

새 정부에 바라는 세제 개혁

강 병 구 (인하대 경제학과 교수)

■ 요약 ■

우리나라 조세체계는 낮은 조세부담률과 미약한 재분배 기능이 특징이며, 재정 여력은 양호하지만 가파르게 증가하는 국가채무로 재정 운용이 제약될 수 있다. 대통령 당선인이 대선 과정에서 제시한 공약으로는 이를 개혁하기 어렵다. 정부는 '누진적 보편증세'의 기초하에 포용과 혁신의 조세체계를 구축하고, '중부담-중복지'에 필요한 세수확충 방안을 마련해야 한다. 증세는 소득세와 자산세를 우선적으로 고려해야 한다. 소득세는 최고세율 과세표준을 낮추고, 법인세는 세율 체계를 단순화하고 공제·감면 제도를 정비해야 할 것이다. 자산소득 과세를 강화하고, 디지털세 등 과세 기반을 넓혀야 한다. 재정부담이 커질 경우 소비 과세의 확충도 모색해야 한다.

※ 이 글은 필자의 개인적 견해로, 본 연구소의 입장과 일치하지 않을 수 있습니다.

지난 대선 과정에서 한국 매니페스토실천본부에 제출한 「제20대 대선, 주요 후보 정책공약 질의서 답변지」에 따르면, 윤석열 당선인의 국정 공약 이행에 266조 원이 소요되지만, 구체적인 재원조달 방안은 제시되지 않았다. 10대 핵심공약에 필요한 재원(96.7조 원)의 조달방안도 주로 재정지출의 효율화와 재량지출의 구조조정, 경기회복을 전제로 한 세입증대와 국가부채 활용에 집중되었다. 하지만 의무지출의 비중이 증가하는 추세에서 재정지출 구조조정을 통한 재원의 조달에는 한계가 있고, 경기회복에 따른 세입 증대 또한 불확실성이 크기 때문에 공약 이행에 필요한 재원을 확보하기는 어려울 것으로 판단된다. 더욱이 부동산보유세 및 양도소득세 완화, 주식양도소득세의 폐지 등 감세 정책이 추진될 경우 국가채무는 더 큰 폭으로 증가할 것이다. 이러한 우려를 불식시키기 위해 새 정부는 공약 이행에 필요한 재원의 안정적인 확보는 물론 복지국가의 지속가능성을 담보할 수 있는 세계개혁의 로드맵을 명확히 제시해야 한다.

개혁 방향: 누진적 보편증세

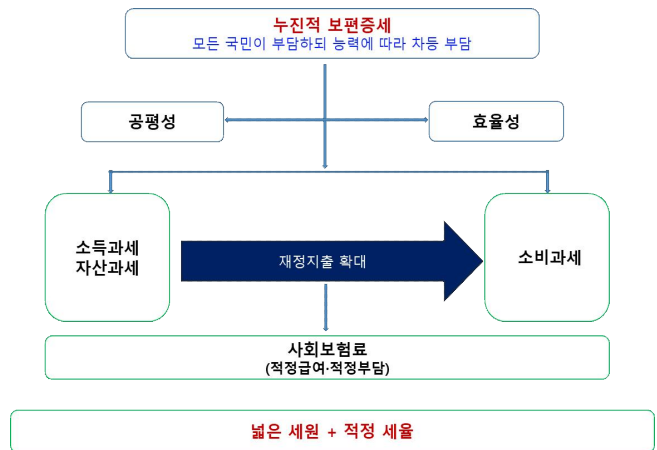
누진적 보편증세는 보편주의와 선별주의 복지제도가 합리적으로 결합하는 복지체제에 대응하는 조세체계이다. 우리는 복지국가 발전의 역사적 경험을 통해서 불평등의 축소와 인적자본에 대한 투자가 생산성 향상과 고용 창출을 유발하고, 세수 기반의 확충으로 이어져 재정건전성도 보장하게 된다는 사실을 확인할 수 있다. 새 정부는 한국 사회에 고유한 방식으로 분배와 고용, 재정건전성의 선순환에 기여할 수 있는 조세체계를 구축하고 발전시켜야 한다.

특히 재정건전성을 넘어 ‘복지국가의 지속가능성’을 위해서는 ‘넓은 세원 적정 세율’의 원칙하에 모든 국민이 부담하되 능력에 따라 차등적으로 부담하여 조세의 공정성을 높여야 한다. 증세의 우선순위는 소득세와 자산세 중심의 세입확충을 기반으로 고용안전망과 사회안전망을 확충하면서 재정지출의 증가에 따라 점차 소비 과세의 확충도 모색해야 한다. 다

만, 부가가치세의 인상은 역진적인 성격과 인플레이션 등 경제에 미치는 파급효과를 고려하여 신중해야 하며, 인플레이션이 우려되는 상황에서는 부가가치세보다 사치품이나 교정과세의 목적으로 부과하는 개별소비세를 개편하는 것이 바람직하다. 나아가 사회보험재정의 안정화를 위한 급여 및 보험료율의 개편도 추진해야 한다.

한편 조세의 정책기능을 활용하여 우리 사회가 직면하고 있는 사회경제적 문제에 적극적으로 대응해야 한다. 주택가격 안정을 위한 부동산세제의 개편, 신기후체제에 대응한 환경·에너지세제의 개편과 탄소세의 도입, 적극적인 조세회피와 무분별한 조세경쟁을 방지하기 위한 디지털세의 도입 등을 검토해야 한다.

〈그림 1〉 세계개혁의 방향



소득세 최고세율 과표구간 낮추어야

소득세 최고세율이 적용되는 과세표준의 시 작점을 낮추고, 중하위 소득구간에서도 세율 인상을 모색해야 한다. 우리나라 소득세 최고 세율이 적용되기 시작하는 과세표준은 매우 높아서 2020년 최고세율을 적용받는 근로소득 신고자는 0.07%이고, 이들의 과세대상 소득은 전체의 1.7%에 불과하다. 더욱이 2012년 이후 고소득 구간을 중심으로 한계세율이 인상되었지만, 고소득층만을 대상으로 한 세율인상으로는 세수확충에 한계가 있다. 초과 누진세제 하에서는 중하위 소득구간에서 세율이 인상되면 고소득층의 세 부담도 더 크게

증가한다.

과세형평성 차원에서 상장주식 양도차익 기본공제와 금융소득(이자, 배당)에 대한 과세 기준금액을 낮추고 궁극적으로는 종합과세해야 한다. 현재 금융소득에 대해서는 1인당 2천만 원까지 14%로 분리과세하고, 임대소득의 경우는 분리과세할 수 있는 선택권이 주어진다. 대주주의 주식 양도차익에 대해서는 과세표준 3억원 이하에 대해 20%, 3억원 초과분에 대해 25%의 세율로 과세한다. 파생상품의 양도차익에 대해서는 10%의 단일세율을 적용하고, 개인이 직접 투자한 채권의 매매차익에 대해서는 과세조치 하지 않는다. 2023년부터 국내외 주식, 채권, 파생상품 등 금융투자상품을 통해 실현된 양도소득 등을 모두 합산해 과세하는 「금융투자소득세」의 경우, 손익통상과 이월공제를 적용하면서 5천만 원(국내 상장주식) 또는 250만원(기타 투자소득)의 기본공제를 적용 후 3억원 이하 20%, 3억원 초과분 25%의 세율을 부과할 예정이다.

소득세 공제제도는 저출산·고령화에 대응하면서 공적 이전소득과 현물급여를 종합적으로 고려하여 개편해야 한다. 근로소득공제를 축소하되 인적공제를 확대하여 가계 단위의 생계지원을 강화하고, 고등학교 무상교육과 대학 국가장학금 확대에 따라 자녀 교육비 공제를 축소·폐지하며, 기초연금의 확대에 따라 경로우대공제를 정비해야 한다. 사업자의 소득 포착률이 높아진 현실을 고려하여 근로소득세 액공제는 폐지하고, 사업자 과표 양성화를 위해 도입된 신용카드 소득공제도 점진적으로 축소·폐지해야 한다.

법인세율 체계 단순화하고 공제·감면 정리해야

먼저 법인세율 체계를 2~3단계로 단순화하면서 최저세율을 인상하고 최고세율이 적용되는 과세표준을 낮추어 최고세율과 최저세율의 격차를 축소해야 한다. 한국, 네덜란드, 룩셈부르크를 제외한 OECD 회원국은 단일세율을 적용하고 있지만, 우리나라의 경우 대기업으로의 경제력 집중과 기업지배구조를 고려할 때

누진세율이 과세형평성의 측면에서 적절하다.

법인세 공제·감면 중 최저한세를 적용받지 않는 항목을 축소하고 과세표준 3천억 원 초과분에 적용하는 최저한세율을 인상하여 정책 목적에 비추어 법인세 감면 혜택이 과도하지 않도록 조정해야 한다. 법인세 공제 및 감면액의 63.6%가 대기업과 중견기업에 귀속되고, 57.8%는 최저한세의 적용을 받지 않는다. 더욱이 2017년 법인세법 개정으로 과세표준 3천억 원 초과액에 적용되는 법인세율이 22%에서 25%로 인상되었지만, 과세표준 1천억 원 초과액에 적용하는 최저한세율은 여전히 17%를 유지하고 있다.

이러한 법인세제의 특성으로 인해 우리나라의 법인세 명목 최고세율은 OECD 회원국 평균을 상회하지만, 실효세율은 그다지 높지 않다. 2019년 법인세 실효세율(지방세 포함)은 21.8%로 미국(2018년 15.6%)과 영국(2020년 19.8%)보다는 높고, 일본(2019년 29.5%), 캐나다(2018년 22.5%), 호주(2020년 24.8%)보다는 낮다. 특히 미국의 법인세 실효세율이 낮은 이유는 개인소득세 단계에서 배당소득을 공제하지 않기 때문이다. 반면에 우리나라를 비롯하여 다수의 국가에서는 법인세와 개인소득세 간 이중과세 조정 차원에서 배당소득에 세액공제를 적용한다.

자산소득 과세 강화해야

우리나라 가구 자산의 불평등도는 소득보다 크고 최근 확대되는 경향을 보인다. 자산소득이 생산과 재생산의 기반을 형성하게 되면, 경제의 생산 동력이 떨어지기 때문에 자본주의 시장경제의 역동성을 유지하기 위해서도 자산에 대한 과세를 강화해야 한다. 먼저 부동산세는 조세부담의 형평성을 높이고, 부동산의 가격안정을 도모하는 방향으로 개편되어야 한다. 2019년 우리나라의 부동산보유세 실효세율은 0.17%로 OECD 14개 회원국 평균(0.31%)보다 낮지만, GDP 대비 민간부동산의 자산가치는 5.5배로 OECD 회원국 평균(3.8배)보다 높다. 이로 인해 GDP 대비 부동산보유세 비중(0.9%)이 OECD 회원국 평균

(1.0%)에 근접하고 있다. 하지만 우리나라 부동산 공시가격의 시가반영률은 낮고, 유형별, 지역별, 가격대별로 불균등한 상태에 있다. 따라서 공시가격의 시가반영률을 개선하여 응능과세의 원칙이 적용되도록 해야 한다. 다만, 가구의 유동성을 고려하여 과세이연제도를 도입하고, 사회보장제도의 선정 기준에 재산가액을 반영하는 경우에는 주택가격의 상승으로 인해 기존의 수급자들이 탈락하지 않도록 조정장치를 마련해야 한다.

부동산 양도소득세는 자본이득(capital gain)에 대한 과세로서 거래세인 취득세와 성격을 달리한다. 다주택자에 대한 보유세는 물론 양도소득세를 강화해 투기적 수요를 차단하고, 1세대 1주택자에 대한 비과세 방식도 응능과세의 원칙에 부합하도록 실거래가격이 아니라 양도차익 기준으로 개편해야 한다. 잦은 거래빈도와 비싼 주택가격은 높은 취득세수 비중의 주된 원인이기 때문에 취득세율의 인하 여부는 신중히 판단해야 한다. 박근혜 정부는 2013년 12월 지방세법 개정을 통해 취득세율을 낮추면서 지방세 수입을 지원하기 위해 지방소비세를 부가가치세액의 5%에서 11%로 높였다. 종합부동산세 수입은 부동산교부세를 통해 전액 지방 재원으로 이전되기 때문에 취득세 인하의 여지는 있지만, 취득세 실효세율과 중부세의 지출 용도 변경 여부 등을 종합적으로 고려해야 한다.

한편 상속세 및 증여세는 OECD 회원국 중 24개 국가에서 도입하고 있다. 상속세의 경우 우리나라를 포함하여 4개 국가는 유산세 방식을 채택하고 있지만, 20개 국가는 유산취득세 방식을 적용하고 있다. 2020년 상속 및 증여 재산가액 중 과세대상 비율은 각각 46.7%와 69.6%로 증여재산에 대한 과세비율이 높지만, 실효세율은 증여세가 낮다. 과세미달자를 포함한 상속 및 증여세의 실효세율은 각각 9.2%와 7.3%이고, 과세미달자를 제외할 경우 실효세율은 각각 19.7%와 10.6%이다.

상속세를 기존의 유산세에서 유산취득세로 개편할 경우, 조세회피와 탈세 방지를 위한 장치가 필요하고, 세수 중립과 공정과세를 고

려하여 세율체계와 증여세를 동시에 개편해야 한다. 일본의 경우 1950년 유산세에서 유산취득세로 전환하였으나, 세부담 경감을 위한 위장분할 등의 문제점으로 1958년 법정상속분 과세방식으로 변경하였다.

일감몰아주기 과세에서 정상거래비율과 주식의 한계보유비율을 기본공제율로 적용하는 것은 ‘소득 있는 곳에 세금 있다’는 원칙에서 그 존치 여부를 검토할 필요가 있다. 일감몰아주기 증여이익의 계산에서 중소기업, 중견기업, 대기업의 정상거래비율은 각각 50%, 20%, 5%이고, 중소기업과 중견기업에 적용하는 한계보유비율은 각각 10%와 5%이다. 더욱이 매출액 3천억 원 미만인 기업에게 최대 500억 원을 공제하는 가업상속공제는 재산상속을 통한 부의 세습과 집중을 완화하여 국민의 경제적 균등을 도모한다는 상속 및 증여세 본연의 기능에도 부합하지 않는다. 가업상속공제를 축소하되 상속세로 가업의 지속이 어려운 경우에는 과세이연제도를 적용하여 세부담을 분산시켜야 한다.

과세기반 확충해야

과세기반의 확충을 위해서는 조세지출의 정비, 지하경제의 양성화, 역외탈세의 방지, 다국적 기업의 조세회피를 차단하기 위한 디지털세의 도입 등이 필요하다. 먼저 조세지출은 관리가능성을 기준으로 구조적 지출, 잠재적 관리대상, 적극적 관리대상의 3가지로 구분된다. 이 가운데 적극적 관리대상은 정비대상으로 최근 그 규모가 상대적으로 빠르게 증가하고 있다. 2020년 국세감면액 52.9조 원 중 40.4%인 21.4조 원이 적극적 관리대상이며, 신용카드 등의 사용에 따른 세액공제(2.8조 원)와 중소기업에 대한 특별세액감면(2.2조 원)이 큰 비중을 차지하고 있다.

다만, 적극적 관리대상으로 분류된 모든 조세지출 항목을 정비하는 것은 바람직하지 않다. 특히, 조세지출을 통해 고용이 증대되고 투자가 촉진된다면 그 자체로 순기능의 역할을 하고, 이로 인해 가계와 기업의 소득이 증가하여 세수손실이 크지 않을 수도 있기 때문

이다. 따라서 조세특례제도 중 어떤 항목을 정비대상에 포함할지는 그 제도의 효과성을 종합적으로 평가하여 판단해야 한다.

지하경제(shadow economy)는 시장에서 합법적으로 생산되지만, 각종 세금과 사회보장기여금의 납부, 법적으로 규정된 노동시장 기준, 기타 행정적인 의무사항 등을 피하려고 의도적으로 과세당국에 신고하지 않은 모든 재화와 용역을 포함한다. 지하경제와 탈세(tax evasion)가 반드시 일치하지는 않지만, 대부분의 지하경제 활동은 탈세를 의미하며, 따라서 탈세에 영향을 미치는 요소들은 대체로 지하경제에도 영향을 준다. 우리나라의 지하경제 규모는 감소 추세에 있지만, 여전히 OECD 회원국 평균보다 높은 것으로 평가된다. 지하경제의 양성화를 위해서는 세원의 철저한 관리, 조세 정보의 투명한 공개, 자발적 납세협력을 유도하기 위한 유인체계의 구축과 함께 탈세 행위에 대한 처벌을 강화해야 한다. 역외탈세 방지를 위해서는 조세피난처를 이용하는 납세자에게 입증책임 부과, 탈세를 목적으로 조세피난처에 설립된 법인에 대한 법인격 부인, 해외금융계좌의 신고기준(5억원) 인하와 신고대상자 범위의 확대, 내부고발자에 대한 보호 규정과 차명금융계좌에 대한 처벌의 강화 등이 필요하다.

한편 디지털세는 필라1(매출발생국에 과세권 부과)과 필라2(글로벌 최저한세 도입)로 구성되며, 141개국이 참여한 OECD/G20 포괄적 이행체계(IF)는 2023년 시행을 목표로 글로벌 최저한세 모델 규정을 발표했다. 이에 따르면 특정 국가에서 연결매출액 7.5억 유로 이상 다국적 기업의 소득에 대해 최저한세율(15%)보다 낮은 실효세율을 적용시 다른 국가에 추가 과세권을 부여한다. 2023년부터 발효 및 시행을 목표로 추진되고 있는 디지털세 도입에 대응하여 법인세 공제·감면, 최저한세율, 조세특례 등을 개편해야 한다.

환경·에너지세제 개편으로 탄소중립 실현해야

우리나라는 에너지원별로 다양한 세금을 부과하고 있다. 휘발유와 경유에 대해서는 교통·

에너지·환경세를 부과하고, LPG, 등유, 중유, LNG, 유연탄 등에 대해서는 개별소비세를 부과한다. 일부 에너지원에 대해서는 교육세와 자동차세(주행분)가 부가세로 과세되며, 부과금 등 준조세가 부과되기도 한다. 2020년에 유연탄을 제외한 에너지세 수입은 22.7조 원에 달하였다. 한편 실효탄소가격(Effective Carbon Rate)이 탄소비용에 근접하는 정도를 나타내는 탄소가격점수(Carbon Pricing Score)는 2018년 49%로 OECD 회원국 전체의 19%보다 높아서 실효탄소가격이 탄소비용에 상당히 근접해 있다. 한편 정부의 「2030 온실가스 감축목표」에 따르면 2030년 온실가스 배출량은 436.6백만 톤으로 2018년 727.6백만 톤 대비 40%를 감축하고, 「2050 탄소중립 시나리오」에 따르면, 2050년에는 석탄을 전혀 사용하지 않는 것으로 계획되어 있다.

환경·에너지세제는 에너지원별 상대가격의 조정과 절대적인 에너지 소비량의 감축이라는 교정적 기능을 강화하는 방향으로 개편하고, 발전부문으로 확대해야 한다. 또한 유럽연합이 2026년 공식 시행을 선언하고 미국이 관련 법안을 발의한 탄소국경세에 대응하면서 탄소세의 도입 방안을 모색해야 한다. 다만, 환경·에너지세제의 강화는 세입확충 및 환경비용의 감소와 함께 물가상승과 소득분배구조를 악화시킬 수 있기에, 이를 통해 확보된 세수는 환경·에너지 분야에 대한 지출뿐만 아니라 복지지출 재원으로 활용하는 방안도 모색해야 한다. **SIES**

| 약력 |

인하대 경제학과에서 학사와 석사를 마치고, 미국 뉴욕주립대에서 경제학 박사 학위를 취득했다. 현재 인하대학교 경제학과에 재직 중이며, 재정학, 조세론, 후생경제학을 강의하고 있다. 인하대학교 사회과학대학장, 한국재정정책학회 회장, 국세행정 개혁TF 단장, 재정개혁특별위원회 위원장, 세계발전심의위원회 위원장, 소득주도성장특별위원회 위원 등을 역임했다.