

## 문재인 정부 조세정책에 대한 평가와 바람직한 조세 정책방향의 모색

김 상 겸\*

### 요약

문재인 정부는 고소득자·대기업을 대상으로 소득세와 법인세 개편을 단행하는 등, 조세정책의 기초를 '본격 증세'로 전환시킨 것으로 평가된다. 이는 세부담의 적정성 또는 형평성 제고를 명분으로 하고 있지만, 이 과정에서 우리나라 조세정책이 지향해 왔던 효율성 개선, 세제간소화 등의 원칙이 훼손되었다. 특히 부동산 가격급등에 대응하기 위해 추진된 부동산 보유세 강화 방안에 대해서는 과세의 합리성 논란 외에도, 납세자의 부담을 단기에 급증시킨 무리한 정책이라는 비판이 지속되고 있다. 우리나라의 재정적자는 문재인 정부 들어 급증하였으며, 이러한 양상은 고령화 등의 경제여건을 고려할 때, 향후에도 지속될 것으로 보인다. 따라서 향후의 세제운영 원칙은 효율성 제고에 기본을 두되, 세수확보와 같은 세제의 기본 기능에 충실하도록 운영함이 바람직할 것이다. 또한 환경세, 비탄세, 반려동물세와 같이 경제적 왜곡을 교정하고 생활여건변화에 보조를 맞추는 정책세제 기능의 세목들의 도입도 전향적으로 검토할 필요가 있을 것이다.

**핵심 주제어:** 세제개편, 소득세, 법인세, 종합부동산세, 정책세제

\* 단국대학교 경제학과 교수, iamskkim@dankook.ac.kr

<논문 투고일> 2021.4.26

<논문 수정일> 2021.8.04

<게재 확정일> 2021.8.07

## I. 서론

현재 집권 5년 차에 접어든 문재인 정부는, 출범 당시 공약 이행을 위한 재정지출 규모로 178조원으로 제시하면서, 이의 소요재원은 세입확충을 통해 82.6조원, 세출절감을 통해 95.4조원을 조달하겠다고 밝힌 바 있다. 이를 5년 평균으로 환산하면 세입은 매년 16.5조원 세출감소는 19.1조원에 해당한다. 세입확충 수단으로는 비과세감면의 정비, 과세기반의 확대 등만을 언급하였으나 집권기간 동안 다양한 증세조치가 시행되었다. 과거 이명박 정부의 조세정책의 기초는 ‘감세’였으며, ‘증세 없는 복지’로 요약되는 박근혜 정부의 정책기조는 ‘세수중립’을 표방하였다. 반면 문재인 정부는 명시적 증세를 천명하지는 않았으나, 출범 이후 사실상 뚜렷한 증세정책을 시행하고 있다.

문재인 정부의 증세정책은 출범 초기 주로 고소득·부유층·대기업 등을 그 대상으로 하였으나, 집권 후기에는 부동산 세제 강화로 인해 중산층 이상까지 증세 대상이 확대되었다. 이와 같이 증세 대상이 확대된 배경에는 예상치 못한 부동산 가격의 급등으로 과세 대상이 대폭 증가했기 때문으로 보인다. 대개 증세정책은 정도의 차이는 있지만, 납세자들의 조세저항에 직면하는 것이 일반적이지만, 문재인 정부 출범 초기에는 대상을 정치적 소수계층으로 한정함으로써 비교적 약간 조세저항만을 겪은 것으로 보인다. 주지하는 바와 같이 문재인 정부는 이전 정부의 실패를 바탕으로 집권에 성공하였다. 따라서 문재인 정부는 자연스럽게 이전 정부의 정책들을 대부분 부정하였는데, 이 과정에서 소위 ‘적폐청산’이라는 명분을 정치적 동력으로 삼았다. 또한 진보진영이 오래전부터 대중화시킨 조세에 대한 인식들, 예컨대 ‘감세는 (부자들만 이롭게 하니) 나쁜 것’ 또는 ‘(부자)증세는 정의로운 것’ 등을 앞세워 뚜렷한 증세정책에도 불구하고 조세저항을 회피하는 데 성공하였다. 이러한 상황에서 대기업과 고소득층이 조세에 대한 저항감을 나타내기는 쉽지 않은 것이 사실이었다.

문재인 정부의 조세정책은 크게 집권 초기 2년간 추진한 소득세와 법인세의 강화, 그리고 2018년 이후 추진한 재산보유세 강화로 요약할 수 있다. 물론 그 외에도 고용관련 세제혜택의 강화(2017), 기업투자에 대한 세액감면(2019), COVID-19으로 인한 세제상의 우대조치(2020) 등의 정책들도 추진되었지만, 이들은 대부분 이전 정부부터 지속되어 온 정책의 연속선상에 있는 것이거나 경제적 재난사태에 따른 한시적 조치인 경우에 해당하므로 문재인 정부의 특징적 조세정책이라 보기는 어렵다.

본 연구는 정책연구로서, 문재인 정부 출범 이후, 변화된 우리나라의 주요 조세정책들에 대해 개관하고 그 평가 및 향후 개선방향에 대한 모색을 연구의 주요 목적으로 한다. 구체적으로 본 연구에서는 소득세, 법인세, 종합부동산세 등 주요 세목의 변화내용을 살펴보고, 이러한 정책변화가 우리나라 조세체계에 함의하는 바에 대해 조세이론적 시각에서 논의해보았다. 아울러 본 연구에서는 향후 우리나라의 조세정책을 둘러싼 여건변화

를 예측해보고, 바람직한 개편을 위한 원칙과 개략적 추진방안에 대해 모색해 보았다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 본론에 해당하는 제Ⅱ장에서는 문재인 정부에서 추진된 주요 조세정책 변화를 세목별로 개관하고, 이를 조세이론적 시각에서 평가해보도록 한다. 이때 우리나라의 현황과 국제비교 등을 추가하여 정책적 타당성에 대한 평가도 병행하였다. 이어 제Ⅲ장 결론 부분에서는 우리나라 조세정책이 지향해야하는 원칙과 바람직한 개편방향 등에 대해 논의해 보기로 한다.

## Ⅱ. 문재인 정부의 주요 조세정책 및 그 평가

본 장에서는 문재인 정부에서 추진한 주요 조세정책 변화를 세목별로 개관하고 조세이론적 관점에서 평가해보도록 한다. 문재인 정부 출범 후 가장 먼저 시행된 2017년의 개편에서는 소득세와 법인세의 강화를 주요 내용으로 하는데, 높은 세율이 적용되는 구간을 세분화하면서 최고한계세율을 높이는 방식으로 세부담과 누진율을 강화하였다. 2018년의 세제개편 가운데 눈에 띄이는 내용은 종합부동산세의 강화이다. 외형상 종합부동산세에 국한된 개편이지만, 과세베이스를 구성하는 공정시장가액비율의 상향조정이 병행되었기 때문에 실질적으로는 재산세를 포함한 개편이라 할 수 있다. 이하에서는 각 세목별로 개편내용을 살펴보고 정책적 의미를 평가해보기로 한다.

### 1. 소득세제의 개편(2017)

#### (1) 주요개편 사항의 개관

2017년 추진된 소득세제 강화정책은 과세구간을 세분화하면서 적용세율도 상향조정했다는 점에서 본격적인 증세정책이라 할 수 있다. 기존의 6단계 과세구간을 7단계로 세분화하면서, 최고한계세율을 42%까지 인상하였다. 이전 38%의 세율이 적용되던 1.5~5억원 구간을 3억원 기준으로 나누면서 각각 38%와 40%를 적용하였다. 또한 최고한계세율이 적용되던 5억원 이상 구간의 세율을 기존 40%에서 42%로 상향조정하였다.

정부는 이러한 개편으로 인한 세수증가액의 규모를 연평균 0.9~1.8조원 가량으로 예상한 바 있다. 이하 평가부에서 상세히 다룰 것이지만, 이 같은 예상은 크게 빗나가 2017년 대비 소득세는 2018년 한해 9조원이 더 걸렸으며, 2020년에는 무려 20조원을 더 거둔 본격 증세로 나타났다.

[표1] 소득세제의 개편(2017)

과표구간		2017	2018
1	1,200만원 이하	6%	6%
2	1200만원~4,600만원	15%	15%
3	4,600만원~8,800만원	24%	24%
4	8,800만원~1.5억원	35%	35%
5	1.5억원~3억원	38%	38%
6	3억원~5억원		40%
7	5억원 초과	40%	42%

자료: 2017년 세법개정안, 기획재정부

(2) 소득세제 개편의 평가

소득세제 개편은 비록 고소득자들로 그 대상을 한정했다는 측면에서 그 반향이 크지 않았으나, 이론적 시각에서 보면 다양한 문제를 내포하고 있다. 먼저 소득세제의 효율성을 약화시킨 것으로 평가된다. 흔히 과세구간을 세분화하고 세율체계의 누진도를 심화시키면, 더 정의롭고 정교한 세제가 구현되는 것으로 보이지만, 사실은 조세체계의 복잡성을 가중시키고 세제 자체의 비효율성을 약화시키는 것으로 알려져 있다. 1980년 이전까지 선진국의 소득세 체계는 과세구간을 세분화하면서 높은 누진율을 적용하는 방식으로 운영해 왔지만, 형평성이 개선되었다는 증거는 찾지 못한 채 효율성의 상당한 손실을 발생시킨 것으로 평가된다. 이러한 반성 가운데 제기된 것이 유명한 근본적 세제개편(the fundamental tax reform) 논의이다. 실제로 1980년대 중반 이후 미국과 영국을 중심으로 촉발된 근본적 세제개편 논의의 핵심은 세제의 단순화를 통한 효율성 제고에 있다 해도 과언이 아니다. 근래에 세계 각국에서 관찰되는 과세구간의 축소와 세부담의 누진도를 완화시키는 개편방식은 이러한 근본적 세제개편 논의의 결과라 할 것이다. 직접적으로 경험가능한 조세의 형평성과는 달리, 효율성은 현실에서 잘 관찰되지 않기 때문에 대개의 경우 간과되는 경향이 강하지만, 소득세제의 강화는 근로의욕 및 경제활력의 저하 등의 효율성 약화로 이어지므로 마땅히 경계할 필요가 있다. 비록 과세강화의 대상을 고소득층으로 한정하는 경우라 하더라도, 효율성 약화의 문제는 여전히 존재한다. 예외적인 경우를 제외하면 고소득자들은 대개 생산성이 높기 때문에 고율과세로 인한 근로 및 생산성 저하의 문제는 상대적으로 더 크기 때문이다. 또한 경제활동의 국제화가 고도화됨에 따라, 국가 간 생산요소의 이동 역시 활발해 지고 있는데, 이는 과거 자본에 대한 과세 상의 우대논거가 노동에도 확대적용될 수 있음을 의미한다. 예컨대 국제간 생산요소의 이동이 자유롭다면, 생산요소의 공급자들은 가급적 세부담이 작은 국가를 선호할 것이기 때문이다. 세부담 증가로 인한 고소득자들의 이동 현상은 최근 실제로 발생한 바

있다. 프랑스에서는 2013년 고액소득자들을 대상으로 최고 75%의 고율과세 하도록 소득세제 개편을 단행한 바 있으나, 과도한 세부담을 이유로 한 고소득자들의 국적이탈 문제를 겪은 바 있다. 예컨대 대기업 CEO나 고액 자본소득자, 고소득 연예인들이 자국을 이탈, 주변국가의 국적을 취득하는 문제가 심화된 것이다. 결국 프랑스 정부는 도입 2년 만에 소득세제 강화정책을 폐지하였다.

