2024. 6.

추계세제분석실 | 제22대 국회 조세정책 개선과제

제22대 국회개원

제22대 국회 조세정책 개선과제

Tax policy Challenges and Proposals for the 22nd National Assembly

국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

제22대 국회 조세정책 개선과제

Tax policy Challenges and Proposals for the 22nd National Assembly

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

제22대 국회 조세정책 개선과제

총 괄 | 신항진 추계세제분석실장

기획·조정 | 심혜정 조세분석심의관

작 성 | 심혜정 조세분석심의관
태정림 추계세제분석관

지 원 | 양희열 행정실무원

이 보고서는「국회법」제22조의2 및「국회예산정책처법」제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처「보고서발간심의위원회」의 심의(2024. 6. 5.)를 거쳐 발간되었습니다.

문 의 : 추계세제분석실 추계세제총괄과 | 02)6788-3776 | etcd@nabo.go.kr
이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

발간사

그동안 우리나라의 조세정책은 효율적인 재정활동을 뒷받침하는 동시에 경제성장을 지원하기 위한 자원배분 조정 기능도 충실히 수행한 것으로 평가됩니다. 그러나 최근 진행되고 있는 정책환경 변화는 조세정책의 역할에 대한 새로운 요구를 증대시키고 있습니다. 저출산·고령화의 진전으로 복지수요는 증가하는데 반해, 잠재성장률 하락으로 과거와 같은 경제성장에 기반한 자연적인 세수증가는 기대하기 어려울 것으로 예상됩니다. 이와 함께 소득불균형 문제, 글로벌 의제로 새롭게 부상한 디지털 경제, 지구온난화에 따른 기후변화 대응 등 경제·사회 여건 변화에 대응하기 위한 수단으로서, 조세정책의 역할에 대한 논란이 새롭게 나타나고 있습니다. 이러한 관점에서 최근의 경제·사회 변화와 우리 사회가 직면한 다양한 문제에 대응하기 위한 조세정책 과제를 발굴하고, 이를 토대로 경쟁력 있고 효율적인 조세체계를 모색하는 일은 시의 적절하고 중요하다고 할 수 있습니다.

본 보고서는 제22대 국회 개원을 맞이하여 조세분야 입법과제 논의시 참고자료를 제공하려는 목적에서 작성되었습니다. 이 과정에서 관념적이고 이념적인 논의에서 벗어나 조세 이슈별로 이론적·실증적 근거를 수록하고, 현 시점에서 우리나라가 추진해야 할 조세정책 개선방향을 제시하고자 노력하였습니다. 제1장 서론에 이어 제2장에서는 대한민국 정부 수립 이후 현재까지 한국 조세의 변천사를 조망하고, 조세정책의 역할별로 우리나라 조세정책을 평가했습니다. 제3장에서는 경제·사회적 여건 변화를 살펴봄으로써 향후 조세정책의 기본방향을 모색하고, 제4장에서는 조세정책의 기본방향 하에서 주요 세원별 정책 개선과제를 선정하고 개별 개선과제에 수반하는 다양한 논점을 제시하였습니다.

모쪼록 동 보고서가 제22대 국회 개원을 맞이하여 국회의원님들의 조세 관련 입법활동 등 의정활동에 유용한 길잡이로 활용될 수 있기를 기대합니다.

2024년 6월

국회예산정책처장 **조 의 섭**

차 례

요 약

Ⅰ. 서론 ····· 2

Ⅱ. 한국경제의 성장과 조세의 역할 ····· 6

1. 한국 조세정책의 변천 ····· 6

가. 1948~1950년대의 조세정책 ····· 6

나. 1960~1970년대의 조세정책 ····· 9

다. 1980~1990년대의 조세정책 ····· 13

라. 2000~2010년대의 조세정책 ····· 17

마. 2010년대 중반 이후 조세정책 ····· 21

바. 소결 ····· 25

2. 조세의 기능에 따른 한국 조세정책의 평가와 과제 ····· 26

가. 재원 조달 ····· 26

나. 자원배분의 조정 ····· 29

다. 소득과 부의 재분배 ····· 35

라. 거시경제의 안정화 ····· 47

3. 종합평가 및 소결 ····· 55

Ⅲ. 경제·사회 여건 변화와 조세정책 과제 ····· 60

1. 대내외 여건 변화와 조세정책 기본방향 ····· 60

가. 경제·사회 여건 변화 ····· 60

나. 조세정책 기본방향 ····· 67

차 례

2. 적정 세입확보를 위한 세입구성의 합리화 ····· 68
가. 세입여건 ····· 68
나. 세원배분(tax-mix) 현황 ····· 70
다. 복지국가 유형별 세원배분 차이 ····· 74
라. 합리적 세원배분 방향 ····· 76

Ⅳ. 세원별 조세정책 과제 ····· 82
1. 소득과세 분야 ····· 82
가. 세입기반 확대를 통한 소득세 기능 강화 ····· 83
나. 소득세 수평적 형평성 기능 강화 ····· 92
다. 저출산 대비 소득세제 개선 ····· 107
2. 법인과세 분야 ····· 117
가. 기업 경쟁력 확보를 위한 법인세 부담 수준 ····· 117
나. 성장동력 확대를 위한 조세지원 ····· 151
3. 재산과세 분야 ····· 186
가. 과세 형평성 구현을 위한 재산과세 개편 ····· 186
나. 고령사회 대비 상속·증여세제 개편 ····· 197
4. 소비과세 분야 ····· 208
가. 부가가치세 과세기반 확대 ····· 208
나. 사회적 비용 교정 및 환경친화적 소비세제로의 전환 모색 ····· 221

부록. 주요국의 조세개혁 동향 ····· 232

참고문헌 ····· 255

표 차례

[표 1] 일반재정 주요 세입항목 결산(1949~1962년) ····· 8
[표 2] 개인소득세율 변화 ····· 14
[표 3] 금융소득종합과세 시행연혁 ····· 17
[표 4] 노무현 정부의 재산세제 개편 ····· 19
[표 5] 종합소득세 과세표준 구간 및 세율 변화 추이 ····· 22
[표 6] 법인세 과세표준 구간 및 세율 변화 추이 ····· 23
[표 7] 조세·국민부담률 국제비교(2022년 기준) ····· 28
[표 8] 「조세특례제한법」 상 분야별 국세 감면액 추이(2019~2024년) ····· 32
[표 9] 연구개발(R&D) 및 투자촉진 분야의 주요 조세지원제도 ····· 33
[표 10] 소득세 최고세율 적용구간 및 인당 GDP 대비 배율 추이(1990~2022년) ····· 39
[표 11] 개인소득세율 변화 추이 ····· 42
[표 12] 법인세율 변화 추이 ····· 43
[표 13] 주요국의 코로나19 대응을 위한 조세지원 개관 ····· 49
[표 14] 경기침체국면의 재정기조 적절성 여부평가 ····· 51
[표 15] 경기상승국면의 재정기조 적절성 여부평가 ····· 52
[표 16] 주요국의 조세(국민)부담률 ····· 69
[표 17] 우리나라의 세수 구성(tax mix) 추이 ····· 71
[표 18] OECD 국가 조세구조(2020년) ····· 73
[표 19] 복지국가 유형별 조세구조(2018~2022년 평균) ····· 75
[표 20] 우리나라 개인소득세율의 변화 ····· 83
[표 21] 소득과세 현황 국제 비교(2022년) ····· 84
[표 22] 근로소득세 과표구간별 인원 증가율 ····· 88
[표 23] 임금근로자수 증가율 및 명목임금 상승률 ····· 88
[표 24] 고소득층·대기업에 대한 세수 의존도 ····· 89

표 차례

[표 25] 근로소득과 사업소득 간 소득세 공제 차이 ····· 92
[표 26] 주식 양도소득세 상장주식 대주주 요건(2024년 이후 양도) ····· 99
[표 27] 자산종류별 양도소득 규모(각 연도 예정신고와 확정신고의 합계) ····· 100
[표 28] 금융소득 신고현황 ····· 100
[표 29] 금융투자소득에 대한 과세체계 ····· 102
[표 30] 상장주식에 대한 증권거래세 및 주식양도소득세 부과 비교 ····· 104
[표 31] 해외 주요국의 금융투자소득 과세제도 비교 ····· 105
[표 32] 금융투자소득세, 증권거래세, 상장주식 대주주 양도소득세 개정 추이 ····· 106
[표 33] 증권거래세율 개편(시행 기준) ····· 107
[표 34] 가구유형별 소득세 실효세율(2022년, AW 100%기준) ····· 112
[표 35] OECD 국가들의 GDP 대비 가족지원 공공지출(2019년) ····· 114
[표 36] 세율 수준과 총투자간의 관계 ····· 130
[표 37] 경제규모와 법인세 ····· 138
[표 38] G20 국가의 법인세율과 법인세수 ····· 139
[표 39] 소득수준과 법인세 ····· 143
[표 40] 선진국의 법인세율과 법인세수 ····· 144
[표 41] OECD 회원국의 법인세 과세표준 구간 수 ····· 150
[표 42] 기업R&D 투자에 대한 정부 조세지원 현황(2020년) ····· 152
[표 43] 현행 우리나라 R&D 관련 주요 조세지원제도 현황 ····· 154
[표 44] 조세특례제한법상 연구개발(R&D) 분야 조세지출 추이 ····· 156
[표 45] 최근 연구인력개발비 세액공제 제도개정 추이 ····· 157
[표 46] 현행 신성장동력·원천기술과 국가전략기술간 중복 현황 ····· 159
[표 47] 주요국의 R&D 투자에 대한 평균실효세율(2022년) ····· 163
[표 48] OECD 국가의 R&D 조세지원 방식(2022년) ····· 163

[표 49] 주요국의 R&D 투자에 대한 조세지원 방식 ····· 164
[표 50] 「조세특례제한법」상 중소기업 분야 국세 감면액 추이(2020~2024년) ····· 172
[표 51] 법인사업자 기준 수혜/비수혜법인 실효세율 비교(2022년) ····· 176
[표 52] 개인사업자 기준 수혜/비수혜개인 실효세율 비교(2022년) ····· 176
[표 53] 재산과세 과세 대상 및 분류 ····· 186
[표 54] 재산 관련 세수의 비중(2021년) ····· 187
[표 55] 한국의 재산과세 변천 ····· 189
[표 56] 한국의 부동산 보유세 구조 ····· 192
[표 57] 재산과세의 정책목표별 근거와 추가 고려사항 ····· 192
[표 58] OECD 주요국의 상속세 및 증여세 세율 비교 ····· 198
[표 59] 조세원칙 관점에서 평가한 상속세 찬반론 ····· 204
[표 60] OECD 주요국의 상속 관련 과세 체계 ····· 205
[표 61] OECD 평균 부가가치세 표준세율 추이 ····· 209
[표 62] OECD 주요국의 부가가치세 세율 구조 ····· 210
[표 63] 주요국의 소비과세 세목별 비중(2021년) ····· 211
[표 64] 부가가치세 세수율(VRR) 비교(2000년 대비 2020년) ····· 214
[표 65] 부가가치세 주요 면세대상 신설 추이 ····· 215
[표 66] 주요 부가가치세 영세/면세/과세특례에 따른 감면 규모 ····· 216
[표 67] OECD 주요국의 부가가치세 면세 적용대상 ····· 217
[표 68] 부가가치세 간이과세 및 납부면제 기준금액의 변화 ····· 218
[표 69] 유류 관련 교통·에너지·환경세 탄력세율 추이 ····· 223
[표 70] 주요국의 궐련형 담배(20개비)에 대한 제세부담금 비중 ····· 225
[표 71] 유럽 각국의 환경친화적 조세개혁 ····· 228

그림 차례

[그림 1] 일반재정 세입 구성 ····· 9
[그림 2] 1966년 국세청 개청식 ····· 10
[그림 3] 세수증가율 및 조세부담률 추이 ····· 11
[그림 4] 실질GDP 증가율 및 디플레이터 ····· 13
[그림 5] 소득세 및 법인세 세율구조 ····· 15
[그림 6] 자영업자 종합소득세 신고율 ····· 18
[그림 7] 총 국세 수입 중 법인세 수입 비중 추이 ····· 18
[그림 8] 조세수입 증가율 및 조세부담률 추이 ····· 27
[그림 9] 국민부담률과 경제성장 ····· 27
[그림 10] 재정수입과 재정지출 추이 ····· 28
[그림 11] 중화학공업과 경공업의 유효한계세율 ····· 30
[그림 12] 1980~90년대 조세지출 추이 ····· 31
[그림 13] 1970년대 이후 세목별 비중 변화 ····· 36
[그림 14] 총조세 대비 소득재분배적 세수 비중 ····· 37
[그림 15] OECD 국가의 소득재분배적 세수비중 및 규모 ····· 37
[그림 16] 소득세 규모 및 최고세율 추이 ····· 38
[그림 17] 평균임금 수준별 조세격차 ····· 40
[그림 18] 개인소득세의 평균세율과 누진도 ····· 41
[그림 19] 조세격차로 추정한 개인소득세 누진도 ····· 41
[그림 20] 기존 연구에서 추정한 소비 불평등(Consumption Inequality Index) 지표 추이 ·· 45
[그림 21] 재정의 자동안정화 기능 ····· 47
[그림 22] 주요국의 코로나19 대응 조세지원 목표 및 조세지원 방법 ····· 49
[그림 23] 국가별 합계 출산율 추이 ····· 61
[그림 24] 우리나라 연령별 인구구성비 및 부양비 추이 ····· 62

[그림 25] 국가별 1인당 구매력평가(PPP) 기준 GDP 비교 ····· 62
[그림 26] 지정학적 위험 및 기업의 본국회귀(reshoring) 지표 ····· 65
[그림 27] 한국의 조세(국민)부담률 추이 ····· 68
[그림 28] 국민부담률과 소비세 의존도 ····· 76
[그림 29] 근로소득세 면세자 비중 ····· 85
[그림 30] 소득 상위 1% 세부담 집중도 ····· 86
[그림 31] 소득세 누진도와 GDP 대비 소득세 규모 국제비교(2020년) ····· 90
[그림 32] 재정지출 규모와 지니계수 개선율 간의 관계(2020년) ····· 90
[그림 33] 민간 최종소비지출액 중 신용카드 등 이용액 비중 추이 ····· 94
[그림 34] 총수입 구간별 근로자와 자영업자(필요경비율 0%)간 국민부담 격차(PW) ····· 96
[그림 35] 총수입 구간별 근로자와 자영업자(필요경비율 20%)간 국민부담 격차(PW) ····· 96
[그림 36] 총소득계층별 소득세 실효세율 비교(근로소득자 대 자영업자) ····· 97
[그림 37] GDP와 출산율 간의 관계 ····· 108
[그림 38] 여성의 고용률과 출산율 간의 관계 ····· 109
[그림 39] 남편의 육아·가사분담비율과 출산율 간의 관계 ····· 110
[그림 40] 가구 구성에 따른 소득세 실효세율 국제비교 ····· 111
[그림 41] OECD 국가의 가족지원 공공지출과 출산율과의 관계 ····· 114
[그림 42] 연령대별 소득세 실효세율 ····· 116
[그림 43] 우리나라 법인세 세율 변화 추이(1980~2023년) ····· 117
[그림 44] 총조세 대비 법인세 비중 추이 국제비교(1990~2021년) ····· 118
[그림 45] OECD와 한국의 법인세수 비중(총수입 대비, GDP 대비) 추이 ····· 118
[그림 46] 법인세율 변동과 임금 간의 관계 ····· 122
[그림 47] OECD 국가 및 주요 아시아 국가의 법인세 평균 실효세율(2022년) ····· 124
[그림 48] 주요 국가의 법정세율과 한계실효세율(2022년) ····· 125

그림 차례

[그림 49] CBO 추정 국가별 명목 법인세율과 실효세율(2012년 기준) ····· 126
[그림 50] 법인세 세부담 집중도 추이 ····· 129
[그림 51] 법인세율과 총투자 수준 국제비교 ····· 130
[그림 52] 세율 수준과 총투자간의 관계 ····· 131
[그림 53] 외국인 직접투자 비중 비교(지리적 인접성 vs. 지정학적 근접성) ····· 132
[그림 54] OECD 국가 및 주요 아시아국의 명목 최고법인세율 변화 ····· 133
[그림 55] OECD 국가 및 주요 아시아국의 평균실효세율 변화 ····· 134
[그림 56] 주요 국가의 GDP 대비 법인세수 비중 ····· 135
[그림 57] 주요 국가의 총조세 대비 법인세수 비중 ····· 135
[그림 58] 경제규모와 법인세와의 관계 ····· 140
[그림 59] 소득수준과 법인세 ····· 142
[그림 60] 법인세율과 법인세수 간의 관계 ····· 144
[그림 61] 법인세율과 법인세 비중 추이(OECD vs. 한국) ····· 145
[그림 62] 법인세 실효세율 및 조세지출의 추이 ····· 146
[그림 63] 법인세의 암묵적 과세베이스 ····· 147
[그림 64] 한국과 일본의 법인세율 및 법인세수 추이 비교 ····· 147
[그림 65] 국가별 연구개발비(GDP 대비 %) 추이 ····· 151
[그림 66] 우리나라 연구개발비 구성추이(1976~2021년) ····· 152
[그림 67] 정부 지원방식별 기업 R&D 지원 수준(GDP 대비 비중, 2020년) ····· 153
[그림 68] 기업규모별 연구인력개발비 세액공제 이용 비중 변화 ····· 161
[그림 69] R&D 투자 및 비R&D 투자의 실효세율 비교(2022년 기준) ····· 165
[그림 70] 산업계가 제22대 국회에 바라는 최우선 과제 ····· 166
[그림 71] 법인세 신고자료 기준 중소기업 현황 ····· 169
[그림 72] 흑자법인 각사업연도 소득금액 및 산출세액 중 중소기업 비중 ····· 170

[그림 73] 중소기업에 대한 조세지원 현황 ····· 172
[그림 74] 기업규모 및 수입금액 규모별 법인세 공제·감면 비중(2022년) ····· 174
[그림 75] 다국적 기업이 부담하는 법인세(총 법인세 대비 비중) ····· 179
[그림 76] 다국적 기업의 조세피난처 소득이전에 따른 법인세 손실 추이 ····· 180
[그림 77] 법인세수 손실액(2015년 vs. 2019년) ····· 181
[그림 78] 부유세를 부과한 경험이 있는 OECD 국가 수 추이(1990~2017년) ····· 193
[그림 79] 국가별 부유세 비중(2019년) ····· 194
[그림 80] 주요국의 총조세 대비 상속증여세 비중 추이 ····· 197
[그림 81] 총 피상속인 및 과세대상 피상속인 수 ····· 199
[그림 82] 피상속인 1인당 상속재산가액(실질) ····· 200
[그림 83] GDP 대비 총상속재산 추이 ····· 201
[그림 84] 자산종류별 상속재산 구성비중 ····· 203
[그림 85] 유산세 방식과 유산취득세 방식 개념 비교 ····· 206
[그림 86] OECD 국가의 부가가치세 표준세율 분포(2022년) ····· 208
[그림 87] 금융위기 이후 국가별 부가가치세 표준세율 변화(2008년 vs. 2022년) ····· 209
[그림 88] 주요국의 GDP 대비 부가가치세수 비중 ····· 212
[그림 89] 주요국의 총조세 대비 부가가치세수 비중 ····· 213
[그림 90] OECD 국가의 부가가치세 납부면제 기준액(2022년) ····· 219
[그림 91] 총조세수입 대비 tax mix 추이(OECD 평균) ····· 222
[그림 92] 우리나라의 총 조세수입 대비 소비세 비중 추이(1990~2022년) ····· 223

Ⅰ. 서론

정부의 역할 확대, 복지재원 조달 논쟁으로 조세정책에 대한 다양한 논란 제기

- 늘어나는 복지수요를 감당하기 위한 재원을 어떻게 조달할 것인가 등 조세, 복지 등의 분야에서 정부의 역할에 대해 서로 다른 의견이 제기
- 향후 소득수준이 높아지고 사회 가치가 다양화되면서 과거 개발연대 시대에서는 부각되지 않았던 복지-조세 논쟁은 더욱 첨예하게 전개될 수 있음

과거 우리나라의 조세정책은 효율적으로 재정활동을 뒷받침해온 것으로 평가되나 앞으로는 증가하는 재정수요를 안정적으로 뒷받침하기 쉽지 않은 세입여건 예상

- 잠재성장률의 하락 등으로 과거와 같은 경제성장에 따른 자연적인 세수 증가를 기대하기 어려운 상황
- 반면 저출산·고령화 등에 따른 복지수요 증가와 함께 정부의 역할 확대로 향후 재정수요 증가율은 높은 수준을 유지할 것으로 전망
- 적정한 재정수입의 확보, 경제성장에 대한 고려, 소득불균형 해소, 국민의 납세 저항 등을 고려할 때 바람직한 조세정책에 대한 고민이 필요한 시점

본 보고서는 제22대 국회 개원을 맞이하여 조세 분야의 입법과제 논의시 참고자료를 제공하기 위한 목적에서 추진

- 관념적이고 이념적인 논의에서 벗어나 여러 분야에 걸친 이론적·실증적 근거를 체계적으로 정리하고, 각 조세 이슈별로 찬·반 논의를 풍부하게 수록
- 이와 함께 우리나라가 현 시점에서 추진해야할 정책개선 방향을 제시하고자 노력함

본 보고서의 구성은 다음과 같음

- Ⅱ장에서는 대한민국 정부 수립 이후 현재까지 한국 조세의 변천사를 조망하고, 조세정책의 역할별로 우리나라 조세정책을 평가
- Ⅲ장에서는 경제·사회적 여건 변화를 살펴봄으로써 향후 조세정책의 기본방향을 모색
- Ⅳ장에서는 조세정책의 기본방향 하에서 소득세, 법인세, 재산과세, 소비세 등 주요 세원별로 정책 개선과제를 선정하고 개별 과제별로 다양한 논점을 살펴본 후 시사점을 도출

Ⅱ. 한국경제의 성장과 조세의 역할

1. 한국 조세정책의 변천

1948~1950년대: 정부수립과 전후복구 시대의 조세

- 정부 수립 직후 정부는 세법을 제정하였으나 이후 발발한 전쟁으로 전비조달 체계로 세법을 재편, 전쟁 후 경제여건의 피폐로 경제재건을 위한 재원은 상당 부분 미국 원조에 의존
  - 1950년대 말까지 일반재정에서 조세수입이 차지하는 비중은 30% 수준에 불과

1960~1970년대: 경제개발기의 조세

- 조세정책의 목표를 경제개발에 필요한 재원조달에 두고 1966년 국세청을 설립하여 세무행정을 체계화함으로써 세수 증대를 시현
- 1970년대 중반 이후 종합소득 과세체계를 확립하고 부가가치세를 도입하는 등 근대적 조세체계의 기반을 마련

1980~1990년대: 시장경제 전환기의 조세

- 국제화 추세에 맞추어 세율인하 및 세제 단순화를 추진하고, 지방자치의 본격적인 시행에 맞춰 담배소비세 신설, 사회간접시설 확충을 위한 목적세로 교통세 도입
  - 소득세 최고세율(부가세 포함) 및 과표구간 수: ('80년) 79.05%/17개 → ('96년) 44%/4개
- 민주화의 진전과 함께 경제·사회 투명화에 대한 요구가 커짐에 따라 1993년 금융실명제 실시, 그 연장선에서 1996년 금융소득종합과세 도입

2000~2010년대의 조세정책

- 1990년대 확립된 넓은 세원, 낮은 세율 원칙을 지속하면서 신용카드소득공제 등을 통한 과세기반 확대와 외환위기 극복과정에서의 법인 구조개혁을 통해 세수 증대를 시현
- 동 시기는 조세·예산배분 과정에서 성장과 복지논쟁이 가열된 시기로, 이러한 흐름의 연장선에서 부동산 시장의 조정 및 자산의 재분배기능을 강화할 목적으로 2005년 종합부동산세가 도입되었으며 2009년부터 근로장려세제(EITC) 시행

2010년대 중반 이후 조세정책

- 조세의 소득재분배 기능 강화에 대한 인식이 커지면서 소득세 최고세율 인상 등 누진도를 강화했으며, 글로벌 최저한세 도입, 자산소득에 대한 과세강화 등의 시도들이 진행 중

2. 조세의 기능에 따른 한국 조세정책의 평가와 과제

조세의 역할은 ① 재원 조달, ② 자원배분의 조정, ③ 소득과 부의 재분배, ④ 단기적 거시경제 안정화로 구분

가. 재원 조달

재원조달 기능측면에서 우리나라의 조세정책은 그동안 효율적으로 재정활동을 뒷받침해온 것으로 평가되나, 향후 증가하는 재정소요를 안정적으로 뒷받침하는 것은 쉽지 않을 전망

- 1970년대 종합소득세·부가가치세 등 근대적 조세 시스템을 구축하고 필요에 따라 방위세·교통세 등의 목적세를 신설, 과표 양성화를 위한 조세행정을 개선함. 무엇보다 지속적인 경제성장에 힘입어 1980년대 이후 점진적인 세수증대를 시현
- 향후 잠재성장률 하락 등으로 과거와 같이 경제성장에 따른 자연적인 세수 증가는 기대하기 어려운 상황이 예상되는 반면 저출산·고령화 등에 따른 복지수요는 증가함에 따라 향후 재정소요는 늘어날 것으로 예상
- 따라서 세원 구성의 합리화를 통해 적정 조세부담률의 확보에 대한 고민이 필요

나. 자원배분의 조정

우리나라는 정부주도의 경제성장 과정에서 재정지출을 통한 직접적인 지원뿐만 아니라 조세지원도 적극적으로 활용해 왔으며, 최근 전 세계적으로 기술패권 경쟁이 치열해지면서 경쟁력 확보를 위한 산업정책지원 요구는 여전히 큰 상황임

- 기술패권 경쟁이 격화됨에 따라 경쟁력 있는 과세환경 조성을 위해 전략산업에 대한 조세지원을 강화하되, 조세지원의 효과성 확보를 위한 조치도 함께 강구될 필요
  - 민간 경제주체 간의 경쟁원리를 작동시켜 생산성 향상의 유인을 제공할 수 있는 지원방안을 모색하는 한편 혁신투자에 대한 민간의 정보우위가 높은 점을 감안하여 정부뿐 아니라 금융시장이 혁신활동에 신축적으로 재원을 배분하는 체계를 고려
  - 이와 함께 재정지원의 비효율성을 축소하기 위해 일몰도래 조세지원에 대한 성과 중심의 사후 관리체계를 보다 강화할 필요

다. 소득과 부의 재분배

우리나라 조세정책의 소득재분배 기능은 선진국에 비해 높지 않은 편으로 평가되며, 최근 소득불균형을 해소하는 방안으로서 조세정책의 역할이 부각

- 분배보다 성장에 초점을 맞추었던 개발연대의 정책기조로 1990년대까지 소비세에 대한 높은 의존도와 세율인하 기조가 이어졌음
- 금융위기 이후부터 소득세 최고세율 인상, EITC 확대 등 소득재분배 기능을 강화하기 위한 시도들이 조세정책에서 추진되고 있으나 우리나라 조세정책의 소득재분배 기능은 아직 선진국에 비해 높지 않은 편으로 평가
- 외형적인 누진도만 높을 뿐 과세베이스가 넓지 않은 점을 고려, 세율 인상에 앞서 조세정책과 지출정책과의 재분배 정책의 조합을 고려하는 한편 자본소득에 대한 과세 강화를 통해 조세 형평성을 제고

라. 거시경제의 안정화

추경 편성이 빈번해지면서 재량적 재정정책의 효과성이 낮아짐에 따라 경기안정화를 위한 수단으로 지출보다는 세입을 통한 자동안정화 기능의 강화를 보완적으로 활용할 필요

- 우리나라 재정정책의 경기안정화기능을 분석한 결과 경기침체기에는 적절하게 대응한 반면, 경기호황기에는 초과세입이 세출증가로 이어지면서 안정화 기능을 하지 못한 것으로 나타남
- 재정정책이 대칭적인 경기조절수단으로 사용되려면 호황기에 안정화 정책이 보다 적극적으로 추진될 필요
  - 우리나라의 자동안정화 장치 크기를 증대시키기 위해 조세제도 중 일부에 대해 경기상황에 따라 조정할 수 있도록 tax regulator* 제도를 도입하는 것을 고려

    * 사회보험이나 소비세 등을 경기상황(예: GDP gap)에 일정 한도 내에서 연동시켜, 경기침체기에 사회보험의 지급대상이나 기간을 연장시키거나 소비세율 등을 한시적으로 인하하도록 함으로써 경기침체의 충격을 자동적으로 완화하는 제도

Ⅲ. 경제·사회 여건 변화와 조세정책 과제

1. 대내외 여건 변화와 조세정책 기본방향

가. 경제·사회 여건 변화

《 대내적 변화 》

저출산·고령화

- 저출산에 따른 고령화의 급진전으로 연금지급액 급등 등 사회적 부담이 증가하고 경제 활력이 저하

잠재성장률의 하락

- 우리 경제는 선진국 경제로 진입하는 문턱에 있으나, 성장률 둔화 지속
  - 우리나라의 소득 수준은 미국의 70%에서 정체, 인구 고령화 추세 및 국제정세 불안에 대응하기 위해서는 지속적인 성장이 필요

소득과 부의 재분배에 대한 정책수요 증가

- 과거 조세가 경제성장에 미치는 부정적 영향에 대해 초점이 맞추어졌다면 포용적이고 지속가능한 성장을 촉진하는 도구로서 조세정책의 역할 부각

중장기적 재정건전성에 대한 위험 증가

- 글로벌 금융위기 및 코로나19 팬데믹 이후 국가부채 비율이 빠르게 상승하는 가운데 신흥국의 부채상환 여력 취약, 국제금융시장의 불안 등으로 거시경제 안전이 취약해짐에 대비하여 국가 재정여력 확보 필요
- 공적연금 재정악화에 따른 책임준비금 부족, 공기업 부채 증가 등에 따른 잠재적 정부 부담 증가

《 대외적 변화 》

국가간 기술경쟁 심화

- 기술패권 경쟁 격화, 주변국·본국 회귀(Near·Re-shoring) 등 逆세계화 흐름이 가속화 될 전망임에 따라 경쟁력 있는 과세환경 조성의 필요성 증대

지구온난화

- 탄소배출기술 발전에 대한 재정지원 및 화석연료 감축에 따른 세원변화에 대응

나. 조세정책 기본방향

(1) 지속적인 경제성장을 지원

- 대내외 경제환경 변화에 대처하면서 저성장 시대에 진입한 우리 경제의 성장잠재력을 최대한 확충하기 위해 기업하기 좋은 정책환경을 강화

(2) 적정한 조세부담률의 확보

- 복지국가로의 이행과 함께 정부의 적극적 역할에 대한 요구가 증가하고 있음에 따라 정부의 역할을 지원할 수 있는 재원조달 체계 구축

(3) 미래사회에 대비한 조세체계 구축

- 인구구조 변화에 대응하여 가족친화적인 소득세제로의 개편과 함께 소득·재산의 재분배 및 세대 간 원활한 환류와 이전을 촉진
- 기후변화협약 등에 대비하기 위해 친환경적 소비세제로의 전환 고려

2. 적정 세입확보를 위한 세입구성의 합리화

조세(국민)부담률 현황

- 한국의 조세(국민)부담률은 상승 추세. 2022년 기준, 조세(국민)부담률은 OECD 평균 대비 1.4~2.0%p 낮으나, 선진국 수준으로 빠르게 상승

주요국의 조세(국민)부담률

(단위: GDP 대비 %, %p)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2022	증감 ('22-'80)
한국	16.6	15.4	16.7	16.5	17.4	17.1	17.2	17.4	20.0	23.8	7.2
	16.8	15.6	18.6	18.8	20.9	21.7	22.4	23.7	27.7	32.0	15.2
OECD 평균	23.2	24.1	24.0	23.6	24.6	24.3	22.9	24.1	24.4	25.2	2.0
	30.0	31.4	31.0	32.2	32.9	32.6	31.5	32.9	33.6	34.0	4.0
미국	20.0	18.5	19.3	19.9	21.6	19.7	17.3	20.0	19.4	21.6	1.6
	25.6	24.7	26.0	26.6	28.3	26.1	23.4	26.2	25.7	27.7	2.1
스웨덴	30.7	33.1	35.5	32.6	37.3	34.9	32.1	33.1	33.4	32.6	1.9
	43.1	44.1	48.8	45.1	50.0	47.3	42.9	42.6	42.4	41.3	-1.8

주: 1. 각 국가별 첫줄은 조세부담률, 둘째 줄은 국민부담률(조세부담률+사회보장기여금)
2. 한국의 경우 한국은행 2015 신계열 GDP 기준이며, 2022년 자료 미발표국은 2021년 수치를 인용하여 평균 계산
자료: OECD, Global Revenue Statistics Database를 토대로 국회예산정책처 작성

상황적·비용적 요인들로 인해 정부의 적극적 역할에 대한 요구 증가

- (상황적 요인) 복지국가로의 이행이 진전되는 가운데 지정학적 위험 고조, 팬데믹과 같은 예측할 수 없는 충격에 대비하여 국가경제의 위험을 줄이기 위한 정부역할 강조
  - 복지지출 격차: 6.3%p↓(2022년 기준, 한국 14.8% / OECD 평균 21.1%)
- (비용적 요인) 노인인구의 빠른 증가로 의료비, 연금급여비 등 사회보장비의 상승이 불가피하며 정부가 제공하는 핵심 가치재인 교육비, 의료비의 가격상승이 예상
- (정치적 요인) 정부의 적극적 역할에 대한 국민적 기대가 커짐에 따라 재정지출 증가에 대한 정치적 수요 증대

정부의 적극적 역할에 대한 요구가 커지고 있음에 따라 재정의 크기뿐만 아니라 성장과 포용을 위한 바람직한 재원 조달의 형태와 기능에 대한 대안 마련 필요

- 세원 구성의 합리화를 통한 적정 조세부담률의 확보 필요

우리나라가 지향하는 복지모형에 따라 조세와 사회보장기여금 간의 적정한 분배 필요

- 복지국가 유형에 따라 재원 조달체계는 다른데, 사회보험에 기반한 非근로급여와 연금급여 지출이 높은 대륙형 모형은 사회보장기여금에 대한 의존도가 높았지만 공적부조에 초점을 맞추고 있는 앵글로색슨형은 조세(소득세)에 대한 의존도가 높음
- 국민부담률이 높은 국가들(북유럽형, 남유럽형)은 전체 조세에서 소비세에 대한 상대적 의존도가 여타 복지국가 유형에 속한 국가들에 비해 높음
  - 사회보험과 조세를 포함한 높은 국민부담을 노동에만 의존할 경우 근로의욕 저하 등 부작용이 크기 때문에 조세부담을 소비와 노동이 분담하는 것으로 해석됨

복지국가 유형별 조세구조(2018~2022년 평균)

(단위: %)

유형	국민 부담률	소득세		사회보장기여금		소비세	
		총조세대비	GDP 대비	총조세대비	GDP 대비	총조세대비	GDP 대비
북유럽형	41.4	26.7	11.1	27.7	11.4	30.6	12.7
대륙형	42.4	24.4	10.3	34.3	11.9	26.4	11.2
앵글로색슨형	26.9	34.1	9.1	19.9	5.4	25.9	7.1
남유럽형	38.4	21.0	8.1	31.5	12.1	33.7	12.9

자료: OECD Taxation Data

연금재정 등 전망 결과를 바탕으로 연금재정 악화로 인한 장기적 재정건전성 악화 가능성 및 관련 대응 방안에 대한 논의도 추가될 필요

- 사회보험 자체의 제도개혁과 더불어 국가 재정건전성에 대한 선제적·안정적 관리가 선행될 필요

조세부담률 인상을 고려할 경우 소비세에 대한 의존도를 높여 노동과 소비 간의 분담체계를 마련할 필요

- 향후 사회보험료의 추가 인상시 노동에 귀속되는 세부담이 과다해져 근로의욕 저하 등 부작용이 커질 수 있고, 고령화에 따른 근로세대의 감소를 고려할 때 지속가능한 세입체계의 구축이라는 측면에서도 소비세수의 역할 분담이 필요
  - 복지국가 유형별 비교시 국민부담률이 높은 국가(북유럽형, 남유럽형)는 소비세의 상대적 의존도가 높았음

소득재분배 기능 강화를 위해 소득세 비중의 점진적 인상 또는 현 수준의 하락을 방지

- 사회보장부담 증가, 높은 소득세 누진구조를 감안할 때 소득세율의 추가적 인상보다는 세입기반의 확대를 통해 적정 소득세 비중을 확보
  - 과세자 비율의 점진적 확대, 금융소득 등 자본이득에 대한 과세 확대
  - 총조세 대비 개인소득세 비중(2022년 기준, %): (한국) 20.5, (OECD 평균) 23.5

세계화, 기술진보가 가속화됨에 따라 국제적 이동성이 낮고 경제 왜곡 효과가 작은 소비세원의 의존도를 높임으로써 세입여력 확보

- 저출산·고령화 심화로 노인인구의 비중이 증가하는 상황에서 지속가능한 복지재원 조달체계를 마련한다는 측면에서도 소비세로의 무게중심 이동은 불가피한 측면이 있음
- 부가가치세 과세기반을 넓혀 효율성을 높이고, 환경 관련 과세도 잠재적 세원확보 방안으로써 고려

국가간 기술경쟁이 심화함에 따라 법인과세는 경쟁국 대비 유리한 투자환경 제공에 중점을 두고, 재산과세는 세대간 재원배분 및 소득재분배 관점에서 접근할 필요

- 최근 글로벌 기업을 중심으로 국가간 기술패권 경쟁이 격화하고 있고, 우리나라의 성장경로가 내수보다는 수출·투자중심인 점을 고려할 때 기업에 유리한 투자환경 조성을 위한 방향에서 법인세율 수준과 조세지원의 설정 필요
- 향후 노인인구 증가 및 정부 이전지출 확대가 예상되므로 재산과세가 소득재분배 및 추가적인 세원으로 기능할 수 있도록 정책목표를 명확히 설정

Ⅳ. 세원별 조세정책 과제

1. 소득과세 분야

가. 세입기반 확대를 통한 소득세 기능 강화

《 현황 및 문제점 》

소득세의 면세자 비율이 35.3%('21년)로 높은 수준

- 높은 면세자 비율은 세부담 불형평, 소득세의 정상적인 재분배기능을 약화시키는 원인
- 2014년 48.1%에 달했던 면세자 비중은 2021년 35.3%로 감소하는 추세이나, 선진국 대비 여전히 낮지 않은 수준임
  - 주요국 소득세 면세자 비중(%): (미국)31.5('19), (일본)15.1('20), (호주)15.5('18)

높은 세율 수준에도 불구, 소득세의 세수 비중은 OECD 국가 대비 낮은 수준

- 소득세 최고세율: (2008년) 35%→ (2022년) 45%, ('22년 OECD 평균) 36.1%
  - 한국은 OECD 38개국 중 5번째로 높은 순위
- 소득세/GDP 비중(2022년): (한국) 6.6%, (OECD평균) 8.2%
- 평균 실효세율(2022년, 외벌이 2자녀가구): (한국) 4.8%, (OECD 평균) 10.1%

세율 수준 대비 소득세수 비중이 낮은 것은 면세자 비중이 높고 소득 상위구간에 대한 세부담 집중도가 높아서 전반적인 소득세 과세기반이 협소함을 의미

- 좁은 과세기반에 외형적인 누진도만 높은 현행 소득세 구조는 세수확보 및 세입 안정성 측면에서 바람직하지 않고, 전반적인 소득세 실효세율 조정도 어려운 상황으로 소득재분배 기능의 제고에도 한계

《 개선과제 》

선진국 대비 외형적인 누진도만 높고 상대적으로 좁은 과세기반을 고려할 때 세율인상에 앞서 세입기반 확대에 초점을 맞출 필요가 있으며, 이에 기반한 적정 소득세수 확보를 통해 지출 측면의 재분배 정책과의 정책조합을 고려

- 단기적으로는 현행 면세점 수준을 유지하여 과세자 비율의 자연적인 확대 유도
  - 현행 수준 유지시 면세자 비율은 2029년 25%대, 2034년 20%대로 축소 전망
- 과세기반을 확충하기 위해 추가적인 공제확대는 지양하고, 실효성이 낮은 복잡한 공제제도를 통·폐합하여 단순화

나. 소득세 수평적 형평성 기능 강화

(1) 근로소득자와 자영업자 간 세부담 형평성

《 현황 및 문제점 》

신용카드활성화 정책, 금융산업의 발전, 현금사용 비율의 감소 등으로 자영업자의 소득 파악 수준이 높아지고 있음

- 현금거래 감소 등으로 자영업자의 탈루율 축소, 반면 근로자에만 적용되는 공제감면으로 자영업자의 세부담이 오히려 높다는 반론도 제기
  - 민간소비지출 대비 개인 신용카드 등 사용률(%): ('00) 11.4 → ('22) 90.1

그러나 자영업자의 완전한 소득파악에는 한계가 존재하기 때문에 근로자와 자영업자 간 세부담 형평성은 소득세 기능 제고를 위해 여전히 중요한 과제

- 자영업자는 사업관련 비용을 보다 넓게 필요경비로 인정받는 등의 방법으로 과세소득을 조정할 여지가 존재함에 따라 완전한 소득파악에는 한계
- 소득세율과 법인세율 간의 세율 격차가 클수록 소득 및 경비 이전을 통한 조세회피 유인은 더욱 증가할 가능성
  - 개인소득과 법인소득의 최고세율 격차는 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
- 소득세뿐만 아니라 사회보험료까지 고려할 경우, 필요경비를 20% 이상 인정받는 자영업자가 근로자에 비해 세후수익 측면에서 유리
  - 특히 근로자에게 한정된 소득공제 혜택이 8천만원 이상 구간부터 축소됨에 따라 급여수준이 높아질수록 근로소득자 대비 자영업자의 과세상 이득은 더 커지는 것으로 분석(심혜정, 2020)

《 개선과제 》

고소득 자영업자에 대한 필요경비 인정률에 대한 검토 및 과세자료 인프라 확충 등을 통해 고소득 계층에 대한 과세투명성 확보방안을 모색할 필요

- 성실납세 검증을 위해 금융정보에 대한 과세관청의 접근범위 확대 검토
- 영세 자영업자는 과세자료 인프라 확충 등 시스템에 의한 자동 노출을 유도하는 등 거래 투명성을 확보할 제도적 장치를 확대하는 데 초점을 맞출 필요

(2) 자본소득에 대한 과세 합리화

《 현황 및 문제점 》

소득 세원별 세부담의 형평성 측면에서 노동소득과 자본소득에 대한 세부담 형평성도 중요한 과제로 인식

- 이론적으로 노동소득 과세보다 자본소득에 대한 과세의 왜곡이 크다는 견해가 일반적이었으나, 2000년대 이후 소득불균형 해소를 위한 자본소득 과세 강화 논의가 부상
- 한편 글로벌 조세경쟁(tax competition)이 존재하는 상황에서 자본과세 강화가 현실적으로 실현가능할 것인가에 대한 회의론적 시각도 존재

2020년말 세법개정으로 도입된 금융투자소득과세는 2023년 개정으로 시행시기가 2025년으로 유예되었으며, 2024년에는 폐지안이 제안된 바 있음

- 금융투자소득세는 금융투자소득에서 발생하는 모든 소득(주식·채권·펀드·파생상품 등)에 대해 포괄적(기본공제 상장주식 5천만원, 그 외 250만원, 손익통산 허용)으로 과세하는 것을 골자로 함
  - 금융투자소득과세는 금융시장에 미칠 영향 및 부동산 시장으로의 자금유입 가속화 가능성, 증권거래세 축소에 따른 세수감 발생 등을 고려하여 시행시기를 유예함
- 금융투자소득세 시행의 유예로 현재 소액주주인 개인의 거래소 및 코스닥 시장에 상장된 주식에 대한 양도차익에 대한 양도소득세는 비과세 중

금융투자소득세는 2020년말 도입을 국회에서 합의한 사안으로, 수년간 연기 또는 전면 철회시 정책 비일관성에 따른 투자자 및 금융시장의 혼란 등 부작용을 고려할 필요

- 금융투자소득세 시행을 전제로 증권거래세의 단계적 인하와 주식양도소득세 부과 대주주 기준도 철회가 예정되어 있었으나, 시행시점 연기와 함께 연동되어 조정
  - 증권거래세율 인하 스케줄은 금융투자소득세 연기로 조정되었으고, 대주주 요건은 양도소득세 부과대상 확대기조('18년)에서 확대철회('21년), 축소('24년)로 변경

금융투자소득세, 증권거래세, 상장주식 대주주 양도소득세 개정 추이

개정연도	금융투자소득세	증권거래세 세율	대주주 요건(시행령)
2018년			• 대주주 요건 확대(예정) - 10억원 → 3억원('21년 예정)
2020년		• 기본세율 인하(비상장주식 등) - 0.50%→0.45%	
2020년 12월 세법개정	• 금융투자소득세 신설 - '23년 시행	• 단계적 세율인하 - '21년 0.02%p ↓ - '23년 0.08%p ↓	• 대주주 요건 확대 철회('21.2. 시행령 개정) - 10억원 유지
2022년 12월 세법개정	• 시행 2년 유예 - '25년 시행	• 세율 인하 시점 조정 - '23년 0.03%p ↓ - '24년 0.02%p ↓ - '25년 0.03%p ↓ (예정)	• 대주주 요건 축소(정부 세법개정안) - 10억원 → 100억원 - 미반영
2024년			• 대주주 요건축소 - 10억원 → 50억원 - '24년 1월 1일 이후 시행

《 **개선과제** 》

금융투자소득세제도는 우리나라 자본시장 규모의 성장, 정책 일관성 측면에서 도입을 전제로 하되, 실제 시행 전까지 자본시장에 왜곡을 줄이는 방향으로 과세체계를 지속적으로 보완할 필요

- 금융시장의 건전한 육성을 위해 미국 사례와 같이 장기 거래차익에 대해서 우대하는 방향으로 장·단기 차익에 대해 구분하여 과세하는 방안 고려
- 자본이득에 대한 과세형평성 관점에서 양도차익과 배당소득에 대한 세율 조정 검토
- 자본시장의 육성 차원에서 개인종합자산관리계좌(ISA), 개인형퇴직연금(IRP), 연금저축 등에 대한 조세지원 확대를 통한 납세자의 주식시장 참여 확대 유인

다. 저출생 대비 소득세제 개선

《 현황 및 문제점 》

우리나라의 출산율은 0.72명('23년 기준)으로 매우 낮은 수준

- 주요국 합계출산율('21년 기준, 명): (일본) 1.30, (미국) 1.66, (OECD 평균) 1.58

낮은 출산율에 비해 현행 조세제도의 결혼 및 출산 장려 유인 미약

- 최저생계비를 감안할 경우 1~2인 가구의 소득세 실효세율은 지나치게 낮은 반면 다자녀 가구의 실효세율은 단독가구에 비해 소폭 낮은 수준에 그침

가구유형별 소득세 실효세율(2022, AW 100%기준)

구분	단독가구	홑벌이+두자녀 가구
한국	6.57%	4.75%
미국	17.16%	5.66%
OECD 평균	15.02%	10.12%

자료: OECD, Data base.

《 개선과제 》

출산율 제고 등을 위한 가족 지원방안으로는 실효성 측면에서 자녀 수에 따른 소득공제 확대보다는 보육비 지원 방식을 우선적으로 고려할 수 있음

- 현재도 근로소득세 면세자 비율이 매우 높은 상황에서 소득공제 확대는 면세자 비율을 더욱 확대
  - 소득공제 확대는 상대적으로 저소득층인 젊은 부부의 출산율에 미치는 영향은 적은 반면, 고소득 가구의 세금감면으로 실효성이 낮음
  - 여성노동공급 활성화 등 추가적인 정책목표를 감안하면, 세제지원보다는 재정지원(보육비)이 보다 효율적일 수 있음

다만, 현행 소득세법상 면세점 범위가 다자녀 가구에 불리하므로 가구원 수가 많은 가정이 유리하도록 과세단위 조정 등 세제 개선도 고려

- 현행 소득세법은 가구당 과세가 아닌 인별 과세를 취함에 따라 결혼에 중립적이나, 결혼 및 출산 장려 유인을 위해서는 중장기적으로 과세단위의 조정도 고려할 수 있음
  - (프랑스 소득세 과세단위) 가구당 합산과세 하되, 가구원수별로 가중치를 부여하여 과세표준을 분할함에 따라 가구원 수가 많을수록 유리

2. 법인과세 분야

가. 기업 경쟁력 확보를 위한 법인세 부담 수준

《 현황 》

한국의 법인세율은 경제규모 또는 소득규모가 유사한 그룹 내에서 평균 수준이고, 법인세수가 GDP 또는 전체 세수에서 차지하는 비중은 소폭 높음

경제규모와 법인세(2020년 기준)

(단위: %)

	전체 평균	저소득국가	중소득국가	고소득국가[1]	G20[2]	한국
법인세율	24.3	24.1	22.5	27.2	27.7	25.6
법인세수/총조세	14.7	15.0	16.1	11.4	12.1	12.1
법인세수/GDP	2.9	2.8	3.0	3.0	3.1	3.6
국가 수	105	70	20	15	15	1
GDP 규모(억달러)		0~4,000	4,000~10,000	10,000~	47,201[3]	16,739

주: 1) 고소득 국가는 덴마크, 싱가포르, 미국, 노르웨이, 아일랜드, 스위스, 룩셈부르크 포함
2) G20 국가 중 자료확보가 가능한 15개국을 대상으로 함
3) 분석대상 국가들 평균값임

1인당 GDP와 법인세(2020년 기준)

(단위: %)

	전체 평균	저소득국가	중소득국가	고소득국가[1]	선진국[2]	한국
법인세율	24.3	24.4	25.6	20.8	27.4	25.6
법인세수/총조세	14.8	16.2	8.7	12.4	9.0	12.1
법인세수/GDP	2.9	2.8	3.1	3.0	2.9	3.6
국가 수	105	82	16	7	9	1
인당GDP(천달러)	17.6	0~30	30~60	60~	43.5[3]	31.7

주: 1) 고소득 국가에는 덴마크, 싱가포르, 미국, 노르웨이, 아일랜드, 스위스, 룩셈부르크 포함
2) 선진국에는 한국, 이탈리아, 일본, 영국, 프랑스, 캐나다, 독일, 호주, 미국 포함
3) 분석대상 국가들 평균값임

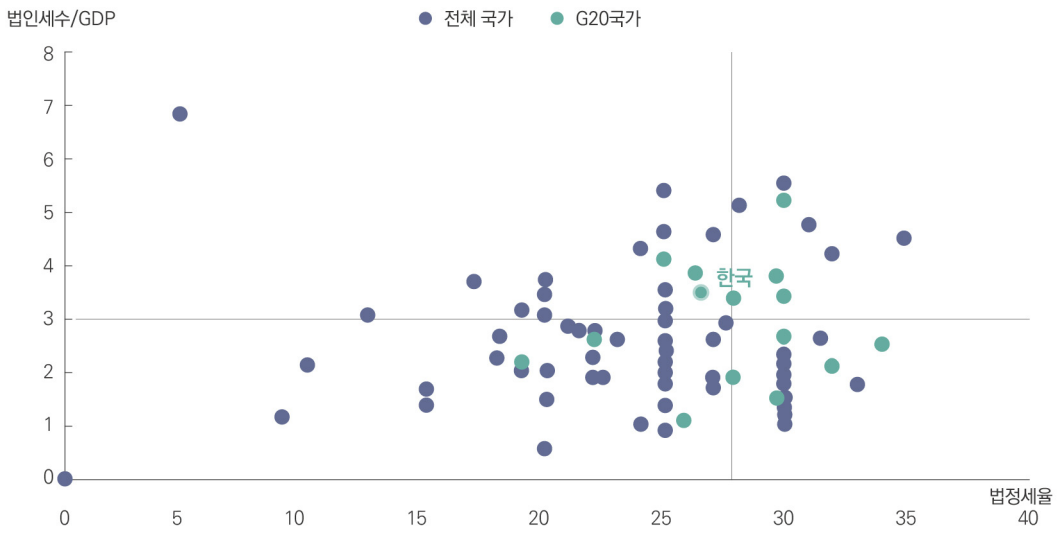
한국의 높은 법인세수 비중은 세율측면 보다는 과세기반에 기인하는 측면이 크며, 이는 한국 법인세의 효율성이 높은데 기인하는 것으로 추정됨

- 1970년대 근대적인 조세제도를 구축한 이후 한국경제의 빠른 성장 과정에서 과세기반이 꾸준히 확대되었고, 외환위기 극복과정에서 재무구조 개선 등으로 법인 부문의 수익성이 크게 높아진 데 기인
- 우리나라 법인세 효율성*은 1980년 0.02에서 2021년 0.17로 꾸준히 증가(전주성, 2023)

  * 표준세율을 적용해 이론적으로 징수가능한 세수대비 실제 징수된 세수의 비율

법인세율과 법인세수 간의 관계

(단위: %)



주: 그림의 세로 선은 G20 국가들의 법인세율 평균(27.4%)를 나타냄

전략산업에 대한 우위를 점하기 위한 국가 간 기술경쟁 격화 등 최근 글로벌 기업환경의 변화는 경쟁력 있는 과세환경 조성의 중요성을 보다 강화

- 글로벌 금융위기 이후 세계화 둔화 흐름(slowbalization), 미·중 무역분쟁 및 지정학적 갈등 심화로 생산거점의 본국 회귀 흐름이 관측되는 가운데, IMF(2024)는 외국인 직접투자(FDI)가 지리적 인접성보다는 지정학적 근접성을 기준으로 재편된다고 분석
- 각국은 컴퓨터 칩, 전기 자동차, 인공지능 등 이른바 '전략산업'에서 세계 우위를 선점하기 위해 보조금 및 수입제한 조치 등 산업정책을 강화

한국은 내수보다는 수출·투자 중심의 국가 성장방식을 채택하고 있으며, 글로벌 공급망에 긴밀하게 편입되어 국제적 환경변화에 대한 영향이 클 수 있음에 유의

- 국가 전략기술의 경쟁력 확보를 위한 조세지원 강화 등 기업에 유리한 투자환경을 조성하기 위한 노력 필요

《 개선과제 》

최근의 글로벌 기업환경 변화와 수출·투자중심의 우리나라 국가성장방식을 고려할 때, 기업에 유리한 투자환경 조성을 위한 방향으로 법인세율 수준과 조세지원을 조정할 필요성이 증대

- 기업 투자유인 제고를 위해서는 세율인하 보다는 세액공제·감면 등 조세지원제도를 활용한 실효세율 인하를 고려
  - 정책목적이 기업의 세부담 자체를 낮추는 것이라면 세율 인하가 적절할 수 있지만, 이 경우 신규 투자 뿐 아니라 기존 투자에도 세금 혜택을 제공하는 것이 되어 효율비용이 증가할 수 있음
- 아울러 현행 4단계의 초과 누진과세를 단순화하여 법인세의 효율비용을 축소할 필요

명목세율은 기업 투자시 결정요인 중의 하나인 실효세율에 영향을 미치지만 동시에 국제적 이전가격이나 시그널 효과 관점에서도 중요하기 때문에 가급적 국제 평균에서 벗어나지 않게 하는 것이 합리적

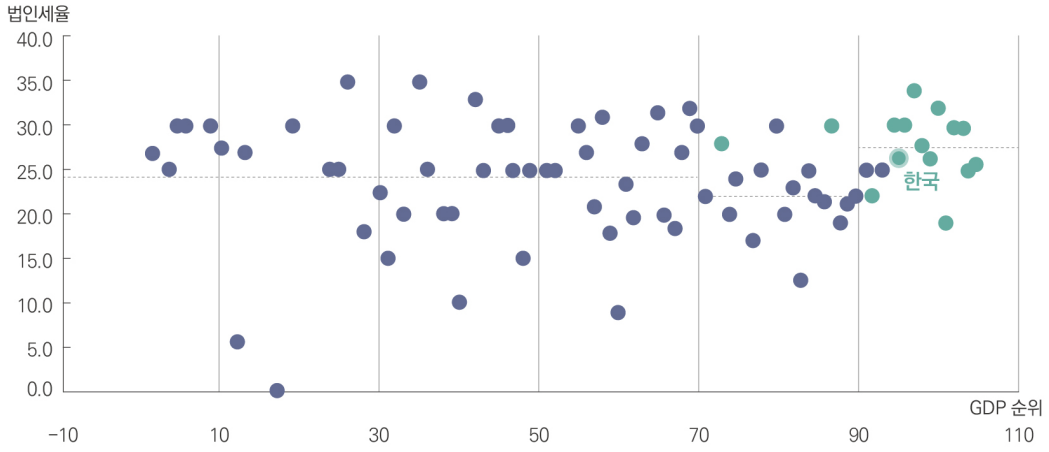
- 법인세율 또는 법인세수 수준은 국가의 경제력, 산업구조, 재정여건에 따라 다르게 설정되어 일률적으로 평가하기 어렵지만, 경제 규모 또는 소득 규모가 상위그룹으로 갈수록 비교대상 국가의 평균 수준에 수렴하는 경향성을 보임
  - 이는 국가간 조세경쟁이 심화된 환경에서 법인세율 또는 법인세수 수준을 가급적 국제 평균에서 벗어나지 않게 하려는 국가들의 시도로 해석됨

각국의 투자 잠재력은 법인세 부담 뿐 아니라 시장 매력도, 노동시장의 유연성, 정부부문 신뢰도 등의 영향을 받기 때문에 노동시장 유연화를 위한 각종 규제 개선, 공공부문 투명성 제고 등의 측면에서도 지속적인 개선 노력 필요

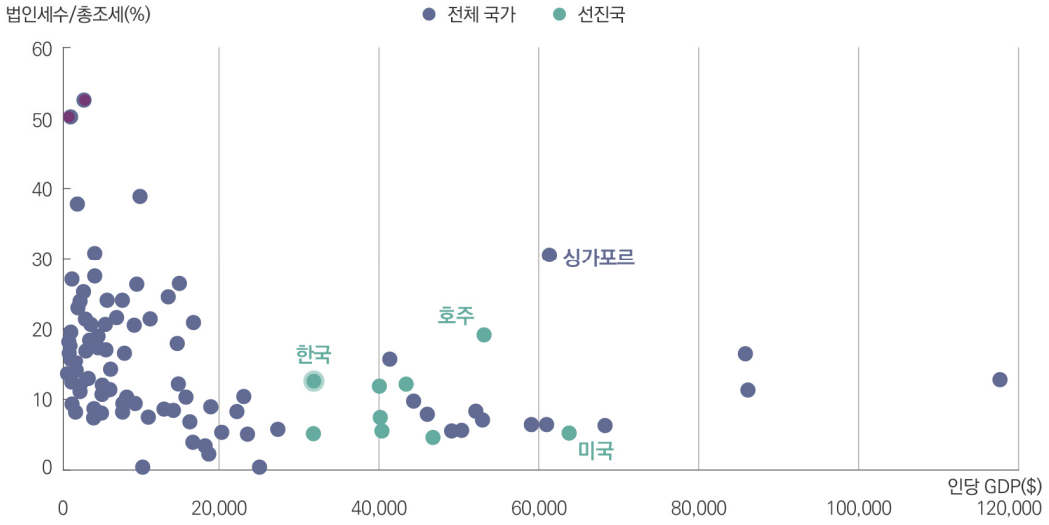
경제규모 및 소득수준과 법인세율

(단위: %)

(1) 경제규모와 법인세율



(2) 소득수준과 법인세율



주: 1. 분석대상 국가들의 법인세율 및 세수비중은 2020년 기준이며, 한국은 2023년 기준임
2. 초록색 동그라미 표식은 G20 국가를 의미

나. 성장동력 확대를 위한 조세지원

(1) 기업의 투자·고용·혁신성장을 뒷받침하기 위한 지원 지속

《 현황 및 문제점 》

우리나라의 R&D 투자규모는 2022년 기준 GDP 대비 5.2%로 세계 2위 수준

- 2022년 기준 연구개발비 총액은 113조원이며 이중 민간부문은 86조원(76.6%)

R&D 세제지원 규모는 2010년 2.3조원에서 2022년 4.1조원으로 증가하였고, 2024년에는 5.3조원 규모로 증가할 전망

- 최근 반도체·이차전지·바이오·수소·첨단 이동수단 등 신성장·원천기술과 국가전략기술에 대한 세제지원이 신설된 영향이 반영

조세특례제한법상 연구개발(R&D) 분야 조세지출 추이

(단위: 억원, %)

2010	2020	2021	2022	2023p	2024p
2.3	3.0	3.0	4.1	5.1	5.3

주: p는 조세지출예산서상 잠정치
자료: 「조세지출예산서」 각 연도를 토대로 국회예산정책처 작성

R&D 조세지원 제도는 세분화되는 반면 제도간 차별성은 다소 미흡하며, 중소기업에 대한 공제율 우대에도 불구하고 실제 R&D 투자로의 연계는 약한 편

- 신성장·원천기술, 국가전략기술 등 조세지원 수준이 높은 신기술이 추가되고 있으나 지원대상 기술간 유사·중복성이 높고, 정부 주도의 지원기술 선정이 신흥 분야와 핵심 기술의 선제적 식별에 효과적인가에 대한 우려 존재
- 신기술 R&D 조세지원제도의 유인 효과는 상호출자제한기업에서 강하게 발생하며, 중소기업의 경우 실제 신기술 R&D 투자로 연계되는 행태 변화는 약한 편

기업규모별 R&D 세액공제 이용 비중 변화

(단위: %)

	상호출자제한기업			중소기업		
	일반R&D	신성장원천기술	국가전략기술	일반R&D	신성장원천기술	국가전략기술
2017	76.6	23.4	-	98.4	1.6	-
2022	28.9	44.5	26.6	97.9	2.0	0.1

자료: 국세청 제출자료를 토대로 국회예산정책처 분석

우리나라 R&D 투자에 대한 실효세율은 2022년 기준 24.04%로 법인세 명목 최고세율인 25%와 유사한 수준

주요국의 R&D 투자에 대한 평균실효세율(2022년)

(단위: %)

캐나다	미국	독일	프랑스	이스라엘	중국	일본	한국	OECD 평균
17.88	21.57	18.46	6.70	21.07	11.70	19.19	24.04	13.1

주: 1. 실효세율은 R&D 투자에 대한 평균 유효세율(Effective Average Tax Rate for R&D) 개념
2. 실효세율은 실질금리 3%, 물가상승률 1%의 거시경제 시나리오를 전제한 것임
자료: OECD, Corporate Tax Statistics 2023을 토대로 국회예산정책처 정리

《 개선과제 》

혁신기술 및 국가전략기술 R&D 활동에 대한 세제지원의 비용대비 효과성을 높이기 위한 개선노력 필요

- (지원방식 다양화) R&D 투자 세제지원의 실효성 제고를 위해서는 일반적인 소득·세액공제 뿐 아니라 이월 및 환급, 감가상각 등 자본공제 방식에 걸쳐 수혜기업의 특성에 따라 취사선택이 가능한 다양한 정책조합을 설계할 필요
- (투자 의사결정 왜곡 개선) 잦은 제도변경(기업규모별 공제율, 일몰기한, 지원대상 R&D 기술 비주기적 선정)에 따른 정책 불확실성이 높고, 유사 조세지원제도가 경합하면서 기업의 투자의사결정을 왜곡할 가능성 존재
- (R&D 조세지원 성과 모니터링) 당초 R&D 조세지원이 의도한 정책목표를 달성하는 수준으로 운영되고 있는지 주기적으로 모니터링하고, 사후점검 및 성과평가를 통한 제도 개선과제 발굴 필요

※ 기술혁신기업*이 제22대 국회에 바라는 최우선 과제

❶ (대기업·중견기업) 세액공제 확대(19.3%), 연구인력확보(18.5%), 규제개선(14.6%)
❷ (중소기업) 연구인력확보(22.3%), 세액공제 확대(20.7%), 기술사업화지원(16.4%)
* 연구부서를 보유한 1,650개사(대·중견 191개, 중소 1,459개) 대상, 중복응답 방식

(2) 중소기업의 경쟁력 강화를 위한 세제지원

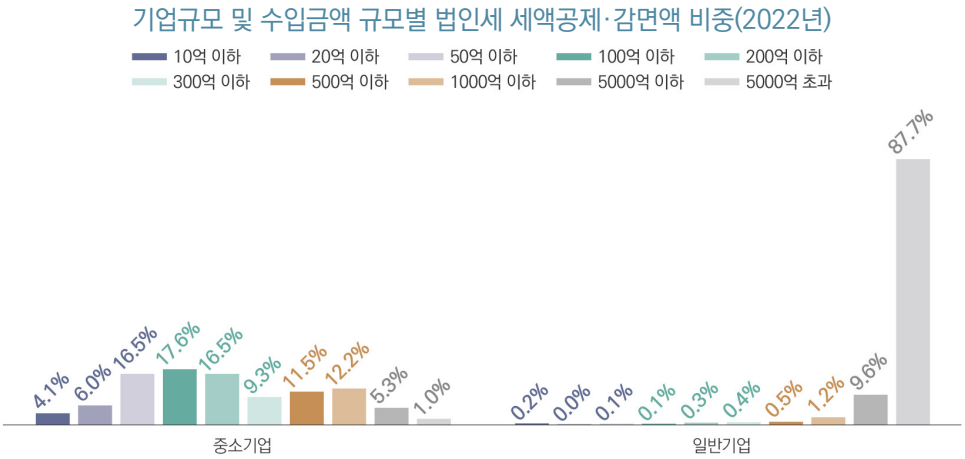
《 현황 및 문제점 》

중소기업은 고용창출 수준이 높고 지역 경제성장에 중요한 역할을 수행할 뿐 아니라 소규모 혁신기업 활동 등을 통하여 국가 경제활력을 제고하는데 기여

- 전체 사업체 중 중소기업 및 중소기업 종사자 비중이 높고 지역의 경제성장 기여도가 클 뿐 아니라 소규모 혁신형 중소기업의 시장 유입을 통해 경제활력을 제고

중소기업에 대한 조세지원 규모는 2022년 기준 3.4조원(전체 국세감면액의 5.3%)

- 일반기업과 달리 중소기업의 경우 수입금액 규모와 무관하게 법인세 세액공제·감면의 수혜 수준이 고르게 분포하는 모습



주: 수입금액 규모별 법인세 세액공제 및 감면액의 비중
자료 : 국세통계연보, 국세청 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

당초 중소기업 조세지원은 경영상 애로를 겪는 중소기업에 대한 한시적 조치로 도입되었으나, 장기간 지속되면서 정책목표의 복잡성 심화, 타 조세지원과의 유사·중복 등의 문제가 축적되면서 조세지원 제도의 효과성을 제약할 우려

- 또한 일률적인 조세지원은 일반 보조금으로 기능할 가능성이 있고, 중소기업 졸업을 저해하는 잠재적 의욕상실(disincentive effect)을 초래할 수 있음
- 구체적인 정책목표와 이를 뒷받침할 지원요건 없이 매출액 수준 등에 따른 일률적인 조세지원은 무조건부 보조금으로 기능하여 수혜기업의 생산성과 성장을 저해할 우려

- 중소기업에 대한 무조건부 세제지원을 폐지했을 때 중소기업의 총요소생산성이 0.8~2.9% 증가한다는 실증분석 존재(BENEDEK, Ms Dora, et al, 2017)

《 개선과제 》

조세지원 방향을 중소기업의 시장 경쟁력 강화 및 기업 규모화 지원으로 전환하는 한편 긍정적 외부효과에 비해 초기 수익성이 낮은 혁신 창업 중소기업에 대해서는 이월공제 및 세무행정지원 등 지원방식을 다각화할 필요

- 성장이 정체되었거나 환경변화에 따른 업종 전환이 요구되는 중소기업에 대해서는 시장 경쟁력 강화 및 기업의 규모화(scale up)를 목표로 설비·R&D투자, 우수인재 고용 등 기업활동에 따른 맞춤형 조세지원을 제공할 필요
- 벤처기업 및 창업 중소기업의 경우 초기 수익발생 가능성이 낮은 점을 감안하여, 세액공제·감면 보다는 이월·환급 및 세무행정지원 등 다양한 방식의 지원책을 강구

(3) 국제적 세원 잠식 및 소득이전(BEPS)에 대한 대응 강화

《 현황 및 문제점 》

2021년 6월 OECD/G20 BEPS 합의에 따라 2024년부터 글로벌 최저한세가 시행될 예정이며, 우리나라는 비교적 조기에 입법화를 완료한 국가에 해당

- 실증연구에 따르면 다국적 기업 이익의 40%(2015년 기준 6,000억 달러 이상)가 조세피난처로 이전되었고, 연간 글로벌 법인세 수입 손실은 약 2,000억 달러(글로벌 법인세 수입의 약 10%)로 추산(Torslov 외, 2018)
- 우리나라는 내국법인 다국적 기업의 법인세 부담 비중이 높고, 조세피난처를 활용한 소득이전 강도가 낮아(OECD, 2023) BEPS에 따른 영향은 크지 않을 전망
- 글로벌 최저한세 시행으로 투자 대상국의 한계 유효세율이 증가할 경우 샘플 국가 대부분에서 내부(inward) 투자가 증가할 것으로 전망(Micahael Keen 외, 2023)

※ 2021.6월 BEPS 합의안

❶ (Pillar1) 디지털사업 및 소비자상대사업을 영위하는 다국적 기업의 초과이익 일부에 대한 과세권을 시장소재지국에 배분
❷ (Pillar2) 다국적 기업의 조세회피 방지를 위해 글로벌최저한세(15%) 도입

《 개선과제 》

글로벌 최저한세를 조기에 도입한 우리나라는 향후 제도 적용상 혼란이 최소화될 수 있도록 입법상 보완을 지속하고, 조세회피 방지 등을 위해 지속적인 조세조약 제·개정 추진

- 향후 OECD 모델규정 및 법령의 해석과 적용에 있어 불명확한 부분이 있을 경우 협의체를 통해 명확히 바로잡는 한편 국내 입법과의 균형 및 보완을 지속적으로 추진

글로벌 최저한세 도입시 일부 세제지원의 효과가 감소하면서 해외투자 규모가 감소할 수 있으므로 이에 대응할 수 있는 인센티브에 대한 고려도 필요

- 글로벌 최저한세 도입으로 외국인 투자 유치를 위한 간접세, 국가보조금 지급 등 우회적 인센티브를 통한 각국의 투자유치 경쟁은 심화될 전망
- 외국인 투자 관련 조세정책 설계시 글로벌 최저한세의 계산상 불이익이 상대적으로 적거나 국제적으로 허용되는 조세지원제도 등을 이용한 인센티브 설계를 검토

3. 재산과세 분야

가. 재산과세의 정책목표와 개선과제

《 현황 및 문제점 》

한국은 국제적으로 재산과세 비중이 높은 편이며 재산과세 중에서는 보유세 보다 거래세의 비중이 높음

- 2021년 기준 한국의 총조세 대비 재산과세 비중은 15.1%로 OECD 평균(5.4%)의 약 3배에 근접
  - 한국의 재산과세 중 보유세 비중은 4.0%인 반면 거래세 비중은 11.1%로, 거래세 비중이 보유세 비중의 3배에 가까움
  - 반면 OECD 평균은 총조세 대비 보유세 및 거래세 비중이 각각 3.3%, 1.9%이며, 미국의 경우 보유세와 거래세 비중이 각각 10.4%, 0.8%로 두 경우 모두 보유세 비중이 거래세 비중보다 높음

※ 한국의 높은 거래세 비중은 부동산과 금융자산의 거래세 비중이 국제 평균에 비해 높고, 조세저항 수준이 높은 상태에서 부동산 상승에 따른 수익에 대해 보유세보다는 거래세가 유용한 세수 확보 수단이었던 데 기인

재산 관련 세수의 비중(2021년)

구분	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
(A) 보유세 합계	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
(B) 거래세 합계	3.3	0.2	0.6	11.1	0.8	1.9
- 상속세 및 증여세	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
(C) 기타	-	0.0	0.1	-	0.2	0.2
(D) 양도소득세	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

자료: OECD, Revenue Statistics를 토대로 국회예산정책처 작성

한국의 재산과세는 부동산시장 안정, 소득재분배 등 정부의 이념에 따라 강화 또는 완화를 반복해오면서 조세저항 및 제도적 불안정성 초래

- 부동산시장 안정을 위해 조세정책을 활용하는 것이 적절한가에 대해서는 다양한 견해가 존재
  - 부동산 가격은 수요와 공급에 영향을 주는 여러 가지 여건에 영향을 받음

국제적으로 소득불균형을 해소하는 방안으로 자산·자본에 대한 과세 강화 관련 논의가 대두

- 유럽에서는 부유세(wealth tax) 실험을 한 차례 겪었고, 최근에는 시장주의 전통이 강한 미국에서도 부유세나 횡재세 등에 대한 논의 활발

재산과세는 이론적으로 효율적인 과세이며, 형평성 측면에서도 당위성이 높아지고 있지만 실행상 어려움이 존재하고 납세자의 체감도 강한 세금이기 때문에 대다수의 국가에서 주요 세원으로 자리잡지는 못하고 있음

- 부유세를 도입했던 국가들에서 세원 이전 등 부작용이 커지면서 많은 나라에서 제도 시행을 중단하거나 축소하는 추세

실현가능성 측면의 어려움이 있지만 인구고령화 상황에서 사회후생 극대화 및 최적조세 이론의 관점에서 자본소득세의 중요성은 커짐

- 자본의 보유가 청년·저소득층보다 주로 노년·고소득층에 의해 이루어진다는 점을 고려할 때 노동소득세와 자본소득세 간의 선택은 세대간 재원이전과 소득재분배에 중요한 영향을 미칠 수 있는 요인
- 정부지출 중 이전지출 비중이 늘어나고, 노인인구의 생존률이 높아질수록 노동소득세율을 낮추고 자본소득세율을 높이는 것이 사회후생을 높임(홍기석, 2024)

《 개선과제 》

노인인구가 증가하고 정부의 이전지출이 늘어날 것으로 예상됨에 따라 노동과세와 재산과세 간의 적절한 세부담의 배분은 세대간 자원이전과 소득재분배 측면에서 중요한 과제

- 재산과세의 조세저항을 완화하고 고령화 시대에 대비하여 적정한 세원으로 기능하기 위해서는 재산과세의 정책목표를 명확히 설정할 필요

현행 재산과세의 불안정성과 복잡성은 재산과세에 대한 정책목표가 혼재되어 있는 데 일부 기인

- (부동산시장 안정) 다른 조건이 동일하다면 보유세는 수요위축을 통해 가격을 하락시키는 요인으로 작용할 수 있음
  - 그러나 과거의 경험에 따르면 조세로 부동산시장 안정화를 추진할 경우 부동산 투기를 억제하거나 국민의 주거부담을 실질적으로 완화시키는 데는 한계가 존재
- (소득재분배) 소득불균형의 원인으로 자산 불균형이 부각되면서 분배적 관점에서 재산과세의 당위성이 높아지고 있는 현실을 반영, 고가주택에 대해 누진제도로 설계되어 있는 현행 우리나라 부동산 보유세 구조에 부합
  - 다만 소득과 자산보유 간에 비례관계가 아닌 경우가 있을 수 있고, 자산 유형별로 과세가 분절화되어 있어 오히려 불평등하다는 견해가 존재
- (공공서비스 대가) 재산과세를 지역공공서비스에 대한 대가로 보는 것이 조세저항을 줄이면서 재원조달 측면에서 유용한 대안일 수 있음. 재산세 부담이 상대적으로 높은 국가(미국, 캐나다)에서 재산세는 지방공공서비스 편익에 대한 대가 성격
  - 그러나 누진세제의 종합부동산세와 낮은 세율의 재산세의 이중구조로 설계되어 있는 우리나라의 보유세 체계는 지방공공서비스의 대가로 재산과세의 정책목표를 설정하는데 부합하지 않는 측면
  - 종합부동산세의 세율체계는 지방정부가 아닌 중앙정부가 일괄적으로 결정하며, 수도권-비수도권 간 재정력 격차가 큰 한국의 상황에서 지방공공서비스의 대가로 재산과세의 정책목표를 설정할 경우 지역간 재정력 격차가 커지는 문제

재산과세 정책목표별 주장 근거와 고려사항

정책 목표	주장 근거	고려 사항
부동산 시장 안정	• 다른 조건이 동일하다면 보유세는 수요위축을 통해 가격을 하락시키는 요인으로 작용할 수 있음	• 부동산 가격은 세금뿐만 아니라 수요와 공급에 미치는 다른 요인에 영향을 받음 • 보유세 강화는 주거부담 완화나 투기수요 억제에는 한계
소득재분배	• 자산 불균형, 고령화에 따른 세대간 자원배분 관점에서의 당위성 증가 • 현행의 부동산 보유세 구조는 분배목적의 누진세제로 설계	• 분배적 목적을 달성하기 위해 적정 세율수준, 자산 유형별 형평성 등에 대한 추가적 고려
지방공공서비스에 대한 대가	• Oates(1969)의 모형에 따르면 자치단체 내의 재산가치는 공공서비스의 질과 양(+)의 관계 • 조세저항을 완화하면서 재원조달 가능	• 현행 부동산 보유세 구조(종부세, 재산세)의 전면적 재설계 필요

현행 보유세 체계의 유지를 가정할 경우, 한국의 재산과세는 노동소득과의 과세상 균형, 소득재분배 등 과세 형평성 구현에 초점을 맞추는 것이 대안일 수 있음

- 이러한 정책목표의 설정 하에 그 기대효과를 고려하여 과세대상의 구분과 세율수준 등을 설정할 필요
- 관련하여 부동산 보유세 부담의 상당부분이 법률이 아닌 과세관청의 행정행위에 의해 결정되는 조세체계에 대한 비판적인 고려 필요
  - 현행 부동산 보유세 과세표준의 규모는 정부가 고시하는 공시가격 및 공정시장가액 비율에 상당 부분 의존

재산과세의 정책목표를 지방공공서비스에 대한 대가로 설정할 경우 현행 이원화된 (종부세와 재산세) 부동산 세제 구조의 전면적인 재설계 필요

나. 고령사회 대비 상속·증여세제 개편

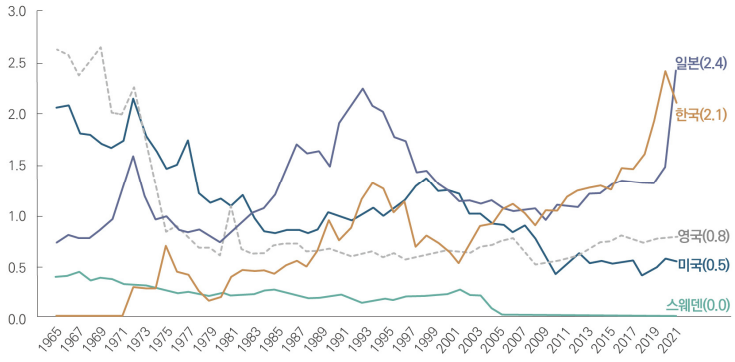
《 현황 및 문제점 》

상속증여세는 가장 논쟁적인 세목 중의 하나이며, 인구구조 고령화와 자산가격의 상승에 따른 최근 상속세부담 급증이 찬반 논의를 가열시키는 원인이 되고 있음

- 압축성장 시기 소득과 재산의 축적 가능성이 상대적으로 높았던 베이비부머 세대가 은퇴 연령에 도달
- 이와 함께 자산가격의 상승으로 총조세에서 상속·증여세가 차지하는 비중이 과거 1% 내외 수준에서 2020년 이후 2%로 급등

주요국의 총조세 대비 상속증여세 비중 추이

(단위: %)



자료: OECD Revenue Statistics

상속세를 완화 또는 폐지해야 한다는 의견과 분배적 관점에서 상속세 유지를 찬성하는 견해가 대립

- 상속세 폐지론은 현행 상속세가 부모세대에서 자식세대로의 원활한 재원의 이전을 막아 저축과 부의 축적에 대한 인센티브를 줄이고 기업의 연속성을 막는다는 견해
- 상속세 찬성론은 상속세는 부의 대물림을 막는데 작지만 상징적인 균형추 역할을 한다는 견해

조세원칙에서 평가한 상속세 찬반론

조세 원칙	상속세 찬성론	상속세 반대론
공정성 (fairness)	• 높은 누진구조로 설계되어 있어, 소득재분배의 상징적 기능 실현 가능	• 다양한 면제조항으로 동일한 부를 가진 사람이라도 달리 취급 • 조세회피 능력에 따라 세부담도 달라질 수 있어 불공정
효율성 (efficiency)	• 유증이 의도된 행위라기보다 우연적인(accidental) 결과라면 소득세보다 효율적인 조세일 수 있음	• 상속세는 저축과 부의 축적에 대한 유인을 감소시킴 • 상속세 부담이 급격히 높아질 경우 조세회피 등 효율비용을 발생시킴
단순성 (simplicity)		• 다양한 면제조항, 복잡성 등 단순성 요건에 부합하지 않음

상속세 부담완화 및 합리화 등의 대안으로 현행 유산세 방식을 유산취득세 방식으로 전환하는 안이 거론되고 있으며 찬·반 양론이 있음

- (찬성론) 현행 유산세 방식은 개인단위의 상속실태와 맞지 아니하고, 증여세의 수증자 기준 과세체계와도 불일치, 반면 유산취득세 방식은 상속인별 부담능력을 고려하므로 응능부담 원칙에 부합
- (반대론) 현행 유산세 방식은 각 상속인별 취득재산이 아닌 유산총액에 대해 과세하므로 재산의 위장분할 등을 통한 조세회피를 방지할 수 있고 세무행정이 간편

※ 주요 외국의 입법례

▣ 유산세 방식(한국, 미국, 영국, 덴마크): 피상속인의 유산총액에 과세
▣ 유산취득세 방식(독일, 프랑스, 일본 등 20개국): 상속인별 취득재산에 과세
▣ 자본이득세 부과(캐나다, 호주, 뉴질랜드, 스웨덴): 상속자산 처분시 과세

《 개선과제 》

상속세 찬반론의 양 극단 사이에서 중립적이며 균형있는 정책개선의 방향 모색 필요

- 상속세의 정책목적을 분배적 정의 관점에 둔다면 상속세의 정책타겟은 상속재산이 아닌 상속인으로 설정하는 것이 바람직
- 상속세율은 분배적 목적이 달성될 수 있도록 누진적으로 설계하되, 대규모 조세회피나 피상속인의 행위를 왜곡할 정도로 높은 수준이라면 조정을 고려할 필요
- 조세체계를 단순화함으로서 조세회피로 악용될 수 있는 과세상 허점들을 최소화

단기적으로는 기존의 상속세 체계 하에서 젊은 세대의 창업 유인이나 기업가 정신을 해치지 않는 방향으로 상속세 부담을 유예하거나 공제제도 등을 조정

- 가업상속공제는 기업 경영활동의 연속성 확보, 고용창출 및 기업가 정신을 해치지 않는 방향으로 가업상속공제의 공제 항목이나 사후관리 항목을 조정
- 이 경우 일반상속재산과 가업상속재산에 대한 과세형평성 문제와 조세회피수단으로의 활용성을 함께 고려

중장기적으로 상속세 과세방식을 현행의 유산세 방식에서 유산취득세 방식으로 전환하는 것을 고려할 수 있음

- 핵가족화 등에 따른 개인단위 상속과 상속인 간 상속재산을 둘러싼 이해 대립이 많은 현실 반영

4. 소비과세 분야

가. 부가가치세 과세기반 확대

《 현황 및 문제점 》

부가가치세 면세·영세율 범위가 넓어 일반 소비세인 부가가치세의 효율성 감소

- 2020년 기준 한국의 부가가치세 세수율(VRR: VAT Revenue Ratio)은 0.70으로 OECD 평균(0.56) 대비 높지만 뉴질랜드(1.02), 룩셈부르크(0.77) 대비 낮은 수준
  - 세수율(VRR)이 1에 가까울수록 효율적으로 부가가치세가 징수된 것으로 해석하며, 국가별 면세·영세 및 과세특례 수준이 증가할수록 세수율은 감소

온라인 비즈니스 등 디지털 경제의 진전으로 정보통신망을 이용한 디지털콘텐츠·용역의 거래 등 전통적인 과세체계로는 포착하기 어려운 새로운 거래 유형 등장

《 개선과제 》

국제화 시대에 수입 여력을 확보하고 경제성장을 지원하기 위해서는 과세기반이 넓고 이동성이 낮은 소비세원 의존도를 높일 필요

- 부가가치세의 효율성을 제고하고 안정적인 재원조달 기능 확보를 위해서는 세입기반을 위축시키고 세제의 효율성을 떨어뜨리는 요인을 우선적으로 개선할 필요
  - OECD 표준면세 범위 등을 고려하여 최종 소비자의 역진성 완화 효과가 미흡한 면세·영세 대상을 중심으로 면세 범위를 축소·정비하는 방안을 마련
  - 간이사업자는 일반사업자와의 과세 형평성 제고, 거래증빙 기반의 부가가치세 거래 정상화를 위해 업종별 부가가가치율 현실화 및 납부면제 기준액을 조정
- 장기적으로 OECD 국가들에 비해 낮은 부가가치세 세율조정을 검토할 수 있음
  - 이 경우 고령자·저소득가구 등 취약계층의 구매력 손실을 완화하기 위하여 소득분배적 성격의 재정지출 형태로 보상하는 조치도 수반될 필요

국외사업자와 국내공급자간 과세형평성을 도모하고 소비지국 차원의 과세권 확보를 위해 국제적 전자상거래 관련 부가가치세 제도의 선진화 방안도 고민할 시점

나. 환경친화적 소비세제로의 전환

(1) 외부불경제 교정목적으로 개별소비세 개편

사회적 비용(외부성, externality)을 발생시키는 소비에 대해서는 교정적 역할 강화

- 사행성 오락장(카지노, 경마장), 자동차, 유흥업소 등
- 석유 등 화석연료 소비에 대한 과세는 에너지 소비절약 등 환경친화적 기능 강화
- 과거 특별소비세로서의 명분이 상실된 품목은 '내수활성화' 및 '고부가가치 산업육성' 등을 위해 개별소비세 과세대상에서 제외하는 방안을 검토
  - 보석·귀금속류(500만원 초과), 고급 융단·시계·가방(200만원 초과), 고급가구 등

(2) 주세 개편

음주로 인해 발생하는 사회적 비용에 부합할 수 있도록 세율조정

- 주세율은 「고알콜-고세율, 저알콜-저세율」 원칙에 맞게 조정
- 다만, 서민 대중주인 소주세율 인상 등에 따른 서민부담 증가를 완화하기 위해 단계적으로 조정하는 방안 검토

(3) 환경세 도입 검토

《 현황 》

환경을 중시하는 유럽 각국은 온실가스배출 억제를 위해 탄소세 성격의 환경세를 1990년대부터 도입

- 핀란드('90), 스웨덴('91), 덴마크('92), 네덜란드('96), 영국('01) 도입

유럽 국가를 중심으로 기후변화협약 등에 대비하기 위한 정책 세제로서 탄소세 등 환경세 도입

- 대부분의 국가에서 탄소세는 탄소 배출량 감축에 실질적인 가격정책으로 기능하지 못하고 있으며 환경 중시라는 상징적인 기능에 그침
- 탄소세를 통한 탄소배출 억제는 매우 높은 세율을 필요로 하며, 대부분의 국가는 조세저항을 고려하여 조세정책보다 배출권거래제에 의존

《 개선과제 》

단기적으로는 기존 에너지소비세와 같은 가격정책 뿐만 아니라 규제정책도 병행하여 온실가스 배출억제 기능을 보강하는 방안 검토

- 에너지 집약적인 우리나라 산업구조상 탄소세 등 도입은 단기적으로는 우리나라 산업 경쟁력에 부정적인 영향을 초래
- 우리 산업의 국제경쟁력 유지를 위해 저에너지소비형 산업구조로의 전환을 유도·촉진
- 에너지 다소비 국가, 에너지 절감을 위한 가격정책에 대한 낮은 국민적 수용성 등 한국적 특성을 감안, 가격정책 뿐만 아니라 규제정책을 병행하여 환경 분야의 정책목적 달성을 위한 정책조합 마련

장기적으로는 현행 교통·환경·에너지세를 환경친화적 소비세제로 점진적으로 전환

- 탄소세 등 환경세는 우리 산업의 국제경쟁력, 경제에 미치는 효과, 외국 동향 등을 고려하여 도입방안 및 시기를 신중히 검토
- 환경 관련 세수를 피해를 입은 개인과 기업에게 환원하거나 재생에너지 사업과 친환경 사업에 투자하는 등 조세와 지출의 연계를 확보하는 방안 고려
  - 도로·공항 등 어느 정도 충족률이 달성된 부분에 대한 환경 세수의 투자비중을 하향 조정하는 한편 전기차 등 친환경 SOC 확충 및 시설운영을 위한 투자로 전환

유럽 각국의 환경친화적 조세개혁

국 가	개 편 내 용
핀란드	• 탄소세 최초 도입('90년) • 매립세, 자동차세, 핵발전소 전기생산 부담금 등 도입('96년) • 환경관련세 증가분은 소득세·사회보장기여금 경감에 사용
스웨덴	• "소득세 감면·부가가치세 확대, 탄소세 도입"으로 특징되는 세수중립적인 조세개혁 조치 실시('91년) • 전기 및 국내 항공운행에 대하여 조세, 질소산화물 부담금 도입
덴마크	• 탄소세 도입('92년) 이후 2002년까지 환경관련세 확대 • 증가된 세수는 기업의 사회보장기여금 감축 등에 사용
네덜란드	• 탄소배출 감축 및 전기사용절약을 유도하기 위해 규제에너지세 신설('96년) • 전기 및 국내 항공운행에 대한 조세, 질소산화물 부담금 도입 • 세수는 노동 관련 세율 인하 등에 활용
영국	• 온실가스 저감을 위해 탄소세 형태(탄소함유량 기준)가 아닌 에너지세 형태(오염물질 배출량 기준)의 기후변화세 도입('01년) - 세수중립 원칙에 따라 연금기여금 삭감 • 폐기물 감축 및 재활용 촉진을 위해 매립세 도입('96년) - 조세 수입은 기업의 연금기여금 감축에 사용 • 배출권거래제 도입('02년) 후 현재까지 운용 중
프랑스	• 대형 트럭에 대해 환경세를 도입하려했으나 주민 반대로 철회('13년) • 환경세 도입 시도('00년) 및 실패, 이후 탄소세 도입 성공('14년) - 조세 수입은 기업 고용지원 및 저소득가구 소득보전에 사용

제22대 국회 조세정책 개선과제

Ⅰ. 서론

I 서 론

정부가 역할을 수행하는 데 필요한 재원을 어떻게 누구로부터 조달해야 하는가? 정부가 조세정책을 어떻게 수행하는가에 대해서는 어느 나라, 어느 시대를 불문하고 많은 논란이 제기되어 왔다. 이를 달성하기 위한 구체적인 방법에서는 시대별로 또는 국가별로 차이를 보인다. 우리나라에서도 최근 조세정책의 역할에 대한 논란이 새롭게 나타나고 있다. 구체적으로는 늘어나는 복지수요를 감당하기 위한 재원을 어떻게 조달할 것인가에 대해서 서로 다른 입장이 제기되고 있으며, 때로는 첨예한 논쟁이 전개되기도 한다. 소득수준이 높아지고 사회가치가 다양화되면서 과거에는 눈에 띄지 않았던 복지-재원조달 논쟁은 더욱 첨예하게 전개될 것으로 전망된다.

그동안 우리나라의 조세정책은 효율적으로 재정활동을 뒷받침해온 것으로 평가된다. 1970년대 종합소득세·부가가치세 등 근대적 조세 시스템을 구축하였고, 이렇게 확립된 근대적인 조세 시스템은 우리 경제의 성장과 함께 자동적으로 세수 규모를 증대시킴으로써 실패가능성이 낮은 조세정책을 가능케 했다. 그러나 잠재성장률의 하락 등으로 과거와 같은 경제성장에 따른 자연적인 세수 증가를 기대하기 어려운 상황이 예상된다. 반면 저출산·고령화 등에 따른 복지수요 증가 등 향후 재정수요 증가율은 높은 수준을 유지할 것으로 전망된다. 세입측면에서는 증가되는 재정수요를 안정적으로 뒷받침하기는 쉽지 않은 여건이다. 한편 저출산과 고령화의 급진전으로 인해 연금지급액 등이 급등함에 따라 사회적 부담이 증가하고 전반적인 경제 활력이 저하되고 있다. 경제성장이 핵심과제였던 과거에는 사회간접자본 확충, 투자 활성화, 교육 등의 분야에 재원 우선순위가 높았으나 앞으로는 복지수요를 감당하는 것이 핵심 목표이므로, 정부정책에 따라 손해를 보는 계층과 이득을 보는 계층에 대한 구분이 명확해지고, 이를 위한 재원을 어떻게 조달할 것인가에 대한 논쟁도 첨예해질 수밖에 없다. 적정한 재정수입의 확보, 경제성장에 대한 고려, 소득불균형 해소, 국민의 납세 저항에 직면하여 바람직한 조세정책에 대한 고민이 필요한 시점이다.

본 보고서는 제22대 국회 개원을 맞이하여 조세 분야의 입법 과제를 발굴하고 대내외 경제·사회 환경변화에 대응하여 우리나라가 추진해야 할 조세정책의 방향과 구체적인 개선과제를 제시함으로써 조세현안에 대한 심도 있는 논의를 지원하고자 하는 목적에서 기획되었다. 이를 위해 먼저 한국경제의 성장과정에서 조세의 역할을 평가하였다. 대한민국 정부수립 이후 현재까지 한국 조세의 변천사를 조망하고 한국경제의 성장과정에서 우리나라 조세정책의 기능을 평가한다. 조세의 기능은 재원의 조달, 자원배분의 조정, 소득과 부의 재분배, 단기적 거시경제 안정화로 구분된다. 본고에서는 이러한 조세의 기능에 대해 살펴보고, 이러한 기능과 역할에 비추어 한국의 조세정책을 평가해 본다.

그리고 경제·사회적 여건 변화를 살펴봄으로써 향후 조세정책 방향을 설정함에 있어 시사점을 얻고자 한다. 현재 한국에서 대내적으로 진행되고 있는 환경변화로는 저출산·고령화 등 인구구조의 변화, 잠재성장률의 하락, 소득분배의 악화, 중장기적 재정건전성에 대한 위험 증가 등을 들 수 있다. 그리고 전 세계적으로 목격되는 환경변화는 기술진보의 확산으로 인한 세원의 이동성 확대, 기술패권 경쟁 격화, 탄소중립을 위한 국제사회의 압력 증가 등이 존재한다. 본 보고서에서 제시한 조세정책의 기본방향은 경제성장 지원, 적정한 조세부담률의 확보, 미래사회 대비한 조세체계 구축, 사회통합 지원 등이다. 이러한 기본방향 하에서 소득세, 법인세, 재산세, 소비세 등 주요 세원별로 정책과제를 제시하고자 한다. 이후 선정된 개별 과제별로 다양한 논점을 살펴본 후 시사점을 도출하기로 한다.

제22대 국회 조세정책 개선과제

Ⅱ. 한국경제의 성장과 조세의 역할

Ⅱ 한국경제의 성장과 조세의 역할

본 장에서는 조세의 역할에 비추어 한국의 성장과정에서 조세의 역할을 종합적으로 평가해 보기로 한다. 이를 위해 먼저 한국 조세정책의 변천과정을 살펴본다. 한국의 조세정책은 우리나라의 성장 과정에서 지속적으로 변모해 왔다. 사회·경제적 변화에 대응하여 조세제도를 변화시켜왔고, 반대로 조세정책의 변화가 경제주체의 변화를 통해 사회·경제적 변화를 이끌기도 했다. 과거 조세정책이 어떻게 변해왔는지를 살펴보는 것은 향후 조세정책이 어떻게 변하는 것이 바람직한가에 대한 함의를 제공할 수 있다. 본 장에서는 우리나라 정부수립 이후 조세제도의 변천을 시기별로 나누어 살펴보기로 한다.

1. 한국 조세정책의 변천[1)]

가. 1948~1950년대의 조세정책

정부수립과 전후복구 시대의 조세

1948년 대한민국 정부 수립 직후, 정부는 세제개혁위원회를 설치하고 「소득세법」 등 세법을 제정했다. 그러나 이후 발발한 전쟁으로 정부수립 직후 제정된 세법은 전비를 조달하기 위한 전시세제로 개편됐다. 휴전이 성립하면서 기존의 전시세제를 개편하고 국가재건과 경제안정을 도모하기 위해 노력했지만 전쟁으로 경제여건은 피폐화됐고, 경제를 재건시키기 위한 재원은 상당부분 미국원조에 의존해야 했다. 1950년대 말까지 일반재정에서 조세수입이 차지하는 비중이 30% 수준에 불과했다.

정부수립과 조세법 제정

정부수립 직후인 1948년 9월, 이승만 정부는 세제개혁위원회를 설치하고 신생국가의 이념과 경제정책 목표에 대응하는 세법을 마련하여 1949년 이를 국회에 제출했다. 국회

1) 본 절은 국회예산정책처, 『2023년 대한민국 조세』, 2023. 중 저자가 집필한 '한국 조세정책의 변천' 부분을 수정·보완한 것이다.

의 심의를 통해 「소득세법」이 가장 먼저 제정됐다. 초기 소득세법은 종합소득세와 분류소득세를 동시에 채택하였고, 초과누진세율 체제로 설정되었다. 「법인세법」은 기업활동 촉진을 위해 비례세율로 설정됐다. 또한 「관세법」을 제정하여 사치품이나 국내 산업과 경쟁관계에 있는 수입품에 대해서는 고율의 관세를 부과하고, 산업육성에 필요한 시설재, 중간재, 원료 수입에는 저율의 관세를 부과했다. 세수입 증대 목적으로 1937년에 처음 도입된 「물품세법」은 정부수립 이후에도 유지되었는데, 총 80여종의 물품에 대해 부과됐다.

전비조달을 위한 전시세제

한국전쟁의 발발로 정부수립 직후 제정된 세법은 전시세제로 개편될 수밖에 없었다. 전쟁 중 재정규모는 군사비, 구호비 등 전쟁수행과 관련된 경비를 중심으로 급격히 팽창했다. 1950년 12월, 전비조달을 위한 세제개혁을 단행하였는데 「조세임시증징법」을 제정하여 거의 모든 조세의 세율을 4~100% 인상하였으며, 지세(地稅)의 과세표준을 토지수익으로 현실화하고, 법인세를 누진세율로 변경하고, 물품세를 생활필수품에까지 확대했다.

또한 1951년에는 「조세특례법」, 「조세범처벌법」, 「임시토지수득세법」을 제정하여 세수증가를 도모했다. 「조세특례법」은 소득세, 법인세, 물품세 등의 세수 증대 및 조기 확보를 위한 다양한 제도를 도입했고, 「조세범처벌법」은 체납자에 대한 체형주의(體刑主義)를 채택했다. 「임시토지수득세법」을 제정하여 매년 통화증발을 초래하는 양곡수집을 종결하고 쌀, 보리 등 곡물의 물납세를 징수했다. 「토지수득세」는 전쟁기간 중 연평균 조세수입의 28.7%로 가장 높은 비중을 차지했다(김명윤, 1986).

부흥세

휴전이 성립하면서 전후복구와 경제안정, 그리고 산업부흥을 목적으로 기존의 전시세제를 개편했다. 1953년 이후 1959년까지의 세제개편을 '부흥세'라고 하는데, 그 기본방향은 전시에 소득세, 법인세 등의 중심으로 부과되었던 과도한 세부담을 경감하고 물품세, 주세 등의 간접세 중심으로 이행하는 것이었다. 이를 통해 기업 자본이득의 축적을 가능케하고 주요 산업의 투자로 이어질 수 있도록 유도하고자 했다. 또한 이 기간동안 「자산재평가법」, 「외환특별세법」, 「교육세법」, 「자동차세법」 등이 신설됐다.

경제재건을 위한 정책적 노력에도 불구하고 전쟁의 막대한 피해로 민간경제가 피폐되었기 때문에 조세징수는 한계점에 달했고, 이 기간동안 재정적자의 보전은 상당부분 미국

으로부터의 원조를 통해 해결할 수밖에 없었다. 1955년 이후 미국 원조도입에 기반한 대충자금은 정부세입의 50%에 달할 정도로 정부의 주요한 세입원천을 차지했다. 반면 1950년대 말까지 세입구조에서 조세수입이 차지하는 비중이 30% 수준에 불과했다. 1957년 이후부터는 대외원조정책이 무상원조 중심에서 개발차관 위주로 전환됨에 따라 1957년을 정점으로 미국의 원조자금에 기반한 대충자금이 감소하기 시작했다. 결국 우리 정부로서는 미국원조에 기반한 1950년대 경제발전전략을 수정하고 자립경제를 구축해야하는 어려움에 직면하게 된다.

