

조세·국민부담률 변화 과정과 평가, 시사점

안 종 석*

논문 초록

본 연구는 과거의 조세·국민부담률 변화 과정과 변화의 동인을 살펴보고, 정책 시사점을 도출한다. 특히 그동안의 조세정책의 세입 확보기능을 평가하여 조세·국민부담률 수준에 대한 시사점을 도출하고, 과거에 조세·국민부담률을 증가시킨 요인을 분석하여 조세·국민부담률을 증대시키는 방안에 대한 시사점을 도출한다. 제시된 정책시사점은 첫째, 재정 부담의 미래세대로의 이전을 방지하고 재정건전성을 확보하기 위해서는 조세와 사회보험료 부담률을 제고할 필요가 있다. 이는 새로운 복지제도를 도입하고 그에 따른 재원을 조달하는 것과는 다른 것으로서, 현행 제도가 내포하고 있는 문제점을 개선하기 위해 필요한 것이다. 둘째, 부담률 조정은 빠를수록 좋다. 셋째, 과거의 조세·국민부담률 변화 요인과 향후 전망에 비춰 볼 때, 경제성장에 따른 자연적인 세수증대나 비과세·감면 축소와 같은 방법에 의존하는 것만으로는 부족하고, 세율 조정 등 가시적인 세수증대 노력이 필요하다.

핵심 주제어: 조세부담, 국민부담, 재정의 지속가능성

경제학문헌목록 주제분류: H2

투고 일자: 2017. 3. 30. 심사 및 수정 일자: 2017. 4. 24. 게재 확정 일자: 2017. 4. 25.

* 한국조세재정연구원 선임연구위원, e-mail: jsan@kipf.re.kr

I. 서론

우리나라 조세부담률은 1950년대 후반에 10%에도 미치지 못하였는데, 계속 높아져서 2000년대 들어서 18% 수준(2000년 17.9%)이 되었으며, 그 후 몇 개 연도의 예외는 있지만 대체로 17~18%대에서 유지되고 있다. 이와 관련하여 향후 조세부담률 전개방향이 중요한 관심사가 되고 있다. 고령화로 인하여 앞으로 재정수요가 증가될 것을 고려하면 조세부담률이 더 높아져야 할 것으로 보이는데, 어느 정도나 될 수 있을지 즉, 우리 경제가 어느 정도의 조세부담률을 감당할 수 있을 것인지에 대한 관심이 높다.

국민부담률은 조세부담률에 4대 사회보험 부담률을 더한 것인데, 1980년대까지는 사회보험 부담률이 낮아서 국민부담률과 조세부담률이 큰 차이를 보이지 않다가 1980년대 말부터 격차가 커지기 시작하였다. 사회보험 부담은 1980년대에 GDP의 1% 미만이었다가 1990년에 2%, 2000년에 3.6%, 2010년에 5.5%로 증가하였다. 그리고 2015년에는 6.7%가 되었다. 이와 관련해서는 사회보험 부담률이 계속 이와 같이 빠른 속도로 증가할 수 있을지, 사회보험 부담률의 증가를 통해서 증가되는 사회보험 지출을 모두 감당할 수 있을지, 사회보험 지출의 증가분 중 일부는 조세에서 부담해야 할 것으로 보이는데, 사회보험과 조세의 역할을 어떻게 분담하는 것이 타당한지 등 의문이 있다.

이와 같은 의문이나 사회적 관심사에 대해 간단한 연구를 통해 어떤 답변이나 방향을 제시하는 것은 불가능하다. 그러한 답변이나 방향을 제시하기 위해서는 사회적 선호에 대한 분석이 필요하고, 사회적 선호에 대해서는 다양한 견해가 있을 수 있다. 뿐만 아니라 그 답변을 제시하기 위해 전제로 해야 하는 가정들이 매우 다양하고, 가정에 따라 다른 답변이 나올 수 있다. 그러므로 다양한 연구 결과를 바탕으로 하더라도, 궁극적으로는 사회적 선택을 통해서 결정을 해야 할 문제라고 할 수 있다.

본 연구는 이러한 사회적 선택에 도움이 되는 다양한 연구 중의 하나로, 과거의 조세부담률 및 국민부담률 변화 과정과 변화의 동인을 살펴보고, 향후 정책에 대한 시사점을 도출하는데 목적을 둔다. 특히 조세부담에 대한 정책방향 즉, 증대의 필요성, 방법, 시기 등에 대한 시사점을 도출하는데 중점을 둔다.

조세·국민부담률의 발전방향에 대한 기존연구를 보면, 나성린·이영(2003)이 조세·국민부담률 국제비교지수(International Tax Comparison: ITC 지수)을 통해서 경제적 환경이 우리나라와 유사한 국가의 평균 조세·국민부담률을 산출하고, 향후

우리나라 정책방향에 대한 시사점을 도출하고자 하였다. 박형수(2004)도 유사한 방법으로 우리나라의 조세·국민부담률을 평가하였다. 이 두 개의 논문이 경제 상황이 유사한 국가의 평균 부담률을 측정하는데 초점을 맞춘 반면, 김성태·이한식·임병인(2013)은 국제비교를 통해 GDP를 최대화하는 부담률을 찾아내는데 초점을 맞췄다. 한편 안중석·최준욱(2013)은 국제비교의 방법이 모형의 설정에 따라 상이한 결과를 가져올 수 있어 견고한 정책방향을 제시하는 데는 한계가 있다는 점을 지적하였다.

기존 연구들이 국제적인 표준을 도출함으로써 우리나라의 조세·국민부담률의 정책방향을 모색하고자 한 것과는 달리, 본 연구에서는 우리나라의 과거 정책 변화를 바탕으로 향후 정책에 대한 시사점을 도출하는데 초점을 맞춘다. 즉, 그동안의 정책이 조세의 세입 확보기능을 충분하게 잘 수행하였는지에 대해 평가하여 향후 부담률을 증가시켜야 하는지, 현행을 유지하면 되는지에 대한 시사점을 도출한다. 그리고 과거에 조세·국민부담률을 증가시킨 요인을 분석하고, 그러한 요인의 향후 가용성을 평가하여 조세·국민부담률을 증대시키는 방안에 대한 시사점을 도출한다.

II. 조세·국민부담률의 변화과정

〈그림 1〉에서는 1953년 이후 1980년까지 우리나라 조세부담률의 변화를 정리하였다.¹⁾ 〈부표 1〉에 나타난 조세부담률의 시계열적 변화를 보면, 1980년대 이후와 그 이전에 조세부담률 변화 추세에 큰 차이가 있는 것을 알 수 있다. 이러한 점을 착안하여 1980년을 기준으로 〈그림 1〉에서는 1980년 이전의 조세부담률 변화를 살펴보고, 〈그림 2〉에서는 1980년 이후의 조세·국민부담률 변화를 검토한다. 〈그림 1〉에 있는 두 개의 막대는 각각 국세청이 설립된 연도(1966년)와 부가가치세가 도입된 연도(1976년)를 나타낸다.

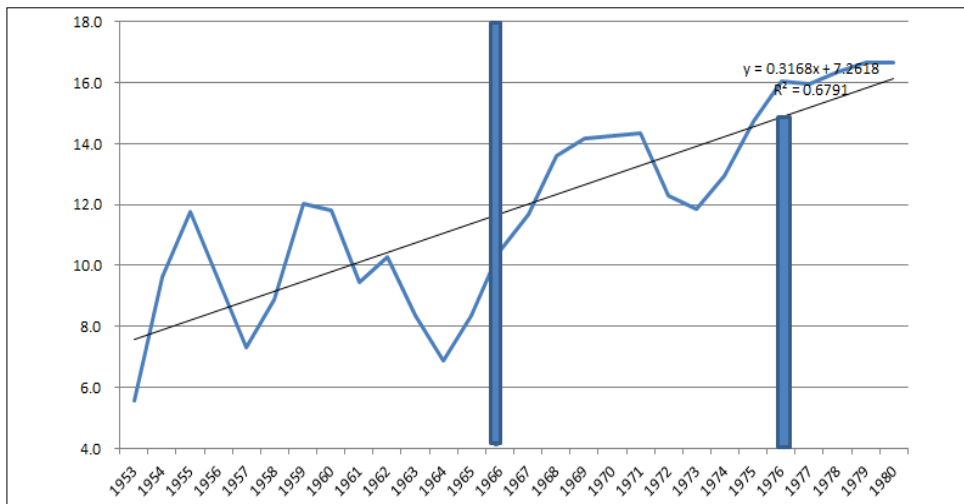
〈그림 1〉에서 1980년 이전의 조세부담률 변화 추세와 관련하여 몇 가지 특징을 발견할 수 있는데, 제일 먼저 전쟁 이후 국세청이 설립되기 전까지는 연도별 부침은 있었으나 조세부담률이 장기적으로 증가하는 추세를 보여주지는 못했다는 점을 알 수 있다. 일부 연도에 조세부담률이 10%를 넘어간 적도 있었으나 2년을 넘어가지 못하

1) 안중석(2012), p. 25의 〈그림 1-1-2〉의 조세부담률을 2010년부터 적용된 새로운 GDP 추계결과를 반영하여 수정한 것이다.

고 다시 떨어져 대부분 7~10% 범위에서 오르내렸다. 이 시기에는 해외 차관과 원조가 재정세입의 40~50%를 차지하여 조세수입의 확충이 매우 시급한 과제였다. 특히 1960년대 들어서는 경제개발 5개년 계획을 시작하여 경제개발 재원을 마련하기 위한 세수입 확보 필요성이 더해졌다. 이러한 필요에 따라 정부에서도 과세대상을 확대하고 소비세를 강화하는 등 다양한 노력을 하였으나 큰 성과를 보이지 못한 것으로 판단된다.²⁾

〈그림 1〉 조세부담률의 변화(1953~1980)

(단위: %)



자료: 〈부표 1〉.

