



2024.12.30.

국회미래연구원 | 연구보고서 | 24-04호

미래 재정환경 변화에 대응한 세입 부문 의제

이선화, 황상현, 이강국, 박용진



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

미래 재정환경 변화에 대응한 세입 부문 의제



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

연구진

■ 내부연구진 ■

이선화 선임연구위원 (연구책임)

■ 외부연구진 ■

황상현 상명대 교수

이강국 일본 리쓰메이칸대 교수

박용진 미국 Connecticut College 교수

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

인구와 경제가 성장하는 시대가 저물어 감에 따라 대한민국 재정은 심각한 도전에 직면해 있습니다. 생산연령인구는 2019년을 피크로 줄어들고 있으며 총인구 역시 감소하기 시작했습니다. 초고령화로 복지비용의 증가가 예상되지만 1%대로 떨어진 경제성장률은 나라 살림을 지탱하는 세수 확충을 어렵게 합니다. 산업 대전환이나 경제적 불확실성의 확대 또한 미래 조세전략이 넘어야 할 산입니다. 글로벌 대기업들의 이익 성장세가 계속되고 있으나 전통적 조세체계로는 이러한 기업들을 공정하고 효과적으로 과세하기 어려워 보입니다. 최근 조사에 따르면, 구글의 경우 국내 매출액이 네이버를 넘어선 것으로 추정되었지만 법인세 납부액은 네이버의 3%에 불과하다고 합니다. 인공지능이나 로봇과 같은 최첨단 영역에서도 경제적 실질에 맞는 과세방안에 대한 고민이 깊어지고 있습니다. 세입에 영향을 주는 인구·경제·사회적 여건이 급변하고 있는 만큼 미래의 재정환경 변화에 대응해 조세 전략을 새롭게 다듬어야 할 시점입니다.

이 보고서는 미래 세입의 흐름을 바꿀 요인들과 관련하여 크게 두 가지 주제를 다루고 있습니다. 첫 번째는 정해진 미래, 즉 인구구조 변화가 동인입니다. 생산인구 감소와 고령인구 증가가 미래 세수에 어느 정도의 영향을 미칠 것인지, 세수를 유지하기 위해 조세 개편을 해야 한다면 어떤 수단이 경제적 측면에서 유리할 것인지를 문제를 정량화된 세수 모형을 통해 접근합니다.

두 번째 주제는 새로운 조세 실험에 대한 것으로 글로벌 대기업이나 고액자산가에 대한 과세, 로봇 또는 개인정보에 대한 과세 등을 다룹니다. 실험의 성공에는 글로벌 협력체제 구축이 무엇보다도 중요합니다. 과거 유럽 국가들의 부유세 실패 사례에서 보듯이 개별 국가의 의지만으로는 ‘바닥을 향한 경쟁(race to the bottom)’을 막기 어렵기 때문입니다. 이와 관련하여 연구진들은 트럼프 2.0 조세정책의 방향을 주시할 필요가 있다고 강조합니다. 대규모 감세와 관세 장벽을 예고한 트럼프의 공약대로라면 우리나라에서도 기업경쟁력과 조세회피 방지 차원에서 감세 논리에 힘이 실릴 수 있으며 새로운 조세 실험 또한 동력을 잃을 수 있기 때문입니다. 실제 정책 단계에서는 당위와 현실에 대한 균형감각이 필요한 이유이기도 합니다.

본 연구의 기획 단계에서 발간에 이르기까지 수고해 주신 연구진과 관계자 여러분
께 깊은 감사의 말씀을 전합니다. 이 보고서가 미래를 대비하는 조세정책 설계에
보탬이 되기를 기대합니다.

2024년 12월
국회미래연구원

제1장 서론 1

제1절 연구의 배경 3

제2절 연구의 구성 8

제2장 인구구조 변화에 대응한 조세 유형별 과세 전략 11

제1절 세수입 한계비용 모형을 이용한 세수증대수단 평가 13

1. 모형의 특징과 의의 13
2. MCF 모형의 구성 15
3. 세제 개편에 따른 세수입의 한계비용 19
4. 세수입의 한계비용 시뮬레이션 25
5. 소결 43

제2절 소비과세를 둘러싼 과세 쟁점 45

1. 소비과세 개요 45
2. 소비세의 이점 46
3. 소비세의 형평성과 분배 효과 49

제3장 세입 환경의 변화에 대응한 새로운 조세 실험 57

제1절 자본과세와 부유세 59

1. 자본과세 강화를 통한 세수 확보의 필요성 59
2. 글로벌 부유세 계획 68
3. 부유세와 미실현 이득세에 대한 비판과 도전 88
4. 부자과세에 대한 역사적 근거: ‘보상 논리’의 부상과 약화 96

제2절 글로벌 빅테크 과세	105
1. 다국적기업의 소득이전과 조세회피	105
2. OECD/G20의 글로벌 최저한세 도입 추진	116
3. 각국의 추진 현황	123
4. 한국에서 빅테크 플랫폼 기업의 조세회피	125
제3절 새로운 기술경제 출현에 따른 과세 쟁점	129
1. 로봇, AI를 포함한 자동화 설비에 대한 과세	129
2. 개인정보 사용에 대한 과세	140
제4절 트럼프 2.0 시대의 조세정책	144
1. 트럼프 당선인의 세금정책	144
2. 트럼프의 세금정책이 가져올 효과	146
3. 트럼프 감세정책의 시사점	150
제4장 결론	161
제1절 요약	163
제2절 미래 대응 세입 전략의 이론과 현실	171
부표	173
참고문헌	189
Abstract	205

[표 1-1] 주요 기관별 한국의 장기성장을 전망	5
[표 2-1] 세수입 한계비용의 분석적 해	24
[표 2-2] 유형별 소득세 실효세율 추이	27
[표 2-3] 피용자보수비율 추이	28
[표 2-4] 종합소득 및 근로소득	30
[표 2-5] 모형에 사용한 기준 모수(benchmark parameters)	31
[표 2-6] 기준 모수값 추정치의 범위	34
[표 3-1] 글로벌 부유세 적용에 따른 세수 증가액	78
[표 3-2] 2019년 미국 기업의 이윤이 귀속되는 상위 10개국	106
[표 3-3] 전 세계 GDP, 기업이윤, 기업의 소득이전 규모(2022년 기준)	110
[표 3-4] 전 세계 다국적기업의 조세회피 추이(2015-2022년)	112
[표 3-5] 시나리오별 OECD 최저한세율 적용이 미국의 세수에 미칠 영향	124
[표 3-6] 트럼프 정부의 관세가 미치는 경제적 비용	149
[표 3-7] 트럼프 정부의 감세 및 관세로 인한 세수 변화 전망치	152
[표 3-8] 트럼프 조세정책이 계층별 소득에 미치는 영향(2026년 추정치)	157
[부표 1] 주요 연령계층별 추계인구(생산연령인구, 고령인구 등)	175
[부표 2] 고령화에 따른 정부세입과 세수입의 한계비용(기준 모수값)	177
[부표 3] 세수입 한계비용의 모수 대비 민감도 분석(1)	179
[부표 4] 세수입 한계비용의 모수 대비 민감도 분석(2)	182
[부표 5] 2022년 세수입 유지를 위한 소비세율과 소득세율 인상 플랜	185
[부표 6] 2022년 세수입 유지를 위한 시나리오별 세수입의 한계비용	187

그림 목 차

[그림 1-1] 한국의 경제성장률과 세 부담률 추이	3
[그림 1-2] 대한민국 인구 장기 추이	4
[그림 1-3] NABO 장기 재정전망: 총수입과 국가채무비율	7
[그림 2-1] 15세 이상 인구 중 고령인구 비중	26
[그림 2-2] 현행 세율 체계하에서 고령화에 따른 정부세입의 변화(2022년=1)	32
[그림 2-3] 세수입의 한계비용(기준 모수값)	34
[그림 2-4] 세수입의 한계비용($\gamma=0.5$)	36
[그림 2-5] 세수입의 한계비용($\gamma=0$)	37
[그림 2-6] 세수입의 한계비용($\psi=0$)	37
[그림 2-7] 세수입의 한계비용($\psi=-0.0678$)	38
[그림 2-8] 세수입의 한계비용($\eta=0.2997$)	38
[그림 2-9] 세수입의 한계비용($\eta=0.1997$)	39
[그림 2-10] 세수입의 한계비용($\xi=0.6699$)	39
[그림 2-11] 세수입의 한계비용($\xi=0.2699$)	40
[그림 2-12] 시나리오 1하에서 소비세율과 소득세율	41
[그림 2-13] 시나리오 2하에서 소비세율과 소득세율	42
[그림 2-14] 시나리오 1과 2하에서 세수입의 한계비용	43
[그림 2-15] 부가가치세의 세부담(소득 기준, 지출 기준)	50
[그림 2-16] 소득계층별 부가가치세 실효세부담률 분포	52
[그림 2-17] 한국의 부가가치세 세부담(소득 기준, 지출 구조)	53
[그림 3-1] 주요 선진국의 자본소득분배율 장기 추이	59
[그림 3-2] 하위 90%와 최상위 0.1% 가구가 소유한 부의 비율	61
[그림 3-3] 미국 최상위 부자 400인(상위 0.00025%)의 미국 총국가소득 대비 비중	61
[그림 3-4] 2018년 OECD 국가들의 세수 구조	62
[그림 3-5] 자본소득과 노동소득에 대한 실효세율 변화	64

[그림 3-6] 억만장자를 포함한 소득계층별 모든 과세의 실효세율(세전소득 대비)	70
[그림 3-7] 억만장자를 포함한 소득계층별 실효소득세율(세전소득 대비)	72
[그림 3-8] 10억 달러 이상 자산가 납세액의 세부담률(자산 대비)	73
[그림 3-9] 전 세계 상위 0.0001% 가구의 부가 세계 GDP에서 차지하는 비중(%)	74
[그림 3-10] 10억 달러 이상 부자에 대한 최저한세율 부과시 소득 계층별 평균 세율 (세전소득 대비)	78
[그림 3-11] 1억 달러 이상 부자에 대한 최저한세율 부과시 소득 계층별 평균 세율 (세전소득 대비)	79
[그림 3-12] 가구의 역외 금융자산 추이(전 세계 GDP 대비 비중)	82
[그림 3-13] 1억 달러 이상 고액자산가에 대한 세금 인상시 실효세율 효과(세전소득 대비) ..	85
[그림 3-14] 유럽 4개국의 GDP 대비 부유세 비중	91
[그림 3-15] 캘리포니아와 플로리다의 분기별 세수 변동	93
[그림 3-16] 소득세 평균 최고 한계세율의 장기 추이(1800-2013년)	97
[그림 3-17] 선진 20개국의 기간별 소득세 최고한계세율	98
[그림 3-18] 세계 1차 대전과 최대 한계소득세율	100
[그림 3-19] 소득 구간별 한계세율에 관한 선호 조사(미국, 2014년)	103
[그림 3-20] 실효세율 국가별 다국적기업의 이윤 분포	107
[그림 3-21] 낮게 과세되는 이윤의 국가별 비중	108
[그림 3-22] 세전 기업이윤(종업원 임금 대비 비율)	109
[그림 3-23] 다국적기업의 소득이 이전되는 주요 조세회피처 국가(2016-2020년)	111
[그림 3-24] 다국적기업 조세회피로 인한 국가별 법인세수 감소 비중(%)	111
[그림 3-25] 세계적 소득 이전과 법인세 손실(1975-2022년)	113
[그림 3-26] 국가 그룹별 다국적 대기업 이윤의 GDP 대비 비중	114
[그림 3-27] 소득 집단에 따른 다국적기업의 이윤과 경제활동의 분포	114
[그림 3-28] 글로벌 최저한세 도입 시 세원 변화	115
[그림 3-29] 필라2 실효세율과 추가세액 계산 구조	120
[그림 3-30] 합의된 추가세액 수취 순서	121

[그림 3-31] 글로벌 빅테크 기업의 국내 트래픽 비중(%)	125
[그림 3-32] 2015년 구글과 페이스북의 유럽 이용자 수와 매출액	126
[그림 3-33] 노동 자본 등 생산요소에 대한 실효세율 추정치	133
[그림 3-34] R&D에 투자된 인적 및 금융자본의 비중(2017년 기준, %)	138
[그림 3-35] 전면적 트럼프 시나리오하에서 미국의 실질 GDP 변화(%)	148
[그림 3-36] 전면적 트럼프 시나리오하에서 미국의 근원 PCE 인플레이션 변화(%p)	148
[그림 3-37] 트럼프의 '감세와 일자리법' 연장과 관세 인상이 세후소득에 미치는 영향 ..	150
[그림 3-38] 최근 각국의 대미 그린필드투자 발표 금액	153
[그림 3-39] 한국으로부터 해외로의 대외 직접투자에서 차지하는 각국의 비중	154
[그림 3-40] 1980년대 이후 OECD 각국의 법인세율 변화	155
[그림 3-41] 트럼프 조세정책으로 인한 계층별 소득 대비 세금 변화	158

요 약

1 연구의 배경과 목적

우리나라의 재정은 고령화와 생산인구 감소라는 ‘정해진 미래’, 기술경제가 초래할 불확실성, 세원의 집중화에 따른 구조적 문제와 같은 도전에 직면해 있다. 미래 재정환경의 위협에 대응한 세입 부문 의제 설정을 위해 본 연구는 두 가지 방향의 연구를 수행하였다. 첫 번째는 세입을 결정하는 경제의 기본 패러다임이 유지된다는 전제하에 향후 예측되는 세입 변동요인에 대한 조세 전략을 수립하는 작업이다. 초저출산과 급격한 고령화로 인해 인구 요인은 세입을 위축시키는 가장 중요한 요인으로 대두하였다. 이에 본 연구는 고령화로 대표되는 인구구조 변화가 세수입에 미치는 효과를 추정하고 대안적 세수 확보 수단인 소득세와 소비세의 효율성을 평가하였다. 두 번째는 경제·산업·기술 분야에서의 패러다임 전환에 대비하기 위한 작업이다. 불평등 심화, 인공지능·로봇과 같은 기술경제 확산, 글로벌 빅테크 기업으로의 이익 집중과 같은 요인들은 세계 경제의 불확실성을 증폭시키고 있다. 새로운 경제가 초래할 세입 기반 취약화라는 문제에 대응하기 위해 본 연구는 자본과세 및 부유세 강화, 글로벌 기업에 대한 최저한세 도입, 로봇세나 개인정보과세 등 글로벌 조세 분야에서 최근 부상하고 있는 새로운 과세 의제를 검토하고 논의하고자 한다.

2 인구구조 변화에 대응한 조세 유형별 과세 전략

□ 분석의 의의

생산인구 감소와 초고령화는 미래 세입 기반에 대한 예측 가능한 주요 위협요인이다. 인구구조의 변화는 그 자체로 기존 조세 부과체계에서 세부담 대상과 대상별 세부담률에 변화를 초래한다. 세수 확보를 위한 수단으로서

소득세와 소비세를 구성하는 방식은 노동소득이 주를 이루는 노동인구와 연금소득이 주를 이루는 은퇴세대에 미치는 효과가 상이하다. 초고령사회로의 진입 이후 총조세에서 소득세와 소비세를 어떻게 부과할 것인가는 미래 조세전략을 구상함에 있어 합의되어야 할 기본적 질문 중 하나라 할 수 있다.

□ 세수입의 한계비용 모형: 설계와 주요 가정

조세 효율성에 대한 정량 분석을 위해 본 연구는 추가 세수 부과에 따른 후생비용을 의미하는 ‘세수입의 한계비용(MCF: marginal cost of public funds)’ 모형을 사용한다. 모형 설계에서 핵심은 총인구가 생산연령인구와 고령인구로만 구성된다는 가정이다. 생산연령인구는 노동을 통해 소득을 창출하고, 고령인구는 연금과 자본소득에 의존한다. 경쟁적 생산요소시장에서 기업의 노동수요와 생산연령인구의 노동공급, 고령인구의 고정 자본이 상호 작용하여 균형 임금률과 이자율이 결정된다. 이러한 설계는 인구구조가 노동시장과 자본시장의 상호작용을 거쳐 경제와 세수에 미치는 영향을 분석하는데 필요한 핵심 요소들을 포착한다. 시뮬레이션 분석을 위한 모수로는 고령인구의 비중, 소비세율, 소득세율, 생산연령인구 노동에 대한 임금률의 탄력성, 세후소비가격에 대한 생산연령인구 노동공급의 탄력성, 세후임금률에 대한 생산연령인구 노동공급의 탄력성, 생산연령인구 노동소득 대비 고령인구 자본소득의 비율 등을 사용하였다.

□ 시뮬레이션 결과

현행 세제가 유지되는 경우 15세 이상 총인구 대비 고령인구 비중 증가(2022년 0.1964→2072년 0.5103)가 세수를 감소시킴에 따라 2072년 세수는 기준연도인 2022년 대비 0.6027까지 하락할 것으로 전망되었다. NABO의 경우 2070년 GDP 대비 조세부담률을 23.8%로 전망하였는데 이는 2022년 27.8%의 0.8561 수준에 해당한다. MCF 모형의 경우 일반균형모형이기 때문에 인구구조 변화에 따른 노동공급의 왜곡을 모형 내에 내생화하여 반영하고 있다. 단, 거시모형과 일반균형모형은 전망의 기본 방법론이

다르기 때문에 두 모형을 이용한 전망 결과를 동일선상에서 비교하기는 어렵다. 이와 같은 정부 세입의 급격한 감소는 정부가 그간 담당해 온 행정과 사회기반시설을 포함한 공공서비스, 복지정책, 산업정책 등 현대 정부의 기본 기능이 후퇴할 수밖에 없음을 의미한다.

다음으로는 미래의 정부 세입을 2022년 수준으로 유지하기 위한 두 가지 정책 시나리오(소비세율, 소득세율)를 비교하였다. 소득세율에 대한 세수입 한계비용은 전 기간에 걸쳐 소비세율에 대한 세수입 한계비용보다 높은 것으로 확인되었다. 따라서 정부 세수를 유지하기 위해 조세제도를 개편하는 경우 소비과세의 강화가 경제적 효율성의 관점에서 선호된다. 기준연도인 2022년 수준으로 정부 세입을 유지하기 위한 조세 개편 시나리오에서 소비세를 사용하는 경우 2022년 0.1에서 2072년 0.2571로의 소비세율 인상(현행 세율의 약 2.6배)이 요구되며 소득세를 사용하는 경우 2022년 0.0753에서 2072년 0.1908로의 소득세율 인상(현행 세율의 약 2.5배)이 필요한 것으로 추정되었다.

이러한 결과는 조세 개편의 중요한 두 기준인 효율성과 형평성 가운데 전자만을 고려한 것임에 유의할 필요가 있다. 또한 고령인구비 증가에 따라 소득세율 인상에 따른 세수입 한계비용이 소비세율 인상 시나리오에 대비하면 비교적 큰 폭으로 하락하였다는 점도 흥미로운 결과이다. 이는 시간이 지남에 따라 소비세가 소득세에 대해 갖는 효율성 갭이 점차 축소되기 때문에 효율적 과세수단으로서 소비세가 소득세에 대비 갖는 비교우위 또한 낮아지게 됨을 의미한다.

□ 소비과세를 이용한 세수 확충에서 보완 과제

효율성 측면에서 소비과세는 서로 다른 시점의 노동과 소비를 중립적으로 다루고 저축에 대해 매기는 패널티를 제거하여 개인이 생애주기에서 노동과 소비를 효율적으로 배분하게 한다. 이런 점에서 젊은 세대에게 세 부담이 집중되는 소득세에 비해 우위를 점한다. 그러나 형평성 측면에서는 소비지출에 일정한 세율로 부과하는 소비세가 고소득층에 비해 저소득층에게 불리하여 역진성이 존재한다는 비판이 있다. 소비세에 제기되는 역진성 문제를 완화하

기 위해 주요 선진국들은 소비세율 인상을 통해 마련한 재원을 사회복지와 안전망 확대에 지출하는 방식, 즉 소비세 강화를 재정지출 측면의 재분배 기능과 매칭하는 정책으로 대응해 왔다.

한국 역시 급속도로 진행되는 생산인구 감소와 초고령화에 직면해 있어, 소비과세의 역할이 더욱 중요해질 전망이다. 노동소득 비중 감소로 인해 소득세의 세원이 협소해질 것으로 예상되는 상황에서 소비세의 확대는 세원을 넓히고 세수를 확보하는 효과적인 수단이 될 수 있다. 그러나 소비세 인상으로 인해 저소득층의 부담이 커지는 가능성 또한 배제할 수 없기 때문에 향후 소비과세 정책은 세수 확보의 효율성과 형평성 사이의 균형을 고려하여 마련되어야 한다. 즉 소비세 인상이 필요한 경우 그 세수를 명확하게 복지지출에 연계하여 소득재분배 효과를 강화하고, 생활필수품에 대한 면세제도를 합리적으로 조정하는 등 종합적인 접근이 요구된다. 또한 소비세 인상이 물가상승을 야기하는 경우를 대비해서 저소득층에 대한 부정적 영향을 최소화하기 위한 보완책도 함께 마련되어야 할 것이다.

3 조세정책 환경의 변화에 따른 주요 의제 분석

경제력과 부의 집중, 새로운 기술경제 확산, 트럼프 2.0 정부의 출범 등 조세전략에 영향을 주는 정책환경의 변화를 살펴보았다. 이러한 환경의 변화와 밀접하게 관련된 주요 의제로는 자본과세 또는 부유세 강화, 글로벌 빅테크 기업에 대한 최저한세제, 자동화 기술이나 개인정보 등 신세원에 대한 과세가 포함된다.

□ 개인에 대한 부유세 또는 자본과세 강화

1980년대 이후 소득과 부의 집중화 현상에도 불구하고 초고액자산가들에 대한 과세에서 조세의 역진성이 확인되고 있다. 초고액자산가들의 소득은 주로 임금이 아닌 보유 기업과 같은 자산에서 발생하므로 배당이나 자본이득 실현을 미루거나 지주회사 법적 구조를 활용하는 방식으로 조세를 회피하는 것이 비교적 용이하다. 현 과세체계로는 고액자산가의 조세회피에 대한 효과

적 대응이 어렵기 때문에 소득세의 실패를 교정하기 위한 대안적 과세에 대한 요구가 커지게 되었다. 대표적으로 주크만 교수가 2024년 제안한 ‘초고액자산가에 대한 조정된 최저한 실효과세’(글로벌 부유세)안은 초고액자산가의 부에 대해 최저한세(ex. 2%)를 매기는 것으로, 개인소득세와 부유세 등을 포함하여 이보다 낮은 세금을 내는 경우 그 차액을 추가 과세하는 방안이다. 글로벌 부유세는 최상위 부자에 대한 조세 역진성의 교정, 조세회피 방지 및 국제적 조세경쟁 제한 등과 같은 장점이 있다. 그러나 조세행정의 어려움, 창업자의 기업지배구조 개선 및 혁신 동기 저해, 자산가치 평가의 변동성과 공정성 등이 한계로 꼽히고 있다. 다만 G20에서의 논의가 진전되었음에도 불구하고 미국은 이에 대한 부정적 입장을 표명하고 있어, 실제 제도 도입까지는 여러 장애물이 남아 있는 상황이다.

□ 글로벌 빅테크 기업에 대한 최저한세제도 추진

글로벌 대기업의 조세회피 문제를 해결하기 위한 국제적 노력의 일환으로 글로벌 최저한세 도입을 논의하였다. 글로벌 빅테크 기업은 인터넷을 통해 국경을 초월한 서비스를 제공하면서도, 법인세가 낮은 국가에 본사나 서버를 두어 세금을 회피하는 방식을 사용해 왔다. 구글이나 애플과 같이 세계적으로 막대한 이익을 얻는 빅테크 기업들의 조세회피 사례는 한국에서도 확인된다. 이는 단순한 세수 감소라는 문제를 넘어 국내 기업과의 공정한 경쟁, 국가 재정, 그리고 경제 정의와 관련된 사회경제적 문제를 야기한다. 주요 선진국들은 이러한 문제를 해결하기 위해 2012년 G20 정상회의에서 다국적기업의 세원 잠식을 통한 조세회피 방지대책(BEPS)을 추진하기로 결정했다. 2016년에는 OECD/G20의 포괄적 이행체계가 출범하고 2021년 필라1과 필라2라는 두 가지 접근방식이 제시되었다. 필라1은 고정사업장이 없더라도 매출이 발생한 시장 소재국에 과세권을 재배분하는 것이고, 필라2는 다국적기업에 최저한세율 15%를 적용하는 내용을 담고 있다. 글로벌 최저한세의 주요 과세체계는 연간 매출 7.5억 유로 이상 다국적기업에 15%의 최저실효세율 적용, 소득산입규칙(IIR)과 소득산입 보완규칙(UTPR)을 통한 저세율 국가로의 소득이전 방지, 적격소재국추가세액(QDMTT)을 통한 각국의

과세권 보장 등으로 구성된다. 이 제도에 대해서는 최저세율이 15%에 불과해 실효성에 의문이 제기된다는 점, 실질기반제외(substance based income exclusion) 조항으로 다국적기업에 관대하다는 점, 연구개발 등 세금공제로 인해 15% 이하 세금 납부가 가능하다는 점 등이 한계로 지적된다. 그러나 여러 한계에도 불구하고 다국적기업의 조세회피 행위에 대응하여 조세정의의 실현하는 국제협력의 출발점이자 개도국과 선진국 간의 조세 형평성을 개선하려는 시도라는 점에서 의미가 크다.

□ 새로운 기술경제 확산에 대응한 과세: 로봇세

로봇세의 첫 번째 부과방식은 로봇 ‘자체’에 과세하는 것이다. 로봇에게 일종의 납세 능력을 부여하는 접근법이지만 현재 기술 수준에서는 로봇이 스스로 재산을 행사하거나 세금을 납부하기 어렵다는 한계가 있다. 두 번째는 자동화 사용으로 발생한 소득에 대해 과세하는 것이다. 이는 현 조세체계가 로봇과 인간 노동 간에 중립적이지 않으며, 급여세 회피나 가속 감가상각에 대한 조세혜택 등 오히려 자동화에 유리하다는 점을 교정하기 위한 것이다. 로봇과세 역시 혁신과 경제 성장에 대한 역행, 국가 간 경쟁력, 연구개발 정책과의 상충성, 정의와 실행의 복잡성 등과 같은 비판에 직면해 있다. 이러한 한계로 인해 과도한 세제 혜택의 조절, 국제협력의 모색, 노동자 재교육 및 전환 지원 등과 같이 로봇의 도입을 막는 것보다는 기술혁신과 성장 사이의 균형점을 찾는 방향으로 해법을 모색하고 있다.

□ 새로운 기술경제 확산에 대응한 과세: 개인정보

개인정보 사용 과세를 지지하는 핵심 논거는 다음과 같다. 첫째, 소비자들이 온라인 활동을 통해 기업에 무급으로 제공하는 정보의 가치가 디지털 경제에 기여하는 만큼 공정한 보상이 주어져야 한다는 것이다. 두 번째, 기업들이 개인정보에 재정적 비용을 부담해야 데이터의 수집과 사용에 보다 신중해질 것이라는 점이다. 세 번째로는 개인정보의 가치를 인정하고 그 사용에 비용을 부과함으로써 사용자들에게 더 많은 통제권을 제공할 수 있기 때

문에 데이터 제공자와 기업 간 권력 불균형 해소에 기여할 수 있다는 점이다. 끝으로 징수된 세수를 공공 서비스 자금이나 ‘디지털 배당금’ 지원으로 활용 가능하다는 점도 개인정보 사용 과세를 지지하는 논거로 제시된다. 개인정보세의 도전 과제로는 데이터 가치 결정과 과세 집행과 관련한 실행의 복잡성, 최종 사용자로의 비용 전가 및 무료 서비스 축소 가능성, 혁신 저해에 대한 우려와 글로벌 사업의 복잡성 문제를 들 수 있다.

2020년에 발효된 캘리포니아 소비자 개인정보 보호법(CCPA)은 처음으로 개인 데이터의 가치를 인정하고 디지털 시대의 소비자들에게 권한을 부여했다는 점에서 의미가 있다. CCPA는 주민들에게 1) 자신에 대해 수집되는 개인정보를 알 권리 2) 기업이 보유한 개인정보를 삭제할 권리 3) 개인정보 판매를 거부할 권리 4) CCPA 관련 권리를 행사할 때 차별을 받지 않을 권리를 규정했다. 이러한 권리들은 개인정보의 가치를 인정하고 개인에게 그 사용에 대한 더 많은 통제권을 부여하는 데이터 사용 과세의 근본 원칙과 일치한다. CCPA는 또한 개인정보를 판매하는 기업들이 소비자들에게 그러한 판매를 거부할 수 있는 능력을 제공해야 함으로써 데이터를 가치 있는 자산으로 인식하게 한다. CCPA는 직접적 과세는 아니지만, 개인 데이터의 가치를 인정하고 소비자 권리를 보장함으로써 향후 데이터 사용 과세의 기반을 마련했다는 평가를 받고 있다. 개인정보 사용에 대한 과세는 복잡하고 다면적인 문제이다. 따라서 디지털 경제의 공정성을 높이고 개인의 데이터 가치를 인정하면서도, 기술 혁신과 서비스 발전을 저해하지 않는 균형 잡힌 접근이 필요하다.

□ 트럼프 2.0 시대의 조세정책

대규모 감세와 강력한 보호무역주의를 특징으로 하는 트럼프 2.0 시대의 시작은 미래 세입 의제의 실행에 심각한 걸림돌로 작용할 것으로 보인다. 트럼프는 대선 과정에서 소득세 분야는 2017년 ‘감세와 일자리법(TCJA)’의 연장선에서 세금 감면과 과세 단순화를, 법인세에서는 현행 법인세율의 추가 인하(21%→15%) 및 투자 인센티브 확대를 공약으로 내세웠다. 관세와 관련한 공약은 모든 수입품에 대한 10%의 보편적 기본관세 부과, 중국 수입품

에 대한 최대 60%의 고율관세 부과, 일부 산업(예: 자동차)에 대한 100%의 추가 관세 검토 등을 포함한다.

트럼프 조세정책이 공약대로 실행된다면 조세정책의 측면에서 불평등 심화나 새로운 기술경제에 대응하기 위해 G20 등 주요 국가들이 그간 구축해 온 국제 협력체제가 위협을 받을 수밖에 없으며 국제적으로 ‘바닥을 향한 경쟁(race to the bottom)’이 재개될 가능성이 높아진다. 미국이 법인세를 대폭 인하하는 경우 기업경쟁력 확보와 조세회피 방지 차원에서 감세 논리가 힘을 얻게 되므로 우리나라 역시 법인세 인하 압력에 직면할 수 있다. 개인과 법인을 대상으로 한 글로벌 최저한세제도 또한 동력을 잃을 가능성이 높다. 결론적으로, 트럼프의 감세정책은 단순한 미국 국내 정책을 넘어 글로벌 경제 구조와 한국 경제에 광범위하고 복합적인 영향을 미칠 것으로 전망된다.

4 맺음말

현대경제에서 조세정책은 일국적 차원의 정책 자율성을 점차 상실하고 있다. 개인과 법인의 경제활동 영역이 글로벌화하고 있으며 소득 및 이익이 소수에게 집중되는 현상이 심화하는 가운데 조세정책에서 새로운 방향성을 찾기 위해서는 일국적 단위에서의 정책 설계로는 한계가 뚜렷하다. 바닥을 향한 국가 간 경쟁에서 패배자가 될 가능성이 높기 때문이다. 최근 활발하게 제안된 조세 의제가 대부분 G20 차원에서의 국제협력을 출발점으로 삼는다는 점 또한 이러한 현실을 반영한다. 그간 글로벌 최저한세 논의 과정에서 미국 정부는 공화당의 반대로 협정 비준과 입법이 진행되지 못하긴 하였으나 바이든 행정부는 OECD와 G20 디지털세 협상에서 주도적 역할을 담당해 왔다. 그러나 트럼프 행정부의 출범으로 새로운 조세 협약을 위한 글로벌 동력은 당분간 기대하기 어려워 보인다.

새로운 재정환경에 대응하기 위한 대안적 과세 방안들에 대한 이론적 논의를 진행하고 국제적 협력체계를 갖추기 위해 노력하는 것은 분명 중요한 일이다. 그런데 적어도 트럼프 2.0 정부하에서는 국제협력을 필요로 하는 의제들의 실현 가능성이 높지 않은 것 역시 무시하기 어려운 현실이다. 본 연구는 세율 인상 시나리오별로 소비세와 소득세의 세부담 한계비용을 계산

한 결과 소비세가 경제적으로 효율적 증세 수단이라는 사실을 확인한 바 있다. 대안적 소득과세나 새로운 과세방안이 가까운 시일 내에 실행되기 어렵다면 머지않아 당면하게 될 세수 감소에 대응하기 위해 소비세제를 중심으로 한 조세개편 논의를 진척시킬 필요가 있어 보인다.

제 1 장

서론

제1절 연구의 배경

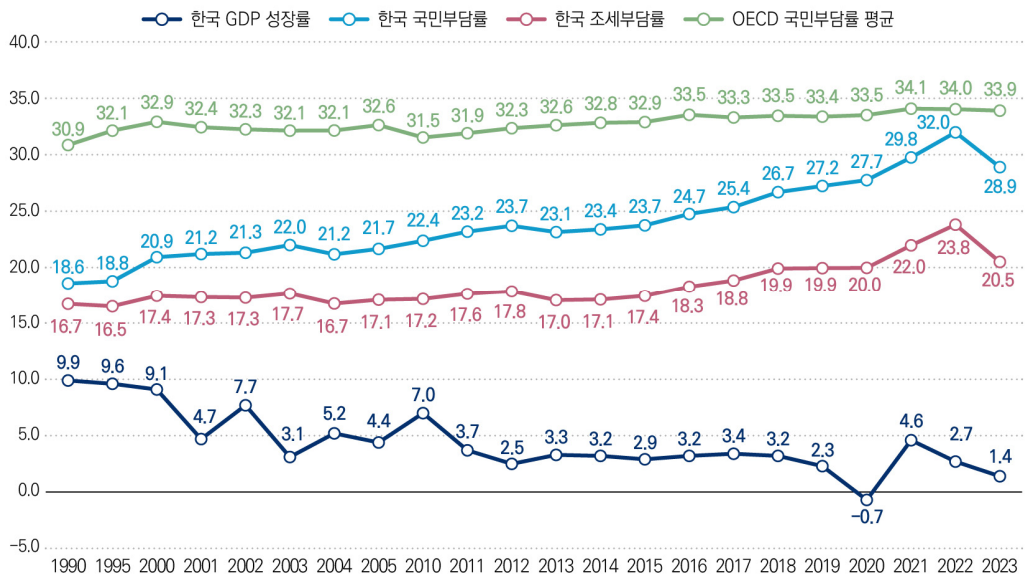
제2절 연구의 구성

제1절 연구의 배경

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

경제개발을 본격화한 이후 우리나라는 지속적 성장과 강화된 경제력에 힘입어 정부의 역할과 기능, 살림의 규모를 키워왔다. 2000년대 고령화가 시작되면서 과거에 비해 성장률은 낮아졌으나 여전히 기존 선진국에 비해 높은 수준을 유지하였다. 사회보험이나 조세에 대한 부담률을 높이는 시점마다 강력한 조세저항에 부딪히기도 하였으나 평균 5%를 넘는 성장률은 그간 취약했던 사회복지 예산을 강화할 수 있는 물적 토대를 제공하였다. 2000년 20.9%에 불과했던 국민부담률은 2022년 32.0%까지 상승함으로써 OECD 평균과의 격차를 2.1%p로 좁혔다. 그 결과 서구 복지국가에 미치지지는 못하지만 서구 복지국가에 미치지지는 못하지만, 복지지출의 수준 또한 과거에 비해 크게 높아지게 되었다.

[그림 1-1] 한국의 경제성장률과 세 부담률 추이

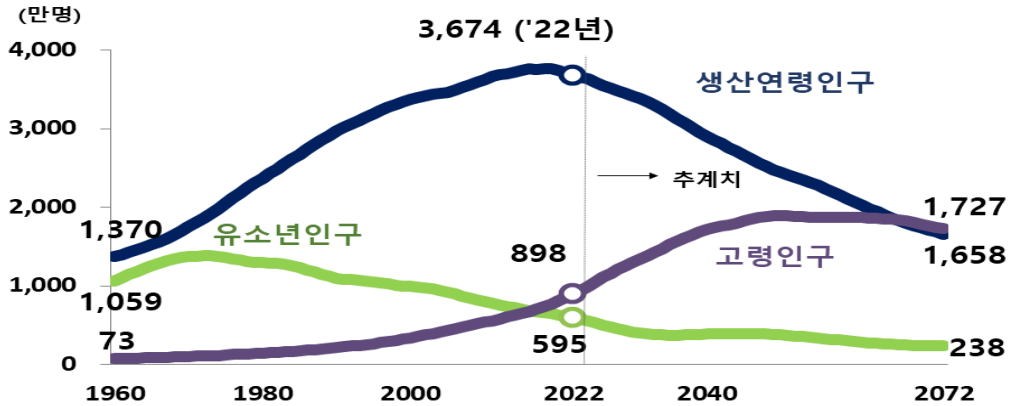


자료: 한국은행, OECD Database

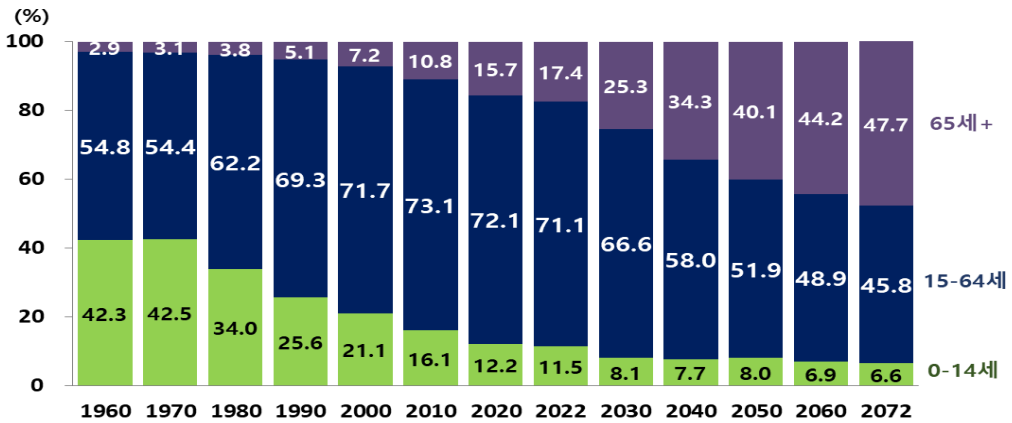
주: GDP 기준년 개편(2015년→2020년) 이전의 구계열 기준을 사용한 수치이며 2023년은 추정치

[그림 1-2] 대한민국 인구 장기 추이

패널 A: 연령별 인구, 1960~2072년



패널 B: 연령별 인구구성비, 1960~2072년



자료: 통계청, 「장래인구추계: 2022~2072년」, 2023.12.14.

그러나 성장에 익숙하던 대한민국 재정은 현재 인구구조의 급격한 변화와 경제성장을 하락이라는 전례 없는 도전에 직면해 있다. 2023년만 보더라도 감세정책과 경기 위축의 영향으로 조세수입이 급감함에 따라 국민부담률은 28.9%로 전년 대비 3.1%p나 하락하였다. 미래 재정수입을 결정짓는 인구 추이를 통계청의 「장래인구추계」를 통해 살펴보면, 2022년부터 2072년까지의 인구 구성비는 극적인 변화를 겪을 것으로 전망된다. 15-64세의 생산연령인구는 2019년 3,762만 명을 피크로 하락하기 시작하였으

며 총인구 역시 2020년 5,184만 명을 기록한 후 감소할 전망이다. 생산연령인구는 2022년 71.1%에서 2072년 45.8%로, 유소년인구는 같은 기간 12.2%에서 7.5%로 급격히 감소하는 반면, 고령인구 비중은 17.4%에서 총인구의 절반 수준인 47.7%로 크게 상승할 것으로 예측된다.

생산을 담당하는 생산연령인구와 소비를 지탱하는 총인구의 감소로 인해 한국은 본격적인 저성장 국가로 진입할 것으로 예상된다. 인구적 요인 외에 자본축적 둔화, 신성장동력 부재, R&D 투자의 비효율성, 혁신적 인프라의 미비 등 복합적 요인이 우리나라의 경제성장에 부정적 영향을 미칠 것이라는 우려도 제기된다(장민·박성욱, 2021). KDI는 2050년이 되면 한국의 장기경제성장률이 0.7%대로 하락하고 1인당 GDP 증가율은 1.3%에 머물 것으로 예측하였다(한국개발원, 2022). 국회예산정책처 역시 우리나라 GDP 성장률이 2022년 2.6%에서 2030년 1.8%, 2070년에는 0.6%로 하락하며 2022~2070년 기간 동안 연평균 성장률은 1.2%에 불과할 것으로 전망하였다.

[표 1-1] 주요 기관별 한국의 장기성장률 전망

단위: %

기획재정부		IMF		한국개발연구원(KDI)		OECD(1인당 GDP)	
2020-2030	2.3	2020-2030	2.2	2023-2030	1.9	2020-2030	1.9
2031-2040	1.3	2031-2040	1.9	2031-2040	1.3	2030-2060	0.8
2041-2050	0.8	2041-2050	1.5	2041-2050	0.7		
2051-2060	0.5	2051-2060	1.2				
국민연금보험공단		국회예산정책처		한국은행		조세재정연구원	
2023-2030	1.9	2022	2.6	2025-2029	1.8	2016-2020	3.6
2031-2040	1.3	2030	1.8	2030-2034	1.3	2021-2030	2.6
2041-2050	0.7	2040	1.2	2035-2039	1.1	2031-2040	1.9
2051-2060	0.4	2050	0.9	2040-2044	0.7	2041-2050	1.4
2061-2070	0.2	2060	0.7	2045-2049	0.6	2051-2060	1.1
2071-2080	0.2	2070	0.6				

자료: 국민연금 재정추계전문위원회(2023), 국회예산정책처(2022), 기획재정부(2020), 한국개발원(2022), 한국은행(2024), 한국조세재정연구원(2015), IMF(2018), OECD(2021c)

고령화의 가속과 저성장 시대로의 진입은 재정의 세입과 세출 양면에서 심각한 도전을 제기한다. 세입 측면에서는 경제활동인구의 감소로 인한 세입기반 축소가 예상되며,

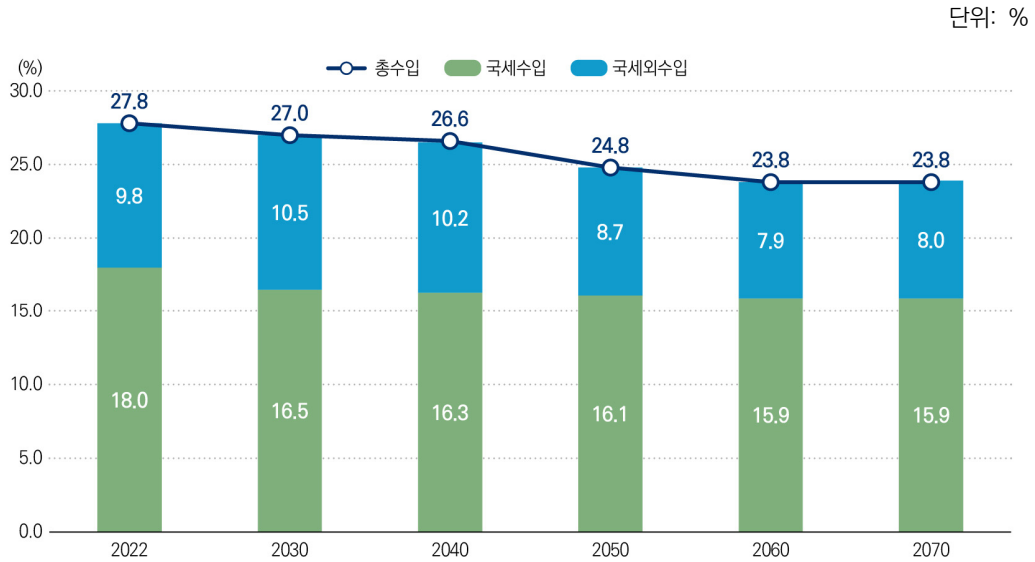
세출 측면에서는 고령화에 따른 노인 복지비용의 증가가 재정 부담을 가중한다. NABO에 따르면, 우리나라의 현행 조세체계하에서 정부 총수입은 2022년 603.9조 원에서 2070년 883.1조 원으로 연평균 0.8% 증가할 전망이다. 그러나 임금근로자와 취업자 수 감소에 따른 소득세 증가율 둔화, 교통·에너지·환경세 및 개별소비세의 증가율 둔화 등으로 인해 국세 수입은 2022년 18.0%에서 2070년 15.9%로 완만하게 하락할 것으로 예측되었다. 특히 GDP 대비 조세부담률도 같은 기간 27.8%에서 23.8%로 하락할 것으로 전망됨에 따라 사회복지나 교육, 산업 등 핵심 사업 부문에서의 정부의 역할은 크게 제약될 것으로 보인다. NABO는 이상의 총수입 전망과 재량지출에 대한 가정에 기초해 2070년까지 국가채무비율이 시나리오별로 77.3%에서 192.6%에 달할 것으로 예측하였다(국회예산정책처, 2022). 가장 긴축적인 시나리오 4의 경우 GDP 대비 총지출 비중을 2026년 수준으로 동결한다는 가정하에 도출한 것인데¹⁾ 이 경우에도 국가채무비율은 2022년 대비 28.1%p나 상승하게 된다.

그런데 세입을 결정하는 미래 재정환경을 좀더 면밀히 살펴보면 이조차 낙관적 기대의 결과물일지 모른다. NABO의 세수 전망은 경제성장률, 취업자 수, 임금, 금리, 물가 등 거시 경제지표 전망치를 사용해 추계한 결과다. 실제 세수는 조세 유형별 세원(소득, 소비, 자산)의 구성비, 생산요소(노동, 자본)별 소득분배율, 생산요소 내 소득 집중도와 같은 요인들에 의해 결정된다. 우리가 고려하는 미래가 현재와 유사한 경제사회 패러다임하에 작동한다면 이와 같은 세부 요소들의 구성비나 분포는 과거와 동일한 것으로 가정해도 무리가 없을 것이다. 그러나 최근 더 많은 경제학자들이 경제·산업·기술·환경 분야에서의 거대한 전환을 예견하고 있다. 고령화에 따른 소비 위축과 경기 침체, 글로벌 빅테크 또는 플랫폼 기업으로의 기업 이익 집중, 인공지능이나 로봇 등 자동화 기술의 진전에 따른 일자리 대체, 기후변화로 인한 변동성 증가 등이 그것이다. 지속 가능한 국가 재정운용을 위해서는 거시 전망에 기초한 건전성 관리, 재정지출의 효율화와 함께 세입 환경 위축에 대한 전략이 요구된다. 본 보고서는 이 중에서 미래 세입 환경의 변화에 대응하기 위한 주요 의제 분석을 연구의 목적으로 삼는다.

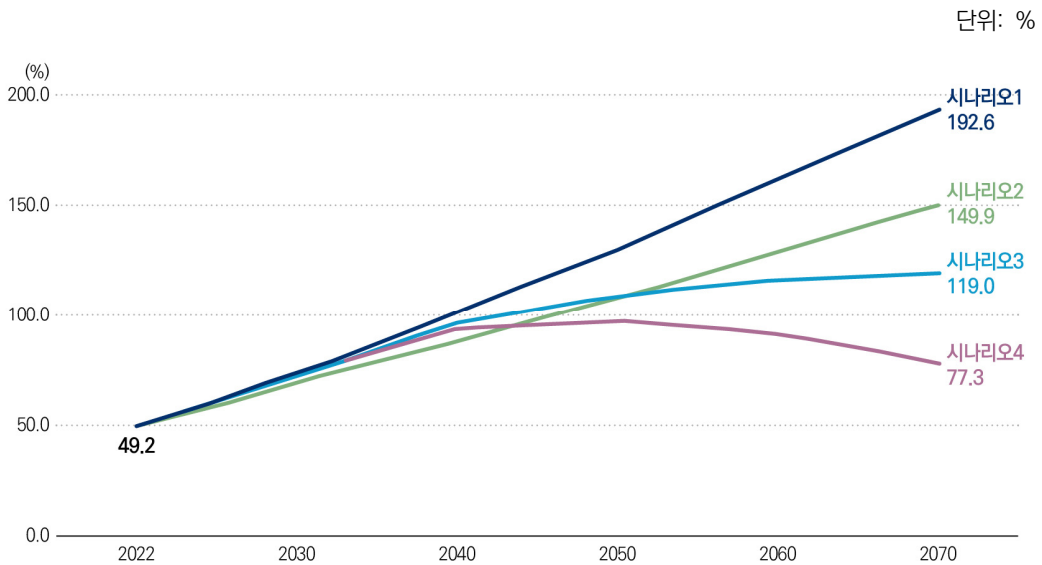
1) 이 시나리오에서 GDP 대비 총지출의 비중은 2026년의 29.2%로 유지되며 재량지출은 총지출에서 의무지출을 차감한 부분으로 제약된다.

[그림 1-3] NABO 장기 재정전망: 총수입과 국가채무비율

〈총수입〉



〈시나리오별 국가채무비율〉



자료: 국회예산정책처(2022)의 [그림 13](상단)과 [그림 12](하단)

주: 1) 인구 중위 시나리오를 기준으로 함.

2) 2070년까지 총수입의 연평균 증가율은 0.8%, 국세수입 0.7%, 국세외수입 0.9%임.

3) 총수입과 국가채무비율은 GDP 대비 비중

제2절 연구의 구성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

고령화와 노동인구 감소라는 ‘정해진 미래’, 기술경제가 초래할 불확실성, 세원의 집중화에 따른 시장 구조적 문제 등 미래 재정환경 변화 요인에 대응하기 위해 본 연구는 이론 모형을 이용한 시뮬레이션 분석(제2장)과 의제에 대한 정성적 분석(제3장)을 함께 수행한다.

고령화로 대표되는 인구구조의 변화는 그 자체만으로도 기존 조세 부과체계에서 세 부담 대상과 대상별 세부담률에 변화를 초래한다. 예컨대 향후 세수 부족에 대응하기 위해 정부가 직접세인 소득세 중심으로 세수를 확충하는지 아니면 간접세인 소비세 중심으로 세수를 확충하는지는 노동소득이 주를 이루는 노동인구에 미치는 효과와 연금을 포함한 자본소득으로 생계를 꾸리는 은퇴세대에 미치는 효과가 상이하다. 따라서 저출산·초고령사회로의 진입이라는 중장기적 추세는 총조세에서 소득세와 소비세를 어떻게 부과할 것인가라는, 보다 전통적 관점에서의 조세정책 방향성에 대한 물음을 제시한다.

이러한 질문에 답하기 위해 제2장에서는 인구구조의 변화가 대안적 세수증대 수단으로서 소득세와 소비세에 미치는 차별적 효과에 착안하여 초고령사회로의 진입 이후 조세 전략에 대한 시뮬레이션 분석을 수행하고자 한다. 조세 효율성에 대한 정량 평가를 위해 본 연구는 ‘세수입의 한계비용(MCF: marginal cost of public funds)’ 모형을 사용한다. MCF 모형은 정부가 추가적인 세수를 확보할 때 발생하는 후생비용으로 납세자들이 실제로 지불하는 세금인 직접비용과 세수 1단위당 한계초과부담(MEB: marginal excess burdens)으로 구성된다. 초과부담은 조세로 인한 경제주체들의 행동 변화가 초래하는 효율성 손실분으로 소득세 인상에 따른 노동공급 감소, 소비세 인상으로 인한 소비 감소, 법인세 인상으로 인한 투자 위축 등 경제활동의 왜곡으로부터 발생한다. MCF가 1보다 크다는 것은 추가 세수 확보에 따른 사회적 비용이 실제 거둬들이는 세수보다 크다는 것을 의미한다.

제3장에서는 현대 선진자본주의 국가들이 공통적으로 직면한 세입을 둘러싼 핵심적

의제와 관련 쟁점을 살펴본다. 21세기 들어 선진국 정부들은 저성장과 불평등 심화, 인공지능·로봇과 같은 새로운 기술경제의 확산, 글로벌 빅테크 기업으로의 이익 집중 등 세입 여건을 위축시키는 정책 환경에 직면해 있다. 이러한 세입 기반의 변화는 일국적 차원에서 해소하기 어려운 성격을 띠는데 이는 혁신기업의 글로벌 플랫폼화가 늘어나고 자본 및 기술인력의 국가 간 이동이 확산함에 따라 개별 국가에서 조세정책의 자유도가 낮아지고 있기 때문이다. 금융자본과 인적 자원을 상호 교류하는 주요 선진국들 간 정책적 협조가 없이는 개별 국가 차원에서 세수를 확보하기 위한 정책의 성공 가능성이 높지 않기 때문에 G20나 OECD 회원국 등의 정책당국과 학계에서는 주요 조세에 대한 공동 의제를 설정하고 이에 대한 협의를 확대하고 있다. 이러한 배경하에서 본 연구는 글로벌 빅테크 기업에 대한 최저한세율 제도, 초고액자산가를 대상으로 한 부유세, 자동화나 개인정보에 대한 과세 방안 등 글로벌 조세와 관련한 주요 의제를 논의하고자 한다. 한편 최근 들어 혁신, 생산성, 기업의 시장지배력, 성장률 등 경제 파워의 대부분 측면에서 미국이 다른 선진국과의 격차를 확대하는 가운데 글로벌 정책 주도권을 강화하는 양상이다. 특히 2024년 대선에서 트럼프 후보자의 당선은 향후 다른 선진 경제권에서의 조세정책에도 심대한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 따라서 세원의 집중, 기술경제와 같은 장기 추세적 변화와 함께 트럼프 2.0 시대의 도래에 따른 정책 변화를 중심으로 하여 이와 관련한 세수 분야 쟁점을 살펴보고자 한다.

제2장

인구구조 변화에 대응한 조세 유형별 과세 전략

고령화로 대표되는 인구구조 변화가 세수입에 미치는 효과를 추정하고 대안적 세수 확보 수단인 소득세와 소비세의 효율성을 평가하였다. 시뮬레이션의 결과에 따라 보다 비용효율적인 수단으로 평가받는 소비과세와 관련한 과세 쟁점을 살펴본다.

제1절 세수입 한계비용 모형을 이용한 세수증대수단 평가

제2절 소비과세를 둘러싼 과세 쟁점

제 1절

세수입 한계비용 모형을 이용한 세수증대수단 평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 모형의 특징과 의의

제1절에서는 ‘세수입의 한계비용(MCF: marginal cost of public funds)’ 모형을 사용하여 생산연령인구 감소와 고령인구 증가라는 근본적 인구 변화가 세수에 어떤 영향을 미칠 것인지를 정량적으로 평가한다. MCF 모형은 정부가 추가 세수를 확보할 때 발생하는 경제적 총비용을 측정하기 위한 분석 틀이다. 이때 경제적 총비용은 직접비용과 조세 부과로 야기된 한계초과부담(MEB: marginal excess burden)을 합한 값으로 정의된다. 직접비용은 납세자가 실제로 지불하는 세금 납부액을 의미하며 초과부담은 세금으로 인한 경제주체의 행동 변화가 초래하는 효율성 손실을 의미한다. 조세 유형에 따라 소득세 인상으로 인한 노동공급 감소, 소비세 인상으로 인한 소비패턴 왜곡, 법인세 인상으로 인한 투자 위축 등이 대표적이다. MCF가 1보다 크다는 것은 추가 세수 확보에 따른 사회적 비용이 실제 거둬들이는 세수보다 크다는 것을 의미한다.

이하에서 제시하는 모형은 메이샤의 모형(Mayshar, 1991)을 기초로 삼아 이를 변형한 것이다. 메이샤는 추가 세수 확보에 따른 한계비용 모형을 이론적으로 분석한 초기 연구인 Stuart(1984)에 제기된 문제점을 보완하여 발전시켰다. Stuart(1984)는 소비자 모형을 기반으로 하여 조세로 인한 노동 공급의 왜곡이 초래하는 경제적 비효율성 문제를 다루고 있으며 이후 최적조세정책과 관련한 연구에 중요한 이론적 기반을 제공하였다. 메이샤는 스튜어트 등의 모형이 간과하는 재분배효과나 소득효과 등을 모형에 반영함으로써 기존 연구가 갖는 한계를 크게 완화한 분석적 모형을 구축하였다.

세수입의 한계비용을 보다 정확하게 추정하기 위해 Mayshar(1991)는 다음 요소들을 포함하는 새로운 방법론을 제시하였다. 첫째, 세수의 재분배 방식에 따른 차이를 모형에 반영하였다. 기존 연구의 경우 주로 세수 증가의 효율성 측면에만 초점을 맞추었으나, 세수가 어떻게 사용되고 재분배되는지는 MCF에 중요한 영향을 미친다. 메이샤는

추가적 세수가 저소득층에 대한 이전지출로 사용되는 경우와 공공재 공급에 사용되는 경우 MCF가 달라질 수 있음을 강조한다. 이에 따라 조세정책과 별개로 효과적인 재분배 정책이 시행되는 경우 전체적인 사회후생 손실이 줄어들 수 있다. 둘째, 대체효과와 함께 소득효과를 모형에 고려하였다. 기존 연구들은 대체효과에만 집중하거나 소득효과를 단순화하여 처리하였는데 메이샤 모형은 세금 변화로 인한 소득효과가 납세자의 노동공급, 소비 결정 등에 미치는 영향을 명시적으로 모형화하였다. 셋째, 조세체계의 구조적 특성을 MCF에 반영하였다. 기존 연구들은 주로 단일 세율이나 단순화된 세율 구조를 가정하고 분석을 진행하였으나 메이샤는 누진세율 구조와 같이 실제의 복잡한 세율체계를 모형에 포함시켰다.

본 연구에서 구축한 모형은 Mayshar(1991)에 기초하면서 인구의 노동공급과 소득원천의 연령대별 특성을 모형에 반영했다는 점에서 기존 연구와 차별화된다. 구체적으로 고령화 효과를 반영하기 위해 인구를 생산연령인구와 고령인구로 구분하였으며, 조세정책 수단으로는 소득세와 소비세 두 가지를 고려한다. 일반적 모형에서 세수를 이전지출로 재분배하는 경우 이전지출에 따른 소득효과는 경제주체의 노동공급 감소에 따른 왜곡효과를 확대시키므로 세수입의 한계비용은 증가하게 된다. 그러나 생산연령인구와 고령인구라는 이질적 주체로 구성된 본 연구의 모형에서 이전지출은 노동을 공급하지 않은 고령인구로 이전되는 것으로 설정하였다. 따라서 메이샤 모형과 달리 본 연구에서 이전지출은 생산연령인구의 노동공급에 영향을 주지 않는다. 끝으로 소득세 누진세 체계를 반영한 Mayshar(1991)와 달리 본 연구에서는 소득세와 소비세에 대한 단일 세율 체계를 가정하였다.

한편 시뮬레이션을 위해서는 정부가 어느 정도의 세수 확보를 목표로 하는지가 전제되어야 한다. 정부의 조세정책은 그 자체가 목적이 아닌 정부의 기능과 예산 규모에 대한 합의를 만족시키기 위한 수단이기 때문이다. 따라서 시나리오 구성에는 정부 예산에서 가장 큰 규모를 차지하는 복지지출, 산업 전환에 요구되는 경제지출의 규모, 공무원 인건비 등으로 구성되는 정부 조직의 크기 등에 대한 가정이 필요하다. 그러나 정부 지출에 대한 장기 전망은 중요한 정부 사업에 대한 추가적 시나리오를 통해 제시할 수 있으며 이는 독립적 연구를 필요로 하는 작업이다. 본 연구는 최대한 단순한 가정을 적용한 두 가지 방식으로 정부 지출 규모를 살펴 보고자 한다. 첫 번째는 납세자에 대한 세

부담을 현행 수준에서 동결하는 경우이다. 이를 통해 생산연령인구 감소와 인구 고령화가 정부 세수를 어느 정도 하락시킬 것인지를 예측해 볼 수 있다. 두 번째는 생산 대비 전체 세수를 현재 수준으로 유지한다는 시나리오이다. 이 시나리오에서는 세수 유지를 위해 소비세 또는 소득세 증세를 통해 납세자의 세부담을 증가시키는 세제 개편을 필요로 한다.

2 MCF 모형의 구성

가. 총인구

먼저 총인구 n 명이 생산연령인구 n^y 명과 고령인구 n^o 명으로 구성되는 경제사회를 고려한다(즉, $n = n^y + n^o$). 위 첨자 “ y ”는 생산연령인구를, “ o ”는 고령인구를 나타낸다. 각 개인은 준오목(quasi-concave)하고 두 번 미분 가능한 효용함수 $U(C, V, G)$ 를 가지며 C 와 V 는 각각 소비와 여가, G 는 공적으로 제공되는 비시장성 재화를 나타낸다. 인구 중 생산연령인구는 노동소득을, 고령인구는 연금소득을 포함한 자본소득을 창출한다.

A. 생산연령인구

생산연령인구는 주어진 한 단위 시간($1 = L^y + V^y$)에서 시간당 임금을 w 로 노동 L^y 을 공급하고 이에 대한 대가로 소득(wL^y)을 가진다. 예산제약(budget constraint)은 $(1 + t_c)C^y = (1 - t_i)wL^y$ 이다. t_c 와 t_i 는 각각 소비세율과 소득세율이다. 이 예산제약을 소득과 부과되는 총 세금 $R^y := \frac{t_c + t_i}{1 + t_c}wL^y$ 으로 다시 표현하면,

$$C^y = wL^y - R^y \quad (1)$$

이고 생산연령인구의 효용함수(utility function)는 다음과 같다.

$$U^y = U(C^y, V^y, G) \quad (2)$$

생산연령인구는 정부의 소비세율 t_c 및 소득세율 t_i 와 시장에서의 임금을 w 을 주어진 것으로 간주하면서 예산제약 식(1)을 조건으로 효용함수 식(2)를 극대화하기 위해 소비 수준 C^y 과 여가시간 V^y 를 선택한다. 이에 해당하는 생산연령인구의 라그랑지안(Lagrangian)은 다음과 같다.

$$\mathcal{L}^y = U(C^y, V^y, G) + \lambda^y \{ (1-t_i)w(1-V^y) - (1+t_c)C^y \} \quad (3)$$

여기서 λ^y 는 라그랑지안 승수(multiplier)이며 생산연령인구 소득의 한계효용을 의미한다. 위의 라그랑지안에 대한 각각의 편도함수를 영(0)으로 놓으면 1차조건(first-order conditions)을 아래와 같이 얻을 수 있다.

$$\frac{\partial \mathcal{L}^y}{\partial C^y} = 0: U_c(C^y, V^y, G) - \lambda^y(1+t_c) = 0 \quad (4)$$

$$\frac{\partial \mathcal{L}^y}{\partial V^y} = 0: U_v(C^y, V^y, G) - \lambda^y(1-t_i)w = 0 \quad (5)$$

식(4)와 식(5)에 의해 생산연령인구가 선택하는 소비수준과 여가시간의 관계를 보여주는 식이 도출된다.

$$\frac{U_v(C^y, V^y, G)}{U_c(C^y, V^y, G)} = \frac{(1-t_i)w}{1+t_c} \quad (6)$$

생산연령인구의 소비수준과 여가시간은 상대가격 $\frac{(1-t_i)w}{1+t_c}$ 에 따라 결정된다. 정부가 세입 확보를 위해 소비세율 t_c 를 인상하거나 소득세율 t_i 를 인상하면 여가의 가격이 상대적으로 하락하여 생산연령인구는 여가시간을 늘리고(또는 노동시간을 줄이고) 소비수준을 줄일 것이다.

B. 고령인구

생산연령인구와 달리 고령인구는 주어진 한 단위 시간($1 = V^o$)에서 노동을 공급하지 않으나, 이자율 r 로 고정된 자본 K_0 를 공급하고 이에 대한 대가로 소득 rK_0 를 가진다. 고령인구의 예산제약은 $(1+t_c)(C^o - C_0) = (1-t_i)rK_0$ 가 된다. C_0 는 공적으로 제공되는 이전지출이다. 이 예산제약을 소득과 부과되는 총 세금 $R^o := \frac{t_c + t_i}{1+t_c} rK_0$ 으로 다시 표현하면 식(7), 고령인구의 효용함수는 식(8)과 같다.

$$C^o = rK_0 - R^o + C_0 \quad (7)$$

$$U^o = U(C^o, 1, G) \quad (8)$$

고령인구는 소비세율 t_c , 소득세율 t_i , 시장이자율 r 을 외생적으로 주어진 것으로 간주하면서 예산제약 식(7)을 조건으로 효용함수 식(8)을 극대화하기 위해 소비수준 C^o 을 선택한다. 고령인구의 라그랑지안은 다음과 같다.

$$\mathcal{L}^o = U(C^o, 1, G) + \lambda^o \{ (1-t_i)rK_0 - (1+t_c)(C^o - C_0) \} \quad (9)$$

여기서 λ^o 는 라그랑지안 승수이며 고령인구 소득의 한계효용(marginal utility of income)을 의미한다. 위의 라그랑지안에 대한 편도함수를 영(0)으로 놓으면 1차조건을 아래와 같이 얻을 수 있다.

$$\frac{\partial \mathcal{L}^o}{\partial C^o} = 0: \quad U_c(C^o, 1, G) - \lambda^o(1+t_c) = 0 \quad (10)$$

식(10)으로부터 노령인구가 선택하는 소비수준에 대한 식이 다음과 같이 도출된다.

$$\frac{U_c(C^o, 1)}{\lambda^o} = (1+t_c) \quad (11)$$

식(11)에서 고령인구의 소비수준은 가격 $1+t_c$ 에 따라 결정되며 세후 가격과 소비수준은 음의 관계를 갖는다.

나. 기업

총인구 중 고령인구의 비중을 $\delta = n^o/n$ 이라고 할 때 생산연령인구로부터 노동을 고용하고 고령인구로부터 고정된 자본을 차입함으로써 기업은 시장 재화 $Y = f((1-\delta)L^y, \delta K_0)$ 를 생산하며, 생산기술 f 는 양(+)이고 체감하는 생산성을 가진다. (단순성을 위해 정규화된) 재화 가격 1, 임금률 w , 이자율 r 이 주어질 때, 기업은 이윤 $\Pi = f((1-\delta)L^y, \delta K_0) - w(1-\delta)L^y - r\delta K_0$ 을 극대화하고 이로부터 얻어지는 임금률과 이자는 다음과 같다.

$$w = f_l((1-\delta)L^y, \delta K_0) \quad (12)$$

$$r\delta K_0 = Y - w(1-\delta)L^y \quad (13)$$

즉, 경쟁적인 생산요소시장에서 기업의 노동수요와 생산연령인구의 노동공급, 그리고 고령인구의 고정된 자본이 균형 임금률 및 이자를 결정한다.

다. 정부

생산연령인구와 고령인구로부터 얻는 정부 세입(government revenue)은

$$R = R(t_c, t_i) = (1-\delta)R^y + \delta R^o \quad (14)$$

이고, 정부의 예산제약(government budget constraint)은

$$G + C_0 = R \quad (15)$$

가 된다.

따라서 정부는 재정지출 G 또는 C_0 를 위해서 세수입을 증가시킬 때 서로 대안적인 세수증대수단(revenue-raising instrument)으로 소비세율 t_c , 소득세율 t_i 를 높일 수 있다.

3 세제 개편에 따른 세수입의 한계비용

가. 세수입의 한계비용 수식

정부의 세입 확보 수단으로 본 모형에서는 간접세인 소비세(t_c)와 직접세인 소득세(t_i)를 고려한다. 재정지출을 위해 필요한 세수 확보에 있어 이러한 서로 대안적인 수단은 경제적 비용을 각기 다르게 발생시킨다. 예컨대, 소비세율 인상과 소득세율 인상은 소비, 노동공급 등 경제주체의 행동에 각기 다른 영향을 미치며 이로 인해 발생하는 비용 또한 달라질 수 있다. 우선 소비세율과 소득세율 각각에 대한 세수입 한계비용의 분석적 해(analytical solutions)를 도출하고 그 결정요인들을 확인한다. 다음으로 각 결정요인들을 잘 알려지고 측정 가능한 변수들로 표현함으로써 이들 변수를 사용한 시뮬레이션을 수행하고자 한다.

세제개정과 이에 대응하는 지출개정은 고령인구 비중 δ 을 가중치로 한, 총인구 한 명당 효용에 대한 총 변화가 양이거나 0이 되도록 설정한다.

$$(1-\delta)\left(\frac{dU^y}{\lambda^y}\right) + \delta\left(\frac{dU^o}{\lambda^o}\right) \geq 0 \quad (16)$$

먼저 생산연령인구와 고령인구의 효용에 대한 총 변화(total change)를 도출한다. a) 생산연령인구의 효용함수 식(2)를 전미분(total differential)한 식에 생산연령인구의 1차조건 식(4)-(5), 예산제약 식(1)을 전미분한 식, 부존시간($1 = L^y + V^y$)을 전미분한 식을 각각 대입하여 정리하면 생산연령인구의 효용에 대한 총 변화를 나타내는 식(17)이 도출된다. b) 고령인구의 효용함수 식(8)을 전미분한 식에 고령인구의 1차조건 식(10), 예산제약 식(7)을 전미분한 식을 각각 대입하여 정리하면 고령인구의 효용에 대한 총 변화를 나타내는 식(18)이 도출된다.

$$\frac{dU^y}{\lambda^y} = (t_c + t_i)wdL^y - (1+t_c)dR^y + \frac{U_g(C^y, V^y, G)}{\lambda^y}dG \quad (17)$$

$$\frac{dU^o}{\lambda^o} = -(1+t_c)dR^o + (1+t_c)dC_0 + \frac{U_g(C^o, 1, G)}{\lambda^o}dG \quad (18)$$

위에서 생산연령인구와 고령인구의 효용에 대한 총 변화 식(17)-(18)을 총인구의 효용에 대한 총 변화 식(16)에 대입하면 다음 식이 도출된다.

$$\left\{ (1-\delta) \frac{U_g(C^y, V^y, G)}{\lambda^y} + \delta \frac{U_g(C^o, 1, G)}{\lambda^o} \right\} dG + \delta(1+t_c)dC_0 \geq (1+t_c)dR - (1-\delta)(t_c+t_i)wdL^y \quad (19)$$

식(19)의 오른쪽은 세제개정의 한계비용을, 왼쪽은 이에 대응하는 지출개정의 한계편익을 화폐 가치로 표현한 것이다. 정부가 재정지출을 위해 세수입을 증가시킬 때 식(19)에서 $dR > 0$ 이고 이에 따른 비용은 직접적인 비용으로서 세금 증가($dR > 0$), 간접적인 비용인 생산연령인구의 노동시간 감소($dL^y < 0$)와 양(+)의 관계에 있다.

