

# 세수-복지 선순환 확립을 위한

## 중장기 조세정책 방향

- 지속가능 성장을 위한 조세정책을 중심으로 -

2023. 10.

소속: 기획재정부

교번: 30번

성명: 김건영

# 목 차

I. 서 론 .....	1
1. 연구 배경 .....	1
2. 연구 범위 .....	2
II. 재정·세입 분석 및 주요국의 복지재정 .....	3
1. 재정 여건 .....	3
2. 재정 현황 및 전망 .....	7
3. 세입 구조 .....	15
4. 주요국의 복지재정 .....	23
III. 지속가능 성장을 위한 중장기 조세정책 방향 .....	35
1. 조세의 기본원칙 및 정책목표 .....	35
2. 개인소득과세의 정책방향 .....	41
3. 자본소득과세의 정책방향 .....	48
4. 법인소득과세의 정책방향 .....	51
5. 자산과세의 정책방향 .....	57
6. 소비과세의 정책방향 .....	61
IV. 결론 및 정책적 시사점 .....	67
참고문헌 .....	76

# I. 서론

## 1. 연구 배경

우리나라는 저출산-고령화 사회로의 인구구조변화가 급속히 진행되고 있어 생산가능인구가 급격히 줄어드는 반면 고령인구는 급증하여 머지않은 미래에 본격적인 고령화 사회로 진입할 것으로 전망됨에 따라 고령인구 부양을 위한 복지수요가 급격히 증가할 것으로 예상되고 있다.

우리 경제는 과거 고도성장기를 거쳐 2000년대 이후 경제성장률이 5% 이하로 하락하였고 잠재성장률도 지속적으로 하락하고 있어 국내외 전문가들은 중장기적으로 저성장세가 지속될 것으로 전망되고 있다.

이로 인해 향후 급증할 것으로 전망되는 복지수요에 적절히 대응하기 위한 바람직한 중장기 재정정책 방향을 모색하는 것은 매우 시급한 당면 현안이라 할 것이다. 구조적이고 지속적인 복지수요의 의무지출적 특성상 적자재정을 통한 재원 충당은 국가부채 증가, 국가신용도 하락 문제 등이 이어질 수 있어 분명 한계가 있을 것이므로 안정적이고 지속가능한 중장기 복지재원 확보 방안을 모색하는 것이 핵심 과제일 것이다.

이러한 배경하에 정부는 2022년 국회에 제출한 중장기 조세정책 운영계획에서 ‘성장-세수-복지의 선순환 구조 확립’을 중장기 조세정책의 비전으로 설정하고 경제활력 세제, 민생안정 세제 그리고 지속가능 세제를 기본방향으로 하여 각 세목별 정책방향을 제시하고 있다.

본 연구는 이러한 정부의 중장기 조세정책방향을 바탕으로 보다 장기적인 시계에서 검토와 논의가 필요할 것으로 판단되는 중장기 조세정책 과제들 모색하고 이에 대한 전문가들의 견해를 정리하여 정책적 시사점을 도출하려는 것이다.

## 2. 연구 범위

본 연구에서는 세수-복지 선순환 확립을 위해 지속가능한 성장을 지원하는 중장기 조세정책 방향을 모색하는 것으로 연구범위로 설정한다.

우선, 우리나라 현재의 경제 여건 및 전망, 재정현황 및 중장기 전망, 국제 수입의 추이 및 조세부담률, 국민부담률 변화 등 재정 상황을 파악하여 중장기 재정정책의 주요 과제를 도출하고자 한다. 그리고, 스웨덴, 프랑스, 일본 등의 복지재정 운용 현황 및 제도를 정리하고자 한다. 조세의 기본원칙인 효율과 형평 간의 관계를 정리하고, 이를 기반으로 지속가능 성장을 지원하는 조세정책을 통해 세수-복지 선순환 확립을 위한 정책방향을 제시하고자 한다. 국제기구, 연구기관, 조세 전문가 등이 지속가능 성장을 위해 제안하는 조세정책 방향을 개인소득과세(근로소득 과세 중심), 자본소득과세, 법인소득과세, 자산과세, 소비과세 측면에서 정리한다.

본 연구는 재정·조세정책 관련한 국제기구, 국내외 연구기관 및 전문가 연구보고서 및 논문, 발간·발표자료, 각종 통계, 전문서적, 언론 보도 등을 수집·정리하여 중장기 조세정책 방향을 제시하고자 한다.

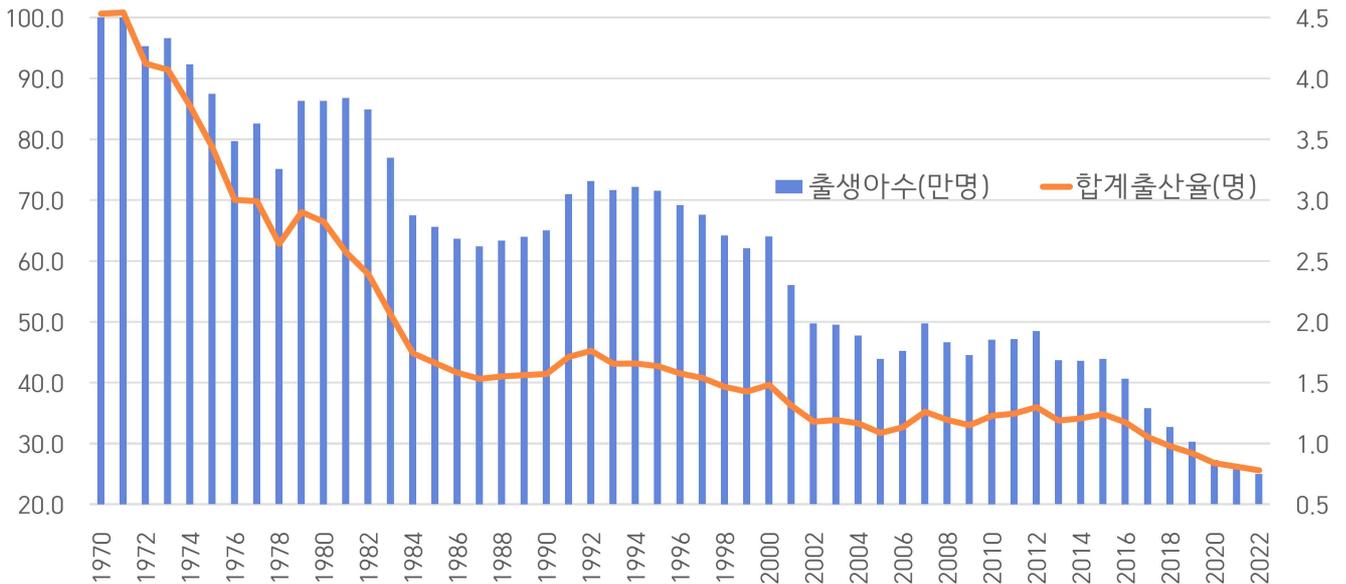
본 연구의 구성은 다음과 같다. 제1장 서론에서는 연구 배경 및 연구 범위를 밝히고, 제2장 재정·세입분석 및 주요국의 복지재정에서는 인구구조 변화, 저성장 기조 등 재정여건을 살펴보고, 재정 현황과 중장기 재정전망을 살펴본다. 그리고 국민부담률과 조세부담률 수준, 세입 추이 및 중장기 전망 그리고 세입구조를 분석한 후, 스웨덴, 프랑스, 일본 등 주요국의 복지재정 운영 현황과 제도를 정리한다. 제3장 지속가능한 성장을 위한 중장기 조세정책 방향에서는 조세의 기본원칙인 효율과 공평, 그리고 지속가능 성장을 통한 복지-재정 선순환 확립을 조세정책의 목표로 제시한다. 이를 달성하기 위한 개인소득과세, 자본소득과세, 법인소득과세, 자산과세 및 소비과세의 정책 방향을 제시하고자 한다. 제4장에서는 본 연구의 주요 내용을 요약·정리하고 향후 정부의 중장기 조세정책 추진에서의 정책적 시사점을 제안한다.

## Ⅱ . 재정·세입 분석 및 주요국의 복지재정

### 1. 재정 여건

저출산·고령화로 인한 인구구조 변화와 저성장 기조는 정부의 세입과 지출에 구조적인 영향을 미칠 것으로 전망된다. 우리나라의 연간 출생아 수는 1970년대초 100만명대에서 2000년대들어 절반 수준인 50만명대로 감소한 이후, 2022년에는 25만명 수준으로 급감하였다. 합계출산율<sup>1)</sup>의 경우도 1970년대초 4명대에서 1980년대 인구대체수준인 2명대로 진입한 후, 지속적으로 감소하여 2017년 이후 1명 이하로 하락하였고 2022년 현재 0.78명이다. 이러한 우리나라 출산율은 OECD 국가중 가장 낮은 수준으로 2020년기준 유일한 1명이하 국가로, 출산율이 비교적 낮은 스페인 1.24, 이탈리아 1.26, 일본 1.29 등 보다 크게 낮은 수준이다.

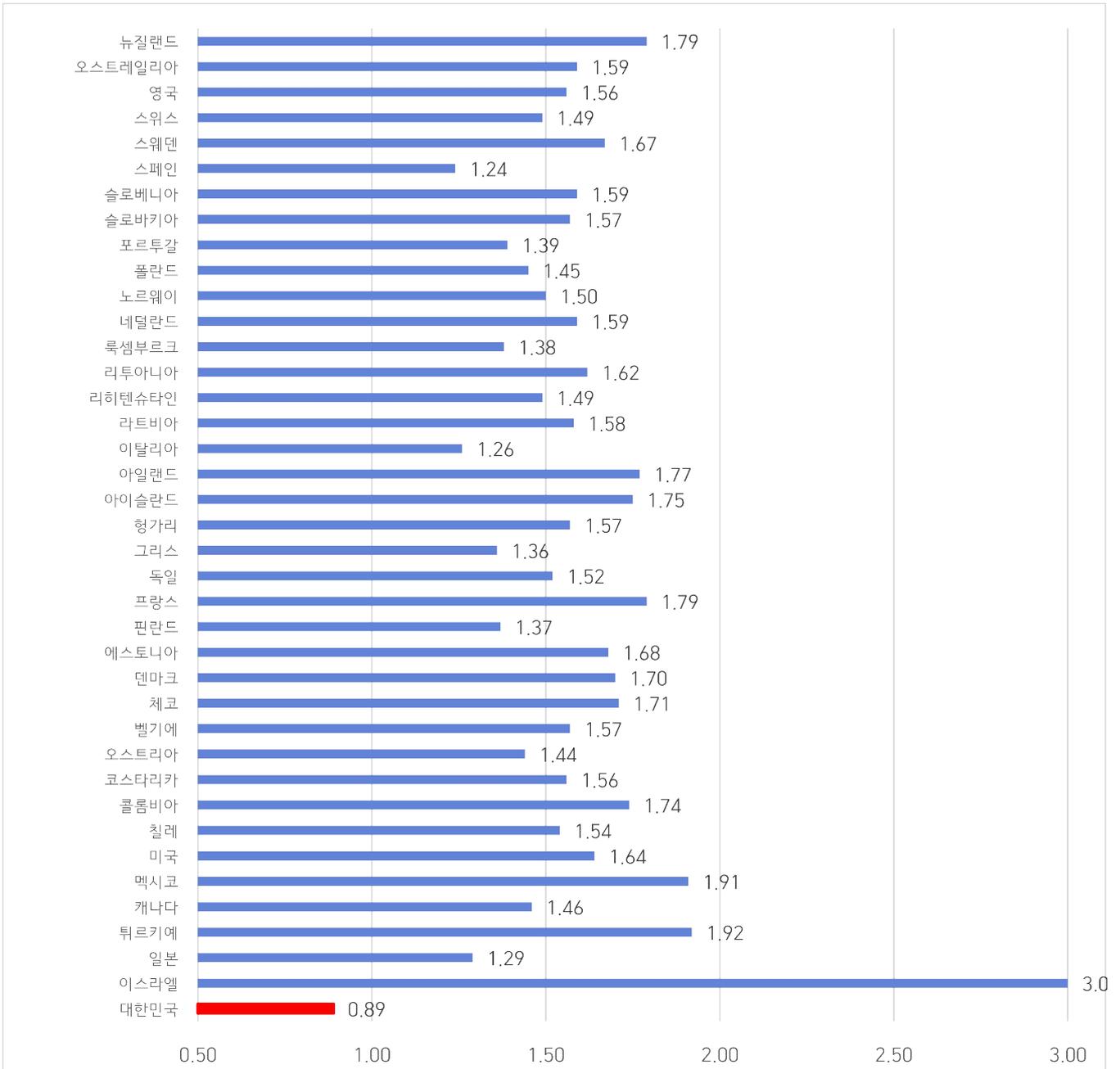
< 우리나라 출생아 수 및 출산율 추이 (1970년~2022년) >



자료: 통계청 국가통계포털

1) 합계출산율(TFR, Total Fertility Rate)은 여성 1명이 평생 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수를 나타낸 지표로, 출산력 수준 평가에 활용된다.(출처:통계청)

### < 출산율 국제 비교 (2020년 기준) >

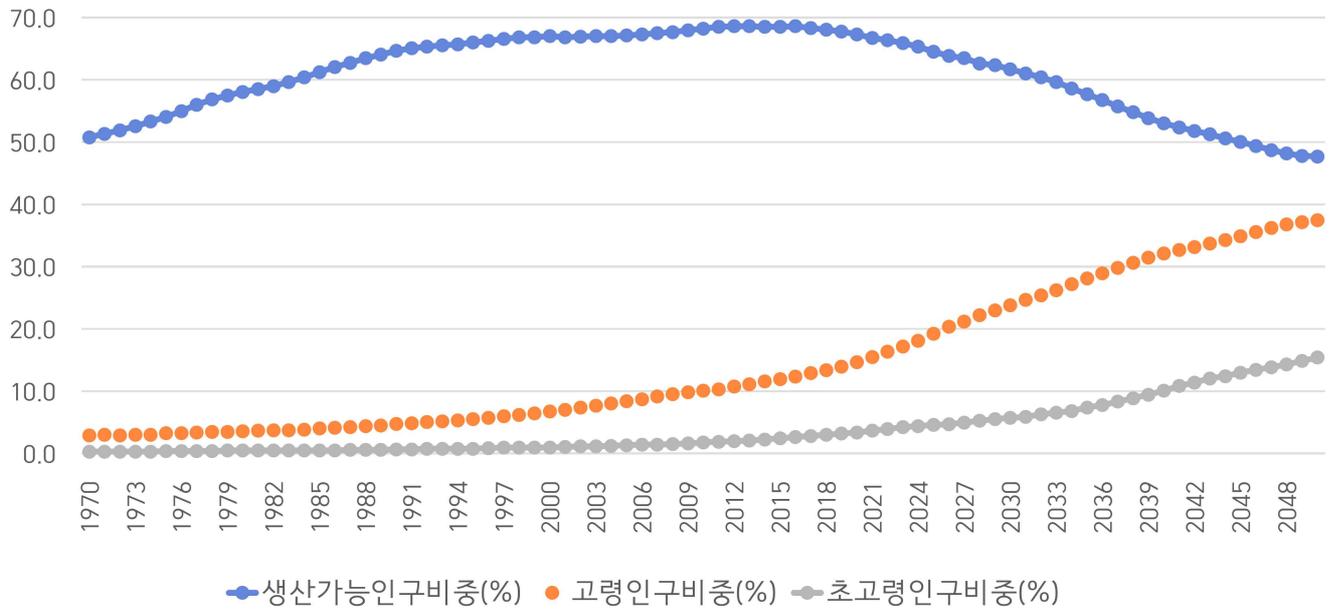


자료: 통계청 국가통계포털, OECD (2020년 각국 통계)

우리나라의 생산가능인구 비중<sup>2)</sup>은 2016년 73.5%를 정점으로 2030년 60%대 중반, 2050년 50%대 초반으로 전망된다. 65세 이상 고령인구 비중은 2022년 17.5%에서 2030년 25%를 넘고 약 40%에 이를 것으로 보인다. 80세 이상 초고령인구 비중은 4.2%에서 2030년 6.1%, 2050년 16.5%로 지속 증가할 것으로 전망된다.

2) 15세에서 64세 인구의 비중을 의미한다.(출처: 통계청).

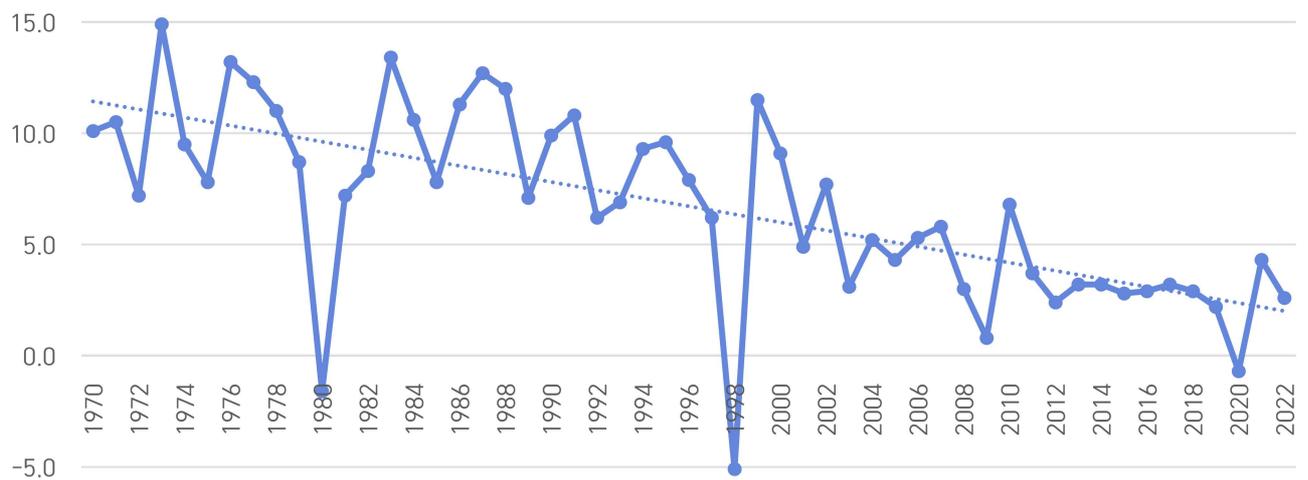
### < 인구구조 추이 및 전망<sup>3)</sup> (1970년~2050년) >



자료: 통계청 국가통계포털

이러한 저출산·고령화로 인한 인구구조 변화는 경제성장에 부정적 요인으로 작용하여 현재의 저성장 기조를 더욱 고착화할 것으로 전망된다. 우리나라의 실질GDP성장률은 1970~80년대 10%대 고도성장 이후, 1990년 5~10% 성장 후 2000년대 이후 5% 이하로 성장률이 축소되는 추세이다.

### < 경제성장률 추이 (1970년~2022년, 연간 실질GDP성장률) >

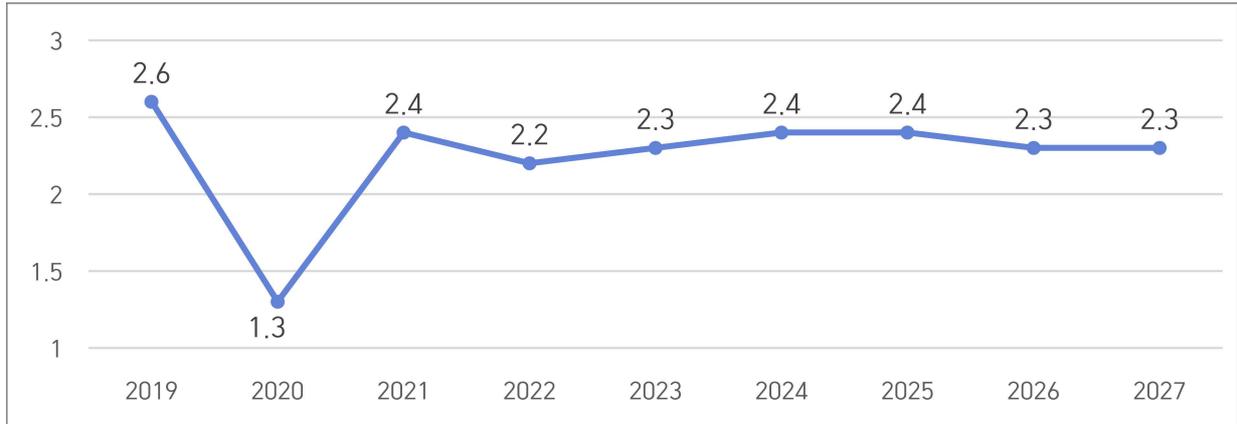


자료: 통계청 국가통계포털, 한국은행 경제통계

3) 2023년 이후 추계는 출산율, 기대수명 등에 대한 중위값을 적용한 기본추계이다.(출처: 통계청)

IMF 등의 분석에 따르면, 중기적으로 우리나라의 잠재 GDP 성장률<sup>4)</sup>이 대외적 불확실성, 지속적 고령화 등의 영향으로 2%대 수준에서 정체될 것으로 전망한다.

< 잠재성장률 중기 전망 >



자료: IMF country report(2022.3)

장기적으로 우리 경제는 2020년대 이후 급격화되는 인구감소와 고령화의 영향으로 성장률이 장기적으로 지속 감소할 것으로 전망한다. 현재 2~3%대의 GDP성장률은 2030년 이후 1% 전후 수준으로 하락한 후, 2050년 경에는 0.5% 미만으로 감소할 것으로 전망된다.

< 장기 경제성장률 추이 및 전망 >

	KDI			OECD
	비관적	중립적	낙관적	
2023-30년	1.4%	1.9%	2.4%	1.31%~2.96%
2031-40년	0.9%	1.3%	1.8%	0.29%~1.17%
2041-50년	0.2%	0.7%	1.1%	0.23%~△0.03%
2051-60년	-			△0.02%~△0.08%

자료: KDI 장기경제성장률 전망 및 시사점(2022.11), OECD 경제전망(OECD Data portal)

4) 잠재 GDP 성장률은 노동, 자본 등 경제자원을 최대한 활용할 경우 달성할 것으로 예상되는 실질GDP 증가율로서 국가의 최대성장능력을 측정하는 추정 지표이다.(출처: 한국은행)

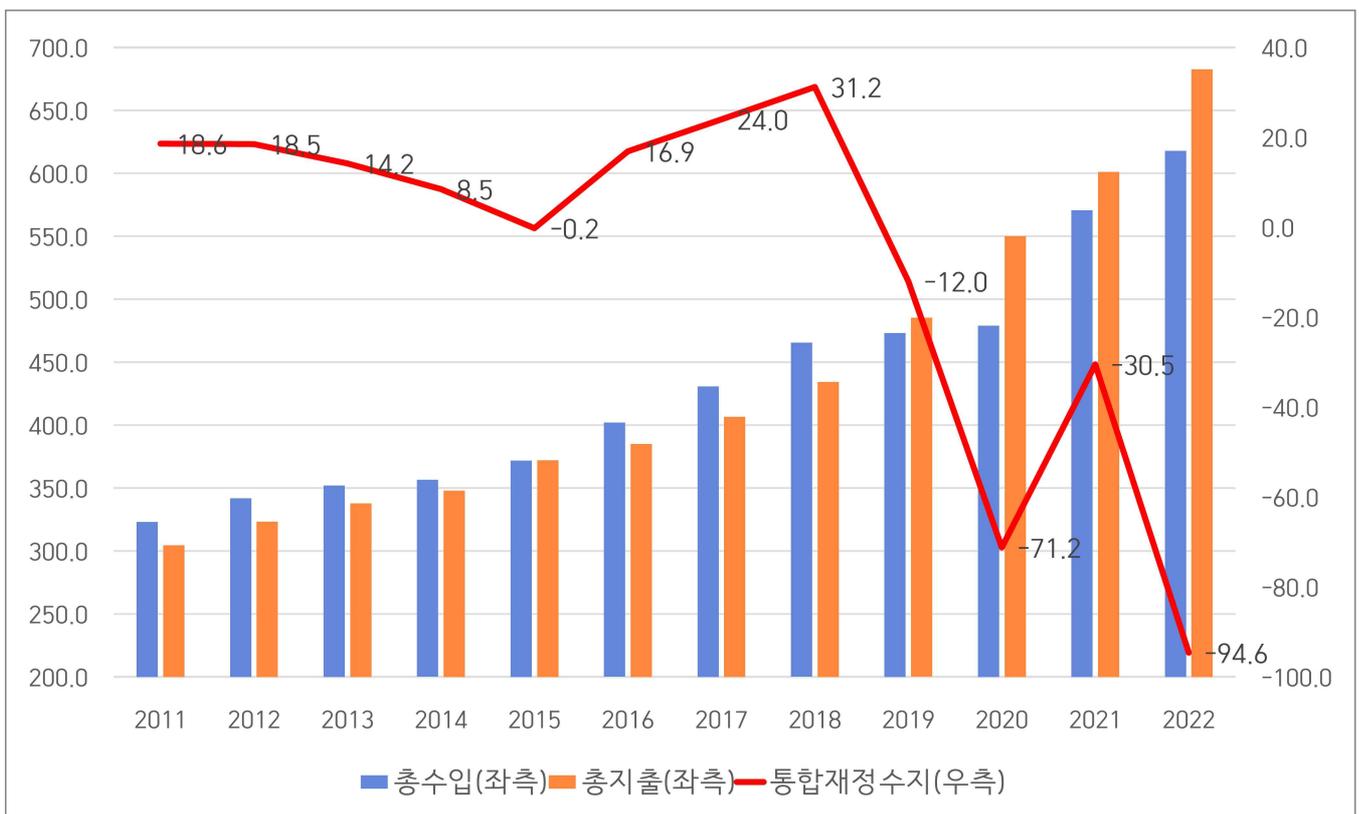
## 2. 재정 현황 및 전망

### 1) 재정 현황

우리나라의 재정규모는 지속적으로 증가하는 추세이다. 총수입은 지난 10년간 연평균 6.1% 증가하였고 총지출은 약 7.8% 증가하여 총수입에 비해 총지출의 증가 속도가 빠르다. 2022년 총수입은 617.8조원으로 10년전인 2012년 341.8조원에 비해 약 80% 증가하였고, 총지출은 682.4조원으로 2012년 323.3조원에 비해 약 110% 증가하였다. 총수입에서 총지출을 차감한 통합재정수지는 2018년까지 대체로 소폭 흑자 또는 균형이었으나, 2019년 12조원 적자가 발생한 이후 적자가 지속되어 2022년에는 94.6조원으로 적자 폭이 확대되었다.

#### < 재정수입·지출 현황 >

(단위: 조원)

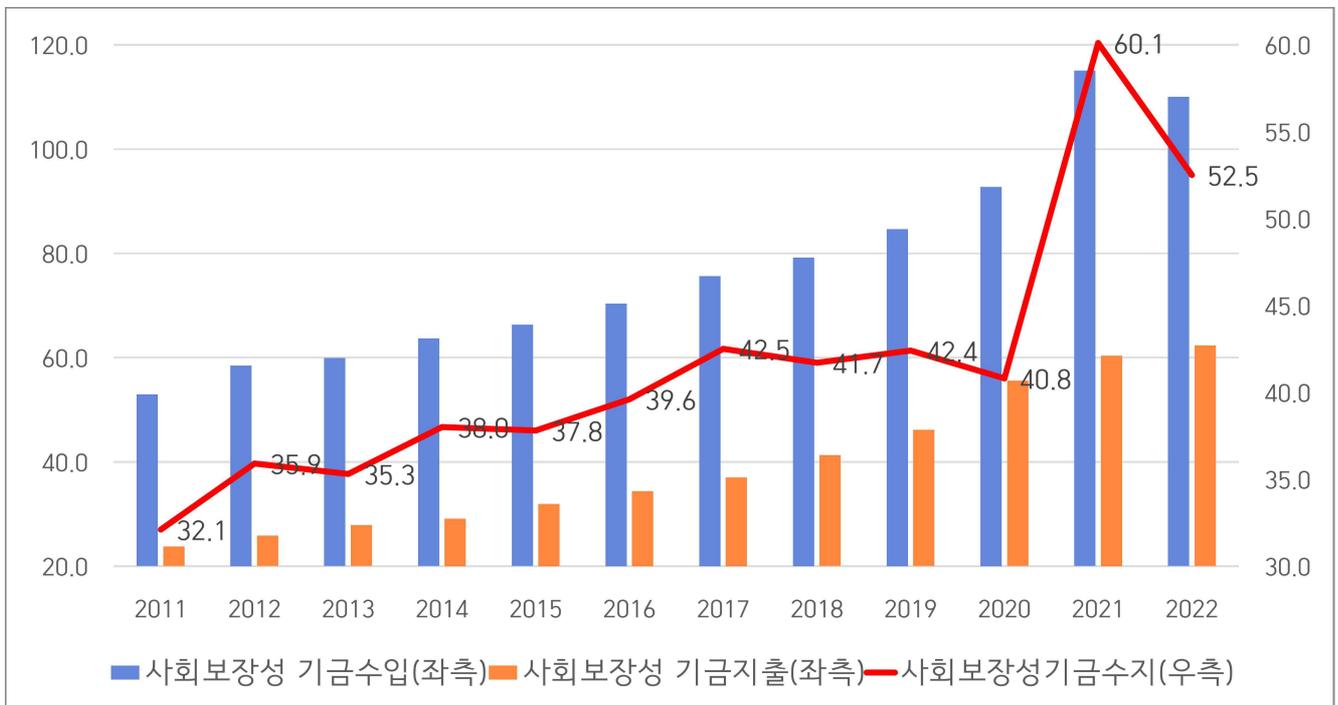


자료: 기획재정부 월간재정동향

국민연금, 고용보험 등 사회보장성 기금의 경우 지난 10년간 수입은 연평균 6.9%, 지출은 연평균 9.7% 증가하여 지출의 증가 속도가 수입 증가 속도를 앞선다. 2022년 사회보장성 기금 수입은 119조원으로 10년전인 2012년 62조원 대비 약 90% 증가하였고, 지출은 66.5조원으로 2012년 26조원 대비 약 150% 증가하였다. 사회보장성 기금 수입에서 지출을 차감한 사회보장성기금 수지는 2022년 52.5조원 흑자로 지난 10년간 흑자가 지속되고 있다.