1966년 이후 1980년까지는, 물론 연도별로 부침은 있었으나, 전반적으로 조세부담률이 증가하는 추세가 뚜렷하게 나타났다. 1965년에는 조세부담률이 8.3%였던 것이 1966년에 10.3%, 1967년에 11.5%가 되었고, 1969년에는 13.9%가 되었다. 이후 1971년까지 14%대를 유지하였다. 1972~1974년에는 11~12% 수준으로 조세부담률이 비교적 낮았는데, 제1차 석유파동에 따른 경기침체의 영향을 받은 것으로 판단된다. 1971년에 명목 GDP 증가율이 22.8%였고, 1972년에는 24.1%였는데, 이는 이 무렵의 다른 연도에 비해 상당히 낮은 수준이다. 1966년 이후 1970년대 초까지의 조세제도 변화를 보면, 1960년대 말부터 1971년까지 부가가치세 도입을 위한 준비로서

2) 안종석(2012), p. 21.

소비과세의 업종 분류를 축소하고 세율체계를 단순화하였으며, 1972년에는 8·3 긴급조치를 통해 산업 합리화를 위한 세제지원제도를 실시하였다. 이후 1974년에는 1·14 긴급조치를 통해 저소득자에 대한 세제지원을 강화하는 동시에 사치품 소비를 억제하기 위해 소비세제를 개편하였다.³⁾

조세부담률은 1973년에 11.3%로 저점을 찍은 이후 점차 회복하여 1975년에 14.1%가 되었으며, 1976년에 다시 한 번 크게 상승하여 15.3%가 된다. 1978년에는 15.6%, 1979년에는 15.9%가 되고, 이후 1982년까지 16% 내외를 유지하다가 1983년에는 16.3%가 되었다. 1970년대의 가장 중요한 세제 변화는 부가가치세의 도입이다. 1976년에 도입되고 1977년 1월부터 시행되었는데, 이전에는 다양한 세목에 다양한 세율로 소비세가 부과되던 것을 부가가치세로 통일하고 10%의 공통적인 세율을 적용하게 된 것이다.

그림의 추세선 기울기는 1953~1980년 기간에 조세부담률이 연평균 0.32% 포인트 상승하였음을 보여준다. 1966년에 국세청을 설립하기 이전에는 10여년간 조세부담률이 상승하는 추세를 보여주지 못하였다는 점을 고려하여 1966년 이후 1980년까지만 보면 조세부담률이 연평균 0.36% 포인트 상승한 것으로 나타난다.

1980년 이후의 조세부담률과 국민부담률 변화를 그림으로 정리하면 <그림 2>와 같다. 1960년대 후반부터 1980년까지 조세부담률이 빠른 속도로 상승하였던 것과는 달리 1980년대 이후에는 조세부담률 상승속도가 크게 낮아졌다. 1980~2015년의 조세부담률 연평균 상승폭은 0.09% 포인트로 1966~1980년의 연평균 조세부담률 상승폭의 1/4 수준이었다. 특히 1980년대에는, 1983년에 16.3%로 고점을 찍은 이후 1990년에 16%가 될 때까지 14~15%대에 머물렀다. 1990년 이후에는 계속 16% 대의 조세부담률이 유지되었다.

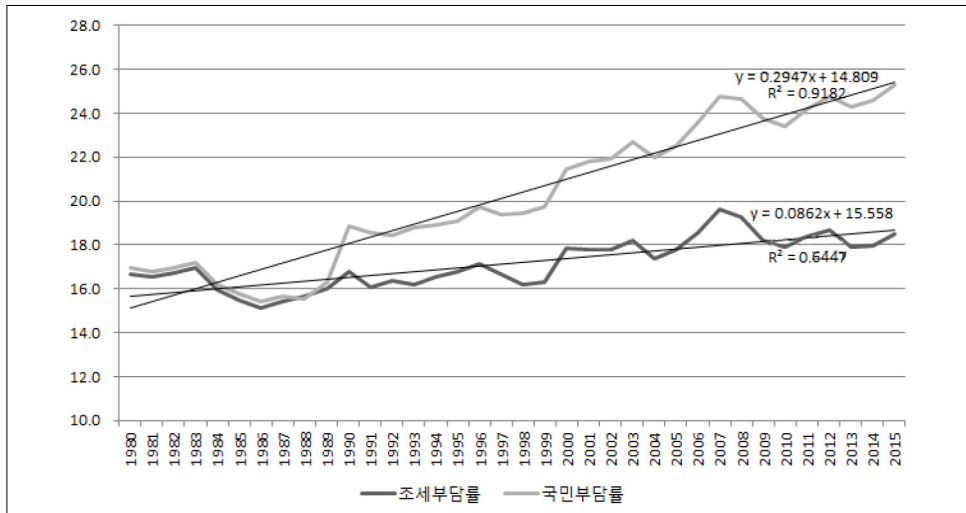
1980년대와 1990년대 전반에 걸쳐 조세부담률이 다소 낮은 수준으로 유지된 반면, 이 시기에 재정상황은 상당히 양호하여 누적되었던 국가부채를 상당부분 상환할 수 있었다. 1980년대 초에 20% 수준이었던 국가채무비율(=국가채무/GDP)이 1980년대 전반에 걸쳐 계속 낮아졌으며, 그러한 추세는 1990년대 초반에도 이어져, 1990년대 중엽에는 10% 이하로 낮아졌다. 외환위기 직전인 1997년에는 국가채무 규모가 60조 원, GDP대비 11.9% 수준이었다.⁴⁾

3) 안종석(2012), p. 23.

4) 국회예산정책처 홈페이지. 알기쉬운 재정, 국가부채, http://www.nabo.go.kr/Sub/01Report/04_01_05Contents.jsp, 2017. 3. 22 접속.

〈그림 2〉 조세·국민부담률의 변화(1980~2015)

(단위: %)



자료: 〈부표 1〉.

조세부담률이 다시 한 번 성장세를 보인 것은 외환위기 직후인 2000년부터였다. 16%대에 머물렀던 조세부담률이 2000년에 17.9%가 되었으며, 2003년에는 18.2%가 되었다. 이어 2007년에는 19.6%로 정점을 찍고 다시 낮아졌으나 대체로 18%에 근접하는 수준 또는 그 이상을 유지하였다. 2015년에는 조세부담률이 18.5%였다.

1980년부터 1990년대 중엽까지 조세부담률이 거의 증가하지 않은 것은 경제성장률의 변화에 따른 것으로 판단된다. 조세부담률이 빠른 속도로 상승한 1966~1980년에는 명목 GDP 증가율이 22.8(1980년)~42.9(1974년) % 수준이었다. 그런데 1982년부터 1997년 사이에는 대체로 명목 GDP 증가율이 10%대였고, 1990년과 1991년에만 예외적으로 20.9%와 20.8%였다. 세수입 증가율을 명목 GDP 증가율로 나눈 세수입의 GDP 탄성치를 보면, 1966~1980년에는 1972년과 1973년에만 각각 0.3, 0.8로 1보다 낮았으며, 그 외 연도에서는 1부터 1.7까지 다양하였고, 이 기간 평균치는 1.2였다. 한편 1982년부터 1997년까지를 보면, 1984~1986년, 1991년, 1993년 1997년에 1보다 낮았고, 그 외 연도에도 대부분 1~1.1 수준이었으며, 높은 경우에도 1.3을 넘지 못하였다. 이 기간의 평균치는 1이었다(〈부표 2〉 참조). 1980년대와 1990년대에는 조세부담률에 눈에 띄는 영향을 줄 정도의 조세제도 변화는 없었다.

2000년 이후에는 명목 GDP 증가율이 대부분 10% 이하로 1980년대와 1990년대보다 상당히 낮았음에도 불구하고 조세부담률이 높아졌다는 점은 특기할 만한 사실이

다. 2000년 이후 2014년까지 명목 GDP 증가율과 세수입 증가율을 비교해 보면, 절반 정도는 세수입 증가율이 명목 GDP 증가율보다 낮았고, 그 외 연도에는 세수입 증가율이 높았다.

1980년 이후 조세부담률이 약한 상승세를 보인데 비해 국민부담률은 1980년대 말부터 빠른 속도로 상승하였다. 이는 사회보험료 부담의 증가에 따른 것이다. 본 연구에서 사용한 OECD 통계에 따르면, 우리나라의 사회보험 통계는 1972년부터 독립된 항목으로 보고되었는데, 1980년대 말까지 사회보험료는 GDP의 0.2% 수준에 그쳤다. 그런데 1980년대 말에 국민연금도 도입되고, 건강보험 적용대상이 전국민으로 확대되면서 사회보험료 부담이 빠른 속도로 증가하기 시작하였으며, 이후 지속된 제도의 확충에 힘입어 2015년에는 GDP의 6.8%를 차지하게 되었다. 사회보험료의 GDP 대비 비율은 아직도 증가하는 추세에 있다. 사회보험료의 거의 대부분을 차지하는 것이 국민연금과 건강보험인데, 이 중 건강보험은 매년 지출이 증가하는 만큼 요율을 조정하고 있어 부담률이 증가추세를 보인다. 1980~2015년 구간에 조세수입과 사회보험료를 합한 국민부담률의 증가율을 보면, 연평균 0.29% 포인트 증가한 것으로 나타난다.⁵⁾ 이를 앞의 <그림 1>에 나타난 1980년 이전의 세수입 증가율과 종합해서 보면, 1950년대 이후 2015년까지 우리나라 국민의 부담률은 매년 0.3% 포인트 내외 증가하였다고 할 수 있다.

Ⅲ. 조세·국민부담률 변화 요인

1950년대에는 조세부담률이 10%에도 미치지 못하였으나 2015년에는 18.5%가 되었고, 국민부담률은 25.3%가 되었다. 이러한 변화가 발생하는 과정에서 조세·국민부담률에 비교적 큰 변화가 발생한 시기를 크게 세 개로 구분할 수 있다. 첫 번째는 1966년부터 1980년 무렵까지로 이 시기에 조세부담률이 가장 빠른 속도로 증가하였다. 1965년에 8.3%였던 조세부담률이 1983년에 17%가 되었다. 두 번째는 외환위기 직후인 2000년 이후 2015년까지의 기간이다. 이 기간에는 앞의 기간에 비해 속도가 느리긴 하였으나 꾸준히 조세부담률이 상승하였다. 1999년에는 조세부담률이 16.3%였는데, 2000년에 17.9%, 2015년에는 18.5%가 되었다. 세 번째는 두 번째 시기와

5) OECD, Revenue Statistics DB, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>, 2017. 3. 29 접속.