[표 1] 일반재정 주요 세입항목 결산(1949~1962년)

(단위: 1953~62년 화폐단위 백만환)

	조세	전매익금	관재수입	기타 특별회계 수입	잡수입	외국 원조	국채	차입금	합계
1949	135.5 (14.9)	148.2 (16.2)	6.3 (0.7)	39.0 (4.3)	38.2 (4.2)	2.2 (0.2)	90.9 (10.0)	451.3 (49.5)	911.6 (100.0)
1950	427.2 (17.2)	155.0 (6.2)	45.0 (1.8)	144.5 (5.8)	55.9 (2.3)	131.5 (5.3)	0.0 (0.0)	1,525.7 (61.4)	2,485.3 (100.0)
1951	3,924.3 (60.1)	878.3 (13.5)	202.0 (3.1)	566.0 (8.7)	554.8 (8.5)	0.0 (0.0)	400.0 (6.1)	0.0 (0.0)	6,525.4 (100.0)
1952	9,660.0 (43.7)	2,925.4 (13.2)	349.3 (1.6)	3,516.3 (15.9)	1,394.6 (6.3)	3,069.5 (13.9)	1,202.9 (5.4)	0.0 (0.0)	22,118.0 (100.0)
1953	20,566.0 (30.8)	4,000.0 (6.0)	751.3 (1.1)	3,272.3 (4.9)	3,049.6 (4.6)	7,958.9 (11.9)	7,030.3 (10.5)	20,200.0 (30.2)	66,828.4 (100.0)
1954	51,430.6 (34.5)	5,854.1 (3.9)	2,229.3 (1.5)	0.0 (0.0)	5,503.0 (3.7)	44,704.3 (30.0)	16,275.1 (10.9)	23,200.0 (15.5)	149,196.4 (100.0)
1955	109,380.7 (33.8)	10,000.0 (3.0)	800.0 (0.2)	155.1 (0.0)	19,618.3 (6.1)	150,536.3 (46.5)	33,285.4 (10.3)	0.0 (0.0)	323,775.8 (100.0)
1957	115,897.9 (27.3)	16,200.0 (3.8)	0.0 (0.0)	132.9 (0.0)	13,475.1 (3.2)	244,510.5 (52.9)	44,872.4 (10.6)	9,500.0 (2.2)	424,588.8 (100.0)
1958	143,486.9 (30.1)	21,205.9 (4.4)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	17,816.8 (3.7)	245,800.5 (51.5)	26,494.4 (5.6)	22,300.0 (4.7)	477,105.5 (100.0)
1959	215,975.7 (47.4)	22,700.0 (5.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	14,123.2 (3.1)	189,100.4 (41.5)	7,096.1 (1.6)	6,400.0 (1.4)	455,395.4 (100.0)
1960	249,713.2 (51.5)	23,000.0 (4.7)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	24,303.2 (5.0)	167,626.6 (34.6)	11,913.5 (2.5)	8,007.2 (1.7)	484,563.7 (100.0)
1961	186,171.3 (30.3)	26,455.0 (4.3)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	42,988.7 (7.0)	310,470.7 (50.5)	42,143.6 (6.9)	6,000.0 (1.0)	614,229.3 (100.0)
1962	221,205.1 (32.1)	32,000.0 (4.6)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	67,034.9 (9.7)	323,207.2 (46.9)	34,864.3 (5.1)	10,800.0 (1.6)	689,111.5 (100.0)

주: 1956년은 회계연도가 존재하지 않아 도표에 표기하지 않았음
자료: 경제기획원(1962), pp.100~101.

나. 1960~1970년대의 조세정책

경제개발기의 조세

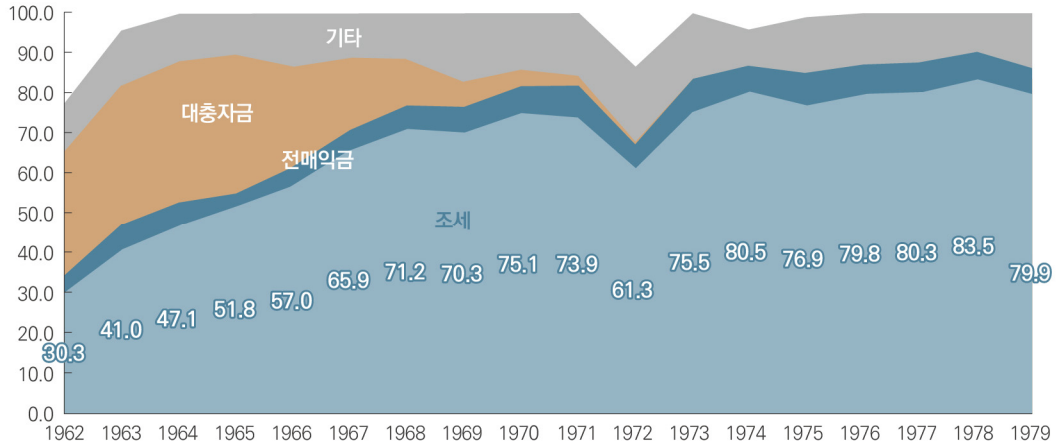
1960~1970년대는 정부 주도의 본격적인 경제개발이 추진된 시기이다. 1961년에 집권한 박정희 정부는 한국경제의 산업화를 통해 자립기반을 구축하는 것을 국정의 중심과제로 삼았다. 이에 따라 조세정책은 경제개발에 필요한 재원조달에 총력을 기울였다. 정부는 1966년 국세청을 설립하여 세무행정을 체계화함으로써 세수증대를 이끌었다.

1970년대 중반 이후에는 종합소득과세 체계를 확립하고 부가가치세를 도입하면서 근대적 조세체계의 기반이 마련된 점도 이 시기의 주목할 만한 특징이라 할 수 있다. 또한. 남북한 군사적 대치구도가 본격화됨에 따라 국방비가 당시 재정지출의 가장 큰 부분을 차지했었는데, 목적세인 방위세를 도입함으로써 국방비 확충에 필요한 재원을 조달했다. 이러한 일련의 개혁으로 1950년대 중반까지 정부세입의 절반 이상이 미국원조 기반한 대충자금에 의존하였던 구조에서 1960년대 후반 이후부터는 조세가 차지하는 비중이 70%를 상회하는 수준으로 높아졌다.

또한 동 시기는 정부주도의 산업화가 진행됨에 따라 경제유인체계로서 조세정책의 역할도 강화됐다. 저축과 투자를 지원하고 중화학공업, 수출산업 등 정부주도의 전략산업 부문을 육성하기 위해 조세지원이 광범위하게 활용됐다.

[그림 1] 일반재정 세입 구성

(단위: %)



경제개발을 지원하기 위한 재원조달체계 마련: 국세청 설립(1966년)

1961년 집권한 박정희 정부는 5.16혁명 공약 제4항에 '절망과 기아선상에서 허덕이는 민생고를 시급히 해결하고 국가 자주경제 재건에 총력을 경주할 것'을 천명했다. 1962년 경제개발 계획 수립하고 경제개발을 지원하기 위한 재원조달체계를 구축하고자 노력했다. 당시 재정상황을 살펴보면 1961년 이후 미국원조가 대폭 감소하고 1960년대 전반기까지 조세부담률은 5~10%에 불과하여 당시의 재정지출을 충당하기에는 턱없이 부족했다.

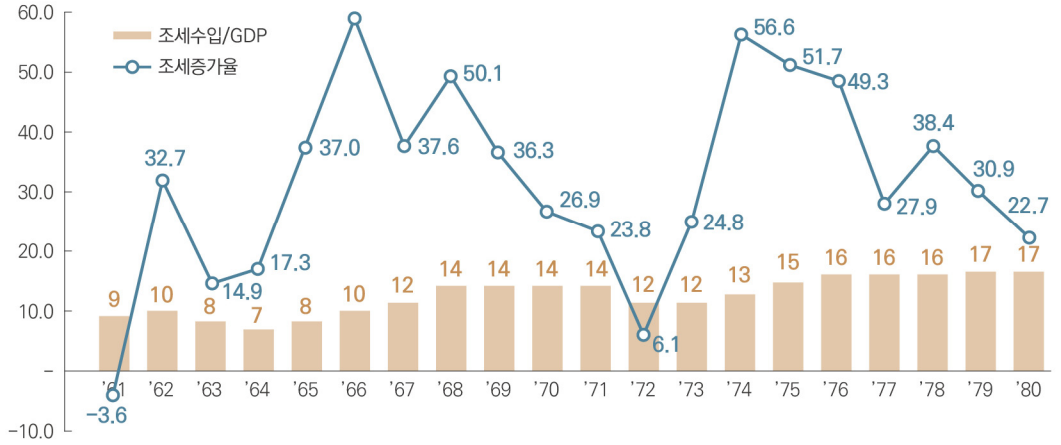
정부는 재원조달 기능 강화를 위한 조직체계 마련을 위해 국세청을 설립했다. 1966년 국세청의 설립은 조세행정에도 큰 변화를 가져오는 계기가 됐다. 국세청 설립 이전까지 세입은 재무부의 5개과가 담당했었는데 당시 만연한 탈세를 막기에는 역부족이었다. 1966년 발족한 국세청은 적극적인 과세행정을 통해 세수입 확보를 도모했다. 국세청의 적극적인 세수증대 노력에 힙입어 국세청 설립 직후인 1967~1968년 세수증가율은 30~50%로 경상성장률을 상회하는 증가세를 시현했다. 조세부담률도 1970년대에는 15% 내외로 증가하였다.

[그림 2] 1966년 국세청 개청식

1966년 3월 3일 서울 서대문구 충정로2가 '노라노 양재학원' 건물에서 열린 국세청 개청식

[그림 3] 세수증가율 및 조세부담률 추이

(단위: %)



자료: 통계청, 기획재정부

근대적 조세체계의 기반 마련: 종합소득과세(1974), 부가가치세 도입(1977년)

1970년대는 근대적인 조세체계의 기틀이 확립된 시기라고 할 수 있다. 1974년 「국세기본법」을 제정하였고, 같은 해 종합소득 과세체계를 마련했다. 1954년 도입된 최초의 종합과세는 소득을 부동산소득, 배당이자소득, 사업소득, 근로소득, 기타소득의 5종류로 나누고 기본적으로 각 유형별로 분류과세를 적용했고, 예외적인 경우[2]에만 종합과세를 적용했다. 종전 제도하에서는 종합과세대상 기준금액이 너무 높고, 소득을 분산함으로써 종합과세를 피할 수 있었던 문제가 있었다.

1974년에는 종전의 분류과세체계를 종합과세로 전환하기 위해 「소득세법」이 전면 개정되었다. 구체적으로 소득세의 과세소득을 종합소득·퇴직소득·양도소득·산림소득으로 구분하고 이중 종합소득은 이자소득·배당소득·부동산소득·근로소득과 기타소득을 합산한 소득으로 종합과세하는 것을 원칙으로 삼았다. 그리고 인적 공제제도 도입과 세액공제제도의 확충·신설을 통해 응능부담의 원칙에 부합하는 공평과세를 지향하였다. 세율구조도 다단계 단일세율 구조로 조정하는 한편 양도소득세 신설 및 자산소득에 대한 과세를 강화함으로써 소득재분배기능에 대한 고려를 반영하는 개정이 이루어졌다. 이 시기에 채택된 종합소득세제의 골격은 현재까지도 유지되고 있다.

2) 두 가지 이상의 분류소득합계가 500만원 이상이고 각 분류소득이 일정수준 이상일 경우만 종합과세(예; 사업소득 300만원, 근로소득 240만원)되는 형태였다.

1974년 종합소득세 전면 도입을 통해 소득세제의 개편을 마련한 이후 1976년에는 부가가치세의 도입을 통해 간접세제의 개편을 실시했다. 부가가치세는 유럽에서 먼저 도입된 제도로서, 당시 아시아에서는 선례가 없는 제도였던 만큼 도입논의 당시 소득 역진성과 물가에 미칠 우려 등을 중심으로 하는 반대론과 기장풍토와 근거과세 정착을 위해 도입이 필요하다는 찬성론이 강하게 대두됐다. 1976년말 개정을 통해 부가가치세는 1977년 7월 1일부터 아시아 국가 중에서 최초로 시행됐다. 부가가치세 세율은 13%의 단일세율로 경기조절 목적으로 3%의 탄력세율을 허용했는데, 시행 초기부터 탄력세율 하한인 10%의 시행세율을 적용했다. 부가가치세의 역진성을 보완하기 위해 고가품, 사치품에 대해서는 특별소비세를 부과했다. 부가가치세와 특별소비세의 도입으로 기존의 간접세 세목은 11개 세목에서 5개 세목으로 축소됐으며, 간접세 체계는 부가가치세 중심으로 단순화됐다.

자주 국방재원 확보: 방위세 도입(1975년)

1970년대 초 미국과 소련의 냉전 상황이 고조되면서 북한과 대치하고 있던 한국은 국방을 강화하기 위해 방위산업을 육성할 필요가 있었다. 자주 국방에 소요되는 재원을 확보하기 위해 1975년 방위세를 도입했다. 방위세는 기존 세목에 부가하는 부가세(sur-tax) 형식으로 부과됐으며, 1975~80년대 방위비의 36%를 방위세로 조달했다. 방위세는 도입당시 1980년 말을 시한으로 도입됐으나 1990년 12월 31일에 폐지됐다.

산업정책 지원: 조세감면제도의 광범위한 활용

동 시기는 경제유인체계로서 조세가 중요한 기능을 수행했던 시기다. 1970년대부터 산업정책의 수단으로서 조세감면이 본격적으로 활용되기 시작했다. 저축과 투자를 지원하고 중화학공업, 수출산업 등 정부주도의 전략산업 부문을 육성하기 위해 조세지원이 광범위하게 활용됐다. 조세감면은 일반적으로 과세기반을 좁히고 조세제도의 효율성을 저해한다는 측면에서 바람직하지 않은 것으로 인식된다. 이에 조세감면규제법(1965) 제정 등을 통한 관리를 시도하였으나 현재까지도 조세지출의 관리는 쉽지 않은 과제이다.

다. 1980~1990년대의 조세정책

시장경제 전환기의 조세

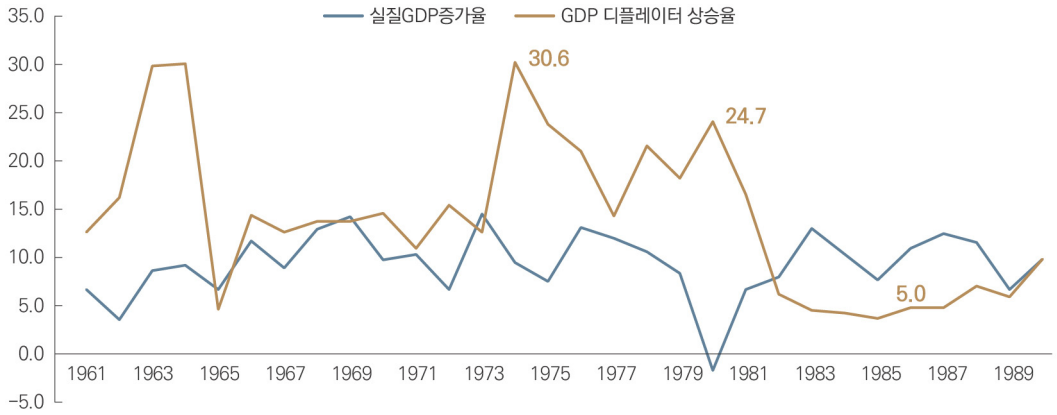
시기적으로 1980-1990년대는 1960~70년대 고도성장 추구가 가져온 폐단을 시정하고 경제 및 물가 안정을 위해 민간주도와 시장중심으로의 경제운용 방향의 전환을 시도했던 때이다. 한편 고도성장을 이루어낸 이면에 억압되었던 민주화에 대한 열망이 분출되면서 복지 확대와 사회적 형평에 대한 요구가 증대됐던 시기기도 하다. 이와 함께 지방의회가 구성(1991년)되고 민선 자치단체장이 선출(1995년)되는 등 지방자치 시대가 본격적으로 도래했다. 대외적으로는 대외개방이 확산되면서 WTO 출범 등 세계화 흐름에 대응할 필요성이 높아졌다. 시장경제 전환기, 민주화, 분권화, 세계화라는 시대적 흐름에 대응하기 위해 1970년대 구축된 근대적 조세시스템에 다양한 변화가 가해졌다. 국제화의 추세에 맞추어 세율인하 및 세제 단순화가 추진됐으며, 지방자치의 본격적인 시행에 맞춰 지방재정을 확충하기 위한 개편이 이루어졌다.

'넓은 세원 낮은 세율 원칙'에 맞추어 과표구간 축소 및 세율 인하

정부는 과거 고도성장과정에서 누적됐던 구조적 물가불안을 치유하고 경제안정 기조를 정착시키기 위해 1980년대 초반 강력한 재정긴축을 추진했다. 긴축재정은 경제를 성공적으로 안정시키는데 기여했으며 국가채무 수준을 낮추고 재정수지의 균형을 이루는 등 건전재정기조를 마련했다.

[그림 4] 실질GDP 증가율 및 디플레이터

(단위: %)



자료: 통계청

한편 1980년대 중반까지는 건전재정기조라는 특징 외에 조세제도의 획기적인 변화를 찾기 어렵다. 세출 억제로 인해 세입 확충의 필요성도 높지 않았기 때문이기도 하다. 그러나 1980년대 초반 지출억제에 기반한 재정건전성은 1980년대 후반 국제화 흐름에 따른 세율 인하의 실시에 기여한 것으로 평가된다.

대외 개방이 확대되면서 미국의 조세개혁(1986 Tax Reform Act)을 필두로 한 '넓은 세원 낮은 세율' 원칙이 국내에도 도입됐다. 1988년 소득세제 개편을 통해 세율을 인하하고 과표구간을 축소했다. 이러한 세율인하와 세제단순화는 1980년대 후반부터 1990년대말까지 지속됐다. 1980년 17개였던 소득세 과표구간은 1996년 4개 구간으로 축소됐다. 1980년 방위세(소득세에 대한 부가세)를 포함하여 80% 달했던 소득세 최고세율은 1996년 40%로 하향조정됐다. 동 기간에는 자영업자에 대한 소득파악이 제대로 이뤄지지 못함에 따라, 근로자와 자영업자간 세부담의 형평에 대한 요구가 높았다. 봉급생활자와 자영업자간 세부담 차이를 줄이고 중산층 세부담 완화를 위한 근로소득공제 및 다양한 비과세 감면이 실시됐으며, 이로 인해 소득세의 과세기반이 좁아지는 문제도 노정됐다.

[표 2] 개인소득세율 변화

(단위: %)

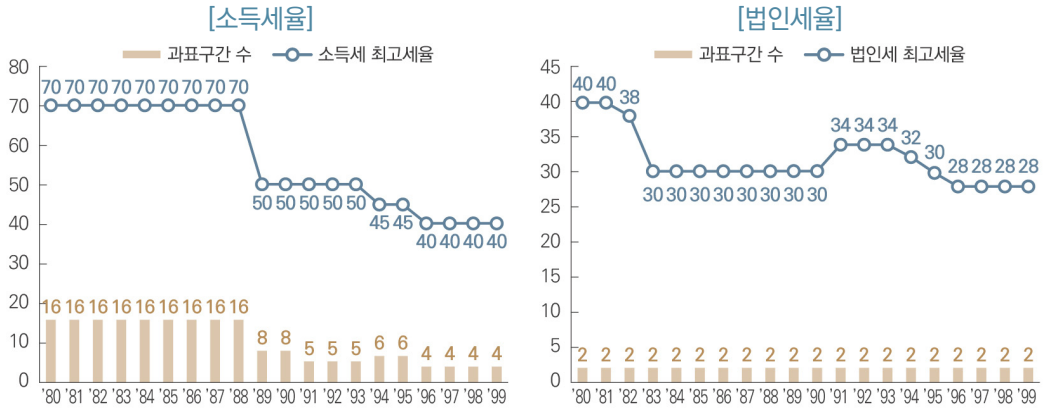
세율 변경연도	과세구간 수	최저세율	최고세율	부가세포함 최고세율
1980	17	6	62	79.05
1982	17	6	60	76.50
1983	16	5	55	70.13
1989	8	5	50	63.75
1991	5	5	50	53.75
1993	6	5	50	53.75
1994	6	5	45	48.38
1996	4	10	40	44.0
2002	4	9	36	39.6
2005	4	8	35	38.5
2009	4	6	35	38.5
2012	5	6	38	41.8
2017	6	6	40	44.0
2018	7	6	42	46.2
2021	8	6	45	49.5

주: 2014년과 2023년은 세율 변화가 없어서 위 표에서는 나타나지 않지만, 과세표준 구간의 조정이 있었음
자료: 국가법령정보센터, 「소득세법」

법인세 최고세율도 1980년 40%에서 1996년 28%로 인하됐다. 또한 각종 조세감면 및 차입에 의존하는 기업의 재무구조 등으로 법인세의 유효세율은 매우 낮은 수준에 머물렀다.

[그림 5] 소득세 및 법인세 세율구조

(단위: %, 개)



주: 소득귀속연도 기준임
자료: 각 연도 개정세법 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

WTO 출범: 농어촌특별세 도입

동 시기는 1995년 WTO 출범으로 대변되는 세계화 흐름에 대한 대응이 필요한 때였다. 세계화는 한국화 같은 소규모 개방경제 국가에는 위험이자 기회였다. 세계적으로 경쟁력을 가진 산업과 기업들을 육성함과 동시에, 비교우위를 갖지 못한 부문의 구조조정과 소득보전이 중요한 정책과제로 대두됐다.

정부는 WTO체제로 피해가 예상되는 농어촌 지원을 위해 1994년부터 향후 10년간 15조원을 농어촌에 지원하고자 했다. 1994년 도입된 농어촌특별세는 WTO 출범으로 인해 피해를 입은 농가의 소득보전을 위해 신설되었으며, 농어촌특별세관리특별회계가 설치됐다.

지방분권에 대응하기 위해 담배소비세 신설 등을 통한 지방재정 확충

1988년 지방자치제의 부활과 함께 1990년대 중반 이후 지방분권이 본격화됐다. 이러한 분권화 시대에 대응하여 지방재원을 확충하기 위한 조세제도의 개편이 이뤄졌다. 1989년 담배소비세가 신설되어 지방재정 확충의 전기가 마련됐다. 이후 1991년에 지방의회가 구성됐고, 1995년에 민선으로 자치단체장이 선출되는 등 지방자치가 본격적으로

시행됐다. 지방재정을 확충하기 위해 지방양여금 재원이었던 주세의 양여율을 인상했고, 담배소비세를 인상했다.

사회간접자본 확충을 위한 교통세 도입

1980년대 초반 추진됐던 강력한 재정기준으로 항만, 도로,철도 등 수송시설에 대한 재정투자가 낮아짐에 따라 물류비용이 급상승했다. 이러한 사회간접자본시설의 공급부족은 1980년대 중·후반 3저 호황으로 사회간접자본의 수요증대와 맞물리면서 1990년대 초 사회간접자본의 심각한 애로로 나타나 수출산업 등 전 산업의 경쟁력을 저하시키는 요인으로 작용했다. 정부는 1994년 사회간접자본 확대를 위한 재원조달을 목적으로 휘발유와 경유를 과세대상으로 하는 목적세인 교통세를 신설했다.

금융소득종합과세 실시, 토지공개념 도입, 종합토지세와 토지초과이득세 신설

동 시기에는 정치·사회적으로 민주화와 자율화의 흐름이 거세지면서 사회복지 확대에 대한 요구와 형평성 제고 요구에 대응하는 재정정책 수요가 증가하기 시작했다. 3저 호황의 부작용으로 나타난 부동산 투기에 대응하기 위해 정부는 1990년 토지공개념을 도입하고, 토지공개념의 3대 제도[3] 중 하나로 토지초과이득세를 도입했다. 토지초과이득세는 개인소유 유휴지와 비업무용토지를 대상으로 50%의 세율로 부과되는 것으로 도입됐으며, 1994년에 헌법불합치결정을 받고 개정되어 시행되다 1998년에 폐지됐다.

또한 민주화의 흐름과 함께 경제·사회 투명화에 대한 요구가 커짐에 따라 1993년 금융실명제가 실시됐고, 그 연장선에서 1996년 금융소득종합과세가 도입됐다. 금융소득종합과세는 낮은 세율로 분리과세하던 이자·배당소득을 종합소득에 합산하여 누진세율 체계를 적용하는 제도이다. 금융소득종합과세는 1996년부터 실시되었으나 1997년 말에 발생한 외환위기로 그 실시가 유보됐다. 2001년 종합과세소득에 누진세율을 적용하여 종합과세하였으나, 2004년에는 과세제도를 간소화하여 금융소득이 4천만원 초과한 경우 종합과세 및 분리과세를 할 경우를 비교하여 큰 금액으로 과세하는 것으로 변경되었다. 이후 2012년말 세법개정으로 기준금액이 2천만원으로 하향 조정되었다. 금융소득종합과세는 소득세 누진도 확대 및 소득 유형간 형평성 제고를 통해 소득재분배를 강화하고자 하는 시도였다고 할 수 있다.

---

3) 1989년 도입된 토지공개념3법은 택지소유상한법, 토지초과이득세법, 개발이익환수법으로 구성됨.

[표 3] 금융소득종합과세 시행연혁

<table>
<tr><th>연도</th><th>96</th><th>97</th><th>98</th><th>99</th><th>00</th><th>01</th><th>02</th><th>03</th><th>04</th><th>05~08</th><th>09~11</th><th>12</th><th>13</th></tr>
<tr><td>시행여부</td><td colspan="2">시행</td><td colspan="3" rowspan="2">유보</td><td colspan="8">시행</td></tr>
<tr><td>기준금액</td><td colspan="2">4천만원</td><td colspan="8">4천만원</td><td>2천
만원</td></tr>
<tr><td>합산</td><td colspan="5">부부합산과세</td><td colspan="8">부부별산과세</td></tr>
<tr><td>기본세율
(%)</td><td colspan="5">10~40</td><td colspan="3">9~36</td><td>8
~
35</td><td>6
~
35</td><td colspan="2">6
~
38</td></tr>
<tr><td>원천세율
(%)</td><td colspan="2">15</td><td colspan="2">22</td><td>20</td><td colspan="4">15</td><td colspan="5">14</td></tr>
</table>

라. 2000~2010년대의 조세정책

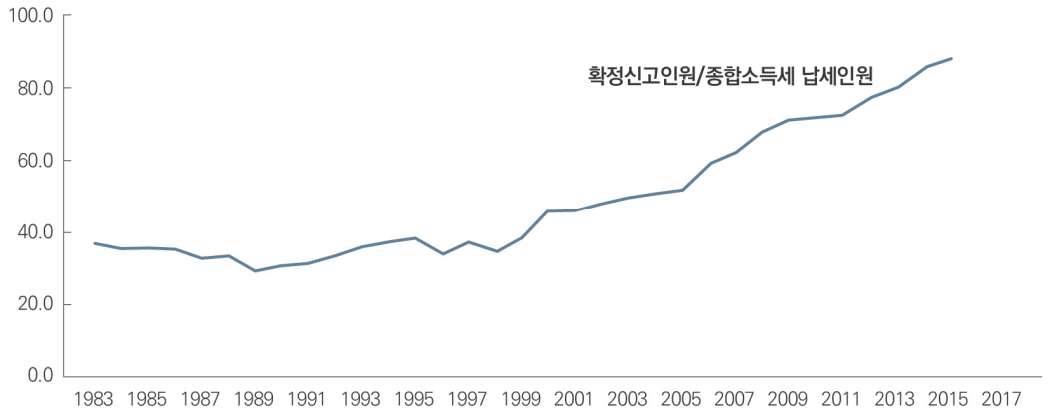
2000년대는 1980~90년대 확립된 넓은 세원, 낮은 세율 원칙을 지속하면서 조세구조를 개선해 나갔다. 외환위기와 같은 큰 거시경제적 충격하에서 조세수입의 확보에 어려움을 겪으면서도 한계세율을 높이지 않으면서 과세기반의 확대와 법인의 구조개혁을 통해 세수 증대를 이뤄낸 점은 주목할만하다. 또한 이러한 지속적인 세수의 증가는 안정적인 경제성장에 기인하는 측면이 크다. 외환위기 이후 저금리가 지속되면서 부동산에 자금이 몰리고 주택가격의 등락으로 경제·사회적 부정적 충격이 커짐에 따라 부동산 시장의 조정 및 자산의 재분배기능을 강화할 목적으로 종합부동산세가 도입됐다.

신용카드소득공제 도입

국제적 조세정책 기조인 낮은 세율을 유지하면서 적정 세수를 확보하고, 자영업자와 봉급생활자 간의 과세 형평성을 제고하기 위해서 자영업자에 대한 소득파악은 과세당국의 시급하고도 중요한 정책과제였다. 이러한 맥락에서 정부는 2000년 '신용카드소득공제제도'를 도입했다. 신용카드 소득공제제도는 신용카드 등 사용액의 일정비율을 소득공제 하는 제도로, 자영업자 소득파악을 위해 신용카드 사용 유인정책을 활용했다는 것은 매우 이례적인 방식으로 평가된다. 신용카드소득공제 제도는 카드사태 등 부작용은 있었지만 자영업자의 소득을 양성화하는 데는 획기적인 공헌을 한 것으로 평가된다.

[그림 6] 자영업자 종합소득세 신고율

(단위: %)



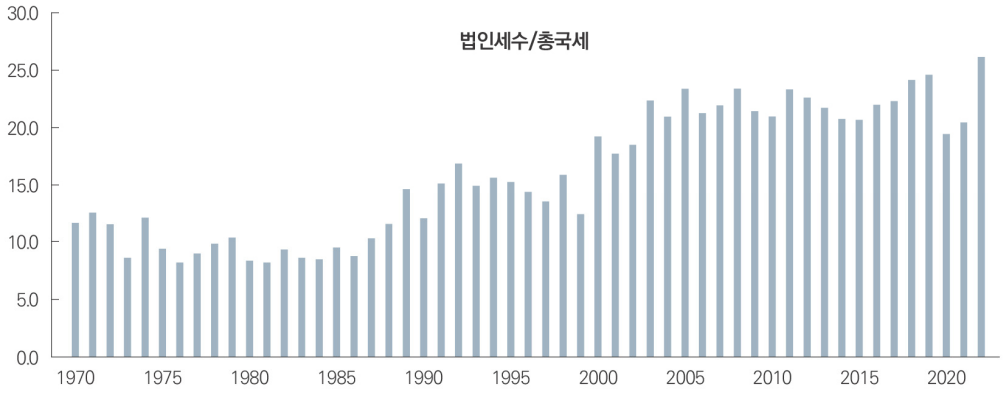
자료: 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도를 토대로 국회예산정책처 작성

법인세수 증가

법인세제 부문에서는 기존 세율 체계와 공제제도를 크게 조정하지 않으면서도 세수가 빠르게 증가하는 현상을 보인 것도 2000년대 세제사의 특징 중의 하나이다. 외환위기 극복과정에서 이루어진 법인부문의 구조개혁으로 부실기업이 청산되고, 기업의 부채비율 하락 및 인건비 감축으로 기업 효율화에 성공한 기업들은 보다 안정적인 재무구조를 기반으로 높은 영업이익을 시현했다. 이러한 법인부문의 효율화는 법인세수의 증가로 이어졌다. 총 국세에서 법인세수가 차지하는 비중은 1990년대 16.0%에서 2000년대 21.7%로 급등했다.

[그림 7] 총 국세 수입 중 법인세 수입 비중 추이

(단위: %)



자료: 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도를 토대로 국회예산정책처 작성

종합부동산세 도입 등 재산과세 개편

외환위기 이후 지속적인 금리인하, 풍부한 유동성 등으로 부동산에 자금이 몰림으로서 부동산 시장의 안정이 중요한 정책과제로 부상했다. 이러한 사회적 배경 하에 2003년 출범한 참여정부는 동반성장, 사회투자 등 진보적 가치의 실현을 국정기조로 채택하면서 예산과정에서도 성장과 복지에 대한 논란이 가열됐다. 노무현 정부는 재산에 대한 세부담을 강화하여 자산의 소득재분배 기능을 강화할 목적으로 부동산 세제의 개혁을 진행했다. '보유세 강화, 거래세 완화' 원칙에 기반하여 보유세 강화를 위한 종합부동산세를 도입하고, 투기적 이익환수를 위한 양도소득세를 강화했다. 또한 거래세 완화를 위해 취·등록세율을 인하했다.

[표 4] 노무현 정부의 재산세제 개편

2004년 이전		2005년 이후	
시·군·구세		1차(시·군·구)	2차(국가)
■ 재산세(0.3~7.0%) ■ 종합토지세(0.2~5.0%)	⇒	■ 재산세 (0.15~0.5%)	■ 종합부동산세 (0.6~4%)

주: 주택분 세율 기준
자료: 국세청

지방소비세·지방소득세 도입

2000년대에는 재정의 지방분권화가 진전되면서 지방재정의 문제를 해결하기 위한 정책이 시도되었다. 지방재정에서 조세부문의 문제는 조세수입에서 지방세가 차지하는 비중이 상당히 낮다는 점이다. 지방세출과 지방세 수입 간의 격차가 큼에 따라 지방자치단체는 상당한 재원을 중앙정부의 지원에 의존할 수밖에 없으며, 이러한 지방재정의 중앙의존도 심화는 지방재정의 자율성과 책임성을 저해하는 문제가 있다.

이를 해결하기 위해 지방세 수입 확충을 위한 다각적인 방안들이 제시되었는데, 참여정부 초기인 2003년에는 부가가치세 수입의 일부를 지방소비세라는 이름으로 이전하는 방안을 시도했다. 그러나 그 안은 지방의 과세자주권을 제고하는 실질적인 방안이 되지 못하고 지역 간 형평성을 저해할 우려가 있다는 점에서 폐기됐다. 이후 이명박 정부에서 지방소비세 및 지방소득세 도입안이 다시 제기되어 2010년부터 시행됐다. 지방소비세는 도입 당시 부가가치세의 5%를 지방소비세 명목으로 이전하는 형태였으며, 그 이후 이양비

율은 지속적으로 늘어나 2023년 25.3%에 달한다. 지방소득세는 국세인 소득세와 법인세의 과세소득의 일부를 지방세의 과세소득으로 전환하는 제도이다. 이처럼 이명박 정부에서 지방소비세와 지방소득세가 도입된 배경은 2000년대 들어 사회복지지출이 빠르게 늘어나는 가운데 기존 중앙정부의 복지사무의 일부가 지방사무로 이전됨에 따라 지방정부의 재정부족을 보충해 줄 필요가 있었기 때문이다.

근로장려세제(EITC) 도입

2000년대는 고도성장기가 서서히 막을 내리고 고용이 과거와 같이 양적으로 확대되지 못하면서 조세정책에서도 고용확대를 촉진하는 유인체계가 신설되기 시작했다. 저소득 취약계층의 근로유인을 확대하면서 소득수준을 제고하는 취지에서 2009년부터 근로장려세제(EITC)가 시행됐다. 고용증대특별세액공제 제도(2005년), 고용창출투자세액공제(2011년) 등이 도입되어 조세지원을 통해 고용 확대를 촉진하려는 시도가 시작됐다.

넓은 세원, 낮은 세율 원칙 지속

동 기간에는 1990년대 조세정책의 시대조류였던 넓은 세원을 추구하고 세율은 인하하는 방향으로 조세구조를 지속적으로 개선해 나갔다. 개인소득세제는 국제적 추세에 맞추어 소득구간을 단순화하고 세율은 낮추는 방식으로 조세구조를 간소화했다. 구체적으로 1996년 4단계, 10~40% 세율구조는 2002년 4단계 9~36%로 세율이 인하된 후 2005년에는 최고세율이 35%로 인하되었다. 2009년에는 최저세율이 6%로 하향조정 되었다.

이와 함께 주식양도차익 과세 범위를 확대하고, 금융소득 종합과세의 한도를 인하했다. 구체적으로 주식양도차익 대주주 과세요건은 2000년 코스피 시가총액 100억원 기준에서 2013년 50억원으로 조정된 후 2016년 25억원, 2018년 15억원, 2020년부터 10억원으로 연차적인 과세범위 확대가 진행되었다. 금융소득종합과세는 1996년 도입됐으나 외환위기로 전면유보 되었다가 2001년부터 재실시되었고, 2013년 이후부터 기준금액이 종전 4천만원에서 2천만원으로 하향조정됐다. 이러한 조치는 과세대상 소득의 포괄범위를 넓혀 세입기반을 확대하는 한편, 자산소득에 대한 과세를 통한 소득재분배 기능을 강화하려는 취지로 판단된다.

이명박 정부에서는 법인세율 및 소득세율 인하가 실시됐다. 법인세는 2008년 세법개정을 통해 2010년까지 구간별로 법인세율을 1~5%p 인하하고, 소득세는 2010년까지 구간

별로 소득세율을 1~2%p를 인하할 예정이었다. 다만, 2009년 세법개정과정에서 소득세 및 법인세의 최고세율 2%p 인하가 2년간 유보되었으며, 2011년에는 소득세 및 법인세의 최고세율 인하계획이 철회되었다. 이 과정에서 2011년 세법개정시 법인세는 중간세율 구간이 신설되고, 소득세는 최고세율 구간이 신설되었다.

동 시기에는 성장의 속도가 느려져 세수증가율도 낮아지는 반면 복지지출 등 재정수요는 점차 커졌다. 이러한 가운데 발발한 글로벌 금융위기가 전 세계적 재정위기로 확산되면서 재정건전성 확보에 대한 요구가 높아졌다. 정부는 명목세율 인상보다는 비과세 감면 축소를 통한 소득세와 법인세의 실효세율 인상을 도모했다. 소득공제를 세액공제로 전환하면서 고소득자의 소득세 실효세율이 상승했다. 이와 함께 담배소비세율을 인상하여, 2015년 1월부터 담뱃값은 종전 2,000원에서 4,500원으로 인상됐다.

마. 2010년대 중반 이후 조세정책

2010년대 중반 이후부터 조세정책에는 과거와 차별되는 흐름이 관측되고 있다. 현재 진행되고 있는 조세정책의 중요한 흐름은 소득 분배의 악화, 기술격차 등 환경변화에 대응하여 포용적이고 지속가능한 성장을 촉진하는 방안으로서 조세정책의 역할이 부각된다는 점이다. 과거에는 조세정책이 재원조달과 소득재분배를 실현하는 중요한 수단으로서 기능하면서도 경제성장에 미치는 부정적 영향을 최소화해야 한다는 데 초점이 있었다면 최근에는 사회통합의 유지 및 강화를 위한 보다 적극적인 방법으로 조세정책의 방향도 선회해야 한다는 논의가 강화되고 있다. 이러한 현상은 한국뿐만 아니라 전 세계적인 현상으로, 소득세 누진도의 강화, 글로벌 최저한세, 자산소득에 대한 과세강화 등이 그 예이다.

소득과세에 대한 누진구조 강화

소득불균형을 해소하는 방안으로서 조세정책의 역할이 커지고 있다. 이러한 배경에는 글로벌 금융위기와 재정위기를 겪으면서 국제적으로 재정위험에 대한 경각심이 고조됐고, 소득불균형의 심화가 가속화된 데 있다. 동 기간 재정위기로 어려움을 겪었던 그리스, 포르투칼, 아일랜드 등 유럽 국가에서 소득세 최고세율을 인상하는 등 재정건전성 회복을 위한 증세조치를 시행했다. 또한 자본이득에 대해 과세를 적정하게 하자는 버핏(Warren Buffett)의 주장인 버핏세(Buffett tax) 논의[4]는 우리나라에서는 고소득자에 대한 과세강화 흐름으로 전개됐다.

2012년 이후 소득세 최고구간 세율이 지속적으로 신설됨에 따라 과세표준은 2008년의 4개 구간에서 현행 8개 구간으로 세분화되었으며, 최고세율은 같은 기간동안 35%에서 45%로 10%p 상승했다.

[표 5] 종합소득세 과세표준 구간 및 세율 변화 추이

(단위: %)

2008년		2009년		2010년		2012 ~ 2013년		2014 년	
4단계		4단계		4단계		5단계		5단계	
과표 구간	세율	과표 구간	세율	과표 구간	세율	과표 구간	세율	과표 구간	세율
~1,200만원	8	~1,200만원	6	~1,200만원	6	~1,200만원	6	~1,200만원	6
~4,600만원	17	~4,600만원	16	~4,600만원	15	~4,600만원	15	~4,600만원	15
~8,800만원	26	~8,800만원	25	~8,800만원	24	~8,800만원	24	~8,800만원	24
8,800만원~	35	8,800만원~	35	8,800만원~	35	~1.5억원	35	~1.5억원	35
						3억원~	38	1.5억원~	38

2017년		2018 ~ 2020년		2021 ~ 2022년		2023년~	
6단계		7단계		8단계		8단계	
과표 구간	세율	과표 구간	세율	과표 구간	세율	과표 구간	세율
~1,200만원	6	~1,200만원	6	~1,200만원	6	~1,400만원	6
~4,600만원	15	~4,600만원	15	~4,600만원	15	~5,000만원	15
~8,800만원	24	~8,800만원	24	~8,800만원	24	~8,800만원	24
~1.5억원	35	~1.5억원	35	~1.5억원	35	~1.5억원	35
~5억원	38	~3억원	38	~3억원	38	~3억원	38
5억원~	40	~5억원	40	~5억원	40	~5억원	40
		5억원~	42	~10억원	42	~10억원	42
				10억원~	45	10억원~	45

이와 함께 우량 대기업의 이윤을 과세기반으로 활용하지 않는 것에 대해 분배적 관점에서 비판이 제기됨에 따라 소득세뿐만 아니라 법인세율도 누진 구조화됐다. 2단계였던 법인세 과표구간은 2012년 3단계, 2018년 이후 4단계로 세분화됐으며, 최고세율은 2012년 22%에서 2018년 이후 25%로 상승했다가 2023년부터 24%가 적용된다.

4) 투자 지주회사인 버크셔 해서웨이의 회장인 워렌 버핏이 제안한 부유세의 일종으로 2012년 미국 오바마 정부는 연소득 100만달러 이상인 고소득층(super-rich)을 대상으로 하는 버핏세 도입을 추진했으나 상원에서 부결되었다.

[표 6] 법인세 과세표준 구간 및 세율 변화 추이

연도	과표구간수	일반 법인	조합법인
2008	2단계	2억원 이하 11% 2억원 초과 25%	12%
2009		2억원 이하 11% 2억원 초과 22%	9%
2010		2억원 이하 10% 2억원 초과 22%	9%
2012	3단계	2억원 이하 10% 2 ~ 200억원 이하 20% 200억원 초과 22%	9%
2015		2억원 이하 10% 2 ~ 200억원 이하 20% 200억원 초과 22%	9% (당기순이익 20억원이상 12%)
2018	4단계	2억원 이하 10% 2 ~ 200억원 이하 20% 200 ~ 3천억원 이하 22% 3천억원 초과 25%	9% (당기순이익 20억원이상 12%)
2023	4단계	2억원 이하 9% 2 ~ 200억원 이하 19% 200 ~ 3천억원 이하 21% 3천억원 초과 24%	9% (당기순이익 20억원이상 12%)

자료 : 국회예산정책처 작성

자산에 대한 과세 강화

최근 제기되고 있는 중요한 논의 중의 하나는 소득 불균형의 심화는 노동소득뿐만 아니라 자산소득의 격차에서 비롯된다는 것이다. 버핏세 논의와 함께 피케티의 '글로벌 자본세(global capital tax)' 도입 주장은 자산과세를 통한 소득재분배 기능강화에 대한 논의를 확산시키는 계기로 작용하였다. 그러나 그 구체적 수단에 대해서는 학계와 정치권의 이견이 대립하고 있다.

진보적인 견해는 부유세(the net wealth tax)[5] 도입 등 재산의 보유 및 자본이득에 대한 과세 강화를 주장하는 반면 보수적인 견해는 경제적 효율성을 강조하면서 자산과세가 미칠 부정적 영향에 대해 우려를 제기한다. 자산에 대한 과세제도 강화안에 대한 현실적인 문제는 도입의 당위성 보다 실현가능성에 있다. 무엇보다 자산의 평가가 어렵고, 세계

5) 부유세는 개인 또는 법인의 純富(= 자산 – 부채)에 대해 과세하는 자산과세이다.

적으로 해외자본의 유치를 위한 조세경쟁(tax competition)이 존재하는 상황에서 이동성이 강한 자본이득에 대해 현실적으로 과세가 가능할 것인가에 대한 의문이 그것이다.

이러한 흐름과 관련하여 문재인 정부는 부동산 가격 안정과 소득재분배 기능 강화를 위해 종합부동산세와 양도차익에 대한 과세를 강화했다. 그러나 주택가격의 급등과 세제 강화가 맞물리면서 세부담이 크게 상승함에 따라 이후 정부에서는 종합부동산세를 완화하는 방향으로 다시 개정됐다. 국제적으로도 실현가능성의 어려움 등으로 인하여 자산과세가 강화되는 추세는 본격적으로 관측되지 않는다. 다만 조세정책이 소득과 부의 불균형을 해소하는 기능을 수행해야 한다는 당위성은 꾸준히 제기되고 있다.

글로벌 최저한세

세계화(globalization)와 함께 기술진보로 과세베이스의 이동성이 증가함에 따라 기업에 대한 과세체계를 개편해야 한다는 논의가 확산되고 있다. OECD는 다국적 기업의 조세피난처를 활용한 조세회피 규모를 2015년 기준 $100bn~240bn, 연간 전 세계 법인세수의 4~10%로 추정하고 있다.

다국적 기업에 대한 과세강화안에 대한 논의는 과거에도 지속적으로 제기됐었으나 국가들 간의 이해충돌로 합의를 이루지 못하다가 미국 바이든 행정부가 글로벌 최저한세 도입을 적극 추진함에 따라 2021년 6월, 국제적 합의에 이르렀다. 글로벌 최저한세는 두 가지 원칙에 초점을 맞추고 있다. 첫째, 전 세계의 과세권 배분은 기업의 장부상 이익이 존재하는 곳이 아닌 실제 경제활동에 초점을 맞추어 배분해야한다는 것이다. 둘째, 국가별로 15%의 최저한세율을 설정하겠다는 것이다. 이러한 두 가지 기준 하에 각국은 세부방침을 마련하고 이해당사국 간에 협의안을 마련 중이다.

한국도 2022년 세법개정을 통해 2024년부터 글로벌 최저한세 제도를 시행하는 국가에 해당한다. 이는 다국적 기업에 대한 법인세제 과세체계의 변화에 해당하고, 글로벌 이익에 대한 법인세 과세문제에 있어 큰 틀의 기조 변화임에는 분명하다. 다만 각 국가별 이해관계의 상충으로 글로벌 최저한세가 세계적으로 법제화되어 정착되고 실현되기까지는 적지 않은 시간이 소요될 것으로 예상된다.

바. 소결

우리나라의 조세정책은 1970년대 근대적 조세 시스템을 구축하고 필요에 따라 방위세, 교통세 등의 목적세를 신설하여 한국경제의 성장과정에서 재정활동을 효율적으로 지원한 것으로 평가된다. 1980년대 이후 2000년대까지 국제적 추세에 맞추어 세율을 낮추고 세율구조를 단순화시켰으면서도 점진적인 세수증대를 시현했다. 이는 정부의 과표양성화를 위한 제도적 노력과 함께 무엇보다 지속적인 경제성장에 힘입은 바가 크다. 그러나 잠재성장률의 하락 등으로 과거와 같은 경제성장에 따른 자연적인 세수 증가를 기대하기 어려운 상황이 예상된다. 한편 저출산·고령화의 심화로 인구절벽에 직면한 상황임을 감안할 때 현행 구조의 개편 없이 향후 증가하는 재정수요를 안정적으로 뒷받침하는 것은 쉽지 않을 것으로 예상된다.

이와 함께 국제적으로도 조세시스템의 변화가 필요하다는 논의가 부각되고 있다. 글로벌 금융위기 이후 소득분배 악화, 기술진보, 자본의 국제적 이동 증가 등 환경변화에 대응하여 포용적이고 지속가능한 성장을 촉진하는 도구로서 조세정책의 기능이 강화되어야 한다는 인식이 그것이다. 다만 그 구체적인 정책수단에 있어서는 다양한 견해가 존재한다. 부유세 도입 및 소득세 누진구조 강화 등을 주장하는 견해가 있는 반면 경제적 효율성을 강조하면서 소득세나 자본이득세보다는 소비세가 오히려 더 나은 대안일 수 있음을 주장하는 견해가 상존한다. 변화된 새로운 환경에 대응하여 효율과 형평 사이에 보다 균형잡힌 형태의 조세정책으로 변화가 필요한 시점이다.

2. 조세의 기능에 따른 한국 조세정책의 평가와 과제

본 절에서는 조세의 기능과 역할에 비추어 한국 조세정책의 역할을 평가해 보기로 한다. 전통적으로 조세의 기능은 ① 재원 조달, ② 자원배분의 조정, ③ 소득과 부의 재분배, ④ 단기적 거시경제 안정화로 구분된다. 이하에서는 이러한 조세정책의 기능에 대해 살펴보고, 이러한 기능에 비추어 한국의 조세정책을 평가해 보기로 한다.

가. 재원 조달

정부의 활동은 재원을 필요로 한다. 특히 현대 국가로 올수록 더 많은 재원을 필요로 하고 있다. 정부의 재정활동을 뒷받침하기 위한 재원을 조달하는 기능은 조세정책의 가장 기본적인 임무라 할 수 있다. 이처럼 정부가 필요로 하는 재원을 어떤 방식으로, 또 누구에게 부담시킬 것인가는 조세정책의 가장 중요한 문제이며, 현대 사회가 직면하고 있는 중요하고도 어려운 정치적 쟁점 중의 하나이기도 하다. 또 정부가 어떠한 방식으로 재원을 조달하는가는 각 국가별로 다른 형태로 정착되어 왔다.

(1) 평가

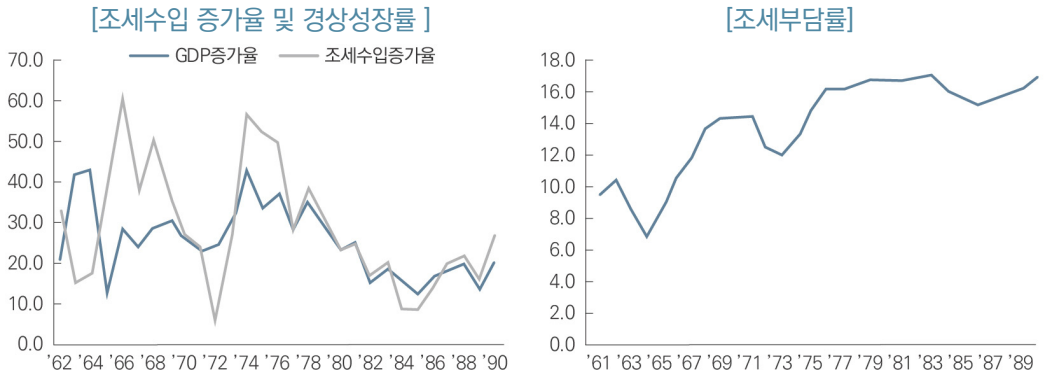
앞서 우리나라 조세의 변천사에서 살펴본 바와 같이, 1950년대 전체와 1960년대 전반기까지 우리나라의 조세부담률은 5~10%에 불과하여 당시의 재정지출을 충당하기에는 턱없이 부족했다. 동 기간 동안 재정적자의 보전은 상당 부분 미국으로부터의 원조를 통해 해결할 수밖에 없었는데, 1957년을 정점으로 미국의 원조자금에 기반한 대충자금이 감소하기 시작했다. 이에 따라 우리 정부는 조세정책의 최대 목표를 자립경제를 뒷받침하기 위한 재원 확보에 두었다. 이를 위해 1966년 국세청을 설립하고, 조세행정을 강화했다. 이러한 적극적인 세수증대 노력에 힘입어 국세수입은 놀라운 증가세로 반등했다. 국세수입 증가율은 국세청 설립 직후 50%를 넘는 폭발적인 증가세를 기록했으며, 조세부담률은 1970년대에 15% 내외까지 올라섰다.

1970년대에는 종합소득세·부가가치세 등 근대적 조세 시스템을 구축하였다. 그러나 경제유인 체제로 비과세·감면 등을 적극 활용함에 따라 실효세율은 높지 않았다. 이 시기에는 본세에 부가적으로 세율을 적용하여 과세하는 부가세(sur-tax) 방식의 목적세를 신설함으로써 대규모 재정수요를 충당했다. 대표적인 것이 방위세, 농특세, 교통세 등이다.

1980~1990년대에는 국제화의 추세에 맞추어 세율인하 및 과표구간 축소 등 세제 단순화가 추진됐다. 명목세율 인하에도 불구하고 세수입은 지속적으로 증가했는데, 이는 지속적인 경제성장에 기인한 측면이 크다.

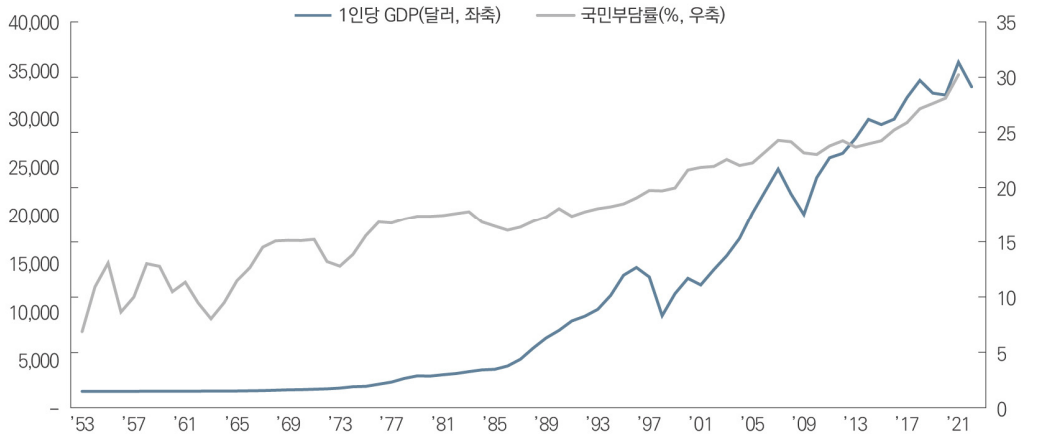
[그림 8] 조세수입 증가율 및 조세부담률 추이

(단위: %)



자료: 기획재정부, 한국은행 자료를 활용하여 국회예산정책처 작성

[그림 9] 국민부담률과 경제성장



자료: 기획재정부, 한국은행 자료를 활용하여 국회예산정책처 작성

2000년대는 1980~90년대에 확립된 넓은 세원, 낮은 세율 원칙을 지속하면서 조세구조를 개선해 나갔다. 이 시기에는 한계세율을 높이지 않으면서 과세기반의 확대와 법인의 구조개혁을 통해 세수 증대를 이뤄낸 점이 주목할만하다. 현금경제를 축소하기 위해

2000년부터 도입된 신용카드소득공제 제도는 카드사태 등 부작용은 있었지만 자영업자의 소득을 양성화하는 데 획기적인 공헌을 한 것으로 평가된다. 일련의 노력으로 조세부담률은 지속적으로 상승하여, 2022년 23.8% 수준에 이르렀다. 이는 OECD 평균에 비해서는 소폭 낮은 수준이지만 선진국 수준을 빠르게 추격하고 있다.

[표 7] 조세·국민부담률 국제비교(2022년 기준)

(단위: %)

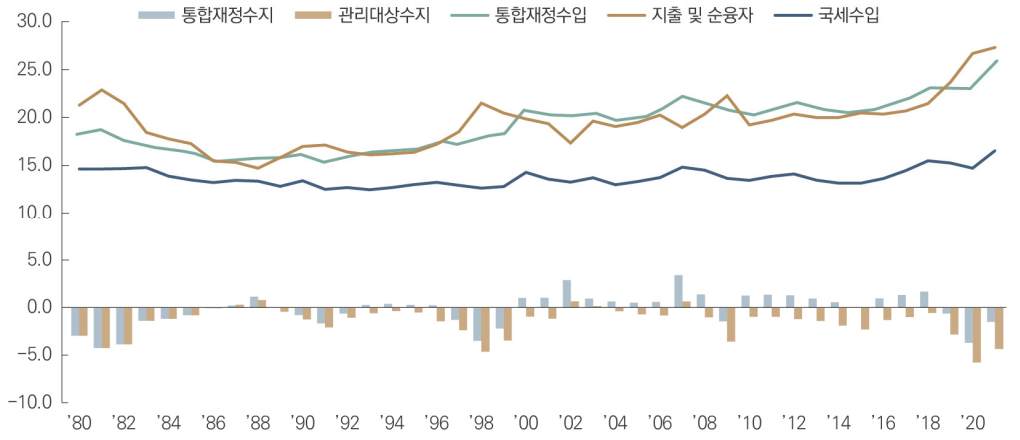
구 분	한국	OECD 평균	G7 평균	일본	미국	독일	프랑스	영국	스웨덴	이탈리아
조세부담률	23.8	25.2	26.3	20.7	21.6	24.6	31.1	28.2	32.6	29.7
국민부담률	32.0	34.0	36.9	34.1	27.7	39.3	46.1	35.3	41.3	42.9

주: 1. 일본은 2022년 자료 미발표로 2021년 수치를 인용함
2. 끝점 조정으로 단수 차이가 발생할 수 있음
자료: OECD, Revenue Statistics 2023

아래 그림은 우리나라의 재정수입과 재정지출, 재정수지의 GDP 대비 추이를 나타낸다. 정부의 재정건전성을 판단하는 지표인 관리재정수지는 대체로 적자 상태에 있었지만 적자규모는 외환위기와 코로나19 위기시기를 제외하고는 크지 않은 편이다. 또한 우리나라의 정부부채는 OECD 국가 가운데 낮은 편에 속한다. 이러한 한국의 재정건전성은 1980년대 이후 지출 통제 등 정부의 재정관리 노력과 함께 견실한 재정수입의 증가에 기인한 것으로 판단된다.

[그림 10] 재정수입과 재정지출 추이

(단위: GDP 대비 %)



자료: 기획재정부, 『한국의 통합재정수지』, 각 연도

(2) 향후 과제

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 조세정책은 그동안 효율적으로 재정활동을 뒷받침해온 것으로 평가된다. 조세수입의 꾸준한 증가는 과표양성화, 조세행정 강화 등의 정책적 노력과 함께 무엇보다 지속적인 경제성장 그 자체에 힘입은 바가 크다. 그러나 향후 잠재성장률의 하락 등으로 과거와 같은 경제성장에 따른 자연적인 세수 증가를 기대하기는 어려운 상황이 될 것으로 예상된다.

재정확보를 위해서는 기간 세목의 세율인상이 필요하나, 저성장 기조하에서 무리한 증세는 민간경제의 활력을 저하시킬 우려도 상존한다. 아울러 저출산·고령화 등에 따른 복지수요 증가 등 향후 증가하는 재정소요는 늘어날 것으로 예상됨에 따라 세입측면에서 증가하는 재정수요를 안정적으로 뒷받침하는 것 또한 쉽지 않은 여건으로 판단된다. 무엇보다 연금·건강보험 등 사회보험의 재정악화가 예상됨에 따라 사회보험료 조정 등의 개혁이 불가피한데, 사회보험료가 증가할 경우 그만큼 다른 종류의 조세부담을 늘리는 것은 어렵기 때문에 사회보험 재정적자를 일반회계 등에서 직접 보전해야 할 가능성도 커지게 된다. 따라서 세원 구성의 합리화를 통한 적정 조세부담률의 확보에 대한 고민이 필요한 시점이다.

나. 자원배분의 조정

자원배분의 조정이란 재정을 국가적 우선순위에 따라 국방, 교육, 사회복지 등의 분야별로 적절히 배분하여 사회후생을 극대화화는 일을 말한다. 조세는 재정자금 조달이라는 기본적인 역할과 함께 특정 행위의 진흥(예: 투자, R&D, 교육) 또는 억제(예: 공해 배출, 흡연)등을 통해 자원배분의 인위적 조정 기능을 수행한다.

(1) 평가

한국은 과거 경제성장 과정에서 다양한 방법을 통해 시장에 개입해 왔다. 여기에는 재정지출을 통한 직접적인 지원뿐만 아니라 조세지원도 적극적으로 활용됐다. 특히 정부주도의 경제개발을 본격적으로 시작했던 1960년대 이래 수출산업과 중화학공업을 육성하기 위해 적극적 시장개입이 추진됐다. 이는 시장에 존재하는 시장실패를 극복하기 위한 것이었다. 한국에서 산업정책은 1980년대 이후 퇴조하기 시작했으나 아직도 금융·문화·의료 등의 서비스 분야에서 특정 산업의 육성에 대한 정책적 요구가 끊임없이 제기되고

있다. 최근에는 첨단기술의 국가별 패권경쟁이 격화됨에 따라 반도체·우주 등 첨단 제조업 분야에서도 이러한 요구가 제기된다.

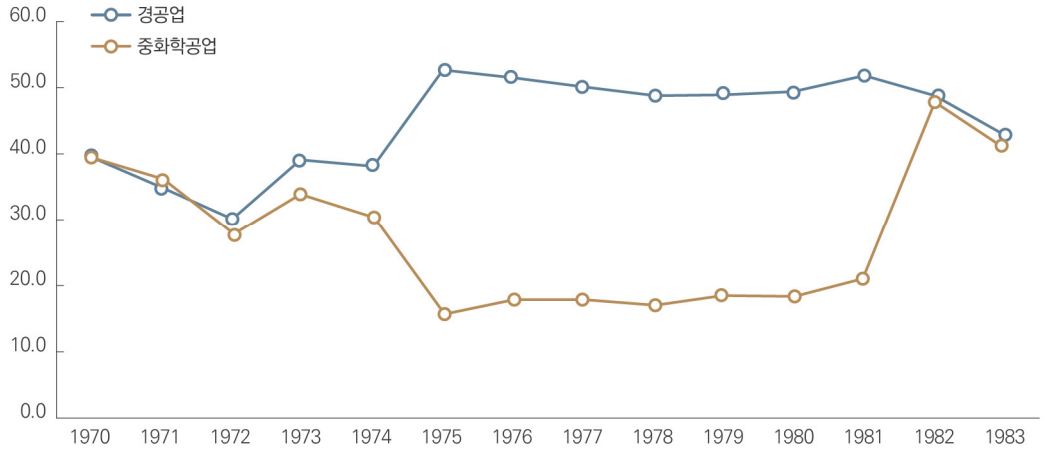
1960~70년대 정부주도 산업지원 정책

우리 경제의 산업화 전략의 일환으로 1960년대 중반부터 수출진흥정책이 본격적으로 이루어졌다. 수출진흥정책은 환율정책과 금융정책과 함께 조세지원 등 다각적으로 이루어졌다. 이 가운에 수출진흥을 위한 조세지원수단으로는 ① 수출생산용 중간재 수입에 대한 비관세 및 관세감면, ② 수출생산용 중간재 투입과 수출판매에 대한 내국간접세 감면, ③ 수출소득에 대한 직접세 감면(1973년 폐지), ④ 수출용 원자재 수입에 대한 감면 허용, ⑤ 수출실적에 따른 수입업 영업허가제, ⑥ 수출용 중간재 국내공급자에 대한 관세 및 간접세 감면, ⑦ 주요 수출산업 고정자산에 대한 가속감가상가의 허용 등이 있었다.

이와 함께 1960년대에는 정부주도의 공업화가 진행되면서 중화학공업에 대한 지원이 다각적으로 이루어졌다. 대폭적인 금융지원과 더불어 「조세감면법」을 마련하여 중화학 공업 지원을 위한 여러 가지 세제지원이 부여되었다. 산업정책의 수단으로서 조세감면이 1970년대 중반부터 본격적으로 활용되기 시작했다. 이러한 세제지원으로 법인기업의 유효한계세율은 1975~1981년간 경공업과 중화학공업 사이에 30~35%p의 차이를 보였다.

[그림 11] 중화학공업과 경공업의 유효한계세율

(단위: %)



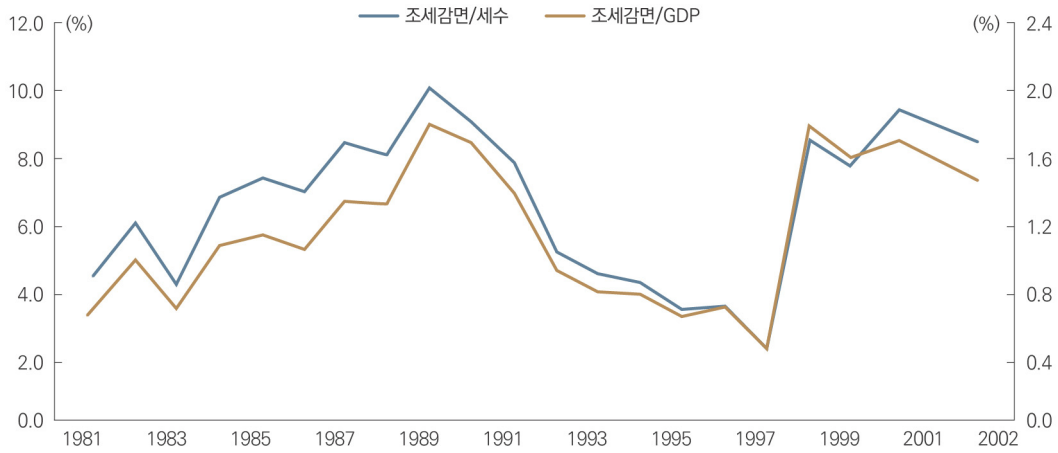
자료: 고영선, 한국경제의 성장과 정부의 역할: 과거 현재 미래, KDI, 2008, p.185.

R&D 및 투자촉진 등 기능별 조세지원 전환

1960~70년대 중화학공업 등 특정 산업의 성장을 위한 정부 주도 조세지원 방식은 1980년대 들어 경제·성장잠재력 확충, 국토의 균형발전, 국민생활안정을 위한 기반 구축과 같은 국가적 정책목표 달성을 위한 '기능별 조세지원' 방식[6]으로 전환되었다. 1981년 도입된 설비투자 세액공제 및 임시투자세액공제, 1987년 기술·인력개발세액공제 등이 대표적 사례에 해당한다.

그 결과 각종 설비투자 촉진, 연구개발(R&D) 및 인력개발, 사회보장 및 복지분야에 대한 비과세·감면이 비약적으로 확대되었다. 이후 기술 및 인력개발, 설비투자, 수출 등 기능별 세제지원은 지속적으로 확대되었으며 1990년대 중반에는 중소기업 및 저축에 대한 조세지원도 강화되었다. 또한 과세표준 양성화를 목적으로 신용카드 거래에 대한 세액공제와 같은 새로운 조세지원제도가 도입되는 등 국가적 정책 우선순위에 따라 조세정책을 활용한 자원배분 조정은 외환위기 발생 이전까지 꾸준히 확대되었다.

[그림 12] 1980~90년대 조세지출 추이



주: 간접감면이 제외된 직접감면에 대한 비율
자료: 박기백 외, 조세감면의 합리화와 효율적 운용방안 연구, 한국조세재정연구원, 2003. p.36.

6) 기능별 조세지원이란 설비투자나 연구개발(R&D) 등 특정한 기능을 수행한 경우 업종이나 규모와 무관하게 조세지원을 적용받게 되는 것을 의미한다.

2000년대 이후 미래성장동력 확보를 위한 조세지원 지속

2000년대 우리나라는 IMF 구제금융 전액 상환 이후에도 2003년 신용카드 부실사태로 인한 내수부진, 2008~2009 글로벌 금융위기 등에 따른 경제적 파급효과를 겪었다. 동 과정에서 내수부진 극복과 고용, 미래 성장동력 확충이 정책 우선순위로 꼽히면서 연구개발(R&D) 및 설비투자, 일자리 창출 분야의 조세지원은 강화되고 있다.

구체적으로 성장동력 발굴을 위한 R&D 지원 및 고용촉진 지원의 확대에 따라 「조세특례제한법」상 R&D 및 고용지원 분야의 감면액과 비중이 모두 증가하였다. 투자 촉진을 위한 조세지원의 경우 2022년까지는 감면액 규모 상위 7대 지원분야에 해당하지 않았으나 세제지원이 확대되면서 2023년부터 상위 7대 지원분야에 새롭게 진입하였다. 각종 설비투자 지원에 대한 세제지원 확대가 지속됨에 따라 동 분야의 감면규모는 2024년 5.8조원(7.5%)으로 전년 대비 200% 이상 증가할 것으로 전망된다.

[표 8] 「조세특례제한법」 상 분야별 국세 감면액 추이(2019~2024년)

(단위 : 조원, %, %p)

지원분야		2019 (A)	2020	2021	2022	2023 (전망)	2024 (전망, B)	'24 – '19 (B–A)
1	국민생활안정	15.9 (32.1)	16.8 (31.8)	17.8 (31.2)	19.5 (30.7)	21.6 (31.2)	22.8 (29.6)	6.9 (–2.5)
2	간접국세	10.6 (21.4)	11.9 (22.5)	11.5 (20.2)	12.3 (19.3)	13.3 (19.2)	13.8 (17.9)	3.2 (–3.5)
3	근로·자녀장려	5.7 (11.5)	5.1 (9.6)	5.2 (9.1)	5.0 (7.9)	5.2 (7.5)	6.1 (7.9)	0.4 (–3.6)
4	투자촉진	1.1 (2.2)	0.7 (1.3)	1.4 (2.5)	2.3 (3.6)	2.2 (3.2)	5.8 (7.5)	4.7 (5.3)
5	연구개발	2.6 (5.2)	3.0 (5.7)	3.0 (5.3)	4.1 (6.4)	5.1 (7.4)	5.3 (6.9)	2.7 (1.6)
6	고용지원	1.6 (3.2)	2.4 (4.5)	3.1 (5.4)	4.0 (6.3)	4.6 (6.6)	4.9 (6.4)	3.3 (3.1)
7	중소기업	2.6 (5.2)	2.7 (5.1)	2.7 (4.7)	3.4 (5.3)	3.9 (5.6)	4.0 (5.2)	1.4 (–0.1)
합계	상위 7대 분야	40.1 (80.8)	42.6 (80.5)	44.7 (78.4)	50.6 (79.6)	55.9 (80.7)	62.7 (81.3)	22.6 (0.5)
	전체 국세 감면액	49.6	52.9	57.0	63.5	69.5	77.1	27.5

주: ( )안은 각 연도 전체 조세지출금액에 대한 각 분야별 지출액의 비중을 의미
자료 : 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[표 9] 연구개발(R&D) 및 투자촉진 분야의 주요 조세지원제도

분야	주요 조세지원제도
연구개발	• 연구인력개발비에 대한 세액공제 • 연구개발 관련 출연금 등의 과세특례 • 기술이전 및 기술취득 등에 대한 과세특례 • 연구개발특구에 입주하는 첨단기술기업 등에 대한 법인세 등의 감면 • 기술혁신형 합병·주식취득에 대한 세액공제 • 내국법인의 소재·부품·장비 전문기업 등에의 출자·인수에 대한 과세특례 • 중소기업창업투자회사 등의 소재·부품·장비전문기업 주식양도차익 등에 대한 비과세 • 창업기업 등에의 출자에 대한 과세특례 • 내국법인의 벤처기업 등에의 출자에 대한 과세특례 • 외국인기술자에 대한 소득세의 감면 • 외국인근로자에 대한 과세특례 • 내국인 우수인력의 국내복귀에 대한 소득세 감면
투자촉진	• 통합투자세액공제 • 영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제 • 투융자집합투자기구 투자자에 대한 과세특례 • 에너지절약시설의 감가상각비 손금산입 특례

자료: 국가법령정보센터, 「조세특례제한법」을 토대로 국회예산정책처 정리

(2) 향후 과제

한국은 과거 개발연대 동안 금융 및 상품 시장의 시장실패를 교정하기 위해 다양한 방법을 통해 시장에 개입해 왔다. 여기에는 재정지출을 통한 직접적인 지원뿐만 아니라 조세지원도 적극적으로 활용됐다. 1960년대 이래 산업정책에 대한 정부의 적극적 개입의 성과에는 평가가 엇갈린다. 정부의 적극적 시장개입이 산업구조와 수출상품구조의 고도화를 이루는 계기로 작용하면서 한국의 빠른 경제성장의 원동력이 되었다는 긍정적인 평가가 있는 반면 대기업 위주의 경제구조, 정부개입주의적 정책관행, 정경유착과 부정부패와 같은 부작용을 낳았다는 평가도 상존한다(Pack and Saggi(2006)).

1980년대 이후 '자유화', '정부역할의 축소'라는 국제적인 경제사조에 따라 우리나라에서 정부주도의 산업정책은 퇴조하기 시작했다. 그러나 재정지원의 불가역성으로 여전히 특정 산업 및 중소기업 등을 지원을 위한 광범위한 조세지원이 제공되고 있다. 조세지원의 비효율을 축소하기 위해 사전 예비타당성 조사나 심층평가제도 등 다양한 시도들이 시행되고 있으나 조세지원의 항구화를 막기에는 한계가 존재한다.

한편 최근에는 첨단기술을 둘러싼 전세계적인 패권경쟁이 치열해지면서 첨단산업에서

정책적 지원의 요구가 커지고 있다. 글로벌 금융위기 이후 세계화 흐름이 둔화되는 가운데 지정학적 갈등이 커지면서 외국인 직접투자(FDI)의 기준이 지정학적 근접성을 기준으로 재편되고 있다. 이러한 逆세계화 흐름 속에서 국가의 기술경쟁력이 국가의 경제안보로 직결되면서 기술패권 경쟁이 격화되고 있다. 각국은 컴퓨터 칩, 전기 자동차, 인공지능 등 이른바 '전략산업'에서 세계우위를 선점하기 위해 대규모 재정지원을 제공하는 등 선진국을 중심으로 산업정책의 강도를 강화하는 흐름이 관측된다. 이러한 환경변화를 감안할 때 경쟁력 조세지원을 축소하는 것은 현실적인 대안이 아니며 그보다는 조세지원의 유효성을 확보하기 위한 방안을 강구해야 할 것이다. 전략산업에 대한 조세지원을 강화하되, 이 과정에서도 달라진 정책환경을 감안하여 정부지원과 시장의 역할을 재정립하기 위한 노력이 필요해 보인다. 금융시장 등 각 부문의 시장이 성숙되어 가고 있고 새로운 기술에 투자할 때 정부가 민간 투자자들보다 더 많은 정보를 가지고 있을 가능성은 과거보다 낮아졌다. 정부지원뿐만 아니라 금융시장이 혁신활동에 신축적으로 재원을 배분하는 체계를 고려할 필요가 있는 것으로 판단된다. 아울러 조세지원의 방법도 민간 경제주체들 간의 경쟁원리를 작동시켜 생산성 향상의 유인을 제공할 수 있도록 설계할 필요가 있다.

이와 함께 조세지원의 비효율을 축소하기 위한 방안도 동시에 강구되어야 한다. 이러한 측면에서 바람직한 정부의 개입원칙을 정립해야 하는데, Rodrik(2004)은 정부개입의 원칙을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 사중손실을 최소화하기 위해 정부지원은 '새로운' 생산활동에 제공되어야 한다. 여기서 새로운 생산활동이란 해당 경제의 지평을 넓힐 수 있는 새로운 제품 또는 기술과 관련된 활동을 말한다. 이미 정부 지원없이도 특정 산업이 활성화 된 후에 정부가 뒤늦게 해당 산업을 지원하겠다고 나서는 것은 정보의 외부성 시정과 관련없이 사중손실만 높일 수 있음에 유의할 필요가 있다.

둘째, 생산활동의 성공과 실패를 판단할 수 있는 명확한 기준이 존재해야 한다. 이때 성공의 기준은 생산성이어야 한다. 명확한 성패의 기준을 사전에 명시하지 않으면 이해집단의 요구에 따라 실패한 생산활동에도 정부지원이 지속될 수 있다.

셋째 일몰조항을 내재해야 한다. 생산활동이 실패한 경우뿐만 아니라 성공한 경우에도 정부 지원으로 충분히 외부성이 시정되었다면 정부지원은 중단되어야 한다.

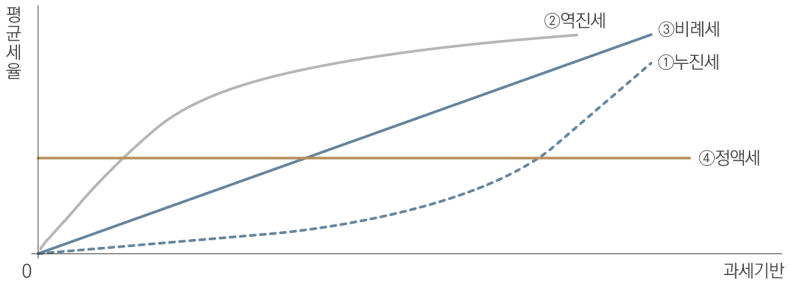
다. 소득과 부의 재분배

소득재분배 정책이란 정부가 사회보장지출이나 조세를 통해 소득을 개인 또는 집단 간에 이전(transfer)시키는 것을 의미한다. 재분배를 위한 정부의 정책은 크게 사회보장제도와 누진적인 조세제도로 구분된다. 사회보장제도는 재정지출의 형태로 이루어진다. 사회보장제도와 더불어 개인소득세 등 누진적인 조세제도 역시 소득과 부를 재분배하는 역할을 담당한다.

조세의 소득재분배 기능은 이론적으로 조세부담의 귀착을 다루는 기능별 분배와 조세부담이 소득계층간에 분배되는 방식을 다루는 계층별 소득분배로 구분되는데, 본고의 초점은 후자인 계층별 소득분배에 초점을 맞추기로 한다(BOX 1 참조). 먼저 언급한 바와 같이 조세의 계층별 소득분배는 일반적으로 누진적인 조세제도를 통해 달성되는데, 누진적 조세란 과세기반인 소득·소비·자산 등이 증가할 때 세율이 상승하는 조세를 말한다. 누진세의 예로는 개인소득세·재산세·상속증여세 등을 들 수 있다. 한국에서는 법인세 역시 누진적인 조세구조로 설정되어 있다.[7)]

7) 조세는 누진적(progressive), 비례적(proportional), 역진적(regressive) 조세로 구분된다. 누진세란 과세기반이 증가할 때 세율이 상승하는 조세를 말한다. 여기서 과세기반이란 과세의 대상이 되는 소득·재산·소비 등을 의미한다. 또 비례세란 세율이 일정한 조세를 말하며, 역진세란 세율이 하락하는 조세를 의미한다. 명목세율과 과세기반과의 관계로 살펴볼 때, 누진세의 예로는 개인소득세·법인소득세·상속증여세·재산세 등이 있다. 비례세의 예로는 부가가치세·개별소비세·증권거래세·교통세 등이 있다. 명목세율만으로 판단할 때 역진세의 예는 찾기 어렵다. 한편 소득계층별로 고소득층에 비해 저소득층이 더 많이 조세부담을 지는 경우는 찾을 수 있다. 담배와 술에 대해 소비세를 부과하는 경우 명목세율은 소득에 비례적이나 저소득층이 이를 더 많이 소비할 경우 실제로는 역진적일 수 있다.

누진세와 역진세



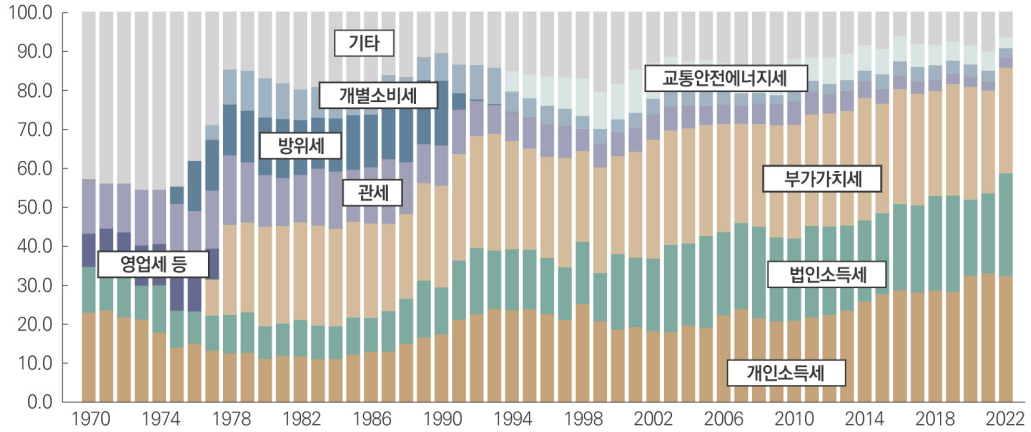
(1) 평가

소득재분배적 세수비중

세목별 조세수입의 비중을 시대별로 살펴보면, 1970~1980년대까지 관세, 방위세, 부가가치세 비중이 증가하기 시작하였고, 1990년대 이후부터는 소득세·법인세수 비중이 점차 상승하기 시작하였다. 이에 따라 1990년대 이후부터 소득세·법인세·부가가치세의 3대 세목의 비중이 총 조세의 절반을 초과하기 시작하여, 이들 3대 세목의 비중이 점차 증가하는 반면 여타 세목의 세수비중은 상대적으로 하락하는 추세이다.

[그림 13] 1970년대 이후 세목별 비중 변화

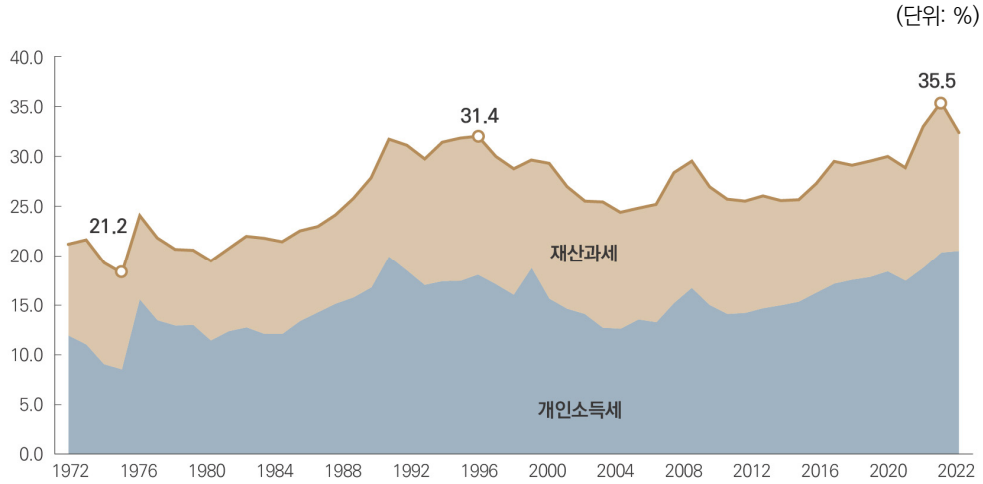
(단위; %)



주: 기타 국세에는 상속 · 증여세, 주세, 증권거래세, 인지세, 과년도수입, 교육세, 농어촌특별세 등이 포함됨
자료: 국회예산정책처

일반적으로 소득과 재산을 과세기반으로 하여 누진적인 과세체계를 갖는 조세가 소득과 부의 재분배하는 역할을 담당한다고 볼 수 있다. 이 경우 소득재분배적 세목에는 개인소득세·상속증여세·재산세 등이 포함된다. 우리나라의 총조세에서 소득재분배적 세목이 차지하는 비중은 70~80년대 20% 내외 수준에서 1990년대 이후 소득세 및 재산관련 세수의 비중 상승으로 30% 대로 급등하였으며, 이후 감소하였다가 2000년대 중반 이후 차츰 확대되는 추이를 보인다. 이는 경제성장 등으로 소득과세 세수가 증가추세에 있고, 개별소비세·관세율 인하 등으로 소비세의 상대적 비중이 하락한 데 따른 것이다.

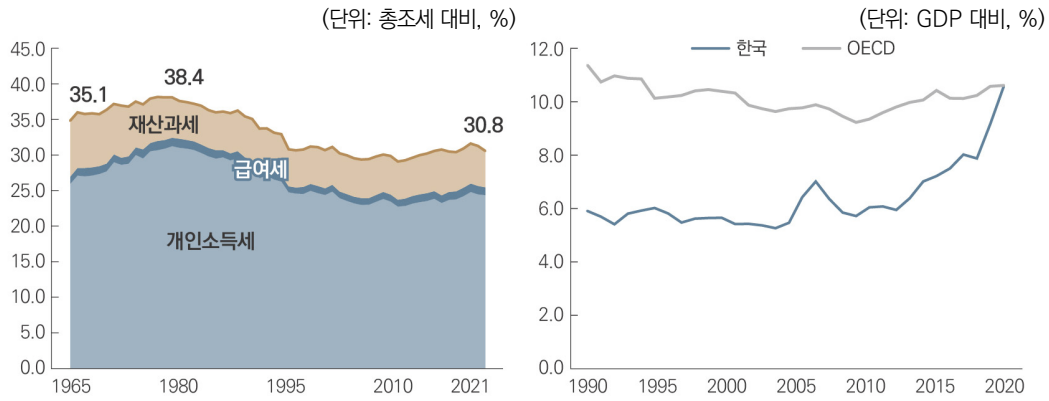
[그림 14] 총조세 대비 소득재분배적 세수 비중



주: 소득세·재산 관련 세수는 특정 세목을 지칭하는 고유명사가 아니라 각종 국세와 지방세를 특성에 따라 분류하여 집계한 결과
자료: OECD(http://stats.oecd.org)를 토대로 국회예산정책처 작성

반면 OECD 국가는 총조세에서 소득재분배적 세수가 차지하는 비중이 1980년대를 기점으로 둔화되는 추이를 보인다. 이는 1980년대 초반 이후부터 선진국을 중심으로 높은 세율이 경제유인에 미치는 부정적 영향을 줄이기 위해 개인소득세 및 법인세의 세율을 낮추는 대신 소비세율을 인상했던 흐름과 관련된다. 우리나라의 소득재분배적 세수의 빠른 상승으로 GDP 대비 절대적 세수 규모는 OECD 평균 수준에 거의 근접하고 있다.

[그림 15] OECD 국가의 소득재분배적 세수비중 및 규모



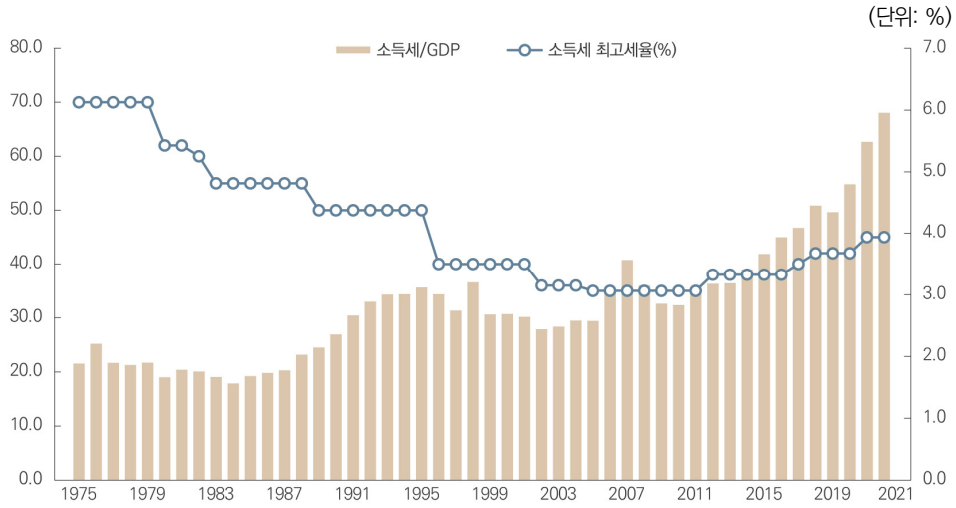
주: 소득세·재산 관련 세수는 특정 세목을 지칭하는 고유명사가 아니라 각종 국세와 지방세를 특성에 따라 분류하여 집계한 결과
자료: OECD(http://stats.oecd.org)를 토대로 국회예산정책처 작성

평균세율 및 누진도

법인세·소득세·부가가치세의 비중은 1980년대 이후 점진적으로 상승하고 있다. 그럼에도 불구하고 이들의 세율은 계속 하락해 왔다. 소득세의 경우 최고한계세율은 1975년에 70%에 달하였고, 이 세율은 매우 높은 수준의 소득(구체적으로는 1인당 국민소득의 163배 이상에 해당하는 과세표준)에 대해 적용되었다. 당시 소득세 과세표준 구간은 총 16단계에 달할 정도로 매우 복잡했으나 이후 단순화 과정을 거치면서 2011년에는 최고한계세율이 35%로 낮아지고 과세표준은 4단계로 축소되었다. 또 최고한계세율이 적용되는 과세표준은 1인당 국민소득의 3.3배 이상으로 낮아졌다. 이러한 세율 인하 및 과세표준 구간의 단순화는 1980년대 이후 세계적인 조세개편 추세와 맞물려 진행되었다.

한편 금융위기 이후 1980년대 이후부터 지속되고 있는 세율인하 흐름의 변화가 목격된다. 2012년 이후 최고세율이 인상되었고 최고세율이 적용되는 과표구간 또한 상승하였다. 소득세 최고세율은 2012년부터 종전 35%에서 지속적으로 높아져 2022년 45%로 상승하였다. 최고세율이 적용되는 과세표준은 2011년 1인당 국민소득의 3.1배에서 2017년에는 14배로, 2022년에는 23.5배로 가파르게 높아졌다.

[그림 16] 소득세 규모 및 최고세율 추이



자료: 기획재정부 「조세개요」, 각 연도.

[표 10] 소득세 최고세율 적용구간 및 인당 GDP 대비 배율 추이(1990~2022년)

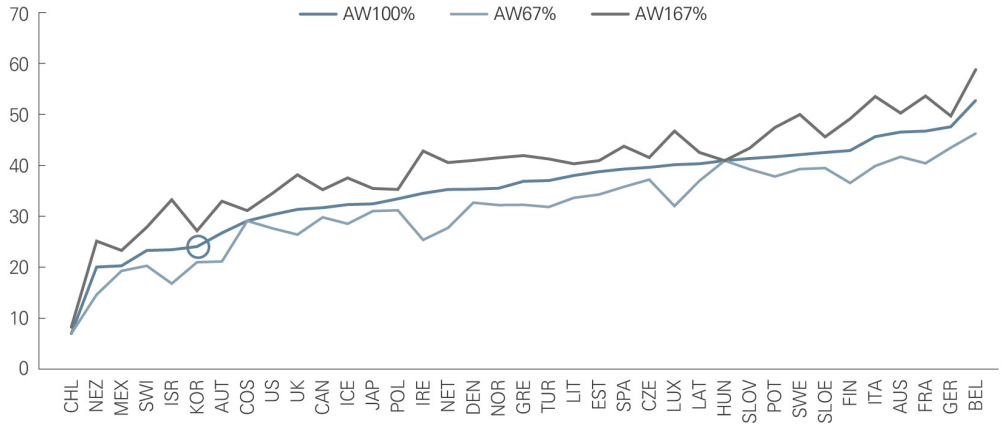
(단위: %, 만원, 배)

연도	소득세 최고세율	적용구간(A)	1인당 국민총소득(B)	배율(A/B)
1990	50.0	5,000	467	10.7
1991	50.0	5,000	560	8.9
1992	50.0	5,000	634	7.9
1993	50.0	6,400	712	9.0
1994	50.0	6,400	732	7.7
1995	50.0	6,400	966	6.6
1996	40.0	8,000	1,074	7.4
1997	40.0	8,000	1,173	6.8
1998	40.0	8,000	1,146	7.0
1999	40.0	8,000	1,255	6.4
2000	40.0	8,000	1,377	5.8
2001	40.0	8,000	1,482	5.4
2002	36.0	8,000	1,641	4.9
2003	36.0	8,000	1,742	4.6
2004	36.0	8,000	1,886	4.2
2005	35.0	8,000	1,973	4.1
2006	35.0	8,000	2,070	3.9
2007	35.0	8,000	2,233	3.6
2008	35.0	8,800	2,354	3.7
2009	35.0	8,800	2,441	3.6
2010	35.0	8,800	2,673	3.3
2011	35.0	8,800	2,799	3.1
2012	38.0	30,000	2,899	10.3
2013	38.0	30,000	2,995	10.0
2014	38.0	15,000	3,095	4.8
2015	38.0	15,000	3,260	4.6
2016	38.0	15,000	3,411	4.4
2017	40.0	50,000	3,589	13.9
2018	42.0	50,000	3,693	13.5
2019	42.0	50,000	3,754	13.3
2020	42.0	50,000	3,777	13.2
2021	45.0	100,000	4,065	24.6
2022	45.0	100,000	4,249	23.5

일반적으로 조세의 소득재분배 효과를 추정할 때 중요한 요소는 소득재배분적 세수의 규모(the size effect)와 누진도(the progressivity effect)이다(Kakwani, 1977). 이 가운데 규모 효과(the size effect)는 평균세율로 추정할 수 있는데, 현재 우리나라의 소득세 평균세율은 OECD 국가에 비해 매우 낮은 편이다. 2022년 기준 GDP 대비 개인소득세수의 비중은 6.6%로 OECD평균 8.2%의 3분의 2수준에 그친다. 한편 OECD는 개인소득세뿐만 아니라 사회보장기여금까지 포함한 조세격차(tax wedge)를 추정하여 노동에 부과되는 조세의 규모효과를 추정하는데, 아래 그림은 제조업 평균임금의 67%, 100%, 167%인 사람의 조세격차(tax wedge)를 계산한 결과이다. 우리나라의 조세격차는 모든 소득수준에서 매우 낮은 것으로 나타나는데, 이는 소득세 및 사회보장기여금이 근로자의 근로유인이나 기업의 고용유인에 큰 부담을 주지 않음을 의미한다.

[그림 17] 평균임금 수준별 조세격차

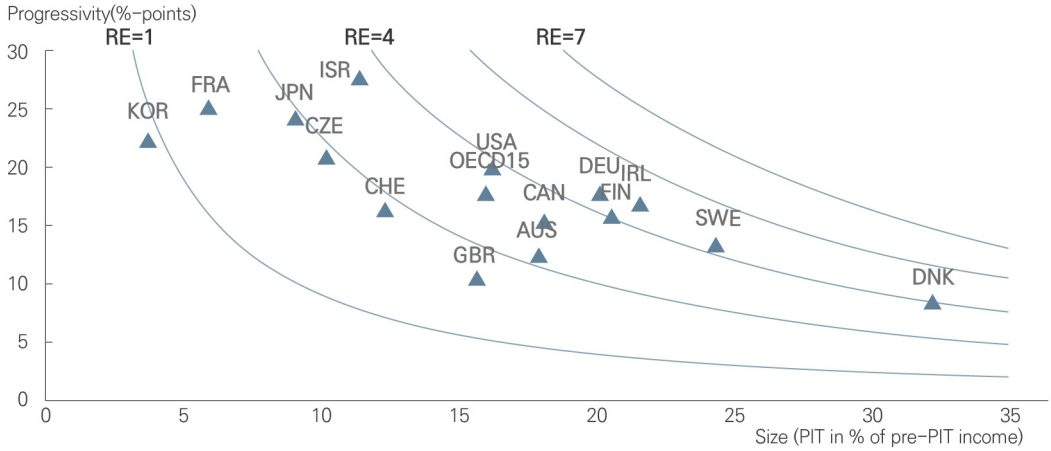
(단위: %)



주: 1. 조세격차(tax wedge)=(개인소득세+사회보장기여금－사회급여)/총노동비용. 개인소득세는 국세 및 지방세 포함. 1인 가구 기준
2. 평균임금은 제조업 평균임금
자료: OECD(2022)

아래 그림은 개인소득세의 평균세율과 누진도(progressivity)를 표현한 것으로 우리나라의 경우 평균세율은 낮지만 누진도는 상대적으로 높은 편에 해당한다. 또한 개인소득세의 소득재분배 효과를 추정한 OECD(2017) 보고서에서도 우리나라의 개인소득세 평균세율은 낮은 수준이지만 누진도는 매우 높은 수준으로 추정된 바 있다. 또한 개인소득세의 조세격차(tax wedge)로 추정한 개인소득세 누진도 또한 OECD 국가 평균인 0.9% 대비 한국은 2.7%로 상당히 높은 수준에 해당한다.

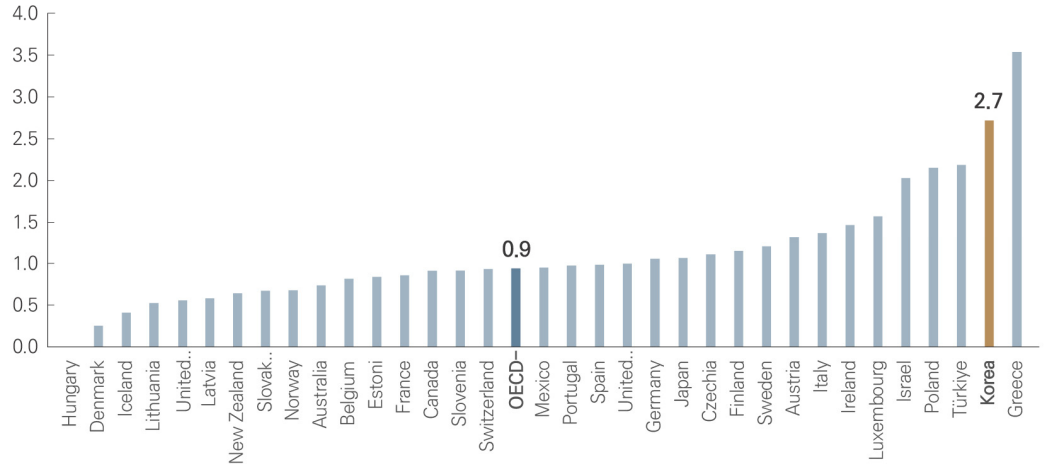
[그림 18] 개인소득세의 평균세율과 누진도



자료: OECD, 'Income redistribution through taxes and transfers across OECD Countries', ECO/WKP(2017)85, p.57.

[그림 19] 조세격차로 추정한 개인소득세 누진도

(단위: %)



주: 1. 누진도(progressivity)=(TW167 – TW67)/TW67. TWa은 평균임금 a%의 조세격차. 소득세는 국세 및 지방세 포함. 1인 가구 기준
2. 평균임금은 제조업 평균임금
자료: OECD(2022)

종합적으로 평가해 보면 우리나라의 소득세는 높은 최고세율에 최고세율 적용구간도 매우 높은 소득 구간에 적용되어, 외형적인 누진도는 높은 반면 중저소득 구간의 실효세율은 매우 낮은 수준이다. 이처럼 외형적인 누진도는 매우 높으나 전반적인 소득세 실효세율 낮아 소득재분배 기능을 효과적으로 달성하는 데 한계가 있는 것으로 평가된다.[8)]

2010년대 이후 새로운 흐름

2010년대 이후 버핏세 논의 등 조세정책의 소득재분배 기능 강화에 대한 논의가 확산되면서 한국의 세법개정 동향에서도 소득세의 누진도를 강화하는 등 고소득층에 대한 과세강화 흐름이 전개됐다. 먼저 소득 상위계층에 대한 소득세 부담을 인상하는 방향으로의 세법개정이 이루어졌다. 소득세의 경우 2012년 최고세율은 지속적으로 인상됐으며 과표구간도 세분화됐다.

[표 11] 개인소득세율 변화 추이

(단위: %)

과세표준	'08	'09	'10~11	'12~13	'14~16	'17	'18~20	'21~22	과세표준	'23~
	4단계			5단계		6단계	7단계	8단계		8단계
~1,200만원	8	6	6	6	6	6	6	6	~1,400만원	6
~4,600만원	17	16	15	15	15	15	15	15	~5,000만원	15
~8,800만원	26	25	24	24	24	24	24	24	~8,800만원	24
~1.5억원	35	35	35	35	35	35	35	35	~1.5억원	35
~3억원					38	38	38	38	~3억원	38
~5억원				38			40	40	~5억원	40
~10억원						40	42	42	~10억원	42
10억원 초과								45	10억원 초과	45

자료: 국가법령정보센터, 「소득세법」

또한 우량 대기업의 높은 이윤을 과세기반으로 활용하지 않는 것에 대한 비판적 인식이 확대되었고, 소득분배적 목적의 법인세 역할도 부각됐다. 법인세법은 대기업에 대해 최고세율을 인상하고 세율체계를 누진화하는 등의 세법개정이 이루어졌다. 법인세율 체계는 당초 2단계 구조에서 2011년말 개정으로 3단계로 확대되었으며, 2017년말 개정으로 4단계로 다시 확대되었다([표 12]). 또한 기업소득이 가계소득으로 원활히 환류되지 못하고 있다는 문제 인식하에 2014년 개정에서는 '기업소득환류세제[9]'가 전격적으로 도입되었으며, 2017년말 세법개정에서 '투자·상생협력촉진세제[10]'로 변경되었다.

8) 이에 대한 보다 자세한 논의는 본 보고서 Ⅳ장 1절의 소득과세 분야에서 기술하기로 한다.
9) '기업소득환류세제'는 기업의 소득 가운데 투자, 임금증가 등으로 활용하고 남은 미환류 이익에 추가 과세함으로써 기업소득이 가계의 소득으로 흘러가도록 유도하기 위한 제도로서, 근로소득증대세제 및 배당소득증대세제와 함께 '가계소득증대세제 3대 패키지' 중의 하나이다.
10) '투자·상생협력촉진세제'는 기업의 과도한 사내유보금을 투자, 고용, 상생협력으로 유출하도록 유인하기 위해 도입된 제도로, 기존의 '기업소득환류세제'에서 환류대상 및 가중치 등을 조정하였다.

[표 12] 법인세율 변화 추이

(단위: %)

과세표준	2008	2009	2010	2012	2018	2022
	2단계	2단계	2단계	3단계	4단계	4단계
~2억원	13	11	10	10	10	9
2~200억원	25	22	22	20	20	19
200~3,000억원				22	22	21
3,000억원~					25	24

자료: 법제처 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

한편 2008년에는 근로빈곤층의 근로유인을 제고하고 실질소득을 지원하는 근로연계형 소득지원제도인 근로장려세제(Earned Income Tax Credit)가 도입되었다. EITC는 일정소득 이하인 근로소득자에게 부의 소득세를 정부가 되돌려 주는 제도로서, 저소득층의 근로유인을 저해하지 않으면서 소득재분배 기능을 도모하기 위한 제도이다. 사회보장제도 중에서 효율성 측면에서 우수하다고 알려져 있기 때문에 2008년 도입 이후 대상 확대 및 지급금액 인상 등을 통해 근로장려세제 지원규모는 지속적으로 확대되었다.