정부는 한계수입 dR 의 일부를 비율 β 만큼 시장 재화를 이전하는 데 사용하고 나머지는 비시장 재화를 공급하는 데 사용한다고 가정한다. 즉, $dC_0 = \beta dR$ 이고 $dG = (1-\beta)dR$ 이다. 식(19)의 왼쪽과 오른쪽을 각각 $dR > 0$ 으로 나누면, 세수입의 한계편익 MBF와 세수입의 한계비용 MCF는 구체적으로 다음과 같이 정의될 수 있다.

$$MBF \equiv \left\{ (1-\delta) \frac{U_g(C^y, V^y, G)}{\lambda^y} + \delta \frac{U_g(C^o, 1, G)}{\lambda^o} \right\} (1-\beta) + \delta(1+t_c)\beta \geq 1 + \frac{t_c dR - (1-\delta)(t_c+t_i)wdL^y}{dR} \equiv MCF \quad (20)$$

식(20)에서 세수입의 한계비용 MCF 는 정부의 세수입에 대한 총 변화(dR)와 생산연령인구의 노동시간에 대한 총 변화(dL^y)로 표현이 되어 도출된다. 아래에서는 소비세 개정과 소득세 개정의 2가지 시나리오를 각각 상정하고 세수입의 한계비용을 분석적으로 도출하여 [표 2-1]에 제시하여 비교한다.

나. 세제 개편 시나리오별 효과

(1) 소비세 개정

첫 번째 시나리오로 정부는 재정지출을 위해 소비세를 개정(consumption tax revision)하는 경우이다. 구체적으로는 재정지출에 필요한 세수입의 확보를 위해서 소비세율에서 한계개정(marginal revision in consumption tax rate)을 가정한다. 그리고 이러한 소비세율 인상이 생산연령인구와 고령인구로 구성되는 총인구의 후생(welfare)에 어떻게 영향을 미치는지를 분석한다.

정부의 세입함수 식(14)를 전미분한 식에 생산연령인구와 고령인구에게 각각 부과되는 총 세금($R^y := \frac{t_c + t_i}{1 + t_c} w L^y$, $R^o := \frac{t_c + t_i}{1 + t_c} r K_0$)을 각각 전미분한 두 개의 식을 대입하여 정리하면 정부의 세수입에 대한 총 변화를 나타내는 식(21)이 도출된다.

$$dR = (1 - \delta) \left\{ \frac{1 - t_i}{(1 + t_c)^2} w L^y dt_c + \frac{t_c + t_i}{1 + t_c} (1 - \gamma) w dL^y \right\} + \delta \left\{ \frac{1 - t_i}{(1 + t_c)^2} r K_0 dt_c \right\} \quad (21)$$

식(21)에서 $\gamma := -\frac{dw}{dL^y} \frac{L^y}{w} = -\frac{(1 - \delta) L^y f_{ll}}{f_l}$ 는 생산연령인구 노동에 대한 임금률의 탄력성을 나타낸다. 식(21)에는 생산연령인구의 노동시간 변화 dL^y 가 포함되어 있는데 dL^y 를 외생적 변수로 표현하면 최종적으로 MCF를 외생적 변수의 함수로 표현할 수 있다. 이를 위해 생산연령인구의 노동시간 $L^y = L^y(1 + t_c, (1 - t_i)w, G)$ 을 전미분하면 다음과 같다.

$$dL^y = \frac{\psi L^y}{(1 + t_c)(1 + \gamma\eta)} dt_c \quad (22)$$

여기서 $\psi := \frac{\partial L^y}{\partial (1 + t_c)} \frac{1 + t_c}{L^y}$ 는 세후소비가격에 대한 생산연령인구 노동공급의 탄력성을 의미한다. 끝으로 식(20)에서 세수입의 한계비용 MCF에 식(21)-(22)를 차례로

대입하면 소비세율 인상에 대한 세수입의 한계비용 MCF_{tc} 을 외생적 변수로만 표현한 식(25)가 도출된다. 식(25)에서 $\xi := \frac{rK_0}{wL^y}$ 는 생산연령인구 노동소득 대비 고령인구 자본소득의 비율로 정의된다.

(2) 소득세 개정

두 번째 시나리오는 정부가 재정지출을 위해 소득세를 개정(income tax revision)하는 경우이다. 구체적으로는 재정지출에 필요한 세수입을 얻기 위한 소득세율의 한계 개정(marginal revision in income tax rate)을 가정한다. 그리고 이러한 소득세율 인상이 생산연령인구와 고령인구로 구성되는 총인구의 후생에 어떻게 영향을 미치는지를 분석한다.

정부의 세입함수 식(14)를 전미분한 식에 생산연령인구 및 고령인구에게 각각 부과되는 총 세금($R^y := \frac{t_c + t_i}{1 + t_c} wL^y$, $R^o := \frac{t_c + t_i}{1 + t_c} rK_0$)을 각각 전미분한 두 개의 식을 대입하여 정리하면 정부의 세수입에 대한 총 변화를 나타내는 식(23)이 도출된다.

$$dR = (1 - \delta) \left(\frac{1}{1 + t_c} wL^y dt_i + \frac{t_c + t_i}{1 + t_c} (1 - \gamma) w dL^y \right) + \delta \left(\frac{1}{1 + t_c} rK_0 dt_i \right) \quad (23)$$

식(23)에는 생산연령인구의 노동시간 변화 dL^y 가 포함되어 있는데 dL^y 를 외생적 변수로 표현하면 최종적으로 MCF를 외생적 변수의 함수로 표현할 수 있다. 이를 위해 생산연령인구의 노동시간 $L^y = L^y(1 + t_c, (1 - t_i)w, G)$ 을 전미분하면 다음과 같다.

$$dL^y = - \frac{\eta L^y}{(1 - t_i)(1 + \gamma\eta)} dt_i \quad (24)$$

여기서 $\eta := \frac{\partial L^y}{\partial((1 - t_i)w)} \frac{(1 - t_i)w}{L^y}$ 는 세후임금률에 대한 생산연령인구 노동공급의 탄력성을 의미한다. 끝으로 식(20)에서 세수입의 한계비용 MCF 에 식(23)-(24)를 차례로 대입하면 소득세율 인상에 대한 세수입의 한계비용 MCF_{ti} 을 외생적 변수로만 표현한 식(26)이 도출된다.

다. 세수입의 한계비용

이상 소비세율 t_c 과 소득세율 t_i 이라는 대안적 세수증대수단에 대해 도출된 세수입 한계비용의 분석적 식은 [표 2-1]에 제시되어 있다. 소비세율 t_c 에 대한 세수입의 한계비용 MCF_{tc} 와 소득세율 t_i 에 대한 세수입의 한계비용 MCF_{ti} 는 모두 세수입 한 단위와 한계초과부담으로 표시된다. 즉, 정부가 재정지출을 위해 세수입 한 단위를 징수할 때 경제주체는 세수 한 단위와 추가적으로 발생한 비용을 합하여 지불할 것이다.

소비세율 t_c 과 소득세율 t_i 에 대한 세수입의 한계비용 MCF_{tc} , MCF_{ti} 각각은 모두 잘 알려지고 측정 가능한 외생적 변수로 표현되어 있다. a) 소비세율에 대한 세수입의 한계비용 $MCF_{tc} = 1 + MEB_{tc}(\delta, t_c, t_i, \gamma, \psi, \eta, \xi)$ 은 총인구 중 고령인구의 비중 δ , 소비세율 t_c , 소득세율 t_i , 생산연령인구 노동에 대한 임금률의 (음(-)) 탄력성 γ , 세후소비가격에 대한 생산연령인구 노동공급의 탄력성 ψ , 세후임금률에 대한 생산연령인구 노동공급의 탄력성 η , 생산연령인구 노동소득 대비 고령인구 자본소득의 비율 ξ 등 7개 변수에 의존한다. MCF_{tc} 와 유사한 형태로 b) 소득세율 t_i 에 대한 세수입의 한계비용 $MCF_{ti} = 1 + MEB_{ti}(\delta, t_c, t_i, \gamma, \eta, \xi)$ 은 세후소비가격에 대한 생산연령인구 노동공급의 탄력성 ψ 를 제외한 6개 변수에 의존한다.

세수입의 한계비용 MCF_{tc} 와 MCF_{ti} 의 크기를 서로 비교해 보자. 정부가 재정지출을 위해 세수입을 증가($dR > 0$)시키므로 한계초과부담 MEB_{tc} 와 MEB_{ti} 모두 분모는 양수이어야 한다. 세후소비가격에 대한 생산연령인구 노동공급의 탄력성 $\psi < 0$ 이면 MEB_{tc} 의 분자가 양수이므로 $MEB_{tc} > 0$, 따라서 $MCF_{tc} > 1$. 세후임금률에 대한 생산연령인구 노동공급의 탄력성 $\eta > 0$ 이면 MEB_{ti} 의 분자가 양수이므로 $MEB_{ti} > 0$, 따라서 $MCF_{ti} > 1$. 또한 MEB_{tc} 와 MEB_{ti} 는 $-\psi$ 와 η 를 제외하면 동일한 형태를 가진다. 일반적으로 $0 < -\psi < \eta$ 이므로 MEB_{tc} 의 분모가 MEB_{ti} 의 분모보다 크고 MEB_{tc} 의 분자가 MEB_{ti} 의 분자보다 작아 $MEB_{tc} < MEB_{ti}$, 따라서 $MCF_{tc} < MCF_{ti}$ 이다.

따라서 각 연도마다 총인구 중 고령인구의 비중(δ)이 주어져 있다면, 각 연도에 대해 세수입의 한계비용 MCF_{tc} 와 MCF_{ti} 의 크기는 $1 < MCF_{tc} < MCF_{ti}$ 이다. 다음으로는

향후 고령인구의 비중이 매년 변화할 때 수치분석을 통해 MCF_{t_c} 와 MCF_{t_i} 의 크기를 각각 도출하고 비교하고자 한다.

[표 2-1] 세수입 한계비용의 분석적 해

(소비세율 t_c)

$$MCF_{t_c} = 1 + \frac{(1-\delta)\left\{t_c(1-t_i) - (t_c+t_i)(1+t_c\gamma)\left(\frac{\psi}{1+\gamma\eta}\right)\right\} + \delta t_c(1-t_i)\xi}{(1-\delta)\left\{(1-t_i) + (t_c+t_i)(1-\gamma)\left(\frac{\psi}{1+\gamma\eta}\right)\right\} + \delta(1-t_i)\xi} \quad (25)$$

(소득세율 t_i)

$$MCF_{t_i} = 1 + \frac{(1-\delta)\left\{t_c(1-t_i) + (t_c+t_i)(1+t_c\gamma)\left(\frac{\eta}{1+\gamma\eta}\right)\right\} + \delta t_c(1-t_i)\xi}{(1-\delta)\left\{(1-t_i) - (t_c+t_i)(1-\gamma)\left(\frac{\eta}{1+\gamma\eta}\right)\right\} + \delta(1-t_i)\xi} \quad (26)$$

δ : 고령인구 비중

t_c : 소비세율

t_i : 소득세율

γ : 생산연령인구 노동에 대한 임금률의 (음(-)) 탄력성

ψ : 세후소비가격에 대한 생산연령인구 노동공급의 탄력성

η : 세후임금률에 대한 생산연령인구 노동공급의 탄력성

ξ : 생산연령인구 노동소득 대비 고령인구 자본소득의 비율

4 세수입의 한계비용 시뮬레이션

지금까지 소비세율 t_c 와 소득세율 t_i 에 대한 세수입의 한계비용 MCF_{tc} 와 MCF_{ti} 를 이론적으로 도출하였다. [표 2-1]의 MCF_{tc} 와 MCF_{ti} 는 특정 경제에 국한되지 않고 모든 경제에 적용이 가능한 일반적인 형태의 세수입의 한계비용이다. 다음으로는 고령화에 따른 우리나라의 세입 변동과 관련하여 정책적 시사점을 얻기 위해 [표 2-1]의 MCF_{tc} 와 MCF_{ti} 를 우리나라 경제 현실에 맞게 캘리브레이션(calibration)하여 추정하고 분석하고자 한다.

가. 기준 모수

세수입의 한계비용 MCF_{tc} 와 MCF_{ti} 를 구체적으로 수치화하고 이를 토대로 크기를 서로 비교하기 위해서 우리나라 조세환경 및 구조를 고려하여 다음과 같이 기준 모수(benchmark parameters)를 결정한다.

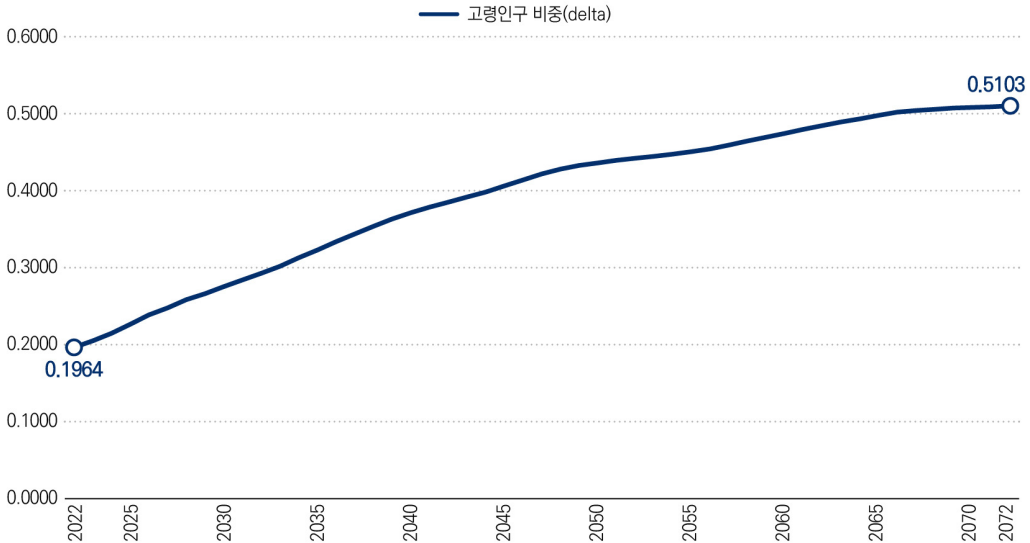
A. 고령인구 비중(δ , delta)

먼저 통계청의 장래인구추계(2022년 기준) 중 중위 시나리오(기본 추계: 출산율-중위/기대수명-중위/국제순이동-중위)를 이용하여 15세 이상 총인구 중 고령인구의 비중을 계산하였다([그림 2-1], 구체적 수치는 [부표 1] 참조).

$$\delta = \text{고령인구} / (\text{생산연령인구} + \text{고령인구})$$

생산연령인구는 15~64세 인구를, 고령인구는 65세 이상 인구를 의미한다. 모형의 단순화를 위해 15세 미만 인구는 소득을 창출하지 않는 순수한 부양인구로 간주하여 시뮬레이션을 위한 인구 구성비에서 제외하였다. [부표 1]은 15세 이상 총인구, 생산연령인구, 고령인구, 고령인구의 비중을 2022년을 기준으로 하여 2072년까지 추계한 결과를 정리한 것이다. 15세 이상 인구 중 고령인구의 비중은 2022년 19.64%에서 지속적으로 증가하여 50년 후인 2072년에 이르면 전체의 절반 이상인 51.03%에 이를 것으로 예상된다.

[그림 2-1] 15세 이상 인구 중 고령인구 비중



B. 소비세율(t_c)

소비세 관련 세목으로는 부가가치세, 개별소비세, 교통·에너지·환경세 등이 있으나 본 연구에서는 소비세율 t_c 로 가장 대표적인 세목인 부가가치세의 명목세율 0.1을 사용하였다. 본 연구에 적용된 소비세율 t_c 은 부가가치세 외의 기타 세목을 고려하지 않으므로 최종적으로 징수된 소비세 실효세율과는 어느 정도 차이가 있다. 그러나 개별소비세 및 교통·에너지·환경세가 전체 소비세에서 차지하는 비중은 그리 높지 않은 것으로 알려져 있다. 또한 김승래·김우철(2007)의 연구에 따르면 최종적으로 부과된 실효소비세율은 0.0968으로 부가가치세 명목세율과 유사한 것으로 조사되었다. 따라서 본 연구에서는 소비세율 t_c 로 부가가치세 세율만을 고려하여 계산하였다.

C. 소득세율(t_i)

소득세율은 국세청 국세통계 자료로 계산한 실효세율(effective tax rate)을 사용하였다. 본 연구의 모형에서 소득세율 t_i 은 생산연령인구 노동소득과 고령인구 자본소득 모두에 적용된다. [표 2-2]에서 보듯이 2022년 종합소득 실효세율(=결정세액/종합소득

금액)은 0.1431, 근로소득 실효세율(=결정세액/총급여)은 0.0684이다. 최종적인 소득세율 t_i 로는 유형별 소득세 실효세율의 가중평균을 사용하였다. 2022년 기준 이 값은 0.0753로 조사되었다.

[표 2-2] 유형별 소득세 실효세율 추이

단위: 백만 원

구분		2018	2019	2020	2021	2022
종합 소득	종합소득금액	43,906,439	50,667,954	57,590,033	75,719,047	88,400,534
	결정세액	7,884,572	9,088,789	9,792,298	11,482,985	12,653,677
	실효세율	0.1796	0.1794	0.1700	0.1517	0.1431
근로 소득	총급여	677,488,617	717,531,015	746,316,834	803,208,612	865,213,866
	결정세액	38,307,766	41,101,084	44,164,060	52,698,621	59,145,880
	실효세율	0.0565	0.0573	0.0592	0.0656	0.0684
소득세 실효세율 평균		0.0640	0.0653	0.0671	0.0730	0.0753

자료: 국세통계포털(<https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/cm/index.xml>)

D. 생산연령인구 노동에 대한 임금률의 탄력성(γ , gamma)

생산연령인구 노동에 대한 임금률의 탄력성은 Cobb-Douglas 생산함수에 대한 가정 하에서 다음과 같이 주어진다.

$$\gamma = (1 - \alpha)$$

이때 α 는 노동에 대한 산출량의 탄력성(elasticity of output with respect to labor) 또는 노동의 산출물 몫(labor's product share)에 해당한다. 노동의 산출물 몫 α 의 값으로는 『2024 KLI 노동통계』의 2022년 피용자보수비율(A)인 68.0%를 적용한다(한국노동연구원, 2024). 피용자보수는 일정 회계기간 동안 피고용자가 수행한 작업량의 대가로서 기업이 지급한 현금 또는 현물의 보상 총액을 의미하고, 피용자보수비율은 국민소득(=노동소득+자본소득)에서 노동소득이 차지하는 정도를 나타낸다. 한국은행은 피용자보수비율(A)을 요소비용국민소득(=피용자보수+영업잉여) 대비 피용자보수로 산출한다. 이러한 산식으로 계산된 노동에 대한 산출량의 탄력성 α 는 0.6800이고, 생산연령인구 노동에 대한 임금률의 (음(-)) 탄력성 γ 은 0.3200이다.

[표 2-3] 피용자보수비율 추이

단위: 십억 원, %

	피용자 보수	개인 영업잉여	피용자보수 비율(A)	피용자보수 비율(B)
2000	280,663	92,171	57.5	41.5
2001	309,762	92,528	59.0	42.3
2002	342,355	99,171	58.1	42.1
2003	373,346	100,134	59.3	43.0
2004	405,113	104,437	58.5	43.0
2005	435,706	109,559	60.2	43.8
2006	464,227	114,720	60.9	44.4
2007	501,076	111,649	60.3	44.2
2008	531,516	114,144	61.1	44.2
2009	551,885	116,853	61.2	44.0
2010	591,304	116,568	58.9	42.9
2011	631,626	114,581	60.0	43.6
2012	661,337	115,857	60.4	44.0
2013	697,501	119,313	61.0	44.4
2014	739,024	121,153	62.0	45.1
2015	788,366	124,744	62.3	45.3
2016	826,816	127,500	62.0	45.1
2017	866,774	127,765	61.5	44.8
2018	914,051	125,072	62.8	45.5
2019	962,416	118,219	65.4	47.2
2020	985,598	104,647	67.4	47.9
2021	1,038,686	106,251	66.0	46.7
2022	1,103,858	103,353	68.0	47.5
2023	1,150,360	108,612	67.7	47.9

자료: 한국은행, 『국민계정』 및 『기업경영분석』, 각 연도; 한국노동연구원(2024), 『2024 KLI 노동통계』

주: 1) 2020년 기준년 계열

2) 피용자보수비율(A) = 피용자보수/요소비용국민소득 × 100

3) 피용자보수비율(B) = 피용자보수/국내총생산 × 100

4) 개인영업잉여(원천)는 가계(민간 비법인기업 포함) 및 가계에 봉사하는 비영리단체를 포함

E. 세후소비가격에 대한 생산연령인구 노동공급의 탄력성(ψ , psi)

세후소비가격에 대한 생산연령인구 노동공급의 탄력성은 황상현(2011)의 방법을 따른다. 이론 모형에서 생산연령인구는 주어진 한 단위 시간을 노동과 여가로 나누어 사용한다. 따라서 균형 노동시간과 균형 여가시간도 이러한 시간 제약을 만족해야 한다. 즉, 생산연령인구의 경우에 $L^y(1+t_c)(1-t_c)w = 1 - V^y(1+t_c)(1-t_l)w$ 이다. 이 식을 $(1+t_c)$ 에 대하여 편미분하여 정리하면 다음과 같다.

$$\psi = - \left(\frac{\partial V^y}{\partial (1+t_c)} \frac{1+t_c}{V^y} \right) \left(\frac{V^y}{L^y} \right) = - (0.0059)(3.0191) = -0.0178$$

김승래·김우철(2007)은 1970~2004년 한국의 실증자료를 이용하여 일반소비재 가격에 대한 여가수요의 평균 탄력성을 0.0059로 추정하였다. 생산연령인구의 세후소비가격 변화에 따른 여가수요 탄력성 $\frac{\partial V}{\partial (1+t_c)} \frac{1+t_c}{V}$ 이 같다고 가정하고 위 식에 김승래·김우철(2007)의 추정치 0.0059를 적용한다. 생산연령인구의 노동시간 대비 여가시간 비율인 $\frac{V^y}{L^y}$ 의 경우, 통계청 경제활동인구조사의 근로형태별 부가조사 자료인 임금 근로자의 주당 취업시간을 이용하였으며 그 추정치는 3.0191이다.

F. 세후임금률에 대한 생산연령인구 노동공급의 탄력성(η , eta)

세후임금률에 대한 생산연령인구 노동공급의 탄력성은 세후소비가격에 대한 생산연령인구 노동공급의 탄력성을 구한 것과 동일한 방법으로 계산하였다.

$$\eta = - \left(\frac{\partial V^y}{\partial (1-t_i)w} \frac{(1-t_i)w}{V^y} \right) \left(\frac{V^y}{L^y} \right) = - (-0.0827)(3.0191) = 0.2497$$

생산연령인구의 세후임금률 변화에 따른 여가수요 탄력성 $\frac{\partial V}{\partial (1-t_i)w} \frac{(1-t_i)w}{V}$ 이 같다고 가정하고 위 식에 여가가격에 대한 여가수요의 평균 탄력성 추정치인 -0.0827(김승래·김우철, 2007)를 적용하였다. 나머지 생산연령인구의 노동시간 대비 여가시간 비율은 위의 계산과 같다.

[표 2-4] 종합소득 및 근로소득

소득 유형		2018	2019	2020	2021	2022
종합소득						
종합 소득 금액	인원	6,911,088	7,469,635	7,850,913	9,339,463	10,275,113
	금액	213,714,029	233,962,427	248,800,285	299,482,768	337,522,292
	평균	31	31	32	32	33
이자 소득 금액	인원	121,770	150,332	170,121	173,834	187,048
	금액	2,525,983	3,149,003	3,054,520	2,609,969	4,092,053
	평균	21	21	18	15	22
배당 소득 금액	인원	118,367	144,941	165,068	168,736	176,793
	금액	15,252,253	16,723,911	22,771,582	22,719,383	21,417,067
	평균	129	115	138	135	121
사업 소득 금액	인원	5,021,807	5,309,000	5,516,561	6,567,601	7,231,813
	금액	107,251,802	112,280,073	113,041,229	128,175,747	140,158,005
	평균	21	21	20	20	19
부동산 임대소득 금액	인원	993,005	1,093,550	1,137,534	1,209,861	1,246,714
	금액	19,572,375	20,702,518	20,951,625	21,497,137	22,038,964
	평균	20	19	18	18	18
근로 소득 금액	인원	2,108,239	2,361,668	2,620,471	3,872,028	4,457,386
	금액	68,338,200	79,751,507	87,252,933	121,661,422	146,385,000
	평균	32	34	33	31	33
연금 소득 금액	인원	208,768	267,219	357,078	503,725	770,020
	금액	732,149	1,022,100	1,402,146	2,026,406	3,081,391
	평균	4	4	4	4	4
기타 소득 금액	인원	289,644	347,339	438,241	589,917	664,249
	금액	2,574,250	3,122,384	3,439,611	4,495,741	4,568,468
	평균	9	9	8	8	7
근로소득						
총급여	인원	18,501,089	19,074,871	19,410,638	19,907,727	20,482,737
	금액	677,488,617	717,531,015	746,316,834	803,208,612	865,213,866
	평균	37	38	38	40	42

자료: 국세통계포털(<https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/cm/index.xml>)

G. 생산연령인구 노동소득 대비 고령인구 자본소득의 비율(ξ , x_i)

생산연령인구 노동소득 대비 고령인구 자본소득의 비율은 국세청의 국세통계 자료를 사용하였다. 고령인구 자본소득은 2022년 종합소득금액 중 이자소득금액, 배당소득금액, 사업소득금액, 부동산임대소득금액, 연금소득금액에 대하여 각각 평균 금액을 계산한 후 인원을 가중치로 적용한 가중 평균값을 사용하였고, 생산연령인구 노동소득은 평균 총급여액을 사용하였다([표 2-4]). 이에 따라 고령인구 자본소득 rK_0 는 19.8481 백만 원, 생산연령인구 노동소득 wL^y 는 42.2411 백만 원으로 결정되었다. 최종적으로 생산연령인구 노동소득 대비 고령인구 자본소득의 비율 ξ 은 0.4699로 계산되었다.

이상 모형에 적용한 기준 모수값을 정리하면 다음 표와 같다.

[표 2-5] 모형에 사용한 기준 모수(benchmark parameters)

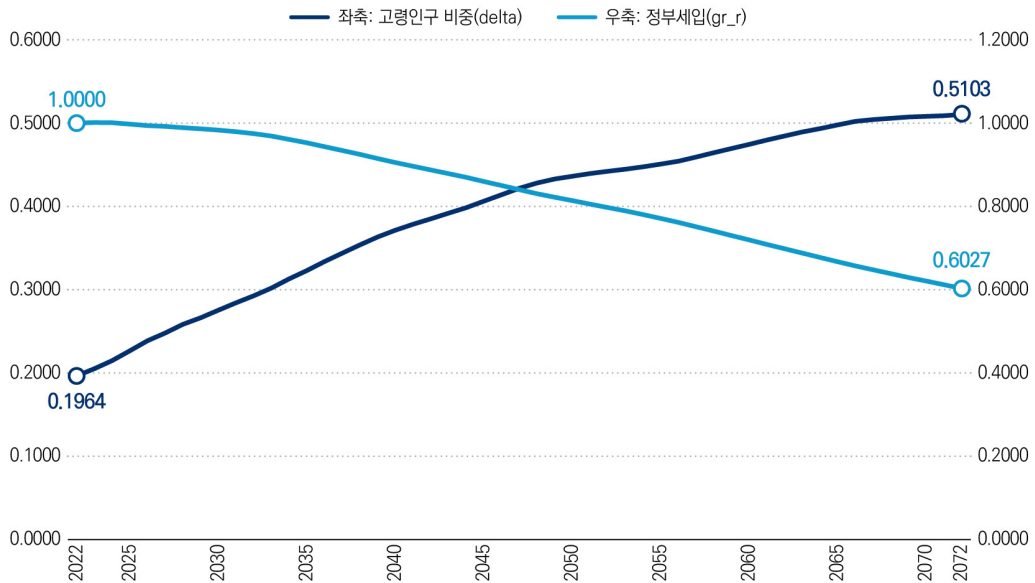
모수값	정의
δ	총인구 중 고령인구의 비중
$t_c = 0.1000$	소비세율
$t_i = 0.0753$	소득세율
$\alpha = 0.6800$	피용자보수비율(A) = 피용자보수/요소비용국민소득
$\gamma = (1 - \alpha) = 0.32$	생산연령인구 노동에 대한 임금률의 (음(-)) 탄력성
$\psi = -0.0178$	세후소비가격에 대한 생산연령인구 노동공급의 탄력성
$\eta = 0.2497$	세후임금률에 대한 생산연령인구 노동공급의 탄력성
$\xi = 0.4699$	생산연령인구 노동소득 대비 고령인구 자본소득의 비율
$wL^y = 42.2411$	생산연령인구 노동소득 [단위: 백만 원]
$rK_0 = 19.8481$	고령인구 자본소득 [단위: 백만 원]

나. 분석 결과

[그림 2-2]는 2022년부터 2072년까지 고령화율(δ) 변화에 따른 정부 세입(gr_r)의 추이를 보여준다(수치는 [부표 2]). 현행 세율 체계가 유지된다는 가정하에서 정부 세입은 향후 고령인구 비중의 증가에 따라 기준연도인 2022년 대비 2032년 97.47%, 2042년 88.75%, 2052년 79.73%, 2062년 69.81%, 2072년 60.27%로 지속적으로 하락할 전망이다. 거시경제 변수를 사용한 NABO 장기전망에 따르면 2070년 GDP 대

비 조세부담률은 23.8%로 2022년 27.8%의 85.6% 수준으로 예측되었다(국회예산정책처, 2022). MCF 모형은 생산연령인구 감소로 인한 세입 축소를 NABO 모형에 비해 훨씬 클 것으로 예측한 것이다. MCF 모형의 경우 일반균형모형이기 때문에 인구구조 변화에 따른 노동공급의 왜곡을 모형 내에 내생화하여 반영하고 있다. 단, 거시모형과 일반균형모형은 전망의 기본 방법론이 다르기 때문에 두 모형을 이용한 전망 결과를 동일 선상에서 비교하기는 어렵다. 이와 같은 정부 세입의 급격한 감소는 정부가 그간 담당해 온 행정과 사회기반시설을 포함한 공공서비스, 복지정책, 산업정책 등 현대 정부의 기본 기능이 후퇴할 수밖에 없음을 의미한다.

[그림 2-2] 현행 세율 체계하에서 고령화에 따른 정부세입의 변화(2022년=1)



다음으로 고령화의 진전에도 불구하고 현대 정부가 제공해 온 다양한 공적 기능을 후퇴하지 않도록 정부 재정을 운영하는 경우, 즉 정부 세입을 현재 수준에서 유지하는 경우를 가정해 보자. 본 모형에서 정부 세입을 유지하기 위해서는 소득세율이나 소비세율의 인상이 요구되는데 각각의 정책수단은 경제 및 조세 수준에 따라 유발하는 경제적 비용에 차이가 있다. [그림 2-3]은 세수입의 한계비용을 결정하는 6개 외생적 변수에 대한 기본 값([표 2-5])하에서 소비세율 인상 또는 소득세율 인상에 따른 세수입의 한계

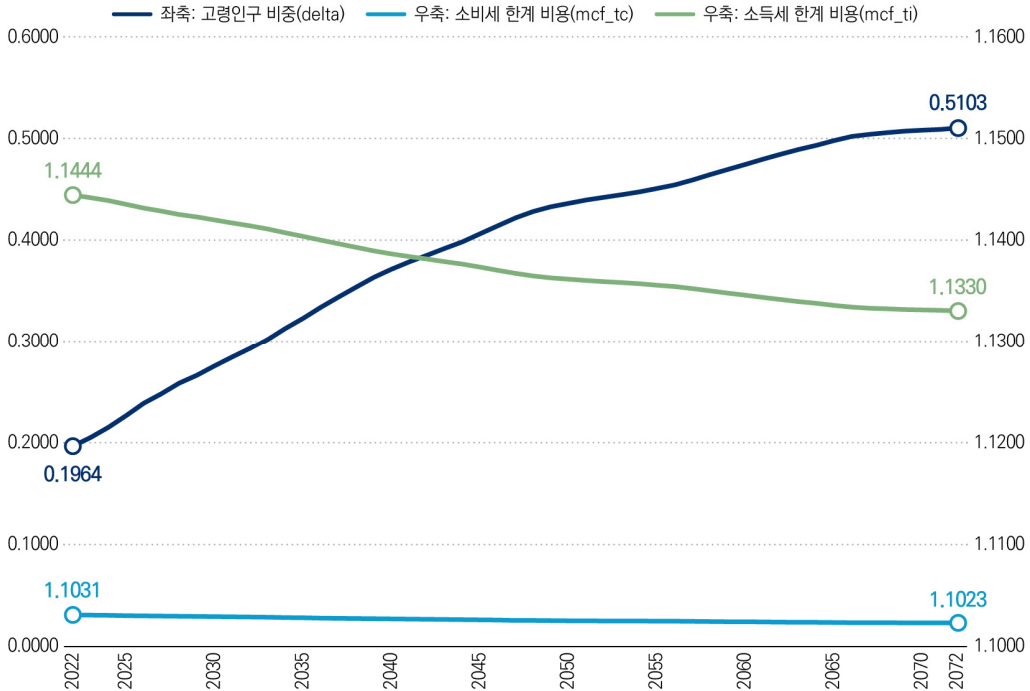
비용을 계산한 것이다(수치는 [부표 2]). 또한 [그림 2-4]~[그림 2-11]은 세수입의 한계 비용이 생산연령인구 노동에 대한 임금률의 탄력성, 세후소비가격에 대한 생산연령인구 노동공급의 탄력성, 세후임금률에 대한 생산연령인구 노동공급의 탄력성, 생산연령인구 노동소득 대비 고령인구 자본소득의 비율 등 외생적 모수가 변화할 때 어떻게 변화하는지를 보여준다([부표 3]~[부표 4]).

[그림 2-3]은 15세 이상 인구 중 고령인구의 비중(δ)이 2022년 0.1964에서 계속해서 증가하여 2072년에 0.5103에 달하는 경우 [표 2-5]에 제시된 기준 모수값을 적용하여 소비세율 인상과 소득세율 인상에 따른 세수입의 한계비용 각각을 보여준다(구체적 수치는 [부표 2] 참조). 소득세율에 대한 세수입 한계비용(mcf_{ti})은 전 기간에 걸쳐 소비세율에 대한 세수입의 한계비용(mcf_{tc})보다 높게 나타난다. 현재 주어진 경제 및 조세 환경에서 소득세 인상이 소비세 인상보다 더 큰 비용이 든다는 것이다. 이러한 결과는 정부 세입을 현재 수준으로 유지하기 위해 조세제도를 개편하는 경우 소비과세의 확대가 경제적 효율성 측면에서 더 나은 방안임을 의미한다.

소비세율에 대한 세수입의 한계비용은 고령인구 비중의 증가에 따라 2022년 1.1031에서 2072년 1.1023으로 아주 소폭 하락하였다. 반면 소득세율에 대한 세수입의 한계비용은 2022년 1.1444에서 2072년 1.1330으로 소비세율과 비교해서 더 큰 폭으로 하락하였다. 이러한 결과는 소득세가 노동공급에 미치는 왜곡효과가 소비세보다 크기 때문에 발생한다. 즉, 소득세율의 경우 노동공급의 왜곡효과가 크기 때문에 고령인구 비중이 증가(즉 생산연령인구의 비중이 감소)함에 따라 왜곡효과가 더 큰 폭으로 감소하는 결과가 도출된 것이다.

요약하면, 효율성만을 기준으로 정책을 평가하면 세수 증대를 위한 수단으로는 세수입의 한계비용이 낮은 소비세가 선호된다. 그런데 소비세가 소득세에 대해 갖는 효율성 갭은 고령화가 진행됨에 따라 점차 줄어들기 때문에 시간이 지날수록 효율적 과세수단으로서 소비세가 소득세에 대해 갖는 비교우위도 낮아진다고 할 수 있다.

[그림 2-3] 세수입의 한계비용(기준 모수값)



[표 2-6] 기준 모수값 추정치의 범위

모수	기준값	최고값	최저값
소비세율 t_c	0.1000	-	-
소득세율 t_i	0.0753	-	-
생산연령인구 노동에 대한 임금률 탄력성 γ	0.3200	0.5000	0.0000
세후소비가격에 대한 생산연령인구 노동공급의 탄력성 ψ	-0.0178	0.0000	-0.0678
세후임금률에 대한 생산연령인구 노동공급의 탄력성 η	0.2497	0.2997	0.1997
생산연령인구 노동소득 대비 고령인구 자본소득의 비율 ξ	0.4699	0.6699	0.2699

끝으로 소비세율과 소득세율에 대한 세수입의 한계비용과 그에 대한 각 결정요인 간의 관계를 분석하고 정부 세입에 대한 함의를 논의하고자 한다. [표 2-6]은 세수입의 한계비용을 결정하는 생산연령인구 노동에 대한 임금률의 탄력성, 세후소비가격에 대한

생산연령인구 노동공급의 탄력성, 세후임금률에 대한 생산연령인구 노동공급의 탄력성, 생산연령인구 노동소득 대비 고령인구 자본소득의 비율 등 외생적 모수에 대한 추정치의 최솟값과 최댓값을 정리한 것이다. [그림 2-4]~[그림 2-11]과 [부표 3]~[부표 4]는 외생적 모수값에 따라 소비세율과 소득세율 각각에 대한 세수입의 한계비용이 어떻게 변화하는지를 보여준다.

먼저, 생산연령인구 노동에 대한 임금률의 (음(-)) 탄력성(γ)은 모수값이 낮을수록 소비세율과 소득세율 각각에 대한 세수입의 한계비용(mcf_{tc} , mcf_{ti})은 증가한다([그림 2-4], [그림 2-5], [부표 3]). 하지만 소득세율에 대한 세수입의 한계비용이 소비세율보다 더 큰 폭으로 증가하여 소비세율과 소득세율에 대한 세수입의 한계비용 간 차이는 더 커지게 된다. 생산연령인구 노동에 대한 임금률의 (음(-)) 탄력성(γ)이 낮다는 것은 노동의 생산 기여도(α)가 크다는 것을 의미한다. 생산연령인구의 노동이 생산에 기여하는 몫이 큰 사회라면 세수증대를 위한 소비세율 인상 또는 소득세율 인상 시 비용은 더 커지며 소득세율 인상에 따른 비용이 소비세율 인상에 비해 더욱 높아질 수 있다는 것을 시사한다.

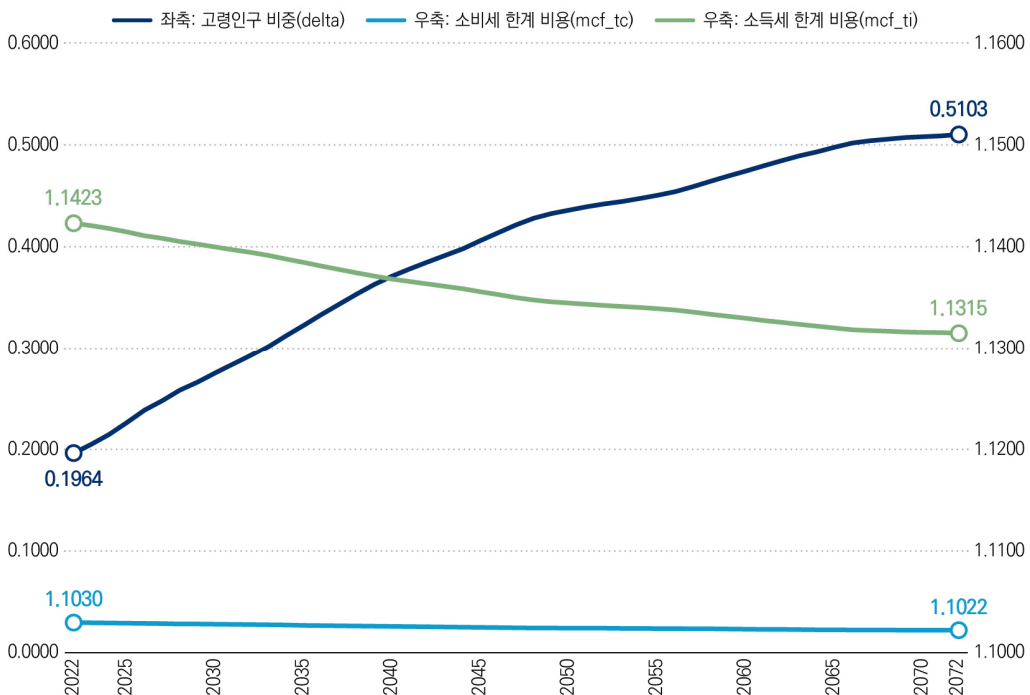
두 번째는 세후소비가격에 대한 생산연령인구 노동공급의 탄력성(ψ)에 따른 소비세율과 소득세율 각각에 대한 세수입의 한계비용(mcf_{tc} , mcf_{ti})의 변화이다([그림 2-6], [그림 2-7], [부표 4]). 세후소비가격에 대한 생산연령인구 노동공급의 탄력성 ψ 의 절댓값이 커지면 소비세율에 대한 세수입의 한계비용은 증가한다. 하지만 소득세율에 대한 세수입의 한계비용은 세후소비가격에 대한 생산연령인구 노동공급의 탄력성에 의존하지 않기 때문에 이와 관계없이 일정하다. 따라서 세후소비가격에 대한 생산연령인구 노동공급의 탄력성이 커지면 소비세율에 대한 세수입의 한계비용과 소득세율에 대한 세수입의 한계비용 간의 차이는 감소할 것이다.

세 번째로 세후임금률에 대한 생산연령인구 노동공급의 탄력성(η)은 값이 커질수록 소득세율에 대한 세수입의 한계비용(mcf_{ti})이 더욱 증가하며 소비세율에 대한 세수입의 한계비용(mcf_{tc})은 감소한다([그림 2-8], [그림 2-9], [부표 4]). 따라서 세후임금률에 대한 생산연령인구 노동공급의 탄력성이 커질수록 소비세율에 대한 세수입의 한계비용과 소득세율에 대한 세수입의 한계비용 간의 차이는 더욱 확대하게 된다. 노동공급의 탄력성이 높다는 것은 소득세율 인상 시 노동공급에 대한 왜곡효과가 더 크게 나타

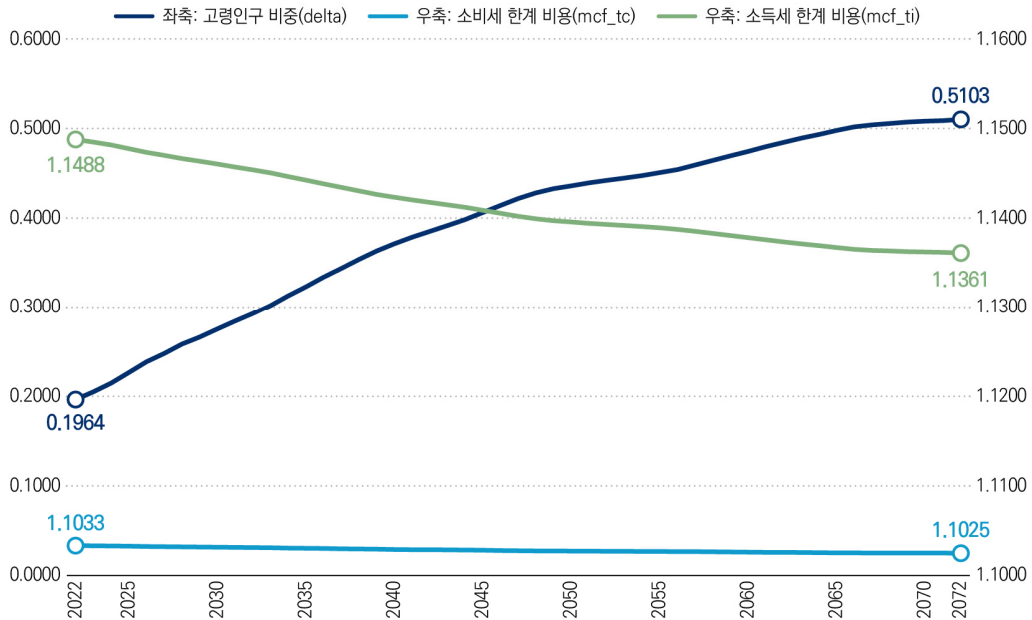
남을 의미한다. 따라서 노동공급의 탄력성이 높은 사회에서는 그렇지 않은 사회보다 소득세율 인상에 따른 비용이 더 높게 든다.

끝으로 생산연령인구 노동소득 대비 고령인구 자본소득의 비율(ξ)의 변화에 따른 세수입의 한계비용(mcf_tc, mcf_ti)의 변화를 확인하였다([그림 2-10], [그림 2-11], [부표 4]). 노동소득 대비 자본소득의 비율이 높을수록 소비세율과 소득세율 각각에 대한 세수입의 한계비용은 낮아진다. 또한 소득세율에 대한 세수입의 한계비용이 소비세율에 비해 더 큰 폭으로 낮아짐에 따라 세수입의 한계비용 간의 차이는 더 커지게 된다. 생산연령인구 노동소득 대비 고령인구 자본소득의 비율이 높다는 것은 조세의 노동공급에 대한 왜곡효과와 관련 있는 노동소득이 상대적으로 낮음을 의미하며 이로 인해 세수입의 한계비용은 더욱 낮아지게 된다.

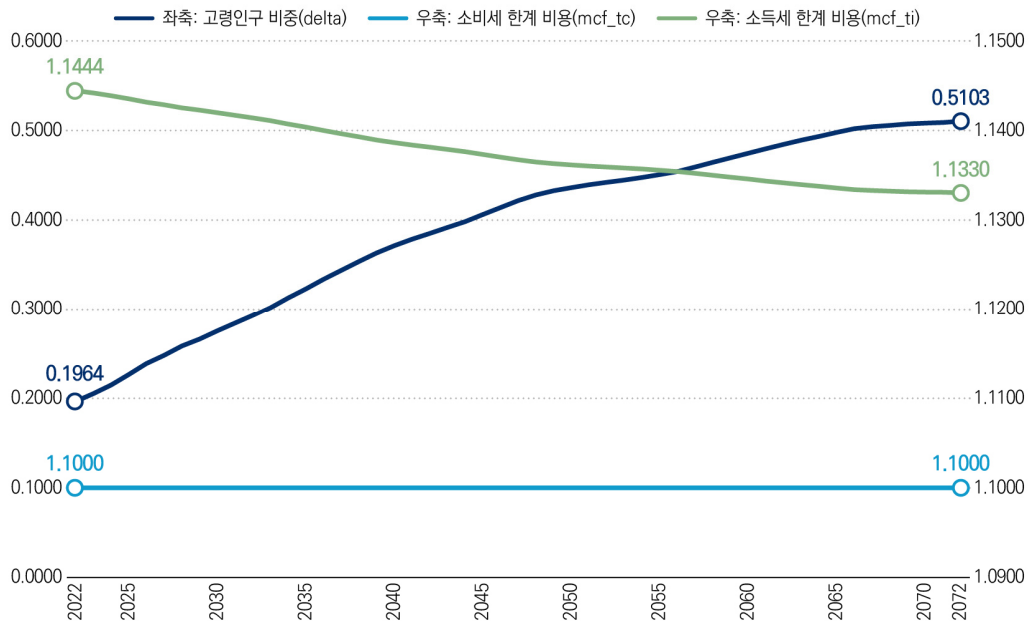
[그림 2-4] 세수입의 한계비용($\gamma=0.5$)



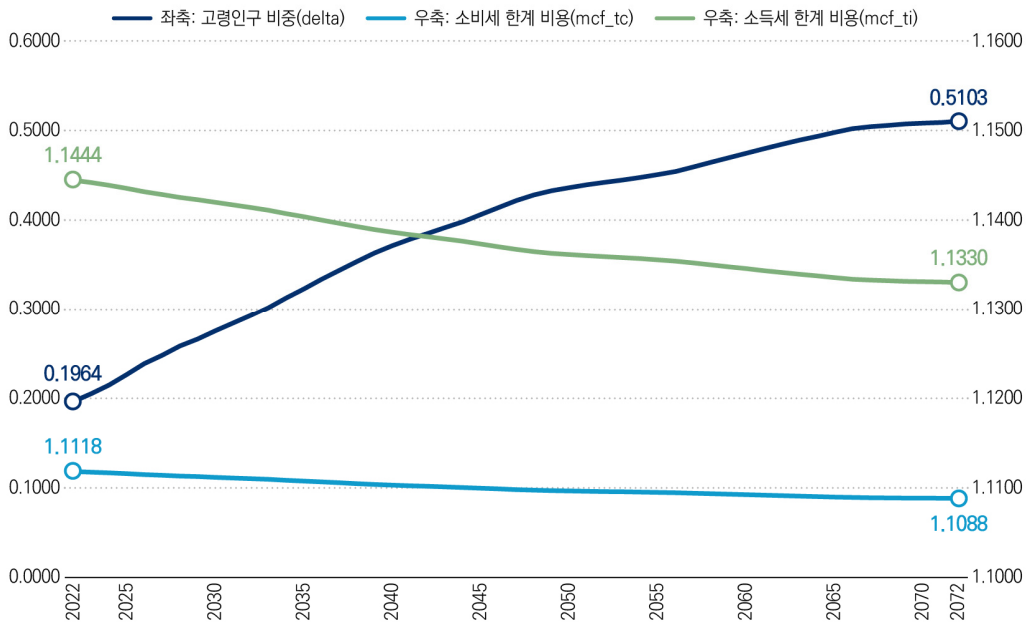
[그림 2-5] 세수입의 한계비용($\gamma=0$)



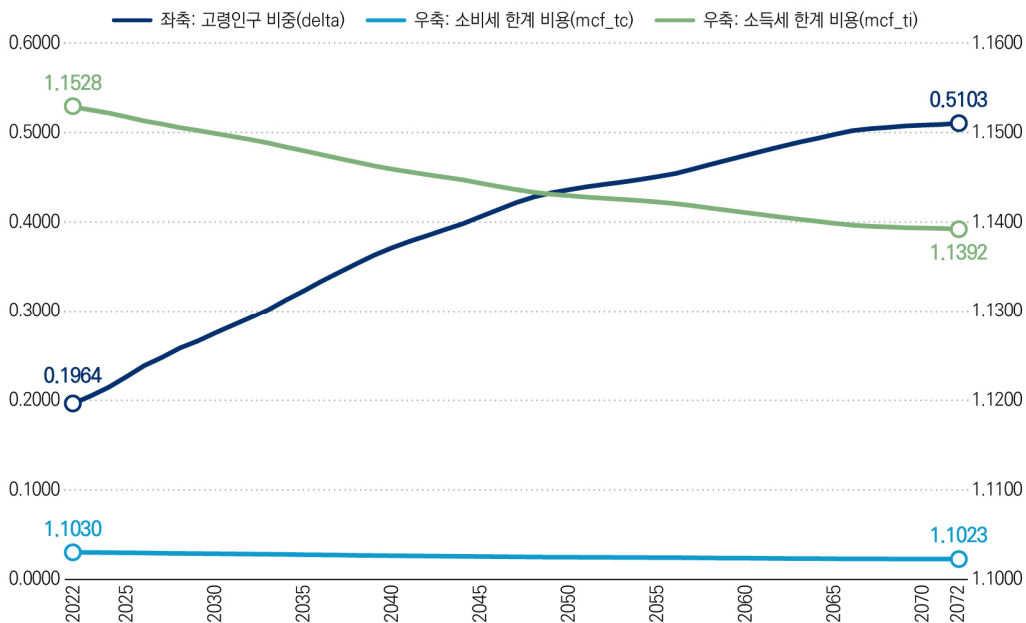
[그림 2-6] 세수입의 한계비용($\psi=0$)



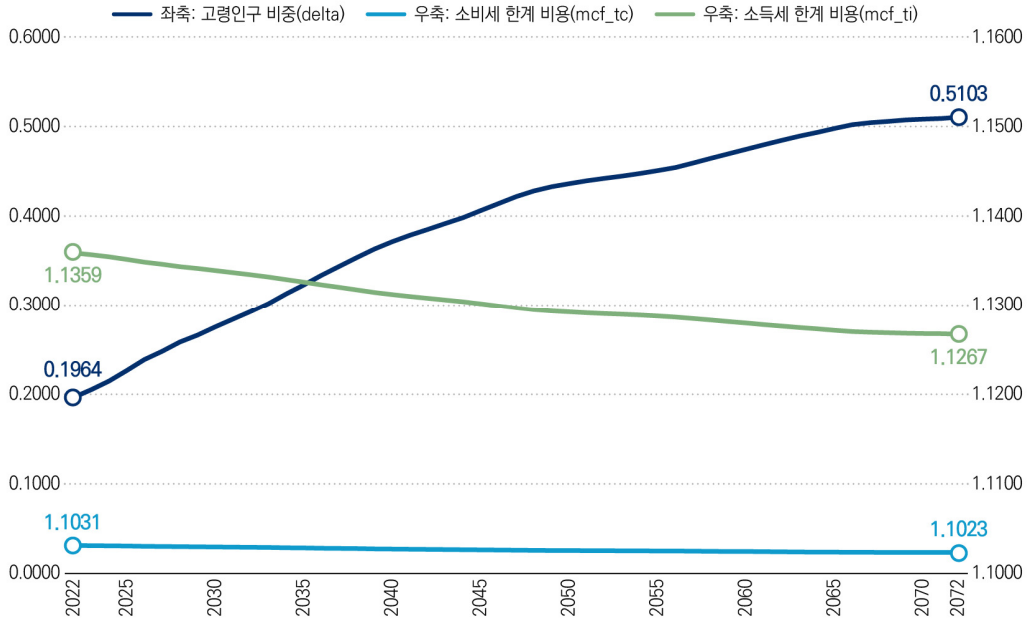
[그림 2-7] 세수입의 한계비용($\psi=-0.0678$)



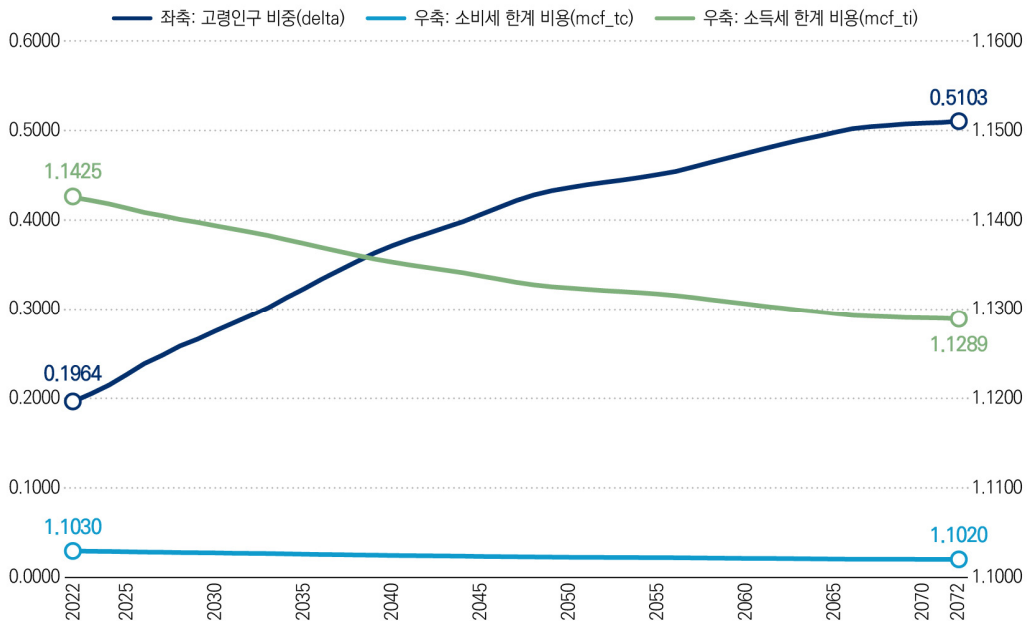
[그림 2-8] 세수입의 한계비용($\eta=0.2997$)



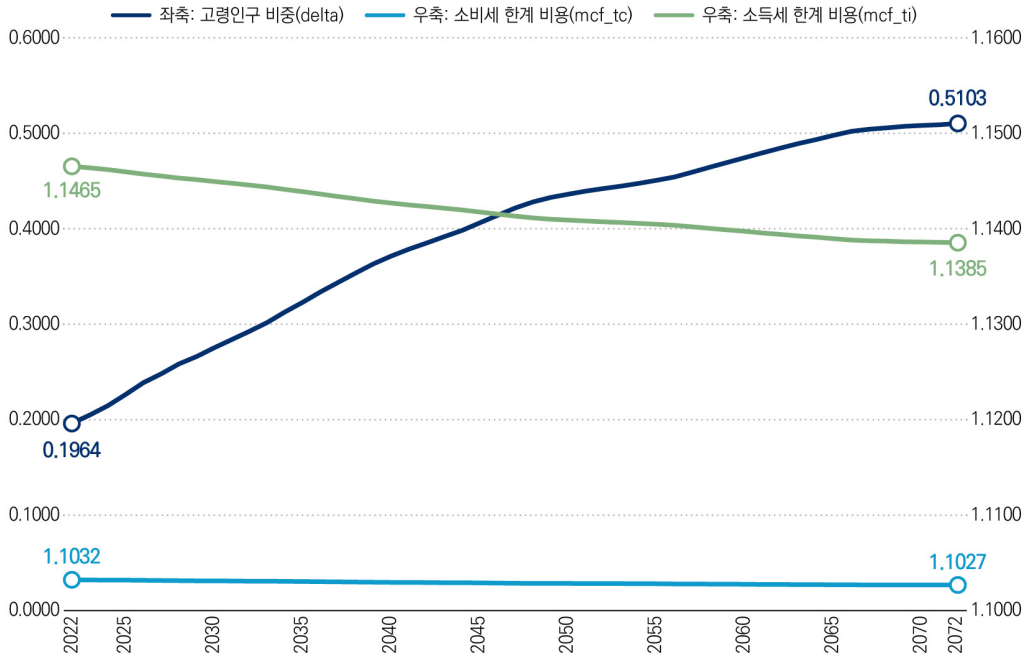
[그림 2-9] 세수입의 한계비용($\eta=0.1997$)



[그림 2-10] 세수입의 한계비용($\xi=0.6699$)



[그림 2-11] 세수입의 한계비용($\xi=0.2699$)



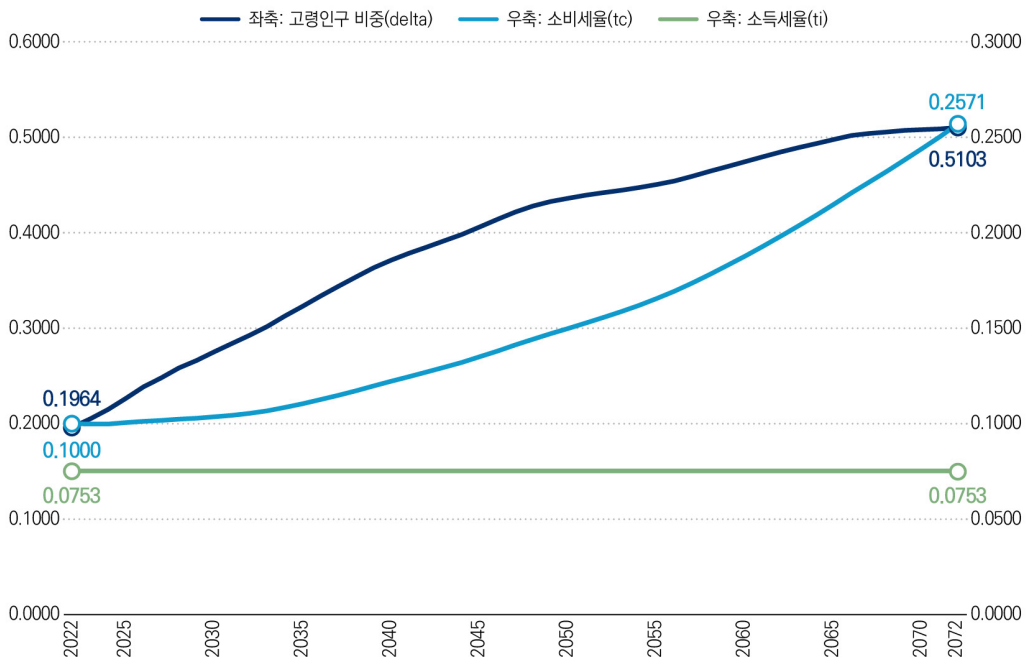
다. 세수유지 시나리오 분석

향후 고령인구 비중이 증가함에 따라 정부 세입은 지속적으로 감소할 것으로 예상되는데 이에 따라 정부는 세수 부족 문제에 대응하기 위해 소비세 또는 소득세 인상을 고려할 수 있다. [그림 2-3]은 2022~2072년 기간 동안 고령인구 비중의 증가에 따른 세수 감소를 상쇄하기 위해 소비세율 또는 소득세율을 인상하는 경우의 세수입의 한계비용의 궤적을 보여준다. 이에 따르면 전 기간에 걸쳐 소득세율에 대한 세수입의 한계비용이 소비세율에 대한 세수입의 한계비용보다 높은 것으로 나타났다. 그런데 시간이 지남에 따라 소득세율에 대한 세수입의 한계비용이 빠르게 감소하였고 그 결과 소비세율에 대한 세수입의 한계비용과 소득세율에 대한 세수입의 한계비용 간 차이는 점차 줄어드는 것으로 나타났다.

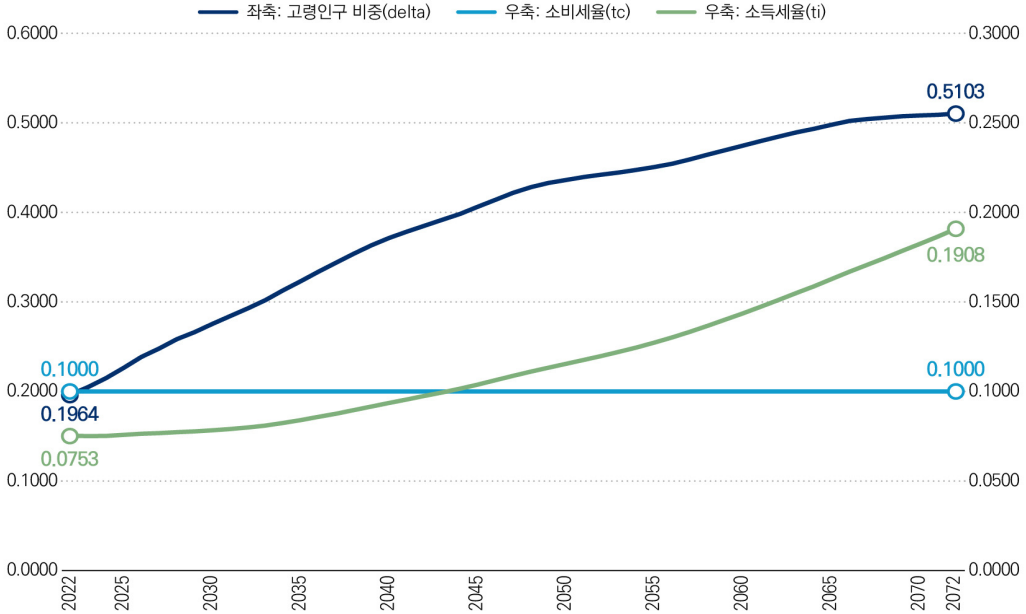
이하에서는 고령화에 따른 세수 손실을 보상하고 향후 정부 세입을 기준연도인 2022년 수준으로 유지하기 위한 두 가지 시나리오를 검토한다. 시나리오 1은 소비세를, 시

나리오 2는 소득세를 세수 확보 수단으로 사용한다. [그림 2-12]는 시나리오 1, 즉 정부 세입을 2022년 수준으로 유지하기 위해 필요한 소비세 인상 플랜을 보여준다. 소득세율은 전 기간 동안 0.0753으로 일정한 반면, 소비세율은 2022년 0.1에서 2072년에 이르면 0.2571이 된다. [그림 2-13]은 시나리오 2, 즉 정부 세입을 2022년 수준으로 유지하기 위한 소득세 인상 플랜을 보여준다. 세수유지를 위한 소득세율은 2022년 0.0753에서 2044년 1.0을 초과하여 소비세 부담률을 상회하며 2072년이 되면 0.1908까지 상승한다. 앞서 현행 세율 체계가 변하지 않는 경우 2072년 정부 세입은 2022년의 60.27%까지 하락하게 됨을 확인하였다. 이러한 상황을 피하기 위해 소비세를 사용하는 경우 현행 세율의 약 2.6배로의 인상을, 소득세를 사용하는 경우 현행 세율의 약 2.5배로의 인상을 필요로 하는 것으로 나타났다.

[그림 2-12] 시나리오 1하에서 소비세율과 소득세율

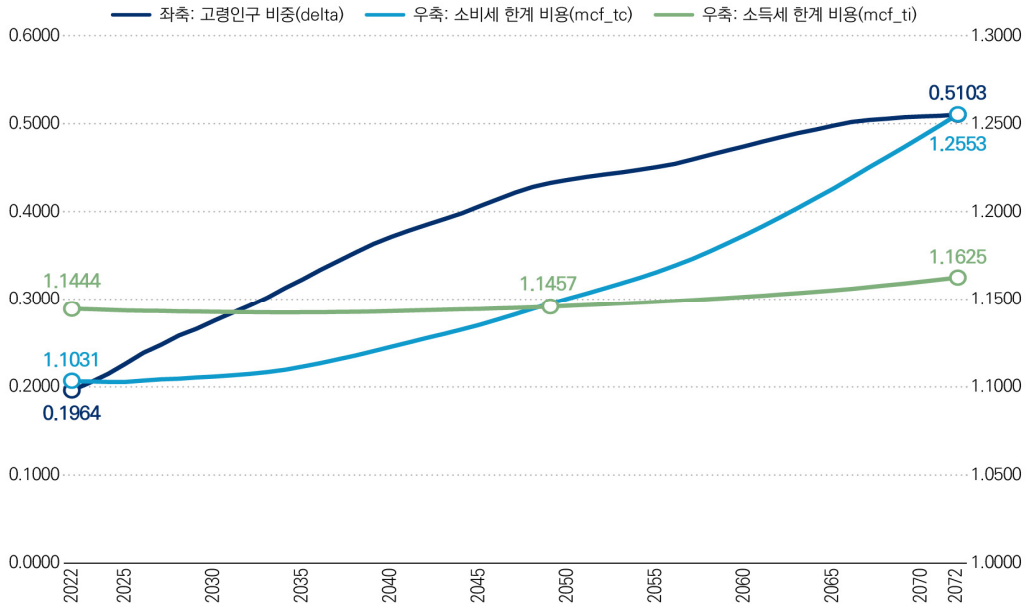


[그림 2-13] 시나리오 2하에서 소비세율과 소득세율



다음으로 [그림 2-14]는 시나리오 1에 따라 매년 소비세율 인상 시 소비세 세수입의 한계비용(mcf_tc)과 시나리오 2에 따라 매년 소득세율 인상 시 소득세 세수입의 한계비용(mcf_ti)을 각각 보여주고 있다. 소비세율 인상 시 세수입의 한계비용은 2022년에 1.1031을 시작으로 가파르게 증가하여 2072년에는 1.2553에 이른다. 한편, 소득세율 인상 시 세수입의 한계비용은 2022년에 1.1444를 시작으로 완만하게 증가하여 2072년에는 1.1625에 도달한다. 두 비용의 추정치는 대략 2048~2049년경에 거의 일치하게 된다. 2022년부터 2048년까지는 소비세율 인상 시 세수입의 한계비용은 예상했던 바와 같이 소득세율 인상 시보다 낮게 나타난다. 하지만 2049년 이후부터는 소비세율 인상 시 세수입의 한계비용은 소득세율 인상 시에 비해 더 크게 증가하였다. 이는 생산연령인구에 영향이 큰 소득세의 효율 비용의 경우 그 절대 크기는 소비세에 비해 크지만 고령인구의 비중이 증가할수록 전체 인구에 효율 비용을 발생시키는 소비세의 한계비용의 상승 폭이 점점 더 커지기 때문이다. 다른 한편 생산연령인구의 감소는 소득세율 인상에 따라 비효율이 발생하는 대상 인구가 감소함을 의미하기 때문에 소득세율 인상 시의 세수입의 한계비용은 비교적 완만하게 증가하는 결과가 도출되었다.