접치기는 하지만, 1990년 이후 2015년까지로 사회보험료 증가에 따라 국민부담률이 빠른 속도로 상승하였다. 사회보험료 부담은 1989년에 GDP의 0.3%였는데, 1990년에 2%가 되었으며, 이후 계속 증가하여 2015년에는 6.8%가 되었고, 그에 따라 국민부담률은 25.3%가 되었다. 다음에서는 1966~1980년의 조세부담률 상승과 2001년 이후의 조세부담률 상승 요인에 대해 살펴본다. 그리고 1990년대 이후의 국민부담률 상승은 제도의 개편에 따른 것으로, 변화 요인보다는 변화의 의미와 파급효과 등을 살펴보는데 초점을 맞춘다.

1. 1960년대 후반과 1970년대의 조세부담률 상승 요인

1960년대 후반부터 1970년대까지의 약 15년간을 우리나라 경제발전 단계로 볼 때 고도성장기라고 할 수 있으며, 이 기간에는 조세부담률이 빠른 속도로 상승하였다. 매년 평균 증가폭이 0.36% 포인트 정도이다. 다음에서는 이와 같이 조세부담률을 상승시킨 요인에 대해 살펴본다.

조세부담률에 영향을 주는 요인은 다양하다. 경제성장이 조세부담률이 영향을 줄 수 있으며, 좀 더 구체적으로는 성장의 동인이 어디에 있는지에 따라 조세부담률에 미치는 영향이 달라질 수도 있다. 뿐만 아니라 다양한 조세제도의 변화와 세무행정의 변화도 조세부담률에 영향을 줄 수 있다. 이러한 요소들을 모두 모아서 부담률의 증대 요인별로 각각 어느 정도의 영향을 주었는지를 파악하는 것은 거의 불가능하다고 할 수 있을 것이다. 그러므로 다음에서는 크게 세무행정의 변화, 조세제도의 변화, 그리고 경제성장률의 변화로 구분하여 이 시기의 조세부담률 변화에 영향을 주었을 것으로 판단되는 변화의 내용을 정리하고, 그 변화가 조세부담률에 영향을 주었다고 판단되는 이유를 설명한다.

조세제도 및 행정의 관점에서 이 시기는 우리나라의 현행 조세제도 및 행정의 골격이 형성된 시기였다. 먼저 행정의 측면에서 1966년에 국세청이 설립되었다. 국세청이 설립되기 전에는 재무부의 사세국(司稅局)에서 조세정책과 조세행정을 포괄적으로 담당하였다.⁶⁾

국세청은 1966년 3월에 설립되었는데, 그 전에 수년전부터 국세청 설립을 위한 준비가 시작되었다. 1964년 8월에는 행정개혁조사위원회가 박정희 대통령에게 사회에

6) 국세청(1996), p. 566.

만연되어 있는 세원의 탈루를 근절하고 경제 질서를 바로 잡기 위해서 국세행정을 개혁해야 하며, 그 방안으로 국세청을 신설할 필요가 있다는 보고를 하였다. 1965년에는 네이산(Nathan) 경제고문단의 일원으로 내한한 하버드 대학의 머스그레이브(Musgrave) 교수가 『한국의 경제개발을 위한 세입정책』 보고서를 통해서 국세청을 신설하여 탈세 방지 및 세수입 증대를 위해 노력할 필요가 있다는 건의를 하였다. 그리고 정부는 1965년에 이낙선 당시 청와대 민원비서관을 반장으로 하는 ‘조세행정특별조사반’을 구성하여 세무행정에 대한 특별 감사를 실시하였다. 특히 당시 주요 호황업종인 건설, 목재, 제지, 섬유업과 연관 산업을 조사대상으로 선정하여 조사한 결과, 세무행정을 개선하면 세수입을 증대시킬 수 있을 것이라는 점을 보여주었다.⁷⁾

이러한 과정을 거쳐 국세청이 설립되었으며, 서울과 부산, 대구, 광주에 있던 사세청은 지방국세청으로 개편하고, 산하에 77개의 세무서를 두었다. 본청에는 청장과 차장 및 4개의 국과 13개의 과, 법무관, 공보관을 두었고, 4개의 국 중 하나는 조사국으로 하여 조사기능을 강화하였다. 출범당시 본청 정원은 총 208명이었다.⁸⁾

국세청 설립의 가장 중요한 의미는 국세 행정조직을 정비하고 확대하여 국세 징수 및 조사 기능을 강화하였다는 점에서 찾을 수 있을 것이다. 그 외에도 정치적으로 매우 중요한 의미를 갖는 것은 대통령이 국세청장에게 강력한 권한을 가지고 조사기능을 수행할 수 있도록 권한을 부여하였다는 점이다. 그 상징으로 당시 대통령의 측근으로서 ‘조세행정특별조사반’을 이끌었던 이낙선 청와대 민정비서관을 초대 국세청장으로 임명하였다. 국세청 설립과 그에 따른 국세행정 조직의 정비는 그동안 탈루 등으로 인해 과세되지 않았던 세원을 포착하여 세수입을 증대시키는데 크게 기여한 것으로 판단된다. 조세부담률은 1965년 8.3%에서 1966년 10.3%, 1967년 11.5%가 되었다.

조세제도 측면에서는 1976년에 부가가치세제가 도입되어 1977년 1월부터 시행되었다. 이전에 소비과세는 영업세, 물품세 등 11개 세목이 있었고 세율과 신고기한도 각각 달라서 이를 통합하고 간소화할 필요가 있었다. 11개의 소비과세 세목 중 8개를 통합하여 만든 것이 부가가치세이다. 모든 품목에 대해 동일한 10%의 세율이 적용되었다. 열거된 품목에 대해서만 과세되던 이전의 소비세 과세체계가 부가가치세의 도입으로 인해 열거된 비과세품목을 제외하곤 모두 과세대상에 포함되게 되었다. 그러

7) 이영환(2012), pp. 26-29.

8) 이영환(2012), p. 31.

므로 부가가치세의 도입은 장기적으로 세원을 확대하는 효과를 가져올 것으로 기대되었다. 또한 부가가치세는 매출세액에서 매입세액을 공제하는 방식으로 운영되었는데, 이를 위해서는 세금계산서가 필요하다. 그러므로 부가가치세는 세금계산서 수수를 통한 근거과세를 실현하는 기반이 되는 제도이다. 물론 부가가치세제를 도입하자마자 모든 납세자가 근거과세를 한 것은 아니지만 부가가치세제 도입 이후 정부는 근거과세를 확대하기 위해 부단한 노력을 하였으며, 그러한 노력은 지금까지도 계속되고 있다.

그 외에 1974년에 국세기본법을 도입하여 국세의 부과와 세법의 적용, 과세, 가산금, 심사와 심판 등 모든 세목에 공통적으로 적용되는 사항들을 규정하여 조세제도의 투명성을 제고하였으며, 법인세 체계와 소득세 체계를 정비하고 신고과세제도를 도입하였다. 즉, 법과 제도의 투명성 제고, 근거과세, 신고과세 등 현대적 조세체계의 근간을 형성하기 위한 노력과 과세되지 않던 세원을 과세대상에 포함시켜 세원을 확대하려는 노력이 1970년대 전반에 걸쳐서 진행되었으며, 그 때 형성된 조세제도의 근간이 지금까지 이어져 오고 있다. 이러한 변화가 조세행정의 투명성과 납세의식을 제고하여 조세부담률 상승에 긍정적인 영향을 주었을 것으로 판단된다.

경제환경 측면에서는 높은 경제성장률이 이 시기의 조세부담률 증대를 이끌었다고 할 수 있다. <그림 3>에서는 명목 GDP 증가율과 조세부담률 증가율을 비교하여 정리하였다. 이 그림에 사용한 자료는 부록의 <부표 2>에 수록하였다. 이 그림에서 세수입과 명목 GDP 증가율이 같은 방향으로 움직이며, 경기가 상승하는 국면에서는 세수 증가율이 명목 GDP 증가율보다 높고, 경기가 하강하는 국면에서는 그 반대의 현상이 나타나는 경향이 있다는 것을 알 수 있다. 특히 1966~1980년 구간을 보면, 1970년대 초의 침체기를 제외하면 전반적으로 명목 GDP 증가율이 높았고, 그에 따라 세수입 증가율도 상당히 높았다. 이 시기의 연도별 세수입의 명목 GDP 탄성치(=세수입 증가율/명목 GDP 증가율) 평균치는 1.2이다.

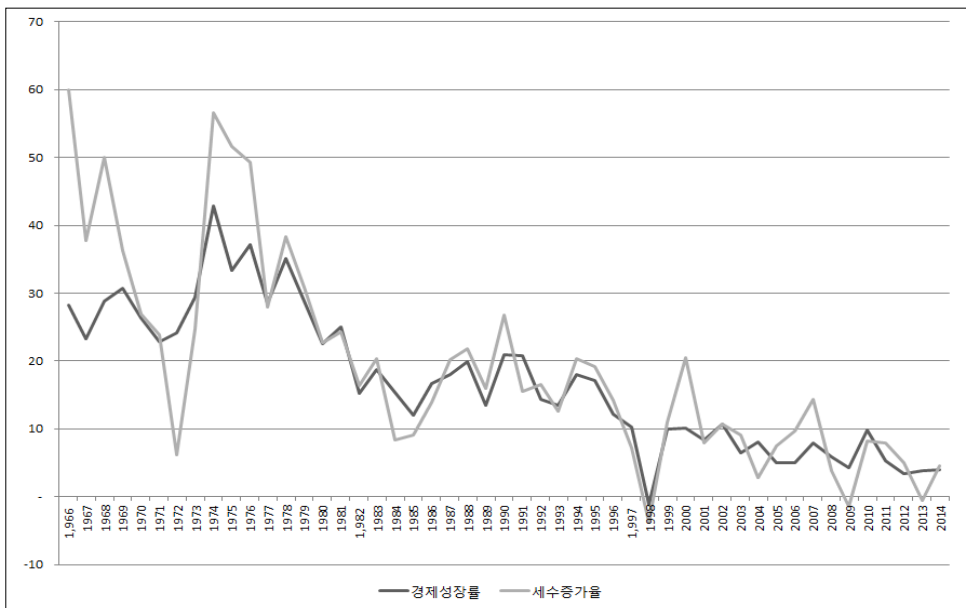
조세는 경제 내의 소득과 소비, 재산의 가치를 과세베이스로 하여 과세하므로 경제 상황이 좋으면 세수입도 증가한다. 그리고 소득, 소비, 재산의 가치가 상승할 때 이 세 가지 모두에 대해 과세하며, 소득세의 경우에는 누진적으로 세금을 부과하므로 명목 GDP가 상승하면 세수입은 더 빠른 속도로 상승하고, 경제가 침체기로 들어설 때는 세수입이 더 빠른 속도로 감소하게 되어 자동적인 경기조절기능을 하게 된다. <그림 3>은 우리나라의 조세도 자동적인 경기조절 기능을 수행하였으며, 특히 1960년대 중엽부터 1980년대 초의 기간에 그 역할이 컸다는 점을 보여준다.

1980년대 들어서는 명목 GDP 증가율이 이전에 비해 상당히 낮아졌으며, 세수입 증가율과 명목 GDP 증가율 격차가 크게 줄어들었다. 1982년부터 외환위기 직전인 1997년까지의 세수입의 명목 GDP 탄성치를 보면 1에 미치지 못하는 연도가 적지 않게 있으며, 전체 평균은 1로 1966~1980년 구간의 1.2에 비해 낮다. 1980년대 초반 이후 1997년 외환위기가 발발하기 전의 기간은 경제발전 단계상 안정적 성장기라고 볼 수 있다.

특정한 구간 내에 경기 상승 국면과 하강 국면이 비슷한 빈도로 나타나고, 각 국면에서의 세수입 증가율과 명목 GDP 증가율 격차의 절대값이 같다면 시간이 지나면서 그 구간 전체적으로 볼 때 조세부담률이 상승하지 않을 수 있다. 1966~1981년의 16년 동안에는 전년도에 비해 명목 GDP 증가율이 낮아진 해가 7번이고 높아진 해가 10번이었다. 한편 1982년부터 1997년까지의 16년을 보면, 전년도보다 GDP 증가율이 낮은 해가 10번, 높은 해가 6번으로 하강한 연도가 더 많았다. 그리고 2000년 이후 2014년까지의 구간을 보면, 15년 동안 전년에 비해 GDP 증가율이 낮은 해가 7번, 높은 해가 9번이었으며, 이 시기에는 조세부담률이 전반적으로 상승하는 경향을 보여주었다.

〈그림 3〉 세수입과 명목 GDP 증가율 비교

(단위: %)



자료: 〈부표 2〉.

2. 2000년 이후의 조세부담률 상승 요인

1980년대와 1990년대 전반에 걸쳐 세수입 증가율이 명목 GDP 증가율과 거의 유사한 수준이었으며, 따라서 조세부담률이 거의 증가하지 않은데 비해, 2000년 이후에는 세수입이 명목 GDP보다 다소 빠른 속도로 증가하여 조세부담률도 높아지는 경향을 보여주었다. 이 시기는 경제성장 단계로 볼 때 구조조정기라고 할 수 있다. 세수입의 명목 GDP 탄성치는 평균 1.2 수준이다. 명목 GDP 증가율이 10% 이내로 대체로 10~20%의 명목 GDP 증가율을 보여주었던 1980년대와 1990년대 보다 낮았음에도 불구하고 2000년 이후에 조세부담률이 상승한 이유에 대해, 앞서와 같이 세무행정, 조세제도, 경제환경으로 구분하여 살펴본다.

1990년대 후반부터 국세행정에 큰 변화가 발생하였다. 하나는 1999년의 국세청 조직개편과 그 후속 조치들이며, 다른 하나는 1997년에 개통된 국세통합전산망(TIS)의 도입에서부터 시작된 정보화의 진전이다.

국세청은 설립 이후 큰 변화 없이 유지되어 오던 조직을 1999년에 대대적으로 개편하였다. 핵심적인 변화는 세목별 조직을 기능별 조직으로 개편한 것이다. 이전에는 세무서의 조직이 소득세과, 법인세과와 같이 세목별로 구분되어 있어 각 세목별로 징수, 조사 등 해당되는 세목의 모든 업무를 담당하였다. 따라서 세원관리, 조사 등 기능별 전문화가 곤란하고, 세목간 세원의 연계·분석이 곤란하여 세원을 정확하게 포착, 관리하는데도 어려움이 있었다. 더욱 중요한 문제는 세목별 세적관리 담당자가 세적, 신고관리, 자료처리, 조사, 징수 등 해당 세목에 대한 모든 기능을 담당하므로 재량권이 남용될 우려가 있고, 관리자의 통제도 곤란하였다. 이러한 문제를 개선하기 위하여 지방세무서 조직을 납세지원과, 징세과, 세원관리과, 조사과 등으로 개편하여 기능별 전문화가 가능하도록 하였으며, 재량권 남용의 가능성을 축소하였다. 각각 역할이 다르므로 구체적인 개편 내용에는 차이가 있지만, 지방국세청과 본청도 유사한 방향으로 조직이 개편되었다. 이러한 조직개편은 세정의 전문성과 투명성을 제고하고, 세무공무원의 재량권 남용을 축소하여 세원을 확대하는데 중요한 기여를 하였을 것으로 판단된다.⁹⁾

국세통합시스템(TIS)은 오랜 준비기간을 거쳐 1997년에 개통되었다. TIS 도입으로, 이전에 세목별로 과세정보를 관리하던 것을 세적관리, 신고관리, 조사관리, 자료

9) 정연식(2012), pp. 56-75.

관리, 징수관리로 통합하여 인별 데이터베이스를 구축하였다. 이 시스템을 통해서 부동산, 사업활동 등 조세납부와 관련된 개인 및 기업의 수입 지출 내용이 전산망을 통해 축적되는 동시에 입력자료 사이의 종합적 검증이 가능해져 허위신고 여부 등을 바로 파악할 수 있게 되었다.¹⁰⁾ 이어 2003년에는 국세정보관리시스템(TIMs)을 개발하였다. TIMs는 TIS 자료를 체계적으로 활용하는데 목적을 둔 것으로, 축적된 국세 정보를 인별, 사업장별 종합 DB로 구축하고, 구축된 정보를 공동으로 사용할 수 있도록 하였다. 그 자료가 업무과정에서 납세이력, 신고수준, 자료발생 상황 등을 파악하는데 사용될 수 있으며, 업종별·소득계층별·지역별 납세자의 성실도 분석 및 납세자별 성향파악 등도 가능하게 되었다.¹¹⁾

조세제도의 측면에서는 금융소득종합과세의 실시, 신용카드 사용 촉진을 위한 각종 인센티브 등이 세수입 증 증대시키는데 중요한 역할을 하였을 것으로 판단된다. 금융소득종합과세제도는 1996년에 도입하였다. 1993년에 금융실명제를 도입하여 금융소득종합과세의 기반을 갖추는데 따른 것이다. 그런데 외환위기가 발생하자 무기명 채권의 거래를 잠정적으로 허용하였으며, 따라서 1997년에 금융소득종합과세의 실시도 중단하였다. 그 후 2001년에 금융소득종합과세를 다시 실시하였다.

이전에도 소득세는 종합과세를 원칙으로 하여, 근로소득, 사업소득, 금융소득 등을 종합하여 누진세율로 과세하도록 되어 있었다. 역사적으로 보면, 1948년에 종합과세제도를 처음으로 도입하였으며, 1950년에 다시 분류과세제도로 전환하였다. 그 후 종합과세와 분류과세를 혼합하여 적용하였던 적도 있었고, 분류과세만 적용하였던 시기도 있었지만, 1974년 이후에는 적어도 명목상으로는 계속 종합과세제도가 적용되었다. 그러나 금융실명제가 정착되기 이전에는 가명이나 차명으로 소득을 은폐하기 용이하여 종합소득세가 실질적으로 누진세의 역할을 하지 못하였다. 종합소득세가 실질적으로 누진세로서 중요한 역할을 한 것은 금융실명제가 정착되고, 그것을 바탕으로 금융소득종합과세제도를 실시한 2001년 이후라고 할 수 있을 것이다.¹²⁾

금융소득종합과세와 함께 2000년대의 세원확충에 중요한 기여를 한 것이 신용카드 및 현금영수증 사용 촉진을 위한 인센티브 제도이다. 부가가치세제 도입 이후 과세당국은 다양한 방법으로 세금계산서 교환과 기장을 유도하고자 노력하였다. 그 중에서 신용카드 및 현금영수증 인센티브가 중요한 역할을 하였다. 사업자들에게는 1980년

10) 김유찬·박훈·양인준(2012), p. 113.

11) 김유찬·박훈·양인준(2012), p. 118.

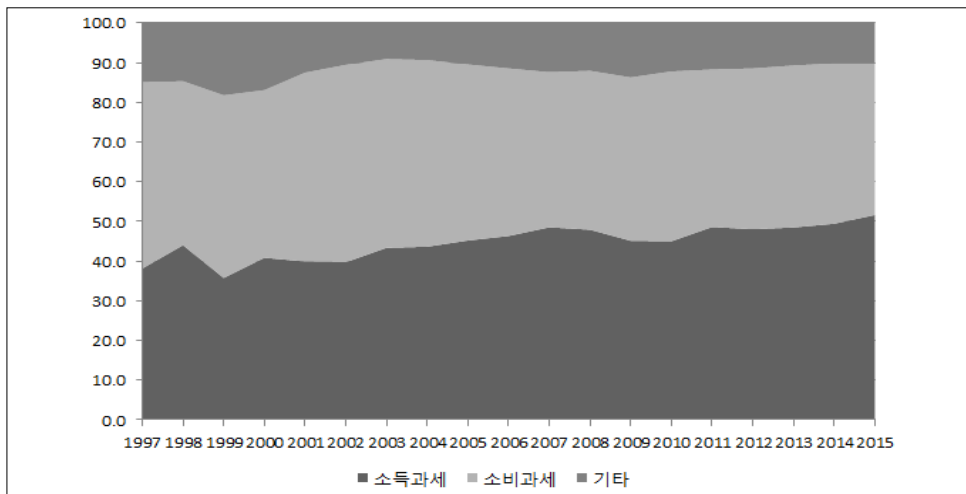
12) 김완석(2012), p. 114.