< 사회보장성 기금 수입·지출 현황 >

(단위: 조원)

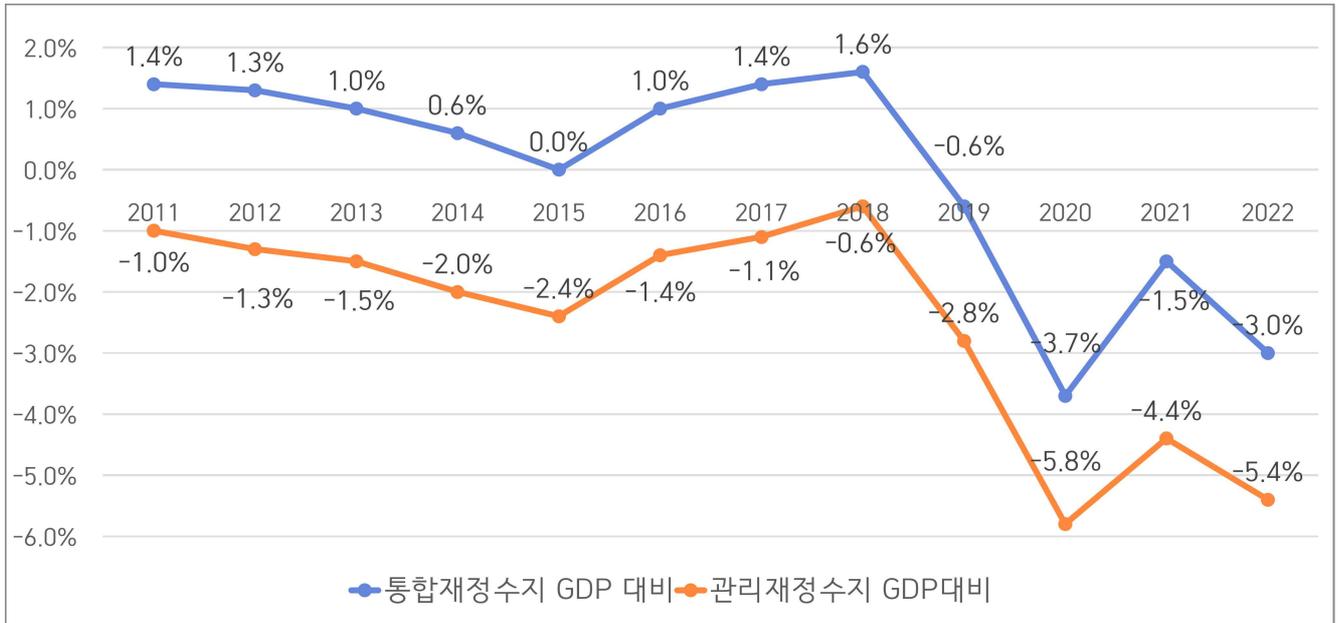


자료: 기획재정부 월간재정동향

통합재정수지는 2018년까지 GDP 대비 약 1%대 흑자였으나, 2019년부터 -0.6% 적자로 전환되어 2020년과 2022년 각각 3%대 적자가 발생하였다. 통합재정수지에서 사회보장성 기금 수지를 제외를 관리재정수지는 지난 10년간 GDP 대비 -1%내지 -2%대 적자가 지속되었고 2020년 이후에는 적자 폭이 -4%내지 -5%로 확대되는 모습이다.

### < 재정수지 추이 >

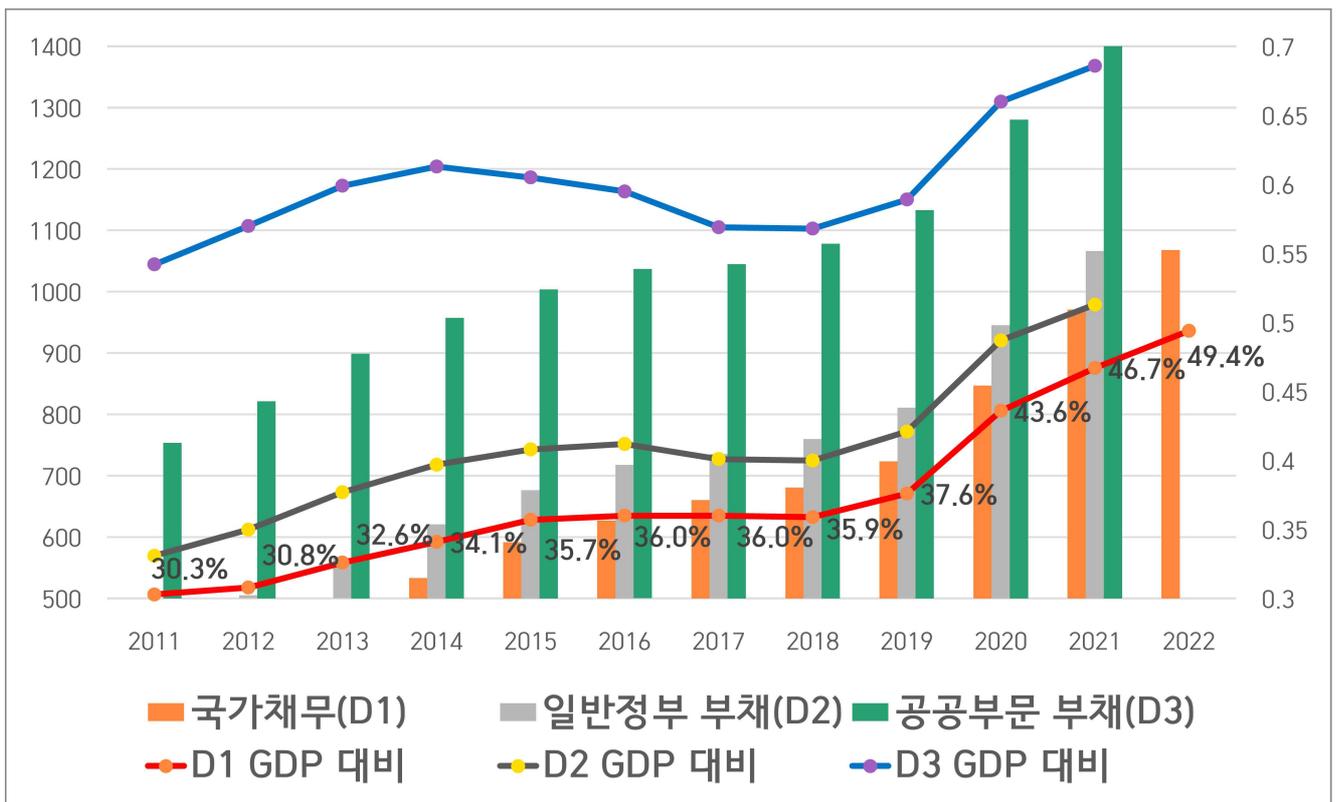
(단위: %)



자료: 기획재정부 월간재정동향

### < 국가부채 추이 >

(단위: 조원, %)



자료: 기획재정부 월간재정동향

국가채무(D1), 일반정부 부채(D2), 공공부문 부채(D3)<sup>5)</sup>는 모두 지속적으로 증가하고 있다. 2022년말 기준 중앙정부 채무(D1)는 1,083.4조원(GDP 대비 49.4%)으로 10년전인 2012년말 443.1조원(GDP 대비 30.8%) 대비 약 1.4배 증가하였다. 특히, 2020년 재정수지 적자가 확대(GDP 대비 -3.7% 적자)되면서 국가부채 규모도 GDP 대비 약 +6%p 증가하였다.

< 국가부채 국제비교(D2, 일반정부 채무) >

(단위: 조원, %)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	최근 5년 증가율
대한민국	39.7	40.8	41.2	40.1	40.0	42.1	48.7	51.3	2.2
일본	233.3	228.3	232.4	231.3	232.4	236.4	258.7	255.4	0.9
호주	34.0	37.8	40.6	41.2	41.8	46.7	57.1	57.6	3.6
독일	75.3	71.9	69.0	64.6	61.3	58.9	68.0	68.6	-0.1
프랑스	94.8	95.4	96.1	98.1	97.8	97.4	114.7	112.6	1.6
이탈리아	135.4	135.3	134.8	134.2	134.4	134.1	154.9	149.8	1.1
스페인	105.1	103.3	102.7	101.8	100.4	98.2	120.4	118.4	1.4
스웨덴	44.9	43.7	42.3	40.7	39.2	35.2	39.5	36.3	-1.5
영국	86.1	86.7	86.6	85.6	85.2	84.5	105.6	108.1	2.2
미국	104.5	105.1	107.2	106.2	107.4	108.7	133.5	126.4	1.7
선진국 평균	103.7	103.3	105.7	103.4	102.9	104.0	122.9	117.4	1.1

자료: 기획재정부 월간재정동향, IMF Fiscal Monitor, OECD Economic Outlook 등

5) 국가부채 통계는 중앙정부 채무(D1, 국가채무), 일반정부 부채(D2), 공공부문 부채(D3)의 3개 유형으로 관리한다. 국가채무(D1)는 국가재정법에 따라 현금주의를 적용하여 중앙정부와 지방자치단체의 회계·기금을 포괄하여 작성되는 것으로 국가재정운용계획에 활용된다. 일반정부 부채(D2)와 공공부문 부채(D3)는 IMF, OECD 등 국제지침에 따라 발생주의를 적용하는데, D2는 D1의 포괄범위에 비영리공공기관 부채를 추가한 것으로 국가간 부채수준 비교에 주로 활용되고, D3는 D2에 비금융공기업 부채를 더한 것으로 공공부문의 재정건전성 관리 등에 주로 활용된다.(출처: 기획재정부)

국가부채 수준(D2, 2021년)은 GDP대비 51.3%로 일본(255.4%), 이탈리아(149.8%), 미국(126.4%) 등 주요국과 비교할 때 낮고 선진국 평균(117.4%)의 절반 수준이다. 최근 5년간 연평균 부채 증가율은 2.2%로 주요국 중 호주(3.6%), 영국(2.2%) 다음으로 높고 선진국 평균 부채 증가율(1.1%) 보다 빠르게 증가하고 있다.

## 2) 재정 전망

중기 국가재정운용계획(2023년~2027년)에 따르면, 재정수지 적자 폭을 줄여나가 국가채무비율을 50%대 이내로 관리하는 것을 목표로 한다.

재정수입은 단기적으로 대외경제여건 악화 등 경기변동 영향으로 국세 수입 감소 등의 영향으로 감소할 전망이나 2024년이후 경기가 회복될 경우 점차 개선될 것으로 전망된다. 국민연금 등 사회보장성 기금 수입은 완만한 증가 추세가 지속될 것으로 본다. 이에 따라, 재정수입은 2023년-2027년 중 연평균 3.7% 증가할 것으로 전망된다.

재정지출은 저출산·고령화로 복지지출이 증가하고, 기후변화 대응 및 저성장 기조 극복을 위한 전략산업 육성 등 신성장동력 지원 등을 위한 추가 지출 소요로 지속적으로 증가할 것으로 전망된다. 정부는 재정지출을 2023년-2027년 중 연평균 3.6% 수준으로 관리하는 것으로 목표로 설정하고 있다. 이 경우 복지지출 등 의무지출 비중은 동기간 53.3%에서 56.1%로 증가하게 되므로, 총지출 증가 목표내 관리를 위해서는 강도 높은 재정개혁의 추진이 불가피할 것으로 예상된다.

국민연금 등 사회보장성 기금 수지를 제외한 관리재정수지는 2023년-2027년 중 매년 60-90조원대의 적자가 예상되고, 총수입에서 총지출을 차감한 통합재정수지는 매년 10-40조원대의 적자가 예상되는 등 재정수지 적자는 지속될 것으로 예상된다. 이에 따라, 중앙정부와 지방자치단체 채무 등 국가채무(D1)는 동기간 연평균 5.7% 증가하여 2027년말 1,417.6조원으로 증가하여 2022년말 대비 32.8% 증가할 것으로 전망된다.

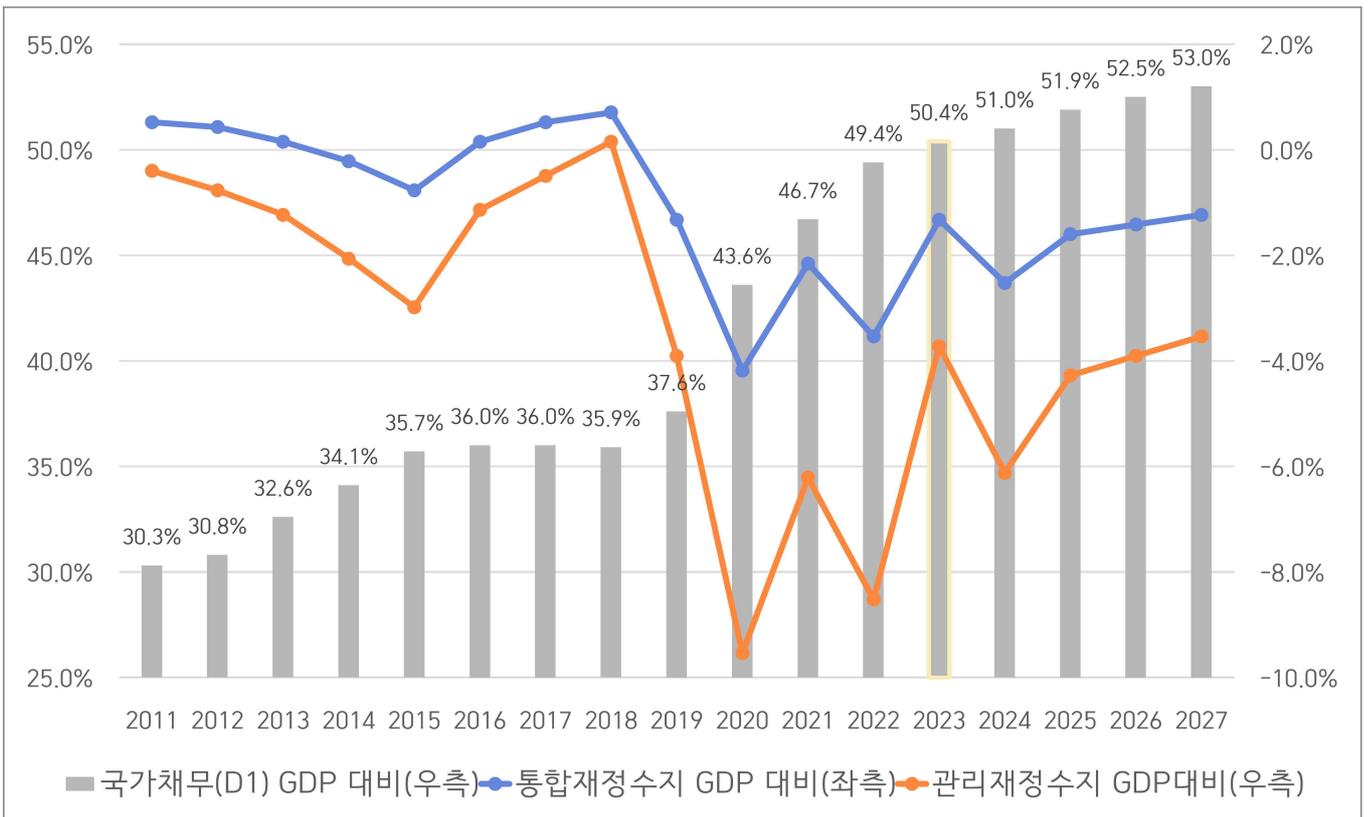
< 중기 재정 전망(국가재정운용계획, 2023-2027) >

(단위: 조원, %)

	2023	2024	2025	2026	2027	연평균 증가율
재정수입	625.7	612.1	661.5	692.0	722.3	3.7
(국세수입)	(400.5)	(367.4)	(401.3)	(423.2)	(444.9)	(2.7)
재정지출	638.7	656.9	684.4	711.1	736.9	3.6
(의무지출)	(340.3)	(348.2)	(373.3)	(394.0)	(413.5)	(5.0)
통합재정수지	-13.1	-44.8	-22.9	-19.2	-14.6	2.7
관리재정수지	-58.2	-92.0	-72.2	-69.5	-65.8	3.1
국가채무	1,134.4	1,196.2	1,273.3	1,346.7	1,417.6	5.7

자료: 2023년~2027년 국가재정운용계획(2023.8)

< 중기 재정 전망에 따른 국가채무, 재정수지 추이(GDP대비, %) >



자료: 월간 재정동향, 2023년~2027년 국가재정운용계획(2023.8)

장기적으로 저출산·고령화, 저성장의 영향으로 인해 향후 20년 이상은 GDP 대비 국가채무비율(D2)이 지속적으로 상승하여 현재 선진국 수준인 100%에 근접할 것으로 전망된다. 우선, 정부의 장기재정전망<sup>6)</sup>에 의하면, 특별한 정책적 대응을 가정하지 않은 기본시나리오에서 국가채무비율이 2020년 43.6%에서 2045년경 100%대로 증가한 이후 2060년경에는 80%대로 조정될 것으로 전망된다.

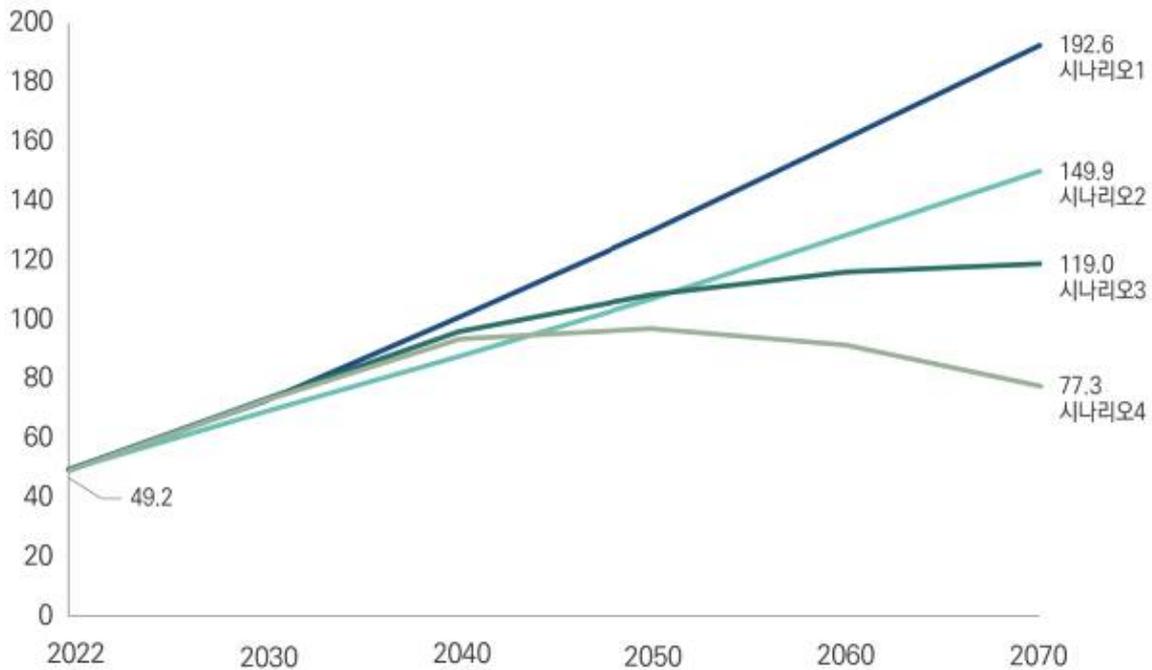
< 장기 재정 전망(기획재정부, 2020.9) >

시나리오	국가채무비율 전망 결과								
① 현상유지	<table border="1"> <caption>현상유지 시나리오 국가채무비율 전망 결과</caption> <thead> <tr> <th>연도</th> <th>국가채무비율 (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>'20</td> <td>43.5</td> </tr> <tr> <td>'60</td> <td>81.1</td> </tr> <tr> <td>'60 (참고선)</td> <td>65.4</td> </tr> </tbody> </table>	연도	국가채무비율 (%)	'20	43.5	'60	81.1	'60 (참고선)	65.4
연도	국가채무비율 (%)								
'20	43.5								
'60	81.1								
'60 (참고선)	65.4								
② 적극적 성장 대응	<table border="1"> <caption>적극적 성장 대응 시나리오 국가채무비율 전망 결과</caption> <thead> <tr> <th>연도</th> <th>국가채무비율 (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>'20</td> <td>43.5</td> </tr> <tr> <td>'60</td> <td>64.5</td> </tr> <tr> <td>'60 (참고선)</td> <td>55.1</td> </tr> </tbody> </table>	연도	국가채무비율 (%)	'20	43.5	'60	64.5	'60 (참고선)	55.1
연도	국가채무비율 (%)								
'20	43.5								
'60	64.5								
'60 (참고선)	55.1								
③적극적 인구 대응	<table border="1"> <caption>적극적 인구 대응 시나리오 국가채무비율 전망 결과</caption> <thead> <tr> <th>연도</th> <th>국가채무비율 (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>'20</td> <td>43.5</td> </tr> <tr> <td>'60</td> <td>79.7</td> </tr> <tr> <td>'60 (참고선)</td> <td>64.6</td> </tr> </tbody> </table>	연도	국가채무비율 (%)	'20	43.5	'60	79.7	'60 (참고선)	64.6
연도	국가채무비율 (%)								
'20	43.5								
'60	79.7								
'60 (참고선)	64.6								

6) 2020~2060년 장기재정전망(기획재정부, 2020.9월 발표)

국회예산정책처의 장기재정전망<sup>7)</sup>에 따르면, 재량지출의 증가 속도 등에 대한 가정에 따라 국가채무비율(D2)이 2030년경에는 69.0%~72.7%, 2040년경에는 87.5%~100.7%대, 2050년경에는 97.2%~130.0%, 2060년경에는 91.3%~161%, 2070년경에는 77.3%~192.3%로 전망하였다.

< 국가채무비율(D2) 장기 전망<sup>8)</sup>(국회예산정책처, 2022.8) >



이러한 장기재정전망을 종합해 보면, 저성장 기조가 재정기반을 약화시키는 위협 요인으로 작용하고 고령화에 따른 복지 등 의무지출이 빠른 속도로 증가할 것으로 예상되는 상황으로 평가된다. 이러한 재정 위협을 극복하고 중장기적으로 재정건전성 확보를 위해서는 적극적 성장 지원을 통해 재정수입 기반을 확충하여 복지 수요 증가에 대응하는 복지-재정-성장의 선순환 구조의 확립을 위한 정책적 노력이 필요하다.

7) 2022~2070년 NABO 장기 재정전망(국회예산정책처, 2022.8월 발표)

8) 국회예산정책처의 전망 결과로, 인구구조에 대한 중위 기준 가정하에 재량지출금액 증가 가정에 따라 시나리오를 구성하였다. 국회예산정책처는 시나리오1은 재량지출이 명목GDP 증가율로 증가한다는 기본가정이고, 시나리오2는 코로나 시기 재정확대를 제외한 것이고, 시나리오3은 재량지출이 소비자물가상승률 등으로 증가한다고 가정하였고, 시나리오4는 총지출이 명목GDP 증가율로 증가하고 이중 의무지출을 차감한 것을 재량지출로 가정한 것으로, 시나리오4가 정부의 2020년 장기재정전망과 유사한 가정을 적용한 방식이라고 설명한다.

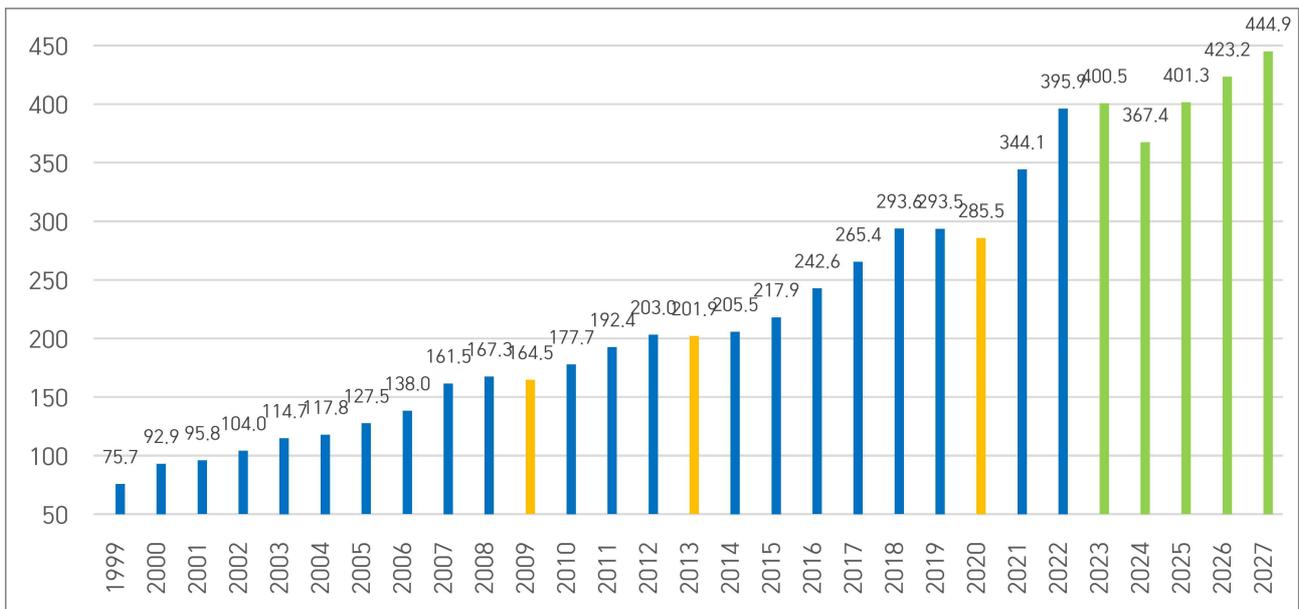
### 3. 조세 수입

#### 1) 국세수입 현황 및 전망

국세수입은 일부 연도(2009, 2013, 2020)를 제외하고 대체로 매년 증가 추세로 2022년 기준 연간 395.9조원이다. 이는 2000년 92.9조원 대비 약 3.8배(연평균 6.8%) 증가하였고, 10년전인 2012년 203.0조원 대비 1.95배(연평균 6.9%) 증가, 최근 5년간에는 약 1.5배(8.3%) 증가하였다.

국가재정운용계획<sup>9)</sup>상 중기 재정전망에 따르면, 향후 5년간 국세수입은 대외 불확실성 등 경기변동 영향으로 2024년 세입 감소후, 경기회복에 따라 2027년에는 444.9조원(연 증가율 2.4%)으로 예상된다.

< 국세수입 추이 및 중기 전망 >



자료: 국세통계포털(국세청), 국가재정운용계획(기획재정부, 2023.8)<sup>10)</sup>

국세수입에 대한 장기전망<sup>11)</sup>에 따르면, 2030년 421.0조원, 2050년 523.1조원, 2070년 555.7조원으로 연간 2.5%(경상기준) 증가할 것으로 전망한다.

9) 2020~2060년 장기재정전망(기획재정부, 2020.9월 발표)

10) 2023년은 국회 확정 세입예산액이고, 2024년 이후는 국가재정운용계획 전망치이다.

11) 2022~2070년 NABO 장기 재정전망(국회예산정책처, 2022.8월 발표)

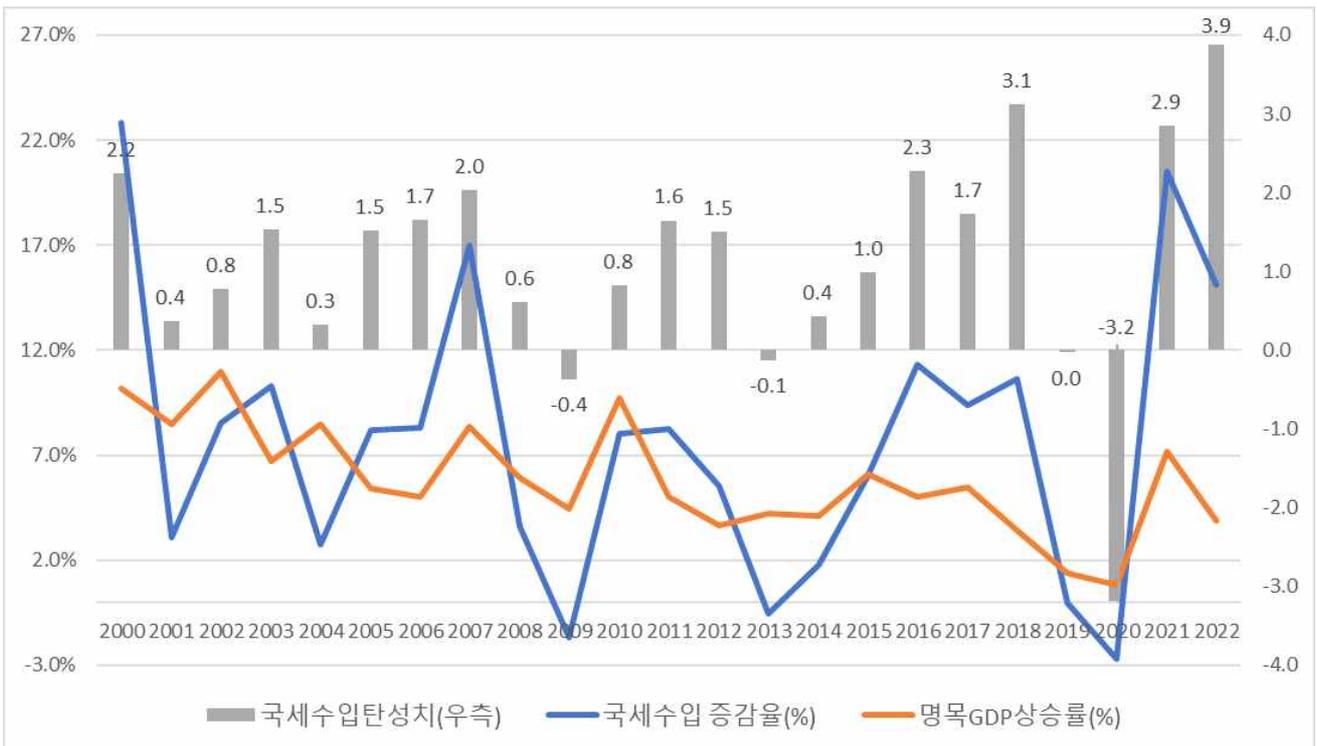
### 〈 국세수입 장기전망 〉

	2030년	2040년	2050년	2060년	2070년	연 증가율
수입(조원)	421.0	477.1	523.1	555.7	587.9	2.5%

자료: 장기재정전망(국회예산정책처, 2022.8)

국세수입 증감률은 대체로 경상GDP 성장률과 유사한 움직임을 보이는 것으로 분석된다. 국세수입 증감률과 경상GDP 성장률과의 상관관계를 보면, 2020년 이후 기간에는 상관계수가 0.49(전년도 경제성장률과의 상관관계는 0.20)이고 최근 10년간에는 0.69(0.23), 최근 5년간에는 0.95(0.43)으로 최근들어 국세수입 증감률이 경제성장률과의 상관관계가 높아진 것으로 보인다. 경제성장률에 따른 국세수입 증가 정도를 나타내는 지표인 국세탄성치<sup>12)</sup>를 보면, 2017년 이전에는 대체로 2 이내였으나, 최근 5년간은 3 내외로 변동폭이 확대된 것으로 보인다. 국세탄성치의 절대값 평균은 2000년 이후 1.5, 최근 10년간은 1.9, 최근 5년간은 2.6으로 상승하고 있다.

### 〈 국세수입 증감률과 경제성장률 추이 〉



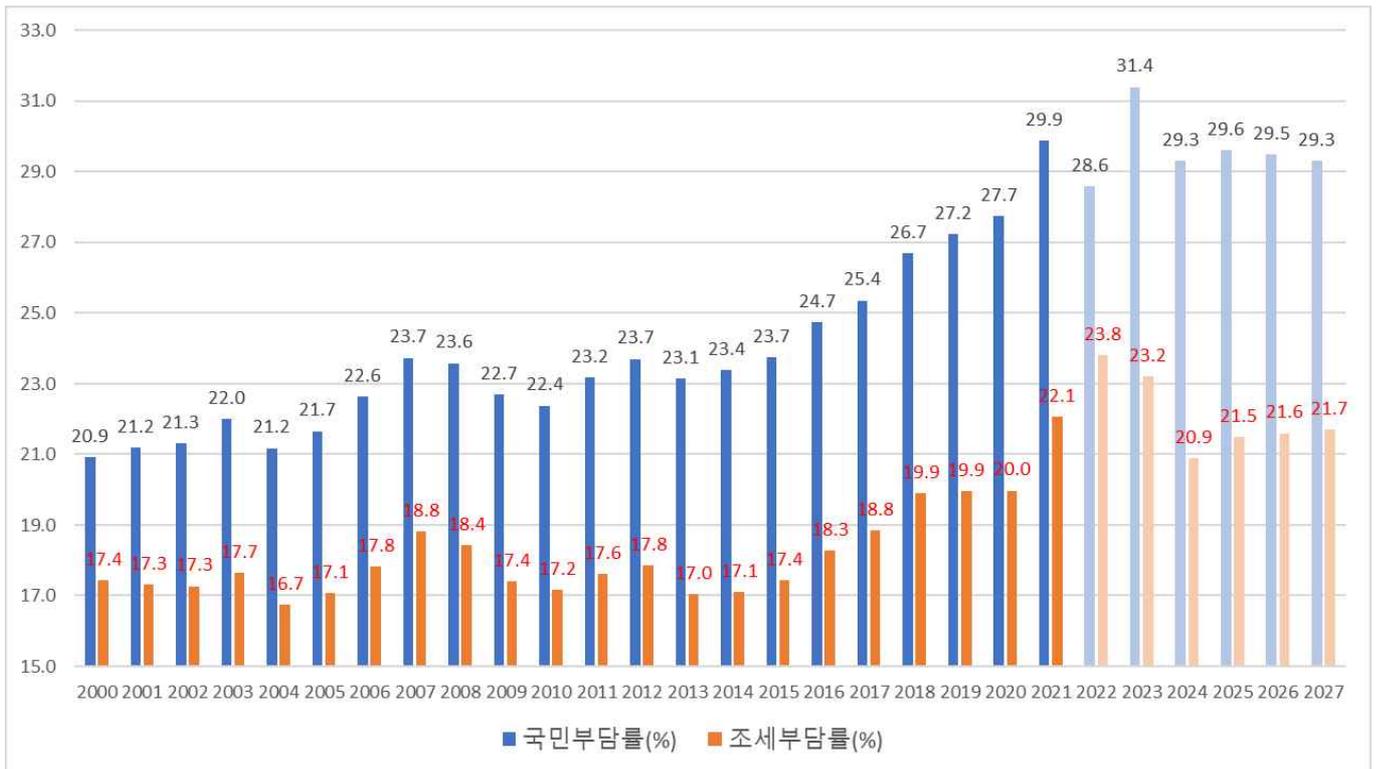
자료: 국세통계포털(국세청), 경제통계시스템(한국은행), 국세수입 탄성치는 저자 계산

12) 경상 GDP가 1% 성장할 때 국세 수입이 어느 정도 증가하는지를 나타내는 지표로, 국세 수입 증감률을 경상 GDP 상승률로 나누어 산출한다.