도입 첫해인 2009년에는 근로소득자 가구를 대상으로 부양자녀(18세 미만)/소득기준(부부합산소득 1,700만원 미만)/재산기준(가구원 재산합계액 1억원 미만, 무주택 또는 5천만원 이하 1주택 소유 등)을 모두 충족하는 가구를 대상으로 최대 120만원이 지급되었다. 이후 근로장려세제 지급범위와 대상은 점증적으로 확대되었는데, 2014년에는 지급단위가 가구유형(단독, 홑벌이, 맞벌이)으로 변경되었고 2015년에는 지급대상에 자영업자(전문직 사업자 제외)가 포함되었다. 단독가구의 수급연령도 2018년부터 30세 이상으로 낮아진 후 2019년에는 단독가구 연령조건 자체가 폐지되었다. 아울러 가구유형(단독/홑벌이/맞벌이)별 소득요건이 상향되고 재산요건은 완화되었으며, 가구유형별 최대급여도 85/200/250만원에서 150/260/300만원으로 인상되었다.

최근까지도 최소지급액 인상(2019년), 소득기준 완화(2021년), 재산요건 완화 및 가구유형별 최대지급액 인상(2022년) 등 지속적인 제도확대가 이루어졌다. 이러한 제도확대의 결과 근로장려금 도입 첫해인 2008년에는 59만가구를 대상으로 총 4,537억원이 지급되었으나, 단독가구 수급연령이 30세 이상으로 낮아진 2018년에는 410만가구로 지급대상 가구가 확대되었고, 지급액 규모도 4조 5,049억원으로 2008년의 약 10배에 달하는 수준으로 증가하였다.

(2) 향후 과제

우리나라 조세정책의 소득재분배 기능을 평가해보면 과거 우리나라 조세정책에서 소득재분배 기능은 상대적으로 미흡했다. 1970~1980년대까지 높은 소비세 의존도와 세율인하 기조는 분배보다 성장에 초점을 두었던 개발연대의 정책기조와 흐름을 같이한다. 1990년대 이후부터 총조세에서 소득재분배적 세수가 차지하는 비중이 점진적으로 상승하기 시작하였다. 그러나 이러한 변화는 조세정책의 제도적 변화라기보다는 경제성장 및 임금상승 등으로 소득세·법인세 비중이 상승하고, 자유무역 확대 등으로 관세수입 등 소비세의 상대적 비중이 하락한 데 기인한다.

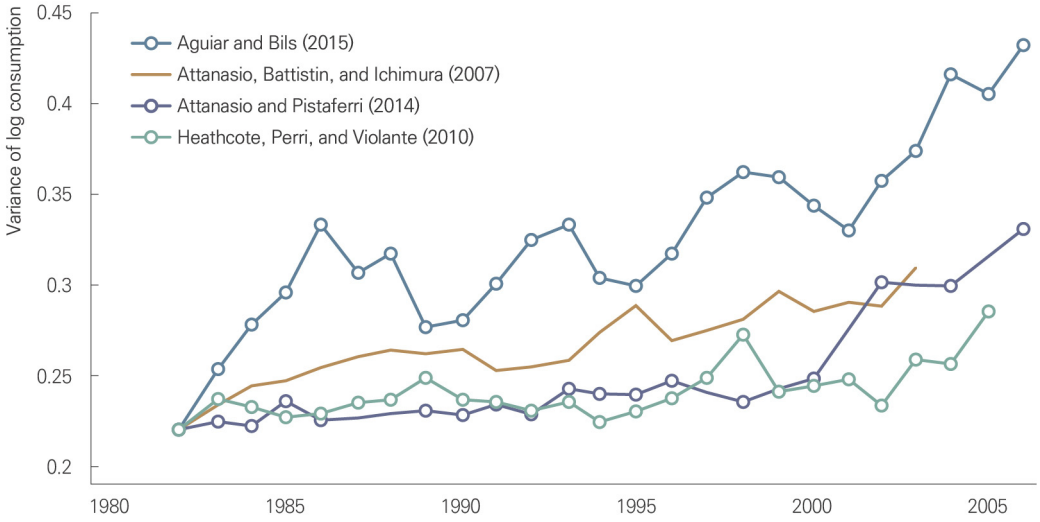
우리나라 조세정책의 본격적인 변화는 금융위기를 기점으로 이루어졌다. 금융위기 이후 소득분배 문제가 우리 경제의 구조적인 문제로 대두되면서 소득재분배 기능을 강화하고 각 계층의 소득격차를 완화하기 위한 조세정책 조치들이 추진되었다. 우선 2012년 이후부터 점진적인 소득세 최고세율 인상이 시행되었고, 소득공제의 세액공제 전환을 통해 고소득층에 대한 소득세 유효세율이 상승하였다. 이와 함께 소득재분배적 목적으로 법인세의 역할이 부각되었다. 이러한 배경에는 기업소득 대비 가계소득 격차를 해소하고 사내유보소득에 대한 과세를 강화할 필요가 있다는 인식이 제기된 데 있다. 이러한 인식을 바탕으로 2017년 법인세 최고세율 인상 및 법인세율 과세구간의 누진성이 확대되었다. 그러나 이러한 변화에도 불구하고 우리나라 조세정책의 소득재분배 기능은 선진국과 비교할 때 높지 않은 편으로 평가된다. 이는 우리나라 소득세 체계의 높은 누진성에도 불구하고 평균세율이 낮아, 전반적인 조세부담률이 선진국 수준에 미치지 못하는 데 기인한다.

우리나라 조세의 소득재분배 기능이 작다고 해서 조세체계의 누진성을 높이거나 전반적인 소득세 부담을 늘릴 경우 근로 의욕 저하 등 민간부문에 미칠 여러 가지 부작용을 고려해야 한다. 노동에 대한 세부담이 사회보장기여금 부담 상승 등으로 빠르게 증가하고 있으며 향후에도 지속적으로 증가할 것으로 예상되기 때문이다. 선진국에 비해 외형적인 누진도만 높을 뿐, 과세베이스가 넓지 않은 점을 고려한다면, 세율인상에 앞서 과세기반 확충을 통한 세수확보를 통해 지출 측면의 재분배 정책과의 정책조합을 고려할 필요가 있다.

한편 소득분배의 악화는 전세계적인 현상으로, 그 원인은 지식기반경제의 도래에 따른 지식근로자와 非지식근로자 간의 소득격차 확대가 지목된다. 기술혁신 등 환경변화로 지대(rent)에 대해 적절히 과세되어야 할 필요성이 증가함에 따라 자본소득에 대한 과세강화를 통해 소득재분배 기능을 강화하고 노동소득과 자본소득에 대한 과세형평성을 제고

할 필요가 있다. 한편 자본과세 강화에 대한 당위성의 증대에도 불구하고 자본의 국제적 이동성으로 자본과세 강화의 실현 가능성은 높지 않은 것이 사실이다. 전 세계적으로 해외자본의 유치를 위한 조세경쟁(tax competition)이 존재하고, 자본이득은 노동소득에 비해 조세회피가 용이하기 때문에 자본과세 강화가 현실적으로 가능하겠는가하는 것이 자본과세 회의론의 주된 시각이다. 국제적으로 부유세, 횡재세 등이 정치적 쟁점화되기는 했으나 각국에서 주 세원으로 자리잡지는 못하고 있는 실정이다. 이러한 자본과세의 실현 가능성을 감안하여 소비과세와의 조화를 고려할 필요가 있다. 최근 연구(Alan J. Auerbach & Kevin Hassett(2015))는 분배-효율성 간의 상충효과를 고려할 때 소득세나 자본이득세보다는 소비세가 더 나은 대안일 수 있음을 주장한다. 또한 경제적 효용수준의 계층별 분포를 보여주는 지표로서 소득보다 소비가 의미있다는 주장도 제기되고 있다(Hassett and Mathur, 2010). 이러한 점들을 감안하여 소득재분배 기능 강화를 위해 소득세·자본과세 뿐 아니라 소비세의 기능에도 주목할 필요가 있다.

[그림 20] 기존 연구에서 추정한 소비 불평등(Consumption Inequality Index) 지표 추이



자료: Orazio P. Attansio and Luigi Pistaferri(2016), "Consumption Inequality", *Journal of Econometric Perspective*, Vol 30, pp11.

[BOX 1] 조세의 소득재분배기능에 대한 이론적 논의

소득재분배 정책이란 정부가 사회보장지출이나 조세를 통해 소득을 개인 또는 집단 간에 이전(transfer)시키는 것을 의미한다. 앞서 살펴본 바와 같이 재정의 소득재분배 수단을 크게 사회보장제도와 조세제도로 구분할 때, 사회보장지출이 적극적인(positive) 소득의 이전수단이라면 조세는 수동적(passive)의미의 소득이전을 의미한다. 일반적으로 조세의 소득재분배 기능은 세부담을 누가 지는가? 즉 귀착의 의미로 종종 이해되기 때문이다. 결국 공평한 조세란 조세부담이 사회적으로 바람직하게 배분되는 조세를 의미한다. 그렇다면 귀착에 관한 분석에서 귀착의 대상이 되는 사람을 어떻게 분류하는 것이 적절한가? 먼저 생산과정에서 어떠한 역할을 하였는가, 다시 말해 어떠한 투입요소를 공급하였는가를 고려할 수 있다. 이처럼 생산과정에 투입된 생산요소에 따라 소득이 분배되는 방식, 즉 생산요소별 소득분배를 기능별 소득분배(functional distribution of income)라고 한다. 전형적인 생산요소는 노동과 자본이므로 기능별 소득분배는 조세가 노동자와 자본가 간의 소득의 분배에 어떠한 영향을 주었는가에 초점이 맞추어진다. 기능별 분배방식에 따라 조세의 귀착을 분석하는 것은 자본가와 노동자의 구분이 뚜렷해야 의미를 가질 수 있다. 따라서 기능별 소득분배는 다소 고전적인 소득분배 방식으로 이해된다. 기능별 소득분배는 경제개발이 붐을 이루었던 1950~1960년대에 자본축적과 관련하여 중요한 연구였으나 그 이후에는 논의의 초점에서 다소 멀어졌다.

자본가와 노동자 간의 경계가 상대적으로 약화된 현대 자본주의 사회에서는 기능별 소득분배보다는 전체 소득이 개인 간에 배분되는 방식, 즉 소득계층별 소득분배 구조에 조세가 어떻게 영향을 주는지를 연구하는 것이 보다 중요한 의미를 가진다. 이처럼 총소득이 소득 계층 간에 분배되는 방식을 계층별 소득분배(size distribution of income)라고 한다. 계층별 소득분배에서 수직적 형평성(vertical equity)과 수평적 형평성(horizontal equity) 개념이 중요한 의미를 가진다. 수직적 형평성은 조세가 다른 소득계층에 있는 사람을 다르게 취급해야 함을 의미하며, 일반적으로는 높은 소득계층에 있는 사람에게 더 많은 세부담을 지워야함으로 이해된다. 한편 수평적 형평성은 조세가 동일한 소득계층에 있는 사람을 동일하게 취급해야함을 의미한다.

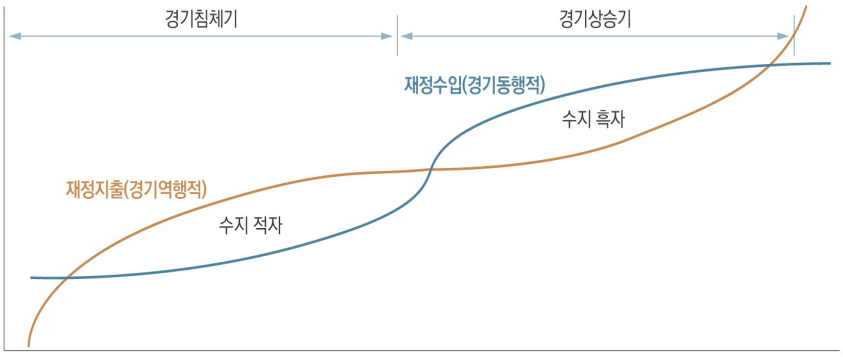
최근 들어 기능별 소득분배는 다시 관심의 대상이 되고 있는데 그 이유는 1980년대 이후 노동소득분배율(labour income share)이 범세계적으로 하락한 데에 있다(최경수, 2013). 미국 등을 중심으로 노동소득분배율 하락이 소득불평등 확대와 비슷한 시기에 진행됨에 따라 최근 소득분배 논의는 기능별 소득분배의 변화가 개인 간 계층별 소득분배에 어떻게 영향을 미치는가에 관심이 모아지고 있다.

라. 거시경제의 안정화

재정의 경기안정화란 재정정책을 통해 급격한 경기 진폭을 완화하는 것을 의미다. 경기안정화를 위한 총수요 조절은 전통적으로 재정정책보다는 통화정책이 활용됐으나 저금리 기조가 정착되고 투자의 이자율 탄력성이 하락함에 따라 경기조절 수단으로 재정정책에 대한 관심이 높아지고 있다. 재정의 경기안정화 기능은 자동안정화장치에 의존할 수도 있고 재량적 안정화정책에 의존할 수도 있는데, 재정의 자동안정화 기능은 대부분 재정수입의 경기동행성(pro-cyclicality)에서 발생한다. 즉 경제성장이 빨라지면 재정수입이 더 빠르게 늘어나고, 경제성장이 느려지면 재정수입이 더 빠르게 줄어드는 과정을 통해 자동안정화 기능이 발휘된다.

이와 더불어 자동안정화장치만으로 경기조절에 불충분한 경우 재량적인 재정정책이 활용된다. 재량적 재정정책은 경기역행성(counter-cyclicality)을 갖거나 최소한 경기중립성을 가져야 한다. 여기서 재량적 재정정책에는 지출정책뿐만 아니라 조세감면 또는 증세를 통한 조절도 포함된다.

[그림 21] 재정의 자동안정화 기능



(1) 평가

먼저 한국의 자동안정화 기능을 살펴보면, 우리나라의 경우에는 제도적으로 자동안정화장치의 규모가 크지 않은 것으로 평가되고 있다. 박기백·박형수(2002)는 우리나라의 경우 재정이 국민경제에서 차지하는 비중이 다른 국가 대비 낮아 우리나라 조세·재정제도 자체에 내재된 자동안정화 기능은 다소 미흡한 것으로 나타났으나 1997년 경제위기 이후 재정의 자동안정화 기능이 강화되고 있는 것으로 분석하였다. 한국채권연구원(2004)에

따르면 우리나라 자동안정화 장치에 의한 세입 및 세출 변동 규모는 GDP GAP의 21% 수준으로 G7국가 평균인 38%의 절반에 불과한 것으로 추정됐다. 이렇게 우리나라 자동안정화 장치 규모가 외국에 비해 작은 것은 우리나라 세입규모가 상대적으로 작고, 세수구조에서 GDP 탄력성이 낮은 간접세 비중이 상대적으로 높았기 때문인 것으로 설명된다.

한편 자동안정화장치는 거시경제에 대한 대내외적인 충격을 완화시킬 수는 있으나 이를 역전시키는 데에는 불충분하다는 단점이 있다. 따라서 충격의 크기가 자동안정화 장치로 안정화시키기 곤란할 경우 재량적인 재정정책의 도움이 필요하다. 일반적으로 총수요 관리수단으로 조세정책은 재정지출보다 제한적으로 활용되고 있다. 이는 정부지출 효과가 조세감면보다 경기 활성화에 더 크다는 경제이론에 근거한 것으로 볼 수도 있다. 또한 세율조정 등 조세정책의 결정과 시행되어 투자와 소비 등 실물경제에 영향을 미치기까지의 긴 내부·외부시차를 감안할 때 총수요 조절수단으로서 조세정책이 갖는 한계를 고려해야 한다. 부가가치세, 법인세, 소득세 등 주요 세목의 세율조정이 어려운 것은 형평성, 효율성 문제 등을 고려할 때 경기요인만을 이유로 세율조정에 대한 정치적 합의를 단기간 내에 도출하는 것이 현실적으로 어렵기 때문으로 판단된다.

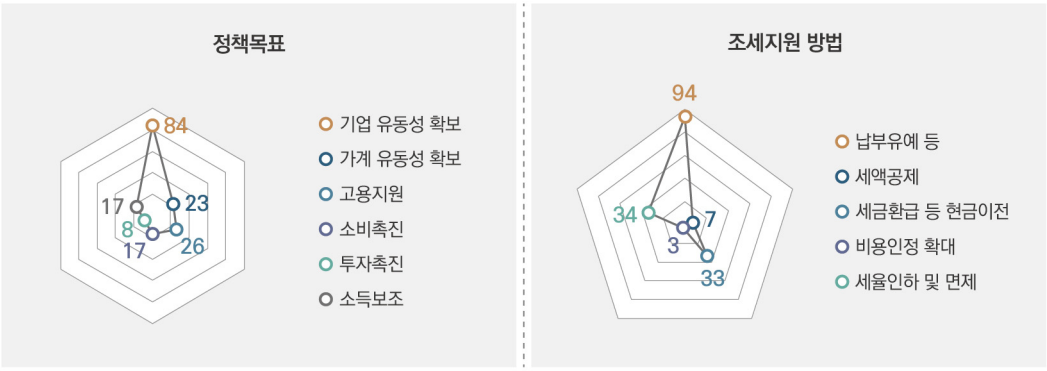
우리나라의 경우 과거 경기조절 수단으로 조세감면을 활용한 사례는 탄력세율을 활용하여 개별소비세율 및 유류관련 세율을 재량적으로 조정한 것을 들 수 있으나 개별소비세율 조절의 파급효과는 제한적인 측면이 존재한다. 또한 코로나19 대응을 위해 14.4조원 규모의 소규모 개입사업자 부가가치세 감면, 자동차 개별소비세 감면, 신용카드 사용금액 소득공제율 상향 및 개입사업자 소득세 납부유예 조치를 활용한 사례가 있다. 주요국 또한 코로나19 확산에 따른 가계와 기업의 유동성 공급을 위한 조세감면 조치를 적극적으로 활용하였다. 다음 그림과 같이 주요국의 코로나19 위기대응을 위한 조세지원 정책의 최우선 목표는 기업의 유동성 확보, 고용지원 및 가계 유동성 지원 순이었고, 조세지원의 방식은 조세채권 및 사회보장기여금 등의 납부유예 및 가산세 면제 등 적극적 세정지원이 보편적 방식으로 조사되었다.

[표 13] 주요국의 코로나19 대응을 위한 조세지원 개관

구분	지원 목표	주요 내용
법인세 (55개국)	기업 유동성 개선	• 당해 영업손실 소급공제 적용(loss-carryback) • 코로나19 피해 업종 법인세 감면 • 법인세 납부유예 및 분할 납부, 체납에 대한 연체이자 탕감 • 이자비용 등 비용인정 범위 확대
	고용지원	• 고용주 부담분 사회보장세(SSC) 납부유예 및 감면 • 병가 등 유급휴가자 급여지불액 환급형 세액공제 • 고용 인센티브 지급 횟수 확대(연 2회 → 매월)
	투자촉진	• 가속감가상각 허용, R&D 투자비용 조기 세액공제
소득세 (39개국)	가계 유동성 개선	• 소득세 환급(rebate, refundable tax credit) • 소득세 및 사회보장세 납부유예 및 면제, 연체처분 중지 • 코로나19 의료진 상여금 및 보조금에 대한 소득세 면제
소비세 (61개국)	유동성 개선	• 부가가치세 납부유예 및 조기 환급, 가산세 감면 및 면제
	소비촉진	• 특정 지역 및 업종에 대한 소비세 면제 또는 세율인하
	재난 대응	• 코로나19 물품(소독액/마스크 등) 세율 인하 및 면제
재산세 (15개국)	유동성 개선	• 재산세 납부 유예 및 감면 • 특정 업종(호텔/컨벤션/크루즈) 재산세 환급(rebate)

주: OECD회원국 및 비회원국을 포함 총 70개국 대상
자료: 국회예산정책처, "코로나19 대응 조세지원 현황과 시사점", 2020.3. 토대로 작성

[그림 22] 주요국의 코로나19 대응 조세지원 목표 및 조세지원 방법



주: 국가별 조세지원 조치를 단순집계한 것임
자료: 국회예산정책처, "코로나19 대응 조세지원 현황과 시사점", 2020.3. 토대로 작성

EU와 영국의 사례를 살펴보면 총수요 관리수단으로 재정정책을 사용할 경우 우선적으로 자동안정화장치를 통해 경기조절 기능을 수행하며, 재량적인 정책을 사용할 경우에도 지출뿐만 아니라 조세를 통한 조절을 활용하는 것으로 나타났다. 이는 선진국의 경우 재정지출이 대부분 경직성 경비이기 때문에 경기상황에 따라 재정지출 규모의 조절 여지가 크기 때문에 조세에 의존하는 비중이 높다고 볼 수 있다.

우리나라의 재정정책의 경기안정화 기능 분석[11)]

재정정책이 경기대응적으로 적절하게 운용되었는지를 평가해 보았다. 이를 위해 재량적 재정정책에 의한 재정기조의 판단을 위해 재정충격지수(Fiscal Impulse: FI)[12)]를 계산하였는데, 고영선(2001)의 방법론을 사용하여 계산하였다. 여기서 양(+)의 FI는 확장기조를, 음(-)의 FI는 긴축기조를 의미한다. 이러한 재정운용이 적절했는지 판단하기 위해서는 경기상황에 대해 먼저 판단할 필요가 있다. 또한 경기상황에 대한 판단은 산출량 갭(output gap)의 변화분, 즉 산출격차로 판단하였다. 산출격차가 양(+)이라는 것은 산출격차가 전년에 비해 늘어나 상승국면에 있음을 의미한다. 반대로 산출격차가 음(-)이라는 것은 침체국면에 있음을 의미한다. 재량적 재정정책이 중립적인 경기조절 수단이 되기 위해서는 경기확장기에는 긴축적으로, 경기침체기에는 확장적으로 운영되어야 한다.

다음 표는 경기국면별 재량적 재정정책의 적절성 여부를 평가한 결과이다. 이에 따르면 우리나라 재정정책은 경기침체기보다 경기확장기에 안정화기능을 제대로 하지 못하는 것으로 나타났다. 다음 표에 따르면 1979~2022년 중에서 침체기에 해당하는 연도는 총 23개 연도로서, 대체적으로 확장적인 재정정책을 실시함으로써 경기 안정화에 기여하였으며, 침체기에 긴축정책을 실시한 해는 8개 연도로(34.8%) 분석되었다. 또 경기침체국면

---

11) 이하 분석 내용은 『세수오차의 원인과 개선과제(2023)』중 저자의 분석 내용을 수정·보완하여 제시하였다.

12) FI지표(Fiscal Impulse indicator)는 IMF에서 재정정책의 기조를 파악하기 위해 사용하는 지표로서, 이를 통해 재정정책이 GDP를 증가시키는가(즉, 재정정책기조가 확장적인가) 또는 감소시키는가(즉, 긴축적인가)를 판단할 수 있다. 단순화하여 설명하면 FI는 잠재 GDP 대비 구조적 재정수지의 차분으로 정의될 수 있다.
FI(t) = B*(t−1)/Y*(t−1) − B*(t)/Y*(t),
여기에서 B* = 구조적 재정수지(structural balance),
Y* = 잠재 GDP.
구조적 재정수지(B*)는 실제 GDP가 잠재 GDP(Y*) 수준에 머물고 있을 경우의 재정수지를 의미한다. 실제 재정수지를 B, 실제 GDP를 Y라 하면, 호황기(Y 〉 Y*)에는 세수호조 및 실업급여지출 감소 등으로 실제 재정수지가 구조적 재정수지를 상회(B 〉 B*)하고, 불황기(Y 〈 Y*)에는 세수증가 둔화 및 실업급여지출 증가 등으로 실제 재정수지가 구조적 재정수지를 하회(B 〈 B*)한다.
재정정책의 기조를 파악하기 위해서는 먼저 구조적 재정수지를 추정한 후 구조적 재정수지의 증감을 살펴볼 필요. 만일 B*/Y*가 증가(FI 〈 0)하였다면 긴축기조라고 판단하고, 반대로 만일 B*/Y*가 감소(FI 〉 0)하였다면 확장기조라고 판단한다.

으로 구분된 23개 연도 중에 구조적 재정지출 감소가 있었던 해는 7개 연도로 전체의 30.4%에 해당한다.

[표 14] 경기침체국면의 재정기조 적절성 여부평가

	산출격차 (△ Y*)	구조적 수지 (FI)	재정기조 mismatch	구조적 재정지출증가	재정기조 mismatch
1979	-1.01	-1.24	*	0.82	
1980	-2.97	1.14		0.30	
1981	-0.47	1.22		1.08	
1982	-3.65	-0.98	*	-0.94	*
1985	-1.00	-0.53	*	-0.40	*
1989	-1.92	0.90		0.89	
1992	-2.51	-1.41	*	-0.89	*
1993	-0.87	-0.60	*	-0.53	*
1996	-2.02	0.62		0.93	
1997	-0.90	0.76		0.39	
1998	-4.42	1.38		1.42	
2001	-0.21	0.13		-0.88	*
2003	-0.91	1.86		0.24	
2005	-0.69	0.11		0.39	
2006	-0.43	-0.02		0.82	
2008	-0.38	1.65		1.33	
2009	-0.71	2.65		1.81	
2011	-0.77	-0.11	*	-0.44	*
2012	-0.78	0.12		0.36	
2016	-0.09	-1.01	*	-0.19	*
2018	-0.41	-0.54	*	0.52	
2019	-0.83	2.09		1.71	
2020	-0.13	2.83		2.33	
		부적절 연도/총 연도(비율) 8/23(34.8%)		부적절 연도/총 연도(비율) 7/23(30.4%)	

반면 다음 표와 같이 경기상승국면에 해당하는 연도는 총 20개 연도로서, 경기상승에도 불구하고 확장정책이 시행된 해는 8개 연도(40.0%)에 달해 경기호황기에 침체기에 비해 재정정책이 안정화 기능을 하지 못한 것으로 분석되었다. 또한 경기상승국면에 구조적 재정지출 확대가 있었던 해는 9개 연도에 달해 전체 경기상승국면의 45%에서 재정기조가 적절치 못했던 것으로 평가된다. 경기상승국면에 확장정책이 시행되었던 연도들 중에 절반 이상이 전년도의 과소추계로 양(+)의 세수오차율이 발생한 연도임을 확인할 수 있다.

[표 15] 경기상승국면의 재정기조 적절성 여부평가

	산출격차 (△ Y*)	구조적 수지 (FI)	재정기조 mismatch	구조적 재정지출 증가	재정기조 mismatch	전기 세수오차율
1983	1.10	-2.29		-2.11		-10.28
1984	0.59	-0.12		-0.69		4.72
1986	1.44	-0.50		-1.14		-1.42
1987	1.32	-0.06		-0.32		1.11
1988	1.51	-0.32		-0.42		7.44
1990	2.15	1.15	*	0.92	*	11.24
1991	1.31	1.04	*	0.39	*	16.38
1994	2.10	0.10	*	0.51	*	-7.67
1995	0.59	0.23	*	0.10	*	-0.42
1999	2.20	-0.80		-0.52		-13.31
2000	2.37	-2.03		0.39	*	5.30
2002	0.81	-1.66		-1.88		-0.11
2004	0.23	0.34	*	-0.08		0.77
2007	1.96	-2.45		-0.12		1.94
2010	1.79	-2.53		-2.06		-6.60
2013	0.40	0.26	*	-0.32		-1.35
2014	0.35	0.55	*	0.06	*	-7.21
2015	1.14	0.58	*	0.63	*	-5.32
2017	0.35	-0.25		0.34	*	8.09
2021	2.83	-1.11		1.26	*	-2.26
		부적절 연도/총연도 8/20(40.0%)		부적절 연도/총연도 9/20(45.0%)		

자료: 심혜정(2015)을 업데이트 하여 작성

이상의 논의를 통해 양의 세수오차는 재정지출의 확대로 이어지는 경향성이 있으며, 이로 인해 경기상승국면에 재정의 경기대응성이 낮아지는 결과를 초래하였다고 결론지을 수 있다. 분석 결과는 재정정책의 대칭적인 경기조절기능을 회복하기 위해서는 경기호황기에 안정화 정책이 보다 적극적으로 추진되어야 함을 시사한다. 문제는 조세구조 및 경제성장 내용의 변화 등 구조적인 요인으로 세수증가율이 경기에 민감하게 변동하고 있으며 향후 경제 불확실성 증대, 소득 격차의 확대 등으로 세수추계의 정확도 제고에 한계가 존재함에 따라 세수오차 발생가능성이 커지고, 이에 따라 예상치 못한 세수호조가 재정지출 증가로 이어질 가능성이 더 커지고 있다는 점이다. 따라서 일시적 세입 증가가 구조적 재정지출로 이어지지 않도록 하기 위한 재정규율의 확보 등 제도적 개선방안이 모색될 시점이다.

(2) 향후 과제

코로나19 등 대규모 경제 충격시 조세정책을 통한 경기안정화기능을 도모하는 사례가 늘어나고 있지만 총수요 조절정책으로 지출정책에 비해 조세정책의 조정은 제한적으로 활용되고 있다. 그러나 최근 경제이론이 시사하는 것보다 정부지출 효과가 감세보다 크지 않다는 실증분석이 이루어지고 있다.

단순 이론에서 가정하는 것과 달리 정부지출은 내부·외부시차가 길며, 조세 역시 이론에서 가정하는 것과 달리 정액세(lump-sum tax)가 아니기 때문이다. 즉 소비세율이 일시적으로 하락하였다면 미래소비에 대한 현재소비의 상대가격을 낮춤으로써 현재소비를 촉진하는 효과가 생길 수 있다. 또 소득세율 인하, 투자세액 공제도 소비와 투자의 기간별 상대가격을 변화시켜 실물경제에 영향을 미칠 수 있다. 이와 함께 많은 국가에서 의무지출을 비롯한 경직성 경비 비중이 커졌고, 향후 높아질 가능성이 높기 때문에 경기상황에 따라 재정지출 규모의 조절 여지는 작아질 수밖에 없다. 또한 빈번한 추경편성으로 재량적 재정정책의 효과성이 낮아짐에 따라 재량적 재정정책의 규모와 함께 질적 개선방안이 모색되어야 할 시점이다.

경기안정화를 위한 수단으로서 지출정책뿐만 아니라 세입조정을 통한 자동안정화 기능의 보완적 활용을 고려할 필요가 있다. 문제는 자동안정화 장치의 적정 규모를 사전적으로 결정하기 어렵기 때문에, 우리나라처럼 자동안정화 장치의 크기가 작다고 해서 이를 크게 만들기 위해 조세체계의 누진성을 높이거나 전반적인 수입규모를 늘릴 경우 근로유

인이 저하되고 정부부문에 비해 민간부문이 위축되는 등의 여러 가지 부작용에 대한 사전적 검토도 요구된다.

대안적으로 자동화안정화장치의 크기를 경기 상황에 따라 신축적으로 활용하는 것을 고려해 볼 수 있다. 자동안정화장치의 크기를 경기상황에 따라 신축적으로 조절하기 위해 조세제도 중 일부에 대해 경기상황에 따라 조정할 수 있도록 tax regulator 제도를 도입하는 것을 고려해 볼 수 있다. tax regulator는 사회보험이나 소비세 등의 세율을 경기상황(예: GDP gap)에 일정 한도 내에서 연동시켜, 경기침체기에 사회보험의 지급대상이나 기간을 연장시키거나 소비세율 등을 한시적으로 인하하도록 함으로써 경기침체의 충격을 자동적으로 완화하는 제도이다. 다만 경기요인으로 주요 세목의 세율이 의회의 동의없이 변동되는 것의 부작용도 고려하여 대상 제도를 선별적으로 운용할 필요가 있다.

본고에서 우리나라 재정정책의 경기안정화기능을 분석한 결과, 경기침체기에는 적절하게 대응한 반면 경기호황기에는 안정화 기능을 수행하지 못한 것으로 나타났다. 이는 경기활황기에 예상을 초과하는 초과세입이 세출증가로 이어졌기 때문이다.[13] 따라서 재정정책이 대칭적인 경기조절수단으로 사용되려면 호황기에 안정화 정책이 보다 적극적으로 추진될 필요가 있다. 현행 「국가재정법」 제89조와 제90조는 추경편성의 요건과 세계잉여금의 처리규정을 정하고 있으나 세입여건 호조 시 재정지출을 통제하기에는 한계가 있다. 이와 함께 재정운용의 탄력성을 높이고 세수추계 오차가 크게 발생할 가능성에 대비하여 대안적 재정운용 전략을 마련하는 방안을 고려할 필요가 있다. 예상치 못한 초과세수 발생시 기금을 적립하여 경기침체기에 활용하거나 비관 시나리오에 따른 세수 부족분을 예비비로 편성하는 선진국 사례를 참조하여 대응방안을 모색해야 할 것으로 판단된다.

13) 이와 관련된 보다 자세한 논의는 국회예산정책처, 『세수오차의 원인과 개선과제』, 2023을 참고하기 바란다.

3. 종합평가 및 소결

우리나라의 조세정책은 그동안 효율적으로 재정활동을 뒷받침해온 것으로 평가된다. 1970년대 종합소득세·부가가치세 등 근대적 조세 시스템을 구축하고 필요에 따라 방위세, 교통세 등의 목적세를 신설하여 재원을 마련하여 재정적자의 누증을 방지했다. 1980년대 이후 2000년대까지 국제적 추세에 맞추어 세율을 낮추고 세율구조를 단순화시키는 동시에 점진적인 세수증대도 시현하였다. 이러한 결과는 과표양성화를 위한 조세행정의 개선과 함께 무엇보다 법인이 수익성 증대 등 경제성장 그 자체에 힘입은 바가 크다.

그러나 향후 잠재성장률의 하락 등으로 과거와 같은 경제성장에 따른 자연적인 세수 증가를 기대하기 어려운 상황이 예상된다. 반면 저출산·고령화 등에 따른 복지수요 증가 등 향후 증가하는 재정소요는 늘어날 것으로 예상됨에 따라 세입측면에서 증가되는 재정수요를 안정적으로 뒷받침하기는 쉽지 않은 여건이다. 따라서 세원 구성의 합리화를 통해 적정 조세부담률의 확보에 대한 고민이 필요한 시점이다.

1960년대 이후 분배보다 성장에 초점을 맞추었던 개발연대의 정책기조에 따라 소비세에 대한 높은 의존도와 세율인하 기조는 1980년대까지 이어졌다. 이에 따라 조세정책의 소득재분배 기능은 상대적으로 미흡하였다. 1990년대 이후부터 그 이전까지 우리나라 조세구조의 상당부분을 차지했던 관세수입의 비중이 하락하고, 경제성장에 따른 임금 상승 등으로 소득세 등의 비중이 점차 커짐에 따라 조세에서 소득재분배적 세수가 차지하는 상대적 비중이 상승하기 시작했다. 이와 함께 금융위기 이후부터는 소득분배 악화가 우리 경제가 직면한 구조적인 문제로 대두되면서 소득재분배 기능을 강화하고 각 계층의 격차를 완화하기 위한 시도들이 조세정책에서 추진되기 시작하였으며, 이러한 흐름은 지금도 진행 중이다. 고소득 구간에 대한 소득세 실효세율 인상, 근로장려세제 확대 등이 그 예이다.

이러한 변화에도 불구하고 우리나라 조세정책의 소득재분배 기능은 아직 선진국에 비해 높지 않은 편으로 평가된다. 그러나 우리나라 조세의 소득재분배 기능이 작다고 해서 조세체계의 누진성을 높이거나 전반적인 소득세 부담을 늘릴 경우 근로 의욕 저하 등 민간부문에 미칠 여러 가지 부작용을 고려해야 한다. 노동에 대한 세부담이 사회보장기여금 부담 상승 등으로 빠르게 증가하고 있으며 향후에도 지속적으로 증가할 것으로 예상되기 때문이다.

선진국에 비해 외형적인 누진도만 높을 뿐, 과세베이스가 넓지 않은 점을 고려한다면, 세율인상보다는 과세기반 확충에 따른 세수확보를 통해 지출 측면의 재분배 정책을 활용

하는 방안을 고려할 필요가 있다. 또한 노인인구가 증가하고 정부의 이전지출이 늘어날 것으로 예상됨에 따라 노동과세와 재산과세 간의 적절한 세부담의 배분은 세대간 자원이전과 소득재분배 측면에서 중요한 과제가 될 전망이다.

향후 조세정책은 자본소득(capital income)에 대한 과세 강화를 통해 노동소득과 자본소득간의 과세 형평성을 제고하는 한편 주식, 채권, 저축 등 자본소득의 종류별로도 과세상의 차별을 제거함으로써 왜곡을 축소할 필요가 있다.

한편 최근 많은 연구에서 계층별 경제적 효용수준의 계층별 분포를 보여주는 지표로서 소득보다 소비가 부각되고 있다(Hassett and Mathur, 2010). 경제학적으로도 자본세나 소득세보다는 소비세가 미래 저축이나 투자의사결정에 왜곡을 초래하지 않는 효율적인 조세로 인식되어져 왔다. 이러한 점들을 감안하여 소득재분배 기능 강화를 위해 소득세·자본과세 뿐만 아니라 소비세의 기능에도 주목할 필요가 있다.

재원배분의 조정기능에서 한국의 조세정책을 평가해 보면 한국은 과거 정부주도의 경제성장 과정에서 재정지출을 통한 직접적인 지원뿐만 아니라 조세지원도 적극적으로 활용됐다. 1980년대 이후 정부의 역할이 축소되는 국제적 흐름에 따라 우리나라에서 정부주도의 산업정책은 축소되기 시작했다. 그러나 재정지원의 불가역성으로 여전히 특정 산업 및 중소기업 등을 지원을 위한 광범위한 조세지원이 제공되고 있다.

한편 최근에는 첨단기술을 둘러싼 전세계적인 패권 경쟁이 치열해지면서 첨단산업에서도 정책적 지원의 요구가 커지고 있다. 기술패권 경쟁 격화, 주변국·본국회귀(Near·Re-shoring) 등 逆세계화 흐름이 가속화될 전망임에 따라 경쟁력있는 과세환경을 조성할 필요성도 커지고 있는 현실을 감안할 때 정책적 목적을 위한 조세지원을 축소하는 것은 현실적으로 선택할 수 있는 대안이 아니며, 그보다는 조세지원의 유효성을 확보하기 위한 방안을 강구해야 할 것이다. 이를 위해 민간 경제 주체들 간의 경쟁원리를 작동시켜 생산성 향상의 유인을 제공하는 한편 정부지원 뿐 아니라 정보우위가 높은 민간의 금융시장이 혁신활동에 신축적으로 재원을 배분하는 체계를 고려할 필요가 있는 것으로 판단된다. 아울러 조세지원에 대한 비효율을 축소하기 위해 성과중심의 사후관리도 보다 강화되어야 할 것이다.

마지막으로 거시경제의 안정화 측면에서는 잦은 추경 편성 등으로 재량적 재정정책의 효과성이 낮아짐에 따라 경기안정화를 위한 수단으로 지출 뿐만 아니라 세입을 통한 자동안정화 기능을 보완적으로 활용할 것을 고려할 필요가 있다. 우리나라 재정정책의 경기안

정화 기능을 분석한 결과 경기침체기에는 적절하게 대응한 반면, 경기호황기에 안정화 기능을 하지 못한 것으로 나타났다. 이는 경기호황기에 예상을 초과하는 초과세입이 세출증가로 이어지기 때문으로 분석된다. 따라서 재정정책이 대칭적인 경기조절수단으로 사용되려면 호황기에 안정화 정책이 보다 적극적으로 추진될 필요가 있으며, 이를 위한 제도개선이 필요해 보인다.

또한 우리나라의 조세수입 규모는 선진국에 비해 작아서 자동안정화 장치의 크기가 작은데, 이를 크게 만들기 위해 조세체계의 누진성을 높이거나 전반적인 수입규모를 늘리기보다는 자동안정화장치의 크기를 경기상황에 따라 신축적으로 조절하기 위해 조세제도 중 일부에 대해 경기상황에 따라 조정할 수 있도록 tax regulator 제도[14]를 도입하는 것을 고려해 볼 수 있다.

14) 사회보험이나 소비세 등을 경기상황(예: GDP gap)에 일정 한도 내에서 연동시켜, 경기침체기에 사회보험의 지급대상이나 기간을 연장시키거나 소비세율 등을 한시적으로 인하하도록 함으로써 경기침체의 충격을 자동적으로 완화하는 제도를 말한다.

제22대 국회 조세정책 개선과제

Ⅲ. 경제·사회 여건 변화와 조세정책 과제

Ⅲ 경제·사회 여건 변화와 조세정책 과제

앞 장에서는 한국의 경제성장 과정에서 조세정책의 역할을 평가해 보았다. 본 장에서는 경제·사회 여건 변화를 살펴봄으로써 향후 조세정책 방향을 설정하는 데 시사점을 얻고자 한다. 현재 한국에서 대내적으로 진행되고 있는 환경변화로는 저출산·고령화 등 인구구조의 변화, 잠재성장률의 하락, 재분배에 대한 정책수요 증가, 중장기적 재정건전성에 대한 위험 증가 등을 들 수 있다. 그리고 전 세계적으로 목격되는 환경변화는 기술경쟁 심화, 탄소중립을 위한 국제사회의 압력 증가 등이다.

이러한 대내외 환경변화에 대응하여 본고는 조세정책 개선과제의 기본방향을 (1) 지속적인 경세성장을 지원, (2) 적정한 조세부담률의 확보, (3) 미래사회 대비한 조세체계 구축, (4) 사회통합의 제고로 설정하였다.

1. 대내외 여건 변화와 조세정책 기본방향

가. 경제·사회 여건 변화

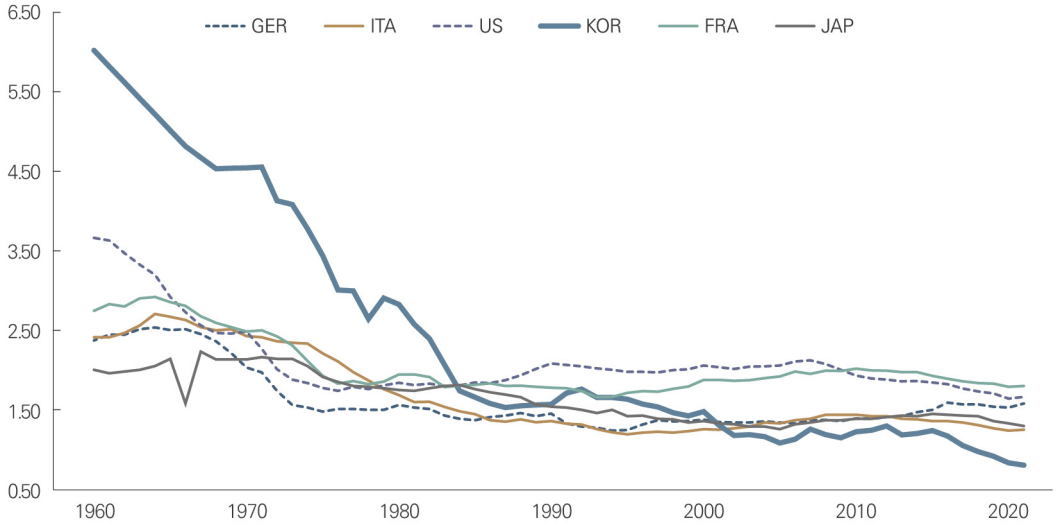
우리 경제는 선진국 경제로 진입하는 문턱에 있으나 지속적인 성장률 둔화로 소득수준은 선진국 수준의 70%에서 정체되어 있다. 이러한 가운데 급격한 저출산과 고령화의 급진전으로 인한 복지지출 소요 증가 등 사회적 부담이 증가하고 전반적인 경제 활력이 저하되고 있다. 1970년대 초반에 누진적인 소득과세, 부가가치세, 법인세 등 주요 세목을 중심으로 확립된 근대적인 조세 시스템은 우리 경제의 성장과 함께 자동적으로 세수 규모를 증대시킴으로써 실패 가능성이 낮은 조세정책을 가능케 했다. 그러나 성장잠재력이 둔화되고 복지수요가 커지면서 조세정책은 보다 복잡한 상황에 직면해 있다. 적정한 재정수입의 확보, 경제성장에 대한 고려, 국민의 납세 저항을 감안한 합리적인 조세정책에 대한 고민이 필요한 시점이다.

(1) 저출산·고령화

저출산에 따른 고령화의 급진전으로 연금지급액 급등 등 사회적 부담이 증가하고 경제 활력이 저하되고 있다. 우리나라는 다음 그림과 같이 매우 급격한 저출산 상황에 직면하고 있다. 1960년대의 경우 우리나라의 합계출산율은 약 6.0명 수준으로 비교 대상 국가보다 월등히 높은 수준에 해당하였으나, 2002년 이후 2022년까지 21년간 1.3명 미만의 초저출산 기조가 지속되고 있다.

[그림 23] 국가별 합계 출산율 추이

(단위: 명)

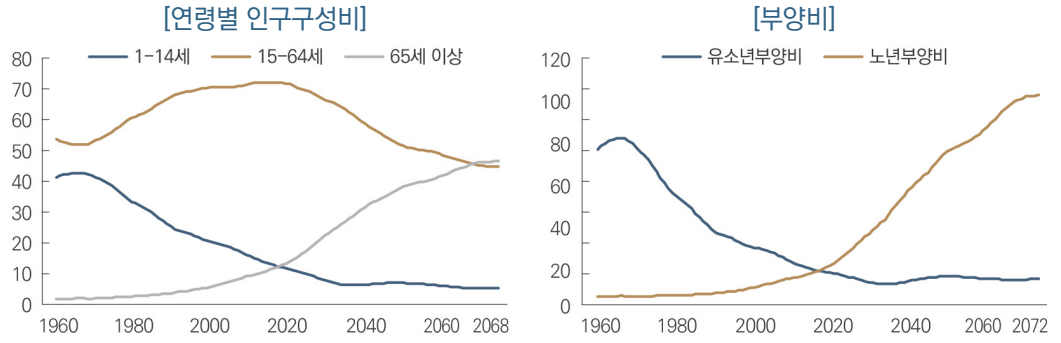


자료: 세계은행 DATABANK 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

고령화와 저출산이 지속됨에 따라 인구구조의 변화는 불가피할 것이다. 우리나라의 경우 노령화지수(고령인구/유소년인구×100)는 2007년 기준 105.1로 100을 상회하였다. 15세~64세 생산가능인구는 감소하는 한편 65세 이상 노년층 인구 비중이 증가하면서 노년부양비(고령인구/생산연령인구×100)는 2020년 20%대를 넘어서며 초고령사회에 진입하였다. 이후 2030년 40%대로 2배 가량 증가한 후 2072년에는 100%를 초과할 것으로 전망되는 등 전세계에서 고령화 진행 속도가 가장 빠른 국가에 해당한다.

[그림 24] 우리나라 연령별 인구구성비 및 부양비 추이

(단위: %)



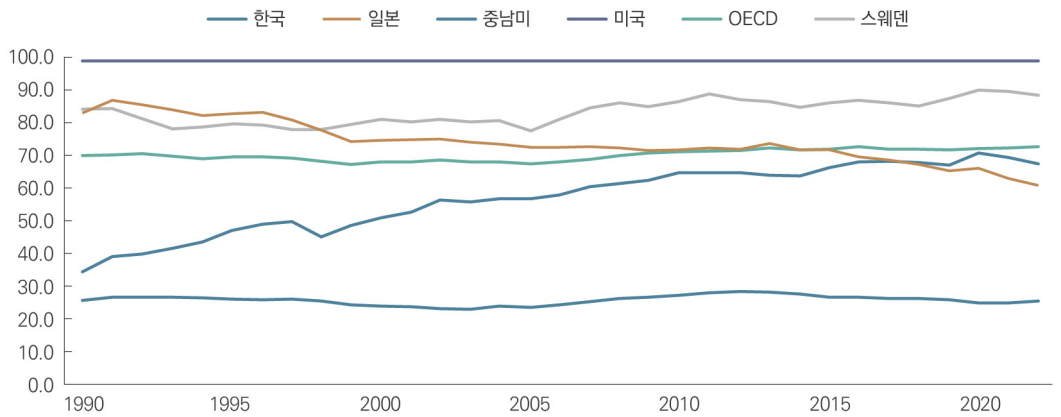
주: 중위 추계(출산율-중위 / 기대수명-중위 / 국제순이동-중위) 기준
자료: 통계청 장래인구추계(2023.12.) 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

(2) 잠재성장률의 하락

우리 경제는 선진국 경제로 진입하는 문턱에 있으나 향후 인구 고령화 추세 및 국제정세 불안 등 잠재성장률 둔화에 대응하기 위해서는 지속적인 성장이 요구되는 상황이다. 우리나라의 소득 수준을 다음 그림과 같이 1인당 구매력평가(Purchasing Power Parity:PPP) 기준으로 살펴보면 1인당 GDP가 빠르게 증가하면서 2018년부터 OECD 평균 수준에 근접한 것으로 나타난다. 다만 여전히 미국의 70% 수준에서 정체된 상황으로 코로나19 팬데믹을 겪으며 OECD 평균과의 격차는 확대되는 모습이다.

[그림 25] 국가별 1인당 구매력평가(PPP) 기준 GDP 비교

(단위: %, 미국=100)



자료: 세계은행 DATABANK 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라의 급격한 고령화와 초저출산 현상은 생산가능인구의 감소, 자본축적의 둔화, 노동 생산성의 정체 등을 야기함에 따라 잠재성장률 하락 압력은 커질 것으로 예상된다. 향후 출산율의 흐름에 따라 추세적인 성장률의 변화를 중첩세대모형으로 시산한 연구결과[15]에 따르면 저출산·고령화에 효과적인 정책대응이 없을 경우 2050년대에는 0% 이하의 성장세를 보일 확률이 68%로 전망되었다. 이러한 기조를 반영하듯 OECD(2023)는 2024년 한국의 잠재성장률을 전년 1.9% 대비 0.2%p가 감소한 1.7%로 전망하였는데 이는 미국 잠재성장률 전망치(2024년 1.9%) 보다 낮은 수준에 해당한다.

경제성장률과 잠재성장률이 낮아지는 저성장기에는 과거 압축적으로 경제가 성장한 시기에 형성되었던 조세제도와 조세정책 관점을 재검토할 필요가 있다. 잠재성장률 하락기에는 과거와 같이 경제성장에 비례하여 국세수입이 함께 증가하는 고도성장기의 조세 부양성을 기대하기 어렵기 때문에 효율적인 세입확보 방안을 모색해야 할 시점이다.

(3) 재분배정책에 대한 요구 증가

최근 소득불균형이 심화되고 있는지 아닌지에 대해서는 견해가 일치하지 않지만, 정부가 사회통합의 유지 및 강화를 위한 소득과 부의 재분배를 위한 보다 적극적이고 전략적인 역할을 수행해야한다는 요구가 커지고 있다는 점은 분명해 보인다. 지식기반경제의 도래 등 국제적 추세에 더하여 한국에서는 중소기업 및 서비스업 부분의 생산성 정체로 인해 양질의 고용을 창출하지 못하고 있는 것이 소득분배를 악화시키는 요인으로 지목된다(고영선, 2008). 이러한 구조적인 문제들로 인해 지금은 과거와 같이 경제성장이 소득분배의 문제까지도 해결해 주기를 기대하기 어려운 상황이다. 따라서 정부는 재분배를 위한 보다 전략적인 접근방법을 모색해야 할 것으로 판단된다.

조세정책 측면에서도 소득재분배 기능을 강화하고 포용적이고 지속가능한 성장을 촉진하는 도구로서 조세의 역할에 대한 수요가 높아지고 있다. 기술혁신 등 환경변화가 초래하는 지대(rent)에 대한 과세의 당위성이 높아지고 있는 사례 등이 그것이다. 다만, 조세를 활용한 구체적인 정책수단에 있어서는 다양한 견해가 존재한다. 먼저 소득분배 개선을 위해 부유세를 도입[16]하거나 소득세 누진구조를 보다 강화해야 한다는 진보적인 주장이

15) "초저출산 및 초고령사회: 극단적 인구구조의 원인, 영향, 대책", 황인도 외, 한국은행, 2024.1.2
16) 구체적인 예로 "2022 World Inequality Report"에서는 전세계 백만장자 62,165,160명을 대상으로 유효세율 1%의 글

존재한다. 반면 조세가 경제성장에 미치는 부정적 영향을 감안할 때 경제적 효율성의 관점에서 소득세나 자본이득세와 비교해서 상대적으로 왜곡이 적은 소비세를 대안으로 활용해야 한다는 견해도 존재한다. 변화된 새로운 환경에 대응하여 노동소득과 자본소득에 대한 과세형평성을 제고하는 한편 효율과 형평 사이에 보다 균형잡힌 형태의 조세정책으로의 변화가 필요한 시점이다.

(4) 중장기적 재정건전성에 대한 위험 증가

인구구조 변화는 잠재성장률의 하락을 야기할 뿐 아니라 잠재적인 정부부담(공기업 부채, 공적연금 책임준비금 부족액)의 증가로 이어질 수밖에 없다. 잠재성장률 둔화에 따른 세입여건 약화에 대응하여 재정지출의 증가속도 제어 없이는 재정의 지속가능성을 담보할 수 없다. 또한 급격한 고령화와 저출산이 지속되는 상황 하에서 현재와 같은 공적연금 제도가 유지될 경우 연금재정의 지속가능성은 매우 취약한 상태가 불가피할 것이다. 따라서 연금재정 악화로 인한 장기적 재정건전성 악화 가능성 및 이에 대한 대응방안에 대한 논의가 필요하다.

이와 함께 코로나19 팬데믹 이후 우리나라뿐만 아니라 대부분의 국가에서 거시경제 안전기반이 과거에 비해 취약해지고 있다. 가장 심각한 위협요인은 성장이 크게 둔화된 가운데 부채비율이 글로벌 금융위기와 팬데믹을 거치면서 크게 높아졌다는 점이다. 또한 신흥국을 중심으로 부채 상환 여력이 취약해지고 이로 인한 자금 이탈 가능성이 점증하면서 국제금융시장의 불안요소도 상존하는 상황이다. 이러한 대외경제 충격에 대응하고 거시경제 안정을 유지하기 위해서는 사전적인 대비가 필요한 시점이다. 무엇보다 국가 재정여력을 강화하는 것이 중요한데 정부 재정지출을 구조화하고 재정 여력을 확충하기 위한 세입기반 확대 등의 방안을 모색할 필요가 있다.

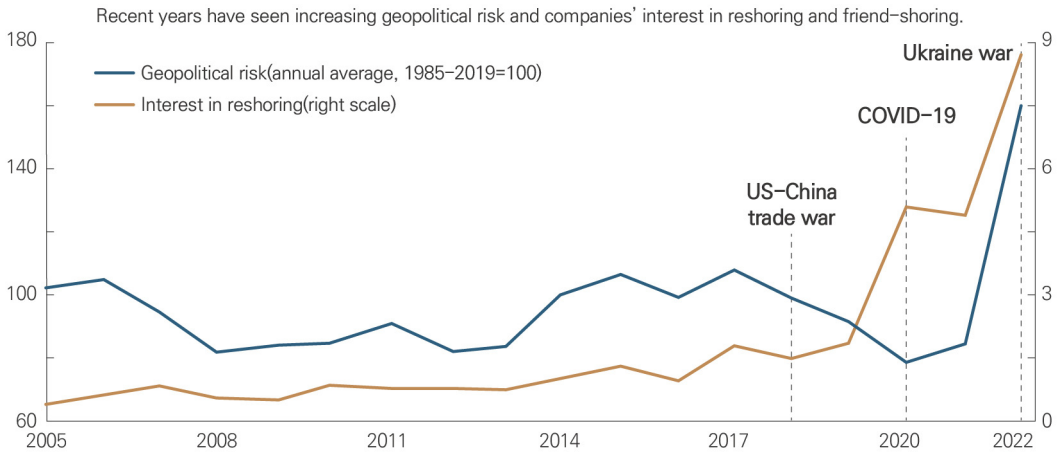
로벌 부유세(global wealth tax)를 부과할 경우 전세계 소득의 1.6%의 세입을 확보할 수 있고, 동 재원을 교육, 건강 및 생태분야에 투자할 수 있다고 밝히고 있다.(출처: https://wir2022.wid.world/executive-summary/)

(5) 국가간 기술경쟁 심화

글로벌 금융위기 이후 세계화의 둔화(slowbalization)가 시작됐고 코로나 팬데믹과 미·중 무역분쟁이 심화되면서 자유로운 자본과 상품의 이동에 제동이 걸리기 시작했다. 자국 산업을 지원하기 위한 보조금 지급 및 관세 등 무역제한 조치 등 각국의 산업정책의 빈도와 강도가 점차 커지고 있다. 이러한 가운데 지정학적 갈등이 투자와 대외거래에 영향을 미치고 있다. IMF(2024)는 지정학적 갈등이 커지면서 외국인 직접투자(FDI)가 지리적 인접성보다 지정학적 근접성을 기준으로 재편되고 있다고 분석했다. 주변국 또는 본국으로 생산거점 등을 이동하는 逆세계화 흐름이 강화되고 있다(아래 그림 참조).

또한 최근 국가의 기술경쟁력이 국가의 경제안보로 직결되면서 국가 간 기술패권 경쟁이 갈수록 치열해지고 있다. 각국은 컴퓨터 칩, 전기 자동차, 인공지능 등 이른바 '전략산업'에서 세계우위를 선점하기 위해 대규모 재정지원 등 다각적인 노력을 경주하고 있다. 미국, 인도, EU 등은 보조금 및 수입제한 조치 등을 통해 전략산업의 자국 내 생산을 장려하고 해외기업을 유치하기 위해 힘쓰고 있다. 한국은 수출·투자 중심의 국가성장방식을 채택하고 있으며, 글로벌 공급망에 긴밀하게 편입되어 국제적 환경변화에 대한 영향이 클 수 있다. 국가전략기술의 경쟁력 확보를 위한 조세지원 강화 등 기업에 유리한 투자환경을 조성하기 위한 방안 마련이 무엇보다 중요한 시점이다.

[그림 26] 지정학적 위험 및 기업의 본국회귀(reshoring) 지표



자료: IMF, World Economic Outlook, "Geoeconomic Fragmentation and Foreign Direct Investment", April 2023

(6) 지구온난화

지구온난화 등 기후변화에 대한 국제협약 등이 강화됨에 따라 환경이 경제·산업에 미치는 영향도 증가하고 있다. 2018년 IPCC[17]에서 발표한 지구온난화 특별보고서가 촉발한 지구온난화 이슈[18]는 선진국과 개발도상국이 모두 참여하는 파리협정(Paris Agreement)[19]으로 발전하였고, 2020년에는 우리나라를 포함하여 전세계적으로 많은 국가들이 참여한 탄소중립 선언으로 이어졌다.

특히 제조업 기반의 경제성장을 이룩한 우리나라의 경우 구조적으로 온실가스 배출량이 큰 국가이기 때문에 경제정책에 있어 환경정책의 중요도가 매우 높다. 이러한 특징을 감안할 때 재정운용방식에 있어서도 환경 변화를 반영할 필요성이 존재한다. 국가정책에 있어 조세정책과 환경정책을 연계한 녹색조세개혁[20](GTBR: green tax and budget reform)에 대한 준비가 이루어져야 할 시점이 도래한 것이다. 다만 선진국과 신흥 경제국의 에너지 관련 탄소 배출량 중 97%는 파리협정에 따른 탈탄소화에 대응하는 수준으로 과세되지 못하고 있고, 배출량의 70%에 대해서는 세금이 전혀 부과되지 않는 것으로 나타난다.[21]

친환경 조세정책은 저탄소 대안을 선호하는 방향으로 투자 또는 소비되도록 조세 등을 통해 탄소가격을 책정하는 것이 대표적이다. 탄소세는 탄소배출량에 대해 직접적인 세금을 부과함으로써 탄소배출을 억제하는 동시에 세원을 확보하는 시도에 해당한다. 그러나 탄소세 등 조세 부과에 따른 산업경쟁력 약화, 일자리 감소 등의 문제가 수반될 수 있고, 조세 외에 배출권 거래제 및 전통적인 화석 연료에 대한 보조금 및 조세감면 조치 등 기존 정책수단이 병렬적으로 존재하는 점을 감안하여 탄소가격의 책정은 신중하고 균형있는 접근이 요구된다고 할 수 있다.

---

17) International Panel on Climate Change, 기후변화 관련 정부간 협의체

18) 동 보고서는 산업화 이전과 비교하여 지구의 평균기온이 2017년 기준 1℃ 상승하였고, 향후 2030~2052년에는 1.5℃ 상승할 것이라고 전망하였다.

19) 197개국이 참여한 합의체로 산업화 이전 대비 지구 평균온도 상승을 2℃ 아래(well below)로 유지하고, 향후 1.5℃ 이내로 제한하도록 노력한다는 온도목표에 합의하였다. 또한 각 당사국이 온실가스 감축목표(NDC)를 설정하도록 규정하고 5년 단위로 점검하도록 하였다.

20) 녹색조세개혁이란 환경오염은 줄이면서 근로자와 기업의 생산성 향상 및 에너지 효율성을 제고하고 기업에게는 환경친화적 기술개발에 대한 동기를 부여하는 조세 및 예산정책을 의미한다.

21) “Green budgeting and tax policy tools to support a green recovery”, OECD, 2020. pp.10~11.

나. 조세정책 기본방향

이상에서 살펴본 환경변화에 대응하여 조세정책 개선과제의 개선과제는 (1) 지속적인 경세성장 지원, (2) 적정한 조세부담률의 확보, (3) 미래사회 대비한 조세체계 구축, (4) 사회통합의 제고로 설정하였다.

(1) 지속적인 경제성장 지원

기술패권 경쟁이 심화되면서 자국 내로 기업을 유치하거나 투자를 확대하기 위한 국가 간 투자 유치경쟁이 갈수록 치열해지고 있다. 이러한 글로벌 기업환경변화 속에서 내수보다는 수출·투자중심의 성장방식을 취하고 있는 한국적 특성을 감안할 때 기업하기 좋은 정책환경을 보다 강화할 필요가 있다. 조세정책은 대내외 경제환경 변화에 대처하면서 저성장 시대에 진입한 우리 경제의 성장잠재력을 확충하기 위해 기업투자를 증대하기 위한 유인구조 개선, 혁신자원의 공급 등 경제성장을 지원할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

(2) 적정한 조세부담률의 확보

복지국가로의 이행이 진행되고 있는 가운데, 노인인구의 증가, 지정학적 위험 등으로 향후 재정수요 증가율은 높은 수준을 유지할 것으로 전망된다. 따라서 조세정책은 적정한 조세부담률의 확보를 통해 정부의 역할을 지원할 수 있는 재원조달 체계를 구축하는 데 초점을 맞출 필요가 있다.

(3) 미래사회 대비한 조세체계 구축

급격한 출산율 하락은 우리나라가 직면한 가장 심각한 도전과제 중의 하나이다. 저출산·고령사회에 대비하고 소득 및 재산의 재분배 및 세대 간 원활한 환류와 이전을 촉진할 수 있는 세제를 구축할 필요가 있다. 아울러 기후변화 문제가 심화되면서 국제적 탄소중립이 새로운 글로벌 의제로 자리매김하고 있다. 따라서 환경친화적인 조세제도로의 이행을 위한 노력도 지속되어야 한다.

(4) 사회통합의 제고

지식기반경제의 도래 등으로 소득분배가 악화되고 사회계층의 분화가 목격되고 있다. 이에 따라 포용적이고 지속가능한 성장을 촉진하는 도구로서 조세정책의 역할이 부각되고 있다. 이에 대응하여 조세정책은 사회통합의 유지·강화를 위한 보다 전략적인 방법을 모색할 필요가 있다.

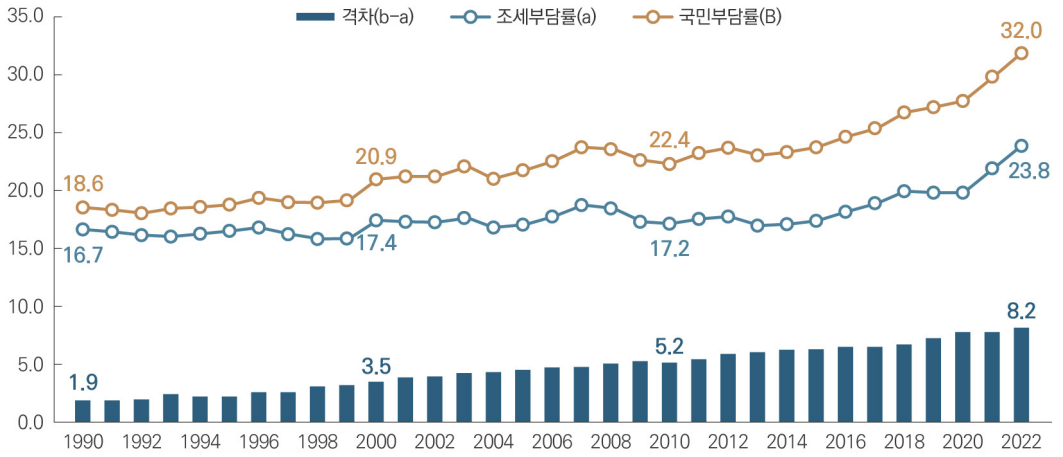
2. 적정 세입확보를 위한 세입구성의 합리화

가. 세입여건

한국의 조세부담률은 2022년 기준 23.8%로 OECD 평균인 25.2%에 비해 1.4%p낮은 수준이다. 조세에 사회보장기여금까지 포함한 국민부담률 역시 2022년 기준으로 32.0%로, OECD 평균인 34.0%에 비해 2%p 가량 낮은 수준이다. 그러나 우리나라의 조세(국민)부담률은 최근 빠르게 증가하여 선진국 수준을 빠르게 추격(catch-up)하고 있다. 한국의 조세(국민) 부담률은 1990년대 이후 지속적인 상승추세를 보이고, 있으며 이 가운데 사회보장기여금의 증가 속도가 가파르다.

[그림 27] 한국의 조세(국민)부담률 추이

(단위: GDP 대비 %, %p)



[표 16] 주요국의 조세(국민)부담률

(단위: GDP 대비 %, %p)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2022	증감 ('22-'80)
한국	16.6	15.4	16.7	16.5	17.4	17.1	17.2	17.4	20.0	23.8	7.2
	16.8	15.6	18.6	18.8	20.9	21.7	22.4	23.7	27.7	32.0	15.2
OECD 평균	23.2	24.1	24.0	23.6	24.6	24.3	22.9	24.1	24.4	25.2	2.0
	30.0	31.4	31.0	32.2	32.9	32.6	31.5	32.9	33.6	34.0	4.0
미국	20.0	18.5	19.3	19.9	21.6	19.7	17.3	20.0	19.4	21.6	1.6
	25.6	24.7	26.0	26.6	28.3	26.1	23.4	26.2	25.7	27.7	2.1
스웨덴	30.7	33.1	35.5	32.6	37.3	34.9	32.1	33.1	33.4	32.6	1.9
	43.1	44.1	48.8	45.1	50.0	47.3	42.9	42.6	42.4	41.3	-1.8

주: 1. 각 국가별 첫줄은 조세부담률, 둘째 줄은 국민부담률(조세부담률+사회보장기여금)
2. 한국의 경우 한국은행 2015 신계열 GDP 기준이며, 2022년 자료 미발표국은 2021년 수치를 인용하여 평균 계산
자료: OECD, Global Revenue Statistics Database를 토대로 국회예산정책처 작성

향후 재정수요 증가율은 높은 수준을 유지할 것으로 전망된다. 무엇보다 고령화의 진전으로 사회안전망의 확충 등을 위해 복지지출이 빠른 속도로 증가할 전망이다. 지정학적 위험의 증가로 국방비 지출 수요가 증가할 것으로 전망되는 가운데 기후변화에 대응하여 빠르게 탈탄소화하려면 친환경사업에 더 많은 공공지출이 소요될 것으로 예상된다. 이러한 요인들로 인하여 향후 재정수요 증가율은 높은 수준을 유지할 것으로 전망된다.

세입 측면에서는 증가하는 재정수요를 안정적으로 뒷받침하기는 쉽지 않은 여건이다. 무엇보다 인구의 빠른 고령화는 경제성장을 둔화시켜 재정수입의 감소로 이어질 가능성이 높다. 여기에 고령화 등에 따른 사회보험의 재정적자가 예상됨에 따라 사회보험료의 인상이 불가피하다. 이 경우 국민부담률의 지속적인 증가가 예상된다. 재정확보를 위해 기간 세목의 세율인상이 필요하나, 저성장 기조에서 국민부담 수준이 과도할 경우 민간경제 활력을 저하시켜 성장잠재력을 저해할 가능성도 배제하기 어렵다.

이러한 세입여건의 어려움에도 불구하고 재정 규모의 확대는 불가피한 측면이 있다. 한국의 복지지출 규모는 선진국에 비해 여전히 낮은 것으로 평가되고 있다. 한국의 GDP 대비 복지지출 규모는 2022년 기준으로 14.85%로 OECD 평균 21.1%에 비해 6.3%p 낮은 수준이다. 또한 국제적으로도 향후 '큰 정부로의 이행'이 진전될 것으로 인식되는데, 여기에는 상황적 요인, 비용적 요인, 정치적 요인이 작용하고 있다. 먼저 상황적 요인으로는 복지국가로의 이행이 진전되는 가운데 국제적으로 지정학적 위험이 증가하는 등 세계정

세의 불확실성이 확대되고 있다. 러시아의 우크라이나 침공과 대만을 둘러싼 미국과 중국 사이의 긴장, 이스라엘-하마스 무력 충돌 등 지정학적 갈등이 고조되면서 국방비에 대한 수요가 증가하고 있다. 비용적 요인으로는 무엇보다 노인인구의 빠른 증가를 들 수 있다. 노인인구의 증가는 의료비, 연금급여비 등 사회보장비의 상승을 초래한다. 이코노미스트는 고령화에 따른 의료비 및 연금지급액 증가규모가 선진국의 경우 2030년말까지 GDP의 3%에 달할 것으로 전망했다.

노인인구의 증가와 함께 정부가 제공하는 핵심 가치재인 교육비, 의료비의 가격상승이 예상된다. 정치적 요인으로는 정부의 적극적 역할에 대한 국민적 요구가 커짐에 따라 재정지출 증가에 대한 정치적 수요와 영향력이 점차 확대되고 있다. 이처럼 정부의 적극적 역할에 대한 요구가 증가함에 따라 논의의 초점은 재정의 크기가 아니라 성장과 포용을 위한 바람직한 재원조달의 형태와 기능에 맞춰질 필요가 있다. 단기적으로는 세율인상이나 세목신설이 어려우므로 비과세·감면의 축소 및 신규 감면 억제, 고소득 자영업자 등에 대한 소득파악률 제고를 통해 세입기반의 확대에 초점을 맞출 필요가 있다. 중장기적으로는 경제성장으로 인한 자연 세수의 신장성을 확대시킬 수 있는 세원 구성의 합리화를 통해 적정 조세부담률을 확보할 필요가 있다.

나. 세원배분(tax-mix) 현황

다음 표는 1980~2021년 우리나라의 세수구성을 과세베이스별로 보여준다. 개인소득세의 경우 1980년대 GDP 대비 2%에 미치지 못하던 것이 1990년대 이후 3%대로 증가한 후 2010년까지 정체되어 있었으나 최근 10년 사이에 6%대로 크게 증가한 것을 알 수 있다. 총조세 대비 비중을 기준으로 보더라도 1980년 11.5%에서 20.4%로 약 2배 가까이 증가했다. 법인세의 GDP 대비 비중 추이는 꾸준히 증가해왔으며 특히 2000년대 이후 그 이전의 2%대에서 3%대로 한 단계 증가했다.

소비과세의 경우 GDP에서 차지하는 비중과 총조세에서 차지하는 비중이 모두 감소함을 알 수 있다. 이러한 변화는 간접세 비중이 높은 세수 구조에서 점차 직접세의 비중이 높은 구조로 변화해왔음을 보여준다. 1980년과 2021년 사이의 변화를 보면, GDP 대비 소비과세 비중은 8%에서 6.5%로 감소하였으며, 총조세 대비로는 47.5%에서 21.7%로 감소했다. 소비과세의 유형별로 구분해 보면, 부가가치세의 경우 GDP 대비 비중은 소폭 증가하였으나 소득과세의 상대적 증가로 총조세 대비 비중은 감소했다. 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 감소했다.

재산과세는 지난 40년 간 GDP 대비 비중 및 총조세 대비 비중이 모두 증가해 왔는데 특히 최근 10년간 크게 증가한 것을 알 수 있다. 1980년 GDP 대비 재산과세의 비중은 1.4%에 불과하였으나, 2000년대 2% 중반대로 상승한 이후 2021년 4.5%로 약 3배 증가했다. 같은 기간 총조세 대비 비중은 8%에서 15.1%로, 약 2배 가까이 높아진 것을 알 수 있다. 재산과세의 유형에 따른 비중 변화를 살펴보면, 보유세보다는 거래세의 증가가 더 높은 것을 알 수 있다.

[표 17] 우리나라의 세수 구성(tax mix) 추이

(단위: %)

	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	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
개인소득과세	1.9	3.7	3.1	3.2	6.1	11.5	20.0	14.6	14.2	20.4
법인소득과세	2.2	2.4	3.0	3.1	3.8	12.8	12.8	14.2	13.8	12.8
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
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	8.9	8.6	7.3	10.0
- 보유세	0.5	0.5	0.8	0.9	1.5	3.1	2.9	3.7	4.1	5.1
관세	2.6	1.8	0.9	0.8	0.4	15.2	9.9	4.4	3.7	1.4
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

우리나라 세수 구성에서 특징적인 점 한 가지는 대부분의 과세베이스에 부가세(surtax)가 부과되고 있으며, 그 비중 또한 작지 않다는 점이다. 2021년 기준으로 부가세(surtax) 합계가 GDP에서 차지하는 비중은 1.6%, 총조세 대비 비중은 5.4%이다. 이를 1990년 수치(GDP 대비, 총조세 대비 비중은 각각 2.3%, 12.2%)와 비교할 경우 많이 하락했다고 볼

수 있지만, 여전히 작지 않은 수준임을 알 수 있다.[22)]

엄밀한 의미의 조세부담은 아니지만 연금기여금·사회보험료 등 강제저축에 해당하는 사회보장기여금의 증가 속도는 더욱 가파르다. 1980년대 GDP 대비 0.2% 수준에서 2021년 7.8%로 39배 가까이 증가했으며, 총조세에서 차지하는 비중도 동 기간 1.1%에서 26.2%로 크게 증가했다. 이는 사회보장제도의 확대 등 제도적 요인과 노인인구의 증가 등 인구구조 변화가 함께 작용한 결과이다.

다음 표는 한국의 조세구조를 OECD 국가와 비교한 것이다. 이에 따르면 우리나라의 조세부담률 수준이나 조세구조는 선진국과 비슷한 방향으로 변화해 오고 있지만 여전히 한국만의 특성을 지니고 있음을 알 수 있다. 2020년 기준, 한국에서 개인소득세 및 사회보장세가 전체 세수에서 차지하는 비중은 46.8%로 OECD 국가 평균인 50.7%에 근접해 가고 있다.

그러나 여전히 개인소득세 비중은 OECD 평균에 비해 낮고 법인과세의 비중은 상대적으로 높은 특징을 보인다. 2020년 한국의 총조세 대비 개인소득세 비중은 18.8%로, OECD 평균인 24.1%보다 낮다. 반면, 총조세 대비 법인소득세 비중은 12.1%로 OECD 평균인 9.0%보다 높다. 부가가치세의 경우에도 OECD 평균에 비해 세수 비중이 낮은 편이다. 한국의 부가가치세 비중은 15.1%로, OECD 평균의 20.2%에 비해 5%p 낮은 수준이다. 부가가치세 세수 비중이 낮은 이유로는 선진국에 비해 부가가치세 세율이 낮다는 점을 들 수 있다. 2022년 OECD 국가의 부가가치세율 평균은 19.2%로 한국의 10%와 비교하면 약 2배 가량 높다. 한편 재산과세의 비중은 상대적으로 높은 편이다. 한국의 재산과세 비중은 14.2%로, OECD 평균인 5.7% 대비 약 2.5배 가량 높고 일본(8.1%)은 물론, 미국(12.4%)에 비해서도 높은 편이다.

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

[표 18] OECD 국가 조세구조(2020년)

(단위: 총조세 대비 %)

국가	개인소득 과세	법인소득 과세	사회보장 기여금	재산과세	일반 소비세	기타 소비과세	기타과세
호주	40.1	18.8	0.0	10.1	12.4	14.1	4.5
오스트리아	22.2	5.1	36.8	1.4	17.6	9.5	7.5
벨기에	27.8	7.7	32.0	8.0	15.0	9.4	0.0
캐나다	36.9	11.8	14.3	12.0	13.2	8.3	3.5
칠레	10.2	24.3	8.0	5.3	41.1	13.7	-2.7
콜롬비아	7.7	23.0	9.9	9.7	28.7	12.7	8.2
코스타리카	6.8	8.4	36.1	2.0	19.7	13.6	13.4
체코	13.4	9.4	45.5	0.6	21.3	9.8	0.0
덴마크	54.2	6.1	0.1	4.2	20.8	9.9	4.8
에스토니아	18.1	4.9	36.5	0.6	26.7	13.2	0.0
핀란드	30.0	5.1	27.4	3.6	22.1	11.7	0.1
프랑스	21.0	5.1	32.7	8.7	15.4	11.7	5.3
독일	27.0	4.3	39.7	3.3	17.2	8.5	0.0
그리스	16.3	3.1	33.2	7.8	20.1	18.4	1.0
헝가리	14.6	3.6	30.8	2.9	27.1	18.1	3.0
아이슬란드	43.1	6.1	8.3	6.2	22.0	9.6	4.6
아일랜드	32.9	16.1	16.6	5.0	17.2	11.1	1.0
이스라엘	21.9	9.2	17.4	10.3	23.9	11.5	5.9
이탈리아	26.8	4.8	31.8	5.7	14.1	12.8	3.9
일본	18.7	11.7	40.4	8.1	14.9	6.0	0.3
한국	18.8	12.1	28.0	14.2	15.1	9.3	2.4
라트비아	19.3	2.3	31.4	3.0	27.5	16.5	0.0
리투아니아	23.0	5.1	33.2	1.0	25.6	12.1	0.0
룩셈부르크	25.5	12.5	29.2	10.0	14.9	7.9	0.1
멕시코	21.0	20.1	13.9	1.9	23.8	13.4	5.9
네덜란드	22.9	7.8	34.1	4.3	18.5	11.9	0.5
뉴질랜드	38.5	15.4	0.0	5.5	30.6	7.4	2.6
노르웨이	29.4	6.2	28.9	3.4	23.6	8.5	0.2
폴란드	14.8	6.4	37.9	3.6	22.4	13.8	1.0
포르투갈	19.9	7.9	29.6	4.2	23.8	13.7	1.0
슬로바키아	10.8	8.6	43.9	1.4	21.0	13.5	0.7
슬로베니아	14.1	5.2	45.2	1.7	20.2	13.5	0.1
스페인	23.7	5.3	37.4	6.7	17.1	9.6	0.0
스웨덴	28.8	7.0	21.4	2.2	21.6	6.9	12.1
스위스	32.1	11.0	25.2	8.1	11.3	8.7	3.7
튀르키예	13.2	8.7	29.7	4.4	19.2	23.8	1.0
영국	28.6	7.3	21.0	11.6	20.2	11.0	0.4
미국	40.6	4.9	24.8	12.4	0.0	17.2	0.1
평균	24.1	9.0	26.6	5.7	20.2	11.9	2.5

주: 1. 기타 소비과세는 5000(Taxes on goods and services) 항목에서 5111 부가가치세를 제외한 금액
2. 기타는 1300(소득세/법인세가 아닌 소득세), 3000(payroll tax), 6000(Other taxes) 포함
자료: OECD Revenue Statistics

다. 복지국가 유형별 세원배분 차이

(1) 복지국가 유형별 재원조달 체계 비교

재원조달 체계는 복지국가의 유형별로 차이가 있을 수 있다. Esping Andersen(2005)은 사회모형(social model)을 북유럽형, 대륙형, 앵글로색슨형, 남유럽형까지 총 4개의 유형으로 분류하였다. 본 절에서는 사회모형의 유형별로 재원조달 체계가 어떤 특징을 갖는지 살펴본다.

먼저 북유럽형(스웨덴, 핀란드, 네덜란드)은 가장 높은 수준의 사회보장, 모든 국민에 대한 보편적인 복지혜택을 특징으로 한다. 공적부조·사회보험·사회서비스가 균형있게 자리잡은 형태이다. 사회보장수준이 높은 만큼 국민부담률도 높은 수준이다. 북유럽형의 높은 조세부담은 소득세·사회보장기여금·소비세가 분담하고 있는데 이 가운데 소비세가 차지하는 비중이 상대적으로 높은 편이다.

다음으로 대륙형(오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일)은 근로자 중심의 복지모형으로, 사회보험에 기반한 非근로급여(실업급여, 질병급여, 장애연금) 및 연금급여에 크게 의존하는 복지형태이다. 대륙형의 국민부담률 수준도 평균 42.4%(2018~2022년 평균)로 높은 수준이며, 이 가운데 사회보장기여금의 비중이 가장 높다.

앵글로색슨형(영국, 아일랜드, 미국)은 복지모형으로 보기 어려울 정도로 사회서비스 제도가 발전되어 있지 못하고, 사회보험도 정부가 아닌 기업을 기반으로 운영되고 있다. 정부는 의료와 기초생활에 대한 최후의 안전망인 공적부조를 제공하는 데 초점이 맞추어져 있다. 앵글로색슨형의 국민부담률 수준은 다른 유형에 비해 낮으며, 개인소득세에 가장 크게 의존하고 있다.

마지막으로 남유럽형(그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인)은 복지정책은 연금혜택에 집중되어 있다. 남유럽형의 국민부담률 수준은 북유럽형과 앵글로색슨형의 중간 정도이고, 조세구조에서 소비세가 차지하는 비중이 가장 높고, 사회보장기여금의 비중이 다음으로 높은 비중을 차지하고 있다.

요약하면 복지국가 유형별로 국민부담의 수준과 구성요소들 간에는 차이가 존재한다. 정부가 제공하는 사회보장 수준이 높은 북유럽형과 대륙형의 국민부담 수준은 40%를 넘어, 최소한의 안전망에 해당하는 공적부조 중심으로 운영되는 앵글로색슨형의 26.9%보다 월등히 높다. 전체 재원 가운데 조세 비중과 사회보장기여금의 상대적 비중도 복지국가 모형에 따라 다르다. 예를 들어, 사회보험에 기반한 대륙형 모형 내 국가들은 사회보장

기여금에 대한 의존도가 높다. 반면 공적부조에 초점을 맞추고 있는 앵글로색슨형은 사회보장기여금보다는 조세에 대한 상대적 의존도가 높았다. 조세 가운데 소득세와 소비세의 상대적 비중에 대해서는 조세부담률이 높은 국가들(북유럽형, 남유럽형)에서 전체 조세에서 소비세에 대한 의존도가 높은 것으로 평가된다. 이처럼 국민부담이 전반적으로 높은 국가들에서는 높은 부담을 노동에 의존할 경우 근로의욕 등 경제성장에 미치는 부작용 때문에 높은 조세부담을 소비와 노동이 분담하고 있는 것으로 해석된다.

[표 19] 복지국가 유형별 조세구조(2018~2022년 평균)

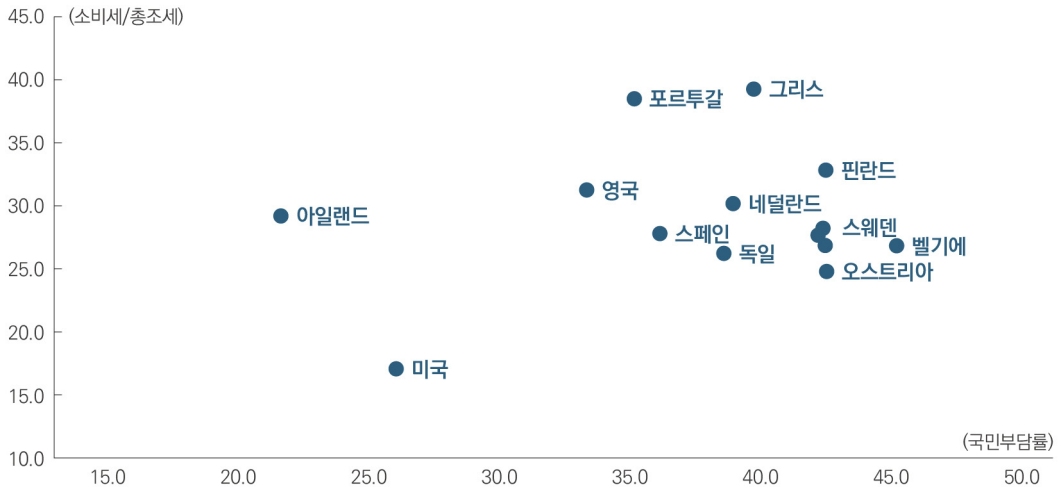
(단위: %)

유형	국가	국민 부담률	소득세		사회보장기여금		소비세	
			총조세 대비	GDP 대비	총조세 대비	GDP 대비	총조세 대비	GDP 대비
북유럽형	스웨덴	42.6	28.8	12.3	21.3	9.1	28.4	12.1
	핀란드	42.5	29.5	12.6	27.8	11.8	33.1	14.1
	네덜란드	39.0	21.7	8.5	34.1	13.3	30.4	11.9
	소계	41.4	26.7	11.1	27.7	11.4	30.6	12.7
대륙형	독일	38.7	27.1	10.5	38.0	14.7	26.5	10.3
	프랑스	45.5	21.0	9.5	33.2	15.1	27.0	12.3
	오스트리아	42.7	22.3	9.5	35.2	13.2	27.2	11.6
	벨기에	42.7	27.2	11.6	30.9	4.7	24.9	10.6
	소계	42.4	24.4	10.3	34.3	11.9	26.4	11.2
앵글로 색슨형	영국	33.5	28.2	9.5	19.9	6.7	31.7	10.6
	미국[1)]	26.0	42.0	10.9	23.6	6.1	17.0	4.4
	아일랜드	21.1	32.0	6.7	16.1	3.4	29.1	6.1
	소계	26.9	34.1	9.1	19.9	5.4	25.9	7.1
남유럽형	이탈리아	42.4	25.9	11.0	31.2	13.2	27.9	11.8
	그리스	39.7	15.7	6.2	31.2	12.4	39.9	15.9
	포르투갈	35.2	19.2	6.8	28.5	10.0	39.1	13.7
	스페인	36.3	23.1	8.4	35.2	12.8	28.1	10.2
	소계	38.4	21.0	8.1	31.5	12.1	33.7	12.9

주: 1) 미국은 Sapir(2005)가 구분한 유럽의 사회복지모형에 포함되지 않는 국가이나, 본 분석에서는 추가함
자료: OECD Taxation Data

[그림 28] 국민부담률과 소비세 의존도

(단위: %)



라. 합리적 세원배분 방향

본고는 세원조정의 목표를 경제에 미칠 비효율을 최소화하면서 적정 세수확보와 소득재분배 기능을 제고하는 데 초점을 맞추어 세원조정 방향을 제시하기로 한다. 경제성장이 핵심과제였던 과거에는 사회간접자본이 투자활성화, 교육 등에 재원우선 순위가 높았으나 앞으로는 복지수요를 감당하는 것이 핵심 목표이므로, 우리가 지향하는 복지모형에 따라 조세와 사회보장기여금 간의 적정한 분배가 필요해 보인다.

복지국가 유형에 따른 재원조달 체계를 살펴보면 재원을 조세로 조달하는지 사회보장기여금으로 조달하는지는 복지국가 모형에 따라 다르다. 사회보험에 기반한 비근로 급여와 연금급여 지출이 높은 대륙형 모형은 사회보장기여금에 대한 의존도가 높지만 공적 부조에 초점을 맞추고 있는 앵글로색슨형은 사회보장기여금보다는 소득과세에 기반한 조세에 대한 의존도가 더 높다.

우리나라는 1970~1980년대 주요 사회보험을 도입하고, 2000년대 초 공적부조제도를 마련하였으며, 2010년대 이후 순차적인 사회서비스제도 도입을 통해 복지제도를 순차적으로 마련해 가고 있다. 이러한 가운데 사회보장기여금이 빠른 속도로 증가하고 있으며 국민연금 등 공적연금의 중장기 재정건전성 확보방안에 대한 논의도 추가로 고려될 필요가 있다. 이를 위해 사회보험 자체의 제도개혁과 더불어 국가 재정건전성에 대한 선제적·안정적 관리가 무엇보다 선제적으로 이루어져야 할 것이다.

이와 함께 조세부담률의 인상을 고려할 경우 소비세에 대한 의존도를 높여 노동과 소비 간의 분담체제를 마련할 필요가 있다. 최근 사회보장기여금이 빠른 속도로 상승해, 우리나라 조세구조에서 사회보장기여금이 차지하는 비중이 높아졌다. 향후 공적연금 재정안정화를 위한 사회보험료의 추가 인상이 있을 경우 노동에 귀속되는 세부담이 과다해져 근로의욕 등 경제에 미칠 부작용이 커질 가능성이 있으며 지속가능한 세입 체계의 구축이란 측면에도 바람직하지 않다. 고령화의 급속한 진전으로 고령인구의 비중이 증가함에 따라 중장년층 근로세대의 상대적 비중은 줄어들 것으로 예상되기 때문이다. 복지국가로 이행하면서 노인세대에 대한 혜택(benefit)은 더 커지기 때문에 수익자 관점에서도 소비세체계로의 무게중심의 이동이 불가피해 보인다.

조세부문의 세원배분 방향에 대해서 살펴보면, 먼저 소득재분배 기능 강화를 위해 소득세 비중의 점진적 인상 또는 현 수준에서의 하락을 방지함으로써 적정 세수를 확보할 필요가 있다. 2020년 기준 총조세 대비 한국의 개인소득세 비중은 18.8%로, OECD 평균 24.1%에 비해 낮은 수준이다. 그러나 소득세 비중 확대를 위해 소득세율의 추가적인 인상은 현실적으로 용이하지 않은 측면이 있다. 현행 한국의 소득세 구조는 높은 최고세율 등 외형적으로 높은 누진구조로 설계되어 있는데다, 향후 국민연금제도가 성숙하고 고령인구가 증가함에 따라 사회보장부담이 늘어날 가능성이 크기 때문에 세율 인상이 중산층 이상의 계층에 과도한 부담으로 작용할 가능성이 있다. 이보다는 세입기반의 확대를 통해 적정 소득세 비중을 확보할 필요가 있다. 과세자 비율의 점진적 확대, 금융소득 등 자본이득에 대한 과세를 확대하는 방안을 고려할 필요가 있다.

다음으로 소비세원에 대한 세수의존도를 높임으로써 세입여력을 확보할 필요가 있다. 국제화, 기술진보가 가속화되는 환경변화 속에서 소비세원은 국제적 이동성이 낮고 경제왜곡 효과가 낮은 것으로 인식된다. 무엇보다 출산·고령화 심화로 노인인구의 비중이 증가하는 상황에서 지속가능한 복지재원 조달체계를 마련한다는 측면에서도 소비세로의 무게중심 이동이 불가피한 측면이 있다. 소비세 비중의 증가에 대한 기존 반대논의는 세부담의 역진성에 대한 우려이다. 그러나 소비과세가 노동과세를 대체하는 소득분배 효과를 가질 수 있다는 최근의 연구들이 주목받고 있다. 구체적으로 부가가치세의 효율성을 높이고, 탄소세 등 환경 관련 과세를 잠재적 세원확보 방안으로써 고려할 필요가 있다.

마지막으로 법인과세는 국가간 기술경쟁이 심화됨에 따라 경쟁국보다 유리한 조세환경을 제공하는 등 세제의 경쟁력 확보에 주력할 필요가 있다. 재산과세는 조세저항으로 인

해 소득세나 소비세를 대체하는 수준의 세수 효과를 기대하기 어렵다. 따라서 재원조달 측면보다는 인구구조변화에 대응하여 세대간 재원배분 및 소득재분배 관점에서 재산세 정책방향을 모색해야 할 것으로 보인다.

제22대 국회 조세정책 개선과제

Ⅳ. 세원별 조세정책 과제

Ⅳ 세원별 조세정책 과제

앞 장에서는 경제·사회 여건 변화를 살펴보고 향후 조세정책의 기본방향을 설정했다. 본고에서 제시한 조세정책의 기본방향은 경제성장 지원, 적정한 조세부담률의 확보, 미래사회에 대비하기 위한 조세체계 구축, 사회통합 지원 등이다. 이하에서는 전체적인 조세구조의 큰 틀에서 주요 세원별로 핵심과제를 선별해 분석하기로 한다.

1. 소득과세 분야

우리나라의 소득세는 최고세율 수준과 누진도가 국제적으로 높은 편이지만 선진국에 비해 세수 비중은 낮은 특징이 있다. 따라서 가급적 효율비용을 높이지 않으면서 세수 기반을 넓힐 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 아울러 소득재분배 기능에 대한 정책적 요구 또한 높아짐에 따라 외형적인 누진도를 낮추면서 실질적인 소득세의 재분배 기능을 보다 강화할 필요가 있다.

세부담의 형평성은 소득계층별 세부담의 적정한 분배를 의미하는 수직적 형평성과 동일한 소득수준에서 과세상 차별을 최소화하는 수평적 형평성으로 구분할 수 있다. 수직적 형평성 측면에서 정책적 기능의 강화는 사회적 통합을 제고하는 측면에서 물론 필요하나, 분배정책은 조세정책뿐만 아니라 재정지출 측면 양쪽에서 이뤄질 수 있는 점 등을 감안하면 누진세율 체계의 적정성을 검토할 필요가 있다.

다음에서는 소득세의 수평적 형평성의 관점에서 소득 세원별로 어떤 차이가 있는지 검토하고, 자본소득에 대한 과세합리화 방안을 모색한다. 마지막으로 저출생 심화와 함께 고령사회로의 급격한 이동이 발생하는 현 상황에 대응하기 위한 소득과세의 개선방안을 모색한다. 그리고 우리나라의 소득세제가 가구유형별로 어떤 차이가 있는지 검토하고, 육아부담을 줄이면서 가족친화적인 세제로 전환할 수 있는 방안을 모색한다.

가. 세입기반 확대를 통한 소득세 기능 강화

(1) 현황 및 문제점

(가) 소득세 세율 및 과표구간

앞서 조세정책의 변천과정에서 살펴본 바와 같이 소득세 최고세율은 1980년대에서 2010년대 초반까지 지속적으로 하락하였으며, 과표구간도 축소되어 왔다. 글로벌 금융위기 이후부터는 과거와 다른 흐름이 전개되는데, 개인소득세 최고세율은 2009년 35%에서 점차 증가하여 2022년 이후부터는 45%(부가세 포함 49.5%)까지 상승했다. 또한 그동안 단순화가 추진됐던 과세표준 구간은 최고세율 구간을 중심으로 세분화되기 시작해 2021년 이후 8단계로 세분화됐다.

[표 20] 우리나라 개인소득세율의 변화

(단위: %)

과세표준	2008	2009	2010~2011	2012~2013	2014~2016	2017	2018~2020	2021~2022	과세표준	2023
~1,200만 원	8	6	6	6	6	6	6	6	~1,400만 원	6
~4,600만 원	17	16	15	15	15	15	15	15	~5,000만 원	15
~8,800만 원	26	25	24	24	24	24	24	24	~8,800만 원	24
~1.5억 원	35	35	35	35	35	35	35	35	~1.5억 원	35
~3억 원					38	38	38	38	~3억 원	38
~5억 원				38			40	40	~5억 원	40
~10억 원						40	42	42	~10억 원	42
10억 원 초과								45	10억 원 초과	45

자료: 국가법령정보센터, 「소득세법」

한국의 소득세 세율구조를 외국과 비교해 보면 2022년 기준 한국의 소득세 명목최고세율은 45%로 OECD 평균(36.1%)보다 높은 편으로 OECD 회원국 중에서는 상위권에 해당한다. 우리나라의 소득세 최고세율(45%)이 적용되는 구간은 과세표준 10억원을 초과하는 구간인데, 이는 우리나라 1인당 GDP의 23.5배로 매우 높은 수준에 해당한다. 이 기준에 따르면 우리나라는 OECD 국가 중 콜롬비아 다음으로 가장 높은 수치이며, OECD 국가 평균인 6.2배와 비교하더라도 고소득층에 대한 누진도가 매우 높음을 알 수 있다.

[표 21] 소득과세 현황 국제 비교(2022년)

(단위: %, 배)

	최고세율	순위	최고세율 과표구간/GDP	소득세/GDP	소득세/총조세	평균 실효세율	순위
호주	45.0	5	2.0	11.5*	39.0*	23.0	2
오스트리아	55.0	1	20.2	9.6	22.3	6.4	27
벨기에	50.0	2	0.9	11.9	28.0	15.0	12
캐나다	33.0	13	3.1	12.3	36.9	16.0	10
칠레	40.0	8	16.2	2.5	10.5	0	33
콜롬비아	39.0	9	41.7	1.3	6.6	0	33
코스타리카	25.0	20	6.2	1.6	6.1	0	33
체코	23.0	22	2.9	3.1	9.2	-7.9	36
덴마크	27.1	18	1.2	23.5	56.1	31.9	1
에스토니아	20.0	23	-	6.3	19.2	12.8	15
핀란드	31.3	16	1.7	12.9	29.9	20.8	4
프랑스	45.0	5	4.3	10.0	21.6	9.5	18
독일	45.0	5	6.0	10.7	27.1	0.04	32
그리스	44.0	6	2.0	6.0*	15.2*	9.5	19
헝가리	15.0	24	-	4.2	12.6	7.4	25
아이슬란드	31.8	15	1.3	13.9	39.8	22.2	3
아일랜드	40.0	8	0.4	6.5	31.3	14.2	13
이스라엘	50.0	2	3.6	7.3	22.0	7.8	22
이탈리아	43.0	7	1.5	11.0	25.5	18.0	7
일본	45.0	5	9.0	6.4	18.9*	6.5	26
한국	45.0	5	23.5	6.6	20.5	4.8	30
라트비아	31.0	17	3.8	5.8	19.2	8.9	20
리투아니아	32.0	14	3.8	7.6	24.0	17.6	8
룩셈부르크	38.0	10	0.4	10.4	26.8	7.6	23
멕시코	35.0	12	17.5	3.7	22.1	9.9	17
네덜란드	49.5	3	1.3	8.2	21.6	16.0	11
뉴질랜드	39.0	9	2.4	14.0	41.5	20.1	5
노르웨이	26.1	19	2.0	8.0	18.0	19.4	6
폴란드	32.0	14	1.5	4.5	12.8	-3.1	35
포르투갈	48.0	4	3.3	7.1	19.4	7.5	24
슬로바키아	25.0	20	1.9	3.8	10.9	-3.0	34
슬로베니아	45.0	5	2.7	5.1	13.7	4.1	31
스페인	24.5	21	10.8	9.1	24.2	8.5	21
스웨덴	20.0	23	1.0	11.5	27.8	17.3	9
스위스	11.5	25	8.6	8.5	31.2	5.5	29
튀르키예	40.0	8	5.0	2.4	11.4	11.2	16
영국	45.0	5	4.0	10.2	28.8	13.8	14
미국	37.0	11	7.1	12.5	45.3	5.7	28
평균	36.1	-	6.2	8.2	23.5	10.1	-

주: 1. 평균 실효세율은 외벌이+2자녀 기준
2. 2022년 자료 미발표국(호주, 그리스, 일본)의 경우 2021년 값을 사용하고 * 표시함

자료: OECD, Tax Database, 국회예산정책처, 2024 대한민국 조세, 2024를 토대로 작성

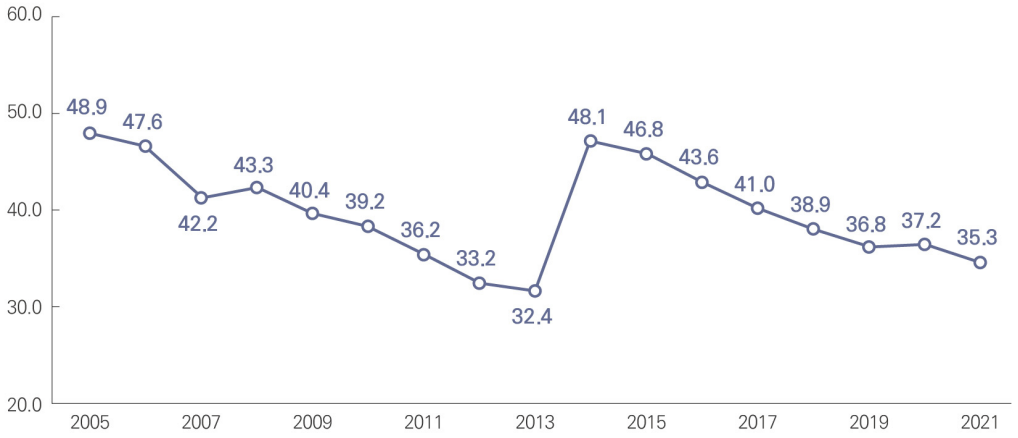
그러나 2022년 기준, GDP에서 소득세가 차지하는 비중은[23] 6.6%, 총조세에서 차지하는 비중은 20.5%로 높은 한계세율에 비해 소득세수 비중은 OECD 국가 중 하위권에 해당하는 낮은 수준이다. 소득세 실효세율 또한 낮은 수준으로 외벌이·2자녀인 가구를 기준으로 한 우리나라 소득세 평균 실효세율은 4.8%로 OECD 평균인 10.1% 대비 약 5.3%p 낮은 수준이다.