[그림 2-14] 시나리오 1과 2하에서 세수입의 한계비용



5 소결

본 연구는 생산연령인구와 고령인구라는 이질적 경제주체로 구성된 일반균형모형을 구축하고 고령화에 따른 세수의 변화를 전망하였다. 다음으로 세수증대수단으로서 소비세와 소득세에 대한 세수입의 한계비용을 도출함으로써 효율성을 기준으로 한 조세정책 수단을 평가하였다. 시나리오 분석에서는 2022~2072년까지 연령별 인구구조 변화에 따른 정부 세수 부족분을 메우고 세수를 2022년 수준으로 유지하기 위해 필요한 연도별 소비세율 또는 소득세율 인상분을 제시하고 이에 따른 세수입의 한계비용을 각각 계산하였다. 기준 모수를 적용해 계산한 세수입의 한계비용은 소득세가 소비세에 비해 월등히 높은 것으로 추정되었다. 이는 고령화율, 노동공급의 탄력성, 소득세율과 소비세율의 상대적 수준 등에 따라 달라지게 된다. 소득세와 소비세 한계비용의 격차는 고령화율이 높을수록, 노동공급의 탄력성이 낮을수록, 소득세율 대비 소비세율이 커질수록 작아진다. 시나리오 분석 결과, 2022~2072년 기간 고령인구 비중이 증가함에 따라

매년 소비세율 인상 시 세수입의 한계비용은 급격히 증가하는 추세를 보였는데 분석기간의 전반기 동안 이 비용은 상대적으로 낮지만 후반기로 갈수록 상대적으로 높아졌다. 반면, 소득세율 인상에 따른 세수입의 한계비용은 매우 완만하게 증가하는 추세를 보였으며 분석기간의 전반기에는 상대적으로 높지만 후반기로 갈수록 상대적으로 낮아졌다. 이러한 결과는 고령인구의 비중이 상대적으로 낮을수록 소득세율 인상에 따른 노동공급 감소의 왜곡효과가 크기 때문에 발생한 것이다.

이상의 MCF 모형은 인구구조가 조세 효율성에 미치는 효과를 확인하기 위해 이질적 주체를 모형 구축에 포함한 한편 몇 가지 요소는 단순화한 데 따른 한계가 존재한다. 따라서 향후 연구 방향에 따라 모형의 가정을 완화하고 정책 시나리오를 다양화하는 등 보다 현실적인 상황을 반영할 필요가 있어 보인다. 예를 들어, 본 연구에서는 정부 세입을 유지하기 위한 세수증대수단으로 소비세와 소득세 중 한 세목만 선택하는 시나리오를 설정하였는데 추후 연구에서는 소비세와 소득세의 정책조합(policy mix) 시나리오를 허용할 수 있도록 모형을 한 단계 더 일반화할 필요가 있다. 이 경우에 고령인구 비중이 증가함에 따라 한 가지 정책수단만을 적용하는 것이 아닌 경제적 상황에 따라 두 가지 정책수단을 번갈아 사용하거나 조합하는 것이 최적일 수 있다.

다음으로 본 모형에서 소득은 노동소득과 자본소득을 모두 포함하고 있으나 정태모형의 한계로 인해 자본소득은 외생적으로 처리된다. 이에 따라 소득세율 인상에 따른 왜곡효과는 노동공급 감소에 국한하여 발생한다. 조세 유형을 소득세와 소비세로 구분하는 것에서 한 걸음 나아가 소득세를 생산요소별 원천에 따라 노동소득세와 자본소득세로 구분하고자 한다면, 세수증대수단으로 자본소득세를 추가한 후 자본수익률과 자본소득을 내생화하는 동태모형이 요구된다. 이러한 모형에서는 노동공급 감소에 따른 왜곡효과뿐만 아니라 자본공급 감소에 따른 왜곡효과가 동시에 발생할 것이다. 자본소득을 내생화하는 동태모형에서는 고령화율이 높아질 때 노동소득세율 인상에 따른 왜곡효과와 자본소득세율 인상에 따른 왜곡효과의 상대적 크기를 측정하여 조세 효율성을 평가하고 이를 경제적 능력에 따른 형평성 이슈와 함께 조세개편의 기준으로 삼을 수 있다.

제2절

소비과세를 둘러싼 과세 쟁점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이상 시뮬레이션 결과는 새로운 정책 수단을 당장 현실화하기 어려운 상태에서 초고령 사회에 대응하기 위한 세수 확보 수단으로 소비과세에 의존해야 함을 시사한다. 이하에서는 보다 현실적 조세 전략으로 소비세를 활용하기 위해 소비과세의 과세 근거와 쟁점을 살펴본다. 이 절의 논의는 부유세나 글로벌 빅테크 과세와 같이 경제적 능력의 크기에 따른 누진적 과세, 기술경제에 대한 과세와 같이 경제적 실질의 변화에 따른 세입 기반의 변화에 대응하기 위한 것은 아니다. 개인 또는 법인을 대상으로 한 소득과세에 대한 다양한 정책수단과 쟁점은 제3장에서 다룰 것이다.

1 소비과세 개요

소비과세는 개인과 기업의 소비를 과세대상으로 하는 세금으로 상품의 구매자에게 세금이 전가되기 때문에 세금의 부담자와 납부자가 다른 간접세에 해당한다. 대표적인 소비세인 부가가치세는 1960년대 말과 1970년대 초부터 유럽 국가들을 중심으로 도입되었고 빠르게 전 세계로 확산되어 현재 약 130개 국가에서 도입, 운용되고 있다(국회 예산정책처, 2015). 각국은 대부분 부가가치세의 형태로 소비세를 도입하고 있는데 부가가치세는 모든 재화와 용역의 거래단계에서 생성되는 부가가치에 과세하는 다단계적인 일반소비세로서 거래세 또는 판매세의 특징을 띤다. 부가가치는 생산 또는 거래 단계에서 사업자가 독자적으로 새로이 창출한 가치의 증식분으로 정의된다. 부가가치에 세금을 매기는 부가가치세가 현대적인 조세로 도입된 것은 프랑스였다. 프랑스 정부는 부가가치세를 1954년 프랑스에서 공업 부문만을 대상으로 부분적으로 도입했고, 이후 1968년 과세 범위를 도매와 용역까지 확장하여 넓은 의미의 부가가치세가 시행되었다. 1960년대 후반에서 1970년대 전반에는 다른 서유럽 국가들도 유럽경제공동체의 지역 공동시장 창설을 배경으로 기존의 일반소비세 개혁 과정에서 부가가치세를 도입했다. 이후 1980년대 후반에는 일본, 호주, 캐나다, 1990년대 이후에는 동유럽 등이 부가가

치세를 도입했다. 미국의 경우 부가가치세가 아닌 상품 소비의 최종단계에서만 소비자에게 세금을 매기는 판매세를 부과하고 있다. 미국의 판매세는 주세(州稅)로 주별로 다른 세율이 적용된다. 2000년대 들어 OECD 각국은 부가가치세의 세율을 인상하거나 면세범위를 축소하면서 소비세를 통한 세입기반 확충에 노력을 기울이고 있다(OECD, 2024).

부가가치세 또는 소비세는 소비 수준에 따른 비례적인 부담을 요구하기 때문에 소비면에서는 동등한 부담능력을 가진 자에게 동등한 세부담을 요구하는 수평적 형평성을 달성할 수 있다. 하지만 고소득자의 평균소비성향이 상대적으로 낮기 때문에 소비세의 부담비율이 낮아져서 소득분배 면에서 역진적이고 형평성에 악영향을 미칠 수 있다. 한국의 경우 이전에는 영업세와 물품세 등의 소비세가 존재했으나 1977년 부가가치세를 도입했다. 하지만 여전히 다른 OECD 국가들에 비해 부가가치세 세율은 10%로 낮아서 GDP와 전체 세수에서 부가가치세가 차지하는 비중도 낮은 수준이다.

2 소비세의 이점

소비에 매기는 부가가치세는 각 거래 단계별로 모든 재화와 용역에 대해 동일한 세율을 적용하여 조세의 경제적 중립성이 유지되고 자원배분에도 중립적으로 평가된다. 이 분야의 고전인 Judd(1985)는 무한기간(infinite horizon) 모형에서 자본소득세는 소비와 저축의 의사결정을 왜곡시키기 때문에 장기적으로 제로가 되어야 하고 대신 소비세를 매기는 것이 효율적이라 주장했다. 자본소득에 세금을 매기는 것은 저축에 대한 이자소득에도 세금을 매겨 현재의 소비와 비교하여 미래의 소비에 더 높은 세율을 부과하는 것으로 효율성을 침해하기 때문이다. 이는 이론적으로 세후 이자율을 낮추어 미래 소비의 가격을 현재 소비에 비해 상대적으로 더 높게 만든다. 따라서 여러 연구들은 전반적으로 소득세는 현재가 아니라 미래의 소비, 그리고 저축에 대해 페널티를 매김으로써 투자와 성장을 저해하는 비효율적인 결과를 가져온다고 보고한다(Carroll and Viard, 2012). 즉 소득세는 임금과 저축에 이중적인 세금 부담을 주며, 특히 미래 대비 현재의 노동공급에 페널티를 주어 청년층 노동자들에게 손해를 입힌다. 반면 소비세는 서로 다른 시점의 노동과 소비를 중립적으로 다루고 저축에 대해 매기는 페널티를 제거

하여 개인이 생애주기에서 더욱 효율적으로 노동과 소비를 배분할 수 있도록 한다. 따라서 이론적으로 소비세는 소득세보다 자증손실이 작고 저축을 촉진할 수 있다(Auerbach, 2006). 결국 소득세와 소비세의 효율성 차이는 자본소득에 대한 과세로부터 발생한다. 소비세의 경우 원칙적으로 자본소득에 대해 과세하지 않을 뿐만 아니라 일반적으로 자본재의 구입은 단일세(flat tax)나 X-tax 등 다양한 형태의 소비세 안에서 공제되고 면세되기 때문이다.

Zodrow(2007)는 좀 더 현실적인 2기간 모형을 사용해 이와 유사한 결론을 도출하였다. 이 경우 1기와 2기의 소비가 동일하게 여가와 보완재여서 소비재 가격이 높아지면 노동공급이 증가한다는 가정이 필요한데, 이는 단일재화과세(UCT) 조건, 즉 개인의 선호가 분리가능(separable)하고 상동성(homothetic)이 있는 경우 충족된다. 2기간 모형의 단순한 가정들을 보완하여 더욱 현실적으로 구성한 다양한 모형들도 소비세 개혁이 경제의 후생을 증가시킨다는 유사한 결과를 보고한다(Auerbach and Kotlikoff, 1987). 몇몇 연구들은 실증분석을 통해 저축에 대한 소득세 대신 소비세를 도입하면 효율성 상승으로 GDP가 증가할 것이라는 시뮬레이션 결과를 확인하기도 하였다. 예를 들어 Altig et al.(2001)은 시나리오에 따라 1.9-9.4%의 산출이 증가하는 효과를 보여주었고 Diamond and Zodrow(2008)은 장기적으로 산출이 약 4.9% 증가할 것이라는 결과를 도출하였다. 생애주기에 따른 세부담 능력과 세금 사이의 수평적 형평성(horizontal equity) 면에서도 저축에 세금을 매기는 소득세에 비해 소비세가 더욱 우월하다. 또한 이론적으로 국제적 자본이동성을 가정하면 과세로 인한 자본이동이 효율성을 떨어뜨려 최적 자본세율이 제로가 되어 소비세의 경우가 소득세보다 효율적일 수 있다(Razin and Sadka, 1991). 그러나 완전경쟁이 아니고 자본소득이 무위험수익을 넘은 경제적 지대에 기초한 것이라면 자본소득에 대한 과세가 바람직하다고도 지적된다. 또한 동일한 논리라면 물적 자본만이 아니라 인적 자본으로부터의 수익도 과세되지 않아야 하지만 이는 간과되고 있다는 지적도 제기된다(Milesi-Ferretti and Roubini, 1998).

효율성 외에 소비세가 갖는 중요한 장점으로는 세제의 단순성과 현실에서의 집행 효과성을 꼽을 수 있다(Edwards, 2003). 먼저 생산적 자산의 감가상각이나 인플레이션과 관련된 자본소득의 조정이 쉽지 않기 때문에 자본소득 과세는 광범위하게 발생된 소

득(comprehensive accrual income)에 대한 효과적인 과세가 어렵다고 지적된다. 반면 소비는 소득에 비해 상대적으로 측정이 쉽기 때문에 비교적 단순하고 효율적인 과세가 가능하다. 특히 자본소득의 경우 발생(accrual)과 실현(realization) 사이에 괴리가 있고 발생 시 소득에는 과세가 어렵기 때문에 다양한 방식으로 조세회피가 가능한데 비해 소비세의 경우 조세회피 문제에서도 상대적으로 자유롭다는 장점이 있다(Bankman, 2004). 또한 기업과 개인의 소득세는 정치적 이유로 특별한 공제나 면제, 그리고 특혜적인 과세가 존재하여 소비세에 비해 더욱 복잡하고 비효율적이다. 물론 소득세 대신 단순한 소비세로의 개혁은 정치적 갈등과 반대에 직면할 가능성도 있다. 그러나 기업의 새로운 투자지출의 경우 소비세에서도 면세하기 때문에 한계실효세율이 제로가 되어 투자에 악영향을 미치지 않는다. 또한 소비세의 역진성에 대한 우려가 존재하는 상황에서 주택담보대출 이자에 대한 공제와 같이 부유층에게 큰 도움이 되는 공제는 제한할 수 있다(Carroll and Viard, 2012). 이러한 조치들이 정치적 반대를 극복하고 어느 정도 순수한 소비세의 도입을 가능하게 만들 수 있다는 것이다. 이와 같은 주장 외에 국제적 자본이동성 확대와 조세회피 가능성으로 인해 여러 국가에서 국내적으로 자본소득을 과세하기가 쉽지 않다는 것도 소비세를 지지하는 하나의 논거로 제시된다.

소비세가 갖는 조세행정 특성은 세수 증대 측면에서도 효과를 기대할 수 있다. 예를 들어 부가가치세는 매출세액에서 매입세액을 뺀 값이다. 전단계 세액공제법을 적용하는 경우 사업자가 매입과 관련된 세금계산서를 발급받아야만 매출세액 공제를 받을 수 있기 때문에 이러한 조세행정 절차는 세원의 양성화와 세무행정의 효율화에 기여할 수 있다. 세원 양성화는 탈세를 막음으로써 조세수입을 증가시키는 효과를 가져온다. 나아가 부가가치세는 간접세로서 소득세와 같은 직접세와 달리 조세저항의 강도가 상대적으로 낮다는 점도 중요한 장점이다(국회예산정책처, 2015).

이렇게 소비세의 효율성 등 여러 장점에 기초하여 미국에서는 소득세 대신 소비세를 도입하자는 세제개혁 제안들이 제시되어 왔다. 예를 들어 프린스턴대학의 브래드포드 교수는 소비세의 일종인 X-tax의 도입을 미국의 세제개혁안으로 제시했다. X-세금(X-tax)은 원재료와 임금을 제한 기업의 판매액에 대해 단일세율을 부과하고 개인의 경우 누진세율로 임금에 대해 세금을 부과하는 방안이다(Carroll and Viard, 2012). 이는 가구에게는 자본소득에는 세금을 매기지 않고 임금에만 세금을 매기는 동일한

임금세(wage tax)와 기업의 현금흐름세(cash-flow tax)로 구성된 2부분 부가가치세(two-part VAT)의 틀에 기초한 것이다. 2부분 부가가치세는 기업에 대해서는 생산한 부가가치에서 임금을 제외한 금액에 세금이 부과되고 가구에 대해서는 임금에 대해 세금이 부과되며, 세금의 총합은 기업의 부가가치에 매기는 세금 총액과 동일하다. 이 세금은 가구소득의 중심적 부분인 임금에 세금을 매겨 일견 소득세와 유사하게도 보이며 흔히 단일세(flat tax)로 불리기도 하지만 개념적으로 소비세와 일치한다. 브래드포드는 가구의 임금에 매기는 최고세율이 기업의 현금흐름에 매기는 단일세율과 동일하지만 저소득층 임금에는 더 낮은 세율을 매겨 형평성과 세금의 누진성을 제고하는 X-세금을 제시했다. 한편 다른 논자들은 저축을 제한 개인의 모든 지출에 누진세율을 매기는 개인지출세(personal expenditure tax)를 제안하기도 했다.

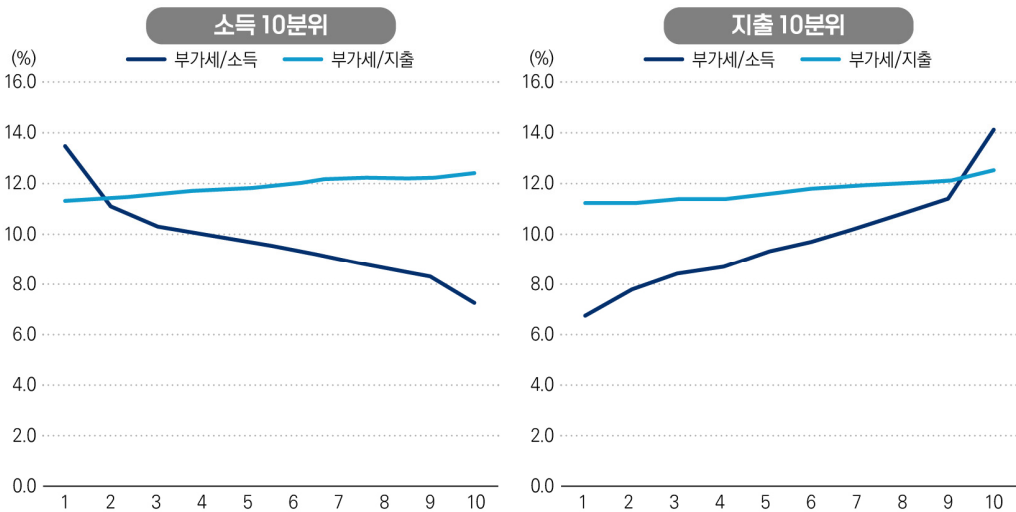
끝으로 OECD(2024)는 다음 특성들로 인해 소비세를 세입 확보를 위한 효율적인 정책 수단으로 평가하였다. 첫째, 소비세는 다른 세목에 비해 경제적 왜곡이 상대적으로 작다. 소득세나 법인세가 노동공급이나 투자 의사결정에 직접적인 영향을 미치는 것과 달리, 소비세는 저축과 투자에 중립적이다. 이러한 특성으로 인해 OECD는 다른 세목에 비해 소비세가 장기 경제성장에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다고 분석한다. 둘째, 소비세는 세수 안정성이라는 장점이 있다. 경기변동에 민감하게 반응하는 소득세와 달리, 소비세는 상대적으로 안정적 세수 확보에 유리하다. 특히 필수재에 대한 소비는 경기변동에 덜 민감하기 때문에 기본적인 재정수요를 충족시키는 데 유용하다. 셋째, 소비세는 징수 행정이 상대적으로 용이하다. 특히 부가가치세 형태의 소비세는 거래 단계마다 세금이 부과되고 환급되는 구조로 인해 탈세를 방지하는 자체 검증 메커니즘을 갖추고 있다.

3 소비세의 형평성과 분배 효과

소비세의 문제점으로는 조세의 역진성이 가장 중요하게 거론된다. 일반적으로 소비지출에 일정한 세율로 부과하는 소비세 또는 부가가치세는 고소득층에 비해 저소득층이 불리하여 역진성이 존재하는 것으로 알려져 있다. 이는 소득 수준이 다름에도 불구하고 소비지출이 동일한 세율로 과세되어 상대적으로 평균소비성향이 높은 저소득층에게 더

큰 부담을 주기 때문이다. 결국 소비세는 수직적 형평성(vertical equity)을 달성하기 어렵기 때문에 X세금과 같은 여러 소비세 제안들은 누진적인 소비세의 도입을 제시해 왔고, 부가가치세에서도 필수품과 같은 면세품목을 도입해 왔다. 각국의 미시적 서베이 자료를 사용한 여러 연구들은 소득 기준으로 볼 때 상대적으로 고소득 계층의 소비세 부담이 저소득 계층에 비해 더 낮다고 보고한다(ONS, 2023; Decoster et al., 2010; IFS, 2011). 그러나 지출에 기초하여 계층을 구분해 보면 소비세 부담의 역진성이 사라지고 오히려 지출이 높은 계층의 지출 대비 소비세 부담이 더 높다고 지적된다(OECD/KIPF, 2014). 아래 그림은 OECD 20개국의 미시자료에 기초하여 부가가치세의 부담이 각 계층별로 얼마나 차이가 있는지 보여준다.

[그림 2-15] 부가가치세의 세부담(소득 기준, 지출 기준)



자료: OECD/KIPF(2014), p. 37.

결국 부가가치세 부담은 소득 기준으로 계층을 나누면 역진적이지만 지출 기준으로는 약간 누진적이라는 것이다. 이는 가구의 저축과 대출 행태의 차이와 관련이 있다. 지출이 작은 가구는 보통 순저축을 많이 할 것이므로 부가가치세 부담이 소득 대비로는 상대적으로는 낮아질 것이다. 반면 지출이 큰 가구는 순차입자인 경우가 많고 부가가치세 부담이 소득 대비로는 높게 나타날 것이기 때문이다(OECD/KIPF, 2014). Thomas(2020)도 유사한 결과를 보고한다. 그에 따르면 현재는 고소득층이지만 저축

을 많이 하는 계층은 결국 미래에는 현재의 저축에 기초하여 소비를 증가시킬 것이기 때문에 생애 전체의 소비를 고려하면 소득보다 지출에 기초한 평가가 더욱 적절할 수도 있다고 지적한다.

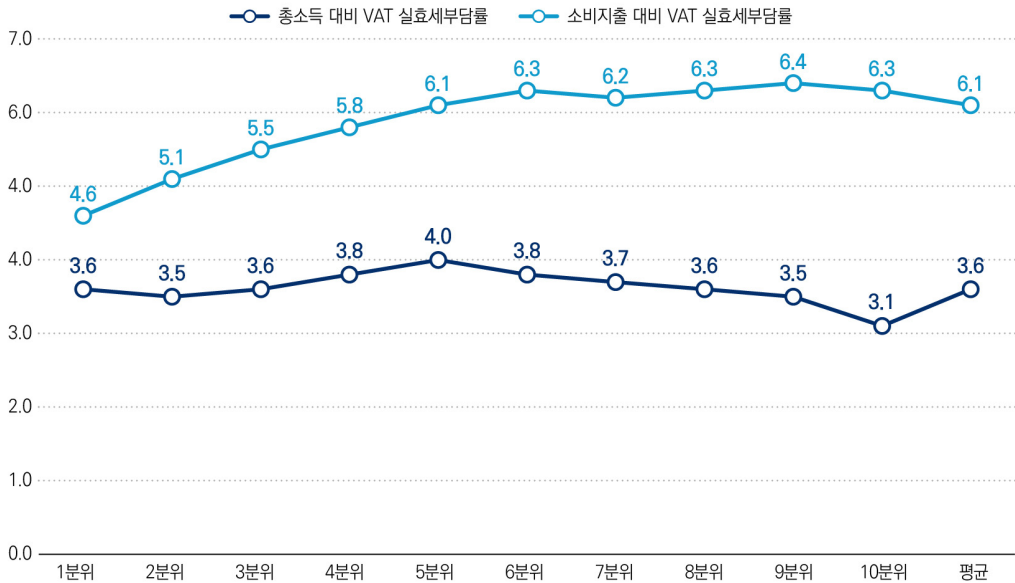
한편 한국을 대상으로 한 연구에서는 다른 선진국과 달리 소득을 기준으로 하더라도 부가가치세의 부담구조 자체가 그다지 역진적이지 않다는 결과도 제시되고 있다. 성명재(2012)에 따르면, 가계동향조사 원자료의 소득과 소비 정보를 사용하여 가구별로 부가가치세 부담을 계산해 보면 부가가치세의 세부담 구조가 대체적으로 소득에 중립적인 것으로 나타났다. 서구를 대상으로 한 연구에서 부가가치세 부담이 전반적으로 역진적인 경우가 많은 것과 비교하면 상반된 결과라 할 수 있다. 저자의 연구는 2010년 가계동향조사 자료를 사용하여 총소득 대비 그리고 소비지출 대비 부가가치세의 실효세 부담률을 추정한 것이다. 그림 [2-16]이 보여주듯이 총소득 대비 실효세부담률은 5분위에서 약 4%로 가장 높지만 전반적으로는 거의 수평에 가깝다. 상위 10%인 10분위 계층은 실효세부담률이 3.1%로 상대적으로 낮아서 세부담의 역진성이 나타나지만, 이를 제외한 전체 가구를 대상으로 하면 부가가치세의 부담은 대체적으로 소득에 비례하여 역진성이 나타나지 않았다. 반면 소비지출과 비교하면 고소득층으로 갈수록 부가가치세의 부담이 높아졌는데 이는 저소득층의 소비지출 대비 부가가치세 부담이 낮음을 의미한다. 이 연구는 또한 부가가치세 부과 전후 소득 지니계수를 추정하여 그 효과가 매우 작다고 설명한다. 한국의 부가가치세는 세수에서 차지하는 비중이 작지 않음에도 불구하고 2010년 기준으로 지니계수에 기초한 상대소득분배의 격차를 0.14%만 확대시키는 효과가 있어서 소득분배에 매우 미미한 영향을 미쳤다. 또한 소득재분배 효과가 기간에 따라서 양과 음의 가졌으나 절댓값은 매우 작은 것으로 나타났다.

저자는 이러한 결과가 2010년 현재 서구 선진국의 노인인구 비중이 한국보다 크게 높은 현실과 관련이 있다고 설명한다. 선진국의 노인들은 대부분 은퇴자이며 소득수준이 낮은 저소득층이지만, 연금소득이나 저축에 기초하여 상대적으로 높은 소비지출을 유지하고 있다. 따라서 서구에서는 은퇴자 위주의 저소득층의 소득 대비 부가가치세 부담이 높아서 전체적으로 부가가치세 부담의 역진성이 강해진다. 그러나 한국도 고령화가 급속하게 진전되고 있기 때문에 저소득층이 고령 은퇴자들이 저소득층에서 더욱 큰 비중을 차지하게 되면 부가가치세 부담구조도 더 역진적으로 변화할 가능성이 크다. 실

제로 전체 인구 대비 65세 이상 고령인구가 차지하는 비율은 2010년 약 11%에서 2015년 13.2%, 2020년 16.4%로 높아졌고 2030년에는 약 26%, 2040년에는 약 34%에 이를 전망이다. 이 연구는 2010년의 가계동향조사를 사용했기 때문에, 고령화율이 훨씬 높아진 최근의 자료를 이용해 결과를 비교해 볼 필요가 있다. 한국은 서구에 비해 연금제도가 충분히 성숙하지 못하였고 그 결과 2022년 노인빈곤율이 약 38%로 OECD 국가 중 최고 수준이다. 은퇴후 노인세대의 소득 특성을 고려하면 한국은 저소득층 고령자의 소득 대비 소비 비중이 높고 그 결과 서구에 비해 부가가치세의 역진성 문제가 심각할 수 있는데 이러한 점이 소비세를 통한 세수 확보의 중요한 걸림돌이 될 수 있다.

[그림 2-16] 소득계층별 부가가치세 실효세부담률 분포

단위: %



자료: 성명재(2012), p. 25.

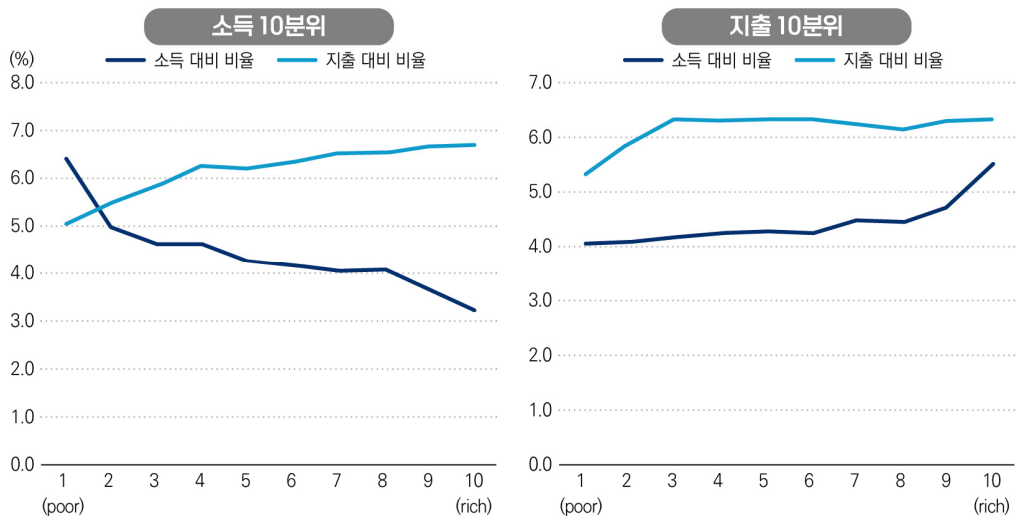
주: 2010년 가계동향조사를 이용한 추정치

보다 장기적 추이를 분석한 연구에서도 유사한 결과가 확인된다. 홍성훈·성명재(2013)에 따르면 소득계층별 소득 기준으로 한국의 부가가치세 실효세율은 1990년대 말 이후 일관되게 9-10분위의 고소득층에서만 상대적으로 높고 1-8분위는 비슷한 수준이었다. 최근에는 저소득층인 1분위 계층의 실효 세부담률은 상대적으로 낮지만 중분

위(3-5분위)로 이동할수록 부담률이 상승하고 이후의 분위는 약간 하락하는 모습을 보였다. 이러한 패턴은 저소득층은 소비지출 중에서 생활필수품 등 면세품에 대한 지출 비중이 크기 때문에 부가가치세 실효세부담률이 낮고, 고소득층은 소득 대비 소비성향이 낮기 때문인 것으로 분석된다.

그러나 이러한 실증분석의 강건성에 대해서는 의문이 제기될 수 있다. OECD와 한국 조세재정연구원의 공동보고서에 따르면 2012년 한국 자료를 사용한 연구에서 소득 기준의 분류에서는 한국이 다른 선진국과 비슷하게 부가가치세의 역진성이 나타나고 지출 기준으로 하면 그렇지 않은 것으로 조사되었다. 아래의 [그림 2-17]은 한국의 부가가치세 부담을 소득 기준과 지출 기준에 따른 계층별로 보여주는데 소득 기준으로 하면 저소득층일수록 부가가치세 부담이 높다는 것을 알 수 있다. 이러한 실증 결과의 차이는 아마도 사용한 미시자료와 방법론의 차이에 따른 것으로 보이는데 이에 대해서는 보다 상세한 분석을 통해 확인할 필요가 있다.

[그림 2-17] 한국의 부가가치세 세부담(소득 기준, 지출 구조)



자료: OECD/KIPF(2014), p. 78.

앞서 살펴본 바와 같이 서구 선진국에서는 소득 기준으로는 부가가치세 세부담이 역진적이며 부가가치세 인상시 소득분배가 악화되는 결과가 뚜렷하게 확인된다. 그럼에도

최근 여러 선진국들은 소비세 세율을 인상하고 그 재원으로 사회복지와 안전망 등에 대한 지출을 확대함으로써 복지의 소득재분배 효과를 통해 소비세의 역진적 효과를 완화시키는 정책을 채택해 왔다(OECD, 2024). 이러한 정책적 판단은 고령화의 진전으로 소득세의 세원이 위축되었을 뿐만 아니라 법인세나 소득세 등에 대한 세 부담 강화가 근로의욕을 저해할 수 있다는 우려에 따른 것이다. 결국 선진국에서의 소비세 인상은 자원배분 왜곡을 완화하고 넓은 세원을 확보하여 복지재정의 지속가능성을 유지하기 위한 노력의 일환으로 평가된다(성명재, 2012). 실제로 스웨덴이나 핀란드와 같이 복지지출 비중이 높은 복지국가의 경우 부가가치세 세율이 상대적으로 더 높다.

소비세 인상을 통한 복지지출 증가라는 정책 조합은 최종적으로는 분배구조를 개선시키는 순효과를 가져올 수 있다. 성명재(2012)는 한국에서 부가가치세를 1조 원 증액하고 교육이나 보육, 주택급여 지출을 1조 원 확대하는 경우 소득분배가 개선되는 결과가 발생한다고 보고한다. 이 경우 저소득층과 중소득층은 주로 순부담이 감소한 반면 고소득층은 순부담이 커졌으며 가구소득의 지니계수 또한 미미하게나마 하락한 것으로 나타났다. 결국 한국의 경우 부가가치세의 세 부담이 역진적이지 않으며 부가가치세 인상과 함께 복지지출을 확대한다면 소득분배가 더욱 개선될 수도 있다는 것이다.

다음으로 소비세는 최종소비자에게 전가되어 전반적 물가상승으로 이어지게 된다. 소비세 인상에 따른 조세전가의 정도나 납세자의 심리적 요인 변화 등도 물가상승의 원인이 되는데 이는 인플레이션과 관련된 소득분배 효과를 발생시킨다. 인플레이션은 소득 계층별로 상이한 효과를 미치는데, 전반적으로 생필품의 소비비중이 상대적으로 높은 저소득층에게 더 큰 악영향을 미칠 가능성이 크다. 실제로 여러 경제학 연구들은 인플레이션이 소득불평등에 악영향을 미친다고 보고하기 때문에, 소비세 인상으로 물가가 높아지면 전반적으로 형평성을 악화시키는 결과를 가져올 수 있다(Jaravel, 2021). 현재 생산인구 감소와 초고령화가 급속도로 진행되는 한국의 현실을 고려하면 노동소득 비중 감소로 인해 소득세의 세원이 협소해질 전망이다. 이러한 상황에서 소비세의 확대는 세원을 넓히고 세수를 확보할 수 있는 효과적인 수단이 될 수 있다. 그러나 소비세 인상이 생활필수품에 집중되어 저소득층이 더 많은 부담을 지게 된다면 불평등이 심화하고 형평성이 훼손되는 결과가 초래될 수 있다는 점에도 유의해야 한다. 따라서 만약 소비세를 인상하고자 한다면 그 세수를 명확하게 사회복지와 같이 소득재분배 효과가

큰 지출에 사용하는 계획을 세워야 소비세 인상이 형평성을 저해하는 효과를 제한할 수 있을 것이다. 예를 들어, 일본 정부는 2019년 2차 소비세 인상의 세수를 아동의 보육과 교육예산에 사용하겠다고 약속했고 이를 실행한 바 있다. 한국에서도 앞으로 소비세 인상에 대한 논의에 있어 단지 세율과 대상 등 과세체계뿐만이 아니라 세수의 사용처를 포함한 보다 종합적인 논의를 진행해 나가야 할 것이다.

이와 함께 소비세 증세 과정에서는 주요 재화와 서비스에 대한 면세를 통해 조세의 역진성 문제를 일부 완화시키는 보완조치를 함께 검토할 필요가 있다. 생필품에 대한 부가가치세 면제는 형평성 차원에서 이미 널리 시행되고 있다. 다만 한국에서는 정치적 고려 등으로 인해 다른 선진국에 비해 부가가치세 면제 대상이 지나치게 광범위하다는 비판도 제기되고 있다. 한국의 경우 부가가치세법 제26조에 의거하여 미가공식료품, 농·축·수·임산물, 수돗물 등 기초생필품과, 의료·보건·교육·도서 등 상품과 서비스에 대한 부가가치세를 면제한다. 예술창작품과 문화행사, 복권, 도서관·박물관 입장료 등 문화 관련 재화와 용역, 학교의 음식 용역 등도 부가세 면제 대상이다.

한편 고령화를 상승과 같은 인구구조 변화는 소비세의 역진성 문제에 있어 전통적 연구 결과와는 다른 관점을 제시한다는 점에서 주목할 만하다. Bernheim, Skinner, and Weinberg(2001)는 은퇴 가구의 소비행태가 소득계층별로 상이함을 보이면서 특히 고소득 은퇴자의 경우 소비 수준을 상대적으로 더 잘 유지하는 것으로 확인하였다. 이러한 소비성향은 은퇴세대에서 소비세의 역진성 문제가 완화할 수 있음을 내포한다. 소비세의 역진성은 연령대별로 그리고 자산 축적 정도에 따라 다르게 나타날 수 있다. 세대 간 이전이나 생애주기에 따른 소비패턴 변화도 역진성 정도에 영향을 주는 요인이다. 따라서 고령화 사회에서는 전통적 논의를 넘어 보다 세분화하고 정교한 방식으로 소비세의 역진성을 분석할 필요가 있다.

제3장

세입 환경의 변화에 대응한 새로운 조세 실험

본 장에서는 경제력과 부의 집중, 새로운 기술경제의 확산, 트럼프 2.0 정부의 출범 등 조세전략에 영향을 주는 정책환경의 변화를 살펴보았다. 이러한 환경 변화와 밀접하게 관련된 주요 의제로는 자본과세 또는 부유세 강화, 글로벌 빅테크 기업에 대한 최저한세 도입, 자동화 기술이나 개인정보 등 신세원에 대한 과세 등이 포함된다.

제1절 자본과세와 부유세

제2절 글로벌 빅테크 과세

제3절 새로운 기술경제 출현에 따른 과세 쟁점

제4절 트럼프 2.0 시대의 조세정책

제 1절 자본과세와 부유세

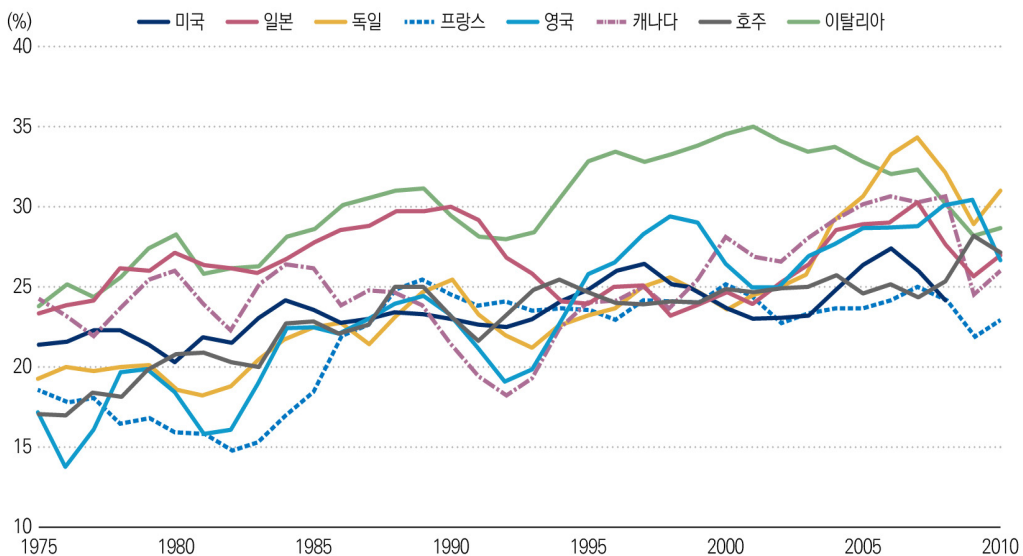
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 자본과세 강화를 통한 세수 확보의 필요성

가. 소득과 부의 집중화 현상

1980년대 이후, 특히 2000년대 이후에는 기술변화와 세계화, 노동자들의 협상력 약화 등을 배경으로 주요 선진국에서는 노동소득분배율이 하락하고 자본소득분배율이 상승하는 현상이 지속되었다(그림 3-1). GDP에서 자본소득이 차지하는 비중인 자본소득분배율의 상승은 선진 경제권에서 공통적으로 나타난 현상으로 해외에서는 관련 연구와 논쟁이 급속히 발전되었는데 다양한 연구들이 노동소득분배율을 하락시킨 요인들로 기술변화와 세계화, 독점 그리고 역관계의 변화 등을 지적한다(ILO-OECD, 2015; Karabarbounis and Neiman, 2014).

[그림 3-1] 주요 선진국의 자본소득분배율 장기 추이



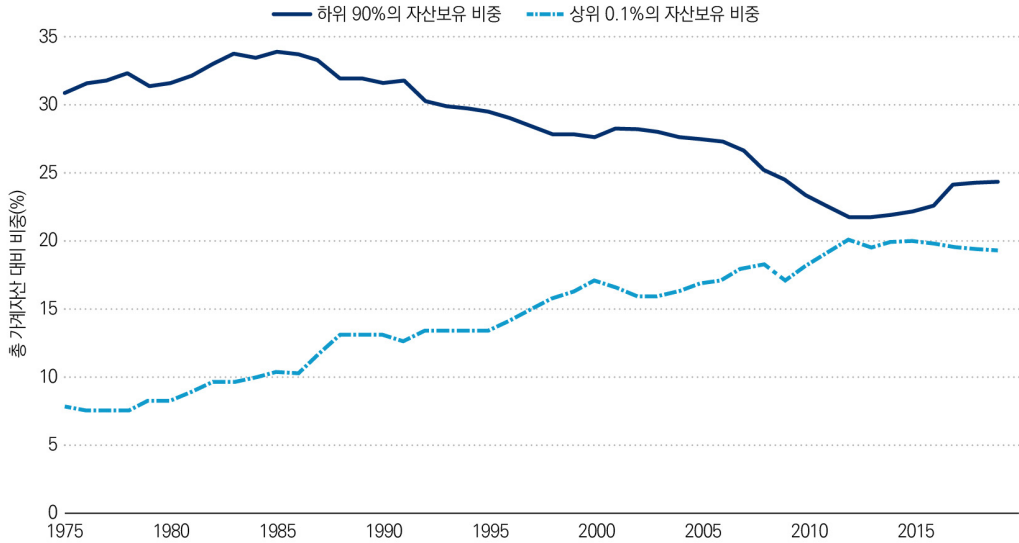
자료: Piketty and Zucman(2014), p. 1304.

대표적으로 Piketty(2014)와 Piketty and Zucman(2014), Karabarbounis and Neiman(2014), Schwellnus et al.(2018) 등은 기술혁신으로 자본재의 상대가격이 하락했고 노동자의 대체 가능성이 높아져서 노동소득분배율이 하락했다고 주장한다.²⁾ 또한 Lee(2016)과 Piketty(2017)은 정치적이고 제도적인 요인에 주목하고, Stansbury and Summers(2019)와 Blanchard and Giavazzi(2003)도 노동자들의 협상력 약화를 강조한다. 반면 Elsby et al.(2013)은 세계화 요인을 강조하고, 다른 실증연구들도 기술혁신과 세계화, 금융화 등 여러 요인들이 노동소득분배율 하락에 영향을 미쳤다고 보고한다(Dao et al., 2017; Stockhammer, 2013). 보다 최근에는 산업집중도의 상승이 노동소득분배율을 하락시킨 요인으로 지적되고 있다(Autor et al., 2017; Barkai, 2016).

소득뿐만 아니라 부(wealth)의 편중 현상 역시 역사적 최고치에 도달하고 있다. 미국의 경우 2022년 기준으로, 상위 0.1%가 전체 부의 약 20%를, 상위 1%가 32%를 보유하고 있다. 반면 하위 50%는 전체 부의 단 2%만을 보유하고 있다. 이러한 불균형은 지난 30년간 꾸준히 심화되어 왔다. 1989년 상위 1%가 전체 부의 23.5%를 보유했던 것에 비해, 2007년에는 29.7%, 2022년에는 32.3%로 증가했다. 이는 약 30년 동안 상위 1%의 부의 점유율이 9%p 가까이 증가했음을 의미한다. 최상위 0.1%가 가진 부의 비중이 1970년대 7%에서 최근에는 20%까지 올랐으며 하위 90%의 몫은 1980년대 초 35%에서 25%로 줄었다. 특히 코로나19 사태 전후를 비교해 보면 억만장자들의 자산은 2019년 3월부터 2021년 1월 사이에 40%나 불어났다. 더욱 우려되는 점은 이러한 불평등이 인종 간에도 뚜렷이 나타난다는 것이다. 2023년 Brookings Institution의 보고서에 따르면, 백인 가구의 중간 순자산은 288,200달러인 반면, 흑인 가구는 24,100달러, 히스패닉 가구는 36,100달러에 불과하다. 같은 조사에서 미국 최상위 400인이 소유한 부는 아래 그림에서 보듯이 미국 국가소득(national income)의 20%를 넘는 수준에 도달했다.

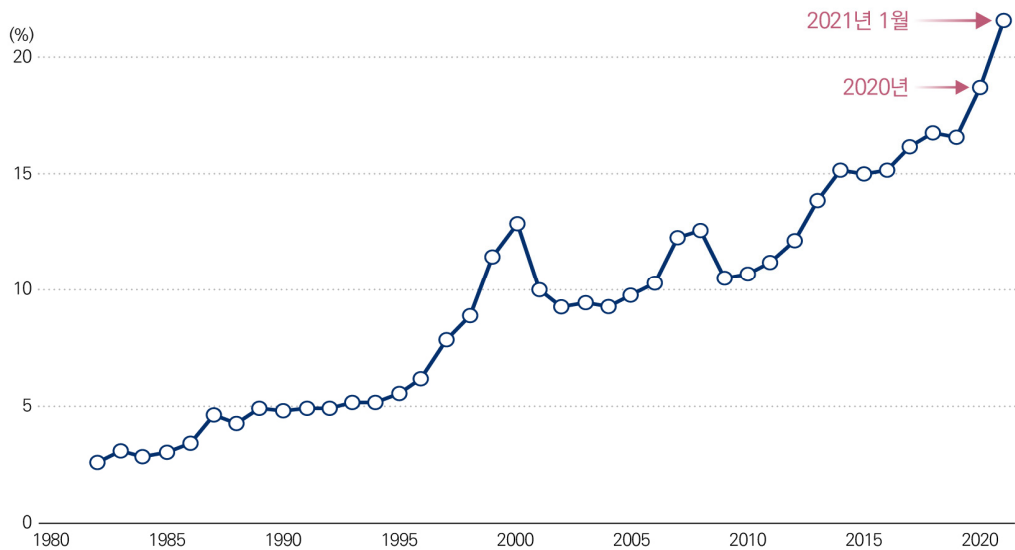
2) Rognlie(2015)는 이들의 연구가 너무 높은 대체탄력성을 가정하고 있다고 지적하면서 주택부문을 제외하면 자본소득비율의 상승이 나타나지 않았다고 분석하였다. 또한 Acemoglu and Restrepo(2019)는 직무(task)에 기초한 새로운 이론 틀에 기초하여 기술혁신이 노동소득분배율에 미치는 영향에 관한 이론적 모형과 실증적 연구결과를 제시하여 주목할 만하다.

[그림 3-2] 하위 90%와 최상위 0.1% 가구가 소유한 부의 비율



자료: Saez and Zucman(2021), "Wealth Tax Revenue Estimates by Saez and Zucman"

[그림 3-3] 미국 최상위 부자 400인(상위 0.00025%)의 미국 총국가소득 대비 비중



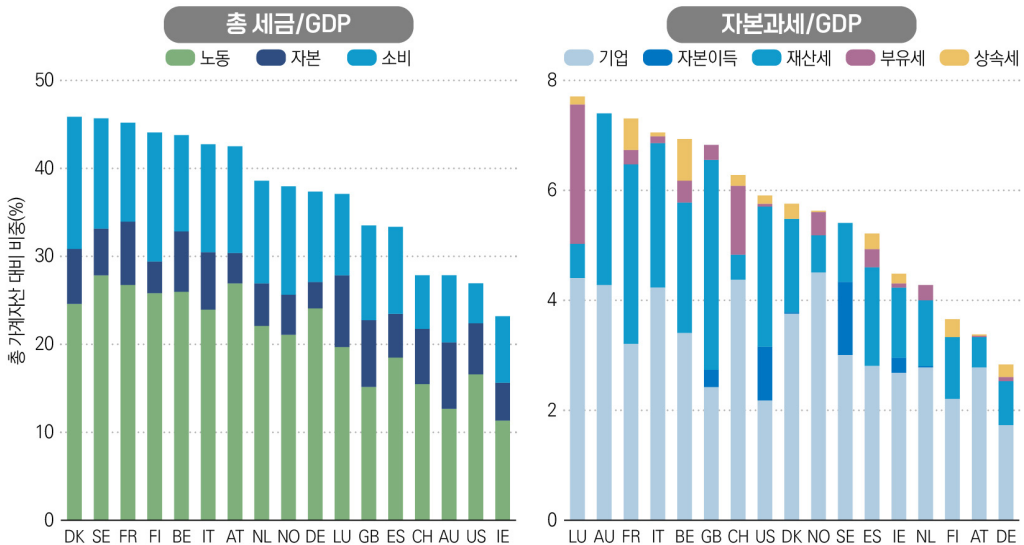
자료: Saez and Zucman(2021), "Wealth Tax Revenue Estimates by Saez and Zucman"

이러한 극단적인 부의 집중은 경제적 기회의 불균형, 사회 이동성의 저하, 그리고 민주주의 제도의 왜곡으로 이어질 수 있기 때문에 경제적 문제를 넘어 사회의 근간을 위협하는 심각한 도전이라는 우려가 커지게 되었다.

나. 자본과세 비중

Bastani and Wandenström(2020)에 따르면 자본에 대한 과세는 국가에 따라 상당한 차이가 있다. 이 연구는 OECD 국가들에서 평균적으로 자본과세로 인한 세수가 GDP의 3-8%, 총세수의 10-30%를 차지한다고 보고한다. 대부분 국가들에서 노동에 대한 세금의 비중이 가장 높고, 그 다음이 소비에 대한 세금이다. 그리고 자본에 대한 세금은 가장 적은 비중을 차지한다. 한편 자본에 대한 과세를 법인세, 자본이득세, 재산세, 상속세 그리고 부유세 등으로 구분해서 보면 대부분 국가들에서 법인세의 비중이 가장 높고 그 다음이 재산세이며, 상속세나 부유세는 자본과세로 인한 세수에서 매우 작은 비중을 차지한다.

[그림 3-4] 2018년 OECD 국가들의 세수 구조

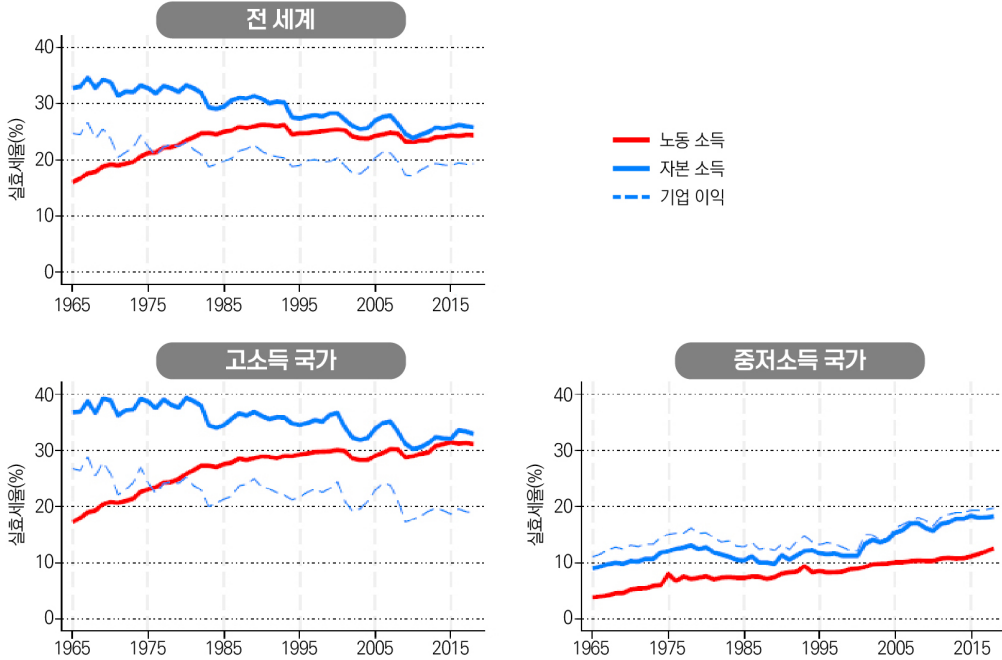


자료: Bastani and Wandenström(2020), p. 814.

이 연구에 따르면 1980년대 이후 OECD 국가들에서 GDP에서 순자본 몫이 차지하는 비중이 약 15-30%이고 실효자본소득세율이 약 20-30%인 현실에서 GDP 대비 자본과세를 통한 세수는 4-9%에 불과하다. 자본소득이 아닌 자본스톡에 대한 과세를 고려하면, 피케티의 연구에 따라 GDP 대비 민간자산의 배율이 약 500%이고 자본의 수익률이 약 3%, 그리고 실효자본세율이 30%이면 자본에 대한 과세는 GDP의 약 4.5%가 될 것이다. 결국 자본에 대한 과세가 세수의 중요한 부분이 되기는 어려우며, 자본과세의 세수가 증가하려면 자본이나 자본소득에 대한 실효세율이 높아질 필요가 있다. 물론 아래에서 살펴보겠지만 금융기관들 사이의 자동적인 정보교환 등 조세회피를 막기 위한 국제적인 노력은 자본과세를 국제적으로 더욱 효과적으로 만들 수 있을 것이다. 실제로 OECD(2017)에 따르면 이러한 노력에 기초하여 2010년 이후 8년 동안 50만이 넘는 조세회피를 해 왔던 고자산계층의 자산이 보고되었고 세계적으로 850억 유로 이상의 세수가 증가했다.

한편 법인세를 포함하여 자본에 대한 과세 노력과 역량은 역사적으로 국가에 따라 크게 변화해 왔다는 것에 주목해야 할 것이다. Bachas et al.(2022; 2024)는 154개국의 거시경제 데이터를 사용하여 자본소득과 노동소득에 대한 실효세율을 추정했는데, 이에 따르면 자본소득에 대한 실효세율이 전 세계적으로는 하락했지만 선진국과 개도국 사이에는 반대의 변화를 보였다. 1960년대 말에서 2010년대 말까지 세계화의 진전과 함께 선진국에서는 자본에 대한 실효세율이 약 38%에서 약 32%로 하락한 반면, 개도국에서는 1989년 약 10%에서 2018년 약 18%로 높아졌다. 이는 특히 법인세가 선진국에서는 인하되었지만 개도국에서는 인상된 변화와 관련이 크다. 저자들에 따르면 이러한 대조적 변화는 선진국에서는 바닥으로의 경주라 표현되는 법인세 인하 경쟁이 나타났지만, 개도국에서는 세계화와 국제무역 확대로 공식적 기업 부문이 발전됨에 따라 개도국 정부가 자본에 과세할 수 있는 능력이 강화되었기 때문이다. 이 연구는 실증 분석을 통해 국제무역이 개도국의 실효자본소득세율에 통계적으로 유의한 영향을 미쳤음을 보고한다.

[그림 3-5] 자본소득과 노동소득에 대한 실효세율 변화



자료: Bachas et al.(2024), p. 37.

다. 자본과세 부과 및 강화의 논거와 쟁점

세원의 집중화 현상은 정부의 기본적 기능을 유지하기 위한 안정적 세수 확보를 위협하며 특히 변화한 현실은 생산요소들 중 자본에 대한 과세를 강화하기 위한 노력을 촉구하고 있다. 자본에 대한 과세는 여러 형태가 있을 것이다. 예를 들어 기업의 소득인 이윤에 매기는 법인세나 개인이 수취하는 이자나 배당 또는 투자소득과 같은 금융소득에 매기는 세금이 포함된다. 이렇게 자본소득에 대한 과세를 넘어 최근에는 부유세와 같이 자산이나 자본 자체에 대한 과세에 관한 연구들도 제시되고 있다. 이러한 연구들에 기초하여 자본에 대한 다양한 형태의 과세 방안을 둘러싼 논쟁이 발전되었다. 이 논쟁은 자본의 복잡한 특징, 불평등에 미치는 영향, 최적 자본과세에 대한 이론적 근거, 그리고 자본이동성으로 인한 자본과세 제약의 극복 등 다양한 주제들을 대상으로 한다 (Bastani and Wandenström, 2020).

과거의 전통적인 최적 자본과세에 대한 연구들은 자본소득에 대한 과세가 개인의 저축 결정에 왜곡과 비효율성을 가져와서 비용을 발생시키기 때문에 자본소득에 대한 과세에 부정적이었다. 이들은 대표적 개인이 저축을 통해 투자하고 소비를 평탄화하는 신고전파 성장모형에서 주어진 세수하에서 개인의 후생을 극대화하기 위해서는 장기적으로 자본에 대해 과세해서는 안된다는 입장을 견지했다(Judd, 1985; Chamley, 1986).³⁾ 또한 다른 연구는 개인의 선호가 동질적이고 개인의 소득 창출능력에 관한 모든 정보가 노동소득에 반영되어 있는 경우 미래의 소비를 더 비싸게 만드는 자본에 대한 과세가 왜곡을 불러일으킴을 보였다(Atkinson and Stiglitz, 1976). 이 연구는 현실에서 자본소득이 불평등하게 분배되어 있다 해도 그것이 노동소득을 버는 능력의 차이에 기인한 것이라면 재분배를 위해 정부가 누진소득세를 부과하는 상황에서 소득분배 개선을 위해 자본소득세를 과세하는 것이 바람직하지 않을 수 있다고 주장한다. 물론 그러한 결론은 과도한 단순화이며, 이들의 모형의 시점을 확장하거나 자본소득의 차이가 노동소득 차이를 반영하지 않거나 노동소득에 대한 누진세가 완벽하게 최적이지 아닌 경우는 이러한 결론이 달라질 수도 있다(Bastani and Wandenström, 2020).

한편 최근 들어 진행된 일련의 연구들은 전반적으로 자본에 대한 과세를 지지하는 결론을 제시하는데, 이후 이러한 논의는 누진적 부유세 주장으로 발전되고 있다(Piketty et al., 2023). 이러한 연구들은 납세자가 노동소득만이 아니라, 상속의 차이, 투자 수익률의 격차, 그리고 저축 선호의 차이 등으로 인해 개인들의 부와 자본소득에 이질성이 크다고 강조한다. 나아가 이 자본소득의 격차는 노동소득에 의해 영향을 받는다. 이러한 현실에서는 노동과 자본에 대한 과세를 결합해야 더욱 효율적인 재분배가 가능하다는 것이다. 또한 자본에 대한 과세는 저축이 높고 노동공급이 낮거나 물적 투자와 인적자본 투자 사이의 세금 격차가 있는 경우 나타나는 노동공급과 인적자본의 왜곡을 교정할 수 있다. 이는 자본에 대한 과세가 시장의 여러 왜곡을 교정하는 데 유용하거나 형평성의 목적을 달성하는 데 필요하기 때문이다. 먼저 형평성과 관련하여 자본에 대한 과세를 지지하는 연구들은 개인들의 투자수익률이 동일하다는 전통적 모형의 가정과 달리 현실에서는 투자 수익률이 다르고 부와 자본소득에 이질성이 크다고 보고한다. 이러한 연구들은 만약 노동소득이 높은 개인이 사회적 네트워크나 정보 등에 대한 접근으

3) 그러나 최근의 이론적 연구는 이들의 결과에 대해 시점 간 대체탄력성이 1보다 작거나 개인의 선호의 특징이 다른 경우 그들의 결론이 성립되지 않고 장기적으로 자본에 대해 과세해야 한다고 보고한다. Straub and Werning(2020)을 참조.

로 투자 수익률이 높다면 자본소득세를 매기는 것이 최적이라는 결과를 제시한다 (Gerritsen et al., 2024). 또한 소득에 따라 개인의 선호가 달라서 고소득자가 저축성향이 높다면 자본소득에 대한 과세가 최적일 수 있다(Saez, 2002). 특히 상속의 차이 등으로 인해 개인들의 부의 초기 조건이 서로 다르다면 노동소득에 대한 과세만으로는 재분배 목표를 달성하는 데 한계가 크고 노동과 자본에 대한 과세를 결합해야 더욱 효율적인 재분배가 가능하다.

효율성에 기초해서도 자본에 대한 과세를 지지하는 주장들이 제시된다. 물질 자본만이 아니라 인적 자본의 중요성을 고려하면, 자본에 대한 과세가 인적 자본 대신 금융자산을 축적하는 노동에 대한 과세의 왜곡효과를 교정할 수 있어서 효율적일 수 있다 (Jacobs and Bovenberg, 2010; Stantcheva, 2017). 또한 개인이 노력이 아니라 운이나 상황에 의한 경제적 지대에 기초하여 자본에 대한 과도한 수익을 올린다면 그러한 소득에 대한 세금은 효율성을 높이고, 미래의 불확실성에 대한 보험이 완벽하지 않은 시장에서는 예비적 저축과 과도한 자본축적, 그리고 과소한 노동공급이 나타나는데 이 경우 양의 자본에 대한 과세는 효율성을 촉진할 수 있다(Aiyagari, 1995).⁴⁾ 마지막으로 노동소득과 자본소득을 구분하기 어렵고 개인이 시간을 노동 대신 고수익을 위한 투자에 써서 노동소득이 줄어들고 자본소득이 높아져 소득 전환이 나타나는 경우 자본에 대한 과세는 노동소득에 대한 과세와 같이 정당성을 지닌다.

Bastani and Wandenström(2020)은 각국에서 실행하고 있는 5가지 형태의 자본과세에 대해서도 이론적으로 그리고 실증적으로 검토한다. 먼저 이자소득이나 배당소득과 같은 개인 자본소득은 상속의 차이, 투자수익률 차이, 저축선호 차이, 노동 공급 및 인적자본 축적에 대한 왜곡의 축소 그리고 경제적 지대에 대한 과세 등에 근거해서 과세되어야 한다는 것이다. 물론 실현되지 않은 자본이득에 대한 과세, 그리고 노동소득세와 비교하여 최적의 자본소득세율을 둘러싼 논쟁이 존재한다. 둘째, 여러 경제학 논의들은 토지나 건물에 대한 재산세를 지지한다. 현실에서 토지는 공급이 거의 고정되어 비탄력적으로 공급되고 그 가치가 개인의 노력에 의해 영향을 받지 않기 때문에 재산세는 효율적인 과세다. 또한 주택은 소비의 이득을 가져다주고 동시에 주택에 대한 투자는 기업의 자산과 동일한 성질의 투자로서 임대하지 않고 자신이 사용하면 귀속지대로

4) 한편 자본에 대한 과세가 청년층의 노동 공급을 줄이는 효과보다 고령층의 노동 공급을 촉진하는 효과가 크면 효율성을 더 촉진할 수 있다(Erosa and Gervais, 2002).

표현되는 일종의 자본소득을 발생시키기 때문에 과세되어야 한다. 한편 자본소득의 격차가 노동소득과 관련이 크다면 자본소득에 대한 과세가 형평성을 위해 효과적인데 주택은 이와 같은 성질을 가진다. 특히 가치 있는 부동산은 흔히 최고소득층에 집중되어 있기 때문에 재산세는 공평한 소득분배를 위해 필요하다. 셋째, 상속세에 대해서도 최적 과세를 지지하는 경제적 연구들이 존재한다(Piketty and Saez, 2013). 하지만 상속이나 증여에 대한 과세는 행정적으로 복잡하고 상당한 조세회피와 비용을 발생시키는 반면, 세수를 크게 창출하지 않는다. 그럼에도 개인 간 기회의 격차를 축소하고 피상속자들의 노동 노력을 고취할 수 있다는 점에서 상속세는 공평조세로서의 의의를 가진다. 다양한 실증 연구에 따르면 상속세의 경우 과세 대상인 상속 금액에 미치는 영향이 상대적으로 작기 때문에서 효율성 비용이 낮다는 점도 장점으로 제시된다(Kopczuk, 2013).

넷째로 부유세에 대해서는 상당한 논쟁이 존재한다. 부유세의 장점은 과세기반이 넓고 조세를 회피하기 위한 투자 등을 억제하는 효과가 있으며 거대한 기업들의 자산을 목표로 하여 효과적이라는 것이다. 그러나 현실에서 과세를 위해 여러 자산들의 가치를 정확하게 측정하기가 어렵고 과세를 위한 행정적 문제들이 많으며 귀속 현금흐름을 과세하기 위해 자산에 과세하는 것은 유동성 문제를 가져올 수 있다는 난점이 존재한다(Kopczuk, 2019). 특히 현실에서 실현된 자본소득 대신 부에 기초하여 추정된 소득에 과세하는 부유세는 동일한 부를 가지고 있지만 자본소득이 다른 납세자들 사이에 불평등을 가져올 수 있다(Bastani and Wandenström, 2023). 실제로 과거 유럽 등의 부유세 경험을 살펴보면 광범위한 탈세와 조세회피가 나타났음을 알 수 있다. 또한 부유세 도입으로 고자산계층의 투자 등 자본축적의 노력이 침해되는 효율성 비용도 문제점으로 제기된다. 덴마크의 자료를 사용한 Jakobsen et al.(2020)의 실증연구에서 부유세가 과세대상의 행태에 미친 영향과 그로 인한 효율성 비용은 상당히 큰 것으로 분석되었다. 그럼에도 불구하고 심각한 부의 불평등이 음의 외부효과를 발생시키거나 개인의 투자수익률이 서로 다른 경우에 부유세는 효율적인 과세로 기능할 수 있다. 예를 들어, 자본에 대한 과세 없이 자본소득세만 과세한다면 이는 고소득률을 지닌, 수익률이 높은 투자자에게만 과세의 부담이 집중되어 비효율적일 수 있다는 것이다(Guvenen et al., 2023). 실제로 아래에서 살펴보듯이 최근에는 전 세계 억만장자의 순자산에 대해 최저한세율을 매기자는 글로벌 부유세 논의가 발전되고 있다.⁵⁾ 이를 지지하는 논자들

은 글로벌 부유세 구상이 기존 부유세의 한계를 국제적 협조를 통해 효과적으로 극복할 수 있다고 주장한다. 마지막으로 법인세는 과세 기반이 넓고 중요하기 때문에 과세를 위한 보다 효과적인 노력이 필요하다. 법인세는 노동소득이 낮으면서 발명이나 특허와 같은 지적 재산권을 통해 큰 돈을 벌거나 이윤을 기업 내부에 유보하여 과세를 피하는 개인에 대한 과세를 가능하게 한다. 또한 거주지에 기초하여 자본소득세를 내지 않는 해외투자자들에 대해서도 과세를 가능하게 한다. 그러나 현실에서 나타났듯이 세계화의 진전을 배경으로 한 자본이동성 확대와 법인세 인하 경쟁 등은 법인세의 과세기반을 약화시킬 수 있다. 따라서 법인세의 효과적 과세를 위해서는 아래에서 살펴보듯이 최근 OECD에서 발전되고 있는 다국적기업에 대한 최저한세율 과세(필라2)와 같은 국제적 협력이 필수적이다.

2 글로벌 부유세 계획

가. 초고액자산가들에 대한 과세의 한계

자본에 대한 여러 과세 방법 중에서 최근 가장 주목받고 있는 것은 글로벌 부유세라고 할 수 있다. 기본적으로 이는 억만장자와 같은 초고액자산가들의 순자산에 대해 낮은 세율을 직접 매기는 것이다. 예를 들어 순자산이 10억 달러 이상인 고자산계층의 부에 대해 2%의 세금을 물리는 방안이다(Zucman, 2024). 초고액자산가들의 부의 상당 부분은 다국적기업의 주식과 같은 금융자산이고 최근 수십 년 동안 자본시장에서 주식 가격의 상승으로 인해 그들의 부가 빠르게 증가해 왔다. 따라서 글로벌 부유세는 기업의 이윤 증가에 기초한 자본가치의 상승을 누리는 자본소유자에게 세금을 매기는 것이다. 이는 앞서 보았듯이 각국에서 기업의 이윤이 커지고 자본소득분배율이 높아진 현실에서 보다 공정하게 세수를 확보할 수 있는 효과적 세수증대 방안이라 할 수 있다. 글로벌 부유세의 아이디어는 초고액자산가(ultra-high-net-worth individuals)라 불리는 전 세계의 억만장자들이 세금을 매우 적게 내고 있다는 사실에서 출발한다. 현재의

5) 미국 전체의 0.00025%가 가진 부가 증가하면서 “억만장자세”에 대한 관심도 높아졌는데 최근 가장 두드러진 제안은 3년 연속 10억 달러 이상의 자산이나 1억 달러 이상의 소득을 가진 개인들에게 적용되는 ‘억만장자 세금’이다. 누진적 부유세 논의는 Piketty et al.(2023)을 참조하라.

조세제도가 매우 불공정하기 때문에 정의롭고 공정한 과세를 위해서는 새로운 조세제도가 반드시 도입되어야 한다는 것이 글로벌 부유세를 지지하는 논자들의 설명이다.

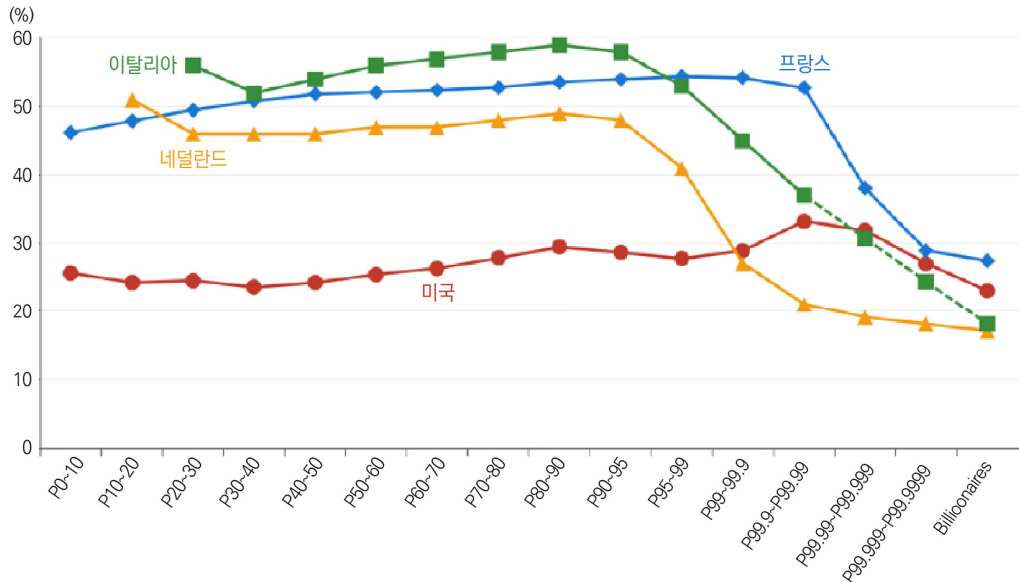
조세정책의 세계적 전문가이자 글로벌 부유세 계획의 입안자인 파리경제대학의 주크만 교수에 따르면 누진과세는 민주사회의 핵심 기둥이다. 누진세 체계는 사회적 결속력을 강화하고 정부가 공동선을 위해 일한다는 신뢰를 높이며 경제 성장의 원동력인 교육, 의료, 공공 인프라와 같은 공공재와 서비스에 자금을 지원하는 데 핵심적인 역할을 한다. 또한 역사적으로 과세의 누진성 변화는 소득과 부의 집중이 변화하는 데 중요한 영향을 미쳤다. 그러나 최근의 경제학 연구들은 현재 선진국의 세금체계가 누진적이기 보다는 가장 부유한 개인들에게 효과적으로 과세하지 못한다고 보고한다. 현실에서 억만장자와 같은 이들이 내는 세금 정보는 쉽게 공개되지 않는다.⁶⁾ 그러나 Saez and Zucman(2019a; 2019b)는 미국 400대 자산가들에 대한 실효세율을 추정했고, 이후의 연구들은 다른 선진국들에 관해 비슷한 분석을 발전시켰다. Bach et al.(2024)는 프랑스, Guzzardi et al.(2023)은 이탈리아, 그리고 Bruil et al.(2024)는 네덜란드에 관한 연구결과를 제시한다. 이들은 소득세, 법인세, 사회보장과 의료보험을 위한 급여세(payroll tax), 재산세, 소비세 등 개인이 납부하는 모든 세금을 합산하고 그것을 사용하여 소득계층별 세전소득 대비 실효세율을 계산한다(Saez and Zucman, 2023).⁷⁾ 이러한 연구들은 억만장자를 포함한 최상위 계층에 대한 과세를 상세히 분석했다는 것이 특징적이다. 분석대상에 포함한 최상위 계층은 전체 인구의 0.0001%보다 적지만 강력한 경제적, 정치적 권력을 소유하고 있으며 그들의 부는 80년대 이후 빠르게 증가해 왔다. 이 연구들의 결과는 소득세와 소비세 그리고 다른 모든 개인이 납부하는 세금들을 포함할 때, 초고액자산가들이 다른 소득계층에 비해 소득 대비 세금 납부액이 더 낮다는 것을 보여준다(Zucman, 2024).⁸⁾

6) ProPublica와 같은 탐사언론이 미국의 억만장자들의 세금에 관해 발표하기도 하지만 체계적이지는 않다.

