부가가치세제의 도입이 다른 세목의 세수입을 감소시키며, 총세수입에는 큰 영향을 주지 않는다는 결론을 도출하였다.

이상의 논의에 비춰 볼 때 세수입의 구성을 변화시켜 조세의 효율성을 제고하는 경우 그 긍정적인 효과는 그것이 다른 세목에 의해 얼마나 대체되는지에 달려있다고 할 수 있다. 그러나 위 연구들은 그 효과를 추정하는데 있어 그다지 성공적이지 못하다. Becker and Mulligan(1998)은 다른 세목으로 대체될 가능성에 대해 논의하지 않았으며, Keen and Lockwood(2006)은 총세수입을 설명하는 함수의 추정결과 독립변수 중 부가가치세 수입의 계수가 1보다 작다는 점을 들어 부가가치세 수입의 상당부분이 다른 세목을 대체하는 데 사용되고 일부분만 재정수입 확대로 연결된다고 추론하였다. Lee, Kim, Borcharding(2013)은 대체효과를 직접적으로 추정하려고 노력하긴 하였으나 설명변수로 부가가치세 수입을 사용하지 않고 부가가치세 도입 여부를 나타내는 더미변수를 사용하였는데, 그것만으로 대체효과를 파악하는 데는 한계가 있다. 그리고 부가가치세가 총세수입에 미친 영향에 대한 분석에서도 부가가치세 도입 여부만을 종속변수에 포함하고 부가가치세 수입을 나타내는 지표는 사용하지 않았다.

기존 연구의 또 다른 한계는 기존 연구들이 부가가치세의 도입이 재정수입에 미치는 영향에 초점을 맞췄으며, 그 반대방향 즉, 다른 요인에 따른 재정수요의 증대가 부가가치세 수입에 미친 영향에 대해서는 심도 있는 연구를 하지 않았다는 점이다. Becker and Mulligan(1998)은 이론적으로 재정수요의 증대가 조세구조를 효율적인 방향으로 유도할 수 있다는 점을 보여주었다. 그러나 실증적인 분석에서는 전쟁 등 일시적인 이유로 재정규모가 증가한 특정 시기에 조세구조가 눈에 띄게 변화되지 않았다는 점을 들어 재정수요의 증대가 조세구조를 효율적인 방향으로 유도하지 않은 것으로 보인다고 결론을 내렸다. 그러나 이 연구에서 검토한 그 특정

시기가 아주 예외적인 상황들이고 비교적 단기적인 재정수요의 증대여서 효율성보다는 다른 요인들이 지배적인 역할을 하였을 수 있다. Keen and Lockwood(2006)는 그랜저 인과관계 분석에서, 개별 국가의 특성을 나타내는 다른 요인들을 함께 고려한 경우에 총세수입이 부가가치세 수입 증대를 유발하는 효과가 있으나 그 반대로는 인과관계가 성립하지 않는다는 결론을 도출하였다. 그러나 재정수요 증대시 부가가치세 수입뿐만 아니라 다른 세목의 세수입도 같이 증가할 수 있으며, 이 경우 부가가치세 수입의 비중이 증가하지 않을 수도 있다는 점에 대해서는 언급하지 않았다. Lee, Kim, Borcharding(2013)은 부가가치세의 도입이 재정수입에 중요한 영향을 주지 않았다는 결과를 설명하면서 그 반대의 인과관계가 있을 수 있음을 언급하였으나 그에 대한 실증분석은 시도하지 않았다.

### 3. 조세부담률과 세수입 구성의 관계에 대한 실증분석

이상에서 검토한 기존 연구를 통해 조세부담률과 세수입 구성의 관계에 대해 다음과 같이 세 개의 가설을 설정할 수 있다.

첫째, 세수입 구성의 변화를 통한 조세의 효율성 제고는 조세부담률을 증가시키는 결과를 가져온다. 예를 들면 효율성이 높은 세목인 부가가치세를 도입하거나 조세수입에서 부가가치세가 차지하는 비중을 증가시키면 총세부담이 증가되는 결과가 나타난다. 이 가설은 관료들이 정부규모를 극대화하기 위해 노력한다는 리바이어던 가정을 전제로 하는 것이다.

둘째, 그러나 효율적인 세목의 세수입 증가분이 모두 총세수입 증가에 반영되는 것은 아니고 부분적으로는 비효율적인 다른 세목의 세수입을 감소시키는 결과로 나타난다. Lee, Kim, Borcharding(2013)은 부가가치세 도입에 따른 조세의 효율성 제고 효과가 다른 세목의 세수입 감소에 의해 흡수된다는 점을 보여주었다.

셋째, 정부가 재정수요 등 비조세적 요인에 의해 세수입을 증대시킬 필요가 있을 때 효율성이 높은 세목의 세수입을 우선적으로 증가시킨다. Becker and Mulligan(1998)과 Lee, Kim, Borcharding(2013)은 이론적으

로 이러한 인과관계가 발생할 가능성이 있음을 언급하였다.

이 중 기존 연구들은 첫 번째 가설을 검증하는 데 초점을 맞춰 대체로 그러한 효과가 나타난다는 점을 실증적으로 보여주었다. 그러나 그 크기가 크지 않아 두 번째 가설과 같이 대체효과가 있음을 암시하였다. Lee, Kim, Borcharding(2013)은 대체효과가 커서 조세의 효율성 제고가 실제로 조세부담률 제고로 연결되지 않는다는 결론을 도출하였다. 두 번째 가설에 대해서는 Lee, Kim, Borcharding(2013)이 실증분석을 시도하였으나 부가가치세 수입이 아닌 부가가치세 도입 여부가 각 세목의 세수입에 미치는 영향을 분석하였기 때문에 부가가치세 수입 증대가 어느 정도의 대체효과를 가져오는지에 대해서는 파악할 수 없다. 그리고 세 번째 가설에 대해서는 아직 체계적인 실증분석이 시도되지 않았다.

본 연구에서는 OECD 국가를 대상으로 하는 패널자료를 활용하여 조세부담률과 세목별 세수입이 총세수입에서 차지하는 비중을 설명하는 추정식으로 구성된 연립방정식을 추정하여 위의 세 가지 가설을 검증하고자 한다.

### 가. 추정모형 및 자료

본 연구에서는 효율적인 세목의 세수입 증대가 어느 정도나 다른 세목의 세수입 감소로 대체되는지, 외생적인 조세부담률의 증대가 효율적인 세목과 비효율적인 세목의 세수입 구성에 어떤 영향을 주는지, 그리고 세목별 세수입 비중의 변화가 총세수입에 어떤 영향을 주는지 분석한다. 이 분석을 위해 OECD 국가들의 패널자료를 이용하여 다음과 같은 연립방정식 모형을 추정하였다.

$$y_{it} = \beta y_{it} + \gamma X_{it} + \mu_i + \eta_t + \epsilon_{it} \quad (\text{식 IV-9})$$

$$y_{it} = \begin{bmatrix} PIT_{it} \\ CIT_{it} \\ VAT_{it} \\ TR_{it} \end{bmatrix}, \quad \beta = \begin{bmatrix} 0 & \beta_{pc} & \beta_{pv} & \beta_{pT} \\ \beta_{cp} & 0 & \beta_{cv} & \beta_{cT} \\ \beta_{vp} & \beta_{vc} & 0 & \beta_{vT} \\ \beta_{Tp} & \beta_{Tc} & \beta_{Tv} & 0 \end{bmatrix}$$

첨자  $i$ 와  $t$ 는 각각 국가와 시간을 나타내며, PIT와 CIT, VAT는 각각 개인소득세와 법인세, 부가가치세 수입이 총세수입에서 차지하는 비중을 퍼센트로 표시한 것이다. Becker and Mulligan(1998)은 부가가치세와 소득세, 사회보장기여금의 합계를 조세의 효율성을 나타내는 지표로 사용하였으며, Keen and Lockwood(2006) 등 다른 연구들은 대체로 부가가치세만을 연구대상으로 하였다. 그러나 조세의 효율성은 세목별로 다르므로 본 연구에서는 세목별로 구분하여 세수입의 대부분을 구성하는 세 개의 세목에 영향을 주는 요인을 분석하는 모형을 설정하였다. TR은 총세수입이 GDP에서 차지하는 비중 즉, 조세부담률을 의미한다. 모든 세목을 포함하는 연립방정식을 설정하면 세목별 세수입과 총세수입이 일치하게 되므로 재산과세와 개별소비세, 기타 세목을 모형에서 제외하였다.

Keen and Lockwood(2006)는 부가가치세 수입의 GDP 대비 비중이 총세수입의 GDP 대비 비중에 미치는 영향을 분석하였다. 그런데 만약 다른 세목들도 부가가치세 수입과 동등한 수준으로 총세수입에 영향을 준다면 부가가치세 수입과 총세수입의 관계 분석만으로는 부가가치세의 머니머신 역할을 입증할 수 없다. 이러한 문제를 고려하여 본 연구에서는 두 가지 개선을 하였다. 첫 번째는 부가가치세 외의 주요 세목인 개인소득세와 법인세를 추정식에 포함시켰으며, 두 번째는 세목별 세수입의 GDP 대비 비중이 아니라 총세수입 대비 비중을 사용하였다. 세목별 세수입의 GDP 대비 비중은 조세부담률의 일부분을 구성하는 요소로서 통계적으로 총세수입과 정(+)<sup>1</sup>의 관계를 가질 가능성이 상당히 크다. 반대로 이 두 가지 변수가 부(-)의 상관관계를 가질 가능성은 희박하다고 할 수 있다. 한편 부가가치세가 세수입에서 차지하는 비중과 조세부담률은 그와 같은 통계적 관련성이 약하다.

본 연구에서는 총세수입에 사회보장기여금은 포함시키지 않았다. 그러므로 TR은 조세부담률과 같다. 많은 국가에서 사회보장기여금을 세금과 구분하여 별도로 징수하며 그 사용에 있어서도 세금과 구분하여 별도의 회계로 관리된다. 그러므로 사회보장기여금의 증감은 해당되는 사회보험의 재정수요에 의해서 결정되며, 실질적으로 조세의 효율성과는 큰 관계

없이 운영되는 것으로 판단된다. 이를 고려하여 사회보장기여금은 본 분석에서 제외하였다.

위의 연립방정식체계는 네 개의 함수로 구성된다. 각각 개인소득세와 법인세, 부가가치세가 세수입에서 차지하는 비중과 조세부담률을 설명하는 함수이다. 세목별 세수입 비중 설명함수에 다른 세목의 세수입 비중과 조세부담률을 포함시킴으로써 세목 간 대체효과와 조세부담률 변화가 세목별 세수입 구성에 주는 영향을 파악할 수 있다. 그리고 조세부담률 설명함수의 설명변수에 각 세목의 세수입 비중을 포함시킴으로써 세수입 구성의 변화가 조세부담률에 주는 영향을 파악할 수 있을 것으로 기대된다. 위 식(식 IV-9) 우변의 첫 번째 항이 그 역할을 하는 항이다.

우변의 두 번째 항은 세수입 외에 각 세목별 세수입의 구성에 영향을 주는 통제변수들로 구성되어 있다. 고령화지수(AGEDO), 1인당 GDP(GDPC), 인구밀도(LPOP DEN), 개방화 정도를 나타내는 지표로서 국제무역지수(TRADE), 직접투자 비중(FDI), 농업부문 비중(AGRI), GDP 규모(LGDP), 부채비중(DEBTG), 수출비중(EXP), 피용자보수 비중(COEG), 가계소비지출비중(HFCONS)이 통제변수에 포함되었다. 대부분은 앞의 제Ⅲ장에서 재정수요에 영향을 주는 요인으로 언급된 것이며, 일부 변수는 개별 세목에 대한 설명변수로 포함되었다. 고령화지수는 65세 이상 인구의 경제활동인구에 대한 비율을, 국제무역지수는 수입과 수출액 합계의 GDP 대비 비율을, 직접투자 비중은 순직접투자 유입액의 GDP 대비 비율을, 농업부문 비중은 농업부문 부가가치가 GDP에서 차지하는 비중을, 부채비중은 중앙정부 부채의 GDP 대비 비율을, 수출비중은 수출의 GDP 대비 비율을, 피용자보수 비중은 국민소득계정에 나타난 피용자 보수가 GDP에서 차지하는 비중을, 가계소비지출비중은 가계부문의 최종소비지출이 GDP에서 차지하는 비중을 의미한다.

고령화지수(AGEDO)와 인구밀도(LPOP DEN), 1인당 GDP(LGDPC)는 대부분의 추정식에 포함되었다. Rasin, Sadka, and Swagel(2001)은 고령화가 자본소득과 노동소득에 미치는 영향에 대해 연구하였는데, 고령화가 노인계층으로의 복지지출 증대를 유발하는 경우 자본소득세 부담이 증

가하고 노동소득세 부담이 감소한다는 결론을 도출하였다. 고령화가 진행되면 선거권자 중에서 노인계층이 차지하는 비중이 증가한다. 그러므로 고령화가 진전되면서 선거에서 노년층의 영향력이 커지고, 결과적으로 노년층이 많이 부담하는 자본소득세의 비중이 하락하고 젊은층에서 많이 부담하는 노동소득세의 비중은 증가할 것이라고 생각하기 쉽다. 그러나 고령화가 진전되어도 중위투표자가 젊은 근로자라면, 그 중위투표자는 세수입의 증대가 노년층을 지원하는 데 많이 사용된다는 점을 고려하여 노년층이 더 많이 부담하도록 투표할 것이다. 이러한 관점에서 보면 소득보다 소비가 많은 노년층이 비교적 많이 부담하는 부가가치세도 고령화와 함께 그 비중이 증가할 수 있다.

1인당 국민소득과 인구밀도는 조세행정의 효율성을 나타내는 지표로 사용하였다. 이는 소득수준이 높을수록 즉, 경제가 발전할수록 조세행정도 발전한다는 가정과 인구가 넓은 지역에 분산된 경우보다는 인구가 밀집된 경우에 조세행정이 효율적이라는 가정에 바탕을 둔 것이다. 또한 인구밀도는 앞서 제Ⅲ장에서 검토한 바와 같이 재정수요에도 영향을 준다.

개별 식에 포함된 통제변수들을 보면, 근로소득세의 경우 국내총생산에서 농업부문 부가가치가 차지하는 비중(AGRI)과 피용자보수가 차지하는 비중(COEG)을 통제변수에 포함하였다. 통상적으로 농업부문의 비중이 크면 소득세 행정의 효율성이 낮은 것으로 인식된다. 그리고 피용자보수는 총소득에서 노동에 분배되는 것이므로 노동소득이 중요한 비중을 차지하는 개인소득세 부담과 피용자보수 비중은 정(+)의 관계를 가질 것으로 기대된다.

법인세 함수의 경우에는 개방도를 나타내는 지표로 수출과 수입의 합계를 GDP로 나눈 비중(TRADE)을 통제변수에 포함하였으며, 경제의 규모를 나타내는 지표로 GDP 규모(LGDP)도 통제변수에 포함하였다. 소규모 개방경제의 경우에 법인세 정책에서 다른 국가와 비교한 상대적인 세 부담을 중요한 요소로 고려하므로 법인세 부담을 비교적 낮은 수준으로 유지할 것으로 예상된다. 그리고 외국인투자 유입액(FDI)의 GDP에 대한 비율도 개방도를 나타내는 지표로 사용하였다. 인구밀도는 소득세, 부가

가치세와 달리 법인세 행정에는 큰 영향을 주지 않을 것으로 보아 제외하였다.

부가가치세 함수에서는 수출(EXP)과 가계소비지출(HFCONS)이 GDP에서 차지하는 비중을 통제변수에 포함시켰다. 가계소비지출은 부가가치세의 과세베이스가 되는 부분이므로 다른 조건이 같을 경우 민간소비지출의 비중은 부가가치세 수입을 증가시키는 요인이 될 것으로 예상된다. 수출에는 부가가치세가 부과되지 않으므로 수출비중이 높으면 부가가치세 수입이 적을 것으로 기대된다.

조세부담률 설명함수에는 국제무역(TRADE)과 총GDP(LGDP), 그리고 중앙정부 부채의 GDP 대비 비율(DEBT)을 통제변수로 포함하였다. 국제무역 의존도가 높은 개방 국가는 경쟁성을 고려하여 조세부담률을 낮게 유지할 것으로 예상되며, 공공재 공급에 규모의 경제가 존재한다면 국가경제 규모를 나타내는 GDP도 조세부담률과 부(-)의 관계를 가질 것이다. 부채비율은 정부의 재정압박을 대변하는 변수이다.

앞서 제Ⅲ장에서 검토한 재정수요 결정요인 중 일관성 있는 자료를 확보하기 곤란한 소수의 변수를 제외하고는 대부분이 통제변수에 포함되었다. 그러나 '국가의 특징성 관련 변수'로 구분하여 설명한 변수들은 포함하지 않았다. 유럽-비유럽 구분, 경제체제, 정부형태, 민주화, 복지국가 유형 등의 변수가 이에 해당되는 것들이다. 본 연구가 OECD 국가들 중에서도 1995~2008년의 기간에 앞서 언급한 모든 변수들에 대한 자료를 입수할 수 있는 20개 국가를 대상으로 하고 있는데, 이들은 대체로 우리나라가 OECD에 가입하기 이전부터 회원국이었던 국가들이다. 그러므로 경제체제, 민주화 등에서는 국가별로 큰 차이가 없으며, 소수의 비유럽국가들을 제외하고는 대부분 유럽국가들이다. 또한 본 연구가 패널자료 분석으로서 고정효과 분석에서의 국가 더미변수가 개별 국가의 특징에 따른 차이를 상당히 흡수할 수 있을 것으로 판단된다.

식 우변의 마지막 세 개의 항은 각각 국가, 시간 고정효과와 랜덤 효과를 나타내는 오차항이다.

각 세목별 세수입과 총세수입에 대한 자료, 1인당 GDP, 부채비율 자료

는 OECD database에서 구하였으며, 인구, 인구밀도, 고령화지수 등 인구 관련 자료, 수출입 관련 자료, 그리고 피용자보수와 가계소비지출 자료는 World Bank의 WDI database에서 입수하였다. GDP 대비 비율이나 총세 수입 대비 비율은 퍼센트로 환산하여 사용하였으며, 1인당 GDP, 인구밀도에는 자연대수를 취하였다. 1995년부터 2008년까지 14개 연도를 대상으로 하였으며, 필요한 모든 자료가 있는 20개 국가의 자료를 분석하였다. 분석에 사용된 자료의 요약표는 <표 IV-3>과 같다.

<표 IV-3> 추정에 사용된 자료 요약

변수	설명	평균	표준편차	최소치	최대치
TR	총세수입 <sup>1)</sup>	27,11607	6,993673	17	49.7
PIT	개인소득세 <sup>2)</sup>	33,21266	10,25501	13,82979	55,34884
CIT	법인세 <sup>2)</sup>	12,06665	5,347189	2,739726	36,6523
VAT	부가가치세 <sup>2)</sup>	26,80772	6,742094	9,734513	42,37288
GDPC	1인당GDP	25924.06	9315.092	7469.001	61342.11
AGEDO	고령화지수	21,28708	4,166481	8,31056	30,63155
POPDEN	인구밀도	127,8485	132,3546	2,66801	504,4728
AGRI	농업 <sup>1)</sup>	3,342673	1,92857	0,850317	11,5524
TRADE	무역 <sup>1)</sup>	84,72791	35,16689	22,97596	183,6237
EXP	수출 <sup>1)</sup>	43,21499	18,59295	9,387428	99,5489
FDI	FDI <sup>1)</sup>	4,728952	6,494547	-5,89528	51,89585
COEG	피용자보수 <sup>1)</sup>	48,28	5,590567	35,5	60,5
HFCONS	가계소비 <sup>1)</sup>	55,14043	6,153827	39,16721	70,57731
GDP	GDP	1,084,105	2,340,458	6196,97	1,42e+07
DEBT	부채비율 <sup>1)</sup>	44,52817	20,6342	7,99	113,616

주: 1) GDP로 나눈 비율(%)

2) 총세수입으로 나눈 비율(%)

연립방정식 모형을 추정하기 전에 먼저 식별(identification)의 문제를 검토하여야 한다. 즉, 연립방정식 모형에 포함된 각각의 내생변수에 대한

해가 존재하는지 여부를 검토해야 하는데, 가장 쉽게 판단할 수 있는 방법은 모형에 포함된 내생변수와 외생변수의 숫자를 비교하는 것이다.  $i$ 번째 식에 포함되고 표준화되지 않은 내생변수의 수를  $M_i$ 라고 하고, 외생변수 중에서 그 식에 포함되지 않은 변수의 수를  $K_i$ 라고 할 때,  $M_i > K_i$ 이면 그 연립방정식은 식별되지 않으며 추정이 불가능하다.  $M_i = K_i$ 이면 정확하게 식별되어 유일한 해가 존재하게 된다.<sup>36)</sup>

〈표 IV-4〉에서는 본 연구에서 추정하고자 하는 연립방정식 모형을 구성하는 4개의 개별 식에 포함된 외생변수를 정리하였다. 개별 식에는 각각 표준화되지 않은 내생변수가 3개씩 포함되었으며, 개별 식은 총 12개의 변수 중 4~5개의 외생변수를 포함한다. 모든 식에 공통적으로 포함된 식은 1인당 GDP 변수 하나이다.

〈표 IV-4〉 개별함수에 포함된 독립변수

변수	설명	TR	PIT	CIT	VAT
GDPC	1인당GDP	○	○	○	○
AGEDO	고령화지수		○	○	○
POPDEN	인구밀도	○	○		○
AGRI	농업 <sup>1)</sup>		○		
TRADE	무역 <sup>1)</sup>	○		○	
EXP	수출 <sup>1)</sup>				
FDI	FDI <sup>1)</sup>			○	
COEG	비용자보수 <sup>1)</sup>		○		
HFCONS	가계소비 <sup>1)</sup>				○
GDP	GDP			○	
DEBT	부채비율 <sup>1)</sup>	○			
EU더미					○

주: 1) GDP로 나눈 비율(%)  
 2) 총세수입으로 나눈 비율(%)

36) 송일호·정우수(2002), p.132.

## 나. 추정 방법과 추정 결과

기존의 다른 연구들이 대부분 조세부담률을 설명하는 하나의 함수를 추정하였으며, 부가가치세의 대체효과를 추정하기 위해 여러 세목의 세수입 추정함수를 추정한 경우에도 개별 함수를 독립적으로 추정한 데 비해 본 연구에서는 소득세와 법인세, 부가가치세의 비중을 설명하는 세 개의 함수와 조세부담률을 설명하는 함수를 포함한 네 개의 함수를 연립방정식으로 보아 3단계 최소자승법(3SLS)으로 추정하였다. 3단계 최소자승법은 여러 개의 추정식에서, 한 식의 종속변수가 다른 식에서는 설명변수에 포함되는 경우에 그 방정식 체계를 동시에 추정하는 방식이다.

〈표 IV-5〉에서는 세 가지 방식으로 추정한 결과를 정리하였는데, 첫 번째 열은 패널 자료라는 점을 고려하지 않고 모든 자료를 종합(pool)하여 3SLS 방식으로 추정한 것이고, 두 번째 열은 국가를 구분하는 더미변수를 넣고 추정한 국가 고정효과 분석이다. 세 번째 열은 연도별 더미변수를 넣고 추정한 연도 고정효과 분석이다. 본 연구의 주요 관심사인 조세부담률의 효과와 세목별 세수입 비중의 효과를 보여주는 부분은 음영을 주어 강조하였다. 연도 고정효과는 국가 간 변화를 분석한 것으로 횡단면 분석과 같은 성격을 가지며, 국가 고정효과는 국가 내에서의 연도별 변화를 분석한 것으로 시계열 분석과 같은 성격을 가진다.

추정 결과를 보면 국가 고정효과와 연도 고정효과 간에 추정 결과가 상당히 다르다는 점을 알 수 있다. 특히 조세부담률 변화의 효과에서 그 차이가 뚜렷하게 드러난다. 먼저 연도 고정효과 분석을 보면 조세부담률의 증가가 개인소득세와 부가가치세를 증가시키는 효과가 있으며, 법인세에는 유의적인 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 이는 조세부담률이 높은 국가들은 다른 국가보다 많은 세수입을 개인소득세와 부가가치세를 통해서 조달함을 의미한다. 이 결과는 본절의 서두에서 언급한 세 가지 가설 중 세 번째 가설 즉, 정부가 비조세적 요인에 의해 세수입을 증대시킬 필요가 있을 때 효율성이 높은 세목의 세수입을 우선적으로 증가시킨다는 가설을 지지하는 것이다.

IV. 세수입 구조와 조세부담률의 관계 분석 123

〈표 IV-5〉 조세부담과 세수입 구조의 관계 추정 결과

		pooled-3SIS	고정효과-국가	고정효과-연도
PIT	TR	0.3756***	0.9161***	0.3050***
	VAT	-0.7970***	-0.8660***	-0.7665***
	CIT	-1.0639***	-0.6902***	-0.9875***
	LGDP	2.9859***	6.8049***	4.3842***
	AGRI	-0.3944*	0.0762	-0.2170
	LPOPDEN	-0.5568**	-28.0324***	-0.6759**
	COEG	-0.0664	0.1226	-0.0528
	AGEDO	0.3445***	-0.0975	0.4241***
CIT	TR	0.3007*	1.0130***	-0.0016
	PIT	-0.8953***	-0.9809***	-0.8899***
	VAT	-0.7791***	-1.1926***	-1.1269***
	LGDP	3.6129***	51.0958***	2.9257*
	AGEDO	0.3767*	-0.2489*	0.6896***
	TRADE	0.0113	-0.0111	0.0245**
	LGDP	-0.0924	-40.2334***	-1.3873*
	FDI	0.0181	-0.0000	0.0044
VAT	TR	0.2586***	0.6858***	0.2441***
	PIT	-0.8400***	-0.7198***	-0.8972***
	CIT	-0.5298***	-0.6150***	-0.6571***
	AGEDO	0.5318***	-0.1574	0.5599***
	EXP	0.1148***	-0.0071	0.1095***
	HFCONS	0.1847*	0.1388*	0.1556*
	LPOPDEN	-0.9539***	-30.5325***	-0.9831***
	LGDP	-0.5827	7.8965***	0.5142
	EU	1.8080*		1.3050
TR	PIT	1.1466***	0.6338***	1.3784***
	CIT	1.1824***	0.5388***	1.1288***
	VAT	0.2899***	0.5204**	0.1308
	LGDP	-3.1165**	36.3756	-9.0168***
	TRADE	-0.0073	0.0109	-0.0079
	LPOPDEN	1.1928***	63.3547*	2.0656***
	LGDP	-3.1198***	-41.5063	-3.8957***
	DEBTG	0.0280*	0.0025	0.0019

주: \* p<0.05; \*\* p<0.01; \*\*\* p<0.001

한편 국가 고정효과 분석 결과를 보면 조세부담률의 증가는 개인소득세와 법인세, 그리고 부가가치세를 모두 증가시키는 것으로 나타났다. 이는 한 국가가 조세 외적인 요인에 의해 조세부담률을 증가시켜야 할 경우 특정 세목에 집중하지 않고 주요 세목을 골고루 활용해야 한다는 점을 시사한다.

그런데 세목별 추정계수의 크기를 보면 법인세가 1.0130으로 가장 크고, 그 다음이 소득세 0.9161, 부가가치세 0.6858의 순으로 나타났다. 이는 앞서 검토한 세목별 효율성 평가에서 나타난 것과 정반대의 순으로서 개별 국가가 재정수요의 증대에 직면하여 보여주는 조세정책적 대응은 앞서 검토한 이론적 논의에서 시사하는 바와 상당히 다르다는 점을 시사하는 것이다. 즉, 한 국가 내에서 재정수요의 증대로 인하여 세수입을 증대시켜야 하는 경우에 주요 세목 세수입을 모두 증대시키되 효율성이 높은 세목의 세수입을 더 증대시키지는 않는다는 것이다. 오히려 그 반대로 효율성이 낮은 법인세의 세수입이 더 많이 증가되는 것으로 나타났다.

이러한 현상이 나타나는 이유에 대해서 한 가지 가능한 설명은 세목별로 정치적 저항이 다르다는 점이다. 중위투표자의 선호를 반영하여 정책이 결정된다고 가정해보자. 중위투표자가 근로자이며, 법인세 귀착에 대해 잘 모르고 법인세는 기업이 납부하므로 자신과 무관하다고 생각한다면 세수입 증대 필요성에 직면하여 법인세 인상을 개인소득세나 부가가치세보다 선호할 수 있다. 또한 중위투표자의 소득이 평균소득보다 낮은 것이 일반적인데, 이 경우 중위투표자는 부가가치세보다 부자가 더 많은 세금을 납부하는 개인소득세를 선호할 수 있다. 이와 같은 중위투표자의 선호가 압도적인 영향력을 발휘한다면 조세부담률 증가 필요성에 직면하여 세수입 증대의 우선순위가 법인세, 개인소득세, 부가가치세가 될 수 있다.

그러나 국가 간 변화에서는 조세부담률이 높은 국가일수록 소득세와 부가가치세의 비중이 크고 법인세의 비중은 조세부담률에 의해 유의적인 영향을 받지 않는 것으로 나타난 것은 앞서 언급한 국가 내 분석에서 나타난 반응이 장기적으로 지속되는 것이 아님을 시사한다. 정부는 장기적으로 국가경제의 효율성을 제고하는 방향으로 정책을 운용하고, 조세체제

의 효율성 제고도 그 정책 중 하나라고 할 수 있다. 그러므로 정부는 조세의 효율성 제고를 위해 지속적인 노력을 하며, 그러한 노력을 통해서 효율성에 반하는 정치적 저항을 이겨내고 조세체계를 효율적으로 유지한 국가들이 조세부담률을 높은 수준으로 유지할 수 있기 때문이다.

부연해서 설명하면, 한 국가에서 재정수요의 증대로 인해 조세부담률을 증대시켜야 할 경우, 과거 OECD 국가들의 경험을 보면 즉각적인 반응은 대체로 개인소득세와 법인세, 부가가치세를 모두 증가시킨 것으로 나타났으며, 그 중에서 법인세를 상대적으로 많이 증가시키고 부가가치세는 상대적으로 적게 증가시켰던 것으로 나타난다. 중·저소득층의 부가가치세 인상에 대한 저항이 클 경우 그러한 결과가 나타날 수 있다. 그러나 조세체계의 효율성이 공급 측면에서 재원조달을 제약하는 힘은 상당히 크며, 비효율적인 세목의 세수입 증대를 통해서 조세부담률을 증대시키는 데는 한계가 있다. 국가 간 비교에서 다른 국가에 비해 조세부담률이 높은 국가들은 부가가치세와 소득세의 비중이 다른 국가보다 더 높으며, 법인세의 비중은 큰 차이가 나지 않는 것으로 나타난 것은 이를 입증하는 것이다.

고정효과 분석을 위한 더미변수들을 모두 제외하고 추정한 결과는 연도 고정효과 분석과 유사한데, 이는 국가 내 변화보다 국가 간 변화가 커서 전체를 압도하기 때문인 것으로 판단된다.

세수입 대체효과를 보면 개인소득세와 법인세, 부가가치세가 서로 대체 효과가 상당히 큰 것으로 나타났다. 즉, 부가가치세의 비중이 증가하면 개인소득세와 법인세의 비중이 모두 하락하는데, 개인소득세에 비해 법인세의 하락폭이 더 큰 것으로 나타났다. 이는 부가가치세가 법인세를 대체하는 효과가 개인소득세를 대체하는 효과보다 크다는 것을 의미하는 것으로서 국가 고정효과와 연도 고정효과에서 모두 나타나는 현상이지만, 국가 내 변화에서 부가가치세가 법인세로 대체되는 효과가 큰 것으로 나타났다. 개인소득세의 경우에도 그 비중이 증가하면 법인세 비중과 부가가치세 비중이 하락하고, 법인세 비중이 증가하면 개인소득세 비중과 부가가치세 비중이 하락한다.

세목별 세수입 비중의 변화가 조세부담률에 미치는 영향을 보면 대체

로 세 개의 세목이 모두 조세부담률과 정(+)<sup>1</sup>의 관계를 갖는 것으로 나타났다. 이는 앞서 검토한 연구들이 부가가치세의 도입 여부나 부가가치세 수입의 규모가 조세부담률에 주는 영향을 검토함으로써 부가가치세가 머니머신의 역할을 한다는 결론을 도출한 것이 충분하지 않다는 점을 시사한다. 조세부담률은 세목별 세수입의 GDP 대비 비율의 합계를 의미하며, 부가가치세 외에도 세수입이 조세부담률과 정(+)<sup>1</sup>의 관계를 가지는 세목이 있을 수 있기 때문이다. <표 IV-5>의 네 번째 패널에서는 부가가치세 외에도 법인세와 개인소득세 비중이 각각 조세부담률과 정(+)<sup>1</sup>의 관계를 가지는 것으로 나타났다. 그리고 추정계수를 비교해 보면 부가가치세보다는 개인소득세와 법인세가 조세부담률 증대에 더 큰 영향을 주는 것으로 나타났다. 이는 국가 간 변화에 대한 분석과 국가 내 변화에 대한 분석에서 모두 나타나는 현상이다. 특히 국가 간 변동에 대한 분석에서는 부가가치세가 조세부담률을 증가시키는 효과가 없는 것으로 나타났다.

이러한 분석 결과는 부가가치세가 효율적이어서 다른 세목보다 조세부담률을 증가시키는 효과가 더 크고, 결과적으로 정부 규모를 과대하게 증가시켜 국민후생을 감소시킬 가능성이 있다는 Becker and Mulligan(1998)의 가설이 실제 현실과는 다르다는 점을 보여준다. 그보다는 정부가 세수입에서 차지하는 법인세나 개인소득세의 비중을 증대시킬 때에는 조세부담률 증대를 목적으로 하므로 즉, 비효율적인 세목의 세수입을 증대시킬 때는 그 유일한 목적이 세수입 증대이므로, 이들 세목의 세수입 비중 증대가 바로 조세부담률 증대로 연계되는 것으로 보인다. 부가가치세의 경우 세수입의 상당부분이 다른 비효율적인 세목을 대체하는 용도로 사용된다면 부가가치세 수입의 비중 증대가 조세부담률 증대로 연계되는 정도가 다른 세목에 비해 적어지는 것이 당연하다.

다른 변수들의 추정 계수를 보면 국가 간 변화 분석에서는 1인당 국민소득(LGDPC)이 높은 국가에서 개인소득세와 법인세의 비중이 크며, 부가가치세의 경우에는 국가 내 변화 분석에서만 그런 효과가 있는 것으로 나타났다. 그 외 고령화지수는 국가 간 변화 분석에서 개인소득세와 부가가치세, 법인세 비중을 모두 높이는 것으로 나타났으며, 개방화는 세수입

구조에 큰 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 인구밀도는 기대했던 것과는 달리 소득세와 부가가치세 함수에서 추정계수가 음수로 나타났으며, 반대로 조세부담률 함수에서는 양수인 것으로 나타났다. 그리고 부채비율은 조세부담률에 유의적인 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다.

#### 다. 요약 및 결론

본절에서는 조세부담률과 세수입 구성의 관계에 대해 세 개의 가설을 제시하고 OECD 국가의 1995~2008년 패널자료를 사용하여 그 가설들을 검증하였다.

설정된 가설은 첫째, 세수입 구성의 변화를 통한 조세의 효율성 제고는 조세부담률을 증가시키는 결과를 가져온다는 것과, 둘째, 효율적인 세목의 세수입 증가분이 상당부분 비효율적인 다른 세목의 세수입을 감소시키는 결과로 나타난다는 것, 그리고 셋째, 정부가 비조세적 요인에 의해 세수입을 증대시킬 필요가 있을 때 효율성이 높은 세목의 세수입을 우선적으로 증가시킨다는 것이었다. 기존 연구들은 대체로 첫 번째 가설과 두 번째 가설이 타당하다는 실증분석 결과를 제시하였으나 세 번째 가설에서는 이론적인 추론만 있을 뿐 실증분석 결과는 제시되지 않았다.

본 연구에서는 세목별 세수입 비중을 설명하는 함수와 조세부담률을 설명하는 함수로 구성되는 연립방정식 추정을 통해서 기존 연구의 문제점을 개선하고 세 가지 가설을 모두 검증하고자 하였다.

분석 결과를 요약해 보면, 먼저 세 번째 가설에 대해서 국가 간 변화 분석에서는 조세부담률 증가가 비교적 효율적이라고 인식되는 부가가치세와 개인소득세 비중의 증가를 유발하고 법인세 비중에는 유의적인 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 그러나 국가 내 변화 분석에서는 조세부담률 증가 시 법인세가 가장 크게 반응하고 그 다음이 개인소득세, 부가가치세의 순인 것으로 나타났다. 이와 같은 현상이 나타나는 것은 세목별 납세자의 선호도 차이, 특히 부가가치세에 대한 정치적인 반발이 적어도 단기적으로는 효율성 제고에 따른 효과를 압도하기 때문일 가능성이 있다. 그

러나 국가 간 변화의 분석결과는 조세의 효율성이 재원의 공급 측면에서 조세부담률의 증가를 억제하는 힘이 무시할 수 없을 만큼 크다는 점을 보여준다. 궁극적으로 조세부담률이 높은 국가들은 부가가치세의 비중을 높은 수준으로 유지하였다.

세목 간 대체효과에 대해서는 세 가지 세목이 모두 서로 대체효과가 있는 것으로 나타났다. 개인소득세 비중이 증가하면 법인세와 부가가치세 비중이 하락하고, 부가가치세 비중이 증가하면 법인세와 개인소득세 비중이 하락한다. 부가가치세 증가 시 개인소득세와 법인세 중 법인세가 더 많이 하락하는 것으로 나타나는데, 이는 효율성을 고려한 효과일 것으로 판단된다.

마지막으로 효율적인 세목의 세수입 증대가 재정규모 증대를 유발하는 지에 대해서는 그렇지 않다는 결론이 도출되었다. 개인소득세와 법인세, 부가가치세 비중의 증가는 각각 조세부담률을 증가시키는 효과가 있지만 그 정도를 비교해 보면 개인소득세와 법인세의 효과가 상당히 크고 부가가치세의 효과는 작은 편이다. 이는 정부가 개인소득세와 법인세를 증대시킬 때는 재정수입 확대를 위해 꼭 필요하기 때문이지만 부가가치세 비중 증대는 그 외에 비효율적인 세목을 대체하기 위해서도 활용한다는 점을 보여주는 것으로 판단된다. 이는 부가가치세 수입 증대를 통한 조세체계의 효율성 제고가 정부를 과도하게 확대하여 국민의 후생을 하락시킨다는 가설이 타당하지 않음을 보여주는 것이다.

이상의 연구결과가 다소 혼란스러운 것처럼 보이기 는 하지만 기존 연구결과와 부합하는 것이다. 먼저 연도 고정효과 분석 즉, 국가 간 분석 결과는 Lee, Kim, Borcharding(2013)의 결론과 일치한다. 이들의 실증분석에 의하면 부가가치세는 다른 세목의 세수입을 대체하는 효과가 있으며, 부가가치세 도입이 조세부담률을 증대시키는 효과가 없다. 그들은 논문의 결론에서 그 반대의 효과 즉, 재정수요 증대에 따른 조세부담률 증가 요구에 직면하여 정부가 효율성이 높은 부가가치세 수입을 증대시킬 가능성이 있음을 언급하였다. 본 연구의 연도 고정효과 분석에서는 부가가치세 비중의 증가가 조세부담률 증가를 유발하지는 않는 것으로 나타났으며, 조

세부담률의 증가는 부가가치세 수입의 비중을 증가시키는 효과가 있는 반면 법인세 비중에는 유의적인 영향을 주지 않는 것으로 나타났다.

한편 본 연구에서는 부가가치세가 조세부담률을 증가시키는 효과가 없는 반면 소득세와 법인세의 비중 증대는 조세부담률을 증가시키는 것으로 나타났는데, 이 결과가 부가가치세가 아닌 소득세와 법인세가 머니머신으로서의 역할을 한다고 해석되어서는 안 될 것이다. 부가가치세는 다른 세목의 세수입을 대체하는 목적으로 활용되는 반면 다른 세목에는 그러한 목적이 적용되지 않는다면 다른 세목의 세수입 비중 증대는 곧 조세부담률 증대를 의미하지만 부가가치세의 비중 증대는 그렇지 못할 것이다.

국가 고정효과를 통해 국가 내 변화를 살펴본 결과, 조세부담률 증가가 부가가치세보다 소득세와 법인세 비중을 더 많이 증가시키는 것으로 나타난 것은 기존 연구와 다른 것으로 보이지만, 앞서 언급한 바와 같이 정치경제학적인 설명이 가능하다. 중위투표자의 선호에 의해 정책이 결정되는 경우 중위투표자가 부가가치세보다 법인세와 소득세 인상을 선호한다면 조세부담률의 한계적 증가에 대해 소득세와 법인세의 비중을 증가시킴으로써 대응할 수 있다. 그러나 국가 간 분석에서 나타난 바와 같이 조세의 효율성 저하는 분명히 공급 측면에서 재정규모의 팽창을 억제하는 역할을 한다. 그러므로 한 국가가 지속적으로 조세부담률을 증가시켜 높은 수준으로 유지하려면 법인세보다는 부가가치세와 소득세에 의존할 필요가 있다고 할 수 있다.

## V. 요약 및 결론

최근에 고령화 및 복지제도 확충에 따른 재정수요 증대에 부응하여 공공재원을 조달하는 방법과 규모가 사회적 이슈가 되면서 조세·국민부담률에 대한 관심이 매우 크다. 우리나라는 다른 국가들에 비해서, 그리고 작금의 사회·경제적 요구에 비해서 조세·국민부담률 수준이 낮은 것으로 인식되는 경향이 있는데, 조세·국민부담률을 어느 정도까지 증가시켜야 하는지, 현행 조세체계의 골격을 유지하면서 어느 정도까지 증가시킬 수 있는지, 부담률을 크게 증가시키는 경우에 조세체계를 어떻게 변화시켜야 하는지가 중요한 이슈가 된다.

본 연구에서는 우리나라와 OECD 국가의 조세·국민부담률 변화와 국가 간 격차를 유발하는 요인을 규명하고 시사점을 찾아보고자 하였다. 이를 위해 OECD 국가들의 경험에 대한 분석과 문헌조사 등을 통해 조세부담률 변화와 국가 간 격차를 유발한 요인을 분석하였다.

본 연구는 또한 조세부담률과 조세체계의 관계를 분석하였다. 전통적으로 국가의 조세부담률 또는 국민부담률 결정요인에 대한 연구는 재정수요에 영향을 주는 요인들을 분석하는 데 초점을 맞춰왔다. 그러나 공공재원을 조달하는 측면에서의 비용도 국민의 부담 규모를 결정하는 데 영향을 줄 수 있다는 점은 쉽게 상상할 수 있다. 조세의 효율성이 개선되어 동일한 재원을 조달하는 데 더 적은 비용으로 할 수 있다면, 그 국가는 조세부담률을 좀 더 증가시킬 수 있을 것이다. 또한 재정수요가 증가하여 조세부담률을 높여야 하는 경우 조세의 효율성을 제고하는 방향으로 조세체계를 개편할 수 있다면 조세부담률을 좀 더 쉽게 증가시킬 수 있을 것이다. 조세의 효율성으로는 가장 기본적으로 세무행정에서의 효율성을 생각할 수 있으며, 개별 세목의 과세체계에서의 효율성, 조세의 세목별 구성에서의 효율성을 생각할 수 있다. 본 연구는 이 가운데 조세의 세목별 구성에 초

점을 맞춰 조세부담률과의 관계에 대해 분석하였다.

연구결과를 간략하게 요약해 보면, 국민부담률 결정요인으로 가장 중요한 요인은 인구구조, 국가 및 정치적 특성 등인 것으로 파악된다. 소득변수 및 개방화 등은 전통적으로 중요한 변수로 간주되어 왔음에도 불구하고, 통계적 유의성이 대체적으로 약한 것으로 나타나고 있다. 기본적인 경제변수 중에서는 자영업자의 비중이 소득수준이나 개방화 변수보다 상대적으로 통계적 유의성이 높은 것으로 나타나지만, 이 변수의 통계적 유의성 역시 인구구조 및 기타 몇 개의 국가의 정치경제적 특성만큼 통계적 유의성이 높지는 않다. 국가 및 정치적 특성 중 통계적 유의성이 가장 높은 변수는 유럽국가인지 여부, 그리고 대통령제 여부였다.

우리나라의 국민부담률이 OECD 국가들에 비해 낮은 가장 중요한 요인은 인구 측면(즉, 고령화가 다른 OECD 국가들에 비해 아직은 덜 진행된 상태라는 점), 그리고 국가의 특성에서 기인하는 바가 크다. 국가의 특성 중에서도 가장 중요한 점은 우리나라가 유럽국가들과는 차이가 있고, 대통령제를 택하고 있다는 점이다.

나성린·이영(2003)에서는 “설명변수에 무엇을 포함하는가에 따라 예측치가 다소 변화하는 것으로 나타났다. 하지만, 설명 변수의 범위를 변화시키는 경우에도 최근에 들어서 실제 부담률이 정상패턴을 고려한 평균적인 부담률에 접근하거나 넘어선다는 추세 변화에 대해서는 같은 결론이 도출되고 있다”고 언급하고 있다.

본 연구에서의 분석에 의하면, 실제로 소득수준, 개방화 정도, 심지어는 가장 중요한 설명변수 중 하나인 인구구조 변수를 포함하지 않더라도, 적정조세부담률 추정치는 그러한 변수를 포함한 경우와 큰 차이를 보이지 않았다. 다만 경제변수에 해당되는 설명변수 중에서는 자영업자 비중이라는 지표를 추가하는 경우에 그렇지 않았을 때에 비해 국민부담률 예측치가 1.3%p 정도 더 낮아지는 것으로 나타났을 뿐이다. 국민부담률 예측치가 영향을 가장 크게 받는 변수는 경제변수들이 아닌 유럽국가 변수, 그리고 대통령제 변수였다. 이러한 변수를 추가하는 것만으로도 우리나라의 국민부담률 추정치는 크게 달라진다. 심지어는 우리나라의 국민부담률이

높은가 낮은가에 대해 판단하는 방향성조차도 크게 달라진다.

결론적으로, 우리나라의 국민부담률은 다른 OECD 국가들에 비해 낮은 편이다. 그러나 결정요인의 영향력을 감안하여 판단하면, 우리나라의 국민부담률은 적정한 수준보다 높다고 볼 수도, 낮다고 볼 수도 있는 여지가 있어, 명확한 판단을 하기는 어렵다.

향후 우리나라의 국민부담률을 변화시키는 요인으로 작용하는 가장 큰 변화는 인구구조일 것이다. 이에 추가하여 우리나라에서 자영업자의 비중이 낮아지게 되면, 국민부담률이 좀 더 상승할 수 있는 요인으로 작용할 것으로 보인다. 통계적으로 유의한 국가의 특성 중 일부는 변화될 수 없는 요인이다. 예를 들어 우리나라가 비유럽국가라는 점 등은 변화될 수 없는 점이다. 통계적으로 유의한 또 다른 변수인 대통령제는 변화될 가능성이 전혀 없는 변수는 아니다. OECD 국가의 자료에서 파악되는 바로는 대통령제에서는 의원내각제에 비해 국민부담률이 현저하게 높은 것으로 나타나고 있는데, 이 점에 대해서는 추가적으로 연구가 필요한 분야라고 판단된다. 전반적으로 소득수준 등 경제여건보다는 정치적 사회적 변화가 더 큰 영향을 미칠 것으로 전망된다.

세수입 구성과 관련해서 OECD 국가들의 세수입 구성을 횡단면적으로 비교해 보면 국민부담률이 높은 국가일수록 소득세, 사회보장기여금, 일반소비세의 비중이 큰 것으로 나타난다. OECD 회원국을 국민부담률의 크기에 따라 4개의 집단으로 나뉘어서 각 집단의 세수입 구조를 비교해 보면 소득세의 비중은 3.6 → 7.0 → 7.8 → 12.6%로 집단 I에서 집단 IV로 이동하면서 증가한다. 집단 I은 국민부담률이 27% 미만으로 가장 낮은 집단이고, 집단 IV는 국민부담률이 42% 이상으로 가장 높은 집단이다. 사회보장기여금의 비중도 4.8 → 7.8 → 11.7 → 11.7%로 집단 I에서 집단 IV로 이동하면서 증가하고 일반소비세도 4.4 → 6.7 → 7.9 → 8.1%로 비중이 증가하는 경향을 보인다. 일부 국가에서 사회보장기여금이 따로 분류되어 있지 않은 점을 고려하여 개인소득세와 사회보장기여금을 합해 보면 10.8 → 14.8 → 19.5 → 24.3%로 역시 집단 I에서 집단 IV로 가면서 소득세·사회보장기여금의 비중이 증가하는 경향이 뚜렷하다.

한편 법인세는 집단 I에서 III까지는 세부담이 낮아지는 경향을 보이거나 집단 IV에서는 다른 집단보다 법인세 부담이 많으며, 개별소비세에서는 뚜렷한 패턴이 발견되지 않는다. 재산세의 경우에도 집단을 불문하고 세부담에 큰 차이가 없다.

이와 같은 국가별 차이에 대해 본 연구는 그러한 차이가 나타나는 구조적인 이유가 있는지 분석한다. 특히 부담률의 차이가 세수입 구조의 차이를 유발하는지, 그리고 세수입 구조의 차이가 부담률의 차이를 유발하는지 인과관계를 분석하고자 하였다. 이 부분의 연구에서 부담률은 국민부담률이 아니라 조세부담률을 사용하였다. 이는 사회보장기여금이 일반 조세와 다른 목적으로 징수되어 독립된 회계로 운영되는 경우가 많아 일반적인 조세의 효율성 논의와는 다른 논리가 적용된다는 판단에 따른 것이다.

본 연구에서는 기존 연구 결과를 종합하여 세수입 구조와 조세부담률의 관계에 대해 세 개의 가설을 제시하고 OECD 국가의 1995~2008년 패널자료를 사용하여 그 가설들을 검정하였다.

설정된 가설은 첫째, 세수입 구성의 변화를 통한 조세의 효율성 제고는 조세부담률을 증가시키는 결과를 가져온다는 것과 둘째, 효율적인 세목의 세수입 증가분이 상당부분 비효율적인 다른 세목의 세수입을 감소시키는 결과로 나타난다는 것, 그리고 셋째, 정부가 비조세적 요인에 의해 세수입을 증대시킬 필요가 있을 때 효율성이 높은 세목의 세수입을 우선적으로 증가시킨다는 것이다. 기존 연구들은 대체로 첫 번째 가설과 두 번째 가설이 타당하다는 실증분석 결과를 제시하였으나 세 번째 가설에서는 이론적인 추론만 있을 뿐 실증분석 결과는 제시되지 않았다.

본 연구에서는 세목별 세수입 비중을 설명하는 함수와 조세부담률을 설명하는 함수로 구성되는 연립방정식 추정을 통해서 기존 연구의 문제점을 개선하고 세 가지 가설을 모두 검증하고자 하였다. 패널자료를 활용한 연립방정식 추정으로서 국가 고정효과 분석과 연도 고정효과 분석을 실시하여 비교하였다. 국가 고정효과 분석은 국가 내 변화 분석으로서 시계열 분석이라고 할 수 있으며, 연도 고정효과 분석은 국가 간 차이 분석으로서 횡단면 분석으로 해석할 수 있다.

분석 결과를 요약해 보면 먼저 세 번째 가설에 대해서 국가 간 변화 분석에서는 조세부담률 증가가 비교적 효율적이라고 인식되는 부가가치세와 개인소득세 비중의 증가를 유발하고 법인세 비중에는 유의적인 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 이는 정부가 조세부담률 증가의 필요성에 직면하여 비교적 효율적인 세목의 세수입을 우선적으로 증가시킨다는 것을 의미한다.

한편 국가 내 변화 분석에서는 조세부담률 증가 시 법인세가 가장 크게 반응하고 그 다음이 개인소득세, 부가가치세의 순으로 나타났다. 이와 같은 현상이 나타나는 것은 각 세목에 대한 납세자의 선호도 차이, 특히 부가가치세에 대한 정치적인 반발이 적어도 단기적으로는 효율성 제고에 따른 효과를 압도하기 때문일 가능성이 있다. 그러나 국가 간 변화의 분석결과와는 조세의 효율성이 재원의 공급 측면에서 조세부담률의 증가를 억제하는 힘이 무시할 수 없을 만큼 크다는 점을 보여준다. 궁극적으로 조세부담률이 높은 국가들은 부가가치세의 비중을 높은 수준으로 유지하였다.

세목 간 대체효과에 대해서는 세 가지 세목이 모두 서로 대체효과가 있는 것으로 나타났다. 개인소득세 비중이 증가하면 법인세와 부가가치세 비중이 하락하고, 부가가치세 비중이 증가하면 법인세와 개인소득세 비중이 하락한다. 부가가치세 증가 시 개인소득세와 법인세 중 법인세가 더 많이 하락하는 것으로 나타나는데, 이는 효율성에 따른 효과일 것으로 판단된다.

마지막으로 효율적인 세목의 세수입 비중 증대가 재정규모 증대를 유발하는지에 대해서는 그렇지 않다는 결론이 도출되었다. 개인소득세와 법인세, 부가가치세 비중의 증가는 각각 조세부담률을 증가시키는 효과가 있지만 그 정도를 비교해 보면 개인소득세와 법인세의 효과가 부가가치세보다 큰 편이다. 이는 정부가 개인소득세와 법인세를 증대시킬 때는 재정수입 확대를 위해 꼭 필요하기 때문이지만 부가가치세 비중 증대는 그 외에 비효율적인 세목을 대체하기 위해서도 활용한다는 점을 보여주는 것으로 판단된다. 이는 또한 리바이어던 모형에 근거하여 부가가치세 수입 증대를 통한 조세체계의 효율성 제고가 정부를 과도하게 확대함으로써 국민의 후생을 하락시킨다는 가설이 타당하지 않음을 보여주는 것이다.

## 참고문헌

- 경제기획원, 『주요경제지표』, 1982, 1983.
- 국세청, 『국세통계연보』, 각연도
- 김명숙, 『조세부담률의 결정요인과 적정 조세부담률의 모색』, 한국조세연구회, 연구보고서, 1994.
- 김승래·김우철, 『우리나라 조세제도의 효율비용 추정: 주요 세목간 비교를 중심으로』, 연구보고서 07-13, 한국조세연구원, 2007.
- 나성린·이영, 「한국의 적정 조세부담률」, 『공공경제』, 제8권, 한국재정·공공경제학회, 2003.
- 박노옥, 「정부지출과 복지지출 수준의 국제비교에 관한 일고-정치제도의 특성을 고려한 비교」, 『재정포럼』, 109호, 한국조세연구원, 2005.
- 박형수, 「조세부담률의 국제비교 및 적정수준 분석」, 『재정포럼』, 한국조세연구원, 2004. 6.
- 송일호·정우수, 『계량경제실증분석』, 삼영사, 2002.
- 안종석, 「조세부담과 조세구조의 변천」, 『한국세제사 제2편 제1권 조세체계·소득세제』, 한국조세연구원, 2012a, pp. 19~53.
- \_\_\_\_\_, 「조세정책의 과거, 현재, 미래」, 『증장기 조세·재정정책 운용방향』, 한국조세연구원 20주년 기념 심포지엄 자료집, 2012b. 9, pp. 3~48.
- 안종석·김승래, 「효율적 조세체계의 모색」, 성명재·박형수(편), 『한국의 조세·재정정책 2008 -새 정부의 조세·재정 개혁방향-』, 한국조세연구원, 2008. 7, pp. 38~82.
- 재무부 사세국, 『세무통계연보』, 각연도
- 한국은행, 경제통계시스템

- Acosta-Ormaechea, Santiago and Jiae Yoo, "Tax Composition and Growth: A Broad Cross-Country Perspective," IMF Working Paper No. 12/257, 2012.
- Angelucci, Manuela, Giacomo De Giorgi, Marcos A. Rangel, and Imran Rasul *Village Economies and the Structure of Extended Family Networks* Publication Date: October 2009.
- Alesina, Alberto and Romain Wacziarg, "Openness, country size and government," *Journal of Public Economics* 69, 1998, pp. 305~321.
- Alesina, A. and R. Perotti, "Income Distribution, Political Instability, and Investment," *European Economic Review*, 40, 1996, pp. 1203~1228.
- Bahl, R. W., "A Regression Approach to Tax Effort and Tax Ratio Analysis," *International Monetary Fund Staff Papers*, 18, 1971, pp. 570~612.
- 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 S. and Casey B. Mulligan, "Deadweight Costs and the Size of Government," NBER Working Paper Series No. 6789, 1998.
- Bird, R.M., *Taxing Agricultural Land in Developing Countries*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1974.
- Bird, R.M., "The Administrative Dimension of Tax Reform in Developing Countries," in Malcolm Gillis,(ed)., *Tax Reform in Developing Countries*, Durham: Duke University Press, 1989.
- Chelliah, R. J., "Trends in Taxation in Developing Countries," *International Monetary Fund Staff Papers*, 18, 1971, pp. 254~331.
- de Haany, Bjørn Volkerink Jakob "Political and Institutional Determinants of the Tax Mix: An Empirical Investigation For OECD Countries," January, 1999.
- Dioda, Luca, "Structural Determinants of Tax Revenue in Latin America

- and the Caribbean, 1990~2009,” ECLAC, December, 2012.
- Engen, Eric and Jonathan Skinner, “Taxation and Economic Growth,” *National Tax Journal*, Vol. 49, No. 4, Dec. 1996, pp. 617~642.
- Kiss, Gábor, Tomasz Jędrzejowicz, and Jana Jirsáková, “How to measure tax burden in an internationally comparable way?,” *National Bank of Poland Working Paper No. 56*, 2009.
- Gupta, Abhijit Sen, “Determinants of Tax Revenue Efforts in Developing Countries,” IMF Working Paper No. 07/184, 2007.
- Messing, J. K. “Subjective” and “Objective” Tax Burdens, A Rejoinder,” *The Economic Journal*, Vol. 70, No. 277, Mar, 1960, pp. 160.
- Jakee, K. and S. Turner, “The Welfare State as a Fiscal Commons: Problems of Incentives versus Problems of Cognition,” *Public Finance Review*, 30: 2002, pp. 481~508.
- Kau, James B. and Paul H. Rubin, “The Growth of Government: Sources and Limits,” *Public Choice*, Vol. 113, 2002, pp. 389~402.
- \_\_\_\_\_, “The Size of Government,” *Public Choice*, Vol. 37, No. 2, 1981, pp. 261~274.
- Keen, Michael and Ben Lockwood, “The Value Added Tax: Its Causes and Consequences,” *Journal of Development Economics*, Vol. 92, 2010, pp. 138~151.
- \_\_\_\_\_, “Is the VAT a Money Machine?,” *National Tax Journal*, Vol. LIX, No. 4, December 2006, pp. 905~928.
- Kollias, Christos and Stelios Makrydakis, “Tax and spend or spend and tax? Empirical evidence from Greece, Spain, Portugal and Ireland,” *Applied Economics*, 2000, 32, pp. 533~546.
- Lee, Dongwon, Dongil Kim and Thomas E. Borchering, “Tax Structure and Government Spending: Does The Value-Added Tax Increase The Size of Government?,” *National Tax Journal*, Vol. 66, No. 3, September 2013, pp. 541~570.

- Lotz, J. R. and E. R. Morss, Measuring "Tax Effort" in Developing Countries," *International Monetary Staff Papers*, 14, 1967, pp. 479~497.
- Meltzer, Allan H. and Scott F. Richard, "Tests of Rational Theory of the Size of Government," *Public Choice*, Vol. 41, No. 3, 1983, pp. 403~418.
- \_\_\_\_\_, "A Rational Theory of the Size of Government," *Journal of Political Economy*, Vol. 89, October 1981, pp. 914~927.
- Lindert, P.H. (2002) "Why the Welfare State Looks Like a Free Lunch," UC Davis Department of Economics Working Paper 02-7, November.
- Mueller, Dennis C., *Public Choice III*, Cambridge University Press, 2003.
- Mulligan, Casey B. Ricard Gil, and Xavier Sala-i-Martin, "Do Democracies Have Different Public Policies than Nondemocracies?," *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18, No. 1, Winter 2004, pp. 51~74.
- Niskanen, William A., Jr., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton, 1971.
- OECD, "Tax and Economic Growth Annex 5: Empirical Results from the Aggregate Growth Analysis," CTPA/CFA(2008)26/ANN5, Feb. 2008.
- OECD, *Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD Countries*, 2004
- OECD, Tax Database
- Olson, Mancur, Jr., *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth Stagflation and Social Rigidities*, New haven : Yale University Press, 1982.
- Peacock, A. T. and J. Wiseman, "The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom," Allen and Unwin, London, 1967.
- Razin Assaf, Efraim Sadka and Phillip Swagel, "Political Economics of Capital Income Taxation with Aging Population," Center for Economic Policy Research, Discussion Paper, November 2001.

- Rodrik, D. et al. *Institutions Rule*, Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA, October, 2002.
- Romer, Chirstina D. and David H. Romer, "Do Tax Cuts Starve the Beast? The Effect of Tax Changes on Government Spending," *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 2009, SPRING 2009, pp. 139~200.
- Shin, K., "International Difference In Tax Ratio," *The Review of Economics and Statistics*. 51, 1969, pp.213~220.
- Shin, Kilman "International Difference in Tax Ratio," *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 51, No.2, 1969, pp. 213~220.
- Slemrod, Joel "Trust in Public Finance," NBER Working Paper No. 9187, September 2002.
- Solow, Robert M., "A Contribution to the Theory of Economic Growth," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70, NO. 1, Feb. 1956, pp. 65~94.
- Tanzi, Vito "Comparing International Tax "Burdens": A Suggested Method," *The Journal of Political Economy*, Vol. 76, No.5, 1968, pp. 1078~1084.
- Ward, Benjamin "Tax and the Size of Government", *The American Economic Review*, Vol. 72, 1982, pp. 346~350.

<국문 요약>

## 조세·국민부담률과 조세체계 결정요인에 관한 연구

안종석·최준욱

최근 고령화 및 복지제도 확충에 따른 재정수요 증대에 부응하여 공공 재원을 조달하는 방법과 규모가 사회적 이슈가 되면서 조세·국민부담률에 대한 관심이 매우 크다. 조세·국민부담률을 어느 정도까지 증가시켜야 하는지, 현행 조세체계의 골격을 유지하면서 어느 정도까지 증가시킬 수 있는지, 부담률을 크게 증가시키는 경우에 조세체계를 어떻게 변화시켜야 하는지가 중요한 이슈가 된다.

본 연구에서는 우리나라와 OECD 국가의 조세·국민부담률 변화와 국가 간 격차를 유발하는 요인을 규명하였는데, 분석 결과에 따르면 OECD 국가들의 국가 간 국민부담률의 차이를 가장 잘 설명하는 변수는 인구구조와 몇 가지 국가의 특성, 특히 유럽-비유럽국가 구분과 대통령제 채택 여부인 것으로 나타났다. 결론적으로 우리나라의 국민부담률이 OECD 국가들에 비해 낮은 가장 중요한 요인은 고령화가 아직은 다른 OECD 국가들에 비해 덜 진전된 상태라는 점, 비유럽국가라는 점, 대통령제를 택하고 있는 점이라고 요약할 수 있다.

본 연구는 또한 조세부담률과 조세체계의 관계를 분석하였다. 전통적으로 국가의 조세·국민부담률 결정요인에 대한 연구는 재정수요에 영향을 주는 요인을 분석하는 데 초점을 맞춰왔다. 이에 비해 본 연구에서는 공공 재원을 조달하는 측면에서의 비용도 국민의 부담 규모를 결정하는 데 영향을 줄 수 있다는 점에서, 조세의 세목별 구성 변화를 통한 효율성 제고와 조세부담률의 관계를 분석하였다.

이에 대해 세수입 구조와 조세부담률의 관계에 대해서는 세 개의 가설을 제시하고 OECD 국가의 1995~2008년 패널자료를 사용하여 검정하였다. 첫째, 세수입 구성의 변화를 통한 조세의 효율성 제고는 조세부담률을 증가시키는 결과를 가져온다. 둘째, 효율적인 세목의 세수입 증가분이 상당부분 비효율적인 다른 세목의 세수입을 감소시키는 결과로 나타난다. 셋째, 정부가 비조세적 요인에 의해 세수입을 증대시킬 필요가 있을 때 효율성이 높은 세목의 세수입을 우선적으로 증가시킨다.

<Abstract>

## A Study on Government Size and Tax Structure

Jongseok An · Joonook Choi

This study investigates factors that determine tax burden ratio including social security contributions. It uses OECD data and tries to investigate the effects of each factor such as the income level, openness, share of sole proprietorship, aging, geographical location, political system, and others. And it concludes that aging and several other factors, particularly geographical location and political system, are important to explaining the differences in tax burden ratios of OECD countries. And it presents three reasons for Korea's lower tax burden ratio compared to other OECD countries: the level of aging is still lower in Korea than in many other OECD countries; Korea is a non-European country; and Korea has a presidential system.

This study also examines the relationship between tax structure and tax burden ratio. Tax structure could be considered as a supply side factor that affects tax burden ratio because a country with more efficient tax structure might increase tax burden ratio with less cost. This study tries to test the following three hypotheses: (1) increasing tax efficiency increases tax burden ratio; (2) efficient taxes are used to substitute for other taxes; (3) when a government has to increase tax revenue due to a non-tax reason, it prefers to increase efficient taxes to others. This study tests these hypotheses using panel data of OECD countries from

1995 to 2008. It estimates a simultaneous equation system that consists of four equations that explain the total tax revenue, personal income tax share, corporate income tax share, and VAT share.



## 〈저자약력〉

### 안종석

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

### 최준욱

미국 Wisconsin-Madison University 경제학과 졸업  
미국 University of Pennsylvania 경제학 박사  
현, 한국조세재정연구원 선임연구위원

### 자료 수집 및 정리

김현숙 한국조세재정연구원 전문연구위원  
박소희 한국조세재정연구원 연구위원

## 연구보고서 13-01

### 조세·국민부담률과 조세체계 결정요인에 관한 연구

---

2013년 12월 23일 인쇄  
2013년 12월 30일 발행

저 자 안종석·최준욱

발행인 옥동석

발행처 한국조세재정연구원

138-774 서울특별시 송파구 송파대로 28길 28

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및 일지사

인쇄

© 한국조세재정연구원 2013

ISBN 978-89-8191-673-2

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 6,000원