## 2) 조세부담률과 국민부담률<sup>13)</sup>

GDP 대비 조세수입 비율인 조세부담률은 2021년 22.1%로 2000년 17.4% 대비 약 27% 상승하였고, 2013년 17.0% 이후 지속적으로 증가하는 추세로 2020년 이후 20%대로 진입하였다. 조세수입에 사회보험징수액을 더한 국민부담률은 2021년 29.9%로 2000년 20.9% 대비 약 43% 상승하였고, 2013년 23.1% 이후 지속 상승세이다. 향후 5년간 중기전망<sup>14)</sup>을 보면, 조세부담율은 세수감소 전망 등에 따라 2027년에는 21%대 예상되고, 국민부담률도 29%대로 현 수준과 비슷하게 다소 낮은 수준으로 전망된다. 장기전망<sup>15)</sup>에 의하면, 기본 시나리오 가정하에서 2030년~2070년 기간중 조세부담은 16% 내외 수준, 국민부담률은 2030년 27%대에서 2050년이후에는 24% 내외로 전망한다.

### < 국민부담률과 조세부담률 추이 및 중기 전망 >



자료: 월간 재정동향, 2023년~2027년 국가재정운용계획(2023.8)<sup>16)</sup>

13) 조세부담률은 국세와 지방세 세수의 합이 (경상)GDP 대비 비율이고, 국민부담률은 조세수입에 건강·고용보험 수입 및 공적연금 수입 등 사회보험료 징수액을 합한 금액이 GDP 대비 비율이다.

14) 2020~2060년 장기재정전망(기획재정부, 2020.9월 발표)

15) 2022~2070년 NABO 장기 재정전망(국회예산정책처, 2022.8월 발표)

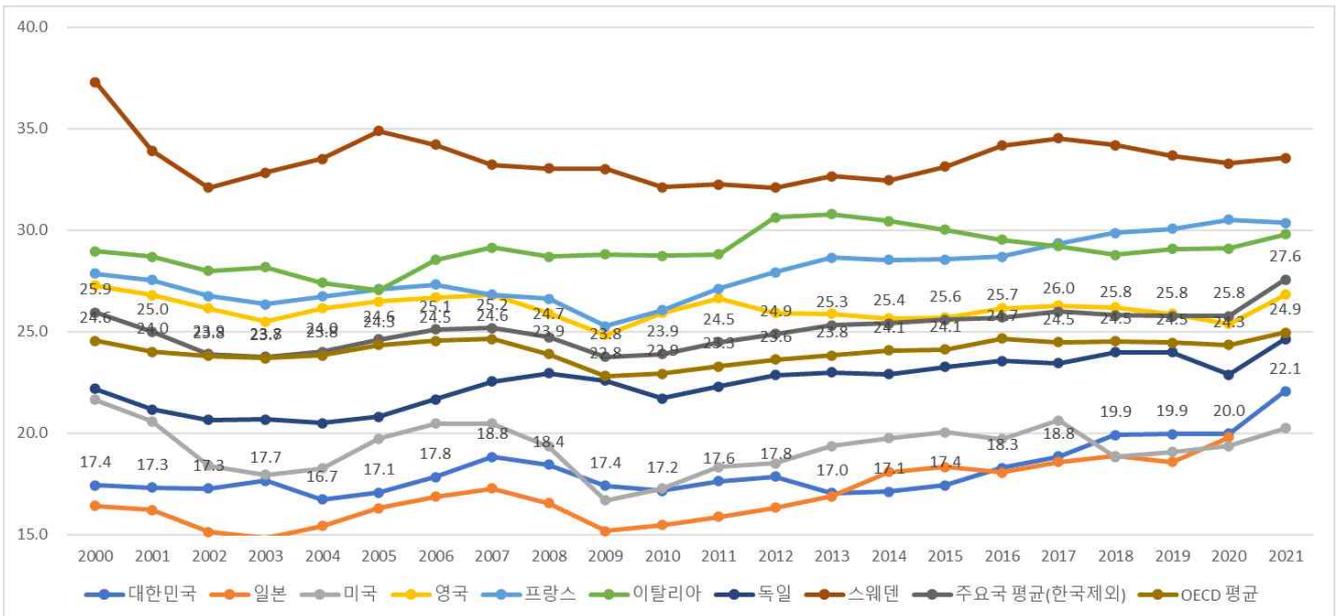
### 〈 국민부담률, 국제수입 장기전망 〉

	2030년	2040년	2050년	2060년	2070년
조세부담률(%)	16.5	16.3	16.1	15.9	15.9
국민부담률(%)	27.0	26.6	24.8	23.8	23.8

자료: 장기재정전망(국회예산정책처, 2022.8)

주요 국가들과 비교할 때, 2021년 기준 우리나라 조세부담률(22.1%)은 OECD 국가 평균<sup>17)</sup> 24.9% 및 주요국<sup>18)</sup> 평균 27.6% 보다 낮은 수준이나, 증가 폭은 비교대상 국가들에 비해 상당히 큰 것으로 분석된다. 2000년 이후 증가율은 26.6%로, OECD 국가 평균 3.6%와 주요국 평균 6.3%과 비교할 때 증가폭이 매우 크다. 최근 10년간 변화를 비교해 보면, 우리나라 증가율은 25.2%로, OECD 국가 평균 7.1%과 주요국 평균 증가율 12.6%를 크게 상회한다. 다만, 일본<sup>19)</sup>의 경우 최근 10년간 조세부담률의 증가율이 28.0%로 우리나라(25.2%) 보다 빠르다. 최근 5년간 조세부담률은 OECD 국가 평균(1.2%) 및 비교대상 주요국에 비해 높은 수준이다.

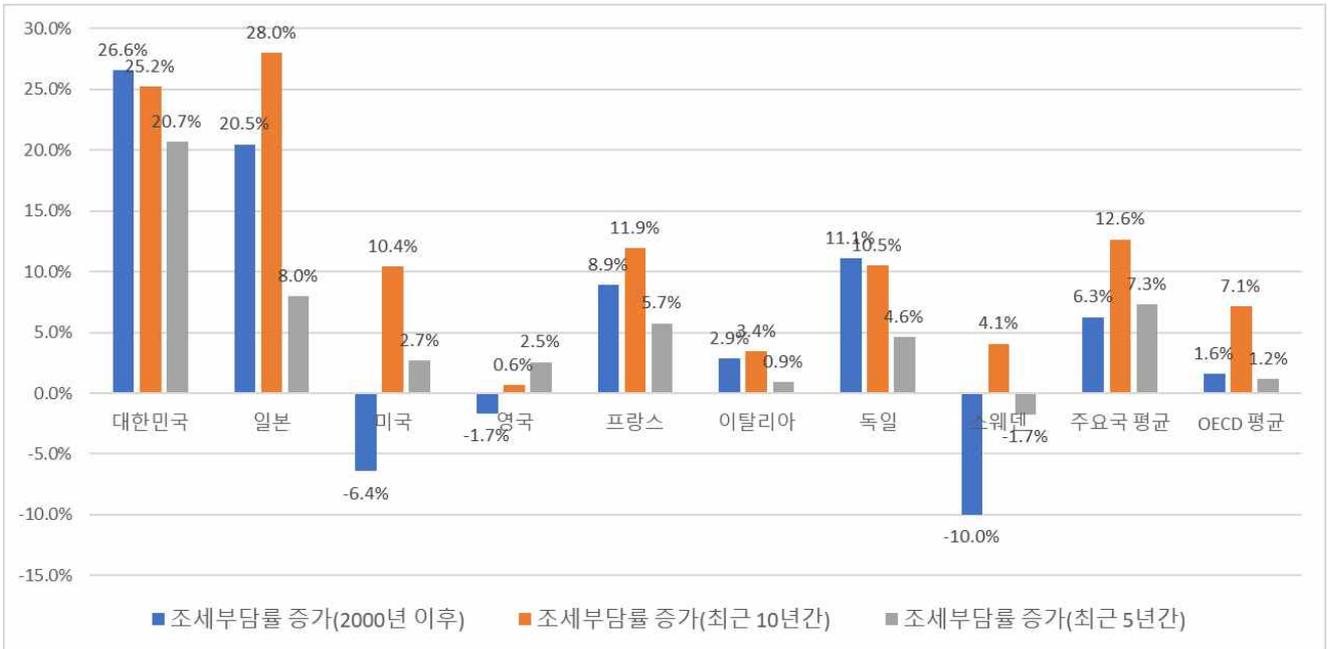
### 〈 조세부담률 추이 주요국 비교 〉



자료: OECD revenue statistics 2022

- 16) 2021년까지는 실적치이고, 2022년 이후는 예산 또는 전망 기준이다.
- 17) 2021년 OECD 국가 평균은 통계가 발표된 국가를 기준으로 저자가 계산하였다.
- 18) 미국, 영국, 독일, 프랑스, 이탈리아, 스웨덴, 일본
- 19) 일본의 2021년 통계가 미발표되어 2020년을 기준으로 증가율을 계산하였다.

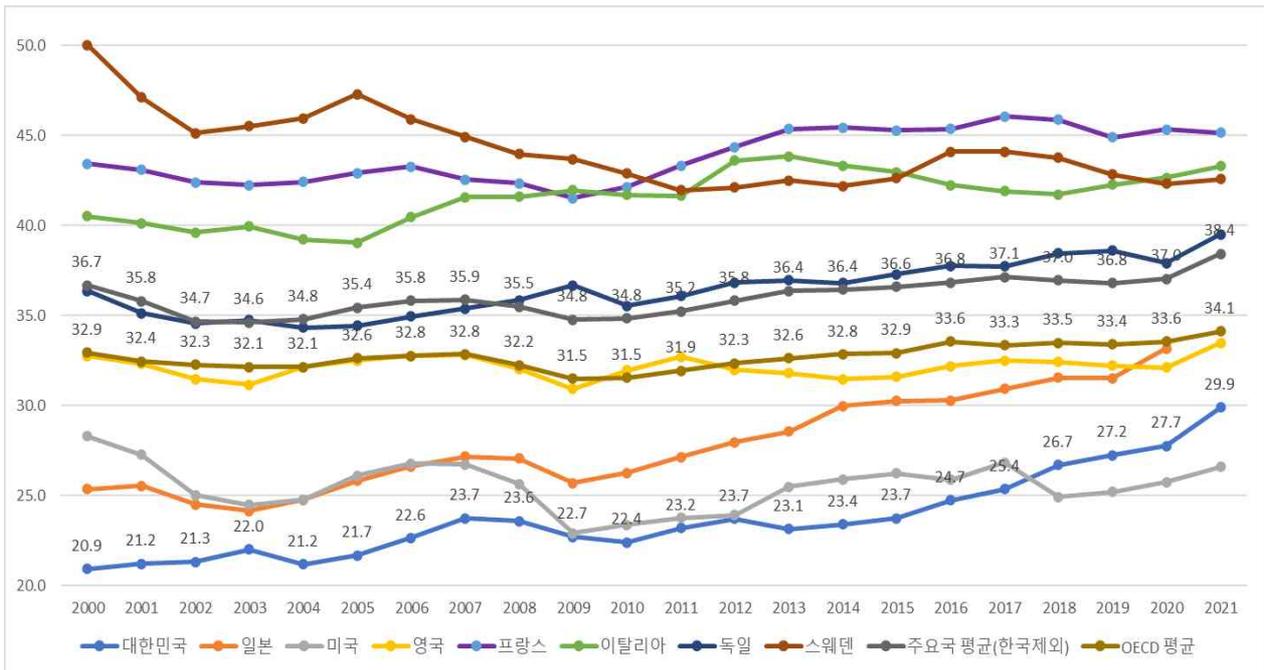
### < 조세부담률 증가율 주요국 비교 >



자료: OECD revenue statistics 2022, 증가율 저자 계산

2021년 기준 우리나라 국민부담율(29.9%)은 주요 국가들과 비교할 때 미국을 제외하고는 가장 낮은 수준으로, OECD 국가 평균 34.1%와 주요국 평균 38.4% 보다 낮은 수준이다.

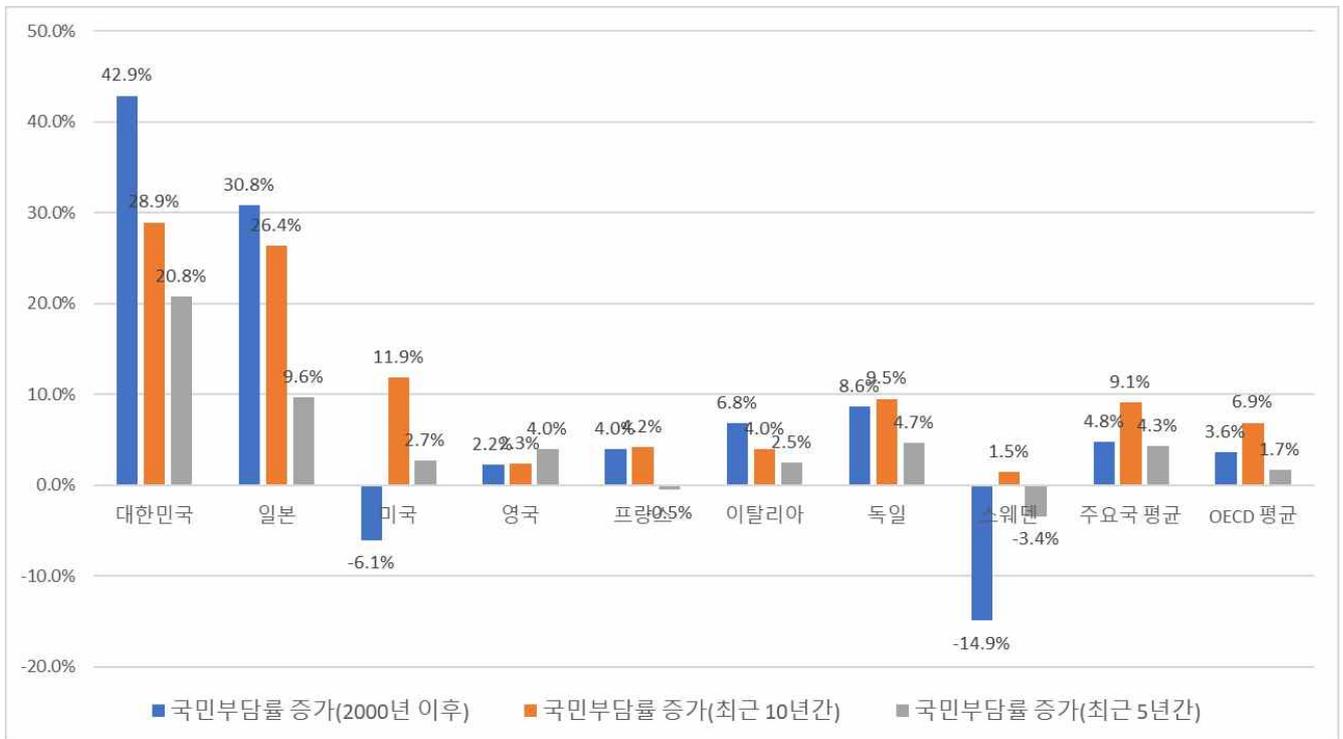
### < 국민부담률 추이 주요국 비교 >



자료: OECD revenue statistics 2022

하지만, 조세부담률과 마찬가지로 증가속도는 비교 대상 국가들 보다 빠른 것으로 분석된다. 2000년 이후 우리나라 증가율 42.9%는 OECD 국가 평균 증가율 3.6%와 주요국 평균 증가율 4.8%를 크게 상회한다. 최근 10년간 변화를 비교해 보면, 우리나라 증가율 28.9%는 OECD 국가 평균 6.9%와 주요국 평균 9.1%를 크게 상회한다. 다만, 일본의 경우 최근 10년간 국민부담률의 증가율이 26.4%로 우리와 비슷한 수준이다. 최근 5년간 증가율은 20.8%로 일본(9.6%)의 2배가 넘고 OECD 평균(6.9%) 및 비교 대상 주요국을 크게 상회한다.

〈 국민부담률 증가율 주요국 비교 〉

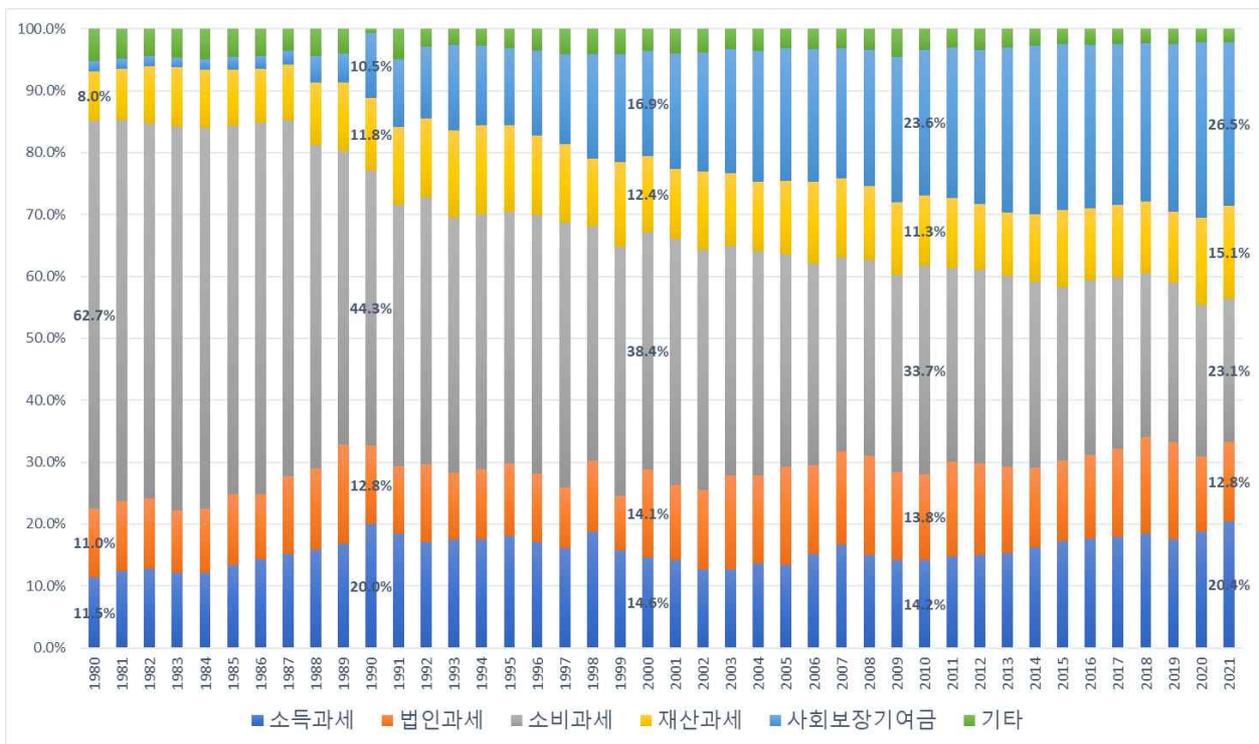


자료: OECD revenue statistics 2022, 증가율 저자 계산

### 3) 세입 구성<sup>20)</sup>

2021년 기준으로 볼 때, 총 수입중 사회보장기여금<sup>21)</sup>의 26.5%로 가장 비중이 크고, 소비세수 23.1%, 개인소득세수 20.4%, 재산세수<sup>22)</sup> 15.1%, 법인 소득세수 12.8% 순이다. 장기 추이를 보면, 1990년대는 소비세수 비중(58.5%)이 절반이 넘었으나, 2010년대에는 절반 수준으로 축소되었고, 사회 보장기여금 비중은 지속 증가하여 현재 약 1/4을 차지한다.

< 총 수입 구성비 추이 >



	1980년대	1990년대	2000년대	2010년이후
개인소득세수	13.6%	17.6%	14.2%	16.9%
법인소득세수	11.8%	11.1%	14.5%	14.0%
소비세수	58.5%	41.5%	34.8%	28.4%
재산세수	9.3%	13.0%	12.1%	11.9%
사회보장기여금	2.3%	13.5%	20.9%	26.1%
기타	4.5%	3.3%	3.6%	2.7%

자료: OECD revenue statistics 2022, 구성비율 저자 계산

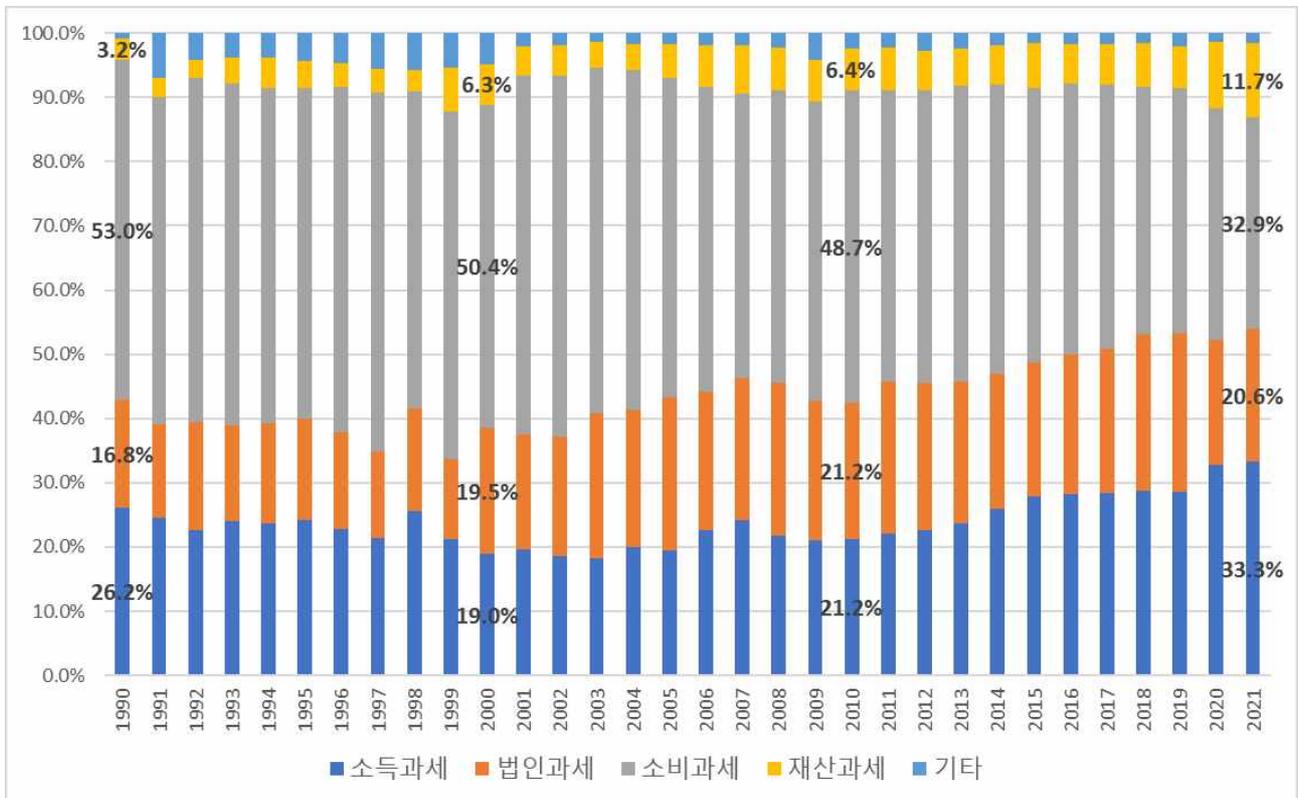
20) OECD 세입 통계(<https://data.oecd.org>)를 중심으로 분석한다.

21) 사회보장기여금은 근로자와 자영업자 부담분인 (2000) Social Security Contributions와 사업자 부담 분인 (3000) Taxes on payroll and workforce를 합하여 산출하였다.

22) 재산세 등 재산보유세, 취득세, 증권거래세 및 상속증여세 등이다. 참고로, 자산 이전차익 과세는 개인 소득과세 또는 법인소득과세로 분류된다.

중앙정부의 조세수입인 국세비중을 보면, 2021년 국세수입중 개인소득세 수와 소비세수가 각각 33.3%, 32.9%로 전체 국세 수입의 약 2/3를 차지하고, 법인소득세수는 약 20%를 차지한다. 종합부동산세, 증권거래세 등 재산세수는 11.7%를 차지하는데, 2019년(60.6%) 이전까지는 5~6% 수준이었으나, 2020년 10.2%로 비중이 크게 증가하였다. 장기 추이를 보면, 개인소득세수는 2000년대 비중이 축소되었다가 2010년이후 확대되고, 법인소득세수와 재산세수는 비중이 확대되는 반면, 소비세수는 비중이 축소되고 있다. 2010년 이후 평균적인 세수비중은 소비세수(41.9%), 개인소득세수(26.9%), 법인소득세수(22.1%), 재산세수(7.2%) 순이다.

< 국세수입 구성비 추이 >



	1990년대	2000년대	2010년이후
개인소득세수	23.6%	20.4%	26.9%
법인소득세수	15.1%	21.3%	22.1%
소비세수	52.7%	50.3%	41.9%
재산세수	4.0%	5.6%	7.2%
기타	4.5%	2.4%	1.9%

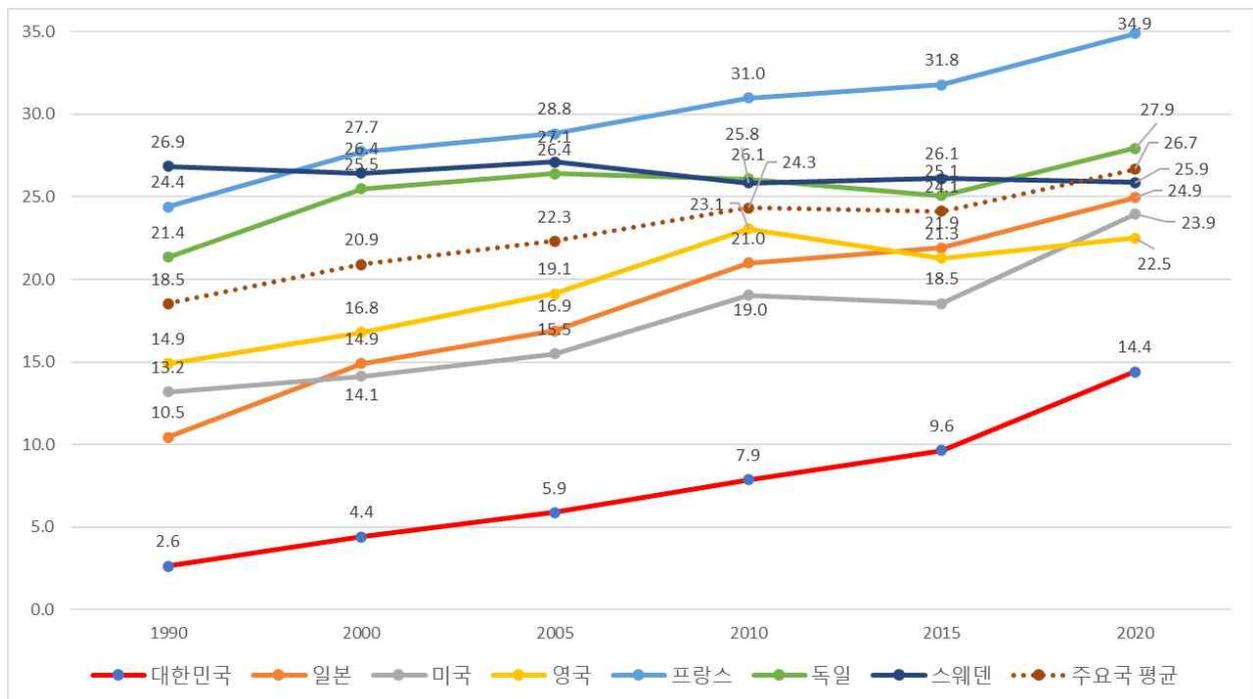
자료: OECD revenue statistics 2022, 구성비율 저자 계산

## 4. 주요국의 복지재정

### 1) 개관

주요국의 사회보장 지출(GDP 대비)은 2020년 기준 평균 26.7%로 우리나라 14.4%에 비해 약 1.85배 높다. 프랑스가 34.9%로 가장 높고, 독일 27.9%, 스웨덴 25.9% 순이다. 증가 추이를 보면, 최근 5년간 증가폭이 매우 큰 데 반해, 2010년대에는 일본을 제외한 대부분의 국가가 정체 또는 감소하였다. 우리나라는 지속적으로 증가하여 2002년 대비 약 3.3배 증가했다.