7) 이들 연구는 법인세도 기업의 주식 소유에 따라 개인에게 배분하고, 노동소득뿐 아니라 기업의 이윤도 기업 소유자별로 배분하여 개인의 세전소득을 계산한다.

8) 미국, 프랑스, 네덜란드, 이탈리아는 세계적 억만장자의 35% 그리고 그들의 부의 40%를 차지한다.

[그림 3-6] 억만장자를 포함한 소득계층별 모든 과세의 실효세율(세전소득 대비)



자료: Zucman(2024), p. 11.

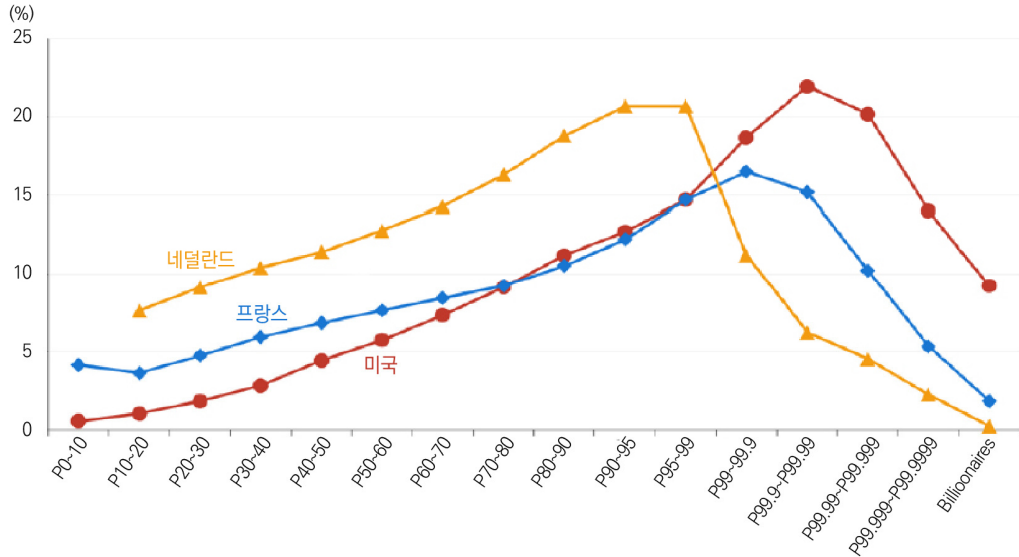
이들의 연구결과를 종합하면 현실에서 소득 최상위층으로 갈수록 과세에 역진성이 발생한다는 것이다. 특히 최고소득계층과 억만장자의 실효세율은 매우 낮으며, 그들을 제외한 대다수 개인의 경우 실효세율에 큰 차이가 없다. 유럽 국가들은 일반 국민의 세 부담이 미국보다 높지만 최상위와 억만장자는 미국보다 실효세율이 더 낮다. 미국과 프랑스는 상위 99.99% 이상에서 실효세율이 하락하는 반면 이탈리아와 네덜란드는 상위 95%부터 실효세율이 낮아졌다. 이렇게 과세에서 불공정한 역진성이 발생하는 것은 누진세의 주요한 수단인 소득세가 초고액자산가들에 대한 효과적인 과세에 실패하고 있기 때문이다([그림 3-7] 참조).

억만장자들의 소득은 임금이 아니라 주로 보유한 기업의 자산 등에서 나온다. 그러나 이들은 배당의 분배와 자본이득 실현을 회피하고 지주회사와 같은 법적 구조를 사용하여 개인소득세를 내지 않아도 되도록 자산을 구성한다. 예를 들어, 배당을 지급하지 않는 아마존이나 테슬라 등 사례를 보면, 대주주들은 자신이 소유한 기업이 배당을 하지

않도록 하여 배당소득을 줄인다. 동시에 이윤을 기업 내에 재투자하거나 자사주를 매입하는 방식으로 주가를 상승시키면서 주식을 매각하지 않고 계속 보유함으로써 자본이 득세를 내지 않는 식으로 과세대상 소득을 회피한다. 하지만 이들은 주식을 담보로 대출을 받아 소비하기도 하고 투자하기도 한다. 이와 같은 방식으로 억만장자들은 과세대상소득을 보고하지 않으면서 경제적 소득을 저축하고 부를 다변화하고 소비한다.

또한 이들은 형식적인 기업 주식의 보유자인 지주회사를 이용하여 기업의 배당을 지주회사에 지급함으로써 개인소득세를 회피한다. 지주회사에 대한 배당은 대부분 국가에서 법인세도 면제된다. 배당 역시 경제적 소득이고 지주회사를 지배하는 개인에게 저축과 소비를 가능하게 하는 경제력을 제공하지만 이에 대한 소득세는 내지 않는 것이다. 미국은 배당되지 않은 이윤에 대해 매기는 유보소득세(accumulated earnings tax)와 개인지주회사에 대한 과세 등으로 이러한 수단의 사용이 상대적으로 제한적이다. 그러나 유럽의 경우 지주회사 사용이 광범위하여 최상위층의 소득세가 거의 제로가 된다. [그림 3-7]는 소득계층별 개인소득세 실효세율이 대부분 구간에서 누진적이다가 최상위로 가면 역진적으로 됨을 보여준다. 역진성이 시작되는 구간은 네덜란드는 상위 95% 이상부터, 프랑스는 99.9%, 미국은 99.99% 이상이다. 한편 억만장자의 실효소득세율은 네덜란드는 거의 제로 수준, 프랑스는 1.7%이며 미국은 8%로 상대적으로 높다. 미국에 비해 프랑스와 네덜란드는 지주회사 제도로 인해 억만장자에 대한 소득세가 매우 낮다. 이들 국가에서 억만장자는 개인소득세는 거의 없고 대신 주로 그들이 소유한 기업의 법인세 형태로만 세금을 납부하고 있다. 주크만에 따르면 공정하고 누진적 과세 부과의 실패는 국가적 차원에서 상당한 규모의 세수를 감소시킬 뿐만 아니라 세계화를 통한 경제적 이익을 상대적으로 소수의 손에 집중시켜, 사회적 지속가능성을 약화시키는 악영향을 만들어낸다.

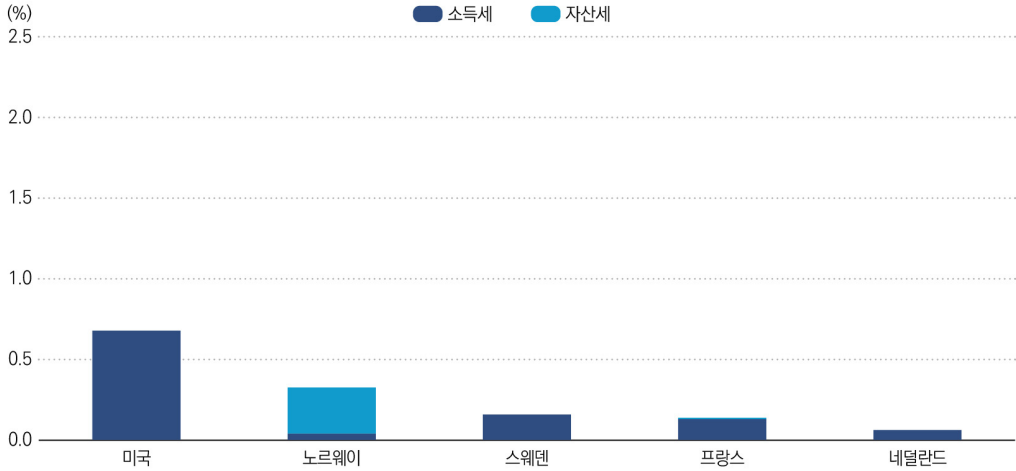
[그림 3-7] 억만장자를 포함한 소득계층별 실효소득세율(세전소득 대비)



자료: Zucman(2024), p. 14.

억만장자 혹은 초고액자산가들의 세금회피는 경제에서 부의 집중의 동학에도 큰 영향을 미친다. 이들의 부의 증가와 부의 불평등에는 그들이 소유한 자본에 대한 세율이 중요한데 이들에 대한 자본세율은 국가별로 0-0.6%에 불과하다(Zucman, 2024). 반면 그들의 부의 수익률은 연간 7.5%로 매우 높다. 억만장자에 대한 자본세는 프랑스나 노르웨이 등 부유세가 있는 나라에서 오히려 더 낮은 것으로 나타났는데 이는 지나치게 많은 면제가 존재할 뿐만 아니라 설계나 집행상의 어려움이 있는 부유세의 한계를 보여 준다. 예를 들어 2016년 프랑스의 자료를 보면 2016년 자료에서 억만장자는 부유세를 거의 내지 않는 것으로 나타났다(Bach et al., 2024). 또 미국, 노르웨이, 스웨덴, 프랑스, 네덜란드 등 5개국의 평균 세율을 보면 개인자본소득세와 부유세를 포함하여 억만장자에 부과된 자본과세의 실효세율은 약 0.3%로서 일반시민이 부담하는 평균 세율 1.1%보다도 크게 낮은 것으로 확인된다. 이는 보통 세율이 1%인 부동산세와 관련이 있는데, 부동산은 주로 중산층의 부에서 중요한데 억만장자의 부에는 비중이 작기 때문이다. 결국 현실에서 중산층의 자산은 과세하지만 억만장자가 오히려 자산과세로부터 자유로운 현실이다.

[그림 3-8] 10억 달러 이상 자산가 납세액의 세부담률(자산 대비)



자료: Zucman(2024), p. 17.

한편 전 세계의 억만장자의 부는 1980년대 이후 급속히 증가해 왔다. 포브스지의 데이터에 따르면 전 세계 억만장자의 부는 1987-2024년 사이 실질치로 연간 7.1%나 증가했다.⁹⁾ 자본의 동학을 보여주는 공식은 다음과 같은데,

$$W_{t+1} = (1 + \tilde{R} - \tau) \cdot W_t + \tilde{b}$$

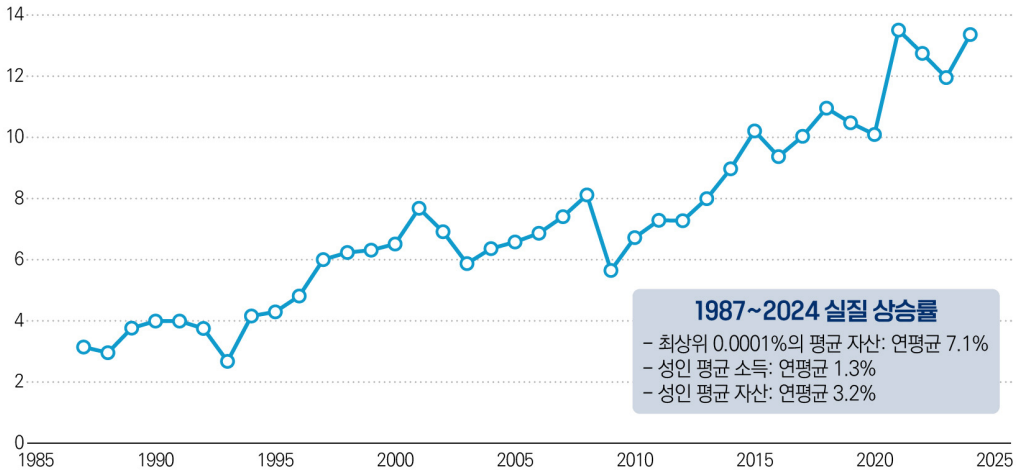
R 이 수익률, t 가 개인의 자본소득세와 부유세, 그리고 b 는 소비를 제한 노동소득이다.

자본세율을 0.3%, 소비를 부의 0.1%로 가정하면 부의 조수익률은 연간 7.5%로 추정되고 이는 전 세계 부의 평균적인 수익률 6-7%보다 높다. 조세체제로 인해 세후수익률 차이는 더 커지는데 억만장자의 초과순수익률의 절반은 개인 자본세율이 평균에 비해 낮기 때문이다. 따라서 초고액자산가의 부는 계속 빠르게 증가해 왔고 집중도가 심화되었다. 1987년에서 2024년까지 전 세계 가구의 약 0.0001%(백만분의 일)을 차지하는 포브스 기준 억만장자 2,800명의 부는 1980년대 중반 이후 급속히 증가했다. 이들의 부가 전체 부에서 차지하는 비중은 1987년 3%에서 2008-9년 8%, 2024년에는 13%로 높아졌다. 같은 기간 전 세계 성인 소득의 증가는 연간 1.3%, 평균적 부는 3.2% 증

9) 2024년 포브스지의 억만장자 리스트는 <https://www.forbes.com/billionaires/>

가했을 뿐이다. 이러한 부의 증가는 대부분 다국적기업의 주식지분 가치의 증가와 관련이 있는데, 세계화와 무역비용 하락, 자유로운 자본이동, 시장접근 등이 이윤과 주가를 상승시켰던 것이다. 이러한 전 세계적인 부의 집중을 억제하기 위해서는 그들 부의 세 전수익률이 하락하거나 이들에 대한 실효자본세율을 높여야 할 것이다. 보호무역과 같은 정책은 전자를 지향하지만 효율성을 침해하고 많은 인구에게 악영향을 미칠 것이므로 이들의 부에 대해 과세의 실효성을 높이는 것이 핵심적이라고 할 수 있다.

[그림 3-9] 전 세계 상위 0.0001% 가구의 부가 세계 GDP에서 차지하는 비중(%)



자료: Zucman(2024), p. 19.

나. 글로벌 부유세 제안과 그 효과

이러한 현실을 배경으로 최근에는 초고액자산가들에 대해 국제적인 협조에 기초하여 부유세를 매기자는 목소리가 높아져 왔다. 주크만 교수가 2024년 G20 재무장관회의에 제출한 보고서 ‘초고액자산가에 대한 조정된 최저한 실효과세를 위한 제안(A Blueprint for a Coordinated Minimum Effective Taxation Standard for Ultra-High-Net-Worth Individuals)’은 누진적이지 못한 현재 조세체계의 문제를 지적하고 국제적으로 조정된 최저한세율 제안을 제시한다. 주크만 교수의 기본적인 제안은 초고액자산가들의 부에 대해 최저한세(minimum tax)를 매기는 것으로 개인소득세와 부유세 등을 포함하여¹⁰⁾ 상위계층이 이보다 낮은 세금을 내고 있는 경우 그 액수를

추가적으로 과세하는 방안이다. 그 대상은 전 세계의 2,800명의 억만장자이며 매년 그들의 부에 적어도 2% 세금을 매기자고 제안한다. 그는 최저한세율 과세는 억만장자의 납세액의 하한을 정의하기 때문에 초고액자산가의 세금회피를 막는 효과적인 과세수단이라고 강조한다. 억만장자들의 소득은 규정과 포착이 쉽지 않기 때문에 최저한세율의 기준으로는 부채를 제한 순자산을 제시한다. 억만장자의 대부분의 부는 기업 주식이고 약 절반은 상장기업 주식으로 가치의 측정이 가능하다.

글로벌 부유세라고 불리지만 이 최저세율 계획은 부유세가 아니라 소득세를 강화하는 것으로 이미 부의 2%를 소득세(자본이득세나 배당소득세 등)로 내는 억만장자는 추가적으로 세금을 낼 필요가 없다. 즉 개인의 소득세와 최저한세를 합해서 부의 2%가 되도록 매기는 것으로 최저한세는 소득세의 실패를 교정하는 수단이라고 할 수 있다. 기술적으로 이 최저한세는 추정소득세(presumptive income tax)라고 할 수 있는데, 이는 과세대상 소득이 매우 적다고 보고하는 억만장자가 과세체계에 포착되지 않는 경제적 소득을 번다는 추정에 기초한 것이다. 현실에서 이들은 막대한 경제적 소득을 그들이 소유한 기업의 이윤 형태로 수취하지만 배당의 분배와 자본이득 실현을 회피하여 과세대상 소득이 없다고 보고하기 때문에 이를 교정하기 위한 것이다.

추정소득세 논리는 초고액자산가가 그들의 부의 일부, 예를 들어 6%를 매년 소득으로 번다고 추정한다. 이는 앞서 살펴본 부의 연간수익률 개념인데, 그러면 2% 최저세율은 귀속소득의 약 33% 세율이 된다. 글로벌 부유세는 최저한세율이기 때문에 현실에서 기존의 소득세 형태로 세금을 많이 내는 억만장자는 이러한 추정소득세에 영향을 적게 받을 것이다. 몇몇 국가의 경우 이미 추정소득세를 부과한 경험이 존재한다. 1974년 콜롬비아는 부의 8%로 추정소득을 제시하고 이보다 적은 소득을 신고하는 이들에게는 추가적인 소득세를 부과했다.¹¹⁾ 추정소득세의 주된 목표는 최상위층에 대한 최저소득세 부과, 세금회피 방지, 그리고 세수 안정화였다. 이를 통한 역사적 교훈은 부가 광범위하고 정확하게 측정될 때 추정소득세가 효과적일 수 있다는 것이다. 실제로 대부분 부가 개인사업의 자산 등의 형태면 부의 측정이 쉽지 않을 수도 있다. 그러나 초고액자산가의 대부분 자산은 주식과 같은 금융자산 등 시장가치의 측정이 가능하다는 것이 중요하다. 한편 부에 세금을 매기면 유동성 문제가 나타날 수 있다는 비판도 제기된다. 그러나

10) 이는 개인소득세, 부유세, 경제적 부담금 등을 포함하지만 페이롤 텍스, 재산세, 법인세, 소비세 등은 포함하지 않는다.

11) 추정소득의 비율은 2000년대 낮아졌고 추정소득세는 2021년 폐지되었다.

이는 수익률이 낮은 자산보유자처럼 경제적 소득이 적은 사람들에게 문제이며 억만장자는 매년 7.5%의 높은 수익률의 자산을 보유하며 2% 세율은 이보다 훨씬 낮으며 최저한세이기 때문에 유동성 이슈는 제한적일 것으로 생각된다.

최저한세 형태의 글로벌 부유세를 실행하는 다른 방식은 단순히 자산에 적어도 2%의 세금을 매기는 부유세 또는 미실현된 자본이득을 포함한 광범위한 소득 개념에 과세하는 것이다. 후자는 최근 미국 바이든 정부가 제시한 “억만장자 최저소득세 (billionaire minimum income tax)”가 사례다(U.S. Department of Treasury, 2024). 이는 1억 달러 이상의 부를 가진 부자의 미실현자본이득을 포함한 그들의 소득에 최저개인소득세 25%를 매기겠다는 계획이다. 이는 초고액자산가의 세전수익에 대해, 배당이든 실현 혹은 미실현 자본이득이든 모두 25%의 세율을 일회 부과하는 계획이다. 부의 수익률이 8%가 넘으면 광범위한 소득에 대해 25% 최저세율을 매기는 것은 부에 대해 2% 이상의 세금을 매기는 것과 동일할 것이다. 실제로 포브스의 400대 미국 부자의 부는 1982-2023년 사이 연평균 명목치로 10.6% 증가했고 앞서의 공식에서 연간평균 세전 수익률은 11.3%가 된다. 사실 이 세금은 평균 11.3%의 수익률에 대한 25% 최저세율을 부과하여 부에 대해서는 2.8% 세율이 되기 때문에 자산에 대한 2% 최저세율보다 더 야심찬 계획이라 할 수 있다. 미국 정부의 제안은 현재 미실현자본이득에 대해 일시적으로 25% 세금을 매기고 9년 동안 납부하도록 하는 것이다. Saez et al.(2021)의 분석에 따르면 2020년 미국에서 미실현자본이득은 1억 달러 이상 부를 소유한 미국 자산가들이 보유한 부의 54%였고 2024년 이 비중은 60%로 높아졌다. 결국 25%의 일회적 과세는 15%의 일회적 부유세, 또는 9년간 매년 1.67% 세금을 납부하는 것이 된다. 현재 미국 억만장자의 개인소득세가 매년 부의 0.5% 납부하기 때문에 1.67%의 추가적 세율 적용을 통해 국제적으로 2%의 최저세율을 달성할 수 있다. 미국 정부의 억만장자 최저소득세 계획은 또한 납세자가 납세를 이연하여 수익을 평탄화하도록 한다. 납세자는 5년 동안 동일금액으로 분할상환이 가능하여 수익률이 낮은 해에도 이전 높은 연도의 수익을 사용하여 납세가 가능하다.

주크만 교수는 최저한세 형태의 글로벌 부유세 제안은 국가주권을 존중하는 공통적 기준을 설정하는 것으로, 참가국은 공통 규준에 동의하고 다양한 국내적 수단으로 이를 집행할 수 있는 자율성을 가져야 한다고 강조한다. 최저한세 과세를 위해 추정소득세,

광범위한 소득에 대한 소득세, 또는 부유세 등등 다양한 국내적 수단을 사용할 수 있다는 것이다. 국제적으로 합의된 2% 최저한세 기준을 달성할 수 있다면 각국 정부는 다양한 국가적 법적, 재정 전통 그리고 헌법적 제약에 상응하는 구체적인 조세정책을 유연하게 선택할 수 있다. 이러한 유연성은 또한 참가국을 극대화하는 효과를 가져올 것이다.

그렇다면 부에 대한 2% 최저한세 형태의 글로벌 부유세의 효과는 과연 어떨까. 주크만 교수의 분석에 따르면 10억 달러 이상의 부를 가진 억만장자들의 부에 대해 2%의 최저한세를 매기는 베이스라인 시나리오하에서 세계적으로 매년 세수를 2,000-2,500억 달러를 거둘 수 있다. 이는 2024년 현재 약 2,800명의 억만장자들이 보유한 14.2조 달러에 대해 선진국 4개국 평균으로 실효세율이 약 0.3%로 낮기 때문에 1.7%의 추가적 세수가 발생하는 경우를 추정한 것이다. 이 세금이 조세회피 없이 완벽하게 집행되면 세수가 약 2,420억 달러, 그리고 조세회피로 세수가 약 20% 줄어드는 시나리오에서는¹²⁾ 약 1,930억 달러의 세수가 발생할 것이다. 이러한 세수는 다국적기업에 대한 최저한세로 인한 세수와 유사한 금액이다(Hugger et al., 2024). 만약 순자산 1억 달러(centimillionaire) 이상을 보유한 자산가 집단에도 최저세율 적용을 확장하면 세수는 더욱 커진다. 이들은 2021년 약 65,000명, 전 세계 성인 인구의 0.001%로 2024년 기준으로 28.1조 달러의 부를 보유하고 있다. 최저세율 2%를 달성하기 위해 1억 달러에서 10억 달러를 보유한 부자에게 1.2% 실효세율을 추가로 부과하면 1,080억 달러에서 1,350억 달러의 세수를 추가로 확보할 수 있다. 또한 최저세율을 1%로 설정하면 억만장자 대상으로 800-1,000억 달러, 3%로 설정하면 3,070-3,840억 달러의 세수가 발생할 것이고, 3% 세율이 1억 달러 이상 보유한 계층에게 적용되면 전체 세수는 5,510-6,880억 달러 증가할 것이다. 물론 장기적인 세수 변화는 억만장자의 부가 세후 수익률에 얼마나 민감하게 영향을 받는지 탄력성을 고려해야 할 것이다(Saez and Zucman, 2019a). 아래 표는 각각의 시나리오에 따라 글로벌 부유세가 전 세계적으로 얼마나 큰 세수를 발생시키는지 요약해서 보여준다.

12) 부유세의 경우 조세회피가 약 15%로 추정된다(Saez and Zucman, 2019a).

[표 3-1] 글로벌 부유세 적용에 따른 세수 증가액

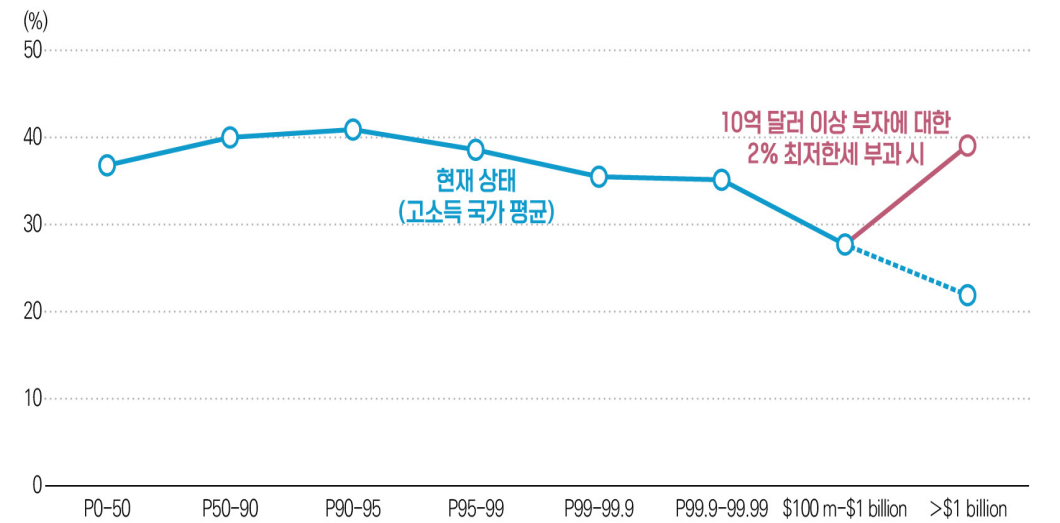
단위: 10억 USD(2024년 기준)

	최저한세 세율		
	1%	2%	3%
10억 달러 이상	80-100	193-242	307-384
1억-10억 달러	0	108-135	244-305
1억 달러 이상	80-100	302-377	551-688

자료: Zucman(2024), p. 27.
주: 하위(low end) 추정 시나리오는 조세회피 20%를 가정

한편 2%의 최저한세가 부과되면 억만장자의 부의 세후수익률은 현재 7.2%에서 5.5%로 하락하는데 이는 1980년대 이후 전체 부의 수익률과 유사한 수준이 되고, 역사적으로 심각해진 부의 집중도 개선할 수 있을 것이다. 초고액자산가에 대한 최저세율 부과는 무엇보다 소득 최상위층에게도 누진세를 부과할 수 있도록 하여 앞서 지적인 조세의 역진성을 교정할 수 있다. 아래 그림은 억만장자에게 2%의 최저한세를 부과하면 세전소득 대비 이들의 실효세율이 현재 22%에서 39%로 상승하여 하위 99% 계층의 실효세율과 비슷해진다는 것을 보여준다.

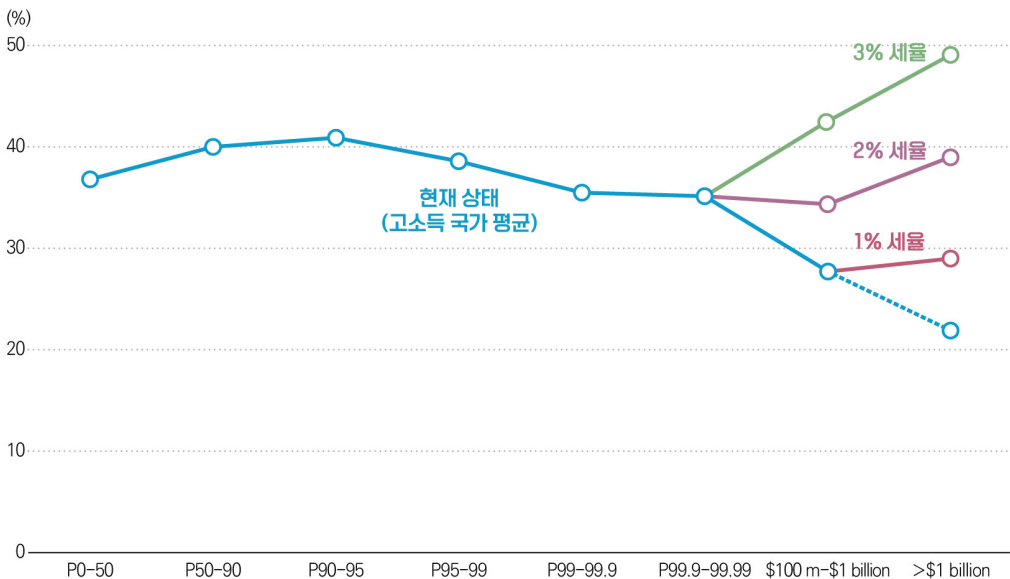
[그림 3-10] 10억 달러 이상 부자에 대한 최저한세율 부과 시 소득 계층별 평균 세율(세전소득 대비)



자료: Zucman(2024), p. 28.

이를 1억-10억 달러 부자에게도 확대하여 적용하면 이들 그룹은 소득세율이 28%에서 34%로 높아진다. 단, 이 결과는 선진국 평균이라 국가별 차이가 있으며 여전히 소득 계층 99% 이상에서 완전히 누진적이지는 않다. 1억 달러 이상 부자에게 모두 3%의 최저세율을 매기면 상위 0.001% 이상의 계층 그리고 1억 달러 이상의 자산을 보유한 계층부터 누진성이 더욱 강화될 수 있다.

[그림 3-11] 1억 달러 이상 부자에 대한 최저한세율 부과시 소득 계층별 평균 세율(세전소득 대비)



자료: Zucman(2024), p. 30.

다. 국제적 협조의 노력과 G20의 합의

억만장자의 부에 대한 최저한세 2%로 대표되는 글로벌 부유세의 실현을 위해서는 국제적인 협조가 필수적이다. 주크만 교수는 특히 바닥으로의 경주를 막고 국내정책의 실효성 높이기 위해 국제적 협조를 강조한다. 현실에서 초고액자산가 과세의 장벽은 억만장자들이 세금을 회피하기 위해 세금이 낮은 국가로 국경을 넘어 이동하는 것이고, 이는 초고액자산가에 대한 감세의 논리였다. 물론 이 가능성은 상당히 과장되어 있고, 최근의 연구는 세금으로 인한 이민이 제한적이라고 보고한다. 예를 들어, 스칸디나비아에서 세금과 관련된 연간 순이민율이 0.01% 이하로 낮고(Jakobson et al., 2024) 영국

의 거대부자의 경우도 비슷하게 낮았다(Advani et al., 2023). 그럼에도 포브스 자료를 보면 자신의 모국에 살지 않는 억만장자의 비율이 2000년대 중반 5-6%에서 2024년 9%로 상승하여, 억만장자 대부분이 모국에 거주하지만 스위스나 모나코와 같은 세금이 낮은 해외 국가에서 사는 비율이 증가해 왔다.

이러한 현실에서 모든 국가들이 최저세율을 부과하면 각국의 실효세율 차이가 줄어들 것이고 바닥을 위한 경주를 막을 수 있을 것이다. 현실에서 각국은 이민세, 비거주 개인에 대한 과세, 거주인 아닌 시민에 대한 과세 등 억만장자들의 이민을 막는 여러 정책 수단을 보유하고 있다. 하지만 최저한세율에 관한 국제적 협조가 발전된다면 국제적 세금경쟁을 막는 데 더욱 효과적일 수 있다. 경제규모가 작고 소득 수준이 낮은 국가들일수록 고액자산가들의 국제적 이동에 상대적으로 더 취약하고 정부의 세금집행력이 약한 경향이 있으므로 국제적 협조의 중요성은 더욱 커진다. 국제적 협력체제 구축은 또한 국내적 조세정책 수단을 실행하는 데도 도움이 된다. 이는 초고액자산가가 세금을 회피할 유인을 줄이고 자본이득세 증세와 같은 국내적 개혁을 더 효과적으로 만들기 때문이다. 또한 부의 분포 최상층의 투명성을 제고하고 초고액자산가들의 세금회피 유인을 줄이고 자본세와 부유세 집행을 더욱 효과적으로 만들 수 있다. 이러한 국제적 협조는 다국적기업에 대한 15% 최저한세율 부과를 추진하고 있는 OECD 필라2와 유사한 역할을 할 수 있다.¹³⁾ 즉 국제적 협조에 기초하여 세금회피를 방지할 수 있는 효과적인 조치는 국내와 국제적 협조를 결합하고 각각의 실효성을 높일 수 있다는 것이다.

물론 이러한 제안을 실현하기 위해서는 여러 잠재적 과제들이 존재한다. 예를 들어, 재산 평가의 문제, 일부 국가가 최저한세 기준을 이행하지 않을 경우의 대응책, 그리고 납세자들이 과세를 준수하도록 하는 방법 등에 관한 질문들이 그것이다. 먼저 세금의 기준이 되는 부의 측정 문제는 현재 방법론으로 정확한 측정이 그렇게 어렵지는 않다. 대부분 국가들은 상속세가 존재하여 최상위 부의 측정이 가능할 것이다. 억만장자 부의 약 절반이 미상장기업의 지분인 현실에서 이들 기업의 가치평가 문제가 발생할 수 있는데 각국 정부는 이윤이나 자산, 매출액 등에 기초하여 동일 산업의 비슷한 상장기업의 가치평가에 적용되는 방법으로 평가할 수 있을 것이다. 또한 예술품과 같은 부의 다른 형태는 작은 비중이지만 보험 가치를 사용할 수 있다. 더욱 어려운 문제는 억만장자의

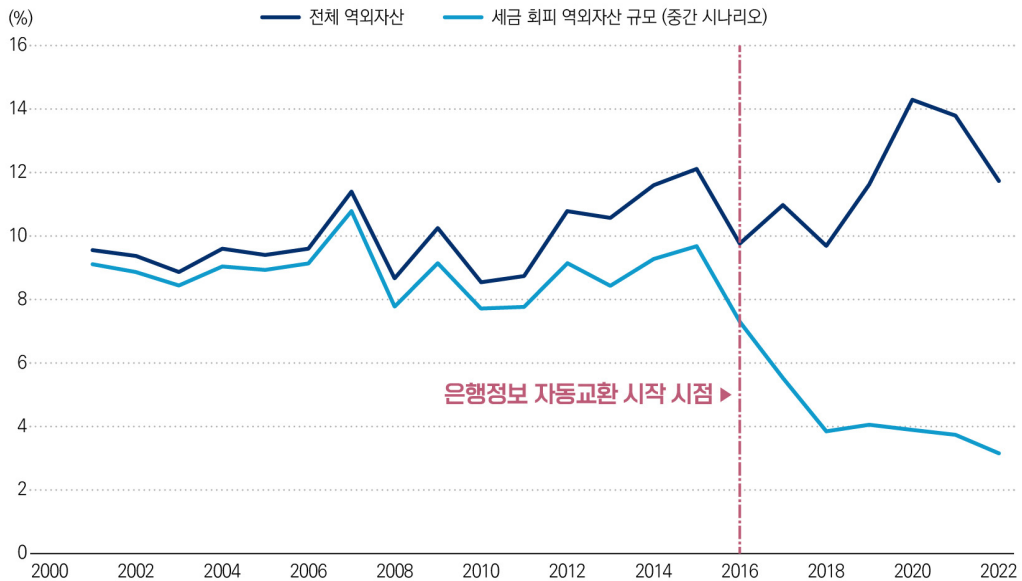
13) 상세한 논의는 다국적기업에 대한 최저한세에 기초한 OECD/G20의 필라2 논의에 관한 절을 참조.

부를 규정하기 위한 국제적 정보 교환과 자산의 실질적 소유자 식별에 여전히 한계가 있다는 것이다. 먼저 역외금융센터의 금융 불투명성으로 부의 은닉 위험이 존재한다. 2017년까지 대부분 역외 금융기관들은 해외의 조세기관과 정보를 공유하지 않았기 때문에 고액자산가들이 역외에 부를 은닉하여 조세회피하는 것이 비교적 용이했다. 그러나 지난 15년간 각국 사이 정보 공유 발전으로 은행의 비밀성이 감소했다는 것에 주목해야 한다. 미국은 FATCA를 2010년에 제정하고 2014년에 시행했는데 이는 전 세계 모든 은행이 미국 시민의 계좌정보를 요구하여 미국 자산가들의 해외자산에 관한 투명성을 높였다. 또한 2017년부터는 미국을 제외한 100개국 이상이 서로 유사한 CRS(Common Reporting Standard)를 실시하고 있다. CRS는 금융기관이 각국 조세기관에 외국인이 보유한 모든 계좌를 보고하도록 하고, 이 정보를 계좌주 모국의 조세기관과 공유하도록 했다.

이러한 은행정보의 자동적 교환(automatic exchange of bank information) 제도는 역외 조세회피를 억제하는 데 큰 역할을 했다고 평가된다. Global Tax Evasion Report 2024는 주크만 교수의 연구에 기초하여 전 세계적으로 가구가 보유한 역외금융자산과 조세를 회피하고 있는 자산의 규모에 대한 상세한 분석을 제시한다. 2022년 현재 역외금융자산은 약 12조 달러로 전 세계 GDP의 약 12%인데 이는 2001년 약 10%에서 약간 증가한 것이다. 특히 이 보고서는 10년 내 역외조세회피가 약 1/3로 감소한 것으로 추정한다(Alstadsæter, et al., 2023). 2013년 이전에는 전 세계의 가구가 조세회피처에 숨긴 역외금융자산의 대부분은 초고액자산가의 자산이었고 조세기관에 보고되지 않았다. 그러나 2022년에는 여전히 역외금융자산의 규모는 과거와 비슷한 수준이지만 조세회피를 하고 있는 자산 비중은 그중 약 27%, 세계 GDP의 3.2%로 크게 낮아졌다(Faye, et al., 2023). 구체적으로, OECD에 따르면 2021년 CRS를 통해 약 12조 달러의 역외자산이 보고되었는데, 더욱 정확한 추정치에 따르면 2021년 전 세계의 역외자산이 13.7조 달러였고 그중 1.7조 달러는 CRS에 보고되지 않는 미국인 소유였다. 그러나 CRS에 기초한 OECD의 추정치는 가구만이 아니라 다른 경제주체의 자산도 포함한 것이고 모든 가구의 역외자산을 포함하지 않을 가능성도 크다. 따라서 이 보고서의 분석은 가구 역외자산의 70%가 CRS에 보고되고 보고되지 않는 30% 중 90%가 조세회피를 한다는 가정하에서 역외자산 중 총 27%가 과세되지 않는다는 분석 결과를 제시한다(Alstadsæter, et al., 2023: 27). 아래 그림은 이러한 분석에 기초하여 은

행 정보의 자동적 교환이 시작된 2016년 이후부터 조세를 회피하는 역외자산이 크게 감소했음을 보여준다. 결국 이는 국제적 협조와 공동 기준이 국내의 과세를 지지하는 강력한 수단임을 시사하는 것이다.

[그림 3-12] 가구의 역외 금융자산 추이(전 세계 GDP 대비 비중)



자료: Alstadsæter, et al.(2023), p. 8.

물론 여전히 역외금융기관의 불순응(noncompliance) 문제가 존재하고, 현재 은행 정보의 자동적 교환이 부동산이나 예술품, 사기업 지분 등 모든 자산을 포괄하지는 않는다는 한계도 있다. 그럼에도 불구하고 국제적 정보교환의 개선을 위한 노력은 초고액 자산가에 대한 실질적 과세를 더욱 효과적으로 만들 수 있다. 예를 들어, CRS는 부동산이나 다른 자산을 포괄해야 하고 고급부동산 소유주로 흔히 사용되는 페이퍼컴퍼니 기업의 소유의 보고와 결합돼야 한다. 최근 G20수준에서 부동산의 자동적 은행정보 교환에 관한 논의가 발전되고 있고(OECD, 2023), 앞으로 가상통화도 CRS에 포함되어야 할 것이므로 OECD는 CARF(Crypto-Asset Reporting Framework)라 불리는 보고기준을 발전시키고 있다.

또 다른 과제는 자산의 실질적인 소유주를 정확하게 규정하는 것, 즉 수익적 소유권

(beneficial ownership)을 누가 가지고 있는가를 명확히 하는 것이다. 주크만 교수는 이와 관련하여 최근 수익적 소유권 명부(beneficial ownership registries) 창설로 진전이 존재하지만 여전히 한계도 존재한다고 지적한다. 2016-2017년 이후 대규모 다국적기업은 그들이 영업하는 국가들에 이윤, 수입, 자산 등을 상세하게 보고하는 국가별(country-by-country) 보고서를 작성할 의무가 있고, 이 보고서는 다국적기업의 모기업 소재국 조세기관이 수집하여 다른 국가 정부들과 교환한다. 정확한 소유주 규정을 위해서는 먼저 이 보고에 직접 혹은 간접적으로 주식 1% 이상을 보유한 주주와 같이 주요 수익적 소유권자를 발표하도록 의무화해야 할 것이다. 현실에서 억만장자 부의 대부분이 다국적기업 지분이므로 이는 조세기관이 그들의 부의 상당 부분을 포착하도록 도와줄 것이다. 금융 중개기관도 자금세탁 규제에 따라 실질적 소유주를 보고할 의무가 있기 때문에 주식이 가족지주기업이나 투자펀드 등 간접적으로 중개기관(intermediaries)에 의해 보유된 경우에도 수익적 소유권자의 규정이 가능하다. 또한 현재 매출액 7억 5천만 유로인 다국적기업의 국가별 보고의 의무 보고 경계치를 낮추면 더 많은 억만장자의 부가 포착될 수 있다. 이러한 변화는 각국의 조세기관이 비거주 초고액자산가에 대해 효과적으로 과세할 수 있도록 해 줄 것이다. 두 번째 개혁 과제는 다국적기업의 경우와 유사하게 각국이 초고액자산가의 자기보고를 새롭게 의무화하는 것이다. 억만장자들이 그들의 부와 자산의 상세정보를 거주 국가의 조세기관에 보고하도록 하고, 국제적으로 이 정보를 공유하도록 하는 방안이다. 또한 억만장자 자산의 매니저도 고객에 대한 정보를 보고하도록 의무화하고, 이러한 자기보고 정보를 기업 정보, 증권거래위원회 등 국내 자료, 그리고 국경 간 은행계좌 정보, 다국적기업의 수익적 소유주 정보, 그리고 언론 등의 정보와 크로스체크할 필요가 있다.

한편, 현실에서 정치적, 지정학적 요인 등으로 인해 모든 국가가 최저한세 형태의 글로벌 부유세 제안에 참여하기는 쉽지 않을 수 있다. 그렇다면 일부 국가가 이를 거부할 때 국제사회가 어떻게 초고액자산가에 대해 과세할 것인가가 중요한 질문이다. 이에 대해 주크만 교수는 세금으로 인한 국제적 이동을 제한하고, 다국적기업에 대한 최저한세 필라2의 사례처럼 인센티브에 기초하여 각국이 합의에 참가하는 메커니즘을 만들어야 한다고 강조한다. 이미 많은 국가들은 자산이탈세(exit tax)를 포함하여 세금을 줄이기 위한 해외이주를 제한하는 정책이 존재하고, 미국과 같은 국가는 자국 시민이 해외에 아무리 오래 살아도 그 사실과 상관없이 과세를 실행하고 있다. 반면 대부분 국가들은

해외로 이주한 자국의 억만장자에 대해서는 과세를 하지 않는다. 이를 극복하기 위해 최저한세를 실행하는 국가들은 장기거주한 초고액자산가가 거주지를 바꾼 후에도 수년 동안 계속 과세를 할 수 있도록 하는 노력이 필요할 것이다.¹⁴⁾ 이러한 메커니즘은 자산가들이 세금을 이유로 해외로 이주할 유인을 줄이고, 국제적 세금경쟁을 개선할 수 있다. 이러한 개혁의 출발점은 은행정보의 국제적 자동교환인데, CRS가 모국에 내야 할 세금이 있는 이전 억만장자 거주자의 부와 소득 정보를 상세히 포함하도록 확장되어야 할 것이다. 현실에서 이러한 메커니즘의 대상자는 많지 않기 때문에 비용은 그리 크지 않다. 이러한 제도는 또한 현재의 자산이탈세를 보완하는데, 자산이탈세가 과거의 소득과 미실현이득에만 과세하는 반면 이 메커니즘은 새로운 거주국 정부가 과세를 하지 않는 경우 모국 정부가 억만장자의 거주지 변경 이후의 소득도 과세할 수 있다.

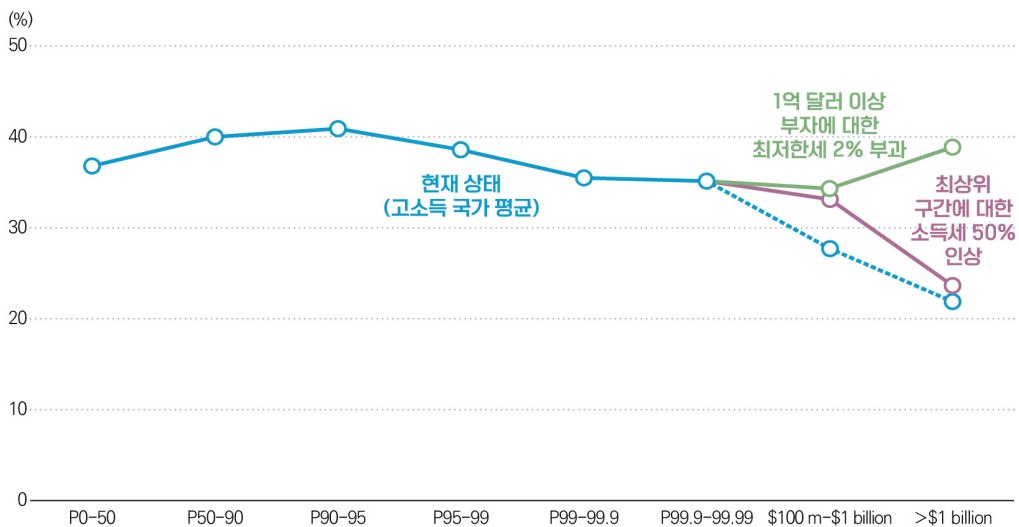
OECD/G20가 추진하고 있는 다국적기업 최저한세 과세, 즉 필라2는 소득산업 보완 규칙(UTPR: undertaxed payment rules)하에서 필라2에 참가하여 이를 실행하는 국가가 비참가국 다국적기업의 덜 과세된 이윤에 대해 과세할 수 있도록 한다. 따라서 비참가국은 세수를 다른 국가에 빼앗기므로 모든 국가들이 참가할 유인이 생기는데, 초고액자산가 과세도 이와 같은 제도가 필요할 것이다. 예를 들어 참가국이 비참가국의 억만장자가 참가국에 보유한 모든 자산에 기초하여 과세할 수 있도록 하는 방안이 논의되고 실행되어야 한다. 대부분 국가는 재산세를 통해 비거주자의 부에 과세하는데, 이는 다른 부에도 확대될 수 있을 것이다. 예를 들어 A국에 자산이 있고(또한 거주 시간을 쓰고), 그들의 실효세율이 국내의 초고액자산가에 대한 최저한세율보다 낮으면 외국인 초고액자산가도 A국 정부에 세금을 내도록 해야 한다. 또한 기업을 통해 간접 소유한 자산도 참가국의 과세대상이 될 수 있다. 다국적기업의 지분을 보유한 억만장자의 자산이 참가국들에 있으면 각 참가국은 그 국가에 소재한 기업의 자산의 비중만큼 최저세율을 과세할 수 있도록 하는 것이다. 마지막으로 과소하게 과세되는 억만장자에 대해 글로벌 부유세 참가국들은 필라2에 사용되는 소득산업 보완규칙을 따라 과세권을 배분해

14) 새로운 국가에 지불한 세금의 경우 모국에서는 공제해 주어야 한다. 예를 들어 최저한세를 실행하는 A국에 40년 거주한 초고액자산가가 실행을 하지 않는 B국으로 이주하는 경우, A국은 그가 A국의 거주자인 것처럼 계속 과세하도록 하고 과세분에 대해서는 B국에 대한 세금에서 공제해 준다. 하지만 A국에 대한 과세부담은 시간에 따라 감소하도록 설계할 수 있다. 이주 1년차는 여전히 A국 거주자라면 널 세금의 40/41, 2년차는 40/42과 같은 식으로 A국에 납세한다. A국 정부는 이러한 세금과 최저한세율(부의 2%) 중 큰 쪽을 수취하도록 한다(Zucman, 2024: 38). A국은 최저한세율만 집행할 수 있는데 이 경우 참가국은 비참가국이 수취를 거부한 세금을 수취하는 최후의 세금수취인(tax collector of last resort) 역할을 한다.

야 할 것이다. 이 과정에서 다국적기업의 자산만이 아니라, 고용이나 매출액 등도 세금 부과 기준으로 사용될 수 있을 것이다. 이러한 국제적 협조와 조정을 위한 논의가 최저한세 형태의 글로벌 부유세 실행에 필수적이다.

주크만 교수의 보고서는 최저한세율 2%의 글로벌 부유세가 아니라 세금의 누진성을 개선하기 위한 다른 대안들도 비교분석한다. 예를 들어 유럽의 경우 억만장자의 부를 보유한 지주회사의 내부 유보에도 추가적으로 세금을 매기거나 소유주의 과세대상소득으로 만드는 등 조세회피를 규제하기 위한 노력도 필요하겠지만, 여전히 부에 대한 과세가 가장 효과적일 것이다. 다른 대안은 최고소득계층에 대한 소득세 인상이나 상속세의 강화 등을 들 수 있다. 그러나 1억 달러 이상 자산을 가진 자산가계층에게 소득세를 50%로 인상해도 특히 억만장자들은 과세대상소득이 적기 때문에 부에 대해 최저한세 2%를 매기는 것에 비해 세금의 누진성이 더 개선되지 않는다. 또한 그는 1억 달러 이상 자산가들에게 사망 시 40%의 높은 상속세를 매기는 방안도 글로벌 부유세와 비교할 때 누진세 강화의 효과가 미약하다고 보고한다. 상속세는 정확히 집행된다 해도 사망 시 한 번만 과세되고 세수가 작기 때문이다. 결국 공정한 누진과세를 위해 최저한세 2%의 글로벌 부유세가 다른 어떤 대안들에 비해서도 가장 효과적이라는 것이다.

[그림 3-13] 1억 달러 이상 고액자산가에 대한 세금 인상시 실효세율 효과(세전소득 대비)



자료: Zucman(2024), p. 41.

주크만 교수를 필두로 글로벌 부유세를 주장하는 이들은 이러한 과세가 현재의 실패한 세금제도를 교정하고 공정한 누진과세를 실현하여 사회적 신뢰와 결속을 강화할 것이라 주장한다. 글로벌 부유세의 또 다른 중요한 이득은 여러 공공투자를 위해 필요한 정부의 세수를 늘리는 것이다. 각국 정부는 민주적 논의를 통해서 교육, 의료, 인프라스트럭처, 에너지전환과 기후위기 대응과 같은 핵심적인 공공투자에 세수를 사용할 수 있을 것이다. 특히 각국의 국제적 협조는 다국적기업에 대한 필라2 과세의 경우처럼 바닥으로의 경주를 줄이고 세계화의 불평등한 효과를 교정하며 국내의 누진과세를 강화하고 글로벌 부유세를 실행가능하도록 해 준다(Kysar, 2024). 이들은 이제 현실에서 국제적인 조세협력의 발전으로 최저한세 부과가 기술적으로는 가능하기 때문에 필요한 것은 국제적인 차원의 논의와 무엇보다 각국의 정치적 의지일 것이라 강조한다. 한편 글로벌 부유세의 잠재적 비용도 존재할 수 있는데 이는 억만장자들의 노동과 자산축적의 유인이 약화되어 투자와 혁신, 그리고 성장에 악영향을 미칠 가능성이 있다. 그러나 억만장자의 부에 대해 2%의 최저한세율이 실행되면 그 세후수익률을 현재의 7.2%에서 5.5%로 낮출 것인데, 이 정도로는 부정적인 인센티브 효과가 크지 않을 것이라 지적된다. 글로벌 부유세에 영향을 받는 인구도 매우 작아서 세계 경제 성장에 미치는 전반적인 영향은 미약할 것이다(Zucman, 2024).

글로벌 부유세 제안은 최근 국제사회에서 열린 논의의 대상이 되고 있으며 각국이 그 실현을 위한 국제적 협력을 강화하고 있어서 주목할 만하다. 특히 2024년 7월 26-27일 브라질의 리우데자네이로에서 열린 G20 재무장관 회의에서 주요 20개국 재무장관들이 전 세계의 억만장자 슈퍼리치에 대해 글로벌 부유세를 매기는 시스템 구축을 위해 국제적으로 협력하기로 합의했다. 올해 G20회의 의장국인 페르난두 아다지 브라질 재무장관에 따르면 참석자들이 투명하고 공정하며 공평한 세계적인 조세체계 마련을 위해 노력하기로 했다(Ayres, 2024). 이미 2024년 4월 G20회의 의장국인 브라질과 독일, 스페인, 남아프리카공화국 등 4개국은 재무장관들의 이름으로 글로벌 부유세의 도입을 공식적으로 제안했다. 이러한 논의가 이번 G20 재무장관 회의의 주된 의제가 되었고 합의에 이른 것이다. G20가 논의하고 있는 글로벌 부유세는 전 세계의 억만장자 초고액자산가들이 다양한 조세회피수단을 통해 세금을 적게 내는 현실에 대응하기 위해 각국이 국제적으로 협력하여 그들의 부에 세금을 매기겠다는 계획이다. 앞서 살펴보았듯이, 각국 정부가 전 세계 약 3,000명의 억만장자들에게 매년 자산의 2% 이상의 세

금을 걷어 세계적인 빈곤과 불평등 문제 해결 그리고 기후변화 대응에 사용하자는 계획이다. 이는 지난 2021년 세계 약 140개국이 다국적기업에 대해 글로벌 최저법인세율 15%를 매기기로 합의했던 사례에 기초하고 있다. 현재 G20 의장국인 브라질과 프랑스, 스페인, 남아프리카공화국 등 여러 국가들이 이러한 세금을 지지하고 있다.

G20 재무장관 회의는 오랫동안 합의문을 발표하지 못했다. 그러나 2024년 회의에서는 이러한 내용을 중심으로 국제적 조세협력에 관한 G20 장관급 선언문이 발표되어 중요한 진전으로 평가받고 있다(G20, 2024). 이 선언문에 따르면 G20 재무장관들은 누진과세가 국내적 불평등을 개선하고 재정의 지속가능성과 건전화를 강화하며 지속가능하고 포용적인 성장을 촉진하는 핵심적인 수단의 하나라는 데 합의했다. 이들은 과세는 기본적으로 국가주권의 영역이지만 진보적인 조세개혁을 위해 효과적인 국제적 협력이 매우 중요하다고 강조한다. 실제로 다국적기업에 대한 ‘세원잠식과 소득이전(BEPS: Base Erosion and Profit Shifting)’에 관한 OECD/G20 프레임워크가 보여주듯 국제적 조세협력이 실현되고 있고, 금융계좌 정보의 자동적인 공유도 실현되었다. 이러한 변화에 기초하여 이들은 초고액자산가에 대한 국제적 과세가 공정한 조세체계에서 매우 중요하다고 뜻을 모았다. 이는 부와 소득의 불평등 심화가 경제성장과 사회적 결속을 해침에도 불구하고, 초고액자산가들의 조세회피와 국제적 이동 가능성으로 공정하고 누진적인 과세가 이루어지지 못한 현실에 대한 반성에 기초한 것이다. G20 재무장관들은 이에 대응하여 초고액자산가에 대한 효과적인 과세를 위해 각국이 협조하며 노력할 것이라고 강조했다.

이상과 같은 글로벌 부유세 논의는 앞서 지적했듯이 1980년대 이후 전 세계적 차원에서 부와 소득의 불평등이 악화된 현실을 배경으로 하고 있다. 경제 전체의 부에서 최상위 억만장자 계층이 소유한 부의 집중도가 계속 높아졌다. 그러나 이들은 지주회사 등의 여러 수단을 사용하여 조세를 회피하여 소득과 부의 최상위층에 대한 누진적 과세를 위한 각국의 노력은 실패해 왔다. 게다가 최근 코로나19 이후 전 세계의 유동성 확대를 배경으로 주식과 부동산 등 자산가치가 급등하고 이에 따라 전 세계 억만장자들의 부가 더욱 빠르게 증가했다. 이러한 변화는 공정한 과세를 실현하기 위한 글로벌 부유세에 관한 뜨거운 논의를 촉발했다. 이미 2024년 4월 G20회의 의장국인 브라질과 독일, 스페인, 남아프리카공화국 등 4개국은 재무장관들의 이름으로 글로벌 부유세의 도

입을 공식적으로 제안했다. 이러한 논의가 이번 G20 재무장관 회의의 주된 의제가 되었고 합의에 이른 것이다. G20 재무장관들은 이 합의를 2024년 11월 리우에서 개최되는 G20 정상회의에 제출했다. 칠레, 스웨덴, 캐나다 등 전 G20 정상들은 전 세계의 억만장자들에게 대한 세금을 지지하는 공개서한을 발표하기도 했다.

그러나 이번 합의에도 불구하고 글로벌 부유세 부과에 관한 실행 방안에 관해서는 논의가 진전되지 않았다. 특히 미국 정부는 반대 입장을 밝혔는데, 재닛 옐런 미국 재무부 장관은 미국은 국제적인 세금정책의 조율이 어렵고 수퍼리치 과세에 대한 국제적 협상은 필요하지 않고 바람직하지도 않다고 생각한다고 지적했다. 미국은 누진세를 지지하지만 억만장자의 자산에 대해 세계적인 수준에서 과세하는 노력에 대해서는 지지하지 않는다는 것이다. 이는 미국이 다른 국가와 달리 미국 시민이 다른 국가에서 얻는 소득에 대해서도 과세를 하고 있는 현실과도 관련이 있을 것이다. 또한 일부 개도국과 비영리단체들은 국제적인 조세협상을 담당할 국제기구를 OECD에서 UN으로 옮기자고 제안했지만, 미국은 OECD가 문제를 더 잘 처리할 수 있다고 반박했다. 미국의 반대에도 불구하고 G20는 글로벌 부유세의 구체적인 정책 방안에 관해 논의를 계속할 전망이다.

하지만 글로벌 부유세 구상이 과연 현실이 될 수 있을지는 두고 볼 일이다. G20 내 여러 유럽국가들과 개도국들이 찬성하고 있지만, 가장 많은 억만장자가 존재하는 미국 정부가 반대 입장을 표명하고 있어서 국제적 합의를 이루기는 쉽지 않을 전망이다. 미국 대선을 앞두고 트럼프는 감세를 추진하고 있고, 해리스는 바이든의 정책을 계승하여 증세를 추진하고 있다. 하지만 앞서 언급한 해리스와 민주당의 증세 방안은 미실현 자본이득을 포함한 모든 소득에 과세하는 것으로 순자산 가치가 증가할 때만 세금이 부과되어 글로벌 부유세 제안과는 차이가 있다. 그럼에도 세계적으로 부와 소득의 불평등이 심화되는 현실에서 억만장자들이 다른 계층보다 훨씬 더 낮은 세율을 적용받는 불공정한 과세체계의 개혁을 위한 목소리는 계속 높아질 가능성이 높다.

3 부유세와 미실현 이득세에 대한 비판과 도전

지금까지 살펴본 부유세와 미실현 자본이득 과세에 대한 찬성 논거에도 불구하고, 이러한 제안들은 상당한 비판과 도전에 직면해 있다. 많은 경제학자들이 그들의 실용성과

잠재적인 부정적 결과에 대해 심각한 우려를 제기했고, 미국을 포함한 여러 유럽국가들에서 부유세가 헌법에 위배될 수 있다는 우려가 제기되었다. 미국의 경우 1913년에 통과된 16차 수정헌법은 연방정부가 부가 아닌 소득에 세금을 부과하는 것을 허용한다고 규정하고 있기 때문에 연방정부가 부나 미실현 이익에 세금을 부과하는 것이 합헌인지 여부 자체가 불분명하다. 독일 헌법재판소도 부유세가 위헌이라고 판정했고, 네덜란드 대법원도 2021년에 부유세가 재산권과 차별금지법을 위반한 위헌이라고 판정한 바 있다. 한국은 아직까지는 이런 헌법적인 문제는 없지만, 많은 학자들이 제기한 제도적 문제와 부유세를 실시했다가 점진적으로 그 비중을 줄이거나 철폐한 유럽 국가들의 경험을 살펴볼 필요가 있다.

가. 역사적 경험

유럽에서는 1994년 오스트리아를 시발점으로 많은 국가들이 부유세 제도를 수정하거나 폐지했다. 1997년 독일과 덴마크, 2006년과 2007년에 핀란드, 스웨덴이 부유세를 폐지했고 프랑스는 2018년에 부동산에만 제한적으로 부과하도록 부유세를 수정했다. 현재 노르웨이, 스페인, 스위스 단 세 나라만 순자산에 대한 부유세를 부과하고 있다. 이탈리아는 특정 자산에 대해서만 부유세를 매기고 있을 뿐, 개인의 순자산 전체에 대해서는 과세하지 않는다.

노르웨이는 170만 크로네(15만 유로 또는 16만 달러)를 초과하는 개인 자산에 대해 1%의 순자산세를 부과하는데, 이 중 0.7%는 지방자치단체로, 0.3%는 중앙정부로 간다. 노르웨이의 순자산세는 1892년부터 시작됐다. 추가로 2천만 크로네(174만 유로 또는 188만 달러)를 넘는 순자산에 대해서는 세율이 1.1%로 올라간다. 스페인의 순자산세는 누진세 형태로, 70만 유로(약 75만 달러) 이상의 자산에 대해 나바라 지역의 0.16%부터 최고 3.5%까지 세율이 적용된다. 세율은 스페인의 자치지역마다 크게 다른데, 안달루시아, 에스트레마두라, 마드리드는 100% 감면을 제공한다. 스페인 거주자는 전 세계 자산에 대해 과세되지만, 비거주자는 스페인 내 자산에 대해서만 세금을 낸다. 추가로 스페인 중앙정부는 2022년과 2023년에 ‘연대 부유세’를 도입했다. 이 세금은 2023년과 2024년에 걸칠 예정인데, 순자산이 300만 유로(323만 달러)를 넘는 개인에게 1.7%에서 3.5%까지의 세율로 부과된다. 이 새로운 세금 제도에서는 지역 부유세를

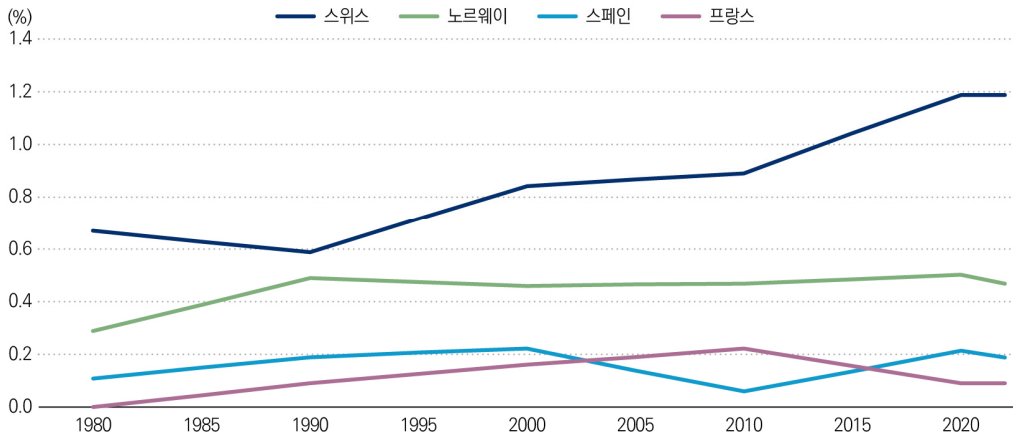
공제한 뒤 남은 추가 수입을 중앙정부가 거둔다. 이에 대응해 마드리드, 에스트레마두라, 안달루시아는 2024년에 중앙정부가 거두려는 세수를 지역정부가 확보할 수 있도록 부유세를 다시 도입했다. 게다가 발레아레스 제도와 칸타브리아는 면세 기준을 300만 유로로, 무르시아는 370만 유로로 올려서 안달루시아, 에스트레마두라, 마드리드가 제공하는 세금 감면 혜택과 동일한 수준을 맞췄다.

스위스의 순자산세는 칸톤(주) 단위에서 부과되며, 해외에 있는 부동산과 고정사업장을 제외한 전 세계 자산을 과세 대상으로 한다. 프랑스는 2018년에 순자산에 대한 부유세를 폐지하고 그 대신 부동산 자산에 대한 부유세로 바꿨다. 전 세계 부동산 순자산이 130만 유로(140만 달러) 이상인 프랑스 납세자들이 이 세금을 내야 한다. 프랑스 비거주 납세자의 경우에는 프랑스 내 부동산 순자산이 130만 유로 이상일 때 과세 대상이 된다. 부동산 순자산 가치에 따라 0.5%에서 1.5%까지 세율이 적용된다.

이탈리아는 거주자인 개인 납세자가 이탈리아 중개기관을 거치지 않고 해외에 보유한 금융자산에 대해 0.2%의 세율을 부과하며, 특정 국가에 보유한 자산에 대해서는 0.4%를 부과한다. 또한 이탈리아 거주 납세자가 해외에 보유한 부동산에 대해서는 2023년 0.76%에서 올려서 2024년에는 1.06%의 세율로 과세한다. 2021년 이후 벨기에는 평균 가치가 100만 유로(108만 달러) 이상인 증권계좌에 대해 0.15%의 연대세 또는 증권계좌세(TSA)를 부과하고 있다. 네덜란드에서는 주거용 주택과 기업에 대한 상당한 지분을 제외한 순자산의 가치가 소득세에 포함된다. 하지만 2021년 네덜란드 대법원은 이 제도가 재산권과 차별금지에 관한 유럽법을 위반한다고 판결했다.

이처럼 유럽에서 일부 국가들을 제외하고는 부유세가 축소되거나 철폐되는 이유는 이중과세 문제와 특정 소수가 과세 대상이 되는 데 따른 위험 문제와 함께 앞에서 지적한 바 있는 세원 평가와 분쟁 여지에 따른 행정적 부담이 큰 원인으로 지적되고 있다. 그리고 사예즈와 주커만의 추정치와는 달리, 스위스를 제외하면 유럽 국가들의 실제 부유세 세수가 GDP 대비 0.5%에 미치지 못하는 수준이라는 것을 아래 그림을 통해 확인할 수 있다.

[그림 3-14] 유럽 4개국의 GDP 대비 부유세 비중



자료: OECD, Global Revenue Statistics Database

나. 조세행정의 어려움

부유세, 특히 미실현 자본이득을 포함하는 부유세를 구현하는 데 있어 가장 중요한 도전 중 하나는 자산 평가의 어려움이다. 미국의 경우, 주택소유자에게 부과되는 재산세는 연방세가 아닌 지방세로 주정부나 지방자치단체가 몇 년에 한 번씩 가치를 평가하고 그 평가액에 따라 세율을 조정해서 세수를 조율하기 때문에, 미국 연방정부와 IRS는 주택과 같은 개인의 비업무 부동산에 과세를 하는 제도적 경험 자체가 미미하다고 할 수 있다. 연방정부가 개인의 비업무 부동산과 자산에 부과하는 거의 유일한 세금은 상속세인데, 미국의 상속세는 2024년 기준 1,290만 달러(약 170억 원)를 초과하는 부분에 대해 최고 40%의 세율이 적용된다. 반면 제안된 부유세는 5천만 달러 이상에 2%, 10억 달러 이상에 추가 1~4%를 부과하는 구조다. 상속세가 세율이 더 높지만, 일생에 한 번만 부과되는 상속세와는 달리 부유세는 매년 그 경제적 가치의 변화를 고려해서 부과된다는 점에서 다르다.

시장에서 거래되는 주식과 같은 일부 자산은 명확한 시장 가치를 가지고 있지만, 많은 다른 자산은 그렇지 않다. 부동산, 비상장 기업, 예술품 및 기타 비유동 자산은 매년 복잡한 평가가 필요할 것이다. 이처럼 다양한 자산의 가치 변화를 매년 평가하면서 법

적/행정적 분쟁과 잠재적 조작의 여지를 줄이기 위해서는 엄청난 행정력이 필요한데, 이런 경험이 없는 나라들의 경우 늘어난 조세수입이 행정적 부담을 상쇄하고도 남을 정도로 클 것인지에 대한 질문에 당연히 제기될 수 있다. IRS는 이러한 시스템을 관리하기 위해 상당히 증가된 자원이 필요할 것이며, 이는 순수입 이익에 대한 의문을 제기한다. 이러한 복잡성은 세금 징수의 효율성을 저하시키고, 결과적으로 예상된 세수를 달성하지 못할 위험이 있다.

