

월간
재정포럼

2018. July_Vol.265

MONTHLY
PUBLIC FINANCE
FORUM

07

권두칼럼

중국은 얼마나 사회주의적으로 남을까? | 정영록

현안분석

디지털 경제의 특징과 시사점: 경쟁 및 조세정책을 중심으로 | 김빛마로

최근 조세제도 변화로 인한 소득분위별 세부담 변화:

2015년 재정패널자료를 활용하여 | 오종현

정책토론포트

바람직한 부동산세제 개혁 방안

주요국의 조세·재정동향

미국, 일회성 전환세 미납부자 가산세 면제 발표 외

CONTENTS

권두칼럼

중국은 얼마나 사회주의적으로 남을까? · 정영록 02

현안분석

디지털 경제의 특징과 시사점: 경쟁 및 조세정책을 중심으로

· 김빛마로 06

최근 조세제도 변화로 인한 소득분위별 세부담 변화:

2015년 재정패널자료를 활용하여 · 오종현 30

정책토론포트

바람직한 부동산세제 개혁 방안 58

주요국의 조세·재정동향

미국, 일회성 전환세 미납부자 가산세 면제 발표 외 71

정책흐름

종합부동산세 개편방안 87

2018년 제6차 재정관리점검회의 개최 92

2018년 국세행정포럼 93



중국은 얼마나 사회주의적으로 남을까?



정영록
서울대학교 국제대학원 교수

6월 12일 개최된 미국과 북한의 싱가포르 정상회담을 계기로 어쩌면 대결 구도였던 사회주의와 자본주의 경제의 체제 경쟁이 종지부를 찍을 수도 있겠다는 소박한 생각을 해 보았다. 우리는 자주 중국이 궁극적으로 얼마나 사회주의적으로 남을까를 생각해 본다. 혹자는 중국이 오히려 우리보다 더 자본주의적이라고도 평가한다. 그런 평가를 내리는 가장 큰 이유는 뭐니 뭐니 해도 중국이 경제 발전에 나선 지 40년 만에 천지개벽의 외관적 변화를 달성한 것 때문이다. 1978년 1인당 소득이 150달러에 불과했던 중국은 지난해만 해도 이미 8,800달러를 넘어 섰다. 총량을 본다면 12조달러 이상으로 미국의 3분의 2, 우리나라의 8배 이상으로 훌쩍 커 버렸다. 최근에는 드론이나 전기차 등 첨단기술 분야에서도 두각을 나타내고 있다. 규제라는 과거의 틀에 얽매어 있는 우리로서는 상상조차 할 수도 없는 것이다. 그러면 중국이 지향하는 사회주의는 어떻게 귀착될 수 있을까?

중국이 지향하는 사회주의의 토대

첫째가 토지 공개념이다. 토지의 사용권만을 허용하는 공개념이 어쩌면 중국경제를 사회주의로 규정하는 첫 번째 요소가 될 것이다. 물론 토지사용권 매각은 지방정부재정상 기금회계수입의 70~80% 이상을 차지하고 있다. 그러나 15년부터 70년까지의 토지에 대한 장기 임차제는 계속될 것으로 보인다. 사실 중국의 집값, 특히 베이징, 상하이, 선전, 광저우 등 초고가 지역은 우리나라 강남 3구 집값을 우습게 보고 있을 정도다. 이에 버블이 심각한 게 아닌가 하는 우려도 있지만, 이는 주택 수급상 돈을 많이 번 사람들이 이 지역에 대한 수요가 높기 때문에 나타난 현상일 것이다. 경제가 발전할수록 몇 개의 거대 도시로 사람이 자연스럽게 더 몰린 결과다. 그럼에도 불구하고 정부의 필요성에 따라, 언제라도 강제 수용이 가능한 제도적인 보장은 있기 때문에 토

지의 공공성이 계속해서 유지되고 강조될 것이다.

둘째는 정부를 포함한 공공부문의 주도권이다. 중국에는 우리가 아는 BAT(바이두, 알리바바, 텐센트 등 IT Net기업)라는 유명 기업들이 있다. 하지만, 아직도 중국 국유기업의 영향력은 매우 크다. 당장 세계 500대 기업에 포함되는 130여개의 중국기업은 SINOPEC(중국석유화학) 등 거의 다 국유기업이다. 현재도 중국의 중앙정부와 지방정부가 관할하는 국유기업은 10만개 정도로 추정되고 있다. 물론 우리나라의 국고국에 해당하는 국유자산관리위원회가 관할하는 국유기업은 100여개에 불과하다. 그러나 국유기업이 관할하고 있는 자산은 무려 155조위안으로 집계(1위안당 165원으로 계산하는 경우 2.6조경(京))되고 있을 정도다. 국가재정 측면에서도 그렇다. 국가재정은 일반회계, 기금회계, 국유기업수지회계, 그리고 사회안전망회계 등으로 이루어진다. 이를 다 합치면 국내총생산의 38.5%를 차지할 정도로 국유기업을 포함한 공공부문의 주도성은 계속될 것이다. 국유기업의 주도성이 민간기업의 창의성을 해칠 것이라는 주장도 있지만, 중국이 국유기업에 나름대로의 철저한 경쟁체제를 도입하여 개혁을 시도하는 노력은 주목해볼 만하다.

셋째, 더 나은 사회안전망의 구축이다. 사회주의 국가의 구호가 '요람에서 무덤까지'였듯 중국이 발전해 간다면 결국은 이 분야에 대한 시혜를 늘려가는 것이 자연적인 현상이 될 것이다. 아이러니컬하게도 중국이 사회안전망에 대해 심각하게 생각하기 시작한 것은 국유기업 개혁에 나선 1998년 이후부터다. 즉, 아주 최근이다. 그때까지만 하더라도 사회가 아직 발달하지 못해서, 사회안전망이라는 것이 상대적으로 의미가 약했다. 사회안전망을 도시와 농촌으로 이분화해서 농촌은 안전망의 사각지대였다고 해도 과언이 아니었다. 공산화된 중국을 지켜주는 주 세력이자 생산의 주체인 정부·공공기관·국유기업이 주로 도시지역에 거점형으로 존재하였는데, 이 지역의 인구는 20% 미만이었다. 자연히 이들에게 주택, 의료, 교육, 퇴직 이후의 생활, 공무상의 부상, 그리고 육아에 대한 개념이 우선적으로 도입, 시행되었다. 하지만, 중국 당국이 인정하듯이 당시 중국은 초기 사회주의 국가였기에 사회안전망을 체계적으로 구축하기에는 역부족이었다.

.....
국유기업을 포함한 공공부문의 주도성은 계속될 것이다. 국유기업의 주도성이 민간기업의 창의성을 해칠 것이라는 주장도 있지만, 중국이 국유기업에 나름대로의 철저한 경쟁체제를 도입하여 개혁을 시도하는 노력은 주목해볼 만하다.
.....


.....

언젠가는 한계에
도달하겠지만,
중국 공산당의
일당 독재하에서
토지공개념,
국유기업주도 경제,
사회안전망의 완비를
추구하게 될 것으로
예상할 수 있다.

.....

시진핑 정권의 사회주의성 강화와 한계

결국 선언적인 성격이 강했던 사회안전망의 확보는 시진핑 정권의 몫이 되었다. 중국이 직면한 가장 심각한 문제는 빈부격차, 환경파괴, 베끼기의 만연 등이다. 현 시진핑 정부의 가장 큰 숙제는 이것을 여하히 해결하느냐는 것이다. 중국은 지난해를 기점으로 도시지역 연금보험 가입자를 4억 199만명(도시 거주인구의 49.4% 점유)까지 끌어올렸다. 농촌지역도 기초연금가입자가 5억 1,255만명까지 늘어났다. 도시, 농촌의 합계가 9억 1,454만명이 되는 만큼, 전체 인구의 65.8%가 연금에 가입하게 되었다. 또 하나 중요한 것이 의료보험이다. 사실 우리나라처럼 의료보험이 잘 구비된 국가는 없는 것으로 판단한다. 그러나, 중국도 의료보험과 관련하여 2017년이 획기적인 해가 되었다. 전체 인구 13억 9,008만명 가운데, 무려 4억 3,272만명이 신규로 의료보험의 수혜자로 편입되어, 총 11억 7,664만명(총인구기준 84.6%)이 기본 의료보험 혜택을 보게 된 것이다. 더 중요한 것은 유동근로자의 공상보험 수혜 확충이다. 농촌 출신 유동근로자 2억 8,652만명 가운데 7,807만명(27.2%)이 공상보험의 수급자가 된 것이다. 아직도 가야 할 길은 멀다. 아마 3~5년 이내에 1인당 소득 1만달러를 달성하는 것과 동시에, 사회안전망을 상당한 정도로 완비하는 것을 추구할 것으로 보인다. 이것은 현 시진핑 정권이 추구하는 '사회주의성' 강화의 중요한 축이 될 것이다.

결국, 언젠가는 한계에 도달하겠지만, 중국 공산당의 일당 독재하에서 토지공개념, 국유기업주도 경제, 사회안전망의 완비를 추구하게 될 것으로 예상할 수 있다. 하지만, 후발 발전국가로서의 장점은 당분간 향유할 것이다. 당장 자본주의 최대의 장점인 경쟁의 요소는 다양하게 도입하여, 이를 통한 성과주의는 계속 유지하기 때문에, 사회주의를 탈피한 것이 아닐까 하는 착시현상을 노정할 것으로 보인다. 

* 이 원고는 필자 개인의 의견으로서 본지의 편집방향과 일치하지 않을 수도 있습니다.



| 현안분석 |

- 디지털 경제의 특징과 시사점: 경쟁 및 조세정책을 중심으로
김빛마로 · 한국조세재정연구원 부연구위원
- 최근 조세제도 변화로 인한 소득분위별 세 부담 변화:
2015년 재정패널자료를 활용하여
오종현 · 한국조세재정연구원 부연구위원

* 이 원고는 필자 개인의 의견으로서 한국조세재정연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다. <편집자 주>

디지털 경제의 특징과 시사점: 경쟁 및 조세정책을 중심으로

I. 서론



김빛마로
한국조세재정연구원
부연구위원
(bmrkim@kipf.re.kr)

최근 디지털 부문의 확대는 경제성장의 주요 요인 중 하나이며, 디지털 세계로의 변화는 사회 전반에 걸쳐 광범위하게 영향을 주고 있다(OECD, 2012). 디지털 기술의 발달은 자료 및 재화의 보관(storage), 연산(computation), 송신(transmission) 등에 소요되는 비용을 급격하게 감소시키고 있으며, 온라인 상거래를 기반으로 한 새로운 비즈니스 모델을 통해 기존의 전통적 기업을 위협하는 새로운 시장참여자가 등장하는 등 시장의 경쟁구도에도 큰 변화를 불러오고 있다. 또한, 모바일 어플리케이션이나 전자도서(e-book) 등 기존에 존재하지 않던 무형의 디지털 재화의 거래도 이루어지고 있다. 이러한 현상은, 속도의 차이는 있지만, 전 세계적으로 일어나고 있으며 디지털 기술의 발달 및 관련 기술의 상용화가 지속적으로 이루어짐에 따라 앞으로 더욱더 가속화될 것으로 예측되고 있다. 따라서 최근의 디지털 기술의 변화가 소비자와 기업의 행태에 어떠한 영향을 주는 지 이해하고, 이러한 변화에 정부가 어떻게 대응해야 하는지를 검토하는 것은 매우 중요하다.

많은 매체에서 지적하고 있는 것처럼 디지털 기술이 실생활에 미치는 영향력은 갈수록 확대되고 있다. UNCTD(2017)에 의하면 인터넷 사용자 비율은 선진국과 신흥시장(emerging economies)에서는 이미 75%에 이르며 개발도상국에서도 50%를 상회하고 있다. 또한 온라인에서 쇼핑을 하는 비율 역시 선진국과 신흥시장에서는 60%를 넘겼다고 보고되었다. 또한 각국의 정부 역시 서비스를 제공하는 방식으로 디지털 기술을 적극적으로 활용하고 있다.¹⁾ 디지털 기술의 발전이 계속 진행되고 있다는 점을 고려할 때 ‘실생활의 디지털화’는 지속적으로 이루어

질 것으로 예측된다.

또한 디지털 기술의 발달은 차량공유 서비스인 우버(Uber), 숙박공유 서비스인 에어비앤비(Airbnb) 등 기존에 볼 수 없던 새로운 비즈니스 모델이 등장할 수 있는 기반이 되었다. 2016년 기준으로 우버의 시장가치는 625억달러, 에어비앤비의 시장가치는 300억달러에 이르고 있는데, 미국 자동차 회사 포드(Ford)의 시장가치가 478억달러라는 점을 고려할 때 그 규모의 크기를 가늠할 수 있다.

디지털 음악, 비디오 게임, 전자도서 등 디지털 콘텐츠 시장 역시 해마다 성장하고 있다. 세계 디지털 콘텐츠 시장규모는 2011년 6,310억달러에서 2015년 1조 3,080억달러로 두 배 이상 확대되었으며, 2020년에는 2조 2,010억달러를 기록할 것으로 전망된다.²⁾

본고에서는 이러한 배경하에 최근 가속화되고 있는 디지털 기술의 발달이 경제활동에 미치는 영향에 대해 살펴보고자 한다. 먼저 디지털 기술의 발달에 따른 새로운 경제 생태계를 의미하는 “디지털 경제”의 개념을 소개하고 그 특징에 대해 정리한 후, 산업 및 조세정책을 중심으로 디지털 경제하에서의 정책 이슈들에 대해 검토한다.³⁾

II. 디지털 경제의 개념 및 특징

1. 디지털 경제의 개념

“디지털 경제”라는 용어가 공식적으로 처음 등장한 것은 Don Tapscott의 책 *The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence*로 알려져 있다. 1996년 발간된 이 책에서 Tapscott은 디지털 경제에 대한 정확한 정의(definition)를 제시하지는 않았으나 인터넷으로 대표되는 디지털 기술이 경제 생태계를 어떻게 변화시킬지에 대해 소개한 바 있다. Tapscott(1996)에 의해 디지털 경제라는 용어가 소개된 이후 다양한 디지털 기술이 새롭게 개발되고 발전하면서 디지털 기술이 미치는 영향력이 급격히 확대되었다. 이러한 이유로 디지털 경제에 대한 많은 연구가 발표되었으며 이들 연구에서는 대부분 “디지털 기술을 기반으로 한 경제(an economy based on digital

본고에서는
디지털 기술의 발달이
경제활동에 미치는
영향에 대해
살펴보고자 한다.
먼저 디지털 기술의 발달에
따른 새로운 경제 생태계를
의미하는 “디지털 경제”의
개념을 소개하고
그 특징에 대해 정리한 후,
정책 이슈들에 대해
검토한다.

1) United Nations Conference on “Trade and Development, World Investment Report 2017—Investment and the Digital Economy,” 2017, p. 156.
2) 정보통신산업진흥원, 「2016년 국내 디지털 콘텐츠 시장조사」, p. 1.
3) 디지털 기술의 발달은 기계 및 인공지능에 의한 일자리 대체, 산업구조의 급격한 변화에 따른 고용구조 변화 등 노동시장에도 막대한 영향을 줄 것으로 예측되고 있다. 본고에서는 디지털 기술의 발달이 노동시장 및 고용에 미치는 영향에 대한 논의는 생략하고 산업 및 조세정책 관련 이슈들에 대해 기술하였다.

1990~2000년대의 연구는 주로 인터넷에 국한하여 디지털 경제를 설명하고 있는 데 비해, 최근의 연구에서는 인터넷뿐 아니라 모바일 기술, 사물인터넷 등 새롭게 발달한 관련 기술 등을 모두 포괄하고 있다.

technology)”라는 간단하고 광범위한 정의를 사용하고 있다. 또한 1990~2000년대의 연구는 주로 인터넷에 국한하여 디지털 경제를 설명하고 있는 데 비해, 최근의 연구에서는 인터넷뿐 아니라 모바일 기술, 사물인터넷(IoT) 등 새롭게 발달한 관련 기술 등을 모두 포괄하고 있다.

〈표 II-1〉 디지털 경제의 정의

구분	디지털 경제의 정의
OECD(2012)	디지털 경제는 전자상거래를 통한 재화와 용역의 거래를 촉진하는 <u>디지털 기술</u> 을 기반으로 한 시장으로 구성된다. (The digital economy is comprised of markets based on <u>digital technologies</u> that facilitate the trade of goods and services through e-commerce)
EC(2013)	... <u>디지털 기술</u> 을 기반으로 한 경제 (...an economy based on <u>digital technologies</u>)
Rouse(2016)	디지털 경제는 정보통신기술(ICT)을 통해 가능해진 경제활동의 세계적 네트워크이다. 보다 간단하게는 <u>디지털 기술</u> 을 기반으로 한 경제라고 정의할 수 있다. (The digital economy is the worldwide network of economic activities enabled by information and communication technologies(ICT). It can also be defined more simply as an economy based on <u>digital technologies</u> .)
Dahlman et al. (2016)	디지털 경제는 일반적인 기술과 <u>인터넷 및 관련기술</u> 을 통한 경제적/사회적 활동의 융합이다. (The digital economy is the amalgamation of several general purpose technologies (GPTs) and the range of economic and social activities carried out by people over <u>the Internet and related technologies</u> .)
UNCTAD(2017)	인터넷 기반 <u>디지털 기술</u> 을 재화와 용역의 생산 및 거래에 적용하는 것 (The application of <u>internet-based digital technologies</u> to the production and trade of goods and services)

따라서 우버·에어비앤비 등의 디지털 플랫폼, 페이스북(Facebook) 등과 같은 소셜 네트워크 서비스(SNS), 앱스토어 등의 모바일 어플리케이션 거래뿐 아니라 의류·식품 등 시장이나 마트 등에서 전통적인 방식으로 거래되던 재화의 전자상거래(e-commerce) 역시 디지털 경제에 포함된다고 할 수 있다.

2. 디지털 기술 발달에 따른 경제적 비용의 변화와 그 함의⁴⁾

디지털 경제하에서의 정책적 함의를 도출하기 위해서는 디지털 기술이 경제학적으로 어떠한 요소를 바꾸는지를 먼저 이해할 필요가 있다. 특히 디지

4) 본 소절의 내용은 Goldfarb and Tucker(2017)을 바탕으로 작성한 것이다.

털 기술의 발달은 여러 종류의 경제적 비용을 급격히 낮추는 효과가 있는데, Goldfarb and Tucker(2017)는 디지털 경제하에서 탐색 비용(search cost), 복제 비용(replication cost), 운송 비용(transportation cost), 추적 비용(tracking cost), 확인 비용(verification cost)에 급격한 변화가 생긴다고 지적한다.

가. 탐색 비용

탐색 비용이란 정보를 검색하는 데 드는 비용을 뜻한다. 인터넷과 같은 디지털 기술의 발달은 원하는 정보를 검색하고 비교하는 데 드는 비용을 비약적으로 감소시킨다. 예를 들어, 소비자는 구매하고자 하는 제품의 가격을 온라인에서 쉽게 검색하고 비교할 수 있다.

탐색 비용의 감소 효과는 여러 방면에 걸쳐 다양하게 나타나고 있다. 첫 번째로 가격에 미치는 효과이다. 탐색 비용의 감소로 가격 분산(price dispersion) 역시 크게 줄어들 것으로 기대되었는데 실증적으로는 동일하거나 유사한 재화 및 용역에 대해 서로 다른 가격이 관측되었다. 이러한 현상은 제품을 판매하는 디지털 플랫폼이 제공하는 서비스, 명성(reputation) 등이 다르기 때문에 나타날 수 있다. 동일한 제품을 구매하더라도 소비자들이 믿을 만한 또는 더 나은 서비스를 제공하는 판매점을 선호한다면, 동일한 제품을 구매하는 데 더 높은 가격을 지불할 용의를 갖게 되기 때문이다. 하지만 최근의 연구들은 판매점들이 탐색 과정(search process)에 직접 개입할 수 있다는 점에 더욱 주목하고 있다. 예를 들면, 기업들은 배송비용을 물품 구입 마지막 단계에서 보여주거나, 가격비교 사이트의 링크를 통해 접속한 소비자들에게 유사하지만 더 비싼 제품을 보여주는 방식 등을 이용하고 있다. 즉, 기업들이 나름의 전략을 통해 소비자들의 탐색 비용에 영향을 주는 것이다. 이러한 사례는 디지털 경제하에서 기업들이 기존에 볼 수 없던 전략을 통해 이윤을 극대화할 수 있음을 보여주고 있다. Dinerstein et al.(2017)은 이베이에서, Fradkin(2017)은 에어비앤비에서, Moshary et al.(2017)은 온라인 티켓 플랫폼에서 탐색 과정의 변화가 가격에 유의미한 영향을 준다는 실증 연구결과를 제시하였다.

탐색 비용의 변화는 제품의 다양성(product variety)에도 영향을 준다. 많은 선행연구들은 탐색 비용의 감소가 이른바 “롱 테일(long tail)”현상을 야기한다고 주장한다. 롱 테일 현상이란 기존의 오프라인 판매 형태에서는 주목받지 못했던 수많은 제품들의 판매 점유율이 상승하는 현상을 말한다. 오프라인 매장

탐색 비용이란 정보를 검색하는 데 드는 비용을 뜻한다. 인터넷과 같은 디지털 기술의 발달은 원하는 정보를 검색하고 비교하는 데 드는 비용을 비약적으로 감소시킨다.

**디지털 플랫폼
사이의 경쟁은 승자 독식의
형태를 띠는 경우가 많으며,
또한 탐색 과정에서
기업에 의한
“제품 추천” 알고리즘이
슈퍼스타 효과를 강화한다는
연구결과도 있다.**

에서는 제품이 진열된 위치 등에 따라 탐색 비용이 큰 차이를 보이는 반면 온라인에서는 그 차이가 상대적으로 줄어든다. 또한 온라인 판매의 경우 소수의 대형 물류창고에서 소비자에게 바로 배송되는 시스템을 사용하기 때문에 상품을 진열·보관하는 데 있어 물리적 공간에 따른 제약이 거의 없다. 따라서 보다 다양한 상품의 판매가 가능해지는 것이다. 이는 결국 틈새 제품(niche product)들의 판매량이 증가하고 다양한 제품이 생산될 수 있는 기반이 된다.

하지만 이와 동시에 극소수 제품들의 시장점유율이 급격히 상승하는 현상, 일명 슈퍼스타 효과(superstar effect)도 관측되고 있다. 디지털 플랫폼 사이의 경쟁은 승자 독식의 형태를 띠는 경우가 많으며,⁵⁾ 또한 탐색 과정에서 기업에 의한 “제품 추천” 알고리즘이 슈퍼스타 효과를 강화한다는 연구결과도 있다. 예를 들어, 판매량 순으로 정렬해서 제품을 보여준다거나, 소비자가 관심을 보인 제품과 유사한 제품 중 판매량이 많은 제품을 우선적으로 소개하는 방식 등이 있다. 롱 테일 현상과 슈퍼스타 효과는 특정 제품군 시장에서 하나의 현상만 관측되기도 하고, 같은 제품군 시장에서 극소수의 슈퍼스타 제품과 다수의 틈새 제품들이 동시에 나타나기도 한다.

마지막으로, 탐색 비용의 감소는 ‘매칭(matching)’에도 영향을 준다. 여기서의 매칭은 상호 간 이익인 관계(mutually beneficial)를 의미하는 것으로, 구매자와 판매자, 구직자와 기업, 기부자와 자선단체 등 다양한 관계에서 이루어진다. 특정 제품을 구매하고자 하는 사람과 판매하고자 하는 사람은 탐색 비용의 감소로 인해 보다 쉽게 매칭되어 거래가 이루어질 수 있다. 예를 들어, 특정 재화를 판매하고자 하는 개인 A가 디지털 플랫폼에 물품을 등록하면 물리적 위치에 구애받지 않고 누구나 물품을 구매할 수 있는 것이다. 실제로 많은 연구들에서 탐색 비용의 감소가 매칭의 양과 질을 모두 높인다는 결과를 제시하였다. 또한 탐색 비용의 감소는 에어비앤비 등 매칭 체결을 통해 수익을 창출하는 새로운 비즈니스 모델의 등장을 가능하게 하고 있다.

나. 복제 비용

디지털 경제의 또 다른 특징은 많은 디지털 재화의 복제 비용이 0이라는 것이다. 법적으로 또는 기술적으로 복제를 방지하는 기제가 없다면 디지털 재화는 추가적인 비용 없이 얼마든지 재생산이 가능하다. 따라서 기업들은 디지털 재화를 통해 이윤을 얻기 위해 다양한 전략을 사용한다. 기업들은 특정 소프트

5) 승자독식 현상이 자주 나타나는 원인은 네트워크 효과의 존재로 인한 수확체증과 밀접한 관련이 있다. 이에 대해서는 뒤에서 논의한다.

웨어를 판매할 때 제품의 고유한 코드를 동봉해서 불법복제를 방지하기도 하고, 넷플릭스 등은 수많은 디지털 콘텐츠를 ‘묶음 사용권(bundling)’ 형식으로 판매하기도 한다. 또한 디지털 재화와 상호보완적으로 사용되는 비(非)디지털 재화가 존재하는 경우 디지털 재화는 무료 또는 아주 낮은 가격으로 제공하는 대신 비(非)디지털 재화로부터 수익을 창출하는 전략을 사용하기도 한다. 오픈 소스 소프트웨어를 무료로 제공하는 대신 해당 소프트웨어와 보완적으로 사용되는 하드웨어 등을 유료로 판매하는 것이 하나의 예다.

또한 복제 비용의 급격한 축소와 이에 따른 기업의 행태 변화는 지적재산권의 중요성을 증대시키며, 개인정보 등 자료 보안 문제에도 큰 영향을 주었다. 이에 대해서는 뒤에서 따로 논의한다.

다. 운송 비용

디지털화된 정보를 전송하는 비용은 복제 비용과 마찬가지로 0에 가깝다. 또한 전통적인 재화를 온라인에서 구매하고 배송을 받는 방식이 보편화되면서 디지털 재화가 아닌 제품들에 대한 운송 비용 역시 크게 감소하였다. 디지털 경제의 이러한 특징으로 인해 물리적 거리의 중요성은 점차 축소되고 있다.

하지만 주의해야 할 것은 물리적 거리의 중요성이 축소되었음에도 불구하고 그 역할이 아예 사라진 것은 아니라는 점이다. 아직도 많은 사람들은 온라인이 아닌 오프라인에서 쇼핑을 즐기며, 이메일이나 화상통화 등의 발달로 디지털 정보를 교환하는 비용이 0에 가까워졌음에도 이러한 교환이 주로 지리적으로 인접한 사용자들 사이에서 발생하고 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 또한 국가별 혹은 지역별로 다른 규제 및 제도 역시 디지털 경제하에서의 경제활동에 직접적인 영향을 준다. 당연히도 조세정책과 산업정책을 포함한 정부 정책은 국가별·지역별로 차이가 존재하기 때문에 이러한 영향은 디지털 경제하에서도 여전히 유효하다.

결론적으로, 운송 비용의 감소로 인해 지리적 위치 또는 물리적 거리의 중요성이 감소한 것은 분명한 사실이지만, 그 역할이 사라진 것은 아니기 때문에 디지털 경제하에서의 경제활동을 분석하거나 정책을 설계함에 있어서 이에 대한 고려가 필요할 것이다.

**전통적인 재화를
온라인에서 구매하고
배송을 받는 방식이
보편화되면서
디지털 재화가 아닌
제품들에 대한 운송 비용
역시 크게 감소하였다.
하지만 주의해야 할 것은
물리적 거리의 중요성이
축소되었음에도
불구하고 그 역할이
아예 사라진 것은
아니라는 점이다.**

디지털 활동은
자동적으로
기록되며 일부러
삭제하지 않는 한
보존된다는 특징이 있다.
따라서 기업들 입장에서
소비자의 활동을
추적하는 것이 용이해지며,
이를 이용하여
개인맞춤형 마케팅,
가격차별 등이
가능해진다.

라. 추적 비용

디지털 기술의 발달은 개인의 활동을 추적(tracking)하고 기록하는 비용을 감소시킨다. 디지털 활동은 자동적으로 기록되며 일부러 삭제하지 않는 한 보존된다는 특징이 있다. 따라서 기업들 입장에서 소비자의 활동을 추적하는 것이 용이해지며, 이를 이용하여 개인맞춤형 마케팅, 가격차별 등이 가능해진다.

이론적으로 기업들은 소비자의 온라인에서의 활동을 추적하여 얻은 개별 소비자에 대한 정보를 이용하여 보다 효과적인 가격차별 전략을 수립하여 이윤을 극대화할 수 있다. 하지만 현실에서는 기업들이 가격차별 전략보다는 개인맞춤형 마케팅을 더 선호하는 것을 볼 수 있다. 이러한 현상은 양면시장의 특징을 가지고 있는 디지털 플랫폼에서 가격에 보다 민감한 일반 사용자에게 매우 낮거나 0의 가격을 제시하고, 광고주로부터 높은 수익을 얻는 것이 최적인 경우가 많기 때문이다. 이러한 이유로 디지털 경제하에서는 개인정보 보호의 문제, 개인 맞춤형 광고에 대한 규제 여부 등이 중요한 정책이슈 중 하나라고 할 수 있다.

마. 확인 비용

마지막으로, 디지털 기술의 발달은 거래 참여자의 신원, 신뢰성, 명성(reputation) 등에 대한 확인 비용을 감소시킨다. 디지털 경제하에서는 거래 당사자 사이에 존재하는 정보의 비대칭성 문제를 수많은 사용자를 참여시키는 방식을 통해 완화할 수 있다. 가장 대표적인 예는 평점 및 후기 시스템이다. 그중에서도 이베이의 평점 시스템은 반복적인 관계가 기대되지 않는 경제주체들 간의 신뢰성을 성공적으로 담보한 사례로 평가받고 있다. 평점 시스템은 거래의 주체에 대한 신뢰성뿐 아니라 제품의 질에 대한 정보를 제공해주는 역할을 수행함으로써 해당 제품의 판매량에도 영향을 준다. 디지털 기술이 발달하기 전에 기업들이 소비자들에게 제품에 대한 신뢰성을 시그널링(signalling)하는 주요 기제는 브랜드 가치를 통한 것이었다. 하지만 디지털 기술의 발달로 인해 확인 비용이 감소하면서 브랜드 체인이 아닌 독립적 판매업체 및 소매점들에 대한 수요가 증가하고 있다. 브랜드에 의존하지 않고도 자신이 판매하는 재화나 용역의 질에 대한 정보를 소비자에게 전달하는 것이 가능해졌기 때문이다. 실제로 옐프(Yelp) 등 지역의 식당 등에 대한 평점 및 후기를 공유하는 디지털 플랫폼의 등장이 지역의 독립적인 식당의 판매량을 증가시켰다는 연구결과도 존

재한다(Luca, 2011). 이는 확인 비용의 감소가 제품의 다양성 측면에도 기여할 수 있다는 점을 시사하고 있다.

하지만 이와 동시에 평점 및 후기 시스템이 제대로 작동하지 않을 가능성에 대해서도 연구가 진행되어 왔다. Tadelis(2017)는 제품에 대체로 만족한 소비자들보다 주로 제품후기를 남기는 경향이 있다는 점을 지적하였다. 반면 제품에 만족하지 않은 소비자들은 후기를 남기는 대신 해당 판매자로부터 더 이상 제품을 구매하지 않는 선택을 많이 하는 것으로 나타났다. 또한 평점 및 후기 시스템은 경쟁업체나 악의적 소비자의 편향된 의견으로부터 자유롭지 않다는 문제점이 있다. 신뢰할 수 있는 평점 시스템은 디지털 플랫폼의 가치를 증가시키는 주요 요인이기 때문에 기업들은 자체적으로 이러한 시스템을 발전시키기 위해 노력하고 있다. 하지만 이와 동시에 평점 및 후기 조작 행위 등의 행위는 정보의 왜곡을 통해 비효율적 결과를 초래할 수 있으므로 정부 차원에서도 이러한 행위에 대한 대응이 요구된다.

3. 디지털 경제와 플랫폼(platform)

앞에서는 디지털 기술의 발달이 다양한 종류의 경제적 비용을 감소시킨다는 점을 소개하였다. 이러한 변화의 결과, 디지털 경제하에서는 대부분의 경제활동이 플랫폼(platform)을 기반으로 작동하고 있다. 사전적 의미에서의 플랫폼이란 “특정 장치나 시스템을 구성하는 기초가 되는 틀”을 뜻한다. 최근에는 이러한 본연의 역할 이외에도 플랫폼에서 파생될 수 있는 재화나 용역을 개발하고 제조할 수 있는 기반의 역할도 수행하고 있다. 즉, 플랫폼이란 특정 재화나 용역의 공급자와 수요자 등 복수 그룹의 사용자들이 참여해 거래를 할 수 있도록 구축된 환경이라고 할 수 있다. 디지털 경제를 구성하는 대부분의 경제활동은 플랫폼을 기반으로 하고 있기 때문에 플랫폼에 대한 논의는 디지털 경제를 이해하기 위해 필수적이라고 할 수 있다. <표 II-2>에서는 대표적인 디지털 플랫폼의 유형 및 그 예를 제시하고 있다.

평점 및 후기 시스템이 제대로 작동하지 않을 가능성에 대해서도 연구가 진행되어 왔다. Tadelis(2017)는 제품에 대체로 만족한 소비자들보다 주로 제품후기를 남기는 경향이 있다는 점을 지적하였다.

디지털 기술의 발달은
기존에 볼 수 없었던
새로운 비즈니스 모델이
등장하는 것을
가능하게 했는데,
대표적인 예로 “공유경제”
디지털 플랫폼이 있다.

〈표 II-2〉 디지털 플랫폼의 유형 및 예시

플랫폼 유형	설명	예시
온라인 거래 시장	전통적/디지털 재화와 용역을 거래하기 위한 온라인 플랫폼	Amazon, Apple, Ebay, Alibaba, Craigslist, Spotify, 티몬, 배달 어플리케이션
소셜 미디어 및 사용자 생성 콘텐츠 (User Generated Content)	사용자들이 콘텐츠를 게시할 수 있는 온라인 공간을 제공하는 플랫폼	Facebook, Twitter, YouTube, 아프리카(Afreeca)
공유경제	유휴 자산이나 서비스의 공급자와 수요자의 거래를 위한 플랫폼	Uber, Airbnb, Sidecar, RelayRides
클라우드 소싱	계약직/비정규직 성격의 노동과 노하우를 거래하는 플랫폼	Taskrabbit, Upwork, Amazon Mechanical Turk
클라우드 펀딩 및 P2P 대출	기부, 대출/대여를 위한 플랫폼	Kickstarter, Indiegogo, Lending Club

출처: Langley and Leyshon(2017) Table 1, p. 6을 바탕으로 저자 재작성

거래되는 재화나 용역의 종류, 거래 방식, 수익창출 방법 등의 차이는 있지만 앞에서 제시된 디지털 플랫폼 유형들을 살펴보면 기업들은 디지털 플랫폼을 통해 시장 참여자의 “거리”를 줄여 거래를 유도하고 이를 통해 수익을 창출한다는 공통점이 있다는 점을 확인할 수 있다. 이때 거래되는 재화 또는 용역은 의류와 같은 전통적인 재화일수도, 전자음원과 같은 디지털 재화일수도 있다. 수익창출 방법의 경우 재화·용역의 수요자 또는 공급자 또는 모두에게 수수료로 받는 방식을 취할 수도 있고, 광고료를 받는 방식을 택하기도 한다.

