



윤석열 정부 세법개정안 정책토론회

윤석열 정부 세법개정안의 문제점과 대안

2023년 8월 31(목) 오후 2시 | 국회의원회관 9간담회의실

진행 순서

인사 ▶ 정태호 민주연구원장

▶ 유동수 국회의원(기획재정위원회 간사)

축사 ▶ 박광온 더불어민주당 원내대표

좌장 ▶ 김유찬 포용재정포럼 회장

발표 ▶ 세법개정안 쟁점 및 재정환경 변화

채은동 민주연구원 연구위원

▶ 세법개정안 평가 및 바람직한 세제개편 방안

강병구 인하대학교 교수

토론 ▶ 장혜영 국회의원(기획재정위원회)

▶ 조영철 前 대통령비서실 재정기획관

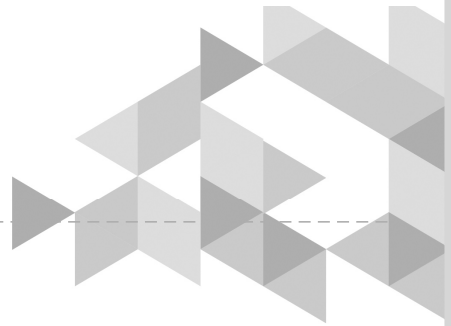
▶ 전승훈 대구대학교 교수

▶ 박용대 참여연대 조세재정개혁센터 소장

주최 ▶  민주연구원 | 포용재정포럼 | 국회 기획재정위원회 조세소위원회

CONTENTS

윤석열 정부 세법개정안의 문제점과 대안



●● 인사말

정태호 민주연구원장	1
유동수 국회의원(기획재정위원회 간사)	3

●● 축하

박광온 더불어민주당 원내대표	5
-----------------------	---

●● 서면축사

진선미 국회의원(기획재정위원회)	7
-------------------------	---

●● 발표

• 발표 1 : 세법개정안 쟁점 및 재정환경 변화

채은동 민주연구원 연구위원	9
----------------------	---

• 발표 2 : 세법개정안 평가 및 바람직한 세제개편 방안

강병구 인하대학교 교수	33
--------------------	----

●● 지정토론

장혜영 국회의원(기획재정위원회)	73
조영철 前 대통령비서실 재정기획관	91
전승훈 대구대학교 교수	95
박용대 참여연대 조세재정개혁센터 소장	103



정 태 호 민주연구원장

안녕하십니까, 민주연구원장 정태호입니다.

오늘 우리 민주연구원이 포용재정포럼, 기획재정위원회 더불어민주당 국회의원분들과 함께 “윤석열 정부 세법개정안 정책토론회”를 개최하게 되어 매우 뜻깊게 생각합니다.

우리 경제가 어느 때보다 위기입니다. 성장률이 우리나라 1.4%, 일본 1.3%로 전망됩니다. 문제는 세수결손에 따른 재정절벽, 가계부채에 따른 내수 부진, 중국 부동산 위기에 따른 무역 감소가 심각해지면 우리나라 성장률 1.4%도 담보할 수 없습니다. 외환위기 이후 25년만에 성장률이 일본에 역전될 수 있는 상황입니다.

우리 재정도 위기입니다. 세수결손 44조원은 이제껏 겪어보지 못한 재앙 수준인데, 기획재정부는 시간이 지나면 나아질 거라고 말만 하고 있습니다. 작년 정부가 밀어부친 부자감세는 올해 말부터 종합부동산세, 법인세 순으로 본격적으로 반영될 것입니다.

우리 기업도 위기입니다. 작년 상반기 30조원이었던 삼성전자 순이익이 올해 상반기 10분의 1 수준으로 급감했습니다. 주요 대기업의 순이익 또한 많이 줄었습니다. 또한 무역이 줄면서 부가세와 관세가 함께 줄었습니다.

이런 상황에서 정부는 지난달 세법개정안을 발표했습니다. 복합위기에 대응하는 조세정책을 기대했으나, 별다른 내용이 없었습니다. 법인세 감세, 다주택자 감세, 주식 대주주 감세 등 정부가 추진하던 부자감세를 올해 철회한 정도로 세법개정안을 평가할 수 있습니다.

대신 윤석열 정부는 다양하고 소소한 감세정책을 제안했습니다. 결혼하는 청년들이

부모로부터 증여받은 돈에 대해 세금을 내지 않도록 만들어 주고, 고액자산의 가업을 승계하는 사장님의 증여세를 줄여 주고, 우리 강아지 아토피 진료비의 부가가치세를 빼주고, 대출을 많이 받고 집을 산 사람에게는 대출이자금 소득공제를 최대한 받도록 조치하려고 합니다.

정부대책에서 경제위기와 세수위기를 극복할 만한 대안과 고민은 어디에도 보이지 않습니다. 윤석열 정부에 진심으로 호소합니다. 위기를 인정해야, 해답도 있습니다. 잼버리 파행처럼 문제가 터지고 나서 급하게 문제를 해결하는 일은 피해야 합니다.

먼저, 위기를 인정하지 않는 경제팀부터 교체하십시오. 위기의 신호가 곳곳에서 탐지되고 있음에도 불구하고, 대통령에게 태평성대 신호를 보내고 감세정책을 추진하는 경제팀을 교체해야 합니다. 그리고 위기 대응팀을 꾸려서 적극적으로 해법을 찾아나서야 합니다.

오늘 토론회는 민주연구원과 민간의 전문가 여러분, 기획재정위원회 국회의원들이 함께 모여서 그 해법을 찾아 나서기 위해 마련됐습니다.

귀한 자리 발제를 맡아주신 채은동 연구위원님과 강병구 교수님, 토론을 위해 함께 해주신 정의당 장혜영 의원님, 조영철 박사님, 김성혁 원장님, 전승훈 교수님, 박용대 변호사님께 깊은 감사 인사를 드립니다. 그리고 토론회에 관심을 가지고 바쁜 와중에 이 자리에 함께 해주신 객석의 여러분께도 진심으로 감사드립니다.

2023년 8월 31일

민주연구원장 정 태 호

인사말



유 동 수 국회의원(기획재정위원회 간사)

안녕하십니까.

국회 기획재정위원회 간사·더불어민주당 인천 계양갑 국회의원 유동수입니다.

먼저 바쁘신 와중에 ‘윤석열 정부 세법 개정안의 문제점과 대안’ 정책토론회에 참석해 주신 내외 귀빈 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.

아울러 ‘윤석열 정부 세법 개정안의 문제점과 대안’에 대해 논의할 수 있는 장을 마련해 주신 정태호 민주연구원장님·김유찬 포용재정포럼 회장님을 비롯해 발제를 맡아주신 채은동 민주연구원 연구위원님·강병구 인하대학교 교수님께 감사의 말씀을 드립니다.

나라 살림을 보여주는 관리재정수지가 상반기 83조원 적자를 기록했습니다. 정부가 당초 잡았던 예상치(58조2000억원 적자)를 43% 초과했고, 올해 역대급 ‘세수 핑크’가 우려되는 상황입니다.

8월 1~20일 수출은 278억 5600만 달러로 전년 동기 대비 16.5% 감소했고 한국의 수출은 지난해 10월부터 지난달까지 10개월 연속 감소했으며 이달까지 11개월째 마이너스를 기록할 것으로 예상됩니다.

중국 부동산 위기와 디플레이션 우려가 확산하면서 상저하고 전망이 불투명해지는 가운데 무역적자, 세수 결손이 이어진다면 올해 관리재정 수지 적자는 역대 최대 수준인 117조 원을 넘길 수도 있다는 관측이 나오고 있습니다. 이대로라면 내년도 세수 감소는 확정적입니다.

이럴 때 정부는 세제와 재정을 가지고 경제 활성화의 마중물을 만들어야 합니다. 하지만 정부가 마련한 내년도 세제 개편안을 살펴보면 걱정스러울 따름입니다.

조세의 기능은 공공서비스 자금의 조달과 부의 재분배, 경기의 조정과 산업 보호 육성입니다.

그러나 현 정부의 세제개편안에 그 어느 것 하나 고민이 보이지 않습니다. 단지 부자와 대기업의 세금 감면을 통한 낙수효과만 바라보고 있습니다. 내수활성화에도 직격탄이 될 것입니다. 반복되는 세수 예측 실패, 고물가와 고금리는 한국경제의 뇌관이 되었습니다.

지난 7월 27일 기획재정부가 발표한 ‘2023년 세법개정안’에 따르면 이번 개정안이 통과될 경우 향후 정부 세입은 5년간 총 3조원 이상 줄어들 것입니다. 이미 30조원 넘는 세수 핑크가 난 상황에서 무리한 감세 정책은 재정수지 악화를 불러올 가능성이 큼니다.

정부가 내놓은 세법 개정안에는 우리 사회가 직면한 인구 위기·기후 위기 등의 근본적 문제를 정부가 어떻게 해결해 나갈 것인지에 대한 충분한 고민과 방법이 반영되어 있지 않습니다.

현재 대한민국이 직면한 경제 위기 속에 정부가 제대로 된 역할을 하지 않는다면 그 피해를 서민과 취약계층이 고스란히 짊어질 수밖에 없습니다. 더 나아가 불평등의 고착화를 가져올 것입니다.

오늘 토론회는 정기국회를 앞두고 시의적절하게 마련되었습니다. 특히 원로 선배님들과 전문가들이 함께 모여 지혜를 모아주신다고 하니 더욱 든든합니다.

이번 토론회를 통해 ‘2023년 세법 개정안’에 대한 주요 내용과 쟁점을 평가하며, 현재 세입 결손 및 미래 재정환경 변화에 대응하는 바람직한 세제개편 방안을 모색할 수 있기를 바랍니다.

또한 앞으로도 기재위 간사로서 민생경제 안정을 위해 누구보다 앞장서겠습니다. 다시 한번 토론회에 참석해 주신 여러분께 감사드리며, 여러분 모두의 건강과 행복을 기원합니다.

감사합니다.

2023년 8월 31일

국회의원(기획재정위원회 간사) 유 동 수

축사



박 광 온 더불어민주당 원내대표

안녕하십니까. 더불어민주당 원내대표 박광온입니다.

〈윤석열 정부 세법개정안 정책토론회〉를 진심으로 축하드립니다.

바쁘신 와중에 뜻깊은 토론회를 마련해 주신 민주연구원과 포용재정포럼, 기획재정위원회 더불어민주당 국회의원분들께 깊이 감사드립니다.

사회와 발제, 토론을 맡아주신 전문가 분들과 귀한 시간을 내어 참석해 주신 모든 분들께도 감사의 말씀을 드립니다.

경제가 정말 큰일입니다. 8개 글로벌 투자은행이 한국 경제성장률을 2년 연속 1%대로 전망했습니다. 통계가 작성된 1954년 이래 70년 만에 처음 있는 일입니다.

물가 많이 올라서 올해 2분기 가계의 실질소득이 전년대비 3.9% 줄었습니다. 이 또한 통계를 작성한 2006년 이후 최악의 수치라고 합니다.

더불어민주당은 위기에 처한 민생경제를 살리기 위해 정부에 지속적으로 추경을 제안했지만, 정부는 추경을 반대합니다. 민생경제 회복이 지연되면서 경제성장률 전망치는 계속 떨어지고 있는 상황인데 정부가 대책 없이 방관만 한다면 모든 경제 주체들이 더욱 움츠러들며 투자와 소비는 더 떨어지고 실질소득이 감소하는 저성장 장기침체 국면에 들어갈 수 있습니다.

재정도 어렵습니다. 이미 상반기에만 펑크난 세수가 44조원입니다. 하반기 재정절벽까지 겹치면 성장률 전망치를 다시 낮춰야 할지도 모릅니다. 하지만 세입이 이렇게 어려운데도,

정부는 상황을 조금만 더 지켜보자고 무대책으로 일관한 것이 현재까지 이르고 있습니다. 그 결과, 올해 세입예산이 얼마인지도 모르는 가운데, 이번 주에 2024년도 예산안을 국회에 제출합니다.

정부의 세법개정안을 살펴보면, 긴축재정을 유지하면서 감세를 통한 낙수효과에 기렸습니다. 이번 세법개정안의 최대 수혜자는 초고소득층과 초대기업입니다. 서민과 취약계층의 감세 혜택은 제한적입니다.

고물가·고금리·고위험에 대응하는 지원방안도 보이지 않습니다. 감세를 이어가면서 약자 복지를 챙기겠다는 이율배반적 태도로는 국민의 삶을 지킬 수 없습니다.

조세제도의 목적은 재분배 기능을 강화해서 세입기반을 넓고 튼튼히 하는 것입니다. 나아가 저출생과 고령화, 기후위기 대응과 에너지 전환 등 미래과제에 적극적으로 대응하는 것이 세계적·시대적 흐름입니다.

오늘 세법개정안 토론회가 국민의 삶을 지키고 민생경제를 되살리는 방안이 마련하는 장이 되기를 기대합니다.

다시 한 번 토론회 개최를 진심으로 축하드리며, 오늘 이 자리에 함께해주신 모든 분들께 늘 건강과 행운이 함께하시길 기원합니다.

감사합니다.

2023년 8월 31일

더불어민주당 원내대표 **박 광 온**

서면축사



진 선 미 국회의원(기획재정위원회)

반갑습니다.

더불어민주당 기획재정위원회 소속 서울 강동갑 국회의원 진선미입니다.

2023년 7월 윤석열 정부는 임기 중 두 번째 세법개정안을 발표했습니다. 우리 경제가 세계와 다른 성장의 저하를 겪으며 대부분의 성장 지표가 뒷걸음치는 상황임에도 이를 타개할 만한 뚜렷한 조세 정책적 해법은 보이지 않습니다. 정부는 지난 29일 2024년 국세 수입 예산안을 367.5조 원 규모로 발표했습니다. 역대 네 번째 마이너스 국세 수입 예산안입니다. 올해 40조 원이 넘는 세수 결손 상황에서 예상된 마이너스 세입예산 편성안을 제출한 것은 내년에도 우리 경제의 성장 회복에 필요한 세수 확충을 비롯한 재정 보강 방안을 추진하지 않겠다는 ‘재정 포기 선언’과 다름이 없습니다.

정부가 재정의 역할을 포기하더라도 국회는 그러할 수 없습니다. 민심을 바탕으로 정부의 ‘재정 무능’을 바로 잡아야 합니다. 그런 문제의식에서 오늘 「윤석열 정부 세법개정안의 문제점과 대안 토론회」의 의미는 매우 중요하고 시의적절하다 할 것입니다.

정부 세법 개정의 문제점을 짚어보고 대안적 세제개편안을 마련하기 위한 오늘 토론회가 개최될 수 있도록 노력하신 민주연구원과 포용재정포럼 그리고 국회 기획재정위원회 조세소위 더불어민주당 위원님들께 감사의 뜻을 전합니다.

오늘 정책논의의 좌장을 맡아주신 김유찬 포용재정포럼 회장님, 발제를 맡아주신 채은동 민주연구원 연구위원님과 강병구 인하대학교 교수님, 그리고 특별히 토론에 참여해 주신 정의당

장혜영 의원님과 조영철 전 재정기획관님, 전승훈 교수님, 박용대 소장님께 특별한 감사의 말씀을 드립니다.

우리는 이번 토론회를 통해 국민의 요구에 부응하는 세법, 국민이 공감할 수 있는 세법개정안을 제시할 것입니다. 그것이 복합적 경제위기를 극복하는 조세 재정정책의 출발점이 될 것입니다. 저 또한 기획재정위원회 조세소위 위원으로서 전문적인 분석과 증지를 모아 무능한 정부의 정책을 개조하는 국회의 역할에 앞장서겠습니다.

감사합니다.

2023년 8월 31일

국회의원(기획재정위원회·조세소위원회) **진 선 미**



발표 1

세법개정안 쟁점 및 재정환경 변화

채 은 동 민주연구원 연구위원



세법개정안 정책토론회(8.31.) : 첫번째 발표

정부 세법개정안 쟁점 및 재정환경 변화

채 은 동 연구위원 (민주연구원)

들어가며

영국 토0팀 축구팀

목표 : 건전재정, 4강 순위경쟁

운용 : 낮은 주급, 선수 저가매입 고가매도

현실 : 프랜차이즈 스타의 이적

순위 하락(총 20팀) **2 3 4 6 7 4 8**

결과 : 성적 하락 ⇒ 영업이익 손실 전환

* 17-18년 3위 +157 → 18-19년 4위 +112 →
19-20년 6위 -24 → 20-21년 7위 -43 / 단위 : 백만 유로

평가 : 선수영입과 순위경쟁을 포기한 팀

한국 윤석열 정부

목표 : 건전재정, 경제성장

운용 : 긴축재정, 감세(조세지출 확대)

현실 : 44조 세수결손

1.4% 성장률 **(70년 동안 6번째 나쁜 성적)**

'24년 1.9% 성장률(8개 외국투자은행 평균)

결과 : 성장률 저하 ⇒ 국가부채 증가

평가 : 건전재정과 경제성장을 포기한 정부

정부 세법개정안 쟁점 및 재정환경 변화



< 목 차 >

1. 세법개정안 개요
2. 경제환경
3. 재정환경
4. 세법개정안 쟁점
5. 주요 쟁점

3

세법개정안 개요

1. 정책여건 및 기본방향
2. 주요항목
3. 조세지출 일몰연장
4. 세수효과
5. 세수효과 재추계

01

4

세법개정안 개요

01 정책여건 및 기본방향

① 매년 7월말 발표 → 9월 초 국회제출(예산안) → 11-12월 기획재정위원회 조세소위* 논의 → 12월 통과
* 위원장 : 류성걸 의원(국민의힘) 위원 12명(더불어민주당 7명, 국민의힘 4명, 정의당 1명)

② 내용 : 무쟁점 법안(일몰연장, 조세행정, 경제환경변화 반영 세부담 조정) + 쟁점법안(정권의 정책의지)

③ 조세정책 여건

- (1) 물가 안정, 경기개선 + 불확실성 상존
- (2) 인구 위기, 생산성 정체 등 구조적 문제 심화
- (3) 低수입, 低성장, 高재정수요
 - 전년대비 국세수입 감소 -36.4조원(1-5월, 정부안 발표 당시)
 - 성장률 : ('23년)上0.9%下1.8% → ('24년) 2.4%
 - 재정수지 적자 심화, 복지 등 의무지출 재정수요 확대

④ 기본방향

경제활력, 민생회복, 미래대비, 납세편의

5

세법개정안 개요

02 주요 항목(1/2)

* 기획재정부가 선정한 주요 항목. 제도의 조세특례 실적은 2021년을 기준으로 표기

① 경제활력 제고

< 투자, 고용 >

- (1) 영상 콘텐츠 투자세액공제 확대 : **170억원**
- (2) 국가전략기술 및 신성장원천기술 추가
- (3) 유턴기업 세제지원 확대 : **3억원**
- (4) 원양어선/외항선원 등 비과세 확대 : **추정곤란**

< 기업경쟁력 >

(1) 가업승계 60-300억원 구간 세율 절반 인하: **1,152억원***

* '10년 11억원(최대 증여액 30억원) ⇒ '23년 4,040억원(최대 600억, 전망)

- (2) 해외건설자회사 대여금에 대한 대손충당금 손금산입 특례 신설

< 창업/벤처 활성화 >

- (1) 직무발명보상금 비과세 확대 : **추정곤란**
- (2) 민간벤처모펀드 활성화 세제지원

② 민생경제 회복

< 서민, 중산층 >

- (1) 주택담보대출 이자상환액 소득공제 확대 : 184만명, **5,400억원**
- (2) 주택청약종합저축 소득공제 상향 : **357억원**
- (3) 신용카드 공제 中 전통시장/문화비 공제율 상향
- (4) 고액기부 세액공제율 상향(3천만원 초과*, 30% → 40%)
 - * 총급여 10억 초과 기부금 현황 : 2,961명, 평균 2,352만원
 - 우리사주조합(8명, 평균 7,900만원), 종교단체(1,091명, 3,300만원)

(5) 무릎뼈 안쪽탈구 등 반려동물 진료비 부가세 면제 : **560억원***

* 국회예산정책처 추정치. 2024년. 부가가치세+지방소비세 합산

< 소상공인, 중소기업 >

- (1) 전통시장 기업업무추진비 손금산입 한도 확대
- (2) 영세 자영업자 지원 부가가치세 등 특례연장

6

세법개정안 개요

03 주요 항목(2/2)

* 기획재정부가 선정한 주요 항목. 제도의 조세특례 실적은 2021년을 기준으로 표기

③ 미래 대비

< 결혼, 출산, 양육 > **총선용 공약**

(1) 혼인 증여재산 공제 도입 : 혼인 최근 2년 **평균 19만건**

(2) 자녀장려금 대상 및 지급액 확대 : 57만 가구, **4,935억원**

(3) 출산/보육수당 비과세 등 : 46만명, **210억원**

(4) 영유아 의료비 세제지원 강화

< 청년자산형성 >

(1) 청년형 장기펀드 등 일몰연장 : **59억원('23년 추정)**

(2) 노후 연금소득 세부담 완화

< 국토균형발전 >

(1) 기회발전특구 세제지원 신설

(2) 농어촌특별세 일몰 10년 연장

④ 납세편의 및 형평 제고

< 납세자 권익 >

(1) 조세불복 청구 소액사건 범위 확대

(2) 수정신고 시 관세 과소신고 가산세 감면 확대

< 조세회피 >

(1) 주택의 구조특징을 반영하는 등 세법상 주택 개념 정비

< 세원관리 >

(1) 해외신탁 자료 제출의무 부여

(2) 해외 주식기준보상 거래내역 자료제출의무 부여

(3) 현금영수증 의무발급 대상 업종 확대(여행사업 등 13개 업종)

(4) 수입배당금 익금불산입 규정 합리화 : 거의 유일한 증세항목

7

세법개정안 개요

04 조세지출 일몰연장

* 제도의 조세특례 실적은 2021년을 기준으로 표기

(단위 : 개, 조원, %)

① 올해 일몰도래 항목 71건(3.4조원)

항목수 63개 + 8개(부분일몰*)

* 중소기업특별세액감면(일몰없음) 중 알뜰주요소(23년 일몰)

일몰기한	'23년	'24년	'25년 이후	일몰기한 없음	합계
■ 항목수	63	19	59	88	229
■ 조세지출액*	3.4	2.9	10.8	37.1	54.2
(비중)	(6.2)	(5.4)	(19.9)	(68.5)	(100.0)

* 조세지출액은 「2023년도 조세지출예산서」의 '21년 실적금액(경과규정 제외)

② 65건 일몰연장 ⇒ 대마불사. 작은 항목만 정비

일몰종료 6개 항목 : **총 조세감면액 46억원**

- 알뜰주요소 전환 중소기업 특별세액감면 : **추정곤란**
- 사업전환 무역조정지원기업 조세지원 : **실적 없음**
- 천연가스버스 VAT 면제 : **39억원**
- 제주첨단과학기술단지 입주기업 관세 면제 : **실적 없음**
- 제주투자진흥지구 입주기업 관세 면제 : **실적 없음**
- 금 스크랩 세액공제 : **7억원**

* 300억원 미만 항목은 **심층평가 대상 아님**

일몰연장 주요 6개 항목 : **총 조세감면액 3조 2,750억원**

- 농/임/어업용 석유류 간접세 면제 : **1조 1,580억원**
- 중소기업 취업자 소득세 감면 : **1조 388억원**
- 공익사업용 토지 양도세 감면 : **3,921억원**
- 도시철도 건설용역 VAT 영세율 적용 : **2,811억원**
- 상가임대료 인하 임대사업자 세액공제 : **2,113억원**
- 일반택시 운송사업자 VAT 납부세액 경감 : **1,937억원**

* 조세지출 심층평가 예산(2131-306) : **2020~2022년 총 52억원**

8

세법개정안 개요

05 세수효과

감세기조 유지, 추정공란항목

2023년 세법개정안 세수효과 : 2024년 0.8조원 감세

(추정공란) 혼인 증여재산공제 도입, 기업승계 증여세 완화, 반려동물 부가세 면제 등

: ①세수효과 0원 처리 ②즉시 세입 반영 항목

⇒ 2024년 총수입 감소에 반영되지 않음. 오히려 추정공란 처리하여 감세효과 축소 ⇒ 총지출 증가, 세수오차 원인

(억원)	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년	2028년	5년합계
순액법	-	-7,546	1,778	241	-269	1,077	-4,719
누적법	-	-7,546	-5,768	-5,527	-5,796	-4,719	-29,356

* 기획재정부 세수효과 자료를 참고하여 민주연구원 재구성. 누적법은 순액을 누적(예: 2025년 누적법액 = 2024년 순액 + 2025년 순액)하여 계산

2022년 세법개정 세수효과 : 2024년 14.4조원 감세

법인세율 1%포인트 인하효과가 2024년 발생. 올해 법인세가 20-30% 감소한 점을 고려하면 감세효과 축소

(억원)	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년	2028년	6년합계
누적법	-60,281	-144,216	-146,438	-144,760	-148,387	-152,115	-796,196

* 국회예산정책처(2022.12.). 최근 법인소득 감소를 고려하면 감세효과는 감소할 가능성 큼

9

세법개정안 개요

06 세수효과 재추계 : 기재부 추정공란 항목 추계

기재부의 "세수효과 추정공란"은 직무유기다

주요 추정공란 항목 세수효과 추계 : 2024년 -3천억원

- 혼인증여공제 : 2024.1.1. 증여분부터 적용. 약 2만명 혜택가정. 단, 2024년은 기 혼인가정까지 혜택인원수가 증가할 수 있음
- 기업승계 증여세 완화 : 70억원 이상 금액을 기업승계 한 인원만 최대 23억원 혜택가능. 22년 기준 26명 혜택 예상
- 반려동물 진료 부가세 면제 : 총부가가치세(세율 10%) 중 지방세(25.3%)를 제외하고 국세(74.7%)만 반영

(누적법, 억원)	2024년	2025년	2026년	2027년	2028년	5년합계
혼인증여공제 도입	-2,675	-2,675	-2,675	-2,675	-2,675	-13,377
기업승계 증여세 완화	-21	-21	-21	-21	-21	-104
반려동물 부가세 면제(국세)	-430	-489	-556	-631	-718	-2,825
합계	-3,106	-3,165	-3,231	-3,307	-3,393	-16,202

* 기획재정부, 국회예산정책처, 한국은행, 국세청 자료를 참고하여 민주연구원 재구성

세수효과 재추계 : 2024년 감세규모 1조원 이상으로 확대

(누적법, 억원)	2024년	2025년	2026년	2027년	2028년	5년합계
기획재정부 발표치(7.27.)	-7,546	-5,768	-5,527	-5,796	-4,719	-29,356
민주연구원 수정치(8.31.)	-10,673	-8,953	-8,779	-9,123	-8,133	-45,662

* 기획재정부, 국회예산정책처, 한국은행, 국세청 자료를 참고하여 민주연구원 재구성

10

경제환경

1. 성장률 1%, 물가상승률 2.3%
2. 초대기업 순이익 77% 급감
3. 적자가구 비율 지속 증가
4. 높은 소득불평등과 낮은 정부역할

02

11

경제환경

01 1.4% 성장률의 의미

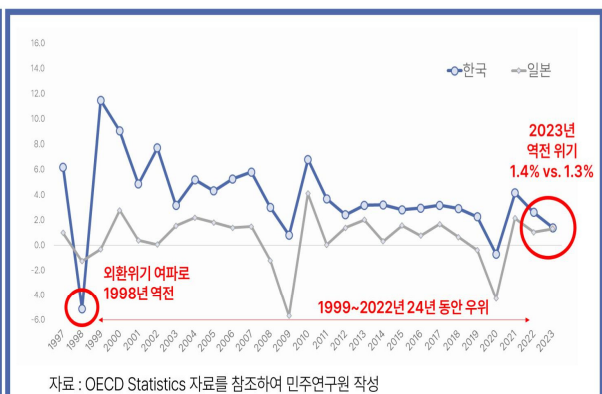
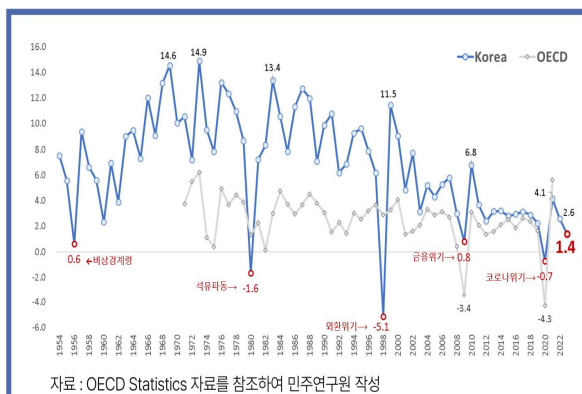
- ✓ 70년 동안 6번째로 나쁜 결과물
: 마이너스 3회, 0%대 2회, 1%대 2023년, 2%대 7회, ...

