OPEN
출처표시 상업용금지 변경금지
공공누리 공공저작물 자유이용허락

한국조세재정연구원
30147 세종특별자치시 시청대로 336
TEL: 044-414-2114 www.kipf.re.kr

93320
9 791166 550362
ISBN 979-11-6655-036-2

재정건전성 확보를 위한 중장기 세입확충 방안

한국조세재정연구원

수시연구과제

재정건전성 확보를 위한 중장기 세입확충 방안

오종현 · 강병구 · 김승래

한국조세재정연구원

재정건전성 확보를 위한 중장기 세입 확충 방안

2020. 12

오종현, 강병구, 김승래

KIPF 한국조세재정연구원

서언

지금까지 우리나라의 재정은 건전하게 관리되었지만, 앞으로는 재정을 건전하게 관리하기가 점차 어려워질 것으로 전망된다. 코로나19 전염병의 전 세계적인 대유행은 경제위기를 촉발시켰고, 이를 극복하기 위해 전 세계의 정부는 이례적인 규모의 재정을 투입하고 있는 상황이다. 우리나라 또한 2020년 총 4차례의 추가경정예산을 편성하면서 GDP 대비 국가채무비율이 급격히 증가하였다. 코로나19 전염병으로 인한 경제위기가 극복되더라도 장기적으로는 저출산·고령화와 저성장이라는 구조적인 요인이 우리나라의 재정건전성을 크게 위협할 것으로 전망된다. 저출산·고령화는 향후 복지지출을 지속적으로 확대시키는 요인으로 작용하는 동시에 생산가능인구를 감소시켜 경제성장을 제약함으로써 세입기반을 약화시키기 때문이다.

따라서 우리나라의 재정건전성을 유지하기 위한 중장기적인 세입 확충 방안을 시급히 마련할 필요가 있다. 이에 본 연구는 중장기적인 재원마련의 필요성과 함께 조세정책을 통한 구체적인 재원마련 방안에 대해 논의한다. 특히 소득세, 법인세, 부가가치세, 환경·에너지세, 비과세·감면 정비 등을 통한 다양한 세수 확충 방안을 검토하고 이에 따른 세수효과를 추정하여 제시한다. 또한 주요 세목을 통해 세수를 확대할 경우의 경제적 효과에 대해서도 분석한다.

본 연구는 향후 재정당국이 세입 확충을 위한 정책 의사결정 시 중요한 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 기대된다. 그뿐만 아니라 본 연구를 통해 중장기적인 조세정책 방향에 대한 논의가 더 활발해지기를 바란다. 본 연구는 세입 확충 방안에 대해 다양한 논의를 시도하였지만, 이 한 편의 연구가 모든 방안을 제시할 수는 없으며, 본 연구가 제시한 정책 방향에 대해서도 관점에 따라 다른 의견들이 있을 것으로 생각된다. 또한 각계각층의 조세정책에 대한 의견 제시와 함께 다양한 논의를 거쳐 사회적 합의에 이르는 절차는 조세정책을 결정하기 위해 우리 사회가 필수적으로 거쳐야 하는 과정이다. 다만 그 필요성에도 불구하고 아직 우리 사회에서 구체적인 세입 확충 방안에 대한 논의가 활발하지 못한데, 본 연구를 통해 이러한 사회적 논의가 활발해지기를 기대한다.

본 보고서는 본원의 오종현 연구위원과 인하대학교의 강병구 교수, 한림대학교의 김승래 교수가 공동으로 집필하였다. 강병구 교수는 중장기적인 재원마련의 필요성과 세제개편의 방향에 논의하였고, 오종현 연구위원은 강병구 교수의 논의를 바탕으로 다양하고 구체적인 세제개편 방안에 대한 세수효과를 추정하였으며, 김승래 교수는 일반균형모형을 이용하여 세제개편에 따른 경제적 효과를 분석하였다. 저자들은 본 연구에 도움을 주신 많은 분들께 감사의 뜻을 전한다. 중간보고회와 최종보고회를 통해 많은 조언을 해주신 본원의 전병목 선임연구위원과 안종석 명예선임연구위원, 홍익대학교의 성명재 교수, 서울시립대학교의 송헌재 교수, 그리고 소득주도성장특별위원회의 이종석 팀장께 감사드린다. 또한 최종 출판 단계에서 유익한 조언을 해주신 두 분의 익명의 심사자께도 감사드린다. 그리고 본 연구를 위한 자료 수집과 정리에 도움을 주신 본원의 김평강 선임연구원께 감사드린다. 그 밖에 본 연구를 진행하는 데 있어 행정적으로 지원해 주신 많은 분들께 감사드린다.

마지막으로 본 보고서의 모든 내용은 본원의 공식적인 견해나 입장이 아닌 저자들의 개인적인 의견임을 밝힌다.

2020년 12월

한국조세재정원구원

원장 김 유 찬

요약 및 정책시사점

1. 연구 목적

최근 GDP 대비 국가채무비율이 빠르게 증가하는 등 재정건전성 악화에 대한 우려가 커지고 있다. 구조적으로 저출산·고령화로 인하여 저성장과 함께 복지지출의 급격한 증가가 예상되지만, 지출구조조정이나 조세제도에 변화가 없다면 세입 증가가 세출 증가 속도를 감당하지 못해 향후 우리나라의 GDP 대비 국가채무비율은 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 이러한 구조적인 문제와 더불어 최근 코로나19 바이러스 확산에 대한 대응 등 그 필요성에도 불구하고 경기 대응적인 측면에서의 확장적 재정운용으로 인하여 재정건전성 악화가 가속화되는 상황이다.

이처럼 재정건전성 악화가 우려됨에도 불구하고 아직 우리사회에서 세입 확충 방안에 대한 논의와 대책 마련에 대한 노력이 부족한 것도 사실이다. 코로나19 대유행으로 인한 경제적 충격 등 단기적인 경제 상황으로 인하여 당장 세입을 증가시키기 어려운 것이 현실이지만, 향후 우리 경제가 정상 궤도에 올라섰을 때 재정을 건전하게 관리하기 위한 대책들은 사전적인 논의를 통해 미리 마련할 필요성이 있다. 특히 세입 확충을 위해서는 세법 개정의 절차를 거쳐야 하고, 세법이 개정된 이후에도 이러한 제도변화가 실질적으로 세수에 반영되기까지는 시차가 존재하기 때문에 세입 확충을 위한 논의는 실제로 세입 증가가 필요한 시점보다 일정기간 먼저 이루어져야만 한다. 또한 급격한 세입 확충은 경제에 부정적인 충격으로 작용할 가능성이 높을 뿐만 아니라 강력한 조세저항에 부딪힐 가능성 등의 현실적인 여건으로 인하여 조세제도의 점진적인 변화가 바람직할 수 있다. 이러한 현실적인 여건을 감안하면 세입 확충을 위한 중장기적인 로드맵이 시급히 마련되어 그 계획에 따라 조세제도의 변화를 차근차근 진행해야 할 것으로 판단된다.

본 연구는 국세수입을 통한 재원조달 방안에 대해 논의한다. 중장기적 관점에서의 재정전망과 재정운용의 주요 쟁점을 짚어 보고 재정건전성에 대한 우려를 완화할 수 있는 세입 확충 방안들에 대해 검토한다. 세입 확충 방안은 단순히 세수효과만을 고려한 방안을 제시하는 것이 아닌 다양한 세입 확충 방안에 대하여 경제

적 효과를 분석하고, 이를 기초로 효율성과 형평성을 비교하여 정책 우선순위 결정에 참고할 수 있는 기초자료를 작성하는 것이 본 연구의 목적이다.

2. 선행연구와의 차별점

본 연구는 최근의 경제환경과 제도를 반영하여 국세를 통한 다양한 세수 확충 방안에 대해 논의한다는 측면에서 선행연구들과 차별성이 있다. 조세정책 방향에 대한 많은 선행연구들이 존재하지만 우리나라 조세체계를 전반적으로 다루기보다는 특정 세목에 한정하거나 세목 내에서도 특정 제도에 한정한 연구들이 대부분이다. 본 연구와 같이 우리나라 조세체계 전반에 대한 정책 방향을 논의한 선행연구로는 안종석 외(2010; 2015a; 2015b)와 전병목 외(2016; 2017; 2018; 2019; 2020) 등이 있다. 다만 이 연구들은 세입 확충에 초점을 맞춘 연구는 아니다. 또한 구체적인 정책 방안보다는 주로 큰 방향에 대해서 논의하며, 이에 따라 특정 정책을 도입하였을 경우의 세수효과와 같은 정량적 분석 결과를 비중 있게 제시하지는 않았다. 반면 본 연구는 세입 확충을 위한 다양한 정책 대안들을 검토하고 이에 따른 세수효과를 구체적으로 제시한다는 차별점이 있다. 한편 현재 및 미래의 경제환경은 과거와 다르고 이에 따른 조세정책 방향 또한 변할 수 있다. 본 연구는 최근의 변화하는 경제환경과 조세제도를 고려하였다는 점에서도 선행연구와 차별성이 있다.

3. 주요 결과 및 정책시사점

〈표 1〉은 세목별 세제개편 시나리오를 종합해서 제시한 것이다. 소득세의 경우 세율을 약 3%p와 5%p 인상하는 방안과 인적공제를 기존의 150만원에서 300만원과 400만원으로 인상하는 방안의 4개 조합으로 구성되며, 시나리오 4의 세수증대 효과가 가장 크다. 소득세 개편의 모든 시나리오에서는 근로소득공제 한도를 기존의 2천만원에서 1,500만원으로 낮추었다. 법인세의 경우 단일세율이 지배적인 OECD 회원국들의 현실을 고려하여 2개의 2단계 누진세율과 1개의 3단계 누진세율로 시나

리오를 구성했다. 2단계 누진세율은 과세표준 2억원 이하의 구간과 2억원 초과 구간에 대해 17/22%와 20/25%로 설정했고, 3단계 누진세율은 15/22/25%로 구성했으며, 세수증대 효과는 시나리오 3에서 가장 크다. 부가가치세는 세율을 2%p와 5%p 인상하는 2개의 시나리오를 구성하여 분석하였다. 환경 · 에너지세는 에너지원의 탄소함유량과 에너지 소비에 따른 사회적 비용(CO_2 제외)의 2가지 기준으로 시나리오를 구성했고, 시나리오 2의 경우에 세수효과가 더 크게 나타났다. 비과세 · 감면의 정비는 부가가치세 면세 범위의 조정과 조세특례제도 정비로 구성되며, 이를 통해 얻을 수 있는 세수는 GDP의 0.5%로 가정했다.

〈표 1〉 세제개편 시나리오 종합

세목	시나리오	내용
소득세	시나리오 1	•세율 약 3%p 인상 •인적공제 확대: 150만→400만원
	시나리오 2	•세율 약 3%p 인상 •인적공제 확대: 150만→300만원
	시나리오 3	•세율 약 5%p 인상 •인적공제 확대: 150만→400만원
	시나리오 4	•세율 약 5%p 인상 •인적공제 확대: 150만→300만원
법인세	시나리오 1	•17/22% 2단계 누진세율
	시나리오 2	•15/22/25% 3단계 누진세율
	시나리오 3	•20/25% 2단계 누진세율
부가가치세	시나리오 1	•세율 2%p 인상
	시나리오 2	•세율 5%p 인상
환경 · 에너지세	시나리오 1	•탄소함유량 기준
	시나리오 2	•사회적 비용(CO_2 제외) 기준
비과세 · 감면 정비	–	•부가가치세 면세 범위 조정 •조세특례제도 정비

주: 소득세 세제개편의 경우 모든 시나리오에 공통적으로 최고세율은 과세표준 3억원 이상 45%, 근로소득공제 한도 2천만→1,500만원으로 인하, 근로소득세액공제 · 자녀세액공제 · 신용카드소득공제 폐지 적용

자료: 저자 작성

재정건전화를 위해 필요한 조세부담률 인상 수준은 다양한 요인에 의해 결정된다. 향후 재정소요가 빠르게 증가할 수 있는 분야는 사회복지 분야인데, 미래의 사회복지지출 수준을 어느 정도로 관리하고, 또한 증가하는 사회복지지출에 맞추어 다른 지출분야를 어느 정도로 구조조정하느냐에 따라 조세정책을 통해 조달해야 하는 재원의 규모가 달라진다. 따라서 재정건전화를 위해 필요한 조세부담률 인상

수준을 특정하기 위해서는 본 연구에서 논의한 세제개편뿐만 아니라 재정지출과 관련된 다양하고 심도 있는 논의가 병행되어야만 한다.

다만 특정 수준의 조세부담률 인상 수준을 가정한 세제개편 조합을 비교해 보는 것은 의미가 있다. 만약 향후 사회복지지출이 빠르게 증가하더라도 지출구조조정을 병행하여 재정건전화를 위해 필요한 조세부담률 인상 수준이 약 3%p라고 가정해 보자. 이 경우 〈표 1〉을 통한 다양한 정책조합을 구성해 볼 수 있는데, 이 중 2.8~3.2%p의 조세부담률 인상을 달성할 수 있는 세제개편 조합은 〈표 2〉의 4가지가 있다. 이 정책조합들의 공통점은 부가가치세율은 약 2%p 인상하고 환경·에너지세는 탄소함유량을 기준으로 세율을 인상하여 두 소비세의 세율 인상 폭이 상대적으로 낮은 조합이다. 이를 통해 전체 재원조달 규모 중 부가가치세를 통해 약 24~26%, 환경·에너지세를 통해 약 19~21%의 세수를 조달할 수 있다. 이러한 상황에서 법인세율을 17/22%의 2단계 초과누진세율 체계로 전환한다면, 법인세를 통해 조달할 수 있는 세수는 전체 세수의 약 3%로 크지 않다. 따라서 소득세를 통한 재원조달 비중이 36~39%로 다른 세목에 비해 상대적으로 커야만 조세부담률 3%p 인상을 달성할 수 있다. 이 경우 소득세율을 약 3%p 인상하면서 인적공제를 300만원 수준으로 제한하거나, 인적공제를 400만원까지 확대하면서 소득세율을 약 5%p 인상해야만 한다. 한편 소득세율을 약 3%p 인상하면서 인적공제를 400만원으로 확대하여 소득세를 통한 재원조달 비중을 약 25% 수준으로 낮추고자 한다면, 조세부담률을 3%p 정도 인상시키기 위해서는 법인세 최고세율을 25% 수준으로 유지함으로써 법인세를 통한 재원조달 비중을 10~17%로 증가시켜야만 한다.

〈표 2〉 조세부담률 약 3%p 인상을 위한 정책조합의 세목별 재원조달 비중

(단위: %)

시나리오 구성				재원조달 비중					
소득세	법인세	부가가치세	환경·에너지세	소득세	법인세	소비세			비과세·감면
						소계	부가가치세	환경·에너지세	
1	2	1	1	26	10	47	26	21	17
1	3	1	1	24	17	43	24	19	16
2	1	1	1	36	3	45	25	20	16
3	1	1	1	39	3	42	24	19	15

자료: 저자 작성

한편 재정건전화를 위해 지출구조조정을 통한 노력에도 불구하고 급격한 사회복지지출의 증가로 우리나라의 GDP 대비 총정부지출이 OECD 회원국의 평균 혹은 그 이상의 수준으로 증가한다면 우리나라의 조세부담률 또한 OECD 회원국의 평균 수준 이상으로 끌어올릴 필요가 있다.

조세부담률을 약 5%p 인상시킬 수 있는 다양한 정책조합들이 존재한다. 특히 조세부담률 인상폭이 4.8~5.2%p인 세제개편으로 〈표 3〉과 같이 총 10가지의 정책조합을 고려해 볼 수 있다. 이 정책조합들을 살펴보면 조세부담률을 3%p 인상시키기 위한 세제개편과 비교해 조세부담률을 약 5%p 인상시키기 위해서는 소비세의 역할이 확대되어야만 한다는 시사점을 얻을 수 있다. 조세부담률을 약 5%p 인상시키는 총 10개 정책조합 중 9개의 세제개편에서 부가가치세율 인상폭이 5%p이다. 나머지 1개의 정책조합의 경우 부가가치세율 인상폭이 2%p로 낮지만 환경·에너지세를 통한 재원조달 비중이 29%로 높다. 즉 전체적으로 소비세를 통한 재원조달 비중이 48~68% 정도 되어야만 조세부담률을 약 5%p 인상시킬 수 있다. 이는 조세부담률을 약 3%p 인상시킬 경우 소비세를 통한 재원조달 비중이 42~47%인 점과 대조적이다. 특히 소득세의 세율 인상 폭을 3%p로 낮게 설정하면 조세부담률을 5%p 인상시키기 위해서는 소비세를 통한 재원조달 비중이 64~68%로 높아야만 한다. 또한 소득세의 세율 인상 폭이 약 5%p라 할지라도 인적공제를 400만원까지 확대하고 법인세율 최고세율을 22% 수준으로 낮추는 정책조합에서도 소비세를 통한 재원조달 비중이 64%에 달한다. 한편 소득세율을 5%p 정도 인상하면서 인적공제를 300만원으로 확대한다면 부가가치세 또는 환경·에너지세 중 하나의 세율인상폭을 낮게 설정하여 소비세를 통한 재원조달 비중을 48~53% 수준으로 낮추는 것이 가능하다. 또한 소득세율을 5%p 정도 인상하면서 인적공제를 400만원까지 확대한다면 법인세율을 20/25%의 2단계 초과누진세율로 인상해야만 소비세를 통한 재원조달 비중을 약 52% 수준으로 낮출 수 있다.

〈표 3〉 조세부담률 약 5%p 인상을 위한 정책조합의 세목별 재원조달 비중

(단위: %)

시나리오 구성				재원조달 비중					
소득세	법인세	부가가치세	환경·에너지세	소득세	법인세	소비세			비과세·감면
						소계	부가가치세	환경·에너지세	
1	2	2	2	16	6	68	40	28	10
1	3	2	2	15	11	65	38	27	10
2	1	2	2	22	2	66	38	28	10
2	2	2	2	21	6	64	37	27	10
3	1	2	2	25	2	64	37	27	10
3	3	2	1	26	11	52	40	12	10
4	1	2	1	34	2	53	40	13	10
4	2	2	1	33	6	51	39	12	10
4	3	1	2	34	11	44	16	29	10
4	3	2	1	32	10	48	37	12	10

자료: 저자 작성

본 연구에서는 조세의 형평성과 효율성, 분배와 성장 효과를 종합적으로 고려할 수 있는 다양한 정책조합을 모색하기 위해 노력하였다. 세입 확충을 위한 세제개편은 다양한 조합으로 설계할 수 있지만, 형평성과 효율성 가운데 어느 측면을 강조하느냐에 따라 세제개편의 내용이 달라진다. 조세의 재분배기능을 강조하는 경우에는 소득세 중심의 세입 확충이 유리하지만, 효율성을 우선하는 경우에는 부가가치세가 우월하다고 할 수 있다. 한편 부가가치세의 경우 소득에 역진적이라는 특성이 세율인상에 있어 단점으로 지적된다. 다만 부가가치세의 세율인상 또는 역진적인 성격을 갖는 면세품목을 과세로 전환하여 조달한 재원을 통해 취약계층에 대한 복지지출을 확대한다면 분배구조의 개선에도 기여할 수 있을 것으로 판단된다. 이처럼 재원조달을 위한 정책조합의 선택에 있어 각각의 방안들에 장단점이 공존하기 때문에 특정 세제개편이 다른 방안들보다 우월하다는 결론을 제시하기는 어렵다. 이는 우리 사회에서 필요한 세입 확충 수준과 이를 충족하는 각각의 세제개편으로 인한 경제적 효과를 바탕으로, 사회적으로 충분한 논의와 합의를 통해 결정될 수 있을 것이라 판단된다.

목 차

Ⅰ. 서론 ····· 1

Ⅱ. 중장기적 재원마련의 필요성 ····· 4

1. 재정 여건 및 전망 ····· 4
가. 재정 여건 ····· 4
나. 재정 현황 및 전망 ····· 9
2. 조세체계의 특징과 평가 ····· 14
가. 조세부담률과 세수구성 ····· 14
나. 주요 세목의 실효세율 ····· 19
3. 세수 확충의 필요성 ····· 32
4. 세제개편의 방향과 과제 ····· 32
가. 기본방향 ····· 32
나. 세제개편 방안 ····· 35

Ⅲ. 다양한 세입 확충 방안 검토 및 세수효과 추정 ····· 39

1. 분석 개요 ····· 39
2. 소득세 ····· 41
가. 세율체계 개편 ····· 42
나. 공제체계 개편 ····· 52
다. 종합 효과 ····· 61
3. 법인세 ····· 63
4. 부가가치세 ····· 70
가. 세율체계 개편 ····· 70
나. 면세 범위 조정 ····· 73
5. 환경 · 에너지 세제 ····· 74
6. 조세특례제도 정비 ····· 77
7. 소결 ····· 83

Ⅳ. 중장기 세입 확충의 경제적 효과 논의 ····· 85
1. 논의 배경 ····· 85
2. 중장기 세입 확충의 경제적 효과 관련 기존 논의 ····· 86
3. 재원조달 활용에 따른 세입 확충 방안의 경제적 효과 ····· 95
가. 중장기 세입 확충의 경제전반적 파급효과:
저소득층 이전지출 확대와 결합 ····· 99
나. 중장기 세입 확충의 경제전반적 파급효과:
기타 세제감면과 결합 ····· 108
4. 소결 ····· 114

Ⅴ. 결론 및 정책시사점 ····· 116

〈참고문헌〉 ····· 126

표목차

〈표 Ⅱ-1〉 조세 · 이전지출의 소득불평등 및 빈곤율 개선 효과(2017년) ····· 8
〈표 Ⅱ-2〉 한국의 연평균 잠재성장률 전망치 비교 ····· 9
〈표 Ⅱ-3〉 2020~2024년 국가재정운용계획상 국가채무비율 ····· 13
〈표 Ⅱ-4〉 세수 구성의 국제비교(2018년) ····· 19
〈표 Ⅱ-5〉 국세감면액 추이 ····· 21
〈표 Ⅱ-6〉 과세대상근로소득 규모별 평균실효세율(2018년) ····· 22
〈표 Ⅱ-7〉 평균소득세율의 국제비교(2019년) ····· 23
〈표 Ⅱ-8〉 개인소득세 최고한계세율 및 적용 과세표준(2019년) ····· 24
〈표 Ⅱ-9〉 각 사업연도 소득금액 규모별 평균실효세율(2018년) ····· 26
〈표 Ⅱ-10〉 법인세 공제 · 감면액(2018년) ····· 27
〈표 Ⅱ-11〉 가구당 부가가치세 부담 ····· 28
〈표 Ⅱ-12〉 총상속재산가액 규모별 평균실효세율(2018년) ····· 29
〈표 Ⅱ-13〉 총증여재산가액 규모별 평균실효세율(2018년) ····· 30
〈표 Ⅱ-14〉 부동산 보유세 실효세율(2015년) ····· 31

〈표 Ⅲ-1〉 종합소득세 세율체계 변화 ····· 42
〈표 Ⅲ-2〉 근로소득자 소득 및 세부담 점유율 ····· 47
〈표 Ⅲ-3〉 소득세 세율체계 개편 시나리오 ····· 51
〈표 Ⅲ-4〉 소득세 공제제도 및 세율체계 개편에 따른 세수효과 ····· 51
〈표 Ⅲ-5〉 소득세 공제체계 개편방안 시나리오 ····· 60
〈표 Ⅲ-6〉 소득세 공제제도 및 세율체계 개편에 따른 세수효과 ····· 61
〈표 Ⅲ-7〉 소득세 공제제도 및 세율체계 개편방안 시나리오 ····· 61
〈표 Ⅲ-8〉 소득세 세율체계 및 공제체계 개편에 따른 세수효과 ····· 62
〈표 Ⅲ-9〉 소득세 세율체계 및 공제체계 개편에 따른 분배지표 변화(근로소득자) ·· 63
〈표 Ⅲ-10〉 법인세 세율체계 변화 ····· 64
〈표 Ⅲ-11〉 OECD 회원국의 법인세 세율체계 비교 ····· 65
〈표 Ⅲ-12〉 법인세 세율체계 개편 시나리오 ····· 68
〈표 Ⅲ-13〉 법인세 세율체계 개편에 따른 세수효과 ····· 69
〈표 Ⅲ-14〉 부가가치세 세율체계 개편 시나리오 ····· 72

〈표 Ⅲ-15〉 부가가치세 세율체계 개편에 따른 세수효과 ····· 72
〈표 Ⅲ-16〉 부가가치세 면세품목 과세 전환에 따른 세수효과 ····· 74
〈표 Ⅲ-17〉 환경 · 에너지세 개편 시나리오 ····· 75
〈표 Ⅲ-18〉 환경 · 에너지세 개편 시나리오에 따른 에너지 세율 인상 폭 ····· 76
〈표 Ⅲ-19〉 환경 · 에너지세 세율체계 개편에 따른 세수효과 ····· 76
〈표 Ⅲ-20〉 관리대상 유형별 조세지출 현황 ····· 78
〈표 Ⅲ-21〉 적극적 관리대상 중 정비 대상 조세지출 ····· 79
〈표 Ⅲ-22〉 적극적 관리대상 정비를 통한 세수확보 규모 ····· 82

〈표 Ⅳ-1〉 우리나라 주요 세목별 1조원 증세의 효율성 효과 비교 ····· 87
〈표 Ⅳ-2〉 우리나라의 주요 세목별 1조원 증세의 소득계층별 형평성 효과 비교 ···· 88
〈표 Ⅳ-3〉 시나리오별 · 세목별 세부담의 적정변화 장기전망 요약 ····· 93
〈표 Ⅳ-4〉 2010년 대비 2050년의 주요 세부담 변동분 요약 ····· 94
〈표 Ⅳ-5〉 중장기 세입 확충을 위한 주요 세부담 변동분 예시 ····· 94
〈표 Ⅳ-6〉 중장기 세입 확충의 업종별 실효세율 변화: 시나리오 1 ····· 101
〈표 Ⅳ-7〉 중장기 세입 확충의 업종별 산출 변화: 시나리오 1 ····· 103
〈표 Ⅳ-8〉 중장기 세입 확충의 업종별 최종소비 변화: 시나리오 1 ····· 104
〈표 Ⅳ-9〉 중장기 세입 확충의 업종별 고용 변화: 시나리오 1 ····· 106
〈표 Ⅳ-10〉 중장기 세입 확충의 소득계층별 후생변화: 시나리오 1 ····· 107
〈표 Ⅳ-11〉 중장기 세입 확충의 파급효과 종합: 시나리오 1 ····· 108
〈표 Ⅳ-12〉 중장기 세입 확충의 소득계층별 후생변화: 시나리오 2 ····· 109
〈표 Ⅳ-13〉 중장기 세입 확충의 파급효과 종합: 시나리오 2 ····· 110
〈표 Ⅳ-14〉 중장기 세입 확충의 소득계층별 후생변화: 시나리오 3 ····· 111
〈표 Ⅳ-15〉 중장기 세입 확충의 파급효과 종합: 시나리오 3 ····· 111
〈표 Ⅳ-16〉 중장기 세입 확충의 소득계층별 후생변화: 시나리오 4 ····· 113
〈표 Ⅳ-17〉 중장기 세입 확충의 파급효과 종합: 시나리오 4 ····· 113

〈표 Ⅴ-1〉 세제개편 시나리오 종합 ····· 116
〈표 Ⅴ-2〉 세제개편 정책조합에 따른 세수효과 ····· 118
〈표 Ⅴ-3〉 세제개편 정책조합별 전체 재원조달 규모 대비 세목별 세수 비중 ····· 120
〈표 Ⅴ-4〉 조세부담률 약 3%p 인상을 위한 정책조합의 세목별 재원조달 비중 ···· 122
〈표 Ⅴ-5〉 조세부담률 약 5%p 인상을 위한 정책조합의 세목별 재원조달 비중 ···· 124

그림목차

[그림 Ⅱ-1] 출생아수와 합계출산율 ····· 5
[그림 Ⅱ-2] 인구구조의 변화 ····· 5
[그림 Ⅱ-3] 한국의 노동소득분배율과 지니계수 ····· 6
[그림 Ⅱ-4] 상위 10%의 부의 점유 비율 ····· 7
[그림 Ⅱ-5] 중앙정부의 총지출과 총수입 추이 ····· 10
[그림 Ⅱ-6] 일반정부 총수입과 총지출의 국제비교(2018년) ····· 11
[그림 Ⅱ-7] 일반정부의 재정수지와 총부채(2018년) ····· 11
[그림 Ⅱ-8] 중기계획의 GDP 대비 국가채무비율 변화 ····· 12
[그림 Ⅱ-9] GDP 대비 국가채무비율 장기전망 ····· 14
[그림 Ⅱ-10] 조세부담률 추이 ····· 15
[그림 Ⅱ-11] 조세부담률의 국제비교(2018년) ····· 17
[그림 Ⅱ-12] 세수 구성의 추이 ····· 18
[그림 Ⅱ-13] 소득세, 법인세 최고세율 추이 ····· 20
[그림 Ⅱ-14] 근로소득세 평균실효세율 추이 ····· 22
[그림 Ⅱ-15] 법인세 평균실효세율 추이 ····· 25
[그림 Ⅱ-16] 부동산 보유세 실효세율 및 GDP 대비 세수 비중(2014년) ····· 31
[그림 Ⅱ-17] 세제개편의 원칙과 단계적 방안 ····· 33
[그림 Ⅱ-18] 포용적 성장을 위한 조세정책 설계의 원칙과 정책 수단 ····· 34

[그림 Ⅲ-1] 소득수준별 소득세 실효세율 ····· 46
[그림 Ⅲ-2] 근로소득자 소득 및 세부담 누적 점유율 ····· 47
[그림 Ⅲ-3] 근로소득자 면세자 비율 ····· 48
[그림 Ⅲ-4] OECD 회원국의 소득세 최고세율과 최고세율 적용 소득경계 ····· 49
[그림 Ⅲ-5] 우리나라와 G7 국가들의 노년부양비 전망 ····· 50
[그림 Ⅲ-6] 소득분위별 근로소득세 공제제도 구성 ····· 53
[그림 Ⅲ-7] 가구유형별 소득세 및 순소득세 실효세율 ····· 54
[그림 Ⅲ-8] 가구유형별 소득세 및 순소득세 실효세율 격차 ····· 55
[그림 Ⅲ-9] 국민계정의 개인영업잉여와 과세관청에 신고된 사업소득 추이 ····· 58
[그림 Ⅲ-10] 우리나라와 OECD 회원국 법인세 최고세율 비교 ····· 67

[그림 Ⅲ-11] 우리나라와 OECD 회원국 평균 법인세 최고세율 추이 ····· 67
[그림 Ⅲ-12] OECD 평균 표준 부가가치세율 추이 ····· 71
[그림 Ⅲ-13] OECD 주요국의 평균 표준 부가가치세율 비교(2020년 기준) ····· 71

[그림 Ⅳ-1] 정치적 선호와 적정 세입믹스 설계 ····· 91

Ⅰ. 서론

최근 GDP 대비 국가채무비율이 빠르게 증가하는 등 재정건전성 악화에 대한 우려가 커지고 있다. 구조적으로 저출산·고령화로 인하여 저성장과 함께 복지지출의 급격한 증가가 예상되지만, 지출구조조정이나 조세제도에 변화가 없다면 세입증가가 세출 증가 속도를 감당하지 못해 향후 우리나라의 GDP 대비 국가채무비율은 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 국회예산정책처(2020)에 따르면 우리나라의 국가채무비율이 2030년에는 75.5%로 증가하고, 2040년에는 103.9%로 100%를 넘어선 후 2070년에는 185.7%까지 증가할 전망이다. 또한 2020년 9월에 발표한 대한민국정부(2020b)의 장기재정전망 결과에 따르면 정부가 지출구조조정을 통해 총지출 증가율을 경상성장률 수준으로 관리하면 2045년 이후 국가채무비율이 감소할 전망이지만, 이 경우에도 세입확보를 위한 노력을 병행하지 않는다면 우리나라의 국가채무비율은 2045년경 100%에 가까운 수준까지 증가할 것으로 전망된다.

이러한 구조적인 문제와 더불어 최근 코로나19 바이러스 확산에 대한 대응 등 그 필요성에도 불구하고 경기 대응적인 측면에서의 확장적 재정운용으로 인하여 재정건전성 악화가 가속화되는 상황이다. 『2020~2024년 국가재정운용계획』(대한민국정부, 2020a)에 따르면 2020년 이후부터 매년 GDP 대비 5% 중후반대의 관리재정수지 적자를 기록하고, 2020년에는 국가채무비율이 40%를 넘어서며, 2024년에는 58.3%로 60%에 근접할 것으로 전망되었다. 다만 정부의 이러한 중기 재정운용 계획상 국가채무비율에도 세입 확충을 위한 노력이 반영되지는 않은 상황이다.

이처럼 재정건전성 악화가 우려됨에도 불구하고 아직 우리사회에서 세입 확충 방안에 대한 논의와 대책 마련에 대한 노력이 부족한 것도 사실이다. 특히 앞에서 언급한 정부와 국회예산정책처의 중장기 재정전망의 결과들에 세입 확충을 위한 정책변화를 반영할 경우 재정건전성에 대한 우려는 크게 감소할 여지가 있다. 코로나19의 대유행으로 인한 경제적 충격 등 단기적인 경제 상황으로 인하여 당장 세입을 증가시키기는 어려운 것이 현실이지만, 향후 우리 경제가 정상 궤도에 올

라섰을 때 재정을 건전하게 관리하기 위한 대책들은 사전적인 논의를 통해 미리 마련할 필요성이 있다. 특히 세입 확충을 위해서는 세법 개정의 절차를 거쳐야 하고, 세법이 개정된 이후에도 이러한 제도변화가 실질적으로 세수에 반영되기까지는 시차가 존재하기 때문에 세입 확충을 위한 논의는 실제로 세입 증가가 필요한 시점보다 일정기간 먼저 이루어져야만 한다. 또한 급격한 세입 확충은 경제에 부정적인 충격으로 작용할 가능성이 높을 뿐만 아니라 강력한 조세저항에 부딪힐 가능성 등의 현실적인 여건으로 인하여 조세제도의 점진적인 변화가 바람직할 수 있다. 이러한 현실적인 여건을 감안하면 세입 확충을 위한 중장기적인 로드맵이 시급히 마련되어, 그 계획에 따라 조세제도의 변화를 차근차근 진행해야 할 것으로 판단된다.

본 연구는 국세수입을 통한 재원조달 방안에 대해 논의한다. 중장기적 관점에서의 재정전망과 재정운용의 주요 쟁점을 짚어 보고 재정건전성에 대한 우려를 완화할 수 있는 세입 확충 방안들에 대해 검토한다. 세입 확충 방안은 단순히 세수효과만을 고려한 방안을 제시하는 것이 아닌 다양한 세입 확충 방안에 대하여 경제적 효과를 분석하고, 이를 기초로 효율성과 형평성을 비교하여 정책 우선순위 결정에 참고할 수 있는 기초자료를 작성하는 것이 본 연구의 목적이다.

본 연구는 최근의 경제환경과 제도를 반영하여 국세를 통한 다양한 세수 확충 방안에 대해 논의한다는 측면에서 선행연구들과 차별성이 있다. 조세정책 방향에 대한 많은 선행연구들이 존재하지만 우리나라 조세체계를 전반적으로 다루기보다는 특정 세목에 한정하거나 세목 내에서도 특정 제도에 한정한 연구들이 대부분이다. 본 연구와 같이 우리나라 조세체계 전반에 대한 정책 방향을 논의한 선행연구로는 안종석 외(2010; 2015a; 2015b)와 전병목 외(2016; 2017; 2018; 2019; 2020) 등이 있다. 다만 이 연구들은 세입 확충에 초점을 맞춘 연구는 아니다. 또한 구체적인 정책 방안보다는 주로 큰 방향에 대해서 논의하며, 이에 따라 특정 정책을 도입하였을 경우의 세수효과와 같은 정량적 분석 결과를 비중 있게 제시하지는 않았다. 반면 본 연구는 세입 확충을 위한 다양한 정책 대안들을 검토하고 이에 따른 세수효과를 구체적으로 제시한다는 차별점이 있다. 한편 현재 및 미래의 경제환경은 과거와 다르고 이에 따른 조세정책 방향 또한 변할 수 있다. 본 연구는 최근의 변화하는 경제환경과 조세제도를 고려하였다는 점에서도 선행연구와 차별

성이 있다.

본 보고서는 다음과 같이 구성되어 있다. 제Ⅱ장에서는 중장기적인 재원마련의 필요성에 대해서 논의한다. 특히, 제Ⅱ장은 제Ⅲ장에서 제시될 세입 확충 방안의 다양한 시나리오 검토를 위한 방향을 제시하는 것이 목적이다. 이를 위해 제Ⅱ장에서는 강병구 · 조영철(2019)을 중심으로 논의한다. 강병구 · 조영철(2019)은 우리나라의 재정환경 및 문제점을 점검하고, 향후 조세정책과 재정정책의 큰 방향성에 대해 광범위하게 논의하였다. 본 연구의 제II장은 강병구 · 조영철(2019)의 논의 중 재정환경과 조세정책에 대한 내용을 중심으로 발췌 · 요약 · 정리하면서 일부 자료를 최신화하고, 재정전망에 대한 최근의 문헌을 추가 · 보완하였다. 또한 제3절의 "나. 세제개편 방안"을 통해 강병구 · 조영철(2019)의 논의를 한 단계 구체화하였다. 제Ⅲ장에서는 제Ⅱ장에서 제시된 세제개편 방안에 대하여 보다 세밀하게 설계된 다양한 시나리오를 검토한다. 특히, 소득세, 법인세, 부가가치세, 환경 · 에너지세, 비과세 · 감면 정비 등을 통한 세입 확충 방안을 검토하고 이에 대한 세수효과를 추정한다. 제Ⅳ장에서는 소득세, 법인세, 소비세를 중심으로 조세제도 변화에 따른 경제적 효과를 효율성과 형평성의 관점에서 평가한다. 이를 위해 김승래 · 전영준 · 김진영(2015)와 김승래(2015)의 일반균형모형을 이용해 분석한다. 특히, 선행연구들과 달리 부가가치세를 통해 조달한 재원을 저소득층에 대한 이전지출로 활용하였을 경우의 경제적 효과를 명시적으로 고려한다는 특징이 있다. 마지막으로 제Ⅴ장에서는 제Ⅲ장과 제Ⅳ장의 논의를 바탕으로 중장기 세입 확충 방안에 대한 결론 및 정책적 시사점을 제시한다.

Ⅱ. 중장기적 재원마련의 필요성[1)]

1. 재정 여건 및 전망

가. 재정 여건

재정에 영향을 미치는 구조적 요인으로는 저출산·고령화, 양극화, 잠재성장률의 둔화 등이 있으며, 이들은 조세부담률의 크기와 세수 구성에도 영향을 초래한다. 더욱이 미·중 간 무역마찰에 따른 수출 둔화, 소재·부품·장비산업의 육성과 신성장 산업에 대한 재정지원의 필요성, 최근 코로나19 대유행에 의한 내수침체 등으로 인해 재정이 확장적으로 운용되면서, 재정건전성 관리에 대한 필요성이 제기되고 있다.

첫째, OECD 회원국 중 우리나라는 가장 낮은 출산율과 함께 가장 빠른 고령화가 진행되고 있다. 우리나라의 출생아수와 합계출산율은 1970년 각각 100만여 명과 4.53이었지만, 2019년에는 30만여 명과 0.918을 기록해 크게 낮아졌다. 2019년 한국의 합계출산율은 2017년 OECD 회원국 평균 1.65에 비해 크게 낮다. 또한 통계청의 「장래인구특별추계: 2017~2067년」에 따르면, 한국의 생산가능인구는 2017년 3,757만 2천명에서 2067년 1,784만 2천명으로 계속 감소하는 반면, 65세 이상 인구비중은 2017년 13.8%에서 2067년 46.5%로 지속적으로 증가할 것으로 전망된다. 이러한 인구구조의 변화를 반영하여 노년부양비는 2017년 18.8에서 2067년 102.4까지 급격히 증가할 것으로 전망된다.

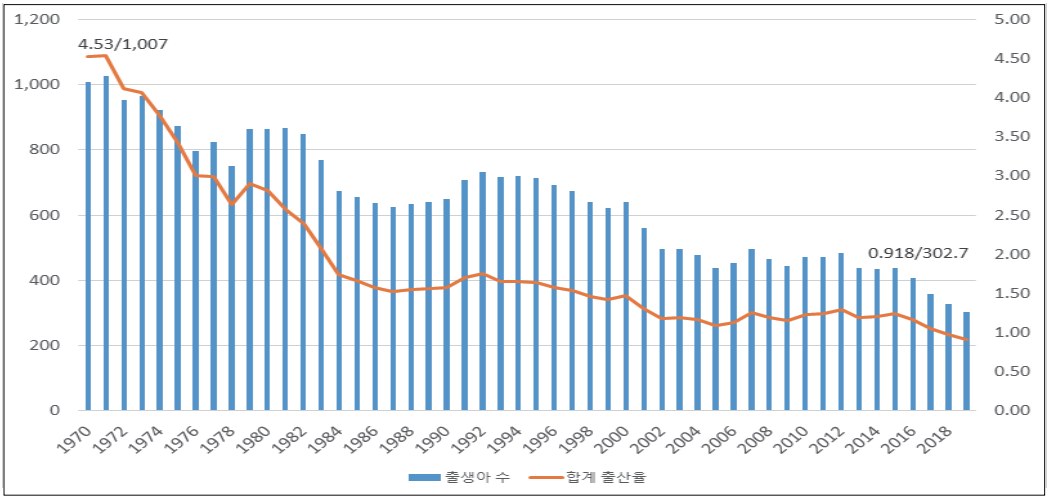
저출산·고령화에 따른 인구구조의 변화는 재정지출의 측면에서 보건·복지 지출을 증가시키는 동시에, 세입 측면에서도 요소소득 및 소비의 구성, 부동산 등 자산시장, 분배구조 등의 변화를 통해 세수구조에도 영향을 미칠 수 있다. 특히 노년부양비 증가에 비례한 생산가능인구의 사회보장기여금 부담 증가, 노동소득분배율

1) 본 장은 강병구·조영철(2019)을 토대로 제Ⅲ장에서 논의할 세수 확충 방안 시나리오의 방향성을 제시하기 위한 목적으로 작성되었다. 이에 본 장의 상당 부분은 강병구·조영철(2019)의 논의 중 재정환경 및 조세정책과 관련된 내용이 발췌·요약된 것임을 밝힌다. 이와 함께 해당 내용의 수치를 최신화하고 일부 내용을 추가·보완하여 작성하였다.

의 하락과 연령대별 소비구조의 차이로 인한 세목별 세수구성의 변화, 생산가능인구의 감소에 따른 잠재성장률의 둔화 등은 재정지출 구조조정과 세제개혁의 배경을 형성하고 있다.[2)]

[그림 Ⅱ-1] 출생아수와 합계출산율

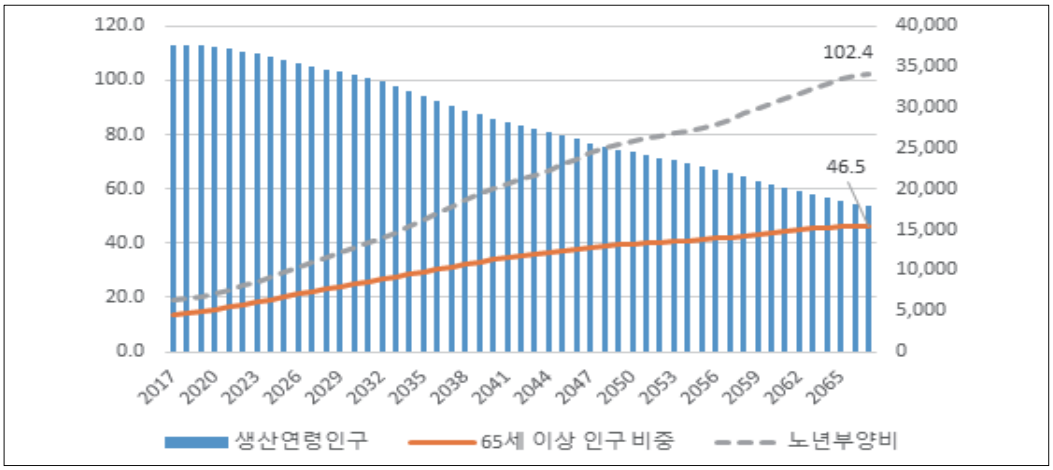
(단위: 천명, 가임여성 1명당 명)



자료: 통계청, e-나라지표, 「출생 사망 통계」, https://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=1011, 검색일자: 2020. 11. 24.

[그림 Ⅱ-2] 인구구조의 변화

(단위: 천명, %, 명)



주: 인구(출산율, 기대수명, 국제순이동) 중위추계

원자료: 통계청(2019), 『장래인구특별추계: 2017~2067년』, p. 52; p. 64

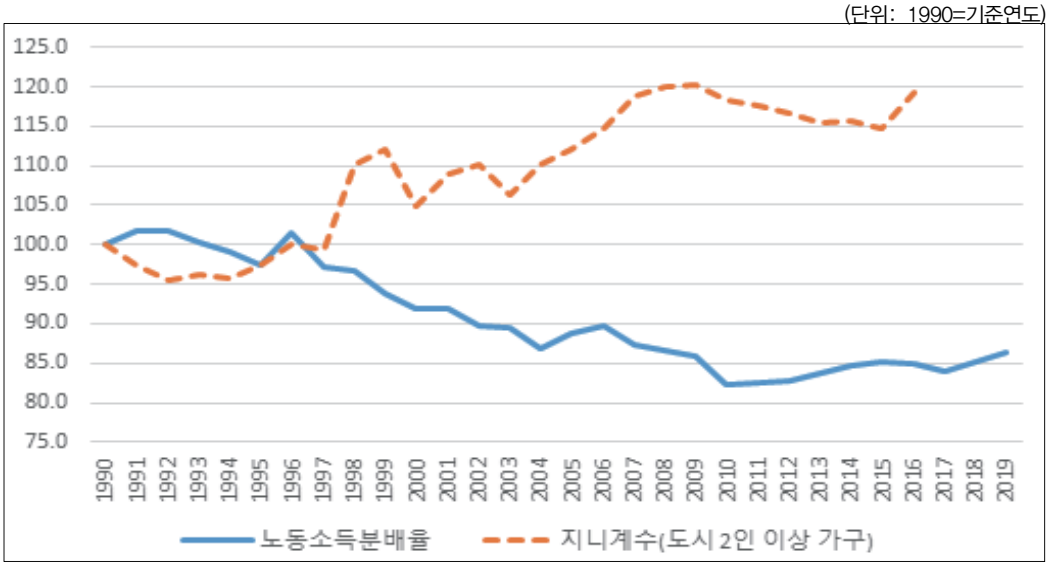
자료: 강병구 · 조영철(2019), p. 5, [그림 2-3]

2) 본 단락은 강병구 · 조영철(2019), pp. 6~7에서 발췌 및 수정하였다.

둘째, 1990년대 초중반 이후 노동소득분배율의 하락과 함께 가구소득의 불평등도는 확대되고 부의 집중도는 심화되고 있다. [그림 II-3]에서 보듯이 1990년대 중반 이후 노동소득분배율과 가구소득 지니계수는 반대 방향으로 움직이고 있다. 노동생산성 증가율을 밑도는 실질임금 상승은 국민총소득(GNI) 중 가계소득의 비중을 낮추는 대신 기업소득의 비중을 높이는 요인으로 작용하였다.[3] 또한 금융소득과 사업소득을 중심으로 최상위 집단으로의 소득집중이 심화되고 있다. 홍민기(2019)에 따르면 총소득을 기준으로 최상위 1% 계층의 소득 점유율은 2009년 12.2%에서 2017년 15.3%로 증가하였고, 금융소득에 한정할 경우 최상위 0.1% 계층의 금융소득 점유율은 2012년 18.3%에서 2017년 34.1%로 크게 확대되었다. 또한 [그림 II-4]에 나타나듯이 우리나라에서 상위 10% 계층의 부의 점유비율은 65.7%로 미국과 네덜란드 다음으로 높은 부의 집중도를 보이고 있다.

[그림 II-3] 한국의 노동소득분배율과 지니계수

(단위: 1990=기준연도)



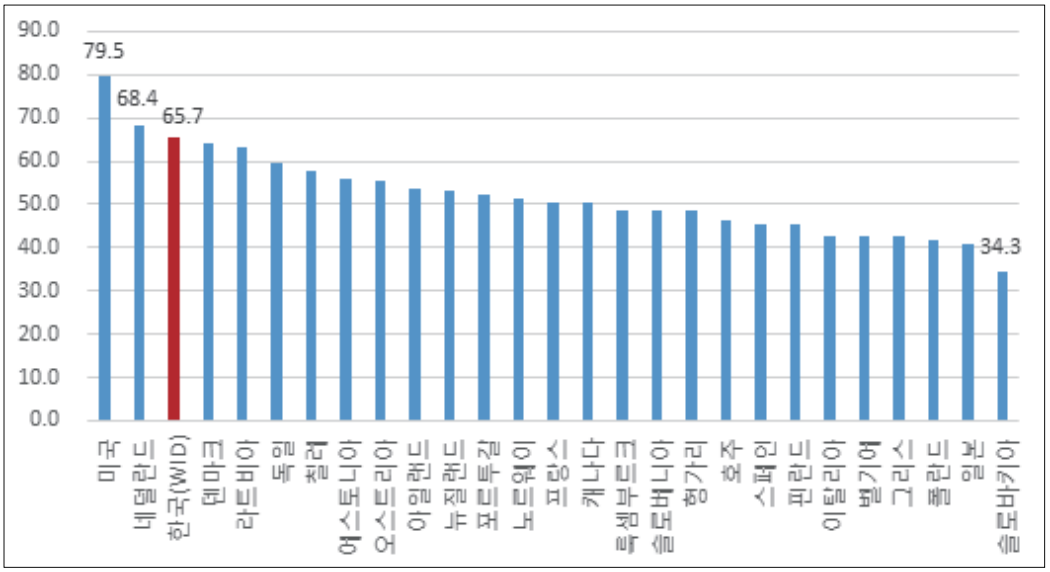
주: 1. 노동소득분배율은 자영업자의 소득이 경제의 나머지 부문에서와 같은 비율로 노동소득과 자본소득으로 분리된다는 가정하에 계산
2. 지니계수는 「가계동향조사」 도시 2인 이상 가구 시장소득 기준

자료: 1. 주상영 · 전수민(2014), pp. 27~30을 참고로 저자 작성
2. 통계청, 「가계동향조사」, 소득분배지표, 지니계수, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1L6E001&conn_path=I2, 검색일자: 2020. 11. 18.

3) 김유선(2019)에 따르면 1997년 외환위기 이후 임금인상은 생산성 증가에 못 미치고, 2008년 글로벌 금융위기 이후에는 생산성이 증가해도 임금은 상승하지 않거나 매우 완만하게 증가했다. 임원혁(2018)에 따르면 2000년 이후 국민총소득(GNI) 중 기업소득의 비중은 6.9%p 증가한 반면, 가계소득 비중은 6.6%p 감소하였다.(강병구 · 조영철, 2019, p. 12 재인용)

[그림 Ⅱ-4] 상위 10%의 부의 점유 비율

(단위: %)



주: 캐나다 · 스페인(2012년), 에스토니아 · 핀란드 · 아일랜드 · 포르투갈(2013년), 덴마크 · 네덜란드(2015년), 미국(2016년), 한국(2013년: World Inequality Database)을 제외한 수치는 2014년 기준

원자료: 1. OECD.Stat, "Wealth Distribution," https://stats.oecd.org/, 검색일자: 2020. 11. 24.

