

## 한국형 조세개혁의 방향과 주요 쟁점\*

전 주 성\*\*

### 논문 초록

이 논문은 한국의 경제구조 및 조세제도 특성을 바탕으로 한 조세개혁 방향과 핵심 쟁점을 검토한다. 세수와 효율을 함께 높일 수 있는 기본 방향은 경제 발전 수준에 비해 지나치게 큰 조세회피와 비공식 부문을 줄여 과세베이스를 확대하는 것이다. 조세지출 조정도 필요하지만 항목별 편익·비용을 따져봐야 하고 과세 형평성 등 정치·적 요인도 고려해야 한다.

한국 세제의 재분배 기능이 낮은 것은 세율체계 문제가 아니라 낮은 소득세 비중과 고소득자 조세회피 때문이다. 고소득 자영업자의 현금거래 외에 법인 사업주나 대기업 임원이 개인소득을 법인 내에 머물게 해 낮은 세율로 과세되게 하는 소득 이전 역시 문제다. 소득세의 경우 효율비용과 소득 이전 유인을 높일 세율인상보다는 조세회피 및 비효율적 조세지출 축소를 기본으로 하는 세원 확대가 우선 과제이다. 법인세의 경우 세원 이동 대응은 명목세율, 경쟁력 제고는 실효세율 관점에서 판단할 필요가 있다. 국내 대기업을 포함하는 다국적기업의 조세회피를 고려할 때 명목 법인세율은 국제 평균에서 크게 벗어나지 않아야 한다. 법인소득에 포함된 위장 개인소득과 비이동성 독점지대의 비중이 크다면 국제자본이동을 근거로 한 법인세율 인하는 현 시점에서 부분적 타당성만 갖는다. 세수 보전 및 소득이전 유인 축소 목적으로 소폭의 세율 인상과 투자·기술개발 유인 조합도 가능할 수 있다. 기업 경쟁력을 유지하고 기업이 정신을 장려하려면 조세유인의 실효성을 높이고, 무분별한 중소기업 지원을 정리해 창업이나 벤처, 연구개발 등에 지원을 집중할 필요가 있다. 세수의 장기적 안정성을 고려할 때 소득세는 고소득자의 실효세율과 상관없이 중산 계층이, 법인세는 다수 기업이 핵심 세수 기반일 필요가 있다. 부자는 조세회피 능력이 크고, 대기업은 해외로 세원을 이전할 기회가 많으며 반대급부를 요구하기 쉽기 때문이다. 조세개혁이 성공하려면 체계적인 청사진은 물론 복잡한 제도에 얽혀 있는 다양한 이해관계를 조율할 정치적 능력이 필요하다.

핵심 주제어: 조세개혁, 비공식 부문, 조세지출, 법인세

경제학문헌목록 주제분류: H0, H2

투고 일자: 2017. 7. 13. 심사 및 수정 일자: 2017. 7. 24. 게재 확정 일자: 2017. 7. 28.

\* 본 논문은 2017년 4월 10일 UN 'High-Level Dialogue on Financing for Development in Asia and the Pacific' 에서 발표된 저자 논문과 2015년 출간 『한국의 경제발전 70년』 중 저자가 집필한 재정 부문의 분석을 일부 참조했다.

\*\* 이화여자대학교 경제학과 교수, e-mail: jjun@ewha.ac.kr

## I. 서론

한국 재정정책의 가장 중요한 과제 중 하나는 빠르게 증가하고 있는 복지지출을 감당하기 위한 재원 마련이다. 생산가능인구의 비중은 줄고 복지의 주 대상인 노령층 비중은 늘고 있는 현재의 인구 추이를 보면 향후 정부 재정이 직면할 압박은 심각해 보인다. 정부 지출에서 복지지출이 차지하는 비중은 고령화에 대한 우려가 본격화되기 이전부터 가파르게 상승하고 있다. 1980년대 초반 총지출의 10%에 불과하던 복지지출은 이제 그 비중이 30%를 넘어섰으며 2016년 현재 GDP의 10.4%에 달한다. 하지만 이 수치는 OECD 평균인 21.0%의 절반 수준에 불과하다.<sup>1)</sup> 사회보장 부담을 포함한 광의의 조세부담률이 현재 25% 정도임을 감안할 때 약 40% 정도 GDP 대비 세수 증가가 있어야 OECD 평균 수준을 따라잡는다.<sup>2)</sup> 절반인 5%p 정도의 조세부담률 증가도 여전히 20% 수준의 증세를 의미한다.

물론 OECD 평균은 하나의 기준점에 불과하므로 향후 증세 수준이 그렇게 높을 필요는 없다. 나라마다 정치 및 경제구조가 다르기 때문에 어느 수준의 복지 내지 정부 크기가 적절한지는 일률적으로 말하기 어렵다. 같은 선진국이라 하더라도 스웨덴과 같이 한 때 50%에 근접했고 지금도 40%가 훨씬 넘는 조세부담률을 유지하는 나라가 있는 반면, 미국과 같이 민간 시장의 역할이 강조되면서 상대적으로 정부 크기가 작은 나라도 있다. 그럼에도 불구하고 통화 증발이나 적자 재정이 지속가능한 재원 조달 수단이 되기 어렵다는 점, 민간 시장이 사회 보험을 대체할 여지가 아직 크지 않다는 점, 그리고 인구 고령화 추세가 가져올 재정 압박 등을 모두 고려해 볼 때 중장기적으로 상당한 규모의 증세는 불가피해 보인다.<sup>3)</sup>

문제는 비효율과 불공평 요소가 적지 않은 현재의 조세구조 하에서 과연 성공적인 증세가 이루어질 수 있는가이다. 그런데도 ‘증세 없이 복지 없다’라는 식의 편리한 정치 구호 아래 세율 인상만 하면 세금이 절로 걷힐 것이라 여기거나, 한국 세제의 특성에 대한 이해 없이 개방경제에서는 법인세 인하가 정답이라 주장하는 식의 단순 논리가 주류 정책 사고를 대변하고 있다. 부자들의 소득세율을 높이면 세수와 분배라는 두 마리 토끼를 잡을 것이라는 처방이 과연 타당할까? 고소득자의 위장된 개인 소득과 독점지대가 법인소득의 상당 부분을 차지한다면 법인세율 인상이 가능하지 않을

1) OECD, Social Expenditure database에서 계산한 수치임.

2) 조세부담률이 25%에서 10%p 정도 더 올라가야 한다는 가정을 의미한다.

3) 잠재적 통일 비용 역시 재정의 불확실성을 높이는 요인이다.

까? 비교적 단순한 재정 문제도 정치적 마찰의 대상이 되곤 하는데 다양한 정치적 이해관계가 교차하고, 경제적 심층 분석이 필요한 조세개혁을 기존 정치권이 해낼 수 있을까?

성공적으로 경제발전을 이룬 나라들의 공통점 중 하나는 조세부담이 경제성장과 선순환 기조를 이루며 증가했다는 것이다. 이는 세수를 확보하는 과정에서 자원배분 비효율 발생을 최대한 줄이고, 이 재원으로 제공하는 정부지출의 생산성을 최대한 높여 성장을 촉진하고, 그 결과 다시 세수가 늘어나게 하는 구조이다. 반면 실패한 나라들을 보면 무리한 증세나 무책임한 정부차입으로 정부 재정이 성장의 발목을 잡은 경우가 많다. 경제발전 초기 국가들은 조세정보가 부족하고 납세의식이 낮아 조세회피와 저항이 만연하기 쉽다. 이로 인한 세수부족은 성장 인프라 조성의 제약으로 작용하는데, 이때 차입 재원을 대안으로 이용하면 정부부채의 비용이 누적되어 경제 위기를 겪을 수 있다.<sup>4)</sup>

지난 50여 년의 한국 재정정책을 검토한 전주성(2015)은 한국 재정의 역할은 경제 성장과 선순환 구조를 유지하며 커져 왔으며 이 과정에서 거시안정과 소득분배보다는 경제성장에 정책의 초점이 맞추어졌음을 지적했다. 경기 상황에 따른 예외적 재정적자는 있었지만 적어도 외환위기 이전까지의 고도성장기에는 케인지언식 재정조율보다는 ‘양입제출’과 같은 정착된 규율을 바탕으로 재정건전성을 중시했고 재정의 재분배 기능 역시 크게 강조되지 않았다. 하지만 어느 정도 경제규모가 커지고 국민들의 복지 요구가 커가는 현 시점에서 재정정책의 초점이 성장에만 머물긴 어려울 것이다. 실제로 정부의 살림살이 적자를 대변하는 일반회계국채 발행이 외환위기 이후 지속적으로 진행되고 있는데, 별 실효성도 없이 재정 자원을 경기 조정 목적으로 남용하는 것은 오랫동안 지켜왔던 재정규율 원칙을 약화시키며 후세의 부담인 정부채무만 누적시킬 수 있다.<sup>5)</sup>

더 큰 문제는 어쩔 수 없는 복지지출 증가와 이를 감당할 증세가 초래할 비용이다. 이로 인해 향후의 세수 증가는 과거처럼 성장과 선순환 기조를 이루기 어려울 수 있음을 인식할 필요가 있다. 첫째, 경제발전 초기와 달리 GDP의 25% 수준까지 조세부담이 늘어난 현 시점에서의 추가 증세는 다양한 경제적 비효율과 정치적 저항을 초

4) 예컨대, 1980년대 남미 외채위기의 근본 원인은 방만한 재정운영과 이로 인한 적자를 해소하기 위한 통화증발이었다.

5) 예컨대, 박근혜 정부 4년 동안 경기활성화 외의 다른 목적 없이 정부채무가 GDP 대비 32.2% (2012년 말)에서 39.3% (2016년 말)로 증가했다.

래하기 쉽다. 기초 조세이론에서 가르치듯 조세의 효율비용은 세율의 제곱에 비례한다. 다시 말해 같은 규모의 세수 증가라 하더라도 조세부담 수준이 어느 정도에 이른 후의 추가 부담은 초기에 비해 더 큰 비효율을 낳게 된다. 또한 정부지출의 한계생산성이 체감함을 감안하면 납세 비용 대비 정부서비스의 혜택이 작아지게 되므로 납세자의 저항이 커질 수 있다. 둘째, 경제가 성숙할수록 정부지출에서 교육이나 사회간접자본과 같은 성장 관련 지출의 비중은 줄고 복지지출의 비중이 늘게 된다. 적절한 복지지출은 계층 갈등을 해소해 사회 안정을 가져오고 저소득층 인적자원을 향상시키는 등 성장 잠재력 증가에 도움을 줄 수 있지만 적어도 단기적으로는 직접적인 성장 인프라 지출에 비해 한계생산성이 떨어질 가능성이 높다.

이상의 논의는 경제가 성숙해 갈수록 세금을 올리는 일이 점점 어려워짐을 보여준다. 어느 정도 선진국 대열에 들어선 국가들이 무리한 복지 확대에 따른 재정 불안으로 경제위기를 맞은 것도 세금으로 복지 재원을 마련하기 쉽지 않기 때문이다. 특히 한국과 같이 기존 조세구조가 다양한 비효율과 불공평 요인을 내포하고 있는 경우 추가적 세수가 초래하는 한계 비용은 더 크게 나타날 수 있다. 따라서 단순 세율 인상과 같은 무리한 방식의 증세로 빠른 속도의 복지 증가를 감당하는 것은 자원배분의 효율을 해치고, 이로 인한 성장 부진은 세수 부진을 초래하기 때문에 경계해야 할 사안이다.

한국의 조세제도는 지난 수십 년간 성장 재원을 조성하는 데는 성공했지만 그 과정에서 매우 복잡한 구조를 지니게 되었고 여전히 다양한 개도국적 특징을 유지하고 있다. 이는 경제 환경 변화에 부합하는 개혁 조치 없이 단기적 필요에 의한 연례 개편에 의존해 세제를 운영해 온 결과이다. 무엇보다 조세부담 수준에 비해 소득과세 베이스가 좁아 특정 부문이나 집단에 세부담이 몰리는 경향이 있다. 법인과세의 비중이 선진국에 비해 높으며 그나마 소수 대기업들에 부담이 집중되어 있다. 각종 목적세나 부가세, 사실상의 세금인 부담금 등 조세저항을 비켜가기 위한 수단이 제도 곳곳에 산재되어 있다. 이러한 제도적 특징은 한국 고유의 조세 환경을 반영하며 시간을 두고 정착된 것이기 때문에 단순한 교과서 모형만을 기준으로 평가하기 어렵다. 하지만 본문에서 상세히 다루듯이 자원배분의 비효율을 최소화하며 필요한 세수를 확보하고 나아가 적절한 재분배 기능을 한다는 조세의 기본 목적에 비추어 볼 때 지금의 조세 제도는 그다지 좋은 평가를 받기 어렵다.

최근 쟁점이 되고 있는 부자 과세나 대기업 과세의 경우 한국의 경제 및 정치구조가 조세에 미치는 영향을 인식하며 체계적으로 접근할 필요가 있다. 예컨대 부자들의

소득 실효세율이 높은 것은 조세 정의에 부합하지만 부자들이 세금의 대부분을 감당하는 체제는 중산층이 세수의 대부분을 감당하는 경우에 비해 불안정하다. 사회적 강자가 세금을 반대급부 없이 낼 리가 없기 때문이다. 법인세수의 상당 부분을 소수 대기업이 부담하는 현상 역시 얼핏 정의로워 보일지 모르지만 이들이 해외로 세원을 이전할 수 있고, 또 세부담의 반대급부를 정부에 요구할 능력이 큰 집단이라는 것을 인식하면 바람직하다 보기 어렵다. 국제자본이동을 근거로 법인세율 인하를 요구하는 주장도 한국 법인소득의 상당 부분이 위장된 개인소득이거나 이동성이 낮은 독점지대라는 것을 감안한다면 쉽게 동의하기 어려운 논리이다.

요컨대 현행 조세제도의 비효율과 불공평을 해소할 정확한 대안을 비정상적인 조세 구조 자체에서 찾지 못하고 단순한 세율 논쟁이나 벌이는 것은 복잡한 조세 현안 해결에 도움을 주기 어렵다. 이 논문의 목적은 전통적 조세 이론과 선진국 경험, 최근 부각되고 있는 개도국형 적정 조세론과 개방 환경 하의 법인과세 논쟁 등을 바탕으로 한국 조세제도의 특성에 부합하는 조세개혁의 큰 방향을 제시하고 몇 가지 핵심 쟁점에 대한 합리적 논쟁의 근거를 제공하는 데 있다. 제Ⅱ절에서는 한국 조세구조의 특성을 다루고 제Ⅲ절은 한국 상황에 부합하는 적정 조세정책의 방향을 검토한다. 제Ⅳ절에서는 최근 관심이 높아지고 있는 부자 과세 및 법인과세 문제를 다루며, 제Ⅴ절은 간단한 결론을 담는다.

## Ⅱ. 한국 조세제도의 특징

한국의 조세부담 수준은 경제 성장과 함께 꾸준히 상승해 왔다. <표 1>에서 보듯이 GDP 대비 세수는 1980년 이후 2014년에 이르는 30여 년 동안 1.2%p 정도 증가하였고, 각종 사회보장기여금을 포함하는 국민부담률은 7.6%p 증가하였다. 이는 동 기간 OECD 평균 세부담 증가분인 4.1%p의 두 배에 근접하는 수치이다.<sup>6)</sup> 이 증가분 중 84% 정도가 사회보장성기여금 부분이다. 1980년대 초반만 하더라도 미미한 수준이었던 사회보장성 조세가 2014년에 달하면 GDP의 6% 수준을 넘어섰고 이런 증가 추세는 앞으로도 계속될 것으로 보인다.

6) 사회보장기여금은 실질적으로 조세의 성격을 지니므로 세부담의 국제비교 시에는 이를 포함한 광의의 조세부담률을 기준으로 하는 것이 통상적인 관행이다.

〈표 1〉 주요국의 세입-GDP 비율 추이

(단위: GDP 대비 %)

	1980	1990	1995	2000	2005	2010	2014	1980-2014 변화분(%p)
한국	16.8 (16.9)	16.9 (18.8)	16.8 (19.1)	17.9 (21.5)	17.8 (22.5)	17.9 (23.4)	18.0 (24.6)	1.2 (7.6)
35 OECD	23.2 (30.1)	24.6 (32.0)	24.5 (33.3)	25.4 (34.0)	25.0 (33.6)	23.7 (32.6)	25.1 (34.2)	1.9 (4.1)
미국	19.9 (25.5)	19.3 (26.0)	19.8 (26.5)	21.6 (28.2)	19.6 (25.9)	17.4 (23.5)	19.7 (25.9)	-0.3 (0.3)
스웨덴	31.2 (43.7)	36.0 (49.5)	33.0 (45.6)	36.1 (49.0)	34.1 (46.6)	32.3 (43.2)	32.9 (42.8)	1.7 (-1.0)

주: 1) ( )는 국민부담률임.

2) OECD는 단순평균임.

자료: OECD(2016), Revenue Statistics 1965-2015.

OECD 평균과 비교해 볼 때 사회보장 조세를 포함한 광의의 조세부담률은 여전히 9.6%p 낮은 수준이다. 물론 같은 OECD 국가라 하더라도 미국과 같이 상대적으로 정부 역할이 작은 경우도 있고, 스웨덴과 같이 고부담-고복지 체제를 가진 경우도 있다. 이처럼 조세부담 수준은 각국의 정치 및 경제구조와 밀접한 관련을 가지므로 한국이 선호해야 할 체제가 무엇인지 단정 지어 말하기 어렵다. 한 가지 분명한 것은 서론에서 언급했듯이 어느 정도 조세부담률이 더 높아질 것이라는 예측이다.

선진국과의 조세부담 비교와 관련해 추가로 언급할 사안은 조세 1원을 거두는 데 들어가는 추가적 사회 비용이 한국의 경우 선진국에 비해 클 가능성이 있다. 일반적으로 개도국 조세제도는 선진국에 비해 복잡하고 체계적 합리성이 부족하기 때문에 효율비용, 행정비용, 납세자비용으로 구성되는 조세비용이 높을 수 있다. 한국의 경우 조세 부담 수준은 선진국에 육박하고 있지만 조세제도는 아직도 개도국적 특성을 많이 포함하고 있기 때문에 단위 세수 당 조세비용이 높을 수 있다. 특히, 과세베이스가 협소해 세부담이 특정 세목이나 주체에 집중되어 있기 때문에 단순 세율 인상에 따른 비효율과 조세저항이 클 수 있다.<sup>7)</sup>

〈표 2〉는 한국의 조세구조가 외형적으로는 지난 수십 년간 선진국 유형을 향해 진

7) 한국의 경우 선진국에 비해 법인세 비중이 높고 기업이 부담하는 준조세 비중도 높다. 따라서 실제 민간이 느끼는 세부담은 명목상의 조세부담률보다 클 수 있다.

화되어왔음을 보여주고 있다. 총 세수 대비 소득과세 비중은 1980년 27.1%에서 2014년 56.3%로 늘어나 OECD 평균 수준인 61.0%에 접근하고 있고, 관세를 포함한 소비과세는 1980년 62.7%에서 2014년 30.0%로 하락해 역시 OECD 수준과 유사해졌다. 하지만 내부 구조를 보면 여전히 다양한 개도국적 특징을 보이고 있다. 무엇보다 소득과세에 있어 선진국에 비해 법인세 비중이 높고, 개인소득세 비중이 낮다. 구체적으로 2014년 세수 대비 법인세 비중은 약 12.8%로, OECD의 8.8%에 비해 매우 높으며, 개인소득세의 비중은 16.3%로 OECD의 24.0%에 비해 현저하게 낮다.<sup>8)</sup> 또한 부가가치세의 경우에도 비과세 감면 폭이 커 과세베이스가 좁은 편이다.<sup>9)</sup>

〈표 2〉 조세구조 비교

	GDP 대비 %				세수 대비 %			
	한국		OECD		한국		OECD	
	1980	2014	1980	2014	1980	2014	1980	2014
합계	16.9	24.6	30.1	34.2	100.0	100.0	100.0	100.0
소득과세	4.6	13.8	18.9	21.0	27.1	56.3	61.5	61.0
개인소득세	1.9	4.0	9.9	8.4	11.5	16.3	31.3	24.0
법인세	1.9	3.2	2.3	2.8	11.0	12.8	7.6	8.8
사회보장기여금	0.2	6.6	6.9	9.1	1.1	26.9	22.1	26.2
사업소세 (payroll taxes)	0.1	0.1	0.4	0.4	0.5	0.3	1.3	1.1
재산과세	1.4	2.7	1.5	1.9	8.0	11.0	5.3	5.6
소비과세	10.6	7.4	9.5	11.0	62.7	30.0	32.5	32.6
일반소비세	3.7	4.2	4.5	7.0	22.0	17.2	14.2	20.7
개별소비세	4.3	2.5	4.2	3.9	25.5	10.2	14.9	11.3
관세	2.6	0.6	0.8	0.1	15.2	2.5	3.5	0.5
기타	0.4	0.7	0.2	0.2	2.2	2.8	0.6	0.7

주: 1) 각 세원 및 세금은 부가세가 포함된 수치임.

2) 1980년에는 개인소득세와 법인소득세에 해당하지 않는 부분(예를 들면 주민세)이 있어서 소계가 일치하지 않음.

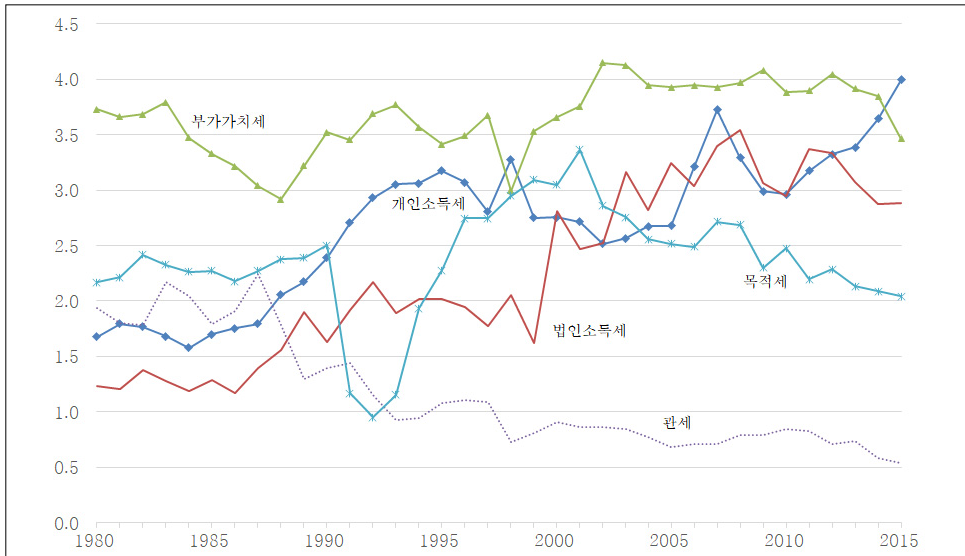
자료: OECD (2016), Revenue Statistics 1965-2015.

8) 상대적으로 높은 재산과세 비중도 지난 30여 년 동안 크게 달라지지 않았다.

9) 〈표 2〉의 일반소비세 항목에서 알 수 있듯이 한국의 부가가치세의 세수 비중은 OECD 수준에 육박하지만 GDP 대비 비율은 낮다.

〈그림 1〉 주요 세수 항목의 추이

(단위: GDP 대비 %)



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

〈그림 1〉은 주요 세목의 GDP 대비 세수 비중의 추이를 보여주고 있다. 우선 부가가치세는 1977년 도입된 이후 가장 중요한 세입원의 역할을 하고 있으며 대략 GDP 4% 수준의 세수를 감당하고 있다. 개인소득세와 법인소득세의 경우 지난 30여 년 동안 세수에서 차지하는 몫이 꾸준히 증가해 오고 있는데 이처럼 직접세인 소득과세의 비중이 늘고 있는 것은 한국의 조세제도가 선진국형으로 진화해 가고 있음을 보여준다.<sup>10)</sup> 관세는 1980년대 중반까지만 해도 소득세나 법인세보다 높은 비중의 세원이었지만 이후 자유무역 기조와 함께 그 비중이 빠르게 축소되었는데 이 역시 주요 선진국들에게 공통적으로 나타나는 현상이다.<sup>11)</sup> 한편 우리나라 세수구조에서 특이한 점 중 하나는 특정 세입과 세출을 연계하는 목적세가 중요한 세원 역할을 한다는 것이

10) 사회보장기여금을 포함하면 소득과세의 비중은 더 높아진다. 법인세의 비중이 외환위기 이후 급증한 이유로는 당시 주요 제조 대기업의 부채비율이 급감해 이자 비용 공제 부분이 줄어든 것과 신용카드 사용의 급증으로 과세 정보가 늘어난 점 등을 들 수 있다. 개인소득세의 비중이 외환위기 이후 잠시 축소 기조로 돌아선 요인으로는 2000년대 초반 자영업자와의 형평성을 고려해 매우 관대한 소득공제가 임금소득에 제공된 점, 개인소득세와 법인소득세 간의 세율 격차가 커지면서 회계적 소득 이전이 발생했을 가능성 등을 들 수 있다. 우리나라 조세제도 특성의 상세한 분석은 Gordon and Jun (2013) 제1장 참조.

11) 한국 법령상 개인소득세를 소득세라 부르기 때문에 이 두 용어를 맥락에 맞게 선택해 사용한다.



다.<sup>12)</sup> 또 다른 특이점은 다른 세금 위에 얹혀서 부과하는 부가세의 비중이 높다는 점이다.<sup>13)</sup> 목적세나 부가세 모두 조세저항을 줄이기 위한 의도가 숨어있지만 남용하는 경우 또 다른 비효율과 불공평의 원천이 될 수 있다.

### Ⅲ. 조세구조 개혁의 방향: 이론과 현실

#### 1. 적정조세 이론의 시사점

빠르게 증가하고 있는 복지지출의 안정적 재원을 마련하기 위해서는 연례적이고 단편적인 세제 개편이 아니라 체계적인 조세구조 개혁이 필요하다. 개혁의 방향을 설정하기 위해서는 지난 수십 년에 걸쳐 발전해온 적정조세 이론과 성공적으로 제도를 진화시킨 선진국의 경험을 참조할 필요가 있다. 그러나 이런 교과서적 처방과 선진국 제도가 우리 조세 환경에 그대로 적용될 수 있을지는 따져봐야 할 문제다. 최근 들어 경제구조가 상이한 선진국 조세제도나 정책을 개도국에 액면 그대로 적용하는 것은 최선의 선택이 아닐 수 있다는 연구가 꾸준히 대두되는 것도 눈여겨볼 필요가 있다.<sup>14)</sup>

적정 조세구조에 대한 이론 중 학자들 간 어느 정도 의견 수렴이 이루어진 부분이 있다면 노동과세에 비해 자본과세의, 그리고 넓은 과세베이스의 소비세에 비해 개별 소비세(excise tax)의 비효율이 더 클 수 있다는 점이다. 노동소득에 대한 과세는 노동공급 결정을 왜곡시킨다. 반면 자본과세는 현재와 미래 소비의 상대가격을 변화시켜 저축 행위를 왜곡시키는 데다 이로 인한 자본스톡 감소로 낮아진 균형 임금에 노동 행위를 왜곡시킨다(Chamley, 1985; Judd, 1985 등). 특히 국제자본이동이 증가할수록 자본에 대한 과세의 노동 전가는 더욱 가속될 것이다(Razin and Sadka,

12) 조세법상 명목상 목적세로 분류되는 것으로는 국세 중 교통에너지환경세, 교육세, 농어촌특별세가 있다. 여기서는 용도가 미리 정해져 있기 때문에 실질적인 목적세의 기능을 하는 세목(주세와 종합부동산세)을 포함했다. 1980년대에는 방위세가 GDP 대비 2%에 이르는 중요한 세목이었으나, 1991년에 폐지되어 세수에 차질이 생기자, 정부는 1994년에 교통세와 농어촌특별세를 신설했다. 한 때 GDP 대비 3%가 넘는 세수를 감당했던 목적세는 최근 감소 추세를 보이고 있다.

13) OECD Revenue Statistics 자료로 계산한 2014년 부가세는 총조세 대비 5.8%이다.

14) Gordon (2010)은 개도국의 적정 조세 정책이 이론이나 선진국 경험과 다를 수 있음을 몇몇 국가의 사례를 통해 입증하고 있다.

1991; Harberger, 2008 등). 만일 자본과세가 모두 노동소득으로 전가된다면 이는 결국 저축과 노동공급 결정 모두를 왜곡하는 결과가 되므로 노동공급 결정만 왜곡하는 노동과세보다 더 큰 비효율을 창출한다. 한편 소비과세의 경우 넓은 베이스에 단일 세율을 채택하는 방식이 개별소비세에 비해 우월하다는 연구들이 제시되었는데 이 경우 소비과세는 사실상 노동소득 과세와 유사한 효과를 갖는다(Atkinson and Stiglitz, 1976 등).<sup>15)</sup>

〈표 2〉에서 알 수 있듯이 선진국 조세구조를 보면 개인소득세가 법인소득세보다 중요하고 일반소비세의 비중이 개별소비세보다 높다. 개인소득에 포함되는 주택이나 연금 관련 저축의 경우 상당 부분 면세되기 때문에 실질적으로 선진국의 자본과세 수준은 매우 낮은 편이다.<sup>16)</sup> 적정 이론의 시사점과 유사하게 제도가 진화한 선진국과 달리 개도국 조세구조는 일반적으로 법인세와 개별소비세의 비중이 상대적으로 높다.<sup>17)</sup> 한국의 경우 소득세와 법인세 세수 비중은 유사한 수준을 유지해 왔으며 지금도 법인세의 세수 비중이 선진국에 비해 높은 편이다.

그렇다면 향후 조세부담 수준을 높여가야 할 한국의 적정조세 구조는 어떤 모습일까? 적정조세 이론의 시사점을 따라 선진국형으로 조세구조를 바꾸면 선진국 수준의 조세부담이 가능할까? 구체적으로 법인과세와 목적세 포함 개별소비세 비중을 줄인다면 이로 인해 부족해진 세수를 개인소득세와 부가가치세가 충분히 메워줄 수 있을까? 소득세율을 높여 부자들을 중과세해 세수 증대와 형평성 제고를 동시에 달성하겠다는 제안은 바람직할까? 자본의 국제이동이 자유로운 상황에서 법인세율을 올리면 어떤 결과를 낳을까? 이 논문의 남은 부분은 이상과 같은 쟁점을 중심으로 한국적 상황에 부합하는 조세구조 개혁 방향을 제시하는 데 초점을 맞춘다.

## 2. 세수기반의 확대: 조세지출과 비공식 부문

앞서 보았듯이 선진국 제도 대비 한국 조세제도의 기본적 한계는 경제규모 대비 조세부담 수준이 낮다는 점이다. 그렇다면 향후 세수 증대를 위해서는 세율을 높이거나 과세베이스를 넓히는 것이 선택지가 될 것이다. 〈표 3〉에 의하면 한국 개인소득세의

15) 적정조세이론의 자세한 분석은 Gordon and Jun (2013) 제2장 참조.

16) 일부 북유럽 국가들에서 채택한 'Dual income tax'의 경우 자본소득이 노동소득에 비해 법정세율이 낮다.

17) 개도국 조세제도의 특성 분석은 Jun (2017) 참조.

최고세율은 선진국들과 큰 차이가 없다. 그럼에도 경제규모나 전체 세수 대비 비중이 낮다면 이는 과세베이스가 상대적으로 좁기 때문이다.<sup>18)</sup> 반면 법인소득세의 경우 세율 체계는 한국과 OECD 평균이 유사하지만 세수 비중은 한국이 현저하게 높다. 심지어 GDP 대비 비율도 한국이 높는데 이 부분은 향후 조세구조 개혁에 핵심적 질문을 던지는 대목이다.

### (1) 조세지출

과세베이스가 협소해지는 통상적인 원인은 조세지출로 표현되는 비과세 및 감면이다. 1980년대 중반까지 주요 선진국 세제의 기본 특징은 높은 한계소득세율과 다양한 조세지출 항목이라 할 수 있다. 그러나 높은 세율은 경제주체의 노동공급 및 저축 행위를 왜곡해 성장에 부정적인 효과를 낳는다는 실증 증거들이 제시되면서 1980년대 중반 이후 대다수 선진국들은 ‘낮은 세율과 넓은 세원’을 지향하는 대대적 조세개혁을 추진하게 된다. 개인소득세 최고세율은 70~80% 수준에서 30~40%대까지 감소했고 자산 간, 부문 간 실효세율 격차를 가져오는 다양한 조세지원 항목들 역시 조정되었다.<sup>19)</sup>

〈표 3〉 소득세 비중과 최고세율

		GDP 대비 %		총조세 대비 %		최고소득세율	
		1990	2014	1990	2014	1990	2014
개인소득세	한국	3.8	4.0	20.0	16.3	53.8	41.8
	35 OECD	9.7	8.4	28.6	24.0	50.6	42.8
법인소득세	한국	2.4	3.2	12.8	12.8	39.8	24.2
	35 OECD	2.5	2.8	8.2	8.8	41.0	25.2

주: 1) 총조세는 사회보장기여금을 포함하며 소득세 비중과 최고소득세율은 각각 부가세를 포함한 비중, 세율임. 한국의 경우 주민세(2010년부터 지방소득세)를 포함.

2) 1990년 한국의 최고 개인소득세율은 종합소득세 기준임.

3) 1990년 OECD 평균 최고법인세율은 자료가 이용 가능한 24개국의 평균임.

자료: OECD (2016), Revenue Statistics 1965~2015; OECD, Tax database.

이러한 국제적 공감대와 함께 한국의 조세 논의에서도 실효성 낮은 비과세 및 감면

18) 소득세, 법인세, 부가가치세 등 주요 세목 과세베이스의 상세한 분석은 Jun (2010) 참조.

19) 소득과세의 다른 축인 법인세의 경우도 세율은 낮추고 조세지출은 줄이는 것이 기본적 개혁 방향이었다.

조향을 줄여 과세베이스를 높이자는 목소리가 높았다. <표 4>는 한국 주요 국세 항목의 조세지출 규모를 보여주고 있는데 2014년 기준으로 국세 조세지출은 실제 세수의 17.4%에 달한다. 세목별로는 개인소득세의 조세지출 비중이 현저하게 높는데, 실제 거둔 세수 대비 30%를 상회하는 조세지출 규모를 보인다. 개인소득세의 조세지출 규모가 크다는 것은 다른 세목에 비해 과세베이스를 넓힐 여지도 상대적으로 클 수 있음을 암시한다.

〈표 4〉 주요 세목별 조세지출, 2014

	총 국세		조세지출		%
	억원	%	억원	%	
	(1)	(2)	(3)	(4)	
개인소득세	533,250	27.1	174,904	50.9	32.8
법인소득세	426,500	21.7	70,902	20.6	16.6
부가가치세	571,390	29.0	76,909	22.4	13.5
기타	437,160	22.2	20,668	6.0	4.7
국세 합계	1,968,300	100.0	343,383	100.0	17.4

주: 기타는 상속증여세, 교통에너지환경세, 개별소비세, 주세, 인지세, 증권거래세, 교육세, 관세의 합임.

자료: 기획재정부, 『한국통합재정수지』, 각 연도; 대한민국정부, 『조세지출예산서』, 2015.

직접적인 예산 지출과 달리 조세지출은 자산의 상대가격 변화를 통해 경제주체의 행동 변화를 유인하는데, 기업 투자나 연구개발, 주택 지출, 기부 등과 같이 정의 외 부효과를 갖는 경제 행위를 장려하기 위해 행해지는 경우가 많다. 이때 개별 지원 항목의 타당성은 세수 비용 및 이를 수반하는 효율비용 등 기타 비용의 합이 정책으로 인해 실현되는 편익보다 작을 때 인정될 것이다. 그런데 기존 제도하의 다양한 비과세·감면은 체계적인 조세구조 청사진에 바탕을 두고 형성된 것이라기보다는 단기적인 필요에 의해 제공되고 수정된 측면이 크기 때문에 세제를 복잡하고 비효율적으로 만드는 원인이 되고 있다.<sup>20)</sup> 나아가 경제적 효율과 무관하게 사회적 약자 등 특정 집단이나 계층을 지원하거나 유사한 두 집단 간의 형평성을 제고하기 위해 조세 혜택을 제공한 경우도 적지 않다.<sup>21)</sup> 따라서 원래 기대한 편익에 비해 비과세·감면에 따른 비

20) 기존 조세지출 제도에 대한 평가와 개선책에 대한 상세한 논의는 국회예산정책처(2013), 『비과세·감면 현황과 정비 방안』 참조.

21) 전자의 사례로서는 소득세나 부가가치세의 저소득층 지원 항목이나 부가가치세에 포함된 영세

용이 큰 항목은 폐지해 세수와 효율을 높이는 것이 타당할 것이다.

문제는 한번 주어진 조세지원은 기존 수혜자의 기득권으로 인식되기 때문에 쉽게 폐지하기 어렵다는 데 있다.<sup>22)</sup> <표 4>에서 보는 바와 같이 직접세인 소득과세 항목의 조세지출 비중이 높다는 것은 그만큼 저항도 클 수 있음을 암시한다. 과거 경험을 보면 일몰조항을 가진 항목이라도 관행적으로 그 시한이 연기되어 온 경우가 많다. 조세지출 정비를 위한 기본 대책은 제도 도입의 명분을 평가할 수 있는 비용·편익 증거를 제공하는 것이다. 또한 개별 항목별 대응보다는 체계적인 세제개혁의 큰 틀에서 예산 지출 같은 대안을 적시하며 집합적인 논리를 제시하면 저항의 명분도 그만큼 줄어들 것이다. 조세지출을 특정 사안이나 집단에 대한 보조금이라 본다면 같은 목표를 예산상의 지출로 달성할 수도 있기 때문이다.

## (2) 비공식 부문

선진국 조세 논의에서는 과세베이스를 넓히는 제안이 주로 조세지출의 정비에 집중되어 있다. 하지만 Gordon and Jun (2013)은 한국 조세제도의 경우 비공식 부문의 존재에서 오는 압력이 매우 클 수 있음을 지적하며 이를 줄일 수 있는 제도 개선이 조세개혁의 핵심 사안 중 하나임을 강조했다. <표 5>에 따르면 한국의 비공식 경제 규모는 지난 10여 년을 기준으로 할 때 대략 GDP의 30% 수준으로 추정되고 있으며 오히려 2000년대 들어 다소 증가하는 추세를 보인다.<sup>23)</sup> 이는 OECD 평균보다 월등히 높으며 오히려 개도국 평균에 가까운 수치이다. 이처럼 한국의 비공식 부문 비중이 높은 것은 노동 인력에서 자영업자가 차지하는 비중이 높은 것과 관련이 있다. 통계청 자료에 의하면 전체 취업자 중 자영업자 및 그 가족 인력이 차지하는 비중은 2014년 기준 26.8%이다.<sup>24)</sup> 비공식 부문의 노동력은 통계에 잡히지 않으므로 이것까지 고려하면 전체 취업자에서 자영업자가 차지하는 비중은 훨씬 높을 것이다. 자영업자의 소득과약은 비공식 경제를 줄여 부가가치세와 개인소득세의 과세베이스를 함께 넓히는 효과를 갖는다.<sup>25)</sup> 이는 또한 ‘유리지갑’이라 지칭되는 봉급생활자와의 형평성

사업자들에 대한 혜택 등을 들 수 있고, 후자의 사례로는 자영업자와 봉급생활자의 과세 형평성 목적으로 2000년대 초반 임금 소득공제를 크게 늘린 것을 들 수 있다.

22) 예컨대 신용카드 사용을 장려하기 위해 1990년대 말에 시작한 공제 제도는 어느 정도 그 목표가 달성됐음에도 불구하고 정치적 저항 때문에 쉽게 폐지하지 못하고 있다.

23) 비공식 부문의 추정은 추정 방식이나 추정 대상의 정의에 따라 측정치가 달라질 수 있다. 여기에서는 국제비교가 가능한 원천을 사용한다.

24) 이는 예전에 비해 낮아진 수치지만(1980년에는 52.8%) 여전히 높은 수준이다.

문제를 완화시켜 임금소득의 소득공제를 축소해나가는 데 도움을 줄 수 있다.

〈표 5〉 주요국의 비공식 부문

(단위: GDP 대비 %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	평균
한국	25.6	27.8	29.2	31.4	31.7	32.6	32.3	33.8	35.1	36.2	33.5	34.4	34.2	34.8	32.3
35 OECD	19.3	19.4	20.4	20.6	19.9	19.7	19.1	19.6	21.5	22.8	22.2	21.1	21.2	20.7	20.5
101 개도국	36.5	36.8	36.8	36.3	35.8	35.8	35.5	36.5	37.7	39.6	39.1	38.5	39.2	39.6	37.4

주: 평균은 단순평균값을 의미함.

자료: Hassan and Schneider(2016).

비공식 부문은 사실상 현금경제를 의미하므로 그 비중은 금융시장의 발달과 반비례하는 경향이 있다. 이는 조세정보가 주로 금융거래나 회계장부 등에 남아있는 근거를 통해 확보되기 때문이다. 부가가치세의 비중이 높은 세입 구조와 자영업자 비중이 높은 노동시장을 고려할 때 현금거래를 이용한 조세회피를 줄이는 것이 비공식 부문을 축소시키기 위한 핵심 과제이다. 1990년대 말에 도입된 신용카드 거래의 조세 혜택이나 그 후 도입된 현금영수증 제도의 결과로 소비지출에서 신용카드 및 현금영수증 사용이 차지하는 비중이 크게 증가한 것은 고무적인 현상이다.<sup>25)</sup>

신용카드 조세 지원 사례처럼 비공식 부문의 축소는 유인 중심의 제도 변화를 통해 추진하는 것이 바람직하다. 세무조사와 같은 행정 수단 역시 필요하지만 이에 따른 비용이 크고 자의성이 개입되기 쉽기 때문에 사전적으로 설정된 정황에 부합되는 경우로 한정하는 것이 합리적이다. 이런 개입적 수단이 조세 정의 차원이 아니라 세수 확보 목적에 우선적으로 사용되는 것은 조세제도의 발전에 도움이 되지 않는다. 경제 규모에 비해 현금경제가 큰 한국의 경우 경계선상에 있는 소규모 기업이나 자영업자에게 공식 부문으로 진입할 유인을 주는 것은 과도기적 차선택이 될 수 있다. 적정조세 이론에 의하면 조세가 초래하는 부문 간, 자산 간 왜곡을 가급적 없애는 것이 효율성을 높이지만 조세회피나 비공식 부문으로의 이탈이 쉬운 자산이나 부문의 경우 상

25) 자영 사업자가 비공식 부문에서 활동하거나 공식 부문 매출을 과소보고 하는 경우 부가가치세 부담은 물론 이들의 개인소득세 과세베이스도 축소된다.

26) 국세청 『국세통계연보』에서 발표하는 신용카드 사용 현황 및 현금영수증 발급 현황 자료에 따르면, 민간최종소비지출에서 신용카드 거래가 차지하는 비중은 1999년 14.7%에서 2013년 77.8%로 증가한다. 현금영수증까지 합친 비중은 2005년의 44.0%에서 2013년의 89.5%로 늘어난다.

대적으로 낮은 실효세율을 부과하는 것이 효율적인 선택이 된다. 예컨대 부가가치세의 간이과세제도의 경우 매출 축소를 유도하는 측면이 있지만 영세사업자의 과세 정보 파악이 부족한 상황에서는 이들로 하여금 공식 부문에 머물게 하는 효과를 갖는다. 차후 이들에 대한 정보 파악이 충분해지면 정상적인 과세로 환원할 수 있을 것이다. 물론 궁극적으로는 비공식 부문의 축소를 위한 보다 체계적인 제도 개선이 필요할 것이다.<sup>27)</sup>

#### IV. 부자 과세와 법인과세: 한국형 대안

조세정책은 효율 못지않게 형평의 기준에 의해서도 영향을 받는다. 부자에게 돈을 거두어 가난한 자들에게 재분배한다는 사고는 동서고금을 막론하고 조세의 기본 원리로 사람들 뇌리에 박혀있다. 하지만 부자가 세금을 그냥 낼 리가 없다.<sup>28)</sup> 국가가 강요하면 나름의 수단으로 세금을 회피하거나 이것이 여의치 않으면 저항하려 들 것이며 이는 자칫 성장을 해치는 결과로 이어질 수 있다. 유능한 정부라면 감성적 부자 과세에 집착하기보다는 비효율을 줄이는 방식으로 세수를 많이 확보해 지출 측면에서 재분배를 강조하는 대안도 찾아볼 것이다. 효율과 형평의 기준을 조세와 지출 간에 어떤 방식으로 적용할지는 특정 국가의 경제나 정치구조, 재정제도의 특성 등을 모두 고려해 결정할 문제다. 특히 한국과 같이 법인세 비중이 크고 그것도 소수 대기업에 부담이 집중되는 경우 문제는 더 복잡해진다. 국제자본 이동이 자유롭고 해외생산이 보편화된 요즘에는 법인 세원 자체가 해외로 이전하기 쉽다. 생산 활동 자체가 움직일 수도 있고 회계 조작 방식을 통해 과세 소득이 움직이기도 한다.

아래에서는 한국의 여건에서 고소득자와 대기업을 과세하는 합리적 방향을 모색한다. 실증 분석을 바탕으로 한 구체적 정책 제안은 이 논문의 범주를 벗어나므로 여기

27) Gordon and Jun (2013)은 기업들의 상장 유도를 통한 회계 정보 확보, 축소 보고가 가능한 총 매출보다 모니터링이 용이한 과세베이스 사용, 창업 기업의 손실 지원을 통한 공공부문 진입 유도 등 향후 고려할 수 있는 제안들을 제시하고 있다. Feldstein and Samwick (1992)이 제시한 사회보험이나 공공서비스의 조세-지출 연계 방안은 경제적 효율도 높이고 공식 부문 활동도 장려하는 이중의 효과를 가질 수 있다. 형평성 차원에서 저소득층에 대한 고려는 필요하지만 아주 소액이라도 세금을 내면 공공 서비스 측면에서 유리하다는 인식을 향상시키는 것이 필요하다.

28) 과세의 기본 원칙에는 부담 능력(ability to pay) 기준도 있지만, 편익 원칙(benefit principle)도 있다. 후자를 넓게 해석하면 어떤 종류의 세금이건 납세자는 적합한 대가를 바란다는 것이다. 예컨대 부자들이 돈 벌기 좋은 나라가 있다면 부담 능력 원칙뿐 아니라 수익자 부담의 차원에서 이들이 세금을 더 낼 수 있는 것이다.

에서는 성장을 해지치 않으면서도 다양한 이해관계를 조합할 수 있는 대안의 논리적 근거를 제시하는 데 초점을 둔다.

### 1. 소득세의 재분배 기능과 부자 과세

재정의 소득 재분배 기능을 담당하는 주 수단은 소득세의 누진과세와 복지지출이다. 그런데 한국의 경우 시장소득과 가처분소득 지니계수의 격차로 나타나는 재정정책의 재분배 효과가 그다지 크지 않다. 2016년 현재 한국의 시장소득 및 가처분소득 지니계수는 각각 0.317과 0.278로서 감소율이 12.3% 정도에 불과하다. 이는 다른 OECD 국가의 감소율에 비해 현저히 낮은 수치이다.<sup>29)</sup> 물론 이 정도 분배 효과도 외환위기 이후의 복지지출 증가와 함께 향상된 것이다. 1995년의 경우를 보면 시장소득 및 가처분소득 지니계수가 각각 0.259와 0.251로 큰 차이가 없다.

한국 재정의 재분배 효과가 상대적으로 낮은 것은 우선 앞서 언급한 것처럼 선진국에 비해 낮은 복지지출 수준 때문일 것이다. 또 다른 요인은 누진세율 체계를 갖는 개인소득세의 비중이 낮다는 점이다.<sup>30)</sup> 〈표 3〉에서 보았듯이 소득세의 최고세율은 선진국과 별 차이가 없는데 전체 세수 비중이 낮다면 이는 과세베이스가 협소함을 의미한다. 과세베이스를 넓히려면 우선 자영업자의 소득과악에 초점을 둘 필요가 있다. 그 다음 관대하게 제공되고 있는 봉급생활자의 임금관련 소득공제를 조정할 수 있을 것이다. 그 반대의 순서로 가면 과세 형평성 문제가 다시 불거질 것이기 때문이다.

소득세 최고세율의 인상을 사전적으로 배제할 필요는 없지만 세제에 구멍이 많은 상태에서는 부자들이 실질 과세를 피할 방법이 다양하게 존재할 것이다. 이 경우 세수 효과나 분배 효과는 기대만큼 크지 않으면서 효율비용만 높이는 결과가 나타날 수 있다.<sup>31)</sup> 높은 한계세율에 대한 부자들의 일차적 대응은 합법적인 조세절감 수단을 찾는 것이다. 각종 공제나 감면이 여기에 해당한다. 이 방법으로 한계가 있다 생각하면 세원 이동을 고려할 것이다. 가장 확실한 세원 이동은 외국으로 거주지를 옮기는

29) OECD Income Distribution and Poverty database에 의하면 2014년 기준 미국의 시장소득 및 가처분소득 지니계수는 각각 0.508, 0.394로서 감소율이 22.4%이고 스웨덴은 2013년 기준 0.443에서 0.281로 36.6%의 감소율을 보인다.

30) 이 외에 복지지출 생산성이 낮은 것도 재정의 재분배 효과를 낮추는 요인이라 할 수 있다. 이는 필요한 인력이나 제도 등 복지전달 체계가 여전히 미흡한 편이기 때문이다.

31) 1980년대 행해진 서구 선진국 조세개혁의 핵심은 높은 한계세율과 과도한 조세지원을 조정해 효율비용을 축소하고 세수 기반을 넓히는 것이었다.



것인데 부자들의 주거 이동이 상대적으로 손쉬운 유럽 국가들과 달리 한국의 지리 경제적 환경에서는 쉬운 선택이 아닐 것이다.

해외 이전보다 합리적인 세원 이동은 개인 소득을 소득세율이 아니라 이보다 낮은 법인세율로 과세되게 하는 것이다. 법인 사업자나 대기업 임원의 경우 노동에 대한 대가를 봉급이 아닌 스톡옵션이나 기타 소득세를 부과하기 힘든 형태로 받을 수 있다. 중소기업 대주주 중에는 본인이 직접 경영에 참여하며 사실상 개인 목적의 용도로 회사 경비를 사용하는 경우가 적지 않다. 즉, 본인의 노동소득이나 자본소득을 법인 내에 남겨 두면서 겉보기에 합법적으로 보이는 실질적인 조세회피를 한다는 의미이다. 이러한 소득 이전이 발생하는 것은 현행 법인세율이 소득세율에 비해 현저하게 낮기 때문이다. 두 세목 최고세율의 격차는 2006년에는 11.0%p였는데 2017년에 이르르면 19.8%p로 늘어난다.<sup>32)</sup> 나아가 낮은 법인세율이 적용되는 중소기업 사업주의 경우 그 격차가 현저하게 커지게 된다.<sup>33)</sup>

위와 같은 세원 이전은 스톡옵션처럼 합법적이거나 기타 제도의 한계를 이용한 조세절감이기 때문에 일반 조세회피처럼 다루기 어렵다. 또한 자본의 국제 이동성의 증가로 인해 법인세율 인상이 쉽지 않은 정책 환경을 감안한다면 쉽게 사라질 유인이라 보기 어렵다. 자료 부족으로 구체적인 추정치는 말하기 어렵지만 한국의 법인세 비중이 높은 것은 경제구조상의 문제 외에 이런 소득 이전의 영향도 있을 수 있다.

이상에서 언급한 합법적 조세절감 조치들마저도 여의치 않다면 부자들은 범망을 피해 조세회피를 하는 수밖에 없다. 그런데 경우에 따라서는 이런 조세회피 방식보다 암묵적인 조세저항이 더 우선적 선택이 될 수 있다. 만일 한 나라 세수의 상당 부분을 소수 부자들이 책임지고 있다면 이들은 반드시 반대급부를 요구할 것이다. 따라서 세수가 상위계층에 집중된 세제는 생각만큼 공평하지 않을 수 있고 그 안정성도 담보하기 어렵다. 보다 이상적인 세제는 고소득자의 실효세율은 충분히 높으면서 세수의 상당 부분은 중산층이 부담하는 유형이다. 이는 세전 소득분배 자체가 충분히 공평함을 의미하는 것이다.

소득과세의 부담 분포를 보여주는 <표 6>에 의하면 종합소득세는 대략 상위 2%, 근로소득세는 대략 상위 4% 납세자들이 해당 세수의 절반 이상을 책임지고 있음을 알 수 있다. 한국은 아직 소득세 비중이 낮고, 조세지출 및 세원 이전 덕분에 부자들

32) 2006년의 주민세(2010년부터 지방소득세로 전환) 포함 최고 소득세율과 법인세율은 각각 38.5%, 27.5%이고, 2017년의 해당 수치는 각각 44.0%, 24.2%이다.

33) 중소기업 사업주의 경우 한계소득세율은 44.0%에, 법인세율은 11.0%에 해당되기 쉽다.

의 실효세율이 국제 기준으로 높은 편이라 보기 어렵다. 하지만 향후 고소득층 실효세율이 높아지고 한국의 소득세 비중이 선진국 수준으로 늘어나는데도 지금과 같은 세부담 집중도가 지속된다면 이는 지금보다 높은 강도의 명시적, 암묵적 조세저항으로 이어질 수 있다.

〈표 6〉 소득세수의 누적 분포, 2014

종합소득세			근로소득세			법인소득세		
결정세액 규모별 <sup>3)</sup> (%)	총신고인원 (천명)	납부세액 (%)	과세표준 규모별 (%)	연말정산 인원 (천명)	납부세액 (%)	과세표준 규모별 (%)	총신고법인 (개)	납부세액 (%)
0.06	2.8	15.3	0.01	1.6	4.3	0.01	42	33.7
0.12	6.3	21.6	0.04	6.3	8.3	0.04	216	51.3
0.2	11.4	27.5	0.1	17.7	13.3	0.2	1,012	67.5
0.6	31.5	40.7	0.3	40.1	19.1	0.4	1,949	73.6
1.2	60.4	45.4	1.9	272.8	40.5	0.7	3,589	78.9
1.9	93.8	51.3	3.7	523.8	51.9	1.5	8,344	85.3
3.6	181.0	59.2	9.5	1,347.5	72.9	2.9	15,910	89.6
6.5	329.8	71.0	19.0	2,696.8	88.1	5.5	30,245	93.3
81.7	4,127.4	80.9	54.4	7,721.1	99.5	12.5	68,604	96.9
100.0	5,052.6	100.0	100.0	14,190.4	100.0	100.0	550,472	100.0

주: 1) 결정세액(종합소득세), 과세표준(근로소득세, 법인소득세) 규모별로 총신고인원, 연말정산인원, 총신고법인이 상위 몇 %인지 구하고, 해당 구간에 속한 인원이나 법인이 부담한 세액을 총 납부세액 대비 %로 나타낸 것임.

2) %는 모두 누적하여 계산한 것임.

3) 과세표준 규모별로 살펴보는 것이 더 정확하나, 원 자료에서 과세표준 규모 기준으로 신고인원 및 결정세액을 제공하지 않고 총수입금액 규모별, 결정세액 규모별로만 제공함.

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2015.

이런 관찰을 배경으로 할 때 향후 소득과세 정책의 우선순위는 과세베이스를 넓히는 일이다. 구체적으로, 효율비용을 높이고 법인소득으로의 세원 이전 유인을 강화시킬 명목세를 인상보다는 과세베이스를 좁히는 조세지출과 비공식 부문 축소에 일차적 초점을 두는 것이 바람직하다. 또한 중산층의 세수 비중이 높아져 세제의 안정성이 향상되는 것도 중요한 과제이다. 물론 이는 부자들의 실효소득세율 수준, 즉 세율체계의 적절한 누진도와는 별개의 문제이다. 당장의 명목세율 인상은 세수 증대와 분배정의를 동시에 실현한다는 명분 쌓기에는 도움이 되겠지만 기존 법제도의 다양한 허

점을 어느 정도 제거한 다음 시도하는 것이 효과적일 것이다.<sup>34)</sup> 조세정책과는 별도로 중산층의 세전 소득이 향상되어 세수의 안정성이 높아지는 것도 바람직한 일이다.

## 2. 국제자본 이동과 법인과세

전통적 견해에 따르면 법인소득은 주주에게 귀속되는 자본소득이다. 부채로 조성한 자금의 이자 비용은 소득공제 되는 반면 배당금은 법인과 개인차원에서 모두 과세되는 이중과세 문제가 발생할 수 있다. 이를 근거로 법인세의 폐지를 주장하는 입장도 있고 실제 배당금 이중과세를 완화하는 제도적 장치를 채택하는 나라도 많다. 하지만 앞서 본 바와 같이 법인소득 안에는 기업주나 임원이 조세절감 목적으로 남겨둔 개인소득이 포함되어 있을 가능성이 크다.<sup>35)</sup> 이처럼 법인소득으로 위장된 개인소득은 법인세율이 다소 높아져도 배당금이나 봉급으로 쉽게 전환되지 않을 수 있다.

설사 법인소득의 대부분을 자본소득이라 본다 하더라도 국제자본이동 혹은 국제경쟁력을 근거로 법인세를 인하를 주장하는 것은 한국의 경제구조나 조세제도 특성을 고려할 때 논쟁의 대상이 될 수 있다.<sup>36)</sup> 이는 한국 법인소득 상당 부분이 완전경쟁 정상이윤 수준을 넘는 독점지대일 가능성이 높기 때문이다. 전통적 조세이론에서는 이런 정상수준 이상의 이윤에 대한 과세가 기업 행위를 바꾸지 않는다고 본다. 하지만 이런 진단은 지대가 고정되어 있는 과거의 폐쇄적 경제 환경에서나 적합하다. 연구개발로 새로운 지식을 창출하고 이의 특허권으로 독점 지대를 향유하는 경우 지대는 국제 이동성을 가질 수 있으며 따라서 조세에 탄력적으로 반응할 것이다.<sup>37)</sup> 그런데 외국 기업 투자보다는 국내 재벌 중심으로 생산기반을 구축한 한국의 경우 이동성

34) 통상 분배정책에 실패한 정부들이 무능을 감추기 위해 상징적인 부자 때리기에 집중하는 사례들이 있다. 이런 정부가 부패하기까지 하면 실질적으로는 부자에게 유리한 제도 변화를 가져오기 쉽다.

35) 실제 그 수준은 실증 증거 부족으로 예단하기 어렵지만 한국 기업주들의 관행, 빠르게 늘고 있는 스톡옵션 등을 감안하면 그 비중이 작지 않을 수 있다. Gordon and Slemrod (2000)는 미국의 법인소득과 개인소득 규모가 세율 격차에 매우 예민하게 반응함을 실증적으로 보이면서 법인소득에서 자본소득이 차지하는 부분이 과대평가 됐음을 강조했다.

36) Jun (2017)은 한국, 홍콩, 싱가포르 사례를 들며 기존 국제조세 논의에서 조세경쟁의 효과가 과장됐음을 지적하고, 국제투자 관련 조세정책이 해당국의 경제구조나 제도적 특성에 따라 달라질 수 있음을 보였다.

37) 이 논문의 논의 범주를 넘어가는 사안이지만 기업이 정선의 결과로 지대가 창출된 경우 지대 성격 자체가 자본소득이라기보다는 노동소득에 가까울 수 있다.

이 높은 기업고유지대(firm-specific rent)보다 이동성이 약한 지역고유지대(location-specific rent)의 비중이 높을 가능성이 크다. 이런 경우 설사 법인과세가 강화된다 하더라도 그 이유만으로 생산시설을 해외로 이전하기 쉽지 않을 것이다.<sup>38)</sup>

다국적 기업의 과세와 관련해 최근 국제적 관심이 높아지고 있는 분야는 생산 활동과 관계없이 이전가격 조작 등을 통해 세부담을 줄이는 국가 간 소득 이전 문제이다. 이는 해당 국가의 과세베이스를 줄이는 효과를 갖기 때문에 최근 들어 'BEPS(base erosion and profit shifting)'라는 구호 아래 국제기구들의 관심 영역으로 부상하고 있다(OECD, 2013). 국제적 조세회피에 대한 대응 논의는 이미 1990년대부터 OECD를 중심으로 본격화 됐지만 다른 분야와 달리 쉽게 국가 간 합의를 이루지 못하고 있다. 그 배경에는 금융이나 통상과 달리 조세제도는 각국 고유의 정치구조나 경제구조를 배경으로 발전한다는 점, 세금을 거두는 행위는 국가 주권 표현의 한 형식으로 간주된다는 점, 그리고 다국적 기업의 활동 영역이 전통 제조업에서 무형자산 거래를 포함하는 첨단 서비스업으로 확장되어감에 따라 기존 법 규정을 적용하기 애매한 영역이 커졌다는 점<sup>39)</sup> 등 다양한 이유가 존재한다.

한국에서는 그동안 다국적 기업의 조세회피 문제가 큰 관심을 받지 못했다. 이는 홍콩이나 싱가포르 등 다른 경쟁국들에 비해 GDP 대비 외국인투자 비율이 현저히 낮기 때문이다.<sup>40)</sup> 국내 대기업 중심으로 생산기반을 형성한 한국의 경우 외국인투자자에 대한 명목상의 조세지원은 존재하지만 실질적인 정책적 관심은 국내 기업에 집중되어 있었다. 그런데 경제가 지속적으로 성장하며 외국인직접투자의 절대 규모 자체는 예전과 비교하기 어려울 정도로 커졌다. 이에 더해 새롭게 인식해야 할 문제는 상당수 국내 대기업들이 여러 나라에 걸쳐 생산 활동을 분산시킬 수 있는 다국적 기업으로 성장했다는 점이다. 조세정책의 관점에서 볼 때 국내 기업 해외투자의 증가는 국내 세원이 해외로 이전할 가능성이 높아졌음을 의미한다. 여기서 구분해야 할 것은 생산 시설 자체를 이전함으로써 발생하는 합법적인 세원 이전과 이전가격 조작이나 조세회

38) 지역고유지대는 다양한 원인으로 발생할 수 있다. Baldwin and Krugman(2004)에서 언급했듯 유사 업종의 집적에 따른 효율 증진으로 지대가 발생한 이유도 있지만 개도국의 경우 정부와 기업 간 유착에 따른 지대 영역도 크다. 한국과 같이 정부와 재벌 간 암묵적 유착이 심한 나라의 경우 명시적 법 규정이나 정책과는 무관하게 비이동성 지대가 지속될 수 있다.

39) 소위 구글세 문제나 최근 벌어진 EU와 Apple 간의 조세분쟁이 대표적인 사례이다.

40) UNCTAD의 외국인직접투자 통계에 따르면, 2010-2015년 기간 동안 홍콩과 싱가포르로 유입된 GDP 대비 외국인직접투자 비중은 평균적으로 각각 36.8%, 21.2%인 반면, 한국은 0.7%에 불과하다.

난처 등을 활용한 조세회피성 세원 이전이다.

아래에서는 앞서 언급한 소득세와 법인세의 연관성, 법인세원의 국제 이동성, 그리고 한국 세제 및 경제구조의 특성을 아울러 향후 법인세제 개혁 방향을 살펴본다. 선진국의 경험을 보면 법인과세 정책은 세수 확보보다는 명목세율과 관련 조세지출 항목에 의해 결정되는 실효세율(혹은 자본비용에 미치는 효과)에 초점이 맞추어진다. 이는 세금이 자본비용에 미치는 효과에 따라 기업투자가 영향을 받기 때문이다. 다만 실효세율을 결정하는 방식에서 시대별로 차이가 나는데 1980년대 세제개혁 시기 이전에는 신규투자를 활성화 할 수 있는 투자세액공제나 감가상각 지원 등이 관심을 많이 받았고, 그 이후에는 조세지출 항목이 초래하는 왜곡효과가 강조되면서 ‘낮은 세율-넓은 세원’ 식의 사고가 대세를 이루고 있다. 여기에 국제자본 이동성이 증가하면서 세원 보호와 경쟁력 차원에서 눈에 보이는 명목세율을 낮추어가는 것이 평균적인 추세이다.

그렇다면 이런 정책 추세가 현재의 한국 상황에서는 얼마나 타당한 것일까? 수출의존도가 높고 국내 대기업의 해외 생산이 증가하는 시점에서 법인세율을 부자 과세 차원에서 인상하자 하는 제안은 바람직한 선택일까? <표 3>에서 본 바와 같이 2014년 기준 한국의 법인세율은 24.2%로서 OECD 평균 25.2%와 큰 차이가 없다. 반면 세수 비중은 현저하게 높아 법인세가 중요한 세수 확보 기능을 하고 있다. 세수 효과보다 기업 경쟁력에 상대적으로 더 초점을 두는 선진국과 다른 상황이다. 만일 앞서 언급한 대로 한국 법인세 과세베이스의 비이동성 지대 비중이 높고, 또 소득세에서 법인세로의 소득 이전까지 감안한다면 세수 확보 차원에서 어느 정도 명목세율을 인상할 여지는 있다고 할 수 있다. 또한 Mintz(1994)가 지적한 것처럼 외국인 주주 비중이 높은 기업의 지대를 과세하는 경우 외국인을 우회적으로 과세하는 효과를 갖는다.

반면 법인세율 인상은 투자 실효세율을 높여 기업 경쟁력을 낮출 수 있다. 그런데 법인세율은 신규투자와 기존투자의 소득 모두에 적용되기 때문에 신규투자 유인만 고려한다면 투자세액공제 등의 조세지원을 통해 세수 감소를 최소화하는 방식으로 이 문제를 완화시킬 수 있다. 물론 조세지출에 따른 비효율이 크고 동시에 비이동성 지대나 소득세로부터의 세원 이전 규모가 크지 않다면 차라리 주류 정책 처방처럼 낮은 세율을 유지하면서 실효성 없는 조세지원을 줄이는 것이 나올 수 있다. 하지만 현재의 한국적 상황에서 명목 법인세율을 지나치게 낮게 유지하는 것은 기존 정책 논의에서 검토되지 않았던 손실이 있을 수 있다. 나아가 개인소득세의 세수 기반이 충분히 넓어질 때까지 과도기적인 세수 보전 관점에서 법인세율 인하는 신중하게 결정할 필

요가 있다.

법인세율 방향과 상관없이 효율비용을 높이는 제도적 허점은 수정해나가는 것이 바람직하다. 기업의 실효세율을 유지하며 세수를 높일 기본 방식은 비효율을 줄이는 것이기 때문이다. 또한 정의 외부효과를 창출할 수 있는 영역에 대한 조세지원은 강화할 필요가 있다. 이런 관점에서 현재 세 구간으로 되어있는 법인세율 누진세 체계는 그 타당성을 검토할 필요가 있다. 일반적으로 법인소득은 개인소득에 비해 과세표준의 회계적 조정이 용이한 편이기 때문에 그만큼 왜곡효과가 클 수 있다. 중간계층 기업의 세부담을 조정하려면 투자나 기술 유인을 겸한 적절한 조세지출이 나올 수 있다. 중소기업의 경우 조세지원의 상당 부분이 좀비기업 재활에 쓰인다는 점을 감안할 때, 설사 조세지원 총액을 그대로 둔다 해도 기업이 정신을 높일 수 있는 창업이나 기술개발 분야로 초점을 돌릴 필요가 있다.<sup>41)</sup>

국제적 세원 이전과 관련해 유념할 사안은 이전 유형에 따라 정책의 초점이 되는 세율 개념이 다르다는 점이다. 회계적 소득 이전은 명목세율의 국가 간 격차와 관련이 크고, 생산 활동 자체의 이전은 투자유인이 포함된 실효세율에 의해 영향을 받는다. 물론 실제 해외 생산 결정 요인에는 투자 환경, 해당 기업이나 국가와 관련된 지대의 성격 등 비조세 요인도 포함될 것이다. 해외 투자와 관련된 이런 다양한 측면을 고려해 Jun (2017)은 명목 법인세율은 가급적 국제 기준에서 지나치게 벗어나지 않게 하고, 투자 실효세율은 각국의 경제구조 특성에 맞게 조율되는 것이 적합하다고 지적했다. 자본이동이 자유롭고 이윤의 이동성이 높은 경제라면 조세경쟁을 의식할 필요가 있지만, 천연 자원 보유 등 장소에 기반을 둔 지대가 큰 경우에는 과도한 조세지원이 세수 낭비일 수 있다.

끝으로 언급할 부분은 <표 6>에서 보듯이 법인세수의 상당 부분이 상위 대기업에 집중되어 있다는 점이다. 이는 경제력이 집중되어 있는 기존 경제구조가 어느 정도 반영된 결과이고 다른 나라들도 유사한 유형을 보이는 경우가 많다. 하지만 0.04%에 해당하는 216개 기업이 전체 세수의 절반을 감당한다는 것은 정상이라 보기 어렵다. 소득과세 논의에서 소수 부자가 아니라 중산층이 중심이 되는 과세베이스가 안정적이라 했듯이 법인세수의 부담 분포도 더 넓어지는 것이 세수 안정성에 도움이 된다. 무엇보다 대기업의 경우 세원을 해외로 이전시킬 수 있는 능력이 중소기업에 비해 상대

41) 초기 창업기업의 상당수는 이윤을 별로 내지 못하기 때문에 사실상 비공식 부문에서 시작한다. 이런 기업들에게 좀 더 과감한 손실 보전을 해주는 정책은 기업 생태계 향상뿐 아니라 공식 부문 확대에도 도움이 될 수 있다.

적으로 크기 때문이다. 또한 일반 부자와는 달리 경제력이 집중된 대기업은 세부담에 대한 반대급부를 요구할 가능성이 높고 이는 조세와는 무관한 정책금융이나 규제완화 등 다양한 방식으로 나타날 수 있다.<sup>42)</sup>

개도국에서는 과세정보나 납세의식의 부족으로 개인소득세 베이스는 좁고, 대신 경제 활동을 숨기기 어려운 제조 대기업이 세수의 상당 부분을 감당하는 경우가 흔하다. 한국도 이런 초기 유형에서 선진국형으로 세제가 진화되는 과정에 있다고 볼 수 있지만 경제 수준에 비해 유난히 법인세수 비중이 높은 편이다.<sup>43)</sup> 그리고 그 배경에는 한국적 경제구조, 소득세와 법인세의 관계 등 다양한 요인이 존재한다. 이런 특수한 상황에서 막연히 선진국형 잣대로 법인세제를 평가하거나 기존 세수 구조가 지속될 것이라 여기는 것 모두 바람직한 정책 사고라 하기 어렵다. 제III절에서 언급한 것처럼 소득과세베이스 확대 노력을 지속하되 과도기적으로 법인세수의 안정성을 유지하는 것이 필요할 것이다.<sup>44)</sup>

## V. 결 론

1980년대 서구 선진국들의 대대적 조세개혁은 대부분 세수 중립성(revenue neutral)이라는 전제하에 효율성 향상에 초점을 두었다. 높은 한계세율을 낮추고 과도한 조세지출은 줄이는 것이 개혁의 핵심이었다. 지금 한국 조세정책의 핵심 과제는 복지 증대를 감당할 세수 기반 확대를 기본 목표로 하되 동시에 세제의 효율성과 형평성을 향상시킬 방안을 모색하는 것이다. 이런 쉽지 않은 문제를 눈에 보이는 명목세율 인상이나 몇몇 조세지출 조정으로 풀 수는 없다. 한국의 조세제도는 분명한 가치 기준에 근거한 체계적 논리 없이 임기응변적인 연례 세제개편에 의존해온 결과 매우 복잡해졌고 다양한 비효율, 불공평 요소가 산재해 있다.

이 논문은 적정 조세이론과 선진국 경험을 바탕으로 기존 한국 조세제도의 특성을 반영한 조세구조 개혁 방향을 제시하고 부자 과세 및 대기업 과세를 포함한 몇 가지 핵심 쟁점을 검토하였다. 세율체계는 선진국과 크게 다를 바 없는데 조세부담 수준이 낮은 이유는 과세베이스가 협소하기 때문이다. 이는 다양한 비과세·감면 탓이기도 하

42) 이 부분에 관한 한국 사례 분석은 Jun (2010) 참조.

43) IMF의 Government Finance Statistics 자료를 이용해 계산한 결과 2013년 법인세 세수 비중은 39 개도국 평균 14.8%, 35 선진국 평균은 9.9%로 나타났다. 한국은 개도국 평균에 가깝다.

44) 법인세가 소득세 회피의 방어선 역할을 해주는 것도 이런 맥락에서 해석할 수 있다.

지만 경제수준에 비해 큰 비공식 부문과 공식 부문에 만연한 조세회피 탓일 수 있다. 자영업자의 소득과악이 충분하지 않은 상태에서 형평성 차원의 임금 공제가 주어지다 보니 소득세 베이스가 좁아질 수밖에 없다. 선진국에 비해 법인소득세 비중이 높은 것은 제조 대기업으로 경제력이 집중된 경제구조 탓도 있지만 소득세와 법인세의 세율격차를 이용한 고소득자의 소득 이전 효과도 무시할 수 없다. 나아가 소득세와 법인세 모두 세부담이 상위 납세자에게 집중되어 있는 현상은 세제의 안정성을 흔드는 요인이 될 수 있다.

세수와 효율을 함께 높일 수 있는 조세개혁의 기본 방향은 비공식 부문과 공식 부문의 조세회피를 줄이는 것이다. 조세지출 조정도 세원 확대에 도움을 주지만 각 항목별 편익·비용을 먼저 따져볼 필요가 있고 기득권 세력의 저항도 고려해야 한다. 예컨대 자영업자의 소득과악 수준을 높여 현금경제를 어느 정도 줄인 다음 봉급생활자의 소득공제를 조정하는 것이 합리적일 것이다. 그 역순으로 가면 과세 형평성 문제가 다시 불거질 수 있다.

한국 세제의 재분배 기능이 낮은 것은 세율체계의 누진도가 약해서라기보다는 소득세 비중 자체가 낮고 고소득자들의 조세회피 기회가 큰 것이 주원인이다. 그 동안 부각된 고소득 자영업자의 현금경제 활용 문제 외에 법인 사업주나 대기업 임원이 개인 소득을 법인 내에 머물게 해 낮은 세율로 과세되게 하는 소득 이전 유인 역시 한 요인이다. 이런 상황에서 소득세 명목세율을 높이면 기대 효과와는 달리 효율비용이 올라가고 소득 이전유인이 커지는 부작용이 발생할 수 있다.

세수 비중이 높은 한국 법인과세의 경우 투자 실효세율에 초점을 맞추는 선진국 관행과 다른 잣대를 사용해야 한다. 특히 법인 내 머물고 있는 개인소득과 한국의 경제력 집중을 반영한 비이동성 독점 지대는 세율 변화에 둔감할 수 있음에 주목할 필요가 있다. 따라서 국제자본이동을 근거로 세율인하를 주장하는 것은 부분적인 타당성만 인정될 수 있다. 소득세의 경우 세율 인상보다는 과세베이스의 허점을 줄이는 것이 우선적 과제이지만 법인세의 경우에는 세수 여력의 비축이라는 차원에서 소폭의 명목세율 인상과 투자 및 기술개발 유인 강화 조합도 생각할 수 있다. 이런 정책 방향은 소득세에서 법인세로의 소득 이전을 줄이는 효과도 갖는다.

세수의 장기적 안정성을 고려할 때 소득세의 경우 중산계층이, 법인세의 경우 다수 기업이 핵심 세수 기반일 필요가 있다. 이는 고소득자의 실효세율을 높이는 것과 무관한 명제다. 부자나 소수 대기업이 세수 대부분을 부담하면 세제의 안정성이 떨어진다. 부자는 중산층에 비해 조세회피 능력이 크고, 대기업은 중소기업에 비해 해외로



세원을 이전할 기회가 많으며 반대급부를 요구하기 쉽다. 중산층 소득이 향상되고 중소기업의 중요성이 높아지는 것은 소득 불평등이나 경제력 집중을 해소하는 차원을 넘어 조세제도의 안정성에도 영향을 미친다.

한국 대기업의 해외 생산이 늘고 구글이나 애플 등 다국적 기업의 조세회피 능력이 향상되고 있는 현실에서는 명목 법인세율과 투자유인을 포함하는 실효세율의 역할을 구분할 필요가 있다. 세원 이전과 같은 조세회피는 주로 명목세율 격차에 의해 영향을 받는다. 한국의 법인세율은 국제 평균에 근접하기 때문에 국제 소득 이전 유인을 크게 늘리지 않으면서 어느 정도 상하 조정이 가능한 영역이다. 반면 기업 경쟁력을 유지하고 기업이 정신을 장려하는 문제는 투자나 기술개발 유인의 실효성을 높이는 데 집중할 필요가 있다. 무분별한 중소기업 지원을 정리해 창업이나 벤처, 연구개발 등에 집중하는 것도 세수 비용을 아끼는 방법이다. 또한 명목세율의 누진체계가 초래하는 효율비용이 법인세의 경우 소득세에 비해 더 클 수 있음을 인식할 필요가 있다.

이 논문에서 강조한 것처럼 선진국 경험이나 국제기구의 공식화된 조언이 한국 조세개혁에 일률적으로 적용되기 어려운 것은 조세제도가 갖는 특유의 정치성, 역사성 때문이다. 통상이나 금융과 달리 조세정책은 기본 이론, 선진국 경험, 한국적 현실을 고루 감안해 청사진을 정립할 필요가 있다. 조세정책의 절반은 정치다. 사유 재산제를 기본으로 하는 체제에서 민간에서 정부로 재산이 이전되는 과세 행위는 경제적 합리성만을 근거로 시행되기 어렵다. 한국의 조세제도가 복잡하다는 것은 그만큼 이해관계가 복잡하게 얽혀있다는 얘기다. 따라서 어떤 형태의 조세개혁이건 단기적으로 손해를 보는 집단이 생기고 저항이 발생할 수밖에 없다. 특히 세금을 부담하는 집단이 사회적 권력을 가진 고소득층이나 대기업 집단이라면 저항의 강도는 더 클 것이다. 결국 이런 갈등을 합리적으로 조정할 능력이 있는 정부만이 개혁에 성공할 수 있을 것이다.<sup>45)</sup>

45) 이 논문에서는 현행 제도의 개혁 방향과 핵심 쟁점인 소득과세에 초점을 맞추었다. 소비과세의 경우 소득세 베이스가 넓어지면 자연 일반과세의 비중이 높아질 것이다. 목적세를 포함한 개별 소비세의 평가는 조세지출의 경우처럼 사안별 분석이 필요하다. 재산과세의 경우 조세저항을 고려해 수익자부담 원칙에 기반을 둔 지방세수로서의 역할이 더 강화될 필요가 있다.

## ■ 참 고 문 헌

1. 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.
2. 국회예산정책처, 『비과세·감면 현황과 정비 방안』, 2013.
3. 기획재정부, 『한국통합재정수지』, 각 연도.
4. 대한민국정부, 『조세지출예산서』, 2015.
5. 전주성, “한국의 경제발전과 정부 재정,” 이제민 외 5인, 『한국의 경제발전 70년』, 한국학중앙연구원출판부, 2015, pp.269-343.
6. 통계청, 『경제활동인구조사』, 2015.
7. Atkinson, A. B. and J. E. Stiglitz, “The Design of Tax Structure: Direct Versus Indirect Taxation,” *Journal of Public Economics*, No. 6, 1976, pp.55-75.
8. Baldwin, Richard E., and Paul Krugman, “Agglomeration, Integration and Tax Harmonisation,” *European Economic Review*, Vol. 48, Issue. 1, 2004, pp.1-23.
9. Chamley, C., “Efficient Tax Reform in a Dynamic Model of General Equilibrium,” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 100, No. 2, 1985, pp.335-356.
10. Feldstein, M. S. and A. Samwick, “Social Security Rules and Marginal Tax Rates,” *National Tax Journal*, Vol. 45, No. 1, 1992, pp.1-22.
11. Gordon, R. H., ed., *Taxation in Developing Countries*, Columbia University Press, 2010.
12. Gordon, R. H. and J. Jun, *Korea's Tax Structure: Directions for Reform*, Korea Institute of Public Finance, 2013.
13. Gordon, R. H. and J. Slemrod, “Are ‘Real’ Responses to Taxes Simply Income Shifting between Corporate and Personal Tax Bases?” *In Does Atlas Shrug? The Economic Consequences of Taxing the Rich*, Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 2000.
14. Harberger, A. C., “The Incidence of the Corporation Income Tax Revisited,” *National Tax Journal*, Vol. 61, No. 2, 2008, pp.303-312.
15. Hassan, M. and F. Schneider, “Size and Development of the Shadow Economies of 157 Countries Worldwide: Updated and New Measures from 1999 to 2013,” *IZA Discussion Papers*, No. 10281, 2016.
16. IMF, Government Finance Statistics, <https://data.imf.org/>
17. Judd, K. L., “Short-run Analysis of Fiscal Policy in a Simple Perfect Foresight Model,” *Journal of Political Economy*, Vol. 93, No. 2, 1985, pp.298-319.
18. Jun, J., “Korea's Tax System: A Growth-Oriented Choice,” In R. H. Gordon., ed., *Taxation in Developing Countries*, Columbia University Press, 2010, pp.220-254.
19. ———, “Tax Incentives and Tax Base Protection in Developing Countries,” Conference paper presented at *Fourth High-Level Dialogue on Financing for Development in Asia and the Pacific*, Bangkok, United Nations, ESCAP, 2017.
20. Mintz, J. M., “Is There a Future for Capital Income Taxation?” *Canadian Tax Journal*, Vol. 42, No. 6, 1994, pp.1469-1503.
21. OECD, *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2013.

- 
22. \_\_\_\_\_, *Revenue Statistics 1965-2015*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2016.
  23. \_\_\_\_\_, Income Distribution and Poverty database, <http://stats.oecd.org/>
  24. \_\_\_\_\_, Social Expenditure database, <http://stats.oecd.org/>
  25. \_\_\_\_\_, Tax database, <http://stats.oecd.org/>
  26. Razin, A. and E. Sadka, "International Tax Competition and Gains from Tax Harmonization," *Economic Letters*, Vol. 37, 1991, pp.69-76.
  27. UNCTAD, Database: FDI Inward and Outward Flows and Stock Annual 1970-2015, <http://unctadstat.unctad.org/>

## Directions for Korea's Tax Reform and Major Policy Issues

Joosung Jun\*

### Abstract

This paper discusses general directions for tax reform in Korea and some focal points related to changing the current tax structure. In order to raise revenue and reduce efficiency costs, the size of the informal sector and tax evasion in the formal sector need to be reduced. Contrary to the popular belief, the distributive function of the income tax would be better served not by raising the top marginal rate but by reducing cash transactions by the rich self-employed as well as the extent of income shifting by company owners and managers who leave their personal income within their company to exploit the rate gap between the personal and corporate income tax. Considering the immobile nature of corporate rents and the significant share of corporate taxes in the overall revenue, this paper suggests, the statutory corporate rates need not to be lowered hastily. In addition, overly generous tax subsidies toward small and medium-sized companies need to be streamlined in ways to provide more support to start-ups and R&D activities.

**Key Words:** tax reform, the informal sector, tax expenditure, the corporate tax

**JEL Classification:** H0, H2

---

*Received: July 13, 2017. Revised: July 24, 2017. Accepted: July 28, 2017.*

\* Professor, Ewha Womans University, 52, Ewhayeodae-gil, Seodaemun-gu, Seoul 03760, Korea, Phone: +82-2-3277-2796, e-mail: jjun@ewha.ac.kr