< 주요국 사회보장 지출(GDP 대비, %) 추이 >

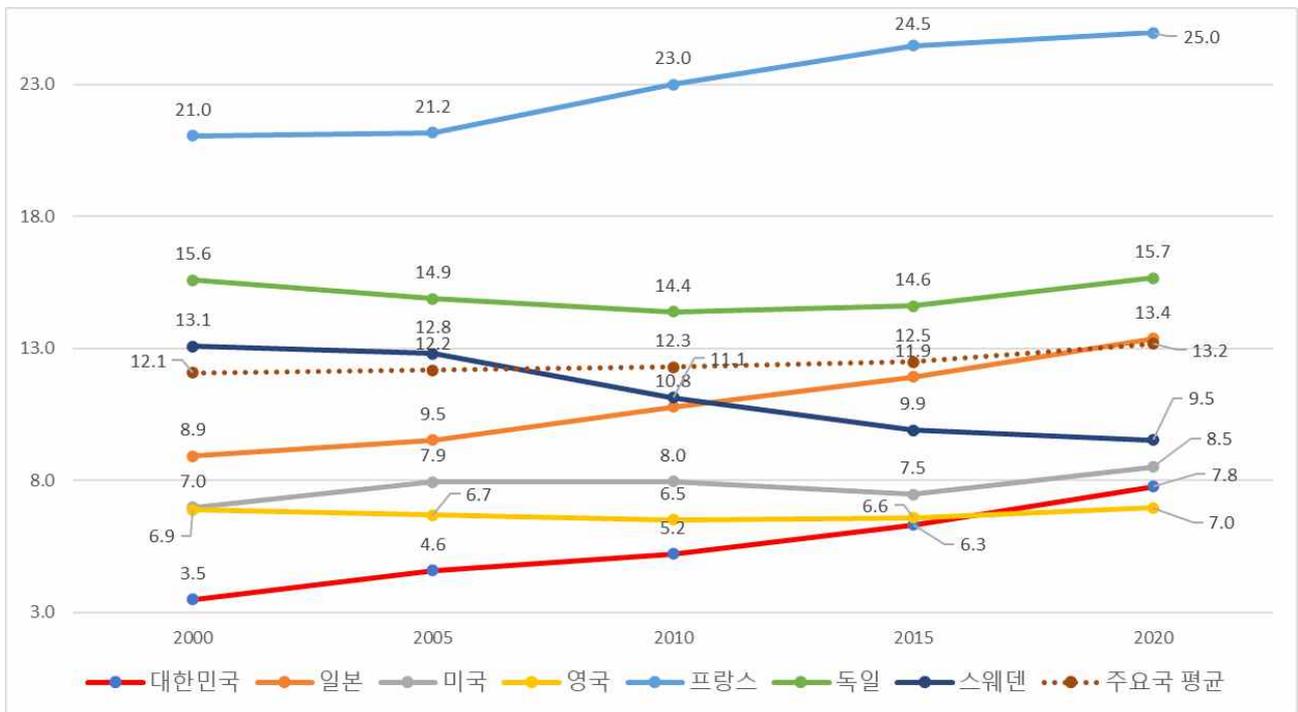


	사회보장 지출(GDP 대비) 증가율		
	2000년 대비	2010년 대비	2015년 대비
일본	67.2%	18.9%	113.8%
미국	69.5%	25.8%	129.2%
영국	33.8%	-2.5%	105.7%
프랑스	25.8%	12.6%	109.7%
독일	9.7%	7.2%	111.4%
스웨덴	-2.2%	0.0%	99.0%
주요국 평균	27.6%	9.6%	110.6%
대한민국	226.2%	83.1%	149.4%

자료: OECD data<sup>23)</sup>

주요국의 사회보장 재원조달(GDP 대비)을 보면, 2020년 기준 평균 13.2%로 우리나라 7.8%에 비해 약 1.7배 높다. 프랑스가 25.0%로 가장 높고, 독일 15.7%, 일본 13.4% 순이고, 영국은 우리나라 보다 낮은 7.0%이다. 증가 추이를 보면, 일본은 50% 증가하여 주요국중 가장 사회보장 재원 부담 증가율이 큰 반면, 스웨덴은 지속 감소하여 2000년 이후 27.1%가 줄었고, 독일과 영국은 큰 변화가 없었다. 우리나라는 지속적으로 증가하여 2000년 대비 약 2.2배 증가하였다.

< 주요국 사회보장 재원조달(GDP 대비, %) 추이 >



	사회보장 재원조달(GDP 대비) 증가율		
	2000년 대비	2010년 대비	2015년 대비
일본	50.0%	24.0%	12.2%
미국	21.9%	7.0%	13.8%
영국	1.2%	7.1%	5.7%
프랑스	18.6%	8.6%	2.0%
독일	0.4%	8.9%	7.2%
스웨덴	-27.1%	-14.4%	-3.7%
주요국 평균	9.0%	7.1%	5.4%
대한민국	122.5%	48.8%	23.1%

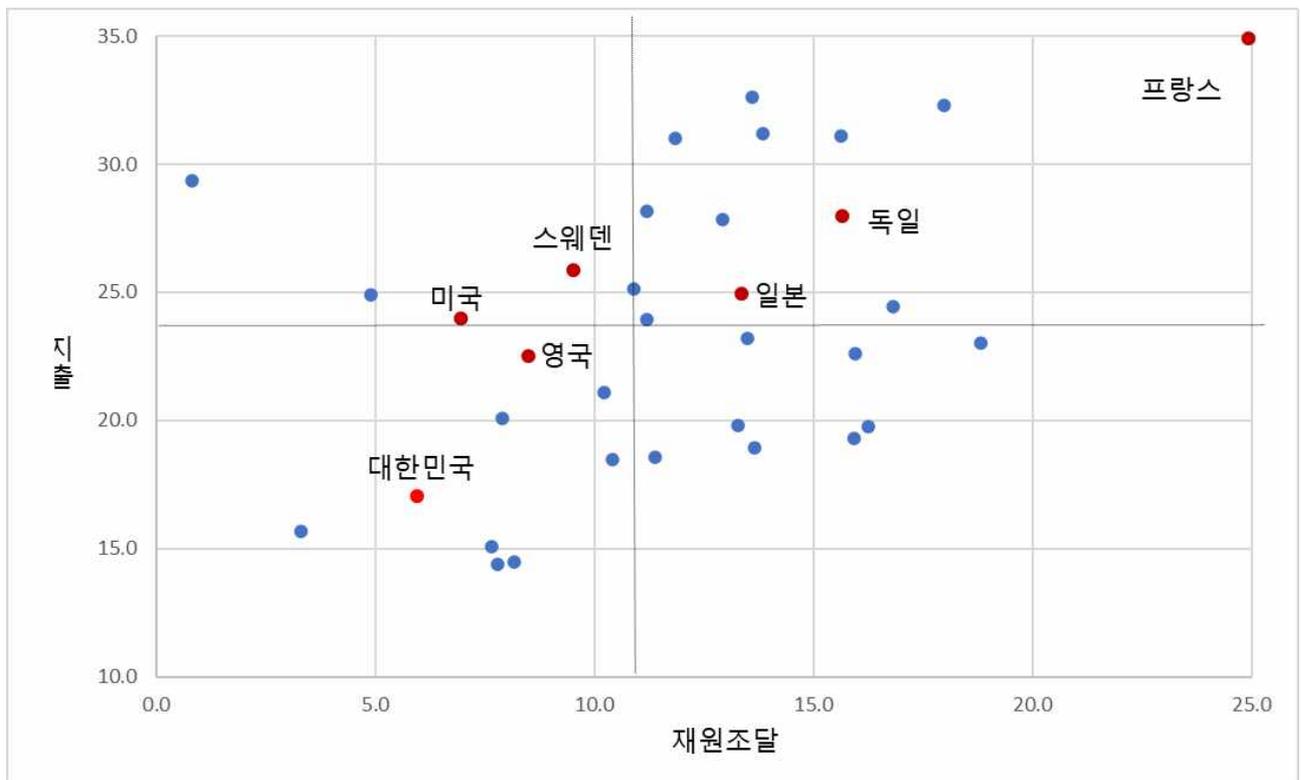
자료: OECD data<sup>24)</sup>

23) OECD data의 Social Expenditure(Aggregated data) 추이로, 증가율은 저자가 계산하였다.

사회보장 지출과 재원조달(GDP 대비) 규모를 함께 보면, 프랑스, 독일, 일본은 OECD 국가 중위값 보다 지출과 재원조달 규모가 모두 크다. 특히, 프랑스는 OECD 비교 대상 국가 중 가장 크다. 스웨덴과 미국은 지출은 OECD 국가 중위값을 상회하나, 재원조달은 낮은 편이다. 영국과 우리나라는 지출과 재원조달 모두 OECD 중위값 미만이다. 특히, 우리나라는 비교 대상 국가중 지출과 재원조달이 가장 낮은 편에 속하는데, 우리나라 보다 낮은 국가는 아일랜드(지출 15.7%, 재원조달 3.3%)이다.

향후 우리나라는 고령화 진행됨에 따라 사회보장 지출 규모는 보다 지속적으로 증가하여 일본 등 주요국 수준으로 증가할 것으로 보인다. 이를 고려할 때, 우리 경제의 지속가능한 성장과 이를 통한 재원 확충이 재정건전성 제고를 위해 중요한 정책과제이다.

< OECD 주요국 사회보장 지출 및 재원조달(GDP 대비, %) >



자료: OECD data, 저자 재구성

24) OECD data의 Financing of Social Security Benefits 추이로, 증가율은 저자가 계산하였다.

## 2) 주요국 제도 운영<sup>25)</sup>

### ① 스웨덴

노인급여, 의료급여, 부모급여, 산업재해급여, 실업급여, 가족급여 등의 복지프로그램으로 구성된다.

노인급여는 연금에 기반을 두되, 연금액이 일정금액에 미달하는 경우 최저소득보장연금을 통해 보완한다. 의료급여는 치료를 받는 동안 상실한 소득에 대해 보전하고, 부모급여는 자녀 출산·양육 등에 대해 지급되는 급여이다.

산업재해 급여는 근로자외에 자영업자에도 적용되고, 실업급여는 실업보험기금에 가입된 자에 지급하는 방식과 미가입자에게 사회보험 방식으로 지급되는 방식을 혼용하고 있다.

가족급여는 아동수당(16세 이하 아동 대상), 아동보전지원(한부모 또는 부양 형편이 어려운 부모를 둔 아동 대상), 주거급여, 아동돌봄수당(장애아동 또는 질병아동을 둔 부모 대상) 등이 있다.

재원조달에 있어 스웨덴의 연금은 근로자, 자영업자, 고용주, 정부가 부담<sup>26)</sup>하고 있는데, 노인급여의 최저소득보장연금은 정부가 전액 부담한다.

의료급여는 근로자, 자영업자, 고용주 부담 없이 지방정부가 재원 전액을 부담하는데, 지방정부는 중앙정부로부터 재정을 지원받는데 반해, 부모급여는 근로자는 부담하지 않되 고용주가 일정부분(소득의 2.6%) 부담한다.

---

25) ‘미국 사회보장국의 각국 사회보장프로그램 제도(<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw>)’ 및 ‘안종석·전병목, 2020.2, “사회보장세에 대한 기초연구”, 조세재정연구원, pp.69-151’의 주요 내용을 정리하였다.

26) 근로자는 노령연금에 대해 소득의 7%, 자영업자는 노령연금에 소득의 17.21%를 부담하고 유족연금에는 소득의 0.7%를 부담하며 고용주는 노령연금으로 소득의 10.21%, 유족연금으로 자영업자와 같은 소득의 0.7%를 부담한다.

산업재해급여는 근로자와 정부의 부담 없이 자영업자 소득의 0.2%, 고용주가 지급하는 급여의 0.2%를 부담하고, 실업급여는 실업보험기금의 경우 근로자는 가입비를 부담하고 자영업자는 소득의 0.1%와 가입비를 내고 고용주는 급여 지급액의 2.64%를 부담하는 것으로 정부의 부담은 없다. 한편, 가족급여는 정부가 모든 재원을 부담한다.

전반적으로 2018년 기준 월소득의 약 28%를 보험료 등 기여금으로 부담하는데 근로자 등 피보험자는 약 7%, 고용인은 약 21%를 부담하고, 연금과 의료 관련 부담비중이 약 90%를 차지하는 것으로 평가된다.

## ② 프랑스

노인급여, 산업재해·실업급여, 보건·모성보호급여, 가족급여 등으로 구성된다. 노인급여의 경우 저소득층에는 사회부조방식으로 일반적으로는 사회보험방식으로 운영된다.

산재보험은 근로자를 대상으로 하되 자영업자는 대상이 아니고, 실업급여의 사회보험 방식은 근로자를 대상으로 하되 공무원과 자영업자는 포함되지 않고, 장기실업자에 대해서는 정부가 재원을 전액 부담하는 사회부조방식으로 지원한다.

보건·모성보호급여는 사회보험방식으로 운영되는데 거주자나 근로자 및 학생 등에 적용되고, 가족급여는 보편적 방식으로 지급되는데 자녀수당, 최저소득보장, 근로장려금 등의 방식으로 운영된다.

1990년 사회보장사업 조달 목적의 일반사회보장기금(General Social Contribution, GSC)을 조성하기 위해 조세를 신설하여 소득유형에 따라 2019년 기준 근로소득 9.2%, 퇴직연금 8.3%, 재산·이자소득 9.2%의 세율을 적용한다. 사회보장사업 확대에 따라 재원조달 규모는 지속 확대되고 있는 추세이다.

노인급여의 경우 보험료로 일반적으로 월소득의 6.9%를 납부하는데, 자영업자의 경우 도소매·제조업자의 경우 최초 2년간 정액 납부후 소득의 일정률을 납부하고, 프리랜서의 경우 소득의 일정금액을, 소상공인은 일정액을 납부한다. 고용인은 월급여의 8.55%를 노인급여로 부담하되, 저소득층 및 청년에 대해서는 낮은 요율을 적용한다. 한편, 사회부조방식은 정부가 전액 재원(사회보장기금 기반)을 부담한다. 보건·모성보호급여 및 가족급여의 경우 일반사회보장기금(GSC)을 통해 조달한다.

산업재해급여는 근로자나 정부의 부담없이 고용인이 전액 부담하는데, 근로자의 위험수준에 따라 차등하여 부담한다. 자영업자는 대상에서 제외된다. 실업급여는 종전 근로자의 기여를 통한 사회보험방식의 재원조달을 2018년부터 일반사회보장기금(GSC)으로 전환하였다. 자영업자의 경우 정부의 추가 지원은 없으며 장기실업자 및 취약계층에 대해서는 정부가 전액 재원을 부담하는 사회부조 방식으로 지원한다.

전반적으로 2018년 기준 월소득의 약 47%를 보험료 등 기여금으로 부담하는데 근로자 등 피보험자는 약 11%, 고용인은 약 21%를 부담하고, 연금과 의료 관련 부담 비중이 약 80%를 차지하는 것으로 평가된다.

### ③ 독일

노인급여, 보건·모성보호, 산업재해·실업급여, 가족급여로 구성되는데, 피보험자가 부담하는 사회보험 방식을 중심으로 운영하고 정부 재정을 활용한 사회부조 방식은 보완적으로 활용된다.

노인급여 중 근로자와 자영업자는 사회보험방식으로 운영되고 일부 자영업자, 공무원 등 공공부문에는 별도 제도를 적용하고, 사회부조 방식은 자산조사를 통해 거주자에 대해 적용한다.

보건·모성보호는 건강·장기요양·모성보호로 이루어지는데 사회보험 방식으로 운영된다. 건강보험은 근로자, 연금소득자, 학생, 실업급여 수급

자, 장애인을 대상으로 하고, 피보험자의 배우자 및 자녀도 혜택을 받는다. 건강보험 비대상자의 경우에도 자발적 가입이 허용되고, 가입하지 않은 경우 최소 보장수준의 민간보험 구입의무가 있다. 장기요양급여는 현금으로 지급되는데 건강보험 대상자에 적용하고 민간보험 가입자는 민간 장기요양보험에 가입해야 한다. 모성보호급여는 현금 방식(요양급여 및 모성급여)와 서비스 제공방식(의료)을 병행한다.

산재보험은 근로자 및 자영업자를 대상으로 사회보험 방식으로 운영되는데, 부상, 질병, 통근중 사고 등에 해당한다. 사회보험 방식의 실업보험은 근로자에 적용하되 가사 노동자, 견습생 등을 포함하고 자영업자, 외국인 노동자 등도 자발적 가입이 가능하나, 불규칙적 근로자는 포함하지 않는다. 저소득 근로자와 구직자에 대해서는 사회부조방식이 적용된다. 가족급여는 사회부조 방식의 보편적 급여로 정부가 재원을 부담하여 운영되는데, 자녀를 양육하는 부모 및 조부모에 지급하는 아동·부모수당과 자녀보조 및 저소득층에 대한 최저소득지원 등이 있다.

사회보험 방식의 노인급여의 재원은 근로자, 고용인, 자영업자 및 국가가 분담하는데, 사회보험요율(보장소득의 18.6%)을 근로자와 고용인이 각각 절반씩(9.3%) 부담한다. 자영업자는 보장되는 소득의 18.6%를 기여금으로 납부하는데 납부액에는 상하한이 적용된다. 저소득층에 대한 사회부조 재원은 정부가 전액 부담한다.

건강보험·모성보호의 재원(보험요율: 연소득의 14.6%)은 근로자와 고용인이 나누어 납부(7.3%씩)하고, 장기요양급여도 근로자와 고용인이 1.275%씩 납부하되 23세 이상 무자녀 근로자는 0.25%를 추가로 납부한다.

산재급여 기여금은 직종의 위험도 평가에 따라 차등하여 부담하는데 근로자는 부담이 없고 고용인은 평균적으로 급여의 1.8%를 납부한다. 자영업자의 경우도 직종의 위험도에 따라 부담한다. 실업급여는 근로자와 고용인이 각각 급여의 1.5%를 납부하고 자영업자는 소득(월 기준액)의 3%를 부담한다. 적자 발생시 정부가 보전하여 취약계층 지원을 부담한다.

전반적으로 2018년 기준 월소득의 약 40%를 보험료 등 기여금으로 부담하는데 근로자 등 피보험자는 약 19%, 고용인은 약 21%를 부담하고, 연금과 의료 관련 부담비중이 약 90%를 차지하는 것으로 평가된다.

#### ④ 영국

노인급여, 보건·모성보호급여, 산업재해·실업보험 및 가족급여 등으로 구성되는데, 사회보험과 사회부조방식을 결합하여 운영한다.

노인급여는 근로자 및 자영업자에게 적용되는데, 국가·유족연금에 대해서는 적용대상 이외의 경우도 자발적 가입이 가능하다. 장애인 지원은 일반재정을 통한 사회부조방식으로 이루어지는데 소득수준을 고려하는 방식과 소득수준과 무관하게 지원하는 방식이 병행한다.

보건·모성보호는 보편적 의료혜택, 사회보험, 사회부조가 결합된 방식으로 운영되는데, 사회부조는 현금방식으로 지원되는데 보편적 크레딧 제도도 전환이 추진중이다. 보편적 크레딧은 장애인 및 저소득층 등에 대해 지원하는 보편적 급여로 종전 자녀세액공제, 주거급여, 소득·고용지원, EITC 등을 대체하는 것이다.

산재보험은 근로자에 적용되고 자영업자는 대상에서 제외되고, 저소득근로자에 대해서는 사회부조방식으로 지원된다. 고용·지원급여와 산업재해 장애급여로 구성된다. 실업급여는 사회보험과 사회부조방식을 병행하여 운용되는데, 기여분에 기반한 구직자급여는 근로자를 대상으로 하되, 자영업자는 해당되지 않고 사회부조방식의 급여는 모든 거주자에 해당한다.

노인연금, 건강보험, 산재·실업보험 등을 구분하지 않고 포괄하여 ‘국민보험’으로 통합하여 근로자, 고용인, 자영업자로부터 징수<sup>27)</sup>하되, 국민보험료에 대해 정부는 지원하지 않는다.

27) 근로자의 경우 주당 소득 162-892파운드인 경우 12%, 892파운드를 초과하는 경우 2%를 징수하고 자발적 보험가입자의 경우 주당 14.65파운드를 징수한다. 고용주의 경우 주당 소득 162파운드 초과분에 대해 2%를 징수한다. 자영업자의 경우 소득수준에 따라 정액(주당 2.95파운드) 또는 정률(소득의 9% 또는 2%)로 징수한다.

보건·모성급여 중 보편적 의료는 근로자, 자영업자, 고용주 부담<sup>28)</sup>과 함께 의료비의 재원 대부분은 일반 조세를 통해 조달한다. 사회보험방식은 근로자·자영업자는 국민보험에 따라 납부하고, 출산·공동육아급여의 경우 8%는 고용주가, 나머지 92%는 정부가 부담한다. 사회부조방식은 전액 정부가 부담한다.

전반적으로 2018년 기준 월소득의 약 30%를 보험료 등 기여금으로 부담하는데 근로자 등 피보험자는 약 14%, 고용인은 약 15%를 부담하고, 연금과 (보편)의료 관련 부담이 거의 대부분을 차지하는 것으로 평가된다.

### ⑤ 미국

노인급여, 보건·모성보호, 산업재해·실업급여 및 가족급여로 구성되는데, 피보험자 부담의 사회보험 방식 및 정부 재정을 통한 사회부조 방식과 함께 강제 민간보험 방식을 병행한다.

노인급여는 노령연금, 장애연금, 유족연금 및 노령자·장애인보충급여이 있는데, 이중 장애인보충급여는 사회부조로 나머지는 사회보험방식으로 운영된다. 사회보험방식은 근로자, 공무원 및 자영업자에 적용된다.

보건·모성보호는 현금급여는 없이 의료보호서비스가 제공된다. 의료보호는 민간보험, 사회보험방식인 메이케어, 사회부조방식의 메디케이드로 나누어진다. 민간보험은 의무적으로 가입되는데 50인 이상 고용주는 단체건강보험에 가입하여야 하고, 이에 가입하지 않는 근로자는 별도의 개인 건강보험에 가입(저소득 근로자에 대해서는 보험의 일부를 국가가 지원)하여야 한다. 메디케어는 고령자 대상 사회보험으로 입원, 의료서비스 및 처방약 비용을 지급한다. 메디케이드는 저소득층에 적용되며 어린이 대상으로 사회부조 의료서비스가 제공된다.

---

28) 근로자의 경우 주당 소득 162-892파운드인 경우 2.05%, 892파운드를 초과하는 경우 1%를 징수하고 고용주는 종업원 급여의 1.9%를 납부한다.

산재보험과 실업보험은 근로자를 대상으로 하여 자영업자 등은 포함되지 않는다. 산재는 업무상 상해 및 직업병인 인정되는 경우 적용되고, 실업보험은 최대 26주 동안 가입한 소득의 절반을 지급한다.

가족급여는 현금지원외에 교육, 주거 직업훈련, 에너지, 보육 등을 제공한다. EITC는 중저소득층 개인·가구에 대해 소득세를 환급하는 제도로 소득, 혼인여부, 자녀 수 등에 따라 차등 지급한다.

노인급여의 재원은 근로자, 고용인 및 자영업자가 부담하는데, 보험요율은 소득의 12.4%로 근로자와 고용인이 각각 절반씩 부담하고 자영업자는 전액 부담하되, 소득상한은 매년 조정된다.

의료서비스의 경우 민간보험은 단체보험은 근로자와 고용인이 함께 부담하고 개인보험은 개인이 부담하되, 저소득층에 대해서는 정부가 일부 지원한다. 메디케어의 경우 제공되는 프로그램에 따라 부담방식이 상이한데, 입원비를 지원하는 기본 프로그램의 경우 소득의 2.9%를 근로자와 고용인이 각각 부담하고 자영업자는 전액 부담한다. 추가 프로그램에는 고용인은 부담하지 않고 근로자, 자영업자 등이 추가 부담하되, 일부 재정지원이 이루어진다. 메디케이드와 어린이 의료서비스는 연방정부와 주정부가 함께 부담한다.

산재보험은 근로자 부담없이 고용인이 지급하는 급여의 1.25%를 부담하고, 실업급여는 고용인이 급여의 0.6%(보험요율은 6%이나 일정요건을 충족하는 경우 5.4%를 공제)를 부담한다.

전반적으로 2018년 기준 월소득의 약 23%를 보험료 등 기여금으로 부담하는데 근로자 등 피보험자는 약 8%, 고용인은 약 15%를 부담하고, 연금과 의료 관련 부담비중이 약 67%를 차지하는 것으로 평가된다.

## ⑥ 일본

노인급여는 정액방식의 국민연금과 소득과 연계한 후생연금(근로자연금보험)으로 구성되는데, 국민연금은 거주자에 적용되고 후생연금은 근로자를 대상으로 한다.

보건·모성보호는 사회보험방식으로 운영되는데, 국민건강보험, 직장건강보험 및 고령자건강보험이 있다. 75세 미만 거주자는 국민건강보험이 적용되고 75세 이상은 고령자 건강보험이 적용된다. 직장건강보험은 5인 이상 사업장의 근로자에 의무적으로 적용되는데, 5인 미만 사업장의 경우 자발적 가입이 가능하다. 일정소득이하이고 자녀가 있는 경우 자녀보조금이 가족급여로 지급된다.

산재보험과 실업보험은 근로자에 적용하되 정규직 5인 미만 사업장의 경우 자발적 가입이 허용된다. 자영업자의 경우 산재보험은 적용되나 실업보험은 적용되지 않는다.

국민연금의 경우 근로자 및 자영업자가 일정액(2018년말 기준 월 16,340엔)을 납부하고 고용인은 부담하지 않되 정부가 급여액의 50%와 행정비용을 부담한다. 후생연금은 소득의 18.3%를 근로자와 고용인이 각각 절반씩(9.15%) 부담하고, 정부는 행정비용을 부담한다.

국민건강보험과 고령자건강보험은 피보험자에 따라 부담하는 보험료가 다르게 적용<sup>29)</sup>되는데, 근로자와 자영업자가 보험료를 납부하고 고용주에 대한 부담은 없다. 직장건강보험은 근로자와 고용주가 함께 부담하는데 소득구간에 따라 차등된 요율을 적용한다. 정부는 국민건강보험의 경우 의료비의 50%(중앙 41%, 지방 9%), 고령자건강보험은 39%(중앙 33%, 지방 16%), 직장건강보험의 경우 급여의 16.4%와 행정비용을 정부가 부담한다. 자녀 보조금의 경우 근로자의 3세 미만 자녀에 지급되는 급여의 47%를 고

29) 2016년 기준 국민건강보험의 경우 1인당 평균 연 86,286엔, 가구당 140,171엔을, 고령자건강보험의 경우 1인당 연 70,283엔을 부담한다.

용인이 부담하고 나머지는 재정(중앙 36%, 지방 18%)에서 지원하고, 근로자의 3세 이상 자녀 및 자영업자 및 실업자의 자녀에 지급되는 급여는 모두 재정(중앙 67%, 지방 33%)에서 부담한다.

산재보험의 경우 고용인이 지급하는 급여의 최대 8.8%를 보험료로 납부하고, 자영업자가 피보험자인 경우 소득의 최대 5.2%를 납부한다. 실업보험의 경우 근로자는 급여의 0.3%를, 고용인의 0.65%를 납부한다. 정부는 실업수당 및 육아·간병휴직수당 등의 일부를 부담한다.

전반적으로 2018년 기준 월소득의 최대 약 38%를 보험료 등 기여금으로 부담하는데 근로자 등 피보험자는 약 15%, 고용인은 최대 약 24%를 부담하고, 연금과 의료 관련 부담비중이 약 73%를 차지하는 것으로 평가된다.

## ⑦ 평가

전체적 사회보험료 부담 수준에서 미국·영국은 상대적으로 낮은 반면, 프랑스는 높은 수준이다. 근로자와 사용인의 부담 비중을 보면, 스웨덴·프랑스는 고용주가 근로자에 비해 높은 사회보험료 부담을 지는 반면, 독일·일본은 우리나라와 유사하게 고용주와 근로자 부담이 유사한 수준이다. 스웨덴의 경우를 보면, 근로자의 사회보험료 부담 자체는 낮은 수준이나 높은 소득세 등을 부담하는 반면, 고용주(기업)는 사회보험료 부담이 높은 대신 법인세 등 조세부담은 상대적으로 낮은 것으로 평가된다. 사회보험료 재원조달은 기업으로부터의 보험료 수입으로, 조세는 개인소득세 등을 통해 소득분배에 기여하는 것으로 역할이 배분된 것으로 평가된다. 다만, 기업에 높은 사회보험료 부담을 지우는 것은 고용에 부정적 유인으로 작용할 우려가 있다<sup>30)</sup>.

30) 홍순만, 2021, 「조세와 재정의 미래」, 문우사, pp. 261-264, 333-347

## IV. 지속가능 성장을 위한 중장기 조세정책 방향

### 1. 조세의 기본원칙 및 정책목표

#### (1) 효율

조세 부과를 통해 경제적 자원이 민간에서 공공으로 이전될 경우 판매가격과 구매가격간의 차이가 발생하여 사회적 손실이 발생하게 된다. 예컨대, 소득세의 부과로 인해 기업이 지출하는 인건비와 근로자의 세후임금간의 임금조세격차(labor-tax wedge)가 발생하게 되고 이는 기업의 노동수요와 근로자의 노동공급간 차이로 이어져 이는 사회적인 최적 생산수준 이하에서 노동시장의 균형이 이루어짐을 의미한다. 조세의 부과로 인해 경제활동이 왜곡되는 것을 조세의 초과부담(excess burden) 또는 자중손실(deadweight loss)로 규정한다.

효율적 조세는 조세부과로 인한 초과부담을 최소화하는 것이다. 초과부담의 크기는 조세부과에 따라 과세금액이 얼마나 민감하지 변화하는지에 따라 달라진다. 또한 초과부담은 세율 수준의 변화에 비해 보다 큰 폭으로 발생한다. 즉, 낮은 세율에서 보다 높은 세율이 부과되는 상황에서 보다 큰 초과부담이 발생한다. 효율적 조세정책을 달성하기 위한 첫 번째 원칙은 과세대상의 수요·공급의 탄력성에 따라 세율을 달리 정하는 것이다<sup>31)</sup>. 즉, 수요·공급이 비탄력적인 경우 높은 세율을 부과하는 것이고 탄력적인 경우 낮은 세율을 부과하는 것이다. 두 번째 원칙은 가능한한 낮은 세율을 유지하면서 과세대상을 확대하는 것이다. 즉, ‘넓은 세원, 낮은 세율’로 조세를 부과하는 것이다. 효율이 최적인 상태라면 각 조세의 한계 초과부담은 모두 동일해야 하지만, 현실에서는 조세간의 초과부담은 차이가 크다. 통상적으로 많은 실증 연구들은 소비 또는 재산과세에 비해 소득에 대한 과세가 보다 경제성장에 대한 왜곡이 큰 것으로 평가한다<sup>32)</sup>.

31) 이는 Ramsey의 최적 조세이론 결론으로, ‘역탄력성 규칙’으로 알려져 있다.(전주성, 2022, 「재정전쟁」, 웅진지식하우스, pp.202-203)

32) M. Wolf는 과세의 우선순위(what to tax)를 공해, 지대(rent), 부(wealth), 소비, 소득 순이 바람직하다는 견해이다.(M. Wolf, 2021.2.7., “Now is the time to reform the UK’s dysfunctional tax system”, FT)

## (2) 형평

조세부과의 형평의 문제는 조세가 부과되는 소득의 비중이 소득수준의 크기에 따라 얼마나 빠르게 증가하는지에 관한 조세(소득이전)체계<sup>33)</sup>의 누진성<sup>34)</sup>에 좌우된다. 소득의 한계효용이 체감하는 점을 고려할 때 고소득자에서 저소득자로의 소득이전이 사회적 후생을 증가시킬 수 있고, 능력이 낮은 자에 대해 높은 사회적 후생 가중치<sup>35)</sup>를 부여함으로써 소득불평등에 대한 사회적 반감의 가능성을 감소시킬 수 있는 점에서 소득재분배는 사회적 가치를 가진다고 할 것이다.

다만, 누진적 조세체계를 통한 소득재분배는 다른 요인들을 고려할 때 보다 복잡해질 수 있음을 유의할 필요가 있다. 소득재분배를 개인단위 또는 세대단위로 판단할지에 대한 문제, 연간 소득과 평생 소득중 어느 것이 바람직할지에 대해 사회적 합의를 이끌어내는 것이 쉽지 않을 수 있다. 이를 성평등 문제 및 세대간 형평까지 고려할 경우 소득재분배를 위한 조세 정책은 더욱 복잡해질 것이다.

또한, 조세형평에 있어 조세부담의 실질적 귀착(incidence)이 중요한 문제가 될 수 있다. 조세를 부과할 경우 이는 시장가격에 영향을 미치게 되므로 최종적으로 부담하는 자와 법적인 납세의무자가 달라지는 문제가 발생한다. 이론적으로 가장 탄력성이 낮은 거래상대방이 궁극적으로 보다 많은 조세를 부담하게 된다. 즉, 조세를 부과함에 따라 행태를 변화하기 가장 어려운 경우에 보다 많은 조세를 부담하게 되는 것이다.

---

33) 조세 이론적 측면에서는 부(負, negative)의 조세인 소득이전(income transfer)을 포함한 조세체계를 대상으로 형평성 문제를 평가한다고 가정한다.