2. World Inequality Database, "Income inequality, Korea, 1996-2012," https://wid.world/country/korea/, 검색일자: 2020. 11. 24.

자료: 강병구 · 조영철(2019), p. 15, [그림 2-15] 재인용

우리나라의 조세제도와 이전지출의 소득재분배 기능은 매우 취약하다. 〈표 Ⅱ-1〉에서 보듯이 조세제도와 이전지출을 통해 우리나라의 지니계수와 빈곤율이 각각 12.6%와 11.7%가량 개선되었는데, 이는 OECD 회원국 평균 개선율인 34.5%와 57.6%보다 크게 낮다. 시장소득을 기준으로 한 가구소득의 불평등도와 빈곤율은 OECD 회원국 평균에 비해 낮지만, 재정의 미약한 재분배기능으로 인해 처분가능소득을 기준으로 할 경우에는 오히려 높아진다. 강병구 · 조영철(2019, p. 45)에 따르면, "재정의 소득재분배 효과를 조세와 이전지출의 효과로 분해하면 2000년대 중반 24개 국가의 처분가능소득으로 측정된 지니계수는 시장소득으로 측정된 지니계수보다 평균 14 퍼센트 포인트 낮았는데, 지니계수 감소의 약 3분의 2는 이전지출로 설명된다. 이전지출 중에서는 공적연금과 가족급여 같은 비자산조사형 이전지출(non-means-tested transfers)이 재분배효과의 대부분을 차지한다. 조세의 경우는 개인소득세의 불평등 감소 효과가 가장 크다." 하지만 낮은 수준의 평균 실효세율과 미약한 누진성으로 인해 조세의 재분배효과가 취약하다.[4)]

〈표 Ⅱ-1〉 조세 · 이전지출의 소득불평등 및 빈곤율 개선 효과(2017년)

(단위: %)

구분	지니계수			빈곤율(중위소득 50% 기준)		
	시장소득	처분가능 소득	감소율	시장소득	처분가능 소득	감소율
한국	0.406	0.355	12.6	19.7	17.4	11.7
OECD(28개 국가)	0.473	0.310	34.5	28.9	11.7	57.6

주: 조세 및 이전지출의 소득재분배 효과에는 간접세와 현물급여의 효과가 포함되지 않음

자료: OECD.Stat, "Income Distribution Database," https://stats.oecd.org/, 검색일자: 2020. 11. 18.

양극화와 불평등의 확대와 함께 조세 및 이전지출의 미약한 재분배 기능은 재분배를 위한 재정의 역할을 확대시킬 뿐만 아니라 분배구조의 개선을 위한 세수구조의 변화를 초래할 수 있다. 고소득자 · 고액자산가 · 대기업으로의 소득과 자산의 집중은 지속가능한 성장을 위해서 바람직하지 않기 때문에, 이의 시정을 위한 세제개편의 요구도 지속적으로 증가한다. 불평등도가 큰 국가일수록 조세체계의 누진도가 크다는 사실로부터 분배구조가 조세체계에 영향을 미친다는 점을 확인할 수 있다.[5] 한국의 경우 노동소득분배율의 하락과 가구소득 불평등의 확대, 상위소득 집단으로의 소득과 부의 집중으로 인해 이를 완화하기 위한 재정지출 구조조정과 세제개편이 요구되고 있다.

셋째, 국내외 기관들에 따르면 2019년 이후 한국의 잠재성장률은 계속 하락할 것으로 전망되고 있다. IMF(2018a)와 대한민국정부(2020b)에 따르면, 2020~2030년 한국의 연평균 잠재성장률은 각각 2.2%와 2.3%, 2030~2040년 1.9%와 1.3%, 2040~2050년 각각 1.5%와 0.8%로 낮아질 전망이다. 홍준표 · 민지원(2019)은 2021~2025년 2.1%, 2026~2030년 1.9%, 2031~2035년 1.7%의 전망치를 제시하고 있다. 강병구 · 조영철(2019, p.22)이 홍준표 · 민지원(2019)의 내용을 정리한 바와 같이 우리나라의 잠재성장률이 둔화되는 원인으로는 "생산가능인구의 감소와 노동투입력의 약화"와 함께 "투자부진 및 자본축적 저하, 신성장 산업 출현의 지연과 고부가 서비스업의 성장세 위축, R&D 투자부문의 낮은 효율성과 취약한 인프라 등"을 꼽을 수 있다.

4) 우리나라 조세체계의 재분배효과의 실증분석 결과는 강병구(2018) 참조.

5) Hoeller et al.(2012)에 따르면 앵글로색슨형 복지국가의 경우 근로소득의 불평등도가 높은 상태에서 선별적인 공공이전지출과 누진적인 소득세를 통해 불평등구조를 완화하고 있다. 반면에 덴마크, 노르웨이, 스웨덴 등의 복지국가는 상대적으로 근로소득의 불평등도가 낮은 상태에서 보편적인 공공이전지출과 누진성이 다소 낮은 소득세를 결합하고 있다.(강병구, 2014, p. 23 재인용)

〈표 Ⅱ-2〉 한국의 연평균 잠재성장률 전망치 비교

(단위: %)

구분	2020~2030	2030~2040	2040~2050	2050~2060
IMF	2.2	1.9	1.5	1.2
대한민국 정부	2.3	1.3	0.8	0.5

자료: 1. IMF(2018a), p. 19
2. 대한민국정부(2020b), p. 4

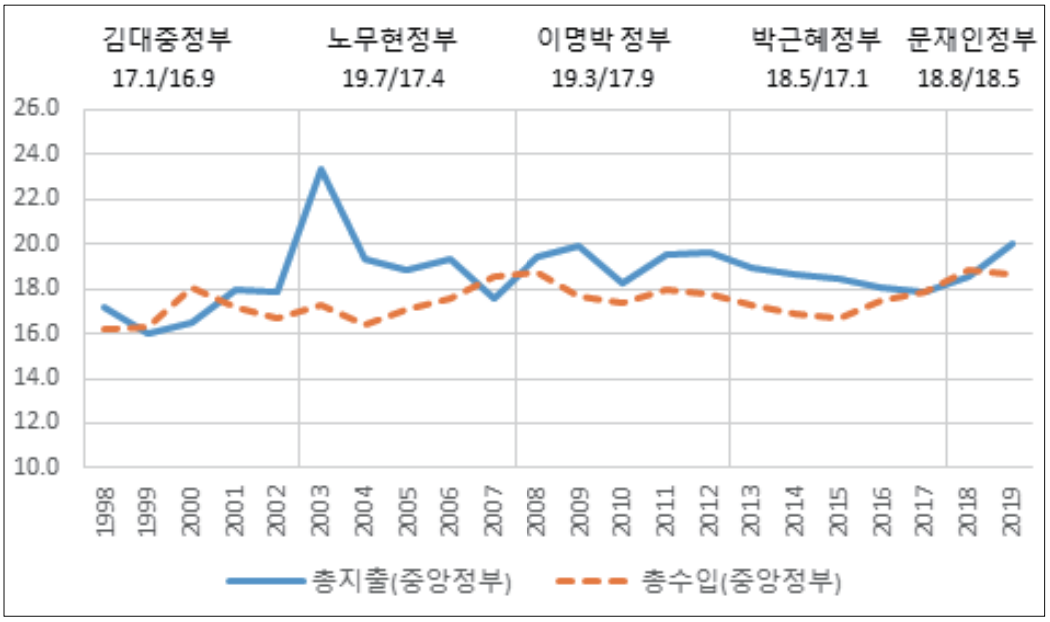
잠재성장률 하락은 재정건전성을 악화로 이어질 가능성이 높다. 잠재성장률이 하락할 경우 성장률 회복을 위해 저출산 대책, 신성장산업 육성, 인프라 투자, R&D 투자, 구조개혁 등을 위한 재정지출의 확대를 수반할 가능성이 높다. 반면 잠재성장률 하락은 세입기반의 약화를 의미한다. 즉 잠재성장률 하락으로 인하여 세출은 증가하고 세입은 감소할 가능성이 높기 때문에 재정건전성을 유지하기 위한 정책적 노력이 요구된다. 특히 코로나19 전염병 대확산으로 인한 경기위기에 직면하여 단기적으로는 재정을 확장적으로 운용할 필요가 있지만, 중장기적으로는 재정건전성을 유지·관리하기 위한 세수 확충 방안을 모색할 필요가 있다.

나. 재정 현황 및 전망

1998년 이후 우리나라 중앙정부의 총지출과 총수입의 추이를 보면, 1999년, 2000년, 2007년, 2018년을 제외한 모든 기간에서 총수입보다 총지출이 높았다. GDP 대비 총지출 비중의 경우 2003년에 23.3%를 기록한 이후 2008년 글로벌 금융위기를 거치면서 하향 추세를 보이다가 2017년을 기점으로 상승세를 나타내고 있다. 정부별 추이를 보면 김대중 정부 17.1%에서 노무현 정부 19.7%로 증가한 이후 이명박·박근혜 정부에서는 하락하는 추세에 있었지만, 문재인 정부에 들어서서는 다시 상승 추세로 전환되었다. 특히 문재인 정부의 지난 3년 동안 평균 GDP 대비 총지출 비중은 18.8%를 기록했다. 총수입의 경우도 16~19%의 범위에서 시기별로 변동을 보인다. 특히 2008년 이후 2015년까지 하락하던 GDP 대비 총수입 비중이 2016년부터 증가하기 시작하여 2018년(18.9%)에는 총지출 비중(18.4%)을 앞질렀다. 다만 2019년에는 경기둔화로 인한 세입여건 악화로 인해 총수입이 다시 감소세로 전환되었다. 총지출을 밑도는 총수입은 만성적인 재정적자와 국가채무 증가의 원인으로 작용하였다.

[그림 Ⅱ-5] 중앙정부의 총지출과 총수입 추이

(단위: GDP 대비 %)



자료: 한국은행 경제통계시스템, 「국민계정」, http://ecos.bok.or.kr/, 검색일자: 2020. 11. 24.

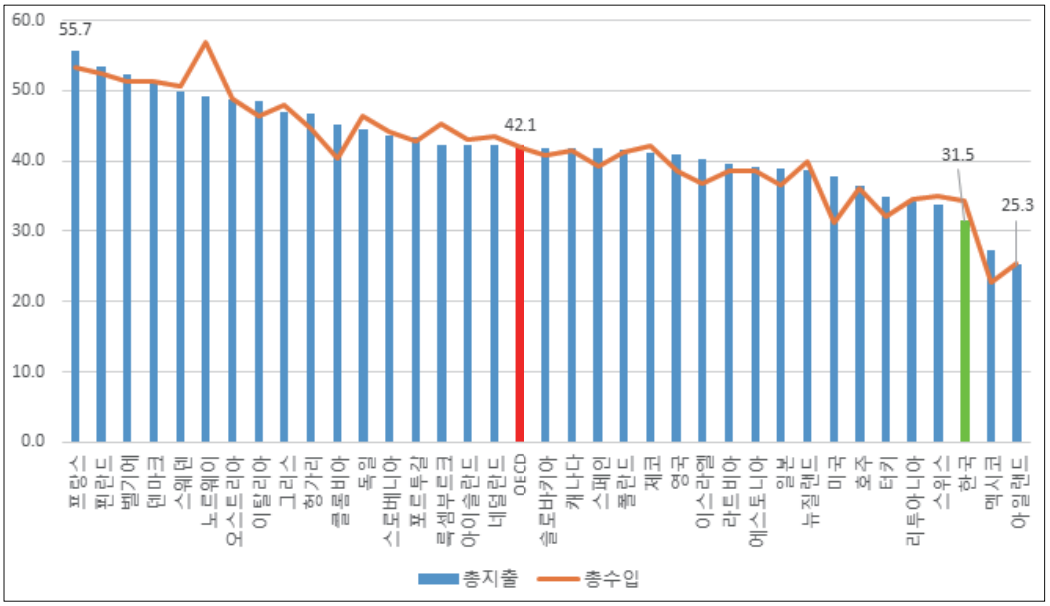
OECD 회원국 중에서 한국의 재정 규모는 2018년 기준으로 아일랜드, 멕시코에 이어 3번째로 낮은 수준이다. [그림 II-6]에서 보듯이 2018년 일반정부의 총수입과 총지출은 GDP 대비 각각 34.3%와 31.5%로, OECD 회원국 평균 41.9%와 42.1%에 비해 적다. 강병구 · 조영철(2019, p. 23)에 따르면, "재정 규모는 조세체계의 누진성 및 재정지출의 구성과 함께 재정의 자동안정화장치의 크기를 결정하는 요인"으로 "재정 규모가 작은 국가의 경우 재정의 자동안정화기능도 취약하여 재정의 경기대응적 역할이 미약한 것으로 평가된다."[6] 한편 [그림 II-7]에서 보듯이 2018년 한국 일반정부의 총부채는 GDP 대비 39.3%로 37개 OECD 회원국 중 5번째로 낮은 수준이며, OECD 평균 79.3%에 비해서는 40.0%p가 낮고, 총부채 비율이 가장 높은 일본의 223.2%에 비해 187.4%p나 낮다. 일반정부 재정수지의 경우 한국은 2.8%의 흑자, OECD 회원국 평균은 0.3%의 적자를 기록했다.[7]

6) 재정의 자동안정화장치에 대해서는 강병구(2011) 참조.

7) IMF(2018b)에 따르면, 한국은 비교되는 34개 국가 중 호주, 독일, 네덜란드, 스웨덴, 카자흐스탄과 함께 재정여력이 상당히 양호한 국가로 분류된다(강병구 · 조영철, 2019, p. 56 재인용).

[그림 Ⅱ-6] 일반정부 총수입과 총지출의 국제비교(2018년)

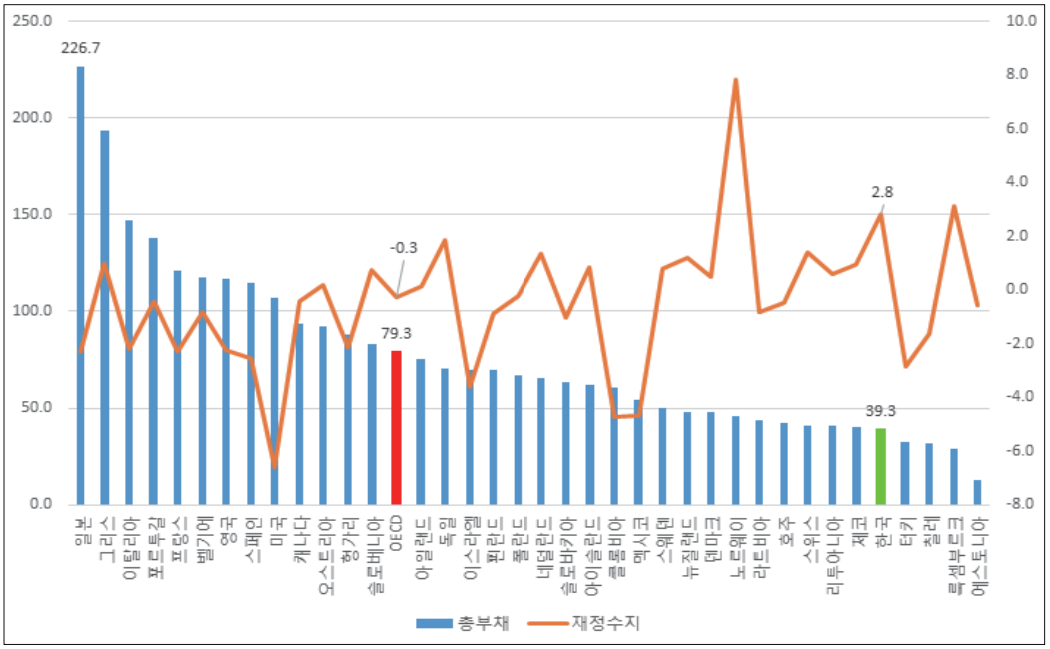
(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD.Stat, "Government at a Glance," https://stats.oecd.org/, 검색일자: 2020. 11. 24.

[그림 Ⅱ-7] 일반정부의 재정수지와 총부채(2018년)

(단위: GDP 대비 %)

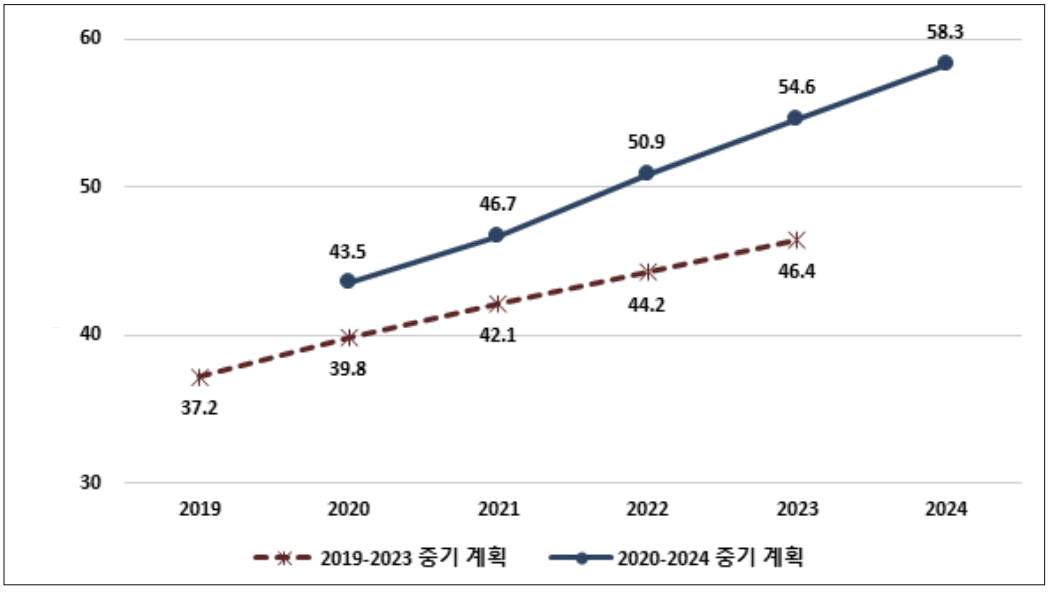


자료: OECD.Stat, "Government at a Glance," https://stats.oecd.org/, 검색일자: 2020. 11. 24.

한편 정부의 중기 국가재정운용계획을 살펴보면 최근 재정기조가 보다 확장적으로 변하였다. 2020년 코로나19의 전 세계적인 대유행으로 인한 경기침체와 이에 대응하기 위한 네 차례의 추가경정예산 편성 등으로 인하여 GDP 대비 국가채무비율이 당초의 전망치인 39.8%에서 43.5%로 약 3.7%p 확대되었다.[8] 2021년 이후에도 세입여건 악화로 재정수입 증가세가 둔화되는 가운데 정부의 경기대응적 측면과 사회복지지출 및 성장잠재력 확충을 위한 한국형 뉴딜 추진 등의 재정수요를 반영한 지출 계획으로 인하여 총지출이 상대적으로 빠르게 증가할 계획이다. 이로 인하여 관리재정수지가 2024년까지 GDP 대비 5% 중후반대의 적자를 기록할 전망이며, 2024년에는 GDP 대비 국가채무비율이 58.3%로 증가해 60%에 근접할 전망이다. 특히 『2019~2023년 국가재정운용계획』과 비교하여 『2020~2024년 국가재정운용계획』의 GDP 대비 국가채무비율의 경우 그 수준 자체가 높아졌을 뿐만 아니라 그 증가세도 빨라질 것으로 전망된다.

[그림 Ⅱ-8] 중기계획의 GDP 대비 국가채무비율 변화

(단위: GDP 대비 %)



자료: 1. 대한민국정부(2019), p. 37
2. 대한민국정부(2020a), p. 44

8) 국가채무비율 43.5%는 제3차 추가경정예산까지만 반영된 것으로, 제4차 추가경정예산까지 반영하면 GDP 대비 국가채무비율은 43.9%까지 확대될 것으로 전망된다.

〈표 Ⅱ-3〉 2020~2024년 국가재정운용계획상 국가채무비율

(단위: 조원, %)

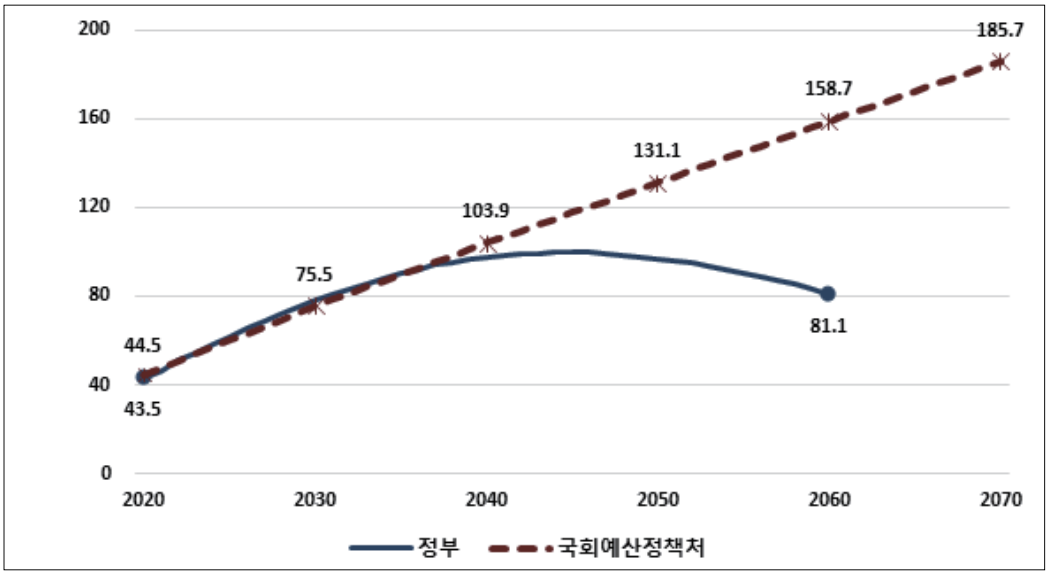
구분	2020년		2021년	2022년	2023년	2024년
	본예산	추경예산				
경상 GDP 성장률	3.8	0.6	4.8	4.0	4.0	4.0
총수입	481.8	470.7	483.0	505.4	527.8	552.2
총지출	512.3	546.9	555.8	589.1	615.7	640.3
통합재정수지	△30.5	△76.2	△72.8	△83.7	△87.9	△88.1
GDP 대비 %	(△1.5)	(△3.9)	(△3.6)	(△4.0)	(△4.0)	(△3.9)
관리재정수지	△71.5	△111.5	△109.7	△123.2	△128.2	△127.5
GDP 대비 %	(△3.5)	(△5.8)	(△5.4)	(△5.9)	(△5.9)	(△5.6)
국가채무	**805.2**	**839.4**	**945.0**	**1,070.3**	**1,196.3**	**1,327.0**
GDP 대비 %	**(39.8)**	**(43.5)**	**(46.7)**	**(50.9)**	**(54.6)**	**(58.3)**

자료: 1. 대한민국정부(2019), p. 37
2. 대한민국정부(2020a), p. 25; p. 29; pp. 43~44

정부의 재정건전성은 중기 시계에서뿐만 아니라 저출산·고령화와 이로 인한 저성장과 같은 구조적인 문제로 인하여 장기 시계에서 더 문제가 될 전망이다. 2020년 9월 정부가 발표한 「2020~2060년 장기재정전망」에 따르면, 우리나라의 GDP 대비 국가채무비율은 2020년 43.5%에서 2045년경 100%에 가까운 수준까지 증가하였다가 이후 하락세로 반전되어 2060년에는 81.1% 수준이 될 전망이다. 다만 정부의 이러한 전망에는 향후 재정지출수요가 증가함에도 불구하고 지출구조조정을 통해 재정지출 증가율을 경상성장률 수준으로 관리한다는 정부의 정책적 의지가 반영되어 있다. 만약 우리나라의 인구구조 변화로 인한 재정의 구조적인 문제를 그대로 가정한 채 정부가 재정운용기조를 현재와 유사하게 유지한다면, 우리나라의 GDP 대비 국가채무비율은 향후 지속적으로 증가할 전망이다. 국회예산정책처(2020)는 우리나라 재정의 구조적인 문제점을 지적하기 위해 의무지출 전망에는 인구구조의 변화를 반영하고, 재량지출은 2012~2020년 평균 GDP 대비 재량지출규모가 장기적으로 유지된다는 가정하에 우리나라의 GDP 대비 국가채무비율을 전망하였다. 그 결과 국가채무비율은 2040년 103.9%로 100%를 넘어서며, 2060년 158.7%, 2070년 185.7%로 지속적으로 확대될 전망이다.

[그림 Ⅱ-9] GDP 대비 국가채무비율 장기전망

(단위: GDP 대비 %)



자료: 1. 대한민국정부(2020b), p. 6
2. 국회예산정책처(2020), p. 25

중기재정전망과 장기재정전망을 종합적으로 고려할 때, 단기적으로는 재정여력을 활용한 적극적인 재정운용이 필요하지만, 중장기적으로는 급격히 증가할 것으로 예상되는 의무지출을 뒷받침하기 위한 세수 확충 방안을 적극적으로 마련하여 재정을 건전하게 관리할 필요가 있다. 특히 앞에서 제시한 중기 및 장기재정전망에는 세수 확충을 위한 노력이 반영되지 않았다. 따라서 세수 확충을 위한 방향을 설정하고 이를 실현하기 위한 구체적인 방안을 마련하여 시행한다면 우리나라의 재정은 건전하게 유지될 수 있을 것이다.

2. 조세체계의 특징과 평가

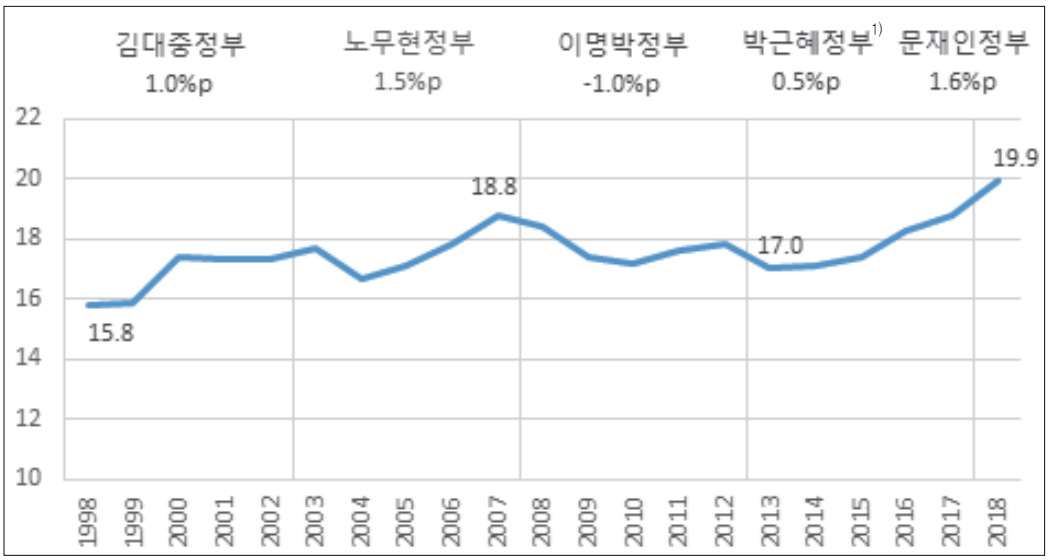
가. 조세부담률과 세수구성

조세부담률의 추이를 보면, 김대중 정부와 노무현 정부에서 증가세를 기록한 이후 이명박 정부에서 하락하고, 박근혜 정부 이후에는 다시 증가하는 경향을 보이

고 있다. 김대중 정부와 노무현 정부에서 조세부담률은 각각 1.0%p와 1.5%p의 증가를 기록했고, 이명박 정부에서는 1.0%p가 감소했다. 박근혜 정부(2013~2016년)와 문재인 정부(2017~2018년)에서 조세부담률은 각각 0.5%p와 1.6%p 증가했다.

[그림 Ⅱ-10] 조세부담률 추이

(단위: GDP 대비 %)



주: 1. 한국은행 신계열 GDP 기준(2015년 기준년)
1) 박근혜 정부는 2013~2016년

자료: 통계청, e-나라지표, 「조세부담률」, https://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=1122, 검색일자: 2020. 2. 3.

시기별로 조세부담률의 증감은 정부의 조세정책 기조와 경제상황을 반영하고 있다. 김대중 정부(1998~2002년) 첫 해는 외환위기로 인해 세수가 큰 폭으로 하락하여 1997년 대비 1.0%p 낮아졌지만, 점차 회복하여 2002년에는 17.3%의 조세부담률을 기록하였다. 김대중 정부의 "세제개편은 소비 및 투자 진작을 통한 경기회복, 기업과 금융기관의 구조조정 지원, 해외자본 유치 확대 등을 목표로 하였다." 세원 확보를 위한 세제개편의 주요 내용으로는 "담배에 대한 부가세 부과, 교통세 인상, 「과세특례제한법」의 제정을 통한 비과세·감면의 통제" 등이 있다.[9)]

노무현 정부(2003~2007년) 집권 2년차인 2004년에는 조세부담률이 2003년 대비 1%p 하락했지만, 2005년부터 점차 상승하여 2007년에는 18.8%를 기록하여 2002년

9) 본 단락은 박상원·전병목(2011), pp. 23~24를 발췌 및 요약하였다.

대비 1.5%p 증가했다. 노무현 정부의 세제개편은 종합부동산세의 도입을 특징으로 하고 있다. 부동산 보유세 개편은 2003년부터 추진되었고, 종합부동산세는 2004년 11월 4일에 발표된 「부동산 보유세제 개편방안」에서 구체화되었다. 2005년 8월 31일 「부동산 종합대책」에서는 종합부동산세 주택 과표 적용률을 상향 조정하였고, 세대별 합산 기준금액을 9억원에서 6억원으로 낮추었으며, 세부담 상한을 50%에서 200%로 높였다.

2008년 글로벌 금융위기와 함께 출범한 이명박 정부(2008~2012년)는 시장경제의 활성화 차원에서 감세정책을 추진한 결과, 집권기간 동안 조세부담률이 1%p 하락했다. 소득세, 법인세, 종합부동산세 등 주요 세목의 세율을 낮춘 반면, 세원 확충을 위한 세제개편은 미흡하였다. 김상조(2013)에 따르면 이명박 정부의 세법개정으로 2008년부터 2012년까지 총 63조 8천억원의 세수가 감소한 것으로 추정된다.[10)]

박근혜 정부(2013~2016년)는 '증세 없는 복지'를 주장하면서도 실제로는 지하경제 양성화를 통해 세원을 확충하고, 소득세 및 소비세 위주의 증세를 시도하여 집권기간 동안 0.5%p의 조세부담률이 증가했다. 소득세의 경우, 최고세율 적용 과세표준을 3억원에서 1.5억원으로 낮추고, 연 2천만원 이하의 주택임대소득에 대해서 2017년부터 14%로 분리과세하기로 하였으며, 2016년 1월부터 파생상품에 대해서도 양도소득세를 과세하기로 했다. 법인세의 경우, 대기업에 적용하는 연구·인력개발비의 세액공제 한도를 기존의 6%에서 4%로 낮추는 반면, 과세표준 1천억원 초과 대기업에 적용하는 최저한세율을 기존의 16%에서 17%로 높이고, '기업소득환류세제'를 도입하여 기업의 미환류소득에 대해 2017년까지 한시적으로 10%의 법인세를 부과하였다. 소비세의 경우, 담배를 개별소비세 과세대상에 추가하였다.

문재인 정부(2017~2022년)의 조세정책은 일자리창출과 소득분배에 중점을 두고 추진되었으며, 양질의 일자리를 늘리는 기업에 대한 세제 지원 확대, 고소득·고액자산가에 대한 과세 강화, 서민·중산층에 대한 세부담 축소를 주된 내용으로 하고 있다. 소득세는 과세표준 3억원과 5억원 초과분에 대한 최고세율을 각각 40%와 42%로 인상하고, 파생상품 양도소득세 탄력세율을 5%에서 10%로 인상하였다. 법인세는 과세표준 3천억원 초과분에 대해 최고세율을 25%로 상향 조정했다. 상속·증여세의 경우, 일감 몰아주기에 대한 증여세 과세를 강화하면서 사후 관리요건을

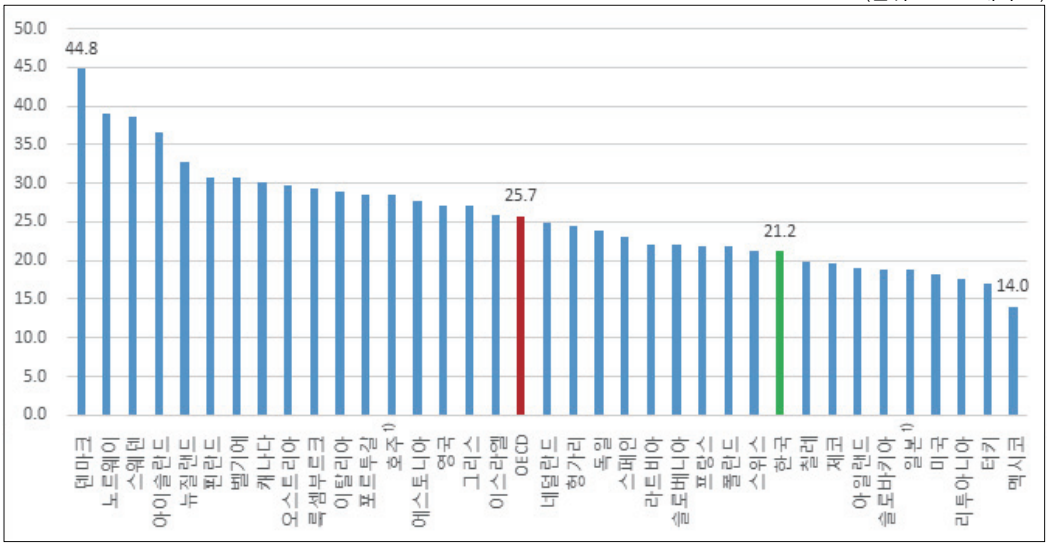
10) 강병구(2016), p. 9 재인용.

완화하고, 상속·증여세 신고세액공제를 7%에서 3%로 축소했다. 소비세는 지방소비세를 부가가치세액의 21%로 인상했다. 이 외에도 일자리 창출을 위해 고용증대세제의 신설, 중소기업 사회보험료 세액공제 확대, 근로취약계층 재고용·지역일자리 창출에 대한 세제 지원을 확대하고, 일자리의 질을 높이기 위해 임금증가 중소기업·비정규직 정규직 전환기업·근로시간 단축기업 등에 대한 세제 지원을 확대하였으며, 기업소득 환류세제 일몰 종료 후 투자·상생협력촉진세제를 신설했다. 서민·중산층의 세제 지원을 위해 근로·자녀장려금 확대, 월세 세액공제율 인상, 의료비 세액공제 확대 등을 추진했다. 또한 주택시장 안정화 대책 차원에서 양도소득세 중과, 조정대상지역 내 1세대 1주택자에 대한 비과세 거주요건 강화, 장기보유특별공제의 합리화, 종합부동산세율의 인상과 공시가격 현실화 등을 추진했다.

2018년 한국의 조세부담률(2015년 기준년 GDP 기준)은 19.9%를 기록했지만 OECD 회원국과 비교할 때 여전히 낮은 수준이다. [그림 II-11]에서 보듯이 2018년 한국의 조세부담률(2010년 기준년 GDP 기준)은 21.2%로, OECD 회원국 평균 25.7%에 비해 4.5%p 낮은 수준이다.

[그림 II-11] 조세부담률의 국제비교(2018년)

(단위: GDP 대비 %)



주: 1. 조세부담률=(Total tax revenue–Social security funds)/GDP

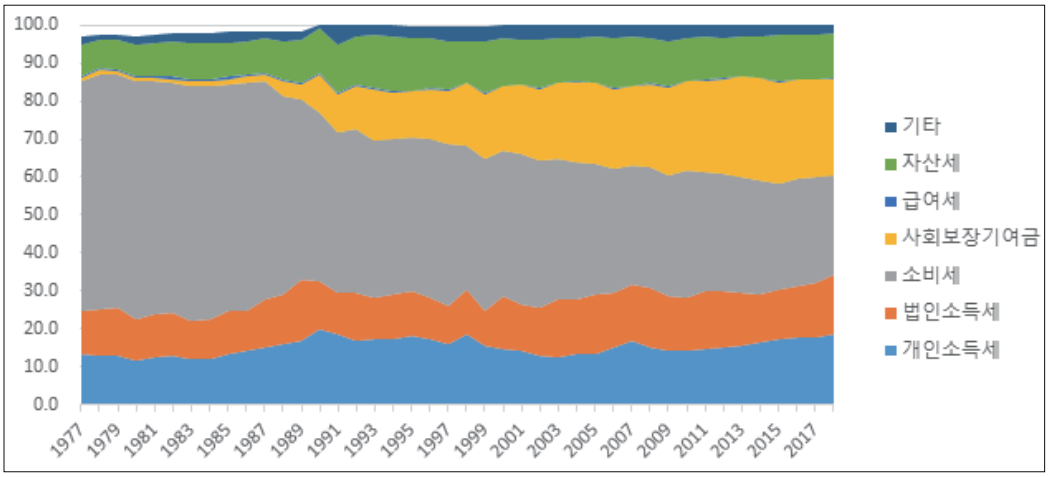
1) 호주와 일본은 2017년 수치

자료: OECD.stst, "Revenue Statistics," https://stats.oecd.org/, 검색일자: 2020. 11. 24.

한편 한국은 1977년 부가가치세의 도입으로 전체 세수에서 차지하는 소비세의 비중이 크게 증가했지만, 1988년 국민연금, 1995년 고용보험, 2008년 노인장기요양보험제도의 도입 등 사회보험의 확대로 사회보장기여금의 비중이 급격히 증가했다. 반면에 개인소득세와 법인소득세의 비중은 1970년대 이후 일정한 비중을 유지했지만, 최근에 개인소득세의 비중이 다소 증가하는 경향을 보이고 있다. 부동산 보유세, 부유세, 상속·증여세, 금융 및 자본거래세 등으로 구성되는 자산세는 1990년대 이후 일정한 비중을 유지하고 있다.

[그림 II-12] 세수 구성의 추이

(단위: %)



주: 각 세목별 구분은 OECD 기준으로 개인소득세(1100), 법인소득세(1200), 사회보장기여금(2000), 급여세(3000), 자산세(4000), 소비세(5000), 기타(6000)

자료: OECD, "Revenue Statistics, "https://stats.oecd.org/, 검색일자: 2020. 11. 24.

세목별 세수 구성을 보면, OECD 평균에 비해 한국은 개인소득세와 소비세, 보유세, 고용주 사회보장기여금의 비중이 낮고, 법인소득세, 자산거래세, 종업원 사회보장기여금의 비중은 높다. 〈표 II-4〉에서 보듯이 2018년 전체 세수에서 개인소득세가 차지하는 비중은 18.4%로 OECD 평균 23.9%에 비해 낮지만, 법인소득세의 비중은 15.7%로 OECD 평균 8.8%보다 높다. 소비세의 비중은 26.3%로 OECD 평균 32.5%보다 6.2%p 낮고, 부가가치세의 비중은 15.3%로 OECD 평균보다 5.3%p 낮다. 자산세 중 보유세의 비중(3.1%)은 OECD 평균(3.6%)보다 낮지만, 거래세의 비중(7.1%)은 OECD 평균(1.4%)에 비해 크게 높다. 거래세(7.1%)는 취득세(4.7%), 등록세(0.3%),

증권거래세(1.2%), 농특세(0.6%), 인지세(0.2%)로 구성되었다. 사회보장기여금의 비중(25.4%)은 OECD 평균(27%)보다 낮지만, 종업원보다는 고용주의 비중이 더 낮다. 한국에서 종업원의 사회보장기여금 비중은 10.9%로 OECD 평균 8.9%보다 높지만, 고용주의 사회보장기여금 비중은 11.6%로 OECD 평균 15.1%보다 낮다.

〈표 Ⅱ-4〉 세수 구성의 국제비교(2018년)

(단위: %)

구분	개인 소득세	법인 소득세	소비세		자산세			사회보장기여금		
				부가가치세		보유세	거래세		종업원	고용주
한국	18.4	15.7	26.3	15.3	11.6	3.1	7.1	25.4	10.9	11.6
OECD	23.9	8.8	32.5	20.6	5.5	3.6	1.4	27.0	8.9	15.1

주: 세목별 구분은 OECD 기준

자료: OECD, "Revenue Statistics," https://stats.oecd.org/, 검색일자: 2020. 11. 24.

강병구 · 조영철(2019, p. 25)은 OECD 회원국 평균과 비교해 한국의 "법인소득세의 비중이 높은 이유는 전체 법인기업의 과세대상소득이 크기 때문이며, 실제로 개별 법인기업이 부담하는 실효세율은 높지 않다. 법인기업의 과세대상소득이 큰 것은 낮은 노동소득분배율, 대기업으로의 경제력 집중, 소득세율에 비해 낮은 법인세율로 인한 법인의 선호 등이 복합적으로 작용한 결과"인 것으로 평가한다. 또한 "소득세수의 비중이 작은 것은 낮은 노동소득분배율과 다양한 (근로)소득공제제도, 고소득자와 고액자산가에게 제공하는 비과세 감면제도, 자영업자의 낮은 소득파악율 등"을 그 원인으로 지적하고, "사회보장기여금의 비중이 상대적으로 낮은 이유는 전반적으로 고용률이 낮고, 비정규직을 중심으로 사회보험의 사각지대가 크며, 근로자에 비해 고용주에게 적용하는 사회보험료율이 낮기 때문"인 것으로 평가한다.[11]

나. 주요 세목의 실효세율

한국의 조세부담률이 낮은 이유는 지하경제의 규모가 크고,[12] 주요 세목의 실효세

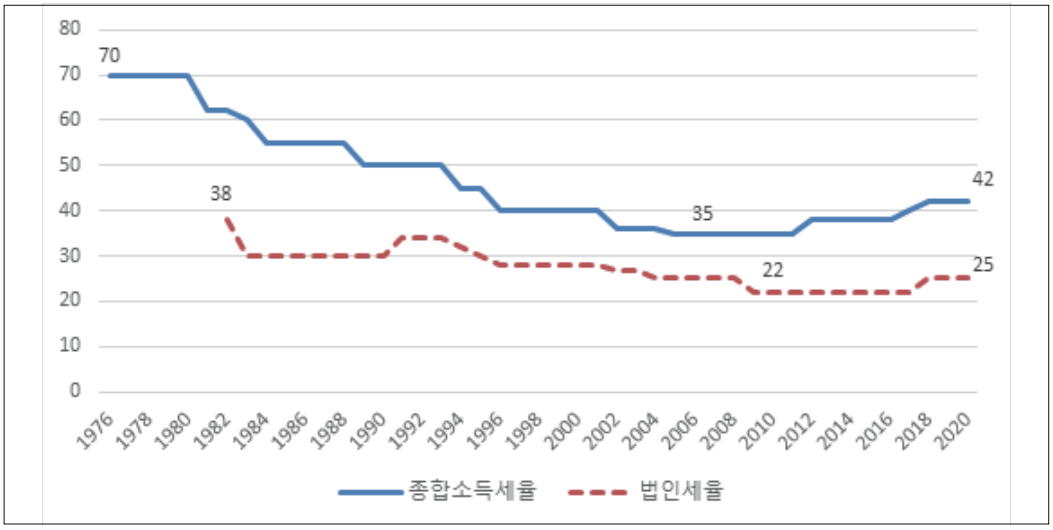
11) 자세한 내용은 강병구(2014) 참조.

12) Medina and Schneider(2018)는 세계 158개 국가를 대상으로 MIMIC(Multiple Indicators Multiple Causes) 모형을 이용하여 지하경제 규모를 추정하였다. 이 연구에 따르면 한국의 지하경제 규모는 1991년 29.1%를 기

율이 낮기 때문이다. 특정 세목의 실효세율은 명목세율 체계와 조세지출 규모에 의해 영향을 받는다. 한국의 부가가치세율은 1977년 도입 이후 10%를 유지하고 있지만, 종합소득세와 법인세 최고세율은 시기별로 큰 차이를 보이고 있다. [그림 II-13]에서 보듯이 종합소득세의 경우 1976년 70%에서 계속 하락하여 2005년부터 2011년까지 35%를 유지한 이후 2012년부터 상승하여 2018년 이후 과세표준 5억원 초과분에 대해 42%를 적용하고 있다. 법인세 최고세율은 1982년 38%에서 계속 하락하여 2009년부터 2017년까지 22%를 유지한 이후 2018년부터 과세표준 3천억원 초과분에 대해 25%를 적용하고 있다. 한편, 지방세와 방위세를 포함한 법인세 최고세율은 1982년 50.35%로 매우 높은 수준이었지만, 방위세는 1990년에 폐지되었다.[13)]

[그림 II-13] 소득세, 법인세 최고세율 추이

(단위: %)



자료: 1. 국가법령정보센터, 「소득세법」, 제55조(세율) 제1항, https://www.law.go.kr/법령/소득세법, 검색일자: 2020. 7. 16.
2. 국가법령정보센터, 「법인세법」, 제55조(세율) 제1항, https://www.law.go.kr/법령/법인세법, 검색일자: 2020. 7. 16.

한국의 조세지출 규모는 계속 증가하는 추세에 있다. 〈표 II-5〉에서 보듯이 국세감면액은 2012년 33.4조원에서 2019년 49.6조원으로 확대된 것으로 나타났다.

록한 이후 2015년 19.8%로 축소되었지만, OECD 회원국 평균(14.6%)보다 높은 수준이다. 안종석 · 강성훈 · 오종현(2017)에 따르면 상속 · 증여세, 부가가치세, 소득세, 법인세, 개별소비세의 순서로 조세갭(tax gap)이 큰 것으로 추정된다(강병구 · 조영철, 2019, pp. 96~97에서 재인용).

13) 여유진 외(2014), pp. 333~334와 김학수(2013a), p. 28을 인용하여 정리하였다.

국세감면율은 2012년 14.1%에서 2017년 13.0%로 감소한 이후, 2019년 13.9%로 증가하였다.

〈표 Ⅱ-5〉 국세감면액 추이

(단위: 조원, %)

구 분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
국세감면액	33.4	33.8	34.3	35.9	37.4	39.7	43.9	49.6
국세수입액	203.0	201.9	205.5	217.9	242.6	265.4	293.6	306.7
국세감면율	14.1	14.3	14.3	14.1	13.4	13.0	13.0	13.9

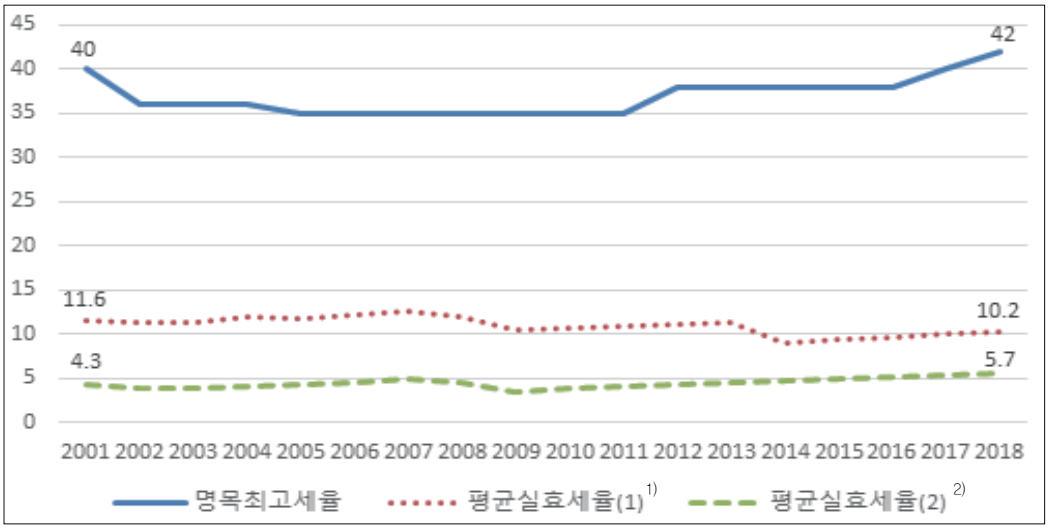
자료: 대한민국정부, 『조세지출예산서』, 각 연도

초과누진세제를 적용하고 있는 우리나라 근로소득세는 명목 최고세율과 평균실효세율 간에 차이를 보이며, 그 정도는 소득이 늘어남에 따라 작아진다. 평균실효세율(1)은 과세표준 대비 결정세액의 비율로, 과표구간과 적용세율, 세액공제·감면액의 크기에 따라 달라진다. 최고세율이 적용되는 과표구간이 높고, 적용세율이 낮고, 세액공제·감면액이 클수록 평균실효세율(1)은 낮아지고 최고세율과의 차이는 커진다. 평균실효세율(2)는 과세대상근로소득(총급여) 대비 결정세액의 비율로 동일한 과표구간과 적용세율하에서도 근로소득공제와 소득공제의 크기가 커짐에 따라 작아진다. 따라서 평균실효세율(2)에 영향을 미치는 요소는 과표구간의 분포, 세율, (근로)소득공제, 세액공제·감면 등이 있다.

명목세율과 조세지출의 변화를 반영하여 세목별 실효세율도 시기별로 다소의 편차를 보이고 있다. [그림 II-14]에서 보듯이 근로소득세의 경우 평균실효세율(1)은 2001년 11.6%에서 2018년 10.2%로 다소 하락한 반면, 평균실효세율(2)는 같은 기간에 4.3%에서 5.7%로 증가했다. 평균실효세율(1)이 감소했다는 것은 근로소득세액 공제 및 감면이 증가했다는 것을 의미하며, 평균실효세율(2)가 증가했다는 것은 근로소득공제와 소득공제가 축소되었다는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고 우리나라 근로소득세 평균실효세율은 최고명목세율에 비해 크게 낮고, 소득수준별로 큰 차이를 보이고 있다.

[그림 Ⅱ-14] 근로소득세 평균실효세율 추이

(단위: %)



주: 1) 평균실효세율(1)=결정세액/과세표준
2) 평균실효세율(2)=결정세액/과세대상근로소득(총급여)

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

〈표 Ⅱ-6〉에서 보듯이 2018년 과세대상 근로소득자 1,857만 8천명의 급여총액은 681.6조원이며, 이 가운데 근로소득공제와 소득공제는 각각 170.6조원과 132.1조원에 달하여 전체 급여총액의 44.4%이다. 세액공제 및 감면액은 14.4조원이고, 결정세액은 38.3조원이다. 급여총액의 분포를 반영하여 과세대상 근로소득 2천만원 초과 6천만원 이하의 구간에서 (근로)소득공제와 세액공제·감면의 비중이 높다. 결정세액의 경우 과세대상 근로소득 1억원 초과 2억원 이하의 구간에서 31.5%로 가장 높지만, 이 구간에서 평균실효세율(1)과 평균실효세율(2)는 각각 17.8%와 13.3%를 기록하였다. 2018년 근로소득 신고자 중 결정세액이 없는 자는 38.9%에 달하였다.