다. 경제적 영향 우려

부유세를 반대하는 학자와 정치인들은 부유세가 투자, 기업가 정신, 그리고 전반적인 경제 성장에 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 주장한다. 미실현 이익에 과세함으로써, 이러한 제안들은 세금 청구서를 지불하기 위해 자산 매각을 강요할 수 있으며, 잠재적으로 시장 가격을 왜곡하고 일부 납세자들에게 유동성 문제를 만들 수 있다.

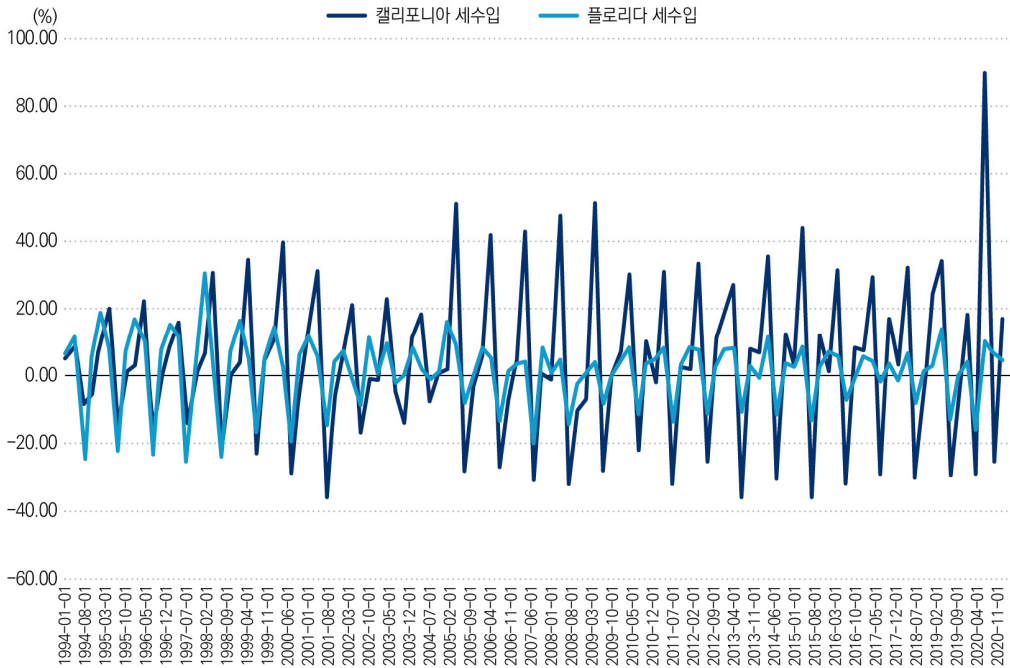
이는 자산의 강제 매각으로 이어질 수 있으며, 특히 유동성이 낮은 시장에 심각한 영향을 미칠 수 있다. 시간이 지남에 따라 이는 기업에서 창업자 소유권을 줄일 수 있으며, 잠재적으로 기업 지배구조와 혁신과 성장을 촉진하는 인센티브 구조에 영향을 미칠 수 있다. 또한 이러한 세금이 공개 시장 평가의 복잡성을 피하기 위해 기업을 비공개로 전환하거나 비공개 상태를 유지하도록 장려할 수 있다는 우려가 있으며, 이는 잠재적으로 시장 효율성과 투명성을 감소시킬 수 있다.

한국의 경우, 높은 상속세와 재벌 소유구조의 문제가 결합될 때 삼성과 같은 대기업의 자본구조와 자금 흐름에 큰 악영향을 미칠 수 있다는 것을 경험했고, 이후 상속세를 조정에 대한 논의가 일어나기도 했던 경험에 비추어 볼 필요가 있다.

라. 변동성 및 공정성 문제

자산 가치의 변동성은 또 다른 중요한 도전을 제시한다. 예를 들어, 자본이득세에 크게 의존하는 캘리포니아와 주 소득세가 없는 플로리다의 세수를 비교해 보면, 아래 그림에서와 같이 캘리포니아 모델이 훨씬 더 큰 폭으로 변동한다는 것을 확인할 수 있다. 이는 정부 예산 책정과 재정 계획을 더 어렵게 만든다.

[그림 3-15] 캘리포니아와 플로리다의 분기별 세수 변동



자료: Damodaran(2023)

- 주: 1) 캘리포니아는 모든 자본이득을 소득으로 일반 과세하며, 전체 세수의 상당 부분을 자본이득세에서 얻는다(2020년 기준 10% 이상).
2) 플로리다는 개인소득세나 자본이득세가 없으며, 대부분 세수를 판매세와 사업세(sales and business taxes)에서 얻는다.

또한 미실현 이익 과세는, 자산이 단기적으로 상당한 변동을 겪으면서 미실현 손실이 발생할 경우에 어떻게 세금을 부과할 것인지도 문제가 된다. 보유하고 있는 상장사 주식이나 비상장 지분이 상승한 경우, 이를 매각하여 자본이익을 실현하지 않더라도 그 이익을 추정해서 과세한다면, 그 반대의 경우 정부가 세금을 환급하거나 아니면 기업의 경우처럼 적자를 미래 세금을 감면하는 데 사용하게 해야 하는 복잡한 문제가 발생할 수 있다. 이러한 복잡성은 세금 제도의 예측 가능성과 안정성을 저해할 수 있다.

마. 중복과세와 다른 세금 수입에 대한 의도치 않은 결과

부유세 논의에서 종종 간과되는 이슈 중 하나는 미실현 이익에 대한 세금이 기존 세금 구조와 어떻게 상호작용할 수 있는가이다. 예를 들어, 주식과 같은 금융자산의 미실현 이익에 대해 세금이 부과되는 경우, 자본이득이 실현되었을 때 부과되는 세금과의 관계를 생각해 볼 필요가 있다. 주식의 가치가 해마다 10% 상승해서 5년 만에 복리로 61% 상승한 뒤 매각하는 경우를 생각해 보자. 현재에는 61% 자본이득 부분에 대해 매각 시 과세가 이루어지는데, 미실현 이익에 대해 세금이 부과되는 경우 매년 10%의 가치 상승분에 대해 세금이 부과된다. 문제는 이후 주식이 매각될 때, 61% 자본이득에 대해 과세가 이루어진다면 중복과세가 된다. 이 문제를 피하기 위해 미실현 이익에 대한 부유세 납부분을 제외한 자본이득에 대해서만 세금이 부과되는 경우 당연히 자본이득 부분의 세수가 줄어든다. 따라서, 미실현 이익에 대해 세금을 부과해서 늘어나는 세수는 세수의 절대적 증가라기보다 미래 매각 시 발생할 세수를 미리 당겨쓰는 것이라고 볼 수 있다. 새로운 세금을 도입할 때는 세금 시스템의 다른 영역에서 이러한 잠재적 손실을 고려해야 하는데, 이런 부분을 완전히 고려하지 않고 추정된 세수 증대 추정치는 과대평가될 수 있다.

이런 지적에 대해 사에즈와 주커만은 미실현 이익 과세가 미래 매각 시 발생하는 세수를 당겨쓰는 것이라는 것을 인정하면서도, 현행 제도에서는 많은 초고액자산가들이 자산을 팔지 않고 대출을 받아 생활하며 평생 자본이득세를 내지 않고 이를 자녀들에게 상속함으로써 부를 대물림한다고 반박한다.

실제로, 미국의 경우 ‘취득가액 승계’(step-up in basis)라는 고유의 시스템으로 인해 이전 소유자(사망자)가 보유하는 동안 발생한 모든 미실현 자본이득에 대해 상속세가 과세되지 않는다. 예를 들어, 할아버지가 1980년에 100만 달러에 주식을 구입하고 2024년 할아버지 사망 시점에 주식 가치가 1,000만 달러가 됐다고 가정하자. 자녀가 이를 상속받고 1,100만 달러에 매도할 경우 실제 자본이득은 1,000만 달러(=1,100만 - 100만)이지만, 취득가액 승계시스템으로 인해 실제 상속세 과세대상이 되는 자본이득은 100만 달러(=1,100만 - 1,000만)가 되고 할아버지가 얻은 900만 달러의 자본이득은 전혀 세금을 내지 않고 다음 세대로 이전된다. 사에즈와 주커만은 많은 부유층들이 이 점을 악용, 빚을 내서 생활하고 자산은 그대로 증식해서 상속하는 ‘buy, borrow,

die' 전략을 쓰고 이로 인해 상당수 자본이득이 영구히 과세되지 않는다고 지적한다.

하지만, 한국의 경우 취득가액 승계 없이 상속자산의 시가로 상속세를 부과한다. 따라서 이런 문제가 심각하지 않고 더 나아가 상속세가 소득이나 자본이득에 비해 세율이 높기 때문에 미실현 이익 과세가 미래 매각 시 발생하는 세수를 당겨쓰는 것이라는 문제로 인해 이 세금의 도입이 과연 얼마나 세수 증대에 실질적으로 도움이 될지에 대해 문제가 제기될 수 있다.

바. 국제적 공조

부유세는 세계화되는 세계에서 중요한 도전에 직면한다. 부유한 개인들이 부유세가 없는 지역으로 자산을 이동시키는 자본 도피의 우려가 커진 상황에서 세금 문제는 전례 없는 수준의 글로벌 협력을 필요로 한다. 이는 단순히 한 국가의 세금정책을 넘어서는 복잡한 국제적 이슈를 제기한다. 부유세 도입은 국가 간 조세 경쟁을 심화시킬 수 있다. 일부 국가가 부유세를 도입하면, 다른 국가들은 투자와 부유한 개인들을 유치하기 위해 더 낮은 세율을 제공할 수 있다. 기존의 양자 혹은 다자 간 조세 조약들은 대부분 소득세와 법인세에 초점을 맞추고 있는데 부유세 도입은 이러한 조약들의 재협상을 필요로 한다. 효과적 부유세 집행을 위해서는 국가 간 금융 정보의 자동적 교환이 필수적인데, 이는 개인정보 보호와 국가 주권의 문제를 제기할 수 있다. 법인세에 대한 글로벌 최저한세 논의와 유사하게, 개인 부유세에 대한 국제적 최저 기준을 설정하는 방안도 고려될 수 있다. 국가 간 조세 경쟁과 조세 조약, 정보 교환 협정 등의 문제는 부유세 정책의 효과적 구현을 위해 넘어야 할 과제라 할 수 있다.

4 부자과세에 대한 역사적 근거: ‘보상 논리’의 부상과 약화

조세행정이나 경제적인 이유 외에 고자산 또는 고소득 계층에 대한 부자 과세의 실행을 어렵게 하는 보다 실질적 이유는 무엇일까. 기존 소득세의 누진성 강화가 정책적으로 수용될 수 있는 전제조건은 무엇일까. 이하에서는 “사회는 어떻게 가장 부유한 구성원들에 대한 높은 세율을 정당화하고 실행하는가”라는 근본적 질문을 통해 소득세를 통한 부자과세의 가능성을 확인해 보고자 한다.

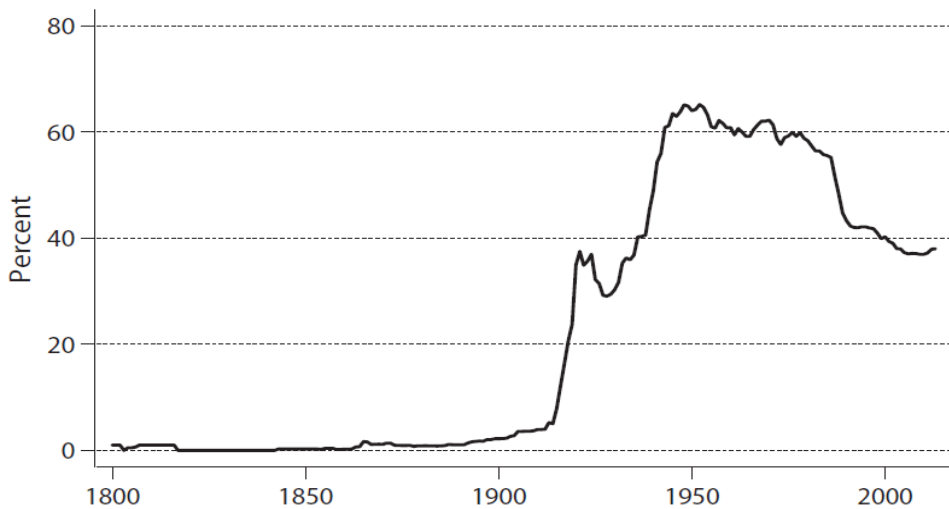
가. 누진세와 부자 과세에 대한 역사적 관점

부자 과세를 가능 또는 불가능하게 하는 과세 논거에 대한 해답을 구하기 위해서는 조세에 대한 역사적 시각이 요구된다. 우선 20세기 초중반까지만 하더라도 미국을 위시한 서구 선진국들에서 소득세의 최대 한계소득세율이 90%에 달할 정도로 높았으며 부유층들이 세금 납부에 기꺼이 동참했다는 점을 상기할 필요가 있다. 세계대전 전반기 이후 소득세 한계세율이 지금은 상상하기 어려운 수준으로 높게 유지되다가 1980년대 이후 왜 지속적으로 하락하였는지를 이해하는 것은 현재의 소득세제 개편에 대한 실마리를 제공한다. 이하에서는 20세기 동안 소득세의 역사적 추이와 함께 정치학자 쉐브와 스타사바지가 제시한 ‘보상 논리(compensatory argument)’ 개념을 통해 부자과세의 조건과 조세 전략에의 시사점을 살펴보고자 한다(Sheve and Stasavage, 2016). ‘보상 논리’는 전쟁 시기에 일반 시민들이 국가를 위해 목숨을 바친다면, 부자들은 그에 대한 대가(‘보상’)로 자신의 부를 바쳐야 한다는 원칙으로, 진보적 과세를 정당화하는 근거가 되었다. 전쟁으로 인한 희생이 사회계층 간에 불공평하게 분배되는 상황에서, 조세를 통한 부유층의 경제적 기여는 사회적 정의를 실현하는 수단으로 여겨진 것이다. 보상 논리의 핵심은 전쟁이라는 극단적 상황에서 발생하는 희생의 불균형을 세금이라는 경제적 수단을 통해 조정함으로써 사회적 연대와 공정성을 유지하려 했다는 점이다. 특히 ‘부의 징집(conscription of wealth)’이라는 개념은 군사 징집과 부유층 과세 사이의 유사성에 근거한 표현이기도 하다.

나. 소득세 한계세율의 역사적 추이

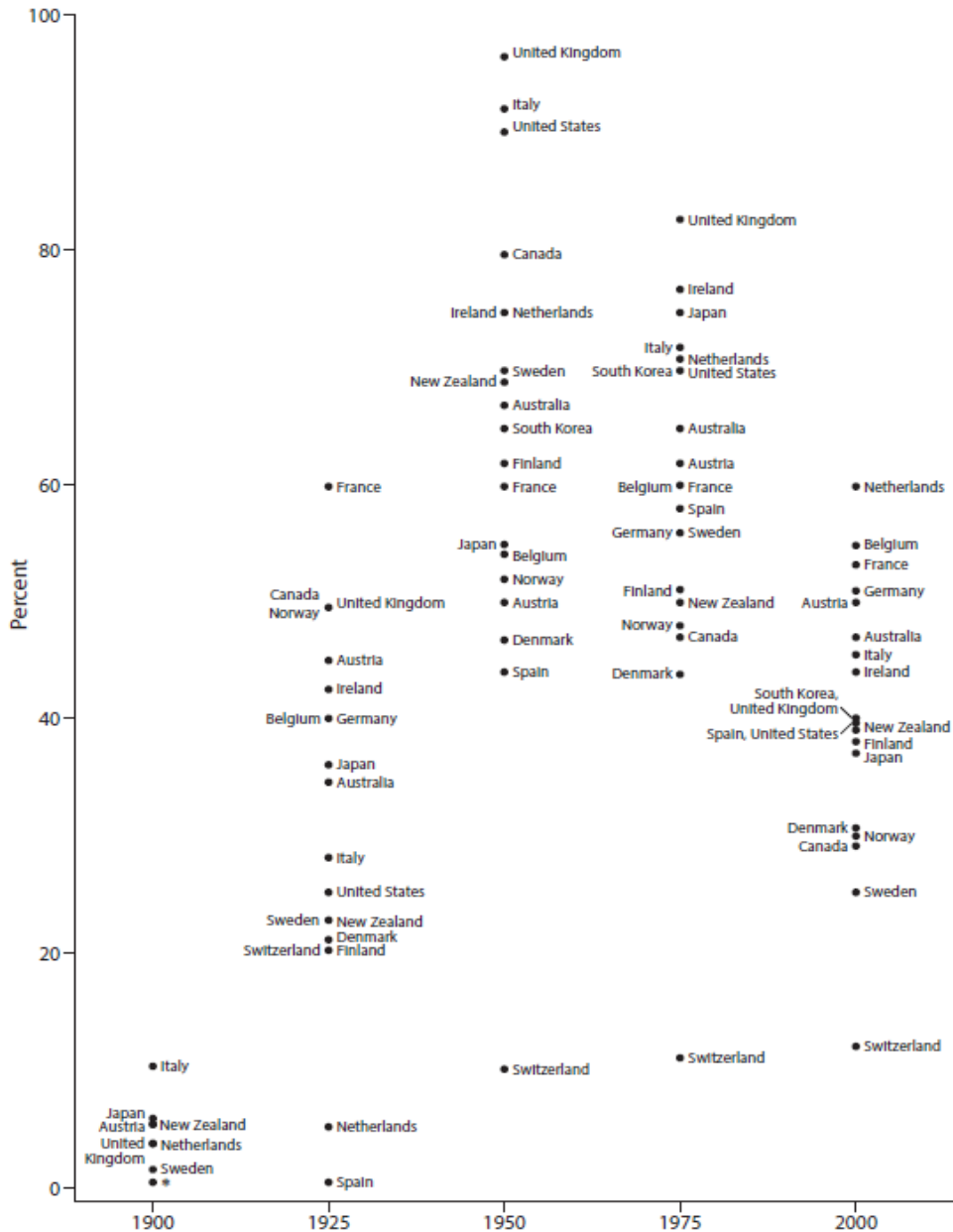
아래 그림은 1800-2013년에 이르는 기간 동안 선진 20개국 소득세 최고 한계세율의 평균값의 추이를 보여준다. 1800년에서 1910년경까지는 정부의 경제 개입이 제한적이며 자유방임주의 경제 철학이 지배하던 시기로 주요 선진국의 소득세 평균 최고세율은 거의 0%에 가까웠다. 이들 국가의 정부는 대신 관세와 재산세 같은 다른 형태의 과세에 세수입을 의존했다. 제1차 세계대전은 세금 정책의 전환점이 됐다. ‘부의 징용’ 개념이 힘을 얻었으며 전쟁비용 조달을 위해 1915년경부터 최고세율이 오르기 시작했다. 1920년대 전후 경제 호황기에는 세율이 약간 하락했으나, 대공황이 촉발된 1930년대에는 최고세율이 다시 상승했다.

[그림 3-16] 소득세 평균 최고 한계세율의 장기 추이(1800-2013년)



자료: Scheve and Stasavage(2016)

[그림 3-17] 선진 20개국의 기간별 소득세 최고한계세율



자료: Scheve and Stasavage(2016)

제2차 세계대전은 최고세율이 급상승하는 또 다른 계기로 작동했으며 이후 1950년까지 평균 최고 세율은 60% 이상까지 치솟았다. 이러한 높은 세율은 막대한 전쟁 자금 조달의 필요성, 전후 재건과 복지국가의 확장, 냉전시대 군비 경쟁과 우주개발 경쟁 등 요인이 복합적으로 작용한 결과였다. 1970년대 후반부터는 최고세율의 하락세가 시작되었으며 2013년까지 평균 최고 세율은 약 40%까지 떨어졌다. [그림 3-17]은 20세기 중반의 높은 세율이 사실은 전시 기간에 형성된 예외적인 현상이며, 현대에 들어 부유층에 대한 세율이 점차 하락하고 있음을 역설적으로 보여준다.

다. 20세기 소득세 과세에서 ‘보상 논리’의 부상과 소멸

소득세 과세에 대한 정당화 논리로는 다음 세 가지가 있다. 첫째는 능력과세 (ability to pay) 논리¹⁵⁾로, 소득이 많을수록 더 많은 세금을 낸다는 원칙이다. 하지만 이 논리는 부자들이 그들의 지위를 유지하기 위해 더 많은 지출이 필요하며 얼마나 더 많은 세금을 부과해야 하는지 측정하기 어렵다는 지적을 받았다. 두 번째는 보상(compensatory) 논리¹⁶⁾로, 국가가 부여한 특권이나 혜택에 대한 보상으로서의 과세를 정당화한다. 부유층이 더 많은 세금 공제와 회피 수단을 가지고 있기 때문에 이를 상쇄하기 위해서는 더 높은 세율을 적용해야 한다는 주장이다. 세번째는 모든 시민이 동일한 세율로 과세되어야 한다는 평등 대우(equal treatment)의 논리다.

쉐브와 스타사바지는 전간기 이후 높은 누진세율에서 보상 논리가 핵심적이었음을 다양한 자료를 통해 보여준다. 세금과 관련한 영국 의회의 회의 내용을 살펴보면, 전쟁 이전 공정성 관련 설문조사에서는 능력에 따른 과세가 51%, 평등대우가 44%, 보상논리가 6%를 차지한 반면 전쟁 이후 보상논리가 62%로 급증했다. 전쟁의 발발로 인해 청년층이 전쟁에 동원되고 자산계층이 전쟁 특수를 누리는 불균형이 발생하자, 이에 대한 보상으로서 부자 증세가 정당화된 것이다. ‘부(富)의 징용(conscription of wealth)’이라는 새로운 개념은 이때 등장하였다.¹⁷⁾ 이러한 논리는 미국에서도 광범위하게 확산

15) 16세기 플로렌스에서 등장한 이 논리는 “세금의 평등은 모든 사람이 같은 세율을 내는 것이 아니라, 각자가 같은 정도의 불편함을 감수하는 것”이라는 표현에 담겨 있다.

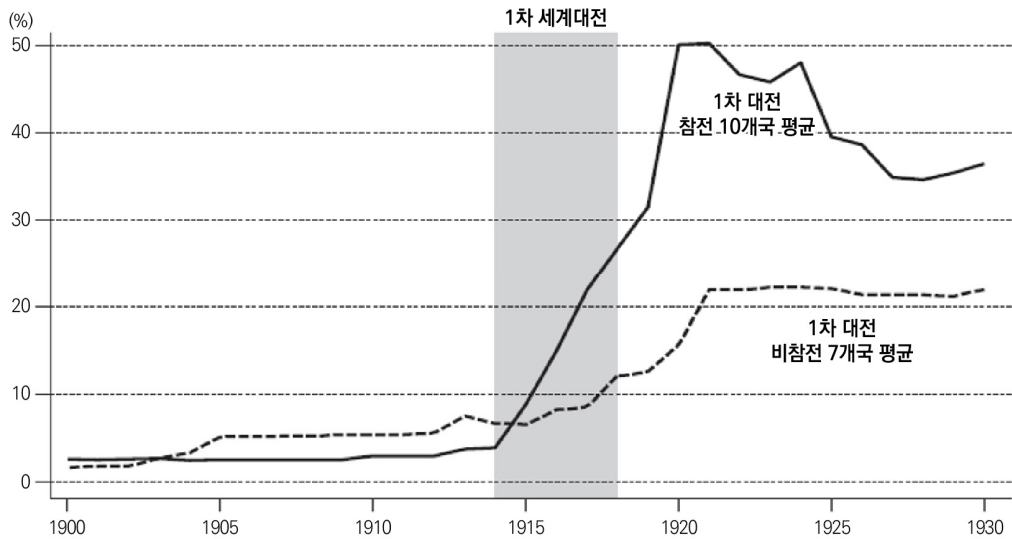
16) 1793년 프랑스 혁명기에 코윈의 검찰총장이었던 쇼메트(Pierre-Gaspard Chaumette)는 가난한 사람들이 전쟁에서 목숨을 바치는 동안 부자들은 안전하게 재산을 지키고 있으므로 부자들에게 전쟁세를 부과해야 한다고 주장했다.

17) 영국에서 부의 징용에 대해 옹호하는 발언은 하원의원, 영국 노동조합총회, 언론(The Economist) 등 다양하게 확인된다.

했는데, 하버드대학의 올리버 스프라그 교수는 “징병이 논리적이고 공평하다면, 절대적으로 필요한 수준을 넘어서는 현재 소득에 대한 징용 역시 마찬가지다”라는 주장을 펼쳤다.

‘보상 논리’가 소득세 세율 인상을 견인하였다는 사실은 1차대전 참전국과 비참전국의 세율을 비교한 [그림 3-18]을 통해서도 확인 가능하다. 이 그림에서 전쟁에 참전한 10개국의 평균 최고 한계세율은 참전하지 않은 7개국의 평균 최고 한계세율에 비해 훨씬 더 가파르게 상승하였다. ‘부의 징용’이 갖는 대중적 설득력에 기초하여 미국의 소득세 최고세율은 77%까지 올라갔고, 상속세 최고세율은 25%로 인상되었으며, 초과이윤세도 대폭 강화되었다. 영국에서도 소득세 최고세율이 1920-21년 60%까지 상승했고, 상속세도 40%까지 올라갔다. 프랑스의 경우 전쟁 이전 2%였던 최고세율이 전후 50%까지 인상되었다.

[그림 3-18] 세계 1차 대전과 최대 한계소득세율



자료: Scheve and Stasavage(2016)

보상 논리에 근거한 증세에 대해서는 일부 반대 입장도 존재하였으나 전체적으로는 정치적 이념을 초월한 대중적 설득력을 확인시켜 준다. 1937년 갤럽 조사에 따르면 미국인의 70%가 전시 이윤 규제에 긍정적으로 반응했으며 연방소득세에 대해서는 전체

응답자의 85%, 부유층 응답자의 77%라는 엄청난 비율로 공정하다고 응답했다.

결론적으로, 전간기와 전후의 높은 누진세율은 전쟁이 만들어낸 구조적 불평등에 대한 보상논리를 통해 정당화되었으며, 이는 단순한 지불능력이나 평등대우 논리를 넘어서는 것이었다. 보상논리는 정치적 스펙트럼과 계층을 초월한 광범위한 지지를 받아 실제 정책에 반영되었고, 이는 현대 복지국가의 재정적 기초를 형성하는데 핵심적 역할을 했다고 평가할 수 있다.

부의 징용 논리는 세계대전이 종식한 이후에도 전후 재건의 필요성이라는 형태로 한 동안 대중적 설득력을 유지했다. 전쟁으로 파괴된 인프라와 경제를 재건하는 과정에서 높은 세율은 국가 회복과 발전을 위한 재원 조달 수단으로 정당화됐다. 더욱이 냉전 시대의 지정학적 긴장이 이어지면서 국가 비상사태와 군사적 준비 태세에 대한 필요성도 계속되었고 이러한 환경은 결과적으로 부유층에 대한 고율 과세를 유지하는 배경으로 작동했다. 미국의 경우 최고 한계소득세율이 제2차 세계대전 중 94%까지 치솟았으며 1960년대까지도 90% 이상을 유지했다.

1970년대 후반 이후로는 소득세와 법인세 등에 대한 최고 세율이 점차 하락하였는데, 그 근거로는 다음 세 가지가 제시되고 있다. 첫째 전후 합의의 약화, 즉 사회가 총력전과 대규모 동원의 경험에서 멀어지면서 ‘부의 징용’ 논리가 힘을 잃게 되었다는 것이다. 많은 국가가 징병제를 직업군인 체제로 전환하면서 군사 복무와 과세 사이의 직접적인 비교가 약해졌다. 미국의 갤럽 조사에서 “세금이 공정하다”고 응답한 비율은 전 시의 85%에서 전후 65%로 급감했다. 둘째는 경제성장에 대한 우려다. 보수 정당들은 높은 세율이 경제성장을 저해한다고 지속적으로 주장했다.¹⁸⁾ 하지만 저자들의 분석에 따르면, 1970년대 이후 경제 성장이 둔화된 국가들이 더 급격하게 세율을 인하했다는 증거는 없다. 셋째는 세계화의 영향이다. 자본이동이 자유로워지면서 법인세율은 분명히 하락했으며, 특히 작은 나라들이 더 낮은 법인세율을 채택하는 경향이 뚜렷했다. 하지만 개인소득세와 상속세의 경우 세계화의 영향이 분명하지 않다. 저자들이 자본이동 제한지수(Quinn index)와 최고세율의 관계를 분석한 결과, 양자 간에 유의미한 상관관계가 발견되지 않았다. 국가 크기와 최고세율의 상관관계도 세계화가 진전된 최근

18) 이러한 주장은 1970년대 이전부터 존재했다. 1942년 월스트리트저널은 ‘새로운 빈곤층’이라는 시리즈를 통해 임원 급여 상한제가 경제에 부정적 영향을 미친다고 비판했다. 1950년 영국 보수당은 “사회주의는 파운드당 8실링이라는 엄청난 세금 부담을 지웠으며 기업이 정신과 추가적인 노력이 질식되었다”고 주장했다.

오히려 악화한 것으로 나타났다.

결론적으로 저자들은 누진세율 하락의 가장 중요한 원인으로 보상 논리의 악화를 지목한다. 현대의 제한적 전쟁에서는 부자들과 마찬가지로 대다수 국민들의 희생도 크지 않기 때문에 전쟁에 대한 보상이 반드시 부자증세를 통해 이뤄져야 할 근거가 약화했다는 것이다. 저자들이 시행한 설문조사에서도 과세의 공정성을 언급한 응답자 중 ‘능력 과세’ 논리(35%)와 ‘평등한 대우’ 논리(28%)가 ‘보상적 과세’ 논리보다 더 많이 언급되었다. 이는 과거 전시의 보상적 과세 논리가 더 이상 설득력을 갖기 어려워졌음을 보여준다.

라. 현대의 부자 과세

21세기에 들어서도 부자 과세는 정치적, 경제적으로 논쟁적이면서 중요한 이슈로 남아 있다. 부유층에 대한 높은 세금을 지지하는 현대의 논리는 종종 소득 불평등 문제에 초점을 맞추는데, 이는 1980년대 이후 많은 나라에서 크게 증가했다. 지지자들은 사회 프로그램 자금 조달, 불평등 감소, 경제성장의 혜택을 가장 많이 받은 사람들의 공정한 기여를 보장하기 위해 부자에 대한 높은 세금이 필요하다고 주장한다. 이에 대한 반대론자들은 조세 누진성 강화가 투자를 억제하고 성장을 저해하며, 세계화된 경제에서 자본도피 또는 조세회피를 야기한다는 입장이다. 반대로 낮은 세율은 경제활동을 자극하고 높은 경제성장률을 통해 잠재적으로 전체 세수를 증가시킬 수 있다고 주장한다.

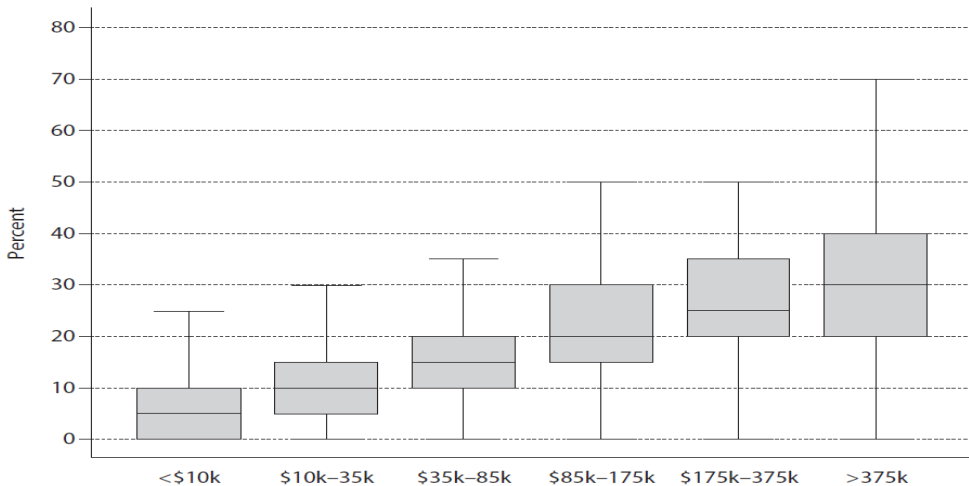
앞에 제시한 세 가지 과세론, 즉 동등대우, 지불능력, 보상논리에 근거해 이러한 논의를 평가해 보자. 먼저 지불능력 논리는 부자들이 더 많은 세금을 낼 수 있으므로 더 높은 세율을 적용받아야 한다는 주장이다. 현대 최적조세이론의 기초가 된 이 논리는 직관적이고 많은 사람들의 공감을 얻었지만, 실제 정책 결정에 있어서의 영향력은 제한적이다. 역사적으로 불평등이 심화될 때 최고세율이 상승하지 않았다는 점, 전시 최고세율 상승시에 지불능력 논의가 오히려 크게 감소했다는 점은 이 논리의 설득력을 낮춘다. 또한 지불능력 논리는 부자들이 이 논리에 근거해 얼마나 더 많은 세금을 낼 수 있는지에 대한 기준이 명확하지 않으며 부가 어떻게 축적되었는지를 고려하지 않는다는 비판에 직면해 있다.

보상논리는 앞서 상술했던 바와 같이 국가 행위로 인해 발생한 불평등을 시정하기 위해

차등적인 세율이 필요하다는 주장으로 전쟁이나 국가적 위기시에 설득력이 높아진다. 동등대우 논리는 르네상스 시대부터 현대에 이르기까지 누진세 반대론의 핵심 근거로, 민주주의의 기본 원칙인 1인 1표와 같이 모든 시민이 동일한 세율을 적용받아야 한다는 주장이다. 이 논리는 19세기와 20세기 초 조세 논쟁에서 영향력을 발휘하다가 이후 보상 논리에 밀렸으나 21세기 들어 다시 지지를 얻고 있다. 주목할 만한 점은 이 논리가 자신의 경제적 이해관계에 반하는 경우에도 지지를 받았다는 것이다.

2014년 쉐브와 스타사바지 등이 미국 국민 2,500여명을 대상으로 실시한 최고세율에 대한 인식 조사를 이를 확인해 보자(그림 3-19). 소득 구간별로 선호하는 한계세율(0-80%)을 선택하라는 질문에 대해 참가자들은 소득이 높아질수록 선호세율이 높아지는 누진세를 지지했지만, 연간 소득 37만 5천 달러 이상 최고소득자에 대한 선호 한계세율의 중간값은 30%에 불과했다. 설문 결과는 전후에 비해 월등하게 낮은 것은 물론이고 당시 실제 최고세율 39.6%보다도 크게 낮은 수준이었다. 대부분 응답이 20-40% 범위에 집중해 있다는 점도 주목할 만하다. 이러한 결과는 전후 시기의 높은 최고세율에 대한 지지가 약화되었음을 보여준다.¹⁹⁾

[그림 3-19] 소득 구간별 한계세율에 관한 선호 조사(미국, 2014년)



자료: Scheve and Stasavage(2016)

19) 설문조사에서는 참가자들이 미국의 소득불평등 정도를 충분히 알지 못해서 이와 같이 응답했을 가능성에 대비하여 소득 불평등도에 관한 자세한 정보를 제공한 후 같은 설문을 했지만 선호 한계세율은 겨우 1% 증가하는 데 그쳤다.

쉐브와 스타사바지는 이러한 현상이 보상 논리의 약화와 관련이 있다고 분석한다. 대규모 전쟁을 치르기 위한 징용과 같이 국가가 원인을 제공하지 않은 상황에서는 과거와 같은 강력한 보상 논리가 대중적으로 확산하기 어렵다는 설명이다. 이상의 논의는 향후 조세 논쟁이 지불능력 논리와 동등대우 논리 사이의 대립으로 회귀할 가능성이 높으며 현재의 세율 수준을 극적으로 높이는 부자 과세를 통해 세수를 확보하는 것이 쉽지 않은 도전과제임을 시사한다.

제2절 글로벌 빅테크 과세

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 다국적기업의 소득이전과 조세회피

글로벌 IT기업에 대한 디지털세 논의는 기존 각국의 세금제도의 허점을 이용하여 법인세가 낮은 국가로 본사를 옮겨서 세금을 회피하는 문제를 극복하기 위해 약 10년 전부터 시작되었다(강금윤, 2024). 국제적으로 많은 국가들이 고정사업장과 유형자산을 근거로 기업에 과세하지만, IT기업은 인터넷 네트워크를 이용하여 서비스를 제공한다. 조세 사각지대의 문제는 이와 같은 경제활동의 특성으로 인해 국경을 넘어 매출을 올리고도 세금을 내지 않는 상황에서 발생한다. 실제로 디지털서비스 사업자는 법인세율이 낮은 싱가포르나 아일랜드, 버뮤다 등에 서버와 본사 소재지를 두어서 해당 국가에 세금을 납부하는 방식으로 조세를 회피해 왔다.²⁰⁾ 실제로 구글이나 애플과 같은 글로벌 IT기업들은 버뮤다와 같은 조세피난처에 페이퍼컴퍼니를 만들어 고정사업장을 설립하지 않고도 막대한 이익을 거두었지만 세금은 거의 내지 않았다. 디지털세를 추진해 온 유럽연합에 따르면 전통적 제조기업의 법인세 평균 실효세율에 비해 소셜 미디어, 플랫폼, 그리고 온라인 콘텐츠 회사 등 디지털 기업의 세율은 절반보다 낮았다. 전통적 기업의 실효세율은 23.2%지만 디지털기업의 평균 실효세율은 9.5%였다(EU, 2018). 또한 아래 표에서 보듯이 2019년 미국 기업들은 해외에서 1.2조 달러의 순이익을 기록했는데 순이익 신고국 상위 10개국 중 8개국이 조세피난처인 것으로 알려졌다. 그중 영국과 캐나다는 미국과 밀접한 무역관계가 있는 선진국이지만, 해외 순이익 전체 중 6.1%를 차지하는 스위스, 5.9%를 차지하는 케이맨 제도, 5.85%를 차지하는 아일랜드, 3.8%를 차지하는 버뮤다 등 나머지 8개국은 일반적으로 조세피난처(tax havens)로 생각된다.

20) 싱가포르의 법인세는 17%, 아일랜드는 12.5%, 버뮤다는 0%로 매우 낮다.

[표 3-2] 2019년 미국 기업의 이윤이 귀속되는 상위 10개국

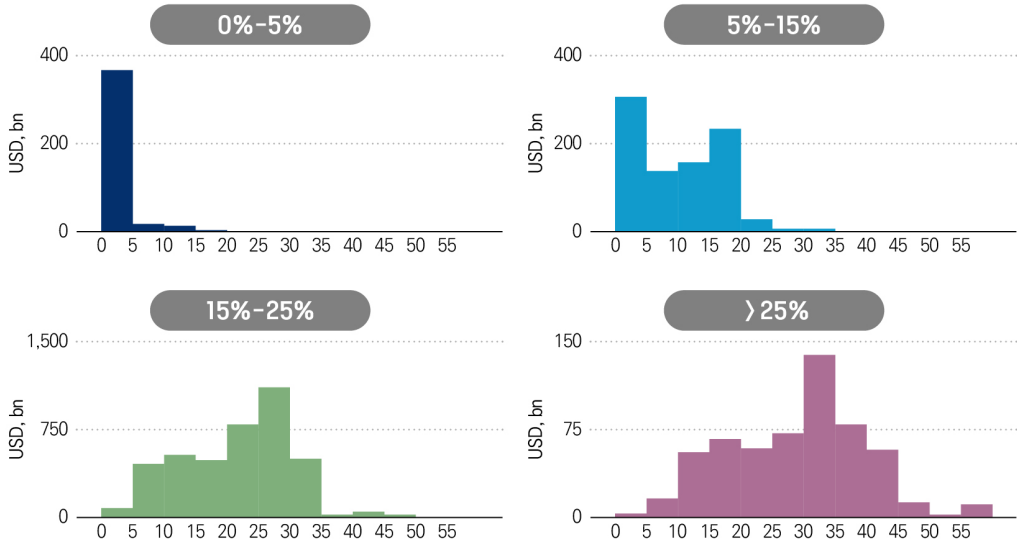
순위	관할 지역	이익(백만 USD)	해외 총이익 대비 비율(%)
1	영국	104,797	8.8%
2	네덜란드	99,467	8.4%
3	스위스	71,994	6.1%
4	케이맨제도	70,203	5.9%
5	아일랜드	69,142	5.8%
6	싱가포르	65,347	5.5%
7	룩셈부르크	46,477	3.9%
8	버뮤다	44,595	3.8%
9	푸에르토리코	34,755	2.9%
10	캐나다	32,435	2.7%
상위 10개 국가		639,210	54.0%
무국적 및 기타 미분류 국가		195,431	16.5%
모든 해외 관할 지역 합계		1,184,313	100.0%

자료: CRS(2023), p. 4.(데이터 출처: 미국 국세청(IRS), 「소득세 통계, 국제 사업세 통계, 국가별 보고서: 주요 지역 및 소득세 전 이익이 있는 관할 구역, 2019년」)

최근 OECD의 실증연구는 다국적기업이 얼마나 이윤을 세금이 낮은 국가로 이전하는지 더욱 상세하게 분석한 결과를 제시한다. Hugger et al.(2023)의 실증연구는 CbCR(Country-by-Country Reporting) 데이터를 사용하여 2017-2020년 동안 연 매출 7.5억 유로 이상의 대규모 다국적기업의 전 세계 이윤이 5조 9290억 달러인데 그 중 12.7%인 7,530억 달러가 실효세율 5% 이하로 과세되었고 23.4%인 1조 3,900억 달러가 실효세율 5-15%로 과세되었다고 보고한다. 즉 전체 이윤의 약 36%가 실효세율 15% 이하로 과세되었다는 것이다. 또한 이렇게 낮은 세율로 과세된 이윤 중 53.2%가 평균 실효세율이 15%가 넘는 고율 과세 국가에서 발생하여 낮은 실효세율은 단지 조세 회피 국가만의 문제가 아니라고 보고한다. 기업이윤에 대한 세율이 낮아진 것은 법적인 세율과 실효세율이 전 세계적으로 낮아져 왔기 때문이다. 예를 들어, 최근 선진국과 개도국 모두에서 연구개발 등을 위한 세금공제가 확대되었고 다국적기업의 글로벌화와 디지털화, 그리고 조세회피를 위한 기업 이전이 각국 사이에 세율인하 경쟁을 촉발했다. 또한 몇몇 연구는 다국적기업의 실효세율이 일국 내에서 영업하는 기업에 비해 낮은 경향이 있다고 보고한다(Hugger et al., 2023; Egger et al., 2020).

아래 그림은 실효세율(Effective Tax Rate: ETR)에 따라 나눈 국가별 다국적기업의 이윤 분포를 보여준다(Hugger et al., 2023). 5% 이하 또는 15% 이하의 매우 낮은 실효세율을 과세하는 국가에서 다국적기업들이 상대적으로 높은 이윤을 많이 보고하는 것을 알 수 있다.

[그림 3-20] 실효세율 국가별 다국적기업의 이윤 분포

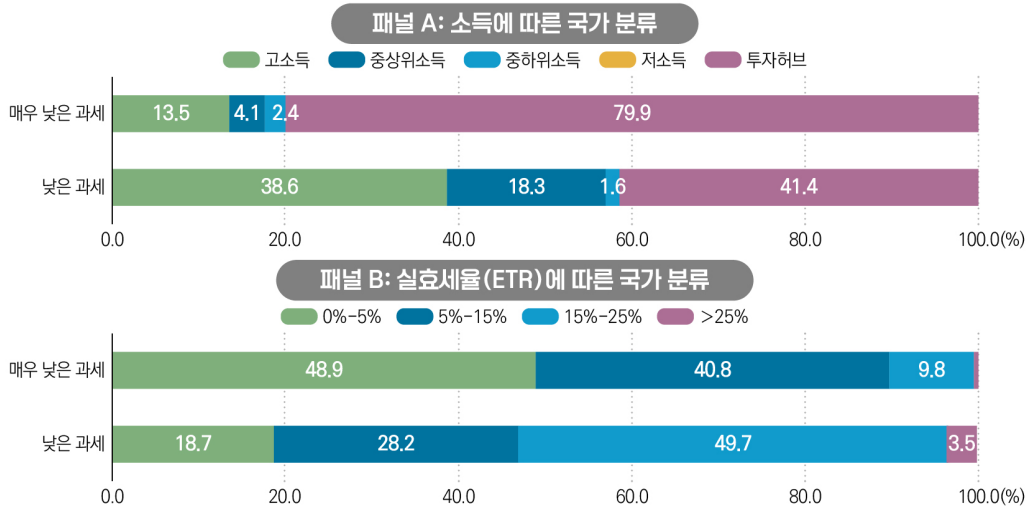


자료: Hugger et al.(2024), p. 32.

이 연구는 매우 낮게 과세되는 이윤(very low-taxed profit, 실효세율 5% 이하)과 낮게 과세되는 이윤(low-taxed profit, 실효세율 5-15%)이 각 국가별로 차지하는 비중을 소득별 및 실효세율로 계산해서 보여준다. 아래 그림에서 보듯이 소수의 매우 낮게 과세되는 이윤에서는 소위 투자 허브(investment hub)²¹⁾ 국가의 비중이 아주 높게 나타났다. 실효세율에 따라 살펴보면, 낮게 과세되는 이윤 중에서 평균 실효세율이 15%가 넘는 국가들의 비중이 절반 이상을 차지하였다.

21) 이 연구에서 투자허브 국가는 법인세율이 국제적으로 매우 낮은 스위스, 싱가포르, 버뮤다, 케이맨 군도 등 대략적으로 조세 회피처 국가로 볼 수 있다.

[그림 3-21] 낮게 과세되는 이윤의 국가별 비중



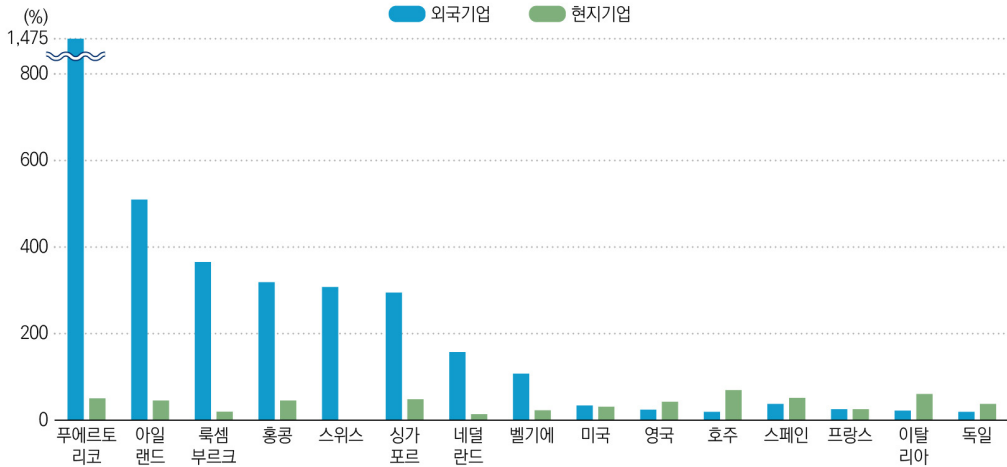
자료: Hugger et al.(2024), p. 34.

이렇게 다국적기업의 전 세계적인 소득이전을 통한 조세회피로 인해 막대한 세수 감소가 발생했다고 많은 연구들이 보고해 왔다. 예를 들어 Garcia-Bernardo and Jansky(2021)은 2016년 데이터를 사용하여 세수 감소가 1,860-2,070억 달러에 달한다고 보고했고, Clausing(2020)은 2017년 미국 다국적기업의 소득이전으로 인한 세수 감소액이 610-1,410억 달러에 이를 것이라고 보고했다. Wier and Zucman(2022)는 2019년 다국적기업의 전 세계적 소득이전액이 9,690억 달러, 세수 감소가 2,470억 달러로 전 세계의 법인세 세수의 약 10%에 달한다고 추정했다. 더욱 발전된 이들의 분석에 따르면 2022년 현재 다국적기업이 모국이 아닌 해외에서 거둔 이윤 중 조세회피처에 이전된 금액이 1조 달러에 이르며 이는 전체 해외 이윤의 약 35%나 된다고 보고한다(Alstadsæter et al., 2024).

주크만 교수 등 이 연구의 저자들은 2010년대 초 이후 조세회피국을 포함하여 각국이 발전시킨 다국적기업의 해외 자회사에 관한 서베이 데이터와 국민계정, 그리고 국제수지 데이터 등을 결합하여 다국적기업의 정확한 소득이전 금액을 추정했다(Torslov et al., 2023). 이들의 연구에 따르면 다국적기업의 소득이전으로 인해 조세회피처 국가에서 해외 다국적기업의 임금 대비 이윤 비율이 국내기업에 비해 크게 높았던 반면

세금이 높은 유럽 국가에서는 그 반대였다. 저자들은 기본적으로 조세회피처의 국내와 해외기업의 이윤율이 동일하다는 가정하에 조세회피처로 이전되는 다국적기업의 이윤을 추정했다.²²⁾

[그림 3-22] 세전 기업이윤(종업원 임금 대비 비율)



자료: Alstadsæter et al.(2024), p. 38.

아래 표는 이들의 분석 결과를 보여준다. 2022년 현재 전 세계의 기업이윤은 약 16조 달러인데, 그중 2.8조 달러가 다국적기업이 해외에서 올리는 이윤이다. 그중에서 약 1조 달러가 조세회피처로 이전되는 금액이며 이는 전체 해외 이윤의 약 35%였다. 한편 OECD의 BEPS 프로젝트에 기초하여 최근에는 다국적기업들이 새로운 국가별 보고서(country-by-country)를 각국에 제출하도록 했는데, 이 자료를 분석해도 2018년 세계적으로 대략 35%의 해외이윤이 조세회피처에 이전되었다. 또한 브리티쉬 버진아일랜드, 바나투, 버뮤다 등의 조세회피처가 다국적기업의 종업원 1인당 이윤이 크게 높았는데, 이들 국가는 정확히 다국적기업에 대한 실효세율이 거의 제로에 가까운 국가들이었다.

22) 이 방법은 간단하지만 여러 가정의 변화와 산업의 차이 등을 고려해도 결과가 강건하며 다른 방법론을 사용한 연구결과와도 유사하다. 자세한 결과는 <https://atlas-offshore.world/dataset/global-profit> 참조.

[표 3-3] 전 세계 GDP, 기업이윤, 기업의 소득이전 규모(2022년 기준)

	USD(십억 달러)	기업 이익 대비 비중(%)
세계 총생산(GDP)	101,002	
감가상각	16,160	
세계 순생산(=세계 소득)	84,842	
기업이익	16,120	100%
(A) 역외발생 이익	2,828	18%
조세회피처 이전 규모	996	6%
(B) 역내발생 이익	13,292	82%
법인세액	2,763	17%

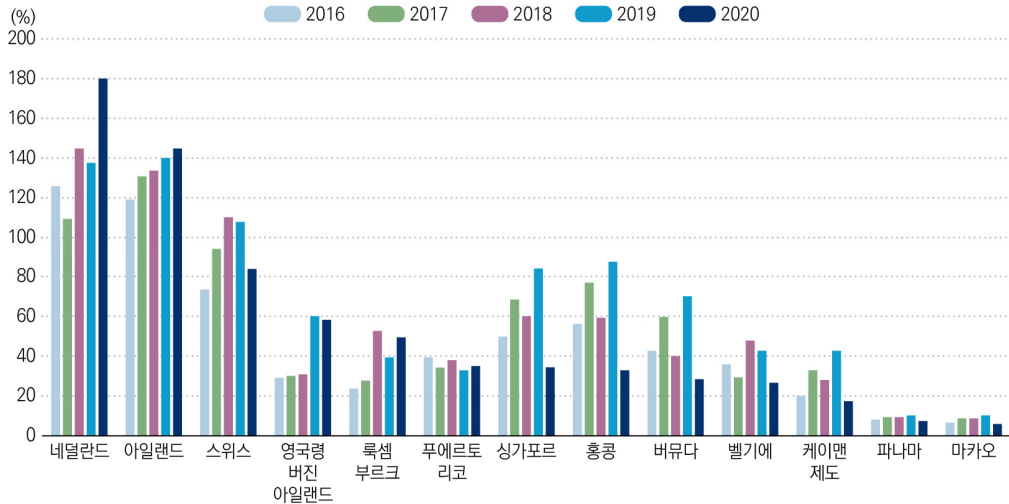
자료: Alstadsæter et al.(2024), p. 40.

다국적기업 소득이전의 지역적 분포를 보면 세율이 낮은 네덜란드와 아일랜드²³⁾, 스위스가 가장 비중이 크며, 싱가포르, 홍콩, 케이맨 아일랜드 등도 중요한 조세회피처이다([그림 3-23]). 조세회피처로 소득을 이전하는 다국적기업의 국적을 보면 미국의 다국적기업이 해외이윤의 약 절반을 이전하여 비미국 기업의 약 30%보다 훨씬 높았다. 이는 미국 다국적기업이 소득이전이 쉬운 IT산업에 많고 미국 정부가 다국적기업의 소득이전에 상대적으로 관대했기 때문이다.²⁴⁾ 다국적기업의 조세회피를 위한 소득이전으로 인해 세계적으로 법인세 세수의 약 10%가 줄어드는데 특히 유럽 선진국들에서 그 수치가 높았다. 1위는 독일이 26%였고 영국이 25%, 헝가리 24%, 브라질 17%, 프랑스 14%, 미국, 12% 등의 순이었다. 평균적으로 유럽연합이 약 20%, 그리고 유럽과 미국 외의 다른 선진국들은 약 9%였고 개도국은 더 낮았다([그림 3-24]).

23) 네덜란드와 아일랜드 양국이 2019년 다국적기업 소득이전의 약 15%를 차지했다.

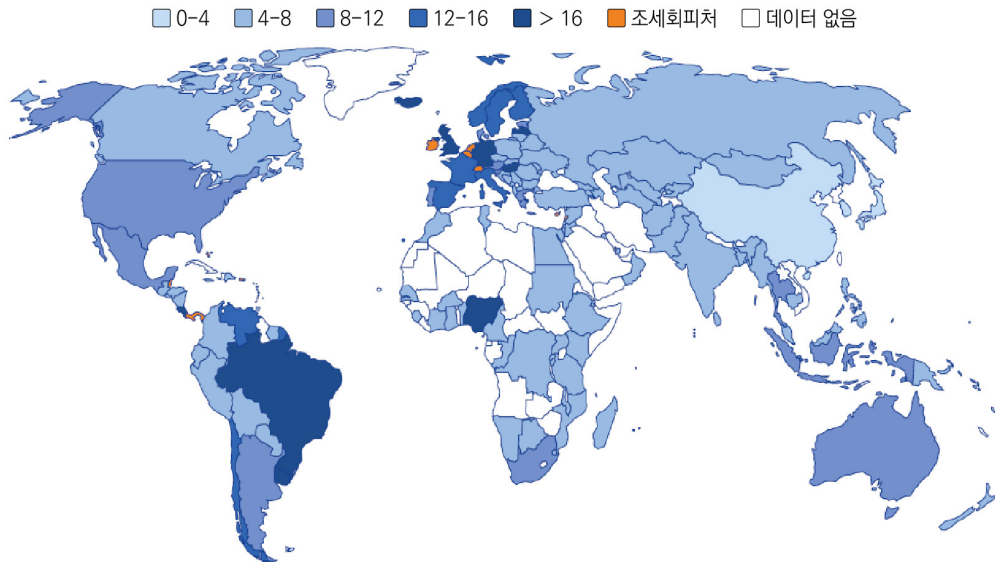
24) 미국은 2018년까지 미국 정부가 다국적기업 이윤을 미국에 송환했을 때 과세하는 정책을 폈지만 해외로 이전된 상당 부분의 이윤은 미국 내로 돌아오지 않았다. 트럼프 행정부는 2017년 Tax Cuts and Jobs Act를 통해 다국적기업의 해외이윤에 과세하기 위한 조치를 도입했지만 한계가 컸다.

[그림 3-23] 다국적기업의 소득이 이전되는 주요 조세회피처 국가(2016-2020년)



자료: Alstadsæter et al.(2024), p. 41.

[그림 3-24] 다국적기업 조세회피로 인한 국가별 법인세수 감소 비중(%)



자료: Atlas of the Offshore World(<https://atlas-offshore.world/dataset/global-profit>)

한편 2015년 OECD가 다국적기업의 조세회피를 개선하기 위해 BEPS를 도입하고 미국 정부도 2017년 미국적 다국적기업의 소득이전을 줄이기 위한 몇몇 조치를 도입했지만 다국적기업의 해외이윤 중 조세회피처로 이전되는 비중은 거의 변하지 않았다. 전 세계 다국적기업 해외이윤 중 소득이전의 비중은 2015년 36%, 2022년 35%였다.

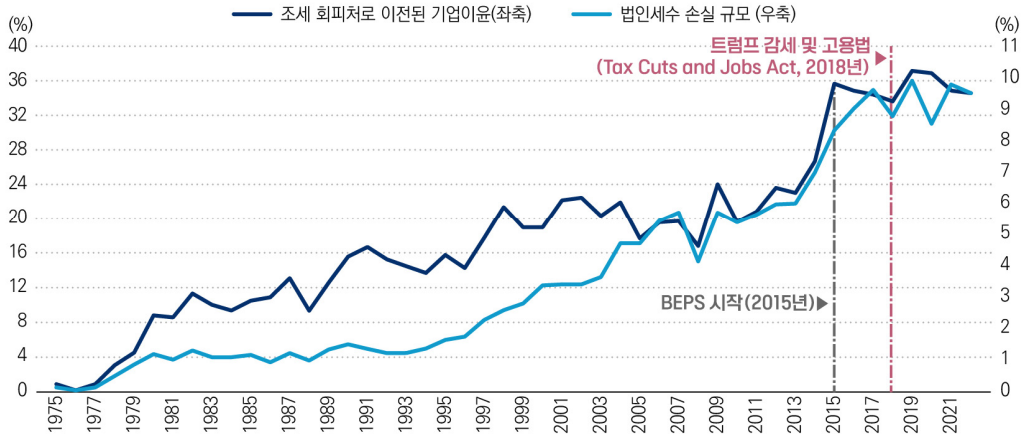
[표 3-4] 전 세계 다국적기업의 조세회피 추이(2015-2022년)

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전 체	해외 발생 이익(A)	1,703	1,863	2,158	2,381	2,400	1,919	2,939	2,828
	조세회피처 이전액(B)	616	659	753	807	905	718	1,031	996
	조세회피 비중(=B/A)	36%	35%	35%	34%	38%	37%	35%	35%
미 국	해외 발생 이익(C)	572	585	677	723	729	622	773	799
	전체 다국적기업 대비 비중(=C/A)	34%	31%	31%	30%	30%	32%	26%	28%
	조세회피처 이전액(D)	261	303	322	358	342	316	361	369
	전체 다국적기업 대비 비중(=D/B)	42%	46%	43%	44%	38%	44%	35%	37%
	조세회피 비중(=D/C)	46%	52%	48%	50%	47%	51%	47%	46%
미 국 이 외	해외 발생 이익(E)	1,131	1,278	1,481	1,658	1,670	1,297	2,166	2,029
	조세회피처 이전액(F)	355	356	431	448	564	401	670	628
	조세회피 비중(=F/E)	31%	28%	29%	27%	34%	31%	31%	31%

자료: Alstadsæter et al.(2024), p. 47.

더욱 장기적이고 역사적인 변화를 살펴보면 1980년대 이후 세계화의 진전과 함께 다국적기업의 소득이전이 크게 증가해 왔음을 알 수 있다. 미국 다국적기업의 해외이윤 중 소득이전 비중은 1970년대 후반에는 제로였지만 그 이후 계속 증가하여 2010년대 중반에는 약 50%에 달했고 이후에는 조금 하락했다. 아래 그림은 미국 다국적기업의 자료에 기초하여 전 세계적인 다국적기업의 소득이전과 법인세 상실분을 추정한 결과이다. 이에 따르면 1980년대 이후 세계화의 진전을 배경으로 다국적기업의 소득이전이 꾸준히 증가했고 경제의 디지털화와 함께 2010년대에 크게 높아졌지만 OECD가 BEPS를 추진한 2015년 이후에는 정제하고 있다.

[그림 3-25] 세계적 소득 이전과 법인세 손실(1975-2022년)



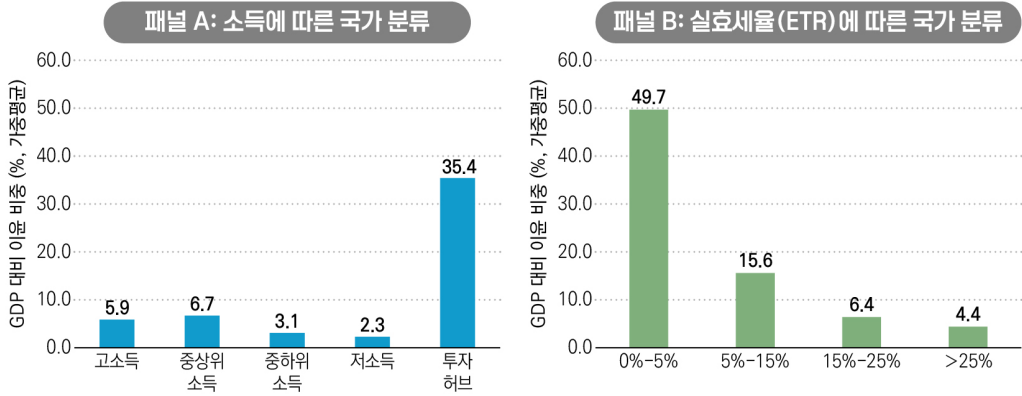
자료: Alstadsæter et al.(2024), p. 50.

Global Tax Evasion 보고서는 또한 다국적기업에 대해 15% 최저한세율을 매기는 필라2가 도입되면 어떤 효과가 있을지 분석한다. 이에 따르면 2023년 모든 국가들이 필라2 과세를 도입하면 세계적으로 법인세수의 약 8%인 2,200억 달러의 세수를 발생시킬 것이다. 이는 2018년 자료로 1,750-2,610억 달러의 세수(전 세계 법인세수의 7.4-11.1%)를 추정한 또 다른 OECD 연구자들의 추정치와 비슷한 금액이다(Bradbury et al., 2023).

한편 OECD 연구자들은 최근 주요 다국적기업들의 이윤, 매출, 자산, 종업원 등의 세계적인 분포 데이터를 상세히 분석했다(Hugger et al., 2024). 이들의 연구는 2017-2020년 연간 기업의 소득 이전 금액을 약 6,980억 달러로 추산한다. 저자들은 특히 투자허브(investment hub)²⁵⁾ 국가에서 다국적기업의 이윤이 크게 높다고 보고한다. 그림이 보여주듯 각국의 GDP 대비 다국적기업들의 이윤 비중을 살펴보면, 투자허브 국가는 약 35%로서 5.9%인 선진국을 포함한 다른 국가들보다 훨씬 높았다. 실효세율로 국가를 구분해 보면 다국적기업에 대한 실효세율이 0-5%로 낮은 국가의 GDP 대비 다국적기업 이윤이 약 50%로 압도적으로 높았고, 실효세율이 높아질수록 그 비중이 크게 줄어들었다.

25) 이 연구에서 투자허브 국가는 법인세율이 매우 낮은 스위스, 싱가포르, 버뮤다, 케이맨 군도 등이며 대략적으로 조세회피처 국가로 볼 수 있다.

[그림 3-26] 국가 그룹별 다국적 대기업 이윤의 GDP 대비 비중

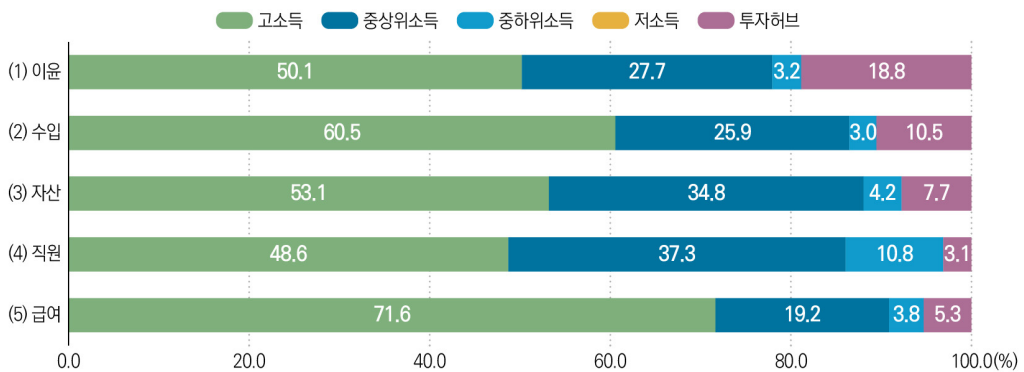


자료: Hugger et al.(2024), p. 21.

주: 다국적 대기업 이익의 GDP 대비 비중으로 2017년부터 2020년까지의 평균임.

또한 이 연구는 종업원 수와 임금(payroll) 등 실제 다국적기업의 영업활동을 보여주는 지표와 이윤과 매출을 국제적으로 비교 분석한다. 이에 따르면 투자허브 국가들의 경우 종업원 수는 매우 적지만 이윤과 매출은 상대적으로 크게 높았다. 아래 그림에 따르면 다국적기업의 전 세계 종업원 비중이 투자허브 국가들에서 3.1%이지만 이윤의 비중은 18.8%나 된다는 것을 알 수 있다. 또한 자산이나 급여와 비교한 수익률도 투자허브 국가가 그렇지 않은 국가에 비해 훨씬 더 높았다.

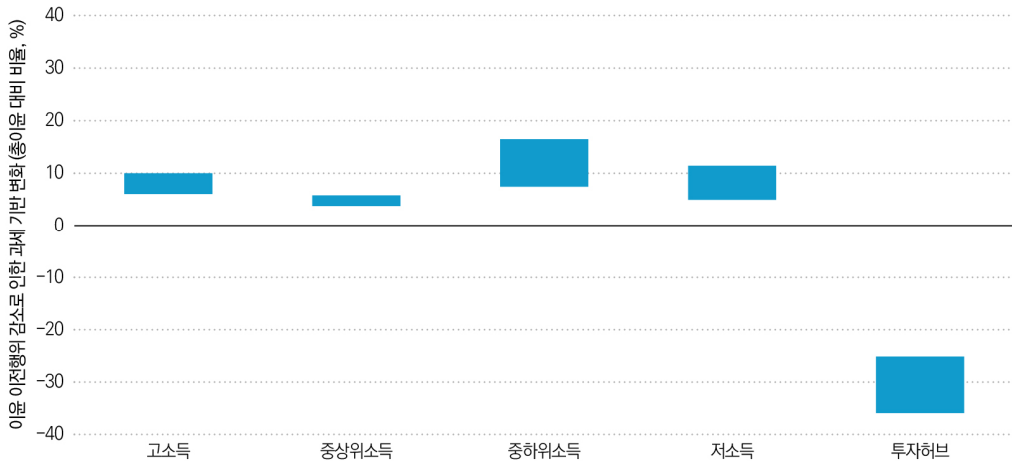
[그림 3-27] 소득 집단에 따른 다국적기업의 이윤과 경제활동의 분포



자료: Hugger et al.(2024), p. 22.

결국 이러한 분석 결과는 조세회피를 위해 다국적기업들이 이윤 혹은 매출을 세율이 낮은 국가들로 이전하여 보고한다는 것을 시사한다. 따라서 OECD의 실증연구들은 만약 글로벌 최저한세율이 도입된다면 이들 기업에 대한 실효 법인세율을 높일 수 있을 것이라고 강조한다. Hugger et al.(2024)는 글로벌 최저한세가 도입되면 이윤 이전에 대한 인센티브를 줄여 전 세계적인 기업의 소득 이전이 절반으로 감소할 것이라 전망한다. 글로벌 최저한세가 도입되면 세율이 낮은 국가의 실효세율이 높아져 다국적기업이 더 많은 이윤을 경제활동을 수행하는 국가로 이동시키도록 하여 기업의 소득 이전을 크게 억제할 수 있다는 것이다. 이 연구는 글로벌 최저한세가 실행되면 다국적기업의 소득 이전 금액이 약 6,980억 달러에서 3,560억 달러로 줄어든 수 있다고 보고한다. 아래 그림은 글로벌 최저한세가 도입되면 특히 투자허브 국가들에서 보고되는 이윤이 크게 줄어서 세원이 전체 이윤 대비 약 32% 감소하는 반면, 다른 국가들에서는 세원이 증가할 것임을 보여준다.

[그림 3-28] 글로벌 최저한세 도입 시 세원 변화



자료: Hugger et al.(2024), p. 30.

또한 글로벌 최저한세는 소득이전을 억제하고 추가적인 과세로 인해 과소하게 과세되는 이윤을 감소시킬 것인데, 이들의 추정치는 다국적기업의 글로벌 이윤 중 15% 이하로 과세되는 이윤이 약 3분의 2나 줄어들 것이라고 보고한다. 이는 글로벌 최저한세의 적용과 소득이전 감소 모두의 효과인데 주로 조세회피처를 중심으로 2017-2020년 기간 동안 과소과세된 다국적기업의 글로벌 이윤 2조 1,430억 달러 중 69.5%를 감소시킬 것이다. 또한 글로벌 최저한세는 연간 법인세 규모를 1,550-1,920억 달러 증가시키는데 이는 전 세계 법인세 수입의 약 6.5-8.1%에 달하는 금액이다.

마지막으로 글로벌 최저한세는 각국 사이의 세율 차이를 줄여서 전 세계적 투자와 경제활동의 배분의 효율성을 높일 것으로 전망한다. 구체적으로 현재 각국 사이의 평균적 세율 격차가 10.6%에서 7.1%로 줄어들 것이고 조세회피처와 다른 국가들 사이의 세율 격차도 절반으로 감소할 것이다. 세율 격차의 축소는 기업의 해외투자에서 인적자본이나 인프라스트럭처와 같은 요인을 더 중요하게 만들 것이다.