또한 디지털 기술의 발달은 기존에 볼 수 없었던 새로운 비즈니스 모델이 등장하는 것을 가능하게 했는데, 대표적인 예로 〈표 II-2〉에 제시된 “공유경제 (Sharing Economy)” 디지털 플랫폼이 있다.⁶⁾ 우버와 에어비앤비로 대표되는 이들 공유경제 중개 기업은 특정 서비스의 수요자와 해당 서비스를 창출하는 자산을 보유한 공급자 간의 시장거래를 중개하는 역할을 하는데,⁷⁾ 수요자와 공급자 간의 비대면 거래는 인터넷 웹사이트 또는 모바일 앱 등의 정보통신기술 (ICT)에 기반한 플랫폼에서 이루어진다. 따라서 디지털 플랫폼은 해당 비즈니스 모델의 필수요소 중 하나이다.

6) 공유경제에 대해서는 이수일 외 (2015), 김민정 외(2016) 등에 자세히 설명되어 있다.

7) 김민정 외(2015), p. 15.

4. 양면시장(Two-sided market)으로서의 디지털 플랫폼

대부분의 디지털 경제활동이 플랫폼에 기반하고 있다는 점에서, 디지털 경제는 양면시장 혹은 다면시장(multi-sided market)의 특징을 상당부분 공유하고 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 양면시장이란 상호간에 혹은 적어도 한 그룹이 다른 그룹에 네트워크 효과를 제공하는 두 그룹의 사용자(예: 공급자와 수요자)에게 서로 다른 재화나 용역을 판매하는 플랫폼을 말한다. 이때 네트워크 효과란 특정 재화 또는 용역의 사용자 수가 증가함에 따라 개별 사용자의 해당 재화 또는 용역에 대한 가치가 증가하는 것을 의미한다. 네트워크 효과는 다시 직접적인 네트워크 효과(direct network effect)와 간접적인 네트워크 효과(indirect network effect)로 구분된다. 직접적인 네트워크 효과란 자신이 속한 그룹의 사용자 수가 증가하는 것이 해당 그룹의 사용자에게 긍정적인 영향을 주는 것을 의미한다. 예를 들어, 전화를 사용하는 사람의 수가 증가하면 기존에 전화를 사용하고 있던 사람들의 전화에 대한 가치가 상승할 것이다. 반면 간접적 네트워크 효과는 두 그룹 이상의 사용자가 존재하는 상황에서 자신이 속한 그룹의 사용자 수 증가가 다른 그룹에 긍정적인 영향을 줄 때 발생한다. 특정 신용카드 회사의 가맹점 수가 증가하면 해당 신용카드를 소유하고 있는 소비자에게 긍정적인 영향을 주는 것이 그 예다. 반대로 해당 신용카드를 소유하고 있는 소비자의 수가 증가하는 것 역시, 해당 신용카드 가맹점에 긍정적인 효과를 주게 된다. 이러한 구분을 따른다면 양면시장은 서로간에 혹은 적어도 한 그룹이 다른 그룹에 “간접적” 네트워크 효과를 주는 두 개의 사용자 그룹으로 구성된 플랫폼을 의미한다고 할 수 있다.

앞서 제시한 디지털 경제를 구성하는 다양한 유형의 디지털 플랫폼들은 양면시장 혹은 다면시장의 특성을 가지고 있다. 예를 들어, 이베이와 같은 온라인 거래시장에서는 재화 또는 용역을 판매하는 공급자와 구매하려는 소비자 사이에 간접적 네트워크 효과가 존재한다. 구매자 입장에서는 판매자의 수가 많을수록, 판매자 입장에서는 구매자의 수가 많을수록 해당 플랫폼을 사용함으로써 얻을 수 있는 가치가 증가한다. 마찬가지로 우버와 같은 차량공유 플랫폼 역시 차량을 운용하는 서비스 공급자와 서비스 수요자 사이에 간접적 네트워크 효과가 존재하기 때문에 양면시장의 예로 볼 수 있다. 또한 간접적 네트워크 효과가 상호간에 있는 것이 아니라 한 쪽 방향으로만 존재하는 양면시장의 예도

양면시장이란 상호간에 혹은 적어도 한 그룹이 다른 그룹에 네트워크 효과를 제공하는 두 그룹의 사용자에게 서로 다른 재화나 용역을 판매하는 플랫폼을 말한다.

**양면시장의 특징은
네트워크 효과의
존재로 인해
수확체증의 속성을 보이는
경우가 많다는 점이다.
이러한 특징 때문에
양면시장 플랫폼 간의
경쟁은 소수의
독점적 지위를 누리는
시장지배자가 존재하는
형태로 귀결되는
경우가 많다.**

존재한다. 해당 플랫폼의 개인회원과 광고주로 구성된 페이스북과 같은 소셜네트워크 서비스의 경우 개인회원 수의 증가가 광고주에게는 긍정적인 영향을 주지만, 반대로 광고주 수의 증가가 개인회원의 페이스북에 대한 가치를 증가시킨다고 보기는 힘들다. 마찬가지로 구글과 같은 검색엔진도 유사한 양면시장의 특성을 지닌다고 할 수 있다.⁸⁾

디지털 경제를 구성하고 있는 다양한 플랫폼이 양면시장의 특성을 가지고 있는지 여부가 중요한 것은 양면시장의 특성을 가지고 있는 기업의 행태가 일반적인 기업과 다르기 때문이다. 양면시장에 대한 연구는 Rochet and Tirole(2006)이 발표된 이후 활발히 진행되었는데 본고에서는 이들 연구에서 제시하고 있는 양면시장의 특징과 주요 함의에 대해서만 간략하게 소개한다.

양면시장의 첫 번째 특징은 네트워크 효과의 존재로 인해 수확체증(increasing returns to scale)의 속성을 보이는 경우가 많다는 점이다. 사용자가 많은 대규모 플랫폼에 참여하는 경우 더 강한 네트워크 효과를 누릴 수 있기 때문에, 해당 플랫폼에 참여하기 위해 더 높은 가격을 지불할 용의가 생긴다. 이러한 특징 때문에 양면시장 플랫폼 간의 경쟁은 소수의 독점적 지위를 누리는 시장지배자가 존재하는 형태로 귀결되는 경우가 많다. 실제로 신용카드 산업, 모바일 어플리케이션 플랫폼 시장 등은 소수의 기업이 시장점유율의 대부분을 차지하고 있다.

또한, 기업이 한 그룹의 사용자에게 매기는 가격이 해당 사용자 그룹으로부터의 이윤뿐 아니라, 다른 그룹의 사용자로부터 얻을 수 있는 이윤에도 영향을 준다. 예를 들어, 신문구독료를 높이는 경우 구독자 수는 감소하게 된다. 이러한 경우 광고주 입장에서는 해당 신문에 실는 광고의 가치가 감소하게 되어 광고수입 역시 줄어들게 된다. 이러한 이유로 양면시장 플랫폼은 한 그룹의 사용자에게 아주 낮은 가격을 제시하거나 심지어 보조금을 지급하는 경우가 많다. 이때 가격탄력성이 낮은 사용자 그룹, 해당 플랫폼 서비스의 품질과 밀접한 관련이 있는 그룹에 높은 가격을 부과하는 것이 최적으로 알려져 있다. 실제로 이베이의 경우 구매자에게 무료로 서비스를 제공하고, 판매자에게만 수수료를 부과하고 있으며, 비디오 게임기를 제조하는 기업 역시 게임기 자체는 손해를 보면서 낮은 가격으로 판매하는 대신, 게임 소프트웨어 제조업체로부터 로열티를 수취하는 방식으로 수익을 창출하고 있다.

8) 일부 학자들은 간접적 네트워크 효과가 상호간에 존재하는 경우에만 양면시장으로 볼 수 있다고 주장한다. 따라서 페이스북 등의 소셜네트워크 서비스와 구글과 같은 검색엔진 등을 양면시장으로 볼 것인지에 대해서는 완벽히 일치된 의견이 있는 것은 아니며, 이에 대해서는 Luchetta (2014)에서 자세히 논의하고 있다.

Ⅲ. 디지털 경제에서의 정책이슈

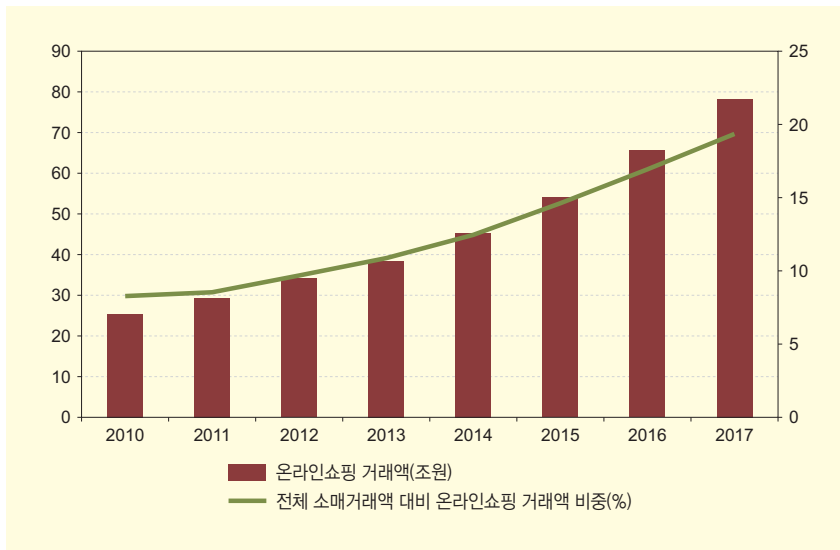
디지털 기술 발달로 인한 경제적 비용의 급격한 하락은 소비자, 기업 등 경제주체들의 행태에 많은 변화를 가져왔다. 기술 발달로 인해 기존에 볼 수 없던 새로운 형태의 거래가 이루어지기도 하고 기존의 경쟁방식에 큰 변화가 생기기도 한다.

우리나라의 경우도 디지털 기술의 영향력이 빠르게 증가하고 있는데 인터넷 사용자 비율은 2016년 기준 88.3%로 세계 최고수준이며, 2010년대 들어서도 꾸준히 상승하는 추세에 있다.⁹⁾ 또한 우리나라의 온라인쇼핑 거래액 및 전체 소매거래액 대비 비중을 살펴보면, 2010년대 이후 꾸준히 상승하는 추세를 확인할 수 있다. 2017년 기준, 온라인쇼핑 거래액은 약 78.2조원 수준으로 전체 소매거래액의 약 19.4%를 차지하고 있다. 2010년 기준 온라인쇼핑 거래액이 전체 소매거래액에서 차지하는 비중이 8.2%였다는 점을 고려할 때 그 증가 속도가 매우 빠르다고 할 수 있다.

우리나라의 경우도 디지털 기술의 영향력이 빠르게 증가하고 있는데 인터넷 사용자 비율은 2016년 기준 88.3%로 세계 최고수준이며, 2010년대 들어서도 꾸준히 상승하는 추세에 있다.

[그림 1] 우리나라의 온라인쇼핑 거래액 및 비중 추이

(단위: 조원, %)



출처: 통계청, 「서비스업동향조사」 및 「온라인쇼핑 동향」

9) 과학기술정보통신부 및 한국인터넷진흥원 「인터넷이용실태조사」, 각 연도

OECD(2017a)에서는
시장을 하나의
양면시장으로 볼 것인지
두 개의 시장으로
볼 것인지 그 자체보다는
두 사용자 그룹 사이의
네트워크 효과에 대한
정밀한 측정 및
고려를 하는 것이
더 중요하다는 의견을
제시한 바 있다.

또한 2013년 33조 4,467억원 수준이던 우리나라의 디지털 콘텐츠 시장 규모가 2015년 39조 8,952억원으로 증가하였으며 2018년에는 50조원을 상회할 것으로 예측되고 있다.¹⁰⁾ 또한 에어비앤비 등 공유 플랫폼에 대한 관심 및 이용자 수도 해마다 증가하고 있다.¹¹⁾

이러한 변화에 따라 기존에는 볼 수 없던 새로운 유형의 정책이슈가 나타날 가능성이 있으며, 이에 대응하여 정부가 어떠한 역할을 해야 하는가에 대해서도 고민이 필요할 것이다. 본 소절에서는 디지털 경제하에서의 정책이슈를 경쟁 이슈와 조세 이슈로 나누어 살펴보고, 시사점 및 정책방향에 대해 논의한다.

1. 경쟁 및 산업정책 이슈

앞서 살펴본 것처럼 디지털 경제하에서는 5가지의 경제적 비용이 급격히 하락하며, 대부분의 디지털 플랫폼은 양면시장 혹은 다면시장의 특징을 가지고 있다. 이러한 특성 때문에 기업 간 경쟁의 형태도 기존 시장에서의 그것과 차이를 보이게 되며, 기존에는 상대적으로 중요성이 크지 않았던 이슈의 중요성이 확대되기도 한다.

가. 기존 경쟁정책의 유효성

경쟁정책과 관련된 디지털 경제의 첫 번째 정책이슈는 기존 경쟁정책의 유효성에 관한 것이다. 이는 디지털 기술의 발달에 따라 경쟁정책의 틀이 근본적으로 변화해야 하는지, 아니면 기존의 틀 안에서 충분히 대처할 수 있는지는 향후 정부의 대응방향을 설정하는 데 상당히 중요한 문제라고 할 수 있다.

모든 경쟁정책의 시작은 기업이 경쟁하는 관련 시장(relevant market)을 규정하는 것으로부터 시작된다. 예를 들어, 기업 간 합병이 반경쟁적인지 여부를 판단하기 위해서는 합병으로 영향을 받는 관련 시장을 토대로 분석을 진행해야 할 것이다. 양면시장 혹은 다면시장의 특징을 가지는 디지털 플랫폼의 경우, 관련 시장을 하나의 양면시장으로 볼 것인지, 상호간에 영향을 주는(interrelated) 두 개의 시장으로 볼 것인지를 문제가 생긴다. OECD(2017a)에서는 시장을 하나의 양면시장으로 볼 것인지 두 개의 시장으로 볼 것인지 그 자체보다는 두 사용자 그룹 사이의 네트워크 효과에 대한 정밀한 측정 및 고려를 하는 것이 더 중요하다는 의견을 제시한 바 있다.¹²⁾

10) 정보통신산업진흥원, 「2016년 국내 디지털 콘텐츠 시장조사」, p. 40.

11) 김민정 외(2016), pp. 227~234.

12) OECD(2017a), p. 10.

다음으로는 특정 기업의 시장지배력(market power)을 측정하는 문제다. 일반적으로 시장지배력을 측정하는 지표(measure)는 가격변화에 대한 수요의 반응성 정도에 영향을 받도록 설계되어 있는데, 이 역시 네트워크 효과를 고려하지 않는 경우 잘못된 결론이 도출될 가능성이 높다. 예를 들어, 상호간의 네트워크 효과가 존재하는 양면시장 플랫폼에서 A그룹의 사용자에 대한 가격이 인상되는 경우 A의 수요가 감소하는 데 그치지 않고 B그룹 사용자의 수요도 감소하게 된다. 네트워크 효과로 인해 A그룹 사용자가 감소하면 B그룹 사용자의 플랫폼에 대한 가치가 감소하기 때문이다. 결국 B그룹 사용자의 감소는 다시 A그룹 사용자의 추가적인 감소로 이어지게 된다. 따라서 네트워크 효과를 고려하지 않을 경우 수요 탄력성이 과소추정될 우려가 있다. 결론적으로 시장지배력 측정에서 역시 네트워크 효과에 대한 고려가 매우 중요하다는 점을 알 수 있다.

많은 이론연구에서 양면시장 혹은 다면시장에서 경쟁정책을 적용하는 데 있어 네트워크 효과를 고려해야 한다는 점을 강조하였고, 이에 따라 시장지배력 측정, 수평적 기업합병 분야 등에서는 네트워크 효과가 조정된 지표가 이미 개발되어 사용되고 있다. 예를 들어, 네트워크 효과가 존재할 것으로 보이는 양면시장에서의 기업합병의 효과를 분석할 때는 네트워크 효과가 조정된 Upward Pricing Pressure(UPP) 지표¹³⁾ 등이 사용되고 있다. 결국 양면 혹은 다면시장으로 대표되는 디지털 경제에서도 기존의 경쟁시장의 분석방법 및 틀은 여전히 유효할 것으로 보인다. 다만 네트워크 효과를 분석에 반영하는 것은 매우 중요하며, 기업의 행태가 반경쟁적인지 여부를 판단하는 데 있어 네트워크 효과의 크기를 실증적으로 정밀하게 추정하는 것이 관건이 될 것이다. 이는 신뢰할 수 있는 자료가 존재하는지 등 개별 사례별로 평가되어야 할 문제로 판단된다.

나. 디지털 기술을 활용한 반경쟁적 행태

앞서 살펴본 바와 같이 디지털 경제의 특징 중 하나인 양면 혹은 다면시장은 그 자체로 새로운 경쟁정책의 틀을 요구하지는 않는다. 하지만 디지털 기술 발달로 인해 기존에 볼 수 없던 형태의 반경쟁적 행태가 나타나는 경우 이에 대한 적극적 대응이 요구될 가능성이 있다.

디지털 기술의 발달은 탐색 비용의 축소를 통해 가격검색의 용이성 등 경쟁 친화적인 환경을 조성하는 데 일조하기도 하지만, 기업들이 기존에 볼 수 없던 방식을 통해 반경쟁적 행태를 할 수 있는 기반을 마련하기도 한다. 대표적으로

많은 이론연구에서 양면시장 혹은 다면시장에서 경쟁정책을 적용하는 데 있어 네트워크 효과를 고려해야 한다는 점을 강조하였고, 이에 따라 시장지배력 측정, 수평적 기업합병 분야 등에서는 네트워크 효과가 조정된 지표가 이미 개발되어 사용되고 있다.

13) UPP는 차별화된 재화를 판매하는 기업들 사이의 합병이 이루어질 경우 해당 기업이 가격을 인상할 유인을 나타내는 지표로서, 정부당국이 합병을 허용할지 여부를 판단하는 데 사용된다. 합병 후 기업의 가격인상 유인은 다면시장인지 여부에 따라 달라질 수 있는데, 이러한 이유로 최근에는 UPP지표를 계산할 때 네트워크 효과가 반영되도록 변형된 방식을 사용하고 있다. 이에 대해서는 Affeldt et al.(2013)에서 자세히 논의하고 있다.

디지털 기술의 발달은 기업들이 기존에 볼 수 없던 방식을 통해 반경쟁적 행태를 할 수 있는 기반을 마련하기도 한다. 대표적으로 '디지털 카르텔'이 있다.

디지털 기술을 활용한 담합행위를 들 수 있다. 이를 '디지털 카르텔'이라고 하는데 디지털 카르텔은 알고리즘(algorithm)을 활용한 기업 담합행위를 의미한다. 이는 디지털 경제하에서 탐색 비용, 추적 비용, 확인 비용 등이 급격히 낮아진다는 특성이 기업의 담합행위에 악용될 수 있다는 것을 시사한다. 우리나라에서는 아직까지 디지털 카르텔이 적발된 사례는 없으나, 해외에서는 실제로 다수의 사례가 적발된 바 있다. 대표적으로 영국의 포스터 및 액자 판매 업체인 Trod와 GB Eye가 가격조정 소프트웨어를 사용하여 아마존에서 가격을 담합하였다가 적발되어 과징금이 부과되었다.¹⁴⁾

OECD(2017b)에서는 알고리즘이 담합에 기여할 수 있는 4가지의 대표적인 유형을 소개하고 있다. 모니터링 알고리즘은 경쟁 기업의 가격, 수량 등에 대한 정보를 자동으로 수집하는 알고리즘으로 이를 통해 담합이탈 적발 확률을 높이고 이에 대해 즉각적으로 대응할 수 있도록 도움을 준다. 병행 알고리즘의 담합 참여 기업들이 약속된 가격으로 자동적으로 움직일 수 있도록 하는 방식으로 담합에 기여한다. 특히 담합 참여기업의 이윤의 합을 극대화하는 가격은 시장 상황에 따라 변화할 수 있는데 병행 알고리즘을 사용하면 명시적인 정보교환 없이도 해당 가격으로 변경하는 것이 가능해진다. 신호 알고리즘은 담합기업 간의 소통을 용이하게 하여 담합의 확률을 높인다. 마지막으로, 자기학습 알고리즘은 알고리즘 개발자가 명시적으로 담합행위에 대해 프로그래밍하지 않아도 스스로 이윤을 극대화하는 담합전략을 수행하는 방식이다. 이러한 알고리즘은 해외에서도 아직 적발된 사례는 없으나 기술발달에 따라 기업들이 향후 활용할 가능성이 높은 알고리즘으로 알려져 있다.

〈표 III-1〉 담합에서의 알고리즘의 역할

구분	담합에서의 역할
모니터링(Monitoring) 알고리즘	가격 등 경쟁기업에 대한 정보를 수집하고, 담합에서 이탈한 경우 보복을 수행
병행(Parallel) 알고리즘	동일한 가격 결정 알고리즘을 공유하거나 담합에서 약속된 가격결정방식을 따르는 알고리즘 등을 통해 병행적인 행동을 수행
신호(Signalling) 알고리즘	상호 간에 담합의지, 담합전략을 전달함
자기학습(Self-learning) 알고리즘	스스로 학습하는 알고리즘을 통해 담합참여 기업 이윤의 합을 극대화

출처: OECD(2017b), Table 3, p. 32.

14) <https://www.gov.uk/government/case-studies/online-sellers-price-fixing-case-study>(접속일: 2018.06.05)

디지털 시장은 거래 빈도가 높고, 정보가 비교적 투명하여 경쟁기업에 대한 정보를 손쉽게 수집할 수 있다는 특징을 가진다. 또한 앞서 살펴본 다양한 알고리즘은 기업들의 담합을 더욱 손쉽게 해준다.

디지털 기술을 활용한 반경쟁적 행태는 담합에만 국한된 것은 아니다. 예를 들어 알고리즘을 통해 자동생성된 계정으로 평점 및 후기 조작 행위, 특정 키워드를 반복적으로 검색하여 검색엔진의 결과에 영향을 주는 행위 등도 보고된 바 있다.

이러한 반경쟁적 행태는 모두 디지털 경제가 발달하면서 새롭게 등장한 유형으로 디지털 기술의 발달이 가지는 장점뿐 아니라, 잠재적인 위험에 대해서도 주목할 필요가 있음을 시사한다. 특히 디지털 기술은 앞으로도 지속적으로 발전할 것으로 예측되는 만큼 이를 이용한 반경쟁적 행위 역시 더욱 다양화되고 확대될 전망이다. 따라서 이러한 변화에 대한 제도적·정책적 대응은 반드시 필요하다.

우선적으로 생각해 볼 수 있는 것은 기업들의 새로운 반경쟁적 행태를 규제할 수 있는 법적 근거를 마련하는 일이다. 디지털 기술을 활용한 반경쟁적 행태는 최근의 기술 발전에 따라 새롭게 등장한 유형이 많기 때문에 이에 대한 명확한 규정이 존재하지 않는 경우가 많다. 예를 들어 우리나라의 경우 사업자들 간 정보 교환만으로는 담합으로 볼 수 없다는 판례 등을 고려할 때 디지털 카르텔에 대한 법적 제재 근거가 부재한 상황으로 보인다¹⁵⁾ 지적이 있다. 디지털 기술의 발전 속도를 정부 정책·법안의 변화 속도가 따라잡을 수는 없을지라도 향후 잠재적으로 문제 소지가 있는 이슈는 지속적으로 검토하고 선제적으로 대응하려는 노력이 요구된다.

또한 기업들과 마찬가지로 정부 역시 디지털 기술을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 디지털 기술이 발달함에 따라 빅 데이터 분석 및 인공지능을 활용하여 정부 행정의 효율성을 제고하는 사례가 나타나고 있다. 실제로, 미국 뉴욕시는 건물 위치, 자재, 세금납부 상태, 지역별 과거 화재패턴 등 7,500여개의 위험요소(risk factors)를 이용한 분석을 통해 화재안전검사를 수행하고 있다.¹⁶⁾ 마찬가지로, 기업들이 새로운 기술을 이용한 반경쟁적 행태를 감독하고 적발하는 데 있어 관련 기술을 사용하는 것은 효율적인 대응이 될 수 있다. 암묵적 담합의 성격을 띠고 있는 디지털 카르텔의 경우 담합의 지속성이 높고, 적발 가능성이 낮다. 또한 적발 가능성이 낮기 때문에 담합 참여자의 자진신고 유인도 크

디지털 기술은 앞으로도 지속적으로 발전할 것으로 예측되는 만큼 이를 이용한 반경쟁적 행위 역시 더욱 다양화되고 확대될 전망이다. 따라서 이러한 변화에 대한 제도적·정책적 대응은 반드시 필요하다.

15) 김건우(2017), p. 18.

16) https://apolitical.co/solution_article/new-york-city-saving-lives-predicting-fires-will-break/(접속일: 2018.06.05)

저작권 정책을 설계할 때에는 디지털 재화만이 가지는 특징, 디지털 기술발달에 따른 새로운 수익창출 수단의 가능성 등을 종합적으로 염두에 두고 사회적 손실을 최소화하는 방안에 대해 고민해야 할 것이다.

지 않은 편이다. 따라서 정부 역시 알고리즘을 통해 기업들의 가격책정 패턴 등 관련 정보를 수집하고 이를 이용하여 시장의 경쟁 상황에 대해 판단할 수 있어야 디지털 카르텔을 효과적으로 규제할 수 있을 것이다. 이를 위해 디지털 기술을 활용한 분석을 수행하는 전담부서를 설치하거나 전문 인력을 활용하는 방안도 고려할 필요가 있다.

다. 기타 이슈: 저작권 및 개인정보 보호 문제

디지털 경제에서는 저작권 문제의 중요성이 보다 확대된다. 특히 전자음원과 같은 디지털 재화는 공공재적 성격을 갖는 경우가 많아 저작권에 대한 보호는 매우 중요한 문제다. 디지털 재화에 대한 저작권 보호가 제대로 이루어지지 않는다면 관련 산업의 수입은 감소될 것이다. 또한 저작권은 잠재적 생산자가 새로운 제품을 제작할지 여부를 결정하는 데 직접적인 영향을 주기 때문에 장기적으로 디지털 재화가 과소생산되는 문제를 야기한다.

물론 저작권, 특허 등의 개념은 전혀 새로운 것이 아니다. 디지털 경제에서도 저작권 보장 범위가 좁고 기간이 짧을수록 새로운 제품을 제작할 유인이 감소하게 된다는 점은 전통적 재화의 경우와 동일하다. 또한 기존 경제에서와 마찬가지로 저작권의 보장은 제작자의 독점적 지위로 인한 사중손실을 발생시킨다.

결론적으로 디지털 경제하에서는 디지털 재화의 복제 및 배포의 용이성으로 인해 저작권 정책의 중요성은 더욱 확대된다고 볼 수 있으나, 최적의 정책을 설계함에 있어서는 기존의 이론적 틀에서 크게 벗어난다고 보기는 힘들다. 다만, 디지털 재화의 공공재적 특성에 대한 추가적인 고려는 반드시 필요할 것으로 보인다. 디지털 기술의 발달로 복제 비용이 급격히 하락하였지만, 한편으로는 디지털 재화를 생산하고 배포하는 비용 역시 축소되었다. 또한 디지털 재화를 불특정 다수에게 전달하는 비용이 0에 가깝다는 점을 이용해 디지털 재화 자체가 아닌 다른 경로로 수익을 창출하는 것도 가능해졌다. 예를 들어, 가수가 전자음원을 무료로 배포하여 인기를 얻고 공연을 통해 수익을 얻는 식이다. 따라서 저작권 정책을 설계할 때에는 디지털 재화만이 가지는 특징, 디지털 기술 발달에 따른 새로운 수익창출 수단의 가능성 등을 종합적으로 염두에 두고 사회적 손실을 최소화하는 방안에 대해 고민해야 할 것이다.

다음으로는 개인정보 보호(privacy)의 문제이다. 개인정보 보호에 관한 문

제는 새로운 것은 아니지만 추적 비용의 감소에 따라 개인정보 자료를 수집하는 것이 용이해지고, 이를 이용해 부가가치 및 수익을 창출하는 사례가 많아지면서 이에 대한 관심이 더욱 확대되고 있다. 이와 관련된 상당히 다양한 이슈가 존재하지만 본고에서는 대표적인 이슈인 개인맞춤형 광고에 대해서 간략하게 논의하고자 한다.

개인맞춤형 광고에 대한 정책은 크게 완전 금지, 허용하지 않는 것을 기본으로 소비자가 선택하여 허용할 수 있도록 하는 방식(opt-in), 그리고 허용하는 것을 기본으로 소비자가 선택하여 허용하지 않을 수 있게 하는 방식(opt-out) 등이 존재한다. 이러한 정책의 효과성은 실증적으로 파악해야 할 문제다. 일반적으로 개인맞춤형 광고를 금지하는 경우 광고의 가치가 줄어들게 되기 때문에 광고주 및 디지털 플랫폼의 수익은 감소하게 된다.¹⁷⁾ 또한 이로 인해 디지털 플랫폼이 소비자에게 제공하는 서비스의 질이 낮아진다면 소비자 후생이 감소할 것이다. 하지만 이와 동시에 소비자는 사생활 보호로 인한 효용을 얻는다. 원론적으로 볼 때, 만약 소비자가 사생활 보호로 얻는 효용이 매우 크다면 개인맞춤형 광고를 규제하는 것이 적절할 것이며, 그 크기가 작다면 허용하는 것이 최적이다. 따라서 개인맞춤형 광고에 대한 정책은 소비자, 광고주 그리고 디지털 플랫폼 모두의 후생을 고려하여 결정되어야 할 것이다.

세계 각국에서는 개인정보 보호 문제의 중요성에 대한 인식하에 구체적인 법안 및 규제안이 시행되거나 제출되고 있다. 유럽의 경우 올해 5월 25일부터 개인정보보호 규정(General Data Protection Regulation)이 시행되어 개인 맞춤형 광고를 제공하기 위해서는 사용자들의 동의를 얻도록 하고 있다. 상대적으로 자율적인 규제를 통해 개인정보 보호 문제에 접근하고 있는 미국에서도 개인정보 보호 법안의 필요성에 대한 논의가 확산되고 있다. 미국 캘리포니아 주에서는 기업들이 수집·판매·공유한 개인정보 목록을 공개하고 이용자들이 그들이 방문하지 않은 제3의 웹사이트에 의해 행태정보가 수집되는 것을 금지할 수 있는 Do Not Track(DNT) 옵션(일종의 opt-out 제도)을 의무적으로 부여하도록 하는 법안¹⁸⁾이 오는 11월 주민투표 상정을 목표로 제출되었다.

또한 일부에서는 디지털 플랫폼에 의한 개인정보 보호 문제를 조세를 통해 교정할 수 있다는 주장도 제기되었다. Bloch and Demange(2018)에 의하면 디지털 플랫폼 사용자에게 개인정보 수집을 중지할 수 있는 선택권을 부여하는 방식은 개인정보 수집에 동의한 사용자들에 대한 개인정보 수집을 오히려 강화

**원론적으로 볼 때,
만약 소비자가
사생활 보호로 얻는
효용이 매우 크다면
개인맞춤형 광고를
규제하는 것이
적절할 것이며, 그 크기가
작다면 허용하는 것이
최적이 된다.**

17) Johnson(2013)은 개인맞춤형 광고를 완전히 금지하는 정책, 소비자들이 원하는 경우 허용하는 정책(opt-in), 소비자들이 원하지 않을 경우 제한하는 정책(opt-out)을 실증적으로 비교하였다. 그 결과 광고주와 플랫폼의 이윤이 개인맞춤형 광고를 금지하는 경우와 opt-in 정책의 경우 크게 낮아지는 것으로 나타났다.

18) The California Consumer Privacy Act of 2018

**개인정보 관련 향후
정부정책은 국제적 기준,
최근의 정책추이 등을
참고하여 개인정보 보호 및
활용 가능성을
종합적으로 고려하여
설계되어야 할 것이다.**

하는 결과를 초래할 수 있다. 이들은 또한 디지털 플랫폼의 수익에 대한 과세를 도입할 경우 기업에 의한 지나친 개인정보 수집을 방지할 수 있다고 주장하였다. 구체적으로, 개인정보를 활용한 수익(예: 광고주에게 개인정보를 판매하여 얻은 수익)에 개인정보와 관련되지 않은 수익(예: 검색어 경매를 통한 수익)보다 더 높은 세율을 적용할 경우 이러한 목표가 달성될 수 있다는 연구결과를 제시하였다.

개인정보를 활용하여 수익을 창출하는 비즈니스 모델이 확대되면서 이에 대응할 필요성이 증대되며 각국에서는 개인정보와 관련한 논의가 활발히 진행 중이다. 다만, 개인정보 보호만을 강조할 경우 온라인 광고 산업 및 빅 데이터를 활용한 다양한 사업모델의 발전을 저해할 여지가 있는 것도 사실이다. 따라서 개인정보 관련 향후 정부정책은 국제적 기준, 최근의 정책추이 등을 참고하여 개인정보 보호 및 활용 가능성을 종합적으로 고려하여 설계되어야 할 것이다.

2. 조세정책 이슈

디지털 경제의 발달은 조세정책 측면에서도 중요한 함의를 갖는다. 디지털 기술의 발달에 따라 기업의 이동성은 높아지고 무형의 재화의 중요성도 확대된다. 또한 기업은 소비자와 물리적으로 근접하지 않고도 이윤을 창출할 수 있게 되었다. 기업들에 의한 세원잠식 및 소득이전(BEPS) 문제는 디지털 경제에서 새롭게 나타난 현상은 아니지만, 디지털 기술 발달은 이를 더 심화시키고 있다. 실제로 OECD(2015)에서는 이동성, 데이터 의존성, 네트워크 효과, 양면시장 플랫폼, 독점적 시장구조, 새로운 비즈니스 모델의 등장 등 디지털 경제의 특징이 현행 조세체계에 유의미한 위협이 될 것이라고 열거하고 있다. 디지털 기술 발달에 따른 BEPS 문제는 그 논의의 범위가 매우 방대하므로 본고에서는 과세 쟁점 중 직접세(개인 및 법인소득세)를 중심으로 간략히 논의한다.¹⁹⁾

디지털 경제에서의 소득세 이슈는 국경을 초월한 기업 활동을 통해 얻어지는 수익에 대한 과세권을 어떻게 배분할 것인가의 문제와 직접적인 관련이 있다. 디지털 기술의 발달에 따라 기업들은 유연하게 수익을 이동시킬 수 있게 되었고, 특정 지역에 물리적 실재(physical presence)를 두지 않고도 얼마든지 수익을 창출할 수 있는 다양한 비즈니스 모델이 등장하였다. 즉, 기업의 핵심적인 활동이 이루어지는 장소와 소비자가 존재하는 시장과 물리적으로 가깝지 않아

19) 직접세 관련 쟁점 이외에도 디지털 기술의 발달에 따라 국경을 초월한 전자상거래, 무형재화 거래 등이 확대되면서 재화나 용역이 소비된 곳에서 부가가치세가 과세되지 않는 이슈도 있다. 다만, 우리나라를 포함한 OECD 대부분의 국가에서 OECD에서 권고한 '국외에서 전자서비스 제공 시 소비자국 과세' 제도를 도입하여 이에 대한 대응은 비교적 효과적으로 이루어지고 있는 것으로 판단된다.

