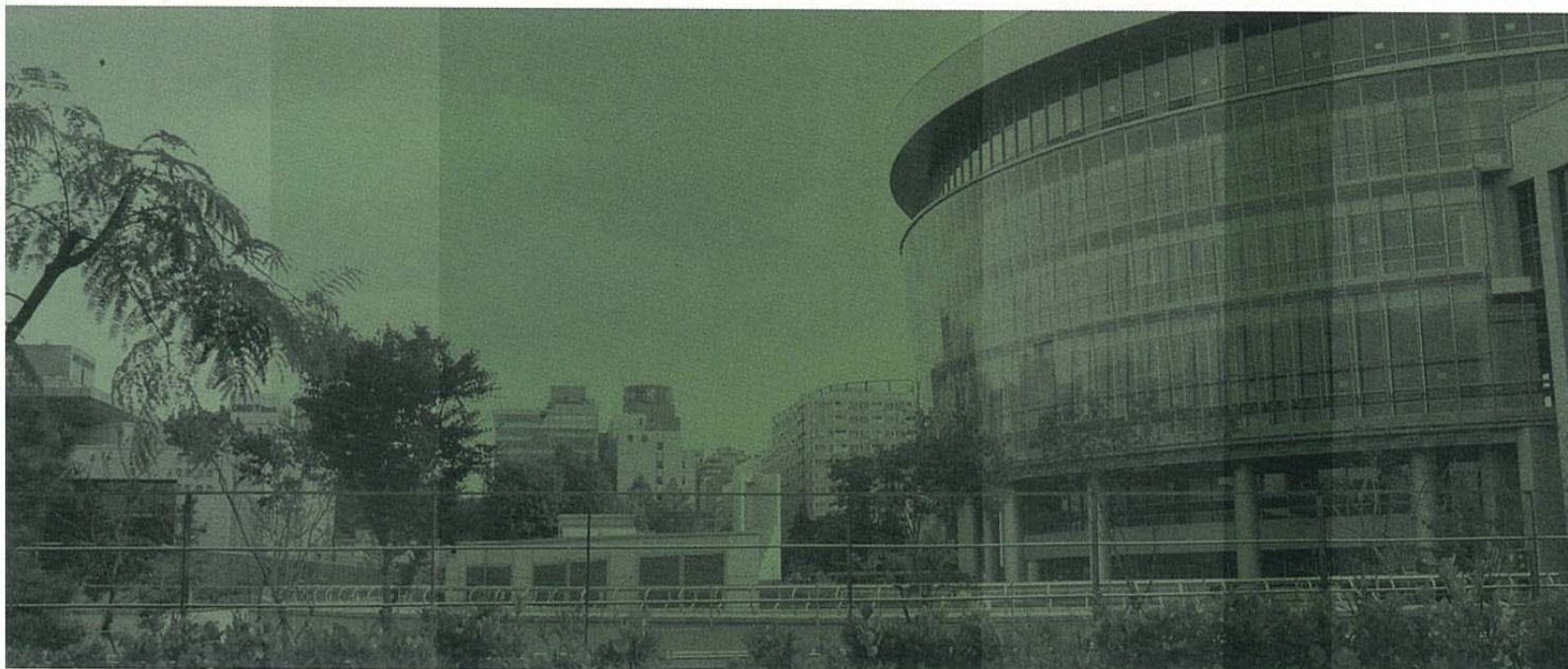


저출산·고령사회 대응 연구 제8호

# 고령화와 조세정책 방향

전승훈

2009. 12



국회에산정책처  
National Assembly Budget Office

저출산·고령사회 대응 연구 제8호

# 고령화와 조세정책 방향

전승훈

2009. 12

이 보고서는 국회예산정책처법 제3조의 규정에 의거 작성되었으며,  
국회예산정책처 홈페이지([www.nabo.go.kr](http://www.nabo.go.kr))를 통해 보실 수 있습니다.

# 목 차

## I. 문제제기 / 15

## II. 고령화에 따른 조세여건의 변화 / 21

1. 고령화와 조세 여건 .....21
2. 고령화와 조세부담 .....26
3. 고령화와 조세구조 .....28

## III. 조세제도의 현황 / 33

1. 조세부담률 수준 .....33
2. 조세구조 .....37
3. 주요 세목별 특징 .....40

#### **IV. 정책시사점 / 51**

1. 기본방향 .....	51
2. 과세 베이스 확대 .....	53
3. 조세의 누진구조 완화 .....	73
4. 저출산에 대응하는 조세정책 .....	75
5. 소비세 중심 구조로의 재편 .....	79

#### **참고문헌 / 84**

## 표 목차

[표 1] 우리나라 연령계층별 구성비 추이 및 전망 .....	21
[표 2] 우리나라의 조세부담 수준 .....	33
[표 3] OECD국가의 조세/국민부담률 .....	36
[표 4] 세목별 조세수입의 국제비교(총조세 대비) .....	39
[표 5] 소득세 최고세율, 소득세 비중, 소득세와 법인세 최고세율 차이 .....	43
[표 6] 주요국의 법인세 감면율(법인세수 대비) 비교 .....	44
[표 7] 법인세최고세율과 법인세 부담 .....	45
[표 8] 부가가치세제 및 소비세수 .....	47
[표 9] 주요 국가별 VAT 효율성(2003) .....	48
[표 10] 연도별 조세감면규모 현황 .....	54
[표 11] 연도별 조세감면 항목수 추이 .....	55
[표 12] 2009년 소득세법 기준 면세점 수준 .....	59

[표 13] 근로소득자 중 과세미달자 비중 .....	60
[표 14] 금융소득종합과세 신고자의 종합소득금액 신고현황 .....	62
[표 15] 이자소득 원천징수 현황 .....	64
[표 16] 기존연구: 한국의 소득 탈루율 추정 .....	67
[표 17] 한국의 지하경제 규모 추정치(단위 : GDP대비, %) .....	68
[표 18] OECD국가의 지하경제 규모 .....	69
[표 19] 조세제도의 한계초과부담 .....	80
[표 20] 우리나라 면세범위와 OECD 표준면세범위와 비교 .....	82

요약





## 요 약

- 고령화를 고려할 때 조세정책은 자원배분의 효율성 훼손을 최소화하면서 재정지출에 필요한 세수를 확보하는 방향으로 이루어져야 하며, 이를 위한 최선의 방법은 성장잠재력의 증가를 통해 자연스럽게 세수를 증가시키는 것임
  - 고령화의 진행에 따른 재정수요의 증가에 대응하여 재정수입을 충분히 확보하되, 고령화로 인한 노동공급 및 저축률 감소, 성장둔화에 대응하는 방향으로 조세정책이 운용되어야 함
  - 조세가 경제활동에 미치는 왜곡효과를 축소하고 투자와 저축, 근로 의욕 등 각 경제주체들의 경제활동을 촉진함으로써 국가경쟁력을 향상할 수 있도록 하는 것이 조세정책의 기본방향이 되어야 할 것임.
  
- 효율성에 초점을 맞추고 조세정책을 운용함에 따라 형평성이 저해될 우려가 있으나, 형평성의 문제는 조세정책보다는 재정지출 정책을 통해 해소하는 것이 바람직함
  - 경제가 세계화 될수록 조세를 통하여 소득분배를 개선시키려는 시도가 성공을 거두기 어려워짐.

- 이상의 기본 방향 하에 여기서는 구체적인 정책 방향으로 다음을 제시

### 과세 베이스 확대

- 고령화가 진행됨에 따라 증가하는 재정지출 수요를 충족하는데 필요한 세수확보를 위해 우선 비과세 감면제도의 정비를 통해 과세베이스를 넓혀야 함
  - 비과세 감면제도의 정비는 복잡한 조세제도를 단순화하고 효율화하는 데에도 기여할 것이
  - 비과세 감면제도 정비의 원칙
    - 조세지출은 자원배분의 효율성을 고려하여, 외부효과로 인한 자원배분의 왜곡을 치유하는 데에 한정하여 사용될 필요
    - 조세지출은 상대가격 체계에 영향을 주어 경제행위자의 행위를 변화시키므로, 가격 변화가 소비 혹은 투자의 증가로 이어질 가능성이 높은 경우, 즉 가격탄력성이 높은 경우에 조세지출은 효과적인 정책수단으로 기능할 수 있음
    - 정부정책이나 조세의 중립성이 중요한 시점이라면 조세지출을 사용할 때 주의할 필요가 있음
    - 소득재분배를 목적으로 한 조세지출 역시 주의해야 함
  - 조세지출의 운영 과정에는 다음과 같은 방안이 필요
    - 조세감면 항목의 포괄범위·추계방법 등에 대한 기준정립이 필요
    - 비과세·감면제도의 수혜현황 등 운영실태 관련 정보공개 확대
    - 조세감면제도에 대한 평가체계의 마련

- 「국가재정법」 등 현행 법규에서 조세감면제도를 효율적으로 관리·운용하기 위해 도입된 제도로는 조세지출예산제도, 국세감면율한도제, 국세감면사전제한제, 조세감면평가서 및 건의서 제도 등이 있으나, 실효성이 떨어지는 것으로 평가되고 있어 이에 대한 개선이 필요

□ 소득세 공제제도의 정비를 통해 소득세 세원 확대 필요

- 사업소득자와의 세부담 형평성을 고려하여 근로소득공제액수를 너무 높게 설정하다보니 근로소득자의 면세점과 근로소득자의 과세미달자 비중이 지나치게 높아지는 문제점이 발생하고 있음
- 이에 따라 근로소득자 중 과세미달자의 비중은 2007년 귀속소득 기준 41.8%로 높은 수준임
- 현행 소득세 공제제도 개편을 통해 세원을 확대하는 다양한 방안  
에 대한 검토가 필요함
  - 근로소득공제, 특별공제제도 등 복잡한 공제제도를 폐지하고 개  
산공제제도를 도입하는 방안
    - 개산공제제도는 납세자의 공제액을 필요경비별 실제 지출  
액이 아니라 증빙서류 없이 소득수준과 가구원수에 비례하  
여 일괄적으로 공제액을 산정하는 제도임 (안중범 외,  
2006)
  - 비슷한 역할을 수행하고 있는 근로소득공제와 근로소득세액공  
제를 근로소득세액공제로 통합하는 방안
  - 이외에도 소득세 공제제도를 다양한 개편 방안에 대한 검토 필요

□ 금융소득종합과세 적용 기준금액의 하향조정을 통해 소득세수를 증가시킬 경우, 고령화 진행에 따라 증가하는 재정지출의 재원으로 활용할 수 있음

○ 세원 확대 차원에서 볼 때, 현행 금융종합과세제도에 대한 재검토 필요

- 금융종합소득과세 적용 기준금액은 2002년 8월 부부합산이 위험판정을 받은 뒤에도 변경되지 않았음

- 이에 따라 기존 금융소득이 부부합산 4,000만원 초과이던 기준금액이 이제는 1인당 4,000만원 초과, 부부기준으로 최대 8,000만원 초과가 됨

- 이는 시장이자율을 5%라고 가정할 때 부부합산 금융자산이 16억원 정도 되는 경우에만 금융소득종합과세 대상이 된다는 것을 의미

- 기준금액 하향조정을 통해 종합과세 대상자를 확대하여 늘어나는 세수로 고령화로 인해 늘어나는 재정지출에 대응

○ 금융소득종합과세의 기준금액을 2,000만원으로 줄여서 부부기준 기준금액을 위험판결 이전 수준인 4,000만원으로 설정할 경우 기존의 금융소득종합과세 대상자가 추가적으로 납부하는 소득세수는 약 1,798억원으로 추정됨

- 금융소득종합과세 기준금액을 낮출 경우 신고인원이 증가하는 것을 반영하지 않은 계산이므로, 실제 세수는 이보다 큰 폭으로 증가할 것임

○ 금융소득종합과세 대상자의 확대 및 소득세의 공제제도 정비 등

을 전제로 소득세의 누진구조를 완화하는 방안이 함께 검토될 수 있을 것임

□ 추가적인 세원의 확보: 주식양도차익 과세 정상화

- 고령화로 인해 증가하는 재정수요에 대응하는 재정수입을 확보하기 위해서는 비과세 감면제도 정비와 함께 추가적인 세원을 확보하려는 노력이 필요
  - 현재 미과세 되고 있는 주식양도차익 등에 대한 과세에 주목할 필요

□ 지하경제의 양성화

- 우리나라에는 상당한 수준의 지하경제가 존재하는 것으로 추정되고 있으며, OECD국가 중에서 상당히 지하경제 규모가 큰 나라로 나타남
  - 자영자의 소득탈루율을 측정한 연구 결과에 따르면, 2003~2008년 기간의 경우 약 20~30% 선에서 소득탈루가 이루어지고 있는 것으로 보임
  - GDP대비 지하경제 규모를 추정한 연구들은 한국의 지하경제규모를 대체로 GDP 대비 10~30%에 달하는 것으로 추정하고 있음
- 지하경제는 탈세를 부추겨서 재정적자를 야기할 뿐만 아니라, 자원배분을 왜곡하고, 형평성을 악화시키며, 시장질서와 정부에 대한 신뢰를 무너뜨리는 문제점이 있음

- 따라서 경제의 효율성과 형평성 제고를 위해 지하경제를 양성화할 필요가 있음
  - 지하경제 양성화를 통한 세수 증대는 고령화로 인한 재정지출 수요를 충족시키고, 재정건전성 악화를 막기 위해 반드시 필요함
- 지하경제 양성화를 위해 다음의 방안을 검토할 필요가 있음
  - 최근 개발되고 있는 전자식별기술의 활용, B2B 세금계산서 자동통보제도 등을 통해 조세행정의 정보화를 가속화하는 방안이 향후 지하경제의 규모를 줄이는 방법이 될 수 있음
  - 부가가치세 간이과세제도의 경우 납세 편의를 위한 제도로 도입되었으나, 불법적으로 소득을 축소 신고하는 등 세부담을 경감 또는 탈세하는 장치로 활용되면서 간이과세제도의 순기능을 상실하고 있어 개선이 필요함
  - 일반 상거래에서 현금거래가 차지하는 비율이 아직도 높은 수준이며, 자영업자의 대부분이 은행구좌를 사적인 용도와 사업용 용도를 구분하지 않고 있는 현실을 감안하여 사업용 구좌(business account)를 개설하도록 제도를 개선하는 일이 필요
  - 자영업자의 대출 시 납세실적 혹은 국세청 신고소득을 기준으로 총부채상환비율(DTI)을 정하도록 하고, 이것의 이행여부에 대한 금융감독기관의 감독이 이루어질 경우 자영업자의 소득 축소신고를 줄이는데 기여할 것임

