



노동소득과 자산소득의 과세 형평성에 관한 연구

2019. 12

전병목 · 이철인



노동소득과 자산소득의 과세 형평성에 관한 연구

2019. 12

전병목 · 이철인

서 언

자산 관련 소득에 대한 과세는 효율성과 형평성의 관점이 충돌하는 대표적인 과세 분야로 지속적인 연구의 대상이다. 과세의 형평성 관점에서는 소득원천에 관계없이 노동, 자산소득 등을 종합하여 누진과세하는 것이 바람직하다. 어떠한 소득 형태를 가지든지 개인의 소득수준에 따라 소득세를 과세하는 것으로 과세에 따라 개인의 소득획득 활동 선택에 영향을 미치지 않기 때문이다. 그러나 장기적인 경제성장과 노동생산성의 향상을 위해서는 자본축적이 필수적이므로 자본축적에 대한 과세수준 결정에 반영할 필요가 있다. 또한 경제발전으로 점차 사회가 안정되어감에 따라 노동소득과 자산소득의 과세가 재분배에 미치는 영향 등에 대한 대중적 관심도 높아지고 있다. 흔히 불로소득으로 일컬어지는 자산소득에 대해 노동소득보다 높은 세율로 과세하는 것이 필요하다는 의견도 제시되고 있다.

이러한 상황에서 자산소득 과세에 대한 최적과세론적 연구결과와 실제 정책과정에서 나타나는 적용실태, 그리고 개별 자산에 대한 과세가 가구단위에서 자산구성에 따라 변화하는 과세효과를 분석하는 것은 큰 의미가 있다. 개별 자산에 대한 과세제도와 가구의 자산구성과의 상관관계를 파악할 수 있다. 최근 동태적 최적자산과세이론에서는 전통적인 관점과 달리 양(+)의 자본과세를 지지하는 결과를 도출한다. 초기에 자본축적 후 근로를 줄이고 자본소득만에 의존하면서 살아가는 것을 방지하고 고능력자의 노동공급을 늘리기 위해 자본과세를 통해 자본축적을 할 유인을 이전보다 다소 줄이는 구조로 가자는 것이다. 또한 금융상품 간 과세 중립성도 도출될 수 있다. 이러한 결과는 자산소득 과세정책에서 자본 이동성의 고려가 중요하며 자산 간 과세격차를 축소하기 위한 노력이 중요함을 보여준다.

개별 자산에 대한 과세수준 분석은 노동소득에 비해 자산소득의 과세수준이 높게 나타나 이론적 시사점과는 다른 결과를 보여준다. 또한 양도소득의

경우에는 부동산, 주택의 양도소득 과세수준이 연금 등의 바람직한 자산보다 낮아 이에 대한 적절한 정책조정이 필요함을 시사한다. 개별 가계의 자산구성을 감안할 때, 금융자산 과세효과는 소득분배에 중립에 가깝게 나타났으며, 부동산 자산에 대한 과세기반 확대가 중요하지만 재분배효과는 그리 크게 나타나지 않았다. 소득이 낮은 은퇴계층에서 상당한 부동산자산을 보유하고 있기 때문이다. 이러한 결과는 자산소득에 대한 과세수준 결정과 상대적으로 낮게 과세되는 자산소득에 대한 정의와 과세 형평성에 관한 논의가 중요함을 보여준다.

본 보고서는 본원의 전병목 박사와 서울대학교 이철인 교수가 공동으로 집필하였다. 저자들은 중간보고와 최종보고 세미나 등을 통해 연구에 유익한 말씀을 주신 원내 연구위원들과 외부 평가위원들에 감사드린다. 그리고 연구의 마무리단계에서 귀중한 논평을 해주신 익명의 두 논평자들에게 감사드린다. 또한 보고서 집필과정에서 관련 자료수집과 정리, 분석 과정에 많은 도움을 준 권선정 연구원에게 감사의 마음을 전한다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적 견해이며 본 연구원의 공식 견해를 반영한 것이 아님을 밝혀둔다.

2019년 12월

한국조세재정연구원

원장 김 유 찬

요약 및 정책적 시사점

1. 연구의 목적, 방법, 특징

본 연구는 자산소득, 즉 저축을 기반으로 하되 다양한 자산형태로 운용되어 형성되는 소득에 대한 과세이론을 바탕으로 노동소득과 자산소득의 형평성, 자산소득 간 과세 형평성을 분석하고 정책적 시사점을 도출하는 것이 목적이다.

구체적 연구범위로는 이론적 선행연구의 검토와 함께 주요국의 자산소득 및 노동소득 과세수준 분석, 우리나라의 자산소득 유형별 실효세율 분석, 그리고 자산소득 과세의 가계단위 재분배 효과 등으로 설정하였다. 연구방법은 외국과의 비교, 가상 소득수준에 따른 자산소득별 실효세율 분석, 가계단위 자산구성에 따른 자산소득 과세효과 시뮬레이션 등으로 구성된다.

본 연구는 개별 자본소득에 대한 과세정책 연구에서 그 범위를 확장하여 자산유형별 과세현황 및 소득수준별 실효세율 분석, 그리고 종합적으로 개별 자산소득에 대한 과세가 가계단위의 자산구성 속에서 미치는 실제적 영향을 분석한 것이 특징이다. 노동소득 과세와의 비교와 함께 실제적으로 큰 차이를 보이는 자산소득 유형 간 형평성에 대한 논의도 포함한다

2. 이론분석의 결과와 시사점

최근의 이론적 분석결과는 현실적인 관점에서 자본과세를 지지하고 있다. 전통적 최적자산과세의 결과는 자본의 축적을 통해 개인의 후생을 가장 빨리 제고할 수 있음에 기초하여 자본과세에 부정적이었다. 즉, 자본축적이 충분히 이루어져야 노동의 가치가 상대적으로 상승할 수 있어서 소득 및 소비수준 제고로 쉽게 이어져 개인과 사회 후생의 극대화에 일차적으로 도움이 될 수 있다는 주장이다. 그러나 최근 동태적 최적자산과세이론에서는 양(+)

자본과세를 지지하는 결과를 도출한다. 그 논거로서 비선형누진세제만을 통해서 재분배를 하는 데 따른 효율비용이 과도하게 나타날 수 있는데, 이는 누진적 소득세의 부과에 따라 노동공급의 왜곡이 고능력자를 중심으로 크게 나타나게 되기 때문이다. 특히 다기간을 상정해보면 초기에 급속히 자본축적을 한 후 근로를 줄이고 자본소득만에 의존하면서 살아가는 것이 가능하다. 이러한 상황하에서는 고능력자들의 노동공급을 늘리기 위해 누진성을 다소 줄여서 노동공급 인센티브를 키우고 그 대신 부족한 세수를 자본과세를 통해 얻으면서 동시에 자본축적을 할 유인을 이전보다 다소 줄이는 구조로 가자는 것이다. 이러한 방안은 메커니즘 설계이론의 구조상 기간 간 개인의 소득능력정보를 사실 그대로 드러내도록 유도하기 위해 미래보다는 현재 소비에 가중치를 두도록 유인 구조를 바꾸어서 근로를 좀 더 이끌어내고 저축 및 자본축적을 다소 줄이도록 하는 것이 사회후생을 극대화하는 데 도움이 된다는 주장이다.

최적자산선택이론을 최적자산과세의 맥락에서 해석해보면 금융상품 간 조세 중립성도 통상적 가정에서 얻어진다. 각종 위험 자산들 간 수익률, 위험도를 반영하는 분산 등이 매우 상이할 수 있겠지만 이러한 자산들이 노동공급과 특수한 관계를 지니지 않는다면(즉, 노동공급과 중립적이라면) 모든 위험 자산들 간 일정한 비율로 과세하는 것이 사회후생을 극대화할 수 있다는 것이다. 이때 자산 간 수익률이 조세에 의해 차등화되면 자산 간 불필요한 이동이 발생하는데, 이는 비효율성의 근원이 된다. 따라서 통상적 금융활동에 대해서 어느 정도 합의할 만한 일정한 과세 수준을 형성해주는 것이 정책적으로 도움이 된다.

최적과세 관점에서의 이론적 분석결과는 다음과 같은 조세정책적 고려가 필요함을 시사한다. 먼저 개방경제에서 나타나는 다차원의 제약에 대해 정책적 고려가 필요하다. 기존의 자본소득 과세에 대한 효율성, 형평성 관점뿐만 아니라 거시경제적 안정성도 중요한 정책적 고려사항이 되어야 한다. 외국과 경제공동체를 형성하지 않은 우리나라의 현실에서 자본의 해외유출입 등 거시경제의 취약성도 자산소득 관련 과세정책에서 고려해야 한다. 이러한 관점에서 유사한 경험을 한 북유럽국가의 이원적 소득과세 사례를 고려할

수 있다. 이론적 결과와 같이 자본소득에 대해 과세하되, 노동소득의 낮은 세율수준으로 과세하여 거시경제적 안정성도 추구하는 사례이다.

또한 각종 자산 관련 소득에 대해 세율 격차를 줄여나가며 일종의 단일세율에 근접하도록 노력하는 것이 중요하다. 현재의 금융소득에 대한 원천징수세율을 기준으로 자산소득세율을 접근시키는 것이 자산구조의 왜곡을 줄이며, 청년기 노동소득을 기반으로 자산형성을 유도하기에도 유리하다. 자산소득을 통한 지나친 소득격차 확대를 방지하려면 제한된 범위에서 누진적 과세구조를 유지해 나갈 필요가 있다. 기존의 금융소득종합과세, 종합부동산세는 이러한 관점을 반영하는 제도로 그 적용범위의 설정을 통해 기존 이론과 부합할 수 있도록 해야 한다.

3. 개별 자산과세 형평성 분석결과

과세 형평성에 대한 이론적 선행연구가 실제 정책실행 관점에서 어떻게 반영되고 있는지 분석하기 위해 외국과 우리나라 자산별 과세 사례를 분석하였다. 외국의 사례는 자본의 국가 간 이동과 실질적으로 연관성 높은 소득유형별 최고세율을 살펴본다. 고소득층이 자본의 국가 간 이동을 실행할 수 있는 유인과 능력이 있기 때문이다. 선진 국가의 노동소득과 자산유형별 소득에 대한 과세제도를 최고세율 관점에서 비교하면 우리나라는 비교 대상 국가들 중 중간 정도이다. 노동소득 과세와 비교한 자산유형별 소득과세 수준은 노동소득 과세 수준과 유사하거나 이를 초과하는 수준이다. 이를 다른 나라들과 비교하면 최고세율이 상당히 높은 그룹에 속한다. 즉 51.0% 수준에 달하는 배당소득에 대한 세부담이 세계적으로도 미국, 캐나다, 네덜란드, 아일랜드, 스위스 등 다음으로 높다. 자산소득에 대한 낮은 세율 역시 높은 수준이다. 고소득자가 직면하는 투자옵션 중 낮은 자산소득 세율은 40.9%로서 미국의 47.3%(예금 이자소득) 다음으로 높은 수준이다. 다른 국가들은 주로 부동산 양도소득 등이 비과세인 경우가 많아 낮은 자산소득 세율이 0%인 경우도 많지만 노동소득보다 상당히 낮은 투자옵션도 제공하고 있다. 우리나라와 같이 노동소득과 유사하거나 높은 수준의 자산소득 과세를 운용

하는 나라는 이스라엘, 멕시코, 미국 등에 그친다. 이와 달리 스웨덴, 그리스, 오스트리아, 벨기에 등은 노동소득에 비해 상당히 낮은 수준으로 자산소득에 과세하고 있다. 자본의 이동성을 감안한 효율성의 관점이 반영된 국가들이다.

우리나라의 노동소득과 자산소득 유형에 따른 소득수준별 실효세율 수준을 비교한 결과, 자산소득에 대한 실효세율은 노동소득에 비해 상대적으로 높은 수준이다. 가장 높은 실효세율을 보이는 자산소득은 주식배당소득이다. 주식배당소득에 대한 실효세율이 높은 것은 주주단계에서 비교적 낮은 세율(2천만원 이하일 경우) 또는 노동소득과 동일한 한계세율을 적용하고 있음에도 불구하고, 법인단계에서 부담한 법인세에 대한 이중과세 조정이 완전하지 않기 때문이다. 즉, 주주단계 세금과 법인단계 세金的 합이 다른 자산소득의 실효세율보다 높게 나타난다. 법인의 이익처분이 모두 배당으로 나타나지 않아 주주가 양도소득을 얻게 되면, 배당에 비해 낮은 세율이 적용되어 종합적 실효세율은 배당소득보다 낮아질 수 있다. 특히 소액주주에게는 주식 양도소득에 대해 비과세하고 있어 배당성향이 낮아질수록 실효세율이 더 낮아지게 된다. 반면 양도소득에 대해 과세가 이루어지는 대주주의 경우 배당을 줄이고 양도소득 비율을 높이더라도 실효세율 감소 폭은 소액주주에 비해 작다. 오히려 대주주의 소득수준이 낮을 경우에는¹⁾ 양도소득세율(20%)이 주주단계 배당소득 세율(14%)보다 높아 배당을 줄였음에도 불구하고 전체 실효세율은 높아질 수 있다. 다른 자산소득인 이자소득 역시 노동소득보다 높은 세부담을 보이고 있다. 예외는 연금소득으로 수급시점에서 과세표준 4,600만원 이하(한계세율 15%)의 낮은 소득에는 노동소득보다 낮은 한계세율을 보이나, 그 이상의 소득에는 노동소득보다 높은 한계세율을 보이고 있다. 은퇴 이후 소득수준이 근로 시기보다 낮아지기 때문에 고소득자가 갖는 상대적으로 높은 한계세율의 문제점은 크지 않을 것으로 판단된다.

한편 장기간 소유하는 자산투자자에 대한 한계세율 분석결과는 장기투자자산인 주택(부동산)과 연금저축에 대해 조세지원이 이루어지고 있음을 보여

1) 대주주의 다른 소득이 0인 경우에 대한 가정이다.

준다. 장기간 저축을 통해 형성되는 자산소득에 대해서 우대하고 있지만 정책 목적에 따라 조세지원 수준에 차이가 있다. 먼저 연금저축의 경우, 노후소득 형성을 위해 명시적으로 조세지원을 하고 있다. 납입단계와 운용단계에서 세부담을 줄여주고 연금소득 획득 시 소득세를 부담토록 하고 있다. 이에 따라 연금저축에 대한 세부담은 연금수급 시 소득수준에 따라 달라지게 되는데, 소득세 한계세율 15%(과세표준 1,200만원 이하) 소득자까지 음(-)의 한계세율, 즉 조세지원이 되고 있다. 그보다 높은 소득자에 대해서는 한계세율이 급속하게 상승하여 노동소득의 한계세율과 유사한 수준이다. 이는 자발적 장기저축 유인이 약한 저소득층의 노후소득 형성의 기제로서 잘 설계되어 있는 것으로 평가할 수 있다. 저소득층이 아니라 하더라도 일생주기간 소득이동을 촉진하여 소비평탄화를 유도한다는 측면에서 후생증가에 기여하는 정책수단이라 할 수 있다.

주택의 경우에는 명확한 정책 목적이 제시되지 않은 가운데 조세지원이 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 조세정책에서 주택투자에 대해 조세지원을 실시하여 장려하겠다는 목표가 제시되지 않기 때문이다. 그럼에도 실질적으로 1세대 1주택의 경우 주택가격에 따라 달라지지만, 조세지원 내지 낮은 수준의 한계세율을 보이고 있어 투자대안으로 우위에 있다. 더구나 짧은 보유기간의 반복적 거래를 통해 1세대 1주택에 주어지는 조세혜택을 지속적으로 누릴 수 있는 점은 다른 자산에 비해 매우 유리한 부분이다. 특히 소득 수준에 관계없이 낮은 실효세율(심지어 음(-)의 실효세율)을 허용하는 것은 부동산에 편중된 가계자산 배분구조를 유도하는 중요한 요인이 될 수 있다. 다만 2주택에는 한계세율이 38% 수준으로 높아져 다른 자산에 비해서도 높고 노동소득에 비해서도 높은 수준에 속하게 된다.

4. 개별 자산과세의 가계 내 과세 형평성 효과

재정패널자료를 이용하여 노동 및 자산소득세의 영향을 가계단위에서 분석하였다. 분석결과 가계의 전반적인 소득세 부담은 4.74%(주택보유세 0.65% 포함) 수준으로 상당히 낮은 것으로 나타났다. 소득세 부담에서 가장 큰 비

중을 차지하는 것은 노동소득(근로 및 사업 소득)세로 총소득의 3.51% 수준으로 나타났다. 이는 가계소득에서 차지하는 비중(81.3%)이 가장 높기 때문이다. 자산소득에 대한 과세 수준은 매우 제한적으로 나타났다. 이자 및 배당 소득으로 구성된 금융소득은 전체소득의 1.7% 수준으로 매우 낮아 상대적으로 균일한 과세정책에도 불구하고 세부담률(금융소득세/총소득)은 0.52%에 불과하다. 부동산소득에 대한 소득세는 더욱 낮아 총소득의 0.05%에 불과하며 주택보유세가 오히려 총소득의 0.65% 수준을 차지하여 상당한 부담요인으로 작용하고 있다.

소득원천별 실효세율(개별 세부담/개별 소득)의 경우, 분리과세를 취하고 있는 금융소득이 가장 높았으며 뒤이어 노동소득의 수준이 높고, 가장 낮은 소득은 부동산자산소득이다. 부동산자산소득은 소득과약이 어려울 뿐만 아니라 거주 주택의 암묵적 소득에 대한 비과세 등으로 인해 실효세율은 매우 낮다. 금융소득 역시 자료의 한계로 고려하지 못한 비과세·감면 금융상품의 존재를 감안하면 세부담률은 추정치보다 낮아질 것이다.

지니계수로 측정한 소득세의 재분배효과는 전통적인 누진과세체계를 취하고 있는 노동소득의 분배효과가 가장 크게 나타나며, 금융소득세는 소득 분배에 거의 중립적이거나 소폭 역진적이며 부동산자산 소득세는 누진적이다. 부동산자산 소득세에 비해 부동산(주택)보유세가 10배 이상으로 높다. 특히 부동산(주택)자산의 보유가 근로기간 동안의 저축을 통해 형성된 경우, 은퇴 시점에서 소득수준이 낮아 보유세가 부담요인으로 작용하게 된다. 이러한 요인으로 부동산자산 소득세의 누진성은 크지 않다. 금융소득세의 중립성 내지 소폭의 역진성은 상대적으로 금융소득의 비중이 저소득 계층에서 높기 때문이다. 그러나 저소득계층을 겨냥한 다양한 비과세·금융상품의 존재를 고려하지 못한 한계를 감안하면 금융소득세의 역진성은 크게 문제가 되지 않을 것으로 판단된다. 부동산자산의 경우 패널자료가 갖는 고소득 자산가의 높은 탈락 경향 등에 대한 정보 부족 등으로 인해 추정치보다 높은 재분배효과를 보일 것으로 판단된다.

5. 정책적 시사점

실증분석 결과는 이론적 분석의 연구가 제시하는 정책방향이 얼마나 실질적으로 구현되고 있는지에 대한 점검과 함께 이를 달성하기 위한 정책 방향을 다음과 같이 제공하고 있다.

먼저 자산소득에 대한 세부담은 이론적 결과와 거시경제적 안정성 차원에서 노동소득에 대한 세부담보다 낮은 수준에서 결정되는 것이 바람직하다. 이러한 관점에서 배당소득에 대한 이중과세 축소 등을 통해 노동소득에 비해 지나치게 높은 세율을 조정할 필요가 있다. 또한 주식 양도차익에 대한 과세는 전면 과세로 전환하되, 일괄 소득공제를 통해 저소득구간의 세부담을 낮추어줄 필요가 있다. 현재 소액주주에 대한 주식 양도차익 비과세제도는 법인소득의 민간환류를 제약하는 요인으로 작용할 수 있다. 주주의 입장에서는 실효세율이 높은 배당소득 형태보다 비과세되는 양도차익 형태로 소득을 획득하는 것이 더욱 유리하기 때문이다. 이런 세부담 구조는 투기적인 고빈도 주식거래를 통한 양도소득에 대해 과세하기 어려워 조세의 형평성을 훼손할 수 있다. 현 제도적 관점에서 주식 양도소득에 대한 과세 여부를 주식보유 규모로 결정하는 것은 그 당위성이 거의 없다. 대주주의 소득수준이 꼭 높고 소액주주의 소득수준이 꼭 낮은 것이 아니기 때문이다. 더구나 대주주에 대한 기준 역시 크게 낮아지고 있어 소득수준과의 연계성은 더욱 떨어질 가능성이 높아 이의 개선이 필요하다.

뚜렷한 목적 없이 부동산 장기형성 소득에 대해 조세지원이 되고 있는 구조는 다른 자산소득과의 과세 형평성을 심각하게 훼손할 수 있어 시급히 개선해야 한다. 초기 부동산 등을 통한 자산축적을 위해 지원이 필요하다면, 최초 주택취득에 대해서만 조세혜택을 주거나 거주 주택에만 세제혜택을 허용하는 방안을 고려할 수 있다. 이렇게 할 경우, 주거안정 또는 자산축적을 지원하면서 최초 주택 취득 이외 또는 거주 목적 이외 주택취득에 대해서는 다른 자산소득과 과세 균형을 맞출 수 있다.

구체적으로 주택취득에 따른 세부담을 정상화하기 위해서는 양도소득세 비과세 축소, 장기보유공제 하향 조정 등이 필요하다. 1세대 1주택에 대한

조세지원을 축소하는 방안으로 장기보유공제율 인하, 비과세의 부분적 과세 전환 등이 고려될 수 있다. 예를 들어 기존 1세대 1주택 양도소득 비과세제도를 폐지하고, 장기보유공제제도로(최대 80%) 개편할 경우에는 상대적으로 한계세율이 다른 투자자산과 유사한 수준으로 높아지는 것으로 분석된다. 이러한 제도 변화는 자산 간 세부담 격차를 완화하여 자산배분 구조의 왜곡을 줄이면서 주거안정을 위한 지원도 이룰 수 있는 방향이다.

가구단위의 정책시뮬레이션 결과도 부동산 관련 소득의 과세 잠재력이 존재하는 것으로 나타났지만, 그 규모와 소득분배 개선효과는 크지 않은 것으로 나타났다. 그러나 과세 형평성 개선과 조세지원의 문제를 해결하기 위해 부동산 부문의 소득에 대한 과세를 확충해 나갈 필요가 있음을 보여준다.

목 차

I. 서 론	19
II. 최적자산과세에 대한 이론적 분석	23
1. 배경	23
가. 연구목적	23
나. 주요 연구내용	24
다. 연구방법	26
2. 자산과세에 관한 주요 연구동향	26
가. 전통적 접근	26
나. 새 동태재정학	33
다. 최적자산선택이론하의 자산과세 원칙	39
라. 자산 간 과세 중립성 검토	43
마. 기타	47
3. 논의 요약 및 향후 정책과제	53
가. 이론과 실증분석 간의 연계 필요성	53
나. 주요 정책과제	56
4. 소결	65
III. 노동소득과 자산소득 과세 형평성 분석	69
1. 자산소득에 대한 국제적 과세 현황	70
2. 우리나라의 자산소득 과세 현황	89
가. 이자 및 배당소득에 대한 과세	90
나. 양도소득에 대한 과세	94
다. 자산소득과 노동소득의 과세 형평성	100

3. 소결	105
IV. 노동 – 자산소득 과세의 재분배효과	108
1. 분석자료의 구성	108
2. 소득형태별 조세부담	112
3. 기초통계 및 분석결과	114
가. 기초통계 및 재분배 효과	114
나. 시나리오 분석	129
4. 소결	134
V. 결론 및 정책적 시사점	136
참고문헌	142
부 록	146
1. 최적과세이론과 향후 과제	146
2. 개인의 일생주기 세부담 변화	150

표목차

〈표 Ⅲ-1〉 배당소득에 대한 과세방법	71
〈표 Ⅲ-2〉 최고소득자에 대한 배당소득세와 이자소득세 법정세율(2016년 기준) ·	73
〈표 Ⅲ-3〉 최고소득자 채권이자 및 은행이자에 대한 소득세율(2016년)	74
〈표 Ⅲ-4〉 주식 양도차익에 대한 과세(2016년 기준)	76
〈표 Ⅲ-5〉 주식 양도차익의 보유기간에 따른 법인 및 개인 단계 세부담 수준 ···	77
〈표 Ⅲ-6〉 우리나라 주식 양도차익 과세 현황	78
〈표 Ⅲ-7〉 부동산 양도차익에 대한 과세(2016년 기준)	79
〈표 Ⅲ-8〉 장기보유 자산의 양도소득세율 비교(2016년)	80
〈표 Ⅲ-9〉 주식과 채권투자 시 세부담 격차(2016년 기준)	83
〈표 Ⅲ-10〉 투자자산별 소득의 세부담 수준(2016년 기준)	87
〈표 Ⅲ-11〉 주택 양도소득 및 연금저축 투자시 한계세율(2019년)	99
〈표 Ⅲ-12〉 1세대 1주택 양도소득세 과세전환 시 한계세율	104
〈표 Ⅳ-1〉 이자 및 배당소득의 조사 정확성 추정(가구주 및 가구원)	111
〈표 Ⅳ-2〉 가구주의 소득구성	115
〈표 Ⅳ-3〉 가구(가구주, 가구원)의 소득구성	116
〈표 Ⅳ-4〉 가구주 기준 소득세 효과	121
〈표 Ⅳ-5〉 가구 기준 소득세 효과	122
〈표 Ⅳ-6〉 가구주 기준 소득유형별 실효세율	124
〈표 Ⅳ-7〉 가구 기준 소득유형별 실효세율(가구주+가구원)	125
〈표 Ⅳ-8〉 가구주 기준 지니계수	127
〈표 Ⅳ-9〉 가구 기준 지니계수	128
〈표 Ⅳ-10〉 가구 기준 지니계수(높은 자산 수익률 가정)	129
〈표 Ⅳ-11〉 분석 시나리오의 구성	131

CONTENTS

〈표 IV-12〉 시나리오별 소득유형별 실효세율 변화(가구기준)	132
〈표 IV-13〉 시나리오별 세부담률 변화(가구기준)	133
〈표 IV-14〉 시나리오별 소득유형별 세부담률 변화(가구기준)	133

그림목차

[그림 Ⅲ-1] 주식 양도차익 과세의 장단기 격차(2016년)	78
[그림 Ⅲ-2] 장기보유 주식 및 부동산의 보유기간-세율격차(2016년)	82
[그림 Ⅲ-3] 주식 및 채권 수익에 대한 최고 소득세율	86
[그림 Ⅲ-4] 노동소득과 자산소득의 세율 수준	88
[그림 Ⅲ-5] 이자 및 배당소득의 실효세율(2019년)	92
[그림 Ⅲ-6] 배당소득 실효세율의 체감비율과 직간접 투자 간 세부담격차 (2019년)	93
[그림 Ⅲ-7] 주식 관련 소득의 배당비중에 따른 실효세율(2019년)	96
[그림 Ⅲ-8] 주택 양도소득 및 연금저축 투자시 한계세율(2019년)	99
[그림 Ⅲ-9] 노동소득과 자산소득에 대한 실효세율(2019년)	102
 [그림 Ⅳ-1] 분위별 가구소득의 유형별 구성	117

I. 서론

자산 관련²⁾ 소득에 대한 과세는 효율성과 형평성의 관점이 충돌하는 대표적인 과세 분야로 지속적인 연구의 대상이다. 과세의 형평성 관점에서는 소득원천에 관계없이 노동, 자산소득 등을 종합하여 누진과세하는 것이 바람직하다. 어떠한 소득 형태이든 개인의 소득수준에 따라 세금을 부과하는 것으로 과세에 따라 개인의 소득획득 활동 선택에 영향을 미치지 않는다.

효율성 관점에서는 소득세 부과로 인한 경제적 행위 왜곡이 작은 것이 바람직하다. 경제주체의 행태 왜곡을 줄이려면 이동성이 높은(낮은) 세월에 대해서는 상대적으로 낮은(높은) 세율로 부과하는 것이 효율적이다. 자본소득에 대한 과세이론은 자본소득 비과세, 과세 등 다양한 이론적 연구가 있다. 저축에 대한 과세가 미래소비에 대한 과세로 이해하거나, 소비 및 노동 공급이 균제상태(Steady state)에 도달하였을 때에는 비과세가 바람직하다(Chamley, 1986; Chari et al., 1994; Jones et al., 1997; Judd, 1999 등). 그러나 이러한 결과는 유동성 제약, 이질적 경제주체들의 노동공급 변화, 미래소비와 여가의 보완성 등의 고려에 따라 과세가 바람직한 것으로 변화하게 된다.

구체적으로 저축에 대한 과세 타당성은 주로 일생주기 모형(Life cycle Model)을 통해 도출된다. 다양한 저축 동기 중 가장 강력한 동기는 일생주기적 관점에서 효용을 극대화하기 위한 소비평탄화이기 때문이다. 또한 이를 달성하는 소득원천은 노동소득과 자본소득으로 구성될 수 있는데, 노동소득을 결정하는 노동공급이 연령이 증가함에 따라 감소하는 문제를 완화하

2) 자산소득과 자본소득은 본 보고서에서 동일한 의미로 사용한다. 자산소득은 소득의 원천인 자본의 다양한 형태, 즉 자산 형태에 중점을 둔 표현으로 이해되는 반면 자본소득은 노동소득에 대비되는 개념으로 다양한 자산에 대한 포괄적 의미를 지닌다고 판단된다. 본 보고서에서는 자산소득 간 과세 형평성도 함께 분석의 범위에 포함하므로 자산소득이라는 표현을 주로 이용한다.

기 위해 자본과세를 활용하는 방안이다(Erosa and Gervais, 2002). 즉, 자본과세는 자본축적의 유인을 낮춤으로써 노령기에 자본을 과도하게 축적하지 않도록 유도하고 대신 노동공급을 늘리도록 함으로써 전체 사회후생을 제고할 수 있다는 것이다.

이론적 관점에서는 저축에 대한 과세 필요성의 옹호 여부에 관심이 있었다면, 정책적 관점에서는 저축 과세정책의 영향에 관심이 있었다. 이론적 논의 여부에 관계없이 실제 정책적으로는 다양한 자본소득, 즉 저축에 대해서 과세하고 있기 때문이다. 구체적으로 조세정책의 변화를 통해 개인의 저축, 즉 자산축적의 변화를 유도할 수 있느냐가 정책결정에 중요하다. 저축의 세후이자율 변화가 개인의 저축행태에 영향을 미친다면 이러한 관계를 이용한 정책개입이 가능하기 때문이다. 만약 개인들이 미래를 위해 충분한 저축을 하지 않는다면, 세제인센티브를 통해 세후수익률을 높이고 이는 지원대상 자산의 축적을 유도할 수 있다. 이러한 정책적 고민은 고령화 등에 대응하기 위해 공적연금 가입 확대, 개인연금에 대한 세제지원을 통해, 동 분야 저축을 유도하여 노후소득 형성을 지원하는 정책으로 나타나고 있다.

본 연구는 자산소득, 즉 저축을 기반으로 하되 다양한 자산형태로 운용되어 형성되는 소득에 대한 과세이론을 바탕으로 노동소득과 자산소득의 형평성, 자산소득 간 과세 형평성에 대해 살펴본다. 먼저 최적과세의 관점에서 자산과세 이론을 살펴보고 다양한 가정들의 현실적 타당성을 검토한다. 이를 바탕으로 최적과세 관점에서 자산소득 과세의 방향을 제시해 보고자 한다. 이후 근로소득과 자산소득 간, 각종 자산소득 유형 간 과세 현황을 평가하고, 미시자료를 바탕으로 자산소득 과세의 재분배 효과 등을 분석하고 그 결과를 바탕으로 향후 정책방향에 대한 정책적 시사점을 제공하고자 한다.

문재인 정부 출범에 따라 조세정책의 중요한 정책목표로 세부담 형평성 제고와 재분배기능 강화가 제시되었다. 이러한 정책목표가 반영할 수 있는 분야가 노동소득과 자산관련 소득의 형평성 분석이다. 이른바 ‘불로소득’으로 일컬어지는 자산소득에 높은 세율로 과세해야 한다는 주장도 강하게 제기되고 있기 때문이다. 불로소득이라는 명칭에서 일하여 얻는 노동소득에

대한 과세보다 높은 수준의 과세를 시사하기도 한다. 이러한 일반적 인식에 대한 이론적·실증적 분석을 통해 점검해 볼 필요가 있다. 이를 위해 노동소득과 자산소득의 유형별 과세수준을 비교함으로써 과세 형평성을 평가한다. 또한 다양한 자산소득 유형에 대한 과세차등에 대해서도 그 타당성을 검토해 볼 필요가 있다. 구체적으로 근로 및 자본 소득에 대한 과세는 종합소득과 분리·분류과세 등 다양한 과세방법이 이용되고 있다. 이자 및 배당소득은 분리과세하고 있지만, 소득수준 2천만원을 초과하면 다른 소득과 종합과세하고 있다. 분리과세 시 적용세율은 14%로 소득세 최고세율 42%에 비해 상대적으로 낮은 세율을 적용하고 있다. 자산소득의 중요한 한 형태인 자본이득에 대해서는 이자 및 배당소득에 비해 상대적으로 낮은 수준으로 과세하고 있다. 주택 관련 양도소득은 1주택 시 상대적으로 낮은 세율로 과세하고 있으며 다주택자는 종합소득세율 이상으로 과세하고 있다. 주식의 양도차익에 대해서도 소액주주는 비과세하고 있으며 파생상품은 상대적으로 낮은 세율(5%)로 과세하고 있다.

현실적 과세 환경하에서 다양하고 복잡한 노동소득과 자본소득 과세제도를 어떻게 조정해 나가는 것이 효율성과 형평성 관점에서 바람직한지 살펴보고자 한다. 노동소득과 자본소득 간 과세격차는 어느 정도로 유지하는 것이 바람직한지, 자본소득의 경우 다양한 원천에 대한 과세 중립성을 어떻게 유지하는 것이 바람직한지 정책방향을 제시하는 것이 연구의 목적이다.

본 연구는 매우 넓은 연구 분야를 형성하고 있는 자산소득 과세 분야를 이론 분석·개별 자산 분석·가계단위 분석의 세 측면으로 나누어 분석하였다. 따라서 각 포괄범위와 상호간의 연계 측면에서는 완벽하지 않지만 중요한 이슈를 포함하고자 하였다. 이를 위해 제Ⅱ장 이론 분석에서는 독립적인 관점에서 자본소득 관련 다양한 이슈를 포괄하고자 노력하였다. 이론연구의 결과와 그 과정에 이용된 다양한 가정들의 현실 부합 가능성 등 가장 포괄적인 관점에서 자본소득 과세를 분석하였다. 이를 통해 현실에 보다 적합한 자본소득 과세에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 실증분석을 담당하는 제Ⅲ장, 제Ⅳ장은 개별 자산별 과세수준과 가계단위별 집합적 과세부담을 분

석하였다. 제Ⅲ장에서는 자본의 국가 간 이동성 관점을 반영하기 위해 해외 주요 국가들의 자본소득 과세제도를 살펴보고 효율성, 형평성, 중립성 관점에서 세제를 평가한다. 또한 우리나라의 다양한 자산형태별 과세구조를 분석하고 자산소득 과세의 수준 및 자산 간 과세 형평성에 대한 시사점을 얻는다. 제Ⅳ장에서는 개별 자산 간 과세제도 차이가 실질적 경제주체인 가구단위에서 미치는 영향을 분석한다. 가구단위 미시자료인 재정패널을 활용하여 노동소득 및 자산소득에 대한 과세제도가 재분배에 미치는 영향을 분석하고 그 함의를 도출한다. 제Ⅴ장은 결론이다.

Ⅱ. 최적자산과세에 대한 이론적 분석

1. 배경

가. 연구목적

자본소득과 노동소득 간의 상대적 비중의 합리성에 관한 연구의 일부분으로서 최적자산과세에 대한 이론적 이해를 바탕으로 실증분석 및 자료에 대한 이해가 동반된 정책적 논의가 필요한 시점이라고 판단된다. 효율성에 관한 기본적인 이해를 바탕으로 소득계층 간 형평성을 포괄하여 사회후생을 정의하고, 사회후생을 극대화하는 의미에서 최적의 자산과세 구조에 대해 고민해 보고자 한다. 특히 최근 금융위기 이후 경제주체의 이질성 및 소득분배에 대한 중요성이 부각된 이후, 그동안 분배 차원에서 상대적으로 덜 고려되었던 자본과세에 대한 심층적 이론적 분석이 필요하기 때문이다.

단순한 직관 또는 이념적 선호에 따라 선형적으로 양 소득 간의 비중을 정하는 것이 아니라, 각각의 소득에 대한 과세이론을 충실하게 고려하며 특히 본 연구에서는 자본소득의 내용, 특성 및 현실적 한계점 등을 고려하여 필요한 과세체계를 모색하고 이에 기초하여 현실의 과세체계에 대한 시사점을 유도하고자 한다.

특히, 최근 자본소득에 관한 사회적 관심이 고조되는 동시에 이론적으로도 기존의 흐름과 매우 상이한 흐름도 발견되고 있어 이들을 적절히 감안하고 현실적 적용 가능성을 포함하여 심도있게 논의하고, 우리나라와 같은 소규모 개방경제의 특성을 고려하여 시사점을 유도하는 노력이 필요하다고 생각된다.

나. 주요 연구내용

무엇보다 최적자산과세의 내용과 주요 이론적 분석결과를 정리, 소개하는데 일차적 의의를 두고자 한다.

학계에서 주요 관심사로 삼았던 최적자산과세의 구조를 유도하는 데 활용했던 주요 명제, 기본 가정, 그리고 주요 결과의 핵심 내용을 파악하고 이러한 결과에 이르는 데 작용한 주요 직관에 대해 가급적 정책적으로 활용하거나 적용할 수준으로 분석하고 정리, 소개하기로 한다. 무엇보다 효율성뿐만 아니라 형평성에 대한 적절한 고려가 포함된 결과들을 중점적으로 논의함으로써 논란의 여지를 최소화한 사회후생 극대화에 초점을 둔 분석을 소개한다.

본 장에서는 최적자본과세의 전통적 결과를 파악, 소개하고 이러한 결과의 핵심적 동인 및 요인을 해석하고자 한다. 그리고 중요 결과들이 실증분석 또는 정책적 시사점을 갖도록 정리·해석해보고자 한다.

최근 급속히 변화하는 동태재정학 문헌을 통해 이질적 경제주체 거시모형 하에서 개인의 소득능력에 대한 사적정보(private information)와 함께 사적 정보가 시간이 지남에 따라 변동하는 구조에서 이를 감안한 최적자본과세의 구조가 기존의 이론적 결과에 비해 어떻게 달라지는지를 검토하고자 한다. 이러한 동태적 상황에서는 소득획득을 위한 노동공급 그리고 저축 및 자산 축적이 시간이 지남에 따라 형식적으로 동일한 인센티브하에서도 실질적으로 다른 인센티브를 창출해내는 구조를 이해하고 이를 감안한 시사점에 대해 논의하고자 한다.

이와 함께 금융시장의 불완전성에 따른 차입제약의 존재, 연령별로 과세하는 연령의존적 과세제도가 가능하지 않음을 고려한 최적자본과세, 기간에 따라 자본세율을 변동하는 것이 동태적 비일관성 문제로 인해 실제로 시행하는 데 어려움이 있을 경우 새로운 정보가 도래하지 않는 한 일정물을 유지하는 제약하에서의 최적과세 등을 소개하고 시사점을 파악해본다.

또한 기존의 최적자산과세제도가 과거 소득이력, 노동소득의 수준 등을 감안하지 않고 소득발생 시점의 자본소득과 선형세율에 국한하여 분석함으로써 사회후생 극대화에 충분한 정보를 활용하는 데 한계가 있어 가급적 다

양한 정보를 활용하여 자산과세를 함으로써 사회후생을 증진하는 방안에 대해 논의해보고자 한다. 즉, 노동공급이 왕성하게 이루어지는 상황에서 저축 및 자본에 대한 과세와, 노동공급이 미미한 상황에서 저축 및 자본에 대한 과세는 상호 다른 경제적 의미를 지닐 것으로 예상되는데, 전자는 후자에 비해 사회적으로 보다 많은 세수를 창출해주므로 긍정적 의미를 지니게 된다. 이러한 다양한 요인들을 감안하여 최근 축적되고 있는 실증적 분석결과를 최대한 소개해보기로 하고, 실증분석으로 이어질 만한 함의를 찾아보고자 한다.

또한 자산과세를 생존 시기에 국한하지 않고 사망과 동시에 발생하는 자산과세로서 상속세제의 구조 및 세율에 관한 논의도 부분적으로 전개해보고자 한다. 좀 더 확대하여, 다양한 자산을 망라하여 무위험 자산과 위험 자산으로 구분한 후, 조세에 의해 자산선택이 어떠한 방식으로 영향을 받는지, 이에 따라 위험감수(risk-taking) 행위가 어떻게 나타나는지 그리고 이를 감안한 최적과세의 구조는 어떠한지 자산선택이론의 맥락하에서 검토하고 정책적 시사점을 강구하는 것도 정책적 관심사가 될 수 있다. 이에 대해 체계적 관점에서 고려해보고자 한다.

자본이득의 종류와 이에 관한 과세 시 나타나는 문제점을 정리하고 후생극대화의 맥락에서 접근할 내용 및 방향에 대해 검토함으로써 최적자산과세의 거래측면에서 의의를 도출해본다. 마지막으로 이러한 점들을 총망라하여 최적자산과세이론의 의의와 현실 간의 괴리를 검토해보고, 이를 실제 자료를 통해 검정할 만한 주요 명제들을 제한된 범위 내에서나마 제시해보기로 한다. 그리고 가능하다면, 현행 제도를 적절히 개편함으로써 실익이 예상되는 시사점을 제시하는 것으로 글을 맺고자 한다.

또한 소규모 개방경제로서의 특성을 고려한 논의를 위해 필요한 작업도 수행하고자 한다. 우리나라와 관련된 해외국가들로부터 시사점 유도를 위해 이원적 소득세제를 도입한 배경과 기대 실익을 정리해보고 이러한 작업을 통해 어떠한 방향의 개편이 의의가 있는지 고민해보기로 한다. 당장 본고의 취지상 정책적으로 의미 있는 부분을 제외하고, 향후 좀 더 학술적으로 검

정할 만한 구체적인 명제들을 부록에 정리해둠으로써 향후 연구과제로 제시해두고자 한다.

다. 연구방법

방대한 최적자산과세이론을 자본과세이론, 자산선택이론, 자본이득과세이론으로 나누어 각각에 대해 기존의 대표적 이론들을 정리한 후, 최근 급속한 이론의 변화들이 전개되는 최적자본과세이론의 다양한 발전형태를 고려하여 주요 내용 및 변동 사유를 직관적으로 그리고 정책적으로 활용할 수 있게 최대한 쉬운 용어로 정리, 소개하고 실증분석 결과의 양상과 매치시켜 봄으로써 현실적으로 적용할 수 있는 세율의 범주를 모색해보고자 한다. 이때, 기존의 포괄주의 소득과세제도에서의 의미 및 한계점을 감안하여 비교 분석하고자 한다. 또한 우리나라와 관련된 해외국가들로부터 시사점 유도를 위해 이원적 소득세제(dual income taxation: DIT)를 중심으로 그 의미를 살펴보고 개편 방향에 대해서 논의해보기로 한다.

마지막으로 기존 논의들이 주로 학술적 관점에서 전개된 점을 감안하기로 한다. 즉, 가급적 현실의 제약들(예: 법적, 정치적, 정서상 수용성 등)을 고려하고, 특정 사안에 국한되보다는 전체 자산과세의 큰 틀을 정착시키는 측면을 부분적으로라도 포함해 논의하고자 한다. 이론과 실제 참고할 만한 제도들을 논의함으로써 경제적, 정책적 분석틀하에서 결과를 재해석하고 정책적으로 수용 가능한 수준에 대한 정성적 분석을 중점적으로 실시한다.