34) 조세부담의 누진도를 측정하는 방법으로는 평균세율 누진도(average-rate progression), 세부담 누진도(liability progression), 처분가능소득 누진도(residual income progression) 등을 들 수 있다. 평균세율 누진도는 소득 증가에 따라 실효세율이 얼마나 변화하는지를 측정하는 것이고 세부담 누진도는 소득 증가 대비 세부담증가의 개념으로 한계실효세율을 평균실효세율로 나누어 측정하고 처분가능소득 누진도는 소득증가율에 따른 가치분소득증가율의 비율로 측정한다. OECD 등에서는 통상 평균세율 누진도를 공식적인 누진도 측정 기준으로 사용한다.

35) 극단적으로, 각 개인의 효용에 동일한 가중치를 부여하는 순수효용주의 견해(pure utilitarian approach)와 가장 낮은 능력을 가진 개인의 효용에 대해서는 가중치를 부여하는 롤스적 견해(Rawlsian approach)를 들 수 있다.

### (3) 효율과 형평의 상충문제

최적조세에 대한 이론은 효율과 형평간의 상충관계가 중요함을 강조한다. 이론적으로는 정부가 개인의 능력을 올바르게 측정하여 이에 따라 누진적 조세를 적용할 경우 효율과 형평간의 상충을 피할 수 있을 것이다. 하지만, 정부가 개인의 능력을 정확히 측정하는 것이 불가능하고 통상 능력이나 노력의 산물인 소득을 측정할 수 있을 뿐이다. 소득을 과세대상으로 하는 누진적 조세(소득이전)체계는 기본적으로 개개인의 노력에 부정적 인센티브로 작용하게 되어 사회 전체적으로 효용 손실을 유발하게 된다.

주요 최적조세이론<sup>36)</sup>에 따르면, 최저 소득계층에 이전소득으로 인해 평균적 세부담이 마이너스인 점을 고려할 때, 최적의 한계세율(저소득층에 대한 마이너스 세율 포함)은 소득수준에 따라 U자 형태를 가져야 한다고 주장한다. 최저소득구간에서는 (마이너스)세율이 최대치가 되고 중간소득구간에서는 세율이 낮아지고 고소득구간에서는 세율이 다시 올라가야 한다는 것이다. 최저소득구간에 적용되는 이전지출이 다수의 소득자가 분포하는 중간소득에도 적용(예: 기본소득)되는 경우 과도한 비용이 소요되므로 축소되어야 한다는 것이다. 중간소득구간에서 낮은 한계세율이 적용되어야 하는 것은 조세가 노동공급에 미치는 부정적 영향을 최소화하기 위한 것이다. 결국 누진적 세율체계는 중위소득부터 고소득구간에 적용되어야 한다는 것으로, 이러한 최적조세이론은 통상 현실의 이전지출 제도 및 소득세율 체계에 적용된다. 만일, 시장이 불완전하거나 시장실패가 발생하는 상황에서는 누진적 조세체계가 오히려 사회적 후생을 증가시키기도 한다. 노동시장에서 회사가 적임자를 고용하기 위해 지불하는 탐색비용의 발생은 회사로 하여금 시장균형보다 높은 임금을 지불하게 되는데, 이 경우 높은 임금은 실업률을 올릴 수 있다. 누진적 조세는 구직자(근로자)가 회사와의 임금 협상과정에서 낮은 임금을 수용하는 유인이 되어 실업률을 낮추기 역할을 할 수도 있다는 것이다.

36) IFS(Institute for Fiscal Studies) (한국조세재정연구원 역), 2015, 「조세설계(Tax By Design)」, 시그마프레스, pp.47-55 등

#### (4) 정책목표: 세수-복지 선순환과 지속가능 성장

제2장에서 살펴본 바와 같이, 우리나라의 복지지출은 주요국에 비해 빠르게 증가해 왔고 향후에도 고령화의 본격 진행에 따라 지속적으로 증가할 것으로 전망된다. 의무지출적 성격인 복지지출의 증가는 재정건전성에 상당한 부담요인으로 작용할 것이다. 이러한 측면에서 재정수입의 대부분을 차지하는 조세수입을 어떻게 운용할지가 안정적 복지재원 조달과 재정건전성 확보를 위한 핵심 정책과제일 것이다. 본 정책연구는 재정건전성을 유지하면서 복지재원을 안정적으로 조달하는 세수와 복지간의 선순환을 확립하는 것을 정책목표로 설정하였는데, 이는 지속가능 성장을 통해 달성 가능할 것으로 본다. 정부에서 발표한 경제정책 및 조세정책 방향<sup>37)</sup>에서 성장을 지원하는 지속가능한 재정을 통해 성장-세수-복지간의 선순환으로 달성하는 것을 정부의 경제운용 비전과 목표로 설정하고 있다. 또한, 경제성장을 달성한 주요 선진국에서 복지지출이 높은 것은 장기적으로 성장과 분배가 함께 달성해야 할 정책목표임을 보여주는 것이고, 만일 경제성장이 흔들려 분배가 악화된 이후에는 재정을 통해 소득재분배가 더욱 어려워질 수 있음을 고려할 때, 최선의 복지정책은 경제성장이라 할 것이다<sup>38)</sup>. 아울러, 재정건전성을 유지하면서 복지지출 증가에 대응하는 핵심은 안정적인 경제성장을 이루는 것이다.<sup>39)</sup> 조세수입의 원천이 국가의 생산(소득)이므로 성장 없이는 복지를 지속하기 어려울 것이다. 효율적인 조세와 적절한 재분배는 궁극적으로 성장잠재력 확충에 기여할 수 있기 때문이다. 이자율( $r$ )과 성장률( $g$ )간의 관계로 재정(국가부채)의 지속가능성을 평가하는 이론에 따르면, 성장률이 이자율 보다 높은 수준을 유지한다면( $g > r$ ) 재정이 안정적이라 판단할 수 있다<sup>40)</sup>. 최근 장기 저금리 기조가 고금리로 전환되는 글로벌 금융시장의 변화 흐름<sup>41)</sup>을 고려할 때, 재정건전성 확보를 위해 안정적인 경제성장의 중요성이 더욱 부각될 것으로 예상된다.

37) 새정부 경제정책방향(2022.6) p.4, 중장기 조세정책 운용계획(2023.8) p.6 등

38) 전주성, 2022, 「재정전쟁」, 웅진지식하우스, pp.232-242

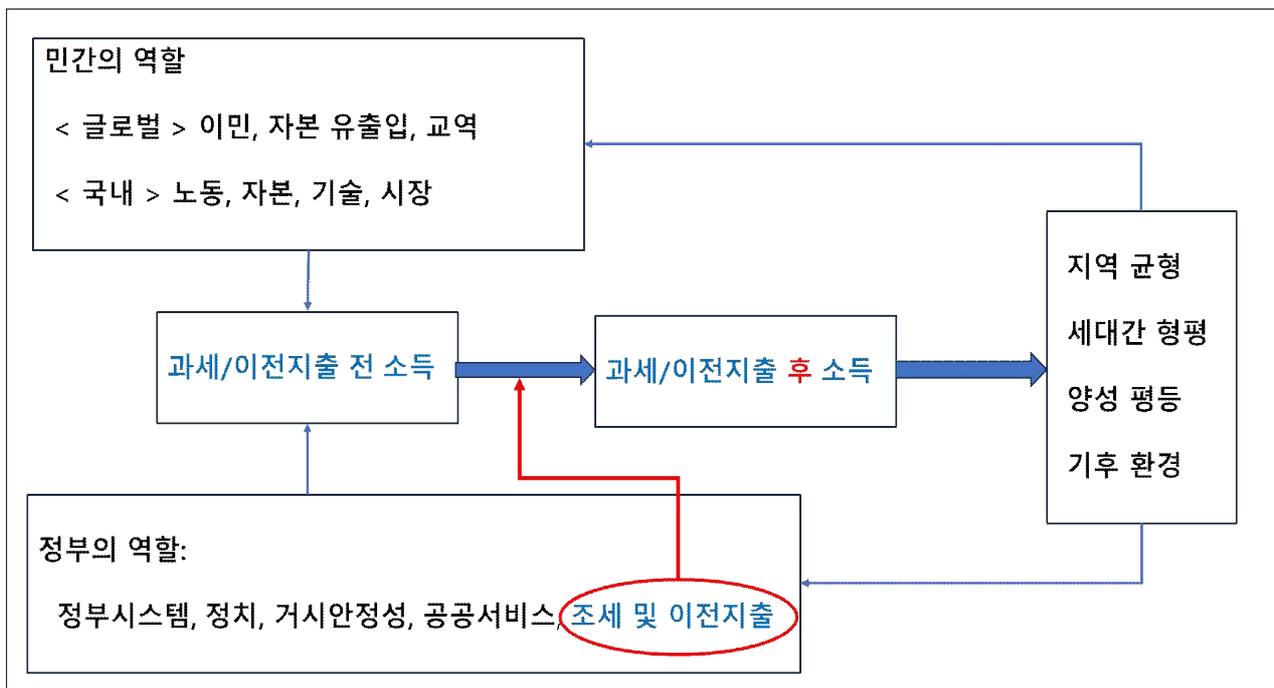
39) 홍순만, 2021, 「조세와 재정의 미래」, 문우사, pp.360-361

40) 前 IMF 수석이코노미스트인 올리비에 블랑샤르(Olivier Blanchard) 등의 주장이다.(김용범, 2022, 「격변과 균형」, 창비, pp.178-179)

41) Financial Times, 2023.10.6., “Adapting to a higher-for-longer world”

지속가능 성장은 강력하고 지속가능하고 포괄적인 성장으로 정의될 수 있다<sup>42)</sup>. 이는 일시적이 아닌 장기간의 지속적인 성장을 통해 보다 많은 재화와 서비스를 생산하고 고용 기회를 창출하며, 이러한 성장의 과실과 혜택을 사회구성간 널리 공유함으로써 성장의 동력과 지속가능성을 확보하려는 다면적 정책목표로, UN, 세계은행, OECD, IMF 등 국제기구에서 지향하는 성장의 가치이다. 구체적으로 보면, 소득 창출(소득)을 위해 민간(기업) 부분은 노동, 자본, 기술을 투입하여 생산하고 국내 및 글로벌 시장을 통해 교역함으로써 가치를 창출한다. 정부는 경제 안정, 공공서비스 등을 제공하여 민간의 혁신과 공정한 경쟁을 지원한다. 이렇게 창출된 과세/이전지출전(pre-fiscal) 소득은 정부의 조세/이전지출 시스템을 통해 과세/이전지출후(post-fiscal) 소득으로 전환된다. 이 과정을 통해 세대간·형평, 기후·환경 개선 등에 기여하여 사회적 안정과 후생을 증진시킴으로써, 지속적인 경제성장으로 선순환하려는 체계이다.

### < 지속가능 성장 체계 >



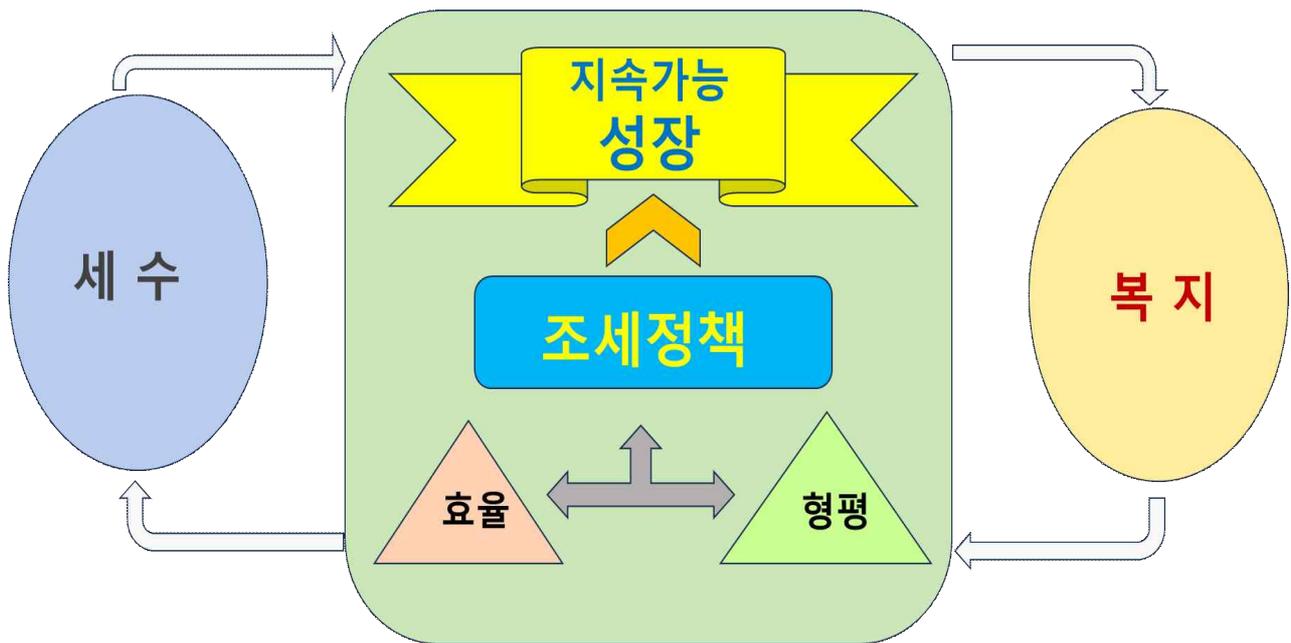
자료: Valerie Cerra, Barry Einchengreen, Asmaa El-Ganainy, and Martin Schindler, 2022, 「How to Achieve Inclusive Growth」, Oxford University Press & International Monetary Fund, p.21

42) Valerie Cerra, Barry Einchengreen, Asmaa El-Ganainy, and Martin Schindler, 2022, 「How to Achieve Inclusive Growth」, Oxford University Press & International Monetary Fund, pp.8-23.

이를 세수와 복지 측면에서 보면, 조세(이전지출)를 통해 신규 투자, 고용을 지원함으로써 성장을 지원함과 동시에 소득분배, 환경, 보건 등을 개선하여 지속가능 성장을 지원할 수 있다. 복지를 통한 서민 등 취약계층 지원, 소득분배 개선은 지속가능 성장에 기여하고 이는 성장, 고용 등을 통해 세수 증대로 이어질 수 있을 것이다. 지속가능 성장을 위한 조세정책은 조세의 기본원리인 효율과 형평의 균형있는 달성을 정책목표로 한다.

이러한 배경하에서 UN, 세계은행, IMF, OECD 등 국제기구<sup>43)</sup>에서 지속가능 성장을 달성하기 위해 전세계 국가들에 공통적으로 권고하는 조세정책 방향을 정리하고자 한다. 이를 통해 세수-복지 선순환 확립을 위한 지속가능 성장을 지원하는 중장기 조세정책 기본방향을 모색하고자 한다.

< 지속가능 성장을 지향하는 조세정책을 통한 세수-복지 선순환 확립 >



자료: 저자 작성

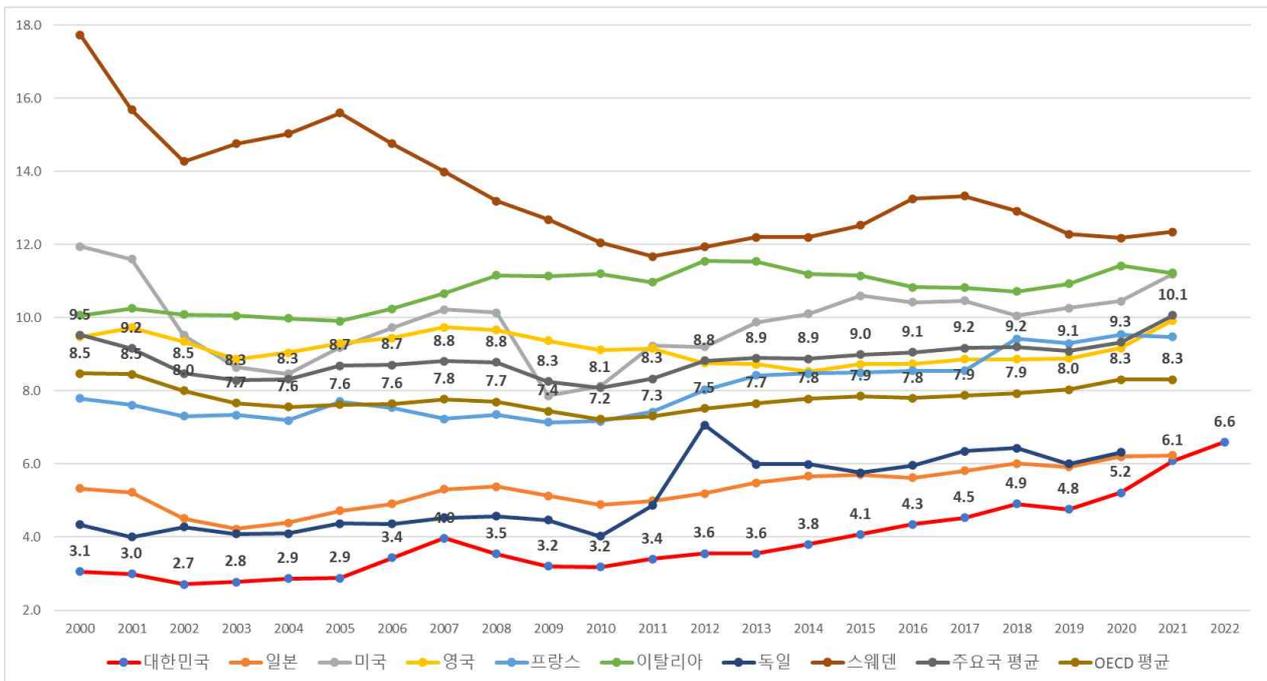
43) IMF, 2013, "Taxing Times", IMF Fiscal Monitor / IMF, 2019, "Corporate Taxation in the Global Economy", IMF Policy Paper / Khaled Abdel-Kader and Ruud De Mooij, 2020.12. "Tax Policy and Inclusive Growth, IMF Working Paper / Pierce O' Reilly, 2018, "Tax policies for inclusive growth in a changing world", OECD Taxation Working Papers / OECD, 2022, 「Consumption Tax Trends 2022」 / OECD, 2022, 「Housing Taxation in OECD countries」, OECD Tax Policy Studies / OECD, 2021, 「Inheritance Taxation in OECD countries」, OECD Tax Policy Studies 등

## 2) 개인소득과세(근로소득 과세 중심)의 정책방향

### 가. 현황

개인소득세수<sup>44)</sup>의 GDP 대비 비중을 보면, 2021년 기준 OECD 국가 평균은 8.3%, 주요국<sup>45)</sup> 평균은 10.1%로, 우리나라 6.1%(2022년 기준 6.6%)에 비해 높은 수준이다. 한편, 중저소득 국가의 경우 3%를 넘지 않는 수준이다. 2000년 이후 미국, 영국, 일본 등의 경우 8~10% 수준을 유지하는 반면, 스웨덴은 2000년 17.7%에서 2021년 12.3%로 약 30% 감소하였고, 우리나라는 동기간 약 2배 증가하여 증가 속도가 빠르다. 다만, 아직 세수비중은 OECD 평균 및 주요 선진국에 비해 낮아 개인소득세의 세수확충 기능을 강화<sup>46)</sup>하는 것이 중요한 정책과제이다. 개인소득세수 비중이 낮은 것은 납세자의 일부분만 소득세를 납부하고 있다는 것으로 볼 수 있고, 개인소득세수 비중 확대를 위해서는 과세범위 확대가 중요한 정책과제이다.

< 개인소득세수 비중(GDP 대비,%) 추이 국가 비교 >



자료: OECD data

44) OECD data (1100) Taxes on income, profits and capital gains of individuals, 국세와 지방세를 합한 세수이다.

45) 제2장과 같이, 미국, 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 스웨덴, 일본 7개국이다.

46) 김부겸·이찬우·최영록·정국교, 2021, 「기रो에 선 한국경제」, 매일경제신문사, pp.95-99

## 나. 소득세의 과세단위 문제

개인 또는 가구(부부)가 소득세의 과세단위가 될 수 있다. 과세단위는 결혼-동거의 선택에 영향을 미칠 수 있다. 전통적인 가구단위 과세는 프랑스식의 공동신고방식이나 독일식의 소득분할방식으로 나누어 볼 수 있다. 소득분할 방식은 부부의 소득을 합산한 후 이를 균등 분할하여 누진적 세율 체계를 적용하는 것이다. 공동신고방식은 가구소득을 누가 획득하는지에 관계없이 공동으로 신고되는 소득에 따라 세부담이 결정되므로 부부의 선택 여부 관계없이 중립적이라는 장점을 가진다. 다만, 파트너중 한쪽만 소득이 있는 경우 등 파트너간의 소득격차가 큰 경우 결혼을 통한 공동신고는 세부담을 상당히 낮출 수 있다.

또한, 과세단위가 노동공급에 영향을 미칠 수 있다. 누진적 소득세율구조에서 가구내 주소득자의 한계세율을 낮추고 보조소득자의 한계세율을 증가시킨다. 보조소득자가 여성인 경우 가구단위 과세는 여성의 노동참가에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 또한, 통상 남성에 비해 여성의 노동공급이 탄력적인 점을 고려할 때, 가구단위 과세는 전체적인 노동공급을 감소시킬 수 있다.

주요국들은 소득세를 개인단위로 과세한다. 북유럽, 오스트리아, 네덜란드 등은 1970~80년대에, 영국은 1990년에 가구단위 과세를 개인단위로 전환하였다. 다만, 일부국가들은 개인단위 과세방식 하에서도 소득공제를 가구단위로 적용한다든지, 부양가족인 배우자 공제를 허용하거나 공동신고 선택제 도입 등 가구단위 과세를 일부 병행하고 있다. 여성의 노동시장 참가를 확대하기 위해 세액공제, 자녀부양비 소득공제 또는 가구내 보조소득자에 대한 별도의 공제제도 등의 제도를 도입하기도 한다.

한편, 우리나라의 고령화 추세를 고려할 때, 소득세 과세단위를 가구단위로 개편하는 것이 바람직하다는 견해<sup>47)</sup>가 있다. 우선, 현실에서 경제적 의사결정이 가구(부부)단위로 이루어지는 것이 일반적이므로 이에 맞춰 과

47) 안종범·박형수·임병인·전병목, 「정치에 속고 세금에 울고」, 정책평가연구원, pp.177-181

세하는 것이 응능부담의 원칙에 보다 부합한다는 것이다. 또한, 개인단위 과세는 가구단위과세에 비해 조세회피행위에 취약할 수 있고, 고령화로 인해 지속적으로 증가하는 복지지출에 맞춰 소득세 과세체계와 사회보장체 계와 일관성을 갖도록 가구단위로 합치시키는 것이 바람직하다는 것이다.

#### 다. 소득세의 면세점

기본적으로 면세점은 저소득자에 대한 소득세 부담을 제거함으로써 소득세의 누진성을 강화하는 역할을 한다. 면세대상은 국가마다 상당히 다른 데, OECD 중위값은 약 평균 임금의 약 25% 수준이다. 일부 국가에는 저 소득층 세부담 경감 또는 조세행정 편의를 고려해 상당히 높은 면세점을 유지한다. 하지만, 지나치게 높은 면세점은 세수확보에 어려움을 초래할 수 있다, 일부 국가에는 면세점이 1인당 GDP의 2배가 넘는데 이 경우 소득세수 비중이 낮고 소득재분배 기능을 약화시키는 것으로 평가된다<sup>48)</sup>.

#### 라. 저소득 근로자에 대한 이전지출(EITC)

최적조세이론은 저소득근로자에 대한 이전지출은 필요하다라는 논거를 제시한다. 저소득근로자에 대한 이전지출은 효율 측면에서 저소득층은 상대적으로 조세부담에 민감하므로 조세부담을 낮춰 노동공급을 확대하려는 목적과 형평 측면에서 이전지출을 통해 소득분배를 개선하려는 정책목표를 함께 달성할 수 있기 때문이다. 노동공급의 확대 유인을 제공하기 위해 우리나라를 포함한 많은 국가들은 근로소득세액공제(EITC, earned-income tax credits)를 도입하고 있다.

통상 근로소득이 증가에 따라 혜택은 점차 감소하는데, 노동공급 인센티브 목표 정도에 따라 감소 정도가 달라진다. 효율, 즉 노동공급에 대한 인센티브를 중시하는 독일, 스웨덴, 네덜란드, 벨기에 등은 근로자의 소득 증가에 따라 혜택을 점진적으로 축소시키는 제도를 운용한다. 저소득층 소

48) 우리나라 근로소득세 면세자(결정세액 0) 비중은 2014년 48.1%를 정점으로 지속 감소되는 추세로 2020 기준 37.2%이다.(국회예산정책처, 2022 조세수첩)

득보전 목표에 중점을 두는 미국, 영국, 프랑스, 캐나다 등은 혜택 지급액이 자녀 양육 여부에 따라 달라지고 가구소득에 따라 혜택이 급격히 축소되는 구조로 운영된다. 이는 저소득이 아닌 가구로의 혜택 지급에 따른 재정 부담을 고려한 것이다.

우리나라의 경우 2022년 기준 근로장려세제에 따른 조세지출은 4.5조원으로 2024년에는 5.7조원으로 증가할 것으로 전망<sup>49)</sup>된다. 동 제도가 근로장려 유인으로 작동하고 소득지원 효과를 제고하기 위한 중장기 정책방향으로 중위소득계층으로 대상범위를 확대하고 지원금액을 지속적으로 인상하는 방안 등이 제안<sup>50)</sup>된다.

IMF는 일본의 EITC 운영실태에 대한 정책보고서에서 EITC 제도설계 및 운영에 관한 정책 이슈를 정리하여 제시한다<sup>51)</sup>. EITC를 도입하는 정책목표와 우선순위를 명확히 하는 것이 필요하다. 이론적으로 근로장려와 소득지원간에는 상충관계가 발생할 수 있다. 일본의 경우 낮은 실업률에도 경제활동인구중 높은 빈곤율이 높아 EITC의 단기적 목표는 소득지원 중심이다. 하지만, 향후 고령화 심화에 따라 중장기적으로 노동참가를 제고가 정책적으로 우선되어야 한다고 본다.

EITC를 대폭 확대하여 기존 복지제도를 포괄할 수 있도록 대폭 확대하는 부의 소득세제(negative income tax, NIT)로의 개편을 검토하는 것이 필요하다는 견해<sup>52)</sup>가 있다. NIT는 소득재분배 효과를 강화하고 기존 여러 사회보장제도를 정비하여 단순화할 수 있고, 최저임금제에 비해 근로유인 효과가 상대적으로 크다는 점 등 여러 장점을 가진다. 다만, 이 경우 상당한 재원이 필요하여 주요 소득공제 정비 등 과감한 재원확보 방안이 검토되어야 하고 복지제도 전반을 개편하는 것이 필요할 것이다.

49) 기획재정부, 2023, 2024년 조세지출예산서

50) 전병목·전영준, 2022.12, “근로자 소득지원정책의 발전방향: 근로장려세제의 확장”, 한국조세재정연구원, pp.104-105

51) Zhiyong An and Kohei Asao, 2023.3. “Options to Strengthen the Social Safety Net in Japan”, IMF Selected Issues Paper, pp.7-9

52) 김낙희·변양호·이석준·임종룡·최상목, 2021, 「경제정책 아젠다」, 21세기북스, pp.82-107

한편, 저소득 근로자가 비공식 노동시장에 참여하는 경우 사회보장 혜택을 제공받지 못하는 문제가 발생하고, 비공식 노동시장은 인적자본에 대한 투자가 부족한 것이 일반적이므로 경제의 생산성을 악화시킬수 있다. 이러한 비공식 노동시장 축소를 위해서는 조세정책과 과세행정의 공동 대응이 필요하다. 저소득 근로자의 세전소득과 세후소득간의 격차(tax wedge)를 줄여 공식 노동시장으로의 진입을 유도하는 것이 필요하고, 납세신고 방식·절차 간소화, 예비적 원천징수, 전자납부 등을 활용해 납세협력비용을 낮추고, 정부내 행정자료를 과세자료로 활용하는 방안을 강구하는 것 등이다.

#### 마. 소득·세액 공제

대다수 국가에서 주거, 의료, 자녀, 교육, 통학, 기부 등 다양한 항목에 대한 공제항목을 운용하고 있다. 이중 주택담보대출 이자에 대한 공제는 주택을 소유한 일정 소득 이상 가구에 적용되는 점을 고려할 때 저소득층에 대한 공제라 보기는 어렵고 가채부채를 확대하는 인센티브로 작용될 우려가 있다. 가채부채의 적정화 및 소득세의 재분배기능 강화 측면에서 주택담보대출 이자에 대한 공제는 적정화하는 것이 필요하다.

일반적으로 소득공제는 주로 고소득층에 혜택이 돌아가는 것으로 평가된다. 미국의 소득공제에 대한 한 실증연구는 소득세 공제혜택이 상위 1% 고소득자에 소득분위 하위 25%에 비해 약 2.5배 돌아간다고 분석한다. 호주의 연금공제제도의 혜택이 주로 고소득층에게 부여된다고 평가한다.

#### 바. 세율구조

소득세의 세율구조는 단계적으로 증가하는 누진세율 구조가 바람직하다. 일부 국가에서 노동공급의 효율성 및 조세의 단순성을 고려하여 단일 소득세율을 운용하나 바람직하다 보기는 어렵다. 조세의 단순화가 요구되는 부분은 세율구조 보다 공제, 감면 등 과세표준 계산 과정이고, 효율성과 형평성을 함께 고려한 소득세 세율구조는 단일세율 보다는 누진적 세율구조가 적합하다.

다수 국가에서 소득세의 누진성은 1980-90년대 급격히 감소한 후 대체로 큰 변화가 없는 것으로 보인다. 전세계 소득세 최고세율의 중위값은 1990년 약 50%에서 최근 30%로 축소되었다. 바람직한 소득세 최고세율 수준은 논란이 크다. 다만, 최적조세이론은 일정한 범위를 제시한다. 최고소득자의 사회 후생을 전혀 고려하지 않는 경우(롤스적 견해), 단순히 최고소득자로부터 징수하는 세수를 최대화하는 수준이 최적이다. 최고세율 인상에 따른 추가 세수와 높은 최고세율로 인한 노동 감소, 조세회피, 탈세 등에 따른 세수 감소가 균형을 이루는 수준이 최적 최고세율 수준이라는 것이다.

IMF 등에 따르면, 세수 극대화 최고소득세율은 50~60% 수준으로 평가하면서, 탈세 적발 등 조세행정력이 뒷받침될 경우 이는 더욱 상승할 수 있다. 이에 대해 피케티 등은 최적최고세율이 약 80%라 주장하면서 이 정도 세율수준이 최고소득자의 지대추구행위<sup>53)</sup>를 감소시키는 유인으로 작동할 것이라고 주장한다. 이러한 주장에 대한 반론도 상당하다. 높은 소득세 한계세율은 혁신, 창업, 기업가 정신을 저해하여 추가되는 세수를 넘은 사회적 비용을 유발할 수 있다는 것이다. 최고소득자의 후생을 전혀 고려하지 않은 극단적 사회후생 함수에 대한 가정에 기반하고 있어, 이러한 가정을 변경할 경우 최적 최고소득세율은 보다 낮아질 것이다.