도 수익을 창출할 수 있는 사례가 급격히 증가한 것이다. 하지만 현행 조세체계에서는 사업 활동을 영위하는 물리적 장소, 즉 고정사업장(permanent establishment)이 있는 경우에만 과세할 수 있기 때문에 실질적으로 경제활동과 가치 창출이 이루어진 곳에서 과세가 이루어질 수 없다는 근본적인 문제점이 있다.

OECD에서는 BEPS 방지 프로젝트의 일환으로 디지털 경제에서의 조세문제 해결에 대해 논의해왔다. 특히 2020년 “디지털 경제에서의 조세문제 해결” 최종보고서 발표에 앞서 지난 3월 중간보고서를 내놓았는데 동 보고서에서는 최근 각국의 정책대응 현황과 향후 대응방안 수립 시 고려해야 할 원칙 등을 제시하였다.²⁰⁾

먼저 각국이 현재 취하고 있는 대응방식은 1) 새로운 고정사업장 개념의 적용, 2) 디지털 관련 소득을 원천징수 대상 소득으로 분류, 3) 매출에 대한 과세 등이 있다.

첫 번째 대응방식은 물리적 실재뿐 아니라 다양한 디지털 활동에 의해서도 고정사업장 개념이 성립할 수 있도록 내국세법이나 조세조약을 변경하는 것이다. 물리적 실재에 더해 ‘디지털적 실재(digital presence)’에 의해서도 고정사업장 개념이 성립하도록 변경한 국가는 이스라엘(2016년), 슬로바키아(2017년), 인도(2019년 시행 예정) 등이 있다. 특히 이스라엘과 인도의 경우 고정사업장 개념을 물리적 실재가 아닌 ‘경제적 실재(significant economic presence)’에 근거하여 판단하도록 확대하였다는 점에서 의미가 큰 것으로 평가받고 있다. 다만 이러한 변경은 현행 국제조세조약 등에 우선할 수 없기 때문에 그 효과는 제한적일 것으로 판단된다. 이스라엘의 경우 경제적 실재에 의해 고정사업장 개념을 설정하는 것은 이스라엘과 이중과세방지 조약을 맺지 않은 국가에 근거한 기업에 한해서만 적용하고 있다. 한편 유럽연합 집행위원회에서도 디지털 실재에 의해서 고정사업장 개념이 성립하도록 하여 대규모 디지털 기업으로부터 법인세를 과세하는 방안(‘디지털세’)에 대해 제안하였다. 이때 과세대상 소득은 해당 국가의 법인세 제도의 적용을 받으며 기업을 판단하는 기준은 매출액, 사용자 수, 디지털 서비스 계약 건수 등을 제시하였다.

또한 일부 국가에서는 UN의 모델조세협약(UN Model Tax Convention; UN MTC)의 서비스 고정사업장 개념이 물리적 실재에 근거한 것이 아니라는 견해를 받아들이는 방식을 통해 기존의 고정사업장 개념을 확대 적용하고 있다. 일반적으로 서비스 고정사업장이 성립하기 위해서는 물리적 실재가 필요하다고

OECD에서는 BEPS 방지 프로젝트의 일환으로 디지털 경제에서의 조세문제 해결에 대해 논의해왔다. 먼저 각국이 현재 취하고 있는 대응방식은 새로운 고정사업장 개념의 적용, 디지털 관련 소득을 원천징수 대상 소득으로 분류, 매출에 대한 과세 등이 있다.

²⁰⁾ OECD(2018), pp. 133~159, pp. 180~190.

이러한 이론적 배경,
국내와 해외 디지털 기업 간
과세형평성 제고,
현행 과세체계하에서
디지털 기업 과세의
어려움 및 세수입 확보
필요성 등 다양한 이유로
디지털 기업의 매출액에 대해
과세하는 국가가
증가하고 있다.

받아들여지고 있으나, 사우디아라비아 등 일부 국가에서는 이를 수용하지 않은 것이다.

두 번째는 배당, 이자, 사용료 소득 등의 수동적 소득(passive income)은 물리적 실재 없이도 과세될 수 있다는 현행 내국세법과 이중과세방지 협약의 예외규정을 이용하여, 디지털 관련 소득을 수동적 소득으로 분류하는 방식을 통해 과세하는 것이다. 다만 이러한 조치가 국제협약이 아닌 내국세법 개정에 그치고 있어 적용이 제한적이며 기업-소비자 간(B2C) 거래의 경우 징수행정, 납세협력비용 측면에서 어려움이 있는 것으로 평가받고 있다.

세 번째는 특정 디지털 재화 또는 용역으로부터 발생한 매출액에 대해 과세하는 방안이다. 이는 법인소득이 아닌 매출액에 부과되는 과세라는 점에서 특이점이 있다. 디지털 기술이 발달하고 개인정보 활용 등을 통해 수익이 창출되면서 많은 연구자들은 법인소득이 아닌 다른 기준으로 디지털 기업들을 과세하는 방안에 대해 고민해왔다. 디지털 플랫폼 사용자 수를 기준으로 한 종량세, 디지털 거래에 대한 거래세, 디지털 기업의 매출에 대한 매출세 등이 그 예다. Bellflamme and Toulemonde(2018)은 양면시장의 특성을 가지는 두 개의 디지털 플랫폼이 존재할 때의 다양한 과세 방안을 이론적으로 비교분석하였다. 그 결과 매출세가 사용자 수 또는 디지털 거래를 기준으로 부과되는 조세보다 사회후생 측면에서 우월한 것으로 나타났다. Bourreau et al.(2018)은 양면시장의 특성과 독점적 지위를 가지며, 사용자 정보를 이용하여 수익을 창출하는 디지털 플랫폼에 대한 과세문제를 이론적으로 분석하였다. 그 결과 개인정보에 대한 종량세(unit tax on data)보다 광고수익 등에 매출세를 부과하는 것이 세수입과 사회후생 측면에서 더 좋은 것으로 나타났다.

이러한 이론적 배경, 국내와 해외 디지털 기업 간 과세형평성 제고, 현행 과세체계하에서 디지털 기업 과세의 어려움 및 세수입 확보 필요성 등 다양한 이유로 디지털 기업의 매출액에 대해 과세하는 국가가 증가하고 있다. 실제로 인도에서는 2016년부터 기업 간 광고 서비스 매출액에 6% 세율을 적용하여 과세하고 있으며, 프랑스에서는 2016년부터 영상물의 온라인·오프라인 배포를 통한 수익에 대해 2%의 기본세율(특정 영상물엔 더 높은 세율이 적용)로 과세하고 있다. 이때 유튜브와 같이 영상물은 무료로 배포하고 광고를 통해 얻은 수익도 과세대상이 된다.

최근에는 유럽연합 집행위원회 차원에서 앞서 언급한 디지털세가 부과되기

까지 특정 디지털 서비스에 대해 한시적으로 ‘디지털 서비스세’를 도입하는 방안이 제안되어 논의가 진행되고 있다. 디지털 서비스세는 대규모 디지털 기업을 대상으로 한 일종의 매출세로서, 사용자 정보를 활용한 수익(예: 맞춤형 광고 수익)과 사용자 간 연계를 통한 수익(예: 공유경제 플랫폼) 등이 과세대상 수익에 포함된다. 과세대상은 연간 매출액 7억 5천만유로를 초과하고 EU 내 연간 매출액이 5천만유로를 초과하는 기업이며 세율은 매출액의 3%를 제시하였다. 또한 과세 권한은 서비스 제공자가 아닌 사용자의 위치에 따라 결정된다.

우리나라 역시 유럽과 해외 주요국의 디지털 활동소득에 대한 과세 논의 및 제도변경 사항 등을 참고하여, 2020년 OECD 최종보고서 발표 전까지 적용할 한시적 대응방안에 대해 검토해볼 필요가 있다. OECD 중간보고서에서는 각국이 개별적으로 대응방안에 대한 도입을 고려하는 경우 1) 현행 국제조세규범에 부합할 것, 2) 추후 국제적 합의가 이루어지기 전까지 한시적으로 시행할 것, 3) 부가가치 창출에 있어 무형자산과 개인정보 의존적이고 네트워크 효과가 큰 일부 고위험 비즈니스 등으로 특정하여 제한적으로 적용할 것, 4) 세율은 낮게, 과세범위는 좁게 설정해서 지나친 조세부담을 주지 않을 것, 5) 창업기업, 신생기업, 소규모 기업 등에 대한 영향을 최소화할 것, 6) 납세협력비용 및 제도의 복잡성을 최소화할 것 등 6가지의 원칙을 제시하였다. 우리나라 역시 한시적 대응방안 도입에 대한 논의가 이루어질 경우 이러한 원칙에 대한 고려가 필요할 것이다.

IV. 결론

최근의 디지털 기술의 발달은 다양한 경제적 비용을 축소하여 경제활동의 모습을 근본적으로 변화시키고 있다. 디지털 경제로의 전환은 앞으로도 지속될 것으로 전망되며, 따라서 이에 대한 이해와 정책적 대응의 필요성도 더욱 높아지고 있다.


디지털 기술의 발달은 소비자와 생산자 모두에게 편리성을 주지만 한편으로는 기존에 볼 수 없던 새로운 위협이 등장할 수 있는 틀이 되기도 한다. 저작권 문제, 개인정보 보호의 문제 등은 최근 그 중요성이 더욱 확대되고 있으며 디지털 기술을 바탕으로 한 새로운 형태의 기업의 반경쟁적 행위 또한 나타나고 있

우리나라 역시 유럽과 해외 주요국의 디지털 활동소득에 대한 과세 논의 및 제도변경 사항 등을 참고하여, 2020년 OECD 최종보고서 발표 전까지 적용할 한시적 대응방안에 대해 검토해볼 필요가 있다.

**EU에서 제시한
디지털 서비스세의 경우
조세조약과 충돌할
소지가 있다는 점,
자국 소재의 디지털 기업의
조세부담 가중을 통해
관련 산업에 부정적 영향을
줄 수 있다는 점 등을
고려할 때 신중한
접근이 요구된다.**

다. 높아진 이동성과 개인정보 등 무형자산을 통한 가치창출 등은 물리적 실재에 기반한 현행 과세원칙에 위협이 되고 있다.

비즈니스 모델, 경쟁방식, 거래되는 재화 또는 용역의 유형 등이 모두 다양한 형태를 띠고 있는 디지털 경제의 특성상 경쟁정책에 있어 하나의 통일된 결론을 제시하기는 힘든 측면이 있다. 따라서 개별 사안별로 반경쟁적 행위 여부를 판단하되, 이를 실증적으로 측정함에 있어 디지털 플랫폼의 속성, 특히 네트워크 효과가 경쟁이나 기업의 혁신 유인 등에 미치는 영향에 대한 고려가 반드시 필요할 것으로 보인다. 또한 기업이 최신의 기술을 적극적으로 활용하듯이(소비자의 탐색과정에 개입, 디지털 카르텔 등), 정부도 이러한 기술을 이용하여 정책의 효율성을 제고해야 할 것이다.

조세 측면에서는 국제적인 합의가 이루어질 때까지 OECD의 권고사항, EU 및 해외 주요국의 대응동향에 대해 검토하고, 최근 EU를 중심으로 논의되는 한시적 대응방안에 대해서도 참고할 필요가 있다. 다만 EU에서 제시한 디지털 서비스세의 경우 조세조약과 충돌할 소지가 있다는 점, 자국 소재의 디지털 기업의 조세부담 가중을 통해 관련 산업에 부정적 영향을 줄 수 있다는 점 등을 고려할 때 신중한 접근이 요구된다. 

〈참고문헌〉

과학기술정보통신부 및 한국인터넷진흥원, 「인터넷이용실태조사」, 각 연도
김건우, 『알고리즘으로 움직이는 경제 디지털 카르텔 가능성 커진다』, LG경제
연구원, 2017.
김민정 외, 『공유경제에 대한 경제학적 분석』, KDI, 2016.
김빛마로·유현영·김민경, 『디지털 경제의 주요 특징과 조세쟁점 연구』, 한국
조세재정연구원, 2016.12.
정보통신산업진흥원, 『2016년 국외 디지털 콘텐츠 시장조사』, 2017.

Affeldt, P., Filistrucchi, L. and Klein, T. J., “Upward Pricing Pressure in Two-sided Markets,” *The Economic Journal*, 123, 2013, pp. F505–F523.

- Bloch, F. and Demange, G., “Taxation and Privacy Protection on Internet Platforms,” *Journal of Public Economic Theory*, 20, 2018, pp. 52–66.
- Dahlman, C., Mealy, S. & Wermelinger, M., “Harnessing the Digital Economy for Developing Countries,” OECD, 2016.
- Fradkin, Andrey., Elena Grewal, and David Holtz, “The Determinants of Online Review Informativeness: Evidence from Field Experiments on Airbnb,” Technical Report, Working Paper, 2017.
- Goldfarb, Avi and Tucker, Catherine E., “Digital Economics,” NBER Working Paper No. w23684, 2017.
- Johnson, Garrett, “The Impact of Privacy Policy on the Auction Market for Online Display Advertising,” Simon School Working Paper, 2013.
- Langley, P. and Leyshon, A., “Platform Capitalism: the Intermediation and Capitalisation of Digital Economic Circulation,” *Finance and Society*, 3(1), 2017, pp. 11–31.
- Luchetta, G., “Is the Google Platform a Two-sided Market?,” *Journal of Competition Law & Economics*, Volume 10(1), 2014, pp. 185–207.
- Moshary, S., T. Blake, K. Sweeney, and S. Tadelis, “Price Salience and Product Choice,” Working Paper, 2017.4.
- OECD, “Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy,” 2015.
- _____, “Algorithms and Collusion: Competition Policy in the Digital Age,” 2017.
- _____, “Rethinking the Use of Traditional Antitrust Enforcement Tools in Multi-sided Markets,” 2017.7.
- _____, “Tax Challenges Arising from Digitalisation—Interim Report 2018: Inclusive Framework on BEPS,” OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, 2018.3.
- United Nations Conference on Trade and Development, “World Investment Report 2017—Investment and the Digital Economy,” 2017.

최근 조세제도 변화로 인한 소득분위별 세부담 변화: 2015년 재정패널자료를 활용하여

I. 서론



오종현

한국조세재정연구원
부연구위원
(jhoh@kipf.re.kr)

우리나라는 세법을 연례적으로 개정한다. 매년 8월 초면 정부는 다음 연도부터 적용할 세법개정안을 발표하고, 사회 각계각층에서는 정부의 세법개정안에 대해 평가하고 수정안을 제시하는 등의 논의가 진행된다.

세법개정이 연례적으로 이루어지지만 그중에서도 2013~2015년 기간 동안의 조세제도에는 가계의 세부담에 중요한 영향을 미칠만한 몇 가지 큰 변화가 있었다. 2013년 세법개정에서는 2014년 귀속소득부터 적용하는 「소득세법」의 개정이 주목을 받았다. 당시 「소득세법」 개정의 주요 특징 중 하나가 교육비, 의료비, 기부금 등의 주요 공제가 소득공제에서 세액공제로 전환된 것이다. 이 외에도 2013년 세법개정에서는 고소득층의 세율이 인상되는 등 「소득세법」에 다양한 변화가 있었다. 개정세법의 내용을 처음 적용하여 연말정산을 시행한 2015년은 특정 계층의 세부담이 크게 증가하였다는 이유로 논란이 일었고, 이에 보완책을 만들어 사상 유례없이 연말정산을 두 차례 하는 등 사회적으로도 큰 혼란을 치렀다. 이처럼 2013년 「소득세법」 개정은 우리 사회에 적지 않은 영향을 미치는 세제개편이었다.

2015년에도 사회적으로 이슈가 된 소비세제의 변화가 있었다. 담배 소비를 감소시켜 국민의 건강을 증진시키기 위한 담배에 대한 소비세 인상이 그것이다. 2015년부터 담배에 대한 개별소비세가 도입되었고, 지방세인 담배소비세와 담배에 대한 각종 부담금이 인상되어 담뱃값이 전체적으로 2천원가량 상승한 큰 변화였다. 이는 흡연자가 있는 가계의 세부담이 크게 증가할 수 있는 세제 변화였다.

이 외에도 2014년 7월부터 가정의 에너지 중 전기를 대체할 수 있는 등유, 프

로판, 천연가스에 대한 개별소비세율을 인하하여 전기수요의 감소를 유도하였다. 또한 광의의 의미로 조세에 포함할 수 있는 건강보험료율은 해당 기간 동안 매년 인상되었고, 고용보험료율 또한 2013년 7월 한 차례 인상되었다. 이러한 제도적 변화는 모두 가계의 세부담을 변화시키는 요인으로 작용하였다.

본고는 2013~2015년 사회보장기여금을 포함한 조세제도의 변화로 인한 소득분위별 세부담 변화를 살펴보고자 한다. 세부담은 제도적인 요인뿐만 아니라 소득이나 지출의 변화에 의해서도 영향을 받는다. 이에 제도적 요인으로 인한 세부담 변화를 추정하기 위해 소득과 지출은 고정되어 있다는 가정하에 모의실험기법을 활용하여 분석한다. 모의실험을 위한 기반자료로는 2015년 경제활동에 대한 재정패널 제9차조사 자료를 이용한다.

본고는 다음과 같이 구성되어 있다. 제Ⅱ장에서는 2013~2015년 조세제도의 주요 변화에 대해 살펴본다. 제Ⅲ장에서는 분석 자료와 방법에 대해 간략히 설명하고, 제Ⅳ장에서는 소득분위별 세부담 변화 분석을 실시한다. 제Ⅴ장에서는 결론을 제시한다.

Ⅱ. 2013~2015년 조세제도의 주요 변화

1. 소득세

2014년 귀속소득부터 적용되는 2013년 개정세법¹⁾은 전반적으로 고소득계층의 과세를 강화하고, 저소득계층의 과세를 완화하여 소득세의 누진도를 강화하는 방향으로 개정되었다. 개정세법에서는 최고세율이 적용되는 과세표준 구간이 3억원 초과에서 1억 5천만원 초과로 확대되었다. 이에 더 많은 납세자가 최고세율인 38%의 한계세율을 적용받게 되었다.

본고는 2013~2015년 사회보장기여금을 포함한 조세제도의 변화로 인한 소득분위별 세부담 변화를 살펴보고자 한다. 이에 제도적 요인으로 인한 세부담 변화를 추정하기 위해 소득과 지출은 고정되어 있다는 가정하에 모의실험기법을 활용하여 분석한다.

1) 본고에서 소득세에 대한 2013년 개정세법은 2015년 연말정산 보완책으로 개정된 「소득세법」까지 포함한다. 2015년 연말정산 보완책은 2014년 귀속소득에 소급적용되었다.

2014년부터
 주요 공제제도가
 소득공제에서
 세액공제로 전환되었다.
 세액공제로 전환된
 공제제도에는
 자녀에 대한 공제 및
 연금보험료공제,
 그리고 보장성보험,
 교육비, 의료비,
 기부금 등의 특별공제
 등이 포함된다.

〈표 1〉 최고세율 적용 소득구간 변화

	과세표준	공제액
2013년	1,200만원 이하	과세표준의 6%
	1,200만원 초과 4,600만원 이하	72만원+1,200만원 초과금액의 15%
	4,600만원 초과 8,800만원 이하	582만원+4,600만원 초과금액의 24%
	8,800만원 초과 3억원 이하	1,590만원+8,800만원 초과금액의 35%
	3억원 초과	9,010만원+3억원 초과금액의 38%
2014년 이후	1,200만원 이하	과세표준의 6%
	1,200만원 초과 4,600만원 이하	72만원+1,200만원 초과금액의 15%
	4,600만원 초과 8,800만원 이하	582만원+4,600만원 초과금액의 24%
	8,800만원 초과 1.5억원 이하	1,590만원+8,800만원 초과금액의 35%
	1.5억원 초과	3,760만원+1.5억원 초과금액의 38%

출처: 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/main.html>, 접속일자: 2018.03.12.

2014년부터 주요 공제제도가 소득공제에서 세액공제로 전환되었다. 〈표 2〉에 나타난 바와 같이 세액공제로 전환된 공제제도에는 자녀에 대한 공제 및 연금보험료공제, 그리고 보장성보험, 교육비, 의료비, 기부금 등의 특별공제 등이 포함된다. 이와 같은 세제개편 또한 소득세의 누진도를 강화시킨다. 〈표 2〉를 살펴보면, 소득공제와 세액공제에서 공제대상금액은 큰 차이 없이 유지된다. 가령 교육비 공제의 경우 소득공제와 세액공제 모두 공제대상금액은 대학생 교육비의 경우 1인당 900만원 한도며, 취학 전 아동 및 초·중·고교생 교육비 한도는 1인당 300만원으로 동일하다. 다만 세액공제는 대부분 공제대상금액의 15%를 세액공제하는 방식으로 제도가 변화하였다. 이러한 변화는 한계세율이 낮은 저소득계층에 더 유리한 것이다. 소득공제제도하에서 최종적인 세부담 감소 규모는 한계세율에 영향을 받기 때문이다. 소득이 낮아 한계세율이 15%보다 낮은 경우 소득공제제도하에서는 세부담 감소 규모가 공제대상금액의 15%보다 낮다. 반면, 소득이 높아 한계세율이 15%보다 높은 계층은 소득공제제도하에서 세부담 감소 규모가 공제대상금액의 15%보다 크다. 반면 세액공제제도하에서는 소득수준에 따른 한계세율의 차이와 관계없이 모든 소득계층의 세부담 감소 규모가 공제대상금액의 15%로 같아지는 효과가 있다. 이에 주요 공제제도가 소득공제에서 세액공제로 전환된 것은 소득세제의 소득재분배 효과를 강화시킨다.

〈표 2〉 주요 공제제도 변화

		항목	한도액	
2013년	소득 공제	자녀	자녀양육비공제	1명당 100만원
			출산입양자공제	1명당 200만원
			다자녀추가공제	2명 연 100만원, 3명 이상 연(100만원+(자녀수-2인)×200만원)
		연금 보험료	퇴직연금소득공제	연 400만원
			연금저축소득공제	
		특별 공제	보장성보험료	연 100만원
			의료비	총급여 3% 초과하는 경우 공제 본인·65세 이상·장애인: 한도 없음 그 외 부양가족: 연 700만원 한도
			교육비	근로자본인 및 장애인특수교육비: 전액 취학 전 아동 및 초·중·고생: 1명당 300만원 한도 대학생: 1명당 900만원 한도
			법정기부금	근로소득금액
			우리사주 기부금	(근로소득금액-정치자금기부금-법정기부금공제액)×30%
			지정기부금	(근로소득금액-정치자금기부금-법정기부금-우리사주조합기부금)×30% (종교단체의 경우10%)
			정치자금기부금	근로소득금액
			표준공제	특별공제합계액과 100만원 중 큰 금액
2014년 이후	세액 공제	자녀	자녀세액공제	2명까지 1명당 15만원, 2명 초과 1명당 30만원
			출산입양자	1명당 30만원
			6세 이하	6세 이하 공제대상자녀 2명 이상인 경우 1명당 15만원
		연금 계좌	과학기술인력공제	연 400만원 연금계좌 납입금액의 12%(15%)
			퇴직연금공제	
			연금저축공제	
		특별 공제	보장성보험	연 100만원, 보험료 납입액×12%(장애인 15%)
			의료비	총급여 3% 초과하는 경우 공제 본인·65세 이상·장애인: 한도 없음 그 외 부양가족: 연 700만원 한도 공제대상금액×15%
			교육비	근로자본인 및 장애인특수교육비: 전액 취학 전 및 초·중·고생: 1명당 300만원 한도 대학생: 1명당 900만원 한도 공제대상금액×15%
			법정기부금	(법정기부금+지정기부금)×15%, 3천만원 초과분×25%
			우리사주 기부금	(근로소득금액-정치자금기부금-법정기부금공제액)×30% (법정기부금+지정기부금+우리사주조합)×15%, 3천만원 초과분×25%
			지정 기부금	(종교외)근로소득금액-정치·법정·우리사주의 30%한도 (종교)(근로소득금액-정치·법정·우리사주)×10%+[(근로소득금액-정치·법정·우리사주)×20%와 종교단체 외에 지급한 금액 중 적은 금액] 한도 법정기부금+지정기부금 15%, 3천만원 초과분 25%
			정치자금기부금	근로소득금액 10만원 이하 100/110, 10만원 초과 15%, 3천만원 초과 25%
표준세액공제	특별세액공제 합계액과 13만원 중 큰 금액			

출처: 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/main.html>, 접속일자: 2018.03.12.

2014년부터
근로소득공제와
근로소득세액공제 제도에
변화가 있었다.
주요 공제가 소득공제에서
세액공제로 전환된 것과
유사하게 근로소득에 대한
공제 또한 소득공제는
축소되고 세액공제는
확대된 것으로
풀이된다.

앞에서 논의한 세제 변화 외에도 2014년부터 근로소득공제와 근로소득세액 공제 제도에 변화가 있었다. 근로소득공제는 모든 소득구간에 대해 축소되어 납세자의 세부담을 증가시키는 방향으로 작용하였다. 총급여액이 500만원 이하인 경우 근로소득공제율이 80%에서 70%로 감소하였다. 또한 총급여액이 4천만~1억원 구간에서는 근로소득공제금액이 75만원 감소하였고, 1억원을 초과하는 구간에서는 근로소득공제율이 5%에서 2%로 추가적으로 낮아졌다.

한편 근로소득세액공제는 확대되었다. 주요 공제가 소득공제에서 세액공제로 전환된 것과 유사하게 근로소득에 대한 공제 또한 소득공제는 축소되고 세액공제는 확대된 것으로 풀이된다.

〈표 3〉 근로소득공제 제도 변화

	총급여액	공제액
2013년	500만원 이하	총급여액의 80%
	500만원 초과 1,500만원 이하	400만원+(500만원을 초과하는 금액의 50%)
	1,500만원 초과 3,000만원 이하	900만원+(1,500만원을 초과하는 금액의 15%)
	3,000만원 초과 4,500만원 이하	1,125만원+(3,000만원을 초과하는 금액의 10%)
	4,500만원 초과	1,275만원+(4,500만원을 초과하는 금액의 5%)
2014년 이후	500만원 이하	총급여액의 70%
	500만원 초과 1,500만원 이하	350만원+500만원을 초과하는 금액의 40%)
	1,500만원 초과 4,500만원 이하	750만원+(1,500만원을 초과하는 금액의 15%)
	4,500만원 초과 1억원 이하	1,200만원+(4,500만원을 초과하는 금액의 5%)
	1억원 초과	1,475만원+(1억원을 초과하는 금액의 2%)

출처: 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/main.html>, 접속일자: 2018.03.12.

〈표 4〉 근로소득세액공제 제도 변화

	공제금액	공제한도
2013년	<ul style="list-style-type: none"> • 산출세액 50만원 이하 → 산출세액 × 55% • 산출세액 50만원 초과 → 27만5천원 + (산출세액 - 50만원) × 30% 	<ul style="list-style-type: none"> • 50만원 (산출세액 125만원 이상)
2014년 이후	<ul style="list-style-type: none"> • 산출세액 130만원 이하 → 산출세액 × 55% • 산출세액 130만원 초과 → 71만5천원 + (산출세액 - 130만원) × 30% 	<ul style="list-style-type: none"> • 총급여 3,300만원 이하 → 74만원 • 총급여 3,300만원 초과 7,000만원 이하 → 74만원 - [(총급여액 - 3,300만원) × 0.8%] 66만원보다 적은 경우 66만원 • 총급여 7,000만원 초과 → 66만원 - [(총급여액 - 7,000만원) × 1/2] 50만원보다 적은 경우 50만원

출처: 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/main.html>, 접속일자: 2018.03.12.

2014년만큼 큰 변화는 아니지만, 2015년 귀속소득에 적용하는 「소득세법」에도 변화가 있었다. 연금계좌세액공제의 공제대상금액 한도액이 400만원에서 700만원으로 확대되었다. 다만, 이는 퇴직연금계좌를 포함할 경우의 한도액이고, 연금저축계좌 납입 한도액은 기존과 같이 400만원으로 유지되었다.

2. 소비세

분석 대상 기간 중 소비과세에서 가계의 세부담에 영향을 미칠만한 변화는 유류와 담배에 대한 과세제도 변화다. 2014년 7월부터 유류 중 일부 유종의 개별소비세율을 탄력세율을 적용하여 인하하였고, 2015년부터 담배에 대한 과세가 강화되었다. 이에 소비세제의 변화로는 유류와 담배에 대한 과세체계의 변화를 반영하여 분석한다.

유류에 대한 과세는 가계의 세부담이 완화되는 방향으로 세율이 조정되었다. 2014년 7월부터 등유에 대한 세율은 1리터당 90원에서 63원으로, 프로판가스에 대한 세율은 1kg당 20원에서 14원으로, 천연가스에 대한 세율은 1kg당 60원에서 42원으로 각각 인하되었다. 이러한 일부 유종에 대한 세율 인하는 가정용 에너지 중 전기 수요의 일부를 가격조정을 통하여 대체에너지로 전환시키기 위한 조치였다.²⁾

2014년 7월부터 등유에 대한 세율은 1리터당 90원에서 63원으로, 프로판가스에 대한 세율은 1kg당 20원에서 14원으로, 천연가스에 대한 세율은 1kg당 60원에서 42원으로 각각 인하되었다.

2) 「개별소비세법 시행령」, 대통령령 제25197호, 제정·개정이유 주요내용, 가. 탄력세율 적용 과세대상 및 세율(제2조의2 제1호·제2호 및 제4호)

2015년 궤련에 대한 개별소비세가 궤련 20개비당 594원의 세율로 처음 도입되었다. 지방세에 속하는 담배소비세는 2015년부터 궤련 20개비당 641원에서 1,007원으로 상승하였다.

〈표 5〉 유류 등 에너지 관련 과세체계 변화

(단위: 원/l, 원/kg)

	과세단위	2014년 6월 이전	2014년 7월 이후
등유	1l	90	63
프로판	1kg	20	14
천연가스	1kg	60	42

출처: 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/main.html>, 접속일자: 2018.03.12.

반면 담배에 대한 소비세율은 가계의 세부담이 증가하는 방향으로 세율이 변동되었다. 담배에 대한 소비세율 인상의 주요 목적은 담배 소비를 감소시키고 국민건강을 증진시키기 위한 것이었다.³⁾ 담배에 대한 세금 및 부담금은 담배의 종류에 따라 다른 세율로 과세된다. 본 연구에서는 재정패널조사를 통해 자료 확보가 가능하고 담배 종류 중 가장 대표적이라 할 수 있는 궤련의 세율 변화를 중심으로 살펴본다. 담배에 대한 소비세율은 궤련 20개비에 대해 정의된다. 즉, 담배에 대한 소비세는 종량세다. 2015년 궤련에 대한 개별소비세가 궤련 20개비당 594원의 세율로 처음 도입되었다. 지방세에 속하는 담배소비세는 2015년부터 궤련 20개비당 641원에서 1,007원으로 상승하였으며, 국민건강증진부담금과 폐기물부담금은 각각 20개비당 354원과 7원에서 2015년부터 841원과 24.4원으로 인상되었다. 담배소비세액에 부가하여 과세하는 교육세율은 50%에서 43.99%로 소폭 낮아졌으나, 궤련 20개비당 세율로 환산하면 320.5원에서 443원으로 증가한 것이다. 이에 궤련 20개비당 전체적인 세부담은 1,322.5원에서 2,909.4원으로 증가하였다.

〈표 6〉 담배 관련 과세체계 변화

(단위: 원/20개비, %)

	과세단위	2014	2015
개별소비세	궤련 20개비	-	594
담배소비세	궤련 20개비	641	1,007
국민건강증진부담금	궤련 20개비	354	841
폐기물부담금	궤련 20개비	7	24.4
지방교육세	담배소비세액 (궤련 20개비)	50% (320.5)	43.99% (443)
합계	궤련 20개비	1,322.5	2,909.4

출처: 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/main.html>, 접속일자: 2018.03.12.

3) 「지방세법」, 법률 제12855호, 제정·개정이유, 개정이유 및 주요 내용

3. 사회보장기여금

가계에 소득, 재산, 연령, 고용상태 등의 요건을 충족하는 가구원이 존재할 경우 가계에는 공적연금, 건강보험, 고용보험에 대한 부담이 의무적으로 발생한다. 이 중 건강보험료율은 분석 대상 기간 중 매년 조금씩 상승하였다. 2013년 건강보험료율은 5.89%였으며, 2014년에는 전년보다 0.1%포인트 상승한 5.99%, 2015년에는 전년 대비 0.08%포인트 상승한 6.07%였다. 건강보험료율과 달리 고용보험료율은 매년 변동되지 않았다. 2013년 이후의 고용보험료율을 살펴보면, 2013년 6월까지 1.1%였던 보험료율이 2013년 7월부터 1.3%로 상승한 이후 해당 비율은 현재까지 유지되고 있다.

〈표 7〉 건강보험료율 및 고용보험료율 변화

(단위: %)

	2013년	2014년	2015년
건강보험료율	5.89	5.99	6.07
고용보험료율	1.1	1.3	

주: 고용보험료율의 경우 2013년 6월까지 1.1%, 그 이후에는 1.3%임
출처: 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/main.html>, 접속일자: 2018.03.12.

한편, 분석 대상 기간 중 공적연금에 대한 제도에는 큰 변화가 없었다. 공적 연금은 국민연금과 특수직역연금으로 구분할 수 있다. 특수직역연금은 공무원 연금, 사립학교교직원연금, 군인연금, 별정우체국연금 등을 포함한다. 분석 대상 기간 중 국민연금에 대한 보험료율은 9%로, 그리고 특수직역연금에 대한 보험료율은 7%로 매년 일정하였다.

2013년 건강보험료율은 5.89%였으며, 2014년에는 전년보다 0.1%포인트 상승한 5.99%, 2015년에는 전년 대비 0.08%포인트 상승한 6.07%였다. 2013년 6월까지 1.1%였던 고용보험료율이 2013년 7월부터 1.3%로 상승한 이후 해당 비율은 현재까지 유지되고 있다.