2. 자산과세에 관한 주요 연구동향

가. 전통적 접근

1) 주요 결과

최적세제의 기본적 틀을 동태경제학으로 확장된 모형에 적용함으로써 자본과세에 대한 논의가 비로소 가능케 된다.³⁾ 여기서 최적이란 단순히 효율

성만 극대화하는 것을 의미하는 것이 아니라, 형평성에 관한 여러 가지 다양한 선택적 고려를 기초로 효율성과 형평성을 동시에 고려하여 적절한 수준을 구하는 작업을 의미한다. 통상적으로 공리주의적 사회후생함수를 고려하여 문제에 접근하는데, 공리주의 그 자체가 상당히 진보적 관점에서 정의되는 형평성 기준이 되기도 한다. 즉, 경제주체들의 행위 변화가 없다면 100% 과세를 통해 공평하게 나누어 갖는 것이 사회적 최적일 수 있음을 허용하는 시각이기 때문이다. 이는 효용함수에 대한 일정한 정규적 조건들, 예를 들어, 한계효용체감의 법칙이 작용하는 경제에서 개인 행위가 가격에 대해 반응하지 않는 경우 동일한 수준의 소비 및 경제활동을 할 때 사회 전체의 효용 총합이 극대화되기 때문이다. 그러나 개인 행위가 가격에 반응하는 경우 이처럼 100% 과세로부터 벗어나게 되는데 과연 얼마나 벗어나는지는 개인의 반응도인 다양한 탄력성에 의존하게 되며 이를 감안하는 것은 곧 효율성뿐만 아니라 형평성도 동시에 고려하는 것이다.

$$\begin{aligned} \max_{t_1, t_2, \dots, t_N} U &= U_1(Y_1 - t_1) + U_2(Y_2 - t_2) + \dots + U_N(Y_N - t_N) & \text{식 (1)} \\ \text{s.t. (i)} \quad \sum_{i=1}^N t_i &= 0 \\ \text{(ii)} \quad Y_1 + Y_2 + \dots + Y_N &= \bar{Y} \\ \text{(iii)} \quad U_i(C) &= U_j(C) \text{ for all } i, j. \end{aligned}$$

제약 (i)은 조세를 건어서 재분배함을 의미하며 제약 (ii)는 조세와 무관하게 소득의 총합이 이미 정해져 있음을 묘사하고 있다. 마지막 제약은 단순히 모든 개인의 효용함수가 동일함을 의미한다. 본 문제에 대한 최적화를 거치게 되면 다음과 같은 일계조건들을 얻게 된다.

$$\begin{aligned} U_1'(Y_1 - t_1)(-1 + \partial Y_1 / \partial t_1) &= U_1'(Y_1 - t_1) = -\lambda & \text{식 (2)} \\ U_2'(Y_2 - t_2)(-1 + \partial Y_2 / \partial t_2) &= U_2'(Y_2 - t_2) = -\lambda \\ \dots & \\ U_N'(Y_N - t_N)(-1 + \partial Y_N / \partial t_N) &= U_N'(Y_N - t_N) = -\lambda \end{aligned}$$

3) 부록에 간략히 정리해 놓은 최적세제의 기본틀을 참조할 수 있다.

여기서 λ 는 첫 번째 제약인 정부예산제약의 라그랑지 계수를 의미한다. 이러한 일계조건은 곧 효용함수가 동일하다면

$$Y_1 - t_1 = Y_2 - t_2 = \dots = Y_N - t_N \quad \text{식 (3)}$$

$$\Leftrightarrow C_1 = C_2 = \dots = C_N$$

이는 동일한 가처분소득, 즉 소비수준을 향유하도록 하는 것이 사회후생을 극대화하는 것이라는 의미이다. 즉, 아래에서 고려하는 사회적으로 최적인 자본과세에 대한 논의의 배경에는 매우 강한 형평성에 대한 고려가 포함되어 있음을 의미한다. 이러한 형평성에 대한 고려와 함께 제약 (ii)와 달리 개인의 경제행위가 조세에 의해 변하는 일반적 상황을 고려함으로써 효율성에 대한 논의를 포함시켜 효율성과 형평성과의 상충관계를 논의하게 된다.

한 가지 동태적 상황에서 고려해야 할 점은 매기 정하는 통제변수도 중요하지만, 개별 경제주체의 경제상태를 결정하는 상태변수가 후생에 보다 결정적 역할을 한다는 점을 감안해야 한다. 그리고 매기 무시할 만한 가격왜곡도 오랜 기간 왜곡이 다기간에 걸쳐 쌓이게 되면 견잡을 수 없이 큰 왜곡으로 나타나는 점 또한 반드시 고려해야 하는 중요한 요인이라는 점이다.

가장 전통적인 동태재정학 모형에서 주장한 결과는 균제상태에 도달하면 최적자본과세는 영(0)의 세율로 조세를 부과하지 않는 균형을 의미한다. Chamley(1986), Chari et al.(1994), Correia(1996), Jones et al.(1997), Judd(1999) 등의 연구에서 지지되는 본 결과는 노동세율과 자본세율이 허용되며 매기 그리고 기간 간 세율이 변동할 수 있는 일반적 상황에서 나타난 결과로서 이러한 특성은 모형에 의존하기보다는 매우 일반적인 것으로 분석되고 있다. 먼저 경제적 충격이 없는 비확률거시 모형하에서 지지되는데, 후생에서 가장 중요한 부분이 소비라 할 수 있는데, 소비수준을 높이려면 노동공급으로부터 얻는 임금이 높아야 한다는 뜻이고 일정한 노동공급을 상정해보면 자본축적이 많이 되어 있어야 상대적으로 노동이 희소한 자원이 되는 것이며 이에 대한 대가로서 노동의 높은 한계생산성을 누리게 되는 것이다. 모순적

으로 들릴 수도 있으나, 장기균제상태에서 자본에 대하여 과세하지 않음으로써 풍부한 자본축적이 가능하고 노동에 대한 과세는 비록 노동공급에 왜곡적이지만 노동의 속성상 왜곡이 매기 그 당시에 국한된 기회비용을 치르게 되므로 비록 노동만에 과세하더라도 후생손실은 상대적으로 그리 크지 않다는 점이다.

본 결과는 대표적 개인을 상정한 거시 모형에서 성립하나, Atkinson-Stiglitz (1976)의 이질적 경제주체를 고려한 보다 미시적이며 고전적 형태에서도 그 의미가 적용되는 놀라운 결과로 해석된다. 즉, 해당 정리에 따르면 다음과 같은 일반적 결과를 얻을 수 있다. 최소한의 필요한 가정으로서 소비세와 소득세를 포괄한 일반적 후생 극대화 모형을 고려하되, 효용함수는 약분리 가능효용함수(weakly separable utility) U 를 상정한다. 당연히 현실의 소득 분배를 고려하기 위해 개인의 소득능력인 임금 w 가 일정 분포(예: 파레토 분포 등)를 지니는 이질적 경제주체를 고려한다.

$$U = U[Q(X_1, X_2, \dots, X_N), L] \quad \text{식 (4)}$$

여기서 첫 번째 재화 X_1 은 여가를 지칭하며 L 은 노동공급이라 두자. 함수 Q 는 노동공급과 재화 간 약분리가 존재함을 지칭한다. 정부의 예산제약을 포함하고 시장에서 개인들의 최적화과정을 제약으로 포함한 후 전체 사회구성원들의 효용함수로 해밀토니안을 구성한 후 최적화의 원리에 따라 최적상품세(소비세)의 구조를 아래와 같이 유도해보면, 놀랍게도 여가를 제외한 과세 가능한 재화들을 일정한 비율로 과세하는 것이 최적임을 보이고 있다.

$$\left[\frac{t'_i}{1+t'_i} \right] = \frac{\mu\theta\alpha}{\lambda f} \frac{\partial \left(\ln \frac{U_i}{U_1} \right)}{\partial L} \quad \text{식 (5)}$$

여기서 식 (5)의 기호들은 다음을 지칭한다.

μ = Lagrange multiplier for Hamiltonian constraint

λ = Lagrange multiplier for government budget constraint

α = marginal utility of income

t_i = commodity tax on commodity i

최적화의 식들을 모두 정리한 마지막 식으로서 식 (5)는 만약에 $\frac{\partial \left(\ln \frac{U_i}{U_1} \right)}{\partial L}$ 이 영(0)이라면 이는 곧 재화 1과 i 간의 한계대체율(marginal rate of substitution)이 노동의 수준에 따라 변화하지 않으므로 여가를 제외한 나머지 재화에 대한 소비세율도 $t_i = 0$ 으로 두는 것이(아니면 일정 비율로 동일하게 됨으로써 개인 예산제약식상 같은 의미 유도 가능) 최적이라는 것이다. 본 결과는 비록 이질적 경제주체를 상정한 모형이지만, 개별 재화에 대한 소비세는 효율성에만 매진하고 재분배 역할을 사실상 없애고 소득세를 비선형적으로(즉, 적절한 누진도를 두어) 적절히 설계하는 것이 사회후생 극대화에 유리하다는 결과이다. 여기서 잘 알려진 Ramsey(1927)의 역탄력성의 법칙이 적용되지 않는 이유는 재화 간 MRS와 노동공급(여가) 간에 아무런 관계가 존재하지 않으므로 콜렛-헤이그 규칙(Corlett-Hague rule, 1953)을 적용하여 모든 재화에 동일하게 과세한다는 원칙을 주장할 수 있는 것이다(Auerbach, 1985 참조). 달리 보면, 노동소득에 관해서만 효율성과 형평성을 적절히 감안하여 사회후생 극대화에 충분히 대응할 수 있으므로 굳이 역탄력성의 법칙을 동원할 필요가 없다고 해석할 수도 있다.

이러한 기본결과를 동태 모형으로 의미를 적용하기 위해, 재화 $X_1, X_2, \dots, X_N$ 을 여가, 1기의 소비재, ..., 그리고 $N-1$ 기의 소비재로 두게 되면 모든 소비재에 대해 동일률 t 로 과세함(아래 첫 번째 행의 식 참조)은 곧 자본과 세율 t_K 가 영(0)임을 의미하는 것이다. 즉, 아래 두 번째와 세 번째 식이 동일하려면 이자율에 과세되는 자본과세율 t_K 는 영(0)이 되어야 하는 것이다.

$$\begin{aligned}
 & (1+t)x_2 + (1+t)\frac{1}{1+r}x_3 + \dots + (1+t)\frac{1}{(1+r)^{N-1}}x_N \quad \text{식 (6)} \\
 & = (1+t)\left(x_2 + \frac{1}{1+r}x_3 + \dots + \frac{1}{(1+r)^{N-2}}x_N\right) \\
 & = (1+t)\left(x_2 + \frac{1}{1+(1-t_K)r}x_3 + \dots + \frac{1}{(1+(1-t_K)r)^{N-2}}x_N\right)
 \end{aligned}$$

이러한 결과는 경제적 충격이 포함되는 확률거시 모형하에서도 지지될 수 있다(Chari et al., 1994). 즉, 매기 확률 분포를 지닌 충격 도래로 인해 거시 경제가 장기균형으로부터 이탈되지만 다시 돌아오려는 힘이 존재하는 상황에서 불황 및 호황으로 진폭을 갖기 때문에 자본에 대한 최적세율은 각각 음수와 양수를 갖게 되지만 평균적으로 보면 여전히 영(0)의 값을 가질 수 밖에 없다는 것이다. 비록 경기변동에 따라 최적세율이 변동하기는 하지만, 여전히 후생의 가장 중요한 부분이 소비라 할 수 있는데, 소비수준을 높이려면 노동공급으로부터 얻는 임금이 높아야 한다는 뜻이고 일정한 노동공급을 상정해보면 자본축적이 많이 되어 있어야 상대적으로 노동이 희소한 자원이 되는 것이며 이에 대한 대가로서 높은 노동의 한계생산성을 누리게 되는 직관은 변하지 않는다. 물론 이처럼 확률적 분포를 지닌 충격을 도입하게 되면 매우 복잡한 시간상 경로들을 빠짐없이 감안해야 하고 각각의 시간 경로(history S^t)상 상대가격체계를 모두 정의하기 어려워져 적절한 제약을 가한 후 상대가격체계를 논의하게 된다.⁴⁾

물론 위에서 보여준 Atkinson-Stiglitz(1976)의 고전적 결과가 이질성을 포함하며 효용함수의 구조 등에서 상당한 일반성을 갖고 있을지라도, 노동의 공급이 특정 시점(예: 초기)에만 국한되어 있어 완전한 동태적 모형하에서 이질성을 고려한 결과로 단정하기에는 무리가 있는 것도 사실이다. 이러한 점에 착안하여 최근 노동공급 또한 매기 노동공급의 선택이 가능하며 소득 능력 또한 단순히 이질성만을 갖는 것이 아니라 시점별로 일정한 확률적 과

4) 예를 들어, 미래 모든 상태에 해당하는 최적조세 세율을 정하기 위해서는 미래 상태의존적인 채권가격이 책정되지 않고 사전적으로 일정한 값이 사후적으로도 통용되어야 한다는 제약 등이 필요할 수 있다.

정(예: AR1 과정 등)을 지니도록 일반성을 좀 더 두고 분석하게 된다. 소득 능력을 여러 기에 걸쳐 잘 활용할 필요성이 있는 이러한 경우, 본격적으로 재분배를 좀 더 효율적으로 수행하기 위해 기간 간 구조 또한 어느 정도 왜곡을 도입하는 것이 정당화될 여지가 발생하는 것이다. 이에 대해 추후에 좀 더 자세히 다루도록 한다.

2) 시장의 불완전성을 고려한 자본과세

Aiyagari(1995)는 금융시장에서 차입이 허용되지 않는 상황을 고려하였다. 위의 확률거시 모형에서는 충격이 발생하게 되지만 금융시장이 완벽하게 작동하여 과거부터 현재까지 매 시간경로에 맞게 완전한 자산시장(Arrow-Debreu asset market)이 별도로 구축되어 있고 그에 따른 상대가격체계가 존재하는 시장을 상정한 것이다. 그러나 실제 시장에서는 정보의 부재 등으로 특정 충격에 대해 사전적으로 대비할 수 있는 시장이 존재하지 못하는 경우가 많다. 특히 역선택 및 도덕적 해이 문제가 심각할 경우 이러한 현상은 해당 상황에 대한 정보가 알려져 있더라도 금융시장이 생성되지 않기 쉽다. 이는 곧 차입계약으로 요약될 수 있다.

이처럼 개인 차원에서 다양한 충격이 도래하지만 이러한 충격에 대한 보험이 존재하지 않을 가능성이 높고 금융기관 또한 이러한 충격에 대해 사후적으로 적절한 대부를 통해 거래를 하지 않기 쉬운데 주로 개인의 미래소득을 담보로 빌려주지 않는 것이 보통이고 이미 자산이 충분할 때 이를 담보로 빌려주는 것이 일반적 관행이다. 이러한 상황에서 Aiyagari(1995)의 연구는 개인들이 미래 충격에 노출되지 않도록 과도하게 저축을 늘리는 경향이 있다는 것이다. 효용수준을 높이려면 적절히 소비수준을 늘리는 것이 필요한데, 과도하게 절약하고 저축을 늘려 미래에 대한 예비적 저축에만 집중하느라 후생 극대화가 되지 못한다는 사실에 착안하고 있다. 따라서 자본과세를 통해 개인이 당면하는 미래 소비의 가격을 상승시켜줌으로써 저축을 줄이고 현재 소비를 좀 더 늘리도록 유도하는 것이 사회후생 극대화에 해당한다는 것이다.

이와 같이 보다 현실적 요인들을 감안하여 자본과세에 대해 연구하는 추세가 시작되었고, 점차 거시경제에서 경제주체들의 생산성에 관한 이질성을 본격적으로 다루는 문헌이 생겨나게 되었다. 이를 아래 새 동태재정학에서 논의하기로 한다.

나. 새 동태재정학

1) 이질적 경제주체 모형⁵⁾

재정학에서 최근 관심이 집중되는 분야는 동태적 재정학이다. 여기서 기존의 재정학이론에서 정립된 생산효율성(production efficiency)과 최적과세이론(optimal taxation)에 기초한 주요 결과로부터 수정을 요구하는 많은 변화를 가져온 것이다.

가장 많은 변화를 가져온 분야는 아마도 자본과세에 대한 결과일 것이다. 기존의 Chamley(1986), Chari et al.(1994), Jones et al.(1997), Judd(1999) 등 전통적 동학을 이용하여 분석한 연구결과는 자본축적이 후생을 향상시키는 가장 효율적인 방법이라는 점을 부각하고 있다. 따라서 이를 위해 자본과세를 최소화하라는 의미의 결과로 해석할 수 있다. 그러나 최근 동태적 재정학이론의 발전이 괄목할 만한 성과로 이어지고 있다. 예를 들어, Conesa et al.(2009), Erosa and Gervais(2002), Golosov et al.(2003), Golosov and Tsyvinski(2007), Kopczuk(2013) 등의 연구에서는 고소득층이 저소득층에 재분배를 하는 이질적 경제주체가 존재하는 고전적 상황(예: Stiglitz, 1982)하에서 고소득층의 자본축적이 과도하게 이루어진다면 결과적으로 이들의 노동공급이 위축되므로 이를 시정하기 위해 자본과세가 적정 수준으로 이루어질 필요가 있다는 논점을 제시한다. 이는 고소득층의 노동공급을 증가시키는 동시에 저소득층이 직면하는 한계세율의 수준을 낮출 여지를 부여하게 되어 전체적으로 사회후생을 극대화할 수 있다는 주장이 된다. 대표적 연구로서 Golosov et al.(2003)에서 고려된 문제의 구조를 간략히

5) 이철인(2014), pp.58~62 내용을 바탕으로 저자 수정.

아래와 같이 소개한다.

$$\begin{aligned}
 V^*(K_1') = \sup_{c, y, K} & \sum_{t=1}^T \beta^{t-1} \int U(c_t, y_t/\theta_t) \chi_1 d\mu & \text{식 (7)} \\
 \text{s.t. (i)} & G\left(\int c_t d\mu, K_{t+1}, K_t, \int y_t d\mu\right) \leq 0 \quad \text{for all } t \\
 \text{(ii)} & W(\sigma^*; c, y) \geq W(\sigma; c, y) \quad \text{for all } \sigma \text{ in } \Sigma \\
 \text{(iii)} & K_1 \leq K_1' \\
 \text{(iv)} & c_t \geq 0, \quad y_t \geq 0, \quad K_t \geq 0 \quad \text{for all } t \text{ and almost } \theta^T
 \end{aligned}$$

여기서 c 는 소비, y 는 노동공급을 통해 얻어진 소득, θ 는 시간당 생산성, K 는 자본, σ 는 시간당 생산성하에서 어떻게 납세부서에 보고할지에 대한 전략으로 요약된다. 제약에서 $G(\cdot)$ 는 자원제약조건이 되며, $W(\cdot)$ 는 진실(truth-telling) 전략이 보다 우월한 전략이 되도록 하는 유인합치(incentive-compatibility) 조건이 된다. 본 문제를 풀어서 정리하면, 다음 수식에서 보듯이 최적화가 달성된 상황에서의 관계는 다음과 같다:

$$1/u'(c_t) = (\beta R_{t+1})^{-1} E_t\{1/u'(c_{t+1})\} \quad \text{식 (8)}$$

이는 곧 다음과 같이 ‘역의 오일러 방정식’이 유도됨을 의미한다. 이에 대한 직관은 다음 기의 소비의 한계효용이 통상적인 오일러 방정식보다 일정 수준 높아져야 함을 의미하는데 이를 위해서는 현재 기의 소비가 미래에 비해 높게 유지될 수 있어야 한다. 이러한 상황을 만들기 위한 수단으로서 자본 과세가 미래 소비의 유인을 낮춰주도록 기간 간 가격체계를 적절히 조정해야 함을 의미한다. 만약에 ϵ_t 만큼 저축을 위해 현재 소폭의 소비감소가 있다면 $u'(c_t)\epsilon_t$ 만큼 효용이 감소(기회비용 1)하는 대가로 다음 기에 $\beta\epsilon_t R_{t+1} E_t u'(c_{t+1})$ 만큼 소비증가로 인한 기대효용의 증가(후생증가 부분)가 발생한다. 이는 정확히 통상적 오일러 소비방정식이 의미하는 내용이다. 여기에 추가적으로 기간($t+1$) 숙련도와 $u(c_{t+1} + \epsilon_t R_{t+1})$ 간의 공분산을 살펴보면, 기간($t+1$)에서의 숙련도와 $u(c_{t+1})$ 간의 공분산보다 소비의 한계효용체감에 따라 작

아지게 되는데 이에 따라 개인의 노동공급을 충분히 이끌어내기 어렵게 된다. 즉, 이러한 ‘재분배 관련’ 후생비용(기회비용 2) 또한 존재한다. 따라서 통상적 경우와 달리 위 식은 다음 식이 성립해야 함을 의미한다.⁶⁾

$$u'(c_t) < \beta R_{t+1} E_t u'(c_{t+1}). \quad \text{식 (9)}$$

즉, 제도를 새로이 설계·계획하는 관점에서 볼 때, 고능력자들이 보다 많은 노동공급을 하도록 유도하기 위해 이들에게 높은 소비를 허용해야 하는 동시에, 이것이 유인체계로서 제대로 작동하기 위해서는 우변의 값이 더 커야 하는 조건이 추가적으로 성립해야 한다. 이를 보장하기 위한 수단, 필요조건으로서 자본과세가 불가피하다는 것이다.

본 식 자체는 사회후생 극대화를 위한 규범적 논거이므로 이 자체를 자료를 통해 검정해보는 것은 현실 상황을 이해하는 데 도움을 줄 수 있을 것으로 생각한다. 이보다는 현실적으로 과연 자본축적이 젊은 시기에 과도하게 이루어져 노동공급이 현저하게 줄어든 고능력 개인들이 실제로 얼마나 존재하는지 파악해보는 것은 본 이론의 현실 적합성을 간접적으로 검정해볼 수 있는 명제가 될 것이다.

2) 중복세대 모형의 결과⁷⁾

기존의 중복세대 모형을 이용하여 현실에서의 자본과세에 대해 보다 심도 있게 분석한 Erosa and Gervais(2002)의 연구는 생애주기 모형에서 주요 경제 변수들이 연령에 의존적 형태를 보임에 착안하고 있다. 즉, 노동공급이 청장년기에 비해 노령기에 감소하는 경향이 존재하고, 여가 및 소비는 이와 반대의 형태를 보임에 착안하여, 이러한 현상을 활용한 과세방식을 제안한다. 먼저, 노동공급의 연령에 대한 음(-)의 반응을 두고 노동에 대한 최적과세가 일정한 시간의존적 경로를 갖게 되는 결과를 제시한다. 즉, 연령별로

6) 젠슨의 부등식을 생각해보자.

7) 이철인(2014), pp.58~62 내용을 바탕으로 저자 수정.

노동공급의 탄력성이 달라지는 점을 고려하여 노동세율이 역탄력성의 법칙을 활용하자면 연령이 증가함에 따라 노동소득과세는 감소하는 형태를 취할 것이라는 직관적 설명을 제시하고 있다. 소비의 경우 노동공급과 반대의 연령별 구조를 지니는 경향을 볼 수 있으므로 소비과세는 연령이 증가함에 따라 증가하는 형태를 예측해볼 수 있다. 요약하면, 이러한 연령-의존적 세율구조가 적어도 이론적으로 사회후생 극대화를 달성한다는 것이다. 참고로 이들의 모형의 구조를 살펴보면 아래와 같이 j 세대 개인의 효용 극대화문제가 (식 10)에 의해 주어지고, 생산함수(식 11), 자원제약조건(식 12), 경제의 소비와 노동공급에 대한 집계과정(식 13), 그리고 정부의 채권을 포함한 정부의 예산제약조건에 관한 동학식(식 14)로 요약되는 평이한 구조를 취하고 있다.

$$\begin{aligned} \max U(c_{t,j_0(t)}, \dots, c_{t,J}, l_{t,j_0(t)}, \dots, l_{t,J}), \\ q_{t,j}c_{t,j} + a_{t,j+1} = w_{t,j}z_jl_{t,j} + (1+r_{t,j})a_{t,j}, \quad j = j_0(t), \dots, J, \quad \text{식 (10)} \\ a_{t,j_0(t)} \text{ given and equal to } 0 \text{ if } t \geq 0, \end{aligned}$$

$$y_t = f(k_t, l_t), \quad \text{식 (11)}$$

$$c_t + (1+n)k_{t+1} - (1-\delta)k_t + g_t \leq y_t, \quad \text{식 (12)}$$

$$\begin{aligned} c_t &= \sum_{j=0}^J \mu_j c_{t-j,j}, \\ l_t &= \sum_{j=0}^J \mu_j z_j l_{t-j,j}. \end{aligned} \quad \text{식 (13)}$$

$$\begin{aligned} (1+\hat{r}_t)b_t + g_t &= (1+n)b_{t+1} + \sum_{j=0}^J (q_{t-j,j} - 1)\mu_j c_{t-j,j} \\ &\quad + \sum_{j=0}^J (\hat{r}_t - r_{t-j,j})\mu_j a_{t-j,j} \\ &\quad + \sum_{j=0}^J (\hat{w}_t - w_{t-j,j})\mu_j z_j l_{t-j,j}, \end{aligned} \quad \text{식 (14)}$$

본 문제로부터 램지 최적화문제(Ramsey problem)를 구축한 후 일제조건을 구하고 이를 정리하면 최적자원배분 구조가 유도되며 이로부터 최적조세의 구조를 역으로 계산해낼 수 있는데, 연령에 의존적인 노동소득세율과 자본과세율을 얻게 된다.⁸⁾

그러나 현실의 세법체계하에서는 이러한 연령을 기준으로 차등을 두는 조세구조를 실행할 수 없을 것이며 이는 어느 나라든지 마찬가지이다. 노동소득세율과 소비세의 시간의존적 경로를 포기하는 경우 자본소득과세에 의해 이러한 시간경로를 어느 정도 근사해낼 수 있다는 것이다. 이에 대한 직관을 Corlette and Hague(1953)의 연구에서 찾고 있다. 가장 잘 알려진 콜렛-헤이그 규칙은 과세 불가능한 여가에 대해 보완성이 높은 재화를 찾아 간접적으로 (높은) 과세를 할 수 있다면 이것이 후생을 제고할 수 있다는 요지이다. 따라서 생애주기상 노동공급이 노령화되면서 점차 줄어 들고 소비는 증가하는 양상이 일반적이라면, 이는 노령화되면서 여가의 수준이 점차 증가함에 따라 소비 또한 점차 증가하는 양상으로 볼 수 있는데 이는 바로 여가와 소비 간의 보완성이 연령이 증가하면서 발현됨을 의미한다. 쉽게 생각해보면, 연령이 증가함은 곧 좀 더 미래로 다가감을 의미하므로, 미래소비에 대해 과세하는 것이 적절함을 뜻한다. 이는 바로 자본소득세제가 정당화됨을 논증하는 결과이다. 대략적으로 보아, 자본과세가 청장년기의 낮은 여가에 비해 노령기의 과도한 여가에 보다 높게 과세하는 역할을 할 수 있다는 것으로 해석된다. 분석에 활용된 여러 가지 효용함수의 구조하에서 위에서 언급한 행태가 나타나는 것 또한 결과의 신빙성을 더해준다.

결국 자본축적이 필요한 것은 기존의 연구와 마찬가지로 중요하나, 이에 따라 세수에 보다 기여할 수 있는 고급노동력에서 노동공급이 감소하는 문제에 대해 착안하고 고민한 끝에 자본과세를 통해 이질적 경제주체가 존재

8) 개인의 생애주기를 고려하면 개인의 연령별로 노동공급에 대한 반응이 차별화되므로 연령별 노동공급탄력성이 연령에 의존적으로 변화함을 이용하여 탄력성이 높은 고연령대에 높은 과세를, 탄력성이 낮은 저연령대에 낮은 과세를 적용하자는 것인데, 이러한 연령별 과세가 법제도상 지지될 수 없으므로 이와 유사한 역할을 할 수 있는 자본과세를 활용하는 방안이 된다.

하는 현실적 경제상황에서 의미있는 사회후생 제고 수단임을 지적한다. 물론 우리나라 상황에서 적용하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 주의할 점이 있다.

3) 고려사항

첫째, 기존의 결과는 대국가 폐쇄경제하에서 유도된 결과로서, 우리나라는 소규모 개방경제이자, 자본축적 수준이 아직도 선진국에 비해 상대적으로 부족한 자본수입국으로서 해외자본 유치를 무시할 수 없는 상황이다. 또한 자본유출이 국내 일자리 감소로 이어질 가능성도 높다.

만약에 완전자본이동하의 경제를 상정해보다면 예상과 다른 결과가 유도될 수 있다. 이동성이 높을 때 조세가 부과되는 경우 국내자본의 해외이동이 급속하게 발생할 것이다. 결국 세전 이자율이 조세의 부과로 인한 세후 수익률 감소분을 정확히 상쇄하도록 상승할 것이다(예: Bucovetsky and Wilson, 1991) (이에 대해 자본의 수요공급곡선을 그려보면 자명하다. 이동성하의 자본 공급곡선은 수평선이 된다). 따라서 조세를 부과한 이후 실질 이자율은 부과 전과 일치하게 되어 전술한 자본과세를 통해 고급인력의 인센티브 문제에 영향을 줄 수 있는 경로를 상실하게 될 것으로 예측할 수 있다.

둘째, 실제로 고급인력이 급속히 자본축적에 성공한 후 조기은퇴 등으로 행위의 변화가 괄목할 정도로 발생하고 있는지에 대해 보다 실증적으로 파악해볼 필요가 있다. 아마도 자산버블이 심각하게 발생한 시기로 거론된 지난 2000년대 초반 이른바 실업률 하락과 물가안정 또는 물가의 하향조정이 동시에 나타나는 '신경제'의 시기 정보통신기술의 진전과 함께 경제가 지속적으로 상승할 수 있다는 기대와 믿음이 경제주체 간에 공유되면서 벤처기업 등 신기술 기업들이 급속히 주식가치를 상승시키며 실제로 경제적 부의 핵심으로 자리잡게 됨에 따라 조기은퇴 후 자산가로서의 삶을 사는 이들이 나타나기도 하였다. 그러나 자산버블이 꺼지면서 금융위기를 포함한 현재까지의 조정기간을 고려해보면 이처럼 급속히 자산축적을 한 이후 노동공급의 행태가 확연히 변할 정도의 사례는 그다지 많아 보이지는 않는다. 물론 이처럼 극단적인 이른바 외연적 근로형태 변화(extensive margin)와 달리 내연적

근로형태의 변화로서 노동공급 시간의 감소는 주택가치의 상승이라는 자산 축적이 발생할 경우 노동공급 시간 또는 은퇴시기의 소폭 빨라짐에 관한 실증분석 결과가 통계적 유의성이 나타나고 있어 쉽사리 무시할 사항으로 생각되지는 않는다. 이에 대해서는 좀 더 실증적 분석 등을 통해 판단하는 것이 필요하나, 우리나라의 실정상 명확한 정책적 의미를 갖는 것으로 보는 것은 아직은 이르다고 생각된다.

셋째, 한편, 노령계층의 노동공급 행태를 살펴봄으로써 조세제도의 적정성에 대해 간접적으로 파악해볼 수 있다. 우리나라는 복지제도를 급속히 도입하여 확대하고 있지만 노령인구의 소득 및 생활수준 개선은 더디다. 따라서 생계를 위해 근로를 해야 할 상황이 적지 않지만 일자리가 상대적으로 부족하고 이들의 근로의욕이 결코 선진국에서 생각하는 것처럼 낮지 않은 상황이 계속되고 있다. 낮은 소득으로 인한 소득효과가 노령층의 높은 노동공급을 유도하고 있는 것으로 평가된다. 그럼에도 미시적으로 볼 때, 고능력 노령계층이 실제로 근로를 하는 경우는 많지 않아 분명히 고능력자의 자산 축적 현상에 대해 문제를 인식해야 할 필요가 있다.

이러한 점을 전반적으로 고려할 때, 시장의 반응, 불평등, 복지제도의 확충 등 사회경제적 여건을 종합적으로 고려하여 자본과세의 강화에 대해 접근하는 것이 필요하다.

다. 최적자산선택이론하의 자산과세 원칙

1) 자산과세 중립성의 이론적 기초

최적자산선택이론이 방대하고 매우 복잡한 원리를 담고 있지만 최적자산과세의 맥락에서 접근해볼 때, 어느 정도 기준이 되는 명제를 도출할 수 있다. 즉, 일차적으로 각종 위험 자산들 간 수익률, 위험도를 반영하는 분산 등이 매우 상이할 수 있지만 이러한 자산들이 노동공급과 특수한 관계를 지니지 않는다면(즉, 노동공급과 중립적이라면) 모든 위험 자산들 간 일정한 비율로 과세하는 것이 사회후생을 극대화할 수 있다는 것이다.⁹⁾ 통상적으로 위험 자산을 결합한 각종 금융상품이 넘쳐나고 이들이 마치 경제주체들이 당

면하는 위험을 줄이는 순기능을 수행하므로 이들에 대해 세제상 혜택을 주어야 할 것 같지만 몇 가지 가정하에 곰곰이 생각해보면 필요는 없다는 것이다. 무엇보다 금융상품 간 중립성을 확립하려는 노력이 중요함을 의미한다.

예를 들어 효용함수의 구조상 다음과 같이 노동공급 L 과 노동공급을 이용하여 번 금액을 각종 금융상품에 투자한 결과 Y 간에 약분리 형태를 지닌다고 하자.

$$U = V(L) + EU(Y) \quad \text{식 (15)}$$

여기서 Y 는 첫째 기에 노동소득을 저축하고, 위험 및 불확실성이 존재하는 다음 기에서는 적절한 자산구성을 결정함으로써 얻게 되는 자산소득을 활용하여 소비하는 구조로 단순화하자. 따라서 여기서 Y 의 내용을 다음과 같이 무위험 자산과 위험 자산을 포함한 자산구성으로 두기로 하자.

$$Y(\theta) = (1+r)z_1 + (1+\tilde{R})z_2 \quad \text{식 (16)}$$

이며 여기서 θ 는 불확실성을 포함한 상태(state)를 나타내는 변수, $\tilde{R}$ 은 위험 자산의 수익률, z_2 는 위험 자산에 배분한 저축액, r 은 위험 자산의 수익률, z_1 는 무위험 자산에 배분한 저축액을 각각 의미한다. 여기서 근로 L 과 Y 간에 가법적 분리성이 존재하지만 위험, 무위험 자산에 배분된 금액들에 대해 효용함수가 가법적으로 분리된 것은 아니므로 각각의 자산에 어떻게 과세해야 하는지 당연히 결정되지 않는다. 그러나 각각의 자산의 배분에 관한 고려사항(일종의 MRS)은 분명히 근로수준과 무관한 것은 사실이다. 이때 통상적으로 잘 알려진 CRRA(constant relative risk aversion) 형태의 위험기피 성향을 보일 경우 위험, 무위험 자산을 상호 구분하여 과세할 필요성이 사라진다. 이는 잘 알려진 Atkinson-Stiglitz(1976)의 결과를 적용하여 이해할 수 있다.

9) 물론 다양한 형태의 효용함수하에서 이와 다른 결과가 도출될 수 있다. Stiglitz(1969), Domar and Musgrave(1944) 등을 참조하자.

즉, Atkinson-Stiglitz 정리에서처럼 효용함수는 약분리가능효용함수(weakly separable utility) U 를 상정하되,

$$U = U[Q(X_1, X_2, \dots, X_N), L] \quad \text{식 (17)}$$

여기서 첫 번째 재화 X_1 은 여가, X_2 는 금융상품 1(예: 무위험 자산), X_3 는 금융상품 2(예: 위험 자산 1), X_N 은 금융상품 $N-1$ 을 지칭하며 L 은 노동 공급이라 두고 본 정리를 해석하자는 것이다. 최적화의 식들을 모두 정리한 후 마지막 식앞서 식 (5)와 유사한 형태를 해석해보면, 만약에 $\frac{\partial \left(\ln \frac{U_i}{U_1} \right)}{\partial L}$ 이 영(0)이라면 이는 곧 여가와 금융상품 i 간의 한계대체율(marginal rate of substitution)이 노동의 수준에 따라 변화하지 않으면 여가를 제외한 나머지 금융상품에 대한 소비세율도 $t_i=0$ 으로 두는 것이(아니면 일정 비율로 동일하게 뒀으므로 개인 예산제약식상 같은 의미 유도 가능) 최적이라는 것이다. 본 결과는 비록 이질적 경제주체를 상정한 모형이지만, 여전히 금융상품에 대한 조세는 금융재화와 관련된 효율성에만 매진하고 재분배 역할을 사실상 없애고 소득세를 비선형적으로(즉, 적절한 누진도를 두어) 적절히 설계하는 것이 사회후생 극대화에 유리하다는 결과로 해석할 수도 있다.

보다 일반적으로 위험부문에 대한 자원배분 탄력성이 1을 초과하는 경우 위험 자산에 대해 무위험 자산보다 좀 더 약하게 과세할 필요성이 정당화될 수 있지만 지나치게 이론적 논의로 흐르지 않도록 생략하기로 한다. 즉, 위험감수를 보다 적극적으로 할 성향이 존재하면 그러한 성향에 맞추어 과세 측면에서 보조해주는 것이 후생을 제고하는 데 도움이 된다는 의미이다.

본 모형에서 z_3 라는 배분액을 새로이 개발된 파생금융상품에 투입한다고 하자. 편의상 새로운 투자금액은 비율 a 로 무위험 자산에 그리고 나머지 비율 $1-a$ 로 위험 자산에 투입한다고 가정하자. 이때 개별 경제주체의 새로운 자산소득은 다음과 같이 정의될 수 있다.

$$Y(\theta) = (1+r)z_1 + (1+\tilde{R})z_2 + (1+\tilde{R}')z_3 \quad \text{식 (18)}$$

여기서 $\tilde{R}'$ 은 $\tilde{R}' = a*r + (1-a)*\tilde{R}$ 로 둘 수 있다. 파생금융상품을 도입한 경우도 사실상 z_1, z_2, z_3 세 가지 포트폴리오가 구축된 경우라도 개별 경제주체가 수익률과 분산을 고려하여 자본시장선(capital market line)을 상정하여 개인의 선호를 고려한 수익률과 분산을 선택하므로 이전 두 가지 금융상품의 경우와 분석에서 차이점이 없게 된다. 즉, 새로운 파생금융상품에 특별히 달리 과세할 이유가 없다.

2) 파생금융상품을 기업에 적용

마지막으로, 각종 파생금융상품을 이용하여 기업의 수익구조를 좀 더 안정적으로 만들게 되는 상황을 고려해볼 수 있다. 즉, 단순히 개인 차원에서 위험 자산과 무위험 자산을 개인의 선호를 고려하여 선택하는 문제가 아니라, 위험 자체를 줄이는 방식으로 기업의 재무활동이 발생할 수도 있는 것이다. 이는 거시경제적으로 위험을 줄이는 것과는 사실상 무관할 수 있는데 개별 기업의 위험을 모두 합산하면 상호 상쇄되는 효과가 대수의 법칙(law of large numbers)이 작용함에 따라 거시경제적으로 의미를 지니기 어렵기 때문이다. 이러한 상황에서 선물, 옵션 등의 거래를 통해 기업이 위험도를 낮춘다고 해서 통상적 시장경제하에서는 경제 전체의 사회후생 측면에서 큰 의미를 지니기 어렵다고 볼 수 있다. 이러한 취지에서 파생금융상품의 거래로부터 창출된 수익에 대해 개인들이 얻게 되는 자본소득과 특별히 세제상 구분해서 대우할 필요성이 없다고 본다. 다만, 거시경제 전체적으로 위험도를 낮춰주는 금융상품의 거래가 존재한다면 이러한 행위는 분명히 경기변동을 완화하는 거래라 할 수 있을 것이다. 문제는 좀처럼 이러한 상품을 상상하기 어렵다는 점이다. 즉, 이러한 상품이 존재한다면 거시경제의 경기변동이 생겨날 이유가 없기 때문이다. 따라서 통상적 상황을 고려할 때 가급적 금융상품 간 큰 차등을 두고 과세할 필요성은 없다고 생각된다.

3) 예외

물론 최근 산업구조의(산업연관표상에서의) 상호연계성을 감안할 때 개별

위험이 거시적 위험으로 나타날 수도 있음을 알게 된 바 있다(Acemoglu et al., 2012). 이러한 경우 대수의 법칙에 의해 위험이 전체 경제적으로 상쇄되지 못할 수도 있다. 우리나라의 맥락에서 보면 전체 경제에서 차지하는 규모가 매우 큰 기업들이 존재하는 상황을 어느 정도 예상해볼 수 있고 이들 기업의 수익규모가 큰 폭의 변동에 처하기 쉽다면(예: 반도체 경기 변동) 대수의 법칙에 의해 충격이 상쇄되기보다 전체 경제의 변동을 자연스럽게 예상해볼 수 있을 것이다. 따라서 이러한 경제구조가 사회적으로 과도한 위험과 경제위기에 노출된 점에 대해 불안하다고 합의되는 경우 이들 기업들의 수익구조를 좀 더 안정적으로 만들 수 있는 금융상품이 존재한다면 이에 대해 세제상 우대를 고려할 수도 있을 것이다. 그럼에도 자칫 이러한 재정정책이 소수 기업에 특혜를 부여하는 것으로 오해될 수도 있으므로 기업 전반의 위험도를 낮추는 거래에 (예외적으로) 일정 부분 혜택을 부여하는 것이 상식적으로 고려될 수 있다고 보인다.

라. 자산 간 과세 중립성 검토

1) 법인세 추세변화와 자본과세

법인세에 대한 방대한 문헌들은 법인기업에 인격을 부여한 후 법인소득에 대해 과세함으로써 소득세의 포괄성 및 완결성을 높이려는 당초 도입 목표가 실제 오랜 기간 시행 후, 예상과 달리 매우 복잡하고도 많은 문제점을 낳고 있음에 주목하게 되었다. 배당소득에 대한 법인세제와 개인소득세제의 이중과세문제, 부채 편향성 유도문제, 기업자산구성에서 변화 등 잘 알려진 부작용에도 불구하고 법인세제란 기본적으로 자기자본, 즉 자본소유에 대한 과세를 의미한다. GDP 대비 법인세수 비중이 3.8%로서 OECD 평균 2.9%에 비해 0.9%포인트 높은 점을 보면, 아마도 다른 자본과세에 비해 법인부문에 대한 과세가 상대적으로 높을 가능성이 있다.¹⁰⁾ 무엇보다 기존의 법인세율의 지속적 하락 추세가 멈추는 정도가 아니라 상승한 점을 고려하면 경제주

10) 세수를 결정하는 요인에는 실효세율 이외에도 과세기반 등이 있기 때문이다.

체들이 생각하는 법인세 예상치를 확실히 넘어서는 일종의 거시경제 모형상 ‘충격’으로서 아마도 이것이 최근 일자리 증가 둔화 추세의 고착화와 무관하지 않을 것으로 생각된다.

누진적 조세구조로 인해 2억, 200억, 3,000억원의 과세구간 임계치(threshold)를 두고 이로부터 생성된 네 개의 소득 구간에 각각 10%, 20%, 22%, 25%를 과세하는 구조이다. 통상적 규모의 법인이라면 20% 초중반대의 자본과세에 직면해 있다고 보면 적절할 것이다. 이는 이자소득의 원천징수 세율보다는 높은 수준이나 크게 차이 나지 않는다. 물론 종합과세의 대상이 되는 이들에 대해서는 아마도 최고소득세율인 42%까지 부과되므로 사실 자본의 형태별로 소득수준에 따라 당면하는 세율 격차가 매우 큰 것이 사실이다. 반면 주식 양도차익에 관해서는 대주주가 아닌 통상적 개인에게는 아직도 사실상 비과세되고 있으며 파생금융상품 양도차익에 대해서는 10%를 과세하고 있다. 이러한 사유로 인해 조세가 자본보유 형태에서 적지 않은 변화를 야기할 가능성이 높다고 생각된다.

법인기업이 배당하는 배당소득에 대해서는 교과서적 논의에 따르면 이중과세문제가 심각하게 발생한다. 주주의 입장에서는 기업의 가치를 기업의 소득흐름의 현재가치로 볼 때 법인세의 부과로 이미 낮아진 상태에서 구매를 하게 되므로 법인세에 일종의 자본화가 이루어진다고 볼 수 있다. 이후 배당된 소득에 대해서도 과세를 하면 비로소 자본소득에 대한 과세가 이루어지는 것이다. 물론 갑자기 법인세율이 상승하는 경우 현 주식보유자가 상승분만큼 일종의 자본화가 되어 높은 세부담을 지는 것이 되며 여기에 배당소득에 대해서도 세부담을 지게 되므로 심각한 세부담 편중이 이루어지는 것이다.

