

재정법제연구사업 이슈페이퍼



KOREA  
LEGISLATION  
RESEARCH  
INSTITUTE

# ISSUE PAPER

## 과세표준에 관한 재정법제적 분석

- 소득세 및 보유세의 과세표준을 중심으로 -

오 건 호 (내가만드는복지국가 운영위원장)



재정법제연구사업 이슈페이퍼



KOREA  
LEGISLATION  
RESEARCH  
INSTITUTE

# ISSUE PAPER

## 과세표준에 관한 재정법제적 분석

- 소득세 및 보유세의 과세표준을 중심으로 -

오 건 호 (내가만드는복지국가 운영위원장)

# CONTENTS

## 목 차

제1장 서론.....	7
제2장 현행 세입 법제 현황.....	9
1) 세입 법령의 구성 .....	10
가) 일반세법 및 개별세법.....	10
나) 개별세법의 구성: 국세 .....	11
2) 세입 정책 수립에 관한 법제 .....	13
가) 「국가재정법」에 따른 중기재정운용계획 .....	13
나) 「국세기본법」에 따른 조세정책운용계획 .....	15
3) 한국 세입법제의 특징 .....	18
가) 국세 · 지방세 .....	19
(1) 비연방제 국가로서 국세 · 지방세 비율 .....	19
(2) 국세의 지방 이전.....	20
나) 직접세 · 간접세 비중 .....	22
다) 소득세 비중 .....	23
라) 부동산 과세의 성격.....	23
마) 목적세의 정책적 활용.....	25



KOREA  
LEGISLATION  
RESEARCH  
INSTITUTE

재정법제연구사업 이슈페이퍼  
**ISSUE PAPER**

**과세표준에 관한 재정법제적 분석**

제3장 과세표준 적정화 .....	27
1) 과세표준 법제의 현황 .....	28
가) 세목별 해외사례 비교 .....	28
나) 실제소득과 과세표준의 격차 .....	31
2) 과세표준 적정화를 위한 법제 개선 방안 .....	34
가) 소득세 공제 제도 .....	34
나) 부동산 보유세의 과세표준 .....	38
(1) 부동산에 대한 과세 구조: 종합부동산세 .....	38
(2) 부동산 과세의 과세표준: 공시지가 제도 .....	42
(3) 공정시장가액비율에 따른 과표 조정 .....	44
제4장 결론 .....	47
1) 세입법제 개선을 위한 추가 검토 과제 .....	48
2) 소득세 및 보유세 과세표준 법제 개선 .....	51
3) 국민 세금 교육의 활성화 .....	52
<참고문헌> .....	55

# CONTENTS

## 표 목차

〈표 1〉 조세 관련 주요 법령 체계 .....	11
〈표 2〉 현행 법령상 개별세법 (국세) .....	11
〈표 3〉 중기 조세부담률 및 국민부담률 전망 .....	18
〈표 4〉 OECD 비연방제 국가의 국세, 지방세 비중 (26개국).....	20
〈표 5〉 직접세와 간접세 비중 .....	22
〈표 6〉 재산세 세입규모 (2015) .....	24
〈표 7〉 목적세 개요 .....	26
〈표 8〉 OECD 조세 분류 .....	29
〈표 9〉 OECD 국가 주요 세목 비교 .....	30
〈표 10〉 연도별 국세감면 추이 (2017~2019년).....	33
〈표 11〉 OECD와 한국의 법정 최고 소득세율 (지방세 포함) .....	34
〈표 12〉 OECD와 한국의 소득세 규모 .....	34
〈표 13〉 노동자의 소득세 실효세율 (2017) .....	35
〈표 14〉 근로소득자 과세표준과 실효세율 (2017) .....	36
〈표 15〉 중위소득자 총소득 중 소득공제 비율 (Taxing wages, 2013 OECD) .....	37
〈표 16〉 총급여 대비 근로소득공제 비교 (2012~2015) .....	37
〈표 17〉 보유세 종류 .....	38
〈표 18〉 OECD 국가들의 보유세 현황(2015) .....	39
〈표 19〉 부동산 규모 및 실효세율 .....	40



KOREA  
LEGISLATION  
RESEARCH  
INSTITUTE

재정법제연구사업 이슈페이퍼  
**ISSUE PAPER**

**과세표준에 관한 재정법제적 분석**

〈표 20〉 종합부동산세 구조 .....	41
〈표 21〉 실거래가 대비 공시가격 비율 .....	43
〈표 22〉 재산세 주택분 과표현실화율 .....	46

**그림 목차**

〈그림 1〉 한국의 조세부담률 .....	17
〈그림 2〉 한국의 조세 현황 (2017) .....	18
〈그림 3〉 주체별 재정사용액 (2018) .....	22
〈그림 4〉 종합부동산세 현황 (2018) .....	25
〈그림 5〉 세금 결정과정 .....	31
〈그림 6〉 부동산 보유세 산정 과정 .....	42
〈그림 7〉 “경제적 능력이 높은 사람들이 더 많은 세금을 부담하고 있는가?” .....	49

재정법제연구사업 이슈페이퍼

# ISSUE PAPER

—

과세표준에 관한  
재정법제적 분석



KOREA  
LEGISLATION  
RESEARCH  
INSTITUTE

Chapter 01

서론



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE



## Chapter 01 서론



KOREA  
LEGISLATION  
RESEARCH  
INSTITUTE

이 이슈페이퍼는 한국의 조세체계를 진단하고 개혁 방향을 모색하는 글이다. 이를 위해서는 과세 틈새, 낮은 세율, 광범위한 공제 등을 종합적으로 다루어야 하지만, 본 분석에서는 광범위한 공제, 즉 낮은 과세표준 문제에 집중한다. 일반 국민들에게 과세 틈새, 낮은 세율 등의 문제에는 익숙하지만, 상대적으로 ‘광범위한 공제’에 대해선 제대로 알고 있지 못하다고 판단하기 때문이다. 본 분석의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 한국의 조세체계의 법제 현황과 기본 특징을 소개하고, 3장에서는 소득세와 보유세를 중심으로 낮은 과세표준 실태를 진단한다. 마지막 4장에서는 과세표준의 법제 개선 방안과 조세체계 개혁 과제를 제시한다.



KOREA  
LEGISLATION  
RESEARCH  
INSTITUTE

Chapter 02

# 현행 세입 법제 현황



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

Chapter 02

# 현행 세입 법제 현황



## 1) 세입 법령의 구성

### 가) 일반세법 및 개별세법

조세는 헌법이 정한 국민의 의무이며 국가재정의 근간이다. 대한민국헌법 제38조는 모든 국민에게 납세의 의무를 부여하고, 제59조는 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다”는 조세법률주의를 명시했다. 조세법률주의는 통치자가 과세권을 임의로 발동하는 것을 방지하기 위해 국민의 대표인 의회의 승인을 받도록 하는 원리이다.<sup>1)</sup>

### 「대한민국헌법」

**제38조** 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 진다.

**제59조** 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.

헌법에 이어 모든 조세에 공통으로 적용되는 법률로 일반세법이 존재한다. 여기에는 세금의 징수와 납부에 관한 내용을 담은 국세기본법, 납부기한과 체납 등을 다루는 국세징수법, 조세범의 범칙행위와 고발 등을 다루는 「조세범처벌법」과 「조세범처벌절차법」, 국가 간 조세 조정에 관한 사항을 담은 「국제조세조정에관한법률」, 조세의 감면과 증과세 등을

1) 조세법률주의의 시초는 1215년 영국 대헌장(Magna Carta)의 ‘의회의 승인 없이 과세할 수 없다’이며, 이후 1689년 영국의 권리장전(Bill of Rights), 1776년 미국의 독립선언서, 1789년 프랑스혁명의 국민 권리선언, 1889년 일본의 메이지헌법 등에 명시되었다. 국회예산정책처(2017), 「2017 조세의 이해와 쟁점: ① 조세개요」23~24쪽.

규정하는 「조세특례제한법」이 속한다.

개별세목들은 각각 관련법을 지닌다. 현재 한국의 조세는 중앙정부가 징수하는 국세 14개, 지자체가 징수하는 지방세는 11개로 총 25개 세목으로 구성돼 있다. 이 중 국세는 개별 세목별로 자신의 세법을 가지고 있고(상속세, 증여세만 상속증여세 및 증여세법으로 통합), 지방세 11개는 지방세법에서 총괄적으로 다루어진다.

〈표 1〉 조세 관련 주요 법령 체계

헌법	주요 일반세법	주요 개별세법
「대한민국헌법」	「국세기본법」 「국세징수법」 「조세범처벌법」 「조세범처벌절차법」 「국제조세조정에관한법률」	「소득세법」 「법인세법」 「부가가치세법」 「종합부동산세법」 「지방세법」

## 나) 개별세법의 구성: 국세

국세에 한정하여 현행 법령상 개별세법에 해당하는 법률들을 일람하면 아래와 같다. 아래 표에서 ‘세제 도입의 목적’은 각 법률 제1조에서 천명하고 있는 목적을 기준으로 한 것이고, 목적 규정이 없는 경우에는 해당 법률 제정 당시 제정이유서에 나타난 목적을 기준으로 한 것이다.

〈표 2〉 현행 법령상 개별세법 (국세)

법률명	세제 도입의 목적	세입규모 (단위: 억원)	구분	
소득세법	* 개인의 소득에 대하여 소득의 성격과 납세자의 부담능력 등에 따라 적정하게 과세 * 조세부담의 형평을 도모	695,793	직 접 세	내 국 세
법인세법	* 법인의 소득에 관한 과세를 소득세 체계에서 분리 <sup>2)</sup>	572,678		

2) 1949년 「법인세법」 제정이유에서 인용한 것이다. 국가법령정보센터, 「법인세법」 1949년 11월 7일 제정 법률에 대한 [제정·개정이유].

법률명	세제 도입의 목적	세입규모 (단위: 억원)	구분
상속세 및 증여세법	* 상속세 및 증여세의 과세(課稅) 요건과 절차를 규정 * 상속세 및 증여세의 공정한 과세, 납세의무의 적절한 이행 확보	60,262	직접세
종합부동산세법	* 고액의 부동산 보유자에 대하여 종합부동산세를 부과하여 부동산보유에 대한 조세부담의 형평성을 제고 * 부동산의 가격안정을 도모함으로써 지방재정의 균형 발전과 국민경제의 건전한 발전에 이바지	14,149	
부가가치세법	* 세목과 세율의 단순화에 의한 세제 및 세정의 간소화 <sup>3)</sup> * 간접세의 안전 환급에 의한 수출 및 투자의 촉진 * 누적과세의 배제에 의한 물가의 누적적 상승요인을 제거 * 기업의 수직적 통합이익을 배제함으로써 기업의 계열화를 촉진 * 세금계산서의 수수에 의한 탈세의 원천적 예방으로 근거과세를 구현	625,598	간접세
개별소비세법	* 특정한 물품, 특정한 장소 입장행위(入場行爲), 특정한 장소에서의 유흥음식행위(遊興飲食行爲) 및 특정한 장소에서의 영업행위에 대하여 부과 <sup>4)</sup>	90,103	
주세법	* 국가 재정확보 <sup>5)</sup> * 음주 절제 * 국민보건 향상	33,338	
인지세법	* 인지세제도의 법제화 * 최근의 경제여건 등을 감안하여 과세대상 등을 조정, 과세의 공평 도모	8,840	
증권거래세법	* 주권(株券) 또는 지분(持分)의 양도에 대하여 적정하게 과세	40,174	
교통·에너지·환경세법	* 도로·도시철도 등 교통시설의 확충 및 대중교통 육성을 위한 사업, 에너지 및 자원 관련 사업, 환경의 보전과 개선을 위한 사업에 필요한 자원(財源)을 확보	153,782	목적세

3) 이하는 1976년 「부가가치세법」 제정이유에 나타난 부가가치세의 도입 목적을 인용한 것이다. 국가법령정보센터, 「부가가치세법」 1977년 12월 22일 제정 법률에 대한 [제정·개정이유].

