

# 한국 자본소득과세의 평가와 정책방향:

## 미국의 근본적 세제개혁안을 통한 새로운 패러다임의 모색

윤 건 영 \_\_ 연세대 경제학과 교수.... 현 진 권 \_\_ 한국조세연구원 연구위원

본 논문의 초안은 한국재정·공공경제학회와 한국경제연구원이 공동주최하는 정책세미나에서 발표되었으며, 많은 조언을 준 논평자와 참가자들에게 감사드린다. 본 논문의 내용은 필자들 개인의 의견이며, 필자들이 속한 기관의 공식견해와는 무관함을 밝힌다.

## **ABSTRACT**

This paper is to examine some issues and policy direction of capital income taxation in Korea. Fundamental tax reform in US was reviewed to get some lessons for reforming the capital income taxation. One of main characteristics in Korea's capital income taxation is different treatment by corporation type, investment goods, and financial structures. Especially, the tax differential for debt and equity financing has been serious, as debt has been deducted as cost.

We discuss that tax policy should try to satisfy the efficiency, equity, and simplicity under the structure of income based taxation for the time being. However, the changes of tax policies in advanced economies should be carefully examined, as Korea has the structure of small open economy. The current issue on the abolition of corporation income tax might be premature in logical structure and implementation. The US fundamental tax reform might be useful reference for determining the direction of capital income taxation in Korea, as it gives us some chances to discuss about tax base issue with income and consumption. Consumption based taxation is superior to income based taxation in the perspective of administrative and compliance costs. We should consider these tax costs for reforming capital income tax system in Korea.

## I. 서 론

자본소득에 대한 과세제도는 그 경제논리적 당위성에 대한 의문으로 인하여 많은 변화를 거듭하여 왔으며 현행제도는 여전히 불안한 이론적 기반 위에 서 있다. 특히 법인소득세는 거의 모든 국가에서 관행적으로 사용되고 있는 재정수입 확보의 중요한 수단의 하나이지만 개인소득에 대한 과세와 별도로 존재해야 하는 뚜렷한 이론적 근거를 갖지 못하고 있다. 최근 일각에서 법인소득세의 폐지론이 제기되고 있기는 하지만 자본소득에 대한 개인소득세와 법인소득세의 중복과세 문제에 대한 전통적인 정책대응은 개인소득세와 법인소득세의 통합을 중심으로 이루어져 왔다.

개인소득세와 법인소득세의 완전한 통합은 현실적으로 극복하기 어려운 기술적 문제를 안고 있기 때문에 한국을 포함한 대부분의 OECD국가에서는 완전한 통합보다는 부분통합을 선택하고 있다. 즉, 배당소득에 이미 납부된 법인소득세의 일부를 합산하여 개인소득세를 계산한 다음 다시 법인단계에서 납부한 세액을 제외한 금액만을 개인소득세로 납부하게 하는 것이다. 부분통합은 사실상 대부분의 국가에서 법인소득세가 개인소득세와 별도로 존재해야 하는 이유가 분명하지 않으며 자본소득의 일부에 대한 중복과세가 부작용을 지니고 있음을 인식하고 있음을 반영하는 것이라 보아도 무리가 없다.

법인소득세의 통합론은 기본적으로 자본소득과세를 부인하는 것이 아니라 중복과세의 문제를 해소하는 데 관심을 지니고 있다. 한편 보다

근본적으로 자본소득에 대한 과세를 소비에 대한 과세로 대체해야 한다는 견해가 있다.<sup>1)</sup> 이 견해는 최근 정률세(Flat Tax)를 주창하는 Hall and Rabushka(1995)에 의해 널리 전파되었으며 이른바 근본적 조세개혁(fundamental tax reform)의 중심적 개념으로 자리잡게 되었다. 2001년 5월 Paul O'Neill 미국 재무부장관의 법인소득세 폐지론은 법인소득세 통합론의 극단적인 표현일 수도 있지만 Flat Tax의 도입을 통한 소득세의 소비세 전환을 지지해 온 부시행정부의 소비세에 대한 관심을 반영하는 것으로 볼 수도 있다.<sup>2)</sup>

소득과세를 소비과세로 전환하는 구체적인 방안에 대해 처음으로 체계적인 연구를 한 것으로는 1970년대 말 영국의 Meade Committee(1978)와 1970년대 미국 재무부의 세제개혁안을 들 수 있다.<sup>3)</sup> 그러나 그 후 소득세의 소비세 전환은 실천에 옮겨지지 않고 지적 실험의 주제로만 남아 있었다. 그 중요한 이유는 소비세로의 전환과정이 매우 복잡하고 사회·경제적 비용도 만만치 않을 것이라는 판단 때문이었다. 그럼에도 불구하고 최근에 다시 소득과세의 소비과세로의 전환이 (특히 미국의) 경제학자, 정책담당자, 정치인들의 관심을 끌고 있는 것은 1980년대의 조세개혁의 성과에 대한 반작용 때문이라 할 수 있다.

미국의 1986년 조세개혁(Tax Reform Act of 1986)은 각종 조세 감

- 1) 이는 조세기반에 대한 논의로 소득 혹은 소비로 나눌 수 있다. 이를 소득기반과세(income based taxation) 혹은 소비기반과세제도(consumption based taxation)라고 하며, 편의상 소득과세, 소비과세로 명하고 있다.
- 2) O'Neill 장관의 제안은 미국 연방정부 수입의 10%를 차지하고 최고세율이 35%인 법인소득세를 폐지하고 부족한 세수는 개인소득세를 늘림으로써 보충한다는 것이다. 따라서 이는 자본소득에 대한 과세를 철폐한다는 의미는 아니다.
- 3) 미국의 세제개혁안은 일반적으로 Blueprints for Basic Tax Reform이라 하며, Bradford(1984)에 잘 정리되어 있다.

면을 전면적으로 폐지하다시피 하였으며, 그 결과 넓어진 과세기반에 낮은 세율을 적용함으로써 조세의 중립성을 고도로 높이는 목적을 추구하였다. 그러나 대규모의 재정적자가 발생하고 이어서 소득재분배에 큰 비중을 두는 민주당 정부의 집권으로 세율이 다시 높아지고 조세의 효율성은 낮아지는 “과거로의 회귀” 현상이 나타나게 되었다. 이에 일부 전문가들은 조세의 기본 틀을 바꾸지 않고 감면제도나 세율을 조정하는 것만으로는 장기적으로 조세의 효율성을 높은 수준으로 유지하기는 어렵다고 판단하고 근본적인 조세개혁의 필요성을 절감하게 된 것이다.

미국이 법인소득세를 폐지하면 소득과세는 개인소득세를 중심으로 재편되고 미국은 자기자본에 대한 중복과세 폐지에 있어 다른 선진국들을 앞지르게 될 것이다. 소득과세를 소비과세로 전환한다면 그 충격은 법인소득세의 폐지보다 훨씬 더 큰 충격을 세계경제에 가하게 될 것이다. 미국이나 주요 OECD국가에서 소득세를 소비세로 대체하거나 법인소득세를 폐지하는 정책전환이 실제로 일어나거나 일어난다면 언제 일어날지를 알기는 어렵다. 그러나 일단 이러한 변화가 일어나면 1980년대에 미국의 조세개혁 이후에 그려했던 것처럼 한국의 조세정책도 근본적으로 달라질 수밖에 없다.

본 연구는 한국의 자본소득과세의 현황을 분석하고 앞으로의 발전 방향을 모색하는 데 목적이 있다. 이를 위해 한국의 자본소득과세의 역사적 흐름을 투자에 대한 유효한계세율을 통해 고찰한다. 아울러 한국의 자본소득과세가 지향해야 할 방향을 탐색하는 데 있어서는 자본소득과세의 정책분석과 대안개발에서 가장 앞서가고 있는 미국에서의 정책논의를 특별한 관심을 가지고 살펴본다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 제Ⅱ장에서는 유효한계세율을

통해 우리나라 자본과세의 세부담 추이를 살핀다. 제III장에서는 최근 미국에서 진행되고 있는 근본적 조세개혁 논의의 배경과 구체적인 내용을 살펴보고 현행제도와 여러 가지 형태의 근본적 조세개혁안들을 비교해 본다. 제IV장에서는 한국의 자본소득과세제도의 특징을 고찰하고, 주요 정책과제를 제시한다. 제V장에서 본 연구를 요약하고 결론짓는다.

## II. 한국 자본소득의 유효한계세율 추이

한국경제는 1960년대 이후 -2.1%의 GDP 성장을 보인 1980년을 제외하면 적어도 1997년까지는 고속성장을 지속해 왔으며, 경제개발의 전기간에 걸쳐 정부는 전략적 성장부문에 지원을 집중적으로 배분하기 위해 금융정책, 재정지출정책과 함께 조세지원정책을 적극적으로 구사하였다. 한국경제의 발전과정을 기술하고 평가·분석하는 연구는 많다. 그러나 경제개발과정에서 조세정책이 수행한 역할에 관한 정교하고도 계량화된 연구는 드물다. 자본비용을 계산하거나 유효한계세율을 사용하는 실증적 연구도 많지 않다.

자본소득과세에 대한 체계적 분석이 많이 이루어지지 않은 중요한 원인의 하나는 아마도 조세정책의 투입과 성과를 정확하게 반영할 수 있는 시계열 자료가 체계적으로 정리되어 있지 않다는 사실일 것이다. 자료의 양적·질적 부족과 열악한 연구환경을 감안할 때 한국의 조세정책분석이 양이나 질의 측면에서 OECD의 선진국 수준에 미치지 못하고 있는 것은 놀라운 일이 아니다. 그러나 한국의 조세정책을 체계적

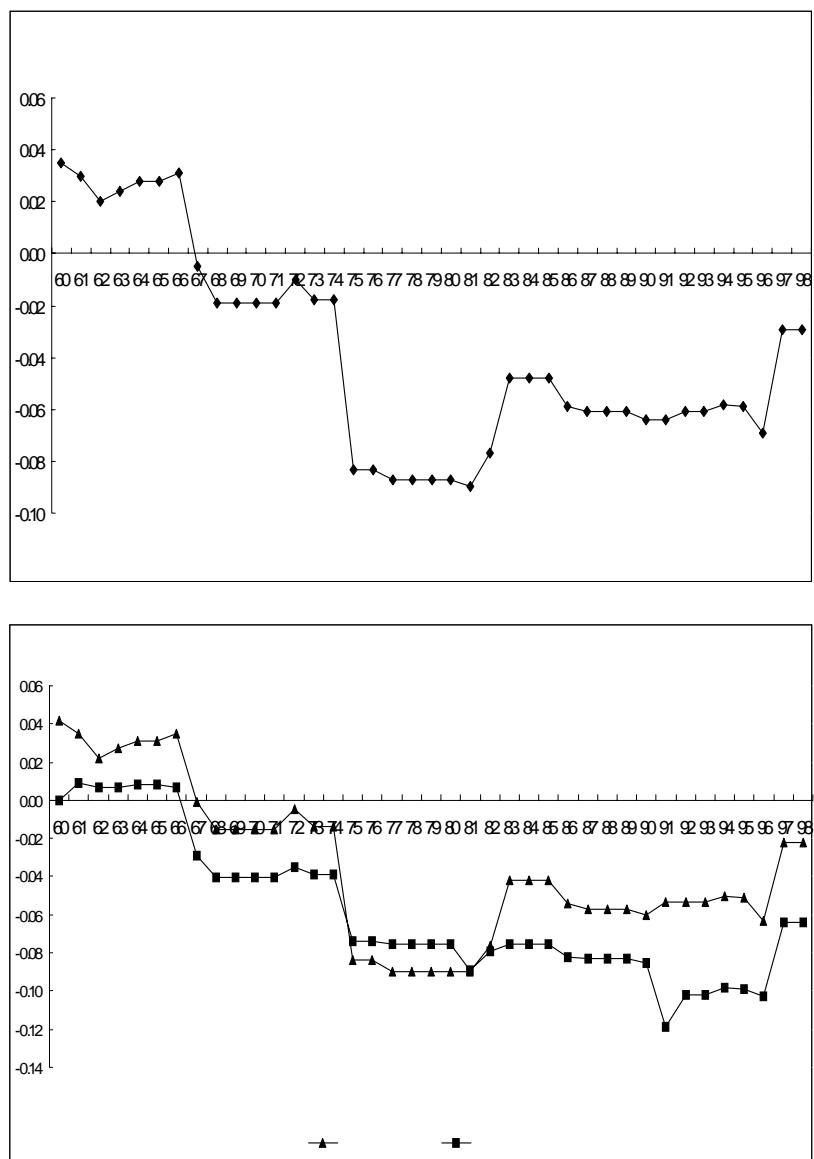
으로 분석하려는 노력이 없었던 것은 아니다. 관점에 따라서는 선진국들의 조세정책에 대한 활발한 분석에 자극을 받아 한국의 조세정책에 대한 체계적인 분석도 상당히 이루어졌다고 평가할 수도 있을 것이다.

한국의 자본소득에 대한 유효한계세율을 추정한 연구로는 과태원(1985), 원윤희(1996), 유일호(1995), 윤건영(1988a, 1988b), 윤건영·김종웅(1997) 등이 있다. 그러나 이들 대부분의 연구들은 자료의 제약으로 인해 전반적으로 분석기간이 짧거나 여러 해의 자료를 취합하여 평균적인 파라미터 값을 계산한 다음 이를 토대로 일정기간 동안의 한국의 자본소득과세를 대표한다고 볼 수 있는 기준 점을 설정하고 그 기준 점에서의 유효세율을 계산하는 방법을 사용하고 있다. 그 결과 충분히 길고도 비교 가능한 유효세율의 시계열을 만들 수 없어 자본소득과세의 한계유효세율의 추이를 파악하는 것이 어렵다. 초기의 연구는 무엇보다 자료수집의 어려움으로 인해 시계열분석이 여의치 않았다.

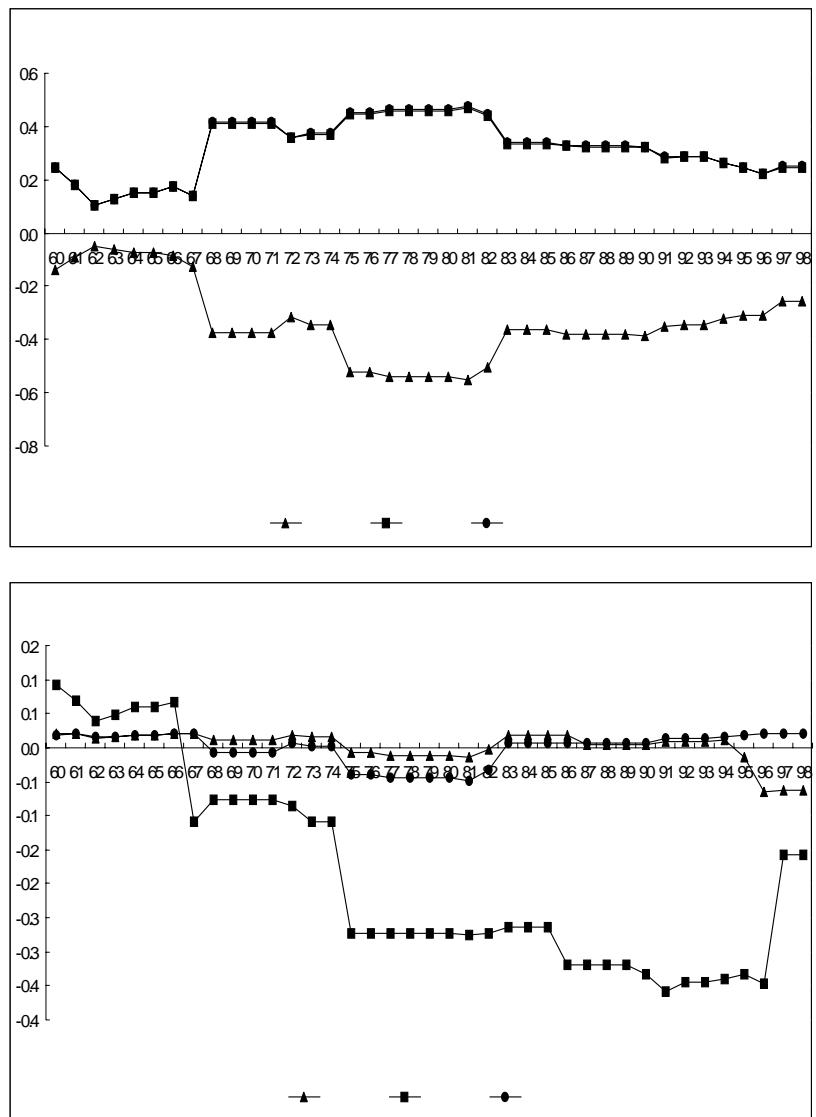
Hyun et al.(2000)은 한국의 경제개발과정에서 가장 중요한 시기인 1960년부터 가장 최근 자료가 가능한 1998년까지 39년간의 유효한계세율을 법인단계와 개인단계로 나누어 계산하였으며, 그 결과는 [그림 1], [그림 2], [그림 3]과 같다.<sup>4)</sup> 이 연구는 동일한 방법으로 비교적 장기간인 39년간의 유효한계세율을 추정하기 때문에 다양한 자료의 불완전성에 직면하게 되었으며, 도처에서 조세정책 및 기업의 경영구조와 관련하여 여러 가지 가정을 해야만 했다. 이러한 제약이 있음에도 불구하고 1960~98년의 39년간의 유효한계세율에 대한 분석으로부터 몇 가지 결론을 도출할 수 있다.

4) 유효한계세율의 계산과정과 사용한 가정은 매우 복잡한 과정을 필요로 한다. 여기에서는 가중치를 특정연도에 고정시킨 결과만을 제시하며, 이는 세법효과만을 반영하기 위함이다. 본 추정치는 제조업종을 대상으로 분석한 결과이다.

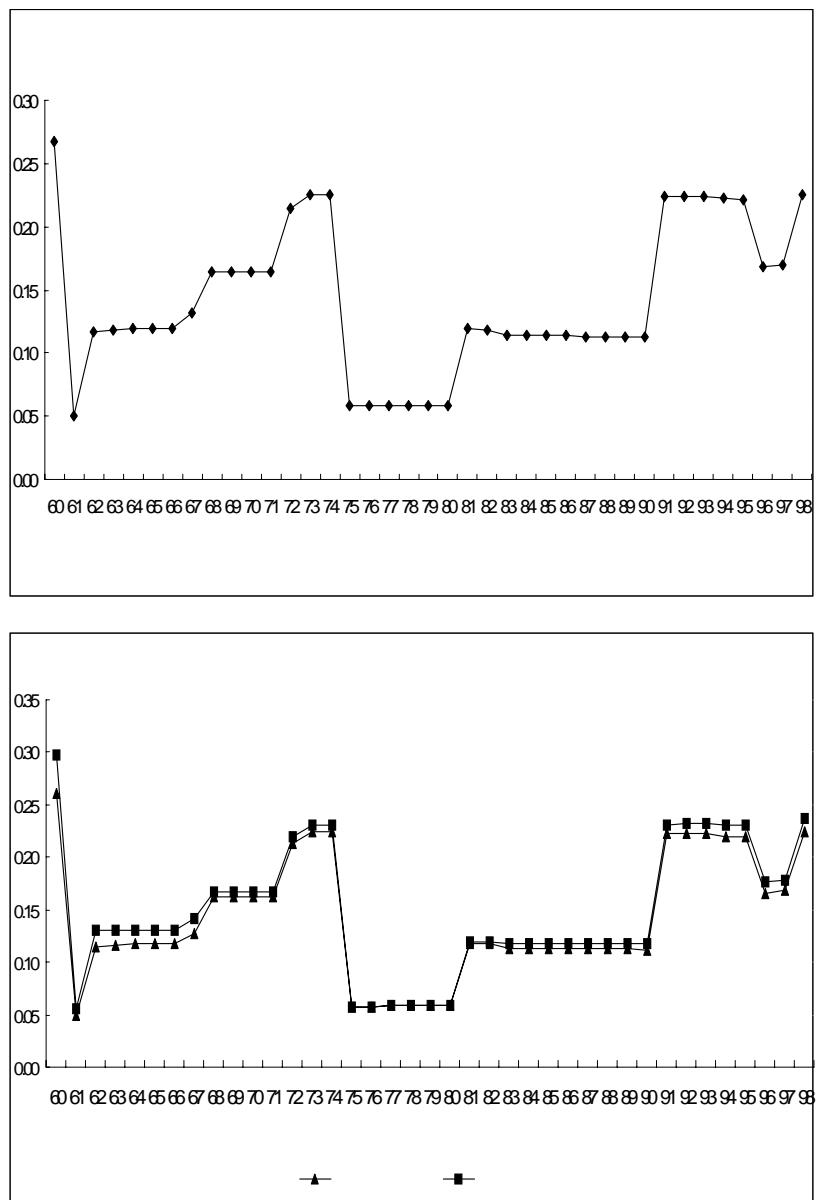
[그림 1] 법인단계 유효세율



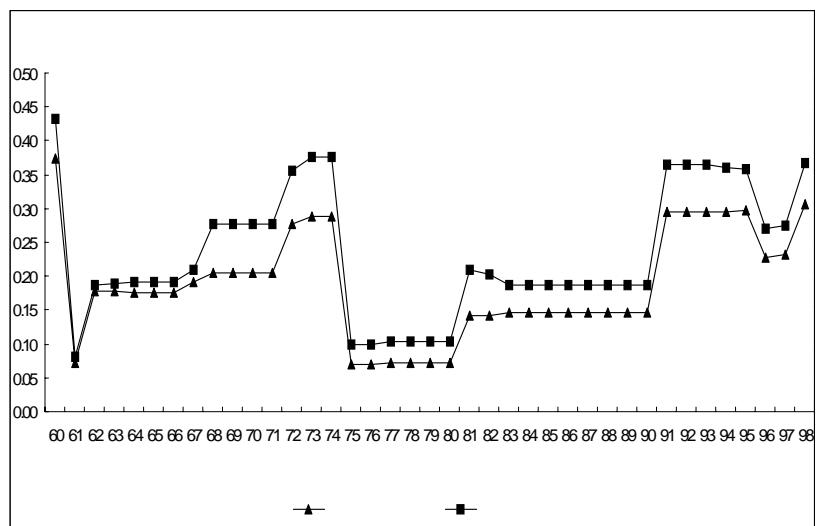
[그림 1] 법인단계 유효세율(계속)



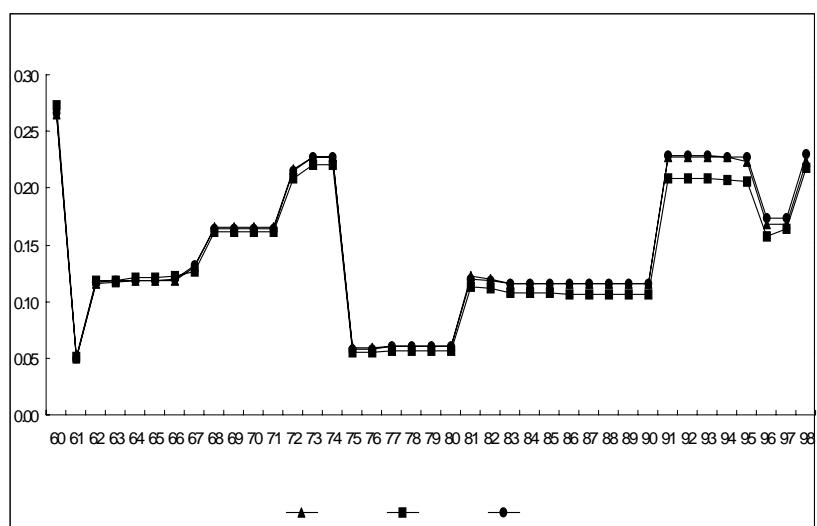
[그림 2] 개인단계 유효세율



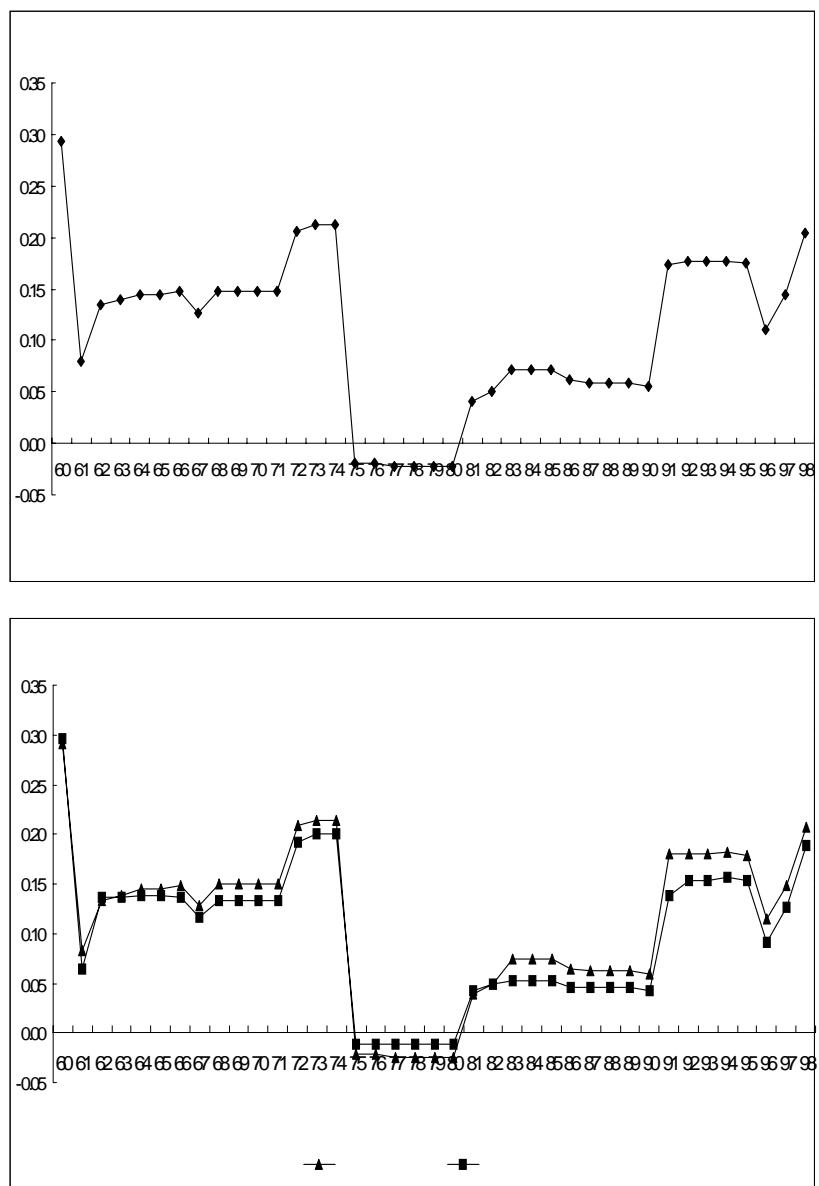
[그림 2] 개인단계 유효세율(계속)



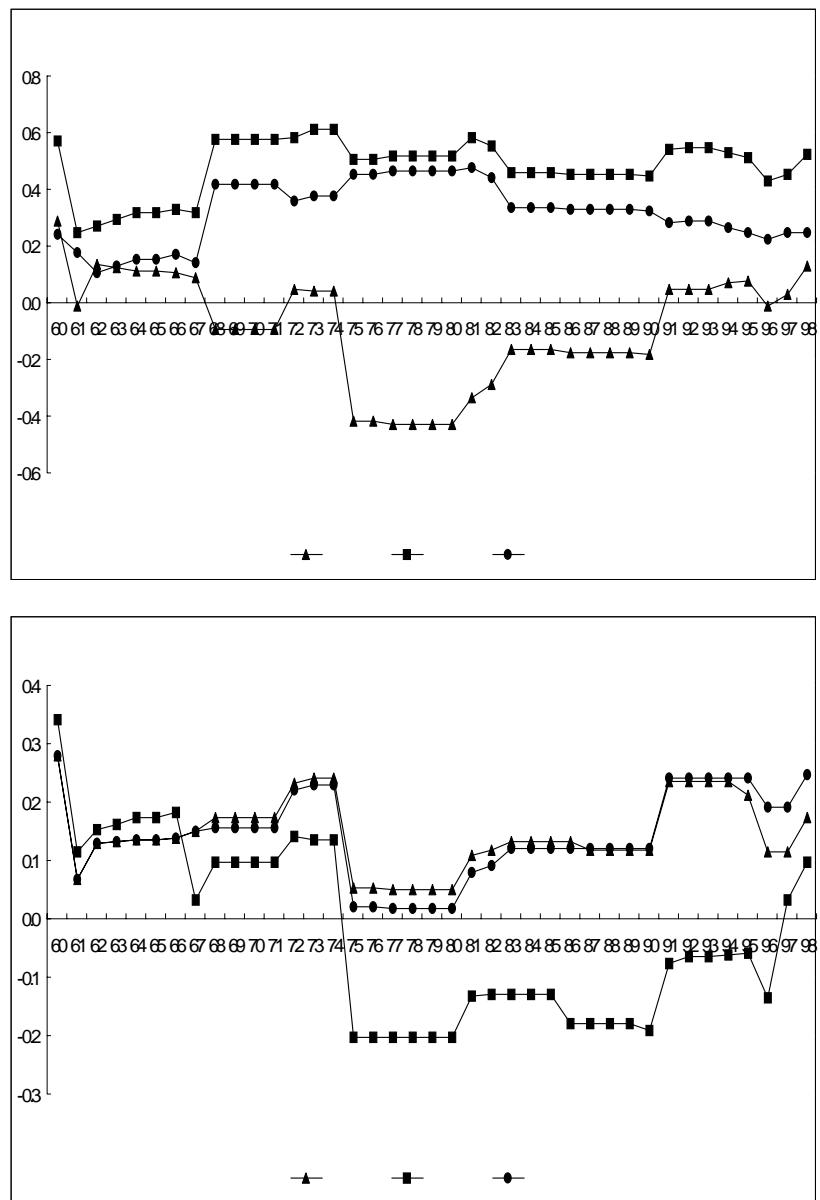
주: 자본이득에 대한 개인소득세율이 0이므로 사내유보 재원으로 이루어진 투자의 개인소득세 유효세율은 0임.



[그림 3] 총한계유효세율



[그림 3] 총한계유효세율(계속)



첫째, 조세지원정책은 1970년대에 적극적으로 활용되었다. 특히 1975~80년의 조세지원 강도는 매우 높았던 것으로 보인다. 그러나 1982년 이후 조세지원이 특정업종 중심에서 기능 위주로 바뀜에 따라 세부담이 다소 증가하였다. 투자에 대한 조세지원은 법인단계에 집중되었으며 개인단계의 조세지원은 미미하였다. 그 결과 법인단계에서의 유효한계세율은 상대적으로 매우 낮은 반면 개인단계의 유효세율은 사내유보의 경우를 제외하고는 항상 양의 값을 지니고 있었다.

법인규모별, 재원별, 투자자산 종류별 조세부담에는 뚜렷한 차이가 있는 것으로 나타났으며, 특히 법인의 경우 그 차이가 크게 나타났다. 중소기업, 차입에 의한 재원조달, 기계 및 장비자산 투자에 대한 세부담이 상대적으로 낮게 나타났는데, 이는 곧 조세지원이 차별적으로 이루어지고 있었음을 반영하는 것이다. 그러나 이러한 차이는 점차 줄어드는 경향을 보이고 있다.

기업규모별, 재원별, 투자자산별로 유효한계세율이 서로 다른 경우 조세정책은 자원배분의 비효율성을 야기한다. 따라서 특정자산에 대한 투자, 특정 형태의 투자재원조달, 특정형태의 기업 등을 선호하거나 차별하는 한국의 자본소득과세 정책은 자원배분의 효율성의 관점에서 볼 때 비판적으로 평가될 수 있다. 이는 한국의 자본소득과세정책의 발전 방향을 설정하는 과정에서 반드시 고려되어야 할 사항이다

### III. 미국의 근본적 조세개혁안

#### 1. 배경

미국에서 진행되고 있는 근본적 조세개혁(fundamental tax reform)에 대한 논의의 내용을 이해하기 위해서는 1980년대의 조세정책의 흐름을 먼저 살펴볼 필요가 있다. 미국의 조세정책은 1981년 공화당의 레이건 대통령이 집권하면서 일대 전환점을 맞이하였다. 레이건 정부는 소위 "공급 측면의 경제학(supply side economics)"을 바탕으로 조세의 형평성보다는 조세정책을 통한 경제성장을 적극적으로 추구하였다. 특히 1981년에는 ERTA(Economic Recovery Tax Act)를 입법하여 강력한 세제지원을 도입하여 경제성장을 도모하였다.

ERTA는 1971년부터 사용되어 온 ADR(Asset Depreciation Range) 제도를 폐지하는 대신 ACRS(Acelerated Cost Recovery System)을 도입하여 자산의 감가상각 기간을 대폭 줄이고, 10% 투자세액공제의 적용을 받을 수 있는 자산의 범위를 획기적으로 확대하였으며 개인소득 세의 세율을 인하하였다.<sup>5)</sup> 그러나 이러한 조세지원정책은 과세기반을 심각하게 위축시키고 대규모 재정적자를 유발하게 되었다. 이에 레이건 정부는 1982년에 TEFRA(Tax Equity and Fiscal Responsibility Act)를 입법하여 ERTA하에서 단계적으로 도입되기로 예정되어 있던 감가

5) 개인소득세의 최고한계세율은 70%에서 50%로 낮아졌으며 법인소득세의 최고한계세율은 1979년부터 1986년까지 46%에 유지되었다. Pechman(1983, pp. 307~310).

상각 가속을 중지하고 감가상각 기간을 늘리는 조치를 취하게 된다.

결과적으로 1981년의 조세개혁은 경제성장에 기여를 할 수 있는 기회를 갖지 못하게 된 셈이다. 더구나 과도한 조세지원으로 조세제도가 복잡하게 되었고, 조세지원을 얻기 위한 로비활동이 번성하여 사회적 비용이 높아졌으며, 조세의 형평성도 훼손되었다는 비판도 받게 되었다. 1982년의 TEFRA에 의해 1981년의 ERTA가 지난 문제점이 부분적으로 완화되었지만 조세개혁이 완성된 것은 결코 아니었다. 따라서 재선에 성공한 레이건은 집권 2기에 들어서 좀더 합리적인 조세개혁을 추진하게 되는데 그 결과가 1986년의 조세개혁법 TRA(Tax Reform Act)이다.

1986년의 TRA는 1981~86년 기간에 적용된 ACRS를 수정하여 감가상각 기간을 전반적으로 늘리고(Modified ACRS) 1962년에 도입되어 1981년에 이르러서는 ERTA에 의해 투자촉진을 위한 조세지원의 중심 수단으로까지 사용되었던 투자세액공제제도를 전면 폐지하였다. 동시에 TRA는 법인소득세율과 개인소득세율을 낮춤으로써 ERTA나 TEFRA와는 달리 조세감면을 줄이고 한계세율을 낮추는 원칙에 충실한 획기적인 조세개혁이었다.<sup>6)</sup> 이러한 조세정책의 변화로 ERTA에 의해 큰 폭으로 벌어졌던 자산간의 조세부담격차가 현저하게 줄어들고 전반적으로 자본에 대한 유효세율도 낮아지게 되었다.<sup>7)</sup>

1986년의 TRA는 1980년대 미국 조세개혁의 완성판이었으며 향후

6) 개인소득세율은 15단계의 세율계급에 최고한계세율이 50%이던 것을 15%와 28%의 두 단계의 세율구조로 단순화하고 세율을 큰 폭으로 인하하였다. 법인소득세율은 5단계의 세율계급에 최고세율이 46%이던 것을 15%, 25%, 34%의 3단계로 단순화하고 세율도 인하하였다. U.S. Congress(1986).

7) 자세한 분석에 대해서는 Jorgenson and Yun(2001), Chapter 4 참조.

한국을 포함하는 세계적인 조세개혁 봄을 축발하는 계기가 되었다. 1986년 조세개혁의 이론적인 바탕은 감면을 최대한으로 줄이고 한계세율을 낮추면 자원배분의 효율성을 높이면서 제도도 단순화할 수 있다는 사실이다. 구체적으로 기업의 경우 특정 유형의 자산에 집중되는 조세지원은 자원배분의 왜곡을 심화시키는 부작용이 있기 때문에 자원배분의 효율성을 위해서는 감면을 전면적으로 폐지하고 한계세율을 낮추는 것이 좋다는 것이다. 개인소득의 과세에 있어서는 형평성을 위해 너그러운 소득공제를 허용하고 높은 한계세율을 적용하는 정책은 효율성 손실에 비해 형평성 제고에 대한 기여는 크지 않은 것도 문제였다.

그러나 1986년의 조세개혁 이후 민주당 정권이 들어서자 법인소득 세율과 개인소득세율이 높아지고 조세지원에 대한 요구가 늘어나게 되었다. 대표적인 사례는 1993년의 세법개정인데 개인소득세의 최고한계세율은 39.6%까지 상승하고 법인소득세율도 34%에서 35%로 인상되었다. 특히 1986년의 법개정으로 50%에서 28%로 낮아졌던 개인소득세의 최고한계세율이 7년 만에 다시 39.6%까지 상승한 사실은 미국의 조세제도가 1986년의 조세개혁 이전으로 회귀하고 있다는 우려를 낳고 근본적인 조세개혁의 필요성에 대한 인식을 확산시키는 중요한 요인으로 되었다.

## 2. 1986년 조세개혁의 파급효과

1986년의 미국 조세개혁은 이러한 과세기반을 넓히고 세율을 낮춘다는 두 가지 기본원칙에 입각해 추진되었다. 세율계급의 수를 줄이고 세율을 인하하며 투자세액공제제도의 폐지와 함께 각종 감면제도를 축소 또는 폐지함으로써 자원배분의 효율성을 높이고 조세제도도 단순화

하는 복합적인 목표를 추구한 것이다. 1986년의 조세개혁은 미국에게도 중요한 조세개혁이었지만 세계각국에서 유사한 조세개혁을 추진하게 된 중요한 계기가 되었다.

미국의 1986년 조세개혁이 다른 나라에 미친 영향은 전 세계적으로 일어난 세율인하 바람이다. <표 1>에 의하면 전체 18개 OECD국가

<표 1> OECD 국가들의 법인소득세율 변화

	1985	1990	1995	2000	추세
벨기예	45	41	40.2	40.2 <sup>1)</sup>	-
덴마크	50	50	34	32	-
핀란드	57	42	25	29	△
프랑스	50	37	33.3	33.3	-
그리스	49	40	40	nda	-
아이슬란드	51	48	33	30	-
아일랜드	50	40	40	24	-
이탈리아	46	46	52.2	37	△
네덜란드	43	42	33	30/35 <sup>2)</sup>	-
노르웨이	51	51	28	28	-
포르투갈	50	40	39.6	32	-
스페인	35	35	35	35	○
스웨덴	57	30	28	28	-
영국	45	35	33	30	-
터키	49	47	42.8	30	-
독일	56	50	58.9/46.1	42.2/30 <sup>1)</sup>	-
미국	51	39	40	35	△
오스트리아	55	30	34	34	△

주: 증가(+) : 0개, 감소(-) : 13개, 변화 없음(○) : 1개, 변화(△) : 4개

1) 부가세 포함기준.

2) 앞의 세율은 과세이익 NLG 50,000까지, 뒤의 세율은 그 이상

자료: OECD, *The OECD Tax Database*, 2000.

들 중 13개국에서 법인소득세율이 뚜렷하게 감소하고 있다.<sup>8)</sup> 이러한 세계적인 조세정책의 변화는 미국 조세개혁을 뒷받침한 이론적 바탕이 설득력을 지녔을 뿐만 아니라 국제간의 자본흐름이 조세제도에 민감하기 때문이기도 하였다. 이렇게 볼 때 미국의 1986년 조세개혁은 세계의 조세개혁의 동향을 이해하는 데 중요한 시발점으로 볼 수 있다.

### 3. 근본적 조세개혁안의 내용

1986년 조세개혁 이후 근본적인 조세개혁에 대한 논의는 주로 현행의 소득기반과세를 소비기반과세로 전환하는 방안을 중심으로 이루어졌다. 이러한 논의가 설득력을 지니기 위해서는 먼저 소득과세보다 소비과세가 우월하다는 것을 입증해야 할 뿐만 아니라 소비과세로의 전환과정에서 발생하는 사회적 비용이 소비과세로의 전환으로부터 얻을 수 있는 사회적 편익에 비해 현저하게 적어야 한다. 그러나 조세개혁의 사회적 비용과 편익을 객관적으로 평가하는 것은 매우 어려운 일이며 편익과 비용이 사회구성원들 사이에 균등하게 분배되지 않을 것이 분명하기 때문에 사실상 거의 불가능에 가까운 일이라 하여도 과언이 아니다.

그럼에도 불구하고 1980년대부터 미국의 조세개혁에 이어 조세개혁 붐이 세계적으로 확산됨에 따라 소비과세와 소득과세의 비교는 물론 소득과세를 소비과세로 전환하는 방안에 대한 논의가 활발하게 진행되고 정책대안의 사회적 순편익을 측정하려는 노력이 다양하게 이루어지고 있다. 현실적으로 조세의 왜곡을 피할 수는 없기 때문에 이론적

8) 같은 기간 한국의 법인소득세율은 33%(비상장대법인)에서 30%로 낮아지는 소폭의 변동을 보였다.

으로 소비과세가 좋은지 아니면 소득과세가 좋은지를 판별하기는 어렵다. 여러 가지 분석모형이 동원되고 있지만 정교한 모형을 사용하는 동태적 일반균형분석도 모형의 구조와 사용하는 모수의 값에 따라 시뮬레이션의 결과가 달라지기 때문에 완전한 정보를 제공할 수 있는 것은 아니다.

그럼에도 불구하고 일반적으로 소비과세가 소득과세에 비해 세제의 단순화 측면에서 우월하다는 사실에 대해서는 공감대를 형성하고 있다. 그러나 그 우수성이 소득과세를 소비과세로 전환하는 데 수반되는 사회적 비용을 상쇄하고도 충분히 남는지에 대해서는 아직도 판단하기가 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 소비과세제도는 소득과세제도 하에서 소득을 측정하는 것이 어려운 것과 같은 근본적인 문제를 지니고 있지는 않다. 예를 들면, 소비를 측정하는 데는 소득세제가 필요로 하는 감가상각이나 물가변동에 대한 연동(indexing)과 같은 번거로운 제도가 필요하지 않다. 효율성의 면에서도 소비과세가 소득과세보다 우월하다는 평가가 많다.

### 가. 근본적 조세개혁안의 대두

얼마나 “근본적”이어야 “근본적 조세개혁”의 범주에 포함될 수 있는지를 객관적으로 정하기는 어렵다. 따라서 근본적인 조세개혁의 범위를 설정하는 데에는 자의적인 요소를 완전히 배제하기 어렵다. 최근 미국에서 논의되고 있는 근본적인 조세개혁안의 범주에는 가끔씩 기존의 소득과세 틀을 유지하면서 개인소득세의 기반을 확대하고 세율을 낮추는 방안도 포함되는 경우가 있다.<sup>9)</sup> 그러나 현행의 소득과세제도를

9) 예를 들면, 민주당의 Richard Gephardt 하원의원의 10% 조세(The 10% Tax)는 법인소득세는 현행대로 유지하면서 개인소득세의 과세대상에 각종 附加給

포괄적인 소비과세제도로 전환하는 방안이 근본적인 조세개혁안의 주류를 이루고 있다고 할 수 있다.

지금까지 다양한 “근본적인 조세개혁안”이 제시되었으며 개혁안 사이에는 구체적인 내용에 큰 차이가 있음에도 불구하고 대부분 제도를 단순화하고 과세기반을 최대한으로 확대하며 한계세율을 낮추려 한다는 점에서 1986년의 미국 조세개혁과 비슷한 목적을 지니고 있다. 그러나 1986년의 미국 조세개혁은 법인소득세와 개인소득세의 기본 틀을 유지한 반면 근본적인 조세개혁은 소득과세제도를 포괄적 소비과세제로 전환하려고 한다는 점에서 큰 차이가 있다. 개혁의 범위와 깊이에 있어서 비교하기 어려울 정도의 큰 차이가 나는 것은 당연한 일이다.

소비과세에 관한 논의는 최근에 시작된 일이 아니다. 예를 들면, 1970년대 말의 영국의 Meade Committee 보고서(1978)와 1970년대 미국 재무부의 세제개혁안에서 이미 소비과세에 대한 이론적 분석은 물론 소득과세에서 소비과세로 전환하는 방법과 예상되는 문제에 이르기 까지 깊이 있는 연구가 이루어졌다. 그 후 학계와 정치권 일각에서 소비과세로의 전환에 대해 관심을 가지고 꾸준한 연구를 해왔지만 그 실현 가능성은 높지 않다고 보아온 것이 사실이다. 가장 큰 이유는 전환과정을 무리 없이 관리하기 어렵다는 것이다.

소득과세를 소비과세로 전환함으로써 과감한 조세정책의 변화를 추구하는 근본적 조세개혁에 힘이 실리게 된 데에는 두 가지 중요한 이

---

付(fringe benefits: 주로 건강보험료와)와 포괄적인 자본소득(자본이득, 지방정부의 채권이자 등)을 포함시키고 연금납부금의 공제를 중단하는 등의 방법으로 과세기반을 확대하고 한계세율을 낮출 것을 제안하고 있다. Gephardt의 원의 10% 조세는 그 명칭에 불구하고 10, 20, 28, 32, 34%의 5단계 세율구조를 지니고 있다.

유가 있는 것으로 보인다. 첫째, 1986년의 조세개혁이 근래에 보기 드문 획기적인 것이었음에도 불구하고 소득과세의 여러 가지 문제를 근원적으로 치유하는 데에는 미치지 못하였다라는 사실이다. 예를 들면, 저축 및 투자에 대한 중복과세로 인한 자원배분의 비효율성 문제는 여전히 남아 있다. 세법상의 감가상각과 경제적 감가상각이 일치하지 않고, 물가변동에 대해 자본이득, 이자, 감가상각 등을 적절하게 조정하지 못함에 따라 실질 자본소득을 정확하게 계산하지 못하는 문제도 그대로 였다.

둘째, 1990년대의 미국의 조세제도가 1986년의 조세개혁 이전으로 회귀하는 경향을 보인 것이다. 예를 들면, 1986년의 조세개혁은 투자세액공제 등 다수의 감면제도를 폐지하고 세율계급의 수를 줄임으로써 세제를 단순화하고 한계세율을 낮추는 성과를 얻었지만 1990년대를 지나면서 점차 세제의 복잡성이 더해지고 세율은 높아지는 세제개편이 이루어졌다. 이에 따라 1986년 조세개혁은 당초의 목표를 달성하지 못하였다는 평가도 나오게 되었다.<sup>10)</sup> 결국 1986년 조세개혁은 경제성장과 세부담의 형평성 및 세제의 단순화를 위한 것이었지만 개혁목표의 달성에는 실패하였다라는 것이다.

1986년의 조세개혁이 비록 미국의 조세정책 변천사에 큰 획을 긋는 일대 사건이었음에도 불구하고 그 성과를 오랫동안 유지하기 어렵게 된 것은 기존의 소득과세제도의 기본 틀을 버리지 않았기 때문에 나타날 수밖에 없는 불가피한 현상이라 할 수 있을 것이다. 특히 소득과세를 바탕으로 하는 기존세제의 틀을 유지하였기 때문에 소득과세제도가 지니고 있는 근본적인 문제에 대한 해법을 제시하지 못하는 한계가

---

10) 이러한 연구의 대표적인 것으로 Auerbach(1999)를 들 수 있다.

있었을 뿐만 아니라 과거로의 회귀가 용이하게 이루어질 수 있는 여건을 변화시키지 못하였던 것이다. 근본적 조세개혁에 대한 관심과 지지가 학계와 정책담당자들 사이에 급속도로 확산된 것은 이와 같은 배경을 토대로 하고 있다.

#### 나. 근본적 조세개혁안의 대략적 내용

근본적인 조세개혁에 관한 논의에서 대부분의 관심은 포괄적 소비과세제도에 집중되고 있다. 특히 Hall and Rabushka(1983, 1995)는 기존의 소득과세제도를 부가가치세 형태의 소비과세제도로 전환하는 방안을 제안하고 있다. Hall and Rabushka의 소비세는 부가가치 중 자본의 뜻은 기업단계에서 과세하고 노동의 뜻은 개인단계에서 재분배를 위한 인적공제를 허용한 다음 과세한다. 기업과 개인에게 동일한 단일 세율을 적용하기 때문에 Flat Tax로 불리는 이 제도는 부가가치를 자본과 노동의 뜻으로 구분하고 기업과 개인의 두 갈래로 나누어 과세하는 제도(bifurcated VAT)라 할 수 있다. Hall and Rabushka는 Flat Tax를 도입하면 조세신고서(tax return)를 우편엽서 크기로 줄일 수 있다고 주장한다.

근본적인 조세개혁안은 Hall and Rabushka의 제안 외에 여러 가지가 있는데, 대표적인 것으로는 Armey-Shelby안, Nunn-Domenici의 USA(Unlimited Savings Allowance) Tax, 소매세(National Retail Sales Tax) 등을 들 수 있다.<sup>11)</sup> Armey-Shelby안은 Hall and Rabushka의 Flat Tax안을 약간 수정하여 법률안으로 만든 것인데 미국의 하원의원 Dick Armey와 상원의원 Richard Shelby의 공동제안으로 1995년에 상하양원

11) 보다 자세한 내용에 대해서는 Aaron and Gale(1996), Boskin(1996)을 참조하기 바란다.

에 제출되었다. 그 기본골격은 Hall and Rabushka안과 동일하고 세율과 개인의 인적공제액에 약간의 차이가 있다.

USA Tax는 현금흐름에 기초한 부가가치세제도이다. 기업의 부가가치에는 11%의 단일세율을 적용하고, 개인에 대해서는 소득에서 저축에 대한 무제한의 공제를 허용하여 계산한 소비에 최고 40%의 누진세율을 적용한다. 특기할 만한 것은 다른 주요 개혁안과는 달리 제도의 도입시점에 이미 존재하는 기업의 자본과 개인의 부에 대해서는 세금이 부과되지 않는 점이다. 즉, 기업에 대해서는 기존의 자본에 대해 감가상각을 계속 허용하고 개인에 대해서는 제도의 도입시점에서 보유하고 있는 자산 중 5만 달러까지는 소비에 충당하여도 공제가 허용되며 5만 달러를 초과하는 부분은 납세자의 순저축이 음(net dissaver)일 때 공제가 허용된다.

차입은 개인납세자가 순저축자(net saver)일 때 과세대상이 되며 순저축이 음일 때에는 과세대상에 포함되지 않는다. 기존의 부에 대한 비과세제도는 제도의 도입시점에서의 납세자의 자산을 정확하게 파악하고 이를 계속해서 관리해야 하는 난제를 안겨주고 있다. 기업과 개인이 납부한 사회보장세(social security tax)에 대해서는 세액공제를 허용함으로써 노동에 부과되고 이는 사회보장세를 부가가치세에 대한 과세로 전환하는 것도 USA Tax의 중요한 특징의 하나이다.

소매세(National Retail Sales Tax)는 Flat Tax처럼 개인소득세와 범인소득세를 대체하고 단일세율을 적용하는 것은 같지만 최종소비액에 직접 세금을 부과하는 간접세 형태를 지니는 것이 다르다. 소매세는 기존의 소비세와는 달리 서비스를 과세대상에 포함시키는 반면 투자는 제외함으로써 기업 간의 거래는 과세대상에서 제외하고 최종소비에 과세하게 되는 것이다. 1996년과 1997년에 Dan Schaefer, Bill Tauzin 의

원 등이 미국 의회에 제출한 법안은 법인소득세, 개인소득세, 상속·증여세, 기타 몇 가지 개별소비세를 대체하는 것으로 17.6%(과표에 세금을 포함하면 15%)의 단일세율을 적용할 것을 제안하고 있다.

민간단체인 Americans for Fair Taxation은 더 아심적인 제안을 내놓고 있는데 그 내용은 최종소비에 29%(과표에 세금을 포함하면 23%)의 세율을 적용하는 대신 법인소득세, 개인소득세, 상속·증여세 외에 사회보장세까지 대체하는 것이다. Flat Tax나 USA Tax처럼 소매세도 재분배를 위한 장치를 필요로 하는데, 이 부분은 직접세의 경우와 같이 소비액 또는 세액에 대한 인적공제를 허용하는 형태를 취할 수밖에 없다. 소매세가 해결해야 할 문제의 하나는 특정거래가 투자를 위한 기업과 기업 간의 거래가 아니라 최종소비를 위한 것이라는 것을 간편한 방법으로 입증하는 일이다. 보다 심각한 문제는 기존의 부가가치세와는 달리 최종소비단계에서 총부가가치에 대해 높은 세율을 적용할 경우 탈세의 유혹이 매우 강해진다는 것이다.

#### IV. 한국 자본소득과세제도의 특징과 정책과제

##### 1. 경제개방과 법인소득세제의 변화

경제개방은 조세환경을 급속도로 바꾸고 있다. 개방의 속도가 빨라짐에 따라 조세정책을 평가하는 기준도 달라질 수밖에 없다. 경제개방과 국제적인 자원이동의 신속화가 진행됨에 따라 이동성이 강한 세원에 대해서는 높은 세율을 적용하는 것이 어려워지게 되었다. 국제적

이동성이 강한 자원의 대표적인 것은 자본이다. 그러나 교통·통신의 발달로 이동시간과 이동비용으로 측정한 나라 사이의 거리가 짧아지게 됨에 따라 노동의 국제적 이동도 조세정책의 중요한 고려대상이 되어야 할 날도 멀지 않은 것으로 보인다.

이에 따라 조세의 수직적 형평성을 위한 높은 세율은 정책적 기능을 제대로 담당하기 어렵게 되고, 세율인하를 통한 세원유치가 더 중요한 정책목표로 떠오르고 있다. 경제개방과 관련하여 조세정책도 자본과 일자리의 유치에 무관심할 수 없게 된 것은 어제나 오늘의 이야기가 아니다. 대표적인 세목으로 법인소득세제를 들 수 있다. 그러므로 경제 개방의 진전에 따라 각국의 법인소득세제는 많은 변화를 겪어왔는데 그 기저에는 국제적인 조세경쟁과 조세조화와의 필요성이 큰 힘을 발휘하고 있다.

<표 2>는 OECD 국가들의 법인소득세수입이 GDP에서 차지하는 비율을 1985, 1990, 1994년의 세 시점에서 살펴본 결과이다. 법인소득세수가 세 시점에서 모두 증가한 국가는 4개, 모두 감소한 국가는 7개이고, 그 외 국가들에서는 뚜렷한 추세를 보이지 않는 것을 볼 수 있다. 이렇게 볼 때 GDP에서 법인소득세수가 차지하는 비중은 점차로 감소하는 추세에 있다고 보아도 큰 무리는 없을 것이다. 이러한 결과는 전체 세수에서 법인소득세수가 차지하는 비중을 살펴보아도 확인할 수 있다. 예를 들면, 미국의 경우 2차 세계대전 이전에는 법인소득세수가 전체 세수에서 차지하는 비중이 약 33%였으나, 지금은 12% 수준으로 낮아질 정도로 법인소득세수의 기여도가 감소하고 있다.

법인소득세수가 감소하는 이유로는 여러 가지를 생각해 볼 수 있다. 중요한 것으로는 국가 간의 조세경쟁, 세율 인하 및 조세지원 확대, 이전가격을 통한 다국적기업의 탈세 및 절세, 기업의 재무구조의 타인

&lt;표 2&gt; 법인소득세수규모의 GDP 대비 비율

	1985	1990	1994	(단위: %)
				추세
캐나다	2.7	2.6	2.4	-
미국	2.0	2.1	2.5	+
호주	2.8	4.4	4.2	△
일본	5.8	6.8	4.1	△
뉴질랜드	2.8	2.4	4.4	△
오스트리아	1.5	1.5	1.3	-
벨기에	2.6	2.4	2.8	△
덴마크	2.4	1.6	1.9	△
핀란드	1.4	2.1	1.9	△
프랑스	2.0	2.3	1.6	△
독일	2.3	1.8	1.1	-
그리스	1.0	2.0	2.4	+
아이슬란드	0.9	0.9	0.8	-
아일랜드	1.2	1.7	3.3	+
이탈리아	3.2	3.9	3.7	△
룩셈부르크	8.3	6.9	7.6	△
네덜란드	3.1	3.4	3.3	△
노르웨이	8.1	3.8	3.5	-
스페인	1.5	3.0	1.7	△
스웨덴	1.7	1.7	2.8	+
스위스	1.9	2.1	2.0	△
터키	1.5	1.3	1.3	-
영국	4.7	3.9	2.7	-

주: 증가(+) : 4개, 감소(-) : 7개, 변화(△) : 12개

자본 의존심화 등을 생각해 볼 수 있다.

<표 1>에서 살펴보았듯이 OECD 대부분의 국가들이 법인소득세율을 낮추고 과세기반을 확대하는 방향으로 움직이고 있음을 알 수 있다. <표 3>은 한국의 일반법인의 최고한계세율의 변화를 통하여 법인소득

&lt;표 3&gt; 한국 법인소득세율의 변천과정: 일반법인의 최고한계세율

연도	법인소득세율 (단위: %)
1981	40
1982	38
1983	30
1989	30
1991	34
1994	32
1995	30
1996	28
2002	27

세율의 추이를 보여주고 있다. 1981년의 경우 40%에서 점차로 감소하여 1996년 이후부터는 28% 수준을 유지하고 있다. OECD 국가들의 경우와 마찬가지로 한국에서도 법인소득세율은 뚜렷한 감소추세를 보이고 있다.

## 2. 조세부담의 국제비교

조세정책에서 가장 중요한 정책과제는 조세부담의 수준을 적정한 수준에서 결정하는 것이라고 할 수 있다. 한국에서도 조세부담이 무겁다는 불평이 많으며, 특히 자본과세와 관련하여서는 법인소득세율을 인하해야 한다는 주장이 많이 제기되고 있다. 조세부담의 적정성 여부는 절대적인 기준에 따라 판단하기 어렵기 때문에 가장 보편적으로 사용하는 방법론이 국제간 비교이다. 국제비교는 실제로 국제적인 자본 이동이 중요한 경우에 유용한 판단의 기준이 될 수 있다.

조세부담의 수준을 비교하기 위해 보편적으로 사용하는 지표는 법인소득세의 최고한계세율이다. 그러나 비과세 및 감면이 많아 과세기반이 상대적으로 좁을 경우에는 세율이 높다고 해도 실제로 부담하게 되는 평균세율은 낮아지므로, 조세구조와 조세수입을 고려하는 종합적인 관점에서 접근하는 것이 중요하다.

Hyun et al.(2000)에서는 자본소득세를 법인단계와 개인단계로 나누어 한계자본이 실제로 부담하는 세부담을 유효세율의 개념을 사용하여 측정하였다. 기존의 국제비교 연구인 Jorgenson and Landau(1993)와 같은 방법론을 사용하였으므로 이 결과를 사용하여 한국의 유효세율 수준을 비교·평가해본다.

<표 4>는 Hyun et al.(2000), Jorgenson and Landau(1993)의 결과를 사용하여 자본소득세의 유효한계세율을 국제적으로 비교하고 있다. 전반적으로 기업단계에서 한국의 유효한계법인소득세율은 OECD 9개국에 비해 낮게 나타나고 있다. 특히 법인단계의 유효한계세율은 점차 줄어들고 있기는 하지만 절대값이 매우 큰 음의 세율을 보이고 있는데, 가장 중요한 이유는 한국 법인기업의 재무구조가 타인자본 의존적이며 투자에 대한 강한 조세지원을 제공하고 있기 때문이다.

법인단계의 유효한계세율이 음의 값을 보이는 사례는 한국 외에 프랑스, 이탈리아, 1985년의 영국 등에서 찾아볼 수 있다. 1990년의 경우 이탈리아의 유효한계법인소득세율이 가장 낮게 나타났으며, 프랑스와 한국이 그 다음으로 절대값이 큰 음의 값을 보여주고 있어 매우 적극적인 조세지원정책을 구사했던 것으로 보인다. 그러나 이는 조세지원제도와 고도로 타인자본 의존적인 기업의 재무구조가 상승작용을 하였기 때문에 나타나는 현상일 가능성이 크다.

개인단계의 유효한계세율은 1990년 영국과 같은 수준이었던 것을

&lt;표 4&gt; 유효한계세율의 국제비교

	유효한계세율	호주	캐나다	프랑스	독일	이탈리아	일본	스웨덴	영국	미국	한국	(단위: %)
1980	tc	41.4	10.3	-30.3	16.2	-94.4	7.6	-19.7	-53.3	33.8	-46.3	
	tp	23.4	20.0	73.6	33.0	58.0	15.0	31.8	33.9	21.8	7.2	
	t	55.1	28.2	65.6	43.9	18.4	21.5	18.4	-1.3	48.2	-35.7	
1985	tc	13.6	11.2	-35.3	11.1	-100.3	1.0	-0.9	14.7	27.5	-20.2	
	tp	18.5	21.2	74.5	31.6	58.8	16.2	31.9	18.2	17.7	14.1	
	t	29.6	30.0	65.5	39.2	17.5	17.0	31.3	30.2	40.3	-3.3	
1990	tc	15.0	24.5	-37.3	5.2	-78.4	6.7	-	24.8	34.0	-22.5	
	tp	28.2	18.5	64.3	28.6	57.0	22.6	-	14.2	18.8	14.2	
	t	39.0	38.5	51.0	32.3	23.3	27.8	-	35.5	46.4	-5.1	
1995	tc	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-11.2	
	tp	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25.1	
	t	-	-	-	-	-	-	-	-	-	16.7	

주: tc는 법인단계의 유효한계세율, tp는 개인단계의 유효한계세율, t는 총유효한계세율을 의미한다.

자료: Hyun et al.(2000), Jorgenson and Landau(1993).

제외하면 항상 한국이 가장 낮은 수준을 보이고 있는데, 그것은 전반적으로 한국의 개인소득세율이 낮을 뿐만 아니라 대부분의 이자소득과 60% 가량의 배당소득이 저율분리과세되기 때문이다. 법인단계와 개인단계에서 부담하는 세부담을 모두 고려하면 <표 4>의 OECD 10개국 중에서 한국의 유효한계세율이 가장 낮은 수준을 보이고 있다.

Jorgenson and Landau(1993)의 마지막 연도는 1990년이므로, 이후의 추세에 대해서는 선진국과 비교할 수 없다. 그러나 한국의 경우 1980년대 이후 1990년까지 법인단계와 개인단계의 유효한계세율이 증가하는 추세를 보였는데 같은 추세가 1995년까지 이어지고 있음을 확

인할 수 있다. 이러한 추세는 적어도 부분적으로는 조세지원정책이 방만하게 운영되어 조세수입의 손실과 자원의 비효율적 배분을 유발한다는 평가에 따라 조세지원을 축소하는 정책을 시행한 결과를 반영하고 있는 것으로 보인다.

### 3. 한국 자본소득과세의 정책과제

한국의 조세체계는 포괄적 소득과세를 기본으로 하고 있다. 포괄적 소득과세제도는 과세소득을 포괄적으로 인식하는 데 수반되는 여러 가지 기술적 어려움으로 인하여 이상적인 수준에 도달하기는 현실적으로 불가능하다. 특히 소득기반과세에서는 소득을 빠뜨리지 않고 포착하는 것도 중요하지만 소득을 정확하게 계산하는 것도 중요하다. 그러나 포괄성이나 정확성은 다 같이 사회적 비용의 대가로 얻어지는 것이다. 구체적으로 조세행정기관은 직접적으로 행정비용을 들여야 하고 납세자는 납세의무를 완수하기 위해 납세협력비용을 지불해야 하는 것이다.<sup>12)</sup>

한국의 자본소득과세로 투입자본에 대한 과세는 투자자산의 종류, 법인규모, 투자재원 등에 따라 다양한 수준의 유효한계 세부담을 부과하기 때문에 자원배분의 비효율성에 따른 사회적 비용이 클 가능성이 높다. 그러나 전반적으로 자본소득에 대한 유효한계세율은 높지 않기 때문에 현재와 미래 사이의 자원배분 왜곡은 심각하지 않을 수 있다.

이러한 예측은 자원배분의 한계(margin)에서의 대체탄력성을 알지 못하는 상태에서 조세격차에만 의존하고 있기 때문에 매우 신뢰성이

12) 우리나라 조세행정에서 소득과세와 관련한 주요 정책과제에 대한 자세한 논의는 현진권(1998)을 참조하기 바란다.

낮을 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 선진국에 대한 시뮬레이션 결과와 한국의 유효한 계세율 구조를 감안할 때 한국의 자본소득에 관한 조세정책이 자원배분의 효율성을 높이는 데 큰 비중을 두어야 한다는 결론은 부인하기 어렵다. 보다 신뢰성이 높은 정책제안을 위해서는 비효율적 조세정책으로 인한 사회복지의 감소를 계량적으로 측정하는 신뢰할 만한 연구가 이루어져야 한다.

한국의 자본소득과 세제도가 지니고 있는 문제점은 나라에 따라 정도에 차이는 있지만 소득과 세를 균간으로 하는 대부분의 나라에서 공통적으로 나타나고 있다. 미국의 경우 소득과 세제도의 문제점에 대한 불만은 소비과세제도의 도입에 대한 관심으로 표출되고 있으며 실제로 소득과 세를 소비과세로 전환하는 나라가 있다면 미국이 선두주의의 하나가 될 수도 있다. 이미 학계와 정책담당자들의 연구는 정치적인 지지만 확보되면 곧 시행될 수 있을 정도의 다듬어진 조세개혁안을 제시하는 수준에 이르고 있다.

세계적인 개방경제체제하에서 각국의 조세정책은 국제적인 규범으로 수렴하는 경향을 보이게 된다. 특히 경제적 국경의 장벽이 없어진 상황에서 세계경제에서 큰 비중을 지니고 있는 미국이 근본적 조세개혁을 단행한다면 그 파급효과는 전 세계에 미치게 될 것이다. 1980년대에 당시로서는 획기적이었던 미국의 조세개혁 이후 OECD 선진국은 물론 한국도 과세기반을 확대하고 한계세율을 낮추는 정책전환을 추진하였다. 만약 미국이 Flat Tax와 같은 근본적인 조세개혁을 단행하여 소득과 세를 소비과세로 전환한다면 그 충격과 파급효과는 1986년의 조세개혁을 훨씬 능가하게 될 것이다.

미국이나 EU가 과연 근본적인 조세개혁을 선택할지, 그리고 한다면 언제 할지는 예측하기 어렵다. 근본적인 조세개혁은 이론적·실증

적으로 상당한 타당성을 지니고 있는 것으로 평가되고 있다. 아직은 정치적 여건이 충분히 성숙되지 않은 것으로 보이지만 정치적 지지기반이 단단해지면 언제든지 실행될 가능성도 있다. 그러나 소규모 개방경제를 가진 한국이 대규모 선진국에 앞서 근본적 조세개혁을 단행하는 것은 위험한 일이다. 보다 현명한 자세는 세계적인 정책변화의 흐름을 예의 주시하면서 변화에 기민하게 효과적으로 대응할 수 있는 태세를 갖추는 것이다.

근본적인 조세개혁은 반드시 실행되지 않는다고 하여도 조세정책에 대한 이해의 폭과 깊이를 더하는 데 좋은 연습장이 될 수 있다. 특히 정책담당자들이 현행 제도의 틀에 묶이지 않고 창의적으로 사고할 수 있는 능력을 기르는 데 유용한 지적 유희장이 될 수도 있다. 따라서 지나치게 단기적인 유용성에만 집착하지 말고 한국도 다양한 창의적인 조세정책을 분석하여 신뢰성 있는 결과를 얻어 비교·평가할 수 있는 역량을 축적하는데 많은 관심을 기울일 필요가 있다. 그러면 한국의 자본소득과세와 관련하여 중요한 정책과제를 과세기반의 포괄성과 조세격차의 축소 관점에서 제시한 다음, 최근 정치권 일각에서 거론하고 있는 법인소득세 폐지론에 대해 간략히 언급한다.

### 가. 자본소득세 기반의 포괄성

한국의 소득세제는 포괄적 소득기반과세를 개념적 토대로 하고 있다. 그러나 Haig-Simons의 정의에 합당한 이상적인 과세기반을 갖추는 일은 현실적으로 선진국에서도 불가능한 일이다. 따라서 과세대상소득의 포괄성에 대한 현실적인 기준 자체가 Haig-Simons의 정의에 현저하게 미치지 못하는 불완전한 형태를 지닐 수밖에 없어 엄격한 논의를 전개하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 자본소득으로서 과세대상에 포함

되지 않고 있거나 과세대상 자본소득이 부정확하게 포착되는 문제를 명시적으로 인식하는 것은 중요한 조세정책적 의미를 지닌다.

소득과세대상의 범위가 Haig-Simons의 정의에 미치지 못하게 하는 중요한 예의 하나는 자기소유주택에 대한 귀속임대료(imputed rent)이다. 실제로 자기소유주택에 대한 귀속임대료를 과세하는 나라는 없기 때문에 중요한 관심사가 아니라고 생각할 수도 있지만 소득과세의 틀을 떠나 소비과세의 관점에서 보면 귀속임대료에 대한 실질적인 과세여부는 큰 의미를 가지고 있음을 알 수 있다. 따라서 현행제도의 틀 속에 구속되지 않고 근본적 조세개혁의 관점에서 보면 귀속임대료를 과세대상소득에서 제외하는 현행 제도는 포괄성의 기준에 비추어 볼 때 중요한 결함을 지니고 있다고 할 수 있다.

소액주주의 상장주식 양도차익에 대한 비과세도 포괄성의 기준에 맞지 않는 예이다. 과세대상의 포괄성에 과세대상을 세분하지 않고 넓은 과세대상에 일관성 있는 과세방법을 적용하는 의미도 있다고 본다면 개인소득세의 분류과세도 포괄성을 떨어뜨리는 요인이라 할 수 있을 것이다. 실제로 한국은 1974년에 개인소득의 종합과세를 확대하였지만 아직 이자소득의 대부분과 배당소득의 60% 가량이 분리과세되고 있다. 최근에는 금융소득 종합과세제도를 도입하였지만 그 대상은 부부 합산 이자·배당소득 중 연간 4,000만 원을 넘는 부분에 한정되고 있다.

과세대상의 포괄성이 부족하면 과세대상소득과 비과세소득 사이에 조세격차가 발생하여 자원배분의 효율성이 낮아지게 된다. 같은 이유로 포괄적으로 넓게 정의된 과세대상에 일관성 있는 세율체계를 적용하지 않을 경우 과세대상 경제활동 사이에 유효세율 차등이 발생하고 그 결과 자원배분이 왜곡된다. 과세대상의 포괄성이 충분하지 않으면 형평성이 훼손되는 것도 쉽게 생각할 수 있다. 한국의 소득과세에서 과

세대상소득의 포괄성을 높이는 것은 중요한 정책과제라 할 것이다.

#### 나. 조세격차의 축소

법인이 이익을 창출하기 위해 투입하는 중요한 생산요소는 노동과 자본이다. 이 두 생산요소에 대해서는 유효세율에 차이가 없어야 자원 배분의 중립성이 유지될 수 있다. 그러나 현재 법인소득세제도는 노동 투입에 대해서는 비용으로 인정하는 반면, 자본투입에 대해서는 자기 자본인 경우 과세하고 있다. 현행 법인소득세제는 노동과 자본에 대해 차별적인 처우를 할 뿐만 아니라 타인자본을 자기자본보다 유리하게 처우함으로써 재무구조를 타인자본 의존적인 방향으로 유도하는 효과를 지니고 있다. 이와 같은 법인소득세의 중립성 결여는 노동과 자본, 자기자본과 타인자본의 선택을 왜곡하게 된다.

논의의 범위를 자본배분으로 좁혀서 보면 기업규모, 투자재원의 조달방법, 자산종류 등에 따라 뚜렷한 유효한계세율의 차이가 있으며, 이러한 조세격차가 한국만의 특유한 현상은 아니지만 자원배분의 효율성을 현저하게 떨어뜨리고 있을 가능성이 있다. 특히 타인자본과 자기 자본 사이의 유효세율 차이는 투자재원의 조달방법에 관계없이 제공되고 있는 조세지원제도가 재원배분의 관점에서는 매우 비효율적이 될 가능성이 있음을 암시하고 있다.

자원배분을 왜곡하는 조세정책이라도 시대적인 필요에 따라 타당성을 지닐 수는 있다. 그러나 여러 가지 경험적 연구에 의하면 조세의 자원배분 왜곡은 현실적으로 매우 큰 효율성 손실을 가져오기 때문에 결코 가볍게 생각해서는 안 되는 일이다.<sup>13)</sup>

13) 선진국에서는 조세의 자원배분 왜곡이 국민복지에 미치는 효과를 분석하기 위해 정교한 동태적 일반균형모형(dynamic general equilibrium model)을

## 다. 근본적 조세개혁과 법인소득세 폐지안

법인소득세제 폐지는 법인소득세와 개인소득세의 부분통합의 극단적인 형태이기 때문에 이론적으로 새롭거나 조세정책분야에서 생소한 발상은 아니다. 최근 한국의 정치권 일각에서 주장하는 법인소득세 폐지론은 법인소득세의 존재 이유가 이론적으로 분명하지 않다는 이미 잘 알려진 사실에 근거하고 있는 것으로 보인다. 이러한 논리의 전개는 전혀 새로운 것이 아니며 틀린 것도 아니다. 실제로 법인소득세를 폐지할 경우 각종 조세격차가 큰 폭으로 줄어들고 자본배분의 효율성이 개선될 가능성이 높다. 문제는 법인소득세 폐지 이후의 조세체계와 조세수입구조를 어떤 모습으로 할 것인지에 대한 구체적인 대안이 제시되지 않은 데 있다.

쉬운 문제부터 먼저 점검해 보자. 법인소득세 폐지에 따른 조세수입 부족에 대비해 재정지출 축소로 대응할 것인지 아니면 다른 세금을 더 많이 거둘지가 분명하지 않다.<sup>14)</sup> 다른 세금을 더 거둔다면 어느 세목에서 얼마를 어떻게 더 거둘지에 대한 방안도 있어야 한다. 그것은 법인소득세 폐지의 성과는 독립적으로 평가될 수 있는 것이 아니라 법인소득세 폐지와 함께 제시되어야 하는 조세수입 결손에 대한 대응책에 따라 달라지기 때문이다. 따라서 조세수입 결손에 대한 대책과 같이 제시되지 않은 법인소득세 폐지안은 평가가 불가능한 불완전한 대안이

---

사용하고 있지만 한국의 조세정책에 대해서는 아직 신뢰성이 있는 일반균형 분석이 이루어지지 않고 있다. 한국의 모형과 파라미터 값을 사용하는 수준 높은 연구가 나오기까지는 외국의 분석결과를 참고하여 조세정책을 신중하게 운영하는 것이 좋을 것이다.

14) 1994~2000년 기간에 법인소득세는 국세수입의 12.4~19.2%를 차지하였으며 평균비중은 15.2%였다. 재정경제부, 『조세개요』, 2001, p.14.

라 할 수밖에 없다.

조세수입의 문제를 떠나 조세체계를 중심으로 보면 법인소득세 폐지론은 소비과세로의 전환에 대한 분명한 언급이 없는 것으로 미루어 보아 소득과세의 기본 틀을 유지하는 입장은 취하고 있는 것으로 보인다. 그러나 이는 추측에 불과하며 분명한 언급이 있을 때까지는 단정할 수 없는 일이다. 만약 법인소득세 폐지안이 소비과세로의 전환을 위한 보다 근본적인 조세개혁의 일환이라면 문제는 전혀 달라진다. 그러나 이 경우 국민들에게 법인소득세의 문제점을 지적하는 것으로는 부족하고 소비과세로의 전환으로부터 발생하는 사회적 편익에 대해 설명할 수 있어야 할 것이다.

2001년 5월의 Paul O'Neill 미국 재무부장관은 미국 연방정부 수입의 10%를 차지하고 최고세율이 35%인 법인소득세를 폐지하고 부족한 세수는 개인소득세를 늘림으로써 보충하는 방안을 제안하였다. O'Neill 장관의 제안은 자본소득에 대한 과세를 철폐한다는 의미가 아니다. 그의 제안은 소득과세를 기본으로 하는 조세체계를 유지한다는 전제하에 있으며 법인소득세의 통합론과는 동일선상에 있다. 사실 미국의 자본소득과세제도는 법인소득세의 (부분)통합을 허용하지 않고 있기 때문에 고전적 체계(classical system)로 불리고 있다. 만약 O'Neill 장관의 제안이 실행된다면 미국은 사실상 법인소득세의 완전한 통합을 이루는 최초의 국가가 됨으로써 부분통합에 머물고 있는 다른 OECD 국가를 앞지르게 될 것이다.

현 시점에서 보기에는 O'Neill 장관의 안이 폭넓은 지지기반을 가진 것으로 보이지 않는다. 더 큰 주목을 받고 있는 조세개혁안은 지난 대통령 선거기간 중 Bush 대통령 진영에서 관심을 가지고 지지해 온 소비과세로의 전환방안으로 보인다. 만약 이러한 관측이 맞는다면 O'Neill

재무부장관의 말만 믿고 한국이 조세체계의 기본 틀을 선불리 바꾸다 가는 큰 위험에 처하게 될 수도 있다. 세계시장에서의 중심적 역할을 하는 국가의 정책흐름을 예의 주시하는 것은 중요하지만, 넘겨짚고 앞 질러가기에는 한국경제의 대외개방도가 너무 높고 세계경제에 비해 규모가 너무 작다.

불확실성이 높은 상황에서는 불확실성과 불확실성에 따른 손해를 줄이는 방도를 찾는 것이 좋다. 미국에서 법인소득세의 폐지나 소득과 세의 소비과세 전환 등의 제안이 나오고는 있지만 대테러 전쟁이나 중동사태 등에 비추어 볼 때 1~2년 안에 결말이 날 일은 아닌 것으로 보인다. 따라서 자본소득과세에 관한 한국의 정책기조는 적어도 당분간은 소득과세가 세계적인 규범으로 남아 있을 것이라는 전제하에 수립하는 것이 좋을 것이다. 법인소득세의 폐지나 소비과세로의 전환은 국제적 차본이동에도 큰 영향을 미치기 때문에 철저한 분석과 사전 준비 없이 선불리 단독으로 결행하기보다 신중하게 다루는 것이 좋을 것이다.

## V. 결 론

자본소득과세는 소득의 범위설정과 측정, 물가변동에 대한 조정, 중복과세, 자원배분의 왜곡에 이르기까지 다양한 이론적·정책적 문제를 안고 있다. 이미 고전적인 논의가 되었지만, 법인소득과세의 존재 이유를 명쾌하게 설명하는 이론은 아직 없다. 그럼에도 불구하고 법인소득세를 폐지해야 한다는 주장은 최근에 와서야 희미하게 들리기 시

작했을 뿐, 법인소득세와 개인소득세를 통합하는 것이 현실적으로 무난하다는 주장이 아직도 압도적인 주류를 형성하고 있는 것으로 보인다.

효율성, 단순성, 형평성을 기치로 내건 1986년의 미국의 획기적인 조세개혁이 원래의 취지에 맞게 정착되지 못하였으며, 1993년의 세법개정 이후에는 개인소득세 최고한계세율이 39.6%에까지 도달하고 구조도 점차 복잡해지는 “과거로의 회귀” 현상이 나타나게 되었다. 이러한 현상에 대한 개혁주의자들의 반응은 주로 소비과세로의 전환을 핵심으로 하는 근본적 조세개혁이었다. 그들에게는 이러한 부작용이 없어도 1986년 이후의 자본소득과세제도는 여러 가지 문제를 안고 있는데 과거로의 회귀는 어불성설로 보였는지도 모를 일이다. 소득과세의 결함을 근원적으로 해소하기 위해서는 소득과세를 소비과세로 전환하는 근본적인 조세개혁이 필요하다는 것이다.

1990년대의 소비과세론자의 주장은 전혀 새로운 것이 아니었다. 영국과 미국에서는 1970년대 말에 이미 소비과세에 대한 체계적인 논의를 시작하였으며, Hall and Rabushka(1983, 1995)는 자본과 노동의 부가가치를 각각 기업과 개인단계에서 과세하는 두 갈래 부가가치세(bifurcated VAT)를 주장해 왔다. 그 후 1995~97년에 미국 의회에 Flat Tax, USA Tax, National Retail Sales Tax 등 근본적인 조세개혁안이 법률안형태로 의회에 제출되었으며, 2000년의 미국 대통령 선거기간 중에는 근본적 조세개혁에 관한 논의가 증폭되었다. 급기야 2001년에는 미국 재무부장관이 법인소득세의 폐지를 제안하고 한국에서도 법인소득세 폐지론이 부상하게 되었다.

본 연구는 이러한 와중에 한국 자본소득과세의 구조와 경제적 효과를 분석하고 최근 미국의 근본적 조세개혁 논의에 비추어 볼 때 한국 자본소득과세의 발전방향은 무엇인지를 탐색해 보고자 하였다. 기업의

투자를 법인규모, 재원조달방법, 자산종류 등에 따라 구분하고 각각의 경우 유효한계세율을 살펴본 결과, 자원배분의 다양한 한계(margin)에서 뚜렷한 조세격차(tax wedge)가 존재함을 드러내었다. 특히 자기자본과 타인자본 사이의 유효세율 차이는 가장 큰 조세격차를 보여주었다. 이러한 결과는 의도적인 조세정책의 결과인 부분도 있지만 더 근본적인 원인은 투자에 대한 조세지원은 투자재원의 조달방법(신주발행, 사내유보, 사채발행)에 대해 중립적으로 제공된 반면, 법인소득세는 타인자본에 대한 보상인 이자에 대해서만 비용공제를 허용하기 때문이다. 이러한 문제는 한국만의 특유한 것은 아니지만 타인자본 의존적인 한국 기업의 재무구조와 관련하여 유의해야 할 대목이다.

유효세율의 분석은 자본소득과세가 자원배분의 효율성을 현저하게 떨어뜨릴 수 있는 가능성을 보여주었다. 물론 유효세율의 차등이 국민복지에 미치는 영향은 조세격차뿐만 아니라 대체탄력성의 함수이기도 하기 때문에 이러한 추측은 불완전한 것이다. 현행 자본소득세제는 유효한계세율의 차등 외에 Haig-Simons 정의에 비추어 본 과세소득 범위의 부적절성, 물가변동에 대한 민감성, 소득측정의 부정확성 등 많은 문제를 지니고 있다. 이러한 문제는 소득과세제도를 유지하는 한 만족스럽게 해소되기 어려운 난제라 할 수 있다. 어쩌면 유효세율의 차등은 오히려 쉽게 해소될 수 있는 문제라 할 수도 있을 것이다.

그리면 한국 자본소득과세의 방향은 무엇인가? 당분간은 세계경제의 흐름을 주도하는 선진국의 정책흐름을 앞지르기보다는 예의 주시하면서, 소득과세의 기본 틀 안에서 단순화, 효율화, 공평화를 도모하는 노력을 꾸준히 기울이는 것이 좋다. 최근 한국 내에서 부상한 법인소득세 폐지론은 논리적으로 완전한 틀을 갖추지 못하고 있기 때문에 심각하게 다루기 어렵다. 법인과 개인단계의 소득과세 부담을 종합적으로

고려한 유효한계세율은 Jorgenson and Landau(1993)에 포함된 9개 OECD국가와 비교할 때 한국이 가장 낮은 수준을 보이고 있기 때문에 조세격차를 줄이는 것이 세율을 낮추는 것보다 더 중요한 정책과제라 할 수 있다.

조세제도를 운영하기 위해 필요한 사회비용으로 효율비용, 납세순응비용, 조세행정비용 등을 들 수 있다. 이러한 조세제도의 사회적 비용이 큰 것으로 알려지고 있기 때문에 조세제도는 이러한 비용을 줄이는 방향으로 발전되어야 할 것이다.<sup>15)</sup> 이런 관점에서 미국의 근본적 조세개혁안은 많은 것을 시사하고 있다. 소비과세는 구조가 단순하여 조세비용을 낮추는 데 유효한 개혁안이 될 수 있다. 또 소비과세제도하에서는 소득을 측정할 필요가 없기 때문에 과세소득의 범위설정이나 측정과 관련된 여러 가지 문제가 원천적으로 해소됨은 물론 자본에 대한 유효한계세율이 영이기 때문에 자본의 배분이나 현재와 미래 사이의 자원배분에 관한 왜곡도 없어진다.<sup>16)</sup>

### • 참고 문헌 •

- 곽태원, 『감가상각제도와 자본소득과세』, 한국개발연구원, 1985.  
원윤희, 「유효한계세율의 측정을 통한 우리나라 자본소득과세 분석」, 『한국조세연구』, 제11권, 한국조세학회, 1996.

15) 우리나라 조세제도의 운영비에 대한 자세한 논의는 현진권·윤건영(1999)을 참조하기 바란다.

16) 다른 조세가 있기 때문에 소비세가 최적이라는 것은 물론 아니다.

- 유일호, 『UR 타결에 따른 산업별 조세지원제도 개편방안』, 한국개발연구원, 1995.
- 윤건영, 「한국자본소득세 정책의 투자유인 효과분석」, 『재정논집』, 제2집, 한국재정학회, 1988a, pp.261~288.
- \_\_\_\_\_, 「자본소득세와 자본의 배분」, 『한국조세연구』, 제4권, 한국조세학회, 1988b, pp.121~158.
- 윤건영·김종웅, 「한국의 법인투자 유효한계세율」, 『공공경제』, 제2권, 한국공공경제학회, 1997, pp.161~200.
- 현진권, 「조세행정의 개선방향과 정책과제」, 현진권(편), 『조세행정과 정책과제』, 한국조세연구원, 1998.
- 현진권·윤건영, 「우리나라 조세정책의 평가와 개혁과제」, 『조세개혁의 방향모색: 한국과 미국』, 한국조세연구원 개원 7주년 기념 심포지엄 발표논문집(연구논문집 99-01), 한국조세연구원, 1999.
- Aaron, Henry and William Gale(eds.), *Economic Effects of Fundamental Tax Reform*, Brookings Institution Press, Washington, DC, 1996.
- Auerbach, Alan, "Tax Reform in the United States: Lessons from the Tax Reform Act of 1986 and Its Aftermath," 『조세정책의 방향모색: 한국과 미국』, 연구논문집 99-01, 한국조세연구원, 1999.
- Boskin, Michael, *Frontiers of Tax Reform*, Hoover Institution Press, 1996.
- Bradford, David, "Blueprints for Basic Tax Reform," *Tax Analysts*, 1984.
- Hall, Robert and Alvin Rabushka, *Low Tax, Simple Tax, Fair Tax*, McGraw Hill, 1983.
- \_\_\_\_\_, *The Flat Tax*, 2nd ed., Hoover Institution Press, 1995.
- Hyun, Jin K., Yunhi Won, and Ilho Yoo, "Marginal Effective Tax Rates in Korea: 1960~98," Working Paper 00-02, Korea Institute of

Public Finance, 2000.

Jorgenson, Dale and Kun-Young Yun, *Lifting the Burden: Tax Reform, the Cost of Capital, and U.S. Economic Growth*, The MIT Press, 2001.

Jorgenson, Dale and Ralph Landau, *Tax Reform and the Cost of Capital*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1993.

Meade, James Edward, *The Structure and Reform of Direct Taxation: Report of a Committee Chaired by Professor James Edward Meade*, London, Allen and Unwin, 1978.

Pechman, Joseph A., *Federal Tax Policy*, 4th ed., The Brookings Institution, Washington, DC, 1983.

U.S. Congress, *Tax Reform Act of 1986: Conference Report*, Volume II, U.S. Government Printing Office, Washington, DC, 1986.

대기업 중소기업

차입 증자 유보

건물 기계 기타

대기업 중소기업

차입 증자

건물 기계 기타

대기업 중소기업

차입 증자 유보

건물 기계 기타

대기업 중소기업

차입 증자 유보

건물 기계 기타

대기업 중소기업

차입 증자

건물 기계 기타

대기업 중소기업

차입 증자 유보

건물 기계 기타