## 조세의 누진구조 완화

- 자본이나 고급인력에 대한 중과세는 물적·인적자본 축적에 부정적인 영향을 미칠 수 있음
  - 자본의 이동이 완전히 자유화된 상황에서 자본소득에 대한 중과세는 자본유출로 이어질 수 있으며, 세 부담이 근로자 등 이동성이 낮은 생산요소의 부담으로 전가될 수도 있음
  - 과도한 누진 소득세 구조에 의한 고급인력에 대한 중과세 역시 고급인력의 유출로 이어질 수 있음
  - 자본이나 고급인력에 대한 중과세는 이들 생산요소의 국내 형성 즉 인적자본투자나 저축에도 부정적인 영향을 미쳐 장기적인 성장잠재력 확충을 저해하는 결과를 가져올 수 있음
  
- 공제제도 정비 등을 통해 과세베이스를 넓히는 것을 전제로 조세의 누진구조를 완화하는 방안도 검토할 필요가 있음
  - 고령화로 인해 노동공급이 감소할 것으로 예상되는 점을 고려할 때 물적·인적자본 축적에 기여하는 방향으로 세율구조가 정비될 필요가 있음
  - ‘넓은 세원’과 ‘낮은 세율’이라는 중장기 조세개혁의 방향과 일치



## 저출산에 대응하는 조세정책

- 중장기적으로 노동공급 감소에 대처하기 위해 저출산에 대응하는 조세정책이 필요함
- 자녀세액공제 도입 검토
  - 현재 우리나라의 소득세 제도에서는 자녀양육비에 대한 추가 소득공제, 출산 및 입양에 대한 추가 소득공제, 다자녀 추가 소득공제를 통해 저출산을 지원하고 있음
  - 소득공제 방식에 의한 지원은 한계세율에 따라 그 실제적인 효과가 좌우되는 특징을 갖고 있어 고소득일수록 더 큰 혜택을 받게 되며, 출산 혹은 입양으로 비용증가가 가계에 큰 부담이 되는 저소득층에게는 상대적으로 큰 혜택이 주어지지 않게 됨
  - 자녀세액공제제도의 도입은 직접 지원 시 나타날 수 있는 노동의욕 감퇴 유인효과가 적다는 장점을 갖고 있음
    - 직접적인 재정지출은 가구의 소득을 증가시켜 저출산 대책으로 유용할 수 있으나, 가구 소득 증가 시 노동공급 유인이 감소할 수 있음
    - 자녀세액공제제도는 자녀를 두고 일하는 여성들에 대한 세제혜택이기 때문에, 여성 노동공급 확대라는 측면에서도 효과적일 수 있음
    - 또한 환급 가능한 형태의 세액공제제도를 도입할 경우 소득수준이 면세점 이하인 저소득층에게 실질적인 혜택이 돌아갈 수 있다는 점에서 소득공제제도보다 효과가 큰 정책이라고 할 수 있음

□ 저출산에 대응하는 과세단위 개편 검토

- 저출산에 대응하기 위해 결혼 및 출산에 대한 유인을 갖고 있으면서도, 여성노동공급의 활성화에 기여하는 방향으로의 과세단위 개편이 필요
  - 기존 연구에 따르면 선택적 2분2승제로의 과세단위 개편은 결혼에 대한 유인으로 작용하고, 가구주의 추가적인 노동공급에 대한 유인이 강한 것으로 나타났으며, 근로장려세제와 자녀세액공제제도 등을 제도를 도입했을 때 그 효과가 다른 과세단위 유형에 비해 크게 나타났음

**소비세 중심 구조로의 재편**

- 고령화로 인한 재정지출 수요 증가에 대응하여 세수를 충분히 확보하면서도 노동공급 및 저축률 감소, 성장 둔화에 대응하기 위해 과세베이스가 넓고 일반적인 세목의 비중을 높이고 과세베이스가 좁은 비효율적 세목의 비중은 줄이는 방향으로 조세구조를 개편할 필요
  - 소비효율성(C-efficiency) 측정결과에서 알 수 있듯이 우리나라의 부가가치세는 과세베이스가 넓고 효율적인 반면, 반면 소득세와 법인세 등은 노동공급, 저축률, 투자 등에 영향을 미쳐서 시장경제의 효율성에 부정적인 영향을 미침
  - 따라서 중장기적으로 소비세 중심으로 조세구조를 재편할 필요가 있음
  - 소비세 중심의 조세구조 재편은 효율성 측면에서 바람직함

- 김승래(2006)에 따르면 일반 소비세(=우리나라의 경우 부가가치세)의 한계초과부담이 노동과세나 자본과세에 비해 낮은 반면, 자본과세의 한계초과부담은 다른 세목에 비해 큰 것으로 나타남

□ OECD 평균에 비해 전체 조세에서 차지하는 비중이 낮은 부가가치세가 전체 조세에서 차지하는 비중을 높일 필요가 있음

○ 단기적으로는 부가가치세 면세제도에 대한 정비가 필요

- 면세 항목이 면세 목적에 부합하는지 평가하여 정비할 필요가 있으며, 특히 중간단계에 적용되는 면세부터 일차적으로 제외할 필요가 있음

○ 중장기적으로는 부가가치세율 인상도 고려해야 함

- 단기적으로는 부가가치세율 인상이 민간소비에 미치는 영향을 고려하여 부가가치세율 인상을 유보하더라도,
- 중장기적으로 고령화로 인한 재정지출 증가로 인해 재정건전성이 악화될 경우 부가가치세율 인상도 고려할 수 있음
- 단, 부가가치세 세율 인상으로 인해 저소득 노년층의 소비부담이 커질 수 있으므로, 이들에 대한 지원정책과 병행되어야 함

□ 전체 조세 대비 비중이 OECD 평균에 비해 높은 개별소비세의 경우 현재의 비중을 유지하되, 개별소비세 항목의 역할에 대한 재검토 필요

- 교통 에너지 환경세, 주세, 담배세 등 외부불경제 품목에 대한 과세는 세제 도입 목적에 비추어 볼 때 유지하거나 강화할 필요
- 사치성 품목에 대한 개별소비세 과세는 조세의 귀착이 정책적 목적과 다르게 나타날 수 있으므로 이에 대한 분석이 이루어질 필요

I

## 문제제기



## I. 문제제기

- 고령화는 경제발전과 사회 안정, 의료기술의 발전에 따른 일반적인 현상임
  - 경제발전으로 인한 도시화, 핵가족화 그리고 여성의 사회참여 증가로 인한 출산률 하락, 의료기술의 발달로 인한 사망률의 하락으로 인해 대부분의 국가에서 노인인구의 비중이 증가하고 있음
  - 주요 선진국의 경우 65세 이상 노인인구의 비중이 이미 10%를 넘어섰으며, 우리나라의 경우도 2000년 8월 노인인구 비중이 7%를 넘어서면서 본격적인 고령화 사회로 진입하였음
    - UN은 인구구성에 따라 노인인구의 구성이 4%미만인 경우에는 유년인구국(young population) 4-7%의 경우에는 성년인구국(mature population), 7%이상인 경우에는 노년 인구국(aged population)으로 구분함
    - 노년인구국을 다시 노인인구 구성 7%이상 14%미만인 경우에는 고령화사회(ageing society), 14%이상 20%미만인 경우에는 고령사회(aged society), 20% 이상인 경우에는 초고령사회(super-aged society)로 구분함
  
- 우리나라는 세계에서 가장 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있음
  - 노인인구의 비중이 7%에서 14%로 되는 기간이 영국은 45년 프

랑스는 115년, 서독은 45년 스웨덴 85년인데 비해, 우리나라는 겨우 19년에 불과한 것으로 전망되고 있음

- 고령화는 노동공급과 저축, 경제성장에 부정적인 영향을 미치며, 재정 건전성에도 부정적인 영향을 미칠 것으로 전망됨
  - 뿐만 아니라 은퇴이후 생애기간을 길게 하여 은퇴 후 퇴직자 복지 문제, 건강 문제, 연금 수급 문제 등 다양한 문제를 발생시킴
  - 따라서 고령화로 인한 사회경제적 충격을 최소화하기 위해서는 고령화의 원인, 현 상황, 대책에 관한 연구가 이루어지고, 이를 통해 충분한 준비가 이루어 져야 함
  
- 우리나라처럼 고령화가 빠르게 진행되는 경우 고령화에 관한 연구는 더욱 시급한 과제로 대두됨
  - 다른 나라에서 수십 년에 걸쳐 이루어진 고령화에 대한 대비가 수년 안에 이루어 져야 할 정도로 급박한 상황이기 때문임
  
- 여기서는 조세정책의 기본 방향을 중심으로 고령화에 대응 방안에 대해 논의하고자 함
  - 고령화가 진행됨에 따라 연금지급, 의료비지출 등 재정수요는 증가할 것으로 예상되는데 반해, 노동인구가 감소하고, 성장잠재력이 하락하는 등 조세여건은 악화될 것으로 예상됨
  - 재정수요 충족을 위한 조세정책 방향에 대해 논의

□ 본 보고서의 구성

- II장: 고령화에 따른 조세여건의 변화에 대해 논의
- III장: 한국의 조세 제도의 현황과 문제점에 대해 논의
- IV장: 고령화에 따른 조세정책의 방향성에 대해 논의





## II

# 고령화에 따른 조세여건의 변화

1. 고령화와 조세 여건
2. 고령화와 조세부담
3. 고령화와 조세구조



## II. 고령화에 따른 조세여건의 변화

### 1. 고령화와 조세 여건

#### 가. 고령화와 노동시장

- 고령화의 진행에 따라 근로인구가 감소하고, 비근로인구가 증가할 것으로 전망됨
  - 15~64세 인구 비중은 2010년 기준 72.8%에서 2050년에는 53.7%로 하락할 것으로 전망됨
    - 15~64세 인구비중은 2016년을 고비로 점차 감소할 것으로 전망되고 있음
  - 65세 이상 노인인구 비중은 2000년 처음 7%를 넘어섰으며, 2050년에는 37.3%로 증가 전망

[표 1] 우리나라 연령계층별 구성비 추이 및 전망

(단위: 백만 명, %)

연도	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050
총인구	31.4	37.4	43.4	47.0	49.6	50.7	50.3	48.2	44.3
0~14세 인구	42.5	34.0	25.6	21.1	16.3	12.6	11.2	10.1	9.0
15~64세 인구	54.4	62.2	69.3	71.7	72.8	71.7	64.7	57.9	53.7
65세 이상 인구	3.1	3.8	5.1	7.2	10.9	15.7	24.1	32.0	37.3

자료: 통계청 KOSIS(2006)

- 15~64세 인구비중의 감소는 사회전체적인 노동공급의 감소로 이어질 것임

#### 나. 고령화와 저축

- 고령화가 진행됨에 따라 경제전체의 저축율이 감소할 가능성이 큼
  - 일반적으로 근로시기에는 저축율이 높은 반면 비근로시기에는 저축을 소비로 전환하는 경향이 있음
- 고령화는 민간저축을 뿐만 아니라 공공부문의 저축율도 하락시킬 것으로 전망됨
  - 고령화로 인하여 연금지급이 증가하고, 복지수요가 증가하면서 재정수지가 악화될 가능성이 높기 때문임
- 중복세대모형(Overlapping Generation Model)을 이용한 일반균형모형을 사용한 Miles(1999), Hviding and Merette(1998) 등은 고령화가 저축을 감소시킨다는 연구결과를 제시한 바 있음
- 저축률의 감소는 이자율의 증가로 이어질 가능성이 큼

#### 다. 고령화와 경제성장

- 고령화가 진행됨에 따라 노동공급과 저축이 감소하면서, 경제성장 역시 감소할 가능성이 큼

- Cutler et al. (1990)는 미국의 자료를 이용하여 인구구조변화가 성장에 미친 영향을 분석한 결과 인구구조의 변화가 단기간에는 미국인의 삶의 질을 향상시키겠지만, 장기적으로는 점차적으로 삶의 질을 떨어뜨릴 것이라고 결론지음
  - Turner et al. (1998), McMorrow and Roeger (1999), 그리고 Kotlikoff et al. (2001) 등 역시 이와 유사한 결과를 보고하고 있음
- 인적자본 투자의 증가는 고령화가 경제성장에 미치는 영향을 완화시키는 것으로 나타남
- Fougere & Merette(1999)는 미국, 스웨덴, 영국, 이탈리아, 일본, 캐나다, 프랑스 등 7개 국가를 대상으로 분석하면서, 고령화가 진행됨에 따라 인적자본에 대한 투자가 증가하는 것에 주목하였음
    - 단기에는 효율적 노동공급이 크게 감소하여 일인당 실질 GDP가 줄어들지만,
    - 장기에는 인적자본투자의 결과로 인해 일인당 실질 GDP가 증가하는 효과가 나타난다는 연구결과를 제시
  - Boerch-Supan(2001)은 독일의 자료를 이용하여 분석한 결과 고령화가 진행되면서 인적자본투자가 증가하고, 노동생산성이 증가하여 성장률이 상승하는 효과가 있었지만, 이것이 노동력 감소로 인한 성장률 하락효과를 완전히 상쇄하지는 못한다는 연구결과를 제시

- 이상의 결과는 고령화가 진행됨에 따라 인적자본 투자가 진행할 경우 고령화가 경제성장에 미치는 부정적 영향이 완화될 수 있음을 시사
  - 인적자본 투자 증가에 따라 성장 효과가 노동공급 감소 효과를 완전히 상쇄할 수 있는가에 대해서는 단정적으로 말하기 어려움
  
- 한편 고령화가 본격적으로 진행되기 이전 국가들의 경우 출산률의 하락과 사망률의 감소가 성장에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 보임
  - Rostow(1990)는 76개 국가의 1965년 자료를 이용하여 출산율과 사망률이 일인당 GNP에 음의 효과를 갖는다는 결과를 발표하였음
    - 이 결과는 표본으로 사용된 76개 국가의 경우 고령화가 일인당 GNP를 증가시켰다는 것을 의미
  - Bloom et al(2000)는 동아시아국가의 경제성장 과정에서 인구구조 변화의 역할을 분석한 결과 아시아 국가에서 출산률 및 사망률의 감소로 인한 인구구조의 변화가 경제성장에 지대한 역할을 하였다는 결론을 제시하였음
    - 분석 대상 아시아 국가의 경우 본격적인 고령화가 시작되기 전의 나라들로, 분석기간 동안 생산가능인구의 비중이 지속적으로 증가하였음
  - 이처럼 생산가능인구의 비중이 증가하는 방향으로 인구구조가 증가함에 따라 성장률이 증가하는 현상을 인구배당(demographic dividend)라고 부르기도 함