2 OECD/G20의 글로벌 최저한세 도입 추진

국제사회는 국제적인 공조에 기초하여 이들 기업들에 대해 과세하기 위한 논의를 진행하고 있다. 2012년 G20 정상회의에서 다국적기업의 세원잠식을 통한 조세회피 방지 대책(BEPS: Base Erosion and Profit Shifiting)의 추진을 결의했다. BEPS는 세원잠식과 소득이전이라는 의미로 다국적기업이 각국 조세제도의 차이를 이용하여 세금을 회피하는 조세회피계획을 뜻하며, OECD가 주도하여 이를 방지하기 위해 국제적인 대응책이 발전되었다. OECD는 법인세 회피로 인해서 글로벌하게 세수 감소액이 전 세계 법인세 수입의 약 4-10%에 달하는 연간 1,000-2,400억 달러에 달한다고 보고한다(강금윤, 2024). 특히 이러한 세금은 주로 디지털 빅테크 기업을 대상으로 한다는 의미에서 디지털세(Digital Tax)라고 불렸으나 이제 제조업도 포함한 대규모 다국적기업에 대해 적용되는 것으로 의미가 확대되었다. OECD는 2015년 10월 조세회피 방지를 위한 실행계획(action plan)이 포함된 최종보고서(BEPS Final Report)를 발표했다. 이 보고서는 디지털경제에서 발생하는 조세회피 문제에 대응하는 과세방안으로 15가지 실행 방안을 제시했다. 그중 Action 1은 디지털경제에서 조세문제 해결인데 이는 물리적 고정사업장을 기준으로 하는 기존의 국제적 과세원칙의 실효성이 낮아지고 다국적기업의 조세회피가 확대되어 국제적인 조세체계 개혁의 필요성이 높아졌다고 지적한다. 또한 국가 간의 세법 차이에 따른 이중적인 비과세 현상을 방지하기 위한 Action2, OECD 조약에서 고정사업장 개정을 통해 조약의 남용을 방지하고 원천지 과세권을 강화하기 위한 Action 7, 이전가격 설정을 통해 법인세가 낮은 국가에 소재한 계열사에 이익을 몰아주는 조세회피를 막기 위해 정상가격을 기준으로 이익을 재산정하고 과세하는 Action 8-10 등이 주요 내용이다.

이후 2016년 다국적기업의 조세회피 방지와 디지털세를 논의하는 협의체로서 OECD/G20의 IF(Inclusive Framework: 포괄적 이행체계)가 출범했고 이후 BEPS 프로젝트를 발전시켜 왔다. 이 협의체는 출범 1년 만에 100여 개국이 참여했고 2023년 11월 145개국이 가입한 상태다. OECD/G20 2020년 IF는 디지털세의 국가별 합의를 위해 필라1와 필라2를 제시하는 보고서를 발간했다. 필라1은 고정사업장이 없다 해도 매출이 발생한 시장의 소재국에 과세권을 재배분하는 내용이고, 필라2는 다국적기업에게 최저한세율보다 낮은 실효세율로 과세하는 경우 다른 국가에 추가적인 과세권을 부

여하는 것이다. 특히 필라2 모델규정은 GloBE 규칙을 적용하여 다국적 기업집단의 관할국별 실효세율이 15%보다 낮은 경우 추가세액(top-up tax)을 부담하도록 했다(OECD, 2021a; Hugger et al., 2024). 규칙 중에서 소득산입규칙(Income Inclusion Rule IIR)은 추가적인 세액을 모기업이 모기업의 관할국에 납부하도록 하고, 소득산입 보완규칙(Undertaxed Payment Rule: UTPR)은 소득산입규칙이 적용되지 않는 경우 구성기업의 다른 관할국에 과세권을 이전하도록 하며 각 관할국은 국내법상 조정을 시행하도록 한다.

결국 2021년 6월 G7 국가들은 미국 바이든 정부의 주도하에 법인세 인하 경쟁을 막기 위해 최소 15%의 글로벌 최저법인세율을 설정하는 것에 합의했다. 마침내 OECD/G20 IF는 2021년 10월 13차 총회에서 필라1과 필라2 최종합의와 실행계획을 논의하고 136개국의 지지를 받아 이를 대외적으로 공개했다. 그리고 2023년 7월 16차 총회는 143개국 중 138개국의 승인을 거쳐 디지털세의 주요내용과 이행조치를 담은 성명문을 최종 발표했다.²⁶⁾

필라1은 Amount A와 Amount B, 그리고 조세확실성 절차로 구성되고 필라2는 글로벌최저한세와 원천지국과세규칙으로 구성된다. 먼저 필라1은 다국적기업의 초과이익 25%를 시장소재국에 과세권을 배분하는 Amount A와 다국적기업의 내부거래와 이전 가격을 통한 조세회피를 막기 위해 도매활동의 정상가격을 표준화하는 Amount B로 나누어진다. 이는 다국적기업이 특정 국가에 매출과 수익을 창출하고도 사업장이 없다는 이유로 해당국에 세금을 납부하지 않는 문제를 해결하기 위한 것이다. 즉 다국적기업이 사업을 운영하고 수익을 창출하는 모든 국가에 과세권을 주는 노력이다. Amount A에서는 다국적기업의 통상이익률을 10%로 설정하고 이를 넘는 초과이익²⁷⁾ 중 25%를 고정사업장이 없는 여러 국가들에 매출에 따라 배분하여 과세하도록 한다. 적용 대상은 연결매출액이 200억 유로가 넘고 글로벌 세전이익률이 10%를 넘는 다국적기업이다.²⁸⁾ 특정 국가에 귀속된 다국적기업 매출액이 100만 유로 이상인 경우 해당국은 매출액 기준에 따라 과세권을 배분받는데, 적절한 배분지표에 따라 시장소재국에 매출을 귀속한

26) 러시아, 벨라루스, 스리랑카, 캐나다, 그리고 파키스탄은 불참했다.

27) 과세표준 * (세전이익률 - 10%)

28) 매출액 기준은 시행 7년 이후 100억 유로로 축소하고, 글로벌 매출액 계산에서 국내 외주 사업이나, 금융업, 광산업 등은 제외한다.

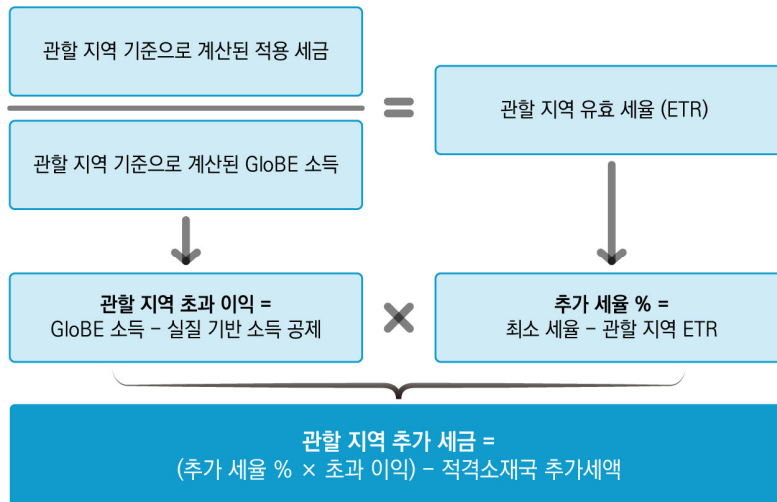
다. 필라1은 또한 조세확실성절차와 분쟁해결절차를 도입하여 새로운 조세분쟁을 예방하고 해결하기 위해 노력한다. 조세확실성절차는 Amount A와 관련된 분쟁이 나타나면 다국적기업 모기업 소재 대표과세당국과 리뷰패널이 쟁점을 검토하고 관련 국가들은 그 결과를 받아들이는 의무적이고 강제적인 절차이다. 또한 분쟁해결절차는 이전가격이나 사업이익 등 광범위한 쟁점에 도입되어 상호합의절차에서 해결되지 못하는 분쟁을 강제적으로 해결할 수 있도록 했다. 그리고 필라1 시행 시 일부 유럽 국가들과 인도가 시행하고 있는 디지털서비스세나 이와 유사한 과세는 폐지하여 이중과세의 위험을 제거하기로 했다.

필라1의 Amount B는 이전가격 산정을 위한 현지의 비교대상기업이 부재하는 등 필라1 이행을 위한 역량이 부족한 ‘저역량관할권(low-capacity jurisdictions: LCJs)’ 국가를 고려한 조항으로 모든 납세자를 대상으로 하여 이전가격세제를 단순화하고자 한다. 이전가격세제란 정상가격과 다른 이전가격을 통해 다국적기업이 과세소득을 국외에 이전하여 조세를 회피하는 경우 과세관청이 이전가격 대신 정상가격으로 소득금액을 재계산하여 과세하는 것을 말한다. Amount B는 상품 도매업에 적용되어 통상적인 유통활동에 대해 표준적 수익을 식별하고 국가 간에 일관된 접근방식을 제공하고자 한다. 대상이 되는 거래는 특수관계기업으로부터 상품을 매입하여 유통하는 매입, 판매 거래와 특수관계기업 사이의 도매 유통에 기여하는 대리점 및 중개거래다. 필라1, 특히 Amount A가 도입되면 전 세계 다국적기업 순이익 중 1,250억 달러 이상이 시장소재 지국에 배분되어 저소득 및 중간소득 국가가 가장 큰 이익을 얻을 것으로 전망된다(OECD, 2023).

한편 필라2는 본사를 세금이 낮은 국가로 이전하는 조세회피를 막고 법인세 인하경쟁을 막는 것을 목표로 한다(OECD, 2021a). G20/OECD IF는 2021년 12월 필라2 글로벌 최저한세 모델의 규정을 공개했는데 전 세계 매출이 직전 4개 사업연도 중 2개 이상 7억 5천만 유로 이상인 다국적기업에 대해 15%의 최저실효세율을 매기도록 하는 계획이다. OECD(2023b)는 글로벌 최저한세의 원칙으로 글로벌 반세원잠식(GloBE: Global Anti-Base Erosion) 모델 규칙에 관해 상세한 설명을 제시한다. 이에 따르면 먼저 동일국가 소재 다국적기업 구성기업들의 소득과 세액을 합산하여 실효세율을 계산하고 그것이 15%에 미달하면 그 부족분에 대해 추가적인 세액을 납부하도록 한다.

소득산입규칙(Income Inclusion Rule IIR)은 연결재무재표상 최종모기업이 모든 추가세액을 납부하도록 하고, 소득산입 보완규칙(Undertaxed Payment Rule: UTPR)은 최종모기업 소재국의 실효세율이 15%에 미달하거나 모기업 소재지국이 소득산입규칙을 도입하지 않은 경우 그것을 도입한 국가에 소재한 자회사가 추가세액을 납부하도록 하는 원칙이다. 또한 다국적기업 해당 소재지국에서 적격소재국추가세액(Qualified Domestic Minimum Top-up Tax: QDMTT)을 먼저 징수하도록 하고 그것이 추가세액과 같으면 타국에 납부할 추가세액이 0가 된다.

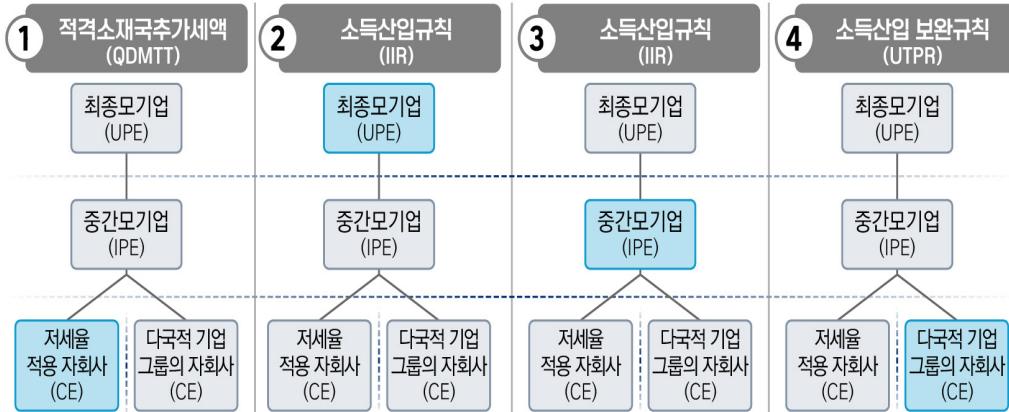
[그림 3-29] 필라2 실효세율과 추가세액 계산 구조



자료: OECD(2023b), p. 20.

결국 추가세액의 수취 순서는 먼저 다국적기업의 소재지국이 적격소재국추가세액을 수취하고 그 이후 남은 추가세액은 소득산입규칙에 따라 다국적기업 모기업의 소재지국이 수취하며, 이 국가가 소득산입규칙을 적용하지 않으면 중간모기업이 소재한 국가가 소득산입규칙에 따라 그것을 수취하며, 마지막으로 그래도 남은 추가세액은 다국적기업의 자회사가 소재한 국가가 소득산입보완규칙에 따라 수취하게 된다. 아래 그림은 필라2 글로벌 최저한세의 합의된 적용 순서를 보여주는데 이는 QDMTT ⇒ IIR ⇒ UTPR의 순서다.

[그림 3-30] 합의된 추가세액 수취 순서



자료: OECD(2023b), p. 21.

한편 OECD/G20 IF는 필라2 글로벌 최저한세의 이행을 지원하기 위해 3가지의 이행패키지를 발표했다. 세이프하버에 따르면 국가별 보고서상 매출액, 세전이익, 간이실효세율, 통상소득 중 어느 하나가 요건을 만족하는 경우 추가세액이 없는 것으로 간주한다. 이는 매출액이 1,000만 유로 미만이고 세전이익이 100만 유로 미만, 간이실효세율이 일정률 이상 그리고 조정 후 세전이익이 실질기반제외소득²⁹⁾ 이하인 경우다. 또한 표준신고서식과 조세확실성도 이행패키지에 포함되었다.

필라2의 2번째 규칙은 원천지국과세규칙(Subject to Tax Rule: STTR)인데 이는 원천지국에서 거주지국으로 지불한 이자나 사용료 등이 거주지국(수취국)에서 9%보다 낮은 세율로 과세되는 경우 저소득국가인 원천지국에 추가적인 과세권을 부여하는 규칙이다. 이는 2019년 1인당 국민총소득이 12,535달러 이하의 개도국에 한정된 규칙인데 다국적기업이 사용료 등을 송금하는 방식으로 개도국에서 번 소득에 대해서 세금회피를 하는 것을 방지하기 위한 것이다. 대상 소득은 이자, 사용료, 중개료, 수수료 등이며 총합이 연간 100만 유로를 초과하는 경우 적용되고 동일인이 지분 50% 이상을 직간접으로 소유한 특수관계자 사이의 거래에 적용된다. 적용 방식은 최저한세율에서 거주지국 명목세율과 원천지국 과세율을 차감한 만큼 원천지국이 추가적으로 과세할 수

29) 유형자산*5-8% + 급여비용*5-10%

있도록 한다. 한편 원천지국과세규칙에 따른 최저한세율인 9%보다 낮은 법인세율을 적용하는 포괄적 이행체계 회원국들은 개도국의 요청이 있는 경우 양자 조약에 이를 반영해야 한다.

그러나 현재의 필라2 규칙이 실효성이 크지 않다는 비판의 목소리도 제기되고 있다(Alstadsæter et al., 2024). 먼저 15%의 글로벌 최저한세율은 높지 않아서 그 실효성과 국제적 세금경쟁을 제한하는 데 한계가 있다(Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation, 2020). 또한 기업의 소득을 계산할 때 실질기반제외(substance based income exclusion)로 인해 첫째 10%의 종업원 임금과 무형자산 가치의 8%를 이윤에서 공제하는 것은 지나치게 다국적기업에 관대한 조치다. 실질기반제외소득의 계산은 저세율 국가에서 경제활동을 하는 다국적기업은 15%보다 낮은 실효세를 내도록 허용하고 따라서 15%보다 낮게 과세하는 저세율 국가로 경제활동과 소득을 이전할 유인을 가지게 된다. 이는 조세회피처로 서류상의 소득이 전이 아니라 실제 생산과 같은 경제활동을 세율이 낮은 국가로 이전하는 것은 규제하면 안 된다는 아이디어에 기초한 것이지만 현실에서 다국적기업에 대한 과세의 실효성을 약화시키고 세계적 차원의 불평등을 심화시킬 수 있다. 또한 글로벌 최저한세율의 또 다른 난점은 연구개발과 같은 활동에 주어지는 세금공제로 인해 다국적기업들이 15% 이하의 세금을 낼 수 있다는 것이다. 이는 필라2 규칙이 세금공제분을 세금의 감소가 아니라 기업이윤 증가로 인식하기 때문이다.³⁰⁾ 따라서 현재의 글로벌 최저한세는 주로 선진국 다국적기업의 이익을 반영한 것이고, 개도국들이 얻을 수 있는 세수는 제한적이며 그 대가로 디지털세의 수입을 잃을 것이라는 비판이 제기되었다(McCarthy, 2022). 또한 필라2의 참가국이 비참가국이 수취하지 않은 세금을 수취하도록 하는 UTP 규칙은 현재 부분적으로 시행이 연기된 상태다. 특히 미국과 같이 2026년까지 다국적기업의 모국의 법인세가 20% 이상인 국가는 필라2의 과세가 일시적 세이프하버로서 적용되지 않는다. Alstadsæter et al.(2024)은 이러한 여러 한계들로 인해 필라2의 글로벌 최저한세 계획이 현실에서 실효성이 상당히 약화될 것이라 비판한다. 구체적으로 임금과 무형자산 가치 일부를 이윤에서 공제하는 조치로 첫째는 약 20%, 그리고 장기적으

30) 예를 들어 다국적기업이 100의 이윤을 벌고 20의 세금을 내는 경우, 실효세율은 20%이다. 정부가 10의 세금공제를 해 주면 필라2는 실효세율을 $20 / (100+10) = 18.2\%$ 로 계산한다. 그러나 현실에서 세금을 제외한 순이윤은 90이 되므로 실제 실효세율은 10%일 것이다.

로 약 15%의 세수가 감소할 것이고 미국의 참가 거부와 UTP 규칙의 지연이 세수의 약 15%를 감소시키며 세금공제 등의 조치가 약 15%를 감소시킬 전망이다. 결국 이들의 분석은 이러한 조치들로 인해서 최저한세율 15%가 완벽하게 실행될 경우 필라2 과세가 전 세계 법인세의 약 9% 세수를 증가시킬 수 있지만, 현실에서는 약 5%만 증가시킬 것으로 전망한다.

3 각국의 추진 현황

OECD와 G20는 2021년 12월 20일 포괄적 이행체계(Inclusive Framework)의 디지털세 필라2 글로벌 최저한세 모델의 규정을 공개했다(OECD, 2021a). 이에 따르면 각국은 글로벌 세원잠식 방지(Anti Global Base Erosion: GloBE) 규칙을 도입할 의무는 없지만 다른 관할국이 그 규칙을 도입하여 적용하는 것을 수용할 의무가 있고, 규칙을 도입하는 경우 모델의 규정에 따라야 한다고 명시했다. 그 규정 중에서 소득산입 규칙(IIR: Income Inclusion Rule) 등은 2023년, 소득산입 보완규칙(UTPR: Undertaxed Payment Rule)은 2024년부터 실행될 예정이다. 그러나 필라1 Amount A의 경우 기존의 양자 조세조약에는 원천지국에 고정사업장이 없으면 다국적기업의 사업소득에 대한 과세권이 없으므로 다자조약안 서명이 필요하지만 아직 합의가 이루어지지 않고 있다. 반면 필라2의 경우 국내적인 세법개정으로 도입이 가능한데 현재까지 한국, 일본, 영국, 캐나다 그리고 일부 EU 국가들이 도입 방침을 확정했다.

먼저 한국 정부는 2023년 12월 ‘국세조세조정법’을 개정하여 세계 최초로 필라2의 글로벌최저한세를 입법화했다. 2023년 말 세법개정안에서는 소득산입규칙을 2024년부터 시행하기로 했고 소득산입보완규칙은 2025년부터 시행하기로 했다. 정부는 다국적기업에게 사업연도 종료일로부터 15개월 이내에 글로벌최저한세 정보신고서를 제출하도록 했고, 추가세액을 신고, 납부하도록 했다. EU는 2023년 12월 필라2 글로벌최저한세 관련 지침을 채택하여 소득산입규칙을 2023년 말까지, 소득산입보완규칙을 2024년 말까지 도입할 의무를 부과했다. EU의 최저한세 관련 지침은 다국적기업만이 아니라 매출액이 7억 5천만 유로 이상의 국내 대기업에게도 적용하기로 했다.

한편 미국은 앞서 지적했듯 필라1의 적용을 위한 비준에서 미국의 지지가 중요하지

만 아직 비준을 하지 않고 있다. 필라1의 발효를 위해 최소 30개국 이상이 협정에 비준해야 하고 이들 국가에 소재한 다국적기업 모회사가 전체 적용 대상 모회사의 60% 이상을 차지해야 한다. 그러나 적용 대상 다국적기업 40% 이상이 미국에 본사를 두고 있는 현실이기 때문에 미국의 지지 없이는 필라1 비준이 쉽지 않을 전망이다. 바이든 정부는 OECD와 G20의 디지털세 협상에서는 주도적인 역할을 수행했지만 공화당의 반대와 함께 협정의 비준과 입법이 진행되지 못하고 있다. 필라1을 발효하면 유럽 등 다른 국가들이 디지털서비스세를 폐지한다는 점에서 필라1을 지지하는 목소리도 있지만 공화당 의원들은 필라1 도입이 미국 기업에 더 해로울 수 있고 미국 다국적기업에 대한 차별이 될 수도 있다고 우려하며 반대하고 있다. 한편 필라2에 관해서는 아래 표가 보고하듯 미국 합동조세위원회의 연구는 2025년 다른 국가들이 모두 필라2를 도입하고 미국이 도입하지 않는다면 향후 10년 동안 1,220억 달러의 세수가 줄어들고 다른 국가와 미국이 모두 필라2를 도입하면 565억 달러가 줄어들 것이라 전망한다. 이러한 현실을 배경으로 공화당 의원들은 특히 필라2 글로벌 최저한세 도입에 반대하고 있다.

[표 3-5] 시나리오별 OECD 최저한세를 적용이 미국의 세수에 미칠 영향

시나리오	2023-2028	2023-2033
1. 나머지 국가들이 2025년에 필라2를 도입하고, 미국은 도입하지 않을 경우	-\$39.2	-\$122.0
2. 나머지 국가들이 2025년에 필라2를 도입하고, 미국도 2025년에 필라2를 도입할 경우	-\$6.8	-\$56.5
3. 나머지 국가들이 필라2를 도입하지 않고, 미국도 도입하지 않을 경우	-	-
4. 나머지 국가들이 필라2를 도입하지 않고, 미국은 2025년에 필라2를 도입하지만, 미국의 UTPR은 없는 경우	\$36.0	\$102.6
5. 나머지 국가들이 필라2를 도입하지 않고, 미국은 2025년에 필라2를 도입할 경우	\$98.2	\$236.5

자료: Joint Committee on Taxation(2023), p. 10.

2023년 말까지 유럽의 네덜란드, 독일, 스웨덴, 프랑스, 북미의 캐나다, 그리고 아시아의 말레이시아, 일본, 호주 등 20개국 이상의 국가가 글로벌 최저한세 이행을 위한 국내법 초안을 발표했다. 또한 현재 45개국이 글로벌 최저한세의 도입을 추진하고 있다고 보고된다(Hugger et al., 2024). 그러나 2023년 11월 일부 개도국들은 OECD 중심의 디지털세가 선진국 기업에 대해 이득이 된다고 비판하며 UN에 국제조세 실무 그

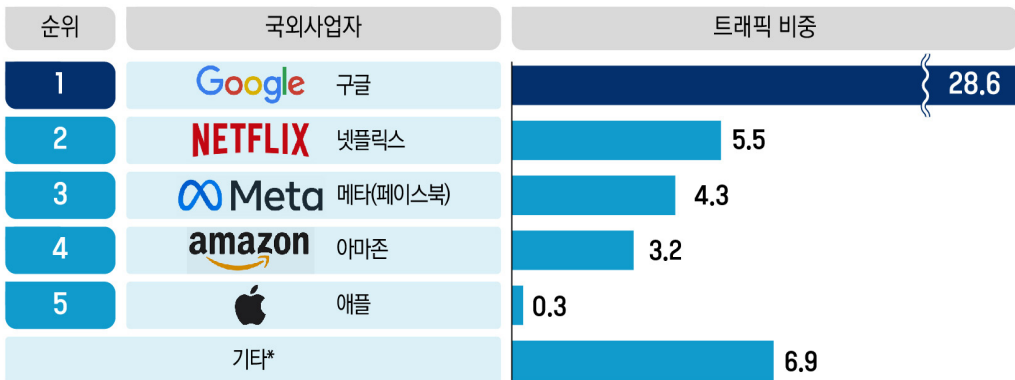
를 설립하기로 하여 디지털세의 추진이 국제기구 사이에 분열될 가능성도 존재하는 현실이다.

4 한국에서 빅테크 플랫폼 기업의 조세회피

빅테크 기업이라고도 불리는 플랫폼 기업은 디지털 네트워크에 기초하여 이용자를 통합하고 데이터의 축적과 가격경쟁력, 네트워크 효과 등을 누리며 산업을 장악하고 급속하게 성장해 왔다. 구글이나 페이스북과 같은 플랫폼 기업의 비즈니스 모델은 이용자가 한번 정착하면 전환비용이 발생하고 이용자를 고착화시켜 시장의 확장에 이점을 얻는다. 이는 플랫폼 기업의 시장지배와 산업집중 나아가 독점을 심화시켜 소비자의 후생에도 악영향을 미칠 수 있다. 아래 그림이 보여주듯 한국에서도 해외 빅테크 기업은 디지털 플랫폼 시장에서 큰 영향을 발휘하고 있는 현실이다.

[그림 3-31] 글로벌 빅테크 기업의 국내 트래픽 비중(%)

단위: %

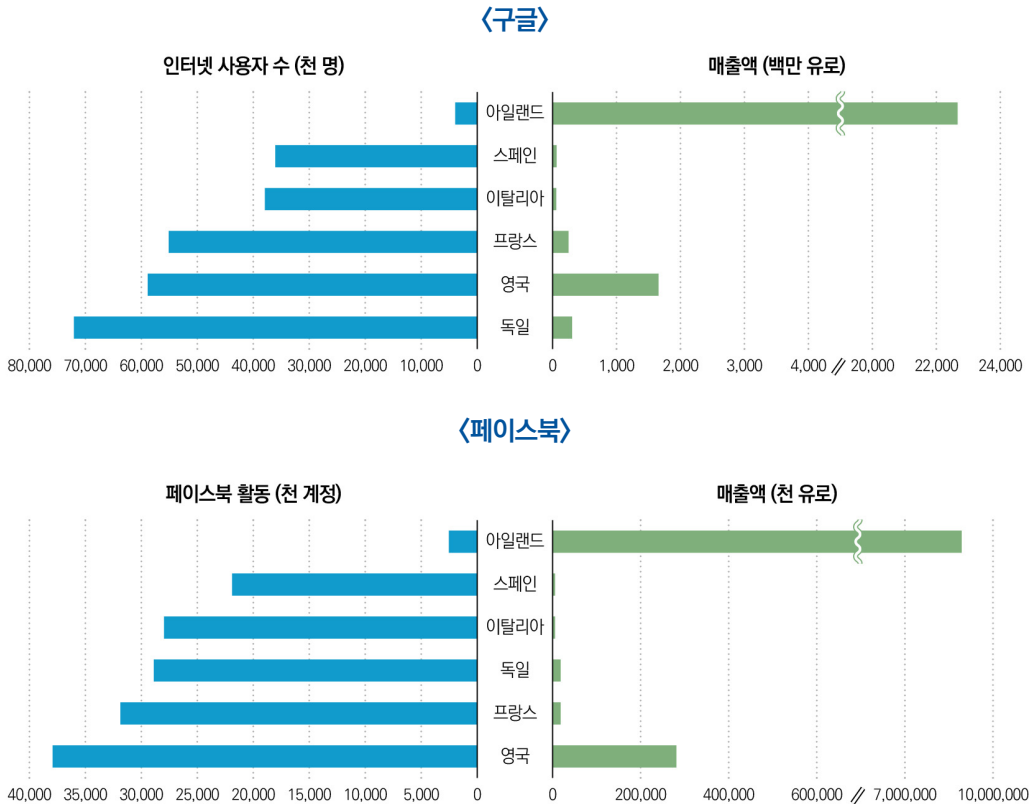


자료: 머니투데이, "[더차트] 넷플릭스 5배...국내 트래픽 1위 '구글' 망 사용료는 '0원'", 2023.10.29.(<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2023102612240297879>)

문제는 이들 기업은 각국에 고정사업장이 필요 없기 때문에 매출을 올리고 있는 국가의 정부에 대해 극히 적은 세금을 납부하고 있다는 것이다. 유럽연합의 집행위 경쟁분과위원회는 반독점 위반을 이유로 2017년 구글에 대해 막대한 과징금을 부과했는데 이

는 구글의 미납 세금을 거둬들이기 위한 것이라 해석되기도 한다(강형구·전성민, 2023). 실제로 Tang and Bussink(2017)의 연구는 2013-2015년 기간 동안 구글과 페이스북이 EU 국가들에 대해 납부해야 할 세금을 최대 54억 유로 회피했다고 보고한다. 아래 그림이 보여주듯 구글과 페이스북은 사용자가 많은 국가들에서는 매출액을 매우 적게 보고하고 사용자가 적지만 법인세율이 낮은 아일랜드에 유럽본사를 세워 아일랜드에 유럽 국가들의 매출을 보고했기 때문이다.

[그림 3-32] 2015년 구글과 페이스북의 유럽 이용자 수와 매출액



자료: Tang and Bussink(2017), pp. 3-4.

빅테크 플랫폼 기업들은 한국에서도 다양한 방법을 통해 매출과 영업이익을 과소하게 보고하여 조세의무를 회피하고 있다. 예를 들어 구글코리아의 경우 싱가포르 법인이 한국 사업의 주체이며 국내 법인의 매출을 해외(싱가포르) 매출로 보고하거나 넷플릭스

코리아와 페이스북코리아는 국내 법인은 본사 서비스 판매 대행 역할을 하고 본사에 멤버십 비용을 송금하고 그것은 비용으로 처리하고 있다. 이에 따라 국내에서도 해외 빅테크 기업 한국 법인 매출과 법인세 추정에 대해 다양한 연구가 발전되었다. 이들은 구글코리아 등 한국 법인이 제시한 수익보고서를 기초로 매출액과 이에 따른 실제 법인세 규모를 추정하여 매출액과 법인세 추정치가 이들 기업의 감사보고서상 보고수치에 비해 크게 높으며 세금회피에 대한 의혹을 제기한다(강형구·전성민, 2024). 강형구·전성민(2023)은 구글의 경제효과보고서에서 제시된 수치를 기반으로 2021년 구글의 연간 국내매출과 세금을 매출 4-9조 원, 세금 3,906-9,131억 원이라 추정했다. 그러나 2021년 실제 구글코리아의 매출은 2,900억, 세금은 130억으로 이보다 매출은 13-31배 낮고 법인세는 30-70배나 낮았다. 저자들은 구글이 한국기업에 제공하는 편익을 연간 88억 달러로 추정한 Alphabet(2021)의 보고서 자료에 기초하여 구글 검색과 광고, 애드센스, 구글 플레이 등의 매출액을 전 세계 구글 검색 점유율과 한국시장 점유율 그리고 알파벳의 손익계산서 등의 자료를 사용하여 구글코리아의 한국시장 매출액을 계산했다.

강형구·전성민(2024)은 이러한 방법론과 IT산업 성장률 또는 구글코리아 감사보고서에서 제시된 구글코리아 영업수익 성장률을 고려하여 2023년 기준 구글코리아의 국내 매출과 법인세 추정치를 제시한다. 이에 따르면 여러 시나리오 중 최대치는 2023년 구글코리아의 매출액 약 5-12조, 그리고 법인세는 약 2,200억-5,200억이었는데, 구글의 2023년 감사보고서는 매출 3,653억, 법인세를 155억으로 보고했다. 넷플릭스코리아의 경우 글로벌 매출 중 국내 사용자 비중을 사용한 시나리오에서는 매출액이 약 2조 5천억, 법인세가 876억으로 추산되었는데, 실제 감사보고서에서 넷플릭스코리아는 매출이 8,233억, 법인세가 36억 원에 불과했다. 페이스북코리아는 국내 이용자 광고 클릭 비중을 사용한 시나리오에서는 매출 약 1조 2천억, 법인세 509억, 글로벌 매출 중 국내 사용자 비중을 사용한 시나리오에서는 매출 6,100억, 법인세 260억으로 추정했지만, 2023년 감사보고서에 따르면 매출이 651억, 법인세는 51억 원이었다.

결국 이 연구는 최대 추정치를 사용하면 구글코리아의 경우 매출과 법인세는 감사보고서상 수치보다 33배나 높았고 국내 최대 빅테크 기업인 네이버를 넘는 수준이라고 보고한다. 네이버는 2023년 매출액이 9조 6,706억 원, 그리고 법인세 납부액은 4,963

억 원이었다. 저자들은 이러한 추정치를 고려할 때 해외 빅테크 기업들의 한국 법인은 매우 빠른 성장세를 누리지만 조세회피를 통해 국내 빅테크 기업에 비해 조세의무를 다하지 않는 것이라 주장한다. 따라서 정부의 적절한 과세노력을 통한 조세정의 실현과 국내 플랫폼 시장의 질서 수립이 필요하다고 강조한다(강형구·전성민, 2024).

제3절

새로운 기술경제 출현에 따른 과세 쟁점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 로봇, AI를 포함한 자동화 설비에 대한 과세

가. 로봇과세 논의 필요성

자동화와 인공지능을 갖춘 로봇과 같은 기술의 생산 과정 도입은 기업의 운영 방식을 변화시켰다. 사람들은 천천히, 하지만 지속적으로 직장에서 대체되고 있다. 과거의 대기업들과 비교하여 오늘날 대기업들이 가진 직원 수에는 하향 추세가 있다. 또한, 기술 덕분에 소프트웨어 회사들은 소수의 인간 직원만으로도 높은 시가총액에 도달하기가 더 쉬워졌다. 2013년, 옥스퍼드 대학의 프레이와 오스본이 발표한 ‘고용의 미래’ 보고서는 미국 전체 고용의 약 47%가 고위험 범주에 속한다고 추정했다. 2017년 맥킨지 글로벌 연구소의 또 다른 보고서는 2030년까지 전 세계적으로 4억에서 8억 명의 개인이 자동화로 인해 대체될 수 있으며 새로운 일자리를 찾아야 할 것이라고 추정했다. 또한, 이 연구는 선진국 경제의 경우 새로운 기술을 배우고 새로운 직업에서 일자리를 찾아야 할 노동력의 비율이 훨씬 더 높다고 예측했다. 2030년 노동력의 최대 3분의 1이 미국과 독일에서, 그리고 일본에서는 거의 절반에 달할 것이다.

같은 맥락에서, 2018년 OECD의 류비차 네텔코스카와 글렌다 쿤티니(2018)가 작성한 보고서와 세계경제포럼(WEF)의 ‘일자리의 미래’라는 보고서는 2025년까지 현재 직장 업무의 절반 이상이 현재 29%인 것에 비해 기계에 의해 수행될 것이라고 지적했다. RSA/YouGov 설문조사는 영국의 기업 리더들이 평균적으로 자신들의 조직 내 일자리의 15%가 10년 내에 완전히 자동화될 잠재력이 있다고 믿는다는 것을 발견했다(Dellot and Wallace-Stephens, 2017: 32). 영국 은행의 수석 경제학자인 앤디 할데인은 2016년 11월 12일 노동조합회의에서 자동화 가능성을 기준으로 할 때 영국에서는 최대 1,500만 개의 일자리가, 미국에서는 최대 8,000만 개의 일자리가 위험에 처할 수 있다고 말했다(Mitha, 2017: 5).

고속련 일자리의 운명은 현재 더 논란이 많다. 일부는 기술이 새로운 일자리를 창출하고, 생산성을 증가시키며, 효과적인 공공 서비스를 제공할 기회를 제공한다고 주장한다(World Bank, 2019: 2). 반면에, 더 장기적인 관점에서 자동화로 인해 일이 없는 세상, 또는 인간 노동자들이 할 일이 많지 않은 세상이 될 일으킬 수 있다는 두려움이 존재한다(Atkinson and Miller, 2013: 6). 예를 들어, 컴퓨터 그룹들을 연결하는 블록체인 소프트웨어의 발전은 금융 산업에 관여하는 많은 회계사, 은행가, 변호사 및 다른 직원들의 필요성을 제거할 것이다(Mitha, 2017: 5). 이런 변화가 너무 급속도로 진행된다면, 고속련 노동력을 위해 예약된 일자리조차도 위협에 처할 수 있으며, 이는 불평등을 더욱 증가시켜 기술 사업에 종사하는 소수 엘리트의 일자리만이 남을 수 있다.

반면에, 낙관론을 위한 여지도 여전히 있다. 2018년 WEF가 수행한 동일한 연구는 일자리 손실에도 불구하고, 전체 숫자 측면에서 2022년까지 7,500만 개가 대체되는 것에 비해 1억 3,300만 개의 새로운 일자리가 창출될 것으로 예상되어 전망이 긍정적이라고 판단했다. 맥킨지 글로벌 연구소(2017: 12)는 충분한 경제 성장, 혁신, 투자가 있다면 자동화의 영향을 상쇄할 만큼 충분한 새로운 일자리 창출이 있을 수 있다고 지적하며 비슷한 결론에 도달했다. 더욱이, 경제학자들은 자동화가 인간 노동자를 대체하기보다는 인간이 하는 일을 보완할 가능성이 더 높다고 예측하며, 이는 대규모 실업을 더욱 최소화할 수 있다고 보고하기도 했다(Mazur, 2018: 8).

기술 변화를 두려워하는 사람들과 달리, 이러한 긍정적 시나리오는 단기 또는 중기적으로만 기술적 실업이 있을 것이며, 가장 중요하게는 다수를 위한 더 편리한 일자리가 있을 것이라고 제시한다. 임금도 생산성 증가로 인해 상승할 것으로 예상했다. 일부 연구들은 로봇에 대한 투자가 1993년부터 2016년까지 OECD 국가들의 1인당 GDP 성장의 10%에 기여했다는 것을 보인다. 또한 2010년부터 2017년 사이에 한 국가의 임금 조정된 제조업 로봇 도입과 생산성 성장 사이에는 0.42%의 상관관계가 있다는 걸 보이기도 했다(Atkinson, 2019: 3).

이처럼 자동화가 가까운 미래에 대량 실업을 야기할 것인지에 대한 질문에는 명확한 답이 없다. 하지만 분명한 것은 일의 본질이 급속도로 변화하고 있으며, 디지털화와 인공지능은 우리가 사회에서 살아가는 방식을 바꾼다는 점이다. 이러한 이유로, 로봇과 AI를 포함한 자동화 기기들에 대한 과세 가능성과 그에 따른 부작용을 최소화할 수 있

는 최적의 과세방식을 고려해 볼 가치가 있다. 정책 입안자들은 세금 목적의 ‘로봇’의 의미를 결정한 후 무엇을 과세할지, 누구에게 과세할지 그리고 그에 따른 예상 조세수입은 얼마나 될지 등을 고려할 수 있다.

나. 로봇세 과세 방식

로봇과세는 크게 두 가지 방식이 논의된다. 첫 번째이자 다소 급진적인 제안은 로봇 ‘자체’를 개인이나 기업처럼 과세하고 세금을 납부할 의무를 부여하는 것이다. 실제로 이는 로봇이 수행하는 활동으로 발생한 소득에 과세하여 로봇에게 일종의 납세 능력을 부여하는 것을 의미한다.³¹⁾ 이러한 접근법은 2017년 오버슨(Oberson)이 “로봇에 과세하기? 전자적 납세 능력의 출현에서 로봇 또는 로봇 사용에 대한 과세까지”에서 부분적으로 주장한 바 있다. 로봇에 대한 과세는 로봇의 특정 과세 인격을 인정한 결과라고 할 수 있다.

오버슨의 주장은 다음과 같다: (i) 자율성과 학습 경험을 갖춘 스마트 기계의 발전으로 인해 로봇이 일부 활동에서 인간을 지속적으로 대체하고 있다; (ii) 과거에는 기업을 별도의 과세 주체로 인정한 것이 법인격의 연장선상이었고, 결과적으로 주주와는 다른 납세 능력을 부여받았다(즉, 법인세); (iii) 같은 논리를 로봇에 적용할 수 있다; 로봇의 자율성과 활동은 그들을 별도의 법적 실체로 취급하여 고유한 법인격을 부여하는 것을 정당화할 수 있으며, 이는 로봇이 수행하는 활동(노동, 상품 및 서비스 이전 등)에서 파생된 새로운 전자적 납세 능력으로 이어질 수 있다. 이에 따라, 정부는 로봇에게 법적 능력을 부여하고 세법에 새로운 유형의 법인격을 도입할 수 있다(Oberson, 2017: 250). 그러나 오버슨은 초기 단계에서는 로봇에 대한 특정 법인격(즉, 민사 능력)이 존재할 수 있지만, 로봇 활동으로 발생한 귀속 소득에 대한 과세를 고려한다면 일반적으로 로봇 자체가 아니라 로봇의 사용에 대해 과세해야 한다고 인정한다. 그러나 두 번째 단계에서 기술이 로봇에게 지불 능력을 할당할 수 있게 되면 로봇의 납세 능력을 고려해야 한다(Oberson, 2017: 261). 같은 맥락에서 마이아(Maia)는 ‘인공지능 에이전트’에게 별도의 법적 지위를 부여하고 이들을 자율적인 전자 인격체로 간주하는 것을 지지

31) 빌 게이츠 역시 다음과 같은 발언한 바 있다: “현재 공장에서 5만 달러 상당의 일을 하는 인간 노동자의 소득에는 소득세, 사회보장세 등이 부과됩니다. 로봇이 같은 일을 하게 된다면 비슷한 수준으로 로봇에 과세해야 한다고 생각할 것입니다(...). 그러나 그 소득세를 포기할 수는 없습니다. 그것이 인간 노동자들의 생활 수준을 유지하는 데 필요한 재원이기 때문입니다.”

한다. 그러나 현재 발전 단계에서는 이러한 에이전트에게 특정 재산권을 부여하거나 그들을 납세자로 만드는 것을 정당화할 근거를 찾기 어렵다. 다만 미래에 기계의 자의식이 실현된다면(그런 일이 발생한다면) 그렇게 하는 것이 바람직할 수 있다. 마이아는 로봇 소유자에게 과세하는 것, 즉 로봇 사용에 대한 과세와 유사한 몇 가지 과세 옵션을 제시한다(Maia, 2017: 36).

로봇에게 법적 능력을 부여하는 접근법의 문제점은 첫째, 현재 발전 단계에서 로봇이 일종의 능력을 가지고 있다 하더라도 스스로 재산권을 행사하거나 세금을 납부할 수 있는지 의문스럽다는 점이다. 특이점 사건 이전에는 로봇이 자체적으로 자산을 ‘보유’할 가능성이 낮아 책임 부과가 환상에 불과하다(Caytas, 2017: 5). 물론 이는 로봇에 대한 특별한 법령과 유기적인 규정이 없어야 한다는 의미는 아니다. 그러나 이러한 규정에 인간과 똑같은 완전한 재산권 행사를 포함시키는 것은 가능성이 낮다.

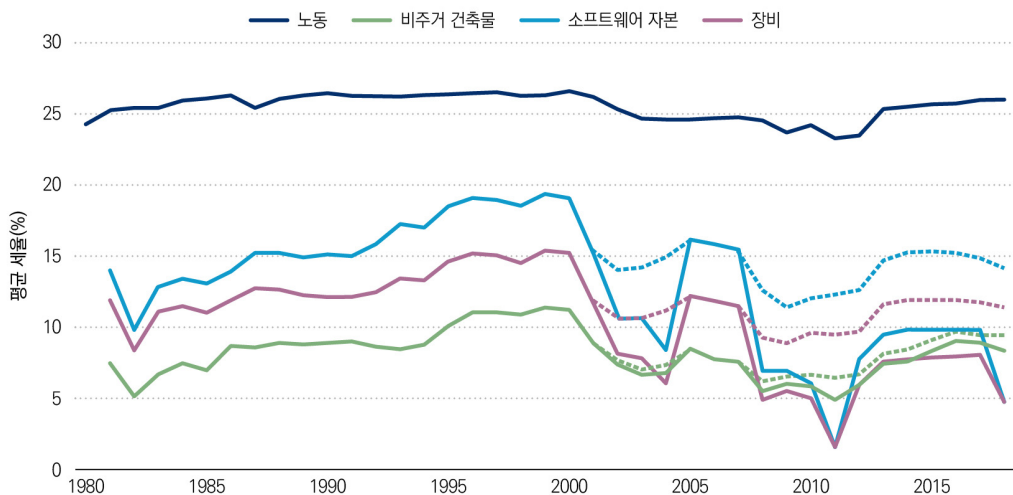
상식적인 관점에서 볼 때, 로봇이 창출한 소득에 과세해야 한다는 빌 게이츠의 주장은 합리적이지만, 인간이 창출한 소득과 로봇의 가상적 소득 사이에는 기술적인 차이가 있다. 인간의 경우 법적 능력이 있기 때문에 직접 세금의 대상이 되며, 일반적으로 기업은 노동자에게 귀속되는 세금의 단순한 원천징수자 역할을 하여 노동자를 대신해 납부한다. 따라서 로봇이 세금 목적의 법적 능력을 가질 수 없다면 과세 주체가 될 수 없다. 그러나 빌 게이츠의 주장에서 두 번째 옵션 - 로봇 사용에 대한 과세 -를 생각해 볼 수 있다. 이러한 유형의 세금에서 로봇은 과세 주체가 아니라 과세 객체가 된다. 과세 주체는 기계 ‘자체’가 아니라 대부분 로봇의 소유자가 된다.

두 번째 옵션은 자동화 사용으로 발생한 소득 금액에 로봇세를 부과하는 것이다. 2017년 “로봇이 세금을 내야 하나? 자동화 시대의 세금정책”이라는 제목의 논문에서 애봇과 보겐쉬나이더(Abbott and Bogenschneider)는 현재의 세금정책이 노동과 기계 간의 효율적인 선택을 유도하지 않으며 자동화를 선호한다고 주장했다. 대부분의 세금 시스템은 로봇과 사람이 수행하는 작업 사이에서 ‘중립적’이지 않다. 자동화는 몇 가지 주요 세금 혜택을 제공한다. 여기에는 직원 및 고용주 임금세 회피, 자동화된 노동자에 대한 자본 비용에 대한 가속 감가상각 세금 혜택, 그리고 기계나 자동화된 노동자에 대한 간접적 인센티브가 포함된다(Abbott and Bogenschneider, 2017: 22). 다시 말해, 로봇과 인간의 비용이 동일하다면 세금정책은 로봇을 고용하는 것이 더 저렴하게

만든다. 로봇은 급여세를 내지 않고, 기업은 로봇과 같은 자본 비용에 대한 공제를 가속화할 수 있으며, 로봇에 대한 간접세가 없을 수 있다.

최근에 이와 관련해서 가장 많은 연구와 논의가 이루어지는 지점은 감가상각을 통한 세금 공제 부분이다. 2020년 아제모글루, 마네라와 레스트레포(Acemoglu, Manera and Restrepo)는 “미국 세법이 자동화를 선호하는가”라는 논문에서 미국의 세법이 체계적으로 사람에 대한 투자보다 로봇과 소프트웨어에 대한 투자를 선호하며 그 결과 효율성을 단지 미미하게 개선하면서 일자리를 파괴하는 과도한 자동화가 일어난다고 주장한다.³²⁾ 저자들은 자본과 노동에 대한 편중된 세금 처리를 체계적으로 문서화한 후 감가상각 처리, 즉 자동화에 대한 투자를 유요한 수명 동안이 아니라 투자 즉시 대부분 상각할 수 있게 하는 보너스 감가상각의 문제를 지적한다. 아래 그림은 저자들이 추계한 노동, 소프트웨어 자본, 장비, 비주거 건축물에 대한 실효세율을 보여준다.

[그림 3-33] 노동 자본 등 생산요소에 대한 실효세율 추정치



자료: Acemoglu et al.(2020)

노동에 부과된 실효세율은 1980년대부터 지속적으로 25% 수준을 유지한 반면 자본재에 대한 실효세율은 10~15%선으로 낮았으며 2000년 이후 장기적으로 하락해서

32) “우리는 미국의 세금 체계가 과도한 자동화를 선호한다는 것을 발견했다. 특히, 노동에 대한 과중한 과세와 자본에 대한 낮은 세금은 기업들이 사회적으로 최적인 수준보다 더 많은 작업을 자동화하고 더 적은 노동력을 사용하도록 장려한다.”

현재에는 약 5%까지 떨어졌다. 이는 주로 조지 W. 부시, 버락 오바마, 도널드 트럼프 행정부하에서 2002년부터 2017년까지 제정된 일련의 세법에서 감가상각에 유리한 조항들이 도입되었기 때문이다. 저자들의 분석에 따르면, 이상적으로는 노동에 9%, 자본에 22%의 세금을 부과해야 한다.

그들은 과도한 자동화가 비농업 기업의 소득 중 노동 몫의 감소(1980년 63.6%에서 2017년 56.6%), 중간 노동자의 인플레이션 조정 임금의 미미한 증가(37년 동안 16% 상승), 그리고 저숙련 노동자의 임금 하락(예를 들어, 고등학교 졸업 남성의 경우 6% 하락)을 포함한 여러 가지 좋지 못한 경제 트렌드와 관련이 있다고 주장한다. 나아가 세법의 자본 편향을 제거하면 고용 인구가 6.5% 증가하고 노동의 소득 점유율이 1.1%p 상승할 것으로 추정하고, 더 완만한 개혁으로도 여전히 고용을 1.9에서 2.9%p 증가시킬 수 있다고 추정한다. 이들은 모든 증가된 자동화가 노동자들에게 해를 끼치는 것은 아니며 특히, 노동자들이 이미 대체된 자동화된 산업에서 효율성을 향상시키는 기술에 투자하는 것은 남아 있는 노동자들에게 이익이 될 수 있다는 점을 지적한다. 그들은 또한 부유한 개인에 대한 세금을 인상하는 것보다 법인세를 높이고 감가상각 허용액을 낮추는 것이 과도한 자동화를 해결하는 데 더 효과적일 수 있다고 지적한다. 브루킹스 연구소와의 인터뷰에서 아제모글루는 세금 체계의 왜곡을 제거하는 방식의 장점에 대해 자동화 결정을 민간 부문에 맡기면서도 보너스 감가상각으로 인해 생긴, 가치가 없는 자동화를 채택하게 만드는 인위적인 인센티브를 제거하는 것에 있다고 설명하였다.

애플과 보켄쉬나이더도 로봇의 취득이나 사용과 관련된 법인 수준의 세금 공제를 전면 개편해야 한다고 권고했다. 실제로, 2017년, 세계에서 가장 생산 자동화 수준이 높은 국가 중 하나인 한국이 처음으로 ‘로봇세’라고 불릴 수 있는 조치를 발표했는데, 이전까지 자동화 기계에 대한 투자를 장려하기 위해 제공하던 세금 감면 인센티브와 혜택을 제한한다는 것이 주된 내용이었다. 이는 아제모글루를 위시한 연구자들이 제시한 정책 제안과 일치한다고 할 수 있다.

법인세율 인상도 대안으로 제시되었다. 법인세 자체가 기업이 노동자를 로봇으로 대체하려는 인센티브를 줄이지 않는다. 하지만, 로봇을 사용하는 기업(법으로 미리 정의된)이 법인세 추가 요금을 지불하도록 설계된다면 실행 가능한 옵션이 될 수 있다. 예를 들어, 일반적으로 법인세율이 25%로 설정되어 있다면, 로봇을 사용하는 기업(그리고

특정 요구 사항을 충족하는, 즉 높은 ‘이익:인력’ 비율)은 25% 세율에 2% 추가 요금을 더해 최종 법인세율을 27%까지 올려야 한다. 사용되는 로봇 수가 크게 증가함에 따라 누진적 추가 요금도 고려할 수 있다.

다. 로봇세 과세 사례

(1) 한국

한국은 2010년부터 세계 최고의 로봇 밀도를 보유하고 있다. 2017년 제조업에서 10,000명의 직원당 710대의 로봇이라는 아주 높은 수치를 기록했는데, 이는 부분적으로 자동화를 촉진하기 위해 특별히 설계된 세금 혜택 때문이라고 할 수 있다. 조세특례제한법 제24조는 ‘생산성 향상 시설’ 투자에 대한 세액공제를 제공한다. 이에 따르면, 투자액의 3%(중소기업의 경우 7%)를 소득세 또는 법인세에서 공제하는데, 자동화 세액공제는 ‘경제 활력을 더욱 높여 일자리 창출을 지원’하기 위해 최초 제정된 이후 여러 차례 연장되었다. 이 법은 ‘생산성 향상 시설’이 무엇인지에 대한 정의를 제공하지 않고, 그 과제를 행정 지침에 맡겼다. 조세특례제한법을 시행하는 대통령령은 “생산 공정의 개선, 시설의 자동화 또는 정보화를 위하여 투자한 기획재정부령으로 정하는 시설”을 언급하고, 기획재정부령은 세액공제 대상이 되는 특정 장비 범주의 상세 목록을 제시한다. 기획재정부령에 명시된 범주에는 컴퓨터 지원 제조(CAM) 및 컴퓨터 지원 설계(CAD) 장치, 공정 제어 시스템, 창고 적재 장비 등의 항목이 포함된다.

2017년 문재인 정부는 자동화 세액공제를 축소하겠다는 계획을 발표하였고 2018년 초 국회에서 이와 관련한 법안이 제정되었다. 이 발표는 언론에서 많은 주목을 받았으며, 자동화에 대한 세금 혜택 축소라는 측면보다는 세계 최초의 로봇세라는 점이 부각되기도 했다. 언론 보도에 따르면 이 제안은 한국의 첨단 제조업 분야에서 자동화 구현 속도를 늦추려는 의도에서 비롯되었다. 발표된 법안에 따르면 자동화 세액공제는 2%p 축소되었고, 일몰 기한은 2017년 12월 31일에서 2019년 12월 31일로 연장되었다.

한국의 접근 방식은 명시적인 자동화 세액공제가 존재했기 때문에 새로운 로봇세를 만드는 경우에 비해 비교적 쉬웠다고 할 수 있다. 한국은 로봇을 어떻게 정의할 것인가 하는 복잡한 문제를 화이트리스트를 만들어 자격이 되는 모든 단일 범주를 구체적으로 명시하는 방식으로 해결했다. 이는 납세자가 청구한 세금 혜택을 받을 자격이 있음을

입증해야 하는 세액공제에 대해 타당성 있는 방식으로, 납세자는 자신을 식별하려는 인센티브가 있기 때문에 목록 항목의 확장된 정의를 찾을 것이다. 세금을 부과하는 경우, 인센티브는 반대 방향으로 작용하며, 납세자들이 새로운 기술을 추가하라고 요구하지 않는 상황에서 세무 당국이 목록에 포함시킬 최신 기술을 파악하는 데에는 오히려 상당한 비용이 든다는 걸 예상할 수 있다.

우연인지 아니면 이 조치의 직접적인 영향인지 규명하기는 어렵지만 이 조치가 실행된 직후인 2017년 한국의 새로운 산업용 로봇 설치가 2012년 이후 처음으로 감소했고 이후 자동화 세액공제 축소가 로봇 투자를 늦춰서 연구 투자를 저해한다는 우려가 커지게 되었다. 2019년 한일 무역 갈등이 고조됨에 따라 일본이 반도체와 디스플레이 화면에 필요한 주요 소재에 대한 수출 제한을 둔 데 이어, 한국은행이 경제성장률 전망을 2.2%로 하향 조정하는 등 여러 비관적인 경제 지표가 나오고 있는 상황이 발생했다. 결국 2019년 한국 정부는 기업들의 세금 부담을 줄여 경제를 활성화하기 위한 노력의 일환으로 기업 시설 투자 및 연구개발에 대한 세액공제율을 이전 수준으로 다시 인상하였다.

(2) 이탈리아

2017년 이탈리아 사회당은 유럽 최초의 로봇세 법안을 제출했다. 이 제안은 “회사의 생산 활동이 주로 인공지능 시스템과 로봇공학에 의해 구현되고 관리되는 경우” 기업의 법인세율을 1% 인상하는 것이다. 흥미롭게도, 회사가 매년 수익의 최소 0.5%를 전문적 재훈련 프로젝트에 투자하는 경우 이 세율 인상은 경감된다. 이 법안은 하원 위원회에 회부되었지만 추가 조치는 취해지지 않은 것으로 보인다.

한국처럼 이 법안도 ‘인공지능 시스템’ 또는 ‘로봇공학’에 대한 정의를 제공하지는 않는다. 또한 이탈리아 세무 당국이 회사의 생산 활동이 AI나 로봇공학에 의해 ‘주로’ 구현되고 관리되는지를 어떻게 결정할지에 대한 방법도 제시하지 않는다. 이는 AI 시스템이나 로봇을 구성하는 것이 무엇인지에 대한 정의 문제의 여지를 열어두고 납세자와 세무 당국이 어떻게든 모든 회사의 생산 활동을 AI·로봇과 인간 활동 사이에 할당해야 하므로 준수 및 집행상의 어려움을 유발할 수 있다.

이 법안이 실제로 제정되었다면 세무 당국이 해당 법안을 해석하는 규정과 지침을 제안했을 것이지만, 규정의 광범위성과 모호성으로 인한 혼란을 피하기 어려웠을 것으로

보인다. 더욱이, 이 법안에는 이탈리아 외부의 기업(또는 이탈리아 법인세의 대상이 아닌 기업)에 대한 과세 방안이 없다. 따라서 이 법안이 실행된다면 이탈리아 기업에 부담을 주는 반면 해외기업들이 경쟁 우위를 얻기 위해 AI와 로봇공학을 채택하는 것에는 무력했을 것이다.

(3) 스위스

2017년 스위스 제네바 주 대의회는 ‘소매 부문의 고용, 품질 및 지역성 유지를 위한 법안(자동화된 계산대에 대한 세금 도입)’을 제안했다. 이 제안에 따르면, 소매점은 설치된 각 자동화 계산대에 대해 월 10,000 스위스 프랑(현재 환율로 약 10,000 미국 달러에 해당)의 세금을 부과받게 된다. 이 법안은 자동화 계산대를 “고객이 매장 직원의 개입 없이 사용할 수 있는 모든 구매 결제 장치”로 정의하고 각 매장은 인간 직원이 운영하는 계산대의 월간 운영 시간을 모든 유형의 계산대의 총 월간 운영 시간으로 나눈 비율에 세금 기준의 10%를 곱하여 세금 부담을 줄일 수 있도록 했다. 정부는 이 법안을 준수하지 않는 매장에 대해 벌금을 부과하고 미납 세금을 회수할 권한을 가지고 위반자에 대해 최대 5년의 징역형이 가능하도록 했다. 이는 로봇세와 관련된 최초의 형사 제재 사례일 수 있다. 하지만, 이 제안은 아직까지 논의 중으로 공식적으로 제정되지 않았다. 이 제안은 자동화된 계산대라는 특정 유형에 좁게 초점을 맞추으로써 정의 문제를 해결하려 했고 또한 세금과 일자리 대체 비용 해결 사이의 직접적인 연관성을 만들려고 시도했다는 점에서 로봇세 지지자들의 관심을 받고 있다.

라. 로봇 등 자동화 기술에 대한 과세의 한계와 시사점

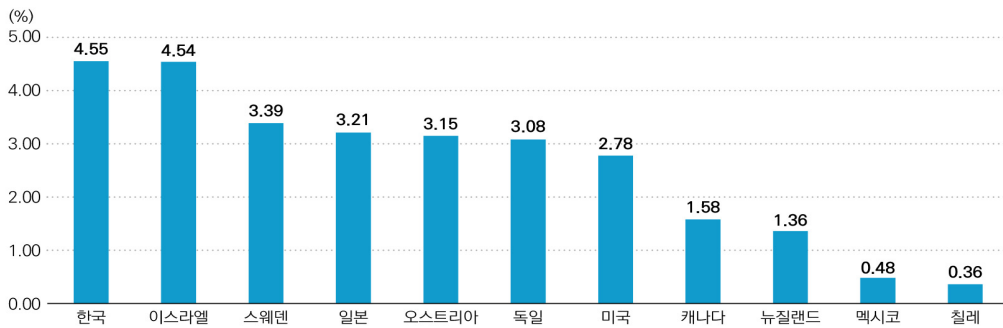
새로운 기술은 종종 경제 성장과 발전의 주요 동력이다. 로봇 공학, 자동화, 인공지능의 발전은 생산성을 극적으로 증가시키고 생산된 제품과 서비스의 품질을 향상시키기 때문에 같은 효과를 가져올 수 있다(Mazur, 2018: 22). 2017년 PwC사의 보고서는 인공지능이 2030년까지 세계 경제에 15.7조 달러의 잠재적 기여를 할 것이라고 결론지었다. 2030년까지의 총 경제적 이익의 45%가 제품 개선으로부터 올 것이며, 이는 소비자 수요를 자극한다. 이는 AI가 시간이 지남에 따라 개인화되고, 경제성이 증가된 더 다양한 제품을 주도할 것이기 때문이다. 2018년 Accenture의 또 다른 연구는 AI가

2035년까지 일부 OECD 국가들의 경제 성장을 두 배로 늘리고 노동 생산성을 35%까지 증가시킬 수 있다고 판단했다. 일반적으로, 전문가들은 인공지능과 결합된 새로운 기술이 생산을 촉진하고 경제 성장에 도움이 될 수 있다는 데 동의한다. 이것이 로봇세가 큰 저항을 일으키는 이유 중 하나다.

또 다른 문제는 경쟁에 미치는 영향이다. 국가가 장기간 동안 지속적인 경제 성장을 달성하는 방법 중 하나는 혁신을 통해서다. 일반적으로 혁신은 일을 하는 새로운 방식, 새로운 사고방식을 발견하는 것을 의미한다. 기업이 혁신할 때, 그들은 새로운 제품, 서비스 또는 프로세스를 구상하며, 이는 그들을 더 효율적으로 만든다. 효율적이고 더 경쟁력이 있다면, 사업이 성장하고 국가도 성장하는 선순환을 만들 수 있다.³³⁾

이런 이유로, 국가들은 보통 연구개발(R&D) 정책을 통해 혁신을 촉진하고자 한다. OECD에 따르면, 아래 그림에서 보듯이 2017년 한국과 이스라엘이 GDP 대비 총 국내 R&D 지출 비율에서 각각 4.55%와 4.54%로 선두를 차지했다. 그 다음으로는 스웨덴(3.39%), 일본(3.21%), 오스트리아(3.15%), 독일(3.08%), 미국(2.78%)이 있다. 중간에는 캐나다(1.58%)와 뉴질랜드(1.36%)가 있고, 마지막으로 하위에는 멕시코(0.48%)와 칠레(0.36%)가 있다.

[그림 3-34] R&D에 투자된 인적 및 금융자본의 비중(2017년 기준, %)



자료: OECD(2019)

33) 경제학자 래리 서머스는 로봇세에 반대하는 워싱턴 포스트 칼럼에서 다음과 같이 지적했다. “모방과 경쟁 때문에, 혁신가들은 자신들이 만든 혁신의 혜택 중 아주 작은 부분만을 차지하게 된다. 따라서 혁신을 담고 있는 유형의 자본에 대해서는 과세만큼이나 보조금 지원에 대한 근거가 존재한다.”

이러한 R&D 지출의 상당 부분은 첨단기술 산업에서 이루어진다. 이를 통해 국가들은 새로운 기술을 수용하고, 인공지능, 블록체인, 기계학습, 디지털 경제 등의 이점을 발견할 수 있다. 파이의 크기를 키우고 국가경제의 성장을 촉진할 수 있는 가능성을 고려한다면, 로봇세와 같은 세금이 혁신을 저해할 가능성을 우려할 수밖에 없다. 로봇세는 로봇의 비용을 증가시켜 기업의 혁신 동기를 감소시키고, 기술 발전을 저해할 수 있다(Mazur, 2018: 21). 이 때문에 역으로, 많은 나라들이 매년 이러한 분야의 연구를 위해 수백만 달러의 보조금을 제공한다. 따라서 로봇세가 도입된다면, 한편으로는 정부가 새로운 기술(예: 핀테크 기업, 로봇 또는 인공지능)에 대한 연구를 촉진하면서, 다른 한편으로는 인간 대신 이를 사용하는 기업에 세금을 부과하는 자기 모순적인 상황에 처하게 될 수 있다.

또 다른 문제는 경쟁력에 대한 우려라고 할 수 있다. 최근 수십 년간의 세계화와 자유무역 정책으로 인해 국가들은 외국 자본과 투자를 유치하기 위해 서로 경쟁하게 되었다. 일부는 로봇세가 현대 개방 경제에서, 특히 산업 생산 공정에 사용되는 로봇과 관련하여 실현 가능한 선택이 아닐 수 있다고 주장한다. 로봇 사용에 추가 세금 부담을 부과하면 해당 관할권의 경쟁력이 감소하고 투자 지역으로서의 매력도가 크게 떨어질 가능성이 높다(Englisch, 2018: 12). 만약 한 국가가 로봇세를 도입하고, 비슷한 특성을 가진 이웃 국가는 도입하지 않는다면 로봇과 같은 자본 자산에 대한 투자가 이웃 국가로 향할 것이라고 예상할 수 있다. 따라서 자동화의 부정적 영향을 해결해야 하지만, 혁신을 저해하지 않고 오히려 자동화의 이점을 활용하는 방식으로 이를 수행하는 것이 필수적이다(Mazur, 2018: 22). 이러한 문제들을 해결한다고 해도, 한 국가의 단독 또는 고립된 노력은 경쟁력 문제가 여전히 존재하기 때문에 충분하지 않을 수 있다. 그러한 이유로, UN, EU 또는 OECD와 같은 기구를 통해 다자간 관점에서 문제를 다루는 것이 더 효과적인 접근 방식이 될 수 있다.

로봇과 인공지능 같은 새로운 기술의 현재 발전은 우리의 삶을 크게 변화시키고 있다. 일부 작업에서 인간보다 더 똑똑하고 효율적이며 자율적이고 독립적인 기계들이 느리지만 꾸준히 직장에서 노동을 대체하고 있다. 여러 보고서에 따르면 가까운 미래의 많은 일자리가 잠재적으로 자동화될 수 있다. 그리고 이러한 급속한 변화가 사회에 실업과 소득 불평등 증가 같은 심각한 결과를 초래할 것이라는 우려도 있다.

이런 가능성을 염두에 두고 로봇세가 하나의 정책 수단으로 부상했다. 일터에서 인간 노동자들이 기계나 소프트웨어로 대체되는 속도를 조절하고 보편적 기본소득 같은 정책 이니셔티브에 사용할 수 있는 세원을 얻는 것을 목표로 한다.

그러나 정책 입안자들이 로봇세를 실행하려면 세금 설계에 관련해 여러 복잡한 문제가 발생한다. 로봇을 어떻게 정의할 것인가와 같은 기본적인 질문이 세제의 설계에 큰 영향을 미칠 수 있다. 이 문제에 대한 현실적이고 논리적인 해결책은 로봇을 사용하는 기업에 과세하는 것이다. 궁극적으로는 로봇을 도입하는 기업들이 로봇의 혜택을 가장 직접적으로 받기 때문이다.

이렇게 정의의 문제를 비켜 가더라도 로봇세가 경제 성장과 혁신에 어떤 영향을 미칠지와 같은 경제적 효과의 문제, 납세 순응의 문제, 세무 당국의 감사 등도 고려해야 한다. 경제학자 래리 서머즈가 지적한 대로 로봇, AI 같은 기술발전이 만들어내는 양의 외부효과를 무시할 수 없고, 경쟁에서 앞서려는 기업과 국가들의 요구도 무시할 수 없기 때문에, 많은 기업과 국가들이 R&D 투자를 적극적으로 추진하고 보조금과 세금 감면 같은 혜택을 제공하는 상황이라는 점을 인정해야 한다. 따라서, 아제모글루와 같은 학자들이 지적한 것처럼 자동화 기기 도입과 R&D 투자에 과도한 세금혜택이 부과되어 자동화 기술 도입이 지나치게 빨리 일어나도록 유발된 것은 아닌지 확인하고 한국의 경우처럼 세제혜택을 축소해서 그 속도를 조절하는 방식이 가장 현실적이고 적절한 방식으로 보인다. 이와 관련하여 2017년 세제혜택 축소가 자동화 기기 도입에 미친 영향과 함께 세수에 미친 영향을 보다 엄밀하게 분석하는 것도 중요할 것이다.

2 개인정보 사용에 대한 과세

디지털 시대에서 개인정보는 귀중한 상품이 되어 기술 대기업들의 성장을 촉진하고 글로벌 경제를 재편하고 있다. 기업들이 개인정보의 수집과 사용으로 점점 더 많은 이익을 얻게 됨에 따라, 이러한 데이터 주도 경제의 혜택을 대중도 함께 누려야 한다는 요구가 증가하고 있다. 이 절에서는 개인정보 사용에 대한 과세 개념을 탐구하며, 이러한 정책에 대한 찬반 논거, 잠재적인 실행 과제, 그리고 캘리포니아 소비자 개인정보 보호법(CCPA)과 같은 기존 개인정보 보호 법안과의 연관성을 살펴본다.

가. 개인정보 사용 과세에 대한 주장

개인정보 사용에 대한 과세를 지지하는 사람들은 이것이 공정한 보상의 문제라고 주장한다. 소비자들이 온라인 활동을 통해 자신들의 데이터를 기업에 제공하면서 본의 아니게 상당한 가치를 창출하는 노동을 무급으로 제공하기 때문이다. 데이터 사용에 대한 과세는 개인들이 디지털 경제에 제공한 기여분에 대해 보상을 받을 수 있도록 보장하는 것이라고 할 수 있다.