4) 국가법령정보센터, 「특별소비세법」 1976년 12월 22일 제정 법률에 대한 [제정·개정이유].

5) 이하는 1949년 「주세법」 제정이유에 나타난 주세의 도입 목적을 인용한 것이다. 국가법령정보센터, 「주세법」 1949년 10월 21일 제정 법률에 대한 [제정·개정이유].

법률명	세제 도입의 목적	세입규모 (단위: 억원)	구분
교육세법	* 교육의 질적 향상	50,747	목적세
농어촌 특별세법	* 농어업의 경쟁력강화 * 농어촌산업기반시설의 확충 * 농어촌지역 개발사업	37,830	
관세법	* 관세의 부과·징수 및 수출입물품의 통관 적정화 * 관세수입 확보	89,906	관세
	⋮		
합계 (25개 법률)		2,510,766	

\* 주: 세입규모는 2017년 추경예산 기준임

\* 출처: 세제 도입의 목적은 국가법령정보센터, 각 법률. 세입규모는 기획재정부(2017), "2018년 국세 세입예산(안)" 보도 자료 3쪽.

## 2) 세입 정책 수립에 관한 법제

### 가) 「국가재정법」에 따른 중기재정운용계획

조세법률주의가 세금에 대한 법률적 근거를 명시한 것이라면, 세입의 규모에 대한 법적 접근은 한걸음 진전된 주제이다. 처음에는 개별 세목의 법제화만 존재했지만, 이제는 나라를 운영하는 데 필요한 조세부담의 수준도 법률적 체계에서 다루게 된 것이다. 한국에서 이러한 법제화는 국가재정에서 '중기 시야'가 도입되면서 함께 이루어졌다.

오랫동안 한국에서 국가재정은 단년도 방식으로 운용되어 왔다. 1948년 정부 수립 이후 처음으로 1951년 '재정법'이 제정되고, 1961년 예산회계법으로 바뀐 후 국가재정의 시야는 기본적으로 1년이었다. 이후 중기 재정운용계획이 처음 선보인 건 1982년 제5차 경

제개발계획 수립 때였는데, “만성적인 재정 적자를 해소하고 중기적으로 재정을 관리, 운용”하기 위해 중기재정운용계획이 작성되었다. 그럼에도 당시 중기계획은 비정기적으로 작성되었고 공개되지도 않았으며 예산당국이 내부적으로 참고자료로 활용하는 문서라는 한계를 지녔다.<sup>6)</sup>

중기재정운용계획이 법제화된 것은 노무현 정부에 이르러서다. 노무현 정부는 2004년에 「국가재정법」 제정안을 만들면서 중기재정운용계획을 법안에 담고, 실제 5년 중기 시계에서 '국가재정운용계획'을 수립했다. 법률적으로는 2006년 국가재정법이 제정되면서 한국의 재정운용에서 중기계획이 제도화되어, 이제는 중앙정부, 지자체 모두 중기재정운용계획을 의무적으로 수립하고 있다.

## 「국가재정법」

**제7조(국가재정운용계획의 수립 등)** ① 정부는 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획(이하 "국가재정운용계획"이라 한다)을 수립하여 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다.

② 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 재정운용의 기본방향과 목표
2. 중·장기 재정전망 및 그 근거
3. 분야별 자원배분계획 및 투자방향
4. 재정규모증가율 및 그 근거
  - 4의2. 의무지출(재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 말하며, 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다)의 증가율 및 산출내역
  - 4의3. 재량지출(재정지출에서 의무지출을 제외한 지출을 말한다)의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획
  - 4의4. 세입·세외수입·기금수입 등 재정수입의 증가율 및 그 근거

6) 국회예산정책처(2014), 「국가재정법: 이해와 실제」 65-66쪽.

5. 조세부담률 및 국민부담률 전망
  6. 통합재정수지에 대한 전망과 근거 및 관리계획
  7. 삭제 <2010. 5. 17.>
  8. 그 밖에 대통령이 정하는 사항
- ③ 제1항에 따라 국회에 제출하는 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.
1. 전년도에 수립한 국가재정운용계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석보고서
  2. 제73조의3에 따른 중장기 기금재정관리계획
  3. 제91조에 따른 국가채무관리계획
  4. 「국세기본법」 제20조의2에 따른 중장기 조세정책운용계획
- ④ ~ ⑩ <생략>

중기재정운용계획이 마련됨에 따라, 조세 영역에서 중기 조세목표가 법률적 토대를 가지게 되었다. 국가재정법이 정한 국가재정운용계획의 항목에 조세부담률과 국민부담률이 명시되었기 때문이다.<sup>7)</sup> 중기 조세부담률과 국민부담률이 법률에 의해 국정 목표로 설정된 것은 조세가 정부의 국정전략 수립에서 중요 축으로 자리잡았음을 의미한다. 또한 세입을 포함해 재정수입의 증가율 및 근거를 제시하도록 해 중기 조세전략이 객관적 토대도 마련했다.

## 나) 「국세기본법」에 따른 조세정책운용계획

조세에 대한 전략적 접근은 국세기본법에 ‘중장기 조세정책운용계획’의 수립으로 발전했다. 2014년에 「국가재정법」 제7조 3항4호에 신설되어 「국세기본법」에 의한 ‘중장기 조세정책운용계획’을 국가재정운용계획에 첨부하도록 했고, 이를 근거로 「국세기본법」도 “조세

7) 조세부담률=조세/경상GDP, 국민부담률=(조세+사회보장기여금)/경상GDP, 이 때 조세는 국세와 지방세를 합한 것을 뜻한다.



체계의 안정성을 도모하고 예측 가능한 조세정책 방향성을 제시하고자 정부가 중장기 조세정책운용계획을 수립하여 국회에 보고하기 위해 “제3절 중장기 조세정책운용계획” 조항을 신설했다. 이에 따라 정부는 5년 이상의 시야에서 조세정책의 기본 방향, 세목별 조세 정책, 비과세·감면제도, 조세 부담 등을 담은 ‘조세정책운용계획’을 예산안 첨부서류로 국회에 제출하게 되었다.

## 「국세기본법」

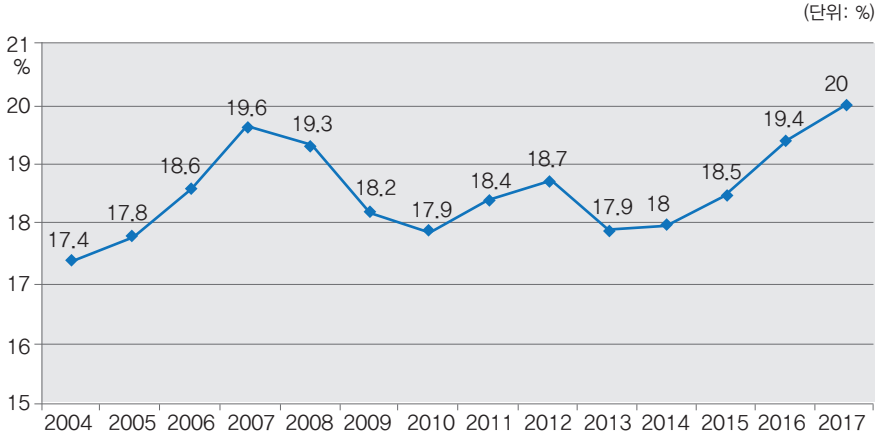
**제20조의2(중장기 조세정책운용계획의 수립 등)** ① 기획재정부장관은 효율적인 조세정책의 수립과 조세부담의 형평성 제고를 위하여 매년 해당 연도부터 5개 연도 이상의 기간에 대한 중장기 조세정책운용계획(이하 이 조에서 “중장기 조세정책운용계획”이라 한다)을 수립하여야 한다. 이 경우 중장기 조세정책운용계획은 「국가재정법」 제7조에 따른 국가재정운용계획과 연계되어야 한다.

② 중장기 조세정책운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 조세정책의 기본방향과 목표
2. 주요 세목별 조세정책 방향
3. 비과세·감면 제도 운용 방향
4. 조세부담 수준
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

정부의 중장기 조세정책에서 핵심 지표는 조세부담률이다. 조세부담률은 한해 조세 수입의 규모를 보여주고, 중장기 계획은 향후 조세정책의 방향을 시사해준다. <그림 1>를 보면, 2004년 17.4%였던 조세부담률은 노무현 정부에서 점진적으로 증가해 2007년 19.6%까지 올랐으나 2008년 감세로 다시 18%대로 낮아졌다. 이에 박근혜 정부 내내 세입 부족으로 시달렸는데 2015년부터 세입 징수가 호조를 보이면서 조세부담률은 2016년 19.4%로 올랐고, 2017년에는 마침내 20%에 도달했다.

〈그림 1〉 한국의 조세부담률



\* 출처: e-나라지표 및 국회예산정책처(2018), 『2018 조세수첩』, 29쪽.

최근 조세부담률이 오르고 있는 것은 전향적인 일이다. 그럼에도 문재인 정부의 중기재정운용계획에 따르면 조세부담률은 현재 수준에서 머무를 전망이다. 문재인 정부는 2019년 예산안과 함께 “2018~2022년 국가재정운용계획”을 국회에 제출했는데, 〈표 3〉를 보면 2019년 조세부담률은 20.3%이고 이후 비슷한 수준을 유지해 2022년에도 20.4%에 머문다. 실적치를 기준으로 2017년에 이미 조세부담률이 20%에 도달하고, 올해도 초과세수가 예상되는 상황에서 다소 소극적인 조세부담률 목표로 판단된다.<sup>8)</sup>

8) 2018년 6월까지 국세 수입을 보면 157.2조원으로 전년 동기 대비 19.3조원 증가(14.0%)했다. 주로 2017년 법인실적 개선에 따른 법인세 증가, 임금 상승 및 부동산 거래량 증가에 따른 소득세 증가가 주요 원인이다. 기획재정부 세제실장은 언론 인터뷰에서 2018년 초과세수를 약 20조원으로 예측했다. (한겨레신문 “끊이지 않는 세수 과세추계 논란... ‘올해 초과세수 20조원 수준’” 2018.9.5.).

〈표 3〉 중기 조세부담률 및 국민부담률 전망

(단위: %)

	'18년	'19년	'20년	'21년	'22년
조세부담률	19.2	20.3	20.4	20.4	20.4
국민부담률	26.6	27.8	28.1	28.3	28.6

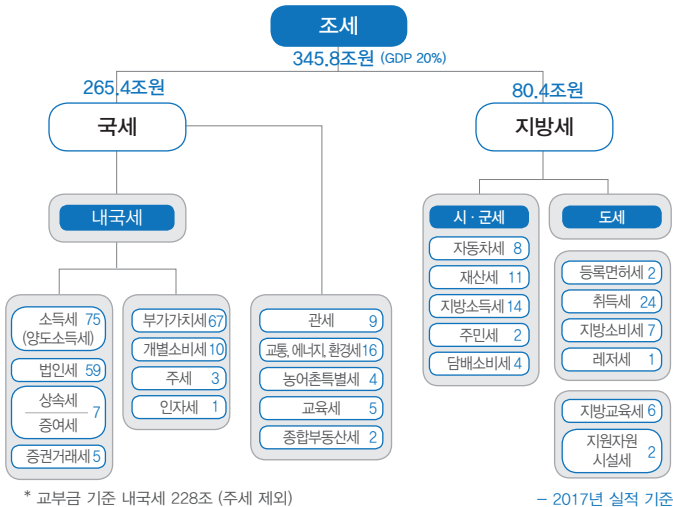
\* 주: 2018년 수치는 국회 확정예산 기준임.

\* 출처: 기획재정부(2018), "2018~2022년 국가재정운용계획 주요내용"(2018.8) 7쪽

### 3) 한국 세입법제의 특징

한국의 조세체계를 요약하면 〈그림 2〉와 같다. 조세는 국세와 지방세로 구분되며, 〈그림 2〉는 총 25개의 세목과 세입 수치를 담고 있다. 2017년 실질치 기준으로 한국의 조세 수입은 총 345,8조원으로 GDP의 20%에 도달했다.

〈그림 2〉 한국의 조세 현황 (2017)



\* 출처: 국회예산정책처(2018),「2018 조세수첩」수치를 재구성.

향후 조세개혁을 염두에 두면서, 한국 조세체계의 주요 특징을 정리하면 다음과 같다.

## 가) 국세·지방세

### (1) 비연방제 국가로서 국세·지방세 비율

우리나라 조세 수입은 국세가 약 80%, 지방세가 약 20%로 구성된다. 이 구성비는 1990년 이후 계속되어 왔다. 지자체 단체장들이 빈약한 지방세입을 비판하며 ‘2할자치론’이라 자조하는 근거이다. 다만, 2014년 이래 지방세 비중이 조금 상향하는 추세를 보여 2016년 현재 23.7%이다. 부가가치세의 11%가 지방소비세로 전환되었고, 최근 부동산시장의 활황으로 지방세의 핵심 세목인 재산관련 세입이 증가한 것에 기인한다.

문재인 정부도 지방세 비중 확대를 국정과제로 설정했다. 2017년 발표한 「국정운영 5개년계획」에 의하면 강력한 재정분권을 추진한다는 목표 아래 향후 국세/지방세 비율을 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4 수준까지 개선할 방침이다.<sup>9)</sup>

하지만 OECD 회원국들을 살펴보면, 우리나라 지방세 비중이 그리 낮은 편은 아니다. <표 4>을 보면, 2014년 미국과 독일 등 지방분권이 발전된 연방제 국가 9개국의 평균 국세 비중은 65.1%이지만, 한국과 같은 비연방제 국가 26개의 국세 비중 평균은 79.4%이다. 한국의 지방세 비중이 국제적으로 평균 수준으로 볼 수 있다. 물론 나라마다 지방재정이 지니는 위상이 다를 수 있으므로 한국의 지방자치 정책에 근거해 적절한 지방세 비중을 조정해 나가야 할 것이다.

9) 국정기획자문위원회(2017), 「문재인 정부 국정운영 5개년 계획」 112쪽.

## (2) 국세의 지방 이전

〈표 4〉 OECD 비연방제 국가의 국세, 지방세 비중 (26개국)

(단위: %)

	영국	프랑스	일본	한국	평균
국세	93.9	71.9	61.1	76.9	79.4
지방세	6.1	28.1	38.9	23.1	20.6

\* 주: 2014년 기준값임.

\* 출처: 국회예산정책처(2018), 「2018 조세수첩」, 37쪽. OECD, Revenue Statistics

국세 중 일부가 지방재정조정을 거쳐 지자체와 교육청으로 이전된다. 현재 지방교부세법에 의해 내국세의 19.24%가 지방교부세, 종합부동산세 총액이 부동산교부세, 담배 개별소비세의 20%가 소방안전교부세로 지자체에게 교부된다. 또한 교육청에게는 내국세의 20.27%와 교육세 전액이 지방교육재정교부금으로 제공된다.<sup>10)</sup>

### 「지방교부세법」

**제4조(교부세의 자원)** ① 교부세의 자원은 다음 각 호로 한다.

1. 해당 연도의 내국세(목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다) 총액의 1만분의 1,924에 해당하는 금액
2. 「종합부동산세법」에 따른 종합부동산세 총액
3. 「개별소비세법」에 따라 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20에 해당하는 금액

10) 교육세의 일부는 2017~19년에 한시적으로 유아교육특별회계 교부금으로 사용된다.

## 「지방교육재정교부금법」

**제3조(교부금의 종류와 재원)** ① 국가가 제1조의 목적을 위하여 지방자치단체에 교부하는 교부금(이하 “교부금”이라 한다)은 보통교부금과 특별교부금으로 나눈다.

② 교부금의 재원은 다음 각 호의 금액을 합산한 금액으로 한다.

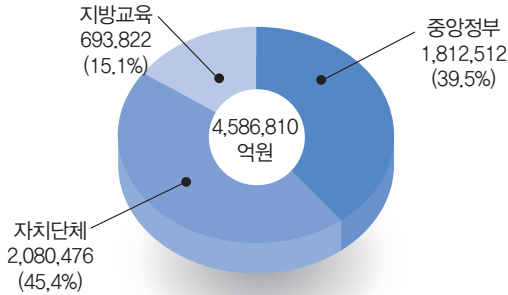
1. 해당 연도의 내국세〔목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목(세목)의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다〕총액의 1만분의 2,027
2. 해당 연도의 「교육세법」에 따른 교육세 세입액 중 「유아교육지원특별회계법」 제5조제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액

지자체의 세입규모는 지역별 경제력에 따라 달라진다. 이러한 현실에서 지방재정조정은 중앙정부가 세금징수를 책임지면서 지자체 세입 불균형을 조정하기 위한 조치이다. 즉, 지자체가 직면한 세입 ‘부족’과 지자체 간 존재하는 세입 ‘격차’를 동시에 해소하려는 정책이다.

중앙정부는 대부분의 세금을 국세로 거두고 지자체에게 재정여력을 감안해 하후상박 방식으로 제공한다. 이러한 조정 덕분에 재정자립도가 낮은 지자체도 기본적인 자치행정을 유지할 수 있다. <그림 3>의 2018년 지방재정 수치를 보면, 지방재정조정의 결과 세입에서는 국세와 지방세 비중이 77.5: 22.5이나, 실제 주체별 재정 사용액에서 중앙정부와 지자체/교육청의 비중이 39.5: 60.5로 역전된다.

〈그림 3〉 주체별 재정사용액 (2018)

(단위: 억 원, %)



\* 주: 기금재정은 제외

\* 출처: 행정안전부(2018), 「2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」, 25쪽.

## 나) 직접세 · 간접세 비중

직접세 비중이 점차 높아지고 있다. 〈표 5〉에 따르면 1990년대부터 2010년까지 간접세 비중이 높았으나, 2015년부터는 직접세가 절반 이상을 차지한다. 보통 국민들에게 소득세, 법인세와 같은 직접세는 누진 세율 체계이므로 소득재분배에 기여하고, 부가가치세와 같은 간접세는 소득과 무관하게 동일한 세금을 내기에 세입만 보면 역진적 성격을 지닌다고 알려져 있다. 이에 한국은 ‘간접세가 높아 조세형평성이 낮다’는 비판이 존재했는데, 〈표 5〉를 보면 꾸준히 개선되고 있음을 확인할 수 있다. 1990년에 직접세 비중이 31.3%에 불과했으나 점차 높아져 2018년에는 54.4%로 오히려 절반이 넘는다.

〈표 5〉 직접세와 간접세 비중

(단위: 국세 대비 비중, %)

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2018 예산
직접세	31.3	41.6	40.3	45.3	45.5	52.3	54.4
간접세	68.7	58.4	59.7	54.7	54.5	47.7	45.6

\* 출처: 국회예산정책처(2018), 「2018 경제 · 재정수첩」, 32번.

## 다) 소득세 비중

한국의 세입 구조에서는 소득세, 부가가치세, 법인세, 이 세 가지가 가장 큰 비중을 차지한다. 2017년 기준 전체 국세 수입 265.4조원 중 세 세목의 비중이 201.4조원으로 75.9%에 달한다.<sup>11)</sup>

역사적으로 한국에서 가장 세수가 큰 세목은 부가가치세였는데, 2015년부터는 소득세가 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 이명박 정부 이래 부가가치세의 일부가 지방소비세로 전환된 반면, 소득세는 이명박 정부의 감세 이후 최고세율이 추가 인상되었고 종합소득, 금융소득 등에서 과세인프라가 강화된 것에 기인한다. 최근에는 법인세도 대기업의 이윤 증가에 힘입어 빠르게 증가하는 추세이다.

그러나 국제 기준과 비교하면 한국의 소득세 및 부가가치세의 비중은 여전히 낮은 수준이다. 소득세는 광범위한 공제가 존재하기 때문이며, 부가가치세의 경우 세율 자체가 낮기 때문이다. 특히 2016년 기준 한국의 소득세 세입규모는 GDP 대비 4.6%로 OECD 평균 8.4%, G7국가 평균 9.6%에 크게 못 미친다. 향후 한국의 조세부담률이 상향되기 위해서는 소득세의 비중 증가가 매우 중요하다.

## 라) 부동산 과세의 성격

부동산 관련 세금에 이목이 집중되는 이유는 한국의 부동산 과세의 성격이 OECD 국가들과는 다르기 때문이다. <표 6>를 보면 우리나라 재산세 세수는 2015년 GDP 대비 비중이 3.1%로 OECD 평균 1.9%보다 높은 수준인데, 이는 부동산 보유세보다 취득세와 같은 거래세가 차지하는 비중이 크기 때문이다.

11) 소득세 75.1조원, 부가가치세 67.1조원, 법인세 59.2조원.



〈표 6〉 재산세 세입규모 (2015)

(단위: GDP 대비 비율, %)

구 분	한국	OECD
보유세	0.8	1.1
부유세	-	0.2
상속증여세	0.3	0.1
거래세	2.0	0.4
<b>계</b>	<b>3.1</b>	<b>1.9</b>

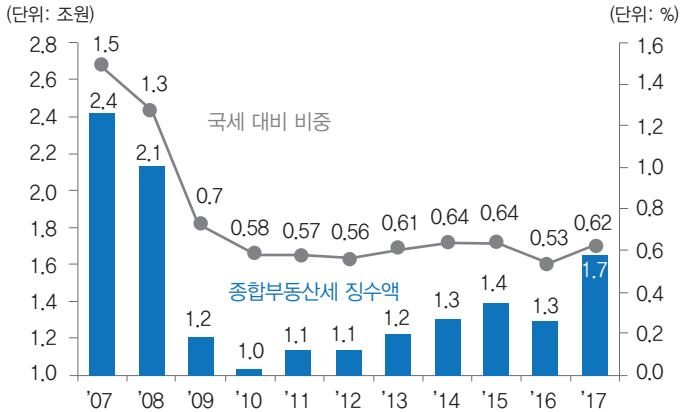
\* 출처: OECD Tax data (검색일자: 2018.9.7).

여기서 주목할 세목은 부동산 보유세이다. 국제비교에서 한국의 세입이 높게 보이는 건 GDP 기준에 따른 착시이다. 부동산 가격을 기준으로 보면 한국의 보유세 실효세율은 낮은 편이다. 최근 자산불평등, 부동산 투기 등이 부각되면서 종합부동산세를 강화하라는 여론이 높아지는 이유이기도 하다.

〈그림 4〉에서 보듯이, 노무현 정부에서 도입된 종합부동산세는 2007년에 세입이 2.4조원에 달했으나 이명박 정부의 감세로 1조원대로 감소했고, 국제에서 차지하는 비중도 1.5%에서 0.6%대로 크게 하락했다. 이에 2017년 발족한 청와대 정책기획위원회 산하 재정특위도 첫 제안으로 종합부동산세 인상안을 내놓았고, 기획재정부도 관련 법안을 국회에 제출한 상태이다.<sup>12)</sup>

12) 종합부동산세법 일부개정법률안(의안번호 2015209, 제안일자 2018.8.31.)

〈그림 4〉 종합부동산세 현황(2018)



\* 출처: 국회예산정책처(2018),「2018 조세수첩」137쪽.

## 마) 목적세의 정책적 활용

목적세는 사용처가 미리 정해진 세금이다. 일반적으로 재정학에서는 목적세가 사업의 안정성을 보장하고 정부 지출의 귀결지가 눈에 보여 납세자의 수용성이 높다는 장점을 지니는 반면, 예산 배정의 칸막이로 신축성이 떨어지고 특별회계나 기금 형식을 지녀야 하기 때문에 예산구조가 복잡해지는 약점을 지닌다고 평가한다.<sup>13)</sup> 목적세의 목적 및 과세대상 등 구체적인 내용은 아래 〈표 7〉과 같다.

13) 한국조세연구원(2012),「한국세제사 vol.2-1: 조세체계 · 소득과세」54쪽.

〈표 7〉 목적세 개요

	목적	과세대상	기간
교육세	① 의무교육 및 교육기반 확충 위한 재원	① 특별소비세액, 교통세액, 주세액, 담배소비세액, 자동차세액 등	1958~1962 1982~현재
방위세	① 남북 긴장 고조 배경에서 국방력 증강 재원	① 거의 모든 세금의 세액	1975~1990
교통·에너지·환경세	① 교통시설 확충 및 에너지 환경 투자 재원	① 휘발유, 경유	1994~현재
농어촌특별세	① 우루과이라운드 협정으로 인한 농어촌 타격 지원 재원	① 조세감면액, 개별소비세액, 증권거래세액, 취득세액, 종합부동산세액 등	1994~현재

한국의 조세체계에서 목적세는 다른 나라에 비해 주요한 역할을 해왔다. 낮은 국세 수입 구조에서 재원 조달에 용이한 방식이었기 때문이다. 한국에서 최초의 목적세는 교육세이다. 1958년에 도입되어 1961년에 폐지된 후, 1982년에 재도입되어 현재까지 시행되고 있다. 두 번째 목적세인 방위세는 1975년에 도입되어 1990년까지 시행되었는데, 당시 전체 세입에서 12.8%~16.5%를 차지할 만큼 비중이 컸다. 1994년에는 교통세와 농어촌특별세와 도입되어 지금도 시행되고 있다.

전체 국세 수입에서 목적세가 차지하는 비중은 1999년에 19.3%에 달했는데, 이후 소득세, 법인세 비중이 증가하면서 목적세는 현재 약 10% 수준으로 낮아졌다. 그럼에도 한국에서 특정 정책 목표와 연동된 목적세의 전통이 강하다는 점에서 향후 조세개혁에서도 목적세는 중요하게 검토될 수 있다.<sup>14)</sup>

14) 한국조세연구원(2012), 「한국세제사 vol.2-1: 조세체계·소득과세」, 36~52쪽. 주세는 세법에 사용처가 정해져 있지 않다는 점에서 형식적으로는 일반세로 분류되나, 국가균형특별법에 주세의 60%가 경제발전계정의 세입으로, 40%가 생활기반계정의 세입으로 명시돼 있다는 점에서 실질적으로 목적세로 볼 수 있다. 이 보고서는 세입 비중을 따질 때 주세를 일반세로 계산했다.



KOREA  
LEGISLATION  
RESEARCH  
INSTITUTE

Chapter 03

# 과세표준 적정화



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

## Chapter 03 과세표준 적정화



## 1) 과세표준 법제의 현황

## 가) 세목별 해외사례 비교

한국의 조세체계를 파악하기 위해서는 세목별 세입규모를 OECD 평균과 비교하는 작업이 필요하다. 한국은 조세와 사회보험료(사회보장기여금, Social security contributions)를 구분하고, 조세부담률(조세/경상GDP)은 조세만을 이용하여 계산하고, 국민부담률((조세+사회보험료)/경상GDP)은 조세와 사회보험료를 합쳐 계산한다. 반면, OECD의 조세(Tax) 정의에 따르면 조세뿐만 아니라 사회보장기여금도 조세(Tax)에 포함된다. 사회보장기여금은 보험료의 형태이지만 법에 의해 의무적으로 납부해야 하며 사용처가 명시된 목적재원으로, 세금의 성격을 가지고 있다. 따라서 한 나라의 세금부담 수준을 종합 평가할 때는 조세부담률뿐만 아니라 사회보장기여금이 포함된 국민부담률을 함께 검토해야 한다.

〈표 8〉 OECD 조세 분류

구 분	내 용
소득과세 (income and profits)	소득세, 법인세 등
소비과세 (goods and services)	부가가치세, 주세, 교통·에너지·환경세, 개별소비세, 관세, 교육세 등
사회보장기여금 (social security)	국민연금, 국민건강보험, 고용보험, 산재보험
고용세 (payroll)	주민세 중업원분
자산과세 (property)	상속·증여세, 증권거래세, 인지세, 종합부동산세 등
기타	과년도 수입 등

\* 출처: 기획재정부(2016), 「조세개요」4쪽 재구성.

〈표 8〉에서 보듯이, OECD는 조세를 6개 군으로 분류한다. 이 중에서 세입규모에서 가장 대표적인 세목은 소득과세, 소비과세, 사회보장기여금이다. 소득세는 다시 개인 소득세와 법인소득세(법인세)로 구성되고, 소비세는 일반 품목에 부과되는 부가가치세와 고가품에 적용되는 개별소비세(예전 특별소비세)로 이뤄지며, 사회보장기여금은 연금, 의료, 고용 등 사회보험료를 의미한다.

OECD의 조세 분류에서 규모가 미미한 고용세를 제외하고 소득과세에서 소득세와 법인세를 구분해 세입규모를 정리하면 〈표 9〉와 같다. 2015년 OECD 평균을 세입이 큰 세목 순서대로 보면, 소비세가 GDP 대비 비중이 10.9%, 사회보장기여금이 9.0%, 소득세가 8.4%, 법인세가 2.8%를 차지한다.

〈표 9〉 OECD 국가 주요 세목 비교

(단위: GDP 대비 비율, %)

	소득세	법인세	재산세	소비세	사회보장기여금				조세 부담률	국민 부담률
					고용주	피고용자	자영자등	계		
덴마크	24.4	2.7	1.9	14.9	0.0	0.0	0.0	0.1	45.8	45.9
프랑스	8.6	2.0	4.1	11.1	11.2	4.3	1.3	16.7	28.6	45.3
스웨덴	13.2	2.5	1.1	12.4	7.3	2.6	0.1	10.0	34.1	44.1
독일	10.0	2.0	1.1	10.2	6.6	6.3	1.2	14.1	23.5	37.6
영국	9.1	2.8	4.2	10.7	3.7	2.4	0.2	6.3	26.9	33.2
일본	5.7	3.8	2.5	6.2	5.6	5.3	1.3	12.1	18.6	30.7
미국	10.5	2.2	2.7	4.4	3.1	2.8	0.3	6.2	19.8	26.0
한국	4.6	3.6	3.0	7.4	3.1	2.9	0.8	6.9	19.4	26.3
OECD (2015)	8.4	2.8	1.9	10.9	5.2	3.3	0.8	9.0	25.3	34.3

\* 주: OECD 평균과 일본은 2015년 수치, 국민부담률은 모두 2016년 수치. OECD 조세분류에는 '고용세', '기타 세금' 유형도 존재하는데 규모가 미미(조세부담률, 국민부담률에는 합산 계산되었음). 국가별로 기타 세금 존재(OECD 평균 0.2%), 각 수치는 소수점 첫째 자리에서 반올림함.

\* 출처: OECD Tax data (검색일자: 2018.9.7.)

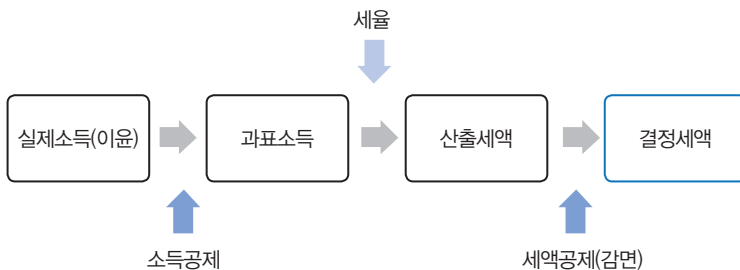
각 국가의 조세부담률과 국민부담률을 살펴보면, 2016년 프랑스는 조세부담률이 28.6%로 영국 26.9%와 비슷하지만 국민부담률은 45.3%로 영국의 33.2%보다 월등히 높다. 프랑스에서는 사회보험료 수입이 많기 때문이다. 또한 조세부담률만 보면 덴마크가 45.8%로 프랑스보다 훨씬 높지만 사회보험료가 없어 국민부담률은 45.9%로 프랑스와 거의 비슷하다. 앞서 언급했듯이, OECD의 조세 분류에 따르면 사회보험료도 조세의 성격을 띠고 있기 때문에 국가별 세금 부담을 평가할 때에는 조세부담률과 국민부담률을 종합적으로 검토해야 한다.

## 나) 실제 소득과 과세표준의 격차

한국은 조세부담률은 OECD 평균에 크게 못 미치는 실정이다. 본 분석에서는 한국의 조세부담률이 낮은 핵심 이유를 낮은 과세표준에서 찾는다. 한국의 조세체계에서는 실제 소득이나 가격에 비해 과세표준이 낮은 편이기 때문에 세입에 부정적 영향을 미치고 있기 때문이다.

〈그림 5〉를 참고하여 근로소득을 사례로 세금이 결정되는 과정을 살펴보면, 모든 세금은 ‘소득이 있는 곳에 과세가 있다’는 원칙에서 출발한다. 하지만 세금이 부과되는 과세 대상은 실제 소득이 아니다. 소득이 발생하는 데 사용된 비용을 감안해 준다는 취지에서 소득공제를 적용한 후 남는 금액이 과세표준이 된다. 이 과표소득에 세율을 적용해 세금이 산출된 후 다시 일부 세액공제가 행해진 후 비로소 결정세액이 정해진다.

〈그림 5〉 세금 결정과정



결정세액의 크기는 다양한 요인으로부터 영향을 받는다. 첫째, 경제성장률이 높아지면 실제소득이 늘어나 세입이 증가한다. 둘째, 과표소득에 적용되는 세율이 높을수록 세입은 증가한다. 셋째, 소득공제와 세액공제가 적을수록 결정세액이 높아진다. 여기서 경제성장률에 의한 세입 증가는 조세제도 영향이 아니다. 한국의 조세체계에서 낮은 세율은 부가가치세, 사회보장기여금에 해당되고, 공제와 공시지가 등으로 인한 낮은 과세표준이 문제가 되는 세목은 소득세와 보유세이다.



다른 나라에도 공제 제도가 존재하지만, 한국은 공제의 폭이 상대적으로 더 큰 편이다. 정부는 매년 조세지출 규모를 발표한다. 조세지출은 조세특례제한법에 “조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율 적용 또는 과세이연 등 조세특례에 따른 재정”으로 정의되며, 국가재정법에 예산안 첨부서류로 명시되어 있다.

### 「조세특례제한법」

**제1조(목적)** 이 법은 조세(조세)의 감면 또는 중과(중과) 등 조세특례와 이의 제한에 관한 사항을 규정하여 과세(과세)의 공평을 기하고 조세정책을 효율적으로 수행함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

**제142조의2(조세지출예산서의 작성)** ① 기획재정부장관은 조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연 등 조세특례에 따른 재정지원(이하 “조세지출”이라 한다)의 직전 연도 실적과 해당 연도 및 다음 연도의 추정금액을 기능별·세목별로 분석한 보고서(이하 “조세지출예산서”라 한다)를 작성하여야 한다.

〈표 10〉를 보면 정부가 「2019년 조세지출예산서」에서 집계한 2018년 국세감면액이 약 41.8조원으로, 국세감면율이 13.5%에 달한다. 2019년에도 국세감면율의 상승 추세가 계속될 전망이다. 여기에는 조세특례제한법과 개별세법에 따른 조세지출과 경과조치에 따른 조세지출이 모두 포함된다. 우리나라의 경우 자영자 소득과약 미비에 따른 형평성 문제를 완화하고자 근로자를 대상으로 하는 소득공제액이 크고, 역사적으로 복지 확대보다 소득세를 공제하는 정책을 선택해왔기 때문에 세금 감면 규모가 커질 수밖에 없었다.

〈표 10〉 연도별 국세감면 추이 (2017~2019년)

(단위: 억 원, %)

구분	2017년		2018년		2019년	
	실적	비중	전망	비중	전망	비중
▶ 국세감면액 (A)	396,769	100.0	418,598	100.0	474,125	100.0
조특법상 조세지출	201,873	50.9	210,803	50.4	262,680	55.4
개별세법상 조세지출	184,201	46.4	195,678	46.9	208,134	43.9
경과조치에 따른 조세지출	10,694	2.7	12,117	2.9	3,311	0.7
▶ 국세수입총액 (B)	2,653,849		2,681,290*		2,993,235	
▶ 국세감면을 [A/(A+B)]	13.0		13.5*		13.7	
▶ 국세감면을 법정한도	14.4		14.0		13.8	

\* 주: 「국가재정법」에 따라 국세 세입예산안 확정액을 기준으로 산정하였으나, 2018년에는 세입예산안 대비 초과세수가 예상되므로 '18년 국세감면율은 전망치 대비 다소 하락 예상

\* 출처: 기획재정부(2018), 「2019년도 조세지출예산서」, 보도자료 2쪽.

그런데 공식 조세지출 통계로는 실제 공제 규모나 감면의 범위를 모두 파악하기 어렵다. 정부가 조세지출예산서에서 계산하지 않는 소득공제가 상당히 존재하기 때문이다. 예를 들어, 근로자의 총급여에서 적용되는 근로소득공제, 인적 기본공제, 특별공제(교육비, 신용카드, 연금보험료 등)에서 특별공제만 조세지출에 계산될 뿐이다. 사실상 조세지출예산서를 넘는 실질적인 공제가 존재한다는 의미이다. 뒤에서 살펴볼, 보유세의 공시가격, 공정시장가액비율 등도 실제 가격과 과표가격의 차이를 낳아 세입 감소를 낳는 핵심 요인으로 사실상 '공제'로 볼 수 있다.

## 2) 과세표준 적정화를 위한 법제 개선 방안

### 가) 소득세 공제 제도

한국의 소득세가 낮은 이유는 세율이 낮아서가 아니다. OECD 조세 통계에 의하면, 2016년 기준 한국의 법정 최고 최고세율은 41.8%로 OECD 평균에 조금 못 미치게 보고되고 있다. 하지만 이는 2017년 이후 한국의 소득세를 변화를 제대로 반영하지 않은 통계로, 실제 한국의 최고 소득세율은 더 높을 수 있다. 2017년에 소득이 5억원 초과하는 구간에 대해 40%의 추가 세율이 신설되었고, 2018년에는 다시 42%로 인상되었다. 2018년 기준 지방소득세까지 합치면 한국의 최고소득세율은 46.2%가 된다.

〈표 11〉 OECD와 한국의 법정 최고 소득세율 (지방세 포함)

(단위: %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
한국	38.5	38.5	38.5	38.5	41.8	41.8	41.8	41.8	41.8	44.0	46.2
OECD	41.4	41.4	41.9	41.9	42.5	43.4	43.6	43.5	43.9	-	-

\* 출처: OECD, Tax data. (검색일자: 2018.9.15.)

사실 한국의 소득세는 꾸준히 강화돼 왔다. 2008년 이명박 정부의 대대적인 감세 계획에서 최고세율 인하는 임기 말 시행될 예정이었으나 ‘부자감세’라는 비판에 직면해 그대로 유지되었고, 2012년에는 국세 기준으로 최고세율이 35%에서 38%로 인상되었다. 2017년과 2018년에도 연이어 최고세율이 인상되어 현재 OECD 평균을 상회할 수 있다.

〈표 12〉 OECD와 한국의 소득세 규모

(단위: GDP 대비 비율, %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
한국	3.0	3.6	4.1	3.7	3.4	3.3	3.5	3.7	3.7	4.0	4.3	4.6
OECD	8.0	8.1	8.2	8.2	7.9	7.7	7.8	8.1	8.2	8.4	8.4	-

\* 출처: OECD, Tax data. (검색일자: 2018.9.15.)

소득세 세입도 꾸준히 늘고 있다. <표 12>의 GDP 대비 소득세 규모를 보면, 한국은 이명박 정부의 감세 영향으로 2010년 3.3%로 낮아진 후, 매년 조금씩 상향해 2016년 4.6%에 이르렀다. 여기에는 세율 인상뿐만 아니라 소득공제의 세액공제로 전환, 금융소득종합과세와 주식양도차익과세 강화, 자영업자 과세기반 확대 등이 종합적으로 영향을 미쳤다.

그럼에도 한국의 소득세 세입은 국제 수준에 여전히 못 미친다. 앞의 <표 9>에서 보았듯이, 한국의 소득세 세입이 OECD 평균에 비해 부족한 규모가 GDP 대비 3.8%p이다. 2018년 기준으로 계산하면 부족한 금액이 대략 70조원에 이른다.<sup>15)</sup>

최고세율은 OECD 평균 수준인데도 세입이 적은 이유는 다양하다. 소득세 세입에는 최고세율뿐만 아니라 최고세율이 적용되는 소득배율, 과표소득 구간의 누진도 등도 영향을 미치지만, 한국의 소득세 체계에서 가장 핵심적인 요인은 공제이다. 광범위한 소득 및 세액 공제로 인해 전체 계층에서 실효세율이 낮다.

<표 13>를 보면, 단신 근로자 기준 소득세 실효세율이 평균소득자의 경우 한국은 6.1%, OECD 평균은 15.7%이다. OECD 국가 노동자들이 한국보다 2.6배의 소득세를 내고 있다. 소득계층별로 보면 하위계층일수록 한국의 실효세율이 낮다. 그만큼 하위 소득자의 경우 소득에서 공제가 차지하는 폭이 크고 이에 따라 면세자 비율은 2016년 43.6%에 달한다.

<표 13> 노동자의 소득세 실효세율 (2017)

(단위: %)

	한국(a)	OECD(b)	배수(b/a)
67% 소득자	2.6	11.5	4.4
평균소득자	6.1	15.7	2.6
167% 소득자	11.2	21.5	1.9

\* 출처: OECD, Tax data (검색일자: 2018.9.15). 상시근로 단신노동자 기준.

15) 2018년 GDP 약 1800조원 가정할 경우.

실제 2016년 근로소득자를 사례로 공제 실태를 살펴보면 <표 14>와 같다. 국세청이 2017년에 발표한 국세통계에서 근로소득자 총급여와 최종 결정세액을 정리한 내용으로, 2016년 근로소득자의 총급여는 약 596조원이다. 여기서 연말정산 과정을 따라가 보면, 먼저 근로소득공제로 156조원 가량이 과세대상에서 제외되고, 다시 인적공제, 특별공제를 거쳐 과세표준은 약 321조원, 애초 총급여의 53.9%로 줄어든다. 이 과세표준에 근거해 약 44조원의 세금이 산출되지만, 여기에 다시 13조원 가량의 세액이 공제되어 최종 결정세액은 약 31조원, 총급여의 5.2%에 그친다. 세액공제까지 소득공제 비율로 환산해 보면, 실제 세금이 부과된 소득은 596조원 중 227조원 정도로, 총급여의 38.1%에 불과하다. 근로소득 중 대략 60%가 과세에서 적용 제외된 셈이다.

<표 14> 근로소득자 과세표준과 실효세율 (2017)

(단위: 조 원, %)

	총급여	근로소득공제	인적공제	특별공제	과세표준	세액공제	결정세액
소득	596 (100)	156 (26.2)	53 (8.9)	67 (11.2)	321 (53.9)		227 (38.1)
세액					44	13	31
실효세율							5.2%

\* 주: 총급여는 급여총계 600조원에서 비과세소득 4조원 제외한 금액. 세액공제를 소득공제 비율로 환산하면 결정세액의 과표소득은 총급여의 38.1%인 227조원으로 계산됨. 표의 수치는 소수점 첫째 자리에서 반올림함. 소득의 괄호 안은 총급여 중 각 공제항목의 비중을 뜻함.

\* 출처: 국세청(2017), 「국세통계연보」 자료를 재구성.

한국의 소득공제는 주요 선진국에 비해 높은 편이다. 한국은 2013년 소득세법 개정으로 2014년부터 소득공제 일부가 세액공제로 전환되었기에, 2013년 기준으로 소득공제 비율을 비교할 필요가 있다. <표 15>를 보면, 한국에서 중위소득자 기준으로 총소득 중 소득공제가 차지하는 비율은 43.4%로 OECD 평균(18.1%)의 2배 이상 높은 것으로 나타났다. 그만큼 실제소득과 과표소득의 차이가 크고 세입도 감소하게 된다.

〈표 15〉 중위소득자 총소득 중 소득공제 비율 (Taxing wages, 2013 OECD)

(단위: %)

	한국	미국	영국	프랑스	독일	캐나다	일본	OECD
공제율	43.4	20.5	22.6	26.8	16.1	0.0	52.9	18.1

\* 출처: 기획재정부(2013), "보도자료(요약본): 2013년 세법개정안"

한국은 공제 제도 중에서도 특히 근로소득에 대한 공제가 다른 국가에 비해 후한 편이다. 〈표 16〉의 한국조세재정연구원이 주요 선진국을 조사한 연구에 의하면, 2015년 총급여에서 근로소득공제가 차지하는 비율이 26.6%로 다른 나라에 비해 매우 높다.

〈표 16〉 총급여 대비 근로소득공제 비교 (2012~2015)

(단위: %)

	캐나다	호주	일본	미국	한국
근로소득공제	1.1	3.6	6.0	11.3	26.6
인적공제	-	-	11.4	11.5	9.7

\* 주: 필자가 수치 정리. 한국은 2015년 기준, 일본의 근로소득공제 수치는 근삿값임.

\* 출처: 한국조세재정연구원(2017), 「주요국의 근로소득세 공제체계 국제비교」.

한편 한국에서 소득공제는 근로소득에만 한정되지 않는다. 다른 소득에서도 필요경비의 인정 비중이 상당히 높다. 예를 들어, 사업소득에서 근로소득과 유사한 인적용역의 경우 단순경비율은 평균 69%, 기준경비율은 평균 49%에 달한다. 강연료, 원고료와 같은 일시적, 불규칙적으로 발생하는 기타소득의 경우는 2017년에 무려 80%에 달한다.<sup>16)</sup> 한국의 소득세는 사실상 공제 제도의 종합이라고 평가해도 과언이 아니다.

16) 한국조세재정연구원(2017), 「주요국의 근로소득세 공제체계 국제비교」, 146쪽.

## 나) 부동산 보유세의 과세표준

### (1) 부동산에 대한 과세 구조: 종합부동산세

공제, 즉 실제 가격과 과세표준의 차이가 크게 나타나는 또 하나의 영역은 보유세이다. 보유세는 부동산 보유에 따른 세금으로 종합부동산세와 재산세가 대표적이고, 부동산에 일정한 과세가 이루어지는 농어촌특별세, 지방교육세, 주민세 등도 포함한다. <표 17>은 보유세의 종류를 상세히 나타내고 있다.

<표 17> 보유세 종류

구 분		징수방법
국세	종합부동산세	토지, 주택에 부과
	농어촌특별세	종합부동산세의 20%
지방세	재산세	토지, 건축물, 주택에 부과
	지방교육세	재산세 중 일부에 20%
	지역자원시설세	건축물, 주택에 부과
	주민세(재산분)	면적에 따라 부과

일반적으로 우리나라의 보유세 규모는 부실하다고 알려져 있다. 하지만 총조세 수입에서 보유세가 차지하는 비중을 보면 그리 낮은 편은 아니다. <표 18>에서 보듯이, 2015년 한국의 보유세 세입은 총조세 대비 3.2%로 OECD 평균 3.4%와 거의 비슷하다. GDP 대비 비중으로 보면 한국은 0.8%로 OECD 평균 1.1%에 비해 조금 낮은 수준이다.

한편 보유세 현황에서 눈에 띄는 건 국가별 보유세 세입 비중의 차이이다. 영국, 미국은 GDP 대비 비중이 3.1%, 2.5%에 달하고, 총조세 대비 비중도 각각 9.6%로 매우 높은 편이다. 반면 독일은 GDP 대비 비중이 0.4%, 총조세 대비 비중이 1.2%으로 스위스

와 함께 하위권을 차지하고 있다. 임대료에 대한 사회적 규제가 강할만큼 보유세에 대한 과세도 온건함을 말해준다.

〈표 18〉 OECD 국가들의 보유세 현황 (2015)

나라	보유세/총조세	보유세/GDP
영국	9.6	3.1
미국	9.6	2.5
일본	6.1	1.9
스페인	3.5	1.2
한국	3.2	0.8
핀란드	1.7	0.8
독일	1.2	0.4
스위스	0.6	0.2
OECD 평균	3.4	1.1

\* 출처: OECD, Tax data (검색일자: 2018.9.25.). 보유세는 OECD 분류에서 부동산에 대한 과세(4100 Recurrent taxes on immovable property) 수치임. 총조세= 조세+사회보장기여금.

그런데 〈표 18〉의 비교는 보유세의 실체를 보여주는 데 한계를 지닌다. 보유세는 자산(저량, stock)에 부과되는 세금이므로, 새로운 부가가치(유량, flow)의 총량인 GDP를 기준으로 평가하면 착시가 나타날 수 있다. 특히 한국처럼 자산 가격이 높은 곳에서는 더욱 그렇다.

최승문(2018)이 13개국의 부동산 자산총액 자료를 정리한 〈표 19〉을 보면, 한국의 GDP 대비 토지 자산 총액의 비율은 4.2배로 가장 높았으며, 13개국 평균 2.03과 비교하면 2배를 넘는다. 민간만 보면, 한국의 토지총액은 GDP 대비 3.09%, 건축물은 2.01%로 다른 나라에 비해 다소 높은 편이나, 보유세 실효세율은 다른 국가들의 평균(0.33%)의 절반 수준인 0.16%에 그친다.



〈표 19〉 부동산 규모 및 실효세율

	전체		민간		
	$\frac{\text{토지총액}}{\text{GDP}}$	$\frac{\text{건축물(주택포함)}}{\text{GDP}}$	$\frac{\text{토지총액}}{\text{GDP}}$	$\frac{\text{건축물(주택포함)}}{\text{GDP}}$	$\frac{\text{보유세}}{\text{민간부동산총액}}$
호주	3.12	2.62	2.91	2.30	0.31
오스트리아	1.61	3.32	1.43	2.82	0.05
캐나다	1.86	2.01	1.76	1.76	0.87
체코	0.53	3.18	0.43	2.09	0.09
에스토니아	2.68	2.43	2.40	2.01	0.06
핀란드	0.93	2.63	0.75	2.16	0.26
프랑스	2.54	2.84	2.21	2.39	0.57
독일	1.25	2.62	1.10	2.24	0.13
일본	2.15	2.58	1.94	1.57	0.54
한국	4.20	2.67	3.09	2.01	0.16
네덜란드	1.47	2.34	1.42	1.82	0.29
스웨덴	1.57	2.33	1.39	1.80	0.24
영국	2.51	1.80	2.43	1.52	0.78
평균	2.03	2.57	1.79	2.04	0.33

\* 출처: 최승문(2018), "부동산 보유세 현황과 쟁점", 『재정포럼』, 2018년 6월호. 한국조세재정연구원. 44쪽

이는 명목세율이 낮거나 공제 범위가 넓어 과세기준금액이 낮다는 것을 의미한다. 한국의 명목세율은 재산세에서 주택이 0.1~0.4%, 토지는 0.2~0.4% 수준이고, 종합부동산세에서 주택, 토지 모두 0.5~2.0% 범위에서 과세된다. 〈표 20〉에서 보듯이, 부동산 투기와 과세정의의 취지로 도입된 종합부동산세는 노무현 정부에서는 상당히 강력했으나 점차 약화되어 왔다.

〈표 20〉 종합부동산세 구조

구분		2005년	2006-2008년	2009년 이후				
과세방법		인별 합산	세대별 합산	인별 합산				
과세기준	주택	9억원	6억원	6억원(1세대 1주택 9억원)				
	토지	별도	40억원	40억원	80억원			
		종합	6억원	3억원	5억원			
공정시장 가액비율		50%	주택, 종합합산: 70~80% 별도합산: 55~65%	80%				
과세표준 및 세율	주택	5.5억원 이하	1.0%	3억원 이하	1.0%	6억원 이하	0.5%	
		5.5~45.5억원 이하	2.0%	3~4억원 이하	1.5%	6~12억원 이하	0.75%	
		45.5억원 초과	3.0%	14~94억원 이하	2.0%	12~50억원 이하	1.0%	
				94억원 초과	3.0%	50~94억원 이하	1.5%	
						94억원 초과	2.0%	
		토지	별도	80억원 이하	0.6%	160억원 이하	0.6%	200억원 이하
	80~480억원 이하			1.0%	160~960억원 이하	1.0%	200~400억원 이하	0.6%
	480억원 초과		1.6%	960억원 초과	3.0%	400억원 초과	0.7%	
	종합		7억원 이하	1.0%	17억원 이하	1.0%	15억원 이하	0.75%
			7~47억원 이하	2.0%	17~97억원 이하	2.0%	15~45억원 이하	1.5%
			47억원 초과	4.0%	97억원 초과	4.0%	45억원 초과	2.0%
	1세대 1주택자 세액공제		-	-	고령자(60세 이상, 10~30%) 장기보유자(5년 이상, 20~40%)			

\* 출처: 최병호(2018). “공평과세 실현을 위한 종합부동산세 개편 방향”, 재정개혁특별위원회/한국조세재정연구원, 「바림직한 부동산세제 개혁방안」, 24쪽.

## (2) 부동산 과세의 과세표준: 공시지가 제도

이러한 세율 인하와 함께 한국의 보유세 실효세율이 낮은 원인으로 낮은 과표가격을 꼽을 수 있다. <그림 6>에서 보듯이, 부동산 보유세는 소득세와 비슷하게 시가에 직접 세율이 적용되지 않고, 일종의 ‘공제’ 절차를 밟는다.

<그림 6> 부동산 보유세 산정 과정

$$\text{부과징수 세액} = \left( \text{공시가격 합산액} - \text{과세기준금액} \right) \times \left( \text{공정시장가액 비율} \right) \times \text{세율} - \text{세액공제}$$

\* 출처: 최병호(2018). “공평과세 실현을 위한 종합부동산세 개편 방향”, 재정개혁특별위원회/한국조세재정연구원, 「바림직한 부동산세제 개혁방안」, 24쪽.

우선 시장에서 거래되는 시가와 구별되는 공시가격이 존재한다. 매년 정부는 ‘부동산 가격공시에 관한 법률’에 근거해 부동산 과세를 위한 기준으로 ‘적정가격’을 공시한다. 시가가 부동산 시장 상황에 따라 변동하기에 “통상적인 시장에서 정상적인 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 가격”을 공시가격으로 정하자는 취지이다.

## 「부동산 가격공시에 관한 법률」

**제1조(목적)** 이 법은 부동산의 적정가격(적정가격) 공시에 관한 기본적인 사항과 부동산 시장·동향의 조사·관리에 필요한 사항을 규정함으로써 부동산의 적정한 가격형성과 각종 조세·부담금 등의 형평성을 도모하고 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

5. “**적정가격**”이란 토지, 주택 및 비주거용 부동산에 대하여 통상적인 시장에서 **정상적인 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 가격**을 말한다.

**제3조(표준지공시지가의 조사·평가 및 공시 등)** ① 국토교통부장관은 토지이용상황이나 주변 환경, 그 밖의 자연적·사회적 조건이 일반적으로 유사하다고 인정되는 일단의 토지 중에서 선정한 표준지에 대하여 매년 공시기준일 현재의 단위면적당 적정가격(이하 “**표준지공시지가**”라 한다)을 조사·평가하고, 제24조에 따른 **중앙부동산가격공시위원회의의 심의를 거쳐 이를 공시**하여야 한다.

그런데 공시가격이 실제 시가와 크게 동떨어져 있는 것이 현실이다. 아무리 시가의 변동성을 감안해 완충 간격을 두더라도 너무 낮은 수준이다. 여러 연구를 모은 <표 21>을 보면, 실거래가 대비 공시가격은 대략 60~70% 수준이다. 사실상 정부가 부동산 보유자에게 인위적으로 낮은 가격을 부여해 세금 부담을 감면해준 셈이다. 소득세처럼 공제 항목으로 제도화된 것은 아니지만, 공시가격이 시가에 크게 미치지 못한다는 점에서 사실상 ‘공제’로 볼 수 있다.

<표 21> 실거래가 대비 공시가격 비율

	비율
참여연대(2018)	공동주택 67.2%, 서울아파트 65.6%
국토연구원(2015)	공동주택 70% 수준, 단독주택/ 토지 60% 수준,
최승문(2018)	전체 주택 71.5%

\* 출처: 참여연대(2018), “2013~2017년 단독주택의 공시가격의 실거래가 반영률 분석” 4쪽.

### (3) 공정시장가액비율에 따른 과표 조정

낮은 공시가격에 다시 공정시장가액비율을 곱해 과표가격은 더욱 낮아진다. 지방세법은 재산세 과표가격을 정할 때, “시가표준액에 부동산 시장의 동향과 지방재정 여건 등을 고려하여” 시행령에 공정시장가액비율을 정하는데, 현재 토지 및 건축물은 시가표준액의 70%, 주택은 시가표준액의 60%이다. 종합부동산세법 역시 같은 취지로 공정시장가액비율 80%를 적용한다.

## 「지방세법」

**제4조(부동산 등의 시가표준액)** ① 이 법에서 적용하는 토지 및 주택에 대한 시가표준액은 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 따라 공시된 가액(가액)으로 한다.

**제110조(과세표준)** ① 토지·건축물·주택에 대한 재산세의 과세표준은 제4조제1항 및 제2항에 따른 시가표준액에 부동산 시장의 동향과 지방재정 여건 등을 고려하여 다음 각 호의 어느 하나에서 정한 범위에서 대통령령으로 정하는 공정시장가액비율을 곱하여 산정한 가액으로 한다.

1. 토지 및 건축물: 시가표준액의 100분의 50부터 100분의 90까지
2. 주택: 시가표준액의 100분의 40부터 100분의 80까지

## 「지방세법 시행령」

**제109조(공정시장가액비율)** 법 제110조제1항 각 호 외의 부분에서 “대통령령으로 정하는 공정시장가액비율”이란 다음 각 호의 비율을 말한다.

1. 토지 및 건축물: 시가표준액의 100분의 70
2. 주택: 시가표준액의 100분의 60

## 「종합부동산세법」

**제8조(과세표준)** ① 주택에 대한 종합부동산세의 과세표준은 납세의무자별로 주택의 공시가격을 합산한 금액[과세기준일 현재 세대원 중 1인이 해당 주택을 단독으로 소유한 경우로서 대통령령으로 정하는 1세대 1주택자(이하 “1세대 1주택자”라 한다)의 경우에는 그 합산한 금액에서 3억원을 공제한 금액]에서 6억원을 공제한 금액에 부동산 시장의 동향과 재정 여건 등을 고려하여 100분의 60부터 100분의 100까지의 범위에서 대통령령으로 정하는 공정시장가액비율을 곱한 금액으로 한다.

## 「종합부동산세법 시행령」

**제2조의4(공정시장가액비율)** ① 법 제8조제1항 본문 및 제13조제1항에서 “대통령령으로 정하는 공정시장가액비율”이란 100분의 80을 말한다.  
② 법 제13조제2항에서 “대통령령으로 정하는 공정시장가액비율”이란 100분의 80을 말한다.

공정시장가액비율은 부동산 시가와 공시가격 차이의 공정성을 보완하는 수단으로 도입되었다. 예를 들어, 공시가격이 시가를 상회하는 상황이 발생하면 조정수단으로 공정시장가액비율이 필요하다. 하지만 한국에선 이미 공시가격이 시가보다 크게 낮은 상황에서 다시 공정시장가액비율을 적용해 과표가격을 낮추는 건 오히려 공정하지 않다.<sup>17)</sup>

이렇게 낮은 공시가격과 공정시장가액비율을 통한 추가 할인으로 부동산의 과표가격은 시가에 비해 현저히 낮아진다. <표 22>에서 보듯이, 재산세 주택분을 보면, 과표가격은 시가의 40% 선에 머문다.

17) 박상수(2018), “부동산 보유세 개편과 과세표준 현실화 정책”, 한국조세연구포럼 「춘계학술대회: 재정분권과 조세의 역할」14~15쪽.

〈표 22〉 재산세 주택분 과표현실화율

(단위: 십억 원, %)

	주거용 건물 (A)	주거용 건물 부속토지 (B)	합산 (C=A+B)	재산세 주택분 과세표준 (D)	과표현실화율 (D/C) (%)
2012	1,110,018	1,943,337	3,053,355	1,302,134	42.65
2013	1,149,521	2,021,895	3,171,416	1,306,227	41.19
2014	1,193,979	2,140,808	3,334,787	1,361,927	40.84
2015	1,246,067	2,265,920	3,511,987	1,456,485	41.47
2016	1,313,566	2,418,456	3,732,022	1,600,689	42.89

\* 출처: 최승문(2018), "부동산 보유세 현황과 쟁점", 『재정포럼』, 2018년 6월호, 한국조세재정연구원, 47쪽



KOREA  
LEGISLATION  
RESEARCH  
INSTITUTE

Chapter 04

결론



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE



## Chapter 04 결론



## 1) 세입법제 개선을 위한 추가 검토 과제

지금까지 한국 조세체계의 법제적 구조와 세입 실태를 진단하고, 핵심 과제로 소득세와 보유세의 낮은 과세표준 문제를 살펴보았다. 사실 이 세목 외에도 한국이 개혁해야 할 조세 개혁 과제는 광범위하다. 이를 통해 조세부담률, 국민부담률을 상향시켜가는 것이 바람직하다.

한국은 복지 지출이 적고 국가재정 규모도 작은 나라이다. 2016년 기준 OECD 국가들의 평균 복지지출이 GDP의 21.0%이지만 한국은 10.4%에 불과하다. 국가재정 규모는 2018년 OECD 국가 평균은 39.9%이고, 한국은 33.6%에 머문다.<sup>18)</sup> 최근 국민들의 복지 요구 증대, 인구고령화 속도 가속화 등 사회적, 인구통계학적 현황을 고려할 때, 향후 복지 지출은 계속해서 늘어날 전망이다. 그만큼 국가재정 규모도 커져야 하는 상황이다.

국가재정 수입에서 가장 큰 몫을 차지하는 건 세금과 사회보험료이다. 조세부담률을 보면, 한국은 2016년 GDP 대비 19.4%로 OECD 평균 25.3%에 뒤진다. 사회보험료를 포함한 국민부담률도 한국은 26.3%로 OECD 평균 34.3%보다 상당히 낮다.<sup>19)</sup> 앞으로 한국이 복지국가를 지향해 간다면 세금과 사회보험료 인상이 불가피하다.

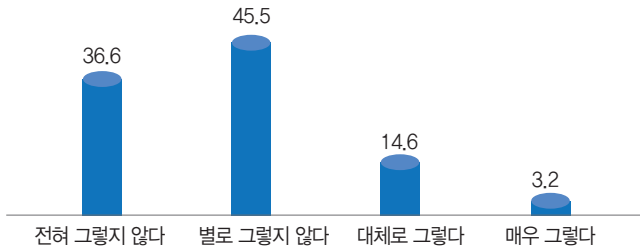
18) OECD, Economic Outlook, no. 103 (2018 May).

19) OECD Tax data (<https://stats.oecd.org/data>, 검색일자: 2018.9.7.).

그러나 한국에서는 세금, 사회보험료 인상에 대한 국민의 조세저항이 클 것으로 예상된다. 2015년 연말정산 사태는 한국에서 증세 논의가 얼마나 어려운지를 여실히 보여주었다. 일부 자녀, 출산 소득공제 항목에서 논란의 소지가 존재했지만, 전체적으로 소득공제를 세액공제로 전환해 세금의 형평성을 강화하는 방안이었음에도 ‘세금 폭탄’이라는 비판이 비등하였다.

실제 2015년 한국조세재정연구원이 수행한 ‘납세 순응 조사’를 보면 세금에 대한 국민들의 부정적 인식을 확인할 수 있다. 특히 소득에 따라 누진적으로 세금을 내는 수직적 형평성에 대한 인식이 비판적인 것으로 나타났다. “경제적 능력이 높은 사람들이 더 많은 세금을 부담하고 있는가?”라는 질문에 대해 무려 82.1%가 부정적으로 답변했다.

〈그림 7〉 “경제적 능력이 높은 사람들이 더 많은 세금을 부담하고 있는가?”



\* 주: 조사기간 2015.11.23.~12.16. 전화조사. 응답자 2299명.

\* 출처: 박명호(2016), “납세자의 심리적 요인이 납세순응 행위에 미치는 영향”, 『납세자와 함께하는 조세정책』, 한국조세재정연구원, 17쪽.

한국에서 조세저항이 큰 이유 중 하나는 소득에 따른 엄격한 과세가 이루어지지 못했기 때문이다. 금융소득, 임대소득, 종교인소득 등에서 조세형평성 논란이 끊이지 않았고, 이명박 정부에서 대대적인 ‘부자감세’가 단행되면서 국민들의 세금 정의에 대한 불만도 깊어졌다. 최근 부동산 가격이 상승 기미를 보이자 부동산 소유자에 대한 보유세 인상 요구가 부상하는 것도 같은 맥락이다.

조세체계의 약점과 국민의 조세저항까지 겹쳐 있는 한국의 상황에서 조세개혁을 추

진하는 일은 쉽지 않을 수 있다. 그럼에도 복지 확대와 국민부담률 상향이 정부가 지향하는 복지국가 실현을 위한 피할 수 없는 정책 방향이라면, 조세체계가 지닌 문제점들을 보완하여 국민들을 설득함으로써 개혁의 동력을 형성하는 것이 중요하다.

한국에서 국민부담률을 높이기 위해 필요한 과제로는, 이 글에서 다룬 공제 축소와 함께, 두 가지 방향의 개혁이 요구된다.

첫째, 과세 틈새를 개선해야 한다. 오래전부터 임대소득, 종교인소득, 고소득 사업자 등의 세금 탈루가 만연해왔고, 주식양도차익과세와 금융소득종합과세 등 금융소득에서 비과세 혹은 분리과세 혜택도 존재한다. 이 영역은 근래 과세인프라가 상당히 개선되고 있으나, 상대적으로 '상위계층'이 혜택을 입는 세금이기 때문에 조세 정의 구축과 조세 저항 완화를 위해 여전히 중요한 과제이다.

둘째, 일부 세목에선 낮은 세율을 상향해야 한다. 우선 국제 기준에서 보면, 한국의 부가가치세율이 낮다. 일반적으로 간접세인 부가가치세가 역진적인 세금으로 비판을 받는데, 한국의 부가가치세율은 10%로 OECD 평균(19.2%)과 EU 평균(21.7%)에 비교하면 상당히 높은 수준이다.<sup>20)</sup> 한국의 조세부담률이 국제 수준으로 올라가려면 중장기적으로 부가가치세 개혁이 요구된다. 사회보험료 역시 OECD 국가에 비해 낮다. 국민연금은 소득대체율은 OECD 국가와 비슷하나 보험료율은 거의 절반에 머물고, 국민건강보험의 보험료도 낮은 편이다. 문제는 부가가치세와 사회보험료가 모든 국민들이 납부해야 하는 세목이기 때문에, 가계 부담이 크고 조세저항이 강하다는 점이다. 그만큼 조세개혁이 넘어야 할 장벽이 높다.

셋째, 광범위한 공제를 줄여 가야 한다. '소득이 있는 곳에 과세가 있다'는 조세 원칙에 따라 소득이나 재산에 바로 세율이 적용된다고 생각하지만, 실제 소득과 세율이 적용되는 과표소득 사이에 여러 공제가 제공된다. 한국은 다른 나라에 비해 조세체계에서 공제의 규모가 상당히 크다. 특히 한국에서 세입규모에서 주목해야 할 세목은 소득세, 부동산 보유세이다.

20) OECD(2016), Consumption Tax Trends 2016, 69쪽.

## 2) 소득세 및 보유세 과세표준 법제 개선

본 분석에서는 소득세와 보유세에 한정해 조세체계의 개혁 과제를 검토하였다. 소득세에선 최고세율이 다른 나라에 비해 낮지 않음에도 광범위한 공제로 인해 실효세율이 낮고 세입도 부실하다. 보유세에선 과표가격이 시가에 크게 미치지 못해 역시 실효세율이 낮다. 소득세의 공제는 전체 계층에게 세금 감면을 제공하며 세입에 부정적 영향을 미치고, 보유세는 부동산 보유자에게 세금 혜택을 준다는 점에서 역진적 효과까지 낳고 있다.

앞으로 한국의 조세부담률을 상향하기 위해서는 세목별 특성에 따라 과세 특세 보완, 세율 인상 등이 필요하지만, 소득세, 보유세에서는 실제소득(시가)과 과표소득(가격)의 격차를 줄여가는 것이 타당하다.

우선 소득세는 공제 항목들을 줄이거나 약화시키기 위한 정책 방향이 요구된다. 공제로 인해 국가 세입을 충분히 조달하지 못할 뿐만 아니라, 누진세 체계와 상충하여 계층별로 역진적 효과를 낳을 수 있다. 2013년 소득세법 개정으로 일부 특별소득공제가 세액공제로 전환되었지만, 여전히 소득공제가 많이 남아 있다.

지금까지 한국에서 소득공제가 광범위했던 여러 가지 이유가 있었다. 자영자 소득과 약 한계에 따라 과세형평성을 위해 근로소득자에게 공제를 통해 세금 감면을 제공했고, 빈약한 국가복지를 대체하는 수단으로 공제를 활용하기도 했다. 오늘날에 이르러서는 신용카드 사용, 과세행정의 내실화 등으로 자영자 소득과약이 개선되었고, 근래 보육, 기초연금, 의료 등 복지도 빠르게 확대되고 있다. 공제 축소가 서민의 소득세 부담을 늘리기에 조세저항이 발생할 수 있지만, 변화된 상황에 대한 국민 이해를 높이고, 특히 복지 확대와 연동해 과세를 설명하는 '복지증세' 전략이 요구된다.

또한 보유세에서 과표가격의 현실화가 필요하다. 부동산 보유에 의한 계층 격차가 큰 현실에서, 부동산 시가와 과표가격에서도 큰 차이가 존재하는 건 조세 정의에 어긋나는

일이다. 이는 낮은 실효세율에 따른 세입 빈약, 부동산 가격 인상으로도 귀결되는 문제를 지닌다.

무엇보다 공시가격이 시가에 근접하도록 현실화해야 한다. ‘부동산 가격공시에 관한 법률’이 공시가격을 “정상적인 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 가격”으로 정의하고 있건만 실제로는 ‘정상적인 거래’와 동떨어진 가격으로 공시되고 있는 현실이다. 또한 공시가격에서 다시 일정 비율을 낮추는 공정시장가액비율 역시 ‘공정’하지 않다. 공정시장가액비율을 점진적으로 100%까지 상향시키는 것이 바람직하다.

### 3) 국민 세금 교육의 활성화

더불어, 조세 개혁에 대한 국민 공감대를 형성하기 위해서는 국민 세금 교육의 활성화도 꼭 필요한 과제이다. 한국에서는 공교육 과정에서 ‘세금’에 대해 교육이 사실상 없다. 실제 중고등학교 교과서를 보아도 조세를 다룬 내용은 무척 빈약하다.

국민들은 세금에 대한 기본 교육을 받지 못한 상태에서 매달 월급에서, 매일 물건마다 세금을 내고 있다. 혹 세금에 관심을 갖는 경우에도 개인적으로 부동산을 매매하거나 상속증여 사안이 발생할 때 세무사를 통한 ‘절세’ 상담을 통해서이다.

조세 교육과 관련해서는 공교육 프로그램뿐만 아니라 법체계에서도 보완이 필요하다. 헌법이 납세를 국민의 의무로 정하고, 법률에 의거해 세금을 징수하는 조세법률주의를 명시했지만, 국민들이 자신의 의무를 수행하기 위해 알아야 할 세금 교육에 대해서는 언급이 없다. 헌법이 이를 명시하기 어렵다면 납세자의 권리와 의무를 담은 국세기본법이 세금 교육에 관한 내용을 담을 수 있는데, 마찬가지로 관련 조항이 없는 실정이다.

## 「국세기본법」

**제1조(목적)** 이 법은 국세에 관한 기본적이고 공통적인 사항과 납세자의 권리·의무 및 권리구제에 관한 사항을 규정함으로써 국세에 관한 법률관계를 명확하게 하고, 과세(과세)를 공정하게 하며, 국민의 납세의무의 원활한 이행에 이바지함을 목적으로 한다.

국세기본법은 제1조(목적)에서 납세자의 권리와 의무, 권리 구제를 명시하고 있고, 제7장의2 “납세자의 권리” 장도 별도로 두고 있다. 하지만 이 장은 세무조사에서 납세자 권리, 세금 납부과정에서 납세자 보호 등에 한정되고, 헌법의 의무를 구현하기 위해 필요한 세금 교육에 관한 내용은 없다. 이에 국세기본법에 국민의 납세 의무와 권리에 대한 이해를 증진하기 위해 공교육과 국민교육에 세금 주제를 포함하는 취지의 법제화를 적극 검토해야 한다.

재정법제연구사업 이슈페이퍼

# ISSUE PAPER

—

과세표준에 관한  
재정법제적 분석



KOREA  
LEGISLATION  
RESEARCH  
INSTITUTE

# 참고문헌



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE



## 참고문헌



KOREA  
LEGISLATION  
RESEARCH  
INSTITUTE

국세청(2017), 「2017년 국세통계연보」.

국정기획자문위원회(2017), 「문재인 정부 국정운영 5개년 계획」.

국회예산정책처(2014), 「국가재정법: 이해와 실제」.

국회예산정책처(2017), 「2017 조세의 이해와 쟁점: ① 조세개요」.

국회예산정책처(2018), 「2018 경제·재정수첩」.

국회예산정책처(2018), 「2018 조세수첩」.

기획재정부(2013), “보도자료(요약본): 2013년 세법개정안” (2013.8.8.).

기획재정부(2016) 「조세개요」.

기획재정부(2018), “2018~2022년 국가재정운용계획 주요내용”.

대한민국정부(2017), “2018년도 조세지출예산서”.

박명호(2016), “납세자의 심리적 요인이 납세순응 행위에 미치는 영향”, [납세자와 함께 하는 조세정책], 한국조세재정연구원.

박상수(2018), “부동산 보유세 개편과 과세표준 현실화 정책”, 한국조세연구포럼 「춘계 학술대회: 재정분권과 조세의 역할」.

참여연대(2018), “2013~2017년 단독주택의 공시가격의 실거래가 반영률 분석” (2018.9.11.)

- 최병호(2018), “공평과세 실현을 위한 종합부동산세 개편 방향”, 「바림직한 부동산세제 개혁방안」, 재정개혁특별위원회/한국조세재정연구원.
- 최승문(2018), “부동산 보유세 현황과 쟁점”, 「재정포럼」2018년 6월호, 한국조세재정연구원.
- 한국조세연구원(2012), 「한국세제사 vol.2-1: 조세체계 · 소득과세」.
- 한국조세재정연구원(2017), 「주요국의 근로소득세 공제체계 국제비교」.
- 행정안전부(2018), 「2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」.
- OECD(2016), Consumption Tax Trends 2016.
- OECD(2018), Economic Outlook, no. 103.
- OECD, Tax data.



# ISSUE PAPER

과세표준에 관한 재정법제적 분석

- 소득세 및 보유세의 과세표준을 중심으로 -



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE