

2017년 세법개정 방안

발행 | 참여연대 조세재정개혁센터 (소장 : 정세은 충남대 교수)
담당 | 김용원 간사 02-723-5056 kons@pspd.org

차례

세수 현황 및 특징	3
세제 개편 방향	6
세부 개정안	8

세수 현황 및 특징

- 우리나라의 조세부담률과 국민부담률은 OECD 회원국 평균 수준에 비해 매우 낮은 수준
 - 2012년 조세부담률과 국민부담률은 각각 18.7%와 24.8%로 OECD 회원국 평균 24.7%와 33.7%에 비해 크게 낮음

[표 1] 조세부담률과 국민부담률(2012년)

(단위: GDP 대비 %)

	조세부담률	국민부담률
한국	18.7	24.8
OECD 평균	24.7	33.7

출처: www.oecd.org/statistics

- 개인소득세수 비중은 OECD 회원국 평균에 비해 낮지만 법인세수 비중은 평균보다 높고, 일반소비세의 비중은 낮지만 개별소비세의 비중은 높은 수준임
 - 사회보장기여금을 포함한 총 조세수입에서 개인소득세가 차지하는 비중은 15.0%로 OECD 회원국 평균 24.5%보다 낮지만, 법인세가 차지하는 비중은 14.9%로 평균 8.5%보다 높음
 - 일반소비세와 개별소비세를 합한 세수 비중은 29.2%로 OECD 회원국 평균 30.9%에 근접
 - 재산과세 중 부동산 보유세의 비중은 낮지만 금융자본거래세의 비중이 높고, 사회보장기여금의 경우 종업원의 기여금은 평균을 상회하지만 고용주 기여금은 평균보다 크게 낮음

[표 2] 주요 세목별 세수비중(2012년)

(단위: %)

	소득과세		재화·서비스과세		재산과세		사회보장기여금	
	소득세	법인세	일반 소비세	개별 소비세	부동산 보유세	금융자본 거래세	종업원	고용주
한국	15.0	14.9	17.2	12.0	3.0	6.4	10.4	10.8
OECD 평균	24.5	8.5	20.2	10.7	3.3	1.2	9.7	14.6

출처: www.oecd.org/statistics

- 우리나라 법인세수 비중이 높은 이유는 낮은 노동소득분배율, 재벌 대기업으로의 경제력 집중, 법인세율과 소득세율의 차이로 인한 법인의 선호 등으로 법인세 과세대상이 크기 때문이지 개별 기업의 조세부담이 크기 때문은 아님

- 소득세수의 비중이 낮은 것은 노동소득분배율과 소득세 최고세율이 낮을 뿐만 아니라 개발 연대 이후 저임금을 지원하기 위해 다양한 소득공제제도가 활용되어 세금을 내지 않는 비과세자 비중이 크고, 고소득 자영업자를 중심으로 탈세가 만연되어 있으며, 고소득자와 고액자산가에게 제공하는 비과세 감면 혜택이 크기 때문임
- 고용주의 사회보장기여금이 낮은 것은 전반적으로 고용률이 낮고, 전체 근로소득자 가운데 사회보험의 미가입자 비중이 높으며, 고용주에게 적용하는 사회보험요율이 낮기 때문임
- 우리나라의 조세체계는 낮은 조세부담률, 취약한 과세공평성, 미약한 재분배기능을 특징으로 하고 있음. 조세부담률이 낮은 것은 세목별 최고세율이 낮고, 비과세 감면제도로 인해 과세기반이 취약하며, 지하경제로 인해 탈루소득이 크기 때문임
 - 2014년 한국의 법인세 최고세율(지방세 포함)은 OECD 회원국 평균보다 낮은 수준이고, 부가가치세 표준세율과 고용주의 사회보험료 부담은 크게 낮은 수준임
 - 법인세의 경우 한국은 10~22%의 3단계 누진세율을 적용하지만 영국, 스웨덴, 덴마크, 독일, 그리스, 이탈리아 등은 단일세율을 적용
 - 부가가치세의 경우 영국, 스웨덴, 독일, 프랑스, 그리스, 이탈리아 등은 경감세율을 적용

[표 3] 주요 국가의 최고세율

(단위: %)

