

한국 조세정책의 주요 문제와 개선방향

곽태원

한국 조세정책의 주요 문제와 개선방향

1관1쇄 인쇄/ 2007년 12월 10일

1관1쇄 발행/ 2007년 12월 14일

발행처/ 한국경제연구원

발행인/ 김종석

편집인/ 김종석

등록번호/ 제318-1982-000003호

(150-756) 서울특별시 영등포구 여의도동 28-1 전경련회관
전화 3771-0001(대표), 3771-0057(직통) / 팩스 785-0270~1

<http://www.keri.org>

© 한국경제연구원, 2007

한국경제연구원에서 발간한 간행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 3771-0057

ISBN 978-89-8031-455-3

6,000원

* 제작대행: (주)FKI미디어

요 약.....	6
I. 서 론.....	15
II. 조세정책의 환경변화와 대응전략의 방향.....	17
1. 조세정책의 여건변화.....	17
(1) 세계화의 가속과 생산요소 유치경쟁의 격화.....	7
(2) 인구구조의 급변과 성장잠재력의 빠른 하락.....	9
(3) 재정수요 구조와 규모의 급변.....	2
2. 여건변화의 함의.....	25
3. 대응전략의 방향.....	29
III. 현행 조세정책의 주요 특성과 문제점.....	31
1. 부담률과 조세체계.....	31
2. 지방세와 지방재정조정 문제.....	35
3. 부동산세제의 문제점.....	36
4. 소득과세의 문제.....	39
5. 상속·증여세의 문제.....	43
6. 소비세의 문제.....	45

목 차

IV. 조세제도와 정책의 개선방향	47
1. 기본방향	47
(1) 조세부담률 및 국민부담률 상승의 억제	47
(2) 성장잠재력 유지를 위한 생산요소 공급확보	48
(3) 조세의 효율 극대화	48
2. 조세체계의 장기 구상과 단계적 개편전략	51
(1) 장기구상	51
(2) 장기목표 실현의 전략과 우선순위	51
3. 중단기적인 관점에서의 세제개편 방안	56
(1) 국세와 지방세 체계의 합리화	56
(2) 소득과세제도의 개혁	56
(3) 소비세제도의 개선	58
(4) 부동산 관련 세제의 개편	57
(5) 상속·증여세제의 개편방향	58
V. 요약과 결론	83
참고문헌	86

표 1. 노인인구 비율 및 노년부양비율 전망	19
표 2. 고령화와 잠재성장률 전망	21
표 3. 조세(국민)부담률 추이와 국가별 비교	3
표 4. 부가가치 항목별 세부담의 중복현황	33
표 5. 재산세부담의 국제비교(2001년)	73
표 6. 개인소득세와 법인소득세의 구조 국제비교(2001년)	83
표 7. 근로소득세 납세자 비율 비교	40
표 8. 소득계층별 개인소득세 평균세율	41
표 9. 법인세 구조의 국제비교	42
표 10. 상속·증여세 부담의 국제비교(1997년)	44
표 11. 환경관련 조세 비중의 국제비교(2001년)	54
그림 1. 고령화에 따른 노인복지지출 비중의 변화 시뮬레이션	23
그림 2. 우리나라의 현행 조세체계	34

요 약

I. 조세정책의 환경변화와 대응전략의 방향

- 중장기적인 시각에서 우리나라 조세정책의 여건이 어떻게 바뀌어 갈 것인가를 정리하고 그 함의를 분석하여 대응전략의 방향 모색

1. 조세정책의 여건변화

- 국가 간 자본이동의 자유화로 각국의 거시경제정책과 성장전략의 근본적인 변화 요구
 - 이러한 추세는 노동이나 지식 또는 기술 같은 생산요소로 빠르게 확산
 - 국가 간 주요 생산요소 유치경쟁의 격화 전망
- 세계에서 유례를 찾아볼 수 없는 빠른 고령화가 진행되고 있어 2018년에는 고령사회로 그리고 2026년에는 초고령 사회로 진입할 것으로 전망
 - 이에 따라 재정지출구조는 매우 근본적인 변화를 나타내게 될 것이며 성장잠재력도 급속하게 하락할 전망
- 재정수요 구조와 규모의 급변과 재정위험성의 증대
 - 고령화에 따른 복지재정 중심의 재정지출 수요 급증
 - 안보 및 통일과 관련된 재정지출 수요 증가 및 재정위험 상존

2. 여건변화의 함의

- 재정수요 충족을 위한 대안 모색의 필요성
 - 사회보험 개혁을 통한 사회보험 재정의 안정화와 지속가능성 확보의 긴급성 및 이에 따른 불가피한 사회보험료 부담 증가
 - 조세부담 증가에 따른 재원 확보
 - 국가채무의 추가적인 발행에 따른 재정지출 재원 확보 등
- 재정건전성을 유지하면서 재정수요를 충족시키려면 사회보험료 및 조세부담률의 급등이 요구되나 이것은 자본과 고급인력의 유출을 초래하여 성장잠재력의 하락을 가속화하고 세입베이스를 크게 위축시킬 우려
- 채무증대에 의한 재원조달은 중장기적이고 추세적인 재정수요 변화에 대응하는 수단으로 부적절
 - 조만간에 더 큰 국민부담으로 나타나게 될 것임.
 - 성장률이 둔화되는 상황에서의 채무증대는 재정건전성의 급속한 악화 초래
- 재정수요 충족을 위한 부담률 증대로 성장잠재력의 하락이 가속화되면 실업과 빈곤의 증대로 재정수요는 더 늘어나고 특히 통일 등으로 발생할 수 있는 재정위기에 대한 대응능력이 극히 취약하게 될 우려

3. 대응전략의 방향

- 최선의 대안은 세원의 지속적인 성장을 도모하면서 필요 재정을 조달하는 것
 - 이러한 대안은 무리한 조세부담률의 상승을 배제하는 것을 의미
 - 따라서 재정수요의 절제를 필요로 함.
 - 사회보험의 개혁 불가피
 - 조세제도 내의 비효율을 극소화하고 잠재성장력 제고에 유리한 방향으로 조세제도 개혁

II. 현행 조세정책의 주요 특성과 문제점

1. 부담률과 조세체계

- 조세부담률 및 국민부담률의 절대 수준은 OECD 평균보다 현저히 낮지만 그것이 바로 조세부담률 제고의 여유를 의미하는 것은 아님.
 - 조세 및 사회보험료 등 이외의 국민 부담
 - 자본유치 경쟁을 불리하게 하는 비조세적 요인의 과다
- 비효율적이고 복잡한 조세 체계

2. 지방세와 지방재정조정 문제

- 기능배분과 자원배분의 불균형으로 지방정부의 중앙정부에 대한 재원의존도가 매우 높음.
 - 자치단체 간 재정력 격차 완화에 주력
 - 지방정부의 재정 자율성이 극히 낮으며 이에 따라 책임성도 떨어짐.
 - 지방과 중앙간 기능 및 자원배분의 재편 여지

3. 부동산세제의 문제점

- 종합부동산세의 문제
 - 기초자치단체 세원의 위축 및 조세 자율권의 저해
 - 소득대비 과도한 세율과 과세범위
 - 세대합산과세의 위헌성
- 양도소득세의 문제
 - 지나치게 높은 세율 등으로 강한 동결효과

4. 소득과세의 문제

- 지나치게 납세자 비율이 지나치게 낮음.
 - EITC 도입은 시기상조
- 과도하게 높은 법인세 의존도
 - 높은 세율 및 법인세 소득세의 이중과세 조정 미흡
 - 비효율적인 조세지출
 - 연결납세 제도의 미비, 결손이월기간의 제한, 법인 간 배당에 대한 엄격한 과세

5. 상속·증여세의 문제

- 지나치게 의욕적인 제도로 여러 가지 부작용 초래
 - 무리한 완전포괄주의
 - 지나치게 높은 한계세율
 - 기업 경영권 상속의 무리한 규제
 - 선진국의 상속세 완화 추세에 역행

III. 조세제도와 정책의 개선방향

1. 기본방향

- 조세부담률 및 국민부담률 상승의 억제
- 성장잠재력 유지를 위한 생산요소 공급확보
- 조세의 효율 극대화

2. 조세체계의 장기 구상과 단계적 개편전략

- 효율성과 누진성을 동시에 달성하기 위한 장기구상을 제시
 - 기업세로 모든 법인 및 비법인 기업의 부가가치에 단일률의 조세 부과
 - 일정수준 이상의 고소득은 가계단계에서 완만한 누진세율의 추가과세
 - 외부성의 교정 또는 수익자부담원칙의 실현 등의 목적으로 과세되는 개별소비세 형태의 조세 존치
 - 기업의 비업무용 부동산과 개인의 비사업용 부동산은 재산세 과세대상
 - 지방세는 재산세를 언급하였으나 기업세의 일부를 공동세로 하여 지방정부에 일정한 지표를 따라 분배

- 앞에서 설정한 기본방향을 단계적으로 추구하여 기본구상에 수렴
 - 이미 방만하게 팽창하기 시작한 재정지출 단속을 최우선
 - 세수중립성 유지의 원칙을 고수
 - 균소세목정비, 법인세 등의 비중 축소 등과 함께 부가가치세 비중 확대
 - 한계세율의 단계적 인하
 - 지방자치제도 및 지방재정의 근본적 개혁 추진

3. 중단기적인 관점에서의 세제개편 방안

- 지방자치 구조의 재편성 및 기능의 근본적인 재분배
 - 재정력 격차의 축소를 위한 자치구조 재편성 방안 연구
 - 자치단체의 역할을 축소하되 자율성은 확대
 - 교육자치와 일반행정 자치의 일원화

- 지방세의 합리화
 - 재산세 보유세는 기초자치단체의 자율적인 기본세원으로 인정
 - 잡다한 지방세 세목의 정비
 - 주민세 소득환의 폐지(소득세 및 법인세 한계세율의 인하 효과)

- 부가가치세의 일정 비율을 지방과의 공동세로 운영
- 지방세와 지방재정의 규모는 기능배분에 부합하도록 조정

- 소득세의 효율화

- 주민세 소득할의 폐지로 소득세 실효세율의 인하 도모
- EITC 도입계획 보류
- 배당소득은 모두 원천분리과세 하는 방안 검토
- 증권양도차익과세의 도입보다는 현재의 거래세를 유지하면서 파생상품에 대해서도 거래세 도입

- 법인세의 합리화

- 법인세 한계세율의 단계적 하향조정
- 법인세 감면제도의 전면적 재검토
- 결손금 공제기간 확대, 연결납세제도의 도입, 법인 간 배당에 대한 과세 완화 등 추진

- 부가가치세의 역할 확대

- 다양한 세목들의 정비, 세율 인하 등에 따른 세수의 감소를 보완하기 위한 역할 확대에 국한
- 세율조정, 비과세 및 감면 축소 등

- 개별소비세의 정상화

- 지방의 개별소비세 항목들은 국세로 이전
- 외부성 시정 등의 목적으로 사용, 세율의 적정수준 조정

- 부동산 보유세의 정상화

- 재산세의 명실상부한 자주재원화를 위해 종부세의 재산세 세액공제를 배제하고 두 세목의 독립적 운용
- 종부세의 과세범위 축소 및 세율의 하향조정
- 세대합산과세제도 폐지

- Circuit breaker제도 도입
 - 종부세의 신고납부를 부과납부제도로 전환
 - 적절한 시기에 종부세 폐지
- 양도소득세 및 거래세의 정상화
- 다가구 소유 주택에 대한 양도소득세율의 인하로 동결효과 해소
 - 1가구 1주택 비과세 범위의 확대
 - 취득세 및 등록세의 추가 인하 검토
- 상속·증여세의 합리화
- 세율의 선진국 수준 인하
 - 대주주 주식 평가 시의 할증제도 폐지
 - 완전포괄주의를 항목별 포괄주의로 회복
 - 유산과세 형을 취득과세 형으로 전환

균형 있는 공공부문 규모와 역할 모색

한국 조세정책의 주요 문제와 개선방향





I. 서 론

그동안 우리는 지속적인 성장이 당연한 것으로 생각해 왔고 시간이 지나면 자연스럽게 선진국이 될 것으로 생각해 왔다. 그러나 21세기에 들어서면서 우리 경제의 추진력이 현저히 약화되는 것을 느끼게 되었으며 성장이 둔화될 때에 경제사회에 얼마나 심각한 문제들이 나타날 수 있는가를 조금씩 깨닫기 시작하고 있다. 그런데 21세기 중반을 내다보면 우리 경제의 앞길은 훨씬 더 험난하고 어려워질 것이라는 전망이 불가피한 상황이다. 그리고 그러한 어려움을 효과적으로 극복하기 위해서는 오늘 우리가 올바른 선택을 해야 한다.

조세정책은 재정운영의 틀을 설정해 줄 뿐 아니라 거시 및 미시적인 경제활동에 중대한 영향을 미친다. 앞으로 우리가 직면하게 될 여러 가지 문제들이 특히 재정에 대한 요구로 나타날 것이기 때문에 재정의 목표와 틀을 어떻게 설정하는가는 우리나라의 진로에 지대한 영향을 줄 수 있다고 본다. 그러므로 어떤 조세정책을 선택하는가의 문제가 매우 중요한 문제의 하나로 등장하게 되는 것이다. 그러나 조세정책은 정책 환경의 제약을 받을 수밖에 없게 된다. 따라서 정책 여건을 먼저 살펴보고 그러한 여건에 어떻게 대응하는 것이 최선이 될 것인가를 생각해야 할 것이다.

본 보고서는 우리나라 조세정책의 여건을 전망하고 그것이 조세 및 재정정책에 어떤 의미를 가지고 있는가를 평가하여 더욱 바람직한 조세정책의 방향을 설정하고 그것을 어떻게 추구할 것인가를 논

의하는 것을 목적으로 한다.

먼저 제Ⅱ장에서 조세정책의 환경변화를 전망하고 이러한 변화가 조세정책에 주는 시사점과 그에 따른 대응전략을 분석한다. 제Ⅲ장에서는 이러한 환경의 변화와 요구되는 전략에 비추어 볼 때 우리의 현행 조세정책과 제도는 어떤 문제들을 가지고 있는지를 주요 항목별로 평가한다. 제Ⅳ장에서는 우리나라 조세정책의 개선방향을 논의한다. 먼저 장기적인 관점에서 우리가 추구해야 할 조세정책의 기본 방향을 설정하고 이에 근거한 바람직한 조세정책의 모습을 구상한다. 이렇게 도출된 조세정책의 구상이 의미를 가지려면 그것을 어떻게 실현해 갈 것인가에 대한 현실적인 논의가 뒤따라야 하는데, 본 장에서는 현재의 조세제도와 정책을 앞에서 논의한 방향에 따라 개선해 가기 위한 구체적인 대안들을 논의하고 주요 세목별로 구체적이고 현실적인 개선대안들을 제시한다. 마지막 장에는 간단한 요약 을 붙인다.

II. 조세정책의 환경변화와 대응전략의 방향

대내외적으로 우리나라 조세정책과 관련된 여러 가지 변수들은 매우 중대한 변화를 보이고 있으며 또 앞으로 급격하게 변화할 가능성이 높다. 이러한 변수 또는 여건들은 조세정책의 효과를 전과 사뭇 다르게 하기도 하고 조세정책이 추구해야 할 목표의 우선순위를 바꾸게 하기도 한다. 이 장에서는 중장기적인 시각에서 우리나라 조세정책의 여건이 어떻게 바뀌어 갈 것인가를 정리하고 이러한 여건의 변화가 조세정책에 주는 함의를 분석하여 대응전략의 방향을 찾아내는 작업을 하기로 한다.

1. 조세정책의 여건변화

(1) 세계화의 가속과 생산요소 유치경쟁의 격화

먼저 생각해야 할 것은 급속하게 진행되고 있는 세계경제의 글로벌리제이션 현상이다. 20세기 후반부터 지구를 하나의 동네로 묶는 것을 가능케 하는 기술의 급격한 발전이 이루어져 왔고 이러한 기술적 발전은 앞으로 더욱 가속화할 전망이다. 이와 같은 기술발전과 함께 이념적으로도 세계화를 지향하거나 수용하는 흐름이 강화되어 왔다. 특히 무역의 자유화에 의한 세계경제의 동반성장의 경험이 이러한 추세를 강력하게 뒷받침하고 있다고 말할 수 있다. 여하튼 이

러한 추세는 가속될 것으로 전망되는데 이 현상이 조세정책에도 중대한 영향을 주고 있다. 무역의 자유화 추세와 함께 관세 등 국경조세의 역할이 급속하게 줄어들게 되었고 조세정책에 있어서도 세계적인 동조화 현상이 나타나고 있다. 1986년의 미국의 소득세 개혁이 세계 각국으로 하여금 같은 방향의 조세개혁을 앞 다투어 완성하게 한 것은 이러한 현상을 보여 주는 좋은 사례라고 할 수 있다. 더구나 최근에는 자본의 국제 간 이동이 급속하게 자유화되어 각국의 거시경제정책과 성장전략에 근본적인 변화가 불가피하게 되었으며 이러한 추세는 앞으로 노동이나 지식 또는 기술 같은 생산요소로까지 빠르게 확산될 것으로 전망된다.

이처럼 경제적인 국경이 빠르게 낮아지거나 사실상 없어지는 경향이 나타나게 되면서 이미 생산요소를 유치하기 위한 국가 간의 경쟁이 점점 더 심화되는 현상이 나타나고 있다. 유력한 외국 기업을 유치하기 위한 경쟁이나 우수한 두뇌를 유치하기 위한 경쟁이 진작부터 심심치 않게 일어나고 있었지만 최근에는 일반적인 생산요소로서의 자본을 유치하기 위해서 아예 자본소득세 자체를 과감하게 낮추는 본격적인 경쟁이 나타나고 있다. 우리나라는 금융위기 이후 자본시장과 외환시장이 급속하게 개방되면서 이와 같은 자본유치 경쟁에 거의 완전하게 노출되게 되었다고 할 수 있다.

생산요소의 국가 간 이동은 자본에 국한하지 않는다. 우리나라에도 이미 많은 외국인 근로자들이 들어와 있는 상태이며 이것은 노동의 국가 간 이동이 점점 더 활발하게 일어나고 있음을 보여 주는 하나의 예라고 할 수 있다. 그러나 앞으로 점점 더 중요한 문제로 부각될 부분은 고급 전문직 인력의 국가 간 이동이라고 할 수 있다. 고급 기술 인력 중심의 두뇌유치 경쟁은 이미 오랜 역사를 가지고

있지만 앞으로 생산성이 높은 인력의 국가 간 이동은 훨씬 더 자유로워질 것이며 더 많아질 것으로 전망된다. 물론 각국의 이와 같은 인력유치 경쟁도 치열해질 것이다.