대부터 신용카드 사용을 독려하였다. 1980년대에는 접대비를 신용카드로 결제하도록 독려하였으며, 1990년대에는 접대비의 일정비율 이상을 신용카드로 결제하도록 강제하였다. 그리고 1994년에 공급자에 대해서 신용카드 수수에 따른 비용부담을 완화하는 인센티브를 도입하였다. 1999년에는 처음으로 개인의 신용카드 사용액 공제제도를 도입하였다. 신용카드 사용액이 총급여의 10%를 초과하는 경우, 그 초과분의 10%를 소득에서 공제하였으며, 공제한도는 3백만원이었다. 이후 공제율이 높아져 2005년에는 20%가 되었다. 또한 2005년에는 현금영수증제도를 도입하였다. 2010년 이후에는 신용카드 사용이 많이 습관화 되었다는 판단 하에 신용카드 사용액의 공제 대상금액을 총급여의 25% 초과분으로 축소하였다.¹³⁾

이러한 변화들은 주로 소득세와 법인세를 포괄하는 소득과세의 세원을 확대하는데 기여한 것으로 판단된다. <그림 4>에서는 소득과세와 소비과세로 구분하여 세수입 구성비를 정리하였다. 소득과세는 소득세와 법인세의 합계이며, 소비과세는 부가가치세와 개별소비세, 주세, 교통에너지환경세를 종합한 것이다. 2000년 이후 소득세와 법인세의 세율은 대체로 낮아지는 추세를 보였음에도 불구하고 전반적으로 소득세와 법인세를 합한 소득과세의 비중이 증가되고 소비과세의 비중이 낮아지는 경향을 보여 주었다.

〈그림 4〉 소득과세와 소비과세가 조세수입에서 차지하는 비중

(단위: %)



자료: 국세청, 『국세통계연보』 각 연도, 표 2-1-2 연도별·세목별 세수실적.

13) 전병목·정규언(2012), pp. 156-158.

경제환경을 보면, 2000년대 이후 명목 GDP 증가율이 2002년에 10.7%인 것을 제외하고는 모든 연도에서 10% 미만이었다. 2000~2014년의 기간 중에 명목 GDP 증가율이 8% 이상인 해가 2002년을 포함하여 5번 있었으며, 그 외 연도에는 최고치가 6.4% (2003년), 최저치는 3.4% (2012년) 였다. 1960년대 후반과 1970년대에는 대체로 20~30% 대의 증가율을 보였으며, 증가율이 상당히 낮아진 1980년대와 1990년대에도 10% 대의 연도별 증가율을 보인 것과 비교해 보면, 2000년대의 명목 GDP 증가율은 상당히 낮은 수준이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 2000년대의 경제환경이 조세부담률 증대에 긍정적인 영향을 주었을 것이라고 판단하는 이유는 전년에 비하여 명목 GDP 증가율이 높아진 해가 낮아진 해보다 많았다는 점이다. 앞서 언급한 바와 같이 2000년 이후 2014년까지 15년의 기간동안 전년에 비해 GDP 증가율이 낮은 해가 7번, 높은 해가 9번 있었으며, 높은 해에는 조세부담률이 높아지는 경향을 보인다.

3. 1990년 이후의 사회보험료 부담 증대 요인과 특징

1990년 이후의 사회보험 부담률 증가는 사회보험의 확대에 따른 것이다. OECD 통계를 보면, 우리나라의 사회보험 부담액의 GDP 대비 비율은 1972년에 0.2%였다. 그 이전에도 사회보험이 있었지만 그 부담률은 아주 낮았다. 그 내용을 보면, 1964년에 산업재해보험이 도입되었으며, 1963년에는 의료보험법 제정으로 임의 가입형 의료보험이 가능하게 되었다. 김용하(2006b)에 따르면, 1963년의 의료보험법은 적용 대상이 극히 일부였고, 임의가입 형식을 취하고 있으며, 사회보험에 대한 낮은 인식과 보험료에 대한 부담감 등으로 사회보험으로서의 역할을 제대로 하지 못하였다. 이후 1972년에 의료보험의 단계적 실시 계획안을 마련하여 국영기업 및 은행을 대상으로 의무적용 의료보험을 실시하고, 대규모 사업장은 임의 적용 방식으로 의료보험을 도입하고자 하였으나 1972년 10월 17일 유신으로 시행이 되지 않았다.

의무적용 의료보험이 처음 실시된 것은 1977년으로 500인 이상 사업장의 근로자를 대상으로 하였다. 1979년에는 의무적용 대상을 공무원과 사립학교 교원, 300인 이상 사업장 근로자로 확대하였고, 1981년에는 100인 이상 사업장, 1988년에는 농어민, 1989년에는 도시자영업자도 의무적용 대상에 포함하여 전국민 의료보험이 실현되었다. 2001년에는 5인 미만 사업장 근로자도 직장가입자로 편입하였으며, 2008년에는 노인장기요양보험을 실시하였다.¹⁴⁾

국민연금은 1988년에 도입되었다. 처음에는 상시근로자가 10인 이상인 사업장의 근로자로 대상을 제한하였으나 이후 1992년에 상시근로자가 5인 이상인 사업장 근로자로 대상이 확대되었으며, 1995년에는 농어촌 지역 주민, 1999년에는 도시지역 주민에게까지 확대하여 18~65세의 전국민이 가입대상자가 되었다. 그리고 1995년에는 고용보험제도가 도입되었다.

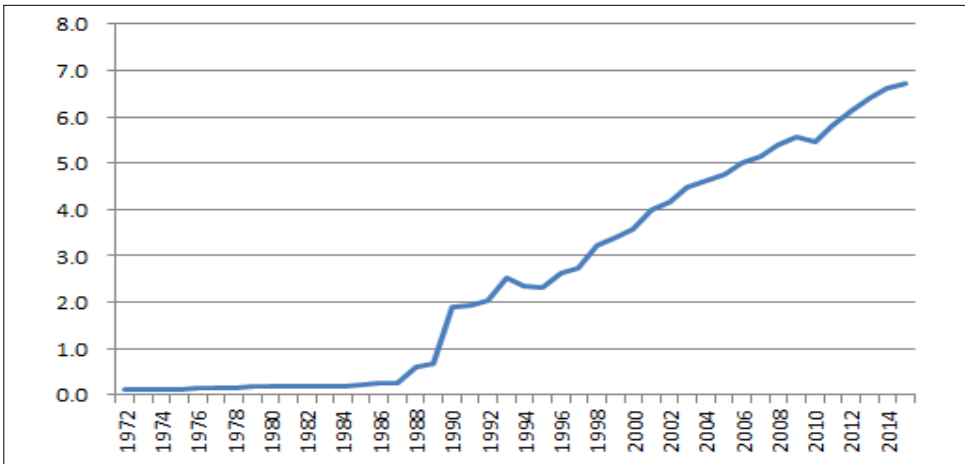
〈그림 5〉에서는 OECD의 Revenue Statistics 데이터베이스에 수록된 우리나라 사회보험료 수입의 GDP 대비 비율을 정리하였다. 우리나라는 1972년부터 사회보험료 수입이 별도의 항목으로 나타나 있는데, 이 당시에는 사회보험료 수입이 GDP의 0.2% 수준이었다. 이후 사회보험료 부담률이 지속적으로 상승하는 추세를 보여주긴 하였지만 1987년에도 0.3%에 그쳤다. 그런데 1988년에는 0.6%, 1989년에는 0.7%, 1990년에는 1.9%로 빠른 속도로 증가하였다. 이 3년 사이에 사회보험료가 GDP에서 차지하는 비중이 1.6% 포인트 상승하여 1987년의 6배를 능가하게 되었다. 이와 같이 사회보험료 부담이 빠른 속도로 상승한 것은 국민연금의 도입과 건강보험의 적용대상 확대에 따른 것이다. 1988년에는 국민연금이 도입되었으며, 건강보험의 적용대상이 농어민으로 확대되었고, 1989년에는 건강보험이 도시 자영업자에게로 확대 적용되었다. 그 이후에도 사회보험료는 매우 빠른 속도로 증가하여 사회보험료의 GDP 대비 비율이 연평균 0.2% 포인트 이상씩 상승하였다. 이와 같이 사회보험료 부담이 빠른 속도로 상승한 것은 주로 건강보험의 보장성 확대와 그에 따른 보험료 인상, 국민연금의 적용대상 확대에 따른 것으로 판단된다. 국민연금은 1992년에 상시근로자 10인 이상 사업장 근로자에서 5인 이상 사업장 근로자로 적용대상 근로자의 범위가 확대되었으며, 1995년에는 농어촌 지역 거주자, 1999년에는 도시지역 주민에게까지 확대되어 전국민이 가입대상이 되었다.

이와 같은 사회보험료 부담의 증대 과정은 앞서 검토한 조세부담률 상승 과정과 다른 특징을 보여준다. 조세부담률의 경우에는 세원의 확대를 위한 행정개편과 조세제도 개편, 그리고 경제성장이 부담률을 상승시키는 요인이었다. 세율 인상과 같이 세 부담 증대를 위한 가시적인 정책 변화를 통해서 조세부담률을 상승시킨 것으로 보이는 않는다.

14) 국민건강보험공단 홈페이지, 건강보험제도의 연혁, <http://www.nhis.or.kr/menu/retrieveMenuSet.xx?menuId=B2160>, 2017. 3. 29 접속.

〈그림 5〉 사회보험료 부담의 GDP 대비 비율

(단위: %)



자료: OECD, Revenue Statistics DB, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>, 2017.

3. 29 접속.

