

조세정책의 주요 쟁점과 개선방안

- 2023. 9. -

이 연구는 국회예산정책처의 연구용역사업으로 수행된 것으로서,
보고서의 내용은 연구용역사업을 수행한 연구자의 개인 의견이며,
국회예산정책처의 공식 견해가 아님을 알려드립니다.

연구책임자

디피아이(DPI) 대표 전주성

조세정책의 주요 쟁점과 개선방안

2023. 9.

책임연구원	전 주 성	(디피아이(Development Paradigm Institute) 대표 겸 이화여대 명예교수)
연구원	신 영 임	(디피아이(DPI) 및 이화사회과학원 연구원)
연구원	김 혜 미	(디피아이(DPI) 및 이화사회과학원 연구원)



국회의산정책처
National Assembly Budget Office

제 출 문

국회예산정책처장 귀하

본 연구보고서를 「조세정책의 주요 쟁점과 개선방안」
과제의 최종보고서로 제출합니다.

연구책임자: 전주성(DPI 대표 겸 이화여대 명예교수)

2023년 9월
디피아이(DPI)

〈차례〉

I. 서론	1
1. 연구배경 및 주요 쟁점	1
2. 기존 조세구조의 평가	5
3. 조세개혁의 원칙과 방향	13
II. 소득과세	20
1. 소득과세 현황	21
2. 소득과세베이스 확대방안	26
3. 소득과세의 형평성	31
III. 소비과세	39
1. 소비과세 현황 및 추이	41
2. 소비세의 과세베이스와 세율체계	46
3. 소비과세의 형평성	54
IV. 법인과세	58
1. 한국 법인세의 특수성	60
2. 법인세의 과세베이스	66
3. 법인세율의 적정수준	70
4. 세율인하 대 투자유인	74
5. 국제거래의 과세	80
V. 재산과세	87
1. 재산과세의 정책적 논점	88
2. 보유세-거래세 논쟁	91
3. 상속세와 증여세	95
4. 향후 재산과세의 방향	107
VI. 세수 기반 확대를 위한 추가적 대안	112
1. 조세 지출의 조정	112
2. 비공식경제의 축소	124
VII. 요약 및 결론	133

참고문헌	141
[부록] 국제거래 과세의 최근 동향	146
1. BEPS 프로젝트의 개요	146
2. 시장소재국디지털세	149
3. 글로벌최저한세	150

〈표 차례〉

[표 1] 주요국의 조세부담률 (GDP대비%, %p)	5
[표 2] 우리나라의 세수구조	10
[표 3] OECD 국가 조세구조, 2020년 (총조세 대비 %)	11
[표 4] 개인소득세율 (%)	21
[표 5] 개인소득세율의 변화 (%)	22
[표 6] 소득과세 현황 국제 비교	23
[표 7] 개인소득세 세원별 세수	37
[표 8] 자산종류별 양도소득 규모(각 연도 예정신고와 확정신고의 합계)	37
[표 9] 우리나라 소비과세, 2021년	45
[표 10] 주요국의 소비과세, 2021년	45
[표 11] 법인세율 변화 및 법인세수 추이 (%)	60
[표 12] 법인세수의 비중 (%), 2019년	61
[표 13] 소득세수와 법인세수 비중	62
[표 14] 법인소득세수의 누적분포 (신고기준, 2021년)	65
[표 15] 지대 잠재력과 투자 환경에 따른 조세 유인 효과	75
[표 16] 국가경쟁력과 정부 신뢰도, 비공식경제	76
[표 17] 분야별 주요 조세지원 종류, 2023년	77
[표 18] 통합투자세액공제	78
[표 19] 통합고용세액공제	78
[표 20] 국제 이익 이전 및 세수 손실에 대한 기존 연구 추정치	81
[표 21] 조세구조 비교: 한국 vs. OECD 평균	90
[표 22] 재산 관련 세수의 비중, 2021년	93
[표 23] 재산과세에 대한 OECD 분류	94
[표 24] OECD 국가의 상속세 유무에 따른 분류, 2023년 기준	96

[표 25] 상속세 세수 (조 원, 명, %)	99
[표 26] 증여세 세수 (조 원, %, 만 건)	99
[표 27] 상위 1%와 10%의 소득과 자산 비중 (%)	110
[표 28] 조세지출 및 국세감면율 추이 (조 원, %)	113
[표 29] 조세지출 규모 상위 20개 항목 (단위: 억원)	115
[표 30] 세목별 조세지출 및 세수 비중, 2021년 (조 원, %)	116
[표 31] 세목별 조세지출, 2021-2023년 (억 원, %)	116
[표 32] 기능별 조세지출 및 세출실적, 2021년 실적 기준	117
[표 33] 관리대상 유형별 조세지출 현황 (억 원, %)	118
[표 34] 주요국의 지하경제 비중 (GDP 대비 %)	124
[표 35] OECD 국가의 지하경제 규모 (GDP 대비 %)	125
[표 36] 15개 액션플랜	147
[표 37] 시장 소재지 분배소득 분배 방법	149
[표 38] 글로벌 최저한세 계산구조	151

〈그림 차례〉

[그림 1] 조세수입 추이 (GDP 대비 %)	6
[그림 2] 조세수입 추이 (국세 대비 %)	7
[그림 3] 개인소득세 최고세율과 비중의 추이(%)	22
[그림 4] 근로소득세 면세자 비중 추이 (%)	25
[그림 5] 개인소득세율과 법인소득세율 (%)	30
[그림 6] 조세와 이전지출의 소득재분배 효과(지니계수 감소율), 한국, 2011~2020년	33
[그림 7] 조세와 이전지출의 소득재분배 효과(지니계수 감소율), OECD 국가, 2020년 ·	34
[그림 8] 총조세에서 각 소비세가 차지하는 비중 (OECD 평균, 1965-2020년)	41
[그림 9] 부가가치세율 추이(OECD 평균, 1976-2022년)	42
[그림 10] OECD 국가의 부가가치세율(%), 2022년	44
[그림 11] 국가별 부가가치세 수입 비율 (VAT Revenue Ratio, %)	51
[그림 12] 부가가치세의 과세표준 결정액 (OECD 국가, \$)	53
[그림 13] 법인세율과 법인세 비중 추이, OECD vs. 한국 (%)	61
[그림 14] 법인세수 비중의 추이: 1990-2021년 (총조세 대비 %)	63
[그림 15] 법인세수 비중의 추이: 1990-2021년 (GDP 대비 %)	63
[그림 16] 법인세 실효세율 및 조세지출의 추이 (%)	68

[그림 17] 법인세의 암묵적 과세베이스	69
[그림 18] OECD 국가 및 주요 아시아국의 명목법인세율: 2023년 (%)	72
[그림 19] OECD 국가 및 주요 아시아국의 평균 실효법인세율: 2021년 (%)	73
[그림 20] OECD 국가 및 주요 아시아국의 한계 실효법인세율: 2021년 (%)	73
[그림 21] R&D지원 방식의 변화	79
[그림 22] 외국인직접투자액과 해외직접투자액 (GDP 대비 %, flows)	82
[그림 23] 다국적기업이 부담하는 법인세(총 법인세 대비 비중, %)	83
[그림 24] 다국적기업 활동의 관할권 분포	84
[그림 25] 상속세 및 증여세, 총조세 대비 비중의 추이: OECD평균 vs. 한국 (%)	97
[그림 26] OECD 국가의 상속증여세/총조세 비중, 2020년	98
[그림 27] 상위 1%와 상위 10%의 소득 및 자산 집중도 추이: 한국 및 주요 국가	111
[그림 28] 조세지출 및 국세 증가율 추이 (%)	113
[그림 29] OECD 국가의 취업자 대비 자영업자 비중 (2021년, %)	126
[그림 30] 취업자 대비 자영업자 비율 (1980-2022년, %)	127
[그림 31] 종합소득세 신고 및 납세인원	128

I. 서론

1. 연구배경 및 주요 쟁점

- 최근 국내외 경제 환경이 급변하면서 정부 재정의 근간이 되는 조세정책에 대한 정책적 관심이 높아지고 있음.
 - 1980년대 이후 수십 년 동안 지속됐던 ‘신자유주의-세계화’ 중심의 시대 조류가 최근 들어 적극적 정부 역할을 강조하는 방향으로 전환되고 있음.
 - 인구구조 고령화와 복지제도 확장에 따르는 복지 수요의 증가는 물론, 환경 및 에너지 관련 지출 수요, 자국중심주의의 부각에 따른 전략산업 지원 등 지금은 ‘큰 정부’로 가는 전환기임.
 - 앞으로 예상되는 재정 수요의 증가를 기존 조세체도를 가지고 대응할 수 있을지에 대한 정책적 관심이 높아지고 있음.
 - 특히, 정치권의 복지 경쟁으로 인한 복지지출의 증가 속도를 감당할 수 있는 재원 확보가 가능할지가 관건임.
 - 조세정책의 기본 원칙은 정부 재정 수요에 부응하는 세수를 확보하되, 이에 따른 자원배분의 왜곡을 최소화하고, 세부담의 공평성을 추구하는 것임.
 - 소득 수준이 높아지고 사회적 가치가 다양화되면서 조세의 자원배분 및 재분배 기능에 관한 일반 유권자들의 관심 또한 높아지고 있음. 즉, 경제주체의 사유재산에 직접적 영향을 미치는 조세의 경우, 정부의 일방적 의사결정이 점점 어려워질 수 있음.
 - 조세정책을 개별 사안으로 접근하여 연구한 보고서 등 연구 결과물은 다양하지만, 큰 틀에서 우리나라 조세정책의 이슈를 체계적이고 종합적으로 정리하고 대안적 논점을 제시한 보고서는 많지 않음.
 - 특정 세목을 중심으로 하는 관념적·이념적 논의에서 벗어나 보다 중립적이고 객관적인 입장에서 조세정책을 정리할 필요성 증대.
 - 중장기적인 조세개혁을 수행하려면 전체 조세체계의 큰 틀에서 조세 쟁점을 살펴보는 노력이 필요함.
- 현재의 조세부담률 수준은 선진국 평균 수준에 못 미치고 있음. 문제는 기존의 복잡한 조세체계가 향후의 추가 세수 확보를 감당할 수 있는가 여부임.
 - 현재 한국의 조세부담률은 사회보장기여금 포함 30%(2021년 기준 29.9%)에 가까운 수준으로 선진국 평균 수준(2021년 기준 OECD 평균 34.1%)에 비해 4.2%p 정도

낮은 상태. 복지지출의 경우 2022년 기준 한국의 복지지출-GDP 비율은 14.8%로, OECD 평균인 21.1%에 비해 6.3%p 모자람. GDP의 6% 수준에 달하는 복지 격차를 모두 증세로 감당하려면 기존 조세구조에서 20%(=6%/30%) 정도의 증세가 필요하지만, 정부 효율이나 신뢰수준을 감안할 때 기존 조세구조 하에서 이 정도의 증세가 이루어질 가능성은 낮음

- 빠르게 증가하고 있는 복지 수요를 감안하면 중장기적으로 조세부담률 증가는 불가피해 보임.
- 현행 조세제도는 체계적인 구조개혁 없이 단편적이고 부분적인 개편에만 의존해온 탓에 지나치게 복잡해지면서 이로 인한 비효율과 불공평 심화. 이런 상황에서 추가적인 증세 시도는 경제적 비용과 정치적 비용이 클 수 있음.
 - 조세의 효율비용은 세율 증가에 따라 기하급수적으로 증가함. 특히, 이미 기존 제도의 비효율이 큰 경우, 증세에 따른 자원배분 왜곡 효과는 더욱 심각할 수 있음.
 - 정부지출의 구성에서 복지의 비중이 커짐에 따라 단위 세수 대비 지출 생산성도 감소할 가능성 있음. 복지가 장기적인 성장잠재력에 도움을 줄 수 있지만 일반 경제사업에 비해서는 성장기여도가 떨어질 수 있음. (복지나 재분배의 정책 목표로서의 중요성은 별개의 문제)
- 정부 신뢰도가 경제 수준에 비해 높지 않음. 이런 상황에서의 추가 증세 노력은 세수 확보 실효성 없이 조세저항을 심화시키고 납세자 집단 간의 대립을 악화시킬 수 있음.

□ 본 연구의 목적은 최근 제기되는 조세정책의 다양한 논점에 대해 이론적·실증적 근거를 정리하고 대안적 방안을 모색하는 것임.

- 인구구조 고령화와 복지제도 확대의 여파로 빠르게 증가하고 있는 재정수요에 부응하기 위한 세수기반 확대 가능성에 초점. 나아가 성장잠재력 하락과 불평등 심화와 같은 구조적 문제에 대응할 수 있는 조세의 역할도 검토.
- 전체적인 조세구조 큰 틀에서 주요 과세베이스별로 핵심 쟁점을 선별해 분석.
- 장기적인 조세개혁의 방향과 전략에 대해서 언급함.
- 국회 차원에서 주요 쟁점을 공론화해 중장기적 조세개혁에 필요한 합의를 도출하도록 하는 기대효과 있음.

□ 선진국에 비해 세수 비중이 낮은 개인소득세의 경우 가급적 효율비용을 높이지 않으면서 세수 기반을 넓힐 수 있는 방안 모색

- 개인소득세의 경우 조세정보와 조세저항에 의해 영향을 받는 정도가 크다는 점, 소득세율과 법인세율 간의 세율 격차가 크면 세원 이동을 통한 조세회피가 가능하다는 점, 비공식 경제의 대상이 되는 과세베이스가 크다는 점을 감안함.
- 분배정책이 세금 측면과 지출 측면 양쪽에서 행해질 수 있는 점 등을 감안해 누진 세율 체계의 적정성 검토함.
- 수평적 형평성의 관점에서 소득 세율별로 어떤 차이가 있는지 검토함.

□ 소비과세는 조세저항이 상대적으로 약한 간접세의 특성을 가진다는 점, 과세베이스가 넓은 경우 소득과세에서 자본과세를 배제한 노동과세의 효과를 가진다는 점 등을 감안해 소비세 유형의 개선 방향을 분석함.

- 부가가치세가 효율성의 관점에서 개별소비세보다 우월한지는 과세베이스가 얼마나 넓은가에 달려있음.
- 상품별로 세율을 달리하는 경우의 적정성 기준을 검토함.
- 개별소비세의 주요 형태인 목적세의 장단점과 개선 방향 등을 검토함.
- 그동안 잘 언급되지 않았던 소비세의 형평성 측면을 검토하고, 사치세의 도입 가능성을 살펴봄.

□ 법인과세의 경우, 기업 경쟁력을 향상시키면서 동시에 한국적 특수성을 고려할 수 있는 정책방향 검토 투자유인 정책으로서의 세율인하와 조세유인 방식의 장단점을 분석해 대안을 제시하고, 최근 쟁점이 되고 있는 국제거래 과세의 주요 제도도 정리.

- 법인과세의 경우 서구 국가 사례나 교과서 이론과 달리 세수 비중이 높고, ‘재별과세’라는 특수한 쟁점을 수반하기 때문에 세수나 형평성에 대한 고려 없이 단순한 ‘자본과세’ 논리만으로 접근하기 어려움.
- 이론적으로는 실효세율이 중요한 변수이지만, 실제 정책토론에서는 법정 법인세율이 정치적 논쟁의 대상이 되기 쉬움. 법인세율의 적정 수준을 다양한 측면에서 검토해 대안을 제시함. 나아가 ‘세율인하 대 투자유인’의 결정요인을 검토함.
- 디지털세, 다국적기업 소득에 대한 15% 최저한세 등 최근 정책적 관심이 높아지고 있는 국제거래 관련 과세의 제도 변화 내용을 정리함.

□ 재산과세는 이론적 관점에서 보면 ‘효율’, ‘형평’, ‘세수’의 기준에서 이상적인 과세베이스가 될 수 있지만 정치적 저항이 가장 강한 세금이기도 함. 대다수 국가에서 세수 비중 높지 않음. 소득세, 소비세 중심으로 되어있는 기존 세수 구조 하에서 추

가 세수를 확보하면서 조세형평을 구현할 가능성 검토.

- 자산의 양극화 현상이 상징하는 불평등 해소 차원에서 재산과세 적용의 다양한 측면을 살펴봄.
- 거래세와 보유세의 비중을 둘러싼 쟁점을 정리함.
- 최근 세수가 늘고 있는 상증세의 주요 쟁점을 검토함. 보다 구체적으로 찬반 논거, 가업 승계, 유산취득과세 형태로의 개편 등에 대해 검토
- 특히, 향후 부의 비중이 부동산에서 금융자산으로 옮겨갈 가능성을 감안해 보다 체계적인 재산과세 개편방향 제시

□ 이상의 기본적 과세베이스 외에 추가적으로 세수 기반 확대에 도움이 될 수 있는 조세지출 정비와 비공식 부문의 축소 등과 같은 관련 정책 대안을 검토함.

- 과세베이스 확대를 위한 조세지출 방안 검토. 기존 조세지출 항목은 저소득층 보호나 투자유인과 같은 구체적인 목적이 존재하는 경우가 많기 때문에 구조적으로 축소하기 어려운 측면이 있음. 비과세 감면 항목 정비의 기준과 조세지출 항목에 대한 평가를 논의함.
- 한국의 비공식 경제 규모(21.8%)는 선진국(15.3%)보다는 개도국(33.6%)에 가까움(2017년 기준). 비공식 부문에서 활동할 가능성이 높은 자영업자와 납세자의 조세순응도 현황을 알아보고, 비공식 부문을 축소하기 위한 몇 가지 방안을 제시함.

2. 기존 조세구조의 평가

- 우리나라의 조세부담률(사회보장기여금 포함)은 1980년 17%에서 2021년 약 30%로 두 배 가까이 증가함. 이러한 증가 폭은 OECD 국가 중 큰 편임. 그러나 조세부담률 수준 자체는 여전히 OECD 전체 평균 34.1%보다 4.2%p 낮은 수준([표 1]).
- 1980년대까지만 해도 협의의 조세부담률과 사회보장성 세금을 포함하는 광의의 조세부담률(소위 ‘국민부담률’, 국제비교에는 이 개념이 사용됨) 간에 큰 편차가 없었으나, 외환위기를 기점으로 그 격차가 커지기 시작함.
 - 조세부담률(사회보장기여금 포함) 수준은 OECD 국가별로 큰 편차를 보이고 있음. 미국의 경우 한국보다 낮은 수준(26.6%)인 반면, 스웨덴은 GDP의 40%를 넘는 높은 조세부담률을 보이고 있음(2021년 42.6%, 2000년에는 GDP의 절반에 달하는 세수를 거두었음). 멕시코의 조세부담률은 16.7%로, OECD 평균의 절반에 못 미치는 수준임.

[표 1] 주요국의 조세부담률 (GDP대비%, %p)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2021	증감
한국	16.6	15.4	16.7	16.5	17.4	17.1	17.2	17.4	20.0	22.1	5.4
	16.8	15.6	18.6	18.8	20.9	21.7	22.4	23.7	27.7	29.9	13.1
OECD평균	23.2	24.2	23.8	23.6	24.6	24.3	22.9	24.1	24.3	25.1	1.9
	30.1	31.5	30.8	32.1	32.9	32.6	31.5	32.9	33.6	34.1	4.0
미국	20.0	18.5	19.4	19.9	21.6	19.7	17.3	20.0	19.4	20.2	0.3
	25.6	24.7	26.0	26.6	28.3	26.1	23.4	26.2	25.8	26.6	1.0
스웨덴	30.7	33.1	35.5	32.6	37.3	34.9	32.1	33.1	33.3	33.6	2.9
	43.1	44.1	48.8	45.1	50.0	47.3	42.9	42.6	42.3	42.6	-0.6
멕시코	12.2	13.2	10.1	7.9	9.4	9.2	10.8	13.7	15.3	14.4	2.2
	14.2	14.8	12.1	10.1	11.5	11.4	12.8	15.9	17.8	16.7	2.5

주: 각 국가별 첫째 줄은 사회보장기여금 제외, 둘째 줄은 사회보장기여금 포함 수치

자료: OECD, Revenue Statistics.

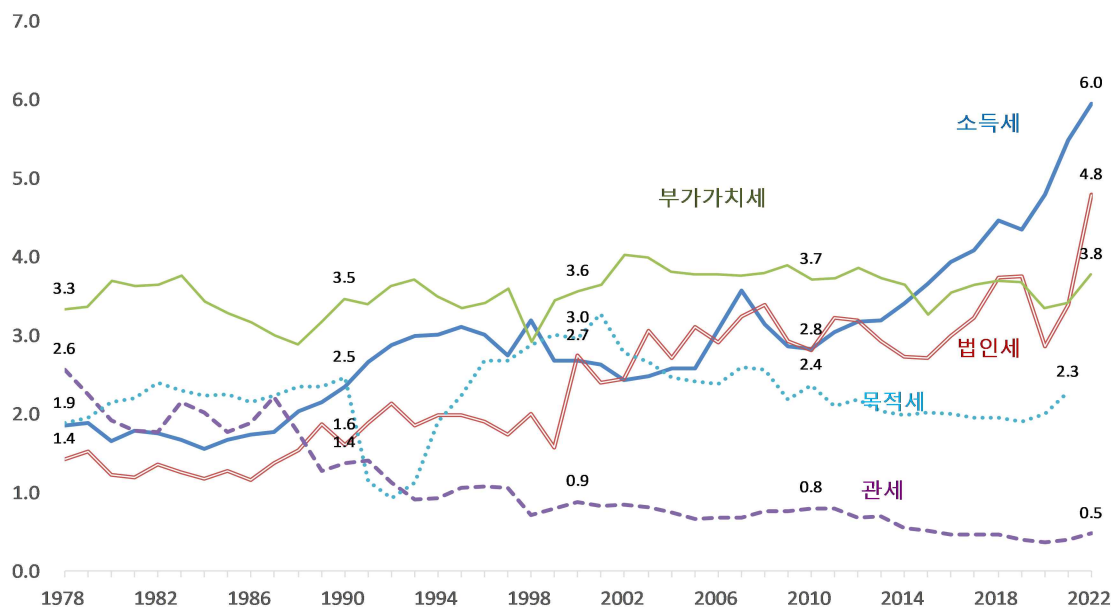
- [그림 1]과 [그림 2]는 세목별 비중의 추이를 각각 GDP 대비, 국세 대비 비중으로 보여주고 있음.

- 개인소득세는 2000년대와 금융위기 이후를 제외한 대부분의 기간에서 증가세를 보이며, 법인소득세의 경우 지난 30여 년 동안 세수에서 차지하는 몫이 꾸준히 증가해 오고 있음. 이처럼 직접세인 소득과세의 비중이 늘고 있는 것은 한국의 조세체

도가 선진국형으로 진화해 가고 있음을 보여줌(OECD 국가의 세수구조는 [표 3] 참고)¹⁾

- 개인소득세의 비중이 외환위기 이후 잠시 축소 기조로 돌아선 요인으로는 2000년대 초반 자영업자와의 형평성을 고려해 매우 관대한 소득공제가 임금소득에 제공된 점을 들 수 있음.
- 법인세의 비중이 외환위기 이후 급증한 이유로는 당시 주요 제조 대기업의 부채비율이 급감해 이자 비용 공제 부분이 줄어든 것과 신용카드 사용의 급증으로 과세 정보가 늘어난 점 등을 들 수 있음.
- 부가가치세는 1977년 도입된 이후 꾸준히 중요한 세입원의 역할을 하고 있으며 대략 GDP의 4% 수준의 세수를 감당하고 있음.
- 관세는 1980년대 중반까지만 해도 소득세나 법인세보다 높은 비중의 세원이었지만 이후 자유무역 기조와 함께 그 비중이 빠르게 축소되면서 2022년에는 GDP의 0.5%, 국세의 2.6%를 차지.

[그림 1] 조세수입 추이 (GDP 대비 %)

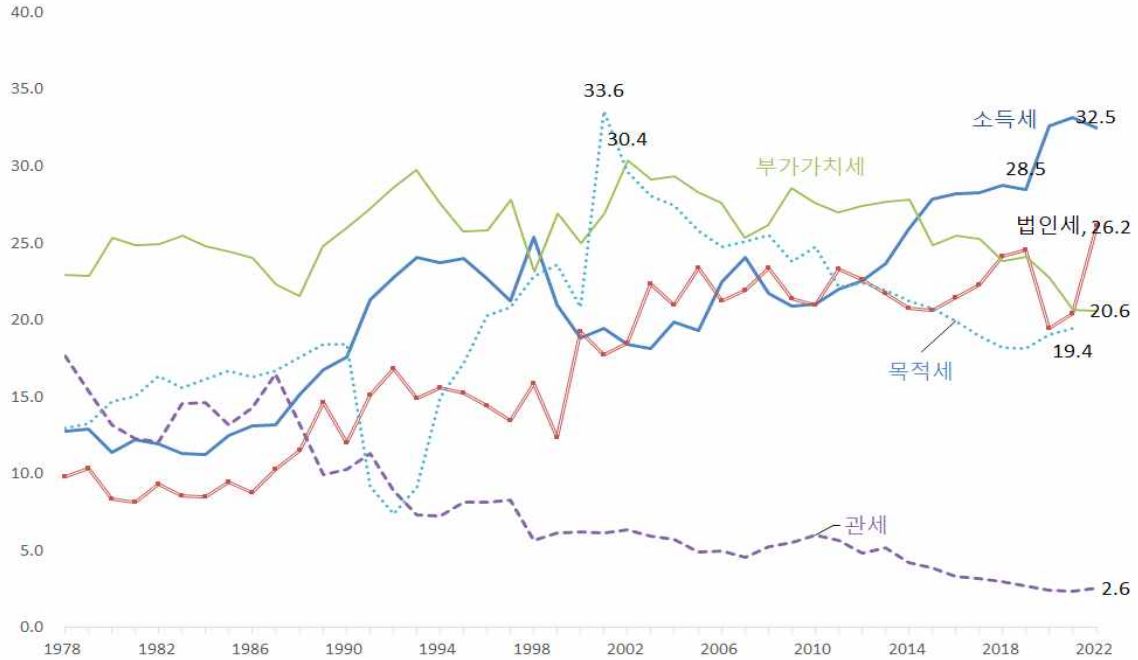


주: 목적세는 교통에너지환경세, 교육세, 농어촌특별세와 같은 명목상의 목적세뿐만 아니라, 주세, 종합부동산세와 같은 실질적인 목적세 기능을 하는 세목까지 포함한 것이다. 지방세 중에서는 지방교육세를 포함한다.

자료: 기획재정부, 통합재정수지; 국세청, 국세통계연보

1) 우리나라 조세제도의 특성과 추이에 대한 상세한 분석은 Gordon and Jun (2013) 제1장 참조.

[그림 2] 조세수입 추이 (국세 대비 %)



주: 목적세는 교통에너지환경세, 교육세, 농어촌특별세와 같은 명목상의 목적세뿐만 아니라, 주세, 종합부동산세와 같은 실질적인 목적세 기능을 하는 세목까지 포함한 것이다. 지방세 중에서는 지방교육세를 포함한다.

자료: 기획재정부, 통합재정수지; 국세청, 국세통계연보

□ 우리나라 세수 구조에서 특이한 점 중 하나는 특정 세입과 세출을 연계하는 목적세가 중요한 세원 역할을 한다는 것임.

- [그림 1]의 목적세 추이를 보면, 1990년대 초 급감하였다가 다시 원래의 수준을 회복
 - － 1991년에 방위세가 폐지되면서 그 여파로 목적세수가 1990년 GDP의 2.5%에서 1992년 GDP의 1.0%로 급감함.
 - － 곧바로 1991년에 교육세 과세표준을 개정했고, 1994년 교통에너지환경세 및 농어촌특별세를 도입하면서 1995년에 목적세수가 GDP의 2.3%로 회복됨.
 - － 교육세와 농어촌특별세의 과세베이스는 방위세의 과세베이스를 거의 그대로 사용함. 이는 목적세를 세수 확보의 수단으로 사용하였을 수 있다는 점을 암시.
- [그림 2]에서 국세 대비 목적세 비중의 추이는 2000년대 초반 30%를 상회할 정도로 높았으며, 최근에도 여전히 국세의 약 20% 내외를 차지하고 있음.
- Bird and Jun (2007)의 연구에 의하면 한국의 경우 전체 세수의 약 17% 정도가 실질적인 목적세에 의해 조달되고, 지방자치와 지방교육에 고정적으로 할당되는 내국세까지 합한다면 전체 세수의 35% 정도가 특정 용도에 할당되어 있음.
- 그러나 우리나라 목적세는 하나의 세금이 여러 지출 용도에 사용되거나 지출 목적

이 광범위한 경우가 대부분이라 세입과 세출의 연계가 강하지 않고, 편익원칙(benefit principle)도 잘 지켜지지 않는 형태임.

□ [표 2]는 1980~2021년 우리나라의 세수 구성을 과세베이스별로 보여줌.

- 개인소득세의 경우 2000년대에 정체가 있었으나 최근 10년 사이에 크게 증가하였음. 1980년 GDP의 1.9%에서 2021년 6.1%로 약 3배 가까이 증가함. 총조세 대비 비중을 기준으로 보더라도 1980년 11.5%에서 20.4%로 약 2배 가까이 증가함.
- 법인소득세의 GDP 대비 비중 추이는 꾸준히 증가해왔음(1980년 2.2%에서 2021년 3.8%). 반면 총조세 대비 비중의 추이는 2021년 12.8%로, 1990년 수치와 큰 차이가 없는 것으로 나타남.
- 소비과세의 경우 GDP에서 차지하는 비중과 총조세에서 차지하는 비중이 모두 감소함. 이러한 변화는 간접세 비중이 높던 세수 구조에서 점차 직접세의 비중이 높은 구조로 변화해왔다는 것을 보여주는 증거임.
 - 1980년과 2021년 사이의 변화를 보면, GDP 대비 소비과세 비중은 8%에서 6.5%로 감소하였으며, 총조세 대비로는 47.5%에서 21.7%로 감소.
 - 소비과세의 유형을 구분해보면, 부가가치세의 경우 GDP 대비 비중은 증가하였으나 총조세 대비 비중은 감소하였음. 반면 개별소비세와 같은 기타소비세는 GDP 대비 비중과 총조세 대비 비중이 모두 감소하였는데, 특히 총조세에서 차지하는 비중이 1980년 22.8%에서 2021년 6.8%로 대폭 감소하였음.
- 재산과세를 보면, 지난 40년 간 GDP 대비 비중 및 총조세 대비 비중이 모두 꾸준히 증가하였음.
 - 1980년 GDP 대비 재산과세의 비중은 1.4%에 불과하였으나, 2021년 4.5%로 약 3배 증가함. 같은 기간 총조세 대비 비중은 8%에서 15.1%로, 2배 가까이 높아진 것을 알 수 있음.
 - 재산과세의 유형에 따른 비중 변화를 살펴보면, 보유세보다는 거래세의 증가가 더 두드러짐. 총조세 대비 거래세 비중(부가세 제외)은 1980년 4.9%에서 2021년 10%로 약 2배 증가한 반면, 보유세의 비중(부가세 제외)은 3.1%에서 3.8%로 상대적으로 미미한 증가율을 보였음. GDP 대비 비중으로 보더라도 위 추이는 유사함.
- 우리나라 세수 구조에서 특징적인 점 한 가지는 대부분의 과세베이스에 부가세(surtax)가 부과된다는 점이며, 그 비중 또한 작지 않다는 점임.
 - 2021년 기준 부가세 합계가 GDP에서 차지하는 비중은 1.6%, 총조세 대비 비중은 5.4%임. 이를 1990년 수치(GDP 대비, 총조세 대비 비중은 각각 2.3%, 12.

- 2%)와 비교할 경우 많이 하락했다고 볼 수 있지만, 여전히 작지 않은 수준임.²⁾
- 부가세 시행에는 조세저항을 줄이기 위한 의도가 숨어있지만 이를 남용하는 경우 또 다른 비효율과 불공평의 원천이 될 수 있음.

□ [표 3]은 우리나라 과세베이스별 세수 구조를 OECD 국가와 비교하고 있음. 한국의 조세부담률이나 조세구조는 선진국형으로 많이 진화해오긴 하였으나, 여전히 개도국적 요소가 존재함을 알 수 있음.

- 2020년 기준, 한국에서 개인소득세 및 사회보장세가 전체 세수에서 차지하는 비중은 46.8%로 OECD 국가 평균인 50.7%에 많이 근접해 가고 있음. 그러나 여전히 개인소득세보다는 법인과세의 비중이 높은 편임.
 - 2020년 한국의 총조세 대비 개인소득세 비중은 18.8%로, OECD 평균인 24.1%보다 낮음. 반면, 한국의 총조세 대비 법인소득세 비중은 12.1%로 OECD 평균인 9.0%보다 높음.
- 부가가치세의 경우에도 OECD 평균에 비해 세수 비중이 낮은 편임.
 - 한국의 부가가치세 비중은 15.1%로, OECD 평균의 20.2%에 비해 5%p 모자람.
 - 부가가치세 세수 비중이 낮은 이유로는 선진국에 비해 부가가치세 세율이 낮다는 점을 들 수 있음(2022년 OECD 국가의 부가가치세 세율 평균은 19.2%, 더 자세한 내용은 III장 참조).
- 재산과세의 비중은 상대적으로 높은 편임.
 - 한국의 재산과세 비중은 14.2%로, OECD 평균인 5.7%에 3배에 가까운 수치이고 일본(8.1%)은 물론, 미국(12.4%)에 비해서도 높은 편임.

2) 부가세(surtax) 데이터의 경우, 1980년대에는 각 과세베이스별로 구분되지 않는 경우가 있으므로 1990년 비중과 2021년 비중을 비교하였음.

[표 2] 우리나라의 세수구조

	GDP 대비 %					총조세 대비 %				
	1980	1990	2000	2010	2021	1980	1990	2000	2010	2021
총조세	16.8	18.6	20.9	22.4	29.9	1000	1000	1000	1000	1000
개인소득과세	1.9	3.7	3.1	3.2	6.1	11.5	20.0	14.6	14.2	20.4
개인소득세	1.7	2.9	2.7	2.8	5.5	9.9	15.7	12.8	12.7	18.4
개인소득세에대한부가세	0.3	0.8	0.4	0.4	0.6	1.6	4.3	1.8	1.6	2.0
법인소득과세	2.2	2.4	3.0	3.1	3.8	12.8	12.8	14.2	13.8	12.8
법인소득세	1.2	1.6	2.7	2.8	3.4	7.3	8.7	13.1	12.6	11.4
법인소득세에대한부가세	0.9	0.8	0.2	0.3	0.4	5.5	4.1	1.0	1.2	1.4
소비과세	8.0	6.4	7.1	6.7	6.5	47.5	34.4	34.0	30.0	21.7
부가가치세	3.7	3.5	3.6	3.9	4.3	22.0	18.7	17.0	17.5	14.4
기타소비세	3.8	2.7	3.2	2.5	2.0	22.8	14.6	15.2	11.3	6.8
소비세에대한부가세	0.5	0.2	0.4	0.3	0.2	2.7	1.1	1.7	1.2	0.6
재산과세	1.4	2.2	2.6	2.5	4.5	8.0	11.8	12.4	11.3	15.1
거래세	0.8	1.6	1.8	1.6	3.0	4.9	8.7	8.6	7.3	10.0
거래세에대한부가세	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0
보유세	0.5	0.5	0.6	0.7	1.1	3.1	2.9	2.8	3.1	3.8
보유세에대한부가세	0.0	0.0	0.2	0.2	0.4	0.0	0.0	0.9	1.0	1.3
관세	2.6	1.8	0.9	0.8	0.4	15.2	9.9	4.4	3.7	1.4
관세	1.9	1.4	0.9	0.8	0.4	11.5	7.4	4.3	3.6	1.3
관세에대한부가세	0.6	0.5	0.0	0.0	0.0	3.7	2.5	0.1	0.1	0.1
사회보장기여금	0.2	1.9	3.5	5.2	7.8	1.1	10.1	16.7	23.3	26.2
기타	0.7	0.2	0.8	0.8	0.7	4.0	1.1	3.8	3.6	2.4
부가세(surtax) 합계	2.3	2.3	1.2	1.2	1.6	13.5	12.2	5.5	5.1	5.4

주: ‘기타’에는 주민세 종업원분, 과년도수입, 지방세에 대한 교육세, 농업소득세가 포함됨.

자료: OECD Revenue Statistics

[표 3] OECD 국가 조세구조, 2020년 (총조세 대비 %)

	1100 Taxes on income, individuals (PIT)	1200 Taxes on income, corporates (CIT)	2000 Social security contribu tions (SSC)	4000 Taxes on property	5111 Value added taxes	Other consump tion taxes (관세포함)	All other taxes
Australia	40.1	18.8	0.0	10.1	12.4	14.1	4.5
Austria	22.2	5.1	36.8	1.4	17.6	9.5	7.5
Belgium	27.8	7.7	32.0	8.0	15.0	9.4	0.0
Canada	36.9	11.8	14.3	12.0	13.2	8.3	3.5
Chile	10.2	24.3	8.0	5.3	41.1	13.7	-2.7
Colombia	7.7	23.0	9.9	9.7	28.7	12.7	8.2
Costa Rica	6.8	8.4	36.1	2.0	19.7	13.6	13.4
Czech Rep.	13.4	9.4	45.5	0.6	21.3	9.8	0.0
Denmark	54.2	6.1	0.1	4.2	20.8	9.9	4.8
Estonia	18.1	4.9	36.5	0.6	26.7	13.2	0.0
Finland	30.0	5.1	27.4	3.6	22.1	11.7	0.1
France	21.0	5.1	32.7	8.7	15.4	11.7	5.3
Germany	27.0	4.3	39.7	3.3	17.2	8.5	0.0
Greece	16.3	3.1	33.2	7.8	20.1	18.4	1.0
Hungary	14.6	3.6	30.8	2.9	27.1	18.1	3.0
Iceland	43.1	6.1	8.3	6.2	22.0	9.6	4.6
Ireland	32.9	16.1	16.6	5.0	17.2	11.1	1.0
Israel	21.9	9.2	17.4	10.3	23.9	11.5	5.9
Italy	26.8	4.8	31.8	5.7	14.1	12.8	3.9
Japan	18.7	11.7	40.4	8.1	14.9	6.0	0.3
Korea	18.8	12.1	28.0	14.2	15.1	9.3	2.4
Latvia	19.3	2.3	31.4	3.0	27.5	16.5	0.0
Lithuania	23.0	5.1	33.2	1.0	25.6	12.1	0.0
Luxembourg	25.5	12.5	29.2	10.0	14.9	7.9	0.1
Mexico	21.0	20.1	13.9	1.9	23.8	13.4	5.9
Netherlands	22.9	7.8	34.1	4.3	18.5	11.9	0.5
New Zealand	38.5	15.4	0.0	5.5	30.6	7.4	2.6
Norway	29.4	6.2	28.9	3.4	23.6	8.5	0.2
Poland	14.8	6.4	37.9	3.6	22.4	13.8	1.0
Portugal	19.9	7.9	29.6	4.2	23.8	13.7	1.0
Slovak Rep.	10.8	8.6	43.9	1.4	21.0	13.5	0.7
Slovenia	14.1	5.2	45.2	1.7	20.2	13.5	0.1
Spain	23.7	5.3	37.4	6.7	17.1	9.6	0.0
Sweden	28.8	7.0	21.4	2.2	21.6	6.9	12.1
Switzerland	32.1	11.0	25.2	8.1	11.3	8.7	3.7
Türkiye	13.2	8.7	29.7	4.4	19.2	23.8	1.0
United Kingdom	28.6	7.3	21.0	11.6	20.2	11.0	0.4
United States	40.6	4.9	24.8	12.4	0.0	17.2	0.1
Average	24.1	9.0	26.6	5.7	20.2	11.9	2.5

주: 1. Other consumption taxes는 5000(Taxes on goods and services) 항목에서 5111 부가가치세를 제외하고 계산한 것임.

2. 기타에는 1300(개인소득세 및 법인세에 포함되지 않은 소득세), 3000(payroll tax), 6000(Other taxes)가 포함.

자료: OECD Revenue Statistics

- 조세개혁 논의에서 반드시 고려해야 할 측면 중 하나는, 과세에 따른 사회적 비용, 즉, 조세비용(tax costs)이 존재한다는 점임.
 - 세금이 부과되는 과정에서 추가적으로 발생하는 조세비용에는 행정비용(administrative cost)과 납세자비용(compliance cost), 그리고 자원배분의 왜곡 효과를 대변하는 효율비용(efficiency cost)이 포함됨.
 - 기존의 선진국형 조세개혁 논의에서는 조세비용 중 효율비용에 초점을 두는 경향이 있으나, 우리나라의 경우 복잡한 조세구조를 감안할 때, 납세자비용과 행정비용도 중요하게 고려해야 함.

- 서구 선진국들의 기존 조세정책은 대체로 최적 과세 관련 문헌에서 제시하는 정책 권장사항과 일치함. 그러나 위에서 언급한 한국 고유의 제도적 특성을 고려하면, 단순히 선진국의 조세제도를 그대로 답습하는 것은 최적의 선택이 아닐 수 있음.

3. 조세개혁의 원칙과 방향

가. 조세의 기본 원칙

- 세금은 법적으로는 정부의 일방적 권한처럼 보이지만, 정치적으로는 국가 운영 재원의 형성을 위해 정부와 시민이 맺는 일종의 사회계약임. 정부 권한의 원천이 시민의 동의에 있다고 본다면, 납세자 주권이 모든 조세원칙의 근원이 됨.
 - 납세자는 자신이 낸 세금의 반대급부로 적정한 정부 서비스를 돌려받고 싶어함.
 - 납세자의 불만이 커지면 조세회피와 조세저항이 증가하게 됨.
 - － 세수 확보의 기본 전제조건이 조세정보의 확보와 조세저항의 억제라 볼 때 법적인 구속력과 관계없이 납세자의 정치적 동의가 과세의 중요한 요소라 할 수 있음.

- 조세정책의 기본 원칙은 정부 재정 수요에 부응하는 세수를 확보하되, 이에 따른 자원배분의 왜곡효과를 최소화하고, 세부담의 공평성을 추구하는 것임.
 - 정액세 등 예외적인 경우를 제외한 대부분의 조세는 경제주체의 행위(노동/여가, 소비/저축, 투자 및 재무구조 등)를 바꾸는 왜곡효과를 가짐.
 - － 공해의 경우와 같이 기존에 비효율이 있는 경우 조세를 통해 비효율을 줄이고 동시에 세수도 확보하는 이중배당(double dividend)이 가능함.
 - 주어진 세수 하에서 세부담을 공평하게 배분하려면 그 기준이 분명해야 함. 효율비용의 경우와 달리 세부담 배분의 기준을 설정하는 문제에는 주관성이 개입할 수 있음.

- 공평한 세부담과 관련된 기본 원칙은 능력에 기반한 과세, 즉 ‘능력원칙(ability to pay)’과 납세자가 그 혜택을 돌려받는 ‘편익원칙(benefit principle)’ 혹은 ‘수익자부담원칙’으로 나누어 볼 수 있음.
 - 능력원칙은 납세자의 세금 부담 능력을 기준으로 과세를 하자는 원칙인데, 이는 다시 유사한 위치에 있는 사람들은 유사한 수준의 세금을 내야 한다는 수평적 형평성(horizontal equity)과 세 부담 능력의 차이에 따라 세금도 달리 매겨야 한다는 수직적 형평성(vertical equity)으로 나누어짐. (참고: 시대 흐름에 맞지 않는 일본식 한자어인 ‘응능원칙’ 보다는 ‘능력원칙’이 더 적합한 표현임.)
 - 편익원칙은 세금을 내는 사람이 곧 그로 인한 수혜자가 되는 것이 공평하다고 보는 관점임.

- 기존 조세 논쟁은 상대적으로 능력원칙을 중심으로 행해지고 있음.

□ 능력원칙 중 수직성 형평성보다는 수평적 형평성 원칙이 해석 과정에서 논란의 여지가 큼.

- 조세의 재분배 기능, 즉 더 많은 능력을 가진 사람이 더 많은 세금을 내게 하자는 원칙에 대해서는 의견 차이가 크지 않음. 물론 소득세의 누진체계 등 구체적인 내용으로 들어가면 이념 정파 간의 차이가 있을 수 있음.
- 수평적 형평성의 경우, 유사한 여건이 무엇이냐에 대한 해석의 문제가 있음. 일반적인 관행과 같이 같은 소득이면 같은 세금을 낸다는 것은 여가의 효용을 무시한 결과임.
 - 같은 소득을 벌더라도 하루 8시간 일하는 직장인, 근로 기준이나 노조와 같은 법적, 제도적 보호막 없이 하루 15시간 일하는 자영업자, 하루 1-2시간 일하며 여가를 즐기는 건물주가 동일한 취급을 받는다는 것은 적절하지 않음(소득세의 수평적 형평성은 제 II장에서 다룸).
- 이런 한계점에도 불구하고 소득은 능력을 기준으로 하는 조세 형평을 따지는 가장 기본적인 잣대라 할 수 있음. 다만 장기적 관점에서 보면 소비가 소득보다 생활수준을 더 정확히 대변할 수 있다는 측면이 있음. 소득은 들쭉날쭉할 수 있어도 소비는 대체로 평탄하다(consumption smoothing)는 명제를 받아들인다면 소득보다 소비가 좀 더 안정적인 능력 지표라 말할 수 있음(소비세의 형평성 문제는 제 III장에서 다룸).

□ 앞서 언급한 수직적 형평과 수평적 형평은 납세자의 부담 능력과 연관된 것임. 또한 나와 남의 세금 크기를 비교하는 상대적인 관점의 문제임. 반면 또 다른 과세 원칙인 편익원칙은 내가 낸 세금과 그 반대급부인 정부 서비스를 비교하는 직접적인 비용-편익의 문제임.

- 납세자가 세금에 합당한 대가를 받느냐를 따지는 또 다른 차원의 공정성 기준이라 볼 수 있음.
- 편익원칙은 공공재의 효율적 조달과도 밀접한 관련이 있음.

□ 이론적 관점에서 볼 때 편익원칙은 공공재 조달의 효율성을 보장하는 명제임.

- 공원 같은 공공재는 누구나 함께 소비할 수 있지만, 여기에서 느끼는 편익은 사람마다 다름. 그렇다면 공원을 자주 이용하는 사람이 더 많은 비용 부담을 하는 것이 자원 배분의 관점에서 합리적인 선택임(Lindahl pricing).

- 수요자의 구매 시그널에 공급자가 맞추어가는 것이 시장원리이듯, 납세자가 원하는 수준의 서비스를 정부가 제공하는 것이 효율적임.
- 물론 현실에서는 무임승차자(free rider) 문제 때문에 공공재의 효율적 조달이 어려울 수 있음. 즉, 공원을 이용하는 편익이 사람마다 다른데 이것을 정확히 측정하기 어렵고, 사람들은 세금의 근거가 되는 자신의 편익을 솔직하게 말하지 않을 것이라는 의미임.

□ 그런데 현실 정책에서는 편익원칙의 이론적 효율성보다는 정치적 시사점이 더 돋보임.

- 수요자의 소비 시그널에 공급자인 생산자가 반응하는 것을 소비자 주권이라 부르듯, 납세자의 수요에 정부 서비스가 대응하는 것을 납세자 주권이라 부를 수 있음.
- 구체적인 조세정책의 차원에서 보면 편익원칙은 특정 세금과 지출항목을 연계시키는 목적세 방식을 통해 실현됨.
 - 예를 들어 도로세는 도로를 사용하는 사람이 내고, 수도 요금은 수도를 사용하는 사람이 낸다는 의미임. 이처럼 세금과 지출의 연계가 수익자부담의 원칙에 근거해 정밀하게 이루어지는 목적세는 경제적 효율성과 납세자 주권을 동시에 달성할 수 있는 이상적인 경우임.
- 그런데 실제 사례로 나타나는 목적세를 보면 경제적 합리성보다는 납세자 저항을 줄이는 수단으로 사용되는 경우가 대부분임.
 - 예를 들어 교육세는 납세자와 수혜자가 직접적으로 연계되어 있지 않음. 그럼에도 불구하고 이런 목적세는 정부 재정의 ‘책임성’과 ‘투명성’을 어느 정도 보장할 수 있다는 이점이 있음. 교육세를 내는 사람 입장에서는 본인이 직접적 수혜자는 아니지만 자신이 낸 세금이 어디에 쓰일지는 알 수 있음. 넓은 의미에서의 납세자 주권과 연결되는 것임.
- 이런 정치적 관점에서 보면 정부가 다양한 세목의 세금을 다 모은 다음 자신들이 정한 우선순위에 따라 지출하는 ‘일반회계식 방식(general-fund financing)’이 항상 우월한 것은 아님.

나. 조세개혁의 전략

- 우리나라 조세정책은 기본적인 조세의 역할에서 벗어나 지나치게 많은 세부 목표를 추구하는 경향이 있음. 나아가 별다른 구조개혁 없이 부분적인 개편만 반복한 결과 제도 자체가 너무 복잡해져 있음.
 - 이런 상태에서는 세금을 올리려 들면 이에 수반되는 경제적·정치적 비용이 필요 이상으로 클 수 있음.
 - 우선, 제도가 복잡하다 보니 세금을 부과하고 납부하는 과정에서 발생하는 거래 비용인 행정비용과 납세자비용이 클 수 있음. 또한 세금으로 인한 상대가격 변화에 대응하거나 세금 자체를 줄이기 위한 가계나 기업의 다양한 행동 변화가 초래하는 효율비용 또한 만만치 않을 것임.
 - 이와는 별도로 조세지출 등을 둘러싼 기득권의 고착화나 지대 추구 문제도 심각할 수 있음. 나아가 제도의 투명성, 책임성 부족으로 인한 정부 신뢰의 하락은 공정성 시비를 불러일으키며 조세회피나 조세저항을 부추길 수 있음.

- 이런 상황에서의 해법은 개혁밖에 없음. 조세개혁에 대한 상세한 청사진은 이 보고서의 범주를 벗어나므로 여기에서는 몇 가지 핵심 전략과 방향을 언급함.³⁾

- 첫째, 조세개혁의 성공을 위해서는 목표를 분명히 해야 함. 가장 기본적인 목표는 우리에게 필요한 증세의 수준을 사회적으로 합의하는 일임.
 - 서구 선진국과의 복지 격차는 2022년도 기준으로 대략 GDP의 6.3%p 수준임(한국 4.8%, OECD 21.1%). 사회보장성 부담금을 포함하는 광의의 조세부담률이 30% 정도임을 감안하면 현재 수준에서 대략 20%(=6%/30%) 가까운 증세를 해야 서구 선진국의 복지 수준을 따라잡을 수 있음.
 - 하지만 정부 효율이나 신뢰 수준이 높지 못한 상황에서 이 정도의 증세가 이루어질 가능성은 작음. 이보다는 장기적으로 5%p 수준의 조세부담률 증가를 목표로 삼는 것이 합리적임. 개혁은 자주 하기 어렵기 때문에 이 정도 목표는 잡아야 하고, 그래야 기존 선진국 수준에 어느 정도 근접하게 됨.
 - 물론 이 역시 기존 조세구조를 바꾸지 않는다면 20%에 가까운($5/30=0.17$)의 세 부담 증가를 필요로 하므로 현실적으로 어려움.
 - 대대적 개혁을 통해 비효율을 제거하고, 불로소득 등에 대한 과세를 강화하며, 새로운 세원을 발굴할 필요. 이 경우 납세자들(특히 중산층 이하)이 실제 느끼는 체감

3) 보다 상세한 조세개혁 방향은 전주성(2022) 참조.

증세는 훨씬 덜 할 것임.

□ 현 조세부담 수준에서 20%의 세수 증가라 말할 때 이는 기존 납세자 모두의 세금 부담이 20% 증가함을 의미하는 것은 아님.

- 다양한 개혁 조치를 통해 사회적 비용을 줄이면 그 자체로 상당한 증세 효과가 발생함. 예를 들어 납세자는 100을 내는데 정부가 사용할 수 있는 재원은 80이라면, 이런 낭비만 줄여도(특히, 효율비용의 감소) 세수는 증가할 수 있음.
- 또한 증세가 모든 납세자에게 동일한 비율로 이루어지지 않음. 당위성에 비해 낮게 과세되고 있던 몇몇 영역의 개혁이 성공하면 납세자의 부담 증가는 생각만큼 크지 않을 수 있음. 저항이 강해 쉽지 않은 선택이기는 하지만, 통상적인 투자 수익 수준을 넘어 불로소득형 지대가 누적됐다고 판단되는 경우 아직 더 과세할 여지가 있음.
- 구글, 아마존, 넷플릭스 등 무형자산 중심의 다국적기업 수익도 잠재적인 추가 세원이 될 수 있음.
- 나아가 조세개혁의 결과로 제도의 투명성과 형평성이 회복되면 증세에 대한 납세자의 일반적인 저항 강도 역시 줄어들 수 있음. 즉, 이들이 어느 정도의 증세를 용인해준다면 복지 재원 확보를 위한 좀 더 포괄적인 증세 노력이 동력을 얻어 목표 조세부담률에 도달하기가 쉬워질 수 있음.

□ 둘째, 조세개혁의 청사진은 우리 고유의 정책 목표와 경제구조에 부합해야 함. 선진국의 경험이나 이에 바탕을 둔 기존 이론은 중요한 참고 사항이지만, 이를 여과 없이 수입해 우리 환경에 적용하면 부작용이 클 수 있음. 기존 제도를 개혁하는 것은 이론적 차원에서 좋은 제도를 설계하는 것과는 차원이 다름. 조세의 정치성과 역사성을 고려하면 무엇보다 한국의 조세 환경을 이해할 필요가 있음.

- 우선 조세정책의 초점이 과거와 다름. 성장이 핵심 과제였던 과거에는 사회간접자본이나 교육 등 성장 재원을 위한 예산도 필요했지만, 가계 저축이나 기업 투자를 위한 조세 유인에도 정책적 관심이 높았음. 그런데 앞으로는 복지 수요를 감당하는 것이 핵심 목표이므로, 세수 자체에 대한 의존도가 높음.
- 나아가 1980년대에 있었던 서구 선진국의 개혁과도 차별화할 필요가 있음. 그 당시에는 제도의 비효율을 제거하는 것이 주목적이어서 세수 중립성을 전제로 개혁이 이루어졌음. 반면 우리나라는 세수 증가가 핵심 목표임.
- 또한 우리나라는 소수 제조 대기업에 경제력이 집중된 특수한 경제구조를 가지고 있어 다른 나라들에 비해 법인세의 비중이 높고, 그중에서도 소수 재벌 기업에 부

담이 집중되어 있음. 이 기업들이 수출에서 차지하는 비중이 크기 때문에 이들에 대한 과세가 경쟁력 하락으로 이어질 수 있다는 우려도 있지만, 기술혁신이 아니라 특혜로 누적된 지대에 대한 과세는 형평성 제고라는 정당성이 있고 효율비용도 크지 않을 수 있음.

- 나아가 빠른 속도의 성장과 수도권 중심의 개발로 인해 급등한 부동산 가격 역시 이동성이 낮은 지대를 포함함. 이런 유형의 지대에 대한 과세는 효율비용을 초래하지 않으면서 분배 정의를 실현하는 수단이 될 수 있음. 그러나 소득이나 소비와 달리 현금 흐름이 수반되지 않는 재산에 대한 과세는 정치적 저항이 크다는 점을 고려해야 함.

□ 셋째, 개혁 청사진이 정치적으로 수용될 수 있는 전략을 마련하는 것임. 한국의 정치구조는 인물 및 지역이 좌우하는 경향이 커서 선진국형 책임 정당 체제라 보기 어려움.

- 정책 정당이 교대로 집권하는 양당 체제에서는 정권을 내주더라도 재집권할 가능성이 높기 때문에 포퓰리즘적 성향이 덜한 반면, 여러 세력 간의 합종연횡으로 이루어진 정부의 경우 남유럽이나 남미의 경험에 말해주듯 근시안적인 정책이 남발되기 쉬움.
- 우리의 정치 행태는 후자에 가깝다 볼 수 있기 때문에, 먼 장래를 내다보는 개혁이 쉽게 이루어지기 어려움. 이런 환경일수록 개혁의 여론을 조성하기에 도움이 되는 대안이 많아야 하고, 이를 둘러싼 논쟁이 활발해야 함.
- 정치인들은 가시적이고 대중 호소력이 높은 대안을 선호하기 쉬움.
 - － 예를 들어 재분배 정책을 펼 때 정치인은 세수를 높여 복지지출을 늘리는 방안보다는 조세부담의 누진도를 강화하는 방식을 선호함. 전자는 다수의 서민들에게 혜택이 퍼져 있지만, 후자는 소수의 부자에게 부담이 집중되어 있어 정치 홍보 효과가 클 수 있음.
 - － 또한 같은 액수의 세금 변화를 놓고 세율과 과세베이스 중 어느 쪽을 선택해 개정할지도 정치적 고려 대상임. 증세인 경우에는 세율 변화 없이 소득공제를 축소하고, 감세인 경우에는 세율을 낮추는 것이 정치 홍보에 유리함. 이런 정치 논리까지 감안하면서 경제 논리를 세워야 최적의 해법이 나옴.

□ 근본적 조세개혁은 고려해야 할 요소가 다양하지만 여기서는 몇 가지 기본 방향만 제시함.

- 세제를 대폭 단순화해 사회적 비용을 줄이는 방법이 있음. 효율비용을 세수 대비 1

0%를 줄이는 것은 곧 10%의 증세효과를 가져온다고 할 수 있음.

- 세원을 다원화하면 어느 한 세목에 높은 세율을 책정하지 않아도 주어진 세수를 확보할 수 있음.
 - 같은 세수를 거두더라도 하나의 세목보다는 여러 세목에 분산시키는 것이 효율 비용을 줄이는 방안이기도 함.
 - 여러 세목으로 세부담을 분산시키는 경우 조세저항의 강도를 낮추는 효과를 얻을 수도 있음.
- 적절한 조세-지출 연계를 통해 정부 활동의 효율성, 투명성 및 책임성을 높이는 경우, 정부 신뢰도는 상승하고 조세저항은 감소해 세수 확보가 용이해 질 수 있음.
 - 목적세가 재정구조의 경직성을 초래한다는 것은 과장된 측면이 있음. 본 연구팀의 내부 분석에 따르면, 특별회계의 세원인 목적세는 해당 용도지정 분야의 총지출 수준보다는 전체 세수를 늘리는 효과가 있음.
 - 반면 기금의 주 세입원인 부담금의 경우 상대적으로 용도지정분야의 지출을 높이는 효과가 큼.
- 효율과 형평 기준에 모두 부합하는 지대 과세를 합리적으로 설계할 필요.
 - 이동성이 없는 비생산적 지대의 경우, 적절한 과세가 필요함.
 - 반면, 이동성이 있는 지대의 과세는 행동 변화와 효율비용이 뒤따를 수 있음.

II. 소득과세

- 소득과세의 주요 쟁점을 정리하고, 향후 정책 방향 제시. 선진국에 비해 세수 비중이 낮은 소득세의 세수기반을 확충하고 재분배기능을 개선하는데 초점을 둬.
 - (소득과세 현황) 글로벌 금융위기 이후 재정건전성, 부자 과세 등의 쟁점이 논의되기 시작하면서 점차 명목세율이 상승. 그러나 우리나라는 선진국에 비해 세수 비중이 낮고, 비과세 감면 등에 의해 평균 실효세율도 낮은 편.
 - (과세베이스 확대방안) 선진국에 비해 세수 비중이 낮은 소득세의 세수기반을 확충할 필요. 개인소득세의 경우, 법인과세와 달리 조세정보와 조세저항에 의해 영향을 받는 강도가 크다는 점을 감안할 필요.
 - 선진국에 비해 소득세 비중이 낮은 것은 과세베이스가 충분히 넓지 않기 때문. 이런 상황에서 세수나 재분배 목적의 무리한 세율 인상은 비효율과 조세회피를 야기할 수 있음.
 - 과세베이스를 확대하기 어려운 다른 이유 중의 하나는 조세회피임. 우리나라의 경우 세율 격차를 이용한 조세회피를 줄이는 방안을 고려할 필요.
 - (소득과세의 수직적 형평성) 재분배의 강도를 표시하는 세율 체계의 누진도를 어느 수준으로 정할지가 관건임. 선진국에 비해 외형적인 누진도만 높을 뿐, 과세베이스가 넓지 않은 점을 고려한다면, 비효율을 가져오는 무리한 세율 인상보다는 지출 측면의 재분배 정책을 활용하는 방안도 고려 가능.
 - (소득과세의 수평적 형평성) 봉급생활자와 자영업자의 소득을 비교할 때, 여가의 효용을 고려한다면, 단순히 소득 수준이 같다고 동일한 여건이라고 보기 어려움. 조세정보를 확보하면서 세수를 확보하는 방안 검토.
 - 보다 구체적으로, 영세 자영업자의 거래비용을 줄이는 방안, 고소득 계층의 탈세에 초점을 맞추는 방안, 장기적으로 소비과세와의 조화를 추구하는 방안 등에 대해 생각해 볼 수 있음.

1. 소득과세 현황

- [표 4], [표 5] 및 [그림 3]은 소득세율과 소득세수의 추이를 보여주고 있음. 소득세 최고세율은 1980년대에서 2010년대 초반까지 하락하였으나, 글로벌 금융위기 이후에는 재정건전성, 부자 과세 등의 쟁점이 논의되기 시작하면서 점차 상승함.
- 개인소득세 최고세율(부가세 포함)은 1980년 79.05%에서 2005년 38.5%로 급격히 하락함([표 4]). 그러나 개인소득세가 국세에서 차지하는 비중은 동 기간 동안 11.4%에서 19.3%로 증가함.
 - 이 당시 한국의 명목소득세율 인하는 선진국의 세율 인하 추이와 비슷함. OECD 평균 최고한계세율은 1981년 56.8%에서 2000년 45.1%, 2010년 40.4%로 하락⁴⁾
 - 개인소득세 최고세율(부가세 포함)은 2009년 38.5%에서 점차 증가하여 2021년부터는 절반에 가까운 49.5%로 유지 중. 동 기간 동안 국세 대비 소득세 비중은 20.9%에서 2021년 33.2%까지 증가([그림 3]).
 - 이 시기 선진국 역시 세율을 소폭 인상함. OECD 평균 소득세율은 2010년 40.4%에서 2020년 42.6%로 증가

[표 4] 개인소득세율 (%)

세율 변경연도	과세구간 수	최저세율	최고세율	부가세포함 최고세율
1980	17	6	62	79.05
1982	17	6	60	76.50
1983	16	5	55	70.13
1989	8	5	50	63.75
1991	5	5	50	53.75
1993	6	5	50	53.75
1994	6	5	45	48.38
1996	4	10	40	44.0
2002	4	9	36	39.6
2005	4	8	35	38.5
2009	4	6	35	38.5
2012	5	6	38	41.8
2017	6	6	40	44.0
2018	7	6	42	46.2
2021	8	6	45	49.5

주: 2014년과 2023년 세율 변화는 없었기 때문에 위 표에 나타나지 않지만, 과표구간의 조정이 있었음. 다음 표 참고.

자료: 국가법령정보센터, 「소득세법」

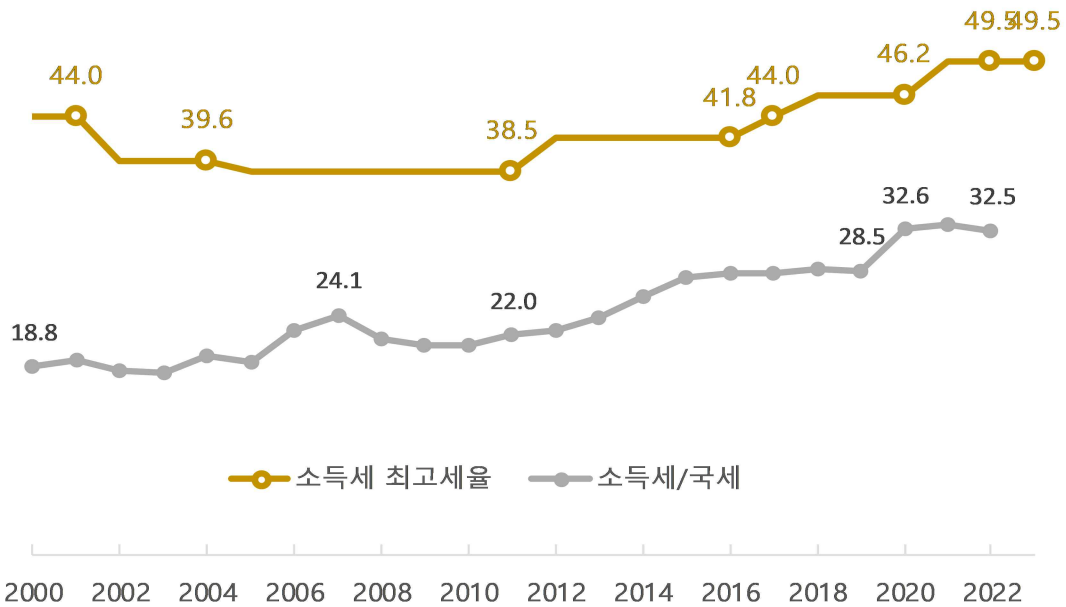
4) 이때 포함한 국가 수는 연도에 따라 다름. 1981년의 경우 22개국이 포함, 2000년과 2010년 자료에는 37개국이 포함됨.

[표 5] 개인소득세율의 변화 (%)

과세표준	08	09	10-11	12-13	14-16	17	18-20	21-22	과세표준	23-
-1200만 원	8	6	6	6	6	6	6	6	-1400만 원	6
-4600만 원	17	16	15	15	15	15	15	15	-5000만 원	15
-8800만 원	26	25	24	24	24	24	24	24	-8800만 원	24
-1.5억 원	35	35	35	35	35	35	35	35	-1.5억 원	35
-3억 원				38	38	38	40	42	-3억 원	42
-5억 원									-5억 원	
-10억 원									-10억 원	
10억 원 초과									10억 원 초과	

자료: 국가법령정보센터, 「소득세법」

[그림 3] 개인소득세 최고세율과 비중의 추이(%)



주: 위 세율은 지방소득세가 포함된 세율임.

자료: 국가법령정보센터, 「소득세법」; 국세청, 국세통계연보

[표 6] 소득과세 현황 국제 비교

	(1) 최고세율 (%, 2022)	(2) 최고세율 순위	(3) 최고세율구간 Threshold(2022) (인당GDP의 %)	(4) 소득세/GDP (%, 2021)	(5) 소득세/총조세 (%, 2021)	(6) 평균실효세율 (%, 2022)	(7) 평균실효세율 순위
Australia	45.0	6	2.0	11.5	40.1	23.0	15
Austria	55.0	1	20.2	9.7	22.4	24.3	11
Belgium	50.0	2	0.9	11.2	26.7	28.9	4
Canada	33.0	23	3.1	12.1	36.5	22.4	16
Chile	40.0	15	16.2	2.4	10.8	7.0	36
Colombia	39.0	18	41.7	1.3	6.7	0.0	38
Costa Rica	25.0	31	6.2	1.6	6.4	10.5	34
Czechia	23.0	34	2.9	3.1	9.1	3.1	37
Denmark	27.1	29	1.2	24.5	52.2	31.9	2
Estonia	20.0	35	-	6.8	20.4	14.4	29
Finland	31.3	27	1.7	12.8	29.9	31.1	3
France	45.0	6	4.3	9.5	21.0	21.0	18
Germany	45.0	6	6.0	10.5	26.6	20.0	21
Greece	44.0	13	2.0	6.3	16.3	23.5	13
Hungary	15.0	37	-	5.2	15.4	25.9	10
Iceland	31.8	26	1.3	14.5	41.4	22.3	17
Ireland	40.0	15	0.4	6.9	32.8	18.2	25
Israel	50.0	2	3.6	7.3	22.5	16.0	26
Italy	43.0	14	1.5	11.2	25.9	26.7	7
Japan	45.0	6	9.0	6.2	18.7	20.9	19
Korea	45.0	6	24.0	6.1	20.4	14.0	30
Latvia	31.0	28	3.8	6.1	19.6	19.4	23
Lithuania	32.0	24	3.8	7.7	23.4	37.1	1
Luxembourg	38.0	20	0.4	10.1	26.2	19.9	22
Mexico	35.0	22	17.5	3.6	21.4	11.3	33
Netherlands	49.5	4	1.3	8.6	21.7	27.4	5
New Zealand	39.0	18	2.4	13.8	40.8	20.1	20
Norway	26.1	30	2.0	10.7	25.4	27.3	6
Poland	32.0	24	1.5	5.4	14.6	14.8	28
Portugal	48.0	5	3.3	7.0	19.6	18.5	24
Slovak Republic	25.0	31	1.9	3.9	10.9	10.4	35
Slovenia	45.0	6	2.7	5.4	14.5	26.2	9
Spain	24.5	33	10.8	8.8	22.8	14.8	27
Sweden	20.0	35	1.0	12.3	29.0	24.3	12
Switzerland	11.5	38	8.6	8.6	30.6	11.9	32
Türkiye	40.0	15	5.0	3.0	13.3	26.2	8
United Kingdom	45.0	6	4.0	9.9	29.7	23.1	14
United States	37.0	21	7.1	11.2	42.1	13.3	31
평균(38개국)	36.1	-	5.9	8.3	23.9	19.8	-

주: 1. 최고세율구간의 Threshold는 최고세율이 적용되는 구간의 과세표준과 같은 기준금액을 의미함. 위 표에서
는 1인당 GDP대비 %로 표시하였음.

2. 평균 실효세율은 외벌이 2자녀 기준.

자료: OECD Tax Database

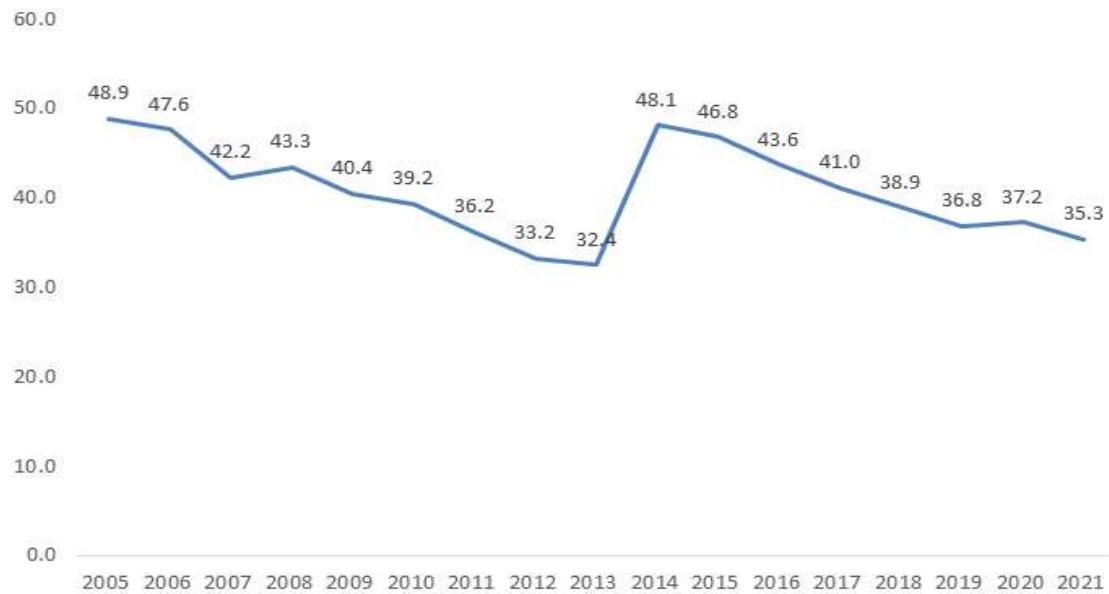
- [표 6]을 보면 2022년 기준 한국의 명목최고세율은 45%로, OECD 평균(36.1%)보다 높은 편이며, 38개 OECD 국가 중에서는 6위에 해당함.
- 또한, 고소득층에 대한 외형적인 누진도가 매우 높은 구조임. [표 6]의 (3)열은 최고세율이 적용되는 구간의 기준금액을 1인당 GDP대비로 나타낸 것임.
 - 우리나라의 최고세율(45%)이 적용되는 구간은 과세표준이 10억 원을 초과하는 구간인데, 이 10억 원은 1인당 GDP의 약 24%에 해당함.
 - 이 기준은 OECD 국가 중 콜롬비아 다음으로 가장 높은 수치이며, OECD 국가 평균인 5.9%와 비교하더라도 고소득층에 대한 누진도가 매우 높음을 알 수 있음.
- 그러나 [표 6]의 (4)~(7)열에서 알 수 있듯, 전체 세수 중 개인소득세가 차지하는 비중이 여전히 낮은 편이고, 소득세 평균실효세율 역시 낮은 편임. 이를 통해 공제나 감면이 차지하는 비중이 높음을 유추할 수 있음.
- 2022년 기준, GDP에서 소득세가 차지하는 비중은⁵⁾ 6.1%, 총조세에서 차지하는 비중은 20.4%로, 각각 38개 OECD 국가 중 28위, 24위에 해당. 즉, 높은 한계세율에 비해 세수 비중은 낮은 편임.
 - 외벌이-2자녀를 기준으로 한 소득세 평균실효세율은 14.0%로, 최고명목세율(45%)의 30%에 불과할 정도로 낮음. OECD 평균인 19.8%보다도 약 6%p 낮으며, OECD 국가 중 30위에 해당함.
- 앞서 본 바와 같이 소득세 평균실효세율이 낮은 것은, 비과세 감면 등 조세지출에 의해 세금이 감면되기 때문임 (면세자 비중이 높은 편임).
- [그림 4]는 근로소득세 면세자 비중을 보여주고 있음. 근로소득세 면세자 비중은 2000년대 중반 약 50% 수준이었으나, 이후 지속적인 비과세 감면 축소를 통해 2013년 32.4%까지 감소함.
 - 그러나 2014년 일부 소득공제를 세액공제로 전환하면서, 공제혜택을 다소 확대함. 이는 중산층 이하의 세부담이 급격히 증가하는 것을 방지하고자 한 조치였으나, 결과적으로 면세자 비중 증가로 이어짐.
 - 2014년 48.1%로 증가하였던 면세자 비중은 이후 감소 추세. 그러나 2021년 35.3% 수준으로 여전히 작지 않은 수준임.
 - 2017년 기준 각국의 면세자 비중은 다음과 같음: (미국) 29.3%, (캐나다) 17.6%,

5) 여기서는 소득세에 추가되는 지방소득세가 포함된 것으로, OECD 통계의 '1100' 항목에 해당되는 소득세를 의미함.

(일본) 15.1%, (호주) 14.9%

- 현재 소득세의 조세지출항목은 일몰기한이 없는 항목이 많아, 구조적으로 비과세 감면을 줄이기 어려운 측면이 존재. 이에 관한 논의는 VI장 2절에서 소개함.

[그림 4] 근로소득세 면세자 비중 추이 (%)



주: 면세자 비중(%) = 결정세액이 0보다 큰 인원 / 연말정산신고인원*100
자료: 국세청, 국세통계연보, 각 연도

2. 소득과세베이스 확대방안

가. 과세베이스 확대의 조건

- 앞서 살펴본 바와 같이, 글로벌 금융위기 이전까지의 한국의 명목소득세율 인하 추이는 선진국의 세율 인하 추이와 비슷함. 서구 선진국들은 ‘낮은 세율, 넓은 과세베이스(low rate, broad base)’ 원칙에 따라, 1980년대 세계개혁에서 개인소득세율을 대폭 인하하였는데, 이는 세율에 대한 경제주체들의 행동 변화를 전제로 한 것임.
 - 이 과정에서 세수는 오히려 증가하였는데,⁶⁾ 여기에는 세율인하에 따른 효율 증가가 세수에 반영됐을 가능성이 높음. 이론적으로 말하면 기존의 행동 탄력성이 바뀌지 않는다는 조건 하에 효율비용을 줄이는 세수중립형 조세개편을 하는 경우 세수 증가로 이어진다는 의미.
- 그런데 한국의 경우 세율 감소에 따른 경제주체의 행동변화는 저축과 노동공급의 증가 외에 비공식 부문 활동과 조세회피의 감소를 가져왔을 가능성이 높음.
 - 소득세 과세기반이 증가한 원인에 대한 실증적 증거는 부족하지만, 세무행정의 개선, 세율인하로 인해 공식부문의 탈세율은 감소하고 비공식 부문의 규모가 줄어든 것이 중요한 요인이라 판단됨.
 - 이 부분의 효과가 실제 매우 크다는 실증 증거가 제시된다면 추가 세율인하 여지가 있을 수 있음. 하지만 현실적인 행동 탄력성을 상정했을 때 세율인하만으로 세수가 증가했을 가능성은 낮음.
 - 세수 증가는 1인당 국민소득 증가와 함께 수반된 다양한 제도 변화의 영향일 가능성이 높음(경제성장 자체가 비공식 부문 활동을 위축시키는 효과를 낳을 수 있음).
- 그러나 향후 개인소득세율을 추가 인하한다고 하더라도, 이것이 세수 증가로 이어질지는 불투명함.
 - 이렇게 하려면 세후 임금률에 대한 과세표준의 탄력성이 $(1-t)/t$, 즉, 최고세율 구간에서는 1.6, 낮은 세율 구간에서는 이보다 훨씬 높아야 함(여기서 t 는 한계세율임). Gruber and Saez (2002)는 미국의 경우 탄력성이 최상위인 구간에서는 약 0.5, 하위

6) 법인세 최고세율이 소득세 최고세율보다 훨씬 낮은 환경 하에서는 사업가들이나 대기업 임원들이 그들의 노동 소득을 회사에 남겨두어 법인소득 세제 하에서 과세시키도록 할 유인이 발생한다. 두 세율 격차를 이용한 조세회피 유인은 한국에서 법인세가 총조세에서 차지하는 비중이 선진국에 비해 높은 이유를 설명하는 하나의 요인이 될 수 있다. Gordon and Slemrod (2000)에 따르면, 소득세율과 법인세율 간 격차는 사람들의 행동 변화를 일으키고, 이로 인해 상당한 수준의 효율비용이 발생한다.

구간에서는 0.3 미만인 것으로 추정함.

- ‘낮은 세율, 넓은 과세베이스(low rate, broad base)’라는 표현의 경우, 일반적인 타당성은 높지만 우리의 제도나 환경을 고려할 때 조심스럽게 접근해야 할 여지가 적지 않음.⁷⁾
- 1980년대 초반은 서구 선진국들이 큰 정부에서 벗어나 작은 정부로 향하는 보수 혁명이 시작되던 시점임. 그 이전의 시대 흐름인 복지국가를 상징하던 고세율 누진 소득세가 갖는 문제점에 대한 공감대가 이루어졌고, 이는 대대적인 세제개혁 열풍으로 이어짐.
 - 당시 주요국들의 개인소득세 최고세율은 70%를 상회하고 법인세율도 50%에 근접하다보니, 개인이나 기업은 세부담을 줄이는 일에 관심이 높았음.
 - 또한 납세자의 반발을 반영한 이런저런 공제나 감면 조항이 늘어나면서 세제는 복잡해지고 공평성 또한 감소했음.
 - 그 결과, 세제의 재분배효과는 기대만큼 크지 않으면서 자원 배분을 왜곡해 성장만 해친다는 것이 대다수 전문가의 진단이었음.
 - 이후 세제개혁 과정을 거치며 같은 세금을 거둘 때 발생하는 왜곡 효과를 최소화 하자는 논리가 ‘세율은 낮게, 과세베이스는 넓게’라는 단순 명료한 공식으로 정리되어 전 세계로 퍼져나감.
- 한국 정부도 이 추세를 따라 소득세 최고세율을 선진국 수준으로 낮추었고, 전문가들은 이 새로운 조세원칙을 금과옥조로 여기며 정책 제안을 했음. 하지만 여기에는 세 가지 함정이 있음.
 - 첫째, 1980년대 당시 선진국들은 이미 경제가 성숙했고 조세부담률도 충분히 높은 상태였기 때문에, 그들의 개혁은 ‘세수 중립성(revenue-neutral)’, 즉 세수 크기는 변화가 없는 상태에서 비효율을 줄인다는데 초점이 있었음. 반면 우리는 다른 개도국들과 마찬가지로 경제 발전에 필요한 조세수입을 늘려가야 할 상황이었음.
 - 1990년 기준 우리나라의 조세부담률은 사회보장세를 합쳐도 18.6%로서 OECD 국가 평균인 30.8%에 한참 못 미쳤음. 같은 제도 변화라도 세수를 고정된 상태로 하는 것과 세수 증대를 전제로 하는 것은 차원이 다른 얘기임.
 - 둘째, 우리나라 세수 구조는 선진국과 대비해 개인소득세 비중은 낮고 법인세나 소

7) 이 부분의 논리는 전주성(2022)에서 차용해 옴.

비세 비중이 높았음. 세수 확보에 필요한 조세정보를 구하기 어렵고 납세자의 저항도 상대적으로 높은 소득세를 핵심 세원으로 삼기 어려웠음. 따라서 소득 과세 중심으로 진행된 선진국의 제도 변화를 그대로 적용하는 데는 한계가 있었음.

– 앞서 설명한 바와 같이, 명목상으로는 서구 선진국의 소득세율 변화를 따라갔지만, 실제 조세수입을 결정하는 과세베이스의 구성은 크게 달라지지 않음.

- 셋째, 우리나라 소득세 과세베이스가 협소한 것은 맞지만, 선진국과 결정적으로 다른 점이 하나는 세금을 회피할 수 있는 지하경제의 영역이 컸다는 것임. 따라서 선진국 조세개혁의 핵심이었던 소득세 공제 축소보다는 지하경제를 줄이는 것이 과세베이스를 넓히는 데 있어 우선순위였음.

□ 다행스럽게도 당시의 정책 결정자들은 애매한 서구 논리보다 우리 현실이나 제도를 반영하는 실용주의적 접근법을 택하였고, 이후 GDP 대비 세수입은 꾸준히 증가해 지금은 약 30% 수준에 도달함.

- 우리 실정에 맞게 신용카드 사용 확대에 초점을 맞추거나 조세저항을 줄일 수 있는 거래세나 목적세를 적극 활용했음.
- 경쟁력을 위해 법인세를 낮추라는 전문가 의견보다는 소수 대기업에 집중된 경제력을 고려해 법인세수를 쉽게 포기하지 않은 것도 실보다 득이 큰 선택이었음.
- 이후 금융 부문의 성숙과 과세 행정의 전산화로 조세정보 확보가 쉬워지면서 GDP 대비 세수입은 꾸준히 증가하고 관세의 비중은 감소, 사회보장성 세금이 느는 등 조세 구조 역시 선진국형으로 진화하는 과정을 거침.

□ 그러나 아직도 선진국 조세제도와 대비해 몇 가지 차이가 있음.

- 첫째, 세부담 수준임. 2021년 기준 29.9%인 현재의 조세부담률은 OECD 평균인 34.1%에 비해 4.2%p 정도 못 미치는 수준임.
 - 빠르게 진행되고 있는 인구 고령화와 정치권의 복지 경쟁으로 복지지출은 빠르게 늘고 있지만, 그 재원을 세금으로 마련하는 일이 쉽지 않을 것임.
 - 복잡한 조세구조에 따른 비효율이 큰 상황에서의 증세는 기하급수적으로 효율 비용 증가시킬 가능성.
 - 정부 신뢰도가 다른 선진국에 비해 높지 못한 현 실정에서는 약간의 증세 노력도 저항에 부딪힐 가능성이 큼.
- 둘째, 조세 구조를 보면 여전히 개도국적 요소가 많이 남아 있음. 특히 지하경제 비중은 신용카드 사용의 확산으로 많이 줄었는데도 여전히 GDP의 22% 수준으로 다른 선진국에 비해 높은 편. 개인소득세의 비중은 선진국 대비 여전히 낮은 편이

고, 반대로 법인소득세 의존도는 높음 (이 주제는 제 IV장 법인과세 파트에서 상세히 다룸).

- 이런 차이가 단순히 경제 성숙도의 문제인지 아니면 우리 고유의 환경적 요인 탓인지를 구분할 수 있어야 올바른 정책 선택이 나올 수 있음.

나. 세율격차를 이용한 조세회피

□ 과세베이스를 확대시키기 어려운 다른 이유 중의 하나는 조세회피임. 우리나라의 경우, 개인소득세율이 법인소득세율보다 높으며 그 격차가 매우 크기 때문에, 세율 차이를 이용한 조세회피가 가능함. 즉, 소득세율과 법인세율의 차이가 클수록 개인 소득을 법인소득 세제 하에서 과세되게 할 유인 및 그에 따른 효율비용이 커짐.

- 예를 들면, 중소기업 대주주 중에는 본인이 직접 경영에 참여하며 사실상 개인 목적의 용도로 회사 경비를 사용하는 경우가 있음.
- 대기업 임원의 경우 보상을 임금이나 봉급이 아닌 스톡옵션 등으로 받을 수 있음.

□ 2023년 현재 법인소득세 최고세율은 24%이고 최저세율은 9%인데, 지방소득세 10%를 가산하면 실질적인 세율은 각각 26.4%, 9.9%가 됨. 이는 개인소득세 최고세율인 49.5%에 비해 현저하게 낮은 수치임.

- 대기업 경영진의 경우 개인소득과 법인소득의 최고세율 격차가 23.1%p, 법인세 최저 세율의 적용을 받는 중소기업의 소유주는 세율 격차가 39.6%p에 달함.
- 즉, 세율이 낮은 측에 소득을 이전하고, 세율이 높은 측에 경비를 이전하는 등의 다양한 절세 전략이 가능한 상황임.
- 실제로 한국의 법인세수가 전체 세수에서 차지하는 비중이 높은 것은 경제력이 이들에게 집중되었기 때문이기도 하지만 이런 소득 이전의 영향도 있을 것임.
- [그림 5]를 보면, 법인세 최고세율과 개인소득세 최고세율의 격차는 줄었다가 최근 다시 늘어나는 추세인데, 이 격차의 축소를 통해 조세회피를 감소시킬 필요성이 있음.
- Gordon and Slemord(2000)의 미국 자료 분석에 의하면 세율 격차로 인한 행동변화가 크고, 이에 따른 효율비용 역시 클 수 있음.

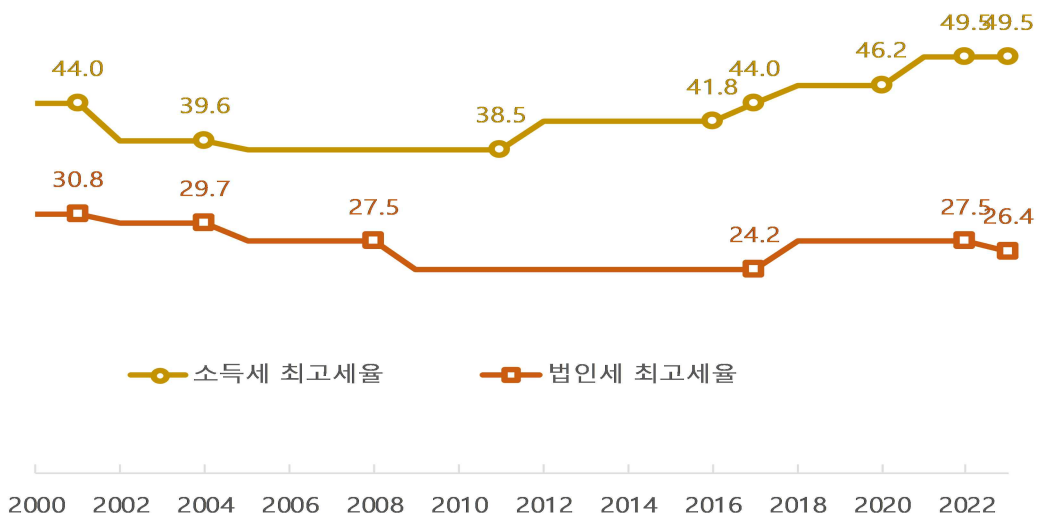
□ 개인에게 지급되는 보상의 형태가 조세에 의해 왜곡되는 것을 막기 위해서는 근로 소득에 대한 유효세율이 법인세와 자본이득에 대한 개인소득세를 합한 유효세율과 유사해질 필요가 있음.

- 그러나 설사 소득세와 법인세의 평균세율이 동일하다 하더라도 소득세의 누진세율

체계 때문에 특정 개인의 경우 여전히 두 세목 간 세율 차이가 발생할 수 있음.

- 이 경우 다양한 형태의 소득이전 유인이 발생함. 예컨대, 법인세율이 높은 경우 법인 부채비율을 높일 유인이 생기고, 개인소득세율이 높을 때는 비법인 기금이 법인을 대신해 차입할 수 있음.

[그림 5] 개인소득세율과 법인소득세율 (%)



□ 그런데 소득세율이나 법인세율이 현재 수준에 이르게 된 배경에는 나름의 논리가 있기 때문에 이 세율 격차를 줄이는 일이 간단치 않음.

- 법인세율의 경우 세계 평균 수준인 현재의 명목세율을 더 높이는 것은 요즘 같은 경쟁 환경에서 부담스러운 주문임.
- 반면 소득세율은 지하경제와 불필요한 소득공제를 축소해 과세베이스가 넓어진다는 전제하에 다소 낮출 수 있는 여지가 있음.
- 물론 세율 격차 조정 없이 조세회피형 세원 이동을 줄일 수 있는 제도적 장치 역시 필요할 것임.

□ 실제 기업들의 세부담에 변동을 주지 않으면서 명목세율 격차를 줄이는 대안으로서 세수 중립적인 소득세율 인하를 생각해 볼 수 있음(국제 경쟁 환경을 고려할 때 법인세율 인상은 쉽지 않음).

- 세수 중립적인 소득세율 인하는 임금소득에 대한 과잉 조세지원을 축소함으로써 가능.

3. 소득과세의 형평성

- 적정조세 이론의 기본이 되는 기준은 효율성과 형평성임. 세수를 확보하되 가급적 행동 왜곡에 따른 비효율은 줄이고 공평한 소득분배에 기여하는 것이 바람직한 조세제도의 모습임. 세금과 관련된 형평성은 ‘수직적 형평성’과 ‘수평적 형평성’으로 나눌 수 있음.

가. 수직적 형평성

- ‘수직적 형평성’은 세부담 능력이 높은 사람이 세금을 더 낸다는 ‘능력원칙’을 기반으로 하고 있음. 조세를 재분배 수단으로 생각한다면, 능력에 따라 세금 부담을 차별화하자는 수직적 형평의 원칙에 이의를 달기 어려움.
 - 최근 상위 계층으로 부와 소득이 몰리는 불평등 추세를 배경으로 소득 상위층에 대한 관심이 다시 높아지는 경향이 있는데 이는 부유세와 소득세 누진도의 증가를 주장하는 입장으로 등장함.
 - 제 V장 재산과세 부분에서 간단히 다루지만 부유세 실험은 그 후유증으로 최근에는 축소되는 경향. 최고소득세율의 대폭 인상을 주장하는 논거도 제시되고 있지만(Piketty et al., 2023) 아직은 학계 주류 견해라 보기 어려움.
- 그런데 재분배의 강도를 표시하는 세율 체계의 누진도를 어느 수준으로 정할지는 논쟁이 필요한 문제임.
 - 소득세의 누진도를 높일 경우, 재분배 효과는 증가하겠지만, 자원 배분의 효율을 해쳐 성장에 부정적 효과를 미침.
 - 누진도를 높이면 납세자의 절세 노력에 따르는 왜곡 비용이 커질 수 있음.
 - 높은 세율은 노동 공급, 저축, 투자 등 가계나 기업의 행동만 바꾸는 것이 아니라, 이들이 세원 자체를 지하경제나 해외로 이동하게 할 유인이 될 수 있음.
 - 이는 결국 효율과 형평의 가치가 충돌하는 경우라 할 수 있고, 어디가 적절한 타협점인지는 시대와 장소에 따라 달라질 수밖에 없음.
 - 1980년대의 세제 개혁은 누진세율의 비효율에 초점이 맞춰진 반면, 최근에는 상위 계층으로 부와 소득이 몰리는 불평등 추세를 배경으로 부자 과세에 대한 관심이 다시 높아지고 있음.
 - 한국에서의 부자 과세의 당위성을 입증하려면 상황에 맞는 논리 개발이 더 필요함.
 - 경제 발전 과정에서 도시 부동산의 가격이 빠르게 상승했는데, 이로 인한 지대

(rent)를 온전히 지주가 노력한 대가로 보기 어려울 수 있음(불로소득 논리). 혁신의 결과가 아니라 정경유착의 결과로 발생한 독점 지대 역시 과세 대상이 될 수 있음.

- 능력원칙과 편익원칙의 응용 등의 주제에 대한 상세한 논의는 전주성(2022) 참조.

□ 효율과 형평의 가치가 덜 충돌하는 대안도 존재. 재분배는 지출 측면에서도 행해지기 때문에 조세 누진도에만 집착할 필요는 없음. 즉, 재분배 정책은 조세와 이전지출을 하나로 묶어(tax-transfer scheme) 생각하는 것이 바람직. 이 두 측면 중 어느 쪽에 비중을 둘지는 해당 국가의 여건에 따라 결정될 사안이지 어떤 고정된 기준이 있는 것은 아님.

- 예를 들어 기존 누진소득세 체계가 비과세나 감면 등 허점(loopholes)이 많아 재분배 효과도 크지 않으며 왜곡 효과만 양산한다면, 차라리 세율을 낮추고 지출 측면의 재분배 효과에 집중하는 편이 나을 수 있음.
- 나아가 소득세 대신 소비세의 비중을 늘릴 수도 있음. 많은 나라에서 세율 누진도는 떨어지지만 효율성 측면에서 우월한 부가가치세를 사용하는 것도 세수를 일단 높이려는 의도임.

□ 특히 조세정보가 부족한 데다 시민의 납세 의식도 높지 않은 개도국의 경우 누진소득세를 조세제도의 근간으로 유지하는 것은 위험한 선택일 수 있음.

- 납세 의식도 높지 않은 데다 현금 경제 등 빠져나갈 구멍이 많아 세수 증가나 재분배 효과는 크지 않으면서 조세회피, 부패, 비효율만 급증할 수 있기 때문.
- 우리나라의 경우 세제의 선진화가 빠르게 진행되고 있지만 아직도 개도국적 요소가 남아 있다고 할 수 있음.

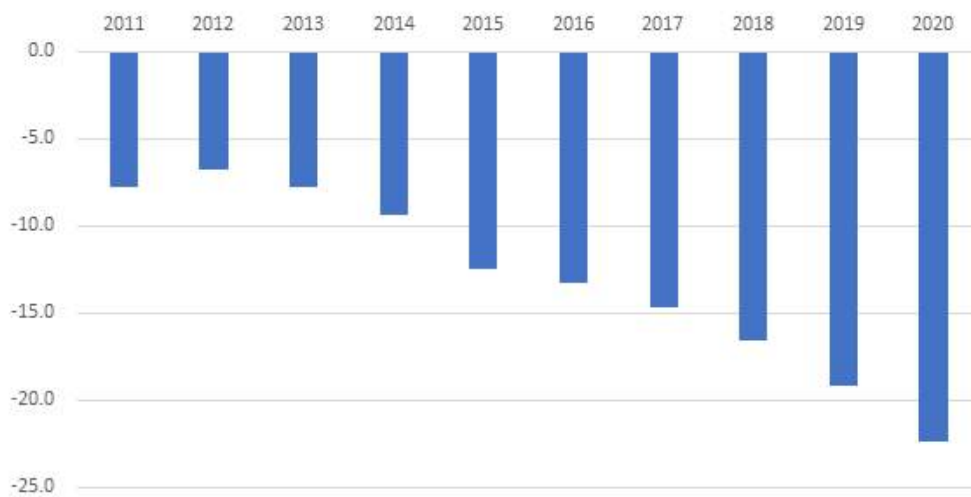
□ 이런 관찰에도 불구하고 많은 나라들이 고세율 누진소득세 체계를 쉽게 포기하지 않은 것은 이것이 정치적으로 유용하기 때문.

- 즉, 다수의 저소득층에게 제공되는 복지지출보다 소수의 부자에게 초점을 맞추는 누진세 체계가 훨씬 더 눈에 잘 띄고 대중 호소력도 더 클 수 있음.

BOX. 우리나라 조세와 이전지출의 소득재분배 효과

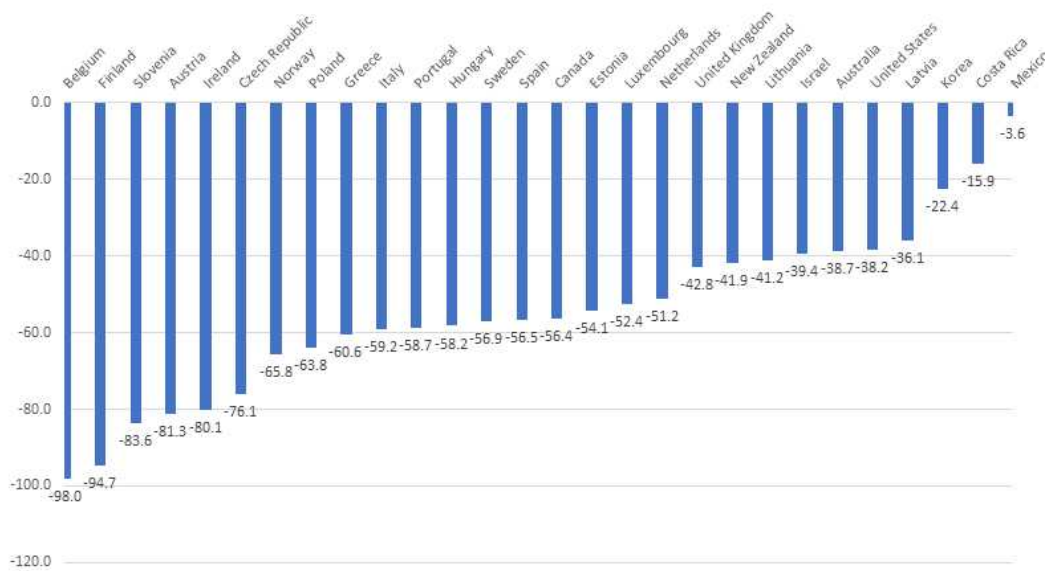
- [그림 6]과 [그림 7]은 가처분소득 기준 지니계수가 시장소득 지니계수에 비해 얼마나 감소하는지를 표시한 것임(각각 한국과 OECD 국가의 경우). 감소율이 클수록 조세와 이전지출의 소득 재분배효과가 크다고 할 수 있음.
- 우리나라의 경우 지니계수 감소율이 2011년 7.7%에서 2020년 22.4%로 증가하였음. 이는 우리나라의 조세와 이전지출의 소득재분배 효과가 과거에 비해 많이 커졌음을 보여주는 것임.
 - 2020년 한국의 지니계수 감소율을 데이터가 존재하는 28개 OECD 국가와 비교할 경우, 한국은 하위 3개국에 포함됨. 상대적으로 다른 OECD 국가에 비해 조세와 이전지출의 소득재분배 효과가 크지 않다고 볼 수 있음.

[그림 6] 조세와 이전지출의 소득재분배 효과(지니계수 감소율), 한국, 2011~2020년



자료: OECD, Income Distribution Database

[그림 7] 조세와 이전지출의 소득재분배 효과(지니계수 감소율), OECD 국가, 2020년



자료: OECD, Income Distribution Database

나. 수평적 형평성

- 수평적 형평성의 전제조건은 비교 대상이 비슷한 여건에 있느냐임. 여가의 효용을 전제로 할 때 단순히 소득 수준이 같다고 동일한 여건이라 보기 어려움. 가장 보편적인 잣대인 소득 기준을 사용하되 해당 세목의 특성이나 납세자의 상황을 함께 고려할 필요.
 - 현실에서는 동일한 여건을 정의하기 어렵기 때문에 소득을 기준으로 삼기 쉽지만, 여전히 납세자의 특성을 고려할 필요
 - 소득 기준 수평적 형평성을 논할 때는 소득종류별로 조세회피의 용이성이 다르다는 점에도 유의해야 함.

- 조세의 수평적 형평성과 관련해 자주 등장하는 사례는 봉급생활자와 자영업자 간의 세부담 비교임.
 - 소위 ‘유리 지갑’으로 불리는 봉급생활자는 소득세를 원천징수의 형태로 납부하기 때문에 조세회피의 여지가 작지만, 스스로 신고한 매출액을 기준으로 소득세가 결정되는 자영업자의 경우, 매출을 축소 보고할 유인이 있음.
 - 이러한 사실을 고려하여, 경제적 효율과는 무관하게, 현재 근로소득자에게만 광범위한 소득공제 및 세액공제가 적용되고 있음⁸⁾. 자영업자의 소득과약이 충분하지 않은 상태에서 형평성 차원의 임금 공제가 주어지다 보니 소득세 베이스가 좁아질 수밖에 없음.
 - 그러나 여가라는 다른 효용의 경로를 무시한 채 단순 소득만으로 사람들을 비교하는 것은 적절치 않음. 영세한 자영업자 상당수는 일반 봉급생활자와 비교했을 때 이들이 누리는 법적 보호도 받지 못하면서 훨씬 긴 시간 동안 일함.
 - 이론적으로 고능력자가 적게 일하고 더 많은 여가(즉 효용)를 즐기면서도 저능력자와 동일한 소득을 창출할 수 있는데, 이 경우 소득 자체가 담세능력의 정확한 지표가 아니므로 정확한 수평적 형평 기준이 아닐 수 있음(Feldstein, 1976).

- 영세 사업자의 거래비용을 줄여주는 간이과세제도는 현실적인 제약을 고려한 합리적 차선택임.
 - 자영업자의 현금 거래를 문제 삼으며 이 제도를 문제 삼는 전문가가 있지만, 장부 기입이 힘든 사업자들에게 복잡하고 어려운 세금 신고를 요구하면 이들이 지하경제로 옮겨갈 수 있음.

8) 일부 성실신고 자영업자에게도 동시 적용하고 있음.

- 영세 자영업자들의 탈세 수준은 고소득 자영업자와 비교했을 때 규모가 크지 않음. 따라서 세수 효과도 크지 않은 정책을 펴서 비공식 부문을 크게 만들기보다는 현실과 수평적 형평성 간 균형을 유지할 수 있는 융통성 있는 제도 설정이 더 바람직함.
- 장기적으로는 사업자 스스로 장부 기입을 하게 유도하는 한편 거래 투명성을 확보할 제도적 장치를 확대해가는 것이 정답임.

□ 소득을 수평적 형평의 기준으로 삼을 때 고려해야 하는 또 다른 기준은 소득 세원별로 조세회피 가능성이 다를 수 있다는 점임.

- 위에서 언급한 자영업자 사례의 경우 영세 자영업자를 기준임에 유의.
- 고소득 자영업자가 봉급생활자에 비해 조세회피 가능성이 높다면 이는 효율성은 물론 형평성 차원에서도 문제가 되는 사안임.

□ [표 7]에서 우리나라의 소득세원을 소득 형태별로 나누어 보여줌. 크게 신고분(종합소득세, 양도소득세)과 원천분(이자·배당소득세, 근로소득세, 연금·퇴직소득세 등)으로 나눌 수 있음.

- 우리나라의 소득과세는 전통적으로 원천징수 비중이 높았으나, 최근 상대적으로 조세회피가 용이한 신고분의 비중이 증가하고 있음.
 - 2005년에는 원천징수 비중이 63%로 다소 높은 편이었으나, 이후 감소 추세로, 2021년, 2022년에는 각각 전체 소득과세의 약 54%, 56%를 차지함. 이 경우 기업은 근로소득 지급에 따른 법인세상의 공제 혜택과 이 소득에 대한 개인의 소득세 부담을 저울질해 세금을 법에 따라 원천징수할 지, 조세를 회피할지 선택할 유인을 갖게 됨.
 - 자영업자의 과세부담(종합소득세)은 지난 약 18년 간, 개인소득세의 14~21% 수준을 유지 중.

□ 자본이득의 경우株式이 부동산에 비해 조세회피가 용이함. 우리나라의 경우 부동산 양도차익의 비중이 높음.

- [표 8]에 의하면, 2020년 기준 토지, 건물, 부동산에 관한 권리에 대한 양도소득이 전체 양도소득에서 차지하는 비중은 80.6%로, 주식(18.2%)에 비해 약 4.4배에 해당).

9) 2021년의 경우 자산가격의 급등으로 인해 양도소득세가 급증한 측면이 있어, 가급적 2020년 기준으로 해석함.

[표 7] 개인소득세 세원별 세수

	2005	2010	2015	2020	2021	2022
개인소득세(조 원)	24.7	37.5	60.7	93.1	114.1	128.7
신고분	9.1	14.6	24.6	39.7	52.7	56.2
종합소득세	4.6	6.4	12.8	16.1	16.0	23.9
양도소득세	4.5	8.2	11.9	23.7	36.7	32.2
원천분	15.6	22.9	36.0	53.4	61.4	72.6
이자소득세	2.3	2.9	2.5	2.6	2.2	2.6
배당소득세	0.8	1.5	2.0	3.2	4.6	4.2
사업소득세	1.1	1.5	2.1	3.3	3.7	4.1
근로소득세	10.4	15.5	27.1	40.9	47.2	57.4
연금소득세	0.0	0.0	0.0	0.2	0.3	0.4
퇴직소득세	0.4	0.6	1.1	1.4	1.4	1.6
기타소득세	0.5	0.8	1.2	1.8	1.9	2.3
개인소득세(비중, %)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
신고분	36.8	39.0	40.6	42.7	46.2	43.6
종합소득세	18.7	17.0	21.1	17.3	14.0	18.6
양도소득세	18.1	21.8	19.5	25.4	32.2	25.0
원천분	63.2	61.0	59.4	57.3	53.8	56.4
이자소득세	9.4	7.7	4.1	2.8	1.9	2.0
배당소득세	3.3	4.1	3.4	3.4	4.1	3.2
사업소득세	4.5	4.0	3.5	3.6	3.2	3.2
근로소득세	42.1	41.4	44.6	43.9	41.4	44.6
연금소득세	0.0	0.0	0.0	0.2	0.2	0.3
퇴직소득세	1.6	1.6	1.8	1.5	1.3	1.3
기타소득세	2.2	2.1	2.0	1.9	1.7	1.8

자료: 국세청, 국세통계연보, 각 연도.

[표 8] 자산종류별 양도소득 규모(각 연도 예정신고와 확정신고의 합계)

	2020(조 원)	%	2021(조 원)	%
합계	102.7	100.0	137.2	100.0
토지	41.4	40.4	63.2	46.1
건물	36.6	35.6	36.6	26.7
고가주택	3.8	3.7	4.4	3.2
기타주택	22.5	21.9	21.8	15.9
기타건물	10.3	10.0	10.3	7.5
부동산에관한권리	4.7	4.6	3.3	2.4
주식	18.7	18.2	32.0	23.3
유가증권시장 상장주식	3.8	3.7	4.4	3.2
코스닥상장주식	3.4	3.3	4.7	3.5
코넥스상장주식	0.1	0.1	0.1	0.0
비상장주식	11.4	11.1	22.8	16.6
기타자산	0.4	0.4	0.7	0.5
특정시설물이용권	0.2	0.2	0.4	0.3
기타	0.2	0.2	0.4	0.3

자료: 국세청, 국세통계연보, 각 연도.

BOX. 노동소득 과세 vs. 자본소득 과세

- 기존 문헌은 개인의 조세부담이 노동소득 외에 자본소득(저축으로부터의 소득)이나 특정 재화의 소비에 의해 결정되어야 하는 정도를 논의함. 기본 가정은 개인마다 소득창출 능력이 다르며 이러한 능력은 실제 소득에 반영된다는 것임.
- 몇 가지 가정 하에서, Atkinson and Stiglitz (1976)는 일단 개인들의 노동소득을 알 수 있다면 저축이나 소비 선택은 더 이상 그들의 소득창출 능력에 대해 추가적인 정보를 제공하지 않음을 보였음.
 - 따라서 저축 및 특정 재화의 소비에 대한 과세는 노동과세에 비해 추가적인 효율비용(intertemporal distortion)을 창출하는 결과를 가져옴.
 - 이처럼 적정조세 이론에서는 저축 수익에 대한 과세와 소비구성을 왜곡하는 조세는 불필요하다고 결론 내림(단, 넓은 과세베이스의 소비과세는 단일세율 소득세와 동일하다고 간주함).
 - Chamley (1985)와 Judd (1985)는 예상된 자본과세는 자본스톡의 감소로 이어지며 궁극적으로 자본과세가 노동으로 전가될 수 있음을 보임. 이 경우 자본과세나 노동과세 모두 노동공급 결정을 왜곡하게 되는데, 자본과세는 이에 추가해 저축 결정을 왜곡하므로 효율성의 관점에서 더 열등한 조세가 됨. 설사 자본과세가 예상치 못하게 부과된다고 해도 일회성에 그치지 않으면 동학적 비일관성(Dynamic inconsistency) 문제가 발생함. 또한 자본소득에 대한 실효세율이 자산이나 투자자에 따라 다른 경우 다양한 재정거래(Arbitrage) 기회가 발생.
 - 자본소득 과세의 비효율에 관한 논거는 개방 환경하에서도 찾을 수 있음. (Harberger, 2008; Razin and Sadka, 1991 등).
 - － 개방된 자본소국의 입장에서 보면 자본소득에 대한 과세는 궁극적으로 이동이 불가능한 토지나 노동에 전가됨. 이동성 있는 자본이 국내에 머물기 위해서는 세전수익률이 충분히 높아져 세후수익률이 해외의 투자수익률과 동일해져야 하는데 이것이 가능하려면 국내 자본스톡이 줄어 자본의 한계생산성이 높아져야 함. 노동의 한계수익은 자본 스톡에 비례하므로 자연스럽게 줄게 됨. 기업의 입장에서는 늘어난 자본비용을 낮아진 노동비용으로 상쇄하는 셈임.
 - － 이 논리에 따르면 자본과세는 궁극적으로 노동소득에 대한 과세로 이어지는데, 노동공급 결정의 왜곡에 추가해 저축 결정을 왜곡하므로 직접적인 노동과세보다 열등한 선택이 됨. (이 BOX 내용은 전주성(2010) 등에서 차용함)

III. 소비과세

□ 소비과세의 주요 쟁점을 정리하고, 향후 정책 방향 제시

- (소비과세 국제 동향) 총조세 대비 일반소비세의 비중은 점차 증가한 반면, 개별소비세 비중은 감소하는 것이 국제적 추이임(1965-2020). 또한, 금융위기 이후 세수 확보를 위해 여러 국가들이 부가가치세율을 높이면서, 2008년 이후 일반소비세 평균 세율은 높아졌음. 선진국보다는 개도국에서 총조세 대비 소비과세의 비중이 높은 편임(2021년 기준, 선진국 29.7%, 개도국 44.9%).
- (우리나라 소비과세 특징) 2021년 기준, 한국의 총조세에서 소비세가 차지하는 비중은 21.7%로, 선진국 평균(29.7%)보다 낮은 수준임. 한국의 소비세 유형을 부가가치세와 개별소비세로 구분할 경우, 부가가치세가 전체 소비세의 66%를 차지하며, 개별소비세가 34%를 차지하고 있음.
- (최적과세이론의 시사점: 과세베이스) 노동소득 과세가 자본과세에 비해 효율성, 형평성 측면에서 우월. 넓은 세원의 소비세는 이론적으로 노동과세와 동일선상 취급
 - 일반적으로 넓은 세원에 대해 낮은 세율로 과세하는 부가가치세가 상품에 따라 차등세율을 매기는 개별소비세보다 효율의 관점에서 우월하다고 여겨짐.
 - 그러나 비공식 부문이 크고, 조세회피가 만연한 국가일수록 부가가치세의 세원이 생각만큼 넓지 않을 수 있어 위 관점을 그대로 적용하기 어려움.
- (최적과세이론의 시사점: 세율 구조) 주어진 과세베이스에서 동일한 세율을 적용할지, 아니면 상품별로 다른 세율을 적용할지에 대한 논쟁과 관련됨.
 - 동일 세율 적용 시, 일반소비세의 적정성과 연결.
 - 상품별로 세율을 달리 설정할 경우 ‘램지법칙’의 역탄력성 법칙이 널리 알려져 있으나 세제를 복잡하게 만들 수 있다는 점 등 단점이 있음.
- (목적세와 Sin tax) 개별소비세의 상당수는 목적세의 형태를 띰. 주세와 담뱃세가 한 예가 될 수 있음. 또한, 이런 종류의 세금은 sin tax의 예가 될 수 있는데, sin tax는 외부성을 내부화하는 효과가 있을 수 있음.
 - 목적세는 자신이 낸 세금에 대한 반대급부를 다시 돌려받는다라는 의미에서 편익 원칙을 충족하며 경제적 합리성이 있을 수 있음.
 - 그러나 많은 경우 편익원칙이 잘 지켜지지 않는 형태로 세입과 지출이 연계될 수 있으며 이 경우 경제적 합리성보다는 납세자비용(compliance cost)을 낮추는데 의의가 있음.
 - 또한, 정부신뢰도가 낮은 경우 목적세는 불완전 계약의 문제점을 부분적으로 해소할 수 있음.

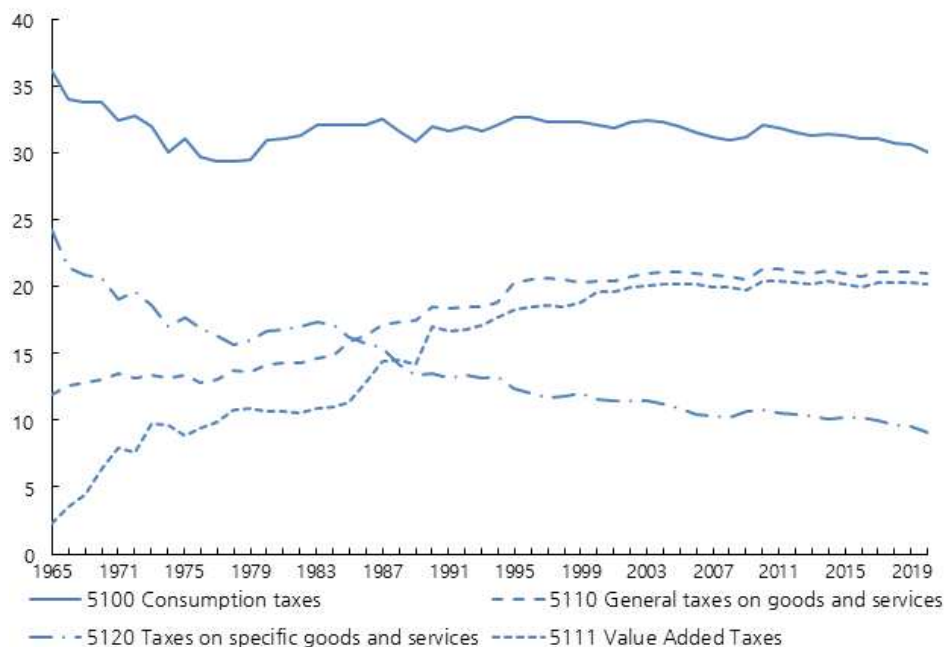
- 그러나 과도한 목적세 사용은 세제를 복잡하게 만들어 효율비용을 창출할 수 있음.
- (소비과세의 형평성) 단일 세율 체계가 보편적인 소비과세는 누진세 적용이 가능한 소득세에 비해 역진적이라는 평가를 받음. 그러나 소비세의 형평성을 강조하는 입장도 존재. 소비세의 형평성 문제는 개인소득세가 선진국만큼 발달하지 않은 개도국에서 더 중요할 수 있음.
 - 저축을 통해 사회의 자본축적 수준을 높이는 사람에게 세금을 매기는 것보다는 소비하는데 더 많은 재원을 쓰는 사람에게 과세하는 것이 더 형평할 수 있다는 주장(The wealthy miser problem).
 - 생애 주기 이론의 관점에 따르면, 소득의 변동성이 소비의 변동성보다 크기 때문에 소비수준이 소득수준보다 더 정확하게 생활 수준을 반영한다고 봄.
 - 소비과세로 자본이 축적되면 자본의 한계생산성은 감소하고, 노동의 한계생산성은 증가하므로 자본에서 노동으로의 재분배가 이루어진다고 보기도 함.
 - 부가가치세가 역진적이라는 주장에 대해서는 이론적 예측만큼 이 문제가 심각하지 않는다는 견해들도 있음 (조세전가, 감면 조항, 복수 세율 등).
- (사치세) 형평의 관점에서 사치품에 대한 개별소비세는 잠재적으로 고소득자를 과세하는 효율적인 수단일 수 있음. 그러나 이에 대한 찬반 논란은 여전히 진행 중임.
 - 반대 의견으로는 첫째, 부자와 가난한 사람의 소비패턴이 크게 다르지 않을 수 있다는 점이며, 둘째는 사치품의 수요 탄력성이 높기 때문에 낮은 세율을 적용하는 것이 더 효율적이라는 것임(램지 법칙).
 - 그러나 사치세를 여가에 대한 우회 과세라 본다면 효율의 관점에서 합리성이 생길 수 있음. 조세회피 문제가 심각하지 않다면 수요가 비탄력적이고 상류층 여가와 관련된 제품에 대한 과세를 생각해볼 수 있음.

1. 소비과세 현황 및 추이

가. 국제 동향

- 소비 과세는 하나의 세율 체계가 여러 품목에 적용되는 일반소비세(General consumption tax)와 품목마다 세율이 다른 개별소비세(excise tax)로 구분할 수 있음.

[그림 8] 총조세에서 각 소비세가 차지하는 비중 (OECD 평균, 1965-2020년)



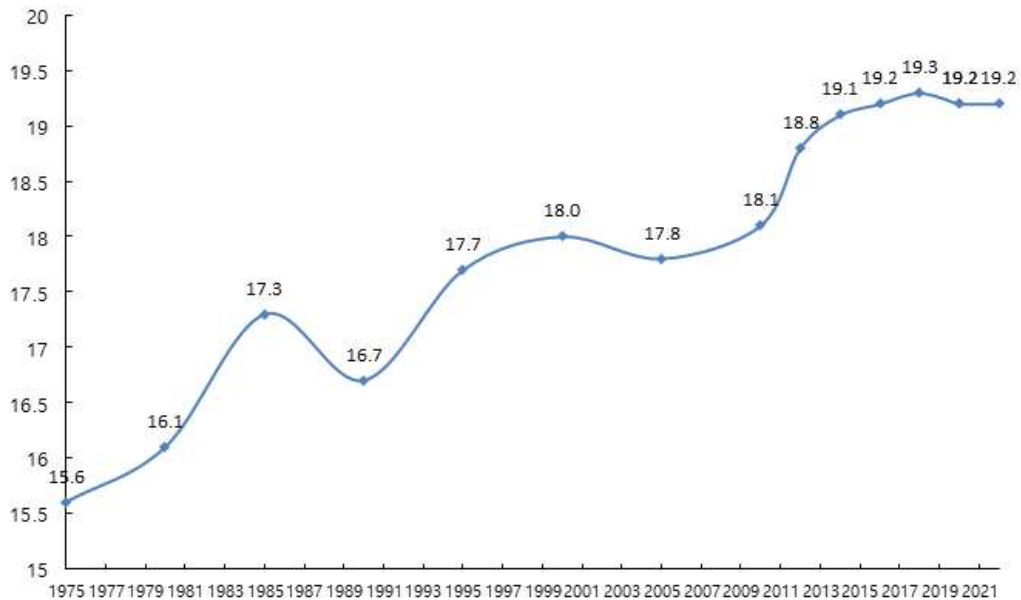
자료: OECD(2022), Consumption Tax Trends 2022

- [그림 8]은 OECD 국가의 총조세 대비 소비세 비중 추이를 보여주고 있음.
 - 5110 General taxes on goods and services와 5120 Taxes on specific goods and services는 각각 일반소비세와 개별소비세(관세 포함)를 의미함. 5111 Value added taxes는 일반소비세의 대부분을 차지하는 부가가치세 항목임. 5100 Consumer taxes는 일반소비세와 개별소비세의 합계임.¹⁰⁾
 - 1965~2020년에 걸쳐 부가가치세와 같은 일반소비세의 총조세 대비 비중은 크게 증가한 반면, 특정 재화 및 서비스에 대해 부과되는 개별소비세의 비중은 감소함.
 - 일반소비세(5110)의 비중은 1965년에서 2020년 사이에 평균 11.9%에서 20.9%로 두 배에 가깝게 증가
 - 반면 개별소비세의 비중(5120; 주로 담배, 주류 및 연료에 대한 세금과 일부 환

10) 괄호 안의 네 자릿수의 수치(예: 5110 등)는 OECD에서 분류하는 세금의 코드를 의미함

경 관련 세금)이 차지하는 비중은 같은 기간 동안 OECD 국가 평균 총수입의 24.3%에서 9.1%로 절반 이상 감소.

[그림 9] 부가가치세율 추이(OECD 평균, 1976-2022년)



자료: OECD(2022), Consumption Tax Trends 2022

□ [그림 9]는 OECD 국가들의 부가가치세 표준세율(Standard VAT rates)의 추이를 보여주고 있음.

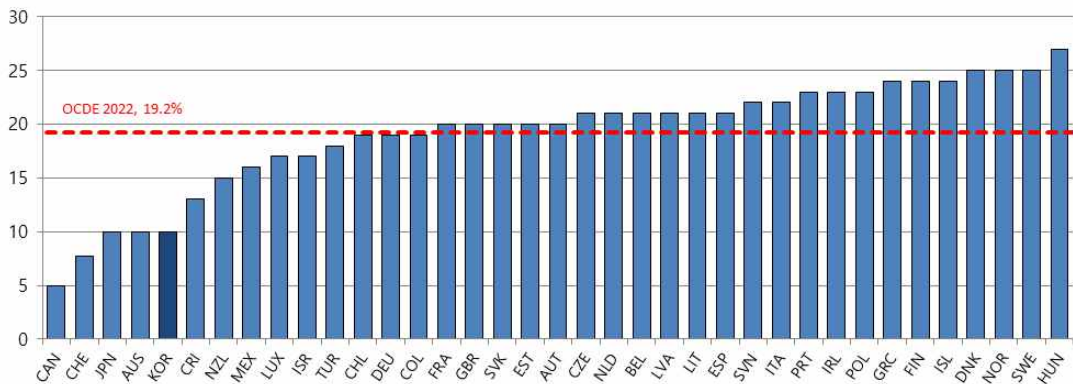
- 일부 국가에서는 부가가치세율을 표준세율(standard rate)과 경감세율(reduced rate)로 구분해 복수세율 체계를 갖추고 있음. 예를 들어, 영국은 대부분의 상품에 대해 표준세율인 20%를 적용하지만, 유아용 카시트나 가정용 에너지 절약상품 등 일부 재화에 대해서는 5% 세율을 적용하고 있음. 여기서는 표준세율을 중심으로 OECD 평균값의 추이를 비교함.
- 1975년부터 2000년까지 부가가치세율은 1975년 15.6%에서 2000년 18.1%로 점진적으로 증가
- 2000년부터 2008년까지는 대부분의 국가에서 부가가치세율이 안정적으로 유지되었음.
 - 37개국 중 26개국이 15%에서 22% 사이의 세율을 유지. 2008년 1월 1일 기준, 세율이 22%를 초과하는 국가는 4개국에 불과(덴마크, 아이슬란드, 노르웨이, 스웨덴)
- 2009년부터 2016년까지는 금융위기에 대응하여 여러 국가들이 부가가치세율을 인상함에 따라 OECD 평균 부가가치세율은 2008년 17.8%에서 2017년 19.3%로 증가

- 많은 국가에서 금융 및 경제 위기로 인한 재정 통합 압력에 대응하여 부가가치세 표준세율을 인상.
- 이는 소득세가 아닌 부가가치세를 통해 추가 세수를 확보하는 것이 보다 효율적이고, 즉각적인 추가 수입을 창출하기에 용이하며, 경제 성장과 경쟁력에 덜 해롭다고 간주되기 때문이었음(Jens Matthias Arnold, 2011).
- 2009년 1월부터 2016년 12월까지 25개 OECD 국가가 부가가치세율을 적어도 한 번은 인상하였음. 이러한 변화는 유럽 연합 국가(체코, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로바키아 공화국, 슬로베니아, 스페인) 뿐만 아니라 비유럽연합 국가(콜롬비아, 아이슬란드, 이스라엘, 일본, 멕시코)에서도 일어났음.
- 부가가치세 표준세율이 22% 이상인 경우가 2008년에는 4개 국가에 불과했지만 2017년 1월 1일에는 10개로 증가.
- 2017년 19.3%로 증가한 후 비교적 안정적인 추세를 보이고 있음.
 - 이후, 부가가치세 표준세율을 인상한 나라는 일본뿐임(2019년 10월 8%에서 10%로 인상).

□ [그림 10]은 2022년 기준 OECD 국가의 부가가치세율을 보여주고 있음

- 우리나라의 부가가치세율은 10%로, 호주, 일본과 같음.
- 캐나다의 경우 5%(단, 대부분의 캐나다 주에서는 특정 판매세를 부과하거나 연방 5% GST와 함께 통합 판매세를 함께 부과함), 스위스는 7.7%로 우리나라보다 낮음.
- 덴마크, 노르웨이, 스웨덴의 세율은 25%, 헝가리는 27%.
- 2022년 기준, 총 37개의 OECD 국가 중 약 2/3 이상인 23개 국가가 20% 이상의 부가가치세율을 매기고 있음.

[그림 10] OECD 국가의 부가가치세율(%), 2022년



자료: OECD(2022), Consumption Tax Trends 2022

나. 한국의 경우

□ [표 9]는 우리나라의 소비과세 구조를 보여줌.

- 우리나라의 경우 일반소비세의 한 종류로 부가가치세를 시행하고 있으며, 2021년 기준 부가가치세수가 전체 소비세의 약 66%를 차지함.
- 우리나라의 개별소비세 항목의 과세대상은 귀금속이나 고급 시계 및 가방, 자동차, 유류, 담배 등임. 개별소비세와 별개로 주류나 유류, 자동차, 담배 등에는 추가적으로 세금이 부과되며(주세, 교통에너지환경세, 자동차세, 담배소비세 등), 이 세금들을 모두 합친 광의의 개별소비세는 총 소비세의 약 34%를 차지함(2021년 기준).

□ [표 10]은 한국과 선진국, 개도국의 소비과세 구조 및 비중을 보여줌. GDP 대비 비중으로 비교 시에는 선진국과 개도국 간 소비세 비중의 차이가 크지 않지만, 전체 세수 대비 비중을 비교하면 몇 가지 특징이 눈에 띈.

- 총조세에서 소비세가 차지하는 비중은 선진국보다 개도국에서 더 높게 나타남(각각 29.7%, 44.9%).
 - － 한국의 경우, 소비과세는 총조세의 약 21.7%를 차지하며, 이는 선진국 평균보다 낮음.
- 선진국이나 개도국 여부에 관계없이, 전체 소비세의 2/3는 부가가치세와 같은 일반 소비세가 차지하며, 나머지 1/3은 개별소비세임. (한국, 선진국 평균, 개도국 평균 모두 일반소비세/총조세 비중이 개별소비세/총조세 비중의 약 2배 정도임)

- 다만, 개도국에서 총조세 중 소비세 비중 자체가 높아, 총조세에서 개별소비세가 차지하는 비중(14.3%)도 높게 나타남.

[표 9] 우리나라 소비과세, 2021년

	십억 원	GDP 대비 %	총조세 대비 %	소비세 합계 대비 %
소비세 합계	134,471	6.5	21.7	100.0
일반소비세	89,022	4.3	14.4	66.2
부가가치세	89,022	4.3	14.4	66.2
기타	-	-	-	-
개별소비세 합계(관세 제외)	45,449	2.2	7.3	33.8
개별소비세	9,364	0.5	1.5	7.0
주세	2,673	0.1	0.4	2.0
석유제품에 대한 교통에너지환경세	16,598	0.8	2.7	12.3
교육세(주세, 교통세, 개별소비세에 대한 부가세, 금융보험수익에 대한 과세)	4,715	0.2	0.8	3.5
농특세(개별소비세, 레저세에 대한 부가세)	80	0.0	0.0	0.1
담배소비세(지방세)	3,558	0.2	0.6	2.6
레저세(지방세)	106	0.0	0.0	0.1
자동차세(지방세)	8,355	0.4	1.3	6.2

자료: OECD Revenue Statistics

[표 10] 주요국의 소비과세, 2021년

	GDP 대비 %			총조세 대비 %		
	한국	선진국 (31개국)	개도국 (56개국)	한국	선진국 (31개국)	개도국 (56개국)
소비세 합계	6.5	10.6	9.3	21.7	29.7	44.9
일반소비세	4.3	7.2	6.3	14.4	20.1	30.4
부가가치세	4.3	7.0	5.8	14.4	19.6	27.8
기타	-	0.2	0.6	-	0.5	2.7
개별소비세 합계	2.2	3.2	2.9	7.3	9.0	14.3

주: 선진국과 개도국 구분은 IMF(2023.04)를 따름. 개별소비세 합계는 관세는 제외된 값임.

자료: OECD Revenue Statistics

2. 소비세의 과세베이스와 세율체계

가. 최적과세이론 시사점: 과세베이스

- 최적과세이론에서는 저축과 소비에 대한 세금은 비효율을 창출할 수 있다고 봄.
 - Atkinson and Stiglitz (1976)는 능력에 기반해 세부담을 매긴다고 할 때, 노동소득이 개인의 능력을 충분히 반영하고 있으며 그들의 저축과 소비 수준은 더 이상 개인의 능력에 대한 추가적인 정보를 제공하지 못한다고 봤음.
 - 따라서, 자본소득이나 소비에 대한 과세는 재분배 효과가 크지 않으면서 효율비용만 높이는 열등한 선택이 될 수 있음.

- 기존 이론을 따르는 학자들은 소비과세에 있어, 상품별로 차등적인 세율을 매기는 개별소비세보다 넓은 세원에 대해 낮은 세율로 과세하는 부가가치세가 효율의 관점에서 더 우월하다고 평가
 - 부가가치세는 넓은 세원에 대해 비교적 적은 행정 비용(administrative costs)과 납세 자비용(compliance costs)을 들여 과세할 수 있어 부문 간 왜곡효과가 적음.
 - 또한, 매출세액과 매입세액이 영수증을 근거로 상계되기 때문에(receipts-based accounting) 조세회피가 상대적으로 어려울 수 있음.

- 그러나 비공식 부문이 크고, 조세회피의 규모가 큰 국가일수록 기존의 통념이 최적의 해결책이 아닐 수 있음.
 - (넓은 세원?) 비공식 부문이 클수록 부가가치세의 세수 기반은 좁아짐. 이 경우 이론에서 상정하는 것만큼 세원이 넓지 않을 수 있음. 그렇다면 해당 조세는 효율의 측면에서 우월하지 않게 됨.
 - (조세회피 어려움?) 개도국에서는 비공식 부문뿐만 아니라 공식 부문에서의 개인과 기업의 조세회피가 클 가능성이 있음. 부가가치세의 장점 중 하나는 영수증 기반 회계에 근거한 자율적 조세회피 방지기능(self-enforcing mechanism)인데, 비공식 부문이 크거나 공식 부문의 조세회피 규모가 크다면 이런 기능은 생각만큼 잘 작동하지 않을 수 있음.
 - 공식 부문의 기업과 비공식 부문 기업 간 거래가 많을수록 부가가치세의 세수 효과는 낮을 수 있음.

- 따라서, 최적과세이론에 기반한 부가가치세 논쟁과 선진국의 경험이 개도국에서는 적용되지 않을 수 있음. 개도국의 경우 부가가치세는 효율적이지도 않으면서 형평하지도 않은 세금이 될 수 있음.
 - 한국의 비공식 부문 비중이 다른 선진국에 비해 높다는 점에서 고려해야 할 요인임.
 - Medina and Schneider (2020)에서 측정한 한국의 비공식 부문 크기는 GDP 대비 21.8%로, 선진국 및 주변 아시아 경쟁국에 비해 높은 편임(미국 5.7%, 싱가포르 10.2%, 스웨덴 10.7%, 일본 10.8%, 홍콩 11.8%).
 - 가장 근본적인 해결책은 효율과 형평의 기준을 크게 저해하지 않는 선에서 개인소득세와 부가가치세에 대한 세수 기반을 최대한 넓히는 것임. 그러나 이런 작업은 시간과 노력이 많이 듦.

나. 적정과세이론 시사점: 세율 구조 및 목적세

- 전통적 적정과세이론은 주어진 과세베이스(소득 혹은 상품)에서 최적의 세율 구조를 도출하는데 초점이 맞추어져 있었음.
 - 여러 상품이 존재할 때 동일한 세율(uniform tax rate)을 적용할지 아니면 상품별로 다른 세율을 적용할지의 문제임.
 - 동일한 세율이 적용되는 경우에는 과세베이스가 넓어지므로(broad based), 앞서 언급한 일반소비세의 적정성과 연결됨.
 - 여기에서는 상품별로 적정 세율이 달라지는 경우에 초점을 맞추고, 동시에 특정 세목의 수입이 특정 용도의 지출과 연계되는 목적세 방식의 효율성을 언급함.
- (The first best solution) 여가에 대한 과세가 가능할 경우 모든 상품(여가 포함)에 대해 단일 세율로 과세하는 것이 가장 효율적임.
 - 이는 초과부담(excess burden, dead-weight loss)이 0인 세금인 정액세를 부과하는 것과 동일한 효과를 가짐.
- (The second best solution) 여가에 대한 과세가 불가능한 경우 차선의 관점에서 소비과세를 설계할 수 있음.
 - 초과부담을 0으로 만들 수 없다면, 초과부담을 최소화하는 것이 차선의 선택이 됨.
 - 상품별 한계초과부담(marginal excess burden)이 모두 동일할 때 총 초과부담(total excess burden)이 최소화됨.

- (Ramsey rule) 총 초과부담을 최소화하기 위해서는 각 상품 수요량 감소 비율에 비례하여 세율이 설정되어야 함 (수식으로 표현하면, $\Delta X/X_1 = \Delta Y/Y_1$ 로, 세금으로 인한 총 수요량 대비 재화의 수요량 변화 비율이 재화마다 동일하다는 것임).
 - (역탄력성 법칙 The inverse elasticity rule) Ramsey rule은 재화의 수요 탄력성과 관련지어 해석할 수도 있음. 재화 간 세금으로 인한 수요량 변화가 일정하려면, 세율은 탄력성에 반비례하여 설정되어야 함. 즉, 상품에 대한 수요가 비탄력적일수록 해당 상품에는 높은 세율을 매길 때 비효율이 최소화됨.
- 램지 법칙은 매우 제한된 환경에서만 타당하므로 이론적 정치함과 높은 응용 여지에도 불구하고, 보편적으로 적용하기는 어려움.
 - 특히 우리나라같이 이미 세제가 너무 복잡한 상황에서는 램지 법칙 적용이 오히려 효율비용을 높일 수 있음.
- (The Corlett-Hague rule) 여가의 보완재에 높은 세율로 과세함으로써 효율을 증진할 수 있음

□ (중립적 과세 Neutral taxation) 통상 중립적 과세라고 하면 조세가 기존의 경제 행위에 영향을 주지 않는 경우를 의미함. 정액세(lump sum tax)가 대표적인 사례이나 경제 여건에 따라서 과세의 중립성이 나타날 수 있음.

- 비탄력적인 재화에 대한 과세와 이동성이 없는 지대에 대한 과세가 주요 사례임.
- 중립적 과세인 경우 효율비용이 나타나지 않음.
- 일부 교과서나 논문을 보면 여러 재화에 동일한 세율이 부과되는 경우(uniform taxation)를 중립적 과세라고 표현하는 경우가 있는데 이는 정확한 표현이라 보기 어려움.
 - 앞서 과세베이스 적정이론에서 보았듯이 broad-based consumption tax는 노동소득 과세와 동일한 효과를 가지므로 효율성 측면에서 자본과세에 비해 우월한 선택임(부가가치세와 같이 넓은 베이스의 일반소비세에 단일세율이 적용되는 경우).
 - 하지만, 동일 세율 자체가 과세 중립성을 보장하는 것은 아님. 이론과 달리 현실에서는 일반소비세라 하더라도 감면 규정이 있음.

□ (세입과 지출 연계) 개별소비세 중에는 지출 용도가 특정 분야에 연계되어있는 목적세 형태로 운영되는 경우가 많음.

- 목적세는 자신이 낸 세금에 대한 반대급부를 다시 돌려받는다는 의미에서 수익자 부담 원칙을 충족시키며, 이를 통해 효율성 증진이 가능함.

- 만약 목적세 형태의 개별소비세가 기업들을 공식 부문으로 끌어들이는 데 도움을 준다면 효율성 증진 효과가 클 수 있음.
 - 현실에서는 개도국의 목적세가 대부분 수익자부담 원칙과는 무관한 형태로 운영되고 있으며, 목적세를 납세자비용을 감소시키는 용도로 사용(Bird and Jun, 2007).
 - 정부 신뢰도가 낮은 국가에서 세금과 지출을 연계하는 형태의 목적세는 재정정책의 책임성과 투명성을 담보하는 효과가 있음.
 - 또한 일반회계 중심의 예산 제도와 달리 불완전 계약의 문제점을 부분적으로 해소할 수 있음(contract rationale).
 - 즉, 기존에 지정된 회계(기금)의 지출 용도가 미래 정권에 의해 바뀌지 않을 것이라고 확신할 수 있다는 것임.
 - 한 예로 공해에 대한 과세를 들 수 있음. 지금 당장 공해가 많지 않은 지역의 거주자는 해당 지역이 오염되었을 때에도 정부의 환경 부문 지출이 지속된다는 전제가 있어야 공해 방지형 세금에 대한 저항이 덜할 것임. 따라서 ‘공해에 대한 세금과 환경 관련 지출’이라는 명시적 연계성이 존재하는 경우 미래의 정부가 쉽게 계약을 바꾸기 어려울 것이고, 그만큼 계약이 존속할 가능성이 커짐.
 - 그러나 과도하고 무분별한 목적세 사용은 조세제도를 복잡하게 함으로써 효율비용을 증가시킬 수 있으므로 주의해야 함.
 - 나아가 특정 목적세의 세수를 여러 부처가 나누어 갖는다면 자연 정치적 힘겨루기에 따르는 지대추구(rent-seeking) 현상이 발생할 수 있음. 이 경우 세수 증대를 위한 책임감보다는 자기 몫을 늘리는 부처 이기주의가 우선적으로 작용하기 쉬움.
 - 대표적인 예가 담배 관련 세금임. 담배 한 갑에 부가가치세 409원, 개별소비세 594원, 담배소비세 1,007원, 지방교육세 443원, 폐기물부담금 24원, 국민건강증진부담금 841원, 엽연초생산안정기금 5원이 부과되어 여러 부처가 수입을 나누어 가짐.
 - 요컨대, 재정 운영의 경직성을 초래하지 않으면서 ‘책임성’과 ‘투명성’을 보장해줄 수 있는 세입-세출 연계는 세수 증대 효과가 있을 수 있음.
- (Sin tax) 효율의 관점에서 개별소비세는 외부성(externality)을 내부화(internalize)하는 역할을 함. 소위 죄악세(sin tax)라 불리는 주세나 담뱃세를 예로 들 수 있음.
- 경제적 효율이 보장되려면 이런 세금으로 행해지는 지출은 담배나 술 소비자에게 국한되어야 하지만, 외부효과 치유 목적으로 세금을 부과하는 것과 그 세입을 어떤 식으로 관리하느냐 하는 것은 별개의 문제임.
 - 문제는 국민건강을 위한다는 식의 정치적 슬로건을 내세워 이런 종류의 세금을 올

리고 그 세입을 목적세 방식을 통해서 여러 부처들이 나눠가질 수 있다는 점임. 이처럼 특정 세목의 세수를 나누어 쓰는 경우 자원 배분 효율에 필요한 수익자부담 원칙이 지켜지기 어려움 (위에 언급한 담뱃세 사례 참조).

다. VAT Revenue Ratio(VRR)

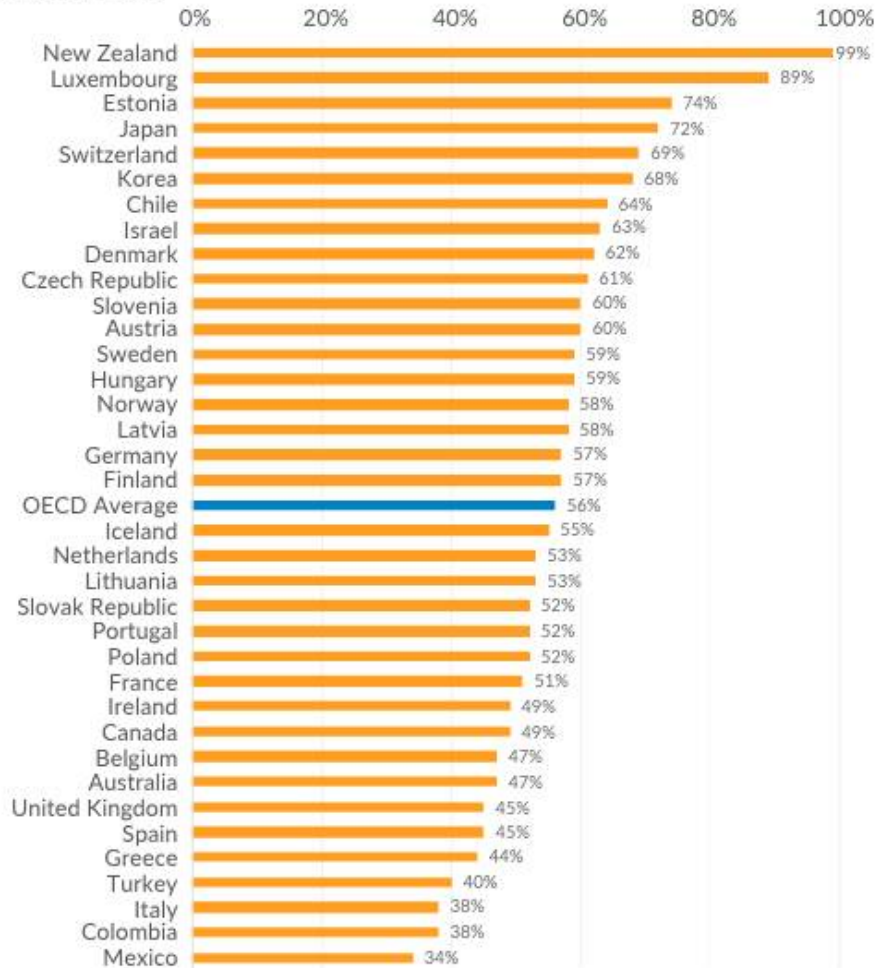
- [그림 11]은 국가별 “부가가치세 수입 비율(VAT Revenue Ratio, VRR)”을 보여줌.
 - VRR은 모든 소비에 대해 부가가치세 표준세율 적용 시 거두었을 수입 대비 실제로 거둔 부가가치세 수입의 비율로 계산
 - $VRR = \text{부가가치세 수입} / [(\text{최종 소비 지출} - \text{부가가치세 수입}) * \text{부가가치세 표준세율}]$
 - VRR은 부가가치세 세원의 규모와 면세 범위 등에 영향을 받음. 이는 부가가치세의 전반적인 조세징수 효율성을 측정하는 지표임.
 - VRR이 1에 가까울수록 비교적 광범위한 소비에 대해 단일 부가가치세율이 적용되어 효율적인 조세징수가 이루어졌다고 해석 가능.
 - 이 비율이 낮을수록 잠재된 세원에 비해 징수된 소비세가 적다는 것을 의미함. 면세나 감면, 특례 세율, 낮은 조세순응도, 취약한 세무행정 등에서 그 원인을 찾을 수 있음.
- 2010년 이후 OECD 평균 VRR은 약 0.55로 비교적 안정적으로 유지되고 있음.
 - 2018년 OECD의 평균 VRR은 0.56으로, 평균적으로 최대 잠재 부가가치세 수입의 44%가 징수되지 않고 있다는 것을 의미함.
- 2018년 기준 우리나라의 VRR은 68%로, OECD 국가 중에서는 6번째로 높은 편임.
 - VRR 수준의 차이는 OECD 국가 간 감면을 및 면제율 적용의 차이를 반영함.
 - 가장 낮은 VRR 수준, 즉 가장 낮은 부가가치세 효율을 기록한 국가는 멕시코(0.34)였으며, 콜롬비아와 이탈리아(모두 0.38)가 뒤를 이음.
 - 가장 높은 VRR 수준을 보이는 국가는 룩셈부르크(0.89)와 뉴질랜드(0.99)임.

[그림 11] 국가별 부가가치세 수입 비율 (VAT Revenue Ratio, %)

FIGURE 7.

On Average, 44% of the Potential VAT Revenue Is Not Collected

VAT Revenue Ratio, 2018



Source: OECD, *Consumption Tax Trends 2020: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues* (Paris: OECD Publishing, 2020). <https://doi.org/10.1787/152def2d-en>.

자료: Tax foundation (2021), Consumption Tax Policies in OECD Countries.

- (부가가치세 면제) 소기업이 부가가치세를 납부해야 하는 경우 장부기장 부담 등 납세자비용이 클 수 있음.
 - 실제로 많은 OECD 국가에서 매출액과 같은 과세표준이 일정 금액 이하인 경우에는 부가가치세 신고나 납세 의무를 부과하지 않음으로써, 납세 편의를 제공하고 있음.
 - 이들은 부가가치세를 납부하지 않아도 되는 대신 매입비용에 대한 환급은 어려움.

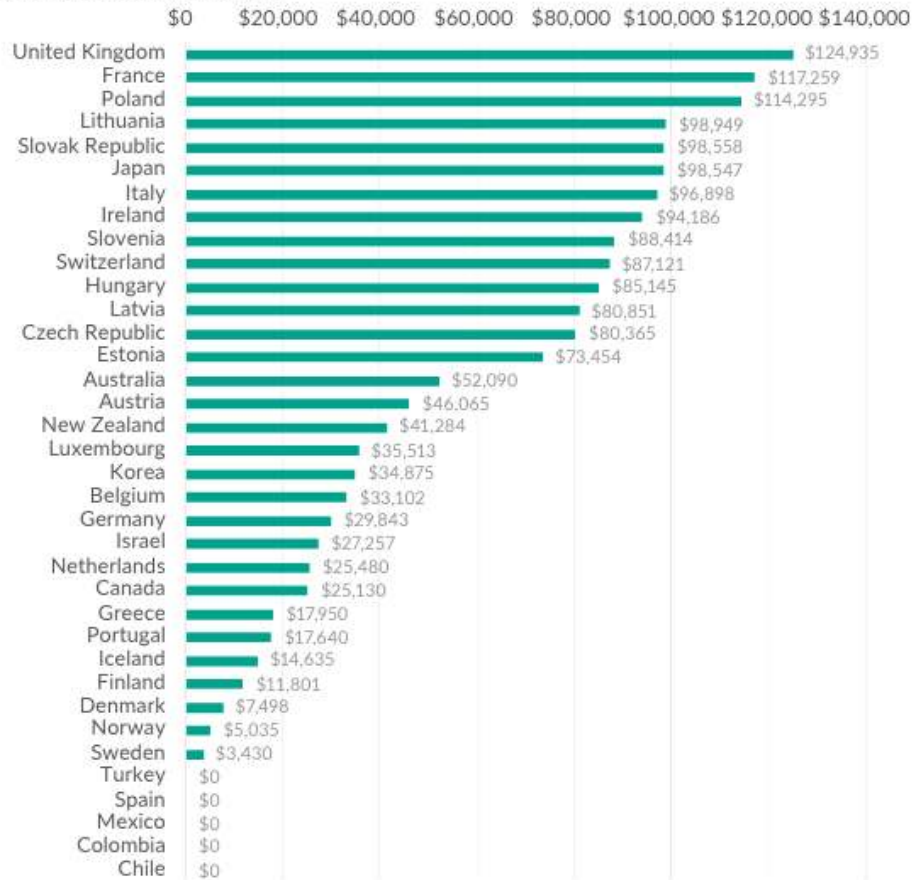
- [그림 12]는 각 국가별 부가가치세·일반판매세의 과세표준을 비교하고 있음.
 - 영세 기업에 대한 부가가치세 면제는 행정비용과 납세자비용을 감소시키지만 불필요하게 높은 과세표준은 왜곡효과를 키울 수 있음.
 - 반대로 면세 기준을 너무 낮게 설정할 경우 영세 기업의 성장성을 저해하고, 사업체 분할 등을 통한 조세회피를 조장할 수 있음.
 - OECD 국가 중 칠레, 멕시코, 스페인, 터키, 콜롬비아는 부가가치세 면세 기준을 따로 설정하지 않음. 즉, 약간의 매출이 나더라도 부가가치세 납부 의무가 있음.
 - 영국은 부가가치세 과세표준 결정액이 \$124,935로, OECD 평균(\$57,020)의 두 배 가까이 됨.
 - 그 외 프랑스, 폴란드, 리투아니아, 슬로바키아, 일본, 이탈리아, 아이슬란드가 \$90,000 이상의 높은 면세 기준을 설정하고 있음.
 - 한국의 경우, 과세표준 결정액이 \$34,875로, OECD 평균보다는 낮은 수준임.

- (간이과세 제도) 간이과세 제도는 표준 세금 제도와 비교하여 낮은 세율을 부과하고, 간접적인 방법으로 과세 소득을 추정해 세금을 부과하는 것임.
 - 일반적으로 납세자비용을 절감하기 위해 소기업 및 소규모 기업을 대상으로 시행함. 실제 과세 소득을 정확하게 평가하기 어려운 경우에 특히 유용함.
 - 간이과세 제도는 소기업들이 공식 부문에 머물게 하는 효과가 있음.

[그림 12] 부가가치세의 과세표준 결정액 (OECD 국가, \$)

FIGURE 6.
VAT/GST Registration and Collection Thresholds
in OECD Countries in 2020

In USD, purchasing power parities



Source: OECD, *Consumption Tax Trends 2020: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues* (Paris: OECD Publishing, 2020), <https://doi.org/10.1787/152def2d-en>.

자료: Tax foundation (2021), Consumption Tax Policies in OECD Countries

3. 소비과세의 형평성

가. 소비과세의 형평성 평가

- 누진세율 구조가 보편적인 소득과세와 달리, 소비과세는 단일세율인 경우가 많아 형평성 문제에서 상대적으로 열등하다는 평가를 받음.
 - 부가가치세율의 경우 복수 구조를 가진 나라들도 있는데, 이 경우 대부분 ‘표준세율’과 ‘경감세율’을 구분하는 수준임.
- 소비세 형평성에 대한 정치철학적 입장(Thomas Hobbes)
 - (The wealthy miser problem) 사회적 단지(social pot)에 기여하는 사람보다 사회적 단지를 축내는 사람에게 세금을 매기는 것이 더 공평함. 저축이 많을수록 사회의 자본 축적 수준이 높아지며 생산성이 증가함. 이는 임금 수준을 상승시키는 등 사회에 기여함. 따라서 근검절약하며 저축하는 대신 소비하는데 많은 재원을 쓰는 사람이 더 많은 세금을 부담하는 것이 더 공평함.
- 생애 주기 이론의 관점에서 볼 때, 소비과세가 소득과세보다 형평하다고 볼 수 있음
 - 생애 주기 동안 소득은 변동성이 있지만 소비는 상대적으로 평탄한 추세를 보임(Consumption Smoothing).
 - 소득이 불규칙한 경우 차입 등을 통해 소비수준은 일정하게 유지한다는 의미
 - 이런 장기적 관점에서 볼 때 소비가 소득보다 더 정확하게 생활 수준을 반영한다고 볼 수 있음.
- 전통적 경제이론에 따르면, 자본이 축적됨에 따라 자본의 한계생산성(marginal productivity of capital)은 감소하고, 노동의 한계생산성(marginal productivity of labor)은 증가함.
 - 저축이 누적되어 자본축적이 증가하면, 노동의 한계생산성이 증가하므로 자본에서 노동으로의 재분배가 이루어진다고 볼 수 있음.
 - 소비과세는 자본소득에 대한 과세가 없음을 의미하므로, 장기적으로 자본보다는 노동으로의 재분배 효과를 가진다고 볼 수 있음.
 - 이 논리는 보수주의 진영에서 감세를 주장할 때 자주 등장함.

나. 부가가치세의 누진성

- 일반적으로 단일세율을 채택하는 부가가치세는 누진세율 체계를 가진 소득세에 비해 역진적인(regressive) 세금으로 인식됨.
- (반박) 그러나 위와 같은 주장에는 크게 세 가지 문제가 있을 수 있음.
 - (연도별 소득 vs 평생 소득) 세금을 ‘각 연도’ 소득의 일정부분만큼에 부과하는 것으로 생각하고 있는데, 차입 제약이 없다면, 연도별 소득보다는 ‘평생 동안 벌어들이는 총소득이 더 중요함.’
 - 사람들은 한 해 동안 그들의 ‘평생 소득’의 일정 비율만큼 소비한다는 연구결과가 있음.
 - (조세전가) 기존의 시각은 조세전가의 문제를 간과하고 있음. 일반적으로 소비세는 소비자가 부담한다고 생각하지만 실제로는 많은 경우에 공급과 수요의 상호작용에 따라 공급자가 부담할 수 있음.
 - (소비세의 누진도) 모든 소비세가 같은 수준의 법적 누진도를 보인다고 생각하는 것은 고정관념일 수 있음. 일부 소비세는 과세 대상의 특성에 따라 세부담이 달라질 수 있음. 이 경우 소비세율도 얼마든지 누진적으로 설계할 수 있음.
- 누진세율 적용이 보편적인 개인소득세가 전체 세수에서 높은 비중을 차지하는 선진국의 경우 부가가치세 논쟁은 형평보다는 효율의 측면에 초점이 있음. 그러나 누진세가 선진국만큼 발달하지 않은 국가에서는 부가가치세의 형평성에 대한 문제가 중요할 수 있음.
 - 일부 국가들에서는 저소득층이 많이 사용하는 상품에 낮은 세율을 매기거나, 면세를 해주기도 함. 이런 효과를 종합적으로 고려하면 부가가치세가 실질적으로 역진적이라고 평가하기 어려울 수 있음(Bird and Gendron, 2007).
 - (참고) 분배 효과를 고려한 면세 제도는 부가가치세 세원을 더욱 좁게 만든다는 측면에서는 효율의 손실이 있음.

다. 사치세

- 형평의 관점에서 사치품에 대한 개별소비세는 잠재적으로 고소득자들에게 과세하는 효율적인 수단이 될 수 있음.¹¹⁾
- 한 가지 대안은 특정 사치품에 대한 세율을 높이는 방안임. 여기에 대한 반대 의견은 다음과 같음.
 - 우선 장기적 관점에서는 가난한 사람의 소비 패턴이 부자와 큰 차이가 없을 수 있다는 점을 들고 있음.
 - 나아가 이런 제품은 수요 탄력성이 높기 때문에 낮은 세율을 적용하는 것이 효율 비용이 덜하다는 점을 강조함(램지 법칙). 탄력성이 높으면 세금에 따른 행동 변화가 크기 때문에 그만큼 왜곡 효과 또한 늘어난다는 의미임.
- 그러나 이론적으로 보면 여가도 효용을 높이기 때문에 과세 대상이 될 수 있으므로 사치세를 여가의 우회 과세 수단으로 설정할 수 있음.
 - 수평적 형평성의 기준에서 같은 소득이라도 여가에 차이가 있으면 동일한 효용 수준이라 보기 어려움.
 - 앞서 본 바와 같이, 여가를 포함한 모든 제품을 동일한 세율로 과세하면 일종의 정액세 효과를 얻을 수 있음(the first best solution). 제품 간 상대가격이 변하지 않아 왜곡 효과는 없으면서 구매력만 낮아지기 때문임.
- 물론 현실적으로 여가를 우회 과세하는 방식은 한계가 있을 수 있고, 비싼 제품이라고 무조건 세율을 높이자는 것이 아님. 단지 상류 계층의 여가와 관련된 제품을 사치세 대상으로 고려할 수 있다는 것임.
 - 기왕에 존재하는 개별소비세 방식을 이용해 부유층 여가와 직결되는 제품을 다소 높은 단일 세율로 과세하는 방안임. 이 경우 설사 왜곡 효과가 있다 하더라도 여가의 우회 과세에서 오는 효율과 형평의 이득이 더 클 수도 있음.
 - 나아가 베블린 효과(Veblen effect)라고 알려진 부유층의 자기과시 본능을 생각하면 이런 재화가 탄력적이라는 주장을 그대로 받아들이기 어려움.

11) 사치세에 관한 논점은 전주성(2022)에서 발췌하였음.

BOX. 1977년 특별소비세 사례

- 우리나라는 1977년 부가가치세를 도입하며 사치품 소비를 억제할 목적으로 특별소비세를 도입했음. 당시 특별소비세는 주로 사치품에 대한 고율의 세율을 적용하는 누진 체계 제도로 설계되었음.
- 이후 전반적인 소득 수준이 높아지고, 소비자의 선호가 다양해지면서 소득 계층과 특정 재화를 연결하는 것이 어려워지면서 사치품에 대한 정의가 애매해졌고, 결국 2007년 특별소비세는 폐지되었음(개별소비세로 전환됨).
- 당시 특별소비세는 소비세에 차등 세율을 매기는 방식이 적절하지 않았다고 평가할 수 있음. 이런 방식은 행정비용을 증가시킬 뿐 아니라, 차등 세율을 위한 상품의 등급을 매기는 것도 쉽지 않았으며, 시간이 흐르면서 소비자의 선호도가 바뀌면 과세 대상 등을 조정해야 하는 문제가 있었음.
- 하지만 이보다 단순한 형태의 사치세는 조세형평의 차원에서 고려해볼 수 있음. 설사 경제적 합리성이 약하더라도 정치적 홍보 효과는 있을 수 있음. 높은 최고 세율의 누진 소득세는 부자과세라는 명분으로 정치적으로 선호되지만 효율비용이 크다는 문제가 있음. 하지만 단순한 형태의 사치세는 전문가들이 우려하는 만큼 효율비용이 크지는 않을 것이라 예상.

IV. 법인과세

□ 법인과세의 주요 쟁점을 정리하고, 향후 정책 방향 제시

- (적정조세이론의 시사점) 이론적 관점에서 보면 자본과세는 노동과세에 비해 열등한 대안임(II장의 'BOX. 노동소득 과세 vs. 자본소득 과세' 참조). 실제 선진국의 경우 저축 수익에 대한 과세 수준이 낮아지고 있음.
 - 기업과세인 법인세의 경우 자본과세의 일환으로 보는 것이 전통적 견해임. 선진국의 경험을 보면 국제자본이동과 함께 조세경쟁 분위기가 조성되며 세율이 낮아지는 추세임.
 - 개도국의 경우 조세정보나 조세저항의 문제 때문에 개인소득세의 비중이 선진국에 비해 낮음. 기업 활동의 경우 생산설비 등 과세베이스를 감추기가 쉽기 때문에 법인세의 조세 징수가 상대적으로 수월함. 그 결과 선진국에 비해 법인세의 비중이 평균적으로 높음. 국가별로는 개인소득세보다 절대 비중이 높은 경우도 적지 않음.
- (한국의 특수성) 서구 선진국 경험과 달리 한국의 법인세는 전체 세수 대비 비중이 높고, 소수 대기업에 세부담이 집중되어있다는 '개도국적' 특징이 있음.
 - 한국의 경우 과거에 비해 경제발전 수준이 높아졌음에도 여전히 법인세의 비중 높은 편임. 따라서 세수나 형평성에 대한 고려 없이 단순한 '자본과세' 논리로만 접근하기 어려움.
 - 기업 경쟁력을 향상시키면서 동시에 한국적 특수성을 배려할 수 있는 대안 필요
 - 법인세의 세수 비중이 다른 선진국에 비해 높은 상황에서 세수 감소가 큰 법정세율 인하 정책은 신중하게 접근할 필요. 실효세율 인하가 목적이라면 세율인하보다 투자유인 제공이 세수 비용이 덜한 선택임.
- (명목세율의 적정수준) 법정세율은 기업의 투자에 영향을 주는 자본비용(실효세율)의 결정요인 중 하나임. 나아가, 국제적 조세회피, 시그널 효과 등 다양한 정책 효과를 낳을 수 있음.
 - (실효세율) 명목세율은 기업의 경쟁력에 영향을 주는 실효세율의 결정요인 중 하나임. 실효세율은 투자세액공제나 가속 감가상각 제도와 같은 조세 유인을 통해서도 조정할 수 있음.
 - (이전가격) 요즘처럼 세율 격차를 이용한 다국적기업의 조세회피가 보편화된 상황에서는 우리나라의 법인세율이 다른 교역국과 큰 차이가 나지 않는 것이 바람직함. 특수한 성격의 도시국가인 홍콩이나 싱가포르 수준으로 낮출 필요까지

는 없지만 국제 평균에서 너무 벗어나지 않게 할 필요. (*홍콩은 조세피난처에 가까운 경우임)

- (시그널 효과, Yardstick competition) 투자 경쟁력을 결정하는 변수는 실효세율이지만 이것을 계산하는 방식이 다양하고 복잡하기 때문에 (*투자유인은 평균 세율이 아닌 한계실효세율임) 신뢰도 높은 국제비교 자료가 충분하지 않음. 이런 경우 명목세율이 ‘정치적으로 편리한’ 비교 잣대가 될 수 있음. 이런 관점에서도 법정 세율이 주요 경쟁국과 너무 차이 나지 않게 하는 것이 바람직함.
- (세율인하 대 투자유인) 실효세율 결정에는 명목세율과 투자유인이 모두 영향을 미치는데 두 수단 중 어느 쪽이 더 유용할지는 정책의 목적과 세수에 미치는 시사점에 따라 달라질 수 있음.
 - 순수한 이론적 관점에서만 볼 때, 투자유인이 세율인하보다 세수비용이 작음(‘Old capital vs. New capital’ 문제).
 - 투자유인의 경우, 실효성이 없으면 단순 보조금으로 전락할 수 있음. 일반적으로 투자환경이 뒷받침될 때 투자유인의 실효성이 높아짐.
- (국제조세 문제) 최근 법제화된 다국적기업 과세 문제 포함 국제거래와 관련된 정책적 쟁점과 제도 변화를 검토함.
 - BEPS 프로젝트, 시장소재국디지털세, 글로벌최저한세 등 국제조세 관련 최근 제도 변화를 정리함([부록] 참조).

1. 한국 법인세의 특수성

가. 세율과 세수의 추이

□ [표 11]은 1981년 이후 한국의 법인세율 추이를 나타내고 있음.

- 1981년부터 2017년까지 최저세율과 최고세율은 꾸준히 낮아지는 추세를 보였음. 최근 들어 최고세율이 상승했다가 다시 하락했음.
 - 1981년 25%였던 최저세율이 2010년 10%로, 53%였던 최고세율(부가세 포함)이 24.2%로 하락. 이후 2018년 최고세율이 일시적으로 27.5%로 상승하였다가 2023년 다시 26.4%로 하락함.
- 같은 기간 동안 법인세의 국세 대비 비중은 약 8%에서 23.4%까지 증가했다가 21% 수준으로 하락하였음. 이후 최고세율이 상승한 2018년에 24.2%로 증가. GDP 대비 비중으로 보자면 1981년 1.2%에서 3.4%까지 상승했다가 최근 3.7% 수준으로 다시 증가함.

[표 11] 법인세율 변화 및 법인세수 추이 (%)

개정세법 시행연도	최저세율	최고세율 (명목)	최고세율 (부가세포함)	법인세수 (국세 대비 %)	법인세수 (GDP 대비%)
1981	25	40	53.00	8.2	1.2
1982	22	38	50.35	9.3	1.4
1983	20	30	39.75	8.6	1.3
1991	20	34	36.55	15.1	1.9
1994	18	32	36.40	15.6	2.0
1995	18	30	34.25	15.3	2.0
1996	16	28	30.80	14.4	1.9
2002	15	27	29.70	18.5	2.5
2005	13	25	27.50	23.4	3.1
2008	11	25	27.50	23.4	3.4
2009	11	22	24.20	21.4	2.9
2010	10	22	24.20	21.0	2.8
2012	10	22	24.20	22.6	3.2
2018	10	25	27.50	24.2	3.7
2023	9	24	26.40	-	-

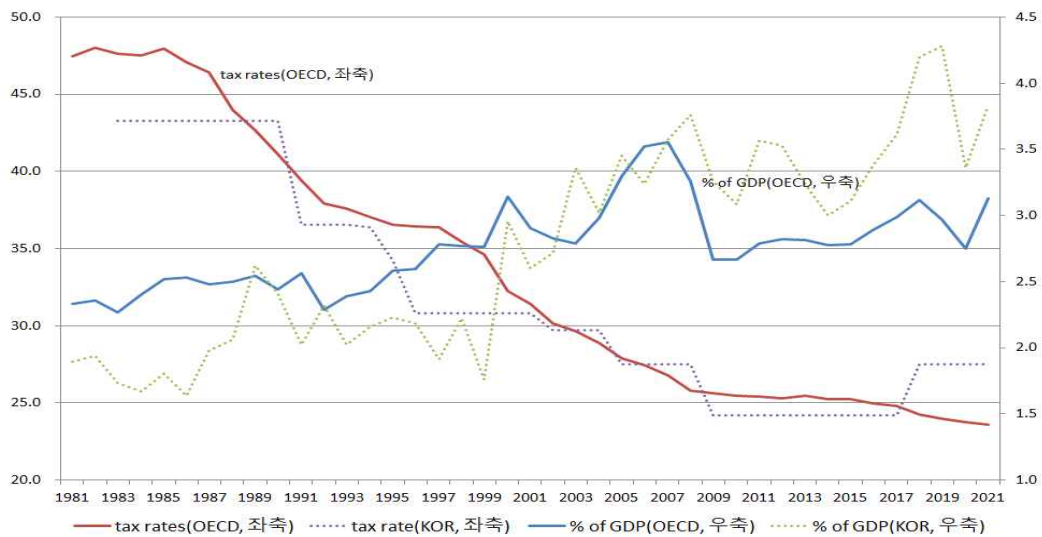
주: 2012년 수치가 2010년과 같아서 세율 변경이 없었던 것처럼 보이지만, 중간 구간 세율이 20%로 신설됨(2억 원초과~200억 원 이하 구간에서 세율이 22%에서 20%로 인하)

□ [그림 13]은 한국과 OECD 평균의 법인세율과 법인세 비중 추이를 비교함.

- 1980년대 이후 OECD 법인세율(부가세 포함)의 평균은 꾸준히 인하되어 옴. 반면, GDP 대비 법인세 비중은 꾸준히 증가하는 추세에 있다가 2008년 글로벌 금융위기 이후 일시적으로 하락함. 이후 다시 완만하게 증가하는 추세를 보임.

- 한국의 법인세율은 OECD 평균과 유사한 추이를 보임.
- GDP 대비 법인세 비중의 경우, 대략 2010년대부터 우리나라가 OECD 평균보다 높게 나타남.

[그림 13] 법인세율과 법인세 비중 추이, OECD vs. 한국 (%)



자료: OECD, Revenue Statistics

- (선진국 대 개도국) [표 12]에서 보듯, 법인세수가 전체 세수에서 차지하는 비중은 선진국보다 개도국에서 높은 경향이 있음. (GDP 대비 비율의 경우에도 유사한 추이를 보임. 다만, 아프리카 지역처럼 GDP 평균 자체가 낮은 경우는 이 추세가 뚜렷하지 않음)
- 부탄, 차드, 콩고민주공화국, 이집트, 적도 기니, 가나, 인도네시아, 카자흐스탄, 말레이시아, 나이지리아, 파푸아뉴기니, 싱가포르, 태국, 트리니다드토바고에서는 법인세 수입이 전체 세수의 25% 이상을 차지.
 - 반면, 프랑스, 헝가리, 이탈리아, 라트비아 등에서는 법인세가 총조세의 5% 미만임.

[표 12] 법인세수의 비중 (%), 2019년

	아프리카 지역(30개국)	Latin American and the Caribbean(LAC, 26개국)	ASIA AND PACIFIC (28)	OECD
총조세수입 대비	18.8%	15.8%	18.2%	9.6%
GDP 대비	2.9%	3.56%	3.26%	2.98%

자료: OECD (2023), Corporate Tax Statistics, 4th edition

□ (개인소득세 대 법인소득세) [표 13]을 보면, 한국은 선진국에 비해 개인소득세 비중은 낮고 법인세 비중은 높은 경향을 보임.

- 조세수입을 결정하는 핵심 요소 중 하나는 조세정보를 얼마나 확보할 수 있느냐임. 법인세의 경우 생산시설 등의 존재로 인해 기업 활동 규모를 가늠하기가 개인소득세의 경우보다 수월함.
- 시장주의 전통이 강한 미국의 경우 자본과세의 비효율을 지적하는 조세 이론의 영향으로 법인세 비중은 꾸준히 감소하는 추세를 보임.

[표 13] 소득세수와 법인세수 비중

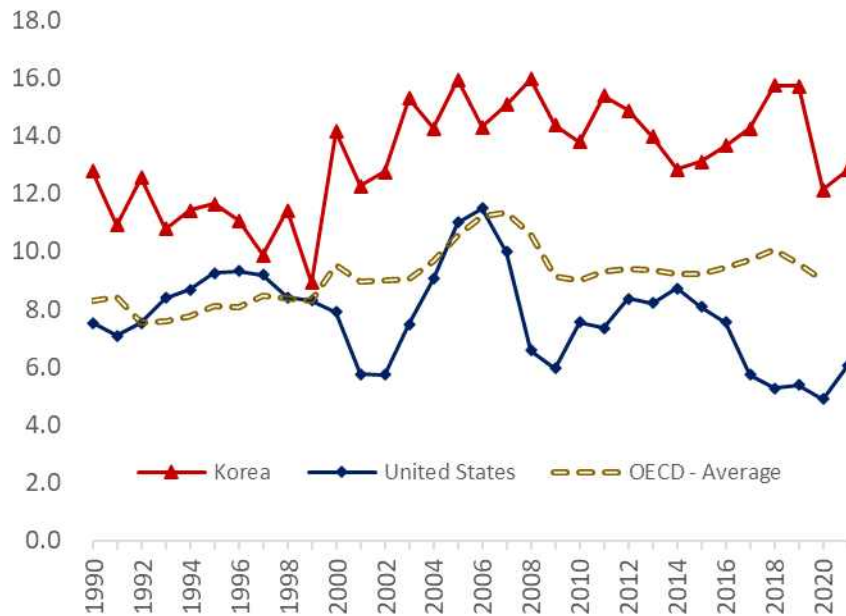
		GDP 대비 %		총조세 대비 %	
		1990	2021	1990	2021
개인소득세	한국	3.7	6.1	20.0	20.4
	미국	9.8	11.2	37.7	42.1
	OECD	9.3	8.3	30.3	24.3
법인소득세	한국	2.4	3.8	12.8	12.8
	미국	2.0	1.6	7.5	6.0
	OECD	2.4	3.1	7.9	9.1

자료: OECD, Revenue Statistics

□ [그림 14]와 [그림 15]는 한국의 법인세 비중의 추이를 미국, OECD 평균과 비교한 것임.

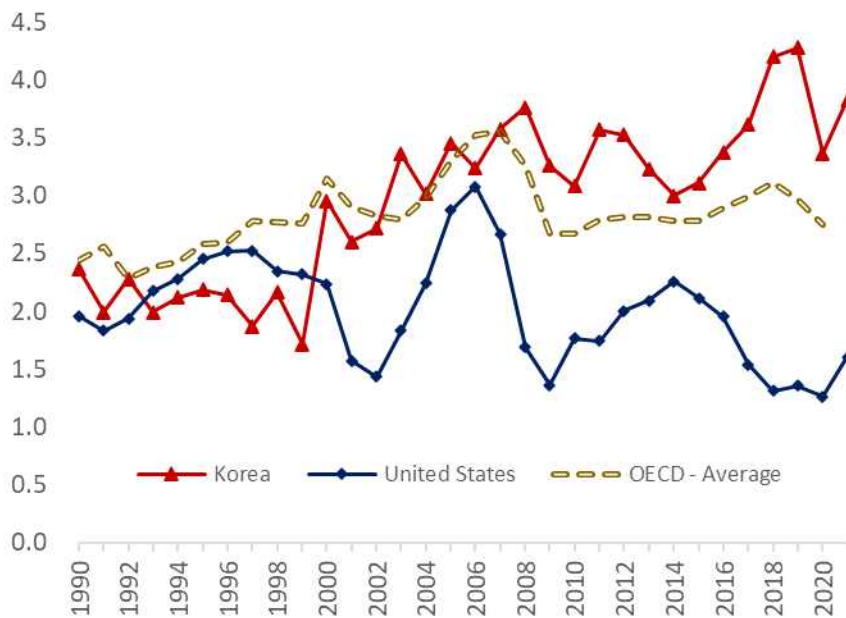
- 한국 법인세의 추이를 보면, 총조세 대비 법인세 비중은 2000년부터 비슷한 수준을 유지하고 있고, GDP 대비 비중은 증가하는 추이를 보임.
- 총조세 대비 법인세 비중을 기준으로 보면, 1990년 이후 우리나라는 모든 연도에 항상 OECD 평균보다 높은 비중을 유지하고 있음.

[그림 14] 법인세수 비중의 추이: 1990-2021년 (총조세 대비 %)



자료: OECD, Revenue Statistics

[그림 15] 법인세수 비중의 추이: 1990-2021년 (GDP 대비 %)



자료: OECD, Revenue Statistics

- 한국 법인세의 특수성을 감안한다면 법정세율 인하 등 세수 감소 효과가 큰 정책은 신중하게 접근할 필요가 있음.
 - 지금은 시대조류가 작은 정부를 지향하는 신자유주의에서 적극적 정부 역할을 필요로 하는 큰 정부 시대로 바뀌어 가고 있는 전환기임.
 - 불평등이나 고령화에 대처하기 위한 복지지출, 기후변화나 에너지 수급과 관련된 지출, 날로 심해지는 자국 중심주의에 대처하기 위한 전략산업 지원 등 정부 재정에 대한 수요가 커지고 있는 상황. 이런 시기에 세수 비용이 큰 정책을 펴면 재정 리스크가 커질 수 있음.
 - 2022년 가을, 영국 트리스 총리가 1980년대 초반의 레이거노믹스를 흉내내며 무리한 감세정책을 밀어붙이다 역대 최단명 총리로 불명예 졸업한 것이 좋은 사례임.
 - 다음 절에서 좀 더 상세히 다루겠지만 법인세율이 갖는 다양한 정책 효과를 고려한다면 법정세율은 국제 평균에 가깝게 유지하고, 기업 경쟁력 목적의 감세는 투자 유인 방식을 우선적으로 사용하는 것이 바람직함.

나. 소수 대기업에 집중된 법인세수

- [표 14]에서 우리나라의 법인세수는 소수 대기업에 부담이 집중되어 있음을 확인할 수 있음.
 - 2021년 기준, 상위 0.01%에 해당하는 65개 기업이 전체 법인세의 약 35.6%를 납부했고, 전체 기업의 0.06%인 228개 기업이 전체 법인세수의 절반 이상(54%)을 감당.
 - 최고세율인 25%를 적용받는 법인은 103개로 전체 법인의 0.02%에 해당함. 이들은 법인세의 약 41%를 부담하고 있음.
 - 법정세율이 22% 이상 적용되는 0.27%의 기업이 법인세의 약 70%를 부담하고 있음.
- 소수 대기업이 전체 법인세수의 절반 이상을 부담하는 현상이 적절한가에 대한 답은 ‘조세원칙’ 관점에서 정리해 볼 수 있음.
 - (능력원칙) 재벌 기업이 세금을 많이 내는 것은 조세제도 자체의 문제가 아니라 애초에 소득이나 재산이 이들에게 집중되어 있기 때문임. 달리 제도가 바뀌지 않아도 사회에서 이들이 차지하는 몫이 커지면 그들이 내는 세금의 비중도 늘어남.
 - (수익자부담의 원칙) 한국의 재벌 기업은 정책금융, 조세지원, 규제완화 등 다양한 형태의 정부 지원에 힘입어 빠르게 성장함. 따라서 자체적인 노력으로 성장한 기업

에 비해 사회적 책임이 클 수 있음.

– 다시 말해, 사회가 제공하는 혜택을 통해 쉽게 돈을 벌었다면 그 대가는 그들이 부담하는 것이 수익자부담의 원칙에 맞는다고 할 수 있음.

○ (효율비용의 관점) 소수 대기업이 수출에서 차지하는 비중도 높기 때문에 이들에 대한 과세는 수출 경쟁력 하락으로 이어질 수 있다고 보는 관점도 있음. 그러나 기술혁신이 아니라 특혜를 통해 얻은 지대에 대한 과세는 효율비용이 크지 않을 수 있음.

– 지대는 기술혁신 등 자체 노력에 의한 경우와 비정상적인 지대추구행위에 의해 형성된 경우를 구분할 필요.

– 법인세율 인하는 비생산적 지대에까지 세제 혜택이 제공됨. 이런 특성과 앞서 언급한 세율인하의 세수 감소 효과까지 감안하면 기업에 대한 조세지원은 세율 인하보다 투자 유인이 더 적절함.

[표 14] 법인소득세수의 누적분포 (신고기준, 2021년)

과세표준	적용 세율 (%)	각 사업연도 소득			총부담세액			유효세율 (%, B/A)
		법인수 (개)	법인수 비중 (누적, %)	소득 (조 원, A)	세액 (조 원, B)	세액 비중 (%)	비중 (누적, %)	
5000억 초과	25	65	0.01	104.4	21.5	35.6	35.6	20.6
5000억 이하	25	38	0.02	15.8	3.2	5.4	41.0	20.5
3000억 이하	22	228	0.06	38.9	7.8	13.0	54.0	20.1
1000억 이하	22	331	0.12	24.8	4.7	7.9	61.9	19.1
500억 이하	22	876	0.27	28.4	5.1	8.5	70.4	18.0
200억 이하	20	1,390	0.52	20.8	3.4	5.7	76.1	16.5
100억 이하	20	2,680	1.00	20.3	3.1	5.2	81.2	15.3
50억 이하	20	7,647	2.37	25.4	3.6	6.0	87.2	14.1
20억 이하	20	12,263	4.56	18.4	2.4	3.9	91.1	12.8
10억 이하	20	22,597	8.60	16.7	1.9	3.2	94.3	11.6
5억 이하	20	57,056	18.79	18.8	1.8	2.9	97.2	9.3
2억 이하	10	66,828	30.74	10.3	0.8	1.3	98.5	7.6
1억 이하	10	259,648	77.14	10.3	0.7	1.2	99.7	7.1
0 이하	10	127,926	100.00	21.7	0.2	0.3	100.0	0.7
합계		559,573		375.0	60.2	100.0		16.1

주: 2022년 국세통계연보, 2021년 신고자료.

2. 법인세의 과세베이스

가. 국제 동향

- 국제 자본이동이 활발해지고 국가간 경쟁이 치열해짐에 따라 법인세 부담은 선진국을 중심으로 점차 줄어드는 것이 일반적인 추세임.
 - 앞서 본 바와 같이 주요국의 명목법인세율은 감소 추세를 보임.
 - 반면, 법인세 비중의 경우 나라마다 차이가 있음. 앞서 본 [그림 13]을 통해 OECD의 법인세수 비중이 증가하는 추세에 있음을 확인할 수 있음. 반면 [그림 14]를 보면 미국은 2014년 이후 법인세수 비중이 대체로 감소하는 추세였음.
 - 법인세율이 낮아지는데도 세수 비중이 크게 줄지 않는다는 것은 과세베이스가 넓어졌음을 의미함.

- 자본과세의 효율비용에 대한 인식도 법인세 부담의 인하 추세에 기여함.
 - 법인소득이 궁극적으로 주주에게 귀속된다는 점을 감안하면 자본소득의 일부로 볼 수 있음.
 - － 조세귀착이론에 의하면 “세금은 궁극적으로 사람이 부담한다”라는 명제가 성립
 - 기업이 사내유보를 통해 배당을 피하는 등 자본과세를 지속적으로 회피할 수 있는 가능성을 염두에 둔다면 법인세는 이런 과정에서의 조세회피를 막을 수 있는 ‘방어벽(backstop)’이라 할 수 있음
 - 적정조세이론의 관점에서 보면 자본과세는 노동과세에 비해 열등한 대안임(Gordon and Jun, 2013). 실제 선진국의 경우 저축 수익에 대한 과세 수준이 낮아지고 있음. 이처럼 자본소득에 대한 과세 자체의 적정성이 의문시 되는 기류 하에서는 상대적으로 법인세의 자본과세 회피 방지 기능도 약해진다고 볼 수 있음.

나. 한국의 경우

- 앞서 [그림 13]에서 본 바와 같이 한국의 경우 법인세율은 꾸준히 인하되었지만 법인세의 세수 비중은 증가하는 추세를 보임.
 - 이는 법인의 수익성 증대에 기인한 측면도 있겠지만, 기본적으로 과세베이스가 확대된 결과라 볼 수 있음.
- 과세베이스 확대의 원인으로는 크게 조세지출과 비공식 경제의 축소를 들 수 있음.
 - 그런데 비공식 경제는 상대적으로 소규모 기업이나 자영업자에게 주로 해당되는 사안임. 한국 법인세가 소수 대기업에 집중되어 있다는 점을 감안하면 법인세 과세베이스 확대의 주요 원인은 조세지출의 축소와 연관되어 있을 가능성이 높음.
 - 물론, 세율 인하가 법인의 자본비용을 줄여 기업 활동을 확대시킨 측면도 있을 것임.
- [그림 16]은 법인세 실효세율과 조세지출의 추이를 보여주고 있음.
 - 그림에서 사업연도소득 대비 총부담세액(점선)은 사실상 실효세율을 나타내는데, 2000년대 18% 내외에서 2010년대 15% 내외로 감소하면서, 전반적으로 하락 추이에 있음을 알 수 있음. 이후, 2018년 최고세율이 25%로 인상되면서 실효세율도 2017년, 2018년, 2019년 각각 15.6%, 16.0%, 17.5%로 증가함.
 - 사업연도소득 대비 총부담세액(점선)과 과세표준대비 총부담세액(실선)의 차이는 비과세소득, 이월결손금, 소득공제(주로 배당소득공제이나, 고용유지중소기업 소득공제 등의 일부 소득공제를 포함함)의 효과를 반영하고 있음. 따라서, 이 격차가 감소한 것은 비과세소득, 이월결손금, 소득공제 등이 축소되었음을 의미함.
 - 법인세 대비 법인세 조세지출의 비율(겹선) 역시 꾸준히 감소 추세를 보여, 비과세 감면이 축소되어 왔음을 알 수 있음. 해당 비율은 1999년 27.2%, 2003년 20.6%, 2007년 17.5%로 감소 추세를 보이다 2009~2011년 사이 20% 내외로 소폭 증가, 이후 다시 2019년까지 꾸준히 감소 추세를 보이며 10.3%까지 하락함. 2021년 기준 12.6% 수준임.

[그림 16] 법인세 실효세율 및 조세지출의 추이 (%)



주: 신고연도 기준

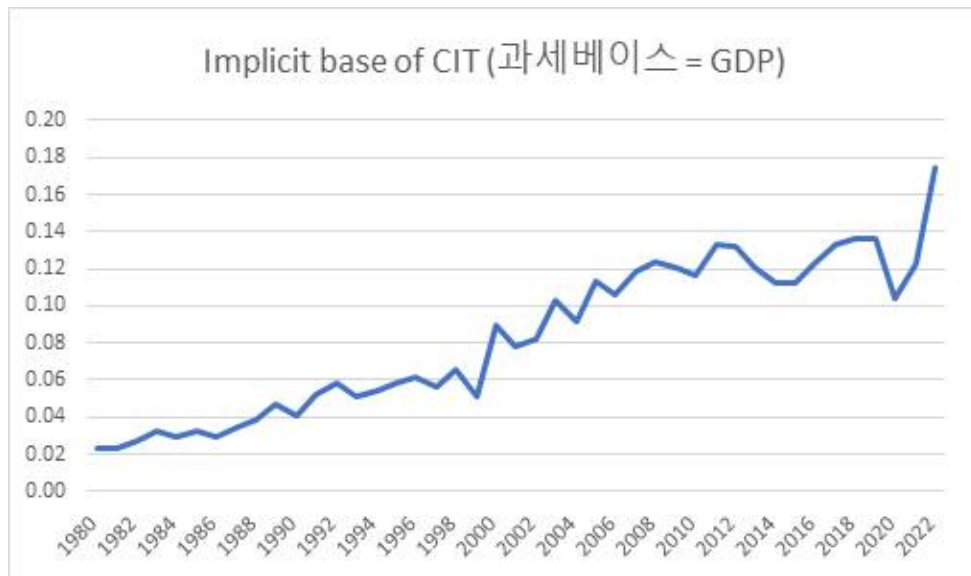
자료: 국세청, 기획재정부

□ 이러한 과세베이스의 확대는 [그림 17]에 나타난 법인세 효율성 지표를 통해서도 확인할 수 있음. 법인세 효율성은 이론적으로 징수 가능한 세수 대비 실제 세수의 비율로 정의되며, 세수 확보와 관련하여 하나의 벤치마크를 제공한다고 볼 수 있음 (Keen et al. 2014, Dover et al. 2015, Candau and Le Cacheux, 2018 등). 우리나라의 법인세 효율성은 1980년 0.02에서 2021년 0.17로 꾸준히 증가함¹²⁾

- Keen et al. (2014)에서는 총영업잉여를 기준으로 CIT 효율성 개념을 측정함. 이 때 법인세 효율성은 기준 과세표준에 표준 법인세율을 곱하여 계산한 법인세 수입 대비 실제 법인세 수입 비율로 측정함.
- 본 보고서에서는 한국은행에서 2010년 이후에 한해 총영업잉여를 공개하고 있어서 (GDP 기준연도 변경 때문에 일시적으로 자료 이용 제한), 시계열 추이를 살펴보기 위해 영업잉여 대신 GDP를 사용하여 추정하였음. Keen et al.(2005)에서도 GDP를 이용하여 법인세 효율성 지표를 측정한 바 있음.

12) EU(2018)에서는 국민계정을 이용한 방법, 거시자료를 이용한 방법, 과세에 대한 보고이익의 탄력성을 추정하는 계량적 방법 등을 소개하고 있음.

[그림 17] 법인세의 암묵적 과세베이스



자료: 한국은행, 기획재정부

- 향후 추가적인 세율 인하가 있는 경우 이것이 세수의 순증가로 이어질 것이라 보기는 어려움.
 - 이렇게 되려면 법인세 순수익률에 대한 법인세의 탄력성이 $(1-t)/t$, 즉 대기업의 경우 3 이상, 중소기업의 경우 8 이상이어야 함. 콥 더글라스 생산함수를 사용하면 반대로 탄력성은 1이 됨.
 - 지금까지는 우리나라 경제구조의 특수성 때문에 법인세의 세수 비중이 선진국에 비해 높았지만, 향후 이런 추세는 지속되기는 어려움. 조세구조가 경제수준을 따라 선진국형으로 진화하면서 개인소득세의 상대적 비중이 더 높아질 것으로 전망.
- 개인소득세의 경우와 마찬가지로, 조세행정 발전 역시 법인세 과세베이스 확대에 긍정적 효과를 미쳤을 것임.
 - 조세 행정이 과세베이스에 미치는 실질적 효과는 실증적 사안으로 이 연구의 범주를 벗어남.

3. 법인세율의 적정수준

가. 법인세율의 정책 효과

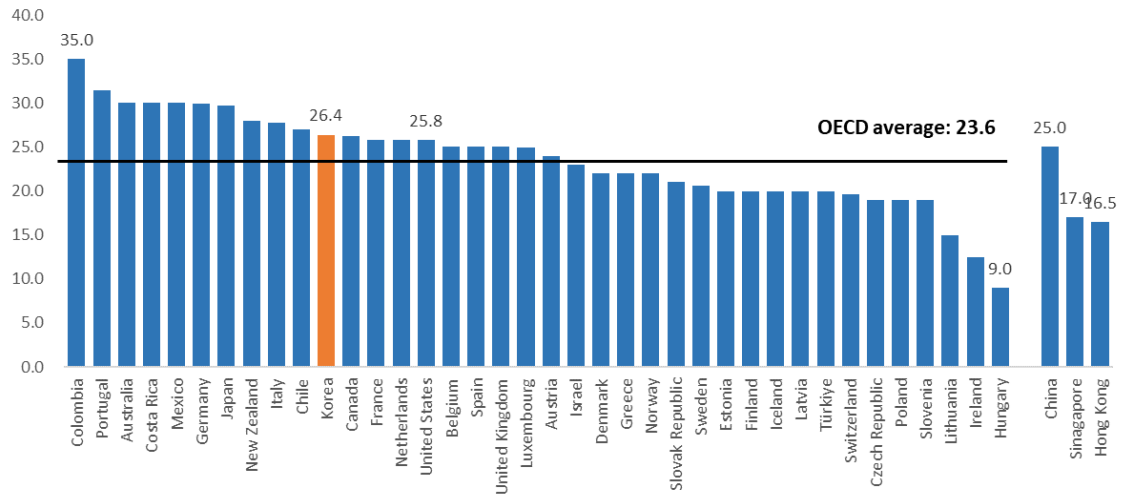
- 법정세율의 경우, 투자유인을 반영하는 자본비용(실효세율)에만 영향을 주는 것이 아니라, 국제적 조세회피, 명목적 시그널 효과 등 다양한 경로로 정책 효과를 발생 시킴.
- (실효세율) 명목세율은 실효세율을 결정하는 요소이기도 함. 기업의 경쟁력을 좌우하는 실효세율은 명목세율이 아니더라도 가속 감가상각이나 투자세액공제와 같은 조세 유인을 통해 조정할 수 있음.
 - 기업 경쟁력 제고를 위해 자본비용을 줄여주는 목적의 경우 법정세율 인하보다는 투자유인의 세수감소 효과가 작음. 투자유인은 신규투자에만 해당되지만 세율인하는 모든 기존 투자의 누적분의 수익에 영향을 미치기 때문임.
 - 투자유인의 경우 실효성에 대한 논란이 있을 수 있음. 실제 유인효과는 없으면서 세수 감소로 이어지는 단순 보조금이 될 가능성 배제하기 어려움.
 - 특정 경제 행위를 장려하기 위해 신규 투자에 더해 기존 투자까지 세제 혜택을 주려면 세율인하가 우월한 방식임. 특히, 혁신을 통해 지대가 형성되는 경우 타국에 비해 법인세율이 높으면 세원 이전 가능성이 있을 수 있음.
 - 지대에 대한 과세 수단은 법인세율 조정임. (지대에 관련된 세율은 한계실효세율이 아니라 평균실효세율임)
 - 교과서 등에는 지대에 대한 과세는 투자 행위를 바꾸지 않는다고 나와 있지만 이는 지대의 원천이 특정 지역에 고착되어 있는 경우에 해당됨. 이동성 있는 지대의 경우 과세가 행동을 바꿀 수 있음.
- (세율 격차를 이용한 조세회피) 다국적기업의 조세회피는 다양한 방식으로 행해지는데 특히 명목세율의 격차가 클 때 활발해지는 경향. 따라서 한국의 법인세율이 주요 교역 국가의 세율과 지나치게 벌어지는 것은 경계해야 함.
 - (소득세-법인세 간의 세원 이전) 소득세율과의 격차가 큰 상황에서 법인세율을 낮추면 기업 소유자나 경영진의 세원 이전을 통한 조세회피 유인이 커질 수 있음.
 - (이전가격 조작) 국제적 조세회피는 국가 간 법정세율의 격차를 이용한다는 점도 감안해야 함.

- (Yardstick competition) 자본 이동이 증가함에 따라 주변 국가와 유사하게 조세 환경을 맞추는 것이 국제투자 유치의 관점에서 안전하다고 볼 수 있음. 일반적으로 투자유인이 반영된 실효세율보다는 명목세율이 가시적이고 정치적 시사점이 클 수 있음.
 - 순수한 투자의 관점에서만 본다면, 실효세율을 비교하는 것이 적정할 수 있지만, 이에 관한 국제비교 정보는 쉽게 이용가능하지 않을 수 있음. 따라서 명목세율의 수준을 비교하는 것이 정치적으로 더 편리하고 유용한 방식이 될 수도 있음.
- 이상의 논점을 종합하고, 한국적 특수성을 고려하면 법정 법인세율은 국제 평균과 유사하게 맞추어가는 것이 합리적임.
 - 전체 세수에서 법인세가 차지하는 비중을 고려하면 대폭의 세율 인하는 세수 비용을 클 수 있음.
 - 물론, 국제적인 세율 인하 추세가 계속되면 조정의 필요성 부각될 수 있음.

나. 명목세율과 실효세율의 국제비교

- 다음은 OECD에서 제공하고 있는 명목법인세율과 실효법인세율의 국제비교 자료임.
 - 국가별로 외국 자본을 유치하는 경우 법인세가 어떤 효과를 가지는가에 초점.
 - 투자위치의 결정에는 평균실효세율이, 현지에서의 실제 투자액에는 (현지 국내투자 와 마찬가지로) 한계투자세율이 적용됨.
- [그림 18]은 OECD 국가의 법인세 법정 최고세율을 비교하고 있음.
 - 우리나라의 명목법인세율(지방세 포함)은 26.4%로, OECD 평균(23.6%)보다 높은 수준
 - 주변 국가와 비교 시, 일본(29.74%)보다는 낮지만 중국(25.0%), 싱가포르(17.0%), 홍콩(16.5%)보다는 높은 수준에서 법인세율이 형성되어있음.

[그림 18] OECD 국가 및 주요 아시아국의 명목법인세율: 2023년 (%)



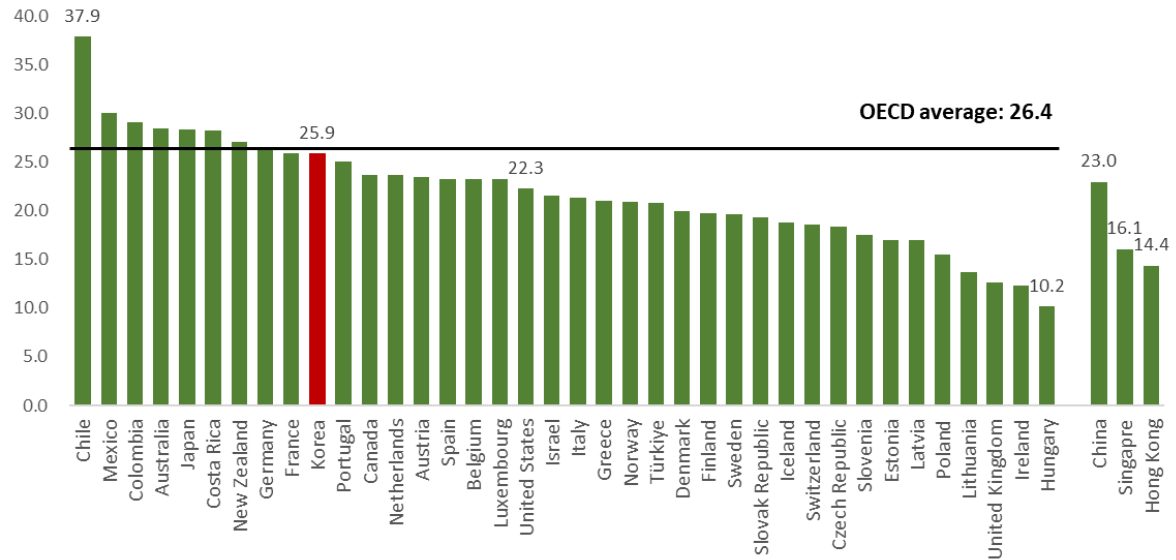
주: Combined corporate income tax rate 기준. China, Singapore, Hong Kong은 2022년 기준.
 자료: OECD, Corporate Tax Statistics

□ [그림 19], [그림 20]은 OECD 국가의 법인세 실효세율을 비교함.

- 평균실효세율(The effective average tax rate, EATR):
 - 세전 현금흐름과 세후 현금흐름의 순현재가치를 비교하여 측정
 - 경제학적 지대(rent)를 버는 투자 프로젝트에 대한 과세 효과를 측정
 - 다국적 기업의 투자 위치 결정에 영향을 미침(at the extensive margin)
- 2021년 기준 한국의 평균실효세율은 25.9%로, OECD 평균인 26.4%보다 다소 낮은 수준. 이는 일본(28.4%), 중국(23.0%)과 유사하고, 싱가포르(16.1%)나 홍콩(14.4%)보다는 높은 수준임.
- 한계실효세율(The effective marginal tax rate, EMTR): 투자자가 손익분기점에 도달할 때의 한계투자에 대한 세율을 의미
 - 사용자 자본 비용(the user's cost of capital)의 구성요소로서 자본 비용을 증가시키는 정도를 측정
 - 경제학적 지대가 창출되지 않는 경우의 자본 비용과 세전 이익이 동일해지는 수준에서 결정됨.
 - 다국적 기업의 투자 국가가 고정된 상태에서 투자를 확대 여부를 결정하는데 영향을 줌(at the intensive margin).
- 2021년 한국의 한계실효세율은 13.7%로 OECD 평균인 13.5%와 유사함. 주변 아시아 국가인 중국(9.6%) 싱가포르(9.0%), 홍콩(0.5%)과 비교 시 훨씬 높은 수준임.
- (참고) OECD의 국가별 실효세율 추정에 대한 더 자세한 설명은 Hanappi (2018)

참고

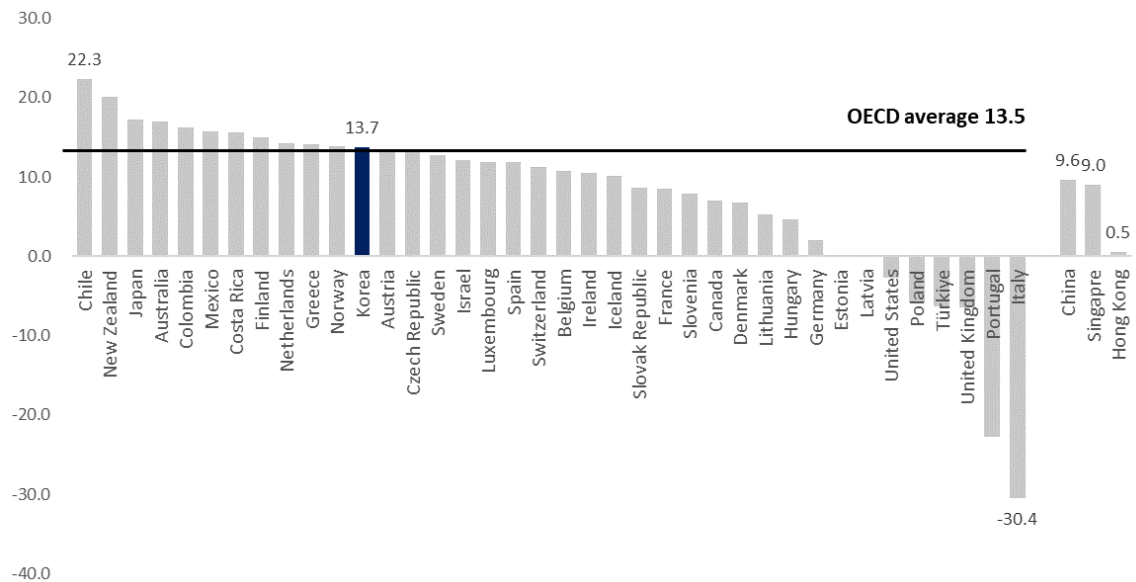
[그림 19] OECD 국가 및 주요 아시아국의 평균 실효법인세율: 2021년 (%)



주: Composite Effective Average Tax Rate 기준 (scenario: low interest and inflation rates).

자료: OECD, Corporate Tax Statistics

[그림 20] OECD 국가 및 주요 아시아국의 한계 실효법인세율: 2021년 (%)



주: Composite Effective Marginal Tax Rate 기준 (scenario: low interest and inflation rates).

자료: OECD, Corporate Tax Statistics

4. 세율인하 대 투자유인

가. 투자유인의 실효성에 대한 이론적 틀

□ 자본비용 공식에 따르면, 명목세율(t)은 기존투자 및 신규투자에 영향을 미치고, 세액공제(ITC)는 신규투자에만 적용됨

- 자본비용(COC; user's cost of capital)은 $[(R+d)(1-ITC-tZ)]/(1-t)$ 로 계산할 수 있음.
 - $R+d$: Required rated of return + rate of economic depreciation
 - ITC: The investment tax credit
 - Z : The present value of the depreciation allowances per dollar of investment
 - tZ : Tax savings on the depreciation allowances
- 기존 100대의 기계를 보유한 상태에서 신규로 10대의 기계를 들여와 생산한다면, 명목세율은 110대의 기계를 통해 창출한 이윤에 대해 매겨지지만, 투자세액공제는 10대의 기계 투자에 대해서만 적용됨.
- 순수한 이론적 관점에서만 볼 때, 투자유인이 세율인하보다 세수 비용이 작음. 그러나 실제 어느 쪽이 우월한지는 해당 시점의 정책 환경에 따라 달라질 수 있음.
 - 정책의 목적이 '투자 증대'에 있다고 했을 때, 투자에 영향을 주는 것은 실효세율이며 실효세율의 결정에는 명목세율과 투자유인이 모두 영향을 미침. 같은 조건이면 투자유인이 세율인하보다 비용 절약적(cost effective).
 - 정책 목적이 무엇이냐에 따라 최적 수단은 다를 수 있음. 예를 들어, 정책의 목적이 기업 세부담 자체를 낮춰주는 것이라면 법인세율 인하가 적절할 수 있음. 그러나 우리나라 법인세 부담은 소수 대기업에 집중되어 있기 때문에 신규투자가 아닌 기존투자까지 세금 혜택을 주면 '부과과세 논쟁'에서 비껴 가기 어려움.
- 앞서 언급했듯 지대에 대한 과세 여부도 양자의 선택에 영향을 줌. 즉, 투자유인은 한계실효세율에 영향을 미치는데, 지대에 대한 과세를 반영하는 것은 평균실효세율임.

□ 투자 유인은 강력한 투자 환경과 함께 잘 작동할 수 있지만 투자 환경이 약한 국가에서도 그 역할을 배제해서는 안 됨.

- Jun (2018)은 홍콩, 싱가포르, 한국의 사례를 비교하여 외국인직접투자 유치에 위한 조세 유인의 효과가 국가별 특성과 정책 우선순위에 따라 달라질 수 있음을 보임.
- 투자 유인은 투자 환경이 약한 국가에서도 효과적일 수 있고, 투자 환경이 좋은 국가에서 낭비가 될 수도 있음. 사실, 개도국에서 널리 퍼진 다양한 투자 유인 제공의 관행이 낭비나 남용이라고 단정지을 수 없음. 정책 시행의 어려움이나 취약한

투자 환경에서 비롯된 다양한 압력에 대한 정부의 합리적인 대응일 수 있음.

- 따라서 정부는 경제 환경이 변화함에 따라 지대의 원천, 비공식 부문의 규모와 같은 국가별 특성과 행정 능력 및 효율성과 같은 정책 요소를 고려하여 가장 비용효율적인 방식으로 조세 유인을 조정할 필요가 있음.

□ 지대가 특정 장소에서 창출되는 경우(location-specific rents), 기업들이 관련 장소를 벗어나면 지대를 얻을 수 없음.

- 투자 환경이 좋다면, 조세 유인이 투자를 증가시키는 데 있어 일부 효과를 가질 수 있지만, 낭비될 수도 있음. 기업의 입장에서는 유인이 없더라도 어차피 투자할 것이었으므로 조세 유인이 단순 보조금으로 인식될 가능성 큼.
- 만약 투자 환경이 열악하다면 이때 적절한 조세 유인 제공은 기업에 열악한 환경에 대한 보상 효과를 누리게 해줌으로써 투자 유치에 도움을 줌.

□ 지대의 원천이 장소와 무관하고, 기업의 고유 지식 및 기술에 의존한다면(firm-specific rents), 투자를 유치하기 위한 정부의 조세 유인 제공은 자국 투자 환경에 따라 다른 효과를 가짐([표 15]).

- 투자 환경이 우수한 경우, 조세 유인이 제공된다면 투자 증가에 유의한 정책 효과를 가질 수 있음. 이는 특히 한계에서(at the margin) 결정적인 역할을 함.
- 그러나 지대 잠재력도 좋지 않고, 투자 환경 또한 열등하다면 조세 유인을 제공하더라도 투자가 증가하지 않을 수 있음. 그러나 이 경우 세수 비용을 수반하지 않으며, 유인 장치는 투자자들에게 적어도 신호 효과(signaling effect)를 줄 수 있음.

[표 15] 지대 잠재력과 투자 환경에 따른 조세 유인 효과

	투자 환경 좋음	투자 환경 열악
지대 잠재력이 높음 (high rent potential)	어느 정도 효과적이지만 불필요할 수 있음 (infra-marginal subsidy)	한계에서(at the margin) 보상 효과(compensating effects)가 있을 수 있음
지대 잠재력이 낮음 (low rent potential)	한계에서(at the margin) 정책 효과가 있을 가능성 큼	정책 효과가 없지만 이에 따른 비용도 없음 장기적으로 신호 효과를 줄 수 있음

□ (한국의 투자환경) [표 16]에 따르면, 한국의 국가경쟁력 순위는 다른 아시아 국가 및 선진국과 비교했을 때 낮은 수준임. 정부에 대한 신뢰도는 과거에 비해 높아졌

- 음. 비공식경제는 GDP의 20%가 넘는 수준으로, 주변국에 비해 큰 규모로 추정됨.
- 스위스 국제경영개발대학원(IMD)은 기업인 설문 등을 바탕으로 매년 국가경쟁력을 4개 부문(경제 성과, 정부 효율성, 기업 효율성, 인프라)으로 나누어 평가하고 종합적인 국가경쟁력을 산출해 경쟁력 순위를 매김
 - 2023년 한국은 64개국 중 28위를 차지함. 이는 지난 해보다 한 단계 낮아진 것임.
 - 1위는 덴마크이며, 스웨덴은 8위, 미국은 9위로 나타남. 서구 국가들에 비해서도 순위가 낮지만, 아시아 국가인 싱가포르(4위), 대만(6위), 홍콩(7위) 등에 비해서도 국가경쟁력 순위가 낮음을 알 수 있음
 - 중앙정부를 신뢰하는가?에 대한 질문에 ‘그렇다’라고 대답한 국민의 비율은 45%로 과거에 비해 많이 높아졌음(2018년 39%, 2016년 24%). 그러나 여전히 스웨덴(67%), 덴마크(72%) 등 정부 신뢰도가 높다고 여겨지는 국가들에 비해서는 낮은 값을 가짐.
 - 비공식부문의 크기는 21.8%로, 주변 아시아국(싱가포르 10.2%, 홍콩 11.8%, 일본 10.8%) 및 주요 선진국(미국 5.7%, 스웨덴 10.7%)에 비해 높은 수준임.

[표 16] 국가경쟁력과 정부 신뢰도, 비공식경제

	한국	싱가포르	홍콩	미국	스웨덴	일본
Overall (순위, 2023)	28	4	7	9	8	35
Economic Performance	14	3	36	2	28	26
Government Efficiency	38	7	2	25	14	42
Business Efficiency	33	8	11	14	6	47
Infrastructure	16	9	13	6	4	23
중앙정부를 신뢰하는가? (신뢰한다고 응답한 비율, %, 2020)	45	-	-	46	67	42
비공식경제 (GDP 대비 %, 2017)	21.8	10.2	11.8	5.7	10.7	10.8

자료: IMD, OECD, Medina and Schneider (2020).

나. 한국의 조세지원 제도

- [표 17]은 우리나라의 조세지원제도 종류를 요약하고 있음. 연구 및 인력개발, 투자, 고용 등 성장을 위한 지원뿐만 아니라 중소기업 지원, 지역균형발전 등 형평성을 고려한 지원까지 다양하게 존재함.
- 이와 같은 감면, 공제 제도는 감면한도 혹은 최저한세 등의 제도로 인해 총 규모가 제한되고 있음.

[표 17] 분야별 주요 조세지원 종류, 2023년

중소기업 지원	중소기업 정보화 지원사업에 대한 과세특례 창업중소기업 등에 대한 세액감면 중소기업에 대한 특별세액감면 기업의 어려움제도개선을 위한 세액공제 등
연구 및 인력개발	연구개발 관련 출연금 등의 과세특례 기술이전 및 기술취득 등에 대한 과세특례 연구개발특구에 입주하는 첨단기술기업 등에 대한 법인세 등의 감면 창업기업 등에서의 출자에 대한 과세특례 벤처투자조합 출자 등에 대한 소득공제 외국인기술자에 대한 소득세의 감면 외국인근로자에 대한 과세특례
투자촉진	통합투자세액공제 영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제 고용창출투자세액공제 서비스업 감가상각비의 손금산입특례
고용지원	경력단절 여성 고용 기업 등에 대한 세액공제 근로소득을 증대시킨 기업에 대한 세액공제 청년고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제 고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제 통합고용세액공제 중소기업 취업자에 대한 소득세 감면 고용유지중소기업 등에 대한 과세특례 중소기업 사회보험료 세액공제
기업구조조정	창업자금에 대한 증여세 과세특례 기업의 승계에 대한 증여세 과세특례 법인전환에 대한 양도소득세의 이월과세 주식의 포괄적 교환·이전에 대한 과세특례 구조개선적립금에 대한 과세특례
지역균형발전	공장의 대도시 밖 이전에 대한 법인세 과세특례 수도권 밖으로 공장을 이전하는 기업에 대한 세액감면 등 행정중심복합도시·혁신도시 개발예정지구 내 공장의 지방 이전에 대한 과세특례

자료: 국가법령정보센터, 「조세특례제한법」

□ 가장 대표적인 제도로 투자 및 고용 관련 조세지원 제도가 있음. 해당 분야의 조세 지원들은 2020년 이후 산발적으로 존재하던 항목들을 통합·단순화하는 개정이 이루어져왔으며, 현재 통합투자세액공제 및 통합고용세액공제를 위주로 운영([표 18], [표 19]).

- 2020년 세법개정을 통해 종전 기업그룹이나 개별 시설별로 운용되던 투자관련 세액공제 제도를 ‘통합투자세액공제’로 통합한 바 있음. 2023년 현재 기본 공제율은 1~16%, 추가 공제율은 3~4%가 적용됨.
- 2023년 세법개정으로, 기존 고용 관련 4개의 개별 세액공제 조항(고용증대, 경력단절여성·육아휴직 복귀자, 정규직 전환, 사회보험료)을 ‘통합고용세액공제’로 통합한 바 있음. 인당 2023년 현재 400~1,550만 원의 공제가 가능.

[표 18] 통합투자세액공제

종전	2021.1.1.~
* 중소,중견기업 투자세액공제(1~10%) * 특정 시설(연구인력개발시설, 에너지절약시설, 환경보호시설, 직장어린이집 등) 투자 등에 대한 세액공제(1~10%) * 의약품 품질관리개선 시설투자세액공제(1~6%) * 신성장 기술 사업화시설 투자세액공제(5~10%) * 초연결네트워크구축을 위한 시설투자세액공제(3% 한도)	* 기본 통합투자세액공제 - 일반적 자산에 투자하는 경우: 1, 3, 10% - 신성장사업화시설에 투자하는 경우: 3, 5, 12% - 국가전략기술 사업화시설에 투자하는 경우 (2021.7.1.~2024.12.31.): 6, 8, 16% * 추가공제금액 - 직전 3년간 연평균 투자금액을 초과한 해당 과세연도의 투자금액× 3~4%

주: 동 세액공제 항목은 2021년부터 신설되었고, 공제율은 지속적으로 개정되었음. 이에 따라 본 표의 공제율은 2023년 현재 제도로 업데이트하였음.

자료: 국가법령정보센터, 「조세특례제한법」

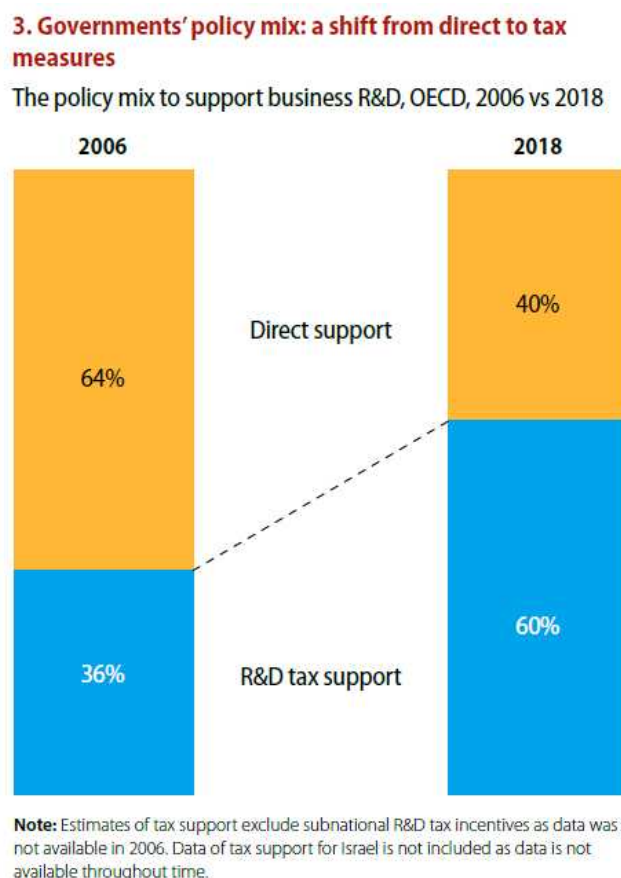
[표 19] 통합고용세액공제

종전	2023.1.1.~
* 고용증대세액공제: 고용증가인원×1인당 공제액(400~1,200만 원) * 경력단절여성 등 공제: 채용경력단절여성 인건비×15~30% * 정규직 전환공제: 정규직 전환인원×1인당 공제액(700~1000만 원) * 중소기업 사회보험료공제: 고용증가인원×사용자분사회보험료×공제율(50~100%)	* 기본 통합고용세액공제: 고용증가인원×1인당공제액(400~1,550만 원) * 추가 통합고용세액공제: 정규직전환 및 육아휴직복귀자 인당 900~1,300만 원 * 특례: 2023-2024 과세연도분에 대해서는 (1) 통합 고용세액공제, (2) 기존 고용증대 및 사회보험료 세액 공제 중 선택 적용 가능
적용기한: (고용증대) 2024.12.31. (경력단절여성 등) 2022.12.31. (정규직전환) 2022.12.31. (사회보험료) 2024.12.31	적용기한: (기본) 2025.12.31. (정규직전환) 2023.12.31

자료: 국가법령정보센터, 「조세특례제한법」

- 외부효과의 내부화나 시장의 비효율을 치유하기 위한 조세정책을 다룬 기존 문헌도 한국의 조세개혁에 시사하는 바가 있음.
 - 특히 혁신활동이 초래하는 정의 외부효과를 내부화하기 위한 방안으로 R&D 조세지원의 필요성이 널리 인식되어 왔으며 다양한 형식으로 제도화되어 있음.
 - 그런데 정작 혁신활동의 주축이 되는 창업기업의 경우 과세대상 소득이 없을 가능성이 높기 때문에 R&D 관련 조세혜택을 받기 어려울 수 있음.
 - 따라서 기존 방식과는 다른 형태의 조세지원 제공을 고려할 필요가 있음.
- [그림 21]을 보면, OECD 국가의 R&D에 대한 지원은 직접지원에서 세제지원 형식으로 변화해 왔다는 것을 알 수 있음. 이는 조세 인센티브의 역할을 강조한 것으로 볼 수 있음.
 - 구체적으로, 어떤 기준으로 조세지출 항목을 정비할 것인지에 대해서는 VI장에서 다룸.

[그림 21] R&D지원 방식의 변화



자료: OECD(2023)

5. 국제거래의 과세

- 법인과세의 장기적인 개혁 과제에서 고려할 점 중의 하나는 국제거래 증가 및 디지털화 추세에 맞춘 국제거래 과세방식 합리화임.
 - 전통적으로 국제 조세조약에서 과세권의 배분은 주로 투자소득에 대한 원천지국의 과세권을 제한하고, 사업소득에 대해서는 고정사업장이 존재할 경우 원천지국 과세권을 인정하는 형태임

- 다국적기업의 과세와 관련해 최근 국제적 관심이 높아지고 있는 분야는 생산 활동과 관계없이 이전가격 조작 등을 통해 세부담을 줄이는 국가 간 소득 이전 문제임. 이는 해당 국가의 과세베이스를 줄이는 효과를 갖기 때문에 2010년대에 들어 ‘BEPS(base erosion and profit shifting)’라는 구호 아래 국제기구들의 관심 영역으로 부상(OECD, 2013).
 - Cobham and Janský (2020)에 따르면 국제적 조세회피의 규모가 상당한 수준임을 알 수 있음([표 20]).
 - 국가간 세법 차이 등을 이용한 국제적 조세회피에 대한 대응 논의는 이미 1990년대부터 OECD를 중심으로 본격화됐지만 다른 분야와 달리 쉽게 국가 간 합의를 이루지 못하고 있었음.
 - 그 배경에는 금융이나 통상과 달리 조세제도는 각국 고유의 정치구조나 경제구조를 배경으로 발전한다는 점, 세금을 거두는 행위는 국가 주권 표현의 한 형식으로 간주된다는 점, 그리고 다국적기업의 활동 영역이 전통 제조업에서 무형자산 거래를 포함하는 첨단 서비스업으로 확장되어감에 따라 기존 법 규정을 적용하기 애매한 영역이 커졌다는 점¹³⁾ 등 다양한 이유가 존재.
 - 이전가격 조작 등을 통해 세부담을 줄이는 행위는 해당 국가의 과세베이스를 줄이는 효과를 갖기 때문에 많은 국가에서 정책적 관심을 보이고 있었음. 최근 들어 ‘BEPS(base erosion and profit shifting)’라는 구호 아래 국제기구들의 관심영역으로 부상(OECD, 2013).
 - 한국에서는 그동안 다국적기업의 조세회피 문제가 큰 관심을 받지 못했음. 이는 홍콩이나 싱가포르 등 다른 경쟁국들에 비해 GDP 대비 외국인투자 비율이 현저히 낮기 때문¹⁴⁾

13) 소위 구글세 문제나 최근 벌어진 EU와 Apple 간의 조세분쟁이 대표적인 사례이다.

14) UNCTAD의 외국인직접투자 통계에 따르면, 2018~2022년 기간 동안 홍콩과 싱가포르로 유입된 GDP 대비 외국인직접투자 비중은 평균적으로 각각 31.7%, 26.4%인 반면, 한국은 0.8%에 불과하다.

[표 20] 국제 이익 이전 및 세수 손실에 대한 기존 연구 추정치

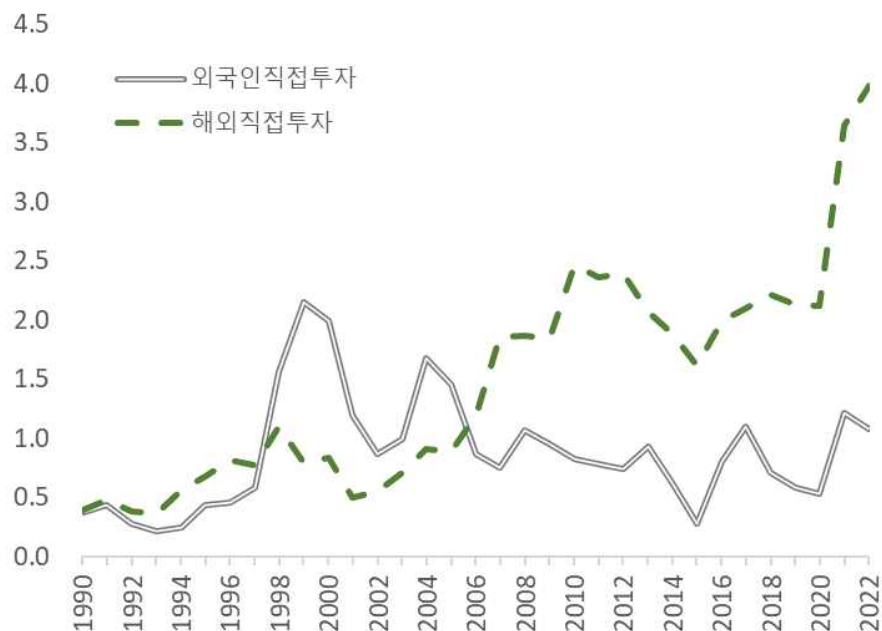
기존 연구	연간 법인세수 손실 추정치
IMF's Crivelli et al. (2016), Cobham & Janský (2018)	Long-run approximate estimates are \$400 billion for OECD countries (1 per cent of their GDP) and \$200 billion for lower-income countries (1.3 per cent) of their GDP.
UNCTAD (2015), Janský & Palanský (forthcoming)	Around 8 per cent of CIT, USD 200 billion in 2012 globally and USD 90 billion for lower-income countries.
OECD (2015b), Johansson et al. (2017)	USD 100-240 billion, or anywhere from 4-10 per cent of global corporate income tax (CIT) revenues in 2014. It ranges from 7.5 to 14 per cent of lower-income countries' CIT revenue.
Clausing (2016)	Between \$77 billion and \$111 billion in corporate tax revenue losses of US government due to profit shifting by 2012. Revenue losses total \$279 billion for a group of selected countries, 20 per cent of their total corporate tax revenues.
Cobham & Janský (2019)	As much as a quarter of the global profits of US multinationals may be shifted to locations other than where the underlying real activity takes place. This estimate amounts to some \$660 billion in 2012, or almost 1 per cent of world GDP.
IMF (2014)	5% of CIT in OECD and almost 13 per cent in non-OECD countries in 2012.
Tørsløv, Wier, & Zucman (2018)	They find that 40 per cent of multinationals' profits are artificially shifted to tax havens, i.e. more than 600 billion USD in 2015. They also estimate global corporate tax revenue loss around 200 billion USD per year (around 10 per cent of global corporate tax revenue).

자료: Cobham and Janský (2020) 재인용

- 국내 대기업 중심으로 생산기반을 형성한 한국의 경우 외국인투자에 대한 명목상의 조세지원은 존재하지만 실질적인 정책적 관심은 국내 기업에 집중되어 있었음.
 - 그런데 경제가 지속적으로 성장하며 외국인직접투자의 절대 규모 자체는 예전과 비교하기 어려울 정도로 커짐.
 - 이에 더해 새롭게 인식해야 할 문제는 상당수 국내 대기업들이 여러 나라에 걸쳐 생산 활동을 분산시킬 수 있는 다국적기업으로 성장했다는 점임.
- [그림 22]는 1990년 이후 한국의 해외직접투자과 외국인직접투자 금액의 GDP 대비 비중의 추이를 보여줌.

- 한국 기업의 해외직접투자는 2000년대 초중반 이후 급격한 증가세를 보였으나, 2008년 글로벌 금융위기를 겪으며 둔화되기 시작해 2010년 이후 본격적으로 감소하였음. 이후 2015년부터 완만한 증가세를 보이다 2020년 코로나19의 영향으로 감소했지만 최근 들어 급증세를 보이고 있음.
- 외국인직접투자는 1998년 이후 외국자본 유치 노력으로 빠르게 증가해 2004년에는 GDP의 1.7%까지 도달하였으나, 2006년 이후 다시 감소세로 돌아섰음. 2015~2017년에 다시 증가 추세를 보였으나 이후 코로나19가 발생한 2020년까지 실적이 감소하였음. 2021년에는 코로나19 팬데믹 등에도 불구하고 외국인직접투자 비중이 이전 연도에 비해 증가하였음.

[그림 22] 외국인직접투자액과 해외직접투자액 (GDP 대비 %, flows)



자료: UNCTAD

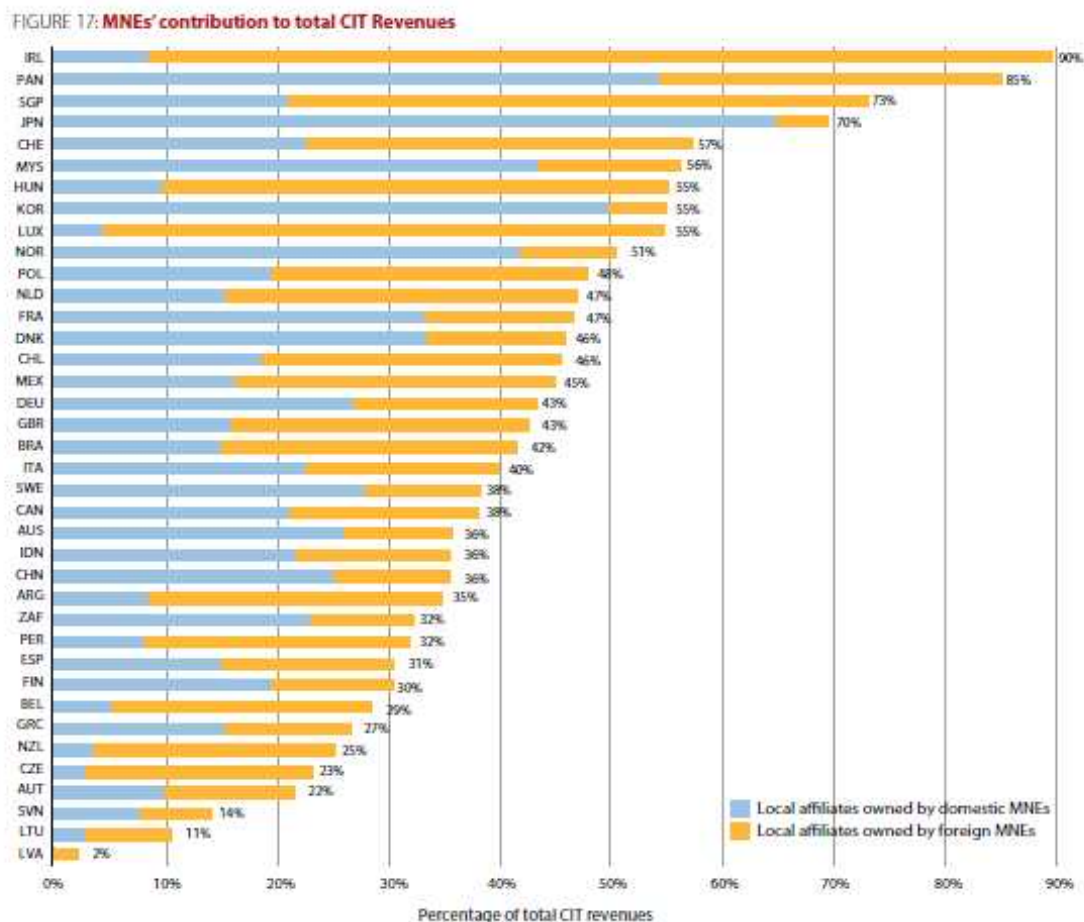
- 국제적 조세회피의 기본적인 형태는 이전가격 조작을 통해 소득은 가급적 저세율 국에서 창출되도록 하고, 경비는 고세율국에서 실현시킴으로써 세금을 절감하려 할 것임.
 - 과세당국은 부채(과소자본)나 R&D 경비가 특정 지역에 몰리는 것을 제한하거나 소득이 조세피난처로 이전되는 것을 방지하는 규정을 두려 할 것임.
 - 다른 한편으로 이런 소득이전 유인은 개별 국가로 하여금 국내 법정법인세율을 경쟁국 수준과 지나치게 차이나지 않게 하는 압력으로 작용할 수 있음.

□ 그런데 최근 들어 경제의 디지털화가 가속화되면서 다국적기업의 고정사업장이 없는 무형자산의 비중이 높아지고(Google, Apple, Amazon, Meta의 사업 내용 참조), 이들 자산의 이득에 대한 과세권 문제가 대두되기 시작함.

○ 디지털 경제는 고정사업장이 없이 국경을 초월하여 대규모 활동을 하는 점, 무형자산에 대한 의존도가 높은 점, 데이터 및 유저의 참여가 차지하는 역할이 크다는 점을 주요 특징으로 하고 있음(OECD, 2018)

□ [그림 23]은 각 국가의 법인세 중에서 다국적기업이 부담하는 법인세의 비중을 보여주고 있음. 우리나라의 경우 국내 법인세의 약 55%가 다국적기업이 부담하고 있는데, 이 중에서도 국내 다국적 법인이 내는 세금이 약 90%를 차지하고 있음. 나머지 10%는 해외의 다국적 법인이 한국에 내는 법인세에 해당함.

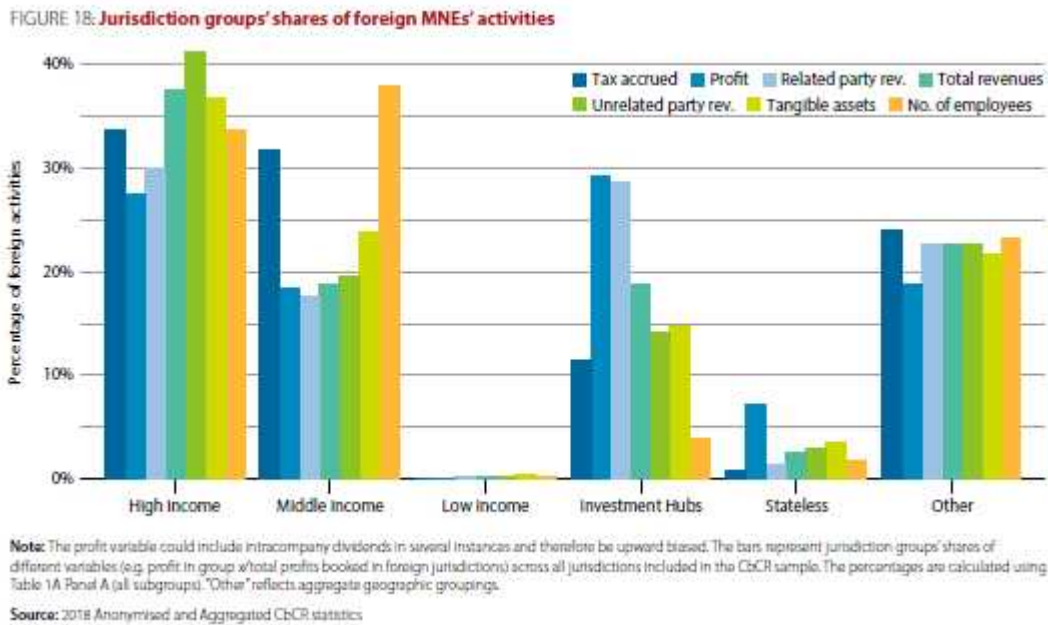
[그림 23] 다국적기업이 부담하는 법인세(총 법인세 대비 비중, %)



자료: OECD(2023)

- [그림 24]는 관할권 그룹에 따른 다국적기업의 해외 활동 분포를 세금 측면, 이익 측면, 자산 측면, 종업원 측면 등으로 나누어 보여주고 있음. 데이터에 따르면 직원, 유형 자산, 이익의 관할권 그룹 간 분포에 상당한 차이가 있음. 이는 수익이 보고되는 위치와 경제 활동이 발생하는 위치 사이에 불일치가 있다는 것을 보여주는 것임.
- 예를 들어, 고소득 및 중간 소득 관할권에서는 총 직원(각각 34%, 38%)과 총 유형 자산(각각 37%, 24%)이 이익(각각 27%, 18%)보다 높은 비중을 차지
 - 반면, 투자 허브에서는 평균적으로 다국적기업의 수익 비중(29%)이 직원 비중(4%)과 유형 자산 비중(15%)에 비해 상대적으로 높음
 - 고소득 관할권, 중간 소득 관할권, 투자 허브는 각각 발생 세금의 33%, 31%, 11%를 차지

[그림 24] 다국적기업 활동의 관할권 분포



자료: OECD(2023)

- OECD는 BEPS 프로젝트의 일환으로, Action1에서 디지털 환경 하에서의 과세문제를 다루고 있음. 이는 기존의 법인세가 ‘고정사업장’을 기반으로 이루어지는 점과 달리, 다국적기업의 수익창출 지역에 따라 과세권 배분을 검토하는 형태로, 전세계적으로 법인세가 도입된 이후 가장 근본적인 변화에 직면해 있다고 볼 수 있음
- OECD는 2019년 1월에 경제의 디지털화에 따른 과세상의 과제 해결과 관련된 ‘정

책 노트'(Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy-Policy Note), 같은 해 2월에는 보다 상세한 공공협의문서(Public Consultation Document: Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy)를 공표하였음.

- 이 공공협의문서에서는 경제의 디지털화에 따른 국제과세 과제의 해결 방안으로
 - ① 필라 1에서 시장국가에 초과이익을 배분하기 위한 과세권 배분원칙의 재검토,
 - ② 필라 2에서 HDB에 국한하지 않고 국제적으로 이루어지는 모든 비즈니스가 최저한세를 납부할 것을 제안하는 'GloBE 제안: Global Anti-Base Erosion Proposal'이 제시됨

- [부록]에서는 BEPS 프로젝트 전반에 대한 내용을 소개하고, OECD가 최근 디지털 환경 하에서의 과세 문제에 대한 가이드라인으로 발표한 시장소재국 디지털세와, 글로벌최저한세의 주요 내용과 쟁점을 간략히 살펴봄.

BOX. Auerbach (2021), The Taxation of Business Income in the Global Economy

- Auerbach (2021)은 디지털 경제 환경 하의 근본적인 법인세제 개혁의 대안으로, 다음 네 가지 옵션을 제안하고 있음.
 - 1. “anti-avoidance” rules: 전통적인 조세 시스템의 문제를 해결하기 위한 가장 흔한 접근법임. 이자비용공제 한도를 두는 것과 같은 것. 그러나 이런 규칙은 제도를 도입한 국가에 부정적인 영향을 미치기도 함. 예를 들어, 미국에서 생산하는 기업이 저세율 국가에서 이익을 보고하는 것을 더 어렵게 만들면 과세대상 이익이 다시 미국으로 이전되지만 동시에 미국에서의 실효세율이 높아짐. 해당 기업들은 미국 세율에 더욱 민감하게 생산 결정을 내릴 수 있음.
 - 2. patent boxes: 유럽에서 주로 사용. 지적재산권에 유리한 제도(favorable regime)임. 이는 지적재산권과 관련된 소득이 특히 세율에 민감하고 조세당국이 과세지역을 특정하기 어렵다면, 정부는 이런 소득에 대해 높은 세율을 부과하는 것이 어렵다는 점을 인정하고, 낮은 세율을 부과해야 한다는 것임. 정부의 이런 조치는 지적재산권 개발을 돕고, 긍정적인 생산성 파급효과를 미치기 때문에 정당화될 수 있음. 다만 이와 관련해 제기될 수 있는 문제는 조세경쟁을 포기하게 된다는 것임. 기업들은 이런 정부 정책에 대응해 지적재산권으로 얻은 소득을 세율이 낮은 곳에 위치시킬 유인이 있음. 그러나 기업이 조세 측면에서 유리하다고 본 장소에서 반드시 생산성 파급효과가 높을 것이라 보기 어려움. 그러므로 이 대안은 조세경쟁에 대한 근본적인 해결책은 아님.

- 3. separate taxes on receipts based on where companies' users are: 유럽에서 시작해 현재는 많은 국가들에서 논의됨. 미국의 빅테크 다국적기업의 고객들이 거주하는 곳에 기반해 새로운 별도의 과세를 하자는 것임. 이러한 세금에 대한 정당성은 구글, 페이스북과 같은 기업이 다양한 국가들에서 많은 사용자를 보유하지만 해당 국가들에 내는 전통적 소득세는 적다는 것에 있음. 그들은 전통적인 방식으로 생산을 하는 기업이 아니기 때문에 표준적인 소득세법에 따르면 소득세를 낼 게 없음. 그래서 각 국가들은 구글이나 페이스북 사용자들이 있는 곳에 세금을 부과하기 위해 디지털세(digital service taxes (DSTs))를 만들었는데 이것은 임시의 해결책임.
- 4. destination-based taxes: 전통적인 과세 접근법의 어려움에 직접 대응하는 것으로 destination-based taxes(소비지 기반 과세)를 적용하는 것임. 어떤 측면에서는 DSTs가 이러한 세금의 일종이지만, 근본적으로는 많이 다름. 이 아이디어는 회사가 어디에 거주(reside)하는지, 그들이 어디서 이익을 보고하는지, 혹은 어디서 생산하는지에 근거해 과세하는 것이 아니라, 매출이 어디에서 있었는지에 근거하는 것임. 왜냐하면 소비자들은 상대적으로 이동성이 적기 때문. 이 과세는 또한 국가간 세율 경쟁에 덜 민감하다는 장점이 있음. 왜냐하면 법인 거주지, 생산지, 혹은 이익에 대해 경쟁하는 것이 소비자들이 더 낮은 세율의 이득을 보기 위해 이동하려고 노력하는 것보다 더 강한 경쟁이기 때문.
 - 이미 존재하고 있는 소비지 기반의 과세제도는 바로 VAT임. VAT는 법인세와 다르게 세율 경쟁에 훨씬 덜 민감함.
 - VAT는 하향 추세를 잘 보이지 않는데, 이는 부가가치세가 소득과세가 아닌 소비과세라서 라기보다는, 소득이나 생산시설의 위치, 법인 거주지에 따른 과세가 아닌 소비지에 기반한 과세라서 그러함.

V. 재산과세

□ 재산과세의 주요 쟁점을 정리하고, 향후 정책 방향 제시

- (정책적 논점) 재산과세는 이론적 관점에서만 보면 ‘효율’, ‘형평’, ‘세수’의 기준에서 이상적인 과세베이스가 될 수 있음 (헨리 조지의 지대과세 이론 등). 그러나, 동시에 정치적 저항이 가장 강한 세금이기도 하기 때문에 대다수 국가에서 세수 비중 높지 않음.
 - 소득세, 소비세 중심으로 구성되어 있는 기존 세수구조 하에서 재산과세를 통해 추가적 세수를 확보할 가능성 검토
- (보유세-거래세 논쟁) 국제 비교 통계에 근거한 단순 논리가 아닌, 우리 고유의 제도적 특수성을 반영한 대안 마련 필요
 - 한국의 경우 부동산과 금융자산의 거래세 비중이 국제 평균에 비해 높음. 조세 저항 수준이 높은 상태에서 부동산 상승에 따른 수익에 대한 보유세 부과는 어려웠고 거래세가 유용한 세수 확보 수단이었음.
 - 이런 역사적 배경을 고려하지 않고 ‘국제 평균’을 적정 수준으로 여기는 것은 바람직하지 않음.
- (상속세, 증여세) 부의 이전 과정에 부과되는 세금이므로 조세회피가 쉽지 않고, 납세 발생 시점이 개별적이기 때문에 일반 재산세에 비해 조세저항 약함.
 - 상속세나 증여세의 경우 각국 고유의 제도적 특수성을 반영하는 측면이 커서 국가별 편차가 심한 편임. 따라서, 단순 국제비교보다는 우리의 경제 상황과 유사한 나라의 경우를 참고하는 것이 유용할 수 있음.
 - 나아가 재산과세의 큰 틀에서 이 세금들이 어떤 역할을 하는지 검토할 필요.
- (부유세) 유럽에서는 부유세(wealth tax) 실험을 한 차례 겪었고, 최근 시장주의 전통이 강한 미국에서도 부유세나 이에 준하는 파생적 세원(횡재세 등)에 대한 논쟁 활발
 - 한국에서는 종합부동산세 실험을 거치며 재산과세와 관련된 논점이 많이 부각됐지만 아직 제대로 된 이론적 쟁점 정리와 정책적 대안 부족한 단계.
 - 부유세는 부동산과 금융자산을 합산해서 과세하는 시스템이 정비되어야 하기 때문에 장기적으로 생각해야 할 정책과제임.
- (금융자산과 부동산) 기존의 재산과세 논쟁은 지나치게 부동산 중심으로 진행됨. 하지만 경제 수준이 높아질수록 부자들의 자산구성에서 금융상품의 비중 증가
 - 향후 한국형 ‘부유세’가 쟁점화되는 경우 이 두 유형을 합산해서 과세베이스를 설정해야 함.

1. 재산과세의 정책적 논점

가. 재산과세의 효율성과 형평성

- 효율과 형평의 관점에서 이상적인 세금은 주어진 세수를 거두는 과정에서 왜곡 효과는 없으면서 재분배 효과는 있는 경우임.
 - 효율 측면만 생각한다면 왜곡 효과가 없는 정액세가 가장 우월하지만 형평성 차원에서 정치적으로 수용되기 어려움.
 - 순수한 이론적 관점에서는 납세자의 능력에 따라 세율을 달리 매기는 ‘차별적 정액세’를 생각해볼 수 있지만 현실적으로 사람들의 능력에 대한 정보를 구할 수 없기 때문에 실현가능한 대안이 되기 어려움.
 - 대부분의 나라에서는 소득이 증가함에 따라 세율이 높아지는 누진소득세가 세제의 근간을 이루는 경우가 많음. 누진세는 재분배 효과는 있지만 자원배분의 효율을 해쳐 성장에 부정적 효과를 마침.
 - 자연 소비세 등 다른 세금으로 보완하게 되는데, 이런 경우 세제는 더욱 복잡해짐.
- (헨리 조지(Henry George)의 지대 과세 이론) 효율 비용은 작으며 형평의 가치까지 추구할 수 있는 좋은 세금을 찾는 과정에서, 경제 발전의 부산물인 불로소득 지주들의 지대를 과세하고 다른 복잡한 세금들은 다 없애자는 것이 이론의 골자임.
 - 효율 비용 최소화: 소득이나 소비에 대한 세금은 납세자들이 피해나갈 방도가 있지만, 토지는 움직일 수가 없으므로 효율 비용 문제가 사라짐.
 - 공평성 확보: 자신들의 노력이라기보다는 성장의 부산물로 생긴 부자 지주들의 불로소득에 과세함으로써 형평의 문제도 해결됨
 - 이후, 이런 관점은 세원 이동성이 약한 재산과세의 경우에도 적용될 수 있음.
- (조세저항과 조세전가) 재산과세의 경우 소득세나 소비세와 달리 당장 소득 흐름이 없으므로 저항이 강할 수 있음. 나아가 재산과세의 주 대상이 되는 부자들의 조세 회피나 조세저항 능력은 일반 납세자보다 우월함.
 - 지대 과세의 이론적 장점인 형평과 효율의 가치가 제대로 실현되려면 이것이 ‘피할 수 없는 세금’이어야 함.
 - 토지나 주택과 같은 부동산에 대한 세금의 경우 과세베이스가 고정되어 있어 세원을 감추거나 이동하는 식의 노골적인 회피가 어려움.
 - 세금을 피하기 위해 매각할 수 있지만 이 경우 양도소득세라 불리는 자본이득에 대한 세금 부담이 클 수 있음

- 그런데 주택이라는 과세베이스는 고정되어 있지만 주택에 부과되는 세금은 세입자에게 전가될 수 있음. 집 구매자는 주택 시장에서는 수요자, 전세 시장에서는 공급자의 역할을 함.
- 자본이득세의 경우 현금화된 경우에만 과세가 되고, 또 정권에 따라 바뀌는 경향이 있기 때문에 당장 매각이 필요한 경우가 아니라면 기다리는 방법이 있음. 이를 잠금 효과(lock-in effect)라 부름.
- 상속세 및 증여세는 부의 이전 과정에 부과되는 세금이므로 조세회피가 쉽지 않고, 납세 발생 시점이 개별적이기 때문에 일반 재산세에 비해 상대적으로 조세저항 약함.

□ (부유세) 재산과세의 한 형태라 볼 수 있는 부유세 혹은 순자산세(new wealth tax)는 한 때 유럽을 중심으로 유행했었으나 세월 이전 등 부작용이 커지면서 많은 나라에서 제도 시행을 중단하거나 축소하고 있는 추세임

- 1990년 기준 유럽 12개 국가가 부유세를 시행했으나 2020년 기준 노르웨이, 스웨덴, 스위스만 순자산에 대한 부유세 제도를 운영하고 있음 (업데이트 필요)
- 프랑스: 2018년 개인 순자산을 과세베이스로 하는 기존의 부유세(the wealth tax)를 폐지하고, 부동산부유세(the real estate wealth tax)를 신설함. 부유세 폐지 이유로는 자본의 높은 이동성에 따른 납세자의 탈세 및 조세회피 심화, 낮은 과세 기반으로 인한 소득재분배 기능 약화 등이 거론되고 있으며, 국가별 GDP 대비 부유세 수입은 0.1~1% 수준으로 낮은 편임.
- 미국: 2020년 대선에서 버니 샌더스(Bernie Sanders)와 엘리자베스 워런(Elizabeth Ann Warren)이 일정 자산 이상의 부자를 대상으로 하는 부유세 공약을 제시한 적 있음.
- 한국: 노무현 정부 시절 신설된 종합부동산세는 헨리 조지의 이념을 반영한 본격적인 부자 과세 시도라 할 수 있음. 헨리 조지의 토지세 이론의 배경이 된 토지 공개념도 덩달아 우리나라 정책 논쟁의 전면에 부상했음. 하지만 금융자산을 포함한 순자산세는 아니기 때문에 다른 선진국에서 시도하고 있는 부유세와보다는 일반 재산세에 가까운 유형임.

□ (세수 확보 효과) 소득세, 소비세 중심으로 구성되는 기존 세수구조 하에서 추가적 세수를 확보하는 수단으로서 재산과세를 고려할 수 있음

- 그러나 재산과세의 경우 조세저항이 크기 때문에 소득세나 소비세를 대체할 수준의 세수 효과를 갖기는 어려움. 이보다는 과세 형평성의 추구가 더 우선적인 과제일 것임. 이 경우 세금이 전가하거나 회피될 가능성을 염두에 두어야 함.

나. 재산과세의 비중: 한국 vs. OECD 평균

□ [표 21]은 우리나라와 OECD 국가의 조세구조의 추이를 보여주고 있음

- (구성) 우리나라의 과세베이스별 세수 비중을 살펴보면, 2020년 기준 소득과세는 총 조세의 약 60%를 차지하고 있으며, 소비과세, 재산과세 순임(각각 약 25%, 15%).
- (재산과세의 세부 구성) 재산과세 중 거래세의 비중이 절반 이상을 차지하며, 부동산보유세, 상속증여세 순으로 나타남.
- (OECD와 비교) 우리나라는 OECD에 비해 소득과세 및 소비과세 비중이 낮고 재산과세 비중이 높은 편임.
 - 2020년 기준, 총조세 대비 재산과세 비중의 OECD 평균은 5.7%임에 반해, 우리나라의 경우 14.2%로 2배 이상 큼.
 - GDP 대비 비중으로 비교하더라도 OECD 평균(1.9%)보다 높게 나타남(3.9%).
- (추이) 1990년 GDP대비 2.2%에서 2020년 3.9%로 증가하였는데, 부동산보유세(종합부동산세), 거래세(취득세) 모두 증가하였음.

[표 21] 조세구조 비교: 한국 vs. OECD 평균

	GDP 대비 %				총조세 대비 %			
	한국		OECD		한국		OECD	
	1990	2020	1990	2020	1990	2020	1990	2020
합계	18.6	27.7	30.8	33.6	100.0	100.0	100.0	100.0
소득과세	8.0	16.4	19.8	21.0	43.3	59.2	61.7	61.7
개인소득세	3.7	5.2	9.3	8.3	20.0	18.8	27.6	24.1
법인소득세	2.4	3.4	2.4	2.8	12.8	12.1	8.3	9.0
사회보장	1.9	7.8	7.1	9.2	10.1	28.0	21.8	26.6
주민세 ¹	0.1	0.1	0.4	0.5	0.4	0.3	1.2	1.4
기타	0.0	0.0	0.5	0.2	0.0	0.0	2.9	0.7
재산과세	2.2	3.9	1.7	1.9	11.8	14.2	5.5	5.7
부동산보유세	0.5	1.0	0.8	1.1	2.6	3.7	2.6	3.2
순자산세,부유세	0.0	0.0	0.2	0.2	0.3	0.0	0.7	0.6
상속세, 증여세	0.2	0.5	0.1	0.1	0.9	1.9	0.4	0.4
거래세(취득세등)	1.5	2.4	0.5	0.4	7.9	8.6	1.8	1.4
기타	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
소비과세	8.2	6.8	9.9	10.6	44.3	24.4	33.7	32.1
기타	0.1	0.6	0.4	0.2	0.7	2.1	1.6	0.5

주: 1. 주민세(payroll)는 OECD Revenue Statistics 과세분류상 '3000'번의 payroll taxes에 해당하는 세수를 의미하며, 우리나라의 경우 주민세 종업원분만 이에 해당함.

자료: OECD Revenue Statistics

2. 보유세-거래세 논쟁

가. 보유세와 거래세의 정책적 논점

- 보유세와 거래세에 대한 비교 시 각각의 이론적 특징과 우리나라의 제도적 환경을 포괄해서 판단해야 함. 무엇보다 세수 확보를 전제로 효율과 형평을 따지는 큰 틀에서 시작해야 함.
 - 예컨대 전체 세수에서 재산세 비중을 높이려 한다면 양자의 절대액이 모두 올라갈 수도 있음. 이 과정에서 둘 간의 비율이 바뀔 수도 있음. 하지만 이것은 다른 정책의 증상(symptom)일 뿐임.
 - 양자간 비율의 적정성에 대한 절대적 기준 없음. 국제비교 자료는 참고 자료일 뿐임.
- (보유세의 경제적 합리성) 보유세의 대명사인 재산세는 효율과 형평이라는 기본적인 평가 기준에 부합함.
 - 통상 세금에 따르는 비효율은 경제주체들이 행동을 바꾸기 때문에 발생하는데, 재산세는 다른 세금에 비해 상대적으로 피하기 힘들기 때문에 효율비용이 작다고 볼 수 있음.
 - 재산은 대표적인 부의 척도이기 때문에, 분배 정의의 관점에서도 바람직한 과세 대상일 수 있음.
- (보유세의 조세저항) 거래세는 뭔가를 사고파는 납세자 선택의 결과이지만, 보유세는 ‘가만히 앉아서’ 내는 세금이기 때문에 정치적 저항이 큼. 아무리 효율성과 형평성 관점에서 우월한 세금이라도 납세자 저항이 심하면 거두기 어려움.
 - 따라서 같은 액수라면 거래세로 거두는 편이 수월할 수 있음.
 - 그런데 앞서 본 바와 같이 우리나라 부동산 시장은 전세 시장이 발달된 특이한 구조이기 때문에, 주택 보유세의 상당 부분이 세입자에게 전가될 수 있음. 이 경우 효율비용이 발생할 수 있으며 동시에 형평성 논리도 약화될 수 있음.
- (거래세의 배경) 경제발전 초기에는 과세 정보가 충분하지 않아 선진국만큼의 소득세를 거두기 어려웠음. 또한 납세 의식이 높지 않은 상태에서 조세저항의 강도가 높은 재산과세를 강화하기가 쉽지 않았음. 자연 소득세에 비해 소비세, 보유세에 비해 거래세가 세수 확보의 중심이 되었음.
 - 과거의 우리 정부는 이런 실용주의적 접근법을 통해 성공적으로 세수 확보를 할

수 있었음.

- 특히 고도성장 과정에서 도시 집값이 꾸준히 상승하며 거래 빈도가 높아지자, 명목상으로는 ‘투기 억제’를 내세웠지만 실질적으로는 ‘투자 수익의 일부를 회수하는’ 성격의 거래세를 적극 활용했음.
 - 물론 거래세가 투기 억제에 효과가 있었다고 보기는 어려움. 어차피 세금을 내고도 수익이 남는다면 거래를 멈출 이유가 없기 때문임.

□ 조세는 역사성과 정치성이 강하기 때문에 단순한 국제비교나 선진국 경험을 근거로 정책 방향을 제시하는 데는 한계.

- 보유세의 경우 앞서 재산과세의 일반적인 장점과 단점과 동일한 차원에서 평가할 수 있음. 즉, 효율성과 형평성 차원에서는 우월적 측면이 있지만 조세저항이 강하므로 실질적인 세수 효과는 크지 않으면서 정치적 비용을 치를 수 있음.
- 거래세는 보유세(전가가 불가능한 경우)에 비해 형평성/효율성 관점에서는 열등할 수 있을지 모르지만 일종의 ‘피할 수 없는 세금’, 즉 거래를 하려면 반드시 내야 하는 세금이라는 측면에서 상대가격을 왜곡시켜 행동 변화를 가져오는 소득세나 소비세에 비해 효율비용이 높다 말하기 어려움.
- 특히, 소득세의 경우 조세정보나 조세저항의 문제가 걸림돌이 될 수 있지만 거래세는 이런 문제에서 상대적으로 자유로울 수 있다는 장점이 있음.
 - 실제 거래가 금융기관에 기록되는 한 (지하경제 거래가 아닌 한) 조세정보 문제는 없음.
 - 거래세도 세금이므로 저항이 없다고 볼 수는 없지만, 보유세나 소득세에 비해 약할 것임.

나. 한국의 보유세와 거래세 현황

□ 자산에 대한 과세는 보유세와 거래세로 구분 가능

- (보유세 종류) 자산에 대한 보유세는 지방정부에 귀속되는 재산세와 중앙정부가 세수입을 관리하는 국세인 종합부동산세가 있음.
- (거래세 종류) 재산을 거래할 때 내는 세금에는 자산을 취득할 때 내는 취득세나 등록세가 있으며, 주식을 사고파는 과정에서 부과되는 세금인 증권거래세가 있음. 또한, 부가 이전될 때 징수되는 상속세와 증여세도 거래세에 해당됨.
 - 재산을 처분할 때 납부하는 양도소득세의 경우 엄밀한 의미로는 소득과세의 일종으로 보는 것이 맞지만, 경우에 따라 재산 거래에 따르는 세금(거래세)에 준하는 세금으로 해석할 수도 있음.

- [표 22]는 한국과 미국, OECD 국가의 재산 관련 세수 비중을 비교하고 있음. 한국은 재산과세 비중이 OECD 평균보다 높으며, 보유세보다 거래세 비중이 높음.
- (재산과세 비중) 2021년 기준 한국의 재산과세-GDP 비율은 4.5%임. 이는 OECD 평균인 1.9%나 미국의 3.0%보다 높은 수준임. 전체 세수 대비로 보더라도, 한국의 비중은 15.1%로, OECD 평균(5.4%)의 세 배에 가까운 수치이며, 미국(11.4%)보다도 높음.
 - 양도소득세까지 포함하여 비중을 비교할 경우, 한국의 재산과세 및 양도소득세 비중은 GDP 대비 6.3%, 총조세 대비 21.0%임. 이는 OECD 평균인 2.1%, 6.1%에 비해 훨씬 높은 편이며, 미국(각각 4.1%, 15.6%)과 비교해보더라도 높게 나타남.
 - (보유세와 거래세) 2021년 총조세 대비 비중을 기준으로 비교하면, 한국의 보유세 비중은 4.0%이나 거래세 비중은 11.1%로, 거래세 비중이 보유세 비중의 3배에 가까움. GDP 대비 비중으로 보더라도 유사한 추이를 보임.
 - 반면 OECD 평균은 총조세 대비 보유세와 거래세 비중이 각각 3.3%, 1.9%이며, 미국의 경우 보유세 비중이 10.4%, 거래세 비중이 0.8%로 두 경우 모두 보유세의 비중이 거래세 비중보다 높음.
 - (거래세+양도소득세) 양도소득세 역시 부동산 거래의 결과로 발생한다는 점을 감안해 이 두 항목을 합친 결과를 [표 22]의 마지막 행에 추가하였음. 이 경우 역시 한국의 수치가 미국 및 OECD 평균보다 월등히 높게 나타남.

[표 22] 재산 관련 세수의 비중, 2021년

	GDP 대비 %			총조세 대비 %		
	한국	미국	OECD 평균	한국	미국	OECD 평균
재산과세 (A)+(B)+(C)	4.5	3.0	1.9	15.1	11.4	5.4
보유세 합계 (A)	1.2	2.8	1.1	4.0	10.4	3.3
부동산보유세	1.2	2.8	1.0	4.0	10.4	2.8
순자산세, 부유세	-	-	0.2	-	-	0.5
거래세 합계 (B)	3.3	0.2	0.6	11.1	0.8	1.9
상속증여세	0.7	0.1	0.2	2.4	0.5	0.4
기타 거래세(취득세, 등록면허세, 증권거래세 등)	2.6	0.1	0.5	8.7	0.4	1.5
기타 (C)	-	0.0	0.1	-	0.2	0.2
양도소득세 (D)	1.8	1.1	0.3	5.9	4.2	0.9
재산과세+양도소득세 (A)+(B)+(C)+(D)	6.3	4.1	2.1	21.0	15.6	6.1
(참고) 거래세 합계+양도소득세 (B)+(D)	5.1	1.3	0.8	17.0	5.0	2.4

자료: OECD, Revenue Statistics

BOX. OECD Revenue Statistics 통계에서 보유세·거래세 분류

□ OECD에서는 4000단위의 조세를 재산과세(taxes on property)라고 하며 해당 세목 및 편제는 다음과 같음. 재산의 소유·사용·이전행위에 대한 정기적 그리고 부정기적(non recurrent) 과세를 모두 포함하고 있음

[표 23] 재산과세에 대한 OECD 분류

	OECD code	한국	기타
재산과세	4000 Taxes on property	-	
부동산 보유세	4100 Recurrent taxes on immovable property	재산세(과세특례포함, 종부세, 주민세재산분), 지역자원시설세 부동산분	
순자산세, 부유세	4200 Recurrent taxes on net wealth	없음	개인이나 법인이 소유한 부에서 부채를 차감한 순부(net wealth) 또는 순자산(net worth)에 대해 정기적으로 중앙정부가 부과하는 순부유세
상속증여세	4300 Estate, Inheritance and gift taxes	상속세, 증여세	
거래세	4400 Taxes on financial and capital transactions	취득세, 등록면허세(등록분), 증권거래세, 인지세	금융 및 자본거래세
비경상세 (4510) 순부유세 (4520)기타	4500 Non-recurrent taxes (4510) on net wealth (4520) other non-recurrent taxes	없음	기타 장기·단기적 부담 및 조세
기타	4600 other	없음	

3. 상속세와 증여세

- 상속세와 증여세(상증세)는 부의 형성 과정에 영향을 미치는 점에서 중요한 세목이나 지금까지는 세수의 상대적인 비중이 작다는 이유로 분석이 많이 이루어진 편은 아님.
 - 상증세는 자산의 세대 이전 과정에서 경제주체의 의사결정에 영향을 줌. 상증세는 수평적, 수직적 형평성을 증가시키기도 하지만, 기업승계를 원활하게 하기 어렵게 만들면서 기업활동을 제약하는 요인이 될 수도 있음.
- 최근 경제성장의 주역이었던 재벌의 창업세대나 2세대들의 사망으로, 경영진의 세대교체가 일어나고 있으며, 이로 인해 최근 몇 년간 상증세수가 급격히 증가함. 2022년에는 14.6조원이 징수되면서 소득세, 법인세, 부가가치세 다음으로 많이 걷힌 세수가 되었음¹⁵⁾
 - 상증세수 추이(조원): ('16) 5.4 ('17) 6.8 ('18) 7.4 ('19) 8.3 ('20) 10.4 ('21) 15.0 ('22) 14.6
- 본 절에서는 상증세의 현황과 특징, 국제적 추이, 찬반 논거를 정리하고 주요 쟁점별로 고려해야 할 요소들에 대해 정리

가. 상증세 현황 및 특징

- [표 24]는 OECD 국가의 상증세 유무에 따른 분류를 보여주고 있는데, 2023년 기준 조사대상국(37개국) 중에서 상증세가 있는 나라는 약 2/3에 해당하는 23개국임
 - 상증세가 있는 국가 중에서 한국의 명목세율은 높은 편에 속함.
 - 세율도 국가별로 상당한 차이가 존재. 대부분의 국가는 누진 세율을 적용하지만 약 1/3은 고정 세율을 적용하며 세율도 매우 다양. 사망 시 부의 이전보다 증여가 우대 세제 혜택을 받는 경우가 많은 편이나, 증여에 대한 세금 처리도 국가에 따라 다름
 - 상증세 최고세율: (일본) 55% (한국) 50%(최대주주 할증과세시 60%), (프랑스) 45% (미국) 40% (영국) 40%

15) 보통은 소득세, 법인세, 부가가치세 다음으로 교통에너지환경세(2018~2022년 평균 14.3조원), 개별소비세(2018~2022년 평균 9.6조원)의 규모가 큰 편임. 최근 상증세 세수 증가는 자산가치 상승, 일부 고액 자산가들의 사망과 같은 우발요인(일시적 요인)에 기인한 측면도 존재함

- 상속세가 없는 국가의 경우, 대부분 있었다가 폐지.
 - 2000년 이후에 상속세를 폐지한 국가는 오스트리아, 체코, 노르웨이, 슬로바키아, 스웨덴.
 - 1980~2000년 사이에 상속세를 폐지한 국가는 이스라엘, 뉴질랜드.
 - 1980년 이전에 상속세를 폐지한 국가는 호주, 캐나다, 멕시코.
- 상속세나 증여세를 폐지한 국가 중에는 “상속세나 증여세”를 “자본이득세”로 변환한 경우가 많음. 즉, 상속받은 재산을 미실현된 자본이득으로 간주하고, 상속받은 시점이 아닌, 상속받은 재산을 처분하는 시점에 발생하는 이익에 과세함.
 - 스웨덴, 호주, 캐나다, 뉴질랜드 등은 상속세를 폐지하고 자본이득세로 전환

[표 24] OECD 국가의 상속세 유무에 따른 분류, 2023년 기준

상속세가 있는 나라 (23개국)	상속세가 없는 나라 (14개국, () 안은 폐지 연도)
미국(최고 40%), 한국(최고 50%), 벨기에, 칠레, 덴마크, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 룩셈부르크, 네덜란드, 폴란드, 슬로베니아, 스페인, 영국, 스위스(주마다 다름), 리투아니아(상속세 최고세율 10%, 증여분은 보통 과세소득에 포함됨), 아이슬란드(10%), 핀란드(최고세율: 친척 20%, 기타 30%), 콜롬비아(자본이득세, 15%)	호주(1979), 오스트리아(2008), 캐나다(1972), 코스타리카, 체코(2014), 에스토니아(부과된 적 없음), 라트비아(부과된 적 없음), 이스라엘(1980), 멕시코(1961), 뉴질랜드(1992), 슬로바키아(2004), 스웨덴(2004), 노르웨이(2014), 포르투갈

주: IBFD의 자료를 기초로 저자 정리. 각 나라의 상속세의 범주를 어떻게 보느냐에 따라 OECD 자료와 다를 수 있음. 예를 들면, 콜롬비아는 상속세는 아니지만, 그에 준하는 성격을 가진 자본이득세를 부과하고 있음. 이를 IBFD에서는 상속세를 부과하고 있는 것으로 분류하고 있으나, OECD자료에는 부과하지 않는 것으로 부과하고 있음. 포르투갈은 상속이나 증여에 대해 상속세가 부과되는 것은 아니지만, 인지세가 부과되고 있음. IBFD에서는 포르투갈을 상속세가 폐지된 나라로 분류하고 있으나, OECD에서는 포르투갈을 상속세가 폐지되지 않은 나라로 분류하고 있음. 라트비아의 경우 상속세는 부과된 적이 없지만, 증여세는 개인소득세 체계하에서 부과됨. IBFD에서는 라트비아를 상속세가 없다고 분류하고 있으나, OECD 자료에서는 증여세가 있는 국가로 분류함. 이와 같이 각 나라의 상속세의 범주는 다르게 취급될 수 있으며, 여기서는 일괄적으로 IBFD의 분류를 따랐음.; 단, 상속세 폐지 연도는 OECD(2021)을 참고하였음.

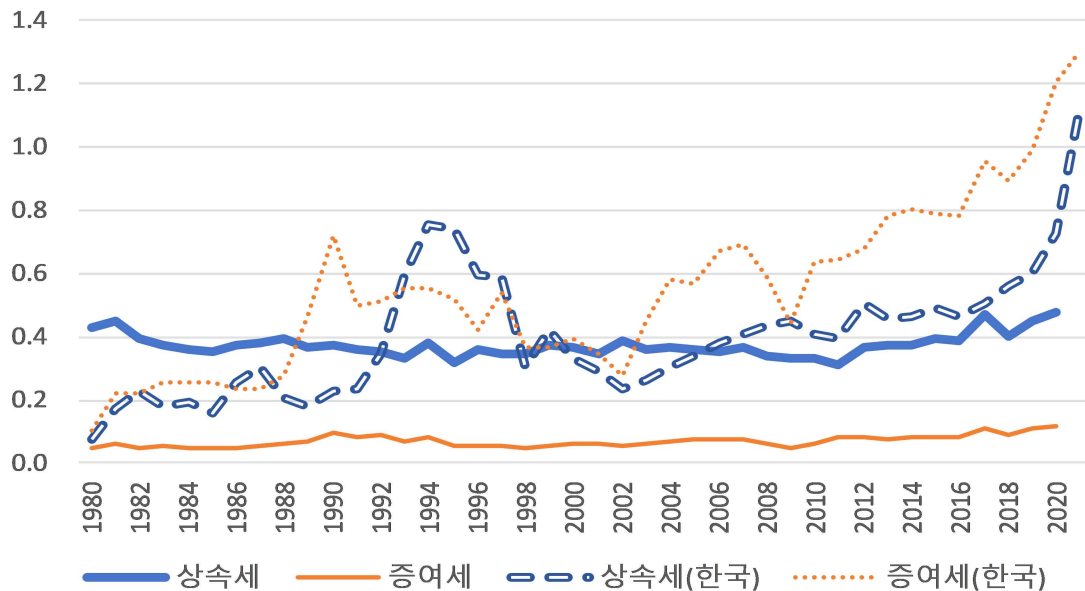
자료: IBFD Tax Database (접속일: 2023.7.26) ; OECD(2021)

□ 우리나라에서 상속세나 증여세가 세수에 미치는 기여도는 다른 국가에 대비해서는 상대적으로 높은 편임. OECD 평균과 비교할 때, 우리나라의 상속세가 총조세에서 차지하는 비중은 최근에 높아진 측면이 있는 반면, 증여세가 총조세에서 차지하는 비중은 꾸준히 높았음([그림 25]).

- 다음 그림을 보면 우리나라 상속세의 총조세 대비 비중은 1990년대 일부 시기를

제외하면 OECD 평균과 큰 차이가 나지 않는 편이고, 최근에서야 급증한 측면이 있음. 반면, 증여세는 전 기간에 걸쳐 OECD 평균에 비해 높은 편이었으며, 이 차이는 특히 2010년대에 들어서 더 두드러짐.

[그림 25] 상속세 및 증여세, 총조세 대비 비중의 추이: OECD평균 vs. 한국 (%)

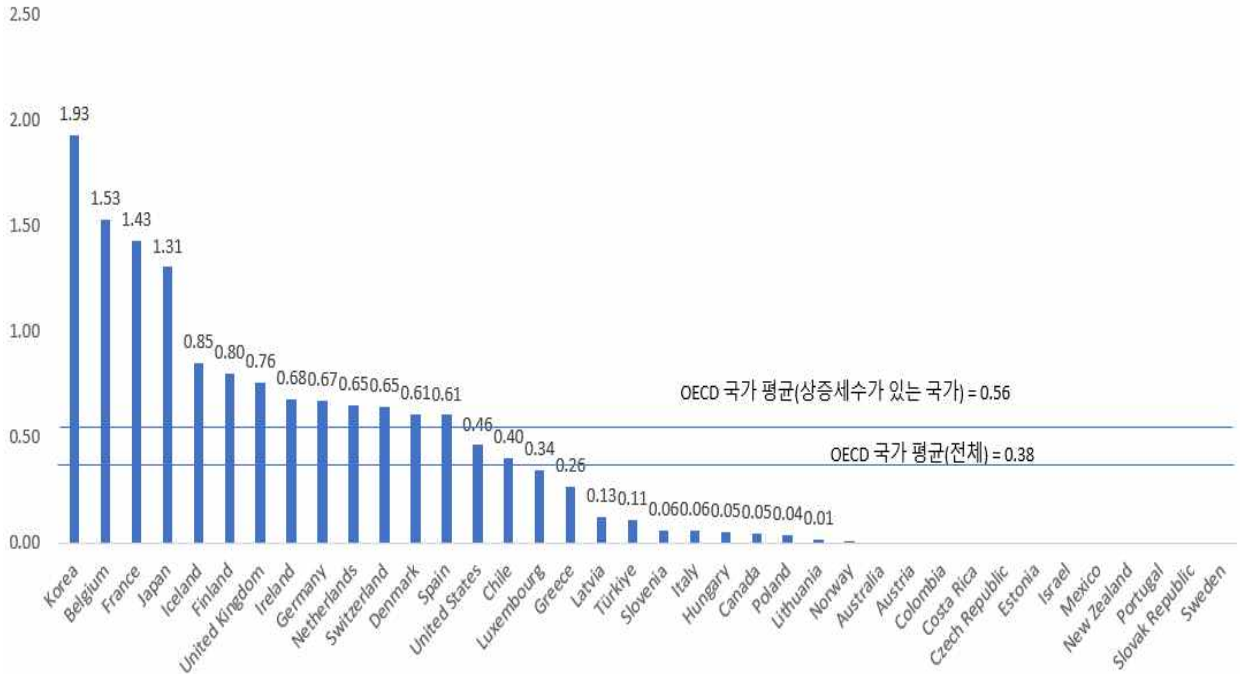


주: OECD는 2020년까지, 한국은 2021년까지 표기됨
 자료: OECD Revenue Statistics

□ OECD 국가 중 상속세 및 증여세가 총조세에서 차지하는 비중은 우리나라가 가장 높음([그림 26]).

- 전체 세수의 1%를 초과하는 국가는 OECD 국가 중 4개국(한국, 벨기에, 프랑스, 일본)임. 이는 상대적으로 상속증여세의 과세베이스가 넓고 세율이 높기 때문일 수 있음.
- OECD 국가 중 20개국은 총 세수에서 상속세, 유산세, 증여세가 차지하는 비율이 4분의 1 미만임.
- 호주, 에스토니아, 이스라엘, 멕시코, 뉴질랜드, 포르투갈, 슬로바키아, 스웨덴 등의 국가에서는 세수가 없음.
 - 해외에서 상속증여세 부담은 1970~1980년대에 낮아진 것임(1980년과 1988년 사이에 영국의 최고 한계세율이 75%에서 40%로 하락; 아일랜드의 경우 1984년 55%에서 2000년 20%로 하락, 2013년 33%로 상승).

[그림 26] OECD 국가의 상속증여세/총조세 비중, 2020년



주: OECD Tax Database의 4300번 항목(Estate, inheritance and gift taxes)에 대한 세수 자료임. 실제 상속세가 폐지된 나라로 분류되는 캐나다, 리투아니아, 노르웨이의 수치가 존재하는 이유는 “상증세”는 아니지만 “Estate, inheritance and gift taxes”로 분류되는 성격의 세목의 세수라고 할 수 있음
자료: OECD Tax Database

□ [표 25]에서 상속세수는 2017년 2.3조 원에서 2021년 6.9조 원으로 크게 증가하였는데, 이는 자산가치 상승 및 그에 따른 상속건수의 증가, 일부 고액 자산가들의 사망과 같은 우발요인 등에 기인.

- 상속세 과세가액(상속재산가액 - 비과세재산가액 - 상속세 공제 + 가산하는 증여 재산가액)은 2017~2019년 20조 원 내외에서 2020년 27.4조 원, 2021년 63.7조 원으로 급격히 증가.
- 사망자 중 피상속인의 비율은 2017년 2.4%에서 2021년 4.7%로 꾸준히 증가함.
- 자산종류별로 보면, 2021년의 경우, 유가증권이 가장 많은 비중을 차지하였으나, 그 이전의 경우 대체적으로 토지와 건물이 약 60% 이상을 차지하고 있음. 금융자산의 비중은 2021년을 제외하고 15% 내외에서 움직이고 있음.

□ [표 26]에서 보듯 증여세 역시 세수가 큰 폭으로 증가함. 2017년 4.4조 원에서 2021년 두 배에 가까운 8.1조 원이 징수됨. 증여세는 고액자산가들의 사망과 같은 요인에 영향을 받지 않음에도 불구하고, 세수가 큰 폭으로 증가하였음.

[표 25] 상속세 세수 (조 원, 명, %)

	2017	2018	2019	2020	2021
상속세 세수(징수)	2.3	2.8	3.2	3.9	6.9
(% of GDP)	0.13	0.15	0.16	0.20	0.33
(% of 국세)	0.88	0.96	1.07	1.37	2.02
상속세 세수(신고)	3.0	4.0	3.7	5.2	20.4
상속세 과세가액	17.0	21.1	22.0	27.4	63.7
피상속인수(신고)	6,970	8,449	9,555	11,521	14,951
사망자수(통계청)	285,534	298,820	295,110	304,948	317,680
피상속인/사망자	2.4	2.8	3.2	3.8	4.7
자산종류별					
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
토지	32.7	27.9	31.2	22.6	11.8
건물	27.5	27.8	32.1	38.9	23.9
유가증권	17.3	22.4	12.4	17.1	46.5
금융자산	16.3	14.8	16.5	14.4	8.9
기타상속재산	6.2	7.1	7.8	7.0	8.9

주: 위 표의 “신고” 금액은 각 연도에 신고한 것을 기준으로 함. 신고금액과 징수금액은 분납 등으로 인해 발생.
자료: 국세청, 국세통계연보

[표 26] 증여세 세수 (조 원, %, 만 건)

		2017	2018	2019	2020	2021
증여세	세수	4.4	4.5	5.2	6.5	8.1
	(% of GDP)	0.24	0.24	0.27	0.33	0.39
	(% of 국세)	1.67	1.54	1.76	2.27	2.34
신고	건수(만 건)	12.8	14.5	15.1	21.5	26.4
	증여재산가액	33.1	35.9	40.3	56.7	69.8
	신고세액	4.0	4.5	4.9	6.9	8.4
결정	건수(만 건)	14.6	16.0	17.0	18.3	27.6
	증여재산가액	41.0	47.6	52.0	51.2	81.7
	결정세액	4.8	5.3	5.6	5.6	9.0

주: 위 표의 “신고” 금액은 각 연도에 신고한 것을 기준으로 함.
자료: 국세청, 국세통계연보

□ 이처럼 다른 국가에 비해 상대적으로 우리나라에서는 중요한 위치를 가진 상속세가 세수 증대, 불평등 문제 해결, 효율성 개선에 어떤 역할을 할 수 있는지에 대해 논의하기 위해서는 다음과 같은 요소들을 고려하여야 함

- 일반적인 과세 설계의 원칙: 능력원칙 외에 사회에서 받은 혜택이 많다면 돌려주는 것이 정당하다는 편익원칙, 세금이 초래할 수 있는 자원 배분 왜곡의 크기, 정치적 저항의 강도와 이를 극복할 방안 등 다양한 기준을 체계적으로 고려해야 함.
- (병목 과세) 건물주나 집주인이 임대료를 올리는 식으로 세금을 전가하거나 집합적인 조세저항이 가능한 부동산 과세와 달리, 상속세는 전가가 어려운 ‘피할 수 없는 세금’ 성격이 강함.
 - 대부분의 정부는 몇 안 되는 ‘병목 과세’를 놓치지 않으려 함. 그 대표적인 사례가 항만이나 공항을 이용해야 하는 수입 및 수출 물품에 세금을 매기는 것임. 그러나 무역자유화의 여파로 관세 수입은 이미 많이 감소했음. 남은 ‘병목 과세’는 상속세 정도임.

□ (조세저항) 상속세도 재산과세이므로 당장 현금 마련이 어려울 수 있으나, 조세저항의 강도는 일반 재산세나 증부세보다 약할 수 있음.

- 상속은 개별적으로 발생하는 사안이기 때문에 집합적으로 힘을 모을 여지가 덜함.

나. 상속세 찬반 논거

□ 상속세는 자산의 세대 이전 과정에서 경제주체의 의사결정에 영향을 줌. 상속세는 수평적 수직적 형평성을 증가시키기도 하지만, 기업승계를 원활하게 하기 어렵게 만들면서 기업활동을 제약하는 요인이 될 수도 있음. 여기서는 상속세의 찬반 관련된 논거를 정리함¹⁶⁾

16) OECD (2021), Mirrlees et al. (2011)의 논의를 주로 참고하였음.

(1) 상속세 부과에 대한 반대 논거

□ 효율비용 및 부의 축적에 미치는 영향에 대한 문제

- 이론적으로 상속세는 상속인의 행동에 영향을 미침. 상속인은 재산의 일부가 피상속인에게 전달되지 않을 것이라는 사실을 알기 때문에 생전에 저축을 줄일 수 있음(대체 효과). 반면, 상속인이 다음 세대에 일정 금액의 부를 물려주려는 의도를 갖고 있다면, 생전에 더 많이 저축할 수도 있음(소득 효과; Joulfaian, 2016).
 - 상속세가 상속인의 부의 축적에 미치는 영향에 대한 실증 문헌은 제한적이며 일반적으로 부정적이지만, 그 효과는 작음. Holtz-Eakin and Marples (2001), Slemrod and Kopczuk (2000), Joulfaian (2006)은 상속세율에 대한 과세 대상 재산의 탄력성을 0.1에서 0.2 사이로 추정(한계세율이 1% 증가하면 재산이 0.1에서 0.2% 감소한다는 의미)¹⁷⁾
- 혹은 상속인은 생전에 자산을 이전할 경우 사망 시 자산을 이전할 때보다 세금이 적게 부과되는 국가에서는 자산을 더 일찍 이전하려고 할 수도 있음(Niimi, 2019). 또한 잠재적인 상속인은 과세 대상이 되는 형태로 부를 축적하는 대신 자녀의 교육에 더 많은 투자를 선호할 수도 있음.

□ 이중과세 문제

- 상속재산이 이미 세금을 낸 소득이 축적되어 형성된 것이라면 상속세는 이중과세로 여겨질 수 있음. 보통 재산 형성 및 축적과정에서 소득세와 보유세(재산세)를 납부함.
- 상속세가 이중과세로 여겨진다면 피상속인은 다음과 같은 질문을 할 수 있음. ‘왜 나의 전 재산을 자식에게 물려주지 않고 내가 죽기 전에 다 소비하도록 조장되어야만 하는가?’(Mirrlees et al., 2011)
- 즉, 피상속인이 자신이 원하는 사람에게, 이미 세금을 낸 소득으로 축적된 자신의 재산을 조세부담 없이 상속할 수 있어야 함.

□ 기업 승계 및 기업가정신에 대한 부정적 영향

- 기업 활동을 위한 '종자 자본'의 원천이 될 수 있기 때문에 상속세는 상속인의 기업가 정신을 저하시키고, 상속인이 사업을 시작할 확률을 낮출 수 있음(Burman et al.,

17) Slemrod and Kopczuk (2000), Joulfaian (2006)의 연구는 부동산 세금 데이터에 의존하기 때문에 실제 부의 축적 효과를 조세 회피 행위와 명확하게 구분할 수 없다는 한계가 존재. Holtz-Eakin and Marples (2001)의 연구는 실제 자산 데이터를 사용하지만, 그들의 추정치는 유산세의 영향을 가장 많이 받는 가장 부유한 가구를 포함하지 않고 있다는 한계가 존재

2018). Holtz-Eakin et al. (1994)도 상속 규모가 상속인이 기업가가 될 확률에 상당한 영향을 미친다는 실증분석 결과를 제시

- 사업주가 세금을 납부할 충분한 유동 자산이 없는 경우 상속세는 기존 사업을 양도할 때 위태롭게 할 수 있음. 특히 중소기업의 경우 유동성 위기에 직면할 위험이 더욱 높음. 중소기업은 대기업에 비해 가족경영 비율이 높고, 그에 따라 상속세의 영향을 더 많이 받음(Redonda, 2017). 또한 중소기업은 신용시장에 접근하는데 제약이 더 큼(Tsoutsoura, 2015). 우리나라에서도 상속세 납부를 위해 지분을 매각하는 사례가 여럿 존재함(락앤락 사례 등).
- 이는 상속세를 폐지하지 않더라도, 납세자가 유동성 문제를 극복할 수 있도록 돕는 조치를 마련할 필요가 있다는 점을 시사

□ 조세회피 문제

- 상속세는 일종의 병목과세에 해당하기는 하지만, 생전에 이를 대비한 조세회피 전략을 구사하는 것이 어느 정도 가능함. 이러한 전략에는 살아 있을 때 부를 증여하는 것, 재산을 면제 또는 감면 혜택을 받는 자산(예: 사업 및 농장 자산)으로 전환하는 것, 신탁, 자선 유증에 대한 공제, 관대한 평가 할인을 이용하는 것 등이 포함됨(Kopczuk, 2013; Schmalbeck, 2001).

(2) 상속세 부과에 대한 찬성 논거

□ 기회의 평등

- 기회의 평등 관점에서, 상속과 증여는 사람들이 직면하는 기회 사이에 격차를 만들 수 있음. 부의 이전은 수령자에게 개인적인 노력과 무관하게 유리한 출발점을 제공할 수 있음(Alstott, 2007; Boadway et al, 2010), 즉, 노력없이 받은 상속에 대해서는 과세를 해야 함. 사회 정의의 관점에서 기회의 평등을 강조하는 것.
- 일부 추정에 따르면 전체 부에서 상속이 차지하는 비중은 서구 국가에서 30%에서 60% 사이로 다양함(Wolff, 2015; Piketty and Zucman, 2015). 최근 수십 년 동안 일부 국가에서는 전체 가계 자산에서 상속 자산이 차지하는 비중이 증가했으며, 앞으로 상속 자산의 수와 가치는 더욱 증가할 것으로 예상됨(다음 BOX 참고).
- 상속세와 증여세는 부의 집중을 완화하고, 수증자가 통제할 수 없는 요인들을 보정함으로써 개인 간 경쟁의 장을 평준화하여 기회의 평등을 증진하고 사회적 이동성을 개선하는 데 기여할 수 있음. Piketty et al. (2023)은 능력주의 관점에서 상속받은 부는 근로소득이나 자수성가한 부보다 더 높은 세율로 과세해야 한다고 주장

- Piketty and Saez (2013)은 각 세대가 상속을 주고받는다라는 점을 고려해, 유산(bequests)에 대한 세금의 탄력성이 낮고, 유산 집중도(bequest concentration)가 높으며 사회가 주로 소액 유산을 받는 사람들에게 관심을 갖는 경우, 최적의 상속세율은 최대 50~60%로 추정

□ 수직적, 수평적 형평성 증대

- 상속세는 수평적 형평성을 높일 수 있음. 수평적 형평성 원칙에 따르면 동일한 소득이나 자산을 받는 사람에게는 비슷한 세금이 부과되어야 함. 따라서 타인으로 부터 소득의 형태로 이전을 받았는지, 증여나 상속의 형태로 이전을 받았는지에 따라 동등한 상황에 있는 사람들의 세금 부담에 차이가 있어서는 안 됨. 즉, 상속세는 상속과 근로 또는 저축으로 인한 소득 간의 공평한 경쟁을 위해 정당화될 수 있음
- 상속세, 특히 누진세는 수직적 형평성을 제고하는 데도 도움이 됨. 수직적 형평성 원칙에 따르면, 납세 능력이 더 큰 납세자는 상대적으로 더 많은 세금을 납부해야 함. 상속세는 특히 누진세율로 부의 이전에 과세함으로써 더 많은 부를 물려받는 사람이 더 많은 세금을 납부하도록 함. 실제로 상속세는 각국의 조세제도에서 가장 누진적인 요소 중 하나이지만(Piketty and Saez, 2007), 상속세와 증여세가 설계되는 방식에 따라 실질적인 누진성은 낮아지는 경우가 많음
- 일부에서는 부의 이전을 받는 사람이 소득을 얻는 사람보다 더 잘사는 것으로 볼 수 있기 때문에 부의 이전을 근로소득보다 더 무겁게 과세해야 한다고 주장하기도 함. Batchelder (2020)는 최근 상속을 수령자의 과세 대상 개인 소득으로 간주하여 미국 유산세 개혁을 제안했지만, 고액 상속은 근로소득보다 높은 세율로 과세해야 한다고 주장
- 실제로 유산을 받는 사람은 유산을 받기 위해 여가를 포기할 필요가 없기 때문에 기회비용이 발생하지 않기 때문에 일을 해서 같은 금액을 모으는 사람보다 더 유리함. 게다가 상속을 많이 받는 사람은 일반적으로 다른 경제적, 사회적 혜택도 누리기 때문에 근로소득보다 높은 세율로 상속세를 과세해야 한다는 주장이 힘을 얻을 수 있음(Batchelder, 2020).

□ 상속세가 가업승계에 부정적인 영향을 미친다는 근거가 부족함

- 상속세는 세금 설계에 따라 가업 승계에 부정적인 영향을 미칠 수 있지만, 동시에 숙련도가 낮은 상속인에게 자본을 잘못 배분할 위험을 줄일 수 있음.
- 나아가 오늘날 기업가들은 은행에서 대출을 받거나 벤처 캐피탈을 통해 자본을 조달하고 사업을 시작하는 것이 예전보다 쉬워졌기 때문에 상속을 받는 것과 창업

사이의 연관성이 약해졌을 수 있음(OECD, 2021).

- 상속인이 경영하는 기업의 성과가 저조하다는 증거로 인해 일부에서는 가업 승계를 지원한다는 목표 자체에 의문을 제기하고 있음. Bennedsen et al. (2007), Bloom and Van Reenen (2007), Pérez-González (2006), Villalonga and Amit (2006) 등이 이에 대한 실증분석 결과를 제시. 단, 이와 같은 실증분석 결과는 미국, 프랑스, 독일, 영국, 덴마크 등을 대상으로 한 것임을 고려할 필요

□ 부의 집중이 가져오는 부의 외부효과

- 높은 부의 집중이 사회 전체의 복지에 부정적인 영향을 미치는 것으로 밝혀진다면, 상속세를 통해 부의 집중을 억제하는 것이 최적의 조세 구조의 일부가 될 수 있음 (Kopczuk, 2010). 다만, 이러한 이유로 상속세를 정당화하기 위해서는 부의 소득이나 소비가 아닌 세대 간 부의 이전이나 부의 집중으로 인해 직접적으로 발생하는 외부효과를 파악하는 것이 필요

다. 주요 정책 현안

- (가업 승계) 자수성가로 이룬 가업을 승계하는 경우 우리 정서나 경제 여건에 맞는 상속세 조정이 가능할 수 있음. 그러나 불로소득으로 졸부가 된 건물주의 자식이 상속재산으로 다시 불로소득을 불려가는 세상은 공정하지 않음. 일반 재산세로 충분한 과세가 되지 않는다면 얼마든지 상속세라는 병목 과세를 생각해볼 수 있음.

- 나아가 가업 상속의 경우, 재벌 승계에서 나타났듯, 기업의 주인이 특정 개인이나 사회냐의 문제로 이어질 수 있음. 이 경우 기업이 성장 과정에서 사회의 도움을 얼마나 받았느냐가 핵심 사안임. 기업의 주인이 왜 창업자 자손이어야 하느냐는 질문도 가능하지만, 이는 상당부분 특정 국가의 국민 정서와도 결부됨.
- 나아가 상속세가 기업가정신에 주는 영향도 논쟁이 될 수 있는데, 이 경우는 정직한 노력의 결과인 좋은 지대와 단순 불로소득형 지대를 구분하는 데서 해법을 찾아야 함.

- (부동산 과세에 대한 과도기적 대안) 기존 상속세나 증여세를 활용하는 것임. 법정 상속세율은 그대로 두더라도 창업 유인이나 기업가 정신을 해치지 않는 방향으로 공제 항목을 조정할 수 있다면, 기존 부동산 불로소득 과세의 과도기적 대안이 될 수 있음.

- 우리 사회가 권장해야 할 ‘좋은 지대’의 경우: 실사 상속 과정에서 병목 과세가 가능

하다 하더라도 일정 부분 혜택을 줄 수 있음

- 불로소득형 재산의 상속: 수익자부담 원칙에 근거한 사회적 책임의 차원에서 평가하는 것이 바람직

□ (상속세 다른 평가 기준) 물론 기존 상속세를 평가하는 데는 다른 기준들도 적용되어야 할 것임.

- 명목세율은 높지만 공제제도를 통해 실효세율을 조정할 수 있음. 그런데 공제 금액이 명목 수치로 책정되어 있어 물가 상승이나 자산 가격 상승이 실효세율을 올리는 문제가 있음.
- 특히 부동산 가격의 상승이 가팔라지며 과세 대상이 빠르게 늘어난다는 문제가 있음. 이는 상속세를 부자 과세로 생각할지 여부와 결부됨.
- 또한 재산세나 종부세, 그리고 증여세와의 연관 관계도 더 따져볼 필요가 있음. 세금으로 인한 행동 유인 변화는 가능하면 줄이는 것이 효율성 측면에서 바람직하기 때문임.
- 현금주의로 과세되는 주식이나 재산의 자본이득에 대한 과세도 상속세 설계에 참고할 필요가 있음.

□ (상속세제의 취득과세 형태로의 개편) 현재 우리나라의 상속세는 피상속인이 상속한 유산액을 기준으로 과세하는 유산과세형을 채택하고 있는 반면, 증여세는 상속인의 취득자산에 대해 과세하는 취득과세형을 채택하고 있음. 상속세와 증여세간의 과세체계를 맞추고,¹⁸⁾ 공평과세를 실현한다는 측면에서 취득과세 형태의 개편을 고려할 수 있음. 그러나, 과세의 중심이 피상속인에서 상속인으로 바뀐다는 점에서 다양한 법적 쟁점이 제기될 수 있으므로, 보다 많은 법률적 검토가 필요할 것으로 보임.

- 유산과세형: 피상속인의 유산 총액에 대하여 과세하는 방식임.
 - 상속인은 상속재산 중 각자가 받았거나 받을 재산을 기준으로 부담비율에 따라 계산한 금액을 상속세로 납부할 의무가 있음.
 - 공동상속의 경우에도 분할 전의 유산총액에 대해 누진세율로 과세함. 따라서 취득과세형에 비해 상대적으로 세수가 많이 건힘.
 - 납세의무자는 각 상속인이 아닌, 피 상속인의 인격대표자임. 상속인이 각자 받았

18) 상속세와 증여세의 기본 과세 대상은 '부의 이전'이라는 행위로 동일하다. 다만 부의 이전 시점에 차이가 있을 뿐이다. 때문에 상속세와 증여세를 동시에 도입하고 있는 나라들은 대부분 같은 세율 체계를 가지고 있다.

거나 받을 재산을 한도로 연대하여 납부할 의무가 있음. 따라서 관할 조세당국은 1회만 과세하면 되므로 세무 행정이 용이함. 또한 상속세 부담 회피가 상대적으로 어려움

- 반면, 피상속인의 상속재산을 기준으로 과세액이 결정되기 때문에, 상속인의 담세능력을 고려하기 어렵고, 공동 상속인들이 서로 다른 지분을 상속받더라도 같은 한계세율이 적용되는 단점이 존재.
- 취득과세형: 상속인의 취득재산(유산 취득가액)에 대하여 과세하는 방식. 즉, 공동상속의 경우, 분할된 각 상속인의 유산취득가액에 각각 누진세율로 과세
 - 상속인의 수가 많을수록 세부담이 감소하기 때문에 위장 상속 분할 등을 통한 조세회피 가능성 증가. 반면, 재산분할이 장려되므로, 부의 집중을 감소시킬 수 있다는 장점도 존재. 나아가 취득재산에 해당하는 만큼 세금을 내기 때문에, 공평과세에 있어서 더 합리적일 수 있음.
 - 현재 우리나라는 증여세를 취득과세 방식으로 운영중이기 때문에, 상속세와 증여세의 과세체계를 맞추는 측면에서 상속세를 취득과세형으로 바꾸는 방안을 생각해 볼 수 있음. 그러나 과세의 중심이 피상속인에서 상속인으로 바뀐다는 점에서 다양한 법적 쟁점이 제기될 수 있음.

4. 향후 재산과세의 방향

가. 한국형 지대 과세

- 우리나라에 적합한 지대 과세가 무엇인지에 대해 알기 위해서는 우선 지대의 성격을 파악할 필요가 있음.
 - 지대는 경쟁 시장에서 벌 수 있는 정상이윤(normal return)보다 높은 수준의 수익(supernormal return)임. 일반적으로 지대는 한정된 생산요소가 있을 때 발생함. 토지가 대표적인 경우지만 독점이나 라이선스 등에서 발생하는 경제적 지대(economic rent)도 있음.
 - 대부분의 재정학 교과서들은 이런 지대에 대한 과세는 효율 비용을 창출하지 않는다고 가르침. 이는 세금으로 인한 행동 변화가 없다는 점을 전제로 하기 때문임. 자연 효율과 형평의 관점에서 ‘좋은 세금’이라는 뉘앙스를 담고 있음.
 - 지대는 대부분 소득 상위 집단에서 발생하기 때문에 수직적 형평 차원에서도 우월함.
- 그러나 지대의 원천이 다양하고 자본과 생산시설의 국제 이동이 자유로운 요즘 환경에서는 지대 또한 이동성이 있을 수 있기 때문에, 이에 대한 세금은 더 이상 피할 수 없는 경우가 아님.
 - 토지 소유주와 달리 자신의 노력으로 기술을 개발해 특허를 낸 벤처사업가의 경우 자신의 지대에 과도한 세금이 부과되면 세금이 낮은 나라로 이동할 수 있음.
 - 이동성이 있는 세원은 과세하기 쉽지 않고 효율 비용만 높일 수 있음.
 - 이동성이 약한 지대라 하더라도 이것을 어떻게 과세하느냐는 해당 국가의 조세 환경에 따라 기준이 달라질 수 있음. 즉, 지대 과세는 효율적이고 형평한 세금이라는 헨리 조지식 정답을 여과 없이 사용할 수는 없는 일임.
- (부동산에 대한 과세) 그렇다면 헨리 조지가 염두에 둔 토지를 포함하는 부동산에 대한 과세가 우리나라에 적합한 지대 과세일까?
 - 효율: 토지 등 부동산은 움직일 수 없기 때문에 효율비용을 창출하지 않는 ‘피할 수 없는 세금’의 기준을 충족
 - 물론 현실에서 관찰되는 재산과세는 건물이나 주택 같은 구조물과 토지가 결합된 물건에 과세하는 경우가 대부분임. 이 경우 과세베이스 산정이 복잡해지고 주택 수급과 관련된 왜곡 효과가 발생할 수 있음.

- 한국은 예외적으로 빠르게 성장한 나라인 만큼, 개인의 노력과 무관한 부동산 가격 상승이 자주 있었음. 이 경우 사회가 제공한 환경을 배경으로 수익이 났으니 그만큼 사회적 책임의 수준도 높아야 한다는 수익자부담 원칙(편익원칙)을 적용할 수 있음.
 - 기본적 과세 기준 중 하나인 편익원칙은 도로세 같은 좁은 의미로 사용할 때 이론적인 타당성이 높지만, 세금의 정치적 당위성을 논할 때는 얼마든지 넓게 해석할 여지가 있음.
- 수직적 형평성의 관점에서 볼때 부동산의 보유 비중은 세부담 능력이 높은 부자들에게 편중되어 있음.

□ (재산과세 방향) 보유세 비중 자체가 절대적인 정책 목표가 되기보다는 세수 효과, 자원배분 왜곡 여부, 조세 형평의 근거가 되는 능력원칙과 편익원칙, 정치적 수용성 등 다양한 기준에서 평가해야 함.

- 재산과세는 저항 때문에 소득세나 소비세를 대체하는 수준의 세수 효과를 기대하기 어렵기 때문에 애초에 세수를 핵심 목표로 잡는 것은 좋은 선택이 아니라고 봄.
- 이보다는 효율비용이 크지 않다는 전제조건 하에 조세 형평 구현에 정책의 초점을 맞추는 것이 나을 것임.
- 불로소득에 가까운 재산 축적은 얼마든지 과세할 명분이 있음. 다시 말해 세금 부담 여력이 있으니 더 내야한다는 능력원칙과 쉽게 재산 축적을 했으니 사회적 책임이 있다는 편익원칙이 함께 적용될 수 있음. 그 결과로 보유세 비중이 높아진다면 이를 마다할 이유가 없음.
- 그러나 아무리 당위성이 있더라도 조세회피가 쉽거나 저항이 강하면 무리할 필요가 없음. 특히 일방적으로 세금을 급속히 올리는 것은 납세자 주권의 정신에도 어긋남.

□ 향후 재산과세의 개선 과정에서 또 하나 고려해야 할 점은 부자의 부나 소득의 구성이 점차 부동산에서 주식이나 채권과 같은 금융자산으로 비중이 옮겨간다는 점임.

- 인공지능이 지배하는 정보 기술 시대의 소득원은 제조업이 중심이었던 시절과는 다를 것임. 구글, 아마존, 애플 등 세계적인 거대 기업 대부분은 무형자산 중심의 사업체임.
- 미국의 경우 최상위 부자들의 재산이나 소득 구성은 금융자산에 치우쳐 있음.
- 이런 점을 감안할 때 한국에서의 ‘부자과세’ 논쟁도 종합부동산세의 사례처럼 부동산 세금에 초점을 두는 관행에서 벗어나 부동산과 금융자산 과세 문제를 함께 다

를 필요상대적으로 부작용이 덜한 방식으로 순자산에 대한 과세 가능성을 열어 놓을 필요

- 또한, 자산 가치와 자산 소득 중 어느 측면에 초점을 둘지도 따져봐야 함.
 - 금융자산에서 발생하는 소득의 과세를 둘러싼 논쟁은 아직 부동산 세금만큼 활발하지 않음. 현재로는 증권거래세를 줄이고 자본이득세를 강화한다는 정도의 수준임.
 - 모든 세금에는 고유의 특성이 있음. 금융소득 과세의 경우에도 ‘거래세보다는 소득세가 우월하다’ 라는 식의 고정 답안 없음.
 - 토빈세(Tobin tax)는 노벨경제학상 수상자 James Tobin이 주창한 국제 거래 관련 세금으로, 국내 거래의 경우에도 참고할 여지가 있음.
 - 부동산이건 주식이건 여기에서 발생하는 소득을 과세하는 문제에 있어, 우리와 조세 구조가 다른 서구 선진국의 경험이나 애매한 국제 비교 통계를 정책 가이드라인으로 삼는 것은 곤란함.

나. 소득과 자산 양극화 추이

- 지난 수십 년의 경험을 보면 소득과 자산의 양극화 현상이 심화되는 추세에 있음. 이 경우 조세의 재분배 기능에 대한 관심이 높아지게 됨.
 - 아직 보편화된 현상은 아니고 실패 사례도 적지 않지만 부유세에 대한 정책적 관심이 높아지는 것도 이런 이유에서임.
- (소득 양극화) [표 27]은 한국과 미국을 중심으로 상위 1%와 상위 10%의 소득 및 자산의 비중을 요약한 것임.
 - 2021년 기준으로 한국을 미국과 비교해보면, 상위 1%와 10%의 소득 집중도는 미국이 더 높음. 미국 부자들의 경우 주식 같은 금융자산에서 발생하는 자본이득이 주 소득원인 경우가 많음. 또한, 노동소득의 집중도도 우리보다 높을 것이라 예상됨(유명 스포츠 선수, 경영자 연봉 등).
 - (미국) 1980년 미국의 상위 1% 인구의 소득이 총소득에서 차지하는 비중은 10.43%였으나, 2021년에는 19.03%로 40여 년 만에 두 배 가까이 증가. 상위 10%로 부자의 범위를 조금 늘리면, 1980년의 비중은 33.85%인데 2021년으로 가면 45.60%로 증가함.
 - (한국) 미국에 비해 부자의 소득점유율 비중은 조금 떨어지지만 지난 40여 년의

패턴은 매우 흡사. 한국의 상위 1% 소득의 비중은 1980년 8.45%에서 2021년 11.70%로 증가. 상위 10%의 소득 비중도 1980년의 32.01%에서 2021년 34.43%로 증가해 총소득의 1/3 이상을 상위 10% 집단이 보유하고 있음.

- (자산 양극화) 한편 부를 의미하는 자산(net personal wealth)의 비중을 보면 부자로의 쏠림 현상은 더 극명해짐. 한국과 미국에서 소득 집중도보다 자산 집중도가 더 높게 나타나며, 미국이 한국보다 훨씬 더 높음. 소득분포 자체가 불평등하니 이것이 축적된 부의 불평등도가 더 높은 것은 자연스러운 현상이라 할 수 있음
- (미국) 1980년 미국 상위 1%가 보유한 자산의 비중은 22.95%였으나, 2019년에는 34.87%로 늘어남. 상위 10%가 보유한 자산의 비중은 같은 기간 64.2%에서 70.67%로 증가
 - (한국) 1995년부터 2021년 사이의 변화를 보면, 상위 1% 자산 보유 비중은 23.55%에서 25.70%로, 상위 10%의 자산 보유 비중은 56.94%에서 59.30%로 커졌음.

[표 27] 상위 1%와 10%의 소득과 자산 비중 (%)

	상위 1%				상위 10%			
	소득		자산		소득		자산	
	1980	2021	1995	2021	1980	2021	1995	2021
한국	8.45	11.7	23.55	25.70	32.01	34.43	56.94	59.30
미국	10.43	19.03	28.84	35.31	33.85	45.60	66.83	71.55

주: 비중(%)은 총소득이나 총자산에서 각 계층의 소득과 자산이 차지하는 비중을 뜻함. 미국의 상위 1%, 10% 자산집중도는 2019년도 값임.

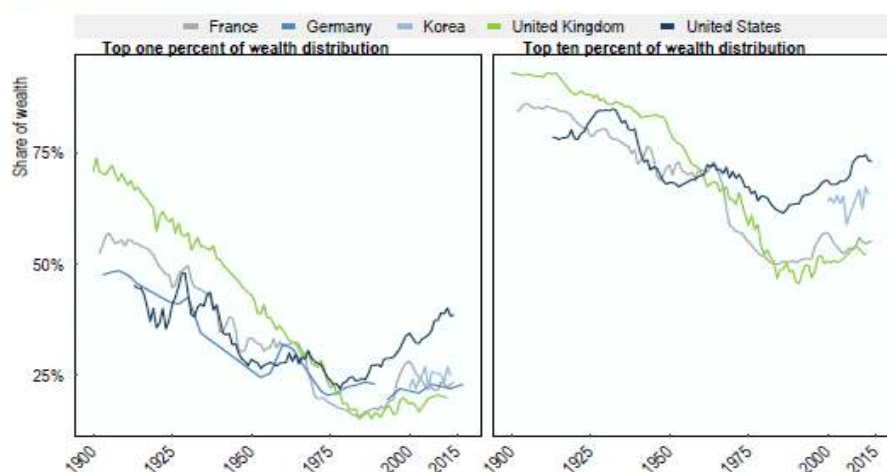
자료: World Inequality Database

BOX. 부의 불평등 추이, 주요 유럽국가의 소득과 자산 비중

- (부의 불평등 추이) 부의 불평등은 지속적으로 높아져 왔으며 최근 수십 년 동안 일부 국가에서는 더욱 심해짐. 또한 부유한 가구가 더 많은 고가 상속을 신고하는 등 가구 간 상속이 불균등하게 분배되고 있음
 - 앞으로 자산 가격의 추세가 지속된다면 상속의 가치는 더욱 높아질 것이며 베이비붐 세대의 고령화에 따라 그 수도 증가할 것으로 예상됨. 또한 기대 수명이 길어짐에 따라 고령층에 대한 부의 집중도가 높아질 것으로 예상됨. 이러한 추세는 불평등을 더욱 심화시킬 수 있음(OECD, 2021)
- [그림 27]은 프랑스, 독일, 영국, 미국의 상위 1%와 상위 10%에 속하는 가구가 보유한 부의 비중 추이를 보여줌. 이 비중은 20세기 내내 꾸준히 감소했지만, 1980년대가 되면서 증가하는 추세를 보임.
 - 2차 대전 이후 1980년대 초반까지는 복지 지출이 급증하던 시기였음. 반면, 1980년대는 ‘복지 국가’ 시대가 저물고 작은 정부의 신자유주의 시대가 시작되는 시기임.

[그림 27] 상위 1%와 상위 10%의 소득 및 자산 집중도 추이: 한국 및 주요 국가

Figure 1.6. Long run share of net wealth held by the top ten percent and top one percent wealthiest households, select countries



Note: While top wealth shares are broadly similar between the World Inequality Database, the source for all countries in this graph except Germany, and the WDD, used extensively in this chapter, these two sources rely on different methodological assumptions and are not strictly comparable. See Balestra and Tonkin (2018[2]) for a detailed comparison. Data are not annual for Germany.
Source: World Inequality Database, wid.world/data/, data for Germany in Albers, Bartels and Schularick (2020[7]).

자료: OECD(2021), Inheritance Taxation in OECD Countries.

VI. 세수 기반 확대를 위한 추가적 대안

1. 조세 지출의 조정

가. 조세지출의 현황과 추이

- 과세베이스 확대를 위해서는 비과세 감면과 같은 조세지출을 조정할 필요. 조세지출은 정책 목표를 달성하기 위해 필요한 측면도 있기 때문에 실효성 여부를 평가하는 것이 관건임. 여기서는 우선 조세지출의 현황과 운영방식을 살펴보고, 조세지출을 보다 효율적으로 운영하기 위한 옵션들을 살펴보고자 함.
- [표 28], [그림 28]은 2000년부터 2021년 기간 동안의 조세지출 추이를 보여줌. 2021년 말 기준 조세지출은 57.0조 원으로 국세감면율은 13.5% 수준.
 - 국세수입 대비 국세감면액 비율인 국세감면율¹⁹⁾은 1999년 이래 12% 중반 수준을 유지하였으나 2003년 이후 상승하기 시작하여 2005년 13.6%를 찍고 하락. 이후 2008년 및 2009년 국세감면율이 각각 14.7%, 15.9%로 급격히 증가.
 - － 고유가, 글로벌금융위기에 따른 국내 경기침체를 방지하기 위해 재정지출은 물론 ‘유가환급금’ 및 ‘노후자동차 교체 대한 개별소비세 감면’의 시행, ‘임시투자세액공제’의 확대 등 상당수 조세감면 제도들이 적극 활용된 데 기인
 - 2008년 세계적인 금융위기 극복과정에서 일시적으로 증가한 국세감면율은 당시 일시적으로 시행되었던 제도들이 일몰폐지되면서 2010년 이후 감면율이 감소
 - 2012~2015년 중 14.1~14.3% 내외의 수준에서 유지되다가 이후 감소 추세를 보였는데, 코로나 등으로 인한 재정지출지원이 늘어난 2019년~2020년 사이에는 다시 증가
- 눈에 띄는 점은 글로벌 금융위기 이후 팬데믹이 시작된 2019년에 글로벌 금융위기 이후(2009년) 처음으로 국세감면율이 국세감면율 한도를 넘었다는 점임.
 - 2019년 법정 감면율 한도는 13.3%였으나, 감면율은 13.9%였으며, 2020년의 감면율은 한도 13.6%를 훌쩍 넘는 14.8%였음.
 - 2021년의 경우 감면율은 국세감면율 한도(14.3%)보다는 낮은 13.5%를 기록
 - － 국세감면율이 직전 연도보다 감소한 것은 조세지출 축소로 인한 것이라기보다는(2021년 조세지출증가율은 7.7%) 국세감면율 한도가 직전 3개년 평균에 의해

19) 조세지출/(국세+ 조세지출)

좌우되는 점, 당해 국세 증가율이 매우 높아 감면율을 산정하는 식의 분모가 커지며 상대적으로 감면율이 낮아진 점에 기인.

[표 28] 조세지출 및 국세감면율 추이 (조 원, %)

	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
조세지출	13.3	13.7	14.7	17.5	18.3	20.0	21.3	23.0	28.8	31.1	30.0	29.6	33.4	33.8	34.3	35.9	37.4	39.7	44.0	49.6	52.9	57.0
감면율%	12.5	12.5	12.4	13.2	13.4	13.6	13.4	12.5	14.7	15.9	14.4	13.3	14.1	14.4	14.3	14.3	13.4	13.0	12.7	13.9	14.8	13.5
조세지출 증가율%	26.0	3.4	7.3	18.9	4.4	9.5	6.6	7.6	25.3	7.9	-3.4	-1.3	12.8	1.4	1.5	4.6	4.3	6.0	10.8	12.8	6.8	7.7
국세 증가율%	22.8	3.1	8.5	10.3	2.7	8.2	8.3	17.0	3.6	-1.7	8.0	8.3	5.5	-0.5	1.8	5.0	11.3	9.4	14.1	1.3	-1.0	19.9
국세 감면율 한도	11.7	12.2	12.9	13.0	13.2	13.5	13.9	14.0	13.6	14.0	14.8	15.5	15.1	14.5	14.4	14.8	14.7	14.4	13.6	13.3	13.6	14.3

자료: 기획재정부(각 연도), 『조세지출예산서』

[그림 28] 조세지출 및 국세 증가율 추이 (%)



자료: 기획재정부(각 연도), 『조세지출예산서』

□ [표 29]는 조세지출 상위 20개 항목을 보여주고 있음. 상위 10개 항목이 전체 조세지출의 약 50%, 상위 20개 항목이 전체 조세지출의 75% 내외를 차지하고 있음.

- 상위 항목이 대부분 일몰 조항이 없는 구조적인 조세지출이거나 지속적으로 일몰 시한이 연장되어 온 항목임. 또한 이 항목들은 주로 근로자, 저소득층을 타겟으로 한 것들임. 이는 조세지출 정비를 구조적으로 어렵게 만드는 요인이 될 수 있음.
 - “보험료 특별소득공제 및 특별세액공제”, “근로장려금 지급”, “연금보험료 공제”, “면세농산물 등 의제매입세액공제특례” 항목 등은 일몰 기한이 없음 .
 - 일몰기한이 있는 항목이라고 하더라도 일몰 시한이 도래할 때마다 연장되는 항목들인 경우도 많음. “자경농지에 대한 양도소득세의 감면”(2023년 11위) 항목은 1999년에 일몰시한을 2003년으로 지정하였으나, 이후 일몰이 도래할 때마다 연장되었음. “중소기업에 대한 특별세액감면(2023년 9위)” 항목도 마찬가지로 1999년에 일몰시한을 2003년으로 지정하였으나, 이후 일몰이 도래할 때마다 연장되었음.
 - “근로장려금”은 저소득자를 대상으로 하고 있으며, 세법개정을 통해 대상자를 계속 확대하고 있음.

□ [표 30]은 2021년 기준 세목별 조세지출 및 세수 비중을 보여줌.

- 2021년 기준 전체 조세지출은 57.0조 원으로, 이 중 소득세의 조세지출이 60.6%, 법인세의 조세지출이 15.6%로, 직접세의 조세지출이 총 조세지출의 75% 이상을 차지함.
- 세수 대비 조세지출이 차지하는 비중은 소득세(30.3%)가 가장 높으며, 그 다음이 부가가치세(14.3%), 법인세(12.6%) 순임.

□ [표 31]은 2022~2023년 전망을 포함한 세목별 조세지출 비중을 보여주고 있음.

- 직접세 조세지출의 비중은 지속적으로 증가하여 2023년에는 전체 조세지출의 80%에 이를 것으로 전망됨. 특히 법인세와 상속증여세의 조세지출이 증가할 것으로 전망되고 있음.
- 간접세 조세지출 중 가장 높은 비중을 차지하는 것은 부가가치세에 대한 조세지출임. 부가가치세 조세지출은 2021년 17.8%에서 점차 하락해 2023년에는 16.3%로 감소할 것으로 전망됨.

[표 29] 조세지출 규모 상위 20개 항목 (단위: 억원)

	2021년 (실적)		2022년 (전망)		2023년 (전망)	
1	보험료 특별소득공제 및 특별세액공제	47,542	보험료 특별소득공제 및 특별세액공제	54,859	보험료 특별소득공제 및 특별세액공제	58,902
2	근로장려금 지급	46,035	근로장려금 지급	44,895	근로장려금 지급	52,452
3	연금보험료공제	34,968	연금보험료공제	38,404	연금보험료공제	45,117
4	신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제	31,882	연구인력개발비에 대한 세액공제	37,448	연금보험료공제	41,183
5	면세농산물 등 의제매입세액공제특례	27,429	신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제	31,841	신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제	34,191
6	연구인력개발비에 대한 세액공제	27,296	면세농산물 등 의제매입세액공제특례	28,883	면세농산물 등 의제매입세액공제특례	30,868
7	신용카드 등 사용에 따른 세액공제 등	22,995	신용카드 등 사용에 따른 세액공제 등	24,857	신용카드 등 사용에 따른 세액공제 등	26,566
8	자경농지에 대한 양도소득세의 감면	20,459	고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제	24,327	고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제	26,414
9	국민건강보험료 등 사용자부담금에 대한 비과세	20,177	중소기업에 대한 특별세액감면	23,498	중소기업에 대한 특별세액감면	25,215
10	중소기업에 대한 특별세액감면	19,528	국민건강보험료 등 사용자부담금 비과세	22,378	통합투자세액공제	24,186
11	농·업·축·산업·임업·어업용 가차세에 대한 부가가치세 영세율	18,481	자경농지에 대한 양도소득세의 감면	22,026	자경농지에 대한 양도소득세의 감면	23,686
12	고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제	17,960	통합투자세액공제	21,945	국민건강보험료 등 사용자부담금 비과세	23,113
13	통합투자세액공제	13,459	농·업·축·산업·임업·어업용 가차세에 대한 부가가치세 영세율	21,454	농·업·축·산업·임업·어업용 가차세에 대한 부가가치세 영세율	22,929
14	연금계좌세액공제	13,226	개인기부금 특별세액공제	14,567	개인기부금 특별세액공제	15,632
15	농업·임업·어업용 석유류에 대한 간접세 면제	11,859	자경농지에 대한 부가가치세 매입세액공제 특례	14,385	자경농지에 대한 부가가치세 매입세액공제 특례	15,374
16	자경농지에 대한 부가가치세 매입세액공제 특례	11,760	의료비 특별세액공제	12,130	의료비 특별세액공제	13,033
17	의료비 특별세액공제	11,121	연금계좌세액공제	12,112	연금계좌세액공제	12,990
18	개인기부금 특별세액공제	10,807	농업·임업·어업용 석유류에 대한 간접세 면제	10,932	농업·임업·어업용 석유류에 대한 간접세 면제	11,580
19	교육비 특별세액공제	9,391	상속증여세 신고세액공제	10,330	상속증여세 신고세액공제	11,465
20	자녀세액공제	8,568	중소기업 취업자에 대한 소득세 감면	9,672	중소기업 취업자에 대한 소득세 감면	10,388
상위 10개	합계 (전체조세지출 대비, %)	298,311 52.3	합계 (전체조세지출 대비, %)	331,390 52.1	합계 (전체조세지출 대비, %)	365,094 52.7
상위 20개	합계 (전체조세지출 대비, %)	424,944 74.5	합계 (전체조세지출 대비, %)	480,943 75.6	합계 (전체조세지출 대비, %)	525,283 75.8

자료: 기획재정부(2022), 「조세지출예산서」; 기획재정부(2023), 결산개요

[표 30] 세목별 조세지출 및 세수 비중, 2021년 (조 원, %)

	조세지출	조세지출 비중	세수	세수 비중	-
	(A)	(B)	(C)	(D)	(A/C)
소득세	34.6	60.6	114.1	33.2	30.3
법인세	8.9	15.6	70.4	20.5	12.6
상속·증여세	1.1	1.9	15.0	4.4	7.2
부가가치세	10.2	17.8	71.2	20.7	14.3
교통·에너지·환경세	0.8	1.4	16.6	4.8	4.7
개별소비세	0.7	1.3	9.4	2.7	8.0
주세	0.1	0.2	2.7	0.8	4.1
인지세	0.0	0.0	1.0	0.3	1.3
증권거래세	0.3	0.5	10.3	3.0	2.5
교육세	0.3	0.6	5.1	1.5	6.5
관세	0.1	0.1	8.2	2.4	0.9
농특세	-	-	8.9	2.6	-
종부세	-	-	6.1	1.8	-
과년도수입	-	-	5.1	1.5	-
합계	57.0	100.0	344.1	100.0	16.6

자료: 기획재정부, 「조세지출예산서」

[표 31] 세목별 조세지출, 2021-2023년 (억 원, %)

구 분	2021년		2022년		2023년	
	실적	비중	전망	비중	전망	비중
소득세	345,618	60.6	372,715	58.6	403,988	58.3
법인세	88,924	15.6	113,316	17.8	127,862	18.4
상속·증여세	10,838	1.9	20,049	3.2	22,194	3.2
직접국세 계	445,381	78.1	506,082	79.6	554,044	79.9
부가가치세	101,755	17.8	105,930	16.7	113,210	16.3
교통·에너지·환경세	7,758	1.4	6,357	1.0	6,699	1.0
개별소비세	7,483	1.3	9,444	1.5	10,422	1.5
주세	1,084	0.2	1,911	0.3	2,029	0.3
인지세	122	0.0	131	0.0	136	0.0
증권거래세	2,592	0.5	1,415	0.2	1,631	0.2
교육세	3,325	0.6	3,883	0.6	4,245	0.6
간접국세 계	124,119	21.8	129,071	20.3	138,372	20.0
관 세	748	0.1	623	0.1	739	0.1
합계	570,248	100.0	635,776	100.0	693,155	100.0

자료: 기획재정부, 「조세지출예산서」

□ 정부는 어떤 목적을 달성하기 위해 세제지원을 할 수도 있지만 재정지출을 통해 할 수도 있음. [표 32]는 기능별 조세지출 및 세출실적을 보여줌.

- (조세지출) 주요 예산분류 항목(4대분야(사회복지, 보건, 농림수산, 산업·중소기업·에너지))의 조세지출은 전체 조세지출의 약 85%를 차지함. 각 항목에 포함되는 조세지출은 다음과 같음.
 - (사회복지) 고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제, 근로장려금, 고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제
 - (보건) 보험료 특별소득공제 및 세액공제, 건강 및 고용보험료 사용자부담금 비과세
 - (농림수산) 자경농지에 대한 양도소득세 감면, 농·축·산·임·어업용 기자재의 부가가치세 영세율
 - (산업, 중소기업, 에너지) 연구인력개발비에 대한 세액공제
- (조세지출+세출예산) 2021년 세출 규모는 총 496.9조원이지만, 조세지출을 포함할 경우 약 553.9조원이 됨. 세출과 조세지출을 합한 결산 규모 중 조세지출이 차지하는 비중은 약 10%임.
 - 세출(재정지출)의 비중이 제일 높은 분야는 교육, 사회복지지출인 반면, 조세지출의 비중이 제일 높은 분야는 사회복지와 산업, 중소기업, 에너지 분야임.

[표 32] 기능별 조세지출 및 세출실적, 2021년 실적 기준

예산분류기준		조세지출		세출		세출+조세지출	
		조원, A	비중	조원, B	비중	A+B	비중
1	일반공공행정	4.577	8.0	93.4	18.8	97.9	17.7
2	공공질서 및 안전	0.000	0.0	21.2	4.3	21.2	3.8
3	외교·통일	0.001	0.0	2.9	0.6	2.9	0.5
4	국방	0.026	0.0	52.3	10.5	52.4	9.5
5	교육	1.017	1.8	81.9	16.5	83.0	15.0
6	문화 및 관광	0.027	0.0	4.7	0.9	4.7	0.9
7	환경	1.460	2.6	14.9	3.0	16.4	3.0
8	사회복지	20.013	35.1	72.3	14.5	92.3	16.7
9	보건	7.893	13.8	23.4	4.7	31.3	5.7
10	농림수산	6.394	11.2	26.0	5.2	32.3	5.8
11	산업·중소기업·에너지	13.996	24.5	34.9	7.0	48.9	8.8
12	교통 및 물류	0.493	0.9	41.1	8.3	41.6	7.5
13	통신	0.000	0.0	8.7	1.7	8.7	1.6
14	국토 및 지역개발	1.124	2.0	10.1	2.0	11.2	2.0
15	과학기술	0.005	0.0	8.5	1.7	8.5	1.5
16	예비비	0.000	0.0	0.6	0.1	0.6	0.1
합계 (1+...+16)		57.0	100.00	496.9	100.0	553.9	100.0
4대분야 (8+9+10+11)		48.3	84.7	156.5	31.5	204.8	37.0

주: 세출예산분류항목 중 2.공공질서 및 안전, 13.통신, 16.예비비는 해당 국세감면 항목이 없음.
 자료: 기획재정부, 「조세지출예산서」; 기획재정부, 「나라살림 예산개요」

나. 최근의 조세지출 정책 방향 및 개선 방안

□ 정부는 조세지출 정비를 위해 꾸준히 노력하여 옴.

- 2006년부터는 국가재정법 제88조 및 같은 법 시행령 제41조에서 조세감면제도의 남용으로 인한 세수손실 등 부작용을 방지하기 위해 국세감면을 한도제를 운영
- 2010년부터는 국가재정법 제27조에 근거하여 차기연도 예산안의 첨부서류로 조세지출예산서가 지정됨.
- 최근에는 조세지출 기본계획 발표, 심층평가와 예비타당성 평가의 실시 등이 시행됨.
- 정부는 조세지출 정비 및 항목별 분류에 대한 논의의 기초자료 제공을 위해 「2018년도 조세지출예산서」부터 관리대상 유형별 정보를 제공하고 있음([표 33]).
 - － 이 때 조세지출 항목을 분류하는 기준은 특정성, 대체가능성, 폐지가능성임. 이 중 우리가 눈여겨 보아야 할 항목은 ‘폐지가능성’으로, 정부는 폐지가능성이 있는 조세지출을 적극적 혹은 잠재적 관리대상으로, 폐지가능성이 없는 항목을 구조적 지출로 분류하고 있음.
 - － 2021~2023년 실적 및 전망 기준, 폐지가능성이 없는 구조적 지출은 전체 조세지출의 약 20%를 차지하고 있음.

[표 33] 관리대상 유형별 조세지출 현황 (억 원, %)

구 분	2021년		2022년		2023년	
	실적	비중	전망	비중	전망	비중
○ 국세감면액(A)	570,248	100.0	635,776	100.0	693,155	100.0
구조적지출	120,759	21.2	134,545	21.2	143,454	20.7
잠재적 관리대상(B)	184,196	32.3	193,316	30.4	212,635	30.7
적극적 관리대상(C)	248,767	43.6	304,336	47.9	334,431	48.2
경과규정	16,526	2.9	3,579	0.6	2,635	0.4
○ 국세수입총액(D)	3,639,730		4,212,889		4,286,370	
○ 국세감면율[A/(A+D)]	13.5		13.1		13.9	
○ 관리대상(E=B+C)감면율 [E/(E+D)]	11.2		11.1		12.0	
잠재적관리대상 감면율	4.8		4.4		4.7	
적극적관리대상 감면율	6.4		6.7		7.2	

자료: 기획재정부, 「조세지출예산서」

- 이와 같은 노력에도 불구하고, 조세지출을 축소하기 어려운 구조적인 측면이 존재
 - 우선, 조세지출은 저소득층 및 사회적 약자층 혹은 중소기업을 보호하는 목적으로 운영되는 항목이 많음.
 - 둘째, 투자유인 제공, 외부효과 교정 등의 목적으로 운영되고 있어, 정책적으로 필요한 부분이 존재함.
 - 마지막으로, [표 33]에서 살펴본 바와 같이, 우리나라의 경우 ‘일몰시한’이 존재하지 않는 경우가 전체 조세지출의 약 20%를 상회하고 있어, 구조적으로 축소하기 어려운 측면이 존재

- 구조적인 부분을 축소하기 어렵다면, 어떤 기준으로 비과세 감면 항목들을 정비할지에 대한 기준이 필요함. 이에 대해서는 다음 절(“다. 조세지출 평가”)에서 논의
 - 나아가, 대상이 특정되지 않고 일몰 시한이 없는 항목들은 “기준조세체계”의 정의에 포함되는지 지속적으로 점검하는 것이 바람직²⁰⁾.

- (조세지출 통계) 향후 제도 개선을 위해서는 조세지출의 범위를 정확히 정의하고, 이에 따라 조세지출 규모를 정확히 추정할 필요.
 - 만약 조세지출 규모가 잘못 추정된 것이라면, 예산 편성 시 정확한 재정의 규모를 산출하기 어려울 뿐만 아니라, 감면을 및 감면을 법정 한도도 변경될 수 있으며, 이에 따라 한도를 준수하였는지 여부도 달라질 수 있음.
 - 조세지출의 전체 규모 추정 시 단순 합산하는 방식으로 계산하는데 이 방식의 정확성에 대한 문제가 제기될 수 있음.
 - 현재 조세지출 규모는 여러 조세지출 항목별로 규모를 추정한 후, 단순 합산하는 방법이 사용되고 있으나, 한 세목에서 여러 가지 조세지출 항목이 동시에 존재하는 경우, 여러 가지 효과를 함께 고려하여 추정하는 것이 바람직(다음 B OX 참고).
 - 추계 곤란 항목이 많아 조세지출 규모 추정의 오차가 커질 수 있음. 예를 들어 2023년 조세지출예산서에 따르면, 2022년 조세지출 항목 중 제도를 재설계하는 30개 항목 중에서 추정 곤란한 항목은 22개에 해당함.
 - 이미 있는 항목들의 경우에도 추계가 정확하지 않은 항목이 많음(예: 제도변화 반영 없이 연례적 수준이 유지될 것으로 단순가정한 값을 표기하는 사례)

20) OECD(1996)는 조세지출의 개념을 “조세체계상 일반적인 원칙인 기준조세체계(benchmark tax system)를 벗어난 것”으로 규정하고 있음. 이 때 기준조세체계에 포함되는 항목으로는 “세목별 과세대상, 세율구조, 과세기간, 과세단위, 과세기간, 국제조세규약” 등을 들 수 있음.

BOX. 조세지출 항목들의 단순 합산으로 조세지출 전체 규모를 추정하는 문제

□ 현재 조세지출 규모는 여러 조세지출 항목별로 규모를 추정한 후, 모두 단순 합산하는 방법이 사용되고 있음. 그러나 한 세목에 여러 조세지출 항목이 동시에 존재하는 경우, 여러 효과를 함께 고려하여 추정하는 것이 바람직.

□ 단순 합산으로 구할 경우의 문제는 다음과 같음.

- 세금이 다음 식을 따라 결정된다고 가정하자.

$$T(\text{tax}) = (Y - D)t - C \quad [\text{식 1}]$$

단, Y=소득; D=소득공제; t=세율; C=세액공제

- 단일세율을 가정할 경우, 소득공제와 세율이 동시에 개정될 때의 세수변화를 나타내는 가장 기본적인 방법은 위 식을 전미분하는 것임. [식 1]을 전미분하면 아래와 같음

$$dT = \frac{\partial T}{\partial t} dt + \frac{\partial T}{\partial D} dD \quad [\text{식 2}]$$

$$dT = (Y - D)dt - t \cdot dD \quad [\text{식 3}]$$

- [식 3]은 세율, 소득공제의 극소변화량과 세수(T)의 관계를 나타냄. 그런데 현실의 세법개정 비용추계에서 [식 3]을 이용하여 [식 4]와 같이 표현하는 것은 곤란할 수 있음.

$$\Delta T = (Y - D) \times \Delta t - t \Delta D \quad [\text{식 4}]$$

- [식 4]는 Δt 와 ΔD 가 극히 작은 경우에는 유효하지만, 현실의 세법개정에서는 Δt 와 ΔD 가 상당한 크기를 가지는 경우가 많음. Δt 와 ΔD 가 크기를 가진다는 것은 변수 t와 D의 값이 변화한다는 것을 의미. 그러므로 [식 4]의 t와 D에 행정부와 같이 세법개정 전의 값을 대입하는 것은 잘못된 결과를 도출할 수 있음.

- 이 문제를 다른 각도에서 살펴보면 아래와 같이 표현할 수도 있음.

$$T' = (Y - D + \Delta D)(t + \Delta t) - C \quad [\text{식 5}]$$

T'은 세법개정 후의 세입

$$\Delta T = T' - T = (Y - D) \Delta t + t \Delta D + \Delta D \Delta t \quad [\text{식 6}]$$

- Δt 와 ΔD 가 극히 작을 때는 위 식 중에서 $\Delta t \Delta D$ 항은 무시하여도 될 것이나 세법개정 비용추계에서는 그 크기를 무시하기 곤란한 경우가 얼마든지 있을 수 있음.
- 그러나 일반적으로 행정부에서는 다음 식과 같이,

$$\Delta T = (Y - D) \Delta t + t \Delta D \quad [\text{식 7}]$$

- 세율 변경의 효과인 $(Y - D) \Delta t$ 와 소득공제 변경의 효과인 $t \Delta D$ 를 각각 따로 계산하여 단순 합계하는 방식을 사용하고 있기 때문에 $\Delta t \Delta D$ 항을 무시하게 됨.

출처: 이영환·신영임(2009)

다. 조세지출의 평가

□ Sammartino and Toder (2020)은 조세지출을 평가할 때 정책 입안자들이 다음과 같은 질문을 체크할 것을 권고하고 있음.

- 조세지출 조항이 달성하고자 하는 공공 정책 목표는 무엇인가? 정부의 개입이 전혀 필요하지 않은가?
- 조세지출이 특정 활동을 촉진하기 위한 것이라면, 그 활동이 재화나 서비스의 소비자에게 돌아가는 이익 이상의 사회적 편익을 창출하는가? 그렇다면 그 편익이 비용을 정당화하기에 충분한가? 홍보하고자 하는 활동을 잘 타겟팅하고 있으며, 가능한 한 효과적으로 구성되어 있는가? 그렇지 않다면 어떻게 수정하여 목표를 더 효과적으로 달성할 수 있는가?
- 조세지출이 특정 수혜자에게 소득 지원을 제공하기 위한 것이라면, 세금 감면 혜택을 받는 범주의 사람들에게 특별한 지원을 제공해야 할 정당성이 있는가? 기준을 충족하는 유사한 경제적 상황에 있는 납세자에게 동등한 지원을 제공하는가? 의도한 수혜자만을 효과적으로 지원하는가?
- 조세지출이 다른 세금 조항과 중복되거나 상충되는가? 유사한 목적을 가진 지출 프로그램과 조화를 이루는가? 낭비적인 중복이나 불완전한 보장을 피하기 위해 어떤 변경을 할 수 있는가?
- 조세지출을 통해 조항의 목표를 가장 잘 달성할 수 있는가, 아니면 직접 지출 프로그램을 운영하는 것이 더 효과적이고 투명할 것인가? 국세청이 해당 조항을 관리하기에 가장 적합한 기관인가?
- 조세지출이 정당하지 않거나 목표가 적절하지 않다고 결론 내릴 경우 세금 지출을 없애거나 구조 조정할 경우 해당 가족이나 기업이 겪게 될 경제적 혼란이나 손실을 고려해야 함.
- 그렇다면 현재 수혜자의 경제적 피해를 최소화하기 위해 조세지출을 단계적으로 폐지할 수 있는 방법은 무엇인가?

□ 비과세 감면 정비를 통해 과세베이스를 확대하기 위해서는 한편으로는 기존 제도들의 실효성을 증대시키고, 다른 한편으로는 원점에서 전체 조세지출을 다시 점검하는 일이 필요함.

- 우선, 매년 실시되고 있는 심층평가의 효과성을 높일 필요. 심층평가 결과 폐지가 권고되었음에도 불구하고 폐지되지 않고 있는 항목들이 상당함.
- 조세지출은 ‘세금을 납부’하는 사람을 대상으로 하기때문에, 면세점 이하인 저소득

충 및 사회적 약자에 대해서는 조세지출보다는 재정 지출 수단을 이용하는 방안을 생각해 볼 수 있음.

□ 투자유인은 조세지출을 이용한 대표적인 정책수단임.

- 투자유인으로서 어떤 조세지출이 유지되어야 하는가에 대해서는 다음과 같은 기존 연구를 참고할 수 있음.
 - Kopczuk (2003)는 정의 외부효과를 가지는 행위는 시장에서 과소공급되기 때문에, 조세인하 가격유인을 제공해 효율성을 높일 것을 강조하였음.
 - 이때 개별 보조금의 타당성은 세수감소로 이어지는 비용과 정책의 실효성을 비교하는 것이 바람직
 - 연구 및 인력개발에 대한 투자와 같이 정의 외부효과를 창출하는 행위에 대한 보조금 역할 (Griliches, 1992; 안중석 외, 2010 재인용)
 - 환경, 교육, 창업유도, 중소기업, 구조조정, 과표양성화, 지역균형발전, 기부문화 활성화 역시 외부효과가 존재하는 분야라고 볼 수 있음.

□ 반면, 중소기업 특별세액감면과 같은 일반적인 지원항목들은 폐지가 바람직함.

- 이와 같은 내용은 기존 문헌에서도 지적된 바 있는데, 중소기업에 대한 지원은 정책적 관점에서 폐지하기 어려운 항목 중의 하나임. 이렇게 폐지가 어려운 항목들을 정비하는 방법의 하나로, 지원 타겟을 조금 변형하면서 지원을 축소하는 방안을 생각해 볼 수 있음.
 - 예를 들면 과거 임시투자세액공제 항목은 상시화되면서 조세저항으로 폐지가 어려운 항목 중 하나였으나, 2011년 세법개정안에서 이를 고용투자세액공제로 변환함.²¹⁾

21) 최근 세법개정을 통해 고용투자세액공제가 통합투자세액공제로 통합 개정된 바 있음. 한편, 2023년 임시투자세액공제가 다시 도입됨. 조세지출 항목을 '임시적으로' 운영하는 것은 경기에 따라 효과성이 다를 수 있으므로 별도 논의가 필요함.

2. 비공식경제의 축소

가. 비공식 경제의 규모와 추이

□ Medina and Schneider (2020)은 모형 추계방법인 DYMIMIC 모형을 이용하여 국가별 지하경제 규모를 측정하였음. [표 34]에 따르면 지난 약 10여 년의 OECD 국가의 지하경제 규모 평균은 GDP 대비 약 15.4%로, 108개의 개도국 지하경제 규모인 31.6%의 절반에 가까움.

- OECD 국가의 경우 지하경제의 규모는 1991년 19.6%에서 2017년 15.4%로 꾸준히 감소하는 추세. 반면, 개도국 평균의 경우 동 기간 동안 30% 밑으로 떨어지지 않음.
- 우리나라를 포함한 국제비교가 가능한 자료는 현재 2017년까지임. 28개 EU 국가들에 대한 비공식 부문 자료(2018~2022)는 Schneider (2022)에서 이용가능.

□ 우리나라의 경우, [표 35]에서 보듯 OECD 국가 중에서도 지하경제 규모가 높은 편으로, 1991-2017년 평균 기준, 38개 OECD 중 35위에 해당함.

[표 34] 주요국의 지하경제 비중 (GDP 대비 %)

	1991	1995	2000	2005	2010	2015	2017	평균	평균 (2010~)
38 OECD	19.6	19.3	18.8	17.0	16.2	15.7	15.3	17.5	15.4
한국	29.3	27.1	27.5	25.6	24.1	23.2	21.8	26.0	22.9
미국	9.5	8.5	7.6	7.4	7.4	6.1	5.7	7.6	6.4
스웨덴	13.8	13.3	12.6	11.4	10.3	10.7	10.7	11.9	10.3
멕시코	35.8	34.6	30.1	28.7	29.2	28.0	28.1	30.5	27.9
108 developing	39.0	38.4	38.2	35.8	32.6	31.8	33.6	35.5	31.6
중국	15.7	14.9	16.5	14.0	12.1	11.5	11.1	13.9	11.5
남아프리카공화국	29.5	27.8	28.4	26.2	23.7	26.0	26.9	26.8	24.7
케냐	35.8	32.9	34.3	34.1	29.7	26.7	24.4	31.9	27.0

주: 1. 위 표에 보고된 국가별 GDP 대비 지하경제 비중 값은 Schneider and Medina (2020)에서 계산한 값을 사용하였으며, 108개의 개도국 분류는 IMF(2018), World Economic Outlook의 분류를 따랐음.

2. 단순평균임

자료: Medina and Schneider(2020)

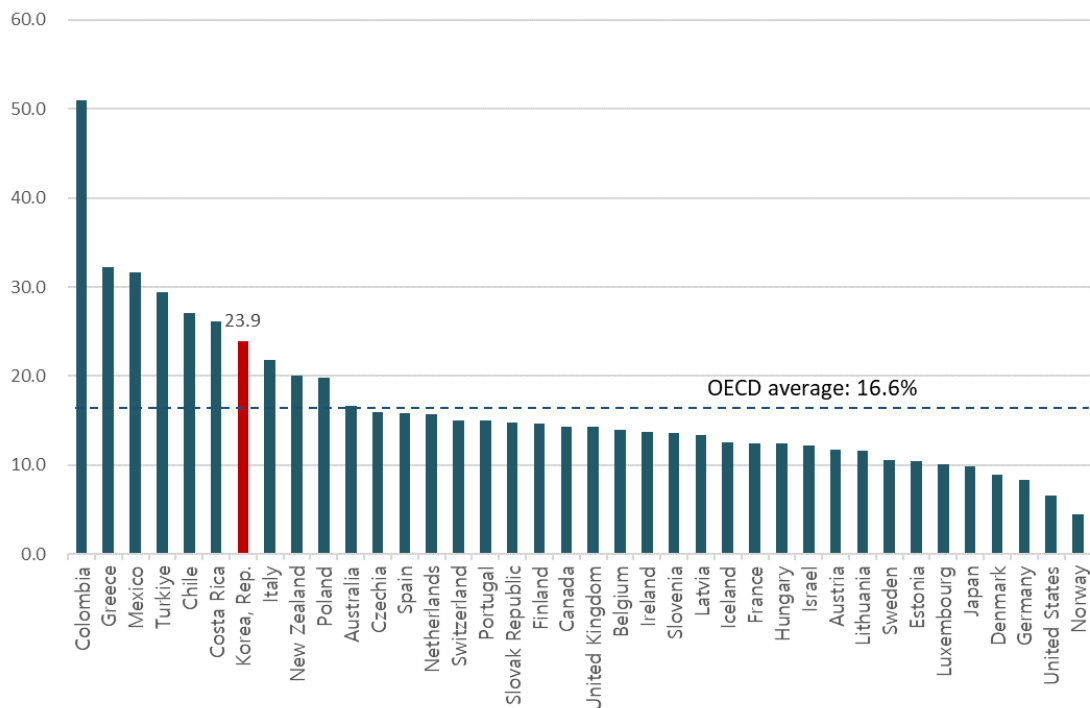
[표 35] OECD 국가의 지하경제 규모 (GDP 대비 %)

	1991	1995	2000	2005	2010	2015	2017	평균
1 Switzerland	7.3	7.1	6.8	6.4	5.6	5.4	5.4	6.3
2 United States	9.5	8.5	7.6	7.4	7.4	6.1	5.7	7.6
3 Austria	8.6	8.7	8.8	7.6	7.6	7.3	7.1	7.9
4 Luxembourg	10.7	10.5	9.8	9.8	8.8	8.5	8.8	9.6
5 Netherlands	11.4	10.8	10.5	9.6	9.4	9.0	8.8	9.9
6 United Kingdom	12.7	11.5	10.8	10.3	10.3	9.2	9.4	10.5
7 New Zealand	13.2	11.7	11.5	11.0	11.0	10.0	9.7	11.2
8 Japan	12.7	9.9	11.2	11.5	10.0	11.7	10.8	11.3
9 Germany	13.0	12.5	12.9	10.9	10.6	10.2	10.4	11.4
10 Sweden	13.8	13.3	12.6	11.4	10.3	10.7	10.7	11.9
11 Finland	14.4	13.2	12.5	11.3	11.1	11.5	10.8	12.1
12 Australia	14.4	13.6	13.1	12.1	11.1	10.5	11.6	12.2
13 Norway	14.1	14.1	12.7	11.8	11.7	12.5	12.7	12.6
14 Ireland	15.7	14.8	13.4	12.2	12.3	9.5	9.6	12.8
15 France	14.1	14.2	13.8	12.5	11.8	12.2	11.7	12.9
16 Canada	16.5	15.0	13.4	12.7	12.2	12.1	12.0	13.3
17 Denmark	15.3	14.3	14.6	12.6	13.0	12.0	11.7	13.3
18 Iceland	14.3	14.7	14.3	12.1	13.5	12.2	10.8	13.4
19 Czech Republic	18.6	16.9	16.8	15.1	13.5	12.2	11.7	15.0
20 Slovak Republic	18.9	17.8	17.6	14.9	13.9	13.6	13.1	15.8
21 Chile	18.7	18.0	18.9	16.4	15.2	15.9	16.8	17.1
22 Belgium	20.7	19.6	19.9	18.1	16.9	17.2	16.5	18.4
23 Portugal	22.0	21.3	21.4	20.0	18.6	17.4	16.1	19.7
24 Israel	25.9	24.2	21.9	21.6	19.2	17.6	17.0	21.4
25 Italy	25.8	23.1	22.7	21.2	20.8	20.9	19.8	21.8
26 Spain	25.1	24.8	22.7	20.6	21.3	21.9	20.3	22.2
27 Latvia	19.4	27.8	26.7	22.8	20.8	19.1	18.0	22.5
28 Slovenia	25.1	25.0	25.2	22.9	21.9	20.7	19.0	23.0
29 Costa Rica	26.0	24.6	23.9	23.2	23.4	21.7	21.2	23.5
30 Hungary	29.1	27.2	25.1	22.3	20.7	20.8	19.8	23.5
31 Estonia	22.5	29.1	27.7	23.7	22.7	21.0	20.1	24.1
32 Poland	29.7	27.7	26.2	24.6	21.5	20.2	19.9	24.4
33 Greece	27.6	27.2	26.1	23.5	23.1	25.3	24.8	24.9
34 Lithuania	21.7	31.5	31.1	26.4	24.1	21.3	19.7	25.7
35 Korea, Rep.	29.3	27.1	27.5	25.6	24.1	23.2	21.8	26.0
36 Turkey	35.0	31.9	32.1	28.8	28.5	27.7	28.6	30.4
37 Mexico	35.8	34.6	30.1	28.7	29.2	28.0	28.1	30.5
38 Colombia	37.1	36.1	39.1	33.7	29.9	28.6	29.9	33.5
평균	19.6	19.3	18.8	17.0	16.2	15.7	15.3	17.5

자료: Medina and Schneider(2020).

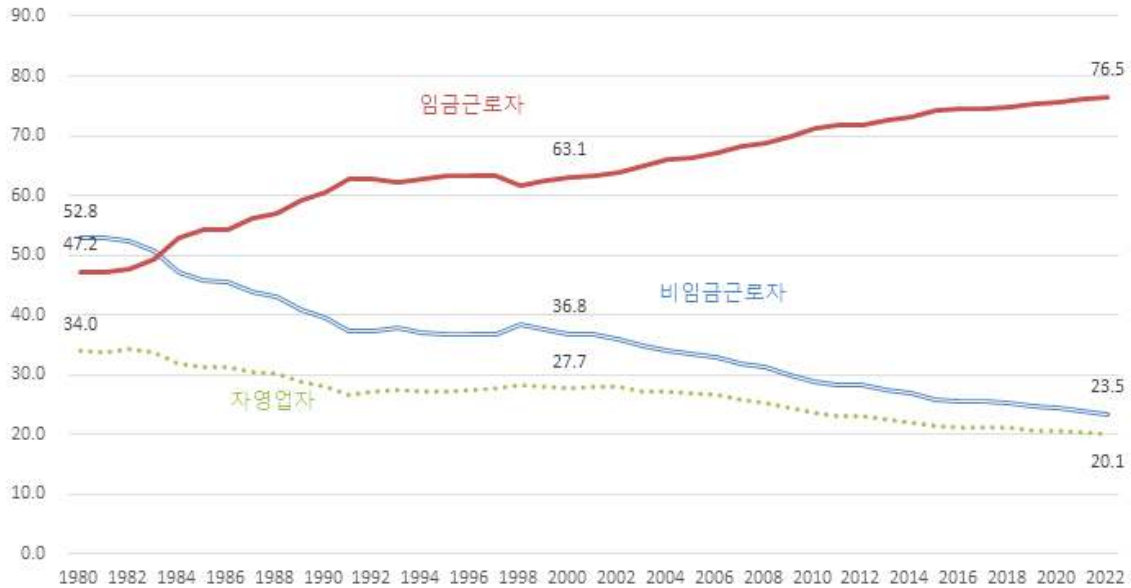
- 근로소득자보다는 자영업자들이 비공식 부문에서 활동할 가능성이 더 높음. 임금소득에 대해서는 세금을 원천징수할 수 있으나, 자영업자의 사업소득은 신고기준으로 파악하기 때문에 상대적으로 세원을 정확하게 포착하기 어려움.
- [그림 29]는 2021년 기준 OECD 국가의 취업자 대비 자영업자의 비중을 보여줌. 한국의 수치는 23.9%로, OECD 평균인 16.6%, 미국 6.6%, 일본 9.8%, 스웨덴 10.5% 등에 비해 훨씬 높게 나타남.
 - 비공식 부문에서 활동하는 자영업자까지 포함한다면 자영업자가 전체 취업자에서 차지하는 비중은 훨씬 높아질 것임.
 - 한국의 자영업자 비중은 과거에는 더 높게 나타났으며, 꾸준히 감소해 최근 20%대로 내려온 것임. [그림 30]을 보면, 취업자 대비 비임금근로자(자영업자 및 무급가족종사자 합) 비중이 1980년에는 52.8%였으나 2000년 36.8%로, 2022년 23.5%로 점차 감소하였음.
 - 자영업자는 공식 부문과 비공식 부문을 넘나들 가능성이 높으므로 이들의 행동을 이해하는 것이 조세제도 입안에 중요한 고려 요인이라 할 수 있음.

[그림 29] OECD 국가의 취업자 대비 자영업자 비중 (2021년, %)



자료: World Bank, WDI

[그림 30] 취업자 대비 자영업자 비율 (1980-2022년, %)



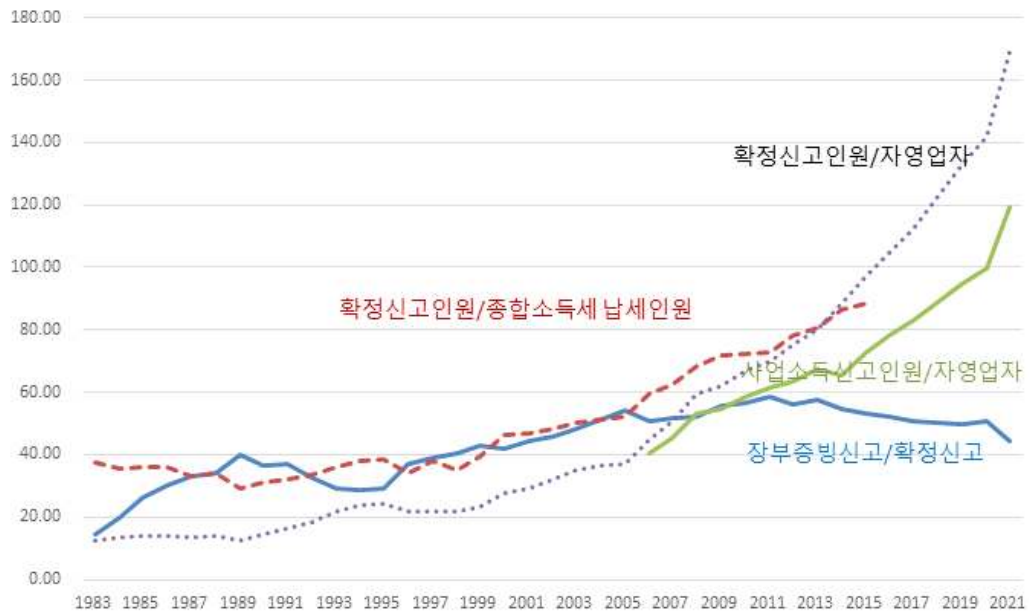
- 주: 1. 임금근로자는 상용근로자, 임시근로자, 일용근로자의 합임.
 2. 비임금근로자는 자영업자와 무급가족종사자의 합임.
 3. 자영업자는 고용원이 있는 자영업자와 고용원이 없는 자영업자의 합임.
 4. 취업자는 임금근로자와 비임금근로자의 합임.

자료: 통계청, 경제활동인구조사

□ 납세자의 조세에 대한 순응도는 꾸준히 향상되어 왔음([그림 31]).

- 자영업자 인원 대비 종합소득세 신고를 한 사람(확정신고인원)의 비율은 지난 40여년간 꾸준히 증가해 2015년에 97.5%에 달했고, 2021년에는 169%로 증가
 - 이 비율이 100%를 넘는 것은 종합소득세 신고자 중에 사업소득자 외에도 금융소득, 연금소득, 기타소득 등에 대한 신고자가 존재하기 때문임.
- 정책적 관점에서 눈에 띄는 점은 확정 신고인원 중 장부증빙 신고 인원이 2011년 정점(58.4%)을 찍은 후 하락추세라는 점임. 2020년, 2021년 기준 각각 50.1%, 44.6%로 하락. 장부 증빙은 과세당국이 정보를 확보할 수 있는 수단인만큼 이를 장려하는 것이 바람직함.

[그림 31] 종합소득세 신고 및 납세인원



자료: 국세청, 국세통계연보

(참고) 종합소득세 신고 유형

- 외부조정신고: 외부조정이란 복식부기에 의해 장부를 기록하고 과세표준확정신고서에 첨부할 조정계산서를 세무사(공인회계사 및 변호사를 포함)로부터 세무조정 계산을 받아 신고하도록 하는 제도
- 자기조정신고: 복식부기에 의해 장부를 기록하고 사업자 본인이 작성한 조정계산서를 첨부하여 과세표준확정신고를 한 자
- 성실신고확인신고: 해당과세기간 수입금액이 일정규모(업종별 5억 원~ 15억 원) 이상인 사업자는 종합소득세 신고시 사업소득금액의 적정성을 세무대리인이 확인하고 작성한 확인서(성실신고확인서)를 제출하여야 하며, 이러한 방법으로 종합소득세 신고를 한 자를 말한다. 성실신고확인신고자의 종합소득세확정신고기한은 6월 30일까지이며, 2011년 소득분에 대한 종합소득세 신고분부터 적용한다. (소득세법 제70조의2, 소득세법시행령 제133조)
- 간편장부신고자: 간편장부란 장부기록을 쉽고 간편하게 할 수 있도록 소규모 사업자를 위해 국세청에서 고시한 장부를 이용해 신고한 자.
- 단순경비율 신고: 장부 기장을 하지 않은 사업자라면 단순경비율이나 기준경비율을 적용해 추계 방식으로 신고 가능. 종합소득세를 신고할 때 신규 사업자인지 직전연도 수입금액이 기준금액 미만인 사업자로, 이들은 주로 소규모 사업자에 해당. 납세 편의를 위해 단순 경비율로 필요경비를 인정하여 소득금액을 계산함.
- 기준경비율 신고: 직전연도 수입금액이 정해진 금액 이상이면 장부를 기장하지 않은 사업자가 대상이 됨. 매입비용, 임차료, 인건비 등 주요 경비는 증빙에 의해 확인되는 금액으로 하고, 기타 비용은 정부에서 정한 기준경비율에 필요경비를 산정해 소득금액을 계산
- 비사업자 신고: 종합소득세 신고자 중 사업소득(부동산임대소득포함)이 없는 자

나. 비공식 부문을 축소하기 위한 대안

- 비공식 부문의 축소는 크게 두 가지 경로를 통해 달성할 수 있음.
 - 첫째, 조세당국의 조세정보 확보 수준을 높이는 것임.
 - 둘째, 비공식 부문에서 활동 시의 편익을 줄이고, 비용은 증가시키는 것임.

- (금융서비스 발달) 금융기관 이용 시 서류가 남기 때문에 탈세가 용이하지 않음. 따라서 개인이나 기업의 금융시장 접근성을 높일 수 있도록 금융시장과 금융서비스를 발달시키는 것이 중요.
 - 개도국의 영세 자영업자들은 사업자금을 마련할 때 공식적인 금융시장보다는 비공식적인 금융시장에 의존할 가능성이 높음. 공기업이나 대기업은 공식 부문의 은행에 대한 접근성이 좋지만, 소기업이나 영세 자영업자들은 은행을 통해 자금을 대출받기 어려울 수 있음.
 - 만약 공식 부문 금융서비스 이용의 편익이 비용(금융수수료나 금융시장에서 부담해야 하는 세금 등)을 넘어선다면 비공식 부문의 소기업들도 공식 부문에 남아 금융서비스를 제공받고자 할 유인이 커짐.

- (신용카드 사용 장려) 탈루율을 낮추기 위해 한국에서 이미 시행 중인 정책 중 하나가 신용카드 사용 시 보조금을 지급하는 제도임. 현금 결제와 달리 신용카드를 통한 결제는 거래 증빙이 남기 때문에 정부가 이를 감시하고 과세하기가 더 쉬움.
 - 자영업자의 입장에서 소비자가 신용카드로 결제하면, 조세회피의 기회가 줄어들게 되므로 신용카드보다는 현금 결제를 더 선호할 수 있음.
 - 한국에서는 소비자와 판매자에게 모두 신용카드 사용에 대한 보조금을 줌으로써 신용카드 사용을 장려한 바 있음.
 - 현금 결제 후 전자영수증 발행에 대한 보조금을 주는 것 또한 조세 당국에게 매출 정보를 남기게 해주어 조세회피를 줄이는데 도움이 될 수 있음.

- (기업 상장 장려) 조세정보를 확보하는 또 다른 방법은 기업들의 상장을 장려하고, 상장기업이 주주에게 공개하는 이익과 매출 수치를 조세 정보와 연결시키는 것임.
 - 상장기업은 회사 이익과 손실, 자산에 대한 회계 정보를 공개해야 할 의무가 있음. 이들은 이익과 매출을 조세당국에게 과소보고할 유인을 갖지만, 주주나 잠재 투자자들에게는 과대보고할 동기를 가짐.

- 주주에게 보고하는 회계 장부와 조세 당국에게 공개되는 회계 장부가 동일하다면, 조세 회피 목적으로 과소보고되는 이익이나 매출이 줄어들게 됨.
- 기업의 상장을 장려하기 위해 비상장 기업에게 상장 관련 혜택을 제공하는 방법을 생각해볼 수 있음. 예를 들어, 상장기업이 주식을 처분하면서 얻은 자본이득에 대한 세금을 감면해주는 것임.

□ (산업별 차등 세율) 기업이 비공식 부문으로 쉽게 이동할 수 있는 정도가 산업별로 다르다는 점을 고려할 때 산업별로 세율에 차이를 두는 것이 적절할 것임. 기업이 비공식 부문으로 쉽게 이동가능할수록 낮은 세율이 더 바람직함.

- 일부 부문의 세율을 낮게 유지하는 대신, 기업이 비공식 부문에서 운영할 기회가 거의 없거나 전혀 없는 산업에서는 높은 세율을 유지할 수 있음.
- 예를 들면, 자본 집약적인 산업에 종사하는 기업들은 건물과 장비가 세무 당국에 의해 쉽게 적발되기 때문에 비공식 부문에서 운영하기가 쉽지 않음. 즉, 자본 집약적인 기업에 더 높은 세금을 부과하면 해당 산업에 속한 나머지 기업에 더 낮은 세율을 적용하여 공식 부문에 머물도록 유도할 수 있음.
- 세율이 낮을수록 비공식 부문으로 이탈하지 않고 공식 부문에 남아 있는 것의 비용(조세회피의 편익)이 감소함.

□ (공식 부문의 정부서비스 제공 및 세금과 연계) 기업을 공식 부문으로 끌어들이는데 사용할 수 있는 또 다른 정책은 공공 서비스 제공을 공식 부문의 기업으로 한정하는 것임. 나아가, 세금과 정부서비스 간의 연계성을 더욱 강화한다면, 더 많은 기업을 공식 부문으로 끌어들이고, 정부서비스 이용을 위한 소득 신고를 진작시킬 수 있음.

- 공식 부문에 속한 기업만이 근로자를 위한 실업 보험이나 사회보장 혜택을 받을 수 있도록 하거나, 기업의 세금 납부액과 직원에게 지급되는 실업 보험 혜택 및 사회보장 혜택이 긴밀하게 연계되면 기업은 관련 소득을 누락없이 신고할 강력한 인센티브를 갖게 됨.
 - 세금과 혜택 간의 이러한 연계는 실효세율을 낮추어 효율성을 더욱 향상시킴(Feldstein and Samwick, 1992; Diamond and Gruber, 1999).
- 또한, 납부세액과 혜택 간 긴밀한 연결은 정부 관료들이 더 많은 세수를 얻기 위해 공공서비스의 질을 향상시킬 유인을 제공함.
 - 예를 들어, 도로 보수를 담당하는 기관은 도로 이용료를 더 많이 거두기 위해

도로를 깨끗하게 유지 및 관리하는 데 더 많은 관심을 기울이게 됨. 이러한 세금과 혜택의 긴밀한 연계는 투표자들이 세금과 편익이 상쇄되는 수준에서 정부 지출을 결정하게 만듦(Lindahl Pricing).

- 관료들의 조세 징수 노력을 향상시킨다는 점에서는 긍정적이지만, 이때 관련 기관이 세수에 민감해지면서 비생산적인 로비 활동이라 할 수 있는 ‘지대추구 현상’이 벌어지며 효율성이 감소할 수 있다는 점은 유념해야 함.

□ (간이과세제도) 또 다른 대안은 현금 사용으로 쉽게 숨길 수 있는 거래에서 모니터링하기 쉬운 거래로 과세 기준을 전환하는 것임. 예를 들어, 현행법은 소규모 기업에 대해 부가가치세를 추정하여 매기는 방식인 간이과세제도를 허용하고 있음.

- 장부기장이 상대적으로 부담이 되는 납세자에게 보다 간편한 납세의무를 부담시킴으로써, 그들이 비공식 부문에 있기보다는 공식 부문에 머물며 조세저항을 줄이는 인센티브를 제공하는 것임. 이때 실효세율은 더 많은 기업이 공식 부문에 남도록 유도하기 위해 낮게 유지되는 것이 바람직함.

- 이 경우, 사업체가 더 유리한 추정 세율을 적용받을 수 있도록 일부 사업체를 세분화하는 잠재적 비용이 발생할 수 있음.²²⁾

- OECD(2015)에서는 우리나라의 간이과세와 비슷한 제도로, 멕시코의 사례를 성공적인 사례로 소개하고 있음.

- 멕시코 정부는 2014년 1월에 소득이 200만 멕시코 페소(MXN) 미만인 소규모 납세자를 위한 새로운 세금 제도를 도입함. 이 재정 제도(RIF)는 소규모 기업이 운영 첫 10년 동안 각종 세금(사회보장세, 부가가치세, 소비세)을 대폭 낮춤으로써 공식 부문으로 전환하도록 장려하는 전반적인 “함께 성장” 전략의 일환임. 부가가치세도 기업의 활동과 규모에 따라 간소화되며 몇 가지 면세 혜택을 제공.

22) 일본에서도 소규모 기업에 대해 유사한 추정세를 부과하는 부가가치세 제도로 인해 이러한 문제가 발생했다는 증거는 Onji (2009)를 참조.

VII. 요약 및 결론

- (연구 배경과 목표) 현행 조세제도는 체계적인 구조개혁 없이 단편적인 개편에만 의존해온 탓에 지나치게 복잡해지면서 이로 인한 비효율과 불공평 심화. 향후 복지 수요 등에 대비하기 위한 추가적 세수 확보가 불가피하지만 약간의 증세 시도도 상당한 수준의 경제적 비용과 정치적 비용(즉, 효율비용과 조세저항) 초래할 수 있음.
 - 선진국과의 복지 격차(GDP 대비 약 6%p)를 모두 증세로 감당하려면 기존 조세구조가 불변이라는 가정 하에 현재의 조세부담률(사회보장성 부담금 포함 약 30%) 기준으로 약 20% 정도의 증세가 필요함(=6/30).
 - 이미 기존 제도의 비효율이 큰 경우, 추가 증세에 따른 자원배분 왜곡 효과는 더욱 심각할 수 있음. 또한, 정부지출의 구성에서 복지 비중이 커짐에 따라 단위 세수 대비 지출 생산성도 경제 사업 중심의 과거 예산에 비해 감소할 가능성(복지나 재분배의 정책 목표로서의 중요성은 별개의 문제).
 - 정부 신뢰도가 경제 수준에 비해 높지 않은 상황에서의 추가 증세 노력은 조세저항을 심화시키고 납세자 집단 간의 대립을 악화시킬 수 있음.
 - 하지만 빠르게 증가하고 있는 복지 수요 등 ‘큰 정부 시대’로 전환되고 있는 시대 조류를 감안할 때 세수 기반을 확대하는 것은 불가피한 선택임.
 - 이 연구의 목표는 중장기적인 관점에서 향후 조세개혁의 방향을 제시하고, 전체 조세체계의 큰 틀에서 주요 과세베이스별로 핵심 쟁점을 선별해 검토하는데 있음.
- (조세원칙) 합리적인 조세개혁의 청사진을 마련하기 위해서는 기본적인 조세원칙에 충실하고 나아가 시대 상황과 우리 고유의 제도적 배경에 맞는 방식과 전략 필요.
 - 세금은 법적으로는 정부의 일방적 권한처럼 보이지만, 정치적으로는 국가 운영 재원의 형성을 위해 정부와 시민이 맺는 일종의 사회계약임. 정부 권한의 원천이 시민의 동의에 있다고 본다면, 납세자 주권이 모든 조세원칙의 근원이 됨.
 - 세수 확보의 기본 전제조건이 조세정보의 확보와 조세저항의 완화라 볼 때 법적인 구속력과 관계없이 납세자의 정치적 동의가 과세의 중요한 요소라 할 수 있음. 납세자의 불만이 커지면 조세회피와 조세저항이 증가하게 됨.
 - 조세정책의 기본 원칙은 정부 재정 수요에 부응하는 세수를 확보하되, 이에 따른 자원배분의 왜곡효과를 최소화하고, 세부담의 공정성을 추구하는 것임.
 - 기존 비효율 수준이 높은 제도 하에서는 효율비용을 줄여 “실질적인 증세효과”를 가져오게 하는 것이 우선적 정책과제.
 - 공평한 세부담과 관련된 기본 원칙 중 능력에 기반한 과세, 즉 ‘능력원칙(ability

to pay)’에 대해서는 관심도가 높았지만 납세자가 그 혜택을 돌려받는 ‘편익원칙(benefit principle)’ 혹은 ‘수익자부담 원칙’에 대해서는 연구 미흡(목적세, 부과세, 기금 운영 등).

- 특히, 세수 확보의 측면에서 정부 재정의 경직성을 높이지 않으면서 ‘책임성’과 ‘투명성’을 보장할 수 있는 ‘세입-세출 연계’ 방식에 관심을 가질 필요 있음.

□ 소득과세의 주요 쟁점을 정리하고, 향후 정책 방향 제시함. 소득세의 세수기반을 확충하고, 효율비용을 높이지 않으면서 재분배 기능을 개선하는데 초점을 둬.

- (소득과세 현황) 글로벌 금융위기 이후 재정건전성, 부과 과세 등의 쟁점이 논의되기 시작하면서 점차 명목세율이 상승. 그러나 우리나라는 선진국에 비해 상대적으로 세수 비중이 낮고, 비과세 감면 등에 의해 평균 실효세율도 낮은 편.
 - 소득세 최고세율은 2008년 35%에서 2021년 45%로 상승. 이는 OECD 38개 국가 중 6번째로 높은 순위(2022년 기준 OECD 평균 최고세율은 36.1%)
 - 소득세/GDP 비중은 선진국에 비해 낮은 편(2021년): (한국) 6.1% (OECD평균) 8.3%
 - 평균실효세율(외벌이 2자녀 기준, 2022년) 역시 선진국에 비해 낮음: (한국) 14% (OECD평균) 19.8%
- (과세베이스 확대방안) 개인소득세의 경우, 법인과세에 비해 조세정보와 조세저항에 의해 영향을 받는 정도가 큼. 소득세율과 법인세율 간의 세율 격차가 크면 세원 이동을 통한 조세회피가 가능함.
 - 대기업 경영진의 경우 개인소득과 법인소득의 최고세율 격차가 23.1%p(가산세 포함 기준, 소득세율 49.5%, 법인세율 26.4%), 법인세 최저세율의 적용을 받는 중소기업의 소유주는 세율 격차가 39.6%p(소득세율 49.5%, 법인세율 9.9%)에 달함.
 - 이 경우, 세율이 낮은 쪽으로 소득을 이전하고, 세율이 높은 쪽으로 경비를 이전하는 등의 다양한 절세 전략이 가능한 상황.
- (소득과세의 수직적 형평성) 재분배의 강도를 표시하는 세율 체계의 누진도를 어느 수준으로 정할지가 관건임. 선진국에 비해 외형적인 누진도만 높을 뿐, 과세베이스가 넓지 않은 점을 고려한다면, 비효율의 급격한 증가를 초래할 수 있는 무리한 추가 세율 인상보다는 세수 확보에 치중하며 지출 측면의 재분배 정책을 강화할 필요
 - 우리나라의 최고세율(45%)이 적용되는 구간은 과세표준이 10억 원을 초과하는 구간인데, 이 10억 원은 1인당 GDP의 약 24%에 해당함. OECD 국가평균 5.9%와 비교하면, 우리나라 소득세제의 외형적 누진도는 매우 높음을 알 수 있음. 그러나 실제 앞서 살펴 본 바와 같이 한국은 소득세수의 비중은 낮은 편이

며, 이는 과세베이스가 넓지 않음을 의미.

- (소득과세의 수평적 형평성) 여가의 효용을 전제로 할 때 단순히 소득 수준이 같다고 동일한 여건이라 보기 어려움. 가장 보편적인 잣대인 소득 기준을 사용하는 경우 세목의 특성이나 납세자의 상황을 함께 고려할 필요.
 - 소득종류별로 조세회피의 용이성이 다르다는 점에도 유의해야 함.
 - 영세 자영업자의 거래비용을 줄이는 방안(예를 들어, 장부기입이 어려운 자영업자들은 간이과세제도를 적용), 고소득 계층의 탈세에 초점을 맞추는 방안, 장기적으로 소비과세와의 조화를 추구하는 방안 필요.

□ 소비과세는 조세저항이 상대적으로 약한 간접세의 특성을 가진다는 점, 과세베이스가 넓은 경우 소득과세에서 자본과세를 배제한 노동과세의 효과를 가진다는 점을 감안해 소비세 유형의 개선 방향을 분석함.

- (소비과세 현황 및 추이) 1965~2020년의 국제 추이를 보면, 총조세 대비 일반소비세의 비중은 점차 증가한 반면, 개별소비세 비중은 감소하고 있음. 한국의 경우, 2021년 기준 총조세에서 소비세가 차지하는 비중은 21.7%로, 선진국 평균(29.7%)보다 낮은 수준이며, 부가가치세가 전체 소비세의 66%를 차지하고 개별소비세가 34%를 차지함.
- (소비세의 과세베이스) 이론적으로, 넓은 세원의 소비세는 이론적으로 노동과세와 유사한 효과를 가지며 자본과세보다 우월함.
 - 넓은 세원에 대해 단일 세율을 적용하는 부가가치세가 상품별 차등세율을 매기는 개별소비세보다 더 효율적이라 여기는 것이 관행.
 - 그러나 비공식 부문이 크고 조세회피가 많으면 이론에서 시사하는 것만큼 부가가치세 세원이 넓지 않을 수 있음.
- (소비세 세율체계) 이론적으로 모든 상품(여가 포함)에 과세할 수 있다면 단일 세율로 과세하는 것이 가장 효율적(The first best solution)이지만, 여가에 대한 과세가 불가하다면 상품별로 세율을 다르게 설정할 때 비효율을 최소화할 수 있음(The second best solution).
 - ‘램지법칙’ 즉, 역탄력성 법칙은 세제를 복잡하게 만들 수 있다는 단점이 있음. 복잡한 세제의 경우 단순화의 효용이 더 클 수 있음.
- (목적세 방식) 특정 세입과 세출을 연결하는 목적세는 개별소비세 체계의 한 유형임.
 - 재정구조를 경직적으로 만들고, 지대추구 현상을 야기하는 단점이 있음.
 - 조세저항을 완화시켜 세수 증대에 기여하고, 불완전 계약 문제를 완화시키며, 수익자부담의 원칙이 적용되게 하는 장점도 있음.

- (소비과세의 형평성) 소비세의 형평성 문제는 개인소득세가 선진국만큼 발달하지 않은 국가에서 더 중요할 수 있음. 일반적으로 소비세는 소득세에 비해 역진적이라는 평가를 받지만, 소비과세를 통해 형평을 고려할 수 있다는 근거를 소개함(The wealthy miser problem; consumption smoothing; 자본과 노동의 한계생산성 문제 등).
 - 형평의 관점에서 사치품에 대한 개별소비세는 잠재적으로 고소득자를 과세하는 효율적인 수단일 수 있음. 그러나 이에 대한 찬반 논란 있을 수 있음.

□ 법인과세의 경우, 기업 경쟁력을 향상시키면서 동시에 한국적 특수성을 고려할 수 있는 방향의 정책 대응 필요. 투자유인 정책으로서의 세율인하와 조세유인 방식의 장단점을 분석해 대안을 제시하고, 국제거래 과세의 주요 제도 변화 내용도 정리.

- (법인과세 현황 및 추이) 1981년 최저세율과 최고세율이 각각 25%, 53%였으나 지속적으로 낮아져 2010년 10%, 24.2%로 하락(지방소득세 포함 기준). 이 세율이 2017년까지 유지되다가 2018년 최고세율이 27.5%로 상승한 후, 최근(2023년) 26.4%로 하락. 법인세의 국세 대비 비중은 1981년부터 8.2%에서 점차 증가하여 2008년 23.4%까지 올랐으나 이후 감소 추세, 최고세율을 올린 2018년에 24.2%로 증가함.
- (한국 법인세의 특수성) 아래와 같은 법인세의 ‘개도국적’ 특징으로 인해 세수나 형평성에 대한 고려 없이 단순한 ‘자본과세’ 논리로만 접근하기 어려움.
 - 한국의 경우 전체 세수 대비 법인세 비중이 선진국보다 높음(2021년 기준 한국 12.8%, OECD 평균 9.1%).
 - 소수 대기업에 법인세 부담이 집중되어있음(2021년 기준, 상위 0.01%에 해당하는 65개 기업이 전체 법인세의 약 35.6%를 납부했고, 전체 기업의 0.06%인 228개 기업이 전체 법인세수의 절반 이상(54%)을 감당).
- (법인세의 과세베이스) 법인세 부담은 선진국을 중심으로 점차 감소하는 추세임. 한국의 경우 법인세율은 꾸준히 인하되었지만 법인세의 세수 비중은 증가하는 추세.
 - 한국의 법인세수 비중 증가의 원인은 기업의 수익성 증대로 인한 부분도 있을 수 있지만, 기본적으로 과세베이스가 확대된 결과라 볼 수 있음(세부 분석 참조). 과세베이스 확대의 원인으로는 크게 조세지출과 비공식 경제의 축소를 들 수 있음.
 - 그러나 향후 추가적인 세율 인하가 지금처럼 세수의 순증가로 이어질 것이라 보기는 어려움. 조세구조가 경제수준을 따라 선진국형으로 진화하면서 개인소득세의 상대적 비중이 더 높아질 것으로 전망.
- (세율인하 대 투자유인) 세율인하는 기존 자본스톡과 신규투자 모두에게 영향을 미치지만, 투자유인은 신규 투자에만 적용되기 때문에 투자유인이 세율인하보다 세수

비용이 작음('Old capital vs. New capital' 문제).

- 투자유인의 경우 투자환경에 따라 실효성이 결정되지만, 그 구체적 내용은 사례별로 다를 수 있음. 투자유인은 투자 환경이 약한 국가에서도 효과적일 수 있고(열악한 환경에 대한 보상효과, 시그널 효과), 투자 환경이 좋은 국가에서 낭비가 될 수도 있음(유인과 관계없이 투자하려고 했을 경우 단순보조금으로 전락).
- 정책의 목적이 기업 세부담 자체를 낮춰주는 것이라면 법인세율 인하가 적절할 수 있으나, 신규투자 뿐만 아니라 기존투자까지 세금 혜택을 주는 것이기 때문에 부자과세 논쟁에서 비껴가기 어려움.
- (법인세율의 적정수준) 명목세율은 기업의 투자에 영향을 주는 자본비용(실효세율)의 결정요인 중 하나지만 동시에, 이전가격이나 시그널 효과 관점에서도 중요. 실효세율과 달리 가급적 국제 평균에서 벗어나지 않게 하는 것이 중요.
- (국제거래 과세) 최근 법제화된 다국적기업 과세 문제, 구체적으로, BEPS 프로젝트, 시장소재국디지털세, 글로벌최저한세 등 국제조세 관련 최근 제도 변화를 정리함 (부록).

□ 재산과세는 이론적 관점에서만 보면 '효율', '형평', '세수'의 기준에서 이상적인 과세베이스가 될 수 있으나, 저항이 강한 세금임. 소득세, 소비세 중심의 기존 세수구조 하에서 세수기반을 넓히며 조세형평을 구현할 가능성 검토.

- (조세저항과 조세전가) 재산과세의 경우 소득세나 소비세와 달리 당장 현금 흐름이 없으므로 저항이 강할 수 있음. 나아가 재산과세의 주 대상이 되는 부자들의 조세 회피나 조세저항 능력은 일반 납세자보다 우월함.
 - 자본이득세의 경우 현금화된 경우에만 과세가 되고, 또 정권에 따라 바뀌는 경향이 있기 때문에 당장 매각이 필요한 경우가 아니라면 기다리는 방법이 있음. 이를 잠금 효과(lock-in effect)라 부름.
- (재산과세 현황) 우리나라는 OECD에 비해 소득과세 및 소비과세 비중이 낮고 재산과세 비중이 높은 편임. 2020년, 총조세 대비 재산과세 비중을 보면, OECD 평균은 5.7%인 반면, 우리나라는 14.2%
- (보유세-거래세 논쟁) 한국의 경우, 거래세의 총조세 대비 비중이 보유세 비중의 약 3배에 가까움.
 - 2021년 기준 총조세 대비 비중(우리나라): (보유세) 4.0% vs. (거래세) 11.1%
- 거래세는 보유세(전가가 불가능한 경우)에 비해 형평성/효율성 관점에서는 열등할 수 있을지 모르지만 일종의 '피할 수 없는 세금', 즉 거래를 하려면 반드시 내야 하

는 세금이라는 측면에서 상대가격을 왜곡시켜 행동 변화를 가져오는 소득세나 소비세에 비해 효율비용이 높다 말하기 어려움.

－ 또한, 보유세에 비해 조세저항 덜함.

－ 세입자로의 조세전가가 가능한 한국의 특수한 상황도 고려할 필요.

- (상속증여세 정책방향) 상속증여세는 부의 형성과정에 영향을 미친다는 점에서도 중요하지만, 최근 세수 비중이 증가하고 있음. 형평성을 증가시키기도 하지만, 이중과세의 문제나, 가업승계의 어려움 등과 같은 문제도 존재.

－ 상속증여세의 법정 상속세율은 그대로 두더라도 창업 유인이나 기업가 정신을 해치지 않는 방향으로 공제 항목을 조정할 수 있다면, 기존 부동산 불로소득 과세의 과도기적 대안이 될 수 있음.

－ 현재 유산세(유산과세) 형태인 상속세제를 유산취득세(취득과세) 형식으로 변경하는 것을 고려할 수 있음.

- (향후 재산과세 방향) 보유세 비중 자체가 절대적인 정책 목표가 되기보다는 세수 효과, 자원배분 왜곡 여부, 조세 형평의 근거가 되는 능력원칙과 편익원칙, 정치적 수용성 등 다양한 기준에서 평가해야 함.

－ 장기적으로는 정직한 노력의 결과인 좋은 지대와 단순 불로소득형 지대를 구분하는 방식으로 해법을 찾을 수 있음.

□ 이상의 기본적 과세베이스에 관한 논의 외에 세수 기반 확대를 위한 대안을 검토

- (조세지출의 조정) 과세베이스 확대를 위해서는 비과세 감면과 같은 조세지출을 조정할 필요. 정부는 조세지출 정비를 위해 꾸준히 노력하여 왔으나, 조세지출을 축소하기 어려운 구조적인 측면이 존재.

－ 조세지출이 저소득층 보호 혹은 투자유인을 제공하기 위한 목적으로 운영되고 있거나, ‘일몰시한’이 존재하지 않는 경우가 많기 때문. 이러한 상황에서는 비과세 감면 항목들을 정비하기 위한 기준을 명확히 하는 것이 중요

- (비공식 경제의 축소) 비공식 부문의 축소는 크게 두 가지 경로를 통해 달성할 수 있음. 첫째, 조세당국의 조세정보 확보 수준을 높이고, 둘째, 비공식 부문에서 활동시의 편익을 줄이고, 비용은 증가시키는 것임.

－ 금융서비스의 발달, 신용카드 사용 장려, 산업별로 세율에 차이를 두는 방법, 공공 서비스 제공을 공식 부문의 기업으로 한정하기, 세금과 정부서비스 간의 연계성 강화, 간이과세 제도 활용 등과 같은 대안이 존재

□ 향후 중장기적 관점에서는 보다 체계적인 세제개혁을 고려할 필요. 조세개혁에 대한 상세한 청사진은 이 보고서의 범주를 벗어나므로 여기에서는 몇 가지 핵심 전략과 방향을 언급함.

○ 첫째, 조세개혁의 성공을 위해서는 목표를 분명히 해야 함. 가장 기본적인 목표는 우리에게 필요한 증세의 수준에 대한 합의 내지 공감대를 마련하는 것임(예컨대 5%p 수준의 조세부담률 증가).

— 물론 이 역시 기존 조세구조를 바꾸지 않는다면 20%에 가까운($5/30=0.17$)의 세 부담 증가를 전제하기 때문에 현실적으로 어려운 측면이 있음.

— 대대적 개혁을 통해 비효율을 제거하고, 불로소득 등에 대한 과세를 강화하며, 새로운 세원을 발굴할 필요. 이 경우 납세자들(특히 중산층 이하)이 실제 느끼는 체감 증세는 훨씬 덜 할 것임.

— 구글, 아마존, 넷플릭스 등 무형자산 중심의 다국적기업 수익도 잠재적인 추가 세원이 될 수 있음.

— 조세개혁의 결과로 제도의 투명성과 형평성이 회복되면 증세에 대한 납세자의 일반적인 저항 강도 역시 줄어들 수 있음. 즉, 어느 정도의 증세를 할 것인가에 대한 공감대가 형성된다면 포괄적인 증세 노력을 위한 동력이 생길 수 있음.

○ 둘째, 조세개혁의 청사진은 우리 고유의 정책 목표와 경제구조에 부합해야 함. 선진국의 경험이나 이에 바탕을 둔 기존 이론은 중요한 참고 사항이지만, 이를 여과 없이 수입해 우리 환경에 적용하면 부작용이 클 수 있음. 기존 제도를 개혁하는 것은 이론적 차원에서 좋은 제도를 설계하는 것과는 차원이 다름. 조세의 정치성과 역사성을 고려하면 무엇보다 한국의 조세 환경을 이해할 필요가 있음.

— 조세정책의 초점이 성장이 핵심 과제였던 과거와 달리 복지 수요를 감당하는 방향으로 변화하고 있음을 이해.

— 1980년대의 서구 선진국 조세개혁은 세수 중립성을 전제로 개혁이 이루어졌지만 현재의 한국은 세수도 증대시키고 제도의 효율성과 형평성을 제고해야 한다는 점이 다름.

— 한국은 소수 제조 대기업에 경제력이 집중된 특수한 구조를 가지고 있어 다른 나라들에 비해 법인세 비중이 높고, 그중에서도 소수 재벌 기업에 부담이 집중되어 있음. 과세가 경쟁력에 미치는 영향과 지대에 대한 과세라는 측면 간에 균형 필요.

— 빠른 속도의 성장과 수도권 중심의 개발로 인해 급등한 부동산 가격 역시 이동성이 낮은 지대를 포함함. 이런 유형의 지대에 대한 과세는 효율비용을 초래하지 않으면서 분배 정의를 실현하는 수단이 될 수 있음. 그러나 소득이나 소비

와 달리 현금 흐름이 수반되지 않는 재산에 대한 과세는 정치적 저항이 크다는 점을 고려해야 함.

- 셋째, 개혁 청사진이 정치적으로 수용될 수 있는 전략을 마련하는 것임. 한국의 정치구조는 인물 및 지역이 좌우하는 경향이 커서 선진국형 책임 정당 체제와 달리 근시안적인 정책이 남발되기 쉬움.
 - 우리의 정치 행태는 후자에 가깝다 볼 수 있기 때문에, 먼 장래를 내다보는 개혁이 쉽게 이루어지기 어려움. 이런 환경일수록 개혁의 여론을 조성하기에 도움이 되는 대안이 많아야 하고, 이를 둘러싼 논쟁이 활발해야 함.
 - 정치인들은 가시적이고 대중 호소력이 높은 대안을 선호하기 쉬움. 재분배 정책을 펼 때 세수 확보(예컨대 소비세 확대)를 통한 복지지출 증대보다 소득세나 재산세의 세부담의 누진도를 강화하는 방식을 선호할 수도 있음. 소수의 부자에게 세부담이 집중되면 정치 홍보 효과가 클 수 있음.

□ 근본적 조세개혁은 고려해야 할 요소가 다양하지만 여기서는 몇 가지 기본 방향만 제시함.

- 세제를 대폭 단순화해 사회적 비용을 줄이는 방법이 있음. 효율비용을 세수 대비 10% 줄이는 것은 곧 10%의 증세효과를 가져온다고 할 수 있음.
- 세원을 다원화하면 어느 한 세목에 높은 세율을 책정하지 않아도 주어진 세수를 확보할 수 있음.
 - 같은 세수를 거두더라도 하나의 세목보다는 여러 세목에 분산시키는 것이 효율비용을 줄이는 방안이고, 여러 세목으로 세부담을 분산시키는 경우 조세저항의 강도를 낮추는 효과도 얻을 수도 있음.
- 적절한 조세-지출 연계를 통해 정부 활동의 효율성, 투명성 및 책임성을 높이는 경우, 정부 신뢰도는 상승하고 조세저항은 감소해 세수 확보가 용이해 질 수 있음.
 - 목적세가 재정구조의 경직성을 초래하지 않으면서 ‘책임성’과 ‘투명성’을 높일 수 있다면 세수 확보의 중요한 수단이 될 수 있음.
- 효율과 형평 기준에 모두 부합하는 지대 과세를 합리적으로 설계할 필요.
 - 이동성이 없는 비생산적 지대의 경우, 적절한 과세가 필요함.
 - 반면, 이동성이 있는 지대의 과세는 행동 변화와 효율비용이 뒤따를 수 있음.

참고문헌

- 박인환. (2018). BEPS 방지 프로젝트 관련 입법과제. NARS 현안분석 vol. 12, 입법조사처.
- 안중석 외 13인. (2010). 경제위기 이후의 세수입 기반 확충을 위한 조세정책방향. 한국조세연구원 연구보고서 10-01.
- 이영환·신영임. (2009). “세법개정에 따른 세수효과 측정에 관한 연구”, 『세무학연구』 제26권 제3호. pp. 83-111.
- 전주성. (2010). “적정조세 이론과 한국의 조세개혁”, 『재정학연구』 제 3권 제4호. pp. 179-207.
- 전주성. (2022). 『재정전쟁』. 웅진지식하우스.
- Alstott, A. L. (2007). Equal opportunity and inheritance taxation. *Harvard Law Review*, 469-542.
- Atkinson, A. B., & Stiglitz, J. E. (1976). “The design of tax structure: Direct versus indirect taxation.” *Journal of public Economics*, 6(1-2), 55-75.
- Auerbach, A. J. (2021). “The taxation of business income in the global economy.” NBER working paper, (3), 1-7.
- Auerbach, A. J., & Jorgenson, D. W. (1980). “Inflation-proof depreciation of assets.” *Harvard Business Review*, 58(5), 113-118.
- Batchelder, L. L. (2020). “Leveling the playing field between inherited income and income from work through an inheritance tax.” *Tackling the Tax Code: Efficient and Equitable Ways to Raise Revenue*, pp.48-88.
- Bennedsen, M., Nielsen, K. M., Pérez-González, F., & Wolfenzon, D. (2007). “Inside the family firm: The role of families in succession decisions and performance.” *The Quarterly Journal of Economics*, 122(2), 647-691.
- Bird, R. M. & Jun. J. (2007). “Earmarking in Theory and Korean Practice.” In *Excise Taxation in Asia*, edited by S. L. H. Phua. National University of Singapore.
- Bloom, N., & Van Reenen, J. (2007). “Measuring and explaining management practices across firms and countries.” *The quarterly journal of Economics*, 122(4), 1351-1408.
- Boadway, R., Chamberlain, E., & Emmerson, C. (2010). “Taxation of wealth and wealth transfers.” *Dimensions of tax design: The Mirrlees review*, 758(8).
- Burman, L., R. McClelland & C. Lu. (2018). “The Effects of Estate and Inheritance Taxes on Entrepreneurship.” Tax Policy Center: Urban Institute & Brookings Institution Work

- ing paper. Available at https://www.urban.org/sites/default/files/publication/96946/2018.03.05_estate_tax_and_entrepreneurship_final_1_0.pdf
- Canda, F., & Le Cacheux, J. (2018). “Taming tax competition with a European corporate income tax.” *Revue d'économie politique*, (4), 575-611. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2939938> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2939938>
- Chamley, C. (1985). “Efficient taxation in a stylized model of intertemporal general equilibrium.” *International Economic Review*, 451-468.
- Cobham, A., & Janský, P. (2020). “International corporate tax avoidance.” In *Estimating illicit financial flows: A critical guide to the data, methodologies, and findings*, pp. 81-128. Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198854418.003.0005>.
- Diamond, P., & Gruber, J. (1999). “Social security and retirement in the United States.” In *Social security and retirement around the world* pp. 437-473. University of Chicago Press.
- Dover, R., Ferrett, B., Gravino, D., Jones, E., & Merler, S. (2015). “Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union. Part I – Assessment of the magnitude of aggressive corporate tax planning.” Research Paper prepared for the European Parliament Research Service.
- EU. (2018). The concept of tax gaps. Report II: Corporate income tax gap estimation methodologies. European Commission Directorate-General for Taxation and Customs Union. Available at: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/tgpg-report-on-cit-gapmethodology_en.pdf
- Feldstein, M., & Samwick, A. (1992). “Social security rules and marginal tax rates.” *National Tax Journal*, 45(1), 1-22.
- Gordon, R. H., & Jun, J. (2013). *Korea's tax structure: directions for reform*. Korea Institute of Public Finance.
- Gordon, R. H., & Slemrod, J. (2000). “Are ‘real’ responses to taxes simply income shifting between corporate and personal tax bases?” In *Does Atlas Shrug: The Economic Consequences of Taxing the Rich*, edited by Joel Slemrod, pp. 240 – 79.
- Griliches, Z. (1992). “The Search for R&D Spillovers.” *The Scandinavian Journal of Economics*, 94, 29-47.
- Gruber, J., & Saez, E. (2002). “The elasticity of taxable income: Evidence and implications.” *Journal of public Economics*, 84(1), 1-32.
- Hanappi, T. (2018). “Corporate effective tax rates: Model description and results from 36 OECD and non-OECD countries.” OECD Taxation Working Papers, No. 38, OECD P

ublishing, Paris.

- Harberger, A. C. (2008). "The incidence of the corporation income tax revisited." *National Tax Journal*, 61(2), 303-312.
- Holtz-Eakin, D., Joulfaian, D., & Rosen, H. S. (1994). "Entrepreneurial decisions and liquidity constraints." NBER Working Paper. No.4526. Available at <https://www.nber.org/papers/w4526>
- Holtz-Eakin, D. & Marples, D. (2001). "Distortion Costs of Taxing Wealth Accumulation: Income Versus Estate Taxes." NBER Working Papers. No.8261. Available at <https://www.nber.org/papers/w8261>
- Joulfaian, D. (2006). "Inheritance and Saving." NBER Working Paper. No.12569. Cambridge, MA. Available at <http://dx.doi.org/10.3386/w12569>.
- Joulfaian, D. (2016). "What Do We Know About the Behavioral Effects of the Estate Tax?" *Boston College Law Review*. Vol. 57/3. Available at <https://lawdigitalcommons.bc.edu/bclr/vol57/iss3/5>
- Judd, K. L. (1985). "Redistributive taxation in a simple perfect foresight model." *Journal of public Economics*, 28(1), 59-83.
- Jun, J. (2018). "Tax incentives and tax base protection in developing countries." In *Tax Policy for Sustainable Development in Asia and the Pacific*, edited by Tientip Subhanij, Shuvojit Banerjee, and Zheng Jian, pp 73-122. UNESCAP.
- Keen, M., D. Chua, C. Holland, S. Poddar, & J. K. Scholz. (2005). "Korea: A Framework for tax modernization." IMF report.
- Keen, M., V. Perry, R. de Mooij, T. Matheson, R. Schatan, P. Mullins & E. Crivelli. (2014). "Spillovers in International Corporate Taxation." IMF Policy Paper, May 9.
- Kopczuk, W. (2003). "A note on optimal taxation in the presence of externalities." *Economics Letters*, 80(1), 81-86. Available at [https://doi.org/10.1016/S0165-1765\(03\)00064-8](https://doi.org/10.1016/S0165-1765(03)00064-8).
- Kopczuk, W. (2010). "Economics of Estate Taxation: Review of theory and evidence." NBER Working Paper. No.15741.
- Kopczuk, W. (2013). "Taxation of intergenerational transfers and wealth." In *Handbook of public economics*. Vol. 5. pp.329-390. Elsevier. Available at <http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-444-53759-1.00006-6>
- Medina, L., & Schneider, F. (2020). "Shedding light on the shadow economy." *World Economics*, 21(2), 25-82.
- Mirrlees, J., S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson,

- G. Myles & J. Poterba. (2011). *Tax by Design: The Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press
- Niimi, Y. (2019). “The effect of the recent inheritance tax reform on bequest behaviour in Japan.” *Fiscal Studies*, 40(1), 45-70. <http://dx.doi.org/10.1111/1475-5890.12181>
- OECD. (1996). *Tax expenditures: recent experiences*. OECD Publishing, Paris.
- OECD. (2013). *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*. OECD Publishing, Paris.
- OECD. (2015). *Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries*. OECD Tax Policy Studies. No. 23. OECD Publishing, Paris. Available at <http://dx.doi.org/10.1787/9789264243507-en>.
- OECD. (2018). *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018: Inclusive Framework on BEPS*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, Available at <https://doi.org/10.1787/9789264293083-en>.
- OECD. (2021). *Inheritance Taxation in OECD Countries*. OECD Tax Policy Studies. No. 28. OECD Publishing, Paris. Available at <https://doi.org/10.1787/e2879a7d-en>.
- OECD. (2022). *Consumption tax trends 2022: VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends*. OECD Publishing, Paris.
- OECD. (2023). *Corporate tax statistics 4th edition*. OECD Publishing, Paris.
- Onji, K. (2009). “The response of firms to eligibility thresholds: Evidence from the Japanese value-added tax.” *Journal of Public Economics*, 93(5-6), 766-775.
- Pérez-González, F. (2006). “Inherited control and firm performance.” *American Economic Review*, 96(5), 1559-1588.
- Piketty, T., & Saez, E. (2007). “How progressive is the US federal tax system? A historical and international perspective.” *Journal of Economic perspectives*, 21(1), 3-24. Available at <http://dx.doi.org/10.1257/jep.21.1.3>.
- Piketty, T., & Saez, E. (2013). “Optimal labor income taxation.” In *Handbook of public economics* (Vol. 5, pp. 391-474). Elsevier.
- Piketty, T., Saez, E., & Stantcheva, S. (2014). “Optimal taxation of top labor incomes: A tale of three elasticities.” *American economic journal: economic policy*, 6(1), 230-271.
- Piketty, T., Saez, E., & Zucman, G. (2023). “Rethinking capital and wealth taxation.” *Oxford Review of Economic Policy*, 39(3), 575-591.
- Piketty, T., & Zucman, G. (2015). “Wealth and inheritance in the long run.” In *Handbook of income distribution*. Vol. 2, pp.1303-1368. Elsevier. Available at <http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-444-59429-7.00016-9>.

- Razin, A., & Sadka, E. (1991). "International tax competition and gains from tax harmonization." *Economics Letters*, 37(1), 69-76.
- Redonda, A. (2017). "Inheritance Taxation, Corporate Succession and Sustainability." Council on Economic Policies (CEP), Discussion Note, 1. Available at <https://www.cepweb.org/wp-content/uploads/2017/10/CEP-DN-Inheritance-Taxes-Corporate-Succession-and-Sustainability-2.pdf>.
- Sammartino, F., & Toder, E. (2020). "Tax Expenditures Basics. Tax Policy Center." Urban Institute & Brookings Institution.
- Schmalbeck, R. (2001). "Avoiding Federal Wealth Transfer Taxes." In *Rethinking Estate and Gift Taxation*, edited by Gale, W., J. Hines Jr. and J. Slemrod. Brookings Institution Press, Washington, D. C.
- Schneider, F. (2022). "New COVID-related results for estimating the shadow economy in the global economy in 2021 and 2022." *International Economics and Economic Policy*, 19(2), 299-313.
- Slemrod, J. & Kopczuk, W. (2000). "The Impact of the Estate Tax on the Wealth Accumulation and Avoidance Behavior of Donors." NBER Working Papers. No.7960. Available at <https://www.nber.org/papers/w7960>
- Tax foundation. (2021). "Consumption tax policies in OECD countries." Fiscal Fact No. 74 1, Jan. 2021.
- Tsoutsoura, M. (2015). "The effect of succession taxes on family firm investment: Evidence from a natural experiment." *The Journal of Finance*, 70(2), 649-688. Available at <http://dx.doi.org/10.1111/jofi.12224>
- Villalonga, B., & Amit, R. (2006). "How do family ownership, control and management affect firm value?." *Journal of financial Economics*. 80(2). 385-417.
- Wolff, E. N. (2015). *Inheriting wealth in America: Future boom or bust?* Oxford University Press, USA.

[부록] 국제거래 과세의 최근 동향

1. BEPS 프로젝트의 개요

- 2008년 금융위기 이후부터 애플, 구글 등 다국적기업의 조세회피 문제, 이른바 BEPS(Base Erosion and Profit Shifting) 이슈에 대한 문제 제기가 지속적으로 이루어졌으며, 2012년부터 OECD 회원국을 중심으로 BEPS 문제에 대한 국제적인 공조 및 대응의 움직임이 본격화됨
 - BEPS란 다국적기업이 국가간의 세법 차이, 조세조약의 미비점 등을 이용하여 경제 활동 기여도가 낮은 저세율국으로 소득을 이전함으로써 과세기반을 잠식하는 행위를 의미함
 - 2012년 6월 G20 정상회의에서 BEPS 프로젝트 추진을 의결, 2013년 6월 행동권고안 발표, 2013년 9월부터 OECD에서 25개의 BEPS 액션플랜을 본격적으로 논의하기 시작
 - 2014년 9월에 일부 과제에 대한 중간 보고서를 발표하고, 2015년 10월 15개 Action Plan(이하 “액션”)에 대한 최종보고서를 작성하여 G20에 제출
 - 2016년 12.31 서명되어 공표됨
 - 2023년 7월 11일 기준, 138개 국가가 포괄적 이행체계(Implementation Framework, I F; 국제세원 잠식 문제를 논의하는 포괄적 회의체)에 참여 중.
 - OECD는 다음과 같이 액션별로 이행의무 수준에 차이를 두고 있으며, 이 중 최소기준과 기존기준 수정에 대해서는 참여(또는 합의)국에게 이행의무를 강제함
 - 최소기준(Minimum Standard): 강한 이행 의무 부여
 - 기존기준 수정(Revision of Existing Standard) 기존 모델조세조약과 이전가격과 세지침의 개정에 합의한 국가의 경우 합의내용을 반영하여 각국 세법 및 조세조약을 개정할 의무가 발생
 - 공통접근(Common Approach): 강한 이행의 권고, 향후 최소기준으로 발전 가능
 - 모범관행(Best Practices): 선택적 도입, 이행 권고 수준.

[표 36] 15개 액션플랜

	주제	이행의무	주제	상세 내용 및 우리나라 규정 적용 여부
1	DIGITAL ECONOMY	기타	디지털경제에서의 조세문제 해결	• 디지털경제 하에서의 기존 국제조세체계 개편 등 논의 • 다국적기업에 대한 과세권 재할당 • 글로벌 최저한세 도입
2	HYBRIDS	공통접근	혼성불일치 거래 효과의 해소	• 혼성불일치 해소를 위한 거래당사국의 세법 개정, 이중 거주자 문제 해결을 위한 거래당사국의 조세조약 개정 권고 • 국제조세조정법 제15조3(2017.12 신설), 국조법34의2 신설 - 권고1의 혼성금융상품 기존규정만 도입
3	CFC RULES	모범관행	효과적인 CFC 규정의 설계	CFC규정 적용대상범위 확대, 적용요건 강화 권고
4	INTEREST DEDUCTIONS	기타	이자비용 및 기타 금융비용 관련 세원잠식 제한	• 고정비율(EBITDA의 일정비율) 등을 한도로 이자비용 공제 제한 권고 • 국제조세조정법 제15조의2(2017.12 개정)
5	HARMFUL TAX PRACTICES	최소기준	유해조세환경에 대한 효과적 대응	• 조세특례제도를 통한 조약남용 및 과세기반 잠식 방지, • 2022년 9월까지, the Forum on Harmful Tax Practices(FHTP)가 300개 이상의 특혜 제도를 검토, 131개 관할권에 대한 동료 검토, 41,000건 이상의 조세 판결에 대한 정보 교환 등이 이루어짐
6	TREATY ABUSE (treaty shopping)	최소기준	부적절한 상황에서 조약혜택의 부여 방지	• 조약남용 방지 등을 각국의 조세조약의 목적에 명시 • 조세조약의 혜택을 받을 수 있는 조건 중 하나 이상을 조약에 명시 • BEPS 방지 다자협약 서명(2017.6) • 2022년 3월 피어그룹 검토보고서 발행, 전년에 비해 준수 수준이 두 배 이상 증가, OECD/G20 IF 회원국 간에 체결된 2,400여 개의 조세조약 중 약 2,300여 개가 가까운 시일 내에 최소 기준을 준수할 것으로 예상(2022.9월 발표 보고서 기준)
7	PERMANENT ESTABLISHMENT STATUS	기존기준 수정	고정사업장 지위의 인위적 회피 방지	• OECD 모델조세조약의 고정사업장 개념에 관한 개정을 통해 조약남용을 방지하고 원천지 과세권을 강화 • OECD는 고정사업장의 소득귀속문제 등에 대한 세부지침을 2016년까지 추가 마련
8-10	TRANSFER PRICING Intangibles Risks & Capital High-Risk Transactions	기존기준 수정	정상가격산출과 가치창출의 연계	• OECD 이전가격과세지침 개정(무형자산, 저부가가치 그룹내부용역, 원가분담약정, 이익분할방법의 적용에 관한 수정지침 포함) • 국제조세조정법 제11조 (2015.12. 개정) • 국제조세조정법 제5조 (2017.12. 개정)
11	BEPS DATA ANALYSIS	기타	BEPS 측정과 모니터링	BEPS규모 추정 보고 및 연구 지속
12	DISCLOSURE OF AGGRESSIVE TAX PLANNING	모범관행	의무보고규정	• 공격적 조세회피거래에 대한 납세자 등의 보고의무 강화 권고
13	TRANSFER PRICING DOCUMENTATION	최소기준 공통접근	이전가격 문서화 및 국가별보고서	• 마스터파일, 로컬파일, 국가별보고서의 3단계 접근방법 제시 (이 중 국가별 보고서만 최소기준에 해당) • 국가별보고서의 경우 2016년 사업연도부터 도입 권고 • OECD의 이행상황보고서(2022.9)에 따르면, 84개 관할권에서 CbC(Country by Country) 보고서의 적절한 사용을 보장하기 위한 조치가 마련됨 • 국제조세조정법 제11조 (2015.12. 개정) • 국제조세조정법 제5조 (2017.12. 개정)
14	DISPUTE	최소기준	분쟁해결 장치의	• 조세조약의 상호합의절차 등 개선(최소기준),

	RESOLUTION	공통접근	효과성 제고	상호합의 지연 시 강제중재 (공통접근) • 각국의 상호합의절차 개선 등 최소기준 이행상황을 2017년말까지 확인 • 강제중재 규정의 구체적 실행방안은 다자간 협약 개발(액션15)을 통해 다루어질 예정
15	MULTILATERAL INSTRUMENT	기타	양자간 조세조약 보완을 위한 다자간 협약 개발	• 다자간 협약의 가능성 연구

주: 음영부분은 참여국(또는 합의국)에게 이행의무를 강제하는 “최소기준”과 “기존기준 수정”에 해당되는 액션플랜을 의미함.

□ BEPS 다자조약은 제1장 범위 및 용어의 해석, 제2장 혼성불일치, 제3장 조약 남용, 제4장 고정사업장 상황의 회피, 제5장 분쟁해결의 개선, 제6장 중재, 제7장 최종구정으로 구성됨.

- 한국은 BEPS 다자조약의 조약남용방지규정(7조), 상호합의절차(16조), 대응조정(17조) 조항을 제외한 대부분 조문에 유보(reservation) 및 입장(position)을 표명함.

□ 다국적기업의 조세회피를 방지하기 위하여 후술할 국제적 BEPS 방지 프로젝트와는 별개로 영국, 호주, 인도 등 일부 국가들은 자국의 세법을 개정하여 개별국가 차원에서의 대응을 하기도 하였음. 다만 이러한 개별 국가 차원의 대응은 기존 과세체계와의 정합성, 우회수익규모 책정 등에 대한 실무상 어려움, 자국 디지털 산업에 대한 부정적 영향에 대한 우려뿐만 아니라 다국적기업의 조세회피 전략에 대한 실효성 부분에서도 논란이 있음(박인환, 2018).

- 영국은 「Finance Act 2015」을 통해 2015년부터 다국적기업이 자국내 경제 활동으로 수익을 얻었으나 인위적인 방법으로 국외로 이전한 경우 해당 수익(이하 ‘우회수익’이라 함)에 대해 우회수익세(DPT, Diverted Profits Tax)를 부과함.
 - 영국 내 연매출이 1,000만 파운드 이상인 경우 혹은 영국 내 지출 비용이 100만 파운드 이상인 다국적기업의 우회수익에 대해 현행 영국 법인세율 19%보다 높은 25%의 세금을 부과
- 호주 정부는 다국적기업의 자국내 이익에 대한 과세권을 강화하기 위해 2017년부터 우회수익세를 도입함(수입이 일정 규모 이상인 다국적기업들의 우회수익에 대하여는 현행의 법인세율 30%가 아닌 40% 세율을 적용)
- 인도는 2016년 2월 디지털 다국적기업에 대한 균등세(equalisation levy)를 도입함으로써 인도 거주자가 인도 내 고정사업장이 없는 비거주자가 제공하는 온라인 광고 등의 서비스에 대해 1년에 100만 루피 이상의 대금을 지급할 때에는 해당 금액의 6%를 원천징수하도록 함. 이는 인도의 부가가치세 체계인 GST(Goods and Services Tax)와는 별개로 부과되는 것임.

2. 시장소재국디지털세

(디지털 경제 조세문제 Pillar 1)

- 시장소재국디지털세란 다국적기업 잔여소득을 시장소재국에서 과세하기 위한 것임.
즉, 별도의 과세권을 창출하여 다국적기업의 정상이익율을 초과하는 초과이익에 대해서 일정률을 시장 소재지국에 배분하여 과세하는 것
- 제1원칙은 가장 규모가 크고 수익성이 높은 다국적기업에 대한 과세권을 국가 간에 보다 공정하게 배분하는 것을 목표로 함. 이 법안은 다국적기업의 잔여 이익의 일부(금액 A)에 대한 과세권을 물리적 존재 여부와 관계없이 해당 기업이 사업 활동을 하는 시장 국가 및 관할권에 재할당하는 것임.
 - 특히, 글로벌 매출이 200억 유로 이상이고 수익성이 10% 이상인 다국적기업은 새로운 규정의 적용을 받게 되며, 10% 기준을 초과하는 수익의 25%는 혁신적이고 공식적인 접근 방식을 사용하여 시장 관할권에 재할당해야 함. 또한 Pillar 1은 일부 국가 내 기준 마케팅 및 유통 활동(금액 B)에 대해 팔 길이 원칙을 단순화 및 간소화하여 적용할 것을 요구함

[표 37] 시장 소재지 분배소득 분배 방법

B금액(통상소득): 기본적 마케팅 판매 대가	수입금액×일정률
A금액(잔여소득): 지역시장기여 분	(1) 매출×(조정 후 세전이익률-10%) = 잔여소득 (2) 잔여소득 ×25% = 총분배소득 (3) 총분배소득×개별시장매출/총매출 = 개별시장 분배소득

3. 글로벌최저한세

(디지털 경제 조세문제 Pillar 2)

□ OECD/G20 포괄적 이행체계(Implementation Framework)는 지난 2021년 10월 디지털세 Pillar 2 글로벌 최저한세에 대해 최종적으로 합의하고, 2021년 12월 GloBE 모델 규정을 발표함. GloBE는 글로벌 세원잠식 방지 규칙(Global anti-Base Erosion Rules)을 말하는 것으로, 다국적기업 그룹 소득에 15%의 최저한세율을 적용하여 미달세액만큼 과세하는 것을 의미. 2022년 3월 이의 시행을 위한 주석서(Commentary)를 대외 공개함.

- 디지털세 Pillar 2는 소득이전을 통한 세원잠식(Base Erosion and Profit Shifting, “B EPS”) 행위를 차단할 목적으로 글로벌최저한세의 세율을 15%로 설정하고, 15%에 미달되는 경우 미달되는 부분에 대해서는 소득산입규칙, 소득산입보완규칙 등을 통해 추가 과세한다는 내용
 - 우리나라에서는 2022년 세법개정 당시, 국제조세조정에 관한 법률(이하 “국제조세조정법”)에 글로벌최저한세 제도에 관한 새로운 장(제60조~제86조)을 신설하였고 2024. 1. 1. 이후 개시하는 사업연도 과세분부터 이를 적용할 예정 (2023 세법개정안에서 한 해 미루는 개정안이 제안됨)
 - 추가세액을 산정한 이후 최종모기업이 그 소재국에서 해당 추가세액을 납부.
 - 추가세액에 대한 과세 방법은 국제조세조정법 제72조에 따른 소득산입규칙과 국제조세조정법 제73조에 따른 소득산입보완규칙에 따름
- 국제 법인세 개혁을 위한 독립 위원회(Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation)에서 전 세계 법인세율의 중간값인 25%의 세율을 제안, 바이든 행정부는 21%를 제안한 바 있으나, OECD 주도의 프로세스에 따라 최종 타협안은 15%에 불과
 - 브라질, 인도, 인도네시아, 나이지리아를 포함한 몇몇 국가에서는 미국의 반대에도 불구하고 이미 디지털 서비스세를 부과했거나 부과할 계획
 - EU Directive에 따라 EU 각 회원국은 2023년 12월 31일까지 내국세법상 글로벌최저한세 규정을 도입해야 함 ; EU Directive는 OECD 모델규정을 충실히 따름. 다만, OECD 모델규정은 다수의 국가에 구성기업이 소재한 ‘다국적’기업 그룹에 한해 글로벌최저한세 규정을 적용하나, EU Directive에 따르면 특정 회원국에만 자회사가 존재하는 순수 내국 그룹의 경우에도 규모요건 (연결매출액 EUR 750 million)을 충족하는 경우 글로벌최저한세 규정을 적용해야 하는 중요

한 차이점이 있음

- 아직 글로벌최저한세 도입을 적극적으로 고려하고 있지 않은 미국, 중국 등의 경우에도 이를 대응하기 위한 내국세법상 입법 보완이 있을 것으로 예상되는 바 (예: 미국에서 최근 입법된 IRA에 따른 미국 내국세법 상 Book Minimum Tax 시행, 기존 GILTI 과세 강화 계획 발표 등), 해당 대응 조세들에 따른 한국기업들의 글로벌 세부담 상향 가능성에 대해서도 검토가 필요한 시점임

[표 38] 글로벌 최저한세 계산구조

글로벌 최저한세 소득 및 손실	회계산순손익 ± 순조세비용, 제외배당, 제외지분손익, 포함재평가손익, 자산부채처분손익, 비대칭 외환손익, 벌금과태료, 전기오류수정손익, 미지급연금비용, 주식기준보상비용, 이전 가격조정, 적격환급가능세액공제, 공장가치평가자산부채, 총자산처분이익, 그룹내 부금융비용, 연결회계조정 ± 보험계약자귀속손익 ± 은행구성기업 기타기본자본 배당조정 △ 국제해운소득 = 최저한세 소득, 손실
초과이익	초과이익 = 최저한세 소득, 손실 - 실질기반제외소득금액(금융, 유형자산의 5%)
× 추가세율(국 별계산)	추가세율= 최저한세율(15%) - 실효세율 * 실효세율 = 조정대상조세합계 / 순최저한세소득, 손실합계 * 조정대상조세 = 대상조세(법인세비용) ± 가감액
= 추가세액(소 재지국)	1. 국별추가세액 = (초과이익×추가세율) + 재계산 당기추가세액(과거연도 조정분) - 국내최저한세 2. 각 구성기업 추가세액 = 국별 추가세액 × (구성기업최저한세소득/모든 구성기업 최저한세소득 합계)