(2) 인구구조의 급변과 성장잠재력의 빠른 하락

우리 경제와 재정에 중장기적으로 가장 중요한 영향을 줄 것으로 판단되는 여건의 변화는 <표 1>에서 볼 수 있는 것과 같은 인구구조의 급격한 고령화이다. OECD 국가 중 가장 낮은 출산율을 보이고 있는 우리나라는 세계에서 유례를 찾아볼 수 없는 빠른 고령화가 진행되고 있어 2018년에는 65세 이상 인구비율이 14%를 넘는 고령사회로 그리고 2026년에는 이 비율이 20%를 넘어 초고령 사회로 진입할 것으로 전망되고 있다.¹⁾ 이처럼 빠른 고령화의 진행으로 재정지출구조는 매우 근본적인 변화를 나타내게 될 것이다. 뿐만 아니라 경제 전체의 역동성이 둔화될 것이고 성장잠재력도 급속하게 하락할 것으로 전망된다.

표 1. 노인인구 비율 및 노년부양비율 전망

(단위: %)

구분	2000	2006	2010	2020	2030	2040	2050
65세 이상	7.2	9.5	11.0	15.6	24.3	32.5	38.2
노년부양비	10.1	13.2	15.0	21.7	37.7	56.7	72.0

주: 노년부양비율 = (65세 이상 인구)/(15~64세 인구) %

자료: 통계청, 2006년 11월 추계

1) 통계청 2006년 11월 추계

인구의 급속한 고령화가 잠재성장률에 직접적으로 영향을 미치는 경로는 주로 노동공급과 자본공급의 감소이다. 낮은 출산율이 지속되고 이에 따라 고령화가 급속하게 진행되면 일할 수 있는 연령층의 인구는 전체 인구보다 조기에 감소하기 시작할 것이며 노동시장 참여율의 변화 등이 있을 수 있다고 해도 노동투입 증가율의 둔화로 시작해서 결국은 노동투입이 감소하는 상황이 전개될 것이다.

한편 고령화에 따른 부양비율의 급증은 불가피하게 저축의 감소 내지 저축증가율의 빠른 둔화를 가져온다. 고령화의 초기단계에서는 15세 미만 인구비중이 더 빠르게 감소하기 때문에 일시적으로 저축에 긍정적인 영향을 미칠 수 있지만 결국은 저축증가율이 빠르게 줄어들고 이것은 자본축적을 저해하여 성장잠재력을 떨어뜨리는 중요한 요인으로 작용할 것이다. 문형표 외(2004)에서는 주로 이상의 요인들을 중심으로 인구증가율 등에 대한 몇 가지 시나리오를 설정하여 2050년까지의 잠재성장률을 추정하였다.²⁾ 이 결과가 <표 3>에 요약 인용되고 있는데 합계출산율을 현재의 1.08% 수준에서 1.6% 수준으로 높이는 데 성공한다고 하더라도 21세기 중반이 되면 잠재성장률이 1%대 또는 1% 미만으로 떨어질 수 있다는 전망이 제시되어 있다.

이와 같은 전망치를 계산함에 있어서 총요소생산성의 증가는 외생적으로 가정하고 있으나 자본투입이나 노동투입의 감소와 함께 R&D 투자 등이 같이 감소하면 총요소생산성의 증가도 같이 둔화될 수 있다. 더구나 최근 많은 사람들이 우려하고 있는 공교육의 질적

2) 정부에서 최근에 발표한 비전2030보고서에도 2030년까지의 잠재성장률이 비슷한 수준으로 추정되고 있다. 이 보고서는 2006~2010년 기간에는 4.9%, 2011~2020년 기간에는 4.3% 그리고 2021~2030년 기간에는 2.8%의 연간 잠재성장률을 가정하고 있다.

저하가 앞으로 개선되지 않는다면 총요소생산성의 증가는 기대하기 어려울 것이다.

표 2. 고령화와 잠재성장률 전망

TFR	기간	잠재성장률 추정치		TFP 이외의 성장요인별 기여도			
		TFP 증가율 2.0% 가정	TFP 증가율 1.5% 가정	취업자수	인적자본	자본스톡	
						TFP 증가율 2.0% 가정	TFP 증가율 1.5% 가정
1.19	2003~10	5.10	4.56	0.66	0.79	1.66	1.62
	2010~20	4.82	4.21	0.31	0.62	1.91	1.79
	2020~30	3.56	2.91	-0.41	0.52	1.47	1.32
	2030~40	2.25	1.60	-0.90	0.33	0.83	0.68
	2040~50	1.38	0.74	-1.13	0.13	0.40	0.25
1.40	2003~10	5.10	4.56	0.66	0.79	1.66	1.62
	2010~20	4.81	4.19	0.31	0.62	1.90	1.77
	2020~30	3.52	2.88	-0.41	0.51	1.43	1.28
	2030~40	2.24	1.60	-0.85	0.32	0.79	0.64
	2040~50	1.48	0.84	-1.00	0.10	0.40	0.25
1.60	2003~10	5.09	4.56	0.66	0.79	1.66	1.62
	2010~20	4.80	4.18	0.31	0.62	1.89	1.76
	2020~30	3.50	2.86	-0.40	0.51	1.41	1.26
	2030~40	2.22	1.58	-0.82	0.31	0.76	0.61
	2040~50	1.52	0.88	-0.92	0.07	0.39	0.24

주: 2000년 현재의 우리나라의 합계출산율(TFR)은 1.47명이었으나 2003년에는 1.19명, 그리고 2005년에는 1.08명으로 급락하였다.

자료: 문형표 외(2004)

<표 2>에 나와 있는 전망치가 가지고 있는 또 하나의 한계는 고령화에 따라 근로소득 및 자본소득 등에 대한 세부담의 급증이 나타날 가능성이 매우 크다는 것이다. 그리고 이와 같은 소득세부담의 급증은 자본이나 고급인력의 국외유출을 촉진하고 외국자본의 유입을 억제함으로써 성장잠재력을 더욱 떨어뜨릴 수 있다는 것이다. 성장의 둔화에 따른 소득의 감소까지 겹치게 되면 이러한 추세는 악순환이 거듭되어 우리 경제를 위기상황으로 몰고 갈 것이다.

(3) 재정수요 구조와 규모의 급변

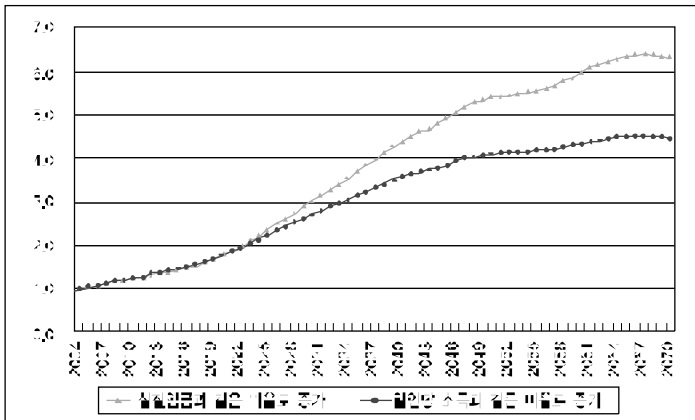
무엇보다도 고령화는 재정수요의 급격한 증가를 요구하게 된다. 가장 큰 요인은 고령인구의 소득보장을 위한 재정수요가 고령화와 함께 엄청나게 증가한다는 것이다. 특히 우리나라의 경우 아직도 국민연금은 성숙단계에 들어가 있지 않은데 국민연금의 성숙과 고령화의 급진전이 맞물려 있어서 고령화가 재정에 미치는 충격이 더 강하게 나타날 것이다. 이미 성숙기에 접어든 국민연금 이외의 공적연금도 고령화로 재정지출의 증대를 초래하게 될 것이다.

노인인구의 증가는 각종 노인복지 관련 지출의 급격한 증가를 초래한다. 이미 도입되어 있는 노인복지제도가 지금은 재정에서 큰 비중을 차지하지 않고 있어도 고령화의 급진전과 함께 재정에서 차지하는 비중은 급격하게 늘어날 수 있다. 여기에다가 장기요양제도 등 최근 새롭게 도입하고자 하는 노인복지제도 등의 도입이 성사된다면 복지재정수요는 더욱 빠르게 늘어날 것이다.

문형표 외(2004)에서는 고령화의 진전에 따라 노인복지비중이 얼마나 빨리 늘어날 수 있는가를 보여 주는 간단한 실험을 하였다.

2004년 현재 어떤 노인복지 프로그램의 지출이 GDP의 1%를 차지하고 있다고 가정한다. 이 프로그램은 65세 이상 인구의 일정 비율이 수혜대상이고 이 비율은 장기적으로 고정되어 있다고 가정하고 이 프로그램을 위한 지출이 GDP에서 차지하게 될 비중을 계산하였다. <그림 1>은 그 결과를 보여 준다. 이 프로그램을 위한 비용이 일인당 소득과 같은 속도로 늘어난다고 가정한 것이 아래쪽 곡선이고 실질임금과 같은 속도로 늘어난다고 가정한 것이 위쪽 곡선이다. 이 간단한 실험은 프로그램의 내용이 변하지 않아도, 다시 말해서 수혜자들의 복지수준이 늘어나지 않아도 고령화에 따른 수혜대상인구의 급증에 따라 21세기 중반이 되면 GDP에서 차지하는 이 프로그램을 위한 재정지출의 비중은 4% 또는 6% 이상까지도 될 수 있다는 것을 보여 준다. 새로운 노인복지제도를 도입하지 않아도 앞으로 40~50년이 지나게 되면 현재의 복지지출 비중의 5배 또는 그 이상이 늘어난다는 것이다.

그림 1. 고령화에 따른 노인복지지출 비중의 변화 시뮬레이션



자료: 문형표 외(2004), p.337.

공공서비스는 상대적으로 볼 때 노동집약적인 방법으로 생산된다고 볼 수 있기 때문에 실질임금이 GDP보다 빠르게 상승한다면 공공서비스의 절대량이 변하지 않아도 GDP 증가속도보다 빠르게 증가할 것이다.

최근에 발표된 비전2030은 우리 경제와 사회에 대해 장밋빛 비전을 제시하고 있지만 재원대책에 대해서는 매우 모호한 입장을 나타내고 있는데 '적극적'으로 복지확대를 도모할 경우 시간이 갈수록 재정에 미치는 영향이 가속적으로 커질 것을 짐작할 수 있다. 특히 이 비전에는 다수의 새로운 복지제도들이 새롭게 도입되거나 확대되는 것을 전제로 하고 있는데 대부분의 복지제도는 일단 도입되면 빠르게 확대되는 특성을 가지고 있으며 제도를 정리하거나 축소하는 것이 정치적으로 불가능한 경우가 대부분이기 때문에 앞으로 재정에 커다란 짐이 될 수 있다.

고령화와 상관없이 우리 재정을 위협하는 또 하나의 요소는 안보에 관한 것이다. 최근 두 정권의 대북유화정책으로 국민들 간에 한반도에서의 전쟁위험이 거의 사라진 것처럼 생각하는 사람들이 많아졌지만 북한의 대남적화전전략이 변하지 않고 있고 북한의 무력은 계속적으로 축적되어 왔으며 더구나 핵실험까지 감행한 상황에서 안보문제를 소홀히 다룰 수 없는 것이다. 여기에다가 전시작전통제권의 단독행사가 추진되고 있고 한반도 안보에 있어서 미국의 역할이 감소하기 시작하면 우리의 국방비 부담이 급속히 증가할 것이다. 이러한 문제는 중국과 일본의 군사력 강화에 따른 동북아 지역의 군사적 긴장 증가 때문에 더 어려워지고 있다. 정부는 이른바 자주국방을 내세우면서 첨단 방위체제의 확립을 추진한다고 하지만 이러한 계획이 얼마나 많은 재정적 부담을 가져다줄지 정확하게 예측되

어 있는 자료를 얻기 어렵다.

한반도의 평화 유지를 위한 방위능력의 유지를 위해서 막대한 재정이 소요된다는 사실보다 중장기적으로 더 큰 재정위협은 언제 어떤 형태로 남북통일과정이 시작될지 예측할 수 없다는 사실에서 초래된다. 고령화의 빠른 진전으로 남한 근로인구의 비근로층에 대한 부양부담이 급속하게 늘어나고 있는 상황에서 북한으로부터의 대규모 난민을 부양해야 하는 상황이 발생할 수 있다는 점을 인식하고 이에 대한 재정적 대비가 있어야 한다.

2. 여건변화의 함의

이상과 같은 여건의 근본적이고 급격한 변화가 조세정책에 대하여 시사하는 함의를 먼저 생각해 본다. 우선 가장 시급한 것은 급격히 증가하는 재정수요를 충족하는 방안을 강구해야 한다는 것인데 그 일의 일차적인 책임은 조세에 있다고 말할 수 있다.

급격하게 증가하는 재정수요를 충분하게 충족시켜 주려면 그만큼 국민부담이 늘어나지 않으면 안 된다. 근로계층의 공적연금보험료 및 건강보험료 등 사회보험료 부담의 급격한 증가도 불가피할 것이다. 한편 국방관련 지출이나 기타공공지출의 증가는 궁극적으로는 조세로 충당되지 않을 수 없으며 따라서 조세부담률의 제고 요구도 강력하게 나타날 것으로 전망된다.

우선 무엇보다도 시급한 것은 공적연금과 건강보험 등 사회보험의 근본적인 개혁을 통해 이러한 제도들이 지속 가능하도록 만드는 것이다. 그러나 이러한 개혁의 방향은 평균적으로 부담의 증대와 급

여의 축소를 지향하지 않을 수 없을 것이다. 만일 급여를 줄이지 않는다면 부담은 더욱 늘어날 수밖에 없을 것이다. 이처럼 사회보험료의 부담이 늘어나는 상황에서 조세의 부담까지 높이는 것이 정치적으로 매우 어려울 것이라는 점은 쉽게 짐작할 수 있다.

만일 정치적인 이유 등 때문에 조세부담의 증대보다는 국가채무의 발행을 통해서 필요한 재원을 조달하려고 한다면 어떠한 문제에 직면할 것인가? 단기적으로 국가채무 증대에 의한 자금조달이 조세에 의한 재원조달보다 경제에 주는 부정적인 영향은 적을 것으로 볼 수 있다. 무엇보다도 국채의 매입은 자발적인 것이므로 조세처럼 자원 배분을 왜곡하는 효과가 작다고 말할 수 있기 때문이다. 국채의 발행은 국내금리를 상승시켜 국내투자를 위축시키는 부작용을 수반하지만 글로벌화된 경제에서는 국내금리의 상승이 해외자본의 유입유인이 될 것이므로 크라우드아웃의 효과는 그렇게 크지 않을 것으로 판단된다. 그러나 성장률이 낮아진 상황에서 국채발행에 의한 재원 조달과 그에 따른 금리의 상승은 국가채무의 대GDP 비율을 빠르게 상승시킬 수 있다. 우리나라의 공식적인 국가채무의 대GDP 비율이 OECD 평균에 비해 현저히 낮기 때문에 국가채무에 더 의존할 여지가 있는 것으로 보는 사람들이 있는데 이와 같은 단순비교는 매우 위험한 발상이라고 생각된다. 무엇보다도 우리나라는 다른 OECD 국가와 달리 통일과정이 언제 구체적으로 시작될지 모른다는 매우 심각한 재정위험을 가지고 있다는 점을 고려해야 하며 이러한 위험에 대한 대비는 건강한 경제와 건강한 재정을 유지하는 점이라는 사실을 항상 명심해야 할 것이다. 이러한 위험이 아니더라도 국가채무의 증대, 금리의 상승 그리고 성장의 둔화 등이 동시에 나타나면 국가채무의 대GDP 비율이 매우 급속하게 상승할 수 있고 이런 이유

로 재정의 지속가능성 문제가 제기될 수 있는 것이다.

무엇보다도 국가채무에 의한 재원조달은 조만간에 조세부담으로 전환될 수밖에 없는 것이며 일인당 소득의 성장률이 이자율보다 높지 않다면 처음부터 조세로 부담하는 것보다 국민들의 부담이 더 무거워진다는 근본적인 문제를 가지고 있다. 특히 채무에 의해 조달된 재원이 복지나 국방 등 소득증대에 직접적으로 기여한다고 볼 수 없는 소비성 지출에 주로 사용될 것이므로 재정적자에 의한 재원조달이 재정의 지속가능성에 더 큰 타격을 주는 결과를 초래할 것이다.

그러면 조세부담률을 높이는 대안은 정치적인 어려움 외에 다른 문제를 가지고 있지 않은 것인가? 최근 정부가 발표한 비전2030에서도 소요재원의 정확한 규모나 그 조달방법에 대해서는 분명한 내용이 밝혀져 있지 않은 상황이다. 조세부담 등과 관련하여 국민의 합의 문제를 제기하고 있는데 미래 경제에 대한 충분한 정보를 가질 수 없는 일반국민들이 정부의 설득 등에 의해 재원조달방법, 특히 조세부담률의 상당한 인상에 합의한다고 해도 그것이 무슨 의미를 가질 것인가? 물론 국민의 합의는 정부가 그러한 정책방향을 추진하는 데 있어서 직면하게 될 정치적인 난관을 현저히 해소시켜 준다는 점은 부인할 수 없다. 그렇지만 정작 조세부담률의 현저한 증가가 우리 경제에 미칠 파장에 대한 충분한 고려와 대비가 없이 조세부담률을 높이는 것의 위험은 고스란히 국민들이 떠안을 수밖에 없게 될 것이다.

조세부담률을 높이는 것의 가장 큰 위험은 그것이 우리나라에 대한 투자의 매력을 현저히 떨어뜨릴 수 있다는 점이다. 이러한 주장에 대해서 흔히 제기하는 반론은 투자의 입지를 선택할 때 조세 이외의 다른 변수들 예를 들면 노사관계나 토지의 가격이나 가용성,

기업의 규제, 그 사회의 정치적 안보적 위협, 그리고 시장성 등 다양한 변수들이 고려되며 조세는 그러한 여러 변수들 중의 하나일 뿐이라는 것이다. 그러나 조세가 여러 다른 변수들 중 하나이기 때문에 부담을 올려도 문제가 없다는 주장은 옳지 않다. 조세를 올리면서 투자유인을 악화시키지 않으려면 다른 유인, 예를 들면 노사관계 등에서 상응하는 개선이 이루어져야 한다. 다른 조건이 변하지 않는 경우 조세부담만 올린다면 그것은 매우 민감한 생산요소의 반응을 초래할 것이다. 또 하나의 반론은 우리나라의 조세부담률이 OECD 평균보다 현저히 낮다는 것이다. 이것도 틀리지 않은 사실이지만 그렇기 때문에 조세부담률을 OECD 평균치 가깝게 올려도 아무 일도 없다고 생각하면 그것은 오류이다. 앞에서 언급했던 다른 변수들이 OECD의 평균과 유사하다면 조세부담률도 비슷하게 조정될 수 있을지 모른다. 그러나 아무리 우리의 조세부담률이 낮아도 이것만을 상향조정한다면 현재의 균형상태로부터 자본 등 생산요소가 이탈하는 현상은 불가피할 것이다.