- An and Jeon(2006)은 이상의 연구들을 종합하여 인구구조가 변화함에 따라 초기에는 경제가 성장하다가, 일정 시점 이후부터는 점차적으로 성장이 둔화되는 역 U자 관계가 존재한다는 연구결과를 실증분석결과를 통해 제시하였음
  - 특히 비모수적 커널 추정(non-parametric kernel estimation) 결과 노인인구의 비중이 대략 7%를 넘어서는 시점, 즉 고령화사회로 진입하는 시점에서부터는 인구구조의 변화가 경제성장에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났음

#### 라. 고령화와 재정

- 고령화는 다양한 경로를 통해 재정에 영향을 미칠 것으로 전망됨
  - 재정수입 측면에서 보면 근로계층의 감소가 세수의 감소로 이어질 것임
  - 재정지출 측면에서 보면 고령화로 인한 연금수급자의 증가는 연금급여, 의료비 지출 등의 증가로 이어질 가능성이 큼
- 재정적자의 악순화 고리 형성 가능성이 커짐
  - 재정수입의 감소가 동반되는 재정지출의 급증은 재정적자를 초래하고, 경제전체의 저축율 하락에 기인하는 이자율의 상승은 재정적자에 대한 이자부담을 가중시키게 됨
  - 재정적자가 자본시장에서의 구축효과를 통하여 이자율을 상승시키게 되면, 이는 다시 재정적자를 가속화시킴



## 2. 고령화와 조세부담

- 고령화가 국가의 조세수입에 부정적인 영향을 미칠 것으로 전망되나, 조세부담률에 미치는 영향은 이론적으로 모호한 측면이 있음
  - 고령화는 성장에도 부정적인 영향을 미치기 때문에, 조세부담률은 고령화가 조세수입에 미치는 부정적인 영향과 성장에 미치는 부정적인 영향의 상대적 크기에 의해 결정됨
  - 고령화가 조세수입에 미치는 부정적인 영향이 더 크다면, 조세부담률이 하락하지만, 고령화가 성장에 미치는 영향이 더 크다면 조세부담률이 오히려 상승할 수도 있음
  
- 전영준·안중범(2007)은 이론적 모형을 통해 최적 조세부담률 수준의 장기추이를 산출한 후, 조세부담률 결정요인을 기초로 우리나라 조세부담률의 장기추이를 추정하여 비교하였음
  - 국민의 후생복리를 극대화하기 위해 자원배분을 결정하는 가상적인 ‘사회적 계획자’를 상정하여 최적자원배분조건에 입각한 자원배분을 산출하고 이러한 자원배분을 가능하게 하는 최적조세부담률 수준을 산출한 결과, 우리나라의 최적 조세부담률 수준은 현재 27% 수준이며, 2005~2040년 기간 중에는 대략 25~27% 수준, 그리고 그 이후에는 23~24% 수준으로 하락하는 것으로 나타남
  - 1인당 GDP, 정부소비지출비중, 노인인구비중 등의 변수에 대한 가정을 사용하여 1970~2030년 기간 중 우리나라의 조세부담률을

전망한 결과에서는 조세부담률이 지속적으로 높아지다가 2026년 30.7%를 정점으로 낮아지기 시작할 것으로 전망되었음

- 소득수준이 2021년까지 증가하고, 정부소비지출이 지속적으로 높아질 것으로 전망됨에 따라 조세부담률이 증가하지만, 2021년 이후 소득수준이 감소하면서, 조세부담률 증가속도가 완화되고, 2020년대 후반 이후에는 감소추세로 반전되는 것으로 분석됨
- 이러한 분석결과는 소득수준이 증가할 때 조세부담의 수준은 더 큰 폭으로 증가하고, 소득수준이 감소할 때 조세부담의 수준은 더 큰 폭으로 감소함을 의미

- 한편 이론적 모형에서 추정된 최적 조세부담률과 조세부담률 전망 결과를 비교해 보면, 2010년대 중반 이후 우리나라의 조세부담률이 적정수준을 넘어설 가능성이 높은 것으로 나타남
- 조세부담에 사회보장부담률을 합한 국민부담률은 2027년에는 최고 40.1% 수준으로 증가한 후, 증가세가 둔화될 것으로 전망되었음

□ 이상의 결과는 고려화가 진행됨에 따라 조세부담의 세대 간 형평성이 악화될 수 있음을 시사함

- 이론적 모형에서 추정한 조세부담의 적정 수준은 세대 간 형평성을 고려한 세부담 수준임
- 따라서 조세부담률 전망치가 최적조세부담률 수준보다 높아진다는 것은 미래세대의 세 부담이 현재 세대보다 커질 것이라는 점을 시사함

- 한편 전영준·안종범(2007)에서 조세부담률을 전망하기 위해 사용된 추정방법은 안종범(2004)에 제시된 추정방법과 유사한 것으로 재정공급과 재정수요가 균형을 이룬다는 가정 하에 이루어진 것임
  - 따라서 조세부담률 및 국민부담률 전망치는 재정수요와 재정공급이 균형을 이룬다는 가정 하에 재정지출에 필요한 재원을 확보하기 위한 필요 조세수준이라고 해석할 수 있음
  - 이러한 측면에서 전영준·안종범(2007)의 결과를 해석해 보면 다음을 시사함
    - 장기적으로 재정수입 뿐만 아니라 재정지출 역시 효율적인 수준을 초과할 가능성이 있으므로, 정부 지출의 효율적인 조정이 필요함
    - 고령화가 진행됨에 따라 조세수입이 감소하여 필요한 수준의 재정수입이 확보되지 못할 경우, 재정적자의 문제가 심각해질 수 있으므로, 세입기반을 확대시키는 방향으로 우리나라의 조세체계를 개편해 나갈 필요가 있음
      - 단, 세입기반의 확대 방안에 대해서는 제 IV장에서 논의

### 3. 고령화와 조세구조

- 고령화의 진행에 따른 조세구조의 변화에 대해 선형적으로 이야기하기는 어려움

- 일반적으로 고령화가 진행됨에 따라 근로소득자의 수가 줄어들기 때문에 소득세수의 비중이 감소하고 소비세수의 비중이 상대적으로 증가하는 것으로 알려져 있음
  - 근로소득자의 수가 줄어들면서 소득세수가 감소할 가능성이 크지만, 고령화의 진행이 소득 및 세수의 감소로 이어질 경우, 세수 대비 소득세수의 비중이 어떻게 변화할 것인가에 대해 선형적으로 말하기 어려움
- 대체로 고령화에 따른 조세구조의 변화는 정부의 정책의지에 달려 있는 경우가 많음
- 고령화가 진행됨에 따라 증가하는 재정수요를 충당하기 위해 어떠한 조세의 부담을 상대적으로 증가시킬 것인가는 정책적 판단의 영역임
  - 특정 세목의 실효세율을 증가시킬 경우 해당 세목의 비중은 증가할 수밖에 없음



### Ⅲ

## 조세제도의 현황

1. 조세부담률 수준
2. 조세구조
3. 주요 세목별 특징



### III. 조세제도의 현황

#### 1. 조세부담률 수준

- 우리나라의 조세부담률과 국민부담률은 2008년 현재 각각 20.8%와 26.6% 수준임
  - 조세부담률은 GDP대비 국세 및 지방세 부담의 비중을 의미
  - 국민부담률은 조세부담률에 GDP대비 사회보장기여금 부담을 합한 것

[표 2] 우리나라의 조세부담 수준

(단위: %)

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007	2008
국민부담률	14.5	16.5	15.7	18.1	18.6	22.6	23.9	26.5	26.6
조세부담률	14.3	16.4	15.5	17.2	17.3	18.8	18.9	21.0	20.8

자료: OECD, Revenue Statistics, 2009

- 우리나라 조세부담률과 국민부담률을 OECD국가와 비교해 보면, 2007년 기준 OECD 평균 26.7%와 35.8%에 비해 크게 낮은 수준임
  - 그런데, 우리나라의 조세부담 수준을 한 시점에서 OECD 국가들과 단순 비교하는 것은 서로 상이한 경제적·사회적·인구 구성적



요소들을 고려하지 못한 채 조세부담을 평면적으로 비교한다는 한계가 있음

○ 나성린·이영(2003)은 국제조세비교(ITC: international tax comparison)지수를 계산하여 우리나라의 조세부담률의 적정성을 분석한 결과, 우리나라 부담률 수준이 OECD 평균 수준보다 낮지 않은 것으로 나타남

- 국제조세비교지수(ITC)=[조세부담의 실제치/조세부담의 정상치]×100 으로 정의되는데, 이 지수가 100보다 크면 그 나라의 조세부담은 국제적 정상치 보다 높은 수준이 되고, 100보다 작으면 국제적 정상치보다 낮은 수준이 되며, 여기서 조세부담의 정상치는 각국의 조세부담률을 다양한 경제적, 사회적, 인구 구성적 설명변수들에 회귀분석한 결과를 이용하여 계산함

- 2000년을 기준으로 우리나라 국제조세비교지수는 조세부담률이 126, 국민부담률이 116으로 경제·사회·인구구성을 포함한 우리나라의 제반 여건을 기준으로 볼 때 적정수준보다 높은 것으로 나타남

○ 1982 ~ 2002년의 26개 OECD 국가들 데이터를 이용하여 ITC 지수를 계산한 박형수(2004)의 연구에서도 사회보장지출 비중을 설명변수에 포함시킬 경우 우리나라의 조세부담률과 국민부담률에 대한 ITC 지수는 100을 초과하는 것으로 나타남

- 이러한 연구는 OECD 국가들과의 단순한 평면적 비교와는 달리 우리나라의 경제·사회·인구 구성적 요소들을 고려하면 우리나라의 조세 부담 수준이 결코 낮은 수준이 아님을 시사함
  - 아울러 다른 나라에는 없는 각종 법정 부담금이나 무거운 사교육비 등을 감안하면 우리나라 국민들의 부담 수준은 더욱 높을 것으로 추측됨

[표 3] OECD국가의 조세/국민부담률

(단위: %)

	국민부담률	조세부담률
캐나다	33.3	28.5
멕시코	18.0	15.2
미 국	28.3	21.7
호 주	30.8	30.8
일 본	28.3	18.0
한 국	26.5	21.0
뉴질랜드	35.7	35.7
오스트리아	42.3	28.0
벨기에	43.9	30.3
체 코	37.4	21.1
덴마크	48.7	47.7
핀란드	43.0	31.1
프랑스	43.5	27.4
독 일	36.2	22.9
그리스	32.0	20.4
헝가리	39.5	26.6
아이슬란드	40.9	37.7
아일랜드	30.8	26.1
이탈리아	43.5	30.4
룩셈부르크	36.5	26.4
네덜란드	37.5	24.0
노르웨이	43.6	34.6
폴란드	34.9	22.9
포르투갈	36.4	24.7
슬로바키아	29.4	17.7
스페인	37.2	25.1
스웨덴	48.3	35.7
스위스	28.9	22.2
터 키	23.7	18.6
영 국	36.1	29.5
OECD 평 균	35.8	26.7
OECD 미 주	26.5	21.8
OECD 태평양	30.4	26.4
OECD 유 럽	38.0	27.4

주: 2007년 기준 자료임

자료: OECD, Revenue Statistics, 2009

## 2. 조세구조

- 세목별 조세수입 구조를 OECD국가들과 비교해 보면 우리나라는 소득과세와 사회보장기여금 비중이 낮은 반면, 재산세의 비중은 OECD 평균보다 상대적으로 높은 수준이며, 소비세의 비중은 OECD평균과 비슷한 수준을 보임
  - 소득과세와 사회보장기여금의 비중은 각각 31.8%와 20.8%로 OECD 평균 36.4%와 25.2%보다 낮은 수준임
  - 재산세의 비중은 12.8%로 OECD 평균 5.6%보다 높은 수준임
  - 소비세의 비중은 31.3%로 OECD 평균 30.9%와 비슷한 수준임
  
- 소득과세 중 개인소득세의 비중은 16.7%로 OECD 평균 25.3%에 비해 낮은 수준이나, 법인소득과세의 비중은 15.1%로 OECD 평균 10.8%보다 높은 수준임
  
- 사회보장기여금의 경우 근로자의 부담비중이 11.6%로 고용주의 부담비중 9.1%에 비해 높은 수준임
  - OECD국가들의 경우 평균적으로 고용주의 부담비율이 높았음
    - 근로자와 고용주 부담비중의 OECD 평균은 각각 8.9%와 14.6%임
  - 우리나라의 경우 근로자의 부담비중은 OECD 평균 8.9%보다 높은 수준인 반면, 고용주의 부담비중은 OECD 평균 14.6%보다 낮은 수준임

- 우리나라의 재산과세의 비중은 OECD 국가 중 가장 높은 수준임
  - 영국이 12.6%로 우리나라와 비슷한 수준이며, 그 다음으로는 미국이 11.0%로 상대적으로 재산세 비중이 높은 편임
  
- 우리나라 소비세의 경우 일반소비세(우리나라의 경우 부가가치세)의 비중은 15.8%로 OECD 평균 18.6%에 비해 상대적으로 낮은 수준이나, 개별소비세의 비중은 14.5%로 OECD 평균 10.6%에 비해 높은 수준임

[표 4] 세목별 조세수입의 국제비교(총조세 대비)

(단위: %)