이와 달리 사회보험료 인상은 사회보험이라는 특정 목적에 사용할 것을 명시하고 부담률을 명시적으로 증가시켰으며, 수익자 부담을 기본전제로 부담을 증대시켰다. 그리고 그 지출의 목적은 사회보장의 범주에 속하는 것이었다. 1970년대의 고도 성장기가 지난 이후 사회보장에 대한 수요가 증가되었으며, 정치 민주화 과정을 겪으면서 그러한 사회적 수요가 가시적으로 드러났다. 이에 부응하여 사회보험의 형태로 사회보장제도를 도입하였다. 즉, 조세수입으로 부담하는 재분배적 성격의 사회보장제도 보다는 강제저축을 통한 수익자부담형 사회보장제도에 초점을 맞춘 것이다. 이는 재분배 성격의 복지제도가 거의 없는 상태에서 부담 증대에 대해 국민을 설득하는데 수익자 부담형이 더 유리하였기 때문인 것으로 판단된다. 다른 말로 표현하자면 조세수입으로 복지 지출을 부담하는 재분배적 성격의 재원조달에 따른 정치적 부담이 상당히 컸다고 할 수 있다.

또 하나의 중요한 특징은 사회보험료 부담의 증대가 동시에 재정압박 요인이 된다는 점이다. 기획재정부·한국조세재정연구원(2015)에서는 현행 제도가 유지되는 경우에 장기적인 재정압박 요인에 대해 논의하였는데, 대부분의 재정압박이 사회보험 부문에서 온다는 것이다. 사회보험을 제외하면, 현행 제도를 유지하는 경우 조세부담률을 상승시키는 가시적인 제도 변화가 없이도 필요한 재원을 부담하는데 장기적으로 큰 무리가 없을 것으로 전망된다. 한편 사회보험 부문에서는 2060년에 GDP의 13%

정도 규모의 재원 부족이 발생할 것으로 전망되며, 그 부족한 재원의 대부분이 국민연금과 건강보험에서 발생할 것으로 전망된다.¹⁵⁾ 이와 같은 현상은 보험료 부담에 비해 과도한 혜택을 보장하는데서 비롯된 것이다. 국민연금의 경우 모든 가입자가 자신과 자신의 사용자가 납부한 보험료보다 더 많은 금액을 연금으로 수령할 수 있도록 제도가 설계되었다. 건강보험은 고령화로 인한 지출 증대를 감당할 수 있으려면 부담률이 빠른 속도로 상승해야 하는데, 그러한 상승을 감당할 수 있을 것으로 전망되지 않는다.

수익자 부담이 기본 원칙인 사회보험임에도 불구하고 이와 같이 부담에 비해 혜택이 크도록 제도를 설계한 것은, 미래의 인구와 경제성장에 대한 낙관적인 전망과 강제저축에 대한 국민의 부담을 축소하고 더 많은 사람을 사회보험 네트워크 안으로 끌어들이려는 정치적 고려에 따른 것이라고 할 수 있다. 그러나 수익자들에게 부담에 비해 더 많은 혜택을 약속하면서 수익자 부담을 초과하는 지출에 대해 어떤 방식으로 부담할지에 대해 명확하게 하지 않은 것이 재정정책의 관점에서는 상당한 부담이 되는 것이다. 이런 상황에서 수익자는 조세수입으로 초과부담을 감당할 것이라고 생각하는 한편, 정치권에서는 조세부담이든 사회보험료 부담이든 유권자의 부담을 증대시키는 정책 변화를 지연시킴으로써 미래 세대의 부담으로 전가시키고 있는 상황이다.

IV. 평가 및 정책시사점

1. 조세·국민부담률 변화에 대한 평가

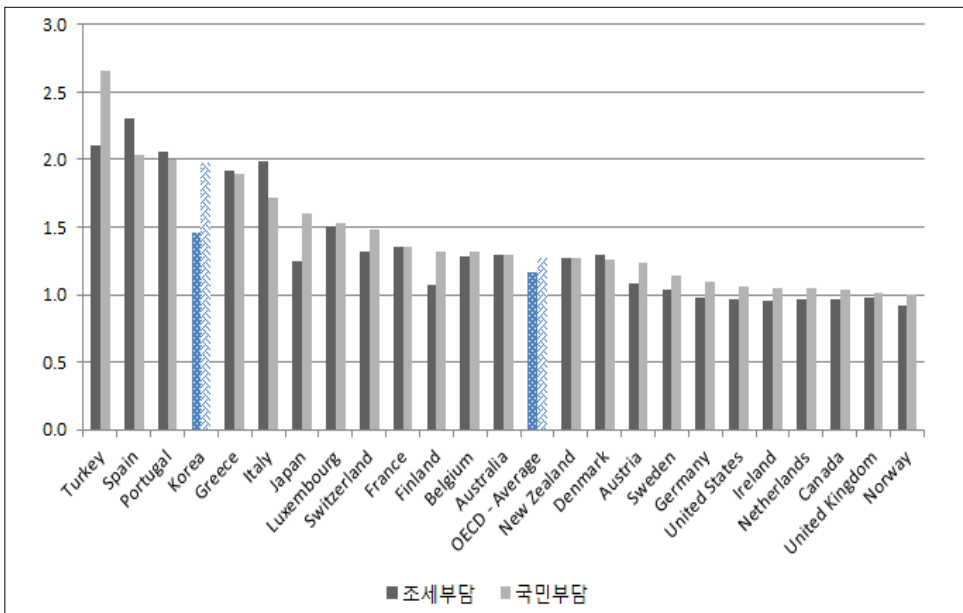
우리나라 조세부담률은 1960년대 초에는 10% 수준에도 미치지 못하여 재정의 상당부분을 해외원조와 차관에 의존하였는데, 부단히 세수입을 확충하여 해외원조와 차관을 조세수입으로 대체하였으며, 1990년대 중엽에는 국가채무비율을 10% 이하까지 낮추는데 성공하였다. 이러한 성과는 1990년대 말에 외환위기에 직면하여 과감한 재정투자를 통해 조기에 위기를 극복하는 바탕이 되었다. 그 후에 2009~2010년에 다시 경제위기를 겪으면서 부채를 증대시켰음에도 불구하고, 아직 국가채무비율을 40% 수준으로 유지하고 있다. 이런 사실들에 비춰 보면 우리나라 조세정책은 국가

15) 기획재정부·한국조세재정연구원(2015), p. 119, <표 V-7>.

재정운영에 필요한 세수입 확보 관점에서 그 역할을 성공적으로 감당했다고 할 수 있다.

이는 다른 국가와의 비교에서도 알 수 있다. 〈그림 6〉은 2014년의 부담률을 1972년의 부담률로 나눠서 그동안 얼마나 많이 변화되었는지를 살펴본 것이다. 1972년과 2014년의 자료가 모두 있는 국가 24개 국을 비교해 본 결과 우리나라는 이 기간 동안에 국민부담률이 2배로 상승하여 터키, 스페인, 포르투갈에 이어 4번째였다. 조세부담률은 1.5배로 상승하여 터키, 스페인, 포르투갈, 그리스, 이탈리아, 룩셈부르크에 이어 7번째였다. 이 중 터키와 스페인, 포르투갈, 그리스, 이탈리아가 2010년을 전후로 재정위기를 경험하였으며, 그 과정에서 재정적자를 축소하기 위해 부담률을 크게 상승시킨 국가들이다. 터키는 조세부담률이 2009년 18.6%에서 2012년에 21.2%가 되었으며, 스페인은 2011년 19.7%에서 2013년에 21.8%가 되었고, 포르투갈은 2010년 21.8%에서 2013년 25.2%가 되었다. 그리스는 2010년 21.1%에서 2012년 24.5%가 되었고, 이탈리아는 2011년 29%에서 2012년 30.8%가 되었다. 이들 국가들을 제외하면, 우리나라는 거의 독보적으로 부담률이 많이 상승하였다고 할 수 있다.

〈그림 6〉 조세·국민부담률의 변화 - (2014년 부담률)/(1972년 부담률)



자료: OECD, Revenue Statistics DB, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>, 2017.

3. 29 접속.

우리나라가 세율인상과 같은 가시적인 제도 개편 없이 세원을 확충하기 위한 제도 및 행정의 개편과 경제성장의 힘만으로 이와 같이 빠른 속도로 조세부담률을 상승시킬 수 있었던 것은 우리나라 조세부담률이 초기에 상당히 낮은 상태였기 때문이라는 점도 무시할 수 없다. 1972년에 우리나라의 조세부담률은 12.3%로 21.2%였던 OECD 회원국 평균치의 57% 수준에 불과하였다. 이는 우리나라가 OECD 회원국들과 유사한 조세제도와 행정체계를 갖추면 세수입을 증대시킬 수 있는 여지가 상당히 컸다는 점을 보여주는 것이며, 실제로 그동안의 부단한 노력으로 그 가능성을 현실화시켰다고 할 수 있다. 2014년의 우리나라 조세부담률 18%는 OECD 회원국 평균치 25.1%의 72% 수준이다.

한편 이와 같은 부담률의 증대에도 불구하고 오늘날 미래의 재정상황에 대해 우려를 하며, 조세부담률을 더 높은 수준으로 끌어올리는 문제에 대해 심각하게 고민하게 되었다는 점에서 보면 조세정책의 세수확보 기능에 대해 부정적인 평가를 할 수 있을 것이다. 경제가 성장하고, 사회질서나 사회간접자본 투자 등 기본적인 공공재 수요가 어느 정도 충족된 1980년대 이후에 복지 또는 사회보장에 대한 사회적 수요가 증대되었는데, 그 수요를 조세에서 담당하지 못하고 수익자 부담을 기본으로 하는 사회보험의 형태로 풀어나갔다. 그 과정에서 수익자 부담보다 많은 혜택을 보장하였고, 사회보험 수입과 지출의 갭이 조세정책에 반영되지 않았다. 특히 국민연금에서 문제가 큰데, 보험의 형태로 저축을 강제하고 지출은 먼 훗날 발생하도록 구조가 되어 있어, 수입과 지출의 갭을 무시할 수 있었으며, 그 갭은 미래세대의 부담으로 다가오는 것이다. 이러한 제도 변천 과정이, 그 당시에는 다양한 이유와 근거가 있었겠지만, 현 시점에서 보면 사회보장제도의 도입에 따른 정치적 부담을 최소화하면서, 그 부담을 미래세대로 미루고 현 세대의 이익을 극대화하는 정치적 의사결정의 결과라고 평가할 수 있을 것이다.

요약해보면, 우리나라 조세정책은 사회질서 및 공공안정, 사회간접자본 투자, 경제발전을 위한 투자에 필요한 재원을 조달한 점에서 매우 성공적이었다. 그리고 세율인상을 위해 명목세율을 대폭 인상하는 등의 가시적인 조치를 취하지 않고, 조세제도와 행정을 정비하여 과세되지 않던 세원을 과세 네트워크 안으로 끌어들여 세수입을 증대시키는 노력도 다른 국가에서 사례를 찾아보기 어려울 만큼 성공적인 결과를 가져왔다고 할 수 있다.

그러나 사회보장, 복지에 대한 사회적 수요를 조세정책에 반영하지 못하였다는 점에서는 문제를 가지고 있다. 그 문제가 조세정책 당국의 문제는 아니고, 조세정책과

분리하여 사회보험제도를 수립하면서 발생한 문제라고도 할 수 있다. 사회보험제도를 설계하는 쪽에서는 막연히 시간이 가면 조세가 부담하게 될 것이라고 기대하는 한편, 조세정책 담당자의 입장에서 보면 이 문제는 조세정책의 문제가 아니라고 생각할 수 있다. 그러나 현 시점에서 보면, 국민연금이나 건강보험이 모두 전국민을 대상으로 하고 있으므로 제도 도입 초기와 같이 수익자 부담이라는 원칙에만 의존할 수는 없는 상황이 되었다는 점을 다시 생각해 볼 필요가 있다.

2. 정책시사점

이상의 논의에서 찾을 수 있는 첫 번째 정책시사점은 부담률을 증대시켜야 한다는 점이다. 현재의 부담으로는 현재 세금과 사회보험료를 납부하는 국민에게 지급되는 지출을 감당하기에 부족하다. 그러므로 부담률을 조정해야 한다. 현행 제도 하에서 대부분의 예상되는 재정부족이 사회보험에서 발생하지만, 사회보험의 가입 대상이 거의 모든 국민이고, 사회보험이 각각 재분배 기능을 가지고 있다는 점을 고려한다면 사회보험 부담과 조세부담을 완전히 분리하여 생각하는 것은 바람직하지 않다. 예상되는 재정부담을 고려하여 전체적으로 필요한 국민부담률을 산출하고, 그 중에서 부족한 부분을 사회보험료 증대와 세수입 증대로 어떻게 배분할 것인지 결정해야 할 것이다.

두 번째 시사점은 조세 및 사회보험료 부담을 증대시키는 시기에 대한 것이다. 기획재정부·한국조세재정연구원(2015)에서는 사회보험료 부담에 대한 조정이 이루어진 이후에 복지지출 증대를 위해 조세부담을 증대하는 것이 순서이며, 국가채무 수준 등을 고려할 때 당분간은 사회보험제도의 개혁을 기다릴 수 있을 것이라는 결론을 내렸다. 이러한 결론은 사회보험의 지출은 사회보험료 증대로 충당한다는 것을 전제로 하는 것이다. 그러나 본 연구에서의 논의는 약속된 지출수준이 사회보장에 대한 수요를 보여준다면, 조세와 사회보험료율은 그 수요를 충분히 반영하지 못하고 있다는 점을 강조한다. 또한 현재의 사회보험제도가 전국민을 대상으로 하고 있으며, 재분배적인 성격이 강하다는 점을 고려한다면, 수요자 부담을 초과하는 지출 부담의 일부분을 조세가 부담해야 한다는 점을 지적하였다. 이러한 관점에서 보면, 부족한 사회보험료 수입을 보충하기 위한 조세부담 증대는 재정여건이나 국가채무 수준과 관계없이 빨리 시행해야 한다고 할 수 있다. 사회보험료와 조세부담 증대가 지연되면 그만큼 미래세대에게 부담을 전가하는 것이 되며, 인구구조 변화를 고려하면 미래세대에게 과도한

부담이 된다고 할 수 있을 것이다. 미래 세대가 감당할 수 없게 되면, 국가 재정이 지속 가능하지 않게 된다.

이러한 개편에 대해 정치적 저항이 상당히 클 수 있다. ‘증세 없는 복지’와는 정반대로 ‘복지 증대 없는 세 부담 증대’가 될 것이기 때문이다. 그러나 이러한 변화가 장기적으로 국가재정의 불확실성을 제거하여 지속가능성을 확보할 뿐만 아니라 정부가 약속한 혜택을 보장하기 위한 방법이라는 점을 설득시켜야 할 것이다.

세 번째로 탈루된 세원에 대한 과세를 강화하는 방식으로의 세수 확보 가능성에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 1960년대의 국세청 설립, 1990년대의 국세청 조직 개편, 정보통신 기술의 적극적 활용 등 행정 측면에서 그동안 부단한 노력을 하여 왔으며, 그것이 국세 수입 증대에 중요한 역할을 한 것으로 판단된다. 제도적인 측면에서도 부가가치세제의 도입, 신용카드 사용 확대를 통한 세원 노출, 비과세·감면의 축소 등 다각도로 과세되지 않거나 탈루된 세원을 과세 네트워크에 포함시키고자 노력하였고, 그 노력이 그동안 세수입 증대에 크게 기여하였을 것으로 판단된다. 앞으로도 행정과 제도 양 측면에서 그러한 노력을 계속하여야 할 것임은 분명하다.

그러나 그러한 노력이 눈에 띄게 세수입을 증가시키는 결과를 가져올 수 있을지는 의문이다. 박근혜 정부는 2013년에 정권을 시작하면서 증세 없는 복지를 표방하고, 지하경제 양성화와 비과세·감면 축소를 통해 복지재원을 마련하겠다는 계획을 발표하였다. 그런데 그 실적을 보면, 이전 정권 말기인 2012년에 조세부담률이 18.7%였는데, 이후 2013년에는 17.9%, 2013년에는 18.0%, 2014년에는 18.5%로 조세부담률이 증가하지 않고 오히려 감소하는 경향을 보여주었다. 이는, 과거에 조세부담률이 상당히 낮았을 때와는 달리, 앞으로는 지하경제 양성화와 비과세·감면의 축소를 통해서 세수입을 크게 증대시키는 데 한계가 있음을 시사한다. 그러므로 조세부담률을 가시적으로 상승시킬 필요가 있다면, 과세되지 않는 세원 또는 탈루된 세원을 포착하여 과세하는 방식에만 의존하기 보다는 특정 세목의 세율 인상과 같은 적극적인 방법을 모색할 필요가 있다.

네 번째로 좀 더 구체적인 세 부담 증대 방안에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 사회보험의 수익자 부담을 초과하는 지출 수요를 보전하기 위한 재원조달은 사회보장제와 같이 지출의 명목을 지정한 목적세 방식으로 재원을 조달하는 것이 바람직하다. 목적세 제도에 대해 재정의 경직성 등 다양한 문제점이 지적되고 있지만, 우리나라는 과거에도 세수입 증대를 위해 목적세 방식을 많이 사용하였다. 1975년부터 1990년까지 방위세를 징수하였으며, 1982년에 도입된 교육세도 아직까지 유지되고 있다. 1994년

에 도입된 교통세는 교통에너지환경세로 이름이 바뀌어 유지되고 있다. 그리고 사회보장제도를 도입하면서 사회보험의 형태에 의존한 것 역시 목적재원이 재원을 부담하는 국민의 호응을 얻는데 도움이 된다는 점을 고려한 결과인 것으로 판단된다.¹⁶⁾

앞서 설명한 바와 같이 1960년대 후반과 1970년대, 그리고 2000년대에 조세부담률이 상승하던 때에는 명시적인 세율 인상 없이 누락된 세원을 과세 네트워크로 끌어들이기 위한 제도적, 행정적 노력과 비교적 양호한 경제여건이 조세부담률을 상승시킨 요인이었던 것으로 판단된다. 이 시기에도 조세부담률 제고를 위한 명시적인 세율 인상은 눈에 띄지 않는다. 한편 1990년 이후에는 목적세의 성격을 가진 사회보험료를 통해서 국민부담률을 빠른 속도로 상승시켰다. 이는 우리나라에서 조세부담률 제고를 목적으로 하는 세율 인상이 정치적 호응을 얻기 매우 어렵다는 점을 시사한다. 이러한 상황에서 세부담을 증대시키기 위해서는 사회보장세와 같은 명목으로 사회보험재정의 미래 위험을 제거하여 보장성을 확고하게 한다는 목적을 정확하게 밝히고 재원을 조달해야 할 것으로 판단된다. 이러한 방식은 조세수입으로 사회보험을 과다하게 지원하는 것을 방지하는데도 도움이 될 것으로 판단된다.

마지막으로 강조하고자 하는 바는, 본 연구에서 언급한 조세·국민부담률 증대 필요성은 미래의 사회복지제도 확충에 따른 부담률 증대와는 다른 의미를 갖는다는 점이다. 예를 들어 현재 우리나라가 ‘저복지-저부담’ 상태에 있으므로 복지제도를 확충하고 조세·국민부담률을 증대시켜 ‘중복지-중부담’의 방향으로 발전시켜야 한다고 주장할 수 있는데, 이 경우에는 부담률의 증대가 새로운 복지의 확충과 연계되는 것이다. 만약 국제비교를 통해서 우리나라 조세부담률이 낮다고 평가한다면, 이는 복지제도를 확충하여 세출을 증대시키고, 그에 따라 세부담을 증대시킬 필요가 있다는 정책방향과 부합한다고 할 수 있다.

그러나 본 연구에서 도출한 부담률 증대 필요성에 대한 결론은, 현행 제도에 대한 평가에 바탕을 둔 것으로서, 조세제도와 사회보험 부담률에 대한 현재의 정책이 현행 제도를 유지하는데 필요한 세수입을 확보하는데 충분하지 않으므로 보완의 필요하다는 것이다. 이와 같은 제도 하에서는 현 세대에 혜택이 돌아가는 지출을 위한 재원조달 부담을 미래세대로 전가하게 된다. 그런데 미래세대는 현 세대보다 인구가 적을 것이 예상되므로 미래세대의 부담이 가중될 것으로 전망된다. 따라서 국가재정의 지속가능성에 대한 우려가 매우 크다.

16) 박상원(2012), pp. 56-57, 61-62, 69-70, 75-76, 86-89.

이러한 점을 고려할 때, 새로운 복지제도의 도입과 그에 따른 재원마련 방안을 모색하기에 앞서 현행 제도의 유지를 위해 필요한 세수입을 확보할 수 있는 방안을 모색하는 것이 우선되어야 한다. 즉, 조세정책 및 사회보험료 정책의 적절한 조합을 통해서 재정의 지속가능성을 확보하고, 그 다음에 새로운 복지제도를 추가로 도입하는 방안 및 그에 따른 재원 조달 방안을 모색하여야 한다. 이 두 가지 정책의 순서가 뒤바뀌면, 현 세대 납세자의 선호도가 낮은 재정의 지속가능성 확보를 위한 정책 개편이 요원해질 것으로 판단된다.

■ 참 고 문 헌

1. 국가기록원 홈페이지, <http://archives.go.kr>.
2. 국민건강보험공단 홈페이지, 건강보험제도의 연혁, <http://www.nhis.or.kr/menu/retrieveMenuSet.xx?menuId=B2160>.
3. 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.
4. ———, 『세정 100년 약사』, 1996.
5. 국회예산정책처 홈페이지. 알기쉬운 재정, 국가부채, http://www.nabo.go.kr/Sub/01Report/04_01_05_Contents.jsp.
6. 기획재정부·한국조세재정연구원, 『중장기 조세정책 운용계획 연구 제1편 총괄편 - 조세부담물, 세수입 구조』, 2015. 12.
7. 김성태·이한식·임병인, “국제비교를 통한 우리나라의 적정 조세부담물 모색,” 『한국재정정책논집』, 제15집 제2호, 한국재정정책학회, 2013. 6, pp. 61-90.
8. 김용하, “국민연금제도,” 국가기록원 홈페이지(www.archives.go.kr), 기록정보콘텐츠, 2006a.
9. ———, “의료보험법 제개정,” 국가기록원 홈페이지(www.archives.go.kr), 기록정보콘텐츠, 2006b.
10. 김유찬·박 훈·양인준, “전자세정과 국세정보통합관리시스템,” 『한국세제사』, 제2편 제4권, 한국조세연구원, 2012, pp. 108-144.
11. 김완석, “금융실명제와 금융소득종합과세제도의 도입,” 『한국세제사』, 제2편 제1권, 한국조세연구원, 2012, pp. 102-146.
12. 나성린·이 영, “한국의 적정 조세부담물,” 『공공경제』, 제8권, 한국공공경제학회, 2003, pp. 95-116.
13. 박상원, “목적세 제도의 운영,” 『한국세제사』, 제2편 제1권, 한국조세연구원, 2012, pp. 54-90.
14. 박형수, “조세부담물의 국제비교 및 적정수준 분석,” 『재정포럼』, 한국조세연구원, 2014. 6, pp. 30-57.
15. 안종석, “조세부담과 조세구조의 변천,” 『한국세제사』, 제2편 제1권, 한국조세연구원, 2012, pp. 19-53.
16. 이영환, “국세청의 출범,” 『한국세제사』, 제2편 제4권, 한국조세연구원, 2012 pp. 23-53.
17. 전병목·정규언, “사업소득 과표양성화를 위한 노력,” 『한국세제사』, 제2편 제1권, 한국조세연구

- 원, 2012, pp.147-199.
18. 정연식, “1999년 국세행정 조직의 개편,” 『한국세제사』, 제2편 제4권, 한국조세연구원, 2012 pp. 54-98.
 19. 한국조세재정연구원 홈페이지 조세재정통계, 조세부담률 및 국민부담률, <http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscal-View/-조세부담률-및-국민부담률/>
 20. OECD, Revenue Statistics DB, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>, 2017. 3. 29 접속.

〈 부 록 〉

〈부표 1〉 조세부담률 및 국민부담률 변화추이¹⁾

(단위: %)

	조세부담률 ²⁾	국민부담률		조세부담률	국민부담률
1953	5.3	-	1985	15.0	15.3
1954	9.2	-	1986	14.6	14.9
1955	11.3	-	1987	14.9	15.2
1956 ³⁾	-	-	1988	14.6	15.2
1957	7.0	-	1989	15.3	16.0
1958	8.6	-	1990	16.6	18.5
1959	11.7	-	1991	16.3	18.2
1960	11.5	-	1992	16.1	18.1
1961	9.3	-	1993	16.0	18.5
1962	10.1	-	1994	16.4	18.8
1963	8.2	-	1995	16.7	19.0
1964	6.8	-	1996	17.0	19.6
1965	8.3	-	1997	16.6	19.3
1966	10.3	-	1998	16.1	19.3
1967	11.5	-	1999	16.3	19.7
1968	13.4	-	2000	17.9	21.5
1969	13.9	-	2001	17.8	21.8
1970	14.3	-	2002	17.8	22.0
1971	14.3	-	2003	18.2	22.7
1972	11.7	11.8	2004	17.4	22.0
1973	11.3	11.4	2005	17.8	22.5
1974	12.4	12.5	2006	18.6	23.6
1975	14.1	14.2	2007	19.6	24.8
1976	15.3	15.4	2008	19.3	24.6
1977	15.2	15.4	2009	18.2	23.6
1978	15.6	15.8	2010	17.9	23.2
1979	15.9	16.1	2011	18.4	24.0
1980	16.1	16.2	2012	18.7	24.8
1981	15.8	15.9	2013	17.9	24.3
1982	16.0	16.2	2014	18.0	24.6
1983	16.3	16.5	2015	18.5	25.3
1984	15.4	15.6			

주: 1) 1972년 이후는 OECD Statistics DB 자료를 이용하였으며, GDP는 2010년 시리트를 기준으로 작성된 것임.

2) 1953년부터 1971년의 자료는 2005년 기준의 GDP를 근거로 산출한 안종석(2012)에 나타난 조세 부담률에 (2005년 기준 GDP/2010년 기준 GDP) 비율을 곱하여 환산함.

3) 1956년 자료가 없는 이유: 정부수립 초기에는 회계연도가 4월 1일부터 다음 해 3월 31일까지였는데, 1954년에는 4월 1일부터 1955년 6월 30일까지로 확장·변경되었고, 1955년에는 다시 1955년 7월 1일부터 1956년 12월 31일까지로 확장·변경되었는데, 이후에는 회계연도가 매년 1월 1일부터 12월 31일로 개정되고, 그러한 변화의 결과 1956년 자료가 존재하지 않게 됨.

자료: 안종석(2012) p. 22.

OECD Revenue Statistics DB, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>, 2017.
3. 20 접속.

〈부표 2〉 명목 GDP 증가율과 세수입 증가율 비교

(단위: %, 배)

	명목 GDP 증가율 (A)	세수입 증가율 (B)	B/A		명목 GDP 증가율 (A)	세수입 증가율 (B)	B/A
1954	38.8	140.3	3.6	1984	15.3	8.4	0.5
1955	72.3	110.7	1.5	1985	12.1	9.1	0.8
1956 ¹⁾	32.6	4.1	0.1	1986	16.7	13.9	0.8
1957	31.0	3.9	0.1	1987	18.0	20.2	1.1
1958	4.6	26.9	5.8	1988	19.9	21.8	1.1
1959	6.3	44.1	7.0	1989	13.5	16.0	1.2
1960	13.2	11.2	0.8	1990	20.9	26.8	1.3
1961	20.7	-3.7	-0.2	1991	20.8	15.5	0.7
1962	21.3	32.4	1.5	1992	14.4	16.5	1.1
1963	41.7	14.9	0.4	1993	13.5	12.5	0.9
1964	42.6	17.2	0.4	1994	18.1	20.3	1.1
1965	12.4	37.0	3.0	1995	17.2	19.2	1.1
1966	28.0	59.9	2.1	1996	12.2	14.2	1.2
1967	23.2	37.8	1.6	1997	10.2	7.3	0.7
1968	28.9	50.0	1.7	1998	-1.1	-3.8	3.5
1969	30.7	36.3	1.2	1999	10.0	10.9	1.1
1970	26.4	26.9	1.0	2000	10.1	20.5	2.0
1971	22.8	23.8	1.0	2001	8.3	7.9	0.9
1972	24.1	6.1	0.3	2002	10.7	10.6	1.0
1973	29.4	24.8	0.8	2003	6.4	9.1	1.4
1974	42.9	56.5	1.3	2004	8.0	2.8	0.4
1975	33.3	51.7	1.6	2005	5.0	7.5	1.5
1976	37.2	49.3	1.3	2006	5.0	9.7	1.9
1977	28.5	27.9	1.0	2007	8.0	14.3	1.8
1978	35.1	38.4	1.1	2008	5.9	3.8	0.6
1979	28.8	30.9	1.1	2009	4.3	-1.4	-0.3
1980	22.5	22.7	1.0	2010	9.9	8.2	0.8
1981	25.0	24.3	1.0	2011	5.3	7.8	1.5
1982	15.3	16.4	1.1	2012	3.4	5.0	1.5
1983	18.7	20.3	1.1	2013	3.8	-0.5	-0.1
1983	15.3	8.4	0.5	2014	4.0	4.5	1.1

주: 1) 1956년의 세수입은 1955년과 1957년의 평균치 적용.

자료: 한국조세재정연구원, 조세재정통계, 조세부담률 및 국민부담률,

<http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscal-View/-조세부담률-및-국민부담률/20>,
2017. 3. 22 접속.

Changes in Tax Burden Ratios: Evaluation and Policy Implications

Jongseok An*

Abstract

This study examines the changes in the tax burden ratios and the social security contributions, and tries to find policy implications.

The policy implications are as follows: To prevent the transfer of tax burden to future generations and to keep the budget sustainable, it is necessary to raise the burdens. This is to improve the problems of the current system, not to finance newly introduced welfare systems. As for the method of raising the burdens, we need to make visible changes like to raise tax rates rather than depending on broadening tax bases or on the increase in tax base through economic growth.

Key Words: tax burden, social security contribution, fiscal sustainability

JEL Classification: H2

Received: March 30, 2017. Revised: April 24, 2017. Accepted: April 25, 2017.

* Senior Research Fellow, Korea Institute of Public Finance, 336 Sicheong-daero, Sejong 30147, Korea, Phone: +82-44-414-2210, e-mail: jsan@kipf.re.kr