조세부담률을 높이려고 하면 아무리 효율성을 강조한다고 해도 그것이 고소득층에게 집중될 수밖에 없다. 고소득층은 대부분 물적 및 인적자본을 많이 가지고 있는 계층이며 이러한 소득에 대한 한계세 부담은 평균적인 조세부담률의 인상보다 훨씬 크게 상승할 수밖에 없다. 이러한 세 부담의 증가는 바로 커다란 자원배분의 왜곡으로 이어질 것이다. 특히 자본과 고급인력은 다른 생산요소와 달리 국제 간의 이동이 훨씬 용이하기 때문에 조세에 의한 해외유출 가능성이 훨씬 더 높다고 할 수 있다. 물론 장기적으로는 이러한 조세가 저축이나 인적자본의 형성에 부정적인 영향을 준다. 결국 조세부담률의 제고는 성장잠재력을 저하시키는 중요한 요인이 될 수 있다는 것이다.

이러한 현상은 조세정책의 선택과 관련하여 또 하나의 중요한 제약이 있음을 암시한다. 경제의 개방도가 크게 높아지고 자본뿐 아니라 고급인력의 국가 간 이동이 크게 자유로워진 상황에서는 강력한 누진소득세 등에 의한 소득재분배적 조세정책의 추진이 여의치 못할 수 있다는 것이다.

조세부담률 인상에 의한 성장의 둔화는 일종의 악순환 과정을 시동한다. 성장의 둔화로 실업의 증가 등 복지수요는 증가하는 반면 세율은 상대적으로 위축되어 세율의 추가적인 인상이 필요하게 된다. 그리고 이와 같은 세율의 인상은 다시 성장을 둔화시키는 악순환이 초래된다는 것이다.

요컨대 우리가 직면하고 있는 급속한 고령화는 성장잠재력의 하락과 복지를 중심으로 하는 재정수요의 급팽창을 수반하는 것이며 여기에 안보와 통일 등의 변수가 재정의 위험을 더욱 가중하지만 세계화의 급진적인 여건하에서 조세정책을 비롯한 주요 정책선택의 제약 때문에 재정수요를 직접적으로 충족하는 조세정책은 사실상 선택 가능한 대안에 포함할 수 없다는 것이다. 그렇다고 앞에서 언급한 것처럼 차입에 의한 재정문제의 해결이 가능한 것도 아니다. 그렇다면 우리는 어떤 전략을 선택해야 하는가?

3. 대응전략의 방향

재정재원의 궁극적인 원천은 결국 국민들의 소득수준이다. 무리한 조세부담의 증대나 차입의 증대가 실행 가능한 대안이 될 수 없는 이유는 앞에서 살펴보았던 것처럼 그러한 대안들이 잠재성장의

둔화를 통한 세원의 위축을 초래하는 결과를 가져오기 때문이었다. 그러므로 우리가 선택할 수 있는 최선의 대안은 세원의 지속적인 성장을 도모하면서 필요한 재정을 조달하는 것이다. 그러나 이러한 대안은 무리한 조세부담률의 상승을 배제하는 것이기 때문에 재정수요의 절제를 수반하지 않으면 안 된다. 복지재정을 비롯한 모든 재정지출의 증가를 최대한 억제하면서 지출의 효율을 늘리는 정부지출의 구조조정을 강력하게 시행하여야 한다. 기왕에 계획된 중장기적 대형사업들을 근본적으로 재검토하고 재조정하는 작업도 시급하다. 국방 및 안보 관련 전략의 재검토, 지역균형개발정책의 근본적 재검토, 신규복지 프로그램의 전면적 재검토, 지방자치제도의 재정비 등을 예로 들 수 있다.

동시에 공적연금과 건강보험, 실업보험 등 사회보험들의 조속한 개혁을 통해 이들이 주어진 기능을 합리적으로 수행하면서도 재정의 안정이 이루어져 정부예산에 부담을 주는 일이 일어나지 않도록 하여야 한다. 그러나 사회보험에서 재정에 부담을 주지 않는 방향의 개혁이 보험료 부담의 증대를 전제로 하는 것이라면 이것은 조세부담의 여력을 그만큼 잠식하는 것이라는 점을 인식할 필요도 있다. 사회보험 운용상의 비효율을 줄이고 급여수준을 절제하는 것이 사회보험제도 개혁의 중요한 내용이 되어야 한다는 것이다.

재정수요를 조절하고 조세제도의 여러 가지 비효율을 극소화하여 잠재성장력 제고에 유리한 방향으로 조세제도를 개혁하여야 한다. 요컨대 조세정책의 우선순위를 분배보다는 중장기적 성장에 두어야 한다는 것이다.

Ⅲ. 현행 조세정책의 주요 특성과 문제점

앞에서 논의한 것처럼 새로운 여건에 비추어 볼 때 우리가 추구해야 할 조세정책의 방향은 경제와 재정의 지속가능성을 확보하면서 세원의 건실한 성장을 도모하여 궁극적으로 국민경제의 번영과 복지의 향상을 달성하기 위하여 조세에 의한 자원배분의 왜곡을 극소화하고 성장잠재력 확충을 위한 인적 및 물적 자본형성과 연구개발 활동을 적극 지원하는 것이어야 한다. 이와 같은 방향에 비추어 우리의 현행 조세제도가 가지고 있는 문제점들을 분야별로 정리한다.

1. 부담률과 조세체계

먼저 우리나라의 조세부담률에 대해서 살펴본다. <표 3>에서 볼 수 있는 것처럼 우리나라의 조세부담률은 OECD 평균치에 비해 현저히 낮으며 국민부담률도 비슷한 정도의 차이를 보이고 있다. 이러한 통계를 근거로 우리나라의 조세부담률이 너무 낮으며 이를 높일 여지가 있고 또 높여가야 한다고 주장하는 사람들이 있다.

우리나라의 조세부담률은 과거 10년 동안 비슷하거나 아주 미미한 증가를 보였다. 반면에 국민부담률은 같은 기간 중 매우 빠른 증가를 시현하였다. 이러한 현상은 조세부담률은 안정을 유지해 왔음에도 불구하고 국민들의 전체적인 부담은 그동안 빠르게 증가했다

는 것을 보여 준다.

바로 이러한 관찰에서도 우리나라 조세부담률의 상향조정 여지가 크지 않다는 것을 짐작할 수 있다. 이 외에 우리나라 국민들의 무거운 준조세부담, 의무 복무제에 의한 용역세의 부담, 의무교육 단계에서의 막대한 사교육비 부담, 그리고 소득수준의 격차 등을 고려한다면 우리나라의 조세부담률이 통계수치가 보이는 것처럼 그렇게 낮은 것이라고 말할 수 없다.

표 3. 조세(국민)부담률 추이와 국가별 비교

(단위: %)

국 가 \ 연 도	1995	2000	2004
한 국	18.0 (19.4)	19.7 (23.6)	19.5 (24.6)
미 국	21.0 (27.9)	23.0 (29.9)	18.8 (25.5)
영 국	28.8 (35.0)	31.1 (37.4)	29.3 (36.0)
OECD 평균	26.6 (35.9)	27.9 (37.2)	26.5 (35.9)

주: 1) () 안은 국민부담률

2) 외국의 조세부담률은 2004년, 국민부담률은 2003년 수치임.

자료: OECD, OECD Revenue Statistics, 2006.

무엇보다도 중요한 것은 조세부담률이 빠르게 상향조정될 경우 자본이나 고급인력의 유출로 성장잠재력이 심각하게 위축될 위험이 크다는 사실 때문에 조세부담률 제고에 대해서는 신중을 기하지 않으면 안 된다는 것이다.

한편 우리나라의 조세체도는 <그림 2>에서 볼 수 있는 것처럼 국세 15개와 지방세 16개 등 31개의 세목으로 이루어져 있다. 이처럼 세목수가 많은 편인데다가 국세 및 지방세에 목적세가 다수 있으며

또 다른 세목에 부가과세되는 세목도 상당수 있어서 세목의 정비 여지가 있다.

국세와 지방세의 구조와 체계에 있어서도 불합리한 부분이 많이 있는데 이 문제는 지방세의 문제를 다루면서 더 자세히 언급하기로 한다.

이와 같이 외형상의 세목체계에도 문제가 있지만 세원별 세부담 체계는 좀 더 근본적인 문제를 가지고 있다. 이것은 <표 4>에 요약되어 있는데 부가가치의 원천에 따라 세부담의 중복 등 조세부담 정도가 많은 차이를 보이고 있어서 세제를 불합리하게 하고 자원배분을 왜곡하는 요인이 되고 있다.

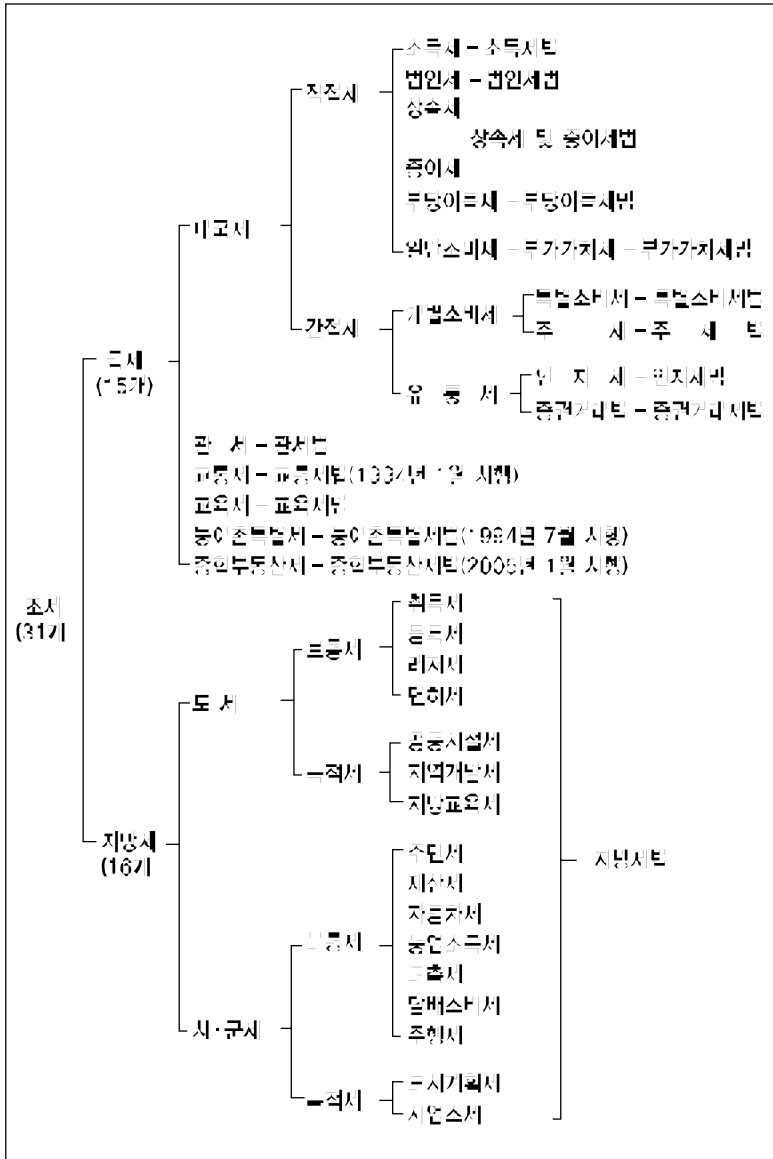
표 4. 부가가치 항목별 세부담의 중복현황

부가가치 구성항목	조세		부가세	법인세	소득세	자본이득세	재산세
	구분						
인건비			○		○		
당기순이익	배당		○	○	○		
	유보		○	○		○	
	비법인 이윤		○		○		
지급이자			○		○		
집세	자가거주 주택						○
	자가사업용		○	(○)	○		○
	임대사업용		○	(○)	○		○

주: 1) 자가사업용 자산의 부가가치는 당기순이익으로 포함됨.

2) 법인기업의 자가 및 임대사업용 부동산의 수익은 법인세부담

그림 2. 우리나라의 현행 조세체계



자료: 재정경제부(2005)

2. 지방세와 지방재정조정 문제

우리나라는 지방세의 비중이 전체 조세비중에서 약 20% 내외를 차지하고 있지만 지방정부의 지출은 일반정부 지출 중에서 60%에 가까운 비중을 차지하고 있다. 기능배분과 세원배분에 커다란 격차를 보이고 있고 그 결과 지방정부의 중앙정부에 대한 재원의존도가 매우 높게 나타나고 있다.

이러한 현상에서 지방정부의 상대적 비중에 관한 문제를 생각할 수 있다. 지방정부의 적정한 비중에 관한 객관적인 기준을 설정하는 것이 쉽지 않은 문제이지만 세계적으로 보면 우리나라의 비중은 매우 큰 편에 속한다. 이영·현진권(2005)은 국제재정자료를 이용하여 여러 변수들과 지방재정의 비중을 회귀분석하는 방법으로 국제적인 표준치를 산출하였다. 이 연구에 의하면 우리나라의 지방재정지출의 비중은 국제적인 표준치보다 현저히 높고 지방세의 비중은 표준치에 근접해 있다는 결론을 도출할 수 있다. 지출과 세수의 격차 때문에 세원을 국세에서 지방세로 대폭 이전해야 한다는 주장이 제기되기도 하지만 이러한 국제비교연구에 의하면 오히려 중앙정부와 지방정부 간의 기능을 대폭적으로 재조정함으로써 이러한 불균형을 해소하는 것이 더 합리적이라는 주장을 할 수 있다고 본다.

우리나라 지방재정이 이처럼 특이한 구조를 가지고 있는 것은 자치단체 간의 경제력 격차가 크기 때문에 세원이 매우 불균등하게 분포되어 있다는 사실에서 초래된 것이다. 세원의 불균등분포 때문에 재정력 격차가 크고 이를 완화하기 위해서 중앙정부에 의한 균등화 교부금의 비중이 커질 수밖에 없게 된 것이다. 그러나 이러한 재정구조는 지방정부로 하여금 자율적이고 책임 있는 재정운용을

하지 못하게 함으로써 재정행태가 왜곡되고 비효율화되는 현상이 나타나게 한다. 다시 말해서 격차해소와 자율성 제고라는 두 가지 목표가 서로 상충하는 문제를 안고 있다는 것이다. 물론 이 문제는 교부금의 배분방식과도 관련을 가지고 있고 기초자치단체와 광역자치단체 그리고 중앙정부 간의 구체적인 세목의 분포와도 관련이 있다.

이 밖에도 지방정부가 세원규모가 작은 다수의 세목들을 가지고 있어서 행정비용 부담이 큰데 상대적으로 조세행정의 전문적인 능력은 떨어지는 문제를 가지고 있다.

3. 부동산세제의 문제점

참여정부는 부동산 가격의 안정과 이른바 양극화의 시정을 명분으로 부동산세제를 대폭 강화하는 정책을 실시해 왔다. 모든 부동산세의 과세표준을 시가로 한다는 목표 아래 부동산세 과세표준의 빠른 인상을 추진하였고 양도소득세를 크게 강화하였으며 이에 더하여 소위 종합부동산세를 국세로 신설하였다. 그동안 부동산세제의 문제로 거래세가 너무 높기 때문에 거래세를 낮추는 대신 보유세를 강화하라는 의견들이 많이 있었는데 보유세는 대폭 강화하면서 실거래가 과세를 추진하는 과정에서 거래세까지 실제적으로 올리는 결과를 가져왔다. 최근 거래세율을 대폭 인하해서 어느 정도 조정이 되기는 하였지만 아직도 거래세는 높은 편이라고 할 수 있다.

우리나라 부동산세의 전반적인 문제점은 부동산세 부담률이 소득에 비해 무리하게 높다는 것이다. <표 5>에서 볼 수 있는 것처럼 우

리나라의 부동산세 수입이 GDP에서 차지하는 비중은 부동산세의 강화 이전에 이미 OECD 국가와 비교할 때 최상위 그룹에 속하는 것으로 나타나고 있었다. 특히 주택보유세의 부담이 급속하게 높아진 것은 고령화 추세와 함께 은퇴자들의 생활을 불안정하게 하는 요인이 될 수 있다.

표 5. 재산세부담의 국제비교(2001년)

(단위: 총세수 대비 비중, %)

한국	프랑스	독일	미국	일본	영국	네덜란드	OECD 평균	EU 15개국 평균
12.7	7.5	23	11.9	10.8	12.0	5.3	5.5	4.9

주: 재산의 보유나 거래에 부과되는 세금을 포괄하며 증권거래세가 포함되어 있음.
자료: OECD(2004)

보유세 중 특히 종합부동산세는 더 많은 문제점들을 내포하고 있다. 우선 이 세금의 최고세율이 지나치게 높아서 재산권을 위협하는 수준까지 이를 수 있다는 점이다.³⁾ 최고세율이 아니더라도 도심의 주택가격 급등에 따라 주택을 소유하고 있는 대도시와 수도권의 중산층 주민들에게 보유세부담 급등으로 주거비가 지나치게 상승하는 문제도 나타나고 있다. 그리고 이 세금은 기초자치단체의 기본세원이라고 할 수 있는 부동산보유세원의 중요한 부분을 중앙정부가 차

3) 최근 국세청에서는 종합부동산세의 납부가 노블레스 오블리주라는 홍보를 하고 있다. 부동산 투기를 사회의 악으로 규정하고 이를 차단하거나 투기에 직간접으로 가담한 사람들을 징벌하려는 의도가 분명한 조세를 갑자기 그렇게 표현하는 것은 설득력이 없어 보인다. 부자가 세금을 더 내야 하는 것이라면 개인의 부를 측정할 수 있는 더욱 적합성이 있는 지표로 베이스로 선택해야 할 것이며 부동산 투기의 문제 때문에 부동산 과다 보유에 대해서 증과세하는 것이라면 이러한 행위를 ‘노블레스’라고 추켜 주는 것은 이치에 맞지 않다.

지함으로써 앞으로 진정한 의미의 자율적인 지방자치로 나아가는 것을 방해하는 중요한 요인이 될 수 있다는 점이다. 종합부동산세는 가구별 부동산 보유액을 합산하여 누진세율과 과세하는 제도로써 가구 간의 부의 불균등 배분을 시정한다는 취지도 가지고 있는데 부동산보유와 여타자산의 보유를 차별하고 부채를 차감한 순자산이 아닌 조보유액(粗保有額)을 과세대상으로 한다는 점에서 수평적 및 수직적 불공평의 문제를 내포하고 있는 세금이다. 아울러 세대합산 과세는 법률적으로 문제가 될 소지가 있다.

주택에 대한 양도세의 강화와 취득세 및 등록세의 실거래가 기준 과세가 동시에 이루어짐으로써 주택시장에서의 거래비용이 과도하게 높아지는 문제가 나타나고 있다.⁴⁾ 조세에 의한 거래비용의 과도한 상승은 부동산 시장을 과도하게 동결시킴으로써 초과수요의 요인이 발생할 경우 그것을 쉽게 과열상황으로 몰아갈 수 있는 조건을 제공한다. 그리고 부동산 보유세 강화와 거래관련세 강화가 동시에 이루어짐으로써 보유세 강화에 의한 일시적인 부동산 가격 하락효과도 나타나지 못하게 하고 있는 것이다.

또한 높은 거래비용 때문에 주택의 규모를 조정하거나 주택을 팔고 이사하는 것이 어려워지는 현상도 나타나고 있다. 특히 1가구 1주택에 대한 비과세 요건이 6억 원 이하 주택으로 되어 있으나 수도권 지역의 중규모 이상의 아파트 가격이 급등하면서 6억 원을 훨씬 상회하는 주택들이 많아졌기 때문에 이러한 현상은 더 두드러지고 있다.

부동산세 강화를 통해 양극화를 시정하겠다는 목표가 지나치게 의욕적으로 추구되면 중산층까지 공격하는 결과가 야기될 수 있는

4) 취득세와 등록세의 명목세율을 합한 것은 2%로 낮아졌지만 과세표준의 급상승으로 세부담액은 여전히 매우 높다.

데 참여정부의 부동산 정책이 바로 이러한 상황을 초래하고 있다고 판단된다. 중산층의 생활안정과 자산형성을 적극적으로 지원하지는 않더라도 적극적으로 방해하지 않아야 중산층이 두터워질 수 있으며 중산층이 두터워지는 것이야말로 양극화 문제를 해결하는 올바른 방향이라는 점을 생각해야 할 것이다.

4. 소득과세의 문제

우리나라 소득세 구조는 다른 나라들과 매우 다른 특이한 구조를 가지고 있다. <표 6>에서 볼 수 있는 것처럼 전체 조세수입에서 소득세가 차지하는 비중은 OECD 평균이 25.7%인 데 비해 우리나라는 12.8%에 불과한 반면 법인세가 전체 조세수입에서 차지하는 비중은 OECD 평균이 9.4%인 데 비해 우리나라는 12.8%에 달하고 있다.

표 6. 개인소득세와 법인소득세의 구조 국제비교(2001년)

구 분	한국	프랑스	독일	미국	일본	영국	OECD 평균	EU 15개국 평균
소득세수입 / 전체 조세수입, %	12.8	17.3	25.1	25.7	18.4	29.8	25.7	25.3
법인세수입 / 전체 조세수입, %	12.8	6.6	2.9	6.7	12.2	8.1	9.4	8.7

자료: OECD(2004)

이러한 현상은 자본소득에 상대적으로 무겁게 과세하고 근로소득에 상대적으로 가볍게 과세하는 우리나라 조세구조의 특성을 반영

하는 것이라고 볼 수 있다. 일부 선진국들은 이동성이 더 높은 자본의 유치를 위해서 자본소득은 저율과세하고 노동소득은 무겁게 과세하는 DIT(Dual Income Tax)까지 도입하고 있는 것과 극명한 대조를 이룬다.

표 7. 근로소득세 납세자 비율 비교

(단위: %)

구분	한국		미국	영국	일본	캐나다
	1995년	2003년				
근로소득세 납세자비율	68.8(39.6)	51.0(51.3)	83	80	80	83

주: () 안은 사업소득세 납세자 비율

자료: 재정경제부

개인소득세 비중이 낮은 중요한 이유 중의 하나는 비과세 감면이 지나치게 높다는 것인데 이러한 현상은 <표 7>의 납세자 비율통계를 통해서 잘 나타난다. 이 표에 의하면 우리나라에서는 소득이 있는 근로자와 자영자들 중에서 단지 51%만 세금을 납부하고 있으며 나머지 절반은 전혀 소득세를 부담하지 않고 있는 것으로 나타나고 있다. 다른 주요 국가의 경우 이 비율이 80% 수준인 것에 비하면 우리의 수치는 지나치게 낮은 것이다.

이와 같은 현상의 결과로 <표 8>에 나타난 것과 같이 근로소득세의 실효세율이 선진국에 비해 매우 낮게 나타날 뿐 아니라 상대적 소득수준의 상승에 따라 평균세율이 빠르게 상승하는 매우 급격한 누진구조가 나타나게 된다. 세법상의 한계세율은 다른 나라들에 비해서 크게 낮은 편이 아닌데도 평균세부담률이 이처럼 낮다는 것은 소득세가 세수확보의 기능을 매우 비효율적으로 수행하고 있음을

나타내는 것이다.

표 8. 소득계층별 개인소득세 평균세율

APW 대비 소득수준	한국	미국	일본	독일	프랑스	영국	스웨덴
67%	0.9	14.1	4.9	13.2	6.6	12.8	21.6
100%	2.2	16.5	5.9	19.6	13.1	15.9	24.0
133%	5.4	19.8	7.2	24.4	15.6	17.4	26.2
167%	7.9	22.1	8.9	28.6	17.4	18.3	31.1

주: 1) 국세와 지방세 합계 평균세율로 독신가구 기준

2) APW=average production wage

자료: OECD Tax Data Base(2005); 고영선(2005)에서 재인용

이러한 경향은 최근에 도입한 EITC로 말미암아 더 강화될 것이다. 저소득 근로계층의 소득세부담이 마이너스가 되는 등 부담의 감소가 이루어질 것이므로 전체적인 누진구조는 더 강화될 것이기 때문이다. 또한 장기적으로 보면 EITC의 적용대상이 확대될 가능성이 매우 높고 따라서 이를 위한 재정부담이 빠르게 증가할 전망인데 이 부담은 결국 고소득층에게 돌아갈 것이므로 더욱 누진적인 조세구조를 갖게 될 것이다. 조세의 누진도가 높아지는 것은 조세에 의한 소득재분배 기능이 강화되는 것이어서 환영할 일이라고 생각하는 사람들이 많이 있지만 노동시장을 왜곡할 뿐 아니라 생산요소의 해외유출을 촉진함으로써 성장잠재력을 훼손하는 비용을 수반하는 것임을 생각한다면 결코 환영할 수 있는 일이 될 수 없는 것이다.

<표 9>에는 외국에 비교한 우리나라 법인세의 특성이 좀 더 자세하게 정리되어 있다. 이 표에 의하면 세법상의 법인세율은 OECD 평균과 비슷하지만 전체 세수에서 차지하는 상대적인 비중은 OECD

평균에 비해서 높은데, 특히 미국이나 영국, 프랑스, 독일 등 주요 선진국에 비하면 그 비중이 현저히 높은 것으로 나타나고 있다. 우리나라의 경우 중소기업에 대한 저율과세, 다양한 조세유인 등 평균 세율을 낮출 만한 제도들이 많이 있음에도 이러한 현상이 나타나고 있는 원인은 연결납세제도의 미비, 결손이월기간의 제한, 법인 간 배당에 대한 엄격한 과세 등에서 찾아볼 수 있다.

표 9. 법인세 구조의 국제비교¹⁾

(단위: %)

구분	한국	미국	영국	프랑스	독일	일본	OECD 평균
세수비중 ²⁾	12.3 ³⁾	6.5	9.5	7.6	4.8	12.7	9.4
GDP비중 ²⁾	3.6 ³⁾	1.9	3.5	3.4	0.6	3.5	3.5
세율 ⁴⁾	29.7 ⁵⁾ (16.5)	40 ⁶⁾	30 (19)	34.33 (15)	38.29	42 (36)	29.96

주: 1) 지방세 포함이며 () 안은 중소기업 경감세율

2) 2001년 기준(OECD)

3) 2003년 기준

4) 2004년 기준(KPMG)

5) 2005년부터 27.5(14.3)

6) 주정부·지방정부 지방세 분포는 1~12%

이와 같은 법인세의 특성에서 우리나라의 자본소득세 중과경향을 읽을 수 있다. 역사적으로도 최근 20년간 우리나라의 법인세의 상대적 위치는 빠르게 강화되어 왔는데 선진국들은 반대의 움직임을 보여 왔다는 점에서 우리는 이러한 경향을 인정하지 않을 수 없다.⁵⁾

자본소득에 대한 과세의 또 다른 부분은 개인단계에서의 자본소득에 대한 과세, 즉 이자 및 배당 등에 대한 과세이다. 이 부분 역시

5) 광태원(2006) 참조.

상대적으로 낮다고 할 수 없다.

5. 상속·증여세의 문제

최근 우리 정부는 상속·증여세에 전면적인 포괄주의를 도입하는 등 상속·증여제도 강화하는 조치를 취한 바 있다. 상속·증여세는 부의 세습을 억제하여 부와 소득의 불균등한 분배를 시정한다는 명분을 가지고 있다. 그러나 이 조세 역시 자본의 형성을 저해하고 부의 해외이전을 조장하는 역할을 할 수 있다. 그뿐 아니라 세법의 정확하고 공평한 집행이 어려워 역사적으로 보면 실제 상속세의 부담률이 사안별로 많은 차이를 보이고 있는 것처럼 나타나고 있는 것이 사실이어서 사회적인 신뢰와 통합에 오히려 부정적으로 기여하는 문제를 가지고 있다.

이러한 문제들에 더하여 최근에는 무리한 상속·증여세가 기업의 안정적인 경영권 이전을 저해한다는 문제가 제기되고 있다.

상속·증여세가 전체 조세수입에 기여하는 부분은 크지 않지만 앞에서 잠시 논의한 것처럼 경제와 사회에 미치는 파장은 적지 않다고 할 수 있는데 우리나라의 경우 외국에 비해 이 조세의 비중이 과도하게 높은 것으로 나타나고 있으며 특히 일부 선진국을 중심으로 이 조세의 폐지가 수년 전부터 확산되고 있고 적어도 상속·증여세의 완화가 커다란 흐름이라고 할 수 있는데 우리는 이를 강화하는 반대방향의 움직임을 보였다는 점에 주목할 필요가 있다고 본다.

캐나다와 호주는 1972년과 1977년에 각각 상속세를 폐지하였고 뉴질랜드도 1992년에 상속과세를 폐지하였다. 이태리, 포르투갈, 슬

로바키아 등은 2004년에 상속세를 폐지하였고 스웨덴도 2005년에 상속세를 폐지하였다. 미국은 2011년까지 유산세를 폐지하고 증여세만 존치하기로 결정하였다.⁶⁾

상속·증여세에 대한 선진국들의 인식이 달라지고 있는 것은 앞에서 설명한 것과 같은 부작용 외에도 이 세목의 중심적 목적이라고 할 수 있는 부의 재분배 기능이 이 세목에 의해서 합리적으로 수행되고 있는가에 대한 경험적 회의 때문이라고 할 수 있다. 이러한 문제를 개선한다는 명분으로 상속·증여세를 강화한 것이 포괄주의의 도입인데 이것은 과세권 남용의 여지를 안고 있어 또 다른 불공평의 씨앗이 될 수도 있다는 문제를 가지고 있다. 또한 소득세와 상속세의 이중과세 문제가 제기되기도 한다. 소득세도 분배의 집증을 완화할 목적으로 도입된 것인데 상속 단계에서 다시 같은 목적의 세금을 부담하는 것이 부당하다는 것이다.

표 10. 상속·증여세 부담의 국제비교(1997년)

국가	GDP 대비 비중	총조세수입 대비 비중	국가	GDP 대비 비중	총조세수입 대비 비중
OECD 평균	0.16	0.44	이태리	0.07	0.16
한국	0.26	1.20	일본	0.48	1.66
호주	0.00	0.00	뉴질랜드	0.00	0.01
캐나다	0.00	0.00	스위스	0.30	0.88
프랑스	0.49	1.08	영국	0.20	0.56
독일	0.11	0.30	미국	0.33	1.12

자료: 최명근(2006a)에서 재인용

6) 주요국의 상속세 폐지동향에 대해서는 최명근(2006b)을 참조하였음.

<표 10>에서 볼 수 있는 것처럼 우리나라의 상속세의 비중은 일본을 제외하면 OECD에서 가장 높은 것으로 나타나고 있으며 총조세수입에서 차지하는 비중은 OECD 평균의 거의 세 배에 이르는 것으로 나타나고 있다.

6. 소비세의 문제

우리나라의 소비세는 비교적 문제가 적은 편이라고 할 수 있다. 일찍이 부가가치세를 도입하면서 소비세의 현대화가 이루어졌다고 할 수 있고 아울러 전체적인 세수구조도 더욱 바람직한 모습으로 바뀌었기 때문이다. 부가가치세를 도입하면서 소비세 정책에서도 분배개선의 목적을 추구하려는 시도가 특별소비세로 나타났지만 이제는 특별소비세의 목적도 고소득소비자에 대한 중과세보다는 외부성 시정이라는 더욱 합리적인 방향을 추구하고 있다. 이러한 정책운용의 결과로 환경관련 조세의 비중은 OECD 평균보다 훨씬 높은 수준을 보이고 있다(<표 11> 참조).

표 11. 환경관련 조세 비중의 국제비교(2001년)

(단위: GDP 대비 비중, %)

한국	프랑스	독일	미국	일본	영국	OECD 평균	EU 15개국 평균
3.40	2.38	2.38	1.00	1.74	3.11	2.55	2.84

자료: OECD(2004)

부가가치세는 현재 가장 세수 기여가 큰 세목이지만 여타세목에 비해서 왜곡이 상대적으로 작은 세목이라고 할 수 있기 때문에 상대

적으로 더 큰 역할을 담당하도록 조정될 필요가 있다.

한편 개별소비세목 중에서 주세는 세율구조와 수준이 합리적으로 조정될 여지가 매우 크며 담배소비세도 세율수준의 조정이 필요하다. 특히 담배소비세의 세원에 다른 부담금이 부과되어 예산과정을 거치지 않고 특정한 용도에 사용되고 있는 현실은 조속히 정상화되어야 할 문제이다. 또한 개별소비세 중에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 자동차 연료에 대한 소비세는 목적세로 되어 있는데 이것도 정상화되어야 할 과제이다.

IV. 조세제도와 정책의 개선방향

이상에서 우리는 우리가 직면한 조세정책 환경의 변화 추이와 전망을 살펴보고 이러한 여건의 변화에 비추어 본 우리 조세제도의 중요한 문제점들을 분야별로 개관하였다. 이 장에서는 이러한 문제점들을 극복하기 위해서 어떠한 방향으로 우리나라 조세제도와 정책을 개편해야 할 것인가에 대해서 논의하기로 한다.

1. 기본방향

앞에서 논의한 것처럼 우리가 선택할 수 있는 대안의 폭은 그렇게 넓지 않다. 재정수요의 팽창요인은 매우 강하지만 이를 최대한 억제하면서 성장잠재력의 확충과 세원의 보호를 통해서 중장기적으로 재정을 안정시키는 보수적인 전략을 선택할 수밖에 없다는 점을 이미 강조하였다. 이러한 전략을 조세정책 부문에서 실현할 수 있는 기본적인 방안들을 정리한다.

(1) 조세부담률 및 국민부담률 상승의 억제

첫째로 조세부담률과 국민부담률을 적정수준에서 유지하는 것이 중요하다. 설사 부담률을 상당히 높이는 것에 국민들로부터 정치적인 동의를 얻을 수 있다고 해도 그것은 우리 경제와 재정의 위험을 급격하게 증대시킬 수 있는 것이기 때문에 선택해서는 안 되는 대안

이다. 조세부담률의 인상은 주로 고소득층의 부담증대를 통해서 이루어질 수밖에 없다. 이러한 부담률의 인상은 자본과 생산성이 높은 인력의 해외유출이나 효율저하를 초래한다. 좀 더 장기적인 관점에서 보면 인적자본과 물적자본의 형성 자체에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 요컨대 조세부담률의 인상은 성장잠재력의 하락을 가속화시키는 결과를 가져올 수밖에 없다는 것이다. 부담률을 낮게 유지하려면 재정지출의 팽창이 억제되어야 함은 두말할 필요가 없다. 차입의 증대를 통한 지출재원의 확보는 장기계획에서는 생각해서는 안 되는 대안이다.

(2) 성장잠재력 유지를 위한 생산요소 공급확보

두 번째로 성장잠재력의 유지에 절대적으로 필요한 생산요소의 확보를 가능하게 하는 조세정책이 필요하다. 앞서서도 언급한 것처럼 이것은 조세부담률이 높지 않게 유지되어야 가능하다. 그러나 거기에서 더 나아가서 전략적으로 이동성이 높은 생산요소의 조세부담을 가능한 한 완화하는 방향이 필요하다는 것이다. 무엇보다도 자본소득에 대한 중과세를 지양해야 한다. 일반적으로 고소득자의 소득에서 자본소득의 비중이 더 크고 전통적인 소득의 기능적분배의 관점에서 보더라도 자본소득이 근로소득에 비해 중과세되는 것이 공평하다는 인식이 지배적이었다. 그러나 자본이동이 완전히 자유화된 상황에서 자본소득에 대한 중과세는 결국 근로자 등 이동성이 낮은 생산요소의 부담으로 전가되어 의도했던 소득재분배 효과는 무산된다.⁷⁾ 자본소득뿐 아니라 고소득을 얻는 고급인력에 대한 조

7) Bradford(1978), Harberger(1995) 등 참조.

제도 유사한 효과를 나타낸다. 앞으로 생산요소로서의 가치가 자본보다도 고급인력에 더 부여될 것이라고 보면 과도한 누진소득세 구조에 의한 고급인력에 대한 중과세도 마찬가지로 바람직하지 않은 결과를 가져올 수 있다.

과도한 세금은 자본이나 고급인력 같은 중요한 생산요소의 이동뿐 아니라 이러한 생산요소들의 국내 형성, 즉 인적자본투자나 저축 등에도 부정적인 영향을 미쳐 장기적인 성장잠재력 확충을 저해하는 결과를 가져온다.

부에 대한 조세도 자본소득이나 고급인력에 대한 조세와 비슷한 효과를 가져온다. 부동산에 대한 무리한 과세나 강력한 상속 증여세가 저축이나 자본형성에 부정적인 영향을 미친다.

(3) 조세의 효율 극대화

세 번째로 조세를 통한 재정재원의 조달비용을 극소화할 수 있는 조세정책이 추진되어야 한다. 다시 말해서 조세제도와 그 운영시스템의 효율성이 극대화되어야 한다는 것이다. 이것을 위한 가장 원론적인 방향은 베이스를 넓히고 한계세율을 낮게 하는 것이다. 베이스를 넓힌다는 것은 기존 세목의 비과세 감면을 줄인다든지 탈루를 줄이는 노력을 통해서도 달성할 수 있지만 더 효과적인 방안은 베이스가 넓고 일반적인 세목의 비중을 넓게 하고 베이스가 좁은 비효율적 세목의 비중을 줄이는 것이다. 예를 들면 법인세의 비중을 줄이고 부가가치세의 비중을 크게 하는 것이 이러한 방향으로의 개선이라고 할 수 있다. 베이스를 넓힘으로써 한계세율을 낮게 하는 것이 가능하지만 주어진 베이스의 세금에서 누진세율구조를 완화하는 것도

한계세율을 낮추어서 효율성을 높이는 중요한 방향이 될 수 있다.

조세의 효율을 높이는 또 하나의 방법은 조세지출을 합리화하는 것이다. 주지하는 것처럼 우리나라의 조세지출은 매우 큰 비중을 차지하고 있다. 특히 소득세와 법인세 등의 조세지출이 매우 커서 이러한 세목들의 한계세율과 평균세율의 격차도 크게 나타나고 있다. 조세지출의 규모를 줄이는 것은 바로 위에서 언급한 것처럼 베이스를 넓히고 한계세율을 낮추는 것을 가능하게 한다. 그러나 그것뿐 아니라 조세지출의 내용을 보면 자원배분을 개선하기보다는 악화시킬 여지가 있는 항목들이 적지 않다고 판단되며 이러한 것들을 정비하는 것은 조세의 효율을 높이고 재정을 건전화하는 데 현저히 기여할 것이다. 한편 성장잠재력 확충에 도움이 될 수 있는 지원분야가 있다면 이러한 분야의 조세지원은 확대하는 것이 바람직할 것이다.

비과세 감면 등 조세지출의 정비는 납세자의 비용이나 징세당국의 비용을 줄이는 결과도 가져온다. 비과세 감면의 정비 이외에도 제도의 단순화와 투명화를 통해서 조세제도의 운영비를 줄일 수 있는 여지도 적지 않다고 본다.

조세제도의 효율성과 관련해서 또 한 가지 생각해야 할 분야는 공공선택의 효율성을 가져올 수 있는 조세제도여야 한다는 것이다. 예컨대 지방자치단체들이 자율성과 책임성을 가지고 재정을 운영하게 되면 훨씬 더 효율적으로 재정이 운영될 것인데 이것을 가능하게 하는 지방세 구조가 부재한 상태에서는 이러한 지방재정 운용을 기대하기 어려울 것이다. 아울러 소득세 과세자 비율이 지나치게 낮은 것도 정부의 정책결정이 지출확대 쪽으로 바이어스를 갖게 하는 공공선택의 왜곡요인이 될 수 있다.

2. 조세체계의 장기 구상과 단계적 개편전략

앞 절에서 조세정책의 기본방향을 성장잠재력 확충에 의한 세원 보호와 이를 통한 중장기적 재정안정으로 설정하고 이를 위해 조세 및 국민부담률을 적정수준에서 안정시킬 것과 자본이나 고급인력의 확보에 유리한 조세구조를 지향할 것, 그리고 조세제도 전반의 효율성을 극대화할 것 등의 기본방향을 제시하였다. 이 절에서는 장기적인 관점에서 이러한 방향을 추구했을 때 우리의 세제는 어떤 모습이어야 할 것인가를 생각해 보고 그러한 방향으로 개혁해 가기 위한 단계적인 전략을 논의하기로 한다.

(1) 장기구상

먼저 장기를 생각하면서 우리의 현 여건에 비추어 이상적이라고 생각되는 우리나라 조세체계의 구상을 요약하여 제시한다.⁸⁾

이 안은 모든 부가가치에 대해서 한 번만 과세하는 것을 원칙으로 함으로써 전체적으로 가장 넓고 한계세율이 낮은 조세구조를 달성하려는 것이다. 그렇게 함으로써 조세의 초과부담을 극소화할 뿐 아니라 제도를 단순하게 하여 제도의 운용비용을 줄이려는 것이다. 이러한 아이디어를 구체적인 세제개편안으로 제시한 사례가 Hall and Rabushka(1995)의 평율세(flat tax)와 이를 다소 변형한 Bradford(2005)의 X-tax이다. 소위 미국의 근본적 세제개혁안의 중심적인 모형이라고 할 수 있는 이 모형들의 특징은 모든 부가가치를 노동에 대한 부가가치와 노동 이외의 생산요소에 대한 부가가치로 양분하여 노동에

8) 이 내용은 광태원·전영준(2006)에서 제시되었던 것을 보완, 요약한 것임.

대한 부가가치는 가계단계에서 과세하고 여타의 부가가치는 기업단계에서 과세한다는 것이다. 이 중에서 가계단계에서의 과세는 flat tax의 경우에는 면세점을 설정함으로써, 그리고 X-tax의 경우에는 몇 단계의 누진세율을 적용함으로써 조세의 누진성을 보완하고 기업단계과세는 단일세율로 과세하여 조세에 의한 자원배분의 왜곡을 극소화한다는 것이다. 물론 이와 같은 개혁안은 기존의 소득세나 법인세 등을 완전히 대체하는 것이다.

우리는 이들의 방법을 약간 변형하여 효율성과 누진성을 동시에 달성하기 위한 구상을 제시한다. 우선 기업(모든 법인 및 비법인 기업)의 부가가치를 산출하고 여기에 단일률의 조세를 부과한다. 이것은 기업의 전체 매출에서 매입액과 투자액(기계설비 및 건물 등)을 뺀 금액으로 계산하는데 해당 기업이 직접 수입한 금액은 과세대상으로 하고 수출액은 매출액에서 전액 공제한다. 부가가치를 현재와 같이 매입세액공제방식으로 과세할 수도 있지만 모든 기업에 예외 없이 적용하기 위해서는 방금 설명한 감산법이 더 타당하다고 판단된다. 만일 감산법도 어려운 경우에는 각 부가가치 항목을 합산하여 전체 부가가치를 계산하는 방법을 사용할 수도 있다. 금융기관 등에는 이 방법이 더 타당할 것으로 생각된다. 여하튼 이와 같이 모든 부가가치에 대해서 단일률의 세금을 부과하고 그중 인건비로 지급되는 부분에 대해서는 조세의 누진성 유지를 위해서 일정수준 이상의 고소득에 대해서 완만한 누진세율의 추가과세를 실시한다. 이것은 고소득에 대한 누진과세를 위한 추가과세이므로 평균세율은 매우 낮은 수준을 유지한다. 근로소득 이외의 모든 소득은 기업단계에서 일괄적으로 과세되기 때문에 소수의 고소득자에게만 개인소득세가 과세되고 근로소득을 복수의 원천으로부터 받는 경우가 아니면 원천징

수로 모든 납세절차가 종결될 수 있을 것이다. 이 세금은 생산요소를 고용하고 있는 모든 조직에 부과되는 것을 원칙으로 한다. 어떤 이유로 기업단계의 과세가 면제되는 기관이 있다면 이러한 기관에 근무하는 종업원의 경우 개인소득에 대해서는 기업분 부가가치에 해당하는 기본세율에 의한 세금을 부담해야 하며 고소득인 경우 추가세율에 의한 세금을 부담해야 한다.

기업의 부가가치를 계산할 때 업무용 부동산에서 발생하는 부가가치는 자연스럽게 기업의 전체 부가가치 안에 포함되지만 비업무용 부동산의 경우에는 그렇지 않으므로 여러 가지 번거로움에도 불구하고 두 종류를 구분할 필요가 있다고 판단된다. 기업의 비업무용 부동산과 개인의 비사업용 부동산은 재산세 과세대상으로 하여 이를 기초자치단체의 세원으로 하되 재산세의 기준세율은 재산으로부터의 부가가치 추정액에 기업세율을 적용한 경우와 부담이 같아지도록 하면 될 것이다.

그 밖에 외부성의 교정 또는 수익자부담원칙의 실현 등의 목적으로 과세되는 개별소비세 형태의 조세는 앞에서 설명한 기본세와 상관없이 부과된다. 자동차 연료세, 주세, 담배세, 레저세 등이 남아 있게 될 것이다. 그 밖의 세목들은 과감히 정비한다.

지방세와 관련해서는 앞에서 재산세를 언급하였으나 기업세의 일부를 공동세로 하여 지방정부에 일정한 지표를 따라 분배할 필요가 있을 것이다. 지방세 소요액과 지방재정의 규모 등은 중앙정부와 지방정부 간의 역할 재조정 등 매우 근본적인 개혁과 병행해서 합리적인 수준으로 결정되어야 할 것이다.

(2) 장기목표 실현의 전략과 우선순위

이와 같은 구상을 즉시 실현하기 위한 개혁을 실시하는 것도 하나의 선택 가능한 전략이라고 할 수 있으나 더욱 현실적인 전략은 단계적으로 앞에서 설정한 기본방향을 추구해 나가는 것이라고 본다.

가장 우선적으로 해야 할 일은 이미 방만하게 팽창하기 시작한 재정지출을 다시 단속하는 것이다. 사회보장제도와 복지제도의 개혁을 통해 지출확대요인을 극소화하고 EITC 등 아직 본격적으로 시작되지 않은 제도들의 시행을 연기하면서 근본적인 재검토에 들어가는 것이 필요하다. 그 밖에 장기 또는 단기적으로 재정수요 확대를 초래할 수 있는 여러 제도나 정책 또는 계획들의 재검토를 통한 획기적인 정비가 시작되어야 한다. 재정수요의 근본적인 억제와 선행되지 않는다면 조세부담률을 적정수준에서 유지하는 것도 매우 어려울 것이기 때문이다.

비전2030 같은 장기계획이 긍정적인 역할을 할 수도 있는데 그러한 역할을 하기 위해서는 이것이 과거 독재정권시대에 그랬던 것처럼 정치적인 목적의 홍보문서가 되어서는 곤란하다. 우리의 능력을 정직하게 평가하고 실천 가능한 대안들을 점검하여 그중에서 최선을 선택하려는 진지한 노력이 필요하다. 물론 그 과정에서 요구되는 국민부담도 분명하게 평가되고 제시되어야 한다. 국민들에게 요구될 부담을 분명하게 제시하지 않은 채 장밋빛 청사진만 보여 주는 것은 향후의 정책운용에 아무런 도움도 되지 못할 것이다.

장기적인 세제개혁을 논하면서 부가가치세 세율의 조정가능성을 배제할 수는 없다. 미국 등에서 논의되는 근본적 세제개혁의 중심내용은 부가가치 베이스를 최대한 효율적으로 활용하는 세제의 구상

이다. 이것은 세제를 단순하게 하면 자원배분의 왜곡을 극소화하는 세제가 될 수 있기 때문이다. 우리나라의 경우 부가가치세의 세율조정 등은 거의 금기시되고 있는데 우선 그러한 금기는 깨어져야 한다. 물론 이것은 자칫하면 조세부담률을 올리는 수단이 될 수 있기 때문에 향후 논의되는 세제개혁에서 세수중립성을 유지하는 조건은 특히 강조될 필요가 있다. 다른 군소세목들을 정비하고 법인세를 조정하면서 이러한 조치로부터 발생할 세수손실을 부가가치세의 베이스 확대와 세율조정 등으로 상쇄해 가는 개혁이 시작되어야 한다.

이러한 개혁과 함께 각종 비과세 감면에 대한 과감한 개혁이 추진되어야 한다. 처음에는 자원배분의 효율화를 위해서 도입했던 여러 가지 조세유인제도들이 지금은 특정 이익집단의 기득권으로 전락하여 효율에는 아무런 도움이 되지 않으면서 특정한 이익집단을 명분 없이 도와주는 조세지출요인이 되고 있는 사례들이 적지 않다. 이러한 부분들이 우선적으로 정비되어야 한다. 이러한 조세지출의 정비에서 얻어지는 여유는 한계세율을 하향조정하거나 또는 상대적으로 유인이 부족했던 부분의 유인을 강화하는 데 사용되어야 할 것이다.

아울러 자본소득과세의 전반적인 하향조정과 조세의 누진도를 완화하는 조치 등이 시급한 과제들이라고 할 수 있다.

시간이 상당히 걸리더라도 지방자치제도의 근본적이고 구조적인 개혁이 조속히 추진되어야 한다. 현재와 같은 방만하고 비효율적인 자치행정이 계속된다면 이것은 향후의 우리 재정과 경제에 커다란 짐이 될 것이라고 확신한다.

3. 중단기적인 관점에서의 세제개편 방안

이 절에서는 중단기적인 관점에서 좀 더 구체적인 세제개편의 과제들을 주요 분야별로 논의한다.

(1) 국세와 지방세 체계의 합리화⁹⁾

이미 논의했던 것처럼 우리나라 지방재정의 가장 근본적인 문제는 지역 간의 심각한 경제력 격차에 의한 세원분포의 불균형이라고 할 수 있다. 이 문제 때문에 자치단체가 자율적으로 운용할 수 있는 진정한 의미의 자주재원이 태부족하고 그 결과 재정집행의 자율성과 책임성이 확보되지 못하고 있다. 재정의 자율성과 책임성이 보장되지 못하면 지방자치제도를 실시할 이유가 없다고 할 수 있다. 이 문제는 우리나라 지방자치제의 구조적인 문제이고 따라서 세제의 개혁을 통해서 해결할 수 없는 문제이다. 특히 국세의 지방이전으로 이 문제가 해결되지 않는다. 따라서 이 문제의 근본적인 해결은 지방자치 구조의 근본적인 재편성이 전제가 되어야 한다고 본다. 현 정부가 추진하는 것처럼 이른바 지역균형발전을 위해서 주요 기관을 지방으로 강제 이주하게 하고 지역을 위한 인위적인 투자를 확대하는 것은 재정의 부담만을 가중할 뿐 아니라 사후적으로도 불합리한 입지에 의한 막대한 비효율을 초래하여 문제를 근본적으로 해결하는 수단이 되지 못할 것이다.

지방자치 구조의 재편성과 함께 지방정부가 수행하는 기능과 중

9) 주만수(2007)는 우리나라의 정부 계층별 세원배분의 원리를 포괄적으로 논의하면서 지방세제의 바람직한 개편방향을 제시하고 있다.

양정부가 수행하는 기능의 배분도 다시 조정되어야 한다. 우리는 국토가 크지 않고 역사적·문화적으로 동질성이 매우 높으며 인구가 밀집되어 있기 때문에 중앙정부가 더 효율적으로 수행할 수 있는 역할이 더 많다. 그럼에도 불구하고 과도하게 많은 업무부담이 지방정부로 넘어가 있고 이것 때문에 지방재정의 규모가 지나치게 커져서 세원불균등에 따른 격차가 더 심각하게 나타나며 이를 조정하기 위한 중앙정부의 부담이 훨씬 더 커지게 된 것이다. 물론 이 과정에서 재정 낭비도 훨씬 더 많이 일어나고 있다고 본다. 그러므로 지방정부와 중앙정부 간의 역할 조정도 근본적으로 재검토되어야 한다. 특히 교육자치와 일반행정의 자치가 이원화되어 있는 구조도 낭비적이고 불합리하다고 평가되기 때문에 시급히 일원화되어야 할 것이다.

지방세의 합리화는 이러한 더욱 근본적인 조정과 함께 이루어지는 것이 타당하다. 그러나 이러한 근본적인 지방자치의 개혁이나 구조조정은 단시일에 이루어지기 어려운 문제이고 특히 정치적으로 쉽지 않은 어려움을 극복해야 하는 것이기 때문에 그 이전에 수행할 수 있는 개혁이나 개선은 당연히 추진되어야 할 것이다. 이하에서는 이러한 관점에서 당면한 개혁과제들을 논의한다. 물론 장기적으로 지방자치가 정상화될 것임을 염두에 두고 논의하여야 할 것이다.

중단기적 시각에서 지방세의 개혁을 논의할 때 두 가지 중심적인 과제를 생각할 수 있다. 하나는 지방세의 본질적인 정상화를 지향하여 문제가 되는 부분들을 고쳐 나가는 것이고 다른 하나는 당장 지방세제도가 직면하고 있는 문제점들을 개선해 나가는 것이다.

전자의 관점에서 생각할 수 있는 과제들은 우선 기초자치단체의 기본세목으로서 재산보유세의 위치를 확실하게 하고 이 세목이 기

초차치단체의 중심적이고 동시에 한계적인 자주재원이 될 수 있도록 제도를 개선해 가는 것을 말할 수 있다. 아울러 잡다한 지방세의 군소세목들을 정비하고 지방세 세목 중에서 국세에 더 적합한 것은 국세로 보내는 대신 지방세로 적합한 세목을 지방세로 가져오는 등 국세와 지방세 간의 재배치도 추진되어야 할 것이다.

현재는 재산세가 기초자치단체의 세목으로 되어 있으나 가장 중심적인 세목이라는 인식은 부족한 편이다. 우선 지방재정규모에 비해서 재산세 수입이 차지하는 비중이 상당히 작은 편이다. 이 문제는 최근 재산세의 강화로 현저히 개선될 것으로 보이는 하지만 지방재정의 규모를 조정하는 근본적인 개혁이 이루어지면 자연적으로 크게 개선될 수 있는 문제이다. 이것보다도 더 중요한 문제는 최근 서울특별시의 자치구와 서울특별시 간의 세목교환 논쟁에서 볼 수 있듯이 재산세를 기초자치단체의 세원에서 광역자치단체로 옮길 수 있다고 보는 시각이 있고, 더 나아가서 종합부동산세의 제정에서 볼 수 있는 것처럼 재산세 세원을 중앙정부가 이용할 수 있다는 인식이 있다는 점이다. 주지하는 것처럼 우리나라 같이 국토가 좁고 동질성이 높은 국가에서 지방자치단체들이 상당한 조세자율권을 가지고 이를 행사하게 되면 세율이나 세목이 지역별로 달라질 수 있어 시장이 통합되지 못하고 분할되는 효과가 나타나고 생산요소와 재화 및 용역의 이동이 왜곡되는 비효율이 발생할 수 있다. 그중에서 재산세는 이러한 부작용이 가장 작은 세목이라고 할 수 있기 때문에 비교적 높은 정도의 조세 자율성을 부여할 수 있는 세목이라는 것이다. 이러한 이유로 거의 모든 선진국들은 부동산 보유세를 기초자치단체의 중심 세목으로 하고 있는 것이다. 따라서 재산세의 문제는 제도의 개선에 앞서 주요 정책담당자들의 인식의 변화가 선행되어야

할 문제라고 본다. 특히 자치단체의 조세자율권을 위해서 탄력세율 제도를 도입한 뒤 이의 적용을 여러 가지 방법으로 중앙정부가 제한하는 행위나 앞에서 말한 세목교환 논의는 당연히 중단되어야 한다. 그리고 종합부동산세도 가능한 한 빨리 폐지되는 것이 바람직하다고 본다.

지방세는 국세보다도 더 많은 세목들을 가지고 있는데 이 중 세수는 보잘것없는 군소세목이 다수 있어서 행정력만을 낭비하게 되는 결과가 나타나고 있다. 재산세에 부가과세되는 이른바 목적세들은 쉽게 본세로 흡수·통합될 수 있다. 한편 담배소비세, 레저세 등은 국세의 다른 개별소비세들과 같은 분류에 속하는 것이 바람직하고 농업소득세도 국세의 소득세로 흡수되는 것이 바람직하다. 사업소세와 도축세, 그리고 면허세는 적당한 시점에서 폐지하는 것을 검토할 수 있을 것이다.