	법인세 (2015년)	부가가치세(표준세율) (2014년)	사회보험료(2014년)	
			종업원	고용주
한국	24.2	10.0	8.34	10.29
일본	32.11	8.0	14.12	14.6
미국	38.998	-	7.65	13.65
영국	20.0	20.0	12.0	13.8
스웨덴	22.0	25.0	7.0	31.42
덴마크	23.5	25.0	8.0	-
독일	30.175	19.0	20.18	19.28
프랑스	34.43	20.0	14.05	41.86
그리스	26.0	23.0	16.0	26.01
이탈리아	27.5	22.0	10.49	32.08
OECD	25.05	19.2	11.08	19.60

자료: www.oecd.org/statistics

- 국세 및 지방세 감면액은 지속적으로 증가 추세이며, 국세의 경우 2014년 현재 34조 3천억 원에 달하고 있음. 2016년 예상 35.3조로 총 조세액의 13.7%를 차지하여 높은 수준임. 고소

특자와 대기업에 대한 비과세 감면 혜택도 높은 수준임

[표 4] 국세 및 지방세 감면액 추이

(단위 : 조 원)

구분	국세								
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (추정)	2016 (추정)
징수액	167.3	164.5	177.7	192.3	203	201.9	205.5	215.7	223.1
감면액	28.7	31	29.9	29.6	33.3	33.8	34.3	35.6	35.3
감면율	14.7%	15.9%	14.4%	13.3%	14.1%	14.4%	14.3%	14.2%	13.7%
구분	지방세								
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014		
징수액	45.4	45.1	49.1	52.3	53.9	53.7	61.7		
감면액	11.3	15	14.8	17.3	15.4	16	13		
감면율	19.9%	25%	23.2%	24.9%	22.2%	23%	17.4%		

자료 : 국회예산정책처, 조세의 이해와 쟁점⑧ 통계편

- 우리나라 조세 및 재정지출의 재분배기능은 매우 취약함
 - 조세 및 공적이전지출의 지니계수와 빈곤율 감소율은 각각 9.1%와 12.1%로 OECD 회원국 평균을 크게 밑돌고 있으며, 직접세의 미약한 누진성으로 인해 조세의 소득재분배효과가 공적이전지출에 비해 작은 것으로 평가됨

[표 5] 조세 및 이전지출의 재분배 및 빈곤율 감소효과(2011년)

(단위: %)

	지니계수			빈곤율		
	시장소득	가처분소득	감소비율	시장소득	가처분소득	감소비율
한국	0.342	0.311	9.1	17.3	15.2	12.1
OECD 평균	0.474	0.312	34.0	28.4	11.2	60.8