(나) 면세자 비중과 소득상위구간 세부담 집중도

앞서 본 바와 같이 높은 최고명목세율에도 불구하고 소득세 평균실효세율이 낮은 것은, 비과세 감면 등으로 세금이 감면되기 때문이다. 아래 그림은 근로소득세 면세자 비중을 보여주고 있다.

[그림 29] 근로소득세 면세자 비중

(단위: %)



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

이에 따르면 근로소득세 면세자 비중은 2000년대 중반 약 50% 수준이었으나, 이후 명목임금 상승에 따른 면제자 비율의 자연스러운 감소 및 소득공제 축소 등을 통해 2013년 32.4%까지 감소했다. 그러나 2014년 세법개정으로 면세자 비중은 다시 48%대로 상승했다.[24] 2014년 48.1%로 증가하였던 면세자 비중은 다시 이후 감소 추세이다. 그러나 한국

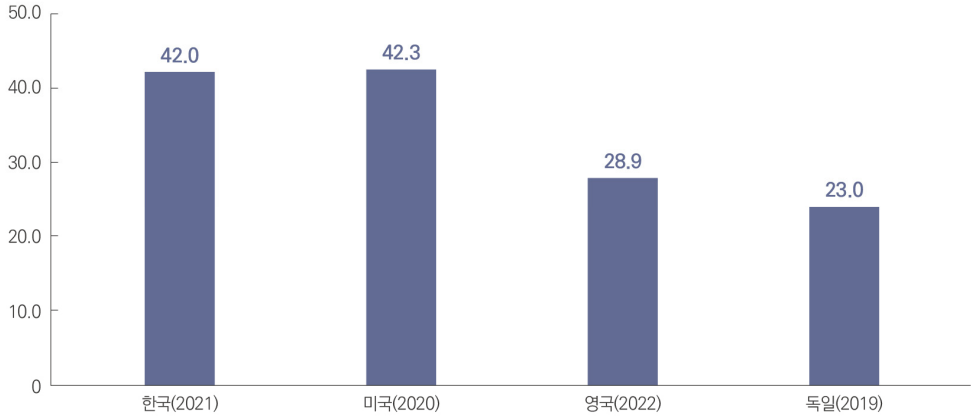
23) 여기서는 소득세에 부가되는 지방소득세가 포함된 것으로, OECD 통계의 '1100' 항목에 해당되는 소득세를 의미한다.
24) 2014년 일부 소득공제를 세액공제로 전환하는 세법개정을 추진하는 과정에서 중산층 이하의 세부담의 증가를 방지하는 위한 조치를 긴급히 추가했다. 과표 7천만원 이하 구간에 공제혜택을 확대했는데, 이는 중산층 이하의 세부담이 급격히 증가

의 면세자 비중은 선진국에 비해 높은 수준으로 평가된다. 예를 들어 미국의 면세자 비중은 31.5%(2019년), 일본은 15.1%(2020년), 호주는 15.5%(2018년) 수준으로 나타난다.

소득세 최고세율이 높고 면세자의 비중도 높다는 것은 소득세 세부담의 상위구간에 대한 집중도가 높다는 것을 의미한다. 2021년 기준 우리나라의 소득(근로소득과 종합소득을 통합한 통합소득 기준) 상위 1%가 부담하는 소득세수 비중은 42.0% 수준이다. 우리나라의 세부담의 상위계층 집중도는 다른 국가에 비해 높은 수준으로 평가된다. 해외 주요국의 소득세 상위 1%의 세부담 비중은 영국 28.9%(2022/23회계연도), 미국 42.3%(2020회계연도), 독일 23.0%(2019회계연도) 등이다.

[그림 30] 소득 상위 1% 세부담 집중도

(단위: %)



(다) 소득세 누진도와 소득재분배

이러한 과세 기반 축소는 부분적으로는 불평등 심화에 따른 당연한 결과일 수 있다. 전체 소득의 더 많은 부분이 소득 상위구간 소득자에게 귀속되고 소득세는 누진구조로 설정되어 있기때문에, 소득 상위구간의 세부담이 전체 소득세에서 차지하는 비중이 커지는 것은 자연스런 결과일 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때 소득세의 상위집중도가 높아지는 현상은 소득재분배 측면에서 바람직한 결과로 해석될 수 있다. 그러나 소득세의 소득재분배 기능과 소득세 누진도와의 관계에 대해서는 다양한 견해가 존재한다. 성명재(2011)는 일반적으로 세부담의 누진도가 증가할수록 소득재분배효과는 높아지나 일정 수준을 넘어서

하는 것을 방지하고자 한 조치였으나, 결과적으로 면세자 비중 증가로 이어졌다.

면 누진도가 증가할수록 소득재분배효과는 떨어진다고 주장한다. 그 이유는 세부담 집중도가 지나치게 높아져 전체 세수규모가 작아짐에 따라 전반적인 소득분배기능이 떨어지는 데 있다고 설명한다. 또 그는 우리나라의 누진도는 적정수준을 넘어선 단계라고 설명한다.

한편 소득세를 적용하기 전의 가상의 소득분포를 가정하고 소득세 제도의 누진도 효과를 측정한 결과, 한국의 누진도는 별로 높지 않고 그 원인은 최고세율의 적용구간이 지나치게 높게 설정되어 있기 때문이라는 견해[25]도 있다. 이에 덧붙여 누진도를 제고하기 위해서는 과세표준을 단순화하면서 실효세율을 전반적으로 올리는 방안도 제안되었다. 한편 재분배는 지출 측면에서도 행해지기 때문에 조세 누진도에만 집착할 필요가 없다는 주장[26]도 존재한다. 즉, 재분배 정책은 조세와 이전지출을 하나로 묶어(tax-transfer scheme) 생각하는 것이 바람직한데 기존 누진소득세 체계가 비과세나 감면 등 허점(loopholes)이 많아 재분배 효과도 크지 않고 왜곡 효과만 양산한다면, 차라리 세율을 낮추고 지출 측면의 재분배 효과에 집중하는 편이 나을 수 있다는 것이다.

다양한 논의를 종합해보면 우리나라의 소득세 구조는 높은 최고세율에 최고세율 적용구간도 매우 높은 소득 구간에 적용되는 반면 중저소득 구간의 실효세율은 매우 낮은 수준이다. 이처럼 외형적인 누진도는 매우 높으나 전반적인 소득세 실효세율이 낮기 때문에 소득재분배 기능을 효과적으로 달성하는 것은 한계가 있는 것으로 평가된다.

(라) 세부담 상위계층 집중도 속도

소득세 부담에 있어 상위 구간의 집중도가 급격히 증가하는 현상도 문제로 지적될 수 있다. 우리나라는 2012년 이후부터 소득세 과표구간 8천8백만원(총급여 1억2천 수준) 초과구간에 대한 명목세율 및 실효세율을 지속적으로 인상해왔다.

이러한 제도적 요인과 함께 근로시장 내에서 산업간 임금 격차가 커지면서 연구개발업·전자부품제조업·금융업을 중심으로 임금 프리미엄이 상승했다. 고소득 근로자의 명목임금 상승은 해당 근로자의 소득세 과표구간을 높은 세율구간으로 상향(bracket creeping)시켰고, 최근 몇 년간 근로소득세수 증가를 견인하는 결과로 이어졌다. 그 결과 2021년과 2022년 근로소득세수는 15.6~21.6%의 높은 증가율을 기록했다. 이러한 증가세는 10%대 증가율과 비교할 때 매우 높은 수준이다. 뿐만 아니라 근로자수 증가율(3% 내외)

25) 이영, 국회예산정책처 전문가간담회(2024.3.7.)
26) 전주성, 조세정책의 주요 쟁점과 개선방안(국회예산정책처 연구용역보고서), 2023

과 명목임금 상승률(4.6~4.9% 내외)을 4~5배 상회하는 것이다.

결과적으로 소득 상위계층에 대한 세부담 집중도도 높아졌다. 근로소득세 과세표준 8천8백만원을 초과하는 구간에 속하는 근로소득자들이 부담하는 근로소득세 부담의 비중은 2016년 42.0%에서 2021년 50.9%로 상승했다. 향후 임금격차가 확대되고 물가 상승이 명목임금 상승으로 전이될 경우, 소득세 상위집중도는 더욱 증가할 가능성도 존재한다. 따라서 실질소득 증가율과 세수 증가 속도를 종합적으로 고려하여 해당 구간의 세부담 증가 속도의 조절을 보다 면밀히 검토할 필요가 있다.

[표 22] 근로소득세 과표구간별 인원 증가율

(단위: 천명, %)

과세 표준	평균 급여	2016		2020		2021		인원 증가율	
		인원	세수 비중	인원	세수 비중	인원	세수 비중	'21~ '20	'21~ '16
전체	4천만원	15,420 (100.0)	(100.0)	17,317 (100.0)	(100.0)	17,858 (100.0)	(100.0)	3.1	3.0
4천만원 초과	7천만원	2,111 (13.7)	(79.8)	2,721 (15.7)	(81.1)	3,078 (17.2)	(83.1)	13.1	7.8
8,8천만원 초과	1.2억원	350 (2.3)	(42.0)	517 (3.0)	(46.5)	663 (3.7)	(50.9)	28.2	13.6

주: 인원 중 ( )는 비중

[표 23] 임금근로자수 증가율 및 명목임금 상승률

(단위: 만 명, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
임금근로자수	2,008 (0.8)	2,044 (1.8)	2,033 (-0.5)	2,075 (2.1)	2,150 (3.6)
명목임금 상승률	5.3	3.4	1.1	4.6	4.9

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(마) 세입 불안정성

좁은 과세 기반은 세수 안정성 측면에서도 바람직하지 않다. 앞서 살펴본 바와 같이 우리나라 근로소득 상위 1%는 2022년 기준 전체 근로소득의 9.7%를 점유하고, 전체 근로소득세 결정세액의 31.2%를 부담한다. 이들 상위 1%는 같은해 전체 취업자수 0.7%에 불과하다.[27)]

27) 통계청, 경제활동인구조사 기준 2022년 취업자는 총 28,089천명, 국세청 근로소득 백분위 자료 기준 2022년 근로소득 상위 1% 인원은 205,396명이다.

소득세뿐만 아니라 법인세에서도 세부담 집중현상은 동일하게 발생하고 있다. 과세표준 5,000억원 초과 기업이 납부하는 법인세 총부담세액 비중은 2021년 35.6%이다. 이들 기업은 수익 기준, 상위 0.01%에 해당하며, 기업 수로는 65개 기업에 불과하다. 또 전체 기업의 0.06%인 228개 기업이 전체 법인세수의 절반 이상(54%)을 부담하고 있다.

이처럼 우리나라 세입의 상당부분이 소수의 근로자와 대기업이 부담하는 현상이 적절한가에 대해서는 여러 가지 견해가 상존하지만 세입안정성 측면에서는 바람직하지 않다. 심혜정(2018)에 따르면 세입 규모의 불안정성은 세입여건이 좋을 때 지출을 늘리는 경향성(When it rains It pours)으로 이어지는 것으로 분석됐다. 동 연구에 따르면 세입규모의 변동성 증가가 재정적자 편향(debt bias)을 크게 해 재정지출 규모를 추세적으로 증가시키고 재정의 경기안정화에도 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

[표 24] 고소득층·대기업에 대한 세수 의존도

(단위: %)

구분		2010	2015	2020	2021
소득세	상위 1%의 세부담 비중 (결정세액 대비)	45.1	42.0	42.0	42.0
법인세	과세표준 5,000억원 초과법인의 총부담세액 비중(%)	31.9	36.6	31.0	35.6

주: 소득세는 근로소득과 종합소득을 통합한 통합소득 기준임

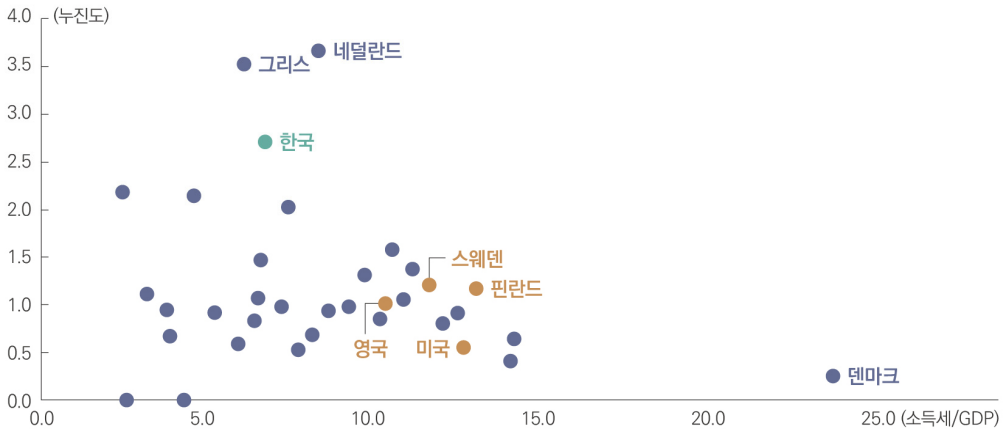
(바) 과세기반과 정치경제학

정치경제학적인 의미에서도 과세기반의 축소는 바람직하지 않은 방향으로 전개될 수 있다. 이철인(2016)의 노동소득세율과 이전지출의 결정요인 분석에 따르면 노인부양률이 높아질수록 오히려 소득세율과 이전지출이 낮아지는 경향성이 있는 것으로 나타났다. 그는 이러한 현상을 복지수혜자들이 증가함에도 불구, 정치적으로 복지제도가 팽창하지 않게 하는 균형이 발생한다고 주장한다. 결국 조세 및 사회보험의 부담자와 수혜자 간의 간극이 과도하게 커질 경우 복지국가의 정치적 지속가능성은 낮아질 수 있음을 의미한다.

다음 그림은 국가별 소득세 누진도와 소득세 규모의 국제비교 결과를 나타낸 것이다. 이에 따르면 스웨덴, 핀란드, 덴마크 등 북유럽 복지국가와 영미형 국가들은 소득세의 누진도는 낮으며 소득세수 규모는 한국보다 크다. 이들 국가들은 소득세 실효세율을 전반적으로 높이면서 복지지출에 필요한 재원을 충당하는 것을 알 수 있다. 이에 비해 우리나라의 소득세의 누진도는 높은 수준이나 과세기반이 협소해 소득세수 규모는 작은 편에 해당한다.

[그림 31] 소득세 누진도와 GDP 대비 소득세 규모 국제비교(2020년)

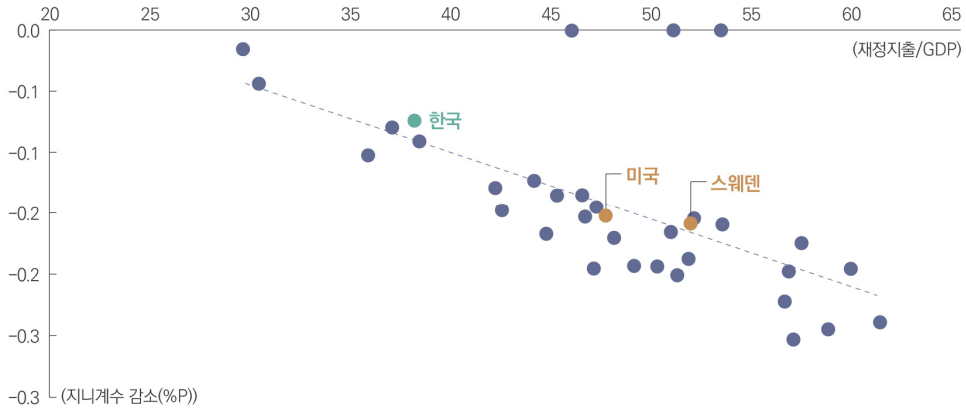
(단위: %)



자료: OECD, Database를 토대로 국회예산정책처 작성

재정지출 규모와 지니계수 개선율 간의 관계를 살펴보면 재정지출 규모와 지니계수 개선율 간의 관계는 비례적임을 알 수 있다. 재정지출 규모가 클수록 정책활용에 따른 분배지표의 개선 정도가 커짐을 의미한다. 한국은 재정지출 규모도 OECD 국가들에 비해 아직은 작은 수준이고, 조세와 이전지출에 따른 지니계수 감소율도 작은 편이다. 따라서 소득세의 과세기반 확대를 통한 세수기능 강화를 통해 지출측면의 재분배 정책을 지원할 필요가 있다.

[그림 32] 재정지출 규모와 지니계수 개선율 간의 관계(2020년)



자료: OECD, Database를 토대로 국회예산정책처 작성

(2) 개선과제

늘어나는 복지수요에 대응한 재원조달 측면에서 우리나라 소득세 기능의 강화는 정책 우선순위가 높은 과제라 할 수 있다. 선진국에 비해 외형적인 누진도만 높을 뿐, 과세기반이 협소한 점을 고려할 때 추가 세율 인상에 앞서 과세기반 확대를 통한 세수 확보에 주력하면서 지출 측면의 재분배 정책을 재원 측면에서 지원하는 것이 필요해 보인다.

한편 최근 근로소득세수가 다른 세목에 비해 상대적으로 견조한 증가를 보이고 있다. 이는 소득 상위구간에 대한 지속적 세부담 강화 및 고소득 근로자 수 증가가 복합적으로 작용한 데 기인한다. 향후 임금격차가 확대되고 물가상승이 명목임금 상승으로 전이될 경우, 증가세가 과거 추세를 상회할 가능성도 상존한다. 따라서 추가적인 세율 인상은 신중할 필요가 있으며 최고 세율인상 등 누진구조 강화보다는 납세자 수용성을 감안, 점진적인 과세기반 확대를 통한 소득세 기능 강화를 추구할 필요가 있다.

이를 위해 단기적으로는 현행 면세점 수준을 유지하여 과세자 비율의 자연적인 확대를 유도하는 데 초점을 맞춰야 할 것으로 보인다. 소득세 과표구간을 현행 수준으로 유지하고, 과거 면세자 비율 축소 추이가 그대로 이어진다면 우리나라의 면세자 비율은 2029년 25%대, 2034년 20%대로 축소될 것으로 전망된다. 아울러 과세기반을 확충하기 위해 추가적인 공제 확대는 지양하는 한편 실효성이 낮은 복잡한 공제제도를 통폐합하여 보다 단순화할 필요가 있다.

나. 소득세 수평적 형평성 기능 강화

(1) 근로소득자와 자영업자간 세부담 형평성

(가) 현황 및 문제점

소득세의 수평적 형평성과 관련해 가장 많이 등장하는 사례는 근로소득자와 자영업자간 세부담의 비교이다. 소위 '유리 지갑'으로 불리는 근로소득자는 소득세를 원천징수의 형태로 납부하기 때문에 조세회피의 여지가 작지만, 스스로 신고한 매출액을 기준으로 소득세가 결정되는 자영업자의 경우 매출을 축소 보고할 유인이 있기 때문이다.

이를 감안하여 우리나라의 소득세제는 근로자와 자영업자간 소득세를 이원적으로 운용하고 있다. 즉, 사업소득에 적용되는 소득공제 및 세액공제를 제한하는 한편 근로소득자의 경우 광범위한 소득공제 및 세액공제를 적용해왔다(아래 표 참조). 자영업자의 소득 파악이 제한적인 상황에서 수평적 형평을 추구하기 위해 근로소득에 대한 광범위한 공제가 적용되었고 결과적으로 소득세 과세베이스가 좁아지는 현실적 문제가 발생하게 되었다.

[표 25] 근로소득과 사업소득 간 소득세 공제 차이

공제 유형	근로소득	사업소득
기본공제	○	○
추가공제	○	○
연금보험료, 건강보험료 공제	○	○
주택자금공제	○	×
근로소득공제	○	×
근로소득세액공제	○	×
배당세액공제	○	○
자녀세액공제	○	○
연금계좌세액공제	○	○
신용카드등사용액소득공제	○	×
특별세액공제: 보장성보험료	○	×
특별세액공제: 의료비	○	×[1]
특별세액공제: 교육비	○	×[1]
특별세액공제: 기부금	○	○
표준세액공제	○	○

주: 1) 다만 성실신고사업자의 경우 공제적용이 가능함

[BOX 2] 과세 형평성에 대한 다양한 논점

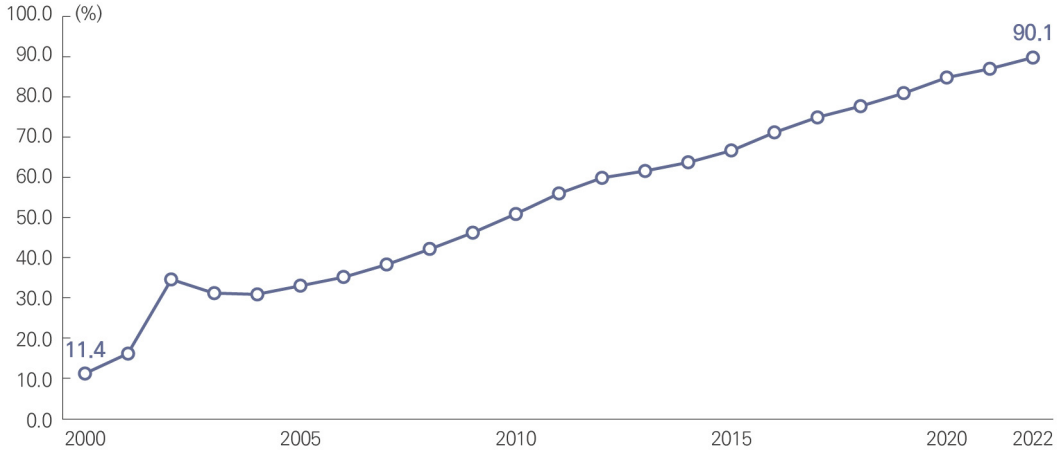
조세뿐만 아니라 사실상 모든 정책은 소득의 재분배를 수반하고 있다. 비록 암묵적일지라도 누가 손해를 보고 이득을 보는지에 대한 질문이 공공정책 논의에서 항상 저변에 내재되어 있다. 바람직한 조세정책의 원칙 중의 가장 중요한 하나도 조세가 형평성(fairness)을 가질 것이다. 그런데 문제는 '형평성'이란 개념은 정의 그 자체에 가치판단을 수반하고 있다. 따라서 조세가 형평한지 아닌지를 판단함에 있어 과학적인 접근이 유용하지 않다. 또한 형평성의 개념은 시기적 또는 상황적 요인에 따라 달라지기도 한다. 이하에서는 과세 형평성에 대한 다양한 논점을 소개하기로 한다.

전주성(2023)은 일반적으로 공공정책이 형평성의 대상으로 삼고 있는 '소득'기준 형평성의 한계에 대해 주장한다. 예를 들어, 조세의 수평적 형평성과 관련해 자주 등장하는 사례는 봉급생활자와 자영업자 간의 세부담 비교에서 '여가'라는 다른 효용의 경로를 무시한 채 단순 소득만으로 비교하는 것은 적절치 않다는 것이다. 즉 영세한 자영업자 상당수는 일반 봉급생활자와 비교할 때 이들과 같은 법적 보호도 받지 못하면서 훨씬 장시간 동안 일하기 때문에 소득 자체를 과세 지표로 활용하는 것은 정확한 수평적 형평 기준이 아닐 수 있다는 것이다. 이를 근거로 가장 보편적인 잣대인 소득 기준을 사용하여 과세하되 해당 세목의 특성이나 납세자의 상황을 함께 고려할 필요가 있다고 주장하였다.

성명재(2024)는 단기적 관점의 형평성이 아니라 생애기준 관점에서 소득 형평성의 중요성에 대해 역설한다. 인류가 단명시대에서 장수시대로 전환되면서 평생 근로하는 추이에 맞춰 단기적 조세부담의 형평성을 장기 또는 생애기준의 세부담 공평성으로 전환해야 한다는 것이다. 물리적 수명과 경제적 수명이 역전되고, 특히 경제적 수명이 급속히 짧아지면서 기존의 단기적 과점에서의 재분배는 세부담의 불공평 문제가 심화할 가능성이 증가한다고 보았다. 예를 들어 생애소득 평균이 같더라도 현행 소득세 체계 하에서는 생애간 소득 변동성(volatility)이 클수록 생애 세부담이 급증하여 불공평이 증가하는 구조라는 것이다. 이러한 논의에 기반하여 생애기준 소득을 기준으로 과세형평성을 구현하되, 단기적으로는 조세체계의 전환이 어렵기 때문에 조세보다 재정지출의 재분배 기능이 보다 강화되어야 함을 강조한다. 즉 조세는 효율성, 형평성을 크게 저해하지 않는 범위 내에서 세수확보에 주력하고, 재분배는 재정지출을 중심으로 역할을 분담할 필요성을 제기한다.

한편 신용카드 활성화 정책, 금융산업의 발전, 현금사용 비율의 감소 등으로 민간 최종소비액 중 신용카드 등을 이용한 결제액 비중은 2000년 11.4%에서 2022년 90.1%까지 증가하였다. 이러한 변화는 자영업자의 소득파악 수준의 향상 및 자영업자 과세인원 증가로 연계되었다. 그 결과 자영업자에 대한 1인당 세부담도 크게 증가한 것이 사실이다. 이러한 측면을 감안하여 일부 연구에서는 현금거래 감소 현상 등으로 인하여 소득탈루율이 축소된 반면 근로소득자에게 한정된 각종 공제감면으로 자영업자의 세부담이 오히려 높다는 반론도 제기되는 상황이다.

[그림 33] 민간 최종소비지출액 중 신용카드 등 이용액 비중 추이



주: 신용카드 이용액은 개인 신용카드 구매(일반+할부), 체크·직불카드 사용액을 합산한 금액
자료: 한국은행, 지급결제통계 및 국민계정을 토대로 국회예산정책처 작성

자영업자와 근로소득자 간의 세부담 형평성에 대한 다양한 연구가 실시되었으며 배준호·홍충기(1998)와 전병목·안종석(2005) 등이 대표적이다. 이들 연구는 가계동향조사 자료를 활용하여 가구유형별로 실효세율을 비교하였는데, 두 연구의 결과에 따르면 사업소득세의 실효세율이 근로소득세보다 낮게 추정되었다.

한편 자영업자에 대한 소득탈루율이 점진적으로 축소됨에 따라 근로자에게 주어진 소득세 공제·감면 혜택이 과도하다는 연구가 최근 들어 주목받고 있다. 이러한 주장을 하는 대표적인 연구로 성명재(2019)를 들 수 있다. 이에 따르면 사업자의 소득탈루에도 불구하고 사업소득에 적용되는 공제체계의 범위와 수준이 근로자보다 협소하기 때문에 사업자의 소득세 실효세율이 근로자에 비해 높다고 주장한다. 이러한 분석결과를 근거로 성명재(2019)는 근로자에게만 부여되는 근로소득공제와 근로세액공제를 축소하는 한편 사업소

득에 대해서도 공제체계를 확대하는 방향으로 조정할 것을 제안하였다.

다만 자영업자에 대한 완전한 소득파악은 여전히 한계가 존재한다. 기장의무가 없는 간이과세자의 비중이 높기 때문에 현실적으로 무기장 관행의 개선은 한계가 존재한다. 또한 사업소득자의 경비 이전을 통한 조세회피도 여전히 가능하다. 자영업자는 사업 관련 비용을 세무상 인정되는 범위보다 넓게 필요경비로 인정받는 등의 방법으로 과세소득을 조정할 재량의 여지가 근로소득자에 비해 넓기 때문이다. 사업소득자의 소득과 경비 이전을 통한 조세회피 현상의 원인으로 개인소득세율과 법인세율 간의 최고세율 격차가 지적되기도 한다. 현행 세법상 개인소득과 법인소득의 최고세율 격차는 23.1%p(가산세 포함 기준, 소득세율 49.5%, 법인세율 26.4%)이며, 법인세 최저세율의 적용을 받는 중소기업의 소유주는 세율 격차가 무려 39.6%p(소득세율 49.5%, 법인세율 9.9%)에 달한다. 전주성(2023)은 이러한 높은 세율격차가 개인사업자로 하여금 법인전환을 통한 조세회피 유인으로 작용한다고 주장한다.

심혜정(2020)에 따르면 소득세뿐만 아니라 사회보험료까지 고려한 국민부담격차[28]를 기준으로 비교하면, 자영업자의 경우 필요경비를 20% 이상 인정받는다고 가정할 경우, 근로

28) 국민부담 격차(PW)란 조세격차(tax wedge)를 확장한 개념으로, 기업이 노동자를 고용하고 부담하는 총고용비용(TEC)과 노동자가 실제로 벌어들이는 세후순소득(IW) 간의 차이를 총고용비용(TEC)에 대한 비율로 나타낸 것이다(식 1). 여기서 총고용비용과 세후순소득 간에 차이가 나는 이유는 소득세, 사회보험료, 이전소득의 존재 때문이다. 이 때문에 정부 입장에서 볼 때 국민부담 격차는 노동소득에 부과되는 조세·사회보장기여금의 징수액에서 민간에 지급된 공적 이전소득을 차감한 순 징수금액을 의미한다. 같은 이유로 국민부담 격차는 조세·사회보험료 부담에 공적 이전소득을 차감한 실제 국민부담으로 표현되기도 한다. 이 개념을 식(2)과 식(3)을 통해 보다 자세히 살펴보면, 먼저 기업의 총고용비용(TEC)은 근로자에 대한 지불임금(TW)과 고용주 부담 사회보험료($employerSSCs$)로 구성된다(식 2). 또 개인은 기업으로부터 지급받은 임금(TW)에서 소득세(TAX)와 사회보험료($employeeSSCs$)를 부담(차감)하고, 정부 이전소득(TS)을 합한 금액을 최종적인 개인 세후순소득(IW)으로 가득하게 된다. 이를 식(3)으로 나타내면 개인에게 지불된 총임금(TW)은 세후순소득(IW)에 소득세(TAX), 근로자부담 사회보험료($employeeSSCs$)를 더한 값에 이전소득(TS)을 차감한 값으로 표현된다. 이렇게 정의할 때 국민부담 격차(PW)는 아래 식(5)와 같이 최종 산출된다.

$$PW = \frac{TEC - IW}{TEC}, \quad \text{식(1)}$$

$$TEC = TW + employerSSCs, \quad \text{식(2)}$$

여기서, $TW = IW + TAX + employeeSSCs - TS$, 식(3)

따라서, $TEC = IW + TAX + employeeSSCs + employerSSCs - TS$, 식(4)

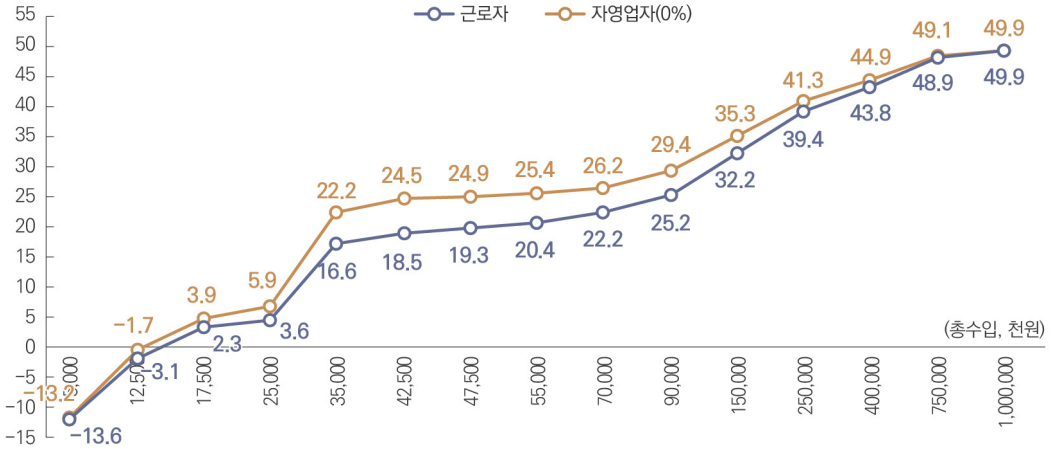
결국, $PW = \frac{TAX + employeeSSCs + employerSSCs}{TEC} - \frac{TS}{TEC}$, 식(5)

위 식(1) ~식(5)에서 PW는 국민부담 격차를, TEC는 기업의 총 고용비용을, TW는 지불임금을, IW는 개인의 세후순소득을, TAX는 소득세를, $employeeSSCs$는 피고용인 부담 사회보험료를, $employerSSCs$는 고용주 부담 사회보험료를 TS는 공적 이전소득을 의미한다.

소득자보다 자영업자로 근로유형을 선택하는 것이 세후소득 비중을 높일 가능성에서 유리한 것으로 분석되었다. 이는 자영업자의 경우 과세소득에서 차감되는 필요경비를 인정받을 수 있는 재량의 여지가 상대적으로 넓은 데 기인한다. 특히 급여수준이 올라갈수록 근로소득자에 비해 자영업자의 과세상의 이득은 더 커지는데, 특히 총급여 8천만원 이상 구간에서 급격히 커진다. 이는 근로소득자에게만 제공되는 소득공제의 혜택이 총급여 8천만원 이상 구간부터 축소되어 해당 구간 이후부터 실효세율이 다소 가파르게 상승하는 데 기인한다.

[그림 34] 총수입 구간별 근로자와 자영업자(필요경비율 0%)간 국민부담 격차(*PW*)

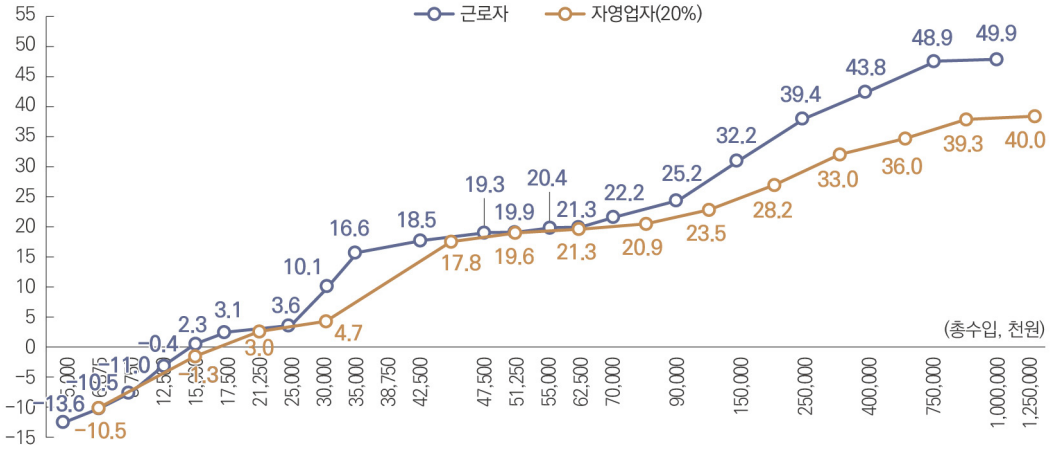
(단위: %)



자료: 심혜정(2020)

[그림 35] 총수입 구간별 근로자와 자영업자(필요경비율 20%)간 국민부담 격차(*PW*)

(단위: %)

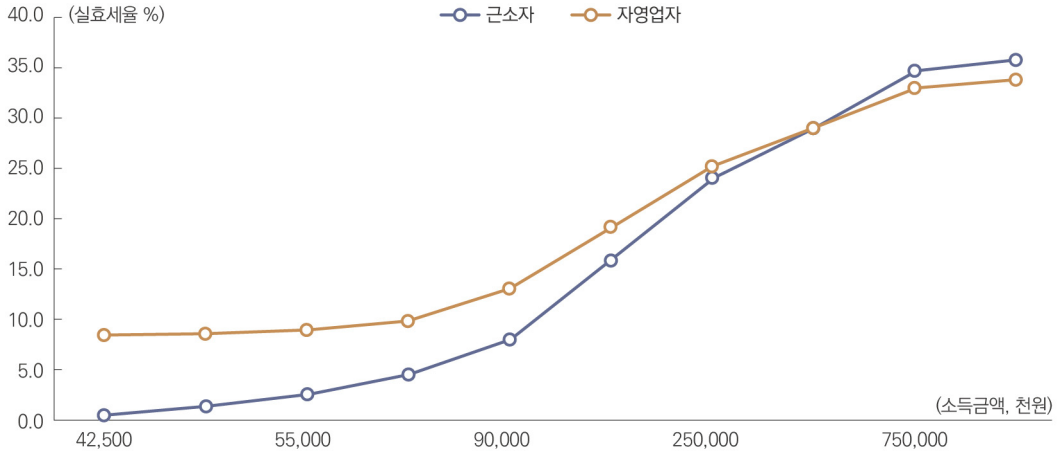


주: 자영업자의 필요경비는 총수입을 얻기 위해 소요된 비용뿐만 아니라 탈루액까지 포함된 개념임
자료: 심혜정(2020)

총수입 수준이 높아질수록 근로자의 국민부담 격차가 자영업자를 추월하는 방향으로 근로자와 자영업자 간의 국민부담 격차가 커지는 이유는 소득세 실효세율 차이에 주로 기인한다. 아래 그림은 근로자와 필요경비가 '0'%인 자영업자의 소득구간별 실효세율을 비교한 것이다. 이는 근로자와 자영업자가 동일한 과세소득을 과세관청에 신고하였을 경우를 가정하고 제도적 차이에 따른 실효세율 차이만을 비교한 결과를 의미한다.

이에 따르면 소득규모가 커질수록 근로소득자의 실효세율이 가파르게 상승하여 소득금액 4억원 이상부터 근로소득자의 실효세율이 자영업자를 초과하는 것을 알 수 있다. 이는 누진적 소득세율 구조와 함께 근로소득자에게만 제공되는 근로소득공제 및 근로세액공제를 비롯, 각종 공제제도에 다소 강한 수준의 한도가 설정되어 있기 때문이다. 이로 인해 총급여가 올라가도 비례적으로 공제규모가 커지지 않고 소득구간이 올라갈수록 근로소득자의 실효세율은 상대적으로 빠르게 높아지게 된다. 특히 8천만원 이상 구간부터 근로소득자의 실효세율이 가파르게 올라감에 따라 자영업자와 근로소득자간 실효세율 차이도 8천만원 이상 구간부터 줄어들게 된다.

[그림 36] 총소득계층별 소득세 실효세율 비교(근로소득자 대 자영업자)



주: 실효세율은 근로소득자의 경우 총급여대비 소득세 결정세액의 비율을, 자영업자의 경우 종합소득금액에서 필요경비(0%)를 제외한 과세소득금액 대비 결정세액의 비율을 의미
자료: 심혜정(2020)

(나) 개선과제

이상의 논의에 따르면 소득세 부담의 수평적 형평성 제고 차원에서 근로소득자와 자영업자 간의 세부담 형평성 확보는 여전히 중요한 과제임을 알 수 있다. 다만 영세 자영업자들의 탈세 수준은 고소득 자영업자와 비교했을 때 규모가 크지 않으므로 사업자 스스로 장부를 기입하도록 유도하면서 장기적으로는 과세자료 인프라 확충 등 시스템에 의한 자동 노출을 유도하는 등 거래 투명성을 확보할 제도적 장치를 확보하는 데 초점을 맞출 필요가 있다. 한편 고소득 자영업자의 탈세에 보다 초점을 맞추고 성실납세 검증을 위해 금융정보에 대한 과세관청의 접근범위 확대를 검토할 필요가 있다.

아울러 고소득 자영업자에 대한 필요경비 인정률 검토 등 추가적인 과세투명성 확보방안을 모색해야 할 것이다. 먼저 고용형태별 수평적 과세형평성 제고를 위해 인적용역사업자에 대한 필요경비 인정률을 검토할 필요가 있다. 현행 인적용역사업자에 대한 필요경비율은 제조업 등 여타 업종의 사업자에 비해서는 낮게 설정되어 있지만 이는 인적용역서비스의 업종적 특성에 기인한 측면이 크다. 다만 인적용역사업자는 물적 설비를 갖춘 여타 업종의 사업자가 아닌 근로용역을 제공하는 근로소득자와의 유사성이 더 높으므로 근로소득자와 비교하는 것이 보다 적절할 것이다.

특히 고소득 구간에서는 현행 인적용역사업자의 필요경비율이 근로소득자와 비교해서 더 높은 것이 사실이므로 인적용역사업자의 필요경비 인정률은 업종별 단순경비율 보다는 근로소득공제율과 유사한 수준의 경비율을 적용함으로써 근로소득자와의 수평적 과세형평성을 추구해야 할 것으로 판단된다.

(2) 자본소득에 대한 과세 합리화

(가) 자본소득 과세 현황

소득을 수평적 형평의 기준으로 삼을 때 고려해야 하는 또 다른 기준은 소득 세원별 세부담의 형평성이다. 가장 대표적인 것은 노동소득과 자본소득 간의 과세 형평성에 대한 논의이다. 이론적으로 자본소득(capital gains)에 대한 과세는 저축결정을 왜곡해 투자 등 생산자본으로 활용되는 저축과 부의 축적을 감소시키는 유인이 있어 노동과세보다 효율비용이 높다고 인식되어 왔다. 또한 자본과세는 노동과세에 비해 조세회피가 용이하고 조세저항도 크기 때문에 과세 실행상의 비용도 큰 것으로 알려져 있다. 이러한 이유로 자

본소득에 대해서는 대부분의 국가에서 낮은 세율로 과세되고 있으며, 총조세에서 차지하는 비중도 낮다.

그러나 최근 분배적 관점에서 자본이득에 대한 과세의 당위성이 부각되고 있다. GDP에서 자본소득이 차지하는 비중이 크게 상승하는 추세이고, 이들 상당 부분은 투자자의 이익으로 귀속되는데, 분배적 관점에서 이러한 지대(rent)에 대해 적절히 과세될 필요가 있다는 것이다.

우리나라의 자본소득 과세체계를 대략적으로 살펴보면 금융소득(이자·배당소득)이 2천만원을 초과하는 경우 종합과세대상 소득으로 다른 종합소득과 합산하여 종합소득세율(누진세율)을 적용하여 과세한다. 다만 금융소득종합과세 기준금액인 2천만원 이하 금융소득에 대해서는 원천징수세율(14%)을 적용하여 세액을 계산하고 2천만원을 초과하는 금융소득에 대해서만 다른 종합소득과 합산하여 산출세액을 계산하기 때문에 사실상 전체 금융소득 중 2천만원은 14%로 원천징수 되는 분리과세와 같은 결과가 된다.[29] 만약 금융소득의 연간 합계액이 2천만원 이하일 경우 분리과세 대상이 되며 원천징수(14%)로 납세의무는 종결된다.

한편 상장주식의 경우 대주주 요건을 충족하는 대주주가 양도하는 주식 등은 양도소득세 과세대상이 된다. 주식 양도소득세 상장주식 대주주 요건은 2024년 기준 코스피 증권 지분율 1% 또는 시가총액 50억원, 코스닥 증권 2% 또는 50억원, 코넥스 증권 4% 또는 50억원의 기준이 적용된다.

[표 26] 주식 양도소득세 상장주식 대주주 요건(2024년 이후 양도)

대주주 요건	코스피	코스닥	코넥스	비상장주식
지분율/시가총액	1%/50억원 이상	2%/50억원 이상	4%/50억원 이상	4%/10억원 이상

주: 대주주 요건은 주주 1인이 소유하는 주식에 대해 양도일이 속하는 사업연도의 종료일 현재 지분율 또는 시가총액 기준으로 판단함 ('OR' 조건)

부동산 및 주식 등을 양도할 때 발생하는 양도차익은 발생원천에 따라 구분하여 별도 세율을 적용하여 분류과세한다. 아래 표는 자산 종류별 양도소득 규모(신고기준)를 나타낸 것으로 2021년 기준 토지 및 건물, 부동산에 관한 권리에 대한 양도소득이 전체 양도소득에서 차지하는 비중은 75.2%로 같은 해 주식 양도소득 비중 23.3%의 약 3배에 해당한다.[30]

29) 국세청, 금융소득종합과세 해설, 2023.4., p.137.

[표 27] 자산종류별 양도소득 규모(각 연도 예정신고와 확정신고의 합계)

(단위: 조원, %)

구분	2020		2021	
	금액	비중	금액	비중
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
- 코스닥 상장주식	3.4	3.3	4.7	3.5
- 코넥스 상장주식	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
- 특정시설물 이용권	0.2	0.2	0.4	0.3
- 기타	0.2	0.2	0.4	0.3

자료: 국세청, 국세통계연보, 각 연도.

다음 표는 금융소득 종합과세 신고자의 종합소득금액 신고 현황을 정리한 것이다. 금융소득 종합과세 대상이 되는 2천만원 이상의 금융소득을 신고한 인원은 2022년 기준 19만 1,501명으로 2006년 3만 5,924명 대비 15만 5,577명이 증가한 것으로 나타난다. 해당 신고인원은 2022년 기준 전체 종합소득 확정신고 인원의 약 1.9%이고, 2006년 1.3% 대비 0.6%p 증가한 것으로 나타난다. 금융소득 신고금액은 2006년 6.9조원에서 2022년 25.5조원으로 18.6조원 증가하였다.

[표 28] 금융소득 신고현황

(단위: 명, 조원, %)

구분	2006	2010	2022	변화 ('06~'22)
금융소득 신고인원	35,924	48,907	191,501	155,577
종합소득 확정신고인원 대비 비중	(1.3)	(1.3)	(1.9)	(0.6)
금융소득 신고금액[1)]	6.9	9.9	25.5	18.6

주: 1) 금융소득 중 종합과세신고 기준임(2천만원 이하 분리과세는 제외됨)
자료: 국세청, 국세통계연보(3.1.5 금융소득 종합과세 신고자의 종합소득금액 신고 현황)을 토대로 국회예산정책처 작성

30) 2021년의 경우 자산가격의 급등으로 인해 양도소득세가 급증한 측면이 있어, 가급적 2020년 기준으로 해석함.

(나) 자본소득 과세에 대한 논의

노동소득 과세와 자본소득 과세에 대한 기존 경제학 이론에서의 논의는 자본소득과세가 노동소득 과세에 비해 더 왜곡적이라는 것이다. 이 논리에 따르면 자본과세는 궁극적으로 노동소득에 대한 과세로 이어지는데, 노동공급 결정의 왜곡에 추가해 저축 결정을 왜곡하므로 직접적인 노동과세보다 열등한 선택이 된다는 설명이다.

몇 가지 가정하에서 Atkinson and Stiglitz(1976)는 일단 개인들의 노동소득을 알 수 있다면 저축이나 소비 선택은 더 이상 그들의 소득창출 능력에 대해 추가적인 정보를 제공하지 않음을 보였다. 따라서 저축 및 특정 재화의 소비에 대한 과세는 노동과세에 비해 추가적인 효율비용(intertemporal distortion)을 창출하는 결과를 초래할 수 있다는 관점이다. Chamley(1985)와 Judd(1985)는 예상된 자본과세는 자본스톡의 감소로 이어지며 궁극적으로 자본과세가 노동으로 전가될 수 있음을 보였다. 이 경우 자본과세나 노동과세 모두 노동공급 결정을 왜곡하게 되는데, 자본과세는 이에 추가해 저축 결정을 왜곡하므로 효율성의 관점에서 더 열등한 조세가 된다는 관점이다. 자본소득 과세의 비효율에 관한 논거는 국제적으로 금융시장 개방된 환경에서도 찾을 수 있다. 개방된 자본소국의 입장에서 보면 자본소득에 대한 과세는 국내 자본비용을 높여 궁극적으로 이동이 불가능한 토지나 노동에 전가된다는 것이다(Harberger, 2008; Razin and Sadka, 1991 등).

이러한 기존 논의에 대해 새로운 논의가 진행되고 있다. 최근 달라진 경제·사회적 환경 변화에 맞추어 자본에 대한 과세가 강화될 필요성이 있다는 것이다. 그간 많은 경제학자들이 투자감소를 우려하여 자본에 대한 과세에 대해 소극적이지만, 기술진보, 지식기반 사회도래에 따른 지식에 대한 보상 증가 등으로 GDP에서 자본소득이 차지하는 비중이 상승했고, 이 중 상당 부분은 투자자의 이익으로 귀속되는데, 소득재분배 관점에서 이러한 지대(rent)에 대해 적절히 과세될 필요가 있다는 논의가 제기되고 있다(Piketty, 2014, Rutger Bregman, 2019, *The Economist*, 2018 등).

자본소득에 대한 과세강화에 대한 당위성에도 불구하고 문제는 실현 가능성이다. 전 세계적으로 해외자본의 유치를 위한 조세경쟁(tax competition)이 존재하고, 자본이득은 노동소득에 비해 조세회피가 용이하기 때문에 자본과세 강화가 현실적으로 쉽지 않다는 것이 자본과세 회의론의 주된 시각이다. 그러나 현실적인 실행상 어려움에도 불구하고 자본소득에 대한 과세 강화는 소득재분배, 노동소득과의 형평 추구 등 과세 형평성 측면에서 그 당위성이 점차 커지고 있다. 또한 부동산, 주식, 채권 등 자본 종류별 양도차익, 이자

및 배당소득 등 소득간의 과세 형평성 차원에서도 자본소득에 대한 과세 강화는 중요하게 다루어져야 할 과제이다.

(다) 금융투자소득세에 대한 쟁점

2020년 소득세법 개정을 통해 「자본시장법」 상 금융투자상품으로부터 실현(상환, 환매, 해지, 양도 등)된 모든 소득을 '금융투자소득'으로 분류과세하는 내용의 금융투자소득 과세체계가 도입되었다. 구체적으로 금융투자소득에 대한 과세체계를 살펴보면 「자본시장법」 상 금융투자상품에서 발생한 모든 소득(주식·채권·펀드·파생상품 등)을 대상으로 포괄적(기본공제 5천만원, 손익통산 허용)으로 과세하는 것을 골자로 하며, 분류과세 방식을 적용하므로 다른 소득과는 합산하지 않는다. 현재 비과세 중인 채권 양도소득, 소액주주 상장주식 양도소득은 금융투자소득에 포함되지만, 예·적금, 저축성 보험, 채권 이자 및 법인 배당금 등의 이자소득 및 배당소득은 현행과 동일하게 적용되므로 금융투자소득에 포함되지 않는다. 금융투자소득 과세표준은 금융투자소득에서 기본공제와 이월결손금이 있는 경우 해당 금액과 기본공제 금액을 차감하여 계산한다. 이때 기본공제는 국내 상장주식 등은 5천만원, 그 외 금융상품은 250만원이고, 이월결손금은 5년간 공제할 수 있다. 최종 납부세액은 과세표준이 3억원 이하일 경우 20%, 3억원 초과분에 대해서는 25%를 적용하여 산출한다.

[표 29] 금융투자소득에 대한 과세체계

구분	내 용
과세방법	분류과세
과세대상	금융투자를 통해 발생하는 모든 소득에 대해 포괄적으로 과세 • 주식 등, 채권 등, 투자계약증권의 양도로 발생하는 소득 • 집합투자증권의 환매·양도로 발생하는 이익, 파생결합증권으로부터의 이익 등
과세표준	(금융투자소득액 – 기본공제) – 금융투자 이월결손금(이월공제 5년 허용)
기본공제	(국내 상장주식 등) 5천만원 (기타: 해외주식, 비상장주식, 채권, 파생) 250만원
세율	과세표준 3억원 이하 20%, 3억원 초과분 25%
손익통산	금융투자로부터 발생하는 수익과 손실 간 상계 허용
신고	금융회사의 원천징수(반기별) 과세종료 또는 납세의무자 예정신고

금융투자소득세제는 2020년말 도입 당시 2023년부터 시행될 예정이었으나, 금융시장에 미칠 영향 및 부동산 시장으로의 자금유입 가속화 가능성 등으로 시행시기가 2025년으로 유예되었다. 이후 2024년 2월에는 금융투자소득세의 시행이 시장에 미칠 충격 등을 고려하여 금융투자소득세를 도입하지 않고 기존의 양도소득세 체계를 유지하려는 정부의 금융투자소득세 폐지(안)이 제안[31]되었으나 국회에서 논의되지 못하고 제21대 국회 임기 만료로 폐기되었다.

금융투자소득세 과세에 대해서는 다음과 같이 찬반의 입장이 대립하고 있다. 먼저 금융투자소득세 과세를 반대하는 입장의 주된 견해는 금융투자소득세 과세가 우리나라 주식시장에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 주장이다. 특히 개인투자자 규모가 증가하고 있는 상황[32]에서 금융투자소득세 과세로 인해 해외증시로의 투자자 이탈, 부동산 등 비금융자산시장으로 자금유입이 가속화되는 등의 부작용이 발생할 수 있다는 주장이다. 이 밖에 주식 양도차익에 대한 전반적인 과세는 이중과세의 방지를 위해 증권거래세의 축소로 이어질 수밖에 없는데, 증권거래세 축소시 세수 감소가 예상된다는 점도 현행의 체제를 과도기적으로 유지할 필요성에 대한 근거가 되고 있다.

반면 금융투자소득세 도입을 찬성하는 견해는 상장주식 양도차익에 대해 포괄적으로 과세하는 것이 조세정의에 부합한다는 것이다. 그동안 주식시장의 미성숙 등을 감안하여 주식양도차익에 대한 과세는 대주주 거래분에만 제한적으로 이루어져 왔다. 동 과정에서 특정 금융상품에 대한 과세공백 문제, 투자유형별·금융상품간 상이한 과세체계로 인한 투자의사 결정 왜곡과 조세의 수평적 형평성을 저해하는 등의 문제점들이 노정된 상태라는 주장이 존재한다. 이를 해결하기 위해 다양한 금융투자에서 발생하는 양도소득을 과세소득에 포함하여 동일한 세율로 과세하는 것이 수평적 형평에 부합할 뿐 아니라 세원확대 방침에도 부합된다는 주장이다. 또한 주식양도소득에 대해 과세하는 것이 글로벌 과세체계에 부합한다는 점 역시 금융투자소득세 도입의 찬성 근거가 되고 있다.

해외 금융소득 과세방식을 살펴보면 미국, 영국, 독일, 프랑스 등 대부분의 선진국들에서는 주식양도소득에 대해 과세하며, 증권거래세는 비과세(미국, 독일, 일본)하거나 낮은 세율로 과세하고 있다. 대만, 홍콩, 싱가포르, 중국 등 아시아 신흥국가들은 주식양도소득

31) 2024년 2월, 정부는 자본시장 선진화 추진방향 논의 과정에서 시중 유동성을 국내 자본시장으로 유입한다는 취지하에 금융투자소득세를 폐지하고, 증권거래세는 예정대로 인하하겠다고 발표하였음(비상경제장관 회의). 이에 따라 금융투자소득세를 폐지하는 「소득세법 일부개정법률안」(박대출의원 대표발의, 의안번호 2126483)이 제출(2024.2.2.)되었으나 제21대 국회 임기만료로 폐기되었다.

32) 한국예탁결제원에 따르면, 2022년말 기준 우리나라의 개인투자자 규모는 약 1,442만명에 달한다.

세는 비과세하는 대신 증권거래세를 부과하고 있다. 한국은 투자자를 대주주와 소액주주로 구분해, 대주주 거래분에 대해서만 주식양도소득세를 과세하고 있으며 거래세인 증권거래세도 병행하는 구조를 갖는다.

[표 30] 상장주식에 대한 증권거래세 및 주식양도소득세 부과 비교

국가	증권거래세	주식양도소득세
한국	과세(0.18%)	대주주만 과세
미국	비과세	과세
영국	과세(인지세)	과세
프랑스	과세(0.3%)	과세
이탈리아	과세(0.2%)	과세
독일	비과세	과세
일본	비과세	과세
중국	과세(0.1%)	비과세
대만	과세(0.15%)	비과세
홍콩	과세(0.1%)	비과세
싱가포르	과세(0.2%)	비과세
호주	과세(인지세)	과세
뉴질랜드	비과세	비과세

자료: 자본시장연구원, 「상장주식에 대한 증권거래세에서 양도소득세로의 전환 성공 및 실패사례」, 2019

주요국의 금융투자소득에 대한 구체적인 과세방식은 국가별로 차이가 존재한다. 미국의 경우 포괄주의 과세원칙에 따라 주식 등 금융투자상품을 포함한 자본자산(capital assets) 손익 전반을 총소득에 합산하여 누진구조의 종합소득과세를 적용 한다. 다만, 1년 이상 장기보유한 자본자산의 양도차익은 분리과세(0%/15%/20%)하고, 장·단기 양도손익간 통산을 허용한다. 일본의 경우 자산의 종류에 따라 분리과세 또는 종합과세를 적용하며, 상장주식 양도차익은 신고분리과세를 적용한다. 다만 이자소득·배당소득·양도소득세 세율을 일원화하여 금융상품간 조세 중립성을 갖추도록 고려하였다. 영국의 경우 주식, 유가증권 등의 양도소득은 다른 소득과 분리하여 양도소득세(capital gain tax)로 분류과세하고 양도소득의 규모에 따라 10% 또는 20%로 과세한다. 독일은 양도소득에 대해 25% 단일세율로 분리과세를 적용하지만 종합과세 세율이 자본소득 세율보다 낮을 경우 종합과세를 선택할 수 있다.

[표 31] 해외 주요국의 금융투자소득 과세제도 비교

	미국	일본	영국	독일
과세체계	분리과세 (단기보유: 종합)	분리과세	분류과세	분리과세 (선택적 종합과세)
과세대상	모든 자산의 양도소득	상장주식 및 일반주식	주식, 주거용 부동산, 재산권 등 자산	주식, 채권, 증권양도차익, 파생거래, 공매도 이익
기본공제	장기자본이득에 대해 공제	없음	연간 6천파운드	1인당 801유로
손익통산	허용	상장/일반주식 각각 적용	허용	주식만 허용
세율	0/15/20% (7단계 10~37%)	20.315%	10 또는 20%	25%
거래세	없음[1)]	없음	인지세(0.5%)	없음

주: 1) 연방정부 차원의 거래세는 없으나 뉴욕주의 경우 주정부 차원에서 증권거래세 과세
자료: 국회예산정책처, "주식 양도소득세 관련 해외 제도 운영 현황", NABO재정추계&세제이슈(2024.vol.1), 2024.3.

(라) 소결

자본이득에 대한 과세는 경제에 미치는 왜곡, 개방화된 시장에서의 조세회피 가능성 등 과세가 용이하지 않은 부분이 없지 않다. 그러나 기술진보, 지식기반경제의 도래에 따른 지식근로자와 非지식근로자 간의 소득격차 확대 등 환경변화로 지대(rent)에 대해 적절히 과세되어야 할 필요성이 증가하고 있다. 즉 자본소득에 대한 과세 강화는 소득재분배, 노동소득과의 형평 등 과세 형평성 구현에 정책의 초점을 맞추는 것이 필요하다. 따라서 향후 조세정책은 자본소득(capital income)에 대한 과세 강화를 통해 노동소득과 자본소득간의 과세 형평성을 제고하는 한편 주식, 채권, 저축 등 자본소득의 종류별로도 과세상의 차별을 제거함으로써 왜곡을 축소할 필요가 있다.

금융투자소득세제는 금융시장에 미칠 영향 및 부동산 시장으로의 자금유입 가속화 가능성, 증권거래세 축소에 따른 세수감소 발생 등에 대한 우려로 몇 차례 시행시기가 연기 또는 폐지가 제안되었다. 과세 시기의 연기가 증권시장에 일시적으로 긍정적으로 작용할 수는 있지만 우리나라 자본시장 규모의 성장 등을 감안할 때 금융투자소득과세의 연기 또는 폐지가 증권시장의 선진화를 위한 본질적인 대책이 될 수 있는지는 불확실하다. 금융투자소득세제는 2020년 말 국회에서 도입하는 것으로 합의한 내용으로, 이를 수년간 연기 또는 전면 철회할 경우 정책 일관성에 대한 신뢰를 확보하기 어려워질 우려가 있고 투자자 및 금융시장의 혼란을 초래할 수 있음을 감안할 필요가 있다. 2020년 말 세법개정시

금융투자소득세 시행을 전제로 증권거래세의 단계적 인하와 주식양도소득세 부과 대주주 기준도 철회가 예정되어 있었으나, 금융투자소득세의 시행연기로 연동되어 조정됨으로써 정책의 비일관성에 따른 납세자의 예측가능성 저해 등 부작용을 배제하기 어려운 측면이 있다.

[표 32] 금융투자소득세, 증권거래세, 상장주식 대주주 양도소득세 개정 추이

개정연도	금융투자소득세	증권거래세 세율	대주주 요건(시행령)
2018년			• 대주주 요건 확대(예정) - 10억원→ 3억원('21년 예정)
2020년		• 기본세율 인하(비상장주식 등) - 0.50%→0.45%	
2020년 12월 세법개정	• 금융투자소득세 신설 - '23년 시행	• 단계적 세율인하 - '21년 0.02%p↓ - '23년 0.08%p↓	• 대주주 요건 확대 철회 ('21년 2월. 시행령 개정) - 10억원 유지
2022년 12월 세법개정	• 시행 2년 유예 - '25년 시행	• 세율 인하 시점 조정 - '23년 0.03%p↓ - '24년 0.02%p↓ - '25년 0.03%p↓(예정)	• 대주주 요건 축소 (정부 세법개정안) - 10억원 → 100억원, - 미반영
2024년			• 대주주 요건축소 - 10억원 → 50억원 - '24년 1월 1일 이후 시행

예를 들어 증권거래세율은 2020년 말 세법개정에서 2023년까지 단계적으로 인하될 예정이었으나, 금융투자소득세 시행이 2023년에서 2025년으로 연기됨에 따라 증권거래세율 인하 시점도 다시 조정된 바 있다. 주식양도소득세 부과대상인 대주주 요건은 금융투자소득세 도입 전까지는 대주주 요건을 지속적으로 완화하여 과세대상을 확대하는 방향으로의 개정이 이루어져 왔다. 그러던 것이 2020년말 개정으로 금융투자소득세 도입이 확정됨에 따라 종전까지의 주식양도소득세 부과대상 대주주 확대 계획은 철회되었다. 또 금융투자소득세 시행이 다시 2년 연기된 2022년 말 세법개정에서 정부는 대주주 요건을 종전 주식평가액 10억원에서 100억원으로 상향해, 주식양도소득세 부과대상 대주주 기준을 대폭 축소하는 안을 제출하였으나, 미반영됐다. 이후 2024년 1월 시행령 개정으로 주식양도소득세 부과대상 대주주 기준은 종전 10억원에서 50억원으로 축소 조정됐다.

[표 33] 증권거래세율 개편(시행 기준)

(단위: %)

구분		2017.4.1.~	2019.6.3.~	2020.4.1.~	2021.1.1.~	2023.1.1.~	2024.1.1.~	2025.1.1.~
탄력세율 (시행령)	코스피	0.15	0.10	0.10	0.08	0.05	0.03	0
	코스닥	0.30	0.25	0.25	0.23	0.20	0.18	0.15
	코넥스	0.30	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10
기본세율	그 외	0.50	0.50	0.45	0.43	0.35	0.35	0.35

금융투자소득세제는 금융시장에 미칠 부정적 영향 등을 고려하여 시행시기가 몇 차례 연기되었으나 정책의 비일관성에 따른 부정적 영향을 감안할 때, 도입을 전제로 실제 시행 전까지 과세체계를 지속적 보완할 필요가 있다. 예를 들어 금융시장의 건전한 육성을 위해 미국과 같이 단기보유 금융상품의 거래차익에 대해서는 종합과세하고 장기보유를 통한 거래차익은 분리과세하는 방안 등에 대한 추가적인 검토가 가능할 것이다. 아울러 금융투자소득세 시행시 주식양도차익에 대해 전면적인 과세가 이루어짐에 따라 주식보유로 인한 배당소득과 양도차익에 대한 과세형평성 측면에서 세율체계에 대한 종합적인 검토도 이루어질 필요가 있다. 또한 우리나라 자본시장의 육성 관점에서 납세자의 주식시장 참여 확대를 통한 주식시장의 육성을 위해 개인종합자산관리계좌(ISA), 개인형퇴직연금(IRP), 연금저축 등에 대한 간접적인 조세지원도 확대할 필요가 있다.

다. 저출산 대비 소득세제 개선

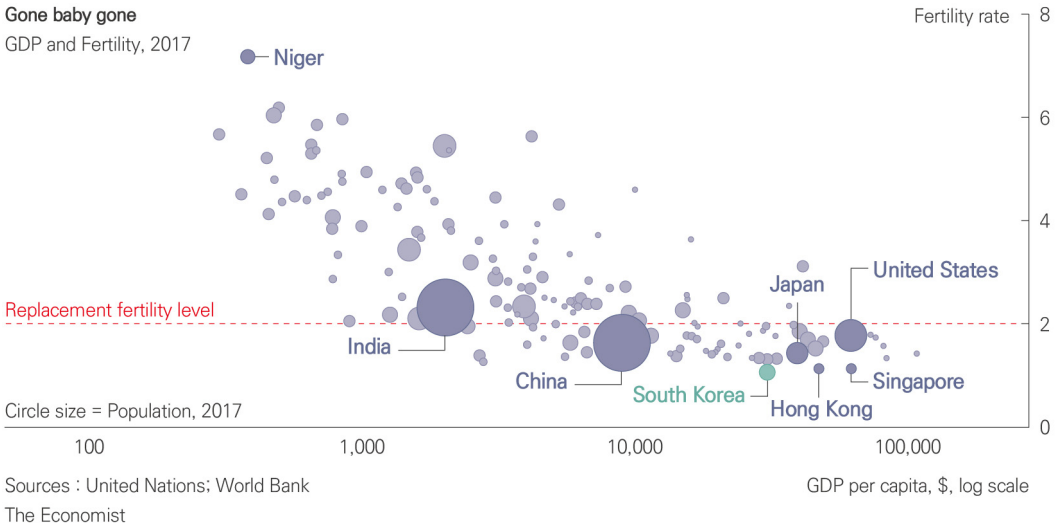
(1) 현황 및 문제점

주지하는 바와 같이 2022년 기준 한국의 합계 출산율은 0.78로 전세계적으로 최저 수준을 기록했다. 이러한 급격한 출산율 저하의 원인으로는 다양한 요인들이 지적되고 있다. 그간 출산율을 제고하기 위한 다양한 대책과 막대한 재정지출에도 불구하고, 출산율 하락 흐름을 저지하는 뚜렷한 가시적 효과를 거두지 못한 것은 사실이다. 결혼과 출산 등에 다양한 요인들이 작용하고 있고 이러한 변화는 단기간에 형성된 흐름이 아니기 때문에 단기간에 가시적인 정책의 효과를 기대하는 것도 무리인 것이 사실이다.

저출산은 전 세계적인 현상이긴 하지만 한국을 비롯한 일본, 싱가포르, 홍콩 등 동아시아 국가들에 있어서 더 급격한 하락 양상을 보이는 것은 세대간의 가치관의 변화 등을 포함한 사회적 변화로 인식된다. *The Economist*(2023년 6월)는 현대화와 전통적인 가치

관들 사이에 갇혀있는 동아시아 국가에서 출산율 하락은 더 급격하게 진행되고 있는데, 그 원인으로 사회적 가치관의 변화를 지적했다. 즉 유교 중심의 전통적인 가족 역할을 부정할 자유는 있지만 이를 개선할 자유는 없는 동아시아 국가의 현 세대가 고른 선택지가 비혼과 저출산이라는 것이다.

[그림 37] GDP와 출산율 간의 관계

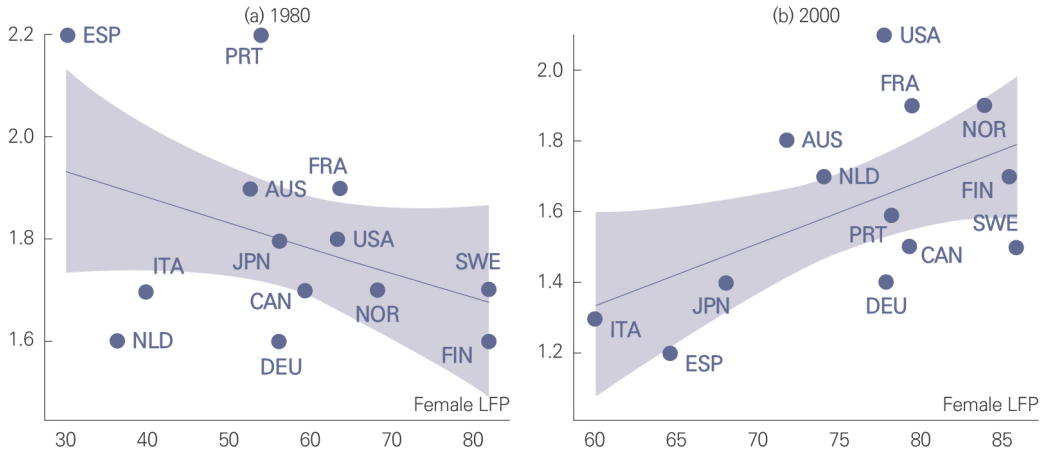


자료: The Economist, "South Korea's fertility rate falls to a record low" 2019.8.30.

한국을 비롯한 동아시아 국가의 더 가파른 저출산의 원인으로 육아나 가사, 노인돌봄 등 가정 내에서 발생하는 부담을 일차적으로 여성의 몫으로 간주하는 전통적인 가치관이 지목되는만큼 성평등적 관점에서 저출산의 문제를 접근해야한다는 논의가 강화되고 있다. Goldin(2023)은 육아는 여성의 몫이라는 기성세대의 편견이 한국 저출산의 원인이라고 지적한 바 있다. 육아, 가사 등의 부담을 일차적으로 여성의 몫으로 간주하는 전통적인 가치관들은 노동시장에서의 여성의 불평등을 높이고 있으며, 일과 가정의 양립을 선택해야 하는 현세대들의 선택지가 출산율 하락 또는 비혼으로 귀결된다는 것이다(Goldin, 2021, 심혜정, 2023). 특히 한국은 출산율 제고와 여성고용 증가가 선순환하는 경제·사회 구조를 정착시켜 나가는 것이 필요하다. 저출산은 궁극적으로 생산가능 인구가 감소하는 문제이고 출산율을 높여 노동 공급을 늘리는 데에는 오랜 시간이 필요하기 때문이다.

최근 연구에 따르면 1980년대에는 여성 고용률과 출산율 간에는 음의 상관관계를 보였지만 2000년에는 양의 상관관계로 전환돼 여성 고용이 출산율에 도움이 된다고 보고 있다(Doepke, et al., 2022). 동 연구는 노동시장의 유연성, 육아 및 가사에 대한 남편의 협력, 우호적인 사회적 가치관, 가족친화적인 정책 등이 출산율을 높이는 요인들이라고 지적한다. 한국의 여성 고용률은 OECD 38개 국가 중 30번째이고, 남녀 간 임금 격차는 OECD 38개 국가 중 가장 높다.

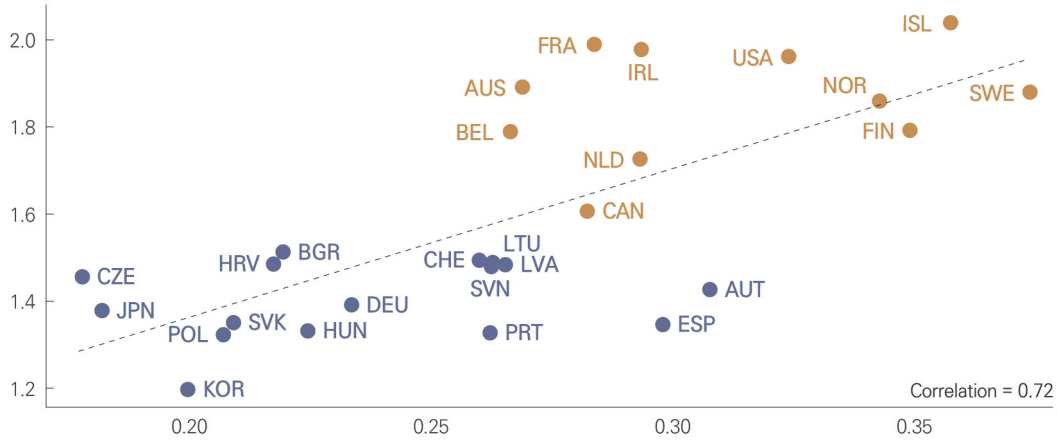
[그림 38] 여성의 고용률과 출산율 간의 관계



주: 가로축은 여성의 고용률, 세로 축은 출산율을 나타냄
자료: "The Economics of Fertility: A New Era", Doepke, et al., NBER working paper, 2022

이러한 측면에서 볼 때 개인의 출산을 직접 장려하는 정책보다 여성에게 출산과 직업 간에 선택을 강요하는 사회경제적 환경을 근본적으로 개선할 필요가 있다. 이를 위해 정부는 출산과 육아에 드는 부담을 완화시켜 양육 친화적 사회를 조성하기 위한 노력을 기울일 필요가 있다. 육아휴직, 유연근무제 등을 활성화하고, 특히 남성 육아휴직에 대한 인센티브를 강화해 여성의 부담을 남성과 분담하는 체계를 강화할 필요가 있다. 비용 측면에서는 저출산 해소를 위해서 아이와 노인 관련 돌봄에 드는 가격을 낮추는 공공정책이 필요해 보인다. 또한 가족을 형성하고, 가족형태의 가구를 지원하는 방향으로의 제도 설계가 필요하다.

[그림 39] 남편의 육아·가사분담비율과 출산율 간의 관계



주: 가로축은 남편의 육아·가사분담 비중을, 세로축은 출산율을 나타냄
자료: "The Economics of Fertility: A New Era", Doepke, et al., NBER working paper, 2022

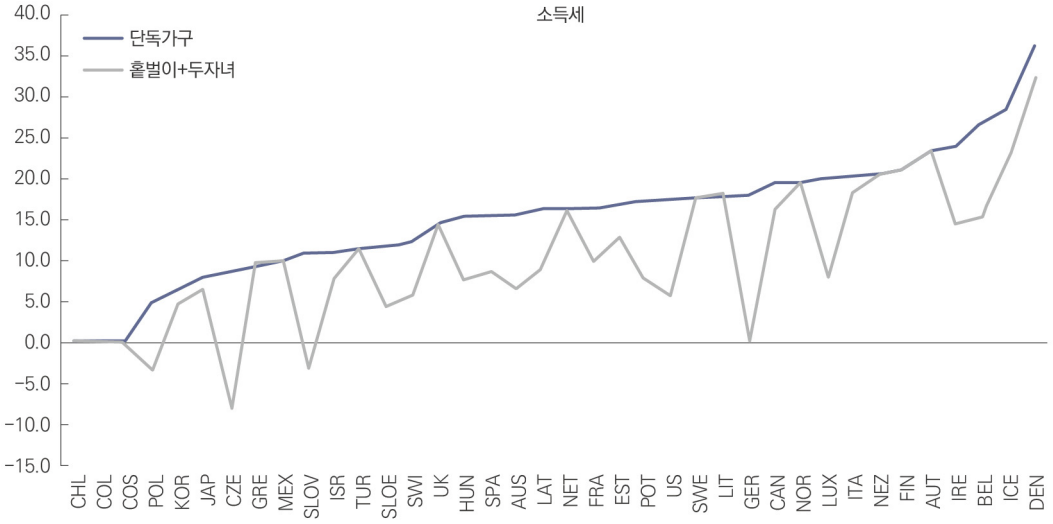
(2) 저출산과 조세정책 과제

조세정책 측면에서는 현행 조세구조가 가족 형성을 지원하는지를 살펴보면 우리나라의 경우 낮은 출산율에 비해 현행 조세제도는 결혼 및 출산 장려유인이 미약하다. 최저생계비를 감안할 경우 1~2인 가구의 소득세 실효세율은 지나치게 낮은 반면 다자녀 가구의 실효세율은 단독가구에 비해 소폭 낮은 수준에 그친다.

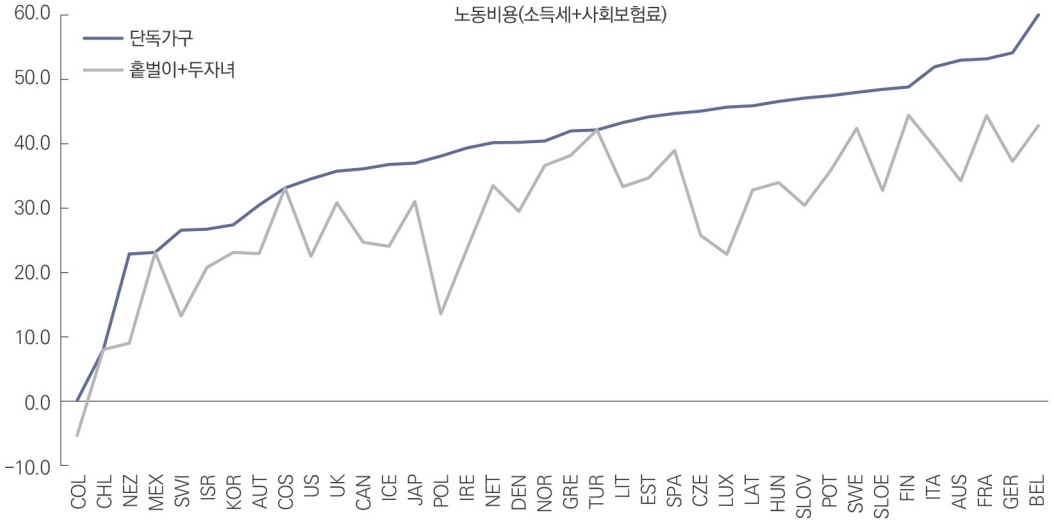
유럽, 미국을 비롯한 선진국에서 가구에 대한 실효세율은 단독가구와 격차가 크게 난다. OECD 평균, 홑벌이+두자녀 가구의 소득세 실효세율은 단독가구에 비해 4.9%p 낮으며, 사회보험료까지 포함한 전체 노동비용은 8.9% 낮게 설정되어 있다. 특히 독일, 미국에서 단독가구와 홑벌이 두자녀 가구의 소득세 실효세율 차이는 각각 17.6%p, 11.5%p에 달한다. 반면 한국의 경우 단독가구와 홑벌이+두자녀 가구의 소득세 실효세율 차이는 1.8%p에 그친다.

[그림 40] 가구 구성에 따른 소득세 실효세율 국제비교

(단위: %)



(단위: %)



[표 34] 가구유형별 소득세 실효세율(2022년, AW 100%기준)

	소득세					노동비용				
	단독	홑+2[1]	맞+2[2]	실효세율 차이		단독	홑+2[1]	맞+2[2]	실효세율 차이	
	(A)	(B)	(C)	(A-B)	(A-C)	(A)	(B)	(C)	(A-B)	(A-C)
호주	23.0	23.0	20.6	0.0	2.4	26.9	20.2	24.6	6.7	2.3
오스트리아	15.2	6.3	8.4	8.9	6.8	46.8	30.2	36.1	16.6	10.7
벨기에	26.4	15.0	21.9	11.3	4.5	53.0	37.8	45.5	15.2	7.5
캐나다	19.2	16.0	17.3	3.2	2.0	31.9	21.8	28.9	10.1	3.0
칠레	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	7.0	7.0	6.6	0.0	0.4
콜롬비아	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-4.8	-5.7	4.8	5.7
코스타리카	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	29.2	29.2	29.2	0.0	0.0
체코	8.5	-7.9	0.4	16.4	8.1	39.8	22.7	33.8	17.1	6.0
덴마크	35.5	31.9	34.5	3.7	1.0	35.5	26.0	31.0	9.5	4.5
에스토니아	16.8	12.8	13.2	4.0	3.5	39.0	30.6	33.1	8.4	5.9
핀란드	20.8	20.8	17.8	0.0	3.1	43.1	39.2	38.2	3.9	4.9
프랑스	16.2	9.5	11.9	6.7	4.3	47.0	39.2	40.7	7.8	6.2
독일	17.7	0.0	9.7	17.6	8.0	47.8	32.9	40.8	15.0	7.0
그리스	9.0	9.5	7.3	-0.5	1.7	37.1	33.7	35.7	3.4	1.4
헝가리	15.0	7.4	10.5	7.6	4.5	41.2	30.0	34.5	11.2	6.7
아이슬란드	28.1	22.2	26.4	5.9	1.7	32.5	21.2	30.2	11.3	2.3
아일랜드	23.5	14.2	19.4	9.3	4.1	34.7	20.8	27.7	13.9	7.1
이스라엘	10.9	7.8	4.6	3.1	6.2	23.6	18.3	15.3	5.2	8.2
이탈리아	20.1	18.0	17.1	2.1	3.0	45.9	34.9	37.4	11.0	8.5
일본	7.9	6.5	7.2	1.4	0.7	32.6	27.4	29.6	5.2	3.0
한국	6.6	4.7	4.4	1.8	2.2	24.2	20.4	20.9	3.8	3.2
라트비아	16.0	8.9	10.1	7.2	6.0	40.6	29.0	32.3	11.6	8.3
리투아니아	17.6	17.6	15.8	0.0	1.8	38.2	29.5	31.2	8.8	7.0
룩셈부르크	19.8	7.6	14.4	12.2	5.4	40.4	20.1	29.9	20.3	10.5
멕시코	9.9	9.9	8.9	0.0	1.0	20.4	20.4	20.0	0.0	0.4
네덜란드	16.1	16.0	11.2	0.1	4.8	35.5	29.6	28.0	5.9	7.5
뉴질랜드	20.1	20.1	18.2	0.0	1.9	20.1	7.9	18.0	12.2	2.2
노르웨이	19.3	19.3	17.8	0.0	1.5	35.7	32.3	32.4	3.4	3.3
폴란드	4.9	-3.0	2.0	8.0	2.9	33.6	11.9	22.2	21.7	11.4
포르투갈	17.1	7.5	11.7	9.7	5.4	41.9	31.6	37.5	10.3	4.4
슬로바키아	10.9	-3.0	4.5	13.9	6.4	41.6	26.8	34.3	14.8	7.3
슬로베니아	11.5	4.1	6.6	7.4	4.9	42.8	28.9	35.6	13.9	7.2
스페인	15.0	8.5	11.3	6.6	3.7	39.5	34.4	36.6	5.1	2.9
스웨덴	17.3	17.3	15.8	0.0	1.5	42.4	37.5	38.3	4.9	4.1
스위스	12.1	5.5	9.6	6.6	2.5	23.4	11.6	17.7	11.8	5.7
튀르키예	11.2	11.2	8.8	0.0	2.5	37.2	37.2	35.1	0.0	2.1
영국	14.3	13.8	13.2	0.6	1.1	31.5	27.2	27.3	4.3	4.3
미국	17.2	5.7	10.9	11.5	6.3	30.5	19.8	24.7	10.6	5.7
EU 평균	16.9	9.9	12.5	6.9	4.3	41.2	29.9	34.6	11.4	6.7
OECD 평균	15.0	10.1	11.7	4.9	3.4	34.6	25.6	29.4	8.9	5.2

주: 1) 홑벌이+두자녀 가구
2) 맞벌이+두자녀 가구
자료: OECD, Data Base

(3) 개선과제

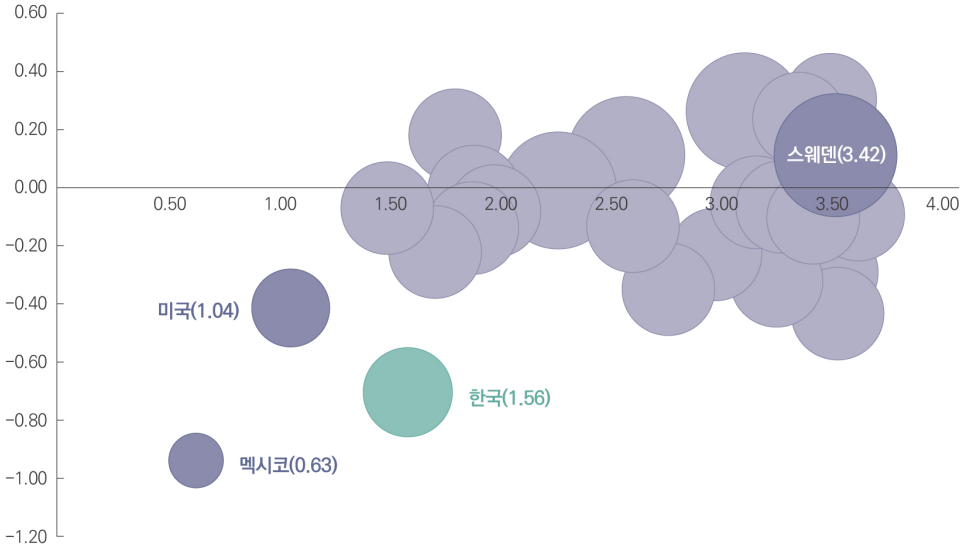
저출산에는 다양한 요인들이 영향을 미치고 있으며, 이러한 흐름은 단기간에 형성된 사건이라기보다 구조적이고 지속적인 사회적 변화의 일부이기 때문에 정부 정책이 단기적으로 가시적인 효과를 나타내기도 어렵다. 그러나 이러한 상황의 흐름을 단기간에 역전시키지는 못하더라도 급격한 출산율 하강 흐름을 최소한 저지하기 위해 정부는 보다 전략적인 접근방법을 모색해야 할 것으로 판단된다.

압축성장 과정에서 전통적인 가치관과 현대적 가치가 혼재하는 한국적 상황에서 출산과 직업 간의 선택을 강요하는 사회경제적 환경을 근본적으로 개선할 필요가 있다. 노동시장에서 남녀 간 불평등의 해소과 함께 남성 육아휴직에 대한 인센티브를 강화해 여성의 부담을 남성과 분담하는 체계를 강화할 필요가 있다. 조세정책은 육아 등 돌봄에 드는 가격을 낮추는 방향으로, 비용적 측면의 보조와 함께 조세구조가 가족을 형성하고 이러한 가족 형성을 지원하는 방향으로 개편할 필요가 있다.

선진국에 비해 우리나라의 가족지원 공공지출 규모는 여전히 낮은 수준이다. 2019년 GDP 대비 공공지출 규모는 한국이 1.56%로, OECD 평균 2.29%에 비해 낮다. 정부의 가족지원 정책규모와 출산율 간의 관계를 살펴보면, 한국을 비롯하여 가족지원 공공지출 규모가 작은 국가일수록 2000년대 이후 출산율 하락 속도가 상대적으로 큰 것으로 나타났으며, 공공지출 규모가 큰 국가들에서는 상대적으로 출산율 하락속도가 작은 것으로 나타나 정부의 지원이 출산율의 둔화 흐름을 어느 정도 억제하는 것으로 판단된다. 따라서 출산율을 높이기 위해서는 정부가 지원하는 자녀수당, 보조금 및 육아휴직 혜택 등 가족예산을 늘려 나갈 필요가 있다.

[그림 41] OECD 국가의 가족지원 공공지출과 출산율과의 관계

(단위: GDP 대비 %, %p)



주: 1. 가로축은 2019년 기준 GDP 대비 가족지원 공공지출 규모를 나타내며, 물방울의 크기가 클수록 공공지출 규모가 큰 것을 나타냄
2. 세로축은 2000년 출산율 대비 2021년 출산율의 증감을 나타냄

[표 35] OECD 국가들의 GDP 대비 가족지원 공공지출(2019년)

(단위: %)

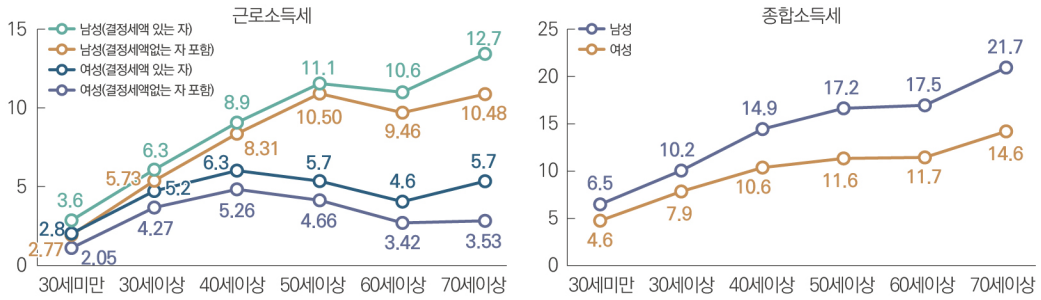
국가	합계	현금지원	현물지원	세제혜택
프랑스	3.44	1.34	1.38	0.73
스웨덴	3.42	1.29	2.13	0.00
룩셈부르크	3.36	2.30	1.06	0.00
폴란드	3.35	2.30	0.72	0.33
에스토니아	3.34	2.32	0.89	0.13
아이슬란드	3.34	1.03	2.32	0.00
덴마크	3.31	1.27	2.04	0.00
노르웨이	3.28	1.22	1.96	0.09
독일	3.24	1.08	1.34	0.82
벨기에	3.18	1.66	1.11	0.41
헝가리	3.09	1.36	1.03	0.70
핀란드	2.89	1.11	1.78	0.00
뉴질랜드	2.65	1.44	1.21	0.00
EU 평균	2.56	1.35	0.98	0.23
오스트리아	2.54	1.77	0.74	0.03
영국	2.49	1.44	0.97	0.08

국가	합계	현금지원	현물지원	세제혜택
이스라엘	2.46	0.99	1.07	0.40
리투아니아	2.46	1.47	0.99	0.00
오스트리아	2.34	1.39	0.96	0.00
OECD 평균	2.29	1.12	0.99	0.19
라트비아	2.27	1.37	0.88	0.01
스위스	2.22	1.19	0.54	0.49
슬로바키아	2.14	1.13	0.66	0.35
체코	2.13	1.43	0.67	0.03
일본	1.95	0.66	1.08	0.20
캐나다	1.87	1.48	0.28	0.11
이태리	1.87	0.76	0.66	0.45
네덜란드	1.86	0.72	0.85	0.29
슬로베니아	1.81	1.17	0.65	0.00
그리스	1.77	1.40	0.37	0.00
칠레	1.76	0.72	1.02	0.01
콜롬비아	1.75	0.25	1.50	0.00
아일랜드	1.70	1.09	0.54	0.06
포르투갈	1.68	0.83	0.38	0.47
한국	1.56	0.32	1.05	0.19
스페인	1.48	0.54	0.73	0.20
미국	1.04	0.06	0.56	0.42
코스타리카	1.02	0.49	0.49	0.04
멕시코	0.63	0.10	0.53	0.00
튀르키예	0.54	0.20	0.34	0.00

문제는 육아비용 등 가족지원을 늘려야 하는 상황이지만 소득공제 확대는 상대적으로 저소득층인 젊은 부부의 출산율에 미치는 영향은 적은 반면, 고소득 가구의 세금감면 효과가 커 정책 실효성이 낮다는 데 있다. 아래 그림과 같이 연령대별 소득세 실효세율을 비교해 보면 출산 가능성이 높은 젊은 세대의 실효세율은 50대 이상과 비교할 때 낮은 수준에 위치한다. 이러한 점을 감안할 때 출산율 제고 등을 위한 가족 지원 방안은 자녀 수에 따른 소득공제 확대보다는 보육비 지원 등 재정지원이 효율적일 수 있기 때문에 단기적으로는 재정정책에 중점을 둘 필요가 있어 보인다.

[그림 42] 연령대별 소득세 실효세율

(단위: %)



주: 1. 근로소득세 실효세율은 총급여 대비 결정세액의 비율임
2. 종합소득세 실효세율은 과세소득금액대비 결정세액의 비율임

중장기적으로 현행 조세구조를 가족을 형성하고 이러한 가족형성을 지원하는 방향으로 개편할 필요가 있다. 구체적으로 우리나라의 현행 「소득세법」 상 면세점 범위가 다자녀 가구일 경우 상대적으로 불리한 측면이 있으므로 가구원 수가 많은 가구에 대한 과세상 배려를 반영하는 과세단위 조정도 고려해 볼 수 있을 것이다. 실제 독일·프랑스, 미국의 경우 소득세 과세단위의 조정이 가능한 것으로 조사된다. 독일의 경우 부부가 모두 소득세 납세의무가 있는 경우 개별과세(Einzelveranlagung)와 합산과세(Zusammenveranlagung) 중 1가지 방식을 선택하여 적용할 수 있다.[33] 부부합산과세를 선택한 경우 부부의 소득을 합산한 후 2로 나눈 소득을 기준으로 소득세 산출세액을 계산한 후 이를 다시 2로 곱하여 최종산출세액을 계산한다.

이러한 방식은 부부간 소득격차가 클 경우 소득 분할을 통한 세부담 완화 효과가 있다. 프랑스의 경우 가구의 소득을 합산하여 과세표준을 산출하지만, 가구원수에 따른 가중치를 적용하여 과세표준을 분할함으로써 가구원의 수가 증가할수록 소득세 부담이 경감되는 구조이다. 미국의 경우 부부합산 또는 부부개별신고, 세대주 및 독신자 중 납세의무자가 본인에게 가장 유리한 유형을 선택할 수 있으며, 4개 유형별로 소득세율을 각각 규정하는 복수세율제도를 운영하고 있다. 반면 현행 우리나라의 소득세법은 가구당 과세가 아닌 개별과세 방식을 채택함에 따라 결혼 여부에 대해 중립적이라는 장점이 있으나, 가구원수가 많은 가족형 가구의 생계비 부담 등에 대한 고려는 다소 부족한 측면이 있다.

33) 독일 소득세법(Einkommensteuergesetz, EStG) 제26조 부부에 대한 과세

2. 법인과세 분야

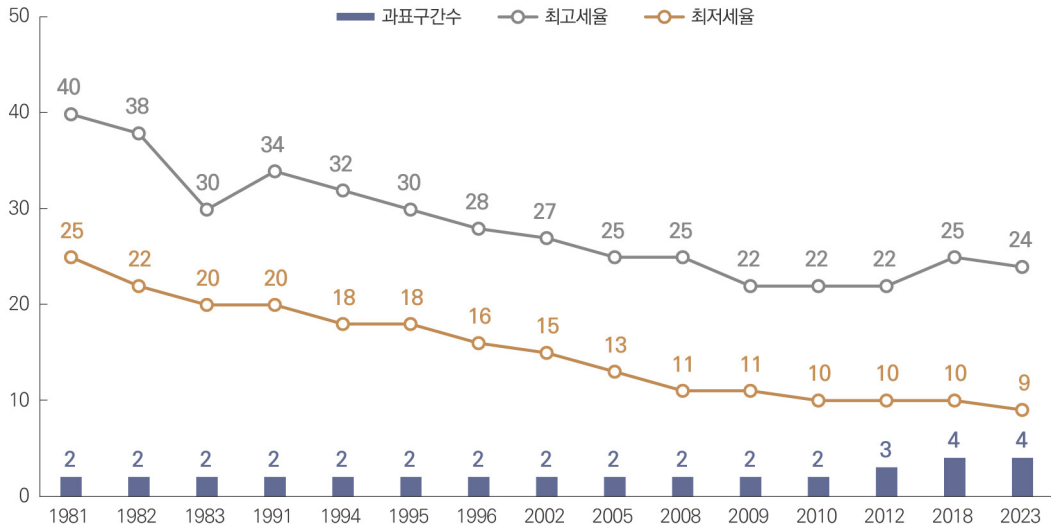
가. 기업 경쟁력 확보를 위한 법인세 부담 수준

(1) 법인세율 및 법인세수 추이

1980년 이후 한국의 법인세율 추이를 살펴보면 1981년부터 2017년까지 최저세율과 최고세율은 꾸준히 낮아지는 추세를 보였다. 1981년 25%였던 최저세율은 2010년 10%로, 40%였던 최고세율(명목)은 22%까지 낮아졌다. 이후 2018년 최고세율은 25%로 2005년 수준으로 상승하였다가 2023년 다시 24%로 하락했다.

[그림 43] 우리나라 법인세 세율 변화 추이(1980~2023년)

(단위: %, 개)

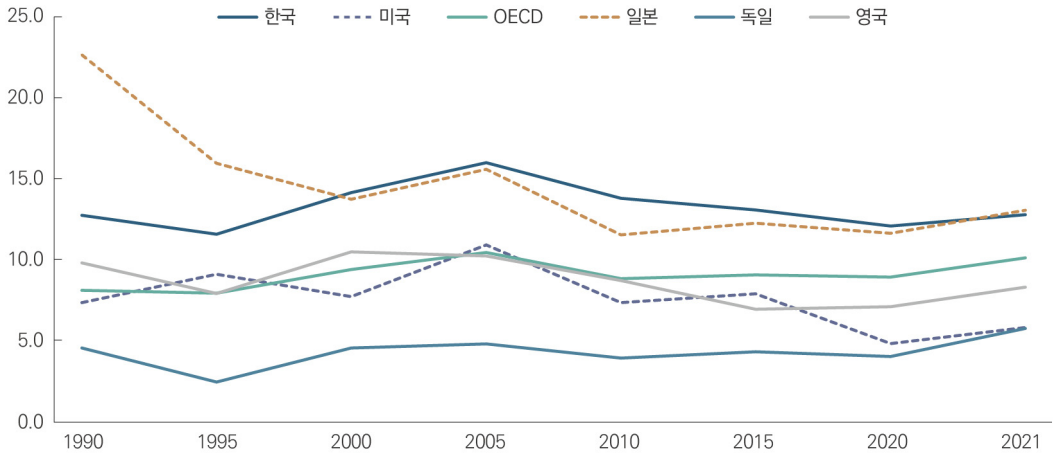


주: 연도는 시행연도 기준
자료 : 국회예산정책처 작성

우리나라의 총조세수입(징수액) 대비 법인세 징수액의 비중은 1990년 14.2%를 기준으로 꾸준히 상승하여 2022년 23.5%까지 증가하였다. 1990년 이후 총조세수입 대비 법인세 비중, GDP 대비 법인세 비중을 OECD 주요국과 비교하여 살펴보면 2021년 기준 우리나라의 조세수입 대비 법인세수 비중은 12.8%로 독일, 영국, 미국 대비 높고 일본과 유사한 수준이며, 같은 해 OECD 평균 10.2% 대비 2.6%p 높은 수준을 보인다.

[그림 44] 총조세 대비 법인세 비중 추이 국제비교(1990~2021년)

(단위: %)

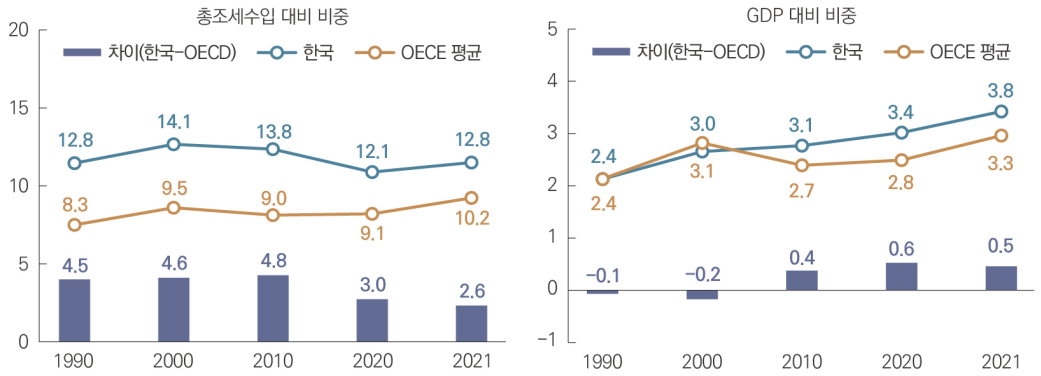


자료: OECD 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

우리나라 총조세수입 대비 법인세수 비중과 OECD 평균간 격차는 2010년 4.8%p를 정점으로 2021년 2.6%p로 축소되는 반면 GDP 대비 법인세수 비중의 격차는 1990년 -0.1%p 수준에서 꾸준히 증가하여 2021년 0.5%p로 확대되었다.

[그림 45] OECD와 한국의 법인세수 비중(총수입 대비, GDP 대비) 추이

(단위: %)



자료: OECD 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

(2) 법인세에 대한 다양한 논점

법인세율의 조정은 언제나 논쟁적인 과제 중의 하나이다. 법인세율 인상 또는 인하가 찬성론자와 반대론자 간에 견해 차이가 큰 이유는 법인세가 어떠한 종류의 세금인지, 법인세를 부과할 경우 이를 부담하는 자는 누구인지, 법인세가 투자에 실질적으로 영향을 미치는지, 영향을 미친다면 세율인하가 나은지 세액공제가 나은지 등에 대해 다양한 견해가 존재하기 때문이다. 이하에서는 이러한 법인세율 조정을 둘러싼 다양한 논점들을 살펴보고, 이를 전제로 한국의 법인세율 수준을 평가해 보고 개선과제를 도출하기로 한다.

(가) 법인세의 성격

법인세가 근본적으로 어떠한 종류의 세금인가, 즉 법인세의 성격에 대해서는 여러 다른 관점이 존재한다. 가장 대표적인 견해는 법인세는 생산요소 중의 하나인 자본에 대한 과세라는 것이다(Harberger,1962; Goolsbee, 2004). 법인세를 자본과세로 보는 견해에 따르면 법인 자본에 대한 과세는 전체 경제의 세후수익률이 같아질 때까지 법인 부문 내 자본의 이탈이 일어나게 될 것이고, 다른 조건이 동일할 때 상대적으로 높은 법인세율을 가진 국가에서 법인의 경제활동의 비중이 감소한다. 적정 조세이론의 관점에서 자본과세는 비효율성이 높아 노동과세나 소비과세에 비해 열등한 대안이라는 주장도 있다(Gordon and Jun, 2013). 1980년대 후반부터 선진국을 중심으로 지속적으로 법인세율이 인하되는 추세는 법인세를 자본에 대한 과세로 인식하는 견해를 실증적으로 보여주는 사례에 해당한다.