두 번째의 관점, 즉 지방세가 직면하고 있는 문제들을 개선하기 위한 개혁으로 주민세의 폐지를 심각하게 고려하여야 한다. 주민세는 소득세와 법인세의 세수에 일정률로 부가과세되고 있는데 특히 소득세의 세수는 소득세의 누진성 때문에 지역간 분포에 있어서 소득분포보다도 더 큰 격차와 집중도를 나타내고 있다. 다시 말해서 경제력 격차보다 세수격차를 더 크게 하는 세목이라는 것이다. 따라서 이 세목은 지방세목으로서 적절하지 않다는 평가를 받을 수 있다. 지방세 중 가장 중요한 역할을 하고 있는 세목이라고 할 수 있는 취득세와 등록세 그리고 채권의 강제소화제도 등은 종합적으로 검토되어 정비되는 것이 바람직하다고 본다. 자동차세는 그것이 환경세의 성격을 갖는 것인지 아니면 재산세적인 취지의 세금인지를 분명히 할 필요가 있다. 현재는 환경세적인 성격이 더 강하다고 볼

수 있는데 그렇다면 그 과세대상에 화물차까지 포함되어야 일관성이 있다고 본다.

지방세에서 여러 세목이 중앙정부로 이전되고 주민세 등이 폐지되면 결국 지방세수는 현저히 줄어들게 된다. 이렇게 줄어드는 부분을 지방소비세의 신설로 상쇄해 줄 필요가 있다고 본다. 지방세원의 국세이전으로 국세 수입이 늘어나는 액수에 해당하는 부가가치세액에 주민세 폐지에 해당하는 부분만큼 부가가치세율을 상향조정하여 추가 징수된 부가가치세액을 더한 것을 지방소비세로 하고 이를 지역별 인구 등 간단하고 투명한 소비지표에 따라 지방별로 배분하는 방법을 생각할 수 있을 것이다.

아울러 지방재정조정제도를 지속적으로 개선할 필요가 있다. 우선 지방교부세의 베이스를 특정세목으로 한정함으로써 지방교부세 때문에 세제의 정상화가 방해받을 일이 없도록 하는 것이 필요하다.¹⁰⁾ 교부세와 관련하여 가장 민감한 문제가 그것을 어떻게 배분할 것인가의 문제인데 모든 관련 당사자들이 기득권을 내려놓고 합리적인 방안을 찾으려고 한다면 더욱 합리적인 방안이 나올 수 있을 것이라고 본다.

10) 예를 들면 소득세, 법인세 및 지방소비세를 제외한 부가가치세 수입을 교부세 베이스로 하고 세율을 적절하게 조정하여 현재의 교부세 규모에 상응하는 지방재정조정이 이루어지도록 할 수 있을 것이다. 대부분의 정책입안자들은 세제의 단순화와 효율화를 위해 목적세의 폐지가 필요하다는 데 동의하면서도 그렇게 될 경우 교부세의 베이스가 급격하게 늘어나 교부세율조정이 이루어지지 않는 한 과도하게 중앙정부재정이 지방정부로 이전되는 현상이 나타날 것을 우려하고 있다. 따라서 그러한 개혁이 지연되고 있다.

(2) 소득과세제도의 개혁

앞에서 제시되었던 기본방향을 소득과세에 적용할 때 다음과 같은 개혁의 지침을 얻을 수 있다. 우선 전반적인 소득과세의 비중을 줄이고 한계세율을 낮추도록 노력을 한다. 자본소득과 근로소득의 과세에 있어서 자본소득을 상대적으로 경과세하는 방향을 추구한다. 같은 베이스에 중복 과세되는 경우를 줄이고 비과세 감면을 축소하고 효율화한다. 소득세 과세자 비율을 점진적으로 제고한다.

그러나 좀 더 구체적으로 들어가면 소득과세제도 개혁과 관련해서 적지 않은 난제들이 드러난다. 우선 최근에 도입하기로 확정된 EITC제도를 어떻게 할 것인가에 대해서 현 단계에서 다시 검토할 필요가 있다. 금융소득종합과세 문제도 간단하게 정리하기 어려운 문제이다. 그 밖에 자본이득의 양도차익 과세문제와 파생금융상품 시장에서의 자본이득 등의 과세문제 등도 방향을 정해야 할 문제이다. 관련된 또 하나의 문제는 배당소득에 대한 이중과세문제이다. 개인소득세의 면세점 문제를 포함하는 비과세 감면의 문제도 개혁 대상으로 우선순위가 높다. 이 밖에 조세제도의 다른 여러 측면에서 국제적인 기준에 맞추어 감으로써 경쟁력을 높이는 노력도 추구되어야 할 것이다. 편의상 소득세와 법인세를 나누어서 방향을 논의하기로 한다.

① 소득세제 개편방안

우리나라 소득세의 최고한계세율이 다른 나라들에 비해 특별히 높다고는 할 수 없다. 거기다가 수직적 공평을 생각한다면 소득세의 한계세율은 좀 더 높이는 것이 바람직한 방향이라는 주장도 가능하다. 그러나 최근 급격하게 증가하고 있는 자본과 인력의 이동성과

우리 경제의 경쟁력 저하문제를 감안할 때 한계세율을 낮추는 조치가 필요하다고 판단된다. 물론 이것은 장기구상을 향한 방향이기도 하다. 앞에서 지방재정과 지방세를 논의하면서 주민세소득할의 폐지를 주장한 바 있는데 이것을 폐지하고 지방소비세로 대체하면서 개인소득세에서는 다른 후속조치를 취하지 않는다면 개인소득에 부과되는 실제적인 한계세율은 그만큼 하락하는 효과가 생긴다. 이 정도의 실제적인 인하가 이루어진다면 상당한 효율향상이 이루어질 것으로 추정된다.

다음으로 EITC에 대해서 잠시 생각해 보기로 한다. 이미 도입하기로 확정되었기 때문에 본격적으로 실시해 보지도 않고 개편 또는 폐지 문제를 제기하는 것은 옳지 않다는 주장을 할 수도 있다. 그러나 이 제도를 통해서 얻을 수 있는 편익에 비해 비용이 너무 큰 제도라는 점을 다시 강조하고 싶다. 원래 경제학자들이 이 제도의 도입을 고려해야 한다고 주장할 때는 주로 매우 비효율적인 구조를 가지고 있는 기초생활보장제도를 상당부분 대체하는 제도로서 EITC의 효용성을 거론한 것이었다. 그런데 지금 도입하기로 한 것은 기초생활보장대상자의 차상위 저소득층에 대한 추가적인 지원대책의 성격을 가지고 있다. 우선 저소득층에 대한 지원이라는 관점에서 이 제도의 문제점을 생각해 보자. 수급을 받는 사람의 입장에서 보면 지원규모가 너무 작기 때문에 과연 이것이 실제적인 유인이나 지원이 될 것인가에 대해 회의가 들지 않을 수 없다. 나아가서 모든 저소득자가 수급대상에 포함되지 못함으로써 수평적인 불공평을 나타내고 있다는 것이다. 이러한 미미한 편익에 비해 수반되는 비용은 적지 않다. 우선 매우 큰 행정비용이 추가적으로 투입되고 있다. 자영업자에게까지 이 제도가 확대 실시되려면 얼마나 더 많은 행정력이 투

입되어야 할지 모른다. 그러나 이보다 더 중요한 문제는 이 제도의 운영을 위해 소요되는 추가적인 예산은 결국 납세자들의 세부담 증가를 통해서 조달되지 않으면 안 될 것인데 그것이 주로 자본이나 고소득인력 등에 귀착될 것이라는 점이다. 추가적인 세부담으로 이러한 고효율 생산요소가 부정적인 유인을 갖게 됨으로써 나타날 자원배분의 왜곡비용은 이 제도를 통해서 얻을 수 있는 편익에 비해 매우 클 것으로 추측할 수 있다.

자본소득과세는 자본의 공급자인 가계에 부과되는 세금과 자본의 수요자인 기업의 자본소득에 부과되는 세금으로 대별된다. 기업에 대한 세금은 다음 절에서 다루고 여기서는 가계에 부과되는 세금을 중심으로 논의한다. 가계 또는 개인 단계에서 부과되는 자본소득세로 현재 쟁점이 될 수 있는 것은 금융소득 종합과세의 문제, 배당소득세의 이중과세문제, 주식양도차익 과세의 문제 그리고 파생금융상품에서 발생하는 소득에 대한 과세의 문제 등이라고 할 수 있다. 우선 금융소득 종합과세는 강화되어야 할 것인가 아니면 완화되어야 할 것인가의 방향을 선택하는 것이 중요하다고 본다. 부부합산과세가 불가능해진 후 그 이전상태로 강화되어야 한다는 주장이 제기되기도 했지만 자본의 국제적 이동성이 크게 높아진 현실에서 그러한 조치가 국내자본의 해외유출을 촉진할 수 있다는 우려 때문에 그러한 주장이 정책당국에 의해서 수용되지 않았다. 양극화 문제 등 평등을 강조하는 현 정권하에서 자본소득종합과세의 강화주장이 관철되지 않았다는 것은 자본 확보의 문제가 현실적으로 얼마나 중요한가에 대해서 정부당국이 상당한 이해를 하고 있다는 증거라고 볼 수도 있을 것이다. 앞에서 논의한 것처럼 자본소득에 대한 중과가 분배를 개선시키지 못하면서 자본의 배분을 왜곡하여 성장잠재력을

떨어뜨릴 수 있다는 점에 유의할 때 정치적인 어려움이 있더라도 자본소득 중과세는 단계적으로 완화되어야 한다.

한편 배당소득에 대한 법인세와 소득세 이중과세의 문제는 현행 세법에서 부분적으로 완화하는 조치를 취하고 있으나 좀 더 과감한 개선대책이 필요하다고 본다. 장기구상에서는 기업단계에서 배당 여부와 상관없이 모든 자본소득을 한 번만 단일률로 과세하는 것으로 되어 있는데 이러한 정신을 지향하는 방향으로의 개선안으로서 배당소득세는 금융소득 종합합산대상에서 배제하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 물론 이렇게 하면 이중과세완화를 위한 현재의 그로스 업제도는 불필요해지고 조세행정이 훨씬 단순해진다. 배당소득에 부과되는 세금은 법인세와 원천징수세일뿐인데 이 둘을 합하면 소득세 최고세율과 유사한 수준이 되므로 배당소득에 대한 세금으로 낮은 수준이 아니라고 말할 수 있다. 그리고 개인소득세만 부담하는 이자소득과의 형평 문제도 현저히 완화된다고 볼 수 있다. 배당소득에 대해서는 법인세만 받고 배당단계에서는 아무런 세금도 받지 않는 것이 장기구상에 더 가깝고 더 바람직하다고 할 수 있으나 그 정도의 개혁은 현재로서는 시기상조라고 판단된다. 특히 외국인 주주들에 대한 배당에 대해서 소득세의 원천징수도 이루어지지 않는다는 것을 우리의 국민정서가 아직은 수용하지 못할 것이라는 생각이다. 다만 단계적으로 배당소득에 대한 원천징수세율을 하향조정해 가는 것은 바람직하다고 본다.

주식양도차익에 대한 자본이득과세의 문제와 파생금융상품 등에 대한 소득세 과세의 문제도 쉽게 결론을 내리기 어려운 문제이다. 장기구상에서는 기업단계에서 발생한 부가가치를 모두 단일세율로 과세하고 고소득자의 노동소득만 조세의 누진성을 위해서 가계단계

에서 추가 과세하는 모델을 제시한 바 있다. 이러한 구상에 근접한 모형은 주식의 자본이득에 대해서는 과세하지 않는 것이다. 이미 법인세를 부담한 소득이 가계로 이전되는 과정에는 세금을 다시 부과할 필요가 없기 때문이다. 그러나 현재와 같이 법인세를 부담하고 다시 배당단계에서 소득세를 부담하는 경우 주식양도차익에 대해서도 어느 정도의 소득세를 부담하게 하는 것이 형평에 맞고 또 증권거래세에 비해서 더 공정하다. 그러나 배당소득세를 완화해 가는 방향을 추구하기로 한 앞에서의 방향설정과 일관성이 있으려면 증권양도차익에 대한 소득세를 도입하지 않는 것이 타당하다고 본다. 현재의 증권거래세를 유지하면서 파생금융상품에도 거래세를 부과하는 방안을 강구하는 것이 단순하고 현실적이라고 판단된다.

마지막으로 개인소득세의 면세점 문제를 살펴본다. 면세점이 너무 높아서 납세자 비율이 50%에 불과하고 이것이 많은 문제를 제기한다는 것은 이제 주지의 사실이다. 면세점을 인위적으로 하향조정하는 것이 정치적으로 어렵다면 현재의 수준을 장기간 동결해 둬으로써 실질적인 면세점이 낮아지게 하는 조정방법을 사용할 수 있을 것이다. 그 밖에 소득공제방식에서 다자녀 가구가 유리하게 함으로써 출산장려효과가 있게 한다면 구제적인 내용의 합리화를 도모할 여지도 많이 있다. 그리고 자영업자와 근로자간의 공제제도상의 불공평은 조속히 해소되어야 한다. 자영업자의 소득 과액률이 낮은 문제는 행정적인 접근으로 해결해야 할 문제라고 본다.

② 법인세제 개편방안

우리나라 법인세의 한계세율은 OECD 평균수준이지만 전체 조세에서 법인세수가 차지하는 비중은 OECD에서 가장 높은 수준이다.

조세부담률과 우리나라의 상대적인 경제적 위치 등을 감안한다면 법인세의 한계세율이나 평균세율 모두 지나치게 높다는 해석을 할 수 있다. 거기다가 추세적으로도 선진국들이 법인세의 비중을 줄이는 추세를 보여 온 기간 동안 우리는 법인세의 비중을 높여 왔다. 우리의 가까운 경쟁국들과 직접 비교하면 법인세의 한계세율이 상당히 높다는 주장도 가능하다. 법인세의 한계세율에 우리가 관심을 갖는 이유는 법인세가 가장 자원배분을 심하게 왜곡하는 비효율적인 세목이고 그 비효율성을 결정하는 가장 중요한 요소는 한계세율이기 때문이다. 특히 법인세가 가져오는 왜곡 중 글로벌리제이션의 진행과 함께 두드러지게 부각되는 것은 자본의 국제 간 이동에 따르는 왜곡이다. 다국적 기업들의 입지 선택에서 중요한 변수로 작용하는 것이 법인세율 외에도 많이 있지만 다른 변수들이 빠르게 개선될 여지가 없는 상태에서 법인세율의 조정은 중요한 정책적 의미를 갖는다고 할 수 있다. Lee and Gordon(2005)은 법인세율이 기업가의 행동에 영향을 주고 그것이 다시 경제성장률에 영향을 준다는 인과관계를 실증적으로 보여 준 바 있다. 법인세율과 성장률 간에 단순한 상관관계만을 관찰한 것이 아니고 법인세율이 높아지는 것이 성장률을 둔화시키는 원인이 된다는 인과관계를 찾아낸 것이다. 이들의 연구는 국제통계를 이용한 것이기 때문에 개방화의 정도가 다른 다양한 국가가 포함되어 있어 앞에서 말한 자본의 국제적 이동에 의한 성장률 변동의 효과가 충분히 반영되어 있지 않다고 할 수 있다. 다시 말해서 자본시장이 거의 완전하게 개방되어 있다고 볼 수 있는 우리나라와 아시아에 있는 우리나라의 경쟁국들 그리고 서구국가 간의 관계에서 법인세율이 성장률에 미치는 영향은 훨씬 더 강력할 것으로 짐작할 수 있다.

그러므로 성장잠재력의 강화가 우리에게 가장 중요한 당면 목적이라고 한다면 적어도 아시아와 유럽 및 미주 등의 경쟁국들을 염두에 둔 법인세 정책이 수립되어야 할 것이다. 그리고 그 방향은 법인세율의 가시적인 인하라고 본다. 주민세 소득할을 폐지하면 소득세와 마찬가지로 법인세의 한계세율도 하락한다. 그리고 그 부분을 부가가치세의 세율 조정 등을 통해 보상함으로써 세수중립성을 유지하게 하면 전체적인 조세의 효율성은 현저히 개선될 수 있다. 법인세의 세율을 개선할 수 있는 또 하나의 포인트는 현재의 이 단계 누진구조를 폐지하는 것이다. 이 제도로는 형평 목적을 달성할 수 없으며 이는 중소기업 지원의 방법으로도 매우 비효율적인 방법이다. 무엇보다도 이익이 작기 때문에 세율이 낮아야 한다는 주장은 설득력이 없다. 법인세를 단일세율로 과세하면 한계세율을 약간 하향조정하는 것이 가능하며 세제도 좀 더 단순해진다고 말할 수 있다.

우리나라의 세제는 비과세 감면 등 조세지출이 과다하다는 문제도 가지고 있는데 그 대부분이 법인세 부문에서 이루어지고 있다. 소득세를 포함해서 다양한 목적으로 제공되고 있는 각종의 조세유인들은 근본적인 검토를 거쳐서 대대적으로 정비되어야 할 것이다. 법인세 등에 부여되는 조세유인은 본질적으로 시장의 실패에 의한 자원배분의 왜곡을 시정할 목적으로 도입된 것인데 많은 경우 그것이 기득권화되어 있고 오히려 자원배분의 왜곡과 조세제도의 복잡화에 의한 세제 운영비의 상승 등을 초래하고 있다. 비과세 감면을 대폭 정비하면서 R&D 지원 등 생산성 향상과 성장잠재력 확대에 도움이 되는 유인들을 합리적인 수준에서 보장할 수 있을 것이다.¹¹⁾ 그리고 이와 같은 비과세 감면의 대폭적인 정비는 법인세와

11) 우리나라의 R&D 투자와 경제성장률에 대한 분석에 관해서는 하준경(2004) 참조.

소득세의 한계세율을 추가적으로 하향조정할 수 있는 여력을 제공할 것이다.

이 밖에도 결손금 공제기간을 확대하고¹²⁾ 연결납세제도의 도입으로 구조조정과 지배구조의 개선을 지원해 줄 필요가 있다. 그 밖에도 합병이나 분할 등 기업의 구조정과 관련된 여러 가지 제도들과 국제조세 관련 제도들은 수시로 개선하고 보완하는 노력을 통해서 우리나라가 세제 면에서도 정말로 기업하기 좋은 나라가 되도록 하여야 할 것이다.

(3) 소비세제도의 개선

조세체계의 효율성을 논하다 보면 자연스럽게 소비세의 역할을 강조하게 된다. 특히 일반소비세인 부가가치세의 역할은 앞으로 확대될 수밖에 없을 것이다. 종래의 일반적인 인식은 부가가치세는 대표적인 간접세이고 간접세는 역진적이기 때문에 부가가치세는 불공평한 조세라는 것이었다. 그러나 분배를 강조하고 복지를 강조하는 서유럽의 국가는 모두 부가가치세에 절대적으로 의존하고 있다는 사실이 이러한 인식의 잘못을 확실하게 증명한다. 부가가치세는 베이스가 가장 넓은 세목이기 때문에 낮은 세율로서 많은 세수를 거둘 수 있고 초과부담을 가장 낮출 수 있다. 정확하게 우리가 현재 사용하고 있는 부가가치세와 같은 것은 아니라고 하더라도 장기구상의 가장 기본세목은 모든 부가가치에 대해서 부가가치를 생산하는 기업단계에서 단일세율의 과세를 하는 것으로 되어 있다. 이러한 방향

12) 한국은 5년으로 제한되고 있지만 영국과 독일은 그 기간의 제한이 없고 미국은 20년으로 되어 있음.

을 지향한다는 것은 부가가치세의 베이스를 더 넓히고 동시에 법인세 등처럼 왜곡이 큰 다른 세목들의 비중을 줄이면서 부가가치세의 비중을 서서히 높여가는 것이다. 물론 이러한 모든 개혁이 세수중립적이어야 한다는 원칙은 어떤 경우라도 고수되어야 한다. 현재의 부가가치세율에 손을 댈 경우의 가장 큰 위험은 그것이 쉽게 조세부담률을 높이는 수단으로 활용될 수 있다는 것이기 때문이다.

소비세를 구성하는 또 다른 항목은 개별소비세이다. 우리나라에서는 그동안 개별소비세의 상당한 부분이 특별소비세라는 이름으로 분배적인 정책목적을 달성하는 수단인 것처럼 인식되어 왔다. 그러나 특별소비세를 통해서 소득을 재분배한다는 것이 사실상 불가능하다는 것을 우리나라의 조세당국도 경험적으로 알게 되었다. 이미 이러한 목적의 개별소비세는 거의 다 정비된 상태이기 때문에 이제 모든 개별소비세를 외부성 등 자원배분의 왜곡을 시정하는 교정목적의 조세로 활용할 수 있다.

부가가치세와 관련한 당면 개편과제는 현행 부가가치세의 베이스를 더욱 넓히는 것이다. 그리고 앞에서 언급한 지방소비세 도입을 위해서 세율조정이 이루어져야 한다. 개별소비세와 관련해서는 우선 지방세에 넘어가 있는 소비세 항목들을 모두 국세로 옮기고 지방교부세 제도의 개선과 함께 목적세로 되어있는 교통세를 보통세로 바꾸어 일반재정재원으로 전환하는 것이다. 나아가서 개별소비세의 항목과 세율 등에 대한 전반적인 조정이 필요할 것이다. 일반소비세와 개별소비세로 나누어 개편과제들을 좀 더 구체적으로 논의하기로 한다.

① 일반소비세제의 개편방안

우리나라에서 사용하고 있는 일반소비세는 부가가치세뿐이다. 부가가치세의 개편 문제를 베이스와 관련된 문제와 세율과 관련된 문제, 그리고 행정과 관련된 문제 등으로 나누어서 논의하기로 한다.

먼저 베이스의 문제는 비과세 감면의 축소를 통한 베이스의 확대로 집약된다. 부가가치세의 비과세 감면은 소득세 등의 그것과 상당히 다른 의미를 가지고 있다. 대표적인 비과세 감면은 면세와 0세율이라고 할 수 있는데 모두 유인이나 형평을 목적으로 하는 세금부담의 경감을 중심목적으로 하지 않는다. 0세율은 주로 국경조정목적으로 도입된 것이고 면세는 행정편의적인 고려가 더 중요한 이유라고 할 수 있다. 그리고 부가가치세가 소위 다단계세금으로 운영되기 때문에 면세는 특히 복잡한 문제를 야기한다. 부가가치세의 베이스를 확대한다는 것은 따라서 면세의 축소가 중심이 될 수밖에 없다. 국경조정은 당연히 이루어져야 하는 것이기 때문이다.

장기구상에서의 기업단계의 부가가치세, 즉 기업세는 소비에 대한 조세이기보다는 부가가치, 즉 요소소득에 대한 조세이다. 따라서 기초 생활품 등에 대한 면세가 필요하다는 논리는 설득력이 없어진다. 이 세금은 공공부문이나 비영리 기업 등에서 발생하는 부가가치에 대해서도 모두 과세되어야 한다. 이러한 세금을 지향하는 것이라고 한다면 부가가치세에서 면세를 대폭적으로 정비해야 한다. 면세의 정비를 위해서 금융기관 등 특정부문에 대해서는 기존의 과세방식과 다른 과세방식을 도입할 필요가 있다. 매출에서 매입을 공제함으로써 부가가치를 계산하는 것이 어려운 경우에는 가산법, 즉 기업내의 각 생산요소가 생산한 부가가치를 측정하여 그것을 합산하는 방법을 사용하여 부가가치 총액을 계산하고 거기에 바로 세율을 적

용하여 세액을 계산하는 방법을 도입하여야 한다. 다시 말해서 매입 세액공제법과 가산법 그리고 필요한 경우 감산법 등을 적용할 수 있도록 하고 이를 토대로 면세대상을 획기적으로 줄여 가야 한다.

세율을 조정하는 문제는 정비되는 세목들, 지방세와 국세 간에 재조정되는 세목들 등의 세수효과를 종합적으로 평가하여 세수중립적인 세율폭을 계산하면 될 것이다. 여기서 논의하여야 할 또 하나의 문제는 복수세율 도입 여부에 관한 것이다. 부가가치세를 도입한 나라들의 대다수가 복수세율제도를 채택하고 있고 직접세의 역할이 점점 줄어들 수밖에 없는 상황에서 조세의 누진성을 어느 정도 확보하려면 복수세율의 도입이 바람직하다는 주장이 가능하다. 그러나 우선 부가가치세의 복수세율이 가져오는 행정상의 복잡성과 비용을 고려해야 하고 복수세율을 통해서 실제로 세부담의 누진도를 높일 수 있는 여지가 거의 없다는 점을 고려할 때 복수세율제도를 도입하는 것이 실익이 없다고 판단한다. 무엇보다도 장기구상에 있어서의 기업세는 소득에 대한 과세의 성격을 갖는다는 점에서 산업별 차등세율은 그 의미가 매우 모호할 수밖에 없다는 점을 상기할 필요가 있다.

② 개별소비세제의 개편방안

우선 담배세, 레저세 그리고 주행세 등이 지방세로 되어 있는 소비세 또는 소비관련세라고 할 수 있다. 담배세와 레저세는 그대로 국세로 가져오고 주행세는 본세에 흡수시키는 방안을 생각할 수 있다.

그리고 목적세로 되어 있는 교통세를 보통세로 바꾸어 일반재정재원으로 전환하는 것은 지방교부세율 문제만 해결되면 쉽게 이루어질 수 있다.

이상의 문제들만 해결되면 개별소비세의 나머지 개편은 비교적 간단하게 정리될 수 있다. 과세대상 항목을 확정하고 세율만 조정하면 된다. 주세와 담배세의 세율은 현재보다 현저히 상향조정될 여지가 있다. 이러한 품목들의 외부성이 세부담보다 훨씬 더 크다고 평가되고 있기 때문이다.¹³⁾ 외국에 비해서도 주세나 담배세의 세부담률이 상당히 낮은 것으로 나타나고 있다. 담배의 경우 현재 담배소비세 이외에 건강보험에서 부담금 형태의 준조세를 징수하고 있는데 이것은 정상적인 세수입 형태로 징수되어 재정이 우선순위에 따라서 사용되도록 정상화되어야 할 항목이다. 레저세의 경우도 사행성 오락의 사회적 폐해 등을 감안할 때 세율인상을 검토할 여지가 있다고 판단된다. 한편 자동차 유류세는 그것이 외부성 등을 교정하기 위한 세금이라면 당연히 그 과세대상이 외부성을 발생하는 모든 행위로 되어야 한다. 다시 말해서 특수용도에 대한 비과세나 세금을 상쇄하기 위한 보조금의 지급 등은 당연히 폐지되어야 할 제도들이라고 본다.

특별소비세를 정비해 가는 과정에서 승용차 특소세의 폐지 문제가 하나의 쟁점이 될 수 있다. 승용차의 특소세는 지금까지 사치품에 대한 과세의 한 가지 경우로 인식되어 왔다고 볼 수 있다. 이러한 관점에서의 과세는 더 이상 유효하지 않다. 분명하게 사치품이라고 인정되는 상품들에 대한 과세도 폐지되는 상황에서 이미 대중화된 승용차에 대한 사치세의 과세는 타당하지 않다. 그러나 외부성에 대한 과세의 관점에서 보면 자동차의 구입에 대한 개별소비세의 과세가 정당화될 여지도 없지 않다. 자동차는 다양한 외부성을 발생시킨다. 혼잡과 대기오염이 대표적인 자동차 사용의 외부비용이다. 여

13) 노인철 외(1997) 참조.

기에다가 자동차의 운행은 도로를 물리적으로 파손함으로써 사회적 비용을 야기한다. 혼잡과 대기오염을 통한 외부비용을 부담시키는 방법으로는 자동차가 소비하는 연료에 대하여 과세하는 것이 적절하다고 할 수 있다. 자동차의 운행이 도로를 파손하기 때문에 자동차 연료에 대한 과세가 도로 파손비용을 회수하는 한 방법이 될 수 있지만 도로 파손이 연료의 소비에 비례하지 않기 때문에 이것보다 더 나은 지표가 필요하다. 바로 자동차의 단위면적당 중량을 기준으로 과세하는 방법을 생각할 수 있다. 만일 특별소비세를 가격이 아니라 자동차의 중량을 기준으로 과세할 수 있다면 이것은 매우 타당한 외부비용교정세가 될 수 있을 것이다. 물론 이 경우 화물차를 비롯해서 대형특수차량 등에 상대적으로 더 무거운 개별소비세가 부과되어야 한다. 이러한 조세의 주장은 논리적으로 상당한 타당성이 있지만 정치적인 이유 때문에 현실화하기는 매우 어려울 것이다.

오히려 자동차용 유류세에 대한 화물자동차 등에 대한 예외조치를 정비해 가는 것이 현실적으로 합리적인 접근이라고 볼 수 있다.

(4) 부동산 관련 세제의 개편

지난 15년 동안 부동산 관련 조세는 가장 급격한 변화를 겪어 왔고 또 관심과 논란을 가장 많이 유발했던 분야이다. 우리는 부동산 관련 조세의 목표를 크게 두 가지로 규정하고 그 목표의 달성을 위해 이 도구를 남용해 왔다고 말할 수 있다. 첫째의 목표는 부동산 투기의 억제이다. 부동산 가격의 변동에 역대의 정부는 매우 민감하게 반응해 왔으며 부동산 가격을 안정시키는 수단으로 부동산 조세 정책수단들을 애용해 왔다. 또 하나의 목표는 분배의 개선 또는 공평분배의 달성이었다. 우리나라의 정책당국은 부동산을 많이 보유

한 사람이나 부동산으로부터 큰 자본이득을 얻는 사람을 중과세함으로써 분배의 개선을 도모할 수 있다는 믿음을 견지해 왔다.

이러한 목표의 달성을 위해서 1990년대 초에는 이른바 토지공개념제도를 부동산 관련 조세에 도입하였고 최근에는 종합부동산세 등 더욱 파격적인 수단을 도입하였으나 이러한 조세를 통해서 부동산시장이 안정되었다거나 분배를 가시적으로 개선했다는 증거는 나타나지 않고 있다.

부동산 관련 조세는 적극적인 재분배수단으로서의 요건들을 가지고 있지 못하다. 또한 부동산 관련 조세를 통해서 부동산시장에서의 인플레이션을 제어한다는 것은 현실적으로뿐 아니라 이론적으로도 불가능하다. 부동산에 대한 조세를 통해서 달성할 수 있는 목표는 다음 두 가지에 초점을 맞추는 것이 바람직하다. 첫째로 시장의 왜곡을 극소화하면서 적정한 수준의 세수입을 확보한다는 목표와 둘째로 기초자치단체의 자주재원을 효율적으로 확보하는 중심적인 수단을 제공하는 것이다. 첫 번째의 목표는 일반적인 것으로서 부동산 부문에서 발생하는 부가가치를 다른 부문에서 발생하는 부가가치와 형평하게 과세하는 것을 실제적인 목표로 삼아야 함을 의미한다. 이것은 부동산의 수익률(임대수익률)을 기준으로 한 적정한 세율의 보유세를 통해서 달성할 수 있다. 다만 부동산에서 발생하는 자본이득은 근본적으로는 부동산의 수익률에 연결되어 발생하는 것이다. 특히 토지의 규제정책 등과 관련해서 나타나는 미래 수익률의 큰 폭의 변화가 자본환원됨으로써 커다란 자본이득이 발생할 수 있는데 이러한 경우에는 보유세로 적절하게 과세하기 어려우므로 자본이득에 대한 직접과세가 필요하다. 두 번째의 목표는 토지보유세가 지역간의 자율적이고 차등적인 세율 작용에도 불구하고 자원배분을 왜곡

하는 효과가 크지 않다는 특성을 가지고 있다는 사실에 근거를 두고 있다. 이러한 특성 때문에 토지보유세를 자치단체가 자율적으로 활용할 수 있는 세원으로 특정함으로써 자치단체의 재정행태에 자율성과 책임성을 제고하는 효과를 거둘 수 있다는 것이다.

취득세와 등록세는 현실적으로 지방세 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 세목으로 되어 있지만 이것은 부동산 등의 거래비용으로 작용하는 성격을 가지고 있기 때문에 이들 시장의 효율성을 떨어뜨리는 요인이 된다. 특히 양도소득세와 함께 주택시장에서의 동결효과를 가져오는 요인이 된다.

이하에서 중단기적인 관점의 개편방향을 좀 더 자세하게 논의한다.

① 부동산 보유세제의 개편방안

먼저 재산세의 개편방향을 간략하게 논의하고 다음으로 종합부동산세에 대해서 논의하기로 한다.

재산세는 기초자치단체가 실효세율을 일정범위 내에서 자율적으로 조정할 수 있는 재량권만 확실하게 보장된다면 특별히 중요한 문제를 가지고 있다고 보지 않는다. 다만 그동안 논란이 되어 온 주택의 건물과 토지를 구분하지 않고 과세하는 문제에 대해서 생각해 본다.¹⁴⁾ 건물과 토지는 다른 속성, 특히 장기 공급탄력성의 차이가 크기 때문에 다른 방식으로 과세되어야 하는데 한꺼번에 과세되기 때문에 효율적인 과세가 이루어지기 어렵다는 점이다. 반대로 아파트 등의 경우 건물과 토지가 시장에서 별도로 거래되지 않기 때문에 건물과 토지의 가치를 시장가치를 기준으로 따로 평가하는 것이 사실상 불가능하다는 문제가 제기된다. 과세베이스의 가치를 합리적으로

14) 여기서 논의되는 문제들은 종합부동산세에도 똑같이 해당된다.

로 평가하는 것이 더 기본적인 과제라고 할 수 있으므로 이 문제는 현행대로 두는 것이 합리적인 선택이라고 본다.

종합부동산세는 도입 이래로 많은 논란의 대상이 되고 있다. 실제로 여러 가지 크고 작은 문제점들을 가지고 있기 때문이다. 첫 번째로 해결되어야 할 문제는 재산세의 자율권을 근본적으로 제약하도록 되어 있는 구조이다. 재산세 납부액을 종합부동산세에서 세액공제하기 때문에 기초자치단체에서 재산세의 탄력세율을 적용하는 것이 종합부동산세 과세대상인 납세자에게는 실제적인 영향을 주지 않도록 되어 있다. 이것은 지역주민과 자치단체가 자율과 책임의 원칙에 의해서 재정을 운용하는 것은 현저히 방해하는 결과를 가져온다. 뿐만 아니라 자치단체가 주민부담의 실제적인 증가 없이 중앙정부의 재정을 끌어올 수 있는 전략적인 행동도 가능하게 할 수 있다. 이러한 점을 감안할 때 현재의 재산세와 종합부동산세의 관계는 근본적으로 정리될 필요가 있다. 납부한 재산세의 세액공제를 폐지하는 대신 이에 상응하는 정도로 종합부동산세 세율을 하향조정함으로써 두 세목이 독립적인 효과를 갖도록 해야 한다는 것이다. 그렇게 되면 자치단체는 재산세의 한계세율을 실제로 결정할 수 있게 되고 따라서 재산세가 진정한 의미의 자주재원이 될 수 있다는 것이다.

종합부동산세의 매우 근본적인 문제의 하나는 세율이 지나치게 높고 과세대상자와 과세 범위가 너무 크다는 것이다. 과세범위가 너무 크다는 것은 기초자치단체의 세원을 그만큼 더 국가의 간섭하에 두고 있다는 뜻이 되며 동시에 제도운영의 사회적 비용이 그만큼 더 크게 되어 있다는 의미가 된다. 또한 부동산 보유의 실효한계세율이 지나치게 높게 되어 있어서 사유재산권을 위협하는 수준을 넘어서

고 있다고 판단된다. 이러한 현상은 특히 소득이 적은 은퇴계층 등에게 심각한 현금흐름의 문제를 야기할 수 있다. 나아가서 장기적으로 공급이 탄력적인 건축물의 공급을 위축시킴으로써 건축물 중 특히 양질의 주택공급이 줄어들게 하는 결과를 가져오게 된다. 그러므로 현재보다 과세범위를 상당히 줄이고 최고세율(재산세와 종합부동산세 등 재산보유에 대한 모든 보유세율을 합한 부담률)도 부동산 평균 임대수익률의 35%를 넘지 않도록 제한하는 것이 바람직하다고 본다.¹⁵⁾ 또한 미국 등이 채택하고 있는 회로차단장치(circuit breaker)의 도입으로 현금소득이 적은 은퇴계층 등을 보호하는 배려도 있어야 할 것이다. 또한 종합부동산세를 세대합산과세로 하고 있는 것의 법률적 문제도 적절한 방법으로 해소되어야 할 것이다.

마지막으로 종합부동산세의 자진신고납부제도는 당연히 부과고지에 의한 납부방식으로 바뀌어야 한다. 자진신고납부제도를 도입하면 무조건 납세자의 권익이 신장되는 것이 아니다. 종합부동산세의 경우 개인이 소유한 부동산의 현황, 소유부동산의 평가액 그리고 부동산의 종류 등에 대한 정보가 모두 정부에게 있고 특히 부동산의 평가액이 정부에 의해서 결정되기 때문에 개인이 신고를 하려고 해도 정부의 데이터베이스 신세를 져야 한다. 현재 정부가 납세관련 안내 자료를 만들어서 이를 납세대상자들에게 송부하고 있는데 그 내용은 사실상 세대별로 납부해야 할 세액을 자세한 근거와 함께 계산한 것이다. 이러한 계산과 신고서 작성을 만일 개별 납세자들이 해야 한다면 납세자들의 시간과 노력의 비용은 말할 것도 없고 과세

15) 35%라는 기준은 다소 자의적이다. 그러나 소득세 최고세율(주민세를 포함하지 않은)과 비슷한 수준을 유지하는 것이 바람직하다고 판단된다. 독일에서는 이 비율이 50%를 넘으면 위헌이라는 판례가 있다고 한다(최명근·김상겸, 2005, p.157 참조).