0% 또는 마이너스 성장률 5회 : 비상경제령, 석유파동, 외환위기, 금융위기, 코로나위기 등 국가가 제어불가능한 상황

- ✓ 25년만에 일본에 성장률 역전 가능성

성장률 전망치 : 한국 1.4% vs 1.3% 일본

하반기 세수결손 확대에 따른 재정절벽이 현실화될 경우, 한국의 성장률 하락 가능성



12

경제환경

02 초대기업 : 순이익 77% 급감

작년 9조원 법인세를 낸 삼성전자가 올해 이익이 없어 낼 세금이 없다

✓ 2023년 상반기 초대형 대기업의 순이익은 2022년 상반기 대비 -77% 급감(56조원 → 13조원)

법인세 부담 : 100개의 초대형 대기업이 약 40% 세금을 부담하는 구조 : 총소득 196조원(37%), 법인세 37조원(42%)

투자공제 확대 : 법인세를 인하(25% → 24%), 대기업 국가전략기술 투자세액공제(최대 25%) 및 임시투자세액공제(10%) 확대

현 상황 : 올해 대기업이 투자를 아무리 많이 해도, 돌려받을 세금이 없는 상황

- (예시 : 삼성전자) 해외자회사 이익잉여금 22조원(상반기) 국내로 U턴 ⇒ 25조원 설비투자, 14조원 R&D비용

- 법인소득 급감 ⇒ 법인세 산출세액 급감 ⇒ 투자를 많이 해도 일부만 세액공제 (이월공제 불가항목)

< 상반기 연결재무제표 법인세차감전순이익 : 2021-2023년 >

(조원)	삼성전자	SK하이닉스	현대자동차	POSCO홀딩스	신한지주	LG 전자	카카오	합계(7개사)
2021년	22.6	4.2	4.5	4.0	3.4	3.0	0.7	42.3
2022년	29.5	6.7	6.2	4.8	3.7	2.7	2.0	55.7
2023년 (1Q/2Q)	3.5 (1.8 / 1.7)	-7.3 (-3.5 / -3.8)	9.4 (4.6 / 4.8)	2.0 (1.0 / 1.0)	3.6 (1.9 / 1.7)	1.3 (0.9 / 0.4)	0.2 (0.1 / 0.2)	12.8 (6.8 / 6.0)

자료 : 금융감독원 전자공시시스템의 반기 보고서 (2023.8.14.) 자료를 참조하여 민주연구원 작성

13

경제환경

03 가구 실질소득이 2006년 이후 최대 폭 하락

2023년 2분기 자료는 8월 말 발표

✓ 2023년 2분기, 소득도 줄었고, 정부도움도 줄었고, 실질소득도 줄었다

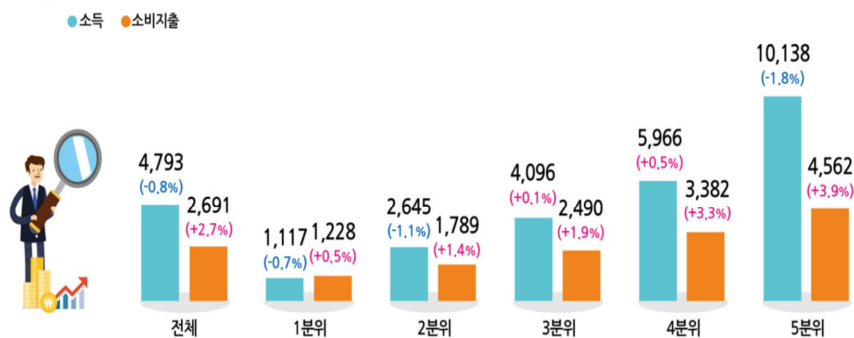
월평균 소득 0.8% 감소 ⇒ 2009년 3분기 1.3% 이후 최대 폭 감소

공적이전소득 : (22.Q2) 68만원. 코로나 손실지원금 → (23.Q2) 50만원 ⇒ 26.4% 감소

월평균 실질소득(물가반영) -3.9% 감소 ⇒ 2006년 이후 최대 폭 감소

소득 5분위별 소득 및 소비지출

(단위: 천원, %, 전년동분기대비)



* 출처 : 통계청 보도자료(2023년 2분기 가계동향조사 결과)

14

경제환경

04 소득불평등과 국민인식

소득불평등에 무심한 정부와 스스로 해결하려는 국민

✓ 높은 소득불평등, 낮은 정부정책효과

가구소득 지니계수 기준

- 0=가장 평등, 1=가장 불평등

- 근로장려금 1조원을 투입해야 지니계수 0.001 감소

(1) 가구시장소득 매우 평등: 온 가족이 열심히

(2) 가구가처분소득 많이 불평등: OECD 12위

(3) 낮은 정부정책의 불평등개선효과: OECD평균의 절반

✓ 그럼에도 국민들은 나라보다 내 탓

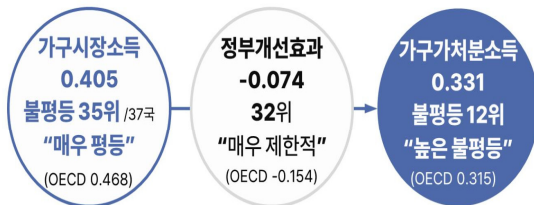
(1) OECD, 우리나라 국민 모두 **소득격차가 심각**하다고 인식

(2) 우리나라 정부의 '불평등 개선효과'는 OECD에서 가장 낮은 편

하지만 우리나라 국민들은 '**정부책임**'이 크지 **않다**고 생각

(3) 불평등은 정부책임보다 개인노력 부족이 원인이니, **개인이 해결**해야

(4) **저학력, 저소득일수록 소득격차가 크지 않다**고 인식



자료: OECD 자료를 참조하여 민주연구원 작성

항목	OECD 전체	우리나라
소득격차가 심각하다	80%	87%(21년) → 80%(22년)
정부의 불평등 개선효과 (real inequality)	-0.154	-0.074 (32위/37국)
정부 책임이 크다	80%	57%(21년) → 49%(22년)
불평등의 원인은 개인노력이다	74%	86%

15

재정환경

박근혜 정부
(3년 22조 세수결손)

증세 없는 증세정책

윤석열 정부
(0.5년 44조 세수결손)

건전 없는 건전재정

03

16

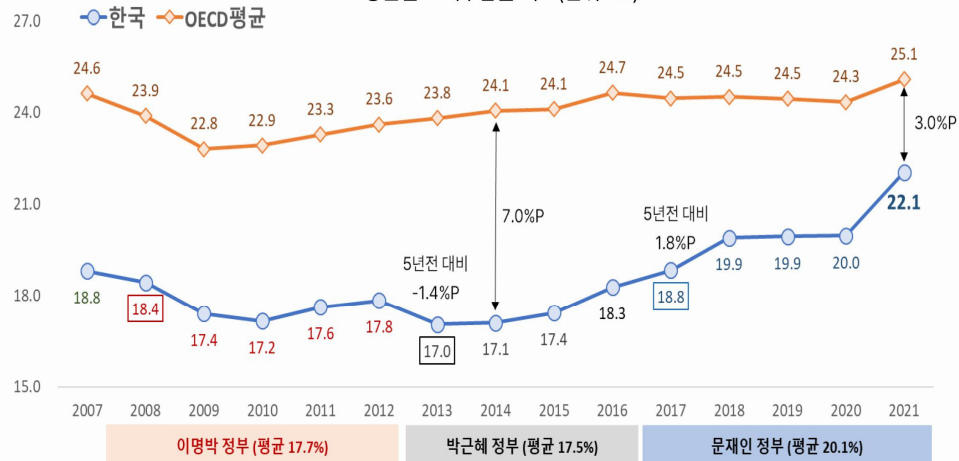
재정환경

01 역대 정권의 조세정책 기조와 조세부담률

조세부담률 2023년 하락 예상

- MB정부 : **부자감세** ⇒ 연속세수결손('12-'14년 총 22조원) → 박근혜정부 : **증세**('14년 소득공제 개편, '15년 담뱃값↑)
- 문재인정부 : 기조유지 → 증세(2019년 소득세/법인세 최고세율 인상, 중부세 강화) + 과표 증가 ⇒ **조세부담률 22%**
- 윤석열정부 : 대규모 감세 → 경기하락 + 기재부 세입전망 실패 ⇒ **1~6월 세입결손 44조원**

< 정권별 조세부담률 비교(단위 : %)>



17

재정환경

02 상반기 세수결손 44조원(예산대비 실적)

8.31.에 7월 국세수입 실적 발표

① 전년대비 실적감소 39.7조원

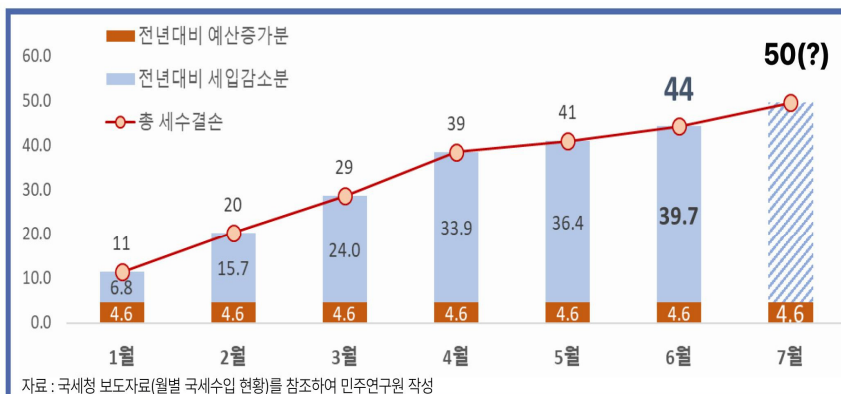
법인세 -17조(-26%), 소득세 -12조(-17%), 부가세 -5조(-11%), 관세 -2조(-37%), 교육세 0.3조(11%) 등

+ ② 전년대비 예산증액(확정) : 4.6조원

국세수입 : 22년 395.9조원(실적) → 23년 400.5조원*(예산)
* 국회예산정책처 : 399.4조원

지난해 정부는 국세 11조원 자연증가를 예상하고, 6조원 감세

☑ 예산대비 세입이 44조원 부족하고, 하반기로 갈수록 8월 법인세 중간예납으로 확대 가능성



18

재정환경

03 세수결손 중간평가(1/2)

세수전망이 3년 연속 크게 틀렸는데, I've Always Been

① 작년에 개정된 감세정책 중 종부세(23년 12월), 법인세(24년 3월)는 아직 반영되지도 않았음

지난해 법인세율 인하 발표는 기업의 회계 조정에 의해 올해 법인세 감소 요인*으로 작용

* 22년 8월 법인세율 인하 발표 → 기업의 회계조정(22년 이익 ↑, 23년 이익 ↓) → 2023.3월 법인세 감소 요인

② 역대급 마이너스 세수오차율: -11.1% (1-6월) = -44.3 / 400.5

1998년(동아시아 외환위기 이후) -11.8%, 2009년(글로벌 금융위기 이후) -6.2%

- 1997.11.18. 1998년도 예산안 본회의 통과(3월 추경 필요성 언급) ⇒ 1997.11.22. IMF 구제금융 신청

- 세입결손 12조원, 추가세출 12조원 등 총 24조원 추경

- 1998년 2회 추경: 증세 등 7조원, 세출삭감 9조원, 국채발행 8조원 등 24조원 재원 마련

재정정책의 출발이 되는 세입 전망이 3년 연속 크게 틀림에 따라 재정정책 수립이 불가능한 지경

	2020년	2021년	2022년	2023년
세수오차	-6.5조원	61.4조원	52.5조원	44.3조원(1-6월)
세수오차율	-2.2%	21.7%*	15.3%	-11.1%

* 2021년 초과세수 현상은 코로나 이후 경제가 회복되면서 미국, 일본, 영국, 독일 등 주요국에서도 발생했으나, 우리나라가 가장 큰 규모였음 (국회예산정책처, 2022.6.)

19

재정환경

04 세수결손 중간평가(2/2)

세수결손 → 총지출 축소 → 경제성장을 하락

③ 정부의 세출조정은 세수결손 문제를 해결할 수 없음

세수결손 44조원 ⇒ 지방이전지출 17조원 자동감소(약 40%) ⇒ 27조원 재원마련 필요

- 영끌 15조원: 불용*, 잉여금**, 기금 여유자금***

* 최근 6년 평균 9조원(22년 12.9조원): 단 추경에 명시X ** 2022년 5.9조원 → 실제 활용 3조원 *** 최근 6년 평균 3조원

- 방법: 지출 12조원을 추가감축, 세금 20조원(중앙 12조원 + 지방 8조원) 회복, 벌금(세외수입 등) 부과

④ 총지출 축소 ⇒ 재정절벽 ⇒ 성장을 추가하락: 1.4% - 알파

금융통화위원 "세수결손으로 재정지출이 축소될 경우 성장의 하방 위험이 현실화될 가능성이 높다" (23.8.3. 한국은행 통화정책회의 중)

상반기 총지출 조기집행*에도 불구하고 경기하강 방어 실패

- 신속집행 관리대상사업(목적: 재정의 경기대응, 예산집행 효율성 제고) 243조원 중 65.7% 집행(목표 달성)

⑤ 2023년 국세감면율 법정한도* 위반 * 직전 3년간의 국세감면율의 평균치(소수점 둘째자리 버림) + 0.5%P

22년 8월 정부 발표치(추정): 국세감면율 13.5% < 14.3% 법정한도

23년 8월 추정(상반기 세입결손 반영): 국세감면율 15.3% > 14.3% 법정한도

20

재정환경

❖ 1998년 : 경제위기와 재정위기의 극복사례

① 세수오차율 : 1998년 -11.8% vs. 2023년 -11.1% (1-6월기준)

② 1998년도 추경 2회 : 세수결손 12조원, 추가 세출증액 12조원 등 24조원

1997.11.18. 1998년도 예산안 본회의의 통과 ⇒ 1997.11.22. IMF 구제금융 신청 ⇒ 1998.2월 추경 제안

증세 등 7조원, 세출삭감 9조원, **국채발행 8조원** 등 24조원 자원 마련

< 1차 추경(2.9-3.25.) : 증세 및 세출삭감 >		< 2차 추경(7.30-9.2.) : 증세 및 세출삭감 >	
財 源 所 要	財 源 對 策	재원 소요	합 계
○ 세입감소	○ 세수증대	○ 세입부족	5.5조원
68,260	40,000	○ 추가 세출증액	6.0조원
	- 유류, 특소세 세율인상		11.5조원
	- 금융소득 세율인상		
	- 부가세 감면축소 등		
○ 금융구조조정지원	○ 세출삭감	○ 세입증대	2.9조원
○ 환차등증액소요	84,852	- 한국은행 잉여금	1.0조원
36,000	- 인건비 동결	- 공기업 주식매각	1.2조원
20,582	- 행정경비절감	- 세율조정('98.9.1 기준)	0.7조원
	- 사업비 삭감	· 이자소득세 인상(20→22%)	0.4
		· 교통세 인상(휘발유 100원, 경유 80원/ℓ)	0.4
124,842	124,842	· 내구재 특별소비세 30% 인하(7.10 기시행)	△0.1
		○ 세출 삭감조정(지방교육양여금특별회계 등)	0.7조원
		○ 국채 발행 등	7.9조원

21

재정환경

❖ 지방자치단체 재정 상황 : 2023년

지방자치단체 모두 지방세입 감소

① 지방교부세(내국세의 19.24%), 주택거래 감소로 인한 취득세 감소 ⇒ 지방세입 감소

상반기 지방세 수입 : 2022년 58조원 → 2023년 52조원(-6조원 감소, -10%)

지방자치단체의 추경 편성 횟수 : 평균 2.7회(상반기 1회, 하반기 2회) - 세입 본예산의 보수적 편성 및 향후 추경을 통해 조정하는 관행

② 광역자치단체별 추경 : 지방세입은 모두 감소했으나 추경 성격을 지방정부별로 차이

서울시 : **지방세입 감소**했으나, 지출 증가를 반영한 **증액 추경 7월 통과**

- 대중교통 운송적자 보전 4,800억원, 청년안심주택 680억원 등 3조원 총지출 증액
- 지방세수입 -7,700억원, 순세계잉여금 3조 7,600억원, 국고보조금 1,800억원 등 3조원 마련

경기도 : **지방세입 감소**에 따라 지출을 줄인 **감액 추경 편성 계획(9월)**

- 전년대비 도세 징수액 9,842억원 감소(-12.8%)
- 업무추진비 10% 삭감, 전세사기 긴급생계비 지원 등 지출 감액

대구시 : **지방세입 감소**했으나, 지출 증가를 반영한 **증액 추경 7월 통과**

- 1~6월 취득세 1,300억원 감소(-23.2%)
- 시내버스 재정지원, 지역사랑상품권 등 2,600억원 증액

22

세법개정안 쟁점

1. 전체
2. 세부항목 5개

04

23

세법개정안 쟁점

01 전체

- ☑ **정부안은 조세지출 개정안 수준으로, 주요 항목 외에는 빠르게 결정** / 기재위 조세소위

주무 부서인 "기획재정위원회 조세소위원회"에서 **의원을 소신대로 빠르게 결정하면 되는 수준**

일부 쟁점이 되는 조세지출제도에 대해서는 **대안 논의 필요**

- ☑ **곧 발표될 예산안에서 "국세수입 예산안(367.4조원)"의 검증이 가장 중요** / 기획위 & 예결위

6월 현재 국세수입의 엄청난 예측 오류 : 진도율 - **국세수입 44.6%**, 세외수입 61.7%, 기금수입 51.0%

상반기 국세수입은 정부가 44조원 오류, 국회예산정책처가 43조원 오류 : 조세전망 전문기관의 신뢰성 하락, 하지만 조정장치 필요

⇒ **11-12월에도 국세 관련 추가정보를 활용한 세입을 조정할 수 있는 법적 장치 마련 필요(rolling forecast) : 국가재정법 개정사항**

국세수입 : (23년) 예산 400.5조원 중 178.5조원(1-6월) 징수 → (24년 예산안) 367.4조원

- ☑ **올해 세수결손에 따른 추가경정예산, 내년도 세입 확보방안 논의 필요** / 기재위

세수결손과 경기침체에 대한 대비 필요

예전에는 세입이 부족하면 조세지출을 정비했는데, 현 정부는 거꾸로 하고 있음

24

세법개정안 쟁점

02 세부항목1 : 반려동물 진료용역

✓ 무릎뼈 안쪽탈구 등 반려동물 진료용역 VAT 면제(부가가치세 시행령, 10/1 시행)

연혁 : 2011년 7월 1일, 반려동물 진료용역에 대한 VAT 과세전환

(조세소위 논박)동물이나, 사람이나 ⇒ (결론)사람이 먼저다

규모 : 반려동물 진료비 2023년 2.0조원, 총부가가치세 720억원('24년, 전체 진료항목) * 국회예산정책처 추정

쟁점 : (면세) 반려동물의 다빈도 100개 진료항목 vs (과세) 인간의 탈모 치료술, 성형수술, 라면, 김밥 등

근본 질문 : "동물이 먼저냐, 사람이 먼저냐"

대안 : 전체 진료항목에 대해 면제하든지, 현행 유지(과세)하든지 효율성 차원에서 선택

- 기획재정부 "세제실 부가가치세제과"에서 다빈도 진료항목 100개를 추려내는 노력과 과정 자체가 기회비용 유발

- 동물병원 진료비 중 100개 항목을 추려서 과세 시스템을 구축해야 함 : 시스템 구축비용, 수의자의 조세협력비용

(예) 슈퍼마켓에서 우유, 채소 등 면세물품을 구입하면, 영수증에 "*"표시 및 면제 처리

25

세법개정안 쟁점

03 세부항목2 : 주택개념

✓ 주택의 구조특징을 반영하는 세법상 주택 개념 정비(소득세법)

주거용 오피스텔 등을 소득세법 상 "주택"으로 처리

주거용 오피스텔은 지방세법 상 "주택"으로 처리되지 않아 주택세율(1.1~3.3%)이 아닌 기본세율(4.6%) 적용

(예) 4억원 구입 시 거래세 : 주택 220만원(1.1%, 생애최초 220만원 감면), 오피스텔 1,840만원(4.6%)

대안 : 개정안 동의하며, 주거용 오피스텔을 주택으로 처리했으면, 지방세의 취득세 또한 주택과 동일한 세율 적용 필요

청년세대의 현실적인 주택 구입 방법인 "주거용 오피스텔"에 대한 취득세율 인하 (지방세법 개정사항)

- (현행) 4.6% → (대안) 1.1~3.3%. 생애최초주택구입인 경우 감면 자동적용

근본 질문 : 국세의 세법은 주택이라고 하고, 지방세의 세법은 주택이 아니라고 하나

26

세법개정안 쟁점

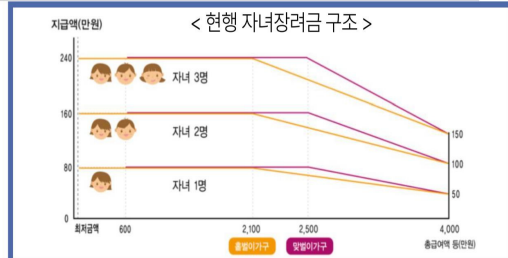
04 세부항목3 : 자녀장려금

지출사업과 조세지출이 겹치면 지출사업으로

☑ 자녀장려금 대상 및 최대지급액 확대(조세특례제한법)

현행 : 부부합산 총급여 4천만원 이하, **자녀 1인당 최대 80만원(월 7만원)**

- 환급가능형 세액공제 : 형식은 조세지출이나, 실제는 재정지출
- 제도 매년 확대 : (14년) 50만원 → (19년) 70만원 → (23년) 80만원
- 저출산으로 지급가구수 감소 : (17년) 94만가구 → (21년) 57만가구



개정안 : ① **총급여 4,000~7,000만원 가구 지급대상 확대** ② **자녀 1인당 최대 100만원(월 8만원) 인상**

저출산 대응예산 : (Input) 2022년 218개 사업, **50조원** ⇒ (Output) 합계출산율 **0.78명** (OECD 최하위)

대안 : 출산효과 의문(총선용 홍보). 자녀장려금과 자녀세액공제 양자택일. 중장기 로드맵 필요(아동수당, 자녀장려금, 자녀세액공제 등)

< 자녀장려금 확대에 따른 정책효과(민주연구원 추정) : 2021년 >

	현행(2021년 지급액)			개정안			정책효과		
	가구수 (만가구)	장려금 (억원)	가구당장려금 (만원)	가구수 (만가구)	장려금 (억원)	가구당장려금 (만원)	가구수 (만가구)	장려금 (억원)	가구당장려금 (만원)
기존(0~4천만원)	57	4,935	86	57	6,479	113	-	1,544	27
신규(4천~7천만원)	-	-	-	43	3,737	86	43	3,737	86
전체	57	4,935	86	101	10,216	101	43	5,281	15

27

세법개정안 쟁점

05 세부항목4 : 혼인 증여재산 공제(1/2)

부모로부터 증여를 못 받아서 출산율이 낮은 걸까?

☑ 혼인 증여재산 공제 1억원 도입

현행 : 혼수용품, 부조금 등 비과세. 기본공제 5천만원(직계존속, 10년간, '14년 이후) 초과 금액에 대해 10~50% 세율 적용

개정안 : 기본공제와 별도로 결혼(혼인신고±2년)에 한해 1억원 공제 허용 - 부부합산 총 3.2억원 공제 가능

(예) 결혼비용 2억원 증여 시 증여세 신고액 : **(현행) 1,940만원 = (20,000 - 5,000) × (10~20%) × (100%-3%)** **(개정안) 485만원**

☑ 제도 평가

① **신규 조세지출(300억원 초과)에 대한 예비타당성 조사 면제가 타당한가?** (조세특례제한법 142조)

- 정부안으로 제안할 경우 예비타당성 조사 시행하여, 적시성, 기대효과, 문제점, 세수효과 등을 검토한 후 시행

② **무주택(소액 수증자) < 심적부담 완화(중액 수증자) < 세부담 완화(고액 수증자)**

- 소액 증여 : 현행 제도로도 최대 1억 2천만원*(양가 부모로부터 각각 6천만원 증여)까지 비과세 * 평균비용 1.7억원 (주택마련 1.4억 등)
- 중액 증여 : 현행 제도로도 **부모-자녀 간 차용증*** 을 통해 비과세 가능하나 국세청 조사**의 심적 부담. 개정안 시 최대 3.2억까지 비과세
* 최대 2억 1,800만원까지 절세 가능 ** 주택 구입 시(비가구주) 30세 미만 5천만원, 40세 미만 7천만원, 40세 이상 1.5억원
- 고액 증여 : 고액 도움을 받을수록 유리 - 5억원 결혼 증여 시 1인당 2,910만원 세부담 완화
- **세수효과 : 고액수증자 2만가구, 평균 감면액 1,300만원, 연간 -2,670억원** *민주연구원 추정

28

세법개정안 쟁점

06 세부항목4 : 혼인 증여재산 공제(2/2)

평가㉓ 비혼인 주택구입 수증자에 대한 차별 * 주택구입금액의 80%인 6억원 입증책임

(예시) 7.5억 구입주택의 국세청 자금출처조사*에 의한 증여세액(대출 1억, 자기자본 2억, 증여 3억) : 혼인 : 0원, 비혼인 : 4,000만원

☑ 대안 : 패키지 법안

(1) 혼인소득공제 도입(추경호의원안, 소득세법 일부개정법률안, 2020.8.19.)

- 혼인비용 최대 500만원까지 소득공제 : 신혼부부 대부분 최대금액 공제 예상. 소득이 있고 결정세액이 있는 32만명 혜택
- 연간 세수효과 : 1,500억원 (1인당 50만원 혜택) *국회예산정책처 추정
- 혼인 증여재산 공제보다 수혜층이 넓음. 자기자본(근로소득 등)을 통해 혼인을 치르는 인원에게 실질적인 도움
- 소득공제 한도, 형식(소득공제 또는 세액공제) 조정 가능

(2) 청년증여공제 5천만원 도입(혼인 관계없이 적용) ⇒ 젊은 자본 유인. 단, 불평등 해소를 위해 정책(3)과 연계

- 2014년 직계존손 증여재산공제가 2014년 5천만원으로 결정된 이후 10년 동안 고정

(3) 상속증여세 신고세액공제 축소 : 공제율 3% → 1%

- 슬라이드37 참조 (연간 세수효과 : 5,200억원 *민주연구원 추정)

29

세법개정안 쟁점

07 세부항목5 : 가업승계 증여세 과세특례(1/2)

매년 확대되는 사업승계 상속증여!

☑ 증여가액 70~310억원 구간의 세율을 절반(20% → 10%)으로 인하(조세특례제한법)

가업승계증여특례와 가업상속공제는 거의 매년 제도를 확대해 왔고, 2022년 약 400건(과세대상 : 가업증여 297건, 가업상속 130건)

- 가업승계증여 기본공제액 : '22년 5억원 → '23년 10억원
- 가업승계 증여세율 : '22년 10%(30억 초과 20%) → '23년 10%(60억 초과 20%) → 개정안 10%(300억 초과 20%)
- 승계상속/증여 사후관리 요건 : 중분류 내(식료품 제조업, 출판/인쇄/제본업 등) → 대분류 내 업종변경 허용(제조업, 도매 및 소매업 등)
- 연부연납 기간 : '23년 5년 → 개정안 20년

가업승계증여(세율 10~20%)는 지금도 일반증여(세율 10~50%)보다 세부담이 훨씬 작은 편

(예) 310억원 증여 시 증여세액 : (일반증여) 146억원 (가업승계, 현행) 52억원 (가업승계, 정부안) 29억원

< 가업승계 증여세 연혁 및 일반 증여세와 비교 >

	기본 공제액	증여세율					예시 세액 (310억 증여)
		10%	20%	30%	40%	50%	
일반 증여	5천만원(직계존속)	1억 이하	5억 이하	10억 이하	30억 이하	30억 초과	146억원
가업승계 증여 : 2022년	5억원	30억 이하	30억 초과	X	X	X	56억원
가업승계 증여 : 2023년	10억원	60억 이하	60억 초과	X	X	X	52억원
가업승계 증여 : 정부안	10억원	300억 이하	300억 초과	X	X	X	29억원

30

세법개정안 쟁점

07 세무항목5 : 가업승계 증여세 과세특례(2/2)

☑ 정부 개정안은 증여가액 70억원 이상의 수십명 소수인원 혜택(최대혜택 23.3억원) ⇒ 통과 불가 항목

60억원 초과 가업승계 증여건수 : '17년 14건, '18년 8건, '19년 3건, '20년 6건, '21년 6건, '22년 26건 (6년 평균 10건)

세수효과 : 2022년 기준 26건, 건당 8천만원, 연간 -21억원 (가업승계 증여 증가세 세수효과 증가)

< 가업승계 증여세 과세특례 대상의 증여재산가액 및 개정안 효과 : 2022년 >

(단위 : 억원)		~1억	~5억	~10억	~30억	~60억	60억 초과	합계
건수 (건)		16	113	72	136	47	26	410
평균 증여가액		0.5	3.4	7.2	18.5	42.1	78.3	18.2
평균 세 액	일반증여 (0.5억 공제, 1억 초과 20~50%)	-	0.5	1.4	5.4	15.7	33.3	6.1
	'22년 기준 가업승계 (5억 공제, 30억 초과 20%)	-	-	0.2	1.3	4.3	11.3	1.7
	'23년 기준 가업승계 (10억 공제, 60억 초과 20%)	-	-	-	0.8	3.1	7.4	1.1
	정부안 기준 가업승계 (10억 공제, 300억 초과 20%)	-	-	-	0.8	3.1	6.6	1.1

* 국세청 조기자료(가업승계 증여세 대상 과세, 비과세 통합)를 참고하여 민주연구원 작성

31

주요 쟁점

1. 추가경정예산
2. 증세 논의 시작
3. 국세수입 전망 등 행정 개선
4. 향후 일정

05

32

주요 쟁점

01 추가경정예산

'불어터진 국수'

① 윤석열 Pick : 재정건전화

적자재정 최소화 : '24년 관리재정수지 -92조(GDP대비 -3.9%)

성장을 하락 허용 : 하반기 재정절벽은 추가하락 요인

낮은 국가부채비율*에 대한 맹신 : 오스트리아 학파(자유 중시)

* 정부부채('21년) 낮은 국가는 홍콩(1.9%), 에스토니아(17.6%), 룩셈부르크(24.5%), 스웨덴(36.4%), 덴마크(36.6%) 등 소국

⇒ 1%대 성장률 허용 + 일관적인 정책 메시지

2021년 국가부채비율(D2)

51.3% ↓

* 2023년 추정치 : **54.2%** (중앙정부부채만 고려)

② 더불어민주당 Pick : 경제건전화

민생경제 회복, 경제성장률 상승

재정의 승수효과 기대 : 경기회복의 마중물

재정수지 악화 허용 ⇒ 아직은 정부부채비율 여유 판단*

* 정부부채('21년) : **한국(11위) 51.3% < 선진국 평균 117.4%**

⇒ 성장률 일부 회복 + 국가부채비율 확대

2023년 경제성장률

1.4% ↑

* 정부지출 2조원 증가 시 **GDP 0.1%p** 상승 가능

33

주요 쟁점

02 증세 논의 시작 : 원칙대로

민주당의 문재인 → 이재명의 민주당 → 민주당의 민주당

① 재원마련이 안되는 조세제도는 지속가능성을 담보하기 어려움

조세기능 : **재원마련**, 소득배분배, 효율성 제고(예: 교정세 등)

증세논의 필요 : 일단 조세지출제도 중 대다수 전문가 집단이 동의하고, 심층평가 결과 정비하자는 결론이 난 조세지출 항목부터 정비를 시작. 최소한의 미래를 준비

② 더불어민주당의 헌법 <강령>

시장경제의 **불평등한 분배구조를 개선**하고 경제주체의 생산적 활동을 지원하는 조세·재정체계를 구축한다

조세정의의 구현하고 성실 납세자를 존중하는 문화를 구성한다

지하경제를 양성화하고, **소득이 있는 곳에 세금을 부과하여** 세금 탈루와 탈세를 막는다.

계층·세대 간 조세부담의 형평성을 확립하고 **누진적 보편증세 및 조세지출제도를 개편하여,**

복지국가의 발전에 필요한 세수기반을 확충한다.

부동산세제는 투기적 수요를 억제하고 실수요자를 보호하도록 개편한다.

재정의 지속가능성을 확보하여 국가재정의 역할과 국가의 책무성을 강화한다.

34

주요 쟁점

03 일단 조세지출 정비부터 (1/3)

재정영끌 : 일단 이 항목부터

① 조세지출 정비 : 가장 현실적인 방안부터 검토 필요

① 신용카드 소득공제 → 신용카드 세액공제 및 제도 단순화(조세특례제한법)

- 신용카드 활성화를 위해 도입되어 **현재 목표를 달성**했다는 의견이 많으나, 소비 활성화 등 다른 용도로 활용
- 복잡한 제도(총급여의 25% 초과분부터 공제시작)에 소득공제방식까지 더해, 소비자는 혜택수준을 알기 어려움
 - * 소득공제액 = min(공제한도, (신용카드 사용액 - 공제문턱) X 차등공제율) + 추가공제 ⇒ X 실효세율 ⇒ 세액 감소분
- 다만, 신용카드를 많이 사용하므로 혜택이 굉장히 크다고 오인 : 비공제 833만명(42%), 공제인원 1인당 283만원 소득공제
- **세액공제로 전환할 경우, 저소득층 혜택 증가 및 고소득층* 혜택 감소**
 - * 신용카드 세액공제율을 10분의 1로 설정. **총급여 8천만원**을 기점으로, 그 이하 소득자는 유리, 이상 소득자는 세 부담 증가
 - (예시) 총급여 1.5억원 : (현행 소득공제) 공제액 280만원 * 실효세율 21% ⇒ 58만원 혜택
 - (대안 세액공제) 공제액 280만원 * 세액공제율 10% ⇒ 28만원 혜택 (30만원 혜택 감소)
- **연간 세수효과 : 1,400억원** (84%인 962만명 세 부담 감소, 16%인 180만명 세 부담 증가)

⇒ 세액공제 전환을 통해 소득재분배 및 재원마련 가능

(중장기) 조세지출제도에서 재정지출제도로 변환

35

주요 쟁점

04 일단 조세지출 정비부터 (2/3)

재정영끌 : 일단 이 항목부터

① 조세지출 정비

① 인별 세액공제 한도제도 도입(조세특례제한법)

- 1인당 세액공제의 상한을 두는 제도. 단, 외국납부세액공제 등 중요 공제는 상한에서 제외
- 총급여 1억원 초과자 중 면제자 1만명 상황 : 2014년 연말정산 개편 이후 발생. 2010~2013년 약 50명 → 2014년 이후 약 1천명
- 2013년 소득공제 한도 제도를 도입했으나, 2014년 소득공제가 세액공제로 전환되면서 제도 무력화

② 전자신고세액공제 폐지 (조세특례제한법)

- 제도 : 전자신고하는 세무대리인(납세자 포함)에게 건강 1~2만원 세제혜택 (소득세, 양도세, 법인세 2만원, VAT 1만원)
- 연혁 : 박근혜 정부 및 문재인 정부 모두 제도 폐지를 추진했으나 무산
- 실적 : 2021년 1,273억원 (소득세 847억원, 법인세 27억원, 부가가치세 399억원)
- 신고율 : **2019년 소득세 97%, 법인세 99%, 부가가치세 95%**
- 귀착 : 신고세액공제의 대부분이 고소득 전문직 종사자인 세무대리인
- **연간 세수효과 : 1,300억원 증가**

36

주요 쟁점

05 일단 조세지출 정비부터(3/3)

재정영끌 : 일단 이 항목부터

④ 조세지출 정비

㉔ 상속증여세 신고세액공제 단계적 폐지 (3% → 1% → 폐지, 상속세 및 증여세법)

- 납부의무자가 일정기한 내에 상속세 및 증여세를 자진하여 신고하면 3% 세액공제 허용
- 연혁 : 과거 전자시스템이 활성화되기 전 상속세 및 증여세 신고를 장려하기 위해 신고세액공제율 10%를 적용했으나, 과세시스템의 발전으로 공제율을 점진적으로 줄여 왔음 : 1968년 10% → 2017년 7% → 2018년 3%
- 실적 : 2022년 상속세 5,726억원, 증여세 2,143억원 등 총 7,869억원
- 귀착 : 상증재산가액 50억을 초과하는 1,745명(전체의 0.7%)이 전체 공제액의 74%인 5,790억원 차지
- 연간 세수효과(공제율 1%) : 5,200억원 증가

⇒ 세액공제율 인하를 통해 소득재분배 및 재원마련 가능

37

주요 쟁점

06 법인세도 최고세율 적용기업 확대

법인세 최고세율은 유지하면서

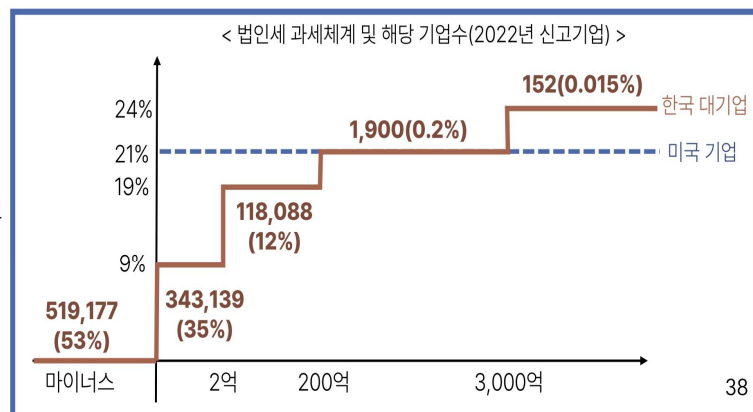
④ 법인세 최고세율 유지 및 최고세율 적용기업 확대(법인세법)

- 과표구간 단순화 : 4개 구간(~2억, 2~200억, 200~3천억, 3천억~) → 3개구간(~2억, 2~200억, 200억~)
- 최고세율 24% 현행 유지하되(조세경쟁), 최고세율 적용 기업수 증가(2021년 기준) : 현행 152개 → **2,052개(+1,900개)**
- 대다수 OECD국가는 단일세율로, 최고세율이 모든 기업에 해당. 차등세율*이더라도 초과 누진세 구조는 소수
* 포르투갈 : 4단계 단순 누진세율. 기본 21%, 순이익 3,500만 유로 초과 법인 30% 세율(당시 76개 법인 해당, 2018년 법인세율 2%p 인상)

- 연간 세수효과 : 3조 4천억원

(2,052개 기업, 기업당 평균 17억원씩, 최대 84억원 세부담 증가)

- 중장기 방안 : 단일세율로 과표구간 조정
(사업자의 조세선택 - 조세회피 목적으로 법인 설립 사례 다수)



38

주요 쟁점

07 국세수입 전망 등 행정 개선

인력, 예산을 가지고도 3년 연속 역대급 세수오차를 초래한 기재부

① 기획재정부 세수추계 모형 공개 및 점검

(기재부) **(2022.2.대안제시)** 세수오차에 대해 ①추계모형의 한계 ②세제실 중심의 의사결정 프로세스 문제 ③이상징후 대응체계 미흡 ④사후평가 및 피드백 부족 등으로 설명⇒ **(2022.5.) 53.3조 원의 세수오차**를 시인, 추경 편성
(대안1) 세입 자연증가분(기준선 대비) 수치를 **예산안 결정 이후에도 수정할 수 있는 법적 근거 마련 (미국 사례)**
(대안2) 세입 전망 모형 및 추정치를 선 공개하여 민간전문가의 평가를 받는 구조 필요 (예: 세수추계위원회 신설)

② 세입, 세출예산 운용상황 등 공개시차를 현행 45일에서 30일로 단축

국세수입 공개시차 : 60일 → 45일 → **2022.5.30.부터 갑자기 30일로 축소**(7월말 실적, 8월말 발표 / 유일하게 한 조치)
총수입, 총지출, 재정수지, 정부부채 : 현재 시차 45일 → **30일로 축소할 필요**

③ “재정준칙” 도입보다 이미 있는 “국가재정법” 재정건전화(5장) 제도부터 실효성 있게 개편

재정건전화 제도 : 재정수반 법률안 비용추계서(87조), 국세감면의 제한(88조), 추가경정예산 편성 요건 제한(89조) 등
국세감면 제한 : 권고사항(“노력하여야 한다”)
→ 의무사항(“하여야 한다”) 및 법률사항 위반 시 사후조치 명시(“정부는 조세지출 정비방안을 제시하여야 한다”)

39

주요 쟁점

08 향후 일정

① 세입결손 : 6월 44조 → 7월 약 50조(예상)(부가세 및 양도세 신고, 8.31.발표) → 8월 50조 초과(예상)

2022년 월별 세입 : 7월 43조원(소득11, 부가 23_예정신고), 8월 28(소득 10, 법인 17_중간예납)

추경호 : “세수재추계 이르면 8월 또는 9월 초” - 7월 국세실적까지 다 보겠다. 8~12월 5개월치 추계

② 세입결손에 따른 추경(세입경정, 세출삭감) : 9-10월 예상

정부 추경안 : 세입결손에 따른 세출삭감 및 국채발행 추경

- 7월 국세실적 8월 말 확인 후 기재부 결정
- 1965-2023년 동안 9월 추경 10회(전체 20%), 10월 추경 9회(전체 18%)
- 현재의 세수결손 규모는 조정이 반드시 필요한 수준

< 추경 통계 : 1965-2023년, 59년 >

첫추경 시기	회수	비율
전체	49회	100.0%
1월	1	2%
2월	2	4%
3월	6	12%
4월	4	8%
5월	1	2%
6월	10	20%
7월	3	6%
8월	3	6%
9월	10	20%
10월	9	18%
11월	-	-
12월	-	-

③ 세법개정안 일정

7월말 세법개정안 발표 → 9월 3일 예산안과 함께 법률개정안 국회 제출
→ 11월 국회 심사(3독) → 11월말 세입예산안부수법률안 설정(국회의장)
→ 12월 예산안과 함께 국회 논의 및 통과 → 2024년 1월부터 시행

40

이미 행복한 가정을 위한 세법개정안

행복한 가정은 다 비슷한 모양새지만,
불행한 가정은 다양한 이유로 불행하다

**All happy families are alike;
Each unhappy family is unhappy in its own way.**

- Lev Nikolayevich Tolstoy <Anna Karenina> -

경청해 주셔서 감사합니다

41



발표 2

세법개정안 평가 및 바람직한 세제개편 방안



강 병 구 인하대학교 교수



I. 세법개정안 평가 II. 조세·재정체계의 특징 III. 세제개편의 방향 IV. 세제개편의 과제

I. 세법개정안 평가

1. 윤석열 정부 조세·재정정책 기초의 재검토

- 윤석열 정부의 조세·재정정책 기초는 ‘**선성장 후분배**’의 연장선에서 소위 **낙수효과**(trickle-down effect)를 전제로 하고 있다.
- 하지만, 분배와 성장에 관한 기존의 연구결과와 <표 1>의 실증분석 결과에 따르면 현실에서 낙수효과는 작동하지 않는 것으로 평가된다.¹⁾
 - 소득분배가 불평등할수록 경제성장률이 떨어지는 반면 불평등의 완화는 경제성장률을 높인다. **분배와 성장이 선순환 관계**에 있다는 것이다. (모형1, 모형2)
 - 상위소득 20% 계층의 소득 비중이 증가할 경우 경제성장률은 낮아지지만, 하위소득 40%의 소득 증가는 경제성장률을 높인다. 현실 경제에서는 **분수효과(trickle-up)가 작동**한다는 것이다. (모형3, 모형4).

<표 1> 소득분배와 경제성장의 관계(종속변수=경제성장률)

변수	모형(1)	모형(2)	모형(3)	모형(4)
경제성장률(t-1)	0.436***	0.408***	0.520***	0.515***
1인당 GDP(t-1)	-0.014***	-0.012**	-0.005	-0.005
지니계수(시장소득)	-0.108***			
지니계수 격차		0.312***		
교차항		-0.007***		
상위소득 20%			-0.047**	
하위소득 40%				0.072**
국가 고정효과	yes	yes	yes	yes
시간 더미	yes	yes	yes	yes
관측치	354	354	313	313
국가	31	31	30	30

주 1: 분석대상과 기간은 OECD 1980~2021년, 분석모형은 1계 차분 적률법(one-step difference GMM).

2: 지니계수 격차=시장소득 지니계수-처분가능소득 지니계수.

자료: World Bank, World Development Indicators. OECD, Stat, Income Distribution Database.

1) 분배와 성장의 관계에 대한 자세한 논의는 강병구(2007) 참조.

- 더욱이 윤석열 정부는 투자와 고용증가를 기대하면서 대기업 위주의 감세 정책을 시행했지만, 기존의 연구결과에 따르면 **법인세 인하의 투자 및 고용효과는 미약하고, 소득 불평등을 확대**하는 것으로 나타났다.²⁾
- <표 2>의 실증분석 결과에서 보듯이 법인세 실효세율의 하락에 따른 투자 증가의 규모는 크지 않고, 고용은 줄어들며, 노동소득분배율은 떨어지는 것으로 추정된다.
 - 법인세 실효세율 하락으로 투자와 노동생산성이 증가하는 반면, 고용증가율이 미약하고, 실질임금 상승률이 노동생산성 증가율을 밑돈다면 노동소득분배율은 하락할 것이다. 더욱이 주식보유와 배당금의 상위소득계층으로의 집중도가 큰 상황에서 투자의 증가로 주식 가치가 상승하고 배당소득이 증가하면 가구소득의 불평등도는 확대될 것이다.

<표 2> 법인세율 인하의 경제적 효과

	투자	고용	노동소득분배율
실효법인세율(t)	0.007	0.012**	
실효법인세율(t-1)	-0.016*	0.006	0.062***
실효법인세율(t-2)	-	-	0.028
기업 고정효과	yes	yes	yes
시간 더미	yes	yes	yes
관측치	3331	2155	561
기업수	713	677	274

주 1; 분석대상과 기간은 OECD 1999~2021년, 분석모형은 1계 차분 적률법(one-step difference GMM).

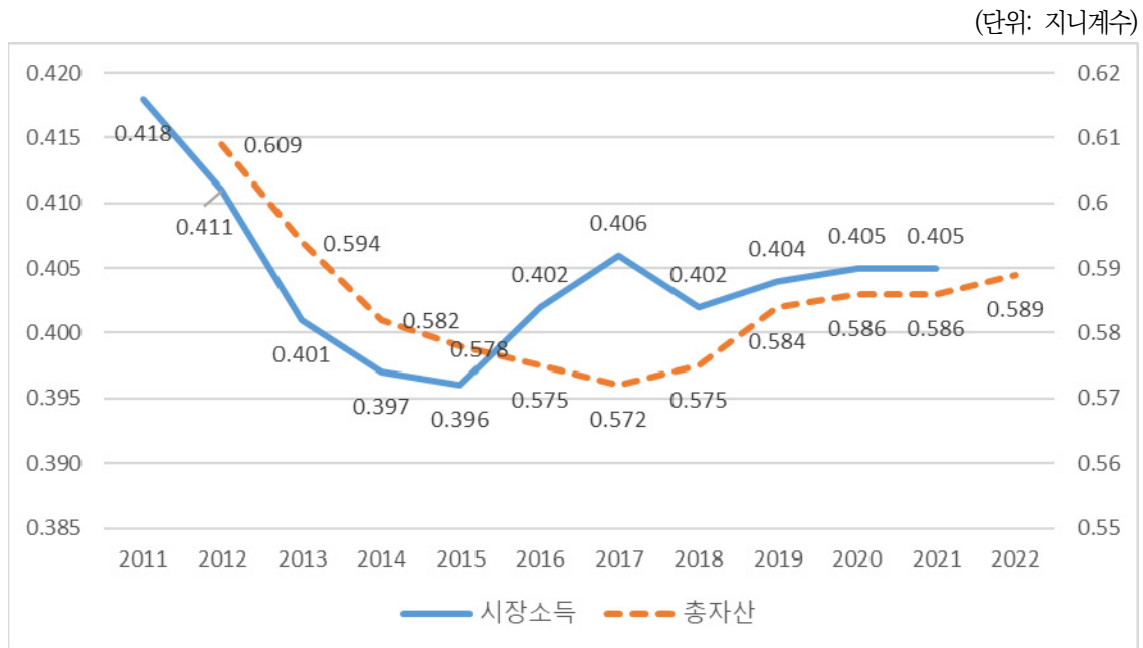
2: 실효법인세율(2)=법인세납부액/법인세비용차감전계속사업이익

자료: 한국신용평가(주), Kisvalue

- 한편 한국의 시장소득 불평등도는 2018년 이후 증가세로 전환되고, 총자산의 불평등도는 2017년 이후 확대되는 경향을 나타내고 있다.
- <그림 1>에서 보듯이 시장소득 지니계수는 2018년 0.402에서 2021년 405로 상승했고, 총자산의 지니계수는 2012년 0.609에서 2017년 0.572로 하락한 이후 2022년 0.589로 상승했다.

2) 법인세의 투자, 고용, 분배 효과에 대해서는 강병구·성효용(2008), 강병구·성효용·정세은(2023) 참조. Gechertand Heimberger(2022)는 42개 주요 연구결과를 분석하여 법인세와 경제성장 간에 유의미한 관계가 존재하지 않는다는 결론을 도출했고, 이준구(2012)는 “압도적 다수의 실증연구결과는 감세정책이 노동공급, 저축, 투자에 별 영향을 미치지 못했다는 것으로 집약된다.”고 주장했다.

〈그림 1〉 시장소득과 총자산의 불평등도 추이



출처: 통계청, 「가계금융복지조사」

- 낙수효과가 작동하지 않는 현실에서 부자 감세 기조를 유지한 채 **재정건전성을 강조**하면 조세 및 재정의 재분배기능과 안정화 기능이 약화되어 양극화와 불평등은 확대되고, 성장잠재력은 크게 저하될 수 있다.
 - 2023년 본예산과 2024년 예산안 기준 총지출은 전년 대비 각각 5.1%와 2.8% 증가했지만, 선진국의 물가상승률 전망치 4.7%와 2.8%를 고려하면 사실상 전년 수준에 불과한 고강도의 긴축 예산이다.
 - 감세의 투자 증대 효과와 낙수효과를 전제할 경우 세수를 과대 추정하게 되어 재정적자의 증가 요인으로 작용한다.
 - 기재부는 지난해 8월 발표한 「2022-2026 국가재정운용계획」에서 향후 5년간 연평균 7.6%의 국세 수입과 4.6%의 총지출 증가율을 전망했지만, 경제성장율이 하향조정되고 세수결손이 크게 발생하면서 올해 8월 발표한 「2023-2027 국가재정운용계획」에서는 각각 2.7%와 3.6%로 축소 조정하였다.
- 복지국가의 발전을 위해서는 **분배와 성장의 선순환에 조응하는 방식**으로 조세·재정체계를 재편해야 한다. 특히 수출부문의 비중이 큰 한국경제에서 분배구조의 개선은 자원의 효율적 배분과 경제의 안정적 성장은 물론, 재정의 지속가능성을 위한 필요조건이다.³⁾

2. 2023년 세법개정안 평가

- 정부는 「2023년 세법개정안」의 기본방향을 경제활력 제고, 민생경제 회복, 미래 대비, 납세 편의 및 과세형평성 제고에 두었다고 하지만, 분배와 성장이 선순환을 이루는 세법개정안을 마련하지는 못한 것으로 평가된다.
- 우리 사회가 직면하고 있는 복합위기(polycrisis)에 적극적으로 대응하지 못한 채 감세 기조를 유지하고 있으며, 향후 5년간 누적법 기준 총 2조 9,360억 원의 세수가 줄어들고, 소득세와 부가가치세가 감소하는 반면, 법인세는 증가하는 것으로 전망되었다.

〈표 3〉 정부별 세법개정안의 세수효과

(단위: 10억원)

	누적법	순액법			
		합계	서민·중산층 중소·중견기업	고소득자 대기업	기타
윤석열정부 (2023년)	-2,936	-472	-673	-78	279
윤석열정부 (2022년)	-60,308	-13,100	-4,600	-5,300	-3,300
문재인정부	1,420	1,497	-6,534	8,209	-178
박근혜정부	18,317	4,464	-1,642	5,716	390
이명박정부	-39,254	-8,418	-7,752	-1,260	594

주 1: 세수효과는 해당 정부의 세법개정안에서 제시된 세수 및 귀착 규모를 합산하여 산출.

2: 2008년 세수귀착은 류성걸(2014)의 추정비율을 적용하여 산출.

자료: 기획재정부 「세법개정안」 각 연도, 국회예산정책처(2008, 2009), 류성걸(2014).

〈표 4〉 세제개편안의 감세효과(누적법)

(단위: 10억원)

	2022년 세법개정안	2023년 세법개정안	합계
총액	-60,308	-2,936	-63,244
소득세	-16,099	-3,165	-19,264
법인세	-27,965	688	-27,277
부가가치세	-	-153	-153
증권거래세	-7,159	-	-7,159
종합부동산세	-7,922	-	-7,922
기타	-1,164	-306	-1,469

자료: 국회예산정책처(2022, 2023).

- 3) 분배와 성장에 대한 이러한 인식은 문재인 정부의 소득주도성장정책과 맥락을 같이하고 있다. 홍장표(2022)에 따르면 소득주도성장의 핵심적인 정책과제는 소득 격차와 불평등 해소, 내수 증진을 통한 수출과 내수의 균형, 사람에 대한 투자와 사회안전망 강화를 위한 제도개혁이다. 하지만, 소득주도성장 정책은 소득 격차 완화에 주력했고, 자산 격차에 대한 대응이 미흡했던 것으로 평가된다. 소득주도성장체제 하에서의 조세·재정정책은 강병구(2018, 2022a)와 강병구·조영철(2019) 참조.

① 복합위기에 대응하는 세제의 역할이 취약하다.

- 인구, 기술, 기후, 세계경제질서 등 대전환기의 구조 변화에 대응하기 위해서는 조세·재정의 적극적인 역할이 요구되지만, 여전히 감세 기조를 유지하면서 복합위기에 소극적으로 대응하고 있다.
- 저출생·고령화로 인한 인구구조의 변화는 잠재성장률을 낮추고 분배구조를 악화시킬 것으로 전망되므로 결혼·출산·양육을 지원하는 한편 고용안정과 주거불안을 해소할 수 있는 종합적인 조세·재정정책이 필요하다. 하지만 정부의 저출생 대책은 혼인에 따른 증여재산 공제와 출산·보육수당 비과세 확대, 근로자 출산·양육 지원금의 손금·필요경비 인정 근거 마련 등 결정세액이 있는 근로소득자를 대상으로 하고 있지만, 2021년 근로소득자 중 35.2%는 결정세액이 없는 과세 미달자이다.
- 디지털 전환의 과정에서 예상되는 대표적인 사회경제적 문제는 기업 간 양극화에 따른 시장집중도와 초과이윤 증대, 신규사업자의 진입 장벽으로 인한 생산성 둔화, 정보통신기술(ICT) 설비의 비숙련 노동 대체로 인한 고용불안, 비숙련 노동자와 숙련 노동자 간 임금 격차의 확대 등으로 고용안정과 임금격차 완화를 위한 종합적인 세제지원이 필요하다. 하지만, 투자·고용 촉진을 위한 정부의 세제개편은 영상콘텐츠 투자 세제지원 확대, 국가전략기술 및 신성장원천기술 확대, 해외진출기업의 국내복귀에 대한 세제지원 강화 등에 국한하고 있다.
- 기후 변화에 대응하기 위해 2024년 이후 순차적으로 도입이 예정된 미국과 EU의 탄소국경조정제도(Carbon Border Adjustment Mechanism; CBAM)는 우리나라의 수출과 GDP에 타격을 줄 것으로 전망되지만, 이번 세법개정안에서는 ‘신재생에너지 생산·이용 기자재 수입물품에 대한 관세감면(50%) 3년 연장’ 이외에 탄소 중립을 위한 종합적인 대응이 부재하다.

② 재정의 지속가능성을 위한 세수확충 방안이 보이지 않는다.

- 2022년 대규모 감세에 이은 2023년의 세수결손과 반도체산업에 대한 투자세액공제 확대, 성장을 전망치의 하향 조정 등으로 재정의 지속가능성에 대한 우려가 커지고 있다.
- 2023년 6월 기준 세수결손 규모는 39.7조원이고, 법인세 16.8조원, 소득세 11.6조원, 부가가치세 4.5조원 등으로 구성되었다.
- 2023년 6월 기준 통합재정수지와 관리재정수지 적자는 각각 55.4조원과 83.0조원으로 코로나 19 위기가 극심했었던 2020년도의 적자 폭을 크게 초과했다. 그 결과 중앙정부 채무는 상반기에 전 년 대비 50조원 증가했다.

〈표 5〉 재정적자와 국가채무 추이

(단위: 조원)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023.6
통합재정수지	0.2	-25.9	-43.3	-16.3	-21.3	-55.4
관리재정수지	-13.6	-38.8	-56.6	-40.4	-37.9	-83.0
중앙정부채무	651.8	699.0	819.2	939.1	1033.4	1083.4

자료: 기획재정부, 「월간 재정동향」

- 2022년의 감세법안과 성장률 전망치의 하향 조정으로 큰 폭의 세수입 감소가 예상되지만, 2023년 세법개정안은 여전히 감세 기조를 유지하고 있다.
- 반면에 최근 선진국들은 세계 경제가 직면하고 있는 구조 변화에 대응하여 부자 증세와 재정준칙 완화 등 조세·재정의 역할을 강화하고 있다. 글로벌 법인세 최저한세와 횡재세 도입의 사례에서 보듯이 감세와 규제 완화보다는 증세와 정부 역할을 중시한다.

③ 재분배기능을 높이기 위한 세제개편이 미흡하다.

- 「2023년 세법개정안」에서는 서민·중산층과 중소·중견기업에 대한 지원을 소폭 확대했지만, 2022년의 부자 감세를 뒤집지는 못하고 있다.
- 더욱이 가업 승계에 따른 세 부담 완화와 혼인에 따른 증여재산 공제 신설 등은 제도 도입의 취지를 달성하기보다는 부의 대물림과 기회의 불평등이라는 부정적 결과를 초래할 것으로 평가된다.
- 가업승계에 대한 세제지원 대상이 계속 확대되어 제도의 기본 취지가 퇴색하면서 상속세를 우회적으로 무력화시키는 측면이 있다.
- 2022년에 이어서 2023년 세법개정안에서도 기업경쟁력을 명분으로 가업승계 증여세 저율 과세(10%) 구간을 60억 원에서 300억 원으로 상향 조정하고 연부연납 기간을 5년에서 20년으로 확대하며, 사후 관리기간 동안 업종 변경 허용범위를 표준산업분류 상 중분류 내에서 대분류 내로 확대하였다.
- 정부는 가업승계지원 제도의 대상확대에 따른 세입감소보다는 기업의 존속으로 인한 세수증가 효과가 더 크기 때문에 효율적이라고 주장하지만, 재산 취득에 따른 세금 부담과 경영권의 문제는 별개의 문제이며, 상속·증여세로 가업 지속이 어려운 경우에는 연부연납제도를 활용하면 된다. 경영권의 대물림을 통한 기업의 존속은 시장경제의 원리에도 부합하지 않는다.

- 가업승계에 대한 과도한 세제지원은 상속세 본연의 기능, 즉 재산상속을 통한 부의 세습과 집중을 완화하여 국민의 경제적 균등을 도모한다는 취지에 전혀 부합하지 않는다.
- 한편 가구의 자산분포를 고려할 때, 1.5억 원의 증여재산 공제는 출생률 제고에 도움이 되기보다는 부의 양극화를 확대할 것으로 전망된다.
- 통계청의 「가계금융복지조사」에 따르면, 2022년 3월 31일 기준 금융자산이 1.5억 원과 2.0억 원 이상인 가구는 각각 금융자산 기준 상위 27.6%와 19.0%에 속한다.
- 금융자산이 1.5억 원 이상 가구의 총자산, 금융자산, 순자산, 경상소득 평균값은 1.5억 이하에 속한 가구보다 2.4배, 6.6배, 2.6배, 1.6배 많다.

〈표 6〉 미혼 자녀(25~40세) 가구의 평균 자산 및 소득

(단위: 만원, 배수)

	금융자산 1.5억원			금융자산 2.0억원		
	이상 가구 (a)	이하 가구 (b)	a/b	이상 가구 (c)	이하 가구 (d)	c/d
총자산	130,367	54,617	2.4	147,851	57,083	2.6
금융자산	41,103	6,188	6.6	48,992	7,376	6.6
부채	15,331	9,832	1.6	17,302	9,791	1.8
순자산	115,035	44,785	2.6	130,548	47,292	2.8
경상소득	13,135	8,199	1.6	13,725	8,532	1.6

주: 가구가중치를 적용한 수치임.

자료: 통계청 「가계금융·복지조사」

II. 조세·재정체계의 특징

- 우리나라의 조세·재정체계는 낮은 조세부담률, 미약한 재분배 효과, 재정의 취약한 자동안정화기능, 반복되는 세수 오차 등을 특징으로 한다.
- 세목별 세수 구성을 보면, 소득세와 소비세, 사회보장기여금의 비중은 OECD 회원국 평균보다 낮고, 법인세와 자산세의 비중은 높다.
- 소득세수 비중이 낮은 것은 다양한 소득공제 및 세액공제, 최고세율이 적용되기 시작하는 높은 수준의 과세표준, 자산소득에 대한 낮은 실효세율 등에 원인이 있다.
- 법인세수 비중이 높은 것은 전체 법인기업의 과세대상소득이 크기 때문인데, 대기업으로의 경제

- 력 집중, 소득세율에 비해 낮은 법인세율, 높은 제조업 비중 등이 복합적으로 작용한 결과이다.
- 사회보장기여금의 비중이 낮은 것은 고용율과 사회보험료율이 낮고, 비정규직과 특수고용직 노동자의 사회보험 사각지대가 크기 때문이다.

〈표 7〉 세수 구성의 국제비교(2020년)

(단위: GDP 대비 %)

		소득세			소비세			자산세			사회보장기여금		
		개인 소득세	법인 소득세		일반 소비세	개별 소비세		부동산 보유세	상속세 증여세	금융 자산 거래세	종업원	고용주	
한국	8.7	5.3	3.4	6.8	4.2	2.2	4.0	1.0	0.5	2.4	7.8	3.4	3.5
OECD	11.0	8.1	2.6	10.7	6.9	2.9	1.8	1.0	0.1	0.4	9.4	3.4	5.3

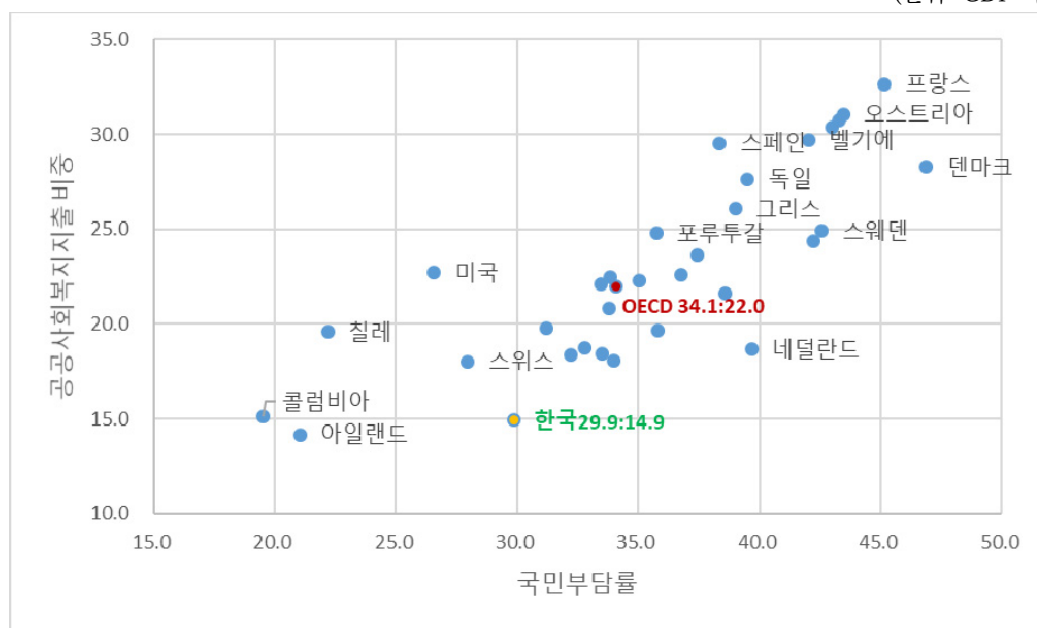
자료: OECD, Revenue Statistics.

1. 낮은 조세부담률과 미약한 재분배기능

- 〈그림 2〉에서 보듯이 2021년 한국의 국민부담률은 29.9%로 OECD 회원국 평균 34.1%보다 4.2% 포인트 작고, GDP 대비 공공사회복지지출 비중은 14.9%로 OECD 회원국 평균 22.0%보다 7.1% 포인트 낮다. 한국의 국민부담률 29.9%는 22.1%의 조세부담률과 7.8%의 사회보장기여금으로 구성되며, OECD 회원국의 조세부담률과 사회장기여금 평균보다 각각 2.4% 포인트와 1.8% 포인트 낮다.

〈그림 2〉 국민부담률과 공공사회복지지출 비중

(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD, Global Revenue Statistics Database. Social Expenditure. 2023.7.18. 추출.

- 조세 및 공적 이전소득의 불평등 감소 효과는 2016년 이후 증가했지만, 여전히 OECD 회원국 평균보다 낮고, 2020년 처분가능소득으로 측정된 한국의 소득불평등도는 28개 OECD 회원국 중 8번째로 높은 수준을 기록했다.
- 소득불평등 개선 효과의 요인별 기여도를 보면, 전반적으로 공적 이전소득을 통한 불평등 완화 효과가 조세보다 크지만, 한국의 조세를 통한 재분배효과는 OECD 회원국 평균의 56.6%로 공적 이전소득을 통한 재분배효과 42.6%보다 높다.

〈표 8〉 조세 및 공적 이전소득의 재분배 효과

	지니계수			불평등 개선 효과(%)		
	시장소득	시장소득 +공적이전소득	시장소득 +공적이전소득 -조세	전체	공적 이전소득	조세
한국(2021년)	0.405	0.354	0.333	17.8	12.6	5.9
OECD(2020년)	0.469	0.347	0.323	37.0	29.6	10.41

주 1: 시장소득=근로소득+사업소득+재산소득+사적이전소득-사적이전지출.

2: 조세는 소득세, 재산세(종합부동산세 포함), 자동차세 등으로 구성되며, 양도소득세와 취득세 등 부정기적 세금 제외.

3: 공적 이전소득은 공적연금, 기초연금, 장애수당, 기초생활보장지원금, 근로장려금, 자녀장려금 등

자료: OECD Income distribution database. 통계청, 「가계·금융복지조사」를 이용하여 저자 산출.

2. 재정의 취약한 자동안정화기능

- 재정의 자동안정화장치는 박근혜 정부보다 문재인 정부에서 크게 향상되었고, 이는 조세부담률의 증가, 조세 구조의 누진성 제고, 사회안전망의 확충 등이 복합적으로 작용한 결과이다.
- 하지만, IMF 기준 27개 선진국과 비교할 때, 우리나라 재정의 자동안정화장치는 여전히 취약한 상태에 있다.
- 재정의 자동안정화장치(automatic stabilizers)란 경기변동에 따라 재정수지가 자동으로 변화하면서 경기를 조절하는 기능으로서 재정 규모가 크고, 조세체계가 누진적이며, 사회안전망이 촘촘할수록 커진다.
- 경기변동의 완화가 장기적으로 경제성장과 분배구조의 개선에 긍정적인 영향을 미친다는 사실에 근거할 때, 내수기반이 취약하고 해외 경기에 민감한 우리나라의 경우 자동안정화장치를 강화해야 한다.

〈표 9〉 재정의 자동안정화장치

	GDP gap률 (절대값 평균)	자동안정화장치 크기	GDP gap률 1%당 크기
이명박 정부(2008~2012)	0.86	0.21	0.24
박근혜 정부(2013~2016)	0.69	0.15	0.22
문재인 정부(2017~2021)	1.02	0.26	0.25
한국(2008~2021)	0.87	0.21	0.24
선진국(2008~2021)	2.27	1.97	0.87
한국/선진국	38.3%	10.7%	27.8%

주 1: GDP gap률은 실제GDP와 잠재GDP의 차이를 잠재GDP로 나눈 것임.

2: 자동안정화장치의 크기는 GDP 대비 경기적 재정수지 절대값의 평균값으로 산출.

자료: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/October>.

3. 세수 오차 규모의 확대

- 우리나라 재정은 전반적으로 경기 대응적으로 운용되었지만, 일부 시기에는 안정화를 위한 재량적 재정정책이 미흡하였고, 그 원인은 부분적으로 세수 오차에 기인한다.
 - 긴축적인 재정정책이 필요했지만, 재정을 확장적으로 운용하거나(2004년, 2008년), 반대로 확장적 재정정책이 필요한 시점에서 재정을 긴축적으로 운용하기도 했다(1998년, 2012년, 2016~2018년).
 - 2021과 2022년에는 재정기조지표가 양(+)의 값을 기록하여 재정 기조가 확장적이었음에도 해당 연도에 각각 61.4조원과 52.5조원의 초과세수가 발생하여 실질적으로는 긴축재정으로 귀결되었다.⁴⁾
- 관리재정적자 규모가 클수록 예산 당국은 세입예산을 보수적으로 추계하여 초과 세수가 발생할 개연성이 크고, 이러한 경향은 재정건전성을 중시하는 재정 당국의 노력이 어느 정도 반영된 결과로 판단된다.
 - 만약 재정건전성을 중시하는 재정 당국에 의해 **세수 오차가 구조적으로 발생하면** 재정의 경기안정화기능은 약화되고, 자원의 효율적 배분은 물론 분배와 성장에도 부정적인 영향을 미친다.⁵⁾

4) 재정기조지표(FIS)는 양(+)의 값을 가지면 해당 연도의 재정기조가 확장적이고, 음(-)의 값을 가지면 긴축적임을 의미한다. 재정충격지수(FI)는 양(+)의 값을 가지면 전년도에 비해 재정기조가 확장적이고, 음(-)의 값을 가지면 긴축적임을 의미한다. 자세한 내용은 강병구(2023)을 참조. 국회예산정책처(2023)에 따르면 예상외의 경기호조로 발생한 초과 세수로 재정지출이 증가하거나 세수결손을 보전하기 위해 재정 당국이 세출 감액으로 대응할 경우 재정의 경기대응성은 약화될 수 있다.

5) 자세한 내용은 강병구(2022a)에 참조.

- 〈표 9〉에서 보듯이 2년 전의 관리재정수지(t-2)와 당해 연도(t) 세수 오차의 상관계수는 전체 분석 기간에 -0.754를 기록하였고, 이명박·박근혜 정부(-0.527)보다 노무현·문재인 정부(-0.837)에서 더 큰 것으로 나타났다.

〈표 10〉 관리재정수지(t-2)와 세수 오차의 상관관계

기간	상관계수
전 체(2003~2022년)	-0.754
노무현(2003~2007년)	-0.575
이명박(2008~2012년)	-0.617
박근혜(2013~2016년)	-0.984
문재인(2017~2021년)	-0.934
노무현·문재인	-0.837
이명박·박근혜	-0.527

주: 2022년도는 2차 추경안 기준이고, 나머지 연도는 결산기준.

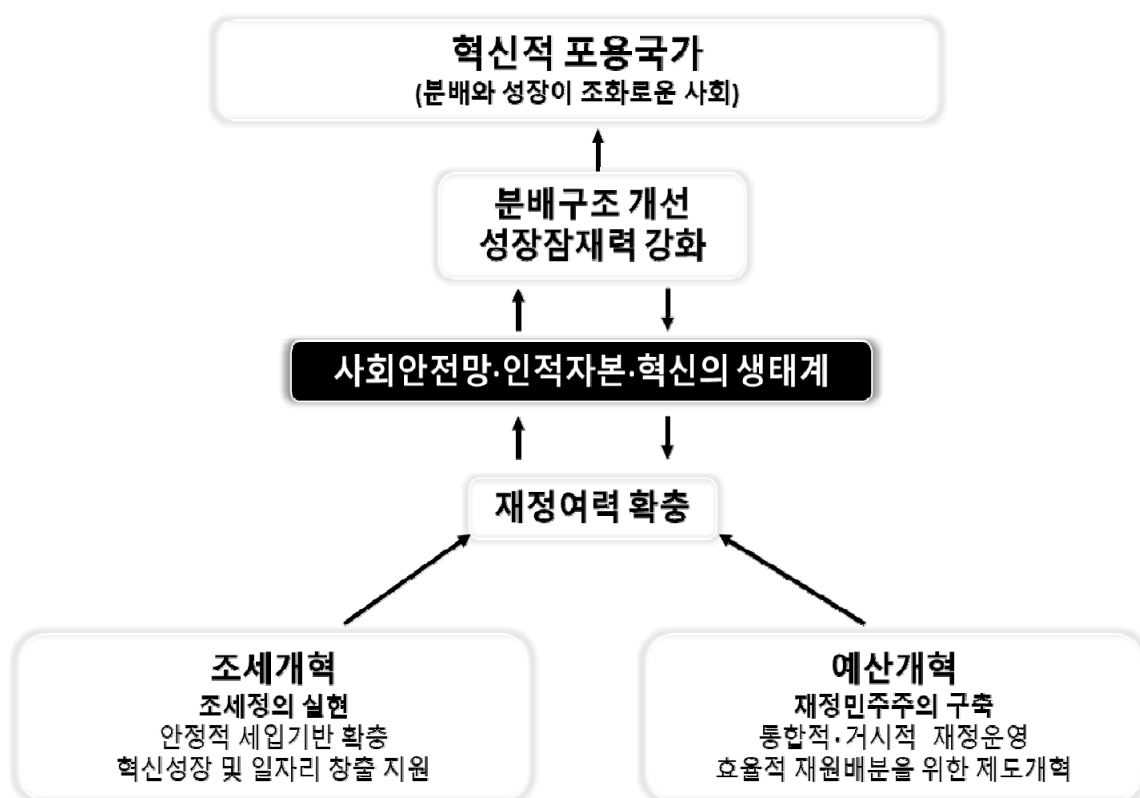
자료: 기획재정부, 『월간 재정동향』, 각 연도.

III. 세제개편의 방향

- 세제개편의 방향과 전략을 올바르게 설정하기 위해서는 우리가 직면하고 있는 **사회경제적 환경**에 대한 객관적 인식을 기반으로 **미래 복지국가의 비전**을 명확히 해야 한다.
 - 한국 사회는 인구, 기술, 기후, 세계경제질서의 구조적 변화에 더하여 고용불안과 이중구조의 심화, 불안정한 부동산시장, 과도한 가계부채, 인플레이션과 경기둔화 등 복합위기(polycrisis)에 직면하고 있으며, **불평등과 잠재성장률의 하락**은 그 결과이자 한국 사회의 발전을 가로막는 요인으로 작용하고 있다.
 - 우리가 지향해야 할 미래의 복지국가는 혁신을 통해 성장의 동력을 유지하고, 분배구조의 개선으로 사회발전을 견인하는 **‘혁신적 포용 국가’**이다.
- 혁신적 포용 국가는 사회정책과 경제정책의 유기적 연계를 통해 지속가능한 복지국가를 모색하는 국가발전 전략이다.
 - 조세·재정정책의 핵심 과제는 경제주체의 생산적 역량을 높이는 활동을 지원하되 양극화와 불평등 문제에도 적극적으로 개입하여 **분배와 성장이 선순환하는 사회경제구조**를 구축하는 것이다.
 - 재정의 자동안정화장치가 취약한 상태에서 재정을 경직적으로 운용할 경우 경제의 불안정성이

- 증폭되면서 성장잠재력 약화의 충격은 저소득계층을 넘어 중상위 소득계층으로 확산될 것이다.
- 따라서 분배구조의 개선은 저소득계층에 대한 소득지원의 차원을 넘어 복지국가 발전의 토대 구축이라는 시각에서 접근하고 해법을 모색해야 한다.
 - 분배와 성장이 선순환하는 조세·재정체계를 구축하기 위해서는 단기적인 재정건전성을 넘어 복지국가의 지속가능성이라는 보다 긴 시계에서 재정의 역할을 강화해야 한다.
 - 조세개혁과 예산개혁을 통해 확충된 재정 여력으로 사회안전망과 고용안전망, 인적자본에 대한 투자를 강화하고, 혁신의 생태계를 지원해야 한다.
 - 조세개혁은 조세정의 실현, 세입기반 확충, 혁신성장 및 일자리 창출 지원, 예산개혁은 재정민주주의 구축, 통합적·거시적 재정 운용, 효율적 자원배분 등을 주요 과제로 한다.

〈그림 3〉 혁신적 포용국가의 재정개혁



〈더불어민주당 강령: 경제: 조세정의와 재정민주주의〉

- 경제조항에서는 조세정의와 재정민주주의 구축을 당 강령으로 제시하여 조세·재정정책의 기본방향을 명확히 하고 있으며, 그 내용은 아래와 같다.

‘시장경제의 불평등한 분배구조를 개선하고 경제주체의 생산적 활동을 지원하는 조세·재정 체계를 구축한다. 조세정의를 구현하고 성실 납세자를 존중하는 문화를 조성한다. 지하경제를 양성화하고, 소득이 있는 곳에 세금을 부과하여 세금 탈루와 탈세를 막는다. 계층·세대 간 조세부담의 형평성을 확립하고 누진적 보편증세 및 조세지출제도를 개편하여, 복지 국가의 발전에 필요한 세수기반을 확충한다. 부동산세제는 투기적 수요를 억제하고 실수요자를 보호하도록 개편한다. 국가 예산의 합리적·효율적 배분을 실현하기 위해 재정민주주의를 구축하고 중앙정부와 지방정부 간 재정기능을 합리적으로 조정하여 국가의 균형발전을 실현한다. 재정의 지속가능성을 확보하여 국가재정의 역할과 국가의 책무성을 강화한다. 조세 및 재정정보를 투명하게 공개하고 접근성을 높여 국민의 재정에 대한 알 권리를 보장한다.’

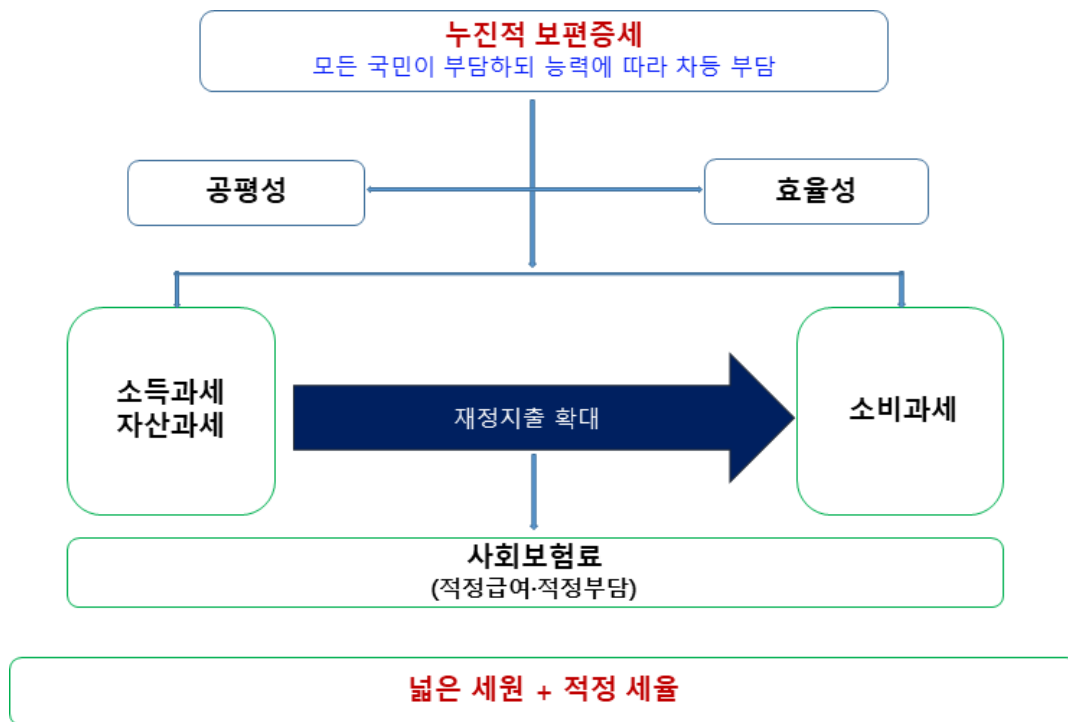
- 조세개혁은 예산개혁과 정합성을 유지하면서 그 방향과 내용을 결정해야 한다. 낙수효과가 작동하지 않는 현실에서 복합위기와 사회경제적 문제에 능동적으로 대응하고, 재원을 안정적으로 확보하기 위해서는 누진적 보편증세로 세수 기반을 확충해야 한다.
- ‘넓은 세원 적정 세율’의 원칙하에 모든 국민이 부담하되 능력에 따라 차등적으로 분담하여 조세의 공평성을 높이고, 소득세와 자산세 중심의 세입확충을 기반으로 고용안전망과 사회안전망을 확충하면서 재정지출의 증가에 따라 점차 소비 과세의 확충도 모색해야 한다.⁶⁾
 - 다만, 부가가치세의 인상은 역진적인 성격과 인플레이션 등 경제에 미치는 파급효과를 고려하여 신중해야 한다.
 - 북유럽 복지국가의 경우 역진적인 소비세의 비중이 높지만, 누진적인 개인소득세의 비중 또한 높고, 보편적 복지제도를 기반으로 적극적인 재분배정책을 취하기 때문에 조세 및 이전지출의 재분배 효과가 크다.⁷⁾
 - Magnus(2009)는 고령화의 진전에 따라 소비세의 확충이 불가피하지만, 사회가 이러한 전환을

6) OECD에서 제안한 포용적 성장(inclusive growth)을 위한 조세정책은 세제개편의 방향을 모색하는데 중요한 시사점을 제공하며, 과세기반의 확충, 조세체계의 누진성 제고, 조세의 긍정적인 유인체계의 강화, 과세행정의 개선 등으로 구성된다. 자세한 내용은 Brys, Perret, Thomas, and O'Reilly(2016)과 재정개혁특별위원회(2019) 참조

7) 북유럽 복지국가의 조세체계에 대해서는 Kato(2003) 참조.

받아들이기 위해서는 부유층, 고소득자, 기업에 대한 높은 세율을 적용해 소비세로의 전환정책이 공정하다는 것을 알릴 필요가 있다고 주장했다.

〈그림 4〉 조세개혁의 방향



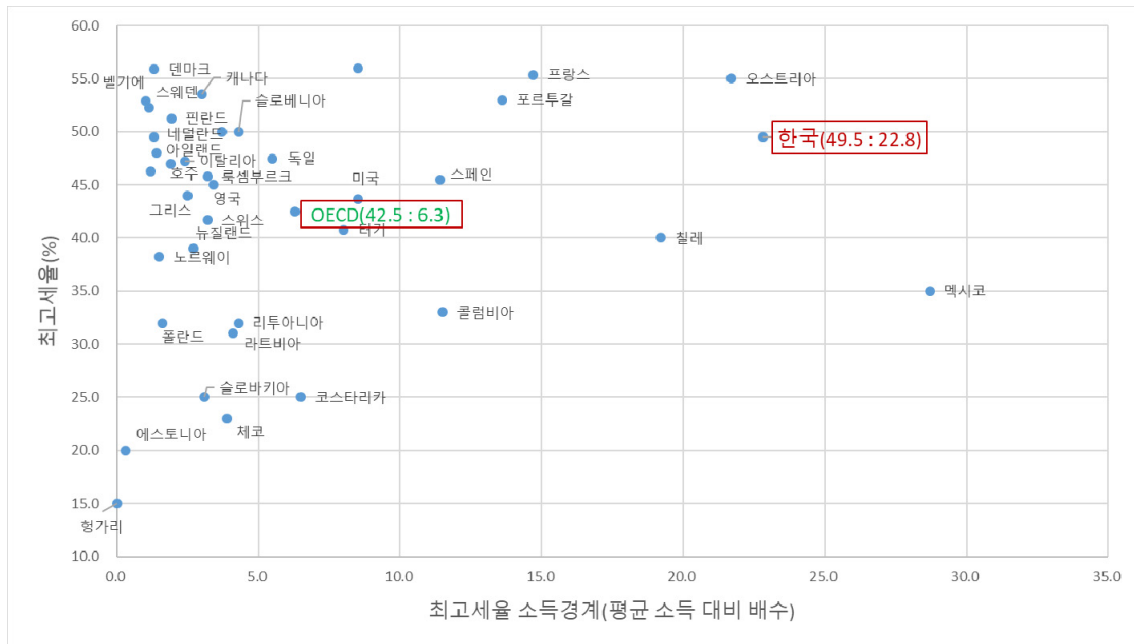
IV. 세제개편의 과제

1. 소득세

1) 소득세제의 특징

- 첫째, 소득세 최고세율은 높지만, 최고세율이 적용되기 시작하는 과세표준은 매우 높아서 적용대상이 협소하다.
 - 한국의 소득세 최고세율(지방세 포함) 49.5%는 2021년 OECD 회원국 평균(42.5%)보다 높고, G7 국가(49.7%)나 평균소득 5만 달러 이상 국가들(49.1%)과 비슷한 수준이다.
 - 하지만, 〈그림 5〉에서 보듯이 2021년 소득세 최고세율이 적용되기 시작하는 과세표준은 근로자 평균소득 대비 22.8배로 OECD 회원국 평균(6.3배)의 세 배 이상이다.

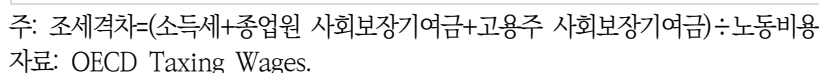
〈그림 5〉 소득세 최고세율과 적용 소득경계(2021년)



자료: OECD.Stat, Tax Database,

- 둘째, 근로소득자 소득공제제도에서 근로소득(세액)공제가 차지하는 비중이 크고, 기본공제 등 인적공제가 차지하는 비중은 상대적으로 작다.
 - 기본공제 규모가 작다는 것은 생계 단위가 개인이 아닌 가계라는 점을 소득세제가 충분히 반영하지 못한다는 것을 의미하며, 근로소득(세액)공제는 면세자 비율을 높이고 근로자와 사업자 간에 과세형평성 문제를 발생시킨다.
 - 근로소득공제 한도(2천만 원)가 적용되기 시작하는 소득은 3억 6,250만 원으로 대다수의 근로소득자가 영향을 받지 않는다.
- 셋째, 근로소득자의 조세격차(tax wedge)가 작고, 근로소득공제와 근로소득세액공제 등의 규모가 커서 소득세 최고세율은 OECD 평균보다 높지만, 실효세율은 낮다.

(단위: %)



(단위: %)

주 1: 소득구간은 임금근로자 평균소득의 50%~250%.
 2: 실효세율=(중앙정부 근로소득세 + 지방정부 근로소득세)÷총임금소득
 자료: OECD.Stat. Database.

- 금융소득의 경우 1인당 2천만 원까지 14%로 분리과세하고, 임대소득의 경우는 분리과세할 수 있는 선택권이 주어진다.
- 국내외 주식, 채권, 파생상품 등 금융투자상품을 통해 실현된 양도소득 등을 모두 합산해 과세하는 「금융투자소득세」의 경우, 손익통상과 이월공제, 5천만 원(국내 상장주식) 또는 250만원(기타 투자소득)의 기본공제를 적용 후 3억원 이하 20%, 3억원 초과분 25%의 세율을 적용한다.

2) 소득세제 개편방안

- 첫째, 소득세 최고세율이 적용되는 과세표준의 시작점을 낮추고, 하위 소득구간의 세율도 적정 수준으로 조정해야 한다.
 - 2012년 이후 고소득 구간을 중심으로 한계세율이 인상되었지만, 고소득층만을 대상으로 한 세율인상으로는 재원조달에 한계가 있다. 초과누진세제 하에서는 하위 소득구간에서 세율이 인상되면 고소득층의 경우 적용 소득 범위가 넓어져 세부담도 더 증가한다.
- 둘째, 소득세 공제제도는 저출생·고령화에 대응하고, 공적 이전소득과 현물급여의 확대와 연계하여 재정지출의 효율성과 과세형평성을 높이는 방향으로 개편해야 한다.
 - 근로소득공제를 축소하되 인적공제를 확대하여 가계 단위의 생계지원 기능을 강화하고, 사업자의 소득포착률이 높아진 현실을 고려하여 근로소득세액공제는 축소하며, 사업자 과표양성화를 위해 도입된 신용카드 소득공제도 점진적으로 축소·폐지한다.
 - 고등학교 무상교육 실시와 대학 국가장학금 확대에 따라 자녀 교육비 공제를 축소·폐지하고, 기초연금의 확대에 따라 경로우대공제를 정비한다.
 - 기본공제를 확대하면서 자녀세액공제를 폐지하는 방안을 모색하고, 과세표준 물가연동제는 근로소득공제 등 각종 공제·감면제도와 연계하여 도입방안을 모색해야 한다.
- 셋째, 「금융투자소득세」의 상장주식 양도차익 기본공제와 「금융소득종합과세」의 분리과세 기준금액을 낮추면서 궁극적으로 종합과세해야 한다.
 - 금융소득(이자·배당)의 경우 개인별로 2천만 원까지는 15.4%(지방세 포함)로 분리하여 과세하지만, 고소득자의 경우에 세제 혜택이 커서 소득계층 간 과세형평성 뿐만 아니라 소득유형 간 과세형평성도 저해한다.
 - 2025년 시행 예정인 「금융투자소득세」의 경우, 손익통상 및 이월공제를 적용하기 때문에 기본공제 5천만 원을 하향조정하는 것이 과세형평성의 측면에서 바람직하다.

2. 법인세

1) 법인세제의 특징

- 첫째, 한국의 법인세 명목 최고세율(지방세 포함, 26.4%)은 OECD 국가 평균(23.6%)을 상회하지만, 실효세율은 높지 않다. 2023년에 OECD 회원국 중 34개 국가는 단일세율을 적용하고, 국가마다 법인세 공제·감면제도가 다르므로 법인세 부담의 국제비교에는 명목세율보다 실효세율이 더 적절하다.
- 우리나라의 2020년 법인세 실효세율(지방세 포함)은 20.5%로 영국(2020년 19.8%)과 캐나다(2018년 20.2%)보다 높지만, 일본(2019년 25.1%), 미국(2019년 21.0%), 호주(2020년 24.8%)보다 낮다.

〈표 12〉 법인세 세율체계 국제비교(2023년)

세율체계	국가
단일세율	호주(30), 오스트리아(25), 벨기에(25), 캐나다(26.21), 칠레(27), 콜롬비아(35), 체코(19), 덴마크(22), 에스토니아(20), 핀란드(20), 프랑스(25.83), 독일(29.94), 그리스(22), 헝가리(9), 아이슬란드(20), 아일랜드(12.5), 이스라엘(23), 이탈리아(27.81), 일본(29.74), 라트비아(20), 리투아니아(15), 멕시코(30), 뉴질랜드(28), 노르웨이(22), 폴란드(19), 포르투갈(31.5), 슬로바키아(21), 슬로베니아(19), 스페인(25), 스웨덴(20.6), 스위스(19.65), 터키(20), 영국(25), 미국(25.77)
2단계 비례세율	룩셈부르크(15-24.94)
2단계 초과누진세율	네덜란드(19-25.8)
4단계 초과누진세율	한국(9.9/20.9/23.1/26.4)

주: 세율은 지방세를 포함한 수치. 호주, 벨기에, 캐나다, 프랑스, 일본, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 2:영국 등은 소기업에 대해 기본세율보다 낮은 세율 적용.

자료: OECD.Stat. 국회예산정책처(2022), 『조세수첩』

〈표 13〉 법인세 실효세율 국제비교

	한국 (2020)	일본 (2019)	미국 (2019)	영국 (2020)	캐나다 (2018)	호주 (2020)
GDP 대비 법인세	3.4%	3.8%	1.3%	2.3%	4.1%	2.8%
법인세 최고세율	25.0% (27.5%)	23.2% (29.74%)	21.0% (25.89%)	19.0% (19.0%)	15.0% (26.78%)	30.0% (30.0%)
실효세율	17.5% (20.5%)	17.7% (25.1%)	14.8% (21.0%)	19.8% (19.8%)	13.4% (20.2%)	24.8% (24.8%)
과세표준/GDP	15.9%	11.5%	8.1%	13.0%	20.2%	11.2%

주: 실효세율=충부담세액/과세표준

자료: OECD, Revenue Statistics. 각국 국세청 과세자료.

- 둘째, 법인세 공제 및 감면액이 중소기업보다 대기업과 중견기업에서 더 크고, 이 중 상당 부분은 최저한세의 적용도 받지 않는다.
 - 2021년 과세표준 5천억 원을 초과하는 60개 대기업은 9.9조 원의 법인세 공제·감면액 중 35.5%를 차지하고 있으며, 이 가운데 44.7%는 법인세 최저한세의 적용을 받지 않는다.
 - 2022년 세법개정으로 대기업에 대한 국가전략기술 시설투자세액공제율을 6%에서 8%로 상향 조정하고, 2023년에는 대기업 및 중견기업의 세액공제율을 8%에서 15%까지 확대하여 향후 5년 동안 대기업 중심의 법인세 통합투자세액 감면액이 총 13.3조 원에 달할 것으로 추정된다(장혜영 의원실 보도자료 2023.5.22.).
 - 2017년 법인세법 개정으로 과세표준 3천억 원 초과액에 적용되는 법인세율이 22%에서 25%로 인상되고, 2022년 세법개정으로 24%로 낮아졌지만, 과세표준 1천억 원 초과액에 적용하는 최저한세율은 여전히 17%를 유지하고 있다.
- 셋째, 대기업들은 상당한 규모의 사내유보금(자본잉여금+이익잉여금)을 기반으로 투자 여력을 확보하고 있다.
 - 대표적인 반도체 제조업체인 삼성전자와 SK하이닉스 등 대기업은 이미 법인세 공제·감면을 통해 적지 않은 세제 혜택을 보고 있으며, 사내유보금(자본잉여금+이익잉여금)으로 투자 여력을 확보하고 있다.
 - 2022년 매출액 기준 100대 기업의 사내유보금은 총 1,117조 원이고, 삼성전자와 SK하이닉스의 사내유보금은 각각 208.8조 원과 58조 원에 달하고 있다.

2) 법인세제 개편방안

- 법인세 인하는 투자와 고용의 증가, 소비자가격의 하락, 임금인상, 외국인투자 증가 등을 유인하기보다는 주주들에게 감세 혜택이 집중되는 경향이 있다. 특히 법인세 인하의 논거로 제시되는 투자와 고용효과에 대해서는 상반된 주장이 존재하지만, 대체로 그 효과가 미약하다는 것이 일반적인 평가이다.
- 첫째, 법인세는 최고세율을 25%로 환원하면서 최고세율이 적용되는 과표구간을 낮추고 단순화하는 방향으로 개편해야 한다.
 - 기본적으로 세율체계를 2~3단계로 줄이되 법인세 공제·감면 중 최저한세의 적용을 받지 않는 항목을 축소하고, 과세표준 3천억 원 초과액에 적용하는 최저한세율을 상향 조정해야 한다.

- 둘째, 법인세 인하의 투자 및 고용효과를 높이기 위해서는 일부 예외적인 투자(근로자를 위한 복지증진 시설에 대한 투자 등)를 제외하고 기존의 「통합투자세액공제」를 고용과 연결된 투자세액공제(고용창출투자세액공제) 제도로 개편해야 한다.
- 셋째, 포용성장의 측면에서 중소기업에 대한 지원은 필요하지만, 중소기업특별세액감면은 제도의 정책 목표가 불명확하고, 정책대상자가 광범위하며, 긍정적인 외부효과를 기대하기 어렵고, 재정사업과 유사 중복의 문제가 존재하기 때문에 투자와 고용 효과를반영하는 방식으로 개편해야 한다.
- 넷째, 대기업을 중심으로 사내유보금이 큰 폭으로 증가하였기 때문에 투자·상생협력촉진 과세특례제도를 축소·폐지하는 것은 적절하지 않고, 사회적 연대 차원에서 발전적인 개편이 요구된다. 하지만, 정부는 2022년 세법을 개정하여 투자·상생협력촉진세제의 적용대상을 자기자본 500억 원 초과 법인 및 상호출자제한기업집단소속 법인에서 상호출자제한기업집단소속 법인으로 축소하고, 적용기한을 2025년 말로 연장했다.

3. 부동산 관련 세제

- 종합부동산세의 실효세율은 과세물건과 대상에 따라 차이를 보이며, GDP 대비 부동산 보유세수 비중은 OECD 국가 평균에 근접하고 있지만, 보유세 실효세율은 낮다.
 - <표 13>에서 보듯이 2022년 전체 종합부동산세의 실효세율은 0.79%이고, 주택분 실효세율은 1.02%이지만, 주택분 1가구 1주택자(0.47%)의 경우 다주택자(1.53%)보다 크게 낮은 수준이다. 종합합산토지분과 별도합산토지분의 실효세율은 각각 1.6%와 0.35%이지만 개인보다 법인의 실효세율이 높다.
 - 2022년 주택분 종합부동산세 납부자(1,195,430명)는 총인구의 2.3%, 일반가구수 대비 5.5%이다.
 - <그림 7>에서 보듯이 한국의 2019년 부동산보유세 실효세율은 0.17%로 OECD 14개 회원국 평균(0.31%)보다 낮지만, GDP 대비 민간부동산의 자산가치는 5.5배로 OECD 회원국 평균(3.8배)보다 높다.
 - 2017년 기준 한국의 부동산 거래세 실효세율은 3.9%로 영국(4.7%)과 프랑스(5.2%)보다 낮은 것으로 추정된다.

〈표 14〉 종합부동산세 실효세율(2022년)

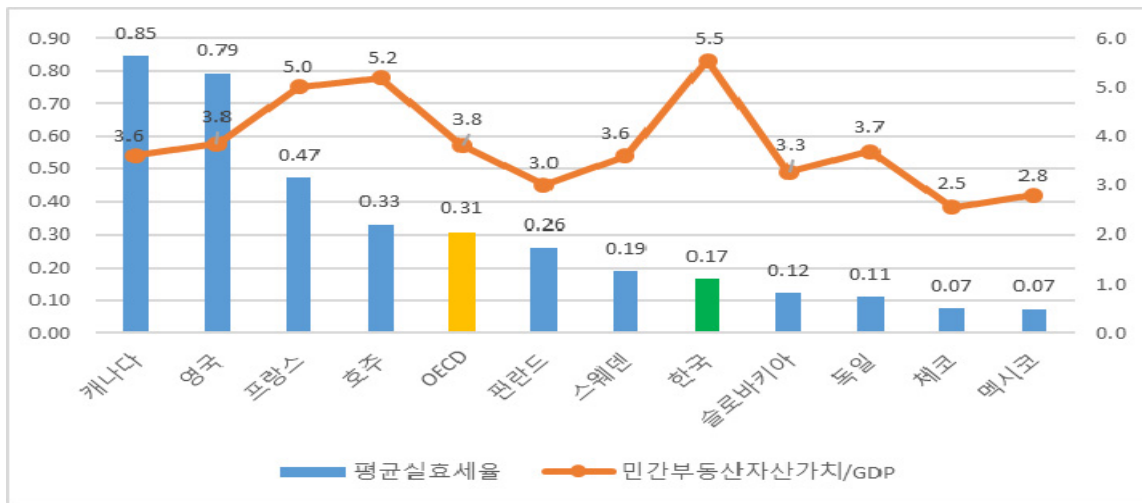
(단위: %, 10억원)

		과세표준	결정세액		실효세율
			금액	구성비	
전체		853,526	6,720	100.0	0.79
주택분	소계	321,846	3,297	49.1	1.02
	1가구 1주택	153,641	718	10.7	0.47
	1가구 2주택 이상	168,205	2,579	38.4	1.53
	개인	305,915	2,585	38.5	0.85
	법인	15,932	712	10.6	4.47
종합합산 토지분	소계	124,130	1,991	29.6	1.60
	개인	49,683	476	7.1	0.96
	법인	74,447	1,515	22.5	2.04
별도합산 토지분	소계	407,550	1,432	21.3	0.35
	개인	51,834	136	2.0	0.26
	법인	355,716	1,296	19.3	0.36

자료: 국세청(2021), 『국세통계연보』,

〈그림 7〉 부동산 보유세 실효세율 국제비교(2019년)

(단위: %, 배)



주 1: 부동산보유세 평균실효세율=부동산보유세(4100 Recurrent taxes on immovable property)/민간부동산자산 (dwellings+Buildings other than dwellings+land).

2: 주택, 주택의 건축물, 토지에 대한 정보가 모두 제공된 국가만을 대상.

자료: OECD.Stat. 9B. Balance sheets for non-financial assets. Global Revenue Statistics Database.

□ 부동산 관련 세제의 개편방안은 다음과 같다.

○ 첫째, 부동산보유세는 조세부담의 형평성을 높이고, 부동산의 가격안정을 도모하는 방향으로 개편되어야 한다.

- 재산세와 종합부동산세는 낮은 실거래가 반영률로 인해 실효세율이 낮다. 유형별, 지역별, 가격

- 대별로 불균등한 공시가격의 시가반영률을 개선하면서 응능과세의 원칙이 적용되도록 해야 한다.
- 다만, 가구의 유동성을 고려하여 납세이연제도를 도입하고, 사회보장제도의 선정 기준에 재산가액을 반영하는 경우에는 주택가격의 상승으로 인해 기존의 수급자들이 탈락하지 않도록 조정장치를 마련해야 한다.
 - 둘째, 주택의 경우 투기적 수요를 억제하고 실수요자를 지원하는 방향으로 세제를 개편해야 한다.
 - 부동산 양도소득세는 자본이득(capital gain)에 대한 과세로서 거래세인 취득세와는 성격을 달리한다. 다주택자에 대한 보유세와 양도소득세를 강화해 투기적 수요를 차단해야 한다.
 - 1세대 1주택자에 대한 비과세 방식을 세액감면 또는 소득공제 방식으로 전환하여 조세 지원 현황을 정확히 파악하고, 응능과세의 원칙에 부합하도록 조세 지원을 양도차익 기준으로 개편해야 한다.
 - 셋째, 취득세의 인하 여부는 지방세수를 고려하면서 판단해야 한다. 박근혜 정부는 2013년 12월 지방세법 개정을 통해 취득세율을 낮추었고, 취득세 인하에 따른 지방세 수입을 지원하기 위해 지방소비세를 부가가치세액의 5%에서 11%로 높였다.
 - 종합부동산세 수입은 부동산교부세를 통해 전액 지방 재원으로 이전되기 때문에 취득세 인하의 여지는 있지만, 취득세 실효세율과 증부세의 지출 용도 변경 여부 등을 종합적으로 고려해야 한다.
 - 넷째, 임대사업자에 대한 세제 혜택은 최소한으로 유지해야 한다. 임대사업자에 대한 과도한 세제 혜택은 투기적 수요를 유발하여 부동산시장의 교란 요인으로 작용한다.

4. 상속세·증여세

- 상속세 및 증여세는 OECD 36개 회원국 중 24개 국가에서 도입하고 있으며, 자본소득세 및 부유세와 상호 보완적인 관계에 있다.
- 한국을 포함하여 4개 국가는 유산세 방식을 채택하고 있고, 20개 국가는 유산취득세 방식을 적용하고 있다. 캐나다와 호주는 상속세를 폐지하고 자본이득세를 도입했다.
- 부의 불평등 확대, 베이비 붐 세대의 고령화, 코로나 19 이후 세입확충의 필요성 등을 종합적으로 고려할 때, 상속 및 증여세의 역할이 중요하다.
 - 상속 및 증여 등으로 부가 집중되고, 거기서 나오는 이자·배당금·임대료 등 불로소득이 생산과 재생산의 기반을 형성하게 되면, 경제의 생산 동력이 떨어지기 때문에 자본주의 시장경제의 역동성을 유지하기 위해서는 오히려 자산에 대한 과세가 필요하다.

〈표 15〉 상속세·증여세 도입 현황(2020년)

유형	국가
유산취득세·증여세	벨기에, 칠레, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 리투아니아, 룩셈부르크, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 슬로베니아, 스페인, 스위스, 터키
유산세·증여세	한국, 영국, 미국, 덴마크
소득과세(증여)	라트비아(상속세 없음), 리투아니아(상속세 존재)
상속세·증여세 폐지	호주(1979), 오스트리아(2008), 캐나다(1972), 체코(2014), 이스라엘(1980), 멕시코(1961), 뉴질랜드(1992), 노르웨이(2014), 슬로바키아(2004), 스웨덴(2004)

출처: OECD(2021) <https://doi.org/10.1787/e2879a7d-en>.

- 상속 및 증여재산가액 중 과세대상 비율은 각각 2022년에 각각 70.6%와 73.2%로 증여재산에 대한 과세비율이 다소 높지만, 실효세율은 증여세가 낮다.
- 상속세와 증여세 과세표준 대비 총결정세액의 비율(실효세율)은 각각 41.4%와 15.3%이지만, 과세미달자를 제외할 경우 실효세율은 각각 28.4%와 12.4%이고, 과세미달자를 포함한 상속 및 증여세의 실효세율은 20.1%와 9.1%로 줄어든다.

〈표 16〉 상속세·증여세 실효세율(2022년)

(단위: 10억원, %)

	총상속(증여) 재산가액 (a)	상속(증여)세 과세가액 (b)	비율 (b/a)	과세 표준 (c)	총결정 세액 (d)	실효 세율 (d/a)	실효 세율 (d/b)	실효 세율 (d/c)
상속세	96,050	67,793	70.6	46,516	19,260	20.1	28.4	41.4
증여세	92,371	67,658	73.2	55,009	8,403	9.1	12.4	15.3

주: 총상속(증여)재산가액(a)은 과세미달자 포함한 금액. 총상속(증여)재산가액(b)는 과세대상자의 금액.

자료: 국세청(2021), 『국세통계연보』.

- 첫째, 가업승계에 대한 과도한 공제를 축소하되 상속·증여세로 가업의 지속이 어려운 경우에는 연부연납제를 활용하여 세 부담을 분산시켜야 한다.
- 상속이 개시되는 소득세 과세기간 또는 법인세 사업연도의 직전 3개 소득세 과세기간 또는 법인세 사업연도의 매출액의 평균금액이 5천억 원 미만인 기업에게 최대 600억 원을 공제하는 가업상속공제는 재산상속을 통한 부의 세습과 집중을 완화하여 국민의 경제적 균등을 도모한다는 상속 및 증여세 본연의 기능에도 전혀 부합하지 않는다.
- 재산의 취득에 따른 세금 부담과 경영권의 문제는 별개의 문제이다. 오히려 생산성의 측면에서 소유와 경영의 분리가 바람직하다면 반드시 가족에게 경영권을 승계해야 할 근거가 희박하며,

기업경쟁력의 측면에서도 부정적일 수 있다.

- 독일에서의 제도 도입 취지는 상속인의 상속자산이 기업지분만으로 이루어지고, 기업지분 자체를 매각해야만 상속세를 납부할 수 있는 경우에 기업 유지와 근로자의 일자리 유지를 위해 특별공제를 적용한다는 것이다.⁸⁾

- 둘째, 우리가 직면하고 있는 세계 최저의 출생률은 고용불안과 성차별, 주거불안, 자녀 보육 및 교육비 등 다양한 요인이 복합적으로 작용한 결과로서 세제와 지출의 양 측면에서 정부의 적극적인 역할이 요구된다.
- 증여재산에 정상과세하여 청년층에게 안정적인 주거서비스를 제공하고, 자녀 보육 및 교육비 지원을 위한 재원으로 활용하는 방식이 오히려 출생률을 높이는 데 도움이 될 것이다.

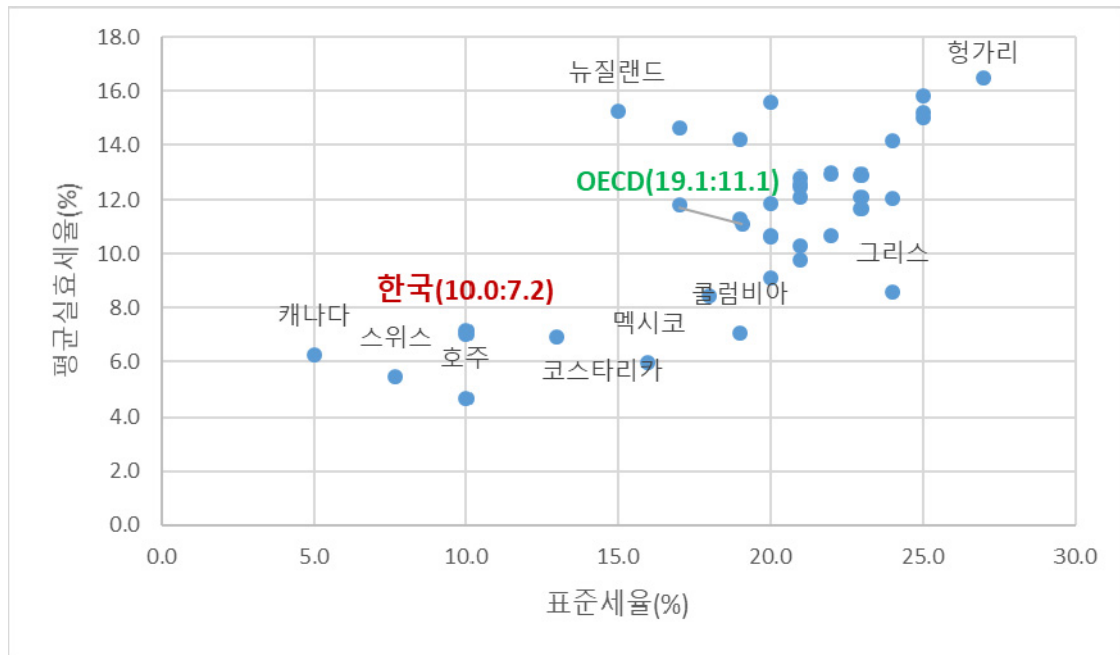
5. 부가가치세

- 저출생·고령화에 따른 과세기반의 변화를 고려할 때, 세대 간 과세형평성 및 복지재원 확충을 위해 중장기적으로 소비세의 인상도 검토해야 한다.
- 다만, 부가가치세의 역진적인 성격과 경제에 미치는 파급효과를 고려하여 소득세와 자산세 중심의 세입확충을 기반으로 분배구조를 개선하면서 재정지출의 확대에 따라 점차 소비세의 인상을 모색하는 단계적 접근이 필요하다.
- 2021년 한국의 명목 부가가치세율은 10%로 OECD 회원국 평균(19.1%)보다 크게 낮지만, 표준세율이 높은 국가들은 경감세율을 적용하기 때문에 실효세율을 비교해야 한다.
- <그림 8>에서 보듯이 한국의 부가가치세 평균실효세율은 7.2%로 OECD 회원국 평균(11.1%)보다 3.9% 포인트 낮지만, 같은 수준의 표준세율을 적용하고 있는 일본과 호주보다는 높다.

8) 독일의 기업상속공제 제도에 대해서는 김유찬(2016) 참조.

〈그림 8〉 부가가치세 표준세율 및 실효세율

(단위: %)



주: 부가가치세 평균실효세율=부가가치세수/(최종소비지출-부가가치세수). 최종소비지출=국민계정의 P3 항목. 부가가치 표준세율은 1월 1일 적용 기준.

출처: OECD(2020), Consumption Tax Trends 2020. OECD.Stat. National Account.

- 첫째, 자원배분의 왜곡을 방지하고 과세형평성을 높이기 위해 면세 범위를 축소 조정할 필요가 있다.
 - 우리나라 부가가치세제의 특성상 최종재가 아닌 중간재에 면세가 적용될 경우 누적효과와 환수 효과에 의해 유효세율이 명목세율보다 높아지면서 자원배분의 왜곡과 형평성 저해가 발생한다. 다만, 일부 품목 중에는 면세품을 과세품으로 전환할 경우 중간재의 비중이 높으면 매입세액공제 또한 커져 세수효과가 작고, 심지어 세수가 감소할 수 있는 측면을 고려해야 한다.
- 둘째, 소규모사업자에게 소액부징수를 확대하고 국선세무사를 통한 기장서비스를 제공하면서 간과세제도 폐지하거나 경감세율을 적용하는 방안을 모색할 수 있다.
 - 다만, 부가가치세는 간접세이지만, 소규모 사업자에게는 직접세처럼 작용하기 때문에 세율을 인상하는 경우 커다란 조세저항이 발생할 수 있다는 점을 고려해야 한다.

6. 환경·에너지세

- 한국경제는 에너지 다소비 제조업의 비중이 높고, 온실가스 배출량도 1990년 이후 2018년까지 급격히 증가했다.
 - OECD 주요 국가들의 제조업 비중은 10~15% 정도인데, 한국은 28%로 중국과 동일하다. 더욱이 제조업의 구성도 제철, 정유 및 석유화학, 시멘트 등 에너지 다소비업의 비중이 크고, 이들은 한국경제의 주력 산업이다.
 - WID(World Inequality Database. <https://wid.world/data/>)에 따르면 2019년 우리나라 상위 10% 탄소배출집단의 1인당 탄소배출량은 연간 55 tCO₂로 추정되어 OECD 국가 평균 37 tCO₂를 크게 초과하는 것으로 나타났다.
- 2024년 이후 순차적으로 도입이 예정된 미국과 EU의 탄소국경조정제도세는 우리나라의 수출과 GDP에 타격을 줄 것으로 전망된다.
 - EU는 2023년 탄소국경조정제도를 도입하고, 2026년부터 철강, 시멘트, 알루미늄, 비료, 전기 등 5개 부문에 대해 탄소국경세를 우선 적용·징수하기로 하였고, 미국 의회는 2024년부터 화석연료, 알루미늄, 철강, 시멘트에 우선적으로 탄소국경세를 부과하는 법안을 발의했다.
- 대다수 국가에서 경제성장은 이산화탄소의 배출을 수반하기 때문에 경제적 위기와 환경위기의 해결은 서로 상충하는 측면이 있고, 이러한 위기를 극복하는 방안으로 ‘그린뉴딜’의 필요성이 제기되고 정책적으로 추진되었다.
 - 그린뉴딜이 성과를 내기 위해서는 탄소세 혹은 배출권거래제를 통해 탄소가격신호체계를 구축하고, 이들 제도에 내재된 역진성 개선을 통해 사회적 합의를 도출해야 한다.
 - 탄소중립 과정에서 발생할 수 있는 좌초설비나 좌초산업에 대한 보상과 고용지원, 그리고 에너지빈곤층과 중소기업 및 자영업자에 대한 정부의 지원과 대책이 필요하다.
- 탄소국경조정제도의 도입에 대응하여 환경·에너지 세제의 합리적 개편이 요구된다.
 - 첫째, 환경·에너지 세제는 에너지원별 상대가격의 조정과 절대적인 에너지 소비량의 감축이라는 교정적 기능을 강화하는 방향으로 과세체계를 개편하고, 발전부문으로 확대 적용해야 한다.
 - 둘째, 환경·에너지 세제의 강화는 세입확충 및 환경비용의 감소와 함께 물가상승과 가구별 세부담 증가에 따른 소득분배구조를 악화시킬 수 있기에, 이를 통해 확보된 세수는 향후 환경·에너지 분야에 대한 지출뿐만 아니라 복지지출 재원으로 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다.
 - 탄소세의 도입으로 인한 분배구조의 악화를 방지하기 위해 2019년 1월 17일 미국 경제학자들은 탄소배당금(carbon dividends)의 도입을 주장했다.

7. 조세지출의 정비

- 과세기반의 확충을 위해서는 지하경제의 양성화와 역외탈세의 방지는 물론 조세지출의 정비가 필요하다.
- 조세지출은 관리가능성을 기준으로 구조적 지출, 잠재적 관리대상, 적극적 관리대상 등 3가지로 구분되는데, 이 중 적극적 관리대상은 “조세지출의 특성을 모두 갖춘 항목”으로 “비과세·감면 정비 대상”이다.
- <표 17>에서 보듯이 2021년 국세감면액 57.0조 원 중 43.6%가 적극적 관리대상이고, 개인에게 지급되는 36.3조 원 중 71.1%는 중·저소득자에게 귀착되고, 기업에게 지급되는 20.3조 원 중 70.9%는 중소기업에 귀착되었다.

<표 17> 관리대상 유형별 조세지출 현황

(단위: 억원, %)

구 분	2021년		2022년		2023년	
	실적	비중	전망	비중	전망	비중
◦국세감면액(A)	570,248	100.0	635,776	100.0	693,155	100.0
구조적 지출	120,759	21.2	134,545	21.2	143,454	20.7
잠재적 관리대상(B)	184,196	32.3	193,316	30.4	212,635	30.7
적극적 관리대상(C)	248,767	43.6	304,336	47.9	334,431	48.2
경과규정	18,213	3.4	3,579	0.6	2,635	0.4
◦국세수입총액(D)	3,639,730		4,212,889		4,286,370	
◦국세감면율[A/(A+D)]	13.5		13.1		13.9	

자료: 대한민국정부(2022), 『2023년도 조세지출예산서』

- 첫째, <표 18>에 포함된 항목들은 **정비대상 조세특례제도로 모두 적극적 관리대상**으로 분류되면서 조세지출 규모가 1천억원 이상으로 세수에 중요한 영향을 미치는 제도들이다. 또한 조세지출 심층평가 등의 선행연구를 통해 해당 제도들이 축소 또는 폐지가 권고된 항목들이다.
- 적극적 관리대상으로 분류된 모든 조세지출 항목을 정비하는 것은 바람직하지 않다. 정비대상의 여부는 그 제도의 효과성과 타당성 등에 대한 평가를 통해 판단해야 한다.

〈표 18〉 적극적 관리대상 중 정비 대상 조세지출

(단위: 억원)

조문명		2021년 실적
중소기업에 대한 특별세액감면		19,528
조합법인 등에 대한 법인세 과세특례		3,347
외국인투자자에 대한 법인세 등의 감면		679
다음의 저축지원 과세특례를 ISA를 중심으로 통폐합		13,043
	조합 등 출자금·예탁금에 대한 비과세 등	3,760
	비과세종합저축에 대한 과세특례	2,575
	소기업·소상공인 공제부금에 대한 소득공제 등	2,950
	장기저축성보험 보험차익의 이자소득 비과세	3,758
신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제		31,882
신용카드 등의 사용에 따른 세액공제 등		22,995
전자신고에 대한 세액공제		1,273
일반택시 운송사업자의 부가가치세 납부세액 경감		1,786
폐광지역 카지노에 대한 개별소비세 저율과세 등		477
국외에서 근로를 제공하고 받는 급여 비과세		1,269

출처: 오종현(2019)

- 둘째, **고용 관련 조세특례의 고용친화적 방안을 모색**해야 한다. 2017년 이후 「청년고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제」(청년고용증대세제)와 「고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제」(고용증대세제), 「중소기업 사회보험료 세액공제」(사회보험료 세액공제) 등을 중심으로 **일자리 창출을 위한 조세특례가 확대되었지만, 그 효과는 미약한 것으로 평가된다.**

8. 새로운 세목의 도입: 부유세, 슈퍼리치세, 횡재세

- 최근 우리 사회에서 확대되고 있는 양극화와 불평등을 완화하기 위해서 부유세와 슈퍼리치세(super-rich tax), 횡재세(windfall tax)의 도입을 적극적으로 검토하고, 확보된 세수는 분배구조의 개선을 위해 사용해야 한다.

1) 부유세와 슈퍼리치세(super-rich tax)

- 부유세는 일정액 이상의 자산을 보유하고 있는 사람을 대상으로 비례적 또는 누진적으로 부과하

는 세금으로 부의 불평등을 완화하고 개인소득세를 세제 및 세정차원에서 보완하는 데 목적이 있으며, 자본소득의 정확한 파악이 어려운 부유층에 대한 추계 과세의 성격을 가진다.⁹⁾

- 부유세의 부과방식으로는 자산세(taxing wealth), 최고소득세구간 신설, 금융거래세(taxing financial trade), 상속세(estate tax), 양도소득세(taxing capital gain) 등이 있으며, **조세체계의 관점에서 세목 간 정합성을 고려하여 세제를 설계**해야 한다.
- 2023년 현재 유럽에서 순자산세(net wealth tax, OECD Revenue Statistics 기준 4200: Recurrent Taxes on Net Wealth)를 부과하고 있는 국가는 노르웨이, 스페인 및 스위스 등 3개 국가이며, 프랑스와 이탈리아는 일부 자산에 대해서 제한적으로 부유세를 부과하고 있다.¹⁰⁾

□ 최근 소득과 자산의 불평등이 확대되는 한국의 현실을 고려할 때, **부유세 논의가 주는 세제개편의 시사점**은 다음과 같다.

- 첫째, 소득세와 법인세 최고세율이 적용되기 시작하는 과세표준을 낮추고, 높은 최고세율이 적용되는 과세구간을 신설한다.
- 둘째, 「금융투자소득세」의 상장주식 양도차익 기본공제와 「금융소득종합과세」의 분리과세 기준금액을 낮추면서 궁극적으로 종합과세해야 한다.
- 셋째, 다주택자에 대한 중과세를 통해 투기적 수요를 차단하고, 고액자산가에 대한 실질적인 세 부담을 높여 부동산보유세를 확충해야 한다.
- 넷째, 가업승계에 대한 세제지원과 혼인시 증여 한도를 축소하여 상속세의 취지를 유지하고 부의 대물림을 방지해야 한다.

□ 한편, 코로나 19를 극복하는 과정에서 최상위 부유층으로 부가 집중됨에 따라 제기된 **슈퍼리치세(super-rich tax)** 논의를 세제개편에 참고할 필요가 있다.

- Oxfam(2023)에 따르면, 최근 10년간 최상위 부유층 1%는 새로 창출된 전 세계 부의 절반 이상을 가져갔고, 최상위 1%가 새로 창출된 부의 약 2/3를 차지했다.
- 한국의 경우 최상위 1%와 10% 집단은 2019~2021년의 기간에 증가된 총자산의 16.6%와 62.1%를 차지했다.

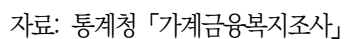
9) 부유세에 대한 자세한 논의는 노영훈(2004), 한국금융연구원(2021, Oxfam(2023) 참조.

10) 유럽의 부유세(순자산세)에 대해서는 Enache(2023) 참조.

(단위: %)



(단위: %)



- Oxfam(2023)은 불평등 해소를 위한 4가지 조치를 제안하고 있다.
 - 일회성 부유세(one-off solidarity wealth tax)와 횡재세(corporate windfall tax)를 도입하고, 배당금 지급에 대해 훨씬 높은 세율을 적용한다.
 - 최상위 1%에 대한 부유층의 근로소득세율 및 자본소득세율을 최소 60%까지 인상해야 하며, 수백만 달러 이상 자산가와 억만장자에게는 더욱 높은 세율을 적용해야 한다.
 - 극심한 부와 권력의 집중 및 불평등을 구조적으로 완화하기에 충분할 정도로 높은 수준의 세율을 슈퍼리치의 부에 적용해야 한다.
 - 증세로 확보된 세수를 통해 의료, 교육, 식량안보 등 불평등 해소를 위한 정부 지출을 확대하고, 저탄소 경제로의 전환에 필요한 재원을 마련해야 한다.

2) 횡재세(초과이윤세)

가. 개념 및 도입 배경

- 코로나19 팬데믹, 러시아와 우크라이나 간 전쟁, 인플레이션 등 복합위기(polycrisis)에 직면하여 에너지와 금융업을 중심으로 일부 기업은 사상 최고의 이윤을 기록하는 가운데 생필품 가격과 난방비의 상승으로 서민층의 어려움이 가중되면서 횡재세(windfall profits tax) 도입의 필요성이 확대되고 있다.
- 횡재세는 기업이 비정상적인 시장 요인으로 인해 높은 수익을 올린 것으로 간주되는 부분에 부과하는 세금이다.¹¹⁾
 - 기업이 수행하는 산업 활동의 직접적인 결과가 아닌 금전적 이득의 사례는 금융당국의 통화정책에 따른 은행의 영업이익과 해외 원자재 공급망의 교란에 따른 수입업체의 영업이익 증감 등이 있다.
- 최근 정유회사와 은행, 민간발전사를 중심으로 영업이익이 큰 폭으로 증가하면서 이들 부문에 횡재세를 도입해야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다.
 - 국내 정유 4사(SK이노베이션과 S-OIL GS 칼텍스, 현대오일뱅크)의 2022년 영업이익은 9조 9,474억원으로 집계되었는데, 이는 전년 대비 87.3%가 증가한 수준이다.
 - 14개 시중은행(국민, 신한, 우리, 하나, 중소기업, 한국스탠다드차타드, 한국씨티, 농협, 부산, 대

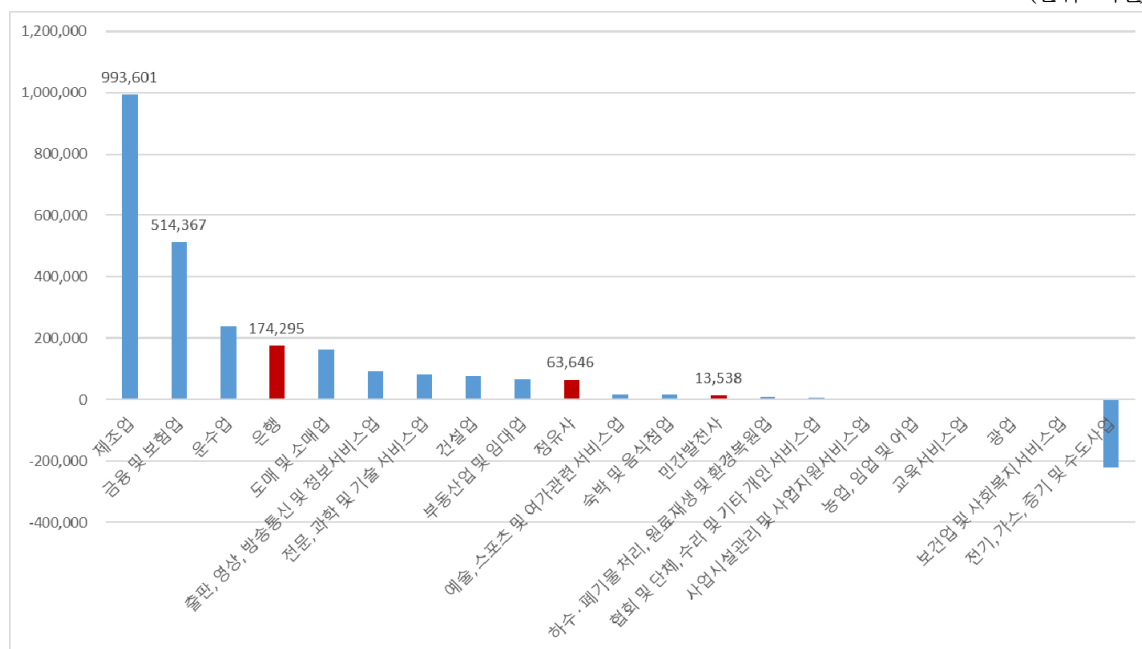
11) 횡재세의 도입 논의와 현황에 대해서는 나원준(2022)과 이세진·황성필(2023) 참조.

구, 제주, 전북, 경남, 광주)의 2022년 영업이익은 24조 2,678원에 달하고 전년 대비 29.3%의 증가율을 기록했다.

- 민간발전사의 당기순이익은 1조 994억원으로 전년 대비 140.6%의 증가율을 기록했다.

〈그림 11〉 산업별 영업이익(2022년)

(단위: 억원)



주: 외감기업 29,280개를 대상으로 산출.

자료: 한국신용평가(주) Kisvalue Database.

나. 국내의 현황

- 유럽연합은 2022년 9월 ‘연대기여금(solidarity contribution)’이라는 명칭으로 횡재세를 도입하기로 하였다.¹²⁾
- 연대기여금의 과세표준은 2018~2021년 4개년 평균보다 20% 넘게 늘어난 초과이익으로 하고, 화석연료 부문의 기업이 2022년·2023년에 벌어들이는 초과이익에 대해 최소 33%의 세율을 부과할 예정이다.
- 횡재세 수입은 주로 에너지 취약계층과 중소기업 지원에 쓰일 예정이며, 회원국이 별도의 횡재세를 도입한 경우 연대기여금은 적용되지 않는다.

12) 유럽의 횡재세 도입 현황에 대해서는 Enache(2023)참조.

- 영국은 기업들이 대륙붕의 석유·가스 생산으로 벌어들인 이익에 기본세율 40%를 부과하는데 링 펜스(용도지정) 법인세(Fence Corporation Tax, RFCT) 30%와 추가세금(Supplementary Charge, SC) 10%로 구성된다.
- 영국 정부는 2022년 5월 26일 석유·가스 회사의 이익에 25%의 에너지 이익 부담금(Energy Profits Levy)을 추가하여 영업이익에 65%의 세율을 적용하였고, 에너지 이익 부담금은 영국 가정의 생계비 지원을 위해 지출하기로 했다.
- 이후 영국의 재무장관 제레미 헌트는 횡재세율을 종전 25%에서 35%로 올리고, 횡재세 부과 기 한도 2028년 3월까지 약 2년 연장할 계획이라고 발표하였다. 또한, 전력기업에 대해서도 2023 년 1월부터 2028년 3월까지 45%의 횡재세를 부과하기로 하였다
- 미국은 2022년 3월 Sheldon Whitehouse 상원의원이 석유회사들의 초과이익에 대해 소비세 형태(Excise Tax)로 과세하는 법안을 발의하였다. 하루에 최소 만 배럴의 석유를 생산하거나 수입하는 회사의 판매에 적용되며, 배럴당 현재 판매 가격과 2015년부터 2019년까지 배럴당 평균 석유 가격 간의 차이에 대해 50%의 세금을 부과한다.
- 한편 한국에서는 21대 국회에서 정유사와 은행 등을 대상으로 횡재세를 부과하는 내용의 법인 세법 개정안 4건이 발의되어 기획재정위원회 법안소위에 계류되어 있다.

〈표 19〉 횡재세 도입 관련 법인세법 일부개정법률안 현황

구분	적용 범위	초과이익 이외 횡재세 부과 조건	초과이익 (과세표준)	세율	세수 용도
용혜인 의원안	정유사 은행	x	소득금액의 80~90% - 2015~2019년 평균소득금액	50%	에너지·금융 취약계층지원
이성만 의원안	정유사/LPG 집단공급업자	-유류세 감면 -초과이익 5억 이상	소득금액 - 직전 3개연도 평균소득	20%	일반회계
양경숙 의원안	과표 3천억원 초과 대기업	x	소득금액 - 직전 3개연도 평균소득의 120%	20%	일반회계
민병덕 의원안	은행	한국은행 기준금리 1%p 이상 상승	이자순수익 - 직전 5년 평균 이자순수익의 120%	10%	서민금융진흥원 자활계정

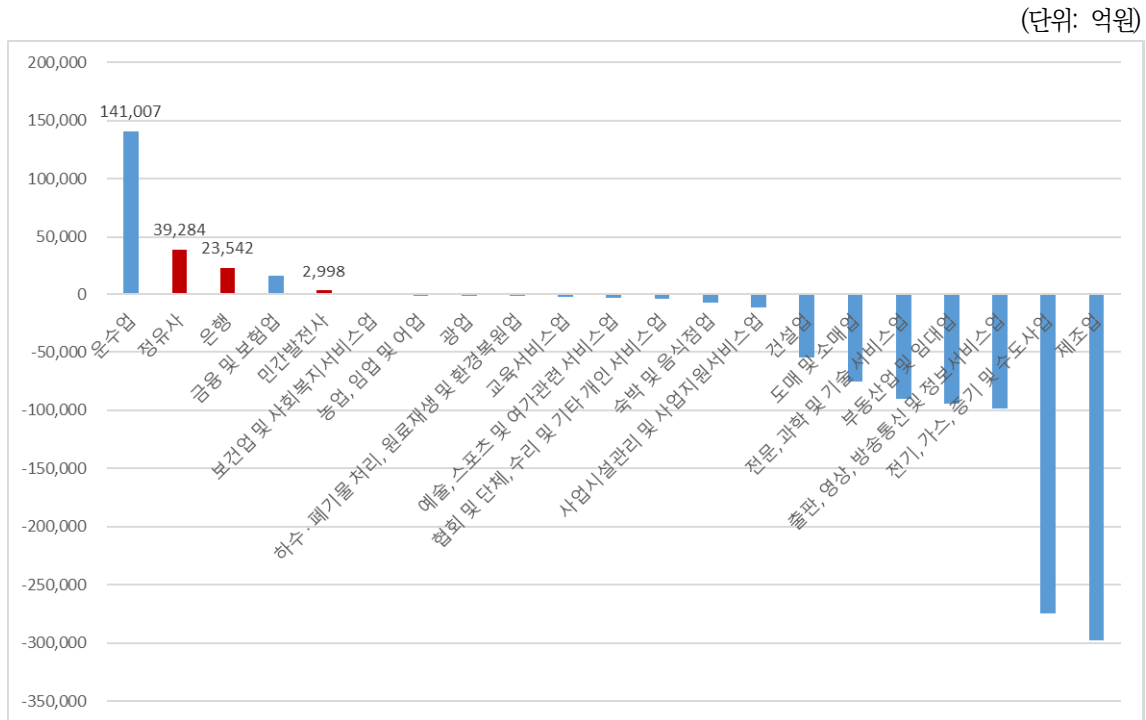
자료: 관련 법안을 토대로 작성(국회의안정보시스템). 용혜인의원(2022)

다. 과세방식과 세수추계¹³⁾

- 황재세의 과세대상은 **규모 기준과 순의 기준**을 적용하되 두 가지 기준을 절충하여 활용할 수 있다.
 - 황재세에 대한 반대 의견을 고려하여 과세대상을 일반적인 이윤을 초과하는 이윤으로 하되 대기업 집단(상호출자제한기업)으로 한정할 수 있다. 유럽 국가의 경우 2018~2021년의 평균 이윤 120%를 초과하는 이윤 또는 일정 금액을 초과하는 수익(예를 들면, 오스트리아의 경우 Mwh 당 120유로를 초과하는 전기 생산자의 수익)을 과세소득으로 하며, IMF는 과거 손실을 초과수익에서 공제하도록 권고한다.
- 황재세는 지출 대상과의 연계성을 강조하는 **목적세(earmarked tax)로 도입**하는 것이 바람직하다.
 - 목적세에 대해서는 칸막이식 재정 운용으로 일반회계 재원보다 지출의 효율성이 떨어진다는 반대 의견도 존재하지만, 황재세의 경우는 일반적인 세목에 비해 조세저항이 낮고 납세협력을 유도할 수 있다는 장점이 더 크다.
 - 에너지 분야의 황재세 수입은 에너지 가격이 급등하는 경우에 일시적인 보편적 지원금으로 사용하거나 가격 통제로 손실이 나는 공기업을 지원할 수 있다. 금융 분야는 저소득층, 청년층 대출에 대해 저리 융자 지원금으로 사용할 수 있다.
- 본 발제문에서는 황재세에 대한 기존의 4가지 방식에 더하여 2022년 유럽의 연대기여금을 제4의 대안으로 검토한다.
 - 과세대상은 정유사와 14개 시중은행, 그리고 민간발전사로 한다.
 - 2018~2021년 4개년 평균보다 20% 넘게 늘어난 초과이윤을 과세표준으로 하고, 33%의 세율을 적용한다.
 - 2022년 4대 정유사의 영업이익은 2018년부터 2021년까지의 연평균 당기순이익보다 3조 9,284억 원이 증가하였고, 14개 시중은행과 3개 민간발전사의 영업이익은 각각 2조 3,542억원, 2,998억원 증가했다.

13) 황재세의 과세요건과 지출용도 지정에 대해서는 박기백(2023) 참조.

〈그림 12〉 산업별 초과이윤 현황



주: 당기순이익을 기업 이윤으로 간주하고, 초과이윤=2022년 당기순이익-1.2×(2018~2021년 당기순이익의 평균)
 자료: 한국신용평가(주) Kisvalue Database.

□ 횡재세의 도입 방식에 따른 세수 규모는 다음과 같다.

- 양경숙 의원이 발의한 법안에 따르면 과세표준과 세수 총액은 각각 49.9조원과 10조원에 달한다.
- 용혜인 의원이 발의한 법안에 따르면 정유사(8.3조원)의 과세표준이 은행(2.4조원)을 크게 앞지르고, 세수총액은 3.5조원으로 추정된다.
- 2018~2021년 4개년 평균보다 20% 넘게 늘어난 초과이윤을 과세표준으로 하고, 33%의 세율을 적용할 경우 과세표준과 세수는 각각 106조원과 35조원으로 추정된다.
- 유럽연합의 지침에 따라 정유사와 4대 시중은행, 그리고 민간발전사의 초과이윤에 대해 33%의 횡재세를 부과할 경우 세수는 각각 1.7조원, 0.8조원, 0.1조원으로 총 2.6조원에 달할 것으로 추정된다.

〈표 20〉 횡재세 시나리오별 세수효과

(단위: 조원, %)

	양경숙의 원	용혜인의원			제3안	제4안			
		합계	정유사	은행		합계	정유사	은행	민간발전사
과세표준	49.9	10.7	8.3	2.4	106.0	7.8	5.1	2.4	0.3
세율	20	33	33	33	33	33	33	33	33
세수	10.0	3.5	2.7	0.8	35.0	2.6	1.7	0.8	0.1

주 1: 당기순이익을 과세표준으로 간주하여 세수 산출.

2: 용혜인 의원안의 정유사=현대오일뱅크, S-Oil, SK이노베이션, GS칼텍스, 은행=국민, 신한, 우리, 하나.

3: 제3안은 2018~2021년 4개년 평균보다 20% 넘게 늘어난 초과이윤을 과세표준으로 33%의 세율 적용

4: 제4안의 정유사는 용혜인 의원안과 동일하지만, 은행은 14대 시중은행으로 확대하고, 민간발전 3사(포스코에너지, GS eps, SK E&s)를 포함.

자료: 한국신용평가(주) Kisvalue Database를 이용하여 저자 산출.

9. 세수 추계오차의 개선방안

- 대규모 세수 오차의 발생은 **재정 운용의 안정성 및 신뢰성을 크게 훼손**하고 재정의 역할과 기능을 약화시켜 결과적으로 **재정의 지속가능성을 저해**할 수 있으므로 세수 추계의 정확성을 높일 수 있는 다각적인 조치를 마련해야 한다.¹⁴⁾
- 첫째, 세수추계 오차를 줄이기 위해서는 기재부의 **세수 추계모형을 공개**하여 모형의 예측성을 개선하고, 세입여건 변동에 따른 경제주체들의 행태변화를 반영할 수 있는 세수 추계모형을 개발해야 한다.
- 둘째, 세수 추계의 정확성을 높이기 위해서는 경제성장률 등 **거시지표와 자산시장 전망의 정확성을 개선**하고, 세입징수 공개를 확대하여 세수 추계에 적극적으로 활용해야 한다. 대부분의 세목별 전망모형이 경제성장률 등 거시지표를 활용한 회귀식으로 구축되어 거시경제지표 전망 오차는 세수 오차로 직결된다.
- 셋째, 정부가 국회에 예산안을 제출한 이후, **11월 말에 변화된 경제 상황을 반영한 세수 추계 변경치**를 국회의 심의과정에 반영하는 절차를 도입해야 한다. 본예산 전망 이후, 분기별 혹은 월별로 세입 전망치를 제시하거나 기재부의 조기경보 기준 (누계 국세수입 실적 진도비가 과거 5년 평균 대비 $\pm 3\%p(3월)$ 또는 $\pm 5\%p(5월)$ 이상 차이)에 따라 세입 진도비를 이용하여 새로운 전망치를 제시하는 방안도 고려할 수 있다.
- 넷째, **기재부로부터 독립된 「세수추계위원회」**를 구성하여 세수 추계 업무를 위임하고 추계결과를 정부에 제공하고, 세수 추계모형, 세수 오차에 대한 원인분석과 개선방안 등을 결산보고서 부속 자료로 제출한다.

14) 세수 추계오차의 개선방안에 대해서는 강병구(2022b) 참조.

- 다섯째, 재정건전성을 중시하는 여건하에서는 관리재정적자 규모가 클수록 세입예산을 보수적으로 추계할 개연성이 크다. 이러한 가능성에 대응하여 **국회의 세입예산에 대한 심의기능을 강화하고 예산안 심사방식도 개편**해야 한다.

〈참고문헌〉

- 강병구. 2007. “양극화 해소를 위한 조세재정정책,” 『경제발전연구』, 제13권 제1호, pp. 31-66.
- 강병구. 2018. “소득주도성장과 조세정책,” 『재정정책논집』, 제20집 제1호, pp. 89-113.
- 강병구. 2022a. “조세·재정정책의 성과와 과제,” 『소득주도성장, 끝나지 않은 여정』, 소득주도성장특별위원회.
- 강병구. 2022b. “세수 추계오차의 현황과 개선방안,” 신동근 의원실.
- 강병구. 2023. “불평등 해소를 위한 재정정책,” 미발표 논문.
- 강병구·성효용. 2008. “법인세의 경제적 효과분석,” 『재정정책논집』, 제10집 제3호, pp. 39-67.
- 강병구·조영철. 2019. 『우리나라 재정 운용의 평가와 과제』, 소득주도성장특별위원회.
- 강병구·성효용·정세은. 2023. “법인세의 분배 효과에 관한 연구,” 미발표 논문.
- 국회예산정책처. 2023. 『세수오차의 원인과 개선과제』.
- 김유찬. 2016. 『왜 조세체계는 정의로워야 하는가?』, 쌤애플스.
- 나원준. 2022. “인플레이션 시기 초과이윤 통제와 횡재세 도입 필요성.”국회토론회 「한국형 횡재세법: 쟁점과 입법과제」. 국회의원 용혜인·국회의원 이성만.
- 노영훈. 2004. “부유세 도입과 세제개혁 방향.” 『재정포럼』 7월호.
- 박기백. 2023. “초과이윤세(횡재세) 논의”.
- 신지섭·주병기. 2021. “한국노동패널과 가계동향조사를 이용한 소득기회불평등의 장기추세에 대한 연구,” 『경제학연구』 vol.69 no.1, pp. 51-95.
- 오종현. 2016. 「GIMF 모형을 활용한 주요 세목의 효율성 분석」, 『재정포럼』 제240호, 한국조세재정연구원, 2016. 6, pp. 22~45.
- 용혜인. 2022. “횡재세는 공유부 기본소득과 상통.”회토론회 「한국형 횡재세법: 쟁점과 입법과제」. 국회의원 용혜인·국회의원 이성만.
- 이세진·황성필. 2023. “횡재세 도입 논의의 현황과 과제”. 『이슈와 논점』. 제2076호. 국회입법조사처.
- 이준구. 2012. “미국의 감세정책 실험: 과연 경제 살리기에 성공했는가?” 『경제논집』, 51(2), 207-261
- 재정개혁특별위원회. 2019. 『문재인 정부 재정개혁보고서』.
- 정영식. 2021. “부동산 보유세 세부담 국제비교와 시사점,” 대외경제정책연구원 2021 추계 공동 심포지엄: 부동산 정책, 어디로 가야 하나?
- 한국금융연구원. 2021. “코로나19 사태와 부유세 부과 논의.”『금융브리프』30권 03호.
- 홍장표. 2022. “소득주도성장 5년을 되돌아보며,” 『소득주도성장, 끝나지 않은 여정』, 소득주도성장특별위원회.
- Brys, B., Sarah Perret, Alastair Thomas & Pierce O'Reilly, 2016. “Tax Design for Inclusive Economic Growth”, *OECD Taxation Working Papers*, No. 26.
- Enache, Cristina. 2023. “What European Countries Are Doing about Windfall Profit Taxes.” Tax Foundation.

- Era Dabla-Norris et al. 2015. "Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective," *IMF Staff Discussion Note*, SDN/15/13.
- Gechert, Sebastian and Philipp Heimberger. 2022. "Do corporate tax cuts boost economic growth," *European Economic Review* 147, 1-15.
- Kato, Junko. 2003. *Regressive Taxation and the Welfare State*, Cambridge University Press.
- Krueger, A. 2012. "The Rise and Consequences of Inequality in the United States," Paper presented to the Center for American Progress, Washington, January 12.
- Magnus, G. 2009. *The Age of Aging: How Demographics are Changing the Global Economy and Our World*. John Wiley & Sons (홍지수 옮김. 2010. 『고령화 시대의 경제학: 늘어가는 세계의 거시경제를 전망하다』 부키).
- Medina, Leandro; Schneider, Friedrich. 2019. "Shedding Light on the Shadow Economy: A Global Database and the Interaction with the Official One", *CESifo Working Paper*, No. 7981, Center for Economic Studies and ifo Institute (CESifo), Munich
- OECD, 2018, "The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD," *OECD Tax Policy Studies*, No. 26.
- OECD. 2020. *Consumption Tax Trends 2020*.
- OECD. 2021. "Inheritance Taxation in OECD Countries." *OECD Tax Policy Studies*.
- OECD, 2022, *Housing Taxation in OECD Countries*.
- Oxfam. 2023. "Survival of the Richest: How we must tax the super-rich now to fight inequality." *Oxfam Briefing Paper*.
- Perotti, R. 1996. "Growth, Income Distribution and Democracy: What the Data Say," *Journal of Economic Growth*, 1(2), pp. 149-187.



지정토론 1



장 혜 영 국회의원(기획재정위원회)



더불어민주당, '감세 카르텔'에서 탈퇴할 것인가 잔류할 것인가

장 혜 영 국회의원 (정의당, 기획재정위원회)

1. 충분히 동의할 수 있는 발제, 그러나 민주당은 수용할 수 있을까?
2. 부자감세 vs. 서민감세...국민의힘과 민주당의 '감세 카르텔'
3. 민주당, 불평등 해소의 의지는 있는가?
4. 정의당의 책임

1. 충분히 동의할 수 있는 발제, 그러나 민주당은 수용할 수 있을까?

일부 이견이 있는 부분은 있지만, 발제문의 내용을 더불어민주당이 올해 세법개정 국면의 기조로 받아들일 수 있다면 윤석열 정부의 감세 및 긴축 드라이브에 대해 충분히 공동대응 전선을 구축할 수 있다고도 생각.

그런데, 나는 이런 내용을 기조로 민주당이 앞으로의 세법개정안 국면에 대응할 수 있는지에 대해 의문이 있음. 좀 더 격렬한 변화를 요청하는 강병구 교수님의 입장은 고사하고, 민주연구원의 입장조차도 수용할 수 있을지 모르겠음. 입장을 수용한다 해도, 당대표나 원내대표 등의 최고위원회 모두발언 수준에서의 수사적 입장에 반영되는 것으로 머물 뿐, 교섭단체들이 독식하는 이른바 '소소위'나 원내대표급 합의에서는 전혀 다른 양상으로 진행될 것이라는 생각을 하지 않을 수 없음.

올해 윤석열 정부의 세법개정안은 세수부족이라는 암초에 가로막혀 자잘한 총선용 생색내기 공약으로 일관한 것으로, 그 가짓수는 많으나 세수효과는 상당히 제한적. 지난해 시도했다가 다소 불충분하게 관철된 법인세 감세와 종부세 다주택자 종과세 폐지 등을 밀어붙이고 싶어도 그럴 수 없는 상황으로 몰린 것으로 보임. 그렇기 때문에 앞으로 세법개정안 대응의 핵심은 지난해부터 올해까지 추진한 어마어마한 규모의 감세와 이에 따른 긴축 후폭풍을 막아낼 수 있는가 하는 것임*.

* 올해 윤석열 정부 세법개정안에 대한 구체적인 입장은 첨부한 〈2023 세법개정안에 대한 정의당 장혜영 의원 입장〉 참고

올해 예산안부터 이미 격변이 예고. 윤석열 정부는 두 가지를 절충하여 대응하는 것으로 보임. 하나는 세입예산을 최대한 낙관적으로 추계하여 파국적 수준의 재정지출 급감은 피하는 것. 또 하나는 일정 수준의 구조조정과 긴축예산 감수. 총지출 660조원이라는 숫자가 흘러나오고 있는데*, 지난 정부 평균 상승률의 절반 이하로 제한. 이것도 윤석열 정부에게 ‘셀프 족쇄’가 된 재정준칙의 관리재정수지 적자 3%를 빠듯하게 감안한 것. 윤석열 정부가 공언한 재정건전성의 최소 조건을 충족하기 위해서는 640조원의 재정수입이 필요한데, 대규모 세수결손 및 내년도 성장률 전망치를 감안할 때 이마저도 달성이 매우 어려울 것으로 보임**. 이미 국가혁신의 동력인 R&D 예산의 삭감이 확정되었고 각종 복지 재량지출 및 보조금 삭감이 예정. 기후위기 대응이나 산업전환 및 인구위기에서 정부의 역할은 방기될 것. 긴축재정과 감세 속에서 성장저하와 세수감소의 부정적 나선효과로 이어질 가능성도 제기.

* 원고작성 기준일은 8월 28일로 예산안 발표 이전임.

** 22-26 국가재정전략계획에서의 재정수입 예측은 656조원, 국세수입 예측은 419조원이나, 올해 대규모 결손으로 국세수입이 340-370조원으로 예견되는 상황에서 세입의 극적 반전이 이뤄질 수 있을지는 미지수. 재정 트릴레마 하에서 감세기조, 재정건전성 또는 총지출 중 하나 이상을 포기해야 하는 상황.

이러한 격변을 불러일으킨 것은 시장여건의 악화와 국제정세의 각종 리스크 등 대외여건을 무시할 수 없겠으나, 무엇보다도 지난해와 올해 감행된 대규모 감세가 정권 내내 구조적으로 문제를 노정시킬 가능성이 높아 보임. 그렇기 때문에 대규모 감세가 이뤄진 ‘정초(定礎) 세법개정’이었던 지난해 세법개정부터 돌이켜

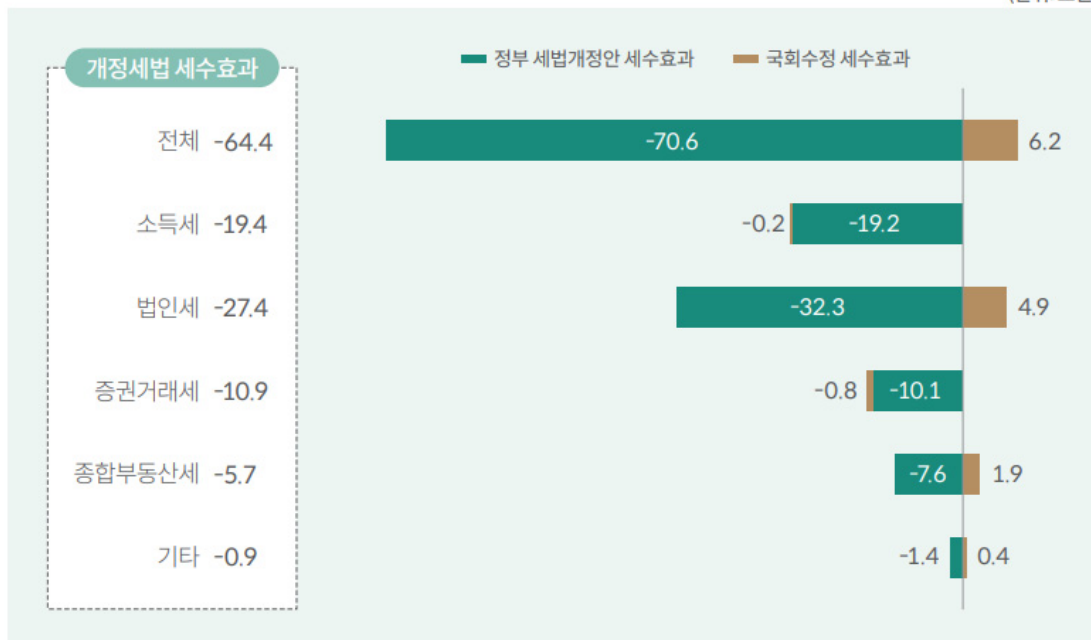
보며 이 과정에서 민주당이 어떤 포지션에 있었던 정당이었는지를 확인하는 것이 필요하다고 봄.

2. 부자감세 vs. 서민감세...국민의힘과 민주당의 감세 카르텔

지난해 세법 심사를 앞두고 원내 압도적 과반 1야당인 민주당의 이재명 대표와 박홍근 원내대표는 윤석열 정부의 부자감세를 저지하겠다고 힘주어 강조. 국회 예산정책처가 주최한 세법개정안 토론회에서도 기획재정위원회 민주당 간사 신동근 의원 역시 같은 입장을 밝힘. 그러나 최종 귀결은 법인세·소득세·종부세·조특법 등에 걸친 예정처 추산 5년간 64조원 감세 전격 합의. 원래 정부안의 71조원에서 6조원, 단 10%의 양보를 받은 참담한 실패. 이재명 대표는 이를 두고 “가짜엄마와 진짜엄마가 아이를 양쪽에서 잡아당기면 진짜엄마가 손을 놓을 수밖에 없다”고 표현. 즉 사상 초유의 준예산 시행이라는 정부기능의 부전이 걸린 ‘치킨게임’에서 대승적 양보를 했다고 표현한 것.

[그림 1] 개정세법의 세수효과: 2023~2027년 누적

(단위: 조원)



주: 세수효과는 개정세법을 기준으로 국회예산정책처가 재추계한 결과임
자료: 국회예산정책처 작성

그러나 과연 이렇게 볼 수 있는 일일지 의문. 조세소위에 참여한 어떤 민주당 의원들도 법인세 세율 인하를 주장하지 않았음. 누구도 종부세율 인하와 다주택자 종과세 완화를 주장하지 않았고, 누구도 금융투자소득세와 가상자산 과세가 유예되어야 한다고 가업상속공제가 완화되어야 한다고 주장하지 않음. 그런데 이른바 ‘소소위’와 원내지도부의 밀실협상과정에서 이러한 ‘부자감세’안은 거침없이 승인됨. 속기록이 남는 공식영역에서는 원칙을 고수하는 서민정당이 되지만 비공식 테이블에서는 정부 감세에 동조하는 감세정당으로 변모함.

분명히 조세소위에서의 공개심사에서는 합의되지 않고 반대의견이 다수였던 법안들이 양당간사와 기재부만 참석하는 소소위라고 하는 국회법상 존재하지도 않는 의사결정기구 하에서 모두 ‘합의’항목으로 바뀌는 모습을 비교섭단체 의원으로서 지켜볼 수밖에 없었음. 무엇하리 공들여 법안을 심사하고 자료를 분석해 찬반의견을 표명했는지 허망한 순간이었음. 대표적인 감세 합의안이었던 법인세율 과세표준별 법인세율을 1%씩 낮추는 안은 단 한 차례도 공식적인 의사결정기구를 통해 논의된 적 없이 본회의 수정안을 통해 가결된 것. 이러한 비공식 밀실협상의 창궐은 조세법률주의와 조세민주주의를 크게 위협하는 풍토로, 의사결정의 효율성을 이유로 여기에 안주한 민주당의 책임이 작지 않다 할 것임.

더불어민주당의 밀실 합의 동조는 ‘부자감세’에 대응하는 ‘서민감세’라는 말이 등장하면서 예견된 일이었음. 누진세제상 근로소득 면세 비중이 35%에 달하고 법인세 신고기업의 절반이 세금을 내지 않고 있는 현실에서 ‘서민감세’는 대체로 기능하기 어려움. 설령 같은 1%의 감세라 하더라도 높은 소득구간에서의 감세액과 저소득구간의 감세액은 매우 큰 차이. 어떤 감세이건(심지어 세액공제조차도) 대한민국에서는 역진적 성격을 상당 수준 가지게 되고, 소득격차는 벌어져 서민을 위한다는 명분은 무색해짐. 결국 ‘감세’라는 공통분모를 찾은 양당은 여당 국민의힘이 민주당에 ‘서민감세’의 약간의 명분을 제공하는 것으로 타협점을 찾을 수 있게 됨.

이는 지난해 통과된 세수영향 법안 223건 중 증세법안은 단 하나도 없었다는 사실에서 여실히 드러남. 정의당 장혜영 의원실에서 국회예산정책처 및 의안정

보시스템을 분석한 바에 따르면, 2022년에 국회에서 의결된 의원발의 감세법안은 212건인데(11건은 정부발의)*, 이 중 211건이 양당에서 발의된 것이며, 절반 이상인 107건은 민주당 의원이 발의한 것임. 국민의힘 104건보다도 많음. 이는 민주당 내부에 광범위한 감세지향이 존재한다는 증거임.

*대표발의의원 현 소속정당 기준. 대안반영폐기 및 수정안반영폐기 안들을 모두 포함함

〈2022년 의결된 감세법안 정당별 발의〉

	국민의힘 발의	더불어민주당 발의	무소속 발의	총 국회발의
건수	104	107	1	212
비중 (국회발의 대비)	49.1%	50.5%	0.5%	-

(장혜영의원실에서 예정처 및 의안정보시스템 자료 기반해 분석해 작성)

2022년 의결된 감세법안 정당별 발의 현황 및 재정소요내역

(단위: 억원)

대표적인안 의안번호	대표 법안 발의 (제출)	발의 주체				법률명 (주요 재정수반요인)	재정소요점검 결과 (2023~2027년)	
		정 부	국 민 의 힘	더 불 어 민 주 당	무 소 속		합계	연평균
합계	-	11	104	107	1	-	-819,899	-163,982
2117151	정부	1	71	82	1	「조세특례제한법」 - 신용카드 등 사용금액 소득공제 확대 등	-411,756 (-236,145)	-82,351 (-47,229)
2117165	정부	1	10	4		「법인세법」 - 법인세 과표구간별 1%p 세율 인하 등	-205,813	-41,163
2117169	정부	1	17	7		「소득세법」 - 소득세 과세표준 구간 조정 등	-114,778	-22,956
2117158	정부	1		6		「종합부동산세법」 - 주택분 종합부동산세 기본공제금액 상향 등	-56,009	-11,202
2116728	대안		1	3		「소득세법」 - 근로자 식사대 비과세 한도 상향	-20,184	-4,037
2117264	대안		1	1		「관세법」 - 과세부와 과세가격 결정 적용환율 변경	-4,623	-925
2117160	정부	1				「개별소비세법」 - 다자녀가구 자동차 개별소비세 면제	-3,240	-648
2117166	정부	1				「주세법」 - 주세 물가연동 방식 변경	-1,638	-328
2117161	정부	1				「국세기본법」 - 종합부동산세 경정청구 대상 확대 등	-1,124	-225
2115480	의원			1		「중소기업창업 지원법」 - 창업중소기업 부담금 면제조항 유효기간 연장	-253	-51
2117167	정부	1				「인지세법」 - 인지세 법정납부기한 조정	-207	-41
2117152	정부	1	4	3		「상속세 및 증여세법」 - 영농상속공제 한도 인상	-125	-25
2117163	정부	1				「교육세법」 - 금융 및 보험업자 수익금액 관련 보험료 공제 조정 등	-89	-18
2117159	정부	1				「수출용 원재료에 대한 관세 등 환급에 관한 특례법」 - 관세 과다 및 부정환급 등에 대한 자진신고 금지 폐지	-60	-12

(국회예산정책처 〈2022년 가결법률의 재정소요점검〉 자료 및 국회의안정보시스템 자료 기반하여 정의당 장혜영 의원실에서 조사·분석하여 정리함. 국회예산정책처 추정 재정변동분이 연평균 10억원을 초과하는 법률들임. 조특법의 ()안 수치는 조세지출의 적용기한 연장으로 인한 효과를 제외한 수치)

특히 근로소득세 감세 이데올로기가 민주당을 지배하고 있는 것으로 보임. 이것이 뚜렷하게 나타나는 것이 지난 이재명 당대표의 국회 연설. 법인세 및 자산세 수 감세와 ‘유리지갑’ 직장인과 서민의 근로소득세 증가 부담을 대비시켜 부자감세를 비판하였음. 이는 물가는 오르는데 과표는 그대로라 증세효과를 근로소득자들이 그대로 부담하게 된다는 논리에서 기인한 것. 과표상승에 따른 소득세 추가 과세의 대상자는 대체로 부유층 및 상위중산층이라는 점에서 실제 재분배 차원의 정당성을 획득하기는 어려운 논변. 그나마 축소되고 있던 면세자 범위를 확대하고 세수의 누진도를 낮춤으로서 조세의 재분배 효과를 크게 약화시키는 전형적인 부자감세 논리가 서민정책으로 위장되어 관철되고 있음. 이는 식대 비과세 확대 등에서도 반복되었던 방식으로, 근로소득세 이외의 영역에 광범위하게 적용됨으로써 감세동맹을 상호강화시키는 논리로 작용할 우려가 있음.

이러한 관점에 근거해 국민의힘보다도 부자들에게 엄청난 혜택을 선사하는 어마어마한 규모의 민주당표 소득세 감세안들이 줄지어 나오게 된 것으로 보임. 대표적으로 이인영, 고용진, 김두관 안 등이 있음. 김두관의원안은 연간 13조 195억원, 이인영의원안은 연간 12조 5184억원, 고용진의원안은 연간 8조 8621억원에 달하는 세금을 깎아주는 안임. 정부안 2조 8633억원에 비해 3~5배에 달하는 감세 규모로 5년 누적으로는 45~65조원에 달하는 수준. 국민의힘은 기업과 자산가 세금을 깎아주는데 집중한다면, 민주당은 고소득자들의 세금을 깎아주는데 집중하는 경향성이 있는 것으로 보임.

2022년 조세소위 법안검토자료 중 소득세 과표조정 법안 분석

(기획재정위원회 전문위원 분석자료)

6. 소득세 과세표준 구간 및 소득세를 조정 등(양경숙의원안, 태영호의원안, 서일준의원안, 강대식의원안, 고용진의원안, 노웅래의원안, 김두관의원안, 이인영의원안, 정부안)

현행	양정숙의원 안	태영호의원 안	서일준의원 안	강대식의원 안	고용진의원 안	노영래의원 안	김두관의원 안	이인영의원 안	정부안
□ 소득세 과세표준 및 세율 (제55조)	□ 5억원 초 과 구간 간 세 분화 및 세율 인상	□ 8,800만 원 이하 구간 세 율 인하	□ 4,600만 원 이하 구간 세 율 인하	□ 8,800만 원 이하 과세 표준 구간 조정	□ 소득세 과세표준 구간 및 세율조정	□ 소득세과세 표준 구간 신설, 세율 조정 및 물가연동 제 도입	□ 소득세 과세표준 구간 신설 및 세율 조정	□ 최저과세표 준 및 8,800만 원 이하 과 세 구간 조정	□ 최저과세표 준 및 8,800만 원 이하 과 세 구간 조정
과세 표준	세율 (%)	과세 표준	세율 (%)	과세 표준	세율 (%)	과세 표준	세율 (%)	과세 표준	세율 (%)
1,200만	6	1,200만	6	1,200만	5	1,200만	4	1,200만	4
1,200만 4,600만	15	1,200만 4,600만	15	1,200만 4,600만	14	1,200만 4,600만	14	1,200만 4,600만	14
4,600만 8,800만	24	4,600만 8,800만	24	4,600만 8,800만	23	4,600만 8,800만	24	4,600만 8,800만	24
8,800만 ~ 1.5억	35	8,800만 ~ 1.5억	35	8,800만 ~ 1.5억	35	8,800만 ~ 1.5억	35	8,800만 ~ 1.5억	35
1.5억 ~ 3억	38	1.5억 ~ 3억	38	1.5억 ~ 3억	38	1.5억 ~ 3억	38	1.5억 ~ 3억	38
3억 ~ 5억	40	3억 ~ 5억	40	3억 ~ 5억	40	3억 ~ 5억	40	3억 ~ 5억	40
5억 ~ 10억	42	5억 ~ 7억	42	5억 ~ 10억	42	5억 ~ 10억	42	5억 ~ 10억	42
10억 ~	45	7억 ~ 10억	44	10억 ~	45	10억 ~	45	10억 ~	45
		10억 ~	46						
개정세수효 과 (연평균, 예산정책처)	1조 1,396억원	△ 4조 6,699억원	△ 5조 6,731억원	△ 5조 399억원	△ 8조 8,621억원	△ 10조 5,630억원	△ 13조 195억원	△ 12조 5,184억원	△ 2조 8,633억원 (장부) △ 2조 2,726억원

* 양경숙의원안 2020. 11. 12. 발의(의안번호 5259), 태영호의원안 2021. 1. 28. 발의(의안번호 7720), 서일준의원안 2021. 12. 30. 발의(의안번호 14171), 강대식의원안 2022. 7. 11. 발의(의안번호 16388), 노웅래의원안 2022. 7. 13. 발의(의안번호 16441), 고용진의원안 2022. 7. 13. 발의(의안번호 16444), 김두관의원안 2022. 7. 21. 발의(의안번호 16596), 이인영의원안 2022. 8. 17. 발의(의안번호 16882), 정부안 2022. 9. 1. 제출(의안번호 17169)

금융자산에 대한 감세기조 역시 마찬가지. 이른바 ‘김남국 사태’는 국회의원의 윤리적 태도에 관련한 문제이기도 하지만, 동시에 금융투자자의 이해에 깊이 결부된 더불어민주당의 현실을 보여주기도 함. 국제적인 가상자산 및 금융자산에 대한 과세 및 규제흐름에도 불구하고, 양당 모두 공히 시장과열을 억제하고 조세형평을 구현할 과세제도 도입은 투자자 반발을 이유로 경쟁적으로 유예함. 그 결과 남은 것은 황폐화된 코인시장과 절망에 빠진 가상자산 사기 피해자들.

〈국민의힘 윤석열 후보 공약집 65p〉



- ▶ 코인 투자 수익 5,000만원까지 완전 비과세
— 先정비 · 後과세 원칙

〈더불어민주당 이재명 후보 공약집 370p〉

1

가상자산 과세, 1년 늦추겠습니다.

- 가상자산 소득 과세 도입 1년 유예



〈정의당 심상정 후보 공약집 291p〉

- ▶ 가상자산 수익에 대한 기본공제를 250만원으로 유지하고 내년 부터 시행

양당합의로 시행하기로 했었던 금융투자소득세 유예 역시 지적해야. 최근 SG증권발 주가조작 의혹사건에서 주로 사용된 차액결제거래(CFD) 거래를 증권사들이 적극 권유하게 된 이유는 세제혜택 때문이었음. 민주당의 입장 변경으로 금투세 시행이 유예됨으로서 파생상품에 대한 세금은 낮은 세율이 적용된 것. 막대한 과세혜택 속에서 음성화된 금융파생상품들이 주가급락사태를 부추긴 것은 민주당의 금융소득에 대한 과세 의지 부족도 책임이 없다고 보기 어려워.

에너지 관련 조세도 살펴볼 필요. 대표적으로는 유류세 인하조치를 꼽을 수 있음. 양당은 유류세 인하를 민생정책으로 포장해 경쟁적인 인하 주장을 되풀이해 오고 있는데, 그 결과 대한민국은 OECD에서 가장 큰 폭으로 오랫동안 유류세를 깎아준 나라가 되었음. 에너지수입액이 폭증해 무역적자가 엄청나게 커졌는데도 대한민국의 석유사용량은 도리어 증가하고 세수는 9조원 감소 추산. 이것은 대체로 고소득층인 탄소고배출자들이 마땅히 져야 할 부담을 대체로 저소득층인 탄소배출에 의해 피해를 입는 이들에게 전가시키는 것으로 기후위기 시대에 완벽하게 역행적인 조치라고 할 수 있음. 민주당에게 낮은 화석연료 가격이 민생이며, 탄소배출에 따른 피해와 기후위기 심화는 민생이 아닌지?

삼성과 하이닉스를 중심으로 5년간 13조원을 감면해 줄 ‘K-칩스법’ 합의도 빼놓을 수 없음. 지난해 감세 합의와 정확히 똑같은 패턴이었음. 대통령과 여당의 계획 발표 → 더불어민주당의 즉각 반발 → 밀실협약의 → 민주당 수뇌부의 태도 전환 → (사실상) 여당안으로의 전면적 합의라는 형태로 반복되었음. 국가전략기술 세액공제가 한 번도 시행되지 않았다는 점에서, 세금감면이 투자로 이어진다는 실증적 근거가 희박하다는 점에서, 세금감면의 규모조차 명료하지 않은 졸속적 안이라는 점에서, 현재의 반도체 산업유치 전쟁은 안보적 차원의 문제이지 보조금이나 세금감면 규모로 승패가 결정되는 싸움이 아니라는 점에서, 삼성과 하이닉스에 수조원의 세금을 집중적으로 감면하는 정책은 결국 재벌특혜로 이해될 수밖에 없음. 대통령의 하명과 재벌 및 경제지의 공세에 민주당은 굴복하였으며, 여기에 얹어 업종추가를 제시하기까지 함.

과연 이재명 대표의 말대로 민주당이 감세안에 합의한 것을 아이의 안전을 위해 진짜 엄마가 손을 놓은 것에 비유할 수 있을까? 슬그머니 아이의 손을 놓아 ‘가짜 엄마’의 의지대로 아이가 이끌리도록 유도한 것이 진실에 가까울 것. 민주당은 국민의힘과 더불어 명실공히 감세동맹의 양대 축으로 평가할 수밖에 없어.

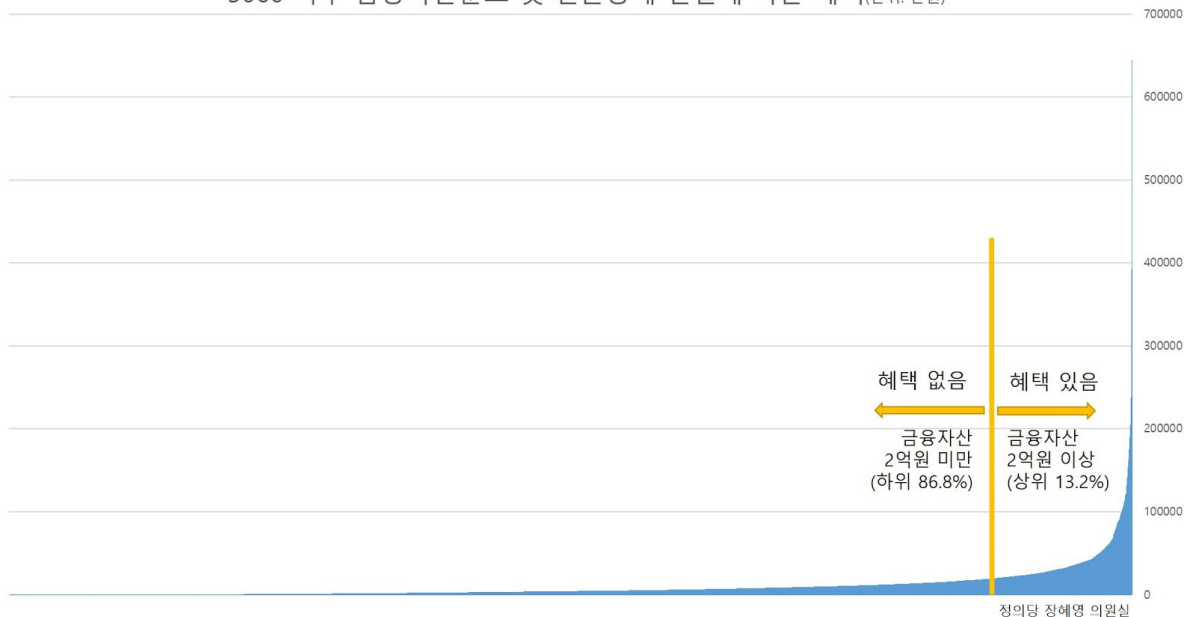
3. 민주당, 불평등 해소의 의지는 있는가?

이번 세법개정안에서 대중적으로는 가장 화제가 되었던 결혼자금 공제 1억원

상향조치에 대한 민주당의 입장이 리트머스 시험지가 될 것임. 정부의 혼인증여 공제 신설에 대해 대해 이재명 대표는 “전형적인 초부자감세”라고 평가했고, 이소영 원내대변인 역시 “맹목적인 부의 대물림 수단”이라는 입장을 밝힘. 그러나 바로 다음날 김한규 원내대변인은 “당 공식 입장이 아직 없다”며 “기획재정위원회에서는 이게 (세수결손 문제가) 해결되면 세법개정안에 대해 전향적으로 볼 수 있다는 입장이 좀 더 많은 것 같다”며 “정부안에 무조건 반대하는 것은 아니다”라고 말함. 기재위 의원들은 증여공제액을 7000만원으로 상향하고 출산을 하면 1억원 추가 공제를 하는 아이디어를 검토했다고 알려짐.

해당 제도는 상위 10~20%이상의 자산가 계층에게 혜택을 집중시키는 제도임. 가계금융복지조사 마이크로데이터(MDIS)를 의원실에서 뜯어보니, 대한민국 5060의 저축성 금융자산은 평균 1억원. 통계청 자료에 따르면 자식이 보통 둘이니 이를 다 소진해서 증여를 한다 해도 낼 증여세는 하나도 없어. 비과세되는 평균적인 결혼비용 고려하면 1억까지는 증여해도 사실상 낼 세금이 없다는 점을 감안하면, 저축성 금융자산을 2억원까지는 갖고 있어야 증여세를 낼 수 있는 만큼 결혼비용을 지원할 수 있다는 얘기가 됨. 이런 가구는 대한민국 상위 13%임. 나머지 87%는 결혼비용을 지원해도 애초에 증여세를 낼 가능성이 희박.

5060 가구 금융자산분포 및 결혼공제 신설에 따른 혜택(단위: 만원)



실제 증여세 납세 자료를 봐도 그러함. 작년에 결혼한 30대는 19만 명인데, 국세청 자료 보면 5000만원 이상 증여받고 증여세 낸 30대는 4만명에 불과. 최대로 잡아도 증여세를 내기만 했으면 상위 20%라는 이야기. 한국보건사회연구소의 조사*에서도 자녀 결혼시 주거자금을 아예 주지 못한 부모가 전체의 61퍼센트에 달하고, 증여세를 사실상 내지 않는 6000만원 미만으로 보면 80퍼센트.

* 한국보건사회연구원(2019) 〈청년세대의 결혼 및 출산 동향에 관한 조사〉

즉 혼인공제 신설은 부유층에게 혜택이 집중되는 정책. 경제적 어려움으로 결혼에 곤란을 겪는 하위 80~90%를 철저히 배제하고 부모에게 많은 지원을 받아 결혼 준비에 경제적 부담이 덜한 부유층에게 혜택을 주는 정책을 결혼 지원 정책으로 보기는 어려움. 이는 결혼 지원을 명목으로 부유층의 부의 대물림을 지원하는 정책으로 보아야 하는 것.

그런데 해당 제도에 대한 민주당의 기류 변화는 지금까지 줄곧 보아 왔던 민주당의 감세정책에 대한 반응 그대로임. 최소한 증여세를 완화하는 조치를 취해야 주장한다면, 그 이상의 소득 및 자산과세를 통해 부의 대물림을 확실하게 통제할 수 있는 책임있는 증세정책을 제시할 필요가 있으나, 이러한 의지나 계획은 찾아보기 어려운 것이 현실.

문제는 민주당이 불평등을 용납하고 확대함으로서 경제성장을 도모하는 정당이 아니라, 대외적으로는 불평등 해소를 천명하는 정당이라는 데 있음. 발제문에도 제시되어 있다시피 더불어민주당 강령은 ‘불평등한 분배구조를 개선’, ‘누진적 보편증세’, ‘복지국가의 발전에 필요한 세수기반을 확충’, ‘소득이 있는 곳에 세금을 부과’한다고 적시하고 있음. 이재명 당대표의 당선 수락 일성도 ‘불평등 해소’였음. 그런데 정작 국회에서는 불평등 해소는커녕, 벌어진 자산 및 소득격차를 더욱 확대시키는 감세에 동조하고 이를 적극적으로 시도하고 있다는 점은 납득하기 어려운 행보.

문재인 정부에서도 과세대상이 극히 제한적인 소득세 구간 만들고 법인세 최고세율만 올리는 조세정치가 한계였음. 문재인 정부에서 조세부담률이 상승한 것

은 맞음. 그런데 그 상승을 이끈 것은 아이러니하게도 양극화. 대기업 실적 호조와 대기업 노동자들의 소득상승, 저금리 등으로 인한 자산버블로 법인세와 소득세, 자산관련 세금을 중심으로 상위 과표에서 세금이 늘어난 것. 누진세제가 일한 것이지 문재인 정부가 불평등 해소를 위해 적극적으로 노력한 결과로 보기가 어려움. 발제자께서 박근혜 정부는 <증세없는 증세정책>, 윤정부는 <건전 없는 건전재정>이라는 표현을 쓰셨는데, 문재인 정부는 <양극화가 이끈 증세>로 표현하고 싶어.

그나마 민주당이 그 정책적 결과와는 별개로 용단을 내린 영역이 종부세였는데, 그마저도 2020년 이후 스스로 지속 축소하였음. 문재인 정부 후반기인 2020년 이후에는 증세지향은 포기하고 조세지출의 확대와 통합투자세액공제 등 감세정책으로 일관한 바 있음. 발제문에서 조세지출 개혁을 말하고 있지만, 성과는 없으면서도 가장 대표적인 역진적 조세제도로 평가받는 신용카드 소득공제부터도 폐지하기 극히 어려운 것이 현실임. 지난 조세소위에서 신용카드 소득공제 일몰 법안 심사 과정에서 저를 제외하고는 어떤 민주당 의원도 단계적 일몰조차 찬성하지 않았음. 올해 세법개정안에서도 일몰안은 적고 연장과 신설안이 압도적인데, 조세소위에 이미 상정된 민주당 측의 수십건의 조특법상의 감면 법안들을 고려한다면 여기에서도 역시 ‘감세 카르텔’이 개혁의지를 누르지 않을까 우려가 됨.

민주당은 먼저 지난해부터 올해까지 감세 동조한 역사에 대해 내부적으로 평가가 필요하다고 생각. 조세정책에 대한 당내 투쟁이 필요하다고 봄. 서민감세라는 구호가 과연 유효하고 합당한 것이었나 살펴볼 필요가 있을 것. 비민주주의의 극치 양당 기득권 담합의 산실인 ‘예산소소위’와 ‘조세소소위’ 운영을 거부하고 정상적인 의사결정 기구에서 예산과 세법을 심사해야 함. 부자감세에 동조한 과거를 돌이키고 감세 철회 싸움에 나서거나, 아니면 조세를 통한 불평등 해소의 지향은 접어두고 부자감세 비판은 그만두는 것 둘 중 하나는 선택하기를 당부드림.

4. 정의당의 책임

정의당이 직접적으로 세법개정 협상에 책임이 있는 교섭단체는 아니었지만, 그럼에도 우리의 책임을 역시 이 자리를 빌어 말씀드리려 함.

정의당은 불평등 해소와 기후위기 극복을 위한 증세 입장을 견지하면서 여러 세원확대 공약과 법안을 내 왔음. 저는 21대 국회에서 탄소세와 특별재난연대세 법안을 냈음. 정의당은 총선과 대선 공약으로 소득세와 법인세의 인상, 사회연대세, 부동산 보유세의 대폭 강화, 가상자산/금투세를 비롯한 금융자산 과세의 강화를 제시하였음. 보셨다시피 지난해 기재위와 조세소위에서도 부자감세 정책에 적극적인 반대 입장을 개진한 바 있음.

그러나 이런 노력에도 불구하고, 국민 다수가 증세 필요성을 납득할 정도의 설득력 있는 논의기반을 만들어 내지는 못했다고 생각함. 발제문에서도 강조하고 있듯이 다수의 저소득층은 빈곤을 정부의 정책 문제가 아닌 본인들의 책임으로 여기는 경향성이 있음. 복지 수급자들이 받는 혜택이 마치 부자와 중산층의 희생 때문이라는 인식이 존재하는 것이 현실. 저소득층에 대한 소규모 혜택을 명분으로 부유층에 대규모 혜택을 집중시키는 것을 정당화하는 감세정치가 횡행하는 것을 막지 못했음.

저소득층을 중심으로 다수 국민들이 부자감세에 반대의 목소리를 높였다면 민주당의 감세친화적 태도도 일정수준 제어되었을 수도 있다는 점에서 아쉬움이 있음. ‘부자에게 세금을, 서민에게 복지를’ 이라는 민주노동당의 유명한 구호가 등장한 이래 20년이 흘렀으나, 여전히 대한민국에는 강고한 증세동맹이 형성되지 않고 있음. 이것은 진보정치의 실패로 뼈아프게 받아들이는 부분임.

그럼에도 양당의 감세정치에 가담할 수는 없다는 점은 확고히 말씀드릴. 현재의 위기를 타개하고 끝없이 벌어지고 있는 자산·소득불평등의 해소를 위해서는 조세의 역할이 반드시 필요하다고 생각. 파국적인 긴축으로 장기 위기와 극심한

불평등을 야기할 윤석열 정부의 조세재정정책에서 국민들의 삶을 보호하는 것과 동시에, 필요한 지출을 위한 증세정책이 다수 국민에게 정의로울 뿐만 아니라 이롭다는 점을 말씀드리고자 함. 조세투명성 강화와 불평등 및 기후위기 극복을 위한 조세대안을 제시하는 노력을 경주할 것임.



지정토론 2



조 영 철 前 대통령비서실 재정기획관



지정토론 2

조영철 前 대통령비서실 재정기획관

[illegible]

M·E·M·O



지정토론 3



전 승 훈 대구대학교 교수



토론문

전 승 훈 대구대학교 경제금융학부 교수

1. 2023년 세법개정안의 주요 내용

가. 2023년 세법개정안의 주요 내용

- 정책목표: 경제 활력 민생 안정 및 구조적 위기 극복역량 강화
- 추진전략
 - 경제활력 제고: 수출·투자·내수 진작
 - 민생경제회복: 세부담 완화
 - 미래대비: 인구 지역 등 구조적 위기 극복
 - 납세편의 및 형평제고: 납세자 친화적 환경·세입기반 확대

나. 주요 특징

- 2022년 세법개정안의 기초가 유지되고 있음
 - 2022년 “역동적 혁신성장을 통한 성장-세수의 선순환”을 목표로 세제개편안을 추진함
 - 감세와 조세지원을 통한 경제활력 제고를 통한 과세기반 확대를 통해 세수확대를 추구한다는 기초
 - 2023년 세제개편안은 2022년의 기초를 유지한 상태에서 이루어지는 후속 작업 성격
- 2022년에 비해 상대적으로 소폭 개정
 - 2022년
 - 14개 분야 185개 항목의 세법개정, 4대 추진전략과 관련된 세법개정 내용 107개
 - 세수효과: 13.1조원 감세(정부발표 기준)
 - 2023년
 - 12개 분야 167개 항목의 세법개정, 4대 추진전략과 관련된 세법개정 내용 66개

- 세수효과: 4,719억원 감세 (정부발표 기준)
- 정부 발표에 따르면 서민중산층 중심의 감세(6,302억원 감세)이나, 세수추계가 곤란한 항목을 포함할 경우 고소득자 감세효과가 정부 발표(710억원)보다 클 것으로 예상됨.
- 쟁점이 되고 있는 몇 가지 개정안을 제외하고는 조세특례의 연장 및 소폭 확대 수준
 - 주요 쟁점이 되는 항목이 주로 고소득자 감세와 관련되어 있음

2. 2023년 세법개정안에 대한 총평

가. 평가 포인트

- 조세의 기본 목적에 충실한가?
- 경제 사회 여건을 고려한 정책수요를 적절하게 반영하고 있는가?

나. 조세의 기본목적에 충실한가?

- 조세의 기본목적: 재정운용에 필요한 자원 확보
- 2023년 세수 실적
 - 6월 기준 국세진도율은 약 44.6%로 전년대비 11%p 가량 낮은 수준, 세액기준으로 보면 2022년 대비 약 40조정도 감소
 - 현 추세가 유지될 경우 연말 기준 최소 40조원 이상 국세수입 결손 발생
 - 국세수입 추이: 285.5조원(2020년) - 344.1조원(2021년) - 395.9조원(2022년) - 400.1조원(2023년 예산안)/ 실제로는 ?
- 2024년은?
 - 2023년 반도체 기업 실적악화와 2022년 세법개정안의 법인세율 인하의 효과
 - 재정의 경기부양 효과 악화 가능성
 - 6월 기준 재정집행률은 55%, 예년의 경우 재정조기집행으로 60% 수준
 - 재정적자 및 국가채무 증가 부담으로 인한 불용 증가 가능성
 - 2024년의 세수전망 역시 밝지는 않음
- 재정운용에 필요한 세수확보를 위한 노력이 필요한 상황이나 2023년 세법개정안에는 관련 내용이 포함되어 있지 않음
 - 조세의 기본 목적을 고려할 때 긍정적으로 평가하기 어려움

- 성장-세수의 선순환을 강조하고 있으나, 제시된 세법개정안의 대부분이 기존 조세특례의 소폭 확대 혹은 연장 수준이라 성장에 큰 영향을 미칠 것으로 기대하기 어려움
- 감세→성장→세수확대의 연결고리 역시 불확실성이 많음
- 보다 적극적인 증세방안이 제시될 필요가 있음.

다. 경제 사회 여건을 고려한 정책 수요를 적절하게 반영하고 있는가?

□ 경제사회 여건에 대한 판단의 적절성

- 경제 사회 여건
 - 물가 둔화 및 경기 개선이 예상되나 불확실성이 상존
 - 인구위기, 생산성 정체 등 구조적 문제 심화
 - 지속가능한 재정을 위한 성장-세수의 선순환 복원 필요
- 경제사회 여건에 대한 판단의 적절성
 - 제시된 3가지 항목은 대체로 적절함
 - 단, 소득 및 자산 불평등 악화 등의 문제를 제시된 3가지 여건으로부터 파생되는 부차적인 문제로 보는 것이 적절한가에 대한 평가가 필요함. 언급된 여건에 의해 불평등이 악화될 수 있지만, 불평등 악화가 제시된 여건을 악화시킬 수도 있음.
 - 불평등을 우리가 직면한 중요한 여건으로 인정하지 않음에 따라 정책목표, 추진전략 및 세부 내용에서 관련 내용이 적절하게 반영되지 않음
 - 성장과 분배는 선후의 문제가 아니라 동시에 해결해야 하는 문제임

□ 정책목표의 적절성

- 정책목표: 경제 활력 민생 안정 및 구조적 위기 극복역량 강화
- 정책목표의 타당성
 - 경제활력, 민생안정, 구조적위기 극복역량 강화라는 목표는 그 자체로 타당함
 - 심화되는 불평등 문제가 제시된 목표 달성을 통해 해결되는 것은 아님
 - 단, 불평등 악화의 문제를 조세정책으로 대응하는 것이 타당한가에 대해서는 논의가 필요함. 이는 증세 방향에서 누진적인 보편증세의 방향성과도 연계되어 있는 문제임
 - 누진적이나 역진적이나의 문제보다는 재정수요에 대응할 수 있는 재원확보가 가능한 방안이 무엇인가가 더 중요함. 불평등 악화 문제 대응은 재정지출이 더 효과적일 수 있음

□ 추진전략 및 세부 내용의 타당성

- 추진전략
 - 경제활력 제고: 수출·투자·내수 진작

- 민생경제회복: 세부담 완화
- 미래대비: 인구 지역 등 구조적 위기 극복
- 납세편의 및 형평제고: 납세자 친화적 환경·세입기반 확대
- 제시된 세부 내용을 통해 경제활력 제고가 가능한가
 - 투자고용촉진: 영상콘텐츠 투자세제지원 확대/ 국가전략기술 및 신성장원천기술확대 / 해외진출 국내 복귀에 대한 세제지원 확대
 - 기업경쟁력 제고: 가업승계에 대한 세부담완화/ 해외건설자회사 대여금에 대한 대손충당금 손금산입 특례신설 / 글로벌 최저한세의 시행 시기 조정
 - 창업벤처활성화: 직무발명금 비과세 한도 상향/ 민간벤처모펀드 출자법인세액공제 등 신설 / 기수혁 신형 M&A 요건 완화
 - 이윤수 외(2023)에 따르면 2010년 기준 한국의 총요소생산성 성장률 기여도는 -4%, 2010년 미국은 45%, 일본은 2000년부터 총요소생산성 성장률 기여도가 (-)로 전환. R&D지원, 세제 혜택 등 특정 산업 육성에 집중하는 정책은 한계를 보이고 있음. 정부가 특정 산업을 지정하는 데에는 한계가 있으며 시장을 왜곡시킬 수 있음. 반도체이외에도 지속적으로 혁신을 주도하고 성장을 이끌 산업을 찾아야 하며 여기에는 민간의 주도적인 역할이 필요함. 4차산업혁명 시대에 대응하여 민간이 주도적으로 활동하기 위해서는 자금지원도 중요하지만, 혁신과 창의를 주도할 인재가 실패를 두려워하지 않고 자발적으로 도전할 생태계 마련이 중요함. 생산성을 증가시키는 방안과 미래 성장 동력 확보를 위한 산업구조의 개선에 대해 정책적 노력이 집중되어야 하며, 혁신성장을 위한 민간의 노력과 금융 및 제도개혁이 중요함. 생산성이 뒤처지고 있는 서비스업 생산성 개선에 주목해야 함
 - 그런데 세제개편안의 경제활력 관련 내용은 기존의 조세특례를 단순히 확대하거나 연장하는 수준에 그치고 있음. 세제지원을 하면 연구개발 및 투자가 늘어날 것이라는 단순한 논리에 기초해 있음
- 민생경제 회복
 - 시민 중산층 부담 경감: 장기주택저당차입금 이자상환액 및 주택청약저축 소득공제 한도 확대/ 전통시장 문화비 사용금액 신용카드 소득공제율 한시 상향 / 기부금에 대한 세제지원 강화 / 반려동물 진료비 부가가치세 면제
 - 소상공인 중소기업 지원: 전통시장 기업업무추진비 손금산입 한도 확대 / 개인택시용 자동차 부가가치세 환급 신설 / 면세농산물 의제매입세액공제 등 부가가치세 특례 연장
 - 기존 조세특례 단순 확대 혹은 연장 수준. 단순히 세금 감면해주는 것으로 민생경제가 회복될 것이라고 기대할 수 있는가?
 - 누구에게 무엇을 어떻게 감면하는가가 중요. 민생경제 회복이라는 추상적인 단어 대신 보다 구체적인 성과목표가 제시될 필요 있음
 - 일부 개정안(반려동물 진료비 부가가치세 면제 등)의 실효성에 대한 검토 필요
- 미래대비

- 결혼출산양육 지원: 혼인에 따른 증여재산 공제 신설 / 자녀장려금 대상 및 지급액 확대 / 출산 보육 수당 비과세 확대 / 근로자 출산 양육지원금의 손금 필요경비 인정 근거 마련
- 청년자산형성 노후대비: 청년도약계좌 가입요건 완화 / 청년 우대형 주택청약저축 등 비과세 적용 연장 / 연금소득 분리과세 기준금액 상향
- 지역균형발전: 기회발전특구에 대한 세제지원 신설 / 농어촌특별세 유효기간 10년 연장
- 실질적인 미래대비를 위해 결혼 출산 양육지원의 확대 필요에 공감. OECD Family Database에 따르면 가족 지출 항목 중 현금지출이 절대적으로 부족. 조세지원은 OECD평균수준. 저출산 문제를 해결하기 위해 노동시장 정책 등 결혼 출산 양육을 위한 사회적 여건을 만드는 것이 중요하며, 조세 및 재정정책은 이를 보완하는 효과가 있을 것으로 기대됨.
- 저출산대책은 결혼-출산-양육 전 과정에 대한 꼼꼼한 지원이 필요. 공평성 측면에서의 접근보다는 지원으로부터 소외되는 사람이 없도록 방안을 마련할 필요.(효과성 측면에서 고소득분위에 대한 지원은 제외할 수도 있을 것임)
- 추진전략 및 세부내용에 대한 평가
 - 추진전략은 대체로 타당하다고 볼 수 있으나, 세부 세법개정 내용을 통해 추진전략-정책목표 달성이 가능할 지는 불분명. 대부분이 기존 정책의 소폭 확대 및 연장 수준임
 - 2022년 세제개편을 통해 대규모 감세추진 + 2023년 국세수입 진도율 부진 → 적극적인 세법 개정을 통한 정책목표 달성이 부담스러운 상황
 - 재정 트릴레마: 낮은 조세부담률-낮은 국가채무수준-높은 복지수준은 동시 달성 불가능
 - 무엇을 지향할 것인가? 한국 사회의 방향성이 분명해야 함
 - 다행히도 한국의 국가채무수준은 일부의 우려에도 불구하고 낮은 수준, 필요 시 적자재정의 적극적인 활용이 필요.
 - 신규로 제안된 정책들의 경우 효과성에 대한 검토가 필요함

3. 2023년 세법개정안에 대한 추가적인 논의

가. 조세정책의 일관성이 있는가?

□ 중장기 조세정책 운용계획

- 「국세기본법」 제20조의 2는 매년 5년 이상의 기간에 해당하는 중장기 조세정책 운용계획을 수립하여야 하며, 이 내용이 국가재정운용계획과 연계되어야 한다고 규정하고 있음
- 현재 조세정책은 중장기적인 조세정책 방향 하에 추진되고 있는가?
 - 2023년 중장기 조세정책심의위원회 1차 회의: 2023년 4월 14일 개최됨
 - 중장기 조세정책 운용계획의 제출 시점: 국가재정운용계획과 함께 예산안 제출 시.

- 중장기 조세정책 운용계획에 기초하여 세법개정안이 만들어졌는지 불분명함
- 경제사회 여건의 변화에 따른 신축적인 조세정책 운용 vs. 예측가능하고 일관성 있는 조세정책 운용
- 중장기 조세정책 운용계획이 얼마나 실효성이 있는지 평가가 필요함

나. 2023년 국세수입 진도를 부진을 어떻게 볼 것인가?

□ 국세수입 추세를 고려할 때 2021년과 2022년이 예외적인 상황일 수도 있음

- 국세수입은 2020년 285.5조원에서 2022년 395.9조원으로 2년만에 110조원 증가함
 - 2021년: 법인실적 증가에 따른 법인세 증가(4.8조원)와 부동산가격 상승 및 토지거래량 증가에 따른 양도소득세(11.2조원) 증가, 공시가격상승 및 토지증여 증가에 따른 상속증여세(3.1조원), 증권거래대금증가에 따른 증권거래세(2.0조원) 증가 등의 효과
 - 법인실적에 따른 법인세(70.4조원('21)→104.1조원('22 추정예산)
- 2020년 코로나로 인해 명목세수가 전년 대비 감소하였다는 점을 고려하더라도 2021년과 2022년의 세수 확대 규모는 큼
 - 2023년은 2022년의 기저효과를 고려하여 400.5조원 수준으로 국세수입전망(예산안 기준)

□ 그렇다면?

- 현재의 세수감소는 2021년과 2022년이 예외적인 상황일 수 있음을 고려하지 못한 세수전망오차의 문제?
 - 세수오차의 원인에 대한 파악이 필요함
- 세수오차의 문제로 정리할 경우 2024년 예산 규모는?
 - 2024년 예산안에 대한 검증 필요: 2023년 세수를 400조원으로 가정하고 2024년 국세수입 전망 및 예산안 편성을 하였는지, 아니면 2023년 세수를 360조원 내외로 가정하고 2024년 국세수입 전망 및 예산안 편성을 하였는지.....
 - 만일 2024년 예산규모를 2023년보다 축소편성한다면, 그것의 파급효과는?

다. 기타: 주요 쟁점 사업에 대한 논의

- 혼인에 따른 증여재산 공제 신설
- 반려동물 진료비 부가가치세 면제
- 가업승계에 따른 세부담 완화
- etc.



지정토론 4



박 용 대 참여연대 조세재정개혁센터 소장



윤석열 정부 조세정책에 대한 평가와 과제

박 용 대 참여연대 조세재정개혁센터 소장, 변호사

1. 토론에 들어가며

발제 자료들은 현재 우리나라의 경제 상황, 조세·재정체계의 특징들에 관해 표와 그래프 등 여러 자료를 근거로 잘 설명해 주고 있다. 그래서 토론자는 중복되는 논의를 피하되, 윤석열 정부의 조세정책과 2023년 세법개정안에 대한 평가와 문제점에 관한 토론에 임하면서 우선 강조했으면 하는 사항들을 몇 가지 짚어 보려고 한다.

2. 법률, 예산, 조세에 관한 정책 결정은 국회의 소임

우리 헌법의 정부형태는 대통령제이다. 대통령제의 특성으로 인해 실제 국가 주요 정책의 결정 등에 있어서 집행부 우위의 성격을 보여준다. 행정국가화 경향으로 인해 집행부 우위의 성격은 더 두드러져 보인다. 여기에 더하여 대통령의 권한을 보다 강화시킨 현행 헌법 규정과 우리의 잘못된 정치 문화로 인해 대통령 1인에 더 많은 권력 쏠림이 발생하고 있고, 제왕적 대통령제라는 비판도 받고 있는 상황이다.

그런데 우리 헌법 규정에 다소 문제점이 있다고 하더라도 국회가 현재의 제왕적 대통령제의 현상을 완화하려는 노력을 하고 있는지, 오히려 제왕적 대통령제를 강화하는 문화를 만드는데 원인을 제공하고 있지는 않은지 돌아볼 필요가 있다.

우리 헌법은 대통령제를 취하고 있지만, 3권분립제도를 통치원리로 두고 있다. 국가권력의 작용을 입법·행정·사법, 이렇게 3분하여 각각 별개의 기관에 분담시켜 상호간 견제·균형을 하도록 함으로써 국가권력의 집중과 남용을 방지하고자 한다. 그런데 어떻게 된 일인지 현재 우리 정치에서는 국회의 역할과 주도성이 보이지 않는다. 대통령제 국가이고, 행정국가화 경향이 있다는 점을 감안하더라도 이를 극복하고 완화하려는 국회의 역할이 필요하다. 그래야 제대로

견제와 균형을 맞출 수 있다.

특히 법률, 예산, 조세에 관한 정책은 국회가 주도해야 한다. 국회가 주도한다는 의미는 구체적으로는 국회의 다수당이 주도한다는 의미이다. 주도할 자원과 시스템이 마련되어 있지 않다고 한다면 그것은 다수당이 자신 스스로 무능하다는 고백을 하는 것과 다르지 않다. 국민들은 대통령선거를 통해 집행부를 선택하고, 국회의원 선거를 통해 입법부를 선택한다. 두 권력이 서로 다르다면 그것은 국민들이 어느 한 쪽에 권력을 집중하는 것보다 서로 견제하면서 국가를 운영해 달라고 요청한 것이다. 그런 의미에서 국회의 다수당이라면 마땅히 그 역할과 책임을 다해야 한다. 특히 법률, 예산, 조세에 관한 사항은 국회의 몫이다.

2022년 윤석열 정부는 취임하자마자 감세정책을 들고 나왔다. 애초 제안한 내용만큼은 아니지만, 법인세 감세부터 상당 수 감세법안이 국회를 통과하였다. 국회의 다수당인 더불어민주당이 동의를 해 줬다는 의미이다. 만약 정부의 감세정책이 잘못된 것이라고 판단하였다면 통과되지 않도록 막았어야 한다. 다수당의 존재 의의는 국회 내 다수당이 동의하지 않으면 법률안이 통과되지 않는다는 것이다. 다수당이 추진하고 가결시킬 의지가 있다면 해당 법률안을 통과시킬 권한이 있다는 의미이다. 예산안의 경우 우리 헌법에 예산편성권이 정부에 있고, 국회는 정부가 제출한 지출예산의 금액을 증가하거나 비목을 설치할 수 없도록 정하고 있어서 감액의 권한만을 행사할 수 있을 뿐이지만, 조세법률안은 그렇지 않다. 다수당인 더불어민주당이 반대하면 정부의 제안이라고 하더라도 통과될 수 없다. 그런데 2022년 감세법안은 상당수가 통과되었다. 법인세 감세, 국가전략기술에 대한 세액공제 대폭 확대, 가업상속공제 확대, 종합부동산세 대폭 완화, 금융투자소득세 시행 연기 등이 모두 국회를 통과하였다.

정부가 그와 같은 감세 법률안을 제안한 것이기에 그 결과에 대한 상당한 책임이 집행부에 있는 것이지만, 그에 못지 않게 법률안 통과에 대한 책임은 국회의 다수당에도 있다. 그것이 우리 헌법이 입법부에 부여한 권한과 책임이고, 국민들이 국회의원 선거를 통해 국회 다수당에 부여한 권한과 책임이기 때문이다.

과거 국회가 통법부라는 오명을 받은 때도 있지만, 지금은 그런 시대가 아니다. 국회의 권한과 책임은 국민의 지지와 헌법의 내용에 의해 뒷받침되는 것이지만, 국회 구성원 스스로 찾고자 노력해야 한다. 그래야 국민들이 더 성원과 지지를 보낼 수 있다. 집행부 권력을 가져야만 무슨 정책을 할 수 있다고 생각하지 않는다. 우리 헌법은 그렇게 정하고 있지 않다. 만약 국민들이 다수당으로 선택해 주었는데, 국민들의 뜻에 부응하지 못하고 무력하다면 국민들의 다음 선택은 어떻게 될까.

법률의 제정과 개정, 예산의 심의·확정, 조세법률안의 제정과 개정의 몫은 모두 국회의 권한과 책임이다. 그 중 다수당의 권한과 책임이다. 그 권한과 책임을 제대로 행사할 때 국회의 모습과 역할이 보이게 되고, 그것을 통해 국민들은 다음 선거의 지지 여부를 결정하게 될 것이다.

3. 윤석열 정부의 조세정책과 평가

가. 감세정책, 경제 활성화를 가져올 수 있는가.

“한국은행, 2023년 경제성장률 1.4%로 전망”(2023. 8. 24. 금융통화위원회)

“OECD, 2023년 한국 경제성장률 1.5%로 하향 조정, 세계성장률은 2.7%로 상향 조정”(2023. 6. 7. KBS 뉴스)

* 경제성장률 (단위: %)

	2000	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
성장률	9.1	3.2	3.2	2.8	2.9	3.2	2.9	2.2	-0.7	4.3	2.6

* 출처: 한국은행 「국민계정」

윤석열 정부가 발표한 국정과제 중 경제·재정·조세정책 관련 내용은 “민간이 끌고 정부가 미치는 역동적 경제”, “역동적 혁신성장을 위한 금융 세제 지원 강화”, “민간주도 성장을 뒷받침하는 재정정상화 및 재정의 지속가능성 확보”, “안정적 주거를 위한 부동산세제 정상화”이다.

2023년 세법개정안을 발표하면서 내세우는 기본방향도 “경제활력 제고, 민생경제회복, 미래대비, 납세편의 및 형평제고”이다. 이를 위해 가업승계에 따른 세부담 완화 확대, 국가전략기술 및 신성장원천기술을 확대하여 2022년에 이어 더 많은 세제지원을 하려고 한다.

윤석열 정부는 “경제활력을 제고”하고 “민생경제를 회복”하기 위해서는 ‘민간이 주도하는 경제’여야 하고, 정부는 단지 뒤에서 뒷받침하는 것으로 충분하다고 보는 것 같다. 그런 관점에서 세금도 적게 거둬 기업 부담을 덜어주어야 하고, 그렇게 함으로써 민간이 보다 큰 활력을 낼 수 있으며 성장 동력을 창출할 수 있다고 본다. 또 초격차기술 등의 지원을 위해 특정 국가전략산업에 한해 대폭적인 세제 지원을 해야 한다는 견해를 가진 것으로 보인다.

이러한 관점의 윤석열 정부의 조세정책은 한마디로 “감세정책”이라고 할 수 있다. 즉, “감세”

를 하여 기업 부담을 덜어주면 민간경제가 스스로 활성화되고, 민생경제가 회복된다고 생각한다.

그런데 과연 그러한 효과가 발생하는가. 즉, “감세정책”을 통해 “경제활력이 제고”되고, “민생경제가 회복”될 수 있는가. 오히려 세수가 핑크나고, 정부가 해야 할 역할을 제대로 하지 않음으로써 경제활력을 떨어뜨리고, 민생경제를 위축시키는 것은 아닌가.

현대사회의 경제 규모나 작동원리를 고려할 때 민간의 경제주체가 자발적이고 주도해야 할 수 있는 환경을 조성해야 하는 것이지만, 그렇다고 하여 정부가 아무런 역할을 하지 않아야 한다는 견해는 시대착오적이다. 자유방임국가가 경제를 활력있게 만들지는 않았다. 또 세금은 민간 경제주체에 부담이고, 그래서 적게 거둘수록 좋다는 생각도 시대착오적이다. 만약 그런 관점이 옳다면 왜 많은 선진국들의 조세부담률과 국민부담률이 우리나라보다 더 높은지를 설명할 수 없게 된다.

정부가 기업이나 가계에 불필요한 규제를 하거나 권위적인 개입을 하는 것은 바람직하지 않다. 그러나 정부가 자유방임국가처럼 아무런 개입을 하지 않거나 시장의 실패를 극복하기 위해, 시장이 하지 못하거나 할 수 없는 일들을 하기 위해 필요한 업무를 하지 않는다면 그것이 야말로 민간 경제를 침체시키고, 경제를 성장시킬 수 없으며, 바람직한 경제 구조를 만들어 가지 못한다는 점 또한 명백하다.

나. 감세정책이 가져오는 문제들

(1) 엄청난 세수 핑크

“점점 커지는 세수핑크, 올해 상반기 세수 40조원 감소”(2023. 7. 31.서울경제, 기획재정부 6월 국세수입현황)

“역대급 세수핑크”에 상반기 재정적자 83조(2023. 8. 10. 연합뉴스, 기획재정부 월간재정동향 8월호)

“세수 부족 정부, 올해 ‘한은 마통’ 100조 뺏겼다. 지급이자만 1,141억 원(2023. 8. 14. 매일경제)

국회예산정책처의 추계에 의하면 2022년 통과된 감세법안으로 2023년부터 2027년 동안 5년간 감소되는 세수는 64조 4,000억원이 될 것이라고 한다.

[표] 2022년 개정세법에 따른 세수효과

(단위: 억원)							
	2023	2024	2025	2026	2027	연평균	'23-'27 누적
누적법	-60,281	-144,216	-146,438	-144,760	-148,387	-128,816	-644,081
소득세	-35,688	-51,276	-39,556	-33,574	-34,260	-38,871	-194,353
법인세	-4,062	-61,623	-66,031	-70,196	-72,199	-54,822	-274,112
증권거래세	-8,731	-16,774	-27,108	-27,949	-28,832	-21,879	-109,395
종합부동산세	-8,367	-12,194	-12,194	-12,194	-12,194	-11,429	-57,143
기타	-3,433	-2,348	-1,549	-847	-901	-1,816	-9,079
순액법	-60,281	-83,935	-2,222	1,677	-3,626	-29,677	-148,387
소득세	-35,688	-15,588	11,720	5,982	-686	-6,852	-34,260
법인세	-4,062	-57,561	-4,408	-4,165	-2,003	-14,440	-72,199
증권거래세	-8,731	-8,043	-10,334	-842	-883	-5,766	-28,832
종합부동산세	-8,367	-3,827	0	0	0	-2,439	-12,194
기 타	-3,433	1,085	799	702	-55	-180	-901

주: 1. 누적법은 기준연도 대비 연도별 세수변화를 추계한 것이며, 순액법은 각 연도에 전년 대비 증가한 세수를 집계하는 방식으로, 두 방식 모두 단순 일몰연장 법안은 세수 변동이 없는 것으로 가정
2. 세수효과는 개정세법을 기준으로 국회예산정책처가 재추계한 결과임

(자료: 국회예산정책처, '2022년 개정세법 심의 결과 주요 내용')

개정세법의 영향은 내년부터 본격적으로 영향을 미칠 것으로 보인다. 그런데 감세법안이 제대로 영향을 미치기도 전인 올해 이미 엄청난 세수펄크가 발생했다. 우크라이나 전쟁, 공급망 불안, 높은 인플레이션 등의 영향으로 세계 경제의 침체에 따른 영향으로 보인다. 수출 의존도가 높은 우리나라의 경제가 크게 침체되었기 때문이다. 이러한 경제위기로 인한 세수축소를 기획재정부가 제대로 예측하지 못했기 때문이다.

세수가 부족해지면 두 가지 방법밖에 없다. 빚내서 지출을 하든지, 재정지출을 줄이든지. 그런데 현 시기 여러 경제여건을 고려할 때 정부지출을 줄일 수 있는가? 줄이는 것이 바람직하고 적정한가? 물론 낭비적 지출, 중복적 지출을 효율적으로 정비할 필요가 있다. 진보, 보수 정부를 막론하고 어느 정부든 노력하여 정부지출의 효율성을 최대한 높여야 한다. 국민의 세금이 함부로 낭비되도록 해서는 안되기 때문이다. 그러나 이를 정비하고 조정하는 데는 오랜 시간이 걸리고, 조정할 수 있는 규모도 한계가 있을 수밖에 없다. 지금 지출하고 모든 재정지출이 낭비적이거나 불필요하다고 평가할 수는 없기 때문이다.

그런 점을 고려할 때 감세정책은 재정지출을 줄여들게 하는 효과를 낳을 수밖에 없다. 그 경우 경제활력 제고, 불평등, 양극화 해소, 기후 위기, 출산 위기 대응 등의 국가 과제를 수행할 재원이 없게 됨으로 인해 결국 우리 사회가 직면하고 있는 문제들을 더욱 심화시킬 뿐 아

나라 우리 경제를 더 위축시킬 수밖에 없는 결과를 가져올 위험이 크다.

현 시기 대한민국을 둘러싼 여러 경제 현실을 고려할 때 감세정책은 국민들의 삶을 더욱 어렵게 하는 매우 잘못된 정책이다. 만약 현실 분석과 경제 관점에 차이가 있어서 증세를 하는 것에 선뜻 동의할 수 없다면 최소한 전임 정부의 세수 상황을 유지하며 재원조달에 있어 현상 유지 정책이라도 취해야 한다. 그리고 불평등·양극화 해소, 기후 위기, 출산 위기 해소가 국가적 과제라는 점을 인정하지 않는 것이 아니라면 그 대책을 위한 정책들은 새로운 재원을 마련할 필요 없이 재정지출의 순위 조정, 재정지출의 효율성 정책을 통해 재원을 마련하는 능력을 보이는 것이 마땅하다. 그것이 아니고 경제활성화에 아무런 효과도 없는 감세정책을 강행한다면 재정지출을 위한 재원도 조달하지 못하여 결국 빚내서 재정지출을 해야 하는 악순환에 빠지게 된다. 그것은 윤석열 정부 스스로 내세우는 건전재정 약속에도 역행하는 결과이다.

(2) 감세를 원상회복하는데 상당한 시간과 노력이 소모됨

노무현 정부는 부동산 보유에 대한 조세부담의 형평성을 제고하고 부동산 시장의 안정화를 위해 종합부동산세법을 제정, 시행하였다. 그 때가 2005년이다. 그러나 이어서 들어선 이명박 정부는 곧바로 노무현 정부의 종부세법을 완전히 무력화하였다. 그렇게 무력화된 종부세법이 다시 제자리를 찾은 때는 2018년 이후이다. 그런데 이마저도 윤석열 정부 들어와 다시 무력화되는 수준까지 돌아가 버렸다. 노무현 정부가 마련한 종부세 정책이 이명박 정부에 의해 좌초되지 않고, 계획대로 유지되었다면 아마 2018년 이후 부동산 폭등은 없거나 그 정도와 영향은 크지 않았을 것으로 짐작된다.

정부의 성격에 따라 증세, 감세정책을 취할 수 있겠지만, 세금 정책을 손바닥 뒤집듯이 바꾸는 것은 그 자체로 매우 위험하다. 국민들의 경제행위와 삶이 그것에 영향을 받고, 그에 따라 국민들의 세금에 대한 인식도 달라지기 때문이다.

만약 다음 대통령 선거에서 더불어민주당 후보가 국민의 선택을 받는다는 가정을 해 볼 때 감세 정책을 다시 원상회복하기 위해서는 이미 감세에 익숙해진 국민들과 기업을 설득하는 것이 만만치 않은 일이 될 것이다. 결국 증세로 나아가기는커녕 원상회복하는 것도 힘겨워진다. 세금 정책은 그러한 성격을 지녔다. 그렇기 때문에 감세 법안들은 미래의 복지정책을 시행하려고 할 때 큰 족쇄가 될 수밖에 없는 정책이다.

어떤 조세정책이 우리 사회에 필요한지 멀리 내다볼 필요가 있다. 근시안적 관점으로는 좋은 길을 선택할 수 없다. 현재 세계 선진국들을 살펴보더라도 감세의 방향으로 가는 나라는

없다. 너무 높은 부담률을 조정하려는 나라는 일부 있을 수 있어도 감세를 내세우는 선진국들은 없다. 아직 조세부담률이 OECD 평균에 미치지 못하는 대한민국의 경우는 장기적으로 증세하는 방향으로 가야 한다. 그런 장기적 방향을 고려할 때 감세정책은 시대에 역행하는 정책이다. 그것은 복지국가로 나아가는 배를 어렵게 하거나 힘들게 하는 암초가 될 위험이 크다.

4. 문제들을 해결하기 위한 조세정책이 필요하다.

가. 사회가 직면한 문제들의 해결을 위한 재원조달 방법으로서 조세정책

복합위기라고 한다. 우리 앞에는 심상치 않은 과제들이 놓여 있다. 기후 위기, 출산 위기, 불평등·양극화 문제 등. 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 정부의 적극적인 역할이 필요하다. 민간이 이 문제들을 해결할 수는 없다.

코로나 위기를 거치면서 가계부채가 대폭 늘어났다. 다른 선진국들의 경우에는 정부의 빚이 늘어났는데, 대한민국은 정부의 빚보다 개별 가계의 빚이 크게 늘어났다. 부동산 투자의 영향도 있겠지만, 그 원인은 정부가 짊어져야 할 부담을 오롯이 국민 가계가 떠안은 결과이다. 정부가 코로나로 인한 자영업자의 손실을 보상하는 방법 등을 통해 가계 부담을 덜어줬어야 마땅했지만, 그렇게 하지 못했다. 그러다 보니 국민들은 자신들의 생존을 위해 부채를 늘일 수밖에 없었던 것이다. 그 결과 가계부채의 증가는 우리 경제의 큰 불안 요인이 되고 있는 형편이다. 이처럼 정부가 제 때 자신의 역할을 하지 않는 경우에 우리 경제는 더 큰 어려움과 곤경에 처하게 되고, 개별 가계는 큰 부담과 위험을 안을 수밖에 없다.

국민들의 불안을 없애고 보다 나은 삶을 위해서는 사회안전망 확충 등 복지국가로 나아가야 한다. 위기를 극복하기 위한 정부의 보다 적극적인 노력과 정책집행이 있어야 한다. 이러한 정부의 업무를 빚을 내서 할 수는 없다. 경직된 재정건전성도 바람직하지 않지만, 빚내서 재정지출을 하는 것도 바람직하지 않다. 결국 문제 해결을 위한 정부의 적극적인 역할의 필요성을 인정한다면 세수는 점진적으로 증가되어야 한다.

이를 위해 최소한 감세를 한 법안들은 원상으로 회복될 필요가 있다. 여기에 그치지 않고 정부지출을 위해 빚내는 것에 동의하지 않는다면 점진적인 조세 수입증가를 위해 증세 방안을 당당하게 제시하고 국민들의 이해를 구해야 한다.

나. 조세형평성을 제고하는 조세정책

불평등이 재난이 된 시대이다. 그만큼 우리 사회는 불평등·양극화의 문제가 심각하다. 조세정책이 그 문제를 일거에 해결할 수는 없지만, 그 방향으로 조세정책이 수립되어야 한다. 이를 위해 근로소득, 사업소득과의 형평성을 고려해서도 금융투자소득에 대한 과세는 더 이상 늦추지 말고 시행되어야 한다.

자산에 대한 과세도 강화될 필요가 있다. 지금까지 소득 중심으로 과세가 이루어졌고, 자산 과세는 미미한 편이었다. 그러나 지금은 자산불평등의 폐해가 더 심각한 상태이다. 문제의 완화를 위해서라도 자산에 대한 과세는 점진적으로 강화되어야 한다. 그런 점에서 부동산 보유세가 무력화된 것은 매우 아쉽다.

다. 새로운 세원에 대한 적극 대응

기후위기 심각성에 대한 대응, 정보통신기술의 발달 등의 상황을 고려할 때 시대적 변화에 따른 새로운 세원에 적극 대응해야 한다. 그것은 조세형평성을 위해서도 필요하다. 이를 위해서 탄소세, 디지털세, 데이터세 등의 새로운 세원에 대하여 적극 대응하여 그에 맞는 적절하고 필요한 조세 수입을 확보해 갈 필요가 있다.

5. 2023년 세법 개정안의 문제점과 관련하여

가. 서설

2023년 세법개정안도 2022년에 이어 감세법안이 주류이다. 다만, 기획재정부도 심각한 세수 핑크 등을 고려해서인지 2022년에 비해 그 강도가 다소 약해진 것으로 보인다. 그런데 앞서 본 것처럼 감세정책이 민간경제의 활성화를 가져온다는 경험적, 이론적 증거는 없다. 오히려 점진적으로 세수 증대를 확대해 가야 한다는 방향을 고려할 때 2023년 세법개정안 중 감세 정책들은 우리 경제를 더 어렵게 하고, 국민들을 더욱 힘들게 하는 정책이라고 하지 않을 수 없다. 2023년 세법 개정 내용 중 심각한 문제점을 안고 있는 두 가지 정책에 대해서 특히 강조하고자 한다.

나. 가업승계 증여세 과세특례 제도의 문제점

증여재산가액이 60억원 초과 300억원 이하에 대해 증여세 세율을 20%에서 10%로 낮추려고 한다. 또 가업상속 공제 후 업종변경 허용범위도 확대하려고 한다. 가업상속공제 확대, 가업상속세 부담의 완화는 2022년에도 이미 확대하고 부담을 완화한 정책이다. 그런데도 부담을 더 완화하려고 시도한다. 도대체 어디가 끝인지 알 수 없다. 가업을 승계한다는 이유로 증여세 과세특례제도를 두면서 승계 후 업종변경 허용을 확대한다면 그것은 가업을 승계한다는 원래 취지에 반하지 않는가? 이런 경우에만 왜 특례를 주어야 하는지 알 수 없다.

기업들의 부담을 완화한다고 취지를 설명하지만, 정작 “기업” 부담이 아니라 “기업주”들의 부담을 완화하는 정책을 내놓고 있지는 않은지 의문이다. 조세형평성 등을 고려해서도 철회되어야 할 정책이다.

다. 혼인에 따른 증여재산 공제 신설의 문제점

종전 직계비속 증여공제한도 5천만원에 더하여 혼인신고일 전후 각 2년 이내에 1억원을 증여하는 것에 증여세를 내지 않도록 하겠다고 한다. 결국 1억 5천만원을 증여받아도 증여세를 납부하지 않게 만들겠다는 정책이다. 부부를 합하는 경우 3억 원에 대하여 증여세를 면해주겠다는 정책이다. 증여할 자산이 있는 사람들만을 위한 정책이 아닐 수 없다. 기회의 균등, 부의 세습 방지 등을 고려한다면 증여세 부담을 완화하는 것은 바람직하지 않다. 오히려 더 강화하는 방향으로 가는 것이 타당하다. 정부가 하려는 이 정책은 불평등과 양극화의 문제를 해결하거나 완화하는 것이 아니라 오히려 심화시키고, 계층간 위화감만 확대시키게 될 것으로 보인다.

6. 국회의 적극적인 역할이 필요하다.

앞서 본 것처럼 법률, 예산, 조세에 관한 정책의 소임은 국회에 있다. 그 중에서도 국회의 다수당에 있다. 감세법률안이 통과되는 것에 대한 최종적인 책임은 국회의 다수당에 있다는 의미이다. 국민들은 이런 점을 고려하여 국회의원 선거에서 다수당을 선택한다. 대통령제 정부 형태에 더하여 행정국가화 경향이 강해지고 있지만, 국회의 권한과 역할도 막중하고 그렇기 때문에 국민들의 기대와 응원도 크다.

정부가 세법개정안을 제안했다는 이유만으로 그 정책을 통과시켜줘서는 곤란하다, 그것이 더불어민주당의 정책에 맞지 않는다면, 더불어민주당을 지지하는 국민들의 삶에 도움이 되지

않는 것이고, 더 어렵게 만드는 것이라면 정부를 설득해야 한다. 그래도 설득되지 않는 것이라면 반대해야 한다. 더불어민주당이 원하는 정책을 당당하고 강하게 내세우고, 이를 통과시키도록 해야 한다. 그것이 국회 다수당의 소임이다. 그러한 모습이 권력분립을 정한 헌법이 보여달라고 요청하는 모습이다. 또 그렇게 할 때만이 정부도 일방통행식 세법개정안을 내는 관행을 개선하는 노력을 할 것이다. 일방통행식 세법개정안으로는 국회를 통과할 수 없다는 점을 계속 경험하고 이해해야 정부도 다수당이 양보하거나 선택할 수 있는 안을 만들어 협의를 하려고 할 것이다. 이번 국회에서는 정말 국회 다수당의 능력과 그 막중한 책임을 볼 수 있었으면 하는 바램이다.

윤석열 정부 세법개정안 정책토론회

윤석열 정부 세법개정안의 문제점과 대안