	소득과세		사회보장기여금			급여세	소비과세		재산과세	기타		
	개인	법인	근로	고용	일반		개별					
캐나다	49.8	37.4	11.0	14.4	5.8	8.2	2.0	23.6	13.6	8.4	9.9	0.3
멕시코	27.7			15.3			1.4	53.1	20.4	31.6	1.7	0.8
미 국	49.0	38.1	11.0	23.4	10.3	11.8		16.6	7.7	6.0	11.0	0.0
호 주	59.8	36.7	23.1				4.7	26.6	3.0	11.3	8.9	0.0
일 본	36.4	19.6	16.8	36.4	15.9	16.5		18.0	8.8	7.1	9.0	0.2
한 국	31.8	16.7	15.1	20.8	11.6	9.1	0.2	31.3	15.8	14.5	12.8	3.1
뉴질랜드	62.9	42.1	14.2					31.7	23.5	5.9	5.3	0.1
오스트리아	30.0	22.5	5.8	33.7	13.7	15.8	6.3	27.6	18.3	7.6	1.4	1.0
벨기에	37.5	29.3	8.2	31.0	9.4	18.9	0.0	25.2	16.3	7.2	5.1	1.2
체 코	25.1	11.6	13.4	43.5	9.7	27.3		29.8	17.6	10.1	1.2	0.4
덴마크	59.6	51.7	7.4	2.0	2.0	0.0	0.5	33.6	21.4	10.4	3.8	0.5
핀란드	39.3	30.3	9.0	27.7	5.2	20.3		30.1	19.5	9.8	2.6	0.3
프랑스	23.9	17.0	6.8	37.1	9.3	25.1	2.8	24.7	17.0	7.0	8.1	3.4
독 일	31.2	25.1	6.1	36.6	16.1	17.4		29.3	19.4	8.8	2.5	0.4
그리스	23.4	14.7	8.0	36.4	14.1	16.9		35.5	23.4	9.2	4.3	0.4
헝가리	25.2	18.2	7.0	32.7	8.6	23.6	1.5	37.7	26.0	10.9	2.0	0.9
아이슬란드	45.4	33.9	6.1	7.7			0.1	40.4	25.9	10.2	6.1	0.3
아일랜드	39.3	28.4	10.9	15.4	4.6	9.9	0.7	36.1	24.1	10.3	8.2	0.3
이탈리아	33.7	25.6	8.8	30.0	5.3	20.5		25.2	14.2	8.5	4.9	6.2
룩셈부르크	35.0	20.1	14.9	27.8	12.0	11.9		27.2	15.7	10.9	9.8	0.2
네덜란드	29.1	20.4	8.7	36.2	17.0	12.1		29.9	19.8	8.7	3.3	1.5
노르웨이	48.1	22.1	26.0	20.8	6.9	12.7		28.4	19.1	7.7	2.8	-0.1
폴란드	23.1	15.2	7.9	34.3	13.7	13.8		38.2	23.5	12.7	3.4	1.0
포르투갈	25.9	15.8	10.1	32.1	9.6	20.9		37.5	24.1	12.7	3.8	0.7
슬로바키아	19.9	8.6	10.2	39.8	9.4	21.5		38.4	22.9	12.9	1.4	0.5
스페인	33.2	19.8	12.4	32.6	4.9	24.0		25.5	16.2	7.5	8.0	0.7
스웨덴	38.7	30.9	7.9	26.1	5.5	20.3	5.7	26.6	19.3	6.4	2.4	0.5
스위스	45.9	35.3	10.6	23.3	10.9	10.7		22.6	13.1	7.3	8.2	0.0
터 키	23.7	17.0	6.8	21.7	8.8	10.1		47.7	21.3	24.3	3.8	3.1
영 국	39.5	30.1	9.4	18.4	7.5	10.2		29.2	18.2	9.8	12.6	0.3
OECD 평 균	36.4	25.3	10.8	25.2	8.9	14.6	0.9	30.9	18.6	10.6	5.6	1.0
OECD 미 주	42.2	37.7	11.0	17.7	8.0	10.0	1.1	31.1	13.9	15.3	7.5	0.4
OECD 태평양	47.7	28.8	17.3	14.3	6.9	6.4	1.2	26.9	15.3	9.7	9.0	0.9
OECD 유 럽	33.7	23.6	9.7	28.1	9.3	16.5	0.8	31.6	19.8	10.0	4.8	1.0

주: 2007년 기준 자료임

자료: OECD, Revenue Statistics, 2009

### 3. 주요 세목별 특징

#### 가. 개인 소득과세

- 우리나라 중앙정부 소득세 최고세율은 2008년 현재 35%로 OECD 국가 평균 34.89%와 거의 동일한 수준임
  - 전병목 외(2008)에 따르면 2006년 기준 최고세율이 적용되는 소득수준이 평균임금 대비 2.6배로 OECD 평균 2.4배와 유사한 수준임
    - 그러나 최고세율이 적용되는 소득수준이 높은 미국과 스위스를 제외할 경우, OECD 평균수준은 평균임금 대비 1.8배 수준으로 낮아짐
  
- 우리나라 소득세 최고세율은 OECD 평균과 비슷한 수준이나, 전체 세수에서 개인소득세가 차지하는 비중은 크게 낮은 편임
  - 이는 각종 비과세 감면으로 인해 소득세 과세 미달자가 광범위하게 존재하는 현실을 반영하는 결과임
    - 또한 각종 비과세 감면으로 인해 소득세 명목세율과 실효세율 간의 차이가 커지고, 조세제도가 복잡해 졌음을 의미하는 결과이기도 함
  - 과도한 비과세 감면의 존재는 재정수입에도 부정적인 영향을 미침

- 소득세율은 소득이동을 통한 세부담 회피를 방지하기 위하여 법인소득세율과의 균형측면에서도 살펴볼 필요가 있음.
  - 전병목 외(2008)에 따르면 법인세율이 소득세율보다 크게 낮을 경우, 고소득층의 경우 저축을 법인 내부에 유보하여 세부담을 회피할 가능성 존재
  - 소득세 최고세율과 법인세 최고세율의 차이는 13%포인트로 OECD 국가 평균인 10.71%포인트보다 조금 높은 수준임
    - 2008년 세제개편으로 인해 법인세 최고세율이 25%에서 22%로 낮아지면서 소득세 최고세율과 법인세 최고세율 간의 차이가 늘어났음
    - 2008년 세제개편에 따라 2010년 귀속소득에 대한 소득세 최고세율이 33%로 낮아지면, 소득세 최고세율과 법인세 최고세율 간의 차이는 11%포인트로 줄어들어 OECD 평균에 근접해 짐
  
- 이상의 논의에 따른다면 소득과세에 대한 비과세 감면 정비를 통해 광범위하게 존재하는 과세미달자의 비중을 줄일 필요가 있음
  - 이를 통해 세원을 확대하여 재정수입을 증가시켜야 함
  - 비과세 감면 정비를 통해 세원이 확대될 경우, 법인세과 소득세 간의 형평성 등을 고려하여, 소득세율을 인하하는 방안도 검토할 수 있을 것임
    - 소득세 최고세율 인하를 예정대로 추진할 것인가에 대한 판단은 재정건전성, 소득세율 인하의 경제적 효과 등을 고려하여 종합적으로 이루어져야 함



- 이와 관련하여 국회예산정책처(2009)에서는 2010년 귀속소득에 대한 소득세율 인하 유보를 검토할 필요가 있다는 견해를 밝힌 바 있음
- 그러나 비과세 감면 정비를 통해 세원이 확대될 경우에는 소득세율 인하의 추진 필요성이 충분히 제기될 수 있을 것임

[표 5] 소득세 최고세율, 소득세 비중, 소득세와 법인세 최고세율 차이

(단위:%, %포인트)

	소득세 최고세율(A)	소득세 비중	법인세 최고세율(B)	A-B
캐나다	29.00	37.4	19.0	10.00
멕시코	28.00		28.0	0.00
미 국	35.00	38.1	35.0	0.00
호 주	45.00	36.7	30.0	15.00
일 본	40.00	19.6	30.0	10.00
한 국	35.00	16.7	22.0	13.00
뉴질랜드	39.00	42.1	30.0	9.00
오스트리아	50.00	22.5	25.0	25.00
벨기에	50.00	29.3	34	16.01
체 코	15.00	11.6	20.0	-5.00
덴마크	26.48	51.7	25.0	1.48
핀란드	31.50	30.3	26.0	5.50
프랑스	40.00	17.0	34.43	5.57
독 일	45.00	25.1	15.83	29.18
그리스	40.00	14.7	25.0	15.00
헝가리	36.00	18.2	20.0	16.00
아이슬란드	22.75	33.9	15.0	7.75
아일랜드	41.00	28.4	12.5	28.50
이탈리아	43.00	25.6	27.5	15.50
룩셈부르크	38.00	20.1	21.84	16.16
네덜란드	52.00	20.4	25.5	26.50
노르웨이	25.30	22.1	28.0	-2.70
폴란드	40.00	15.2	19.0	21.00
포르투갈	42.00	15.8	25.0	17.00
슬로바키아	19.00	8.6	19.0	0.00
스페인	27.13	19.8	30.0	-2.87
스웨덴	25.00	30.9	26.3	-1.30
스위스	11.50	35.3	8.5	3.00
터 키	35.00	17.0	20.0	15.00
영 국	40.00	30.1	28.0	12.00
평균	34.89	25.3	24.18	10.71

주: 소득세 최고세율은 2008년 기준, 소득세 비중은 2007년 기준, 법인세 최고세율은 2009년 기준임. 단, 포르투갈의 법인세 최고세율은 2008년 기준임

자료: OECD, Revenue Statistics, 2009

OECD, Taxdata base, 2009

## 나. 법인 소득과세

- 2009년 현재 우리나라 중앙정부 법인소득세율은 22%로 OECD 국가 평균 24.182%보다 낮은 수준임
  - 우리나라의 중앙정부 법인소득세 최고세율은 2008년 세제개편을 통해 25%에서 22%로 낮아졌으며, 2010년 귀속소득분부터는 20%로 낮아질 예정임
  
- 2007년 기준으로 보면 우리나라 법인세 최고세율 수준이 25%로 OECD 평균과 비슷한 수준임에도 불구하고, 법인세부담 수준은 15.1%로 OECD 평균 10.8%보다 높은 수준임
  - 이는 우리나라 법인세의 과세베이스가 넓음을 의미함
  - 다른 한편으로는 법인에 대한 비과세 감면 수준이 다른 OECD국가에 비해 높지 않음을 의미하는 결과이기도 함
  - 전병목 외(2008)에 따르면 2004년 기준 우리나라의 법인세 감면율(=법인세 감면액/(감면액+법인세수입))은 17.2%로 영국은 55.1%, 캐나다는 28.5%, 미국은 23.4%보다 낮은 수준임
    - 낮은 감면규모는 법인부문의 왜곡을 방지하고 세원을 확보하는 방안이 될 수 있다는 점에서 긍정적임

[표 6] 주요국의 법인세 감면율(법인세수 대비) 비교

국 가	2001	2002	2003	2004
캐나다	39.2	34.0	30.7	28.5
영 국	53.0	53.7	54.1	55.1
미 국	32.2	36.2	29.3	23.4
한 국	18.9	16.3	16.5	17.2

자료: 한국조세연구원 내부자료., 전병목 외(2008)에서 재인용

[표 7] 법인세최고세율과 법인세 부담

(단위: %)

	법인세 최고세율	법인세 비중
캐나다	19.0	11.0
멕시코	28.0	
미 국	35.0	11.0
호 주	30.0	23.1
일 본	30.0	16.8
한 국	22.0	15.1
뉴질랜드	30.0	14.2
오스트리아	25.0	5.8
벨기에	34	8.2
체 코	20.0	13.4
덴마크	25.0	7.4
핀란드	26.0	9.0
프랑스	34.43	6.8
독 일	15.83	6.1
그리스	25.0	8.0
헝가리	20.0	7.0
아이슬란드	15.0	6.1
아일랜드	12.5	10.9
이탈리아	27.5	8.8
룩셈부르크	21.84	14.9
네덜란드	25.5	8.7
노르웨이	28.0	26.0
폴란드	19.0	7.9
포르투갈	25.0	10.1
슬로바키아	19.0	10.2
스페인	30.0	12.4
스웨덴	26.3	7.9
스위스	8.5	10.6
터 키	20.0	6.8
영 국	28.0	9.4
OECD 평균	24.18	10.8

주: 법인세 최고세율은 2009년 기준이고, 법인세 비중은 2007년 기준임. 단, 포르투갈의 법인세 최고세율은 2008년 기준임

자료: OECD, Revenue Statistics, 2009

OECD, Taxdata base, 2009

## 다. 부가가치세

- 부가가치세는 1977년 도입 이후 10%의 세율을 유지하고 있음
  - 우리나라 부가가치세율은 2009년 기준 OECD 국가의 부가가치세율의 평균인 16.4%에 비해 낮은 수준임
    - OECD 30개 국가 중 미국을 제외한 29개 국가가 일반소비세로 부가가치세를 도입하고 있음
  - OECD 국가 중 우리나라보다 부가가치세율이 낮은 나라는 캐나다(5%), 일본(5%), 스위스(7.6%) 등 3개국임
  
- 우리나라 부가가치세제가 총 조세에서 차지하는 비중은 2007년 기준 15.8%로 OECD 국가의 일반소비세가 총조세에서 차지하는 비중의 평균인 18.6%보다 2.8%포인트 낮은 수준임
  - 우리나라의 부가가치세가 총조세에서 차지하는 비중이 낮은 것은 부가가치세율이 낮기 때문임

[표 8] 부가가치세제 및 소비세수

(단위: %)

	도입 연도	기준세율	경감세율	국내재화 영세율 적용	소비세수		
					일반	개별	
캐나다	1991	5.0	-	yes	23.6	13.6	8.4
멕시코	1980	15.0		yes	53.1	20.4	31.6
미국					16.6	7.7	6.0
호주	2000	10.0	-	yes	26.6	3.0	11.3
일본	1989	5.0	-	no	18.0	8.8	7.1
한국	1977	10.0	-	yes	31.3	15.8	14.5
뉴질랜드	1986	12.5	-	yes	31.7	23.5	5.9
오스트리아	1973	20.0	10.0/12.0	no	27.6	18.3	7.6
벨기에	1971	21.0	6.0/12.0	yes	25.2	16.3	7.2
체코	1993	19.0	9.0	yes	29.8	17.6	10.1
덴마크	1967	25.0	-	yes	33.6	21.4	10.4
핀란드	1994	22.0	8.0/17.0	yes	30.1	19.5	9.8
프랑스	1968	19.6	2.1/5.5	no	24.7	17.0	7.0
독일	1968	19.0	7.0	no	29.3	19.4	8.8
그리스	1987	19.0	4.5/9.0	no	35.5	23.4	9.2
헝가리	1988	20.0	5.0	no	37.7	26.0	10.9
아이슬란드	1989	24.5	7.0	yes	40.4	25.9	10.2
아일랜드	1972	21.5	4.8/13.5	yes	36.1	24.1	10.3
이탈리아	1973	20.0	4.0/10.0	yes	25.2	14.2	8.5
룩셈부르크	1970	15.0	3.0/6.0/12.0	no	27.2	15.7	10.9
네덜란드	1969	19.0	6.0	no	29.9	19.8	8.7
노르웨이	1970	25.0	8.0/14.0	yes	28.4	19.1	7.7
폴란드	1993	22.0	7.0	yes	38.2	23.5	12.7
포르투갈	1986	21.0	5.0/12.0	no	37.5	24.1	12.7
슬로바키아	1993	19.0	10	no	38.4	22.9	12.9
스페인	1986	16.0	4.0/7.0	no	25.5	16.2	7.5
스웨덴	1969	25.0	6.0/12.0	yes	26.6	19.3	6.4
스위스	1995	7.6	2.4/3.6	yes	22.6	13.1	7.3
터키	1985	18.0	1.0/8.0	no	47.7	21.3	24.3
영국	1973	15.0	5.0	yes	29.2	18.2	9.8
OECD 평균		16.4			30.9	18.6	10.6

주: 부가가치세 기준세율은 2009년 기준이고, 부가가치세 비중은 2007년 기준임.

자료: OECD, Revenue Statistics, 2009

OECD, Taxdata base, 2009

- 한편 소비효율성(C-efficiency)를 측정해 보면, 우리나라 부가가치세 과세기반은 선진국들에 비해 효율적인 것으로 평가됨
  - 소비효율성은 민간소비 대비 부가가치세수의 비중을 부가가치세율로 나누어진 값으로, 세수 1% 당 세수가 민간 최종소비지출에서 차지하는 비중을 의미
    - 소비지출과 부가가치세율이 동일하다면, 소비효율성이 높을수록 더 많은 부가가치세수를 거둘 수 있음
  - 우리나라 부가가치세의 소비효율성은 2008년 기준 0.79로 측정되어, 다른 국가들에 비해 높은 것으로 측정됨
    - 타국의 경우 2003년 기준임
  - 이는 우리나라 소비세의 과세기반이 상대적으로 넓다는 것을 의미함

[표 9] 주요 국가별 VAT 효율성(2003)

(단위: %)

	명목 VAT 세율	VAT 세수 (민간소비 비중)	C-효율성
캐나다	7.0	4.8	0.68
일본	5.0	3.2	0.64
한국	10.0	7.9	0.79
프랑스	19.6	9.0	0.46
독일	16.0	8.3	0.52
이탈리아	20.0	7.6	0.38
영국	17.5	8.2	0.47
OECD 평균	17.7	9.2	0.54
유럽 평균	19.7	10.0	0.52

주: 한국은 2008년 자료로 저자가 계산하였음

자료: 재정경제부 내부자료.

## IV

# 정책시사점

1. 기본방향
2. 과세 베이스 확대
3. 조세의 누진구조 완화
4. 저출산에 대응하는 조세정책
5. 소비세 중심 구조로의 재편





## IV. 정책시사점

### 1. 기본방향

- 조세의 기본적인 기능은 국가의 기능수행에 필요한 세수를 확보하는 것이며, 이 과정에서 다음 조건이 충족되면 바람직한 조세라고 할 수 있음
  - 경제의 효율성 상실을 최소화하는 조세
  - 수평적·수직적으로 세 부담이 형평하게 배분되는 조세
  - 단순하여 징세비용과 납세협력비용을 최소화할 수 있는 조세
  - 경제 환경의 변화에 신속적으로 대응할 수 있는 조세
  
- 이상의 조건 간에는 상충관계가 있으며, 재정수입의 확보라는 대전제를 제외하고는 절대적으로 우월한 원리는 없음.(전병목 외, 2008)
  - 국가의 경제·사회적 여건에 따라 추구하여야 할 원리들의 우선 순위가 조정되는 것이 바람직
  
- 고령화를 고려할 때 조세정책은 자원배분의 효율성 훼손을 최소화하면서 재정지출에 필요한 세수를 확보하는 방향으로 이루어질 필요가 있음

- 고령화의 진행에 따른 재정수요의 증가에 대응하여 재정수입을 충분히 확보할 수 있어야 함
  - 재정수입을 확보하되, 고령화로 인한 노동공급 및 저축률 감소, 성장 둔화에 대응하는 방향으로 조세정책이 운용되어야 함
- 세율인상 등을 통해 조세부담률을 인위적으로 증가시키기보다는 성장 잠재력을 증가를 통해 자연스럽게 재정수입을 증가시키는 방법이 고려되어야 함
- 조세가 경제활동에 미치는 왜곡효과를 축소하고 투자와 저축, 근로 의욕 등 각 경제주체들의 경제활동을 촉진함으로써 국가경쟁력을 향상할 수 있도록 하는 것이 조세정책의 기본방향이 되어야 함
- 효율성에 초점을 맞추고 조세정책을 운용함에 따라 형평성이 저해될 우려가 있으나, 형평성의 문제는 재정지출 정책을 통해 해소하는 것이 바람직함
- 경제가 세계화 될수록 조세를 통하여 소득분배를 개선시키려는 시도가 성공을 거두기 어려워짐.
    - 소득 분배 개선을 위한 고율 누진세제의 구축은 세원의 이동을 초래하여 의도한 소득분배 개선보다는 세수감소로 귀결될 가능성이 높음(전병목 외, 2008)

- 이상의 기본 방향 하에 여기서는 구체적인 정책 방향으로 다음을 제시
  - 과세베이스의 확대
    - 비과세 감면제도의 정비
    - 소득세 공제제도의 정비
    - 금융소득종합과세 기준금액 하향 조정
    - 추가적인 세원의 확보: 주식양도차익 과세 정상화
    - 지하경제 양성화
  - 과세베이스 확대를 전제로 조세의 누진구조 완화
  - 저출산에 대응하는 조세정책
    - 자녀세액공제제도 도입
    - 저출산에 대응하는 과세단위 개편
  - 소비세 중심으로의 재편

## 2. 과세 베이스 확대

### 가. 비과세 감면제도의 정비

- 과세베이스를 넓히는 방법으로 광범위하게 존재하는 비과세 감면제도를 정비할 필요가 있음<sup>1)</sup>

---

1) 이하 비과세 감면 정비와 관련된 정책방안은 전승훈(2004), 정지은(2009)의 내용을 참고하였음

- 2009년도 기준 비과세 감면에 의한 조세지출규모(지방세 부문을 제외한 국세감면 금액)는 총 28조 3,968억원, 총국세수입액 대비 14.7%로 추정됨

[표 10] 연도별 조세감면규모 현황

(단위: 억원, %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009p
국세감면 총액(a)	132,824	137,298	147,261	175,080	182,862	200,169	213,380	229,652	287,827	283,968
국세감면 증감율	26.0	3.4	7.3	18.9	4.4	9.5	6.6	7.6	25.3	-1.3
국세감면 비율 (a/(a+b))	12.5	12.5	12.4	13.2	13.4	13.6	13.4	12.5	14.7	14.7
국세수입 총액(b)	929,405	957,940	1,039,678	1,146,642	1,177,957	1,274,657	1,380,443	1,614,591	1,673,060	1,646,382
국세수입 증감율	22.8	3.1	8.5	10.3	2.7	8.2	8.3	17.0	3.6	-1.6

- 주 1. 국세감면총액, 관련국세에서 교육세, 농특세는 2006실적부터 포함  
 2. 기획재정부는 2006년까지 관련국세\*에서 조세지출규모가 차지하는 비중인 조세지출비율을 공식지표로 사용하였으나, 2007년부터 「국가재정법」에서 국세감면을 한도제가 법제화됨에 따라 국세수입총액을 기준으로 하는 국세감면율을 발표하고 있음  
 \* 관련국세: 국세수입총액 - 과년도수입 - 부가세(surtax)인 교육세, 농특세  
 3. 2002년 이전 국세감면비율은 국세수입총액을 기초로 별도 작성한 것임  
 자료: 기획재정부, 「조세지출보고서」, 각 연도

○ 2009년 현재 조세감면 항목 수는 총 180개임

[표 11] 연도별 조세감면 항목수 추이

(단위: 개)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
총 항목수	230	273	269	254	220	226	230	219	189	180
감소	-	4	13	26	38	7	5	38	44	24
증가	-	47	9	11	4	13	9	27	14	15

주 1. 2001년부터 조세지출보고서에 관세감면 항목이 포함됨에 따라 관세 관련 15개 항목이 추가, 직·간접세 항목은 32개 항목이 추가  
 2. 2007년의 경우 특소세(개소세)·교통세 항목을 부가가치세 항목과 통합시키고, 정부 부처의 거래 및 공공성이 강한 사업의 거래에 대한 조세지출은 누락시키는 등의 변화가 발생  
 3. 2008년의 경우도 조세지출 항목간 통합이 발생  
 자료: 박명호·전병힐(2009) 재인용.

□ 조세지출은 시장경제의 원리나 조세의 중립성에 대한 예외로서 도입된 것이기 때문에 시장선택을 왜곡시키고 자원배분의 비중립성을 초래할 수 있으며, 세원을 축소시켜 과세베이스를 좁히는 결과를 유발하므로 정비할 필요가 있음

□ 조세지출은 기본적으로 다음과 같은 원칙하에 정비되어야 함

- 조세지출은 자원배분의 효율성을 고려하여, 외부효과로 인한 자원배분의 왜곡을 치유하는 데에 한정하여 사용될 필요
  - 외부경제를 유발하는 재화나 경제행위, 기업 등에 대한 조세지원은 재화생산을 적정 수준으로 증가시켜 자원의 효율적인 배분에 기여함

- 조세지출은 상대가격 체계에 영향을 주어 경제행위자의 행위를 변화시키므로, 가격 변화가 소비 혹은 투자의 증가로 이어질 가능성이 높은 경우, 즉 가격탄력성이 높은 경우에 조세지출은 효과적인 정책수단으로 기능할 수 있음
  - 가격 탄력적인 경우 조세지출에 의한 지원규모가 작아도 커다란 정책효과를 기대할 수 있는 반면, 비탄력적인 경우에는 조세지출에 의한 지원이 큰 규모로 이루어져도 정책효과 없이 세수손실만 발생할 수 있음
- 정부정책이나 조세의 중립성이 중요한 시점이라면 조세지출을 사용할 때 주의할 필요가 있음
  - 조세지출은 그 혜택이 특정한 산업이나 과세계급에게 돌아가는 특징을 갖고 있기 때문에 본질적으로 비형평적일 수밖에 없음
- 소득재분배를 목적으로 한 조세지출 역시 주의해야 함
  - 우리나라와 같이 면세점이 높고 실제 과세자가 많지 않은 현실에서 저소득층을 대상으로 한 조세지출은 실효성이 떨어짐
  - 따라서 소득재분배를 목적으로 하는 정책은 조세지원보다는 직접적인 재정지출이 효과적

□ 조세지출의 운영 과정에는 다음과 같은 방안이 필요

- 조세감면 항목의 포괄범위·추계방법 등에 대한 기준정립이 필요
  - 국제감면금액 등 조세지출에 관한 정보가 연속성과 일관성 있게 운용될 수 있도록 향후 조세지출보고서(2011회계연도부터 조세지출예산서)에서 조세감면 항목의 포괄범위와 항목별 감면규모

의 추계방법에 대한 명확한 기준을 마련하는 한편, 사후적으로 기준의 변경이 필요한 경우에는 그 내용과 이유를 분명하게 적시할 필요가 있음

- 비과세·감면제도의 수혜현황 등 운영실태 관련 정보공개 확대
  - 현행 조세지출보고서는 비과세·감면 항목별로 연간 조세감면 금액을 총액으로만 보고하고 있어 조세감면 수혜현황 등 구체적인 운영실태를 파악하기에 불충분한 정보임
  - 새로운 조세감면제도 도입의 타당성이나 기존 항목의 실효성을 적실성 있게 심사·평가하기 위해서는 구체적으로 조세감면 항목별로 제도 도입의 목적, 감면 이용 업종 및 품목 등 실제 이용 현황, 소득계층별·산업부문별·기업규모별 세부적인 수혜자 현황 등 보다 구체적인 정보가 주기적으로 공개되어야 함
- 조세감면제도에 대한 평가체계의 마련
  - 기존의 조세감면 및 신규 감면제도에 대한 객관적인 평가와 점검이 이루어 질 수 있도록 제도적인 관리 방안을 마련할 필요가 있음
  - 또한 일정 규모이상의 조세감면제도에 대하여는 정기적인 평가를 의무화하고 세제개편에 관한 법안 또는 조세지출예산서를 국회에 제출하는 시점에 그 결과를 함께 제출하도록 하는 방안이 검토될 필요
- 「국가재정법」 등 현행 법규에서 조세감면제도를 효율적으로 관리·운영하기 위해 도입된 제도로는 조세지출예산제도, 국세감면 율한도제, 국세감면사전제한제, 조세감면평가서 및 건의서 제도 등이 있으나, 실효성이 떨어지는 것으로 평가되고 있어 이에 대한 개선이 필요



## 나. 소득세 공제제도의 정비

□ 근로소득에 대한 주요 소득공제제도는 근로소득공제, 인적공제, 특별공제, 연금보험료 공제 등이 있음

○ 근로소득공제는 근로자의 소득 획득에 필요한 필요경비를 일괄적으로 공제하기 위해 도입한 제도이며, 근로소득자의 세부담 경감을 통해 자영자와의 세부담 형평성을 유지하는 정책적 기능을 수행하고 있음

- 사업소득자의 낮은 소득포착률은 우리나라 세제운영의 어려움을 야기하는 가장 근본적인 원인 중의 하나로 제기되어 왔는데, 이로 인하여 나타나고 있는 근로소득자와 사업소득자 간 세부담 불공평을 완화하기 위하여 근로소득세액공제와 함께 근로소득공제 및 각종 특별공제가 활용되어 왔음(원윤희, 2001)

○ 인적공제는 도입 취지 및 특성 상 소득획득에 필요한 경비와는 무관하고 기초적 생계를 위한 필수비용을 공제하는 성격을 가짐

○ 특별공제는 항목별 공제와 표준공제로 구분되며, 근로소득자는 항목별공제와 표준공제 중 유리한 것을 선택할 수 있고, 자영자는 표준공제만을 선택할 수 있도록 하였음

- 항목별 공제는 특정한 항목에 대해 비용공제를 인정하므로 사회적으로 외부효과를 유발하는 재화를 내부화시킬 목적으로 이용되기도 함

- 자영자의 경우 표준공제액의 한도가 60만원에 불과하여 조세비용 경감기능이 미미함

- 근로소득세액공제는 자영자와의 형평성을 고려하여 근로소득자의 세부담 경감을 목적으로 도입됨
- 사업소득자와의 세부담 형평성을 고려하여 근로소득공제액수를 너무 높게 설정하다보니 근로소득자의 면세점과 근로소득자의 과세미달자 비중이 지나치게 높아지는 문제점이 발생하였음
  - 2009년 소득세법을 기준으로 계산할 때 근로소득자의 면세점은 1인가구 879만원, 가구주와 배우자로 구성된 2인가구 1,209만원, 가구주, 배우자, 그리고 6세초과 18세미만 자녀 2인으로 구성된 가구 1,770만원, 그리고 가구주, 배우자와 6세미만 자녀 2인으로 구성된 가구는 2,019만원임

[표 12] 2009년 소득세법 기준 면세점 수준

(단위: %, 만원, 조원)

	근로소득자	자영자	GDP	1인당 GDP
1인가구	879	231	1,043	2,140
2인가구	1,209	396		
4인가구(6~18세 자녀 2인)	1,770	780		
4인가구(6세미만 자녀2인)	2,019	1,000		

- 주 1. 근로자면세점(x) 산식: 면세점(x) = (인적공제금액)+(표준공제금액)+(연금소득공제금액)+(근로소득공제금액: 근로소득자인 경우)
2. 경상GDP는 2008년 GDP에 국회예산정책처의 2009년 경상성장률 전망치(1.9%)를 적용하여 계산하였음
3. 1인당 GDP를 계산하기 위한 인구수는 통계청의 추계자료를 사용하였음

- 근로소득자 중 과세미달자의비중은 2007년 귀속소득 기준 41.8%임
  - 과세대상소득보유자만을 대상으로 계산한 비율로, 비과세 소득만을 갖고 있는 근로소득자를 포함할 경우 과세미달자의 비중은 소폭 상승하게 됨

[표 13] 근로소득자 중 과세미달자 비중

(단위: 천명, %)

과세대상소득 보유자	납세자	과세미달자	과세미달자 비중
13,293	7,732	5,560	41.8

주 : 2007년 귀속소득 기준임

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 2008

- 따라서 소득세 공제제도 개편을 통해 근로소득자의 면세점을 낮추고 과세미달자 비중을 줄여 세원을 확대하는 다양한 방안에 대한 검토가 필요함
  - 근로소득공제, 특별공제제도 등 복잡한 공제제도를 폐지하고 개선공제제도를 도입하는 방안
    - 개선공제제도는 납세자의 공제액을 필요경비별 실제 지출액이 아니라 증빙서류없이 소득수준과 가구원수에 비례하여 일괄적으로 공제액을 산정하는 제도임 (안중범 외, 2006)
  - 비슷한 역할을 수행하고 있는 근로소득공제와 근로소득세액공제를 근로소득세액공제로 통합하는 방안

- 손광락(1999)은 근로소득공제와 근로소득세액공제를 비교한 결과 전자가 후자에 비하여 역진적이고, 근로자의 편익증가나 예산비용 등 효율성 측면에서도 열등하다고 주장
- 따라서 목적이 비슷한 양 제도를 통합하는 경우 형평과 효율의 모든 관점에서 우수한 근로소득세액공제제도로 통합할 것을 주장.
- 이외에도 소득세 공제제도를 개편하는 다양한 방안에 대한 검토가 필요

#### 다. 금융소득종합과세의 기준금액 하향 조정

- 현재 금융소득이 1인당 4,000만원 초과하는 경우, 초과분을 종합소득에 합산하여 누진과세하는 금융소득종합과세제도를 실시하고 있음
  - 금융소득이 1인당 4,000만원 이하인 경우에는 이자소득세 14%를 원천징수하고 있음
  - 금융종합소득과세는 당초 부부합산 금융소득을 기준으로 운용되었으나, 2002년 8월 부부합산에 대한 헌법재판소의 위헌판결이후 개인의 금융소득을 기준으로 운용되고 있음
- 2007년 귀속소득 기준 금융소득 종합과세 신고인원은 6만 1,475명이며, 이들이 신고한 금융소득금액은 9조 7,388억원 규모임

[표 14] 금융소득종합과세 신고자의 종합소득금액 신고현황

(단위: 명, 백만원)

신고인원	소득금액 계	금융소득	금융소득 외
61,475	16,272,342	9,738,833	6,533,509

주 : 2007년 귀속소득 기준임

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 2008

- 세원 확대 차원에서 볼 때, 현행 금융종합과세제도에 대한 재검토 필요
  - 금융종합소득과세 적용 기준금액은 2002년 8월 부부합산이 위헌 판정을 받은 뒤에도 변경되지 않았음
  - 이에 따라 기존 금융소득이 부부합산 4,000만원 초과이던 기준금액이 이제는 1인당 4,000만원 초과, 부부기준으로 최대 8,000만원 초과가 됨
  - 이는 시장이자율을 5%라고 가정할 때 부부합산 금융자산이 16억원 정도 되는 경우에만 금융소득종합과세 대상이 된다는 것을 의미
  - 이처럼 과도한 수준을 줄여 종합과세 대상자를 확대해야 함
  
- 금융소득종합과세의 기준금액을 2,000만원으로 줄여서 부부기준 기준금액을 위헌판결 이전 수준인 4,000만원으로 설정할 경우 기존의 금융소득종합과세 대상자가 추가적으로 납부하는 소득세수는 약 1,352억~2,582억원으로 추정됨

- 금융소득종합과세 신고인원 1인 당 2,000만원의 금융소득 증가
  - $61,475\text{명} \times 2,000\text{만원} = 1\text{조 } 2,295\text{억원}$
- 금융소득이 2,000만원 이상인 경우 대부분이 고소득층일 가능성이 많으므로, 한계세율로 25%와 35%를 각각 적용
  - 25% 세율적용 시 세수 변화분:  $3,074\text{억원} = 1\text{조 } 2,295\text{억원} \times 25\%$
  - 35% 세율적용 시 세수 변화분:  $4,303\text{억원} = 1\text{조 } 2,295\text{억원} \times 35\%$
- 종합과세됨에 따라 발생하는 이자소득세 원천징수액의 감소는 약 1,721억원
  - $1,721\text{억원} = 1\text{조 } 2,295\text{억원} \times 14\%$ (원천징수율)
  - 비과세되거나 세금우대를 적용받는 이자소득이 있으나, 여기서는 이를 고려하지 않음
- 금융소득종합과세 기준금액 하향조정에 따른 세수 증가규모
  - 25% 세율적용시:  $1,352\text{억원} = 3,074\text{억원} - 1,721\text{억원}$
  - 35% 세율적용시:  $2,582\text{억원} = 4,303\text{억원} - 1,721\text{억원}$
- 금융소득종합과세 기준금액을 낮출 경우 신고인원이 증가하는 것을 반영하지 않은 계산이므로, 실제 세수는 이보다 더 큰 폭으로 증가할 것임
  - 2007년 귀속소득 기준 이자소득 원천징수 신고건수는 27만 5,695건, 이자지급액은 30조 1,866억원, 소득세 원천징수액은 2조 9,207억원임

[표 15] 이자소득 원천징수 현황

(단위: 명, 백만원)

소득지급		원천징수액	
신고건수	총지급액	소득세	농특세
275,695	30,186,596	2,920,698	64,789

주 : 2007년 귀속소득 기준임

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 2008

- 금융소득종합과세 대상자의 확대 및 소득세의 공제제도 정비 등을 전제로 소득세의 누진구조를 완화하는 방안이 함께 검토될 수 있을 것임

#### 라. 추가적인 세원의 확보: 주식양도차익 과세 정상화

- 고령화로 인해 증가하는 재정수요에 대응하는 재정수입을 확보하기 위해서는 비과세 감면제도 정비와 함께 추가적인 세원을 확보하려는 노력이 필요
  - 현재 미과세 되고 있는 주식양도차익 등에 대한 과세에 주목할 필요
- 현재 주식양도차익과 관련하여서는 일부 대주주에게만 양도소득세가 부과되고 있을 뿐 실질적으로 과세가 이루어지고 있지 않음
  - 현행 양도소득세법에서 주식양도차익과 관련하여서는 상장법인과 코스닥 등록법인 주식의 3% 이상을 소유하고 있는 대주주의

주식양도에 한하여 양도소득세의 세율에 따라 세금을 납부하도록 규정하고 있음

○ 즉, 대주주의 경영권 이양에 한하여 양도소득세를 부과할 뿐, 개인투자자의 양도소득에 대한 과세조항은 존재하지 않음

- 개인투자자의 주식매매차익은 비과세 대상으로 분류되어 주식 거래 시에 거래대금의 0.3%인 소액의 증권거래세만 부담하도록 하고 있음

○ 이는 수직적·수평적 형평성의 원칙에 비추어볼 때 바람직하지 않음

- 양도소득세가 부과되는 부동산 등의 자산보유자와의 형평성 문제 발생

- 주식 등 금융자산을 소유하고 있는 사람들과 그렇지 않은 사람들 사이의 형평성이 확보되지 못하고 있는 상황임

□ 주식양도차익과세가 비정상적으로 시행되고 있으므로, 이에 대한 정비방안이 논의되어야 함

○ 단, 주식시장의 속성상 양도차익 과세제도가 일시적으로는 주식시장의 침체를 가져올 수도 있다는 점에서 신중할 필요가 있음

- 분리과세와 종합소득과세 중 선택하는 방식에서 종합소득과세로의 점진적인 이행 등, 시장에 대한 충격을 줄이는 방안에 대한 검토 필요



#### 마. 지하경제의 양성화

- 우리나라에는 상당한 수준의 지하경제가 존재하는 것으로 추정되고 있음
  - 자영자의 소득탈루율을 측정한 연구 결과에 따르면, 2003~2008년 기간의 경우에는 50%로 높게 추정한 노영훈·김현숙(2005)와 11~20%로 상대적으로 낮게 추정한 김형준·박명호(2005)를 제외할 경우 대체로 20~30% 선에서 소득탈루가 이루어지고 있는 것으로 보임

[표 16] 기존연구: 한국의 소득 탈루율 추정

(단위: 명, 백만원)

연구	자료, 방법	94	95	96	97	98	00	01	02	03	04	05	06	07	08
전승훈·신영임(2009)	가계조사, 소득함수									26	28	28	31	34	36
성명재 (2008)	가계조사, 소득함수									17	18	19	19		
김봉근 외 (2008)	노동패널, 영결곡선						42	21	50	24	25	32			
김형준·박명호(2009)	가계조사, 영결곡선										11-20				
노영훈·김현숙(2009)	가계조사, 소득함수									50					
전병목·안종석(2009)	가계조사, 수요방정식									22-36					
강석훈·박찬용(2008)	도시가계, 소비함수			39											
현진면·김용대(2008)	도시가계, 소비함수			20			17								
성명재 (1999)	도시가계, 소득함수	48	49	52	46	48									
이철인(1998)	대우패널, 소비함수	52	45												
유일호(1994)3)	도시가계, 소비함수	1987: 10-11 1988: 9-10													

주 1. 평균값을 보고하되, 연구자가 평균값은 보고하지 않고, 중간값을 보고한 경우에는 중간값을 사용함

2. 본 연구의 추정결과는 1인 가구는 제외된 결과임

주 1) 강석훈(2008) 재인용 자료로, 지하경제를 실제소득과 과세당국에 신고된 소득 간의 차이인 탈루소득으로 정의하였음

2) 이 연구에서는 여러 가지 모형을 사용하였으나, 이 표에서는 추정소득이 보고소득보다 큰 경우(모형B, 소비함수)의 축소보고율(평균값)만 보고함. 그러나 연구자들에 따르면 소비함수는 소비(소득)를 하위계층에서 과소추정, 상위계층에서 과대추정하는 경향이 있을 뿐만 아니라 추정량이 일치추정량이 되지 않을 수 있음에 유의

3) 유일호(1998)에서 재인용 :

○ GDP대비 지하경제 규모를 추정한 연구들은 한국의 지하경제규모를 대체로 GDP 대비 10~30%에 달하는 것으로 추정하고 있음

[표 17] 한국의 지하경제 규모 추정치(단위 : GDP대비, %)

분석연도	1985	1986	1988	1995	2000	2003	2004/ 2005	2006
지하경제 비율	10~20	20~30	19	14~19	11.3	21	27.6	22
연구자	최 광	한경연	재무부	LG경 제 연 구 원	노기성	윤여필	Schneider	노기성, 윤여필

주: LG 경제연구원, 윤여필의 연구는 GDP대비 비율이며, 다른 연구는 GNP 대비 비율임

자료: 노기성, 윤여필(2007)의 내용을 수정

- 한편 우리나라의 지하경제 규모는 OECD국가와 비교할 때 상당히 높은 수준인 것으로 보임
  - Schneider(2007)의 연구결과에 따르면 우리나라보다 지하경제 규모가 큰 나라는 터키(33.2%)와 멕시코(31.7) 등 두 나라 뿐임

[표 18] OECD국가의 지하경제 규모

국가	지하경제비중(GDP 대비 %)				
	1999/00	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
호 주	14.3	14.1	13.5	13.1	12.8
오스트리아	9.8	10.6	10.9	10.1	9.3
벨 기 에	22.2	22.0	21.0	20.4	19.6
캐 나 다	16.0	15.8	15.2	14.8	14.1
체 코	19.1	19.6	20.1	19.2	18.3
덴 마 크	18.0	17.9	17.3	16.7	16.1
핀 란 드	18.1	18.0	17.4	16.4	15.8
프 랑 스	15.2	15.0	14.5	13.8	13.2
독 일	16.0	16.3	16.8	16.1	15.3
그 리 스	28.7	28.5	28.2	27.4	26.3
헝 가 리	25.1	25.7	26.2	25.3	24.3
아일랜드	15.9	15.7	15.3	14.8	14.1
이탈리아	27.1	27.0	25.7	24.8	23.2
일 본	11.2	11.1	10.8	9.4	8.8
한 국	27.5	28.1	28.8	28.2	27.6
멕 시 코	30.1	31.8	33.2	32.6	31.7
네덜란드	13.1	13.0	12.6	12.0	11.1
뉴질랜드	12.8	12.6	12.3	11.6	10.9
노르웨이	19.1	19.0	18.4	17.6	16.8
폴 란 드	27.6	28.2	28.9	28.2	27.3
포르투갈	22.7	22.5	21.9	21.1	20.4
슬로바키아	18.9	19.3	20.2	19.1	18.2
스 페 인	22.7	22.5	22.0	21.2	20.5
스 웨 덴	19.2	19.1	18.3	17.2	16.3
스 위 스	8.6	9.4	9.4	9.0	8.5
터 키	32.1	33.2	34.3	33.9	33.2
영 국	12.7	12.5	12.2	11.7	10.3
미 국	8.7	8.7	8.4	8.2	7.9

주: OECD국가 중 룩셈부르크와 아이슬란드는 분석대상에 포함되어 있지 않음  
 자료: Schneider(2007)

- 지하경제는 탈세를 부추겨서 재정적자를 야기할 뿐만 아니라, 자원배분을 왜곡하고, 형평성을 악화시키며, 시장질서와 정부에 대한 신뢰를 무너뜨리는 문제점이 있음
  - 세수보전을 위한 세율 인상 등은 공식적인 경제활동을 영위하는 주체 또는 성실납세자의 초과부담을 증가시킴
  - 지하경제부문에는 자원이 적정 수준보다 과도하게 배분되고, 공식경제부문에는 자원이 과소하게 배분됨
  - 예산 지출 등 직접적인 지출뿐만 아니라 정부의 단속에 협력하는 민간부문의 간접부담(신고와 자료제출 등 납세협력비용) 등 사회적 비용을 증가시킴
  - 지하경제의 존재는 사회경제적 지표를 왜곡시켜 경제정책수단의 올바른 선택을 저해함
  - 지하경제는 공식경제와의 수평적·수직적 형평성을 저해함
  - 지하경제는 시장질서와 정부에 대한 신뢰를 무너뜨림
  
- 따라서 경제의 효율성과 형평성 제고를 위해 지하경제를 양성화할 필요가 있음
  - 지하경제 양성화를 통한 세수 증대는 고령화로 인한 재정지출 수요를 충족시키고, 재정건전성 악화를 막기 위해 반드시 필요함

□ 지하경제 양성화를 위해 다음의 방안을 검토할 필요가 있음

○ 노기성, 윤여필(2007)은 정보화를 이용한 과세기반의 확대를 강조

- 한국의 국가정보화수준은 세계최고 수준에 이르고 있고 국세정보화와 관련해서도 1997년 국세통합시스템을 도입하고 그 이후 홈텍스서비스시스템, 국세정보관리시스템 등 하드웨어를 완비
- 이를 토대로 세무조사 및 과표양성화의 토대를 마련하여 신용카드 영수증 제도와 현금영수증 소득공제제도를 도입하는 등 조세행정을 강화할 수 있었음
- 따라서 향후에도 최근 개발되고 있는 전자식별기술의 활용, B2B 세금계산서 자동통보제도 등을 통해 조세행정의 정보화를 가속화하는 방안이 향후 지하경제의 규모를 줄이는 방법으로 판단됨

○ 간이과세 제도의 개선

- 간이과세제도는 당초 영세사업자에게 행정절차 간소화를 통한 납세편의를 제공하기 위해서 도입된 것이나, 현재에는 납세편의의 목적 이외에도 영세 사업자의 세 부담을 경감시키려는 목적으로도 간이과세제도가 활용되고 있음
- 간이과세제도가 납세 편의를 위한 제도라기보다는 불법적으로 소득을 축소 신고하는 등 세부담을 경감 또는 탈세하는 장치로 인식되어 간이과세제도의 순기능을 상실하고 있어 개선 필요성이 제기되고 있음(김주택, 2006)

○ 납세자의 금융정보를 적극적으로 활용하여 과표를 양성화하는 방안을 확대할 필요가 있음

- 일반 상거래에서 현금거래가 차지하는 비율이 아직도 높은 수준이며, 자영업자의 대부분이 은행구좌를 사적인 용도와 사업용 용도를 구분하지 않고 있는 현실을 감안하여 사업용 구좌 (business account)를 개설하도록 제도를 개선하는 일이 필요
  - 동 제도의 실효성을 높이기 위해서는 차명거래를 방지할 수 있는 장치가 선결되어야 함
  - 신용카드사용 증가율이 최근 들어 크게 둔화되고 있는 현실을 감안하고 신용불량자문제를 근본적으로 방지하며, 소액결제와 과표양성화를 위해서 현금대체결제수단을 신용카드 이외에 직불카드/체크카드, 현금카드 등으로 다양화하여 활성화할 필요가 있음
  - 이외에도 혐의거래보고제도 및 고액현금거래보고제도의 실효성을 제고하여 탈세, 마약, 테러, 범죄 등 불법자금의 거래를 방지하여야 함
- 금융감독시스템을 활용한 지하경제의 양성화
- 자영자의 경우 소득세를 신고할 때에는 세부담을 줄이기 위해 소득을 축소보고 할 유인이 있으나, 금융거래 시에는 대출금액을 늘리기 위해 소득을 확대보고 할 유인이 있음
  - 자영자의 대출 시 납세실적 혹은 국세청 신고소득을 기준으로 총부채상환비율(DTI)을 정하도록 하고, 이것의 이행여부에 대한 금융감독기관의 감독이 이루어질 경우 자영자의 소득 축소신고를 줄이는데 기여할 것임

### 3. 조세의 누진구조 완화

- 공제제도 정비 등을 통해 과세베이스를 넓히는 것을 전제로 조세의 누진구조를 완화하는 방안도 검토할 필요가 있음(곽태원, 2007)
  - ‘넓은 세원’과 ‘낮은 세율’이라는 중장기 조세개혁의 방향과 일치
  
- 과도한 누진성이 유발하는 문제점
  - 누진적인 조세구조에 따라 전체 경제의 세부담이 증가하게 됨
    - 소득 증가분 보다 더 큰 폭으로 세부담이 증가함
  - 자본의 이동이 완전히 자유화된 상황에서 자본소득에 대한 중과세는 자본유출로 이어질 수 있으며, 세부담이 근로자 등 이동성이 낮은 생산요소의 부담으로 전가될 수도 있음
  - 과도한 누진 소득세 구조에 의한 고급인력에 대한 중과세 역시 고급인력의 유출로 이어질 수 있음
  - 자본이나 고급인력에 대한 중과세는 이들 생산요소의 국내 형성 즉 인적자본투자나 저축에도 부정적인 영향을 미쳐 장기적인 성장잠재력 확충을 저해하는 결과를 가져올 수 있음
  
- 곽태원(2007)은 성장을 위해서는 물적자본 및 인적자본투자가 활성화될 필요가 있으며, 이를 위해 조세부담률을 적정수준으로 유지하는 한편, 전략적으로 이동성이 높은 생산요소의 조세부담을 가능한 완화하는 방향이 필요하다고 주장



- 법인세 및 소득세의 누진구조를 완화하는 방향으로의 세제개편은 이동성이 높은 생산요소의 조세부담을 경감하는데 기여할 수 있음
  - 일반적으로 고소득자의 소득에서 자본소득의 비중이 더 크고 전통적인 소득의 기능적분배의 관점에서 보더라도 자본소득이 근로소득에 비해 중과세되는 것이 공평하다는 인식이 지배적임
  - 그러나 자본의 이동이 완전히 자유화된 상황에서 자본소득에 대한 중과세는 결국 근로자 등 이동성이 낮은 생산요소의 부담으로 전가되어 의도했던 소득 재분배 효과는 무산됨
  - 과도한 누진 소득세 구조에 의한 고급인력에 대한 중과세 역시 고급인력의 유출로 이어질 수 있음
  
- 자본이나 고급인력에 대한 중과세는 이들 생산요소의 국내 형성 즉 인적자본투자나 저축에도 부정적인 영향을 미쳐 장기적인 성장잠재력 확충을 저해하는 결과를 가져올 수 있음
  - 조세는 인적자본 투자수익률을 떨어뜨려 인적자본투자에 부정적인 영향을 미치는 것으로 알려져 있음

## 4. 저출산에 대응하는 조세정책

### 가. 자녀세액공제 도입 검토

- 중장기적으로 노동공급 감소에 대처하기 위해 저출산에 대응하는 조세정책이 필요함
  - 현재 우리나라의 소득세 제도에서는 자녀양육비에 대한 추가 소득공제, 출산 및 입양에 대한 추가 소득공제, 다자녀 추가 소득공제를 통해 저출산을 지원하고 있음
    - 자녀 양육비에 대한 추가소득공제: 6세 이하 직계비속, 입양자, 위탁아동 1인당 연 100만원을 종합소득에서 공제
    - 출산 및 입양에 대한 추가 소득공제: 해당연도에 출생한 직계비속, 입양 신고한 입양자 1인당 연 200만원 소득공제
    - 다자녀 추가 소득공제: 자녀가 2인인 경우 연 50만원, 2인을 초과하는 경우 50만원과 2인을 초과하는 1인당 연 100만원 소득공제
  - 소득공제 방식에 의한 지원은 한계세율에 따라 그 실제적인 효과가 좌우되는 특징을 갖고 있어 고소득일수록 더 큰 혜택을 받게 되며, 출산 혹은 입양으로 비용증가가 가계에 큰 부담이 되는 저소득층에게는 상대적으로 큰 혜택이 주어지지 않게 됨
    - 따라서 소득공제를 통한 출산 및 입양 장려 정책은 효과가 크지 않을 가능성이 큼

- 출산 및 입양 장려를 위해 보다 효과적인 정책 수단이 검토되어야 함
  - 이와 관련하여 검토할 수 있는 방안은 출산 및 입양에 대해 재정지출을 통한 직접적으로 지원하는 방안과 자녀세액공제제도의 도입방안
  
- 자녀세액공제제도의 도입은 직접 지원 시 나타날 수 있는 노동의욕 감퇴 유인효과가 적다는 장점을 갖고 있음
  - 직접적인 재정지출은 가구의 소득을 증가시켜 저출산 대책으로 유용할 수 있으나, 가구 소득 증가 시 노동공급 유인이 감소할 수 있음
  - 자녀세액공제제도는 자녀를 두고 일하는 여성들에 대한 세제혜택이기 때문에, 여성 노동공급 확대라는 측면에서도 효과적일 수 있음
    - 또한 환급 가능한 형태의 세액공제제도를 도입할 경우 소득수준이 면세점 이하인 저소득층에게 실질적인 혜택이 돌아갈 수 있다는 점에서 소득공제제도보다 효과가 큰 정책이라고 할 수 있음
  
- 자녀세액공제제도는 영국, 캐나다, 호주처럼 독립적인 세액공제를 도입한 경우와 미국처럼 다른 제도와 결합되어 운영하는 경우로 나누어 볼 수 있음
  - 미국의 경우 근로저소득층에 대한 지원제도인 EITC(earned income tax credit)제도와 결합된 자녀세액공제제도를 운영하고 있음

- 영국의 경우에는 독립적인 자녀세액공제제도인 자녀보전세제 (Child Tax Credit)와 근로 저소득층 지원제도인 WTC(working tax credit)에 결합된 자녀세액공제를 동시에 운용하고 있음<sup>2)</sup>
- 각 국 사례 및 제도의 장·단점에 대한 분석을 통해 우리나라에 맞는 세액공제제도의 도입을 검토할 필요가 있음

#### 나. 저출산에 대응하는 과세단위 개편 검토

- 저출산에 대응하는 방안으로 과세단위 개편을 검토할 수 있음
  - 저출산에 대응하기 위해 결혼 및 출산에 대한 유인을 갖고 있으면서도, 여성노동공급의 활성화에 기여하는 방향으로의 과세단위 개편이 필요
- 우리나라의 소득세체계는 현재 개인단위 개별과세 제도를 도입하고 있음
  - 개인단위 개별과세제도는 결혼의 중립성과 비밀과 사생활 보장, 2차 소득원의 노동공급에 대한 왜곡효과가 적다는 장점을 갖고 있음
  - 반면 과세의 형평성, 결혼에 대한 중립성, 세무행정의 간편성과 조세회피에 대한 유인문제를 고려할 때 현행제도를 검토할 필요성이 존재함

2) 제도에 대한 자세한 내용은 최현수(2005), 전병목·조찬래(2006)등에 소개되어 있음

- 소득과 소비가 이루어지는 기본적인 경제적 단위는 가구라는 점을 고려할 때 개별과세에 대한 검토의 필요성이 존재
- 고령화로 인한 사회복지서비스의 수요증대를 감안할 때, 조세제도와 각종 사회보장제도의 평가 및 지원 단위가 일치하는 것이 바람직하나, 개별단위주의는 사회보장제도의 기본단위와 일치하지 않음

□ 전승훈·김동준(2009)와 안중범(2009)에 따르면 부부합산균등분할제도와 개별과세 중 유리한 것을 선택할 수 있도록 하는 선택적 2분2승제로의 과세단위 개편을 검토할 필요가 있음

○ 개별과세제도가 결혼에 대해 중립적인 것과는 달리 선택적 2분2승제도는 결혼에 대한 유인으로 작용할 수 있음

- 초혼연령이 상승이 저출산이 발생하는 원인 중 하나라는 점을 고려할 때 결혼에 대한 유인은 저출산에 대비하는 중요한 정책 과제임

○ 가구주의 추가적인 노동공급에 대한 유인이 강한 것으로 나타남

○ 근로장려세제와 자녀세액공제제도 등을 제도를 도입했을 때 그 효과가다른 과세단위 유형에 비해 크게 나타났음

○ 조세의 수평적 형평성 측면에서도 선택적 2분2승제도가 우월한 것으로 나타났음

○ 배우자의 소득 증가에 따른 한계유효세율이 개별과세제도보다는 높았지만, 부부합산균등분할제도만을 도입하는 경우나 부부합산비분할제도를 도입한 경우에 비해서는 낮은 수준이었음

- 배우자의 추가적인 노동에 대한 유인이라는 점에서는 개별과세가 다소 우월한 것으로 나타났으나, 이는 선택적 2분 2승제 도입 시 독신가구, 홑벌이가구, 맞벌이 가구 등에 대해 상이한 세율표를 적용하는 복수세율 표 제도 도입을 통해 해소할 수 있음
- 수직적 형평성 측면에서 개별과세 제도가 우월한 것으로 분석되었으나, 우리나라 소득세제의 소득재분배효과가 미미하기 때문에 그 차이가 무시할 수 있을 정도임

## 5. 소비세 중심 구조로의 재편

- 고령화로 인한 재정지출 수요 증가에 대응하여 재정수입을 충분히 확보하면서도 노동공급 및 저축률 감소, 성장 둔화에 대응하기 위해 과세베이스가 넓고 일반적인 세목의 비중을 크게 하고 과세베이스가 좁은 비효율적 세목의 비중은 줄이는 방향으로 조세구조를 개편할 필요가 있음
  - 소비효율성(C-efficiency) 측정결과에서 알 수 있듯이 우리나라의 부가가치세는 과세베이스가 넓고 효율적임
  - 반면 소득세와 법인세 등은 노동공급, 저축률, 투자 등에 영향을 미쳐서 시장경제의 효율성에 부정적인 영향을 미침
  - 따라서 중장기적으로 소비세 중심으로 조세구조를 재편할 필요가 있음

- 소비세 중심의 조세구조 재편은 효율성 측면에서 바람직함
  - 김승래(2006)에 따르면 일반 소비세(=우리나라의 경우 부가가치세)의 한계초과부담이 노동과세나 자본과세에 비해 낮은 반면, 자본과세의 한계초과부담은 다른 세목에 비해 큰 것으로 나타남
  - 이는 자본과세의 비중을 낮추고 부가가치세의 비중을 높이는 것이 조세구조를 효율화하는데 도움이 될 수 있음을 의미

[표 19] 조세제도의 한계초과부담

	일반소비세	수입세	노동과세	자본과세
2000	0.1267	0.0898	0.1658	0.2258
2001	0.1312	0.0840	0.1861	0.2678
2002	0.1526	0.1006	0.2180	0.3146
2003	0.1551	0.0962	0.2120	0.3374
2004	0.1553	0.0963	0.2123	0.2990

자료: 김승래·김우철, “우리나라 조세제도의 효율비용추정: 주요 세목 간 비교를 중심으로”, 한국조세연구원, 2007

- OECD 평균에 비해 전체 조세에서 차지하는 비중이 낮은 부가가치세가 전체 조세에서 차지하는 비중을 높일 필요가 있음
- 단기적으로는 부가가치세 면세제도에 대한 정비가 필요
  - 면세제도의 목적은 소득재분배 측면에서 저소득층의 세 부담 완화(생활필수품에 대한 면세), 사회적 관점에서 권장되어야 될 재

화(문화 관련 재화 용역에 대한 면세)와 공급부족분 예상 재화(공익목적의 의료용역 등), 생산요소와 관련된 재화 및 용역(이자 등) 등에 대한 세부담 완화임

- 부가가치 측정이 어려운 용역 (금융용역 등)에 대해서도 면세가 적용됨

○ 부가가치세의 면세제도는 일부 품목의 면세로 인한 소비자 선택의 왜곡가능성과 자원배분의 중립성을 저해하고, 중간단계의 사업자에 대한 면세로 누적과세현상이 발생한다는 부정적인 측면이 있음

- 면세가 최종단계가 아닌 중간단계에서 이루어질 경우에는 환수효과 및 누적효과에 의하여 오히려 세부담이 더 커져 자원배분의 효율성을 저해할 수 있는 문제가 있음

- 이와 같은 현상을 해결하기 위해 규정된 「의제매입세액공제 제도」등 으로 인해 세법의 규정이 어려워지고 복잡해졌음

○ 우리나라는 부가가치세법 제정 이후 지속적으로 면세 대상이 추가되어 현재 면세범위가 지나치게 넓다는 지적을 받고 있음

- 이는 특정집단의 요구에 따라 무차별적으로 면세범위가 확장되었으며, 당초 면세대상거래이었으나 시간이 지남에 따라 면세목적에 부합하지 않게 된 거래가 제외되지 않고 있기 때문임



[표 20] 우리나라 면세범위와 OECD 표준면세범위와 비교

구분	면세대상범위
OECD 표준면세범위 (standard exemption)	우편용역, 의료용역(환자이송용역, 혈액·장기·조직 공급 포함), 자선사업, 교육, 비영리단체 비상업적인 활동, 스포츠 용역, 라디오 및 TV 방송을 제외한 문화산업, 보험 및 재보험, 부동산 임대, 금융용역, 복권 및 도박, 토지와 건물 공급, 특정 자금모집 용역
한국의 면세대상 부문	미가공식료품, 수돗물, 연탄과 무연탄, 여성용 생리처리 위생용품, 의료보건용역과 혈액, 교육용역, 여객운송용역, 도서·우편 등, 담배, 주택과 이에 부수되는 토지의 임대용역, 토지, 근로 유사 인적 용역, 예술행사 및 비직업운동경기 등, 도서관 등의 입장, 종교단체 등의 공익목적 활동, 공공기관 이 공급하는 재화 및 용역, 공공기관에 무상으로 제공하는 재화 및 용역, 수입된 도서 및 학술연구단체 등의 교육용 재화 등

자료: OECD, Consumption Tax Trends, 2006,  
 김승래·박명호·홍범교, 「우리나라부가가치세제 정책과제의 경제적 분석: 과세베이스 확대를 중심으로」, 한국조세연구원, 2007  
 김승래, “감세정책과 부가가치세제 운용방향”, 「한국재정학회 정책토론회 자료집」, 2008.11.12

- 면세 항목이 면세 목적에 부합하는지 평가하여 정비할 필요가 있으며, 특히 중간단계에 적용되는 면세부터 일차적으로 제외할 필요가 있음
- 중장기적으로는 부가가치세율 인상도 고려해야 함
  - 단기적으로는 부가가치세율 인상이 민간소비에 미치는 영향을 고려하여 부가가치세율 인상을 유보하더라도,
  - 중장기적으로 고령화로 인한 재정지출 증가로 인해 재정건전성이 악화될 경우 부가가치세율 인상도 고려할 수 있음

- 단, 부가가치세 세율 인상으로 인해 저소득 노년층의 소비부담이 커질 수 있으므로, 이들에 대한 지원정책과 병행되어야 함

□ 전체 조세 대비 비중이 OECD 평균에 비해 높은 편인 개별소비세의 경우 현재의 비중을 유지하되, 개별소비세 항목의 역할에 대한 재검토 필요

- 교통 에너지 환경세, 주세, 담배세 등 외부불경제 품목에 대한 과세는 세제 도입 목적에 비추어 볼 때 현재대로 유지하거나 강화할 필요

- 사치성 품목에 대한 개별소비세 과세는 조세의 귀착이 정책적 목적과 다르게 나타날 수 있으므로 이에 대한 분석이 이루어질 필요

- 사치성 품목은 소비의 가격탄력성이 크므로, 과세 시 해당 품목에 대한 소비가 크게 감소하게 되며, 이에 따라 사치성 품목의 소비자보다 해당 품목의 생산에 생산요소를 투입하는 근로자나 자본소유자에게 조세부담의 귀착이 더 많이 발생할 수 있음

## 참고문헌

- 강석훈·박찬용, 「소득분배 추정방법의 한계에 대한 고찰」, 「재정논집」, 제18집 제1호, 한국재정공공경제학회, 2003
- 곽태원, 「친성장적 조세정책의 필요성과 추진방향」, 국회예산정책처 연구용역보고서, 2007
- 국세청, 「국세통계연보」, 각년도
- 기획재정부, 「조세지출보고서」, 각년도
- 김봉근·정철·박명호, 「패널자료를 이용한 자영자의 소득 축소보고율 분석: 앵겔곡 선이동과 실질소득 추정」, 「경제학 연구」, 제56집 제3호, 2008
- 김승래, “감세정책과 부가가치세제 운용방향”, 「한국재정학회 정책토론회 자료집」, 2008
- 김승래·김우철, “우리나라 조세제도의 효율비용추정: 주요 세목 간 비교를 중심으로”, 한국조세연구원, 2007
- 김승래·박명호·홍범교, 「우리나라부가가치세제 정책과제의 경제적 분석: 과세베이스 확대를 중심으로」, 한국조세연구원, 2007
- 김현숙, 「자영업자 사업소득 추정방법에 대한 소고」, 「재정포럼」, 한국조세연구원, 2006년 12월호
- 김형준·박명호, 「지하경제 규모 추정과 정책적 함의」, 강병규 외(편) 「미래 한국의 조세재정정책」, 한국노동연구원, 2007
- 나성린·이영, “한국의 적정 조세부담률”, 「공공경제」, 제8권 제1호, 한국재정공공경제학회, 2003
- 노기성·윤여필(2007), 「정보화에 따른 과세기반 확충방안」, KDI 정책연구시리즈 2007-11
- 노영훈·김현숙, 「소득과 주택자산의 소득분포에 관한 연구」, 연구보고서 05-06, 한국조세연구원, 2005
- 박명호·전병힐, 「조세지출과 세출예산의 연계방안 검토」, 한국조세연구원, 2009.
- 성명재, 「종합소득세와 부가가치세 탈세규모의 추정과 세수추계의 정확성 제고」, 한국조세연구원 정책보고서 99-05, 1999.12

- \_\_\_\_\_, 「사업소득세의 소득포착률 및 탈세규모의 추정」, 「재정학연구」, 제1권 제3호(통권 제58호) 2008년 8월, 한국재정학회, pp. 155 ~ 188
- 안중범, “한국의 급속한 고령화에 따른 재정추계”, 『한국경제의 분석』, 제10권2호, 2004
- 안중범, 「근로자와 서민을 위한 세제개혁」, 도서출판 해남, 2005
- \_\_\_\_\_, 「저출산 고령화에 대비한 과세단위 개편에 관한 연구」, 국회예산정책처 연구용역보고서, 2009]
- 안중범·원윤희·임병인·구창모, “소득세 공제제도 개편의 정책모의실험”, 「공공경제」, 제11권 제1호, 한국재정공공경제학회, 2006
- 원윤희, “근로소득세액공제제도의 개편방안”, 「재정논집」, 제15집 제2호, 한국재정학회, 2001
- 유일호, 「우리나라의 탈세규모 추정: 소득세와 부가가치세」, 현진권(편) 「조세행정과 정책과제」, 한국조세연구원 연구논문집, 1998
- 윤여필, 「한국의 지하경제 현황과 문제점」, 현대경제연구원, 2005
- 이철인, 「패널자료를 이용한 탈루규모의 추정」, 「조세행정과 정책과제」, 연구논문집 98-01, 현진권(편), 한국조세연구원, 1998. 12, pp. 67 ~ 96
- 전병목·조찬래, 「주요국의 자녀세액공제와 시사점」, 세법연구 06-08, 한국조세연구원, 2006
- 전병목·김성태·원윤희, 「납세환경 변화에 부응하는 조세정책 방향」, 기획재정부 연구용역보고서, 2008
- 전병목·안중석, 「근로소득과 사업소득의 과세형평성에 관한 연구」, 연구보고서 05-07, 한국조세연구원, 2005
- 전승훈, 「조세지출예산제도와 정책과제」, 경제현안분석 2호, 국회예산정책처, 2004.
- \_\_\_\_\_. 김동준, 「과세단위 유형과 세부담」, 「2009년 춘계학술대회자료집」, 한국재정학회, 2009.
- \_\_\_\_\_, 신영임, “자영자와 근로소득자의 과세형평성에 관한 연구”, 「2009년 추계 학술대회자료집」, 한국재정학회, 2009.
- 전영준·안중범, “한국의 적정조세부담률에 대한 연구”, 「경제분석」, 제13권 제3호, 한국은행, 2007
- 정지은, 「비과세·감면제도 운용현황 및 개선과제」, 경제현안분석 제44호, 국회예산정책처, 2009
- 최광, 「한국의 지하 경제에 관한연구」(연구총서42) 216~234, 한국경제연구원, 1987

- 최현수, “영국의 근로소득보전세제 개편배경 및 주요내용”, 「보건복지포럼」, 2월호, 한국보건사회연구원, 2005
- An, Chong-Bum and Seung-Hoon Jeon, "Demographic Change and Economic Growth: An Inverted-U Shape Relationship," *Economic Letters*, Vol.92 No3, 2006
- Bloom, D. E., David Canning, and Pia N. Malaney, "Demographic Change and Economic Growth in Asia," *Population and Development Review*, Vol. 26, 2000. pp. 257-290.
- Boerch-Supan, A. H., “Labor Market Effects of Population Aging”, NBER working paper series No.8640, 2001.
- Cutler, David M., James M. Poterba, Louise M. Sheiner, and Lawrence H. Summers, *An Aging Society: Opportunity or Challenge?*, *Brooking Papers on Economic Activity*, Vol. 1, 1990
- Fougere, M and M. Merette, “Population ageing and economic growth in seven OECD countries”, *Economic Modelling* 16, 1999, pp 411-427
- Hviding, K. and M. Merette), “Macroeconomics Effects of Pension Reforms in the Context of Ageing : OLG simulations of Seven OECD Countries.” OECD working Paper No. 201, 1998
- Kotlikoff, L.J., K. Smetters and J. Walliser, " Finding a way out of America's Demographic Dilemma", NBER working Paper, No. 8258, 2001
- McMorrow, K. and W. Roeger, " The economic consequences of ageing populations", *Economic Papers*, No. 138, European Commission, 1999
- Miles, D, “Modelling the impact of Demographic change upon the Economy”, *Economic Journal* 109(1), 1999, pp 1-36.
- OECD, *Consumption Tax Trends*, 2006,  
 \_\_\_\_\_, *Revenue Statistics*, 2009  
 \_\_\_\_\_, *Tax database*, 2009
- Rostow, W. W., *Theorists of Economic growth from David Hume to the present*, Oxford University Press, New York, NY., 1990
- Schneider, F., “Shadow Economies and Corruption All Over the World : New Estimates for 145 Countries”, mimeo, 2007.7.24
- Turner, D., C. Giorno, A. DeSerres, A. Vourc'h and P. Richardson, " The Macroeconomic Implications of Ageing in a Global Context", OECD Economics Department Working Paper, No. 193, 1998

저출산·고령사회 대응 연구 제8호  
**고령화와 조세정책 방향**

---

발 간 일	2009년 12월 11일
편 집	저출산·고령사회 대응팀
발 행 인	신 해 룡
발 행 처	<b>국회예산정책처</b> 서울특별시 영등포구 의사당로 1 TEL 02·2070·3114
인 쇄 처	(주)메이커뮤니케이션 (Tel 02·761·8340)

---

1. 이 보고서의 무단 복제 및 전제는 삼가주시기 바랍니다.
  2. 보고서의 내용에 관한 문의는 국회예산정책처 세계분석팀 (Tel 02·788·3778)으로 문의해 주시기 바랍니다.
- 

ISBN 978-89-6073-286-5 93350

발간등록번호: 31-9700329-000687-14

© 국회예산정책처, 2009.