그동안 법인세는 추세적으로 하락을 지속하는 와중에 주식보유자들이 일종의 자본화된 자본세율 혜택을 받아왔다고 볼 수 있다. 또한 주식 양도차익과세가 사실상 개인들에 대해서는 비과세 처우를 받아왔으므로 상당한 우대를 지속한 것으로 이해할 수 있다. 이는 간접적으로 법인기업의 가치를 높여주고 이에 따라 기업의 자기자본 조달을 용이하게 하여 기업활동에 도움을 주고 궁극적으로 일자리 및 고용에도 도움을 준 것으로 볼 수 있다.

물론 이에 대한 분배효과에 대해 과연 분배에 도움을 주었는가에 대해 논란이 되고 있는 것이 사실이다. 그러나 좀 더 확실한 점은 주식보유에 대해서 다른 자산에 비해 세제혜택을 점차 부여한 것으로도 볼 수 있다. 최근 법인세율의 인상은 이러한 기조에서 벗어나 주식보유자에게 실질적으로 세부담을 증가시킨 것으로 파악될 수 있다. 이러한 특정 자산세부담 상승에 따라 타 자산과의 세부담 중립성에 대한 분석이 중요할 수 있다.

2) 높은 종합과세와 실물자산 보유, 인적자본의 활용

금융소득에 대해 일차적으로 저율 원천징수가 이루어진 후, 이자소득 총액이 일정 한도를 넘어서는 자에게는 종합소득에 포함하여 과세가 완결된다. 만약에 근로소득, 사업소득, 배당소득, 연금소득, 임대소득, 기타소득 등이 상당한 개인이라면 통상적으로 높은 개인소득과세에 직면할 것이다. 이자소득에 대해 종합과세에 지속적으로 직면한 개인의 경우, (i) 이때 일차적으로, 자산의 구성을 예금 형태보다는 상대적으로 낮은 세율에 직면한 타 자산으로 일정 부분의 자산을 옮겨놓을 인센티브가 발생할 것이다. 특히, 예금이자율이 낮은 상황이 2000년대 이후 계속됨에 따라 이러한 경향이 존재할 것으로 생각되는데, 수익률이 상대적으로 높되 불확실성 또한 높은 자산이 여기에 해당할 수 있다. (ii) 그다음으로 근로소득 등 통상적으로 고용되어 피고용자로서 소득의 베이스를 줄이고 전문적으로 금융자산의 운용에 전념하는 경제활동에 특화할 가능성도 존재한다. 양도소득은 분리과세되므로 근로소득이 없다면 이자소득이 상당하더라도 높은 세율의 종합과세 가능성은 금융소득종합과세 대상자더라도 약해질 수밖에 없다. 이처럼 노동시장에서 인적자본의 활용이 생산적으로 이루어지지 못하고 세부담을 고려한 자산, 금융 관리 쪽에 희소한 자원(인적자본)이 배분될 수도 있다. 실제로 어느 정도 연령대에 도달한 후, 근로를 하지 않고 임대소득과 이자소득, 양도소득 등으로 자산관리를 통해 삶을 영위하는 계층도 있는 것으로 보이나 자료에서 이를 확인하기는 쉽지 않을 것이다. 향후 이러한 예측이 성립하는지 점검해 보는 것이 필요할 수 있다고 본다. 구체적 명제들을 유도하고 이를 하나하나

검정하는 것은 본고의 취지에 벗어나므로 이들을 부록에 정리해두었다.

3) 개인소득세율과 자산보유 구조

상대적으로 높은 종합과세 가능성이 높은 계층에서는 가급적 실물 부동산 또는 주식의 형태로 보유함으로써 양도차익을 기대하되 장기보유를 통해 세부담을 낮추도록 자금운용을 하여 세부담을 회피하는 형태로 자산을 보유할 것이다. 그렇지 않은 계층에서는 금융시장 및 자산시장에서의 변화를 매기 반영하여 대응하기보다는, 1가구 1주택의 비과세 주택소유를 가급적 먼저 고려한 후, 상대적으로 낮은 자본과세를 받는 형태의 예금 등에 대한 안정적 이자소득을 얻고 낮은 이자소득세율에 직면하는 것이 더 현실적인 자산 운용이 될 수 있을 것이다.

이처럼 1가구 1주택에 대한 우대는 귀속임대로 비과세 처우처럼 우리나라에서 중산층 육성을 위한 정책수단으로 정착되었으며 이는 소득수준과 무관하게 주택소유에 대한 견고한 수요 기반을 형성하게 되었다. 특히 전세제도가 존재하는 현실에서 유동성에 대한 접근이 용이해질 때 이 같은 세부담 혜택이 존재하는 부동산에 대한 수요가 항상 대기하고 있는 형국이므로 부동산 버블의 형성과 무관하지 않다. 이에 따라 정책적으로 대응해야 할 대상이 되고 있다. 많은 국가에서 귀속임대로 비과세 및 재산세에 대한 소득세공제 혜택을 부여하여 주택구입수요를 늘리자 유동성이 풍부한 시기에 자산거품의 형성으로 치닫게 된 경험을 미국의 서브프라임모기지 사태에서 알 수 있다. 각종 부동산 관련 양도소득세제 등의 제도는 우리나라의 맥락에서 이른바 인기 주거지역에서 한 채의 고가 주택을 보유(이른바 ‘뚝뚝한 한 채’)하는 것이 나은 인센티브를 창출하기도 하였다. 이에 대한 실증분석을 통해 주택시장의 작동 원리를 보다 잘 이해한 후 제도의 설계에 대한 감각을 키울 수 있다고 본다.

이처럼 이자소득 종합과세 한도수준 하락에 따라 실제로 고소득계층의 부동산 보유비중이 상승하는지를 파악할 수 있다. 이를 통해 실물자산과 금융자산이 무관하지 않고 큰 범주의 자산시장 내에서 상호작용함을 보일 수 있다. 좀 더 구체적으로 투기지역 자산가격 프리미엄과 양도소득세제 변화 간

의 관계에 대해 분석해봄으로써 양도소득세제의 효과를 파악해볼 수 있을 것이다. 향후 이러한 예측이 성립하는지 점검하는 것이 필요하다고 본다. 구체적 명제들을 유도하고 이를 하나하나 점검하는 것은 본고의 취지와 벗어나므로 이들을 부록에 정리해둔다.

4) 자산과세의 누진성과 해지행위 유도

자산과세의 실제 운용에서 나타난 행위를 분석할 때 고려할 사항으로서 Graham and Smith(1999)의 논의를 감안할 필요가 있다. 기업이 당면하는 조세의 구조, 즉 법인세의 실질적 구조를 분석해보면 대부분의 구간에서 볼록성(convexity)이 존재하는 것으로 알려져 있다. 즉, 일정 수준 누진도를 부여하도록 설계 또는 운영되기 쉽다는 점에 착안하고 있다. 이러한 볼록성의 특징상 항시 양극단의 수익을 확률적으로 얻는 것보다는 오히려 안정적인 수익을 얻는 것이 조세의 구조상 세부담이 낮아질 수 있다. 이는 마치 효용함수의 구조가 오목할 경우 변동하지 않고 확실한 소비수준의 확보가 효용을 제고하는 것과 유사한 원리로서 항시 특정 수익을 얻게 되면 세부담이 낮아지므로 비용이 감소하는 원리로서 효용의 경우 이득의 측면에서 그리고 세부담의 경우 비용의 측면에서 보면 자명하게 이해할 수 있다. 이는 곧 조세구조가 사실상 불필요하게 위험에 대해 해지하는 행위를 보다 부추기게 만들 우려가 있음을 의미한다. 즉, 무엇보다 조세구조상 미래 또는 과거 자산소득으로 carry-forward와 carry-backward를 적극적으로 활용하여 기업들이 세부담을 줄이게 되는 것이다. 또한 간접적으로 세부담을 회피하기 위해 과도하게 해지를 위한 거래 및 금융상품을 사고파는 구조를 만들게 될 가능성도 있다는 것이다.

마. 기타

1) 자본이득세

자본이득은 자산 거래를 통해 얻게 되는 차익으로서 일종의 자본소득이라

할 수 있으나 거래자가 거래의 시기를 내생적으로 결정함으로써 자본이득을 결정한다는 측면에서 통상적 자본소득과는 구별된다. 통상적 논의의 시발점으로서 자본이득에 대해서는 실현된 이후에만 과세함에 따라 자산의 잠김효과가 크게 나타날 우려가 있다(예: Stiglitz, 1983). 특히, 이러한 차익거래 동기를 좀 더 살펴보면, 위험 자산 투자에도 영향을 주게 됨을 알 수 있다. 즉, 자본손실을 만들어 자본이득 및 통상적 소득을 상계함으로써 세부담을 낮추려는 유인을 막고자 손실에 대한 상계한도를 설정하는 것이 일반적인데, 이를 통해(손실 발생이 가능한) 위험 자산에 대한 투자가 위축되는 문제를 초래하게 된다. 위험 자산이 평균적으로 수익률이 높은 점을 감안하면 이는 곧 사회 전체적으로 후생손실을 의미한다(예: Stiglitz, 1969). 이러한 복잡한 특성에 대한 이해를 기초로 정확히 사회후생효과를 감안하여 최적자본이득 세제를 구하는 것은 쉽지 않다. 즉, 경제상황에 따라 자산 거래의 방식 및 규모가 달라지는 점을 고려하면 일정한 과세규칙을 설정하기가 너무 어렵다는 사실이다. 통상적으로 경제가 장기균형에 놓이게 되고, 여기서 일정한 비율로 경제가 지속적으로 성장한다고 가정하자. 다른 조건이 일정할 때 자산가치 또한 일정하게 장기균형 성장률만큼 확정적으로 상승하므로, 가급적 늦게 자산을 처분하는 것이 유리한 상황이 항시 발생한다. 즉, 잠김효과가 자리 잡게 되는 것이다. 이러한 장기안정균형에서는 투기적 거래가 개입할 여지가 없다. 만약에 장기보유 자산에 대해 세제우대를 실시하면 자산수취 이후 잠김효과가 보다 강화될 것이다. 이에 대해 과거 자본이득의 흐름을 파악한 후 이를 이연시켰을 경우 상응하는 이자분을 과세를 통해 징수함으로써 잠김효과를 막는 방안 등이 Vickrey(1939) 그리고 추후 Auerbach(1991)에게서 보다 적은 정보량에 기초하여 잠김효과를 완화하는 기제로 제시되었다. 그럼에도 이러한 방안들이 현실적으로 활용되지 못하는 한계 또한 분명하다.

우리나라와 같이 일정 주기로 경기순환이 뚜렷이 나타나고 특히 10여 년 주기로 큰 경제위기가 주기적으로 도래하는 경우, 무조건 늦게 자산을 처분하는 것이 유리하다고 단정하기 어렵다. 즉, 잠김효과가 부분적으로 작동하지만 마냥 나중으로 미루는 것이 아니라 자산가치가 일정 수준 이상 상승할

때까지 기다린 후 자산을 처분하는 전략이 주로 활용된다. 따라서 잠김효과가 어느 정도 완화되어 나타날 개연성이 높다. 이러한 상황이 보다 일반적 이라면 장기보유에 대해 어느 정도 세제 혜택을 부여하더라도 잠김효과가 무한히 작동하지 않고 완화될 수 있다. 특히, 풍부한 유동성을 기초로 당장 사고파는 행위를 반복함으로써 자본이득을 취하면서 외부성(예: herd behavior)을 일으켜 자산거품이 확산되는 동기가 약화될 수 있다. 따라서 어느 정도 투기적 욕구를 낮추는 역할을 수행할 수 있을 것이다.

주로 자산버블의 발생으로 자산가격 급등 시 자산의 취득 및 이전 등의 거래가 지나치게 나타나는 경향이 있고 반대로 자산가격 급락 시 거래가 지나치게 위축되기도 한다. 전자의 시기에 잠김효과를 우려하기는 어렵고 후자의 시기에 잠김효과가 더욱 가중될 가능성이 있는데 주로 자산가격이 회복된 이후 팔려는 경향이 강하기 때문이다. 반면 정책적으로는 전자의 시기에 (유동성이 풍부한 이유로 인해) 자산거래는 시장을 보다 불안정하게 만들어 버블이 촉발될 가능성이 높으므로 주로 장기보유에 대한 혜택을 부여함으로써 진정시키는 역할을 수행할 여지가 있는 반면, 후자의 시기에는 굳이 장기보유의 혜택을 부여함으로써 자산거래를 낮추어 잠김효과를 강화할 필요는 없을 것이다. 아마도 양도차익에 대한 과세율 수준을 낮춰 거래 자체를 진작시키되 보유기간과 무관하게 세율 구조를 가져가는 것이 타당할 수 있을 것이다. 반면, 호황의 시기에는 단기적으로 양도차익세율은 정상적으로 두되 장기보유에 관한 우대세율을 두는 것이 대체적으로 타당할 수 있다고 생각된다. 비록 많은 연구가 존재하는 것은 아니지만, 이처럼 양도세제도 경기변동에 따라 차등적 구조로 갈 수도 있다.

많은 국가에서 장기보유 시 혜택을 부여하는 과세체계를 가지고 있다. 이는 자산거래 시 투기적 동기가 너무 과도하게 발생하므로 이를 억제하려는 정책목표가 있어서 잠김효과에 따른 부작용에 대해 그리 우려할 필요가 없다는 인식이 받아들여지고 있는 것으로 해석할 수도 있다. 만약 그러하다면 위에서 논의한 과세원리의 기본원칙을 적용해보면, 모든 자본소득을 큰 차이없이 과세하는 노력이 다시 한번 강조될 수밖에 없을 것이다.

특히 부동산 양도차익의 경우 우리나라는 전세제도라는 특수한 형태의 임대제도가 있어 주택구입 시 일시에 소요되는 자본이 상대적으로 크지 않으며 또한 소규모 개방경제로서 경기변동의 진폭이 상당히 크게 발생하는 경향이 있다. 이때 (시장에서의 유동성 여건에 따라) 차입여건이 허락되는 대로 개발에 관한 정보를 취득할 수 있다면 단기에 자본이득을 창출할 기회가 많은 것이 현실적 인식이 아닌가 싶다. 이러한 점을 고려하면 자본이득에 대해 상당수준의 과세를 유지하는 것이 필요할 수 있으나, 이러한 단기 투기적 거래로 인한 자본이득과 장기간에 걸쳐 경제성장에 의거해 발생한 (대다수 일반 대중이 얻는) 자본이득을 구별하는 것이 자본이득의 규모만을 기준으로 하는 쉽지 않아 기간상 장기와 단기를 나누어 과세하는 방식이 우리나라의 맥락에서는 보다 적절할 수 있을 것이다.

다만, 자본이득의 내용과 과세수준에 관해 일정 수준(예: 20%)에 관한 보다 일원화된 기준을 마련하고 이를 추구하는 것이 전반적으로 자산과세의 수준을 높이는 실질적 방향이 됨을 상기할 필요가 있다. 즉, 특정 자산의 자본이득에 대해 중과하는 것처럼 보이지만, 많은 예외규정이 존재하고 자산 간 많은 과세편차가 있을 때 결국 차익거래에 의해 낮은 세수로 귀결될 가능성이 높기 때문이다.

2) 상속·증여세

상속·증여에서 발생한 경제적 가치의 이전에 대해서도 자산에 관한 과세 또한 광의의 자본과세 맥락에서 접근하는 것이 전체 과세제도의 합리성 및 상호 일치성 측면에서 적절할 것이다. 즉, 상속·증여에 관한 과세를 단순히 사회 정의의 측면에서 접근할 때 과연 어떠한 수준이 정의에 부합하는지 설득하기는 매우 어려울 것이다. 많은 경우, OECD 주요 국가들의 상속세율, OECD 회원국의 평균치 등을 참고해서 그리고 현장에서 들려오는 민원 등을 고려하여 상속세율의 향방에 대해 논의하는 것이 보통이지만 이 또한 기존 자산과세의 큰 틀과 무관할 수 없다고 생각된다. 통상적으로 (i) 상속인으로부터 피상속인으로서의 자산이전이 되는 상속시점에서 의제된 ‘자본이득’

이 실현되는 상황으로 상정하여 과세하든지 아니면 (ii) 상속받는 피상속인의 포괄소득으로 간주하여 일정 기간을 두고 포괄소득에 포함시켜 일시에 세부담이 급증하지 않고 평탄화되도록 하면서 과도한 조세회피 노력에 자원이 낭비되는 일을 막는 체계를 갖추는 것이 오랫동안 제기되어 왔고, 어느 정도 필요하다고 생각된다. 어느 방식을 지향하든 간에 자본과세의 큰 맥락 및 원리에서 자산 간 큰 차이없이 과세하는 원칙에 적용하는 것이 납득하기 쉽고 또 실질적으로 세수도 확대하는 방안이 될 수 있다고 판단된다.

다른 자본과세의 세율에 비해 우리나라의 상속·증여세제의 세율을 지나치게 높게 유지할 만한 정당한 논거를 찾기 어렵다면 여타 자본과세 세율과 보조를 맞춰나가도록 적절한 수준으로 조정할 필요가 있다고 보인다. 현행 상속세제에서 과도한 경제력 집중에 따른 초과이윤을 지속적으로 누려왔던지, 부정한 방식으로 부를 창출했다는 명확한 증거가 일반적으로 지지되지 않는다면 기업활동에 제한을 가할 정도로 몰수적인(confiscatory) 상속·증여에 관한 과세체제를 고수할 실익이 있는지 엄밀하게 고찰해보아야 한다. 정치적 의사결정이 포함된 동태거시 모형 구조하에서도 장기에서 자본의 축적이 저해받을 경우 높은 상속·증여세를 정당화하기가 쉽지 않다. 높은 상속세율을 주장하는 논문(예: Piketty and Saez, 2013)에서도 자본축적에 관한 논의를 제외한 후 도출한 결과들임을 감안하여 정책에 반영해야 할 것으로 생각된다.

3) 내구재 과세

내구재란 일반적 소비재와 달리 다기간의 소비가 지속적으로 가능한 재화를 말한다. 즉, 재화로부터 발생하는 서비스의 흐름이 다기간 유지됨에 따라 마치 자본재가 생산에서 다기간 활용되는 것과 유사하게 소비에서 다기간 활용되는 소비재화이다. 그러나 이러한 재화도 마치 자본재처럼 중간에 되팔아 자본으로 보유가 가능하므로 사실상 자본재와 매우 유사하다. 여기에는 거주하는 주택, 자동차, 냉장고, 고가의 그림 등이 포함될 수 있으며 실제로 이러한 재화들을 자산이라 분류하기도 한다. 이러한 재화에는 매기 효

용이 창출되는 동시에 심지어 자본이득까지 누릴 수 있는 여지가 있다.

이러한 재화는 소비자 측면에서 볼 때 구체적 특성이 존재한다. 개인이 효용 극대화를 할 때 반드시 소비되는 재화이며 특히 다기간 효용의 흐름을 제공하므로 효용의 진폭을 줄이고 꾸준한 효용수준을 지속적으로 만들어주는 데 그 특징이 있다. 즉, 효용의 안정화를 도모하는 데 도움이 되는 특성이 존재하는 재화이다. 불확실성이 존재하는 상황에서는 당연히 효용의 진폭에 대한 대응 차원에서 본 재화에 대한 수요가 증가하는데, 요지는 내구재에 대한 수요가 예비적 동기에 따라 과도하게 증가한다는 사실이다. 이 같은 상황에서 내구재에 대한 세율-형식적으로는 소비세이지만 내용상으로 자본세율에 해당한다-을 어느 정도 올리게 되면 과도한 수요를 낮추게 되어 사회후생 극대화가 가능하다는 것이다.

다만, 동태적 비확률적 모형에서는 금융시장이 완전히 작동할 때 자본과 세가 이러한 예비적 동기에 의거한 내구재의 효용 안정화 기능을 대체하도록 작동하므로 위에서 소개한 내용이 동태적으로 반드시 지지되지는 않는다. 그러나 적어도 충격이 도래하되 금융시장이 완전한 거시경제에서 경기변동상 내구재가 불황에 좀 더 소비되어 효용의 안정화를 쉽게 달성하도록 하는 역할을 수행할 수 있어 사회후생 극대화에 도움이 될 수 있다(Jeong and Lee, 2019). 좀 더 적극적으로 충격이 존재하고 금융시장에서 차입이 불가능한 상황이 되면 양(+의 자본과세가 Aiyagari 연구에서처럼 필요한 동시에 내구재를 과도하게 구입하는 성향도 줄여주는 내구재 소비세 강화도 필요할 것으로 예상된다(Jeong and Lee, 2019).

현실적으로 우리나라의 부동산, 특히 주택은 주거서비스라는 일정한 흐름을 창출하고 있으며, 되팔거나 나중에 재건축 등을 통해 가치가 계속 유지되는 재화로 인식되고 있어 분명한 수요가 존재한다. 이러한 속성은 여타 경제적 충격이 왔을 때 마지막으로 효용을 안정화시켜줄 든든한 버팀목으로 이해하는 경향이 강하다. 자본이득에 대한 기대감을 제외하더라도, 거주용 주택에 대해 귀속임대료 비과세 혜택이 부여되고 있으며, 1주택에 대해서는 되팔 때 양도세 혜택도 존재하고, 장기보유 시 장기보유특별공제 혜택도 수

반된다. 특히, 소규모 개방경제로서 많은 충격에 노출되어 있고 금융시장에 대한 접근이 불완전한 개인으로서는 이처럼 되팔 때 유동화하기 용이한 재화를 찾기 어려울 것이다. 이러한 속성은 다른 여타 국가에 비해 더 강하게 존재할 것으로 예측되는데 이 때문에 자산 주택에 대한 수요가 보다 강하게 작용해왔다고 이해할 수 있다. 전체 자산 중 부동산 비중이 높게 나타나는 점도 이와 모순되지 않는 것으로 해석된다.

따라서 향후 내구재에 대한 과세가 여타 재화와 실제로 어떻게 다른지 파악해봄으로써 이론과 실제 간의 관계 및 괴리에 대해 살펴보는 작업이 필요하다고 생각된다. 그리고 거시경제 안정성의 측면에서 내구재 과세가 경기변동에 따라 순응적으로 움직이는지 파악해볼 필요가 있을 것으로 판단된다. 그러한 경향은 일종의 최적자산과세의 맥락과 일치하는 것이다. 다만 구체적인 논의는 현재 본고의 취지를 벗어나므로 향후 연구과제로 남겨둔다.

3. 논의 요약 및 향후 정책과제

가. 이론과 실증분석 간의 연계 필요성

포괄주의 소득과세제도의 과세철학에서 가급적 잠재적 소비능력을 제고시켜줄 수 있는 모든 원천에 대해 - 노동소득이건 자본소득이건 간에 - 차이를 두지 말고 합산 후 사회적으로 합의된 적절한 구조하에서 누진적으로 과세한다는 원칙이 20세기 이후 오랫동안 조세제도의 근간으로 정착하였다. 이후 1970년대 이후 유인설계이론으로 무장한 최적조세제도에 관한 이론이 발전하면서 이러한 과세철학이 일정 부분 효율성과 형평성 측면에서 의의를 지니지만, 적어도 자본과세의 측면에서는 포괄주의 소득과세제도와 극단적으로 상충하는 면을 보이기 시작한 것으로 이해되고 있다. 그러나 경제주체의 이질성을 보다 잘 고려하고 또한 경제적 충격의 시계열적 특성을 제대로 이해한 거시경제 모형들이 개발됨에 따라 어느 정도의 과세를 허용하는 방향의 결과들이 축적되고 있다. 여기서도 충격의 강도를 높이거나, 시장의 불완전성을 강조하고, 도덕적 해이의 정도를 더 할수록 좀 더 높은 과세를 정

당화하는 결과를 만들어낼 수도 있음을 고려해야 한다.

실제로 이러한 이론적 변화에 맞춰 금융위기 이후 소득과세가 전 세계적으로 강화되는 추세는 시작되고 자본과세를 제고하자는 공감대가 형성되어 가고 있는 실정이다. 이미 우리나라 또한 금융위기 이후 이자소득에 대해 금융소득종합과세의 한도를 낮춰 자본과세를 강화하였고, 주식 양도차익에 대한 과세 대상을 확대하고, 장내파생금융상품에 대해서 10%의 양도소득세를 새로이 신설 부과한 바 있다.¹¹⁾ 또한 최근 법인세율을 기존의 지속적 하향 추세를 뒤집고 최고소득구간에 대해서 최고법인세율을 상향 조정한 것도 큰 변화 중 하나이다. 법인세율에서도 각종 공제의 규모를 대기업에 대해 줄이는 등 조정 또한 나타나고 있다. 종합부동산세가 다시 강화되었고, 양도소득세제, 다주택자 임대소득세제 또한 이러한 방향으로 정비되고 있다.

다만, 이러한 세계적 추세에도 불구하고 뒷받침해주는 이론적 결과들이 우리나라의 맥락에서 얼마나 적절한지 파악해볼 필요가 있다. 예를 들어, 생애주기 모형상에서 나타난 결과는 여가 또는 조기은퇴와 관련이 높은 소비행위에 보다 높게 과세하는 것이 사회후생을 극대화하는 자원배분이 될 수 있다고 본다. 이때 연령별 과세가 가능하지 않다는 점을 감안하여 일정 비율의 자본과세가 정당화될 수 있다. 그러나 동시에 노인 빈곤층이 높고 사회보장이 확립되지 않은 상황에서 고령화가 진전되는 경우 은퇴 후 노령 근로 및 소비 활동을 과도한 여가행위로 보기 적절하지 않다는 지적도 실제로 의미 있다고 본다. 따라서 단순히, 자본과세를 강화함으로써 조기은퇴를 막고 오랫동안 노동공급을 진작시키는 방안으로 받아들이기 어려운 것이 사실이라는 점도 충분히 고려해야 할 것이다. 또한 ‘완전 소규모 개방경제’하에서는 이자소득에 대한 과세를 통해 실질 세후 자본수익률을 변동시킬 수 없어 자본과세가 동태재정학에서 주장하는 실익을 누릴 수 없게 된다. 물론 현실에서는 완전한 자본이동이 발생하지 않으므로 기존 문헌에서 제시된 자

11) 선물과 옵션 등 파생금융상품의 거래에 부과되는 조세로서 2014년 세법개정 후 2016년부터 장내파생상품(국내파생상품시장에서는 KOSPI 200 선물·옵션, 해외 파생상품시장에서 거래되는 장내파생상품)에 20%의 세율로 양도소득세가 부과되며, 제도 도입 첫해인 2016년에는 탄력세율을 적용해 10%의 세율로 과세되고 있다.

본소득세율보다 일정 부분 낮은 수준에서 받아들이는 것이 필요할 것이다. 불행히도 아직 완전한 실증분석 결과가 없지만, Conesa et al.(2009)의 연구가 대국 폐쇄경제에 많은 제약을 포함시킨 모형하에서 30% 중반대의 세율을 제시한 점을 고려할 때 현행 20%대의 자본과세가 상식적으로 적당한 수준이 되리라 예상할 수도 있다.

자산소득을 노동소득에 대비한 하나의 큰 범주로 볼 수 있지만, 자산소득 내에서도 상당한 이질성이 존재한다. 통상적으로 가계의 소비 후 저축을 금융기관을 통해 생산에 투입되는 자본으로 보고 자본의 수익률에 대한 과세로 자본과세를 단순히 정형화해두고 있으나, 여기에서도 각종 기업들의 수익률과 위험도에서 차등이 존재하므로 이들에 대해 어떠한 방식으로 과세하는 것이 적절한지 그리 단순한 것은 아니다. 추가적으로 자본이득에 관한 대응에서도 거래가 실현된 이후 과세되는 특성상 가급적 거래를 이연시킴으로써 세부담을 낮추는 효과(즉, 잠김효과) 및 위험 자산 투자 위축 문제를 감안해야 하는 동시에, 유동성이 풍부한 상황에서 자산가치의 급등(즉, 자산거품)이 발생할 수도 있다. 또한, 우리나라의 맥락에서 서민, 중산층의 자산형성을 도와야 하면서도 부동산 투자/투기에 대한 부정적 시각 등은 과세의 정책적 기준을 잡는 데 어려움을 낳고 있다. 단순히 장기적으로 볼 때 항구적으로 특정 자산의 수익률이 높다면 자금의 흐름이 특정 자산으로 집중되면서 결과적으로 한계생산성 체감에 따라 수익률이 하락하는 현상이 나타나게 된다. 이는 곧 장기적으로 자산 간 수익률의 균등화 내지 격차가 감소함을 의미하지만, 단기적으로 분명히 자산 간 수익률 차등이 발생하게 되므로 모든 자산에 중립적으로 과세하는 것이 적절한지 의문이 생길 수 있다. 여기에 더해 주식거래 시 내부 정보를 활용한 거래가 존재하거나 부동산 개발에 관해 각종 사업결정 시 정보를 독점한 기관 내부자들 중심으로 이득이 향유되는 등의 부패적 현실에 문제가 제기된다면 보다 복잡한 고려가 필요할 것이다.

여기에서도 최근 2008년 금융위기 이후 기본 금융상품들을 결합한 파생 금융상품이 시장에 대거 유통되면서 자본소득이 투자 및 제육(制慾)에 대한 정당한 대가라는 인식이 약해진 것도 사실이다. 또한 우리나라의 맥락에서

주식 양도차익에 대해 점차 대주주의 범주를 확대해가며 과세함에 따라 파생상품거래 시 양도차익에 대한 과세도 이루어지고 있으나 동시에 이러한 파생금융상품이 시장의 위험 및 불확실성에 대한 헷징기능을 수행하고 있는데 과세로 인해 위험의 분산이 제대로 이루어지지 못할 가능성에 대해 우려하는 견해 또한 제기되고 있다. 본고에서는 이러한 점들을 종합적으로 감안하여 최적자산과세에 대한 이론적 분석을 기초로 자산과세의 큰 틀을 점검하는 것이 필요함을 서술하고 있다.

나. 주요 정책과제

1) 자본과세

전통적 최적자산과세의 맥락에서 결과는 자본축적을 저해하는 재정정책이 되어서는 곤란하다는 요지로 요약될 수 있다. 이는 자본의 축적을 통해 개인의 후생을 가장 빨리 제고할 수 있다는 결과에 기초해 있다. 즉, 자본축적이 충분히 이루어져야 노동의 가치가 상대적으로 상승할 수 있어서 소득 및 소비 수준 제고로 쉽게 이어져 개인과 사회후생의 극대화에 일차적으로 도움이 될 수 있다는 주장이다.

이러한 결론은 주로 전통적 대표적 경제주체를 상정한 거시재정학 모형에서 통상적으로 나타나는 주장으로서 한계생산성 체감의 법칙이 작동하는 경제에서 피할 수 없는 일반적 결론에 해당한다. 개인 간 생산성에서의 이질성을 도입하더라도 비선형누진적 소득세제가 존재하면 이를 통해 재분배 기능을 충실히 수행할 수 있기 때문에 사회후생 극대화를 달성할 수 있다. 따라서 여전히 전통적 최적자산과세의 결론이 성립하게 되는 것이다. 이처럼 매우 통상적인 가정하에서 성립되는 중요한 결과로서 활용할 가치가 있다. 즉, 효율성과 형평성에 관한 논의를 나누어 진행하자는 비교적 단순명료한 논의가 가능할 수 있다는 것이다.

최근 동태적 최적자산과세이론에서는 드디어 양(+의) 자본과세를 지지하는 결과를 도출하고 있다. 이질적 경제주체를 허용하는 거시 모형구조하에

서 과세당국이 개인의 노동생산성에 대한 정보가 사적 정보로서 허용되지 않으며 노동생산성이 충격에 영향을 받으며 시간이 지남에 따라 악화되는 통상적인 충격과정을 갖게 될 때 조세구조에 대해 분석하고 있다. 본 상황에서는 기존 이론과 달리 자본과세가 정당화되는데 그 중요한 논거로서 비선형누진세제만을 통해서 재분배를 하는 데 따른 효율비용이 과도하게 나타날 수 있는데 이는 누진적 소득세의 부과에 따라 노동공급의 왜곡이 고능력자를 중심으로 크게 나타나게 되기 때문이다. 특히 다기간을 상정해보면 이들이 초기에 급속히 자본축적을 한 후 근로를 줄이고 자본소득만에 의존하면서 여유롭게 살아가는 것이 보다 적절한 인센티브로 판단하는 것이 고능력자의 선택이 될 우려가 크다. 이러한 상황에서는 고능력자의 노동공급을 늘리기 위해 대략적으로 말하자면, 누진성을 다소 줄여서 노동공급 인센티브를 키우고 그 대신 부족한 세수를 자본과세를 통해 얻으면서 동시에 자본축적을 할 유인을 이전보다 다소 줄이는 구조로 가자는 것이다. 즉, 고능력자가 높은 생산성을 활용하여 소득을 창출할 기회를 보다 많이 제공하되 이들이 자산가로서만 경제활동을 하는 것이 아니라 직접 근로, 노동공급을 적극적으로 하도록 유인하기 위해서 자본축적에서의 왜곡을 오히려 일정 부분 도입하자는 방안이다. 이러한 방안은 메커니즘 설계이론의 구조상 기간 간 개인의 소득능력정보를 사실 그대로 드러내도록 유도하기 위해 미래보다는 현재 소비에 가중치를 좀 더 두도록 유인구조를 바꾸어서 근로를 좀 더 이끌어내고 저축 및 자본축적을 다소 줄이도록 하는 것이 사회후생을 극대화하는 데 오히려 도움이 된다는 주장이다.

장기적으로 자산과세의 기초를 바꾸기 이전에 많은 실증적 노력이 필요하다고 생각된다. 당장 이들에 대한 개별 주제별 연구가 본고의 범주를 벗어나지만 이러한 논의의 시사점을 보다 구체화하기 위해 향후 다음과 같은 작업을 고려해볼 수 있다고 본다. 첫째, 위에서 소개한 새 동태재정학의 일계조건인 소비에 관한 '역오일러 방정식'(Inverse Euler equation)이 개인자료로부터 지지되고 있는지 직접 검정해볼 수 있다. 효용함수의 구조에 따라 달라지겠지만 경기변동과 같이 매우 짧은 시계열이 아닌 어느 정도 충분히 조

정할 여지가 포함된 연간자료 등을 이용하여 로그효용함수를 이용하여 ($U' = 1/C$) 검정해볼 수 있다고 생각된다. 둘째, 중복세대 모형에서 나타나듯이 자본과세가 지지되려면 적어도 노동공급의 생애주기 모양이 연령이 증가함에 따라 하락하고 소비수준은 점차 증가하는 양상이 지지되어야 하는데 그러한 경향을 패널 또는 횡단면 자료를 통해 충실히 보여주는 것도 하나의 실증적 분석 노력이라 생각된다.

2) 금융상품 간 중립성

최적자산선택이론을 최적자산과세의 맥락에서 해석해보면 금융상품 간 조세 중립성을 몇 가지 통상적 가정에서 얻을 수 있다. 각종 위험 자산들 간 수익률, 위험도를 반영하는 분산 등이 매우 상이할 수 있겠지만 이러한 자산들이 노동공급과 특수한 관계를 지니지 않는다면(즉, 노동공급과 중립적이라면) 모든 위험 자산들 간 일정한 비율로 과세하는 것이 사회후생을 극대화할 수 있다는 것이다. 통상적으로 위험 자산들을 결합한 각종 금융상품이 넘쳐나고 이들이 마치 경제주체들이 당면한 위험을 줄이는 순기능을 수행하는 것처럼 보이므로 이에 대해 세제상 혜택을 주어야 할 것 같지만 그럴 필요는 없다는 것이다. 이는 무엇보다 금융상품 간 중립성을 확립하려는 노력이 우선적으로 중요함을 의미한다.

동시에 조세구조 자체가 기업들이 소득 흐름의 분산을 낮추는 것이 이윤 극대화에 도움이 되도록 만드는지 확인해볼 필요가 있다. Graham and Smith (1999)의 논의에서 보듯이, 기업이 당면하는 조세의 구조, 즉 법인세의 실질적 구조를 분석해보면 대부분의 구간에서 볼록성(convexity)이 존재하는 것으로 알려져 있다. 즉, 일정 수준 누진도를 부여하도록 설계 또는 운영되기 쉽다는 점에 착안하고 있다. 이러한 볼록성의 특징상 항시 양극단의 수익을 확률적으로 얻는 것보다는 안정적인 수익을 얻는 것이 조세의 구조상 세부담이 오히려 낮아질 수 있다는 것이다. 이는 마치 효용함수의 구조가 오목할 경우 변동하지 않고 확실한 소비수준의 확보가 효용을 제고하는 것과 유사한 원리이다. 즉, 항시 특정 수준의 고정적 수익을 얻게 되는 경우 세부담

이 낮아지므로 비용이 감소되는 원리로서 효용의 경우 이득의 측면에서 그리고 세부담의 경우 비용의 측면에서 보면 자명하게 이해할 수 있다. 이는 곧 조세구조가 사실상 불필요하게 위험에 대해 헛지하는 행위를 보다 부추기게 만들 우려가 있음을 의미한다. 즉, 무엇보다 조세구조상 자산소득의 미래 또는 과거로의 이전행위(carryforward and carrybackward)를 적극적으로 활용하여 기업들이 세부담을 줄이게 되는 것이다. 또한 간접적으로 세부담을 회피하기 위해 과도하게 헛지를 위한 거래 및 금융상품을 사고 파는 구조를 만들게 될 가능성도 있다는 것이다.

이러한 관점에서 향후 보다 심도 있는 실증분석이 이어지길 기대한다. 즉, 첫째, 금융자산 간 실효 자본세율이 큰 차등 없이 유지되는지, 특정 금융상품에 과도하게 비과세, 저율과세 조치를 취하고 있지 않은지 실증적으로 점검해볼 수 있다. 아마도 세제실 등에서 비과세 또는 세금우대 저축 및 금융기관에 대한 자료를 보여주는 것으로 대체될 수 있다. 둘째, 기업이 당면하는 법인세율의 구조가 실제로 블록함을 보인 후, 기업들이 carry-forward와 carry-backward 등을 적극적으로 활용하고 있는지 실태를 보여주고 이러한 기업들의 특성이 세부담을 줄이기 위한 것인지 함의를 점검해볼 수 있다.

3) 자산 간 과세 중립성 검토

전반적으로 자산 간 수익률이 조세에 의해 차등화되면 자산 간 불필요하게 이동이 발생하는데 이는 비효율성의 근원이 된다. 따라서 통상적 금융활동에 대해서 어느 정도 합의할 만한 일정한 과세 수준을 형성해주는 것이 정책적으로 도움이 될 수 있다. 비록 저축이 세율에 그리 민감하게 반응하지 않을지라도, 주어진 저축의 양을 금융상품 간 배분할 때, 비과세 등 조세 혜택이 부여되는 상품에 매우 민감하게 몰리는 현상을 고려하면 이러한 중립성의 의미가 얼마나 중요한지 확인하게 된다. 유사한 맥락에서 통상적 예금과 타 금융자산 간의 비율이 이자율을 통제한 후, 이자소득 종합과세 한도수준 하락에 따라 특정 소득수준 이상의 계층에서 실제로 금융자산의 구성이 어떻게 달라지는지 파악하는 것도 중립성에 대한 중요성을 다시 한번

일깨워주는 작업이 될 수 있다. 또한 이자소득 종합과세 한도수준 하락에 따라 특정 소득수준 이상의 계층에서 세부담을 회피하기 위해 가급적 근로 소득 등 노동공급을 실제로 줄이는지 파악해보는 것도 과세가능소득 구성의 민감도를 파악하는 작업이 될 것이다. 비록 조세자료의 접근이 어렵더라도 많은 노력이 필요한 향후 과제라고 생각된다.

4) 개인소득세율과 자산보유 구조

위에서 제기한 문제의식에서 개인소득세율과 자산과세 간의 관계에 관해 고민하는 작업도 자산과세에 대한 근원적 이해를 높이는 데 필요하다고 생각된다. 이자소득 종합과세 한도수준 하락에 따라 금융소득에 대한 실효세율이 상승하는 계층이 존재한다. 이에 따라 실제로 고소득 계층의 부동산 보유비중이 상승하는지를 파악할 수 있다. 이를 통해 실물자산과 금융자산이 무관하지 않고 큰 범주의 자산시장 내에서 상호 작용함을 보일 수 있다. 이러한 작업이 현재 조세자료에 대한 접근이 제한적이라 쉽지 않겠지만, 조세정책의 미래를 위해 유사한 시도가 계속 이루어져야 한다고 판단된다.

5) 양도차익과세(자본이득세)

자본이득에 대해서는 실현된 이후에만 과세함에 따라 자산의 잠김효과가 나타날 우려가 있다. 동시에 우리나라와 같이 변동성이 큰 국가에서는 시장의 구조상 잠김효과가 무한히 지속되지 않는 인센티브가 적용된다. 또한 경기 변동상 잠김효과가 약화거나 강화될 인센티브가 존재한다. 이러한 와중에 장기보유에 대한 특별공제가 존재하는데 이는 일부 투기적 효과를 줄이고 사회정서상 도움이 되는 측면도 함께 존재한다.

이러한 일반적 이론과 함께 우리나라의 맥락에서 보다 의미있는 작업도 필요하다고 생각된다. 첫째, 최근 장기보유특별공제의 연한을 늘렸는데, 이는 잠김효과가 미미함을 전제로 한 것이다. 과연 부동산 등 거래가 소수의 투자자들만이 짧은 연한 내에 사고파는 것인지 아니면 일반 개인들도 보유 기간이 매우 짧게 사고파는 것인지 개인수준에서의 거래 분포 자료를 확인

해봄으로써 정책의 실효성을 간접적으로 평가해볼 수 있다.

둘째, 부동산 거래가 주로 자산가격 급등 시 나타나고 하락 시 줄어드는 경기 의존성을 갖고 있는지 확인해봄으로써 잠김효과와 위험 자산 기피효과를 경기변동과 관련하여 간접적으로 알 수 있으며, 자산거래 동기에 대해서도 검토가 가능하고, 자산거품과의 관련성 등 투기적 측면에서의 접근이 과연 적절한지 파악할 수 있다.

셋째, 양도세제의 변화와 이른바 ‘똥똥한 한 채’로의 주택수요 집중 및 투기지역 자산가격 급등에 관한 실증분석 또는 자료를 통한 전후 비교를 통해 시사점을 얻을 수 있다.

최근 양도소득세제가 강화되는 동시에 장기보유 특별공제의 요건이 강화되는 등 변화는 자산과세의 강화 측면에서 의미를 지니고 있다. 그러나 자본이득세에 대한 동태적 의미에 관한 연구가 부족한 상황에서 그때그때 시류에 따라 정책 변화가 계속된 것은 아쉽다. 좀 더 편익과 비용을 파악하여 비교해보는 실증연구가 필요하다.

6) 상속·증여세

상속·증여에 관한 과세 또한 광의의 자본과세의 맥락에서 접근하는 것이 전체 과세제도의 합리성 및 상호 일치성 측면에서 적절할 것이다. 이미 많은 연구를 통해 포괄소득의 일부로 채우하는 방안 또는 자본이득의 실현으로 간주하여 과세하는 방안 등이 제안된 바 있으며, 실제로 많은 국가들에서는 하향조정 방식으로 변천한 바 있다. 우리나라의 맥락에서 쉽게 구조를 변경하기 어렵더라도, 대부분의 주요국에서 상속·증여세율이 통상적인 자본소득세율과 얼마나 유사한지 또는 괴리를 갖는지 자료를 통해 점검해볼 수 있다. 이러한 유사성을 기초로 상속세율 개편 등에 기초자료를 제공할 수 있다고 생각된다.

7) 내구재 과세

내구재 또한 자산과 유사한 측면이 존재하므로 자산과세의 전반적 내용과

지나치게 다르지 않게 채우하는 정책적 고려가 필요하다고 본다. 먼저, 내구재에 대한 과세가 여타 재화와 실제로 어떻게 다른지 파악해봄으로써 이론과 실제 간의 관계 및 괴리에 대해 살펴보는 작업이 필요하다고 본다. 둘째, 내구재 과세가 경기변동에 따라 순응적으로 움직이는지 파악해본다. 그러한 경향은 일종의 최적자산과세의 맥락과 일치하는 것이므로 과도하게 이와 역행하지 않도록 점검하는 차원에서 염두에 둘 만하다고 생각된다.

8) 이론적 연구와 과세정책 방향: 이원적 소득세제

다양한 관점의 자본소득 과세 연구 중 본 연구의 대상인 자산소득의 과세 수준 및 과세 형평성 관점의 시사점을 실제 정책에서 구현한 것이 이원적 소득세제(dual income taxation: DIT)이다. 이에 따라 이원적 소득세제가 유럽에서 조세개혁을 통해 점차 확대되거나 조세개혁의 청사진으로서 논의의 준거가 되는 경향을 보이고 있다. 북유럽 노르딕제국에서 제한적으로 시작되다가 독일, 스위스에서도 조세개혁안이 제안될 정도로 상당한 일반성을 인정받고 있으며, 우리나라에서도 개혁안에 대하여 계속 관심의 대상이 된 바 있다. 물론 조세구조 자체를 갑자기 손대는 것이 국가적으로 큰 위기 또는 결정적 계기가 없다면 전격적으로 이원적 소득세제 그 자체를 도입하는 것은 매우 어려운 것이다. 그러나 본 제도가 담고 있는 장점 및 이상을 부분적으로라도 반영할 수 있다면 이는 바람직한 방향으로 개편될 수 있으며 사실상 대부분의 조세개혁이 점진적임을 감안하면 이 정도가 실제로 예상되는 현실적 개편이 될 수도 있다. 이러한 취지에서 이원적 소득세제에 관한 문헌의 주요 맥락에서 참고할 만한 내용을 소개한다(Boadway, 2004; Christiansen, 2004; Eggert and Genser, 2005; Keuschnigg and Dietz, 2004; Nielsen and Sørensen, 1997; Sørensen, 1994 등을 주로 참고).

이원적 소득세제는 주로 포괄주의 소득과세제도하에서 금융자산 및 인적자본의 축적이 저해됨으로써 향후 저성장이 고착화되고 국제간 조세경쟁에 취약성을 갖는다는 현실적 문제로부터 시작된 것으로 판단된다. 무엇보다 포괄주의 소득과세제도는 노동 및 자본 소득 모두에 대해 차별하지 않고 동

일하게 과세해야 한다는 것인데 이에 따른 문제가 적지 않다는 점이다. 첫째, 위에서 소개한 고전적 영(0)의 자본과세를 포함하여 축적이 요구되는 생산 요소에 과세하는 것이 바람직하지 못하다는 것이며 이는 인적자본을 포함하여 성립되며 경제성장에 부정적이라는 논점이다. 둘째, 동시에 개방화된 경제에서는 조세경쟁으로 인해 자본에 대한 과세를 상대국보다 높지 않게 유지할 인센티브가 존재하므로 과세하지 않아야 한다는 논거 또한 이원적 소득세제의 정당성을 돕는다. 셋째, 또한 내국인의 해외원천지 자본소득에 대한 모든 정보를 갖는 것이 현실적으로 어렵고 이를 위해서는 국가간 정보교환이 정확히 이루어져야 하는 어려움이 존재한다.

DIT하에서는 모든 자본소득, 즉 사업이윤, 배당, 이자소득, 토지 및 자산으로부터의 임대료, 자본이득 모두를 합쳐서 동일세율, 평률(flat rate)로 과세하며 노동소득은 임금, 봉급, 현물급여, 연금급여, 사회보장 이전급여 등을 모두 합하여 과세하고 일정한 공제한도를 자본 및 노동 소득을 얻는 데 소요되는 부분에 대해 허용한다. 자본에 대한 평률세율 수준은 곧 노동소득과세의 가장 낮은 세율이 되도록 설정된다. 음(-)의 자본소득이 양(+)의 노동소득에 합산되도록 허용할 것인지, 또는 이월공제(carry forward 또는 carry backward)하여 과거 또는 미래 자본소득에 대해 상계되는 것을 허용할지 등의 기술적 부분은 상황에 맞게 처리될 수 있어 적절한 자유도가 제도상 허용될 수 있다. DIT 또한 법인세의 이중과세 문제를 완전히 해결하는 데 큰 장점이 있지는 않지만 각종 중복과세 해결을 위한 임퓨테이션(Imputation) 등은 적용할 여지가 있고 가능하다.

이러한 DIT 제도의 실시로부터 얻을 수 있는 점을 생각해보면 매우 현실성이 높다는 점을 들 수 있다. 첫째, 포괄주의 과세제도에서도 공제제도가 광범위하게 주어져 있는데, 사실상 정치적 고려가 대부분으로서 매우 자의적 방식으로 재분배 욕구를 다루는 정도에 그치거나 자본시장에서의 새로운 기술도입으로 발생하는 문제들에 임시적으로 대응하기 위해 활용되고 있다는 사실이다. 이 결과 표방된 이상과 달리 세수는 매우 부족하고 납세순응 비용이 급증하는 부작용이 있다. DIT는 무엇보다 자본소득 간 중립성을 의

도적으로 표방함으로써 단순성, 효율성, 그리고 세수 확보에 유리하다. 또한 행정비용 감축 등의 장점이 있다. 누진적 자본소득세제가 사실상 매우 제한됨으로써 원천징수를 통해 제도가 실시되므로 추가적으로 신고하는 절차가 생략되어 순응, 징수 비용이 급감하게 된다. 무엇보다 본국과 해외 국가들 간의 자본소득세율의 격차를 줄임으로써 자본유출의 가능성을 줄일 수 있다. 저율과세는 인플레이션하에서 발생하기 쉬운 음(-)의 실질수익에 대한 과세문제의 부작용에 덜 민감하게 될 수 있다.

실제 제도 운용사례를 보면, 첫째, 이원적 소득세제에서 자본과세 평률의 수준은 법인소득세율과 같은 정도로 노르딕 제국에서 이루어졌으며, 둘째, 노동소득의 첫 번째 소득구간의 세율과 같은 정도였다. 셋째, 물론 노동소득은 누진적으로 과세됨으로써 형평성 측면의 고려가 반영되었다.

물론 이러한 장점에도 불구하고 단점이 없지는 않다. 무엇보다 소득의 종류에 따라 차등과세되는 점이 있으므로 소득의 내용을 선택할 수 있는 직종, 예를 들어 최고 경영자, 매니저 등의 직종에서 노동소득과 자본소득의 구분을 낮은 세율에 당면하는 자본소득으로 돌릴 가능성이 존재한다. 구체적으로 자본소득이 사업에 투입된 자산으로부터 발생하는 귀속수익으로 정의되고 사업소득과 귀속수익 간의 차이가 노동소득으로 분류된다. 다소 기술적인 부분이지만 이는 기존 포괄주의 과세제도하에서도 법인소득세율과 개인소득세율 간의 차이로 인해 소득이전(income shifting)이 발생하는 것과 유사한 원리이므로 DIT에만 국한된 심각한 문제로 보기는 어렵다.

이처럼 소득을 구분하기도 하지만, 기술적으로 약간의 소득 간 통합이 허용되기도 하는데, 주로 자본소득이 음(-)의 값을 갖는 경우 노동소득과 자본소득의 합산이 이루어진다. 또한 법인소득과 자본소득 간의 통합도 가능한데 국가별로 상당한 차이가 있다. 예를 들어, 스웨덴, 덴마크에서는 이중과세 문제가 심각한 수준이지만 노르웨이와 핀란드에서는 완전통합이 이루어지고 있다. 그리고 마지막으로 DIT와 별도로 순부유세(net wealth tax)의 실시를 통해 자본소득의 평률과세에 따른 형평성 차원에서 현실적 부담을 낮춰주고 있다는 점도 기억할 만하다. 우리나라에서도 비록 완전한 의미에서

순부유세를 실시하는 것은 아니지만 종합부동산세제를 부유세의 불완전한 형태로 볼 수도 있다. 막대한 자산가에 대해 누진도를 두고 또한 금융소득이 많은 이에게 종합과세를 적용하면서 일반 통상적 경제주체에게는 적절한 수준의 평률세율을 자본소득에 허용하는 방안을 비록 이원적 소득세제라 명명하지 않더라도 포괄적 소득세제하에서 이원적 소득세제의 이상을 실현하는 현실적 제도로 볼 수 있고 이러한 의미를 보다 강화하는 방향으로 개편해갈 수 있을 것으로 보인다. 다시 강조하지만, 자본과세의 방향이 바뀔에 따라 지금 당장은 아무런 표시가 나지 않아도 장기적으로는 급격한 변화를 초래할 수 있음을 감안해야 한다.

4. 소결

지금까지 자본과세에 관한 방대한 기존 문헌을 최적자본과세의 큰 틀에서 요약 정리해보았다. 다음으로, 우리나라의 맥락에서 시사점을 도출하기 위해 몇 가지 현실적 고려사항을 고민해보았고 또한 우리와 같이 소규모 개방 경제이면서도 효율성뿐만 아니라 형평성을 강조하는 주요국들의 문제의식에서 출발한 이원적 소득세제하에서 자본과세 또한 마지막으로 검토해보았다. 이와 같이 다양한 요인들이 복합적으로 고려됨으로써 자본에 대한 최적과세를 결정해야 하는 어려운 정책적 과제에 직면하게 된다.

이러한 다양한 자본소득에 대한 과세 선행연구 분석 중 본 연구의 목적인 노동소득과 자산소득의 과세 형평성 관점에서 시사점을 정리해볼 수 있다. 즉 노동소득에 대비한 상대적 자산소득 과세수준, 자산소득 유형 간 과세 형평성을 결정할 때 반드시 감안해야 할 사항을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 개방경제에서 나타나는 다차원의 제약에 대해 냉정한 정책적 고려가 필요하다. 자본유입을 위한 국제간 경쟁 차원에서 그리고 계속되는 제조업의 해외 이전, 일자리 국내 공동화 문제를 산업 및 노동 정책의 시각에서 보기 이전에 재정정책적 관점에서 바라보고 사전에 국제 간 조세경쟁의 흐름에서 선제적으로 대응하는 접근이 필요하다. 과거 이러한 관점에서 정책적 조율은 다행히도 선제적이었다는 점에서 상당한 의의를 지녔고, 비록 계량

적으로 파악하기 쉽지 않을지라도, 긍정적 성과를 보인 것으로 판단된다. 그 뿐만 아니라 유럽의 EMU와 같은 경제공동체의 경제안정화 혜택을 보기 어려운 위험에 대한 취약성을 고려해야 한다. 소규모 개방경제로서 과도한 대내외적인 경제충격(예: 최근의 각종 금융위기)에 약점을 노출하여 위기가 닥치게 되어 대응 불가능 상태에 빠지기 전에, 즉 평소에 그리고 사전에 대비하려는 노력이 절실하다고 판단된다. 자본과세에 대해 (i) 효율성, (ii) 형평성뿐만 아니라 (iii) 거시경제적 안정성의 측면도 감안하려는 정책기조가 필요하다고 생각된다.

이러한 차원에서 자본과세의 수준을 기존의 전통적 문헌, 최근 동태적 자본과세 문헌에만 국한할 것이 아니라 소규모 개방경제의 거시경제적 특성을 고려한, 특히 자본의 유출입과 관련된 문헌의 시사점을 고루 받아들여 결정해야 할 것으로 생각된다. 이러한 관점에서 형평성을 어느 사회보다 강조하는 북유럽 제국들에서조차 이원적 소득세제를 도입한 점을 감안하여 누진도 및 세율수준을 참고해서 결정할 필요가 있다고 본다. 이는 자본소득을 제외한 나머지 노동소득에 대해서는 누진도에 따른 과세를 추구하되, 자본소득에 대해서는 단일세율로 과세하며 그 수준에 대해서 자본의 해외유출입 등 거시경제의 취약성을 고려하여 실질적으로 저율과세하는 방식의 제도를 의미한다. 이미 우리나라의 제도에서도 이러한 취지를 금융소득의 원천세율을 15% 근방에서 낮게 정하는 것에서 어렵פות이 찾을 수 있으며, 최근 도입된 파생금융상품 과세를 20%에서 정한 것도 유사한 취지로 이해할 수 있을 것이다. 이러한 부분적인 노력이 향후 전체 제도상에 유기적으로 연계되어 작동됨으로써 사회후생 제고에 기여할 부분이 적지 않다고 판단된다.

둘째, 가급적 자본소득의 내용에 크게 의존하지 않고 일종의 단일세율에 근접하도록 정책적 노력을 기울이는 것이 아직 우리나라 자본소득의 구조를 고려할 때 절실한 것으로 생각된다. 통상적 개인의 자본소득은 주택 마련을 위해 저축하고 적당한 대출과 저축을 모아 주택을 구입한다. 이후 대부분 1주택을 기본으로 하고, 약간의 저축을 다양한 채권, 주식 등의 위험 자산에 어느 정도 분배해 놓은 정도가 보통일 것이다. 이러한 대부분의 자산형성

과정에 높은 자본과세율을 적용하기는 무리일 것이다. 다만, 기존 초기조건이 양호한 경우에 충격이나 운 등을 통해 다주택 소유, 다양한 위험 자산을 보유한 소수의 자산가에 대해 사후적으로 담세능력을 고려하여 자본소득에 누진과세할 여지가 있다고 생각된다. 실제로 이러한 맥락에서 2008년 금융위기 이후 오랫동안 정책개편의 방향이 되어 온 것이 사실이고 많은 국가에서 유사한 대응을 시도하고 있다. 다만, 이들을 기준으로 자본과세 구조의 기본을 정하면 대부분의 통상적 경제주체에게는 지나친 부담이 될 수 있어 어느 정도의 누진성을 가진 자본과세는 불가피할 것으로 생각된다. 이로 인해, 평균적으로 자본소득에 대한 평균세율은 낮게 나타날 수밖에 없는데 이를 노동소득에 비해 자본소득에 약하게 과세한다고 비판할 근거로 해석하는 것은 적절하지 못하다.

만약에 자본과세 전반을 강화하려면 통상적 경제주체가 당면하는 기본 세율을 인상하지 않을 수 없게 된다. 이때 저축 및 1주택에 대한 양도소득세 제도를 강화하는 등 일차적으로 서민, 청년층, 중산층의 자산형성 초기에 어려움을 가중시키는 결과를 가져오므로 쉽게 정착되기 어려울 것으로 생각된다. 이러한 한계가 자본과세 근간의 강화를 가져오기 어려운 현실적 제약이 되는 것이다. 그러나 동시에 이원적 소득세제의 기술적 측면에서 보면 노동소득세율은 이러한 한계를 고려한 세율이 노동소득세율의 최저구간 세율이 되며 이로부터 누진도를 두게 되는 것이다. 그럼에도 자산의 비중이 부동산으로 지나치게 집중되는 등의 문제를 보면, 일정 수준 과세 강화의 방향을 포기해서는 안 될 것으로 생각된다. 적어도 금융소득에 대한 원천징수 세율 정도를 자산과세의 최소한의 바닥으로 삼고 접근하는 노력을 꾸준히 추진해야 한다고 판단된다.

셋째, 마지막으로 여러 가지 실정을 고려하여 가급적 단일한 자산과세 구조를 중심으로 하되, 별도로 누진적 자산과세 또는 부유세의 영역을 소폭 허용함으로써 이론과 현실 간의 괴리를 메우려는 노력을 해야 한다. 우리나라에서도 비록 완전한 의미에서 순부유세를 실시하는 것은 아니지만 종합부동산세제가 부유세의 불완전한 형태로 활용되는 것으로 볼 수도 있다. 이

러한 측면에서 막대한 자산보유자에 대해 과세 누진도를 두고 또한 금융소득이 많은 이들에게 종합과세를 적용하고 있는 것이다. 반면, 통상적 경제주체들에게는 적절한 수준의 평률세율을 자본소득에 허용하는 방안을, 비록 이원적 소득세제라 명명하지 않더라도 포괄적 소득세제하에서 이원적 소득세제의 이상을 실현하는 현실적 절충으로 볼 수 있다. 향후 이러한 의미를 보다 강화하는 방향으로 개편해갈 수 있다고 보인다. 다시 강조하지만, 이러한 노력이 비록 지금 당장은 소폭의 제도 변화로만 보일지라도 자본과세의 방향이 바뀔에 따라 장기에서는 급격한 변화를 낳을 수 있음을 감안해야 한다. 따라서 일시적으로 급격한 변화보다는 소폭의 조정을 거치는 것이 현실적 방안이 될 것이다. 축적을 요하는 생산요소에 대한 제도 개편의 중요한 의미를 다시 한번 강조하며 글을 맺고자 한다.

Ⅲ. 노동소득과 자산소득 과세 형평성 분석

노동소득과 자산소득의 과세 형평성에 관한 선행연구는 거의 없다. 전통적인 헤이그-사이먼스(Haig-Simons) 포괄적 소득과세에서 벗어나, 최적과세 관점에서 자본소득에 대한 과세 여부에 연구중점이 두어져 왔기 때문이다. 이러한 자본소득 과세이론들은 제Ⅱ장에서 상세히 다루었고, 그 결과는 자본소득에 대해 영(0)이 아닌 양(+)의 수준과세가 필요함을 시사한다. 정책 실행과정에서 어떠한 수준의 과세가 바람직한지에 대한 연구도 거의 없다. 예외적으로 이러한 이론적 연구결과들과 자본의 이동성을 감안하여 스칸디나비아 국가들이 채택하고 있는 이원소득세제(DIT)에 대한 분석이 존재한다.¹²⁾ 안종석·전병목(2007)은 이원적 소득과세에 대한 이론적 근거와 함께 한국 상황에서의 적용 가능성과 그 효과를 분석하였다. 과세 형평성을 직접 다룬 연구는 전병목·안종석(2005)이다. 근로소득과 사업소득의 과세 형평성을 이론적 모형과 세부담 비교를 통해 분석하였다. 소득획득에 존재하는 위험을 고려할 때 사업소득에 대한 과세수준은 근로소득에 비해 낮은 것이 최적이며 실제로도 소득축소신고 등을 통해 그렇게 나타났다. 그렇지만 포괄적인 관점에서 노동소득과 자산소득의 과세 형평성에 대한 연구는 발견하기 어렵다.

이러한 점을 반영하여 본 장은 과세 형평성을 평가하기 위한 기초자료로서 다양한 자산소득과 노동소득의 실효세율에 대한 비교에 중점을 둔다. 국제적 상황과 국내적 상황을 반영하기 위해 2가지 부분으로 분리하였다. 첫 번째는, 노동소득 과세와 다양한 자산소득 과세 수준을 국제비교를 통해 분석한다. OECD 회원국을 중심으로 노동 및 자산 유형별 소득에 따른 과세

12) 이원적 소득세제에 대한 선행연구들은 “제Ⅱ장 3. 나. 8) 이론적 연구와 과세정책 방향: 이원적 소득세제” 부분 참조.

현황과 상대적 수준을 분석함으로써, 국제적 자본이동 가능성하에서 이루어지는 실제적 정책을 분석한다. 자본이동의 가능성과 실제적 비교 가능성을 감안하여 최고세율 중심으로 논의를 전개한다. 두 번째는, 우리나라의 자산소득 유형별로 세부담 수준을 자세히 분석한다. 비교를 위해 노동소득(근로소득, 사업소득)에 대한 소득수준별 실효세율을 바탕으로 예금, 주식, 연금, 주택 등 다양한 자산유형별로 발생하는 자산소득에 대한 과세수준을 분석한다. 연간 단위의 소득에 대해서는 소득수준에 따른 실효세율을 분석하고, 장기투자기간이 필요한 자산에 대해서는 일정한 가정하에서 초기 투자의 한계세율을 비교한다. 이러한 분석을 바탕으로 자산유형별 소득과 노동소득과의 세부담 격차를 살펴볼 수 있다. 이를 통해 앞 장의 이론적 분석에서 제시하는 노동소득에 비해 상대적으로 낮은 유사한 세율수준 구성이라는 목표에 어느 정도 근접하고 있는지 평가할 수 있다. 또한 자산소득 유형 간 세부담 격차는 자산 간 과세 중립성 관점, 청년 및 저소득층의 자산형성이라는 정책목표 등의 관점에서 세제를 평가할 수 있다.

1. 자산소득에 대한 국제적 과세 현황

각 국가별 자산소득의 과세방법은 노동소득과의 관계에 따라 종합과세(classical), 분리과세 등으로 구분하며, 각 소득유형에 따라 다르게 적용된다. 기업에 대한 자본투자에서 발생하는 배당소득에 대한 과세는 국가별로 다양한 형태를 취하고 있다. 근본적으로는 법인단계에서의 세부담, 즉 법인세 부담을 주주단계에서 어떻게 고려할 것인가인데, 그 방법에 따라 임퓨테이션(Imputation) 방법과 부분과세 방법으로 나누어 볼 수 있다. Imputation은 자본투자에 따라 발생하는 법인세 부담을 주주단계의 소득세에서 세액공제하는 방식이며, 부분과세 방식은 간접적으로 배당액의 일부분만을 과세대상으로 함으로써 법인세 부담을 주주단계에서 반영해주는 방식이다.

Classical system과 (완납적)원천징수 방식은 법인단계에서의 세부담을 주주단계에서 고려하지 않고 과세하는 방식이다. 특이한 형태는 네덜란드의 가상적 수익(Presumptive return) 기준 과세 방식이다. 동 방식은 실제 수익률과

관계없이 주주가 4%의 수익률을 실현했다고 가정하고 이에 근거하여 과세 (30%)하는 방식이다. 이때 발생하는 실제 수익률과의 차이는 주식 가격에 반영되어 양도소득의 행태로 전환되어 과세된다. 노르웨이가 채택하고 있는 자기자본에 대한 일정수익률 공제(RRA)방식은 주주의 자본에 대한 무위험 소득을 공제함으로써 이중과세의 부담을 줄이는 방법이다. 유사하지만 ACE 방식은 주주단계가 아닌 법인세 부담단계에서 자기자본 비용을 공제해 주는 방식이다.

〈표 III-1〉 배당소득에 대한 과세방법

구분	Classical	Imputation	원천징수	부분과세	비과세	기타
국가 수	9	5	12	4	1	3
국가명	아이슬란드 아일랜드 이스라엘 슬로바키아 스페인 스웨덴 스위스 영국, 미국	호주, 캐나다 칠레, 뉴질랜드, 한국	오스트리아 벨기에 코스타리카 체코, 그리스 헝가리, 이탈리아, 멕시코, 폴란드, 포르투갈, 슬로베니아, 남아공	핀란드, 프랑스, 룩셈부르크, 터키	싱가포르	에스토니아, 네덜란드, 노르웨이

- 주: 1. classical system은 배당소득을 다른 소득(즉, 이자소득)과 같이 주주 단계에서 과세. 이때 상대적으로 낮은 세율을 적용하는 경우도 있음
 2. Imputation system은 배당에 포함된 법인세 부담을 주주 단계에서 세액공제하는데, 그 수준은 국가에 따라 100% 또는 이보다 낮은 비율도 시행
 3. Final withholding(완납적 원천징수)은 배당지급 시 비례세율 원천징수로 과세 종료
 4. ACE(Allowance for corporate equity)는 자기자본 수익에 대해 법인세를 부과하지 않음
 5. 부분과세(Partial inclusion)는 배당소득의 일부분만을 과세대상으로 하는 방법
 6. 기타에는 자기자본에 대한 수익률을 사전적으로 정하여 과세하는 방식(Presumptive return), 자기자본에 대해 특정수익률만큼 법인세공제해주는 방식(Rate of return allowance), 배당된 소득에 대해서만 법인세 부과하는 방식(Tax on distributed dividend) 등 포함

자료: Harding and Marten(2018)을 재편집

배당소득에 대한 최고 세부담 수준은 2016년 기준 우리나라는 51.0%로 다른 나라들에 비해 상당히 높은 수준으로 33개국 중 우리나라보다 높은 국가는 6개국(미국, 스위스, 네덜란드, 아일랜드, 프랑스, 캐나다)뿐이다. 더구나 2017년, 2018년에 걸쳐 소득세 최고세율이 40%, 42%(2016년 38%)로, 2019년

부터는 법인세 최고세율이 25%(2016년 22%)로 인상된 점을 반영하면 배당 소득에 대한 세부담은 56.7%(13)까지 상승하여 아일랜드를 제외하고는 가장 높다. 이는 개인들이 법인 주주로서 투자할 유인이 다른 국가에 비해 낮음을 보여준다. 이는 기업활동의 활성화를 통한 장기적 성장동력을 유지하는데 긍정적이지 않다.

배당소득에 대한 세부담은 일반적으로 이자에 대한 세부담에 비해 높은 수준이다. 배당소득은 법인단계에서 부담하는 법인세 부담을 완전히 제거하지 않는 경우가 많아, 개인단계에서만 소득세가 부과되는 이자소득에 비해 상대적으로 부담이 높게 형성된다. 유일한 예외는 남아프리카공화국(ZAF)이다. 남아프리카공화국의 배당소득세 부담은 완납적 원천징수(15%)를 통해 납세의무가 종결되며 총부담은 법인단계 부담을 포함하여 38.8%이다. 그러나 이자소득은 다른 소득과 합산하여 과세하므로 최고세율인 41%가 적용되어 나타난 현상이다. 배당소득과 이자소득에 대한 세율 격차는 조세의 중립성 관점에서 바람직한 현상은 아닌 것으로 평가된다. 배당소득과 이자소득에 대한 과세 격차는 개인 자본공급자의 투자경로 선정을 왜곡할 가능성이 있기 때문이다.

한편 법인과세 측면에서 자기자본과 타인자본을 다르게 취급함으로써 나타나는 부채유인 효과를 제거하기 위한 정책을 시행하는 국가도 있다. 대표적으로 벨기에, 이탈리아, 터키는 자기자본에 대한 비용공제(ACE)를 허용함으로써 타인자본과의 조세 중립성을 유지하고 있다. 기업 자본조달 결정의 왜곡을 방지하되, 기존자본과 신규자본을 차등화하는 국가도 있다. 자기자본에 대한 비용공제를 일괄적으로 시행할 경우 나타날 수 있는 기존자본과 신규자본의 차등문제, 세입 감소 문제 등을 감안하여 신규자본, 즉 신주 취득 시에만 동 제도를 적용하는 경우가 있다. 이러한 유형의 조세제도를 운영하는 국가는 이탈리아와 터키로 이자소득과의 세율 격차도 거의 사라지게 된다.

13) 배당소득세부담 = 법인세율 + (1 - 법인세율) × (1 + gross-up 비율) × 소득세 최고세율 - (1 - 법인세율) × gross-up 비율.

〈표 III -2〉 최고소득자에 대한 배당소득세와 이자소득세 법정세율(2016년 기준)

(단위: %)

국가명	배당소득세				(예금)이자소득세			
	방식	CIT	PIT	합계	방식	FW	PIT	적용
호주(AUS)	IM	30.0	49.0	49.0	FI	—	49.0	49.0
오스트리아(AUT)	FW	25.0	(27.5)	45.6	FW	25.0	—	25.0
벨기에(BEL)	ACE(FW)	34.0	(27.0)	44.8	FW	27.0	—	27.0
캐나다(CAN)	IM*	26.8	53.5	55.6	FI	—	53.5	53.5
칠레(CHL)	IM	24.0	40.0	40.0	PI^	—	40.0	40.0
코스타리카(CRI)	FW	30.0	(5.0)	33.5	NT	—	—	—
체코(CZE)	FW	19.0	(15.0)	31.2	FW	15.0	—	15.0
에스토니아(EST)	DD	20.0	—	20.0	NT	—	—	—
핀란드(FIN)	PI	20.0	34.0	43.1	FW	30.0	—	30.0
프랑스(FRA)	PI	34.4	45.0	53.2	CL	(39.5)	45.0	45.0
그리스(GRC)	FW	29.0	(10.0)	36.1	FW	15.0	—	15.0
헝가리(HUN)	FW	19.0	(15.0)	31.2	FW	15.0	—	15.0
아이슬란드(ISL)	CL	20.0	20.0	36.0	FI	(20.0)	—	20.0
아일랜드(IRL)	CL	12.5	51.0	57.1	FW	41.0	—	41.0
이스라엘(ISR)	CL	25.0	27.0	45.3	CL	—	27.0	27.0
이탈리아(ITA)	FW	31.3	(26.0)	49.2	FW	26.0	—	26.0
이탈리아신주(ITAnew)	ACE(FW)	31.3	(26.0)	26.0	—	—	—	—
룩셈부르크(LUX)	PI	29.2	40.0	43.4	FW	10.0	—	10.0
멕시코(MEX)	FW	30.0	(10.0)	37.0	PI^	(0.5)	35.0	35.0
네덜란드(NLD)	PR	25.0	30.0	55.0	PR	—	30.0	30.0
뉴질랜드(NZL)	IM	28.0	33.0	33.0	FI	(33.0)	33.0	33.0
노르웨이(NOR)	RRA	25.0	28.8	42.3	FI	—	25.0	25.0
폴란드(POL)	FW	19.0	(19.0)	34.4	FW	19.0	—	19.0
포르투갈(PRT)	FW	29.5	(28.0)	49.2	FW	28.0	—	28.0
싱가포르(SGP)	NT	17.0	—	17.0	NT	—	—	—
슬로바키아(SVK)	CL^	22.0	14.0	32.9	FW	19.0	—	19.0
슬로베니아(SVN)	FW	17.0	(25.0)	37.8	CL	—	25.0	25.0
남아프리카공화국(ZAF)	FW	28.0	(15.0)	38.8	FI	—	41.0	41.0
스페인(ESP)	CL	25.0	23.0	42.3	FI	(19.0)	23.0	23.0
스웨덴(SWE)	CL	22.0	30.0	45.4	CL	—	30.0	30.0
스위스(CHE)	CL	21.1	41.3	53.7	FI	(19.0)	41.3	41.3
터키(TUR)	PI	20.0	35.0	34.0	FW	15.0	—	15.0
터키신주(TURnew)	ACE(PI)	20.0	35.0	17.5	—	—	—	—
영국(GBR)	CL	20.0	38.1	50.5	FI	(20.0)	45.0	45.0
미국(USA)	CL^	38.9	28.5	56.3	FI	—	47.3	47.3
한국(KOR)	IM^	24.2	41.8	51.0	FI	(15.4)	—	41.8

주: 배당소득세 중 괄호 안은 완납적 원천징수(Final withholding tax) 세율, 이자소득세 중 괄호 안은 예납적 원천징수(Preliminary withholding tax) 세율

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

자료: Harding and Marten(2018)을 재편집 및 한국은 저자 추가

채권이자에 대한 소득세가 은행 예금이자에 대한 소득세와 다른 국가도 존재한다. 차등과세를 채택하고 있는 국가 중 대부분은 채권이자에 대해 예금이자보다 높은 세율을 적용하고 있으며 예외는 터키이다. 채권이자에 대한 과세방법은 원천징수와 종합과세를 혼용하고 있는 반면 예금이자에는 대부분 원천과세와 비과세로 운용하고 있다.

〈표 III-3〉 최고소득자 채권이자 및 은행이자에 대한 소득세율(2016년)

(단위: %)

국가명	(채권)이자소득세				(예금)이자소득세			
	방식	FW	PIT	적용	방식	FW	PIT	적용
오스트리아(AUT)	FW	27.5	—	27.5	FW	25.0	—	25.0
코스타리카(CR)	FW	8.0	—	8.0	NT	—	—	—
에스토니아(EST)	FI	—	20.0	20.0	NT	—	—	—
아일랜드(IRL)	FI	—	51.0	51.0	FW	41.0	—	41.0
터키(TUR)	FW	10.0	—	10.0	FW	15.0	—	15.0

주: 채권이자와 은행이자에 대해 다른 소득세율을 적용하는 국가

FW(Final withholding), FI(Full inclusion), NT(No taxation)

자료: Harding and Marten(2018)을 재편집

주식에 대한 투자수익은 배당소득뿐만 아니라 양도차익도 존재한다. 기업 이익을 100% 배당하지 않고 일부를 사내에 유보하면 이는 주식가격에 반영 되기 때문이다. 주식 양도차익과세에서는 보유기간에 따라 과세를 차별하는 국가와 그렇지 않은 국가로 나눌 수 있다. 장기보유 주식의 양도차익에 대해 상대적으로 낮은 세율을 부과하는 이유는 소득 형성기간, 인플레이션 효과 등을 고려하기 위한 것이다.

장기보유 주식의 양도차익에 대해서 상대적으로 낮은 세율을 적용하는 방법은 주주단계에서의 비과세, 낮은 세율 적용 등이다. 벨기에, 코스타리카, 뉴질랜드, 싱가포르, 스위스 등은 주주단계에서 장기보유 주식의 양도차익에 과세하지 않는다. 칠레, 체코, 헝가리, 룩셈부르크, 슬로베니아, 터키 등은 일정 보유기간 검증 후에 비과세 혜택을 부여한다. 보유기간 검증 후에 낮은 세율을 적용하는 국가는 호주, 핀란드, 프랑스, 미국 등이 있다. 즉 많은 국

가에서는 보유기간을 조건으로 양도차익에 대한 과세수준을 낮게 설정하고 있다.

양도차익에 대한 세부담을 낮추어주는 장기보유의 기준은 나라마다 다르게 나타나는데 가장 일반적인 경우는 1년이다. 호주, 칠레, 터키, 미국 등이 채택하고 있으며 상대적으로 긴 기간을 요구하는 국가는 슬로베니아(20년), 핀란드(10년), 프랑스(8년), 헝가리(5년) 등이다. 가장 짧은 국가는 룩셈부르크로서 0.5년이다.

우리나라는 주식 양도차익에 대해 대주주 여부 및 보유기간에 따라 차등적으로 과세하고 있다. 양도차익은 다른 소득과 분리하여 과세하는데, 대주주에게만 과세하고 있다. 대주주도 중소기업 이외 주식을 1년 미만 단기보유하면 높은 세율로 과세하고 있다. 1년 보유기간을 기준으로 장기와 단기를 구분한다.

장기보유 주식의 양도차익에 대한 종합적 세율은 우리나라의 경우 40.9%로 다른 국가들과 비교할 때 중간 정도이다. 호주, 오스트리아, 캐나다, 핀란드, 프랑스, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 노르웨이, 스페인, 스웨덴, 미국 등 전통적인 선진국은 우리나라보다 높은 수준의 세부담을 보인다. 반면 벨기에, 뉴질랜드, 스위스, 동유럽 국가 등은 우리보다 낮은 세율로 부과하고 있다. 특히 우리나라는 대주주에 적용하는 세율을 2018년부터 25%로 인상하여 장기보유 시 종합적 세부담은 법인세 최고세율 인상(22 → 25%)과 함께 작용하여 47.4%까지 높아졌다. 프랑스, 미국, 네덜란드 등을 제외하고는 가장 높다. 그러나 대주주가 아닌 경우에는 주식 양도차익에 대해 비과세하고 있어 자산소득에 대한 누진과세 정도가 높은 편이라 할 수 있다. 이러한 세율구조는 분산투자자 또는 상대적으로 자산규모가 작은 계층을 우대하기 위한 것이지만, 실질적으로 성과가 좋은 투자자의 투자 유인을 낮추거나 자산배분을 왜곡할 수 있다.

〈표 III-4〉 주식 양도차익에 대한 과세(2016년 기준)

(단위: %)

국가명	장기보유				단기보유			
	방식	CIT	PIT	합계	방식	CIT	PIT	적용
호주(AUS)	PI*	30.0	49.0	47.2	CL	30.0	49.0	64.3
오스트리아(AUT)	FW	25.0	(27.5)	45.6	—	—	—	—
벨기에(BEL)	ACE(NT)	34.0	—	24.4	ACE(FW)	34.0	(33.0)	49.3
캐나다(CAN)	PI	26.8	53.5	46.4	—	—	—	—
칠레(CHL)	NT*	24.0	—	24.0	IM	24.0	16.0	40.0
코스타리카(CRI)	NT	30.0	—	30.0	—	—	—	—
체코(CZE)	NT*	19.0	—	19.0	CL	19.0	15.0	31.2
에스토니아(EST)	CL	20.0	20.0	36.0	—	—	—	—
핀란드(FIN)	FI*	20.0	34.0	47.2	—	—	—	—
프랑스(FRA)	FI*	34.4	32.8	55.9	CL	34.4	62.0	75.1
그리스(GRC)	ST	29.0	15.2	39.8	—	—	—	—
헝가리(HUN)	NT*	19.0	—	19.0	ST	19.0	15.0	31.2
아이슬란드(ISL)	ST	20.0	20.0	36.0	—	—	—	—
아일랜드(IRL)	ST	12.5	33.0	41.4	—	—	—	—
이스라엘(ISR)	ST(PI [△])	25.0	27.0	45.3	—	—	—	—
이탈리아(ITA)	ST	31.3	26.0	49.2	—	—	—	—
신주(ITAnew)	ACE(ST)	31.3	26.0	26.0	—	—	—	—
룩셈부르크(LUX)	NT*	29.2	—	29.2	CL	29.2	44.1	60.4
멕시코(MEX)	ST(PI [△])	30.0	10.0	37.0	—	—	—	—
네덜란드(NLD)	PR	25.0	30.0	55.0	—	—	—	—
뉴질랜드(NZL)	NT	28.0	—	28.0	—	—	—	—
노르웨이(NOR)	RRA	25.0	28.8	42.3	—	—	—	—
폴란드(POL)	ST	19.0	19.0	34.4	—	—	—	—
포르투갈(PRT)	FW	29.5	(28.0)	49.2	—	—	—	—
싱가포르(SGP)	NT	17.0	—	17.0	—	—	—	—
슬로바키아(SVK)	CL	22.0	(19.0)	36.8	—	—	—	—
슬로베니아(SVN)	NT*	17.0	—	17.0	ST	17.0	25.0	37.8
남아프리카공화국(ZAF)	PI	28.0	41.0	39.8	—	—	—	—
스페인(ESP)	ST	25.0	23.0	42.3	—	—	—	—
스웨덴(SWE)	CL	22.0	30.0	45.4	—	—	—	—
스위스(CHE)	NT	21.1	—	21.1	—	—	—	—
터키(TUR)	NT*	20.0	—	20.0	—	—	—	—
신주(TURnew)	ACE(NT*)	20.0	—	0.0	—	—	—	—
영국(GBR)	ST	20.0	20.0	36.0	—	—	—	—
미국(USA)	ST*	38.9	28.3	56.2	ST*	38.9	47.1	67.7
한국(KOR)	ST*(NT)	24.2	22.0	40.9	ST*	24.2	33	49.2

주: 괄호 안은 완납적 원천징수(Final withholding tax, FW) 세율

ACE(Allowance for corporate equity), CL(Classical), FI(Full inclusion), FW(Final withholding), NT(No taxation), NT*(No taxation after holding period), PI(Partial inclusion), PI[△](Partial inclusion with inflation adjustment), RRA(Rate of return allowance), ST(Separate taxation), ST*(Separate taxation after holding period).

자료: Harding and Marten(2018)의 내용을 재편집 및 한국은 저자 추가

〈표 III-5〉 주식 양도차익의 보유기간에 따른 법인 및 개인 단계 세부담 수준

(단위: %, 년)

국가	장기보유	단기보유	보유 기간 기준
AUS	47.2	64.3	1
BEL	24.4	49.3	—
CHL	24.0	40.0	1
CZE	19.0	31.2	3
FRA	55.9	75.1	8
HUN	19.0	31.2	5
LUX	29.2	60.4	0.5
SVN	17.0	37.8	20
USA	56.2	67.7	1
KOR	40.9	49.2	1

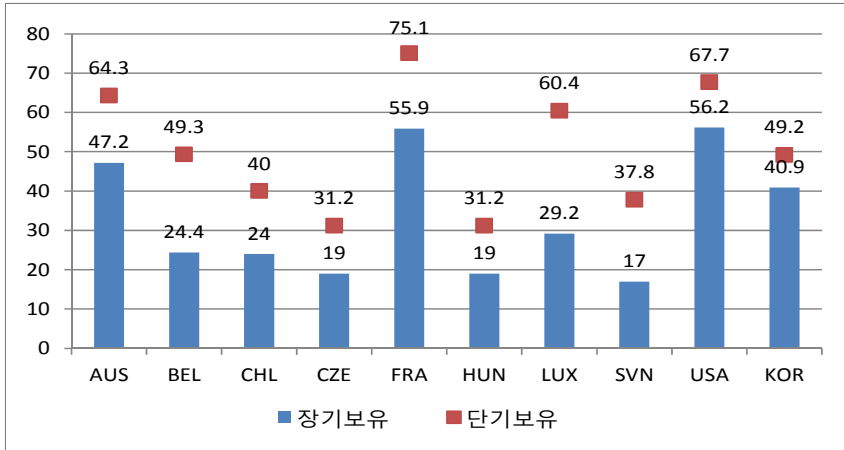
주: 핀란드의 경우 장기보유(8년) 시 적용세율은 동일하나 비용공제가 달라져 본 표에 포함치 않음
 자료: Harding and Marten(2018)을 재편집 및 한국은 저자 추가

장단기 보유에 따라 세부담 차이를 두는 국가 중 우리나라는 상대적으로 그 격차가 작은 편에 속한다. 단기보유 시 세부담 49.2%에 비해 장기보유 시 세부담은 40.9%로 단기보유 시의 약 83% 수준이나, 다른 국가들은 보유기간에 따른 격차가 더 크게 나타나고 있다. 가장 격차가 크게 나는 국가는 슬로베니아로 단기 세부담 37.8%에 비해 장기 세부담은 17%로 단기 세부담의 45% 수준에 불과하다. 그러나 슬로베니아의 높은 세부담 격차는 장기보유기간이 20년으로 길게 설정되어 있어서 가능하다. 장기보유기간의 기준이 1년으로 설정된 국가는 호주(AUS), 칠레(CHL), 미국(USA), 우리나라(KOR)로 그 중에서는 격차가 작다.

다만 우리나라는 주식 양도소득 과세대상인 대주주의 범위가 지속적으로 축소될 예정이다. 이 경우 보유기간에 따른 세부담 격차를 확대하여 단기거래 유인을 줄여주는 것도 자본시장의 안정화 등에 기여할 수 있을 것이다.

[그림 Ⅲ-1] 주식 양도차익 과세의 장단기 격차(2016년)

(단위: %)



자료: Harding and Marten(2018)을 바탕으로 재구성

〈표 Ⅲ-6〉 우리나라 주식 양도차익 과세 현황

2017	2018
□ 대주주* 주식 양도소득세율 * (코스피) 지분율 1%, 보유액 25억원 (코스닥) 지분율 2%, 보유액 20억원 (코넥스) 지분율 4%, 보유액 10억원 (비상장) 지분율 4%, 보유액 25억원 ○ 20% - 단, 1년 미만 단기 보유 중소기업 외 주식은 30%	□ 대주주 주식 양도소득세율 인상 (코스피, 코스닥) 15억원(2018. 4. 1~), 10억원(2021. 3. 31), 3억원(2021. 4. 1~) (코넥스) 3억원(2021. 4. 1~) ○ (과세표준 3억원 이하분) 20% (과세표준 3억원 초과분) 25% - (좌동) ○ (시행시기) 중소기업: 2019. 1. 1. 이후 양도분 중소기업 외: 2018. 1. 1. 이후 양도

자료: 기획재정부, 「2017년 세법개정안」 보도자료2, 보도자료, 2017. 8. 2

기획재정부, 「2017년도 세법개정안(2개) 본회의 통과」, 보도자료, 2017. 12. 5

중요한 저축 자산의 하나인 부동산 양도소득에 대해서도 각 국가들은 차별화된 과세체계를 운용하고 있다. 주식 양도차익과 유사하게 장기보유 양도소득에 대해 낮은 세율로 과세하고 있다. 구체적으로 상당수 국가들은 부동산 양도소득에 대해 비과세하고 있다. 싱가포르, 스위스, 코스타리카 등은

부동산 양도소득에 대해 과세하지 않으며 벨기에, 체코, 프랑스, 헝가리, 이탈리아, 뉴질랜드, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아, 터키 등은 장기보유할 경우 비과세하고 있다. 우리나라도 1세대 1주택의 양도소득에 대해서는 비과세¹⁴⁾하고 있다. 과세하는 경우에도 전반적인 세 부담 수준은 주식 양도소득에 비해 낮다. 이는 주식의 경우 법인단계에서 부과되는 법인세 부담이 포함되어 있기 때문이다.

〈표 III-7〉 부동산 양도차익에 대한 과세(2016년 기준)

(단위: 년, %)

국가명	방식	장기보유기준	과세소득비율	PIT	합계
호주(AUS)	PI*	1	50.0	49.0	24.5
오스트리아(AUT)	FW	—	100.0	30.0	30.0
벨기에(BEL)	NT*	5	—	—	—
캐나다(CAN)	PI	—	50.0	53.5	26.8
칠레(CHL)	PI^	1	100.0	40.0	40.0
코스타리카(CRI)	NT	—	—	—	—
체코(CZE)	NT*	5	—	—	—
에스토니아(EST)	FI	—	100.0	20.0	20.0
핀란드(FIN)	FI*	10	100.0	34.0	34.0
프랑스(FRA)	NT*	30	100.0	—	—
그리스(GRC)	ST(PI^)	26	100.0	15.0	15.0
헝가리(HUN)	NT*	15	—	—	—
아이슬란드(ISL)	ST	—	100.0	20.0	20.0
아일랜드(IRL)	ST	—	100.0	33.0	33.0
이스라엘(ISR)	ST(PI^)	—	100.0	27.0	27.0
이탈리아(ITA)	NT*	5	100.0	—	—
룩셈부르크(LUX)	FI*	2	100.0	20.0	20.0
멕시코(MEX)	PI^	—	100.0	35.0	35.0
네덜란드(NLD)	PR	—	100.0	30.0	30.0
뉴질랜드(NZL)	NT*	2	—	—	—
노르웨이(NOR)	FI	—	100.0	25.0	25.0
폴란드(POL)	NT*	5	—	—	—

14) 거래가격이 9억원 이하일 경우.

〈표 III-7〉의 계속

(단위: 년, %)

국가명	방식	장기보유기준	과세소득비율	PIT	합계
포르투갈(PRT)	PI [^]	—	50.0	56.5	28.3
싱가포르(SGP)	NT	—	—	—	—
슬로바키아(SVK)	NT*	5	100.0	—	—
슬로베니아(SVN)	NT*	20	—	—	—
남아프리카공화국(ZAF)	PI	—	40.0	41.0	16.4
스페인(ESP)	ST	—	100.0	23.0	23.0
스웨덴(SWE)	PI	—	90.0	30.0	27.0
스위스(CHE)	NT	—	—	—	—
터키(TUR)	NT*	5	100.0	—	—
영국(GBR)	ST	5	100.0	28.0	28.0
미국(USA)	ST*	*	*	*	*
한국(KOR)	ST(NT)	2	—	41.8	41.8

주: 괄호 안은 완납적 원천징수(Final withholding tax, FW) 세율

FI(Full inclusion), FW(Final withholding), IM(Full imputation), NT(No taxation), NT*(No taxation after holding period), PI(Partial inclusion), PI[^](Partial inclusion with inflation adjustment), PR(Presumptive return), ST(Separate taxation), ST*(Separate taxation after holding period).

자료: Harding and Marten(2018)을 재편집 및 한국은 저자 추가

한편 장기보유 혜택을 받기 위한 보유기간은 주식 양도소득과 같거나 길게 규정하고 있다. 그러나 적용세율은 대부분 낮게 설정하고 있다. 장기보유 부동산 양도소득의 경우, 비과세하는 경우도 많기 때문이다. 이는 주로 거주주택에 대해서 적용되고 있다.

〈표 III-8〉 장기보유 자산의 양도소득세율 비교(2016년)

(단위: %, %p, 년)

구분	장기보유 주식 양도소득		장기보유 부동산 양도소득		세율격차 (A-B)
	최고세율(A)	보유기간	최고세율(B)	보유기간	
AUS	47.2	1	24.5	1	22.7
BEL	24.4	—	0.0	5	24.4
CHL	24.0	1	40.0	1	-16.0
CZE	19.0	3	0.0	5	19.0
FIN	47.2	10	34.0	10	13.2
FRA	55.9	8	0.0	30	55.9

〈표 III-8〉의 계속

(단위: %, %p, 년)

구분	장기보유 주식 양도소득		장기보유 부동산 양도소득		세율격차 (A-B)
	최고세율(A)	보유기간	최고세율(B)	보유기간	
GRC	39.8	—	15.0	26	24.8
HUN	19.0	5	0.0	15	19.0
ITA	49.2	—	0.0	5	49.2
LUX	29.2	0.5	20.0	2	9.2
NZL	28.0	—	0.0	2	28.0
POL	34.4	—	0.0	5	34.4
SVK	36.8	—	0.0	5	36.8
SVN	17.0	20	0.0	20	17.0
TUR	20.0	—	0.0	5	20.0
GBR	36.0	—	28.0	5	8.0
USA	56.2	1	—	—	—
KOR	40.9	1	41.8(0.0)	2	-0.9(40.9)

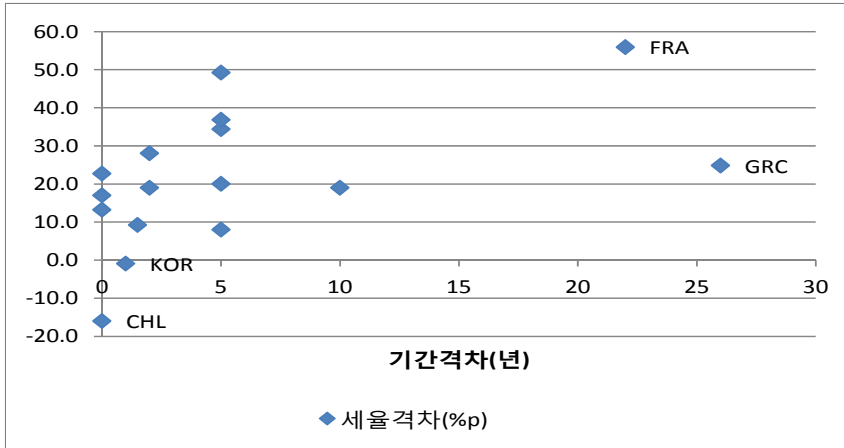
주: 보유기간이 없는 것은 장단기 보유 여부에 관계없이 동일세율이 적용되는 경우이며, 괄호 안은 거주주택(1세대 1주택, 9억원 이하)에 대한 양도소득세율

자료: Harding and Marten(2018)을 재편집 및 한국은 저자 추가

두 자산 간 양도소득에 대한 적용세율 격차는 전반적으로 기간에 따라 증가하는 양상을 보여준다. 상대적으로 긴 보유기간을 요구하는 부동산의 경우, 양도소득에 대한 과세수준이 낮아 기간-세율 격차 관계가 비례관계로 나타난다. 우리나라의 경우, 복잡한 제도로 인해 1세대 1주택으로서 9억원 이하 주택의 경우 2년 이상 보유하면 양도소득에 대해 비과세하고 있다. 그러나 명목 최고세율의 관점에서 보면, 2가지 조건을 만족하지 못하면 정상 소득세율(41.8%)로 과세하게 된다. 주식 양도소득도 대주주가 아닌 경우에는 주주단계에서 비과세되고 있으나, 명목 최고세율의 관점에서는 대주주 관점에서 법인세단계 세부담(24.2%)까지 포함해서 40.9%로 과세하고 있다. 외국과 차이를 비교해보면, 부동산 양도소득 비과세일 경우에는 상대적으로 보유기간(2년)에 비해 큰 세부담 격차(40.9%p)를 보여주는 것으로 보이나, 최고 명목세율이 적용되는 것을 가정하면 그 격차는 -0.9%p로 추세에서 크게 벗어나지 않는다.

[그림 III-2] 장기보유 주식 및 부동산의 보유기간-세율격차(2016년)

(단위: %p)



자료: Harding and Marten(2018)을 기반으로 저자 작성

세부담을 비교해볼 수 있는 다른 관점으로 기업에 대한 투자 방법에 따른 세부담 격차가 있다. 기업에 대한 투자는 주식 또는 채권을 통해 이루어질 수 있다. 주식의 경우, 배당과 양도소득을 통해 수익을 얻는 자산으로 기업 경영에의 참여도 가능하다. 이 경우 기업 경영실적 및 배당결정에 따라 (세 후)수익이 결정된다. 기업 경영실적은 일률적으로 규정하기 어렵기 때문에 동일한 자본수익률을 가정하면, 기업의 배당결정에 따라 세후 수익이 결정된다. 즉 배당소득과 양도소득에 대한 세부담 수준이 다른 상태에서 기업수익의 배당비율 결정에 따라 세부담 수준이 달라진다.

채권투자는 비교적 간단하게 세부담 수준이 결정된다. 채권 자체가 일정한 이자를 제공하는 것을 목적으로 하고 있기 때문에 기업활동과 관계없이¹⁵⁾ 세후소득이 결정된다. 기업에 대한 투자자금의 채권과 주식 등 그 형태에 따라 세후소득이 달라진다면 자본배분의 비효율성이 발생할 수 있다. 이러한 관점에서 채권과 주식보유 소득에 대한 세부담 수준을 살펴볼 필요가 있다. 두 투자대안의 세부담 격차는 세후 수익률 격차를 유발하여¹⁶⁾ 시장

15) 기업활동의 결과 채권가격이 변동하여 양도차익이 발생할 수 있지만, 액면가격에 인수하고 만기까지 보유한다면 이자수익만 발생하게 된다.

자본배분을 왜곡하는 결과를 발생시키기 때문이다.

우리나라는 주식에 투자할 경우 기업 수익의 배당비율에 따라 최고세율은 40.3%(배당 25%)~47.5%(배당 75%)에 이른다. 소득세 최고세율 38%에 비해 상대적으로 높은 세율을 부담하고 있다. 높은 세율을 부과하고 있는 배당소득의 비중이 낮아질수록 세부담 수준이 낮아진다. 이는 외국에 비해 우리나라의 기업소득 배당비율이 낮은 한 원인이 될 수도 있다. 그러나 전반적으로 회사채와 주식투자에 대한 실효세율 차이는 다양한 국가들 가운데서도 작은 부류에 속하고 있어, 자산 간 과세 형평성 문제는 심하지 않은 것으로 판단된다.

비록 법인세는 자기자본의 수익에 대해서만 부과하고 있어 기업 자본조달 구조의 왜곡을 가져올 수 있지만, 최종 투자자의 입장에서 실효세 부담 차이는 거의 존재하지 않는다. 성장동력의 관점에서는 위험을 공유하는 자기자본, 즉 위험 자산에 대한 직접투자 유인을 낮추어 바람직하지 않을 수 있다.

〈표 III-9〉 주식과 채권투자 시 세부담 격차(2016년 기준)

(단위: %, %p)

국가	주식투자 적용 최고세율							회사채 이자 세율(B)	세부담 격차 (A-B)
	CIT	PIT(배당/양도소득 비율)			합계(배당/양도비율)				
		25/75	50/50	75/25	25/75	50/50(A)	75/25		
AUS	30.0	14.4	15.9	17.5	44.4	45.9	47.5	49.0	-3.1
AUT	25.0	16.8	18.0	19.3	41.8	43.0	44.3	27.5	15.5
BEL	24.4	5.1	10.2	15.3	29.5	34.6	39.7	27.0	7.6
CAN	26.8	18.2	21.7	25.3	45.0	48.5	52.1	53.5	-5.0
CHL	24.0	4.0	8.0	12.0	28.0	32.0	36.0	40.0	-8.0
CRI	30.0	0.9	1.8	2.6	30.9	31.8	32.6	8.0	23.8
CZE	19.0	3.0	6.1	9.1	22.0	25.1	28.1	15.0	10.1
EST	20.0	9.0	6.0	3.0	29.0	26.0	23.0	20.0	6.0
FIN	20.0	21.1	21.8	22.4	41.1	41.8	42.4	30.0	11.8
FRA	34.4	16.8	17.4	18.1	51.2	51.9	52.5	45.0	6.9

16) 세전 수익률은 동일하다고 가정한다.

〈표 III-9〉의 계속

(단위: %, %p)

국가	주식투자 적용 최고세율(%)							회사채 이자 세율(B)	세부담 격차 (A-B)
	CIT	PIT(배당/양도소득 비율)			합계(배당/양도비율)				
		25/75	50/50	75/25	25/75	50/50(A)	75/25		
GRC	29.0	7.8	7.6	7.3	36.8	36.6	36.3	15.0	21.6
HUN	19.0	3.0	6.1	9.1	22.0	25.1	28.1	15.0	10.1
ISL	20.0	13.0	14.0	15.0	33.0	34.0	35.0	20.0	14.0
IRL	12.5	27.4	33.1	38.9	39.9	45.6	51.4	51.0	-5.4
ISR	25.0	16.5	17.7	18.9	41.5	42.7	43.9	27.0	15.7
ITA	31.3	14.5	15.6	16.7	45.8	46.9	48.0	26.0	20.9
ITAnew	0.0	21.1	22.8	24.4	21.1	22.8	24.4	26.0	-3.3
LUX	29.2	3.5	7.1	10.6	32.8	36.3	39.8	10.0	26.3
MEX	30.0	5.7	6.1	6.6	35.7	36.1	36.6	35.0	1.1
NLD	25.0	24.4	26.3	28.1	49.4	51.3	53.1	30.0	21.3
NZL	28.0	1.3	2.5	3.8	29.3	30.5	31.8	33.0	-2.5
NOR	25.0	14.0	15.1	16.2	39.0	40.1	41.2	25.0	15.1
POL	19.0	12.5	13.5	14.4	31.5	32.5	33.4	19.0	13.5
PRT	29.5	16.0	17.3	18.5	45.5	46.8	48.0	28.0	18.8
SGP	17.0	0.0	0.0	0.0	17.0	17.0	17.0	0.0	17.0
SVK	22.0	11.1	11.0	11.0	33.1	33.0	33.0	19.0	14.0
SVN	17.0	5.2	10.4	15.6	22.2	27.4	32.6	25.0	2.4
ZAF	28.0	9.3	9.8	10.3	37.3	37.8	38.3	41.0	-3.2
ESP	25.0	14.0	15.1	16.2	39.0	40.1	41.2	23.0	17.1
SWE	22.0	19.0	20.5	21.9	41.0	42.5	43.9	30.0	12.5
CHE	21.1	8.1	16.3	24.4	29.3	37.4	45.6	41.3	-3.9
TUR	20.0	3.5	7.0	10.5	23.5	27.0	30.5	10.0	17.0
TURnew	0.0	4.4	8.8	13.1	4.4	8.8	13.1	10.0	-1.3
GBR	20.0	16.6	21.2	25.9	36.6	41.2	45.9	45.0	-3.8
USA	38.9	14.1	15.2	16.3	53.0	54.1	55.2	47.4	6.8
KOR	24.2	16.1 (6.7)	19.7 (13.4)	23.3 (20.1)	40.3 (30.9)	43.9 (37.6)	47.5 (44.3)	41.8	2.1 (-4.2)

주: () 안은 양도소득세가 면제되는 소액주주에 대한 세율이며 주식 양도차익에 대한 세율은 과세이연에 대한 효과를 반영하기 위해 단년도 세율의 75%를 적용

자료: Harding and Marten(2018)을 재편집 및 한국은 저자 추가

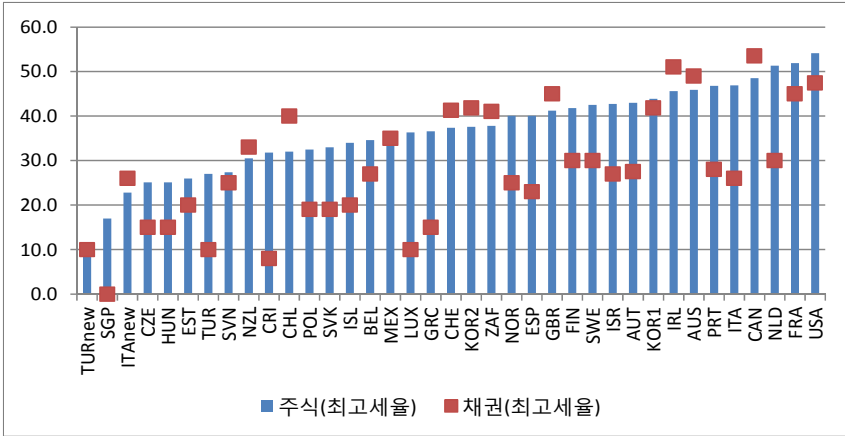
만약 주식 양도소득에 대해 양도소득세가 면제되는 소액주주를 가정할 경우 배당소득에 대한 종합세 부담이 30.9~44.3%로 대주주에 비해 낮은 수준이다. 낮아지는 세부담 정도는 양도소득의 비중이 높아질수록 커지게 되는데 75%를 양도소득으로 획득할 경우 세부담은 약 10%p(40.3 → 30.9%) 하락하게 된다. 이에 따라 소액주주가 배당 확대를 요구할 근거는 상대적으로 크지 않게 된다.

주식 투자소득에 대한 과세수준은 채권 투자소득에 대한 과세수준과 유사한 수준이다. 채권투자 소득에 대한 과세수준은 소득세 최고세율인 41.8%로 주식 투자소득에 대한 과세수준인 40.3~47.5%의 낮은 쪽과 유사하다. 이는 주식투자에 대한 경제적 유인 저하 또는 기존 대주주의 배당유인 저하를 야기할 수 있다.

한편 우리나라(KOR1) 주식투자에 대한 소득세율 수준은 다른 국가에 비해 상대적으로 높은 수준이라 할 수 있다. 배당소득에 대한 높은 소득세율은 기업부문으로의 자본 흐름에 장애요인으로 작용할 수 있다. 반면 채권 투자소득에 대한 세부담과의 차이 측면에서는 다른 국가들에 비해 격차가 작아 조세의 중립성 측면에서 보다 바람직한 것으로 판단된다. 우리나라보다 높은 세부담 수준을 보이는 국가들의 경우, 채권 소득세율과의 격차가 더 크게 나타난다. 특히 높은 세부담을 보이는 국가 중 이탈리아는 신주(ITAnew)에 대해서는 자기자본 공제를 통해 전체 세부담을 크게 낮추었으며 동시에 채권 투자소득과의 세부담 격차도 줄여 신규 지분 투자에 대한 왜곡요인을 축소하였다.

[그림 III-3] 주식 및 채권 수익에 대한 최고 소득세율

(단위: %)



주: 주식 투자수익의 경우 배당 및 양도소득 비율을 각각 50%로 가정하였으며 한국의 양도소득에 대한 적용 세율을 KOR2는 비과세(즉 대주주가 아닌 경우)인 경우를 반영

자료: Harding and Marten(2018)을 바탕으로 저자 작성

다양한 자산별 세부담 수준을 비교하면, 우리나라의 자산 간 세부담 변동성이 크지 않게 나타났다. 대체적으로 자산소득에 대한 세부담은 자산유형에 따라 40.9%(주식 양도소득)~51.0%(배당소득) 수준으로 큰 차이를 보여주지는 않는다. 배당소득 51.0%를 제외하면 40.9%(주식 양도소득), 41.8%(채권 및 예금 이자소득, 부동산 양도소득)로서 자산유형별 격차도 낮다. 자산별 세부담 격차가 크지 않다는 것은 자산선택에 대한 왜곡효과가 크지 않다는 것을 보여준다. 다만 절대적 세부담 수준은 노동소득에 대한 부담 41.8%와 동일하거나 초과하는 수준으로, 자본의 이동성, 자본소득 과세의 이론적 타당성 등을 감안하면 다소 높은 수준이다. 앞서 이론적 연구에서 보여주는 노동소득보다 낮은 세율이라는 관점에서는 적절한 조절 필요성이 있다.

〈표 III-10〉 투자자산별 소득의 세부담 수준(2016년 기준)

(단위: %)

국가	노동소득	배당소득	양도소득 (주식)	이자소득 (채권)	이자소득 (예금)	양도소득 (부동산)
AUS	49.0	49.0	47.2	49.0	49.0	24.5
AUT	55.0	45.6	45.6	27.5	25.0	30.0
BEL	53.3	44.8	24.4	27.0	27.0	0.0
CAN	53.5	55.6	46.4	53.5	53.5	26.8
CHL	40.0	40.0	24.0	40.0	40.0	40.0
CRI	—	33.5	30.0	8.0	0.0	0.0
CZE	15.0	31.2	19.0	15.0	15.0	0.0
EST	20.0	20.0	36.0	20.0	20.0	0.0
FIN	34.0	43.1	47.2	30.0	30.0	34.0
FRA	45.0	53.2	55.9	45.0	45.0	0.0
GRC	55.0	36.1	39.8	15.0	15.0	15.0
HUN	15.0	31.2	19.0	15.0	15.0	0.0
ISL	31.8	36.0	36.0	20.0	20.0	20.0
IRL	51.0	57.1	41.4	51.0	41.0	33.0
ISR	27.0	45.3	45.3	27.0	27.0	27.0
ITA	46.3	49.2	49.2	26.0	26.0	0.0
ITAnew	46.3	26.0	26.0	26.0	26.0	0.0
LUX	40.0	43.4	29.2	10.0	10.0	20.0
MEX	35.0	37.0	37.0	35.0	35.0	35.0
NLD	52.0	55.0	55.0	30.0	30.0	30.0
NZL	33.0	33.0	28.0	33.0	33.0	0.0
NOR	38.7	42.3	42.3	25.0	25.0	25.0
POL	32.0	34.4	34.4	19.0	19.0	0.0
PRT	48.0	49.2	49.2	28.0	28.0	28.3
SGP	—	17.0	17.0	0.0	0.0	0.0
SVK	25.0	32.9	36.8	19.0	19.0	0.0
SVN	50.0	37.8	17.0	25.0	25.0	0.0
ZAF	—	38.8	39.8	41.0	41.0	16.4
ESP	45.0	42.3	42.3	23.0	23.0	23.0
SWE	57.1	45.4	45.4	30.0	30.0	27.0
CHE	41.3	53.7	21.1	41.3	41.3	0.0
TUR	35.0	34.0	20.0	10.0	15.0	0.0
TURnew	35.0	17.5	0.0	10.0	15.0	0.0
GBR	45.0	50.5	36.0	45.0	45.0	28.0
USA	46.3	56.3	56.2	47.4	47.3	—*
KOR	41.8	51.0	40.9	41.8	41.8	41.8

주: 미국(*)은 다양한 조건하에서 달라져 일률적으로 표시할 수 없음

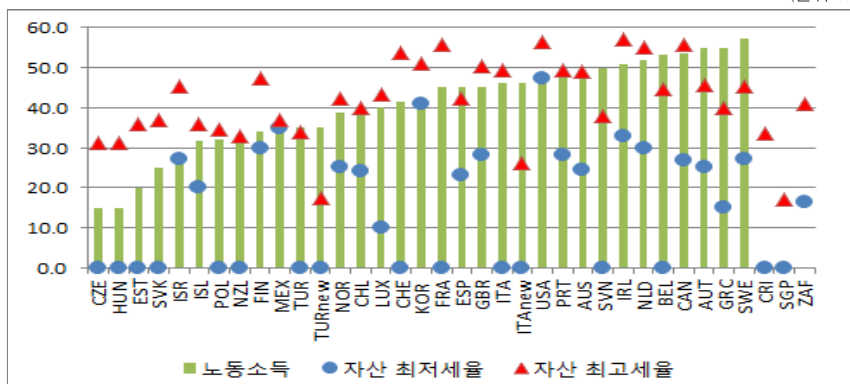
자료: Harding and Marten(2018)을 재편집 및 한국은 저자 추가

2016년 기준으로 각 국가의 노동소득에 대한 최고세율과 자산유형별 최고세율을 비교하면 우리나라는 비교대상 국가들 중 중간 정도이다. 노동소득 과세와 비교한 자산유형별 소득과세 수준은 노동소득과세 수준과 유사하거나 이를 초과하는 수준이다. 이를 다른 나라들과 비교해보면 최고 세율수준이 상당히 높은 그룹에 속함을 알 수 있다. 즉 51.0% 수준에 달하는 배당소득에 대한 세부담이 세계적으로도 미국, 캐나다, 네덜란드, 아일랜드, 스위스 등 다음으로 높다. 자산소득에 대한 낮은 세율 역시 높은 수준이다. 고소득자가 직면하는 투자옵션 중 낮은 자산소득 세율은 40.9%로서 미국의 47.3%(예금 이자소득) 다음으로 높다. 다른 국가들은 주로 부동산 양도소득 등이 비과세가 많아 낮은 자산소득 세율이 0%인 경우도 많지만 노동소득보다 상당히 낮은 투자옵션도 제공하고 있다. 우리나라와 같이 노동소득과 유사하거나 높은 수준의 자산소득 과세를 운용하고 있는 나라는 이스라엘, 멕시코, 미국 등에 그친다.

반면 노동소득에 비해 상당히 낮은 수준으로 제도를 운용하는 국가도 있다. 자본의 이동성을 감안한 효율성 관점을 반영한 국가이다. 스웨덴, 그리스, 오스트리아, 벨기에 등이 그러하다. 이러한 과세방식은 북구국가에서 이원적 소득과세(Dual income taxation)로 정의되며 자산소득에 대해 상대적으로 낮은 세율로 과세하고 있다.

[그림 III-4] 노동소득과 자산소득의 세율 수준

(단위: %)



자료: Harding and Marten(2018)을 재편집 및 한국은 저자 추가 작성

노동소득과 자산소득의 세부담 차이는 효율성과 형평성의 상대적 중요도에 대한 사회적 관점을 보여준다. 형평성 관점에서는 노동소득과 자산소득을 합산하여 과세하는 헤이그-사이먼스(Haig-Simons)의 종합소득(Comprehensive income)개념이 바람직할 수 있다. 이러한 소득개념하에서는 소득의 원천에 관계없이 합산하여 과세하기 때문에, 조세가 소득획득 활동 선택에 왜곡을 주지 않는다. 미국, 우리나라 등은 이러한 관점에서 조세를 운영하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 방식은 자본축적에 장애요인으로 작용하여 장기적인 노동생산성 향상효과는 제한적이다.

반면 자산소득 관련 조세의 왜곡효과에 관심을 둔 이론들은 자산 또는 자본 소득에 대한 과세수준을 노동소득에 비해 낮게 운용할 것을 제시한다. 자산 또는 자본 소득에 대한 과세는 자본의 장소 이동을 촉진하거나, 소득의 시점 이동에 장애요인으로 작용할 수 있기 때문이다. 장기적으로 이러한 왜곡효과를 줄이면서 자본축적을 촉진하여 노동생산성 향상과 사회후생 증가를 유도할 수 있다. 이원적 소득과세(Dual Income Taxation)를 운영하고 있는 스칸디나비아 국가들이 대표적인 사례이다.

2. 우리나라의 자산소득 과세 현황

자산소득의 유형에 따라 과세수준은 다르게 나타난다. 소득의 특성을 반영하여 분리과세(양도소득 등)하거나 분리과세와 종합과세를 혼합(이자, 배당소득)하여 운영하고 있기 때문이다. 특히 자산의 양도소득은 보유기간에 따라 세부담이 크게 달라지게 된다. 예를 들어 부동산(주택)의 경우 2년 이상 보유에 대해 정상적 소득세율로 과세하고 있으며, 보유기간 동안 발생하는 인플레이션 효과 등을 보정하기 위하여 보유기간에 따른 장기보유특별공제를 달리 허용하고 있다.

자산소득의 과세수준 분석을 위해 고려된 자산은 예금(연금저축 포함), 주식, 부동산이다. 동 자산으로부터 발생하는 소득은 일반 저축의 이자소득, 연금저축의 이자소득, 주식의 배당, 주식의 양도차익, 부동산 양도차익 등으로 구분된다. 또한 주식과 부동산(주택)은 자산보유자의 유형에 따라 세부담이

달라진다. 주식의 경우 소액주주 또는 대주주에 따라 양도소득세 부담이 달라진다. 또한 법인의 이익에 대한 배당수준에 따라서도 달라진다. 법인세후 이익 중 일부를 배당하고 일부를 유보하면 유보된 이익은 양도소득으로 전환되기 때문이다. 주택 소유자도 1세대 1주택자인지, 2주택자 이상인지에 따라 양도소득세 및 종합부동산세 부담이 달라진다. 다양한 경우를 상정하여 과세 수준을 분석하고 이를 근로소득세 부담과 비교한다.

가. 이자 및 배당소득에 대한 과세

소득유형별 소득세 부담 분석을 위한 기본 가정은 다음과 같다. 먼저 소득자의 가구규모는 1인가구를 상정한다. 이자 및 배당소득은 분리과세와 종합과세를 혼합하여 운용 중인데, 2,000만원까지는 완납적 분리과세로 운영하고 2,000만원을 초과할 때에는 종합과세를 적용하고 있다. 종합과세를 적용할 때에도 종합소득세 세율 중 원천징수세율(14%)보다 낮은 세율이 적용될 때에는 원천징수세율을 그대로 적용하는 비교과세 제도를 운영하고 있다. 배당소득은 법인단계 세부담에 대해 일부 공제를 허용하고 있는데 배당세액 공제이다. 법인단계 세부담의 일부라 함은 법인단계 세율 중 낮은 세율, 즉 10%에 대해서만 공제해주고 있기 때문이다. 실질적으로는 배당액의 11%¹⁷⁾를 gross-up한 금액을 다른 소득과 합산하여 소득세액을 산출하고 gross-up 금액을 세액공제해주는 형식이다. 결국 배당소득자는 직접 체감하는 개인소득세 부담과 함께 간접적으로 숨어 있는 법인세 일부분을 부담하고 있다고 할 수 있다. 배당소득에 대한 과세의 체감 정도를 표현하기 위하여 법인단계 세부담을 포함하느냐의 여부에 따라 주주단계 실효세율과 종합 실효세율을 모두 제시한다. 이때 법인단계 세부담은 법인세 최고세율인 25%¹⁸⁾를 가정하였다. 이자 및 배당소득과의 세부담 격차 비교기준으로 근로소득세 부담률도 함께 제시하였다. 근로소득세 부담률 산출은 1인 가구를 가정하고 근로

17) 배당액의 11%는 배당이전 소득액의 10%이며 이는 법인세 세율체계에서 가장 낮은 세율수준이다.

18) 배당하는 기업의 실효세율을 적용하는 것이 바람직하지만 대표적 사례를 상정하기 어렵기 때문에 대규모 기업의 법인세 비중이 크다는 점을 감안하여 최고세율로 가정하였다.

소득공제, 기본공제, 근로소득세액공제, 표준공제 등을 적용하였다. 배당 여부를 결정할 수 있는 사업자의 경우, 사업소득에 대한 과세도 중요한 소득유형 결정요인이므로 사업소득에 대한 실효세율도 도출하였다. 사업소득에 대한 세부담 도출과정에서 소득과약률은 70.7%로 가정하였다. 안종석(2019)¹⁹⁾은 사업소득에 대한 소득과약률 추정을 위해 국세청의 소득신고자료와 한국은행의 국민계정자료를 비교하였다. 신고 사업소득에는 종합소득신고서상의 사업소득과 원천징수 이행상황 신고서에 나타난 연말정산 사업소득을 포함하고 이에 대비한 국민계정상 사업소득 항목에는 가계영업이익, 재산소득, 준법인기업소득, 인출, 임료 등으로 구성하여 그 비율을 도출한다. 이에 따른 사업소득 과약률은 70.7%(2017년)이다.

세부담 산출결과 예금(채권)과 주식 등의 자산에서 획득하는 이자 및 배당소득의 세부담 수준은 근로소득세의 세부담 수준보다 높게 나타났다. 그 격차는 저소득구간에서 크게 나타난 반면 고소득구간에서는 좁혀졌다. 전반적으로 예금 및 주식 자산소득²⁰⁾에 대한 과세수준이 높게 형성되어 있음을 보여준다. 이러한 높은 세율수준은 저소득층, 청년층의 초기 자본형성에 부정적으로 작용할 가능성이 높다.

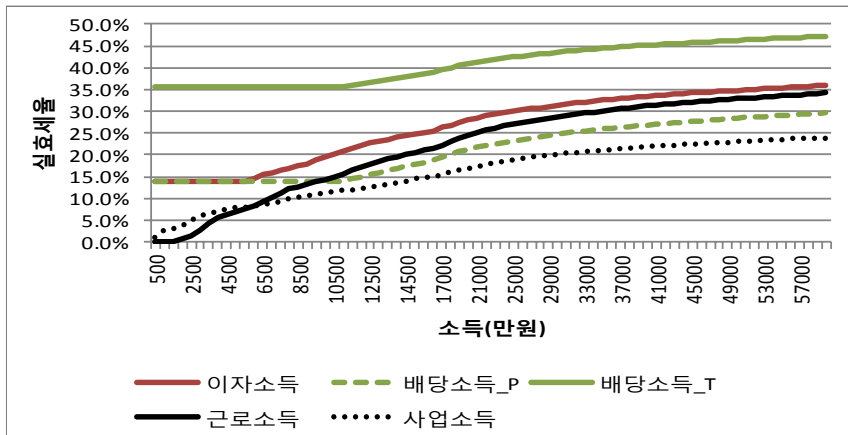
일반적으로 노동소득의 획득과 자산소득의 획득이 동시에 이루어진다고 본다면, 이자소득의 경우 초기 분리과세 시점인 2,000만원까지의 세부담률은 근로소득 약 1억 1천만원 수준의 세부담률과 동일하므로 동 소득수준 이상 근로자에게는 추가근로보다는 자산축적을 유도하는 구조를 가지고 있다. 그러나 배당소득의 경우, 근로소득에 대한 세부담률보다 월등히 높은 수준의 종합 부담률을 보이고 있으므로 가계 보유자산으로서의 경제적 인센티브는 매우 약하다. 한편 배당소득에 대한 주주단계 세부담은 법인세 부담에 대한 배당세액공제의 영향으로 1억원 이상 소득구간에서는 근로소득보다 낮은 세부담을 보여준다. 암묵적 부담을 고려하지 못하는 근시안적 시각의 개인들에게 자산선택의 기회를 제공하고 있다고 볼 수 있다.

19) 안종석, 『소득세 수입 변동요인 분석 및 정책시사점』, 한국조세재정연구원, 2019.

20) 100% 배당을 가정.

자산소득과의 과세수준 비교를 위해 도입한 근로소득과 사업소득에 대한 과세수준은 큰 격차를 보이지 않고 있다. 소득파악률의 차이를 반영한 공제 제도 운영으로 인해 낮은 소득구간에서는 사업소득에 대한 세부담이 근로소득보다 높고, 반대로 소득이 높아지면 사업소득의 세부담이 낮아지는 구조이다. 사업소득에 대한 소득파악률을 70.7%(2017년)로 가정함으로써 소득이 높아질수록 높은 한계세율이 적용되는 구간의 과세소득이 줄어들기 때문이다. 근로소득과 사업소득의 실효세율이 같아지는 소득수준은 약 6,000만원 수준으로 나타나 상대적으로 중상위 이상의 사업소득자들에게 대한 세원관리가 중요할 것으로 판단된다. 이러한 근로소득과 사업소득에 대한 소득파악률 차이는 우리나라 소득세제에서 일정 부분 감안되고 있다. 대표적인 방법은 공제제도의 차등으로 사업소득자에게 적용되는 공제를 제한하는 방식이다. 이러한 방식은 조세회피 유인이 크지 않은 저소득 사업소득자에게 오히려 불리하게 작용할 가능성이 높다.²¹⁾

[그림 III-5] 이자 및 배당소득의 실효세율(2019년)



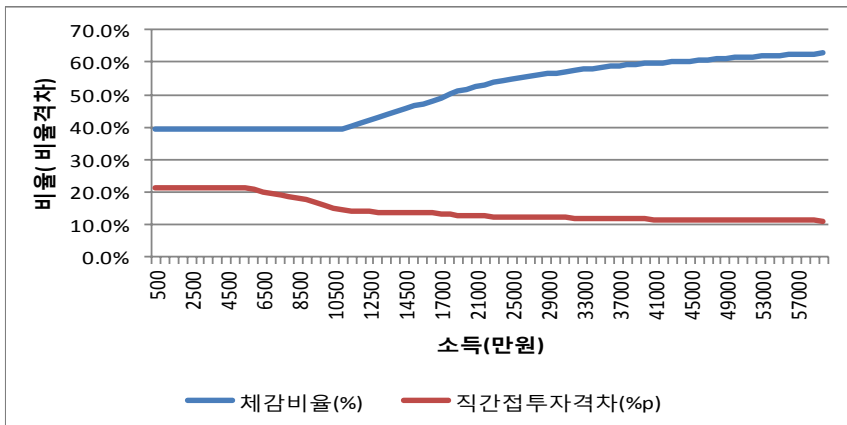
주: 배당소득_P는 주주단계에서 소득세 부담이며 배당소득_T는 법인 및 주주 단계 소득세 부담의 합계
 근로소득과 사업소득에 대한 세부담은 1인 기준이며 사업소득에 대해서는 소득파악률 70.7% 적용
 자료: 저자 작성

21) 소득수준별 소득파악률이 차이가 날 때는 다른 시사점이 도출될 수 있다. 영세 사업소득자의 소득파악률이 낮은지 고소득 사업소득자의 소득파악률이 낮은지 추가적인 연구가 필요하다.

배당소득 전체 세부담 중 주주단계 세부담의 비율을 세부담 체감비율로 정의했을 때, 소득 약 1억 1천만원 이하에서는 동 비율이 40% 수준에 불과하다가 종합과세에 따라 주주단계 세부담이 높아짐에 점차 증가하여 고소득구간에서는 60% 수준을 상회하게 된다. 상대적으로 낮은 체감비율은 근시안적 시각의 투자자의 주식 자산 선택유인을 높일 수 있다.

현재의 이자 및 배당소득 세부담 체계는 간접투자자와 직접투자자의 선택에도 영향을 미칠 수 있다. 예금 또는 채권에 대한 투자는 간접투자로서 투자의 위험도가 낮은 자산이다. 반면 법인에 대한 자본투자, 즉 주식보유는 직접투자로서 법인 영업실적에 연동된 위험성을 내포한 자산이다. 그러나 투자수익에 대한 과세는 위험도가 높은 자산수익이 위험도가 낮은 자산수익에 비해 낮은 세율로 과세된다. 이런 과세체계는 직접투자보다 간접투자에 유리한 인센티브를 제공하고 있다. 주식투자자와 채권(예금)투자 간의 세부담 격차는 소득수준에 따라 점차 좁혀지는 추세이다. 낮은 소득에서 20%p 이상의 세부담 격차로 인해 간접투자에 유리한 구조가 고소득에서는 10%p 정도로 축소되어 세부담 효과로 인한 왜곡 정도가 줄어들고 있다.

[그림 III-6] 배당소득 실효세율의 체감비율과 직간접 투자 간 세부담 격차(2019년)



주: 체감비율은 배당소득의(주주단계 세부담/전체 세부담)이며, 직간접투자 격차는(배당소득 전체 세부담 - 이자소득 세부담)임

자료: 저자 작성

그러나 여기에서 고려되지 않았지만 간접투자기구 등을 이용하는 간접 주식투자에는 오히려 직접투자보다 세부담이 높다. 개인은 전문성이 부족해 직접투자보다는 간접투자기구를 많이 활용하는데 이 경우 소득 형태가 달라지게 된다. 즉, 간접투자기구의 소득 획득 형태에 관계없이 투자자에게 지급되는 모든 소득을 배당소득으로 취급하면서 동시에 배당세액공제는 적용하지 않기 때문이다. 이에 따라 간접투자기구를 활용할 경우에는 현재 제시된 배당소득 전체 세부담보다 소폭 높은 수준의 세부담을 하게 된다. 배당소득에 대한 높은 실효세율은 법인의 배당유인을 낮추는 유인으로 작용할 수 있다. 우리나라와 같이 배당소득에 비해 양도소득의 실효세율이 낮은 경우에는 더욱 그러할 수 있다.

나. 양도소득에 대한 과세

자산의 양도소득에 대한 과세는 대표적 자산인 주식과 부동산(주택)에 대해 분석한다. 현재 주식의 양도소득에 대해서는 대주주에 대해서 과세하고 있으며 대주주의 기준은 주식의 보유액으로 정의되는데 2021년까지 3억원으로 하향 조정될 예정이다. 주식은 일반적으로 배당과 함께 양도차익이 형성된다는 점을 감안하여 기업수익 중 배당과 양도차익 비중이 각각 50%인 경우를 상정하였다. 양도를 위한 보유기간은 2년을 가정하였다.²²⁾ 동시에 소액주주와 대주주인 경우를 구분하여 주식에 대한 자산소득 소득세 부담을 산출하였다.

부동산 중 주택에 대한 양도소득세는 매우 복잡한 형태를 띠고 있다. 1세대 1주택에는 기본적으로 양도소득에 비과세하는데 양도가액이 9억원을 초과할 때는 초과분에 대해 과세하고 있다. 특히 부동산의 경우, 양도소득을 향유하기 위한 기간 동안 세부담이 상당한데 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세 등이다. 양도소득에 대한 세부담을 산출하기 위해 주택에는 지방세 부담을 포함한다.

22) 보유기간 2년에 따른 물가상승 영향은 고려하지 않는다.

부동산 양도소득에 대한 세부담을 도출하기 위해 도입한 가정은 다음과 같다. 부동산의 보유기간은 20년이며 동 기간 동안 실질 투자수익률은 연 3%, 물가상승률은 연 1%로 가정한다. 보유기간 중 고려되는 지방세 부담은 재산세(재산세, 재산세 도시지역분, 지방교육세)와 종합부동산세이다.²³⁾

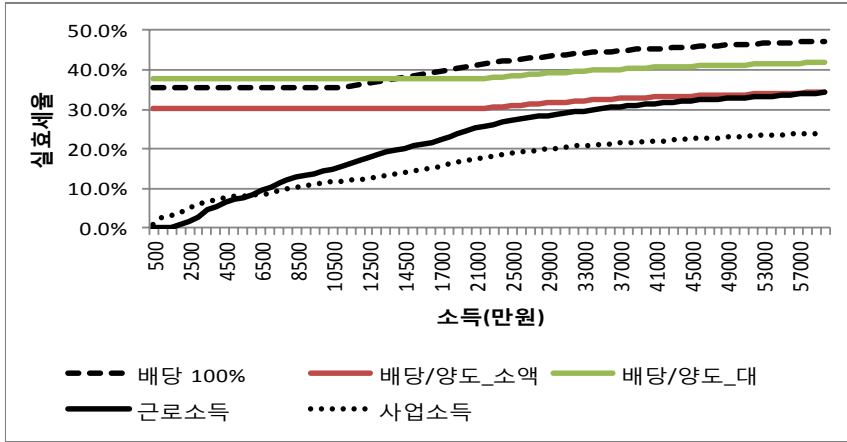
주식자산 보유에 따른 세부담 수준은 소득획득 유형, 즉 배당 또는 양도 소득과 주주의 지위(대주주 여부)에 따라 다르게 나타난다. 기업이익의 50% 정도를 배당한다고 가정하였을 때 전반적인 세부담 수준은 낮아지는 것으로 나타났다. 이는 배당소득에 대한 실효세율이 매우 높기 때문으로 상대적으로 세부담이 낮은 양도소득의 비중이 높아질수록 전체 실효세율은 하락한다. 그러나 여전히 전 소득구간에서 근로소득보다 높은 실효세율을 보여준다. 특히 소액주주는 양도소득에 대해 비과세되기 때문에 배당비율이 낮아질수록 전체 세부담 수준은 떨어지게 된다. 이 경우에는 근로소득에 대한 실효세율보다 낮아질 수 있다. 그러나 기업수익에 대한 배당 결정은 대주주를 중심으로 한 주주총회에서 결정되고 소액주주의 실효세율이 낮아지기 위해서는 배당성향을 낮추어야 하는데 정부의 정책방향을 고려할 때 쉽지 않다.²⁴⁾ 전반적으로 주식 관련 소득의 실효세율은 근로소득에 비해 높은 수준으로 형성되어 있다고 할 수 있다.

주식 양도소득에 대해 과세하고 있는 대주주의 경우에는 소액주주보다 높은 실효세율 수준을 보여준다. 그 격차는 약 7.5%p 수준으로 일정하게 유지된다. 특이한 점은 낮은 소득구간에서 100% 배당일 때보다 높은 실효세율을 보여주는데 이는 대주주 양도소득에 적용되는 한계세율 20%, 25%에 비해 개인의 종합소득세율이 낮기 때문에 발생한다. 이 경우에는 양도소득보다 배당소득이 세부담 측면에서 유리하다.

23) 공정가액 비중 60%를 적용하였으며 세율은 과표구간에 따라 0.1%/0.15%/0.25%/0.4% 적용하였다. 도시지역분은 0.14%, 지방교육세는 재산세액의 20%, 종합부동산세는 세율을 과표구간에 따라 0.5%/0.7%/1.0%/1.4% 적용하였다.

24) 2018년 기업 유가증권시장 상장사의 배당성향은 24.8% 수준이다(서울경제, 「韓 배당성향 G7 평균 웃도는데... '스튜어드십코드' 앞세워 쥐어짜기」, 2019. 8. 28).

[그림 III-7] 주식 관련 소득의 배당비중에 따른 실효세율(2019년)



주: 배당(100%)은 배당소득에 대한 전체 세부담이며 배당/양도는 기업소득의 배분이 배당 50%-내부유보 50%로 이루어진 경우를 상징하며 "소액"은 소액주주, "대"는 주식 양도차익 과세대상인 대주주를 의미, 근로소득과 사업소득에 대한 세부담은 1인 기준이며 사업소득에 대해서는 소득파악률 70.7% 적용
 자료: 저자 작성

거주주택의 양도차익에 대한 과세는 다른 소득과 구분하여 분류과세하고 있으므로 투자결정 단계에서 직면하는 한계세율 도출을 통해 세부담 수준을 비교할 수 있다. 이러한 한계세율은 납세자의 다른 소득수준에 관계없이 적용되는 세부담이다. 한계세율 도출을 위해 납세자가 초기가격 3억, 5억, 7억원인 주택을 매입하여 20년 동안 거주하였다가 매각하는 경우를 상정하였다. 또한 1세대 2주택의 경우도 고려하였다. 동시에 매입자금의 50%는 용자로 조달한다. 한계세율을 도출하기 위해 고려된 세금은 주택 취득 시 부담하는 등록세,²⁵⁾ 그리고 보유기간 동안 재산세(도시지역분, 지방교육세 포함),²⁶⁾ 해당자에 대한 종합부동산세²⁷⁾ 등이며 자본조달 비용인 이자 비용도 함께 고려되었다. 구체적으로 보유기간 동안 부동산 가격은 실질투자수익률(3%)과

25) 등록세율 0.8%이 적용된다.

26) 재산세는 공정이 비중 60% 적용 후 누진세율 구조(6천만원 이하 0.1%, 1.5억원 이하 0.15%, 3억원 이하 0.25%, 3억원 초과 0.4% 세율 적용), 도시지역분은 세율 0.14%, 지방교육세는 재산세의 20%로 산출된다.

27) 공정이 비중 85% 적용 후 누진세율(3억원 이하 0.5%, 6억원 이하 0.7%, 12억원 이하 1.0%, 50억원 이하 1.4%, 94억원 이하 2.0%, 94억원 초과 2.7%)이 적용된다.

물가상승률(1%)의 합으로 상승한다. 동 기간 동안 보유세는 현재의 명목금액 기준 제도가 동일하게 유지되는 것으로 가정하였다.

또한 주택구입과 비슷한 유형의 자산투자를 비교하기 위하여 연금저축에 대한 한계세율도 도출하였다. 계산의 편의상 1회 연금저축 불입 시의 한계세율을 산정한다. 우리나라 연금저축은 EET 방식을 취하고 있어 초기 연금저축 가입으로 보유기간 동안 운용수익은 만기시점에 연금으로 지급하기 때문이다. 특히 중간시점에서 해지에 대한 불이익이 있어 노후소득 목적의 자산획득이라는 관점에서 비슷한 측면이 있기 때문이다. 한편 연금저축의 한계세율은 연금수급시점의 소득수준에 따라 달라지는 점도 감안하였다.

분석결과 거주주택에 대한 투자 시 양도소득 한계세율은 음(-)의 값을 가지는 것으로 나타나 주택투자에 대한 조세지원이 이루어지고 있음을 보여준다. 1세대 1주택자로서 3억원 가격의 주택매입은 한계세율이 -8.4%이며 5억원 규모는 -4.9%이다. 이러한 조세지원은 양도가격 9억원 이하에 적용되는 비과세 정책의 영향이다. 다만 1세대 1주택자라 하더라도 7억원 수준의 주택을 매입할 경우에는 2.2%의 한계세율에 직면하게 된다. 이는 20년 보유기간 동안 나타나는 가격상승으로 비과세되는 양도소득의 비중이 낮아지고 재산세 및 종합부동산세 부담은 높아지기 때문이다. 전반적으로 1세대 1주택에 대해서는 다른 자산소득에 대한 과세수준보다 낮은 수준²⁸⁾의 한계세율을 보여주고 있어 동 자산의 취득을 장려하는 효과가 있음을 보여준다.

반면 5억원 주택을 구입함으로써 1세대 2주택²⁹⁾에 해당하는 납세자의 경우에는 추가주택 구매의 한계세율은 37.8%로서 상당히 높게 나타났다. 이는 노동소득 과세표준 1억 5천만원 이상에 적용되는 한계세율 38.5%와 유사한 수준이다. 주거용 주택구입을 장려하는 세제를 운용하지만 2주택부터는 이를 억제하기 위한 세제를 운용하고 있음을 확인할 수 있다.

한편 비교대상으로 설정한 자산은 연금저축이다. 연금저축은 정부가 세제 혜택을 통해 노후소득 형성 수단으로 활용하고 있는 자산이다. 주택과 동일

28) 한계세율 계산에서 납세자의 이자납입액에 대한 소득공제분까지 고려하면 한계세율은 동 수치보다 더 낮은 수준이다.

29) 다른 주택도 5억원으로 가정한다.

하계 20년 가입을 가정하고 연금수급 시점의 소득수준에 따라 세부담을 계산하면 연금가입에 따른 한계세율을 도출할 수 있다. 연금저축의 한계세율은 수급 당시 면세자의 경우에는 -14.1%로 매우 높은 수준의 조세지원을 보여주고 있다. 이는 수급자의 소득이 증가하여 한계세율이 높아짐에 따라 낮아지는데 한계세율 6% 소득자(과세표준 1,200만원)에게는 -3.4%가 적용된다. 이후 빠르게 상승하여 한계세율 24%(과세표준 4,600만~8,800만원) 소득자에게는 33.3%가 적용된다. 이러한 세율구조는 기존 공적연금(국민연금, 직역연금 등) 가입자 중 상대적으로 연금 수준이 낮은 국민연금 가입자의 가입유인이 높음을 보여준다.

또한 모든 납세자에게 1주택 취득은 다른 자산에 비해 가장 유리한 투자 대안임을 보여준다. 즉, 소득수준에 관계없이 주택에 대한 투자는 가장 수익성 높은 대안으로 자산형성의 초기 대상으로 가장 적합한 것으로 나타났다. 이러한 인센티브 구조는 주택가격이 상승함에도 큰 변화가 없다. 다만 2주택 이상 다주택 구입에 대해서는 상당히 높은 세율을 적용하고 있어 추가적인 주택 매입에는 인센티브를 제공하지 않고 있다.

연금저축도 상대적으로 낮은 한계세율이 부과되는 자산으로 평가된다. 그러나 연금저축에 대한 낮은 한계세율은 저소득층에 국한되어 나타나고 있고 연금소득으로의 회수는 상당한 시차를 두고 발생하는 점에서 차이가 있다. 노후소득 수준이 높지 않은 은퇴자에게 충분한 인센티브가 될 수 있는 방향이다. 그러나 현 시점에서 저소득층이 동 제도를 이용하기에는 초장기 저축으로 유동성 제약까지 심하다는 측면에서 실질적으로 이용 가능성이 높지 않을 수 있다. 그럼에도 연금저축이 상대적으로 소득이 높은 시기에서 소득이 낮은 은퇴 이후 시점에서의 소득이동을 통해 일생주기 관점의 소비평탄화를 유도한다는 측면에서 그 역할을 강화할 필요가 있다. 특히 공적연금으로 충분한 노후소득을 획득하기 어려운 현실에서 연금저축을 통한 노후소득 형성 지원은 그 타당성이 높은 정책이다.

연금저축과 주택에 대한 투자는 대부분 노동소득에 비해 낮은 한계세율을 보여주고 있으나 2주택자, 일정소득 이상자의 연금저축 등에 있어서는 노동

소득 한계세율보다 높은 수준을 보여준다. 이는 앞서 살펴본 자산소득에 대한 과세수준이 노동소득보다 낮아야 한다는 이론적 시사점과 배치된다. 특히 연금소득에 대한 과세는 이러한 점을 반영할 필요가 있다.

한편, 한계세율 구조의 차이에도 불구하고 실제적 가계의 자산구성은 각 자산의 미래 기대수익에 따라 크게 변화한다. 상대적으로 높은 기대수익이 예상되는 자산으로 자본이 이동하기 때문이다. 현재 부동산 중심의 가계 자산구조에는 1주택에 대한 낮은 세율구조와 함께 부동산부문의 상대적으로 높은 수익률(기대) 등이 기여하였다고 할 수 있다.

〈표 Ⅲ-11〉 주택 양도소득 및 연금저축 투자시 한계세율(2019년)

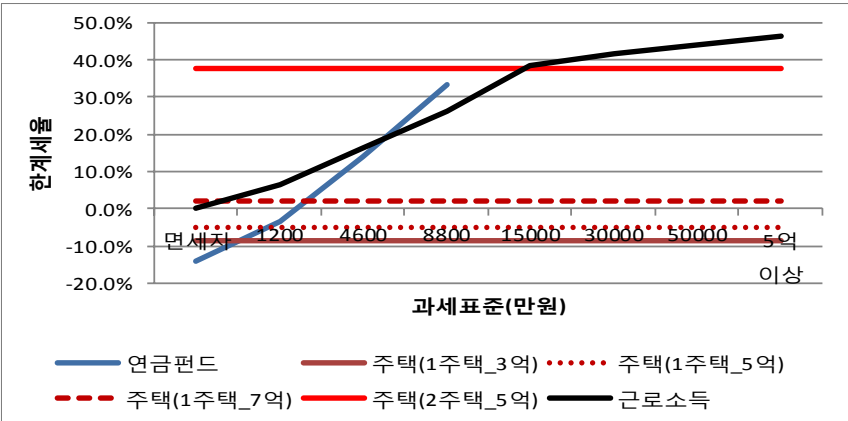
(단위: %)

구분	면세자	한계세율 6%	한계세율 15%	한계세율 24%
연금저축	-14.1	-3.4	14.0	33.3
주택(1주택_3억)	-8.4	-8.4	-8.4	-8.4
주택(1주택_5억)	-4.9	-4.9	-4.9	-4.9
주택(1주택_7억)	2.2	2.2	2.2	2.2
주택(2주택_5억)	37.8	37.8	37.8	37.8

주: 주택구입액의 50%는 용자로 조달하는 것을 가정한 것이며 한계세율은 연금급여 수급시점의 소득세 한계세율

자료: 저자 작성

[그림 Ⅲ-8] 주택 양도소득 및 연금저축 투자시 한계세율(2019년)



주: 가로축은 과세표준 금액이며 주택 구입의 경우 50% 용자를 가정

자료: 저자 작성

다. 자산소득과 노동소득의 과세 형평성

노동소득과 자산소득에 대한 소득수준별 실효세율 수준을 비교한 결과, 자산소득에 대한 실효세율은 노동소득에 비해 상대적으로 높은 수준으로 과세되고 있음을 알 수 있다. 가장 높은 실효세율을 보이는 자산소득은 주식배당소득이다. 주식배당소득에 대한 실효세율이 높은 이유는 주주단계에서 비교적 낮거나(2천만원 이하일 경우) 노동소득과 동일한 한계세율을 적용하고 있음에도 불구하고 법인단계에서 부담한 법인세에 대한 이중과세 조정이 완전하지 않기 때문이다. 즉, 주주단계 세금과 법인단계 세金的 합이 다른 자산소득의 실효세율보다 높게 나타난다.

법인의 이익처분이 모두 배당으로 나타나지 않아 주주가 양도소득을 얻게 되면 종합적 실효세율은 배당소득보다 낮아지게 된다. 소액주주에게는 주식양도소득에 대해 비과세하고 있어 배당성향이 낮아질수록 실효세율이 낮아지게 된다. 반면 양도소득에 대해 과세가 이루어지고 있는 대주주의 경우 배당을 줄이고 양도소득 비율을 높이더라도 실효세율 감소 폭은 소액주주에 비해 작다. 오히려 대주주의 소득수준이 낮을 경우에는 양도소득세율(20%)이 주주단계 배당소득 세율(14%)보다 낮아 배당을 줄였음에도 전체 실효세율은 높아질 수 있다.

다른 자산소득인 이자소득 역시 노동소득보다 높은 세부담을 보이고 있어, 수동적 자산소득(Passive income)의 대부분이 노동소득보다 세부담이 높다. 예외는 연금소득으로 수급시점에서 과세표준 4,600만원 이하(한계세율 15%)의 낮은 소득이면 노동소득보다 낮은 한계세율을 보이나, 그 이상의 소득이면 노동소득보다 높은 한계세율을 보이고 있다. 은퇴 이후 소득수준이 근로시기보다 낮아지기 때문에 고소득자가 갖는 상대적으로 높은 한계세율의 문제점은 크지 않을 것으로 판단된다.

자산소득에 대해 부과되는 높은 수준의 세부담은 기존의 이론과 부합하지 않는 면이 있다. 자본에 대한 다양한 과세이론은 효율성 관점에서 세부담을 지지하는 경우가 많지만, 노동소득보다 높은 수준까지의 과세를 지지하지는 않는다. 오히려 노동보다 이동 가능성이 높아 낮은 수준으로 과세하는 것이

효율성 관점에서 바람직하다는 것이 다수의견이다. 이러한 점을 반영하여 북유럽국가들은 이원적 소득과세(Dual Income Tax)라는 형태, 즉 노동소득의 낮은 세율 수준에서 비례세 형태의 자산소득세를 과세하고 있다. 형평성 관점에서도 자산소득에 대해 더 높은 세율을 부과하는 것은 바람직하지 않다. 전반적으로 자산소득에 대한 세부담이 노동소득에 대한 세부담보다는 낮은 수준에서 결정되는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 배당소득에 대한 이중과세 축소 등을 통해 노동소득에 비해 지나치게 높은 세율을 조정할 필요가 있다.

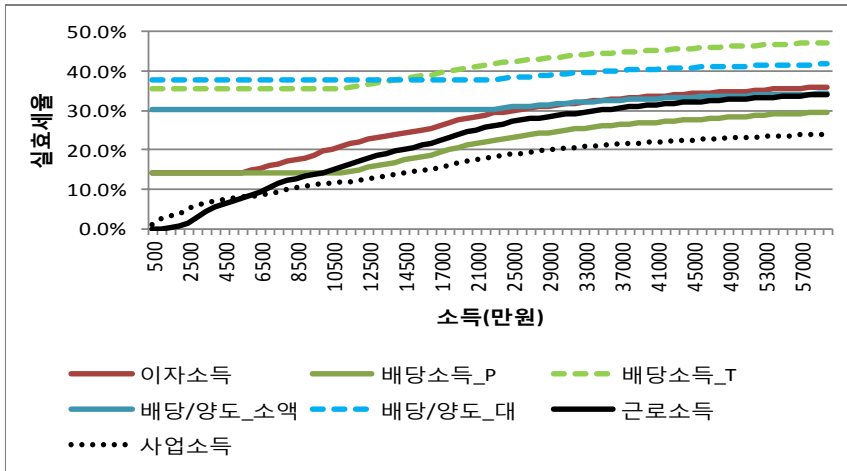
한편 자산소득 내 과세 중립성 측면에서 개선의 여지가 있다. 적극적 투자자산과 수동적 투자자산의 수익에 대한 실효세율 격차는 크지 않게 유지하는 것이 바람직하다. 일반적으로 적극적 투자자산의 수익에 대해 상대적으로 낮은 세율을 적용하는 것이 바람직하나 우리는 그 반대로 나타난다. 이에 따라 배당소득의 경우 법인단계 세부담에 대한 고려를 주주단계에서 강화함으로써, 다른 자산소득과의 실효세율 격차를 줄일 수 있다.

또한 주식 양도소득에 대한 과세 여부를 주식보유 규모로 결정하는 것은 그 당위성이 거의 없다. 대주주의 소득수준은 꼭 높고 소액주주의 소득수준이 꼭 낮은 것은 아니기 때문이다. 더구나 대주주에 대한 기준 역시 크게 낮아지고 있어 소득수준과의 연계성은 더욱 떨어질 가능성이 높다. 주식 양도차익에 대한 과세는 전면 과세로 전환하되, 일괄 소득공제를 통해 저소득 구간의 세부담을 낮추어줄 필요가 있다. 현재 소액주주에 대한 주식 양도차익 비과세제도는 법인소득의 민간환류를 제약하는 요인으로 작용할 수 있다. 주주의 입장에서는 실효세율이 높은 배당소득의 형태보다 비과세되는 양도차익의 형태로 소득을 획득하는 것이 더욱 유리하기 때문이다. 이런 세부담 구조는 투기적인 고빈도 주식거래를 통한 양도소득의 과세 형평성을 훼손할 수 있다. 다른 대안으로 고려할 수 있는 방안은 주식 양도차익의 전면과세 대상을 단기보유로 제한하는 것이다. 장기투자에 대한 양도차익은 비과세를 유지하되 단기보유 시에는 적절하게 과세하는 것도 고려해볼 필요가 있다.

이러한 변화는 자본소득 간 실효세율 격차와 노동소득과의 실효세율 격차를

함께 줄일 수 있는 방안이다.

[그림 III-9] 노동소득과 자산소득에 대한 실효세율(2019년)



주: 배당소득_P는 주주단계에서 소득세 부담이며 배당소득_T는 법인 및 주주 단계 소득세 부담의 합계
사업소득은 소득파악률 70.7%를 가정

자료: 저자 작성

한편 장기투자자산인 주택(부동산)과 연금저축의 경우에는 소득세를 부과하는 것이 아니라 조세지원이 이루어지고 있다. 즉, 장기간 저축을 통해 형성되는 자산소득에 대해서 세부담 측면에서 크게 우대하고 있다. 그러나 정책의 목적성 관점에서 두 자산에 대한 조세지원은 차이가 있다. 먼저 연금저축의 경우, 노후소득 형성을 위해 명시적으로 조세지원을 하고 있다. 납입단계와 운용단계 세부담을 줄여주고 연금소득 획득 시 소득세를 부담토록 하고 있다. 이에 따라 연금저축에 대한 세부담은 연금수급 시 소득수준에 따라 달라지게 되는데, 소득세 한계세율 15%(과세표준 1,200만원 이하) 소득자까지 음(-)의 한계세율, 즉 조세지원이 이루어지고 있다. 그보다 높은 소득자에 대해서는 한계세율이 급속하게 상승하여 노동소득의 한계세율과 유사한 수준이다. 이는 자발적 장기저축 유인이 약한 저소득층의 노후소득 형성의 기제로서 잘 설계되어 있는 것으로 평가할 수 있다. 저소득층이 아니라 하

더라도 일생주기간 소득이동을 촉진하여 소비평탄화를 유도한다는 측면에서 후생증가에 기여하는 정책수단이라 할 수 있다.

그러나 주택의 경우에는 명확한 정책 목적이 제시되지 않은 가운데 조세 지원이 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 조세정책에서 주택투자에 대해 조세 지원을 실시하여 장려하겠다는 목표가 제시되지 않았기 때문이다. 그럼에도 실질적으로 1세대 1주택의 경우 주택가격에 따라 달라지지만, 조세지원 내 지 낮은 수준의 한계세율을 보이고 있어 투자대안으로 우위에 있다. 더구나 짧은 보유기간의 반복적 거래를 통해 1세대 1주택에 주어지는 조세혜택을 지속적으로 누릴 수 있는 점은 다른 자산에 비해 매우 유리한 부분이다. 특히 소득수준에 관계없이 낮은 실효세율(심지어 음(-)의 실효세율)을 허용하는 것은 부동산에 편중된 가계 자산배분구조를 유도하는 중요한 요인이 될 수 있다. 다만 2주택인 경우에는 한계세율이 38% 수준으로 높아져 다른 자산에 비해서도 높고 노동소득에 비해서도 높은 수준에 속하게 된다.

이러한 구조는 다른 자산소득과의 과세 형평성을 심각하게 훼손할 수 있어 개선이 필요하다. 초기 부동산 등 자산축적에 대해 지원이 필요하다면, 최초 주택취득에 대해서만 조세혜택을 주거나 거주주택에만 세제혜택을 허용하는 방안을 고려해볼 수 있다. 이렇게 하면 주거안정 또는 자산축적을 지원하면서 최초 주택취득 이외 또는 거주 목적 이외 주택취득에 대해서는 다른 자산소득과 과세 균형을 맞출 수 있다. 구체적으로 주택취득에 따른 세부담을 정상화하기 위해서는 양도소득세 비과세 축소, 장기보유공제 하향 조정 등이 필요하다.

1세대 1주택에 대한 조세지원을 축소하는 방안으로 장기보유공제율 인하, 비과세의 부분적 과세전환 등이 고려될 수 있다. 구체적인 정책효과 분석을 위해 동 방안들에 대해 시뮬레이션을 실시한다. 장기보유공제율을 인하하는 방안은 현재 시가 9억원 초과분에 대한 양도차익(즉, 고가양도차익)에 대해 적용되는 장기보유공제 공제율 80%를 60%로 인하하는 방안이다. 이 경우에도 현재 제도를 따라 주택의 양도가격이 9억원을 초과할 때 부담하게 된다. 분석결과 20년 보유기간을 가정할 경우, 취득가액 5억원인 주택 투자의 한

계세율이 기존의 -4.9%에서 -3.8%로 낮아지게 된다. 조세지원이 이루어지는 것은 동일하지만 지원규모가 줄어들게 된다. 이 경우에도 기본적으로 양도가격이 9억원 이하일 경우에는 비과세가 유지되므로 취득가액 3억원 주택에 투자하면 한계세율은 -8.4%로 동일하다.

기존의 1세대 1주택 양도소득 비과세를 폐지하고 이를 장기보유공제 80%로 개편할 경우에는 상대적으로 한계세율이 다른 투자자산과 유사한 수준으로 높아진다. 여전히 취득가액 3억원 주택 투자 시에는 조세지원이 이루어지지만 지원규모는 크게 낮아져 한계세율이 -2.1%가 된다. 취득가액 5억원 주택에 투자한다면 한계세율이 3.4% 수준으로 높아져 다른 자산과의 세부담 격차는 줄어들게 된다. 이러한 제도 변화는 자산 간 세부담 격차를 완화하여 자산배분 구조의 왜곡을 줄이면서 주거안정을 위한 지원도 이룰 수 있는 방향이다. 한편 장기투자에 따른 양도소득에서 인플레이션 효과를 반영하는 방안으로 기존의 양도소득 기준 방식이 아니라 투입원가인 취득가액기준 방식으로의 전환도 검토할 수 있다. 이 경우에는 실질가치 보장을 위한 정책수단과 장기투자소득과 연간투자소득 간의 세부담 조정차원의 정책수단이 분리될 수밖에 없다.

〈표 III-12〉 1세대 1주택 양도소득세 과세전환 시 한계세율

(단위: %)

시나리오	현행 제도	과세 전환 시나리오	
		장기보유공제율인하 (80→60%)	과세 전환 (장기공제율 80%)
취득가액: 5억원 주택 20년 보유, 50% 용자 시	-4.9	-3.8	3.4
취득가액: 3억원 주택 20년 보유, 50% 용자 시	-8.4	-8.4	-2.1

주: 장기보유공제율 인하 시나리오는 현재 1세대 1주택 양도소득세 비과세하에서도 과세되는 9억원 초과분에 대한 장기보유공제율을 인하는 시나리오이며, 과세전환 시나리오는 9억원 이하에 대한 비과세를 과세로 전환하고 모든 양도소득에 대해 장기보유공제율 80%를 적용하는 방안임

자료: 저자 작성

3. 소결

노동소득과 자산소득에 대한 과세 형평성의 이론적 연구결과가 실제 정책 실행 관점에서 어떻게 반영되고 있는지 분석하기 위해 해외 주요국과 우리나라 사례를 비교·분석하였다.

OECD 회원국을 중심으로 한 국제비교는 자본의 국가 간 이동 유인과 실행능력을 감안하여 자산유형별 최고세율을 중심으로 살펴본다. 자산이 축적된 고소득층은 국가 간 자본 이동을 실행할 수 있는 능력과 의지가 있기 때문이다. 주요 선진국의 노동소득과 자산유형별 소득에 대한 과세제도를 최고세율의 관점에서 비교하면, 우리나라는 세율수준이 비교대상 국가들 중 중간 정도이다. 노동소득 과세와 비교한 자산 유형별 소득과세 수준은 노동소득 과세수준과 유사하거나 이를 소폭 초과한다. 이를 다른 나라와 비교하면 최고 세율이 상당히 높은 그룹에 속한다. 구체적으로 51.0% 수준에 달하는 배당소득에 대한 세 부담이 세계적으로도 미국, 캐나다, 네덜란드, 아일랜드, 스위스 등 다음으로 높다. 자산소득에 대한 낮은 세율 역시 상대적으로 높다. 고소득자가 직면하는 투자옵션 중 상대적으로 낮은 자산소득 세율은 40.9%로서 미국의 47.3%(예금 이자소득) 다음으로 높다. 다른 국가들은 주로 부동산 양도소득 등이 비과세인 경우가 많아 낮은 자산소득 세율이 0%도 많지만, 노동소득보다 상당히 낮은 다른 투자옵션도 제공하고 있다. 우리나라와 같이 노동소득과 유사하거나 높은 수준의 자산소득 과세를 운용하고 있는 나라는 이스라엘, 멕시코, 미국 등에 그친다. 이는 이론적 연구결과가 제시하는 자산소득에 대한 노동소득보다 낮은 세율 부과라는 방향과는 맞지 않는다. 이론적 연구결과를 반영하는 국가들은 스웨덴, 그리스, 오스트리아, 벨기에 등으로 노동소득에 비해 상당히 낮은 수준으로 자산소득에 과세하고 있다. 자본의 이동성 등을 감안한 효율성 관점을 반영한 국가들이다.

우리나라의 노동소득과 자산소득 유형에 따른 소득수준별 실효세율 수준을 비교한 결과, 자산소득에 대한 실효세율은 노동소득에 비해 상대적으로 높게 과세되고 있다. 가장 높은 실효세율을 보이는 자산소득은 주식배당소득이다. 주식배당소득에 대한 실효세율이 높은 것은 주주단계에서 비교적

낮은 세율(2천만원 이하일 경우 14% 분리과세) 또는 노동소득과 동일한 한계세율(2천만원 초과 시)을 적용하고 있음에도 불구하고, 법인단계에서 부담한 법인세에 대한 이중과세 조정이 완전하지 않기 때문이다. 즉 주주단계 세금과 법인단계 세금의 합이 다른 자산소득의 실효세율보다 높게 나타난다. 이에 따라 법인의 이익처분이 모두 배당으로 나타나지 않아 주주가 양도소득을 얻게 되면, 배당에 비해 낮은 세율이 적용되어 종합적 실효세율은 배당소득보다 낮아질 수 있다. 특히 소액주주의 경우 주식 양도소득에 대해 비과세하고 있어 배당성향이 낮아질수록 실효세율이 더 낮아지게 된다. 반면 양도소득에 대해 과세가 이루어지고 있는 대주주의 경우 배당을 줄이고 양도소득 비율을 높여도 실효세율 감소 폭은 소액주주에 비해 작다. 오히려 대주주의 소득수준이 낮을 경우에는³⁰⁾ 양도소득세율(20%)이 주주단계 배당소득 세율(14%)보다 높아 배당을 줄였음에도 불구하고 전체 실효세율은 높아질 수 있다.

다른 자산소득인 이자소득 역시 노동소득보다 높은 세부담을 보이고 있다. 노동소득에 비해 낮은 세부담을 보이는 자산소득은 연금소득으로 수급시점³¹⁾에서 과세표준 4,600만원 이하(한계세율 15%)의 낮은 소득일 경우에는 노동소득보다 낮은 한계세율을 보이나, 그 이상이면 노동소득보다 높은 한계세율을 보인다. 은퇴 이후 소득수준이 근로 시기보다 낮아지기 때문에 고소득자가 갖는 상대적으로 높은 한계세율의 문제점은 크지 않을 것으로 판단된다. 연금소득의 경우, 개인의 시점 간 소득격차를 완화한다는 측면에서 노동소득보다 낮은 세율을 적용하는 등 이론적 연구결과를 충실히 반영하고 있다.

한편 장기간에 걸쳐 소득을 형성하는 자산투자에 대한 한계세율 분석결과를 주택(부동산)과 연금저축에 대해 조세지원이 이루어지고 있음을 보여준다. 장기저축을 우대하고 있지만 조세지원 수준 측면에서는 차이가 있다. 먼저 연

30) 대주주의 다른 소득이 0인 경우에 대한 가정이다.

31) 연금소득의 경우, 기여시점과 수급시점이 다른데 근로시간 기여를 통해 형성한 자산소득이 거의 없는 은퇴시기에 수령하기 때문이다. 이에 따라 소득세 부담 역시 수급시점의 소득수준에 따라 달라지게 된다.

금저축에는 노후소득 형성을 위해 명시적으로 조세지원을 하고 있다. 납입 단계와 운용단계 세부담을 줄여주고 연금소득 획득 시 소득세를 부담토록 하고 있다. 이에 따라 연금저축에 대한 세부담은 연금수급 시 소득수준에 따라 달라지게 되는데, 소득세 한계세율 15%(과세표준 1,200만원 이하) 소득자까지 음(-)의 한계세율, 즉 조세지원이 이루어지고 있다. 그보다 높은 소득자에 대해서는 한계세율이 급속하게 상승하여 노동소득의 한계세율과 유사한 수준이다. 이는 자발적 장기저축 유인이 약한 저소득층의 노후소득 형성의 기제로서 잘 설계되어 있는 것으로 평가할 수 있다. 저소득층이 아니라 하더라도 일생주기간 소득이동을 촉진하여 소비평탄화를 유도한다는 측면에서 후생증가에 기여하는 정책수단이다.

그러나 주택에는 명확한 정책 목적이 제시되지 않은 가운데 큰 규모의 조세지원이 전 소득계층에 대해 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 조세정책에서 주택투자자에 대해 조세지원을 하여 장려하겠다는 목표가 제시되지 않았다. 그럼에도 실질적으로 1세대 1주택의 경우 주택가격에 따라 달라지지만, 조세지원 내지 낮은 수준의 한계세율을 보이고 있어 투자대안으로 우위에 있다. 더구나 짧은 보유기간의 반복적 거래를 통해 1세대 1주택에 주어지는 조세혜택을 지속적으로 누릴 수 있는 점은 다른 자산에 비해 매우 유리한 부분이다. 특히 소득수준에 관계없이 낮은 실효세율(심지어 음(-)의 실효세율)을 허용하는 것은 부동산에 편중된 가계 자산배분구조를 유도하는 중요한 요인이 될 수 있다. 다만 2주택인 경우에는 한계세율이 38% 수준으로 높아져 다른 자산에 비해서도 높고 노동소득에 비해서도 높다. 이론적 시사점과는 부합하지 않지만 주택에의 자산편중 현상 등을 감안한 것으로 판단된다.

Ⅳ. 노동 - 자산소득 과세의 재분배효과

본 장에서는 노동소득과 자산소득에 대한 과세제도를 재정패널 자료에 적용함으로써 노동소득과 자산소득에 대한 과세제도 차이가 소득세의 재분배 기능에 얼마나 영향을 미치는지를 분석한다. 동시에 노동소득과 자산유형별 실효소득세율을 비교함으로써 과세 형평성을 평가한다. 노동소득과 자산소득 간의 세부담 격차에 대한 명확한 수치적 기준은 없지만, 앞서 살펴본 선행연구에서는 상대적 수준에 대한 필요성을 제시하고 있다. 재정패널 자료를 바탕으로 소득유형별 실효세율 격차를 통해 노동소득과 자산소득의 과세 형평성을 점검하고 자산소득 간 형평성도 분석한다.

1. 분석자료의 구성

분석을 위한 자료는 한국조세재정연구원에서 구축하고 있는 재정패널 10차 연도(2017년에 조사한 2016년 기준 자료)를 이용한다. 재정패널자료는 2008년 5,014가구와 추가표본 620가구(2009년), 그리고 이 가구들에서 분가된 가구에 대한 추적조사를 바탕으로 하고 있다. 2017년 조사에서는 총 4,236가구 자료가 조사되어 원가구 5,632가구 중 75.2%가 포함되어 있다. 분가가구의 경우 소멸가구를 제외한 562가구 중 517가구가 조사되었다(한국조세재정연구원, 『10차연도 재정패널조사 기초분석보고서』, 2018).

분석단위는 가구단위이다. 소득분배 관련 연구의 의미를 잘 반영하는 것은 생활단위인 가구이기 때문이다. 가구단위의 생활수준을 반영하기 위해서 가구단위 소득은 가구원 규모를 반영하여 조정되었다. 즉 가구소득을 가구원 수의 제곱근으로 나누어 조정된 가구소득규모를 바탕으로 가구 간 소득 재분배를 검토한다.

개별 가구의 소득수준은 개인 소득의 합으로 구성한다. 가구주와 가구구성원들의 각종 소득의 합이다. 소득의 범위는 노동소득과 자산소득으로 구분할 수 있는데, 노동소득에는 근로소득 및 사업소득³²⁾이 해당된다. 자산소득은 예·적금, 채권, 펀드 등에서 발생하는 이자소득, 주식에서 발생하는 배당소득, 연금 등에서 발생하는 이자소득, 부동산자산에서 발생하는 (암묵적)임대소득 등이 있다. 그 외 보유회원권, 농기계 및 가축, 귀금속 등 기타 자산에서 발생하는 운용소득도 포함하였다. 정확한 분석을 위해 모든 자산은 암묵적이든 실체적이든 소득을 창출한다고 가정한다. 예를 들면 자가 거주주택 또는 전월세 임대보증금의 경우 실체적으로 금전의 이동이 이루어지지 않지만 자산의 운용분에 대한 암묵적 소득이 발생하고 이를 향유하고 있으므로 자산소득으로 포함한다. 그렇지만 과세정책의 차이로 암묵적 소득과 실체적 소득에는 다른 세부담이 발생하게 된다. 즉, 전월세 임대보증금을 지불한 거주자의 경우, 주거서비스에 대한 대가인 임대료 지불이 실체적으로 나타나지 않아 주거서비스 구매 소득에 대한 세부담이 없다. 주거서비스 비용을 임대보증금 이자로 지불하는 형태지만 실제 비용을 지불하지 않고 그에 상응하는 이자를 획득할 수 있는 원본을 빌려주기 때문이다. 반면 임대보증금의 형태가 아닌 월세로 주거서비스를 구매하는 거주자는 동 소득의 형성과정에서 대부분 소득세를 납부하게 된다.

자산소득의 경우, 실제 조사된 이자, 배당소득 등을 활용하지 않고 자산가치로부터 도출되는 추정소득을 활용한다. 이는 재정패널의 조사방침상 답변자의 답변 어려움을 고려하여 이자소득, 배당소득 등이 100만원을 초과할 때 그 상황을 기재하기 때문이다. 또한 암묵적 소득을 향유하고 있는 자의 거주주택, 전월세 보증금 등에도 실질적 소득을 추정할 필요가 있다. 이러한 상황을 반영하여 보유 자산을 바탕으로 도출된 추정소득을 이용하였다.

자산소득의 추정에 이용된 수익률은 회사채 수익률(3년, AA⁻ 기준)을 이용하였다. 2018년 기준 2.651% 수준이다.³³⁾ 동 수익률은 모든 자산에 적용되

32) 엄밀히는 노동소득과 자본소득의 합이다.

33) 한국은행, 「경제통계시스템」, 검색일자: 2019. 8. 26.

었다. 실제 투자자산의 수익률은 그 위험도에 따라 다르게 나타난다. 예를 들어 은행예금과 주식 보유는 그 위험도 차이를 반영하여 수익률 격차를 보여 준다. 예금의 경우 2018년 은행 정기예금(잔액기준) 가중평균금리는 1.99%에 불과하나, 주식보유의 소득원천인 기업의 총자산(세전)수익률은 5.40%³⁴⁾에 이르기 때문이다. 또한 동일 자산유형 내의 수익률 격차도 상당하다. 구체적으로 기업에 따라 수익률이 크게 차이가 나는 주식이 대표적이다. 그러나 이러한 자산유형 간 또는 동일 자산 내 특정 자산 선택에 따른 수익률 차이를 고려하기는 어렵다. 각 자산 간 위험도 차이에 대한 조세정책적 고려인 손익통산, 이월공제 등은 법인 여부, 자산유형 등에 따라 다르게 나타나고, 가계별로 위험회피도와 자산선택의 전문성 등에 차이가 있기 때문이다.

본 연구에서는 이러한 위험까지 반영되어 시장에서 형성된 수익률을 이용한다. 자유로운 투자 의사결정을 통해 시장에서 형성된 수익률이 위험 등이 함께 고려된 모든 자본에 적용될 수 있는 수익률일 가능성이 높기 때문이다. 가계의 위험회피도 정도에 따라 수익률이 달라질 수 있는데, 그 효과는 전체 수익률의 변동 시나리오 분석을 통해 살펴본다.

실제 재정패널조사를 통해 조사된 이자, 배당소득은 추정된 소득과 상당한 차이가 있는 것으로 나타났다. 비교적 명확히 이자소득을 수렴할 수 있는 예금자산(금융기관 예적금, 펀드가입액, 채권보유액)으로 추정한 이자소득 중 14.7% 정도만 조사되는 것으로 나타났다. 보유 주식으로 추정한 배당소득 역시 조사 소득은 추정소득의 14.3%에 불과했다. 물론 배당소득은 보유한 회사의 경영실적에 따라 크게 차이가 날 수 있으나, 전 가구를 대상으로 할 경우에는 평균값으로 수렴하는 것으로 가정할 수 있다.³⁵⁾

34) 한국은행, 「2018년 기업경영분석(속보) 통계편」, 보도자료, 2019. 6. 4.

35) 환산소득 방식의 정확성에 대한 의의가 제기될 수 있으나 현 단계에서 정확한 가구 자산 소득에 대한 자료가 없어서 비교가 어렵다. 향후 소득 신고 및 원천징수자료를 활용한 정확한 자료 구축의 필요성이 있다.

〈표 IV-1〉 이자 및 배당소득의 조사 정확성 추정(가구주 및 가구원)

(단위: 만원, %)

소득분위	조사소득(A)		추정소득(B)		신고비율(A/B)	
	이자	배당	이자	배당	이자	배당
1분위	1	0	20	1	5.0	0.0
2분위	10	0	51	2	19.6	0.0
3분위	7	0	54	3	13.0	0.0
4분위	8	0	52	3	15.4	0.0
5분위	14	2	58	6	24.1	33.3
6분위	6	0	63	3	9.5	0.0
7분위	4	0	58	5	6.9	0.0
8분위	14	0	84	5	16.7	0.0
9분위	12	0	118	11	10.2	0.0
10분위	35	6	213	36	16.4	16.7
합계	11	1	75	7	14.7	14.3

주: 1. 소득 10분위는 가구규모로 조정된 소득, 즉 가구소득/ $\sqrt{\text{가구원수}}$ 을 기준으로 구분

2. 환산 이자소득은 은행 등 금융기관 예적금, 펀드 가입 금액, 채권 보유 금액에 2.651%(2018년 기준 회사채 수익률(3년, AA-))를 곱하여 구한 기대 수익

3. 환산 배당소득은 주식보유금액에 2.651%를 곱하여 구한 기대 수익

자료: 한국조세재정연구원, 재정패널(2018) 자료 및 이에 기반한 추정치

자산소득의 가구원별 배분은 추정소득과 조사소득을 함께 활용하였다. 개별 가구원의 자산소득은 실제 조사된 이자소득, 배당소득, 부동산임대소득을 이용하였다. 가구주의 자산소득은 가구 자산규모로부터 추정된 유형별 자산소득에서 가구원의 실제 조사 유형별 자산소득을 차감하여 도출하였다. 이런 자산소득 배분은 가구 내 자산 보유행태를 상당부분 반영할 수 있는 방안이다. 그러나 암묵적 소득을 유발하는 자의 거주주택, 전월세 보증금 등은 가구주의 자산소득으로 나타나게 된다. 또한 패널조사에서 제외된 100만원 미만 소액 자산소득은 가구주의 자산소득으로 분류되어 가구주의 자산소득이 과대추정되는 한계도 있다.

2. 소득형태별 조세부담

노동소득과 자산소득의 소득재분배 효과를 도출하기 위해서, 각 소득유형별로 실제 적용되는 소득세제를 적용하였다. 기준연도는 2018년으로 설정하였다. 비록 미시자료는 2016년 기준 자료이지만 분포에 큰 변화가 없다고 가정할 경우, 현 제도의 영향을 분석할 수 있기 때문이다.

먼저 근로소득에 대한 소득세 부담 산출과정에는 근로소득공제, 인적공제가 적용되었다. 세액산출단계에서는 근로소득세액공제, 표준세액공제를 적용하였다. 표준세액공제의 적용은 선택적 세액공제항목인 각종 특별세액공제 항목의 계산에 대한 근거자료 확보가 어렵기 때문이다. 인적공제의 경우, 소득이 없는 가구원은 가구주의 부양가족이 되는 것으로 가정하였다. 사업소득만 있는 경우에는 인적공제를 적용하였다. 사회보험료 부담 역시 소득공제의 항목이나 재산수준을 고려하는 건강보험료로 인해 사업소득자에 대해 정확한 기여금 수준을 도출하기 어려워 제외하였다.

이자소득에 대한 소득세 부담은 14%의 분리과세 요율을 적용하였다. 그 기초자산은 예적금, 펀드, 채권보유액이다. 주식보유액에서 도출되는 배당소득에 대해서는 실제 배당소득과 내부유보로 인한 양도소득으로 구분하여 과세제도를 적용하였다. 우리나라 상장법인들의 2018년 배당성향이 24.8%인 점을 감안하여³⁶⁾ 수익의 25%를 배당하고 나머지 75%를 양도차익으로 회수하는 것으로 가정하였다. 배당소득에 대한 세부담은 2단계로 발생한다. 1차적으로는 법인의 이익에 대해 납부하는 법인세의 형태이다. 분석의 편의를 위해 2018년 법인세 중간세율인 22%로 과세되는 것으로 가정한다.³⁷⁾ 두 번째 단계는 개인단계에서 부과되는 배당소득에 대한 소득세이다. 이를 감안하면 분리과세 적용자에게 적용되는 배당분 세액(세율 14%)과 양도소득에 적용되는 양도소득세(비과세)는 다음과 같다.

36) 서울경제신문, 「韓 배당성향 G7평균 웃도는데... '스튜어드십코드' 앞세워 쥐어짜기」, 2019. 8. 28(<https://www.sedaily.com/NewsView/1VN5A0RSJA>, 검색일자: 2019. 9. 23).

37) 4단계 누진과세체계(10%/20%/22%/25%)에서 중간세율 22%로 가정한다.

- 주식보유 시 세부담 = 법인분 + 배당분 + 양도소득분
- 법인분 세액 = 자산수익 × 법인세율(22%)
- 배당분 세액 = 자산수익 × (1 - 법인세율) × 배당성향(25%) × 세율(14%)
- 양도소득분 세액 = 자산수익 × (1 - 법인세율) × 내부유보분(75%) × 세율(0%)

기타 금융자산 중 보험, 주택마련저축에서 발생하는 자산소득은 14% 세율로 원천징수하는 것으로 가정한다. 또한 빌려준 돈의 경우 개인간 거래에 가까우므로 비과세되는 것으로 가정한다. 예외는 연금저축으로 현재 사적연금소득은 1,200만원 이하이면 5% 원천징수와 종합과세를 선택할 수 있도록 되어 있다. 개인의 은퇴 이후 소득상황에 대한 정보가 없으므로 5% 원천징수세율을 적용한다. 다만 연금저축은 장기간 적립 후 연금소득으로 전환되기 때문에 평균 적립기간을 10년으로 가정하면 실제 적용세율은 원천징수세율 5%의 80% 수준³⁸⁾인 4%이므로 동 세율을 적용하게 된다.

가구의 자산구성에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 부동산 자산에 대한 과세제도는 부동산 임대소득에 대한 과세가 전부이다. 2018년 기준으로 부동산임대소득이 2천만원 이하이면 비과세이며 2천만원을 초과할 경우에는 종합과세하도록 하고 있다.³⁹⁾ 부동산 임대소득의 원천은 부동산 자산 중 보유주택과 주택 외 보유 부동산(토지, 건물)으로 설정하였다. 부동산 임대소득이라 함은 자신 명의의 부동산을 임대하여 발생한 소득이므로, 본인 거주주택을 포함한 주택 및 부동산 자산을 기준으로 산정하였다. 본인 거주주택에는 실제 금전의 지불은 없지만 암묵적으로 이에 해당하는 서비스를 향유하고 있으므로 이를 포함한다. 다만 암묵적 소득에 대한 소득세 과세는 이루어지지 않고 있으므로 소득세 부담계산에서는 이러한 현실을 반영한다. 그 외 부동산 자산인 주택 전월세 보증금, 비주택 전월세 보증금 등도 암묵적 소득을 획득하고 있으며 소득세 부과는 이루어지지 않고 있다.

38) 물가상승률 2%를 가정하면 10년 후 5%의 현재가치는 약 4% 수준. 즉 $1/(1.02^{10})=0.82$ 이다.

39) 이때 경비율은 60%를 적용한다.

각종 회원권, 농기계, 가축, 귀금속 등 기타 자산도 서비스 등을 통해 암묵적 소득을 발생시키고 있지만 그에 대한 소득세 부과는 없다. 즉 동 관련 자산소득에 대한 소득세 요율은 0%가 된다.