〈표 Ⅱ-6〉 과세대상근로소득 규모별 평균실효세율(2018년)

(단위: 천명, 조원, %)

과세대상 근로소득	급여총계		근로소득 공제	소득공제	세액 공제·감면	결정 세액	실효세율 (1)1)	실효세율 (2)2)
	인원	금액						
전체	18,578	681.6	170.6	132.1	14.4	38.3	10.2	5.7
1천만원 이하	16.4	2.2	5.3	3.0	0.6	0.0	0.0	0.0
2천만원 이하	19.1	8.2	15.2	8.8	6.7	0.2	0.5	0.2

〈표 Ⅱ-6〉의 계속

과세대상 근로소득	급여총계		근로소득 공제	소득공제	세액 공제 · 감면	결정 세액	실효세율 (1)[1]	실효세율 (2)[2]
	인원	금액						
4천만원 이하	33.0	25.8	34.2	29.0	29.8	4.2	2.1	0.9
6천만원 이하	14.8	19.8	19.5	23.0	24.5	10.7	5.8	3.0
8천만원 이하	8.1	15.4	11.7	16.5	16.7	14.4	8.8	5.3
1억원 이하	4.3	10.5	6.7	9.3	9.8	15.1	12.2	8.1
2억원 이하	3.8	13.3	6.4	9.0	10.2	31.5	17.8	13.3
3억원 이하	0.3	2.0	0.6	0.8	0.9	8.0	26.9	22.9
5억원 이하	0.1	1.2	0.3	0.4	0.4	6.1	30.9	27.6
10억원 이하	0.05	0.8	0.13	0.20	0.20	4.8	34.7	31.8
10억원 초과	0.02	0.8	0.08	0.11	0.17	5.0	38.5	36.5

주: 1. 소득구간별로 결정세액이 없는 자를 포함하여 산출하였고, 결정세액이 없는 자 중 과세대상근로소득이 1억원을 초과하는 자는 1억원 초과 2억원 이하의 구간에 포함시켰음

1) 평균실효세율(1)=결정세액/과세표준

2) 평균실효세율(2)=결정세액/과세대상근로소득(총급여)

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2019. 4-2-4 근로소득 연말정산 신고 현황Ⅳ(과세대상근로소득)

한국에서 노동자의 평균소득세율(all-in average income tax rate)은 OECD 평균에 비해 크게 낮다. 〈표 II-7〉에서 보듯이 평균임금을 받는 정규직 성인 노동자를 기준으로 비교할 때, 2019년 한국의 비혼 무자녀가구 노동자는 총임금소득 대비 15.3%의 근로소득세와 사회보장기여금을 부담하지만, OECD 평균은 25.9%를 기록하고 있다. 비혼 2자녀가구 노동자의 평균소득세율은 각각 13.3%와 21.8%로 나타났다. 홑벌이 부부가구 노동자의 경우 비혼 가구 노동자에 비해 평균소득세율이 약간 낮아지기는 하지만, 한국과 OECD 평균의 차이는 크게 변하지 않는다.

〈표 Ⅱ-7〉 평균소득세율의 국제비교(2019년)

(단위: %)

구분	비혼		홑벌이 부부	
	무자녀	2자녀	무자녀	2자녀
한국	15.3	13.3	14.8	13.2
OECD	25.9	21.8	23.2	20.5

주: 1. 평균소득세율은 평균임금 수준(100%AW)에서 측정된 정규직 성인노동자의 총임금소득 대비 중앙정부 및 지방정부 근로소득세와 사회보장기여금의 비율임

2. OECD는 OECD 회원국 단순 평균임

자료: OECD.stat., Public Sector, Taxation and Market Regulation – Taxation – Table I.6., p. 100, https://stats.oecd.org, 검색일자: 2020. 11. 18.

또한 한국의 개인소득세 최고세율이 적용되는 과세표준 구간은 OECD 평균에 비해 매우 높기 때문에, 최고세율 적용 대상자가 적다. 2019년 기준 한국의 개인소득세 최고세율은 46.2%로 OECD 평균 42.8%보다는 높지만, G7 국가의 평균(49.7%)이나 노동자 1인당 평균임금이 5만달러(PPP)를 초과하는 국가들을 대상으로 산출한 평균(48.8%)보다는 낮다. 노동자 평균임금 대비 최고세율이 적용되기 시작하는 임금의 배율을 보면, 한국은 11.1배로 OECD 평균인 5.5배를 크게 상회하고 있다. 2018년도 귀속분 개인소득세 최고세율을 적용받는 근로소득 신고자(과세표준 5억원 초과)는 전체의 약 0.06%이고, 과세대상 근로소득은 전체의 약 1.62%에 불과하다.

〈표 Ⅱ-8〉 개인소득세 최고한계세율 및 적용 과세표준(2019년)

(단위: %)

구분	명목최고세율	평균임금 배율
한국	46.2	11.1
OECD	42.8	5.5
G7	49.7	7.0
평균임금 5만달러(PPP)	48.8	4.7

주: 최고세율은 부가세를 합산한 수치임

자료: OECD.stat., Public Sector, Taxation and Market Regulation – Tax Database – Table I. 6., https://stat.oecd.org, 검색일자: 2020. 11. 18.

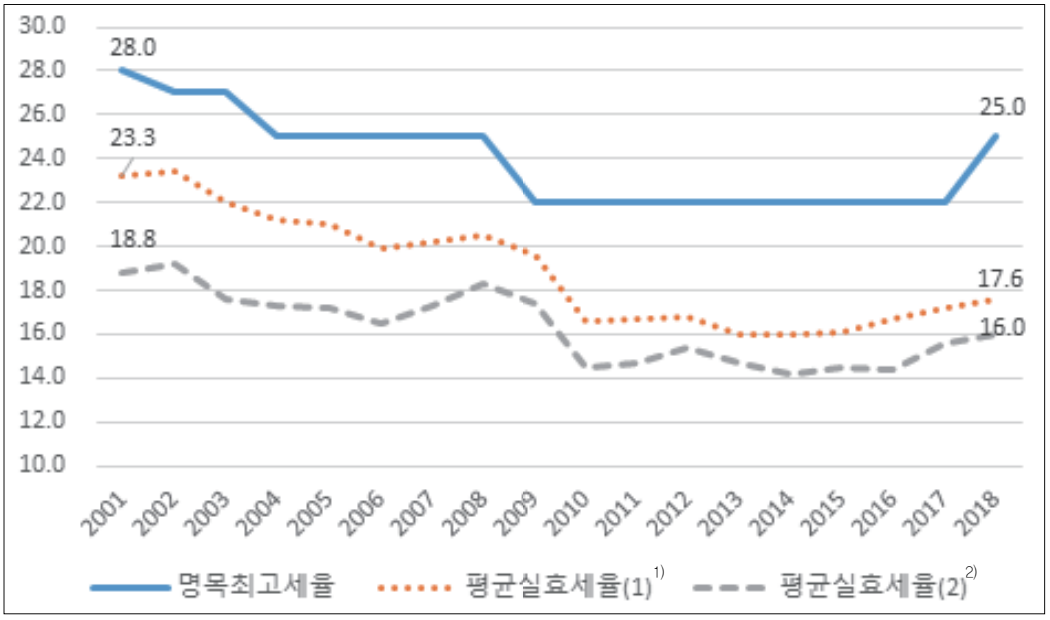
우리나라 법인세는 초과누진세를 적용하고 있으며, 흑자법인에 대해서만 과세를 한다. 2018년 법인세 신고기준으로 총신고법인 수 74만 215개 중 52.8%의 기업이 61.5조원의 법인세를 부담했다. 법인세 평균실효세율(1)은 과세표준 대비 총부담세액의 비율로 과세표준이 동일하더라도 과표구간과 적용세율, 법인세 공제·감면의 크기에 따라 달라진다. 최고세율이 적용되는 과표구간이 높고, 적용세율이 낮고, 법인세공제·감면이 클수록 평균실효세율(1)은 낮아지고 최고세율과의 차이는 커진다. 평균실효세율(2)는 각 사업연도 소득금액 대비 총부담세액의 비율로, 동일한 과표구간과 적용세율하에서도 법인세 공제·감면 규모가 커짐에 따라 낮아진다. 회계상 감가상각비율과 채무비율, 익금산입과 손금산입 등 세무조정 과정, 이월결손금과 비과세 및 소득공제 항목 등도 궁극적으로 법인의 세부담에 영향을 미친다.

[그림 Ⅱ-15]에서 보듯이 법인세의 경우 평균실효세율(1)은 2001년 23.3%에서

2013년 16.0%로 하락한 이후 점차 상승하여 2018년 17.6%를 기록하였다. 평균실효세율(2)는 2001년 18.8%를 기록한 이후 감소세를 유지하다가 2014년 이후 증가세로 전환하여 2018년에는 16.0%를 기록했다. 평균실효세율의 감소는 법인세율 인하와 법인세 공제·감면의 확대에 기인하고, 법인소득 규모별로 차이를 보이고 있다.

[그림 Ⅱ-15] 법인세 평균실효세율 추이

(단위: %)



주: 1. 2018년 법인세 신고 기준 흑자법인을 대상으로 함
1) 평균실효세율(1)=총부담세액/과세표준
2) 평균실효세율(2)=총부담세액/소득금액
자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

〈표 Ⅱ-9〉에서 보듯이 2018년 흑자법인의 소득금액과 총부담세액은 각각 384.1조원과 61.5조원이다. 비과세소득과 소득공제는 6.1조원이고, 법인세 공제·감면액은 9.9조원에 달한다. 사업연도 소득금액이 5천억원을 초과하는 법인의 경우 전체 소득금액과 총부담세액에서 차지하는 비중은 각각 36.6%와 40.8%이다. 이들 대기업은 전체 공제·감면액의 51.0%를 차지하고, 평균실효세율(1)과 평균실효세율(2)는 각각 18.4%와 17.9%로 1천억원 초과 5천억원 이하 규모의 법인보다 낮다.

〈표 Ⅱ-9〉 각 사업연도 소득금액 규모별 평균실효세율(2018년)

(단위: 개, 조원, %)

구분	소득금액		비과세 소득	소득 공제	공제감면세액	총부담세액	실효 세율 (1)[1]	실효 세율 (2)[2]
	법인수	금액						
전체	483,254	384.1	0.5	5.6	9.9	61.5	17.6	16.0
1천만원 이하	21.8	0.1	0.1	0.0	0.02	0.1	10.5	7.1
5천만원 이하	27.3	0.9	0.3	0.0	0.4	0.4	8.9	7.0
1억원 이하	14.8	1.3	0.3	0.1	0.8	0.6	8.5	7.2
2억원 이하	14.0	2.5	0.3	0.2	1.8	1.2	8.3	7.3
5억원 이하	12.2	4.8	1.1	0.9	5.3	2.8	10.5	9.5
10억원 이하	4.7	4.1	1.1	1.3	5.4	3.1	13.3	12.1
20억원 이하	2.5	4.4	1.9	2.0	5.4	3.6	14.9	13.4
50억원 이하	1.6	6.1	5.5	5.3	6.2	5.5	16.3	14.4
100억원 이하	0.6	4.9	7.3	7.0	4.0	4.6	17.2	15.0
200억원 이하	0.3	5.3	21.6	8.9	4.0	5.1	17.9	15.4
500억원 이하	0.2	7.9	14.3	16.9	4.3	8.4	19.5	17.0
1000억원 이하	0.07	6.2	12.8	21.1	3.6	6.8	20.3	17.6
5000억원 이하	0.06	14.8	33.0	36.4	7.5	16.9	20.7	18.2
5000억원 초과	0.015	36.6	0.2	0.0	51.0	40.8	18.4	17.9

주: 1. 2018년 법인세 신고 기준 흑자법인을 대상으로 함

1) 평균실효세율(1)=총부담세액/과세표준

2) 평균실효세율(2)=총부담세액/소득금액

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2019, 8-1-4 법인세 신고현황Ⅳ를 이용하여 저자 작성

〈표 Ⅱ-10〉에서 보듯이 2018년 법인세 공제액(7조 5,569억원)과 감면액(2조 3,396억원)은 총 9조 8,965억원에 달하였다. 법인세 공제액 중에서는 일반법인에 대한 외국납부세액공제(2조 7,084억원), 생산성 향상 시설투자 세액공제(1조 1,232억원), 일반연구·인력개발비세액공제(9,537억원), 고용창출투자세액공제(5,043억원) 등이 큰 비중을 차지하고, 법인세 감면액 중에서는 '중소기업에 대한 특별세액 감면'(1조 805억원), '수도권외지역 이전 본사에 대한 감면'(7,136억원) 등이 큰 비중을 차지하고 있다. 법인세 공제감면제도는 항목별로 세제 지원의 취지를 갖고 있지만, 일반법인 기준 전체 공제감면액의 53.4%가 최저한세 적용에서 제외되는 등 법인세 실효세율을 낮추는 요인으로도 작용한다. 한편 법인세 실효세율은 명목세율 이외에

과세표준, 세액공제 및 감면 등에 의해서 영향을 받는다. 2020년 우리나라의 법인세 최고세율(부가세 포함)은 27.5%로, OECD 평균 23.3%보다 4.2%p 높다.[14] 다만 2019년 기준 37개 OECD 회원국 중 네덜란드(2단계), 룩셈부르크(2단계), 대한민국(4단계)을 제외한 나머지 국가들은 법인세 단일세율을 적용하고 있다는 점이 고려되어야 한다.[15]

〈표 II-10〉 법인세 공제 · 감면액(2018년)

(단위: 억원, %)

구분	최저한세	전체		일반법인		중소기업	
		금액	비중	금액	비중	금액	비중
세액공제	적용제외	40,215	53.2	27,116	46.2	13,099	77.5
	적용대상	35,354	46.8	31,560	53.8	3,794	22.5
	합계	75,569	100.0	58,676	100.0	16,893	100.0
세액감면	적용제외	9,867	42.2	9,110	99.1	757	5.3
	적용대상	13,529	57.8	86	0.9	13,443	94.7
	합계	23,396	100.0	9,196	100.0	14,200	100.0
전체	적용제외	50,082	50.6	36,226	53.4	13,856	44.6
	적용대상	48,883	49.4	31,646	46.6	17,237	55.4
	합계	98,965	100.0	67,872	100.0	31,093	100.0

자료: 국세청, 『2019 국세통계연보』, 8-3-2 세액공제 신고 현황, 8-3-8 세액감면 신고 현황

우리나라의 2019년 부가가치세 표준세율(10%)은 OECD 평균(19.3%)보다 크게 낮은 수준이지만, 높은 표준세율을 적용하고 있는 국가에서는 대체로 경감세율을 도입하고 있다. 우리나라 부가가치세는 1977년 도입 이후 10%를 유지하고 있지만, 면세와 영세율 제도를 활용하여 세부담을 조정하고 있다. 더욱이 우리나라 부가가치세의 면세 범위는 OECD의 표준 면세 범위보다 넓다. 전승훈(2019)에 따르면, 2014년 기준 전체 가구의 경상소득 대비 부가가치세 부담 비율은 4.9%로 추정되며, 소득 수준이 높아질수록 낮아져 역진적인 구조를 보이고 있다. 반면에 가구 소비지출 대비 부가가치세의 유효세율은 소득기준 중간에 위치한 6분위 계층에서 8.7%로 가장 높게 추정되었다. 이러한 변화는 전승훈(2019)이 지적한 바와 같이

14) [그림 III-10] 참조.
15) 〈표 III-11〉 참조.

면세항목의 특징 때문에 나타나는 현상으로, 미가공식료품 및 농림축산물, 의료 및 보건용역, 여객운송용역 등에 대한 면세는 부가가치세의 역진성을 완화시키지만, 사설학원이 제공하는 교육용역과 금융보험용역에 대한 면세는 부가가치세의 역진성을 강화시킨다.

〈표 Ⅱ-11〉 가구당 부가가치세 부담

(단위: 천원, %)

구분	경상소득	소비지출액	부가가치세부담		
			부담액	경상소득 대비	소비지출 대비
1분위	382.8	668.3	51.0	13.3	8.3
2분위	930.5	882.1	68.0	7.3	8.4
3분위	1,538.1	1,244.1	96.5	6.3	8.4
4분위	2,163.9	1,597.7	126.0	5.8	8.6
5분위	2,763.2	1,993.5	156.7	5.7	8.5
6분위	3,340.1	2,252.0	179.3	5.4	8.7
7분위	3,968.4	2,593.1	205.2	5.2	8.6
8분위	4,696.9	2,819.3	223.0	4.7	8.6
9분위	5,787.9	3,292.2	260.5	4.5	8.6
10분위	8,621.1	4,096.0	319.7	3.7	8.5
전체	3,556.1	2,206.3	173.5	4.9	8.5

자료: 전승훈(2019), p. 102, 〈표 1〉

상속세의 경우 2018년 전체 피상속인 35만 6,109명 가운데 2.2%인 8,002명이 과세대상자이고, 이들의 총상속재산가액은 15.1조원으로 전체 상속재산가액의 32.4%이다. 상속공제와 세액공제는 각각 7.4조원과 0.7조원이며, 과세표준 대비 총결정세액의 비율로 측정된 평균실효세율(1)은 27.9%이지만, 과세미달자를 포함한 총상속재산가액 대비 총결정세액의 비율로 측정된 평균실효세율(2)는 5.4%에 불과하다. 상속공제는 총상속재산가액 10억원 초과 20억원 이하의 구간에서 39.5%로 가장 높았고, 총결정세액은 100억원 초과 500억원 이하의 구간에서 33.0%를 기록하였다. 평균실효세율(1)의 경우 500억원 초과 구간에서 32.8%를 기록하여 100억원 초과 500억원 이하의 구간 37.8%보다 낮았다.

〈표 Ⅱ-12〉 총상속재산가액 규모별 평균실효세율(2018년)

(단위: 조원, %)

구분	총상속 재산가액 (a)	총상속 재산가액 (b)	비율 (b/a)	상속 공제	과세 표준	세액 공제	총결정 세액	실효 세율 (1)[1]	실효 세율 (2)[2]
전체	46.6	15.1	32.4	7.4	9.0	0.7	2.5	27.9	5.4
1억원 이하	8.0	0.01	30.8	0.02	0.04	0.02	0.0	0.5	0.00
3억원 이하	19.7	0.2	21.3	0.2	0.4	0.2	0.0	1.6	0.01
5억원 이하	13.3	0.3	21.8	0.4	0.4	0.2	0.1	4.1	0.02
10억원 이하	17.0	7.9	29.7	13.2	4.4	3.8	1.6	9.9	0.5
20억원 이하	13.5	27.0	32.9	39.5	15.5	10.0	9.0	16.1	3.6
30억원 이하	5.7	14.3	40.2	15.6	11.6	7.6	9.2	22.2	8.7
50억원 이하	5.4	13.6	43.1	12.6	12.9	10.0	12.3	26.6	12.2
100억원 이하	4.8	12.1	58.0	8.8	13.9	14.3	15.7	31.6	17.9
500억원 이하	6.7	17.2	61.4	8.3	24.4	28.2	33.0	37.8	26.6
500억원 초과	2.4	5.2	49.2	0.9	11.1	23.8	13.0	32.8	29.3

주: 1. 규모별 분류기준은 총상속재산가액과 가산하는 증여재산가액을 합산한 금액임
2. 총상속재산가액(a)은 과세미달자를 포함한 금액이며, 나머지는 과세미달자를 제외한 금액임
1) 평균실효세율(1)=총결정세액/과세표준
2) 평균실효세율(2)=총결정세액/총상속재산가액(a)

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2019, 6-2-2 상속세 결정 현황Ⅱ, 6-2-3 과세유형별 상속세 결정 현황

증여세의 경우 2018년 증여건수 37만 6,823건 가운데 42.6%가 과세대상이다. 이들의 총증여재산가액은 28.6조원으로 전체 증여재산가액의 43.4%에 달하였다. 증여재산공제와 세액공제는 각각 7.0조원과 7.7조원이며, 과세표준 대비 총결정세액의 비율로 측정된 평균실효세율(1)은 13.1%이고, 과세미달자를 포함한 총증여재산가액 대비 총결정세액의 비율로 측정된 평균실효세율(2)는 8.1%에 불과하다. 증여재산공제는 총증여재산가액 5억원 초과 10억원 이하의 구간에서 31.8%로 가장 높았고, 총결정세액은 50억원 초과 구간에서 33.0%로 가장 높았지만, 평균실효세율의 경우 하위 증여재산 규모에 비해 낮다. 50억원 초과 집단의 평균실효세율(1) 10.6%는 1억원 초과 50억원 이하 집단의 11.3~20.7%보다 낮다.

〈표 Ⅱ-13〉 총증여재산가액 규모별 평균실효세율(2018년)

(단위: 조원, %)

구분	총증여 재산가액 (a)	총증여 재산가액(b)	비율 (b/a)	증여 재산 공제	과세 표준	세액 공제	총결정 세액	실효 세율 (1)[1]	실효 세율 (2)[2]
전체	65.9	28.6	43.4	7.0	40.6	7.7	5.3	13.1	8.1
1천만원 이하	0.4	0.2	21.9	0.1	0.1	0.0	0.1	10.3	2.1
5천만원 이하	5.9	2.3	16.9	3.2	1.2	0.1	1.0	10.1	1.3
1억원 이하	6.8	10.1	64.9	23.8	3.8	0.3	2.8	9.7	3.4
3억원 이하	19.6	22.9	50.7	25.2	13.7	1.7	11.9	11.3	4.9
5억원 이하	12.1	12.5	45.0	6.2	9.1	1.9	9.6	13.8	6.4
10억원 이하	16.7	20.7	53.6	31.8	13.7	4.5	15.6	14.9	7.5
20억원 이하	7.6	10.8	61.3	7.5	10.0	5.4	13.7	18.0	14.5
30억원 이하	3.1	4.3	60.3	1.1	4.5	3.2	7.2	20.7	18.6
50억원 이하	3.4	3.7	46.5	0.6	5.1	5.6	6.6	17.0	15.4
50억원 초과	25.0	12.5	21.7	0.5	39.0	78.3	31.7	10.6	10.2

주: 1. 규모별 분류기준은 총증여재산가액과 증여재산가산액을 합산한 금액임
2. 총증여재산가액(a)은 과세미달자를 포함한 금액이며, 나머지는 과세미달자를 제외한 금액임
1) 평균실효세율(1)=총결정세액/과세표준
2) 평균실효세율(2)=총결정세액/총증여재산가액(a)

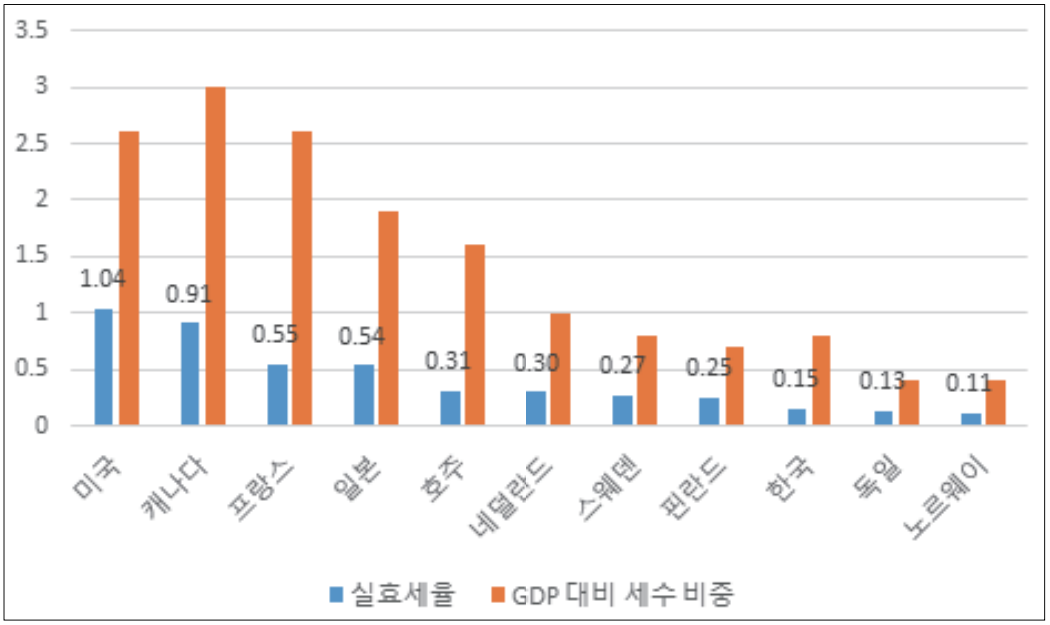
자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2019, 6-4-2 증여세 결정 현황Ⅲ, 6-4-3 과세유형별 증세 결정 현황

한편, 강병구 · 조영철(2019, p. 104)에 따르면 "우리나라의 부동산 관련 조세는 재산세, 종합부동산세, 재산세 도시지역분, 지역자원시설세를 포함해서 부가세인 지방교육세(재산세분), 농어촌특별세(종합부동산분) 등이 있다. 보유세인 재산세와 종합부동산세는 부동산세의 근간이지만, 낮은 실거래가 반영률과 공정시장가액비율로 인해 부동산 실효세율과 GDP 대비 보유세수 비중이 낮다. [그림 II-16]에서 보듯이 2014년 한국의 부동산 실효세율은 0.15%로 추정되며, GDP 대비 부동산 보유세수 비중은 0.8%로 미국(2.6%)과 일본(1.9%)에 비해 크게 낮은 수준이다." 이선화(2018, p. 23)에 따르면 부동산시가총액으로 평가한 한국의 보유세 실효세율은 비교되는 OECD 회원국 중 최하위 수준을 기록하였다. 〈표 II-14〉에서 보듯이 2015년 한국의 민간보유 부동산시가총액은 GDP 대비 5.1배로, 14개 OECD 회원국 평균 3.7배에 비해 크게 높은 수준이고, 전체 부동산시가총액에서 토지가 차지하는 비중은 60.6%로 12개 OECD 회원국 평균 41.3%보다 19.3%p 높다. 한국의 부동산 보유

세율은 0.16%로 14개 OECD 회원국 평균 0.44%보다 크게 낮은 수준이고, 거래세를 포함할 경우에도 0.37%를 기록하여 OECD 회원국 평균 0.56%보다 낮다.

[그림 Ⅱ-16] 부동산 보유세 실효세율[1] 및 GDP 대비 세수 비중[2](2014년)

(단위: %)



주: 1) 부동산 보유세 실효세율=부동산 보유세액/민간부동산 자산총액
2) GDP 대비 세수 비중=4100 Recurrent taxes on immovable property/GDP

원자료: 1. 이진수 · 남기업(2017), p. 8
2. OECD, "Revenue Statistics," http://stats.oecd.org, 검색일자: 2020. 11. 24.

자료: 강병구 · 조영철(2019), p. 105, [그림 5-14] 재인용

〈표 Ⅱ-14〉 부동산 보유세 실효세율(2015년)

(단위: 개국, 배, %)

구분	대상국가수	OECD 평균(한국 제외)	한국
부동산시가총액/GDP	14	3.7배	5.1배
토지/부동산시가총액	12	41.3	60.6
보유세/부동산시가총액	14	0.44	0.16
(보유세+거래세)/부동산시가총액	10	0.56	0.37

자료: 이선화(2018), p. 23

3. 세수 확충의 필요성

우리가 직면하고 있는 재정여건을 고려할 때, 단기적으로는 재정여력이 급격히 소진되지는 않겠지만, 중장기적으로는 재정건전성 관리 차원에서 추가적인 세수 확충 노력이 필요하다. 저출산·고령화로 집약되는 인구구조의 변화, 양극화와 불평등 구조의 심화, 잠재성장률의 둔화 등 구조적 요인과 미·중 간 무역마찰에 따른 수출 둔화, 소재·부품·장비산업의 육성과 신성장산업에 대한 재정지원의 필요성 등으로 재정지출의 지속적인 확대가 불가피한 실정이다.

OECD 회원국 평균보다 낮은 수준의 재정지출 규모와 조세부담률, 재정여력을 고려할 때 적어도 중단기적으로는 재정건전성을 약화시키지 않으면서 재정을 확장적으로 운용할 수 있다. 제1절에서 살펴보았듯이 2018년 우리나라 일반정부의 총수입과 총지출 규모는 GDP 대비 각각 34.3%와 31.5%로, OECD 회원국 평균 41.9%와 42.1%에 비해 크게 작고, 2014년 무디스가 평가한 재정여력도 노르웨이 다음으로 양호한 수준이다. 더욱이 IMF(2018b)에 따르면 한국은 재정여력이 양호한 국가로 분류된다. 하지만, 정부의 『2020~2024년 국가재정운용계획』에 따르면, 2020~2024년 관리재정수지가 매년 GDP 대비 5% 중후반대의 적자를 기록하면서 2019년까지 40% 이내에서 관리되던 GDP 대비 국가채무비율이 2024년 58.3%로 60%에 가까운 수준까지 증가할 것으로 전망된다. 장기적으로도 저출산·고령화 등의 구조적인 문제로 인하여 정부와 국회예산정책처 모두 2040년경 우리나라의 GDP 대비 국가채무비율이 100% 수준까지 증가할 것으로 전망하고 있다. 따라서 중장기적 시계에서 OECD 평균 수준의 조세부담률을 달성할 수 있는 세수 확충 방안을 모색할 필요가 있다.

4. 세제개편의 방향과 과제

가. 기본방향[16)]

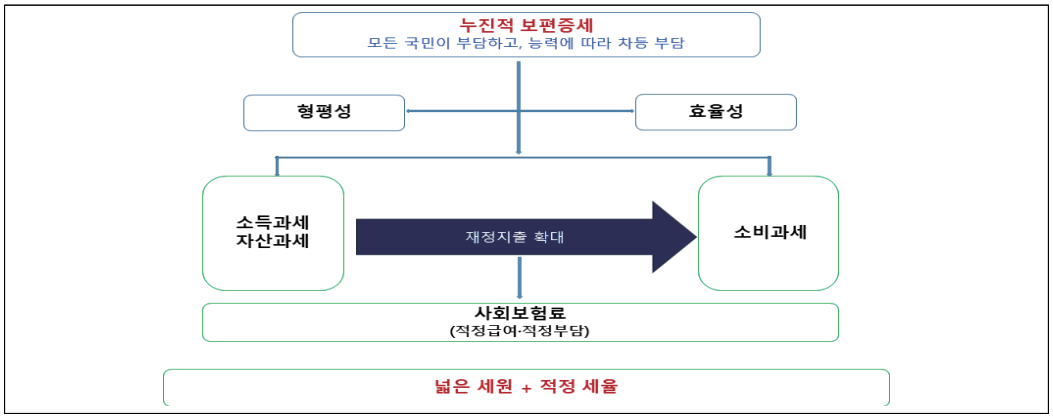
바람직한 조세체계(tax mix)는 형평성, 효율성, 경제성 등을 충족해야 하고 조세체계의 재분배기능은 급여체계와 통합적으로 평가해야 한다. 중장기적으로 재정건

16) 본 절은 강병구·조영철(2019), 제V장 제3절의 "나. 조세개혁"을 일부 발췌 및 인용·정리하여 작성하였다.

전성을 확보하기 위해서는 [그림 II-17]에서 보듯이 '넓은 세원 적정 세율'의 원칙 하에 모든 국민이 부담하되 능력에 따라 차등적으로 분담하여 조세의 형평성을 높이고, 확충된 세수를 기반으로 국민의 삶의 질을 개선하면서 점차 소비과세의 확충도 모색해야 한다. 누진적 보편증세는 보편적 복지와 선별적 복지가 합리적으로 결합된 형태의 조세체계이다.[17]

현재 우리 재정에 여력이 있기 때문에 코로나19 대유행에 대한 대응 및 구조개혁을 지원하는 측면에서 단기적으로는 재정의 적극적인 운용이 필요하다. 하지만, 중장기적으로는 고령화로 인한 사회복지지출의 빠른 증가가 예상되기 때문에 사회정책을 통한 복지국가로의 안정적인 발전을 위해서는 재정지출의 효율화와 세입 확보를 통해 재정건전성을 유지해야만 한다. 다만, 증세를 위해서는 국민적 동의가 선행되어야 하는데, 이를 위해서는 소득과세와 자산과세의 과세형평성을 제고한 뒤 점차 소비과세를 확대하는 단계적 접근이 유용할 것으로 판단된다. 강병구(2016, p. 26)에서도 북유럽 "복지국가의 경우 역진적인 소비세의 비중이 높지만 누진적인 개인소득세의 비중 또한 높고, 보편적 복지 제도를 기반으로 적극적인 재분배정책을 취하기 때문에 조세 및 이전지출의 재분배 효과가 큰 것으로 평가"하고 있다.[18] 또한 적정급여와 적정 부담의 차원에서 사회보험료의 개편이 요구된다.[19]

[그림 II-17] 세제개편의 원칙과 단계적 방안

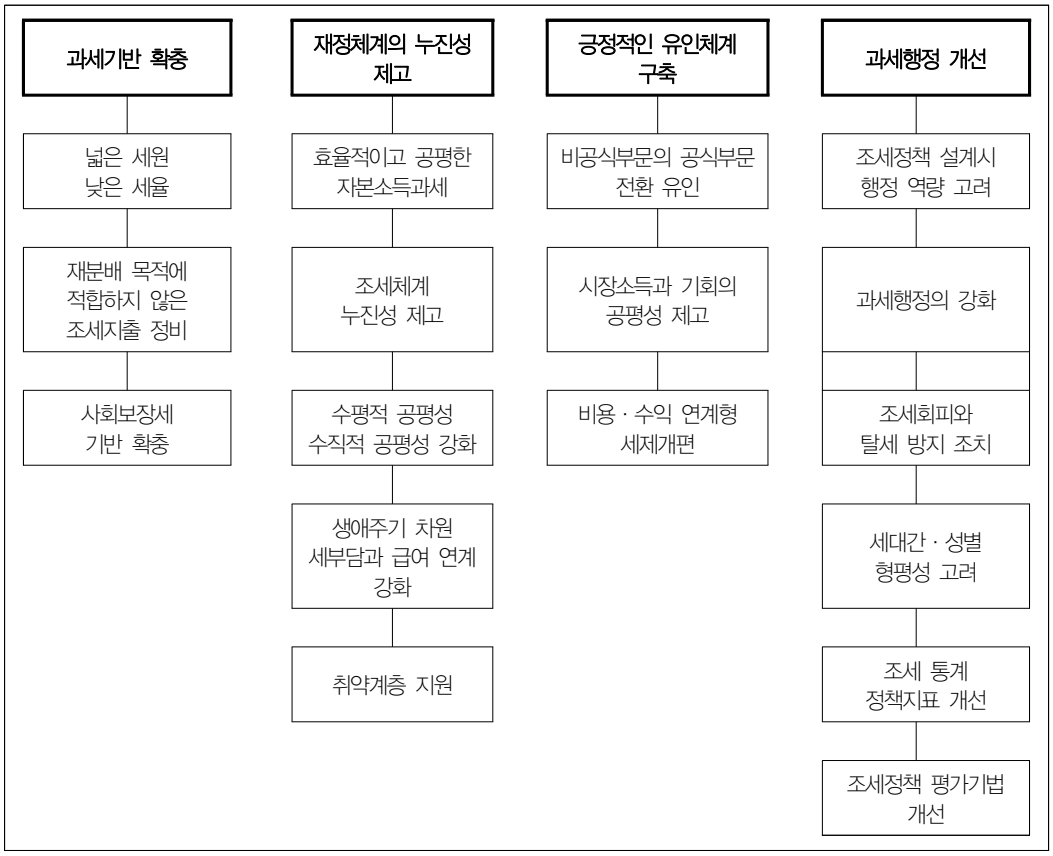


자료: 강병구 · 조영철(2019), p. 93에 근거하여 재작성

17) 본 문단은 강병구 · 조영철(2019), p.93에서 발췌하였다.
18) 강병구(2017, p. 18)에 따르면, Magnus(2009)는 고령화의 진전에 따라 소비세의 확충이 불가피하지만, 사회가 이러한 전환을 받아들이기 위해서는 부유층, 고소득자, 기업에 대한 높은 세율을 적용해 소비세로의 전환 정책이 공정하다는 것을 알릴 필요가 있다고 주장했다.
19) 본 문단은 강병구 · 조영철(2019), pp.93~94에서 발췌 및 추가하여 작성하였다.

한편 OECD에서 제안한 포용적 성장을 위한 조세정책은 혁신적 포용국가의 조세체계를 모색하는 데 커다란 시사점을 제공한다. [그림 II-18]에서 보듯이 포용적 성장을 위한 조세정책은 과세기반의 확충, 조세체계의 누진성 제고, 조세의 긍정적인 유인체계, 과세행정의 개선 등으로 구분된다.[20)]

[그림 II-18] 포용적 성장을 위한 조세정책 설계의 원칙과 정책 수단



원자료: Brys et al.(2016), p. 50
자료: 강병구 · 조영철(2019), p. 95, [그림 5-12] 재인용

첫째, 과세기반의 확충을 위해서는 세원은 넓히되 세율은 낮추고, 재분배 목적에 적합하지 않은 조세지출은 정비하며, 사회보장세의 기반을 확충해야 한다. 다만 OECD의 제안과 달리 조세부담률이 낮은 우리 현실을 고려할 때, 미래의 복지국가

20) 본 문단은 강병구 · 조영철(2019), p. 94에서 발췌하였다.

재정에 대비하기 위해서는 세원을 확대하되 세율은 적정 수준으로 유지할 필요가 있다. 둘째, 재정체계의 누진성 제고를 위해서는 효율적이고도 공평한 자본소득과세와 조세체계의 누진성 제고, 수평적이고도 수직적인 과세공평성 강화, 생애주기 차원의 세부담과 급여 연계 강화, 취약계층에 대한 세제 지원 등이 필요하다. 셋째, 조세의 긍정적인 유인체계를 구축하기 위해서는 조세정책을 이용하여 비공식부문을 공식부문으로 전환하고, 시장소득과 기회의 공평성을 높이는 데 기여하며, 비용과 수익을 연계해야 한다. 넷째, 과세행정의 개선으로 공정과세를 이룩해야 하는바, 과세행정을 강화하여 조세회피와 탈세 방지를 도모하며, 과세 시 세대간·성별 형평성을 고려하고, 조세통계 지표와 정책지표를 개선하며, 조세정책의 평가 기법을 개선해야 한다.[21]

나. 세제개편 방안

이와 같은 기본방향을 바탕으로 주요 세목에 대한 세수 확충 방향을 조금 더 구체적으로 제시하면 다음과 같다. 세수 확충의 구체적 방안으로는 3대 기간 세목의 세율체계 개편, 조세특례제도 정비 및 환경·에너지세제 개편, 자산과세 강화 및 과세기반 확충을 중심으로 살펴본다.

1) 3대 기간 세목의 세율체계 개편

세입 확충을 위해서는 누진적 보편증세의 차원에서 주요 세목의 세율체계를 개편해야 한다. 국세와 지방세를 합한 전체 조세수입에서 소득세, 법인세, 부가가치세가 차지하는 비중은 2018년 59.7%에 달하고 있다. 우리나라의 조세부담률을 OECD 평균 수준으로 높이기 위해서는 3대 기간 세목에 대한 세율체계와 공제제도의 개편이 불가피하다.

첫째, 소득세 최고세율이 적용되는 과세표준의 시작점을 낮추고, 전 소득구간에서의 세율인상이 필요하다. 우리나라의 소득세 최고세율은 OECD 회원국 평균보다 높지만, 최고세율이 적용되는 과세표준의 시작점도 높아서 최고세율을 적용받는

21) 본 문단은 강병구·조영철(2019), p. 94에서 발췌하였다.

소득세 신고자와 과세대상소득의 비중이 낮다. 근로소득세의 경우 모든 소득구간에서 실효세율은 OECD 회원국 평균보다 낮다. 소득세 공제제도는 저출산·고령화 시대의 사회경제적 문제에 대응하고 과세형평성을 높이는 방향으로 개편되어야 한다. 근로소득공제를 축소하되 기본공제 등 인적공제를 확대하여 가계 단위의 생계지원 기능을 강화하고, 근로소득세액공제는 사업자의 소득포착율이 높아지 현실을 고려하여 폐지해야 한다. 다만 근로소득세액공제의 폐지로 소득세의 재분배기능이 약화될 수 있으므로 소득구간별로 근로소득공제율을 달리 적용하는 등 보완적 조치가 요구된다. 또한 사업자의 과표양성화를 위해 도입된 소득세의 재분배기능을 높이는 차원에서 '신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제'를 점진적으로 축소·폐지하는 것이 바람직하다.

둘째, 법인세 최고세율이 적용되는 과표구간을 낮추고 단순화하는 방향으로 세율체계를 개편해야 한다. 또한 법인세 공제·감면 중 최저한세의 적용을 받지 않는 항목의 축소와 조세감면 한도의 설정으로 투자 및 고용효과에 비해 법인세 감면혜택이 과도하게 제공되지 않도록 해야 한다. 2018년 법인세 최고세율을 적용받는 과세표준 5천억원 초과 기업은 64개로 전체 흑자법인의 0.01%이지만, 이들이 납부하는 법인세액은 전체의 40.6%를 차지하고 있다. 법인세 공제 및 감면액의 68.6%가 대기업과 중견기업에 귀속되고, 그중 53.4%는 최저한세의 적용을 받지 않는다.

셋째, 저출산·고령화에 따른 과세기반의 변화를 고려할 때, 세대 간 과세형평성 및 복지재원 확충을 위해 부가가치세율의 인상을 검토해야 한다. 부가가치세율이 높은 국가에서 도입하고 있는 경감세율을 고려하더라도 우리나라의 부가가치세 표준세율 10%는 2018년 OECD 회원국 평균 19.3%보다 크게 낮은 수준이다. 또한 자원배분의 왜곡을 방지하고 과세형평성을 높이기 위해 면세 범위를 축소 조정할 필요가 있다. 다만 부가가치세의 역진적인 성격을 고려하여 직접세 위주의 세입 확충과 복지제도의 확대로 재정의 재분배기능을 강화하면서 단계적으로 인상을 모색해야 한다. 일본의 경우 2019년 소비세율을 8%에서 10%로 인상하여 확보한 재원은 사회복지지출에 사용하도록 「소비세법」에 명시하였다.

2) 조세특례제도 정비 및 환경 · 에너지세 개편

첫째, 조세지출은 고용 및 투자효과를 종합적으로 고려하여 적극적 관리대상을 중심으로 정비해야 한다. 조세지출이란 "조세감면 · 비과세 · 소득공제 · 세액공제 · 우대세율 적용 또는 과세이연 등 조세특례에 따른 재정지원"[22]으로 개별세법상의 정상적인 감면은 포함하지 않는다. 조세지출 규모는 계속 증가하는 추세에 있으며, 2013년 33.8조원에서 2019년 49.6조원으로 증가했고, 2020년 53.9조원에 달할 것으로 전망된다. 2019년 조세지출 총액 중 적극적 관리대상은 19.4조원으로 전체의 39.1%이다. 조세지출의 수혜자별 귀착을 보면, 2019년 개인에 대한 조세지출의 30.3%가 고소득자에게 귀속되고, 기업에 대한 조세지출의 29.5%가 중견기업과 대기업에 귀속되었다.

둘째, 에너지원별 상대가격의 조정과 절대적인 에너지 소비량의 감축이라는 환경 · 에너지 세제의 교정적 기능을 강화하는 방향으로 과세체계를 개편해야 한다. 생산 · 유통 · 소비 생활 전반에 걸쳐 환경친화적인 조세지원체계를 구축하고 환경부담금을 강화해야 한다. 다만 환경 · 에너지 세제의 강화는 세입 확충과 환경비용의 감소와 함께 물가상승과 가구별 세부담 증가에 따른 소득재분배구조의 악화를 초래할 수 있기 때문에, 이를 통해 확보된 세수는 향후 환경 · 에너지 분야에 대한 지출뿐만 아니라 복지지출 재원으로 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다.

3) 자산과세 강화 및 과세기반 확충

첫째, 상속세 및 증여세의 '완전포괄주의'를 실현하여 실효세율을 높이고, 공평과세의 차원에서 기업의 일감몰아주기, 가업상속공제, 공익법인을 통한 상속 및 증여제도의 개선 등도 모색해야 한다.[23] 상속세 및 증여세의 최고세율은 50%이지만, 다양한 공제제도로 인해 실효세율은 명목 최고세율에 비해 크게 낮은 수준이다. 상속세의 경우 2018년 과세대상자는 전체 피상속인의 2.2%이고, 총상속재산가액 대비 총결정세액의 비율로 측정된 실효세율은 5.4%에 불과했다. 증여세도 총증여

22) 국가법령정보센터, 「조세특례제한법」, 제142조의 2(조세지출예산서의 작성) 제1항, https://www.law.go.kr/법령/조세특례제한법, 검색일자: 2020. 9. 21.

23) "상속세 제도는 재산상속을 통한 부의 영원한 세습과 집중을 완화하여 국민의 경제적 균등을 도모하려는 데 그 목적이 있다."(헌법재판소 1997.12.24. 선고 96헌가19 결정)

건수 중 42.6%가 과세대상이고, 실효세율은 8.1%에 불과하였다. 증여세의 경우에 총증여재산가액 30억원 이하의 구간까지는 실효세율이 증가하다가 그 이후부터는 하락하여 조세부담의 역진성을 보인다.

둘째, 부동산 보유세는 조세부담의 형평성을 높이고, 부동산의 가격안정을 도모하는 방향으로 개편해야 한다. 보유세인 재산세와 종합부동산세는 부동산세의 근간이지만, 낮은 실거래가 반영률로 인해 실효세율이 낮다. 유형별, 지역별, 가격대별로 불균등한 공시가격의 시가반영률을 개선하여 실효세율을 높이는 조치가 필요하다. 특히 주택의 경우 투기적 수요 억제와 실수요자 지원을 함께 고려하는 방향으로 세제를 개편해야 한다.

셋째, 과세기반의 확충을 위해서는 지하경제의 양성화와 역외탈세의 방지, 조세지출을 비롯하여 각종 비과세 감면제도의 정비, 사회보장기여금의 부과대상소득 확대 등이 필요하다. 지하경제의 양성화를 위해서는 세원의 철저한 관리, 조세정보의 투명한 공개, 자발적 납세협력을 유도하기 위한 유인체계의 구축과 함께 탈세행위에 대한 처벌을 강화해야 한다. 특히 역외탈세 방지를 위해서는 조세피난처를 이용하는 납세자에게 입증책임 부과, 탈세를 목적으로 조세피난처에 설립된 법인에 대한 법인격 부인, 해외금융계좌의 신고기준 강화와 신고대상자 범위의 확대, 내부고발자에 대한 보호규정과 차명금융계좌에 대한 처벌의 강화 등이 요구된다.[24)]

24) 본 문단은 강병구 · 조영철(2019) p. 98의 내용을 요약 및 발췌하였다.

Ⅲ. 다양한 세입 확충 방안 검토 및 세수효과 추정

1. 분석 개요

본 장에서는 세입 확충을 위한 방향성에 대한 논의와 함께 다양한 시나리오들을 제시하고 이에 따른 세수효과를 추정하는 것을 목적으로 한다.

세입확보를 위한 다양한 방안들은 우리나라의 3대 기간 세목인 소득세제, 법인세제, 부가가치세를 중심으로 검토한다. 특히 세입확보에 중요한 영향을 미치는 세율체계 개편에 대해 살펴본다. 제Ⅱ장에서 살펴보았듯이 2018년 기준 우리나라와 OECD 회원국 평균 조세부담률은 각각 21.2%(2010년 기준년 GDP 기준)와 25.7%로 우리나라의 조세부담률은 OECD 회원국 평균 수준보다 약 4.5%p 낮다. 다만 2018년은 우리나라의 세수호황기로 2019년 이후 조세부담률은 2018년보다 감소할 가능성이 높다. 정부의 『2020~2024년 국가재정운용계획』에 따르면 우리나라의 조세부담률은 2020년 19.3%, 2021년 18.7%로 하락한 뒤 2024년 19.0%로 소폭 상승하지만 중기적으로도 2018년의 조세부담률인 19.9%(2015년 기준년 GDP 기준)보다 1%p가량 낮은 수준이 유지될 것으로 전망된다. 우리나라의 복지수준을 OECD 평균 수준으로 높이려면 우리나라의 조세부담률 또한 OECD 평균 수준으로 끌어올릴 필요가 있는데, 이를 위해서는 조세부담률을 약 5%p 혹은 그 이상 인상해야 한다는 의미이다. 물론 지출구조조정을 통해서도 복지지출에 대한 재원을 마련할 수 있기 때문에 재정건전성 유지를 위해 필요한 조세부담률 인상 정도는 달라질 수 있다. 하지만 향후 일정 수준 이상의 조세부담률 인상은 불가피할 것으로 예상되며, 이를 위해서는 주요 세목의 세율 인상 없이는 불가능할 것으로 판단된다. 세율 인상과 더불어 소득세의 경우 공제체계 개편, 부가가치세의 경우 면세 범위 조정에 대해서도 함께 논의한다.

세입 확충을 위한 방안으로 3대 기간 세목 이외에 환경·에너지세 개편의 세수효과에 대해서도 김승래(2019)를 통해 살펴본다. 환경에 대한 중요성이 점차 증대함에 따라 탄소배출 억제과 미세먼지 저감을 위한 다양한 방안들이 논의되고 있

다. 특히 내연기관 차량을 점차 전기 및 수소차로 대체하기 위한 연구개발이 더욱 활발해질 것으로 예상되는 등 친환경 에너지의 활용도를 높이기 위한 사회적·정책적 노력도 강조되고 있다. 이러한 노력 가운데 환경 친화적인 환경·에너지 세제의 개편도 중요한 부분을 차지한다. 다만 환경·에너지 세제는 세수확보 차원보다는 에너지 사용에 따른 사회적 비용을 에너지 가격에 반영하는 교정적 기능을 강화하는 차원으로 접근해야 한다. 이에 현재 에너지 세제하의 에너지 가격에 사회적 비용이 과소 혹은 과대 반영되었는지의 여부에 따라 세수효과가 달라질 수 있다. 다만 김승래(2019)의 연구에 따르면 에너지 세제에 사회적 비용을 반영할 경우 적지 않은 세수효과가 발생할 것으로 예상된다.

또한 조세특례제도를 통한 비과세·감면 정비에 대해서도 논의한다. 비과세·감면 정비는 세입 확충을 위한 방안으로 가장 먼저 거론되는 방식이다. 이는 앞에서 언급한 주요 세목의 세율인상보다 상대적으로 조세저항이 작으면서도, 실질적으로 효과성이나 타당성이 부족한 조세지출 항목을 정비하는 것이 바람직하기 때문이다. 따라서 본 연구는 오종현(2019)이 제시한 조세특례를 정비할 경우의 세수효과를『2021년도 조세지출예산서』를 이용하여 추정한다.

한편 자산의 보유세와 거래세, 그리고 자산의 거래로 인해 발생한 양도차익에 과세하는 양도소득세, 자산의 이전에 과세하는 상속·증여세 등 재산세제 개편에 대해서도 많은 논의가 존재한다. 다만 재산과세와 관련된 세제개편은 주로 세수확보보다는 과세형평성 제고의 측면에서 접근한다. 또한 재산과세의 세제개편이 반드시 세수증대로 귀결되지는 않는다. 예를 들어 금융투자소득에 대한 과세를 강화하더라도 손익통산 및 이월공제 방식에 따라 세수효과는 크지 않을 수 있다. 제Ⅱ장에서 살펴보았듯이 우리나라의 경우 세수에서 보유세의 비중은 낮지만 거래세의 비중은 높아 보유세 강화와 함께 거래세 부담을 낮추는 등의 조정도 필요해 보인다. 특히 최근에는 증권거래세를 낮추는 추세에 있다. 또한 보유세인 종합부동산세는 모두 지방재정의 재원으로 활용되고 재산세 또한 지방세이기 때문에 이 세목을 강화하더라도 중앙재정의 세입 확충에는 직접적인 도움이 되지 않는다. 상속·증여세의 경우 과세 강화와 과세 현실화 사이에서 논란이 많은 세목이다. 한편 재산과세에 대한 세수효과는 기초자료의 부족으로 측정의 정확성을 담보하기가 어렵다는 문제점도 있다. 대체로 재산과세 강화 방안은 현재 과세범위에 포함되지 않

은 소득을 과세범위로 포함시키는 것으로, 과세범위 밖에 있는 소득은『국세통계연보』등의 과세자료를 통해 확인이 불가능하다. 대안적으로「가계금융복지조사」등의 자료를 통해 추정을 시도해 볼 수 있으나 재산과세 대상에 포함되는 고자산가는 가계에 대한 설문자료를 통해 파악하기 곤란한 특징이 있다. 또한 재산과세의 변화는 경제주체의 투자, 자산보유, 자산이전 등의 의사결정에 중요한 영향을 미치는데 이러한 행태변화를 반영하기 위한 기초연구 또한 부족한 실정이며, 이를 반영하지 못할 경우 세수효과 추정의 오차가 상당히 클 것으로 우려된다. 이러한 이유로 본 연구에서는 재산과세를 통한 세수효과는 별도로 다루지 않는다.

제Ⅱ장에서 우리나라 세부담 구조를 주요 선진국들과 비교하고 세목별 주요 이슈에 대해 논의를 하였다. 이하에서는 보다 구체적으로 세수 확충 방안에 대한 시나리오를 구성하고 이에 대한 세수효과를 추정하기 위해 필요한 내용을 중심으로 논의하고자 한다.

2. 소득세

소득세를 통한 세수 확충 방안으로 세율체계와 공제체계 개편을 살펴본다. 세수효과 측면에서는 큰 폭의 세율인상이 효과적이다. 다만 복지재원 마련을 위해 소득세 공제제도 축소를 통해 세수를 확보해야 한다는 주장도 존재한다. 이러한 주장에는 공제제도가 소득에 역진적이라는 인식도 함께 작용하는 것으로 보인다. 다만 공제제도는 각 제도의 목적에 따라 강화하고 축소해야 할 제도들이 혼재되어 있다. 따라서 세수효과 측면에서는 공제체계 개편의 효과가 크지 않을 수 있다. 다만 본 소절에서는 세율체계와 함께 공제체계 개편 방향에 대해서도 함께 논하면서 소득세를 통한 전반적인 세수 확충 방안을 살펴보고자 한다.

소득세 제도개편에 따른 세수효과는 오종현 · 김빛마로(2019)에 의해 구축된 소득세 과세자료 기반 미시모의실험모형을 통해 추정하였다. 또한 소득세제 개편 시 경제주체는 노동공급 등의 행태를 변화시킬 수 있는데, 본 연구는 행태가 변하지 않는다는 가정하에 세수효과를 추정하였다. 이에 본 연구에서 추정된 세수효과가 과대추정되었을 가능성이 있다는 점을 염두에 둘 필요가 있다.

가. 세율체계 개편

우리나라의 소득세 세율구조는 초과누진세율 체계이다. 1980년대 후반까지는 세율단계가 16~17단계로 복잡하였고, 최고세율도 55~60%에 달했다. 1989년부터 2011년까지는 세율단계는 점차 단순화되고 최고세율은 점진적으로 인하되는 방향으로 변화되었다. 특히 2010~2011년의 소득세율 구조는 4단계로 단순화되었으며, 최고세율은 35%였다. 하지만 2012년부터는 고소득층을 중심으로 세율이 인상되면서 세율구조가 다시 복잡해지기 시작했다. 2012년에는 과세표준 3억원 초과 구간의 한계세율이 인상되었고, 2014년에는 1억 5천만~3억원 구간, 2017년에는 5억원 초과 구간, 2018년에는 3억원 초과 구간에 대한 한계세율이 인상되었다. 반면 과세표준 1억 5천만원 이하 구간의 한계세율은 2010년에 현재의 모습으로 개정된 이후 10여 년간 변화가 없는 것도 하나의 특징이다.

〈표 Ⅲ-1〉 종합소득세 세율체계 변화

(단위: %)

1982년(17단계)		1983~1988년(16단계)	
과세표준	세율	과세표준	세율
120만원 이하	6	180만원 이하	6
120만 ~ 180만원	7	180만 ~ 250만원	8
180만 ~ 240만원	8	250만 ~ 350만원	10
240만 ~ 300만원	10	350만 ~ 480만원	12
300만 ~ 390만원	12	480만 ~ 630만원	15
390만 ~ 480만원	15	630만 ~ 800만원	18
480만 ~ 600만원	18	800만 ~ 1,000만원	21
600만 ~ 840만원	22	1,000만 ~ 1,250만원	24
840만 ~ 1,140만원	26	1,250만 ~ 1,550만원	27
1,140만 ~ 1,500만원	30	1,550만 ~ 1,900만원	31
1,500만 ~ 1,900만원	34	1,900만 ~ 2,300만원	35
1,900만 ~ 2,400만원	38	2,300만 ~ 2,900만원	39
2,400만 ~ 3,000만원	42	2,900만 ~ 3,700만원	43
3,000만 ~ 3,800만원	48	3,700만 ~ 4,700만원	47
3,800만 ~ 4,800만원	50	4,700만 ~ 6,000만원	51
4,800만 ~ 6,000만원	55	6,000만원 초과	55
6,000만원 초과	60		

〈표 Ⅲ-1〉의 계속

1989~1990년(8단계)	
과세표준	세율
250만원 이하	5
250만 ~ 500만원	10
500만 ~ 800만원	15
800만 ~ 1,200만원	20
1,200만 ~ 1,700만원	25
1,700만 ~ 2,300만원	30
2,300만 ~ 5,000만원	40
5,000만원 초과	50

1991~1992년(5단계)	
과세표준	세율
400만원 이하	5
400만 ~ 1,000만원	16
1,000만 ~ 2,500만원	27
2,500만 ~ 5,000만원	38
5,000만원 초과	50

1993년(6단계)	
과세표준	세율
400만원 이하	5
400만 ~ 800만원	10
800만 ~ 1,600만원	20
1,600만 ~ 3,200만원	30
3,200만 ~ 6,400만원	40
6,400만원 초과	50

1994~1995년(6단계)	
과세표준	세율
400만원 이하	5
400만 ~ 800만원	9
800만 ~ 1,600만원	18
1,600만 ~ 3,200만원	27
3,200만 ~ 6,400만원	36
6,400만원 초과	46

1996~2001년(4단계)	
과세표준	세율
1,000만원 이하	10
1,000만 ~ 4,000만원	20
4,000만 ~ 8,000만원	30
8,000만원 초과	40

2002~2004년(4단계)	
과세표준	세율
1,000만원 이하	9
1,000만 ~ 4,000만원	18
4,000만 ~ 8,000만원	27
8,000만원 초과	36

2005~2007년(4단계)	
과세표준	세율
1,000만원 이하	8
1,000만 ~ 4,000만원	17
4,000만 ~ 8,000만원	26
8,000만원 초과	35

2008년(4단계)	
과세표준	세율
1,200만원 이하	8
1,200만 ~ 4,600만원	17
4,600만 ~ 8,800만원	26
8,800만원 초과	35

2009년(4단계)	
과세표준	세율
1,200만원 이하	6
1,200만 ~ 4,600만원	16
4,600만 ~ 8,800만원	25
8,800만원 초과	35

2010~2011년(4단계)	
과세표준	세율
1,200만원 이하	6
1,200만 ~ 4,600만원	15
4,600만 ~ 8,800만원	24
8,800만원 초과	35

〈표 Ⅲ-1〉의 계속

2012~2013년(5단계)	
과세표준	세율
1,200만원 이하	6
1,200만 ~ 4,600만원	15
4,600만 ~ 8,800만원	24
8,800만 ~ 3억원	35
3억원 초과	38

2014~2016년(5단계)	
과세표준	세율
1,200만원 이하	6
1,200만 ~ 4,600만원	15
4,600만 ~ 8,800만원	24
8,800만 ~ 1억 5,000만원	35
1억 5,000만원 초과	38

2017년(6단계)	
과세표준	세율
1,200만원 이하	6
1,200만 ~ 4,600만원	15
4,600만 ~ 8,800만원	24
8,800만 ~ 1억 5,000만원	35
1억 5,000만 ~ 5억원	38
5억원 초과	40

2018~2020년(7단계)	
과세표준	세율
1,200만원 이하	6
1,200만 ~ 4,600만원	15
4,600만 ~ 8,800만원	24
8,800만 ~ 1억 5,000만원	35
1억 5,000만 ~ 3억원	38
3억 ~ 5억원	40
5억원 초과	42

2021년 이후(8단계, 개정안)	
과세표준	세율
1,200만원 이하	6
1,200만 ~ 4,600만원	15
4,600만 ~ 8,800만원	24
8,800만 ~ 1억 5,000만원	35
1억 5,000만 ~ 3억원	38
3억 ~ 5억원	40
5억 ~ 10억원	42
10억원 초과	45

자료: 1. 성명재 · 전영준(2009), pp. 38~39, 〈표 Ⅱ-5〉
2. 기획재정부, 「「2020년 세법개정안」 발표」, 보도자료, 2020. 7. 22.
3. 국가법령정보센터, 「소득세법」, 제55조(세율) 제1항, http://www.law.go.kr/법령/소득세법, 검색일자: 2020. 7. 16.

미래의 재정수요를 감당하기 위한 재원조달을 위해서는 전반적인 소득세율 인상이 불가피하다. 앞에서도 설명하였듯이 2012년 이후 소득세는 고소득 구간을 중심으로 한계세율이 인상되었다. 10년 전인 2010년과 비교해 2020년인 현재의 소득세 한계세율은 과세표준 1억 5천만원 이하 구간에서는 변화 없이 일정하게 유지되었지만, 1억 5천만~3억원 구간에서는 3%p, 3억~5억원 구간에서는 5%p, 5억원 초과 구간에서는 7%p 인상되었다. 또한 2021년 귀속소득부터 과세표준 10억원 초과구

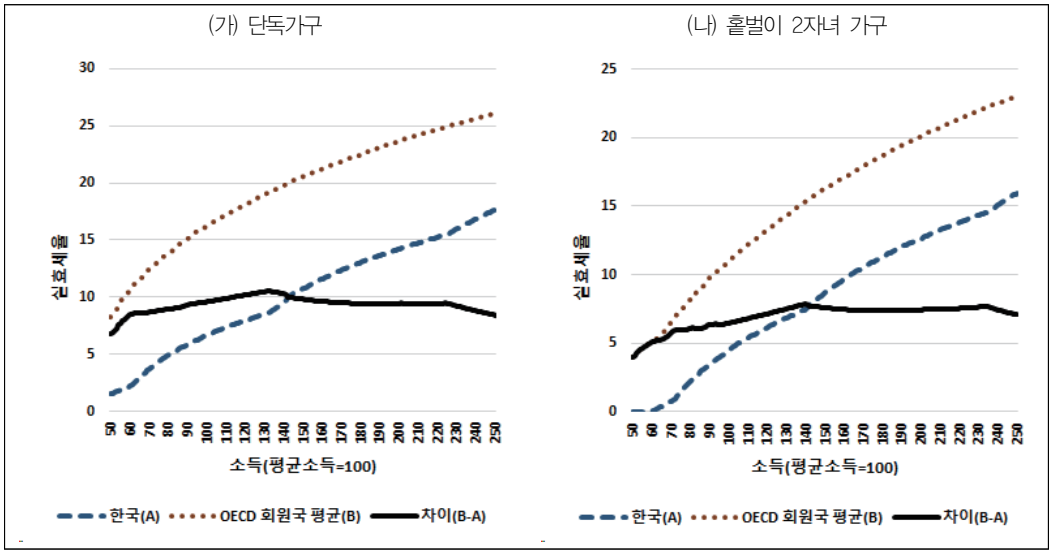
간의 한계세율이 45%로 인상될 예정으로, 이 구간의 한계세율은 2010년과 비교해 10%p 인상되는 것이다. 그러나 고소득층에 한정된 세율인상으로는 세입 확충에 한계가 있으며, 복지재원을 마련하기 위해서는 세율인상 대상을 전체 소득계층으로 확대할 필요가 있다.

고소득층을 중심으로 한 세율인상은 소득세의 누진도를 강화시키기 위한 정책이다. 우리나라 소득세의 경우 주요 선진국들과 비교해 재분배기능이 약하다는 비판은 이러한 정책을 정당화한다. 이러한 비판은 주로 세전소득 대비 소득세 납부 후 소득의 분배지표 개선 정도가 다른 선진국들보다 낮다는 점에 기인한다. 하지만 세전소득 대비 세후소득의 분배지표 개선 정도가 낮은 이유는 고소득층의 세부담 수준이 낮아서라기보다는 전반적인 소득세 부담 수준이 다른 주요국들보다 낮기 때문이다. 전반적인 소득세 부담 수준이 낮다면 세후소득의 분배지표 개선 정도 또한 낮을 수밖에 없다. 따라서 소득세의 재분배 기능을 강화시키기 위해서는 고소득층을 중심으로 한 세부담 증가만으로는 한계가 있으며, 전반적인 소득구간에 대한 세율인상이 필요하다.

우리나라의 전반적인 소득세 부담 수준을 OECD 회원국들과 비교하기 위해 OECD (2020b)에서 발간한 *Taxing Wages 2020*을 살펴보자. 제Ⅱ장에서 이 보고서를 통해 평균소득에 대한 우리나라와 OECD 회원국의 소득세 실효세율을 비교해 보았는데, 본 장에서는 이를 평균소득의 50~250% 구간으로 확대해서 살펴본다. [그림 Ⅲ-1]에 나타난 바와 같이 우리나라의 소득세 평균 실효세율은 모든 소득수준에서 대체로 OECD 회원국 평균보다 5%p 이상 낮다. 단독가구의 경우 우리나라의 실효세율이 OECD 회원국 평균보다 6.79~10.52%p 낮은 것으로 나타난다. 2자녀를 둔 홑벌이 4인 가구의 경우에는 4.00~7.89%p 낮은데, 면세점을 벗어나는 평균소득의 59% 이상 구간에 한정하면 우리나라와 OECD 회원국의 평균 실효세율은 5%p 이상 차이난다. 한편 우리나라 홑벌이 4인 가구의 경우 평균소득의 58% 이하 소득구간은 평균 실효세율이 0%인 면세구간이다.

[그림 Ⅲ-1] 소득수준별 소득세 실효세율

(단위: %, %p)



주: 가로축은 평균 소득 대비 비율(100이 평균 소득을 의미)

자료: OECD stat., Taxing Wages, Tax wedge decomposition, https://stats.oecd.org/, 검색일자: 2020. 11. 18.

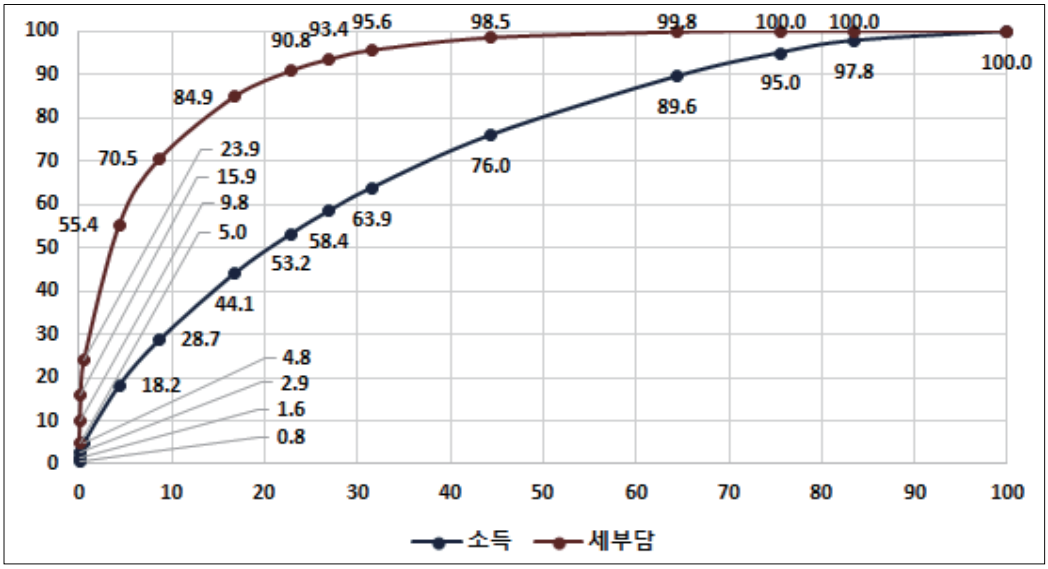
한편 앞서 평균소득의 50~250%에 해당되는 소득수준에 대하여 우리나라와 OECD 회원국의 소득세 부담 수준을 비교해 보았는데, 이 소득구간은 2010년 이전 감세정책으로 인하여 한계세율이 인하되어 오다가 그 이후 세율의 변화가 없던 구간이다. 2012년 이후 우리나라 소득세의 한계세율은 과세표준 1억 5천만원 초과 구간에 대해서만 인상되었다. OECD의 *Taxing Wages 2020*에서 우리나라의 평균소득은 4,975만원으로 5천만원에 조금 못 미치는 수준으로 보고된다. 이는 평균소득의 250%라 하더라도 소득수준이 1억 2,500만원에 미치지 못한다는 것을 의미하며, 따라서 [그림 Ⅲ-1]의 전체 소득구간은 2010년 이후 세율변화가 없던 구간이다. 따라서 [그림 Ⅲ-1]에 포함되지 않은 고소득 계층의 경우 우리나라와 OECD 회원국 간의 평균 소득세 부담 격차는 앞서 살펴본 것과 다를 수 있다.

소득수준별 상대적인 세부담을 살펴보면 우리나라 소득세의 누진도가 낮다고 단정하기는 어려워 보인다. 『국세통계연보』를 통해 2018년 귀속 근로소득자의 소득과 세부담 점유율을 살펴보면, 상위 0.5%가 전체 근로소득의 약 5%를 차지하면서 전체 세수의 약 24%를 부담한다. 상위 4.4%는 약 18.2%의 소득을 점유하면서 전체 세부담 중에서 절반 이상인 55%를 부담한다. 상위 22.9%는 약 53.2%의 소득을

점유하고, 90%의 세수를 부담한다. 반면 하위 55%는 전체 소득의 약 24.0%를 차지하지만 전체 세부담 중에서는 약 1.5%를 차지한다.

[그림 Ⅲ-2] 근로소득자 소득 및 세부담 누적 점유율

(단위: %)



주: 총급여 1억원 초과자 중 결정세액이 없는 자는 총급여가 1억~2억원으로 가정

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2019, '4-2-4. 근로소득 연말정산 신고현황Ⅳ(과세대상근로소득)' 자료를 이용하여 저자 작성

〈표 Ⅲ-2〉 근로소득자 소득 및 세부담 점유율

(단위: %)

총급여	근로자 비율	소득 점유율	세부담 점유율
10억원 초과	0.0150	0.7755	5.0349
5억원 초과	0.0617	1.6194	9.8119
3억원 초과	0.1827	2.8562	15.8707
2억원 초과	0.4854	4.8218	23.8608
1억원 초과	4.3161	18.1672	55.3584
8천만원 초과	8.6442	28.6660	70.4658
6천만원 초과	16.7657	44.0636	84.8847
5천만원 초과	22.8696	53.2250	90.8338
4,500만원 초과	26.8361	58.3814	93.3961
4천만원 초과	31.5398	63.8502	95.5627
3천만원 초과	44.3652	76.0394	98.4740

〈표 Ⅲ-2〉의 계속

총급여	근로자 비율	소득 점유율	세부담 점유율
2천만원 초과	64.4982	89.6461	99.7654
1,500만원 초과	75.4925	95.0244	99.9934
1천만원 초과	83.5589	97.8209	99.9998
전체	100	100	100

주: 총급여 1억원 초과자 중 결정세액이 없는 자는 총급여가 1억~2억원으로 가정
자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2019, '4-2-4. 근로소득 연말정산 신고현황Ⅳ(과세대상근로소득)' 자료를 이용하여 저자 작성

최근 고소득 구간의 세부담은 강화되었지만, 근로소득자의 면세자 비율이 높아 국민개세주의에 반한다는 점도 문제점으로 자주 지적된다. 2014년에는 소득세의 주요 공제제도가 소득공제에서 세액공제로 전환되는 등 소득세의 재분배기능을 강화하는 큰 세제개편이 있었다. 이로 인하여 2014년 귀속소득에 대한 근로소득자의 면세자 비율은 48.1%로, 전년도의 면세자 비율인 32.4%와 비교해 15.7%p가량 증가하였다. 그 이후 면세자 비율은 지속적으로 낮아지고 있지만 2018년 귀속소득 기준 근로소득자 중 38.9%가 세금을 전혀 납부하지 않은 등 아직까지 면세자 비율은 높은 수준을 유지하고 있다.

[그림 Ⅲ-3] 근로소득자 면세자 비율

(단위: %)

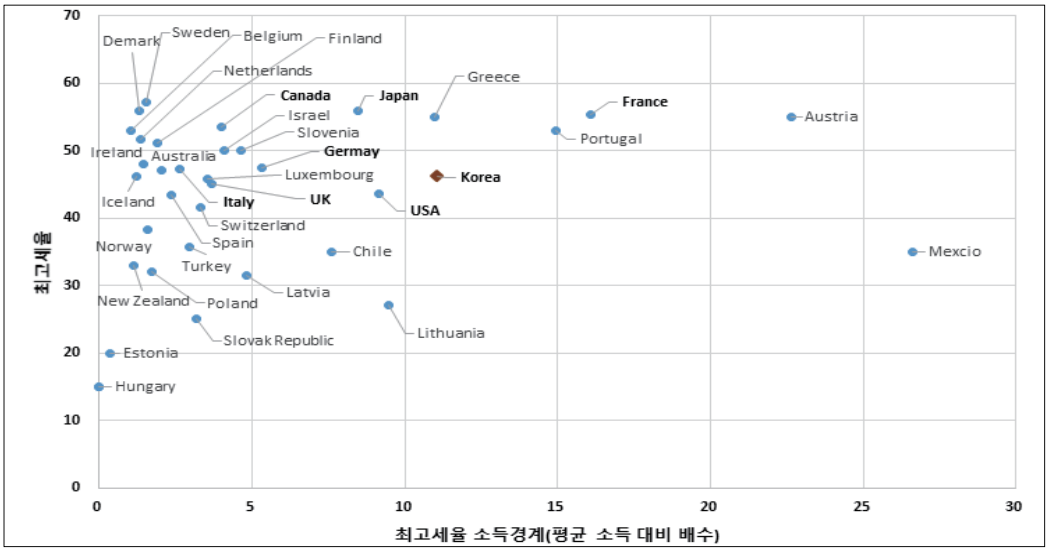
자료: 국세청의 각 연도별 『국세통계연보』를 이용하여 저자 계산 및 작성

이상의 논의를 종합하면 세수확보 측면이나 누진성 측면 모두 고소득 구간에 한정된 소득세 세율인상의 정당성은 약해 보인다. 또한 저소득 구간의 세율인상이 저소득층의 세부담을 증가시키지만 이러한 세율인상은 고소득층에게도 동일하게 적용된다. 또한 고소득층의 경우 적용되는 소득범위가 더 넓기 때문에 세부담도 더 크게 증가한다는 점도 고려할 필요가 있다.

소득세 세율체계 개편을 위해 최고세율 과세표준 구간 시작점을 인하하는 방안에 대해서도 고려한다. 제Ⅱ장에서도 살펴보았듯이 우리나라의 최고세율 과세표준 구간 시작점은 OECD 회원국들과 비교해 높은 편에 속한다. 본 장에서는 [그림 Ⅲ-4]를 통해 이에 대해 보다 자세히 살펴본다. 우리나라의 최고세율 구간 시작점은 평균소득의 약 11.1배에 해당되며, 최고세율은 지방세 포함 46.2%이다. G7 국가들 중 독일, 캐나다, 이탈리아, 일본은 우리나라보다 더 높은 최고세율을 더 낮은 소득구간부터 적용하는 것으로 나타난다. 또한 덴마크, 스웨덴, 핀란드와 같은 복지지출 수준이 높은 대부분의 북유럽 국가들은 최고세율이 우리나라보다 높으면서도 최고세율 구간 시작점이 평균소득의 2배 이하로 상당히 낮게 설정되어 있는 것으로 나타난다.

[그림 Ⅲ-4] OECD 회원국의 소득세 최고세율과 최고세율 적용 소득경계

(단위: %)



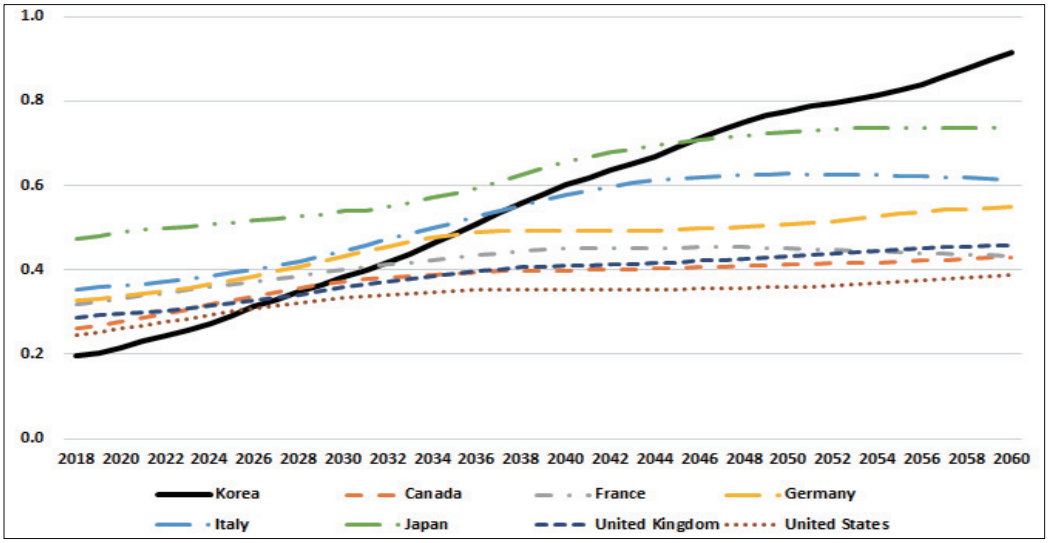
주: 2019년 기준이며, 지방세 포함

자료: OECD.Stat, "Tax Database," Table Ⅰ.7. Top satutory personal income tax rates, https://stats.oecd.org/, 검색일자: 2020. 6. 11.

한편 G7 국가 중 프랑스는 최고세율 구간이 우리나라보다 더 높은 수준에서 시작하여 더 높은 세율로 과세하는 반면, 미국은 최고세율 구간이 우리나라보다 더 낮은 수준에서 시작하여 더 낮은 세율로 부과한다. 다만 미래의 재정수요 급증이 노년부양비의 급격한 증가에 의한 것이라는 점을 감안하면, 미국과 프랑스는 우리나라 소득세제 개편을 위한 중요한 참고 국가로 삼을 수는 없을 것으로 보인다. [그림 Ⅲ-5]에 나타나는 바와 같이 우리나라의 현재 노년부양비는 G7 국가들보다 낮지만, 미래의 증가속도는 그 어느 나라보다 높다.

[그림 Ⅲ-5] 우리나라와 G7 국가들의 노년부양비 전망

(단위: 명)



자료: 1. e-나라지표, 「노인부양비」, https://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=1430, 검색일자: 2020. 7. 16.
2. OECD.Stat, "Population Projections," https://stats.oecd.org/, 검색일자: 2020. 7. 16.

본 연구는 〈표 Ⅲ-3〉과 같은 소득세 세율체계 개편 시나리오를 검토한다. 현행 8단계의 누진적인 세율체계를 5단계로 단순화하면서 세율을 인상하는 방안이다. 특히 시나리오 A는 세율을 약 3%p 인상하는 방안이고, 시나리오 B는 세율을 약 5%p 인상하는 방안이다. 다만 과세표준 구간마다 세율인상폭이 조금씩 다르다. 시나리오 B는 앞에서 살펴본 바와 같이 현재 우리나라의 소득세 실효세율이 OECD 평균과 비교해 대체로 5%p 이상 낮다는 점을 고려한 것이다. 시나리오 A에서는 시나리오 B보다 조금 낮은 수준의 세율인상을 고려하였다. 한편 2021년 귀속소득부터 과

세표준 10억원 초과구간의 세율이 45%로 인상되는데, 이 부분도 고려하여 전체 시나리오를 설정하였다.

세율체계 개편방안으로 고려하는 두 시나리오 모두 최고세율은 45%이고 최고세율을 적용하는 과세표준 구간은 3억원 초과 구간으로 설정한다. 최고세율 45%는 지방세를 포함할 경우 49.5%에 해당된다. 최고세율 49.5%는 제II장의 〈표 II-8〉에 나타난 바와 같이 OECD 회원국(42.8%) 평균보다는 높으나 G7 국가(49.7%)나 평균소득 5만달러 이상 국가들(49.2%)과는 유사한 수준이다. 한편 현행 최고세율 구간 시작점인 과세표준 5억원에 해당되는 소득이 평균소득의 11.1배라고 할 때, 과세표준 3억원에 해당되는 소득은 평균소득의 약 6.7배에 해당된다. 이는 OECD 회원국(5.5배)이나 평균소득 5만달러 이상 국가들(4.7배)의 평균적인 수준보다는 높으나 G7 국가(7.0배)들의 평균과는 유사한 수준이다.

〈표 III-3〉 소득세 세율체계 개편 시나리오

(단위: %)

구분	과세표준 구간별 기본세율						
	1.2천만원 이하	1.2천만~ 4.6천만원	4.6천만~ 8.8천만원	8.8천만~ 1.5억원	1.5억~ 3억원	3억~ 5억원	5억원 초과
현행제도	6	15	24	35	38	40	42
시나리오 A	8	18	28	38		45	
시나리오 B	10	20	30	40		45	

주: 시나리오는 2020년 세법개정안에 포함된 과세표준 10억원 초과구간의 3%p 세율인상안을 감안하여 설정
자료: 저자 작성

소득세 세율체계 개편에 대한 세수효과를 살펴보면, 세율인상폭이 더 큰 시나리오 B의 경우 조세부담률이 1.350%p 인상된다. 한편 세율인상폭이 작은 시나리오 A에서는 조세부담률이 약 0.802%p 인상되는 것으로 추정된다.

〈표 III-4〉 소득세 공제제도 및 세율체계 개편에 따른 세수효과

(단위: %, 조원)

구분	GDP 대비 세수효과 (A, %)			2019년 명목GDP (B, 조원)	금액 환산 세수효과 (A×B, 조원)		
	합계	국세분	지방세분		합계	국세분	지방세분
시나리오 A	0.802	0.729	0.073	1,919	15.383	13.985	1.398
시나리오 B	1.350	1.227	0.123		25.901	23.546	2.355

자료: 저자 작성

앞서 제시된 개편안들이 세수확보를 위해 절대적으로 필요한 세율인상 수준은 아니다. 세수확보를 위해서는 소득세의 세율인상뿐만 아니라 법인세, 부가가치세 등 다른 세목의 세율인상에 대해 고려해야 한다. 또한 세율인상으로 인한 경제적 효과 중 효율성과 형평성을 어떻게 조화시키느냐에 따라 세목별 정책혼합이 달라지고, 이에 따라 소득세 세율인상폭도 달라질 수 있다. 다만 본 연구에서 고려하는 각 대안들을 통해 확보할 수 있는 세수효과를 추정함으로써 추후 정책혼합 시 소득세 세율인상폭에 대한 방향성을 제시할 수 있을 것으로 판단된다.

세율체계 개편과 함께 소득세의 물가연동제를 같이 도입할 필요성이 있다. 우리나라의 세율체계 중 8,800만원 이하 구간의 과세표준 구간은 2008년 개정된 이후 변화가 없다. 해당 구간의 세율 또한 2010년 이후 10년간 변화가 없다. 하지만 지난 10년간 근로자 및 사업자의 소득은 지속적으로 상승하고 화폐의 가치가 하락하였기 때문에 실질적으로는 지난 10년간 증세를 한 것과 다름이 없다. 만약 세율을 장기적으로 복지지출 수준에 부합하는 수준까지 인상한다면, 우리나라의 소득세제도 물가연동제를 도입할 필요성이 있다. 물가가 상승함에도 세율체계 등을 이에 따라 조정하지 않는다면 이는 사실상 국민의 동의를 구하지 않은 증세이고, 이는 조세법률주의에 부합하지 않는다. 실질적으로 증세가 필요하다면 이에 대한 필요성을 국민에게 명확히 알리고 국민의 동의를 구하는 절차를 걸치는 세법개정을 통해 증세하는 것이 바람직하다.

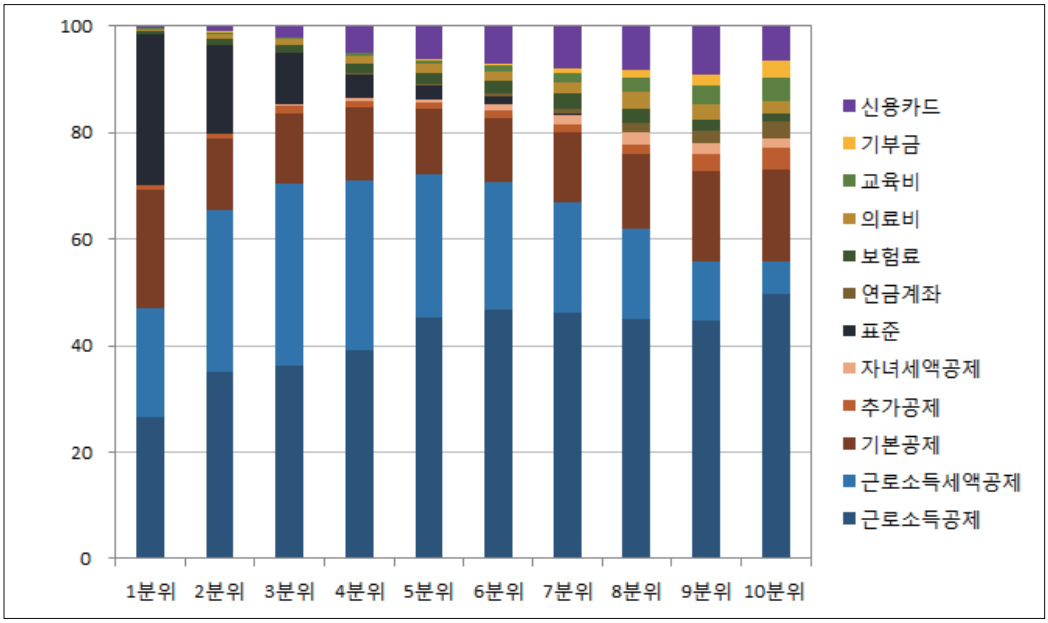
나. 공제체계 개편

안종석 · 오종현(2018)과 오종현(2019)이 논의하였듯이 소득세 공제제도 개편은 크게 기본공제 확대와 근로소득(세액)공제를 축소하는 방향으로 설정한다. 공제제도 개편 방향에 대해 논의하기 전에 먼저 소득세 공제제도의 특징부터 살펴본다. 오종현(2018)에 따르면 근로소득자 기준 소득세 공제제도에서 근로소득(세액)공제가 차지하는 비중이 높은 반면, 기본공제 등 인적공제가 차지하는 비중은 상대적으로 낮다. 전체 공제규모에서 근로소득(세액)공제가 차지하는 비중은 61.6%이지만, 기본공제 등 인적공제가 차지하는 비중은 19.4%인 것으로 추정되었다. 특히 소득 5분위 계층의 경우 근로소득(세액)공제가 전체 공제규모에서 72.1%를 차지하

는 것으로 나타났다. 각 공제제도로 인한 공제규모가 차지하는 비중은 소득분위별로 차이가 있지만, 근로소득(세액)공제의 비중이 높고 인적공제의 비중이 낮은 점은 모든 소득분위에서 공통적으로 나타났다.

[그림 Ⅲ-6] 소득분위별 근로소득세 공제제도 구성

(단위: %)



자료: 오종현(2018), p. 7, [그림 3]

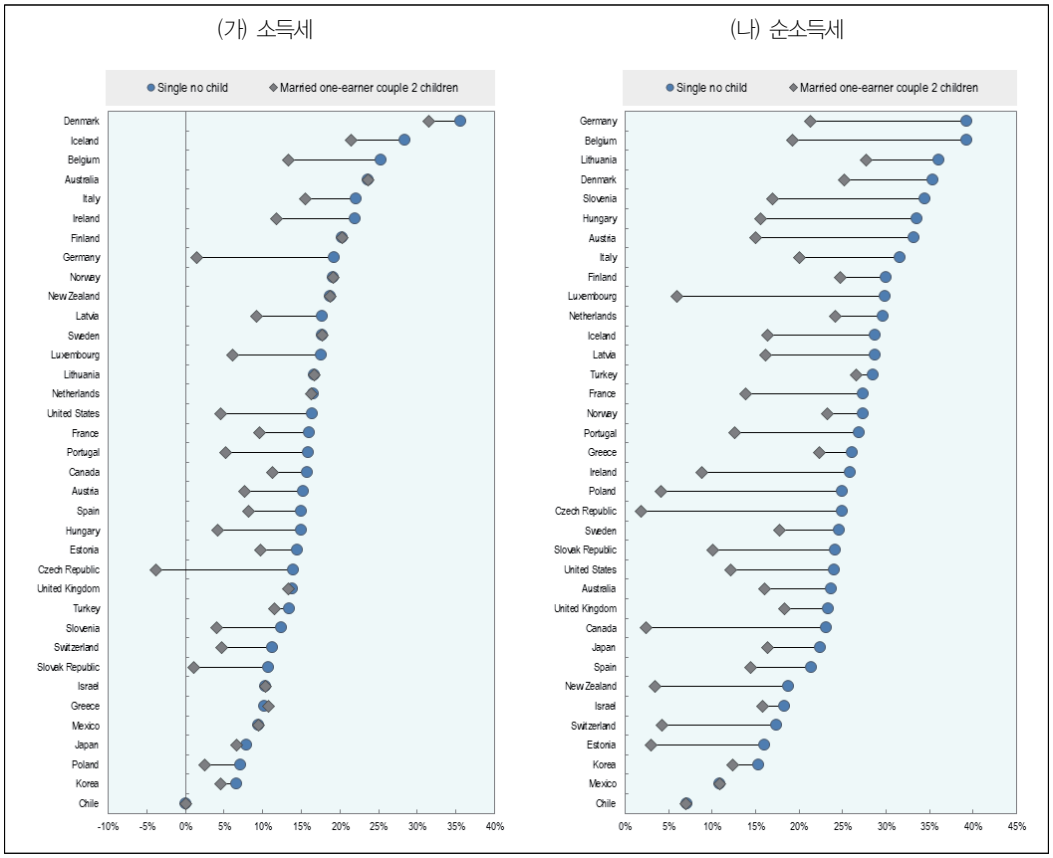
현재 이러한 소득세 공제제도의 특징은 다음과 같은 몇 가지 문제점들을 야기한다. 기본공제 규모가 작다는 것은 생계단위가 개인이 아닌 가계라는 점을 소득세제가 충분히 반영하지 못한다는 것을 의미한다. 또한 근로소득(세액)공제 규모가 크다는 것은 높은 면세자 비율과 근로자와 사업자 간의 세부담 불형평성이라는 문제점을 야기한다. 따라서 기본공제 확대와 근로소득(세액)공제 축소를 통해 소득세 공제제도의 이러한 문제점을 완화하면서 재원확보에 대한 논의도 병행해야 할 것으로 판단된다.

소득세는 본인과 부양가족에 대한 인적공제 제도를 두고 있다. 인적공제 중 우리나라의 기본공제는 본인, 배우자, 부양가족에 대해 1인당 150만원씩 공제한다. 기본공제 등 인적공제는 사람이 생계를 유지하기 위해 필요한 최소한의 소득에 대해서는 과세를 하지 않겠다는 것으로 해석된다.

다만 우리나라 소득세의 기본공제 등 인적공제 규모가 가계의 생계유지 지원 기능을 수행할 정도로 충분한지에 대해서는 의문이다. OECD(2020b)에서 발간하는 *Taxing Wages 2020*에 따르면, 우리나라의 경우 부양가족 수에 따른 실효세율 격차가 다른 OECD 회원국들보다 낮다. 2019년 정규직 평균소득인 4,975만원을 기준으로 단독가구와 홑벌이 4인 가구의 소득세 실효세율 격차는 2.2%p이다. 이는 OECD 회원국의 평균 실효세율 격차인 5.4%p의 절반에도 미치지 못하는 수준이다. 이는 평균소득자 기준 단독가구와 홑벌이 4인 가구의 세부담 격차가 우리나라는 약 107만원인 반면, OECD 회원국 평균은 약 268만원이라는 것을 의미한다.

[그림 Ⅲ-7] 가구유형별 소득세 및 순소득세 실효세율

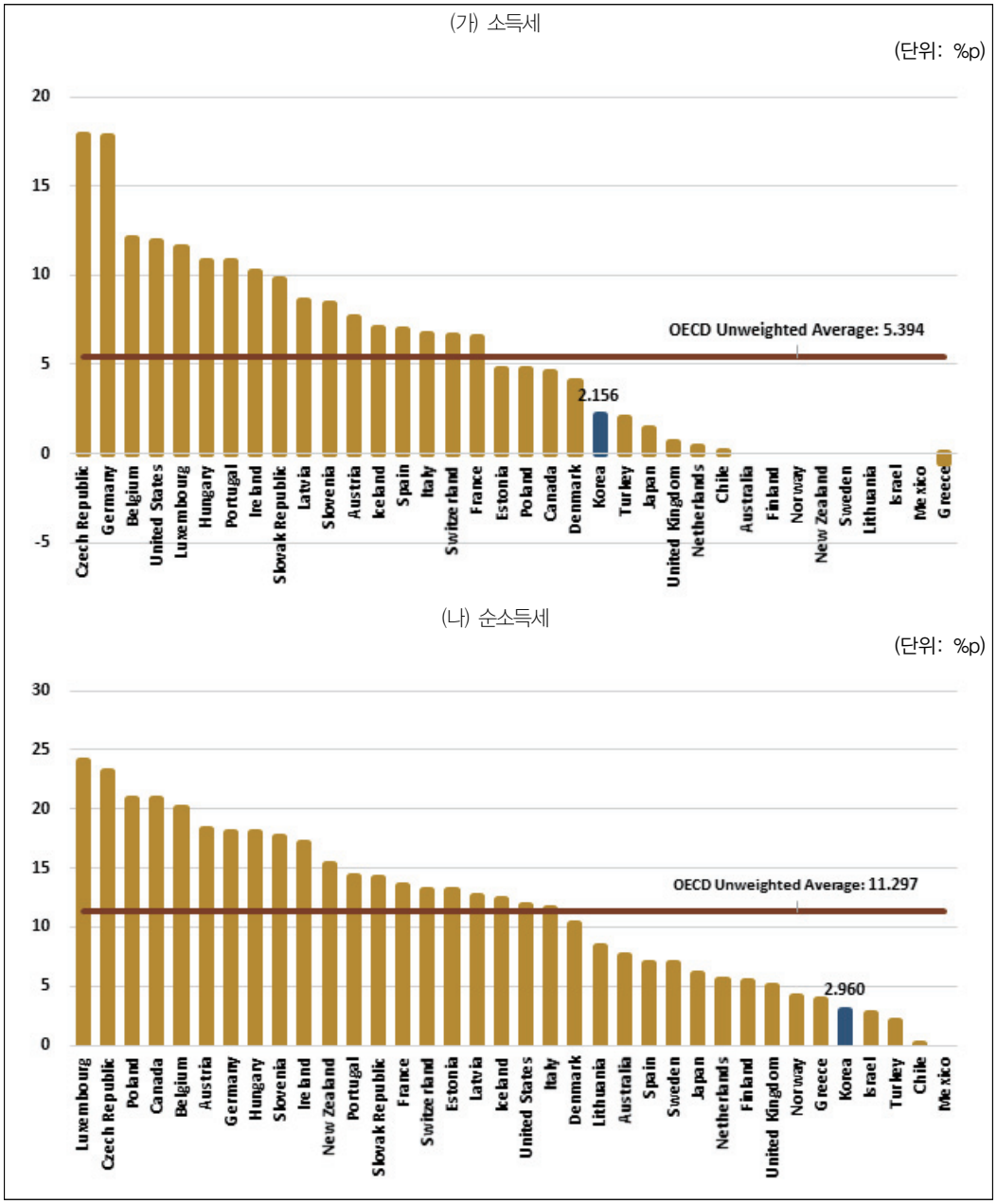
(단위:)



주: 1. 평균 소득에 대한 실효세율
2. 순소득세 = 소득세 + 사회보장기여금 − 현금이전소득

자료: OECD(2020b), p. 64; p. 66

[그림 Ⅲ-8] 가구유형별 소득세 및 순소득세 실효세율 격차



주: 1. 평균 소득에 대한 실효세율
2. 순소득세 = 소득세 + 사회보장기여금 − 현금이전소득

자료: OECD(2020b), p. 64; p. 66을 이용하여 저자 작성

물론 가계의 생계지원을 소득세 기본공제를 통해서만 할 수 있는 것은 아니다. 부양가족 수에 따른 세부담 격차는 기본공제뿐만 아니라 자녀세액공제, 의료비 및 교육비 공제 등 소득세의 다른 공제제도를 통해서도 발생한다. 더 나아가 가계의 생계지원은 소득세만의 고유 기능이 아니고 현금 및 현물이전과 같은 복지제도와의 조화도 필요하다. 다만 소득세와 복지제도를 통합적으로 고려할 경우 단독가구와 홑벌이 4인 가구의 실효세율 격차는 단순히 소득세만을 고려했을 경우보다 더 벌어지는 것으로 나타난다. 평균소득을 기준으로 두 유형의 순소득세 실효세율 격차는 약 3.0%p인 반면, OECD 회원국 평균 격차는 11.3%p이다. 여기서 순소득세는 소득세와 국민연금보험료, 건강보험료, 고용보험료 등의 사회보장기여금을 더하고 아동수당과 같은 현물이전을 차감한 금액을 의미한다. 이를 금액으로 환산하면, 우리나라의 경우 홑벌이 4인 가구의 순소득세 부담이 단독가구보다 약 147만원 적은 반면, OECD 회원국들은 평균적으로 562만원 적다는 것을 의미한다.

저출산이 심각한 우리 사회로서는 가계의 생계를 지원하기 위한 정책적 노력이 필요하다. 이는 아동수당 확대와 같은 복지정책을 통해서도 가능하지만, 소득세에서도 그 기능을 일부 담당할 필요성이 있다. 물론 복지지출 확대의 정도에 따라 소득세의 역할이 달라져야 함은 당연하다. 가령 전 국민에게 기본소득으로 월 30만원씩 지급한다면 기본공제 등 인적공제를 오히려 폐지하는 것이 바람직할 수 있다. 하지만 이와 같은 급격한 복지지출 확대는 재원조달을 고려할 때 현실성이 낮다. 또한 앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 경우 부양가족 수에 따른 가계의 생계지원이 소득세와 복지지출 모두 OECD 회원국 평균 수준에 미치지 못한다. 이러한 점들을 종합적으로 고려할 때 기본공제를 확대하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

기본공제를 확대할 경우 세수는 감소하기 때문에 재원조달에 부정적인 영향을 미친다. 다만 제도보완을 통해 세수 감소 규모를 일부 축소시킬 수 있다. 기본공제를 현행 150만원에서 300만~400만원으로 큰 폭으로 확대할 경우 자녀세액공제를 폐지할 수 있다. 자녀세액공제 폐지는 저소득층 자녀를 지원하기 위한 자녀장려세제(Child Tax Credit)가 이미 존재하고 아동수당이 점차 확대될 가능성이 높다는 점도 고려할 필요가 있다. 특히 자녀장려세제를 통해 자녀장려금을 신청한 자는 자녀세액공제를 중복 신청할 수 없다. 또한 부양가족의 요건을 현실에 부합하

도록 강화할 필요성이 있다. 현재는 실제로 부양하지 않는 가족이라도 소득, 연령, 가족관계 등의 일정 요건이 충족되면 부양가족으로 인정된다. 하지만 기본공제 확대가 가계의 생계를 실질적으로 지원하기 위한 것이라면 부양가족 요건도 이에 부합하도록 재정비할 필요성이 있다. 물론 이러한 제도 보완이 세수 감소를 상쇄할 만큼 충분하지 않을 것이다. 따라서 기본공제 확대 시에는 세수를 확보할 수 있는 다른 조세제도 개편이 동시에 이루어져야 한다.

근로소득공제는 근로소득에 대한 필요경비를 차감하기 위해 도입된 제도이다. 근로자가 소득을 창출하기 위해서는 피복비, 교통비 등의 비용이 수반된다. 다만 현실적으로 이러한 비용을 모두 정확하게 측정할 수 없기 때문에 근로소득공제를 통해 근로소득에 대한 필요경비를 반영한다. 근로소득공제는 소득의 일정 비율인 공제율을 곱하여 산출한다. 다만 소득구간이 높아짐에 따라 공제율이 낮아지고, 연간 2천만원의 한도를 두어 소득세의 누진성을 보완하도록 설계되어 있다.

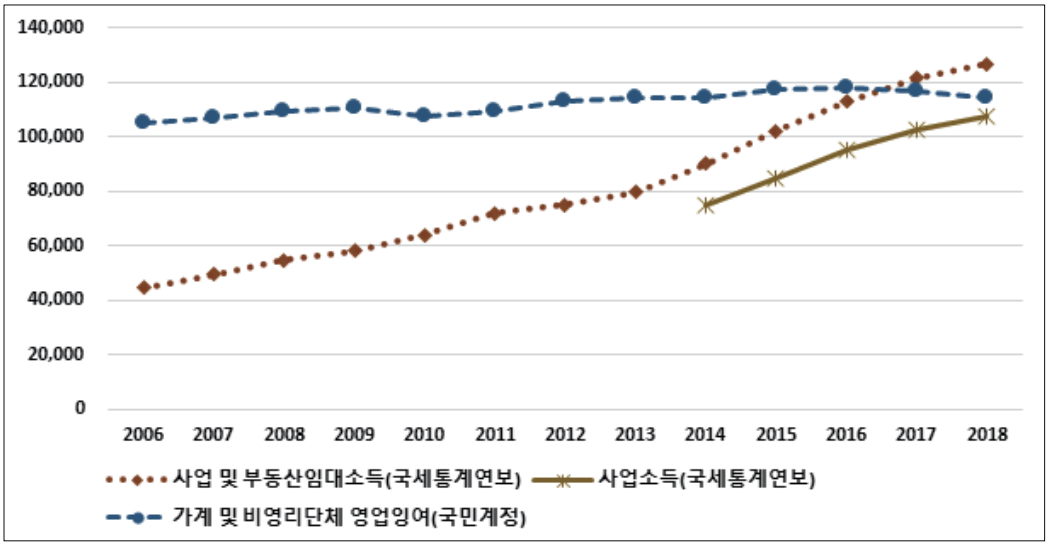
한편 근로소득공제와 유사하게 다른 조건 없이 근로소득에만 적용되는 근로소득세액공제는 제도의 중복으로 인해 폐지하는 방향을 고려할 수 있다. 근로소득에 공제를 적용하는 이유가 필요경비를 차감하기 위한 것이라면 세액공제가 아닌 소득공제가 바람직하다.