또한, 이러한 과세는 디지털 시대에 정부의 새로운 수입원이 될 수 있다. 자동화와 변화하는 경제 구조로 인해 전통적인 세수원이 도전을 받고 있는 상황에서, 데이터 사용에 대한 과세는 공공 서비스를 위한 자금을 제공하거나 시민들에게 직접 지급되는 ‘디지털 배당금’을 지원할 수 있다. 개인정보 사용세를 지지하는 또 다른 근거는 이 세금이 개인 데이터 보호 관행을 개선할 수 있다는 점이다. 기업들이 개인정보 사용에 대해 재정적 비용을 부담하게 된다면, 그들은 데이터 수집과 사용 관행에 있어 보다 신중해질 것이고, 이는 잠재적으로 사용자 개인정보 보호를 강화할 수 있다. 마지막으로, 데이터 사용 과세는 대형 기술 기업들과 개별 사용자들 사이의 권력 불균형을 해소하는 데 도움이 될 수 있다. 개인정보의 가치를 인정하고 그 사용에 대해 비용을 부과함으로써, 이러한 과세는 사용자들에게 그들의 정보와 그 경제적 이익에 대해 더 많은 통제권을 줄 수 있다.

2020년 민주당 대선 후보였던 앤드류 양이 이 세금을 대선 캠페인 정책으로 내세운 이후, 데이터 과세에 대한 논의가 보다 활발해졌고 여러 새로운 아이디어와 접근법이 등장했다. 일부 제안은 데이터를 천연 자원과 유사한 공공 자원으로 취급하며, 이익을 위해 활용될 때 과세되어야 한다고 주장하기도 하고, 다른 이들은 수집된 데이터의 양이나 민감도에 따라 증가하는 계층화된 세율을 제안했다.

‘데이터 조합’의 개념도 주목을 받고 있으며, 블록체인 기술로 촉진될 수 있는 데이터 권리에 대한 집단 협상을 제안했다. 이 접근법은 반드시 정부 과세를 수반하지 않고도 사용자들에게 그들의 데이터와 그 가치에 대해 더 많은 통제권을 줄 수 있다는 점에서 새로운 시각으로 주목받았다. 2020년에 발효된 캘리포니아 소비자 개인정보 보호법(CCPA)은 처음으로 개인 데이터의 가치를 인정하고 디지털 시대의 소비자들에게 권한을 부여했다는 점에서 큰 의미가 있다. CCPA가 데이터 사용에 대한 직접적인 과세를

실행하지는 않지만, 향후 이러한 과세를 지원하거나 보완할 수 있는 중요한 원칙과 메커니즘을 수립했다고 할 수 있다.

CCPA는 캘리포니아 주민들에게 1) 자신에 대해 수집되는 개인정보를 알 권리 2) 기업이 보유한 개인정보를 삭제할 권리 3) 개인정보 판매를 거부할 권리 4) CCPA 관련 권리를 행사할 때 차별을 받지 않을 권리를 규정하고 명시했다. 이러한 권리들은 개인정보의 가치를 인정하고 개인에게 그 사용에 대한 더 많은 통제권을 부여함으로써 데이터 사용 과세의 근본 원칙과 일치한다고 할 수 있다. 기업들이 데이터 수집 및 사용 관행을 공개해야 한다는 CCPA의 요구 사항은 잠재적인 데이터 사용 과세를 평가하기 위한 기반을 제공할 수 있다.

더욱이, CCPA의 개인정보 정의와 데이터 판매에 대한 규정은 데이터 사용 과세가 어떻게 구조화되고 실행될 수 있는지에 대한 정보를 제공할 수 있다. 특정 소비자나 가구를 식별하거나, 관련되거나, 연관될 수 있는 다양한 유형의 데이터를 포함하는 CCPA의 광범위한 개인정보 정의는 어떤 데이터가 과세 대상이 될 수 있는지 결정하기 위한 포괄적인 프레임워크를 제공한다. CCPA는 또한 개인정보를 판매하는 기업들이 소비자들에게 그러한 판매를 거부할 수 있는 능력을 제공해야 함으로써 데이터를 가치 있는 자산으로 인식하게 한다. 데이터의 경제적 가치에 대한 이러한 공식적인 인정은 앞으로 데이터 사용 과세에 중요한 근거가 될 수 있다.

나. 잠재적 수입과 경제적 영향

개인정보 사용에 대한 과세는 비교적 새로운 개념이고 실제로 실행된 예가 없기 때문에 세수에 얼마나 도움이 될지를 추정하는 것은 어렵다. 하지만, 접근 가능한 여러 지표들을 통해 대체적인 규모를 추정해 볼 수는 있다. 예를 들어, 2019년 글로벌 데이터 시장 규모는 약 1,900억 달러로 추정되었다. 따라서, 이에 대해 비교적 낮은 세율의 과세만으로도 전 세계적으로는 수십억 달러의 수입을 창출할 수 있다. 유럽 위원회는 EU 데이터 경제의 가치가 2025년까지 8,290억 유로에 달할 것으로 추정했는데, 이는 상당한 과세 기반을 시사한다.

개별 기업을 살펴보면, 2018년 Facebook은 미국과 캐나다에서 사용자 데이터를 기반으로 한 타겟 광고로 사용자당 약 35달러를 벌어들인 것으로 추정되었다. 이러한 데

이더 기반 수익에 대해 가상의 2-3% 세율을 적용하면 잠재적으로 Facebook이라는 하나의 기업으로부터 수익 달러의 세수를 창출할 수도 있다.

물론, 이러한 수치들은 다양한 가정에 기반한 추정치이다. 실제 수입은 특정 세율, '개인정보 사용'의 정의와 측정 방법, 과세 대상 기업, 그리고 기업들이 과세에 대응하여 어떻게 행동을 변화시킬지 등의 요인에 따라 달라질 것이다.

다. 개인정보세가 직면한 도전과 반론

이러한 잠재적 이점에도 불구하고, 개인정보 사용에 대한 과세 아이디어는 상당한 도전과 비판에 직면해 있다. 주요 장애물 중 하나는 실행의 복잡성이다. 데이터의 가치를 결정하고 과세를 집행하는 것은 복잡하고 비용이 많이 드는 과정일 수 있으며, 다양한 플랫폼과 서비스에 걸쳐 데이터 사용을 추적하고 평가하기 위한 정교한 메커니즘이 필요할 수 있다.

또한 이러한 과세가 소비자들에게 서비스 축소로 이어질 수 있다. 기업들은 과세 비용을 사용자들에게 전가하거나, 현재 데이터 기반 광고로 지원되는 무료 서비스의 가용성을 줄임으로써 대응할 수 있다.

로봇세와 마찬가지로 개인정보사용세도 데이터 주도 기술과 서비스의 혁신을 저해할 수 있다는 우려도 있다. 기업들이 데이터 활용에 대해 증가된 비용에 직면한다면, 대규모 데이터 분석에 의존하는 새로운 제품과 서비스의 개발이 지연될 수 있다.

디지털 경제의 글로벌한 성격은 또 다른 문제가 될 수 있다. 이러한 과세를 효과적으로 시행하기 위해서는 규제 차익을 방지하기 위한 국제적 협력이 필요한데, 국가 간 공조가 실패할 경우 기업들은 더 유리한 세금정책을 가진 국가나 지역으로 이전해서 문제 해결을 더욱 어렵게 할 수 있다.

제4절

트럼프 2.0 시대의 조세정책

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 트럼프 당선인의 세금정책

트럼프의 집권 플랜은 미국 보수의 대표적인 싱크탱크인 헤리티지 파운데이션이 주도한 프로젝트2025라는 조직이 발표한 공약집에서 각 분야별로 살펴볼 수 있다(Project 2025, 2023).³⁴⁾ 소위 트럼프노믹스 2.0이라 불리는 트럼프의 경제정책은 지난 1기 트럼프 행정부 시기와 동일하게 국내적으로는 보수적이고 대외적으로는 보호적인 경제를 지향한다. 정치적으로 친부자와 친기업 색채가 매우 짙고, 국제적으로는 자유무역을 반대하고 중국을 강하게 압박하고자 한다.

거시경제 부문에서는 먼저 세금을 낮추어서 경제를 활성화하겠다고 감세정책을 내세우고 있다. 트럼프는 지난 2017년 ‘감세와 일자리법(Tax Cut and Jobs Act)’을 통해 소득세와 법인세를 크게 낮춘 바 있다. 법인세를 35%에서 21%로 크게 낮추고 소득세도 각 구간별로 2-3%p씩 낮추어 최고소득구간의 소득세가 39.6%에서 37%로 낮아졌다. 이 법안에서 원래 예정은 소득세 감세가 2025년 만료될 예정이었는데, 트럼프는 이번 대선 과정에서 이 감세조항을 영구화하겠다고 발표했다(Tax Foundation, 2024). 나아가 모든 계층에 대해 세금을 더욱 낮추고 법인세도 15%까지 낮추는 감세를 공언하고 있다(Stein, 2024). 트럼프는 심지어 소득세를 완전히 없애고 줄어든 세수는 관세를 높여서 충당할 것이라는 계획을 공화당 의원들과 논의하기도 했다(Wilkin and Breuninger, 2024).

이러한 감세정책은 바이든 정부나 해리스 후보의 부자증세 계획과 정면으로 충돌한다. 바이든의 경우 연소득 40만 달러 이상 가구의 소득세를 39.6%로 다시 인상하고 순자산 1억 달러 이상을 보유한 억만장자의 소득과 미실현자본이득에도 최소 25%를 과세를 하겠다는 계획을 발표한 바 있다. 또한 그는 법인세율을 28%로 높이고, 여러 공제

34) <https://www.project2025.org/> 를 함께 참조하였다.

로 인해 실제로 내는 세율이 낮은 대기업의 법인세 실효세율도 최저 21%로 높이는 방안을 추진하고 있다.

재정 분야에서 트럼프는 감세정책을 시행하면서도 재정지출은 크게 줄이지 않을 것으로 전망된다. 기후위기를 부정하고 화석연료 사용 확대를 지지하는 트럼프의 입장을 고려하면, 바이든 정부가 인플레이션감축법에서 도입한 신재생에너지산업에 대한 여러 지원책은 후퇴할 가능성이 크다. 하지만 반도체산업과 같은 첨단산업이나 제조업 일자리 확대를 위해 미국의 국내산업에 대한 지원은 오히려 확대될 가능성도 제기된다. 감세와 재정확장이 결합된 이러한 정책 방향에 대해 학계에서는 결국 재정적자의 확대와 인플레이션의 자극으로 이어질 것이라는 우려가 제기되고 있다. 통화정책에 관해서 트럼프는 집권 이후 금리인하 압박을 강하게 밀어붙일 것으로 전망되었다. 인플레이가 자극되면 연준은 금리를 인상하는 등 긴축적인 스탠스를 취하려 하겠지만 트럼프는 경기부양을 위한 금리인하를 원한다. 실제로 2019년 여름 트럼프는 금리인하에 미온적인 파월 연준의장을 적이라고 강력하게 비난한 바 있다.

트럼프 경제정책의 핵심이 국내적으로 소득세와 법인세 등의 감세라면 국제적으로는 보호무역과 관세 인상이다. 트럼프는 미국의 모든 수입품에 대해 10%의 추가적인 관세를 부과하는 소위 보편적 기본관세(across-the-board tariff)를 공약으로 제시했다(Curtis and Baschuk, 2023). 미국은 다른 국가에 비해 관세율이 낮기 때문에 기본적으로 관세장벽을 높여서 무역적자를 해결하고 국내산업과 고용을 보호하겠다는 것이다. 예를 들어, 자국 자동차산업을 보호하기 위해 해외에서 생산된 자동차를 수입하면 100%나 되는 관세를 추가적으로 매기겠다는 계획을 언급한 바 있다. 또한 WTO와 같은 다자간 무역체제를 부정하고 무역상대국과 동일한 관세율을 적용하겠다는 구상을 발표하기도 하였다.

무엇보다 중국에 대해서는 무역에서 매우 강력한 압박을 통해 중국을 글로벌 공급망에서 배제하는 디커플링을 추진하려 한다. 첨단산업 제품의 대중수출을 규제할 뿐 아니라 중국으로부터의 수입품에 대해서는 60%에 달하는 고율관세 부과를 추진하고 있다(Diaz, 2024). 물론 바이든 정부도 첨단 반도체와 같은 부문에서 중국에 대한 수출을 규제하고 중국산 전기차와 배터리, 반도체 제품에 대해 높은 관세를 매긴 바 있다. 그러나 바이든 정부는 여전히 중국에 대한 압박을 좁은 마당에서 울타리를 높이는 ‘디리스

킹'이라 주장한다. 반면 트럼프의 극단적인 정책은 이보다 더 광범위한 분야에서 중국 경제의 완전한 '디커플링'을 추진하여 미중 갈등을 심화시킬 가능성이 크다. 실제로 일각에서는 이로 인해 미중 사이의 군사적 충돌 가능성마저 높아질 수 있다고 우려를 제기하고 있다.

트럼프는 1기 정부 때와 마찬가지로 외국으로부터의 이민자에 대해서도 규제를 강화할 계획이다. 이민노동자는 현재 미국인들이 경제보다 더 중요하게 생각하는 문제이며, 특히 공화당원들의 우려가 매우 크다. 트럼프는 국경 장벽 건설을 추진하고 역사상 최대 규모의 불법이민자 체포와 추방 작전을 시행할 것을 공약으로 내걸었다. 이러한 계획에 따르면 약 1,500만 명으로 추정되는 미국 내의 불법이민자가 대상이 되는데 무디스는 이로 인해 매년 약 100만 명의 이민노동자가 줄어들 것이라고 전망하였다. 또한 이러한 정책이 이민노동자들의 공급을 줄여서 물가를 자극하고 세금을 감소시켜 정부의 재정부담을 오히려 가중시킬 수 있다고 예측하였다.

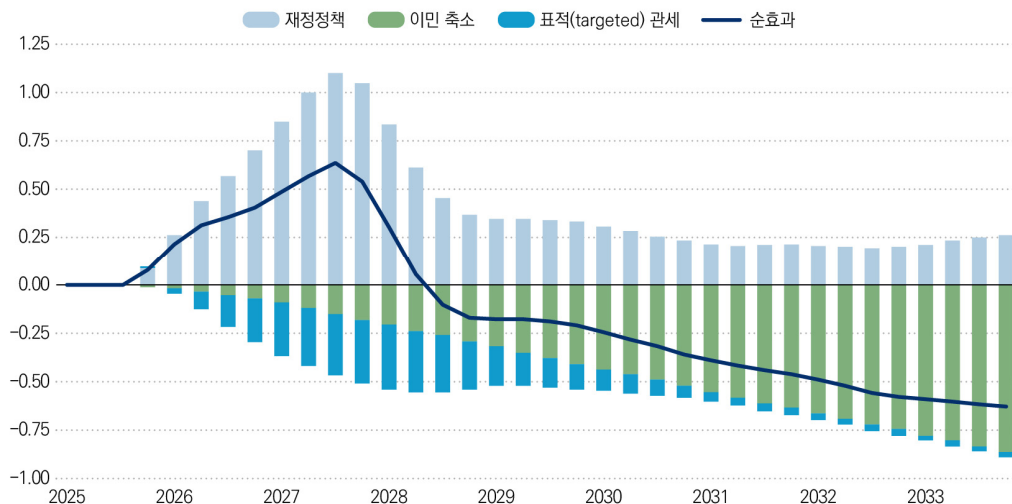
2 트럼프의 세금정책이 가져올 효과

여러 보고서들은 트럼프의 주장과 달리 감세와 관세인상으로 대표되는 그의 경제정책이 전면적으로 추진될 경우 당초 공언했던 목표를 달성하기는 어려울 것이라는 전망을 제시하였다. 대규모 감세와 강력한 보호무역으로 대표되는 트럼프노믹스 2.0은 미국의 인플레이션을 자극하고 경제성장을 둔화시키며 고용과 소득분배에도 악영향을 미칠 것으로 예상된다. 나아가 세계적으로 무역전쟁을 불러일으켜 세계경제에도 큰 충격을 줄 가능성이 높다. 무엇보다 감세정책이 경제를 활성화시킬 것이라는 주장은 낙수효과 경제학에 기초하는데 여기에 대해서는 실증적 근거가 희박한 것으로 알려져 있다. 실제로 Hope and Limberg(2022)의 최근 실증분석은 1965년에서 2015년 사이 OECD 국가에서 실행된 대규모 감세정책이 경제성장은 촉진하지 못한 반면 소득불평등은 악화시켰다고 보고한다. 또한 차이나쇼크로 표현되듯이 국제무역은 국내 일자리에 악영향을 미치는 부작용도 존재하지만, 전반적으로 경제의 생산성을 높이고 성장을 촉진하며 소비자에게 도움이 된다. 따라서 관세를 높이는 보호무역은 결과적으로 미국경제 뿐만 아니라 세계경제 전체에 악영향을 미칠 가능성이 높을 것이라는 우려가 제기된다.

트럼프노믹스 2.0은 재정에도 커다란 부담을 줄 것으로 전망된다. 2024년 5월 미국 의회예산국이 발표한 전망에 따르면 트럼프의 계획처럼 소득세 감세가 연장되면 2025년에서 2034년 기간 동안 재정적자가 총 약 3.3조 달러 증가할 것이고 상속세와 증여세, 투자비용 세금공제 등 다른 감세가 추가되면 재정적자의 규모는 더 늘어날 것이다(CBO, 2024). 어느 정도 관세를 올린다 해도 소득세 등의 감세로 인한 세수감소를 메꾸기에는 역부족이다. 광범위한 감세가 실현되면 2033년 미국의 GDP 대비 정부부채 전망치가 115%에서 125%로 높아질 전망이다.

옥스퍼드이코노믹스의 분석은 트럼프가 집권 후 전면적인 감세와 관세 인상을 도입하면 인플레이션이 높아지고 경제성장률은 하락할 것이라는 결과를 제시한다. 이 연구는 ‘제한적 트럼프’ 시나리오와 ‘전면적 트럼프’ 시나리오 두 가지를 분석하였다. 전자는 트럼프 대통령과 공화당 주도의 의회가 2017년 개인소득세 감세를 연장하고 재정을 확장하며 이민을 규제하고 중국과 EU에 대해 제한적으로 관세를 인상하는 시나리오이며 후자는 여기에 더해 법인세 인하와 보편적 기본관세를 도입하는 시나리오이다. 이 연구는 두 경우 모두 단기적으로는 감세와 재정확장이 성장을 자극할 수도 있지만 높은 관세와 중장기적으로 이민 감소가 더 큰 악영향을 미쳐 2027년에는 경제성장률이 기존 전망치보다 약 1.5%p 더 낮아질 수 있다는 것이다. 또한 대부분의 정책들이 인플레이션을 높이는 요인으로 작용한다고 지적한다. 아래 그림은 ‘전면적인 트럼프’ 시나리오에서 미국의 실질GDP와 근원PCE 인플레이션의 전망치를 제시한다.

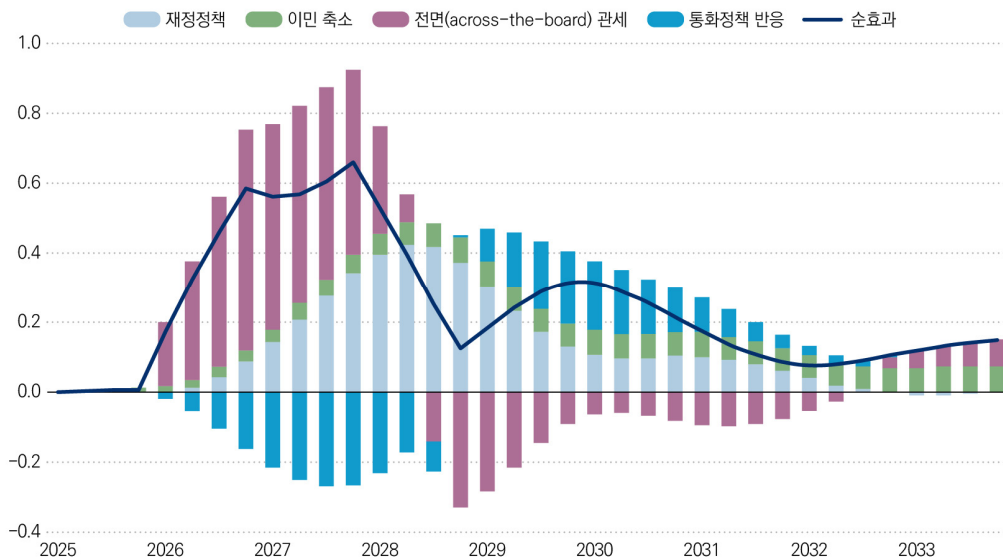
[그림 3-35] 전면적 트럼프 시나리오하에서 미국의 실질 GDP 변화(%)



자료: Oxford Economics(2024), p. 4.

주: 기준선으로부터 변화분(%)

[그림 3-36] 전면적 트럼프 시나리오하에서 미국의 근원 PCE 인플레이션 변화(%p)



자료: Oxford Economics(2024), p. 3.

주: 기준선으로부터 변화분(%p)

6월 발표된 무디스의 보고서도 비슷한 전망을 제시한다(Zandi et al., 2024). 무디스는 트럼프가 재집권하고 의회선거에서도 공화당이 크게 승리하면 관세 인상 등으로 2025년 소비자물가상승률이 3.6%로 기존 예상보다 1.2%p 더 높아지고 2026년 경제성장률도 1.9%에서 0.1%로 크게 낮아질 것이라 예측한다.

한편 피터슨국제경제연구소의 연구는 트럼프의 감세와 보호무역 정책이 결국 초고액 자산가들에게 이득이 되고 그 부담이 저소득층에게 집중되어 소득분배를 악화시킬 것으로 전망한다(Clausing and Lovely, 2024). 감세는 부자에게 도움이 되고 관세 인상은 소비세 인상과 같이 하위계층에게 큰 악영향을 미치기 때문이다. 여러 연구들은 이미 관세인상이 생산자와 소비자가 직면하는 가격인상으로 이어지고 산출의 감소, 그리고 상대국의 보복을 낳아서 전반적으로 경제성장에 악영향을 미쳐 소득을 감소시킨다고 보고한다. 실제로 중국에 대한 1기 트럼프 정부의 관세인상도 가구소득을 상당히 감소시켰다(Meng et al., 2023). Clausing and Lovely(2024)는 트럼프의 관세 인상이 미국 소비자들에게 GDP의 약 1.8%인 5,000억 달러, 보통 중산층 가정에게 최소한 1,700달러의 비용을 초래할 것으로 추정하였다.

[표 3-6] 트럼프 정부의 관세가 미치는 경제적 비용

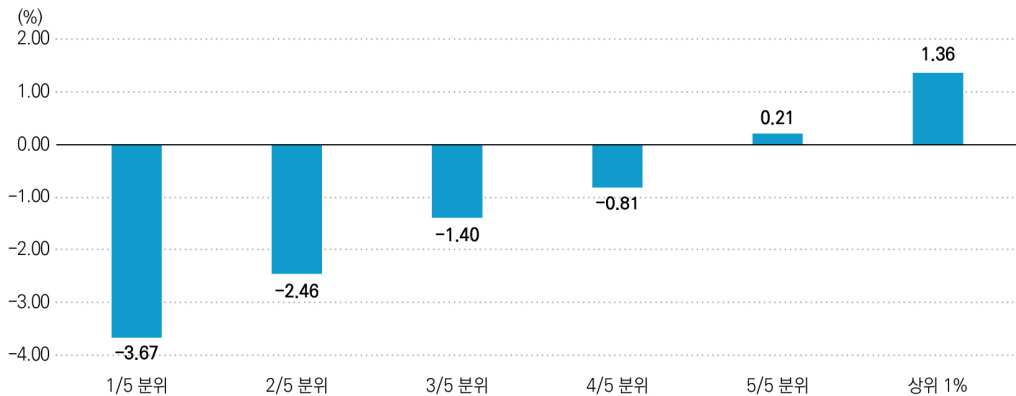
관세 유형	GDP 대비 타깃 수입 비율	평균 수입가격 증가율	GDP 대비 총비용
미중 무역전쟁(2018-2019)	1.8%	20.0%	0.4%
10% 전면(across-the-board) 관세	9.8%	10.0%	1.0%
60% 대중 관세(무역전쟁 상품 대상)	1.0%	44.0%	0.4%
60% 대중 관세(나머지 중국 상품 대상)	0.6%	60.0%	0.4%
새로운 관세, 총합			1.8%

자료: Clausing and Lovely(2024), p. 6.

보편적 기본관세와 중국에 대한 고율관세 도입으로 인한 관세수입은 2026년에서 2035년 기간 동안 약 2.75조 달러가 증가할 것으로 추정된다. 하지만 이는 매년 2조 달러가 넘는 개인소득세에 비해 매우 적은 수치이며, 트럼프의 ‘감세와 일자리법’의 소득세 감세안 연장으로 인해 향후 10년 동안 감소하는 약 3.3조 달러보다도 적은 수치다. 또한 관세인상은 소득분배에도 악영향을 미칠 것으로 전망된다. 이는 관세가 소비세와 같이 역진적인 성격을 가지고 있고 저소득층이 상대적으로 소득 대비 소비의 비중

이 커서 관세인상의 악영향은 저소득층에게 상대적으로 더 큰 타격을 미치기 때문이다 (Meng et al., 2023). 저자들의 연구에 따르면 트럼프의 관세인상은 하위 20% 계층의 세후소득을 3.7% 감소시키는 반면 상위 1%의 소득은 1.4% 증가시킬 것이다. 구체적으로 보면 소득 최하위 20% 계층은 세후소득이 관세인상으로 인해 약 4.2% 감소하고 소득세 감세 연장으로 약 0.5% 증가하는 반면, 상위 20% 계층은 관세인상으로 1.9% 감소하고 소득세 감세 연장으로 2.1% 증가하며, 상위 1% 계층은 관세인상으로 0.9% 감소하고 소득세 감세 연장으로 2.3%나 증가한다는 것이다. 결국 트럼프의 관세 공약이 실제로 시행된다면 경제 각 부문에 왜곡을 초래하여 성장에 악영향을 미치고 소득분배도 악화시킬 것이라는 우려가 제기되는 상황이다.

[그림 3-37] 트럼프의 ‘감세와 일자리법’ 연장과 관세 인상이 세후소득에 미치는 영향



자료: Clausing and Lovely(2024), p. 15.

3 트럼프 감세정책의 시사점

2024년 11월 트럼프가 미국 대통령에 당선되고 공화당이 상원과 하원 양원에서 다수당이 되었기 때문에 트럼프는 대선 과정에서 적극적으로 공약했던 감세정책을 밀어붙일 수 있는 동력을 확보하게 되었다. 트럼프의 감세정책은 기본적으로 소득세와 법인세에 집중되어 있다. 먼저 2025년 말 만료되기로 되어 있던 ‘감세와 일자리법(TCJA)’을 연장할 것으로 전망된다. 2017년 트럼프 1기 행정부와 의회가 통과시킨 TCJA는 법

인세율을 35%에서 21%로, 소득세 최고세율을 39.6%에서 37%로 낮추는 내용을 골자로 했다. 트럼프는 선거 과정에서 이 법안을 연장하고, 법인세율을 현재 21%에서 15%로 더욱 낮추겠다고 공약했다. 또 다른 공약인 초과근무수당, 사회보장급여, 팁 면세 법안 처리도 밀어붙일 것으로 전망된다. 헤리티지재단이 주도한 트럼프 2기 행정부의 보수적 공약집인 ‘프로젝트 2025’는 현재 10%에서 37%까지 7개의 소득세율 구간을 15%와 30%, 2개로 단순화하고 소득공제, 세액공제, 그리고 면세 등을 없애서 소득세 체계를 단순화하자는 내용도 담고 있어서 이러한 정책도 추진될 것인지 주목해야 할 것이다. 그러나 트럼프의 이러한 감세정책은 엄청난 세수 감소를 가져올 것이다. 실제로 연간 소득 40만 달러 이하의 가구에 대해서는 민주당도 감세의 연장에 동의하고 있는 현실이다. 한 연구에 따르면 향후 10년 동안 TCJA 연장 약 4.2조 달러, 초과근무수당 면제 7,500억 달러, 사회보장급여 면세 1.2조 달러 그리고 팁의 면세에 118억 달러 등의 세수 감소를 낳을 것으로 전망된다(McBride, 2024). 그러나 트럼프의 전면적인 감세 연장으로 인한 세수 부족을 어떻게 해결할지는 명확하지 않다.

이러한 감세정책이 한국경제와 기업에 직접적으로 미치는 영향은 제한적일 수 있지만, 금리와 인플레이션 등 거시경제변수의 변화는 전반적으로 한국경제에 큰 영향을 미칠 수 있다. 트럼프의 감세정책은 우선 재정적자를 확대하여 금리를 상승시키는 압력을 강화하고 인플레이션 압력도 높아질 전망이다. 트럼프 정부가 모든 외국으로부터의 수입품에 대해 10-20%의 보편적 관세와 중국으로부터의 수입품에 대해 60%의 고율관세를 부과한다고 해도 소득세 감세로 인해 줄어드는 세수를 메꾸는 데는 역부족이다. Tax Foundation의 연구인 York(2024)에 따르면 10%의 보편 관세를 도입하면 10년 동안 약 2조 달러, 20%면 약 3.3조 달러의 세수가 발생할 전망이다. 그러나 관세인상으로 인해 경제성장 둔화를 고려하면 세수 증가액이 그것보다 더 작아질 것이다. 이 연구는 트럼프 2기의 TCJA 연장으로 인해서만 10년 동안 총 4.2조 달러의 세수가 감소할 것이므로 관세인상으로 인한 세수증가가 감세로 인한 세수감소보다 작은 규모라고 보고한다. 아래 표는 이 기관의 더욱 자세한 분석 결과를 보여준다. McBride et al.(2024)는 일반균형모형을 사용하여 트럼프 정부의 TCJA 감세연장과 다른 여러 감세들로 세수가 10년 동안 약 6.7조 달러 감소할 것이라 전망한다. 반면 20%의 보편적 관세와 중국 수입품에 대한 50% 추가관세로 3.8조 달러의 세수가 증가하고 인플레이션감축법의 신재생 에너지 세금 보조를 철폐하면 9,210억 달러의 세수가 증가할 것이다. 따라서 트럼프 정

부하에서 10년 동안 전체 세수 감소는 약 1.9조 달러에 이를 전망이다.

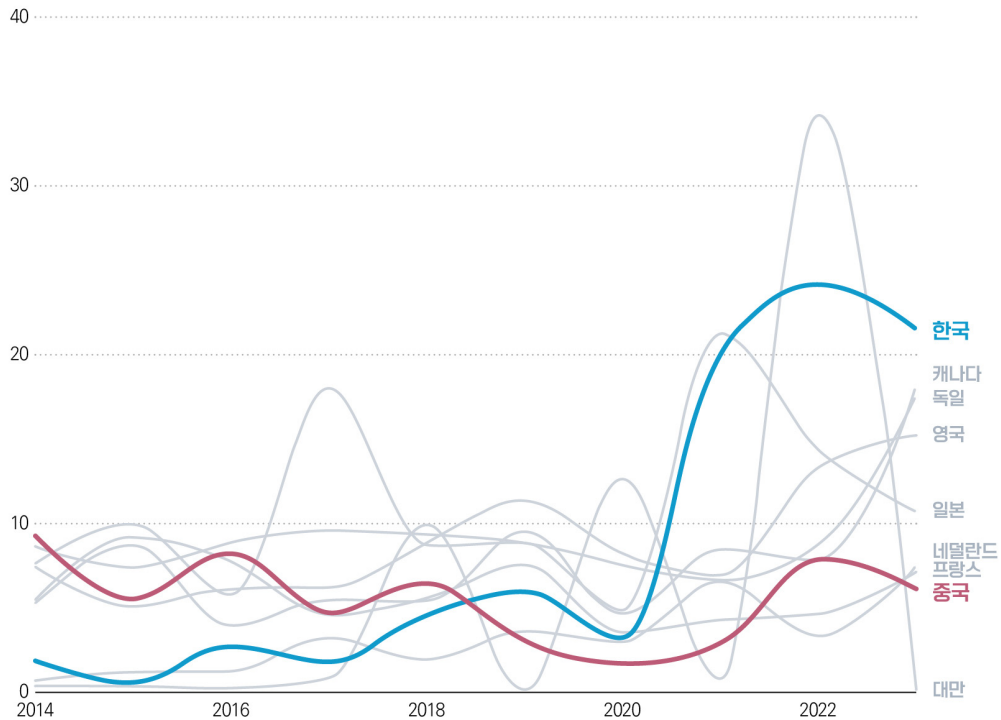
[표 3-7] 트럼프 정부의 감세 및 관세로 인한 세수 변화 전망치

정책	10년간 수익 변화분 (십억 달러)
TCJA 개인 영구화	-3,392.1
TCJA 상속세 영구화	-205.6
TCJA 사업세 영구화	-643.0
SALT(주 및 지방세 공제) 완전 공제 복원	-1,040.5
국내 생산 활동에 대해 법인세율을 15%로 인하	-361.4
사회보장 혜택을 소득세에서 면제	-1,189.1
초과 근무 수당을 소득세에서 면제	-747.6
팁 소득을 소득세에서 면제	-118.0
자동차 대출 이자를 항목별 공제 생성	-61.0
해외 거주 미국인을 소득세에서 면제	-100.0
IRA 그린 에너지 세금 공제 폐지	921.1
모든 수입품에 대해 보편적 20% 관세 부과 및 중국 수입품에 추가 50% 관세 부과	3,823.9
검토 대상 항목의 총합	-1,924.2

자료: McBride, et al.(2024).

재정지출의 변화는 아직 명확하지 않지만 트럼프 정부하에서도 현재의 재정지출을 크게 감축하기는 어려울 것이다. 그렇다면 미국은 세수가 크게 감소하고 재정적자가 확대되고 그로 인해 정부의 국채발행이 증가하고 시장금리는 상승압력을 받을 가능성이 커지게 된다. 나아가 관세인상으로 인한 수입품 가격 상승과 불법이민자 추방 등 강력한 반이민정책으로 인한 노동공급 축소는 인플레이션을 자극할 가능성이 크다. 높은 인플레이션과 이에 대응하여 연준이 기준금리를 인상해야 한다면 시장금리 상승의 또 다른 요인이 될 수 있다. 미국의 고금리는 미국으로의 자본이동을 촉진하고 최근 나타났듯이 달러 강세를 유지시켜 원화의 환율상승, 평가절하를 낳을 것이다. 한미 간 금리 격차의 유지와 급속한 환율 상승은 외환금융시장을 불안정하게 만들 가능성도 있다. 이는 감세와 같은 트럼프 정부의 경제정책이 금리와 환율이라는 거시경제변수를 통해 한국 경제에도 상당한 충격을 줄 수 있음을 시사한다.

[그림 3-38] 최근 각국의 대미 그린필드투자 발표 금액

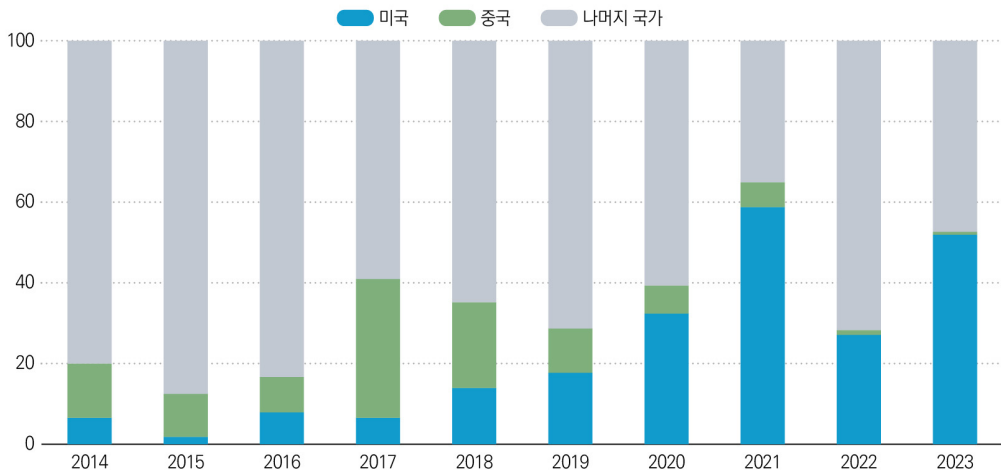


자료: Financial Times(2024)(원자료는 UNCTAD)

한편 트럼프의 공약대로 법인세 인하가 현실화되면 세계적 차원의 자본유치 경쟁에서 미국의 매력을 높이고 한국 등 다른 국가로의 외국인직접투자에 나쁜 영향을 미칠 수 있다. 이러한 정책은 또한 해외로 나간 미국 기업의 유턴을 가져올 수 있고, 한국의 기업들도 앞으로 미국에 대한 직접투자를 더욱 증가시킬 수도 있다. 이미 바이든 정부의 인플레이감축법(IRA: Inflation Reduction Act)은 전기차나 배터리 산업 기업들의 미국 내 투자에 대규모 세액공제를 제공하여 이 분야 한국 기업들의 대미 투자와 공장 건설이 크게 증가했다. 아래 그림이 보여주듯 한국은 인플레이감축법이 제정된 2022년 이후 대만과 함께 대미 직접투자에서 가장 큰 비중을 차지하는 국가였다. 파이낸셜타임즈에 따르면 2023년 미국에 공장을 신설하는 외국기업의 그린필드투자 형태의 신고 기준 해외직접투자액은 한국이 215억 달러로 1위를 기록했다. 현대자동차와 LG에너지솔루션이 조지아주에 47억 달러 규모의 배터리셀 합작공장을 건설하기로 했고, 삼성SDI

는 GM과 합작하여 인디애나주에 35억 달러 규모의 배터리셀 공장을 건설하기로 했다. 또한 2023년 한국으로부터 외국으로의 해외직접투자 중에서도 미국이 절반 이상을 차지했다. 미국으로의 해외직접투자 비중은 2018년 이후 지속적으로 증가하고 있는 추세다. 하지만 트럼프는 동시에 미국 내에 투자하고 공장을 짓는 외국 기업들에 대해 대규모의 조세감면을 해 주었던 인플레이감축법의 조항을 폐지할 것이라고 공언했다. 이는 이미 미국에 투자를 결정한 한국 기업들에 악영향을 미칠 뿐 아니라, 향후 전기차나 배터리 산업 등에서는 미국에 대한 한국 기업들이 계획했던 투자를 둔화시키는 결과를 가져올 가능성도 있다.

[그림 3-39] 한국으로부터 해외로의 대외 직접투자에서 차지하는 각국의 비중

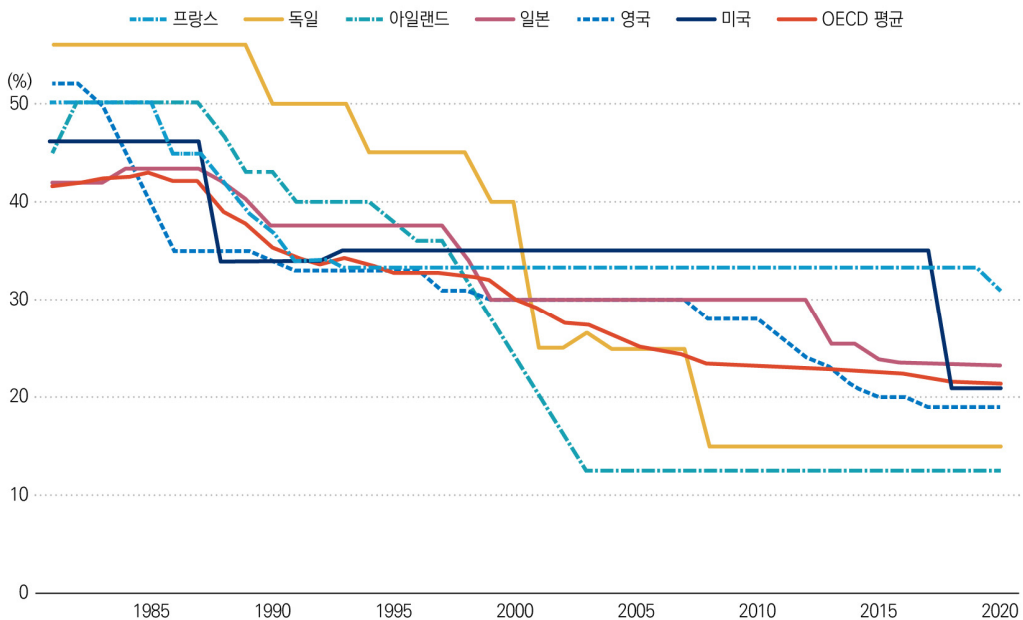


자료: Financial Times(2024)(원자료는 UNCTAD)

만약 미국의 법인세 인하로 인한 세금 부담 감소를 배경으로 한국 기업들이 미국에 대한 직접투자가 전반적으로 더욱 확대된다면, 국내생산이 위축되어 경제에 악영향을 미칠 가능성이 있다. 이는 기업의 법인세뿐 아니라 국내의 고용과 소득 증가를 둔화시켜 소득세를 포함하여 전반적인 국내의 세원과 세수를 감소시킬 수 있다. 나아가 미국의 법인세 인하는 전반적으로 ‘바닥을 향한 경주(race to the bottom)’라고 불리듯, 다른 선진국들의 법인세도 인하하는 압력을 주고 법인세 인하 경쟁을 낳을 가능성도 존재한다(Heimberger, 2021; Devereux and Loretz, 2013). 실제로 1980년대 이후

OECD 선진국들은 경쟁적으로 법인세 세율을 인하했고 특히 유럽 내에서 법인세 인하 경쟁이 나타났다. 2000년대 들어 미국의 법인세율은 국제적으로 높은 수준이었으나 트럼프 1기 정부에서 대폭 인하되었다. 트럼프 2기 정부에서 법인세율이 다시 크게 인하 되면 국제적인 법인세 인하 경쟁에 대한 우려가 커질 수도 있다. 세계적으로 법인세 인하 경쟁이 다시 나타나게 되면 국제적으로 법인세가 낮지 않은 한국도 법인세를 인하하라는 압력을 받을 수 있으며, 그것이 현실화되면 법인세 세수 감소로 이어질 가능성도 존재한다.

[그림 3-40] 1980년대 이후 OECD 각국의 법인세율 변화



자료: Thomas(2021)(OECD 데이터베이스를 사용한 추계)

한편 법인세 인하가 한국 기업들과 직접 경쟁하고 있는 미국 기업들의 투자 증가와 경쟁력 강화로 이어진다면 한국 기업들의 경쟁력에 악영향을 미칠지도 모른다. 예를 들어 자동차산업이나 일부 반도체산업에서는 한국과 미국 기업들이 미국 시장에서 경쟁하고 있다. 또한 법인세 인하로 미국 기업의 수익이 증가하고 그것이 연구개발이나 경쟁력 향상에 투자된다면, 국제시장에서 미국 기업들의 경쟁력이 강화되어 한국 기업들

의 수출에도 악영향을 미칠 수 있다. 그러나 법인세 인하가 실제로 기업의 투자 증가와 국제경쟁력 상승으로 이어질 것인지에 관해서는 경제학계에 논쟁이 존재한다. 실제로 2017년 트럼프 정부의 TCJA가 미국 기업의 투자를 의미 있게 증가시켰는지에 관해서는 서로 다른 결과가 제시되어 논란이 존재한다(Kopp et al., 2019; Kalcheva, et al., 2020; Chodorow-Reich et al., 2024). 반면 당시 법인세 인하와 함께 미국 기업들은 배당과 자사주 매입을 크게 확대했고 이는 주가를 상승시키는 데 기여했다(Kalcheva, et al., 2020; Ekmekjian et al., 2022). 특히 세금 부담이 높던 기업들의 주가가 더욱 크게 상승했다(Wagner et al., 2018). 따라서 추가적으로 법인세가 인하 되면 미국 주식시장의 주가가 더욱 높아지고 그로 인한 한국 투자자들의 미국 주식 투자를 증가시킬 가능성이 크다. 그 밖에도 기업의 단기적인 수익 증가와 이에 관한 기대가 주식시장 활황을 가져올 수 있다. 실제로 트럼프 당선 이후 미국 주식시장은 상승세를 보이고 있다.

결국 이러한 변화는 한국인들의 미국 주식투자 확대를 가져와 한국 국내의 세입여건을 더욱 협소하게 만들 가능성도 있다. 이미 금융시장에서 한국의 주가 상승이 최근 정체한 반면 미국의 주가는 상대적으로 빠르게 높아져 왔기 때문에, 소위 서학개미라 불리는 미국 주식시장에 대한 한국인들의 주식투자가 확대되었다. 한국인들의 미국 주식시장에 대한 투자금액은 2019년 84억 달러에서 코로나19 팬데믹 이후 미국 주식시장의 급등을 배경으로 크게 증가해 왔다. 2022년에는 442억 달러, 2024년 11월 현재 1,013억 달러까지 증가했다. 이렇게 미국 금융시장에 대한 한국으로부터의 투자가 급증한다면 자본유출로 인한 원화 절하압력이 강화될 수도 있을 것이다. 무엇보다 한국인들의 미국 주식투자가 증가하고 국내 주식투자가 감소하면 국내주식의 배당소득세나 증권거래세 등 주식투자과 관련된 세수는 위축될 가능성이 크다. 최근 5천만 원 이상 주식투자 소득에 대한 과세방안을 담고 있던 금융투자소득세의 경우 잠정적이지만 폐지하는 결정이 내려졌다. 그러나 향후 주식투자 수익에 매기는 세금을 도입하는 경우에도 한국인들의 미국 주식투자 증가는 이와 관련된 세수에 악영향을 미칠 것으로 전망된다.

또한 트럼프 정부의 TCJA 연장을 통해 소득세율 감세가 실행된다면 이는 높은 소득을 버는 고급 인력에게 혜택을 줄 것이다. 이로 인해 미국에서 연구하고 있는 연구자들과 한국의 연구자나 전문직 인력을 포함하여 고급 인재들의 미국으로 이탈 가능성이 더

욱 커질 수 있다. 여러 연구들은 TCJA의 연장이 고소득자에게 혜택이 집중된다고 보고한다. 실제로 Wamhoff et al.(2024)의 분석에 따르면 트럼프의 세금정책 변화는 연소득 36만 달러 이상인 소득 상위 5% 계층에 혜택이 집중된다. 아래 표에 보이듯이 2017년 TCJA 감세의 연장은 상위 1% 계층의 세금부담을 80,680달러 감소시키고 상위 2-5% 계층 소득은 16,630달러 감소시킨다. 중산층과 저소득층도 소득세 감세로 소득세가 줄어들지만 그 폭은 훨씬 작다.

[표 3-8] 트럼프 조세정책이 계층별 소득에 미치는 영향(2026년 추정치)

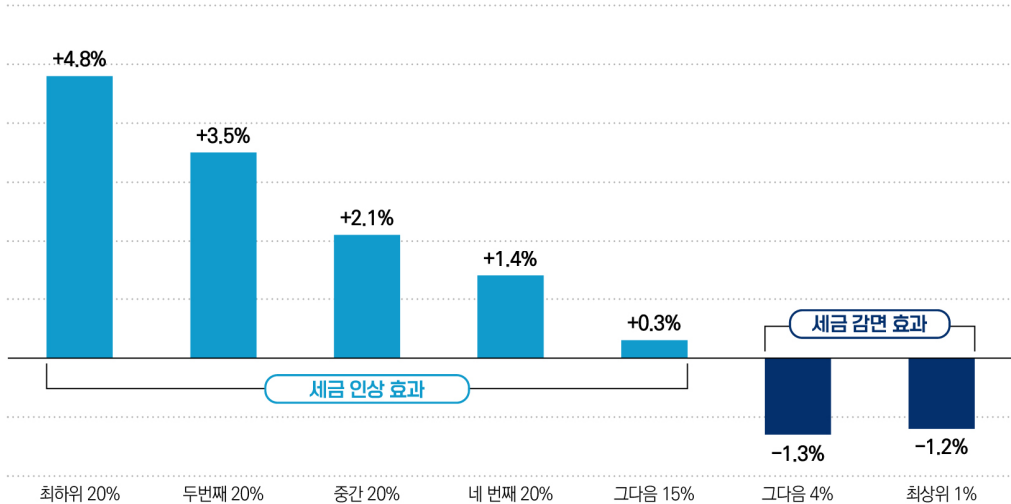
카테고리	소득 5분위 기준				상위 20% 그룹		
	1분위	2분위	3분위	4분위	상위 5~20%	상위 1~5%	상위 1%
중국 60% 관세 포함한 20% 관세	930	2,120	3,370	5,070	7,400	12,420	42,050
그린 크레딧 폐지	20	30	80	160	390	1,310	13,160
법인세율 인하	0	-20	-30	-50	-150	-600	-7,380
특정소득유형 면제	-50	-190	-870	-1,790	-3,420	-3,660	-3,470
2017년 세법 연장	-110	-510	-1,020	-1,600	-3,610	-16,630	-80,680
세금 변화 총합	790	1,430	1,530	1,790	610	-7,160	-36,320

자료: Wamhoff et al.(2024), p. 3.

주: 구간별 소득 경계값은 1분위 \$28,600, 2분위 \$55,100, 3분위 \$94,100, 4분위 \$157,500, 상위 5% \$360,000, 상위 1% \$914,900

또한 사회보장급여나 초과근무의 소득세 감세와 법인세 감세를 모두 고려하면 이들 소득 상위계층의 세금 감소액은 상대적으로 더욱 커진다. 이 연구는 물론 급속한 관세 인상이 모든 계층에게 세금을 인상시키는 영향을 미치지만 이를 고려해도 소득 상위 5% 계층은 세금이 줄어든다고 보고한다. 반면 그 아래 계층은 관세인상을 고려하면 세금부담이 오히려 증가한다. 모든 세금 변화를 고려하여 각 소득계층별로 소득대비 세금 변화를 추정하면 상위 1%는 -1.2%, 상위 2-5%는 -1.3%이며 그 아래 계층은 오히려 세금이 증가한다. 특히 관세인상의 부담을 상대적으로 크게 지는 반면 소득세 감세의 혜택이 작은 하위 20% 계층은 소득 대비 세금이 4.8% 증가하게 된다.

[그림 3-41] 트럼프 조세정책으로 인한 계층별 소득 대비 세금 변화



자료: Wamhoff et al.(2024), p. 4.

한국의 고급 인재들이 미국에서 버는 높은 소득을 고려하면 트럼프의 소득세 감세는 이들에게 미국으로 이동하는 유인이 될 수 있다. 이미 과학기술 등을 연구한 고급 인재들의 미국 유출이 우려되고 있는 현실이다. 2023년 미국 정부가 석박사급 이상의 해외 고급 인력과 가족에게 발급하는 EB-1과 EB-2 취업 이민비자를 5,684명의 한국인이 발급받았다. 그 수는 2016년 이후 매년 약 4,000-6,000명을 유지하고 있다. 이 비자는 가족도 포함하기 때문에 4인 가족으로 상정하면 대략 연간 1,500여 명이 미국으로 유출되고 있는 것이다. 인구 대비 비자 발급자 수는 한국이 세계 1위로 인도의 8배, 중국의 11배에 달한다. 또한 인구 10만 명당 이 비자들의 신청자 수도 한국이 5.78명으로 인도의 3.58명, 중국의 1.58명에 비해 훨씬 더 높다(한국경제신문, 2024). 2022년 기준 한국에서 AI 연구로 석박사를 취득한 인재 40%가 해외로 떠났고 대부분은 국내에 비해 연봉이 약 3배에 달하는 미국의 빅테크행을 선택했다. 실제로 시카고대학 폴슨연구소의 Global AI Tracker 자료에 따르면 한국 대학의 학부과정에서 AI를 전공한 졸업생 중 30%가 미국으로 유학을 갔고 그중 30%만이 한국에서 일하고 있다. 또한 한국 대학원에서 AI를 전공한 졸업자 중 20%는 미국, 20%는 영국에서 일하고 있다(Paulson Institute, 2024).

한편 트럼프 정부는 소비세를 변경할 계획은 제시하지 않았다. 하지만 세수 확보를 위해 한국에서 소비세가 인상된다면 전반적인 인플레이션과 비용 상승으로 인한 상품 가격 인상으로 이어져 한국의 수출에 악영향을 미칠 가능성이 있다. 물론 기업의 수출 가격은 소비세 인상분 중 수출가격으로의 전가액이나 환율 변동 등에 영향을 받는다. 하지만 일반적으로 한국만의 소비세 인상은 수출에 악영향을 미치는 반면 상대적으로 저렴해지는 해외로부터의 수입을 촉진할 수 있다. 이러한 수출과 수입의 변화를 고려하면 소비세 인상이 전반적으로 무역수지에는 악영향을 미칠 가능성도 존재한다.

제4장

결론

제1절 요약

제2절 미래 대응 세입 전략의 이론과 현실

제1절

요약

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

미래 재정환경의 변화에 대응하는 세입 부문 의제 연구에 있어 본 보고서는 두 가지 방향의 의제를 설정하였다. 첫 번째는 세입을 결정하는 경제의 기본 패러다임이 유지된다는 전제하에서 향후 예측되는 세입 변동요인에 대한 조세 전략을 수립하는 작업이다. 정량적 예측이 가능한 세입 변동요인 가운데 가장 중요한 것은 생산연령인구의 감소와 인구 고령화라 할 수 있다. 두 번째는 경제·산업·기술·환경 분야에서의 패러다임 자체가 전환하는 상황에서 검토할 필요가 있는 세입 부문 의제를 설정하는 작업이다. 저성장과 불평등 심화, 인공지능·로봇과 같은 새로운 기술경제의 확산, 글로벌 빅테크 기업으로의 이익 집중과 같은 변수들은 세계 경제의 불확실성을 증폭시키고 있으며 이에 대응하기 위해 선진국 정부와 학계는 글로벌 빅테크 기업 과세, 조부자에 대한 부유세, 자동화나 개인정보에 대한 과세 등에 대한 새로운 의제를 던지고 있다. 특히 혁신기술과 지정학적 의사 결정에 대한 주도권을 가지고 있는 미국에서 트럼프 2.0 정부의 출범은 실행 가능한 조세정책의 불확실성을 증폭시키고 있다.

이에 본 연구는 고령화와 노동인구 감소라는 ‘정해진 미래’, 기술경제가 초래할 불확실성, 세원의 집중화에 따른 시장 구조적 문제 등 미래 재정환경 변화 요인에 대응하기 위해 이론 모형을 이용한 시뮬레이션 분석과 함께 미래 의제로서 의미가 큰 새로운 조세실험에 대한 정성적 분석을 수행하였다.

본 보고서의 제2장은 인구구조 변화에 대응한 조세 유형별 과세 전략을 정량적으로 평가하고 정책적 시사점을 도출하였다. 생산연령인구의 감소와 초고령화는 미래 세입 기반에 대한 가장 예측 가능한 위협요인이다. 인구구조의 변화는 그 자체만으로도 기존 조세 부과체계에서 세부담 대상과 대상별 세부담률에 변화를 초래한다. 향후 세수 부족에 대응하기 위해 정부가 직접세인 소득세 중심으로 세수를 확충하는지 아니면 간접세인 소비세 중심으로 세수를 확충하는지는 노동소득이 주를 이루는 노동인구와 연금을 포함한 자본소득으로 생계를 꾸리는 은퇴세대 각각에 미치는 효과가 상이하다. 따라서

초고령사회로의 진입 이후 총조세에서 소득세와 소비세를 어떻게 부과할 것인가는 향후 미래 조세전략을 구상함에 있어 합의되어야 할 기본적 질문 중 하나라 할 수 있다.

조세 효율성에 대한 정량적 분석을 위해 본 연구는 ‘세수입의 한계비용’, 즉 MCF 모형을 사용하였다. MCF 모형은 정부가 추가적인 세수를 확보할 때 발생하는 후생비용으로 납세자들이 실제로 지불하는 세금인 직접비용과 세수 1단위당 한계초과부담으로 구성된다. 모형 설계에 있어 핵심은 총인구가 생산연령인구와 고령인구로만 구성된다는 가정이며 생산연령인구는 노동을 통해 소득을 창출하고, 고령인구는 연금과 자본소득에 의존한다. 경쟁적 생산요소시장에서 기업의 노동수요와 생산연령인구의 노동공급, 고령인구의 고정 자본이 상호작용하여 균형 임금률과 이자율이 결정된다. 이러한 설정은 현실을 단순화했지만 인구구조가 노동시장과 자본시장의 상호작용을 통해 경제와 세수에 미치는 영향을 분석하는 데 필요한 핵심 요소들을 포착한다. 시뮬레이션 분석을 위한 모수로는 ①총인구 중 고령인구의 비중, ②소비세율, ③소득세율, ④생산연령인구 노동에 대한 임금률의 탄력성, ⑤세후소비가격에 대한 생산연령인구 노동공급의 탄력성, ⑥세후임금률에 대한 생산연령인구 노동공급의 탄력성, ⑦생산연령인구 노동소득 대비 고령인구 자본소득의 비율 등이 사용되었다. 모형의 현실 적합성을 위해 실제 관측된 통계자료와 기존 연구결과로부터의 추정치를 모수의 기본값으로 적용하였다.

시뮬레이션의 핵심 결과는 다음과 같다. 통계청의 장래인구추계에 따르면 15세 이상 인구 중 고령인구 비중(δ)은 2022년 0.1964에서 2072년에 0.5103까지 상승한다. 현행 세제가 유지되는 경우 고령인구 비중의 증가가 정부 세입에 부정적 영향을 미침에 따라 2072년 세수는 기준연도인 2022년 대비 0.6027 수준까지 하락할 것으로 전망되었다. NABO의 경우 2070년 GDP 대비 조세부담률을 23.8%로 전망하였는데 이는 2022년 27.8%의 0.8561 수준에 해당한다(국회예산정책처, 2022). MCF 모형의 경우 일반균형모형이기 때문에 인구구조 변화에 따른 노동공급의 왜곡을 모형 내에 내생화하여 반영하고 있다. 단, 거시모형과 일반균형모형은 전망의 기본 방법론이 다르기 때문에 두 모형을 이용한 전망 결과를 동일 선상에서 비교하기는 어렵다. 이와 같은 정부 세입의 급격한 감소는 정부가 그간 담당해 온 행정과 사회기반시설을 포함한 공공서비스, 복지정책, 산업정책 등 현대 정부의 기본 기능이 후퇴할 수밖에 없음을 의미한다.

다음으로는 2022년부터 2072년의 기간 동안 정부 세입을 2022년 수준으로 유지하

기 위한 두 가지 정책 시나리오(소비세율, 소득세율)를 비교하였다. 소득세율에 대한 세수입 한계비용(mcf_ti)은 전 기간에 걸쳐 소비세율에 대한 세수입의 한계비용(mcf_tc)보다 높은 것으로 확인되었다. 즉, 현재 주어진 경제 및 조세 환경에서 소득세 인상이 소비세 인상보다 더 큰 비용이 든다는 것이다. 이러한 결과는 정부 세입을 현재 수준으로 유지하기 위해 조세제도를 개편하는 경우 소비과세의 확대가 경제적 비용 측면에서 더 나은 방안을 의미한다. 다만 고령인구 비중의 증가에 따라 소득세율에 대한 세수입의 한계비용은 소비세율과 비교하면 비교적 큰 폭으로 하락한다. 소득세가 노동공급에 미치는 왜곡효과가 소비세보다 크기 때문에 고령인구의 비중이 증가하면(생산연령인구의 비중이 감소하면) 노동공급의 왜곡효과가 더 크게 나타나는 소득세율에 대한 세수입의 한계비용이 더 큰 폭으로 감소하는 결과가 도출된 것이다. 결국 효율성 기준으로만 평가하면 세수입의 한계비용이 낮은 소비세가 세수 확보라는 차원에서 보다 선호되는 정책 수단이라는 정책적 함의를 갖는다. 그런데 소비세가 소득세에 대해 갖는 효율성 갭은 고령화가 진행됨에 따라 점차 축소되기 때문에 효율성과 형평성을 종합적으로 고려한다면 효율적 과세수단으로서 소비세가 갖는 비교우위도 낮아진다고 할 수 있다. 다만 이러한 결과는 조세 개편의 중요한 두 기준인 효율성과 형평성 가운데 전자만을 고려한 것이므로 잠정적인 결론임에 유의할 필요가 있다.

한편 정부 세입의 감소를 막기 위해 소비세를 활용하는 경우 2022년 0.1에서 2072년 0.2571로 세율 인상이 필요하며, 소득세를 활용하는 경우 2022년 0.0753에서 2072년 0.1908까지 세율 인상이 요구된다. 앞서 세부담을 인상하는 조세 개편이 실시되지 않는다면 2072년 정부 세입은 2022년의 60.27%까지 하락할 것으로 전망하였다. 이러한 상황을 피하기 위해 소비세를 사용하는 경우 현행 세율의 약 2.6배, 소득세를 사용하는 경우 현행 세율의 약 2.5배의 인상이 요구된다. MCF 모형을 이용한 조세 유형별 한계비용 분석은 급격한 고령화에 직면한 한국에서 효율성 기준의 세수 확보를 위해 어떠한 전략이 요구되는지에 대한 정책적 함의를 담고 있다. 이는 정부 기능 유지를 위해 필요한 재원 확보에 있어 세제개편이 경제에 미치는 충격을 최소화하기 위한 실용적인 로드맵을 제시한다.

기존의 이론적 논의에서도 소비과세는 효율성 기준에서 좋은 세수 확보 수단으로 꼽힌다. 소비세는 서로 다른 시점의 노동과 소비를 중립적으로 다루고 저축에 대해 매기

는 페널티를 제거하여 개인이 생애주기에서 더욱 효율적인 노동과 소비의 배분을 할 수 있게 한다는 점에서 젊은 세대에게 세 부담이 집중되는 소득세에 비해 우위를 점한다. 그러나 형평성 측면에서는 소비지출에 일정한 세율로 부과하는 소비세가 고소득층에 비해 저소득층에게 불리하여 역진성이 존재한다는 비판이 제기된다. 소비지출에 일정한 세율로 부과하는 소비세가 고소득층에 비해 저소득층에 불리하게 작동한다는 것이다. 이는 소득 수준이 다름에도 불구하고 소비지출이 동일한 세율로 과세되어 상대적으로 평균 소비성향이 높은 저소득층에게 더 큰 부담을 주기 때문이다. 그럼에도 최근 여러 선진국들은 소비과세의 세율을 인상하고 그 재원으로 사회복지와 안전망 등의 지출을 확대함으로써 소득재분배 효과를 통해 소비세의 역진적 효과를 완화시키고자 했다. 한국을 대상으로 한 연구를 살펴보면 소비과세의 역진성에 대한 결과가 혼재되어 있기는 하지만 부가가치세 인상과 함께 복지지출을 확대한다면 소득분배가 개선될 수 있다는 분석도 확인된다.

한국 역시 급속도로 진행되는 생산인구 감소와 초고령화에 직면해 있어 앞으로 세수 확보 수단으로서 소비세의 역할이 더욱 중요해질 전망이다. 노동소득 비중 감소로 인해 소득세의 세원이 협소해질 것으로 예상되는 상황에서 소비세 확대는 세원을 넓히고 세수를 확보할 수 있는 효과적인 수단이 될 수 있다. 그러나 소비세 인상으로 인해 저소득층의 부담이 커지는 가능성 또한 배제할 수 없기 때문에 향후 소비세 정책은 세수 확보의 효율성과 형평성 사이의 균형을 고려하여 마련될 필요가 있다. 즉 소비세 인상이 필요한 경우 그 세수를 명확하게 복지지출에 연계하여 소득재분배 효과를 강화하고, 생활필수품에 대한 면세제도를 합리적으로 조정하는 등 종합적인 접근이 요구된다. 또한 소비세 인상이 물가상승을 유발하고 실질소득을 감소시킴에 따라 저소득층에 미치는 부정적 영향에 대한 보완책도 함께 마련되어야 할 것이다.

제3장에서는 기술경제, 경제력 집중, 트럼프 2.0 행정부의 조세정책 등을 중심으로 미래 조세정책을 둘러싼 주요 의제를 살펴보았다. 이는 소득세 또는 부유세와 같은 능력 원칙 과세, 자동화 기술이나 개인정보 등 신세원에 대한 과세, 글로벌 빅테크 기업에 대한 자본과세 등에 대한 새로운 과세 의제를 설정하는 것이라 할 수 있다.

첫 번째 의제로는 개인에 대한 부유세 또는 자본과세 강화와 관련한 의제를 살펴보았다. 자본과세 강화를 통한 세수 확보의 필요성은 1980년대 이후 소득과 부의 집중화 현상에도 불구하고 초고액자산가들에 대한 과세에서 조세의 역진성이 확인되기 때문이

다. 이러한 현상은 초고액자산가들의 소득이 주로 임금인 아닌 보유 기업과 같은 자산에서 발생하므로 배당이나 자본이득 실현을 회피하거나 지주회사 법적 구조를 활용하는 등 조세 기법을 활용하는 것이 용이하기 때문이다. 현재의 과세체계로는 고액자산가의 조세회피에 효과적으로 대응하기 어렵다는 점에서 최근에는 초고액자산가들에 대해 국제적인 협조에 기초하여 부유세를 매기자는 목소리가 높아져 왔다. 대표적으로 주크만 교수는 2024년 G20 재무장관 회의에 ‘초고액자산가에 대한 조정된 최저한 실효과세’ 제안을 제출했다. 이 제안은 초고액자산가들의 부에 대해 최저한세를 매기는 것으로, 개인소득세와 부유세 등을 포함하여 이보다 낮은 세금을 내는 경우 그 차액을 추가 과세하는 방안이다. 구체적으로는 개인의 소득세와 최저한세를 합해서 부의 2%가 되도록 매기는 것으로 조세 환경의 변화에 따른 소득세 부과 실패를 교정하는 수단으로서 의미가 있다. 글로벌 부유세의 장점으로는 최상위 부자에 대한 조세 역진성의 교정, 조세회피 방지 및 국제적 조세경쟁 제한 등이 꼽힌다. 그러나 이러한 제언들은 조세 행정의 어려움, 창업자의 기업지배구조 약화와 혁신 동기 저해, 자산가치 평가의 변동성과 공정성 문제와 같은 비판을 넘어서야 하는 과제도 안고 있다. 또한 G20 차원에서의 논의가 진전되었음에도 불구하고 미국은 수퍼리치 과세에 대한 국제 협상은 필요하지 않고 바람직하지도 않다고 반대 입장을 표명하고 있어, 실제 제도 도입까지는 다양한 어려움이 예상된다.

두 번째는 글로벌 대기업을 대상으로 한 최저한세제이다. 이 제도에 대한 논의는 글로벌 빅테크 기업들의 조세회피 문제가 심각한 수준에 돌입함에 따라 이를 해결하기 위한 국제적 노력의 일환으로 시작되었다. 글로벌 IT 기업들의 경우 국경을 초월한 IT 서비스를 제공하면서도 법인세가 낮은 국가에 본사나 서버를 두는 방식으로 세금을 회피해 왔다. 실제로 구글이나 애플 같은 기업들은 버뮤다와 같은 조세피난처에 페이퍼컴퍼니를 설립하여 막대한 이익을 얻으면서도 세금은 거의 내지 않았다. 해외 빅테크 기업의 조세회피 사례는 한국에서도 확인된다. 구글코리아의 경우 싱가포르 법인이 한국 사업의 주체로 국내 법인의 매출을 해외(싱가포르) 매출로 보고하고 있다. 넷플릭스코리아와 페이스북코리아 역시 국내 법인을 본사 서비스 판매 대행 역할로 제한하고 본사에 멤버십 비용을 송금해 비용으로 처리하는 등의 사업 방식을 취하고 있다. 이러한 사업 관행에 대해서는 단순한 세입 누수의 문제를 넘어 국내 기업과의 공정 경쟁, 국가 재정, 그리고 경제 정의와 관련된 사회경제적 문제를 야기한다는 지적이 이어지고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해 2012년 G20 정상회의에서 다국적기업의 세원 잠식을 통한 조세회피 방지대책(BEPS)을 추진하기로 결정했다. OECD는 2015년 실행계획이 포함된 최종보고서를 발표했으며 2016년에는 OECD/G20의 포괄적 이행체계가 출범했다. 2021년에는 필라1과 필라2라는 두 가지 접근방식이 제시되었다. 필라1은 고정사업장이 없더라도 매출이 발생한 시장 소재국에 과세권을 재배분하는 것이고, 필라2는 다국적기업에 최저한세율 15%를 적용하는 내용을 담고 있다. 글로벌 최저한세의 주요 과세체계는 ①연간 매출 7.5억 유로 이상 다국적기업에 대한 15%의 최저실효세율 적용, ②소득산업규칙(IIR)과 소득산업 보완규칙(UTPR)을 통한 저세율 국가로의 소득이전 방지, ③적격소재국추가세액(QDMTT)을 통한 각국의 과세권 보장 등으로 구성된다. 그러나 이 제도는 15%에 불과한 최저세율 설정으로 실효성이 의문시된다는 점, 실질기반제외(substance based income exclusion) 조항으로 다국적기업에 관대하다는 점, 연구개발 등 세금공제로 인해 15% 이하 세금 납부가 가능하다는 점 등이 한계로 지적된다. 특히 다른 글로벌 협력 조세와 마찬가지로 미국의 부분적 참여 거부로 인해 실행 가능성에도 적신호가 켜진 상태이다. 그러나 여러 한계에도 불구하고 글로벌 최저한세는 다국적기업의 조세회피 행위에 제도적으로 대응함으로써 조세정의를 실현하는 국제협력의 출발점이자 개도국과 선진국 간의 조세 형평성을 개선하려는 시도라는 점에서 그 의의를 높게 평가할 수 있다.

세 번째로는 자동화 설비 과세와 개인정보 사용 과세 등 새로운 기술경제의 시대가 도래함에 따라 중요성이 커지고 있는 분야의 조세 실험을 들 수 있다. 자동화 설비에 대한 과세 중에서는 로봇세에 대한 논의가 진행되고 있다. 로봇세의 첫 번째 방안은 로봇 ‘자체’에 과세하는 방식으로, 로봇에게 일종의 납세 능력을 부여하는 접근법이다. 이 방식은 현재 기술 수준에서는 로봇이 스스로 재산을 행사하거나 세금을 납부하기 어렵다는 근본적 한계가 있다. 두 번째는 자동화 사용으로 발생한 소득에 대해 과세하는 것이다. 이는 현재 조세 시스템이 로봇과 인간 노동 간에 중립적이지 않으며, 급여세 회피나 가속 감가상각에 대한 조세혜택 등 오히려 자동화를 선호하는 구조를 가지고 있다는 점을 교정하기 위한 것이다. 로봇세 역시 혁신과 경제 성장에 대한 역행, 국가 간 경쟁력, 연구개발(R&D) 정책과의 상충성, 정의와 실행의 복잡성 등과 같은 다양한 비판에 직면해 있다. 이러한 근본적 한계로 인해 과도한 세제 혜택의 조절, 국제협력의 모색, 노동자 재교육 및 전환 지원 등과 같이 로봇 자체의 도입을 억제하기보다는 기술혁

신과 성장 사이의 균형점을 찾는 방향으로 해법이 모색되고 있다.

다음으로 개인정보에 대한 과세는 개인정보가 기술 대기업의 성장을 촉진하고 글로벌 경제를 재편하는 핵심적 생산요소라는 인식에서 출발한다. 개인정보 사용 과세를 지지하는 핵심 논거는 소비자들이 온라인 활동을 통해 기업에 무급으로 제공하는 정보의 가치가 디지털 경제에 기여하는 만큼 공정한 보상이 주어져야 한다는 것이다. 두 번째로는 기업들이 개인정보에 재정적 비용을 부담해야 데이터의 수집과 사용에 보다 신중해질 것이라는 점이다. 세 번째로는 개인정보 과세가 데이터 제공자와 기업 간 권력 불균형 해소에 기여할 것이라는 점을 들 수 있다. 개인정보의 가치를 인정하고 그 사용에 비용을 부과함으로써 사용자들에게는 정보에 대한 더 많은 통제권을 제공할 수 있다. 끝으로 이렇게 징수된 세수는 공공 서비스 자금이나 ‘디지털 배당금’ 지원으로 활용 가능하다. 개인정보세 도입이 넘어서야 할 도전 과제로는 첫째 실행의 복잡성을 들 수 있다. 즉 데이터 가치 결정과 과세 집행이 매우 복잡하고 비용이 많이 드는 과정이라는 점이다. 두 번째로 개인정보세 부과 시 기업들이 과세 비용을 사용자들에게 전가하거나 무료 서비스를 축소할 가능성도 제기된다. 다른 부문에서의 과세 의제와 마찬가지로 혁신을 저해할 가능성과 글로벌 사업의 복잡성 등도 문제로 제기된다.

이러한 한계에도 불구하고 2020년 발효된 캘리포니아 소비자 개인정보 보호법(CCPA)은 개인정보 과세 논의에 중요한 이정표를 제시했다. CCPA는 주민들에게 1) 자신에 대해 수집되는 개인정보를 알 권리 2) 기업이 보유한 개인정보를 삭제할 권리 3) 개인정보 판매를 거부할 권리 4) CCPA 관련 권리를 행사할 때 차별을 받지 않을 권리를 규정했다. 이러한 권리들은 개인정보의 가치를 인정하고 개인에게 정보 사용에 대한 더 많은 통제권을 부여하는 데이터 사용 과세의 근본 원칙과 일치한다. 다음으로 기업들이 데이터 수집 및 사용 관행을 공개해야 한다는 규정은 잠재적 데이터 사용 과세를 평가하기 위한 기반을 마련하는 데 기여할 수 있다. 개인정보 정의와 데이터 판매에 대한 규정은 데이터 사용 과세가 어떻게 구조화되고 실행될 수 있는지에 대한 정보를 제공할 수 있다. 소비자 식별과 관련한 CCPA의 광범위한 개인정보 정의는 과세대상 데이터를 결정하기 위한 포괄적인 프레임워크를 제공한다. CCPA는 또한 개인정보를 판매하는 기업들이 소비자들에게 그러한 판매를 거부할 수 있는 능력을 제공해야 함으로써 데이터를 가치 있는 자산으로 인식하게 한다. 데이터의 경제적 가치에 대한 이러

한 공식적인 인정은 앞으로 데이터 사용 과세에 중요한 근거가 될 수 있다. CCPA는 직접적 과세는 아니지만 개인 데이터의 가치를 인정하고 소비자 권리를 보장함으로써 향후 데이터 사용 과세의 기반을 마련했다는 평가를 받는다. 개인정보 사용에 대한 과세는 복잡하고 다면적인 문제이다. 디지털 경제의 공정성을 높이고 개인 데이터의 가치를 인정하면서도, 기술 혁신과 서비스 발전을 저해하지 않는 균형 잡힌 접근이 필요하다.

끝으로 트럼프 2.0 시대의 시작은 미래 세입 의제와 관련한 정책 실험에 심각한 걸림돌로 작용할 것으로 보인다. 트럼프 세금정책은 ‘트럼프노믹스 2.0’의 핵심으로 대규모 감세와 강력한 보호무역주의를 특징으로 한다. 소득세 분야에서 주요 정책은 2017년 ‘감세와 일자리법(TCJA)’의 연장선에서 개인소득세 감세 조항 영구 연장, 7개에서 15%와 30% 2개로 소득세율 구간 단순화, 초과근무수당, 사회보장급여나 팁에 대한 면세 확대 등을 내용으로 한다. 법인세 분야에서는 현행 21%인 세율을 15%로 추가 인하하고 감세와 함께 투자 인센티브를 확대하는 정책을 공약으로 내세웠다. 관세 부문 공약은 모든 수입품에 대한 보편관세 10% 부과, 중국 수입품에 대한 최대 60%의 고율관세 부과 및 일부 산업(예: 자동차)에 대한 100%의 추가 관세 등을 포함한다. 관세는 자국 산업을 보호하기 위한 정책 수단이자 내국세 감면에 따른 세수 부족을 보충하기 위한 세수 확보 수단으로서 트럼프표 조세정책의 정체성으로 홍보되었다.

트럼프표 조세정책이 공약에서와 같이 전면적으로 실행되는 경우 재정적자 확대, 소득분배 악화, 성장 저해와 같이 경제 전반에 부정적 영향이 발생할 것이라는 우려가 제기된다. 미국 경제와의 가치 사슬에 긴밀하게 묶여 있는 한국 경제에 대해서는 기업 경쟁력 약화로 인한 투자 이탈, 금리나 환율 같은 거시경제 변동성의 확대, 고급 인력 유출 등 심각한 악영향이 예상된다. 무엇보다도 조세정책의 측면에서는 불평등 심화나 새로운 기술경제 출현에 대응하기 위해 G20와 OECD 주요 국가들이 그간 구축해 온 국제 협력체제가 위협을 받게 되며 국제적으로 ‘바닥을 향한 경쟁(race to the bottom)’이 재개될 가능성도 커질 것이다. 트럼프 행정부의 법인세율 인하는 다른 선진국들에도 법인세 인하 압박을 줄 것이며, 한국 역시 같은 압력에 직면할 것으로 보인다. 개인과 법인을 대상으로 한 글로벌 최저한세제 또한 동력을 잃을 가능성이 높다. 결론적으로, 트럼프의 감세정책은 미국 국내 정책을 넘어 글로벌 경제 구조와 한국 경제에 광범위하고 복합적인 영향을 미칠 것으로 전망된다.

제2절

미래 대응 세입 전략의 이론과 현실

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

미래 대응을 위한 세입 전략은 초고령사회의 전개, 소득과 법인 이익의 양극화, 디지털 경제와 플랫폼 산업 확대, 인공지능·로봇과 같은 기술경제 확산 등 복합적 문제에 대응해야 하는 과제를 안고 있다. 이러한 문제에 대해 제2장은 기존 패러다임하에서 전통적 세입확보 수단의 문제를, 제3장은 새로운 조세환경에 대응한 조세 실험이라는 관점에서 부상하는 의제를 통해 해법을 모색하였다. 그러나 제2장에서 내린 잠정적 결론인 소비세 확충은 다양한 정책수단 중 하나로서 현재 우리가 직면한 문제에 대한 부분적 해결책일 뿐이다. 제3장에서 논의한 글로벌 부유세나 최저한세제, 로봇세 등 새로운 정책실험들은 기존 과세체계와의 충돌, 이중과세 등 조세 실무적인 한계, 기술혁신과 확산의 저해 등 문제로 인해 현실에서 실행되기까지는 많은 어려움이 예상된다. 이로 인해 당면한 세수부족 문제에 대한 해결책으로 새로운 조세를 도입하기보다 기존 소득세의 누진성을 강화하자는 주장이 현실적 대안으로 부상하기도 하였다.

소득세 누진성을 강화하자는 주장은 감세가 본격화되기 이전인 20세기 초중반기의 세제로의 회귀를 의도한 것으로 보인다. 이 시기 선진국 정부는 60%에서 최고 90%에 달하는 최고 한계세율의 부과를 통해 복지국가 운영을 위해 필요로 하는 세수를 비교적 안정적으로 확보할 수 있었다. 그러나 제3장 제1절의 제4항에서 제기한 “사회는 어떻게 가장 부유한 구성원들에 대한 높은 세율을 정당화하고 실행하는가”라는 질문을 통해 확인하였듯이 1차 세계대전 이후부터 1970년대에 이르는 시기의 고율 과세는 ‘보상 논리(compensatory argument)’에 근거해 가능하였다(Scheve and Stasavage, 2016). ‘보상 논리’는 전쟁으로 인한 희생이 사회 계층 간에 불공평하게 분배되는 상황에서 부유층은 세금을 통해 경제적으로 기여하는 것이 사회적 정의에 부합한다는 주장이다. 즉 전쟁에 징집된 일반 시민들과 마찬가지로 부유층을 대상으로는 ‘부의 징집(conscription of wealth)’을 정당화한 것이다. 이 논리는 대규모 전쟁의 시기와 전후 복구의 기간에 진보적 과세가 정당화되는 근거가 되었다. 그런데 쉘브와 스타사바지에 따르면 전면적 전쟁이 끝나고 평화의 시기가 시작되면서 고율의 누진세를 지탱하던 ‘보상 논리’의 대

중적 설득력은 약해지게 되었다. 이들에 따르면 20세기의 기록적 누진세는 오히려 세계 대전이라는 예외적 상황에서 가능했다는 것이다. 대규모 전쟁을 치르기 위한 징용과 같이 국가가 원인을 제공하지 않은 상황에서는 과거와 같은 강력한 보상 논리가 대중적으로 확산하기 어렵다는 설명이다. ‘보상 논리’의 쇠퇴는 세수 확보와 불평등(및 불공정) 해소를 위해 소득세의 누진성을 강화하는 시도가 과거와 같이 탄탄한 대중적 지지를 얻기 어려운 역사적 배경을 설명해 준다.

한편 국제간 경쟁의 관점에서 보면 현대경제에서 조세정책은 일국적 차원의 자유도를 점차 상실하고 있다. 개인과 법인의 경제활동 영역이 글로벌화하고 있으며 소수로의 소득 및 이익 집중 현상이 심화하는 가운데 조세정책에서 새로운 방향성을 찾기 위해서는 일국적 단위에서의 정책 설계로는 한계가 뚜렷하다. 바닥을 향한 국가 간 경쟁에서 패배자가 될 가능성이 높기 때문이다. 최근 활발하게 제안된 조세 의제가 대부분 G20 차원에서의 국제협력을 출발점으로 삼는다는 점 또한 이러한 현실을 반영한다. 그간 글로벌 최저한세 논의 과정에서 미국 정부는 공화당의 반대로 협정 비준과 입법이 진행되지 못하긴 하였으나 바이든 행정부와 옐런 재무장관의 경우 OECD와 G20 디지털세 협상에서 주도적 역할을 담당해 왔다. 그러나 트럼프 행정부의 출범은 새로운 조세 실험 추진을 위한 글로벌 동력을 당분간은 기대하기 어려워짐을 의미한다.

새로운 재정환경에 대응하기 위한 대안적 과세 방안들에 대한 이론적 논의를 진행하고 국제적 협력체계를 갖추기 위해 노력하는 것은 분명 중요한 일이다. 그런데 적어도 트럼프 2.0 정부하에서는 글로벌 의제들의 실현 가능성이 높지 않은 것 역시 무시하기 어려운 현실이다. 대안적 소득과세나 새로운 조세 실험, 소득세의 누진성 강화 등 형평성이 높은 것으로 알려진 조세 수단은 그 장점이 분명하지만 조세 경쟁이 격화되는 시기에는 내재적 문제점이 더욱 증폭될 수밖에 없다. 결국 머지않아 당면하게 될 세수 감소에 대응하기 위해서는 조세 경쟁에 따른 효율성 문제에서 상대적으로 자유로운 소비세제를 중심으로 한 조세개편 논의를 진척시킬 필요가 있어 보인다. 본 연구에서 다루지는 않았지만 부동산 관련 세목 역시 이에 부합하는 조세라 할 수 있다.

부표

[부표 1] 주요 연령계층별 추계인구(생산연령인구, 고령인구 등)

단위: 천 명

	15세 이상 총인구	생산연령인구 (15~64세)	고령인구 (65세 이상)	고령인구 비중 (delta)
2022	45,724	36,743	8,981	0.1964
2023	46,008	36,572	9,436	0.2051
2024	46,266	36,328	9,938	0.2148
2025	46,426	35,912	10,514	0.2265
2026	46,613	35,488	11,125	0.2387
2027	46,781	35,184	11,597	0.2479
2028	46,929	34,804	12,125	0.2584
2029	47,039	34,518	12,521	0.2662
2030	47,146	34,166	12,980	0.2753
2031	47,230	33,812	13,418	0.2841
2032	47,259	33,426	13,833	0.2927
2033	47,239	32,979	14,260	0.3019
2034	47,181	32,418	14,763	0.3129
2035	47,086	31,878	15,208	0.3230
2036	46,958	31,284	15,674	0.3338
2037	46,803	30,712	16,091	0.3438
2038	46,622	30,130	16,492	0.3537
2039	46,414	29,552	16,862	0.3633
2040	46,180	29,029	17,151	0.3714
2041	45,933	28,545	17,388	0.3786
2042	45,682	28,089	17,593	0.3851
2043	45,424	27,632	17,792	0.3917
2044	45,161	27,174	17,987	0.3983
2045	44,889	26,654	18,235	0.4062
2046	44,607	26,138	18,469	0.4140
2047	44,313	25,624	18,689	0.4217
2048	44,007	25,168	18,839	0.4281
2049	43,688	24,781	18,907	0.4328
2050	43,356	24,448	18,908	0.4361
2051	43,012	24,113	18,899	0.4394

	15세 이상 총인구	생산연령인구 (15~64세)	고령인구 (65세 이상)	고령인구 비중 (delta)
2052	42,657	23,796	18,861	0.4422
2053	42,287	23,485	18,802	0.4446
2054	41,901	23,151	18,750	0.4475
2055	41,500	22,795	18,705	0.4507
2056	41,089	22,424	18,665	0.4543
2057	40,669	21,993	18,676	0.4592
2058	40,241	21,550	18,691	0.4645
2059	39,807	21,116	18,691	0.4695
2060	39,369	20,687	18,682	0.4745
2061	38,927	20,253	18,674	0.4797
2062	38,481	19,834	18,647	0.4846
2063	38,031	19,423	18,608	0.4893
2064	37,579	19,040	18,539	0.4933
2065	37,122	18,640	18,482	0.4979
2066	36,662	18,258	18,404	0.5020
2067	36,197	17,949	18,248	0.5041
2068	35,731	17,664	18,067	0.5056
2069	35,261	17,373	17,888	0.5073
2070	34,788	17,111	17,677	0.5081
2071	34,316	16,855	17,461	0.5088
2072	33,846	16,575	17,271	0.5103

주: 2022년 기준, 중위 추계(기본 추계: 출산율-중위 / 기대수명-중위 / 국제순이동-중위)

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr/index/index.do>)

[부표 2] 고령화에 따른 정부세입과 세수입의 한계비용(기준 모수값)

	고령인구 비중 (delta)	정부세입 (gr_r)	소비세 한계비용 (mcf_tc)	소득세 한계비용 (mcf_ti)
2022	0.1964	1.0000	1.1031	1.1444
2023	0.2051	1.0010	1.1031	1.1442
2024	0.2148	1.0008	1.1031	1.1439
2025	0.2265	0.9973	1.1030	1.1435
2026	0.2387	0.9940	1.1030	1.1431
2027	0.2479	0.9919	1.1030	1.1429
2028	0.2584	0.9887	1.1030	1.1425
2029	0.2662	0.9863	1.1029	1.1423
2030	0.2753	0.9830	1.1029	1.1420
2031	0.2841	0.9793	1.1029	1.1417
2032	0.2927	0.9747	1.1029	1.1414
2033	0.3019	0.9687	1.1029	1.1411
2034	0.3129	0.9607	1.1028	1.1407
2035	0.3230	0.9527	1.1028	1.1404
2036	0.3338	0.9435	1.1028	1.1400
2037	0.3438	0.9343	1.1028	1.1396
2038	0.3537	0.9247	1.1027	1.1393
2039	0.3633	0.9149	1.1027	1.1389
2040	0.3714	0.9054	1.1027	1.1386
2041	0.3786	0.8963	1.1027	1.1384
2042	0.3851	0.8875	1.1027	1.1381
2043	0.3917	0.8786	1.1026	1.1379
2044	0.3983	0.8697	1.1026	1.1376
2045	0.4062	0.8599	1.1026	1.1373
2046	0.4140	0.8499	1.1026	1.1370
2047	0.4217	0.8399	1.1026	1.1367
2048	0.4281	0.8305	1.1025	1.1365
2049	0.4328	0.8218	1.1025	1.1363
2050	0.4361	0.8137	1.1025	1.1362
2051	0.4394	0.8054	1.1025	1.1360
2052	0.4422	0.7973	1.1025	1.1359
2053	0.4446	0.7890	1.1025	1.1358
2054	0.4475	0.7802	1.1025	1.1357
2055	0.4507	0.7710	1.1025	1.1356
2056	0.4543	0.7615	1.1025	1.1354
2057	0.4592	0.7511	1.1025	1.1352
2058	0.4645	0.7405	1.1024	1.1350
2059	0.4695	0.7299	1.1024	1.1348

	고령인구 비중 (delta)	정부세입 (gr_r)	소비세 한계비용 (mcf_tc)	소득세 한계비용 (mcf_ti)
2060	0.4745	0.7193	1.1024	1.1346
2061	0.4797	0.7086	1.1024	1.1344
2062	0.4846	0.6981	1.1024	1.1341
2063	0.4893	0.6876	1.1024	1.1339
2064	0.4933	0.6775	1.1024	1.1338
2065	0.4979	0.6670	1.1023	1.1336
2066	0.5020	0.6568	1.1023	1.1334
2067	0.5041	0.6475	1.1023	1.1333
2068	0.5056	0.6385	1.1023	1.1332
2069	0.5073	0.6293	1.1023	1.1332
2070	0.5081	0.6205	1.1023	1.1331
2071	0.5088	0.6118	1.1023	1.1331
2072	0.5103	0.6027	1.1023	1.1330

[부표 3] 세수입 한계비용의 모수 대비 민감도 분석(1)

	delta	기준 모수값		gamma = 0.5		gamma = 0		psi = 0		psi = -0.0678	
		mcf_tc	mcf_ti	mcf_tc	mcf_ti	mcf_tc	mcf_ti	mcf_tc	mcf_ti	mcf_tc	mcf_ti
2022	0.1964	1.1031	1.1444	1.1030	1.1423	1.1033	1.1488	1.1000	1.1444	1.1118	1.1444
2023	0.2051	1.1031	1.1442	1.1029	1.1421	1.1033	1.1485	1.1000	1.1442	1.1118	1.1442
2024	0.2148	1.1031	1.1439	1.1029	1.1418	1.1033	1.1482	1.1000	1.1439	1.1117	1.1439
2025	0.2265	1.1030	1.1435	1.1029	1.1415	1.1033	1.1478	1.1000	1.1435	1.1116	1.1435
2026	0.2387	1.1030	1.1431	1.1029	1.1411	1.1032	1.1473	1.1000	1.1431	1.1115	1.1431
2027	0.2479	1.1030	1.1429	1.1029	1.1408	1.1032	1.1470	1.1000	1.1429	1.1114	1.1429
2028	0.2584	1.1030	1.1425	1.1028	1.1405	1.1032	1.1466	1.1000	1.1425	1.1113	1.1425
2029	0.2662	1.1029	1.1423	1.1028	1.1403	1.1032	1.1464	1.1000	1.1423	1.1113	1.1423
2030	0.2753	1.1029	1.1420	1.1028	1.1400	1.1032	1.1460	1.1000	1.1420	1.1112	1.1420
2031	0.2841	1.1029	1.1417	1.1028	1.1397	1.1031	1.1457	1.1000	1.1417	1.1111	1.1417
2032	0.2927	1.1029	1.1414	1.1028	1.1394	1.1031	1.1454	1.1000	1.1414	1.1110	1.1414
2033	0.3019	1.1029	1.1411	1.1027	1.1392	1.1031	1.1450	1.1000	1.1411	1.1110	1.1411
2034	0.3129	1.1028	1.1407	1.1027	1.1388	1.1031	1.1446	1.1000	1.1407	1.1109	1.1407
2035	0.3230	1.1028	1.1404	1.1027	1.1385	1.1030	1.1442	1.1000	1.1404	1.1108	1.1404
2036	0.3338	1.1028	1.1400	1.1027	1.1381	1.1030	1.1438	1.1000	1.1400	1.1107	1.1400
2037	0.3438	1.1028	1.1396	1.1027	1.1378	1.1030	1.1434	1.1000	1.1396	1.1106	1.1396
2038	0.3537	1.1027	1.1393	1.1026	1.1374	1.1030	1.1430	1.1000	1.1393	1.1105	1.1393
2039	0.3633	1.1027	1.1389	1.1026	1.1371	1.1029	1.1427	1.1000	1.1389	1.1104	1.1389
2040	0.3714	1.1027	1.1386	1.1026	1.1368	1.1029	1.1423	1.1000	1.1386	1.1103	1.1386
2041	0.3786	1.1027	1.1384	1.1026	1.1366	1.1029	1.1420	1.1000	1.1384	1.1102	1.1384
2042	0.3851	1.1027	1.1381	1.1026	1.1364	1.1029	1.1418	1.1000	1.1381	1.1102	1.1381

	delta	기준 모수값		gamma = 0.5		gamma = 0		psi = 0		psi = -0.0678	
		mcf_tc	mcf_ti	mcf_tc	mcf_ti	mcf_tc	mcf_ti	mcf_tc	mcf_ti	mcf_tc	mcf_ti
2043	0.3917	1.1026	1.1379	1.1025	1.1361	1.1029	1.1415	1.1000	1.1379	1.1101	1.1379
2044	0.3983	1.1026	1.1376	1.1025	1.1359	1.1028	1.1412	1.1000	1.1376	1.1100	1.1376
2045	0.4062	1.1026	1.1373	1.1025	1.1356	1.1028	1.1409	1.1000	1.1373	1.1100	1.1373
2046	0.4140	1.1026	1.1370	1.1025	1.1353	1.1028	1.1405	1.1000	1.1370	1.1099	1.1370
2047	0.4217	1.1026	1.1367	1.1025	1.1350	1.1028	1.1402	1.1000	1.1367	1.1098	1.1367
2048	0.4281	1.1025	1.1365	1.1024	1.1348	1.1028	1.1399	1.1000	1.1365	1.1097	1.1365
2049	0.4328	1.1025	1.1363	1.1024	1.1346	1.1027	1.1397	1.1000	1.1363	1.1097	1.1363
2050	0.4361	1.1025	1.1362	1.1024	1.1345	1.1027	1.1396	1.1000	1.1362	1.1097	1.1362
2051	0.4394	1.1025	1.1360	1.1024	1.1344	1.1027	1.1394	1.1000	1.1360	1.1096	1.1360
2052	0.4422	1.1025	1.1359	1.1024	1.1343	1.1027	1.1393	1.1000	1.1359	1.1096	1.1359
2053	0.4446	1.1025	1.1358	1.1024	1.1342	1.1027	1.1392	1.1000	1.1358	1.1096	1.1358
2054	0.4475	1.1025	1.1357	1.1024	1.1340	1.1027	1.1391	1.1000	1.1357	1.1095	1.1357
2055	0.4507	1.1025	1.1356	1.1024	1.1339	1.1027	1.1389	1.1000	1.1356	1.1095	1.1356
2056	0.4543	1.1025	1.1354	1.1024	1.1338	1.1027	1.1387	1.1000	1.1354	1.1095	1.1354
2057	0.4592	1.1025	1.1352	1.1024	1.1336	1.1027	1.1385	1.1000	1.1352	1.1094	1.1352
2058	0.4645	1.1024	1.1350	1.1023	1.1334	1.1026	1.1383	1.1000	1.1350	1.1094	1.1350
2059	0.4695	1.1024	1.1348	1.1023	1.1332	1.1026	1.1380	1.1000	1.1348	1.1093	1.1348
2060	0.4745	1.1024	1.1346	1.1023	1.1330	1.1026	1.1378	1.1000	1.1346	1.1092	1.1346
2061	0.4797	1.1024	1.1344	1.1023	1.1328	1.1026	1.1376	1.1000	1.1344	1.1092	1.1344
2062	0.4846	1.1024	1.1341	1.1023	1.1326	1.1026	1.1373	1.1000	1.1341	1.1091	1.1341
2063	0.4893	1.1024	1.1339	1.1023	1.1324	1.1026	1.1371	1.1000	1.1339	1.1091	1.1339
2064	0.4933	1.1024	1.1338	1.1023	1.1322	1.1026	1.1369	1.1000	1.1338	1.1090	1.1338
2065	0.4979	1.1023	1.1336	1.1023	1.1320	1.1025	1.1367	1.1000	1.1336	1.1090	1.1336

	delta	기준 모수값		gamma = 0.5		gamma = 0		psi = 0		psi = -0.0678	
		mcf_tc	mcf_ti	mcf_tc	mcf_ti	mcf_tc	mcf_ti	mcf_tc	mcf_ti	mcf_tc	mcf_ti
2066	0.5020	1.1023	1.1334	1.1022	1.1319	1.1025	1.1365	1.1000	1.1334	1.1089	1.1334
2067	0.5041	1.1023	1.1333	1.1022	1.1318	1.1025	1.1364	1.1000	1.1333	1.1089	1.1333
2068	0.5056	1.1023	1.1332	1.1022	1.1317	1.1025	1.1363	1.1000	1.1332	1.1089	1.1332
2069	0.5073	1.1023	1.1332	1.1022	1.1316	1.1025	1.1362	1.1000	1.1332	1.1089	1.1332
2070	0.5081	1.1023	1.1331	1.1022	1.1316	1.1025	1.1362	1.1000	1.1331	1.1089	1.1331
2071	0.5088	1.1023	1.1331	1.1022	1.1316	1.1025	1.1362	1.1000	1.1331	1.1089	1.1331
2072	0.5103	1.1023	1.1330	1.1022	1.1315	1.1025	1.1361	1.1000	1.1330	1.1088	1.1330

[부표 4] 세수입 한계비용의 모수 대비 민감도 분석(2)

	delta	기준 모수값		eta = 0.2997		eta = 0.1997		xi = 0.6699		xi = 0.2699	
		mcf_tc	mcf_ti	mcf_tc	mcf_ti	mcf_tc	mcf_ti	mcf_tc	mcf_ti	mcf_tc	mcf_ti
2022	0.1964	1.1031	1.1444	1.1030	1.1528	1.1031	1.1359	1.1030	1.1425	1.1032	1.1465
2023	0.2051	1.1031	1.1442	1.1030	1.1525	1.1031	1.1357	1.1029	1.1422	1.1032	1.1464
2024	0.2148	1.1031	1.1439	1.1030	1.1522	1.1031	1.1354	1.1029	1.1418	1.1032	1.1462
2025	0.2265	1.1030	1.1435	1.1030	1.1517	1.1031	1.1352	1.1029	1.1413	1.1032	1.1460
2026	0.2387	1.1030	1.1431	1.1030	1.1513	1.1030	1.1349	1.1028	1.1409	1.1032	1.1457
2027	0.2479	1.1030	1.1429	1.1029	1.1509	1.1030	1.1346	1.1028	1.1405	1.1032	1.1455
2028	0.2584	1.1030	1.1425	1.1029	1.1505	1.1030	1.1344	1.1028	1.1401	1.1031	1.1453
2029	0.2662	1.1029	1.1423	1.1029	1.1502	1.1030	1.1341	1.1028	1.1397	1.1031	1.1451
2030	0.2753	1.1029	1.1420	1.1029	1.1499	1.1030	1.1339	1.1027	1.1394	1.1031	1.1449
2031	0.2841	1.1029	1.1417	1.1029	1.1495	1.1029	1.1337	1.1027	1.1390	1.1031	1.1448
2032	0.2927	1.1029	1.1414	1.1028	1.1492	1.1029	1.1334	1.1027	1.1387	1.1031	1.1446
2033	0.3019	1.1029	1.1411	1.1028	1.1488	1.1029	1.1332	1.1027	1.1383	1.1031	1.1444
2034	0.3129	1.1028	1.1407	1.1028	1.1484	1.1029	1.1329	1.1026	1.1378	1.1031	1.1441
2035	0.3230	1.1028	1.1404	1.1028	1.1480	1.1029	1.1326	1.1026	1.1374	1.1031	1.1439
2036	0.3338	1.1028	1.1400	1.1027	1.1475	1.1028	1.1323	1.1026	1.1369	1.1030	1.1436
2037	0.3438	1.1028	1.1396	1.1027	1.1471	1.1028	1.1320	1.1025	1.1365	1.1030	1.1434
2038	0.3537	1.1027	1.1393	1.1027	1.1467	1.1028	1.1317	1.1025	1.1361	1.1030	1.1431
2039	0.3633	1.1027	1.1389	1.1027	1.1463	1.1028	1.1315	1.1025	1.1357	1.1030	1.1429
2040	0.3714	1.1027	1.1386	1.1027	1.1459	1.1027	1.1312	1.1025	1.1353	1.1030	1.1427
2041	0.3786	1.1027	1.1384	1.1026	1.1456	1.1027	1.1310	1.1024	1.1350	1.1030	1.1425
2042	0.3851	1.1027	1.1381	1.1026	1.1453	1.1027	1.1308	1.1024	1.1347	1.1029	1.1423

	delta	기준 모수값		eta = 0.2997		eta = 0.1997		xi = 0.6699		xi = 0.2699	
		mcf_tc	mcf_ti	mcf_tc	mcf_ti	mcf_tc	mcf_ti	mcf_tc	mcf_ti	mcf_tc	mcf_ti
2043	0.3917	1.1026	1.1379	1.1026	1.1450	1.1027	1.1306	1.1024	1.1344	1.1029	1.1421
2044	0.3983	1.1026	1.1376	1.1026	1.1447	1.1027	1.1304	1.1024	1.1341	1.1029	1.1420
2045	0.4062	1.1026	1.1373	1.1026	1.1443	1.1026	1.1302	1.1024	1.1338	1.1029	1.1418
2046	0.4140	1.1026	1.1370	1.1025	1.1440	1.1026	1.1299	1.1023	1.1334	1.1029	1.1415
2047	0.4217	1.1026	1.1367	1.1025	1.1436	1.1026	1.1297	1.1023	1.1331	1.1029	1.1413
2048	0.4281	1.1025	1.1365	1.1025	1.1433	1.1026	1.1295	1.1023	1.1328	1.1029	1.1411
2049	0.4328	1.1025	1.1363	1.1025	1.1431	1.1026	1.1293	1.1023	1.1326	1.1029	1.1410
2050	0.4361	1.1025	1.1362	1.1025	1.1429	1.1026	1.1292	1.1023	1.1324	1.1028	1.1409
2051	0.4394	1.1025	1.1360	1.1025	1.1428	1.1026	1.1291	1.1023	1.1322	1.1028	1.1408
2052	0.4422	1.1025	1.1359	1.1025	1.1426	1.1025	1.1290	1.1022	1.1321	1.1028	1.1407
2053	0.4446	1.1025	1.1358	1.1025	1.1425	1.1025	1.1290	1.1022	1.1320	1.1028	1.1406
2054	0.4475	1.1025	1.1357	1.1025	1.1424	1.1025	1.1289	1.1022	1.1319	1.1028	1.1406
2055	0.4507	1.1025	1.1356	1.1024	1.1422	1.1025	1.1288	1.1022	1.1317	1.1028	1.1405
2056	0.4543	1.1025	1.1354	1.1024	1.1421	1.1025	1.1286	1.1022	1.1316	1.1028	1.1404
2057	0.4592	1.1025	1.1352	1.1024	1.1418	1.1025	1.1285	1.1022	1.1313	1.1028	1.1402
2058	0.4645	1.1024	1.1350	1.1024	1.1416	1.1025	1.1283	1.1022	1.1311	1.1028	1.1400
2059	0.4695	1.1024	1.1348	1.1024	1.1413	1.1025	1.1281	1.1022	1.1308	1.1028	1.1399
2060	0.4745	1.1024	1.1346	1.1024	1.1411	1.1025	1.1280	1.1021	1.1306	1.1028	1.1397
2061	0.4797	1.1024	1.1344	1.1024	1.1408	1.1024	1.1278	1.1021	1.1304	1.1028	1.1396
2062	0.4846	1.1024	1.1341	1.1024	1.1405	1.1024	1.1276	1.1021	1.1301	1.1027	1.1394
2063	0.4893	1.1024	1.1339	1.1023	1.1403	1.1024	1.1274	1.1021	1.1299	1.1027	1.1392
2064	0.4933	1.1024	1.1338	1.1023	1.1401	1.1024	1.1273	1.1021	1.1297	1.1027	1.1391
2065	0.4979	1.1023	1.1336	1.1023	1.1399	1.1024	1.1271	1.1021	1.1295	1.1027	1.1390

	delta	기준 모수값		eta = 0.2997		eta = 0.1997		xi = 0.6699		xi = 0.2699	
		mcf_tc	mcf_ti	mcf_tc	mcf_ti	mcf_tc	mcf_ti	mcf_tc	mcf_ti	mcf_tc	mcf_ti
2066	0.5020	1.1023	1.1334	1.1023	1.1396	1.1024	1.1270	1.1021	1.1293	1.1027	1.1388
2067	0.5041	1.1023	1.1333	1.1023	1.1395	1.1024	1.1269	1.1020	1.1292	1.1027	1.1387
2068	0.5056	1.1023	1.1332	1.1023	1.1395	1.1024	1.1269	1.1020	1.1291	1.1027	1.1387
2069	0.5073	1.1023	1.1332	1.1023	1.1394	1.1024	1.1268	1.1020	1.1290	1.1027	1.1386
2070	0.5081	1.1023	1.1331	1.1023	1.1393	1.1024	1.1268	1.1020	1.1290	1.1027	1.1386
2071	0.5088	1.1023	1.1331	1.1023	1.1393	1.1023	1.1268	1.1020	1.1290	1.1027	1.1386
2072	0.5103	1.1023	1.1330	1.1023	1.1392	1.1023	1.1267	1.1020	1.1289	1.1027	1.1385

[부표 5] 2022년 세수입 유지를 위한 소비세율과 소득세율 인상 플랜

연도	고령인구비 (delta)	정부세입 (gr_r)	시나리오 1		시나리오 2	
			소비세(tc)	소득세(ti)	소비세(tc)	소득세(ti)
2022	0.1964	1.0000	0.1000	0.0753	0.1000	0.0753
2023	0.2051	1.0000	0.0998	0.0753	0.1000	0.0751
2024	0.2148	1.0000	0.0998	0.0753	0.1000	0.0752
2025	0.2265	1.0000	0.1006	0.0753	0.1000	0.0758
2026	0.2387	1.0000	0.1013	0.0753	0.1000	0.0764
2027	0.2479	1.0000	0.1017	0.0753	0.1000	0.0767
2028	0.2584	1.0000	0.1024	0.0753	0.1000	0.0773
2029	0.2662	1.0000	0.1029	0.0753	0.1000	0.0777
2030	0.2753	1.0000	0.1036	0.0753	0.1000	0.0783
2031	0.2841	1.0000	0.1044	0.0753	0.1000	0.0790
2032	0.2927	1.0000	0.1054	0.0753	0.1000	0.0799
2033	0.3019	1.0000	0.1068	0.0753	0.1000	0.0810
2034	0.3129	1.0000	0.1086	0.0753	0.1000	0.0825
2035	0.3230	1.0000	0.1105	0.0753	0.1000	0.0840
2036	0.3338	1.0000	0.1126	0.0753	0.1000	0.0858
2037	0.3438	1.0000	0.1149	0.0753	0.1000	0.0876
2038	0.3537	1.0000	0.1172	0.0753	0.1000	0.0896
2039	0.3633	1.0000	0.1198	0.0753	0.1000	0.0916
2040	0.3714	1.0000	0.1222	0.0753	0.1000	0.0936
2041	0.3786	1.0000	0.1247	0.0753	0.1000	0.0956
2042	0.3851	1.0000	0.1271	0.0753	0.1000	0.0975
2043	0.3917	1.0000	0.1296	0.0753	0.1000	0.0995
2044	0.3983	1.0000	0.1322	0.0753	0.1000	0.1016
2045	0.4062	1.0000	0.1351	0.0753	0.1000	0.1039
2046	0.4140	1.0000	0.1381	0.0753	0.1000	0.1062
2047	0.4217	1.0000	0.1412	0.0753	0.1000	0.1087
2048	0.4281	1.0000	0.1443	0.0753	0.1000	0.1111
2049	0.4328	1.0000	0.1471	0.0753	0.1000	0.1133
2050	0.4361	1.0000	0.1499	0.0753	0.1000	0.1154
2051	0.4394	1.0000	0.1528	0.0753	0.1000	0.1176
2052	0.4422	1.0000	0.1557	0.0753	0.1000	0.1199

미래 재정환경 변화에 대응한 세입 부문 의제 ...

연도	고령인구비 (delta)	정부세입 (gr_r)	시나리오 1		시나리오 2	
			소비세(tc)	소득세(ti)	소비세(tc)	소득세(ti)
2053	0.4446	1.0000	0.1587	0.0753	0.1000	0.1222
2054	0.4475	1.0000	0.1620	0.0753	0.1000	0.1247
2055	0.4507	1.0000	0.1656	0.0753	0.1000	0.1274
2056	0.4543	1.0000	0.1694	0.0753	0.1000	0.1302
2057	0.4592	1.0000	0.1737	0.0753	0.1000	0.1334
2058	0.4645	1.0000	0.1783	0.0753	0.1000	0.1367
2059	0.4695	1.0000	0.1830	0.0753	0.1000	0.1402
2060	0.4745	1.0000	0.1879	0.0753	0.1000	0.1437
2061	0.4797	1.0000	0.1930	0.0753	0.1000	0.1474
2062	0.4846	1.0000	0.1982	0.0753	0.1000	0.1511
2063	0.4893	1.0000	0.2037	0.0753	0.1000	0.1549
2064	0.4933	1.0000	0.2091	0.0753	0.1000	0.1588
2065	0.4979	1.0000	0.2150	0.0753	0.1000	0.1628
2066	0.5020	1.0000	0.2209	0.0753	0.1000	0.1669
2067	0.5041	1.0000	0.2266	0.0753	0.1000	0.1707
2068	0.5056	1.0000	0.2323	0.0753	0.1000	0.1746
2069	0.5073	1.0000	0.2383	0.0753	0.1000	0.1786
2070	0.5081	1.0000	0.2443	0.0753	0.1000	0.1825
2071	0.5088	1.0000	0.2504	0.0753	0.1000	0.1866
2072	0.5103	1.0000	0.2571	0.0753	0.1000	0.1908

[부표 6] 2022년 세수입 유지를 위한 시나리오별 세수입의 한계비용

연도	고령인구비 (delta)	시나리오 1	시나리오 2	연도	고령인구비 (delta)	시나리오 1	시나리오 2
		mcf_tc	mcf_ti			mcf_tc	mcf_ti
2022	0.1964	1.1031	1.1444	2047	0.4217	1.1413	1.1449
2023	0.2051	1.1031	1.1442	2048	0.4281	1.1445	1.1453
2024	0.2148	1.1028	1.1438	2049	0.4328	1.1476	1.1457
2025	0.2265	1.1028	1.1435	2050	0.4361	1.1505	1.1462
2026	0.2387	1.1036	1.1433	2051	0.4394	1.1533	1.1466
2027	0.2479	1.1043	1.1432	2052	0.4422	1.1562	1.1470
2028	0.2584	1.1047	1.1429	2053	0.4446	1.1592	1.1475
2029	0.2662	1.1054	1.1429	2054	0.4475	1.1623	1.1480
2030	0.2753	1.1059	1.1427	2055	0.4507	1.1656	1.1485
2031	0.2841	1.1066	1.1426	2056	0.4543	1.1692	1.1491
2032	0.2927	1.1074	1.1425	2057	0.4592	1.1731	1.1496
2033	0.3019	1.1084	1.1424	2058	0.4645	1.1774	1.1502
2034	0.3129	1.1098	1.1423	2059	0.4695	1.1821	1.1508
2035	0.3230	1.1116	1.1424	2060	0.4745	1.1868	1.1515
2036	0.3338	1.1134	1.1424	2061	0.4797	1.1918	1.1521
2037	0.3438	1.1156	1.1426	2062	0.4846	1.1970	1.1529
2038	0.3537	1.1179	1.1427	2063	0.4893	1.2023	1.1536
2039	0.3633	1.1203	1.1429	2064	0.4933	1.2078	1.1544
2040	0.3714	1.1228	1.1431	2065	0.4979	1.2133	1.1552
2041	0.3786	1.1253	1.1434	2066	0.5020	1.2192	1.1561
2042	0.3851	1.1278	1.1436	2067	0.5041	1.2253	1.1571
2043	0.3917	1.1302	1.1439	2068	0.5056	1.2311	1.1581
2044	0.3983	1.1327	1.1442	2069	0.5073	1.2369	1.1591
2045	0.4062	1.1353	1.1444	2070	0.5081	1.2430	1.1602
2046	0.4140	1.1383	1.1446	2071	0.5088	1.2491	1.1614
2047	0.4217	1.1413	1.1449	2072	0.5103	1.2553	1.1625
2048	0.4281	1.1445	1.1453				

참고문헌

1. 국내문헌
2. 외국문헌

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 국내문헌

- 강금윤(2024), 「디지털세 주요 내용 및 입법 동향」, KITA 통상리포트 2024 Vol. 2.
- 강형구·전성민(2023), 「글로벌 플랫폼이 국내 경제에 미치는 영향 연구: 구글 매출 추정 및 세원잠식 사례연구를 중심으로」, 『벤처창업연구』, 제18권 제1호.
- 강형구·전성민(2024), 「해외 빅테크 기업 한국법인의 매출액 및 법인세 추정」, 한국재무관리학회 추계 세미나.
- 국민연금 재정추계전문위원회(2023), 「제5차 국민연금 재정계산 재정추계결과」, 2023. 3.
- 국회예산정책처(2015), 『2015 조세의 이해와 쟁점, 4) 부가가치세』.
- 국회예산정책처(2022), 『2022~2070년 NABO 장기 재정전망』.
- 기획재정부(2020), 『한국의 장기재정전망』, 2020.9.3.
- 김승래·김우철(2007), 「우리나라 조세제도의 효율비용 추정: 주요 세목 간 비교를 중심으로」, 연구보고서 07-13, 한국조세연구원.
- 성명재(2012), 「부가가치세율 조정의 소득재분배 효과: 복지지출 확대와의 연계가능성」, 『한국재정포럼』, 196권, 한국조세재정연구원.
- 장민·박성욱(2021), 「향후 우리나라의 잠재성장률 경로 추정」, 『KIF 금융분석보고서』, 2021(1), pp. 1-92.
- 통계청, 『경제활동인구조사, 근로형태별 부가조사』.
- 한국개발연구원(2022), 「장기 경제성장률 전망과 시사점」, 『KDI 경제전망, 2022 하반기』.
- 한국경제신문(2024), 「연봉 3배·자녀교육…대기업 엔지니어·연구원·변호사 짐짙다」, 2024. 10. 27.

한국노동연구원(2024), 『2024 KLI 노동통계』.

한국은행(2024), 「우리 경제의 잠재성장률과 향후 전망」, BOK 이슈노트, 제2024-33호, 2024.12.

한국조세재정연구원(2015), 「2016~2060 장기재정전망」, 조세재정 Brief 통권 제6호.

홍성훈·성명재(2013), 「부가가치세제 발전방향 연구」, 한국조세재정연구원.

황상현(2011), 「세수입의 한계비용과 재정건전성에 대한 시사점: 부가가치세와 소득세를 중심으로」, 연구보고서 11-07, 한국경제연구원.

2 외국문헌

- Acemoglu, Daron and Pascal Restrepo(2019), “Automation and New Tasks: How Technology Displaces and Reinstates Labor”, *Journal of Economic Perspectives*, 33(2).
- _____, Andrea Manera and Pascual Restrepo(2020), “Does the U.S. Tax Code Favor Automation?”, *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring, pp. 231-300.
- Advani, Arun, Helen Hughson and Andy Summers(2023), “How much tax do the rich really pay? Evidence from the UK”, *Oxford Review of Economic Policy*, 39(3), pp. 406-437.
- Aiyagari, S. R.(1995), “Optimal capital income taxation with incomplete markets, borrowing constraints, and constant discounting”, *Journal of Political Economy*, 103(6), pp. 1158-1175.
- Alphabet(2021), “Realizing Korea’s Digital Potential: Economic Opportunities in Digital Transformation and Google’s Contribution”.
<https://alphabet.com/wp-content/uploads/2022/08/propelling-koreas-global-success-kr.pdf>
- Alstadsæter, Annette, Panayiotis Nicolaides, Sarah Godar and Gabriel Zucman(eds.)(2023), *The Global Tax Evasion Report 2024*, EU Tax Observatory report.
- Altig, David, Alan J. Auerbach, Laurence J. Kolkoff, Kent A. Smetters and Jan Walliser(2001), “Simulating Fundamental Tax Reform in the United States.” *American Economic Review*, 91(3), pp. 574-595.
- Atkinson, A. B. and J. E. Stiglitz(1976), “The design of tax structure: direct versus indirect taxation”, *Journal of Public Economics*, 6(1-2), pp. 55-75.
- Auerbach, A. J.(2006), “The Choice between Income and Consumption Taxes: A Primer”, NBER Working Paper, 12307.

- Auerbach, A. J. and Laurence J. Koltikoff(1987), *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge University Press: Cambridge UK.
- Autor, D., D. Dorn, L. Katz, C. Patterson and J. V. Reenen(2017), “Concentrating on the Fall of the Labor Share”, *American Economic Review: Papers and Proceedings*, 107(5), pp. 180-185.
- Ayres, M.(2024), “G20 agree to work on Brazil’s ‘billionaire tax’ idea, implementation seen difficult”, Reuters.
<https://www.reuters.com/business/finance/brazils-billionaire-tax-idea-well-received-g20-seen-difficult-implement-2024-07-25/>
- Bach, Laurent, Antoine Bozio, Arthur Gouillouzuic and Clément Malgouyres(2024), “Do Billionaires Pay Taxes?”, IPP working paper.
- Bachas, P., M. Fisher-Post, A. Jensen and G. Zucman(2022), “Globalization and Factor Income Taxation”, NBER Working Paper, No. 29819.
-
- _____ (2024), “Capital Taxation, Development, and Globalization: Evidence from a Macro-Historical Database”, mimeo.
- Bankman, J.(2004), “The Tax Shelter Problem”, *National Tax Journal*, 57(4).
- Bardbury, D., P. O’Reilly, and A. C. G. Cbaral(2023), *Economic Impact Assessment of the Two-Pillar Solution: Revenue Estimates for Pillar One & Pillar Two*.
<https://web-archive.oecd.org/2023-01-18/649393-economic-impact-assessment-presentation-january-2023.pdf>
- Barkai, R.(2016), “Elephants are people, people are elephants: Human-proboscideans similarities as a case for cross cultural animal humanization in recent and Paleolithic times”, *Quaternary International*, 406, pp. 239-245.
- Bastani, S, D. and D. Wandenström(2020), “How Should Capital Be Taxed?”, *Journal of Economic Surveys*, 34(4), pp. 812-846.

- Bastani, S. and D. Wandenström(2023), “Taxing the wealthy: the choice between wealth and capital income taxation”, *Oxford Review of Economic Policy*, 39.
- Bernheim, B. Douglas, Jonathan Skinner and Steven, Weinberg(2001), “What Accounts For The Variation In Retirement Wealth Among U.S. Households?”, *American Economic Review*, 91(4), pp.832-857.
- Blanchard, O. and F. Giavazzi(2003), “Macroeconomic Effects of Regulation and Deregulation in Goods and Labor Markets”, *Quarterly Journal of Economics*, 118(3), pp. 879-907.
- Bogenschnieder, B. N. and R. Abbott(2017), *Should Robots Pay Taxes? Tax Policy in the Age of Automation*.
- Bruil, Arjan, Céline van Essen, Wouter Leenders, Arjan Lejour, Jan Möhlmann and Simon Rabaté(2024), “Inequality and Redistribution in the Netherlands”, *CPB Discussion Paper*.
- Carroll, R., and A. D. Viard(2012), “Progressive Consumption Taxation: The X-Tax Revisited”, *American Enterprise Institute Press*.
- Chamley, C.(1986), “Optimal taxation of capital income in general equilibrium with infinite lives”, *Econometrica*, 54(3), pp. 607-622.
- Chodorow-Reich, G., M. Smith, O. M. Zidar, and E. Zwick(2024), “Tax Policy and Investment in a Global Economy”, *NBER Working Paper*, 32180.
- Clausing, K.(2020), “Profit Shifting Before and After the Tax Cut and Jobs Act. *National Tax Journal*”, 73(4), pp. 1233-1266.
- Clausing, K. A. and Lovely, M. E.(2024), “Why Trump’s Tariff Proposals Would Harm Working Americans”, *PIIE Policy Brief* 24-1.
- CBO(2024), “Budgetary Outcomes Under Alternative Assumptions About Spending and Revenues”, *Congressional Budget Office*.
<https://www.cbo.gov/publication/60271>

- CRS(2023), “The Pillar 2 Global minimum Tax: Implications for US Tax Policy”, Congressional Research Service.
- Curtis, Laura, and Bryce Baschuk(2023), “Trump Floats Tariff Collar Krugman Blasts as Bad Idea: Supply Lines. Bloomberg”, August 24.
<https://news.bloomberglaw.com/international-trade/trump-floats-tariff-collar-krugman-calls-bad-idea-supply-lines>.
- Dao, Mai Chi , Mitali Das, Zsoka Koczan, Weicheng Lian(2017), “Why is Labor Receiving a Smaller Share of Global Income? Theory and Empirical Evidence”, IMF Working Papers, WP/17/169.
- Decoster, A., J. O’Donoghue, C. Loughrey and D. Verwerft(2010), “How regressive are indirect taxes?”, Journal of Policy Analysis and Management, 29(2), pp. 326-350.
- Dellot, B. and F. Wallace-Stephens(2017), “The age of automation”, Artificial intelligence, robotics and the future of low-skilled work, 44.
- Devereux, M. P. and S. Loretz(2013), “What Do We Know About Corporate Tax Competition?”, National Tax Journal, 66(3).
- Diamond, J. and G. R. Zodrow(2008), “Consumption tax reform: Changes in business equity and housing prices”, Fundamental Tax Reform: Issues, Choices, and Implications, MIT Press.
- Diaz, Alicia(2024), “Trump Floats Chinese Goods Tariff of More Than 60% If Elected”, Bloomberg, February 4.
<https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-02-04/trump-floats-chinese-goods-tariff-of-more-than-60-if-elected>
- Edwards, C.(2003), “A primer on replacing the corporate income tax with a cashflow tax”, Tax Notes, 100(10).
- Egger, P., N. Strecker and B. Zoller-Rydzek(2020), “Estimating bargaining-related tax advantages of multinational firms”, Journal of International Economics, 122, 103258.

- Ekmekjian, E., T. C. Snyder(2022), “How Did the Tax Cuts and Jobs Act Impact Stock Market, Business Investment, Economic Growth and Unemployment in the United States?”, *International Journal of Economics and Business Administration*, X(1).
- Elsby, M. W., B. Hobjin and A. Sahin(2013), “The Decline of the U.S. Labor Share”, *Brookings Papers on Economic Activity*, Fall 2013.
- Erosa, A. and M. Gervais(2002), “Optimal taxation in life-cycle economies”, *Journal of Economic Theory*, 105(2), pp. 338–369.
- European Commission(2018), “Questions and Answers on a Fair and Efficient Tax System in the EU for the Digital Single Market”.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_18_2141
- Faye, Souleymane, Sarah Godar and Gabriel Zucman(2023), “Global Offshore Wealth 2001–2022”, *EU Tax Observatory Working Paper*.
- Financial Times(2024), South Korea emerges as a top US investor as China tensions escalate, 2024. 9. 18.
- G20 Brasil 2024(2024), The Rio de Janeiro G20 Ministerial Declaration on International Tax Cooperation.
- Garcia B. and J. P. Janský(2021), Profit Shifting of Multinational Corporations.
- Gerritsen, A., B. Jacobs, K. Spiritus and A. Rusu(2024), “Optimal taxation of capital income with heterogeneous rates of return”, *The Economic Journal*, mimeo.
- Guvenen, F., G. Kambourov, B. Kuruscu, S. Ocampo and D. Chen(2023), “Use it or lose it: efficiency gains from wealth taxation”, *Quarterly Journal of Economics*, 138(2).
- Guzzardi, Demetrio, Elisa Palagi, Andrea Roventini and Alessandro Santoro(2023), “Reconstructing Income Inequality in Italy: New Evidence and Tax Policy Implications from Distributional National Accounts”, *Journal of the European Economic Association*, forthcoming.

- Heimberger, P.(2021), “Corporate tax competition: A meta-analysis”, *European Journal of Political Economy*, 69(3).
- Hope, D., and J. Limberg(2022), “The Economic Econsequences of Major Tax Cuts for the Rich”, *Socio-Economic Review*, 20(2).
- Hugger, F., A. González Cabral and P. O’Reilly(2023), “Effective tax rates of MNEs: New evidence on global low-taxed profit”, *OECD Taxation Working Paper*, No. 67.
- _____, M. Bucci, M. Gesualdo and P. O’Reilly(2024), “The Global Minimum Tax and the taxation of MNE profit”, *OECD Taxation Working Papers*, No. 68.
- IFS(2011), “Quantitative analysis of VAT rate structures, in IFS et al., *A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system*”, Report prepared for the European Commission.
- ILO-OECD(2015), *The Labour Share in G20 Economies*, Report prepared for the G20 Employment Working Group.
- IMF(2018), “REPUBLIC OF KOREA: SELECTED ISSUES”, *Country Report No. 18/41*.
- Jacobs, B. and A. L. Bovenberg(2010), “Human capital and optimal positive taxation of capital income”, *International Tax and Public Finance*, 17(5), pp. 451–478.
- Jakobsen, K., K. Jakobsen, H. Kleven and G. Zucman(2020), “Wealth taxation and wealth accumulation: theory and evidence from Denmark”, *Quarterly Journal of Economics*, 135(1), pp. 329–388.
- Jakobsen, Katrine, Jonas Kolsrud, Camille Landais, Henrik Kleven and Mathilde Muñoz(2024), “Taxing Top Wealth: Migration Responses and their Aggregate Economic Implications”, *NBER Working Paper #32153*.
- Jaravel, X.(2021), “Inflation Inequality: Measurement, Causes and Policy Implications”, *Annual Review of Economics*, 13.

- Joint Committee on Taxation(2023), Possible Effects of Adopting the OECD's Pillar Two, Both World wide and in the United States.
- Judd, K. L.(1985), "Redistributive taxation in a simple perfect foresight model", *Journal of Public Economics*, 28(1), pp. 59-83.
- Kalcheva, I., J. M. Plecnik, H. Tran and J. Turkiela(2020), "(Un)intended consequences? The impact of the 2017 tax cuts and jobs act on shareholder wealth", *Jounral of Banking and Finance*, 118(c).
- Karabarbounis, L and B. Neiman(2014), "The Global Decline of the Labor Share", *Quarterly Journal of Economics*, 129(1), pp. 61-103.
- Kopczuk, W.(2013), "Taxation of intergenerational transfers and wealth", In A. Auerbach, R. Chetty, M. Feldstein and E. Saez(eds.), *Handbook of Public Economics*, Vol. 5, pp. 329-390, Amsterdam: Elsevier.
- Kopczuk, W.(2019), "Comment on progressive wealth taxation by Saez and Zucman", Prepared for the Fall 2019 issue of *Brookings Papers on Economic Activity* Working Paper.
- Kopp, E., D. Leigh, S. Mursula and S. Tambunlertchai(2019), "U.S. Investment Since the Tax Cuts and Jobs Act of 2017", *IMF Working Paper*, WP/19/120.
- Kysar, Rebecca M.(2024), "The Global Tax Deal and the New International Economic Governance", *Tax Law Review*, forthcoming.
- Lee, K-K.(2016), "Piketty's Capital in the Twenty-First Century: Criticisms and Debates", *Journal of Comparative Economic Studies*, 11.
- Mayshar, Joram(1991), "On measuring the marginal cost of funds analytically", *American Economic Review*, 81(5), pp. 1329-1335.
- McBride, W., E. York and G. Watson(2024), "Questions about Tax Cuts, Tariffs, and Reconciliation After the Election", *Tax Foundation*.
- McCarthy, J.(2022), "A Bad Deal for Development: Assessing the Impacts of

- the New Inclusive Framework Tax Deal on Low- and Middle-Income Countries”, Brookings Global Working Paper #174(May 2022).
- Meng, Xiangtao, Katheryn N. Russ and Sanjay R. Singh(2023), “Tariffs and the Macroeconomy”, Oxford Research Encyclopedia of Economics and Finance.
- Milesi-Ferretti, Gian M. and Nouriel Roubini(1998), “On the Taxation of Human and Physical Capital in Models of Endogenous Growth”, Journal of Public Economics, 70(2).
- OECD(2015), 2015 BEPS Final Report.
- _____(2017), Secretary-General Report to G20 Leaders, Hamburg: OECD.
- _____(2021a), Overview of the Key Operating Provisions of the GloBE Rules.
- _____(2021b), Tax Challenges Arising from Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules(Pillar Two).
- _____(2021c), The Long Game: Fiscal Outlooks To 2060 Underline Need For Structural Reform, OECD Economic Policy Papers, No. 29.
- _____(2023a), Enhancing International Tax Transparency on Real Estate: OECD Report to the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, July 2023, India.
- _____(2023b), Minimum Tax Implementation Handbook(Pillar Two), OECD.
- _____(2023c), Revenue impact of international tax reform better than expected: OECD.
- _____(2024), Consumption Tax Trends 2024.
- _____/Korea Institute of Public Finance(2014), “The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries”, OECD Tax Policy Studies, No. 22, OECD Publishing.
- ONS(2023), The Effects of Taxes and Benefits on Household Income: financial year ending 2022, UK Office for National Statistics.

- Oxford Economics(2024), The economicis of a second Trump presidency. Research Briefing/US, April 11.
- Paulson Institute(2024), The Global AI Talent Tracker 2.0.
[https://macropolo.org /interactive/digital-projects/the-global-ai-talent-tracker/](https://macropolo.org/interactive/digital-projects/the-global-ai-talent-tracker/)
- Piketty, T(2014), “Capital in the Twenty-First Century”, Belknap, Harvard University Press.
- _____ (2017), “Toward a Reconciliation between Economics and Social Sciences”, in Boushey, H., J. B. DeLong and M. Steinbaum(eds.), After Piketty: The Ageda for Economics and Inequality, pp. 543-565, Harvard University Press.
- _____ and E. Saez, E.(2013), “A theory of optimal inheritance taxation”, *Econometrica*, 81(5), pp. 1851- 1886.
- _____ and G. Zucman(2014), “Capital Is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries 1700-2010”, *Quarterly Journal of Economics*, 129(3), pp. 1255-1310.
- _____, E. Saez, and G. Zucman(2023), “Rethinking capital and wealth taxation”, *Oxford Review of Economic Policy*, 39.
- Project 2025(2023), Mandate for Leadership: The Conservative Promise.
https://thf_media.s3.amazonaws.com/project2025/2025_MandateForLeadership_FULL.pdf
- Razin, A. and E. Sadka(1991), “International Tax Competition and Gains from Tax Harmonization”, *Economics Letters*, 37(1).
- Rognile, M.(2015), “Deciphering the Fall and Rise in the Net Capital Share”, *Brookings Papers on Econoimc Activity*, Spring 2015.
- Saez, E.(2002), “The desirability of commodity taxation under non-linear income taxation and heterogeneous tastes”, *Journal of Public Economics*, 83(2), pp. 217-230.

_____, D. Yagan and G. Zucman(2021), Capital Gains Withholding. mimeo.

_____ and G. Zucman(2019a), “Progressive Wealth Taxation”, Brookings Papers on Economic Activity, Fall 2019, pp. 437-511.

_____ (2019b), “The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay”, W.W. Norton.

_____ (2021), “Wealth Tax Revenue Estimates by Saez and Zucman - Feb 24 2021”.

<https://www.warren.senate.gov/imo/media/doc/Wealth%20Tax%20Revenue%20Estimates%20by%20Saez%20and%20Zucman%20-%20Feb%2024%2020211.pdf>.

_____ (2023), “Distributional Tax Analysis in Theory and Practice: Harberger Meets Diamond-Mirrlees”, NBER working paper, NBER working paper #31912.

Schwellnus, C., M. Pak, P-A. Pionniere and E. Crivellaro(2018), “Labour Share Developments Over the Past Two Decades: The Role of Technological Progress, Globalisation and ‘Winner-Takes-Most’ Dynamics”, Economics Department Working Paper, ECO/WKP(2018) 51, OECD.

Sheve, Kenneth and David Stasavage(2016), Taxing the Rich: A History of Fiscal Fairness in the United States and Europe, Princeton University Press.

Stansbury, A and L. H. Summers(2020), “The Declining Worker Power Hypothesis: An Explanation for the Recent Evolution of the American Economy”, No. w27193, National Bureau of Economic Research.

Stantcheva, S.(2017), “Optimal taxation and human capital policies over the life cycle”, Journal of Political Economy, 125(6), pp. 1931-1990.

Stein, Jeff(2024), Behind Closed Doors, Trump Eyes Second Round of Corporate Tax Cuts, Washington Post, January 12.

- <https://www.washingtonpost.com/business/2024/01/12/trump-tax-cuts-2024/>
- Stockhammer, E.(2013), “Why Have Wage Shares Fallen? A Panel Analysis of the Determinants of Functional Income Distribution”, Conditions of Work and Employment Series, No. 35, ILO.
- Straub, L and I. Werning(2020), “Positive Long-Run Capital Taxation: Chamley-Judd Revisited”, American Economic Review, 110(1), pp. 86-119.
- Stuart, Charles(1984). “Welfare costs per dollar of additional tax revenue in the united states”, American Economic Review, 74(3), pp. 352-362.
- Summers, L. H.(2017), “Picking on Robots Wont Deal With Job Destruction”, Washington Post, 2017. 3. 5.
https://www.washingtonpost.com/opinions/picking-on-robots-wont-deal-with-job-destruction/2017/03/05/32091f08-004b-11e7-8ebe-6e0dbe4f2bca_story.html.
- Tang, P. and H. Bussink(2017), “EU tax revenue loss from Google and Facebook”, PvdA Europa.
- Tax Foundation(2024), Donald TrumpTax Plan Ideas: Details & Analysis.
<https://taxfoundation.org/research/all/federal/donald-trump-tax-plan-2024/>
- Thomas, A.(2020), “Reassessing the regressivity of the VAT”, OECD Taxation Working Paper, No. 49.
- Torslov, T., L. Wier, and G. Zucman(2023), “The Missing Profits of Nations”, Review of Economic Studies, 90(3).
- U.S. Department of the Treasury(2024), General Explanations of the Administration’s Fiscal Year 2025.
- Wagner, A. F., R. J. Zeckhauser and A. Ziegler(2018), “Unequal Rewards to Firms: Stock Market Responses to the Trump Election and the 2017 Corporate Tax Reform”, AEA Papers and Proceedings, 108.
- Wamhoff, S., C. Davis, M. Ettinger, E. Frankel, M. Gardner, G. Hendricks and J. Hughes(2024), “Impact of Donald Trump’s Tax Proposals by

- Income Group”, Institute of Taxation and Economic Policy.
- Wier, L. and G. Zucman(2022), “Global profit shifting, 1975-2019”, WIDER Working Paper, 2022/121.
- Wilkins, E. and K. Breuninger(2024), “Trump floats eliminating U.S. income tax and replacing it with tariffs on imports”, CNBC.
<https://www.cnbc.com/2024/06/13/trump-all-tariff-policy-to-replace-income-tax.html>
- York, E.(2024), “Revenue Estimates of Trump’s Universal Baseline Tariffs”, Tax Foundation.
- Zandi, M., B. La Cerda and J. Begley(2024), “Assessing the Macroeconomic Consequences of Biden vs. Trump”, Analysis, June 2024.
- Zodrow, G. R.(2007), “Should Capital Income Be Subject to Consumption-Based Taxation?”, in Aaron, H. J., L. Burman and C. E. Steuerle(eds.), Taxing Capital Income, Urban Institute.
- Zucman, G.(2024), “A Blueprint for a Coordinated Minimum Effective Taxation Standard for Ultra-High-Net-Worth Individuals”, Commissioned by the Brazilian G20 presidency.

Abstract

Tax Revenue Policy Agenda in Response to Future Fiscal Environment

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

Korea's fiscal situation faces several challenges: the 'predetermined future' of an aging and declining working population, uncertainties driven by technological and economic changes, and structural issues due to the concentration of tax sources. This study conducted two investigations to establish an agenda for the revenue sector to address these future fiscal challenges.

Chapter 2 estimates the effects of demographic changes, particularly aging, on tax revenue and evaluates the efficiency of alternative revenue sources: income tax and consumption tax. For the quantitative analysis of tax efficiency, this study employs the 'Marginal Cost of Public Funds(MCF)' model, which measures the welfare cost of raising additional tax revenue. A key assumption in the model design is that the total population consists only of the working-age and elderly populations. The main simulation results are as follows: First, if the current tax system is maintained, the increasing elderly population ratio(from 0.1964 in 2022 to 0.5103 in 2072) is projected to reduce tax revenue to 0.6027 of the 2022 level by 2072. Next, two policy scenarios—adjusting consumption tax rates and income tax rates—were compared to maintain future government revenue at 2022 levels. The marginal cost of public funds for income tax rates was consistently higher than for consumption tax rates throughout the entire period. Therefore, from an economic efficiency perspective, strengthening consumption taxation is preferred when reforming the tax system to sustain government revenue.

Chapter 3 introduces and discusses new taxation agendas in response to economic environmental changes such as deepening inequality, the spread of technological economies like artificial intelligence and robots, and profit concentration in global big tech companies. These include strengthened capital taxation or wealth tax, global big tech taxation, and new taxes such as robot tax and personal data tax.

The first agenda relates to strengthening wealth tax or capital taxation on individuals. As the current taxation system struggles to effectively counter tax avoidance by high-net-worth individuals, demands for alternative taxation to correct income tax failures have increased. Professor Zucman's 2024 proposal for Global Wealth Tax suggests imposing a minimum tax(e.g., 2%) on ultra-high-net-worth individuals' wealth, with additional taxation on the difference if they pay less in combined personal income tax and wealth tax.

The second agenda is the global minimum tax, part of international efforts to address tax avoidance by global corporations. In 2021, two approaches - Pillar 1 and Pillar 2 - were proposed. Pillar 1 redistributes taxing rights to market jurisdictions where revenue is generated, even without a permanent establishment, while Pillar 2 applies a 15% minimum tax rate to multinational enterprises. Limitations include the low 15% minimum rate, leniency toward multinational enterprises through substance-based income exclusion provisions, and the possibility of paying below 15% due to tax credits for research and development. However, despite these limitations, it represents a significant starting point for international cooperation in achieving tax justice and improving tax equity between developing and developed countries.

The third agenda concerns establishing taxation systems in response to new technological economies. First is the robot tax on income generated

from automation use. This aims to correct the current tax system's non-neutrality between robot and human labor, which actually favors automation through payroll tax avoidance and accelerated depreciation benefits. However, this proposal faces criticism regarding innovation and growth hindrance, international competition, conflicts with R&D policies, and implementation complexities. Given these limitations, solutions focusing on finding balance between technological innovation and growth are being explored, such as adjusting excessive tax benefits, seeking international cooperation, and supporting worker retraining and transition. Next is personal data taxation. The rationale is that consumers should receive fair compensation for their information's contribution to the digital economy. Challenges include implementation complexity, innovation hindrance, and service limitations.

Finally, there is the agenda posed by the Trump 2.0 era tax policy. If Trump's tax policy, characterized by large-scale tax cuts and strong protectionism, is fully implemented, international cooperation for strengthening income and corporate taxes will face threats. The likelihood of a "race to the bottom" would increase. If the U.S. significantly cuts corporate taxes, Korea may face pressure to lower corporate taxes as tax-cutting logic gains strength. The global minimum tax system would likely lose momentum. In conclusion, Trump's tax policy would have widespread impacts on both global and Korean economies.

In modern economics, tax policy is losing national autonomy. As economic activities globalize and profit concentration intensifies, single-country policy design shows clear limitations. Therefore, establishing international cooperation frameworks is crucial for responding to new fiscal environments. However, alternative taxation agendas seem unlikely under a Trump 2.0 administration. This study confirms through MCF model simulations that

consumption tax is an economically efficient means of increasing revenue. To address imminent revenue decreases, advancing tax reform discussions centered on consumption tax appears necessary.

미래 재정환경 변화에 대응한 세입 부문 의제

발행	2024년 12월 30일
발행처	국회미래연구원
주소	서울시 영등포구 의사당대로 1
전화	02)786-2190
팩스	02)786-3977
홈페이지	www.nafi.re.kr
인쇄처	(주)케이에스센세이션 (02-761-0031)

©2024 국회미래연구원

ISBN 979-11-94650-00-3 (95320)