반면 법인세를 경제적 이윤에 대한 과세로 보는 견해도 있다. 이는 기업이 경제적 이윤을 극대화하는 한, 경제적 이윤에 대한 과세는 기업 행위에 영향을 주지 않는다는 관점이다(Stiglitz, 1973). 이에 따르면 법인세 부담은 과세 당시의 기업 소유자에게 전부 귀착되며, 조세로 인한 경제주체의 행태변화나 자원배분의 왜곡은 발생하지 않는다. 다만 동 이론의 과세기반이 되는 기업의 이윤에는 주주 또는 기업 소유자가 공급한 자본의 기회비용까지 포함되어 있기 때문에, 기업의 재원조달이 전액 부채를 통해 조달되고 이자비용 공제가 허용되는 엄격한 전제조건이 충족될 경우에만 성립될 수 있다. 따라서 기업이 주식발행이나 유보이익으로 재원을 조달하는 현실을 감안할 때 동 이론을 그대로 해석하는 것은 한계가 있다. 결과적으로 Stiglitz의 주장은 법인의 재무구조에 따라 법인세 과세에 따른 비효율의 크기가 달라질 수 있다는 정도로 해석되어야 할 것이다.

그렇다면 이론적으로 경제에 대한 비효율을 크게 발생시키는 법인세가 왜 존재해야 하는가? 이러한 질문에 대해서 법인세가 개인소득세의 완결성을 위해 존재한다는 견해가 존재한다. 기업이 사내유보를 통해 배당을 피하는 등 자본과세를 지속적으로 회피할 수 있는 가능성을 염두에 둔다면 법인세는 이런 과정에서의 조세회피를 막을 수 있는 '방어벽(backstop)'이 될 수 있다는 것이다. 다만 최근 개방화, 다국적 기업의 자본이동 심화 등 환경변화를 감안할 때 법인세를 통한 조세회피 방지 기능도 상대적으로 약화되는 측면이 있다.

마지막으로 법인세를 수익자 비용으로 보는 관점이 있다. 법인이 사회로부터 몇 가지 특권을 부여받았으므로 이러한 특권에 대한 사용자 비용으로 법인세가 존재한다는 관점이다. 한 걸음 더 나아가 한국 재벌기업의 특수성까지 고려할 경우 한국의 법인세는 재벌기업이 정부로 받은 혜택에 대한 수익자 비용의 일부라는 견해도 존재한다(전주성, 2023). 이러한 견해에 대하여 재벌기업이 부담하는 법인세수 규모가 기업들이 받은 특혜의 편익에 상응하는 규모인가에 대해서는 명확히 답하기 어렵다는 한계가 존재한다. 다만 이러한 논의가 갖는 함의는 한국적 특수성에 대한 고려없이 단순히 선진국의 경험과 이론에 따른 '자본과세' 논리로만 한국의 법인세를 접근하려는 시각은 오류의 가능성이 있을 수 있다는 것으로 해석된다.

(나) 법인세의 귀착

법인세의 성격 뿐 아니라 법인세가 누구에게 귀착되는가 또한 논쟁적인 주제에 해당한다. Harberger(1962)는 법인세 부담의 일부를 경제 내 다른 부문에 있는 자본 소유주에게 전가할 수 있지만 노동자에게 전가할 수는 없다고 주장한다. 그는 기업과 비기업의 두 부문으로만 구성된 경제를 상정하고, 기업에 세금을 부과할 경우 자본이 기업 부문에서 비기업 부문(파트너십 및 기타 종류의 사업)으로 이동한다고 추론했다. 결과적으로 비기업 부문의 평균 자본 수익률은 하락할 것이며, 법인세는 법인 부문뿐만 아니라 비법인 부분에 영향을 미치게 된다.

다만 하버거 모형에 기반한 전통적인 법인세 귀착이론은 최근 달라진 글로벌 기업환경에 그대로 적용하기 어렵다. 하버거 모형은 현실 세계를 단순화하기 위한 몇 가지 강한 가정에 기반하고 있기 때문이다. 첫째, 시장이 완벽하게 경쟁적이라는 가정이다. 현실적으로 기업은 노동자나 소비자에 대해 시장 지배력을 가질 수 있다. 둘째, 하버거 모형은 폐쇄경제를 전제로 하는 점에서 더 논쟁적인 가정에 해당한다. 실제로 자본은 국경을 넘나

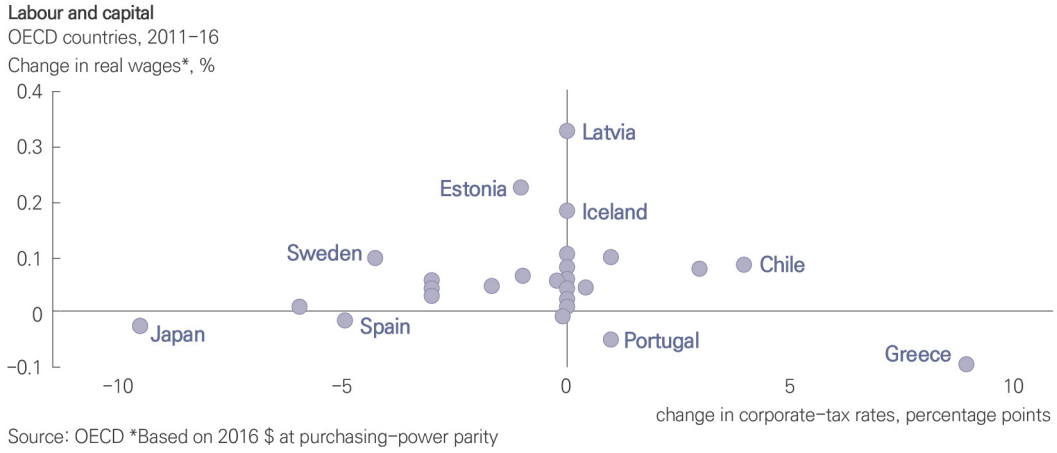
들며 상대적으로 이동이 자유롭지만 노동과 같은 다른 생산요소는 자본에 비해 이동성이 제약된다. 법인세 인상으로 자본 소유주가 해외로 활동을 이전할 경우 국내 근로자 1인당 자본의 양이 줄어들고 잠재적으로 근로자의 생산성과 임금이 감소할 수 있다

최근 글로벌 기업환경은 급변하고 있다. 대표적인 예로 다국적 기업을 중심으로 자본의 국제적 이동의 심화, 무형자산과 같은 비정형 기업들의 출현 등을 들 수 있다. 자본의 국제적 이동성이 용이해지는 환경에서 법인세부담은 이동성이 덜 용이한 노동으로의 귀착을 크게 할 수 있다. 실제로 Laurence Kotlikoff & Lawrence Summers 등의 연구에 따르면 작고 개방적인 경제에서는 법인세 인상에 따른 부담이 거의 전적으로 노동자에게 전가될 수 있는 것으로 나타났다.

한편 법인세의 귀착 모형의 결과에 영향을 미치는 요인은 국가의 전체 경제규모, 자본에 대한 개방성 이외에 다양한 요인에 영향을 받을 수 있다. Jennifer Gravelle(2013)은 경제규모와 자본 흐름의 개방성은 법인세 귀착에 영향을 미치는 다섯 개의 요인 중 두 개의 요인에 불과하다고 주장한다. 그는 법인세의 전가를 결정하는 다른 세 가지 요인으로 생산물의 이동성, 노동과 자본의 대체가능성, 기업의 자본집약성 정도를 꼽는다. 근로자 1인당 자본 수준이 높을수록, 법인세 인상이 기업이 자본을 어디에 배치하는지에 영향을 크게 미칠 수 있으며, 법인세 인상의 노동자 귀착이 커지게 된다.

자본과 노동이 얼마만큼의 비중으로 법인세를 분담하는가는 여전한 논쟁거리이며, 특히 감세론자와 증세론자 간의 견해 차이는 달라진 환경에서도 좁혀지지 않고 있다. 예를 들어 미국 트럼프 행정부에서 법인세율 인하 등 감세정책을 제안했을 당시 이를 옹호하는 입장에서는 법인세율이 1% 상승하면 임금이 0.5% 하락해, 법인세 부담의 전부 또는 그 이상 노동 부분으로 귀착한다고 주장(Kevin Hassett, 2015)했다. 반면 Kimberly Clausing는 OECD 국가들을 대상으로 분석한 결과, 법인세와 임금 사이에는 명확한 관계가 없다고 주장했다.

[그림 46] 법인세율 변동과 임금 간의 관계



자료: The Economist

이러한 극단적인 결론을 제외할 경우, 대부분의 실증분석 결과들은 법인세 부담은 노동부분에 상당부문(substantial) 전가된다는 것이 일반적인 견해이다. 2017년 독일경제연구는 법인세 귀착에 관한 기존 실증분석 논문들을 메타평가한 결과를 발표했는데, 이에 따르면 노동이 법인세 부담의 일부(약 40%)를 분담하는 것으로 나타났다.

요약하면 자본과 노동이 법인세의 부담을 나누어지게 된다는 데 대부분의 연구가 동의하고 있으나, 얼마만큼의 비중으로 분담하는가에 대해서는 최근까지도 견해 차이가 좁혀지지 않고 있다. 법인세의 귀착에는 국가의 경제규모, 국제적 개방성, 노동과 자본의 대체가능성, 자본집약도 정도 등 여러 요인이 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 따라서 법인세 인상 또는 인하가 미치는 효과를 일률적으로 제시하기는 어렵고, 또 국가별 상황에 따라 다를 수 있다.

다만 여러 실증 연구들이 법인세의 귀착에 대해 시사하는 특징을 정리하면 다음과 같다. 개방화된 시장에서 자본의 이동성이 커질수록, 자본집약도가 높은 기업일수록, 국가 간 법인세율의 차이가 클수록 기업에 부과한 법인세는 자본 이외의 노동이나 소비자에게 전가될 여지가 높아진다는 것이다. 최근의 글로벌 환경변화는 법인세 과세 자체의 효과성을 의문시하게 한다. 조세피난처를 통한 조세회피를 방지하고 국가 간 법인세율의 차이를 줄이려는 최근의 국제적 조세정책 노력들은 환경변화에 대응하여 법인세 과세를 적절히 하기 위한 방안의 일환으로 볼 수 있다.

(다) 명목세율과 실효세율

법인의 세부담 수준을 나타내는 지표는 법인세율이다. 한국에서 법인소득에 대한 법정 최고세율은 24%(지방세 포함시 26.5%)이다. 그러나 이는 법인단계에서 실제로 부담하는 실효세율이 아니다. 법인단계에서 실효세율을 계산하기 위해서는 법인 과세소득과 세액을 계산할 때 차감하는 공제항목과 세액공제에 있어서 연도별로 또는 국가별·지역로 차이가 존재한다. 어떠한 항목들이 어떠한 방식으로 공제가 허용되는가는 유효 법인세율을 결정하는 중요한 요소가 된다. 대표적으로 법인 실효세율 계산시 공제되는 항목으로 감가상각비 공제, 이자비용 공제, 배당금에 대한 처리방식, 투자세액공제 등이 있다.

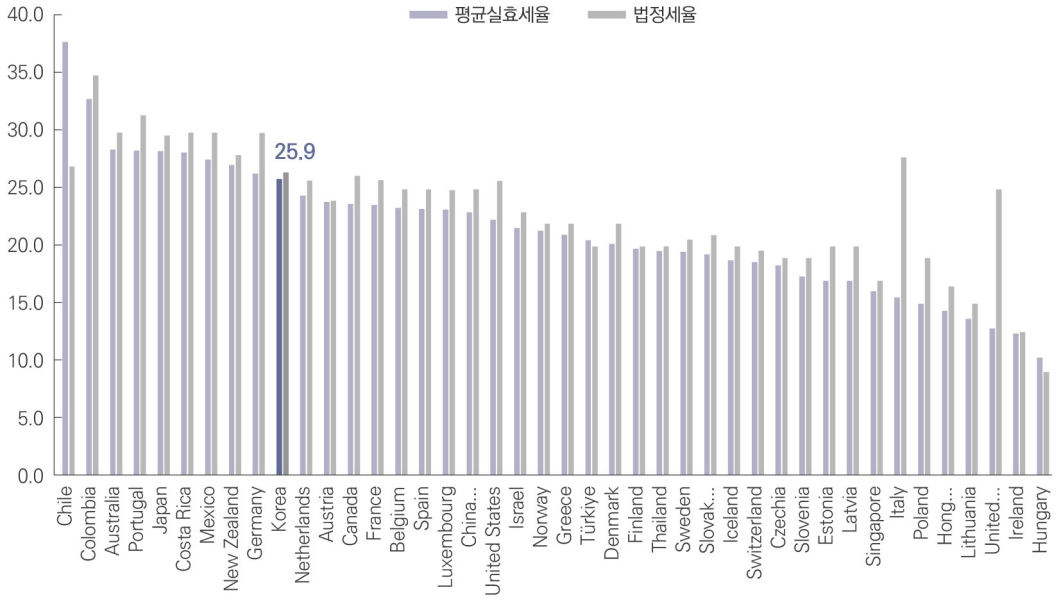
기업이 투자지를 결정하거나 투자여부를 결정하는 데에는 명목세율과 실효세율이 모두 영향을 미친다. 그러나 기업이 장기적인 투자 플랜을 정하거나 투자지를 선정할 때, 또는 한계적인 투자에 대한 세후수익률을 추정하여 투자여부를 결정하는 데 있어서 실효세율은 명목세율보다 중요한 의미를 가진다.

먼저 평균실효세율(The effective average tax rate, EATR)은 기업의 소득에서 실제 법인세 부담이 차지하는 비율을 의미한다. 즉 법정세율에서 각종 공제나 우대조치를 제외한 실제 법인의 부담세율을 의미하는 것으로, 세전 현금흐름과 세후 현금흐름의 순현재가치를 비교하여 측정된다. 평균실효세율은 국가별 또는 지역별 법인세 과세체계의 차이를 반영한 실제 세부담의 차이을 반영하는 지표이기 때문에 장기 또는 대규모 투자를 결정해야하는 투자자의 입장에서 투자국 등 장소의 결정에 영향을 미치는 지표라고 할 수 있다. 평균실효세율은 법정세율에서 각종 공제를 제외하고 기업의 소득에서 실제 법인세 부담이 차지하는 비율로 계산되기 때문에 기본적으로 법정세율에 크게 좌우된다.

아래 그림은 OECD에서 제공하고 있는 명목 법인세율과 평균 실효세율간의 국제비교 자료이다. 부분의 국가에서 평균 실효세율은 법정세율보다 다소 낮은 수준에서 결정되나, 영국, 이탈리아처럼 법정세율과 평균실효세율 간에 큰 차이를 보이는 국가도 있다. 2022년 기준, OECD 기준에 따른 한국의 평균실효세율은 25.9%로, 법정세율 26.5%보다 0.6%p 낮은 수준이다. 이는 OECD 평균인 26.4%보다 다소 낮은 수준이며, 일본(28.4%), 중국(23.0%)과 유사하고, 싱가포르(16.1%)나 홍콩(14.4%)보다는 높은 수준이다.

[그림 47] OECD 국가 및 주요 아시아 국가의 법인세 평균 실효세율(2022년)

(단위: %)



주: 표기된 법인세 평균 실효세율(Effective Average Tax Rate)은 낮은 이자율과 낮은 물가상승률 시나리오 기준임
자료: OECD, Corporate Tax Statistics를 토대로 국회예산정책처 작성

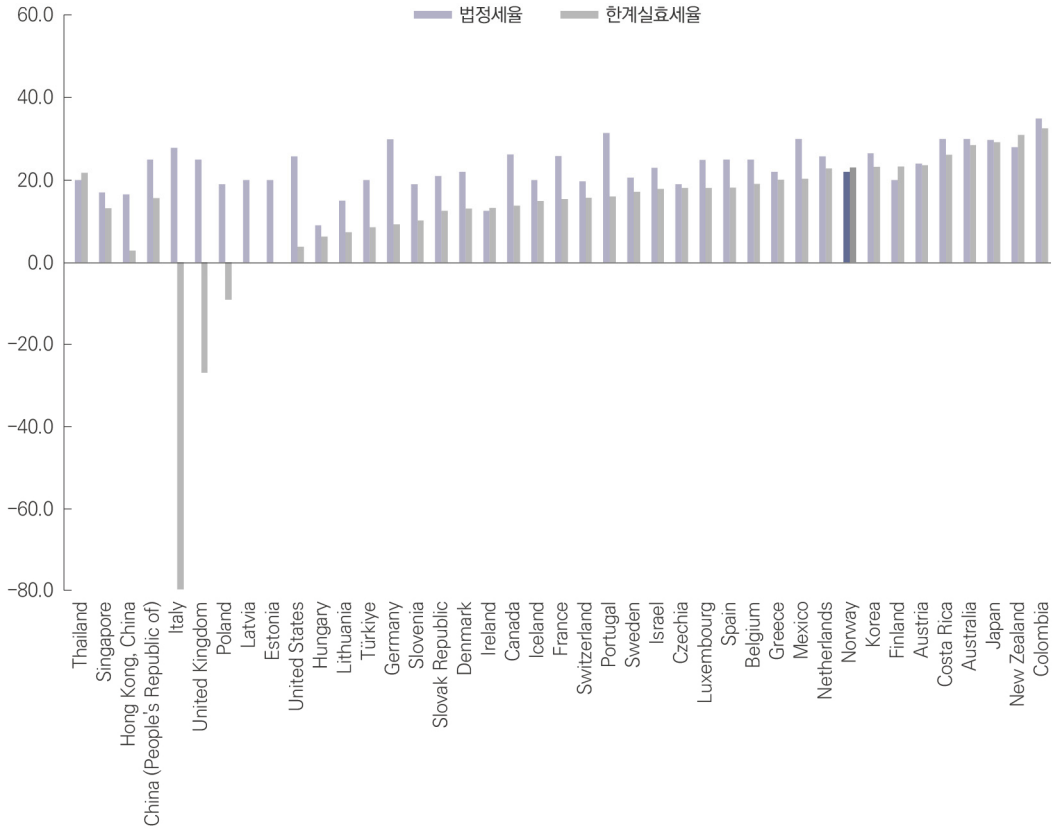
한계실효세율(The effective marginal tax rate, EMTR)은 투자자의 한계투자(a marginal investment)로부터의 수익에 대한 세부담 수준을 측정하는 지표이다. 한계실효세율은 한계적 투자로 인한 세후수익률을 계산할 때 사용되는 자본의 사용자 비용의 개념이라고 할 수 있다.[34] 따라서 투자장소가 확정된 경우 투자여부를 결정하거나 기존 투자분에 대해 추가적인 투자의 확대 또는 축소를 좌우하는 지표라고 할 수 있다.

아래 그림은 OECD 기준에 의한 한계실효세율과 법정세율과의 차이를 나타낸다. 그림에서 보는 바와 같이 국가별로 법정세율과 한계실효세율은 큰 차이를 보인다. 세율 격차 간 크기뿐만 아니라 방향까지 달라지는 국가(예: 이탈리아, 영국)도 있다. OECD 기준에 따른 2022년 한국의 한계실효세율은 23.37%로 OECD 국가들 또는 주변 아시아 국가들과 비교할 때 높은 수준이다.

34) 한계실효세율은 한계적 투자로 인한 세전수익률에서 세후수익률을 차감하고, 이를 다시 세전수익률로 나누어 계산된다. 예를 들어 세전 투자수익률이 5%, 세후투자수익률이 4%인 경우 한계실효세율은 20%로 산출된다.

[그림 48] 주요 국가의 법정세율과 한계실효세율(2022년)

(단위: %)



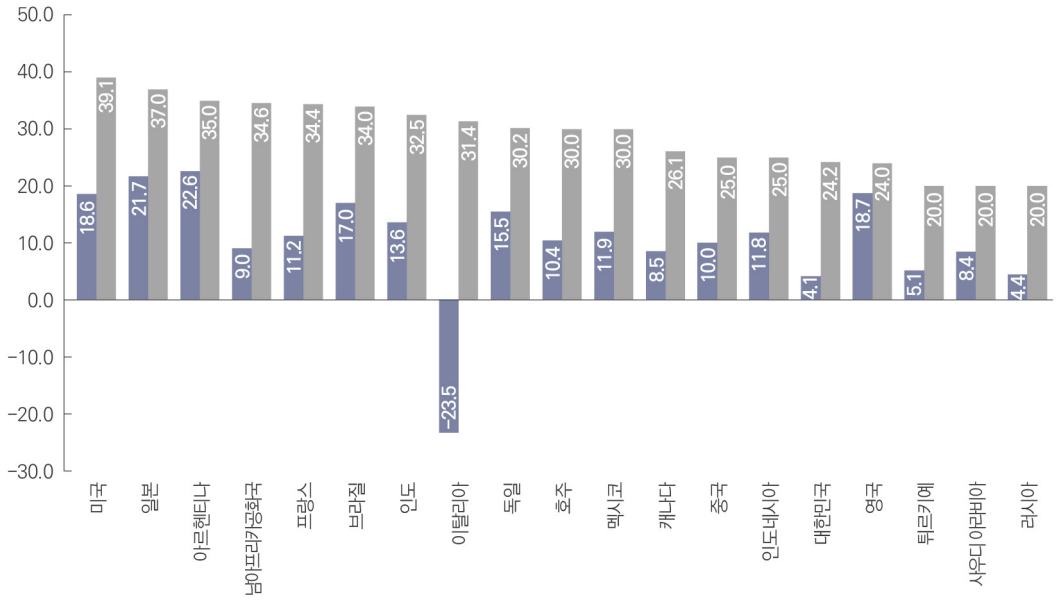
주: 표기된 법인세 평균 실효세율(Effective Average Tax Rate)은 낮은 이자율과 낮은 물가상승률 시나리오 기준임
자료: OECD, Corporate Tax Statistics를 토대로 국회예산정책처 작성

한계실효세율은 한계적 투자 확대 또는 축소 등 투자 경쟁력을 결정하는 중요한 변수이지만 문제는 실효세율을 계산하는 방식이 다양하고 복잡하기 때문에 추정자별로 차이가 크게 난다. 실제로 2017년에 미국의회예산처(CBO)가 추정한 한계실효세율은 앞서 소개한 OECD 결과와 큰 차이가 있다. CBO추정치에 따르면 우리나라의 한계실효세율은 4.1%로 다른 국가들에 비해 매우 낮은 수준으로 측정됐다.

이처럼 국가의 법인세율 수준이나 법인세 부담에 대해서 평가할 때, 일반적으로 다른 국가들의 평균 수준을 준거 지표로 삼는데, 이러한 국제적 평균과의 비교에는 여러 가지 고려할 사항들이 있다. 법인세율의 국제비교에 따른 한국의 법인세 수준에 대한 평가는 아래에서 보다 자세히 설명하기로 한다.

[그림 49] CBO 추정 국가별 명목 법인세율과 실효세율(2012년 기준)

(단위: %)



자료: CBO, International Comparison of Corporate Income Tax Rates, 2017, p.2.

법인의 실제 세부담은 명목 법인세율이 아니라 실효세율에 의해 결정되고 투자 경쟁력에도 의미있는 지표이기는 하나 이처럼 가용할 수 있는 신뢰성 높은 국제비교 자료가 충분하지 않다는 점에서 한계를 가진다. 이는 국제 비교시 명목세율이 기능할 수밖에 없는 이유가 되기도 한다. 이하에서는 명목 법인세율이 가지는 정책적 효과에 대해서 살펴보기로 한다.

(라) 법인세율의 정책 효과

명목 법인세율은 법인의 실질적인 세부담을 결정하는 자본비용(실효세율)에만 영향을 주는 것이 아니라, 명목적 시그널 효과, 국제적 조세회피 등 다양한 경로를 통해 정책효과를 발생시킨다. 먼저 명목세율은 기업의 세부담에 영향을 주는 실효세율의 결정요인 중의 하나이다. 실효세율은 명목세율에서 투자세액공제나 감가상각과 같은 조세유인을 조정해서 도출되기 때문에 기본적으로 명목세율의 크기에 기반한다.

기업의 투자유인을 강화하기 위해 법정세율을 인하하거나 세액공제 확대 등을 통해 실효세율을 낮추는 방법을 선택할 수도 있다. 또한 특정 경제 행위를 장려하기 위해 세율인하를

제공할 수도 있다. 투자유인 또는 특정 경제행위 촉진을 위해 명목세율 인하가 우월한지 조세지원을 통한 실효세율 인하가 효과적인지는 이하에서 더 자세히 살펴보기로 한다.

국가 간 법인세율의 차이는 조세회피로 이어지기도 한다. 다국적 기업의 조세회피는 다양한 방식으로 행해지는데, 특히 고세율 국가와 저세율 국가간의 명목세율의 격차를 활용하는 경우가 많다. 다국적 기업의 조세회피는 저세율 국가의 조세우대조치를 활용하여 해당 국가에 실제로 투자할 목적이라기보다 국가간 명목세율 차이를 이용하여 소득과 수익을 저세율 국가로 이전하는 목적으로 행해지기 때문이다.[35] 따라서 한국의 법인세율이 주요 교역 국가의 세율과 지나치게 벌어지는 것은 경계해야 할 필요가 있다. 한편 법인세율과 소득세율간 격차가 클 경우 조세부담 최소화를 위해 법인세와 소득세간 세원이전 유인이 발생할 가능성이 있다. Gordon·Slemord(1998)[36]는 소득세율 대비 법인세율이 상승한 경우 신고된 개인소득은 증가한 반면 법인소득 신고는 감소하는 실증분석 결과를 토대로 1965년 이후 실제 상당한 규모의 세원이동이 발생하였음을 증명하였다.

명목 법인세율은 국제투자를 결정하는 명목적 시그널 효과를 가지기도 한다. 투자 경쟁력을 결정하는 변수는 실효세율이지만 문제는 실효세율을 계산하는 방식이 다양하고 복잡하기때문에 가용할 수 있는 국제비교 자료가 충분하지 않다는 데 있다. 이 경우 명목세율이 편리한 비교 잣대가 될 수 있다. 이런 관점에서도 법정세율이 주요 경쟁국과 너무 차이 나지 않게 하는 전략이 필요해 보인다.

(3) 법인세가 투자에 미치는 영향

기업의 순투자의 증가는 해당 기간동안의 물적 자산의 증가를 의미한다. 이와 관련된 중요한 정책적 질문은 법인세가 투자에 영향을 미치는가이다. 투자세액공제나 가속상각제도와 같은 조세지원이 효과적으로 투자수요를 자극하는지, 또는 법인세율 인상이 자본투자의 비효율성을 높이는가에 대한 질문이다. 이러한 문제에 대한 해답을 찾기 위해 여러 가지 투자모형이 제안되었고, 어떤 모형이 가장 설득력이 높은가에 대해서는 의견일치는 이루어지지 못하고 있다.[37] 또한 각각의 모형에 대해서도 다양한 실증분석이 이루어졌는데, 법인세가 투자에 얼마만큼 영향을 미치는가에 대해서는 최근까지도 견해 차이를 보이고 있다.

---

35) CBO, “Options for Taxing U.S. Multinational Corporations”, Jan 2013, pp.14~16

36) Gordon, R.H., and Slemrod, J. “Are "Real" Responses to Taxes Simply Income Shifting Between Corporate and Personal Tax Bases?”, May 1998, NBER Working Paper No. 6576.

37) 투자모형 중 가장 대표적인 것으로 가속도 모형, 자본의 사용자비용 모형, 현금흐름 모형을 들 수 있다.

법인세율 수준이 투자 및 경제성장에 미치는 영향에 대한 선행연구들은 대체로 법인세율 인하시 투자에 긍정적인 영향을 미치지만 그 크기에 대해서는 이견이 존재하며, 경제성장에 미치는 영향에 대해서도 긍정적인 효과가 존재한다는 입장과 양자간 상관관계가 성립하지 않는다는 입장이 양립하는 상황이다. Dobbins and Martin(2016), Djankov et al.(2010) 등은 법인세율 인하가 투자에 긍정적인 영향을 준다고 보고한 반면 Shah(2006)는 투자에 주는 긍정적 영향은 제한적이라는 입장이며, Tavares-Lehmann et al.(2012)은 법인세율 인하가 국제적 투자를 유입하는 효과는 명확하지 않다는 연구결과를 제시하였다.

Martens and Ravn(2013)은 10년 시계의 VAR 분석을 통해 법인세율 인하가 경제성장에 미치는 긍정적인 영향을 보고하였으나 Xing(2012)은 법인세율과 경제성장률 사이에 상관관계가 성립하지 않는 것으로 보고하는 등 법인세율이 투자 및 경제성장에 미치는 영향에 대한 연구는 분석에 사용한 자료, 분석 방법론 등에 따라 그 결과에 차이를 보인다. 다만 법인세 누진세율 구조를 포함한 기업규모에 따른 조세정책의 차등적 설계에 대해서는 Bergner et al(2017), Hosno et al.(2020) 등 다수의 연구에서 법인 규모와 법인 소유 개인의 소득 사이에 명확한 상관관계가 성립하지 않으며 법인세에 있어 누진체계 설정의 타당성이 매우 제한적으로 성립한다는 결과가 제시되었다.

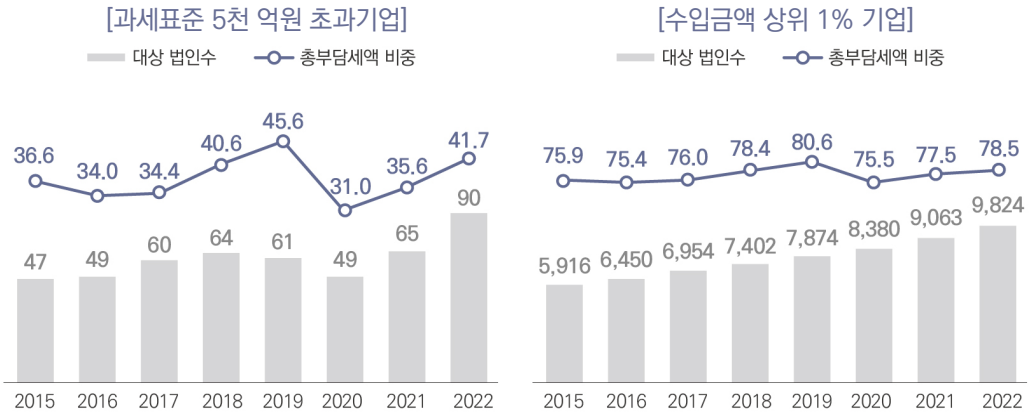
한편 투자유인의 실효성 측면에서 법인세율 인하가 나은지 세액공제가 나은지에 관해서 살펴보면, 순수한 이론적 관점에서만 볼 때, 세액공제가 세율인하보다 세수 비용이 작을 수 있다. 자본의 사용자 비용 공식에 따르면 명목세율(t)은 신규 투자뿐만 아니라 기존 투자에까지 영향을 미치는 반면 세액공제(ITC)는 신규 투자에만 영향을 미치기 때문이다.[38] 그러나 실제 어느 쪽이 우월한지는 해당 시점의 정책 환경에 따라 달라질 수 있다. 정책의 목적이 '투자 증대'에 있다고 했을 때, 투자에 영향을 주는 것은 실효세율이며 실효세율의 결정에는 명목세율과 투자지원제도가 모두 영향을 미치는데, 다른 요인이 동일하다면 투자지원제도가 세율인하보다 비용 절약적(cost effective)일 수 있다. 반면 정책의 목적이 기업 세부담 자체를 낮춰주는 것이라면 법인세율 인하가 적절할 수 있다. 그런데 소수 대기업에 법인세 부담이 집중[39]되어 있는 우리나라 법인세 부담구조를 고려하면

38) 자본비용(COC; user's cost of capital)은 [(R+d)(1-ITC-tZ)]/(1-t)로 계산할 수 있음.
여기서 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

투자유인을 위한 법인세율 인하는 신규투자가 아닌 기존 투자까지 세금 혜택을 제공함에 따라 '부자감세 논쟁'에서 벗어나기 어려운 측면도 존재한다.

[그림 50] 법인세 세부담 집중도 추이

(단위: %, 개)



자료: 국세청 제출자료를 토대로 국회예산정책처 작성

본고는 실증분석을 통해 각국의 법인세율 수준과 투자 간의 관계를 분석했다. 분석자료는 법인세율의 경우 OECD가 제공하는 법정세율(지방세 포함) 및 평균실효세율(average effective corporate tax rate)을, 총투자는 IMF의 국가별 GDP 대비 총투자(Total investment) 수치를 활용하였다. 법인세율과 총투자 지표는 2015~2020년간 평균치를 적용했다. 분석을 위해 법인세율을 최고(1분위)에서 최저(4분위)까지 4개의 분위로 구분하고 각 분위별 투자규모를 비교했다.

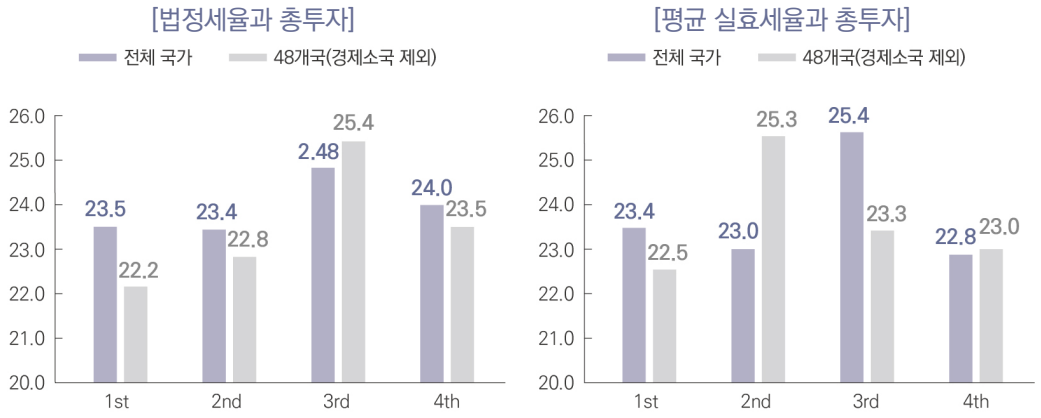
아래 그림 및 표는 분석 결과를 나타낸다. 이에 따르면 법인세율 수준과 투자 수준 간에는 음(-)의 관계를 보이고 있으나, 둘 간의 상관관계가 밀접하지 않다. 즉 최상위 세율 국가는 세율수준이 가장 낮은 국가보다 투자규모가 작지만 세율수준이 낮은 국가일수록 투자규모가 크다고 할 수는 없다. 또 세율이 가장 높은 국가들 그룹인 1분위의 총투자 규모와 세율이 가장 낮은 국가들 그룹인 4분위의 총투자 규모는 GDP 대비 1% 내외 수준으로 크지 않다. 이는 위에서 설명한 바와 같이 한 국가에 대한 투자 결정이 세금뿐만 아니라 이

39) 우리나라와 같이 소수의 대기업에 법인세수 부담이 집중되는 현상에 대해서는 여러 견해가 상존한다. 세원 기반의 집중화로 세부담 형평성이나 세수 안정성 측면에서 부정적이라는 견해도 존재하는 한편 한국의 재벌기업은 정책금융, 조세지원, 규제완화 등 다양한 형태의 정부 지원에 힘입어 빠르게 성장하였기에 재벌기업의 경제력 집중도에 비례하여 사회적 책임도 증가한 것이라는 견해도 존재한다.

외의 다른 요인(시장성, 규제 환경 등)에 영향을 받기 때문으로 볼 수 있다. 한국은 법인세율 수준에 비해 총투자규모는 높은 국가에 해당한다.

[그림 51] 법인세율과 총투자 수준 국제비교

(단위: %)



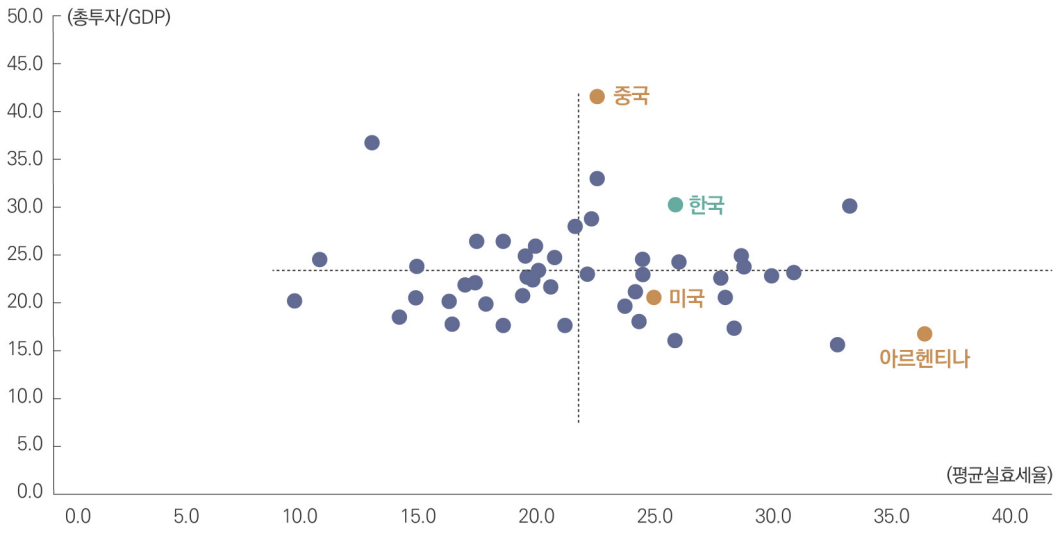
[표 36] 세율 수준과 총투자간의 관계

(단위: %, 개국)

구분		전체 국가 대상		조세피난처 및 경제소국 제외	
		세율 (분위별 평균)	총투자/GDP	세율 (분위별 평균)	총투자/GDP
법정 세율	1st	31.9	23.5	33.0	22.2
	2nd	26.5	23.4	26.7	22.8
	3rd	20.9	24.8	21.8	25.4
	4th	12.4	24.0	16.0	23.5
	국가 수	119	119	48	48
평균 실효 세율	1st	30.7	23.4	29.2	22.5
	2nd	24.7	23.0	22.9	25.3
	3rd	20.7	25.4	18.8	23.3
	4th	13.0	22.8	13.6	23.0
	국가 수	76	76	48	48

[그림 52] 세율 수준과 총투자간의 관계

(단위: %)

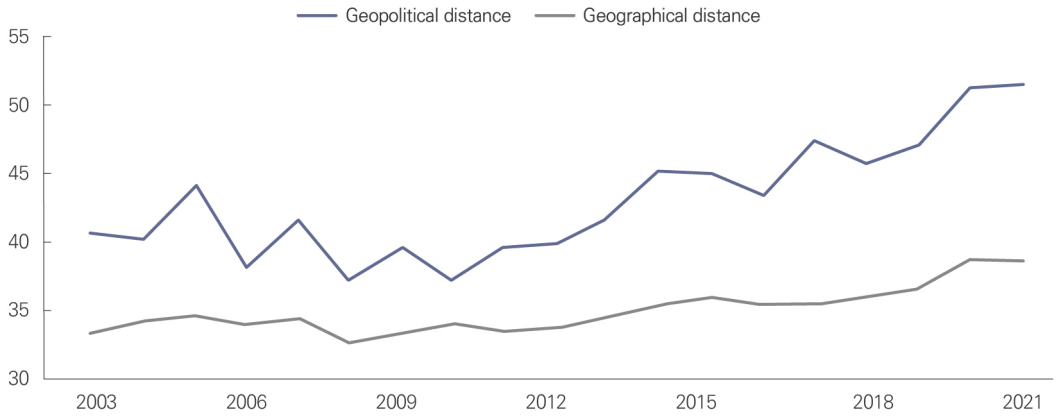


법인세가 투자에 영향을 미치는가에 대한 기존 연구들에 따르면 일치된 견해가 존재하지 않고, 본고의 분석에서도 국가 간 법인세율 수준과 투자 규모 간에 밀접한 관계가 존재하지 않았다. 각국의 경제력, 개방화 정도, 투자 매력도 등에 따라 법인세율 또는 조세유인이 실제로 개별 국가의 투자에 미치는 영향은 달리 나타날 수 있기 때문이다. 경제 규모가 크고, 국가 내에 많은 투자 기회가 존재할 경우(예: 미국 실리콘밸리) 세율수준은 투자지 선정지 우선 고려대상이 아닐 수 있다. 반면 경제 규모가 작고 개방화된 국가일수록 법인세 인상에 따른 비효율이 커질 수 있다.

한편 전략산업에 대한 우위를 점하기 위한 국가 간 경쟁이 갈수록 심화되고 있는 최근 글벌 기업환경의 변화는 경쟁력있는 과세환경 조성의 필요성을 증대시키고 있다. 글로벌 금융위기 이후 세계화 흐름이 둔화(slowbalization)되는 가운데, 미·중 무역분쟁, 지정학적 갈등 심화로 逆세계화 흐름이 가속화되고 있다, IMF는 외국인 직접투자(FDI)가 지리적 인접성보다는 지정학적 근접성을 기준으로 재편되는 경향성이 강해지고 있다고 분석한 바 있다.

[그림 53] 외국인 직접투자 비중 비교(지리적 인접성 vs. 지정학적 근접성)

(단위: %)



자료: IMF, 'World Economic Outlook', Apr. 2023.

한국은 내수보다는 수출·투자 중심의 국가 성장방식을 채택하고 있으며, 글로벌 공급망에 긴밀하게 편입되어 국제적 환경변화에 대한 영향이 클 수 있음에 유의할 필요가 있다. 또한 국가경쟁력 수준이 아시아 국가 및 다른 선진국에 비해 높지 않음을 감안할 때[40] 기업에 유리한 투자환경을 조성하기 위한 방향으로 법인세율 수준과 조세지원 제도를 조정할 필요가 있다. 아울러 각국의 투자 잠재력은 법인세 부담뿐만 아니라 노동시장의 유연성, 정부부문의 신뢰도 등에도 영향을 받기 때문에 노동시장 유연화를 위한 각종 규제의 개선, 공공부문의 투명성 제고 등의 측면에서도 지속적인 개선 노력이 필요하다.

40) 우리나라의 투자환경에 대한 국제적 비교 지표를 살펴보면, 한국의 국가경쟁력 순위는 다른 아시아 국가 및 선진국과 비교했을 때 낮은 수준이다. 정부에 대한 신뢰도는 과거에 비해 높아졌으나, 비공식경제는 GDP의 20%가 넘는 수준으로, 주변국에 비해 큰 규모로 추정된다. 스위스 국제경영개발대학원(IMD)이 발표하는 국가경쟁력 지수에 따르면 2023년 기준 한국은 64개국 중 28위로 덴마크(1위), 스웨덴(8위), 미국(9위) 등 서구 국가에 비해서도 순위가 낮지만, 아시아 국가인 싱가포르(4위), 대만(6위), 홍콩(7위)에 비해서도 국가경쟁력 순위가 낮다.

국가경쟁력과 정부 신뢰도, 비공식경제

구분	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? (신뢰한다는 응답률, %, 2023)	48.8	–	–	46 (2021)	39.0	24.0
비공식경제(GDP 대비 %, 2021)	21.8 (2017)	10.2 (2017)	11.8 (2017)	6.56	11.04	8.84

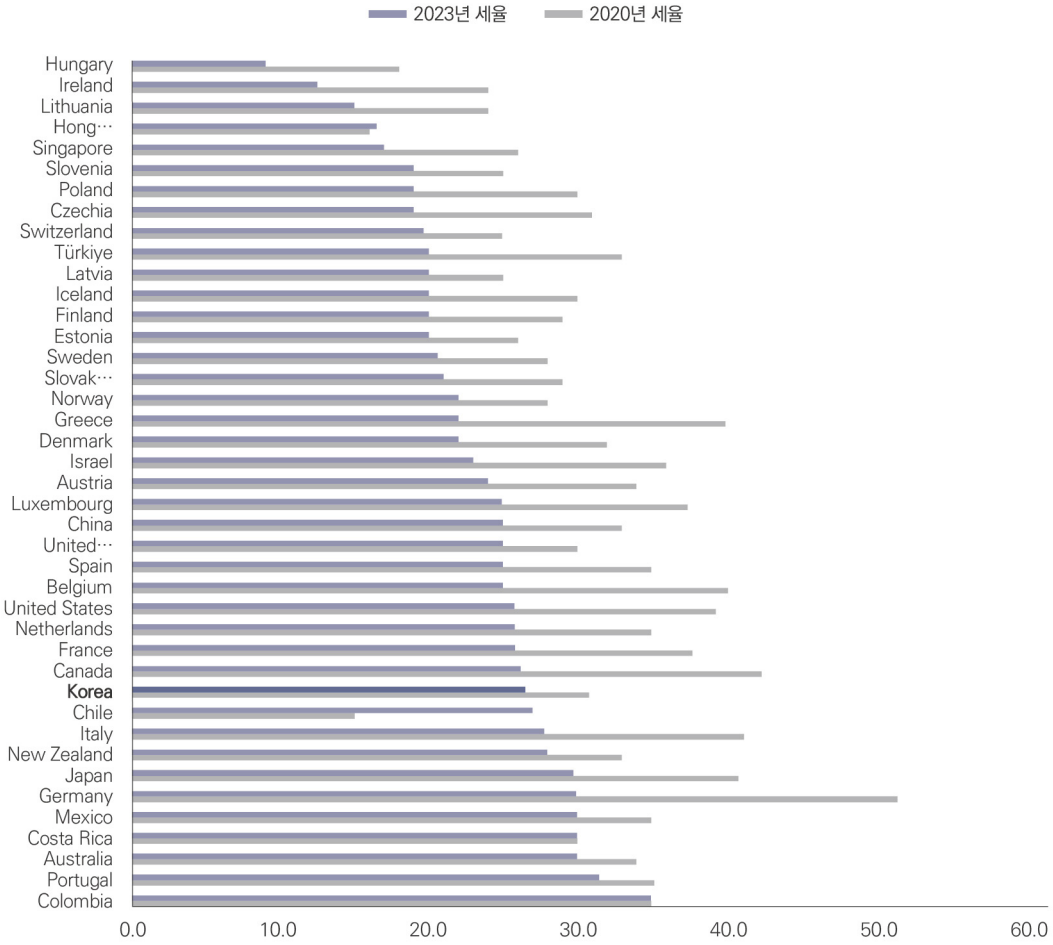
자료: IMD, OECD, Schneider(2021).

(4) 국제 동향

국제 자본이동이 활발해지고 국가 간 경쟁이 치열해짐에 따라 법인세 부담은 선진국을 중심으로 점차 줄어드는 것이 일반적인 추세이다. 조사대상 대부분의 국가에서 명목세율은 낮아지는 경향을 보였는데, 2000년 OECD 평균 명목 최고법인세율은 32.0%에서 2023년 23.5%로 낮아졌다. 명목세율뿐만 아니라 실효세율도 낮아지는 추세를 보였다. 시계열 비교가 가능한 2017년부터 2022년의 평균실효세율을 비교한 결과, 일부 국가를 제외하고 다수의 국가에서 실효세율이 낮아지는 추이를 보였다. 조사대상국가의 평균을 기준으로, 평균실효세율은 2017년 23.9%에서 2022년 21.8%로 낮아졌다.

[그림 54] OECD 국가 및 주요 아시아국의 명목 최고법인세율 변화

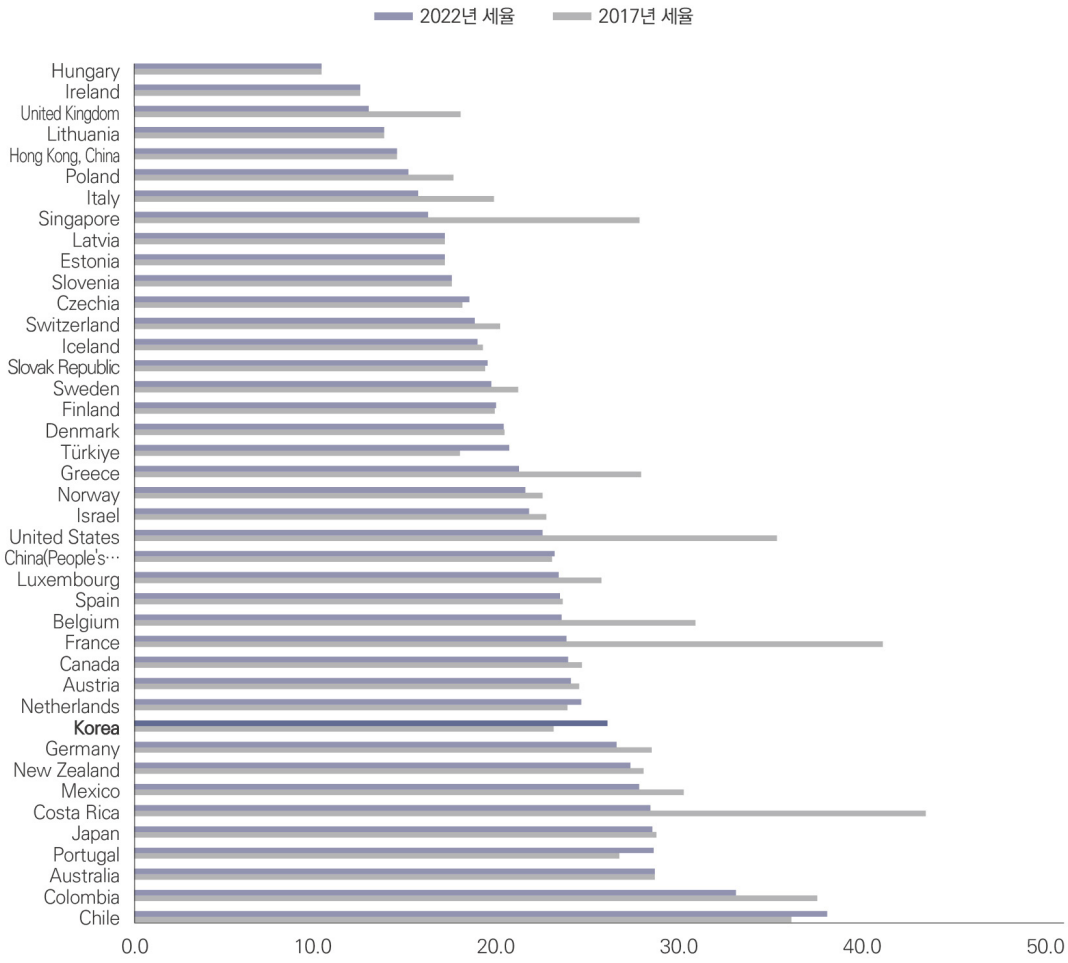
(단위: %)



자료: OECD Data base를 토대로 국회예산정책처 작성

[그림 55] OECD 국가 및 주요 아시아국의 평균실효세율 변화

(단위: %)



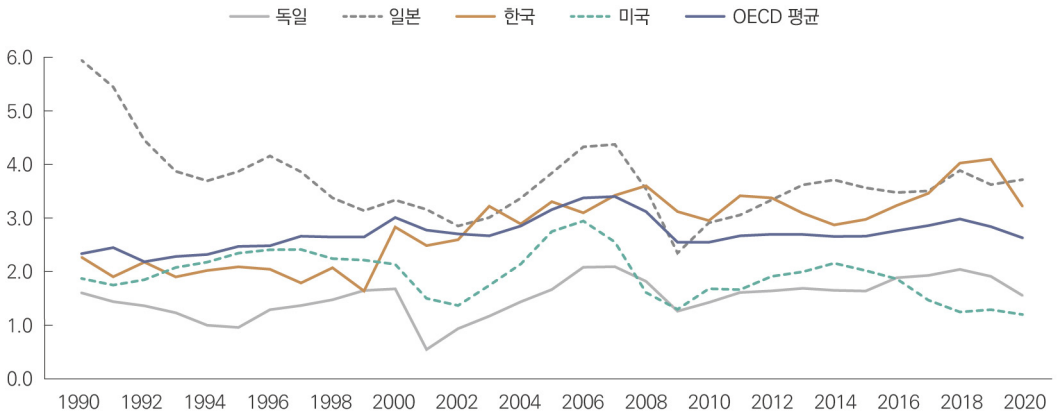
자료: OECD Data base를 토대로 국회예산정책처 작성

GDP에서 법인세수가 치지하는 비중을 살펴보면 대부분의 국가에서 1990년대 이후 꾸준히 상승하다가 글로벌 금융위기를 겪으면서 감소하였다가 이후 서서히 회복하는 추세를 보인다. 국가별로는 법인세수 추이에 다소 다른 모습을 보이는데, 일본의 경우는 1990년대 이후 장기 침체를 겪으면서 GDP 대비 법인세수 비중이 가장 크게 감소한 국가이다. 1990년 이후 2000년대 초까지 법인세수 비중이 가파르게 하락한 이후 정체된 모습이다. 미국은 GDP에서 법인세수가 차지하는 비중이 전반적으로 하락하는 추세이다. 반면 한국은 꾸준히 증가하는 추세를 보인다.

총조세에서 법인세수가 차지하는 비중을 살펴보면, OECD 국가들의 평균을 기준을 할 때, 1990년대 이후 글로벌 금융위기 이전까지 서서히 상승하다가 금융위기 직후 하락한 이후 서서히 회복 또는 정체된 모습을 보이고 있다. 국가별로는 일본은 총조세에서 법인세수가 차지하는 비중이 1990년대부터 2010년까지 비교적 가파르게 나타났다가 그 이후에는 정체되어 있다. 미국은 총조세에서 법인세수가 차지하는 비중이 대체적으로 하락 추세를 보인다. 한국은 외환위기 이전까지 10%대에서 2000년대 이후 15%를 상회하는 수준으로 상승한 이후 동 수준에서 유지되고 있다.

[그림 56] 주요 국가의 GDP 대비 법인세수 비중

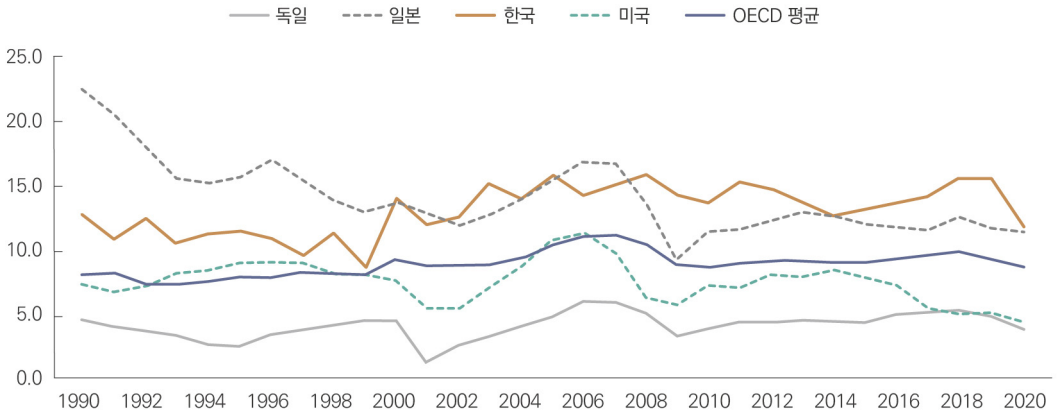
(단위: GDP 대비, %)



자료: OECD, Revenue Statistics를 토대로 국회예산정책처 작성

[그림 57] 주요 국가의 총조세 대비 법인세수 비중

(단위: %)



자료: OECD, Revenue Statistics를 토대로 국회예산정책처 작성

(5) 국제비교를 통한 한국 법인세율 및 세부담 수준에 대한 평가

(가) 횡단면 분석

본 절에서는 국제비교를 통해 우리나라의 법인세율과 법인세부담 수준을 평가해 보기로 한다. 앞서 살펴 본 것처럼 우리나라 법인세율을 OECD 국가들과 비교할 경우, OECD 국가들 평균에 비해 다소 높은 수준으로 평가된다.

그러나 이러한 OECD 국가의 평균 대비 단순 국제비교 방법은 우리나라의 법인세 수준을 제대로 파악하는 데 한계가 있다. 국가별로 경제규모, 소득수준, 경제구조, 세입구조 등의 측면에서 우리나라와 직접적인 비교가 큰 의미가 없는 국가들까지 비교 잣대에 포함되기 때문에 우리나라의 법인세의 위상을 잘못 해석하는 오류를 가질 수 있다. 본 절은 105개 국가를 대상으로 경제규모 또는 소득수준과 법인세 간의 관계 속에서 우리나라 법인세의 수준을 평가해 보기로 한다.

먼저 아래 그림과 표는 분석대상 국가 105개 국가의 경제규모와 법인세율 및 법인세수와의 관계를 나타낸다. 그림에서 가로축의 경제규모는 GDP 규모별로 국가의 순위를 나타낸다. 본 분석에서 국가는 네 그룹으로 구분했다. 먼저 LOW-GDP 국가 그룹에는 2022년 기준, GDP 규모가 4천억달러 미만 국가로, 분석 대상국가 105개 국가중 소득하위 1위에서 70위까지 포함된다. MID-GDP 그룹은 GDP 규모 4천억불 이상 1조달러 미만 국가로, 분석대상 국가들 중 소득하위 71위에서 90위까지 포함된다. HIGH-GDP 그룹은 GDP 규모가 1조달러 이상 국가로, 분석대상 국가들 중 소득하위 91위에서 105위까지 포함된다. 마지막으로 경제규모뿐만 아니라 인구, 세계교역량에 국제적으로 영향력이 매우 크다고 할 수 있는 G20국가 그룹을 별도로 구분했다.

먼저 세율수준을 살펴보면 분석대상 105개국가들의 전체 평균 법인세율은 2020년 기준, 24.3%이다. LOW-GDP 그룹의 평균 법인세율은 24.1%이며, 국가들 간 편차가 매우 크다. 최대 35%인 국가와 최소 '0'% 인 국가도 존재한다. MID-GDP 그룹의 평균 법인세율은 22.5%로 분석대상 그룹 간에 가장 낮은 수준으로 나타났다. 반면 HIGH-GDP 그룹의 평균 법인세율은 27.2%로, 평균적인 세율수준이 가장 높은 것으로 나타났다. G20 국가들을 대상으로 살펴보았을 때도 법인세율 평균은 27.7%로 높게 나타났다. 이는 경제규모가 큰 국가일수록 경제에 미치는 부정적인 영향을 고려하여 법인세율 수준을 낮게 설정할 것이라는 일반적인 인식과 차이가 있다. 경제 규모가 큰 국가들 중에도 독일, 프랑스, 브라질, 멕시코, 호주와 같이 법인세율이 한국보다 높은 국가들도 있고, 영국

(19%)처럼 낮은 국가들도 있어, 국가별 상황에 따라 다른데, 다만 평균 법인세율 수준에서 편차가 크게 나지는 않는다. 한국의 법인세율(26.5%)은 분석대상 국가들 전체 평균에 비해서는 높은 수준이지만, 경제규모, 교역량 등에서 비교가 의미있는 국가들 그룹 내에서는 평균 또는 평균보다 약간 낮다.

다음으로 법인세가 총조세에서 차지하는 비중을 살펴보면, LOW-GDP 그룹 국가들의 평균은 15.0%이나, 총조세에서 법인세가 차지하는 비중이 60%에 육박하는 일부 국가들(부탄, 기니아 등)을 제외하면, 대체로 전체 평균보다 낮은 수준이다. MID-GDP 그룹에서 총조세에서 법인세수가 차지하는 비중은 16.1%로 가장 높다. 법인세수 의존도가 다른 그룹에 비해 높은 데 반해 세율이 다른 그룹에 비해 낮다는 것은 해당 그룹에 투자유치를 위한 조세경쟁이 있는 국가들이 다수 속해 있을 가능성을 의미한다. 동 그룹에는 싱가포르, 아일랜드 등 해외투자시 저세율로 법인세를 과세하는 조세피난처 국가들이 포함되어 있다. 마지막으로 HIGH-GDP 그룹의 총조세 대비 법인세수 비중의 평균은 11.4%로 다른 그룹에 비해 평균적으로 낮은 수준이다. G20국가 평균, 총조세 대비 법인세수 비중도 12.1%도 다른 그룹에 비해 낮다. 한국의 총조세 대비 법인세 비중(12.1%)은 한국보다 경제규모가 작은 국가들 그룹에 비해서는 낮고, 경제력 규모가 유사한 국가들과 비교했을 때는 비슷한 수준으로 평가할 수 있다.

GDP에서 법인세가 차지하는 비중을 살펴보면, 분석대상 국가들의 전체 평균은 2.9%이고, 그룹별로 큰 차이를 보이지는 않는다. 다만 LOW-GDP 그룹 국가들의 경우 편차가 매우 큰 편이고, 경제규모가 커질수록 국가별 편차는 줄어든다. 한국의 GDP 대비 법인세수 비중(2023기준, 3.6%)은 전체 평균 또는 유사한 경제규모를 가진 국가들에 비해 높은 것으로 평가된다.

[표 37] 경제규모와 법인세

(단위: %)

	기초통계	전체	LOW-GDP	MID-GDP	HIGH-GDP	G20
법인세율	평균	24.3	24.1	22.5	27.2	27.7
	중앙값	25.0	25.0	22.0	26.5	28.0
	최대값	35.0	35.0	30.0	34.0	34.0
	최소값	0.0	0.0	12.5	19.0	19.0
	표준편차	6.5	7.5	4.4	3.9	3.8
	국가 수	79	47	17	15	15
법인세수/총조세	평균	14.7	15.0	16.1	11.4	12.1
	중앙값	12.1	12.5	12.5	8.6	11.7
	최대값	60.6	60.6	38.7	27.4	27.4
	최소값	0.0	0.0	5.1	4.3	4.3
	표준편차	10.2	10.5	10.8	7.2	7.0
	국가 수	104	69	20	15	15
법인세수/GDP	평균	2.9	2.8	3.0	3.0	3.1
	중앙값	2.7	2.5	3.0	2.8	2.8
	최대값	7.3	7.3	4.4	5.4	5.4
	최소값	0.0	0.0	1.4	1.3	1.3
	표준편차	1.4	1.5	0.8	1.1	1.1
	국가 수	105	70	20	15	15
해당 국가				덴마크, 스웨덴, 스위스, 오스트리아, 아일랜드, 노르웨이, 벨기에, 폴란드, 튀르키예 남아프리카공화국, 나이지리아, 이스라엘, 이집트, 필리핀, 베트남, 말레이시아, 방글라데시, 싱가포르, 태국, 아르헨티나	네덜란드 인도네시아 스페인 멕시코 한국 호주 브라질 이탈리아 캐나다 프랑스 영국 독일 일본 중국 미국	아르헨티나 인도네시아 멕시코 한국 호주 브라질 이탈리아 캐나다 프랑스 영국 독일 일본 중국 미국 남아프리카공화국

[표 38] G20 국가의 법인세율과 법인세수

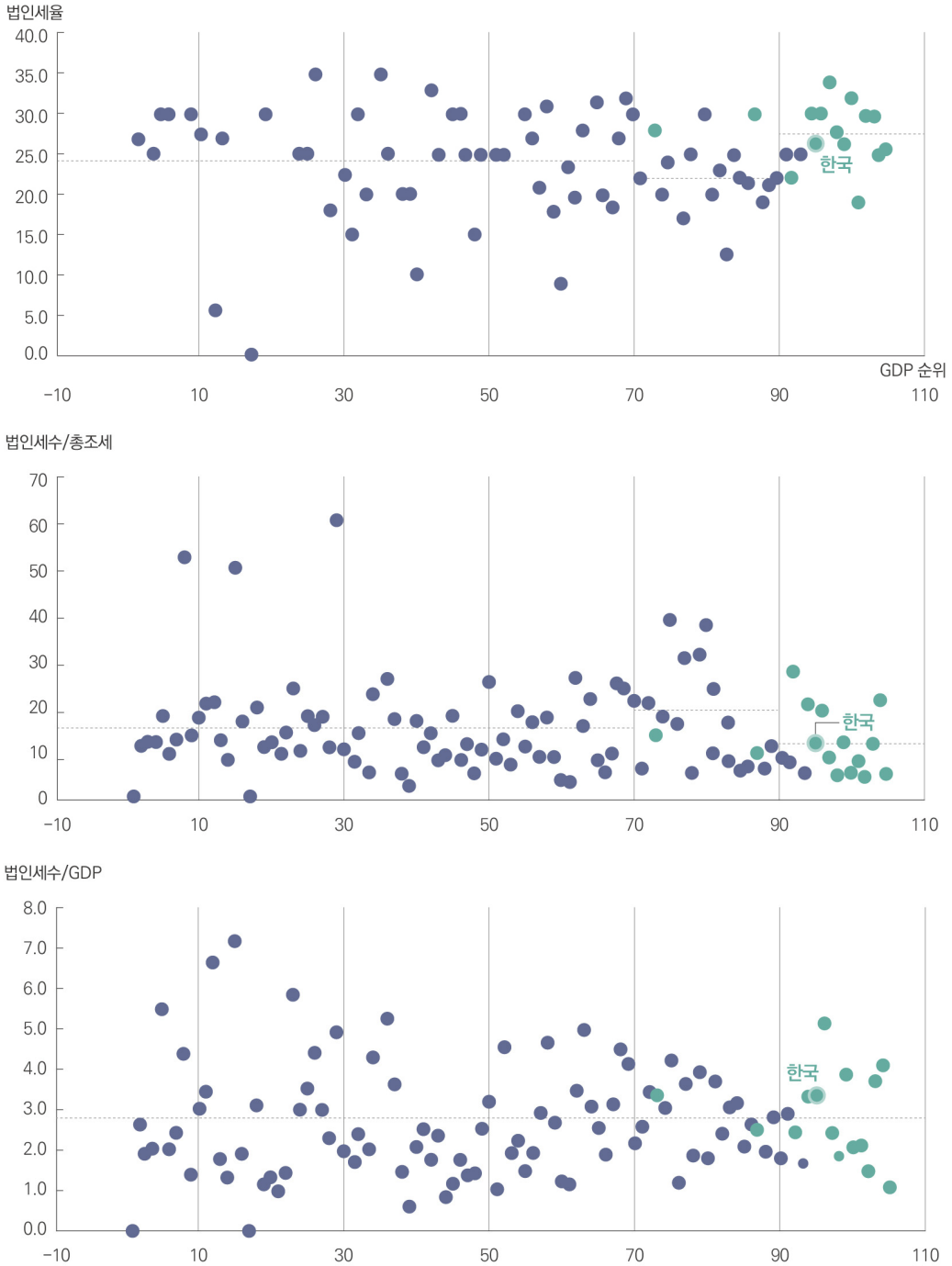
(단위: %, 십억달러)

국가	법정세율	법인세수/총조세	법인세수/GDP	GDP
아르헨티나	30.0	9.3	2.8	631
인도네시아	22.0	27.4	2.8	1,319
멕시코	30.0	20.1	3.6	1,466
한국	26.5	12.1	3.6	1,674
호주	30.0	18.8	5.4	1,703
브라질	34.0	8.6	2.7	1,920
이탈리아	27.8	4.8	2.1	2,012
캐나다	26.3	11.8	4.1	2,138
프랑스	32.0	5.1	2.3	2,780
영국	19.0	7.3	2.3	3,082
독일	29.8	4.3	1.6	4,086
일본	29.7	11.7	3.9	4,238
중국	25.0	21.1	4.2	17,886
미국	25.8	4.9	1.3	25,463
남아프리카공화국	28.0	14.0	3.5	405

주: GDP는 2020년 기준

[그림 58] 경제규모와 법인세와의 관계

(단위: %)



주: 1. 분석대상 국가들의 법인세율 및 세수비중은 2020년 기준이며, 한국은 2023년 기준이다.
2. 초록색 동그라미 표식은 G20 국가들을 의미한다.

GDP 규모만으로는 국가의 발전이나 국민 소득 수준을 제대로 평가하기 어렵다. 이를 감안해 본고는 각국의 소득수준을 나타내는 지표인 1인당 GDP와 법인세 수준 간의 관계를 추가로 분석했다. 다음 그림과 표는 그 결과를 나타낸다.

국가별 소득수준과 법인세율 간의 관계를 살펴보면 외형적으로는 1인당 소득수준이 높은 국가일수록 법인세율이 낮아지는 관계가 관측된다. 즉 저소득 국가들(1인당 GDP가 3만달러 이하인 국가들)의 명목 법인세율의 평균은 24%로, 고소득 국가들(1인당 GDP가 6만달러를 초과하는 국가들)의 평균 20.8%에 비해 높은 수준이다. 그러나 저소득 국가 그룹에는 35%의 높은 고세율 국가와 제로 세율을 적용하는 국가들이 혼재되어 있다. 따라서 저소득 국가의 법인세율은 국가 간 편차가 매우 크기 때문에 평균치가 갖는 의미가 약하다.

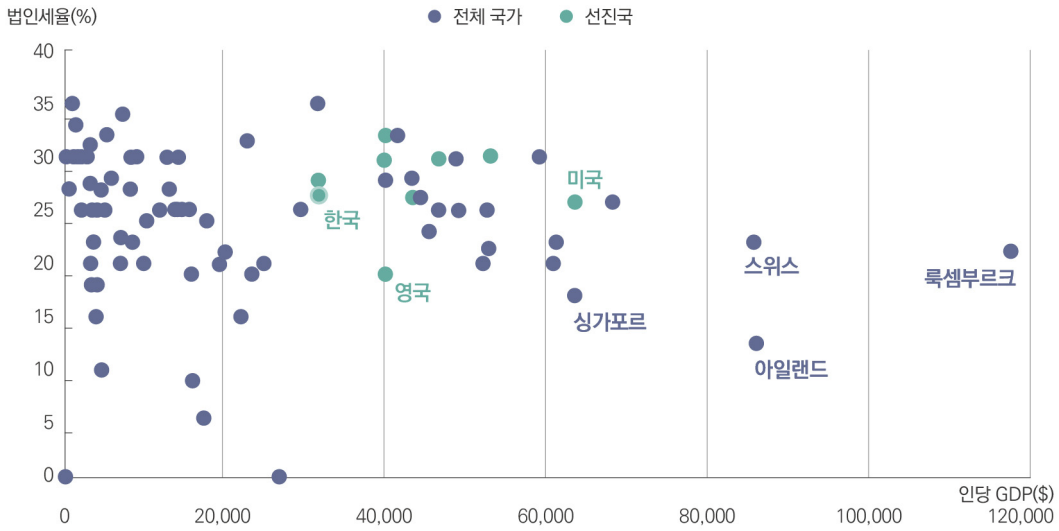
또한 인당 GDP 규모가 6만달러를 초과하는 고소득 국가들의 평균 법인세율은 20.8%로, 평균 법인세율 수준이 3개 그룹 중 가장 낮은 수준에 해당한다. 다만, 해당 고소득 국가에는 해외투자자에게 저세율 또는 '0'의 법인세율을 제공해 조세피난처로 간주되는 국가들(아일랜드, 룩셈부르크, 싱가포르)이 포함되어 있으므로 단순히 국가의 소득수준과 법인세율 간의 관계로 해석하는 것은 주의가 필요하다. 따라서 법인세율 또는 법인세수의 수준은 한국과의 비교시 의미가 있는 준거집단과의 비교를 통해 그 의미를 평가하는 것이 중요하다.

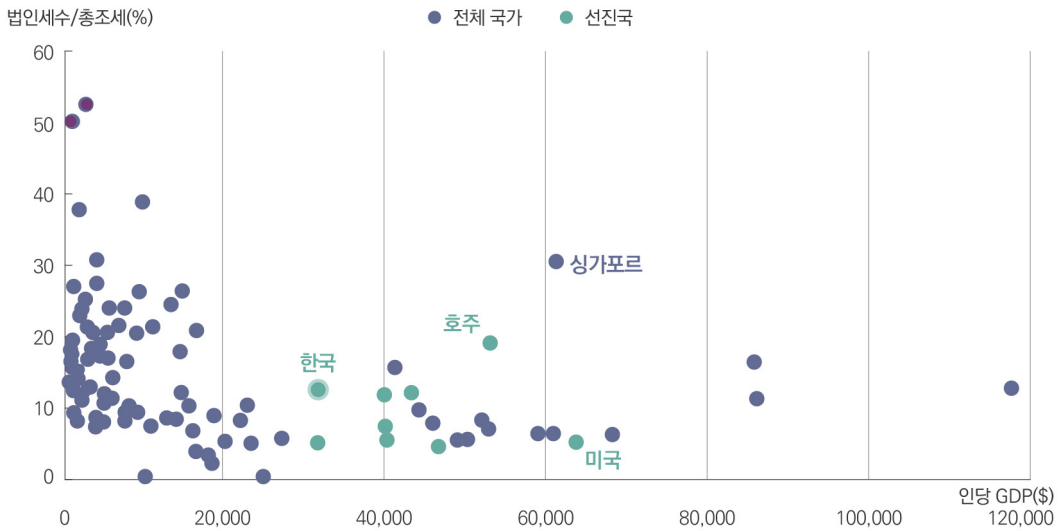
한국은 1인당 GDP 규모가 3만달러에서 6만달러 구간에 속하는 국가 그룹에 속한다. 해당 국가 그룹의 평균 법인세율은 25.6%로 한국은 평균 수준에 해당한다. 한편 1인당 소득 수준이 높고 경제 규모가 전세계 GDP에서 차지하는 비중도 상대적으로 높아서 소위 '선진국'으로 분류되는 국가(9개 국가)의 법인세율 평균은 27.4%로 이들 선진국 국가 그룹과 비교할 경우 한국의 법인세율 수준은 평균 또는 다소 낮은 수준에 해당한다.

다음으로 1인당 국민소득과 법인세수가 전체 세수에서 차지하는 비중을 살펴보면 소득수준이 높아질수록 총조세수입 중 법인세 의존도가 낮아지는 것으로 보인다. 그러나 세율과 마찬가지로 저소득 국가들 그룹의 법인세수 의존도 간에는 편차가 너무 커서, 의미를 부여하기 어렵다. 1인당 소득 2만달러를 초과하는 국가를 대상으로 살펴보면 소득수준이 올라갈수록 법인세수 의존도가 낮아진다고 보기 어렵고, 오히려 법인세수 의존도가 높아지는 현상도 관측된다. 결국 법인세율이 높거나 법인세수 의존도가 높은 현상을 일부에서 주장하는 바와 같이 단순히 조세제도의 개도국적 현상으로 인식하는 것은 오류를 초래할 가능성이 있다.

한국의 법인세수가 총조세에서 차지하는 비중(12.1%)은 동일 그룹(8.7%) 또는 선진국 그룹(9.0)%에 비해 높은 수준으로 평가된다. 마찬가지로 GDP 대비 법인세수 비중도 준거집단인 국가 그룹의 평균치보다는 다소 높은 수준이다.

[그림 59] 소득수준과 법인세





[표 39] 소득수준과 법인세

(단위: %)

		전체	저소득 국가	중간소득 국가	고소득 국가	선진국 (9개국)
법인세율	평균	24.3	24.4	25.6	20.8	27.4
	중앙값	25.0	25.0	25.6	22.0	27.8
	최대값	35.0	35.0	32.0	25.8	32.0
	최소값	0.0	0.0	19.0	12.5	19.0
	표준편차	6.5	7.1	4.0	4.6	3.8
	국가 수	79	56	16	7	9
법인세수/ 총조세	평균	14.8	16.2	8.7	12.4	9.0
	중앙값	12.2	13.9	7.5	11.0	7.3
	최대값	60.6	60.6	18.8	30.3	18.8
	최소값	0.0	0.0	4.3	4.9	4.3
	표준편차	10.2	10.7	4.2	8.9	5.0
	국가 수	105	82	16	7	9
법인세수/ GDP	평균	2.9	2.8	3.1	3.0	2.9
	중앙값	2.7	2.6	2.8	3.0	2.3
	최대값	7.3	7.3	5.4	4.8	5.4
	최소값	0.0	0.0	1.6	1.3	1.3
	표준편차	1.4	1.5	1.1	1.1	1.3
	국가 수	105	82	16	7	9
해당 국가				한국 이탈리아 일본 영국 프랑스 뉴질랜드 캐나다 이스라엘 벨기에 독일 오스트리아 핀란드 네덜란드 스웨덴 호주 아이슬란드	덴마크 싱가포르 미국 노르웨이 아일랜드 스위스 룩셈부르크	한국 이탈리아 일본 영국 프랑스 캐나다 독일 호주 미국

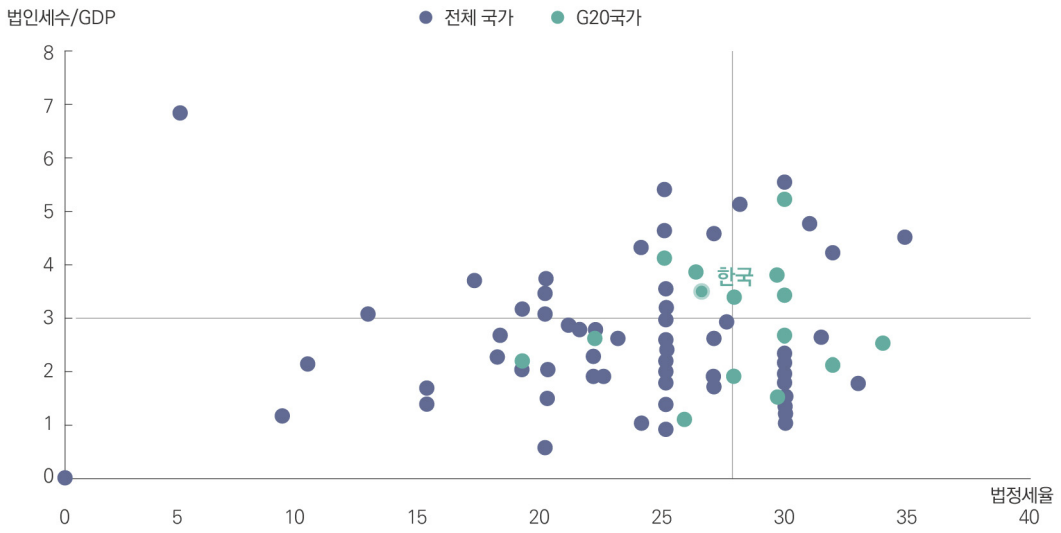
[표 40] 선진국의 법인세율과 법인세수

(단위: %)

	선진국 평균	한국	이탈리아	일본	영국	프랑스	캐나다	독일	호주	미국
법인세율	27.4	26.5	27.8	29.7	19.0	32.0	26.3	29.8	30.0	25.8
법인세수/총조세	9.0	12.1	4.8	11.7	7.3	5.1	11.8	4.3	18.8	4.9
법인세수/GDP	2.9	3.6	2.1	3.9	2.3	2.3	4.1	1.6	5.4	1.3

[그림 60] 법인세율과 법인세수 간의 관계

(단위: %)



주: 그림에서 가로선은 G20국가들의 GDP 대비 법인세수 평균(3.1%)을, 세로선은 G20 국가들의 법인세율 평균(27.4%)를 나타낸다.

(나) 시계열 추이분석

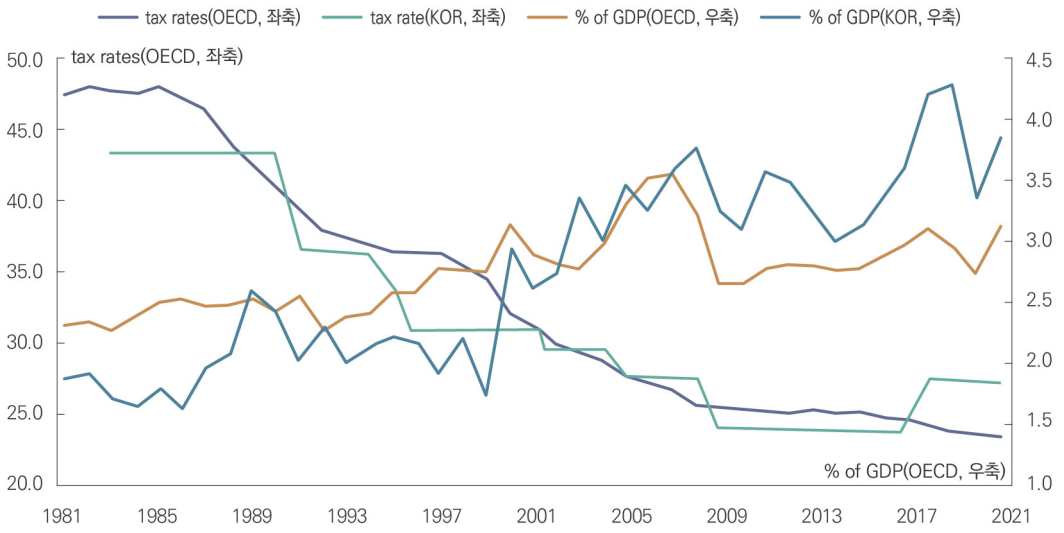
이상의 횡단면 분석 결과를 종합하면, 한국의 명목 법인세율은 다른 국가들에 비해 높은 수준이 아니며, 경제 규모 또는 소득 수준이 유사한 국가들 내에서 평균 수준으로 평가된다. 법인세가 총조세 또는 GDP에서 차지하는 비중은 약간 높은 것으로 평가된다. 이하에서는 시계열 추이 분석을 통해 이러한 결과에 대해 다시 살펴보기로 한다.

다음 그림은 한국과 OECD 평균의 법인세율과 법인세 비중 추이를 비교한 것이다. 이에 따르면 한국의 법인세율은 국제적인 흐름과 유사한 추이를 보인다. 1980년대 이후 OECD 법인세율(부가세 포함)의 평균은 꾸준히 인하되어 왔다. 한국도 국제적 흐름과 유사하게 법인세율을 인하해 왔다. 기업의 소득 또는 과세표준 대비 법인세수 비중으로 측정한 우리나라의 법인세 실효세율 역시 지속적으로 하락하는 모습이다.

반면 법인세수가 GDP에서 차지하는 비중을 살펴보면 한국의 GDP 대비 법인세 비중은 2000년대 이전까지는 OECD 평균보다 낮은 수준이었다가 2000년대 중반 이후부터는 높게 나타난다. 결국 우리나라의 법인세수 비중이 2000년대 중반 이후부터 국제적인 평균 수준을 상회하는 것은 세율의 측면 보다는 과세기반에 기인하는 측면이 크다는 것을 의미한다.

[그림 61] 법인세율과 법인세 비중 추이(OECD vs. 한국)

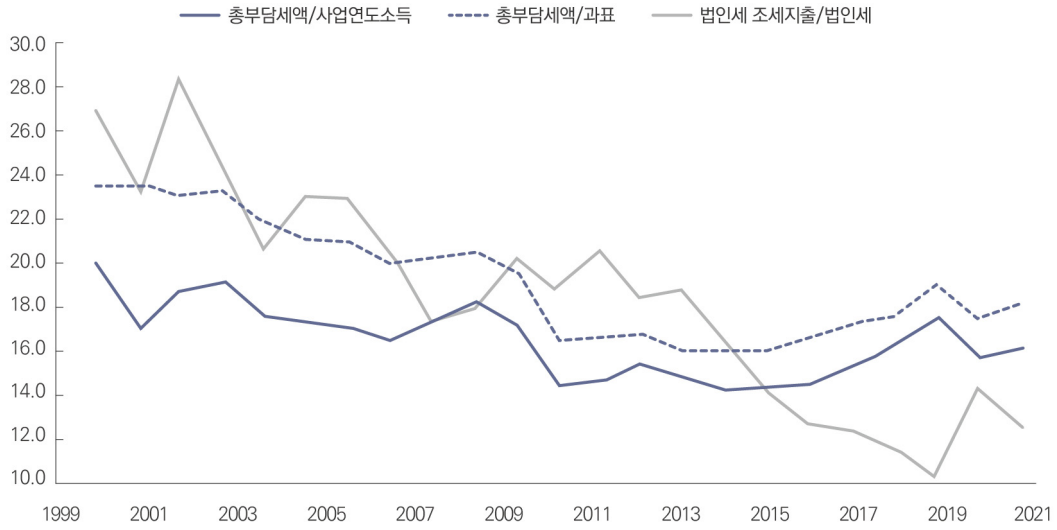
(단위: %)



자료: OECD, Revenue Statistics

[그림 62] 법인세 실효세율 및 조세지출의 추이

(단위: %)



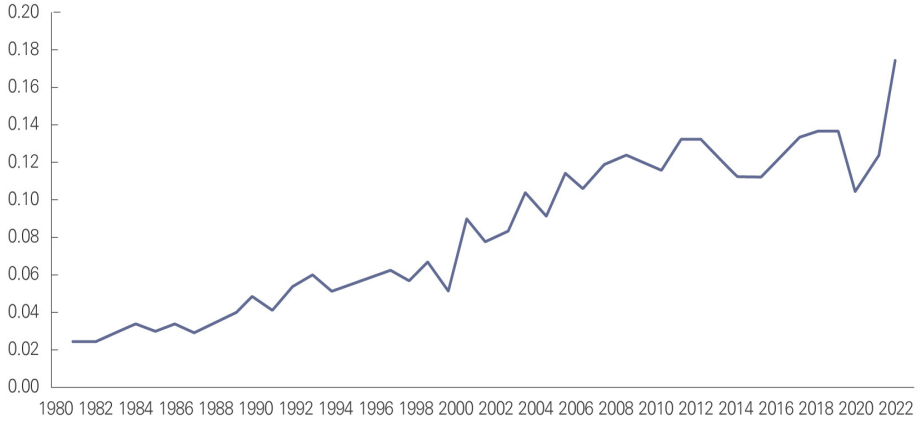
주: 신고연도 기준
자료: 국세청, 기획재정부

국민계정을 활용하여 우리나라의 법인세 효율성을 평가한 결과에 따르면 우리나라의 법인세 효율성은 지속적으로 높아지는 것으로 추정된다.[41] 법인세 효율성 지표는 이론적으로 징수 가능한 세수 대비 실제 세수의 비율로 정의되는데, 그의 추정에 따르면 우리나라의 법인세 효율성은 1980년 0.02에서 2021년 0.17로 꾸준히 증가하는 것으로 측정됐다.

결론적으로 한국경제의 빠른 성장과정에서 과세 베이스가 꾸준히 넓어졌고, 특히 1998년 외환위기를 극복하는 과정에서 재무구조 개선 등 구조적 개혁으로 법인 부문의 수익성이 크게 높아지는 등 법인세의 효율성이 크게 높아짐에 따라 법인세는 우리나라 세입에서 큰 비중을 점하게 됐음을 알 수 있다.

41) 전주성(2023)은 Keen et al. (2014)에서 활용한 방법론을 활용하여 법인세 효율성을 계산하였다. 법인세 효율성은 총영업잉여를 기준으로 산출되며, 기준 과세표준에 표준 법인세율을 곱하여 계산한 법인세 수입 대비 실제 법인세 수입 비율로 측정하는데, 영업잉여의 시계열 단절이 있어 영업잉여 대신 GDP를 사용하여 추정하였다.

[그림 63] 법인세의 암묵적 과세베이스

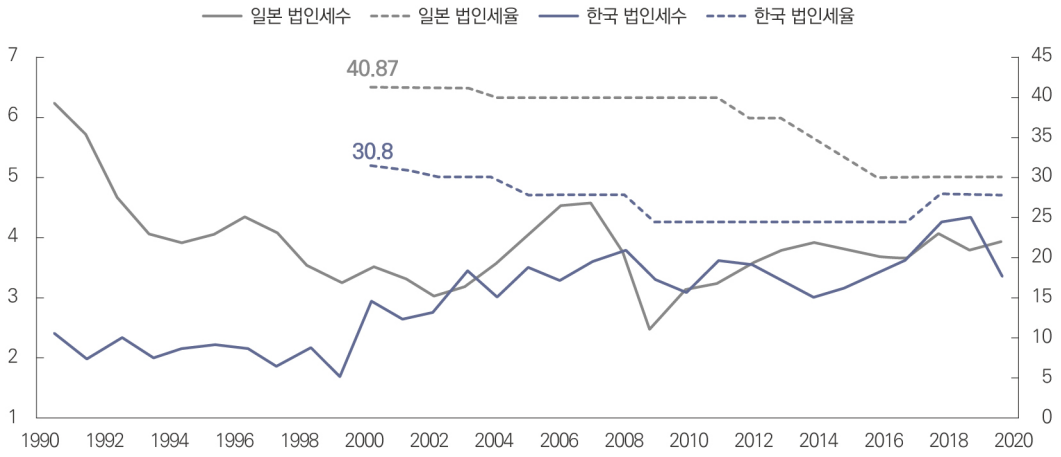


자료: 전주성(2023)

세입측면에서 우리나라 법인세수의 중요성은 일본의 사례를 보면 더 분명해진다. 일본의 명목 법인세율과 실효세율은 우리나라보다 높은 수준에 설정되어 있으나 과세기반의 효율성이 낮음에 따라 법인세수가 전체 세입 및 GDP에서 차지하는 비중이 1990년대 이후 최근까지도 지속적으로 낮아지고 있다. 이러한 일본의 법인세수 감소는 일본의 전체 세입여력 위축에 중요한 요인으로 작용하고 있다.

[그림 64] 한국과 일본의 법인세율 및 법인세수 추이 비교

(단위: %)



자료: OECD, Revenue Statistics

(6) 소결

이상의 논점을 종합하고 적정 법인세율 수준에 대한 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다. 적정조세 이론의 관점에서 보면 법인에 대한 과세는 소비나 노동에 대한 과세보다 경제활동에 미치는 비효율이 크다. 이러한 이론에 대한 많은 실증분석 결과에 따르면, 법인에 대한 과세는 자본과 노동이 법인세의 부담을 나누어지게 된다는데 대부분의 연구가 동의하고 있으나 얼마만큼의 비중으로 분담하는가에 대해서는 최근까지도 견해 차이가 좁혀지지 않고 있다. 여러 연구들이 법인세의 귀착에 대해 공통적으로 시사하는 특징은 개방화된 시장에서 자본의 이동성이 커질수록, 자본집약도가 높은 기업일수록, 국가 간 법인세율의 차이가 클수록 기업에 부과한 법인세는 자본 이외의 노동이나 소비자에게 전가될 여지가 높아진다는 것이다. 작고 개방적인 경제에서는 법인세 인상에 따른 부담이 거의 전적으로 노동자에게 전가될 수 있는 것으로 나타났다.

국제적인 자본이동이 활발해지고 국가 간 자본유치 경쟁도 치열해짐에 따라 최근 글로벌 기업의 환경이 변화하면서 법인세의 비효율도 증가할 가능성이 있다.국제적인 명목세율 및 실효세율 인하 추세가 지속되고 있는 현상도 이러한 환경변화의 영향을 시사한다. 한편 자본에 대한 과세자체의 효과성이 의문시되면서 보다 과감한 법인세제 개혁을 통해 과다한 조세경쟁에 따른 조세회피를 막기 위한 시도들이 전개되고 있다. 글로벌 최저한세 등 다국적 기업 과세를 둘러싼 법인세 개편이 그것이다. 그러나 국가 간 이해관계 및 정치적인 요인들로 이러한 시도들이 제대로 실현되기까지는 시간이 소요될 것으로 보인다.

법인세가 투자에 미치는 영향에 관해서는 기존 연구의 견해가 다양하고 본고의 분석에서도 국가 간 법인세율 수준과 투자 규모 간에 음(-)의 관계가 관측되나 둘 간의 관계가 강하게 나타나지는 않았다. 각국의 경제력, 개방화 정도, 투자 매력도 등에 따라 조세유인이 투자에 미치는 영향은 달리 나타날 수 있기 때문이다. 한편 전략산업에 대한 우위를 점하기 위한 국가 간 경쟁이 갈수록 치열해지고 있는 최근 글로벌 기업환경의 변화는 경쟁력 있는 과세환경 조성의 필요성을 증대시키고 있다. 한국은 내수보다는 수출·투자 중심의 국가성장방식을 채택하고 있으며, 글로벌 공급망에 긴밀하게 편입되어 국제적 환경변화에 대한 영향이 클 수 있음을 감안해 경쟁력 있는 기업환경을 제공하는 데 중점을 둘 필요가 있다.

각국의 법인세율 및 법인세수와 경제 규모 또는 소득수준에 대한 관계를 살펴보면, 경제규모 최상위 그룹 국가들의 평균 법인세율은 차상위 그룹에 비해 오히려 소폭 높은 것

으로 나타났다. 국민소득과 법인세수 간의 관계에서는 저소득 국가들의 법인세수 의존도는 편차가 너무 커 평균적인 의미를 발견하기 어렵고, 소득 2만달러를 초과하는 국가들을 대상으로 살펴보면 소득수준이 올라갈수록 법인세수 의존도가 높아지는 현상이 관측됐다. 이러한 결과는 경제규모가 큰 국가일수록 경제에 미치는 부정적인 영향을 고려하여 법인세율 수준을 낮게 설정한다거나 총세수에서 법인세수 의존도가 높을수록 세입구조의 개도국적인 특성을 보여주는 것이라는 기존의 견해와 차별된다. 결론적으로 경제규모 또는 소득수준과 법인세율 또는 법인세수 수준은 일률적으로 평가하기 어려우며, 국가의 경쟁력, 산업구조, 재정여건에 따라 다른 것으로 해석되며 다만 경제규모 또는 소득 상위그룹으로 갈수록 평균 수준에 수렴하는 경향성을 보였다.

경제규모 또는 소득규모가 한국과 유사한 그룹 내에서 우리나라의 법인세율 및 법인세수 비중을 비교해 보면, 법인세율은 평균 수준이며, 법인세 비중은 다소 높은 편이다. 한국의 높은 법인세수 비중은 결국 세율측면보다는 과세기반에 기인하는 측면이 커, 이는 한국의 법인세의 효율성이 높다는 것으로 해석할 수 있다. 1970년대에 소득세, 법인세, 부가가치세 등 주요 세목을 근간으로 하는 조세시스템을 구축한 이후 한국경제의 빠른 성장과정에서 과세 베이스가 꾸준히 넓어졌고, 특히 1998년 외환위기를 극복하는 과정에서 재무구조 개선 등 구조적 개혁으로 법인 부문의 수익성이 크게 높아지는 등 법인세의 효율성이 꾸준히 높아짐에 따라 법인세는 우리나라 세입에서 큰 비중을 점하게 됐다.

세입측면에서 우리나라 법인세수의 중요성은 일본의 사례를 보면 더 분명해진다. 일본의 명목법인세율과 실효세율은 우리나라보다 높은 수준에 설정되어 있으나 과세기반의 효율성이 낮음에 따라 법인세수가 전체 세입 및 GDP에서 차지하는 비중이 1990년대 이후 최근까지도 지속적으로 낮아지고 있다. 이러한 일본의 법인세수 감소는 일본의 전체 세입여력 축소에 중요한 요인으로 작용하고 있다.

이상의 논점을 종합하고, 한국적 특수성을 고려하면 기본적으로 법인과세는 경쟁국보다 유리한 투자환경을 제공하는 데 중점을 둘 필요가 있다. 국가 전략산업을 지원하기 위한 조제지원을 강화하는 한편 기업의 투자유인을 제고하기 위해서는 세율인하보다는 세액공제 등 조세지원제도를 활용하여 실효세율 인하를 우선적으로 고려할 필요가 있다. 정책의 목적이 기업 세부담 자체를 낮춰주는 것이라면 법인세율 인하가 적절할 수 있으나, 대기업에 대한 법인세수 의존도가 높은 한국적 상황에서 신규 투자 뿐만 아니라 기존 투자까지 세금 혜택을 주는 것이기 때문에 효율비용이 높으며, '부자감세' 등 정치적 논쟁을

유발할 수 있기 때문이다. 이와 함께 현행 4단계의 초과누진과세 구조를 단순화하여 법인세의 효율비용을 축소할 필요가 있다.

OECD 38개국의 법인세 과세표준 구간을 살펴보면 법인세 과세표준 구간이 1개(24개국) 또는 2개(10개국)로 운영[42] 중인 국가가 총 34개국으로 조사된다. 법인세 과세표준 구간이 3단계 이상인 국가는 우리나라(4단계)를 비롯하여 룩셈부르크 및 영국(3단계)과 코스타리카(5단계)가 유일하다. 영국과 룩셈부르크는 과세소득 최상위 구간에 해당하는 법인은 단일세율을 적용하고, 아래 2단계 구간에 해당하는 법인은 초과누진세율을 적용하는 체계로 설계되어 2번째 구간의 한계법인세율이 최상위 구간 보다 높은 구조를 갖는다. 과세표준이 5개로 가장 많은 코스타리카의 경우 특정 총소득금액을 기준으로 일반법인과 중소기업을 구분한 후 일반법인에게는 30%의 비례세율을 적용하고, 중소기업은 순소득(net income)에 따라 4단계 초과누진세율을 적용한다.

[표 41] OECD 회원국의 법인세 과세표준 구간 수

과세표준 구간 수	해당 국가	
1개	24개국	오스트리아, 캐나다, 콜롬비아, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 라트비아 멕시코, 뉴질랜드, 노르웨이, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 튀르키예, 미국
2개	10개국	호주, 벨기에, 칠레, 프랑스, 일본, 리투아니아, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아
3개	2개국	룩셈부르크, 영국
4개	1개국	한국
5개	1개국	코스타리카

주 : 1. 지방세 등 추가적인 부가세(surtax)를 제외한 중앙정부의 법인세를 기준으로 집계
2. 특정 기준 이하 중소법인 등에 대한 특례세율도 별도의 세율구간으로 구분한 기준
자료 : 2024 대한민국 조세, 국회예산정책처, 2024.

명목세율은 기업 투자시 결정요인 중의 하나인 실효세율에 영향을 미치지만 동시에 국제적 이전가격이나 시그널 효과 관점에서도 의미를 가지기 때문에 가급적 국제 평균에서 벗어나지 않게 하는 것이 합리적으로 보인다. 물론 국제적인 세율 인하 추세가 계속되면 조정의 필요성을 고려할 수 있다. 국가 간 자본유치 경쟁이 더욱 심화될 경우 세입목적 보다는 기업에 유리한 투자환경을 조성하기 위한 방향으로의 세율 및 조세지원 조정에 대한 정책적 필요성이 더 중요할 수 있기 때문이다. 아울러 각국의 투자 잠재력은 법인세 부담

42) 단, 2개 이하의 과세표준 구간 운영 국가 중 콜롬비아, 체코, 덴마크, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 노르웨이, 슬로베니아, 스페인, 튀르키예 등은 업종 등에 따라 법인세 특례세율을 적용한다.

뿐만 아니라 노동시장의 유연성, 정부부문의 신뢰도 등에도 영향을 받기 때문에 각종 규제의 개선 등의 측면에서도 지속적인 개선 노력이 필요하다.

나. 성장동력 확대를 위한 조세지원

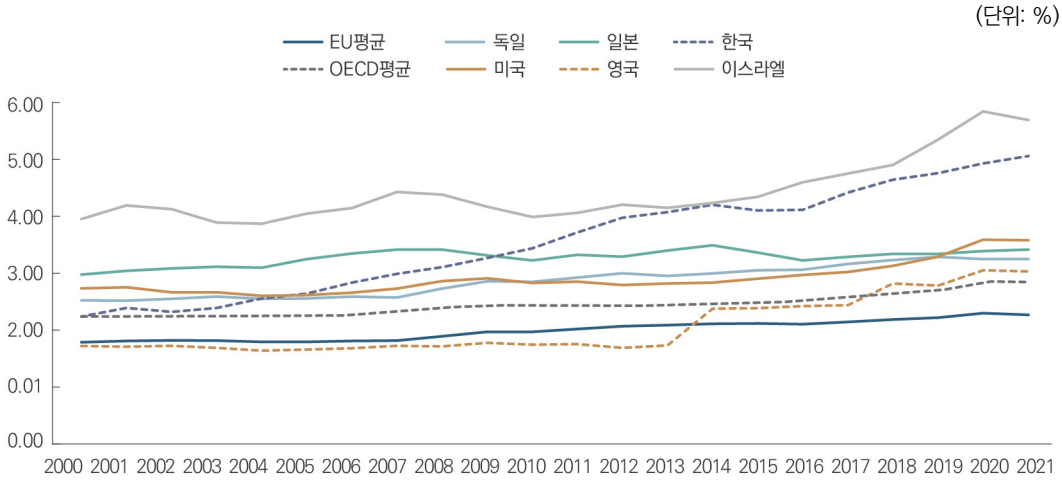
(1) 기업의 투자·고용·혁신성장을 뒷받침하기 위한 지원 지속

(가) 연구개발(R&D) 조세지원 현황

R&D 활동은 기술혁신을 통한 경제적 파급효과가 크지만 연구성과 구현까지 장기가 소요될 뿐 아니라 낮은 성공 확률에 따른 불확실성으로 인해 과소 투자가 발생하기 쉽다. 연구개발 관련 세제지원은 민간의 R&D 실패위험을 보완함으로써 투자수요를 촉진하는 역할을 수행하는 한편 혁신기술 등 R&D 활동의 성공 가능성을 높여 국가 경제·산업 전반에 정(+)의 외부효과를 발생시킬 수 있다는 점에서 정책적 타당성을 갖는다.

우리나라의 R&D 투자 수준은 국제적으로 최상위권에 해당한다. 2021년 기준, 우리나라의 연구개발비 규모[43]는 GDP의 4.9%로 이스라엘 다음으로 높고 OECD 평균 2.7% 및 EU 평균 2.2%을 상회하는 수준이다.

[그림 65] 국가별 연구개발비(GDP 대비 %) 추이



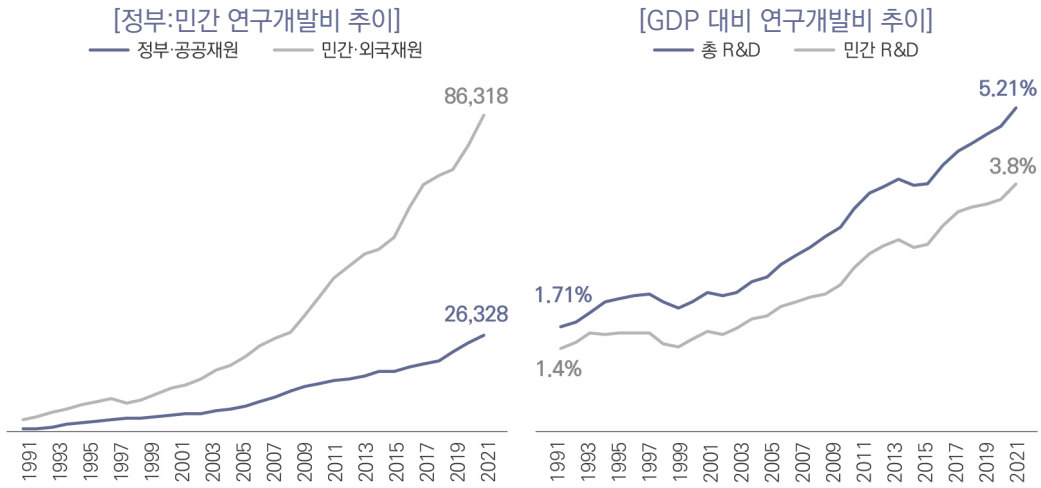
자료: OECD, INNOTAX(Tax Incentives for R&D and Innovation)를 토대로 국회예산정책처 정리

43) 연구개발비는 정부·공공재원과 민간·외국재원 연구개발비의 총합계이며, 2022년의 경우 5.2%로 0.3%p 증가하였다.