근로소득세액공제는 근로자와 사업자 간의 세부담 불형평성을 교정하기 위해 도입되었다(정유석, 2011). 일반적으로 근로소득자의 소득은 대부분 포착되어 원천징수되지만, 사업자의 소득은 소득포착률이 낮은 것으로 알려져 있다. 따라서 근로자와 사업자의 소득포착률이 다르기 때문에 근로자가 더 부담하게 되는 세금을 근로소득세액공제를 통해 덜어줌으로써 세부담 형평성을 제고시킬 수 있다. 하지만 최근 전자거래의 활성화와 과표양성화를 위한 적극적인 세무행정으로 사업자의 소득포착률이 높아지고 있다는 점을 고려할 필요성이 있다. [그림 Ⅲ-9]에 나타나는 바와 같이 국민계정상 가계 및 비영리단체의 영업이익과 과세당국에 신고된 사업소득 규모 간의 격차가 빠르게 축소되고 있다. 물론 국민계정의 가계 및 비영리단체의 영업이익이 개인사업자의 사업소득과 동일한 것은 아니다. 다만 과세당국에 신고된 사업소득 규모가 국민계정의 가계 및 비영리단체의 영업이익보다 빠르게 증가하는 것은 그만큼 사업자의 소득포착률이 높아지고 있는 것으로 해석할 수 있다. 또한 사업자의 소득포착률이 낮다는 이유로 제도적으로 근로자와 사업자 간의

세부담에 차별을 둔다면, 이는 성실하게 세금을 납부하는 사업자를 역차별하는 모순에 빠지게 된다. 따라서 소득세제 자체는 소득을 정확히 신고할 경우 동일한 소득수준의 사업자와 근로자의 세부담이 유사해지도록 설계하는 것이 타당하다. 한편 세금신고 안내, 세무조사 등의 세무행정적인 노력을 통해 사업자의 소득포착률을 지속적으로 높여가는 것이 바람직하다.

[그림 Ⅲ-9] 국민계정의 개인영업잉여와 과세관청에 신고된 사업소득 추이

(단위: 십억원)



자료: 1. 한국은행 경제통계시스템, 「국민계정」, http://ecos.bok.or.kr/, 검색일자: 2020. 11. 24.
2. 통계청, 국가통계포털, 「국세통계」, 3.2.3 소득종류별 종합소득금액 신고 현황, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=133&tblId=DT_133N_323&conn_path=I2, 검색일자: 2020. 6. 11.

근로소득세액공제는 근로소득공제의 역진성을 보완하는 역할을 한다. 하지만 소득세의 모든 공제제도가 누진적으로 설계될 수는 없다. 공제제도들은 그 나름의 목적에 따라 설계되고 소득세의 누진도는 세율체계를 포함하여 전반적으로 평가하는 것이 타당하다. 따라서 근로소득공제의 역진성을 보완하기 위해 근로소득세액공제를 별도로 제도화하기보다는 세율체계 또는 다른 공제제도를 통해 역진성을 보완하는 것이 바람직하다. 한편 우리나라는 2008년 환급형 세액공제인 근로장려세제(Earned Inocme Tax Credit, EITC)를 도입하였으며, 2018년 큰 폭으로 확대하였다. 근로장려세제(EITC)가 저소득 근로자를 지원하는 제도이기 때문에 근로소득공제의 역진성을 보완할 수 있는 다른 제도적 장치가 있음을 고려할 필요성도 있다.

근로소득세액공제 폐지로 인한 소득세의 재분배기능 약화를 보완해 근로소득공제의 한도를 조정하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 근로소득공제 한도 2천만원은 2020년 귀속소득부터 도입되었으며, 그 이전에는 근로소득공제에 한도가 없었다. 현재 설정된 근로소득공제의 한도가 적정한 수준인지에 대해서는 살펴볼 필요가 있다. 다만 근로소득 창출에 필요한 경비를 정확히 측정할 수 있는 신뢰성 있는 자료가 존재하지 않아 이러한 추정이 쉽지는 않다. 따라서 우리나라와 같이 근로소득에 대한 필요경비를 개산공제하는 국가인 프랑스와 일본을 살펴보자. 프랑스의 경우 2019년 기준으로 근로소득공제에 1만 2,627유로의 한도를 두고 있다. 일본의 경우 2020년 기준으로 195엔의 한도를 두고 있다. 2018년 평균 근로소득을 기준으로 우리나라는 53%, 프랑스는 33%, 일본은 45%로 우리나라가 다소 높은 편에 속한다.[25] 또한 근로소득공제 한도가 적용되기 시작하는 소득은 3억 6,250만원으로 대부분의 근로소득자가 근로소득공제 한도 도입으로 인한 영향을 받지 않는다. 이에 근로소득공제 한도를 현행 2천만원에서 1,500만원으로 낮추는 방안을 검토해 볼 수 있다. 이 경우 근로소득공제 한도는 평균소득의 약 40% 수준이 된다.

앞서 논의한 공제제도 개편과 함께 김재진 · 기은선(2018) 등의 주장처럼 '신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제'(이하 신용카드 소득공제) 또한 점진적으로 축소 또는 폐지할 필요가 있다. 이 제도는 상거래 시 전자결제를 유도하여 세원을 노출시킴으로써 과표를 양성화시키기 위해 도입되었다. 그리고 현재 신용카드 사용 등의 전자결제가 보편화됨에 따라 이 제도의 도입 목적이 어느 정도 달성된 것으로 판단된다. 또한 앞에서 다양한 공제체계 개편에 대해 논의하였는데, 인적공제 확대가 소득재분배에 미치는 부정적인 영향을 신용카드 소득공제의 축소 또는 폐지로 보완할 수 있다. 오종현(2018)에 따르면, 세부담 경감을 위해 신용카드 소득공제를 이용하는 소득계층은 저소득층보다는 주로 고소득층이며, 고소득층의 경우 의료비 · 교육비 · 기부금 등에 대한 특별세액공제보다도 신용카드 소득공제가 세부담 경감에 더 큰 영향을 미친다. 따라서 신용카드 소득공제를 축소할 경우 소득세의 소득재분배 기능이 강화될 것으로 기대된다.

25) OECD.stat의 "Average annual wages"에 따르면, 2018년 우리나라, 프랑스, 일본의 평균 근로소득은 각각 3,749.5만원, 3만 8,289유로, 4,334엔이다(OECD.Stat, Labour, Earnings, "Average annual wages," https://stats.oecd.org/, 검색일자: 2020. 7. 16.).

신용카드 소득공제의 경우 뒤에서 논의할 조세특례제도의 정비 대상 항목 중의 하나이다. 다만 [그림 Ⅲ-6]에 나타난 바와 같이 신용카드 소득공제는 규모가 상대적으로 큰 제도로 이 제도의 변화로 인한 세수효과 및 소득재분배 효과는 다른 공제체계 및 세율체계 개편에 따라 달라질 수 있기 때문에 본 소절이 공제체계 개편 시나리오에 포함하여 분석한다.

한편 오종현(2019)은 "신용카드 소득공제는 전자결제의 보편화를 통한 사업소득의 과세표준 양성화라는 목적도 존재하지만, 신용카드 외 직불카드 등의 사용 활성화, 전통시장 육성, 대중교통 이용 촉진, 도서·공연 등 문화활동 유도 등 다른 목적도 존재"하기 때문에 "이러한 목적들에 대한 효과성과 달성 정도 등을 검토해 가며 이 제도를 점진적으로 축소하는 것이 바람직하다"라고 지적하였다.

이상의 논의를 통해 〈표 Ⅲ-5〉와 같이 소득세 공제제도 개편에 대한 두 가지 시나리오를 설정하여 분석한다. 2개의 시나리오는 기본공제를 300만원 또는 400만원으로 인상하는 제도변화로 구분된다. 그 외 근로소득공제의 한도를 2천만원에서 1,500만원으로 낮추고, 근로소득세액공제, 자녀세액공제, 신용카드 소득공제를 공통적으로 폐지하는 방안을 고려한다.

〈표 Ⅲ-5〉 소득세 공제체계 개편방안 시나리오

시나리오	기본공제	근로소득 공제 한도	근로소득 세액공제	자녀 세액공제	신용카드 소득공제
현행 제도	150만원	2,000만원	유지	유지	유지
시나리오 a	400만원	1,500만원	폐지	폐지	폐지
시나리오 b	300만원				

자료: 저자 작성

공제제도만 개편한 시나리오 a와 b의 세수효과를 살펴보면(〈표 Ⅲ-6〉 참조), 기본공제를 400만원으로 확대한 시나리오 a의 경우 조세부담률이 0.008%p 증가하여 세수효과는 미미한 것으로 추정된다. 기본공제를 300만원으로 확대폭을 완화하면 조세부담률은 0.280%p 증가하는 것으로 나타나 약간의 세수가 증가하는 효과가 있는 것으로 분석된다. 다만 근로소득공제 한도를 축소하고, 근로소득세액공제, 자녀세액공제, 신용카드 소득공제를 모두 폐지하더라도 인적공제를 2배 이상 확대하면 공제체계 개편을 통해 세수를 확보하는 데에는 한계가 있는 것으로 분석된다.

〈표 Ⅲ-6〉 소득세 공제제도 및 세율체계 개편에 따른 세수효과

(단위: %, 조원)

구분	GDP 대비 세수효과 (A, %)			2019년 명목GDP (B, 조원)	금액 환산 세수효과 (A×B, 조원)		
	합계	국세분	지방세분		합계	국세분	지방세분
시나리오 a	0.008	0.007	0.001	1,919조원	0.153	0.139	0.014
시나리오 b	0.280	0.255	0.025		5.377	4.888	0.489

자료: 저자 작성

다. 종합 효과

앞서 세율체계와 공제체계에 대해 각각 두 가지 개편방안을 검토하였다. 이를 조합하면 〈표 Ⅲ-7〉과 같이 모두 네 가지 시나리오를 구성할 수 있다. 시나리오 1은 세율인상폭이 약 3%p로 상대적으로 낮고, 인적공제를 400만원으로 상대적으로 크게 확대하여 세수효과가 가장 작은 시나리오이다. 반면 시나리오 4는 세율인상폭이 약 5%p로 상대적으로 높고 인적공제 확대폭은 300만원으로 상대적으로 작아 세수효과가 가장 큰 시나리오이다.

〈표 Ⅲ-7〉 소득세 공제제도 및 세율체계 개편방안 시나리오

시나리오	세율체계	공제체계	주요 내용
현행 제도	현행	현행	현행
시나리오 1	시나리오 A	시나리오 a	•세율 약 3%p 인상 •인적공제 확대: 150만→400만원
시나리오 2		시나리오 b	•세율 약 3%p 인상 •인적공제 확대: 150만→300만원
시나리오 3	시나리오 B	시나리오 a	•세율 약 5%p 인상 •인적공제 확대: 150만→400만원
시나리오 4		시나리오 b	•세율 약 5%p 인상 •인적공제 확대: 150만→300만원

주: 모든 시나리오에 공통적으로 최고세율은 과세표준 3억원 이상 45%, 근로소득공제 한도 2천만원→1,500만원으로 인하, 근로소득세액공제 · 자녀세액공제 · 신용카드소득공제 폐지 적용

자료: 저자 작성

세율체계와 공제체계 개편을 동시에 고려한 시나리오 1~4에서는 모두 상당폭의 세수가 증가한다. 세수효과가 가장 작은 시나리오 1에서는 조세부담률이 약 0.757%p 증가하며, 세수효과가 가장 큰 시나리오 4에서는 조세부담률이 약 1.648%p 증가하는 것으로 분석된다. 소득세 과세체계 개편 시 세율체계와 공제체계를 동시에 개편한다면 세율인상 수준에 따라 기본공제를 400만원으로 확대하는 등 공제제도의 개편 범위를 더 폭넓게 고려해 볼 수 있다.

〈표 Ⅲ-8〉 소득세 세율체계 및 공제체계 개편에 따른 세수효과

(단위: %, 조원)

구분	GDP 대비 세수효과 (A, %)			2019년 명목GDP (B, 조원)	금액 환산 세수효과 (A×B, 조원)		
	합계	국세분	지방세분		합계	국세분	지방세분
시나리오 1	0.757	0.689	0.069	1,919조원	14.535	13.214	1.321
시나리오 2	1.090	0.991	0.099		20.924	19.022	1.902
시나리오 3	1.271	1.155	0.116		24.389	22.172	2.217
시나리오 4	1.648	1.498	0.150		31.620	28.745	2.875

자료: 저자 작성

소득세의 세율체계와 공제체계를 함께 개편할 경우 지니계수, 5분위 배율, 10분위 분배율로 측정된 분배지표는 모두 개선되는 것으로 분석된다. 시나리오 1~4에서 지니계수는 0.32~1.09%, 5분위 배수는 1.66~4.14%, 10분위 분배율은 1.14~3.02% 개선된다. 특히 세수효과가 클수록 분배지표 개선폭도 큰 것으로 나타난다. 향후 제도개편 시 특정 제도만 개편하는 것이 아닌 제도 간의 장단점이 서로 보완될 수 있도록 종합적으로 개편한다면 세수 확충과 재분배 기능 강화를 동시에 달성하면서 제도 변화의 폭을 더 넓게 고려할 수 있을 것으로 판단된다.

〈표 Ⅲ-9〉 소득세 세율체계 및 공제체계 개편에 따른 분배지표 변화(근로소득자)

(단위: %)

구분		세후소득 분배지표	기존 제도 대비 변화분	기존 제도 대비 변화율
지니 계수	기존 제도	0.4360		
	시나리오 1	0.4346	-0.0014	-0.3202
	시나리오 2	0.4333	-0.0026	-0.6052
	시나리오 3	0.4325	-0.0035	-0.8034
	시나리오 4	0.4312	-0.0047	-1.0854
5분위 배수	기존 제도	14.3963		
	시나리오 1	14.1568	-0.2395	-1.6635
	시나리오 2	14.0164	-0.3799	-2.6388
	시나리오 3	13.9476	-0.4487	-3.1166
	시나리오 4	13.8004	-0.5959	-4.1393
10분위 분배율	기존 제도	27.6976		
	시나리오 1	28.0120	0.3144	1.1353
	시나리오 2	28.2016	0.5040	1.8198
	시나리오 3	28.3461	0.6485	2.3415
	시나리오 4	28.5344	0.8369	3.0215

주: 1. 5분위 배수 = (소득 최상위 20%의 평균소득)/(소득 최하위 20%의 평균소득)
2. 10분위 분배율 = (소득 최하위 40%의 소득점유율)/(소득 최상위 20%의 소득점유율)×100

자료: 저자 작성

3. 법인세

2018년 이후 우리나라 일반법인의 법인세 세율체계는 4단계 누진구조로 되어 있다. 2011년 이전까지는 누진구조가 2단계로 비교적 단순하였는데, 2012년 200억원 초과 구간이 신설되면서 2017년까지 3단계 누진구조를 유지하였고, 2018년 3천억원 초과 구간이 추가로 신설되면서 현재와 같은 4단계 누진구조의 모습을 갖추게 되었다.

〈표 Ⅲ-10〉 법인세 세율체계 변화

(단위: %)

1982년(2단계)	
과세표준	세율
5천만원 이하	22
5천만원 초과	38

1983~1988년(2단계)	
과세표준	세율
5천만원 이하	20
5천만원 초과	30

1989~1990년(2단계)	
과세표준	세율
8천만원 이하	20
8천만원 초과	30

1991~1993년(2단계)	
과세표준	세율
1억원 이하	20
1억원 초과	34

1994년(2단계)	
과세표준	세율
1억원 이하	18
1억원 초과	32

1995년(2단계)	
과세표준	세율
1억원 이하	18
1억원 초과	30

1996~2001년(2단계)	
과세표준	세율
1억원 이하	16
1억원 초과	28

2002~2003년(2단계)	
과세표준	세율
1억원 이하	15
1억원 초과	27

2004~2008년(2단계)	
과세표준	세율
1억원 이하	13
1억원 초과	25

2009년(2단계)	
과세표준	세율
2억원 이하	11
2억원 초과	22

2010~2011년(2단계)	
과세표준	세율
2억원 이하	10
2억원 초과	22

2012~2017년(3단계)	
과세표준	세율
2억원 이하	10
2억 ~ 200억원	20
200억원 초과	22

2018년 이후(4단계)	
과세표준	세율
2억원 이하	10
2억 ~ 200억원	20
200억 ~ 3천억원	22
3천억원 초과	25

주: 일반법인 기준

자료: 1. 김학수(2013a), p. 28, 〈표 Ⅰ-1〉

2. 국가법령정보센터, 「법인세법」, 제55조(세율) 제1항, https://www.law.go.kr/법령/법인세법, 검색일자: 2020. 7. 16.

법인세 세율체계를 누진적으로 설계한 이유는 소득재분배 효과를 제고하기 위한

것으로 판단된다. 법인세의 소득재분배 효과는 법인세의 귀착에 대한 측정이 선행되어야만 논의할 수 있으나, 이에 대해서는 이론적 그리고 실증적으로 명확히 규명된 것은 아니다(성명재, 2019). 다만 비교적 최근 연구인 전병목 · 송호신 · 성명재 · 전영준 · 김승래(2017)는 법인세의 세부담은 소비자, 종업원, 주주, 정부 등 경제전반에 분산되어 전가되며, 법인세의 소득재분배 효과는 크지 않아 법인과세를 통한 형평성 관점에서의 소득재분배 기능에는 근본적으로 한계가 있음을 지적한다.

대부분의 OECD 회원국들은 단일세율을 채택하고 있다는 점도 참고할 만하다. 이는 많은 국가들이 법인세를 소득재분배를 위한 정책수단으로 활용하지 않는다는 것을 의미한다. 우리나라 법인세의 4단계 초과누진세율 체계는 OECD 회원국 중 가장 복잡하다. 실질적으로 우리나라를 제외한 OECD 회원국 중 법인세율이 누진체계로 구성되어 있는 국가는 네덜란드가 유일한데, 네덜란드의 법인세율은 2단계 초과누진세율 체계이다. 룩셈부르크의 법인세율은 단일세율은 아니지만 누진세율보다는 단일세율에 가깝다. 룩셈부르크의 법인세율은 두 가지의 비례세율이 결합된 형태로, 2020년 기준 과세대상 소득이 17만 5천유로 이하인 법인은 15%의 비례세율이 적용되고, 20만유로를 초과하는 법인은 전체 과세대상 소득에 대하여 17%가 적용된다. 이에 낮은 세율과 높은 세율의 격차가 2%p로, 그 차이가 크지 않아 사실상 단일세율에 가깝다. 한편 과세대상 소득 17만 5천~20만유로 구간은 비례세율이 15%에서 17%로 점진적으로 이행하기 위해 설정된 구간이다. 그 외 37개 OECD 회원국 중 대부분인 34개 국가들이 단일세율을 채택하고 있다.

〈표 Ⅲ-11〉 OECD 회원국의 법인세 세율체계 비교

(단위: %)

세율체계	국가
단일세율 (34개국)	호주(30), 오스트리아(25), 벨기에(25), 캐나다(15), 칠레(25), 콜롬비아(32), 체코(19), 덴마크(22), 에스토니아(20), 핀란드(20), 프랑스(31), 독일(15), 그리스(24), 헝가리(9), 아이슬란드(20), 아일랜드(12.5), 이스라엘(23), 이탈리아(24), 일본(23.2), 라트비아(20), 리투아니아(15), 멕시코(30), 뉴질랜드(28), 노르웨이(22), 폴란드(19), 포르투갈(21), 슬로바키아(21), 슬로베니아(19), 스페인(25), 스웨덴(21.4), 스위스(8.5), 터키(22), 영국(19), 미국(21)
2단계 비례세율	룩셈부르크(15/17)
2단계 초과누진세율	네덜란드(2019년 19/25 → 2020년 16.5/25 → 2021년 15/21.7)
4단계 초과누진세율	한국(10/20/22/25)

자료: 1. IBFD Tax Knowledge Centre(2020)

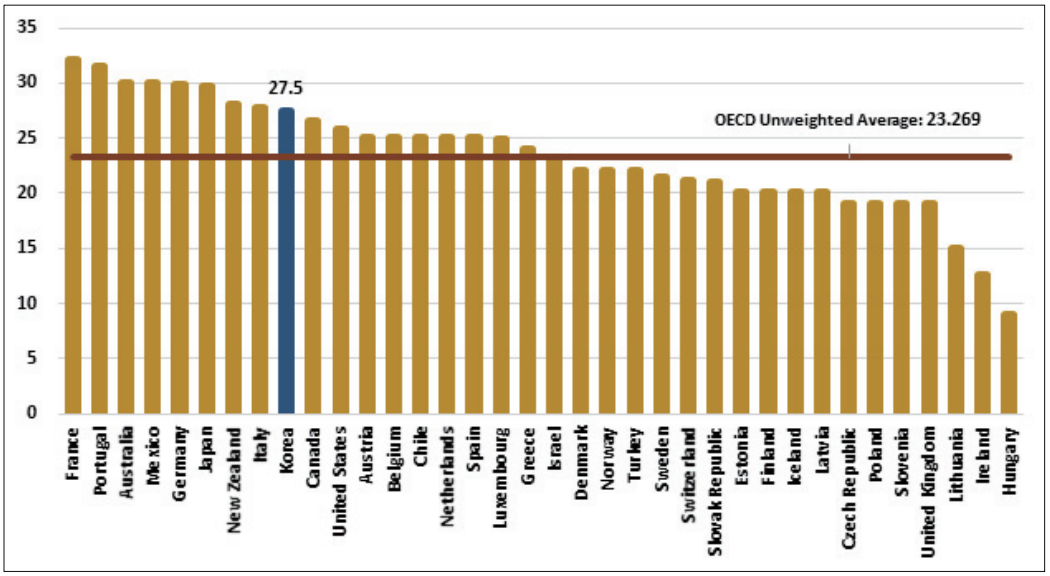
2. PWC, Worldwide Tax Summaries, "Corporate income tax(CIT) rates," https://taxsummaries.pwc.com/quick-charts/corporate-income-tax-cit-rates, 검색일자: 2020. 12. 4.

OECD 회원국들과 비교해 우리나라 법인세의 최저세율과 최고세율의 격차도 상당히 크다는 점도 특징이다. 우리나라의 최고세율과 최저세율의 격차는 15%p에 달한다. 우리나라를 제외하고 실질적으로 누진세율을 채택하고 있는 네덜란드의 경우에도 최저세율은 최고세율의 6~6.7%p가량 낮은 수준이다. 다만 법인세율 인하 과정에서 2020년에 일시적으로 그 격차가 9.5%p로 확대된다. 이처럼 네덜란드 또한 법인세 세율체계가 상당히 예외적인 국가이고, 대부분의 국가들은 단일세율로 최저세율과 최고세율이 존재하지 않는다. 김학수 · 우진희(2017)는 법인세의 누진적인 세율체계는 높은 한계세율을 회피하기 위한 법인 쪼개기와 같은 기업들의 비정상적인 행태를 유발하여 경제에 왜곡을 초래할 수 있으며, 현행 최저세율인 10%는 개인사업자와 중소법인의 과세형평성을 저해하기 때문에 법인세 최저세율을 20% 이상으로 상향 조정할 필요성이 있다고 지적한다.

법인세 최고세율이 인상된 2018년을 기점으로 우리나라의 법인세 최고세율이 OECD 회원국의 평균 법인세율을 큰 폭으로 상회하기 시작하였으며, 최근 그 격차가 조금씩 확대되는 상황이다. [그림 Ⅲ-10]에 나타난 바와 같이 세율이 인상된 2018년 이후 우리나라의 지방세를 포함한 법인세 최고세율은 27.5%로, 2020년 OECD 회원국의 평균 법인세율인 23.3%와 약 4.2%p의 격차가 발생하였다. 한편 2000년 이후 OECD 회원국의 평균 법인세율은 감소 추세에 있었으며, 이러한 감소 추세는 최근까지도 이어지고 있다. 우리나라의 법인세 최고세율 또한 2017년까지는 OECD 회원국의 평균 법인세율과 유사한 수준을 유지하며 감소하고 있었다. 하지만 2018년에는 우리나라의 법인세 최고세율이 평균적인 OECD 회원국들과 다른 방향으로 움직였다.

[그림 Ⅲ-10] 우리나라와 OECD 회원국 법인세 최고세율 비교

(단위: %)



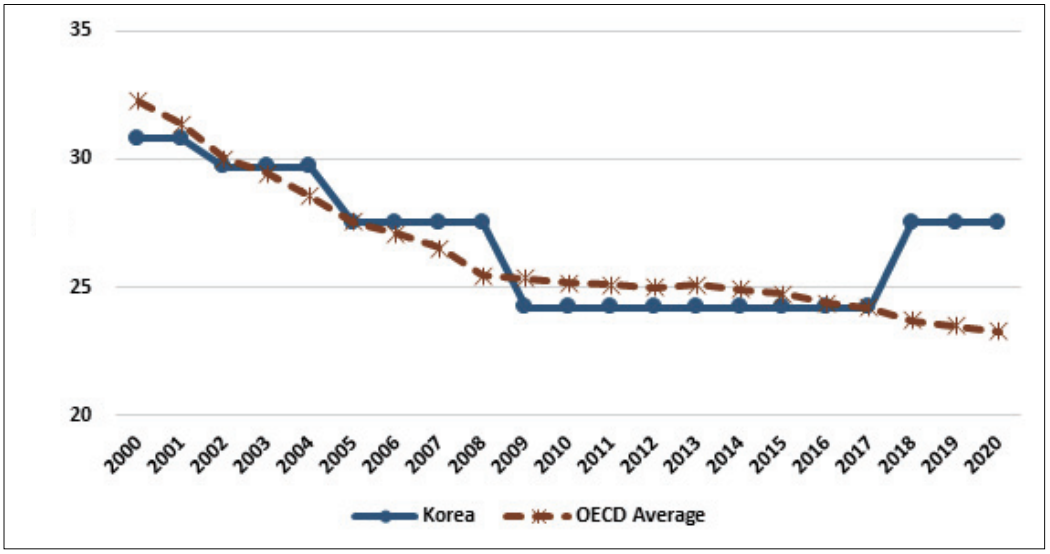
주: 1. 2020년 기준이며, 지방세 포함

2. 일본의 2020년 법인세 최고세율은 2019년과 같다고 가정

자료: OECD.Stat, "Tax Database," Table Ⅱ.1. Statutory corporate income tax rate, https://stats.oecd.org/, 검색일자: 2020. 6. 11.

[그림 Ⅲ-11] 우리나라와 OECD 회원국 평균 법인세 최고세율 추이

(단위: %)



주: 1. 지방세 포함

2. 일본의 2020년 법인세 최고세율은 2019년과 같다고 가정

자료: OECD.Stat, "Tax Database," Table Ⅱ.1. Statutory corporate income tax rate, https://stats.oecd.org/, 검색일자: 2020. 6. 11.

법인세 세율체계 개편에 대해서는 다음과 같이 세 가지 시나리오에 대해 검토한다. 기본적으로 세율체계를 2~3단계로 단순화하면서 최고세율을 22% 또는 25%로 설정하고, 최고세율과 최저세율의 격차를 축소하는 방안이다. 시나리오 1의 경우 최근 OECD 회원국들의 법인세율 인하 추세를 고려하여 최고세율을 22%로 설정하는 방안이다. 다만 지방세를 포함할 경우 최고세율은 24.2%이기 때문에 여전히 OECD 평균보다는 조금 높은 수준이다. 이 시나리오에서 최저세율은 최고세율보다 5%p 낮은 17%로 설정한다. 시나리오 2는 시나리오 1과 비교하여 과세표준 2억원 이하 구간의 세율은 2%p 낮추고, 과세표준 200억원 초과 구간의 세율은 3%p 높이는 시나리오이다. 이에 시나리오 2는 3단계 초과누진세율 체계이다. 시나리오 3은 시나리오 1과 비교해 세율이 3%p 더 높은 시나리오이다. 이 시나리오의 최고세율은 25%로 현행 최고세율과 같다.

〈표 Ⅲ-12〉 법인세 세율체계 개편 시나리오

(단위: %)

구분	과세표준 구간별 기본세율			
	2억원 이하	2억~200억원	200억~3천억원	3천억원 초과
현행제도	10	20	22	25
시나리오 1	17	22		
시나리오 2	15	22	25	
시나리오 3	20	25		

자료: 저자 작성

법인세율 변화에 따른 세수효과는 『국세통계연보』의 과세표준 구간별 신고법인수, 평균 과세표준금액, 산출세액, 총부담세액 등의 정보를 이용하여 추정하였다. 다만 법인세수의 경우 변동성이 크기 때문에 어느 연도를 기준으로 추정하느냐에 따라 세수효과에 차이가 크게 발생할 수 있다. 특히 최근의 법인세수는 매우 빠르게 증가하여 장기적인 추세를 상회하는 것으로 판단된다. 이에 본 연구는 2016년 신고 기준의 『국세통계연보』를 기준으로 분석한다. 한편 소득세와 마찬가지로 법인세율 인상이 기업의 경영의사 결정에 영향을 미치지 않는다는 가정하에 세수효과를 추정한다.

앞서 검토한 모든 시나리오에서 세수는 증가하는 것으로 나타난다. 특히 법인세

율을 20%와 25%의 2단계 초과누진세율로 설정한 시나리오 3에서는 조세부담률이 0.547%p가량 높아져 본 연구에서 검토한 법인세 세율체계 개편 시나리오 중 세수효과가 가장 큰 것으로 추정된다. 다만 이러한 세수효과에는 법인세율이 기업 활동에 미치는 영향이 반영되지 않아 과대추정되었을 가능성이 있다. 따라서 이러한 세수효과는 최댓값으로 해석하는 것이 바람직하다. 그 다음으로 세수효과가 큰 시나리오는 법인세율을 3단계 초과누진세율 체계로 개편한 시나리오 2이다. 이 경우 조세부담률은 0.306%p 증가하는 것으로 나타난다. 한편 법인세율을 17%와 22% 2단계 초과누진세율 체계로 설정한 시나리오 1에는 조세부담률이 0.106%p 증가하는 것으로 분석되어 세수효과가 가장 낮다.

〈표 Ⅲ-13〉 법인세 세율체계 개편에 따른 세수효과

(단위: %, 조원)

구분	GDP 대비 세수효과 (A, %)			2019년 명목GDP (B, 조원)	금액 환산 세수효과 (A×B, 조원)		
	합계	국세분	지방세분		합계	국세분	지방세분
시나리오 1	0.106	0.097	0.010	1,919	2.0	1.9	0.2
시나리오 2	0.306	0.278	0.028		5.9	5.3	0.5
시나리오 3	0.547	0.497	0.050		10.5	9.5	1.0

자료: 저자 작성

주요국들의 최근 법인세율 추세를 감안하면 다국적 기업의 국내 투자 유인 제고 및 국내 기업의 경쟁력 강화 등을 위해 우리나라의 최고세율을 현재보다 낮추는 것이 타당할 수 있다. 또한 한편으로는 재정건전성을 고려하여 세수손실을 막기 위해 현재의 최고세율을 유지하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 다만 법인세 최고세율을 높은 수준으로 유지한다고 해서 반드시 세수에 긍정적인 영향을 미치는 것은 아니다. 다른 국가와 비교해 상대적으로 높은 법인세율로 인하여 다국적 기업들이 이익을 해외로 이전하거나, 국내의 기업 활동이 위축된다면 법인세 과세기반이 감소하여 세수가 감소할 여지도 존재한다는 점을 고려할 필요가 있다.

4. 부가가치세

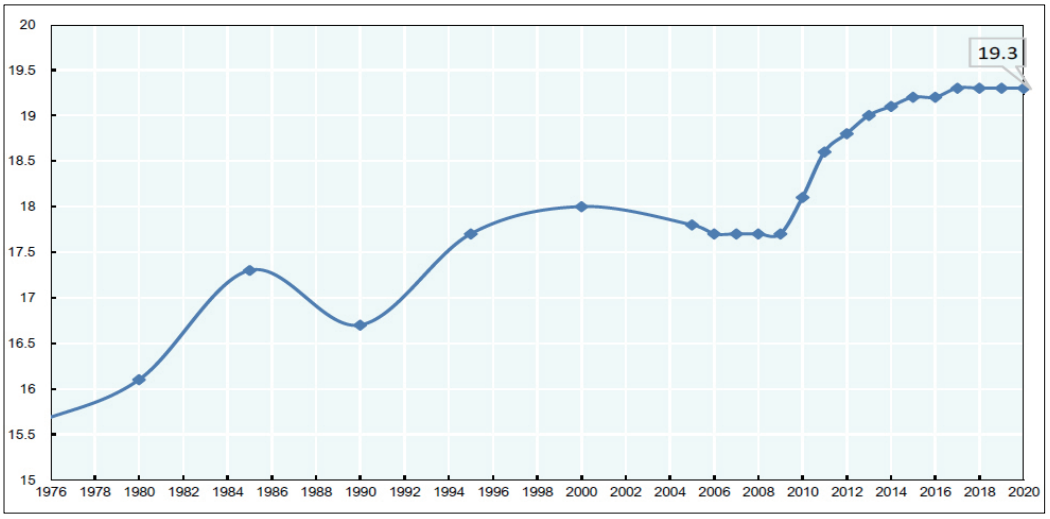
부가가치세 세제개편 방안은 크게 세율체계 개편과 면세 범위 조정으로 구분하여 살펴본다. 부가가치세 세제개편에 대한 세수효과는 제VI장의 일반균형모형을 통해 추정된 수치를 활용한다. 특히 제IV장의 시나리오 1을 기준으로 추정한 〈표 IV-12〉를 기준으로 세수효과를 정리하였다. 부가가치세의 세율체계 개편은 비교적 단순하여 제IV장의 일반균형모형에 정확히 적용할 수 있다. 일반균형모형을 통해 세수효과를 추정할 경우 경제주체의 행태변화를 반영할 수 있다는 장점이 있다. 이는 앞에서 논의한 소득세와 법인세의 세수효과 추정 방법과 다르다. 소득세와 법인세의 경우 일반균형모형을 이용하여 세수효과를 추정하기에는 과세체계 개편 내용이 너무 복잡하기 때문에 부가가치세와 동일한 방법론을 사용하는 데에는 무리가 있다. 다만 향후에는 소득세와 법인세의 세제개편에 따른 세수효과를 추정할 경우에도 경제주체의 행태변화를 반영하기 위한 방법론을 연구할 필요가 있다.

가. 세율체계 개편

우리나라의 부가가치세 표준세율은 OECD 회원국 평균과 비교하여 상당히 낮은 수준이다. 우리나라는 1977년 부가가치세를 처음 도입할 당시 표준세율을 10% 단일세율로 설정하였으며, 그 이후로 세율변화 없이 현재까지 이르고 있다. 반면 [그림 III-12]에 나타난 바와 같이 OECD 회원국들의 평균 부가가치세 표준세율은 일부 감소한 시기도 존재하지만 대체로 증가하는 모습이다. 특히 글로벌 금융위기로 유럽의 재정위기가 도래한 2010년 전후로 급격히 증가한 OECD 회원국 평균 부가가치세 표준세율은 2020년 현재 19.3%에 이르고 있으며, 우리나라의 부가가치세 표준세율인 10%와는 큰 격차를 보이고 있다. 한편 OECD 회원국 중 우리나라보다 부가가치세 표준세율이 낮은 국가는 캐나다와 칠레이며, 우리나라와 유사한 수준인 국가로는 일본과 호주가 있다.

[그림 Ⅲ-12] OECD 평균 표준 부가가치세율 추이

(단위: %)

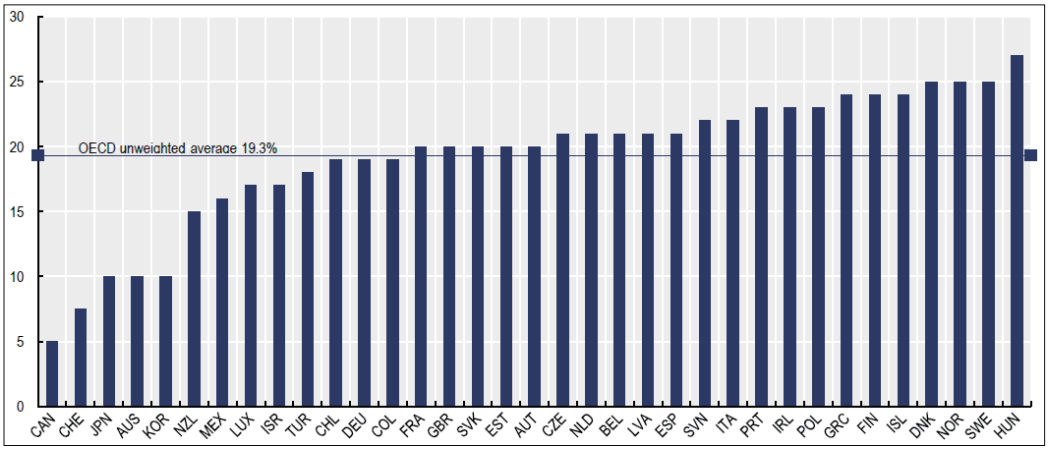


주: 가중치를 적용하지 않은 단순 산술 평균

자료: OECD(2020a), p. 41, Figure 2.1.

[그림 Ⅲ-13] OECD 주요국의 평균 표준 부가가치세율 비교(2020년 기준)

(단위: %)



자료: OECD(2020a), p. 42, Figure 2.2.

본 연구에서는 부가가치세 표준세율을 현행 10%에서 2%p와 5%p 인상하는 방안에 대한 세수효과를 추정한다. 그 결과 부가가치세를 15%로 인상하게 되면 조세부담률은 약 1.923%p 증가하는 것으로 분석된다. 부가가치세율 15%는 OECD 회원국 평균 수준과 비교해 여전히 낮은 수준이다. 그럼에도 불구하고 이는 앞서 검토한

소득세와 법인세의 세율체계 개편 시나리오에서 세수효과가 가장 큰 것보다도 많은 세수를 확보할 수 있는 대안이다. 즉 그만큼 부가가치세를 통한 세수확보의 여력이 큰 것으로 판단된다.

〈표 Ⅲ-14〉 부가가치세 세율체계 개편 시나리오

(단위: %)

현행제도	시나리오 1	시나리오 2
10	12	15

자료: 저자 작성

〈표 Ⅲ-15〉 부가가치세 세율체계 개편에 따른 세수효과

(단위: %, 조원)

구분	GDP 대비 세수효과 (A, %)			2019년 명목GDP (B, 조원)	금액 환산 세수효과 (A×B, 조원)		
	합계	국세분	지방세분		합계	국세분	지방세분
시나리오 1	0.769	0.608	0.608	1,919	14.8	11.7	11.7
시나리오 2	1.923	1.519	1.519		36.9	29.1	29.1

자료: 저자 작성

선행연구들은 향후 복지지출 재원 확보를 위해 부가가치세 표준세율의 인상이 불가피함을 주장한다. 박명호(2017)는 “장기적인 인구구조 변화 및 이에 따른 과세베이스의 변화를 감안할 때 세대 간 형평성 제고 및 복지재원 확충 수단으로 부가가치세율을 인상할 수밖에 없다”라고 주장하였다. 또한 선행연구들은 대체로 소득세 또는 법인세와 비교해 부가가치세와 같은 일반소비세를 통한 세율인상이 더 효율적이라는 데 동의한다. 안종석 외(2010)는 “우리나라를 포함한 대부분의 경제학자들은 넓은 세원과 낮은 세율의 확보가 상대적으로 용이한 부가가치세 등 일반소비세가 법인세 및 개인소득세 대비 조세 효율성 및 조세행정 등 효율개선 측면에서 효과적이라는 이론적 원칙에 대체로 동의하고 있다”라고 서술하였다. 오종현(2016)은 동태확률일반균형(Dynamic Stochastic General Equilibrium) 모형을 통해 소득세율 또는 법인세율 인상보다 소비세율 인상으로 인한 GDP 감소효과가 더 작다는 점을 보임으로써 소비세의 효율성이 다른 주요 세목보다 더 크다는 점을 보여주었다. 다만 소득수준에 따라 평균소비성향이 감소하기 때문에 단일세율로 부

과되는 부가가치세가 소득에 역진적인 특성이 있는데, 박명호 · 오종현(2019)은 오종현(2016)과 유사한 동태확률일반균형 모형을 이용하여 일반소비세율 인상으로 확보된 재원을 저소득층을 대상으로 한 선택적 복지지출로 활용하였을 경우, 세율 인상으로 인한 GDP 등 거시경제에 미치는 부정적인 영향이 거의 상쇄될 뿐만 아니라 소득분배 상태도 개선된다는 점을 보여주었다. 이에 대해서는 제Ⅳ장에서 보다 자세히 살펴본다.

나. 면세 범위 조정

부가가치세의 경우 기초생필품이나 국민후생을 증진키기 위한 품목, 또는 생산요소 등에 면세를 적용한다. 다만 김승래(2008a; 2008b), 김유찬(2013a; 2013b), 성명재(2013; 2019), 박기백(2017) 등의 선행연구에서 우리나라 부가가치세의 면세 범위 축소의 필요성에 대해 논의하였다. 부가가치세 면세 범위 축소에 대한 주된 이유는 우리나라의 면세 범위가 주요 선진국에 비해 광범위하게 설정되어 있을 뿐만 아니라, 이로 인하여 전단계 매입세액공제 방식을 택하고 있는 우리나라 부가가치세제의 특성상 최종재가 아닌 중간재에 면세가 적용될 경우 누적효과와 환수효과에 의해 유효세율이 명목세율보다 높아지면서 자원배분의 왜곡과 형평성 저해가 발생한다는 것이다. 이러한 이유로 김유찬(2013a)은 금융서비스를 제외한 모든 분야에서 면세대상 품목을 경감세율로 적용하는 것이 바람직함을 지적하였다. 또한 박명호 · 정재호(2014)는 소득재분배 관점에서 교육용역과 금융 · 보험용역을 정상과세로 전환하는 것이 우선적으로 고려될 수 있음을 주장하였다. 박기백(2017)은 집중계수를 기준으로 소득재분배 효과를 살펴볼 때 식료품 중 육류와 과일은 면세의 타당성이 약하며, 고가의 의료서비스와 연금보험, 일부 교육서비스에 대해서는 정상과세를 고려해야 한다고 주장하였다.

본 연구에서는 특정 면세품목의 과세전환에 대해 세부적으로 논의하기보다는 소비 품목을 몇 가지로 분류하여 해당 분류에 포함된 면세품을 정상과세로 전환하였을 경우의 세수효과에 대해 살펴보는 것을 목적으로 한다. 제Ⅳ장에서 보다 구체적으로 살펴보겠지만, 소비품목을 〈표 Ⅲ-16〉과 같이 8가지로 구분하여 각 분류에서 면세품을 과세품으로 전환하였을 경우의 세수효과를 추정하였다. 앞서도 언급

하였듯이 우리나라 부가가치세는 매출세액에서 매입세액을 공제하는 방식을 취하고 있다. 이에 중간재에 면세가 적용될 경우 그 다음 단계의 생산품에 대해서는 매입세액 공제가 허용되지 않는다. 따라서 일부 품목 중에는 면세품을 과세품으로 전환할 경우 중간재의 비중이 높으면 매입세액공제 또한 커져 세수효과가 작고, 심지어 세수가 감소할 수 있다. 예를 들어, 도서 · 신문 · 방송 · 통신은 과세전환 시 세수가 GDP 대비 0.038% 감소한다. 또한 여객운송업은 중간재의 비중이 높아 세수효과가 GDP의 0.012%로 작다. 한편 면세를 과세로 전환할 경우 세수효과가 가장 큰 품목은 의료보건으로, 해당 품목을 모두 과세하면 GDP 대비 0.319%의 세수를 확보할 수 있다.

〈표 Ⅲ-16〉 부가가치세 면세품목 과세 전환에 따른 세수효과

(단위: %, 조원)

구분	GDP 대비 세수효과 (A, %)			2019년 명목GDP (B, 조원)	금액 환산 세수효과 (A×B, 조원)		
	합계	국세분	지방세분		합계	국세분	지방세분
미가공식료품, 농림축산물	0.145	0.115	0.030	1,919	2.8	2.2	0.6
도서, 신문, 방송, 통신	-0.038	-0.030	-0.008		-0.7	-0.6	-0.2
정부, 정부대행기관	0.133	0.105	0.028		2.6	2.0	0.5
여객운송	0.012	0.009	0.003		0.2	0.2	0.0
의료보건	0.319	0.252	0.067		6.1	4.8	1.3
금융보험	0.138	0.109	0.029		2.6	2.1	0.6
교육	0.154	0.122	0.032		3.0	2.3	0.6
전문인적	0.071	0.056	0.015		1.4	1.1	0.3

자료: 저자 작성

5. 환경 · 에너지 세제

국제적인 기후협약을 통한 탄소배출 감축 및 미세먼지 확산 방지 등 향후 환경 관련 이슈들이 점차 중요해지고 있다. 이에 따라 환경 · 에너지 세제의 교정적 기능을 강화하기 위한 노력에 대해서도 활발한 논의가 이루어지고 있는 상황이다. 특히 환경 · 에너지 세제의 교정적 기능은 에너지원별 상대가격 조정뿐만 아니라

절대적인 에너지 소비량의 감축이 필수적이기 때문에 세율인상 등 과세체계를 강화하는 방향으로 세제개편이 이루어질 가능성이 높고, 이를 통해 확보된 세수는 향후 환경·에너지 분야에 대한 지출뿐만 아니라 복지지출에 대한 재원으로도 활용될 여지가 있다.

김승래(2019)는 환경·에너지 세제의 경우 수송용 유류를 중심으로 과세하고 있어 에너지원별 조세중립성이 저해된다고 지적하며, 이산화탄소 배출비용, 대기오염비용, 혼잡비용 등 에너지 사용에 따른 외부비용이 에너지가격에 반영될 수 있도록 에너지 세제를 개편함과 동시에 이를 발전부문으로 확대할 필요성이 있음을 강조한다.

특히 김승래(2019)는 시뮬레이션 분석을 통해 환경·에너지 세제의 종합적인 개편에 대한 시나리오를 설정하여 그 효과를 분석하였다(〈표 Ⅲ-17〉 참조). 해당 연구에서는 다양한 시나리오를 검토하였지만, 본 연구에서는 이 중 다음의 두 가지 시나리오에 대해 소개한다. 시나리오 1에서는 지구온난화를 유발하는 온실가스 감축을 위해 탄소함유량에 비례하여 세율체계를 개편하는 방안을 고려하였다. 이때 석탄류에도 신규로 세율을 부과하는 것으로 가정하였다. 시나리오 2는 에너지 소비로 인한 대기오염 등 사회적 비용을 감안한 세율체계 조정 방안이다. 다만 시나리오 2에서는 시나리오 1에서 고려한 탄소함유량으로 인한 사회적 비용은 고려하지 않았다. 각 시나리오에 따른 세율체계는 〈표 Ⅲ-18〉에 제시되어 있다.

〈표 Ⅲ-17〉 환경·에너지세 개편 시나리오

시나리오		내 용
시나리오 1	탄소세적 요소 신규 감안	• 지구온난화를 유발하는 온실가스 중 대부분을 차지하는 CO_2 감축을 위해 에너지의 탄소함유량에 비례하여 신규로 세율 부과 • 탄소배출의 사회적비용 감안 시 기존 에너지과세 체계와는 별도로 석탄류 포함하여 에너지제품별 신규 세율 부과
시나리오 2	기존 에너지과세의 대기오염 등 사회적 비용 감안	• 에너지 소비로 인한 대기오염 등 외부불경제를 교정하기 위해 사회적 비용을 감안하여 기존 에너지세율 체계 조정 • 사회적 비용은 환경오염비용(CO_2 제외)과 교통혼잡비용, 열량비용 등으로 구성 • 에너지 소비로 인한 사회적 비용을 감안하여 현행 세율을 조정

원자료: 1. 김승래(2010)
2. 김승래(2011), p. 153, 〈표 1〉
자료: 김승래(2019), p. 38, 〈표 Ⅳ-1〉

〈표 Ⅲ-18〉 환경·에너지세 개편 시나리오에 따른 에너지 세율 인상 폭

(단위: 원/ℓ, 원/㎏)

구분	휘발유	경유	부탄	등유	프로판	중유	LNG	유연탄
현행제도	745	528	185	104	20	20	60	–
시나리오 1	812	610	238	182	112	115	131	34
시나리오 2	847	781	402	104	21	278	60	137

원자료: 김승래(2010)

자료: 김승래(2019), p. 38, 〈표 Ⅳ-2〉를 참고하여 저자 작성

환경·에너지세 개편 사니리오별 세수효과를 살펴보면, 시나리오 1에서는 GDP 대비 0.603%, 시나리오 2에서는 1.382%의 세수를 확보할 수 있는 것으로 나타난다. 즉 에너지 세율을 탄소함유량에 따라 조정할 경우 확보할 수 있는 세수는 GDP의 0.603%가량 된다. 반면 환경·에너지 세율을 환경오염비용, 교통혼잡비용, 열량비용 등의 사회적 비용을 반영하여 조정한다면 세수효과는 GDP 대비 1.382%로 탄소함유량만 반영하는 경우보다 높은 것으로 분석된다.

〈표 Ⅲ-19〉 환경·에너지세 세율체계 개편에 따른 세수효과

(단위: %, 조원)

구분	GDP 대비 세수효과 (A, %)	2019년 명목GDP (B, 조원)	금액 환산 세수효과 (A×B, 조원)
시나리오 1	0.603	1,919	11.6
시나리오 2	1.382		26.5

자료: 김승래(2019), p. 52, 〈표 Ⅳ-7〉을 이용하여 저자 작성

다만 김승래(2019)는 각 환경·에너지 세제개편 시나리오별로 경제적·사회적·환경적 파급효과가 다르게 나타나고 있어 정책 선택 시 경제여건 및 정책 우선순위에 따라 종합적인 고려가 필요하다고 지적하였다. 특히 환경·에너지 세제개편은 재정증대 효과와 환경비용 감소라는 긍정적인 효과와 함께 물가상승과 가구별 세부담 증가에 따른 소득재분배 구조 악화 등 부정적인 영향도 존재한다. 특히 시나리오 2의 경우 환경비용 감소라는 긍정적인 효과가 시나리오 1보다 큰 반면, 소득재분배 또한 시나리오 1보다 더 크게 악화시키는 것으로 분석되었다. 따라서 환경·에너지 세제개편 방안 선정 시 환경에 대한 조정기능과 함께 형평성의 측면도 고려하여 정책 방향을 설정해야 할 것으로 판단된다.

6. 조세특례제도 정비

세수 확충을 위해 가장 자주 거론되는 것이 각종 비과세 · 감면 정비이다. 이는 세율인상 등과 같이 큰 폭의 세제개편보다는 비과세 · 감면을 정비하는 것이 상대적으로 조세저항이 작으면서도 실질적으로 세수를 확보할 수 있다고 여기기 때문인 것으로 판단된다. 다만 조세저항 및 세수효과의 크기를 떠나서 기대하던 정책 효과를 달성하기 어렵거나 제도의 타당성이 확보되지 않은 비과세 · 감면 제도는 정비를 하는 것이 마땅하다. 이에 세수 확충 방안으로 비과세 · 감면도 살펴본다.

비과세 · 감면 제도에는 앞서 간략하게 살펴본 부가가치세 면세제도도 포함되지만 여기에서는 조세특례제도를 중심으로 살펴본다. 정부는 매년 『조세지출예산서』를 예산안 첨부서류로 국회에 제출한다. 가장 최근에 제출된 『2021년도 조세지출예산서』에 따르면 조세지출은 관리 가능성을 기준으로 구조적 지출, 잠재적 관리대상, 적극적 관리대상 등 세 가지로 구분된다. 구조적 지출은 '조세지출의 특성이 없어 정비가 곤란한 항목'이다. 『2021년도 조세지출예산서』는 「소득세법」상 인적공제 중 경로우대자, 장애인, 부녀자, 한부모 등에 대한 추가공제와 자녀세액공제, 국민건강보험료, 고용보험료 등에 대한 특별소득공제, 보장성보험료에 대한 특별세액공제 등 총 8개 항목을 구조적 지출로 분류한다. 잠재적 관리대상은 '일정 수준의 조세지출 특성을 갖춘 항목'이지만 '폐지 가능성이 없고, 특정성 · 대체 가능성 중 한 가지가 없어 적극적 관리가 곤란'한 항목이다. 여기에는 「부가가치세법」의 면세농산물 등 의제매입세액공제, 「소득세법」의 연금계좌세액공제, 의료비 · 교육비 · 기부금 특별세액공제, 「조세특례제한법」의 근로 · 자녀장려금 등 총 42개 항목이 포함된다. 마지막으로 적극적 관리대상은 '조세지출의 특성을 모두 갖춘 항목'으로 '비과세 · 감면 정비 대상'으로 적극적으로 고려할 만한 항목이다. 『2021년도 조세지출예산서』에 따르면 경과규정을 제외한 조세지출 항목은 총 248개인데, 앞서 구조적 지출과 잠재적 관리대상으로 분류된 50개의 항목을 제외하면 198개가 적극적 관리대상으로 분류된다.

적극적 관리대상으로 분류된 조세지출 항목이 대다수를 차지하지만, 그 조세지출 규모는 다른 항목으로 분류된 조세지출과 비교해 월등히 큰 것은 아니다. 『2021년도 조세지출예산서』에 나타난 2019년의 조세지출 실적을 살펴보면, 적극적 관리대

상에 해당되는 조세지출 규모는 19조 4천억원으로, 잠재적 관리대상으로 분류된 조세지출 규모인 18조 9천억원보다 약 5천억원 높은 수준이다. 한편 구조적 지출로 분류된 조세지출 규모는 약 10조 7천억원으로, 적극적 관리대상이나 잠재적 관리대상 조세지출 규모보다 작은 것으로 나타난다. 이에 전체 조세지출 규모인 49조 6천억원 중 적극적 관리대상이 39.1%, 잠재적 관리대상이 38.1%, 구조적 지출이 21.5%를 차지한다. 다만 다른 항목과 비교해 적극적 관리대상의 조세지출이 상대적으로 빠르게 증가하는 것으로 전망된다. 2021년 조세지출 전망을 살펴보면, 전체 조세지출에서 적극적 관리대상의 비중이 44.9%로 증가하는 반면 잠재적 관리대상은 33.7%, 구조적 지출은 20.4%로 그 비중이 감소하는 것으로 전망된다.

〈표 Ⅲ-20〉 관리대상 유형별 조세지출 현황

(단위: 억원, %)

구분	2019년		2020년		2021년	
	실적	비중	전망	비중	전망	비중
○ 국세감면액(A)	495,700	100.00	538,905	100.00	568,277	100.00
구조적 지출	106,559	21.50	113,953	21.15	115,998	20.41
잠재적 관리대상(B)	188,821	38.09	189,523	35.17	191,492	33.70
적극적 관리대상(C)	193,878	39.11	229,868	42.65	255,076	44.89
경과규정	6,442	1.30	5,561	1.03	5,711	1.00
○ 국세수입총액(D)	3,066,963		2,968,802		3,005,354	
○ 국세감면율[A/(A+D)]	13.9		15.4		15.9	
○ 관리대상 감면율[(B+C)/(B+C+D)]	11.1		12.4		12.9	
잠재적 관리대상 감면율	5.5		5.6		5.5	
적극적 관리대상 감면율	5.6		6.8		7.4	

자료: 대한민국정부(2020c), p. 25

본 연구는 오종현(2019)에서 논의한 조세지출 항목을 정비할 경우의 세수효과를 추정한다. 오종현(2019)은 적극적 관리대상으로 분류된 모든 조세지출 항목을 정비하는 것은 바람직하지 않다고 지적한다. 특히 조세지출을 통해 고용이 증대되고 투자가 촉진되는 등 경제가 활성화된다면 그 자체로 순기능의 역할을 하는 것일 뿐더러 이로 인해 가계와 기업의 소득이 증가하여 세수손실이 크지 않을 수도 있

기 때문이다. 따라서 조세특례제도 중 어떤 항목을 정비 대상에 포함할지에 대해서는 그 제도의 효과성과 타당성 등의 평가를 통해 판단할 필요가 있다.

오종현(2019)은 〈표 Ⅲ-21〉에 포함된 항목들을 정비 대상 조세특례제도로 판단하였다. 여기에 포함된 항목들은 모두 적극적 관리대상으로 분류되면서 조세지출 규모가 1천억원 이상으로, 세수에 중요한 영향을 미치는 제도들이다. 또한 조세지출 심층평가 등의 선행연구를 통해 해당 제도들이 축소 또는 폐지가 권고된 항목들이다. 다만 '외국인투자에 대한 법인세 등의 감면'은 2018년 적용기한이 종료되어 세수효과 추정에서는 제외한다. 소득세 공제체계 개편에서 검토한 '신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제'로 인한 효과 또한 이중계산의 문제로 본 소절의 세수효과 추정에서 제외한다.

〈표 Ⅲ-21〉 적극적 관리대상 중 정비 대상 조세지출

조문명		근거법령
중소기업에 대한 특별세액감면		「조세특례제한법」
조합법인 등에 대한 법인세 과세특례		「조세특례제한법」
외국인투자에 대한 법인세 등의 감면		「조세특례제한법」
다음의 저축지원 과세특례를 ISA를 중심으로 통폐합		
	조합 등 출자금 · 예탁금에 대한 비과세 등	「조세특례제한법」
	비과세종합저축에 대한 과세특례	「조세특례제한법」
	소기업 · 소상공인 공제부금에 대한 소득공제 등	「조세특례제한법」
	장기저축성보험 보험차익의 이자소득 비과세	「소득세법」
신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제		「조세특례제한법」
신용카드 등의 사용에 따른 세액공제 등		「부가가치세법」
전자신고에 대한 세액공제		「조세특례제한법」
일반택시 운송사업자의 부가가치세 납부세액 경감		「조세특례제한법」
폐광지역 카지노에 대한 개별소비세 저율과세 등		「개별소비세법」
국외에서 근로를 제공하고 받는 급여 비과세		「소득세법」

자료: 오종현(2019), p. 197, 〈표 12-2〉

특히 오종현(2019)은 〈표 Ⅲ-21〉에 포함된 정비 대상 조세지출에 대한 선행연구의 평가를 다음과 같이 정리하고 있다.

〈자료 Ⅲ-1〉 정비 대상 조세지출에 대한 선행연구 요약

김학수 · 우석진(2017)은 '중소기업에 대한 특별세액감면'을 궁극적으로 폐지하는 것이 바람직하다고 주장한다. 김학수 · 우석진(2017)에 의하면 이 제도는 1992년 말 처음 도입되었는데, 당시 중소 제조업이 직면한 경영여건의 어려움을 완화시켜 주기 위해 한시적으로 도입되었으나 이후 정책대상자를 점차 확대하며 항구화되었다. 포용성장을 위해서는 중소기업에 대한 지원이 필요하지만, 김학수 · 우석진(2017)은 이 제도의 정책목표가 불명확하고, 정책대상자가 광범위하며, 동 제도로 인한 긍정적인 외부효과를 기대하기 어렵고, 재정사업과의 유사중복성 문제가 존재한다고 지적하였다. 또한 김학수 · 우석진(2017)은 동 제도가 기업경영 안정, 수익성 제고, 성장지원 등의 정책목표를 달성하지 못하고, 특히 포용성장을 위해 필요한 다른 고용증대 및 투자촉진을 위한 조세특례제도의 활용을 억제하는 문제점도 있음을 지적하였다.

전병목 · 류덕현(2017)은 조합법인 등에 대한 현재의 당기순이익 저율과세를 주요국들처럼 일반과세로 전환하면서 이용고배당 손금산입을 허용하는 것이 바람직하다고 주장한다. 전병목 · 류덕현(2017)은 이 제도의 본래 취지가 농수축산업 종사자를 지원하기 위한 것으로 판단되나, 현재 조합원에 불특정다수가 포함되는 새마을금고, 신용협동조합, 소비자생활협동조합 등으로 확대되어 지원근거가 명확치 않다고 지적하였다. 전병목 · 류덕현(2017)은 법인의 순이익률을 이용하여 이 제도의 효과를 분석하였는데, 비교법인과 비교해 특례법인의 순이익률이 2011~2013년까지는 높았지만, 2014~2015년에는 오히려 낮아진 것으로 추정되었다. 이에 전병목 · 류덕현(2017)은 조세지원에도 불구하고 비교법인보다 조합법인의 순이익률 개선속도가 느려 정부정책의 효과성을 의심할 수 있다고 해석하였다.

이상엽 · 한종석(2017)은 현재 다양한 과세특례 금융상품이 존재하는데, 이를 개인종합자산관리계좌(ISA)로 통합하여 중복지원 문제를 완화하고 제도를 단순화할 필요성이 있다고 지적하였다. 이상엽 · 한종석(2017)에 따르면 저축지원 등을 위한 다양한 과세특례는 본래의 목적인 저축지원 및 재산형성 유도에 한계가 있으며, 오히려 비효율적인 자원 배분 초래와 역진적인 세제혜택 등의 부정적인 영향이 존재한다. 통폐합 대상 조세특례로는 '비과세종합저축에 대한 과세특례', '조합 등 출자금 · 예탁금에 대한 비과세', '소기업 · 소상공인 공제부금에 대한 소득공제', '장기저축성보험 보험차익의 이자소득 비과세' 등이 있다.

〈자료 Ⅲ-1〉의 계속

김재진 · 홍범교 · 기은선(2016), 김재진 · 기은선(2017; 2018)은 '신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제'와 같은 사업소득자의 과세표준 양성화를 위해 도입된 조세지원은 장기적으로 폐지되는 것이 바람직하다고 주장한다. 앞에서 설명하였듯이 오늘날 신용카드 등의 전자결제가 이미 보편화되어 해당 제도의 목적은 충분히 달성한 것으로 판단되며, 이러한 제도들이 없어지더라도 지하경제가 다시 확대될 가능성 또한 낮아 보이기 때문이다. 여기에 해당되는 제도는 '신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제', '신용카드 등의 사용에 따른 세액공제', '전자신고에 대한 세액공제' 등이 있다.

안종석 · 김완석 · 홍우형(2017)은 현재의 상황에서 '국외에서 근로를 제공하고 받는 급여 비과세' 제도의 논리적 근거가 강하지 않다고 주장하였다. 안종석 · 김완석 · 홍우형(2017)은 1975년 이 제도를 도입할 당시에는 국내 건설업의 해외 진출을 유도하기 위해 해외건설 근로자에 대한 조세지원의 필요성이 인정되었지만, 과거와 달리 오늘날에는 이 제도를 통한 세제혜택의 필요성이 약한 중 · 고소득 계층의 근로자가 주로 혜택을 받는다고 지적하였다. 따라서 이 제도는 포용성장의 핵심인 소득재분배 측면에서 부정적인 영향을 미치는 것으로 판단된다.

김유찬 · 성명재 · 신상화(2015)는 '일반택시 운송사업자의 부가가치세 납부세액 경감' 제도의 이론적 · 논리적 근거가 약하다고 지적한다. 이 제도는 일반택시 승객이 부담한 부가가치세를 일반택시 운송사업자에 고용된 택시기사에게 이전하는 비정상적인 체계이다. 따라서 해당 제도는 원칙적으로는 폐지하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 다만 김유찬 · 성명재 · 신상화(2015)는 택시요금에 대한 가격규제로 인하여 택시사업자에게 발생한 초과부담이 택시기사의 임금삭감으로 이어지는 시장실패의 가능성이 높아 이 제도의 타당성이 인정된다고 설명하고 있다.

김학수(2013b)는 '폐광지역 카지노에 대한 개별소비세 저율과세' 제도를 유지할 필요성이 불분명하다고 지적한다. 이 제도는 폐광지역의 경제 활성화를 위해 도입된 것으로 판단된다. 하지만 사행성 산업에 대한 개별소비세는 저율과세가 아닌 중과하는 것이 원칙이다. 내국인이 다른 카지노에 입장할 경우 개별소비세 기본세율이 5만원인 것과 비교하면 폐광지역 카지노 입장에 대한 개별소비세 기본세율은 6,300원으로 지나치게 낮아, 이를 다른 카지노 입장과 유사한 수준으로 인상하는 것에 대해 고려할 필요성이 있다고 판단된다.

자료: 오종현(2019), pp. 198~199

〈표 Ⅲ-21〉의 조세특례제도를 정비할 경우 2019년 조세지출 실적을 기준으로 추가적으로 증가시킬 수 있는 조세부담률은 약 0.365%p 수준이다. 이는 오종현(2019)의 추정치를 『2021년도 조세지출예산서』를 통해 재추정한 수치이다. 세수효과 추정 시 저축지원 과세특례가 ISA로 통폐합될 경우, 관련 조세지출은 현재의 절반 수준으로 감소하는 것으로 가정하였다.

〈표 Ⅲ-22〉 적극적 관리대상 정비를 통한 세수확보 규모

(단위: %, 조원)

조문명	세수효과 (A, 조원)			2019년 명목 GDP (B, 조원)	GDP 대비 세수효과 (A/B, %)		
	합계	국세분	지방세분		합계	국세분	지방세분
중소기업에 대한 특별세액감면	2.246	2.042	0.204	1,919	0.117	0.106	0.011
조합법인 등에 대한 법인세 과세특례	0.400	0.364	0.036		0.021	0.019	0.002
다음의 저축지원 과세특례를 ISA를 중심으로 통폐합	0.770	0.700	0.070		0.040	0.036	0.004
조합 등 출자금 · 예탁금에 대한 비과세 등	0.322	0.293	0.029		0.017	0.015	0.002
비과세종합저축에 대한 과세특례	0.179	0.163	0.016		0.009	0.008	0.001
소기업 · 소상공인 공제부금에 대한 소득공제 등	0.140	0.127	0.013		0.007	0.007	0.001
장기저축성보험 보험차익의 이자소득 비과세	0.129	0.117	0.012		0.007	0.006	0.001
신용카드 등의 사용에 따른 세액공제 등	2.857	2.257	0.600		0.149	0.118	0.031
전자신고에 대한 세액공제	0.145	0.126	0.019		0.008	0.007	0.001
일반택시 운송사업자의 부가가치세 납부세액 경감	0.255	0.201	0.053		0.013	0.010	0.003
폐광지역 카지노에 대한 개별소비세 저율과세 등	0.163	0.163	0.000		0.008	0.008	0.000
국외에서 근로를 제공하고 받는 급여 비과세	0.170	0.154	0.015		0.009	0.008	0.001
합계	7.005	6.007	0.999		0.365	0.313	0.052

주: 저축지원 과세특례가 ISA로 통폐합될 경우 관련 조세지출은 50% 감소하는 것으로 가정
자료: 대한민국정부(2020c)를 이용 저자 작성

현실적으로 조세특례제도 정비를 통한 세수확보 규모는 본 연구에서 추정한 0.365%에 미치지 못할 가능성이 높다. 이는 '중소기업에 대한 특별세액감면' 등 앞서 논의한 조세특례를 모두 정비하는 것은 현실적으로 쉽지 않을 것으로 판단되기 때문이다. 또한 이러한 조세특례를 정비하더라도 동시에 고용 및 투자지원과 같은 다른 조세특례를 확대할 가능성도 있는데, 이 세수효과에는 이러한 점은 반영되지 않았다. 따라서 조세특례 정비를 통해 세수를 확보하는 데에는 한계가 있을 것으로 판단된다.

7. 소결

본 장에서는 세입 확충을 위한 다양한 시나리오들을 검토하고, 이에 따른 세수효과를 추정하였다. 시나리오 검토 결과 소득세의 세율체계 및 공제체계 개편을 통해 GDP 대비 0.757~1.648%, 법인세 세율체계 개편을 통해 0.106~0.547%, 부가가치세 세율인상을 통해 0.769~1.926%, 환경·에너지세 세율체계 개편을 통해 0.603~1.382%의 세수를 확보할 수 있는 것으로 추정되었다. 한편 비과세·감면 정비에 해당되는 조세특례제도 정비와 부가가치세 면세 범위 조정을 통해 각각 GDP 대비 0.365%와 -0.038~0.319%의 세수를 확보할 수 있는 것으로 분석되었다.

구체적인 조세제도 개편의 시기는 경제 및 사회적 환경에 따라 달라질 수 있다. 특히 세입 확충을 위한 급격한 세제개편은 경제에 미치는 부정적인 파급효과가 클 수 있어 세제개편의 속도를 적절히 유지할 필요가 있다. 조세정책을 통해 추가적으로 확보해야 하는 세수입 규모 또한 재정지출의 규모에 따라 다른데, 재정지출 규모는 지출구조조정을 통해 얼마든지 조정될 수 있다. 따라서 지출구조조정을 어느 정도 달성하느냐에 따라 세수확보의 규모도 달라진다.

재정건전화를 위해 필요한 세수확보의 규모가 결정되더라도 이를 달성하기 위한 소득세, 법인세, 부가가치세, 환경·에너지세 등 세목 간의 정책 조합 또한 얼마든지 달라질 수 있다. 적절한 정책 조합에 대한 판단을 위해서는 세제개편이 경제주체의 행태 변화를 통한 경제적 파급효과를 반드시 고려해야만 한다. 다만 세입 확충을 위한 수단으로서 세목별 장단점이 다르기 때문에 정책 조합에 대한 정답은

사실상 없다. 제Ⅳ장에서 살펴보겠지만, 소득과세를 통한 세수 확충은 형평성 측면에서 유리하고, 부가가치세와 환경·에너지세와 같은 소비과세를 통한 세수 확충은 효율성 측면에서 유리하다. 따라서 세목 간의 정책 조합은 사회적 선택 및 합의의 문제로 형평성을 강조하는 사회에서는 소득과세를 더 강화할 수 있고, 반면 효율성을 더 강조하는 사회에서는 소비과세를 더 강화할 수 있다.

본 장에서 검토한 세입 확충 시나리오는 경제적 파급효과를 충분히 고려하지 않았다. 이에 제Ⅳ장에서는 주요 세목을 통한 세입 확충이 미치는 경제적 효과에 대해 살펴본다. 그리고 마지막 제Ⅴ장에서 본 장과 제Ⅳ장의 결과를 종합한 세입 확충 방안에 대해 논의한다.

Ⅳ. 중장기 세입 확충의 경제적 효과 논의

1. 논의 배경

본 장에서는 우리나라의 미래 재정건전성 확보를 위한 중장기 세입 확충과 관련하여 거시경제 및 소득재분배 등 경제적 파급효과를 논의한다. 이를 위하여 중장기적 재정전망과 재정건전성에 대한 우려를 완화할 수 있는 세입 확충과 관련하여 효율성 및 형평성 등에 미치는 경제적 효과를 기존 문헌 및 관련 분석을 통하여 알아본다.

우리나라는 2020년 이후부터 매년 GDP 대비 3% 후반대의 재정적자와 이에 따른 상당한 국가채무 증가가 전망되고 있어, 향후 중장기 세입 확충을 위한 논의가 확대될 가능성이 크다. 미래 재정건전성 확보를 위한 중장기 세입 확충 방안은 시대별 특징에 따라 조세수용성 등을 감안하여 현실성 있는 방안으로 추진하는 것이 바람직하다.

복지지출 등 점증하는 미래의 중장기 재정수요를 감안하여 조세부담률 인상 등의 논의와 이에 대한 사회적 합의를 위한 노력이 필요하며, 이러한 과정에서 조세제도의 효율성(efficiency)과 형평성(equity) 간의 상충관계(trade-offs)의 부작용을 고려하여 적정한 세제개편 방안을 모색할 필요가 있다. 특히 세입 확충과 세입구조(tax mix) 조정은 국민경제 전반의 효율성과 형평성의 상충관계를 최소화(성장과 분배의 조화)하는 방향으로 유도할 필요가 있다.

이러한 중장기 세입 확충은 이전지출 확대나 기타세제 조정 등 재원조달 활용의 방식에 따라 경제전반적 파급효과가 크게 달라질 수 있으므로, 세원별 증세의 경우 시기별 정책 여건이나 우선 순위에 따라 여러 가지 정책조합을 합리적으로 구성하여 추진할 필요가 있다.

2. 중장기 세입 확충의 경제적 효과 관련 기존 논의

중장기 세입 확충의 로드맵 설정과 관련하여 조세제도의 변화가 효율성, 형평성 등에 미치는 파급효과를 평가하여 정책 우선순위 결정 시 시대적 여건에 따라 참고로 활용할 필요가 있다. 시대적 여건에서 성장여건이 약화된 저성장 국면에는 조세제도의 효율성 측면이 정치적으로 더욱 선호될 수도 있으며, 소득분배 등 사회적 불평등이 심화되는 국면에서는 조제제도의 형평성 제고가 더욱 강조될 수도 있다.

우리나라의 주요 세목별 세입 확충의 효율성 효과와 형평성 효과에 대한 기존 논의를 살펴보면 다음과 같다.[26)]

먼저 중장기 세입 확충의 재원 마련을 위한 주요 세목별 효율성(efficiency) 효과와 관련하여 관련 문헌들은 대체로 과세표준에서 '넓은 세원, 낮은 세율'의 원칙에 가장 잘 부합하는 부가가치세와 같은 일반소비세가 소득세, 법인세 등 다른 세목과 비교하여 효율성 측면에서 더욱 유리하다고 평가하고 있다. 예를 들어 우리나라의 경우 이러한 효율성 측면을 Diewert and Lawrence(1996)의 방법을 이용하여 세목별 조세효율비용(Marginal Efficiency Cost, MEC)을 추정한 결과를 김승래 · 김우철(2007)의 연구를 통하여 살펴보면 다음과 같다.

이에 따르면 2004년을 기준으로 1조원 증세 시 세목별 효율비용 증가(사회후생 감소)는 법인세와 소득세가 각각 0.298조원과 0.212조원으로 부가가치세의 0.155조원보다 각각 1.92배와 1.37배가량 높은 것으로 추정되었다. 이러한 분석 결과는 우리나라의 3대 기간 세목 중 증세의 경우에는 부가가치세가, 감세의 경우에는 법인세가 비용 효율적(cost-efficient)임을 시사하고 있다.

26) 효율성 효과에 관하여서는 김승래(2012a), p. 5를 일부 발췌 및 정리하였고, 형평성 효과에 관하여서는 김승래 · 임병인(2015), pp. 67~68을 일부 발췌 및 정리하였다.

〈표 Ⅳ-1〉 우리나라 주요 세목별 1조원 증세의 효율성 효과 비교

(단위: 원)

구분	법인세	소득세	부가가치세
MEC(효율승수)[1]	0.298	0.212	0.155
효율비용[2]	0.298조	0.212조	0.155조
상대적 크기(부가가치세=1)	1.92	1.37	1

주: 1) MEC(조세의 한계효율비용 또는 한계초과부담)은 세수징수 1단위당 유발하는 사회적 비용을 의미하며, 세목별 평균효율비용과 한계효율비용이 동일하다고 가정하였고, 여기서 법인세, 소득세, 부가가치세는 각각 김승래 · 김우철(2007)의 자본과세, 노동과세, 소비과세의 경우의 근사치로서 원용

2) 조세부과의 자원배분 왜곡의 확대(경제효율성 감소)로 인한 최종소비자의 실질 후생감소분(Hicksian 동등변화)을 의미

원자료: 김승래 · 김우철(2007), p. 122

자료: 김승래(2012a), p. 6, 〈표 Ⅱ-1〉

다음으로 세입 확충의 재원을 위한 주요 세목별 증세의 형평성(equity) 효과와 관련하여 조세체계의 소득재분배 효과를 비교하여 알아보면 다음과 같다. 일반균형모형을 이용한 김승래 · 전영준 · 김진영(2015)의 분석 결과에 나타난 우리나라의 법인세, 소득세, 부가가치세를 통해 각 세목별로 1조원의 세수를 증대할 경우 2012년 연간소득을 기준으로 10분위 소득계층별 세부담의 귀착효과를 정리하여 살펴보면 다음과 같다.

소득계층별 귀착으로 '법인세 1조원 증세'의 경우에는 소득 1분위 9천원, 소득 5분위 4만 2천원, 소득 10분위 21만 7천원의 추가부담을 보여준다. '소득세 1조원 증세'의 경우에는 소득 1분위 1천원, 소득 5분위 1만 2천원, 소득 10분위 24만 4천원 정도의 추가부담을 가지고 있다. '부가가치세 1조원 증세'의 경우에는 소득 1분위 1만 1천원, 소득 5분위 3만 2천원, 소득 10분위 6만 3천원의 추가부담을 보여준다.

김승래 · 임병인(2015, p. 67)은 김승래 · 전영준 · 김진영(2015)의 분석 결과를 다음과 같이 인용·설명한다. 이에 따르면 재분배효과를 지니계수의 변화를 통해서 평가할 경우, "법인세와 소득세의 1조원 증세의 경우에 각각 0.0300%(약간 누진적), 0.0951%(누진적) 줄어드는 반면, 부가가치세 1조원 증세의 경우에는 0.0260%(약간 역진적)가 늘어나는 것"으로 분석되는데, 이러한 분석 결과는 "우리나라는 소득세와는 달리 부가가치세나 법인세의 세율 조정에 의한 소득재분배 기능의 제고에는 근본적으로 한계가 있음"을 보여준다. 소득세는 "동일세수 변화당 부가가치세나 법인세에 비하여 소득재분배 기능이 다소 크게 나타나고" 있는 반면, 법인세는 "동일

세수 변화당 Gini계수로 평가한 재분배효과(형평성)가 소득세의 재분배효과와 대비하여 상대적으로 미미한 수준"이며, 부가가치세 또한 "소득세, 법인세 등 기타 직접세 세목과 비교하면 약간 역진적으로 작용"한다. 다만, 역진적인 부가가치세의 경우 "기초 생필품 등 면세제도의 효과적 운용으로 그 부정적인 효과가 그다지 유의적으로 크지 않아 소득재분배 측면에서 주요 장애요인이 아닐 수 있음"을 보여주는 것으로 해석한다.

〈표 Ⅳ-2〉 우리나라의 주요 세목별 1조원 증세의 소득계층별 형평성 효과 비교

(단위: 천원, %)

구분		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위	Gini계수 변화
경상소득		4,635	11,960	19,356	26,751	33,736	40,369	47,382	56,132	68,760	101,508	–
소비지출		8,325	12,436	16,737	20,103	24,223	27,120	30,755	33,810	37,530	46,819	–
법인세 (cit)	추가부담	9	19	25	33	42	48	57	74	101	217	−0.0300 (약간 누진적)
	소득대비 비중	0.20	0.16	0.13	0.12	0.12	0.12	0.12	0.13	0.15	0.21	–
소득세 (pit)	추가부담	0	1	2	6	12	18	29	53	88	244	−0.0951 (누진적)
	소득대비 비중	0.01	0.01	0.01	0.02	0.03	0.05	0.06	0.09	0.13	0.24	–
부가세 (vat)	추가부담	11	16	22	26	32	35	41	44	50	63	+0.0260 (약간 역진적)
	소득대비 비중	0.23	0.13	0.11	0.10	0.09	0.09	0.09	0.08	0.07	0.06	–

주: 1. 2012년 기준

1) 법인세는 최고 및 최저세율 1%p 인상으로 1.62조원, 소득세는 과표구간별 세율 1%p 일률 인상으로 1.57조원, 부가가치세(VAT)는 기준세율 1%p 인상으로 5.30조원 증세의 경우를 가정

2) Gini계수는 소득불평등도(income inequality)를 측정하는 지표로서 0과 1사이의 값을 가지며 수치가 커질수록 소득불평등도가 심화됨을 의미하며, 여기서 Gini계수는 2012년 소득(경상소득) 기준으로 세부담 변화 전 기준치는 0.370654

원자료: 김승래 · 전영준 · 김진영(2015), p. 144

자료: 김승래 · 임병인(2015), p. 68, 〈표 7〉

이러한 측면에서 소득세의 경우에는 최고세율 인상 등 명목세율의 조정으로 소득계층별 세부담의 조정이 상대적으로 용이하여 조세제도 운영의 목표상 소득재분배 등 형평성 측면이 강조되는 시대적 국면에서 정치적으로 선호되고 있다. 그러나 법인세의 경우 세부담의 귀착과정이 주주, 노동자, 소비자 등 경제 전반적으로

광범위하게 파급됨으로써 소득재분배 기능이 상대적으로 미약하다고 볼 수 있다. 소비과세로서 부가가치세는 세입 확충 시 효율성 측면에서는 소득세나 법인세와 비교하여 비용 효율적일 수 있으나, 소비세제의 역진성(regressiveness)으로 인하여 정치적으로 형평성 측면에서 불리한 세목으로 인식되고 있다.

김승래(2015)에 따르면 기초 생필품 등 면세제도로 인하여 역진성 완화 효과가 상당 부분 이미 존재하고 있는 상황에서 부가가치세율 인상으로 인한 소득재분배 악화는 그다지 크지 않을 수 있으며, 나아가 부가가치세 증세로 확보된 재원의 직접적 활용으로 저소득층에 대한 이전지출 확대나 소득세제 등에서의 조세누진도 조정 등으로 충분히 보완할 수 있음을 주장하였다.

이는 취약계층 보호나 소득재분배 강화를 위해서 소득세나 법인세 대비 비용효율적인 부가가치세 등을 통하여 세입 확충과 동시에 오히려 저소득층에 대한 세출 측면에서 직접적이고 선별적인 재정지원(이전지출)의 확대가 소득재분배 기능 강화에 더욱 효과적일 수 있음을 암시한다. 반면 소득재분배 등 사회적 형평성 제고가 정치적으로 주요 조세정책 목표로 부각될 경우에는 소득세의 역할이 법인세나 부가가치세와 비교하여 더욱 중요해질 수 있는 소지가 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 조세제도의 효율성과 형평성 효과와 관련하여 소득세, 법인세, 부가가치세 등 세목별로 일정 정도 상충관계(trade-offs)가 존재할 수 있음을 살펴보았다. 다변하는 상황에 따라 재정건전성 확보를 위해 정부의 중장기적인 세출입 구조는 효율성과 형평성 및 정치적 선도호에 따라 종합적인 관점에서 접근할 필요가 있다.

김승래(2017, pp. 2~3)에서 언급한 바와 같이, 김승래 · 임병인(2015)의 연구에서는 이러한 조세제도의 세목 간 효율성-형평성 간 상충관계를 고려하여 향후 복지재원 조달이 필요할 경우 특정 방법 또는 세목에만 의존하는 것이 아닌, 하나의 예시로서 재정소요를 지출구조조정 40%와 증세 60%의 비율로 적정화하고, 이 중에서 추가적으로 필요한 세입 확충부문은 소득세 30%, 법인세 20%, 부가가치세 50%의 비율로 분담하여 중장기적으로 조달해 가는 방안을 제시하였다.

이러한 맥락에서 김승래 · 전영준 · 김진영(2015)은 다음과 같은 사회후생함수를 상정하고 효율성과 형평성의 상충관계(trade-offs)를 조화시키는 적정 조세조합(optimal tax mix)을 분석하였다.

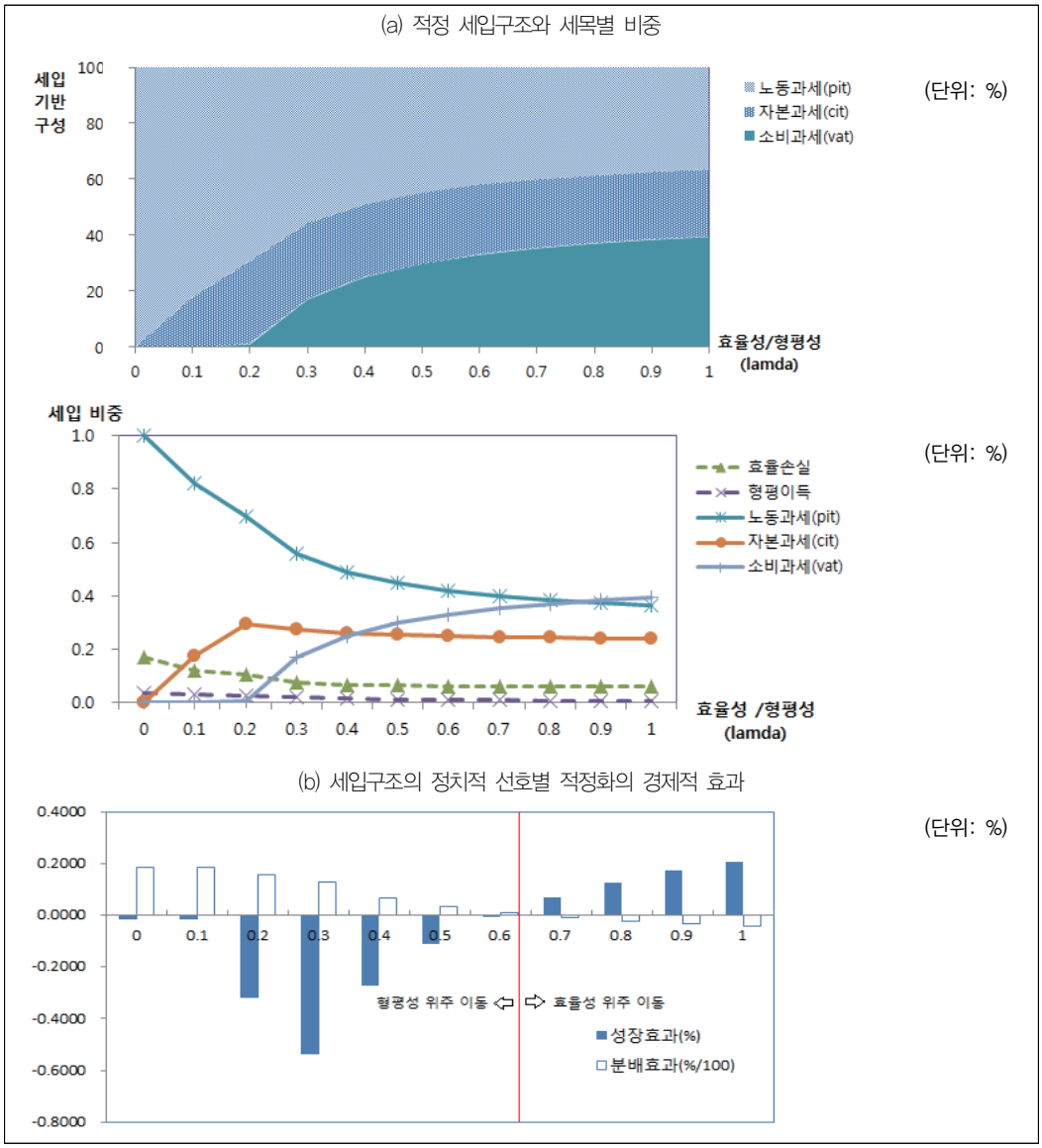
$$W = \mu^{\lambda}(1-G)^{1-\lambda},\ 0 \le \lambda \le 1 \qquad \text{식 (1)}$$

여기서 μ는 평균소득, G는 지니계수, λ는 형평성 대비 효율성의 정치적 선호를 의미한다. 특히 λ= 0이면 형평성만을 고려한 사회후생함수, λ= 0.5이면 효율성과 형평성에 동일 가중치를 부여한 사회후생함수, 그리고 λ= 1인 경우에는 효율성만을 고려한 사회후생함수를 의미한다.[27]

이러한 분석에 따르면 복지재원 등 중장기 재정건전성 확보를 위한 세입 확충 과정에서 사회후생함수에 대한 형평성(분배) 대비 효율성(성장)의 정치적 선호 λ에 따라 세입구조를 시기별로 적정하게 조정해 나갈 필요가 있다. 미래 세입 확충을 위한 세입구조의 적정화는 [그림 Ⅳ-1]에 따르면 정치적 선호 λ값이 커지는 방향(효율성 강화)으로 개편할 경우에는 부가가치세 등 소비과세의 비중을 증가시키고, 정치적 선호 λ값이 작아지는 방향(형평성 강화)으로 개편할 경우에는 노동과세나 자본과세의 비중을 높일 필요가 있음을 보여주고 있다.

27) 이러한 사회후생함수에서 효율성과 형평성에 대한 정치적 선호도(λ)에 따른 우리나라의 적정 조세구조 조합에 대한 보다 상세한 논의는 김승래 · 전영준 · 김진영(2015)을 참조할 수 있다.

[그림 Ⅳ-1] 정치적 선호와 적정 세입믹스 설계



주: 여기서 정치적 선호 λ (가로축) 변화에 따른 경제적 효과는 현행 세입구조(λ = 0.6~0.7 사이)에서 출발하여 새로운 λ 값으로의 이동에 따른 성장 및 분배 효과를 현행 대비 % 변화로 측정하였으며, '성장효과'는 평균실질소득의 변화율, '분배효과'는 소득분포 지니계수의 감소율을 의미

자료: 김승래 · 전영준 · 김진영(2015), p. 149; p. 152

한편 조세제도의 효율성과 형평성 간의 상충관계(trade-offs)를 감안하여 김승래 · 임병인(2015)은 박형수 · 송호신(2011)의 장기재정전망에 따른 국가채무의 GDP 대비 30~60% 관리 목표를 가정하여 우리나라의 세목별 적정 중장기 세입 확충 로드맵을

도출하였다. 이에 따르면 조세정책 적정화 QLP(Quadratic-Linear Programming) 일반균형모형을 이용하여 효율성과 형평성의 정치적 선호(λ)에 따른 우리나라의 세목별 세입구조와 세부담의 적정변화를 2010~2050년에 걸쳐 장기 추계하였다. 이러한 김승래 · 임병인(2015) 연구에 나타난 기존 분석 결과를 간략히 인용하여 살펴보면 다음과 같다.

〈자료 Ⅳ-1〉 김승래 · 임병인(2015) 분석 결과 요약

ⅰ) 기준선 시나리오(BAU): 현행 조세제도 및 세부담 기준을 2050년까지 유지한다는 가정으로 박형수 · 송호신(2011)의 베이스라인 전망에서 현행 조세제도를 유지한다는 전제하에서 도출한 2050년 GDP 대비 국가부채 137.7%를 기준으로 하여, 국세부담률, 조세부담률, 국민부담률, 소득세 등 세목별 GDP 비중을 추정

〈자료 표 1〉 세입부문 장기 전망의 전제: 국가채무 수준별 국세부담률 등 추이

(단위: GDP 대비 %)

구분	기준선			국가채무 60%			국가채무 30%		
	2010	2050	(증감)	2010	2050	(증감)	2010	2050	(증감)
국세부담률	15.1	15.4	+0.3	15.1	18.5	+3.4	15.1	19.7	+4.6
조세부담률	19.3	19.7	+0.4	19.3	23.7	+4.4	19.3	25.2	+5.9
국민부담률	25.1	26.4	+1.3	25.1	33.2	+8.1	25.1	34.8	+9.7

자료: 박형수 · 송호신(2011), p. 146; 김승래 · 임병인(2015), p. 75 재인용

ⅱ) 시나리오 A(强효율성-弱재정건전성): 기준선(BAU) 대비 효율성 강화와 2050년 국가채무 GDP 대비 60% 목표 달성

ⅲ) 시나리오 B(强효율성-强재정건전성): 기준선(BAU) 대비 효율성 강화와 2050년 국가채무 GDP 대비 30% 목표 달성

ⅳ) 시나리오 C(强형평성-弱재정건전성): 기준선(BAU) 대비 형평성 강화와 2050년 국가채무 GDP 대비 60% 목표 달성

ⅴ) 시나리오 D(强형평성-强재정건전성): 기준선(BAU) 대비 형평성 강화와 2050년 국가채무 GDP 대비 30% 목표 달성

자료: 김승래 · 임병인(2015), p. 75

여기서 세입부문의 국세부담률은 2050년 GDP 대비 국가채무비율을 137.7%(기준선 시나리오)에서 60%(시나리오 A, C) 수준까지 낮추는 경우(+3.08%p)보다 30%(시

나리오 B, D) 수준까지 낮추는 경우(+4.28%p)에 국세부담률이 1.20%p 추가로 증가하고 있다. 주요 분석결과를 살펴보면 사회후생함수에서 형평성보다 효율성을 강조하는 경우는 상대적으로 소득세 부담은 감소하지만, 법인세, 부가가치세, 교통세·개별소비세의 부담은 증가한다.[28)]

김승래·임병인(2015)에 나타난 네 가지 시나리오 A, B, C, D에서 2010년 대비 2050년의 중장기 세입 확충에 따른 '세목 총계'의 GDP 대비 세부담의 변화를 살펴보면(〈표 Ⅳ-3〉 참조), 시나리오 B는 4.19%p로 가장 큰 반면에 시나리오 C는 2.55%p로 가장 작게 나타나고 있다. 그리고 주요 세목별로 살펴보면 세부담의 변화가 가장 큰 시나리오로 소득세는 시나리오 D이고, 법인세, 부가가치세, 개별소비세는 시나리오 B로 나타나고 있다. 주요 세목별로 세부담의 변화가 가장 작은 시나리오로는 소득세는 시나리오 A이고, 법인세, 부가가치세, 개별소비세는 시나리오 C이다.

이들 네 가지 가능한 시나리오들을 평균하여 주요 세목별로 세부담 변화를 종합하여 정리하면, 부가가치세의 증가폭이 1.27%p로 가장 크고 그다음으로 소득세 0.82%p, 법인세 0.49%p 순으로 증가한다. 특히 여기서 부가가치세의 경우에는 미래의 어떠한 시나리오라도 세부담의 변화가 가장 커야 함을 보여주고 있음에 주목할 필요가 있다.

〈표 Ⅳ-3〉 시나리오별·세목별 세부담의 적정변화 장기전망 요약

(단위: GDP 대비 %)

구분		소득세		법인세		부가가치세		교통세·개별소비세		국세부담률	
		2010	2050	2010	2050	2010	2050	2010	2050	2010	2050[2)]
기준선 시나리오[1)]		3.26	3.34	3.25	3.32	4.28	4.37	2.65	2.71	15.10	15.43
효율성 강조	시나리오A	−0.18	0.44	−0.20	0.42	0.42	1.39	0.26	0.86	0.00	3.08
	시나리오B	−0.18	0.68	−0.20	0.66	0.42	1.76	0.26	1.09	0.00	4.28
형평성 강조	시나리오C	0.22	0.94	−0.29	0.31	−0.06	0.80	−0.04	0.50	0.00	3.08
	시나리오D	0.22	1.22	−0.29	0.55	−0.06	1.14	−0.04	0.71	0.00	4.28

주: 1) 기준선 시나리오는 박형수·송호신(2011)의 전망을 참조하였고, 세목별 GDP 대비 세부담 비중의 적정변화는 '기준선 시나리오' 대비 차이를 %p로 측정

2) 2050년의 경우는 효율성과 형평성 관련 세부담의 적정화를 위한 세목 간 대체효과와 미래 재정건전성 강화를 위한 세수증대 효과가 복합되어 나타남에 유의

자료: 김승래·임병인(2015), p. 76

28) 반면 형평성을 강조하는 경우 소득세를 제외한 법인세, 부가가치세, 교통세·개별소비세의 역할은 제약적이다.

〈표 Ⅳ-4〉 2010년 대비 2050년의 주요 세부담 변동분 요약

(단위: GDP 대비 %p)

구분		소득세	법인세	부가가치세	교통세 · 개별소비세	세목 총계
효율성 강조	시나리오A	0.44	0.42	1.39	0.86	+3.11
	시나리오B	0.68	0.66	1.76	1.09	+4.19
형평성 강조	시나리오C	0.94	0.31	0.80	0.50	+2.55
	시나리오D	1.22	0.55	1.14	0.71	+3.62
시나리오 평균		0.82	0.49	1.27	0.79	+3.37

자료: 김승래 · 임병인(2015), p. 77

이상에서 살펴본 김승래 · 임병인(2015)에 나타난 시나리오 분석 결과를 중심으로 2050년까지의 조세부담 변화를 살펴보면 다음과 같다. 이에 따르면 단기적으로는 세목 간 비중의 상대적 조정으로 세부담을 줄일 수 있는 세목들이 일부 존재하지만, 복지지출 등 재정소요 증대 요인과 미래 재정건전성 강화를 감안하여 2020년대 중반 이후에는 대부분의 세목에 걸쳐 세부담이 증가해야 할 것으로 전망하고 있다. 그리고 특히 최근 문재인 정부 출범 이후 인상된 소득세 및 법인세 최고세율 인상 등 소득과세 부문의 강화 이외에도, 향후에는 부가가치세, 개별소비세 등 소비과세 부문의 경우에도 효율성과 형평성에 대한 정치적 선호와 관계없이 세부담의 증대가 필요한 것으로 나타나고 있다.

〈표 Ⅳ-5〉 중장기 세입 확충을 위한 주요 세부담 변동분 예시

복지재원 등 재원소요		GDP 대비 1.3~3.0% 조달의 경우	주요 내용 예시
재원 조달 구성	소득세 부문	GDP 대비 0.1~1% 인상	– 소득양극화 심화, 복지수요 확대, 소득재분배 제고 등을 감안하여 소득세 최고세율 및 과표 조정 – 국민개세주의에 입각한 비과세 · 감면 축소
	법인세 부문	GDP 대비 0.1~1% 인상	– 세목 간 균형을 위하여 기업과세 실효세율 강화
	부가가치세 부문	GDP 대비 0.5~2% 인상	– 복지지출 확대, 혁신성장 투자 등 미래 재정수요 대응에 대비하여 부가가치세율 인상 또는 면세 범위 축소
	금융 · 자산 부문	GDP 대비 0.1~0.2% 인상	– 금융거래 · 자산 부문 등 과세기반 조정 및 세율 강화
	환경에너지 부문	GDP 대비 0.1~1% 인상	– 탄소세, 대기오염환경세, 원전 · 유연탄, 전기 등 세율 인상 및 에너지 부문 비과세감면 축소

자료: 김승래 · 임병인(2015), p. 88

소비과세의 세입 확충을 위한 부가가치세 면세 범위의 조정에 관한 김승래 · 박명호 · 홍범교(2007), 김승래(2015), 전승훈(2019) 등의 연구에 따르면 음식료품 등 기초생필품 관련 부가가치세 면세는 금융보험, 의료보건, 교육 용역 등 기타 면세 품목과 비교하여 역진성 완화에 비교적 크게 기여하고 있는 것으로 나타나고 있다. 반면 의료보건, 금융보험, 교육 용역에 대한 면세는 형평성 제고 효과가 미미하고 소비 기준으로는 오히려 일부 누진성을 보이고 있어 중장기 세입 확충을 고려할 경우 우선순위에 따라 일부 과세로 전환할 필요가 있는 것으로 판단하고 있다.

이상에서 살펴본 기존 논의에 따르면 중장기 세입 확충의 형평성 효과를 우선적으로 고려할 경우에는 소득세나 법인세가 소비세(부가가치세, 교통세 · 개별소비세 등)보다 유리하고, 세입 확충의 효율성 효과를 우선적으로 고려할 경우에는 부가가치세 등 소비과세가 소득과세 대비 유리할 수 있는 것으로 나타나고 있다.

또한 OECD 또는 국내외 문헌에 따르면 조세에 의한 형평성(소득재분배) 효과는 재원 활용에 의한 직접적이고 선별적인 복지지출이나 정부이전지출의 조정과 비교하면 상대적으로 미약한 것으로 나타나고 있다. 형평성 위주의 정책의 경우 소득과세가 다소 유리할 수 있으나 조세제도 자체에 의한 소득재분배 기능의 근본적 한계를 감안하여, 세입 확충의 효율성 측면에서 향후 부가가치세 등 소비과세를 강화하는 경우에는 관련 재정의 복지지출 강화를 통한 형평성 효과의 보완도 함께 고려할 수 있다.

3. 재원조달 활용에 따른 세입 확충 방안의 경제적 효과

제2절에서는 우리나라의 소득세, 법인세 및 부가가치세, 개별소비세 등 주요 세목의 중장기 세입 확충에 따른 효율성 효과 및 형평성 효과와 관련 장단점을 논의하였다. 본 절에서는 이러한 조세제도의 효율성 및 형평성의 상충관계를 감안하여 김승래 · 전영준 · 김진영(2015) 또는 김승래(2015)의 일반균형모형을 이용하여 부가가치세제 개편 등을 중심으로 중장기 세입 확충과 재원조달 활용의 경제전반적 · 거시적 파급효과를 예시적으로 살펴본다.

독자들의 편의를 위하여 이러한 김승래 · 전영준 · 김진영(2015) 또는 김승래(2015)에 나타난 모형의 주요 개요를 인용하여 정리하면 다음과 같다.[29)]

모형의 기본 구조는 Harberger(1962), Piggott and Whalley(1985) 또는 Shoven and Whalley(1992) 유형의 한국경제의 다부문·다소득계층 일반균형모형이다. 이를 위하여 우리나라의 경제를 한국은행의 2014년 「산업연관표」의 부가가치세 주요 면세 부문을 포함하는 42개 업종과 통계청의 2014년 「가계동향조사」에서 경제주체를 소득수준별 10분위로 구분하고, 주요 세목은 소득세, 법인세, 부가가치세 등으로 나누었다.

경제의 산업별(i=1, 2, …, 42) 생산자는 노동 L_i와 자본 K_i의 본원적 생산요소를 이용하여 업종별 부가가치 Y_i를 생산하고 이러한 업종별 부가가치는 불변대체탄력성(constant elasticity of substitution, CES) 생산함수로 구성된다.

$$Y_i = \phi_i \left[\delta_i L_i^{\frac{\sigma_i - 1}{\sigma_i}} + (1-\delta_i) K_i^{\frac{\sigma_i - 1}{\sigma_i}} \right]^{\frac{\sigma_i}{\sigma_i - 1}} \qquad \text{식 (2)}$$

단, Y_i : 업종 i 의 부가가치
ϕ_i : 스케일 파라미터
δ_i : 분배 파라미터
σ_i : 요소대체탄력성
K_i, L_i : 자본 및 노동 요소투입량

그리고 업종별 본원적 투입요소인 노동과 자본에 대한 조건부 요소수요함수는 식 (2)의 생산함수하에서 비용극소화 조건을 통해 도출된다.

$$L_i = \phi_i^{-1} Y_i \left[\delta_i + (1-\delta_i) \left\{ \frac{\delta_i P_k}{(1-\delta i) P_L} \right\}^{1-\sigma_i} \right]^{\frac{\sigma_i}{1-\sigma_i}} \qquad \text{식 (3)}$$

$$K_i = \phi_i^{-1} Y_i \left[\delta_i \left\{ \frac{(1-\delta_i P_L)}{\delta_i P_K} \right\}^{1-\sigma_i} + (1-\delta_i) \right]^{\frac{\sigma_i}{1-\sigma_i}} \qquad \text{식 (4)}$$

단, P_L, P_K : 노동 및 자본의 세후 요소가격

또한 경제의 업종별 기업의 총산출 X_i는 부가가치 복합재 Y_i와 기타 j 산업으

29) 식 (2)~(8)에 대한 내용과 설명은 김승래·전영준·김진영(2015), pp. 136~138을 직접 인용하였다.