소득분위별 세부담을 비교하기 위해서는 분석에 포함된 가구를 소득 기준으로 나누어야 한다. 가구를 소득 기준으로 구분할 때 우리나라의 선행연구들은 주로 민간소득 혹은 총소득을 기준으로 가구를 구분한다.

Ⅲ. 분석자료 및 방법

1. 분석자료

본 연구는 2015년의 소득 및 지출 등에 대해 조사한 재정패널 제9차조사 자료를 활용하여 분석한다. 현재 공개된 재정패널조사 자료 중 제9차년도 자료가 가장 최신 자료다. 분석에 포함된 총가구는 모두 3,861가구다.

소득분위별 세부담을 비교하기 위해서는 분석에 포함된 가구를 소득 기준으로 나누어야 한다. 성명재·박기백(2008), 성명재 외(2010), 오종현 외(2017) 등의 선행연구에서는 소득을 시장소득, 민간소득, 총소득, 처분가능소득, 세후소득, 최종소득으로 구분한다. 시장소득은 근로소득, 사업소득, 재산소득 등으로 가계가 시장에서 경제활동을 통해 벌어들인 소득을 의미한다. 민간소득은 시장소득에 사적이전소득이 추가된 것이고, 총소득은 민간소득에 다시 공적현금이전소득이 더해져 정의된다. 처분가능소득은 총소득에서 소득세, 재산세 등의 직접세와 사회보장기여금을 차감한 소득이며, 세후소득은 처분가능소득에서 간접세를 제외한 소득이다. 마지막으로 최종소득은 세후소득에 공적현물이전소득이 추가된 소득을 의미한다.

가구를 소득 기준으로 구분할 때 우리나라의 선행연구들은 주로 민간소득(성명재·박기백(2008), 박기백(2010), 오종현 외(2017)) 혹은 총소득(성명재 외(2010))을 기준으로 가구를 구분한다. 민간소득은 정부의 정책이 가계소득에 직접적으로 개입하기 직전 단계의 소득으로 조세·재정정책의 효과를 측정하는데 유용한 측면이 있다. 하지만 국민연금과 같은 공적연금소득을 포함하지 않아 소득분위에 왜곡을 일으키는 단점이 있다. 가령 은퇴연령가구의 경우 현재 민간소득을 기준으로 1분위에 속하지만 과거 경제활동 당시 고소득계층에 속하였고 이로 인해 일정 수준의 자산을 보유하고 높은 수준의 연금을 수령하고 있다면 해당 가구를 소득 1분위로 취급하는 것이 바람직하지 않을 수 있다. 특히, 민간소득을 기준으로 1분위의 소득이 2분위의 소득보다 낮지만 총소득을 기준으로 1분위와 2분위의 평균소득이 역전되는 현상이 나타나기도 한다. 또한 공적연금소득은 과거 경제활동을 통해 벌어들인 소득의 일부를 미래로 이전한 것이기 때문에 순수한 의미의 공적이전소득과는 차이가 있다.

총소득을 기준으로 가구를 구분한다면 소득구분 시 공적연금소득을 고려할 수 있다는 장점이 존재한다. 하지만 총소득에는 공적연금소득뿐만 아니라 국민 기초생활보장수혜금, 기초연금, 아동양육수당과 같은 사회보장수혜금도 포함된다. 이러한 사회보장수혜금의 상당부분은 저소득층을 대상으로 하며, 저소득층은 사회보장수혜금을 제외한 소득을 기준으로 판별한다. 이에 사회보장수혜금이 가계의 소득 순위를 바꾸지 않는다면 큰 문제가 되지 않으나 사회보장수혜금이 포함되지 않은 소득을 기준으로 가구를 구분하고, 사회보장수혜금의 소득재분배 효과를 분석하는 것이 자연스럽다.

이에 본 연구에서는 민간소득에 공적연금소득을 더한 소득을 기준으로 가구를 구분하여 분석한다. 본고에서는 이를 준총소득이라 칭한다. 즉 준총소득은 민간소득과 총소득의 중간단계에 속한다.

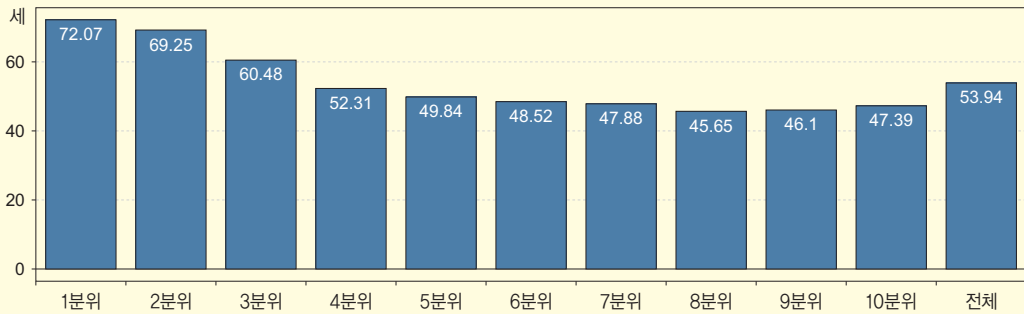
[그림 1]~[그림 4]를 통해 분석 대상 표본의 소득분위별 특성을 살펴보면 다음과 같다. 저소득계층에는 자녀가 없어 가구원 수가 적은 은퇴연령가구의 비중이 높다. 소득 3분위까지는 65세 이상 가구주의 비중이 50% 이상이며 평균 가구원 수가 2명 미만으로 대부분 자녀가 존재하지 않는다. 반면 고소득층에 속하는 8~10분위 계층의 경우 생애주기 관점에서 노동생산성이 높은 시점에 속하는 35~54세가 가구주이면서, 취학 연령의 자녀가 1~2명인 3~4인 가구가 주된 계층이다.

**본 연구에서는
민간소득에 공적연금소득을
더한 소득을 기준으로
가구를 구분하여 분석한다.
이를 준총소득이라 칭하겠다.
즉 준총소득은
민간소득과 총소득의
중간단계에 속한다.**

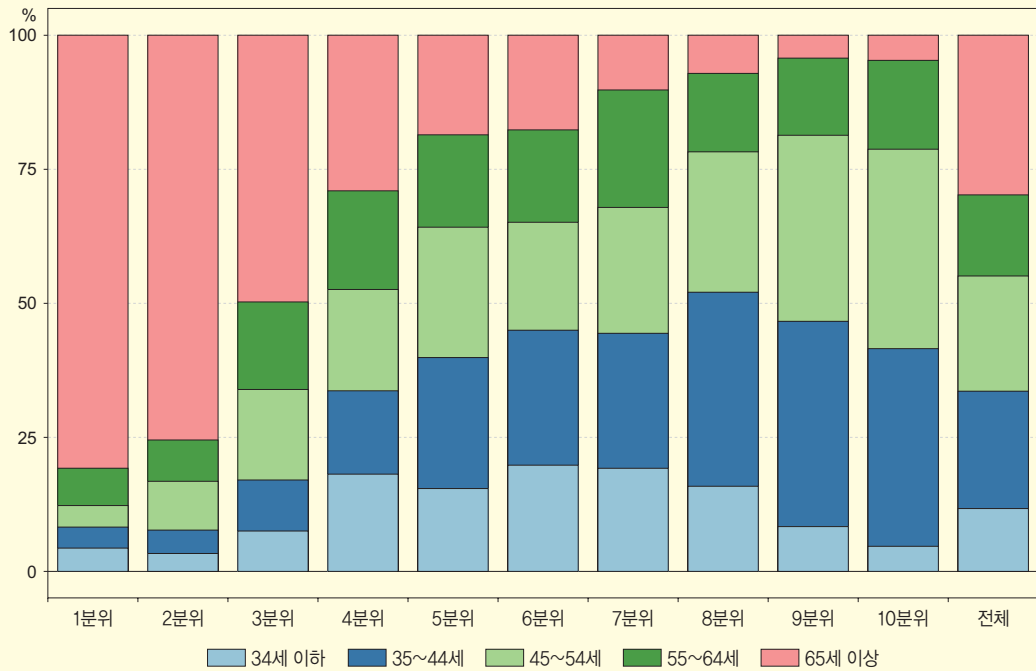
[그림 1] 소득분위별 가구주 평균 연령 분포

(단위: 세, %)

(가) 표본평균



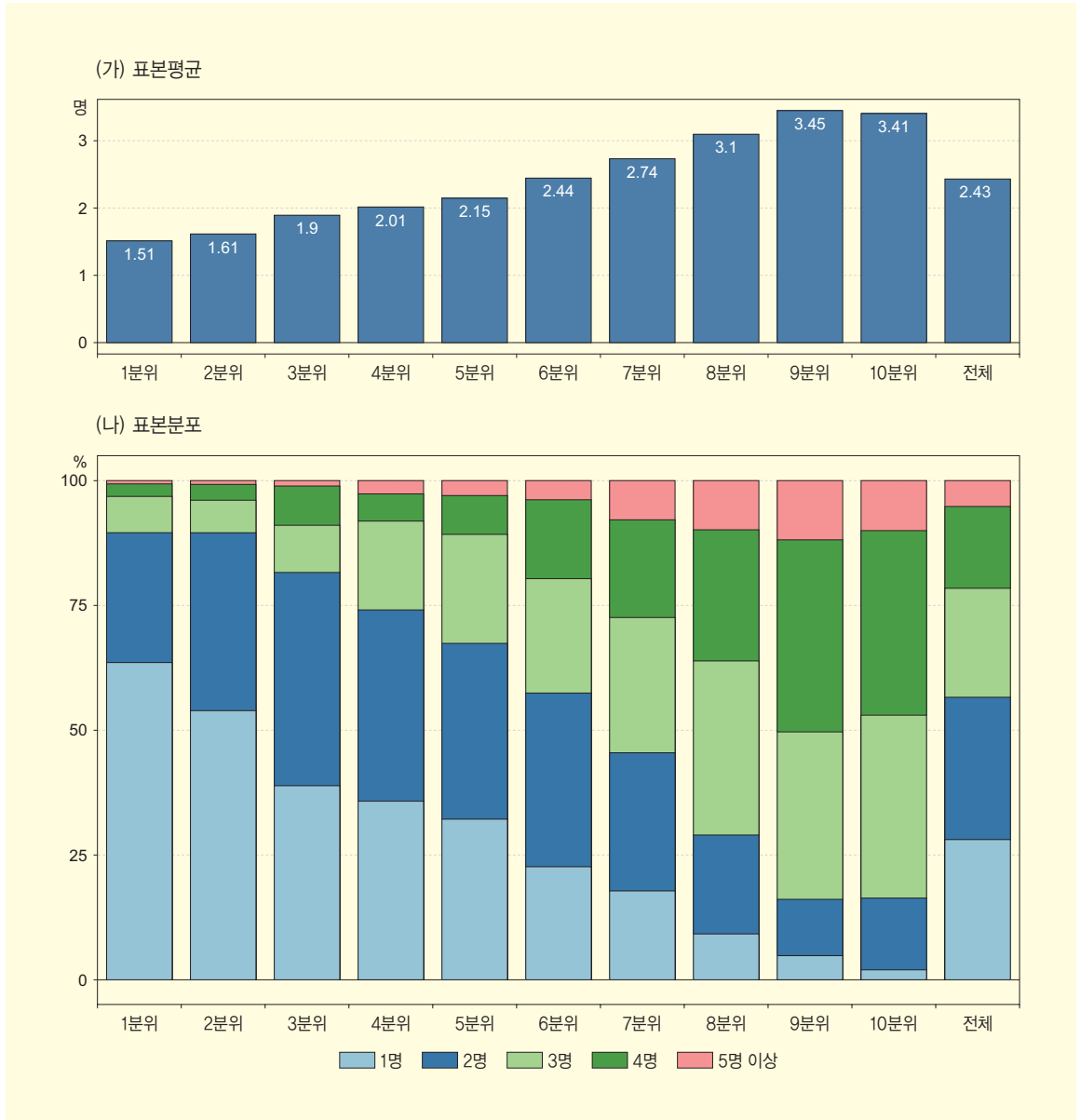
(나) 표본분포



출처: 재정패널조사 제9차년도 자료 이용 저자 도출

[그림 2] 소득분위별 가구원 수 분포

(단위: 명, %)

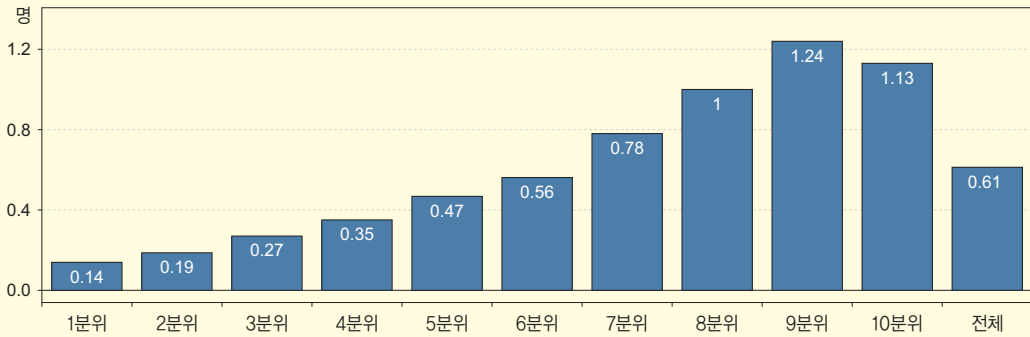


출처: 재정패널조사 제9차년도 자료 이용 저자 도출

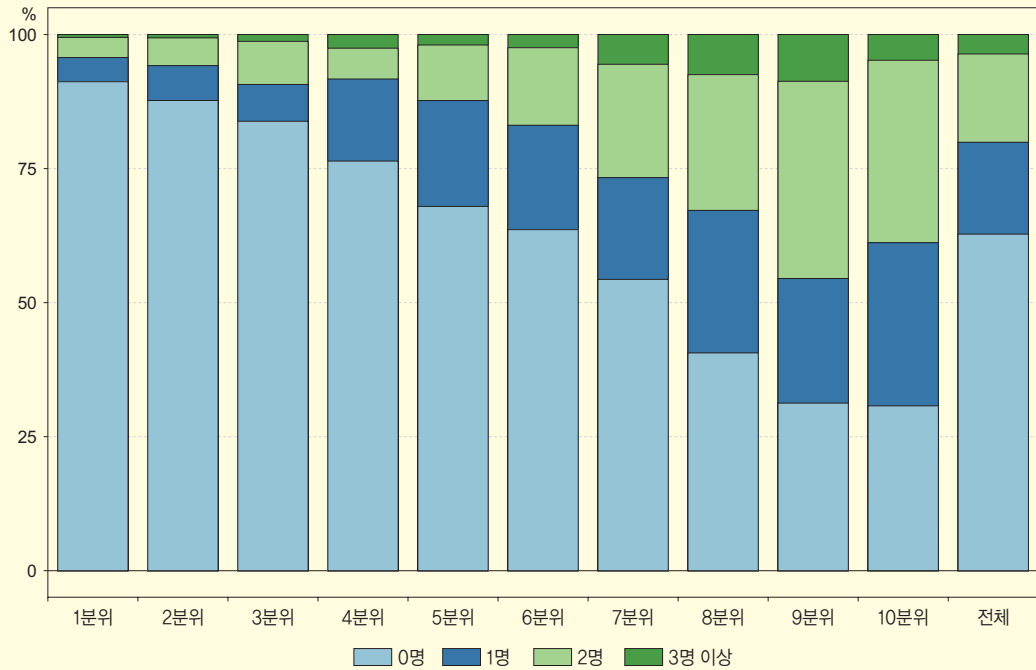
[그림 3] 소득분위별 자녀 수 분포

(단위: 명, %)

(가) 표본평균



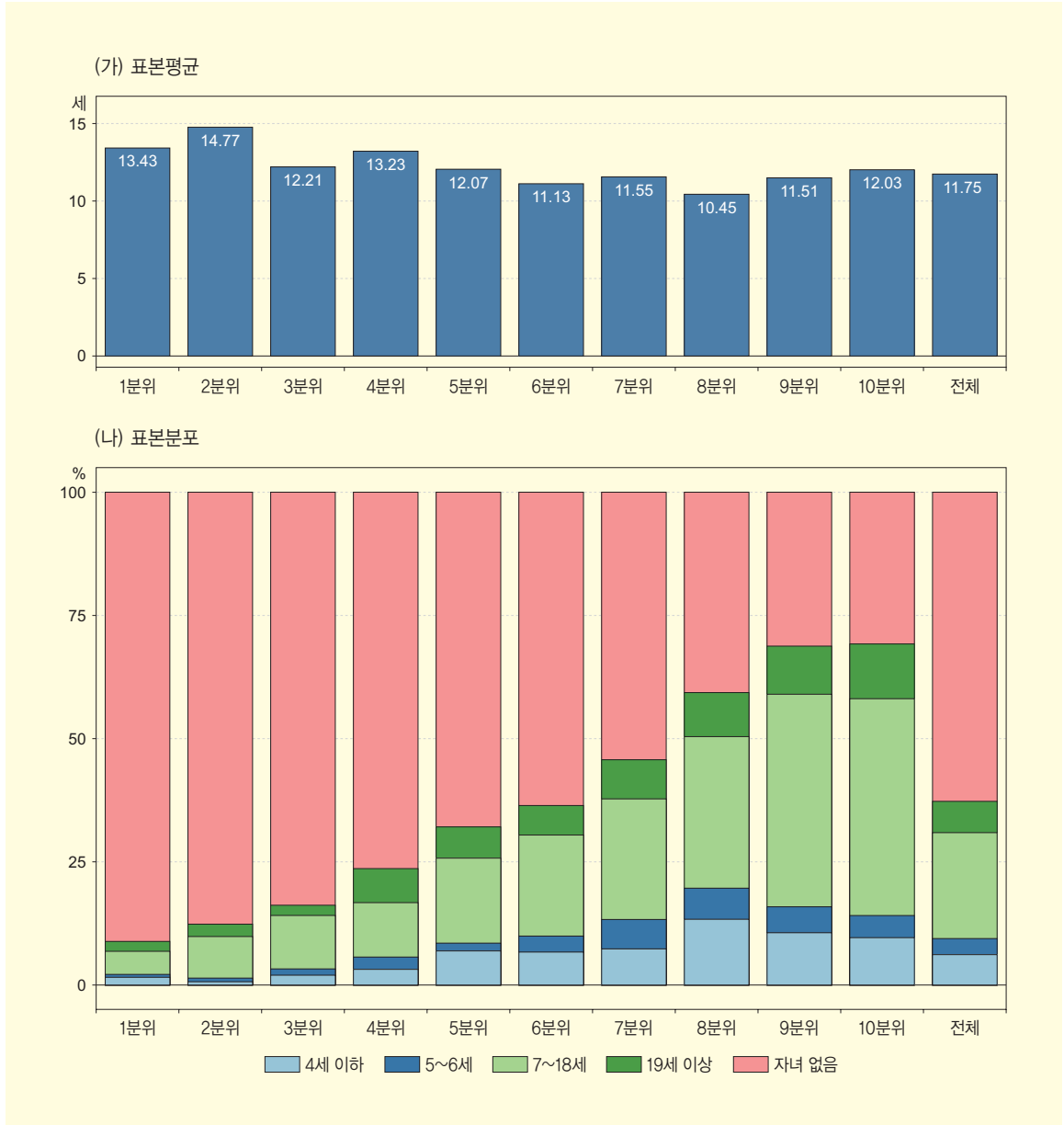
(나) 표본분포



출처: 재정패널조사 제9차년도 자료 이용 저자 도출

[그림 4] 소득분위별 자녀의 평균 연령 분포

(단위: 세, %)



출처: 재정패널조사 제9차년도 자료 이용 저자 도출

공적연금소득까지
포함된 준총소득을 살펴보면
1분위 계층의 경우
연평균 소득이 160만원인
반면 10분위 계층의 소득은
1억 863만원으로
1분위 계층의
약 67.84배에 이른다.

〈표 8〉은 소득분위별 평균소득을 나타낸다. 공적연금소득까지 포함된 준총소득을 살펴보면 1분위 계층의 경우 연평균 소득이 160만원인 반면 10분위 계층의 소득은 1억 863만원으로 1분위 계층의 약 67.84배에 이른다. 한편 총소득의 10분위 배율은 약 16.71배로 감소하여 공적연금을 제외한 공적현금이전소득이 소득재분배에 상당히 기여하고 있는 것으로 나타난다.

〈표 8〉 소득분위별 연간 평균 소득

(단위: 만원)

	시장소득	민간소득	준총소득	총소득	처분가능소득	세후소득	최종소득
1분위	45	140	160	655	630	515	654
2분위	308	588	677	929	891	723	934
3분위	846	1,079	1,219	1,412	1,340	1,161	1,387
4분위	1,535	1,679	1,815	1,943	1,820	1,580	1,985
5분위	2,172	2,289	2,430	2,524	2,373	2,080	2,370
6분위	2,773	2,889	3,096	3,194	2,988	2,612	2,975
7분위	3,542	3,688	3,904	3,991	3,701	3,269	3,736
8분위	4,760	4,865	4,990	5,080	4,691	4,195	4,719
9분위	6,335	6,463	6,543	6,646	6,095	5,463	6,150
10분위	10,429	10,731	10,863	10,936	9,650	8,897	9,612
전체	3,275	3,442	3,571	3,732	3,419	3,050	3,453
10분위 배율	231.50	76.90	67.84	16.71	15.31	17.28	14.70

주: 1. 시장소득=근로소득+사업소득+재산소득
 2. 민간소득=시장소득+사적이전소득
 3. 준총소득=민간소득+공적연금소득
 4. 총소득=준총소득+공적연금소득 외 공적현금이전소득
 5. 처분가능소득=총소득-직접세(소득세, 재산세, 사회보장기여금 등)
 6. 세후소득=처분가능소득-간접세(부가가치세, 개별소비세 등)
 7. 최종소득=세후소득+공적현물이전소득
 출처: 재정패널조사 제9차년도 자료 이용 저자 도출

2. 분석방법

주요 조세제도의 변화로 인한 소득분위별 세부담 변화는 앞에서 설명한 자료를 기반으로 미시모의실험모형을 활용하여 분석한다. 동 미시모의실험모형은 오종현 외(2017)에 의해 구축되었다. 조세·재정정책은 가계의 입장에서 수혜와 부담으로 구분된다. 공적현금이전소득과 공적현물이전소득은 가계의 관점

에서 수혜에 해당한다. 반면 본 연구의 대상인 소득세와 사회보장기여금, 소비세는 가계의 관점에서 부담에 해당한다. 오종현 외(2017)의 모형은 재정패널조사자료에 소득세제와 사회보장기여금제도, 소비세제 등을 적용하여 가계별 세부담을 추정할 수 있도록 구축되어 있다.

본 연구에서는 제Ⅱ장에서 설명한 제도적 변화를 최대한 반영하여 분석한다. 다만 자료의 한계로 인하여 일부 제도를 완전한 형태로 반영하지 못하거나 혹은 특정 정보에 대해서는 추정이 필요하다. 소득세제의 경우 의료비 공제를 적용하기 위해서는 가구원별 의료비 지출액 정보가 필요하다. 하지만 재정패널 조사는 가구단위의 의료비 지출액 정보만을 제공한다. 이에 가구의 의료비 지출액을 성별과 연령에 대해 회귀분석을 수행한 뒤 해당 계수를 이용하여 가구의 의료비를 가구원에게 안분하는 방식으로 개인의 의료비 지출을 추정하였다. 기부금의 경우 재정패널조사에는 법정기부금과 우리사주기부금에 대한 정보가 존재하지 않는다. 이에 기부금은 정치자금기부금과 종교단체 지정기부금 및 종교단체 외 지정기부금만 존재한다는 가정하에 분석한다.

유류세와 담뱃세는 소비액이 아닌 소비량을 기준으로 과세하는 종량세다. 이에 유류세와 담뱃세의 변화로 인한 가계의 세부담 변화를 분석하기 위해서는 해당 품목의 소비량 정보가 필요하다. 재정패널조사의 경우 흡연자마다 담배에 대한 지출액과 1갑당 평균 구매가격에 대해 응답한다. 이에 두 정보를 활용하여 담배 소비량을 추정할 수 있다.

반면 유류에 대해서는 월평균 지출액에 대한 정보만 제공되며 물량단위의 유류 소비량을 추정하기 위해서는 다른 자료를 활용해야 한다. 이에 <표 9>의 유종별 연평균 가격을 적용하여 유류 소비량을 추정한다. 한편 재정패널조사에는 LPG에 대한 지출액 정보가 존재하지만 LPG에서 프로판과 부탄을 구별하여 조사하지는 않는다. 이에 <표 10>의 유종별 소비량 비중을 이용하여 본 연구의 분석 대상인 프로판 소비량을 추정한다.

**재정패널조사의 경우
흡연자마다 담배에 대한
지출액과 1갑당 평균
구매가격에 대해 응답한다.
이에 두 정보를 활용하여
담배 소비량을
추정할 수 있다.**

재정패널조사에는 LPG에 대한 지출액 정보가 존재하지만 LPG에서 프로판과 부탄을 구별하여 조사하지는 않는다. 유종별 소비량 비중을 이용하여 본 연구의 분석 대상인 프로판 소비량을 추정한다.

〈표 9〉 2015년 유종별 연평균 가격

(단위: 원/l, 원/kg)

에너지통계연보구분	실내등유	프로판	부탄		도시가스
			가정용	자동차용	
재정패널구분	난방용 유류비	가정용 LPG		수송용 LPG	도시가스요금
가격	947.4	1,801.3	1,097.7	806.4	1,026.1

주: 1. 프로판은 일반용 프로판의 판매소 판매가격
 2. 부탄은 충전소 판매가격
 3. 에너지통계연보상 도시가스의 가격은 1MJ=0.0181kg을 이용하여 환산
 출처: 에너지경제연구원(2016), 『2016 에너지통계연보』, p. 110.

〈표 10〉 2015년 연간 액화석유가스(LPG) 가정 소비

(단위: 천배럴, %)

프로판	부탄	프로판 비중
6,461	267	96.03

출처: 액화석유가스: 에너지경제연구원(2016), 『2016 에너지통계연보』, p. 109.

이와 같은 방법으로 유류와 담배의 소비량을 추정한 결과는 〈표 11〉과 같다. 등유와 프로판의 소비량은 대체로 소득과 역(-)의 상관관계에 있어 열등재적인 특성이 있는 반면, 천연가스(도시가스)의 소비량은 소득과 정(+)의 상관관계에 있어 정상재적인 특성이 있는 것으로 나타난다. 담배의 소비량은 소득과 역U자형의 관계에 있는데, 소득 6~8분위 계층의 연간 소비량이 96~97갑으로 다른 계층에 비해 높은 것으로 나타난다.

〈표 11〉 소득분위별 평균 유류 및 담배 소비량

(단위: l, kg, 갑(20개비))

	등유	프로판	천연가스	담배
1분위	133.49	24.25	255.63	25.22
2분위	199.43	30.78	311.33	26.98
3분위	132.74	27.52	407.03	45.88
4분위	107.40	24.13	460.29	70.49
5분위	122.67	21.88	498.92	75.59
6분위	102.51	14.06	552.86	96.73
7분위	69.50	14.49	592.19	96.95
8분위	32.48	19.08	597.07	96.13
9분위	95.71	13.32	686.19	91.19
10분위	41.18	6.93	735.18	72.77
전체평균	103.69	19.64	509.73	69.80

출처: 재정패널조사 제9차년도 자료 이용 저자 도출

고용보험료율은
가구의 연간 소득이
일정하게 발생하였다는
가정하에 상반기와
하반기 보험료율의
평균인 1.2%를 적용하여
분석한다.

유류세는 2014년 7월부터 인하되었다. 이에 2014년 유류세율은 상반기와 하반기 유류소비량 정보를 이용하여 가중평균한 값을 분석에 사용하였다. 이에 2014년 등유, 프로판, 천연가스의 개별소비세율은 각각 75.3원/l, 17.1원/kg, 51.5원/kg으로 가정하였다.

건강보험료와 고용보험료는 소득세 계산 시 전액 소득공제한다. 이에 건강보험료율과 고용보험료율의 변화는 소득세에 영향을 미치는 경로가 설정되어 있다. 고용보험료율의 경우 2013년 상반기와 하반기의 보험료율이 다르다. 이에 2013년 고용보험료율은 가구의 연간 소득이 일정하게 발생하였다는 가정하에 상반기와 하반기 보험료율의 평균인 1.2%를 적용하여 분석한다.

한편, 오종현 외(2017)의 모형은 경제주체의 행태 변화를 반영한 분석이 가능하다. 가령, 조세 및 재정정책의 변화로 인해 유효임금이 변하고 이로 인해 경제주체는 노동공급과 소득, 그리고 지출 등의 행태를 변화시키는 방식이다. 이러한 행태 변화는 노공공급의 임금탄력성과 각 종 지출의 소득탄력성 등으로 반영한다.

하지만 본 연구에서는 경제주체의 행태 변화가 없다고 가정하여 분석한다. 본 연구의 대상에는 유류세와 담뱃세 부담에 대한 변화가 포함된다. 이러한 소비세는 소비지출의 규모에 영향을 받는다. 특히, 본 연구에서와 같이 소득세

오종현 외(2017)의 모형에서는 특성 소비품목의 상대가격 변화에 대한 수요탄력성을 반영할 수 없다는 한계가 있다. 이에 향후에는 유류와 담배에 대한 소득탄력성과 가격탄력성 등을 반영하여 분석할 필요성이 있다.

와 사회보장기여금에 대한 부담에 변화가 발생한다면 처분가능소득이 변하고 이는 유류와 담배 소비에도 영향을 미칠 수 있다. 또한 유류세와 담뱃세의 변화는 유류와 담배의 상대가격을 변화시켜 해당 품목의 소비지출에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 가계의 세부담 변화를 정확하게 추정하기 위해서는 이와 같은 경제주체의 행태 변화를 반영하여 분석하는 것이 타당하다. 다만 오종현 외(2017)의 모형에서는 특성 소비품목의 상대가격 변화에 대한 수요탄력성을 반영할 수 없다는 한계가 있다. 이에 향후에는 유류와 담배에 대한 소득탄력성과 가격탄력성 등을 반영하여 분석할 필요성이 있다.

IV. 소득분위별 세부담 변화

2013~2015년 세제 변화로 인한 소득분위별 세부담 변화를 살펴보기에 앞서, 분석 대상 기간 동안 변화가 있었다. 세제 및 사회보장기여금으로 인한 소득분위별 세부담 수준을 먼저 살펴보자. <표 12>에서 2015년은 자료에 나타난 소득분위별 세부담 수준이다. 한편 2013년과 2014년의 세부담 수준은 2015년의 자료에 각 연도의 세제를 적용하였을 경우 계산된 소득분위별 평균 세부담이다. 해당 표에서 소득세는 근로소득 및 종합소득에 대한 세부담이며 지방소득세까지 포함된 수치다. 유류에 대한 세부담은 전체 유류에 대한 세부담이 아닌 분석 대상 기간에 세율이 변화된 등유, 프로판, 천연가스에 대한 유류세와 해당 유류세의 부가세(surtax)인 교육세 부담이 포함된 수치다.

〈표 12〉 소득분위별 세부담 수준

(단위: 만원)

	소득분위	합계	소득세	사회보장기여금			소비세		
				소계	건강보험	고용보험	소계	유류	담배
2013년	1분위	19.60	0.17	12.65	12.60	0.05	6.77	3.44	3.33
	2분위	27.46	1.26	18.06	17.81	0.25	8.14	4.57	3.57
	3분위	51.17	4.62	35.85	35.01	0.84	10.69	4.62	6.07
	4분위	74.36	8.54	51.73	49.64	2.09	14.09	4.76	9.32
	5분위	104.77	13.13	76.42	71.32	5.11	15.21	5.22	10.00
	6분위	133.66	21.37	94.08	86.77	7.31	18.20	5.41	12.79
	7분위	182.43	44.54	119.69	110.02	9.67	18.20	5.38	12.82
	8분위	232.54	59.57	155.21	140.38	14.83	17.76	5.04	12.71
	9분위	333.70	110.08	205.19	183.42	21.77	18.44	6.38	12.06
	10분위	873.93	531.25	326.87	292.67	34.20	15.80	6.18	9.62
	전체	203.43	79.49	109.61	99.99	9.62	14.33	5.10	9.23
2014년	1분위	19.26	0.13	12.87	12.82	0.05	6.26	2.92	3.33
	2분위	26.28	0.45	18.38	18.12	0.26	7.45	3.88	3.57
	3분위	47.62	1.05	36.57	35.64	0.93	10.00	3.94	6.07
	4분위	68.56	2.37	52.80	50.53	2.28	13.39	4.07	9.32
	5분위	97.05	4.51	78.09	72.52	5.57	14.45	4.45	10.00
	6분위	125.24	11.66	96.17	88.21	7.96	17.41	4.62	12.79
	7분위	177.69	37.84	122.43	111.90	10.52	17.42	4.60	12.82
	8분위	227.07	51.05	158.99	142.82	16.17	17.03	4.32	12.71
	9분위	337.69	109.90	210.27	186.61	23.67	17.51	5.45	12.06
	10분위	933.90	583.76	335.22	297.92	37.30	14.92	5.29	9.62
	전체	206.11	80.31	112.21	101.74	10.47	13.59	4.35	9.23
2015년	1분위	23.37	0.13	13.05	13.00	0.05	10.19	2.41	7.79
	2분위	30.61	0.45	18.63	18.37	0.26	11.53	3.20	8.33
	3분위	55.52	1.05	37.07	36.15	0.93	17.40	3.23	14.16
	4분위	80.98	2.37	53.51	51.23	2.28	25.10	3.34	21.76
	5분위	110.55	4.51	79.06	73.49	5.57	26.99	3.65	23.34
	6분위	142.62	11.65	97.32	89.36	7.96	33.65	3.79	29.87
	7분위	195.42	37.78	123.93	113.41	10.52	33.70	3.76	29.94
	8분위	245.08	50.92	160.94	144.77	16.17	33.21	3.53	29.68
	9분위	355.07	109.62	212.83	189.16	23.67	32.62	4.46	28.16
	10분위	947.58	581.36	339.42	302.12	37.30	26.79	4.33	22.47
	전체	218.76	80.03	113.61	103.13	10.47	25.12	3.57	21.55

주: 유류는 분석 대상 기간 중 세율이 변화한 등유, 프로판, 천연가스에 대한 유류세와 이에 대한 부가세(surtax)인 교육세에 대한 세부담
출처: 모의실험모형을 통해 저자 도출

**2015년을
기준으로 본고의
분석 대상에 포함된
세목에 국한하여
소득분위별
세부담을 살펴보면,
소득수준과 함께
전체적인 세부담도
증가한 것으로
나타났다.**

실제 자료인 2015년을 기준으로 본고의 분석 대상에 포함된 세목에 국한하여 소득분위별 세부담을 살펴보면, 소득수준과 함께 전체적인 세부담도 증가한 것으로 나타났다. 전체 표본의 평균 세부담이 약 219만원인 것에 비해 최저소득층인 소득 1분위의 세부담은 약 23만원이며, 최고소득층인 소득 10분위의 세부담은 948만원이었다. 소득재분배에 중요한 역할을 하는 소득세의 경우 소득 5분위 이하 계층의 세부담은 5만원 이하인 반면, 소득 10분위 계층의 세부담은 581만원으로 저소득층의 세부담과 격차가 크다. 소득세는 누진적으로 설계되어 있는 반면 건강보험료와 같은 사회보장기여금은 소득에 비례하여 납부한다. 이로 인해 소득 9분위 이하 계층의 경우 소득세 부담이 사회보험료 부담보다 낮은 반면, 소득 10분위 계층은 소득세 부담이 사회보험료 부담보다 높다. 소비세는 소득이 아닌 소비에 부과되는 세금이기 때문에 소득수준에 비례하여 증가하지 않는다. 특히, 유류와 담배 중 담배 소비에 대한 세부담이 더 높는데, 재정패널자료상에서는 소득 6~8분위의 담뱃세 부담이 약 30만원으로 다른 소득계층에 비해 높은 것으로 나타난다. 이는 해당 소득 계층의 담배 소비가 다른 계층보다 높기 때문이다.

2013~2015년 세계 변화로 인하여 모든 소득분위에서 세부담이 증가한 것으로 나타났다. <표 13>의 2년 합계에 해당되는 부분을 살펴보면, 전체 소득계층에 대한 평균적인 세부담은 15만원가량 증가하였다. 세부담 변화를 소득분위별로 살펴보면 소득 1분위의 세부담은 4만원가량 증가하였으며, 소득 10분위의 세부담은 74만원가량 증가하여, 대체로 고소득계층의 세부담이 저소득계층보다 증가하였다. 특히, 소득 5분위 이하의 세부담 증가 규모는 평균 7만원 이하인 반면, 소득 7~9분위의 세부담은 약 13~21만원, 소득 10분위의 세부담은 약 74만원 증가하여 고소득 계층일수록 세부담 증가폭이 큰 것으로 나타났다.

모든 소득분위에서 세부담이 증가하였지만 각 세목이 가계의 세부담에 미친 영향은 소득분위별로 다르다. 특히, 소득세의 경우 세부담 증감의 방향성에 있어서 소득분위별로 차이가 나타난다. 소득 9분위까지의 소득세 부담은 오히려 감소한 반면, 소득 10분위 계층만 소득세 부담이 증가하였다. 특히, 2013년 세계개편으로 소득세 부담이 가장 크게 감소한 소득계층은 6분위로 세부담이 약 9만 7천원 감소한 것으로 나타났다. 반면 소득 10분위 계층의 세부담은 약 52만 5천원 증가한 것으로 추정되었다.

〈표 13〉 소득분위별 세부담 변화

(단위: 만원)

	소득분위	세부담 변화	소득세	사회보장기여금			소비세		
				소계	건강보험	고용보험	소계	유류	담배
2013년 ↓ 2014년	1분위	-0.34	-0.04	0.22	0.22	0.00	-0.52	-0.52	0.00
	2분위	-1.18	-0.81	0.32	0.31	0.01	-0.69	-0.69	0.00
	3분위	-3.54	-3.57	0.71	0.63	0.08	-0.68	-0.68	0.00
	4분위	-5.80	-6.17	1.07	0.88	0.19	-0.70	-0.70	0.00
	5분위	-7.72	-8.62	1.67	1.21	0.46	-0.77	-0.77	0.00
	6분위	-8.42	-9.72	2.09	1.44	0.65	-0.79	-0.79	0.00
	7분위	-4.74	-6.70	2.74	1.88	0.86	-0.78	-0.78	0.00
	8분위	-5.46	-8.52	3.78	2.44	1.34	-0.72	-0.72	0.00
	9분위	3.98	-0.18	5.09	3.19	1.89	-0.93	-0.93	0.00
	10분위	59.98	52.51	8.35	5.25	3.10	-0.88	-0.88	0.00
	전체	2.68	0.82	2.60	1.75	0.86	-0.75	-0.75	0.00
2014년 ↓ 2015년	1분위	4.11	-0.00	0.18	0.18	0.00	3.94	-0.51	4.45
	2분위	4.33	-0.00	0.25	0.25	0.00	4.08	-0.68	4.76
	3분위	7.90	-0.00	0.51	0.51	0.00	7.40	-0.70	8.10
	4분위	12.42	-0.00	0.71	0.71	0.00	11.71	-0.73	12.44
	5분위	13.50	-0.01	0.96	0.96	0.00	12.54	-0.80	13.34
	6분위	17.38	-0.01	1.15	1.15	0.00	16.24	-0.83	17.07
	7분위	17.73	-0.06	1.50	1.50	0.00	16.28	-0.84	17.11
	8분위	18.00	-0.13	1.95	1.95	0.00	16.18	-0.79	16.97
	9분위	17.38	-0.28	2.55	2.55	0.00	15.11	-0.99	16.10
	10분위	13.68	-2.40	4.20	4.20	0.00	11.88	-0.97	12.85
	전체	12.65	-0.29	1.40	1.40	0.00	11.54	-0.78	12.32
2년 합계	1분위	3.78	-0.04	0.40	0.40	0.00	3.42	-1.03	4.45
	2분위	3.15	-0.81	0.57	0.56	0.01	3.39	-1.37	4.76
	3분위	4.36	-3.57	1.22	1.14	0.08	6.71	-1.39	8.10
	4분위	6.62	-6.17	1.78	1.59	0.19	11.01	-1.43	12.44
	5분위	5.78	-8.62	2.63	2.17	0.46	11.78	-1.57	13.34
	6분위	8.96	-9.73	3.24	2.59	0.65	15.45	-1.62	17.07
	7분위	12.99	-6.75	4.24	3.39	0.86	15.50	-1.61	17.11
	8분위	12.54	-8.65	5.73	4.39	1.34	15.46	-1.51	16.97
	9분위	21.37	-0.45	7.64	5.74	1.89	14.18	-1.91	16.10
	10분위	73.65	50.11	12.55	9.46	3.10	10.99	-1.85	12.85
	전체	15.33	0.53	4.00	3.14	0.86	10.79	-1.53	12.32

출처: 모의실험모형을 통해 저자 도출

**2014년부터
소득세제가 누진적으로
개편되었음에도 불구하고
저소득계층의 세부담
감소폭은 상대적으로 작다.
이는 저소득계층의 경우
세제개편 이전에도
소득세 부담이 낮은
수준이었기 때문에
추가적으로 세부담이
낮아질 여지가 크지
않았기 때문이다.**

앞에서 소득세의 주요 변화 부분에서 설명하였듯이 2013년 개정 「소득세법」은 한계세율이 15%인 소득계층을 기준으로 저소득계층의 세부담은 감소시키고 고소득계층의 세부담은 증가시켜 소득세의 재분배 기능을 강화시키는 방향으로 개편되었다. 이러한 세제개편은 소득 9분위 계층까지의 세부담을 감소시킨 것으로 나타났다. 이에 대해 조금 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. <표 8>에 나타나듯이 소득 9분위 계층의 평균 시장소득은 6,335만원이다. 또한 [그림 2]를 살펴보면 해당 계층의 평균 가구원 수는 3.45명이다. 해당 계층의 평균적인 한계세율을 살펴보기 위해 문제를 단순화하여 6,335만원이 모두 근로소득이고, 소득자가 1명으로 3.45명이 모두 기본공제 대상이라는 가정하에 근로소득공제와 기본 인적공제만을 적용하여 계산한 과세표준은 약 4,523만원이다. 이에 해당 계층의 산출세액 계산 시 적용되는 한계세율은 과세표준 1,200~4,600만원 구간에 적용되는 15%이다. 이는 해당 계층의 한계세율을 계산하기 위해 단순한 가정을 적용하여 도출한 수치다. 하지만, 해당 계층의 한계세율은 15%보다 낮은 가계가 상당수 포함되어 있을 것으로 판단된다. 앞에서 적용한 소득공제 이외에 추가적인 인적공제나 신용카드 사용금액 등에 대한 소득공제 등을 적용할 경우 과세표준은 더 낮아진다. 또한 앞에서 민간소득이 모두 근로소득이라 가정하였는데, 민간소득에는 근로 및 사업소득 이외에 분리과세되는 이자·배당소득 등 재산소득도 포함되어 있으며, 근로소득 중에서도 비과세소득이 존재하여 과세대상 근로소득은 민간소득보다 낮을 가능성이 높다. 한편, 한 가계에 소득자가 2인 이상인 경우도 존재하는데, 소득세의 누진적인 구조상 소득자가 1명인 경우보다 2인 이상인 경우의 한계세율이 더 낮다. 이러한 이유로 소득 9분위 계층에도 한계세율이 15%보다 낮은 가계가 상당수 존재할 것이고 이로 인하여 해당 계층의 평균적인 세부담은 감소한 것으로 판단된다.

2014년부터 소득세제가 누진적으로 개편되었음에도 불구하고 저소득계층의 세부담 감소폭은 상대적으로 작다. 이는 저소득계층의 경우 세제개편 이전에도 소득세 부담이 낮은 수준이었기 때문에 추가적으로 세부담이 낮아질 여지가 크지 않았기 때문이다. 특히, 2013년 소득세제를 적용할 경우 소득 1분위와 2분위 계층의 소득세 부담은 각각 2천원과 1만 3천원 수준으로 추정되었다.

하지만 소득세 부담 감소율로 살펴보면 저소득계층의 감소율이 고소득계층보다 높은 것으로 분석되었다. 2014년부터 적용된 세제개편으로 인하여 소득 3분위 계층의 소득세 부담은 77.25% 감소하였으며, 이후 소득계층의 세부담 감

소율은 점차 하락하는 것으로 나타났다. 다만 1분위와 2분위의 소득세 부담 감소율이 3분위보다 낮는데, 이는 해당 소득계층에 고령가구의 비중이 높기 때문인 것으로 판단된다. [그림 1]에서 보여주듯이 소득 1분위와 2분위 계층 가구의 평균연령은 각각 72.07세와 69.25세다. 2013년 「소득세법」 개정의 가장 큰 특징은 연금저축에 대한 공제와 교육비, 의료비 등에 대한 특별공제를 소득 공제에서 세액공제로 전환한 것이다. 하지만, 고령계층의 경우 연금저축계좌에 납입하는 연령이 아니고 교육비와 의료비 지출이 다른 연령층에 비해 낮아 이와 같은 세제개편의 영향이 상대적으로 작다. 즉, 소득 1~2분위의 세부담 감소율이 3~4분위보다 낮은 이유는 각 소득분위별로 인구구조가 다르기 때문에 나타난 결과인 것으로 해석할 수 있다.

〈표 14〉 2013년 소득세제 개편으로 인한 소득분위별 소득세부담 변화율

(단위: %)

1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
-25.10	-64.05	-77.25	-72.22	-65.64
6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
-45.45	-15.04	-14.31	-0.16	9.88

주: 〈표 13〉의 '2013년→2014년' 소득세 변화분을 〈표 12〉의 2013년 소득세 부담 대비 비율로 환산
출처: 모의실험모형을 통해 저자 도출

건강보험료율과 고용보험료율의 인상으로 인한 사회보장기여금 증가폭은 소득수준에 비례적으로 증가하였다. 소득 1분위 계층의 사회보장기여금은 4천원가량 증가한 것으로 나타났으며, 소득 10분위 계층의 사회보장기여금은 12만 5천원가량 증가한 것으로 분석되었다. 이는 소득세제와는 달리 사회보험료의 경우 모든 소득계층의 동일한 보험료율을 적용하기 때문이다. 또한 고용보험료율보다 건강보험료율의 변화폭이 상대적으로 컸기 때문에 가계의 사회보장기여금 변화에 건강보험이 더 큰 영향을 미쳤다. 가계의 사회보장기여금은 평균적으로 4만원가량 증가하였는데, 이 중 78.6%인 3만 1천원이 건강보험에 의한 증가분이다.

소득 9분위 이하 계층의 세부담 증가는 앞에서 살펴본 소득세와 사회보장기여금 등의 직접세보다는 소비세에 해당되는 간접세의 변화에 비롯되었다. 특히, 소비세 중 유류보다는 담배 소비에 대한 세부담 변화가 저소득계층의 세부

건강보험료율과 고용보험료율의 인상으로 인한 사회보장기여금 증가폭은 소득수준에 비례적으로 증가하였다.
이는 소득세제와는 달리 사회보험료의 경우 모든 소득계층의 동일한 보험료율을 적용하기 때문이다.

소득 9분위 이하 계층의 세부담 증가는 소득세와 사회보장기여금 등의 직접세보다는 소비세에 해당되는 간접세의 변화에 비롯되었다. 유류에 대한 개별소비세 탄력세율 적용은 모든 소득분위의 가계에 대해 세부담을 1~2만원가량 낮춰주는 효과가 있었다.

담 증가에 더 큰 영향을 미쳤다. 담뱃세 인상으로 인한 세부담 증가는 담배 소비량에 비례한다. <표 11>에 나타나듯이 재정패널자료에서 담배의 소비는 소득수준과 역U자형의 관계에 있는 것으로 나타났다. 이에 담뱃세 인상으로 인한 세부담 증가폭이 가장 큰 소득계층은 6~8분위로 세부담이 17만원가량 증가한 것으로 분석되었다. 담뱃세 인상으로 소득 9분위와 10분위의 세부담은 각각 16만원과 13만원 증가하여 고소득계층에서는 담뱃세 인상으로 인한 세부담 증가폭이 소득과 역(-)관계에 있는 반면, 소득 5분위 이하 계층의 경우에는 소득수준과 담뱃세 부담 변화가 양(+)의 상관관계에 있는 것으로 분석되었다. 소득 1분위의 경우 담뱃세 인상으로 인한 세부담 증가가 약 4만 4천원으로 다른 소득계층에 비해 담뱃세 인상 효과가 가장 작은 것으로 나타났다.

소득세와 달리 담뱃세의 인상효과는 소득계층별로 누진적으로 나타나지는 않는다. 그렇다고 해서 담뱃세 인상이 소득재분배에 긍정적인 영향을 미치지 않았다고 해석하는 것은 부적절하다. 담뱃세는 소득재분배 기능이 강조되는 세목이 아니기 때문이다. 담뱃세는 흡연자가 유발하는 외부불경제에 대한 사회적 비용을 부담하는 것과 동시에 직·간접적인 흡연으로 인한 건강 악화를 완화하기 위해 흡연을 억제하는 교정적인 기능이 강조되는 세목이다. 뿐만 아니라 담뱃세는 담배를 소비하는 흡연자에게만 부과되는 세금으로 소득활동을 하는 모든 사람에게 보편적으로 부과되는 소득세와는 다른 성격을 지니고 있다. 담뱃세는 소득수준이 동일하더라도 비흡연자에게는 전혀 부과되지 않는 세금이기 때문에 담뱃세 부담이 평균적으로 소득이 높은 계층에서 낮은 계층으로 소득이 재분배되는 것도 아니다. 이에 담뱃세 인상과 소득재분배 효과를 연관 짓는 것은 적절치 못하다.

유류에 대한 개별소비세 탄력세율 적용은 모든 소득분위의 가계에 대해 세부담을 1~2만원가량 낮춰주는 효과가 있었다. 유류세율 인하 효과는 소득분위별로 차이가 크지 않은데, 이는 앞에서도 살펴보았듯이 등유와 프로판의 소비량은 저소득 계층에서 높고, 천연가스의 소비량은 고소득 계층에서 높아 유종별로 소득계층별 소비량에 차이가 발생하지만 전체적인 에너지소비량 수준은 유사하기 때문인 것으로 판단된다.


이상에서 살펴본 바에 따르면, 2013~2015년 조세제도의 변화로 인하여 모든 소득계층의 세부담이 증가하였고, 소득이 높을수록 세부담 증가폭이 대체로 더 컸던 것으로 나타났다. 다만, 세부담 증가에 주요하게 미친 세목은 소득계층

별로 다른 것으로 나타났다. 소득 10분위 계층의 세부담 증가에 소득세제 개편이 가장 큰 영향을 미쳤으며, 담뱃세와 건강보험료 인상도 중요한 역할을 한 것으로 분석되었다. 반면 소득 9분위 이하 계층의 경우 소득세제 개편은 오히려 세부담을 감소시키는 방향으로 작용한 반면, 소득 10분위 계층과 마찬가지로 담뱃세와 건강보험료 인상이 세부담 증가에 중요한 역할을 한 것으로 분석되었다.

V. 결론

본고는 2015년 경제활동에 대한 재정패널 제9차조사 자료를 활용하여 2013~2015년 기간 중 소득세, 소비세, 사회보장기여금 제도의 변화로 인한 가계의 소득분위별 세부담 변화를 살펴보았다. 분석 결과 모든 소득계층의 세부담이 증가하였으며, 평균 세부담 증가폭은 약 15만원인 것으로 분석되었다. 또한 소득수준이 높을수록 세부담 증가폭도 큰 것으로 나타났다.

분석 대상 기간 소득세제의 변화는 소득세의 소득재분배 기능을 강화한 것으로 분석되었다. 특히 2013년 소득세제 개편으로 인하여 소득 10분위 계층의 소득세 부담은 증가한 반면, 그 외 소득계층의 세부담은 감소하였다. 한편 담뱃세와 건강보험료 인상은 모든 소득계층의 세부담을 증가시켰다.

본고의 분석은 제도가 변하더라도 경제주체의 행태에는 영향을 미치지 않는다는 가정의 정태분석을 실시하였다. 하지만 제도의 변화는 소득효과 및 가격효과로 인하여 경제주체의 행태를 변화시킬 수 있고, 이에 소득계층별 세부담 변화는 본고의 분석보다 작아질 수 있다. 이에 향후 경제주체의 행태 변화를 반영한 분석을 시도할 필요성이 있다. 

**분석 대상 기간
소득세제의 변화는
소득세의 소득재분배 기능을
강화한 것으로 분석되었다.
특히 2013년 소득세제
개편으로 인하여
소득 10분위 계층의
소득세 부담은 증가한 반면,
그 외 소득계층의 세부담은
감소하였다.**

〈참고문헌〉

- 박기백, 「“재정패널”을 이용한 가계 부담 및 혜택 분석: 분위별, 지역별 분포를 중심으로」, 『재정학연구』, 제3권, 제2호, 한국재정학회, 2010, pp. 1~28.
- 성명재·박기백, 「조세, 재정지출의 소득재분배 효과: 소비세 및 현물급여 포함」, 『재정학연구』, 제1권, 제1호, 한국재정학회, 2008, pp. 63~94.
- 성명재·송헌재·전병목, 『조세·재정모의실험모형: KIPFSIM10 모형의 구축』, 한국조세연구원, 2010.12.
- 오종현·윤성주·한종석·신상화·김문정, 『조세·재정정책의 소득재분배 효과 분석 모형 개발』, 한국조세재정연구원, 2017.11.

〈통계자료 및 웹사이트〉

- 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>, 검색일자: 2018.3.12
- 에너지경제연구원, 『2016 에너지통계연보』, 2016.12.
- 한국조세재정연구원, 『재정패널조사』, 제9차, 2016(조사연도 기준).

정책토론투리포트

■ 바람직한 부동산세제 개혁 방안





바람직한 부동산세제 개혁 방안

개요

- 주 제 바람직한 부동산세제 개혁 방안
- 일 시 2018년 6월 22일(금), 15:00~17:30
- 장 소 중소기업중앙회 그랜드홀(지하 2층)
- 주 최 재정개혁특별위원회, 한국조세재정연구원
- 프로그램

시간	내용
14:30~15:00	등록
15:00~15:10	개회 강병구 재정개혁특별위원회 위원장
15:10~16:00	주제발표 및 토론 [좌 장] 김유찬 한국조세재정연구원 원장 [발 표] 최승문 한국조세재정연구원 부연구위원 「부동산 보유세의 현황과 쟁점」 최병호 재정개혁특별위원회 위원 「공평과세 실현을 위한 종합부동산세제 개편방향」
16:00~16:10	Break Time
16:10~17:10	[좌 장] 김유찬 한국조세재정연구원 원장 [토 론] 김성달 경제정의실천시민연합 부동산국책사업감시팀장 안중석 한국조세재정연구원 선임연구위원 이동식 경북대 교수(한국세법학회) 이선화 한국지방세연구원 특례연구센터장 이창곤 한겨레경제사회연구원 원장 이철인 서울대 교수(한국재정학회) 이한상 고려대 교수(한국납세자연합회) (가나다 순)
17:10~17:30	객석토론 및 폐회

* 본 원고는 2018년 6월 22일 중소기업중앙회 그랜드홀(지하 2층)에서 한국조세재정연구원이 개최한 「바람직한 부동산세제 개혁 방안」의 주제 발표 및 토론 요약입니다. 주제 발표 및 토론의 내용은 소속기관이나 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타내는 것이 아님을 밝힙니다. <편집자 주>



주제발표 요약

「바람직한 부동산세제 개혁 방안」

- 재정개혁특별위원회와 한국조세재정연구원은 2018년 6월 22일 오후 3시부터 여의도 중소기업중앙회 그랜드홀에서 「바람직한 부동산세제 개혁 방안」에 대한 토론회를 개최
- 이번 토론회에서는 재정개혁특별위원회의 정부 권고안을 마련하는 과정에서 각계 전문가의 의견을 수렴하고 제시된 안의 비교, 토론으로 진행
- 최승문 한국조세재정연구원 부연구위원이 「부동산 보유세의 현황과 쟁점」에 대해 발표하고, 최병호 재정개혁특별위원회 위원이 「공평과세 실현을 위한 종합부동산세제 개편 방향」에 대해 재정개혁특별위원회 내에서 논의된 사항을 정리하여 발표

〈발표 내용-부동산 보유세의 현황과 쟁점〉

- 자산격차 확대에 의한 부의 불평등에 대한 관심과 특정 지역의 부동산 가격 급상승 등으로 인해 부동산 보유세에 대한 강화 논의가 요구되는 상황
 - 부동산 보유세를 통해 부의 재분배, 부동산가격 안정 추구

- 우리나라는 OECD 평균과 비교하여 보유세 부담이 낮고 거래세 부담이 높은 것으로 알려짐
 - 우리나라는 OECD 평균 대비 조세부담률은 크게 낮지만, 총조세 대비 보유세 비중은 평균보다 약간 낮음. 우리나라 고유 특성 고려 필요
 - 우리나라 전체 자산 중 부동산의 비중이 매우 높기 때문에 GDP 대비 보유세 비중이 동일하더라도 보유세의 실효세율은 낮은 수준
- 보유세 개편의 주요 쟁점은 과세표준 현실화율 제고, 고령 저소득 가구의 세부담, 실거주 목적의 1주택 가구, 법인의 과도한 부동산 보유
 - 공시가격의 실거래가반영률, 공정시장가액비율 조정을 통한 과세표준 현실화율 제고
 - 고령 저소득 가구의 세부담에 대한 과세이연 제도 검토
 - 실거주 목적의 1주택자에 대한 적용 요건에 대한 검토
 - 법인의 지나친 부동산 보유로 인한 경제적 비효율성 개선

〈발표 내용-공평과세 실현을 위한 종합부동산세제 개편 방향〉

- 최근 세제개편 논의는 과세 형평성 및 효율성 제고, 경제적 불평등 해소 차원에서 자산 관련 조세부담 강화에 대한 필요성이 제시
 - 부동산세제의 경우 거래세 위주에서 보유세 중심으로의 개편, 임대소득과세의 현실화, 양도소득세제의 정비, 재산세와 종합부동산세의 역할 분담 및 합리화



- **현행 종합부동산세제는 부동산 가격 대비 낮은 세 부담이 문제로 지적**
 - 종합부동산세의 실거래가 대비 과표 반영률은 약 45~60% 수준으로 부동산 가격 상승 대비 낮은 세 부담 증가율로 수직적 형평성 저하
 - 자산 간 보유세 부담의 불형평성으로 자산 및 소득 양극화뿐 아니라 자산 배분의 비효율성 초래
 - 낮은 실효세율로 인해 부동산 보유 유인 증대, 자산 보유 양극화에 따른 소득 양극화 유발, 가계 자산 중 비금융자산 비중의 과다로 인한 부동산 쏠림 현상

- **종합부동산세제의 개편 방향은 효율성 및 형평성 제고, 세제개편의 수용성 고려, 중장기적으로 부동산세제의 전반적인 개편을 목표로 논의**

- **재정개혁특별위원회에서는 그간의 논의를 거쳐 단계적인 개편 대안으로 4가지 대안과 기타 대안을 제시**
 - 공정시장가액비율의 조정, 세율인상을 통한 누진도 강화, 1주택자와 다주택자 간의 차등 과세, 과표구간 조정 및 3주택 이상 추가 과세

- **(1안: 공정시장가액비율 인상)** 주택 및 종합합산토지의 공정시장가액비율을 연 10%씩 단계적 인상, 별도합산토지는 현행 유지 및 세율 및 과표구간의 현행 유지
 - 실거래가 반영률을 단기간에 제고하여 과세정상화를 도모, 세율을 인상하지 않아 납세자의 세 부담 증가로 완화, 재산세 공정시장가액비율(주택 60%, 토지 70%)과의 격차 확대
 - 세 부담 수준은 2005년 세제 도입 시점과 2006년 개정 이후의 중간 수준으로 대상 인원 34.1만명, 세수 효과는 연 1,949억원 증가
 - 주택 세 부담(상한 미적용)은 시가 10~30억원 1주택자 0~18% 증가, 시가 10~30억원 다주택자 12.5~24.7% 증가

- **(2안: 세율 인상 및 누진도 강화)** 주택, 종합합산토지에 대해 각 구간 세율 차등 인상 및 별도합산토지 현행 유지 또는 각 구간 세율 동등 인상(⇒2008년 이전과 현행 세율의 중간 미만 수준)
 - 공시가격 인상을 고려, 공정시장가액비율은 현행 유지 및 과표 실거래가 반영 비율이 미흡하여 부동산 보유세의 수직적 형평성 문제 제기
 - 대상 인원은 12.8만명, 세수 효과는 4,992~8,835억원 증가(주택 461억원, 종합합산토지 4,531억원, 별도합산토지 0~3,843억원)
 - 주택 세 부담(상한 미적용)은 시가 10~30억원 1주택자 0~5.3% 증가, 시가 10~30억원 다주택자 0~6.5% 증가

- **(3안: 공정시장가액비율의 점진적 인상 및 누진 세율 강화)** 공정시장가액비율을 주택과 종합합산토지의 연 2~10%p씩 인상하고, 세율을 대안 2수준으로 인상
 - 누진세율 강화를 통해 부동산 보유세 합리화 및 낮은 과표 구간 납세자의 세 부담 증가는 최소화, 공정시장가액비율 및 세율의 동시 인상으로 높은 과표 구간의 세액이 크게 인상되어, 공시가격 인상에 따른 보유세 자연 증가분과 함께 세 부담 증가 예상
 - 대상 인원은 34.8만명, 세수 효과는 공정시장가액비율 연 2%p 인상 시 5,711~9,650억원, 연 5%p 인상 시 6,798~10,881억원, 연 10%p 인상 시 8,629~12,952억원 증가



- 주택 세 부담(시가 10~30억원, 상한 미적용)은 공정시장가액비율 연 2%p 인상 시 1주택자 0~9.2%, 다주택자 2.4~12.7% 증가, 연 5%p 인상 시 1주택자 0~15.2%, 다주택자 6.3~22.1% 증가, 연 10%p 인상 시 1주택자 0~25.1, 다주택자 12.5~37.7% 증가

- **(4안: 1주택자와 다주택자의 차등 과세)** 1주택자는 공정시장가액비율만 인상, 다주택자와 토지는 공정시장가액비율 및 세율 인상
 - 자산과세를 정상화하되 1주택자(주택 실수요자)를 우대함으로써 주택 과다 보유의 기회비용 상승 유도
 - 주택분의 경우 1주택자와 다주택자의 세율체계 이원화로 고가 1주택 보유 심리를 자극, 중·저가 다주택보다 고가 1주택자 우대로 과세형평성 제고에 역행 우려
 - 대상 인원은 34.8만명, 세수 효과는 공정시장가액비율 5%p 인상 시 6,783~10,866억원(주택분 882억원) 증가
- **(기타 대안) 과표 구간 조정, 3주택자 이상 추가 과세**
 - 과표 규모별 과세 인원을 고려한 과표 구간 조정(과세 인원이 집중된 과표 구간의 세분화 및 세율 조정 등) ⇒ 세액 증대에는 기여할 수 있으나, 종합부동산세의 수직적 형평성 문제 제기 가능
 - 3주택자 이상 추가 과세는 다주택자의 주택 보유 비용 증가로 수요 억제를 통한 부동산시장 안정화 및 임대주택 등록 유인 ⇒ 부동산 보유세의 적정화보다 투기 억제 측면 강조로, 고가 1주택자와 저가 다주택자 간 과세 형평성 논란



토론 요약

표준지 및 표준주택 가격 전수조사 필요

김성달 / 경제정의실천시민연합
부동산국책사업감시팀장

일반 국민들은 부동산에 의한 불평등 해소를 원하고 그 문제점을 현 정권도 인식하고 있기 때문에 이러한 자리가 만들어진 것이라 생각한다. 하지만 현 상황에 비해 제시된 권고안은 미흡한 측면이 많다.

전체 국민 중 3,500만명은 토지가 없고, 토지를 가진 사람 중 상위 10%가 토지의 80%를 소유하고 있다. 법인 역시 상위 5%가 73%를 소유하고 소유비중은 점차 증가하는 추세다. 부동산의 편중이 심각하기 때문에 국민의 시각에서는 부동산 정책을 통한 부의 불평등 해소를 갈망한다.

세수 확보를 위한 개편이라면 과표 현실화, 공정시장가액비율 인상, 세부담 상한제 등 많은 방안이 있다. 하지만 정책적으로는 우선순위가 반드시 있어야 하고 종합적인 밑그림이 필요하다. 따라서 종합부동산세 개편만을 가지고 바람직한 부동산세제의 개혁이라 하기에는 시민들의 기대를 충족하기 어렵다.

과세기준 측면에서 공시가격의 시세반영률의 경우 고급 단독주택은 30~50%로 낮은 반면 일반 아파트는 70%로 차이가 크고, 5대 재벌기업 35개 건물의 부동산 공시가격의 시세반영률은 평균 39% 수준으로 조사되었다. 국세청의 시스템을 이용한 단순 계산 시 5대 재벌기업의 세수 누출액은 2,000억원에 육박할 것으로 계산된다. 형평성의 차이는 시민들로 하여금 조세 저항을 야기할 수 있



다. 공시가격의 시세반영률을 모든 주택과 토지에 일관되게 적용해야 한다.

공시가격 시세반영률과 관련하여 지난 4월 에버랜드의 표준지 조작 사태와 같이 공시가격의 문제가 재확인된 만큼 공시가격 산출기준이 되는 표준지 및 표준주택 가격에 대한 전수조사를 통해 실태 파악이 선행되어야 한다.

불공정한 과세 기준을 바로 잡기 위해서는 정책 의지가 가장 중요하다고 생각한다. 세율을 조정하는 것은 국회를 통해 이뤄져야 하기 때문에 즉각적인 실행이 어렵지만 공시가격 현실화나 공정시장가액비율과 같은 부분은 정부의 정책 의지가 있다면 충분히 개선할 수 있는 부분이다. 정부의 이번 보유세 개편 방안을 통해 공시지가나 공시가격 등이 공평하게 적용되어 과세형평성에 맞는 과세가 이뤄지길 기대한다.

재산세나 양도세 중심으로 개편하는 것이 바람직

안종석 / 한국조세재정연구원 선임연구위원

소득 재분배 문제, 부동산 시장 가격 안정, 투기 수요의 억제 등의 필요성을 위한 정책 수단으로 재산세, 종부세, 양도세를 생각할 수 있다. 이 중 정책 목적에 활용해야 하는 수단인 재산세와 양도세·종합부동산세는 그 자체가 가진 불완전성 때문에 보완적으로 사용해야 하는 세목이다.

종합부동산세가 가진 첫 번째 문제점은 보유세라기보다는 자산에 대한 종합과세로 부유세의 측면이 더 강하다는 점이다. 보유세 강화와 거래세 완화를 주장할 때, 보유세가 효율적이라는 것은 재

산세를 의미한다. 종합부동산세가 이론적이나 실증적으로 효율적이라는 연구는 아직 미흡하다. 경제적인 효율성을 따질 때 기본 논리는 세금 부과 시 납세자의 행태 변화를 유도하지 않는 세목이 효율적이다. 세금으로 인한 자원 배분의 왜곡이 발생하지 않기 때문에 효율적이라는 의미다. 이런 측면에서 재산세가 효율적이라는 것은 세금의 부과가 납세자의 행태 변화를 유도하지 않기 때문이다. 특히 토지는 행태 변화가 더 적기 때문에 더 효율적이다. 한편 종합부동산세는 세금의 부과를 통해 과세 대상자의 행태 변화를 유도하는 데 목적이 있다고 본다.

종합부동산세가 가진 두 번째 문제점은 과세의 근거의 불명확성이다. 재산세는 재산을 보유했을 때 나오는 효용, 편익에 대한 과세로 인식할 수 있고, 양도소득세는 발생한 소득에 대한 과세로 인식할 수 있는 데 비해, 종합부동산세는 과세 근거가 무엇인지 불명확하다. 종합부동산세는 부유세의 성격이 강하지만 부유세라고 보기엔 한계점이 존재한다. 과세 대상이 토지와 주택에 한정되어 금융 자산 등 다른 자산까지 포괄하고 있지 않다. 또한 가계 혹은 부부단위 과세가 아니기 때문에 과세 대상자가 공동 소유를 하는 방식으로 회피해 나가는 등 과세에 어려운 측면이 있다. 따라서 이와 같은 문제점이 적은 재산세나 양도세를 중심으로 개편하고 보완적인 측면에서 종합부동산세를 다루는 것이 재분배를 포함한 여러 측면에서 바람직하다.

개편안과 관련하여서는 조정 수단으로 공시가격, 공정시장가액비율, 세율, 특례가 있다. 공시가격이 실거래가를 최대한 정확하게 반영해야 하고, 이어서 적절한 공정시장가액비율을 산출해야 과세 베이스가 확정되며, 과세베이스에 세율과 특례 등을 결정하여 세제가 마련되는데, 공시가격 결정의 어려움이 많긴 하지만 2005년 종합부동산세 도입



이후 이전에 비해 현실화가 많이 되었다. 공시가격의 현실화와 함께 어느 수준까지 현실화해야 하는지에 대해서는 좀 더 고민해보고 연구해보아야 할 것이다. 공정시장가액비율은 재산세와 종부세가 동일해야 한다. 하지만 공시가격 현실화 문제와 재산세와 종합부동산세의 공정시장가액비율 일치 문제는 단기간에 달성하기에 어려움이 있을 것으로 보이므로 장기적인 계획을 가지고 추진해 나가고, 현재 개편안에서는 세율 체계 조정을 통한 방안이 적절할 것으로 보인다.

마지막으로 종합부동산세에서 1주택자에 대해 특별한 혜택을 주는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단된다.

정치적 수용가능성을 고려하여 아주 소수의 세부담만 증대시키는 방향으로 정책을 끌여가기보다는, 정치적 수용성이 낮더라도 재산세제 개편 등 필요한 개편안을 만들고 납세자에게 필요성을 설득하는 노력을 기울여야 할 것이다.

현재 논의되는 조치는 부동산보유세 정상화 과정이라 볼 수 있어

이동식/경북대 교수(한국세법학회)

사회적으로 부의 편중이 심각한 문제가 되고 있고, 그것을 해결해야 할 조세제도가 그 기능을 충실히 수행하지 못한다는 비판을 많이 받고 있는데 조세제도 중에서도 특히 부동산보유세의 역할이 중요하다고 생각한다.

우리나라는 특히 부동산 소유의 편중이 심하여 소수계층이 많은 부동산을 소유하고 있으며 주기

적인 부동산가격의 급등이 반복되고 있으므로 세금을 통해 그러한 수익이 잘 환수되지 못하면 결국 부동산 소유를 통한 부의 재편성이 점점 더 부의 편중을 심각하게 하는 방향으로 유도하게 될 수밖에 없다.

현행 부동산보유세의 문제점은 2005년 이후 부동산가격이 크게 상승하였지만 부동산보유에 따른 세금인 재산세와 종합부동산세(이하 '종부세'라 함)의 세수가 그에 비례하여 상승하지는 못했다는 것이다. 특히, 재산세는 2006년(3.1조원) 대비 2016년 세수(9.9조원)가 3배 증가하였지만 종부세는 2006년 대비(1.7조원) 2016년 세수가(1.5조원) 오히려 감소하였다.

그러한 측면에서 현재 논의되는 문제들은 부동산보유세의 "강화" 조치이기도 하지만 이를 달리 표현하면 부동산보유세를 "정상화"시키는 과정이라고 표현할 수도 있다.

2005년 부동산보유세를 재산세와 종합부동산세로 재편할 당시 부동산보유세를 강화한다는 사회적 합의하에 그러한 과세체제가 형성된 것이다. 그 이후 2008년 헌법재판소의 종부세 헌법불합치결정 이후 부동산보유세를 완화해야 한다는 사회적 합의 없이 단지 현재결정에 따라 법을 개정해야 한다는 명분으로 사실상 부동산보유세 세부담을 완화시켜버렸다.

그 결과 보유세 강화, 거래세 완화라고 하는 학계의 지속적인 요구에도 역행하게 되었고 조세제도가 부의 사회적 편중을 해소하는 기능도 제대로 수행하지 못하는 상황을 초래하였다.

부동산보유세를 정상화하는 방안으로 우선 과세 표준을 현실화해야 한다는 주장에 대해서는 공감한다. 다만, 그 방법으로 공시가격의 실거래가 반영률을 높이는 방법에는 현실적으로 한계가 있을 것으로 판단되므로 공정시장가액비율을 높여가는 방



법이 타당하다고 생각한다.

과세표준을 현실화할 경우 잘못된 공시가격을 과세행정단계에서 조정할 수 있는 폭도 넓게 인정하여 개별적 사례에서 불합리한 과세가 발생하지 않도록 하는 조치도 함께 검토할 필요가 있다.

과세표준현실화로 인한 세부담 인상을 세부담상한제로 완화해야 한다는 주장에 대해서는 그러한 조치가 오히려 조세정의를 왜곡시킬 수 있는 문제점이 있다는 지적도 있음을 지적하고자 한다. 그리고 공정시장가액비율을 향후 4년간 매년 5%p씩 점진적으로 인상하면 세부담상한제를 굳이 도입할 필요가 없다고 판단된다.

보유세의 속성상 저소득 고령자층의 보유세 세부담을 완화해야 한다는 주장에는 기본적으로 동의한다. 하지만 이러한 납세자가 1세대1주택자라고 한다면 현재에도 장기보유로 인한 공제와 고령자공제 그리고 1세대1주택에 대한 특례까지 포함하면 특례범위가 적지 않다고 할 수 있는데 과연 그 이상의 감면조치가 필요한 것인지에 대해서는 신중한 검토가 필요하다. 고령자에 대한 세부담완화책으로 논의된 상속이나 양도단계로 과세이연 문제는 상속세를 납부하는 납세자가 극소수고 양도세에 폭넓은 1세대1주택 비과세제도가 존재하는 우리의 현실상 제대로 된 과세이연이 실현되기 어려운 점이 있을 수 있다.

1세대1주택에 대해 보유세(재산세, 종부세) 부과 시 과세특례가 필요하며 이때 1세대1주택은 원칙적으로 실거주 주택을 전제로 해야 한다는 부분에 대해서는 전적으로 동의한다. 보유세 부과 시 과세특례부여 방안으로는 역진성을 방지하기 위해 세액공제방식이 타당하다고 판단된다.

종부세의 경우 과세기준금액을 좀 더 하향화하는 방안도 신중하게 검토할 필요가 있다.

최소한 종부세의 경우에는 과세단위를 부부단위

로 재구성하는 것도 검토해야 한다. 단, 이 경우에는 위헌성의 문제를 해소하기 위하여 서울이나 과세표준계산 시 특례를 인정해야 한다.

종부세에 있어서 1세대1주택과 다주택자의 세부담을 달리해야 한다는 점에는 동의하지만 종부세를 과도하게 정책세제로 운영하는 것(예, 다주택자에 대한 종과세)에 대해서는 신중한 접근이 필요하다.

장기과제로는 종부세를 지방세로 전환하는 방안(재산세와 분리해서 운영)과 종부세와 재산세를 통합하는 방안도 고민해 보아야 한다.

우수한 세무 인프라 바탕으로 과세체계 개편해야

이선화 / 한국지방세연구원 특례연구센터장

본 연구들은 보유세 정상화의 첫걸음이라 생각한다. 보유세 국제 비교와 관련하여 보유세 실효세율이 낮다는 것은 언론에서 알려진 바와 같다. 과표현실화 측면에서 2005년 8.31대책 이후 보유세 개편과정은 공시지가의 시가 반영률 개선에 큰 역할을 하였다. 2013년 공시지가의 실거래가 반영률은 공동주택의 경우 70%, 토지나 단독주택에 대해선 50~60%로 개선되었다. 국제 비교 시 주요 15개국 공시지가의 실거래가 반영률은 20~40% 수준임에도 이들 국가가 높은 실효세율을 보일 수 있었던 것은 대부분 공정시장가액비율 역할을 하는 조정률을 높인다거나, 높은 명목세율 체계를 가지고 있기 때문으로 분석된다. 역으로 우리나라는 보유세를 활용할 수 있는 세무적인 인프라가 매우 발달되어 있다. 세무적인 인프라를 바탕으로 과세체



계를 개편하는 것이 보유세 개혁의 첫걸음이다.

우리나라의 보유세제는 재산세를 토대로 하여 종합부동산세가 보조하는 형태다. 즉, 전체적인 과세체계는 재산세를 기반으로 하고 있기 때문에 종합부동산세는 재산세에 영향을 받는 구조다. 따라서 종합부동산세를 먼저 개편하게 되면 이후 재산세 개편 시 종합부동산세에도 영향을 미치게 된다. 따라서 보유세 체계 개편에서 재산세의 개편까지 염두에 두고 있다면 종부세와 재산세는 병행해서 개편하는 것이 합리적이다.

또한, 현재의 주된 정책적인 목표가 과세의 수직적 형평성 개선이라면 재산세 자체도 누진세율 구조로 상당히 높은 수준의 재분배기능을 담당하고 있으므로 과세의 수직적 형평성 측면에서도 재산세와 종합부동산세를 함께 논의하는 것이 중요하다.

개편 시나리오는 크게 보면 공정시장가액비율, 명목세율체계, 누진구간 활용을 통한 개편으로 볼 수 있는데, 현 단계에서는 명목세율과 누진구간을 조정하는 것보다는 공정시장가액비율을 조정하는 것이 바람직하다. 명목세율과 누진구간 조정은 재산세와 연계되어 있으므로 과세 대상자의 분포를 확인해 볼 필요가 있다. 과세 대상의 미시데이터 등을 활용하여 재분배 효과와 조세 집중도를 함께 분석해야 가능할 것으로 보이기 때문에 현재로서는 공정시장가액비율을 조정하는 것이 효과적이다. 별도합산토지에 대해서는 공시지가 9억원 이하의 1주택자와 같이 이미 정책적인 고려를 받고 있기 때문에 종합합산토지와 분리하여 생각할 문제라고 판단하지 않는다.

추가적으로 임대주택과세특례에 대한 논의가 없는 것이 아쉽다. 임대주택과세특례는 임대주택과 세등록자에 대해 종부세 과세를 제외해 주는 정책으로 이에 따른 실제 세부담을 살펴보면, 공시가격 기준으로 15억원까지는 보유세 총액의 세부담이

완만하게 증가하고, 15억원부터 35억원까지 구간에서는 평균 실효세율이 가파르게 증가하는 데서 알 수 있듯이 종부세의 효과가 확실하게 나타난다. 하지만 35억원을 초과하게 되면 증가속도가 둔화되어 오히려 실효세율 증가율(세율 기울기)이 15억원 이하 구간과 유사해지는 것으로 나타난다. 이는 이 구간에 해당되는 과세 대상자들이 임대주택사업자 혹은 법인으로 등록하여 보유세 납세에 특례를 받게 되기 때문으로 볼 수 있다. 즉, 상반된 정책 목표를 가진 정책이 충돌하는 문제에 대한 검토가 필요하다.

토지 부분의 세수 효과 높여 과세형평성을 확보하는 방안 담겨야

이창곤 / 한겨레경제사회연구원 원장

현 정부의 100대 국정과제 중 15번째 과제가 조세개혁의 형평성 제고였다. 특위가 그에 걸맞게 보유세 개편을 첫 번째로 논의한 것은 좋은 방향이라고 생각한다. 하지만, 대안의 내용이 다소 미흡하고 소극적이다.

공정시장가액비율이나 누진을 강화 등을 통한 여러 대안과 시나리오를 제시하였지만, 적극적인 대안 제시로 보기엔 부족하다. 공정시장가액비율과 공시지가 현실화 등은 동시적으로 고려해야 할 부분으로 이에 대해 함께 논의하는 것이 중요하다.

공시지가 현실화율은 언론에서도 꾸준히 지적하던 바였음에도 불구하고 구체적이거나 뚜렷한 내용이 없다. 권고안에 공시지가 현실화에 대한 논의가 담겨야 개편 목적을 달성할 수 있을 것이다.



세수 효과 측면에서 종합부동산세 개편으로 인한 세수 증가가 10%인 것은 세수 효과가 미미하다. 따라서 세액의 큰 몫을 차지하는 토지 부분에 더 많은 고민이 필요하다고 본다. 최종 권고안에는 토지 부분에서 세수 효과를 획기적으로 높여 과세 형평성을 확보하는 방안이 담겨야 한다.

세제 개편의 수용성이나 정치적 측면에서 살펴보면 개편안이 증세안으로 비춰질 수 있기 때문에 수용성에 대한 고려가 필요하겠지만, 지나치게 고려한 측면이 크다. 1주택자 같은 경우 이미 제도 내에서 고려하고 있으므로 추가적으로 고려할 필요가 없다. 수용성 측면에서 소극적인 방법보다 적극적으로 개편의 정당성을 주장하여 정공법으로 돌파하는 것이 바람직하다.

추가적으로 공론화 과정도 오늘 같은 공청회만으로 부족하다. 지금보다 더 활발하게 이뤄지는 것이 필요하다. 공론화를 통한 사회적 합의 과정에 더 많은 힘을 쏟길 바란다.

재분배의 수단으로 증부세는 좀 더 고민해봐야

이철인 / 서울대 교수(한국재정학회)

점진적으로 보유세 강화를 위한 다양한 실행 방안을 강구하고 있으며 현실적 수용성에 대해 고민한 연구다. 이러한 행정적인 측면에서의 노력과 별도로 자산의 거래, 보유, 이전 등 비근로소득 전체를 고려하는 포괄적인 관점에서 의견을 제시하고자 한다.

2008년 금융 위기 이후 자본소득에 대한 인식이 변화하고 있다. 정당한 대가보다는 금융상품 설계

시 정보비대칭을 이용한 수익 창출, 불평등의 고착화 우려, 조세에 대한 개인 반응의 보다 심도 깊은 이해 등으로 인하여 과거와 달리 사회후생 극대화를 위해 자본소득에 대한 과세의 필요성이 학계의 지지를 받고 있다. 특히 우리나라의 경우 부동산 등 자산 거래의 양도소득 과세 정비 및 기타 금융자산들의 과세 범위 확대 등이 이러한 추세에 부합하는 것으로 보인다. 다만, 비근로소득에 대한 과세 강화의 일환으로 종합부동산세 개편 혹은 강화의 논의에 앞서 과거 종합부동산세가 축소되었던 배경이나 문제점에 대해 엄밀히 짚고 넘어가야 할 필요성이 있다. 기존에 비해 심화된 빈부격차에도 불구하고 종합부동산세 자체의 불완전성 이슈는 여전히 존재한다.

지방재정의 확충의 수단으로써 보유세는 지방차원에서 공공서비스의 제공과 세수 확보 측면에서 비용과 혜택의 연계를 통해 지방 재정의 활성화, 즉 지방재정의 선순환 구조에 긍정적인 영향을 미치는 반면, 종합부동산세는 국세이기 때문에 재정의 선순환 구조를 약화시킬 가능성이 있다.

단기 안정화 정책으로써의 종합부동산세는 유동성에 미치는 영향이 미미하기 때문에 오히려 긴축적 금융정책이 부동산 안정화 정책으로서 더 효과적이다.

마지막으로 재분배 수단 측면에서 살펴보면, 종합부동산세는 건축물, 상가, 별장, 주식, 채권, 특허권, 지적재산권 등의 자산은 포함하지 않고 토지와 주택만 대상으로 한정하고 있기 때문에 재분배 수단으로써 효과는 한계가 존재한다. 재분배 측면에서 현재 취득·등록세, 양도소득세, 상속세 등을 활용하고 있으므로, 재분배 정책을 위해 앞으로 부동산보유세도 고려하고자 한다면 자산 전반에 걸쳐 사용자비용에 대한 심도 있는 분석 이후 부유세, 순자산세 등의 포괄적 관점에서 검토가 필요하다.



결론적으로 재분배의 수단으로 종합부동산세는 좀 더 큰 고민이 필요하고 주택시장 안정을 위한 종합부동산세는 이미 과거에 실패를 경험하였기 때문에 신중히 검토해야 한다. 재분배 수단으로서의 보유세 정책 고려 시 금융소득, 양도소득, 상속 등에 대한 기존의 과세 수단과 더불어 모든 자산에 대해 포괄적으로 접근하는 것이 필요하다.

실거래가 반영률에 대한 충분한 논의 필요

이한상 / 고려대 교수(한국납세자연합회)

먼저 두 분 발제에 대하여 의견을 드리고, 납세자연합회를 통하여 이 자리에 참석하게 된 만큼 그에 대한 입장에서 이번 부동산 세제 개편에 대한 종합적인 의견을 드리겠다.

(현황 및 쟁점 발표 관련) 과세표준화 현실화율 제고에 대해 고가 부동산과 저가 부동산, 공동주택 및 단독주택 간 실거래가 반영률 차이에 대한 지적은 매우 현실적이며 의미있는 것으로 생각한다. 다만 실거래가 반영률에 대한 충분한 연구와 논의가 부족한 상황이므로 향후 이에 대한 연구와 논의가 필요하다.

고령자 과세이연 방안은 재산세에도 해당하는 사항으로 재산세와 종합부동산세가 연계되어야 하는 문제가 있기 때문에 지방세법 개정 논의 시 함께 검토해야 할 사항으로 판단한다.

1주택자 공제 부분은 장기보유특별공제, 고령자 세액공제 등으로 이미 충분히 공제제도가 존재하는 상황임에도 불구하고 조세저항의 우려로 1주택자의 공제금액을 인상하는 것은 오히려 고가 주택

소유자들이 과세대상에서 제외되어 정책의도의 일실이 예상되며, 가구주 외 가구원 1명당 1억원 추가 공제는 가구원 파악의 어려움으로 인하여 기존의 부과제도로 운영하기에는 조세행정상 집행의 어려움을 초래할 것으로 생각한다.

법인의 지나친 부동산 보유는 경제적 비효율성을 야기할 수 있음에 동의하며, 별도합산토지과세 강화가 필요하며, 거래세에 대한 논의도 함께 하여 주택을 꼭 취득해야 하는 사람들에게는 거래세의 인하를, 투기적 목적을 취득을 하고자 하는 경우에는 거래세의 증가를 하는 방향으로 검토가 바람직하다.

(개편 방향 발표 관련) 대안 1의 공정시장가액비율 인상안은 현행 세율체계가 누진도가 낮기 때문에 공정시장가액비율 인상만으로는 실효성이 없다고 판단한다. 서울의 누진도를 높일 필요가 있고, 단기간에 공정시장가액비율을 올리는 경우 재산세 공정시장가액비율도 함께 고려해야 한다.

대안 2의 경우 서울만 인상하고 공정시장가액비율의 조정은 없기 때문에 종합적으로 대안 3의 공정시장가액비율의 점진적 인상 및 누진세율 강화 방식이 합리적이다. 하지만 공정시장가액비율 10%p 인상은 지나치게 크기 때문에 좀 더 낮은 비율로 중장기적으로 인상하는 방향으로 추진하면 좋겠다.

대안 4의 경우 합리적인 측면도 있어 보이지만, 세율체계를 이원화 하는 과세행정상의 문제점 이외에도 고가의 1주택 수요에 대한 심리를 자극할 우려가 있다. 1세대1주택자 차등과세는 이미 공제 제도를 두고 있는 만큼 1세대1주택자에 대해 세율체계를 통한 조정할 방식은 제도의 복잡성만 증가시킬 수 있기 때문에 공제제도를 통해 대안을 마련하는 방식이 보다 합리적이다.

기타 대안으로 3주택자 이상 추가 과세 방안은



부동산 투기 억제를 너무 강조하는 방안으로 이는 고가 1주택자 대 저가 다주택자의 형평성 논란을 고려하면 부적절하다.

(전반적인 부동산세제 개편에 관한 의견) 국민은 정부가 저성장과 불평등의 심화라는 경제적 문제를 완화시켜주기를 기대한다. 하지만, 같은 국민이라도 납세자 입장에서는 정권에 상관없이 세금과 정부부채 증가를 기피하는 경향이 있다. 납세자 입장에서 부동산 세제 개편은 증세의 수단으로 비춰질 수 있으며, 이러한 정책에 앞서 필요한 세수를 명확히 밝히고 조세제도 개편의 큰 그림을 제시한 후 이에 근거한 세부적인 세제 개편이 진행되기를 희망한다.

이번 부동산 세제 개편의 논의는 부동산 가격 상승 억제 및 투기 세력 응징이라는 목적을 위한 수단으로 오해받을 수 있다. 부동산 수요를 억제하기 위한 세제 정책은 오히려 공급 감소를 유발하며 가격 상승 억제 효과는 미미하다. 세제 정책보다는 공급 확대, 금융정책 및 행위규제(다주택자 임대소득 포착, 재건축 부담금 증가, 철저한 세무조사를 통한 불로소득 환수)가 바람직한 부동산 정책 방향이다.

세제 개편의 목적이 선진국과 같이 부동산 거래가 정제되고 있는 상황에 맞추어 중장기적으로 보유세 비중을 높이고 거래세 비중을 낮추고자 하는 측면이라면 정부는 국민에게 목적을 명확히 알리고 국민들을 설득하는 방향으로 추진하는 것이 효과적이며, 부동산 세제의 규제적 성격을 고려할 때, 선의의 피해자가 발생하지 않도록 신중해야 한다. 특히, 소득의 변동성이 높고 부채에 기댄 아파트 한 채가 전 재산인 납세자들에게 급격한 보유세 인상의 충격을 완화키시고, 거래세는 보유세 인상에 맞추어 인하하는 방향으로 가야 한다.

객석 질문 및 응답

- 시나리오가 종합부동산세에 한정된 이유?
- 공시가격에 대한 논의가 권고안에 포함되지 않은 이유?
- 종합부동산세를 통해 확보된 세수를 어떻게 활용할 것인지?

최병호 / 부산대 교수(재정개혁특별위원회)

공시가격에 대한 부분은 종합부동산세의 법령 개정과 관련한 사항들에 관하여 논의하고 이에 따른 대안을 마련하다보니 발표에서 제외된 측면이 있다. 공시가격에 대한 논의를 권고안에 포함할지에 대한 여부는 위원회의 회의를 통해 결정할 예정이다.

재정개혁특별위원회에서는 종합부동산세뿐만 아니라 부동산 전반에 걸쳐 논의하고 있다. 다소 짧은 기간을 두고 준비를 하고 있기 때문에 부동산 전반에 걸친 논의 사항은 앞으로 더 논의가 필요하다. 그런 측면에서 금일은 종합부동산세에 한정하여 권고안을 발표하였다. 하지만 최종 권고안에는 종합부동산세뿐 아니라 임대소득세, 양도소득세 등 부동산 관련 전반적으로 사항이 포함될 것이다.

토론을 통해 말씀해 주신 의견들 중 공통적인 부분들에 대해서 몇 가지 의견을 드리자면, 수용성 측면에서 과도하게 고민하고 있는 것이 아닌가에 대한 지적에 대해서는 내부적으로도 많은 의견이 있었다. 하지만 실거래가격과 공시가격이 함께 증가하고 있는 가운데 증가속도는 공시가격이 더 빠르게 증가하는 것으로 나타나고 있기 때문에 과도한 개편은 시장의 충격은 더 크게 나타날 가능성이 높다. 시장 충격을 감안하여 점진적으로 효과가 나



타나도록 하기 위해서다.

또한 재산세와 함께 고려해야 하는 것이 바람직 하지만 재산세는 지방세이기 때문에 세수의 분포나 지역 간 균형 등 고려해야 할 부분도 상당하다. 재정개혁특별위원회 내에 관련 분과와 함께 논의하는 과정도 있을 것으로 본다. 하반기의 권과안에는 이러한 부분들이 함께 포함이 될 것으로 생각한다.

토지의 경우 적극적으로 검토해야 함에 동의한다. 특히 별도합산토지의 경우 취득 목적이 맞게 이용되는지, 경제적으로 비효율성을 초래하는 것은 아닌지 등에 대해 검토가 필요하다.

1주택자에 대해서 역시 이미 공제제도 등을 통해 많은 편의가 제공되고 있음에 동의하기 때문에 위원회 내에서도 추가적인 고려는 크게 다루지 않고 있다.

마지막으로 과표 현실화 부분에 대해서는 세율보다 과표 측면에서 정상화가 우선적으로 필요하다는 의견에 동의한다. **KIF**



주요국의 조세 · 재정동향

이번 호 「재정동향」은 쉽니다.

* 이 자료는 한국조세재정연구원 세법연구센터의 「주요국의 조세동향」 자료를 요약·정리한 것입니다. (편집자 주)

주요국의 조세동향

동향 18-6

> 미국/캐나다

[미국-일회성 전환세(transition tax) 미납부자 가산세 면제 발표]

- 미 국세청은 2018년 6월 4일 과거 누적된 해외 유보소득에 일회성 과세하는 제도(transition tax) 도입에 따른 분할 납부세액을 기한 내에 납부하지 못한 경우, 2019년 4월 15일까지 납부 시 지연납부에 따른 가산세를 면제할 것을 발표함¹⁾
 - 미국은 2017년 12월 세법개정을 통해 향후 미국 주주가 해외 자회사로부터 배당받는 소득에 비과세하도록 개정함에 따라 세법개정 이전 과세되지 않은 누적된 해외소득에 일회성 과세하는 제도를 도입함²⁾
 - 일회성 과세제도 도입에 따라 납부해야 할 세액은 납세자 신청 시 8년간 분할 납부를 허용하였으며, 분할납부 약정에 따른 첫 번째 세액 납부기한은 2018년 4월 15일이었음

- 가산세가 면제되는 자는 해외 누적소득 일회성 과세에 따른 총납부세액이 1백만달러 이하이고, 현재 외국에서 거주하거나 근무 중인 개인 주주에 한해 적용됨
 - 미국 세법상 미국 시민권 또는 영주권을 가진 자는 전 세계 소득에 대해 소득 신고를 하고 납부할 의무를 가짐³⁾

- 또한, 2017년 해외 누적된 소득의 일회성 과세액 신고 시 납부세액의 분할납부 신청을 안 한 납세자의 경우, 2017년 '개인소득세 수정신고서(Form 1040X)'를 2018년 10월 15일까지 작성하여 제출 시 분할 납부를 허용할 것이라 발표함

(자료 수집 및 정리: 김민경 연구원)

[미국-중국 수입품에 25% 세율의 추가 관세 부과안 발표]

- 미국 무역 대표부(USTR)⁴⁾는 2018년 6월 15일 500억달러 규모의 중국 수입품에 25%의 세율로 추가 관세를 부과할 것을 발표함⁵⁾
 - 트럼프 대통령은 2018년 3월 22일 미 무역 대표부에 중국 수입품 중 추가 관세 부과할 항목을 정할 것을 요청하였고, 미 무역 대표부는 2018년 4월 3일 추가 관세를 부과할 물품을 선정하여 발표한 바 있음

1) 미국 국세청, <https://www.irs.gov/newsroom/irs-offers-penalty-filing-relief-to-many-subject-to-new-transition-tax-on-foreign-earnings> (접속일자: 2018.06.28.)
 2) 한국조세재정연구원, 「주요국의 조세동향 (17-12호)」, 2018.01.05.
 3) 미국 국세청, <https://www.irs.gov/individuals/international-taxpayers/us-citizens-and-resident-aliens-abroad>, (접속일자: 2018.06.28.)
 4) United States Trade Representative
 5) 미 무역대표부(Office of the United States Trade Representative), <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/june/ustr-issues-tariffs-chinese-products>, (접속일자: 2018.06.27.)



- 이후 공청회를 거쳐 2018년 6월 15일 최종적으로 추가 관세를 부과할 중국 수입품을 선정하여 발표함
- 이번엔 추가 관세 부과 대상으로 선정된 수입품은 총 1,102개 품목으로 주로 첨단 및 로봇 기술 관련 제품, 산업용 기계, 신소재, 자동차임
 - 이는 중국의 미국 지식재산권 침해 또는 기술유출 등 불공정한 관행으로 첨단, 혁신 기술 등의 산업에서 무역 불균형이 발생한다는 이유로 '미국 통상법 제301조'에 따라 추가 관세를 부과하는 것임
 - '미국 통상법 제301조'는 불공정한 무역으로 판단되는 경우 무역 상대국에 제재를 가할 수 있도록 규정하고 있음
 - 추가 관세 부과대상으로 선정된 중국 수입품은 'Made in china 2025'에서 향후 중점산업으로 정한 산업에 속하는 물품으로, 추가 관세부과를 통해 첨단, 혁신 기술 분야에서 미국의 산업을 보호하기 위한 목적도 존재함
 - 미국 무역 대표부는 미국 산업을 보호하기 위한 강한 제재가 필요함을 언급함
- 추가 관세가 부과되는 중국 수입품 총 1,102개의 품목 중 818개의 품목에 대해서는 2018년 7월 6일부터 과세하며, 나머지 284개의 품목은 추가 검토 및 의견수렴 과정을 거친 후 추가 관세를 부과할 예정임
 - 추가 관세가 우선적으로 부과되는 818개 품목의 수입규모는 340억달러이며, 향후 검토를 거친 후 추가 관세를 부과할 284개 품목의 수입규모는 160억달러임
- 미국의 중국 수입품에 대한 추가 관세 부과 발표 이후, 중국도 보복 관세를 부과할 것임을 발표하였으며, 트럼프 대통령은 2018년 6월 18일 2천억달러 규모의 중국 수입품에 10%의 세율로 추가 관세를 부과할 것이라는 성명서를 발표함⁶⁾
 - 중국 재무부는 2018년 6월 15일 동일한 규모로 미국 수입품에 대해 500억달러의 추가 관세를 부과하겠다고 발표하였으며, 추가 관세 부과대상은 미국으로부터 수입하는 농·수산물, 자동차 등임
 - 트럼프 대통령은 미국 무역대표부(USTR)에 2천억달러 규모의 추가 관세 부과 대상 중국 수입품을 조사할 것을 지시하였으며, 중국이 현재 미국과의 불공정한 무역체계를 개선하지 않거나 미국 수입품에 대해 보복 관세를 부과하는 경우, 2천억달러 규모의 중국 수입품에 대한 추가 관세 부과안을 입법할 것임을 언급함

(자료 수집 및 정리: 김민경 연구원)

6) 미 백악관, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-regarding-trade-china/>, (접속일자: 2018.06.27.)

유럽

[그리스-소득세, 법인세, 부가가치세법 개정안 의회 통과]

- 그리스 의회는 2018년 6월 13일 소득세법, 부가가치세법 개정안을 2018년 6월 14일 법인세법 개정안을 통과시킴⁷⁾
 - 소득세법 및 법인세법 개정안은 2018년 1월 1일부터 적용되며, 부가가치세법 개정안은 2019년 1월 1일 이후부터 적용될 예정임

1. 소득세

- 소득세법의 주요 개정내용으로 1) 거주지 판단기준 해석 규정의 명확화, 2) 저소득 일용 근로자에 대한 세제혜택 규정 영구화, 3) 비과세된 해외 자회사 배당소득의 외국납부세액 공제 폐지, 4) 그리스 국채 교환으로 발생한 소득은 특별 연대 기여금 과세대상에서 제외, 5) 고용기간이 1년 이하인 근로자 또는 관광안내원의 근로소득은 낮은 세율로 원천징수가 있음⁸⁾
- 거주지 판단기준이 되는 “중대한 이해관계의 중심 여부”의 해석을 기존의 “개인적, 경제적 또는 사회적 관계가 하나라도 있는 경우”에서 “개인적, 경제적, 사회적 관계가 모두 있는 경우”로 개정함
 - 그리스 세법에서는 그리스에 중대한 이해관계가

있는 경우 거주자로 보며, 이번 개정은 중대한 이해관계 여부를 판단하는 해석규정을 OECD 소득 및 자본 모델 협약 및 해설(2017)에 따라 개정한 것임

- 저소득 일용 근로자의 일용 근로소득을 근로소득 과세하여 세제혜택을 주는 규정을 일시적 규정에서 영구적 규정으로 변경함
 - 일용 근로자의 소득을 근로소득으로 과세 시 세액공제혜택을 적용받을 수 있음
 - 그리스는 근로소득자에 한해 연간 과세소득이 2만유로를 넘지 않는 경우 자녀 수에 따라 1,900~2,100유로의 세액공제를 허용함⁹⁾
 - 이 세제혜택은 일용 근로자의 연간 소득이 6천유로를 초과하지 않고, 간주소득이 9,500유로를 초과하지 않는 경우 적용됨
 - 간주소득은 납세자가 생활비 또는 자산 취득 등으로 소비한 금액을 기반으로 소득을 추정할 금액임¹⁰⁾
- 경영참여 면제제도 조항에 따라 EU 소재 자회사로부터 받는 배당소득이 면제되는 경우, 해외에서 원천징수 되는 세액에 대해 외국납부세액공제를 허용하지 않도록 개정함

7) Greece—Draft law amending Income Tax Code, Tax Procedural Code and VAT Code, as well as including other provisions—gazetted (21 June 2018), News IBFD.
 8) Greece—Draft law amending various provisions of Income Tax Code (part A)—submitted to parliament (11 June 2018), News IBFD.
 Greece—Draft law amending various provisions of Income Tax Code (part B)—submitted to parliament (12 June 2018), News IBFD.
 9) C. Kypris, Greece—Individual Taxation sec. 1.8.3, Country Analyses IBFD (accessed 28 June 2018).
 10) EY, “Worldwide Personal Tax Guide,” 2015–16, p. 496.



- 이외에 그리스 국채 교환으로 발생한 이익은 특별연대 기여금(special solidarity contribution) 과세 대상에서 제외하고, 고용기간이 최대 1년 이하인 근로자 및 관광안내인에게 5%의 낮은 세율로 원천징수하도록 개정함
 - 특별연대 기여금은 연간 순소득이 1만 2천유로를 초과하는 경우, 과세소득에 따라 추가 0~10%의 세율로 과세하는 것임

2. 부가가치세

- 특수관계인 간 재화 및 용역 공급 시 거래가격이 정상가격에 미달하는 경우 매입세액공제액을 제한하도록 개정함
- 매입세액이 공제되지 않는 고정자산 거래금액과 부가가치세 면세 거래금액은 부가가치세법상 영세사업자 판단을 위한 매출액 계산 시 제외함¹¹⁾
 - 현행 규정에서는 부가가치세액을 제외한 연간 거래금액이 1만유로 이하인 경우 영세사업자로 보아 부가가치세 신고 및 납부 의무를 제외하고 있음¹²⁾

3. 법인세

- 기업의 주식 지분율 또는 의결권이 33% 이상 변동 시, 최소 50%의 매출액 변동이 동반되지 않으면 조세회피 목적이 있다고 보아 해당 기업의 결손금 이월공제를 허용하지 않도록 개정함
 - 현행 규정에서는 기업의 주식 지분율 또는 의결

권이 33% 이상 변동된 경우, 사업목적으로 지분율이 변동된 것이라 입증하지 못하는 경우 5년간 결손금 이월공제를 허용하지 않음

- 이번 개정으로 기업의 33% 이상 지분 변동 시 매출액도 함께 변동되어야 사업목적에 따라 지분율이 변동한 것으로 보고 결손금 이월공제를 허용함
- 이 개정안은 2014년 1월 1일부터 소급하여 적용함

- 전일제 근로자 고용촉진 목적으로 신규 고용된 전일제 근로자의 사회보장세 기업 부담분 중 50%를 공제하는 규정을 신설함

(자료 수집 및 정리: 김민경 연구원)

[네덜란드-연결납세제도 적용 부인 거래 관련 법안 발표]

- 네덜란드 정부는 2018년 6월 2일 연결납세 대상 관계사 간 거래 중 일부 거래에 대해서 연결납세 적용을 부인하는 세법개정안을 발표함¹³⁾
 - 본 개정안은 2017년의 유럽사법재판소 판결에 따른 조치로, 네덜란드 하원 결의를 위해 제출됨
 - 입법이 완료되면, 2017년 10월 25일 거래분부터 소급하여 적용됨
- 본 개정안은 연결납세 대상 회사 간 거래 중 연결납세 적용을 부인하는 거래로 (i) 세원잠식(base erosion) 거래와 (ii) 경영참여를 위한 과도한 차입(excessive participation debt) 거래 등을 제시함

11) Greece-Draft law amending various provisions of Tax Procedural and VAT codes-submitted to parliament (11 June 2018), News IBFD.

12) S. Papahimonas, Greece-Value Added Tax, Section 12., Topical Analyses IBFD (접속일자: 2018.06.28).

13) Netherlands-Legislative proposal to amend fiscal unity regime published (06 June 2018), News IBFD.

- 원칙적으로 연결납세제도에 따라 연결납세 대상 관계사 간 거래의 손익은 상계되어 납부세액 계산에 영향을 미치지 않으나, 연결납세 적용이 부인되는 거래로 추가 세부담이 발생할 수 있음
- 세원잠식 거래란 배당지급, 증자, 지분 취득 등 특정 거래(tainted transaction)에 사용하기 위해 관계사로부터 차입하는 거래로, 동 차입금에서 발생하는 이자비용은 손금으로 인정하지 않음
 - 다만, 상기 이자비용 중 연간 10만유로 이하 이자에 대해서는 손금을 허용함
- 경영참여(participation exemption)¹⁴⁾를 위한 과도한 차입거래란 자회사에 대한 지분 확대를 위해 차입하는 거래로, 동 차입금에서 발생한 이자비용은 손금으로 인정하지 않음
 - 다만, 상기 이자비용 중 연간 75만유로 이하의 이자에 대해서는 손금을 허용하며, 자회사에 대한 지분 확대가 아닌 자회사 사업운영비 조달을 위한 차입금은 부인 대상에서 제외함

(자료 수집 및 정리: 흥민옥 회계사)

[덴마크-법인세 및 소득세법 일부 개정]

- 2018년 6월 9일자로 법인세 및 소득세 관련 일부 개정 법안(Law No. 722, 724, 725)이 의회를 통과하여 공포됨¹⁵⁾
 - 투자 촉진을 위한 연구개발활동 관련 법인세 혜택 확대, 비거주 투자자에 대한 고정사업장 과세 완화 및 개인소득자의 세부담 경감 등을 위한 개정법안이 포함됨
- (법인세 소득공제) 기업들의 R&D 투자 확대를 유도하기 위하여 연구개발 활동에 대한 소득공제율을 2026년 110%까지 단계별로 인상함
 - 지식산업 활성화 및 기업 투자 확대, 신규 고용 증대 등을 위하여 2018년도 2월에 정부가 입안하였으려 큰 변화 없이 의회 통과됨
 - 현재 법인세 목적상 연구개발활동과 관련하여 발생한 비용에 대하여 100%의 소득공제율이 적용됨
 - 개정 법안에 따르면, 2026년까지 5단계에 걸쳐 점진적으로 소득공제율이 인상됨
 - 101.5%(2018년 및 2019년) → 103%(2020년) → 105%(2021년 및 2022년) → 108%(2023년-2025년) → 110%(2026년)

14) 네덜란드의 경영참여면제 제도는 적격 지분 소유에 대해서는 지분 소유로부터 발생하는 배당, 지분 양도소득 등의 소득에 대해 세금을 면제하는 제도를 말함

15) IBFD(https://online.ibfd.org/kbase/#topic=doc&url=/data/tns/docs/html/tns_2018-06-13_dk_3.html&WT.z_nav=Navigation, 접속일자: 2018.06.20.)

IBFD(https://online.ibfd.org/kbase/#topic=doc&url=/data/tns/docs/html/tns_2018-06-13_dk_2.html&WT.z_nav=Navigation, 접속일자: 2018.06.20.)

덴마크 국세청(<https://skat.dk/SKAT.aspx?oid=2245165>, 접속일자: 2018.06.28.)



- (법인세 고정사업장) 덴마크 투자펀드를 통해 수동적 투자활동을 하는 비거주자에 대하여 고정사업장으로 간주되지 않도록 하는 특칙을 도입함
 - 기존 법령에서는 비거주자가 덴마크 투자펀드를 통해 투자할 경우 만약 당해 펀드가 덴마크에 사업장 또는 종속대리인을 두고 있다면 고정사업장으로 간주되어 과세될 수 있었음
 - 개정 법령에서는 비거주자가 도관체(transparent entity)에 해당하는 덴마크 투자펀드를 통해 취득하는 수동 소득에 대해서는 고정사업장 과세를 배제하는 특칙을 적용함
 - 외국 투자자의 덴마크 투자를 촉진하기 위한 시책의 일환임
 - 다만 당해 비거주자는 수동적 소득자로서 다음과 같은 요건을 모두 충족하여야 함
 - 동 비거주자는 주식, 채권 및 금융상품에 대한 거래 업무를 수행하지 않아야 함
 - 동 비거주자 또는 그 관계회사는 당해 펀드의 투자와 관련된 사업을 덴마크 내에서 수행하지 아니하여야 함
- (개인소득세) 근로소득에 대한 소득공제 비율을 2018년 9.5%에서 2022년 10.65%까지 점진적으로 인상함
 - 근로소득에 대해 적용되는 소득공제 비율 및 최대 공제 가능한도를 아래와 같이 단계적으로 인상함

〈표 1〉 근로소득 소득공제 비율 및 공제가능 한도

(단위: %, 크로네)

연도	소득공제 비율	공제 가능 한도
2018	9.50	33,300
2019	10.10	35,400
2020	10.50	36,700
2021	10.60	37,000
2022	10.65	37,400

(자료 수집 및 정리: 김준현 회계사)

〈영국-2016/17 조세격차(Tax Gap) 보고서 발간〉

- 영국 국세청 (HMRC)은 영국의 세목별 조세격차를 분석한 보고서를 2018년 6월 14일자로 발행함¹⁶⁾
 - 동 보고서는 2016-17 과세연도를 대상으로 하며, 주요 세목별로 납세의무 불이행의 규모 및 추세 등을 분석함

1. 개요

- 조세격차는 이론적으로 국세청이 거두어들일 조세 수입 대비 실제 납세액과의 차액을 의미함
 - 납세의무 미이행의 수준 및 상대적 규모를 파악함으로써 과세정책 개발에 참고할 수 있음
 - 납세의무 이행 수준이 낮은 분야 및 이유를 확인하고 국가 간 비교 등의 분석을 통해 과세 개선책을 마련하기 위한 목적임
- 조세격차는 세목별 특성에 따라 하향식(top-down) 또는 상향식(bottom-up) 방법으로 추정함
 - 하향식 방법: VAT 및 소비세의 경우에 주로 적용함

16) HMRC, Measuring tax gaps 2018 edition: Tax gap estimates for 2016-17

- 전반적인 소비 현황에 대한 자료를 취득하여 이를 바탕으로 이론적인 세수입을 추정
- 실제 조세수입액과의 차액을 비교하여 조세격차 추정
- 상향식 방법: 소득세 등 기타 주요 조세 항목 관련 추정에 사용
 - 국세청의 내부 자료 및 기타 정보를 활용하여 세수 누락이 발생할 수 있는 분야를 확인
 - 각 분야별로 관련된 통계 자료 및 분석방법을 동원하여 조세격차를 추정
- 조세채무(tax liability) 대비 조세격차 비율은 과거 10여년 동안 점진적으로 낮아짐
 - 2005-06 과세연도에 조세격차 비율은 7.3%에 달하였으나 2016-17 연도에는 5.7%까지 낮아짐
 - 다만 전반적인 경제규모 증가로 인해 조세격차의 절대적인 금액은 2005-06 연도 약 320억 파운드에서 2016-17 연도 330억파운드로 다소 증가함
 - 법인세 및 소득세는 장기적으로 조세격차 비율이 감소하는 추세임
 - 2013-14년 이후의 조세격차 감소에는 소득세, 자본이득세 및 국민보험기금(national insurance contribution) 관련 부문이 주된 영향을 미쳤음

2. 세목별 조세격차

- 조세격차를 세목별로 나누어 보면 VAT와 소득세 관련 금액이 가장 많은 비중을 차지함
 - 2016-17 연도 330억파운드의 조세격차 중 약 40%에 해당하는 135억파운드가 소득세, 국민보험기여금 및 자본이득세에서 발생함
 - VAT의 경우도 전체 조세격차의 약 35%에 달하는 117억파운드로서 조세격차 규모가 상당함
- 조세격차 비율을 세목별로 살펴보면 VAT가 가장 높고 법인세 및 소비세도 전체 조세격차 비율 5.7%에 비해 다소 높게 나타남
 - VAT의 조세격차 비율은 8.9%로서 다른 세목들에 비해 두드러지게 높음
 - 온라인 상거래에 대한 과세의 어려움 등으로 인해 실제 세수입이 낮아지는 경향이 있음
 - 법인세 및 소비세의 조세격차 비율은 각각 7.4%, 5.8%로서 다소 높은 편이나 과거 연도에 비해서는 낮은 수준임
 - 법인세는 2005-06연도에는 조세격차 비율이 약 12%였으나 2010년대부터 10% 아래 수준을 유지함
 - 소비세는 2005-06연도에 약 8.1% 수준에서 점진적으로 감소하여 2012년 이후에는 약 6% 수준을 유지함

〈표 2〉 조세격차 연도별 추이

(단위: %, 십억파운드)

조세격차	'05-06	'06-07	'07-08	'08-09	'09-10	'10-11	'11-12	'12-13	'13-14	'14-15	'15-16	'16-17
비율	7.3	6.6	6.1	6.5	6.1	5.9	5.6	6.3	6.6	6.0	5.7	5.7
금액	32	30	30	30	27	28	28	32	35	33	32	33



〈표 3〉 주요 세목별 조세격차 규모 및 조세채무 대비 비율

(단위: %, 십억파운드)

세목	조세격차 규모		조세채무 대비 비율
	금액	구성비율	
소득세 · 국민보험기여금 · 자본이득세	13.5	40	4.2
VAT	11.7	35	8.9
법인세	3.5	11	7.4
소비세	3.1	9	5.8
기타	1.6	5	4.5
전체	33	100	5.7

3. 귀속 주체 및 행위별 조세격차

- 조세격차의 귀속 주체(customer group)별로 살펴 보면 대부분의 조세격차는 주로 사업체 운영과 관련하여 나타남
 - 2016-17 과세연도 및 직전 연도의 통계상 조세격차의 약 40% 이상이 소규모 사업체(small businesses)에서 나타남
 - 대규모 사업체(large businesses) 및 조세범칙이 각각 약 20%를 전후한 수준이며 일반 개인이 차지하는 비중은 10% 이내로 가장 낮음

- 조세격차가 발생하는 원인행위별로 보면 부주의나 법적해석 차이로 인한 것 이외에도 조세범칙이나 탈루 행위도 상당한 비중을 차지하는 것으로 나타남
 - 납세자의 부주의, 법적해석 차이 및 기타 오류(error)에 해당하는 경우가 약 절반 가량을 차지함
 - 조세범칙행위(criminal), 탈루(evasion), 지하경제(hidden economy), 조세회피(avoidance)에 해당하는 경우 또한 상당한 비중을 차지함

〈표 4〉 주요 귀속주체별 조세격차 규모

(단위: %, 십억파운드)

귀속주체	조세격차 규모			
	2015-16연도		2016-17연도	
	금액	구성비율	금액	구성비율
소규모 사업체	14.1	44	13.7	41
대규모 사업체	6.5	20	7.0	21
조세범칙	5.0	15	5.4	16
중간규모 사업체	3.7	11	3.9	12
개인	2.9	9	3.4	10
합계	32	100	33	100

- 조세회피로 인한 조세격차의 경우 전체 약 17억파운드 중 법인세(8억파운드) 및 소득세·국민보험기여금·자본이득세(7억파운드)의 비중의 거의 대부분을 차지함

(자료 수집 및 정리: 김준현 회계사)

오세아니아

[뉴질랜드-가상화폐 세무처리에 대한 가이드라인 발표]

- 2018년 4월 뉴질랜드 국세청은 가상화폐(cryptocurrency)에 대한 세무처리 방안을 담은 가이드라인을 홈페이지에 공개함¹⁷⁾
 - 가상화폐는 디지털상에 가상으로 존재하는 재산으로, 가상화폐의 채굴과 거래를 규제하고 확인하기 위해 암호해독과 블록체인 기술이 필요하고 은행과 같은 중간단계 기관이나 사람이 필요하지 않은 특징이 있음
 - 가상화폐의 종류는 매우 다양하나, 현재 호주에 서는 비트코인이 가장 유명하고 이더리움, 리플과 라이트코인도 활발하게 거래됨
- 가상화폐는 세무상 자산(property)으로 간주되어, 자산에 관한 기존 세법규정을 적용하며 가상화폐에 별도 부과되는 세목은 없음
 - 자산으로 분류되기 때문에 가상화폐를 다른 나라 화폐로 거래한 경우도 외화환산손익을 인식하지 않음

- 사업자가 재화나 서비스 대가로 가상화폐를 받으면 교환거래로 인식하며, 가상화폐를 받은 날 시가로 인식함

- 가상화폐를 처분하면 자본이득¹⁸⁾이나 사업소득으로 분류되며, 가상화폐에 대한 자본이득과 사업소득에 대해 소득세를 부담함
 - 뉴질랜드 세법상 판매나 교환이익을 얻을 목적으로 보유하던 자산을 처분하고 자본이득이 발생하면 소득세를 납부하는데, 뉴질랜드 국세청은 가상화폐의 보유가 판매나 교환이익 외 다른 목적을 갖기 어렵다고 판단하여 가상화폐 처분에 따른 자본이득을 소득세 과세대상에 포함하는 것으로 판단함
 - 납세자는 가상화폐 관련 수입과 비용에 관한 기록을 7년간 보관해야 함
- 가상화폐 채굴자가 채굴을 통해 얻은 수수료수익이나 가상화폐 처분이익 등은 모두 사업소득으로 분류되어 소득세 과세대상에 포함됨
 - 가상화폐 채굴자의 활동은 사업목적성을 갖는 것으로 간주됨
 - 가상화폐 채굴자는 채굴 등의 모든 거래를 기록하고 보관할 의무가 있음
 - 가상화폐 채굴업체에 투자하고 업체로부터 보상 받은 자는 채굴업체로부터 대가를 지급받는 시점에 받은 대가를 소득세 과세소득으로 신고해야 함
 - 가상화폐 채굴에 사용하는 컴퓨터와 장비는 컴퓨터

17) 뉴질랜드 국세청, <http://www.ird.govt.nz/campaigns/2018/cryptocurrency-tax.html>, 접속일자: 2018.06.21.

18) 뉴질랜드는 자본이득에 대해 별도의 자본이득세를 부과하지 않으며, 사업에 사용하던 부동산이나 동산 등의 자산을 양도하거나 판매나 교환이익을 얻을 목적으로 보유하던 자산을 양도한 경우에 한해 다른소득과 합산하여 개인소득세를 부담함



터에 대한 감가상각규정에 따라 비용으로 과세소득에서 공제됨

(자료 수집 및 정리: 유현영 회계사)

상당하며, 미국은 2018년 7월 말까지 공개적으로 의견을 수렴한 후 보복관세 부과 여부를 결정할 계획임

> 아시아

[중국-보복관세 대상 품목 확정 및 부과 예정일 발표]

- 2018년 6월 15일 미국 정부는 25%의 세율로 중국에 추가 보복관세를 부과할 품목을 확정하였으며, 보복관세는 중국에서 생산한 중요한 기술이 포함된 품목 등을 대상으로 7월 6일부터 부과될 예정임¹⁹⁾
 - 미국은 중국산 기계, 자동차와 전자 등 818개 품목²⁰⁾을 확정하고 기존 관세에 추가하여 25%의 세율로 보복관세를 부과할 계획임
 - 관세부과가 확정된 수입물품의 규모는 34십억 달러 규모임
 - 한편, 미국은 추가 보복관세 부과 대상에 반도체 생산장비, 전자제품, 차량과 의료기기 등 284개 품목²¹⁾을 추가하는 방안도 검토 중임
 - 검토 중인 품목의 수입 규모는 16십억달러에

- 중국도 미국산 농산물, 자동차와 수산물 등 545개 품목²²⁾에 대해 기존 관세에 추가하여 25% 세율로 보복관세를 부과한다고 밝혔으며, 미국과 동일하게 7월 6일부터 적용할 예정임²³⁾
 - 중국도 미국산 화학제품, 의료기기와 에너지제품 등 114개 품목을 보복관세 대상에 추가하는 방안을 검토 중임
 - 보복관세 부과가 확정된 미국산 수입품의 규모는 34십억달러이며, 현재 보복관세 부과를 검토 중인 미국산 수입품의 규모는 16십억달러임
- 미국과 중국의 보복관세 부과 논쟁은 2018년 3월 9일 미국이 철강과 알루미늄 수입품에 대해 추가 관세를 부과하겠다고 발표하면서 시작됨
 - 미국은 2018년 3월 9일 철강 수입에 25%의 세율로, 알루미늄 수입에 10%의 세율로 추가 관세를

19) 백악관, "Statement by the President Regarding Trade with China."

https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-regarding-trade-china/?utm_source=link, 접속일자: 2018.06.18;

미국 무역대표부, "USTR Issues Tariffs on Chinese Products in Response to Unfair Trade Practices,"

<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/june/ustr-issues-tariffs-chinese-products>, 접속일자: 2018.06.18;

CNN, <http://money.cnn.com/2018/05/30/news/economy/trump-china-us-tariffs-trade-timeline/index.html>, 접속일자: 2018.06.29.

20) 2018년 4월 3일 발표한 품목에서 515개 품목을 제외함. 유기화합물(29류), 의약품(30류), 각종화학공업생산물(38류), 철강(72류), 철강제품(73류), 알루미늄과그제품(76류), 각종비금속제품(83류), 시계(91류), 무기(93류)와 가구류와 조명기구(94류) 중 일부 품목을 제외한 것임

21) 2018년 4월 3일 발표한 품목에 포함되지 않았던 품목이며, 관련 품목은 광물성연료 및 에너지(27류), 비누, 계면활성제 및 왁스(34류), 각종화학공업생산물(38류), 플라스틱과 그 제품(39류), 유리(70류), 철강(73류), 알루미늄과 그 제품(76류), 보일러와 기계류(84류), 전기기기, TV, VTR(85류), 철도 차량(86류), 일반차량(87류), 선박(89류)과 광학, 의료, 측정, 검사, 정밀기기(90류)에 속함

22) 중국이 추가 보복관세를 부과하는 미국산 수입 품목은 육과 식용설육(02류), 어패류(03류), 낙농품, 조란, 천연꿀(04류), 기타동물성생산물(05류), 채소(07류), 과실, 견과류(08류), 곡물(10류), 곡물의 분과 조분 밀가루, 전분(11류), 채유용종자, 인삼(12류), 기타식물성생산물(14류), 육류 및 어류 조제품(16류), 채소 및 과실의 조제품(20류), 음료, 주류와 식초(22류), 조제사료(23류), 담배(24류), 면 및 면사 면직물(52류), 일반차량(87류)에 속함

23) 중국 재무부, 「国务院关税税则委员会关于对原产于美国 500亿美元进口商品加征关税的公告(국무원 관세 관세위원회 50십억달러 상당의 수입 상품에 추가 보복관세 부과 발표)」, http://gss.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201806/t20180616_2930325.html, 접속일자: 2018.06.29.

부과한다고 발표하였으며, 중국이 세계 최대 철강 수출국이라는 점에서 중국 정부가 반발함

- 4월 2일 중국 정부는 미국산 과일, 견과류, 와인과 철제파이프와 같은 120가지 품목에 15%의 세율로, 재활용알루미늄과 돼지고기 등 8가지 품목에 25%의 세율로 추가 관세를 부과한다고 발표함
 - 중국정부는 보복관세 조치가 미국의 철강과 알루미늄에 대한 관세에 대항한 것이라고 밝힘
- 미국은 4월 3일 중국산 항공우주, 기계와 제약 등 1,300개 품목²⁴⁾에 대해 25%의 추가 보복관세를 부과한다고 발표하였으며, 다음날 중국 정부도 항공, 자동차뿐만 아니라 콩류와 화학약품 등을 포함한 106개 품목에 대해 25%의 추가 보복관세를 부과하겠다고 발표함
 - 미국과 중국이 발표한 품목의 수입규모가 50십억 달러에 상당하였음
 - 미국은 통상법 제301조에 따라 상대 국가의 행위, 정책, 법률 또는 관행이 무역협정의 조항에 위배되거나 불일치될 때 미국무역대표부(USTR)가 301조 저촉 여부를 판단하고 보복조치를 결정할 수 있으며, 중국이 최근 기술이전, 미국의 지적재산권을 취득과 혁신을 위해 시행한 행위, 정책과 법률이 불합리하고 미국에 차별적이라고 판단하

고 보복관세를 부과한다고 발표함

- 미국은 5월 29일 보복관세 부과 외에도 중국내 고도기술 산업에 대한 투자를 제한하는 조치를 발표하는 등 미국과 중국 간 무역 분쟁이 지속되고 있음
(자료 수집 및 정리: 유현영 회계사)

국제기구

[OECD-국가별보고서 관련 제1차 상호검토 결과 발표]

- OECD는 2018년 5월 23일 BEPS프로젝트 Action 13 국가별보고서 관련 제1차 상호검토 보고서를 발표함²⁵⁾
 - Action 13의 국가별보고서(country-by-country reporting)는 모든 BEPS참여국이 이행의무를 지는 최소기준(minimum standards)으로 이행여부를 확인하는 상호검토(peer review) 대상임
- 국가별보고서 관련 상호검토는 (i) 내국 입법 현황, (ii) 국가별보고서의 교환체계, (iii) 국가별보고서의 비밀유지 및 적절한 사용 등 크게 3가지 항목으로 구성됨

24) 1300가지 품목은 무기화합물(28류), 유기화합물(29류), 의약품(30류), 각종화학공업생산물(38류), 고무와 그 제품(40류), 철강(72류), 철강제품(73류), 알루미늄과 그 제품(76류), 각종비금속제품(83류), 보일러 및 기계류(84류), 전자기기, TV, VTR(85류), 철도차량(86류), 일반차량(87류), 항공기(88류), 선박(89류), 광학, 의료, 측정, 검사 및 정밀기기(90류), 시계(91류), 무기(93류), 가구류 및 조명기구(94류)에 속함
[<https://www.federalregister.gov/documents/2018/04/06/2018-07119/notice-of-determination-and-request-for-public-comment-concerning-proposed-determination-of-action>, 접속일자: 2018.06.29.]

25) OECD,
(<http://www.oecd.org/tax/beeps/country-by-country-reporting-compilation-of-peer-review-reports-phase-1-9789264300057-en.htm>, 접속일자: 2018.06.29.)



- 이번 제1차 상호검토는 95개 국가를 대상으로 내국 입법 현황에 대한 검토를 위주로 실시되었으며, 입법 현황 외에도 국가별보고서의 교환체계와 적절한 사용에 대해서도 일부 검토됨
- 검토 결과, 2018년 1월 현재 60개국에서 국가별보고서 신고를 위한 입법절차를 완료하였으며, 여러 국가에서 입법 절차를 진행 중인 것으로 나타남
 - OECD 국가 중 관련 입법을 완료하지 못한 국가는 현재 입법절차가 진행 중인 터키가 유일함
- 국가별보고서 교환과 관련하여서는 검토 대상 국가 중 58개국이 2016년 또는 2017년 개시 사업연도에 대한 국가별보고서 교환을 위한 다자협약 또는 양자협약 등의 교환체계를 갖춘 것으로 나타남
 - 2018년 6월 현재 국가별보고서 교환을 위한 다자협약(multilateral competent authority agreement)에 서명한 국가는 총 70개국에 달함²⁶⁾
- 검토대상 국가 중 39개국에서 국가별보고서의 비밀유지 및 적절한 사용 관련 검토를 위한 세부적인 자료를 제출함
- 우리나라는 세 가지 검토 항목 모두 OECD의 기준을 충족하여 별도의 권고사항을 받지 않음

- OECD는 2018년과 2019년에 걸쳐 국가별보고서의 교환체계와 국가별보고서의 비밀유지 및 적절한 사용에 대한 상호검토를 실행할 예정임
(자료 수집 및 정리: 흥민옥 회계사)

[EU-“2018 EU의 조세 추이” 보고서 발간]

- EU는 2018년 6월 13일 2018 EU의 조세 추이(Taxation Trends in the EU) 보고서를 발간함²⁷⁾
 - 본 보고서는 28개 EU회원국과 아이슬란드, 노르웨이 등 30개국의 총세부담과 주요 세목별 세수 추이를 분석함
- EU의 GDP 대비 총조세부담(사회보장기여금 포함)은 유럽 재정위기 이후 꾸준히 증가하여 2016년 기준 GDP 대비 38.9%로 다른 주요 국가에 비해 매우 높은 것으로 나타남
 - EU의 평균 조세부담은 미국(26.0%), 캐나다(31.7%), 일본(30.7%), 호주(28.2%), 한국(26.3%), 뉴질랜드(32.1%), 중국(27.7%) 등 다른 주요 국가에 비해 많게는 10%p 이상 높은 것으로 나타남²⁸⁾
- 주요 세목의 전체 세수 대비 비중을 살펴보면, 근로소득세(taxes on labour)가 전체 세수의 절반가량을 차지하며, 소비세(taxes on consumption)와 자본소득세(taxes on capital)가 뒤를 이음
 - 근로소득세(고용주와 근로자의 사회보장세 및 급

26) OECD(<https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/about-automatic-exchange/CbC-MCAA-Signatories.pdf>, 접속일자: 2018.06.29.)
 27) European Commission (https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/economic-analysis-taxation/taxation-trends-eu-union_en, 접속일자: 2018.06.29.)
 28) EC(2018), p. 14.

여지불세 포함)가 전체 세수에서 차지하는 비중은 유럽의 재정위기 이후 약간 감소하였으나, 여전히 가장 높은 비중을 보임

- 소비세(부가가치세와 각종 개별소비세)와 자본에 대한 조세(법인세, 개인의 사업소득세, 개인의 자본소득세 등)는 재정위기 이후 세수에서 차지하는 비중이 약간 상승함

- 주요 세목별 법정 최고 세율의 추이를 살펴보면, 유럽 재정위기 이후 개인소득세와 부가가치세의 최고 세율은 꾸준히 상승한 반면, 법인세 세율은 낮아지는 추이를 보임

〈표 5〉 EU 회원국의 주요 세목별 평균 세수 비중 추이(GDP 대비)

(단위: %)

구분	08년	09년	10년	11년	12년	13년	14년	15년	16년
총조세부담	37.8	37.1	37.2	37.7	38.3	38.7	38.7	38.5	38.9

출처: EC, Tax main aggregates,

https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/economic-analysis-taxation/data-taxation_en, 접속일자: 2018.06.29.

〈표 6〉 EU 회원국의 주요 세목별 세수 비중 추이(주요 세목의 상대적 비중)

(단위: %)

구분	08년	09년	10년	11년	12년	13년	14년	15년	16년
근로소득세	49.8	51.9	51.2	50.8	50.6	50.5	50.3	49.7	49.8
소비세	27.6	27.7	28.7	28.8	28.5	28.4	28.5	28.6	28.5
자본소득세	22.6	20.4	20.0	20.3	20.8	21.0	21.2	21.7	21.7

출처: EU(2018), p. 20.

〈표 7〉 EU 회원국의 주요 세목별 최고세율 추이(주요 세목의 상대적 비중)

(단위: %)

구분	08년	09년	10년	11년	12년	13년	14년	15년	16년
개인소득세	38.4	38.0	38.5	38.4	38.7	39.2	39.2	39.0	38.9
부가가치세	19.5	19.9	20.5	20.8	21.1	21.5	21.5	21.6	21.5
법인세	23.8	23.8	23.2	23.0	22.9	23.2	22.9	22.8	22.5

출처: EU(2018), pp. 24, 27, 36.

〈자료 수집 및 정리: 홍민욱 회계사〉



[EU-강제보고의무 관련 지침 채택]

- 유럽재무장관이사회(ECOFIN)는 2018년 5월 25일 공격적 조세회피 전략(aggressive tax planning) 방지를 위한 강제보고의무 지침을 승인하였으며, 최종 채택을 위해 유럽이사회(European Council)에 전달함²⁹⁾
 - 본 지침에 앞서 OECD는 BEPS프로젝트 “Action 12 강제보고규정”을 선택도입 사항으로 제시한 바 있음³⁰⁾
 - 또한, OECD는 2018년 3월 “공통보고기준(CRS) 의무회피 방지를 위한 모델 강제의무보고규정”을 발표하였음³¹⁾
- 본 지침은 공격적 조세회피 전략의 주요 특징(hallmarks)을 갖는 국제거래를 보고 대상으로 하며, 보고의무자, 보고대상 국제거래, 신고방법, 시행시기 등에 대한 사항을 제시함³²⁾
- 강제보고의무의 보고의무자는 원칙적으로 중개인(intermediaries)으로 하되, 조세자문 계약상 비밀 유지 조항이 있는 경우 또는 중개인이 비EU 거주자인 경우 납세자가 직접 보고하여야 함
 - 중개인은 법인 또는 개인 모두 될 수 있으며, 해당 거래를 설계하는 컨설턴트, 은행, 변호사, 회

계사, 세무 및 재무 전문가 등을 포함함

- 보고대상 국제거래는 잠재적으로 조세회피 위험이 있는 거래로, 다음의 특징(hallmarks)을 갖는 국제거래로 함
 - 소득을 이전하는 국가에서 손금으로 인정되며, 동 소득이 이전되는 국가에서 과세되지 않거나, 매우 낮은 조세부담을 갖는 거래
 - 자금세탁방지법이 적절하지 않거나 매우 약한 국가로 소득이 이전되는 거래
 - 소득수취에 대한 보고를 회피할 수 있는 거래
 - 조세예규(tax ruling) 교환을 회피할 수 있는 거래
 - 중개인의 자문수수료가 절세금액과 연계되는 거래
 - 같은 자산에 대해 여러 나라에서 감가상각을 인식할 수 있는 거래
 - 같은 소득에 대해 여러 나라에서 조세특례를 적용받을 수 있는 거래
 - EU나 국제적으로 합의된 이전가격규정을 적용하지 않는 거래
- 보고의무자는 보고대상 거래 내용, 중개인, 납세자와 납세자번호, 납세자의 거주지국 등을 보고 대상 거래가 이행될 수 있는 시점으로부터 30일 이내에 보고의무자의 거주지국 과세당국에 신고하여야 함

29) European Commission (https://ec.europa.eu/ireland/news/commission-proposes-new-transparency-rules-for-tax-planning-intermediaires_en, 접속일자: 2018.06.29.)

30) OECD (<http://www.oecd.org/tax/mandatory-disclosure-rules-action-12-2015-final-report-9789264241442-en.htm>, 접속일자: 2018.06.29.)

31) OECD (<http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/game-over-for-crs-avoidance-oecd-adopts-tax-disclosure-rules-for-advisors.htm>, 접속일자: 2018.06.29.)

32) European Commission(http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1677_en.htm, 접속일자: 2018.06.29.)

- 본 지침이 최종 의결되는 경우 본 지침은 2020년 7월 1일부로 발효되며, 강제보고 대상 거래의 첫 EU 회원국 간 교환은 2020년 10월 말까지 이루어지게 됨

〈자료 수집 및 정리: 홍민옥 회계사〉



| 정책 흐름 |

- 종합부동산세 개편방안
- 2018년 제6차 재정관리점검회의 개최
- 2018년 국세행정포럼

종합부동산세 개편방안

* 본 자료는 2018년 7월 6일 기획재정부에서 발표한 「종합부동산세 개편방안」의 주요 내용입니다. <편집자 주>

I. 종합부동산세 개편 필요성

- 부동산가격 대비 낮은 보유세 부담 → 과세 형평성 제고
 - 부동산 자산총액 대비 보유세 비중*은 파악 가능한 OECD 13개국 평균의 절반 수준
 - * (한국)0.16% (OECD 13개국 평균)0.33% ('15년)
 - 실거래가 대비 종부세 과세표준은 상당히 낮은 수준*
 - * 약 45~60%=공시가격의 실가반영률(60~70%)×종부세 공정시장가액비율(80%)

- 낮은 보유세 · 높은 거래세 → 비효율적 조세체계 개선
 - 소득세 · 거래세 등과 비교시 보유세는 경제활동 왜곡이 적어 경제성장을 저해하지 않는 가장 효율적 조세*
 - * Tax Design for Inclusive Growth(OECD Taxation Working Paper, '16)
 - OECD 국가에 비해 보유세 비중은 낮은 반면, 거래세 비중은 높음*
 - * GDP 대비 보유세/거래세 비중(%, '15): (한국)0.8/2.0 (OECD 평균)1.1/0.4

- 자산 양극화에 따른 소득 양극화 → 부의 편중현상 완화
 - 소수 부유층에 부동산 집중 → 부동산소득에 따른 소득격차

- 가계자산의 부동산 선호 → 경제적 효율성 제고
 - 가계자산 부동산 선호* → 자원배분 비효율, 가계 부실화 우려
 - * 가계자산 중 비금융자산 비중('15, 순자산, %)
 - : (한국, '17)75.4 (미국, '16)34.8 (일본)43.3 (영국)57.5 (캐나다, '16)57.0 (이탈리아)66.3 (독일)67.4 (프랑스)68.5 (호주, '16)74.3

- 부동산시장 안정 효과 미흡 → 중장기 부동산시장 안정
 - 세부담 합리화 → 보유 기회비용 상승 → 투기수요 억제 → 가격변동 완화

II. 그간의 논의 경과

- 재정개혁특위(4.9 출범) 논의
 - (4.9~6.14) 10여 차례 조세 소위원회를 개최하여 대안 검토
 - (6.22) 「바람직한 부동산세제 개혁방안」 토론회 개최 · 의견 수렴

- (7.3) 수렴된 의견을 토대로 최종 권고안을 확정, 정부에 제출

재정개혁특위 권고안

구분	권고안	
공정시장 가액비율	<ul style="list-style-type: none"> • 현행 80% → 연 5%p씩 단계적 인상 • (소수의견) 현행 유지 	
세 비	주 택	<ul style="list-style-type: none"> • 과표 6억원 이하 현행 유지 • 과표 6억원 초과만 0.05~0.5%p 인상 * (6억원 이하) 0.5% → 0.5%(-) (6~12억원) 0.75 → 0.8%(+0.05%p) (12~50억원) 1 → 1.2%(+0.2%p) (50~94억원) 1.5 → 1.8%(+0.3%p) (94억원 초과) 2 → 2.5%(+0.5%p) • 다주택자 세부담 강화 방안 검토
	종합합산토지	<ul style="list-style-type: none"> • 0.25%p ~ 1%p 인상 * (15억원 이하) 0.75 → 1%(0.25%p) (15~45억원) 1.5 → 2%(0.5%p) (45억원 초과) 2 → 3%(1%p)
	별도합산토지	<ul style="list-style-type: none"> • 전 구간 0.2%p 인상 * (200억원 이하) 0.5 → 0.7%(+0.2%p) (200~400억원) 0.6 → 0.8%(+0.2%p) (400억원 초과) 0.7 → 0.9%(+0.2%p) • (소수의견) 현행 유지

■ 정부안 마련

- 언론, 전문가 등으로부터 다양한 의견을 수렴
- 관계기관 협의, 경제현안간담회(7.6) 등을 통한 관련부처 의견 조율 등을 거쳐 정부안을 마련

III. 종합부동산세 개편 원칙

◇ 공평과세+점진적 개편+국가균형 발전 · 거래세 인하

■ (방향) 부동산 자산에 대한 과세 공평성 제고

▶ 재산 많은 사람이 많은 세금을 내도록 과세체계 개편
⇒ 자산 · 소득 양극화, 부동산 쏠림* 완화

* 가계자산 중 비금융자산 비중('15, 순자산,%)
: (한국, '17)75.4 (미국, '16)34.8 (일본)43.3
(영국)57.5 (캐나다, '16)57.0 (이탈리아)66.3
(독일)67.4 (프랑스)68.5 (호주, '16)74.3

▶ 부동산 가격 상승에 상응하는 보유세 부담 증가

■ (방법) 자산 과세 특성, 시장의 영향 등을 고려 점진적 개편

- ▶ 소득이 아닌 자산 과세의 특성을 감안, 점진적 인상
- ▶ 최근 공시가격 인상 등 감안 → 공정시장가액비율 단계적 인상
- ▶ 고가 3주택 이상 보유자는 추가 과세하되, 임대주택으로 등록하면 과세 제외

• 국민생활 · 생산활동 관련 세부담은 최소화

- ▶ 과표 6억원 이하 세율 및 1주택자 혜택*은 현행 유지
* 공제금액 9억원(다주택자는 6억원), 고령 · 장기보유 세액공제(최대 70%)
- ▶ 종부세 분납을 확대하여 은퇴자 등 현금 납부 여력이 부족한 계층 부담완화
- ▶ 생산 관련 토지 배려 → 경제성장에 미치는 영향 최소화

■ (지출) 종부세 수입 전액은 지방이전되어 국가 균형발전에 사용정책적 배려 필요계층에 대해 거래세 부담 경감

- ▶ 비수도권 지자체 위주 배분으로 국가 균형발전 지원
- ▶ 정책적 배려가 필요한 계층에 대한 거래세 인하 추진
 - * 신혼부부 주택구입시 3억원(수도권 4억원) 및 60㎡ 이하 50% 감면, 임대등록시 취득세 감면 유지

⇒ (전망) 금번 개편으로 '22년까지 선진국 수준 보유세 비중* 도달 예상
 * GDP 대비 보유세 비중(OECD 평균 1.1%): ('15) 0.8 → ('22) 1% 수준

IV. 세부 개편방안

◇ 권고안을 최대한 존중하되, 개편 원칙에 입각하여 일부 조정

- 과세 공정성 제고: 주택 과표 6억~12억원 구간 누진세율 강화(권고안 0.8% → 정부안 0.85%)
- 다주택자 추가과세: 3주택 이상자 과표 6억원 초과 0.3%p ↑
- 경제활동 관련 세부담 최소화: 별도합산토지 세율 현행 유지

구분	특위 권고안	정부안
공정시장 가액비율	<ul style="list-style-type: none"> • 연 5%p씩 인상 • (소수의견) 현행 유지 	<ul style="list-style-type: none"> • 연 5%p씩 90%까지 인상 ('19)85% → ('20)90%
세율	<p>주택</p> <ul style="list-style-type: none"> • 과표 6억원 이하 현행 유지 • 과표 6억원 초과 0.05%p~0.5%p 인상 <ul style="list-style-type: none"> * (6억원 이하) 0.5% → 0.5%(-) (6~12억원) 0.75 → 0.8% (+0.05%p) (12~50억원) 1 → 1.2% (+0.2%p) (50~94억원) 1.5 → 1.8% (+0.3%p) (94억원 초과) 2 → 2.5% (+0.5%p) • 다주택자 세부담 강화 방안 검토 	<ul style="list-style-type: none"> • (좌동) • 과표 6억원 초과 0.1%p~0.5%p 인상 <ul style="list-style-type: none"> * (좌동) → (6~12억원) 0.75 → 0.85% (+0.1%p) • (좌동) • (3주택 이상자) 과표 6억원 초과 0.3%p 추가과세
	<p>종합합산토지</p> <ul style="list-style-type: none"> • 0.25%p~1%p 인상 <ul style="list-style-type: none"> * (15억원 이하) 0.75 → 1% (0.25%p) (15~45억원) 1.5 → 2% (0.5%p) (45억원 초과) 2 → 3% (1%p) 	<ul style="list-style-type: none"> • (좌동)
	<p>별도합산토지</p> <ul style="list-style-type: none"> • 전 구간 0.2%p 인상 <ul style="list-style-type: none"> * (200억원 이하) 0.5 → 0.7% (+0.2%p) (200~400억원) 0.6 → 0.8% (+0.2%p) (400억원 초과) 0.7 → 0.9% (+0.2%p) • (소수의견) 현행 유지 	<ul style="list-style-type: none"> • 현행 유지

1 공정시장가액비율 인상

■ 현행 80% → 연 5%p씩 90%까지 인상

- 과표의 실가반영률 제고 → 실제 가치에 상응하는 중부세 부담
- 최근 공시가격 인상* 효과 등을 고려하여 점진적으로 개편
 - * ('18)서울 10.19%, 전국 5.02% ('17)서울 8.12%, 전국 4.44%
- 재산세 공정시장가액비율(주택 60%, 토지 70%)과의 격차도 감안

2 세율 인상

① (주택)

과표 6억원 이하: 현행세율 유지
 과표 6억원 초과: 0.1~0.5%p 인상
 3주택 이상자 0.3%p 추가과세

- 고가·다주택자 중심으로 누진과세 강화, 저가·1주택자는 세부담 인상 최소화
- 과표 6억원* 이하는 현행세율 유지
 - * 시가 기준 1주택자는 약 23억원, 다주택자는 약 19억원 수준
 - ⇒ 1주택자, 현금납부 여력이 부족한 은퇴자, 고령자 등 배려
 - ⇒ 주택분 중부세 납세자 중 91%(전체 27.4만명 중 24.8만명)는 세율 인상에서 제외
- 과표 6~12억원* 구간은 권고안보다 0.05%p 추가 인상
 - * (1주택자) 시가 23억원~33억원, (다주택자) 시가 19억원~29억원
 - ⇒ 고가주택인 점을 감안하여 권고안보다 누진도 제고

- 과표 6억원* 초과 3주택 이상 보유자는 0.3%p 추가과세
 - * 시가 합계 19억원
 - ⇒ 부동산시장의 중장기적 안정을 도모하고, 임대주택 등록 유도

② (종합합산토지) 0.25~1%p 인상

- 비사업용 토지(나대지, 잡종지) 보유에 대해 과세 강화
- 높은 과표구간일수록 인상폭을 확대하여 누진도 제고

③ (별도합산토지) 현행세율 유지

- 생산적 활동에 사용되는 상가·빌딩·공장 부지가 대부분*
 - * 별도합산토지 중 상가·빌딩·공장 부지 비중('16년 기준) : 88.4%
- 세율 인상시 임대료 전가, 생산원가 상승 등 부담 우려 감안

V. 개편 효과

1 대상인원 및 세수효과

(단위: 만명, 억원)

구분	인원* (*16년 기준)	세수효과	
		특위 권고안	정부안**
주택	27.4	+897	+1,521 (+624)
종합합산토지	6.7	+5,450	+5,450 (-)
별도합산토지	0.8	+451~+4,534	+451 (-)
합계	34.9	+6,798~+10,881	+7,422 (+624)

주: * 국세통계연보

** ()는 권고안(별도합산토지 세율 현행유지시) 대비 증가

2 개편 전후 종부세 부담* 계산사례

* 농특세(종부세의 20%) 포함

■ 1세대1주택자(세액공제 0%)

(단위: 만원)

공시가격		12억원	16.5억원	24억원	35억원
(과표)		(2.4억원)	(6억원)	(12억원)	(20억원)
(시가)		(17.1억원)	(23.6억원)	(34.3억원)	(50억원)
종부세	현행	75	187	554	1,357
	개정	80	215	713	1,790
	증감	+5 (6.7%)	+28 (15.0%)	+159 (28.7%)	+433 (31.9%)

■ 3주택 이상자

(단위: 만원)

공시가격		12억원	16.5억원	24억원	35억원
(과표)		(4.8억원)	(8.4억원)	(14.4억원)	(23억원)
(시가)		(17.1억원)	(23.6억원)	(34.3억원)	(50억원)
종부세	현행	150	334	773	1,576
	개정	159	507	1,341	2,755
	증감	+9 (6.0%)	+173 (51.8%)	+568 (73.5%)	+1,179 (74.8%)

2018년 제6차 재정관리점검회의 개최

* 본 자료는 2018년 6월 29일 기획재정부 재정집행관리과에서 발표한 「2018년 제6차 재정관리점검회의 개최」의 주요 내용입니다. <편집자 주>

- **(회의개요)** 기획재정부는 김용진 제2차관 주재로 2018년도 「제6차 재정관리점검회의」를 개최하여,
 - ① '18년 본예산(5월) 및 추경예산(1개월) 집행실적, ② 부처·기관별 재정효율화 방안 ③ 핵심사업 평가 1분기 점검결과 등을 논의하였다.

- **(모두말씀)** 김 차관은 최근 우리 경제는 투자·소비는 일부 조정을 받았으나, 광공업 생산 호조 지속으로 전반적으로 회복 흐름을 이어가는 모습이라고 언급하였다.
 - 다만, 고용여건이 지속적으로 여의치 않은 상황임을 우려하였다.
 - 취업자 수는 올해 들어 처음 10만명 이하로 하락*하였고,
 - * 취업자 수(전년동월비, 만명)
: ('18.1)33.4 → ('18.2)10.4 → ('18.3)11.2 → ('18.4)12.3 → ('18.5)7.2
 - 청년의 경우 고용률이 하락(△0.3%p)하고, 실업률은 3개월째 두 자릿수를 기록**하고 있다고 언급하면서,
 - * 청년 취업자 수(전년동월비, 만명)
: ('18.3) 0.4 → ('18.4) △6.8 → ('18.5) △9.5
 - ** 청년실업률(%)
: ('18.2)9.8 → ('18.3)11.6 → ('18.4)10.7 → ('18.5) 10.5

- 어려운 고용여건에 대응하기 위해, 본예산과 더불어 추경예산도 신속하고 내실있게 집행하여 하나의 일자리라도 더 창출할 수 있도록 노력해주기를 당부하였다.

- **(본예산 집행실적)** 연간 조기집행 규모 총 280.2조원 중 5월 말까지 142.3조원(50.8%)을 집행하여,
 - 5월 집행계획 128.4조원(45.8% 대비 13.9조원(5.0%p)을 초과하였다.
 - 집중관리 분야인 일자리 및 SOC사업 집행도 양호*한 상황이며,
 - * 일자리사업: 관리대상 10.7조원 중 6.2조원 집행(계획 대비 102.9%)
SOC사업: 관리대상 38.9조원 중 17.2조원 집행(계획 대비 102.5%)
 - 저조했던 지방재정 집행률이 상당히 개선되고 있으며, 상반기 집행목표(57%)를 달성할 것으로 전망하였다.
 - 한편, 김 차관은 지방선거도 끝난 만큼, 지자체의 재정집행이 속도감 있게 추진될 수 있도록 추경편성 등 관련 절차 이행을 적극 독려 해주기를 당부하였다.

2018년 국세행정포럼

* 본 자료는 2018년 6월 26일 국세청에서 발표한 「2018년 국세행정포럼. 공평과세 구현을 위한 국세행정의 역할과 과제 모색」의 주요 내용입니다. (편집자 주)

1. 국세행정포럼 행사 개요

- 국세행정개혁위원회(위원장: 이필상)와 한국조세재정연구원(원장: 김유찬)이 공동 주최하고 국세청이 후원하는 「2018년 국세행정포럼」이 6.26. (화) 중소기업중앙회에서 개최됨.
- 올해로 8번째를 맞이하는 이번 포럼에서는 ‘공평과세 구현을 위한 국세행정의 역할과 과제’를 주제로,
 - 학계, 언론, 정부, 유관단체 등 각계각층의 전문가가 참여하여 최근 급변하는 세정환경하에서 공평과세 구현을 위한 당면 과제들에 대해 심도 있게 논의하였음.

토론주제 및 발제자

[주제 1] 납세자 권리구제제도 운영 실태와 합리적 개선방안

▶ 박 훈/서울시립대학교 세무학과 교수

[주제 2] 주요 선진국의 조세불복제도 현황 및 시사점

▶ 서보국/충남대학교 법학전문대학원 교수

[주제 3] 명의신탁 주식 양성화를 위한 제도 개선 방안

▶ 김완석/강남대학교 대학원 세무학과 석좌교수

개회식 행사 시 주요인사 말씀

- 이필상 국세행정개혁위원회장은 개회사에서,
 - 우리 경제가 그간 양적으로 괄목할만한 성장을 하였으나, 앞으로는 경제규모와 위상에 걸맞은 질적인 발전을 이뤄가야 하며 이를 위해 공정·공평한 조세체계 확립이 중요한 과제라고 언급 하면서,
 - 공평과세의 원칙은 세금을 신고·부과하는 단계뿐 아니라 조세불복 절차에도 일관성 있게 적용되어야 함을 강조함.
 - 이러한 차원에서 납세자 권익을 침해하는 과세는 불복과정에서 바로잡아야 하나, 탈세방지를 위한 과세관청의 정당한 과세권 행사는 유지될 필요가 있음을 역설함.
 - 특히, 글로벌화, IT기술 발전의 심화로 경제 거래가 복잡해지고 탈세수법이 지능화되면서 과세처분의 정확성·적법성은 물론 불복결정의 전문성과 공정성도 확보되어야 함을 강조함.
 - 이러한 변화된 환경 하에서 납세자 권익보호와 과세의 공평성이 조화되는 합리적 방안을 모색해 줄 것을 당부함.

- 또한, 김유찬 한국조세재정연구원장은 축사에서,
 - 그동안의 국세행정포럼을 통한 생산적인 논의와 함께 국세행정 발전에 기여하는 국세공무원의 노력이 현재의 선진화된 국세행정 정립의 밑거름이 되었다고 평가하면서,
 - 이번 포럼의 주제인 공평과세 구현은 현 정부에서 강조되고 있는 경제 민주화와 공정사회 확립의 근간인 점에서 매우 시의적절하고, 다각적인 논의를 통해 정책적 개선방안을 도출해 줄 것을 당부함.

- 한승희 국세청장은 인사말을 통해,
 - 최근 우리사회는 공정·정의로운 경제질서 확립에 대한 국민적 관심과 요구가 커지고 있으며, 일부 계층의 부도덕한 탈법행위에 대한 국민의 비난과 개선요청이 증가하는 상황에서,
 - 국세청에서는 탈세를 근원적으로 막아 지속 가능하고 튼튼한 경제를 뒷받침하는 한편, 국민이 체감하는 공평과세 노력을 한층 강화하고 있다고 강조함.
 - 아울러, 세법집행 과정에서 납세자 권익보호를 위해 다각적인 통제장치를 마련하고 있으나 불복심사 과정에서 일부 과세처분이 취소되는 경우가 있다고 언급하면서,
 - 법에 정한 납세자의 권리는 충분히 보장해야 하지만, 재정조달과 공평과세의 책무를 다하기 위한 정당한 과세권 행사는 유지되어야 함을 강조함.
 - 그런 의미에서 이번 포럼주제는 매우 의미있고 시의성 높다고 평가하면서, 깊이 있고 활발한 토론을 통해 한층 합리적이고 발전적인 정책대안을 모색해 줄 것을 당부함.

2. 논의주제별 주요 내용

1 납세자 권리구제제도 운영 실태와 합리적 개선방안

[발제 1] 첫 번째로 서울시립대학교 세무학과 박훈 교수가 '납세자 권리구제제도 운영 실태와 합리적 개선방안'에 대해 발표

- 납세자 권리구제제도 개선방안 모색의 필요성
 - 현행 행정심 단계의 조세불복제도는 과세전적부심, 이의신청, 심사·심판청구 등 여러 절차로 인해 복잡할 뿐만 아니라 기간 간 인용률이 경쟁적으로 높게 나타나는 측면이 있음.
 - 이러한 현행 납세자 권리구제제도가 실질적으로 납세자 권리보호에 기여하는지를 검토·분석하고, 과세의 공평성과 납세자 권리보호가 조화롭게 모색되는 합리적인 개선방안 강구 필요

- 납세자 권리구제제도 운영현황 및 문제점

〈운영현황〉

- 최근 3년간 심판청구의 점유율이 상대적으로 높게 나타나고 있으며, 이의신청 및 심사청구 비중은 일정수준을 유지

* 이의신청(%): ('15) 28.5 → ('16) 30.3 → ('17) 28.3

심사청구(%): ('15) 4.2 → ('16) 4.7 → ('17) 3.8

심판청구(%): ('15) 45.3 → ('16) 37.7 → ('17) 44.8

◆ 현행 조세불복제도는 ① 과세전적부심사(사전적·임의적 절차) ② 이의신청(사후적·임의적 절차) ③ 심사·심판청구(사후적·필요적 절차) 3단계로 되어 있으나, 필수적 절차는 한 단계만 있기 때문에 선택적 단심제 형태

- 불복절차별 인용률*은 유사하나, 고액사건의 경우에는 심판청구의 인용비율이 상대적으로 높고 이의신청·심사청구 건수는 크게 감소

* 인용률(% , '17년): (과세전적부심) 24.0, (이의신청) 24.2, (심사청구) 27.8, (심판청구) 27.3

〈문제점〉

- 조사심의팀 및 과세사실판단자문위원회 운영 등 과세관청의 다각적인 과세품질 제고 노력에도 불복인용률이 일반 행정심판, 외국 등과 비교하여 높은 수준으로 지속 유지되는 문제가 있음.

* 인용률(%): (국내 조세불복) 25% 수준, (국내 행정심판) 15% 수준, (일본 조세불복) 8% 수준

- 또한, 국세청·조세심판원·감사원 등 다수의 재결기관이 존재하여 행정심 결정의 통일성·신속성·예측가능성이 저해되고, 동일기능의 중복적 절차로 인해 불복처리의 장기화에 따른 납세자 부담 증가

- 이는 특허심판원 등 국내 타 행정심의 경우 재결기관이 처분청 내 설치되어 있고, 심급단계도 단순하게 운영되는 것과는 차이가 있음.

■ 납세자 권리구제제도의 합리적 개선방안

◆ **(기본방향)** 향후 합리적인 개선방안을 모색하기 위해서는 과세관청의 자기시정기능과 납세자 권리구제기능 간 균형, 신속한 불복처리와 공정한 권리구제 간 조화, 조세불복기관의 전문성 확보를 감안하여 추진할 필요

〈사전적 권리구제제도 개선방안〉

- **(과세전적부심과 이의신청 통합)** 과세전적부심이 유일한 사전적 권리구제수단인 점, 이의신청·심사·심판청구는 중복적인 특성이 있는 것을 감안할 때 과세전적부심으로 통합하는 것이 바람직

- 또한, 이 경우 심리품질의 일관성 및 효율성 제고를 위해 세무서 과세전적부심을 폐지하고 지방청 국세심사위원회에서 통합심사

- **(과세전적부심 활성화)** 과세전적부심으로 통합시 제도를 활성화하기 위해 세액요건(현행 100만 원)을 폐지하여 청구대상을 확대하고, 청구기간 및 결정기간 연장* 필요

* 청구기간: (현행) 30일 → (변경) 90일

결정기간: (현행) 30일 → (변경) 90일

〈사후적 권리구제제도 개선방안〉

- **(심사·심판청구 통합)** 동일기능의 중복절차를 간소화하고, 납세자의 재결기관 선택에 따른 공평성 저해 문제 해소 및 동일쟁점에 대해 일관성 있는 행정심 결정을 위해 심사·심판청구 통합 필요

- 또한, 통합 시 국세청 과세전적부심과 심사청구의 중복성 해소 및 일본과 같이 내부 심사청구의 독립성 보장이 전제될 경우 재결의 전문성·통일성 측면에서 국세청 심사청구를 유지하는 것이 바람직

- **(필요적 전치주의 유지)** 행정심과 사법심의 적정역할 분담, 과세처분의 전문성·기술성·통일성 유지 필요(현재 판례), 특허심판 등 타 행정심 사례 등을 감안할 때 필요적 전치주의 유지가 바람직

- 또한, 심사청구와 심판청구 간 임의적·필요

적 전치주의를 차별화하는 것은 납세자의 선택권을 왜곡시킬 우려가 있음.

- **(조세심판절차 개선)** 현행 조세심판원은 과세관청 외부의 독립기관으로 운영되어 처분청의 자기시정기능보다 권리구제기능이 강화되었다는 점에서 행정부내 준사법기관인 조세법원에 준하는 변화 필요

- 먼저, 조세심판의 책임성·전문성 제고를 위해 현행 비상임심판관제도를 상임심판관제도로 전면 전환하고, 심판관의 자격요건을 법관에 준하는 정도*로 엄격화할 필요

* 변호사 자격이 있는 자로서 10년 이상 법률사무 종사자 또는 법률학 조교수 이상자 등

- 또한, 현행 심판관회의·합동회의 등 위원회 운영방식을 개선하여 1인 단독심제를 도입함으로써 심의결정의 신속성·책임성 제고

〈조정제도(Mediation) 도입방안 검토〉

- **(신중한 검토필요)** 현재는 조세법률주의 위반 논란, 법적근거의 부재 등으로 조정제도의 도입은 신중히 검토해야 할 사안임.

- 다만, 중장기적으로 미국·독일 등 외국처럼 과세단계에서 협의과세가 가능하도록 제한적으로 도입*하는 방안 검토 필요

* 순수 법령해석 사항, 선례가 없는 사안으로 법원 판례가 필요한 경우 등은 제외

2 주요 선진국의 조세불복제도 현황 및 시사점

[발제 2] 충남대학교 법학전문대학원 서보국 교수는 ‘주요 선진국의 조세불복제도 현황 및 시사점’을 발표

- 조세불복제도에 대한 비교법적 접근의 필요성
 - 각국의 조세불복제도는 국가별 조세체계와 특징 및 법리에 따라 발전하고 있어 외국체계를 단순 모방하는 것은 바람직하지 않으며 우리 실정에 맞는 시사점을 도출하는 것이 중요
 - 그간의 연구사례와 주요 선진국의 조세불복제도에 대한 비교법적 연구를 통해 우리나라 조세불복제도를 개편하는데 있어 의미있는 시사점을 도출하고 합리적인 개선방안을 모색

■ 조세불복제도와 관련한 선행연구 검토

① 일반행정심판에 대한 선행연구(행정법학계 통설)

- 일반행정심판에 있어 재결청의 인용결정에 대해 처분청에 불복기회를 부여하여 행정의 자기통제와 권리구제기능 간 조화 필요

- 일반행정심판과 특별행정심판(조세심판, 소청심사 등)을 통합 처리하는 「행정심판원」을 설치하고 심판관의 전문성·독립성 강화 필요

* 이 경우 행정심판원에 항고심판부를 별도로 설치하여 처분청의 불복기회 보장

② 조세불복제도에 대한 선행연구(조세법학계 통설)

- 현행 조세심판원은 조세정책·집행기능이 별도로 없어 조세심판절차는 권리구제기능에 비해 행정의 자기시정기능이 결여된 상황

* 심판원은 재조사결정을 통해 자기시정기능을 보완하고 있으나, 유사사례가 없는 제도임

- 복잡한 조세불복절차*로 인한 문제 해소를 위해 제도 통합 필요

* 과세전적부심사, 이의신청, 국세청 심사청구, 심판청구, 감사원 심사청구 선택 가능

■ 주요 선진국의 조세불복제도에 대한 비교법적 고찰

• 주요 선진국들은 처분청 내 한 단계의 행정심을 거치도록 하는 단심제로 운영(영국은 필수적 2심제)하고 있으며, 사법부의 부담경감과 행정심의 전문성 제고를 위해 필수적 전치주의를 채택
- 또한, 각국별로 다양한 권리구제절차가 있음에도 행정의 자기시정이라는 행정심의 본질적 기능을 가진 이의신청제도를 운영

• 미국·독일·프랑스는 국세청 내 별도 심사조직에서, 일본은 국세청 소속 심판소에서 불복업무를 각각 담당하고 있으며, 영국의 경우에는 국세청과는 독립된 별도 심판소(Tribunal)에서 결정

* 영국처럼 처분청과 독립된 재결기관의 결정에 대해서는 처분청의 항고소송권 보장

- 재결기관에는 비상임이 아닌 상임위원 또는 상임심판관을 두고 분야별 심판부를 개척하여 재결의 일관성·전문성 제고

■ 시사점과 개선방안 검토

- ① 특별행정심판제도로써 조세불복제도는 일반행정심판과는 별도로 존재할 특수성이 있으며, 현행 여러 조세불복제도 중 행정심의 자기시정 기능이라는 본질적 기능을 가진 이의신청제도는 유지 바람직
- ② 현재 과세관청에 대한 감독권한이 없는 조세심판원의 재결에 대해서는 처분청에게 항소할 수 있는 소송제기권을 부여할 필요
- ③ 재결청의 전문성·책임성 제고를 위해 상임위원(심판관) 심리체제로 전환하고, 심판부 설치·운영 및 실명제 도입 등 필요

3 명의신탁 주식 양성화를 위한 제도 개선방안

[발제 3] 강남대학교 대학원 세무학과 김완석 석좌교수는 '명의신탁 주식 양성화를 위한 제도 개선방안'을 주제로 발표

■ 명의신탁 주식의 양성화 필요성

• 주식 명의신탁은 사법상 효력이 인정되고 특별법에 의해서도 금지되고 있지는 않으나, 각종 조

주요국의 조세불복제도 비교

구분	일본	미국	독일	영국	프랑스	우리나라
심급	선택적 단심제	단심제	단심제 예외적 2심	2심제 (이의+필수2심)	필요적 단심제	선택적 단심제
전치주의	필수적	사실상 필수	필수적	필수적	필수적	필수적
재결청	국세청소속 별도 심판소	처분청	처분청 (예외적 사법위원회)	독립 심판소	재무부소속 공공재정총국 등	처분청 감사원 조세심판원
위원구성	상임 (내부, 외부임기제)	내부직원	내부직원 (위원회는 비상임)	상임(심판관)	내부직원	내·외부 상임·비상임
처분청 이의제기	없음	없음	불가 예외적 가능	가능	없음	없음

세의 탈루* 및 주가조작, 강제집행 면탈 등 각종 불법·탈법적 거래에 악용되고 있는 상황

* 상속·증여세 및 양도세 회피, 과점주주의 제2차 납세의무 회피, 배당소득세 회피 등

- 그간 제도적·행정적 대응노력에도 불구하고 주식 명의신탁은 더욱 은밀화·장기화되고 있어 정책적 개선방안 모색 시급

- 주식 명의신탁 규제제도 및 그간의 대응노력
 - 조세회피 목적의 주식 명의신탁에 대해서는 상증세법상 증여의제 규정을 통해 명의수탁자에게 증여세를 부과하고, 조세범처벌법 등에 따른 조세포탈에 해당하면 형벌로 처벌

현행 주식 명의신탁 규제 제도

- ▶ **(증여의제)** 주식의 실제 소유자와 명의자가 다른 경우 명의수탁자로 명의개서를 한 날에 그 주식의 가액을 명의수탁자가 명의신탁자에게 증여받은 것으로 보아 증여세 부과(「상증세법」 §45조의2, 명의신탁자는 연대납세의무)
- ▶ **(형법적용)** 주식 명의신탁을 통한 세금탈루가 조세포탈에 해당하면 「조세범처벌법」(§3조) 또는 「특정범죄가중처벌에 관한 법률」(§8조) 등에 따라 형벌로 처벌

- 국세청에서도 자체 구축한 「차명주식 통합분석 시스템」을 활용하여 주식 명의신탁에 대해 엄정한 세무조사*를 실시하고, 명의신탁 주식에 대한 간편 실명전환제도** 등을 통한 지속적인 양성화 노력

* 최근 5년간 주식 명의신탁과 관련하여 1,702명에 대해 1조 1,231억원 탈루세액 추징

** 제도 시행 후 '17년 상반기까지 3년간 1,294명, 6,214억원

의 명의신탁 주식을 환원

〈새로운 제도 도입 필요〉

◆ 그간의 다각적인 대응노력에도 차명보유 사실 확인 시 명의수탁자에게 증여세가 과세됨으로써 수탁자와 신탁자 간 견고한 담합관계가 유지되는 등 명의신탁 주식 양성화에 근본적 한계가 있어 자진신고 감면제도 등 새로운 제도 도입 필요

- 명의수탁자에 대한 「자진신고 감면제도(Leniency)」 도입
 - 명의신탁 주식 양성화를 위해 필수적인 명의수탁자의 조력을 효과적으로 유도할 수 있도록 명의수탁자가 자진신고할 경우 증여세를 면제하는 「자진신고 감면제도*」 도입 필요
 - * 자진신고 감면제도는 자신의 범죄행위를 신고하여 그 입증에 협력한 자에 대해 제재를 감면해 주는 제도로 '96.12. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에서 도입

명의수탁자 자진신고 감면제도 도입방안(안)

(제도개요)

- 명의수탁자가 명의신탁 주식에 대하여 자진신고를 이행한 경우 명의수탁자가 납부할 증여세를 면제하고 명의신탁자에게 과세

* 다만, 이를 위해서는 면제의 효력이 연대납세의무자인 명의신탁자에게 미치지 않도록 제한

(적용대상)

- 주식의 명의수탁자로 한정

(신고기한)

- 자진신고 기한을 특정함이 없이 법 시행 이후

상시제도로 운영

(신고대상)

- 명의개서가 이루어진 시기에 관계없이 모든 명의신탁 주식

(적용배제)

- 과세관청이 과세표준과 세액을 경정할 것을 미리 알고 신고한 경우

- 특히, 자진신고 감면제도 도입을 통해 명의수탁자가 납부할 증여세를 면제하여 줌으로써,
 - 과거 은폐되었던 명의신탁행위를 드러내는 적출효과(detection)뿐 아니라 향후 명의신탁행위가 적발될 수 있다는 인식을 확산시켜 억지효과(deterrence)를 도모할 수 있는 실효성 높은 방안임.
- 또한, 명의신탁자에 대한 특별자진신고납부제도* 도입을 검토할 수 있으나, 과세형평성 침해 소지 및 자진신고 유인효과 미흡 등으로 실효성은 낮을 것으로 판단

* 명의신탁자가 자진신고 시 증여세 및 가산세 감면과 형사 처벌 면제 등 실시

<기타 명의신탁 주식 양성화를 위한 규제방안>

- 주식 명의신탁에 대한 과태료 또는 과징금 부과방안
 - 현행 주식 명의신탁에 대한 증여의제 제도는 실질과세원칙 위배 소지, 자기책임의 원칙 위반, 불필요한 불복제기로 인한 납세협력비용 증가 등 개선 필요성이 있는 만큼,
 - 중장기적으로는 주식 명의신탁행위에 대한 증여의제 제도를 대체하여 과태료 또는 과징금 등 부과방안을 검토할 필요

1. 주식 명의신탁에 대한 과태료 부과방안

- 명의신탁자에게 최고 30%, 명의수탁자에게 최고 15% 범위 내에서 과태료를 부과하되, 명의수탁자가 자진신고할 경우 과태료를 면제
 - * 조세회피 목적이 없는 주식 명의신탁에 대해서는 과태료 50% 경감

2. 주식 명의신탁에 대한 과징금 및 이행강제금 부과방안

- 위반 시 명의신탁자와 수탁자 모두에게 과징금을 부과하고, 명의신탁자가 명의를 환원하지 않는 경우 이행강제금*을 부과
 - * 과징금 부과일로부터 1년이 지난 경우 10%, 재차 1년이 지난 경우 10%를 부과
 - 이를 위해 부동산실명법에 준하는 「(가칭) 주식실명법」 제정 검토

3. 향후 계획

- 국세청은 이번 포럼에서 논의된 다양한 개선의견을 면밀히 검토하여 실행가능한 사안은 정책에 적극 반영하는 한편,
 - 법령개정 사항은 기획재정부 등 관계부처와 적극 협의하고,
 - 사회적 공감대 확보가 필요한 사항은 정책 이해관계자 의견수렴 등을 거쳐 개선추진 여부를 신중히 검토해 나갈 계획임.

재정포럼

2018년 7월호 통권 제265호

- 발행처 / 한국조세재정연구원
- 발행인 / 김유찬 (한국조세재정연구원 원장)
- 편집위원장 / 최준욱 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
- 편집위원 / 김학수 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
장우현 (한국조세재정연구원 연구위원)
허경선 (한국조세재정연구원 연구위원)
권남호 (한국조세재정연구원 부연구위원)
김빛마로 (한국조세재정연구원 부연구위원)
최승문 (한국조세재정연구원 부연구위원)
최한수 (한국조세재정연구원 부연구위원)
- 편집·제작 / 최병규 (한국조세재정연구원 책임전문원)
신지원 (한국조세재정연구원 전문원)

■ 월간 재정포럼

2018년 7월 16일 발행 / 제22권 제7호(통권 제265호)
1996년 5월 31일 등록 / 등록번호 세종라00007
발행처 / 한국조세재정연구원 / 세종특별자치시 시청대로 336
TEL: (044) 414-2130~1 E-mail: pub@kipf.re.kr
Homepage: <http://www.kipf.re.kr>

■ 값 3,000원

- 월간 『재정포럼』에 실린 기사의 내용은 필자 개인의 의견으로서 한국조세재정연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다.
- 월간 『재정포럼』은 한국간행물윤리위원회의 윤리강령 및 실천요강을 준수합니다.
- 파본은 교환해 드립니다.

■ 편집디자인 / (주)상일 E&P TEL: (02) 2269-6770

■ 인쇄 / (주)상일 E&P TEL: (02) 2269-6770

『재정포럼』 정기구독 신청 안내

■ 정기구독회원이 되시면

원하시는 곳에서 매달 책을 받아보시게 되며, 도중에 책값이 오르더라도 별도 부담이 없습니다.
우송료는 본원이 부담하며 1년 구독 시 두 달치의 책값이 절약됩니다.

■ 정기구독 신청방법

정기구독 신청은 우편·전화·FAX·E-mail을 이용하셔서 받아보실 분의 주소·이름·전화번호 및 구독기간을 정확히 알려 주십시오.

- TEL: (044) 414-2114
- FAX: (044) 414-2509
- E-mail: pub@kipf.re.kr
- 주소: (우) 30147 세종특별자치시 시청대로 336
한국조세재정연구원 지식정보팀

■ 정기구독료

1년간 정기구독료는 30,000원입니다.
2~3년간 장기구독도 가능합니다.

■ 구독료 납부방법

- 온라인 입금: 하나은행 세종아름지점
 - 계좌번호: 541-910013-01104
 - 예금주: 한국조세재정연구원