2022년 기준 우리나라의 총 연구개발비 규모는 112.6조원이며 이중 민간 부문의 연구개발비는 86.3조원으로 총 연구개발비의 76.6%, 같은 해 국내총생산(GDP)의 3.8%를 차지한다. 1991년 이후 민간 부문 연구개발비는 정부 부문을 상회하는 수준을 유지하는 가운데 정부 부문과의 연구개발비 격차도 지속적으로 확대되고 있다. 그 결과 GDP 대비 민간 부문의 연구개발비 비중은 1991년 1.4%에서 2022년 3.8%로 2.4%p 증가하면서 전체 연구개발비 규모의 확대에 기여하는 것으로 나타난다.

[그림 66] 우리나라 연구개발비 구성추이(1976~2021년)

(단위: 십억원)



자료: 과학기술정보통신부, 연구개발활동조사 자료를 토대로 국회예산정책처 정리

2020년 기준 주요국의 기업 R&D에 대한 정부 세제지원 현황을 보면 우리나라는 GDP의 0.1425%로 OECD 평균 0.123% 및 EU 평균 0.0981% 대비 소폭 높은 수준이다. 국가별로는 영국과 프랑스가 GDP 대비 0.3% 수준으로 세제지원 수준이 높고, 미국과 일본은 GDP 대비 0.1% 수준으로 OECD 및 EU 평균 수준과 유사하다.

[표 42] 기업R&D 투자에 대한 정부 조세지원 현황(2020년)

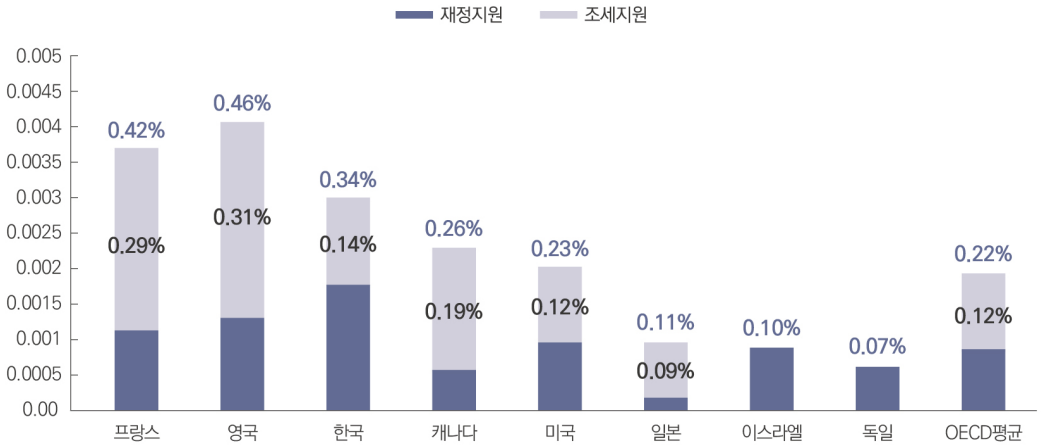
(단위: GDP 대비 %)

영국	프랑스	미국	일본	OECD평균	EU평균	한국
0.3124	0.2912	0.1192	0.0937	0.123	0.0981	0.1425

주: 미국은 2020년 실적 미발표로 2019년 기준임
자료: OECD.Stat(https://stats.oecd.org)를 토대로 국회예산정책처 정리

기업 R&D에 대한 정부의 지원방식은 크게 재정지원과 조세지원으로 구분하여 살펴보면 2020년 기준으로 우리나라의 R&D 지원은 재정지원 비중이 6, 조세지원 비중이 4로 재정지원 비중이 조금 더 높았다. 앞서 살펴본 바와 같이 OECD 국가 중 정부의 R&D 조세지원 비중이 상대적으로 높았던 프랑스, 영국의 경우 재정지원 보다 조세지원 비중이 더 높게 나타난다. 반면 이스라엘 및 독일의 경우 기업 R&D 지원은 주로 재정지원 방식에 따르는 것으로 나타난다.

[그림 67] 정부 지원방식별 기업 R&D 지원 수준(GDP 대비 비중, 2020년)



자료: OECD, INNOTAX(Tax Incentives for R&D and Innovation)를 토대로 국회예산정책처 정리

우리나라의 R&D 투자에 대한 조세지원은 주로 세액공제 방식에 따르며, R&D 대상 기술 및 분야, 기업의 규모에 따라 공제율 등 세제지원의 수준을 차등적으로 설정하고 있다. 대표적인 연구개발 조세지원 제도는 '연구인력개발비 세액공제(조특법 제10조)'와 '통합투자세액공제(조특법 제24조)' 중 신성장 원천기술 사업화시설 투자세액공제와 국가전략기술 사업화시설 투자세액공제가 운영 중이다.

연구인력개발비에 대한 세액공제는 지원대상 기술에 따라 일반R&D[44], 신성장동력산업 및 원천기술R&D[45] 및 국가전략기술 R&D[46] 3가지로 분류되며, 신성장동력산업·원천기술 R&D와 국가전략기술 R&D에 대해 일반R&D 대비 높은 수준의 공제율을 적용한

44) 자체 및 위탁·공동 R&D 비용과 인력개발비
45) 총 13개 분야(미래차, 지능정보, 차세대S/W, 콘텐츠, 전자정보 디바이스, 차세대 방송통신, 바이오 헬스, 에너지·환경, 융복합소재, 로봇, 항공·우주, 첨단 소재·부품·장비, 탄소중립) 51개 부문 262개 기술
46) 총 7개 분야(반도체, 이차전지, 백신, 디스플레이, 수소, 미래차, 바이오의약품) , 62개 기술

다. 세액공제 방식에 있어서도 일반 R&D는 전년대비 증가분 또는 당기 지출분 중 1가지 방식을 택하는 반면 신성장·원천기술R&D 및 국가전략기술 R&D는 당해 과세연도에 지출한 금액 전체를 대상으로 공제율을 적용하는 당기분 방식을 적용하였다. 통합투자세액공제 또한 신성장·원천기술과 국가전략기술 사업화시설 투자에 대해 일반시설투자 대비 높은 공제율을 적용하고 있다. 지원대상 R&D 분야와 기술 뿐 아니라 기업규모에 따라서도 지원수준의 차등이 존재하는데, R&D 관련 세제지원은 중소·중견기업의 공제율을 일반기업에 비해 더 높게 설정하여 중소·중견기업의 R&D 투자를 우대하는 구조이다.

[표 43] 현행 우리나라 R&D 관련 주요 조세지원제도 현황

(단위: 억원, %)

제도명 (근거법)	주요내용				일몰 기한	감면액		
	지원방식	공제율				'22	'23p	'24p
		대	중견	중소				
연구인력개발비 세액공제(조특법 §10)[1]								
- 일반	① 증가분	25	40	50	없음	23,526	29,341	30,412
	② 당기분	2	8	25				
- 신성장·원천기술(당기분)		20~30	20~40	30~40	'24.12.	6,720	8,381	8,687
- 국가전략기술(당기분)		30~40	30~40	40~50	'24.12.	6,985	8,712	9,030
통합투자 세액공제[2] (조특법 §24)	일반시설	1	5	10	없음	21,997	20,782	56,832
	신성장·원천기술 사업화시설(추가 3%)	3	6	12				
	국가전략기술 사업화시설(추가 4%)	15	15	25	'24.12.			
연구개발 출연금 등 과세특례(조특법 §10의2)		익금불산입 (과세이연)			'23.12	4	3	3

주: 1) 항목별 감면액은 국세통계(8-3-2 법인세 세액공제 신고 현황)의 2022년 감면실적 비중이 2023~2024년에도 동일하게 유지될 것으로 가정하여 재계산한 값임
2) 통합투자세액공제의 경우 항목별로 구분하여 통계를 생산·집계하고 있지 않아 기술별로 구분이 어려움
주: p는 조세지출예산서상 잠정치
자료: 「2024년도 조세지출예산서」를 토대로 국회예산정책처 작성

(나) 주요국 동향 – 기후대응 및 국가전략기술 분야 R&D 강화

국가간 기술패권 경쟁이 심화되면서 자국의 기술경쟁력 확보 및 기후변화 대응을 위한 R&D 조세지원이 강화[47]되고 있다. 코로나19 팬데믹 이후 우리나라 뿐 아니라 많은 국가에서 경기침체 문제에 대응하기 위한 투자촉진 조치를 채택하면서 2022년에는 투자 정책지원이 급증한 것으로 나타난다. UNCTAD에 따르면 투자에 대한 정책지원 조치는 2022년 기준 102개에 달해 전년 대비 약 2배 증가했으며 전체 조치 건수 기준으로 팬데믹 이전의 비중을 회복한 것으로 보고된다. 투자 촉진 조치는 개발도상국에서 활발히 목격되며 팬데믹 이후 처음으로 선진국에서도 나타났는데 주로 재생에너지 및 기타 기후 관련 투자를 촉진하기 위한 조치들로 구성되었다.[48]

구체적으로 미국의 경우 반도체 제조역량 제고를 위해 2022년 반도체과학법(CHIPS Act)[49]을 제정하여 미국 내 반도체 시설·장비에 대한 재정지원을 확충하고, 관련 투자에 대한 25% 세액공제를 도입하였다. 또한 인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act)을 제정하면서 기후변화 대응을 목적으로 하는 천연에너지 관련 첨단 제조시설 및 친환경 발전기술에 대한 투자세액공제를 도입하였다. 캐나다 또한 수소생산 및 탄소포집 등 환경친화적 기술에 대한 R&D 세액공제를 신설하였다. 일본의 경우 5G·디지털전환 등을 목표로 R&D 투자 수준에 따른 세액공제율을 기존 25%에서 20~30%로 차등 조정하였다. 영국은 2023년 4월부터 R&D 세제지원 대상에 데이터 및 클라우드 비용을 추가하여 데이터 기반의 연구활동에 대한 세제지원을 추가하였고, 중소기업에 대한 R&D 조세지원을 축소하는 한편 대기업에 대한 세제지원은 확대하는 방향의 기업 조세지원 시스템을 개편을 추진하였다. 그 결과 중소기업에 대한 R&D 세액공제율은 14.5%에서 10%로 축소되었고, 대기업의 경우 13%에서 20%로 확대되었다.[50]

47) 과거 특정 산업 분야에 대한 국가정책적 세제지원이 보조금 지원으로 분류되어 무역상대국과의 무역분쟁을 야기한 것과 달리 R&D 조세지원의 경우 특정 산업이 아닌 기술에 대한 지원으로 인식되어 국제적으로 용인되고 있다는 점도 R&D 조세지원 강화의 배경이 된다.

48) UNCTAD, WORLD INVESTMENT REPORT 2023, 2024.

49) 공식 명칭은 CHIPS and Science Act이며 반도체 제조설비 투자비 지원, 관련 R&D 지원, 인력양성 지원 및 공급망 확보를 위한 인프라 투자 등을 지원하는 내용을 골자로 한다.

50) HM Treasury, Autumn Budget and Spending Review 2021, Oct. 2021.

(다) 우리나라 R&D 조세지원은 세분화되는 반면 제도간 차별성은 미흡

조세지출예산서 기준으로 우리나라의 R&D 세제지원 규모는 2010년 2.3조원 규모에서 2020년 3.0조원, 2022년에는 4.1조원으로 증가한 후 2024년 5.3조원까지 확대될 전망이다.

[표 44] 조세특례제한법상 연구개발(R&D) 분야 조세지출 추이

(단위: 억원, %)

2010	2020	2021	2022	2023p	2024p
2.3	3.0	3.0	4.1	5.1	5.3

주: p는 조세지출예산서상 잠정치
자료: 「조세지출예산서」 각 연도를 토대로 국회예산정책처 작성

R&D 조세지원 규모의 지속적인 확대는 '연구인력개발비 세액공제(조특법 제10조)' 제도의 연차적인 확대 개편에 기인하는 것이다. 동 제도는 1981년 '기술 및 인력 개발비 세액공제' 제도로 도입된 이후 일반 R&D 비용에 대한 세액공제가 대기업의 수혜 비중이 높은 쏠림현상을 조정하기 위해 일반기업의 공제율이 점진적으로 축소되었다. 이후 2000년대 후반 기술혁신에 기반한 4차 산업혁명이 경제·산업구조의 패러다임을 전환을 촉진하면서, 2010년 미래차, 인공지능, 로봇 등 미래 유망성 및 산업 경쟁력이 높은 기술을 '신성장동력산업 및 원천기술'로 지정[51]하였다. 또한 해당 기술의 R&D 지출에 대해 중소기업 30%, 중견기업 25%, 대기업 20%의 높은 공제율을 적용하는 신성장·원천기술 R&D 세액공제를 2년 한시 조건으로 도입하였다.

2019년 코로나19 팬데믹 발생 이후 백신 및 반도체, 전기차 관련 이차전지 기술 등이 국가적 경제 안보에서 차지하는 전략적 중요성이 확대되었다. 이를 반영하여 2021년 반도체, 이차전지, 백신을 '국가전략기술'로 지정하고 신성장 동력 및 원천기술 R&D 세액공제의 공제율 30%(중소기업 40%) 대비 10%p 높은 수준의 공제율이 적용되는 국가전략기술 R&D 세액공제가 신설되었다.

51) 2000년대 초반에는 범정부 차원의 18개 과학기술 분야에 대한 G7 프로젝트가 진행되었고, 이후 차세대 성장동력 정책으로 10대 분야별 세부 품목과 기술에 대한 정부지원이 실시되었다. 이후 신성장 동력, 미래성장동력, 혁신성장동력으로 그 명칭은 변화하고 있다.(오준범 등, 2018)

[표 45] 최근 연구인력개발비 세액공제 제도개정 추이

개정연도	주요 내용
2010	• 신성장동력 및 원천기술 R&D 특례 신설(2년 한시) : 공제율 대기업/중견기업 20%, 중소기업 30%
2012	• 신성장동력 및 원천기술 R&D 일몰 3년 연장
2013	• R&D세액공제 중견기업 대상 공제 신설(당기분 8%) • R&D세액공제 대기업 증가분 공제기준 변경 (증가분 기준금액: 4년 연평균 금액 → 직전연도 금액)
2014(1월)	• R&D세액공제 대기업 당기분 공제율 축소(3~6% → 3~4%)
2014(12월)	• R&D세액공제 대기업 당기분 공제율 축소(3~4% → 2~3%)
2015	• 신성장동력 및 원천기술 R&D 일몰 3년 연장
2016	• R&D세액공제 대기업 당기분 공제율 축소(2~3% → 1~3%) • 대기업의 증가분방식 공제율 축소: 40% → 30% • 신성장동력 및 원천기술의 중견·대기업 공제율 인상 : 20% → 최대 30%
2017	• 대기업 당기분방식 공제율 축소: 1~3% → 0~2% • 대기업 증가분방식 공제율 축소: 30% → 25%
2018	• 신성장동력 및 원천기술 R&D 일몰 3년 연장
2021	• 국가전략기술(반도체, 이차전지, 백신) 세액공제 신설(3년 한시) • 신성장동력 및 원천기술 R&D 일몰 3년 연장(2024.12.31.) • R&D 시설투자세액공제는 통합투자세액공제로 일원화
2022	• 국가전략기술 분야 확대(기존 3개 → 6개) : 디스플레이, 수소, 미래형자동차 추가 • 국가전략기술 등 R&D 세액공제 공제율 상향 (+1~2%p)
2023	• 국가전략기술 분야 확대: 바이오의약품 추가(기존 6개 →7개)
2024	• 일반R&D 증가분방식 공제율 10%p 한시 상향 : (중소/중견/대기업) 50/40/25% → 60/50/35% • 국가전략기술 분야 확대 : 반도체·디스플레이·수소 분야 세부기술 추가 • 신성장동력 및 원천기술 분야 확대 : 방위산업 분야 신설, 탄소중립 및 공급망 관련 핵심기술 추가

주: 2024년은 2024년 경제정책방향에 따른 시행령 개정사항에 해당
자료: 국회예산정책처

우리나라의 연구인력개발비 세액공제 제도는 혁신성장 동력 확보, 국가 경쟁력 확보를 위한 정책 대응 과정에서 일반 R&D 세액공제 외에 신성장동력산업 및 원천기술 R&D 세액공제, 국가전략기술 R&D에 대한 세액공제로 세분화되었다. 국가의 정책 우선순위에 따라 국가전략기술 등 특정 분야의 R&D 투자에 대한 공제율 수준을 차등적으로 설정하거나, 일몰기한[52]을 설정하여 관련 산업 및 기술 육성을 유도하고자 하였다.

그러나 1980년대 제조업, 중공업기반의 수출주도형 산업구조 기반에서 설계된 '연구인력개발비 세액공제' 조문 내에 새로운 혁신기술 R&D 지원을 세부 항으로 병렬적으로 추가하고 각각 다른 공제율 수준과 적용기한을 규정함에 따라 제도의 복잡성이 증가한 측면이 있다. 또한 일반 R&D 대비 신성장·원천기술과 국가전략기술 R&D에 대하여 우대 공제율을 규정하고 있으나 조세특례제한법 제10조에 규정된 개별 제도의 중복 적용은 불가능하다. 현행 조세특례제한법은 동일 기업이 신성장·원천기술R&D 및 국가전략기술R&D를 모두 수행한 경우 2가지 세액공제 중 한가지 방식을 선택하는 구조이며, 공제율이 가장 낮은 일반R&D 세액공제 또한 신성장·원천기술R&D 및 국가전략기술R&D를 모두 적용받지 않은 경우 적용이 가능하기 때문이다. 결과적으로 특정 기업이 일반R&D/신성장·원천기술R&D/국가전략기술 R&D를 모두 수행했을 경우 현행 연구인력개발비 세액공제 구조에서는 관련 R&D에 지출한 비용의 전액 회수는 불가능한 상황이다.

한편 연구인력개발비 세액공제의 하위 제도로 신성장동력산업 및 원천기술, 국가전략기술에 대한 세액공제가 추가된 이후 세제지원 대상이 되는 특정 기술의 범위가 지속적으로 확대되고 있다. 신성장동력산업 및 원천기술의 경우 2020년 12개 분야, 223개 기술이었으나 2024년 현재 13개 분야 262개 기술로 확대되었고, 국가전략기술의 경우 2021년 도입 당시 3개 분야(반도체, 이차전지, 백신)에 불과했으나 디스플레이, 수소, 미래형자동차, 바이오의약품이 추가되면서 2024년 현재 7개 분야로 확대되었다.

이처럼 지원대상 기술이 확대되는 과정에서 신성장·원천기술과 국가전략기술간 상호 유사·중복이 존재한다. 구체적인 R&D 세제지원 대상 기술을 열거하고 있는 조세특례제한법 시행령 [별표 7]과 [별표 7의2]를 비교한 결과 다음 표와 같이 국가전략기술 7개 분야 모두에서 신성장·원천기술과 유사·중복하게 지정된 기술이 총 33건 존재하였다. 유사·중복 기술이 가장 많은 분야는 반도체 분야로 18개 기술이 신성장·원천기술과 국가전략기술에 지정되어 있었다. 또한 최근에 추가된 수소, 미래형 이동수단, 바이오의약품 분야에서도 유사·중복 기술이 5건 존재하였다.

52) 신성장·원천기술 R&D 및 국가전략기술 R&D의 일몰기한은 2024년 12월 31일로 규정되어 있다.

[표 46] 현행 신성장동력·원천기술과 국가전략기술간 중복 현황

분야	기술	신성장·원천기술 [별표7]	국가전략기술 [별표7의2]
반도체	고속 컴퓨팅 SoC 설계	5-가-1	1-다
	IoT/웨어러블 SoC 설계	5-가-2	1-라
	SoC 파운드리, 후공정 등	5-가-3	1-차, 1-카
	차세대 메모리 설계	5-가-4	1-나
	마이크로 센서 설계 등	5-가-5	1-마
	차량용 반도체 설계 등	5-가-6	1-바
	에너지 효율 향상 반도체	5-가-7	1-사
	첨단 메모리 설계	5-가-8	1-가
	전략 반도체 설계	5-가-9	1-아
	포토레지스트 개발 및 제조	5-나-1	1-하
	ALD 및 CVD	5-나-2	1-거
	고순도 불화수소	5-나-3	1-너
	블랭크 마스크	5-나-4	1-더
	첨단 메모리 소부장 설계 등	5-나-6	1-파
	차세대 차량용 디스프레이 반도체 설계 등	5-나-7	1-자
	고기능성 인산	5-나-8	1-러
	고순도 석영 도가니 제조기술	5-나-9	1-머
	코트막형성재	5-나-10	1-버
이차전지	고에너지밀도 이차전지 팩 제조 기술	8-가-6	2-가
	고성능 리튬이차전지 제조 기술	8-가-5	2-나
	배터리 재사용·재제조를 위한 선별 기술	8-가-4	2-다
디스플레이	AMOLED 패널설계 등	5-다-1	4-가
	마이크로LED 패널설계 등	5-다-5	4-다
	친환경QD 패널설계 등	5-다-7	4-나
백신	방어항원 스크리닝 및 제조기술	7-가-2	3-가
	임상약리시험 평가기술(임상1상)	7-가-6	3-다
	치료적 탐색 임상평가기술(임상2상)	7-가-7	3-라
	치료적 확증 임상평가기술(임상3상)	7-가-8	3-마
수소	가스터빈(혼소전소) 설계 및 제작 기술	8-나-1, 13-나-11	5-사
미래형 이동수단	전기동력 자동차 구동시스템 고효율화 기술	1-나-4	6-라
바이오의약품	임상약리시험 평가기술(임상1상 시험)	7-가-6	7-라
	치료적 탐색 임상평가기술(임상2상 시험)	7-가-7	7-마
	치료적 확증 임상평가기술(임상3상 시험)	7-가-8	7-바

자료: 조세특례제한법 시행령 별표를 토대로 국회예산정책처 작성

지원대상의 유사·중복성 문제는 특정 혁신기술 투자 촉진을 위해 개별 기술을 분류·지정하고 공제율 수준을 차등적으로 설정하였음에도 양 제도간 차별성이 미흡할 경우 당초 의도한 효과를 달성하기 어려울 것이다. 아울러 지원대상 세부 기술 선정을 위한 심사·검토 비용, 실제 세제지원 적용 가부에 대한 사전 질의·응답 등에 따른 행정비용·납세협력비용이 증가하는 등 R&D 세제지원 제도의 복잡성이 가중되는 원인 중 하나로 작용하게 된다.

이러한 문제는 비단 R&D 조세지원 뿐 아니라 국가 R&D 육성·지원을 목적으로 하는 다수의 법률에서도 동일하게 존재한다. 조세특례제한법 내에서는 신성장동력산업 및 원천기술과 국가전략기술의 구분이 모호하고 자의적인 측면이 있다. 산업통상자원부 소관 법률 내에서도 국가전략기술과 유사한 '국가첨단전략기술', '국가핵심기술' 등[53]의 개념이 각각 규정되어 있다. 2024년 기준 산업통상자원부 소관 법률의 '국가핵심기술'은 12개 분야 73개 기술, '국가첨단전략기술'은 4개 분야, 17개 기술이다.[54] 세법상 '국가전략기술'은 12개 분야 50개 기술이고 '신성장동력산업 및 원천기술'은 13개 분야 262개 기술[55]로 소관 부처 및 법률에 따라 정책지원 대상이 다르게 규정되어 있다. 정합성이 떨어지는 정부지원 정책이 중복적으로 운영될 경우 민간부문의 의사결정 왜곡, 행정비용 및 협력비용 증가와 같은 제도 운영상의 비효율이 증가하게 될 것이므로 정부의 정책지원 대상 및 하위 기술체계 간 일관성을 갖추고 정부 재정·조세지원의 효과성 제고 방안을 모색할 시점이다.

(라) 기업규모별 R&D 세제지원 활용도 차이 존재

다음 그림은 2017년~2022년 기간 동안 기업규모별 연구인력개발비 세액공제 이용실적을 토대로 상호출자제한기업과 중소기업을 대상으로 일반R&D/신성장·원천기술 R&D/국가전략기술 R&D 세액공제의 활용도 변화를 나타낸 것이다.

상호출자제한기업의 경우 지속적으로 일반기업에 대한 공제율 수준이 축소조정된 일반

53) 그 외에도 과학기술기본법상 미래유망기술(12대 전략기술, 50개 세부 중점기술, 국가전략기술과 동일), 소재부품장비산업 경쟁력 강화를 위한 특별조치법상 핵심전략기술(6개 분야 100개 기술), 산업발전법상 첨단기술 및 제품(35개 분야, 343개 기술 및 제품) 등 국가정책 지원의 대상이 되는 다양한 기술이 존재한다. (보다 구체적인 내용은 "경제안보 강화를 위한 주요국의 과학기술 규범 추진 전략 및 시사점", 이슈분석 257호, KISTEP, 2024.2.29.참조)

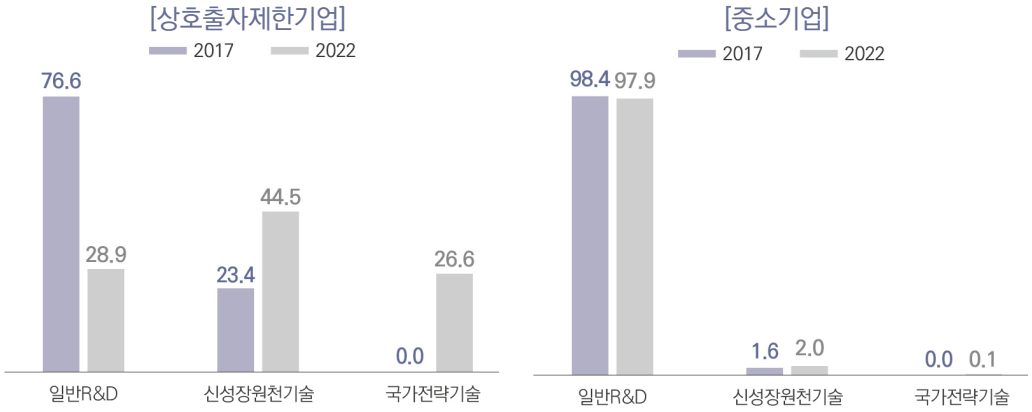
54) 「산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률」 및 「국가첨단전략산업 경쟁력 강화 및 보호에 관한 특별조치법」에 따라 산업통상자원부 장관이 지정한다.

55) 「조세특례제한법」에 근거하여 기획재정부 장관이 지정한다.

R&D 세액공제의 이용 비중이 감소한 것으로 나타난다. 반면 공제율 수준이 높은 신성장·원천기술R&D 및 국가전략기술 R&D 세액공제의 이용 비중은 2017년 대비 증가하였다. 특히 2022년부터 시행된 국가전략기술 R&D 세액공제의 시행 첫해 활용률이 26.6%로 매우 높은 수준을 보인다. 이는 상호출자제한기업의 경우 높은 투자 여력을 토대로 정부 정책변화(기업규모별 공제율 변화)에 민감하게 반응하면서 해당 투자분야의 지출을 탄력적으로 결정할 수 있음을 시사한다.

[그림 68] 기업규모별 연구인력개발비 세액공제 이용 비중 변화

(단위: %)



주: 1. 신성장동력및원천기술 공제율: (상호출자제한기업) 30%, (중견, 중소기업) 40%
2. 국가전략기술공제율('22년 신설): (상호출자제한기업·중견기업) 40%, (중소기업) 50%
3. 일반R&D공제율(당기분): (상호출자제한기업) 0~2%, (중견기업) 8~15%, (중소기업) 25%
자료: 국세청 제출자료를 토대로 국회예산정책처 분석

반면 중소기업은 2017년과 2022년 기간 동안 개별 R&D 세액공제제도의 활용률에 큰 변화가 나타나지 않는다. 동 기간에 걸쳐 일반R&D 세액공제를 활용하는 비중이 98% 수준으로 압도적으로 높은 반면 신성장·원천기술R&D 및 국가전략기술 R&D 세액공제의 활용도는 저조한 수준을 보인다. 중소기업의 경우 신성장·원천기술 R&D 및 국가전략기술 R&D 세액공제의 공제율 수준은 당기분 방식 기준 40~50%로 일반R&D 세액공제 공제율 25% 대비 높은 수준임을 감안할 때 중소기업의 신성장·원천기술 및 국가전략기술 R&D 세액공제의 낮은 활용도의 원인을 파악할 필요가 있다.

중소기업의 신성장·원천기술 및 국가전략기술 R&D 세액공제의 활용도가 낮은 원인 중 하나로 중소기업특별세액감면[56] 제도를 생각해볼 수 있을 것이다. 동 제도는 세제지원

을 위한 별도의 적격 요건 없이 중소기업에 해당할 경우 당해 소득세·법인세의 5~30%를 감면받을 수 있다. R&D 세제지원과 같이 제도 수혜를 위한 행정부담 및 납세협력비용이 낮고 세제지원의 규모도 적지 않기 때문에 중소기업의 입장에서는 사전신청·사후점검 등의 부담이 없는 중소기업특별세액감면을 선호하게 된다.

결과적으로 기 실행된 R&D 투자에 대해 다수의 조세지원제도가 경합할 경우 기업의 투자 의사결정은 당해 적용 가능한 세제지원의 규모가 가장 크거나, 세제지원을 위한 적격 기준을 충족하기 위해 수반되는 납세협력비용이 가장 낮은 쪽으로 이루어질 것이다. 현재 연구인력개발비 세액공제 내에 신성장·원천기술과 국가전략기술, 그 외 일반 R&D에 대해 공제율 수준을 차등적으로 설정하고 있으나 상대적으로 투자여력이 높은 상호출자제한기업의 경우 3가지 연구개발 활동을 모두 수행하더라도 1건에 대해서만 적용이 가능하기 때문에 당기 투자분에 대한 공제율이 가장 높은 세제지원 제도를 선택할 유인이 있다. 중소기업의 경우 적격 R&D 인정을 위해 소요되는 행·재정적부담으로 인해 R&D 세액공제 보다는 중소기업특별세액감면 등 타 조세지원 제도를 선호할 유인도 높다. 이러한 점을 감안할 때 R&D 조세지원 제도가 당초 정책목적인 특정 기술의 R&D 신규 투자를 유인하는 시그널 효과를 발휘하기 보다는 이미 R&D 투자계획이 수립·진행 중인 수혜대상 기업의 기존 투자에 대해 적용됨으로써 단순 보조금으로 작용할 우려가 있다.

(마) 우리나라 R&D 세제지원의 실효성

R&D 투자에 대한 정부의 조세지원은 강화되고 있지만 우리나라의 R&D 투자에 대한 실효세율은 2022년 기준 24.04%로 최고 명목세율 25%와 유사한 수준이다. 우리나라의 R&D 투자에 대한 실효세율이 높은 배경에는 국제적으로 높은 명목 법인세율 수준과 R&D 투자에 대한 조세감면 효과가 비교적 투자 여력이 높은 대기업에 주로 귀착[57]되는 점, R&D 투자에 대한 세제지원 방식의 다양성이 주요국 대비 상대적으로 낮은 점 등의 영향이 반영되었을 것으로 보인다. 2022년 기준 OECD 국가의 R&D 투자에 대한 평균 실효세율은 13.1%로 우리나라의 R&D 투자 실효세율 대비 약 10%p 낮은 수준이다.

---

56) 중소기업 경영안정 목적으로 본점 소재지, 업종, 기업규모 등에 따라 소득세·법인세의 5~30%를 세액감면하는 제도이며, 일몰기한은 2025년 12월 31일이다.

57) 2019년 기준, R&D 조세지원 수혜자 중 대기업 비중은 4%에 불과하나 전체 감면액 대비 비중은 42%로 높은 편이다.(OECD, "R&D Tax Incentives: Korea", 2021, p.3)

[표 47] 주요국의 R&D 투자에 대한 평균실효세율(2022년)

(단위: %)

캐나다	미국	독일	프랑스	이스라엘	중국	일본	한국	OECD 평균
17.88	21.57	18.46	6.70	21.07	11.70	19.19	24.04	13.1

주: 1. 실효세율은 R&D 투자에 대한 평균 유효세율(Effective Average Tax Rate for R&D) 개념
2. 실효세율은 실질금리 3%, 물가상승률 1%의 거시경제 시나리오를 전제한 것임
자료: OECD, Corporate Tax Statistics 2023을 토대로 국회예산정책처 정리

우리나라의 R&D 투자에 대한 실효세율이 주요국 대비 높은 또 다른 원인 중 하나로 주요국 대비 R&D 세제지원 방식의 다양성이 부족한 점도 고려해 볼 수 있다. R&D 투자에 대한 조세지원 조합의 설계는 세제지원의 효과와 비용을 결정한다는 측면에서 중요한 의미를 갖는다. 일반적으로 OECD 국가의 R&D 투자에 대한 조세지원 방식은 세액공제 및 소득공제 방식의 활용도가 높게 나타난다. 소득공제 및 세액공제 방식의 조세지원을 통해 R&D 지출의 일정 부분을 기업의 과세대상 소득에서 공제하거나 납부할 세액에서 직접 차감하여 세부담을 낮출 수 있다. 아울러 소득·세액공제 방식의 조세지원은 공제가 적용되는 모든 납세자를 대상으로 공제율 수준을 100% 이상 높게 설정하는 방식을 통해 사실상 초기 자본비용을 초과하는 수준의 지원도 가능하다. 그 외 가속감가상각 및 사회보장기여금/급여에 대한 등에 대한 세제지원 등도 활용된다. 가속감가상각은 지출한 자본비용의 공제를 가속화함으로써 자산 투자에 대한 비용을 더 빠르게 회수하도록 지원하는 효과가 있다.

[표 48] OECD 국가의 R&D 조세지원 방식(2022년)

	세액공제	소득공제	가속 감가상각	사회보장기여금/급여에 대한 세제지원
국가수	29개국	22개국	11개국	10개국
비중	40.3%	30.6%	15.3%	13.9%

주: 1개 국가에서 2개 이상의 R&D 조세지원 유형을 사용할 경우 해당 유형별로 각각 집계한 것임
자료: OECD, INNOTAX(Tax Incentives for R&D and Innovation)를 토대로 국회예산정책처 정리

기업 R&D 투자에 대한 조세지원은 세액공제, 소득공제 뿐 아니라 가속 감가상각, 사회보장기여금 및 급여에 대한 세제지원, 특허박스, 경감세율, 일시적 조세휴일(Tax Holiday) 등 다양한 방식으로 운영이 가능하다. 국가별로 차이가 있으나 R&D에 대한 조세지원 비

중이 재정지원 대비 높은 프랑스, 영국, 캐나다의 경우 R&D 투자에 대하여 다수의 조세지원 방식을 사용하는 반면 미국, 한국, 일본의 경우 소득공제 및 세액공제 외에 가속감가상각 방식을 활용하는 수준에 그쳐 지원방식의 다양성이 상대적으로 낮은 것으로 조사되었다.

[표 49] 주요국의 R&D 투자에 대한 조세지원 방식

국가	가속 감가상각	특허박스	사회보장기여금, 급여에 대한 세제지원	경감세율	소득공제	세액공제	조세휴일
프랑스	○	○	○	○		○	○
영국	○	○		○	○	○	
캐나다	○			○		○	○
미국	○					○	
일본	○		○			○	
한국						○	

자료: EY, Worldwide R&D Incentives Reference Guide 2023, pp.6~9 및 최근 주요국 R&D 관련 세제지원 내용을 토대로 국회예산정책처 정리

조세지원 방식 중 소득공제와 세액공제 방식은 공제가능한 충분한 수준의 소득이 없거나 손실 발생으로 인해 납부할 세액이 발생하지 않는 적자 기업일 경우 조세지원 혜택을 받을 수 없다.[58] 창업 초기 스타트업 등 신생 기업일 경우 과세대상 소득이 없을 가능성이 높은데 이 경우 환급 및 이월 제도를 활용하여 R&D 투자를 지원할 수 있을 것이다. 환급 및 이월 방식 외에도 이미 지출이 완료된 투자에 대한 가속 감가상각 등 회계처리에 따른 자본화를 통해 비용의 조기 회수를 지원하는 것도 가능하다.

미국, 오스트리아와 노르웨이의 경우 환급 제도를 운영하며 스페인이나 포르투갈은 이월 제도를 운영 중이다.[59] 최근 미국은 반도체과학법 제정을 통해 반도체 관련 투자를 실시했으나 수익이 발생하지 않은 기업에 대해 세액공제가 아닌 현금지급(Direct Pay) 방식의 환급제도를 선택할 수 있도록 규정하였다. 기초연구 및 에너지분야 연구를 수행하는 비영리기관 또한 세액공제가 아닌 세금환급의 적용이 가능하다. 일본의 경우 2021년 디지털 전환, 2022년 5G도입 촉진을 위한 세제지원을 신설하면서 3~15%의 공제율을 적용하는 세액공제 방식 또는 30%의 특별감가상각을 적용할 수 있도록 제도를 설계하였다.

58) 우리나라의 경우 연구개발 활동을 수행하였음에도 당기순손실이 발생하여 조세지원 혜택을 받지 못하는 기업의 비중이 2015년 14.4%에서 2021년 21.2%로 증가하였다.
59) OECD, Corporate Tax Statistics 2023

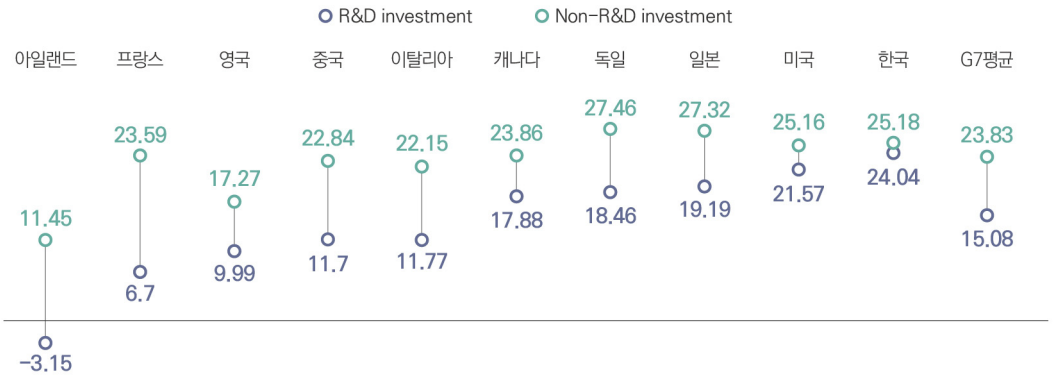
2021년 도입된 탄소중립 세액공제의 경우 세액공제율은 5~10%이나 특별감가상각률은 50%로 높게 설정하였다. 영국은 친환경 및 에너지 절약 관련 기술에 사용된 비용은 투자가 실시된 초년도에 100% 공제를 허용하여 특정 R&D 시설투자에 대한 자본공제를 확대하였다. 반면 우리나라의 경우 환급 및 이월, 가속감가상각 제도 등이 운영되지 않아 적자기업의 경우 R&D 투자를 실시하더라도 정부의 조세지원 혜택을 받을 수 없는 한계가 있다.

우리나라의 2022년 기준 R&D 투자에 대한 실효세율은 24.04%, 비R&D 투자에 대한 실효세율은 25.18%로 양쪽의 차이는 1.14%p로 크지 않다. G7국가 평균 기준으로 R&D 투자 실효세율은 15.08%인 반면 비R&D투자 실효세율은 23.8.%로 양자의 차이는 8.75%p로 나타난다. 이는 우리나라의 R&D투자 및 비R&D투자 실효세율 격차의 약 8배 큰 수준에 해당한다. 개별 국가로는 R&D 지원에 적극적인 아일랜드의 R&D투자 실효세율이 -3.15%로 매우 낮았고, 같은 아시아권 국가인 중국과 일본 또한 R&D투자 실효세율이 각각 11.7%와 19.19%로 우리나라 보다 낮을 뿐 아니라 비R&D투자 실효세율과의 격차 또한 중국이 11.14%p, 일본이 8.13%p로 우리나라 보다 높았다.

향후 R&D 투자 촉진을 위한 세제지원의 효과성 제고를 위해서는 보편적으로 활용되는 소득공제 및 세액공제 뿐 아니라 이월 및 환급, 자본공제 방식 등 대안적 방안을 포괄하여 지원방식의 다양성을 확보할 필요가 있을 것이다. 또한 R&D 조세지원 정책조합의 설계에 있어 주요국의 R&D 분야별 세제지원 방식, 국내 수혜대상 기업의 재무상황 및 업종별 기업 특성 등에 대한 고려도 추가되어야 할 것으로 판단된다.

[그림 69] R&D 투자 및 비R&D 투자의 실효세율 비교(2022년 기준)

(단위: %)

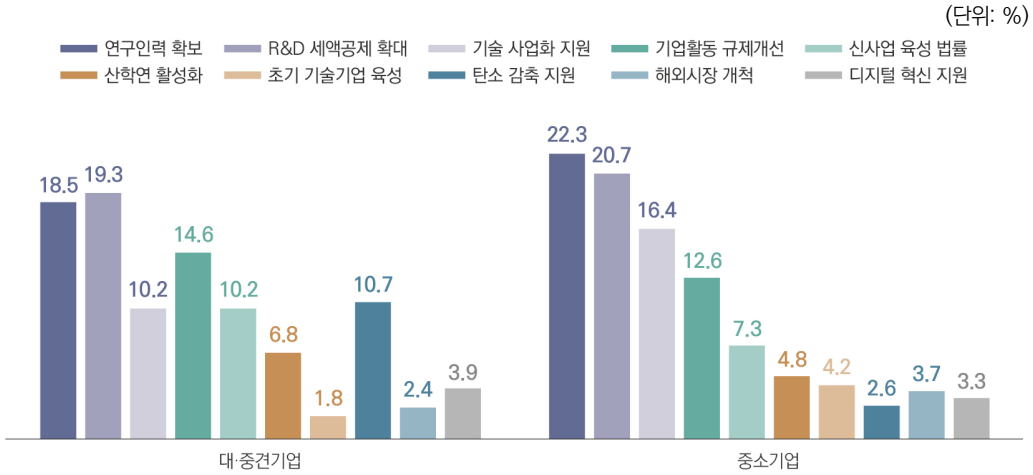


자료: OECD Effective Tax Rates for R&D를 토대로 국회예산정책처 작성

(바) 소결

최근 R&D 연구소를 보유한 기술혁신기업을 대상으로 실시된 설문조사에 따르면 기업의 규모에 따른 차이는 있지만 대체로 연구인력 확보, R&D 세제지원에 대한 정책지원 수요가 가장 높게 나타났다. 대기업과 중견기업은 R&D 세제지원 확대에 대한 정책수요가 가장 높았고, 다음으로 연구인력 확보 및 기업활동에 대한 규제개선 순으로 정책지원이 필요하다고 응답하였다. 중소기업의 경우 대·중견기업과 동일하게 R&D 세제지원 확대 수요가 비교적 높게 나타났지만, 가장 시급한 과제로 우수 연구인력확보를 꼽았다. 그 외 기술의 사업화 지원은 중소기업에서 지원 필요성이 상대적으로 높았고, 탄소감축 지원의 경우 대·중견기업에서 더 높게 요구되었다.

[그림 70] 산업계가 제22대 국회에 바라는 최우선 과제



주: 연구부서 보유 1,650개사(대·중견 191개사, 중소 1,459개사) 대상 설문조사, 중복응답 방식
자료: 한국산업기술진흥협회 보도자료("산업계, 차기 국회에 '연구인력난' 해결 바란다", 2024.3.6.) 토대로 국회예산정책처 작성

다수의 선행연구는 민간기업의 R&D 투자에 대한 세제지원이 기업의 사용자 비용을 감소시킴으로써 R&D 투자 및 R&D 집중도[60] 제고 효과가 존재한다는 결과를 제시한다.[61]

60) 매출액 대비 연구개발비 비중을 의미한다. 전산업 기준 R&D 집중도는 2011년 2.6%에서 매년 꾸준히 증가하여 2020년 3.7%로 정점을 기록한 후 2021년 3.6%로 1%p 하락하였다. (자료출처: 「연구개발활동조사」, 과학기술정보통신부)

61) Bloom et al.,(2002)은 OECD 국가를 대상으로 연구개발 세액공제가 연구개발 투자와 강도에 긍정적인 영향을 미쳤음을 보고하였고, Hall(1993)은 1980~1991년 기간 동안 미국 제조업 기업 1,000개의 재무자료 등을 이용한 분석결과 연구개발비 세액공제에 대한 연구개발비의 탄력성이 0.3임을 제시하였다. 다만, 연구개발비 세액공제가 실제 연구개발 활동을 증가시킨것인지 아니면 기업의 기존 활동을 연구개발 활동으로 재표기(relabel)한 것인지에 대해서는 결론을 내리지 못하였다. 김상헌·손원익(2016)은 실제 세액공제 자료와 연구개발 설문조사 자료를 이용하여 세액공제와 연구개발비 지출 및 매출액 간 양의 상관관계가 존재한다는 결과를 제시하였다. 김학수 등(2018)은 2007~2017년 동안 국세청이 제공한 국내

다만 해당 연구들은 R&D 투자에 대한 세제지원이 실제 R&D 투자 규모에 미치는 영향을 분석한 것으로, 최종 정책목표인 기업의 기술경쟁력 제고 및 경제적 파급효과는 분석하지 못한 한계가 있다.

한편 R&D 조세지원을 포함한 각종 인센티브는 특정 이해관계자를 형성함에 따라 시간이 지날수록 확대·관대화되는 경향이 있고, 투입된 비용이 투자에 미치는 한계적인 효과를 상회할 수 있다.[62] 우리나라는 R&D에 대한 투입 수준은 국제적으로 높지만 주요 기술의 해외 의존, 특허 등 연구성과의 사업화·활용도 미흡 등의 문제로 인해 고비용·저효율 상태[63]로 평가된다. 따라서 R&D 조세지원이 의도한 정책 목표의 달성을 지원할 수 있도록 모니터링 하고, 사후적인 점검과 성과평가를 통해 제도의 효율성을 제고하는 것은 중요한 의미를 갖는다.

현재 우리나라 R&D 조세지원은 기업규모별 공제율 조정, 일몰기한 변경[64], 정책지원 대상 R&D 기술의 비주기적/비일관적 선정 등 빈번한 제도변경에 따른 정책 불확실성이 높고, 유사한 목적의 조세지원제도가 경합하면서 민간의 R&D 투자의사 결정 왜곡을 초래할 우려가 있다. 높은 정책 불확실성은 정부 조세지원에 대한 기대 또는 선호를 낮추는 요인으로 작용하여, R&D 성과를 구현하기까지 장기가 소요되는 기초연구[65] 보다는 기업 스스로 안정적인 추진이 가능한 응용연구 또는 사업화 직전 단계[66]의 R&D 활동에 정부 지원이 투입될 가능성이 있다. 실제 미국의 경우 정부의 R&D 세제지원이 국가 경쟁력 확보를 위한 기초연구 부문이 아니라 상용화 가능성이 높은 제품개발 직전의 R&D 활동에 주로 투입되었다. 이러한 현상은 당초 조세지원의 정책목적에는 부합하지 못하는 것이

법인 5,000개의 납세자료를 이용한 분석 결과 총액 방식 R&D 세액공제율이 증가할 경우 해당 연구인력개발비도 비례적으로 증가함을 제시하였다. 임홍래·한동숙(2021)은 한국산업기술진흥협회의 인증을 받은 기업부설연구소/연구개발전담부서가 있는 기업의 재무자료와 특허정보를 연계한 자료를 이용하여 연구인력개발비 세액공제 효과를 분석하였는데, 정부 세제지원은 기업의 연구개발비 규모를 확대하는 효과가 존재하며 기술개발의 성과에 해당하는 특허 출원 건수는 0.52건 증가한 것으로 분석하였다.

62) Chai and Goyal, 2008

63) 이를 한국 R&D 역설(Korea R&D Paradox)이라고 표현하기도 한다.

64) 예를 들어 신성장·원천기술R&D 세액공제의 경우 2010년 도입 당시 2년 한시 적용이 규정되었으나 이후 3차례에 걸쳐 3년 단위로 적용기한이 연장되어 현재 일몰기한은 2024년 12월 31일로 규정되어 있다.

65) R&D 연구단계에 따라 기초연구, 응용연구, 개발연구로 분류할 수 있다(OECD, 2015). 기초연구는 새로운 지식의 창출을 위한 실험/이론연구 단계이며, 응용연구는 기초연구 대비 보다 특정 가능한 실체적 목표를 지향하는 단계에 해당한다. 개발연구 단계는 기존 연구와 경험을 토대로 새로운 재료·장치 등의 생산 또는 기 생산된 것의 본질적인 개선을 목적으로 하는 단계를 의미한다.

66) 현재 우리나라의 기업부설연구소/연구개발전담부서의 연구개발활동은 과학기술 분야 또는 서비스 분야(유흥주점업, 암호화자산매매업 등 제외)의 지식을 축적하거나 새로운 응용방법을 찾아내기 위하여, 축적된 창의적 지식을 활용하는 체계적이고 창조적인 활동으로서 새로운 제품 및 공정을 개발하기 위한 시제품의 설계·제작 및 시험, 새로운 서비스 및 서비스 전달체계의 개발 등 사업화 전까지의 모든 과정을 말한다.(조세특례제한법 시행령 제2조 제5호)

란 비난이 제기되었고, 이를 해결하기 위해 R&D 세제지원을 위한 적격 테스트가 신설되는 한편 R&D 활동의 정의도 보다 강화되는 세법개정[67]이 실시되었다.

우리나라의 경우 국가 지원의 정책적 필요성이 인정되는 R&D 기술을 선정하여 신성장동력산업 및 원천기술(미래 산업경쟁력 확보를 위한 유망 선도기술)과 국가전략기술(국가안보 차원에서 전략적 중요성을 갖는 기술)로 구분하고, 기술 유형과 수혜 대상 기업의 규모에 따라 지원수준에 차등을 두고 있다. 그러나 새로운 첨단기술이 출현하고 기존 기술간 융·복합을 통한 기술혁신의 속도도 가속화되는 점을 감안하면 현재와 같이 세제지원 대상이 되는 특정 분야 및 세부 기술을 정부의 사전심사를 통해 열거·지정하는 방식이 선제적 식별 및 지원을 위해 가장 효율적인 방식인지에 대해 재검토가 필요하다. 또한 현재 R&D 세제지원 대상기술이 열거된 조세특례제한법 시행령에 따르면 신성장동력·원천기술과 국가전략기술간 상호 중복성이 높고 제도간 차별성도 낮은 것으로 나타나 R&D 세액공제율 차등 설정을 통한 정책효과 구현에는 한계적인 측면이 존재한다.

근본적으로 신성장·원천기술 및 국가전략기술 R&D 세액공제의 정책목표가 국가적 중요도가 높은 신성장·원천기술 및 국가전략기술에 대한 민간투자의 총량을 확대하는 것에 있을 경우, 현재와 같은 세제지원 대상기술 및 기업규모별 차등 공제율 설정의 효과성을 살펴볼 필요성도 존재한다. 실제 제도를 적용받는 기업의 입장에서는 신성장·원천기술과 국가전략기술, 일반R&D 중 1가지 R&D를 선택하여 세액공제를 받을 수 있기 때문에 현재와 같은 구분 설계의 실익이 낮기 때문이다.

중소·중견기업의 R&D 투자는 해당 중소·중견기업의 경영실적 및 내부 여건, 여타 중소·중견기업에 대한 재정 및 세제지원과의 경합 가능성, 세제지원 수혜를 위한 기업의 세무행정 인프라 구축 여부 등을 종합적으로 감안하여 실시된다. 따라서 중소·중견기업에 대한 R&D 세액공제율을 우대하더라도 중소·중견기업의 재무여건과 투자여력, 타 조세지원제도와의 경합 가능성을 감안할 때 정부의 세제지원을 고려하여 R&D 투자를 확대할 유인은 크지 않은 것이 사실이다. 따라서 중소·중견기업의 실질적인 R&D 투자 촉진을 위해서는 세액공제율 외에 적격 R&D 요건 충족을 위한 전담 연구소 설치 요건 적정화, 우수 R&D 인력 채용 관련 정부지원 확대, 각종 세무행정 측면의 행정지원 강화 등 지원방식의 다각화를 모색할 필요가 있다.

---

67) 1986년 조세개혁법(TRA86)에 동 개정사항이 반영되었다.

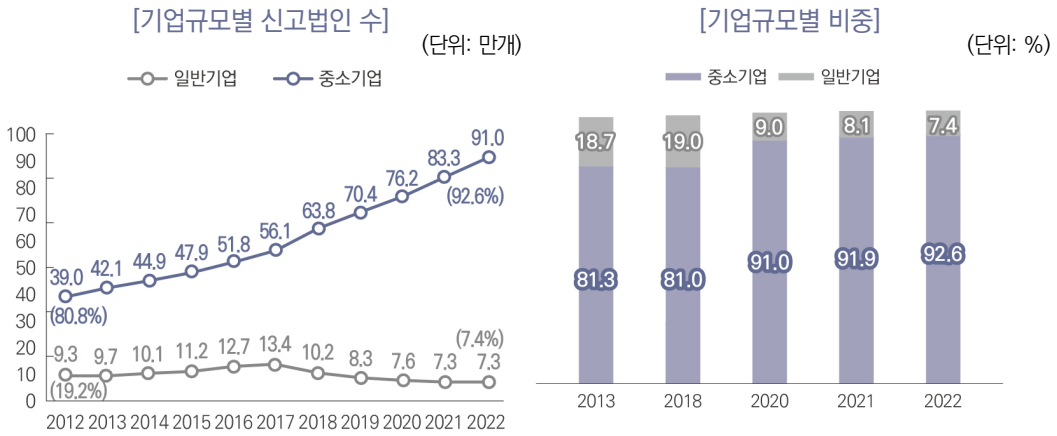
(2) 중소기업의 경쟁력 강화를 위한 세제지원

(가) 중소기업에 대한 정책지원의 타당성

중소기업은 우리나라 전체 사업체 중 90% 이상을 차지하며 이에 따른 종사자 규모의 비중도 커서 고용창출에 기여하는 한편 지역별로 고르게 분포함에 따라 지역의 경제성장에 기여하는 바가 크다. 또한 소규모 창업이 가능한 혁신형 중소기업이 시장에 유입됨으로써 국가경제 전반의 활력을 제고하는 순기능을 수행한다.

2022년 기준 법인세 총 신고법인 중 중소기업은 총 91만개로 당해 법인세 신고법인의 92.6%에 해당한다. 전체 법인세 신고법인 중 중소기업 대 일반기업의 비중은 2012년은 8:2 수준이었으나 2017년 이후 중소기업이 빠르게 증가하면서 2022년에는 9:1 수준으로 중소기업 비중이 확대되었다.

[그림 71] 법인세 신고자료 기준 중소기업 현황

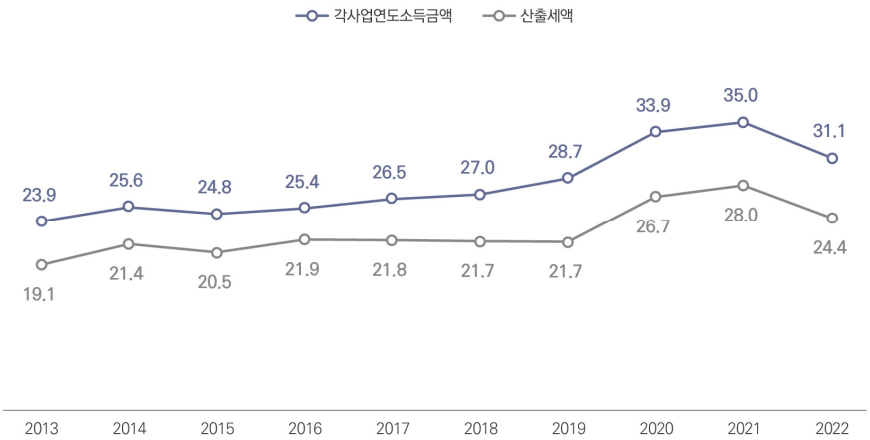


주: ( )안은 전체 신고기업 수 대비 비중
자료 : 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

최근 10년(2013~2022년) 동안 법인세 신고법인 중 흑자법인을 기준으로 각 사업연도 소득금액 및 산출세액 중 중소기업 비중을 살펴보면 소득금액 비중은 2013년 23.9%에서 2022년 31.1%로 증가하였고, 산출세액 비중 또한 2013년 19.1%에서 2022년 24.4%로 증가하였다.

[그림 72] 흑자법인 각사업연도 소득금액 및 산출세액 중 중소기업 비중

(단위: %)



자료: 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

다만, 우리나라의 주력 수출산업은 세계시장을 주도하는 위치에 도달하고 있으나 생산하부 단위로서 이를 지원하는 중소기업이 시장에서 차지하는 입지는 개선되지 못하고 있다. 특히 중소기업의 경우 주식·채권 발행 등이 어렵고 금융시장에 대한 접근성도 상대적으로 낮아 자본조달에 어려움이 높다. 그 외 상품시장의 진입장벽 및 불공정 거래 등 중소기업의 성장저해 요소들이 존재한다. 기업의 규모가 작기 때문에 규모의 경제를 누리기 어렵고 대기업과 중소기업간 불균등한 경쟁관계[68] 구조가 고착화될 수 있으므로 정부의 정책지원을 통해 이러한 불균형을 시정하게 된다. 일반적으로 중소기업에 대한 정부지원 정책의 타당성은 주로 시장 실패의 교정으로 알려져있다.

중소기업에 대한 정부지원은 우리나라 뿐 아니라 대부분의 국가에서도 실시되고 있다. 대표적 사례가 금융시장에 대한 접근성 제약을 보완하기 위해 실시되는 각종 정책금융 지원이다. 그 외 상품시장 진입장벽 해소 및 불공정 거래의 피해를 완화하기 위해 중소기업 적합업종 지정 등 공정거래 관행 정책을 위한 정책도 실시된다. 비근한 사례로 우리나라의 경우 2010년 대기업-중소기업의 동반성장 지원을 위한 '동반성장위원회'를 발족하여 중소기업 적합업종 제도를 도입하여 현재까지 유지하고 있다.

68) 김주훈, 대기업과 중소기업 간 양극화에 관한 해석, KDI, 2012

우리나라는 헌법에서 국가의 중소기업 보호·육성을 규정[69]하고 있으며, 중소기업기본법 제1조에서도 중소기업의 성장을 지원하고 나아가 산업구조를 고도화하고 국민경제를 균형있게 발전시키는 것을 중소기업 지원의 목적으로 명시하고 있다. 또한 중소기업 지원을 위해 재정 및 조세지원, 중소기업 사업 영역 보호를 위한 각종 규제 등 다양한 행·재정적 제도를 실시하고 있다.

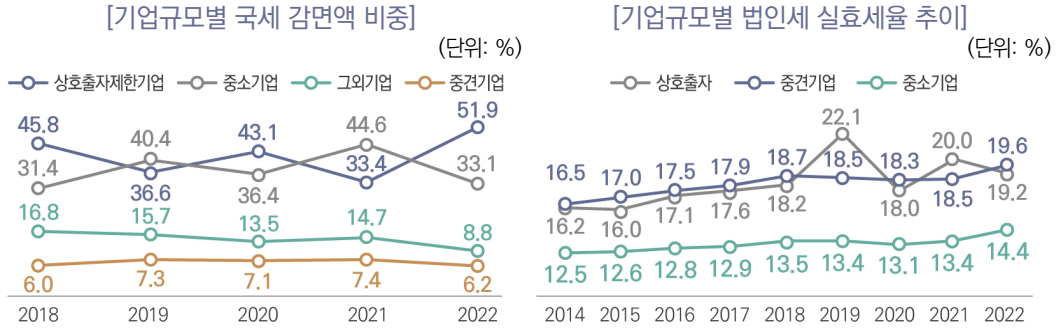
다만 중소기업 조세지원과 같이 기업규모에 따른 정부지원 논리에 비판적인 연구 결과를 살펴보면 중소기업 지원제도가 정치적 과정을 거치며 중소기업을 피해자화하고 우호적인 정부 정책으로 형성되면서 조세제도의 복잡성 및 자원배분의 왜곡을 초래한다(Burton, 2006)거나, 미국의 경우 고용창출 및 혁신성향 제고 등 경제적 파급효과는 중소기업이 아니라 신생기업에서 발생한다는 실증분석 결과(Gale and Brown, 2013)가 존재한다. 유럽의 대표적인 조세정책 설계 보고서인 The Mirrless Review는 중소기업에 대한 조세지원은 중소기업의 경제활동을 통해 긍정적인 외부효과나 파급효과가 발생할 때 그 타당성이 인정되지만, 긍정적인 외부효과 및 파급효과는 혁신적인 기업에서 발생하는 것으로 기업의 규모가 작은 것이 혁신적인 기업을 의미하지 않는다고 지적하였다. 아울러 영국의 중소기업에 대한 세제지원 혜택이 당초 기업의 육성정책으로 시작되었으나 기업규모에 따른 차등 과세로 확대되면서 부적절한 조세회피를 조장하는 정책으로 변질되었다[70]고 평가하였다.

(나) 우리나라의 중소기업 조세지원 현황

중소기업에 대한 조세지원 규모는 2022년 신고기준 법인세 세액공제 및 세액감면액 11.3조원 중 중소기업이 차지하는 비중은 33.1%로 2021년 44.6% 대비 감소하였으나 중견기업 및 상호출자제한기업을 제외한 일반기업 보다는 월등히 높은 수준이다. 2022년 중소기업의 조세지원 규모 감소에 따라 같은 중소기업의 법인세 실효세율은 14.4%로 전년 13.4% 대비 1%p 상승한 것으로 나타난다.

69) 헌법 제123조 제3항
70) 조세설계(Tax By Design: The Mirrlees Reviews), IFS, 2015, 시그마프레스, pp.476~486.

[그림 73] 중소기업에 대한 조세지원 현황



자료: 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

중소기업 분야 조세지원 제도 4건[71]의 국세 감면액 규모는 2022년 실적 기준 3.4조원으로 전체 국세감면액의 5.4%에 해당하며, 2023년 3.9조원, 2024년 4.0조원으로 증가할 전망이다. 2023년 및 2024년 중소기업 분야의 감면액 증가는 중소기업에 대한 특별세액감면제도의 감면 실적 증가에 주로 기인한다.

[표 50] 「조세특례제한법」상 중소기업 분야 국세 감면액 추이(2020~2024년)

(단위 : 조원, %, %p)

지원분야		2020	2021	2022	2023p	2024p	'24 – '20
국민생활안정		16.8 (31.8)	17.8 (31.2)	19.5 (30.7)	21.6 (31.2)	22.8 (29.6)	6.0 (-2.2)
간접국세		11.9 (22.5)	11.5 (20.2)	12.3 (19.3)	13.3 (19.2)	13.8 (17.9)	1.9 (-4.6)
근로·자녀장려		5.1 (9.6)	5.2 (9.1)	5.0 (7.9)	5.2 (7.5)	6.1 (7.9)	1.0 (-1.7)
연구개발		3.0 (5.7)	3.0 (5.3)	4.1 (6.5)	5.1 (7.3)	5.3 (6.9)	2.3 (1.2)
고용지원		2.4 (4.5)	3.1 (5.4)	4.0 (6.3)	4.6 (6.6)	4.9 (6.4)	2.5 (1.8)
중소기업		2.7 (5.1)	2.7 (4.7)	3.4 (5.4)	3.9 (5.6)	4.0 (5.2)	1.3 (0.08)
지역균형발전		2.6 (4.9)	2.9 (5.1)	2.4 (3.8)	1.8 (2.6)	2.0 (2.6)	-0.6 (-2.3)
합계	상위 7대 분야	44.5 (84.1)	46.2 (81.1)	50.8 (80.0)	55.5 (79.9)	58.9 (76.4)	14.4 (-7.7)
	전체 국세감면액	52.9	57.0	63.5	69.5	77.1	24.2

주: 1. p는 잠정치, ( )안은 각 연도 전체 조세지출금액에 대한 각 분야별 지출액의 비중을 의미
2. 상위 7대 분야는 2020년 분류에 따라 2024년까지 재계산한 것임

자료 : 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

71) 창업중소기업에 대한 세액감면, 중소기업에 대한 특별세액감면, 상생결제 지급금액에 대한 세액공제, 상생협력을 위한 기금 출연 등에 대한 세액공제

「조세특례제한법」 상 조세지원 제도 중 기업규모별로 중소기업에 대한 지원이 규정된 제도는 2023년 기준 총 51건[72]이지만, 현재 조세지출예산서에는 개별 조세지원제도의 감면액이 세목을 기준으로 제시될 뿐 기업규모별 감면액은 별도로 명시되지 않기 때문에 중소기업에 실제 감면이 적용된 규모는 파악할 수 없는 상태이다.

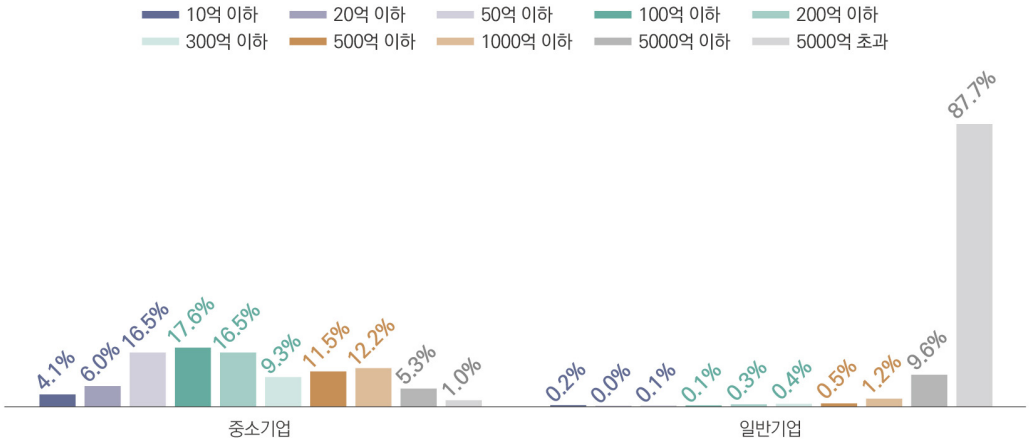
다만, 국세통계연보상 법인세 세액공제 및 세액감면 신고현황 통계를 기준으로 중소기업의 세액공제 감면 규모를 간접적으로 파악하는 것은 가능하다. 2022년 기준 중소기업과 일반기업의 법인세 세액공제·감면 실적을 수입금액 규모에 따라 비중화할 경우 다음 그림과 같다.

중소기업의 경우 수입금액 규모 5천억원 초과 구간을 제외하고 대체로 전 구간에서 세액공제·감면액 비중이 고르게 나타난다. 이는 중소기업의 경우 수입금액 규모와 무관하게 세액공제·감면제도의 적용이 가능함을 시사한다. 수입금액 50억 이하~200억 이하 구간의 세액공제·감면 활용 비중이 16~18%대로 가장 높았고, 수입금액 규모가 가장 큰 구간인 5천억 초과 구간의 세액공제·감면액 활용 비중이 1.0%로 가장 낮았다.

반면 일반기업의 경우 법인세 세액공제·감면액 비중이 수입금액 5천억원 이하 및 5천억원 초과 구간에 집중되어 있다. 수입금액 5천억원 초과구간의 법인세 세액공제·감면액의 비중이 87.7%로 가장 높고 5천억원 이하 구간이 9.6% 순으로 높게 나타났을 뿐 그 외 구간에서는 1% 이하로 나타난다. 이러한 결과는 중소기업에 대한 법인세 공제·감면제도의 경우 수입금액 규모와 무관하게 어느정도 보편적인 적용이 가능한 구조인 반면 일반기업의 경우 특정 기술분야 R&D 투자 확대 등 세제지원 요건을 충족하였을 경우에 한하여 공제·감면 적용이 가능함을 시사한다.

72) 2023년도 중소기업 조세지원, 중소벤처기업부·한국세무사회, 2023

[그림 74] 기업규모 및 수입금액 규모별 법인세 공제·감면 비중(2022년)



주: 수입금액 규모별 법인세 세액공제 및 감면액의 비중
자료 : 국세통계연보, 국세청 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

중소기업에 대한 조세지원은 일자리 창출 등 하부 기초경제 단위로서 중소기업이 수행하는 역할을 감안할 때 정책적 타당성이 인정되고 있다. 다만 중소기업에 대한 특별세액감면과 같이 기업의 외형 요건을 기준으로 일괄적이고 전면적인 조세지원은 중소기업을 졸업할 경우 받게 되는 재정적 이익의 감소로 연계되어 실질적으로 기업의 성장·발전을 저해하는 결과를 초래할 수 있다.

중소기업 입장에서는 별다른 요건(일정 규모 이상의 투자행위, 고용인원 수 증가 등)을 충족하지 않더라도 세제상 우대조치가 제공되지만 중소기업을 졸업할 경우 세제지원은 사라지고 각종 신고의무 등 새로운 제제가 요구되기 때문에 잠재적인 의욕상실효과(disincentive effect)가 발생하게 된다. 이와 관련하여 BENEDEK, Ms Dora, et al(2017)[73]은 R&D 투자 등 구체적인 지원요건이 없는 중소기업 대상 일반적인 세제지원은 기업의 생산성과 성장을 저해하며, 이러한 중소기업에 대한 일반적인 세제지원을 폐지할 경우 중소기업의 총요소생산성(total factor productivity; TFP)이 0.8~2.9% 증가한다는 연구결과를 제시하였다.

조세지원을 통한 정책목적이 불분명한 상태에서 기업규모에 따른 무분별하고 과도한 세제지원은 생산성이 낮은 기업의 건전한 구조조정을 저해하고, 중소기업-중견기업-대기

73) 동 연구는 2001년~2013년 동안 유럽 4개국의 기업데이터를 이용하여 중소기업 지원세제의 인센티브와 기업 생산성 및 성장 간의 관계를 분석하였다. BENEDEK, Ms Dora, et al, “The right kind of help? Tax incentives for staying small”, IMF, 2017.

업으로 순차 성장을 통한 산업 전체의 생산성 제고 및 경제 역동성에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 현재 조세지원 외 재정지출을 통해서도 다양한 중소기업 지원이 실시되고 있으나 이러한 지원이 기업의 규모화(scale up)를 저해[74]하는 부정적 유인이 되는 것은 아닌지 검토가 이루어져야 할 것이다.

(다) 중소기업에 대한 특별세액감면제도

대표적인 중소기업에 대한 조세지원 제도로 '중소기업에 대한 특별세액감면'[75]을 들 수 있다. 동 제도는 1992년 도산위기에 처한 중소 제조업의 경영안정화 지원을 목적으로 한시 제도로 도입된 이후 연례적인 일몰연장을 거쳐 현재까지 유지되고 있다. 2022년 기준 중소기업에 대한 특별세액감면 규모는 2조 3,489억원[76]으로 감면 규모 기준 상위 10번째로 감면액이 큰 제도에 해당한다.

2020년 실시된 조세특례 심층평가 결과에 따르면 중소기업에 대한 특별세액감면제도를 통해 법인사업자는 평균 2.4%p, 개인사업자의 경우 평균 2.8%p의 실효세율 인하 효과가 발생하는 것으로 나타난다. 수혜기업과 비수혜기업간 실효세율 격차는 법인사업자의 경우 평균 5.8%p, 개인사업자의 경우 평균 9.0%p로 개인사업자의 실효세율 격차가 더 크게 발생하였다. 그 외 비수혜기업의 경우 연구개발비 세액공제 등을 활용하는 것으로 조사되었으나, 중소기업 특별세액감면제도를 활용한 수혜 법인의 실효세율 인하 효과가 더 크게 나타나기 때문에 유사한 비수혜기업과 비교할 때 수평적 형평성의 왜곡 현상이 존재하였다.

---

74) 예를 들어 중소기업 적합업종제도가 실시된 지 10년이 경과한 시점에서 당초 의도한 중소기업 경쟁력 확보라는 정책 목적이 달성되었는지 분석한 결과, 사업체의 퇴출 확률을 낮춰 사업의 유지기간이 연장되는 효과는 존재하였지만 중소기업의 성과 혹은 경쟁력 제고에는 한계적인 것으로 조사되었다. 김민호, "중소기업 적합업종제도의 경제적 효과와 정책방향", KDI 정책포럼, 2022.8

75) 「조세특례제한법」 제7조, 중소기업에 대한 법인세 및 소득세액 5 ~ 30% 감면(소재지·업종·규모에 따라 차등적용)

76) 2024년도 조세지출예산서상 동 제도의 감면규모는 2023년 2조 5,361억원, 2024년 2조 6,474억원 규모가 될 것으로 전망된다.

[표 51] 법인사업자 기준 수혜/비수혜법인 실효세율 비교(2022년)

(단위: %, %p)

수입금액 구간	수혜 법인 실효세율			비수혜법인 실효세율 (C)	실효세율 차이	
	감면 전 (A)	감면 후 (B)	인하효과 (B-A)		감면 전 (C-A)	감면 후 (C-B)
10억 이하	10.7	8.5	-2.1	15.3	4.6	6.8
20억 이하	11.5	9.2	-2.3	13.6	2.1	4.4
50억 이하	13.4	11.0	-2.4	18.9	5.5	7.9
100억 이하	16.1	13.3	-2.9	16.8	0.7	3.5
200억 이하	17.4	15.0	-2.4	18.0	0.6	2.9
300억 이하	18.4	16.5	-1.9	18.7	0.4	2.3
500억 이하	19.2	16.9	-2.4	19.4	0.1	2.5
1,000억 이하	19.4	17.5	-1.9	20.1	0.6	2.6
1,000억 초과	20.5	19.4	-1.1	21.0	0.6	1.7
전 구간 평균	15.3	12.9	-2.4	18.7	3.4	5.8

주: 실효세율은 산출세액 기준으로 작성, 수혜대상이 다른 공제감면 적용 이전에 본 제도만을 활용했을 때를 가정하여 측정한 결과
자료 : 2020 조세특례 심층평가: 중소기업에 대한 특별세액감면, 기획재정부, 2020, p.135.

[표 52] 개인사업자 기준 수혜/비수혜개인 실효세율 비교(2022년)

(단위: %, %p)

수입금액 구간	수혜 개인 실효세율			비수혜개인 실효세율 (C)	실효세율 차이	
	감면 전 (A)	감면 후 (B)	인하효과 (B-A)		감면 전 (C-A)	감면 후 (C-B)
1천만원 이하	11.6	10.8	-0.8	15.6	4.0	4.8
1천만~2천만원	10.4	8.7	-1.7	11.9	1.5	3.2
2천만~5천만	12.8	10.7	-2.2	17.8	5.0	7.1
5천만~1억	17.0	14.5	-2.5	26.4	9.4	11.9
1억~2억	22.5	19.3	-3.2	30.8	8.3	11.5
2억~3억	27.9	23.5	-4.4	35.0	7.1	11.5
3억~5억	31.4	28.4	-3.0	36.6	5.2	8.2
5억~10억	30.5	27.7	-2.8	34.1	3.6	6.4
10억 초과	33.0	28.6	-4.4	39.2	6.2	10.6
전 구간 평균	19.9	17.1	-2.8	36.0	6.1	9.0

주: 실효세율은 산출세액 기준으로 작성, 수혜대상이 다른 공제감면 적용 이전에 본 제도만을 활용했을 때를 가정하여 측정한 결과
자료 : 2020 조세특례 심층평가: 중소기업에 대한 특별세액감면, 기획재정부, 2020, p.136.

조세지원 감면제도가 장기간 유지될 경우 특정 이해관계자 집단이 확대·공고화되면서 제도개선 및 정비가 어려워진다. 조세특례에 대한 주기적 성과평가의 일환으로 기획재정부는 감면액 수준이 일정 규모를 초과하는 조세특례에 대한 심층평가제도를 운영하고 있다. 2017년과 2020년에 실시된 '중소기업에 대한 특별세액감면' 에 대한 기획재정부 조세특례 심층평가 결과에 따르면 다음과 같은 문제점이 공통적으로 지적된다.

첫째, 제도가 장기간 유지·확대되는 과정에서 1개의 조세특례에 다수의 정책목표가 복합적으로 설정되어 정책목표의 명확성이 미흡하다. 당초 경영애로에 처한 중소제조업에 한정한 제도였으나 지원대상 업종이 추가되면서 유망서비스산업 등 신산업육성 목표가 추가되었고, 수도권 소재 여부에 따라 감면율을 차등 적용하면서 국가균형발전 목표도 추가되었다. 중소기업이 겪는 문제 중 어떠한 점을 시정할 것인지를 특정하여 동 제도의 정책목표를 명확히 설정한 후 이를 달성할 수 있도록 제도를 전면적으로 재설계할 필요가 있다.

둘째, 중소기업 내에서도 동 제도의 수혜집단과 비수혜집단간 세부담 수준의 차이가 존재하여 수평적 형평성의 왜곡이 발생하고 있다. 이를 개선하기 위해서는 지원대상 업종별 차등지원 방식을 폐지하고 정책대상자 선정 방식을 포괄주의 방식으로 전환할 필요가 있다.

셋째, 제도 폐지에 따른 조세저항 등을 고려하여 현 제도를 유지하더라도 세액감면의 상한선을 설정하거나 기업의 업력 또는 제도의 활용 수준에 따라 감면율이 점감하도록 설계하여 중소기업 지위를 졸업할 때 포기해야 할 조세지원의 혜택을 축소할 필요가 있다. 긍정적 외부효과가 기대되는 투자 및 고용과 연계하여 조세지원 혜택이 비례적으로 증가하는 점증 형태의 제도 운영도 가능하겠으나 이미 시행 중인 통합투자세액공제, 통합고용세액공제 제도와 유사·중복성이 발생할 수 있으므로 면밀한 제도 설계가 요구된다.

(라) 소결

중소기업 부문 내에 자영업자와 중소법인 등 다양한 형태의 기업이 존재함을 감안할 때 현재와 같이 모든 중소기업을 대상으로 일반화된 세제혜택을 전면적으로 지원하는 것은 효율성의 측면에서 바람직하지 않은 정책으로 평가[77] 할 수 있다.

우리나라는 제조업·수출주도를 통한 경제·산업발전 과정에서 하부구조를 담당한 중소기업 지원 필요성에 대한 긍정적 인식을 토대로 정부의 중소기업 보호 및 육성지원 기조가 장기간 유지되어왔다. 다만 과거에 도입된 중소기업 지원제도는 경영상 애로를 겪는

77) IFS, 조세설계(Tax By Desgin: The Mirrlees Reviews), 시그마프레스, 2015

중소기업에 대한 한시적 세제지원 제도였으나 현재까지 적용기한이 연장·유지되는 과정에서 정책대상이 확대되거나 새로운 국정 목표가 추가되면서 현재 운영 중인 중소기업 지원세제는 명확한 정책목표 부재, 정부개입 논리를 증명할 수 있는 특정한 수혜요건 규정 미흡, 고용·투자 등 타 조세지원제도와의 유사·중복 등 다수의 문제점이 산적한 상황이다.

통상적인 일반기업과 비교하여 R&D와 같이 경제적 파급효과가 높은 분야의 투자에 보다 적극적인 중소기업이 있을 경우 해당 기업을 우대하는 세제지원은 일정 부분 정당성이 인정될 것이다. 최근 조세지원 제도가 투자촉진 및 고용지원 등 특정 정책목표 달성을 위한 수단으로 활발히 활용되고 있으므로 중소기업의 성장을 지원하고 경쟁력 강화를 위한 세제지원 또한 정책적 타당성이 존재한다.

다만 재정·조세지원간 또는 소관 법률 및 부처간 중복투자로 인한 효율성 저하 및 자원낭비 요인도 상존함에 따라 정책 혼선을 최소화하고 중소기업 지원 관련 법 체계/제도를 통합·정비할 필요성도 제기된다. 한편 중소기업에 대한 정부 조세지원의 기조를 시장 경쟁력 강화를 유도하고 긍정적 외부효과가 높은 것으로 알려진 혁신형 중소기업을 육성하는 것으로 방향 전환을 모색할 필요가 있다. 우리 경제의 잠재성장률 둔화를 감안할 때 경제전반의 생산성 향상이 필요하며, 법인세 신고법인 수의 대부분을 차지하는 중소기업의 질적 개선을 통해 의미있는 변화를 기대할 수 있기 때문이다. 주요국의 경우 경제 활력 제고와 지속적인 고용창출을 위해 중소기업의 창업촉진책을 시행하고 있으며, 수출지원 및 자금/기술분야 지원, 주요 첨단 분야의 경쟁력 강화를 위한 중소기업 하이테크 전략의 일환으로 중소기업 지원을 실시하고 있다.

결과적으로 장기간 중소기업의 지위를 유지하고 있거나 경제·산업구조 변화 추세를 감안할 때 업종 전환 등의 준비가 필요할 것으로 예상되는 중소기업에 대해서는 기업 경쟁력 제고를 목표로 투자, 고용, R&D 등의 투입지표에 대응하는 조세지원을 실시할 필요가 있다. 그리고 미래 성장과 일자리 창출의 에너지원으로서 중소기업의 생태계에 활력을 제공하는 벤처기업 또는 창업 중소기업에 대해서는 현재와 같은 포괄적인 조세지원을 제공하되 초기 수익발생 가능성이 낮은 점을 감안하여 보다 실효성 있는 조세지원이 이루어질 수 있도록 이월·환급, 세무행정 지원 등을 통한 납세협력비용 절감 등 조세지원의 유형이 보다 다각화되어야 할 것이다.

(3) 국제적 세원 잠식 및 소득이전(BEPS)에 대한 대응 강화

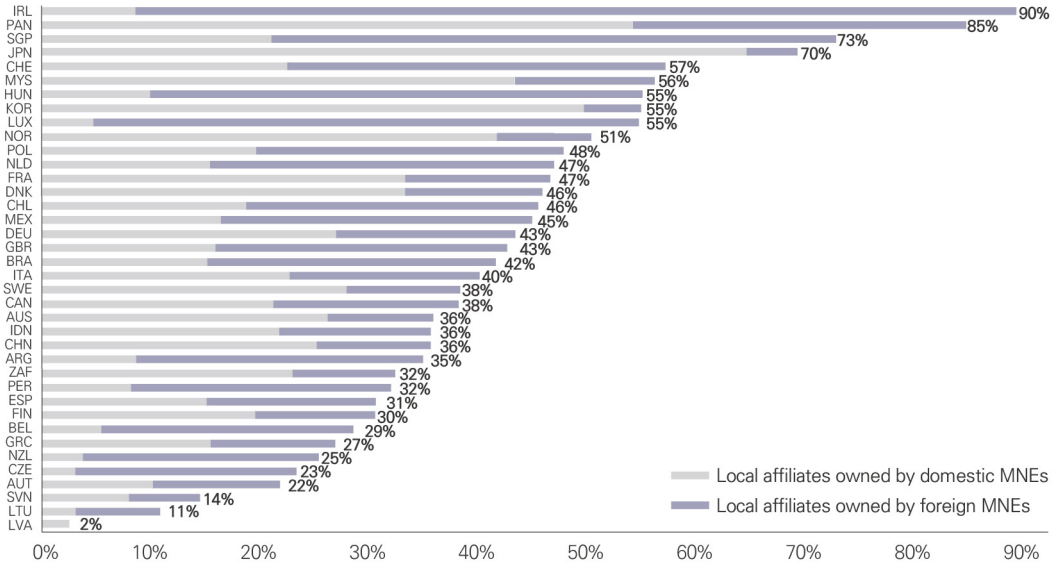
(가) 국제자본 이동에 따른 법인과세 분야의 도전

세계 경제의 국제화·디지털화는 조세환경에 있어서도 큰 변화를 야기하고 있다. 기술진보에 따른 디지털 경제의 성장으로 다국적 디지털 기업의 영향력이 확대되면서 물리적인 고정사업장에 기반한 제조업 중심의 전통적인 법인세 제도는 중대한 도전에 직면하게 되었으며, IMF는 이러한 현상에 대해 "글로벌 법인세제가 전례 없는 스트레스 상황에 처해 있다"고 평가[78]한 바 있다.

다국적 디지털 기업은 사업 수행국가에 고정사업장 등 물리적 설비 없이도 상품의 생산과 유통이 가능하고, 자본을 타 국가로 유출하거나 법인의 소득을 저세율국 또는 여러 국가로 이전하는 이익 분할을 통해 법인세 부담을 최소화할 수 있다. 다음 그림과 같이 다국적 기업의 소득이전 등 조세계획에 있어 활용도가 높은 국가인 아일랜드, 룩셈부르크 등의 경우 해외 다국적 기업이 부담하는 법인세 부담 비중이 압도적으로 높은 반면 우리나라의 경우 다국적 기업이 부담하는 법인세의 약 90%를 내국법인인 다국적 기업이 부담하는 것으로 나타난다.

[그림 75] 다국적 기업이 부담하는 법인세(총 법인세 대비 비중)

(단위: %)



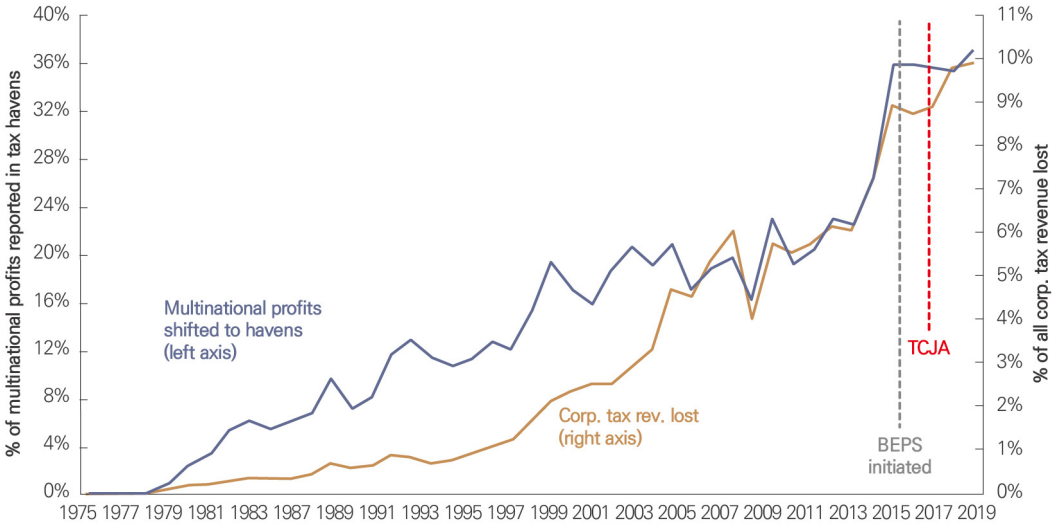
자료: OECD, Corporate Tax Statistics 2023, 2023

78) "The international corporate tax system is under unprecedented stress."(자료: IMF, "Corporate Taxation in the Global Economy", 2019.3.)

다국적 기업의 법인세 회피에 따른 세수손실 규모에 대한 추정치[79]를 보면 연구자에 따라 상이하지만 2010년 중반 기준 법인세 수입의 4~10%에 달하는 것으로 보고된다. 또한 다국적 기업 이익의 40%가 조세피난처로 이전되었으며 동 규모는 2015년 기준 6,000억 달러 이상으로 연간 글로벌 법인세 수입 손실을 약 2,000억 달러(글로벌 법인세 수입의 약 10%)로 추산한 연구 결과[80]도 존재한다.

실제 자료를 이용한 연구결과를 보면 조세피난처로의 소득이전을 통한 조세회피에 대응하기 위한 조치로 BEPS 및 미국의 세법개정(TCJA)이 실시된 시점인 2015~19년 기간의 법인세수 감소 규모가 1%p 하락한 것으로 나타나 이러한 억제조치가 일정 부분 효과를 발휘하는 것으로 보고된다.(Ludvig Wier and Gabriel Zucman, 2022)[81]

[그림 76] 다국적 기업의 조세피난처 소득이전에 따른 법인세 손실 추이



자료: Ludvig Wier and Gabriel Zucman, "Global profit shifting, 1975-2019", 2022, p.14.

79) IMF(2014)는 2012년 기준 OECD 회원국의 경우 법인세의 5%, 비OECD 회원국의 경우 13%로 추정하였고, 이후 IMF's Crivelli et al. (2016)에서는 OECD 회원국의 경우 GDP의 1%(4천억 달러), 저소득국가의 경우 GDP의 1.3%(2천억 달러) 규모로 제시하고 있다. OECD(2015)는 2014년 전세계 법인세 수입의 4~10%로 추정하였는데 동 규모는 저소득 국가의 법인세 수입의 7.5~14%에 해당하는 규모라고 한다.

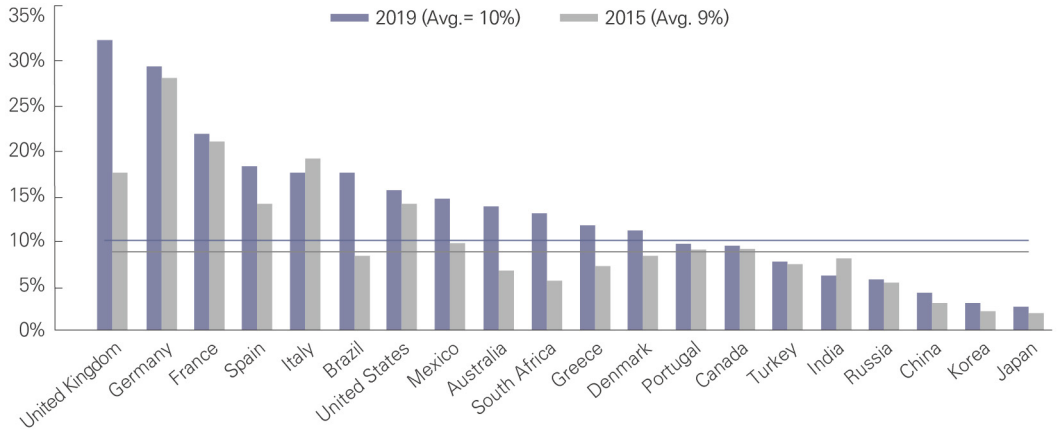
80) Tørsløv, Wier, & Zucman, 2018

81) Ludvig Wier and Gabriel Zucman은 "Global profit shifting, 1975-2019" 연구에서 다국적 기업의 소득이전을 억제하기 위한 조치가 실시된 2015~19년 기간을 포괄하는 글로벌 소득이전의 시계열 자료를 구축하고 이를 토대로 (i) 다국적 이윤이 글로벌 이윤보다 빠르게 증가했고, (ii) 조세 피난처에 등록된 다국적 이윤의 비율이 약 37%로 일정하게 유지되었으며, (iii) 이윤 이동으로 인해 손실된 글로벌 법인세 수입의 규모를 추정하였다.

2019년 기준 조세피난처로의 소득이전에 따른 법인세수 손실 규모는 일본 3%, 미국 16%, 프랑스 22%, 독일 29%, 영국 32%로 추산되며 그 해 글로벌 평균은 10%로 2015년 대비 1%p 증가하였다. 2019년 법인세수 손실 규모는 평균 10%인 점을 감안할 때 상대적으로 우리나라의 경우 조세피난처를 활용한 소득이전의 강도가 낮은 수준에 해당한다. 이를 감안할 때 글로벌 최저한세 도입으로 인한 세부담 증가는 우리나라의 기업보다는 조세피난처 소득이전 활용도가 높은 영국, 독일, 프랑스, 미국 등의 국가에서 상대적으로 높게 나타날 것으로 예상된다.

[그림 77] 법인세수 손실액(2015년 vs. 2019년)

(단위: 법인세수 대비 %)



Note: this figure shows our estimate of the amount of corporate taxes lost due to profit shifting, as a share of corporate tax revenue collected. The black bar shows the estimated loss in 2015 and the red bar shows the estimated loss in 2019.
Source: 2015 figures from Tørsløv et al. (2022a), Table C4D in Data Appendix online; 2019 figures from Data Appendix, Backup Table C4D.

자료: Ludvig Wier and Gabriel Zucman, "Global profit shifting, 1975-2019", 2022, p.13.

(나) 2024년부터 BEPS 프로젝트 중 글로벌 최저한세(Pillar 2) 시행

이러한 조세회피 이와 같은 다국적 기업의 소득이전을 통한 세원잠식(Base Erosion and Profit Shifting) 문제에 대응하기 위하여 OECD와 G20은 2015년부터 BEPS 프로젝트를 발족하여 최근까지 논의를 지속하였고, 2021년 6월 BEPS 합의안이 도출되었다.

BEPS 프로젝트는 크게 일정 규모 이상의 다국적 기업이 벌어들인 글로벌 초과이익에 대해 시장소재국에 일정 부분 과세권을 배분하는 문제인 Pillar 1과 국경과 무관하게 다국적 기업의 소득에 대해 글로벌 최저한세를 도입하는 내용의 Pillar 2로 구분할 수 있다.

140여개국이 참가한 BEPS 포괄적 이행체제(IF)의 논의를 통해 2021년 10월 139개국의 최종합의가 도출되었다. 이는 100년 만에 실시된 국제조세 과세원칙의 대대적 개정에 해당[82]하는데 특히 Pillar 2의 글로벌 최저한세 논의, 미국 GILTI, BEAT 세제는 다국적 기업의 조세회피를 방지하고 조세경쟁을 종식시키기 위한 국제조세 제도의 개혁조치로 평가된다. BEPS 프로젝트 중 주요 사항에 대한 합의 및 향후 시행계획[83]이 공개된 이후 최근 주요국을 중심으로 글로벌 최저한세(Pillar 2)[84]의 입법이 추진되고 있다.

OECD/G20이 합의한 글로벌 최저한세는 소득산입규칙(IIR, Income Inclusion Rule), 소득산입보완규칙(UTPR, Under-taxed Payments Rule), 적격국 최저한세(QDMTT, Qualified Domestic Minimum Top-up Tax)로 구분할 수 있다. 소득산입규칙은 해외자회사의 소득이 저율과세되는 경우 모회사에 추가세액을 부과하는 규칙이고, 소득산입보완규칙은 반대로 모회사의 소득이 저율과세되는 경우 미달세액을 해외자회사에 부과하는 규칙이다. 적격국 최저한세는 글로벌 최저한세의 초과분에 대해 소재지국의 납세권을 인정하는 규칙으로, 동 조항에 따라 글로벌 최저한세를 입법화하지 않은 국가에서 발생한 원천소득에 대해 타국이 실질적인 과세권을 행사할 수 있게 되어 다른 나라에게 과세권을 양보하는 결과가 발생한다.

Micahael Keen 외(2023)는 글로벌 최저한세 시행이 국경 간 투자에 미치는 파급효과를 외국인직접투자(FDI) 자료를 이용한 분석을 통해 글로벌 최저한세 적용으로 투자 대상국의 한계 유효세율이 증가할 경우 샘플 국가 대부분에서 내부(inward) 투자가 증가하는 결과를 제시하였다.

(다) 주요국 글로벌 최저한세 관련 입법 동향

해외 주요국은 글로벌 최저한세 도입을 위한 입법화를 진행 중이다. 우리나라는 2022년 12월 23일, 세법개정을 통해 글로벌 최저한세 규정을 비교적 조기에 입법한 국가에 해당한다. 우리나라 정부는 GloBE 모델규정에 기초한 글로벌 최저한세 제도를 「국제조세조정에 관한 법률」 제5장에 신설하는 법률 개정안을 2022년 9월초에 제출하였고, 2022년

82) 이를 두고 The Economist는 "조세피난처 황금기의 종언"으로 평가(The twilight of the tax haven, The Economist June 5th 2021)하였다.
83) 당초 2022년 입법화 및 관련 조약에 대한 비준을 마치고 2023년부터 시행·발효할 계획이었다.
84) Pillar 1의 경우 세부적인 내용에 있어 국가 간 이견이 크고 다자간 조세조약을 체결하더라도 의회의 비준이 필요하여 단기간 내 시행될 가능성이 낮다는 의견이 지배적이다.

12월 23일 국회 본회의를 통과하여 2024년부터 시행될 예정이다.

글로벌 최저한세 과세대상은 직전 4개년도 중 2개 이상 사업연도의 그룹 내 매출액을 합산한 연결매출액이 7.5억 유로(약 1조원) 이상인 다국적 기업 그룹을 대상으로 한다. 해당 다국적 기업 그룹의 구성기업이 속한 국가별로 합산한 조정 후 회계상 이익(글로벌 최저한세 소득)에 대한 법인세 납부액의 비율인 실효세율이 15%에 미달하는 경우, 해당 관할국 내 구성기업들의 최저한세율 15%와 실효세율 간 차이에 대한 법인세(추가세액)를 최종모기업이 자신의 소재지국에 납부하는 '소득산입규칙'이 적용된다. 유형자산이나 종업원을 보유한 구성기업에 대해서는 실질기반제외소득에 대한 추가세액을 면제하는 혜택을 부여한다.

한편, 최종 모기업이 소재지국에서 15% 미만 저율 과세되거나 모기업 소재지국이 소득산입규칙을 적용하지 않는 경우 납부해야 할 추가세액을 최종모기업 외 구성기업이 대신 납부하는 '소득산입보완규칙'이 적용된다. 소득산입보완규칙은 각국 입법을 강제하지 않고도 글로벌 최저한세 미도입 국가로부터 도입국가로 과세권을 이전하여 임계치(critical mass) 이상 국가들의 도입으로 전 세계 도입의 효과가 발생할 수 있도록 하는 소득산입규칙의 안전망으로 작용한다.

EU는 2022년 12월 12일 글로벌 최저한세 도입에 대해 합의안을 마련하고, 2023년 말까지 EU 회원국의 입법을 추진 중이다.[85] 스위스 의회는 2023년 9월 국민투표를 통해 글로벌 최저한세 도입을 위하여 헌법을 개정하였고, 영국은 2024년 2월 2023-24년 재정법을 입법하여 2024년 사업연도부터 글로벌 최저한세를 시행할 예정이다. 일본은 2023년 8월 법인세법 개정을 통해 글로벌 최저한세 관련 규정을 법제화하였다.

반면, 미국은 글로벌 최저한세 입법이 지연되고 있다. Pillar 2 적용 대상이 되는 다국적 기업의 40% 이상이 미국에 본사를 두고 있기 때문에[86], 의회의 협정 비준 및 입법 관련 논의가 쉽지 않은 상황이다. 또한 트럼프 행정부 당시 세법개정을 통해 무형자산 소득에 대한 과세(GILTI, Global Intangible Low-Tax Income) 및 최저한세(AMT, Alternative Minimum Tax)[87]를 도입하여 시행하고 있다. 회계이익을 기반으로 15% 최저한세를 계산하고 미달세액을 납부하도록 한다는 점에서 글로벌 최저한세와 사실상 유사하지만, 결

85) 다만 OECD의 Pillar2 모델규정과 달리, 최종모기업이 소재한 국가가 관할국이 15% 이하 저세율관할국이 되는 경우 관할국에서 추가세액에 대한 과세권을 갖도록 하였으며, 개별 회원국에게 자국 내 최저한세 도입에 대한 선택권을 보장하였음

86) 강금윤, 「디지털세 주요 내용 및 입법 동향」, KITA 통상리포트 2024-2, 2024.1.

87) 해당 제도는 2023년 과세연도부터 적용되며, 최저한세율은 글로벌 최저한세와 동일한 15% 수준으로 설정됨

손금 이월이 허용되고 기납부한 최저한세를 이후 사업연도에 최저한세를 초과하여 법인세를 납부한 과세연도에는 환급받도록 하는 등 글로벌 최저한세와의 차이도 존재한다.

(라) 소결

OECD는 글로벌 최저한세 도입에 따른 경제적 효과를 분석하였는데, 소득이전의 감소, 소득산입규칙과 소득산입보완규칙에 따라 전 세계적으로 법인세 세수가 약1,500억 달러, 법인세수의 2.7~4.6%(미국의 GILTI 세제의 효과 포함) 증가할 것으로 예측하였다.[88] 우리나라의 경우는 글로벌 최저한세 도입에 따라 법인세 세수가 기존의 법인세 세수에 비해 약 3% 가량 증가할 것으로 예상된다. 또한 국제조세 체계의 안정화와 납세자 및 과세당국의 조세 확실성(tax certainty)이 증진되는 효과도 기대하고 있다.[89]

유엔무역개발협의회(UNCTAD)는 글로벌 최저한세 도입에 따른 다국적 기업 그룹의 추가세액 납부가 실시될 경우 조세피난처 등에 이전된 국외 소득에 대해 약 2%의 실효세율 증가가 발생하며, 저세율국에서 고세율국으로 투자 이전이 발생할 것으로 예상하였다.[90]

국내 연구에 따르면 글로벌 최저한세 도입시 다국적 기업의 세후이익이 감소함에 따라 중국 및 미국 기업의 투자가 감소하는 가운데 미국에 본사를 둔 다국적 기업의 한국에 대한 투자 축소도 발생할 것[91]으로 전망된다. 현재 우리나라의 법인세율은 국제적인 수준과 비교할 때 높은 수준으로 조세 인센티브를 유인책으로 하는 외국인 투자 유입은 글로벌 최저한세 도입 전·후에 따라 큰 변화를 보일 가능성은 비교적 낮다. 다만, 외국인 투자 유치를 위한 각국 정부의 경쟁은 심화될 가능성이 높은데 간접세나 국가보조금 지급 등 우회적인 인센티브를 통한 투자 유치 경쟁도 심화될 것으로 예상된다.