당국에 대한 문의 그리고 사후의 정확성 판단 등을 위한 검토 등으로 징세당국의 비용도 여전히 높게 들어가게 된다. 현재와 같이 국세청이 작성하는 안내서를 책임 있게 그리고 공식적으로 작성하여 그것을 근거로 납세하고 이의가 있을 경우에만 이의제기를 하게 한다면 징세 및 납세의 효율성이 크게 향상될 것이다.

물론 장기적으로는 재산보유세도 재산으로부터의 부가가치에 대한 과세의 개념으로 전환되는 것이 바람직하다. 이것은 특정한 종류의 자산 보유를 기준으로 과도한 누진세율로 과세하는 세목과 양립할 수 없음은 두말할 필요가 없다.

② 양도소득세 및 부동산 거래세의 개편방안

최근 부동산 대책의 일환으로 도입된 양도소득세제의 중요한 내용은 한 가구가 여러 채의 주택을 소유하고 있는 경우 양도소득세의 세율을 크게 상향조정하고 장기보유특별공제제도의 적용을 배제한 것이었다. 이러한 조치는 종합부동산세의 도입과 과세표준의 대폭적인 인상으로 주택 등의 보유세를 크게 올리는 조치와 병행되어 이루어졌다는 점에서 더 문제가 될 수 있다. 우선 보유세의 인상은 미래 보유세부담의 자본환원효과를 통해서 일시적으로 과열된 부동산 시장의 균형가격 수준을 떨어뜨리는 효과를 목표로 한 것이라고 해석할 수 있다. 이러한 효과가 실현되려면 주택을 보유하고 있는 사람들이 보유세의 부담 때문에 주택을 시장에 매물로 내어 놓아야 한다. 그런데 이상의 조치들은 주택의 매각을 현저히 억제하는 효과를 가지고 있다. 이러한 불합리한 정책 믹스는 참여정부의 야심적인 부동산 성공을 거두지 못하게 한 중요한 요인의 하나가 되었다고 할 수 있다. 양도소득세율을 높이는 것이 자산시장의 동결효과를 가져

온다는 것은 주지의 사실이다. 그런데 장기보유특별공제의 적용배제는 어떤 효과를 초래하였을까? 일반적으로 장기보유에 대한 세제상의 우대는 당연히 장기보유의 유인이 되는 것이므로 동결효과를 강화한다. 따라서 장기보유특별공제의 적용배제는 동결효과를 줄이는 효과를 나타내어야 합리적인 반응이라고 말할 수 있다. 그러나 단기적으로 양도세율과 함께 장기보유 특별공제의 혜택을 배제함으로써 장기보유자들이 자신의 초과물량을 매각하려고 할 때 세 부담이 지나치게 높아진다는 의식을 갖게 할 수 있었을 것으로 판단된다. 여기에다가 그동안 부동산 시장의 상황에 따라 수시로 변경되었던 부동산 관련 정책의 변화가 국민들로 하여금 도입된 정책이나 제도가 장기적으로 유지될 가능성이 높지 않다는 전망을 하게 했을 수 있다. 이러한 경우에는 더욱 단기적인 판단이 의사결정을 지배하게 된다. 1가구 다주택 소유의 동기가 어떠한지 그것이 부동산 가격 상승의 원인이 된다는 주장은 너무 단순하다. 오히려 이러한 수요가 장기적으로 주택공급의 확대를 유도하며 다양한 위치에 다양한 유형의 임대주택공급이 이루어지게 한다. 이러한 상황에 대한 더욱 합리적인 대응은 임대소득세를 분명하게 납부하도록 하고 양도할 경우 정상적인 세율로 정확하게 과세하면 된다.

양도소득세의 또 하나의 오래된 숙제는 1가구 1주택 비과세 문제이다. 현재는 1가구 1주택의 경우 시가 6억 원을 초과하는 부분에 대한 양도차익에 대해서만 과세하도록 되어 있는데 주택가격의 급등으로 1가구 1주택이라도 양도소득세를 걱정해야 하는 가구수가 급속하게 늘어나고 있다. 여기에다가 취득세와 등록세 등 거래세의 과세표준이 급등함으로써 세율의 현저한 인하에도 불구하고 거래세 부담이 여전히 큰 상태로 남아 있는 상황이다. 이러한 거래비용의

증가는 집을 바꾸거나 다른 지역으로 이사하는 비용을 지나치게 높게 한다. 이 문제에 대해서는 비과세 기준을 주택가격 상승을 반영하여 적절한 수준으로 상향조정해 주든지 아니면 미국의 경우처럼 평생 동안 일정금액의 공제를 허용하되 양도소득세의 납부를 사망 시까지 미루어 주는 제도를 도입하는 것이다. 현실적으로 전자의 조정방법이 무난할 것으로 생각된다.

취득세나 등록세 등 거래세율도 전반적으로 추가적인 하향조정을 고려할 필요가 있다고 본다. 적어도 1가구 1주택에 대해서는 거래비용을 더 낮추어 줌으로써 주택시장에서 거주를 위한 주택의 거래가 더 자유롭게 이루어지도록 하는 것이 바람직하다고 본다.

(5) 상속·증여세제의 개편방향

상속·증여세의 문제는 실제로 부의 재분배 기능을 제대로 하지 못하면서 부작용은 대단히 크다는 데 있다. 상속세가 초래하는 부작용의 피해는 경제가 개방된 상황에서 더 치명적일 수밖에 없다. 이런 이유 때문에 OECD 국가 중에도 상속세를 폐지하거나 과감하게 완화하는 조치들이 취해지고 있다. 실제로 우리보다 조세부담률이 현저히 높은 국가도 상속·증여세의 세수비중은 매우 낮은 것이 보통이다.

우리의 장기구상에는 상속·증여세가 포함되어 있지 않다.¹⁶⁾ 그러

16) 캐나다 등 상속세의 폐지에 앞장선 국가에서는 많은 경우 상속세를 폐지하는 대신 상속재산에 대해서 자본이득세를 부과하고 있다. 이것은 상속세는 소득세에 대한 이중과세이기 때문에 소득세 납부 후 발생한 자본이득에 대해서만 소득세를 부과하면 된다는 인식에 근거를 두고 있다. 그러나 우리의 장기구상에서는 모든 부가가치를 한 번 과세하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이 경우 부가가치 발생의 베이스가 되는 자본의 원본에는 과세할 필요가 없다. 따라서 상속세를 폐

나 현 단계에서 이것을 바로 폐지하는 것이 정치적으로 매우 어려울 것으로 판단된다. 그렇더라도 상속·증여세를 선진국의 수준으로 완화하는 것은 시급히 추진되어야 할 것으로 판단된다. 이것은 국가 간 자본이동에 중요한 영향을 미칠 수 있고 경영권의 안정에도 부정적인 영향을 줄 수 있기 때문이다.

먼저 상속세의 최고실효세율을 과감하게 낮추어 줄 필요가 있다. 현재의 명목적인 최고한계세율 50%는 선진국들보다 높은 수준이며 소득세 최고 세율보다도 훨씬 높다. 여기에다가 대주주 등에 대해서는 주식 평가 시 10~30%의 할증이 적용되기 때문에 실제적인 한계세율은 훨씬 더 높아지는 문제가 생기는 것이다. 이러한 이유 때문에 기업의 상속이 어려워지는 문제가 발생한다. 이러한 제도로 가족에 대한 경영권 상속을 인위적으로 억제하는 것은 시장의 공정한 선택을 왜곡하는 조치라고 말할 수 있다. 또한 이러한 조치로 인해서 과도한 배당 등을 통해 사내유보를 억제하고 인위적으로 기업의 가치를 떨어뜨리는 등 바람직하지 않은 경영행태가 나타날 수도 있다. 따라서 상속세의 최고한계세율을 소득세 최고 세율 수준으로 낮추고 대주주 주식 평가의 할증제도는 폐지할 필요가 있다. 영국, 독일, 프랑스 등 EU 국가 중 상속세를 유지하고 있는 대표적 국가에서도 기업의 상속에 대해서는 파격적인 혜택을 주고 있다. 그러한 조치들은 기업의 안정과 고용의 유지 등 오히려 사회적으로 더 바람직한 효과가 더 크다고 판단하기 때문이다. 최근 독일에서는 중소기업이 상속 후 10년간 기업을 성공적으로 유지하면 상속세를 완전히 면제해 주는 제도가 도입되었다고 한다.¹⁷⁾

지하면서 자본이득세를 과세할 필요가 없게 된다.

17) 한국경제신문 2006년 10월 27일자 기사

또한 참여정부 들어서 도입한 상속세의 완전포괄주의제도는 지나치게 과세당국의 재량권을 확대한 무리한 제도로 다시 종전과 같이 항목별 포괄주의로 환원하면서 불합리하거나 무리한 규정들을 정비하는 것이 타당하다.¹⁸⁾

상속세를 현재의 유산과세형에서 취득과세형으로 바꾸는 것도 필요하다. 상속세가 공평한 분배를 지향하는 대표적인 세목이라면 당연히 상속자의 개인별 상속금액을 기준으로 과세가 이루어져야 한다. 현재와 같이 상속자의 수와 상관없이 피상속자 기준으로 상속재산 가액 전체에 대한 과세가 이루어지는 것은 공평하지 못한 것이다.

18) 정비가 필요한 규정들에 대한 구체적인 논의는 최명근(2006a)과 안종범(2006) 등 참조.

V. 요약과 결론

첫째로, 본 보고서에서 우리는 향후 40~50년을 내다보면서 우리나라가 직면하게 될 조세정책 여건의 변화전망과 그 함의를 살펴보고 그러한 변화에 어떻게 대응해야 할 것인가를 논의하였다. 무엇보다도 대외적으로는 세계화가 급속하게 전개되는 가운데 국가 간 고효율 생산요소의 유치경쟁이 격화될 것이며 대내적으로는 고령화의 급진전과 성장잠재력의 빠른 하락이 나타날 것을 우려하지 않을 수 없는 상황이다. 이에 더하여 통일 및 안보관련 불확실성은 그 어느 때보다도 더 높아지고 있는 상황이다. 이러한 이유들 때문에 재정상의 위험과 불확실성은 매우 커질 것으로 전망된다. 복지관련 지출의 비중은 급격하게 늘어날 것이며 통일 및 안보관련 재정부담요인도 재정의 불확실성을 크게 높이는 요인이 될 것이다. 이러한 상황에서 점점 더 낮아지는 잠재성장률과 국제 간의 자원유치 경쟁 때문에 국민부담률을 올린다면 매우 어려운 상황이 전개될 것이다. 이러한 상황을 극복하는 방법은 재정지출을 최대한 억제하면서 효율을 극대화하여 잠재성장률이 가능한 한 높은 수준에서 유지되게 하는 것이다. 그렇게 함으로써 조세베이스의 위축을 막고 동시에 빈곤층의 확대를 억제하여 복지재정수요가 팽창하는 악순환을 막을 수 있다. 아울러 재정위기에 대한 대응능력도 제고할 수 있을 것이다. 이러한 방향은 조세정책의 측면에서는 부담률의 상승을 억제하고 조세제도의 중립성을 높이며 제도운용의 효율성을 극대화하는 것이라고 할 수 있다.

다음으로 우리나라 조세정책의 주요 특성과 문제점들을 분석하였다. 우리나라의 조세(국민)부담률이 명목적으로는 선진국들보다 현저히 낮지만 그것을 빠르게 높일 여력은 거의 없다는 점과 조세부담의 체계가 비효율적이고 공평하지 못하다는 점을 먼저 강조하였다. 주요 분야별로 우리나라 조세정책의 문제점들이 논의되었는데 먼저 지방재정과 지방세 구조가 매우 불합리하고 비효율적임을 지적하였다. 특히 지방정부가 많은 재정을 사용하면서도 자율성이 부여되지 않아 책임성을 요구할 수 없는 구조로 되어 있기 때문에 재정운용의 효율성이 크게 떨어지고 있다. 이러한 지방재정의 문제는 부동산세의 문제와도 연결되는 것이다. 특히 최근 도입한 종합부동산세는 그 자체로서 무리한 제도일 뿐 아니라 지방세의 구조를 왜곡하는 결과까지 가져왔다고 평가된다. 소득과세에서는 소득세의 면세점이 지나치게 높다는 점과 자본소득세가 강화되어 온 추세가 선진국이 동향에 역행하는 방향이었다는 점이 강조되었다. 상속·증여세도 선진국의 추세와 반대로 계속 강화되어 오면서 부작용이 커지고 있어 개편이 불가피하다는 점이 강조되었다.

마지막으로 이러한 여건에 대응하여 우리나라의 조세정책을 어떻게 개편해 가야 할 것인가에 대해서 논의하였다. 먼저 기본방향으로 조세부담률과 국민부담률의 상승을 최대한 억제함으로써 성장잠재력 유지를 위한 생산요소 특히 자본과 고급인력의 공급 확보에 힘을 기울이고 조세제도 전반의 효율성 극대화를 위해 노력하여야 한다는 점이 강조되었다.

우리나라 조세제도의 장기적인 모습을 모든 부가가치에 대해서 한 번만 과세하는 단순하고 효율적이면서도 공평성을 유지할 수 있는 체계로 구상하였다. 기업단계에서 모든 부가가치에 대해서 단일

률로 과세하고 개인단계에서 일정수준 이상의 노동소득에 대해서만 낮은 율로 추가 과세한다. 여기에 외부성 조정 목적의 개별소비세와 가계부동산에 대한 재산세가 더해진다. 그리고 가계부동산에 대한 재산세와 기업부가가치에 대한 조세의 일정비율을 지방세로 한다.

조세정책의 중단기적인 개편은 이상의 장기구상을 지향하면서 현재의 여러 가지 모순을 점진적으로 시정해 가는 방안들을 다소 구체적으로 제시하였다. 조세부담률 증가의 여력이 없다는 점을 감안하여 세수중립성을 유지하는 것을 원칙으로 하고 자원배분의 왜곡 요인을 최소화하며 조세제도 자체의 효율성과 합리성을 높일 수 있는 개선방안들을 강구하였다.

본 연구에서 제시한 개편의 방향과 구체적인 개선안들 중에는 정치적으로 환영받기 어려운 내용들도 많이 있을 것이다. 특히 전통적인 관점에 조세정책의 누진성을 현저히 완화하는 내용들이 그러할 것으로 판단된다. 그러나 우리의 여건이 급속하게 변하고 있어서 종래와 같은 공평성 위주의 조세정책은 실효성이 없이 성장의 발목을 잡는 역할만 할 것이기 때문에 정책입안자들과 국민들이 과거의 고정관념에서 벗어나는 것이 시급한 상황이라고 생각한다. 우리보다 사정이 훨씬 좋은 선진국들도 더욱 효율적인 조세정책을 위해서 적극적인 개혁을 추구하고 있다는 점을 직시해야 할 것이다.

참고문헌

- 고영선, 「분배와 성장의 선순환을 위한 과제」, 문형표·고영선 편, 『중장기 정책우선순위와 재정운영방향』, 한국개발연구원, 2005, pp.19-147.
- 곽태원, 「21세기 조세정책의 여건과 방향」, 곽태원 외, 『저성장 시대의 조세정책 방향에 대한 연구』, 한국경제연구원, 2006, pp.39-76.
- _____, 「우리나라 정부지출의 효율화를 위한 재정제도 개선방향」, 『서강경제논집』 제28집 2호, 1999, pp.1-41.
- 곽태원·전영준, 「조세제도의 장기 구상」, 곽태원 외, 『저성장시대의 조세정책 방향에 관한 연구』, 한국경제연구원, 2005, pp.429-467.
- 기획예산처, 『함께 가는 희망 한국 Vision 2030』, 2006. 8.
- 노인철·서문희·김영래, 『음주의 사회적 비용과 정책과제』, 토건사회연구원, 1997.
- 문형표 외, 『인구구조 고령화의 경제·사회적 파급효과와 대응과제』, 한국개발연구원, 2004.
- 안종범, 「기업관련 상속제도의 현황과 개선방향」, 상공회의소 세미나 (2006. 6. 20) 자료, 2006.
- 옥동석, 「재정의 지속가능성: 전략과 대책」, 『나라정책 과연 지속가능한가?』, NSI 국가경영전략포럼 자료집, 국가경영전략연구원, 2005, pp.33-75.
- 이영·현진권, 「한국의 재정분권수준은 과연 낮은가?」, 곽태원 외, 『저성장 시대의 조세정책 방향에 관한 연구』, 한국경제연구원, 2006, pp.331-367.
- 재정경제부, 『조세개요』, 2005.
- 정부혁신지방분권위원회, 『참여정부의 재정세계개혁』, 2005.

- 주만수, 「정부계층별 세원배분 원칙과 지방세의 가격기능」, Mimeo, 한국경제연구원, 2007.
- 최명근, 『상속과세제도의 합리적 개편방안』, 한국경제연구원, 2006a.
- _____, 「주요 선진국의 상속·증여세 개폐 동향과 우리의 중단기 과제」, 박태원 외, 『저성장 시대의 조세정책 방향에 관한 연구』, 한국경제연구원, 2006b, pp.289-330.
- 최명근·김상겸, 『우리나라 보유세제 개편을 위한 연구』, 한국경제연구원, 2005.
- 통계청, 『장래인구추계』, 2001.
- 하준경, 「연구개발의 경제성장 효과 분석」, 『금융경제연구』, 제203호, 한국은행, 2004.
- Bradford, David, “A tax System for the Twenty-First Century,” in Auerbach, Alan J., and Kevin A. Hassett (eds), *Toward Fundamental Tax Reform*, The AEI Press: Washington D.C., 2005, pp.1-33.
- _____, “Factor Prices May Be Constant, But Factor Returns Are Not,” *Economic Letters* 1, 1978, pp.199-203.
- Hall, Robert E. and Alvin Rabushka, *The Flat Tax* (2nd ed), Stanford: Hoover Institute Press, 1995.
- Harberger, Arnold C., “The ABCs of Corporate Tax Incidence: Insight into the Open Economy Case,” in *Tax Policy and Economic Growth*, Center for Policy Research, American Council for Capital Formation, 1995.
- Lee, Young and Roger Gordon, “Tax Structure and Economic Growth,” *Journal of Public Economics*, Vol.89 No.5-6, June 2005, pp.1027-1043.
- OECD, *Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD Countries*, OECD Tax Policy Studies, OECD, 2004.