로부터의 중간투입물 X_{ij}들을 이용하여, 각각의 업종별 생산기술 제약과 주어진 산출물 가격 P_i하에 식 (5)와 같이 이윤 Π_i를 극대화하도록 생산을 결정한다. 여기서 중간투입물 X_{ij} 간, 그리고 중간투입과 본원적 투입요소 간에 레온티에프(Leontief) 고정계수를 가정한다.

$$\max \Pi_i = P_i X_i - P_L L_i - P_K K_i - \sum_j P_j X_{ij} \qquad \text{식 (5)}$$

한편 분석경제에는 소득계층에 따라 각각 대표적 가계(h=1, 2, …, 10)가 있으며, 각각의 가계 h의 효용함수는 다음과 같은 CES 함수로 가정한다.

$$U_h = \left[\sum_i a_{ih}^{c\,\frac{1}{\sigma_c}} \cdot X_{ih}^{c\,\frac{\sigma}{\sigma_c - 1}} \right]^{\frac{\sigma_c}{\sigma_c - 1}} \qquad \text{식 (6)}$$

단, X_{ih}^c: 대표적 가계 h가 소비하는 상품 i의 수량

α_{ih}^c: 분배 파라미터

σ^c: CES 효용함수의 대체탄력성

그러면 가계의 예산제약식 $\sum_i P_i^c X_{ih}^c \le P_L W_h^c + P_K W_h^c + TR_h^c = I_h^c$(단, P_i^c은 세후 최종소비자가격, W_{Lh}^c, $W_{Kh}{}^c$는 가계 h의 노동, 자본 요소부존, Tr_h^c는 정부이전소득, I_h^c는 가계 h의 소득)하에 식 (IV-6)의 효용 극대화를 통해 가계 h의 여러 가지 상품별 최종 수요 X_{ih}^c를 도출한다.

$$X_{ih}^c = \frac{\sigma_c I_h^c}{P_i^{\sigma_i} \left(\sum_i \alpha_{ih}^c P_i^{(1-\sigma_c)} \right)} \qquad \text{식 (7)}$$

이러한 생산요소시장과 생산물시장의 균형조건은 생산요소에 대한 수요와 공급의 일치, 상품에 대한 수요와 공급의 일치, 산업별 영(zero)의 이윤 조건의 세 가지를 만족하는 경제의 일반균형으로서 연립방정식 체계가 구성되며, 균형에서 가계

의 총노동공급 $\sum_h L_h^c$은 산업의 총노동수요 $\sum_i L_i$와 동일하며, 가계의 총자본공급 $\sum_h K_h$은 산업의 총자본수요$\sum_i K_i$와 동일하다. 또한 경제 전체의 상품 i의 총소비량은 소득계층별 상품i 소비량의 총계 $C_i(=\sum_h X_{ih}^c)$와 같다.

본 일반균형모형에서는 정부의 세제개편 관련 정책변화에 의한 경제주체별 세부담의 귀착 분석에 초점을 맞추기 위하여 정부의 여러 가지 기능 중 각기 다른 세원에 대한 과세를 중심으로 단순화한다.

$$\sum_j \tau_{Lj} P_L L_j + \sum_j \tau_{Ki} P_K K_j + \sum_j \tau_{Yj} P_j X_{ij} + \sum_i \tau_{Ci} P_i C_i \qquad \text{식 (8)}$$
$$= \sum_i P_{Gi} G_i + \sum_h TR_h$$

또한 본 분석의 업종별 부가가치세 실효세율 측정에 이용된 Gottfried and Wiegard (1991)의 방법은 기존 논문들에 많이 소개되어 있으므로 여기서는 그 원리를 김승래 · 박명호 · 홍범교(2007) 또는 김승래(2008b; 2015)에 나타난 내용을 인용하여 간략히 정리하면 다음과 같다.

Gottfried and Wiegard(1991)에 따르면 부가가치세 면세 부문의 존재로 인하여 생산자 가격에서 부가가치세 세율 구조에 영향을 미치게 되는 부분의 세율을 $\tilde{t}_i$로 표기하여 실효부가가치세율의 개념을 요약하면, 새로 구해진 생산자 가격을 $\tilde{q}_i$라고 할 때 원래 생산자 가격 q_i와 새로운 생산자 가격은 $\tilde{q}_i + \tilde{t}_i = q_i$을 만족시키고 상품 i 단위당 법정세율이 $\tau_i = t_i/q_i$로 주어질 경우에 소비자들이 직면하는 세율 t_i^{eff}는 $\tau_i^{eff} = t_i^{eff}/\tilde{q}_i$로 주어진다고 가정하고 $\tilde{\tau}_i = \tilde{t}_i/\tilde{q}_i$라고 정의하면, 업종별 일반균형 I-O 실효부가가치세율은 식 (9)와 같이 산출된다.

$$\tau_i^{eff} = (t_i + \tilde{t}_i)/\tilde{q}_i = \tau_i(1+\tilde{\tau}_i) + \tilde{\tau}_i, \quad i = 1, 2, \cdots, \mathrm{N} \qquad \text{식 (9)}$$

여기서 상품 i의 생산자가격 q_i에 대한 명목부가가치세율을 $\tau_i(\equiv t_i/q_i)$, 그리고

상품 i의 생산에서 투입과세의 환급가능 비율을 δ_i라고 하면, 면세품목의 경우 $\tau_i = \delta_i = 0$을 의미하며, 이를 이용하여 재정리하면 모형의 생산자가격의 기준치 q_i와 가상치 $\tilde{q_i}$의 차이를 나타내는 t_i를 식 (10)으로부터 구할 수 있다.[30]

$$\tilde{q_i} - \sum_{i=1}^{N} a_{ji}\tilde{q_j} = q_i - \sum_{j=1}^{N} a_{ji}[q_j + (1-\delta_i)\tau_j q_j], i = 1,2,\ldots,N \qquad \text{식 (10)}$$

또한 국내생산 Q_i, 수출 M_i, 그리고 수입 M_i으로부터의 발생하는 분석 경제의 총부가가치세수는 식 (11)과 같이 나타낼 수 있다.

$$R = \sum_{i=1}^{N}[t_i q_i (Q_i - X_i) - \delta_i \sum_{i=1}^{N} t_j q_j a_{ji} Q_i] + \sum_{i=1}^{N} t_i q_j M_i \qquad \text{식 (11)}$$

가. 중장기 세입 확충의 경제전반적 파급효과: 저소득층 이전지출 확대와 결합

본 절에서는 최근 문재인 정부의 소득세 및 법인세 최고세율 인상 등 소득과세 강화 이후, 중장기적으로 세입 확충을 위하여 검토될 가능성이 있는 현실적 시나리오 예시로서 소비세제의 면세 범위 축소나 기준세율 인상을 중심으로 각종 시나리오를 구성하여 업종별 실효세율, 생산, 소비, 고용, 세수, 소득계층별 후생 및 소득분배 등에 미치는 경제전반적 · 거시적 파급효과에 대해 김승래(2015)의 분석을 확장하여 살펴본다.

이러한 중장기 세입 확충 과정의 부가가치세 면세의 과세전환 및 기준세율 인상의 분석을 위하여 김승래 · 박명호 · 홍범교(2007) 또는 김승래(2008b; 2015)에서와 유사하게 면세품목을 농림축산물 및 미가공식료품, 도서 · 신문 · 방송 · 통신 등, 정부 및 정부대행기관, 여객운송, 의료보건, 금융보험, 교육, 전문인적용역 등의 8가지 그룹으로 나누어 Gottfried and Wiegard(1991)의 유효부가가치세율 개념을 적용하여 분석하였다. 또한 부가가치세의 면세품목의 구분을 위하여 한국은행의 2014년 「산업연관표」의 384개 기본부문을 일반균형모형의 42부문(기본분류 30개 및 면세부문 12개)으로 재조정하였으며, 또한 소득계층별 구분은 통계청의 2014년 「가계동향조사」의 1인 이상 가구의 원시자료를 이용하였다.[31]

30) 본 단락과 식 (10)의 설명은 김승래 · 박명호 · 홍범교(2007), p. 98을 직접 인용하였다.

■ 시나리오 1

일반적으로 중장기 세입 확충 과정에서 세수증대가 발생하지만 이에 대한 효과적인 세수 재활용이 없을 경우에는 일정 정도 생산, 소비, 고용의 감소, 가계후생 및 소득분배의 악화와 물가 상승 등을 유발하게 되므로, 경제지표별 효율성과 형평성의 상충관계에 따른 부작용을 최소화하기 위하여 시기별로 특정의 거시경제적 정책 목표나 우선순위에 따라 재정지출 확대나 기타 세제개편 감면의 적절한 보완적 조합이 필요할 수 있다.

먼저 미래의 중장기 세입 확충을 위하여 부가가치세제의 여러 가지 면세부문을 과세전환하거나 또는 기준세율을 10%에서 12%로 2%p 인상하고 소득 1~4분위 저소득층 이전지출을 확대하는 경우(시나리오 1)를 가정하여 생산자 및 소비자에 걸친 경제전반적 · 거시적 파급효과를 예시적으로 살펴보면 다음과 같다.[32]

이러한 시나리오 1에 따르면 세수 확충 과정에서 생산 · 소비 · 고용 · 물가 등 거시경제적 효율성이 일정 정도 감소할 수 있으나, 반면에 효과적인 세수 재활용으로 소득분배 관련 형평성 지표는 상당 부분 개선될 수 있음을 보여주고 있다. 이러한 시나리오는 사회적 형평성이 중요한 정책목표인 국면에서 특히 유용한 방식임을 의미한다.

예를 들어 부가가치세 면세부문 과세전환에서 금융보험용역 약 2조 570억원, 교육용역 2조 2,900억원, 전문인적용역 1조 510억원, 부가가치세 세율 2%p 인상으로 11조 4,200억원 등의 세수 증대가 발생하나,[33] 민간부문에서는 산업생산이 약 1천억~2조 3천억원, 소비는 500억~8,700억원, 고용은 600~1만 200명가량 감소하고 일반 물가는 0.117~1.419% 정도로 일부 증가할 수 있는 것으로 나타나고 있다.

---

31) 본 모형에서는 Gottfried and Wiegard(1991), Ebrill et al.(2001), Marks(2003), 김승래 · 박명호 · 홍범교(2007), 김승래(2008b), 김유찬(2013b), 성명재(2013), 김승래(2015), 전승훈(2019) 등의 문헌에서 적용한 실효부가가치세율(effective VAT rate)의 개념을 이용하여 분석하였다.

32) 예를 들어 중장기 세입 확충 방안으로서 김승래(2012b)는 우리나라의 부가가치세 기준세율을 중장기적으로 복지재원 마련을 위해 2%p, 통일재원 마련을 위해 3%p 인상하는 방안을 제시하였고, 이 중에서 복지재원을 위한 부가가치세 인상분에 한하여 목적과세(부가가치세 사회복지세分)로 도입하여 사회적 수용성을 높이는 방안을 주장하였다.

33) 부가가치세 면세의 과세전환은 업종별 투입구조에 따라 세수를 감소시킬 수도 있는데, 도서 · 신문 · 방송 · 통신 등 사회적 권장재, 여객운송용역이나 금융보험용역(특히 금융부분)의 경우에는 중간재로 이용되는 비중이 커서 과세기반이 악화되어 세수 확충 효과가 음수(-)이거나 다소 작게 나타날 수 있다. 도서 · 신문 · 방송 · 통신 등 사회적 권장재의 경우 중간재 성격이 강하여 매입세액공제액이 커져 과세전환 범위에 따라 세수가 오히려 줄 수 있음을 보여 준다. 반면 최종재 성격이 강한 의료보건이나 교육용역의 과세 전환은 세수 확충 효과가 상대적으로 크게 나타나고 있다.

반면에 이러한 중장기 세원 확충을 통한 저소득층 이전지출의 확대로 인하여 1~4분위 소득계층의 가계후생이 상대적으로 크게 증가하고 소득분배의 형평성 측면에서 지니계수는 약 0.024~2.819%, 5분위배율은 0.135~11.347%, 상대빈곤율은 0.089~6.426%p 정도로 상당히 개선될 수 있는 것으로 나타나고 있다.[34]

이러한 예시에서 미래에 중장기 세입 확충을 위한 효율성과 형평성 측면의 상충효과가 세부 시나리오에 따라 서로 상이하게 나타날 수 있으며, 특히 보완적 재정지출이나 기타 세제개편과의 연계 방식에 따라 경제전반적 귀착 효과가 상당히 다를 수 있음에 유의할 필요가 있다.

〈표 Ⅳ-6〉 중장기 세입 확충의 업종별 실효세율 변화: 시나리오 1

(단위: %)

업종	현행	현행 부가가치세 면세품목별 과세전환 후								부가가치세율 인상 (2%p)
		미가공 식료, 농림수임	도서, 신문, 방송, 통신	정부, 정부대행 기관	여객 운송	의료 보건	금융 보험	교육	전문 인적	
농림수산품(면세)	0.0464	0.1030	0.0461	0.0465	0.0453	0.0464	0.0467	0.0464	0.0464	0.0464
농림수산품(과세)	0.1047	0.1029	0.1043	0.1047	0.1035	0.1045	0.1039	0.1047	0.1046	0.1247
광산품	0.1074	0.1070	0.1071	0.1074	0.1027	0.1073	0.1060	0.1074	0.1074	0.1274
음식료품(면세)	0.0558	0.1045	0.0554	0.0559	0.0552	0.0558	0.0563	0.0558	0.0558	0.0558
음식료품(과세)	0.1173	0.1058	0.1166	0.1173	0.1145	0.1171	0.1163	0.1173	0.1172	0.1373
섬유 · 가죽제품	0.1063	0.1049	0.1058	0.1063	0.1039	0.1062	0.1051	0.1063	0.1062	0.1263
목재 · 종이, 인쇄	0.1099	0.1075	0.1084	0.1099	0.1062	0.1098	0.1086	0.1099	0.1099	0.1299
석탄 · 석유제품	0.1075	0.1070	0.1070	0.1075	0.1029	0.1074	0.1061	0.1075	0.1074	0.1075
화학제품	0.1072	0.1065	0.1063	0.1072	0.1037	0.1070	0.1059	0.1072	0.1070	0.1272
비금속광물제품	0.1093	0.1088	0.1083	0.1093	0.1035	0.1091	0.1080	0.1092	0.1092	0.1293
1차 금속제품	0.1077	0.1073	0.1061	0.1078	0.1040	0.1076	0.1065	0.1077	0.1077	0.1277

34) 여기서 후생변화는 Hicks 동등변화(equivalent variation)로서 소비자 효용에서 세제개편의 변화 전 가격(p^0)과 변화 후 가격(p^1)에 대해 가구분위별 지출함수$e(p,y)=uH_i(p_i/\alpha_i)^{\alpha_i}$에서 $e[p^0,v(p^1,y^1)]$와 $e[p^0,v(p^0,y^0)]$의 차이를 나타낸다. 소득 불평등도(income inequality를 측정하는 지니계수는 평균소득(μ)과 표본수(n)에서 $[1/[n(n-1)]\Sigma_j|\Sigma_k I_j - I_k|]/2\mu$로서, 0(완전평등)~1(완전불평등)이며, 5분위 배율은 상위 20% 소득을 하위 20% 소득으로 나눈 소득격차, 상대빈곤율은 중위소득의 50% 미만의 가계비중을 의미한다.

〈표 Ⅳ-6〉의 계속

업종	현행	현행 부가가치세 면세품목별 과세전환 후								부가가치세율 인상 (2%p)
		미가공 식료, 농림수임	도서, 신문, 방송, 통신	정부, 정부대행 기관	여객 운송	의료 보건	금융 보험	교육	전문 인적	
금속제품	0.1062	0.1058	0.1052	0.1062	0.1035	0.1061	0.1050	0.1062	0.1062	0.1262
기계 · 장비	0.1057	0.1052	0.1049	0.1056	0.1033	0.1055	0.1044	0.1057	0.1055	0.1257
전기 · 전자기기	0.1051	0.1047	0.1045	0.1051	0.1031	0.1050	0.1041	0.1051	0.1046	0.1251
정밀기기	0.1051	0.1047	0.1046	0.1051	0.1032	0.1050	0.1040	0.1051	0.1047	0.1251
운송장비	0.1057	0.1053	0.1049	0.1057	0.1033	0.1056	0.1044	0.1057	0.1055	0.1257
기타 제조업	0.1050	0.1044	0.1043	0.1050	0.1030	0.1049	0.1040	0.1050	0.1050	0.1250
전력 · 가스 · 증기	0.1050	0.1047	0.1047	0.1050	0.1023	0.1049	0.1039	0.1050	0.1050	0.1250
수도 · 폐기물(면세)	0.0473	0.0470	0.0040	0.0477	0.0469	0.0472	0.0475	0.0473	0.0472	0.0673
수도 · 폐기물(과세)	0.1058	0.1053	0.1053	0.1058	0.1032	0.1053	0.1046	0.1058	0.1057	0.1258
건설	0.1058	0.1054	0.1049	0.1058	0.1035	0.1055	0.1043	0.1058	0.1057	0.1058
도소매	0.1067	0.1060	0.1058	0.1067	0.1043	0.1064	0.1051	0.1067	0.1067	0.1267
운송(면세)	0.0573	0.0570	0.0571	0.0574	0.1026	0.0573	0.0578	0.0573	0.0573	0.0773
운송(과세)	0.1057	0.1050	0.1051	0.1055	0.1037	0.1056	0.1043	0.1057	0.1057	0.1257
음식점 · 숙박	0.1157	0.1036	0.1153	0.1157	0.1146	0.1156	0.1149	0.1157	0.1157	0.1157
정보통신 · 방송(면세)	0.0426	0.0419	0.1043	0.0434	0.0423	0.0427	0.0435	0.0426	0.0426	0.0626
정보통신 · 방송(과세)	0.1045	0.1040	0.1036	0.1042	0.1035	0.1044	0.1037	0.1045	0.1044	0.1045
금융 · 보험(면세)	0.0308	0.0302	0.0310	0.0314	0.0309	0.0310	0.1035	0.0308	0.0307	0.0508
부동산 · 임대(면세)	0.0105	0.0104	0.0041	0.0106	0.0104	0.0105	0.0192	0.0105	0.0105	0.0105
부동산 · 임대(과세)	0.1054	0.1051	0.1052	0.1053	0.1047	0.1053	0.1019	0.1054	0.1054	0.1054
전문 · 과학기술(면세)	0.0386	0.0378	0.0388	0.0387	0.0382	0.0386	0.0387	0.0386	0.1042	0.0386
전문 · 과학기술(과세)	0.1080	0.1074	0.1040	0.1080	0.1067	0.1078	0.1068	0.1079	0.1079	0.1080
사업지원	0.1043	0.1037	0.1038	0.1043	0.1030	0.1041	0.1032	0.1043	0.1043	0.1243
공공행정 · 국방(면세)	0.0224	0.0220	0.0225	0.1032	0.0225	0.0227	0.0234	0.0225	0.0224	0.0224
교육(면세)	0.0311	0.0306	0.0318	0.0312	0.0307	0.0312	0.0313	0.1034	0.0310	0.0311
의료보건 · 복지(면세)	0.0438	0.0440	0.0437	0.0441	0.0430	0.1051	0.0453	0.0438	0.0438	0.0438
문화 · 기타(면세)	0.0444	0.0429	0.1052	0.0448	0.0441	0.0446	0.0461	0.0445	0.0444	0.0444
문화 · 기타(과세)	0.1050	0.1037	0.1045	0.1049	0.1037	0.1049	0.1037	0.1050	0.1049	0.1050
산업 평균	0.0856	0.0872	0.0870	0.0878	0.0850	0.0871	0.0871	0.0875	0.0873	0.0856

주: 현행 면세부문을 2016년 한국은행의 「산업연관표」(2014년)의 세분류인 384부문을 기준으로 재조정하고, Gottfried and Wiegard (1991) 방법을 이용하여 각각의 면세품목별 과세전환 시나리오의 42개 업종별 I-O 실효세율(τ_i^{fff})을 계산

자료: 김승래(2015), pp. 54~55를 기반으로 확장 및 재작성

〈표 Ⅳ-7〉 중장기 세입 확충의 업종별 산출 변화: 시나리오 1

(단위: 백만원)

시나리오 / 업종	부가가치세 면세품목별 과세전환								부가가치세율 인상 (2%p)
	미가공 식료, 농림수임	도서, 신문, 방송, 통신	정부, 정부대행 기관	여객 운송	의료 보건	금융 보험	교육	전문 인적	
농림수산품(면세)	-128,690	-2,950	-3,072	-11,340	-7,302	-23,199	-2,407	-12,092	-68,325
농림수산품(과세)	-7,562	-444	-378	-1,556	-3,139	-3,201	-390	-1,606	-11,133
광산품	-24,216	-7,530	-5,058	-47,834	-32,636	-49,874	-14,029	-21,283	-136,669
음식료품(면세)	-97,568	-2,320	-2,523	-9,762	-6,000	-18,924	-1,830	-10,531	-54,123
음식료품(과세)	-66,534	-3,796	-3,444	-14,526	-6,944	-27,279	-2,706	-14,687	-92,822
섬유 · 가죽제품	-7,950	-2,968	-2,412	-11,692	-7,276	-22,436	-1,752	-12,503	-94,023
목재 · 종이, 인쇄	-10,976	-5,407	-1,617	-5,994	-7,202	-18,649	-5,003	-6,451	-35,283
석탄 · 석유제품	-23,394	-6,400	-4,371	-49,993	-29,572	-41,911	-10,982	-18,392	-109,119
화학제품	-40,442	-8,479	-6,114	-32,048	-89,638	-56,234	-8,978	-27,535	-161,842
비금속광물제품	-2,140	-665	-492	-2,177	-1,878	-4,826	-903	-2,213	-13,461
1차 금속제품	-11,815	-3,905	-3,043	-16,195	-14,120	-29,230	-4,865	-14,645	-87,245
금속제품	-6,575	-1,623	-1,273	-6,958	-5,341	-12,043	-2,093	-5,592	-33,780
기계 · 장비	-4,967	-1,550	-1,233	-6,320	-5,104	-11,891	-1,975	-5,247	-31,717
전기 · 전자기기	-7,384	-5,813	-4,040	-16,279	-11,159	-38,706	-6,345	-20,574	-123,085
정밀기기	-1,362	-833	-644	-2,292	-7,844	-6,011	-2,540	-2,797	-15,841
운송장비	-5,439	-2,428	-2,309	-17,480	-5,267	-21,500	-1,645	-15,649	-88,479
기타 제조업	-7,078	-2,425	-1,459	-6,912	-5,555	-14,223	-4,512	-7,398	-48,442
전력 · 가스 · 증기	-10,964	-4,934	-3,086	-17,420	-18,602	-32,716	-11,513	-12,542	-98,125
수도 · 폐기물(면세)	-1,333	-448	-399	-1,371	-2,458	-4,083	-525	-1,490	-9,163
수도 · 폐기물(과세)	-1,222	-512	-1,044	-2,182	-3,315	-2,126	-1,450	-722	-11,238
건설	-682	-386	-439	-795	-1,071	-5,777	-1,007	-887	-5,581
도소매	-35,269	-10,446	-8,698	-33,340	-30,969	-68,151	-8,062	-36,477	-221,614
운송(면세)	-10,025	-3,488	-2,913	-121,926	-9,390	-29,154	-3,500	-10,793	-89,587
운송(과세)	-8,326	-2,594	-2,075	-15,978	-6,328	-16,867	-2,237	-7,068	-44,387
음식점 · 숙박	-47,028	-6,651	-4,608	-12,398	-8,408	-37,853	-8,627	-15,590	-88,861
정보통신 · 방송(면세)	-1,920	-20,858	-1,383	-2,645	-2,829	-11,585	-1,827	-6,522	-23,075
정보통신 · 방송(과세)	-6,501	-6,331	-7,111	-9,205	-7,601	-46,738	-5,158	-19,367	-60,238
금융 · 보험(면세)	-13,912	-8,498	-8,892	-19,830	-19,081	-466,330	-6,134	-33,240	-179,243

〈표 Ⅳ-7〉의 계속

시나리오 / 업종	부가가치세 면세품목별 과세전환								부가가치 세율 인상 (2%p)
	미가공 식료, 농림수임	도서, 신문, 방송, 통신	정부, 정부대행 기관	여객 운송	의료 보건	금융 보험	교육	전문 인적	
부동산 · 임대(면세)	-571	-958	-1,625	-2,475	-676	-91,469	-128	-8,031	-61,051
부동산 · 임대(과세)	-7,546	-3,777	-2,553	-11,312	-12,865	-31,591	-4,276	-8,039	-38,386
전문 · 과학기술(면세)	-324	-153	-109	-415	-356	-867	-111	-619	-1,761
전문 · 과학기술(과세)	-6,077	-3,963	-1,936	-6,341	-6,936	-36,160	-3,445	-16,255	-36,408
사업지원	-4,967	-3,447	-2,222	-7,410	-6,008	-36,882	-3,198	-7,563	-43,788
공공행정 · 국방(면세)	-723	-272	-11,200	-707	-579	-2,051	-183	-630	-2,924
교육(면세)	-858	-1,658	-997	-2,160	-826	-5,728	-178,716	-5,053	-15,299
의료보건 · 복지(면세)	-4,386	-2,064	-2,747	-6,192	-263,870	-20,154	-1,309	-8,072	-21,914
문화 · 기타(면세)	-1,934	-41,010	-1,278	-2,477	-1,536	-8,634	-1,505	-3,741	-15,243
문화 · 기타(과세)	-5,065	-2,424	-2,932	-8,296	-6,157	-25,455	-1,707	-9,477	-41,228
산업 합계	-623,725	-184,409	-111,728	-544,235	-655,839	-1,380,508	-317,575	-411,372	-2,314,503

주: 2014년 기준

자료: 김승래(2015), p. 69를 기반으로 확장 및 재작성

〈표 Ⅳ-8〉 중장기 세입 확충의 업종별 최종소비 변화: 시나리오 1

(단위: 백만원)

시나리오 / 업종	부가가치세 면세품목별 과세전환								부가가치 세율 인상 (2%p)
	미가공 식료, 농림수임	도서, 신문, 방송, 통신	정부, 정부대행 기관	여객 운송	의료 보건	금융 보험	교육	전문 인적	
농림수산품(면세)	-53,373	-241	-556	-1,831	-332	-3,642	-40	-1,848	-12,089
농림수산품(과세)	-151	-22	-22	-123	-35	-273	-4	-148	-2,361
광산품	0	0	0	-5	0	-6	0	-2	-27
음식료품(면세)	-79,529	-773	-1,323	-5,964	-841	-9,227	-117	-6,127	-29,018
음식료품(과세)	-21,785	-808	-1,391	-7,131	-888	-10,326	-150	-6,743	-46,605
섬유 · 가죽제품	-2,108	-721	-1,056	-5,350	-642	-8,962	-141	-6,330	-51,285
목재 · 종이, 인쇄	-219	-36	-63	-382	-32	-479	-7	-295	-2,286
석탄 · 석유제품	-343	-328	-431	-4,927	-271	-5,199	-81	-2,832	-11,580
화학제품	-408	-310	-400	-2,942	-257	-3,785	-62	-2,934	-19,094
비금속광물제품	-12	-13	-18	-208	-11	-169	-2	-107	-842

〈표 Ⅳ-8〉의 계속

시나리오 / 업종	부가가치세 면세품목별 과세전환								부가가치 세율 인상 (2%p)
	미가공 식료, 농림수임	도서, 신문, 방송, 통신	정부, 정부대행 기관	여객 운송	의료 보건	금융 보험	교육	전문 인적	
1차 금속제품	-1	-1	-1	-11	-1	-12	0	-9	-66
금속제품	-35	-38	-58	-311	-38	-479	-7	-342	-2,535
기계 · 장비	-47	-50	-75	-369	-47	-652	-9	-494	-3,521
전기 · 전자기기	-555	-615	-797	-3,990	-486	-6,722	-106	-6,609	-46,284
정밀기기	-74	-74	-122	-469	-80	-956	-14	-723	-5,710
운송장비	-647	-762	-879	-4,896	-599	-8,920	-127	-8,857	-49,194
기타 제조업	-255	-180	-239	-1,129	-123	-1,982	-60	-1,703	-13,079
전력 · 가스 · 증기	-410	-359	-580	-4,795	-320	-6,418	-62	-3,198	-41,375
수도 · 폐기물(면세)	-33	-54	-116	-313	-26	-408	-8	-467	-3,396
수도 · 폐기물(과세)	-91	-118	-749	-1,146	0	-13	-256	0	-6,756
건설	0	0	0	0	0	0	0	0	0
도소매	-3,083	-4,202	-4,720	-15,063	-3,934	-32,278	-738	-20,885	-135,723
운송(면세)	-459	-468	-1,021	-97,671	-466	-7,715	-73	-3,426	-42,769
운송(과세)	-212	-193	-624	-893	-132	-2,049	-27	-1,269	-8,659
음식점 · 숙박	-42,734	-1,455	-3,192	-7,688	-1,482	-19,182	-263	-10,753	-64,022
정보통신 · 방송(면세)	-290	-17,150	-742	-861	-161	-1,874	-40	-3,276	-11,843
정보통신 · 방송(과세)	-729	-1,577	-4,429	-2,121	-678	-6,243	-122	-10,431	-18,564
금융 · 보험(면세)	-1,768	-3,104	-5,378	-5,818	-1,828	-376,423	-436	-20,169	-106,104
부동산 · 임대(면세)	-571	-958	-1,625	-2,475	-676	-91,469	-128	-8,031	-61,051
부동산 · 임대(과세)	-101	-114	-551	-454	-124	-5,708	-17	-933	0
전문 · 과학기술(면세)	-70	-53	-37	-117	-19	-205	-5	-293	0
전문 · 과학기술(과세)	-44	-381	-74	-159	-44	-491	-7	-9,079	-255
사업지원	-209	-165	-221	-614	-200	-1,643	-19	-967	-10,210
공공행정 · 국방(면세)	-32	-37	-11,062	-112	-48	-278	-10	-160	-542
교육(면세)	-664	-1,509	-929	-1,956	-596	-4,753	-178,568	-4,836	-14,116
의료보건 · 복지(면세)	-3,205	-1,524	-2,444	-5,136	-261,452	-16,289	-163	-7,066	-16,562
문화 · 기타(면세)	-1,258	-38,746	-976	-1,672	-488	-4,917	-127	-2,657	-10,598
문화 · 기타(과세)	-3,291	-1,139	-2,230	-4,795	-908	-15,114	-171	-7,448	-30,366
산업 합계	-218,797	-78,278	-49,130	-193,896	-278,264	-655,259	-182,165	-161,450	-878,485

주: 2014년 기준

자료: 김승래(2015), p. 68을 기반으로 확장 및 재작성

〈표 Ⅳ-9〉 중장기 세입 확충의 업종별 고용 변화: 시나리오 1

(단위: 명)

시나리오 / 업종	부가가치세 면세품목별 과세전환								부가가치 세율 인상 (2%p)
	미가공 식료, 농림수임	도서, 신문, 방송, 통신	정부, 정부대행 기관	여객 운송	의료 보건	금융 보험	교육	전문 인적	
농림수산품(면세)	-220	-5	-5	-19	-12	-40	-4	-21	-117
농림수산품(과세)	-70	-4	-3	-14	-29	-29	-4	-15	-102
광산품	-75	-23	-16	-148	-101	-155	-43	-66	-424
음식료품(면세)	-137	-3	-4	-14	-8	-26	-3	-15	-76
음식료품(과세)	-173	-10	-9	-38	-18	-71	-7	-38	-241
섬유 · 가죽제품	-25	-9	-8	-37	-23	-72	-6	-40	-300
목재 · 종이, 인쇄	-41	-20	-6	-22	-27	-70	-19	-24	-132
석탄 · 석유제품	-1	0	0	-3	-2	-3	-1	-1	-7
화학제품	-46	-10	-7	-37	-103	-65	-10	-32	-186
비금속광물제품	-5	-1	-1	-5	-4	-10	-2	-5	-29
1차 금속제품	-7	-2	-2	-10	-9	-18	-3	-9	-53
금속제품	-14	-3	-3	-14	-11	-25	-4	-12	-70
기계 · 장비	-13	-4	-3	-16	-13	-30	-5	-13	-81
전기 · 전자기기	-10	-8	-5	-22	-15	-51	-8	-27	-164
정밀기기	-5	-3	-2	-8	-27	-20	-9	-10	-54
운송장비	-10	-4	-4	-31	-9	-39	-3	-28	-159
기타 제조업	-42	-14	-9	-41	-33	-84	-27	-43	-285
전력 · 가스 · 증기	-7	-3	-2	-11	-12	-20	-7	-8	-61
수도 · 폐기물(면세)	-7	-2	-2	-7	-13	-21	-3	-8	-47
수도 · 폐기물(과세)	-6	-3	-5	-11	-17	-11	-7	-4	-57
건설	-4	-2	-3	-5	-7	-36	-6	-6	-35
도소매	-279	-83	-69	-263	-245	-538	-64	-288	-1,751
운송(면세)	-52	-18	-15	-634	-49	-152	-18	-56	-466
운송(과세)	-43	-13	-11	-83	-33	-88	-12	-37	-231
음식점 · 숙박	-428	-61	-42	-113	-77	-344	-79	-142	-809
정보통신 · 방송(면세)	-10	-111	-7	-14	-15	-61	-10	-35	-122
정보통신 · 방송(과세)	-34	-34	-38	-49	-40	-248	-27	-103	-319
금융 · 보험(면세)	-71	-43	-45	-101	-97	-2,378	-31	-170	-914
부동산 · 임대(면세)	-1	-2	-4	-6	-2	-229	0	-20	-153
부동산 · 임대(과세)	-19	-9	-6	-28	-32	-79	-11	-20	-96
전문 · 과학기술(면세)	-4	-2	-1	-4	-4	-9	-1	-7	-19
전문 · 과학기술(과세)	-66	-43	-21	-68	-75	-391	-37	-176	-393

〈표 Ⅳ-9〉의 계속

시나리오 / 업종	부가가치세 면세품목별 과세전환								부가가치 세율 인상 (2%p)
	미가공 식료, 농림수임	도서, 신문, 방송, 통신	정부, 정부대행 기관	여객 운송	의료 보건	금융 보험	교육	전문 인적	
사업지원	-122	-85	-55	-182	-148	-907	-79	-186	-1,077
공공행정 · 국방(면세)	-6	-2	-100	-6	-5	-18	-2	-6	-26
교육(면세)	-11	-20	-12	-27	-10	-70	-2,198	-62	-188
의료보건 · 복지(면세)	-59	-28	-37	-84	-3,562	-272	-18	-109	-296
문화 · 기타(면세)	-22	-468	-15	-28	-18	-98	-17	-43	-174
문화 · 기타(과세)	-58	-28	-33	-95	-70	-290	-19	-108	-470
산업 합계	-2,202	-1,185	-610	-2,300	-4,973	-7,069	-2,803	-1,988	-10,181

주: 2014년 기준

자료: 김승래(2015), p. 70을 기반으로 확장 및 재작성

〈표 Ⅳ-10〉 중장기 세입 확충의 소득계층별 후생변화: 시나리오 1

(단위: 기준치 대비 % 변화)

시나리오 / 소득분위		부가가치세 면세품목별 과세전환								부가가치 세율 인상 (2%p)	기준치 (천원 등)
		미가공 식료, 농림수임	도서, 신문, 방송, 통신	정부, 정부대행 기관	여객 운송	의료 보건	금융 보험	교육	전문 인적		
후생변화	1분위	3.941	-1.182	3.912	0.202	9.762	4.080	4.705	2.119	21.458	4,812
	2분위	1.482	-0.467	1.518	0.068	3.875	1.582	1.864	0.830	8.210	12,061
	3분위	0.838	-0.280	0.880	0.031	2.326	0.920	1.115	0.488	4.655	19,944
	4분위	0.547	-0.200	0.591	0.006	1.647	0.625	0.785	0.335	3.073	27,875
	5분위	-0.209	0.005	-0.113	-0.052	-0.052	-0.111	-0.036	-0.041	-0.976	35,064
	6분위	-0.199	0.004	-0.118	-0.047	-0.055	-0.111	-0.038	-0.043	-0.927	42,094
	7분위	-0.181	0.004	-0.124	-0.040	-0.058	-0.114	-0.040	-0.046	-0.905	49,474
	8분위	-0.162	0.004	-0.111	-0.039	-0.052	-0.102	-0.036	-0.041	-0.815	58,367
	9분위	-0.145	0.002	-0.107	-0.035	-0.050	-0.096	-0.035	-0.040	-0.791	71,533
	10분위	-0.112	0.002	-0.096	-0.025	-0.045	-0.084	-0.031	-0.036	-0.669	105,624
	평균	0.029	-0.050	0.075	-0.025	0.393	0.091	0.179	0.058	0.206	42,673
Gini불평등도		-0.457	0.138	-0.477	-0.024	-1.152	-0.487	-0.557	-0.254	-2.819	0.3719
5분위배율		-2.259	0.677	-2.269	-0.135	-5.306	-2.330	-2.636	-1.220	-11.347	10.498
상대빈곤율(%p)		-1.180	0.324	-1.127	-0.089	-2.705	-1.170	-1.309	-0.601	-6.426	28.721

주: 소득계층별 불평등지수(지니계수) 변화에 대한 정책시나리오별 일반균형 파급효과를 측정하기 위한 2014년 기준경제의 소득 10분위별 소득분포(경상소득)에 의한 지니계수는 0.371919, 경상소득기준의 5분위배율(=상위20%소득/하위20%소득)은 10.498, 중위소득 50%의 인구비율인 상대빈곤율은 28.721로 가정

자료: 김승래(2015), p. 58을 기반으로 확장 및 재작성

〈표 Ⅳ-11〉 중장기 세입 확충의 파급효과 종합: 시나리오 1

(단위: 십억원)

시나리오 / 변수	부가가치세 면세품목별 과세전환								부가가치 세율 인상 (2%p)
	미가공 식료, 농림수임	도서, 신문, 방송, 통신	정부, 정부대행 기관	여객 운송	의료 보건	금융 보험	교육	전문 인적	
세수 (GDP 대비 비중, %)	2,153.3 (0.145)	-566.9 (-0.038)	1,975.3 (0.133)	184.8 (0.012)	4,735.0 (0.319)	2,057.2 (0.138)	2,291.4 (0.154)	1,051.7 (0.071)	11,420.0 (0.769)
생산	-623.7	-184.4	-111.7	-544.2	-655.8	-1,380.5	-317.6	-411.4	-2,314.5
소비	-218.8	-78.3	-49.1	-193.9	-278.3	-655.3	-182.2	-161.4	-878.5
고용(천명)	-2.2	-1.2	-0.6	-2.3	-5.0	-7.1	-2.8	-2.0	-10.2
가계후생(천원)	12.5	-21.4	31.9	-10.6	167.7	38.7	76.5	24.6	88.1
물가(%)	0.128	0.054	0.154	0.255	0.150	0.543	0.214	0.117	1.419

주: 2014년 기준

자료: 김승래(2015), p. 56을 기반으로 확장 및 재작성

나. 중장기 세입 확충의 경제전반적 파급효과: 기타 세제감면과 결합

앞에서 살펴본 중장기 세입 확충을 위한 부가가치세 세제개편은 세수환류를 통한 사회복지지출 확대와 같은 재정지출정책과의 결합 이외에도, 소득세 또는 법인세 등 기타 세제개편과 부분적으로 연계하여 진행되었을 경우에도 소득계층별 귀착효과 및 거시경제적 파급효과는 시나리오 조합에 따라 다르게 나타날 수 있다.[35]

■ 시나리오 2

시나리오 1에서 부가가치세 면세의 일부를 과세전환하거나 기준세율을 10%에서 12%로 2%p 인상하면서 동시에 소득세를 감면할 경우(시나리오 2)를 가정하고 생산자 및 소비자 등 경제전반적 파급효과를 살펴보면 다음과 같다.

부가가치세 면세 품목별 과세전환이나 기준세율 2%p 인상과 소득세 감면을 병행하는 정책조합(시나리오 2)의 경우를 살펴보면 생산, 소비, 고용, 가계후생 분포, 그리고 물가에 미치는 효과가 주요 지표별로 상당히 다르게 나타나고 있다.

예를 들어 부가가치세 면세부문 과세전환이나 부가가치세 세율 2%p 인상과 결

35) 특정 세제개편은 관련 세수의 전부 또는 일부 환류를 통한 기타 세제개편과 연계하여 어떠한 방식으로 진행되느냐에 따라 경제전반적 파급효과가 매우 다르게 나타날 수 있다. 여기서는 단순히 시나리오 1과의 비교를 위한 분석의 일관성 유지의 편의상 세수 전부를 활용한 세수중립(세수활용의 최대치)을 가정하였다.

합하여 소득세를 감면하는 시나리오에서 산업생산이 -6조 9천억원~5조 8천억원, 소비는 -3조 6천억원~2조 4천억원, 고용은 -3만 6천~4만 2천명, 소비자 평균 후생은 가구당 3만 100~14만 8천원 변화하고 일반 물가는 -0.0385~-0.5177%가량 변화할 수 있는 것으로 나타나고 있어, 정책조합에 따라 긍정적 효과와 부정적 효과가 혼재하여 나타나고 있다.

또한 부가가치세 면세부문 과세전환이나 부가가치 세율 2%p 인상과 결합된 소득세 감면으로 소득계층별로 2014년 경상소득 기준 대비 1분위 -0.006~-2.219%, 5분위 -0.599~0.104%, 10분위 -0.129~1.969%의 후생 변화를 가져오며, 이에 따라 불평등도(지니계수)는 -0.052~1.262% 변화하며, 5분위배율은 -0.102~2.930%, 상대빈곤율은 -0.011~0.391%p 변화하여 소득재분배에는 대체로 일정 정도 부정적인 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다.

〈표 Ⅳ-12〉 중장기 세입 확충의 소득계층별 후생변화: 시나리오 2

(단위: 기준치 대비 % 변화)

시나리오 / 소득분위		부가가치세 면세품목별 과세전환								부가가치 세율 인상 (2%p)	기준치 (천원 등)
		미가공 식료, 농림수임	도서, 신문, 방송, 통신	정부, 정부대행 기관	여객 운송	의료 보건	금융 보험	교육	전문 인적		
후생변화	1분위	-0.523	-0.006	-0.183	-0.181	-0.056	-0.185	-0.046	-0.062	-2.219	4,812
	2분위	-0.286	-0.001	-0.104	-0.084	-0.013	-0.107	-0.018	-0.034	-1.167	12,061
	3분위	-0.217	-0.002	-0.087	-0.059	0.007	-0.088	-0.008	-0.027	-0.939	19,944
	4분위	-0.179	-0.009	-0.075	-0.056	0.049	-0.069	0.012	-0.020	-0.779	27,875
	5분위	-0.138	-0.014	-0.048	-0.046	0.104	-0.043	0.039	-0.006	-0.599	35,064
	6분위	-0.104	-0.021	-0.031	-0.039	0.153	-0.020	0.063	0.003	-0.426	42,094
	7분위	-0.057	-0.028	-0.010	-0.030	0.215	0.005	0.092	0.014	-0.246	49,474
	8분위	0.033	-0.048	0.067	-0.022	0.376	0.084	0.171	0.054	0.216	58,367
	9분위	0.119	-0.068	0.135	-0.013	0.531	0.157	0.246	0.089	0.610	71,533
	10분위	0.386	-0.129	0.361	0.018	1.049	0.391	0.498	0.207	1.969	105,624
	평균	0.056	-0.057	0.099	-0.023	0.451	0.116	0.208	0.071	0.347	42,673
Gini불평등도		0.266	-0.052	0.191	0.039	0.433	0.204	0.211	0.099	1.262	0.3719
5분위배율		0.634	-0.102	0.397	0.117	0.865	0.426	0.423	0.201	2.930	10.498
상대빈곤율(%p)		0.096	-0.011	0.042	0.021	0.096	0.047	0.047	0.021	0.391	28.721

주: 소득계층별 불평등지수(지니계수) 변화에 대한 정책시나리오별 일반균형 파급효과를 측정하기 위한 2014년 기준경제의 소득 10분위별 소득분포(경상소득)에 의한 지니계수는 0.371919, 경상소득기준의 5분위배율(=상위20%소득/하위20%득)은 10.498, 중위소득 50%의 인구비율인 상대빈곤율은 28.721로 가정

자료: 김승래(2015), p. 58을 기반으로 확장 및 재작성

〈표 Ⅳ-13〉 중장기 세입 확충의 파급효과 종합: 시나리오 2

(단위: 십억원)

시나리오 / 변수	부가가치세 면세품목별 과세전환								부가가치 세율 인상 (2%p)
	미가공 식료, 농림수임	도서, 신문, 방송, 통신	정부, 정부대행 기관	여객 운송	의료 보건	금융 보험	교육	전문 인적	
생산	2,172.1	-2,136.6	3,415.2	-4,104.4	4,947.9	-6,952.7	2,449.1	-979.3	5,827.3
소비	1,029.8	-884.8	1,279.4	-1,447.8	1,727.2	-3,691.4	463.2	-390.8	2,437.7
고용(천명)	20.5	-12.9	16.8	-17.0	11.1	-36.0	2.3	-4.3	41.9
가계후생(천원)	23.8	-24.4	42.2	-9.7	192.5	49.4	88.5	30.1	147.9
물가(%)	-0.191	0.138	-0.139	0.227	-0.201	-0.068	-0.126	-0.038	-0.278

주: 2014년 기준

자료: 김승래(2015), p. 56을 기반으로 확장 및 재작성

■ 시나리오 3

다음으로 세입 확충을 위한 부가가치세제에서 면세 품목별 과세전환이나 기준세율 2%p 인상과 법인세 감면의 정책조합(시나리오 3)의 경우에도 생산, 소비, 고용, 가계후생 분포, 물가에 미치는 파급효과가 지표별로 상당 부분 달라질 수 있다.

부가가치세 면세부문 과세전환이나 부가가치세 세율 2%p 인상과 결합하여 법인세를 감면하는 경우에 산업생산이 -5조 7천억~12조 8천억원, 소비는 -3조 60억~6조 2천억원, 고용은 -3만 3천~5만 9천명, 소비자 평균후생은 가구당 -3만 400~34만 5천원 변화하고 일반 물가는 -0.3203~0.2269%가량 변화할 수 있는 것으로 나타나고 있어, 세부 시나리오별로 긍정적 효과와 부정적 효과가 혼재하여 나타나고 있다.

또한 부가가치세 면세부문 과세전환이나 부가가치세 세율 2%p 인상과 결합된 법인세 감면으로 2014년 경상소득 기준 대비 1분위 -0.147~0.809%, 5분위 -0.063~0.512%, 10분위 -0.115~1.679%의 후생변화를 가져오며, 이에 따라 불평등도(지니계수)는 -0.815~0.922% 변화하며, 5분위배율은 -0.007~0.979%, 상대빈곤율은 -0.078~0.017%p 변화하여 소득재분배에도 세부 시나리오별로 긍정적 효과와 부정적 효과가 다양하게 나타나고 있음을 보여주고 있다. 이러한 부가가치세 강화는 가계후생 및 소득재분배 측면에서 소득세 감면(시나리오 2)보다는 법인세 감면(시나리오 3)과 부분적으로 결합하여 실행하는 방안이 대체로 유리한 것으로 나타나고 있다.

〈표 Ⅳ-14〉 중장기 세입 확충의 소득계층별 후생변화: 시나리오 3

(단위: 기준치 대비 % 변화)

시나리오 / 소득분위		부가가치세 면세품목별 과세전환								부가가치세율 인상 (2%p)	기준치 (천원 등)
		미가공 식료, 농림수임	도서, 신문, 방송, 통신	정부, 정부대행 기관	여객 운송	의료 보건	금융 보험	교육	전문 인적		
후생변화	1분위	-0.130	-0.110	0.178	-0.147	0.809	0.191	0.373	0.130	-0.133	4,812
	2분위	0.037	-0.086	0.192	-0.056	0.698	0.202	0.326	0.124	0.547	12,061
	3분위	0.024	-0.066	0.134	-0.039	0.537	0.143	0.249	0.091	0.340	19,944
	4분위	0.027	-0.063	0.115	-0.039	0.504	0.129	0.232	0.081	0.318	27,875
	5분위	0.047	-0.063	0.122	-0.030	0.512	0.134	0.236	0.084	0.383	35,064
	6분위	0.047	-0.061	0.108	-0.026	0.486	0.124	0.224	0.077	0.377	42,094
	7분위	0.068	-0.061	0.104	-0.019	0.490	0.124	0.225	0.075	0.416	49,474
	8분위	0.113	-0.069	0.141	-0.015	0.552	0.160	0.256	0.093	0.641	58,367
	9분위	0.160	-0.079	0.173	-0.009	0.621	0.196	0.290	0.109	0.829	71,533
	10분위	0.331	-0.115	0.311	0.013	0.929	0.339	0.440	0.180	1.679	105,624
	평균	0.143	-0.080	0.179	-0.015	0.643	0.199	0.300	0.113	0.810	42,673
Gini불평등도		0.131	-0.017	0.068	0.027	0.138	0.819	0.643	0.922	-0.815	0.3719
5분위배율		0.273	-0.007	0.067	0.087	0.074	0.083	0.040	0.026	0.979	10.498
상대빈곤율 (%p)		0.017	0.010	-0.031	0.014	-0.078	-0.028	-0.038	-0.017	-0.032	28.721

주: 소득계층별 불평등지수(지니계수) 변화에 대한 정책시나리오별 일반균형 파급효과를 측정하기 위한 2014년 기준경제의 소득 10분위별 소득분포(경상소득)에 의한 지니계수는 0.371919, 경상소득기준의 5분위배율(=상위20%소득/하위20%득)은 10.498, 중위소득 50%의 인구비율인 상대빈곤율은 28.721로 가정

자료: 김승래(2015), p. 58을 기반으로 확장 및 재작성

〈표 Ⅳ-15〉 중장기 세입 확충의 파급효과 종합: 시나리오 3

(단위: 십억원)

시나리오 / 변수	부가가치세 면세품목별 과세전환								부가가치세율 인상 (2%p)
	미가공 식료, 농림수임	도서, 신문, 방송, 통신	정부, 정부대행 기관	여객 운송	의료 보건	금융 보험	교육	전문 인적	
생산	3,491.1	-2,319.4	4,623.1	-4,001.0	7,845.4	-5,704.7	3,828.9	-389.8	12,815.4
소비	1,751.9	-983.7	1,940.9	-1,389.9	3,313.8	-3,006.5	1,221.7	-60.6	6,264.3
고용(천명)	23.7	-13.4	19.8	-16.8	18.2	-32.9	5.7	-3.0	59.0
가계후생(천원)	61.1	-34.2	76.4	-6.5	274.4	85.0	128.2	48.3	345.5
물가(%)	-0.199	0.140	-0.147	0.226	-0.210	-0.083	-0.135	-0.042	-0.320

주: 2014년 기준

자료: 김승래(2015), p. 56을 기반으로 확장 및 재작성

■ 시나리오 4

마지막으로 중장기 세입 확충을 위한 시나리오 1의 부가가치세 세제개편 파급효과를 보완(offset)하기 위하여 소득세 및 법인세 모두에서 부분 감면과 조합하여 진행되었을 경우의 소득계층별 귀착 및 거시경제적 파급효과를 살펴보면 다음과 같다.

이를 위하여 부가가치세제에서 면세품목별 과세전환이나 기준세율 2%p 인상과 동시에 소득세 감면 2분의 1과 법인세 감면 2분의 1의 정책조합(시나리오 4)을 가정하여 생산, 소비, 고용, 가계후생 분포, 물가에 미치는 파급효과를 알아보았다.

이에 따르면 산업생산이 -6조 3천억~9조 3천억원, 소비는 -3조 30억~4조 3천억원, 고용은 -3만 4천~5만명, 소비자 평균 후생은 가구당 -2만 9천~24만 6천원 변화하고 일반 물가는 -0.299~0.227%가량 변화할 수 있는 것으로 나타나고 있어, 세부 시나리오별로 긍정적 효과와 부정적 효과가 혼재하여 나타나고 있다.

또한 2014년 경상소득 기준 대비 1분위 -1.176~0.377%, 5분위 -0.108~0.138%, 10분위 -0.122~1.824%의 후생변화를 가져오며, 이에 따라 불평등도(지니계수)는 -0.035~0.765% 변화하며, 5분위배율은 -0.054~1.955%, 상대빈곤율은 -0.000~0.180%p 변화하여 소득재분배에도 세부 시나리오별로 긍정적 효과와 부정적 효과가 다양하게 나타나고 있어 정책 환경 및 여건에 따른 우선순위를 고려할 필요가 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 시나리오 1의 세제개편의 파급효과는 소득세 감면(시나리오 2), 법인세 감면(시나리오 3) 또는 그 조합(시나리오 4)으로 전부 또는 일부를 보완(offset)하여 연계하여 진행할 경우 효율성과 형평성에 미치는 경제전반적 파급효과는 크게 달라질 수 있으므로, 이를 감안하여 시대별 효율성이나 형평성 등 정책 우선순위나 거시경제적 정책 목표에 따른 정책조합을 적절하게 구성할 필요가 있다.

〈표 Ⅳ-16〉 중장기 세입 확충의 소득계층별 후생변화: 시나리오 4

(단위: 기준치 대비 % 변화)

시나리오 / 소득분위		부가가치세 면세품목별 과세전환								부가가치세율 인상 (2%p)	기준치 (천원 등)
		미가공 식료, 농림수임	도서, 신문, 방송, 통신	정부, 정부대행 기관	여객 운송	의료 보건	금융 보험	교육	전문 인적		
후생변화	1분위	-0.326	-0.058	-0.003	-0.164	0.377	0.003	0.164	0.034	-1.176	4,812
	2분위	-0.125	-0.044	0.044	-0.070	0.343	0.047	0.154	0.045	-0.310	12,061
	3분위	-0.097	-0.034	0.023	-0.049	0.272	0.028	0.121	0.032	-0.300	19,944
	4분위	-0.076	-0.036	0.020	-0.047	0.277	0.030	0.122	0.030	-0.231	27,875
	5분위	-0.045	-0.038	0.037	-0.038	0.308	0.045	0.138	0.039	-0.108	35,064
	6분위	-0.029	-0.041	0.038	-0.032	0.320	0.052	0.143	0.040	-0.024	42,094
	7분위	0.006	-0.045	0.047	-0.024	0.352	0.064	0.158	0.045	0.085	49,474
	8분위	0.073	-0.058	0.104	-0.019	0.464	0.122	0.214	0.073	0.428	58,367
	9분위	0.140	-0.073	0.154	-0.011	0.576	0.176	0.268	0.099	0.719	71,533
	10분위	0.358	-0.122	0.336	0.015	0.989	0.365	0.469	0.194	1.824	105,624
	평균	0.099	-0.069	0.139	-0.019	0.547	0.158	0.254	0.092	0.578	42,673
Gini불평등도		0.199	-0.035	0.129	0.033	0.285	0.512	0.427	0.510	0.765	0.3719
5분위배율		0.453	-0.054	0.232	0.102	0.470	0.254	0.231	0.114	1.955	10.498
상대빈곤율(%p)		0.056	0.000	0.006	0.017	0.009	0.010	0.004	0.002	0.180	28.721

주: 소득계층별 불평등지수(지니계수) 변화에 대한 정책시나리오별 일반균형 파급효과를 측정하기 위한 2014년 기준경제의 소득 10분위별 소득분포(경상소득)에 의한 지니계수는 0.371919, 경상소득기준의 5분위배율(=상위20%소득/하위20%소득은 10.498, 중위소득 50%의 인구비율인 상대빈곤율은 28.721로 가정

자료: 김승래(2015), p. 58을 기반으로 확장 및 재작성

〈표 Ⅳ-17〉 중장기 세입 확충의 파급효과 종합: 시나리오 4

(단위: 십억원)

시나리오 / 변수	부가가치세 면세품목별 과세전환								부가가치세율 인상 (2%p)
	미가공 식료, 농림수임	도서, 신문, 방송, 통신	정부, 정부대행 기관	여객 운송	의료 보건	금융 보험	교육	전문 인적	
생산	2831.6	-2227.9	4019.1	-4052.7	6396.6	-6328.7	3139.0	-684.5	9321.3
소비	1390.8	-934.2	1610.1	-1418.8	2520.5	-3348.9	842.4	-225.7	4351.0
고용(천명)	22.0	-13.1	18.3	-16.8	14.6	-34.4	3.9	-3.6	50.4
가계후생(천원)	42.4	-29.2	59.3	-8.0	233.4	67.2	108.3	39.2	246.7
물가(%)	-0.195	0.140	-0.143	0.227	-0.206	-0.076	-0.131	-0.040	-0.299

주: 2014년 기준

자료: 김승래(2015), p. 56을 기반으로 확장 및 재작성

4. 소결

본 장에서는 우리나라의 미래 재정건전성 확보를 위한 중장기 세입 확충의 효율성 및 형평성 등 각종 경제적 효과를 기존 문헌 및 관련 분석을 통하여 고찰하였다.

먼저 세입 확충의 효율성(efficiency) 효과와 관련하여 김승래 · 김우철(2007)은 세수 1조원당 법인세와 소득세의 효율비용이 각각 0.298조원과 0.212조원으로 부가가치세의 0.155조원보다 각각 1.92배와 1.37배 높아 효율성 측면에서는 증세의 경우에는 부가가치세가, 감세의 경우에는 법인세가 효율적임을 보여주었다.

김승래 · 전영준 · 김진영(2015)은 세목별 1조원 세수를 증세할 경우 세입 확충의 형평성(equity) 효과에 관련하여 소득 분위별 세부담의 귀착효과를 분석하였는데, 그 결과를 김승래 · 임병인(2015, p. 67)을 통해 다음과 같이 살펴볼 수 있다. 이에 따르면 재분배효과를 지니계수의 변화를 통해서 평가할 경우, "법인세와 소득세의 1조원 증세의 경우에 각각 0.0300%(약간 누진적), 0.0951%(누진적) 줄어드는 반면, 부가가치세 1조원 증세의 경우에는 0.0260%(약간 역진적)가 늘어나는 것"으로 분석된다. 이러한 결과는 소득세는 "부가가치세나 법인세에 비하여 소득재분배 기능이 다소 크게" 나타나며, 법인세는 "소득세의 재분배 효과와 대비하여 상대적으로 미미한 수준"임을 의미한다. 부가가치세는 "소득세, 법인세 등 기타 직접세 세목과 비교하면 약간 역진적으로 작용하나, 기초 생필품 등 면세제도의 효과적 운용으로 그 부정적인 효과가 그다지 유의적으로 크지 않음"을 보여준다.

한편 중장기 세입 확충을 위한 미래의 세제개편과 재원조달 활용의 예시로서 농림축산물 및 미가공식료품, 도서 · 신문 · 방송 · 통신, 정부 및 정부대행기관, 의료보건, 금융보험, 교육, 전문인적용역의 현행 부가가치세의 면세 일부를 과세전환하거나 기준세율을 10%에서 12%로 2%p 인상하는 경우(시나리오1)에 대하여 김승래(2015)의 분석을 확장하여 경제전반적 · 거시적 파급효과를 살펴보면 다음과 같다.

시나리오 1에 따른 중장기 세입 확충의 파급효과를 보면 생산, 소비, 고용, 가계후생, 물가 등에 대한 효율비용을 최소화하면서 적절한 복지재원 활용으로 소득재분배 기능도 제고하여, 세제개편의 효율성과 형평성이 적절하게 조화되는 것으로

나타났다. 이러한 분석 결과는 소득재분배 기능 향상을 위해서 부가가치세 세율인상 자체를 제한하기보다는, 오히려 세율인상으로 증대된 세수의 적정 재환류를 통한 취약계층 복지지출 확대가 소득재분배 측면에 더욱더 효과적으로 작용할 수도 있음을 시사한다.

중장기적으로 기초생필품 등 일부 품목을 제외하고 상대적으로 역진성 완화 효과가 미미하거나 역진성을 강화시키는 일부 부가가치세 면세품목의 경우에는 점진적으로 과세품목으로 전환하고, 기존의 개인소득 관련 세제의 누진도 강화와 더불어 효율비용이 적은 부가가치세율 인상으로 확보된 세수가 취약계층에 대한 이전지출(현금급여 등) 확대로 이어진다면 성장과 분배를 조화시킬 수 있는 조세정책의 조합을 모색할 수 있을 것으로 판단된다.

이러한 시나리오 1의 세제개편의 파급효과는 소득세 감면(시나리오 2), 법인세 감면(시나리오 3), 소득세 감면 및 법인세 감면의 조합(시나리오 4)과 전부 또는 일부 연계하여 보완적으로 진행할 경우 효율성과 형평성에 미치는 경제전반적 파급효과는 크게 달라질 수 있으므로, 세입 확충의 과정에서 시기별 정책 여건 및 우선순위에 맞추어 여러 가지 정책조합을 구성하여 추진할 필요가 있다.

부가가치세의 세입 확충은 단위 세수당 소득세나 법인세와 비교하여 비용효율적이나 소득분배의 형평성 측면에서 열위가 존재한다. 이러한 소비세제의 장애요인을 일부 보완하기 위하여 저소득층에 대한 이전지출 확대(시나리오 1)를 우선적으로 고려할 수 있다. 이러한 방안 이외에도 부가가치세의 세입 확충은 기타 세제개편과 결합할 경우 소득세 감면(시나리오 2)보다는 법인세 감면(시나리오 3)과 부분적으로 결합하여 실행하는 방안이 부가가치세의 역진성의 상충관계를 다소나마 조화하는 방안으로 평가된다.

Ⅴ. 결론 및 정책시사점

본 장에서는 제Ⅲ장에서 검토한 다양한 세수 확충 시나리오들과 제Ⅳ장에서 분석한 조세정책에 따른 경제적 효과를 고려하여 종합적인 세수 확충 방안에 대해 논의하고 결론을 제시한다.

〈표 Ⅴ-1〉은 세목별 세제개편 시나리오를 종합해서 제시하고 있다. 소득세의 경우 세율을 약 3%p와 5%p 인상하는 방안과 인적공제를 기존의 150만원에서 300만원과 400만원으로 인상하는 방안의 4개 조합으로 구성되며, 이 중 시나리오 4의 세수증대 효과가 가장 크다. 소득세 개편의 모든 시나리오에서는 근로소득공제 한도를 기존의 2천만원에서 1,500만원으로 낮추었다. 법인세의 경우 단일세율이 지배적인 OECD 회원국들의 현실을 고려하여 2개의 2단계 누진세율과 1개의 3단계 누진세율로 시나리오를 구성했다. 2단계 누진세율은 과세표준 2억원 이하의 구간과 2억원 초과 구간에 대해 17/22%와 20/25%로 설정했고, 3단계 누진세율은 15/22/25%로 구성했으며, 세수증대 효과는 시나리오 3에서 가장 크다. 부가가치세는 세율을 2%p와 5%p 인상하는 2개의 시나리오를 구성하여 분석하였다. 환경 · 에너지세는 에너지원의 탄소함유량과 에너지 소비에 따른 사회적 비용(CO_2 제외)의 두 가지 기준으로 시나리오를 구성했고, 시나리오 2의 경우에 세수효과가 더 크게 나타났다. 비과세 · 감면의 정비는 부가가치세 면세 범위의 조정과 조세특례제도 정비로 구성되며, 이를 통해 얻을 수 있는 세수는 GDP의 0.5%로 가정했다.

〈표 Ⅴ-1〉 세제개편 시나리오 종합

세목	시나리오	내용
소득세	시나리오 1	•세율 약 3%p 인상 •인적공제 확대: 150만→400만원
	시나리오 2	•세율 약 3%p 인상 •인적공제 확대: 150만→300만원
	시나리오 3	•세율 약 5%p 인상 •인적공제 확대: 150만→400만원

〈표 Ⅴ-1〉의 계속

세목	시나리오	내용
소득세	시나리오 4	•세율 약 5%p 인상 •인적공제 확대: 150만→300만원
법인세	시나리오 1	•17/22% 2단계 누진세율
	시나리오 2	•15/22/25% 3단계 누진세율
	시나리오 3	•20/25% 2단계 누진세율
부가가치세	시나리오 1	•세율 2%p 인상
	시나리오 2	•세율 5%p 인상
환경 · 에너지세	시나리오 1	•탄소함유량 기준
	시나리오 2	•사회적 비용(CO_2 제외) 기준
비과세 · 감면 정비	–	•부가가치세 면세 범위 조정 •조세특례제도 정비

주: 소득세 세제개편의 경우 모든 시나리오에 공통적으로 최고세율은 과세표준 3억원 이상 45%, 근로소득공제 한도 2천만→1,500만원으로 인하, 근로소득세액공제 · 자녀세액공제 · 신용카드소득공제 폐지 적용

자료: 저자 작성

〈표 Ⅴ-1〉의 세목별 시나리오들을 이용하여 다양한 정책조합을 구성할 수 있다. 다만 재원조달 방안에서 특정 세목을 완전히 배제하는 정책조합은 고려하지 않는다. 즉 세입 확충을 위해 모든 세목에서 조금이라도 재원을 조달하는 정책조합을 고려한다. 이 경우 고려할 수 있는 정책조합은 총 48개이다. 또한 〈표 Ⅴ-2〉에 나타난 바와 같이 이러한 정책조합에 따른 세수효과 또한 GDP 대비 2.7~6.0%로 다양하게 추정된다.

정책조합별로 재원조달 규모도 다르지만, 총세수효과에서 세목별 재원조달 비중 또한 정책조합마다 다르다. 〈표 Ⅴ-3〉에서 보듯이 48개의 정책조합 중에서 소득세의 세수 비중이 가장 큰 것은 정책조합 37로서, 소득세, 법인세, 부가가치세의 비중이 각각 45%, 3%, 21%를 차지하고 있다. 정책조합 37은 소득세 시나리오 4, 법인세 시나리오 1, 부가가치세 2%p 인상, 환경 · 에너지세 시나리오 1로 구성되며, 이러한 세제개편 조합으로 확충할 수 있는 세수는 GDP 대비 3.6%로, 2019년 GDP 기준으로 70조원에 달한다. 부가가치세의 비중이 가장 큰 것은 정책조합 3으로 소득세, 법인세, 부가가치세의 비중이 각각 19%, 3%, 49%를 차지하고 있다. 정책조합 3은 소득세 시나리오 1, 법인세 시나리오 1, 부가가치세 5%p 인상, 환경 · 에너지세 시나리오1로 구성되며, 이러한 세제개편 조합으로 확충할 수 있는 세수는

GDP 대비 3.9%로, 2019년 GDP 기준으로 75조원에 달한다. 소득세와 법인세의 합이 가장 큰 것은 정책조합 45로 소득세, 법인세, 부가가치세의 비중이 각각 40%, 13%, 19%를 차지하고 있다. 정책조합 45는 소득세 시나리오 4, 법인세 시나리오 3, 부가가치세 2%p 인상, 환경·에너지세 시나리오 1로 구성되며, 이러한 세제개편 조합으로 확충할 수 있는 세수는 GDP 대비 4.1%로, 2019년 GDP 기준으로 78조원에 달한다. 다만 3개의 정책조합 모두에서 비과세·감면의 상당 부분이 소비세의 성격을 갖기 때문에 환경·에너지세를 합한 전체 소비세의 비중은 큰 폭으로 증가한다. 또한 이러한 정책조합은 재원을 여러 세목을 통해 골고루 조달하기보다는 1~2개의 특정 세목의 재원조달 비중을 높이는 방법으로, 여기서 살펴본 세 가지의 정책조합을 통해 조달할 수 있는 재원은 GDP의 3.6~4.1% 규모이다.

〈표 Ⅴ-2〉 세제개편 정책조합에 따른 세수효과

(단위: %, 조원)

정책조합	소득세	법인세	부가가치세	환경·에너지세	세수효과		조세부담률 인상 수준 구분[2]
					GDP 대비 비중	금액[1]	
1	시나리오 1	시나리오 1	시나리오 1	시나리오 1	2.7	52	
2				시나리오 2	3.5	67	
3			시나리오 2	시나리오 1	3.9	75	
4				시나리오 2	4.7	90	
5		시나리오 2	시나리오 1	시나리오 1	2.9	56	★
6				시나리오 2	3.7	71	
7			시나리오 2	시나리오 1	4.1	78	
8				시나리오 2	4.9	93	☆
9		시나리오 3	시나리오 1	시나리오 1	3.2	61	★
10				시나리오 2	4.0	76	
11			시나리오 2	시나리오 1	4.3	83	
12				시나리오 2	5.1	98	☆
13	시나리오 2	시나리오 1	시나리오 1	시나리오 1	3.1	59	★
14				시나리오 2	3.8	74	
15			시나리오 2	시나리오 1	4.2	81	
16				시나리오 2	5.0	96	☆
17		시나리오 2	시나리오 1	시나리오 1	3.3	63	
18				시나리오 2	4.0	78	

〈표 Ⅴ-2〉의 계속

정책 조합	소득세	법인세	부가가치세	환경 · 에너지세	세수효과		조세부담률 인상 수준 구분[2]
					GDP 대비 비중	금액[1]	
19	시나리오 2	시나리오 2	시나리오 2	시나리오 1	4.4	85	
20			시나리오 2	시나리오 2	5.2	100	☆
21		시나리오 3	시나리오 1	시나리오 1	3.5	67	
22				시나리오 2	4.3	82	
23			시나리오 2	시나리오 1	4.7	89	
24				시나리오 2	5.4	104	
25	시나리오 3	시나리오 1	시나리오 1	시나리오 1	3.2	62	★
26				시나리오 2	4.0	77	
27			시나리오 2	시나리오 1	4.4	84	
28				시나리오 2	5.2	99	☆
29		시나리오 2	시나리오 1	시나리오 1	3.4	66	
30				시나리오 2	4.2	81	
31			시나리오 2	시나리오 1	4.6	88	
32				시나리오 2	5.4	103	
33		시나리오 3	시나리오 1	시나리오 1	3.7	71	
34				시나리오 2	4.5	86	
35			시나리오 2	시나리오 1	4.8	93	☆
36				시나리오 2	5.6	108	
37	시나리오 4	시나리오 1	시나리오 1	시나리오 1	3.6	70	
38				시나리오 2	4.4	85	
39			시나리오 2	시나리오 1	4.8	92	☆
40				시나리오 2	5.6	107	
41		시나리오 2	시나리오 1	시나리오 1	3.8	73	
42				시나리오 2	4.6	88	
43			시나리오 2	시나리오 1	5.0	96	☆
44				시나리오 2	5.8	111	
45		시나리오 3	시나리오 1	시나리오 1	4.1	78	
46				시나리오 2	4.8	93	☆
47			시나리오 2	시나리오 1	5.2	100	☆
48				시나리오 2	6.0	115	

주: 1. 비과세 · 감면 정비를 통해 얻을 수 있는 세수는 GDP의 0.5%로 가정

1) 금액은 2019년 명목 GDP 1,919조원을 기준으로 산출

2) ★과 ☆은 조세부담률 인상 수준이 각각 2.8~3.2%p와 4.8~5.2%p인 정책조합

자료: 저자 작성

〈표 Ⅴ-3〉 세제개편 정책조합별 전체 재원조달 규모 대비 세목별 세수 비중

(단위: %)

정책조합	시나리오 구성				재원조달 비중					
	소득세	법인세	부가가치세	환경·에너지세	소득세	법인세	소비세			비과세·감면
							소계	부가가치세	환경·에너지세	
1	1	1	1	1	28	4	50	28	22	18
2				2	22	3	61	22	39	14
3			2	1	19	3	65	49	16	13
4				2	16	2	71	41	30	11
5		2	1	1	26	10	47	26	21	17
6				2	20	8	58	21	37	13
7			2	1	18	8	62	47	15	12
8				2	16	6	68	40	28	10
9		3	1	1	24	17	43	24	19	16
10				2	19	14	54	19	35	13
11			2	1	17	13	58	44	14	12
12				2	15	11	65	38	27	10
13	2	1	1	1	36	3	45	25	20	16
14				2	28	3	56	20	36	13
15			2	1	26	2	60	46	14	12
16				2	22	2	66	38	28	10
17		2	1	1	33	9	42	24	18	15
18				2	27	8	53	19	34	12
19			2	1	25	7	57	43	14	11
20				2	21	6	64	37	27	10
21		3	1	1	31	16	39	22	17	14
22				2	25	13	50	18	32	12
23			2	1	23	12	54	41	13	11
24				2	20	10	61	35	25	9
25	3	1	1	1	39	3	42	24	19	15
26				2	32	3	53	19	34	12
27			2	1	29	2	57	44	14	11
28				2	25	2	64	37	27	10
29		2	1	1	37	9	40	22	17	14
30				2	30	7	51	18	33	12
31			2	1	28	7	55	42	13	11

〈표 Ⅴ-3〉의 계속

정책 조합	시나리오 구성				재원조달 비중					
	소득세	법인세	부가 가치세	환경 · 에너지세	소득세	법인세	소비세			비과세 · 감면
							소계	부가 가치세	환경 · 에너지세	
32	3	2	2	2	24	6	61	36	26	9
33		3	1	1	34	15	37	21	16	14
34				2	28	12	48	17	31	11
35			2	1	26	11	52	40	12	10
36				2	23	10	59	34	25	9
37	4	1	1	1	45	3	38	21	17	14
38				2	37	2	49	18	31	11
39			2	1	34	2	53	40	13	10
40				2	30	2	59	35	25	9
41		2	1	1	43	8	36	20	16	13
42				2	36	7	47	17	30	11
43			2	1	33	6	51	39	12	10
44				2	29	5	57	33	24	9
45		3	1	1	40	13	34	19	15	12
46				2	34	11	44	16	29	10
47			2	1	32	10	48	37	12	10
48				2	27	9	55	32	23	8

자료: 저자 작성

재정건전화를 위해 필요한 조세부담률 인상 수준은 다양한 요인에 의해 결정된다. 향후 재정소요가 빠르게 증가할 수 있는 분야는 사회복지 분야인데, 미래의 사회복지지출 수준을 어느 정도로 관리하고, 또한 증가하는 사회복지지출에 맞추어 다른 지출분야를 어느 정도로 구조조정 하느냐에 따라 조세정책을 통해 조달해야 하는 재원의 규모는 달라진다. 따라서 재정건전화를 위해 필요한 조세부담률 인상 수준을 특정하기 위해서는 본 연구에서 논의한 세제개편뿐만 아니라 재정지출과 관련된 다양하고 심도 있는 논의가 병행되어야만 한다.

다만 특정 수준의 조세부담률 인상 수준을 가정한 세제개편 조합을 비교해 보는 것은 의미가 있다. 만약 향후 사회복지지출이 빠르게 증가하더라도 지출구조조정을 병행하여 재정건전화를 위해 필요한 조세부담률 인상 수준이 약 3%p라고 가정해

보자. 이 경우 〈표 Ⅴ-2〉의 다양한 정책조합 중 2.8~3.2%p의 조세부담률 인상을 달성할 수 있는 네 가지 세제개편 조합을 비교해 볼 수 있다. 이 정책조합들의 공통점은 부가가치세율은 약 2%p 인상하고 환경·에너지세는 탄소함유량을 기준으로 세율을 인상하여 두 소비세의 세율인상폭이 상대적으로 낮은 조합이다. 이를 통해 전체 재원조달 규모 중 부가가치세를 통해 약 24~26%, 환경·에너지세를 통해 약 19~21%의 세수를 조달할 수 있다. 이러한 상황에서 법인세율을 17/22%의 2단계 초과누진세율 체계로 전환한다면, 법인세를 통해 조달할 수 있는 세수는 전체 세수의 약 3%로 많지 않다. 따라서 소득세를 통한 재원조달 비중이 36~39%로 다른 세목에 비해 상대적으로 커야만 조세부담률 3%p 인상을 달성할 수 있다. 이 경우 정책조합 13과 같이 소득세율을 약 3%p 인상하면서 인적공제를 300만원 수준으로 제한하거나, 정책조합 25와 같이 인적공제를 400만원까지 확대하면서 소득세율을 약 5%p 인상해야만 한다. 한편 소득세율을 약 3%p 인상하면서 인적공제를 400만원으로 확대하여 소득세를 통한 재원조달 비중을 약 25% 수준으로 낮추고자 한다면, 조세부담률을 3%p 정도 인상시키기 위해서는 법인세 최고세율을 25% 수준으로 유지함으로써 법인세를 통한 재원조달 비중을 10~17%로 증가시켜야만 한다.

〈표 Ⅴ-4〉 조세부담률 약 3%p 인상을 위한 정책조합의 세목별 재원조달 비중

(단위: %)

정책조합	시나리오 구성				재원조달 비중					
	소득세	법인세	부가가치세	환경·에너지세	소득세	법인세	소비세			비과세·감면
							소계	부가가치세	환경·에너지세	
5	1	2	1	1	26	10	47	26	21	17
9	1	3	1	1	24	17	43	24	19	16
13	2	1	1	1	36	3	45	25	20	16
25	3	1	1	1	39	3	42	24	19	15

자료: 저자 작성

한편 재정건전화를 위해 지출구조조정을 통한 노력에도 불구하고 급격한 사회복지지출의 증가로 우리나라의 GDP 대비 총정부지출이 OECD 회원국의 평균 혹은 그 이상의 수준으로 증가한다면 우리나라의 조세부담률 또한 OECD 회원국의 평

균 수준 이상으로 끌어올릴 필요가 있다. 제Ⅱ장에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 조세부담률은 OECD 회원국 평균보다 약 5%p 낮다. 또한 『2020~2024년 국가재정운용계획』에서 우리나라의 관리재정수지가 매년 5% 중후반대의 적자를 기록할 것으로 전망되었는데, 이는 지출구조조정 등 재정건전화를 위한 다른 노력이 없다면 조세정책을 통해 GDP 대비 약 5% 수준의 재원조달이 필요함을 의미한다.

조세부담률을 약 5%p 인상시킬 수 있는 다양한 정책조합들이 존재한다. 특히 〈표 Ⅴ-2〉에 열거된 정책조합 중 조세부담률 인상폭이 4.8~5.2%p인 세제개편은 총 10가지이다. 이 정책조합들을 살펴보면 조세부담률을 3%p 인상시키기 위한 세제개편과 비교해 조세부담률을 약 5%p 인상시키기 위해서는 소비세의 역할이 확대되어야만 한다는 시사점을 얻을 수 있다. 조세부담률을 약 5%p 인상시키는 총 10개 정책조합 중 9개의 세제개편에서 부가가치세율 인상폭이 5%p이다. 나머지 1개인 정책조합 46에서는 부가가치세율 인상폭이 2%p로 낮지만 환경·에너지세를 통한 재원조달 비중이 29%로 높다. 즉 전체적으로 소비세를 통한 재원조달 비중이 48~68% 정도 되어야만 조세부담률을 약 5%p 인상시킬 수 있다. 이는 조세부담률을 약 3%p 인상시킬 경우 소비세를 통한 재원조달 비중이 42~47%인 점과 대조적이다. 특히 소득세의 세율인상폭을 3%p로 낮게 설정하면 조세부담률을 5%p 인상시키기 위해서는 소비세를 통한 재원조달 비중이 64~68%로 높아야만 한다. 또한 소득세의 세율인상폭이 약 5%p라 할지라도 인적공제를 400만원까지 확대하고 법인세율 최고세율을 22% 수준으로 낮추는 정책조합 28에서도 소비세를 통한 재원조달 비중이 64%에 달한다. 한편 소득세율을 5%p 정도 인상하면서 인적공제를 300만원으로 확대한다면 부가가치세 또는 환경·에너지세 중 하나의 세율인상폭을 낮게 설정하여 소비세를 통한 재원조달 비중을 48~53% 수준으로 낮추는 것이 가능하다. 또한 소득세율을 5%p 정도 인상하면서 인적공제를 400만원까지 확대한다면 법인세율을 20/25%의 2단계 초과누진세율로 인상해야만 소비세를 통한 재원조달 비중을 약 52% 수준으로 낮출 수 있다.

〈표 Ⅴ-5〉 조세부담률 약 5%p 인상을 위한 정책조합의 세목별 재원조달 비중

(단위: %)

정책조합	시나리오 구성				재원조달 비중					
	소득세	법인세	부가가치세	환경·에너지세	소득세	법인세	소비세			비과세·감면
							소계	부가가치세	환경·에너지세	
8	1	2	2	2	16	6	68	40	28	10
12	1	3	2	2	15	11	65	38	27	10
16	2	1	2	2	22	2	66	38	28	10
20	2	2	2	2	21	6	64	37	27	10
28	3	1	2	2	25	2	64	37	27	10
35	3	3	2	1	26	11	52	40	12	10
39	4	1	2	1	34	2	53	40	13	10
43	4	2	2	1	33	6	51	39	12	10
46	4	3	1	2	34	11	44	16	29	10
47	4	3	2	1	32	10	48	37	12	10

자료: 저자 작성

제Ⅱ장에서 살펴본 바와 같이 우리나라 조세 및 이전지출의 재분배기능은 매우 취약한 상태에 있고, 소득세 및 부가가치세의 비중은 OECD 회원국 평균에 비해 낮다. 따라서 소득세와 부가가치세의 세수 비중을 확대하면서 복지지출을 늘려 재정의 재분배 기능을 강화할 필요가 있다. 법인세도 최고세율이 적용되는 과표구간을 낮추고 단순화하는 방향으로 세율체계를 개편하여 세입 확충에 기여할 필요가 있다.

본 연구에서는 조세의 형평성과 효율성, 분배와 성장 효과를 종합적으로 고려할 수 있는 다양한 정책조합을 모색하기 위해 노력하였다. 세입 확충을 위한 세제개편은 다양한 조합으로 설계할 수 있지만, 형평성과 효율성 가운데 어느 측면을 강조하느냐에 따라 세제개편의 내용이 달라진다. 제Ⅳ장의 분석결과에 따르면, 조세의 재분배 기능을 강조하는 경우에는 소득세 중심의 세입 확충이 유리하지만, 효율성을 우선하는 경우에는 부가가치세가 우월하다고 할 수 있다. 한편 부가가치세의 경우 소득에 역진적이라는 특성이 세율인상에 있어 단점으로 지적된다. 다만 제Ⅳ장에서 살펴보았듯이 부가가치세의 세율인상 또는 역진적인 성격을 갖는 면세

품목을 과세로 전환하여 조달한 재원을 통해, 취약계층에 대한 복지지출을 확대한다면 분배구조의 개선에도 기여할 수 있을 것으로 판단된다. 이처럼 재원조달을 위한 정책조합의 선택에 있어 각각의 방안들에 장단점이 공존하기 때문에 특정 세제개편이 다른 방안들보다 우월하다는 결론을 제시하기는 어렵다. 이는 우리 사회에서 필요한 세입 확충 수준과 이를 충족하는 각각의 세제개편으로 인한 경제적 효과를 바탕으로 사회적으로 충분한 논의와 합의를 통해 결정될 수 있을 것이라 판단된다.

참고문헌

강병구, 「사회지출의 자동안정화기능에 대한 연구」, 『경제발전연구』 제17권 제1호, 한국경제발전학회, 2011, pp. 57~85.

_____, 「복지국가의 대안적 재정정책」, 『민주사회와 정책연구』, 통권 제26호, 민주사회정책연구원, 2014, pp. 13~47.

_____, 「국가채무 현황과 재정건전성 강화 방안」, 국가미래연구원 · 경제개혁연구소 · 경제개혁연대 공동 토론회 발제문, 2016.

_____, 「적정 조세부담률과 새정부의 재원확보를 위한 로드맵 제언」, 『적정 조세부담률과 조세행정의 투명화』 정책토론회 발제문, 국회의원회관 제2세미나실, 2017, pp. 1~30.

_____, 「공정과세의 원칙과 과제」, 『소득주도성장의 경로와 과제』, 한국조세재정연구원, 2018, pp. 13~52.

강병구 · 조영철, 『우리나라 재정운용의 평가와 과제』, 소득주도성장특별위원회, 2019.

국세청, 『국세통계연보』, 2002~2019(각 연도).

국회예산정책처, 『2020 NABO 장기 재정전망』, 2020.

기획재정부, 「「2020년 세법개정안」 발표」, 보도자료, 2020. 7. 22.

김상조, 「통합소득 100분위 자료(2007~2011년)를 이용한 소득세 실효세율 및 감세 귀착효과 분석」, 『경제개혁리포트』, 2013-04호, 경제개혁연구소, 2013.

김승래, 『감세정책과 부가가치세제 운용방향』, 한국재정학회, 2008a.

_____, 「부가가치세제 면세범위 조정의 경제적 효과」, 『조세연구』, 제8-1집, 한국조세연구포럼, 2008b, pp. 96~129.

_____, 『에너지세제개편과 배출권거래제의 구체적 연계방안 연구』, 기획재정부 · 한국조세연구원, 2010.

_____, 「우리나라의 친환경 에너지세제 정책과제와 개선방향 분석」, 『에너지경제연구』, 제10권 제2호, 에너지경제연구원, 2011, pp. 143~167.

_____, 「녹색성장을 위한 재정의 역할과 차기 정부의 조세 · 재정정책 과제」, 한국재정학회 창립 30주년 기념 2012년도 추계 정기학술대회 발표자료, 2012a.

_____, 「이명박 정부의 조세정책 평가와 차기 정부의 조세개혁 과제」, 『제7회 조세관련학회 연합학술대회 발표자료집』, 은행회관 국제회의실, 2012b.

_____, 「부가가치세율 인상의 귀착효과 분석」, 『재정정책논집』, 제17권 제3호, 한국재정정책학회, 2015, pp. 31~71.

_____, 「환경 관련 세제 및 재정 개혁 방향: 국가 재정 분야」, 『5.23 한국재정학회 정책토론회 발표자료』, 프레스센터, 2017.

_____, 『에너지세제 분석을 위한 기초연구: 산업연관표 구축 및 시뮬레이션모형 개발』, 국회예산정책처, 2019.

김승래 · 김우철, 『우리나라 조세제도의 효율비용 추정: 주요 세목간 비교를 중심으로』, 한국조세연구원, 2007.

김승래 · 박명호 · 홍범교, 『우리나라 부가가치세제 정책과제의 경제적 분석』, 한국조세연구원, 2007.

김승래 · 임병인, 「복지재원 조달을 위한 최적 조세믹스와 정책과제」, 『응용경제』, 제17권 제3호, 한국응용경제학회, 2015, pp. 57~92.

김승래 · 전영준 · 김진영, 「효율성-형평성 간 상충관계를 고려한 최적 조세조합」, 『경제학연구』, 제63집 제1호, 한국경제학회, 2015, pp. 129~161

김유선, 『한국의 노동생산성과 실질임금의 추이: 생산성에 못 미치는 임금인상, 임금없는 성장』, KLSI ISSUE PAPER 제108호(2019-7호), 한국노동사회연구소, 2019.

김유찬, 「부가가치세 면세와 경감세율제도에 대한 고찰」, 『조세법연구』, 제19집 제3호, 한국세법학회, 2013a, pp. 283~317.

_____, 「유효부가가치세율 추정에 관한 연구: 한국과 독일의 비교」, 『재정정책논집』, 제15편 제4호, 한국재정정책학회, 2013b, pp. 183~212.

김유찬 · 성명재 · 신상화, 『일반택시 운송사업자에 대한 부가가치세 납부세액 경감』, 2015년도 조세특례 심층평가 Ⅲ, 기획재정부 · 한국조세재정연구원, 2015.

김재진 · 기은선, 『전자신고 세액공제』, 2017 조세특례 임의심층평가, 기획재정부 · 한국조세재정연구원, 2017.

_____, 『신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제 및 세액공제』, 2018 조세특례 심층평가(Ⅰ), 기획재정부 · 한국조세재정연구원, 2018.

김재진 · 홍범교 · 기은선, 『신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제』, 2016 조세특례 심

층평가(VI), 기획재정부 · 한국조세재정연구원, 2016.
김학수,『기업특성과 법인세 평균 실효세율에 관한 연구』, 한국조세재정연구원, 2013a.
_____,『과세형평 제고를 위한 2013년 비과세 · 감면제도 정비에 대한 제언』, 한국조세재정연구원, 2013b.
김학수 · 우석진,『중소기업특별세액감면』, 2017 조세특례 심층평가(Ⅰ), 기획재정부 · 한국조세재정연구원, 2017.
김학수 · 우진희,『소규모 법인 과세체계 개선방안』, 한국조세재정연구원, 2017.
대한민국정부,『2019~2023년 국가재정운용계획』, 2019.
_____,『2020~2024년 국가재정운용계획』, 2020a.
_____,「2020~2060년 장기재정전망」,『2020~2024년 국가재정운용계획 첨부서류』, 2020b, pp. 215~233.
_____,『조세지출예산서』, 2013~2020c(각 연도).
박기백,「집중계수로 평가한 부가가치세 면세 대상의 적정성」,『재정학연구』, 제10권 제3호(통권 제94호), 한국재정학회, 2017, pp. 67~91.
박명호,「부가가치세」,『중장기 조세정책 운용계획 수립사업』, 기획재정부 · 한국조제재정연구원, 2017, pp. 275~303.
박명호 · 오종현,「복지지출 재원의 효율적인 확보방안에 관한 연구: 일반균형모형을 통한 시뮬레이션 분석」,『예산정책연구』, 제8권 제2호, 국회예산정책처, 2019, pp. 1~37.
박명호 · 정재호,『부가가치세 유효 세부담 변화 분석과 정책방향』, 한국조세재정연구원, 2014.
박상원 · 전병목,『세제개편의 시기와 방식에 관한 연구: 조세의 정치적 성격을 중심으로』, 한국조세연구원, 2011.
박형수 · 송호신,『장기재정전망』, 한국조세연구원, 2011.
성명재,「부가가치세의 부문별 실효세율, 면세의 누적효과 추정 및 면세 개선방안 연구」,『세무학연구』, 제30권 제3호, 한국세무학회, 2013, pp. 189~223.
_____,「중장기 세입여건과 조세정책방향」,『2019~2023 국가재정운용계획: 총량 분야 보고서』, 제2부 제2장, 국가재정운용계획 총량 분과위원회, 2019, pp. 74~99.
성명재 · 전영준,『소득세 공제체계 개편의 형평 · 과표양성화 효과분석: 인적공제 개편

을 중심으로』, 한국조세연구원, 2009.

안종석 · 강성훈 · 오종현, 「소득세 Tax Gap 규모와 지하경제 규모 추정」, 조세 · 재정 BRIEF, 통권 제41호, 한국조세재정연구원, 2017.

안종석 · 김완석 · 홍우형, 『근로소득 비과세 급여 등에 대한 점검 및 개선방안 연구』, 2017 조세특례 임의심층평가, 기획재정부 · 한국조세재정연구원, 2017.

안종석 · 오종현, 『소득세 공제체계 개편방안 연구』, 한국조세재정연구원, 2018.

안종석 · 전병목 · 성명재 · 송헌재 · 전병힐 · 손원익 · 김형준 · 박기백 · 김승래 · 박명호 · 홍범교 · 박상원 · 조명환 · 정재호, 『경제위기 이후의 세수입 기반 확충을 위한 조세정책방향』, 한국조세연구원, 2010.

안종석 · 백웅기 · 윤석명 · 최준욱 · 박명호, 『중장기 조세정책운용계획 연구』, 제1편 총괄편(조세부담률, 세수입 구조), 기획재정부 · 한국조세재정연구원, 2015a.

안종석 · 전병목 · 이상엽 · 성명재 · 김학수 · 박명호 · 이동규 · 강만옥 · 강성훈 · 윤지현 · 홍성훈 · 정재호, 『중장기 조세정책운용계획 연구』, 제2편 세목별 발전방향, 기획재정부 · 한국조세재정연구원, 2015b.

여유진 · 김미곤 · 강혜규 · 장수명 · 강병구 · 김수정 · 전병유 · 정준호 · 최준영, 『한국형 복지모형 구축: 한국의 특수성과 한국형 복지국가』, 한국보건사회연구원, 2014.

오종현, 「GIMF 모형을 활용한 주요 세목의 효율성 분석」, 『재정포럼』, 제240호, 한국조세재정연구원, 2016, pp. 22~45.

_____, 『근로소득세 공제제도 현황과 정책적 시사점』, 리서치브리프 제18호, 경제 · 인문사회연구회, 2018.

_____, 「포용성장을 위한 중장기 조세 정책」, 『포용성장의 비전과 전략』(김태완 총괄), 제12장, 경제 · 인문사회연구회, 2019, pp. 191~207.

오종현 · 김빛마로, 『세수추계 정확성 제고를 위한 미시 시뮬레이션 모형 개발』, 한국조세재정연구원, 2019.

이상엽 · 한종석, 『ISA와 연계한 비과세 · 감면 금융상품 정비방안』, 2016 조세특례 임의심층평가, 기획재정부 · 한국조세재정연구원, 2017.

이선화, 「조세기능에 기초한 부동산 관련세제 개편 방향」, 『중장기 조세정책방향과 2018년 세제개편안 토론회 자료집』, 한국재정학회, 2018.

이진수 · 남기업, 「주요국의 부동산 세제 비교 연구 ①: 보유세 실효세율 비교」, 토지+

자유 리포트, 2017-3(14호), 2017.

임원혁, 「소득주도성장 정책의 현황과 과제」, 『한국경제의 현 주소와 소득주도성장』, 소득주도성장특별위원회 출범 토론회, 2018.

전병목 · 류덕현, 『조합법인 등에 대한 법인세 과세특례』, 2017 조세특례 심층평가(VI), 기획재정부 · 한국조세재정연구원, 2017.

전병목 · 송호신 · 성명재 · 전영준 · 김승래, 『저성장 시대의 조세정책 방향(1)』, 한국조세재정연구원, 2017.

전병목 · 박명호 · 백웅기 · 성명재 · 안종석 · 이상엽 · 김학수 · 이동규 · 김승래 · 강성훈 · 윤지현 · 홍성훈 · 정재호, 『중장기 조세정책운용계획 수립사업』, 기획재정부 · 한국조세재정연구원, 2016.

전병목 · 오종현 · 신석하 · 안종석 · 이상엽 · 김학수 · 박명호 · 이동규 · 강성훈 · 홍성훈 · 정재호, 『중장기 조세정책 운용계획 수립사업』, 기획재정부 · 한국조세재정연구원, 2017.

전병목 · 오종현 · 신석하 · 안종석 · 이상엽 · 김빛마로 · 박명호 · 이동규 · 최승문 · 홍성훈 · 정재호, 『중장기 조세정책 운용계획 수립사업』, 기획재정부 · 한국조세재정연구원, 2018.

전병목 · 오종현 · 신석하 · 안종석 · 강동익 · 김빛마로 · 정다운 · 정재현 · 신상화 · 권성오 · 정재호 · 김무열 · 박훈, 『중장기 조세정책 운용계획 수립사업』, 기획재정부 · 한국조세재정연구원, 2019.

전병목 · 오종현 · 신석하 · 안종석 · 강동익 · 김빛마로 · 정다운 · 정재현 · 권성오 · 홍성훈 · 정재호 · 성명재, 『중장기 조세정책 운용계획 수립사업』, 기획재정부 · 한국조세재정연구원, 2020.

전승훈, 「응능과세원칙을 고려한 부가가치세 역할 강화 방안: 세율인상, 면세조정, 경감세율 도입의 효과 분석」, 『재정정책논집』, 제21권 제3호, 한국재정정책학회, 2019, pp. 93~123.

정유석, 「근로소득에 대한 중복 세제지원과 통합적용 방안에 대한 연구」, 『경영교육연구』, 제26권 제2호, 한국경영교육학회, 2011, pp. 429~448.

주상영 · 전수민, 「노동소득분배율의 측정: 한국에 적합한 대안의 모색」, 『사회경제평론』, 제43호, 2014, pp. 31~65.

통계청, 「장래인구특별추계: 2017~2067년」, 2019.

헌법재판소, 「구 상속세법 제9조 제1항 등 위헌제청」, 헌재 1997.12.24. 96헌가19등(병합), 『헌법재판소판례집』, 제9권 2집, 1997, pp. 762~779.

홍준표 · 민지원, 「잠재성장률 하락의 원인과 제고 방안」, 『경제주평』, 19-28(통권 제851호), 현대경제연구원, 2019.

홍민기, 「2017년까지의 최상위 소득 비중」, 『월간 노동리뷰』 2월호, 한국노동연구원, 2019, pp. 63~65.

Brys, B., Sarah Perret, Alastair Thomas, and Pierce O'Reilly, "Tax Design for Inclusive Economic Growth," OECD Taxation Working Papers, No. 26, 2016.

Diewert, W. Erwin, and Denis A. Lawrence, "The Deadweight Costs of Taxation in New Zealand," *The Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'Economique*, 29, Special Issue Part 2, 1996. pp. S658~S673.

Ebrill, L., M. Keen, J. Bodin, and V. Summers, The Modern VAT, International Monetary Fund, 2001.

Gottfried, P. and W. Wiegard, "Exemption versus Zero Rating: A Hidden Problem of VAT," Journal of Public Economics, Vol. 46, No. 3, 1991, pp. 307~328.

Harberger, Arnold C., "The Incidence of the Corporation Income Tax," *Journal of Political Economy*, Vol. 70, No. 3, 1962, pp. 215~240.

Hoeller, Peter, Isabelle Joumard, Debra Bloch, and Mauro Pisu, "Less Income Inequality and More Growth - Are They Compatible?: Part 1: Mapping Income Inequality Across the OECD," OECD Economics Department Working Papers No. 924, OECD Publishing, 2012.

IBFD Tax Knowledge Centre, Global Corporate Tax Handbook 2020, Global Tax Series, International Bureau of Fiscal Documentation, July 2020.

IMF, IMF Country Report, No. 18/41-Republic of Korea, 2018a.

_____, "Assessing Fiscal Space: An Updated and Stocktaking," IMF Policy Paper, No. 18/260, 2018b.

Magnus, G., The Age of Aging: How Demographics are Changing the Global Economy

and Our World, John Wiley & Sons, 2009. (홍지수 옮김, 『고령화 시대의 경제학: 늙어가는 세계의 거시경제를 전망하다』, 부키, 2010.)

Marks, Stephen V., "The Value Added Tax in Indonesia: The Impact of Sectoral Exemptions on Revenue Potential and Effective Tax Rate," Technical Report, 2003.

Medina, L. and F. Schneider, "Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?" IMF Working Paper 18/17, 2018.

OECD, *Consumption Tax Trends 2020: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues*, Paris: OECD Publishing, 2020a.

_____, *Taxing Wages 2020*, Paris: OECD Publishing, 2020b.

Piggott, J. and Whalley, J., *New Developments in Applied General Equilibrium Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

Shoven, J. and J. Whalley, *Appling General Equilibrium*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

〈통계자료 및 웹사이트〉

국가법령정보센터, 「법인세법」, 제55조(세율) 제1항, https://www.law.go.kr/법령/법인세법, 검색일자: 2020. 7. 16.

_____, 「소득세법」, 제55조(세율) 제1항, http://www.law.go.kr/법령/소득세법, 검색일자: 2020. 7. 16.

_____, 「조세특례제한법」, 제142조의 2(조세지출예산서의 작성) 제1항, https://www.law.go.kr/법령/조세특례제한법, 검색일자: 2020. 9. 21.

통계청, 「가계동향조사」, 2014.

_____, 「가계동향조사」, 소득분배지표, 지니계수, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1L6E001&conn_path=I2, 검색일자: 2020. 11. 18.

_____, e-나라지표, 「조세부담률」, https://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=1122, 검색일자: 2020. 2. 3.

_____, e-나라지표, 「출생 사망 통계」, https://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=1011, 검색일자: 2020. 11. 24.

_____, 국가통계포털, 「국세통계」, 3.2.3 소득종류별 종합소득금액 신고 현황, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=133&tblId=DT_133N_323&conn_path=I2, 검색일자: 2020. 6. 11.

한국은행 경제통계시스템, 「국민계정」, http://ecos.bok.or.kr/, 검색일자: 2020. 11. 24.

_____, 「산업연관표」, http://ecos.bok.or.kr/ 2014.

OECD.Stat, "Average annual wages," https://stats.oecd.org/, 검색일자: 2020. 7. 16.

_____, "Government at a Glance," https://stats.oecd.org/, 검색일자: 2020. 11. 24.

_____, "Income Distribution Database," https://stats.oecd.org/, 검색일자: 2020. 11. 18.

_____, "Population Projections," https://stats.oecd.org/, 검색일자: 2020. 7. 16.

_____, Public Sector, Taxation and Market Regulation - Tax Database - Table I. 6., https://stat.oecd.org, 검색일자: 2020. 11. 18.

_____, Public Sector, Taxation and Market Regulation - Taxation - Table I. 6., https://stats.oecd.org, 검색일자: 2020. 11. 18.

_____, "Revenue Statistics," http://stats.oecd.org/, 검색일자: 2020. 11. 24.

_____, "Tax Database," Table Ⅰ.7. Top satutory personal income tax rates, https://stats.oecd.org/, 검색일자: 2020. 6. 11.

_____, "Tax Database," Table Ⅱ.1. Statutory corporate income tax rate, https://stats.oecd.org/, 검색일자: 2020. 6. 11.

_____, "Tax Database," Table I. 6., https://stat.oecd.org/, 검색일자: 2020. 11. 18.

_____, "Wealth Distribution," https://stats.oecd.org/, 검색일자: 2020. 11. 24.

_____, Taxing Wages, Tax wedge decomposition, https://stats.oecd.org/, 검색일자: 2020. 11. 18.

PWC, Worldwide Tax Summaries, "Corporate income tax(CIT) rates," https://taxsummaries.pwc.com/quick-charts/corporateincome-tax-cit-rates, 검색일자: 2020. 12. 4.

World Inequality Database, https://wid.world/country/korea/, 검색일자: 2020. 11. 24.

저자약력

오종현

한양대학교 경제금융학부 졸업
미국 The Ohio State University 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 연구위원

강병구

인하대학교 경제학과 졸업
미국 State University of New York at Binghamton 경제학 박사
현, 인하대학교 경제학과 교수

김승래

서울대학교 공과대학 졸업
미국 University of Texas-Austin 경제학 박사
미국 Princeton University 우드로윌슨스쿨 연구조교수
현, 한림대학교 경제학과 교수

재정건전성 확보를 위한 중장기 세입 확충 방안

2020년 12월 28일 인쇄
2020년 12월 31일 발행

발 행 인 김유찬
발 행 처 **한국조세재정연구원**
세종특별자치시 시청대로 336
TEL: (044)414-2114(대) www.kipf.re.kr
등 록 1993. 7. 15. 제2014-24호
조판 및 인쇄 (주)프리비

I S B N 979-11-6655-036-2

Ⓒ 한국조세재정연구원 2020 * 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.