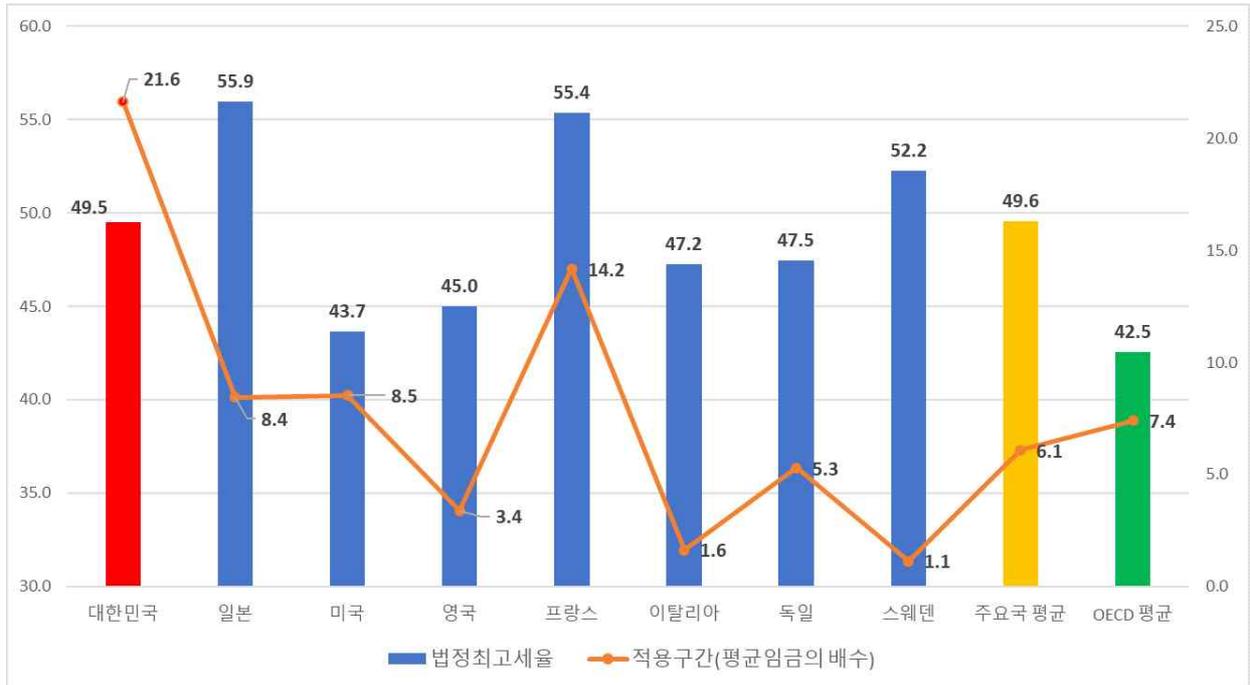
2022년 기준 주요국의 소득세 법정 최고소득세율(지방세 포함)을 보면, OECD 평균은 42.5%(중위값 기준 45.0%), 주요국 평균은 49.6%이다. 우리나라 개인소득세 최고세율(49.5%)은 일본(55.9%), 프랑스(55.2%), 스웨덴(52.2%) 보다는 낮고, 미국(43.7%), 영국(45.0%), 독일(47.5%) 보다는 높다. 최고세율이 적용되는 과세구간(threshold, 평균임금의 배수)은 OECD 평균 7.4배(중위값 기준 3.2배), 주요국 평균 6.1배인 반면, 우리나라는 21.6배로 상당히 높은 수준으로 주요국중 프랑스가 14.2배로 높고 미국, 일본은 8.5배 수준이다. 한편, 최고한계세율을 보면, 2022년 기준 개인소득세는 OECD 평균 40.5%, 주요국 평균 47.9%이다. 일본(55.8%), 프랑스(55.2%), 우리나라(47.1%) 순으로 높다. 사회보장기여금과 합한 최고한계세율은 OECD

---

53) 예컨대, 기업의 최고경영자 등 임원이 주주총회, 이사회 등에 영향력을 미쳐 보수를 보다 높게 측정하려는 유인 등을 들 수 있다.

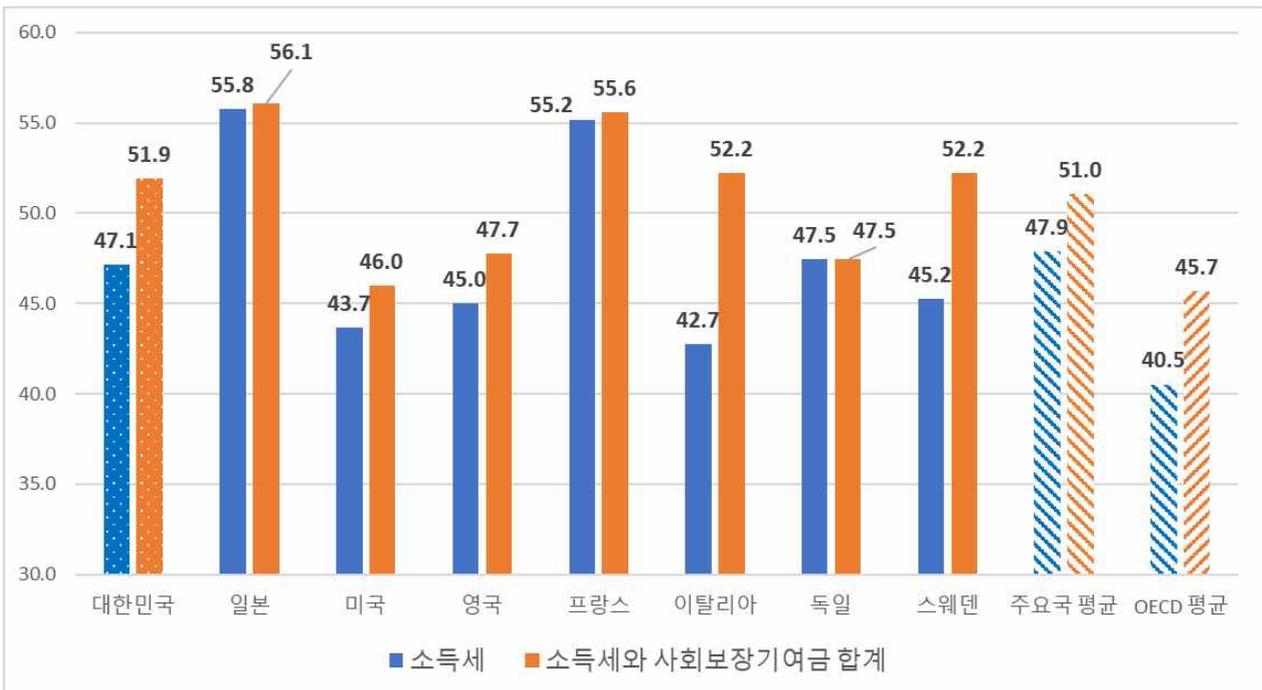
평균 45.7%, 주요국 평균 51.0%이다. 주요국 중 일본(56.1%), 프랑스(55.6%), 스웨덴·이탈리아(52.2%), 우리나라(51.9%)가 50%를 넘는다.

< 개인소득세 법정 최고소득세율(%) 국가 비교 >



자료: OECD data, 2022년 기준

< 개인소득세 및 사회보장기여금의 최고한계세율(%) 국가 비교 >



자료: OECD data, 2022년 기준

### 3) 자본소득과세의 정책방향

#### 가. 자본소득의 성격과 조세 이론

자본소득은 자본에 대한 정상이익과 초과이익(지대)으로 구성된다. 정상이익은 투자자가 해당 자산을 투자하는데 요구하는 최소수익이고, 초과이익은 정상이익을 초과하는 잔여이익으로 정의된다. 자본소득에 대한 거의 모든 과세이론은 초과이익에 대한 과세는 효율과 형평을 함께 달성한다고 평가한다. 이론적으로 초과이익에 대한 과세는 원칙적으로 과세대상의 행위변화를 유발하지 않으므로 100% 세율로 과세될 수 있다. 다만, 통상의 경우 초과이익이 순수한 ‘지대’ 라기 보다 장기투자에 따른 ‘준(準)지대’ 적 성격을 가지거나 지식재산권과 같이 이동이 가능하여 생산기지 이전 등 행위변화가 유발되는 점을 고려하여 이보다는 낮은 세율을 적용한다.

정상이익의 과세 여부에 대해서는 조세이론상 이견이 있다. 정상이익 과세가 바람직하지 않다는 견해가 있다. 저축, 투자 등에 따른 이자, 배당 등이 미래소비로 사용된다는 점을 고려할 때, 이에 대한 과세는 현재소비를 미래로 이연시키려는 자를 당장의 소비를 선호하는 자보다 높은 조세부담을 지우는 것으로 이는 수평적 형평에 반하는 과세로 비효율적이라는 것이 논거이다.

하지만, 이러한 견해에 대해 다양한 반론이 제기된다. 우선, 정상이익 비과세 주장은 소비의 이연이 계속될 것을 가정하나 현실에서 이는 극단적이고, 이자, 배당 등은 납세자의 능력의 대응치로 볼 경우 과세가 타당하는 것이다. 또한, 정상이익 비과세는 교육 등 인적투자 등에 상대적으로 유리해져 이를 대체시킬 우려도 제기된다.

#### 나. 자본소득 과세방식

자본소득 과세방식은 근로소득 등 타소득에 대한 과세방식과의 구분 여부에 따라 통합소득과세(global income tax)와 이원소득과세(dual income

tax)로 나누어 진다. 통합소득과세는 능력에 따른 세부담 원칙에 따라 자본소득과 근로소득을 구분하지 않고 합산하여 누진적 세율체계를 적용하는 것이다. 이는 자본소득을 근로소득 등으로 전환하여 세부담을 줄이려는 조세회피를 방지하는 장점이 있다. 반면, 이원소득과세는 자본소득과 근로소득을 구분하여 자본소득에는 저율의 단일세율을 적용하는 것이다. 이원소득과세는 저축과 투자에 있어 조세로 인한 왜곡을 최소화하고 자본소득 지급시 원천징수로 과세가 종결되어 집행이 효율적이라는 장점이 있다.

자본소득은 자본이 투자되고 그 수익이 발생하는 국가에서 과세하는 소득원천주의에 따라 과세되거나, 자본의 소유주가 거주하는 국가에서 과세권을 갖는 거주지 원칙에 따라 과세된다. 거주지에 따른 자본소득 과세는 국내 거주자의 국내외 모든 자본소득에 과세함으로써 능력에 따른 세부담 원칙에 부합한다. 이는 주로 소득세 과세에 적용된다. 소득원천주의 과세는 국내에 투자하는 내외국인 투자자에 과세하는 것으로 주로 법인세 과세에 적용된다. 자본의 국제적 이동 가능성을 고려할 때 소득원천 과세에 따른 투자자의 경제적 세부담의 귀착 여부는 불분명한 경우가 많다. 글로벌 투자에서 세후소득은 전세계 자본시장에 고정되어 있기 때문에, 소득원천 과세는 투자되는 자본의 크기 조정을 초래하고 이를 통해 글로벌 투자가 다시 균형에 이를 만큼 세전수익률이 상승하게 된다. 이러한 자본 투자의 감소는 궁극적으로 근로자로 세부담이 귀착된다.

#### 다. 소유경영자 소득에 대한 과세 중립성 문제

자본소득 과세는 소유경영자 소득에 대한 과세에 있어 중요하다. 조세행정에서 소유경영자의 자본소득과 근로소득을 구분하는 것이 매우 어려울 수 있다. 창업자 1인 주주 회사의 경우 전체 소득을 소득세로 과세한다면 자본소득과 근로소득의 구분은 불필요할 것이다. 만일, 회사가 창업자를 포함한 소수의 주주로 구성되는 경우 창업자에 근로의 대가로 임금이 지급되고 이는 소득세가 과세되고, 나머지 소득은 법인세가 과세되고 배당이 있는 경우 이에 추가로 과세된다. 소득세와 법인세간에 세부담 차이가 클 경우 창업자는 전체 세부담을 줄이기 위해 임금과 자본소득의 비율을 조

정할 유인이 생긴다. 과세당국에서 이러한 소득 조정을 검증하기가 어렵기 때문에 상당한 조세회피가 가능할 것이다. 이를 고려할 때, 소득세 부담 수준과 법인세 및 배당 과세의 세부담 수준을 비슷한 수준으로 조정하는 것이 조세회피 유인을 줄이기 위해 필요할 것이다.

#### 라. 투자방식에 따른 소득 과세의 통일성 문제

다른 방식의 투자소득에 대해 다른 세율을 적용하여 과세한다. 차입금의 이자에 대해 법인세가 공제되는 반면 주식에 대한 배당은 공제되지 않는 데, 그 결과 개인이 수취하는 이자는 배당에 비해 세부담이 적다. 개인이 수취하는 배당은 자본차익 보다 훨씬 낮게 과세된다. 이는 기업으로 하여금 이익을 내부에 유보하거나 자사주 매입을 통해 이익을 분여하도록 하는 유인이 된다. 자본소득 과세의 중립성 측면에서 볼 때 배당에 비해 이자와 자본차익에 대한 과세를 강화하는 것이 필요하다. 또한, 연금의 자본소득이나 국채 이자에 비과세하는 등 특정 투자자나 투자방식에 소득세를 우대하는 조치도 중립성에 부정적 영향을 준다. 이러한 차별적 과세는 투자자로 하여금 자산 구성을 변화시켜 자본소득의 과세기반을 잠식하거나 투자 효율성을 저하시킬 수 있다. 가능한한 비과세 조치를 폐지하여 모든 자본소득에 통일된 방식으로 과세하는 것이 경제전반의 효율을 제고하고 세수를 확보하는 최선의 방법이다.

#### 마. 조세회피 방지

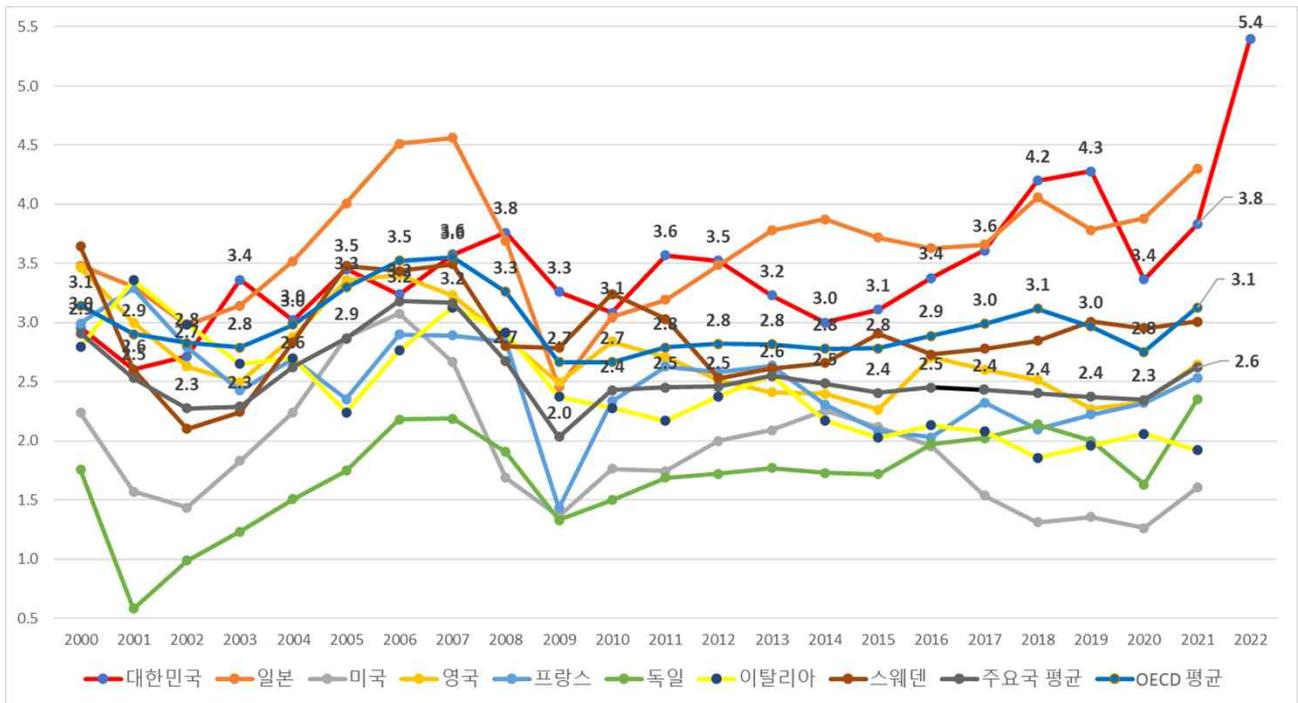
조세행정 측면에서 개인의 투자소득 과세는 자산을 해외로 이전하는 등 소득을 감추려는 행위를 방지하는 것이 중요한 과제이다. 이를 위해 제3자 정보를 획득하고 활용하는 것이 핵심이다. 기업이나 금융회사를 원천징수를 적극적으로 활용하는 것이 필요하다. 해외 소득 과세자료 확보에 있어 국가간 과세정보 교환 협정이 중요하다. 과세정보자동교환(AEOD)이나 미국의 해외금융자산신고(FATCA) 등은 자본소득 및 자산 과세의 집행에 조세회피 방지에 긍정적 기능을 하고 있다.

#### 4) 법인과세의 정책방향

##### 가. 현황

법인소득세수<sup>54)</sup>의 GDP 대비 비중을 보면, 2021년 기준 OECD 국가 평균은 3.1%, 주요국 평균은 2.6%로, 우리나라 3.8%(2022년 기준 5.4%)에 비해 낮은 수준이다. 2000년 이후 일본(최고 4.6%, 2007년)을 제외하고는 주요국은 3.5%를 넘지 않는 수준인 반면, 우리나라는 2000년 3.0%에서 2022년 5.4%로 증가하는 추세이다.

< 법인소득세수 비중(GDP 대비, %) 추이 국가 비교 >

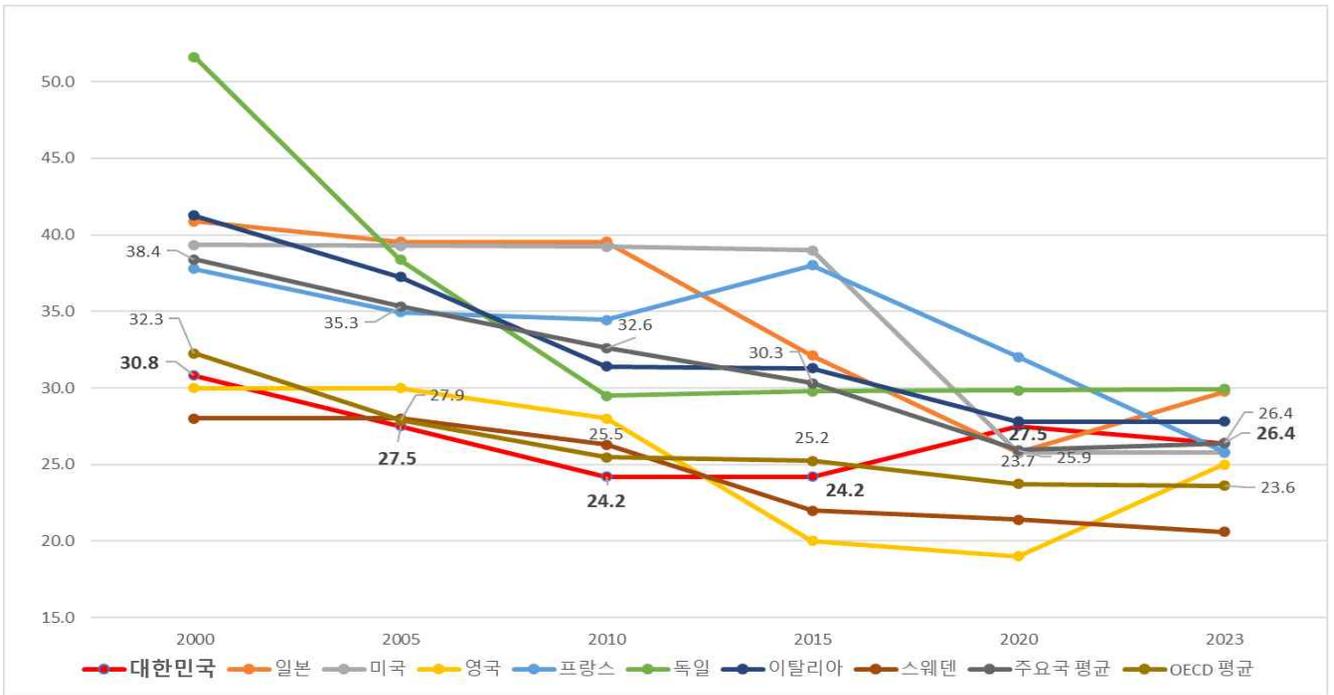


자료: OECD data

법인소득세 법정 최고세율(지방세 포함) 추이를 보면, 주요국에서 1990년대 이후 세율을 낮추어 현재는 25% 내외 수준으로 수렴하는 모습이다. 2023년 기준 OECD 평균 23.6%(중위값 24.5%), 주요국 평균 26.4%로 우리나라 최고세율 26.4%와 유사한 수준이다.

54) OECD data (1100) Taxes on income, profits and capital gains of corporate, 국세와 지방세를 합한 세수이다.

< 법인소득세 법정 최고세율(지방세 포함, %) 추이 국가 비교 >



자료: OECD data

전세계 국가들의 평균적 법인세수는 GDP의 3% 수준으로, 저소득국가에서 비중이 높고 고소득국가에서는 상대적으로 낮다. 1990년대 이후 세율은 40%대에서 20%대로 대폭 감소했으나 GDP 대비 세수비중은 대체로 크게 변화하지 않았는데, 이는 세원을 지속적으로 확대해 온 것으로 볼 수 있다.

나. 법인과세의 효율성 논쟁

조세의 효율 측면에서 법인에 대한 과세에 대해 상당한 논란이 있다. 법인세의 부과는 소규모 개방경제에 있어 기업이나 주주가 아닌 근로자가 부담이 귀착되기도 한다. 법인세가 간접적 방식의 근로소득 과세인 측면을 고려하면 근로에 직접 과세하는 것이 간접 과세에 비해 효율적이므로 법인세는 과세되지 않아야 할 것이다. 생산의 효율을 강조하는 재정학 이론 측면에서 볼 때, 법인 과세로 인해 기업이 생산방식을 변화시켜 생산 수준을 낮추게 되므로 기업간 거래는 과세하지 않는 것이 바람직하다. 이런 측면에서 볼 때, 기업의 정상소득에 대한 과세는 효율을 저하시키게 된다. IMF 등의 실증연구에 따르면, 기본적으로 법인세는 성장에 가장 왜곡을 유발하는 조세중의 하나이다.

하지만, 법인세는 경제적 지대에 과세하고 원천징수 기능을 통한 조세행정의 효율 측면에서 과세의 필요성을 찾을 수 있다. 천연자원 개발, 디지털 플랫폼 등을 통해 장기간 상당한 초과이윤이 발생하는 경우 이에 대한 과세는 경제적 효율을 저하시키지 않으면서 과세 가능하다는 주장이다. 또한 기업은 재무제표를 작성하고 거래기록을 보관하는 의무가 부여되고 있어 과세당국이 모니터링하기 용이하다. 만일 법인 단계에서 과세하지 않고 각 개개인의 신고에 따른 소득에만 과세할 경우 상당한 비용이 소요될 것이다. 특히, 기업이 소득을 사내에 유보하는 경우 법인세 과세가 세수확보 측면에서 중요한 역할을 한다. 기업의 사내유보를 통해 주가가 상승하면 주주의 보유주식에 대한 자본차익에 대해 과세할 수 있으나 이는 매각 등을 통해 실현되지 전까지 과세하지 않고 통상 세율도 낮다. 법인세가 없다면 사내유보되는 이익에 대한 과세가 주주의 선택에 따라 장기간 지연될 수 있다. 이와 같이 법인세는 기업 이익의 발생단계에서 일종의 원천징수 함으로써 자본차익에 대한 과세를 용이하게 하는 장점이 있다.

#### 다. 법인세의 비효율에 대한 대안 논의

법인세와 관련한 비효율 문제는 주주의 자본비용 및 자본조달에 대한 영향에서 비롯한다. 법인세의 부과는 주주의 자본비용을 상승시켜 경제성장에 부정적 영향을 미친다. 자본조달에 있어 법인세는 차입을 증자에 비해 우대함으로써 기업이 부채를 선호하는 왜곡을 발생시킨다. 특히, 이러한 자본조달의 왜곡 문제는 경제적 후생 손실 문제를 넘어 금융시스템 리스크를 증가시킬 가능성도 제기된다.

법인세의 비효율 문제는 법인세를 지대에 대한 과세로 재설계함으로써 해소할 수 있다는 주장이 있다. 국제적으로 논의되는 방식은 다음과 같다. 첫번째는 현금흐름 과세로, 투자자산에 대해 세법상 감가상각 대신 투자비용(현금유출)을 완전 공제하자는 주장이다. 가장 간단한 방식은 실질 현금유입에 대한 과세이다. 이는 재무활동으로 인한 현금흐름<sup>55)</sup>을 제외하고 영

55) 예컨대, 이자 지급, 차입·상환, 배당 수취 또는 지출에 따른 현금흐름을 말한다.

업, 투자 등 실질 활동에서 발생한 현금유입에서 현금유출을 차감한 순유입에 대해 과세하는 것이다. 두 번째는 총 현금흐름에 과세하는 것으로, 실질 및 재무활동에 따른 순 현금유입에 과세하는 것이다. 일부 국가에서 이러한 현금흐름 과세를 일부 도입하고 있다. 미국의 경우 한시적이지만 투자의 즉시비용화를 인정하기도 했다. 멕시코는 최저한세를 현금흐름 과세로 규정한다.

다른 대안은 현행 법인세제 틀에서 이자비용 공제와 유사하게 자기자본에 대한 명목수익을 비용으로 공제하자는 주장<sup>56)</sup>이다. 자본비용공제(ACC, Allowance for Corporate Capital)는 자본조달의 중립성을 위해 실제 지출한 이자비용에 대한 공제를 대체하여 자기자본과 타인자본 모두에 대한 명목이자 만금을 공제하는 것이다. 벨기에, 이탈리아 등에서 이러한 자본비용공제를 도입하였는데, 실증연구들은 기업의 부채 감소에 상당한 효과가 있었고 투자에도 긍정적 요인이 있다고 평가한다. 유럽국가에 대한 실험연구에 따르면, 자본비용공제 도입으로 기업의 부채비율을 5% 줄이고 투자를 6% 상승시켜 GDP를 2% 상승시키는 것으로 분석한다. 과거 일부 국가에서 전시상황에서 추가 세수 확보를 위해 자본비용공제 방식의 초과이윤세를 도입한 바 있다. 하지만, 법인세를 지대화하여 주주에게 세부담이 귀착되도록 설계하는 대안에 대해 실제 과세에 있어 경제적 지대를 구체적으로 규정하는데 논란이 있을 수 있고, 세수 확보에 어려움이 발생할 우려가 있다는 견해가 있다<sup>57)</sup>.

#### 라. 투자인센티브 방향

많은 국가에서 투자에 대한 법인세의 부정적 영향을 축소시키기 위해 다양한 방식의 투자인센티브를 도입하고 있다. 고소득 국가들은 연구개발에 대한 투자인센티브를 강조하는 반면, 개도국들은 해외직접투자를 유인하기 위한 투자인센티브를 중요시하는 경향이 있다. 이러한 투자 인센티브는 소득면제방식 보다는 투자비용을 줄여주는 인센티브가 보다 효과적이다.

56) 김우철, 2020.11, “포스트 코로나 조세정책 방향(한국재정학회 발제자료)”, 서울시립대학교

57) 마이클 킨·조엘 슬램로드(홍석윤 역), 2022, 「세금의 흑역사」, 세종

연구개발(R&D) 확대를 위해 특별세액공제나 과감한 공제를 부여하는 것은 연구개발이 갖는 양(+)<sup>58)</sup>의 외부효과를 고려할 때 효율을 증대시킨다고 평가된다. IMF 등 많은 실증연구들은 이러한 연구개발 인센티브가 긍정적으로 운용되고 있고 장기적으로 성장에 긍정적 영향<sup>58)</sup>을 준다고 분석한다.

일부 국가는 연구개발 비용이 아닌 연구개발을 통해 창출하는 이익에 대한 세부담을 줄여주는 방식의 인센티브를 채택하고 있다. 유럽국가들에서 선호하는 특허박스(patent box)제도가 대표적이다. 하지만, 특허박스제도의 실효성에 대한 정책평가분석은 특허박스 방식의 인센티브가 연구개발을 촉진하는 효과가 거의 없고 상당한 재정비용을 유발한다고 제시하고 있다. 연구개발에 대한 조세인센티브는 이익에 대한 세부담 감소가 아닌 비용을 줄여주는 방식이 보다 적은 재정으로 큰 효과를 낼 수 있다.

해외투자 유치를 위해 특별경제지구나 일정기간 법인세를 면제(감면)하는 등 과감한 조세인센티브를 부여하는 국가, 특히 개도국이 많다. 하지만, 이러한 방식의 인센티브는 효과적이지도 않고 비효율적이라고 평가된다. IMF, OECD, 세계은행 등에서 글로벌 다국적 기업에 대해 해외투자 지역 결정요인에 대해 설문조사를 분석한 결과, 이러한 법인세 면제 인센티브는 우선순위가 낮은 것으로 나타난다. 기본적으로 투자인센티브는 투자 비용을 직접 줄여주는 방식인 세액공제, 가속상각, 투자비용 즉시 공제 등이 법인세 면제나 감면에 비해 소요되는 조세지출 대비 투자 확대 효과가 큰 것으로 평가된다.

#### 마. BEPS 등 조세회피 대응

법인 과세에서 주된 조세회피 문제는 글로벌 다국적 기업에 의한 소득 이전(profit shifting)에 기인한다. 이들 다국적 기업들은 조세부담을 낮추기 위해 이전가격, 국가간 부채 이전, 조세조약 악용 등을 활용할 수 있다. 이러한 조세회피행위에 대응하기 위해서는 적절한 조세회피방지 제도를 채

---

58) IMF(2016)는 적절한 R&D 세액공제는 평균적으로 GDP를 5% 증가시킨다는 분석을 제시한다.

택하는 것이 중요하다. OECD의 BEPS 프로젝트, EU의 조세회피규제 의무화 등이 예이다. 미국의 경우 BEPS 프로젝트의 글로벌 최저한세 이상으로 국내로의(inbound) 투자와 해외로의(outbound) 투자 모두에 대해 최저한세를 도입하고 있다. 다국적 기업의 조세회피 대응을 위해서는 국제적 협력이 중요하고, 필요하다면 별도 최소한의 과세장치를 도입하는 것도 고려할 필요가 있다. 예를 들면, 해외자회사에 대한 법인세 공제에 한도를 두거나, 자산, 매출 또는 현금흐름을 기준으로 최저한세를 부과하는 것이다.

#### 바. 중소기업 지원 방향

중소·창업기업이 혁신의 동력이 될 수 있는 점을 고려할 때, 이들 기업에 대한 과세는 역동적이고 지속가능한 성장을 위해 매우 중요하다. 기업창업시, 공동사업, 동업기업, 법인 등 법적 형태에 따라 세부담이 달라질 수 있는데, 이러한 차별적 과세상 취급은 효율과 수평적 형평에 반하여 지속가능 성장에 부정적 영향을 줄 수 있다.

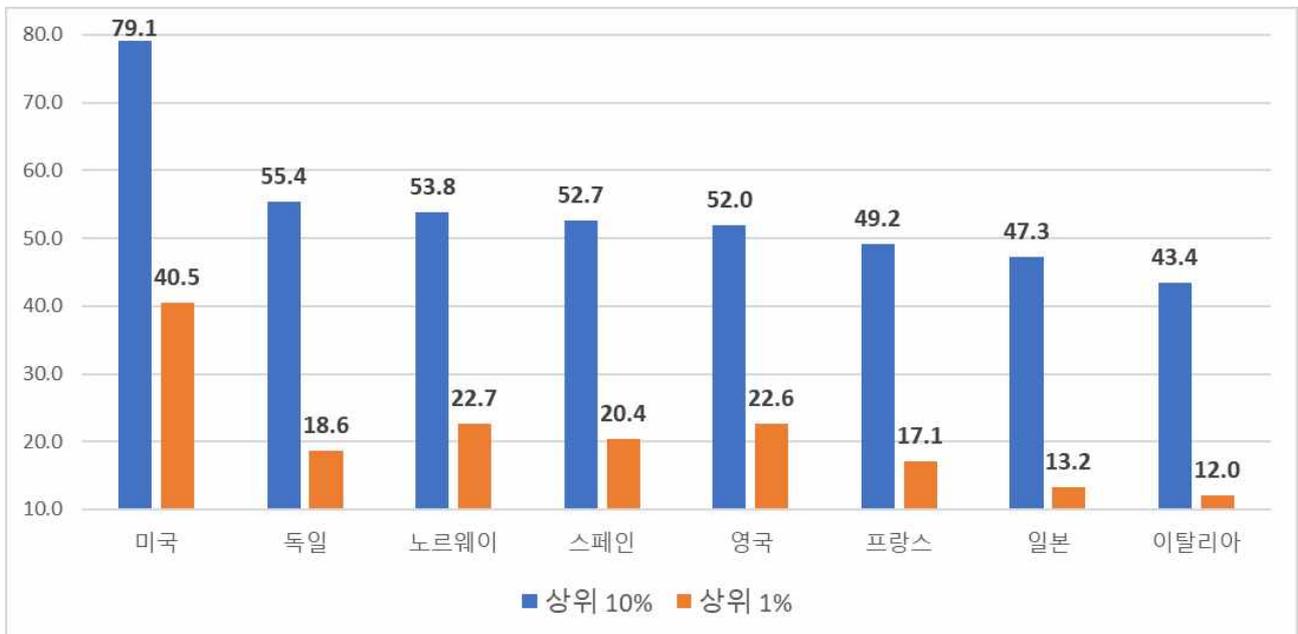
또한, 중소기업 지원을 위해 별도의 세율을 운영하는 것은 장기적으로 중소기업의 성장할 유인에 부정적 영향을 줄 수도 있다. 중소기업 지원은 성장을 저해하지 않는 방식이 보다 바람직하다. 예컨대, 간편 과세방식이나 예비적 과세, 납세협력비용을 줄여주는 행정조치 등을 고려해 볼 수 있다. 중소기업을 지원하는 조세지출 등 세제혜택은 주기적으로 엄밀한 효과성 평가를 받는 것이 필요하다.

## 5) 자산과세의 정책방향

### 가. 자산분포와 과세 현황

통상 자산의 불형평은 소득보다 큰 것으로 알려져 있다. OECD 국가들의 경우 자산상위 10% 가구가 보유하는 자산의 평균비중은 약 50% 수준으로, 소득상위 10% 가구의 소득 평균인 24% 보다 2배가 넘는 것으로 알려져 있다. OECD 데이터<sup>59)</sup>를 보면, 상위 10%의 부의 보유 비중을 보면, 미국 79.1%, 일본 47.3%이고, 상위 1%는 미국 40.5%, 일본 13.2% 등이다. 이러한 자산의 불형평은 자산 과세 강화의 필요성을 제기한다. 자산과세는 자산의 보유 또는 자산의 이전에 부과된다.

< 부의 보유 비중(%) 국가 비교 >



자료: OECD Wealth Distribution Database, 각국 데이터는 이용가능한 최근 연도

### 나. 자산과세 방식

부동산 가치에 과세하는 재산세는 과세대상의 이동이 불가하므로 효율 측면에서 왜곡이 적은 조세로 평가된다. 주로 거주자가 납세의무자이고 부

59) OECD Wealth Distribution Database

동산 가치가 대체로 지방공공서비스의 질을 반영하고 있다고 볼 때 부동산 재산세는 지방정부의 주요 재원이 되는 점에서 지방행정 서비스에 대한 대가로써의 과세성격을 갖는다. 부동산가격이 어느정도 소득수준과 총보유 재산과 연계된다고 볼 때 재산세가 주택가격에 반영되는 수준에서 누진성을 갖는다고 볼 수 있다. OECD 주요국에서 재산세수는 평균적으로 GDP의 약 1% 수준이고 영국, 캐나다 등은 약 3% 수준이다. 자산이전에 대한 과세는 세원 포착이 용이하나 매각가격과 취득가격간 차이를 유발하므로 거래의 효율성에 부정적 영향을 주는 것으로 평가된다. 우리나라, 벨기에, 이탈리아 등이 자산거래세 비중이 GDP의 1%를 넘고 있다. 자산시장의 효율성 측면에서 볼 때 거래세 비중은 낮추는 것이 바람직한 것으로 평가된다.

#### 다. 주택에 대한 과세 방향

효율적이고 형평에 부합하는 주택에 대한 바람직한 조세정책 방향에 대해 OECD<sup>60)</sup>는 다음과 같이 권고한다. 주택정책 측면에서 기본적으로 주택공급 등 다른 비조세적 정책수단이 주택시장에 미치는 영향이 보다 효과적일 수 있어 조세 인센티브의 활용은 신중하게 접근할 필요가 있다. 재산세 등 보유과세는 과세대상인 주택의 시가 변동을 주기적으로 반영하는 것이 바람직하고, 주택 거래세는 낮추는 것이 주택시장의 시장의 효율을 높이고 형평에도 부합한다. 거주하는 주택에 대한 양도차익 면제는 한도를 두는 것이 세부담의 누진성을 제고하고 주택가격 상승 압력을 낮추는 효과를 기대할 수 있다. 주택담보대출 이자에 대한 소득공제는 점진적으로 폐지하거나 공제한도를 낮추는 것이 과세형평에 부합하고 주택시장 안정에 기여할 수 있고 세수 감소도 줄일 수 있다. 기후변화 대응을 위해 주택의 에너지 효율 증진에 대해 조세 인센티브를 부여하는 경우 저소득가구 중심으로 혜택을 받을 수 있도록 설계하는 것이 탄소배출을 줄이는 효과가 크고, 조세지출의 형평 측면에서도 바람직하다. 제3자의 과세정보 제공의무 강화, 국가간 주택거래 자료 공유 확대 등 주택의 보유·거래에 대한 신고의무를 강화하고 과세자료 확보를 위한 정책적 노력이 필요하다.

60) OECD, 2022, 「Housing Taxation in OECD countries」, OECD Tax Policy Studies, pp.9-10, 79-119

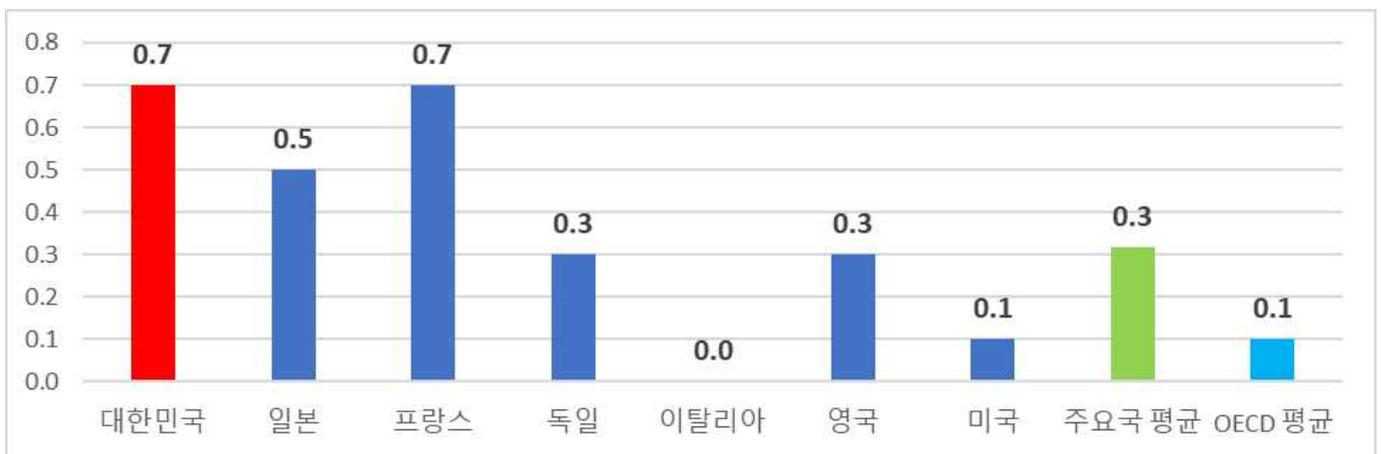
## 라. 부유세 논란

부유세는 순자산 가액에 대해 부과하는 조세인데, 이를 도입하려는 경우 자산이 창출하는 수익을 구분하는 것이 필요하다. 즉, 자산 자체에 대한 과세와 자산의 수익에 대한 과세가 유사하므로 부유세 방식으로 과세할지, 자본소득으로 과세할지를 선택해야 한다. 많은 전문가들은 부유세 보다는 자본소득 과세가 효율과 형평 측면에서 바람직하다고 평가한다. 형평 측면에서, 부유한 가구가 보다 높은 수익률을 획득한다고 본다면 실효세부담이 자본소득 과세에서 보다 누진적이 될 것이다. 효율 측면에서, 자본소득 과세가 투자손실의 상계를 통해 투자 리스크를 줄여주므로 부유세에 비해 혁신, 창업, 경제성장 측면에서 바람직하다고 평가된다.

## 마. 상속증여세

상속증여세는 세대간 형평 및 기회의 균등 측면에서 필요성이 인정된다. 다만, 생전 사전증여 등 세부담을 줄이기 위한 다양한 조세회피 행위가 발생할 수 있다. 이를 방지하기 위해 증여세가 상속세를 보완하는 역할을 강화하는 것이 필요하다. 상속증여세의 비과세, 면제 등 복잡한 과세 구조는 집행과정에서 조세회피에 취약할 수 있다. 광범위한 면제제도와 조세회피로 인해 실효세율은 전반적으로 낮고 세수는 우리나라 및 프랑스(0.7%), 일본(0.5%) 등을 제외하고 GDP의 0.1% 수준이다.

< 상속증여세 세수 비중(GDP 대비, %) 국가 비교 >



자료: OECD data, 2021년 기준

상속세의 과세방식을 보면, OECD 국가중 독일, 프랑스, 이탈리아, 스페인, 일본 등 20개국<sup>61)</sup>이 상속인에게 과세하는 유산취득세(inheritance tax) 방식으로 과세하고, 우리나라, 미국, 영국, 덴마크 4개국<sup>62)</sup>은 피상속인에 과세하는 유산세(estate tax) 방식으로 과세한다. OECD<sup>61)</sup>는 유산세 방식은 과세행정이 간편하다는 장점이 있으나, 유산취득세 방식이 상속받는 재산 크기에 따라 세부담이 정해지고, 상속공제 등 상속인의 특성을 고려할 수 있고, 재산을 분할하여 상속하도록 유인함으로써 부의 집중을 완화시킬 가능성이 크다는 점에서 형평 측면에서 보다 바람직하다고 권고한다<sup>62)</sup>. 한편, OECD 10개국<sup>63)</sup>은 상속세를 폐지하였다.

---

61) OECD, 2021, 「Inheritance Taxation in OECD countries」, OECD Tax Policy Studies, p.139

62) 우리나라의 증여세는 유산취득세 방식이고 상속세는 유산세 방식으로 차이가 있는데, 이를 상속인이나 수증자가 받는 자산가액에 따라 세부담을 결정하는 유산취득세 방식으로 합치시키는 것이 타당하다는 견해가 있다.(김낙희, 2019, 「세금의 모든 것」, 21세기북스, pp.341-342)

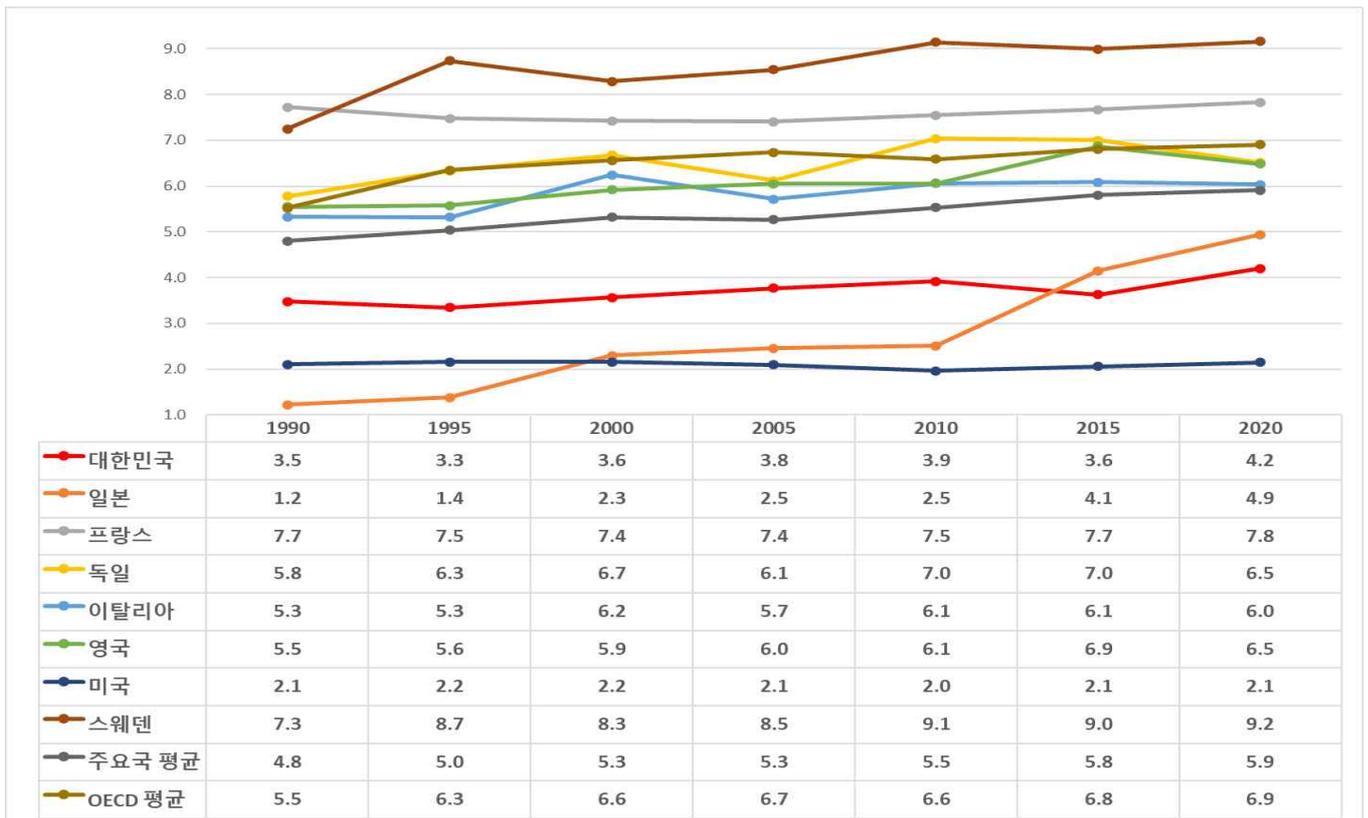
63) 호주(1979년), 오스트리아(2008년), 캐나다(1972년), 체코(2014년), 슬로바키아(2004년), 이스라엘(1980년), 멕시코(1961년), 뉴질랜드(1992년), 노르웨이(2014년), 스웨덴(2004년). 한편, 라트비아와 에스토니아는 상속세를 도입하지 않았다.

## 6) 소비과세의 정책방향

### 가. 소비세 과세 기본방향

OECD 등의 실증연구에 따르면, 소비과세는 소득과세와 비교할 때 경제 성장에 상대적으로 적은 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 다만, 소비과세는 고소득 가구가 소득 대비 조세부담이 저소득 가구에 비해 낮다는 이유로 역진적이라는 주장이 있다. 이에 따르면 효율과 형평이 상충되는 것으로 보인다. 하지만, 고소득 가구의 높은 저축 비중을 고려한다면 소비세가 역진적이라는 주장은 타당하지 않다. 즉, 소비세 부담의 비교를 소득이 아닌 현재의 소비지출을 기준으로 볼 경우 소비세는 형평 측면에서 중립적이거나 누진적일 수 있다. 만일, 소비세수를 기반으로 한 이전지출까지 고려할 경우 소비세는 소득분배 개선에 기여하는 바가 클 것이다.

< 일반소비세<sup>64)</sup> 세수(GDP 대비, %) 추이 국가간 비교 >



자료: OECD data

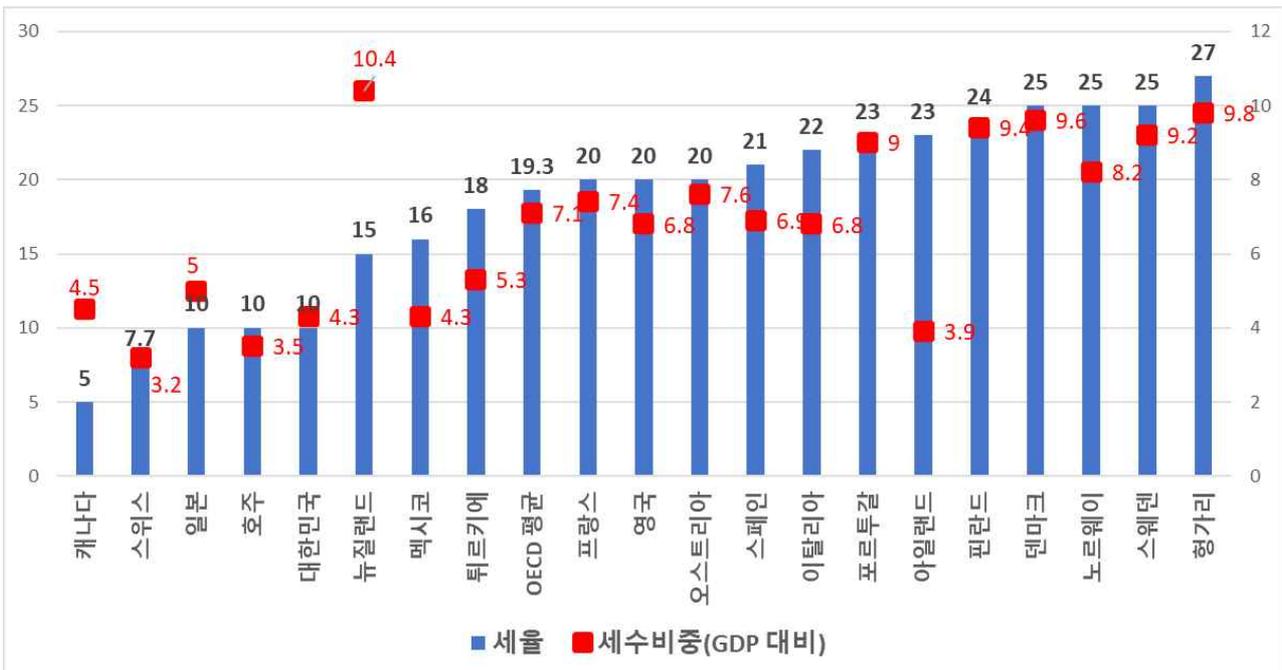
64) OECD revenue data (5110) Generals Taxes로 부가가치세(VAT), 판매세(Sales tax) 등이다.

부가가치세, 판매세 등 일반소비세 세수(GDP 대비, %)를 보면, 2020년 기준 OECD 평균 6.9%로, 스웨덴 9.2%, 프랑스 7.8%로 높고, 미국 2.1%, 우리나라 4.2% 등이 낮다. 1990년 이후 추이를 보면. 스웨덴 7.3% → 9.2%, 일본 1.2% → 4.9%로 상대적으로 크게 확대했고, 우리나라는 3.5% → 4.2%로 소폭 증가했다. 우리나라의 부가가치세 등 일반소비세 비중이 OECD 평균 및 주요국(미국 제외)에 비해 낮은 점을 고려할 때, 향후 세수 확충을 위해 부가가치세의 역할 강화<sup>65)</sup>를 고려할 필요가 있다.

### 나. 부가가치세의 효율성 제고

부가가치세를 도입한 OECD 국가들의 법정 세율은 2022년 기준 최소 5%에서 최대 27%이고 평균적으로 19.3%이다. 부가가치세 세수(GDP 대비)는 OECD 평균 7.1%로 대체로 법정 세율이 높은 국가가 세수가 높으나, 뉴질랜드는 세율(15%)에 비해 세수(10.4%)가 크고, 아일랜드는 세율(23%)에 비해 세수(3.9%)가 낮다. 우리나라는 같은 세율인 일본, 호주와 비교할 때, 세수(4.3%)가 일본(5.0%) 보다는 낮고 호주(3.5%) 보다 높다.

〈 부가가치세 법정 세율 및 세수(GDP 대비, %) 국가간 비교 〉



자료: OECD, 2022, 「Consumption Tax Trends 2022」, 세율은 2022년, 세수는 2021년 기준

65) 김부겸·이찬우·최영록·정국교, 2021, 「기रो에 선 한국경제」, 매일경제신문사, pp.95-102

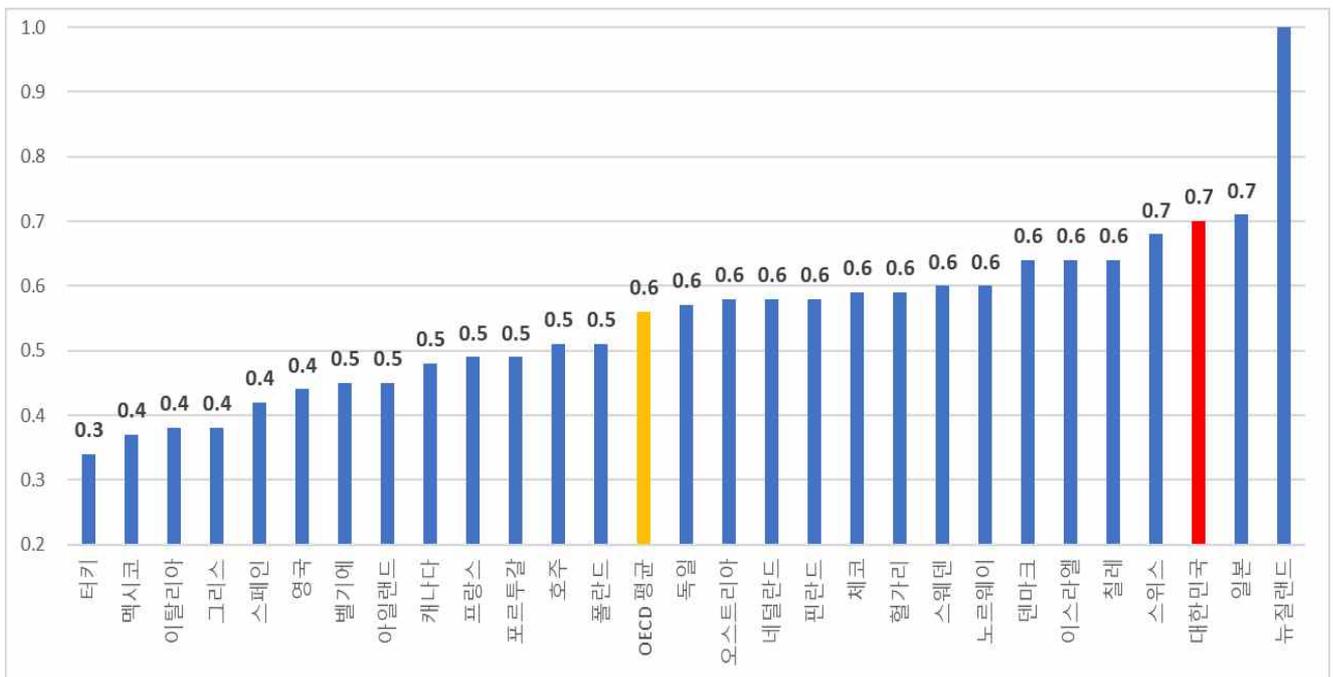
부가가치세는 생산과정의 모든 거래에 부과된다. 사업자가 구입하여 생산에 투입하는 재화에 부과된 부가가치세는 공제(환급)된다. 그 결과, 부가가치세는 최종 소비에만 부과된다. 그러한 부가가치세의 구조는 사업자가 투입된 재화에 대한 세금을 환급받기 위해 사업자등록을 하고 자발적인 신고를 하도록 하는 유인으로 작동한다. 사업자등록을 하지 않은 지하경제의 사업자는 환급을 받지 못하므로 부가가치세를 그대로 부담하게 된다. 문제는 이러한 부가가치세의 장점들은 부가가치세 면세나 차등세율이 적용되는 경우 상당부분 훼손되고 비효율을 유발하여 궁극적으로 경제성장에 부정적 영향을 미친다.

경제성장을 지원하고 효과적으로 세수를 확보하기 위해서는 부가가치세는 넓은 세원 그리고 단일세율로 운용되어야 한다. 부가가치세 면세는 최소화하는 것이 바람직하다. 형평을 고려하여 생필품에 부가가치세를 면세하나, 소득 형평을 제고하는데 효율적 방안이라 보기 어렵다. 우선, 면세가 거래의 중간단계에서 적용되는 경우 면세사업자는 투입재화에 대한 매입세액공제를 받지 못하므로 세금에 세금을 부과하는 연쇄효과로 인해 효율손실이 발생한다. 다음으로는 면세는 기업이 투입되는 재화를 자체 생산할지, 제3자로부터 구입(아웃소싱)할지에 대해 선택하는 의사결정에 왜곡을 줄 수 있다. 즉, 면세로 인해 매입세액공제를 받지 못하는 외부재화 구입보다 자체 생산을 선호할 수 있다. 또한, 면세재화를 공급하는 사업자는 거래상대방이 매입세액공제를 신청하기 않을 것이라 예상하므로 과세당국에 성실 신고할 유인이 줄어들게 된다. 통상 면세가 적용되는 일반적인 대상은 필수적 의료서비스, 교육, 일부 금융서비스 정도일 것이다.

세율구조에 있어 일부 국가는 형평을 고려하여 식료품이나 의약품 등 필수재에 대해 별도의 저세율을 적용하는 특례를 운용한다. 이는 저소득층이 상대적으로 소득의 많은 비중을 필수재 구입에 지출하는 점을 고려하여 저세율 또는 영세율을 통해 세부담을 줄여주려는 것이다. 그러나, 이러한 방식은 저소득층에 대한 맞춤형 지원이라는 정책목적에서 볼 때 다른 조세나 이전지출을 통한 지원에 비해 효과적이지 않은 것으로 평가된다.

필수재에 대한 지출금액을 비교하면 고소득층이 훨씬 클 것이므로 저세율에 따른 혜택의 많은 부분이 고소득층에 귀속될 것이기 때문이다. 아울러, 다수의 차등세율은 조세행정에 상당한 부담이 되고 구체적으로 차등세율이 적용되는 항목을 분류하는데 상당한 비용이 수반될 수 있다. 예컨대, 식품이나 숙박에 저세율을 적용할 경우 고급식당이나 고급호텔을 별도 제외하지 않을 경우 오히려 저세율이 역진적인 결과를 초래할 가능성도 있다. OECD는 일부 국가에서 운용하는 특별 저세율 구조가 주로 고소득층이 혜택을 누리고 있어 소득분배에 반하는 정책효과를 가지는 경우가 있다고 분석한다. 소득재분배 목적을 위해서는 부가가치세 차등세율 보다 현금지원이나 현물보조 등 지출수단에 대한 직접 지원이 훨씬 효과적으로 평가된다. 차등적 부가가치세율은 세수감소 등 재정손실에 비해 재분배효과를 기대하기 어렵다.

### 〈 부가가치세의 효율성(VRR, %) 국가간 비교 〉



자료: OECD, 2022, 「Consumption Tax Trends 2022」, p.58

OECD는 부가가치세 제도 및 집행의 효율성 여부를 VRR<sup>66)</sup>을 통해 평가한다. 이는 면세 범위 정도, 세율 구조 및 집행의 효과성 측면을 종합적으로 고려한 평가 지표로, 1에 가까울수록 실제 세수가 잠재적 세수와 차이가 적어 효율적으로 운영된다고 판단할 수 있는 반면, 0에 가까우면 비효율적이라 볼 수 있다. OECD 평균은 0.6이고 뉴질랜드(1.0), 우리나라·일본·스위스(0.7) 등이 효율적으로 운영되는 것으로 평가된다.

#### 다. 환경 관련 과세 문제

외부효과가 발생하는 경우 차등적 소비과세를 통해 효율을 증진시킬 수 있다. 외부효과는 재화의 소비가 재화의 거래와 무관한 제3자의 효용에 영향을 미치는 경우에 발생하는 것으로 환경 오염, 기후변화 등이 대표적인 부정적 외부효과의 예이다. 이에 대한 해결방안으로 외부효과를 교정하는 과세, 즉 피구세(Pigouvian tax)가 제안된다. 이는 외부효과를 거래가격으로 내부화함으로써 사회전체적으로 올바른 가격으로 재설정하여 환경오염을 줄이는 등 거래당사자가 바람직한 방향으로 행동하도록 유도하려는 것이다<sup>67)</sup>. 피구세는 일반적으로 소비세에 추가적으로 부과된다. 또한, 외부비용 수준으로 해당 소비단위에 부과되어야 한다. 기후변화의 경우 탄소배출의 사회적 비용만큼 부과하는 것이다.

환경세는 역진적일 수 있다. 이를 고려해 저소득층을 위한 세금감면이나 지출보조가 고려되기도 한다. OECD 주요국의 에너지 과세를 포함한 환경세 세수는 GDP의 약 1.5% 수준이다. 많은 국가들은 환경세가 환경을 개선하는 동시에 세수를 확보할 잠재력을 가지고 있다고 보고 있다. 최근의 실증연구에 따르면, EU 환경세 세수가 GDP의 약 2.5%로 높지만, 이러한 과세가 경제성장에 부정적이지는 않다고 평가한다. 한편, 탄소에 대한 추가 과세는 이와 효과가 유사한 배출권거래제도를 함께 고려하는 종합적 정책 설계가 필요하다.

66) “VRR = 실제 VAT 세수 / 잠재적 VAT 세수”로 정의되고, 잠재적 VAT 세수는 ‘잠재적 VAT 과세표준 × 명목세율’로 계산하는데, 잠재적 VAT 과세표준은 국민계정상 소비지출 총액(VAT 제외)을 사용한다. (OECD, 2022, 「Consumption Tax Trends 2022」, pp.57-58)

67) Tax Foundation(<https://taxfoundation.org/taxedu/glossary/pigouvian-tax/>)

## 라. 개별소비세 정책 방향

술, 담배, 가당음료<sup>68)</sup> 등 중독을 유발하는 재화 등에 대한 사회적 경계심은 소비세 과세 강화 논의로 이어지고 있다. 개개인의 합리적 소비 능력이 제한적일 수 있고 무절제한 습관으로 인해 건강을 해치는 문제에 대해 정부가 이러한 재화의 가격결정에 개입하여 교정할 필요가 있다는 주장이다. 이러한 재화에 대한 과세 강화는 건강을 증진하는 동시에 세수 확보에 기여할 수 있는 장점이 있다. 다만, 이러한 과세는 저소득층이 상당부분 세부담을 지는 역진성이 문제될 수 있다<sup>69)</sup>. 한편, 고가 사치재에 대한 고율 과세는 형평 개선이나 세수 확보에 큰 도움은 되지 않는 것으로 평가<sup>70)</sup>된다.

---

68) 비만 유발과 상관관계가 큰 가당음료 등에 대해 별도 과세하는 가당음료세를 프랑스, 영국, 미국(캘리포니아 등), 멕시코, 헝가리 등 전세계 42개국에서 도입하고 있다.(최성은, 2021.7, “비만세 도입에 관한 소고”, 재정포럼(한국조세재정연구원))

69) 이에 대해, 흡연자가 주로 저소득층이라고 할 때 담배세가 흡연자의 자기통제 불능의 문제를 극복하는데 도움을 줄 수 있다는 측면을 고려하면, 담배세를 통해 저소득층에 직접적 혜택을 줄 수 있으므로 담배세가 역진적이라는 주장에 대해 반박할 수 있다는 견해가 있다(마이클 킨·조엘 슬램로드(홍석윤 역), 2022, 「세금의 흑역사」, 세종, pp.272-273)

70) 램지의 역탄력성 규칙에 따르면, 사치품의 경우 가격탄력성이 높아 높은 세율은 왜곡효과가 클 것이라는 논거에 기반하는 것이다. 이에 대해 사치품에 대한 과세 강화를 여가에 대한 우회적 과세(예: 요트 구입 등)로 기능을 재정의할 경우 효율과 형평 측면에서 바람직할 것이라는 견해가 있다(전주성, 2022, 「재정전쟁」, 웅진지식하우스, pp.202-206)

## IV. 결론 및 정책적 시사점

우리나라의 재정 여건을 보면, 저출산·고령화가 지속되고 이로 인한 저성장 기조는 심화될 것으로 전망된다. 우리나라 합계출산율은 2017년 1명 미만으로 하락하여 OECD 국가중 가장 낮은 수준이고, 생산가능인구비중은 2016년 73.5%를 정점으로 지속하고 있다. 경제성장률은 2000년대 이후 5% 미만으로 하락하였고, 중기적으로 성장잠재력은 2% 수준으로 정체되고 장기적으로는 1%대로 낮아질 전망이다.

저성장 기조가 재정기반을 약화시키는 요인으로 작용하는 가운데, 고령화에 따른 의무지출적 성격인 복지지출은 빠른 속도로 증가하여 재정건전성에 상당한 부담을 줄 것으로 전망된다. 통합재정수지와 사회보장성 기금수지를 제외한 관리재정수지는 2018년까지는 대체로 균형이었으나, 2019년부터 적자 폭이 확대되는 양상이다. 이에 따라 국가채무는 GDP 대비 2018년 이전까지 30%대 중반에서 2022년 50%에 육박하는 수준으로 급증하였다. 중기재정전망에 의하면, 저출산·고령화로 복지지출이 증가하여 지출소요는 증가하는 반면 저성장으로 인해 세입여건은 크게 개선되지 못하여 국가채무비율을 50% 수준으로 관리하는 것이 목표인 상황이다. 장기적으로는 2040년대 국가채무비율이 현재 주요 선진국 수준인 100% 수준으로 근접할 것으로 전망된다. 중장기적인 재정건전성 확보를 위해서는 적극적 성장 지원을 통해 재정수입 기반을 확충하여 복지수요 증가에 대응하는 복지-재정-성장의 선순환을 확립하기 위한 정책적 대응이 필요하다.

재정수입의 상당부분을 차지하는 조세수입을 보면, 지난 10년간 연평균 6.9% 증가하여 10년전에 비해 약 2배 증가한 2022년 약 400조원에 이를 것으로 전망된다. 중기 세입전망은 증가율이 연 2.4% 수준으로 예상되고, 이를 장기전망에 적용하는 경우 2040년대 500조원을 넘어설 것으로 전망된다. 국세수입 증가는 대체로 경상 GDP 성장률과 유사한 움직임을 보여왔는데, 최근 들어 양자간 비율인 국세탄성치가 확대되는 모습이다. 조세부담률은 2013년 이후 지속 증가하여 2020년 이후 20%대로 진입하였고, 사회보험료 징수액을 포함한 국민부담률도 2013년 23% 수준에서 2020년

이후 30% 수준에 육박하고 있다. 이를 주요국과 비교해 보면, 2021년 OECD 평균 조세부담률 24.9%, 국민부담률 34.1%에 비해 낮은 수준이나, 2000년 이후 증가 속도는 이들 국가들을 크게 상회한다. 세입구성을 보면, 사회보험료는 지속적으로 증가하여 현재 총 세입의 약 1/4을 차지하고 소비세수 비중은 30년전 50%를 상회하였으나 절반 이상 축소되었다. 국세수입에서는 소득세수와 소비세수가 각각 1/3씩을 차지하고 법인세가 약 1/5을 차지한다.

프랑스, 독일, 스웨덴, 일본 등 주요국 복지(사회보장) 지출은 2020년 기준 GDP의 26.7%로 우리나라(14.4%)에 비해 약 1.9배 수준이나, 2010년 이후 주요국 증가폭은 10% 수준이나, 우리나라는 약 2배 증가하여 증가 속도가 빠르다. 사회보장 재원조달 규모는 2020년 주요국은 GDP 대비 26.7%로, 우리나라 7.8% 비해 1.7배 높다. 프랑스와 일본은 지속 증가하고 있는 반면, 스웨덴은 감소하고 있다. 우리나라는 지난 10년간 사회보장 부담이 지속 증가하는데, 향후 고령화 전망 추세를 고려할 때 일본 등 주요국 수준으로 복지지출이 증가할 것으로 예상된다.

조세는 효율과 형평의 두 가지 기준으로 평가될 수 있다. 조세 부과로 인한 효율 감소를 최소화하는 최적의 조세원칙은 과세대상의 수요-공급 탄력성을 고려하여 세율을 부과하거나, 낮은 세율을 유지하면서 세원을 확대하는 것이다. 조세부담의 누진성을 통한 소득재분배는 소득분포에 있어 형평을 개선시킬 수 있다. 다만, 누진과세를 통한 형평의 개선은 과세단위, 세대간 형평 등에 대한 고려 정도에 따라 정책이 매우 복잡해질 수 있다. 또한, 법적 납세의무를 넘어 조세부담의 실질적 귀착을 고려할 경우 더욱 판단이 어려워진다. 통상 효율과 형평은 상충관계가 있어 소득재분배를 위한 누진과세는 개인의 최적 선택에 영향을 주어 효율 손실을 유발한다.

지속가능 성장은 세수와 복지의 선순환을 위한 정책목표가 될 수 있다. 지속가능 성장은 장기적인 강력한 성장을 목표로 하는 것으로, 지속가능 성장을 통해 세수를 확충하여 복지지출에 충당하고 복지를 통한 사회적 후생증가는 성장의 지속가능성에 기여하여 선순환을 이룬다는 체계이다.

특히, 최근 글로벌 금융시장에서의 장기 저금리 기조가 고금리로 전환되는 변화 흐름을 고려할 때, 재정건전성 확보를 위해 안정적 경제성장이 보다 중요할 것이다. 효율적 조세는 민간의 투자와 혁신을 지원하고 이를 통해 창출한 소득을 조세와 이전지출을 통해 재분배함으로써 사회적 안정과 세대간 형평, 환경 개선을 이뤄 성장의 지속가능성을 높이려는 것이다. 높은 경제성장을 달성한 주요 선진국에서 복지지출이 큰 것은 성장과 분배가 장기적으로 동시에 추구해야할 정책목표이고, 안정적인 성장이 흔들려 소득분배가 악화될 경우 재정을 통한 재분배에 더욱 많은 재원이 소요될 것이다. 효율과 형평을 균형있게 고려한 조세정책을 통해 성장-세수-복지간 선순환 구조를 확립하려는 것을 정책목표로 설정한다.

지속가능 성장을 위한 조세정책의 기본방향은 개인소득과세, 자본소득과세, 법인소득과세, 자산과세 및 소비과세로 나누어 살펴본다. 우선, 근로소득 등 개인소득과세의 정책방향은 소득재분배 등 형평 측면에서 적절한 누진성을 유지하되, 과세대상 범위 확대, 조세 중립성 등의 측면에서 효율에 미치는 영향에 유의하여야 한다. 세수 비중(GDP 대비)을 보면, 2021년 OECD 평균은 8.3%이고 주요 선진국 평균은 10.1%로 우리나라 6.1% 보다 높다. 우리나라는 2000년 이후 소득세수 비중이 주요국에 비해 빠르게 늘어나고 있는 추세이나, 주요 선진국에 비해 낮은 수준으로 개인소득세의 세수증대 역할을 강화하는 것이 중요한 정책과제이다. 소득세 과세단위 문제는 혼인, 맞벌이 여부 등 노동시장에 영향을 미칠 수 있다. 기본적으로 우리나라가 채택하는 개인단위 과세가 조세의 중립성 및 형평 측면에서 바람직한 방향이라 평가되나, 고령화로 인한 사회보장체계와 일관성 등을 고려하여 가구단위 과세에 대한 검토가 필요하다는 견해가 있다. 근로소득 세액공제(EITC)는 향후 지속적으로 확대될 것으로 전망된다. EITC는 근로유인(효율)과 소득지원(형평) 두 가지 정책목표를 동시에 가지는데, 양자간 어느 쪽에 중점을 두어 운영할지에 대한 논의가 필요하다. 일본의 경우 소득지원 중심으로 운영되고 있는데, 고령화 심화로 인한 노동공급 부족 완화를 위해 근로유인을 강조하는 방향으로 개편이 필요하다는 견해가 있다. 나아가, EITC를 기존 복지제도를 포괄하는 부의 소득세(NIT)로 대폭 확대하는 것을 고려할 필요가 있다는 견해도 제기된다. 이를 통해 소득재분배

기능을 확충하고 복지제도의 효율성을 증대 등의 긍정적 효과를 기대할 수 있을 것이다. 세율구조는 단계적 누진구조가 바람직하나, 세수 확대 등의 측면에서 적절한 최고세율 수준에 대해 논란에 있다. 우리나라 법정 최고소득세율(지방세 포함 49.5%)은 OECD 평균 42.5% 보다 높으나, 주요 선진국 수준과 유사하다. 한편, 최고세율이 적용되는 과세구간은 우리나라가 평균 임금의 21.6배로, OECD 평균 7.4배 및 주요국 평균 6.1배 보다 높다.

자본소득 과세에서는 저축·투자 등에 미치는 영향을 고려한 조세의 중립성을 유지하는 것이 중요 정책목표이다. 지대(rent)적 성격인 초과이익에 과세하는 것은 형평과 효율을 동시에 확보할 수 있으나, 정상이익에 과세에 대해서는 논란이 있다. 저축에 대한 중립성, 즉 효율만을 고려하면 정상이익을 과세하지 않는 것이 바람직하다는 견해가 있으나, 응능부담 측면을 고려할 때 자본소득 전체를 과세대상으로 하는 것이 일반적이다. 과세 방식은 다른 소득과 합산하여 과세하는 통합소득과세와 자본소득을 별도로 낮은 (단일)세율로 과세하는 이원소득과세로 나누어 볼 수 있다. 통합소득과세는 세부담의 형평 등을 강조한 것이고, 이원소득과세는 저축·투자의사결정에 있어 조세 부과로 인한 효율 손실을 최소화하는 장점이 있다. 자본소득 과세에 있어 자본소득과 근로소득의 구분이 중요하다. 소득세와 법인세간 세부담 차이가 클 경우, 소유경영자의 소득(임금, 배당 등)을 어디까지를 소득세로 과세할지 또는 법인세 및 배당소득세로 과세할지에 따라 세부담 차이가 크게 된다. 근로소득-자본소득간 비중 조정을 통한 조세 회피를 방지하도록 양자간 세부담을 유사한 수준으로 조정하는 것을 고려할 필요가 있다. 또한, 투자방식에 따른 과세의 일관성 확보가 중요하게 고려되어야 한다. 주식보유에 따른 배당, 주식처분(자사주 매입 등)에 따른 이익, 채권 이자 등 자본소득간 세부담 차이, 특정 자본소득에 대한 비과세 등은 금융투자에 미치는 조세의 중립성을 낮출 수 있다.

법인소득과세는 실질적 세부담이 주주, 특히 근로자에게 귀착될 수 있고 투자의 (자기)자본비용에 영향을 줄 수 있어 효율 및 형평 측면에서 상당한 논란이 있다. 이러한 점에서 법인세는 성장에 미치는 왜곡이 큰 조세 가운데 하나로 평가된다. 하지만, 원천징수 등 과세행정의 효율성 확보, 기

업내 사내유보를 통한 조세회피 유지 방지 등에서 과세 필요성을 찾을 수 있다. 법인세수(GDP 대비)는 2021년 OECD 평균 3.1%, 주요 선진국 평균 2.6%로, 우리나라 3.8%와 비교하여 낮다. 법정 최고세율은 1990년대 이후 OECD 대부분의 국가에서 세율을 지속적으로 낮추어 25% 내외 수준(2023년 기준 OECD 평균 23.6%, 주요 선진국 평균 26.4%)으로 수렴하는 추세이다. 법인세가 투자에 미치는 비효율을 고려할 때, 투자 인센티브가 중요하다. 특히, 연구개발(R&D)에 대한 세액공제 등은 경제성장에 긍정적인 영향을 준다고 평가된다. 다만, 구체적 방식에 있어, 특허박스와 같은 R&D에 따른 이익에 대한 세부담 축소보다는 R&D 비용에 대한 인센티브가 보다 효과적이다. 중소기업에 대한 법인세 지원은 지속가능 성장을 위해 중요하나, 별도의 저세율을 적용하는 것은 중소기업의 성장에 부정적 영향을 줄 수 있다는 평가가 있어 신중한 접근이 필요하다. 이러한 측면에서 볼 때 법인세의 세율구조는 단순화하는 것이 바람직할 것이다.

자산분포의 불형평으로 인해 자산의 보유 또는 이전에 대한 과세를 강화해야 한다는 견해가 제기된다. 우선, 토지 등 부동산 보유에 대한 과세는 과세대상의 이동이 어려우므로 효율적 측면에서 왜곡이 적은 조세중 하나로 평가된다. 한편, 자산 이전에 대한 과세는 매각가격과 취득가격간 괴리를 유발하여 거래의 효율에 부정적 영향을 주므로 거래세 부담은 낮추는 것이 바람직하다. 주택정책 측면에서 조세 인센티브를 활용하는 것은 주택공급 등 다른 정책수단에 비해 시장에서의 영향이 효과적이지 않을 수 있어 신중한 접근이 필요하다. 주택에 대한 양도차익 면제 혜택에 일정 한도를 두거나 주택담보대출 이자 소득공제 축소 등은 주택시장 안정에 도움이 될 수 있다고 권고된다. 상속세는 이를 도입하지 않거나 폐지한 국가가 다수이나, 세대간 형평, 기회의 균등 등을 고려할 때 과세의 필요성이 인정된다. 하지만, 상속세 회피를 방지하기 위한 생전 사전증여 과세 강화 등 증여세의 보완적 역할 강화 등 조세회피방지 제도 보완이 지속 필요하다. 한편, 상속세 과세방식은 크게 상속인이 받은 재산에 과세하는 유산취득세 방식과 피상속인(사망자)의 전체 재산에 과세하는 유산세 방식으로 나누어 볼 수 있는데, 응능부담원칙, 부의 집중 완화 등 형평 측면에서 유산취득세 방식이 보다 바람직하다고 평가된다.

소비과세는 경제성장에 미치는 영향에 있어 소득과세에 비해 보다 긍정적으로 평가된다. 소비과세가 소득을 기준으로 볼 때 세부담이 역진적이라는 주장이 있으나, 소비를 기준으로 할 경우 중립적이나 누진적일 수 있다. 또한, 소비세수를 기반으로 한 이전지출까지 고려할 경우 소득분배 개선 상당한 기여도 가능할 수 있다. 일반 소비세수 비중(GDP 대비)을 보면, 스웨덴 9.2%, 프랑스 7.8%, 영국·독일 6.5%, 일본 4.9%, OECD 평균 6.9%이고 우리나라는 4.2%로 이들 보다 낮아 중장기적 세수 확충을 위해 부가가치세의 역할 강화를 고려할 필요가 있다. 먼저, 부가가치세를 보면, 2022년 기준 OECD 국가의 법정 (최고)세율은 평균 19.3%, 최소 5%(캐나다)에서 최고 27%(헝가리)이고, 우리나라·일본·호주는 모두 10%이다. 부가가치세는 생산과정에서 세부담이 공제되고 최종 소비에만 귀착되어 생산(성장)에 미치는 영향을 최소화하면서 세수를 확보하는 장점이 있다. 이러한 장점을 유지하기 위해서는 부가가치세 면세 범위를 최소화하여 세원을 확대하면서 차등세율이 아닌 단일세율로 운용되어야 한다. 일부 국가에서 식료품 등 필수재에 별도의 특례 저세율을 적용하나, 이는 저소득층에 대한 이전지출 등 직접 지원에 비해 효과적이지 않고 집행에 부담만 초래하는 것으로 평가된다. 부가가치세 운영의 효율성 지표(VRR)를 비교해 보면, 뉴질랜드, 우리나라, 일본, 스위스 등이 바람직하다고 평가된다. 환경오염, 기후변화 등 외부효과를 교정하는 수단으로 유류 등 에너지에 대한 과세 강화 필요성이 제기된다. 또한, 술, 담배, 가당음료 등 중독을 유발하여 개인이 합리적으로 소비하기 어려운 재화에 대한 과세 강화 논의도 있다. 이들 환경세, 주세, 담뱃세 등은 외부효과를 교정하면서 세수를 확보할 수 있다는 장점이 있으나, 세부담 측면에서 역진적일 수 있음을 고려할 필요가 있다.

UN, IMF, OECD, 세계은행 등의 국제기구는 각국에 대해 중장기 조세정책 방향에 대한 권고안을 제안<sup>71)</sup>하면서 이를 추진하는 조세제도 개편 과정에서 각국 정부에서 고려할 전략적 관리 방안으로 다음과 같은 사항을 제시하고 있어 이를 참고할 필요가 있다고 생각된다.

71) UN, IMF, WB, OECD 등은 글로벌 조세 협력 플랫폼(Platform for Collaboration)을 구성하여 각국의 바람직한 중장기 조세정책 전략(Medium-term Revenue Strategy, MTRS)에 대해 전문적 자문(technical assistance)을 수행하고 있다.(<https://www.tax-platform.org>)

우선, 조세제도 개편은 주무부처(재정당국)의 강력한 리더십을 기반으로 한 “전(全) 정부적 협업”이 중요하다. 조세제도 개편은 경제·사회 전반에 영향을 미치므로 관련된 모든 부처의 지원이 요구된다. 무엇보다, 주무부처는 전반적 조세체계 관리에 책임성을 갖되, 조세제도 개편에 대한 명확하고 확고한 리더십을 발휘하는 것이 중요하다. 조세제도 개편 추진을 담당할 위원회를 설치·운영하는 경우 주무부처 장관이 위원장이 되고 실무 전문가 그룹의 자문을 받는 구조로 운영하되, 다양한 이해관계를 반영할 수 있도록 가능한한 광범위한 이해관계자를 포괄하여 구성하는 것이 바람직하다.

다음으로, 조세제도 개편에 대한 폭넓은 공감대와 지지를 확보하는 것이다. 확고한 리더십과 함께 입법부, 사법부 등 협조가 핵심적 요소이다. 경영계, 조세전문가, 비영리 단체, 지방자치단체, 학계, 연구기관 등 다양한 이해관계자와 폭넓은 협의가 필요하다. 이러한 협의 과정은 완전한 합의를 도출하지는 못하더라도 조세제도 개편의 필요성에 대한 어느정도의 공감대를 형성하는 데는 기여할 것이다. 때로는 기득권 보호를 위한 조직화된 이해단체의 상당한 저항에 직면할 수 있는데, 이를 극복하기 위해서는 강력한 조세제도 개편 리더십과 폭넓은 협의가 요구된다.

명확하고 광범위한 홍보전략이 필요하다. 홍보의 핵심내용은 조세제도 개편이 궁극적으로 복지증진 등 사회 전반에 보다 많은 혜택이 돌아가 지속가능 성장을 지원하려는 목표를 지향하는 국가적 정책이라는 점을 부각하는 것이다. 정부는 사회전반에 걸쳐 광범위한 공감을 받고 있다는 점을 국민들에게 알려주기 위해 공공·민간부분, 경영계, 종교계, 지역사회, 언론 등의 대표들의 지지를 얻기 위해 노력해야 한다.

조세와 예산의 종합적 효과를 강조하는 것을 고려할 필요가 있다. 세수를 증대시키는 조세제도 개편의 추진은 보다 많은 세금을 부담하는 계층으로부터의 반대에 부딪혀 어려움에 처하기도 한다. 이러한 반대는 조세부담의 증가만을 강조하는 주장인 경우를 종종 볼 수 있다. 조세부담 뿐 아니라 지출측면을 함께 고려하는 보다 광범위한 정책 영향을 제시함으로써

극복 가능할 수 있다. 세수 확대가 필요하고 바람직하는 것임을 국민들에게 설득하기 위해서는 추가 지출을 위한 재원조달이 추가 세부담이 반드시 필요함을 강조하는 것이 중요하다. 예컨대, 조세부담만으로는 역진적으로 보일 수는 있지만, 조세와 예산지출의 종합적 영향은 소득분배에 긍정적이고 지속가능 성장을 지원할 수 있다는 것을 설명하는 것이다. 하지만, 특정 지출을 위해 활용되는 목적세는 통상 비효율적 지출의 원인이 될 수 있어 바람직하지 않다<sup>72)</sup>.

조세제도 개편의 성과를 가능한 범위에서 계량화하는 것이 필요하다. 데이터를 기반으로 한 계량적 정책평가는 여러 장점을 가진다. 계량화는 이해관계자간의 논쟁에 있어 불분명한 주장이나 불확실한 신념에 기반한 논점들을 체계화하거나 명확화하는데 도움이 된다. 세수, 세부담 귀착, 경제성장예의 영향에 대한 분석을 바람직한 정책 입안을 위해 필요하고 이는 이해관계자 설득을 위한 논거로 활용될 수 있다. 정책효과의 계량분석은 조세제도 개편 추진에 있어 절차의 투명성과 책임성을 제고하고 궁극적으로 정부에 대한 신뢰도 제고에 기여할 수 있다.

경기변동을 고려한 조세제도 개편 전략의 선택이 유용할 수 있다. 역사적 경험으로 볼 때, 조세제도 개편은 호황기에 성공할 가능성이 크다. 세율 인하-세원 확대로 특징되는 1980년대 미국과 영국의 성장 친화적 조세제도 개편이 대표적 예이다. 1990년대 유럽 국가들은 직접세 중심의 세수구조를 간접세 중심으로 성공적으로 개편하였다. 한편, 경제불황기에는 단기 세수에 집착한 성급한 조세제도 개편을 경계할 필요가 있다. 경제위기 전후, 정책당국 입장에서는 급격한 세율인상이나 거래세 강화·신설 등 지속가능 성장에 부정적 영향을 미치는 조세를 도입할 유인이 크다.

조세제도 개편의 우선순위와 범위에 대한 전략적 접근이 중요하다. 조세제도 개편은 점진적이거나 전면적일 수 있다. 점진적 조세제도 개편은 소득이나 자산 가격 등 경제적 충격을 줄이고 납세자의 예상 범위내로 적응

72) 조세-지출간 직접적 연계를 강화하여 재정을 확충하고 이를 적절히 배분하는 방안이 국민적 지지와 공감대 확보에 있어 보다 효과적일 수 있다는 견해도 있다.(전주성, 2022, 「재정전쟁(세금과 복지의 정치경제학)」, 웅진지식하우스, pp.274-284)

하기 용이하다는 장점이 있다. 하지만, 점진적 조세제도 개편의 추진 일정이 지나치게 장기인 경우 신뢰를 확보하기 어려울 수 있다. 즉, 조세제도 개편에 반대하는 이해집단에서 반대의견을 확산시키거나 조세제도 개편을 막을 방안을 찾을 시간을 벌 수 있기 때문이다. 한편, 전면적 조세제도 개편은 상대적으로 달성하기 어려울 수 있다. 다만, 전면적 조세제도 개편 방안 중 일부 방안이 다른 방안의 효과를 상쇄할 수 있는 경우 패키지 딜을 통해 일괄 타결을 유도할 가능성이 있다. 특히, 조세제도 개편의 여력이 있는 경우 이를 활용한 조세제도 개편을 달성하는 전략이 가능할 수 있다. 전면적 조세제도 개편에서 납세자나 과세당국에 급격한 제도 변화에 따른 부담을 줄여줄 수 있는 순차적 접근을 고려할 수 있다.

조세제도 개편 과정에서 유관기관 및 조세전문가의 참여와 역할이 필요하다. 우선, 과세행정기관이 조세제도 개편을 추진하는 위원회에서 핵심 구성원이 되는 등 적극적 참여하여야 한다. 이를 통해 조세제도 개편의 집행을 차질없이 준비하고 책임성을 확보하는 것이다. 예컨대, 복잡한 과세 방식을 도입하거나 상당한 납세협력비용이 요구되는 제도, 제3자로부터의 과세정보 수집을 제도화하는 경우 과세행정기관의 역할은 특히 중요하다. 한편, 조세법을 간소화하고 명확화하는 제도 개편은 조세법률 전문가를 적극 활용하는 것이 바람직하다. 또한, 부처간 또는 지방자치단체와의 긴밀한 협의를 통해 국세와 지방세간 정책목표와 제도 차이를 줄여나가는 노력도 필요하다.

조세제도 개편의 성공적 완수를 위해서는 과세행정기관의 역량을 강화하는 것이 중요하다. 과세행정에 있어 건전한 관리감독체계를 갖추고 과세정보 수집과 관리에 IT 등 기술적 역량을 활용할 수 있어야 한다. 일반적으로 간편하고 명확하며 투명한 과세제도, 적절한 거래징수 또는 원천징수 제도, 납세자 세분화 관리 전략, 대규모 과세정보간의 효율적 상호대사, 제3자로부터의 수집되는 과세정보의 광범위한 활용 등이 과세행정의 역량 강화에 중요하다. 조세제도 개편에 있어 과세행정의 역량 수준을 고려하는 것은 필수적이다. 새로운 제도가 성과를 달성하기까지는 상당한 시차가 발생할 수 있음을 조세제도 개편 추진 과정에서 고려할 필요가 있다.

## 참 고 문 헌

- 국회예산정책처, 2022, 「장기재정전망」
- 국회예산정책처, 2022.4, 「2022 조세수첩」
- 기획재정부, 2023, 「2023~2027 국가재정운용계획」  
「중장기 조세정책 운용계획」  
「월간 재정동향(각 월호)」
- 기획재정부, 2022, 「2022~2026 국가재정운용계획」  
「새정부의 경제정책 방향」  
「중장기 조세정책 운용계획」
- 기획재정부, 2020, 「2020~2060 장기재정전망」
- 김낙회, 2019, 「세금의 모든 것」, 21세기북스
- 김낙회·변양호·이석준·임종룡·최상목, 2021, 「경제정책 아젠다」, 21세기북스
- 김부겸·이찬우·최영록·정국교, 2021, 「기로에 선 한국경제」, 매일경제신문사
- 김용범, 2022, 「격변과 균형」, 창비
- 김우철, 2020.11, “포스트 코로나 조세정책 방향(한국재정학회 발제자료)”, 서울시립  
대학교
- 김학수·이태석·홍우형, 2021, “코로나19 이후 조세·재정정책 방향의 재검토”,  
한국개발연구원
- 마이클 킨·조엘 슬램로드(홍석운 역), 2022, 「세금의 후역사」, 세종
- 박명호, 2022, “장기 재정전망을 통한 재정의 지속가능성 평가 및 과제(발제자료)”,  
홍익대학교
- 박정수, 2023, 「리바이어던 재정, 예산과 세금의 정치경제학」, 이화여자대학교출판부
- 이매뉴얼 사에즈·가브리엘 저크먼(노정태 역), 2021, 「그들은 왜 나보다 덜 내는가」,  
부키
- 이태석외, 2020.12, “인구구조 변화에 대응한 구조개혁 방안”, 한국개발연구원
- 안종범·박형수·임병인·전병목, 「정치에 속고 세금을 울고」, 정책평가연구원
- 안종석·전병목, 2020.12, “사회보장세에 대한 기초 연구”, 한국조세재정연구원

- 양재진, 2021.10, “복지와 경제의 선순환 모델: 유럽의 성공 사례를 중심으로(국민경제  
자문회의·한국개발연구원 국제컨퍼런스 발제자료)”, 연세대학교
- 양재진, 2023.3, “사회보장제도의 이해와 재설계(국가공무원인재개발원 고위정책과정  
특강자료)”, 연세대학교
- 양재진 외, 2015, 「복지국가의 조세와 정치」, 집문당
- 오종현·강병구·김승래, 2022.12, “재정건전성 확보를 위한 중장기 세입 확충 방안”,  
한국조세재정연구원
- 전병목·김학수·오종현, 2018.12, “저성장 시대의 조세정책 방향: 생산성, 투자 고용  
을 중심으로”, 한국조세재정연구원
- 전병목·송호신·성명재·전영준·김승래, 2017.12, “저성장 시대의 조세정책 방향: 소  
득재분배를 중심으로”, 한국조세재정연구원
- 전병목·전영준, 2022.12, “근로자 소득지원정책의 발전방향: 근로장려세제의 확장”,  
한국조세재정연구원
- 전주성, 2022, 「재정전쟁」, 응진지식하우스
- 최성은, 2022.12, “가당음료과세에 관한 연구”, 한국조세재정연구원
- 최성은, 2021.7, “비탄세 도입에 관한 소고”, 재정포럼(한국조세재정연구원)
- 하노 백·알로이스 프린츠(이지윤 역), 2016, 「세금전쟁」, 재승출판
- 한국개발연구원, 2022.11, 「장기경제성장률 전망과 시사점」
- 한국개발연구원, 2022.12, 「2022-2026 국가재정운용계획(지원단 보고서)」
- 한성민 외, 2021.12, “저출산 현상에 대한 이해와 정책대응”, 한국개발연구원
- 홍순만, 2021, 「조세와 재정의 미래」, 문우사
- IFS(Institute for Fiscal Studies) (한국조세재정연구원 역), 2015, 「조세설계(Tax By  
Design)」, 시그마프레스
- Financial Times, 2023.10.6., “Adapting to a higher-for-longer world”
- IMF, 2019, “Corporate Taxation in the Global Economy”, IMF Policy Paper
- IMF, 2021.12, “How to apply Exercise Taxes to Fight Obesity”
- IMF, 2019, “How to Mitigate Climate Change”, IMF Fiscal Monitor
- IMF, 2022.3, “Republic of Korea, Article IV consultation”, IMF country report

IMF, 2013, “Taxing Times” , IMF Fiscal Monitor

Khaled Abdel-Kader and Ruud De Mooij, 2020.12. “Tax Policy and Inclusive Growth, IMF Working Paper

Martin Wolf, 2021.2.7., “Now is the time to reform the UK’ s dysfunctional tax system” , Financial Times

OECD, 2022, 「Consumption Tax Trends 2022」

OECD, 2022, 「Housing Taxation in OECD countries」 , OECD Tax Policy Studies

OECD, 2021, 「Inheritance Taxation in OECD countries」 , OECD Tax Policy Studies

OECD, 2022.11, 「Revenue Statistics 2022」

Pierce O’ Reilly, 2018, “Tax policies for inclusive growth in a changing world” , OECD Taxation Working Papers

Valerie Cerra, Barry Einchengreen, Asmaa El-Ganainy, and Martin Schindler, 2022, 「How to Achieve Inclusive Growth」 , Oxford University Press & International Monetary Fund

Zhiyong An and Kohei Asao, 2023.3. “Options to Strengthen the Social Safety Net in Japan” , IMF Selected Issues Paper

<https://data.imf.org> (IMF 데이터 포털)

<https://data.oecd.org> (OECD 데이터 포털)

<https://ecos.bok.or.kr> (한국은행 경제통계시스템)

<https://kosis.kr> (국가통계포털)

<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw> (각국 사회보장프로그램, 미국 사회보장국)

<https://tasis.nts.go.kr> (국세통계포털)

<https://taxfoundation.org> (조세재단)

<https://www.tax-platform.org> (글로벌 조세협력 플랫폼)