주: 빈곤율은 중위소득 50% 기준 / 출처: www.oecd.org/statistics

세제 개편 방향

- 우리사회가 직면하고 있는 저출산, 고령화, 양극화 현상과 낮은 조세부담률과 취약한 과세공평성, 조세 및 이전지출의 미약한 재분배기능 등 조세구조의 특성을 종합적으로 고려할 때 향후 세제개편에서는 “공평과세와 조세정의”가 우선적으로 추구되는 것이 바람직해 보임
 - 공평과세는 수평적 공평과 수직적 공평으로 구분되며, 전자는 같은 능력을 가진 사람은 같은 금액의 세금을 부담해야 한다는 것이고, 후자는 능력에 따라 세금 부담이 달라야 한다는 것임
 - 수평적 공평의 측면에서 자산소득(배당금, 이자, 임대료)과 자본이득에 대한 낮은 세율과 지나친 세제혜택은 바람직하지 않으며, 탈세행위는 근절해야 할 대상임
 - 수직적 공평의 측면에서 고소득자, 고액자산가, 재벌 대기업에 적용하는 낮은 세율과 과도한 세제혜택은 사회적으로 수용하기 어려움
 - 특히 소득과 재산의 양극화와 불평등한 분배구조로 인해 지속가능한 성장과 복지국가의 발전이 위협을 받고 있는 현실에서 시장에서 발생하는 불평등을 적극적으로 시정하려는 조세정책은 조세정의를 넘어 분배정의 차원에서도 매우 중요함
 - 또한 향후 복지제도가 확대됨에 따라 소요 재원을 조달하기 위해서는 누진적이면서도 보편적인 증세와 재정지출의 효율화를 모색할 필요가 있음
- 이러한 점에 기초하여 우리 조세 수입의 구조를 살펴볼 때 조세 개정의 방향은 (1) 법인세율의 정상화, (2) 상장주식 양도차익 과세 범위의 확대, (3) 조세감면제도의 과감한 축소 및 취약계층 및 중소기업 지원을 위한 방안 모색, (4) 부동산 보유세의 정상화가 되어야 할 것임
- 먼저 법인세 부담이 강화되어야 할 것임
 - 2008년 이명박 정부의 감세정책으로 법인세 과표기준은 1억 원에서 2억 원으로 상향되었고, 법인세율도 2011년까지 3% 내지 5% 인하되었음. 이로 인해 상당한 세수 감소 효과가 발생하였고, 그 중 상당부분의 혜택이 대기업에 집중되는 결과를 낳음
 - 2008년 이후 이루어진 법인세 감세정책으로 고용과 투자가 늘어난 효과는 없는 반면 대기업들의 사내유보금만 확대된 점, OECD 회원국들과 명목세율, 실효세율을 비교해 보더라도 법인세 인상이 기업경쟁력을 심각하게 떨어뜨릴 정도가 된다고 보이지 않은 점, 개인사업자의 최고 소득세율이 40%임에도 최고 법인세율이 22%여서 사업 형태에 따라 세율이 크게 차이가 나고 이는 사업형태의 선택에 있어 그 형평성을 침해하는 것으로 보인다는 점, 2008년 이후에 실시한 법인세율의 인하는 당시의 목표(투자와 고용을 늘려 경제를 활성화시키고 이를 기반으로 법인세수가 확대될 것이라는 점)가 달성되지 못하였다는 점에서 법인세

정상화 및 증세가 필요함

- 상장주식 양도차익 과세 범위 확대
 - 자산에 따라 양도차익의 과세가 달라지는 것은 조세정책적 목적을 위한 일시적 기간에서는 의의를 가질 수 있지만, 그 현상이 장기간 이루어질 경우 조세형평성을 저해하고 자원 배분의 왜곡을 가져옴
 - 부동산 양도차익에 대한 과세와 비교해 볼 때 상장주식에 대한 과세를 제한적으로 하는 것은 조세형평성에 문제가 있는 것으로 보임. 상장주식 양도차익 과세를 하는 경우 주식시장이 위축될 수 있다는 우려가 있다고 하지만, 이와 같은 논의를 한 지 상당한 시간이 경과되었고, 현재의 주식 시장의 규모와 수준은 그와 같은 과세를 수용할 수준이 되는 것으로 보이며, 양도차익에 대한 과세를 부동산과 주식이라는 대상에 따라 달리 하는 것은 조세형평성에 큰 문제가 있으므로 이제는 상장주식 양도차익 과세의 범위를 확대할 필요가 있음
- 조세감면제도의 과감한 축소 및 취약계층 및 중소기업 지원을 위한 방안 모색
 - ‘넓은 세원 적정한 세율’이라는 측면을 고려할 때 지나치게 높은 조세지출의 비중은 결국 세원 기반을 축소시키는 결과를 가져옴. 조세감면액의 규모가 35조원이라는 것은 그나마 취약한 세원 기반을 더욱 위축시킬 정도로 과도한 규모임. 효과가 없는 조세감면제도의 폐지 또는 축소, 일몰제의 과감한 적용, 추가 감면제도 도입 방지 등을 통해 조세감면제도를 과감하게 축소시킴으로써 세원기반을 확대할 필요가 있음
 - 조세지출은 사회적 필요성이 제기되는 곳에 이루어지는 것이 바람직하므로 취약계층 및 중소기업 지원을 위한 방안으로 활용될 필요가 있음
- 부동산 보유세의 정상화
 - 부동산 조세의 경우 그 성격상 거래세를 낮추고 보유세를 강화하는 방향이 바람직함. 세계적 추세도 그와 같음. 그렇지만 우리 현행 부동산 세제는 거래세는 높고 보유세는 지나치게 낮은 잘못된 구조임
 - 급격한 보유세 인상이 국민들에게 큰 불편을 줄 수 있으므로 이를 피한다고 하더라도 미래의 바람직한 조세체계 구축을 위해서는 점진적인 보유세 인상이 필요하므로 더 늦기 전에 이러한 방향으로의 점진적 개선을 위한 단계적 접근이 이루어질 필요성이 있음