소득세제 개편의 두 번째 문제는 중장기 정책연속성이 훼손되었다는 점이다. 상술한 바와 같이, 소득세제 개편의 세계적 추세는 세부담 완화 등을 통한 효율성 추구라 할 수 있다. 우리나라 역시 이러한 흐름에 보조를 맞추어, 그동안 소득세제의 효율성 개선 노력을 추진해왔다. 과세구간을 축소하고, 세율을 인하하며 과세체계를 간소화하는 등, 점진적이지만 일관성 있는 노력을 지속해왔다. 이러한 변화는 소득세제 개편과 관련한 국제적 추세를 따른 것이기도 하지만, 소득세제의 효율성 개선 의지를 지속적으로 고수해온 결과라 할 수 있다. 실제로 1996년부터 2008년까지 우리나라 소득세 과세체계를 살펴보면, 과표구간을 우리경제의 성장에 맞추어 현실화하면서 세율 역시 지속적으로 인하조정해왔음을 알 수 있다. 주목할 점은 해당 기간은 재정지출 확대와 증세를 표방하는 진보성향 정권의 집권기였다는 점이다. 이러한 기조는 이후에 집권한 이명박 정부에서도 그대로 이어졌다. 집권당시부터 경제활력의 회복과 기업친화적(business friendly) 정책을 표방한 이명박 정부는 조세정책의 기본을 ‘감세’에 두었다. 이에 따라, 소득세제 역시 효율성 개선에 초점을 두고 세율을 인하하되, 그 인하폭은 소득 구간별로 차등화함으로써 형평성이 약화되는 것을 억제하였다.

[표2] 1996~2008년 우리나라 소득세 세율체계

(단위:%)

과표구간	1996	2002	2005	과표구간	2008
1,000만원 이하	10	9	8	1,200만원 이하	8
4,000만원 이하	20	18	17	4,600만원 이하	17
8,000만원 이하	30	27	26	8,800만원 이하	26
8,000만원 초과	40	36	35	8,800만원 초과	35

[표3] 이명박 정부의 소득세 세율체계

(단위:%)

과표구간		2008년	2009년	2010년
1	1,200만원 이하	8	6	6
2	4,600만원 이하	17	16	15
3	8,800만원 이하	26	25	24
4	8,800만원 초과	35	35	35

박근혜 정부는 ‘증세 없는 복지확대’를 천명하고, 세제운영의 기초를 세수중립(revenue neutral)에 두었으나 집권 이후 부분적 증세를 시도한 것으로 평가된다. 소득세 부문의 개편은 ‘소폭 증세’라 할 수 있는데, 2012년 고소득자 과세를 위한 과표구간을 신설하고 최고한계세율을 상향조정한 바 있다. 이어 2014년에는 최고소득 구간의 기준을 하향조정 하는 방식으로 최고세율 적용대상을 증가시켰고, 세액공제를 소득공제 방식으로 전환하였다. 이는 고소득계층의 세부담은 증가시키면서 중저소득 계층의 세부담을 완화하는 방식으로 세수중립을 도모한 것으로 평가된다.

[표4] 박근혜 정부의 소득세 세율체계

(단위:%)

단계	2012년		2014년		2017년	
	과표구간	세율	과표구간	세율	과표구간	세율
1	1,200만원 이하	6	1,200만원 이하	6	1,200만원 이하	6
2	4,600만원 이하	15	4,600만원 이하	15	4,600만원 이하	15
3	8,800만원 이하	24	8,800만원 이하	24	8,800만원 이하	24
4	3억원 이하	35	1.5억원 이하	35	1.5억원 이하	35
5	3억원 초과	38	1.5억원 초과	38	5억원 이하	38
6					5억원 초과	40

반면, 문재인 정부의 소득세제 개편은 세율과 과세구간을 모두 강화시키는 방향으로 추진되었다는 점에서, 소득세제 운영 기초를 대폭적으로 전환시켰다. 급격한 변화를 싫어하는 경제의 속성상, 제도개편은 시간을 두고 점진적으로 추진되는 것이 바람직한데, 이런 측면에서 오랜기간 동안 국가가 공들여 진행해온 세제개편의 원칙과 개편 기초를 전환시킨 것은 그리 바람직하다 보기 어렵다.

소득세제 개편의 또 다른 문제는 형평성 강조에 따른 납세의식 약화를 들 수 있다. 우리나라는 전통적으로 소득세 면세자 비율이 높아 세부담의 치우침이 심각한 것으로 평가된다. 시기별 부침이 있지만, 우리나라 근로소득세 면세자 비율은 대략 40% 수준을 유지하고 있다. 이는 선진국 기준에서 보자면 매우 높은 것이다. 이렇게 면세자 비율이 높으면, 국민개세의 원칙에서 벗어나는 문제도 심각하지만, 무엇보다 세부담 집중에 따른 문제가 심화된다. 실제로 2015년 우리나라 종합소득세 신고자들 가운데 상위 0.4%에 해당하는 2만명의 납세액은 전체 소득세수의 1/3(33.7%)에 이른다. 반면, 소득하위 68.3%(375만명)의 세부담은 2% 수준이며, 소득하위 44.2%(766만명)의 세부담은 0.2% 수준에도 미치지 못할 정도로 작다. 이러한 맥락에서 보자면, 우리나라 소득세는 소위 ‘내는 사람만 내는 세금’으로 인식될 정도로 세부담의 형평성이 취약하다. 증세는 그 본질상 ‘기존에 세금을 내던 사람들이 추가적으로 더 내도록’ 하는 정책이기 때문에, 소득

세제의 강화는 소득세의 실질적 부담계층에 대한 추가과세로 이어질 수밖에 없다. 형평성 제고를 명분으로 추진된 정책이지만, 결과적으로는 또 다른 불공평을 심화시킨 것이다. 공평하지 못하다고 느끼는 박탈감, 지속과세에 따른 납세피로감의 가중은 물론, 건전한 납세의식의 황폐화 문제도 발생할 수 있다.

## 2. 법인세제의 개편(2017)

### (1) 주요개편 사항의 개관

2017년의 법인세제 개편에서는 과세구간을 세분화하고 최고한계세율을 상향조정하는 방식으로 시행되었다. 세수확대 및 세부담 적정화를 명분으로 종전에 대기업 및 중견기업에 적용되어오던 세율을 과세구간 세분화와 함께 인상하였는데, 기존의 3단계 과세구간을 4단계로 세분화하면서, 대기업에 적용되던 세율을 종전 22%에서 25%로 상향조정하였다. 정부는 이러한 개편으로 영향을 받는 법인 수는 총 법인수의 0.02%인 129개이고 세수증가액 역시 연평균 2.1조~2.6조원, 5년간 총 10.8조원~13조원 규모일 것으로 예상한 바 있다. 하지만 소득세제 강화의 경우와 마찬가지로, 정책시행 직후인 2018년도의 법인세수는 70.9조원으로 직전 연고의 59.2조원에 비해 10조 이상 증가한 것으로 나타났다. 이는 예상규모의 4~5배 가량으로, 기업들의 세부담이 대폭 증가한 강력한 증세 정책이라 평가된다.

[표5] 법인세제 개편내용(2017)

과표구간		2017	2018
1	2억원 이하	10%	10%
2	2억원~200억원	20%	20%
3	200억원~2,000억원	22%	22%
4	2,000억원 초과		25%

자료: 2017년 세법개정안, 기획재정부

### (2) 법인세제 개편의 평가

법인세는 소득세 범주의 세금이기 때문에, 앞서 살펴본 소득세제 개편에 대한 평가가 유사하게 적용될 수 있다. 먼저 법인세 부담의 증가는 경제효율성에 부정적 영향을 미친다. 현대국가에서 기업투자는 경제성장에 상당히 큰 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 이에 따라 법인세율 인하가 경제성장에 유의미한 영향을 미친다는 실증분석 결과도 다수 존재한다. 법인세 부담의 증가는 기업의 투자여력을 낮추어 기업활동의 활력저하, 일자리 창출 제한 등으로 이어진다. 세계 각국이 적극적으로도 지속적으로 법인세 완화를 추

진하는 이유도 바로 여기에 있다. 실제로 OECD 회원국들의 평균 법인세율은 1985년 39.3% 수준이었다가, 2017년 22.3% 수준으로 낮아진 바 있다. 30여년 동안 거의 절반 수준(43% 인하)으로 낮아진 것이다. 이러한 추세는 최근에도 지속되고 있다. 이러한 법인세율 인하경쟁(race to the bottom)이 심화됨에 따라, OECD는 회원국들의 세수손실 심화를 우려하여, 법인세의 유해적 조세경쟁(harmful tax competition) 자제를 권고한 바 있다.

이와 같이 각국이 법인세 인하경쟁에 나서는 이유는 세율인하가 경제성장에 긍정적이라는 이유 외에도, 투자유치 및 일자리 창출 등의 경제회복에 가시적인 효과를 염두에 두고 있기 때문이다. 경제활동의 국제화가 가속화됨에 따라, 각국은 다국적 기업 및 해외 직접투자(FDI) 유치에 적극적으로 나서고 있다. 산업고도화로 인한 고용 없는 성장이 지속됨에 따라, 일자리 창출 문제는 어느 나라에서나 중요한 정책과제로 인식되기 때문이다. 실제로 OECD 국가들의 최근 개편동향을 살펴보면, 2015년까지 22개 국가들이 법인세율을 인하한 가운데, 재정적자 문제가 극심한 7개 국가들만이 세율을 인상한 바 있다. 2017년에는 7개 국가가 법인세율 인하를 2개 국가가 인상을 추진하였다. 자국의 법인세율을 인하한 국가들 가운데에는 그동안 세율인하에 소극적이었던 미국과 일본이 포함되어 있어 주목을 끈 바 있다. 특히 미국의 경우에는 OECD 국가들 가운데 가장 큰 폭의 세율인하(-14%p)를 단행하였으며, 총 8단계 초과누진 제도로 운영되었던 과세단계를 전격적으로 통합하여 20%의 단일율을 적용하였다. 당초 미국은 법인세율 인하경쟁을 촉발한 당사국이지만, 이후 세수감소를 우려하여 오랫동안 세율인하에 소극적인 모습을 보였지만, 최근 유례없는 감세조치를 단행하였다. 이는 원천지국 과세제도(world wide tax system)로의 전환과 더불어 해외에서 활동 중인 자국기업들이 본국 복귀(on-shoring)를 장려하기 위한 특단의 조치로 이해된다.

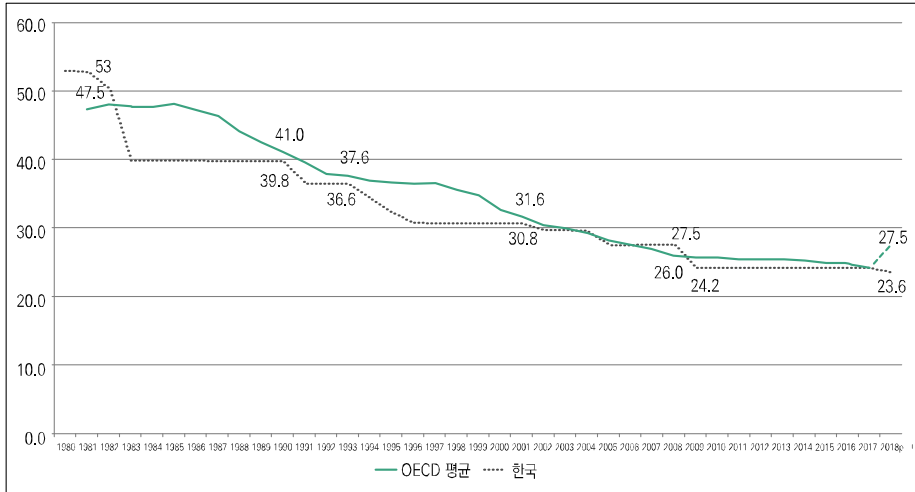
우리나라는 어떠한가? 소득세제의 경우와 마찬가지로 그동안 우리나라 법인세제 역시 세계적 개편 흐름에 보조를 맞추어온 것으로 평가된다. 우리나라는 전통적으로 ‘법인세율의 선제적 인하’ 입장을 견지함으로써, OECD 국가들의 평균보다 낮은 법인세율을 유지해온 바 있다. 실제로 OECD 국가들의 평균세율이 우리나라 세율과 근접한 수준으로 하락하는 시점을 전후하여, 세율을 능동적으로 인하조정함으로써 세율측면의 우위를 유지해온 것으로 평가된다. 실제로 2008년 우리나라 법인세율(27.5%)이 OECD 평균인 26%를 소폭 상회하게 되자, 이명박 정부는 2009년 법인세율을 3%p. 인하하는 조치를 단행한 바 있다. 이는 그동안 우리 정부가 기업경쟁환경에 영향을 미치는 여러 요인들 가운데, 적어도 법인세율 만큼은 OECD 평균수준 이하를 유지하겠다는 정책적 의지가 투영된 결과로 평가된다.<sup>2)</sup> 2008년의 세율인하로 인한 세율상의 우위는 2016년까지 지속되었지만, 각국의 세율인하가 지속됨에 따라 2017년 들어 OECD 평균보다 0.1%p. 차이로 우위를 상실하게 되었다. 이러한 관점에서 보자면 우리나라 법인세율은 2017년 개

2) 김학수, 2017



편 시에 인하조정하는 것이 더 합리적이었으나, 이와는 달리 세율인상을 단행하였고 그 결과 우리나라 법인세율은 지방세분 포함 27.5%로 OECD 평균수준인 23.6%에 비해 3.9%p. 더 높아지기에 이르렀다.

[그림 1] 1980년 이후 평균 법인세율 인하추이: 한국 vs, OECD 평균



법인세 강화정책의 또 다른 문제는 정부가 지향한 주요 정책 간의 모순을 유발했다는 점이다. 문재인 정부는 출범 초기 일자리 정부를 자임했지만, 정책목표 달성에 부합하지 않는 법인세율 인상을 추진했던 것이다. 소위 시장에서 양질의 일자리로 평가되는 고용은 대개 기업들이 제공하는 것임을 부인할 수 없다. 그런데 법인세 강화정책은 기업활동의 위축을 가져와 일자리 창출에는 부정적인 결과를 발생시킨다. 실제로 문재인 정부 취임 이후 상실된 전일제(fulltime) 일자리는 195만개에 이르는 것으로 알려져 있다.<sup>3)</sup> 물론 이러한 실업의 급증이 전적으로 법인세 강화의 결과라 할 수는 없지만, 최소한 시장에 미치는 부정적 신호의 정책이라는 점은 부정하기 어렵다. 관련 연구들에 따르면 법인세율의 인상은 투자감소, 고용감소, 임금감소 및 GDP감소 효과를 유발한다고 보고된 바 있다. 최근의 연구인 조경엽(2017)에서는 우리나라 법인세율의 3.3%p(13.6%) 인상은 약 73.4조원의 투자감소와 14.7~52.3조원 수준의 임금감소를 유발할 것으로 추정된 바 있다.

이러한 논의의 연장선상에서, 법인세는 기간 세목들 가운데 사회적 비용이 가장 큰 세목이기 때문에 세제의 효율성 측면에서는 가급적 가볍게 과세하는 것이 합리적이다. 극히 예외적인 경우를 제외하면 대부분의 조세는 경제적 잉여의 상실, 즉 조세의 초과부

3) 국회 유경준 의원실, 정책분석 자료. 2021.3.

담(excess burden of tax)을 발생시킨다. 조세의 초과부담이란 납부하는 세금 액수 외에 발생하는 경제적 상실을 의미한다. 즉, 조세가 없었다면 경제주체들이 누릴 수 있었던 경제적 이익이 조세부과로 인해 사라지는 것이다. 그런데 사실 이러한 초과부담은 조세의 성질에 따라 그 크기가 다른데, 조세부과의 경제적 파급력이 강한 법인세의 경우 초과부담도 상대적으로 큰 것으로 알려져 있다. 김승래·김우철(2007)의 연구에서는 세수규모가 동일하다고 가정할 때, 증세로 인한 효율성 상실비용을 주요 세목별로 추정한 바 있다. 동 연구에서는 주요 세목별 효율성 상실비용 분석결과로 법인세 29.8%, 근로소득세 21.2%, 일반소비세 15.5% 등으로 밝힌 바 있다. 법인세로 인한 상실비용이 가장 큰 것이다.

일반적으로 흔히 간과되는 부분이지만, 법인세는 누진부담 체계로 유지할 필요가 없는 세금이다. 누진적 조세체계를 운영하는 목적은 소득재분배를 개선하기 위함이지만, 법인세는 소득재분배 기능이 매우 약하기 때문에 누진체계로 유지할 필요가 없다. 법인세 부담은 그 작동기제(working mechanism) 상 세부담이 전후방으로 전가된다. 법인세부담의 누진도 강화를 주장하는 견해는 기업에 중과세하면 기업 소유자의 세부담이 증가할 것이라는 점을 논거로 하고 있다. 하지만 일반균형분석적 시각에서 조세귀착을 분석해보면, 기업에 부과된 세금부담은 단순히 기업의 소유주에게 귀착되는 것이 아니라, 기업의 제품을 구매하는 소비자, 노동을 공급하는 근로자, 기업의 주주 및 자본공급자 등 다양하게 전가된다. 물론 그 비율은 해당 경제의 구조와 상황에 따라 상이하다. 간혹 주주 및 자본공급자의 세부담을 이유로 들어, 과세형평성이나 소득재분배 상의 유효성을 주장하는 견해도 있지만, 이 역시 합리적 근거가 되기는 어렵다. 현대국가에서는 연금 등의 공적자금(public fund)이 주식시장에서 기관투자자로 기능하고 있다. 따라서 주주 및 자본공급자들에게 귀착되는 법인세 부담분은 연금이나 사회보험에도 전가되는데, 이러한 공적자금에 귀착된 세부담은 결국 연금이나 사회보험의 가입자들에게 전가되는 것이다. 결국 법인세 부담은 외형적으로는 기업과 기업가에게 부과되는 것으로 보이지만, 실상 그 세부담은 소비자, 근로자, 연금가입자 등의 일반 국민들에게 귀착되는 구조인 것이다. 이러한 조세귀착을 외면한 채, 누진적 세부담 구조를 적용하는 경우 당초에 목표로 한 소득재분배 효과는 거두지 못한 채, 의도하지 않은 계층의 세부담이 증가하는 부작용도 발생할 수 있다.

[표5] 법인세 부담의 귀착(국내연구)

	소비	노동	자본	
			배당	유보
전가율	17.0%	8.5%	15.1%	59.5%

자료: 김승래·김우철(2015)

**[표6] 법인세 부담의 노동귀착율**

기존문헌	노동전가율
Gravell & Smetters(2006)	21.0%
Southwood(2014)	57.6%
Arulpalapam et at.(2012)	75.0%
조경엽(2015)	20.0%

자료: 조경엽(2017)

법인세 부담의 이러한 특징으로 인해, 대부분의 국가들은 단일률의 법인세제를 운영하고 있다. 소득재분배에 더욱 효과적인 세목들을 두고 구태여 그 효과가 불분명한 법인세에 그 기능을 부여할 이유가 없을뿐더러, 세율의 차등적용이나 누진율 적용에 따른 효율성 약화문제 역시 작지 않기 때문이다. 현재 3단계 이상의 누진구조로 법인세제를 운영하는 국가는 우리나라와 벨기에, 네델란드, 룩셈부르크 뿐이다. 물론, 경감세율이라고 하여 특정 요건을 충족하는 적격 중소기업에 대해 차등적 세율을 적용하는 국가들도 있으나, 이들의 경우에는 누진을 목적으로 한 것이 아닌, 중소기업 세부담 완화를 목적으로 다단계 세율을 운영하는 것이다. 그럼에도 불구하고 우리나라에서는 ‘대기업 중과세’라는 말이 정서적으로 당연하게 받아들여지는 측면이 있다. 사실 2011년 법인세제 개편 당시에도 대기업에 부과되는 법인세율 인하방향이 정치적 반대에 막혀 무산된 바 있다. 중소기업에 적용되는 세율인하는 당연하지만, 대기업에 대한 세율인하는 ‘부자감세’에 해당하므로 용인되지 않는다는 논리가 적용된 것이다. 문재인 정부의 법인세제 개편 역시 이와 유사한 측면이 있다. 과세구간을 세분화하고 누진율을 심화시킨 것 역시 경제이론을 도외시 한 정치적 견해의 개입임을 부정하기 어렵기 때문이다. 결국 경제활성화를 위해 세부담 완화를 모색하여야할 시기에 정반대의 정책이 추진된 것이다.

### 3. 종합부동산세 및 재산세 개편(2018)

#### (1) 주요개편 사항의 개관

재산보유관련 세제강화는 근래 가장 논란이 되고 있는 증세정책으로, 개편당시에는 자산과세 형평성 제고 및 세부담 합리화를 명분으로 추진되었다. 개편내용을 살펴보면, 과세구간은 종전과 같이 유지하되, 2주택 이하의 경우와 3주택 이상의 경우로 구분하여 과표수준에 따라 0.1~0.8%p. 상향조정하였다. 이때 상대적으로 낮은 세율이 적용되는 2주택 이하의 경우에는 기존대비 0.1~0.5%p 인상되었지만, 3주택 이상의 경우에는 세율

인상의 폭이 0.4~0.8%p로 훨씬 높아 이전에 비해 누진율이 대폭 증가되었다. 다른 세목들과는 달리, 재산보유관련 세금은 시장가격의 편차를 고려하여 공정시장가액비율(fair market price ratio)이라는 일종의 보정장치를 두는데, 2018년의 종합부동산세 개편에는 이와 같은 공정시장가액비율을 90%까지 상향조정하도록 하였다. 공정시장가액비율을 높이면 과세베이스인 시장가격에 근접하기는 하지만, 추정된 시장가격의 적정성을 담보하기 어렵기 때문에 과도한 세부담이 발생할 수 있다. 특히 최근의 부동산 시장처럼, 변동성이 심한 경우에는 산출된 세액의 적정성 논란이나 세부담 급증의 문제에서 자유로울 수 없다. 최근의 논란은 이러한 위험 요인들이 드러난 사례에 해당한다. 이러한 개편에 대해, 당초 정부에서는 연간 9천억원 가량의 세수증가를 예상하였지만 부동산 가격급등과 공정시장가액비율 상향조치 등으로 인해 2018년 1.9조원이던 종합부동산세수는 2020년 3.6조원 규모로 급증하였다.

**[표3] 종합부동산세 개편(2018)**

과표	2017	개편안(2018)	
		2주택 이하	3주택 이상
6억이하	0.5%	0.5%	0.5%
6~12억	0.75%	0.85%	1.15%
12~50억	1%	1.2%	1.5%
50~94억	1.5%	1.8%	2.1%
94억 초과	2%	2.5%	2.8%

자료: 2018년 세법개정안, 기획재정부

**(3) 종합부동산세제 개편의 평가**

최근 논란이 되고 있는 종합부동산세는 최초 도입당시부터 논란이 많았던 세금이다. 다양한 논란 가운데 하나는 ‘왜 도입되는지가 분명하지 않은’ 세금이라는 것, 즉 정책도입의 목표가 불확실하다는 점이다. 종합부동산세가 도입되던 2005년 당시, 정부가 밝힌 정책목표는 ‘과세형평성 제고 및 세부담 적정화’였다. 하지만 기존에 유사한 기능을 수행하던 재산세가 있음에도 불구하고 구태여 왜 새로운 세금을 만들어야만 했는지에 대한 정부의 설명은 충분하지 않았다. 주지하는 바와 같이 정부가 무리를 해가면서까지 종합부동산세를 도입한 목적이 ‘부동산 가격 안정화’ 또는 ‘부동산 경기대응’에 있음을 부정하기 어렵다. 우리나라 부동산관련 세제는 대개 부동산 가격급등 기에 과세강화를 위해 도입된 것이 많으며, 그 과정에서 경제이론 및 조세원리에 부합하지 않는 무리한 요소들

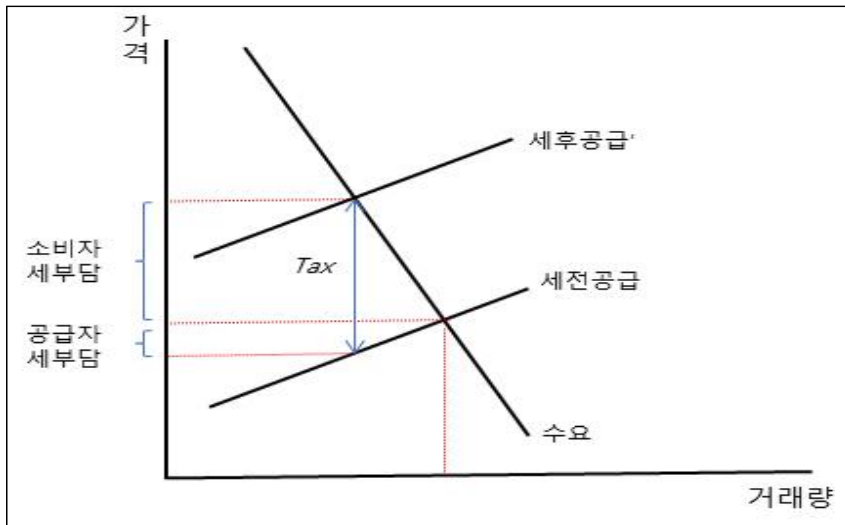
이 많이 개입하게 되었다. 종합부동산세가 바로 전형적인 예일 것이다.

재산관련 세제는 지역밀착형 성격에 강하여 지방세로 운영함이 일반적이지만 특이하게도 종합부동산세는 국세도 도입되었다. 재산세는 과세의 보편성, 세수의 안정성 등이 크기 때문에 대부분의 국가들에서 지방정부의 세원으로 운영하고 있다. 충분한 세수를 쉽게 거둘 수 있다는 특징이 있기 때문에, 징세행정 측면에서 취약한 지방정부의 재원으로 운영하고 있는 것이다. 이러한 관점에서 보자면, 재산세의 가장 중요한 기능이자 임무는 ‘안정적 세수확보’에 있다할 것이다. 또한 재산세는 지방정부가 지역주민들에게 제공하는 각종 서비스, 즉 교육이나 교통, 환경, 행정 등의 지역서비스에 대한 댓가적 성격이 강하기 때문에 국세보다는 지방세로 운영하는 것이 타당한 세목이다. 그럼에도 불구하고 왜 재산보유과세의 일종인 종합부동산세는 국세로 도입되었는가? 부동산 경기대응 기능에 초점을 두었기 때문이다. 부동산 가격의 안정은 지방정부 입장에서 그리 큰 관심 사안이 아닌 반면, 중앙정부의 입장에서는 상당히 중요한 이슈이다. 부동산가격의 안정화는 단순히 거시경제 지표의 수준을 넘어 정치적 논란의 대상으로 인식될 만큼 중앙정부의 관심사안인 것이다. 사실 지방정부는 구태여 지역주민들의 세부담을 증가시키면서까지 가격안정화에 매달릴 이유가 없다. 주민반발 등으로 인한 정치적 부담이 커질 것이기 때문이다. 이러한 이유로 우리나라의 종합부동산세는 중앙정부가 필요할 때 동원하기 용이한 국세로 도입한 것이다. 사실 재산관련 세금을 국세로 도입한 사례는 매우 드문 편인데, 외국에서는 영국의 국세분 사업용 재산세(National Non-Residential Domestic Rate, NNDR)와 일본의 지가세, 그리고 스웨덴의 재산세뿐이다. 그런데 영국의 NNDR은 지자체별로 불규칙적인 사업용 재산세를 균일화하여 사업자들의 영업안정을 위해 도입된 세금이다. 부동산 가격안정이나 경기대응과는 아무런 관계가 없는 세금이다. 스웨덴의 재산세는 이름과는 달리 주택소유에 따른 세금을 소득세 관점에서 접근한 일종의 부가적 소득세이다. 일본의 지가세는 일본의 부동산 버블기에 부동산 가격 급등에 대응하기 위한 세금으로 개념상 우리나라의 종합부동산세와 유사하다. 하지만 부동산 자산의 급격한 중단으로 말미암아, 1992년 도입 후 1998년 과세중단되어 오늘에 이르고 있다. 결국 재산세를 부동산 가격대응용으로 도입하여 현재까지 운영하고 있는 사례는 우리나라의 종합부동산세가 유일한 것이다. 이와 같이 정책목표가 합리적이지 않다보니 정책효과 역시 기대하기 어려운 것이 사실이다. 주지하는 바와 같이 종합부동산세가 부동산 가격에 영향을 미치는 작동기제는, 부동산 보유에 따른 부담을 증가시켜 수요를 억제하고, 이를 통해 가격안정화를 도모하는 것이다. 즉 가격하락을 유도하기 위한 수요감소책이다. 하지만 가격급등 기에는 세부담 증가보다 보유에 따른 수익이 더 크기 때문에 세금 부담을 기꺼이 감수하려는 동기가 더 크게 작용하여 당초의 기대와는 달리 수요가 감소하지 않는다. 만약 부동산 시장이 침체로 돌아서, 의미있는 수익증가를 기대하기 어려워지는 경우 ‘자산보유 억제 및 보유자산 처분’ 동기를 자극할 수는 있겠으나, 그 폭이 커지는 경우에는 자산가격의 폭락을 유발할 수 있다. 이 경우 시장의 자연스러운 가격변동

성을 증폭시켜, 거시경제 안정성을 약화시킬 수 있다. 더욱이 부양정책이 필요한 시장 침체기에도 과세를 지속하도록 함으로써, 정책기능을 상실한 비정상적 세목을 존치시키는 문제를 야기하는 것이다.

종합부동산세 강화정책이 내포하고 있는 보다 심각한 문제는 정책이 의도하지 않은 피해계층이 발생할 수 있다는 것이다. 이는 주택임대시장 등에서 보편적으로 관찰되는 세부담 전가 현상에 대한 것이다. 임대주택 시장을 예로 살펴보면, 상품의 특성상 수요의 가격 탄력성은 낮고 공급의 가격탄력성은 상대적으로 더 큰 구조를 가지고 있다. 이러한 상황에 공급자에 대한 과세강화는 탄력성이 작은 측, 즉 수요자들에게 더 큰 세부담을 지우게 된다. 공급자에게 증과세하였지만 세부담의 많은 부분은 결국 수요자들에게 귀착되는 것이다. 그런데 예외적인 경우를 제외하면, 임대주택시장에서의 수요자는 대개 중산 또는 서민층일 것이므로 공급자에 대한 증과세 정책은 당초의 의도와는 달리 중산·서민층의 세부담을 더 크게 늘리는 결과를 가져오게 된다. 실제로 임대주택 시장의 공급자들에게 세금을 부과하면, 이들은 증가된 세부담의 일부를 전월세 등의 임대가격 인상의 형태로 전가하려들 것이다. 최근 우리나라에서 관찰되는 전세 또는 월세가격의 급등현상은 바로 이러한 과정이 현실화된 것이다. 결국 종합부동산세 강화로 부동산 가격을 안정시키려던 당초의 정책목적은 달성하지 못한 채, 가격안정화의 수혜계층으로 인식되던 중산·서민층의 주거비용 부담만 더욱 늘어나는 결과를 가져오게 된 것이다.

[그림2] 임대주택 시장에서의 세부담 귀착



종합부동산세가 안고 있는 또 다른 문제는, 납세자들의 세부담이 과도히 증가한다는

점이다. 앞서 살펴본 바와 같이 문재인 정부에서의 종합부동산세제 강화는 세율인상과 더불어 공정시장 가격비율까지 급격히 인상하였는데, 이로 말미암아 세부담이 당초 예상을 훨씬 상회하는 수준으로 증가하였다. 더욱이 과세대상 주택의 기준을 과거수준으로 고정시킴으로써, 과세대상자들의 수 역시 큰 폭으로 증가하였다. 현행 주택분 종합부동산세의 과세대상은 6억 이상 주택에 해당된다. 그런데 이는 과거 90년대 설정된 고가주택의 기준이다. 그동안의 부동산 가격 상승으로 말미암아, 이제 6억 이상의 주택은 고가주택이라 하기 어렵다. 실제로 수도권 평균 주택가격은 2021년 1월 기준 5억7천만원 수준까지 상승하였는데, 평균가격 정도의 주택들까지 종합부동산세의 과세대상이 된 것이다.<sup>4)</sup> 세부담의 형평성을 제고하기 위해 도입된 세금이라면 그 대상을 고가주택으로 보다 합리적이지만, 정책의 초점을 가격안정화에 두다보니 평균수준의 주택에까지 부과되는 보편적 세금이 된 것이다. 주택 등의 부동산 보유에 대한 세금은 이미 재산세를 통해 부과하고 있음에도 불구하고 동일한 기능을 수행하는 종합부동산세가 재차 과세되고 있는 것이다. 종합부동산세가 세부담의 형평성이라는 목표 달성에 유효한 정책인지 확신하기 어렵다.

우리나라 부동산 관련 세제는 다단계, 다층적 구조로 구성되어 있는데 이렇게 과세구간이 세분화되고 누진율이 높아지면 조세 효율성 역시 급격히 낮아진다. 실제로 우리나라 부동산 세제는 모든 부동산에 대해 재산세로 1차 과세한 뒤, 일정 기준가격이 넘는 부동산에 대해서는 종합부동산세로 2차 과세하는 형식으로 되어 있다. 서울의 누진구조 역시 상당히 심하다. 재산세는 4단계 초과누진으로 되어 있으며, 여기에 추가되는 종합부동산세가 5단계 초과누진 구조로 되어 있어, 이론적으로 동일 과세대상에 대해 총 9단계의 세율이 적용되는 것이다. 물론, 모든 종합부동산세 과세대상 주택들이 9단계의 누진세율에 적용되는 것은 아닐 것이다. 하지만 대부분의 종합부동산세 과세대상 주택들이 3단계 수준(50억 이하)에 머무를 것을 고려해도, 이전 단계에서 과세되는 재산세까지 고려하면 7단계 초과누진 구조에 직면하게 된다. 주지하는 바와 같이, 누진구조의 심화는 상대가격 체계 왜곡을 심화시켜 비효율의 문제를 더 크게 증폭시키는 결과를 가져온다. 더욱이 주택가격 급등이나 부동산 투기와 별 관계가 없는 1주택 실소유자들의 세부담까지 증가시키는 것은 결코 합리적이라 볼 수 없다.

우리나라만의 특별한 상황이라고도 할 수 있지만, 우리나라에서 부동산은 대개 한 가구가 오랫동안 축적해온 저축의 결과물인 경우가 많다. 역사적으로 부의 상속이 보편적이지 않은 우리나라에서, 주택보유의 일반적인 과정은 근로소득이 저축으로 이어지고 그 규모가 일정단계에 이르면 주택으로 변환되는 경우가 일반적이다. 이 경우 최종단계인 주택에 대한 중과세는 저축과 근로에 대한 부정적인 유인으로 작용하게 된다. 자산보유의 또 다른 형태인 금융상품 등을 보유하는 경우에 비해 현격히 높은 세부담이 부여되기 때문이다. 이는 정부가 근로와 저축을 억제하는 결과와 다름 아니며 시장경제를 채택하

4) 부동산 통계정보시스템(R-ONE), 한국부동산원

고 있는 국가에서 선택할수 있는 합리적 정책이라 보기 어렵다. 더욱이 소득이 충분하지 않은 노령계층의 경우에는 세부담을 감당하기 어려운 경우도 발생할 것인데, 만약 납세액을 마련하기 위해 보유하고 있는 주택을 처분하는 경우 국가가 세금을 통해 국민의 주거이전의 권리를 침해하는 결과까지 이어질 수 있다. 이를 납세자의 입장에서 보자면, 종합부동산세의 중과세는 성실히 살아온 삶에 대해 정부가 부정적 평가를 내리는 것과 같다. 종합부동산세에 대해 '징벌적 과세'라 비판하는 이유도 여기에 있다. 비록 부동산 가격 조절이 거시경제 정책의 중요한 부분이기도 하지만, 국민이 안심하고 편안하게 살도록 하는 주거정책의 궁극적 목표를 침해해서는 안될 것이다.

### Ⅲ. 바람직한 조세정책의 방향

#### 1. 세제운영 원칙의 정립

본 장에서는 향후 우리나라 조세정책이 지향해야할 바람직한 개선방향에 대해 살펴보기로 한다. 바람직한 개편방향을 모색함에 있어 선행되어야 하는 것은 개편의 원칙이 정립되어야 한다는 점이다. 개편의 원칙은 그 자체로 제도개선의 기준으로 작용하지만, 세제가 지향해야할 여러 가치들이 충돌하는 경우 우선순위에 입각한 조정이 가능하도록 기능하기 때문이다.

세제운영의 원칙은 우리세제를 바라보는 관점에 따라 다양하게 제시될 수 있겠지만, 재정안정성과 우리경제의 지속가능성 차원에서 보자면 효율성에 대한 강조가 필요하다고 할 수 있다. 사실 조세운영 원칙으로서 효율성은, 형평성과 더불어 가장 중요하게 인식되지만 현실에서는 형평성보다 훨씬 경시되는 경향이 강하다.<sup>5)</sup> 경제주체들이 생활 속에서 직접 경험하는 형평성과는 달리, 효율성은 현실에서 쉽게 관찰되지 않기 때문에 그 개념조차 모호한 경우가 많으며 이로 인해 세제개편 과정에서 그리 중요한 비중으로 다루어지지 않는다. 특히 정치적인 고려가 중요한 정책결정 과정에서 효율성 원칙은 상대적으로 경시된 인상이 짙다. 효율성 원칙을 강조해야하는 이유는 우리나라 재정이 직면한 여건들이 결코 호의롭지 않기 때문이다. 주지하는 바와 같이 우리나라의 인구고령화는 세계적으로 유례를 찾기 힘들 정도로 급속히 진행되고 있으며, 출산율 역시 끝없이 하락하여 고령화의 진전을 가속화하고 있다.<sup>6)</sup> 이는 재정지출의 급증과 세수감소의 원인

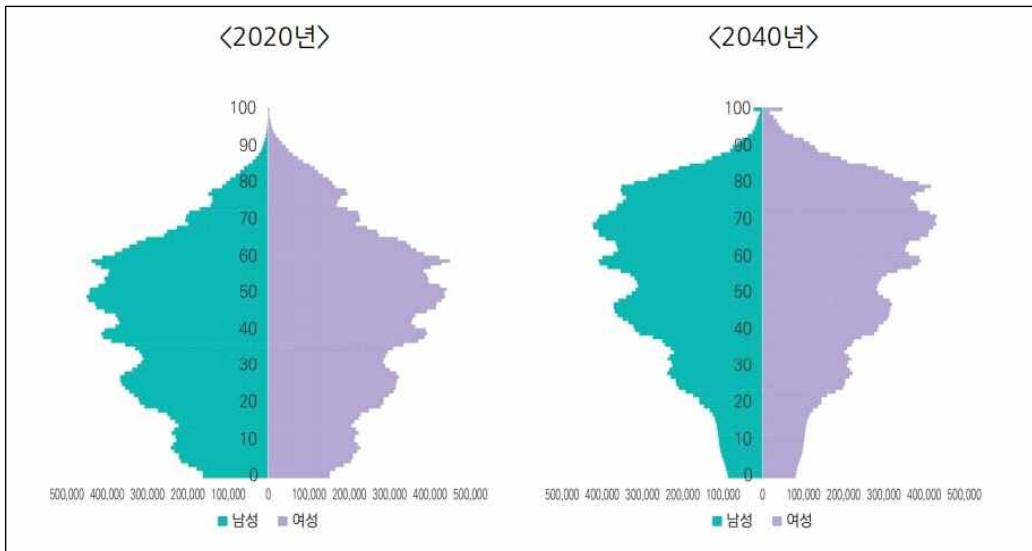
5) 전통 조세이론에서는 좋은 조세가 지향해야하는 성격으로 효율성과 형평성을 주로 꼽는다. 다소 복잡한 개념이지만 간략히 표현하면, 형평성이란 납세자 간의 세부담이 수직적·수평적 기준에서 공평해야함을 의미하며, 효율성이란 같은 규모의 세수를 거둬들여 있어 가급적 적은 비용이 소요되는 성질을 의미한다. 그 외에도 단순성, (세수)중립성, 편의성 등의 원칙들이 거론되기도 한다.



으로 작용하여 향후 재정적자의 심화 및 국가부채 증가로 이어질 것이다.

현대국가에서 재정은 꼭 필요한 나라살림의 근본을 제공하기도 하지만, 국가경제가 안정적으로 운영되도록 하는데 중대한 역할을 한다. 지난 수차례의 경제위기 시 마다 재정이 우선적으로 투입되어 대응해온 것을 생각해보면 국가경제의 안정성과 지속성을 확보하는데 재정의 역할이 막중함을 알 수 있다. 그런데 이러한 위기 대응능력은 재정여력이 존재하는 경우에만 유효하다. 과거 글로벌 금융위기 당시 재정적자가 심각한 국가들에서는 재정여력이 현저히 부족하여 경제위기 극복에 상당히 오랜 기간이 소요된 바 있다. 실제로 국가재정의 여력이 부족했던 남유럽 국가들의 경우, 다른 국가들에 비해 경제위기를 더 심각하게, 또 오래 겪은 것으로 평가된다. 반면, 재정적자가 안정적으로 유지되어오던 독일 등은 재정이 즉각적이고도 강력하게 투입되어 큰 어려움 없이 경제위기를 극복한 것으로 평가된다. 평소에 재정적자를 억제하고 국가부채의 안정적 관리를 강조하는 이유도 바로 여기에 있다. 그런데 빠르게 진행되는 고령화는 그 자체로 복지지출의 급격한 증가로 이어져 재정적자를 급격히 심화시킨다. 동시에 인구고령화 과정에는 경제활력의 저하, 성장동력의 약화 등도 수반되어 세수기반의 위축을 가져온다. 결국 우리나라는 인구고령화의 진전만으로도 재정지출의 급증을 피하기 어려운 상황이지만, 이를 뒷받침할만한 세수의 확대는 사실상 기대하기 어려운 것이 사실이다.

[그림3] 우리나라 인구피라미드의 변화 예측



자료: NABO 내국인 인구 시범추계, 국회예산정책처, 2021

6) 2020년 우리나라의 합계 출산율은 역대 최저치인 0.84명(잠정) 수준까지 하락하였다. 우리나라는 OECD 회원국 가운데 합계출산율이 1명 미만인 유일한 국가이다.

물론 재정적자 관리를 위해 증세정책을 도입할 수 있지만 이 경우 투자 및 소비위축을 유발하여 더욱 심각한 경제활동의 저하로 이어질 수 있기 때문에, 가급적 제한적으로 조심스럽게 활용해야 한다. 결국 이러한 상황을 고려하면, 향후 조세정책에는 효율성이 보다 강조될 필요가 있다. 그동안 효율성 원칙은 너무나 당연하여 그 중요성이 간과되어 온 감이 있지만, 같은 비용으로 더 많은 돈을 쓸 수 있도록 하는 원칙이기 때문에 그 중요성이 매우 크다.

경제활동의 세계화가 진행되어오며 따라, 각국 경제의 통합 역시 지속되고 있다. 지역적인 거점화가 강화되는 가운데, 통합적 국제화(globalization) 역시 고도화되고 있다. EU, NAFTA, ASEAN경제 협력 등은 세계경제의 거점화와 경제통합의 좋은 사례라 할 수 있다. 그런데 이러한 경제활동의 국제화는 각국 경제의 상호의존도를 증가시켜, 불확실성과 위험을 증폭시킨다. 이제 특정국가나 지역의 경제위기는 해당지역의 위기로만 제한되지 않는다. 긴밀히 연결되어 있는 국제금융망과 무역망 등을 통해 특정지역의 경제적 충격은 세계각국으로 거의 실시간 파급된다. 우리경제가 겪은 외환위기나 글로벌 금융위기, 최근의 COVID-19으로 인한 경제위기 등을 고려해보면 경제위기는 대략 10여년 정도를 주기로 반복되는 것으로 보인다. 경제활동의 세계화가 고도화됨에 따라 향후 경제위기는 더 빈발할 것으로 예상된다. 이러한 점을 고려하면 재정적자를 안정적으로 관리하는 것은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

세제운영을 위해 정립해야 하는 두 번째 원칙은 정책목적의 명료화를 들 수 있다. 현대 조세이론에 따르면 조세는 세수확보 외에도 경기 변동성을 조정하는 자동안정화장치로서의 기능, 소득재분배 기능도 수행하며, 그 외에도 투자활성화, 고용증대, 근로장려, 환경개선 등 다양한 정책기능도 구현할 수 있다. 하지만 조세정책이 이상의 모든 기능을 동일한 수준으로 달성할 수 있는 것은 아니다. 정책이 달성할 수 있는 효과가 뚜렷한 목표도 있고 그 효과가 미미한 것도 있다. 하지만 우리나라에서는 조세정책으로 구현하고자 하는 정책목표가 과도한 것으로 평가된다. 조세의 기본 기능은 국가와 정부가 정상적으로 기능하는데 필요한 재원조달의 기능이 가장 중심이 되어야 한다, 즉 세수확보 기능을 가장 우선시 해야한다는 말이다. 하지만 우리나라에서는 조세가 가진 정책세제적 기능이 과도히 강조되다 보니, 본말이 전도되는 현상도 빈번히 발생하고 있다. 사실 우리나라의 조세정책은 경기부양에도 동원되어야하고, 외국인 투자에도 일익을 담당해야하며, 그 외에도 고용창출, 근로장려, 문화예술발전에도 기여해야 한다. 최근의 논란처럼, 우리나라 조세는 부동산 가격안정에도 투입되고 있으며, 심지어 정의로운 세상을 구현하는 데에도 조세정책이 동원되고 있다. 예컨대 우리나라에서는 전통적으로 부동산 가격안정화를 위해 조세제도가 동원되고 있으나, 그 효과는 그리 뚜렷하지 않은 것으로 알려져 있다.<sup>7)</sup> 과거 경험을 살펴보면 보유세나 양도소득세의 중과세 정책보다는 공급정책이나

7) 우리나라의 대표적인 부동산관련 조세로는 재산세와 종합부동산세를 꼽을 수 있지만, 사실 우리나라 부동산세는 취득(취득세, 등록세), 보유(재산세 본세, 도시지역분 재산세(과거의 도

금융정책 등이 가격안정화에 더 효과적인 것으로 알려져 있다. 이렇듯 정책이 가장 잘 할 수 있는 고유의 영역 외에 부수적인 목적에 빈번히 활용되다 보면, 본연의 효과성도 저하될 뿐 아니라 그 과정에서 발생하는 제도의 복잡성이 가중된다. 왜 세금을 내는지, 납세액이 적정하게 산출된 것인지 명확하지 않은 세금이 많아지면 납세순응성이 낮아지고 집행비용이 높아져서 조세체계가 안정적으로 운영되어야 하는 과세 인프라마저 흔들리게 된다. 이러한 맥락에서, 향후 우리나라 조세정책에서 정책세제적 기능이 과도히 강조되는 것은 지양해야 할 것이다.

셋째로는 책임성의 강조를 들 수 있다. 조세의 책임성이란 모든 국민이 기본적 납세의무에 동참하며, 특정계층이나 정치적 약자에게 무리한 세부담이 집중되지 않도록 집행되는 조세체계를 의미한다.<sup>8)</sup> 우리나라 조세정책은 국가발전의 단계에 따라 그 임무를 대체로 잘 수행해온 것으로 평가되지만, 최근 조세의 책임성이 점진적으로 약화되는 것은 상당히 아쉬운 부분이다. 실제로 형평성 제고 또는 취약계층 보호 등을 명분으로 각종 이익단체들의 요구를 특별한 기준과 원칙 없이 수용하는 과정에서 수많은 예외조항들이 난립하게 되었다. 이와 같은 예외 조항들은 대개 제도의 현실반영도를 높이고 불합리한 부분을 개선시키는 조치였지만, 정치적 의도가 개입하여 제도의 일관성에 흠결을 낸 것들도 많다. 특히, 최근의 세제개편에서도 파악할 수 있듯이, 역대 정부가 중장기적으로 지켜져오던 묵시적 세제운영의 원칙들까지도 정치적인 동기에 의해 훼손된 바 있다. 우리세제의 개선을 위해 오래전부터 점진적으로 추진되어 오던 소득세 면세자 비율의 축소나 법인세제의 완화 노력 등은 정치적 반발이나 지지세력의 요구를 이유로 훼손되었다. 조세제도의 책임성을 강화하는 것은 세제를 보다 안정적이고 반듯하게 운영하는데 필요한 일종의 제도적 인프라를 제공한다. 이는 단기에 가시적으로 확인되지는 않지만, 납세자가 정부를 신뢰하고 기꺼이 납세에 동참하도록 작용하기 때문에 효율성과 형평성이 동시에 개선되는 결과를 가져온다. 국민의 동의를 얻어 세제를 구축하고, 당초의 약속대로 정확하게 세금을 부과되어야 할 것이다. 이와는 별도로, 납세자에 대한 감사와 존중도 더 강조될 필요가 있다. 다소 특이한 현상이지만, 우리나라에서는 납세액이 많은 사람들에게 대한 사회적 인식이 별 다른 이유 없이 부정적인 경우가 있다. 하지만 고액납세자일수록 재정과 국가운영에 기여도가 크다는 점을 인지할 필요가 있다. 조세란 그 특성상 사유재산에 대한 침해적인 성격을 강하게 띠고 있기 때문에, 징세가 자칫 과도해지는 경우 납세자들의 박탈감과 반발을 유발하기 쉽다. 따라서 납세자들을 국가운영의 조력자로 인정하고 납세에 대한 존중과 감사의 문화 역시 강조될 필요가 있다. 요컨대 책임성의 강조란 국가를 구성하는 모든 개인, 조직, 지방자치단체는 물론, 나아가 국가까지도 납세의무와 징세행정에 책임있게 행동하여 제도를 보다 온전히 보호하는 원칙인 것이다.

시계획세), 지역자원시설세, 종합부동산세), 처분(양도소득세) 단계에 걸쳐 상당히 많은 종류의 세금이 부과되고 있다. 이 가운데 양도소득세는 견해에 따라 부동산세로 분류하지 않기도 한다. 국세인 종합부동산세와 양도소득세를 제외한 세목들은 지방세로 운영되고 있다.

8) 조세론, 광태원·현진권

## 2. 바람직한 개선방향의 모색

본 소절에서는 향후 우리나라 조세정책의 바람직한 개선방향에 대해 살펴보기로 한다. 제도 개선에 대해서는 그 접근방향에 따라 다양한 방안이 모색될 수 있겠지만, 본 연구에서는 필요세수를 도출하기 위한 적정부담률 설정의 공론화 필요성에 대해 논해보기로 한다. 아울러 향후 안정적 재정운영을 위해 증세가 필요한 경우, 그 수단을 어떻게 선정할 것인지를 개관해 보기로 한다.

### (1) 적정부담률의 설정

주지하는 바와 같이 과거 점진적으로 증가해오던 우리나라의 재정지출 규모는 문재인 정부 출범이후 급격히 팽창하였다. 문재인 정부 출범이전 연간 30조 가량씩 증가해오던 재정지출 규모는 최근 그 증가폭이 연간 100조 수준으로 급격히 확대되었다. 문재인 정부의 증세조치가 전적으로 재정지출 확대에 의한 것으로 단정하기는 어렵지만, 적어도 지출팽창에 따른 재정적 대응조치임은 부인하기 어렵다. 이러한 과정에서 과세당국이 밝힌 이유는 대략 몇 가지로 요약될 수 있는데, 가장 빈번하게 활용되는 것이 ‘세부담 형평성 또는 적정성을 위해’이고 또 다른 것으로는 ‘우리나라 조세부담율이 OECD 평균 보다 낮기 때문’이다. 하지만 이는 증세의 논거로서 합리적이지 않다. 그동안 적게 거두어왔기 때문에 더 걷겠다는 것이나, 얼마가 필요하니까 더 걷겠다는 것은 설득력이 높지도 않을 뿐 더러 납세자를 존중하는 태도라 보기 어렵다. 실제로 현재 확장적 재정지출과 관련된 정부의 논의는 복지확충과 재정역할에 대한 당위론적 주장이 주류를 구성할 뿐, 보다 근본적으로 국가가 지향하는 바가 무엇인지에 대한 논의는 사실상 없다. 예컨대, 우리나라의 복지지출이 OECD 회원국들의 평균지출 수준을 하회하므로 이를 높이기 위해 증세가 필요하다는 주장이 빈번한데, 각국이 처한 여건과 형편이 상이함을 고려하면 OECD 평균이 절대적 기준이 될 수는 없다. 사실 복지란 현대국가 들어 부각된, 비교적 생소한 개념이기 때문에 최적복지에 대한 논의나 연구가 아직 충분히 축적되어 있지 않다. 또한 각 국가별로 처한 상황이 다르기 때문에 적정복지에 대한 목표 역시 일괄적으로 제시될 수 없다. 한때 높은 복지수준으로 복지국가의 이상적 모델로 거론되던 스웨덴이 최근 들어 정책의 효과성을 따져가며 복지수준 조정을 모색 중이라는 사실(김광두, 2017)은 시사하는 바가 크다. 실제로 복지수준은 해당 국가의 경제여건이나 국민들의 수요수준 뿐 아니라, 고유의 문화나 역사성에도 영향을 받는다. 예컨대 복지수준이 높은 스칸디나비아 국가들의 경우, 혹독한 환경으로 인해 공동체에 개인을 의탁해온 역사적, 문화적 배경이 뚜렷하다. 개인보다는 공동체를 구성했을 때, 자연재해나 전쟁 등에 보다 잘 대응할 수 있음을 경험적으로 파악했을 것이다. 이로 인해, 자연스럽게 개인보다 공동체를 우선시하는 문화가 구축되어 온 것이다. 이들 국가에서의 국민부담율은 거의 50%에 육박하는데, 이는 세계 최고 수준이다. 수입의 절반가량을 기꺼이 세금으로 낼 정도로 국민들의

납세순응도가 높은 것은 공동체 우선의 문화가 국민들의 인식속에 자리잡고 있기 때문이다. 이러한 맥락에서, 이들 국가에서 ‘고부담-고복지’ 체계가 구축되는 것은 사실 자연스러운 것이다.

반면 우리나라에서의 논의는 아직 충분히 성숙되었다 보기 어렵다. 국가가 지향하는 바가 ‘고부담 고복지’인지 ‘중부담 중복지’인지에 대한 논의 자체도 충분하지 않기 때문이다. 사실 국민대부분은 더 많은 복지혜택을 더 작은 비용분담을 통해 얻고자 한다. 하지만 사실 낮은 부담으로 높은 혜택을 달성하는 것은 달성 불가능하다. 복지에는 비용이 따르기 마련이고, 그 비용은 누군가의 지갑에서 나와야 하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 비용분담이나 달성가능성에 대한 논의보다는, 복지혜택과 목표에 대한 주장들만 반복되고 있는 것이 현실이다. 현대국가 들어, 정부의 역할이 확대됨에 따라 공공의 영역에 대한 국민적 요구 역시 지속적으로 확장되고 있는데, 여기에 특정한 의도마저 개입하여 무책임한 주장들까지 제기되고 있다. 예컨대 과거 사적영역으로 인식되었던 교육, 의료 등에 대해 공공의 역할을 강조하는 가운데, 선거 등의 정치적 이벤트를 계기로 더 과감하고 무리한 복지정책들이 제안되고 있다. 대개 이러한 주장들은 나와 공동체를 동일시하는 경향이 있으며, 여기에 특정한 정치적 의도 등이 개입하여 거대한 포퓰리즘이 생성되고 강화되는 것이다. 내가 국가의 주권자이니, 국가는 마땅히 나의 안전과 편의를 책임져야 한다는 식의 과도하고 무리한 주장인 것이다. 이러한 과정에서 취약계층에 대한 지원이 모든 국민을 대상으로 확대되는 현상들이 발생한다. 즉 선별복지에서 보편복지로, 다시 보편복지가 일상복지로 확대되고 있는 것이다. 실제로 취약계층에 대한 최저생계비 지원정책은 점차 의료비, 교육비, 교통비, 생활비, 문화비 지원 등으로 확대되고 있다. 하지만 이러한 방식의 확대는 정부 재정의 대부분을 세금수입에 의존하는 우리경제의 구조에서 절대로 지속가능하지 않다. 정부는 전지전능한 존재가 아니며 복지에는 반드시 부담이 따른다는 사실을 국민들에게 지속적으로 계도해야하는 것이다.

## (2) 증세규모 및 수단의 모색

단기에 급격히 진행되고 있는 인구고령화의 심화와 문재인 정부 들어 급격히 증가한 재정적자와 국가부채를 고려하면, 일정수준 이상의 증세조치는 불가피할 것으로 보인다. 또한 중부담-중복지 또는 고부담-고복지 논의의 전개방향에 따라 증세의 규모도 변화될 수 있을 것이다. 문제는 복지에 대한 단기목표가 달성된다 하더라도 복지수준 제고에 대한 요구는 지속될 것이며, 이에 따라 지출수요 역시 계속 상향조정 될 것이라는 점이다. 마찬가지로 복지는 하방경직적 특성이 있기 때문에, 일단 도입된 복지정책이 재정적 어려움을 이유로 축소되거나 없어지는 것 역시 현실적으로는 기대하기 어려울 것이다. 요컨대, 재정지출의 확대는 불가피한 측면이 있으며, 재정건전성의 회복 역시 용이한 도전은 아닐 것이다. 이러한 맥락에서, 향후의 증세란 그 시기와 규모의 선택이 있을 뿐, 피하기는 어려운 것으로 보인다.

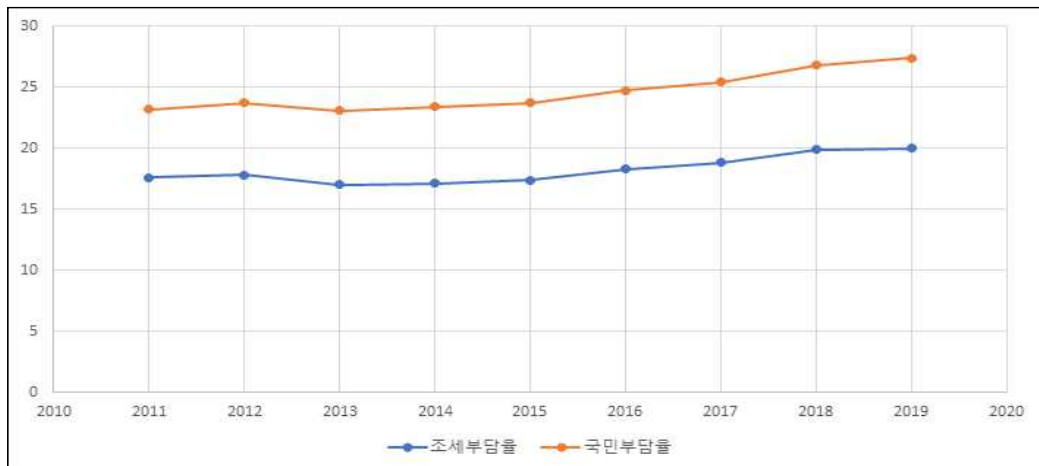
우리나라는 전통적으로 조세부담률을 낮게 유지하는 입장을 고수해 왔으나, 증세 필요성이 고조됨에 따라 조세부담률 역시 점차 높아질 것으로 보인다. 글로벌 금융위기 이후 OECD 국가들의 조세부담률은 완만하게 높아지는 추세를 나타내고 있으며, 우리나라 역시 유사한 추세를 나타내고 있다. 금융위기 이후 문재인 정부 출범 이전까지, 우리나라의 국민부담률은 조세부담률에 비해 약간 더 큰 폭으로 증가하고 있는데, 이는 최근 복지지출의 증가를 증세 보다는 사회보장성 기여금의 확대 형태로 대응해왔음을 의미한다. 문재인 정부 출범 이후에는 조세부담률과 국민부담률이 유사한 모습으로 증가해왔다. 이는 그동안의 증세조치에 따른 결과로 보이지만, 같은 기간 동안 사회보장성 기여금의 증가조치도 함께 추진되었음을 뜻한다.

[표4] 우리나라 조세부담률 및 국민부담률의 변화

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
한국	조세 부담률	17.6	17.8	17.0	17.1	17.4	18.3	18.8	19.9	20.0
	국민 부담률	23.2	23.7	23.1	23.4	23.7	24.7	25.4	26.8	27.4
OECD 평균	조세 부담률	23.5	23.9	24.1	24.3	24.4	24.9	24.8	24.9	-
	국민 부담률	32.2	32.7	33.0	33.2	33.3	34.0	33.8	34.0	33.8

자료: 2021 대한민국재정(한국재정정보원), OECD Revenue Statistics Database 에서 발췌, 재인용

[그림4> 우리나라 조세부담률과 국민부담률 변화추이



국민적 합의에 따라 향후 증세가 추진된다고 가정하면, 그 규모를 얼마만큼으로 할

것이나에 대한 논의 역시 필요하다. 사실 어느 정도의 조세부담률 또는 국민부담률의 적정수준인지에 대한 학계의 합의는 아직 없다. 이는 국가별로 처한 상황이나 여건들, 또 지향하는 바가 모두 다르기 때문에 일률적인 기준이 존재할 수 없음에 기인한다. 다만 한 가지 염두에 둘 점은, 우리나라는 전통적으로 미국과 일본 같이 상대적으로 낮은 조세부담률과 국민부담률을 유지해왔다는 것이다. 이는 우리가 복지에 대해 등한시해왔다고 이해하기 보다는, 시장의 기능과 경제주체들의 판단과 결정을 대체로 존중하는 방식으로 경제정책을 운영해왔음을 의미한다. 정책의 연속성 측면에서 보자면, 비록 증세가 단행된다 하더라도 OECD 평균을 하회하는 수준에서 이루어질 것으로 예상해볼 수 있다.

증세규모에 대한 결정 이후, 생각해야할 문제는 증세대상 세목을 어떻게 선정할 것인가 일 것이다. 비교적 의미있는 수준의 증세를 모색하는 경우에는 소득, 소비, 재산보유와 같이 과세베이스가 상대적으로 큰 전통적 기간세목을 대상으로 함이 타당할 것이다. 상대적으로 작은 세율 변화를 통해 비교적 큰 세수를 얻을 수 있는 방안이기도 하거니와, 조세의 초과부담의 증가도 억제할 수 있기 때문이다. 같은 맥락에서, 증세대상 세목 선정 시 우선적으로 고려해야하는 것은 효율성에 따른 우선순위의 선정이다. 조세의 효율성은 다양하게 설명될 수 있겠지만, 세목선정에 있어서의 효율성이란 ‘같은 액수의 세금을 거두되 사회적 비용이 가장 작게 소요되는 세목’이라 표현할 수 있다. 조세는 그 본질상 과세과정에서 경제적 잉여의 손실을 가져오는데, 이때 손실의 크기는 과세대상의 특성과 조세의 작동방식에 따라 세목별로 상이하다. 앞서 살펴본 바와 같이, 관련 연구에서는 증세의 사회적 비용은 관세가 가장 작고, 이어 소비세, 소득세 순으로 커지며, 사회적 비용이 가장 큰 세금은 법인세인 것으로 분석된 바 있다. 사회적 비용 측면에서 보자면 관세를 통한 증세가 가장 유리해 보이지만, 관세는 세원 및 세수규모가 상대적으로 작아 원하는 만큼의 세수확보에 어려움을 겪을 수 있어 최우선적으로 선택할 수 있는 대상은 아닌 것으로 보인다. 물론, 국제간 거래활성화에 따라 관세의 과세베이스가 큰 폭으로 증가할 가능성을 배제할 수는 없겠으나, 자유무역협정의 활성화 등에 따라 세율인하 역시 동시에 추진될 것이므로 세원확대 효과는 일정부분 상쇄될 가능성이 상존할 것으로 보인다. 재산보유세 역시 증세 후보로 모색될 수 있겠으나, 지방정부의 주요세원이라는 점, 그리고 세수규모가 소득, 소비범주의 세금에 비해서 상대적으로 작다는 점에서 주력 세목이라 보기는 어렵다. 결국 향후의 증세수단은 소득세, 소비세, 그리고 법인세 정도가 될 것으로 예상되는데, 이 가운데 가장 유력한 것은 소비세 범주의 세목들, 즉 부가가치세와 유류(Gas & Oil)에 과세되는 교통에너지환경세 등으로 정리해 볼 수 있다. 하지만 최근 전기자동차로의 산업차원의 국면전환(paradigm shift)이 일어나고 있음을 고려할 때, 증세를 위한 주력 세목은 부가가치세로 한정될 가능성이 높아 보인다. 우리나라 부가가치세는 도입 이후 현재까지 10% 세율을 유지하고 있어, 인상을 위한 명분이나 여력이 있다고 평가된다.<sup>9)</sup> 대체로 소비세의 인상은 소비의 역진성을 유발할 수 있다고 알려져

있으나, 최근 발표된 일련의 연구결과들에 따르면 우리나라 부가가치세와 같은 일반소비세 인상 시, 소득재분배 효과를 살펴보면 소득계층별로 역진성과 누진성이 교차되지만 전체적으로 보면 중립에 가까운 수준으로 알려진 바 있다. 세수확보의 규모나 사회적 비용 등을 고려할 때, 증세수단으로서의 부가가치세의 잠재력은 충분히 인정된다 할 것이다.

### (3) 미래사회를 대비한 조세제도의 모색

한편, 향후 개편을 모색함에 있어 우리나라 세제의 완성도를 보다 높이기 위한 노력도 병행될 필요가 있다. 예컨대 증세의 규모가 크지는 않지만, 사회적 비용을 저감시키는 교정적 조세 등에도 관심을 기울일 필요가 있다. 머지않은 미래에 도입이 가능한 세금으로는 환경세를 들 수 있다. 환경세는 세원규모가 소득, 소비, 재산보유 등에 비해 작아 세수증가에 미치는 효과는 제한적이지만, 조세의 초과부담이 발생하지 않아, 교정기능을 수행하는 대표적인 세목으로 평가된다. 현행 우리나라의 교통에너지환경세는 환경세적 기능을 수행하는 세목이기는 하지만, 주된 기능이 환경오염의 저감 보다는 교통 및 환경 시설 조성을 위한 재원조달에 있기 때문에, 제도가 가지고 있는 외부성 교정기능은 상대적으로 약한 것으로 평가된다. 유사한 맥락에서 환경세에 비해 단기적으로 도입 가능성은 낮지만, 중장기적 관점에서 비만세(fat tax)나 설탕세(sugar tax) 등의 새로운 세금(new taxes)들에도 관심을 둘 필요가 있다.<sup>10)</sup> 이들 세목은 지방과 탄수화물 등 비만유발 식품 소비에 부과되는 세금인데, 소비 억제를 통해 국민건강증진을 도모하고자 하는 세금이다. 사실 비만세와 설탕세가 지향하는 가장 큰 정책목표는 건강보험의 재정안정화에 있다. 다른 질병들과 달리, 비만관련 질병들은 한번 발생하면 완치가 극히 어려워 병원비 지출 부담이 상당히 큰 것으로 인식되며, 이에 따른 건강보험의 부담 역시 큰 것으로 평가된다. 정도의 차이는 있지만 세계 각국에서는 인구고령화가 진행 중인데, 고령화에 따른 건강보험의 재정부담 역시 지속적으로 가중되고 있다. 이러한 맥락에서, 비만세나 설탕세와 같이 국민건강에 긍정적 영향을 미칠 수 있는 유사한 세금들이 도입될 필요도 있다. 아직 초보적인 논의수준에 머물러있지만, 인공지능(AI) 시대를 대비한 미래형 세금들이 시사하는 바 역시 의미가 크다. 인공지능 시대가 향후 어떠한 방향으로 진행될지에 대해서는 미지수이지만, 전통적 개념의 노동을 대체할 가능성은 커 보이며, 이 경우 현대 국가의 기간세목인 근로소득을 대체할만한 세원발굴이 필요하다. 이러한 측면에서 보자면 환경변화에 따른 새로운 세원과 세목의 발굴에도 지속적인 관심을 기울일 필요가 있다. 향후 보다 활발한 연구가 진행되기를 기대한다.

9) 최초 도입당시의 부가가치세율은 기본 13%, 탄력세율 10%로 설정되었으나 이후 기본 세율 10%로 하향조정되어 현재에 이르고 있다.

10) 비만세(the fat tax)는 2012년 덴마크에서 최초로 도입된 사례가 있다. 하지만 경제적 부담 및 자국산업 보호 등을 명분으로 도입 1년 만에 취소되었다.



## 참 고 문 헌

- 곽태원·현진권, 조세론(제2판)  
국회예산정책처, 2021, 대한민국 재정  
국회예산정책처, 2021, 경제재정 수첩  
국회예산정책처, 2017 조세의 이해와 쟁점(각편)  
국세청, 2019 국세통계연보  
김광두·김홍균·김상겸, 2030 국가재정효율화 방안에 대한 연구, 한국조세재정연구원,  
2016  
김상겸·목적세 운영효율화 방안에 대한 연구: 교통에너지환경세를 중심으로, 산업연구,  
31권 2호, pp.1~27  
-----, 우리나라 소비세제의 바람직한 개편방안, 한국경제연구원, 2007  
김승래·김우철, '우리나라 조세제도의 효율비용 추정: 주요세목간 비교를 중심으로',  
한국조세연구원, 2007  
김학수, '새 정부의 법인세율 정책방향에 대한 제언', 한국경제포럼, 제10권 제3호,  
2017  
김홍균·김상겸 외, 재정학과 공공정책(Public Finance and Public Policy, by J.  
Gruber)  
기획재정부, 2017 세법개정안  
-----, 2018 세법개정안  
-----, 2019 세법개정안  
조경엽, '문재인정부 1년의 조세정책 평가와 과제', 한국경제연구원, 2017  
한국재정정보원, 2019, 주요 재정통계  
성명재·박기백, 조세재정지출의 재분배효과: 소비세 미 현물급여 포함, 재정학연구,  
제1권 제1호(통산 제56호), 2008, pp. 63~94.

## A Review on Tax Reforms of Moon Administration in Korea

Kim, Sang Kyum\*

### | Abstract

At the beginning of the Moon's presidency, the tax burdens of income taxes(both personal income and corporate income) and comprehensive real estate holding tax were increased in Korea, by the fundamental change of tax policy stance. In fact, Moon administration pointed out that it is necessary to increase the overall tax burden in Korea for enhancing the equity of the tax system and for supporting government's large expenditure. However, these changes were evaluated as the critical loss of efficiency and global competitiveness for Korean tax system. Considering the serious budget deficit and sharply aging population, it is better to emphasize the overall efficiency of Korean tax system. Also, in accordance with the changes of economic and living circumstances, it is necessary to regard the new types of tax, such as fat tax, pet tax, as well as environmental tax

**Key word:** tax reform, personal income tax, corporate tax, comprehensive real estate holding tax

\* Professor, Department of Economics, Dankook University, iamskkim@dankook.ac.kr