글로벌 최저한세 관점에서 볼 때 특정 산업에 대한 조세지원과 달리 혁신기술 R&D 등 연구개발에 대한 조세지원은 글로벌 최저한세 도입 이후에도 여전히 일정부분 유지될 것으로 판단된다. 이러한 점을 감안할 때 글로벌 최저한세 계산상 불이익이 상대적으로 적은 조세특례 등을 보다 적극적으로 활용하여 국내 외국자본 투자유치를 위한 조세정책 조합의 설계시 반영할 수 있을 것이다.

---

88) OECD, Tax Challenges Arising from Digitalisation. Economic Impact Assessment: Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project 88, 2020

89) OECD, 130 countries and jurisdictions join bold new framework for international tax reform, 〈https://www.oecd.org/newsroom/130-countries-and-jurisdictions-join-bold-new-framework-for-international-tax-reform.htm〉

90) UNCTAD, WORLD INVESTMENT REPORT 2022, 2022.

91) 예상준 외, 「디지털세가 다국적 기업의 해외 투자에 미치는 영향」, 대외경제정책연구원, 2021.

우리나라는 글로벌 최저한세를 조기에 입법한 국가에 해당하며, 현재 우리가 참고할 수 있는 선행 모범사례가 존재하지 않는 상황이다. 제도 시행에 따라 기업이 겪을 시행착오와 불확실성을 최소화하기 위한 노력이 요구되는 시점이다. 이를 위해 OECD 모델규정 및 법령의 해석·적용에 있어 불명확한 부분이 있을 경우 협의체를 통해 이를 명확히 바로잡는 한편 국내 입법의 해석 및 보완에도 보다 세심한 주의가 필요하다. 아울러 글로벌 최저한세 도입 뿐 아니라 현재 논의가 진행 중인 Pillar 1에 대해서도 국제적인 논의 동향을 주시하고, 국내 기업의 사례 등을 보다 면밀히 검토하여 BEPS 방지제도의 실효성을 제고하는 조치가 수반되어야 할 것이다.

3. 재산과세 분야

가. 과세 형평성 구현을 위한 재산과세 개편

(1) 재산과세 개념 및 현황

재산과세는 부동산, 동산을 비롯한 가치있는 물건의 보유 또는 거래 등에 과세하는 것을 의미한다. 조세부과의 원천을 개인이 가득한 소득이라고 할 때 소득의 일부는 소비로, 소비하지 않고 축적되는 부분이 재산이 될 것이다. 따라서 재산과세는 기본적으로 소득과세가 포착하지 못하는 납세자의 담세능력을 보완하는 기능을 하는 세목이다. 재산과세는 소득세의 결함을 보완하는 대안적 기능뿐만 아니라 부동산 가격의 조정, 공공서비스 편익에 대한 대가 등 다양한 정책목표로 운용되고 있다.

[표 53] 재산과세 과세 대상 및 분류

분 류	과세대상	세목 예	기 능
보유세	재산의 보유	재산세(지방세) 종합부동산세(국세)	- 공공서비스 편익에 대한 대가 - 능력원칙의 보완
거래세	재산의 이전	상속증여세(국세) 취득세(지방세) 등록면허세(지방세) 증권거래세(국세)	- 축적된 부에 대한 과세(능력원칙) - 부동산시장 안정화를 위한 정책수단
자본 이득세	해당 재산의 실현 또는 미실현된 자본이득	양도소득세(국세) 토지초과이득세 ('90~'92년)	- 능력원칙 - 부동산시장 안정화를 위한 정책수단

우리나라의 재산관련 세수의 비중을 살펴보면, 2021년 기준으로 GDP 대비로는 4.5%로 같은 해 OECD 평균 1.9%를 2배 이상 상회하고, 총조세 대비로는 15.1%로 OECD 평균 5.4% 대비 약 3배 가량 높은 수준이다.

재산과세 내에서 보유세와 거래세를 구분해서 살펴보면 우리나라의 총조세 대비 보유세 비중은 4.0%, 거래세 비중은 11.1%로 거래세 비중이 보유세 대비 약 3배에 높다. 반면 OECD 평균은 총조세 대비 보유세와 거래세 비중이 각각 3.3%와 1.9%이고, 미국의 경우 보유세와 거래세 비중이 각각 10.4%와 0.8%로 보유세 비중이 거래세 비중보다 높다.

[표 54] 재산 관련 세수의 비중(2021년)

(단위: %)

	GDP 대비			총조세 대비		
	한국	미국	OECD 평균	한국	미국	OECD 평균
재산과세(A=B+C+D)	4.5	3.0	1.9	15.1	11.4	5.4
(B) 보유세 합계	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
(C) 거래세 합계	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
(D) 기타	-	0.0	0.1	-	0.2	0.2
(E) 양도소득세	1.8	1.1	0.3	5.9	4.2	0.9
재산과세(A)+양도소득세(E)	6.3	4.1	2.1	21.0	15.6	6.1

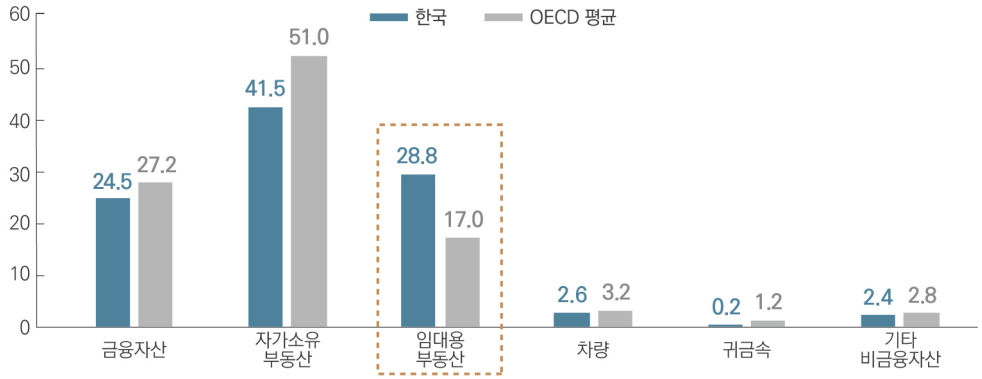
자료: OECD, Revenue Statistics

[BOX 3] 가구별 임대용 부동산 보유 비중 국제비교

우리나라의 높은 거래세 비중의 원인 중 하나로 가구별 임대용 부동산 자산 보유 비중이 국제적으로 높은 점을 생각해 볼 수 있다. 2019년 기준 우리나라의 가구별 자가 소유 부동산 비중은 41.5%로 OECD 29개국 평균 51.0% 대비 10%p 낮지만, 임대용 부동산 보유 비중은 28.8%로 OECD 29개국 평균 17.0% 대비 10%p 높다. 국가별로도 한국의 가구별 임대용 부동산 보유 비중은 라트비아(31.3%), 그리스(29.4%)에 이어 3번째로 높은 수준에 해당한다.

[그림] 가구별 자산보유 비중 비교: 한국 vs. OECD(2019년)

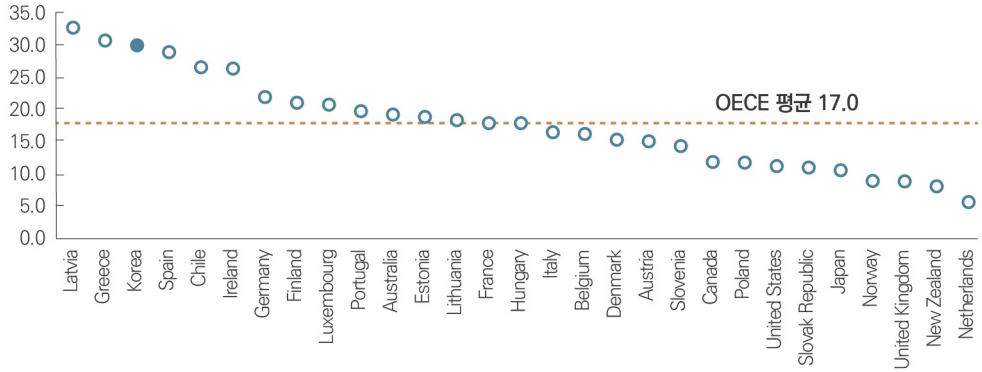
(단위: %)



자료: OECD, Housing Taxation in OECD Countries, p.34를 토대로 국회예산정책처 작성

[그림] OECD 29개국의 가구별 임대용 부동산 보유 비중

(단위: %)



자료: OECD, Housing Taxation in OECD Countries, p.34를 토대로 국회예산정책처 작성

(2) 재산과세의 정책목표

재산과세는 축적된 소득인 재산에 과세함으로써 현행 소득세의 결함을 보완하는 기본적인 목적 이외에 부동산 경기 안정화 등 다양한 정책수단으로 활용되고 있다. 재산과세는 이론적으로는 다른 부문으로의 전가가 어려워 효율적인 조세로 인식되지만 실제 적용상에서는 여러 가지 현실적인 문제를 가지고 있다. 실현되지 않은 자본이득에 과세하는데 수반되는 조세저항, 과세대상 자산의 가치평가 문제, 자본손실의 상계에 대한 고려 등이 이에 해당한다. 무엇보다 소득세와 소비세와 달리 당장 소득 흐름이 없음에도 과세됨에 따라 조세저항이 강하게 발생할 수 있어 민감한 세목 중의 하나이다.

한국의 재산과세는 부동산시장 안정, 소득재분배 등 정부의 이념에 따라 강화 또는 완화를 반복해 온 것이 사실이다(아래 표 참조). 이러한 제도적 불안정성은 재산과세 체계를 복잡하게 만들고, 조세저항을 심화시키는 원인이 되기도 했다.

[표 55] 한국의 재산과세 변천

연도	개정내용
1961년	• 재산세 신설: '국세와 지방세의 조정에 관한 법률'('61.12.2) • 대지세, 광구세, 가옥세, 선세가 재산세(시군구세)로 통합
1986년	• 토지과다보유세 신설: 부동산종합대책('85.5.20)의 일환, 부동산 투기 억제
1989년	• 토지공개념3법(토지초과이득세법, 택지소유상한법, 개발이익 환수법) 도입: 부동산 투기열풍 억제 • 종합토지세 신설: 전국의 모든 토지를 소유자별로합산한 이후 누진세율을 적용
2005년	• 종합부동산세(국세) 신설
2007년	• 서울시 재산세 공동과세 제도 도입
2008년	• 종합부동산세 완화: 세대별 합산 → 개인별 합산, 과세기준 상향조정
2019년	• 종합부동산세 강화: 공정시장가액 비율 상향 조정, 세율 인상, 양도차익 과세 강화
2022년	• 종합부동산세 완화: 세율 인하, 다주택자 세부담 완화

한국의 재산과세 중 가장 중요한 비중을 점하고 있는 부동산 관련 과세의 정책목표에 대해서는 다양한 견해가 상존한다. 현행 재산과세의 불안정성과 복잡성은 재산과세에 대한 정책목표가 혼재되어 있는 데에도 일부 기인한다고 볼 수 있다. 이하에서는 재산과세의 다양한 정책목표에 대해 살펴보고 정책 대안을 모색해 본다.

(가) 부동산시장 안정

먼저 우리나라에서 재산과세는 과거 부동산 시장의 안정을 위한 정책수단으로 활용되어 온 측면이 있다. 세금이 부동산 가격 형성에 결정적인 변수는 아니지만, 다른 조건이 동일하다면 보유세는 수요 감소를 통해 가격을 하락시키는 요인이 된다. 이론적으로는 미래에 부담할 보유세를 이자율로 할인하여 현재가치화한 만큼 가격을 하락시키기 때문이다. 다만 이에 반응하여 공급이 위축되면 가격 하락 폭이 축소될 수는 있다.

그러나 부동산 보유세를 통한 부동산 시장 안정화 정책을 활용하는 데에 대한 반대 견해도 존재한다. 부동산 가격은 세금뿐만 아니라 수요와 공급에 영향을 주는 여러 가지 요건에 영향을 받으며 조세정책으로 부동산시장 안정화 정책을 추진할 경우 왜곡이 초래될 수 있다는 견해이다(조동철, 2021). 무엇보다 보유세 강화로 부동산 시장 안정을 통한 정책목표인 국민 주거비 완화나 투기수요를 억제하는 데는 한계가 존재한다. 부동산 가격하락으로 부동산 매입비용이 경감되더라고 높은 보유세 부담으로 경감효과가 제한될 뿐만 아니라 공급이 위축되어 가격 하락 폭이 제한된다면 세금을 포함한 전체 주거비 부담은 오히려 증가할 수 있다. 또 부동산 투기수요는 부동산의 현재 가격이 아니라 미래의 가격 변동에 좌우되는데, 부동산 보유세가 이미 시장에 반영된 후에는 투기수요에 영향을 미치기 어렵다.

(나) 소득재분배

다음은 현행 재산과세의 목표를 소득분배개선으로 보는 견해이다. 이러한 견해는 분배악화의 원인으로 소득 불균형뿐만 아니라 자산 불균형이 부각됨에 따라 분배적 관점에서 재산과세의 당위성이 높아지고 있는 현실을 반영하고 있다. 고가주택의 보유에 대해 누진세율을 적용하고 있는 현행 종합부동산세 체계는 재산과세를 통한 분배개선을 목적으로 설계되어 있다고 할 수 있다. 그러나 현행 부동산 보유세제가 분배적 효과를 갖는지에 대해서는 비판적 인식이 다양하게 존재한다. 자산 유형별로 과세가 분절화되어 있어 효과성이 낮고 유형별 형평성 측면에서 오히려 불평등하다는 견해가 존재한다. 또한 자산의 소득탄력성이 비탄력적이어서 소득재분배효과가 무의미하거나 오히려 역진적일 수 있다는 견해도 있다.[92] 이러한 주장에 따르면 중·저소득가구가 보유한 1채의 고가주택에 대한

92) 성명재, 국회예산정책처 전문가간담회(2024.3.7.)

누진적 과세가 적용될 경우 오히려 역진성을 갖는다는 것이다. 여기에는 재산과세는 소득세와 소비세와 달리 당장 소득 흐름이 없음에도 과세됨에 따라 조세저항이 강하게 발생할 수 있어 실질적인 효과가 크지 않을 수 있다는 현실적인 문제인식도 존재한다.

(다) 공공서비스 혜택에 대한 대가

재분배적 목적으로의 재산과세의 기능에 대해 부정적인 인식은 재산과세의 정책목표를 지방공공서비스에 대한 사용료로 보는 것이 오히려 재원조달 측면에서 유용한 대안이라는 주장으로 귀결되기도 한다. 실제로 재산세 부담이 상대적으로 높은 국가들(미국, 캐나다)에서 재산세는 지방공공서비스 편익에 대한 대가 성격이 강하다. 예를 들어 주민들이 자신이 속한 지역의 공공서비스의 혜택에 관심을 갖는다면 높은 재산세로 인한 주택가격 하락이 재산세를 세원으로 하는 공공서비스에 의해 상쇄되리라 기대할 수 있다. Oates(1969)의 재산가치 모형에 따르면 자치단체 내의 재산가치는 다른 조건이 일정할 때, 공공서비스의 질에 의해 올라가며, 재산세율이 올라가면 떨어진다. 이처럼 재산과세를 지방공공서비스에 대한 사용료적 성격으로 정책목표를 설정하자는 견해는 재산과세로 소득재분배를 추진할 경우 저항이 강하므로 실질적인 효과는 크지 않으면서 정치적 비용을 수반할 수 있다는 현실적인 고려를 포함한다.

그러나 공공서비스에 대한 사용자 비용 견해는 납세자들이 공공서비스의 편익과 세부담에 따라 자치단체를 선택할 수 있는 이동성이 전제되지 않는다면 설득력이 갖기 어렵다. 더욱이 현행 한국의 부동산 보유세 체계는 재산과세의 정책목표를 공공서비스에 대한 사용료로 규정하기는 어려운 구조로 설정되어 있다. 현행 한국의 부동산 보유세는 국세(누진세율의 종합부동산세)와 지방세(낮은 세율의 재산세)로 이원화된 구조이다. 국세인 종합부동산세의 납세자는 일정 금액을 초과하는 부동산 보유자로 한정되어 있어, 공공서비스가 제공되는 일반적인 수혜범위에 비해 과세범위가 매우 협소하다. 또 종합부동산세의 세율은 지방정부가 아닌 중앙정부가 설정하고 세수도 전액 부동산교부세로 지방정부에 배분됨에 따라 지방정부별로 차별화된 공공서비스 혜택의 대가로 보기 어려운 측면이 있다. 결국 재산과세의 정책목표를 지방공공서비스에 대한 사용료적 성격으로 규정하기 위해서는 현행의 이원화된 부동산 보유세 과세체계에 대한 전면적인 수정이 불가피하다. 이 경우 수도권-비수도권 간 재정력 격차가 큰 한국의 상황에서 지방공공서비스의 대가로 재산과세의 정책목표를 설정할 경우 지역간 재정력 격차가 커지는 문제도 종합적으로 고려될 필요가 있다.

[표 56] 한국의 부동산 보유세 구조

2004년 이전		현재	
시·군·구세		1차(시·군·구)	2차(국가)
■ 재산세(0.3~7.0%) ■ 종합토지세(0.2~5.0%)	⇒	■ 재산세 - 기본세율(0.1~0.4%) - 1세대1주택 특례(0.05~0.35%)	■ 종합부동산세 - 개인 0.5~5.0% - 법인 2.7~5.0%

주: 주택분 세율 기준
자료: 국세청

(라) 종합적 고려

현실적으로 현행 부동산 재산과세의 체계를 유지한다고 가정할 경우 고가주택 소유자에 대해 누진세율로 정착된 현행 부동산 보유세는 소득분배 목적의 재산에 대한 누진세제로 보는 것이 합리적인 것으로 판단된다. 인구구조 변화를 감안하여 세대별 형평성까지 고려할 경우 분배적 목적을 위한 누진적 재산과세 체계는 설득력을 가진다. 자본의 보유가 청년층·저소득층보다 주로 노년층·고소득층에 의해 이루어진다는 점을 고려할 때 노동소득세와 자본소득세 간의 선택은 세대간 자원이전과 소득재분배에 중요한 영향을 미칠 수 있는 요인이기 때문이다.

홍기석(2024)에 따르면 정부지출 중 이전지출의 비중이 늘어나고, 노인인구의 생존률이 높아질수록 노동소득세율을 낮추고 자본소득세율을 높이는 것이 사회후생을 높이는 것으로 나타났다. 이 경우에도 분배적 목적을 효과적으로 달성하기 위해 적정한 세율수준, 자산 유형별 형평성 등에 대한 추가적인 고려가 필요해 보인다.

[표 57] 재산과세의 정책목표별 근거와 추가 고려사항

정책 목표	주장 근거	고려 사항
부동산 시장 안정	• 다른 조건이 동일하다면 보유세는 수요위축을 통해 가격을 하락시키는 요인으로 작용할 수 있음	• 부동산 가격은 세금뿐만 아니라 수요와 공급에 미치는 다른 요인에 영향을 받음 • 보유세 강화를 통한 주거부담 완화, 투기수요 억제는 한계
소득재분배	• 자산 불균형, 고령화에 따른 세대간 자원배분 관점에서의 당위성 증가 • 현행의 부동산 보유세 구조는 분배목적의 누진세제로 설계	• 분배적 목적을 달성하기 위해 적정 세율수준, 자산 유형별 형평성 등에 대한 추가적 고려 필요
지방공공서비스에 대한 대가	• Oates(1969)의 모형에 따르면 자치단체 내의 재산가치는 공공서비스의 질과 양의 관계 • 조세저항을 완화하면서 재원조달 가능	• 현행 부동산 보유세 구조(종부세와 재산세)의 전면적 재설계 필요

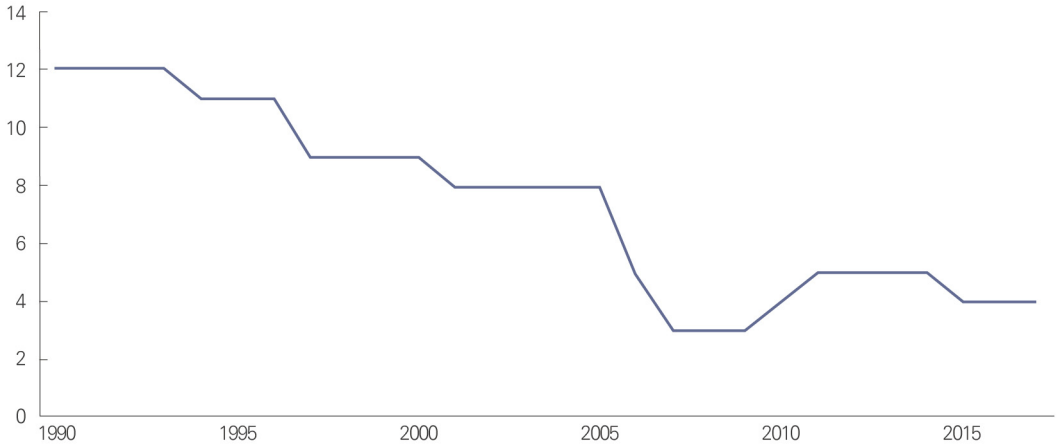
(3) 국제 동향: 부유세(wealth tax) 논의

국제적으로 소득불균형이 확대[93]되었고 글로벌 금융위기 및 코로나19 등 경제적 변동성 또한 증가하면서 이를 해소하기 위한 방안으로 자산·자본에 대한 과세를 강화해야 한다는 논의가 존재한다. 부의 누적은 자체 강화적인 방식으로 움직이므로 과세 없이는 계속 늘어날 가능성이 크고, 고소득자는 높은 저축 여력을 토대로 더 많은 저축을 실시할 수 있다. 투자 수익은 자산에 따라 증가하는 경향이 있으므로 부의 불평등은 소득 불평등보다 훨씬 더 크다.

이러한 부의 불평등 문제를 조세제도를 통해 해결할 수 있을 것인지, 그렇다면 가장 효과적인 과세 방안에 대한 대표적 사례로 유럽 국가를 중심으로 실시되었던 부유세(wealth tax) 또는 순부유세(net wealth tax) 실험을 들 수 있다. 국가채무 및 재정적자 악화, 부의 불평등 심화 등의 문제를 해결하기 위해 1990년대 EU 국가를 중심으로 부유세 도입이 활발히 진행되었다. 1990년만 해도 가입국이 12개국에 달하였으나 다음 그림과 같이 추세적으로 도입·운영국이 감소하는 추세이다.

[그림 78] 부유세를 부과한 경험이 있는 OECD 국가 수 추이(1990~2017년)

(단위: 국가수)



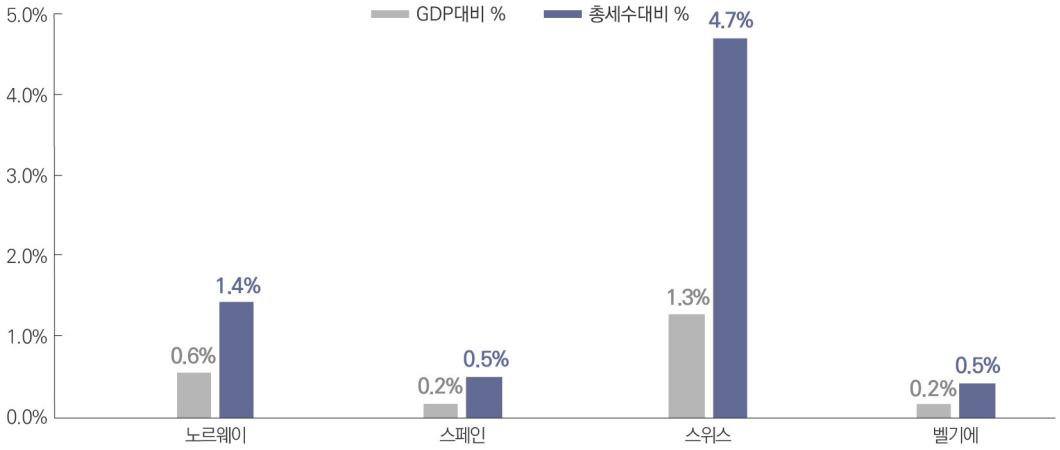
자료: OECD Net Wealth Tax Questionnaire, 2019

93) Piketty(2014)는 1970년대 이후 OECD 8개국의 데이터를 누적하여, 소득 뿐 아니라 개인의 자산도 불평등 분포가 심화되는 추세를 보인다고 밝혔고, Saez and Zucman(2016)은 미국의 상위 0.1%가 소유한 총 가계자산의 비중이 1970년대 7%에서 2012년 22%로 증가했음을 보고하였다. Bricker et al(2016)은 상위 집단이 차지하는 자산 비중이 11%에서 15%로 증가한 것으로 추정했다.

프랑스의 경우 1981년 첫 도입 후 정권교체에 따라 폐지와 재도입을 거듭한 뒤 2018년에 폐지하고 부동산 자산 및 고급 미술품 거래 위주의 부동산 자산세(IFI)를 신설하였다. 아이슬란드의 경우 2006년 부유세 폐지 후 2010~2014년 동안 한시적인 비상조치로 부유세를 재도입하였다. 스페인 또한 2008년 부유세를 폐지하였으나 2011년 재도입하였다.

다만 부유세를 통해 징수가능한 세수 비중은 2019년 기준 GDP의 0.2%(벨기에)~1.3%(스위스) 수준으로 높지 않고, 장기적으로도 순자산 또는 부의 축적의 크기는 꾸준히 증가[94]하는 반면 부유세를 시행하거나 시행한 경험이 있는 국가 대부분에서 부유세 세수는 정체되거나 감소하는 것으로 나타난다. 이러한 역설은 부유세 설계의 변화, 재산가치에 대한 업데이트 실패, 세금회피 및 포탈 행위에 따른 결과로 해석할 수 있다.

[그림 79] 국가별 부유세 비중(2019년)



주: 총세수대비 비중은 OECD Revenue Statistics의 Total tax revenue 중 4200 Recurrent taxes on net wealth 비중
자료: OECD Revenue Statistics(https://stats.oecd.org)를 토대로 국회예산정책처 계산

결론적으로 부유세의 도입은 자본소득에 대한 저율과세 등 전체적으로 자본에 대한 세 부담이 낮거나 상속세를 부과하지 않는 국가, 부의 불평등 수준이 높은 국가에서 이를 빠르게 해결하고자 할 경우이다. 구체적으로 개인의 자본소득 과세 기준이 비교적 낮은 국가일 경우 부유세가 왜곡 효과를 제한하고 누진성을 강화하는 수단으로 더 큰 설득력을 가질 수 있다. 실제로 자본소득에 대해 고정된 더 낮은 수준의 세율을 부과하는 이중 소득

94) 피케티와 주크만(Piketty and Zucman, 2013)은 선진 8개국에 대한 데이터를 이용하여 국민소득 대비 순 가계자산의 평균 비율이 1970~2010년 사이에 약 80% 증가했다고 보고하였다.

세제 시행국 또는 자본이득에 대해 과세하지 않는 국가일 경우 부유세 과세에 대한 강력한 근거가 뒷받침될 수 있을 것이다. 마찬가지 논리에서 상속세를 부과하지 않는 국가일 경우에도 부유세 도입의 논거가 강화될 수 있다. 이 경우 부유세는 개인 자본소득 및 자본이득, 자산이전에 대한 과세를 일정 수준 대체하는 수단으로 활용될 수 있을 것이다.

다만, 부유세는 개인의 저축 및 투자의사결정을 교란시켜 왜곡을 유발하고, 자본의 높은 이동성으로 인해 자본 유출의 위험이 높고 부유한 납세자의 조세피난처 이용 능력 등을 고려할 때 과세기반도 협소할 뿐 아니라 세금회피·포탈로 인한 재원조달 수준도 낮은 것이 사실이다. 결과적으로 부유세 제도를 통해 의도한 재분배 목적을 달성하기에 제한적인 측면이 있고, 징수가능한 부유세 세수가 크지 않은 반면 수반되는 행정·규제 비용이 높아서 효율성도 낮은 문제가 있다.

(4) 소결

한국은 재산과세의 비중이 국제적으로 높은 편이며, 재산과세 중에서도 보유세보다는 거래세 비중이 높다. 한국의 높은 거래세 비중은 부동산과 금융자산의 거래세 비중이 국제 평균에 비해 높고, 조세저항 수준이 높은 상태에서 부동산 상승에 따른 수익에 대해 보유세보다는 거래세가 유용한 세수 확보 수단이었던 데 기인한다.

재산과세는 이론적으로는 다른 부문으로의 전가가 어려워 효율적인 과세이며, 형평성 측면에서도 당위성이 높아지고 있지만 조세저항이 강한 세금이기 때문에 대다수의 국가에서 주요 세원으로 자리잡지는 못하는 상황이다. 소득 뿐 아니라 자산불평등에 대한 논의가 부각되면서 자산 불평등 해소의 방안 중 하나로 유럽을 중심으로 부유세(wealth tax) 실험을 한 차례 겪었고, 최근에는 시장주의 전통이 강한 미국에서도 부유세나 횡재세 등에 대한 논쟁이 활발하게 전개되기도 했다. 그러나 시행상의 비효율성, 세원이전 등 부작용이 커지면서 부유세를 도입했던 국가들에서 제도 시행을 중단하거나 축소하는 것으로 나타나 재산 보유에 대한 과세는 소득불균형 완화나 세원확보를 위한 실효성 있는 대안이 되지 못하는 것이 사실이다.

한편 실현 가능성에 대한 어려움에도 불구하고 인구고령화 상황에서 소득과세와 재산과세의 상대적 비중을 어떻게 조정하는 것이 사회적으로 바람직한 것인가에 대한 논점은 여전히 중요한 의미를 지닌다. 자본의 보유가 주로 청년층·저소득층보다 노년층·고소득층에 의해 이루어진다는 점을 고려할 때, 노동소득세와 자본소득세 간의 선택은 세대간

자원이전과 소득재분배에 중요한 영향을 미칠 수 있는 요인이기 때문이다. 이와 관련하여 홍기석(2024)은 정부지출 중 이전지출의 비중이 늘어나고, 노인인구의 생존률이 높아질수록 노동소득세율을 낮추고 자본소득세율을 높이는 것이 사회후생을 높인다는 주장을 제시한바 있다.

노인인구가 증가하고 정부의 이전지출이 늘어날 것으로 예상됨에 따라 노동과세와 재산과세 간의 적절한 세부담의 배분은 세대간 자원이전과 소득재분배 측면에서 중요한 과제가 될 전망이다. 한국의 재산과세 중 특히 부동산 보유세는 그동안 부동산시장 안정 등 정부의 정책목표에 따라 강화 또는 완화를 반복해 왔다. 이러한 재산과세의 제도적 불안정성은 정치적 비용과 조세저항 등 비효율을 증가시킬 수 있다.

재산과세의 조세저항을 완화하고 고령화 시대에 대비하여 적정한 세원으로 기능하기 위해서는 재산과세의 정책목표를 명확히 설정해야 할 것이다. 그간의 경험에 따르면 조세정책으로 부동산시장 안정화 정책을 추진할 경우 부동산 투기를 억제하거나 국민의 주거부담을 실질적으로 완화시키는 데는 한계가 존재한다. 또한 우리나라의 재산과세 구조는 선진국처럼 지방공공서비스에 대한 편익의 대가로 재산과세의 성격을 규정하기에는 차별화된 특징을 가지고 있다. 한국의 재산과세는 누진세율의 종합부동산세와 낮은 세율의 이중구조로 설정되어 있고, 종합부동산세의 세율체계는 중앙정부가 결정하기 때문에 지방정부별로 차별화된 공공서비스 혜택의 대가로 한국의 재산과세의 성격을 규정하기 어려운 측면이 있다.

현행 조세체계 하에서 한국의 재산과세는 노동소득과의 과세 균형, 소득재분배 등 과세형평성 구현에 초점을 맞추는 것이 대안일 수 있다. 이러한 정책목표의 설정 하에 그 기대효과를 고려하여 과세대상의 구분과 세율수준 등을 설정할 필요가 있다. 이와 관련하여 부동산 보유세 부담의 결정요인 중 과세표준은 정부가 고시하는 공시가격 및 공정시장가액비율에 의해 결정되는 부분에 대해 비판적인 고려가 필요해 보인다. 과세당국의 과세행정상 재량성의 증가는 여러 가지 문제점을 초래할 수 있다. 무엇보다 납세자의 실제 세부담의 상당 부분이 법률이 아닌 과세관청의 행정행위에 의해 결정된다는 것은 조세법률주의에 근본적으로 위배된다.

나. 고령사회 대비 상속·증여세제 개편

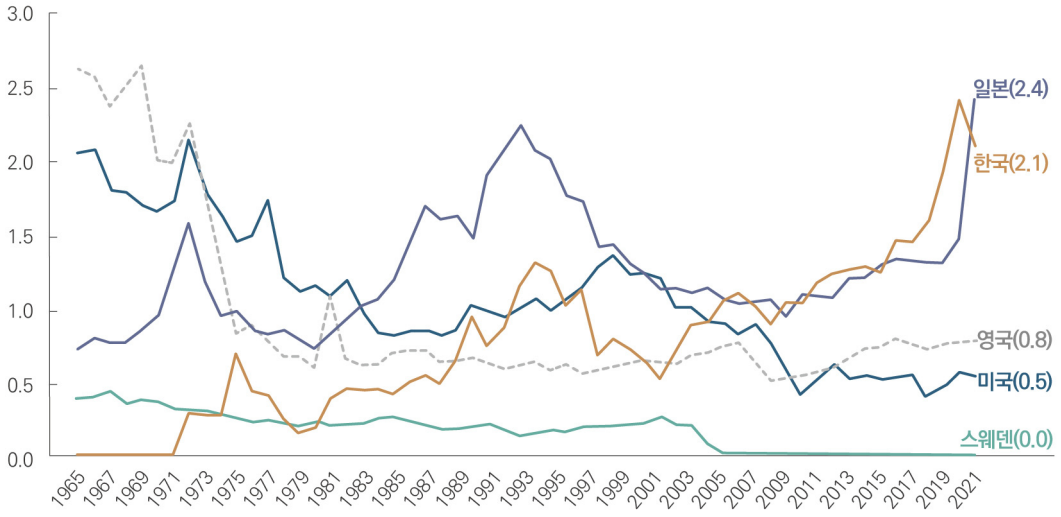
(1) 현황

우리나라 인구구조의 고령화가 심화되는 한편 최근 자산 가격의 상승이 동반되면서 현행 상속·증여세제 개편에 대한 논의가 제기되고 있다. 이러한 배경에는 높은 상속증여세 부담이 기업의 연속성을 저해한다는 비판과 함께 최근 상속증여세수가 빠르게 급등한 것도 원인으로 작용하고 있다. 압축 경제성장기를 거치며 소득과 재산의 축적 가능성이 상대적으로 높았던 베이비부머 세대의 은퇴 연령이 도달하였고 자산가격 상승의 영향도 함께 반영되면서 2020년 이후 상속증여세수는 약 14조원 수준으로, 그 이전 기간의 규모인 7~8조원에 비해 2배 가량 크게 증가했다.

아래 그림은 주요국의 총조세 대비 상속증여세 비중을 나타내고 있다. 미국, 영국, 스웨덴 등 주요국의 총조세 대비 상속증여세 비중은 과거에 비해 지속적으로 하락하는 추이를 보인다. 미국과 영국의 경우 1960년대 중반 2%를 상회했던 상속증여세 비중은 1980년대 이후 1%대로 낮아졌으며, 최근에는 각각 0.5%, 0.8%로 1% 미만 수준에 머무르고 있다. 스웨덴의 경우 상속증여세가 총조세에서 차지하는 비중은 0.5%대로 대체로 낮은 수준이었으며, 2004년 상속증여세 폐지 이후 0%로 감소하였다.

[그림 80] 주요국의 총조세 대비 상속증여세 비중 추이

(단위: %)



자료: OECD Revenue Statistics

반면 한국과 일본은 비교 대상 국가와 달리 총조세에서 상속증여세수가 차지하는 비중이 최근 상승하는 흐름을 보인다. 또한 두 국가의 상속증여세수 추이는 유사한 흐름을 보이는데, 1990년대 초·중반 크게 상승했다가 그 이후 하락추세를 보인 뒤 2020년 이후 다시 상승하는 모습을 보인다. 이와 같은 한국과 일본의 총조세 대비 상속증여세수 비중의 등락은 상속증여재산의 상당부분을 차지하고 있는 부동산 시장의 영향이 반영된 것으로 추정된다. 2022년 총조세 대비 상속증여세수 비중은 한국과 일본이 2%를 상회하여 다른 국가들에 비해 높은 수준이다.

국가별 상속세 및 증여세 세율 수준을 살펴보면 우리나라는 5단계 초과누진세율구조로 과세표준 1억원~30억원 초과에 대해 최저 10%, 최고 50%가 적용된다. 우리나라 뿐 아니라 대부분의 국가도 초과누진세율 구조를 채택하고 있으나, 영국의 경우 40%의 비교적 높은 세율 수준의 단일세율 구조를 채택하고 있다.

[표 58] OECD 주요국의 상속세 및 증여세 세율 비교

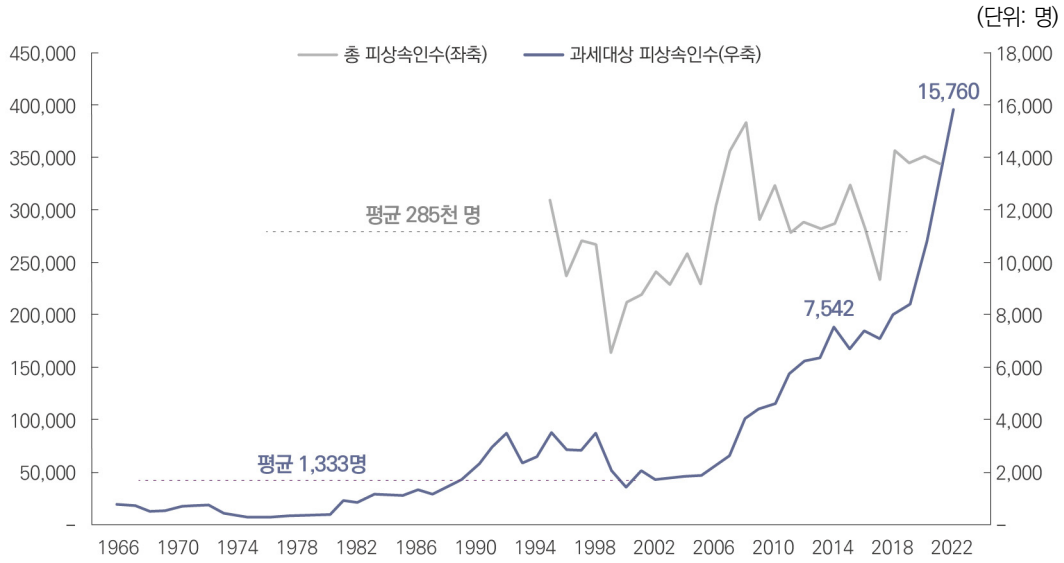
국가	과표단계	최저/최고세율	기초공제
한국	5단계 초과누진	10% /50%	2억원
독일	7단계 초과누진	7% / 50%	없음
프랑스	7단계 초과누진	5% /60%	없음
미국	12단계 초과누진	18% / 40%	1,361만달러
일본	8단계 초과누진	10%/ 55%	3,000만엔+(600만엔×법정상속인 수)
영국	단일세율	40%	

자료: IBFD – Tax Research Platform 국가별 자료 참조

한편 본고에서는 우리나라의 상속증여세수 상승 원인을 구체적으로 살펴보기 위해 피상속인(상속재산을 물려주는 사람)의 수와 상속재산가액의 추이를 살펴봤다. 총 피상속인 수는 분석대상 기간인 1995년부터 2022년까지 평균 286,000명으로, 연도별 등락은 있지만 대체로 평균 수준에서 크게 다른 추이를 보이지는 않는다. 반면 총 피상속인 가운데 상속증여세 과세대상 피상속인수는 최근 가파르게 상승하는 모습을 보인다. 1960년대 이후 2000년대 이전까지 과세대상 피상속인 수는 평균 1,333명 수준에 머무른다. 총 피상속인에서 과세대상 피상속인이 차지하는 비중은 2008년 이전까지 1% 미만으로 매우 낮았다. 그러던 것이 2009년 이후 과세대상 피상속인 수는 상승 추세를 보이며 2020년 1만명을 초과한 후 2022년에는 15,760명 수준으로 증가했다. 2022년 기준으로 총 피상속

인대비 과세대상 피상속인의 비중은 4.5%로, 2000년대 이후 가파르게 증가했다. 다만 상속증여세의 과세대상자 범위는 여전히 매우 제한적인 상황이다.

[그림 81] 총 피상속인 및 과세대상 피상속인 수

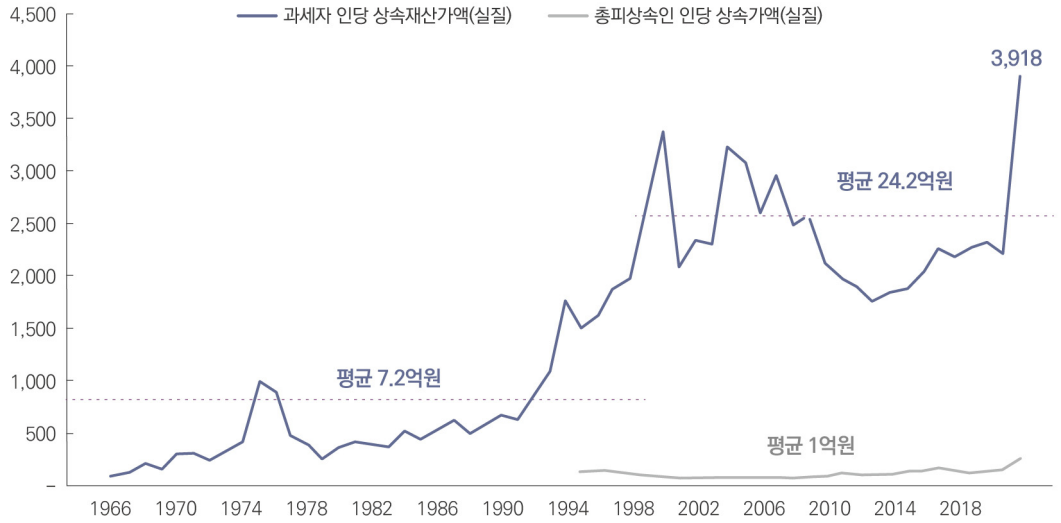


자료: 국세청, 『국세통계연보』 각 연도

아래 그림은 피상속인 일인당 상속재산가액의 추이를 나타낸다. 피상속인의 상속재산가액은 GDP 디플레이터로 실질화한 금액이다. 이에 따르면 총 피상속인 일인당 실질 상속재산가액은 분석대상 기간 1995~2022년 중 평균 1억7백만원 수준에 머무른다. 반면 상속증여세 과세대상 피상속인 일인당 상속재산가액은 1990년대 중반 이후부터 크게 상승한 것을 알 수 있다. 과세대상 피상속인의 일인당 실질 상속재산가액은 2000년대 이전(1966~1999년)까지 평균 7.2억원 수준에서 2000년대 이후(2000~2022년) 평균 24.2억원으로 3.4배가량 상승했으며, 2022년에는 39.2억원을 기록했다. 결국 한국의 상속증여세수의 상승은 과세대상 피상속인 수가 빠르게 증가했고 이들 과세대상 피상속인이 상속하는 재산가액이 2000년대 이후 크게 증가한 데 기인하는 것으로 추론할 수 있다.

[그림 82] 피상속인 1인당 상속재산가액(실질)

(단위: 백만원)



주: 상속재산가액은 GDP 디플레이터로 실질화 한 값임
자료: 국세청, 국세통계연보, 각 연도

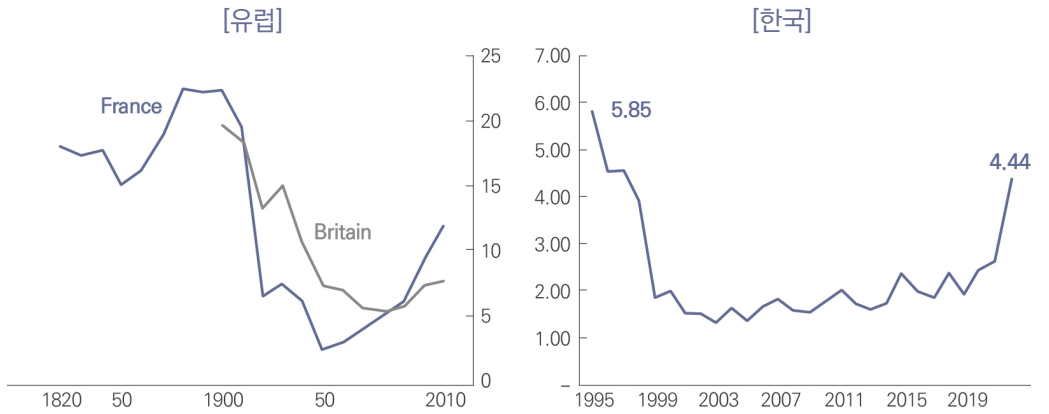
(2) 상속세 유지에 대한 찬·반 논거

상속세는 최근 가장 논쟁적인 세목 중의 하나이다. 상속세 제도 유지에 대한 찬성 논거는 부의 대물림을 억제하여 기회의 균등을 제공함에 있어 상속·증여세가 상징적 기능을 한다는 주장이다. 상속과 증여라는 행위가 일어남으로써 기회의 격차가 발생하고 상속인의 개인적 노력과 무관하게 유리한 출발점을 제공하기 때문에 이에 대해 과세함으로써 부의 집중을 완화하고 사회적 이동성을 개선할 수 있다는 것이다.[95] 구체적으로 소득과 부의 불균형 문제를 해결하고, 자산 이전에 대한 세금 면제는 근로 의욕과 기업활동을 저해할 수 있으며, 부유층에게 소득세를 회피할 수 있는 창구를 제공한다는 점이다. 결론적으로 상속세의 찬성논거는 상속세가 '부의 대물림'을 제어함으로써 사회 공동체의 통합을 촉진할 것이라는 주장이다.

95) Piketty and Saez(2013)은 각 세대가 상속을 주고받는다는 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 추정하였다.

[그림 83] GDP 대비 총상속재산 추이

(단위: %)



이에 대해서는 반론도 존재한다. 부의 세대간 이전에 상속재산이 얼마나 결정적인 역할을 하는지가 불명확하다는 것이다. 평균수명이 길어지면서 현 세대는 50세 이전에 부모를 여일 가능성이 거의 없기 때문에 상속세가 출발선상의 기회의 균등을 제공하는지에 대해서는 불명확한 부분이 있다. 또한 부유한 부모가 자식에게 물려주는 혜택은 결혼을 통한 선택적 메커니즘(the sorting mechanism))이며, 이를 교육의 기회 등으로 확장해 나가는 것이지, 상속재산 자체는 아니라는 견해가 있다.

반대로 상속세를 폐지해야 한다는 논거는 경제적·이론적 관점에서 지식, 능력의 이전에 대해 과세하지 않으면서 자본의 이전에 대해서만 과세하는 것은 정당하지 않다고 주장한다. 또한 소득의 축적분에 대한 과세이기 때문에 축적과정에서 이미 소득세와 보유세를 납부하였으므로 이중과세가 불가피하고, 자본의 축적을 저해하거나 현금 납부 능력이 없는 피상속인의 행태를 왜곡시킬 우려가 존재한다고 주장한다. 또한 고소득자의 경우 사전증여 및 세무조력을 통한 조세전략 수립 등을 통해 조세회피가 가능하기 때문에 형평성 관점에서 오히려 부당하다는 것이다.

상속세 폐지 논거도 비판적으로 고려할 부분이 적지 않다. 먼저 상속세 폐지 논거는 사람들이 자신의 재산을 적절하게 처분할 수 있는 자유를 정부가 인위적으로 개입하면 안된다는 논리인데, 사실 일반적인 모든 세금은 국가에 의한 인위적인 개입이며 유독 상속세만 예외일 근거는 분명치 않다. 또 상속세가 생애기간 중에 부담한 소득세에 추가한 이중과세라는 근거도 설득력이 낮다. 예를 들어 소비세도 소득세를 부담한 소득에서 소비한

부분에 대해 과세하기 때문에 상속세가 이중과세라면 다른 세금도 이중과세 논리에서 배제할 이유가 없다. 또 조세가 개인의 행태를 왜곡한다는 견해에 대해서도 경제 전체적 관점에서 상속세는 근로유인을 억제하지 않으므로 소득세에 비해 경제적 왜곡이 상대적으로 작고 자본이득세와 달리 상속세가 투자나 저축을 억제하는 효과는 미미한 것으로 나타났다.

한편 상속증여세가 왜 논쟁적인가에 대한 일부 연구에 따르면 상속은 이기적(egoistic) 동기에서 이루어진다는 견해가 존재한다. 즉 상속증여세에 대한 반감은 부모들이 자손에게 상속할 때 세금을 떼고 남은 재산을 상속하는 것보다 세금을 안 떼고 상속하는 것에 '더 행복을 느끼기 때문'이라는 것이다. 이러한 견해는 가족 간의 유대관계가 강한 한국적 상황에서 상속증여세에 대한 반감이 더 커지는 현상을 일부 설명하기도 한다.

(3) 조세원칙의 관점에서 상속세 평가

위에서 살펴본 바와 같이 상속세에 대해서는 견해가 상반된다. 본 절에서는 경제학에서 제시하는 합리적인 조세가 갖추어야할 요건인 공정성(fairness), 효율성(efficiency), 단순성(simplicity) 측면에서 현행의 상속세와 찬반 논거를 재평가해 보고 함의를 찾기로 한다.

먼저 공정성 관점에서 살펴보면 상속세는 매우 높은 누진도로 설계되어 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 상속세를 부담하는 과세대상자는 매우 제한적이며 대부분의 사람들은 과세대상에서 제외된다. 또한 재산규모가 증가할수록 세부담이 증가해 외형적 또는 상징적으로 소득분배적 기능을 실현할 수 있다. 그러나 상속세에는 불공정한 요소도 포함되어 있다. 다양한 면제조항으로 동일한 부를 가진 사람이라도 달리 취급되며 조세회피 능력에 따라 세부담도 달라질 수 있기 때문이다. 무엇보다 특정 소수에 대한 급격한 누진구조로는 분배효과를 달성하는 데 한계가 존재한다.

다음으로 효율성 관점은 조세가 경제활동의 왜곡을 최소화해야 한다는 것이다. 상속세 반대론자는 상속세가 저축과 부의 축적에 대한 인센티브를 감소시키는 왜곡적인 조세라고 주장한다. 상속세가 저축과 부의 축적에 대한 인센티브를 감소시키는 방향으로 개인의 행위를 왜곡하는지 여부를 판단하는 것은 쉽지 않다. 소득세는 일생 중 얼마나 많은 시간을 노동에 투자할지에 대한 선택에 영향을 미친다.

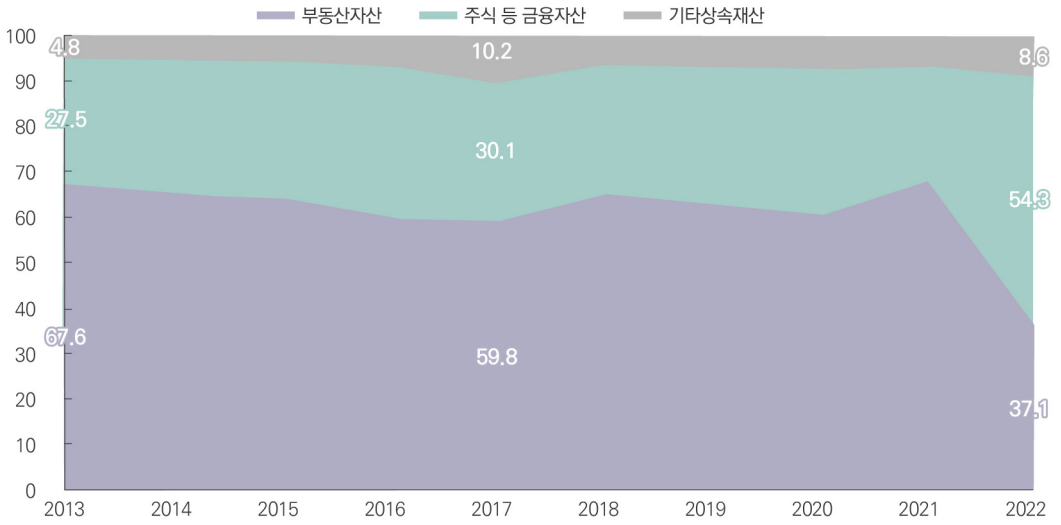
반면 상속세는 후손에게 얼마나 유산을 물려줄것인지 여부와 현재 소비할지의 선택 간에 영향을 미친다. 상속세가 이러한 선택 간에 유인체계로 작용하는지를 이해하기 위해서

는 사람들이 사망할 때 자산을 남기는 이유를 이해할 필요가 있다. 사람들이 후손이나 가족에게 유산을 남기겠다는 목적이 근로 동기에 영향을 미친다면 상속세는 왜곡적인 조세가 될 수 있다. 다만 상속세 부담을 피하기 위해 부를 저축할 유인을 감소시킬 수도 있지만 후손에게 더 많은 유산을 남겨주기 위해 저축을 증가시키는 상반된 효과를 가져올 수도 있으므로 왜곡의 크기는 불분명한 측면이 있다.

한편 상속의 발생에 대한 다른 견해는 상속은 개인의 의도된 행위라기 보다 우연적인(accidental) 사건이라는 것이다. 사람들은 자신이 얼마나 살지 모르기 때문에 필요 이상으로 자산을 남겨둔다는 것이다. 이러한 유증의 우연가설에 따른다면 유산세는 개인의 생애기간의 행태에 별다른 영향을 미치지 않는 효율적인 조세라고 할 수 있다. 실제로 한국의 상속재산 중 절반 이상은 부동산이 차지하고 있어[96] 상속재산의 형성은 단순히 근로와 저축의 대가로만 보기 어렵고 지대적(rent) 성격도 포함하고 있다고 보아야 할 것이다.

[그림 84] 자산종류별 상속재산 구성비중

(단위: %)



자료 : 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

96) 한국의 상속재산 유형별 비중(2017~2022년 평균): 부동산(54.8%) 유가증권(24.4%) 금융자산(13.7%), 기타(7.1%)

상속세는 상속재산을 물려주는 피상속인 뿐만 아니라 수령인의 행동에도 영향을 미친다. 가령 부유층의 자녀는 상속을 의식해 일을 덜 하고 저축을 줄일 수도 있는데, 미국의회예산처(CBO) 연구에 따르면 15만달러 이상의 유산을 상속받는 사람은 2만5천달러 미만의 유산을 상속받는 사람보다 노동시장을 이탈할 가능성이 4배 높은 것으로 조사되었다. 또한 미국의 개인별 납세 신고자료를 이용한 실증분석(Joel Slemord·Wojciech Kopczuk)에 따르면 1930년대 상속세율의 급격한 상승기에 과세대상이 되는 재산의 규모는 감소한 것으로 나타난다. 이는 부유층의 과세대상 유증자산 규모가 감소한 것으로, 높은 상속세율이 부를 축적하려는 유인을 감소시켰거나 부유층의 조세회피 전략의 일환으로 해석할 여지도 있으며, 결과적으로는 높은 상속세 부담이 조세회피를 유발할 정도로 효율 비용을 발생시킬 수 있음을 의미한다. 조세의 단순성 관점에서도 다양하고 복잡한 상속세의 공제조건 등은 조세회피로 악용될 수 있기 때문에 바람직한 조세원칙에 부합하지 않는다.

[표 59] 조세원칙 관점에서 평가한 상속세 찬반론

조세 원칙	상속세 찬성론	상속세 반대론
공정성 (fairness)	• 높은 누진구조로 설계되어 있어, 소득재분배의 상징적 기능 실현 가능	• 다양한 면제조항으로 동일한 부를 가진 사람이라도 달리 취급 • 조세회피 능력에 따라 세부담도 달라질 수 있어 불공정
효율성 (efficiency)	• 유증이 의도된 행위라기보다 우연적(accidental) 결과라면 소득세보다 효율적인 조세일 수 있음	• 상속세는 저축과 부의 축적에 대한 유인을 감소시킴 • 상속세 부담이 급격히 높아질 경우조세회피 등 효율 비용을 발생시킴
단순성 (simplicity)		• 다양한 면제조항, 복잡성 등 단순성 요건에 부합하지 않음

(4) 유산세 방식과 유산취득세 방식의 장단점

자산이전에 대한 과세방식은 유산세 방식과 유산취득세 방식으로 나뉘는데 현행 우리나라의 상속세는 유산세 방식을, 증여세는 유산취득세 방식을 취하고 있다. 유산세 방식은 자산의 이전에 과세 논거를 두고 피상속인(주는 사람)을 기준으로 자산 총액을 계산하여 과세한다. 반면 유산취득세 방식은 자산의 취득에 과세 논거를 두고 상속인(받는 사람)을 기준으로 자산 총액을 계산하여 과세한다.

현재 상속세 제도를 운영하는 OECD 국가를 살펴보면 20개국이 유산취득세 방식을 채택한 것으로 조사되고, 우리나라와 같은 유산세 방식은 미국, 영국, 덴마크 총 4개국이 운영 중인 것으로 파악된다.

[표 60] OECD 주요국의 상속 관련 과세 체계

구 분		국가
상속세 및 증여세 과세 국가	유산취득세 방식 (상속인별 취득재산 과세)	• 독일, 프랑스, 이탈리아, 네덜란드, 스위스 등 20개국
	유산세 방식 (유산총액 과세)	• 한국, 미국, 영국, 덴마크 등 4개국
자본이득세 부과(상속자산 처분시 과세)		• 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 스웨덴 등 4개국
추가 소득세 부과		• 라트비아, 콜롬비아, 코스타리카 등 3개국
비과세		• 오스트리아, 체코, 이스라엘, 노르웨이, 멕시코, 슬로바키아, 에스토니아 등 7개국

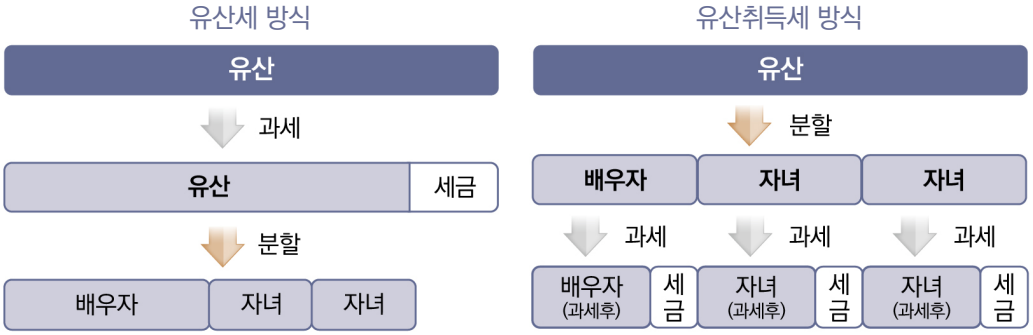
자료: IBFD – Tax Research Platform 국가별 자료 참조

우리나라와 미국, 영국, 덴마크에서 운영 중인 유산세 방식의 경우 사망자의 재산에 대해 재산분배가 시행되기 전에 피상속인이 남긴 유산총액을 기준으로 과세하는 방식이다. 각 상속인별 취득재산이 아닌 유산총액에 대해 과세하므로 세수확보에 유리하고 세무행정이 간편하며, 재산의 위장분할 등을 통한 조세회피 가능성을 방지할 수 있다는 측면에서 장점이 있다.

그러나 유산세 방식의 상속세는 핵가족화의 진전으로 개인 단위로 상속이 이루어지는 현실과 부합하지 못하는 측면이 있고, 무엇보다 현행 수증자 기준으로 과세되고 있는 증여세제도와 과세체계가 불일치한다는 점이 문제점으로 지적되고 있다. 또한 가업상속공제를 받은 경우 피상속인의 보유기간 동안 발생한 양도차익도 포함하여 이월과세 되고 있음을 감안하면 가업상속공제의 실익이 감소한다는 주장도 존재한다.

반대로 유산취득세 방식의 경우 독일, 프랑스 등의 국가에서 운영 중인 방식으로 피상속인의 유산에 대하여 무상으로 취득한 상속인 등의 취득재산 가액을 과세대상으로 삼아 과세하는 제도이다. 사실상 자산의 이전으로 발생한 소득에 대한 과세와 유사한 개념으로 자산의 이전이 발생한 사유가 상속이라는 점에 차이가 있을 뿐 상속세를 소득과세의 연장선상에서 취급하는 것에 해당한다. 다만 유산취득세 방식은 상속재산의 위장분할을 통한 조세회피 가능성이 존재한다는 것이 가장 큰 취약점으로 지목된다. 또한 과세방식 전환에 따른 세수 감소 가능도 유산취득세로의 전환을 반대하는 논거가 되고 있다.

[그림 85] 유산세 방식과 유산취득세 방식 개념 비교



(5) 소결

모든 세목이 논쟁적이지만 상속세는 최근 가장 논쟁적인 세목 중의 하나이다. 한국의 경우 압축 경제성장기를 거치며 소득과 재산의 축적 가능성이 상대적으로 높았던 베이비부머 세대의 은퇴 연령이 도래하였고, 자산가격 상승으로 상속재산 가액이 증가하면서 상속증여세 부담도 함께 증가한 것도 논쟁을 가열시키는 원인이 되고 있다. 상속세가 경제적 왜곡을 야기할 수 있을 정도로 징벌적인 수준이므로 완화 또는 폐지해야 한다는 의견과 분배적 관점에서 상속세가 유지되어야 한다는 견해가 대립하고 있다. 상속세를 폐지해야 한다는 견해는 현행 상속세가 부모 세대에서 자식 세대로의 원활한 재원의 이전을 막아 저축과 투자 인센티브를 감소시키고 기업 활동의 연속성을 저해하는 원인이 된다고 주장한다. 반면 상속세를 찬성하는 견해는 상속세가 부의 대물림을 막는 상징적인 균형추 역할을 수행한다고 반박한다. 앞서 상속세 찬반논쟁에서 설명한 바와 같이 두 견해 모두 일정 부분 타당성과 한계를 가지고 있다.

상속세 찬반론의 양 극단 사이에서 중립적이며 균형있는 정책개선 방향의 모색이 필요해 보인다. 먼저 상속세의 정책목적을 분배적 관점에 둔다면 상속세의 대상은 상속재산이 아닌 상속인이 되는 것이 적합할 것이다. 다음으로 상속세율은 분배적 목적이 달성될 수 있도록 누진적으로 설계하되, 대규모 조세회피나 피상속인의 행위를 왜곡할 정도로 높은 수준이라면 조정을 고려할 필요가 있다. 기존 연구(Joel Slemord et al.)에 따르면 상속세 부담이 급격히 높아진 경우 부의 축적에 대한 유인이 감소하거나 조세회피에 대한 유인이 커지는 현상이 발생한다. 아울러 조세체계를 단순화함으로서 조세회피로 악용될 수 있는 과세상 허점들을 최소화할 필요가 있다.

이상의 기본 방향에 근거하여 상속증여세의 개선과제를 제시하면 다음과 같다. 단기적으로는 기존의 상속세 체계 하에서 젊은 세대의 창업 유인이나 기업가 정신을 해치지 않은 방향으로 상속세 부담을 유예하거나 공제제도 등을 조정하는 것을 고려할 수 있다. 기업 경영활동의 연속성이 확보되는 전제하에서 고용창출 및 기업가 정신을 해치지 않는 방향으로 가업상속공제의 공제 항목이나 사후관리 항목을 조정할 필요가 있다. 이 경우 일반상속재산과 가업상속재산에 대한 과세형평성 문제와 조세회피수단으로의 활용성도 함께 고려되어야 할 것이다.

중장기적으로 상속세 과세방식을 현행의 유산세 방식에서 유산취득세 방식으로 전환하는 것을 고려할 수 있다. 유산취득세 방식이 유산을 취득한 상속인별 부담능력에 적합한 과세로 응능부담 원칙에 부합하기 때문이다. 이는 핵가족화 등에 따른 개인단위 상속과 상속인 간 상속재산을 둘러싼 이해 대립이 많은 현실을 고려할 때도 설득력을 갖는다.

4. 소비과세 분야

가. 부가가치세 과세기반 확대

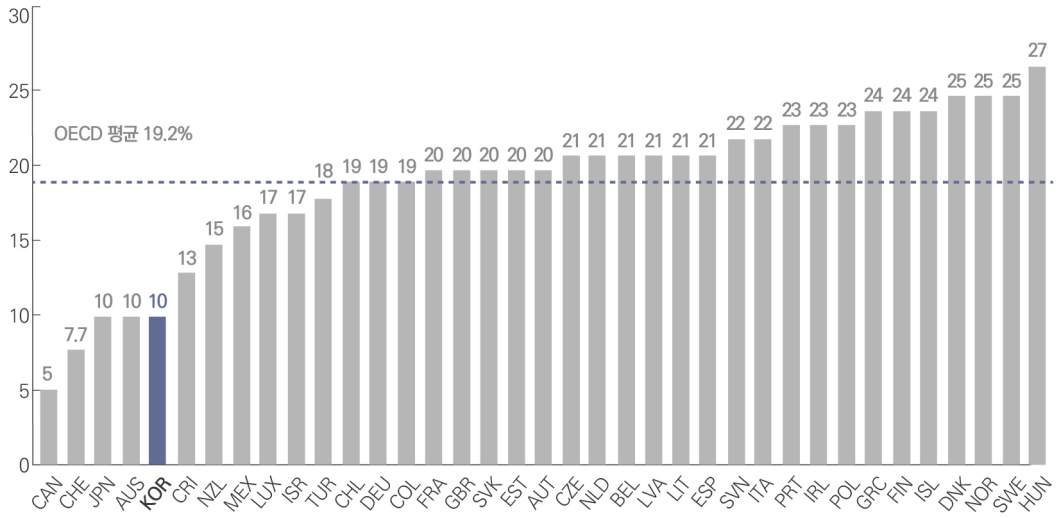
(1) 부가가치세 세율 및 세수 추이

(가) 세율

우리나라는 1977년 단일세율 형태의 부가가치세 과세를 시행[97]한 이후 현재까지 10%의 단일세율 체제가 유지되고 있다. 2022년 기준 부가가치세 제도를 운영 중인 OECD 37개국[98]의 부가가치세 표준세율은 평균 19.2%로 캐나다가 5%로 가장 낮고 헝가리가 27%로 가장 높다. 일본과 호주는 10%로 한국과 동일하고, 캐나다(5%)와 스위스(7.7%)가 우리나라 보다 낮은 세율로 제도를 운영 중인 국가에 해당한다.

[그림 86] OECD 국가의 부가가치세 표준세율 분포(2022년)

(단위 : %)



주: OECD 평균은 37개국(미국은 부가가치세제 미운영 국가로 제외)을 기준으로 산출
자료: OECD, Consumption Tax Trends 2022, 2022

97) 도입 당시 우리나라의 부가가치세 세율은 기본세율 13%에 경기조절 목적의 탄력세율 3%를 규정하였으나 시행 초기인 1977년~1988년에는 물가상승을 우려하여 탄력세율의 하한인 10%가 적용되었다. 1989년부터 탄력세율이 폐지된 10% 수준이 유지되는 중이다.

98) OECD 회원국 38개국 중 부가가치세 미도입 국가인 미국(판매세 운영)이 제외된 값이다.

우리나라의 경우 10% 단일세율이 변동없이 유지되고 있지만 주요국의 경우 점진적으로 부가가치세율이 인상됨에 따라 OECD 평균 부가가치세 표준세율은 1990년 16.8%에서 2022년 기준 19.2%로 2.4%p 상승하였다. 이는 2008년 글로벌 금융위기 발생 이후 재정건전화 등을 위해 부가가치세율 인상이 광범위하게 실시된 점에 주로 기인한다. 2008년 대비 2022년 부가가치세 표준세율 변화를 보면 OECD 37개국 중 25개국의 세율이 인상된 것으로 나타난다. 세율 변경이 없는 국가는 10개국[99]으로 덴마크·노르웨이·스웨덴과 같이 표준세율 수준이 상대적으로 높은 국가(25%)와 호주·한국·스위스·캐나다와 같이 OECD 평균 대비 표준세율 수준이 낮은 국가가 동시에 존재한다. 한편 동 기간 부가가치세 표준세율이 인하된 국가는 아이슬란드가 유일하다.

[표 61] OECD 평균 부가가치세 표준세율 추이

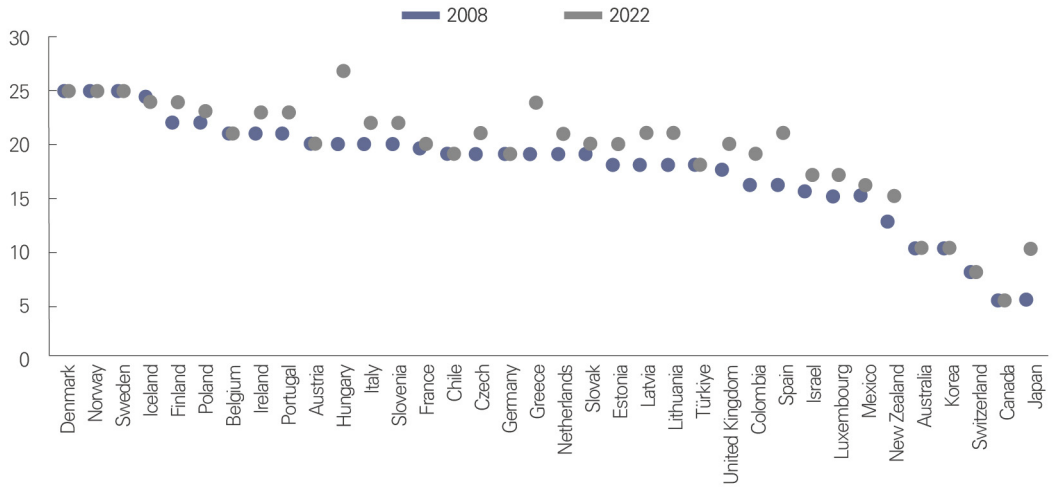
(단위 : %, %p)

	1990 (A)	2000	2010	2015	2020	2022 (B)	차이 (B-A)
OECD 평균	16.8	17.7	18.1	19.2	19.2	19.2	2.4

주: OECD 평균은 해당 연도에 부가가치세 제도를 운영 중인 국가를 대상으로 산출
자료: OECD Tax Database 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[그림 87] 금융위기 이후 국가별 부가가치세 표준세율 변화(2008년 vs. 2022년)

(단위 : %)



자료: OECD Tax Database 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

99) 코스타리카는 2019년 부가가치세 도입 후 세율변경이 없어 비교대상에서 제외하였다.

OECD 국가 중 우리나라와 같이 부가가치세 단일세율을 적용 중인 국가는 호주, 캐나다, 덴마크, 칠레가 있으며 그 외 대부분의 EU 국가는 표준세율과 경감세율을 병행하는 복수세율 체계로 부가가치세 제도를 운영한다. 일반적으로 부가가치세 세율체계와 무관하게 일반소비세로서 모든 소비에 대해 과세되는 부가가치세에 내재된 역진성 완화를 목적으로 기초 생필품, 국민후생 및 기초 운송용역 등 필수 재화·용역에 대해서는 면세·영세제도를 적용하거나 경감세율을 두고 있다.

일본의 경우 2019년 10월부터 부가가치세율을 10%로 인상하면서 기존 단일세율 체제 당시 8% 표준세율을 경감세율로 규정하고 복수세율 방식을 적용하고 있다. EU의 경우 EU 부가가치세 지침에 따라 공식적으로 5% 이상의 경감세율을 적용할 수 있으나, 프랑스(2.1%) 및 이탈리아(4%)와 같이 일부 국가에서는 5% 미만의 경감세율을 별도로 운영하는 사례도 존재한다.

[표 62] OECD 주요국의 부가가치세 세율 구조

(단위 : %)

국가	세율체계	세율(2023년 기준)		
		표준	경감	지역
한국	단일세율	10	0	-
호주	단일세율	10	0	-
캐나다	단일세율	5	0	13/15
덴마크	단일세율	25	0	-
칠레	단일세율	19	-	-
프랑스	복수세율	20	2.1/5.5/10.0	0.9/2.1/10.0/13.0/1.05/1.75/2.1/8.5
영국	복수세율	20	0/5	-
독일	복수세율	19	7/0	-
이탈리아	복수세율	22	4/5/10	-
일본	복수세율	10	8	-
오스트리아	복수세율	20	10/13	19

자료: OECD Tax Database 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(나) 세수비중

소비세는 일반소비에 대한 세금(부가가치세 및 판매세)과 특정 상품 및 서비스에 대한 세금(개별소비세 등)의 형태로 부과[100]되며, 개인소득세 및 법인세와 함께 조세 수입에서 큰 비중을 차지하는 기간 세목 중 하나이다. 우리나라는 국세 기준으로 일반소비세인 부가가치세, 특정 상품 등에 대한 물품세에 해당하는 개별소비세·주세·석유류에 대한 교통·에너지·환경세 등을 부과하고 있다.

[표 63] 주요국의 소비과세 세목별 비중(2021년)

(단위: %)

구분	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

우리나라의 GDP 대비 부가가치세 세수 비중은 제도가 최초로 시행된 1977년 1.3%에서 2022년 4.9%로 증가하였다. 동 기간 동안 IMF, 글로벌 금융위기, 코로나19 팬데믹과 같은 경제적 충격에 따른 부침을 제외하면 전반적으로 3~5%대에서 안정된 수준을 유지하고 있다. 1977년 기준 GDP 대비 부가가치세수 비중은 국가별로 큰 편차를 보이지만 이후 도입 국가가 증가[101]하면서 점차 OECD 평균 수준으로 수렴하는 추세이다. 다만 한국, 캐나다, 일본은 OECD 평균을 하회하는 낮은 세수 비중이 장기간 유지되는 가운데 우리나라와 OECD 평균과의 격차도 꾸준히 확대되고 있다. 한편 일본의 경우 단계적 부가가치세율 인상[102]의 결과로 2020년을 기점으로 부가가치세 세수 비중이 우리나라를 상

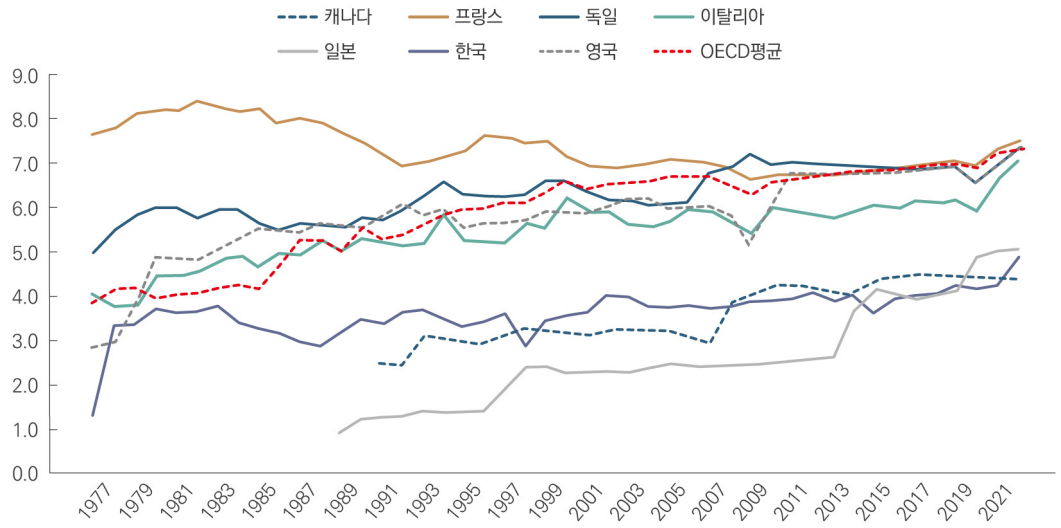
100) OECD 수입통계상 소비세는 '재화 및 서비스에 대한 세금(5000)' 분류에 해당하며, 동 분류는 '상품의 생산, 판매, 이전, 임대 및 인도와 서비스의 제공에 대한 세금'에 해당하는 소비세(5100) 내에 부가가치세(5111), 판매세(5112), 개별소비세(5121) 등으로 구분된다.

101) 1960년대 5개국(덴마크 1967년, 프랑스·독일 1968년, 네덜란드·스웨덴 1969년)에서 부가가치세 도입을 시작한 이후 부가가치세 도입 국가수는 ('77) 25개국, ('88) 45개국, ('98) 113개국, ('22) 174개국으로 꾸준히 증가하였다.

회하는 수준으로 증가한 모습이다.

[그림 88] 주요국의 GDP 대비 부가가치세수 비중

(단위: %)



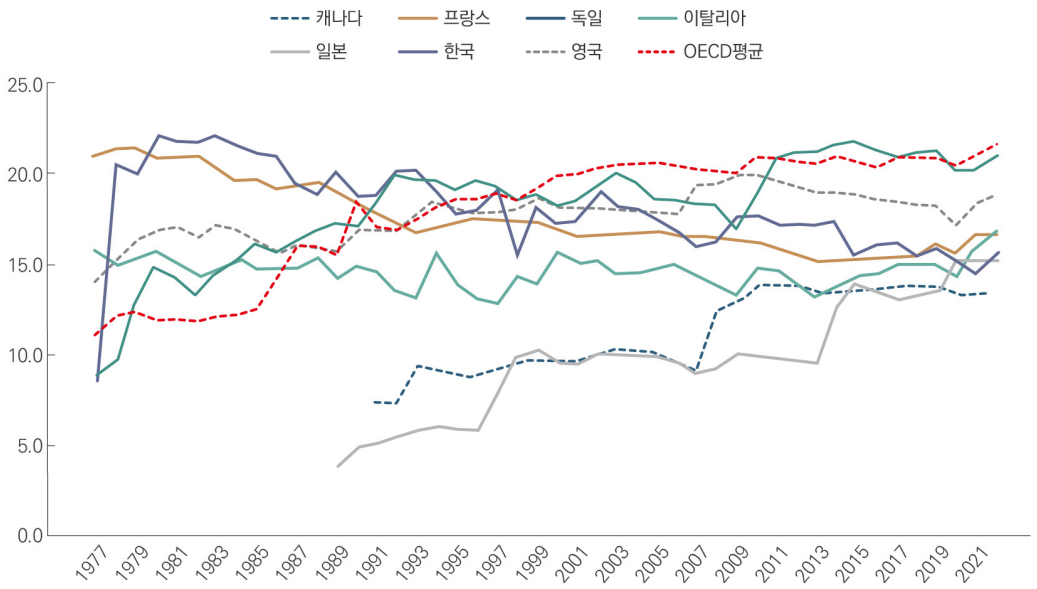
주: 평균은 미국을 제외한 OECD 37개국 기준으로 산출
자료: OECD, Revenue Statistics

국제적으로 부가가치세 도입국이 확대되면서 총조세 수입 대비 부가가치세수 비중은 OECD 평균 1970년대 후반 10% 대에서 2022년 20%대로 견조한 증가세를 보인다. 우리나라 또한 1977년 8.1%에서 2022년 15.3%로 증가한 것은 사실이나 OECD 평균 추세와 달리 최근 감소세를 보이고 있다. 부가가치세는 최종 납부세액[103] 중 일부를 지방소비세로 전환하고 있는데 2019년, 2020년, 2022년, 2023년의 전환비율 인상도[104] 총조세 수입 대비 부가가치세수 비중 축소의 원인 중 하나로 작용한 측면이 있다.

102) 일본은 사회보장비 재원 충당을 위해 소비세율을 2단계(2015년 5→8%, 2020년 8→10%)에 걸쳐 인상하였다. 다만, 식료품 등 일부 항목에 대해서는 경감세율(8%)을 도입하여 복수세율 체제로 전환되었다.
103) 부가가치세 납부세액에서 감면세액 및 공제세액을 빼고 가산세를 더하여 계산한 금액이다.
104) 지방소비세 전환비율은 2010년 부가가치세액의 5%에서 2014년 11%, 2019년 15%, 2020년 21%, 2022년 23.7%, 2023년 25.3%로 인상되었다. 그 결과 지방소비세 전환 규모는 2010년 2.7조원에서 2014년 7.5조원으로 증가한 후 2018년 9.1조원까지 증가하였다. 이후 2020년 18.1조원, 2021년 19.9조원, 2022년 27.0조원, 2024년 26.3조원 등으로 확대되었다.

[그림 89] 주요국의 총조세 대비 부가가치세수 비중

(단위: %)



주: 평균은 미국을 제외한 OECD 37개국 기준으로 산출
자료: OECD, Revenue Statistics

(3) 부가가치세의 효율성과 형평성

부가가치세는 일반소비세로 모든 재화 및 용역의 소비에 대해 일률적으로 과세하기 때문에 경제적 효율성이 높은 조세에 해당한다. 반면 납세의무자의 소득·재산 등 인적 상황과 무관하게 일률적인 세율로 과세함에 따라 역진적인(regressive) 세금으로 인식되고, 누진세율 구조의 소득세에 비해 상대적으로 형평성은 낮은 것으로 평가된다. 다만 단기적으로는 소득과 소비의 시간적 불일치로 인하여 부가가치세 세부담이 역진적일 수 있지만, 생애주기 관점에서는 소비가 소득보다 중립적이고 평탄하며 소득에 비례하여 증가하므로 부가가치세의 역진성이 과장된 측면이 있다는 의견[105]도 존재한다.

한편 모든 소비 행위에 대해 일률적으로 부가가치세가 부과될 경우 구매자간 세부담은 소비액에 비례하여 동일할 것으로 생각할 수 있지만, 실제로는 과세대상의 특성 및 주 구매층에 따라 누적되는 총 세부담의 크기는 달라질 수 있다. 부가가치세 제도를 운영하는 대부분의 국가에서 농수산물 및 기초 생필품, 교육·문화 서비스에 대해 경감세율 또는 영세/면세제도를 적용하여 역진성을 완화하는 조치를 병행하고 있기 때문이다. 또한 매출액

105) 성명재, "초고령사회의 도래와 미래지향적 관점에서의 부가가치세 개편 제언", KERI 칼럼, 한국경제연구원, 2015.5.29

등 과세표준이 일정 수준 이하인 소규모 영세사업자에 대해서는 일반사업자 대비 부가가치세 신고 및 납세의무를 면제하거나 간소화하는 것을 허용하고 있다. 이러한 조치는 특수한 정책목적 달성(국가기반시설 건설, 환경보전, 국민후생 제고를 위한 세부담 완화, 사회적 배려 등)을 의도한 것이거나, 행정비용과 납세협력비용을 낮춰 부가가치세 제도의 효율성을 제고하기 위한 것이다.

부가가치세 제도가 얼마나 효율적으로 운영되고 있는지를 파악하기 위한 대리지표의 하나로 '부가가치세 세수율(VRR: VAT Revenue Ratio)'[106]을 사용할 수 있다. VRR은 모든 소비에 대해 부가가치세 표준세율을 적용했을 때 징수가능한 수입 대비 실제 징수한 부가가치세 수입의 비율을 의미한다. VRR이 1에 가까울수록 비교적 광범위한 소비에 대해 효율적인 부가가치세 징수가 이루어지고, 동 비율이 낮을수록 잠재된 세원에 비해 실제 징수된 소비세가 적기 때문에 효율성이 낮은 것으로 해석할 수 있다.

[표 64] 부가가치세 세수율(VRR) 비교(2000년 대비 2020년)

국가	표준세율 (%)	2000 (A)	2018	2019	2020 (B)	차이 (B-A)
캐나다	5.0	0.49	0.49	0.49	0.48	-0.01
프랑스	20.0	0.51	0.51	0.51	0.49	-0.02
독일	19.0	0.61	0.57	0.57	0.57	0.04
이탈리아	22.0	0.43	0.38	0.39	0.38	-0.05
일본	10.0	0.68	0.72	0.69	0.71	0.03
한국	10.0	0.58	0.68	0.69	0.70	0.12
룩셈부르크	17.0	0.66	0.76	0.76	0.77	0.11
뉴질랜드	21.0	0.97	0.95	0.95	1.02	0.05
스웨덴	25.0	0.51	0.59	0.59	0.60	0.09
영국	20.0	0.44	0.45	0.45	0.44	0.0
OECD평균[1)]	-	0.56	0.56	0.55	0.56	-
최대값[1)]	-	0.97	0.95	0.95	1.02	0.05
최소값[1)]	-	0.25	0.34	0.33	0.35	0.1

주: 1) 미국을 제외한 37개국 기준
자료: OECD, 「Consumption tax trend 2022」 Annex 2.A.7.를 토대로 국회예산정책처 작성

106) VRR=실제 부가가치세수/[(최종소비지출-실제 부가가치세수)×부가가치세 표준세율]

위의 표와 같이 우리나라의 부가가치세 세수율은 2020년 기준 0.7로 OECD 평균(0.56)에 비해 높지만 일본(0.71), 룩셈부르크(0.77), 뉴질랜드(1.02)[107] 등에 비해서는 낮은 수준이다. 국가별 차이는 부가가치세 영세·면세 및 감면제도의 적용여부와 범위, 특례세율의 운용여부, 국민의 납세순응도 및 세무행정의 강건성, 정부 등 공공부문 활동에 대한 부가가치세 처리 여부의 영향이 반영된 것이다. 최근에는 국외 판매업자의 전자상거래 공급에 대한 부가가치세 징수제도의 효과성[108]도 부가가치세 세수율에 영향을 미치는 것으로 보고된다.

현재 「부가가치세법」 제26조[109]에 근거하여 부가가치세가 면제되는 재화 및 용역은 미가공식료품, 연탄·무연탄, 여객운송 용역 등 기초생필품, 수의사를 포함한 의료보건용역 및 위생용품, 교육용역 및 도서, 신문, 잡지 등 국민후생 관련, 종교·자선 등 공익단체 공급 재화 및 용역, 예술창작품·예술행사 및 도서관·박물관 등 입장행위 등 문화 관련 재화 및 용역, 그 외 토지 및 금융·보험용역, 국가·지방자치단체에 공급하는 재화 및 용역 등 비교적 광범위한 대상에 대해 부가가치세 면제를 적용하고 있다. 또한 「조세특례제한법」 상 면세대상[110]도 최근 아래 표와 같이 꾸준히 추가되면서 우리나라 부가가치세의 전반적인 면세대상 범위는 지속적으로 확대되는 추세이다.

[표 65] 부가가치세 주요 면세대상 신설 추이

시행연도	내용
2014	일반 고속버스 여객운송용역
2015	연극 및 무용, 온실가스 배출권
2016	액상형 분유, 어작업 대행용역 면제 확대
2019	수소버스 부가가치세 면제
2020	시내버스 사업자 조합의 위탁 공급 음식용역, 행복기숙사 시설관리 운영권 및 기숙사 이용용역
2022	주택연금 담보신탁주택 처분
2023	반려동물 진료용역
2024	전기·수소버스 중 농어촌버스

107) OECD(2022)는 뉴질랜드의 부가가치세 세수율이 1을 상회하는 높은 수준을 보이는 배경으로 17%의 단일세율 구조하에서 매우 제한적인 면세제도가 적용되며, 공공서비스에 대해 소비세(GST)를 과세하여 VRR의 분자에 해당하는 부가가치세수의 규모는 증가하는 반면 분모에 해당하는 최종소비지출에는 정부/공공서비스 부문이 반영되지 않았기 때문이라고 설명한다.

108) 실제 2014년 부가가치세 세수율이 1.15를 기록한 룩셈부르크의 경우 EU 회원국 대비 낮은 수준의 부가가치세 표준세율을 운용하는 룩셈부르크에 글로벌 전자상거래 공급자들이 법인을 설립하면서 실제 소비는 EU 회원국에서 이뤄지는 반면 부가가치세 수입은 룩셈부르크에서 발생하였기 때문이다. 이후 2015년 EU 부가가치세법에 따라 소비자 거주지국의 부가가치세 과세권이 보장됨에 따라 룩셈부르크의 부가가치세 세수율은 0.74로 하락하였다.

109) 「부가가치세법」 제26조 재화 또는 용역의 공급에 대한 면세

110) 「조세특례제한법」 제106조 국민주택 및 국민주택 건설·설계, 도서지방 자가발전 목적의 석유류 및 농·임·어업용 면세유, 각종 급식용역, 희귀병 치료품, 천연·전기 시내버스 등

우리나라의 부가가치세 영세율·면제·과세특례 적용에 따른 감면규모는 2018년 7.9조원에서 꾸준히 증가하여 2022년 10.3조원으로 증가하였고, 같은 해 부가가치세 최종 납부세액(국내분)에서 동 감면이 차지하는 비중 또한 2018년 25.2%에서 2022년 47.3%로 확대되었다.

[표 66] 주요 부가가치세 영세/면세/과세특례에 따른 감면 규모

(단위: 조원, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
영세/면제(1)	2.2	2.4	2.3	2.4	2.8
과세특례(2)	5.8	6.3	6.4	6.5	7.5
소계(3=1+2)	7.9	8.7	8.7	8.8	10.3
부가가치세 최종납부세액(국내분)(4)	31.5	35.2	43.0	38.5	21.7
비중(3/4)	25.2	24.7	20.3	23.0	47.3

주: 1. 영세/면제예시: 농임어업용기자재, 도시철도 건설용역, 장애인용보장구 등에 대한 영세율
2. 과세특례: 현금영수증사업자 및 가맹점에 대한 과세특례, 면세농산물 의제매입세액공제
자료: 조세지출예산서 및 국세통계연보, 각 연도를 토대로 국회예산정책처 작성

OECD 표준면세범위(Standard Exemption)는 회원국의 부가가치세 면세범위 설정에 있어 일종의 가이드라인에 해당한다. 우리나라의 부가가치세 면세·영세율 적용대상은 OECD 표준면세범위와 비교할 때 상대적으로 그 범위가 넓은 편에 해당한다. 대체로 영연방 국가인 영국·호주·캐나다에서 우리나라와 유사하게 기초 식료품 등에 대해 면세를 적용하는 것으로 보이나, 실제 면세 적용대상 범위는 우리나라 대비 좁게 설정되어 있다. 그 외 대부분의 유럽 국가들은 매우 제한적인 품목에 한정하여 면세를 적용하며, OECD 표준면세범위에 속하는 적용대상에 대해서는 경감세율을 적용하는 것이 일반적이다.

[표 67] OECD 주요국의 부가가치세 면세 적용대상

국가	부가가치세 면세 적용대상
호주	기초 식료품, 건강 및 의료용품(생리용품 포함), 일부 교육과정 및 학생숙소, 일부 종교서비스, 자선기관 활동, 귀금속(정제 후 최초공급), 농지공급, 장애인용 자동차(가격기준 존재), 일부 통신 및 국제우편, 적격 조건에 부합하는 탄소배출권
캐나다	기초 식료품, 처방약, 금융기관이 제공하는 특정 금융서비스(비거주자 대상), 특정 농산물 및 어업제품, 특정 의료기기, 국제교량 또는 터널, 귀금속, 자판기 판매(판매액 25센트 이하)
영국	식료품, 자선단체에 공급되는 특정 재화 및 용역, 아동복, 대중교통, 도서 및 신문, 특정 전자출판물 및 E-book, 가정용 하수 및 물, 처방약, 장애인용 지원 서비스, 신규 주택, 주거용 건물 및 자선건물
OECD 표준면세	우편, 의료용역, 금융 및 보험, 교육, 문화사업, 자선사업, 부동산 임대, 복권, 토지와 건물의 공급, 비영리단체의 비영리활동
벨기에	장애인용 자동차, 특정 신문 및 정기 간행물, 특정 부산물
덴마크	신문 및 정기 간행물
스웨덴	상업용 항공기, 선박 및 이와 관련된 특정 항공기 연료, 처방약, 특정 간행물의 인쇄
스위스	여행사 상품 공급(해외 제3자 제공 상품), 국제선 운행 서비스, 금화(정제후 최초공급)

주: 1. 2022년 1월 1일 기준 OECD 주요국 중 0% 면세가 적용되는 항목만을 정리한 것임
2. 오스트리아, 칠레, 체코, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 이탈리아, 일본, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인은 면세(경감세율 0%) 대상 물품이 없고 표준세율 대비 낮은 수준의 경감세율을 적용하는 것으로 조사됨

자료: OECD, 「Consumption tax trend 2022」, Annex 2.A.2.를 토대로 국회예산정책처 작성

이와 같이 넓은 범위의 부가가치세 면세 적용은 결과적으로 부가가치세의 세원이 협소해지는 문제를 야기하게 된다. 아울러 면세사업자에 대해서는 세금계산서 발행의무가 면제됨에 따라 세금계산서를 통한 전단계세액공제 방식의 부가가치세 제도 운영에 있어 사각지대를 형성할 우려가 있다.

한편 거래증빙 징수를 통한 기장능력이 약한 소규모 영세 자영업자의 부가가치세 세부담 경감과 납세편의 제고를 목적으로 부가가치세 간이과세 및 납부면제를 운용하고 있다. 간이과세 기준금액은 1996년[111] 이후 직전 연도 공급대가 기준 4,800만원으로 유지되어 왔으나, 경제규모가 확대되면서 2021년 기준금액이 8,000만원으로 인상되었고 2024년에는 1억 4백만원으로 재인상되었다.[112]

간이과세자 중에서 납부면제를 결정하는 기준금액 또한 2018년까지 해당 과세기간의 공급대가 기준 2,400만원으로 유지되어 왔으나, 2019년 3,000만원에 이어 2021년

111) 4,800만원 미만 사업자에 대해 간이과세 명칭이 적용된 것은 2000년이나, 당시 간이과세가 대체했던 과세특례 제도의 기준금액이 1996년 4,800만원으로 설정된 바 있어, 현 수준이 1996년부터 유지된 것으로 간주하였다.

112) 「부가가치세법」 제61조제1항에 따라 간이과세 적용 범위(8천만원)의 130%인 1억 4백만원(「부가가치세법 시행령」 제109조제1항)으로 인상됨

4,800만원으로 인상되는 등 부가가치세 납부면제 기준은 지속적으로 확대되고 있다.

[표 68] 부가가치세 간이과세 및 납부면제 기준금액의 변화

<table>
<tr><th>연도</th><th colspan="4">제도별 공급대가 기준</th></tr>
<tr><td>1977년[1)]</td><td rowspan="9">과세특례</td><td rowspan="2">~ 1,200만원</td><td rowspan="9">소액부
징수
(세액기준)</td><td>7,500원</td></tr>
<tr><td>1978년[1)]</td><td rowspan="3">1만원</td></tr>
<tr><td>1979~1987년</td><td>~ 2,400만원</td></tr>
<tr><td>1988년</td><td rowspan="5">~ 3,600만원</td></tr>
<tr><td>1989년</td><td>2만원</td></tr>
<tr><td>1990~1993년</td><td>4만원</td></tr>
<tr><td>1994년</td><td>6만원</td></tr>
<tr><td>1995년</td><td>12만원</td></tr>
<tr><td>1996~1999년[2)]</td><td>~ 4,800만원</td><td>24만원</td></tr>
<tr><td>2000~2018년</td><td rowspan="4">간이과세</td><td rowspan="2">~ 4,800만원</td><td rowspan="4">납부면제</td><td>~ 2,400만원</td></tr>
<tr><td>2019~2020년[3)]</td><td>~ 3,000만원</td></tr>
<tr><td>2021~2023년</td><td>~ 8,000만원</td><td rowspan="2">~ 4,800만원</td></tr>
<tr><td>2024년~</td><td>~1억 4백만원</td></tr>
</table>

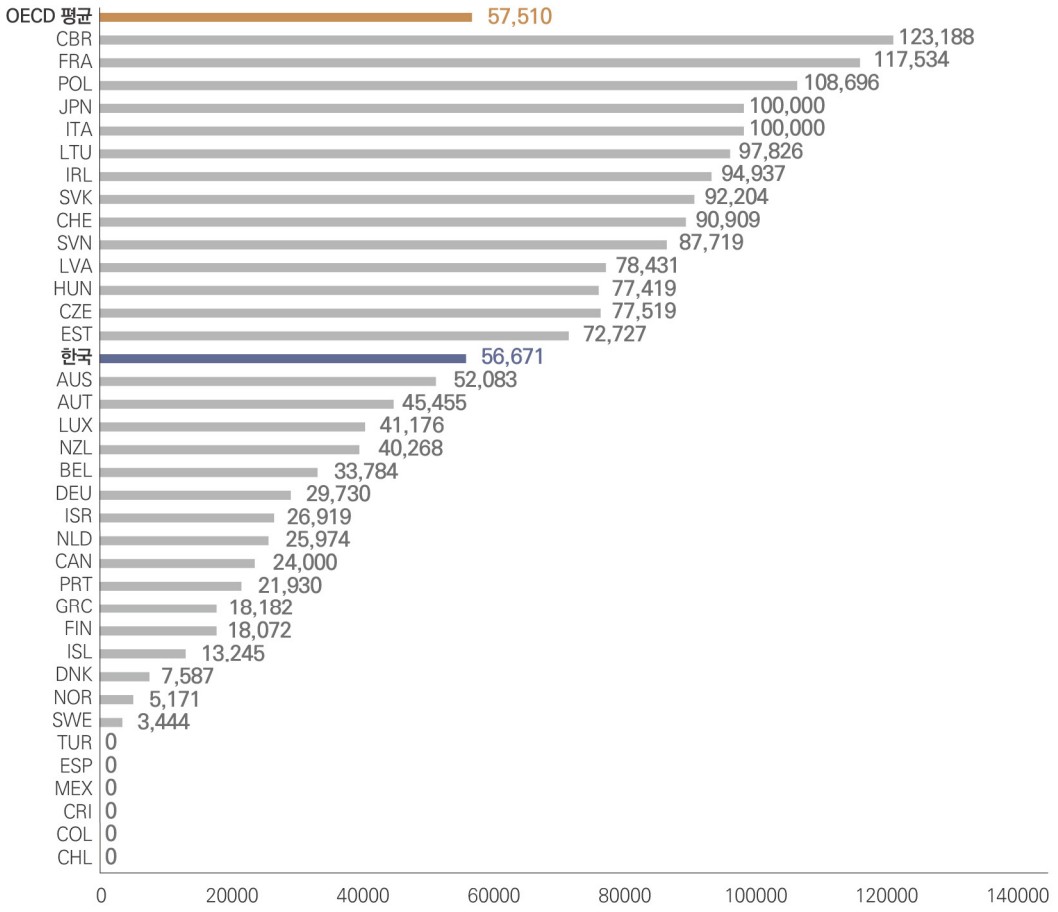
주: 1) 대리·중개·도급업의 과세특례 기준금액은 일반 기준금액의 4배 수준(예 : '77년, 4,800만원)
2) 1996~1999년 4,800만원 ~1억 5천만원 구간에 대한 간이과세를 적용하다가 2000년 폐지
3) 2020년 1년간 8,000만원 미만 일반사업자 세액을 간이과세 수준으로 감면, 3,000~4,800만원 간이사업자의 세액을 면제
자료 : 「부가가치세법」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

다음 그림은 2022년 기준 OECD 국가의 부가가치세 납부면제 기준액[113)]을 제시한 것이다. 튀르키예, 스페인, 멕시코, 칠레, 콜롬비아를 제외한 대부분의 국가에서 일정규모 이하의 사업자에 대한 부가가치세 납부의무를 면제하고 있다. 영국의 경우 부가가치세 납부면제 기준액은 US$123,188로 OECD 평균($57,510)의 2배를 상회하는 높은 수준이며, 프랑스, 폴란드, 일본, 이탈리아, 아일랜드, 스위스 또한 $90,000 이상으로 높게 설정되어 있다. 한국의 경우 납부면제 기준액은 $56,671(4,800만원)로 2012년 $28,335(2,400만원) 대비 2배 증가하였으며, OECD 평균 수준에 거의 근접한 것으로 조사된다.

113) 부가가치세 신고·납부를 위한 사업자등록 기준금액을 의미한다.

[그림 90] OECD 국가의 부가가치세 납부면제 기준액(2022년)

(단위: US$, PPP)



자료: OECD, 「Consumption tax trend 2022」 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

(4) 소결

일반적으로 부가가치세는 국가재원조달의 중요한 수단으로 소득세와 비교할 때 추가 세수 확보시 왜곡이 적고 효율적인 세금으로 간주된다. 특히 상품별로 차등적인 세율을 매기는 개별소비세 대비 보다 넓은 세원에 걸쳐 낮은 세율로 과세함에 따라 효율성 관점에서 더 우월한 세목으로 평가된다. 또한 소비를 세원으로 하는 비교적 넓은 과세기반을 토대로 즉각적인 추가 수입 창출에도 용이한 측면이 있다. 실제 독일과 프랑스, 일본에서는 통일비용 조달, 세수확보 및 재정적자 해소를 위해 1990년대 중반 이후 부가가치세율을 인상한 바 있고, 2007년 글로벌 금융위기 이후 재정여력 확충을 위해 많은 나라에서

부가가치세 표준세율을 인상한 사례도 이러한 평가를 뒷받침한다. 아울러 코로나19 팬데믹 당시에는 관광·여행업, 의료장비 및 위생용품 등에 대한 한시적인 부가가치세 경감·면제 조치가 실시되는 등 위기 대응을 위한 경제 정책적 수단으로 널리 활용되는 추세이다.