세부 개정안

첫 번째 제안 : 법인세제의 정상화 및 최상위 구간 신설

- 우리나라 대기업은 정부로부터 다양한 지원을 받고 있음에도 불구하고, 실질적인 조세부담이 낮기 때문에 대기업에 집중된 법인세 공제·감면제도의 정비와 함께 종전 감세된 세율을 정상화하고, 최고 세율을 신설하는 방법의 상향 조정이 필요함
- 과세표준 100억 원 이하의 구간에 대해서는 기존의 세율을 유지하고, 100~1000억 원 구간은 25%, 1천억 원 초과 구간에 대해서는 최고세율 27% 적용

[표 6] 참여연대 법인세율 개편안

과세표준	2017년	참여연대 개편안
2억 원 이하	10%	10%
2~100억 원	20%	20%
100~200억 원	20%	25%
200~1000억 원	22%	25%
1000억 원 초과	22%	27%

두 번째 제안 : 상장주식 양도차익에 대한 전면적 과세

- 그간 상장주식 양도차익은 자본시장 육성과 보호 차원에서 제한적 과세 정책을 유지해 왔으나 우리 자본시장이 이미 국제적 수준으로 성장하였고 조세공평성 측면에서도 심각한 문제를 안고 있는 만큼, 더 이상 비과세 정책을 고집할 명분은 사라진 것으로 보임
- 선진적 자본시장을 가진 대다수의 국가들은 주식양도차익에 대해 전면 과세하고 있음
- OECD 국가들 가운데 주식양도차익에 대해 과세하지 않는 나라는 네덜란드, 뉴질랜드, 스위스 단 세 국가에 불과함. 비상장주식에는 과세하지만 상장주식에 대해 양도세를 부과하지 않는 나라도 우리나라(제한적 과세만 하고 있음), 그리스, 멕시코 등 3개국에 불과함
- 이에 비해 미국, 일본, 프랑스, 독일, 영국, 스페인, 브라질 등에선 모든 주식의 양도차익에 과세할 뿐 아니라 파생상품에도 자본이득세를 부과하고 있음. 과거 일본의 경우엔 우리나라와 마찬가지로 거래세만 부과했지만, 1989년에 양도소득세 부과로 변경하였음
- 최근에는 전 세계적으로 소득 양극화 문제가 심각하게 대두되면서 자본이득에 대한 과세를 강화하는 흐름으로 가고 있음. 미국은 2015년 대통령 연두교서를 통해 이미 지난해 15%에서 23.8%로 인상시킨 자본이득과세 최고세율을 28%로 올리는 세계개편안을 언급
- OECD 국가 중에서도 대주주와 소액주주를 구별하여 과세하는 사례는 드뭄. 따라서 전면과세를 실시하는 방향이 바람직함. 시행 초기에는 시장에 가해질 충격을 최대한 줄여준다는

점에서 과세기준을 다소 높게, 세율은 다소 낮게 책정할 필요가 있음

- 국회예산정책처의 추정에 따르면 과세기준을 2,000만 원, 세율을 10%로 잡으면 증시 상황에 따라 1조 5천억 원 ~ 6조 3천억 원의 추가세수가 기대됨
- 한편에서는 과세대상 대주주 범위만을 확대하고, 거래세를 올리자는 안도 제시되고 있음. 허나 전면과세를 최종 목표로 한다면 시장의 충격을 최소화하되, 대주주 범위 확대가 아닌 전면과세를 실시하는 것이 바람직함. 주식양도차익을 다른 금융소득과 마찬가지로 종합과세를 적용해야 한다는 주장도 있으나 시장에 대한 충격을 고려하여 당장은 분리과세를 적용하는 것이 적절할 것으로 판단됨
- 양도소득세를 도입하면서 거래세를 10년에 걸쳐서 서서히 폐지한 일본의 사례처럼 양도소득세 전면과세 도입 시에는 거래세를 폐지해야 한다는 주장에 대해서는 영국, 프랑스, 덴마크 등이 양도차익과 거래에 모두 과세하고 있다는 점에서 자본이득세 도입에 반드시 거래세 폐지가 당연히 전제될 필요는 없을 것으로 보임

[표 7] 상장주식 양도차익 전면과세 세수효과: 2010~2012년 (단위: 만 명, 조 원)

	정책 시나리오		2010년(호황)		2011년(하락)		2012년(상승)	
	과세기준액	세율	과세대상	세수효과	과세대상	세수효과	과세대상	세수효과
1	3,000만원	10%	80	5.4	25	1.2	38	1.9
2	2,500만원	10%	90	5.8	30	1.3	46	2.1
3	2,000만원	10%	106	6.3	35	1.5	58	2.4
4	1,500만원	10%	128	6.9	45	1.7	77	2.7
5	1,000만원	10%	162	7.6	59	1.9	107	3.1
6	1,000만원	20%	162	15.3	59	3.8	107	6.3

출처: 채은동(2013), 『소액주주 주식양도소득세 도입방안 및 세수효과 분석』, 국회예산정책처

세 번째 제안 : 법인세 최저한세율 개편

- 과세표준 100억 원 이하 기업과 중소기업에 대해서는 기존의 최저한세율을 유지하되, 과세표준 100억 원 초과 1천억 원 이하인 법인과 1천 억 원 초과 법인에 대하여 최저한세율을 각각 15%와 20%로 상향하고, 대기업에 제공하는 법인세 공제·감면에 대해서는 모두 최저한세율을 적용

[표 8] 참여연대 법인세 최저한세율 개편안

과세표준	2017년	참여연대 개편안
1,000억 원 초과	17%	20%
100억 초과-1,000억 원 이하	12%	15%
100억 원 이하	10%	10%
중소기업	7%	7%

- 2013년 대기업에 제공된 법인세 공제 및 감면액 7조 1,691억 원을 50% 삭감할 경우 연간 3조 5,846억 원의 추가적인 세수를 기대 할 수 있음
- 국회예산정책처(2014)의 추정에 따르면 2013년 세법개정(1천억 원 초과 과표구간에 대해 법인세 최저한세율을 1%p 인상)으로 향후 5년 동안 1조 4,851억 원의 세수 증대가 전망되기 때문에 참여연대 개편안으로 향후 5년 동안 4조 5,000억 원 이상의 세수 증대가 기대됨

[표 9] 2013년 법인세 최저한세율 인상의 세수효과 (단위: 억 원)

과표구간	2014	2015	2016	2017	2018	합계
1천억 원 초과	1,495	3,056	3,242	3,430	3,628	14,851

출처: 국회예산정책처(2014), 『조세의 이해와 쟁점 II(법인세)』

네 번째 제안 : 취약계층 및 중소기업 지원 방안 모색

- 경력단절 여성 재고용 중소기업에 대한 세액공제 대상 조정
 - 현행 제도는 경력단절 여성이 과거 1년 이상 근무하였던 중소기업에 재취업하는 경우로 한정하여 세액공제 혜택을 부여하고 있어 실효성이 없음. 임신, 출산, 육아 등의 사유로 퇴직 후에 기존 중소기업이 아닌 다른 중소기업에 재취업하는 경우에도 세액공제를 하여야 실효성 있는 제도가 될 것임. 대부분의 중소기업은 대체인력이 없어 기존 직원이 퇴직하면 바로 인력 충원을 하고 그 후에는 추가 인력 충원의 여력이 없어 기존 퇴직 인력을 재충원 한다는 것은 현실적으로 상당히 어려움. 따라서 과거 근무한 중소기업이 아니더라도 경력 단절 여성이 다시 취업하는 중소기업에 대해서 세액공제 혜택을 주는 것이 필요함.

참여연대 정책자료

2017년 세법 개정방안

발행일 2017. 3. 6

발행처 참여연대 조세재정개혁센터 (소장 : 정세은 충남대학교 경제학과 교수)

담 당 김용원 간사 02-723-5056 kons@pspd.org

Copyright ©참여연대, 2017 ※본 자료는 참여연대 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.



정부보조금 0%, 회원의 회비로 운영됩니다.

대표전화 02-723-5300 회원가입 02-723-4251

주소 110-043 서울 종로구 자하문로9길16 (통인동)

홈페이지 www.peoplepower21.org 공식SNS [트위터](#) [페이스북](#) @peoplepower21