3. 기초통계 및 분석결과

가. 기초통계 및 재분배 효과

재분배 효과분석을 위해 자료를 구축한 결과 전체 4,790가구의 가구주 소득은 평균 3,766만원으로 나타났으며, 분위별로는 1분위가 311만원으로 가장 낮으며 10분위는 1억 994만원으로 약 35.4배의 격차를 보인다. 전반적으로 저소득가구는 65세 이상 고령 가구주의 비중이 높은 것으로 나타나며 소득 분위가 높아질수록 낮아지고 있다. 소득 1~3분위 가구는 가구주 연령이 거의 은퇴연령에 가까우며 소득 6~10분위의 가구주 연령은 47~49세로 경제활동이 왕성한 연령대이다. 이는 배우자 등 다른 가구원의 연령과도 밀접한 연관이 있어 가구소득의 증가 가능성에도 영향을 준다.

실제 가구주 이외 성인 가구원의 소득까지 포함한 가구소득을 기준으로 하면 1분위 소득은 331만원으로 6.4% 증가하지만 10분위 소득은 1억 4,511만원으로 32.0% 증가하여 소득격차는 43.8배로 더욱 높아진다. 이는 고령층 중심의 저소득가구의 존재로 인해 가구원의 경제활동참여를 통해 가구소득 격차를 줄이는 데 한계가 있음을 보여준다.

〈표 IV-2〉 가구주의 소득구성

(단위: 명, 세, 만원)

구분	1분위 ¹⁾	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위
샘플 수	479	479	479	480	478	479
가구주 연령(세)	73	66	58	53	51	48
65세 이상 비중(%)	85.0	66.4	43.4	30.2	22.4	13.2
근로소득	37	201	639	1,196	1,560	2,165
사업소득	26	136	324	422	682	691
환산 이자소득 ²⁾	20	50	52	52	56	61
환산 배당소득 ³⁾	1	2	3	3	4	3
환산 부동산소득 ⁴⁾	109	307	378	412	489	537
환산 기타 금융소득 ⁵⁾	0	3	3	5	6	6
환산 기타 자산소득 ⁶⁾	0	1	2	2	3	6
사적 이전소득 ⁷⁾	74	123	98	95	89	37
공적 이전소득 ⁸⁾	43	69	39	34	54	51
합계	311	893	1,539	2,220	2,944	3,556

구분	7분위	8분위	9분위	10분위	전체
샘플 수	480	478	479	479	4,790
가구주 연령(세)	48	47	49	48	54
65세 이상 비중(%)	10.0	8.0	6.7	6.1	17.3
근로소득	2,562	3,358	4,450	6,954	2,245
사업소득	989	921	905	1,893	685
환산 이자소득	57	82	115	199	73
환산 배당소득	5	5	11	34	7
환산 부동산소득	629	677	1,070	1,758	622
환산 기타 금융소득	16	15	28	80	16
환산 기타 자산소득	3	8	8	25	6
사적 이전소득	64	50	32	19	69
공적 이전소득	50	36	31	31	44
합계	4,376	5,152	6,651	10,994	3,766

주: 1) 소득 10분위는 가구규모로 조정된 소득, 즉 가구소득/√가구원수 을 기준으로 구분
 2) 환산 이자소득은 은행 등 금융기관 예적금, 펀드 가입 금액, 채권 보유 금액에 2.651%(2018년 기준 회사채 수익률(3년, AA-))를 곱하여 구한 기대수익
 3) 환산 배당소득은 주식보유금액에 2.651%를 곱하여 구한 기대수익
 4) 환산 부동산소득은 거주 자가주택 시가총액, 거주주택 외 보유주택, 주택 외 보유 부동산(토지, 건물), 주택 전월세 보증금에 2.651%를 곱하여 구한 기대수익
 5) 환산 기타 금융소득은 연금저축, 저축성 보험, 연금성 보험, 작년 한 해 주택마련저축 또는 주택마련 펀드 불입한 금액, 빌려준 돈, 기타 금융자산에 2.651%를 곱하여 구한 기대수익
 6) 환산 기타 자산소득은 보유 회원권(골프, 콘도 등), 농기계, 가축, 귀금속, 기타자산 등에 2.651%를 곱하여 구한 기대수익
 7) 타 가구 이전소득
 8) 국민기초생활보장급여, 자녀양육지원금(보육비, 교육비, 급식비, 다자녀지원금, 기타), 기타 현물지원
 자료: 한국조세재정연구원, 재정패널(2018) 자료를 바탕으로 저자 작성

〈표 IV-3〉 가구(가구주, 가구원)의 소득구성

(단위: 명, 세, 만원)

구분	1분위 ¹⁾	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위
샘플 수	479	479	479	480	478	479
가구주 연령(세)	73	66	58	53	51	48
65세 이상 비중(%)	85.0	66.4	43.4	30.2	22.4	13.2
근로소득	43	282	861	1,568	2,072	2,880
사업소득	30	153	376	483	797	826
환산 이자소득 ²⁾	20	51	54	52	58	63
환산 배당소득 ³⁾	1	2	3	3	6	3
환산 부동산소득 ⁴⁾	109	312	403	430	500	544
환산 기타 금융소득 ⁵⁾	0	3	3	5	6	6
환산 기타 자산소득 ⁶⁾	0	1	2	2	3	6
사적 이전소득 ⁷⁾	83	142	119	117	97	46
공적 이전소득 ⁸⁾	44	72	40	37	58	55
합계	331	1,017	1,863	2,696	3,597	4,428

구분	7분위	8분위	9분위	10분위	전체
샘플 수	480	478	479	479	4,790
가구주 연령(세)	48	47	49	48	54
65세 이상 비중(%)	10.0	8.0	6.7	6.1	17.3
근로소득	3,465	4,574	6,073	9,236	3,015
사업소득	1,214	1,108	1,243	2,798	881
환산 이자소득	58	84	118	213	75
환산 배당소득	5	5	11	36	7
환산 부동산소득	652	693	1,129	2,067	666
환산 기타 금융소득	16	15	28	80	16
환산 기타 자산소득	3	8	8	25	6
사적 이전소득	69	67	38	23	81
공적 이전소득	61	40	34	33	48
합계	5,542	6,593	8,683	14,511	4,795

주: 1) 소득 10분위는 가구규모로 조정된 소득, 즉 가구소득/√가구원수 을 기준으로 구분

2) 환산 이자소득은 은행 등 금융기관 예적금, 펀드 가입 금액, 채권 보유 금액에 2.651%(2018년 기준 회사채 수익률(3년, AA-))를 곱하여 구한 기대수익

3) 환산 배당소득은 주식보유금액에 2.651%를 곱하여 구한 기대수익

4) 환산 부동산소득은 거주 자가주택 시가총액, 거주주택 외 보유주택, 주택 외 보유 부동산(토지, 건물), 주택 전월세 보증금에 2.651%를 곱하여 구한 기대수익

5) 환산 기타 금융소득은 연금저축, 저축성 보험, 연금성 보험, 작년 한 해 주택마련저축 또는 주택마련 펀드 불입한 금액, 빌려준 돈, 기타 금융자산에 2.651%를 곱하여 구한 기대수익

6) 환산 기타 자산소득은 보유 회원권(골프, 콘도 등), 농기계, 가축, 귀금속, 기타자산 등에 2.651%를 곱하여 구한 기대수익

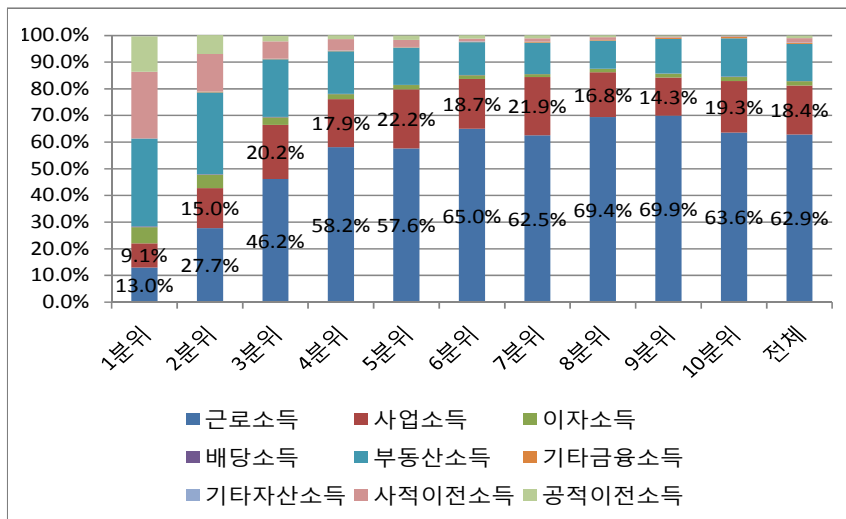
7) 타 가구 이전소득

8) 국민기초생활보장급여, 자녀양육지원금(보육비, 교육비, 급식비, 다자녀지원금, 기타), 기타 현물지원

자료: 한국조세재정연구원, 재정패널(2018) 자료를 바탕으로 저자 작성

가구소득의 유형별 구성비를 살펴보면 전체적으로 노동소득인 근로소득 62.9%, 사업소득 18.4%로 80% 이상의 비중을 차지하고 있다. 즉, 노동소득이 가구소득의 절대 비중을 차지하고 있고 이러한 노동소득의 획득 및 과세가 소득분배에 중요함을 보여준다. 자산소득에 포함될 수 있는 이자 및 배당소득, 부동산소득, 기타 금융 및 자산소득의 비중은 상대적으로 낮은 수준이다. 자산소득 중에서는 부동산(환산)소득의 비중이 높은 수준이다. 가계의 높은 저축률과 부동산 중심의 자산구조 등에 따른 결과로 판단된다. 구체적으로, 부동산소득의 비중은 평균 13.9%에 달하고 있다. 이러한 비중은 저소득층으로 갈수록 더 높아지는데 1분위 가구의 경우 32.9%에 달한다. 반면 10분위는 14.2%에 불과하다. 저소득층의 부동산자산 편중 현상은 고소득층에 비해 더욱 심한 것으로 보인다. 패널조사자료에서 고소득층의 탈락이 많이 일어난다는 점을 감안하면, 소득보다 편중현상이 심한 자산(부동산 등)의 소득비중 격차는 패널조사의 결과보다 더 클 가능성이 높다.

[그림 IV-1] 분위별 가구소득의 유형별 구성



주: 소득 10분위는 가구규모로 조정된 소득, 즉 가구소득/ $\sqrt{\text{가구원수}}$ 을 기준으로 구분
 자료: 한국조세재정연구원, 재정패널(2018) 자료를 바탕으로 저자 작성

이전소득의 비중은 저소득분위에서 높고 고소득분위에서 낮게 나타나 경제적 직관에 부합하고 있다. 그러나 여전히 공적 이전소득보다 사적 이전소득의 비중이 높게 나타나 가구 간 이전소득이 여전히 저소득층의 소득구성에서 큰 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 사적 이전소득은 1분위 소득가구의 소득 중 25.1%를 차지하고 있어 공적 이전소득의 비중 13.3%보다 높다.

세제의 재분배효과를 분석하기 위해, 노동소득과 자산소득 유형별 소득세 부담을 살펴본다. 소득세 부담을 중심으로 살펴해보지만 주택자산의 경우, 보유세 부담 역시 상당한 규모로 발생하고 있어 이를 추가적으로 고려하였다. 또한 소득세 부담에 대한 분석은 2가지 측면의 지표를 이용한다. 하나는, 전체 소득에 대한 각 소득세액의 비율이다. 전체 소득세 부담 중 개별 소득세의 역할을 살펴볼 수 있다. 다만 이 경우에는 개별 소득원천 간 세율 비교의 목적으로 이용할 수는 없다. 전체 소득 중 개별 소득원천의 비중이 다르기 때문이다. 이를 고려하기 위해 두 번째로, 개별 소득원천별 실효세율을 살펴본다. 이는 소득원천 간 과세 형평성을 비교하기에 적합하다. 소득규모에 관계없이 개별 소득원천에 따라 실효세율 격차를 분석함으로써 조세가 소득획득 활동에 미치는 영향을 짐작할 수 있다.

먼저 전체 소득에 대한 개별 소득세액의 비율을 살펴본다. 가구주 기준으로 산정한 총소득세 부담(주택의 보유세 포함)은 평균 4.90%로 나타났다. 이는 그리 높은 수준은 아닌 것으로 판단된다. 소득분위별로는 비교적 누진적 구조를 보여주고 있다. 1분위의 총부담 2.87%에서 2분위의 2.54%로 낮아진 후 소득분위 증가에 따라 증가하여 10분위의 총부담은 11.62%에 달한다. 소득 2~4분위의 경우, 1분위에 비해 낮은 총소득세 부담(주택 보유세 포함)을 보여준다. 그 원인은 금융소득세의 비중이 높기 때문이다. 예금 등 금융자산 이자소득의 경우, 대부분 14% 분리과세로 납세의무가 종결되는데, 다른 소득에 대한 세율이 낮은 계층에서 동 소득의 비중이 높아지면 전체 소득세 부담이 높아지게 된다. 1분위는 낮은 소득수준으로 인해 근로 또는 사업 소득에 적용되는 실효세율은 0%에 가까운 반면, 금융소득에는 여전히 14%가 적용된다. 즉 금융소득 비중이 높아지면 실효세율이 높아지게 된다. 소득

1분위의 소득 중 14% 세율이 적용되는 이자소득 비중은 6.0%로 2분위 5.0%, 3분위 2.9%, 4분위 1.9%에 비해 높다. 이로 인해 전체 소득세율이 소득 2~4분위에 비해 소폭 높은 수준이다.⁴⁰⁾

주택의 보유에 따른 보유세는 소득에 대한 과세는 아니지만 지방의 공공재 편익에 대한 과세와 거주주택의 암묵적 소득에 대한 과세의 성격을 띠고 있는바, 분석에 포함하였다. 주택보유세는 소득분위 변화에도 불구하고 큰 변화를 보이고 있지 않고 오히려 소득분위 증가에 따라 낮아지는 추세도 볼 수 있다. 소득 1분위의 경우 1.08% 수준이나 5분위 이상 소득계층은 0.6~0.7% 수준을 보여주고 있다. 이러한 결과는 소득분위별 소득 격차에 비해 주택자산 격차가 상대적으로 낮으면 나타날 수 있다. 즉, 고령의 저소득 계층이 과거 저축의 영향으로 소득수준에 비해 주택자산을 많이 보유하고 있는 경우, 주택보유세는 동 계층의 소득수준에 비해 다른 계층의 비율보다 높아질 수 있다.

노동소득인 근로소득과 사업소득에 부과되는 소득세의 비율은 누진적인 구조를 보이고 있다. 소득 1분위의 경우 0.0%로 노동소득에 대한 소득세 부담이 없다가 소득 증가에 따라 10분위는 10.12%까지 증가한다. 소득구성 중 노동소득의 비중이 증가하는 양상과 누진적 노동소득세 부담구조에 따라 나타나는 현상이다.

상대적으로 낮은 소득세액 비중을 보여주는 소득은 부동산 자산소득이다. 아직 우리나라는 부동산 관련 임대소득에 대한 과세가 치밀하지 않기 때문이다. 2018년 기준으로 2천만원 이하 부동산 임대소득에 대해서는 과세가 이루어지지 않고 있으며,⁴¹⁾ 동시에 임대소득에 대한 정확한 파악도 이루어지지 않고 있다. 또한 거주주택에 대한 암묵적 소득에 대해서도 과세하지 않고 있다.

가구원을 포함한 가구 기준 소득세의 영향도 비슷한 결과를 보여준다. 전체 소득세 부담(주택보유세 포함)은 대체적으로 누진적인 구조를 보여주고 있다.

40) 이러한 결과는 금융소득에 대한 비과세·감면제도의 영향을 고려하지 않은 것으로 인한 영향도 포함하고 있다. 그러나 각 가구의 금융상품 중 비과세·감면 상품의 내용을 파악할 수 없어 구분하기는 어렵다.

41) 2019년부터 과세(14%의 세율 분리과세, 또는 종합과세).

소득 1분위에 비해 소득 2~4분위의 부담률이 상대적으로 낮은 수준이며, 소득 3분위 이후부터는 누진적으로 증가하는 구조이다. 소득 1분위의 전체 소득세 부담 2.75%에서 소득 3분위는 2.25%로 낮아졌다가 점차 증가하여 소득 10분위는 12.01%에 이른다.

소득세 부담의 빠른 증가를 야기하는 부문은 상대적으로 소득비중이 높은 노동소득, 즉 근로소득 및 사업소득의 소득세 부담이 빠르게 증가하기 때문이다. 소득 1분위의 부담률 0.01%에서 소득 10분위 부담률은 10.79%까지 증가한다. 소득 1분위의 세부담률이 소득 2~4분위에 비해 높게 나타나는 현상 역시 상대적으로 높은 금융소득 소득세 부담과 주택보유세 등에 따른 것이다. 소득수준에 비해 금융자산과 주택자산을 많이 보유하고 있으면 세부담이 높아지게 된다.

〈표 IV-4〉 가구주 기준 소득세 효과

(단위: 만원, %)

구분		1분위 ¹⁾	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위
(세전)총소득		311	893	1,539	2,220	2,944	3,556
(근로+사업)소득세		0	2	13	36	82	133
자산	금융자산소득세 ²⁾	3	9	9	9	10	11
	주택자산 보유세 ³⁾	4	11	14	15	18	20
	부동산자산 소득세 ⁴⁾	0	0	0	0	0	1
	기타 자산소득세 ⁵⁾	0	0	0	0	0	0
	총자산소득세	7	20	24	25	29	32
세후 소득		304	871	1,502	2,159	2,834	3,391
실효 세율 ⁶⁾	근로+사업	0.00	0.21	0.71	1.29	2.32	3.23
	금융자산	1.78	1.04	0.78	0.63	0.44	0.36
	주택자산(보유세)	1.08	1.29	1.10	0.81	0.69	0.64
	부동산자산	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.03
	자산소득	2.86	2.33	1.89	1.44	1.14	1.02
	근로+사업+자산소득	2.87	2.54	2.60	2.73	3.46	4.25

구분		7분위	8분위	9분위	10분위	평균
(세전)총소득		4,376	5,152	6,651	10,994	3,766
(근로+사업)소득세		220	322	519	1,475	266
자산	금융자산소득세	12	16	23	48	15
	부동산(주택)자산 보유세	23	26	42	69	24
	부동산자산 소득세	2	2	7	50	6
	기타 자산소득세	0	0	0	0	0
	총자산소득세	37	44	73	167	44
세후 소득		4,119	4,787	6,060	9,352	3,456
실효 세율	근로+사업	4.44	5.43	6.70	10.12	3.36
	금융자산	0.32	0.42	0.47	0.50	0.67
	주택자산(보유세)	0.60	0.57	0.71	0.71	0.82
	부동산자산	0.05	0.03	0.10	0.28	0.05
	자산소득	0.97	1.02	1.28	1.50	1.54
	근로+사업+자산	5.41	6.45	7.98	11.62	4.90

주: 1) 소득 10분위는 가구소득/√가구원 수 을 기준으로 나눔

2) 금융자산소득세: 이자(은행 등 금융기관 예적금, 펀드, 채권, 연금저축, 보험, 주택마련저축, 기타 금융자산에 대한 이자)소득 및 배당소득세

3) 부동산(주택)자산 보유세: 거주 자가주택, 거주주택 외 보유주택에 대한 보유세

4) 부동산자산 소득세: 거주주택 외 보유주택, 주택 외 보유 부동산(토지, 건물)에 대한 임대소득세

5) 보유 회원권(골프, 콘도 등), 농기계, 가축, 귀금속, 기타자산은 기계나 권리 등의 이용을 통해 서비스를 향유하므로 세부담 0%

6) 실효세율은 모두 세전총소득에 대한 실효세율

자료: 한국조세재정연구원, 재정패널(2018) 자료를 바탕으로 저자 작성

〈표 IV-5〉 가구 기준 소득세 효과

(단위: 만원, %)

구분		1분위 ¹⁾	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위
(세전)총소득		331	1,017	1,863	2,696	3,597	4,428
(근로+사업)소득세		0	3	17	43	94	155
자산	금융자산소득세 ²⁾	3	9	10	9	11	11
	주택자산 보유세 ³⁾	4	12	15	16	19	20
	부동산자산 소득세 ⁴⁾	0	0	0	0	0	1
	기타 자산소득세 ⁵⁾	0	0	0	0	0	0
	총자산소득세	7	20	25	25	30	32
세후 소득		324	995	1,821	2,628	3,472	4,240
실효 세율 ⁶⁾	근로+사업	0.01	0.24	0.83	1.45	2.47	3.37
	금융자산	1.72	0.89	0.57	0.36	0.33	0.27
	주택자산(보유세)	1.02	1.15	0.85	0.61	0.54	0.45
	부동산자산	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.03
	자산소득	2.74	2.05	1.42	0.98	0.88	0.75
	근로+사업+자산소득	2.75	2.28	26.25	2.43	3.35	4.12

구분		7분위	8분위	9분위	10분위	평균
(세전)총소득		5,542	6,593	8,683	14,511	4,795
(근로+사업)소득세		255	375	621	1,848	323
자산	금융자산소득세	12	16	24	51	15
	부동산(주택)자산 보유세	23	27	44	73	25
	부동산자산 소득세	2	2	9	80	9
	기타 자산소득세	0	0	0	0	0
	총자산소득세	37	44	77	204	49
세후 소득		5,250	6,174	7,985	12,459	4,423
실효 세율	근로+사업	4.49	5.52	6.90	10.79	3.51
	금융자산	0.22	0.26	0.29	0.35	0.52
	주택자산(보유세)	0.41	0.40	0.52	0.53	0.65
	부동산자산	0.05	0.02	0.12	0.34	0.05
	자산	0.68	0.68	0.92	1.22	1.23
	근로+사업+자산	5.17	6.20	7.82	12.01	4.74

주: 1) 소득 10분위는 가구소득/√가구원수를 기준으로 나눔

2) 금융자산소득세: 이자(은행 등 금융기관 예적금, 펀드, 채권, 연금저축, 보험, 주택마련저축, 기타 금융자산에 대한 이자)소득 및 배당소득세

3) 부동산(주택)자산 보유세: 거주 자가주택, 거주주택 외 보유주택에 대한 보유세

4) 부동산자산 소득세: 거주주택 외 보유주택, 주택 외 보유 부동산(토지, 건물)에 대한 임대소득세

5) 보유 회원권(골프, 콘도 등), 농기계 가축, 귀금속, 기타자산은 기계나 권리 등의 이용을 통해 서비스를 향유하므로 세부담 0%

6) 실효세율은 모두 세전총소득에 대한 실효세율

자료: 한국조세재정연구원, 재정패널(2018) 자료를 바탕으로 저자 작성

각 소득원천별 소득세 부담의 형평성을 분석하기 위해 소득별 실효세율을 살펴본다. 가구주 기준 소득세 부담을 살펴보면 전체적으로 근로 및 사업 소득, 즉 노동소득의 실효세율은 4.94% 수준으로 자산소득에 대한 실효세율 5.61%에 비해 낮은 수준이다. 자산소득에 대한 소득세 부담의 대부분을 차지하는 것은 주택보유세로 4.85%에 이르고 있다. 이는 가계 소득수준과 달리 비교적 일정한 실효세율을 보이고 있어 상당한 부담요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 반면 부동산자산 소득에 대한 실효세율은 0.10%에 불과한 것으로 나타나 과세기반 등에 개선 필요성이 높은 분야이다. 금융자산소득에 대한 실효세율은 분리과세의 영향으로 노동소득에 비해 높은 15% 수준에 이른다. 원천징수세율 14%보다 높은 수준을 보이는 것은 상대적으로 높은 세율이 적용되는 배당소득의 존재에 따른 결과이다. 이자소득 대비 배당소득의 비중이 낮을수록 금융소득에 대한 실효세율은 낮아지는데, 이는 가구소득분위 증가에 따라서도 동일하게 나타나고 있다.

한편 금융자산에 대한 실효세율은 상당히 광범위하게 분포되어 있는 비과세·감면 금융상품의 영향을 포괄하고 있지 않다. 비과세·금융상품의 경우 저소득층에 해당되거나 금액한도 등이 적용되고 있어 금융자산의 규모가 작은 하위소득계층에 영향력이 더 크게 나타날 수 있다. 예를 들면 비과세종합저축에 대한 조세특례(「조세특례제한법」 제88조의2)는 5천만원 저축한도로 65세 이상자, 국민기초생활보장 수급자 등으로 제한적으로 운영되고 있다. 세금우대종합저축에 대한 과세특례(제89조)의 경우에도 20세 이상 성인의 경우 그 한도를 1천만원으로 제한하고, 65세 이상자, 국민기초생활보장 수급자 등 지원 필요성이 높은 계층은 3천만원으로 설정하고 있다. 이러한 비과세·감면제도의 운용은 상대적으로 하위소득 가구의 금융자산 실효세율을 크게 낮추는 요인으로 작용할 것이다.

〈표 IV-6〉 가구주 기준 소득유형별 실효세율

(단위: 만원, %)

구분		1분위 ¹⁾	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위
실효 세율 ²⁾	근로+사업 소득	0.02	0.50	1.19	1.79	3.03	4.06
	금융자산소득	15.43	15.42	15.49	15.38	15.39	15.26
	주택자산 보유	4.45	4.58	4.68	4.73	4.77	4.78
	부동산자산소득 1	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.04
	부동산자산소득 2	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.70
	전체 자산소득	5.63	5.20	5.10	5.42	5.40	5.27

구분		7분위	8분위	9분위	10분위	평균
실효 세율	근로+사업 소득	5.45	6.57	8.30	12.33	4.94
	금융자산소득	15.02	15.29	14.42	14.79	15.17
	주택자산 보유	4.83	4.91	5.07	5.37	4.85
	부동산자산소득 1	0.08	0.07	0.17	0.64	0.10
	부동산자산소득 2	0.38	0.25	0.72	10.78	1.18
	전체 자산소득	5.57	6.12	5.84	6.63	5.61

주: 1) 소득분위는 가구소득/√가구원 수를 기준으로 나눔

2) 실효세율

- 근로+사업=(근로+사업)소득세/(근로+사업)소득
- 금융자산=금융자산소득세/금융자산 환산소득
- 부동산(주택)자산=부동산(주택)자산 보유세/부동산(주택) 환산소득
- 부동산자산 1=부동산자산 소득세/부동산 환산소득
- 부동산자산 2=부동산자산 소득세/(부동산 환산소득-부동산(주택) 환산소득)
- 자산=자산소득세/자산 환산소득

자료: 한국조세재정연구원, 재정패널(2018) 자료를 바탕으로 저자 작성

이론 분석에서 자산소득에 대한 과세수준을 노동소득에 비해 낮게 설정하는 것이 바람직하다는 점이 도출되었지만, 그 정도에 대해서는 명확한 연구 결과가 있는 것은 아니다. 또한 다양한 자산소득 간 격차도 형평성 차원에서 줄여나가는 것이 필요하다. 이런 관점에서 특정 자산소득에 대한 과세가 노동소득 또는 다른 자산소득과 지나친 격차를 보이는 것은 바람직하지 않다. 주택자산 투자의 경우, 앞서 살펴본 바와 같이 낮은 한계실효세율과 함께 세부담의 대부분이 보유세로 구성되어 있는 한계가 있다. 주택자산 보유세가 실제 가구의 소득수준과 연계되지 않는 문제가 있으므로 가계의 유동성

및 납세 순응성 차원에서 적절한 고려가 필요하다. 이는 향후 주택자산에 대한 한계세율 정상화 과정에서 보유세 이외의 소득세(임대소득세, 양도소득세 등)적 관점의 고려가 중요함을 보여준다.

가구기준 소득원천별 세부담 수준은 주택자산 보유세가 4.85%로 노동소득인 근로소득 및 사업소득의 4.79%보다 높은 수준을 보여주고 있다. 주택자산 보유세는 보유 주택자산의 분포를 따라 누진적인 부담구조를 보여주는데 그 정도는 크지 않다. 소득 1분위의 주택보유세 부담은 4.45%로 소득 1분위가 부담하는 다른 자산소득 실효세율보다 월등히 높은 구조를 보이고 있다. 저소득분위 가계에 가장 큰 부담요인으로 판단된다. 주택에 대한 보유세와는 달리 금융소득 및 부동산소득에 대한 실효세율은 매우 낮은 수준으로 적절한 수준의 과세가 필요하다. 부동산자산 소득세(1)의 부담은 저소득 분위에서는 거의 없으며 고소득분위에서도 낮은 수준이다. 소득 10분위의 부동산자산 소득세(1) 실효세율은 0.81%에 불과하다. 소득분배적 관점에서 부동산자산 소득세의 조정이 필요하며 이를 위해서는 세율 관점보다 과세기반 확충이 중요하다. 부동산 임대소득에 대한 과세는 2019년부터 2천만원 이하에 대해 이루어지고 있으므로 당분간 소득 파악에 노력할 필요가 있다. 주택보유세 인상은 단기적으로 분배개선에 큰 효과를 보이지 못할 것으로 판단된다.

〈표 IV-7〉 가구 기준 소득유형별 실효세율(가구주+가구원)

(단위: 만원, %)

구분		1분위 ¹⁾	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위
실효 세율 ²⁾	근로+사업 소득	0.03	0.49	1.21	1.84	3.07	4.02
	금융자산소득	15.43	15.42	15.49	15.38	15.41	15.28
	주택자산 보유	4.45	4.58	4.69	4.73	4.78	4.78
	부동산자산소득 1	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.04
	부동산자산소득 2	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.73
	전체 자산소득	5.63	5.19	5.02	5.35	5.40	5.25

〈표 IV-7〉의 계속

(단위: 만원, %)

구분		7분위	8분위	9분위	10분위	평균
실효 세율	근로+사업 소득	5.28	6.34	8.08	12.65	4.79
	금융자산소득	15.03	15.29	14.44	14.83	15.18
	주택자산 보유	4.82	4.91	5.09	5.36	4.85
	부동산자산소득 1	0.07	0.07	0.22	0.81	0.12
	부동산자산소득 2	0.38	0.25	1.07	19.00	1.96
	전체 자산소득	5.50	6.12	5.78	6.74	5.59

주: 1) 소득 10분위는 가구소득/√가구원수를 기준으로 나눔

2) 실효세율

- 근로+사업=(근로+사업)소득세/(근로+사업)소득
- 금융자산=금융자산소득세/금융자산 환산소득
- 부동산(주택)자산=부동산(주택)자산 보유세/부동산(주택) 환산소득
- 부동산자산 1=부동산자산 소득세/부동산 환산소득
- 부동산자산 2=부동산자산 소득세/(부동산 환산소득-부동산(주택) 환산소득)
- 자산=자산소득세/자산 환산소득

자료: 한국조세재정연구원, 재정패널(2018) 자료를 바탕으로 저자 작성

소득세 부과로 인한 재분배효과를 분석하기 위해 지니계수를 도출하였다. 가구주 소득을 기준으로 한 가구소득 분포의 지니계수는 0.4695 수준으로 나타났다. 이는 각종 자산보유에 대한 환산소득을 포함하고 있어 이를 고려하지 않는 통계청의 수치 0.406(2017)⁴²⁾보다 높은 수준을 보여주고 있다. 노동소득, 즉 근로소득과 사업소득에 대한 소득세 부과 후 지니계수는 0.4476으로 소득세 부과로 인해 지니계수를 4.7% 개선시키는 것으로 나타났다. 그러나 금융자산소득세의 경우, 소득분배를 미약하게나마 악화시키는 것으로 나타났다. 이는 금융소득의 경우 대부분 14%의 세율로 분리과세되어 소득분배 개선효과가 약하고, 금융소득이 소득에서 차지하는 비율이 저소득층에서 상대적으로 높게 나타나 소득분배 개선에 기여하지 못한다. 다만 금융자산소득이 크지 않아 절대적 영향규모는 매우 작다. 이러한 금융관련 소득세의 역진성은 비과세·감면제도를 정확히 반영하지 못한 것에서

42) 통계청, 국가통계포털, 물가·가계, 가계, 가계금융복지조사(소득분배지표), http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01#SelectStatsBoxDiv, 검색일자: 2019. 10. 21.

나타난 결과일 수 있다. 상대적으로 하위소득가구들에 적용되거나 또는 높은 한도금액을 제시하는 비과세·감면제도의 영향은 도출된 역진성을 줄이는 방향으로 작용할 것이다.

부동산자산 소득세(보유세 포함)의 영향은 소득분배를 소폭 개선시키는 것으로 나타났다. 부동산 중심의 자산소유구조로 인해 부동산보유세 부담이 누진적이며 동시에 부동산자산소득에 대한 과세 역시 부동산 보유가 많은 고소득계층을 중심으로 나타나기 때문이다. 전체 지니계수는 0.4481에서 부동산자산 소득세(보유세 포함)를 부과한 이후 0.4478로 낮아진다. 이러한 변화를 야기하는 원인은 상위 소득계층에 대한 세부담효과로 소득 10분위 내 지니계수는 부동산자산 소득세(보유세 포함) 부과로 인해 0.270에서 0.267로 개선된다. 그 외 소득계층에서는 유의미한 지니계수 변화가 없다. 부동산자산 소득세의 재분배 효과는 소득보다 편중성이 심한 부동산자산의 특성과 패널조사의 고소득, 고자산가 탈락률 등을 감안할 때 추정치보다 더욱 크다고 할 수 있다.

〈표 IV-8〉 가구주 기준 지니계수

구분	1 분위	2 분위	3 분위	4 분위	5 분위	6 분위	7 분위	8 분위	9 분위	10 분위	전체
세전 총소득	0.339	0.223	0.239	0.216	0.203	0.214	0.197	0.209	0.216	0.305	0.4695
세전 총소득 - 노동소득세	0.339	0.223	0.238	0.212	0.197	0.207	0.189	0.199	0.202	0.270	0.4476
세전 총소득 - 노동소득세 - 금융자산소득세	0.340	0.223	0.239	0.213	0.197	0.208	0.190	0.199	0.202	0.270	0.4481
세전 총소득 - 노동소득세 - 금융자산소득세 - 주택보유세 - 부동산소득세	0.339	0.223	0.241	0.214	0.198	0.208	0.190	0.199	0.203	0.267	0.4478

자료: 한국조세재정연구원, 재정패널(2018) 자료를 바탕으로 저자 작성

가구 기준 지니계수는 가구주 기준보다 낮은 수치를 보여준다. 세전 총소득기준 지니계수는 0.4591로 가구주 기준 0.4695보다 낮다. 이는 가구주 외 가구원의 노동시장 참여 또는 자산으로부터 획득하는 소득 격차가 상대적으로

로 가구주 간 소득 격차보다 작기 때문이다. 이에 따라 노동(근로+사업)소득세를 납부하고 난 후의 소득에 대한 지니계수 0.4402로 약 4.1% 개선되어 가구주 기준의 개선 폭보다 작다. 가구주 분석과 유사하게 금융자산 소득세의 부과 이후 지니계수는 0.4405로 소득분배를 소폭 악화시키는 것으로 나타났다. 이는 저소득분위의 금융소득 비중이 상대적으로 높기 때문이다. 이러한 금융자산 소득세의 역진적 효과는 비과세·감면 상품 보유에 대한 미고려로 확대되었는데, 실제적으로는 추정치보다 작을 것으로 예상된다.

부동산자산 소득세 부과 시 소득분배효과는 상대적으로 크게 나타났다. 부동산자산 소득세 부과 이후 지니계수는 0.4399로 노동 소득세 부과 후보다 더 개선된 수치를 보이고 있다. 가구주뿐만 아니라 가구원까지 고려하면 부동산자산 소득세(보유세 포함)의 소득분배 개선효과가 강화됨을 알 수 있다. 이러한 부동산자산 소득세의 고려로 인한 분배효과는 소득 10분위 계층에서 주로 나타난다. 소득 10분위 내 소득분배 상황을 나타내는 지니계수는 부동산자산 소득세를 고려함으로 인해 기존의 0.223에서 0.220으로 개선된다. 그러나 그 외 소득분위에서는 개선효과가 거의 없다. 부동산자산 소득세의 고려는 최상위 소득계층에 세부담을 유효하게 늘리는 수단으로 판단된다.

〈표 IV-9〉 가구 기준 지니계수

구분	1 분위	2 분위	3 분위	4 분위	5 분위	6 분위	7 분위	8 분위	9 분위	10 분위	전체
세전 총소득	0.339	0.189	0.159	0.150	0.141	0.149	0.131	0.147	0.121	0.248	0.4591
세전 총소득 - 노동소득세	0.339	0.189	0.157	0.147	0.138	0.147	0.129	0.144	0.116	0.223	0.4402
세전 총소득 - 노동소득세 - 금융자산소득세	0.340	0.190	0.158	0.148	0.139	0.148	0.129	0.144	0.117	0.223	0.4405
세전 총소득 - 노동소득세 - 금융자산소득세 - 주택보유세 - 부동산소득세	0.340	0.190	0.159	0.149	0.139	0.148	0.130	0.144	0.117	0.220	0.4399

자료: 한국조세재정연구원, 재정패널(2018) 자료를 바탕으로 저자 작성

이러한 재분배 효과는 자산의 소득추정치를 결정하는 수익률의 변화에도 크게 변화하지 않는다. 기존의 자산수익률 2.651%를 3.50%로 상향 조정하였을 때, 즉 자본의 수익률이 증가하였을 때 개별 소득세의 재분배 영향도 큰 변화가 없었다. 오히려 세전 총소득의 분배상태는 소폭 개선되는 것으로 나타나는데, 이는 저소득계층의 총소득 내 자산소득 비중이 고소득계층에 비해 상대적으로 높기 때문이다. 즉 자본의 투자수익률이 상승하더라도 자산소득에 대한 소득과세 강화를 통해 소득재분배의 개선 정도는 제한적이라는 기존의 결론은 변화가 없다.⁴³⁾

〈표 IV-10〉 가구 기준 지니계수(높은 자산 수익률 가정)

구분	1 분위	2 분위	3 분위	4 분위	5 분위	6 분위	7 분위	8 분위	9 분위	10 분위	전체
세전 총소득	0.337	0.189	0.158	0.157	0.146	0.144	0.134	0.135	0.119	0.250	0.456
세전 총소득 - 노동소득세	0.337	0.189	0.157	0.155	0.144	0.142	0.132	0.132	0.115	0.227	0.438
세전 총소득 - 노동소득세 - 금융자산소득세	0.338	0.190	0.158	0.156	0.145	0.143	0.133	0.133	0.115	0.227	0.438
세전 총소득 - 노동소득세 - 금융자산소득세 - 주택보유세 - 부동산소득세	0.338	0.190	0.159	0.156	0.146	0.143	0.133	0.133	0.116	0.223	0.437

주: 자산수익률 3.50%를 가정하였을 경우의 개별 소득세의 소득재분배 효과
 자료: 한국조세재정연구원, 재정패널(2018) 자료를 바탕으로 저자 작성

나. 시나리오 분석

각종 소득분배 정책의 효과를 비교하기 위해 시나리오 분석을 시행한다. 노동소득과 자산소득에 대한 대표적인 정책개선이 미치는 효과를 분석한다. 시나리오의 구성은 정책개선의 방향을 고려하여 다음과 같이 3가지로 구성

43) 그러나 자산별로 수익률의 차등이 발생하는 경우에도 성립할지는 보다 면밀한 분석이 필요하다. 그렇지만 자산별 수익률 격차는 위험의 차이에 기인하는바, 장기적으로 균형 수익률에 접근할 것이므로 현 분석 결과와 유사할 것이다.

한다. 먼저 노동소득에 대한 종합소득세율 중 높은 과표구간에 적용되는 세율 인상이다. 고소득자를 충분히 포함하지 못하는 패널자료의 한계를 반영하여 과세표준 1.5억원 이상의 한계세율을 모두 1%p 인상한다. 즉 1.5억~3억원 39%(기존 38%), 3억~5억원 41%(기존 40%), 5억원 초과 43%(기존 42%)를 적용한다. 이는 소득분배 개선을 위한 정책대안으로 전형적으로 제기되는 소득세 세율인상의 효과를 살펴보기 위한 것이다. 또한 자산소득에 대한 과세 효과와 비교를 위한 것이기도 하다.

나머지 두 가지 시나리오는 자산소득에 대한 과세시나리오이다. 먼저 금융소득의 원천징수세율을 14%에서 15%로 인상하는 방안이다. 가장 일반적인 금융소득에의 부담인상 방안이다. 금융소득 종합과세의 대상을 넓히는 방안도 생각해볼 수 있으나 현 재정패널자료에 의하면 그 대상이 너무 제한적이라 시뮬레이션에 어려움이 있어⁴⁴⁾ 원천징수세율의 인상을 분석한다. 소득분위별 금융자산의 규모와 자산 내 비중 등이 중요한 부담수준 결정요인이다.

마지막 시나리오는 자산구성에서 높은 비중을 차지하고 있는 부동산자산 소득세의 부과 방안이다. 현재 소득과약 등의 문제로 인해 불완전하게 시행되고 있는 부동산자산 관련 소득에 대한 전면적 과세방안이다. 분석의 편의상 자가거주 주택 등을 구분하지 않고 암묵적 소득을 포함한 모든 부동산자산 소득에 대한 과세를 분석한다. 부동산임대사업 관련 비용을 반영하기 위해 비용을 60%를 가정한다. 이러한 시나리오 분석은 가계자산에서 높은 비중을 차지하고 있는 부동산자산에 대한 소득과세 퍼텐셜을 분석하기 위한 것이다.

44) 현 재정패널 자료상 금융소득 종합과세 대상자가 제한적이고, 기준소득 인하로 인한 효과도 각종 비과세·감면 등 다양한 금융상품의 존재로 인해 추산하기 어렵기 때문이다.

〈표 IV-11〉 분석 시나리오의 구성

구분	내용	역할
시나리오 1	고소득자 종합소득세 세율 1%p 인상 (38%/40%/42% → 39%/41%/43%)	고소득 노동소득자 추가과세 효과
시나리오 2	금융소득 원천징수세율 1%p 인상 (14% → 15%)	금융소득 추가과세
시나리오 3	부동산자산소득 14% 과세(비용률 60%) (2천만원 초과시 종합과세)	세원확대 효과

자료: 저자 작성

시나리오별 분석결과는 각 소득유형별 실효세율의 소폭 인상으로 나타난다. 소득분배를 강화하기 위해 각 유형별 소득세율을 증가시켰기 때문이다. 전반적으로 각 세원별 실효세율의 증가 폭은 크지 않은 것으로 나타났다. 현재 과세부문이 크지 않은 부동산자산 소득세의 본격적 도입이 부동산자산 소득세의 실효세율을 크게 증가시키는 것으로 나타난다. 즉 부동산자산 소득에 대한 실효세율이 제도개편 이전 0.12%에서 과세 후 0.87%로 크게 증가한다. 거주주택에 대한 암묵적 소득에 대해서도 과세를 하기 때문이다. 그러나 실질적 과세수준은 크게 높지 않다. 부동산자산소득에 대해 60%를 비용공제한 후 40%에 대해 14% 세율로 과세하기 때문이다. 소득분위별 효과를 살펴보면 대체적으로 상승하되 누진적인 상승효과를 보여준다. 소득 9분위, 10분위 가구의 경우 실효세율이 0.9%p 상승하는 효과를 보여줘 소득분배 개선에도 기여할 것으로 판단된다.

반면 금융소득에 대한 원천징수세율 인상 시나리오는 1%p 내외의 실효세율 인상효과를 보여준다. 별도의 비과세·감면 저축을 고려하지 않아 명목세율 인상 효과가 그대로 나타났기 때문이다. 그러나 실제적으로는 비과세·감면 저축 등으로의 이동이 예상된다. 분위별 효과는 거의 비슷하지만 고소득분위로 갈수록 실효세율이 소폭 낮아지는 구조는 그대로 유지된다. 이는 상대적으로 높은 세율로 과세되는 배당소득의 비중에 따라 달라지기 때문이다. 금융소득 중 배당소득의 비중 차이에 따라 원천징수세율 인상의 효과가 달라진다. 전반적으로 금융 관련 원천징수세율은 세입단계에서 소득분배 개선 효과는 기대하기 어려운 방안이다.

비교를 위해 노동소득, 즉 근로소득과 사업소득에 대한 종합소득세율 중 상위 3개 세율을 1%p 인상하는 방안의 효과는 소득 10분위 계층의 실효세율 상승으로 나타난다. 동 시나리오에 따라 세부담이 변화하는 계층은 과표 구간 1억 5천만원 이상인 계층이기 때문이다. 그 대상 역시 소수로 전체 노동소득에 대한 실효세율 증가 효과 역시 제한적이다. 그러나 동 수치에는 패널조사에서 누락된 고소득층의 효과도 함께 포함되어 있어 수치가 제시하는 효과보다는 실제로 클 가능성이 높다.

〈표 IV-12〉 시나리오별 소득유형별 실효세율 변화(가구기준)

(단위: %)

구분	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위
노동소득세	0.03	0.49	1.21	1.84	3.07	4.02
노동소득세 인상(시나리오 1)	0.03	0.49	1.21	1.84	3.07	4.02
금융소득세	15.43	15.42	15.49	15.38	15.41	15.28
금융소득세 인상(시나리오 2)	16.52	16.51	16.57	16.45	16.48	16.35
부동산소득세	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.04
부동산소득세 인상(시나리오 3)	0.27	0.76	0.86	0.76	0.74	0.72

구분	7분위	8분위	9분위	10분위	평균
노동소득세	5.28	6.34	8.08	12.65	4.79
노동소득세 인상(시나리오 1)	5.28	6.34	8.08	12.68	4.80
금융소득세	15.03	15.29	14.44	14.83	15.18
금융소득세 인상(시나리오 2)	16.05	16.33	15.39	15.74	16.21
부동산소득세	0.07	0.07	0.22	0.81	0.12
부동산소득세 인상(시나리오 3)	0.91	0.73	1.12	1.76	0.87

주: 1. 소득 10분위는 가구소득/√가구원수를 기준으로 나눔

2. 실효세율은 개별 소득 대비 실효세율

자료: 저자 작성

개별 소득에 대한 실효세율 인상은 전체 세부담률의 인상으로 나타난다. 즉, 노동소득세율의 인상은 소폭의 노동소득 세부담률의 인상으로 나타나지만 전체 세부담률 관점에서는 매우 미미하다. 상대적으로 세부담률이 크게 변화하는 대안은 부동산자산 소득에 대한 과세시나리오이다. 부동산소득세의

전체 소득에 대한 비중은 기존 0.05%에서 0.25%로 증가한다. 이에 따라 전체 세부담률도 0.2%p 증가한 4.94%에 이른다.

반면 금융소득에 대한 원천징수세율 인상 시나리오(2)의 세부담률 상승효과는 0.04%p로 크지 않다.

〈표 IV-13〉 시나리오별 세부담률 변화(가구기준)

(단위: %)

	전체	노동소득	금융소득	부동산소득	부동산보유
기존 실효세율	4.74	3.51	0.52	0.05	0.65
시나리오 1	4.74	3.52	0.52	0.05	0.65
시나리오 2	4.78	3.51	0.56	0.05	0.65
시나리오 3	4.94	3.51	0.52	0.25	0.65

주: 1. 세부담률은 총소득 대비 비율임
자료: 저자 작성

〈표 IV-14〉 시나리오별 소득유형별 세부담률 변화(가구기준)

(단위: %)

구분	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위
노동소득세	0.01	0.24	0.83	1.45	2.47	3.37
노동소득세 인상(시나리오 1)	0.01	0.24	0.83	1.45	2.47	3.37
금융소득세	1.72	0.89	0.57	0.36	0.33	0.27
금융소득세 인상(시나리오 2)	1.84	0.96	0.61	0.39	0.35	0.29
부동산소득세	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.03
부동산소득세 인상(시나리오 3)	0.12	0.33	0.36	0.24	0.21	0.17

구분	7분위	8분위	9분위	10분위	평균
노동소득세	4.49	5.52	6.9	10.79	3.51
노동소득세 인상(시나리오 1)	4.49	5.52	6.9	10.81	3.52
금융소득세	0.22	0.26	0.29	0.35	0.52
금융소득세 인상(시나리오 2)	0.23	0.28	0.3	0.38	0.56
부동산소득세	0.05	0.02	0.12	0.34	0.05
부동산소득세 인상(시나리오 3)	0.21	0.14	0.27	0.46	0.25

주: 1. 소득 10분위는 가구소득/√가구원수를 기준으로 나눔
2. 세부담률은 총소득 대비 각 세금의 비율
3. 시나리오 1은 소득세 세율인상, 시나리오 2는 원천징수세율 1%p인상, 시나리오 3은 부동산소득세 부과
자료: 저자 작성

이러한 시나리오들은 지니계수로 측정한 전체 소득분배지표의 변화를 유발하지는 않는다. 노동소득세 변화는 10분위에 일부 변화를 일으키지만 지니계수로의 변화까지 야기하지는 않는다. 금융소득세 및 부동산소득세의 변화 역시 개별 세부담 관점에서 변화가 있지만, 전체 소득에서의 비중이 높지 않고, 노동소득에 비해 상대적으로 균등하게 분포된 소득으로 지니계수의 의미있는 변화를 일으키지는 않는다. 자산소득에 대한 과세 강화 정책은 저소득층, 청년층의 자산형성 등을 제약할 수 있고, 은퇴 계층의 부담증가로 이어질 수 있으므로 이를 반영할 수 있어야 한다.

4. 소결

재정패널자료를 활용하여 가계단위에서 나타나는 노동소득과 자산소득의 재분배효과를 분석하였다. 분석결과 가계단위에서 부담하는 전반적인 소득세부담은 4.74%(주택보유세 0.65% 포함) 수준으로 상당히 낮은 것으로 나타났다. 소득세 부담에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 노동소득(근로 및 사업 소득)세로 총소득의 3.51% 수준으로 나타났다. 이는 가계소득에서 차지하는 비중(81.3%)이 가장 높기 때문이다. 자산소득에 대한 과세는 매우 제한적으로 나타났다. 이자 및 배당소득으로 구성된 금융소득의 경우 전체 소득의 1.7% 수준으로 매우 낮아 상대적으로 균일한 과세정책에도 불구하고 세부담률(금융소득세/총소득)은 0.52%에 불과하다. 부동산소득에 대한 소득세는 더욱 낮아 총소득의 0.05%에 불과하며 주택보유세가 오히려 총소득의 0.65% 수준을 차지하여 상당한 부담요인으로 작용하고 있다.

소득 원천별 실효세율(개별 세부담/개별 소득)의 경우, 분리과세를 취하고 있는 금융소득이 가장 높았으며 뒤이어 노동소득의 수준이 높으며 가장 낮은 소득은 부동산자산소득이다. 부동산자산소득의 경우 소득파악의 어려움과 함께 거주 주택의 암묵적 소득에 대한 비과세 등으로 인해 실효세율은 매우 낮다. 다만 금융소득 과세효과는 비과세·감면제도 활용에 대한 정보가 없으므로 실제적으로 저소득분위의 실효세율은 추정치보다 더 낮아질 것으로 판단된다.

지니계수로 측정한 소득세의 재분배효과는 전통적인 누진과세체계를 취하고 있는 노동소득의 분배효과가 가장 크게 나타나며, 금융소득세는 소득 분배에 거의 중립적이거나 소폭 역진적이며 부동산자산 소득세는 누진적이다. 부동산자산 소득세에 비해 부동산(주택) 보유세가 10배 이상으로 높다. 특히 부동산(주택) 자산의 보유가 근로기간 동안의 저축을 통해 형성된 경우, 은퇴시점에서 소득수준이 낮아 보유세가 부담요인으로 작용하게 된다. 이러한 요인으로 부동산자산 소득세의 누진성은 크지 않다. 금융소득세의 중립성 내지 소폭의 역진성은 상대적으로 금융소득의 비중이 저소득계층에서 높기 때문이다. 이러한 자산소득세의 재분배효과는 부동산자산의 경우 패널자료가 갖는 고소득자산가의 높은 탈락 경향, 비과세·감면 금융상품 활용에 대한 정보 부족 등으로 인해 추정치보다 높은 재분배효과를 보일 것으로 판단된다.

향후 소득재분배 정책수단으로서의 활용 가능성을 평가하기 위해 검토한 주요 세목 강화 시나리오 분석 결과는 노동소득의 경우, 누진도 강화의 효과가 주로 10분위 계층에 나타나고 높은 소득계층의 패널 내 자료 부족으로 인해 의미있는 수준의 수치를 제시하지는 못하였다. 상대적으로 부동산소득에 대한 과세가 세수효과가 상당한 것으로 나타났지만, 부동산자산 분포의 영향으로 소득계층 간 재분배에는 기대보다 기여하지 못한 것으로 나타났다. 조세정책뿐만 아니라 재정정책의 역할 가능성을 감안할 때 소득 종류 간 세부담 형평성 등의 차원에서 부동산부문 소득의 과세 현실화를 검토할 필요가 있다.

V. 결론 및 정책적 시사점

본 보고서는 노동소득과 자산소득의 과세 형평성 분석을 위해 먼저 선행 이론 연구를 살펴보고 시사점을 도출한다. 또한 이러한 이론 연구들의 결과가 국제적으로는 어떻게 반영되고 있는지, 그리고 우리나라에서는 노동 및 자산 유형별 소득세제에 어떻게 반영되어 있는지 분석하였다. 마지막으로 노동 및 개별 자산에 대한 소득과세제도가 최종 소비단위인 가계단계에서 가계의 소득구성 변화에 따라 어떻게 종합적인 재분배효과를 나타내는지 분석한다. 즉 노동과 자산소득에 대한 과세제도를 이론적 관점과 개별 투자대안의 관점에서 그리고 최종적으로 가계의 자산구성에 따른 종합적 관점에서 분석하고 정책시사점을 도출하는 것이 목적이다.

먼저 최적과세 관점에서의 이론적 분석결과는 다음과 같은 점에 대한 조세정책적 고려가 필요함을 시사한다. 먼저 개방경제에서 나타나는 다차원의 제약에 대해 냉정한 정책적 고려가 필요하다. 기존의 자본소득 과세에 대한 효율성, 형평성 관점뿐만 아니라 거시경제적 안정성도 중요한 정책적 고려 사항이 되어야 한다. 외국과 경제공동체를 형성하지 않은 우리나라의 현실에서 자본의 해외유출입 등 거시경제의 취약성도 자산소득 관련 과세정책에서 고려되어야 한다. 이러한 관점에서 유사한 경험을 한 북유럽국가의 이원적 소득과세 사례가 고려될 수 있다. 이론적 결과와 같이 자본소득에 대해 과세하되, 노동소득의 낮은 세율수준으로 과세하여 거시경제적 안정성도 추구하는 사례이다.

또한 각종 자산 관련 소득에 대해 세율 격차를 줄여나가며 일종의 단일세율에 근접하도록 노력하는 것이 중요하다. 현재의 금융소득에 대한 원천징수세율을 기준으로 자산소득세율을 접근시키는 것이 자산구조의 왜곡을 줄이며, 청년기 노동소득을 기반으로 자산형성을 유도하기에도 유리하다. 자산

소득을 통한 지나친 소득격차 확대를 방지하기 위해서는 제한된 범위에서 누진적 과세구조를 유지해나갈 필요가 있다. 기존의 금융소득종합과세, 종합부동산세는 이러한 관점을 반영하는 제도로 그 적용범위의 설정을 통해 기존 이론과 부합할 수 있도록 해야 한다.

과세 형평성에 대한 이론적 선행연구가 실제 정책실행 관점에서 어떻게 반영되고 있는지 분석하기 위해 외국과 우리나라 사례를 분석하였다. 외국의 사례는 자본의 국제간 이동과 실질적으로 연관성 높은 소득유형별 최고 세율을 살펴본다. 고소득층이 자본의 국제간 이동을 실행할 수 있는 능력과 의지가 있기 때문이다. 선진국가들의 노동소득과 자산유형별 소득에 대한 과세제도를 최고세율의 관점에서 비교하면 우리나라는 비교대상 국가들 중 중간 정도 위치에 있다. 노동소득 과세와 비교한 자산유형별 소득과세 수준은 노동소득 과세 수준과 유사하거나 이를 초과하는 수준이다. 이를 다른 나라와 비교하면 최고 세율이 상당히 높은 그룹에 속한다. 즉 51.0% 수준에 달하는 배당소득에 대한 세부담이 세계적으로도 미국, 캐나다, 네덜란드, 아일랜드, 스위스 등 다음으로 높다. 자산소득에 대한 낮은 세율 역시 높은 수준이다. 고소득자가 직면하는 투자옵션 중 낮은 자산소득 세율은 40.9%로서 미국의 47.3%(예금 이자소득) 다음으로 높다. 다른 국가들은 주로 부동산 양도소득 등이 비과세인 경우가 많아 낮은 자산소득 세율이 0%도 많지만 노동소득보다 상당히 낮은 투자옵션도 제공하고 있다. 우리나라와 같이 노동소득과 유사하거나 높은 수준의 자산소득 과세를 운용하고 있는 나라는 이스라엘, 멕시코, 미국 등에 그친다. 이와 달리 스웨덴, 그리스, 오스트리아, 벨기에 등은 노동소득에 비해 상당히 낮은 수준으로 자산소득에 과세하고 있다. 자본의 이동성을 감안한 효율성 관점을 반영한 국가들이다.

우리나라의 노동소득과 자산소득 유형에 따른 소득수준별 실효세율 수준을 비교한 결과, 자산소득에 대한 실효세율은 노동소득에 비해 상대적으로 높은 수준으로 과세되고 있다. 가장 높은 실효세율을 보이는 자산소득은 주식배당소득이다. 주식 배당소득에 대한 실효세율이 높은 것은 주주단계에서 비교적 낮은 세율(2천만원 이하일 경우) 또는 노동소득과 동일한 한계세율을

적용하고 있음에도 불구하고, 법인단계에서 부담한 법인세에 대한 이중과세 조정이 완전하지 않기 때문이다. 즉, 주주단계 세금과 법인단계 세금의 합이 다른 자산소득의 실효세율보다 높게 나타난다. 법인의 이익처분이 모두 배당으로 나타나지 않아 주주가 양도소득을 얻게 되면, 배당에 비해 낮은 세율이 적용되어 종합적 실효세율은 배당소득보다 낮아질 수 있다. 특히 소액 주주에게는 주식 양도소득에 대해 비과세하고 있어 배당성향이 낮아질수록 실효세율이 더 낮아지게 된다. 반면 양도소득에 대해 과세가 이루어지고 있는 대주주의 경우 배당을 줄이고 양도소득 비율을 높이더라도 실효세율 감소 폭은 소액주주에 비해 작다. 오히려 대주주의 소득수준이 낮을 경우에는⁴⁵⁾ 양도소득세율(20%)이 주주단계 배당소득 세율(14%)보다 높아 배당을 줄였음에도 불구하고 전체 실효세율은 높아질 수 있다. 다른 자산소득인 이자소득 역시 노동소득보다 높은 세부담을 보이고 있다. 예외는 연금소득으로 수급시점에서 과세표준 4,600만원 이하(한계세율 15%)의 낮은 소득일 경우에는 노동소득보다 낮은 한계세율을 보이나, 그 이상의 소득일 경우에는 노동소득보다 높은 한계세율을 보이고 있다. 은퇴 이후 소득수준이 근로시기보다 낮아지기 때문에 고소득자가 갖는 상대적으로 높은 한계세율의 문제점은 크지 않을 것으로 판단된다.

한편 자산투자자에 대한 한계세율 분석결과는 장기투자자산인 주택(부동산)과 연금저축에 대해 조세지원이 이루어지고 있음을 보여준다. 장기간 저축을 통해 형성되는 자산소득에 대해서 우대하고 있지만 정책 목적에 따라 조세지원 수준에는 차이가 있다. 먼저 연금저축은 노후소득 형성을 위해 명시적으로 조세지원을 하고 있다. 납입단계와 운용단계 세부담을 줄여주고 연금소득 획득 시 소득세를 부담토록 하고 있다. 이에 따라 연금저축에 대한 세부담은 연금수급 시 소득수준에 따라 달라지게 되는데, 소득세 한계세율 15%(과세표준 1,200만원 이하) 소득자까지 음(-)의 한계세율, 즉 조세지원이 이루어지고 있다. 그보다 높은 소득자에 대해서는 한계세율이 급속하게 상승하여 노동소득의 한계세율과 유사한 수준이다. 이는 자발적 장기저축 유인

45) 대주주의 다른 소득이 0인 경우에 대한 가정이다.

이 약한 저소득층의 노후소득 형성의 기제로서 잘 설계되어 있는 것으로 평가될 수 있다. 저소득층이 아니라 하더라도 일생주기 동안 소득이동을 촉진하여 소비평탄화를 유도한다는 측면에서 후생증가에 기여하는 정책수단이라 할 수 있다.

그러나 주택의 경우에는 명확한 정책 목적이 제시되지 않은 가운데 조세 지원이 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 조세정책에서 주택투자자에 대해 조세 지원을 실시하여 장려하겠다는 목표가 제시되지 않기 때문이다. 그럼에도 실질적으로 1세대 1주택의 경우 주택가격에 따라 달라지지만, 조세지원 내지 낮은 수준의 한계세율을 보이고 있어 투자대안으로 우위에 있다. 더구나 짧은 보유기간의 반복적 거래를 통해 1세대 1주택에 주어지는 조세혜택을 지속적으로 누릴 수 있는 점은 다른 자산에 비해 매우 유리한 부분이다. 특히 소득수준에 관계없이 낮은 실효세율(심지어 음(-)의 실효세율)을 허용하는 것은 부동산에 편중된 가계 자산배분구조를 유도하는 중요한 요인이 될 수 있다. 다만 2주택인 경우에는 한계세율이 38% 수준으로 높아져 다른 자산에 비해서도 높고 노동소득에 비해서도 높은 수준에 속하게 된다.

마지막으로 재정패널을 이용한 노동 및 자산소득세의 영향 분석결과, 가계 단위에서 부담하는 전반적인 소득세 부담은 4.74%(주택보유세 0.65% 포함) 수준으로 상당히 낮은 것으로 나타났다. 소득세 부담에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 노동소득(근로 및 사업 소득)세로 총소득의 3.51% 수준으로 나타났다. 이는 가계소득에서 차지하는 비중(81.3%)이 가장 높기 때문이다. 자산소득에 대한 과세는 매우 제한적으로 나타났다. 이자 및 배당소득으로 구성된 금융소득의 경우 전체 소득의 1.7% 수준으로 매우 낮아 상대적으로 균일한 과세정책에도 불구하고 세부담률(금융소득세/총소득)은 0.52%에 불과하다. 부동산소득에 대한 소득세는 더욱 낮아 총소득의 0.05%에 불과하며 주택보유세가 오히려 총소득의 0.65% 수준을 차지하여 상당한 부담요인으로 작용하고 있다. 소득원천별 실효세율(개별 세부담/개별 소득)의 경우, 분리과세를 취하고 있는 금융소득이 가장 높았으며 뒤이어 노동소득의 수준이 높고 부동산자산소득이 가장 낮았다. 부동산자산소득의 경우 소득과약의 어

려움과 함께 거주 주택의 암묵적 소득에 대한 비과세 등으로 인해 실효세율은 매우 낮다.

지니계수로 측정한 소득세의 재분배효과는 전통적인 누진과세체계를 취하고 있는 노동소득의 분배효과가 가장 크게 나타나며, 금융소득세는 소득 분배에 거의 중립적이거나 소폭 역진적이며 부동산자산 소득세는 누진적이다. 부동산자산 소득세에 비해 부동산(주택) 보유세가 10배 이상으로 높다. 특히 부동산(주택)자산의 보유가 근로기간 동안의 저축을 통해 형성된 경우, 은퇴시점에서 소득수준이 낮아 보유세가 부담요인으로 작용하게 된다. 이러한 요인으로 부동산자산 소득세의 누진성은 크지 않다. 금융소득세의 중립성 내지 소폭의 역진성은 상대적으로 금융소득의 비중이 저소득계층에서 높기 때문이다. 이러한 자산소득세의 재분배효과는 부동산자산의 경우 패널자료가 갖는 고소득자산가의 높은 탈락 경향, 비과세·감면 금융상품 활용에 대한 정보 부족 등으로 인해 추정치보다 높은 재분배효과를 보일 것으로 판단된다.

이러한 실증분석 결과는 이론적 분석의 연구가 제시하는 정책방향이 얼마나 실질적으로 구현되고 있는지에 대한 점검과 함께 이를 달성하기 위해 정책 방향을 다음과 같이 제시하고 있다.

먼저 자산소득에 대한 세부담은 이론적 결과와 거시경제적 안정성 차원에서 노동소득에 대한 세부담보다 낮은 수준에서 결정되는 것이 바람직하다. 이러한 관점에서 배당소득에 대한 이중과세 축소 등을 통해 노동소득에 비해 지나치게 높은 세율을 조정해줄 필요가 있다. 또한 주식 양도차익에 대한 과세는 전면 과세로 전환하되, 일괄 소득공제를 통해 저소득구간의 세부담을 낮추어줄 필요가 있다. 현재 소액주주에 대한 주식 양도차익 비과세제도는 법인소득의 민간환류를 제약하는 요인으로 작용할 수 있다. 주주의 입장에서는 실효세율이 높은 배당소득의 형태보다 비과세되는 양도차익의 형태로 소득을 획득하는 것이 더욱 유리하기 때문이다. 이런 세부담 구조는 투기적인 고빈도 주식거래를 통한 양도소득에 대해 과세하기 어려워 조세의 형평성을 훼손할 수 있다. 현 제도적 관점에서 주식 양도소득에 대한 과세

여부를 주식보유 규모로 결정하는 것은 그 당위성이 거의 없다. 대주주의 소득수준이 꼭 높고 소액주주의 소득수준이 꼭 낮은 것은 아니기 때문이다. 더구나 대주주에 대한 기준 역시 크게 낮아지고 있어 소득수준과의 연계성은 더욱 떨어질 가능성이 높아 이의 개선이 필요하다.

뚜렷한 목적 없이 부동산 장기형성 소득에 대해 조세지원이 이루어지고 있는 구조는 다른 자산소득과의 과세 형평성을 심각하게 훼손할 수 있으므로 시급히 개선해야 한다. 초기에 부동산 등을 통한 자산축적을 위해 지원이 필요하다면, 최초 주택취득에 대해서만 조세혜택을 주거나 거주 주택에만 세제혜택을 허용하는 방안을 고려할 수 있다. 이렇게 할 경우, 주거안정 또는 자산축적을 지원하면서 최초 주택취득 이외 또는 거주 목적 이외 주택취득에 대해서는 다른 자산소득과 과세 균형을 맞출 수 있다. 구체적으로 주택취득에 따른 세부담을 정상화하기 위해서는 양도소득세 비과세 축소, 장기보유공제 하향 조정 등이 필요하다. 1세대 1주택에 대한 조세지원을 축소하는 방안으로 장기보유공제를 인하, 비과세의 부분적 과세전환 등이 고려될 수 있다. 예를 들어 기존 1세대 1주택 양도소득 비과세제도를 폐지하고, 장기보유공제제도(최대 80%)로 개편할 경우에는 상대적으로 한계세율이 다른 투자자산과 유사한 수준으로 높아지는 것으로 분석된다. 이러한 제도 변화는 자산 간 세부담 격차를 완화하여 자산배분 구조의 왜곡을 줄이면서 주거안정을 위한 지원도 이룰 수 있는 방향이다.

가구단위의 정책시뮬레이션 결과도 부동산 관련 소득의 과세 잠재력이 존재하는 것으로 나타났지만, 그 규모와 소득분배 개선효과는 크지 않은 것으로 나타났다. 그러나 과세 형평성 개선과 조세지원의 문제를 해결하기 위해 부동산 부문의 소득에 대한 과세를 확충해나갈 필요가 있음을 보여준다.

참고문헌

- 기획재정부, 「2017년 세법개정안 보도자료 2」, 보도자료, 2017. 8. 2.
- _____, 「2017년도 세법개정안(2개) 본회의 통과」, 보도자료, 2017. 12. 5.
- 안종석, 『소득세 수입 변동요인 분석 및 정책시사점』, 최종보고회자료, 한국조세재정연구원, 2019. 10.
- 안종석·전병목, 『자본소득 분리과세에 대한 연구-DIT를 중심으로』, 한국조세연구원, 2007. 12.
- 이철인, 「재정학 연구동향과 연구과제」, 『재정학 연구』, 제7권 제3호, 2014, pp. 55~94.
- 전병목·안종석, 『근로소득과 사업소득의 과세 형평성에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2005. 12.
- 한국조세재정연구원, 재정패널 원자료, 2018.
- _____, 『10차연도 재정패널조사 기초분석보고서』, 2018.
- Acemoglu, D., V. Carvalho, A. Ozdaglar, and A. Tahbaz-Salehi, “The Network Origins of Aggregate Fluctuations,” *Econometrica*, 80(5), 2012, pp. 1977~2016.
- Atkinson, A. B., and Stiglitz, J. E., “The design of tax structure: direct versus indirect taxation,” *Journal of public Economics*, 6(1-2), 1976, pp. 55~75.
- Auerbach, A. J., “The theory of excess burden and optimal taxation,” *Handbook of public economics*, Vol. 1, Elsevier, 1985, pp. 61~127.
- Auerbach, A. J., “Retrospective Capital Gains Taxation,” *American Economic Review*, 81(1), 1991, pp. 167~178.
- Aiyagari, S., “Optimal Capital Income Taxation with Incomplete Markets,

- Borrowing Constraints, and Constant Discounting,” *Journal of Political Economy*, 103(6), 1995, pp. 1158~1175.
- Boadway, R., “The Dual Income Tax System, An Overview,” *CESifo Dice Report* 2(3), 2004, pp. 3~8.
- Bucovetsky, S. and J. Wilson, “Tax Competition with Two Instruments,” *Regional Science and Urban Economics* 21, 1991, pp. 333~350.
- Chamley, C., “Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives,” *Econometrica*, 54(3), 1986, pp. 607~622.
- Chari, V., Christiano, L., and Kehoe, P., “Optimal Fiscal Policy in a Business Cycle Model,” *Journal of Political Economy*, 102(4), 1994, pp. 617~652.
- Christiansen, V., “Norwegian Income Tax Reforms,” *CESifo Dice Report* 2(3), 2004, pp. 9~14.
- Conesa, J. C., Kitao, S., and Krueger, D., “Taxing capital? Not a bad idea after all!,” *American Economic Review*, 99(1), 2009, pp 25~48.
- Correia, I. H., “Should Capital Income Be Taxed in the Steady State?,” *Journal of Public Economics* 60, 1996, pp. 147~151.
- Corlett, W. J., and Hague, D. C., “Complementarity and the excess burden of taxation,” *The Review of Economic Studies*, 21(1), 1953, pp. 21~30.
- Domar, E. D., and Musgrave, R. A., “Proportional income taxation and risk-taking,” *The Quarterly Journal of Economics*, 58(3), 1944, pp. 388~422.
- Eggert, W. and B. Genser, “Dual Income Taxation in EU Member Countries,” *CESifo DICE Report*, 1/2005.
- Erosa, A., and Gervais, M., “Optimal taxation in life-cycle economies,” *Journal of Economic Theory*, 105(2), 2002, pp. 338~369.
- Golosov, M., Kocherlakota, N., & Tsyvinski, A., “Optimal indirect and capital taxation,” *The Review of Economic Studies*, 70(3), 2003, pp. 569~587.
- Golosov, M. and A. Tsyvinski, “Optimal Taxation with Endogenous Insurance Markets,” *Quarterly Journal of Economics*, 122(2), 2007, pp. 487~534.

- Graham, J. and C. Smith, "Tax Incentives to Hedge," *Journal of Finance*, 54(6), 1999, pp. 2241~2262.
- Harding, M. and M. Marten, "Statutory tax rates on dividends, interest, and capital gains: The debt equity bias at the personal level," OECD Taxation Working Papers, No. 34, OECD Publishing, Paris, 2018.
- Jeong, M. H. and C. I. Lee, "Durable Goods and Optimal Fiscal Policy," unpublished working paper, 2019.
- Jones, L.E., R. E. Manuelli, and P. E. Rossi, "On the Optimal Taxation of Capital Income," *Journal of Economic Theory* 73(1), 1997, pp. 93~117.
- Judd, Kenneth L., "Optimal taxation and spending in general competitive growth models," *Journal of Public Economics* 71(1), 1999, pp. 1~26.
- Keuschnigg, C. and M. Dietz, "A Swiss Dual Income Tax. For More Neutrality in Company Taxation," University of St. Gallen, 2004.
- Kopczuk, W., "Taxation of intergenerational transfers and wealth," *In Handbook of public economics* 5, 2013, pp. 329~390.
- Nielsen, S. B. and P. B. Sørensen, "On the Optimality of the Nordic System of Dual Income Taxation," *Journal of Public Economics* 63, 1997, pp. 311~29.
- Piketty, T. and Saez, E., "A Theory of Optimal Inheritance Taxation," *Econometrica* 81 (5), 2013, pp. 1851~1886.
- Ramsey, F. P., "A Contribution to the Theory of Taxation," *The Economic Journal*, 37(145), 1927, pp. 47~61.
- Sørensen, P. B., "From the Global Income Tax to the Dual Income Tax: Recent Reforms in the Nordic Countries," *International Tax and Public Finance* 1, 1994, pp. 57~79.
- Stiglitz, J. E., "Self-selection and Pareto efficient taxation," *Journal of public economics*, 17(2), 1982, pp. 213~240.

Stiglitz, Joseph E., "The Effects of Income, Wealth and Capital Gains Taxation on Risk-Taking," *Quarterly Journal of Economics*, 83, 1969, pp. 203~283.

Stiglitz, J. E., "Some Aspects of the Taxation of Capital Gains," *Journal of Public Economics*, 21, 1983, pp. 257~294.

Vickrey, William, "Averaging Income for Income Tax Purposes," *Journal of Political Economy*, 47, 1939, pp. 379~397.

〈웹 사이트〉

서울경제신문, 「韓 배당성향 G7 평균 웃도는데... '스튜어드십코드' 앞세워 쥐어짜기」, <https://www.sedaily.com/NewsView/1VN5A0RSJA>, 2019. 8. 28, (검색일자: 2019. 9. 23).

한국은행, 「경제통계시스템」, (검색일자: 2019. 8. 26).

_____, 「2018년 기업경영분석(속보) 통계편」, 보도자료, 2019. 6. 4.

통계청, 국가통계포털, 물가·가계, 가계, 가계금융복지조사(소득분배지표), http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&pamTabId=M_01_01#SelectStatsBoxDiv, (검색일자: 2019. 10. 21).

부 록

1. 최적과세이론과 향후 과제

가. 최적과세이론 요약

- 사회후생 극대화

제약: (i) GBC, (ii) RC (or IBC), (iii) 개인과 기업의 극대화 행위 등
(여가 포함) 모든 재화 과세 가능: 비례세 = 정액세 = 가장 효율적인 조세

- Ramsey 과세: 역탄력성의 법칙(재화 간 슬루츠키 대체 관계 = 0 가정)

- 이질적 경제주체하의 Ramsey 과세: (i) 역탄력성의 법칙, (ii) 각각의 재화와 화폐의 한계효용 간의 상관관계 등에 의존

- Corlett-Hague rule: 여가와 상관관계가 높은 재화에 대해 중과

생산효율성 정리: 공기업이 민간기업과 다른 상대가격 체계에 당면하지 않도록 하는 것이 일반적으로 사회후생 극대화를 위한 필요조건

Mirrlees의 최적소득세제: 개인소득능력이 차등화된 이질적 경제주체들을 상정하고 사회후생을 극대화하는 비선형 소득세제 $T(Y)$ 의 구조를 모색

Atkinson-Stiglitz 정리: 소비세와 소득세를 포괄한 일반적 형태를 고려함. 구체적으로 약분리가능효용함수(weakly separable utility, $U(Q(X_1, X_2, \dots, X_N), L)$)하에서는(여기서 첫 번째 재화 X_1 은 여가를 지칭한다고 하자) 상품/소비세는 과세가능한 재화들을 일정한 비율로 과세해서 효율성에만 매진하고 재분배 역할을 사실상 없애고 소득세를 비선형적으로(즉, 적절한 누진도를 두어) 적절히 설계하는 것이 사회후생 극대화에 유리

- 역탄력성의 법칙이 적용되지 않는 이유는 재화 간 MRS와 노동공급/여가 간에 아무런 관계가 존재하지 않으므로 Corlett-Hague rule 적용 가능
- 노동소득에 관해서만 효율성과 형평성을 적절히 감안하여 사회후생 극대화에 충분히 대응할 수 있으므로 굳이 역탄력성의 법칙을 동원할 필요가 없음

탈세가 존재하는 상황에서 최적과세

$$- \epsilon_{\pi} = - \frac{d\pi}{dt} \frac{1-t}{\pi} \gg 0 \text{ 을 감안해야 !}$$

나. 향후 연구과제

본고의 속성상 수리적 접근 또는 계량적 접근이 당장의 연구목적이 되기에는 곤란하지만, 향후 장기과제로서 연구해볼 만한 부분을 다음과 같이 정리 제시하기로 한다.

- [1] 통상적 예금과 타 금융자산 간의 비율이 이자율을 통제한 후 이자소득 종합과세 한도수준 하락에 따라 특정 소득수준 이상의 계층에서 실제로 줄어드는지 파악
- [2] 이자소득 종합과세 한도수준 하락에 따라 특정 소득수준 이상의 계층에서 근로소득 등 노동공급이 실제로 줄어드는지 파악: 즉, 과세가능 소득의 구성이 변화하는지 파악하는 것이다.
- [3] 이자소득 종합과세 한도수준 하락에 따라 실제로 고소득 계층의 부동산 보유비중이 상승하는지 파악할 수 있다. 이를 통해 실물자산과 금융자산이 무관하지 않고 큰 범주의 자산시장 내에서 상호 작용함을 보일 수 있다.
- [4] 투기지역 자산가격 프리미엄과 양도소득세제 변화 간의 관계에 대해 분석해봄으로써 양도소득세제의 효과를 파악해볼 수 있다.

- [5] 주요국에서 금융위기 이후 자본소득세율이 얼마나 상승했는지 일종의 요약통계량으로서 적절한 정보를 제공할 수 있다.
- [6] 또한 금융위기 이후 자본소득의 포괄 정도가 더 상승했는지 점검해볼 수 있다. 기존에는 주로 자본소득에 대해서 이원적 소득세제 또는 저율 분리과세의 경향이 강했던 것이 사실이기 때문이다.
- [7] 그리고 무역개방도가 높은 국가들에서 자본소득세율이 상승한 정도가 그렇지 않은 국가들에 비해 얼마나 낮은지 그리고 자본소득세율 대비 기타 노동소득세율의 실효세율 상승이 더 큰지 확인해볼 수 있다.
- [8] 첫째, 새 동태재정학의 일계조건인 소비에 관한 ‘역오일러 방정식(inverse Euler equation)’이 개인 자료들로부터 지지되고 있는지 직접 점검해볼 수 있다. 효용함수의 구조에 따라 달라지겠지만 경기변동과 같이 매우 짧은 시계열이 아닌 어느 정도 충분히 조정할 여지가 포함된 연간자료 등을 이용하여 로그효용함수를 이용하여 ($U' = 1/C$) 점검해볼 수 있다고 생각된다.
- [9] 둘째, 중복세대 모형에서 나타나듯이 자본과세가 지지되려면 적어도 노동공급의 생애주기 모양이 연령이 증가함에 따라 하락하고 소비수준은 점차 증가하는 양상이 지지되어야 하는데 그러한 경향을 패널 또는 횡단면자료를 통해 충실히 보여주는 것도 하나의 실증적 분석 노력이라 생각된다.
- [10] 금융자산 간 실효 자본세율이 큰 차등없이 유지되는지, 특정 금융상품에 과도하게 비과세, 저율과세 조치를 취하고 있지 않은지 실증적으로 점검해볼 수 있다. 아마도 세제실 등에서 비과세 또는 세금우대 저축 및 금융기관에 대한 자료를 보여주는 것으로 대체될 수 있다.
- [11] 기업이 당면하는 법인세율의 구조가 실제로 불록함을 보인 후, 기업들이 carry-forward and carry-backward 등을 적극적으로 활용하고 있는지 실태를 보여주고 이러한 기업들의 특성이 세부담을 줄이기 위한 것인지 함의를 점검해볼 수 있다.

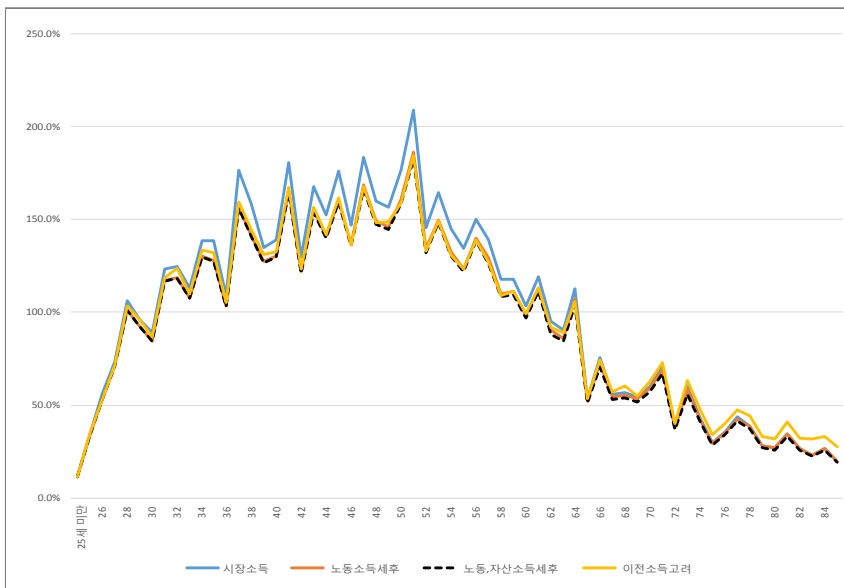
- [12] 최근 장기보유특별공제의 연한을 늘리는 개정을 하였는데, 이는 잠김 효과가 미미함을 전제로 한 것이다. 과연 부동산 등 거래가 소수의 투기자들만이 짧은 연한 내에 사고파는 것인지 아니면 일반 개인들도 보유기간을 매우 짧게 사고파는 것인지 개인수준에서의 거래 분포 자료를 확인해봄으로써 정책의 실효성을 간접적으로 평가해볼 수 있다.
- [13] 부동산 거래가 주로 자산가격 급등 시 나타나고 하락 시 줄어드는 경기 의존성을 갖고 있는지 확인해봄으로써 잠김효과를 경기변동과 관련하여 간접적으로 알 수 있으며, 자산거래 동기에 대해서도 검정이 가능하고, 자산거품과의 관련성 등을 투기적 측면에서 접근이 적절한지 파악할 수 있다.
- [14] 양도세제의 변화와 ‘뜯뜯한 한 채’로의 주택수요 집중 및 투기지역 자산가격 급등에 관한 실증분석 또는 자료를 통한 전후 비교에서 시사점을 얻을 수 있다.
- [15] 대부분의 주요국에서 상속·증여세율이 통상적인 자본소득세율과 얼마나 유사한지 또는 괴리를 갖는지 자료를 통해 점검해볼 수 있다. 이러한 유사성을 기초로 상속세율 개편 등에 기초 자료를 제공할 수 있을 것으로 판단된다.
- [16] 내구재에 대한 과세가 여타 재화와 실제로 어떻게 다른지 파악해봄으로써 이론과 실제 간의 관계 및 괴리에 대해 살펴본다.
- [17] 내구재 과세가 경기변동에 따라 순응적으로 움직이는지 파악해본다. 그러한 경향은 일종의 최적자산과세의 맥락과 일치하는 것이므로 이를 검정해볼 수 있다.

2. 개인의 일생주기 세부담 변화

- 재정패널 2018년 자료에 기반한 개인의 일생주기 관점 소득분포는 연금과 같은 일생주기적 관점의 재분배에 보다 관대해질 필요성이 있음을 시사
 - 일생평균소득 대비 연령별 소득 구조는 30~60세 사이의 소득이 일생 평균 소득수준을 상회하는 구조
 - 일생평균소득은 연령별 소득의 단순평균으로 도출되었으며 2,216만원 수준(2016년 기준)
 - 즉, 근로기간의 대부분 동안 유년기 또는 노년기로의 소득재분배를 유도한다면 일생주기적 관점에서 효용이 증가
 - 이러한 재분배는 서로 다른 세대 간에서 일어날 수 있으며 세대 내에서 일어날 수도 있음
- 일생평균소득과 개별 연령 소득의 격차를 살펴보면 근로시기로부터 노년시기로 보다 적극적인 재분배가 필요함을 시사
 - 현재의 소득세 등에 의한 근로기간 세부담 정도가 그리 높지 않으며, 반면 은퇴시점 이후에는 이전소득을 통한 소득지원 이후에도 일생평균소득과의 격차가 매우 큰 상황
 - 이러한 재분배는 세대 간 재분배와 세대 내 재분배를 통해 달성 가능
 - 세대 간 재분배는 정부가 세금으로 달성하는 것이며, 세대 내 재분배는 개인의 저축 또는 연금제도 등을 이용해 달성하는 것
 - 가능하다면 세대 내 재분배 기능의 역할을 활성화하는 것이 효율적
 - 정부의 조세 및 보조금 기능을 통한 재분배는 상당한 효율성 비용 수반
 - 개인의 자발적 소득평탄화 노력이 중요하므로 이를 지원하는 조세 정책이 필요

- 자발적 저축에 어려움이 있는 중하위소득층에 대한 연금저축 유인을 높이고 이를 바탕으로 일생시기 내 소득재분배를 유도하는 정책이 중요
 - 소득수준별로 차등화된 세제 인센티브 제공을 검토할 필요
- 이러한 소득구조는 개인의 일생구조이기도 하면서 현재의 연령별 소득구조를 보여주기도 함
 - 세대 간 소득재분배의 현실, 즉 세부담과 이전소득 이후의 가치분소득 분포 역시 연령별로 상당한 격차를 보이고 있어 이를 완화하기 위한 노력이 필요함을 보여줌

[부록 그림 1] 개인의 일생소득 경로와 조세의 역할



주: 세로축은 일생평균소득(2216만원)에 대한 비율로 일생평균소득은 연령별 평균소득의 단순평균. 도출된 개인의 소득-연령 구조는 시간의 흐름에 따른 구조적 변화가 없다는 가정에 근거함
 자료: 한국조세재정연구원, 재정패널(2018) 자료를 바탕으로 저자 작성

노동소득과 자산소득의 과세 형평성에 관한 연구

전병목 · 이철인

본 연구는 자산소득, 즉 저축을 기반으로 하되 다양한 자산형태로 운용되어 형성되는 소득과 노동소득의 과세 형평성과 자산소득 간 과세 형평성에 대해 분석한다. 최적과세이론은 자본소득에 대한 과세 타당성을 지지한다. 거시경제적 안정성에 대한 고려가 필요하며, 자산소득에 대한 단일세율적 접근이 필요함을 시사한다. 자산소득 유형별, 소득수준별 과세수준은 대체로 노동소득에 비해 높으며, 자산소득 간 격차도 상당한 것으로 나타났다. 높은 세부담에 대한 하향조정과 자산 간 격차 축소가 필요하다. 특히 주택 투자에 대한 과세수준이 매우 낮아 이의 개선이 필요하다. 자산소득 과세로 인한 가구단계에서의 재분배 효과는 그리 크지 않은 것으로 나타났다. 다만 부동산 부문에 대한 지나친 조세지원 문제는 형평성 차원에서 축소할 필요가 있다.

Equity in the Taxation of Labor and Asset incomes

Jeon, Byung Mok, Chul-In Lee

This study analyzes the equity in tax burden between labor income and asset income from savings and various forms of asset. The optimal taxation theory supports the validity of capital income taxation. Consideration should be given to macroeconomic stability and the theory supports a single tax rate approach to asset incomes. The estimated tax burden by asset income type and income level is generally higher than labor income in Korea, and the gap among asset income taxes is also found to be significant. We need to moderate high tax burdens and narrow the taxation gap among assets. In particular, the level of taxation on housing investment is very low and needs revision. The redistribution effect at the household level due to taxation of asset income was not found to be significant. However, excessive tax concession for the real estate sector needs to be reduced for equity.

■ 저자약력

전병목

서울대학교 자원공학과 졸업
미국 Rice University 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 조세정책연구실장

이철인

서울대학교 경제학과 졸업
미국 University of Michigan 경제학 박사
현, 서울대학교 경제학부 교수

자료 수집 및 정리

권선정 한국조세재정연구원 선임연구원

연구보고서 19-01

노동소득과 자산소득의 과세 형평성에 관한 연구

발행	행	2019년 12월 31일
저자	자	전병목·이철인
발행인	인	김유찬
발행처	처	한국조세재정연구원
주소	소	30147 세종특별자치시 시청대로 336
전화	화	(044)414-2114(대)
홈페이지	지	www.kipf.re.kr
등록	록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정가	가	9,000원
조판 및 인쇄	쇄	일지사
I S B N		978-89-8191-994-8

© 한국조세재정연구원 2019 * 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.