향후 세수 확충을 통한 재정 여력을 확보하고 경제성장을 지원하기 위해서는 상대적으로 과세베이스가 넓고 효율성이 높은 소비세원에 대한 의존도가 보다 확대될 것으로 예상된다. 또한 우리나라의 인구구조 변화가 야기할 미래 복지재정 소요와 국가재정의 지속가능성을 감안하면 주요국 대비 상대적으로 낮은 수준에 해당하는 부가가치세 세율 인상의 필요성에 대한 논의도 증가할 것으로 전망된다.

다만 부가가치세가 앞서 살펴본 이론과 같이 효율적인 세수확보 수단으로 기능하려면 넓은 과세기반에 대하여 일률적인 부가·징수가 가능해야 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 우리나라의 부가가치세 세수율(VRR)은 약 70%대로 징수가능한 수입의 30% 가량은 징수하지 못하는 것으로 나타난다. 이는 부가가치세 제도 운영 과정에서 면세·영세, 각종 과세특례가 점진적으로 확대되면서 부가가치세 과세기반이 협소해진 영향이 크고, 해외 주요국 대비 낮은 수준에 해당하는 10% 단일세율 구조가 장기간 유지된 점도 영향을 미친 것으로 판단된다.

부가가치세의 효율성을 제고하고 안정적인 재원조달 기능을 확보하기 위해서는 세입기반을 잠식하고 세제의 효율성 저하를 초래하는 요인을 개선함으로써 과세기반을 확대하는 것이 우선적으로 선행되어야 한다. 이를 위해 부가가치세 면세제도가 최종 단계 소비자의 세부담을 감소시켜 역진성을 완화하는지에 대한 효과성을 평가하고, 효과성이 낮은 면세대상을 중심으로 면세 범위의 축소·정비 방안을 모색해야 할 것이다. 또한 부가가치세 간이사업자의 경우 일반 사업자와의 과세상 형평성을 제고하고 세금계산서 등 거래증빙에 기반한 부가가치세 거래의 정상화를 위하여, 업종별 부가가치율을 현실화하는 한편 납부면제 기준액을 최적 면제기준액[114]에 부합하도록 상향조정할 필요가 있다.

한편 부가가치세의 세율 조정은 모든 소비활동에 일률적으로 적용되는 일반소비세가 갖는 특성상 물가 상승 압력의 증가, 수요의 감소에 따른 생산량 감소 등의 파급효과로 인해 거시 경제에 부정적 효과를 미칠 수 있고, 세부담 증가에 따른 조세저항 발생 등 다양한 사회·경제적 파급효과가 초래될 수 있으므로 경기상황 등에 대한 면밀한 검토를 토대로

114) 이론적으로 소규모 영세자영업자에 대한 부가가치세 최적 면제기준액은 한계 협력비용과 한계 행정비용의 합계가 한계 부가가치세 세수와 일치하는 수준을 의미한다.

신중한 접근이 이루어져야 할 것이다.

무엇보다 부가가치세의 재원조달 기능 강화를 위해 과세기반 확대를 포함하여 부가가치세 세율조정을 고려할 경우 고령자·저소득층과 같은 취약계층은 가격상승 등에 따른 구매력 손실이 불가피하며 보건, 교육 등 생활 필수 재화나 용역에 대한 부가가치세 면세 폐지 또는 세율 인상에 대한 강력한 반대 여론이 형성될 수 있다. 이 경우 추가적으로 확보한 세수를 특정 정책대상을 타겟으로 하는 소득분배적 성격의 재정지출(benefit payments) 형태로 보상하는 조치가 수반[115]되어야 하는데 이를 감안하면 실질적인 재원조달 효과는 감소하게 된다는 점도 추가적으로 고려될 필요가 있다.

끝으로 국제적으로 디지털 경제가 확대되면서 정보통신망을 이용한 디지털콘텐츠·용역의 거래와 같이 기존의 전통적인 과세체계 하에서는 포착하기 어려운 새로운 거래가 등장하고 있다. 게임·음성·동영상 파일 및 소프트웨어 뿐 아니라 공유경제 서비스, 원격 유지보수 관리용역 등으로 전자적 거래의 대상이 확대됨에 따라 국제적인 세원이동성도 증가할 것이므로 이에 대응한 세입여력 확보 방안을 모색할 필요가 있다. 실제 EU의 경우 2003년 전자적 용역을 공급하는 국외사업자에 대하여 국내 공급자와 과세상 형평성을 도모하고 소비지국의 과세권 확보를 위해 전자적 용역에 대한 과세근거를 마련하였다. 우리나라 또한 동일한 문제인식 하에 2015년부터 국내에 전자적 용역을 공급하는 국외사업자에 대한 부가가치세 신고의무를 부여[116]하였다.

소비과세는 세원 이동성이 상대적으로 낮은 것으로 알려져있으나 디지털 경제의 진전으로 디지털 재화와 용역이 국경을 넘어 공급·소비되면서 전통적인 세금계산서와 같은 증빙을 통한 거래포착은 쉽지 않을 것으로 예상된다. 이러한 환경변화를 감안할 때 부가가치세 등 소비과세의 소비지국 과세권 확보를 위해 전자거래 정보보고 등 전자상거래 관련 부가가치세 제도의 선진화 방안에 대해서도 지속적인 관심이 요구되는 시점이다.

나. 사회적 비용 교정 및 환경친화적 소비세제로의 전환 모색

(1) 외부불경제 교정을 위한 소비세 개편

일반소비세인 부가가치세와 달리 특정 제품 등을 소비하는 행위에 대해 부과하는 소비

115) Thomas, A., “Reassessing the regressivity of the VAT”, OECD Taxation Working Papers, No. 49, 2020

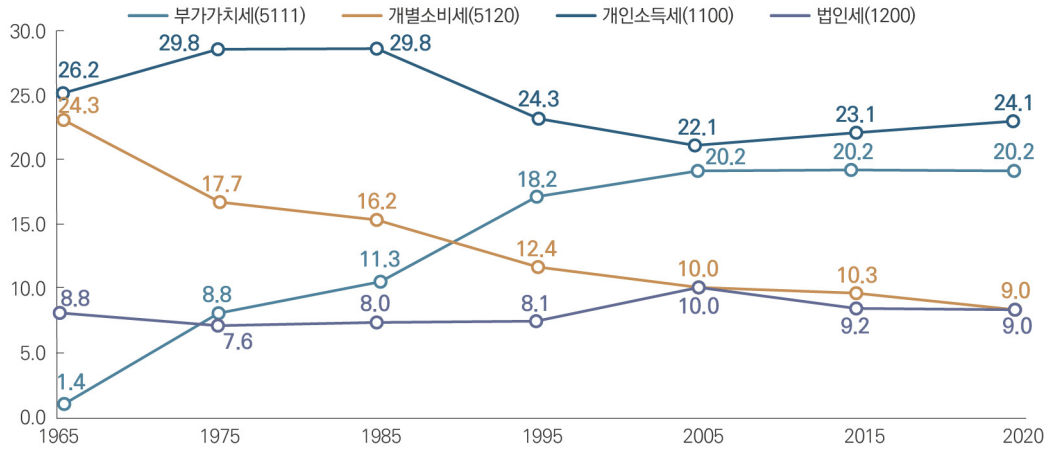
116) 제도시행 첫해인 2015년은 57개 사업자가 사업자당 4억원을 신고 납부하는 수준이었으나 2023년에는 277개 사업자가 사업자당 21억원을 신고 납부하는 등 꾸준히 확대되는 추이를 보인다.

세는 담배, 주류, 휘발유 및 경유 등 사회적으로 부정적인 외부효과(외부성, externality)을 야기하는 특정 제품의 소비를 억제하여 이를 교정하기 위한 목적으로 활용됨에 따라 교정세(corrective tax)로도 지칭된다. 교정세의 대표적인 사례로 환경오염 화석연료 사용에 대한 유류세 및 자동차에 대한 과세를 들 수 있다. 휘발유 및 경유에 유류세를 부과함으로써 제품의 가격을 높이고, 교통 혼잡 및 환경오염 문제 등 사회적으로 부정적인 외부효과를 유발하는 제품의 수요를 감소시키는 방향으로 교정함으로써 사회 전체적으로 효용을 증가시키는 정책 목적을 달성할 수 있다. 현재 우리나라에서 운영 중인 세목 중 이러한 교정세 기능을 수행하는 소비세 세목은 교통·에너지·환경세, 담배소비세, 주세가 대표적이다.

아래 그림과 같이 총 조세수입에서 특정 물품에 대한 소비세가 차지하는 비중은 지속적인 감소 추세를 보인다. 이러한 현상은 부가가치세를 도입한 국가가 점진적으로 확대되면서 특정 물품에 대한 소비세 부과에서 모든 소비를 대상으로 하는 부가가치세 부과로 무게 중심이 이동하는 과정에서 심화된 것으로 해석된다. OECD 평균 우리나라의 개별소비세에 해당하는 물품세(5120)가 총조세수입에서 차지하는 비중은 1965년 24.3%에서 1985년 16.2%로 감소한 후 2020년에는 9.0%까지 축소되었다. 반면 총조세수입 대비 부가가치세의 비중은 1965년 1.4%에서1995년에는 18.2%로 개별소비세 비중을 상회하였고, 2020년에는 20.2%까지 증가하며 소득세 및 법인세와 함께 주요 세목으로 자리매김하였다.

[그림 91] 총조세수입 대비 tax mix 추이(OECD 평균)

(단위: %)



자료: OECD, Consumption Tax Trends 2022, 2022

우리나라의 경우 개별소비세 및 주세 등 특정 물품의 소비에 대한 총조세수입에서 차지하는 비중이 추세적으로 감소하는 경향을 보인다. 개별소비세 비중은 1990년 11.3%에서 교통·에너지·환경세가 도입된 1994년 5.6%로 축소된 이후 지속적으로 감소하여 2022년에는 2.4%까지 축소되었다. 반면 교통·에너지·환경세 비중은 1994년 5.6%를 기점으로 꾸준히 증가하여 2001년에는 11.8%까지 그 비중이 확대되었으나 이후 국제유가 변동에 따른 탄력세율 경감이 지속되면서 2022년에는 총조세수입 대비 세수비중이 2.9%까지 감소하였다. 실제 휘발유 및 경유에 대한 교통·에너지·환경세 세율 추이를 보면 2021년 10월 이전 평균 휘발유 529.0원, 경유 375.0원에서 2023년 휘발유 396.7원, 경유 238.0원으로 각각 25.0%, 36.5% 감소하였다.

[표 69] 유류 관련 교통·에너지·환경세 탄력세율 추이

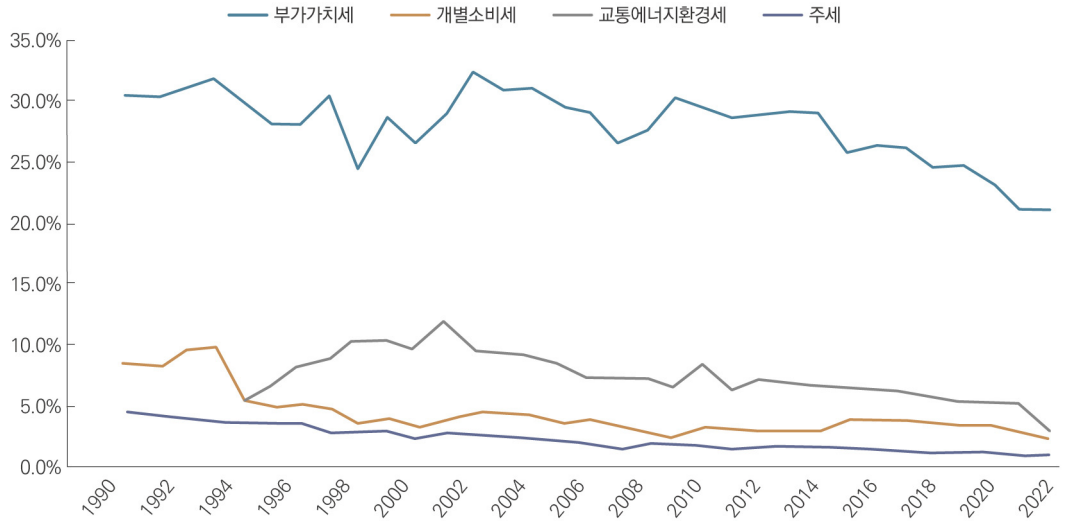
(단위 :원/ℓ, 원/㎏)

품목	~'21.10	'21.11~'22.4	'22.5~6	'22.7~12	'23.1~
휘발유	529.0	423.0	370.0	332.5	396.7
경유	375.0	300.0	263.0	238.0	238.0

자료: 「교통·에너지·환경세법」 및 동 법 시행령을 바탕으로 국회예산정책처 작성

[그림 92] 우리나라의 총 조세수입 대비 소비세 비중 추이(1990~2022년)

(단위: %)



주: 교통·에너지·환경세는 1994년 도입됨
자료: 국세통계연보, 각 연도를 토대로 국회예산정책처 작성

교통·에너지·환경세는 휘발유와 경유에 부과하는 세금으로 1994년 육상교통시설 확충 및 대중교통 육성을 목적으로 10년 한시의 '교통세' 로 도입되었다. 실제로는 휘발유와 경유에 대한 특별소비세를 교통세로 전환한 것에 해당하며, 세목 전환과 함께 세율을 인상하였고 일반회계와 특별회계에 배분하던 세수입을 '도로 및 교통시설특별회계'로 전액 귀속하였다. 2007년부터 '교통·에너지·환경세'로 개편하여 에너지 및 환경분야에 세입이 배분되면서 환경세의 기능이 추가되었다. 2022년에는 기후대응기금 신설로 동 세입이 기후대응기금에 배분되는 등 환경세 기능이 보다 강화되었다. 동 과정에서 당초 2003년말까지 한시 운용될 예정이었던 동 세목은 현재 총 7차례[117] 일몰기한이 연장되어 2024년말까지 운용될 예정이다.

목적세로서 교통·에너지·환경세는 원인자 부담 원칙에는 부합하지만 지출의 수요에 비해 세입이 빠르게 증가하면서 세입과 지출의 연계가 약하고, 불필요한 지출을 증대시키는 수단으로 활용[118]되는 측면이 있다. 실제 교통·에너지·환경세 도입 이후 교통시설 확충에 재원이 투입되면서 도로수준이 선진국 수준으로 향상[119]됨에 따라 교통·에너지·환경세 세입의 배분이 교통시설특별회계 뿐 아니라 환경 및 기후대응을 위한 특별회계 및 기금에 세입이 배분되기 시작하면서 지속적인 배분 비율 변경[120]이 실시되는 상황이다.

이러한 환경변화를 감안할 때 교통·에너지·환경세 세수는 도로 및 공항 부문 등 어느 정도 충족률이 달성된 부분에 대한 투자 비중을 하향 조정하는 한편 전기차 및 수소차 등 친환경 자동차 보급에 필요한 인프라 구축 등 친환경 관련 SOC, 재생에너지 활용을 위한 재정수요에 대응하도록 개편하여 세입과 지출의 연계를 보다 강화할 필요가 있다.

한편 자동차 구입 및 사용에 대한 소비세 부과에 있어서는 환경 또는 연비 기준을 고려하여 과세수준을 결정하는 추세이다. 현재 OECD 국가 중 26개국에서 전기 또는 하이브리드 등 친환경 자동차에 대해 세금감면 또는 환급을 적용하고 있는데 이는 오염원 배출이 적은 친환경 차량의 구매 및 사용을 촉진하기 위한 목적에 해당한다.[121] 우리나라의

117) 2003년, 2006년, 2009년, 2013년, 2015년, 2018년, 2021년

118) Crowley and Hoffer(2018)는 미국 49개 주의 자료를 이용한 실증분석을 통해 대부분의 목적세가 목적하는 분야의 지출을 증대시킴에 있어 효과적인 수단이 아니며, 전반적인 정부지출 확대 수단으로 활용된다는 결과를 제시한 바 있다.

119) 현재 우리나라 도로스톡을 1인당 GDP 3만불 도달 시점의 OECD 주요국과 비교할 때 한국은 2017년 0.26, 미국은 1997년 0.20, 일본은 1992년 0.27, 영국은 2002년 0.42로 우리나라는 미국, 일본과 유사한 수준에 해당한다. (국토교통부, 도로 주요 통계, 2023.6)

120) 교통·환경·에너지세의 교통시설 관련 재원배분 비율은 도로확충 수준 등을 감안하여 1994~2000년 100%에서 2001~2006년 85.8%, 2007~2019년 80%, 2020~2021년 73.0%, 현재 68%로 축소되는 추세인 반면 환경개선특별회계 배분비율은 2007년 15%에서현재 23%로 증가함. 또한 2022년부터 기후대응기금에 7% 배분되고 있다.

121) 다만 전기 자동차에 대한 과세상 우대 조치는 환경오염을 유발하는 이산화탄소 배출량의 저감 효과는 존재하지만 도로혼

경우 2009년 하이브리드자동차를 대상으로 환경친화적 자동차에 대한 개별소비세 감면이 신설된 이후, 2012년에는 전기자동차, 2017년에는 수소전기자동차로 감면대상 차량이 확대되고 있고, 감면한도 또한 전기자동차의 경우 200만원에서 2018년부터 300만원으로 상향되었다. 동 특례는 신설 이후 지속적으로 적용기한이 연장되어, 현재 2024년 12월 31일까지 적용될 예정이다.

담배에 대한 과세는 세계보건기구(WHO)의 권고에 따라 소비자가격 대비 최소 75% 이상의 수준에서 이루어지고 있다. 아래 표와 같이 우리나라는 궐련형 담배에 대한 제세부담금 비중이 73.9%로 권고 수준에 가깝고, 핀란드·프랑스·영국 등 OECD 21개국은 75% 이상으로 과세를 적용하는 것으로 조사된다. 반면 독일·일본은 60%대 수준에서 과세하고 미국은 40%로 가장 낮은 수준에 해당한다. 다만, 전자담배에 대해서는 국가별 과세수준에 차이를 보인다. 우리나라의 경우 궐련형 전자담배도 궐련담배와 동일한 수준으로 과세하는 반면 EU국가의 경우 궐련형 전자담배 세율이 궐련담배 대비 낮게 적용되고 있다. 미국은 연방정부의 경우 양자를 동일하게 과세하지만 주정부별로는 차이가 존재한다.[122]

[표 70] 주요국의 궐련형 담배(20개비)에 대한 제세부담금 비중

(단위 :%)

핀란드	프랑스	영국	한국	독일	일본	미국
88.2 (최고값)	83.2	79.3	73.9	63.5	61.0	40.0 (최저값)

주: 최고값과 최저값은 OECD 38개국 기준
자료: OECD, 「Consumption Tax Trend 2022」를 바탕으로 국회예산정책처 작성

주류에 대한 과세 또한 음주에 따른 외부비용을 교정하기 위한 목적으로 실시된다. 우리나라의 주세 체계는 2000년 세계무역기구(WTO)의 권고에 따라 증류주 맥주의 세율을 72%로 일원화했고, 종가세 체계로 운영되던 맥주와 탁주의 과세체계를 종량세로 전환하였다. 그러나 주세 부과를 통한 사회적 비용을 교정한다는 관점에서는 현행 우리나라의 주세율 체계를 '고알콜-고세율, 저알콜-저세율' 원칙에 맞게 조정할 여지도 존재한다. 다만, 서민 대중주인 소주의 경우 세율 인상 등에 따른 서민부담 증가를 완화하기 위해 단계적인 조정 방안을 검토해야 할 것이다.

잡 및 훼손, 교통사고 등 외부비용을 감소시키는 것이 목적일 경우 해당 과세의 효과성은 미흡한 측면이 있다.
122) 최성은, 「전자담배 흡연 현황과 과세정책에의 함의」, 『월간 재정포럼』 제318호, 한국조세재정연구원, pp.20~23, 2022

한편 보석·귀금속류(500만원 초과), 고급 융단·시계·가방(200만원 초과), 고급가구 등에 대해 부과되는 개별소비세의 경우 과거 특별소비세가 그 기원이 된다. 1977년부터 시행된 특별소비세는 일반소비세인 부가가치세와 다르게 특정 상품이나 서비스의 소비에 대하여 별도의 높은 세율을 부과하도록 설계되었다. 이후 2008년부터 특별소비세는 폐지되고 개별소비세로 전환되었으나 일부 고가 상품 등에 대한 과세는 현재까지도 유지되고 있다. 다만, 경제사회 환경변화를 반영하여 당초 과세대상으로 선정한 정책목적의 정당성 또는 과세의 실효성이 약화된 과세대상에 대해서는 개별소비세 과세대상에서 제외하는 방안에 대한 적극적인 검토도 필요하다.

(2) 환경세 도입을 둘러싼 국제적 논의와 주요 고려사항

최근 지구온난화 및 지속가능성에 대한 관심이 증가하면서 환경오염 등 외부성에 대응하기 위한 수단으로 소비과세에 대한 활용도가 증가하고 있다. 조세를 가격기구로 사용하는 것은 기업과 소비자가 다른 사람에게 부과한 비용을 내부화하도록 유도할 수 있고 규제방식 대비 보다 효과적인 결과를 얻을 수 있다. 정부 또한 해당 세수를 다른 왜곡효과를 감소시키는 데 사용함으로써 외부성을 효율적으로 감소시킬 수 있다는 점에서 타당성이 존재한다.

기후변화협약 가입국인 우리나라에서도 정책 세제로서 탄소세 등 환경세 도입 논의가 제기되고 있다. 다만 우리나라의 산업구조가 탄소집약도가 높은 전기전자·운송장비·철강·석유화학 및 금속 등 제조업 중심의 에너지 집약적인 점을 감안할 때, 탄소세 도입 등 직접적인 탄소가격제 강화는 단기적으로 국가 산업경쟁력에 부정적인 영향을 초래할 가능성이 높다. 따라서 저탄소·친환경 관련 설비투자 및 R&D 관련 정부지원 강화, 규제 정책 등 비시장정책을 통한 저탄소 경제구조로의 전환을 우선적으로 추진하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

한편 환경을 중시하는 스웨덴, 프랑스, 영국 등 유럽 국가를 중심으로 온실가스배출 억제를 목적으로 한 탄소세 성격의 환경세가 1990년대부터 도입되었다. 다만 대부분의 국가에서 환경세는 탄소배출량을 줄이는 실질적인 가격정책으로 기능하기 보다는 환경을 중시함을 알리는 상징적인 기능을 수행하는 수준이다. 탄소세가 탄소배출을 실질적으로 억제하도록 기능하기 위해서는 매우 높은 세율로 설정되어야 하기 때문이다.

이 때문에 대부분의 국가들은 조세저항을 고려하여 탄소세와 같은 조세정책보다는 배출권거래제에 주된 기반을 두고 국가별 온실가스 감축목표(NDC) 달성과 연계하여 세율과 배출권 가격 등 탄소가격을 점진적으로 인상하는 방식으로 대응하고 있다. 이와 관련하여 OECD는 코로나19 팬데믹 이후 경제복구사업을 추진함에 있어 환경목표를 촉진하고 저탄소 전환을 지원하는 관점의 정책도구를 사용할 것을 권고하면서, 온실가스 감축 등 친환경·저탄소 목표와 연계하여 조세 및 탄소배출에 대한 가격 신호를 보다 강화할 것을 권고[123]한 바 있다.

환경친화적 조세개편을 위해 단기적으로는 현행 에너지 관련 소비세제에 온실가스 배출 억제 등 친환경적 조치를 보다 강화하는 방안을 생각해볼 수 있다. 이와 함께 우리 산업의 국제경쟁력 유지를 위해 저에너지소비형 산업구조로의 전환을 유도·촉진해 나가면서, 현재 운영 중인 '교통·환경·에너지세'를 환경친화적 소비세제로 점진적으로 전환하는 방안도 중장기적인 관점에서 논의할 필요가 있다. 이 경우 환경세 도입에 따른 수용도를 높이기 위해 환경 관련 세원을 통해 징수한 세입을 오염물질 배출 등으로 피해를 입은 개인 및 지역 등에 환원하거나, 전기/수소차 등 친환경 자동차 보급확대를 위한 재생에너지 또는 친환경 관련 사업에 투자하는 재원으로 활용하는 등 조세와 재정지출간 연계를 강화하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

123) OECD, "COVID-19 policy response: Green budgeting and tax policy tools to support a green recovery", 2020

[표 71] 유럽 각국의 환경친화적 조세개혁

국 가	개 편 내 용
핀란드	• 탄소세 최초 도입('90년) • 매립세, 자동차세, 핵발전소 전기생산 부담금 등 도입('96년) • 환경관련세 증가분은 소득세·사회보장기여금 경감에 사용
스웨덴	• "소득세 감면·부가가치세 확대, 탄소세 도입"으로 특징되는 세수중립적인 조세개혁 조치 실시('91년) • 전기 및 국내 항공운행에 대하여 조세, 질소산화물 부담금 도입
덴마크	• 탄소세 도입('92년) 이후 2002년까지 환경관련세 확대 • 증가된 세수는 기업의 사회보장기여금 감축 등에 사용
네덜란드	• 탄소배출 감축 및 전기사용절약을 유도하기 위해 규제에너지세 신설('96년) • 전기 및 국내 항공운행에 대한 조세, 질소산화물 부담금 도입 • 세수는 노동 관련 세율 인하 등에 활용
영국	• 온실가스 저감을 위해 탄소세 형태(탄소함유량 기준)가 아닌 에너지세 형태(오염물질 배출량 기준)의 기후변화세 도입('01년) – 세수중립 원칙에 따라 연금기여금 삭감 • 폐기물 감축 및 재활용 촉진을 위해 매립세 도입('96년) – 조세 수입은 기업의 연금기여금 감축에 사용 • 배출권거래제 도입('02년) 후 현재까지 운용 중
프랑스	• 대형 트럭에 대해 환경세를 도입하려했으나 주민 반대로 철회('13년) • 환경세 도입 시도('00년) 및 실패, 이후 탄소세 도입 성공('14년) – 조세 수입은 기업 고용지원 및 저소득가구 소득보전에 사용

제22대 국회 조세정책 개선과제

부록. 주요국의 조세개혁 동향

부록 주요국의 조세개혁 동향

1. 개관

1980년대 중반 미국의 세제개혁을 통해 제시된 "넓은 세원, 낮은 세율" 기조는 OECD 국가를 중심으로 최적조세 관점에서 개별 세목의 과세기반(tax base)은 확대하고 세율은 낮추는 조세개혁으로 전개되었다. 구체적으로 과세기반 확충의 일환으로 비과세·감면 등 조세지출에 대한 축소·정비, 부가가치세 도입 및 면세 범위 축소 등이 실시되었고, 경제적 의사결정에 영향을 미치는 법인세 및 개인소득세 최고세율이 추세적으로 인하되었다. 또한 사회보장기여금은 대부분의 국가에서 지속적으로 증가하게 되었다. 이러한 조치는 조세가 경제에 미치는 부정적인 영향을 줄이는 것에 초점이 맞춰진 것으로 조세 중립성 하에서 조세의 효율성을 높이고자 하는 정책목표가 반영된 것이다.

OECD 국가의 평균 조세수입은 1965년 GDP 대비 25.8%에서 2022년 34.0%로 약 10%p 증가하였다. 세목별 의존도를 총조세수입 대비 비중으로 살펴보면 OECD 평균 소득세 의존도는 1965년 26.2%에서 2021년 23.7%로 2.5%p 감소한 반면 법인세 의존도는 1965년 8.8%에서 2021년 10.2%로 1.4%p 증가하였다. 사회보장기여금 의존도는 1965년 17.6%에서 2021년 25.6%로 8.0%p 증가하여 가장 큰 변화를 보였다. 재산과세 의존도는 1965년 7.8%에서 2021년 5.6%로 2.3%p 감소하였고, 재화와 서비스에 대한 소비세 의존도 또한 1965년 38.4%에서 2021년 31.9%로 6.5%p 감소한 것으로 나타난다.

OECD 평균 세목별 의존도 추이: 1965~2021년

(단위: 총조세수입 대비 %)

연도	소득세	법인세	사회보장기여금	재산세	소비세
1965	26.2	8.8	17.6	7.8	38.4
1990	27.6	8.3	21.8	5.5	33.7
2000	24.1	9.5	24.9	5.3	33.9
2021	23.7	10.2	25.6	5.6	31.9
차이 ('21-'65)	-2.5	1.4	8.0	-2.3	-6.5

자료: OECD, Tax Database를 토대로 국회예산정책처 정리

2. 주요 국가별 조세개혁 동향

가. 미국

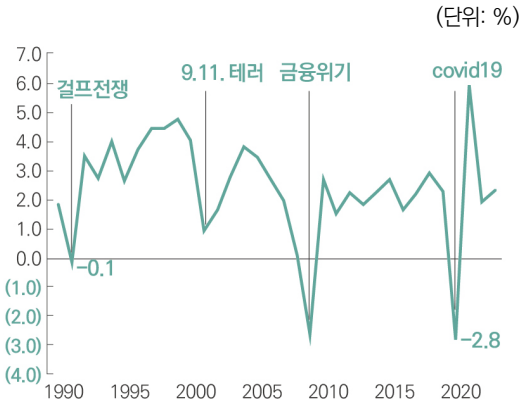
경제여건 및 조세·국민부담률 추이

2000년대 미국은 2001년 9·11 테러, 2007년~2008년 서브프라임 모기지로 촉발된 글로벌 금융위기, 2019~2020년 코로나19 팬데믹 시기 일시적으로 큰 폭의 경기침체를 겪었다. 동 기간 미국의 조세부담률은 국민부담률과 상호 동행하는 추세를 보이며 경제여건 변화에 따른 경제성장률 방향과도 부합하는 추세를 보인다.

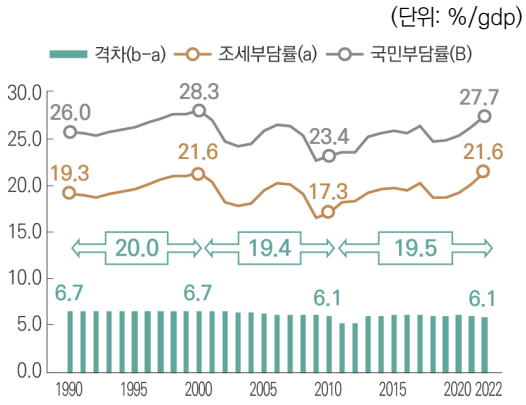
1990년대 미국 조세부담률은 평균 20% 수준을 유지하였으나 2001년 부시 행정부 및 2017년 트럼프 행정부의 감세정책 등의 영향으로 공화당 행정부 집권 시기에는 19.4%로 소폭 하락하였다. 미국 경제성장률은 2019~2020년 코로나19 팬데믹에 따른 급격한 경기침체를 겪었으나 같은 기간 조세부담률과 국민부담률은 견조한 증가세를 보이며 2000년대 초반을 상회하는 수준으로 증가하였다.

미국의 경제여건과 조세·국민부담률 추이

[미국 경제성장률(실질GDP 증가율) 추이]



[미국 조세·국민부담률 추이]

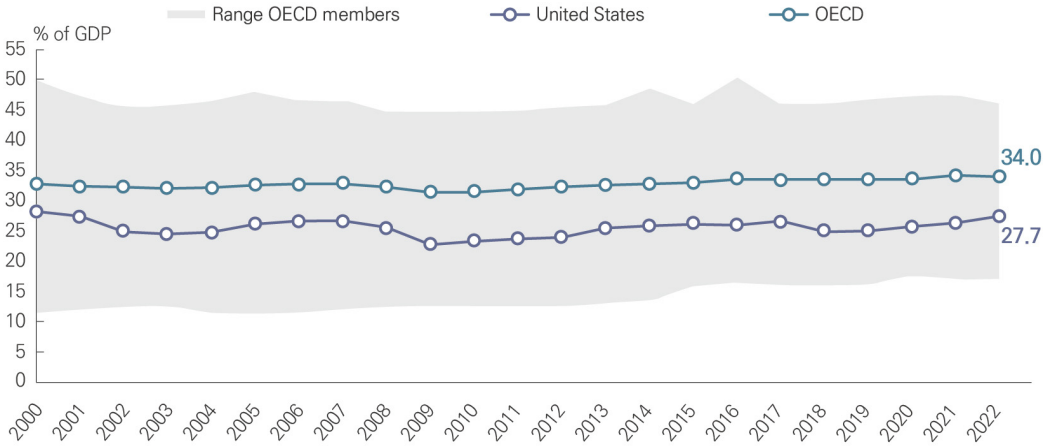


주: 조세·국민부담률 그래프의 구간별 숫자는 해당 기간의 조세부담률 평균값임
자료: WorldBank DATA(https://data.worldbank.org/), OECD Revenue Statistics를 토대로 국회예산정책처 작성

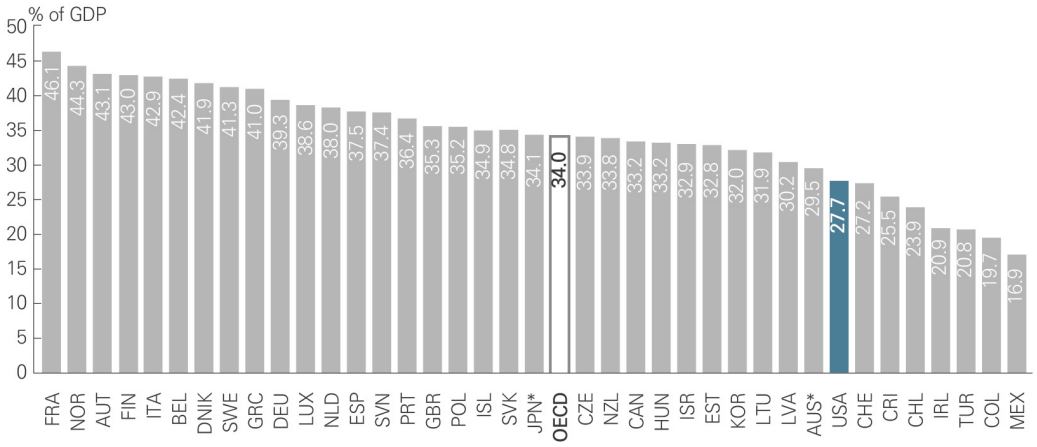
앞서 살펴본 바와 같이 2022년 기준, 미국의 국민부담률은 27.7%로 2000년 수준을 상회하는 수준으로 증가하였으나, 같은 해 OECD 국민부담률 평균(34.0%)을 6.3%p 하회하는 수준이다. OECD 38개국 중에서는 31위에 해당하는 낮은 수준을 보이는데, 2000년대 이후 미국의 국민부담률은 OECD 평균을 하회하는 수준이 지속되고 있다.

미국의 국민부담률 수준 국제비교

[2000년대 국민부담률 추이: 미국 vs OECD 평균]



[2022년 OECD 국가의 국민부담률 순위: 미국 31위]



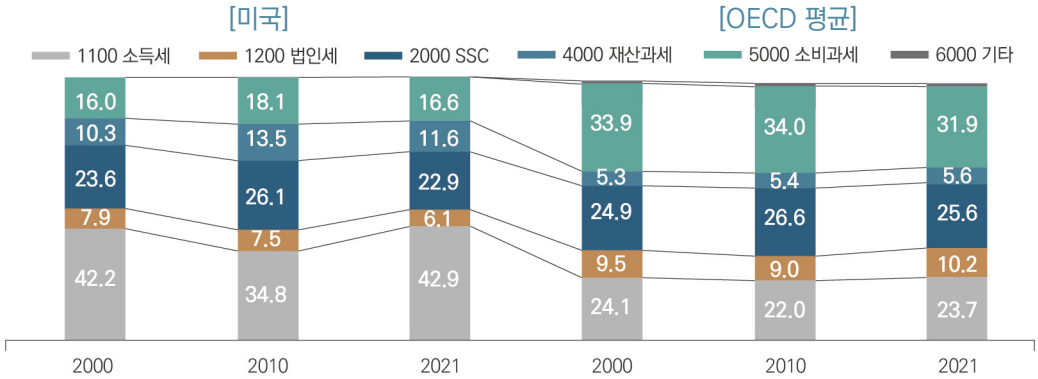
자료: OECD, “Revenue Statistics 2023” 중 미국 PART

총 조세수입 대비 세원구성(tax mix) 추이

총 조세수입 대비 개별 세원의 비중을 이용하여 2000년대 미국의 세원구성(tax mix) 추이를 나타내면 다음 그림과 같다. OECD 평균 대비 미국의 개인소득세 및 재산과세 비중은 상대적으로 높고, 법인세와 소비과세 비중은 상대적으로 낮은 특징이 있다. 다만, 개인소득세 비중은 2001년 집권한 부시 행정부의 감세정책으로 개인소득세 명목 최고세율이 2000년 46.7%에서 2003년 41.6%로 인하된 후 2012년까지 유지되면서 2000년 42.2%에서 2010년 34.8%로 크게 감소하였다. 이후 오바마 행정부의 소득세율 인상 등의 영향으로 개인소득세 비중은 2021년 42.9%로 증가하면서 2000년 초반 수준을 회복하였다. 한편 재산세 및 소비세는 소폭 감소하면서 전체적인 세원배분의 구성은 2000년 초반 수준으로 회귀하였다.

미국 세원배분(tax mix) 변화: 2000년~2021년

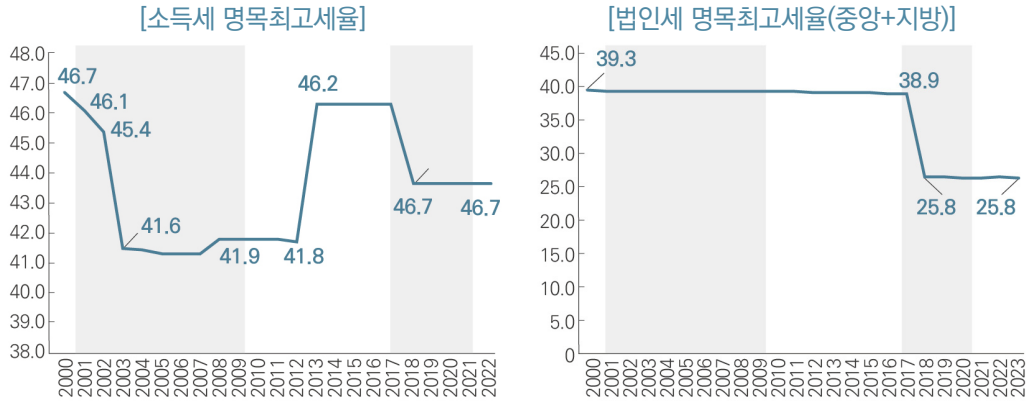
(단위: 총 조세수입 중 %)



자료: OECD, Tax Database를 이용하여 국회예산정책처 작성

미국 소득세 및 법인세 최고세율 추이 : 2000년~2022년

(단위: %)



자료: OECD, Tax Database를 이용하여 국회예산정책처 작성

2000년대 초반 부시 행정부: 소득세 중심의 감세정책

2000년대 초반 부시(W.Bush) 행정부는 개인소득세 과세구간 확대 및 단계적 세율인하, 개인에 대한 세액공제 확대, 상속세 폐지 등 개인 단위에 대한 대규모 감세정책을 골자로 하는 '경제성장 및 조세감면법'(The Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act, EGTRA)[124]을 추진하였다. 동 세제개편은 1981년 레이건 행정부의 소득세·법인세 감세정책[125]을 위한 '경제회복 및 조세법'(Economic Recovery and Tax Act of 1981) 이후 최대 규모의 감세정책으로 평가된다.

먼저 개인소득세는 기존 15% 과세구간을 저소득자에 대한 10% 세율구간을 신설하여 세분화하였고, 그 외 28/31/35/39.6% 세율구간의 세율을 2001년 7월 1일부터 단계적으로 1%p씩 인하하여 2006년까지 각각 25/28/33/35%로 개편하였다. 또한 17세 미만 자녀세액공제 규모를 현행 5백달러에서 1천달러로 2배 확대하고, 자녀세액공제 신청가능 소득기준을 1만달러로 하향하여 적용범위를 넓혔다.

또한 기존 55%인 상속·증여세 최고세율을 2002년부터 50%로 인하하고 이후 단계적 인하를 통해 2007년부터 45%로 조정하였다. 상속·증여세 통합 공제한도를 67만 5천 달러에서 350만 달러까지 확대하고, 상속세(Estate Tax[126])는 세대생략이전세(generation skipping tax)와 함께 2010년 완전히 폐지하고 증여세만 최고 소득세율인 35%로 과세하기로 하였다.

2000년대 중·후반: 오바마 행정부 가족에 대한 세제지원 지속

이후 2007~2008년 금융위기 발생에 따른 경기침체로 민간 소득이 급감함에 따라 오바마(Obama) 행정부는 2010년 말로 종료되는 부시 행정부의 감세정책을 한시적으로 2012년까지 연장하는 내용의 감세연장을 실시하였다. 동 조치로 2010년 12월 일몰될 예정이었던 부시 행정부의 개인소득세 과세구간 및 세율구조는 2012년까지 유지되고, 자본

---

124) 2001년 경제성장 및 조세감면법, The Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act(EGTRA) of 2001(Public Law No.107-16)

125) 미국의 1981-82년은 2번째 대표적인 경기침체(recession) 기간으로 레이건 행정부는 재정지출을 통한 경기회복 보다는 경제주체의 조세부담을 경감하여 총생산을 증가시키는 공급중시 정책의 일환으로 '경제회복 및 조세법'(Economic Recovery and Tax Act of 1981)을 제정하여 소득세와 법인세를 인하하는 감세정책을 추진하였다. 이후 1990년 초 3번째 경기침체와 레이건 행정부의 감세정책에 따른 재정수지 적자를 회복하기 위해 클린턴 행정부는 긴축재정정책을 시행하였고, 개인소득세율 인상을 골자로 하는 세제개편을 실시하였다.

126) 유산세라고도 지칭한다.

이득 및 배당에 대한 소득세율 또한 2012년까지 15%로 유지되었다. 한편 근로장려세제(EITC) 및 자녀세액공제 확대 등 근로자와 중산층 가족에 대한 감세정책[127]은 오바마 행정부 기간 동안 지속적으로 추진되었다. 구체적으로 고등교육 지원을 위한 세액공제[128], 3자녀 이상 가족에 대한 근로소득세액공제를 최대 5,657달러까지 확대, 자녀세액공제 적용을 위한 최소 근로소득 금액을 12,550달러에서 3천달러로 축소하고, 실업급여 중 2,400달러에 대해서는 과세면제, 개인주택 단열재 추가 등 에너지 효율 개선을 위한 설비투자의 경우 최대 1,500달러의 세액공제 적용이 추진되었다. 다만, 2010년부터 폐지될 예정이었던 상속세(Estate Tax)와 세대생략이전세는 2010년부터 2012년 말까지 최고세율 35%, 공제한도 5백만달러로 유지되는 개편이 이루어졌다.

2010년대 후반: 트럼프 행정부 대규모 감세정책 및 코로나19 세제지원

2018년 트럼프(Trump) 행정부는 미국의 일자리 창출과 경기부양을 목적으로 소득세 및 법인세율을 인하하는 대규모 감세조치를 골자로 하는 '감세 및 고용법(Tax Cuts and Jobs Act, TCJA)'[129]을 실시하였다. 구체적으로 개인소득세 7단계 과세구조는 유지하되 명목 최고세율을 39.6%에서 37%로 2.6%p 인하하는 동시에 소득세 표준공제 및 자녀세액공제를 확대하였다. 상속세 기본공제도 기존 500백만불에서 1천만불로 2배 확대하였다. 또한 법인세 명목세율을 35%에서 21%로 14%p 인하하는 동시에 최저한세를 폐지하였다.

아울러 기업 유치 및 해외유보소득의 본국 이전을 유인하기 위한 국제거래 세제개편을 단행하였다. 구체적으로 해외 진출기업의 미국 복귀 및 해외소득 송환을 유도하기 위하여 국제조세 과세방식을 전세계소득 과세(worldwide)에서 영토주의(territorial) 과세방식으로 변경[130]하였고, 해외유보소득을 미국으로 송환할 경우 1회에 한하여 8~15.5%로 저율과세 하도록 개편하였다.

---

127) Tax Relief for Middle-Class Families and Small Businesses (https://obamawhitehouse.archives.gov/economy/jobs/tax-relief-for-160-million-workers)

128) The American Opportunity Tax Credit

129) Tax Cuts and Jobs Act(TCJA), (Public Law 115-97)

130) 전세계 소득과세 방식은 자국기업이 해외에서 획득한 소득에 대해서도 본국으로 환수되는 때 과세되기 때문에 다국적 기업은 세부담 최소화를 위해 해외에서 발생한 소득을 자국으로 이전하지 않고 해외에 유보하거나 재투자하는 방식 등을 선호한다. 반면, 영토주의 과세방식은 미국내에서 발생한 소득에 대해서만 과세하는 차이가 있다.

트럼프 행정부 세제개편의 주요 내용

구분		현행	개정법률
개인	과세구간 ('25년까지)	7단계 (10/15/25/28/33/35/39.6%)	7단계 (10/12/22/24/32/35/37%)
	기본공제 확대 ('25년까지)	▪ (개인) $6,350, (부부) $12,700 ▪ 자녀공제 $1,000	▪ (개인) $12,000, (부부) $24,000 ▪ 자녀공제 $2,000
	상속증여세 기본공제 확대 ('25년까지)	5백만불	1천만불
법인	세율	35%	21%
	최저한세	과세표준 $4만 이상 20%	폐지
	지급이자공제	100% 공제	세전이익의 30%한도 공제
국제 거래	과세원칙	전세계소득 과세	영토주의 과세
	해외유보소득 본국송환과세	현행 법인세율로 과세	유동자산 15.5%, 비유동자산 8% (1회에 한정하여 적용)

자료: Conference Agreement for H.R.1(미 의회 https://www.congress.gov/)을 중심으로 국회예산정책처 정리

한편 2020년과 2021년은 코로나 19 팬데믹 대응을 위한 다양한 세제지원 정책이 실시되었다. 현금 유동성 제약 문제를 지원하기 위해 사업체에 대한 조세감면조치(5년간 순영업손실 이월, 이자공제 한도 변경, 급여세제 감면 등)가 실시되었고, 고용지원을 위한 고용유지에 대한 세액공제 조치도 실시되었다. 또한 여행업 등 대표적인 피해업종 지원을 위한 소비세 유예(항공소비세 일시 유예 등)도 이루어졌다.

2020년대 이후: 바이든 행정부 법인세 세율인상 추진

2021년 출범한 바이든(Biden) 행정부는 전임 행정부에서 추진된 감세정책의 복원을 목표로 법인세 세율인상 및 개별세율 인상 등을 주요 골자로 하는 '인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act, IRA'[131])을 추진하였다. 구체적으로 재무회계이익이 10억 달러를 초과하는 다국적법인에 대한 15%의 최저한세 도입, 특정 주식 매입에 대한 1% 소비세 부과 조치 등이 대표적이다. 또한 기후변화 대응 등 환경 관련 세출 프로그램에 소요되는 재원조달을 위하여 연료 및 특정 화학물질에 대한 소비세를 개편하고, 디지털 자산에 대한 세금보고 요건 등을 규정하는 '인프라투자 및 일자리법(Infrastructure Investment and Jobs Act)'[132]을 제정하였다.

131) Inflation Reduction Act(IRA) of 2022 (Public Law No. 117-169)

나. 일본

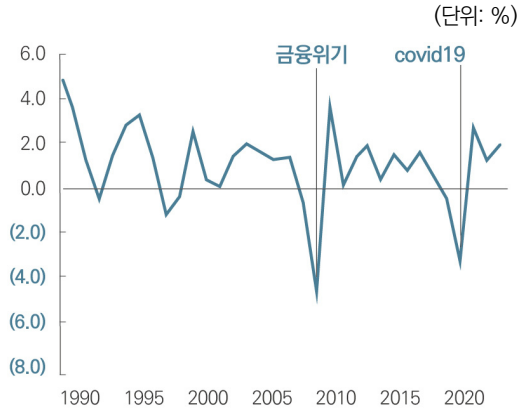
경제여건 및 조세·국민부담률 추이

2000년대 초반 일본은 고이즈미 정권의 구조개혁을 필두로 경제가 일부 회복되었으나 2007년~2008년 글로벌 금융위기와 2020년 코로나 팬데믹의 영향으로 일시적으로 큰 폭의 경기침체를 겪었다.

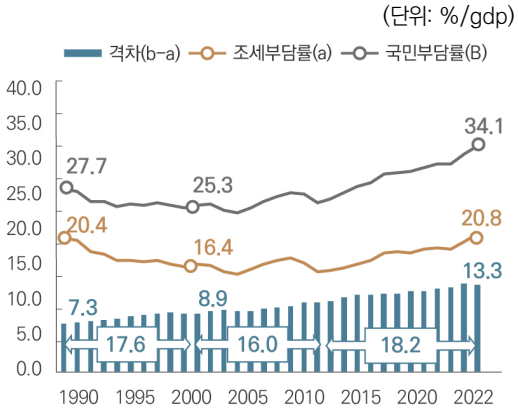
1990년대 일본의 조세부담률은 평균 17.6% 수준에서 2000년대 들어 16.0%로 1.6%p 낮아졌다. 이후 2010년대 들어 소비세율 인상 등의 영향으로 2010년~2022년 조세부담률 평균은 18.2%까지 증가하였다. 동 기간 일본의 조세부담률과 국민부담률은 상호 동행하는 추세를 보이지만 조세부담률과 국민부담률과의 차이(gap)는 1990년 7.3%p에서 2000년 8.9%p로 증가한 후 지속적으로 빠르게 확대됨에 따라 2020년에는 13.3%p까지 격차가 증가하였다.

일본의 경제여건과 조세·국민부담률 추이

[일본 경제성장률(실질GDP 증가율) 추이]



[일본 조세·국민부담률 추이]

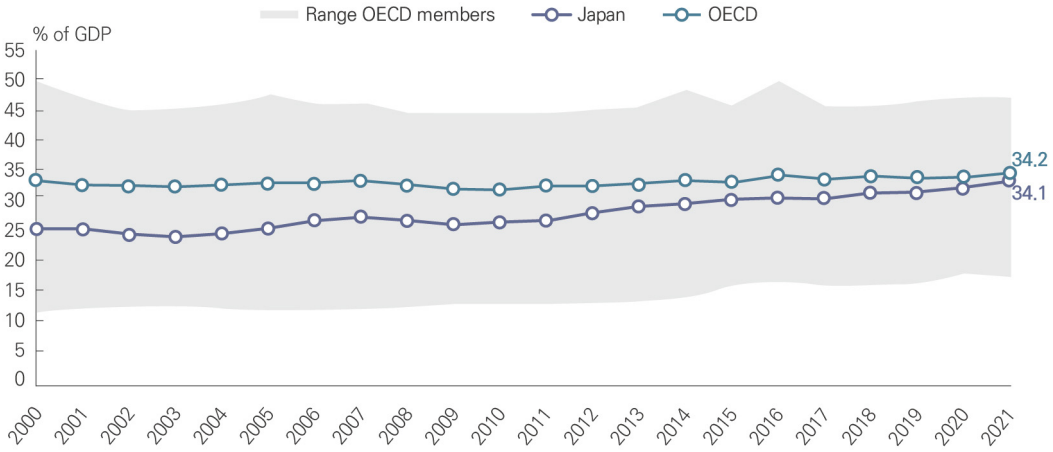


주: 조세·국민부담률 그래프의 구간별 숫자는 해당 기간의 조세부담률 평균값임
자료: WorldBank DATA(https://data.worldbank.org/), OECD Revenue Statistics를 토대로 국회예산정책처 작성

132) Infrastructure Investment and Jobs Act (P.L. 117-58)

일본의 국민부담률은 2000년 25.3%에서 2003년 24.1%로 감소한 후 2022년 34.1% 수준으로 증가하였다. 이는 2000년 이후 가장 높은 수준에 해당하는 것이다. 다만, 2000년을 기점으로 일본의 국민부담률은 OECD 평균 수준과의 격차가 빠르게 좁혀지면서 2020년들어 OECD 평균 수준으로 수렴하는 수준까지 증가하였다.

일본의 국민부담률 수준 국제비교: 2000~2021년



자료: OECD, "Revenue Statistics 2023" 중 일본 PART.

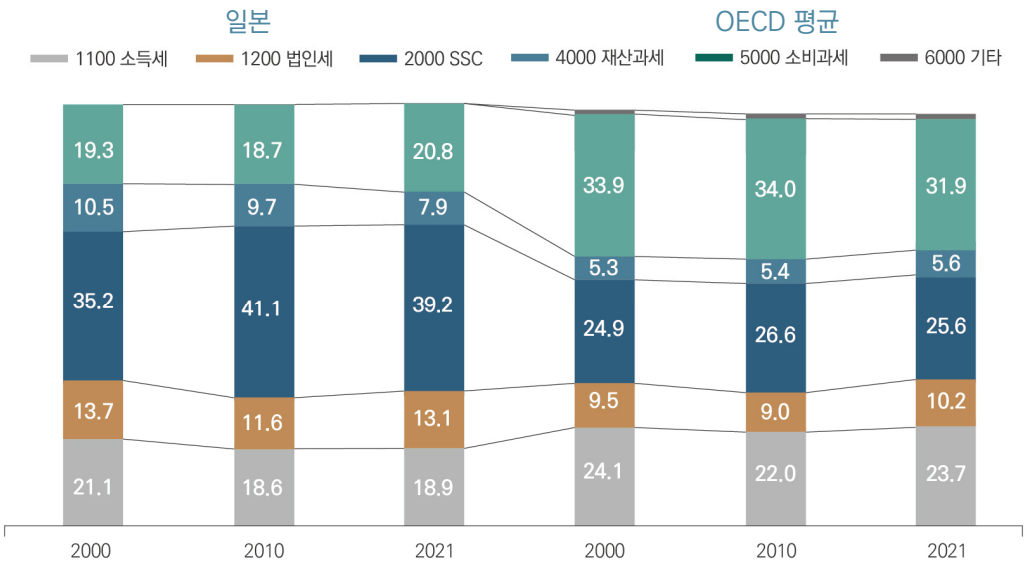
총 조세수입 대비 세원구성(tax mix) 추이

2000년대 일본의 총세수 대비 세원별 비중 추이를 보면 개인소득세 및 재산과세 비중은 감소하는 반면 사회보장기여금(SSC)의 비중은 증가하는 추세를 보인다. 개인 및 법인에 대한 소득과세 비중은 2000년 34.8%에서 2021년 31.9%로 2.9%p 감소한 반면 사회보장기여금은 같은 기간 각각 35.1%에서 39.2%로 3.9%p 증가하였다. 일본의 사회보장기여금 비중은 OECD 평균 수준(20% 중반)과 비교해서도 월등히 높은 수준에 해당한다. 일본의 경우 개인소득세 명목 최고세율을 2번에 걸쳐 단계적으로 인상하였고, 2015년에는 비교적 큰 폭의 최고세율 인상을 단행한 점을 감안하면(다음 그림 참조), 이처럼 낮은 소득세 비중은 최고세율 인상이 실질적인 세수비중 확대로 연계되지 못하였음을 시사하는 것이다.

한편 일본의 소비과세 비중은 2014년 소비세율 2차 인상을 거치며 2010년 18.7%에서 2021년 20.8%까지 확대되었다. 그러나 OECD의 소비과세 평균이 30%를 상회하는 수준임을 감안하면 국제적으로 낮은 수준에 해당한다.

일본 세원배분(tax mix) 변화: 2000년~2021년

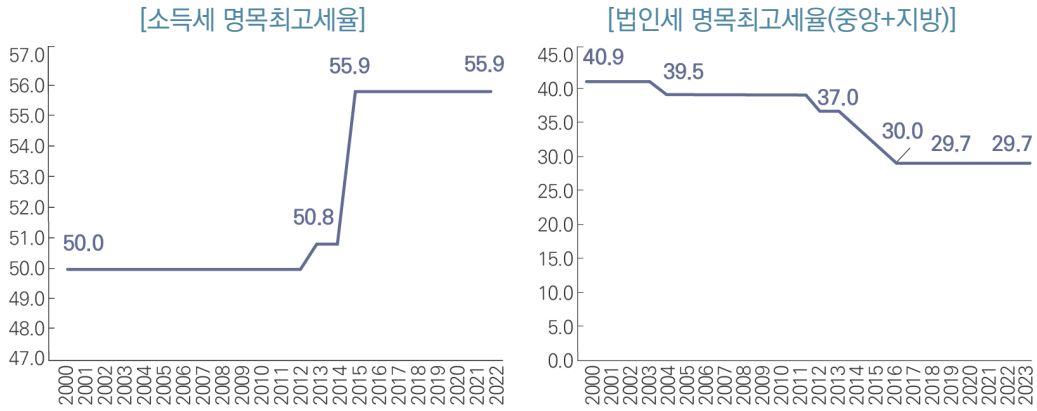
(단위: 총 조세수입 중 %)



자료: OECD, Tax Database를 이용하여 국회예산정책처 작성

일본 소득세 및 법인세 최고세율 추이: 2000년~2022년

(단위: %)



자료: OECD, Tax Database를 이용하여 국회예산정책처 작성

1990년대 후반~2000년대 초반: 경기 부양을 위한 감세정책

1990년대 장기불황 사태에 다른 국내 경기 부양을 위해 1994, 1998, 1999년 3차례에 걸쳐 소득세율 및 법인세율 인하 조치를 실시하였다. 소득세의 경우 5단계 누진구조를 4단계로 완화하는 한편 최고세율을 50%에서 37%로 인하하였다. 법인세 또한 지속적인 인하를 통해 37.5%에서 30%로 세율이 낮아졌다. 이러한 감세정책에도 불구하고 경기회복이 이루어지지 못하였고, 세입이 부진한 상태가 지속되자 2004년에는 배우자특별공제 추가분과 노령자공제가 폐지되었고, 2004년 소비세 납부의무면제 사업자 기준을 매출액 3,000만엔에서 1,000만엔으로 하향조정 하는 등 세입기반 확충을 위한 조치가 도입되었다.

2000년대 중반: 개인소득세 및 지방소득세 구조 개편

2006년 중앙정부에서 지방정부로 세원을 이양하는 과정에서 개인소득세 및 지방소득세 구조개편이 실시되었다. 먼저 5/10/13%의 세율 구조를 지닌 지방소득세를 10% 세율로 단일화하였는데, 이 과정에서 세부담이 증가하게 되는 하위 5% 구간의 저소득층의 개인소득세율을 5%로 조정하는 한편 세부담이 감소하게 되는 고소득층의 개인소득세율을 인상하여 40%의 세율구간을 신설하였다. 해당 세제개편으로 일본의 개인소득세 과세구조는 기존 4단계에서 6단계로 2단계가 추가되었고, 저소득층의 5% 세율 구간이 신설되는 한편 40% 최고세율 구간도 신설되면서 개인소득세율은 37%에서 40%로 3%p 인상되는 결과가 되었다.

2010년대: 법인세율은 인하하되 소득세 및 소비세는 확대

2010년에는 국제경쟁력 향상 및 고용창출 촉진을 목표로 법인세율 인하를 골자로 하는 세법개정[133]이 추진되었다. 법인세 기본세율을 중앙정부 기준 30%에서 25.5%(매출액 연 800만엔 이하 중소기업은 22%에서 19%)로 인하하였다. 다만 해당 인하조치에도 불구하고 2015년 3월까지 동일본 대지진 복구재원 조달을 위한 특별법인세가 부가됨에 따라 실제 법인세율은 28.5% 수준이 유지되었다. 한편 이월공제기간을 연장하는 한편, 고용 및 환경관련 투자에 대한 세제지원이 도입되면서 일반적인 세율 인하 정책이 아닌 특정한 정책목표 달성을 위한 정책수단으로 조세지원을 활용하는 움직임이 나타나게 되었다.

133) 동 세법개정의 기본방침은 ① 디플레이션 탈피 및 고용을 위한 경제활성화, ② 소득격차 확대 및 고정화의 시정, ③ 납세자·생활자 시각에서의 개혁, ④ 주민자치 확립을 위한 지방세제 개혁이다.

소득세법의 경우 급여소득공제 및 퇴직소득공제 등 각종 공제제도가 축소되는 한편 기부관련 세제혜택은 확대되었다. 소비세의 경우 기후온난화 대책의 일환으로 석유·석탄 등 화석연료에 대한 세율인상이 추진되었다.

2014년은 사회보장재원 마련을 위한 소비세 세율의 2번째 인상이 추진되었다. 1988년 신설되어 1989년부터 3% 단일세율로 부과되었던 소비세 세율은 1997년 5%, 2014년 8%로 단계적으로 인상되었다. 2014년 소비세율 3%p 인상분 중 1.7%p는 지방에 배분되는 지방소비세분이다.[134)]

2015년에는 개인소득세 과세단계 신설 및 최고세율이 40%에서 45%로 인상된 반면 법인세는 과세기반을 확대하면서 법인세율은 중앙정부 기준 25.5%에서 23.9%로 인하하는 내용의 세제개편이 실시되었다.

2020년대 이후: 경제성장 지원을 위한 투자·고용에 대한 세제지원 추진

코로나19 이후 지속적인 경제성장 구조를 구축하기 위해 초고속 5G 및 디지털 전환, 친환경 관련 신규 투자에 대한 세제지원을 강화하고, 기업의 투자 및 임금인상을 촉진하기 위한 조세정책을 추진하였다. 2020년 초고속 5G 구축에 대한 투자세액공제 및 특별감가상각 제도 신설 후 2021년에는 디지털 환경 구축을 위한 설비 투자와 탄소중립 관련 설비투자에 대한 투자세액공제 및 특별감가상각 제도를 신설하였다. 또한 기존 연구개발세제지원의 지원 수준을 25%에서 30%로 상향하였고, 적극적인 투자 촉진을 위해 이월결손금 공제한도액을 기존 50%에서 100%까지 확대하여 산업경쟁력 확보를 위한 투자의 세제지원을 강화하였다. 코로나19 이후 악화된 고용환경 상황을 고려하여 신규 고용확대 및 교육훈련에 대한 세제지원을 정비하였다. 2022년에는 계속 고용자에 대한 임금 지급액이 대기업의 경우 전년 대비 3% 이상, 중소기업의 경우 전년 대비 1.5%이상 증가한 경우 10~15%의 세액공제를 실시하고, 교육훈련비의 증가에 대해서도 세액공제를 적용하는 개정이 실시되었다.

아울러 경제사회의 구조변화를 감안하여 미혼인 한부모 가족을 포함하여 모든 한부모 가족에 대한 세제지원을 실시하고, 국가 및 지방자치단체가 실시하는 육아 관련 사업에 대해서는 비과세를 적용하도록 하였다.

---

134) 1997년 인상된 2%p 중 1%p는 지방소비세분에 해당한다.

다. 영국

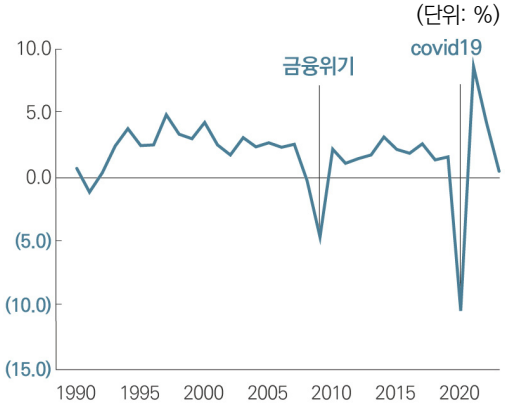
경제여건 및 조세·국민부담률 추이

2000년대 초반 영국은 3%대의 경제성장 수준을 유지하며 비교적 안정적인 경제상황을 누렸으나 글로벌 금융위기의 영향으로 2009년 -4.3%의 역성장을 기록하였다. 이후 점진적인 경제여건 회복을 달성한 후 코로나19 팬데믹의 영향으로 2020년 -9.2%의 일시적인 경기침체를 겪었다.

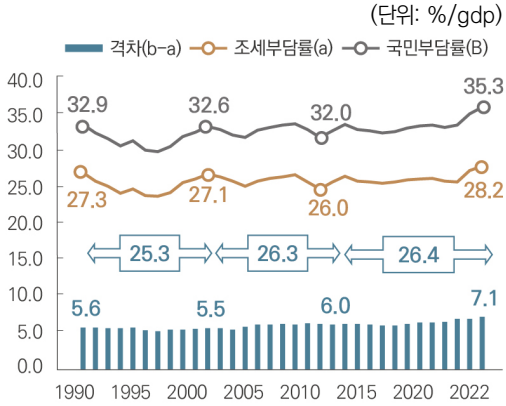
1990~1999년 기간의 영국 조세부담률은 평균 25.3%이며, 2000~2009년에는 26.3%로 증가한 후 2010~2022년은 26.4%로 꾸준한 증가세를 보인다. 동 기간 영국의 조세부담률과 국민부담률은 상호 동행하는 추세를 보이지만, 조세부담률 보다 국민부담률이 더 빠르게 증가하면서 조세부담률과 국민부담률간 차이(gap)는 1990년 5.6%p에서 2010년 6.0%p대를 초과한 후 2022년에는 7.1%p 수준까지 그 격차가 확대되었다.

영국의 경제성장률과 조세·국민부담률 추이: 1990년~2022년

[경제성장률(실질GDP 증가율) 추이]



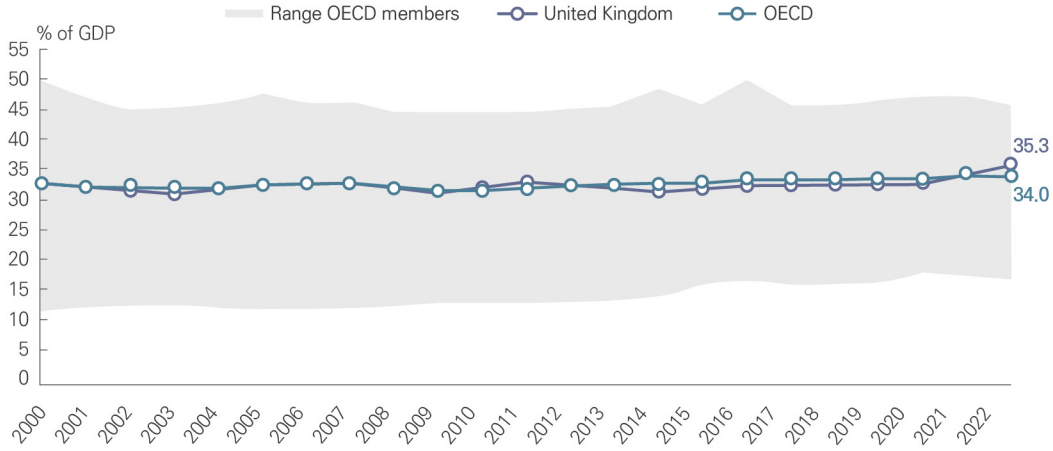
[조세·국민부담률 추이]



주: 조세·국민부담률 그래프의 구간별 숫자는 해당 기간의 조세부담률 평균값임
자료: WorldBank DATA(https://data.worldbank.org/), OECD Revenue Statistics를 토대로 국회예산정책처 작성

영국의 국민부담률은 2000년 32.6%에서 2010년 32.0%로 감소한 후 2022년 35.3% 수준으로 증가하였다. 이는 2000년대 들어 가장 높은 수준에 해당하는 것이다. 다만 이와 같은 영국의 국민부담률 수준은 사실상 2000년~2022년 기간의 OECD 평균 국민부담률 수준에 거의 근접한 상태가 지속되는 것에 해당한다.

영국의 국민부담률 수준 국제비교 : 2000년~2022년



자료: OECD, "Revenue Statistics 2023" 중 영국 PART

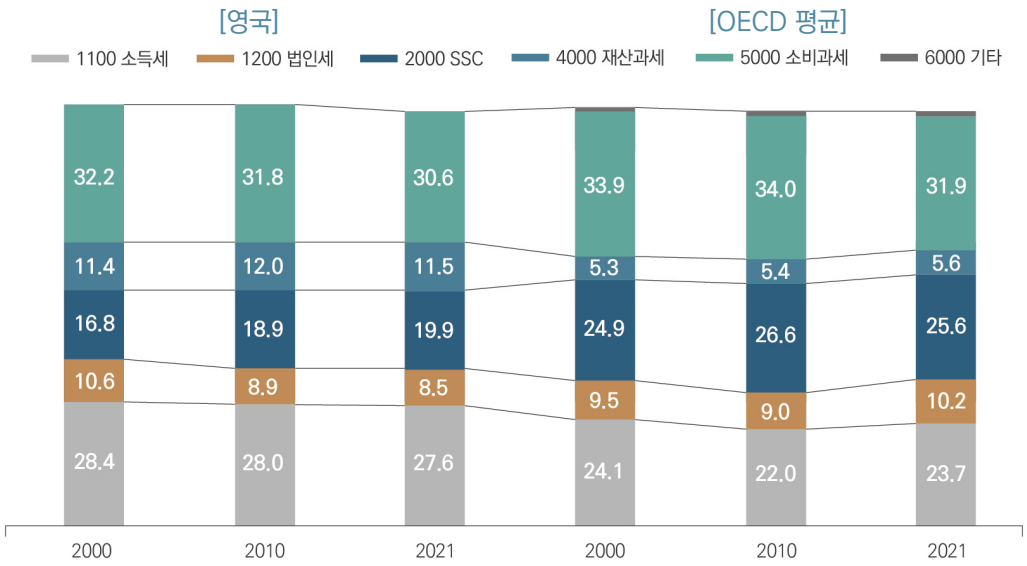
총 조세수입 대비 세원구성(tax mix) 추이

2000년대 영국의 총세수 대비 세원별 비중 추이를 보면 개인소득세 및 법인세, 소비과세 비중은 감소하는 반면 사회보장기여금(SSC)의 비중은 증가하는 추세를 보인다. 개인과세 비중은 2000년 28.4%에서 2021년 27.6%로 0.8%p 감소하였고 법인과세 비중은 동 기간 각각 10.6%에서 8.5%로 2.1%p 감소하였다. 특히 법인세수 비중은 OECD 평균 대비로도 낮은 수준인데, 2021년 기준 OECD 평균 대비 1.7%p 낮은 것이다. 이는 2010년 중반 법인세 최고세율 수준이 인하된 점에 주로 기인하는 것으로 판단된다.

반면 사회보장기여금은 같은 기간 각각 16.8%에서 19.9%로 3.1%p 증가하였다. 이러한 증가세는 다른 세원에 비해 빠른 것에 해당하지만, OECD 평균 수준(20% 중반)과 비교할 때 사회보장기여금 비중은 그리 높지 않은 것이 사실이다. 2021년 기준 영국의 사회보장기여금 비중은 19.9%로 같은 해 OECD 평균 25.6% 대비 5.7%p 낮은 수준이다.

영국 세원배분(tax mix) 변화 : 2000년~2021년

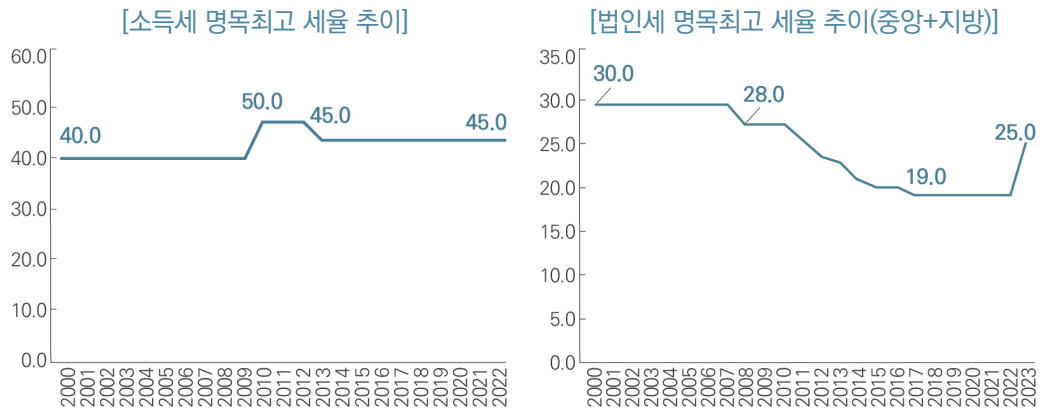
(단위: 총 조세수입 중 %)



자료: OECD, Tax Database를 이용하여 국회예산정책처 작성

영국 소득세 및 법인세 최고세율 추이 : 2000년~2022년

(단위: %)



자료: OECD, Tax Database를 이용하여 국회예산정책처 작성

1990년대 후반~2000년대 초반: 토니 블레어 행정부 법인 및 개인소득세율 인하

영국은 1980년대 중반까지 법인세율이 52%로 높은 수준이었으나 1997년 노동당 토니블레어 행정부 출범 및 1998년 재정법(Finance Act) 수립 등의 영향으로 법인세율의 단계적 인하가 실시되었다. 이러한 조치는 이전 보수당 정부에서 세출 삭감 조치와 함께 소득세 과세베이스 재검토 및 부가가치세율 인상 등의 조치를 통해 재정수지가 개선된 점에 일부 기인하는 것이다.

구체적으로 블레어 정권은 1997년 33%였던 법인세율을 31%로 낮추고 1999년에는 30%로 재인하하였다. 또한 2000년에는 과세소득 1만 파운드 이하인 중소기업에 대해서도 경감세율 10%를 적용하도록 조정한 후 2002년부터는 연간 이윤이 1만/30만 파운드 이하인 법인에 대한 법인세율을 10/20%에서 0/19%로 인하하였다. 이러한 개편의 결과로 2002년부터 영국의 법인세 세율체계는 단일세율 방식으로 변화하게 되었다. 소득세율 또한 기본세율을 23%에서 20%로 3%p 인하하였고, 저소득층을 위한 경감세율을 10%로 인하하였다.

한편 2000년에 수립된 영국의 온실가스 배출저감 프로그램을 뒷받침하기 위해 산업, 농업 및 공공부문의 에너지 사용을 과세대상으로 삼는 기후변화세(Climate change levy)가 2001년 도입되었다.

2000년대 후반: 고든 브라운 행정부 소득세율 인하 및 소비세 인상

2007년 영국 예산발표를 통해 국가경쟁력 강화를 위한 세제개편 방안으로 개인소득세 기본세율을 2008년부터 22%에서 20%로 2%p 인하하고, 최저세율 10% 구간을 폐지하였다. 한편 소규모 회사에 대한 법인세율을 19%에서 22%로 3년에 걸쳐 단계적으로 인상하도록 개편하였는데 이는 개인소득세를 회피하기 위한 목적으로 법인을 설립하는 행위를 방지하기 위하여 법인세율 수준을 개인소득세율에 대응하는 수준으로 조정한 것에 해당한다. 한편 개인소득세율 인하에 따른 세수감소 보전을 위해 연료세(fuel duty) 및 주세, 담배소비세를 인상하였다.

2010년 중반: 데이비드 캐머런 행정부 법인세율 인하 등 감세정책

2010년 취임한 보수당 정권의 캐머런 총리는 금융위기로 인한 경제적 파급효과 완화를 위해 법인세율 인하를 위시한 감세정책을 추진하였다. 대표적으로 영국의 법인세율은 재정법(Finance Act) 개정을 통해 2010년 28%에서 20%로 인하한 후 2017년 19%까지 단계적 인하를 추진하였다. 소득세 또한 최고세율(40%)이 적용되는 과세표준 구간을 £43,000에서 £45,000으로 상향하였고, 2020년까지 소득공제 한도를 인상하는 등 감세정책의 기조가 반영된 세제개편이 있었다. 아울러 근로계층에 대한 수당 상한선을 2016년부터 4년간 £26,000에서 £20,000로 인하하고 자녀양육수당(Child Tax Credit)의 대상도 2명의 자녀로 제한하는 등 복지 관련 재정지원도 축소·동결하였다.

2020년대 이후 : 대규모 감세안 철회 후 코로나19 대응을 위한 법인세율 인상

2022년 9월에 취임한 보수당 리즈 트러스 총리는 법인세율 인하 등을 포함한 대규모 감세정책을 발표하였다. 당시 영국의 극심한 물가상승과 에너지가격 상승, 100%를 상회하는 국가채무비율[135]을 기록하는 상황이었고 긴축 기조에 반하는 대규모 감세정책에 따른 재정건전성 악화 우려가 국내·외에서 제기[136]되면서 트러스 총리는 감세안을 철회하고 그 해 10월 총리직을 사임하였다. 그 결과 영국의 법인세 최고세율은 전 정권에서 당초 계획한 바와 같이 2023년 4월 1일부터 19%에서 25%로 인상되었다.

한편 코로나19 팬데믹 이후 2022년에는 석유 및 가스회사, 은행의 초과이윤에 대한 부담금이 도입되었다. 2024년 봄 예산안에 따르면 석유 및 가스회사에 대한 초과이윤 부담금(Energy Profits Levy)은 2029년 3월까지 유지될 계획이다. 또한 다국적 기업의 이윤을 해외로 이전하는 조세회피에 대응하기 위해 2015년 도입된 우회이익세(Diverted Profits Tax)의 부과율을 기존 25%에서 31%로 인상하였다.

---

135) 영국 국가채무비율(GDP 대비 %): (2001) 33.9, (2010) 74.0, (2015) 86.0, (2020) 102.6

136) 트러스 총리의 감세안 발표 후 파운화 가치 및 국채 가격이 급락하면서 중앙은행이 긴급 국채매입을 발표하였고, IMF 또한 영국의 감세정책을 비판하는 논평("IMF openly criticises UK government tax plans", 2022년 9월 28일, https://www.bbc.com/news/business-63051702)을 발표하였다.

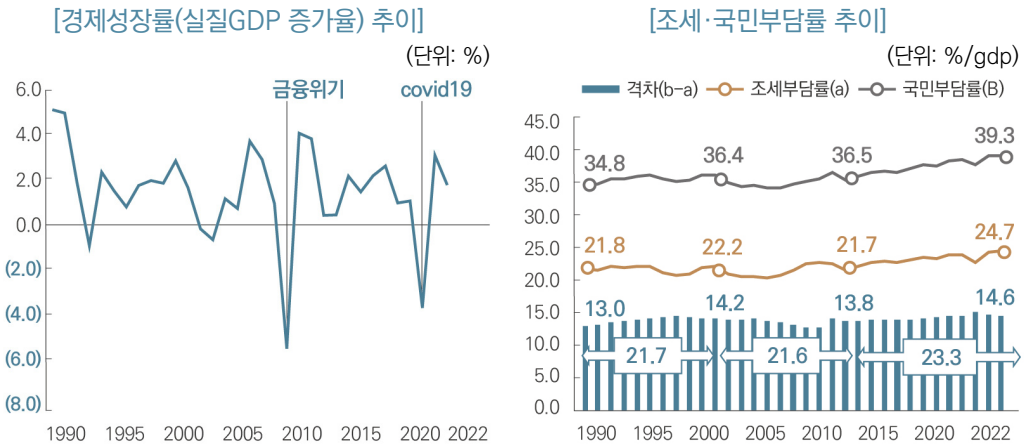
라. 독일

경제여건 및 조세·국민부담률 추이

독일은 1990년대 초반 동·서독 통일로 인한 단기적인 경기변동 외에 비교적 안정적인 경제여건을 유지하였고, 2000년대 초반 유로존 출범 등의 영향으로 2006년에는 3.8%의 경제성장률을 기록하는 등 경제여건이 비교적 양호하였다. 글로벌 금융위기의 영향으로 2009년 -5.7%의 역성장을 기록하였으나 점진적인 회복을 거쳤고, 이후 코로나19로 인한 타격으로 전년대비 -3.8% 수준의 역성장을 보였다. 2021년에는 반등에 성공하여 3.2% 수준을 회복하였고, 2022년에는 1.8% 성장률을 기록하였다.

1990~1999년 독일의 조세부담률은 평균 21.7%로, 이후 2000~2009년에는 21.6%로 소폭 감소하였으나 2010~2022년은 23.3%로 크게 증가하였다. 동 기간 독일의 조세부담률과 국민부담률은 상호 동행하는 추세를 보이지만 조세부담률과 국민부담률간 차이(gap)는 2000년 14.2%p에서 2010년 13.8%p로 소폭 감소한 후 2022년 14.6%p로 2000년대 초반 수준으로 격차가 확대되었다.

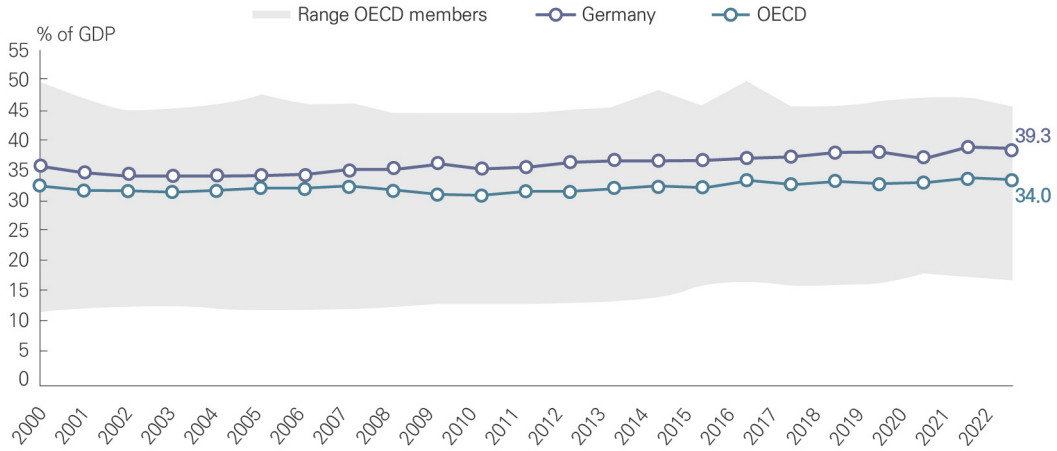
독일의 경제성장률과 조세·국민부담률 추이: 1990년~2022년



자료: WorldBank DATA(https://data.worldbank.org/), OECD Revenue Statistics를 토대로 국회예산정책처 작성

독일의 국민부담률은 2000년 36.4%에서 2010년 35.5%로 감소한 후 2022년 39.3% 수준으로 증가하였다. 이는 1990년 이후 가장 높은 수준의 국민부담률에 해당한다. 2000년~2022년 기간 동안 독일의 국민부담률 수준은 OECD 평균을 지속적으로 상회하는 가운데 2009년 OECD 평균과의 격차가 5%p 수준까지 확대된 후 현재까지 동 수준의 격차가 유지되고 있다.

독일의 국민부담률 수준 국제비교 : 2000년~2022년



자료: OECD, “Revenue Statistics 2023” 중 독일 PART

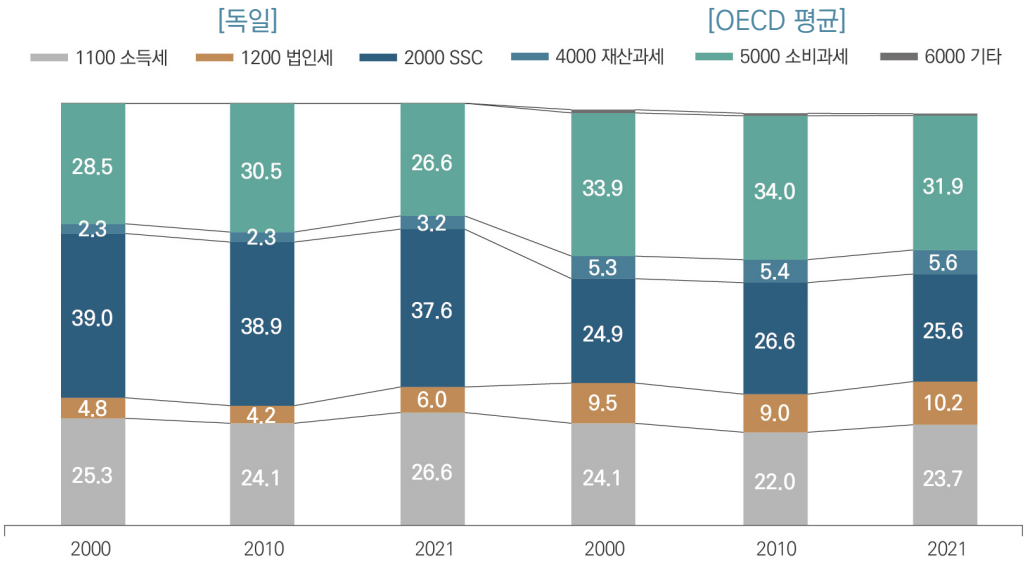
총 조세수입 대비 세원구성(tax mix) 추이

2000년대 독일의 총세수 대비 세원별 비중 추이를 보면 개인소득세 및 법인세, 재산과세 비중은 증가하는 반면 소비과세 및 사회보장기여금(SSC)의 비중은 감소하는 추세이다. 개인과세 비중은 2000년 25.3%에서 2021년 26.6%로 1.3%p 증가하였고, 법인과세 비중도 동 기간 각각 4.8%에서 6.0%로 1.2%p 증가하였다. 다음 그림과 같이 독일의 명목 개인소득세 및 법인세 최고세율이 2000년대 중반 점진적인 인하를 거쳐 고정된 수준에서 유지된 점을 감안할 때, 이와 같은 세수비중 증가는 독일의 소득과세 기반이 비교적 넓게 분포되었다는 점을 시사하는 것으로 보인다. 재산과세 비중 또한 2000년 2.3%에서 2021년 3.2%로 0.9%p 증가하였다. 다만 OECD 평균과 비교할 때 독일의 개인소득세 비중이 OECD 평균 대비 높을 뿐 그 외 법인세 및 재산과세, 소비과세 비중은 OECD 평균을 하회하는 수준으로 나타난다.

한편 사회보장기여금은 2000년 39.0%에서 2010년 37.6%로 1.5%p 감소하였다. 그렇지만 OECD 평균 사회보장금 비중(20% 중반)과 비교할 때 독일의 사회보장기여금 비중은 약 10% 이상 높은 수준에 해당한다. 실제로 2021년 기준 독일의 사회보장기여금 비중은 37.6%로 같은 해 OECD 평균 25.6% 대비 12%p 높은 수준이다.

독일 세원배분(tax mix) 변화: 2000년~2021년

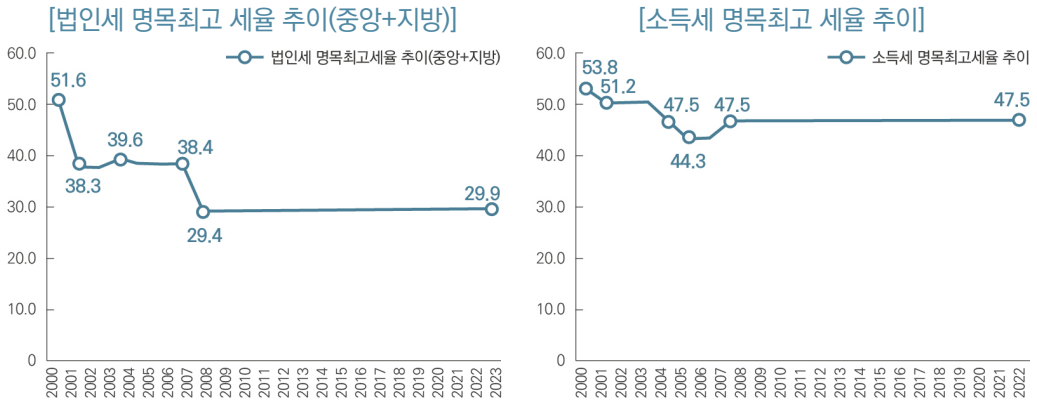
(단위: 총 조세수입 중 %)



자료: OECD, Tax Database를 이용하여 국회예산정책처 작성

독일 소득세 및 법인세 최고세율 추이 : 2000년~2022년

(단위: %)



자료: OECD, Tax Database를 이용하여 국회예산정책처 작성

1990~2000년대 초반: 슈뢰더 행정부 경기부양을 위한 감세정책

1990년대 초반 독일은 통일재원 마련을 목적으로 소득세 및 법인세의 7.5%로 부가되는 부가세(surtax)를 도입하는 한편 부가가치세율을 단계적으로 인상(1993년 15%로 1%p 인상, 1998년 16%로 1%p 재인상)하는 등 증세정책을 실시하였다.

그러나 통일 이후 재정수지 적자가 지속되고 국가채무의 누증도가 심화됨에 따라 슈뢰더 행정부는 경기부양을 위한 감세정책을 추진하게 된다. 대표적으로 2000년과 2002년 세제개편을 통해 개인소득세 세율을 22.9~51%에서 15~42%로 인하하는 한편 법인세율도 단계적으로 인하하였다.

2005년~2021년: 메르켈 행정부 소비세율 인상 및 친성장/친기업 조세정책

2005년 출범한 앙겔라 메르켈(Angela Merkel) 행정부는 심각한 재정적자 상황에 대응하기 위해 긴축기조[137]를 유지하는 한편 2007년부터 사회보험재정 충당을 목적으로 부가가치세율을 16%에서 19%로 3%p 인상하였다. 사회보험의 보장률 제고를 위해 보험료 인상이 아닌 소비세율 인상을 선택한 것은 보장성 강화 과정에서 발생하는 노동비용 상승에 대응하기 위한 것으로서 기업의 경쟁력 강화 및 고용촉진을 지원하는 방편에 해당하는 것이다.

실제 메르켈 행정부는 친기업 관점에서 중소/중견기업, 신성장 미래산업 육성 및 R&D 지원에 주력하였고, 외국자본 유치 등 독일의 입지 매력도 제고를 위한 친성장/친기업 조세정책을 추진하였다. 구체적으로 외국인직접투자(FDI) 유치 확대를 목적으로 2008년 법인세율을 기존 25%에서 15%로, 영업세 기본세율은 5%에서 3.5%로 개편하였다.[138] 이는 유럽내 독일의 법인세 조정 움직임에도 부합하는 것으로 EU영내에서 사업을 영위하는 법인에 대해 동일한 수준의 법인세율을 적용하기 위한 조치에 해당하는 것이다. 그 외 중소기업 지원을 위해 고유목적에 50%만 사업자산을 사용하더라도 사업자산 비용의 50%를 공제[139]할 수 있도록 세법을 개정하였다. 아울러 R&D 조세지원, 첨단기술 부문 투자에 대한 세금감면 등을 추진하였다.

---

137) 구체적으로 독일연방정부는 정부부채를 늘리지 않고 조세 등을 통한 세입 범위에서 정부 지출을 하는 '실질적 균형재정(black zero) 원칙'을 재정정책의 기본방향으로 설정하고 이를 달성하기 위해 노력하였다. 그 결과 2010년 81.8%에 달했던 GDP 대비 정부부채 비율은 2018년 60.9%로 하락하였고, 2019년에는 58.8%로 2002년 이후 처음으로 마스트리히트 조약에 따른 부채상환비율인 60%를 하회하는 수준을 달성하였다.(자료출처: 한국은행 현지정보, "최근 독일의 재정정책 관련 쟁점 및 향후 전망", 2019.9.13.)

138) 이로 인해 독일의 법인세 실효세율은 기존 38.31%에서 29%로 10%p 하락한 것으로 보고된다.

139) 2020년 세법개정전에는 고유목적 사용비율이 90%를 초과하는 경우에만 사업자산 비용의 40%를 공제하도록 규정하였다.

한편 2016년 4연임 이후에는 개인소득세 최고세율 구간을 5만 4천유로 이상에서 6만유로 이상으로 상향하는 한편 가족지원의 일환으로 자녀공제 및 자녀수당을 확대하였다. 또한 코로나19 대응 과정에서 고용주에게 부여했던 면세 조치의 적용기한을 2021년까지 1년 연장하였다. 구체적으로 고용주에게 최대 1,500유로까지 적용했던 코로나 면세조치의 적용기한이 당초 2020년말에서 2021년 6월 말까지 연장되었고, 단기 근로 및 계절별 단기 근로에 대한 고용주 보조금의 한시적 면세조치도 2020년말에서 2021년말까지 1년 연장되었다.

전자상거래 활성화에 따라 온라인 플랫폼 등을 통한 전자상거래로 유발되는 부가가치세 과세기반 침식에 대응하기 위하여 2018년 온라인을 통해 독일 거주자에게 물품을 판매할 경우 온라인 플랫폼 운영업체가 자신의 플랫폼을 통해 물품을 판매한 해외 판매자를 대신하여 과세정보를 수집하고 부가가치세를 납부하도록 세법을 개정하였다. 온라인 전자상거래에 따른 부가가치세 보고 및 대리납부 조치는 이후 2020년에도 EU의 부가가치세 전자상거래 지침에 부합하는 방향에서 지속적인 부가가치세법 개정이 추진되었다.

한편 2021년에는 독일의 통일연대세(Solidarity tax)가 대폭 개정되었다. 통일연대세는 독일 통일 이후 낙후된 동독 지역 등의 재건비용 조달을 위해 1991년 소득세 및 법인세의 7.5%로 임시 도입되어 1년 후 폐지되었다. 이후 통일비용 증가에 따라 1995년 재도입되어 1997년부터 5.5% 세율로 적용되었다. 이후 동독 지원 목적의 통일연대세 규모가 동독 지원 규모를 상회하는 수준으로 증가하는 등 당초 도입목적이 달성된 것으로 평가되면서 2019년 통일연대세 폐지 논의가 공식적으로 제기되었다. 2021년 통일연대세 개정안이 의회를 통과하면서 통일연대세 납세의무자를 독일 전 국민에서 고액납세자 등 전 국민의 10% 내외로 축소하는 내용의 통일연대세 개편이 이루어졌다.

참고문헌

국내 문헌

강금윤, 디지털세 주요 내용 및 입법 동향, KITA 통상리포트 2024-2, 2024

고영선, 우리나라 재정정책의 역사적 평가, 한국개발연구원, 2008a

_____, 한국경제의 성장과 정부의 역할: 과거 현재 미래, 한국개발연구원, 2008b

과학기술정보통신부, 연구개발활동조사, 각 연도

국세청, 2022년 귀속 금융소득종합과세 해설, 2023

_____, 국세통계연보, 각 연도

_____, 2024년 주택과 세금, 2024

_____, 부동산과 세금, 2007

국회예산정책처, 대한민국 조세, 2024 및 2023

_____, 조세정책의 주요 쟁점과 개선방안(연구용역보고서), 2023

_____, 세수오차의 원인과 개선과제, 2023

_____, 코로나19 대응 조세지원 현황과 시사점, NABO FOCUS, 제16호, 2020

_____, 4차 산업혁명에 따른 조세환경 변화와 정책과제, 2020

_____, 조세정책의 소득재분배 효과분석, 2018

기획재정부, 2024년도 조세지출예산서, 2023

_____, 조세개요, 각 연도

_____, 한국의 통합재정수지, 각 연도

김명윤, 재정적자의 누증과 전시조세체계, 한국경제정책, 1986

김민호, 중소기업 적합업종제도의 경제적 효과와 정책방향, KDI정책포럼, 2022

김빛마로 외, 2020 조세특례 심층평가: 중소기업에 대한 특별세액감면, 기획재정부, 2020

김주훈, 대기업과 중소기업 간 양극화에 관한 해석, KDI, 2012

박기백 외, 조세감면의 합리화와 효율적 운용방안 연구, 한국조세재정연구원, 2003

배준호·홍충기, “근로자가구와 자영업자가구의 세부담분포”, 경제학연구, 제46권 제1호, 1998

성명재, “1990년대 이후 정부별 소득세 개편이 세부담 및 소득재분배에 미친 효과 분석”,

재정학연구, 제4권 제1호, 2011

_____, “초고령사회의 도래와 미래지향적 관점에서의 부가가치세 개편 제언”, KERI 칼럼, 한국경제연구원, 2015

심혜정, “고용형태의 변화와 개인소득 과세체계: 현행 과세체계가 고용형태 간 선택에 영향을 미치는가?”, 예산정책연구 제9권 제3호, 국회예산정책처, 2020

_____, “성별 임금격차(The Gender Wage Gap)는 세대별로 어떻게 변해왔는가?”, 재정학연구, 제16권 제1호, 2023

예상준 외, 디지털세가 다국적 기업의 해외 투자에 미치는 영향, KIEP, 2022

자본시장연구원, 상장주식에 대한 증권거래세에서 양도소득세로의 전환 성공 및 실패사례, 2019

전병목·안종석, 근로소득과 사업소득의 과세형평성에 관한 연구, 한국조세재정연구원, 2005

최경수, 소득불평등 확대에 대한 기능적 분배 및 제도부문별 소득구조 변화의 영향, 한국개발연구원 연구정책세미나 2013

최성은, “전자담배 흡연 현황과 과세정책에의 함의”, 재정포럼 제318호, 한국조세재정연구원, 2022

통계청, 경제활동인구조사, 각 연도

한국과학기술평가원, “경제안보 강화를 위한 주요국의 과학기술 규범 추진 전략 및 시사점”, 이슈분석 제257호, 2024

한국조세재정연구원, 한국세제사, 2012

황인도 외, 초저출산 및 초고령사회: 극단적 인구구조의 원인, 영향, 대책, 한국은행, 2024

홍기석, “인구 고령화와 최적 조세”, 예산정책연구 제13권 제1호, 국회예산정책처, 2024

IFS, 조세설계(Tax By Design: The Mirrlees Reviews), 시그마프레스, 2015

외국 문헌

Atkinson, Anthony Barnes, and Joseph E Stiglitz, “The Design of Tax Structure: Direct Versus Indirect Taxation”, *Journal of public Economics*, vol.6 no.1-2, 1976

Auerbach, Alan J., and Kevin Hassett, “Capital Taxation in the Twenty-First Century”, *American Economic Review*, vol.105 no.5, 2015

Benedek, Ms Dora, Mr Pragyan Deb, Mr Borja Gracia, Mr Sergejs Saksonovs,

Ms Anna Shabunina, and Mrs Nina T Budina, "The Right Kind of Help? Tax Incentives for Staying Small", *International Monetary Fund*, 2017

Bunn, D., Enache, C., & Boesen, U, "Consumption tax policies in OECD countries", *Washington, D. C: Tax Foundation*, 2021

Causa, O., & Hermansen, M, "Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries", *Economics department Workiing papers*, no.1453, 2017

CBO, "Options for Taxing U.S. Multinational Corporations", 2013

____, "International Comparison of Corporate Income Tax Rates", 2017

Djankov, S., Ganser, T., McLiesh, C., Ramalho, R., & Shleifer, A, "The effect of corporate taxes on investment and entrepreneurship", *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol.2 no.3, 2010

Dobbins, L., & Jacob, M, "Do corporate tax cuts increase investments?" *Accounting and Business Research*, vol.46 no.7, 2016

Doepke, Matthias, Anne Hannusch, Fabian Kindermann, and MichÃ Tertilt, "The Economics of Fertility: A New Era", *CEPR Discussion Papers*, 2022

EY, "Worldwide R&D Incentives Reference Guide 2023", 2023

Gordon, R.H., and Slemrod, J, "Are "Real" Responses to Taxes Simply Income Shifting Between Corporate and Personal Tax Bases?", *NBER Working Paper*, no. 6576, 1998

Gravelle, J, "Corporate tax incidence: review of general equilibrium estimates and analysis", *National Tax Journal*, vol.66 no.1, 2013

Harberger, A. C, "The incidence of the corporation income tax," *Journal of Political economy*, vol.70 no.3, 1962

Hassett, K. A. and A. Mathur, "Spatial tax competition and domestic wages", *Comparative Political Economy: Fiscal Policy eJournal*, 2010

KEEN, Michael, et al. "Corporate taxation in the global economy", *IMF Policy Paper*, 2019

Oates, W. E, "The effects of property taxes and local public spending on prop-

erty values: An empirical study of tax capitalization and the Tiebout hypothesis", *Journal of political economy*, vol.77 no.6, 1969

OECD, Revenue Statistics, 각 연도

_____, Net Wealth Tax Questionnaire, 2019

_____, "Tax Challenges Arising from Digitalisation. Economic Impact Assessment: Inclusive Framework on BEPS", OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project 88, 2020a

_____, "Green budgeting and tax policy tools to support a green recovery", OECD, 2020b

_____, "R&D Tax Incentives: Korea", 2021

_____, "Consumption Tax Trends 2022: VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends", 2022a

_____, "Housing Taxation in Oecd Countries", *OECD Tax Policy Studies*, no29, 2022b

_____, Corporate Tax Statistics 2023, 2023

Orazio P. Attansio and Luigi Pistaferri, "Consumption Inequality", *Journal of Econometric Perspective*, Vol 30, 2016

Saez, E., & Zucman, G, "Wealth inequality in the United States since 1913: Evidence from capitalized income tax data", *The Quarterly Journal of Economics*, vol.131 no.2, 2016

Stiglitz, J. E, "Taxation, corporate financial policy, and the cost of capital", *Journal of Public Economics*, vol.2 no.1, 1973

Torslov, Thomas, Ludvig Wier, and Gabriel Zucman. "The Missing Profits of Nations", *Working paper series*, 2018

UNCTAD, WORLD INVESTMENT REPORT, 각 연도

Wier, L. S., & Zucman, G, "Global profit shifting, 1975-2019", *National Bureau of Economic Research*, no. w30673, 2022

홈페이지 및 데이터베이스

일본 재무성 홈페이지, https://www.mof.go.jp

IBFD, Tax Research Platform

OECD, Stats(https://stats.oecd.org) 및 Data(https://data.oecd.org/)

OECD, Taxation Data (https://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database/)

THE WORLD BANK, DataBank (https://databank.worldbank.org/)

제22대 국회 조세정책 개선과제

Tax policy Challenges and Proposals for the 22nd National Assembly

발간일 2024년 6월 27일
발행인 국회예산정책처장 조의섭
편 집 추계세제분석실 추계세제총괄과
발행처 국회예산정책처
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02 · 2070 · 3114)
디자인·인쇄 명문인쇄공사 (tel 02 · 2079 · 9200)

ISBN 979-11-6799-200-0 93350
© 국회예산정책처, 2024

국회예산정책처

07233 서울특별시 영등포구 의사당대로 1
02-2070-3114
www.nabo.go.kr

발간등록번호	31-9700489-002089-01
ISBN	979-11-6799-200-0

국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE