

외환위기와 한국 조세의 변화*

이 영**

논문초록 외환위기 전까지 유지되었던 재정건전성을 기반으로 재정은 외환위기 극복 과정에서 적극적인 역할을 하였다. 이러한 재정의 적극적인 역할은 재정건전성 기초를 흔들어 놓았으며, 이후 복지재정 확충과 맞물리면서 재정규율이 훼손되었다. 경제발전 수준, 인구규모, 고령화 등을 고려한 평균적인 성향을 OECD Revenue Statistics를 사용하여 분석한 결과, 우리나라의 재정규모는 외환위기 이전에는 평균적 성향을 반영한 “적정 수준”보다 낮게 유지되다가 1999년부터 2003년까지는 “적정 수준”과 유사하거나 다소 높아졌음이 관찰되었다. 세목별로 보면, 개인소득세는 적정 수준에 대비하여 작으며, 법인세는 유사하며, 재산세와 사회보장기여금은 높은 것으로 나타났다.

핵심 주제어: 조세정책, 외환위기, 적정 조세부담률

경제학문헌목록 주제분류: H2, H6

* 본 연구는 재정경제부와 한국경제연구원의 재정적인 지원을 받아 서울대학교 국제대학원 국제통상 금융센터가 주관하였으며 재정적으로 지원해주신 두 기관에 감사의 뜻을 전한다. 한국경제학회 2007년도 학술세미나 “외환위기 이후 10년: 전개과정과 과제”에서 본 논문에 대해서 통찰력 깊은 논평과 제안을 해주신 전주성 교수님에게 감사드린다. 그리고 논문에 대해 날카로운 검토의견을 가하여 논문을 명료화시켜 주신 익명의 두 심사위원님께서도 감사드린다.

** 한양대학교 경제금융대학, e-mail: younglee@hanyang.ac.kr

I. 서론

본 논문은 우리나라 재정수입의 규모와 구조가 외환위기 전후에 어떠한 변화를 보였으며 어떠한 역할을 하였는가를 분석하고 있다.¹⁾ 이와 관련한 중요한 네 가지 질문들은 (1) 정부재정이 아시아 외환위기 발생의 원인이었는가, (2) 외환위기 극복 과정에서 재정이 어떠한 역할을 하였는가, (3) 외환위기 극복 과정은 재정에 어떠한 영향을 주었는가, (4) 현재의 한국의 재정규모가 적절한 수준인가 등이다. 이러한 네 가지 질문들 중에서 첫 두 질문에 대해서는 이미 널리 받아들여지는 설명이 존재하기 때문에,²⁾ 본 논문은 외환위기 이후의 재정이 어떻게 변화하였으며 그 규모가 적정한가에 분석의 초점을 두고 있다.

외환위기 이후 재정수입의 변화와 그 적절성에 대한 분석을 위해, 본 논문은 먼저 장기적으로 경제개발초기부터 2000년대 중반까지의 재정수입 규모와 주요 특징들을 분석하였다. 이후 외환위기 극복과정에서 야기된 재정건전성의 약화의 의미를 보다 엄밀히 분석하기 위해서는 우리나라 재정이 사회·경제적 여건을 고려할 때 적절한 수준과 구조인가를 2007년 판 OECD Revenue Statistics(이하, RS) 데이터를 이용하여 평가하였다. 분석결과 우리나라의 재정규모는 외환위기 이전에는 평균적 성향을 반영한 “적정 수준”보다 낮게 유지되다가 1999년부터 2003년까지는 “적정 수준”보다 오히려 높아졌음이 관찰되었다. 주요 세입별로 보면, 개인소득세는 적정 수준에 대비하여 작으며, 법인세는 유사하며, 재산세와 사회보장기여금은 오히려 적정수준보다도 더 높은 것으로 나타났다.

이러한 분석을 기반으로 우리나라 향후 조세정책의 발전방향을 세 가지로 정리하

-
- 1) 외환위기 전후의 우리나라 조세체제를 분석하기 위해 본 논문은 학술적인 접근방식과 정책적인 접근방식을 결합하였다. 사회·경제적 여건을 고려한 적정 부담률 추정을 위해 학술적인 접근방식이 사용되었기는 하나, 논문의 초점이 정책적 접근방식에 주어졌음을 밝혀둔다.
 - 2) 정부의 방만한 재정운용이 아시아 외환위기 발생의 원인이 아니었음은 이미 기존 문헌에서 설득력 있게 정리되어 있다. Radelet and Sachs (1998)는 1990년대 중반에 발생한 아시아 외환 위기는 남미에서 발생했던 외환위기들과 달리 정부의 방만한 재정 운영으로 초래된 것이 아니었다고 단언하였다. 이들은 대신 이들 아시아 국가들에서 적절한 금융규제체제가 마련되지 못한 상태에서 자본자유화가 단행되어 단기 투기자본이 과다 유입되었다가 급작스럽게 유출됨으로써 외환위기가 발생하였다고 주장하였다. 외환위기 극복과정에서의 재정의 역할과 관련하여서는 재정이 예금보험공사와 자산관리공사를 통해 금융과 기업의 구조조정에 있어 적극적이며 중요한 역할을 수행하였음이 이창용(2007)에 잘 정리되어 있다.

여 제시하였다. 첫째로, 조세개혁을 추진함에 있어서 잠재성장률과 효율성 제고에 초점을 두고 인위적인 조세부담의 증가는 지양하여야 한다. 또한, 조세체제에 있어서도 “넓은 세원 낮은 세율”의 원칙을 적용시켜 초과부담을 최소화하여야 한다.

둘째로, 세목별로 보면, 세원양성화와 감면제도의 합리화를 통해 개인소득세의 비중을 소폭 증가시키고, 세율인하, 감가상각제도 개선, 투자 세제 유인 제공 등을 통해 법인세수 비중을 낮추어야 한다. 근로의욕 고취를 위한 근로장려세제의 도입도 바람직하다. 부동산 세수 총액의 증가는 지양하고 거래세 인하 보유세 인상이라는 부동산세수내 세목조정이 실제적으로 이루어져야 한다.

셋째로, 대규모로 존재하고 있는 조세감면제도를 향후에는 좀 더 과감하게 폐지하여 세원을 보다 넓히고 조세를 단순화시켜야 한다. 준조세로 부과되고 있는 여러 가지 부담금들도 폐지하거나 축소하는 것이 바람직하다. 조세 운영비용, 지대추구 행위, 비효율성 등을 낮출 수 있는 조세의 단순화도 지속적으로 추진하는 것이 바람직하다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저, 제 2절에서 우리나라의 주요 조세정책과 제도를 장기적인 시각에서 조망하였다. 제 3절에서는 조세부담률 수준과 구조의 적정성을 평가하고, 제 4절에서는 외환위기 후 나타난 주요 조세정책의 현황을 정리하고 평가하였다. 마지막으로 제 5절에서는 이러한 장기적이며 체계적인 분석을 기반으로 향후 개선 방향을 논의하였다.

II. 한국 조세의 현황과 추이

1. 외환위기 전후 조세체제의 특징과 구조

1980년대 초부터 외환위기 전까지 ‘세입내 세출’이라는 원칙 하에서 재정의 건전성이 유지되었으며, 이러한 장기간에 걸쳐 유지된 재정건전성은 외환위기 발생 후 재정 경기부양을 위한 적극적인 재정의 역할을 가능하게 하였다. 이러한 외환위기 극복을 위한 재정의 적극적인 역할은 역설적으로 외환위기 전 유지되었던 재정건전성 기조를 흔들어 놓았으며, 이후 복지재정 확충 기조와 맞물리면서 재정규율이 상당히 훼손되었다. 적자규모를 살펴보면 외환위기 직후인 1998년과 1999년에는 각각 GDP 대비 4%와 2.5%의 대규모 재정적자가 시현되었고, 이후 2000년대 초에

도 사회보장성 기금 수지를 제외한 관리대상 수지를 기준으로 보면 대부분 년도에 있어서 1% 가량의 적자를 보이고 있다.³⁾

〈표 1〉 시기별 재정정책의 특징

시기	주요 특징	주요 재정 통계		주요 제도 개선과 그 효과
		재정규모 ^{a)}	재정수지	
1960년대	경제성장 지원을 위한 재정운영	34%⇒19% ⇒22%로 감소 확대	-11.2%⇒-2%로 개선 ·국세청창설로 세수확대	·1966년 국세청 창설: 조세부담률 7%('64년)에서 14%('70년)로 증가 ·1962년 예산회계법 제정
1970년대	석유파동에 대응한 예산운용의 효율화 추진	18%~24%의 수준에서 유동	-1.5%~-5.5% ·중화학집중투자 로 적자기조 ·석유파동 후 악화	·1977년 부가가치세와 특별소비세 도입 ·1975년 방위세 도입 (월남전이후)
1980년대	건전재정 지향의 재정 운영 (물가상승과 경상수지악화에 대한 대응)	22%에서 17%로 감소	-4.4%에서 1.3%로 지속 개선	·1984년 예산편성 시 예산규모 동결 ·1982년 교육세 신설 ·1985년 담배소비세 신설
1990년대	민주화, 지방분권을 위한 재정제도 개편	18%에서 22%로 증가	-2.0%~0.5%에 서 유동	·1994년 휘발유와 경유에 대한 특별 소비세의 교통세(목적세) 전환 ·1994년 농어촌특별세 신설(10년간 15조원 조달 목적)
2000년대	외환위기 극복과 복지제도 확대를 위한 재정 확대	22%에서 24%내외로 증가	-3.9%~3.0% ·외환위기 직후 대규모 적자 시현 ·관리대상수지는 -5.1~0.7%	·외환위기 극복을 위해 대규모 적자 예산이 1998년과 1999년 편성 ·공기업 수지, 기금 수지, 보증채무 추가 발생 부분까지 포함하는 경우 적자 규모는 15% (Lee, Sung, and Rhee, 2006)

출처: 기획예산처(2001) 2장 내용을 표로 정리. 2000년대 이후는 저자 추가.

주 : a) 재정규모는 GDP대비 중앙정부재정 규모임.

우리나라의 조세체제 특징과 구조를 1960년대부터 2000년대까지 정리한 것이 〈표 1〉에 보고되어 있다. 1960년대는 경제성장 지원을 위한 재정운영으로 특징지

3) 정부의 씬씀이에 대한 보다 적절한 지표는 (통합재정수지 - 사회보장성기금 흑자 + 공적자금 상황소요)로 정의된 관리대상 수지이다. 관리대상 수지 계산시 고려되는 사회보장성 기금에는 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험 등이 포함된다. 이중 국민연금이 완전한 성숙단계가 아닌 적립단계에 있어 대규모 흑자를 시현하고 있어, 2004-2006년의 경우 통합재정수지는 0.4%~0.7%의 흑자를 보였으나 사회보장성 기금을 제외한 관리대상 수지는 0.5%~1.3%의 적자를 보였다.

어 질 수 있는 시대인데, 1966년 국세청이 창설되면서 세수가 획기적으로 증대되었다. 1970년대는 두 차례에 걸친 석유파동과 정부의 중화학공업 육성정책으로 인해 재정적자가 악화되었다. 1980년대에는 1970년대 발생한 재정수지 악화에 대한 반작용과 적극적인 정부의 건전성 확보 노력으로, GDP 대비 재정수지가 -4.4% 적자에서 1.3% 흑자로 반전되었다. 1984년에는 예산 규모 자체가 동결되기도 하였으며, 세수 측면에서도 1982년의 교육세 신설과 1985년의 담배소비세 신설과 같은 세수 증대 노력도 함께 병행되었다. 외환위기 발생 이전의 1990년대는 1980년대를 통해 확보된 재정 건전성이 유지되었던 시기로 볼 수 있다. 1990년대는 민주화와 함께 지방자치제도가 확대되는 시기로 기초적인 복지재정의 도입과 재정 분권이 이루어 졌다. 외환위기 발생 후 앞에서 언급한 바와 같이 외환위기 극복을 위해 대규모 재정적자가 시현되었으며, 복지재정 확대에 의해 재정적자도 심화되었다.

2. 세수 규모와 구조의 추이

GDP 대비 조세총액으로 정의되는 조세부담률은 1970년대 초 12%에 불과하였으나, 이후 1980년대에는 16%대로, 1990년대에는 18%대로, 2000년대에는 20%대로 증가하였다(〈표 2〉 참조).

OECD의 RS 데이터를 이용하여 우리나라의 세수 규모를 다른 OECD 국가와 비교하여 보면, 2005년도의 경우 우리나라의 조세부담률은 20.3%로 OECD 평균인 27.4% 보다 7%p 가량이 낮은 것으로 나타난다. 사회보장기여금을 포함한 국민부담률은 25.6%로 OECD 평균인 36.5% 보다 11%p 낮은 것으로 나타났다. OECD 국가들 중 특히 유럽의 복지국가들의 조세부담률과 국민부담률이 높은 것으로 나타나고 있다. 스웨덴, 덴마크, 벨기에 등에서는 국민부담률이 45%를 넘어서기도 한다. 영·미식제도를 택하고 있는 미국, 캐나다, 호주 등 국가에서의 조세부담률은 상대적으로 낮은 편으로 미국의 경우 조세부담률이 20.2%, 국민부담률이 26.8%로, 조세부담률이 우리나라보다도 오히려 낮으며 국민부담률은 유사한 것으로 나타나고 있다. 일본의 경우에도 조세부담률이 16.5%, 국민부담률이 26.4%로 우리나라보다 낮다.

2005년의 우리나라 조세의 구성을 살펴보면, 개인소득세와 법인세로 구성된 소득세가 전체 세수의 약 37%를, 재산세가 전체 세수의 약 15%를, 그리고 소비세가

전체 세수의 43%를 차지하고 있음이 관찰된다. OECD 국가 평균과의 비교에서 우리나라의 소득세의 비중이 OECD 평균 보다 낮고, 소비세 비중은 OECD 평균과 거의 유사하고, 재산세 비중은 다소 높은 것으로 나타났다(〈표 3〉 참조). 제 3절에서 보다 엄밀히 조세구조의 경제·사회 여건과의 부합성 정도를 분석하였는데, 분석 결과는 재산세 비중은 현재 보다 낮추고 개인소득세 비중은 높이는 것이 바람직한 것으로 나타났다.

〈표 2〉 조세의 규모와 구조 추이, 1972-2005

년도	국민 부담률	조세 부담률	사회보장	소득 관련세	재산 관련세	상품 관련세	1인당 국민소득	인구수	노인 부양률
1972	12.5	12.4	0.1	3.9	1.2	7.2	2,075	3,330	6.1
1973	12.1	12.0	0.1	3.5	1.3	7.1	2,279	3,390	6.1
1974	13.3	13.2	0.1	3.9	1.4	7.8	2,396	3,460	6.1
1975	15.1	14.9	0.1	3.7	1.5	9.2	2,489	3,530	6.2
1976	16.3	16.2	0.1	4.6	1.4	9.7	2,709	3,580	6.1
1977	16.3	16.2	0.2	4.5	1.4	9.9	2,934	3,640	6.1
1978	16.8	16.6	0.2	4.6	1.3	10.4	3,158	3,700	6.1
1979	17.1	16.9	0.2	4.8	1.3	10.5	3,322	3,750	6.1
1980	17.2	17.1	0.2	4.4	1.4	10.8	3,221	3,810	6.1
1981	17.0	16.8	0.2	4.4	1.4	10.5	3,367	3,870	6.2
1982	17.3	17.1	0.2	4.6	1.6	10.5	3,558	3,930	6.2
1983	17.7	17.5	0.2	4.3	1.7	11.0	3,884	3,990	6.3
1984	16.8	16.5	0.2	4.1	1.6	10.3	4,147	4,040	6.4
1985	16.4	16.1	0.2	4.3	1.5	9.7	4,386	4,080	6.5
1986	16.0	15.7	0.3	4.2	1.4	9.6	4,807	4,120	6.6
1987	16.4	16.1	0.3	4.8	1.5	9.4	5,291	4,160	6.8
1988	16.4	15.7	0.6	5.0	1.6	8.5	5,798	4,200	6.9
1989	17.3	16.5	0.7	6.0	1.9	8.2	6,130	4,240	7.1
1990	18.9	17.9	1.0	6.5	2.4	8.8	6,615	4,290	7.2
1991	18.5	17.6	1.0	5.8	2.5	8.2	7,169	4,330	7.4
1992	18.5	17.4	1.1	5.8	2.5	8.4	7,522	4,370	7.6
1993	19.0	17.3	1.6	5.7	2.8	8.3	7,912	4,410	7.8
1994	19.4	17.8	1.6	5.9	2.9	8.4	8,511	4,450	8.0
1995	19.4	18.1	1.4	6.2	2.9	8.4	9,159	4,510	8.3
1996	20.0	18.4	1.7	6.0	2.7	8.8	9,707	4,550	8.6
1997	21.0	18.0	3.0	5.5	2.7	9.0	10,064	4,600	8.9
1998	21.1	17.5	3.5	6.4	2.3	8.0	9,306	4,630	9.3
1999	21.5	17.8	3.7	5.3	2.9	8.6	10,117	4,660	9.8
2000	23.6	19.6	3.9	6.8	2.9	9.0	10,884	4,700	10.2
2001	24.1	19.7	4.4	6.4	2.8	9.5	11,220	4,740	10.8
2002	24.4	19.8	4.6	6.2	3.1	9.5	11,936	4,760	11.4
2003	25.3	20.4	4.9	7.1	3.0	9.4	12,245	4,780	12.0
2004	24.6	19.5	5.1	6.9	2.8	8.9	12,762	4,810	12.5
2005	25.6	20.3	5.4	7.5	3.1	8.8	13,210	4,830	13.1

출처: OECD RS (2007), WB WDI (2007).

〈표 3〉 OECD 국가의 조세부담률 규모와 구조, 2005년

	국민부 담률	조세부 담률	사회보 장기여 금	소득세		재산세		소비세	
				GDP 대비	총조세 대비	GDP 대비	총조세 대비	GDP 대비	총조세 대비
Korea, Rep.	25.6	20.3	5.4	7.5	37%	3.1	15%	8.8	43%
Sweden	51.1	36.7	14.3	19.5	53%	1.5	4%	13.3	36%
Denmark	49.7	48.6	1.1	30.2	62%	1.9	4%	16.3	34%
Belgium	45.4	31.3	14.1	18.0	57%	1.7	5%	11.6	37%
Norway	45.0	36.0	9.0	22.2	62%	1.1	3%	12.7	35%
Finland	44.5	32.3	12.1	17.1	53%	1.2	4%	14.0	43%
France	44.3	27.9	16.4	10.4	37%	3.5	12%	11.3	40%
Austria*	42.6			12.5		0.6		12.0	
Iceland	42.4	39.0	3.4	19.3	49%	2.5	6%	17.1	44%
Italy	41.0	28.3	12.7	12.9	46%	2.1	7%	10.9	38%
Netherlands	39.4	25.9	13.5	11.0	43%	2.1	8%	12.6	49%
Czech Republic	38.5	21.9	16.5	9.4	43%	0.4	2%	12.0	55%
Luxembourg	37.6	27.0	10.7	12.7	47%	3.2	12%	11.0	41%
United Kingdom	37.2	30.1	7.1	14.3	48%	4.5	15%	11.3	38%
Hungary	37.1	25.4	11.7	8.9	35%	0.9	3%	14.6	57%
New Zealand	36.6	36.6	0.0	22.6	62%	1.9	5%	12.1	33%
Spain	35.8	23.7	12.1	10.6	45%	3.0	13%	9.9	42%
Greece*	35.0	22.8	12.2	8.2	36%	1.5	7%	13.0	57%
Germany	34.7	20.8	13.9	9.8	47%	0.9	4%	10.1	49%
Canada	33.5	28.6	4.9	16.0	56%	3.3	12%	8.5	30%
Turkey	32.3	25.1	7.2	7.0	28%	1.1	4%	15.9	64%
Australia*	31.2	31.2	0.0	18.2	58%	2.7	9%	8.9	28%
Ireland	30.5	26.0	4.5	11.8	45%	2.4	9%	11.8	45%
Switzerland	30.0	23.0	7.1	13.4	58%	2.6	11%	7.0	30%
Slovak Republic	29.4	18.4	11.0	5.3	29%	0.5	3%	12.5	68%
United States	26.8	20.2	6.6	12.5	62%	3.0	15%	4.6	23%
Japan*	26.4	16.5	10.0	8.5	51%	2.6	16%	5.3	32%
Mexico	19.3	16.2	3.1	4.8	30%	0.0	0%	11.3	70%
28 개국 평균	36.5	27.4	8.9	13.4	47%	2.0	8%	11.4	43%

주 : 국민부담률의 크기순으로 정렬됨. * 2004년 수치임.

출처: OECD RS (2007).

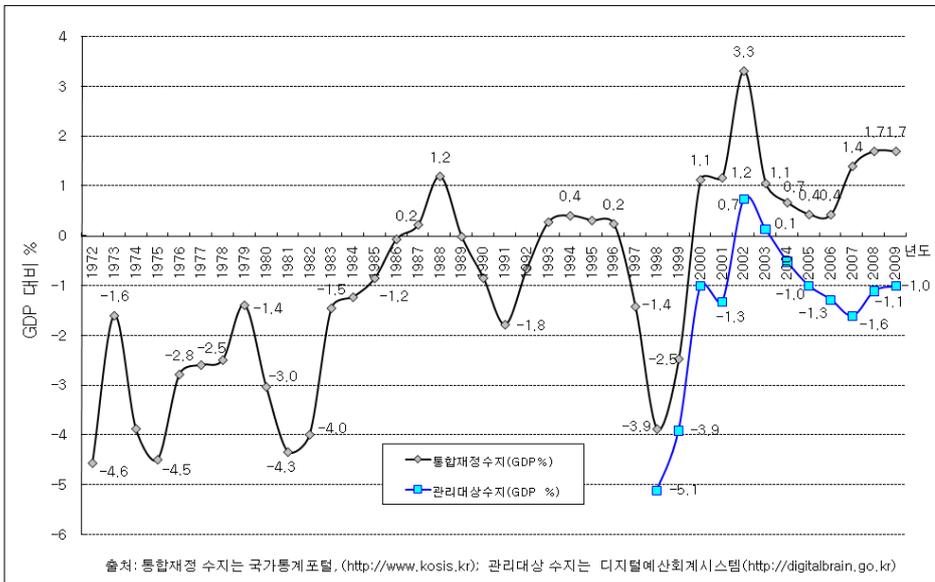
3. 재정수지의 규모와 추이

본 글의 초점은 조세에 있으나, 조세체제의 발전방향은 지출부분과 재정수지에 대한 논의 없이는 이루어지기 어렵기 때문에 재정수지에 대한 분석도 간략히 포함한다. 이미 앞에서 언급한 바와 같이 외환위기 극복과정에서 적자재정 시대가 시작되고 2000년대에 들어와 복지지출의 확대로 인해 적자가 보다 구조화되고 있다.

1980년부터 2009년까지의 통합재정 수지와 관리대상 수지의 추이를 보여주고 있

는 <그림 1>에 따르면 1980년대 중반 통합재정 수지가 개선된 이후 외환위기 발생 전까지 재정건전성은 1990~1992년을 제외하고 유지되었다. 특히, 외환위기 직전인 1993년부터 1996년의 4개 년도에는 지속적으로 소폭이나마 흑자를 시현하였다. 외환위기 발생이후 경기부양을 위해 1997년에는 -1.4%, 그리고 1998년에는 -3.9%의 대규모 적자가 시현되었다. 2000년 이후 통합재정 수지는 흑자로 반전되었으나, 실제적인 정부의 씬씀이를 나타내 주는 관리대상 수지는 2002년과 2003년 잠시 흑자를 보인 후 2004년 이후 적자로 다시 반전되었다. 관리대상 수지가 2003년 이후에 악화된 것은 참여정부 하의 복지 재정 확충에 상당 정도 기인하는 것으로 2009년까지도 적자가 지속될 것으로 예상되고 있다.

<그림 1> 통합재정 수지와 관리대상 수지의 추이



* 2007년 이후는 국가재정운영계획에 제시된 예측치임.

Ⅲ. 조세부담률의 적정성 평가

외환위기 극복 과정에서 야기된 재정건전성 약화의 의미를 보다 엄밀히 분석하기 위해서 우리나라의 조세부담 규모와 구성의 적정성을 국세를 중심으로 평가한다. 한 국가의 조세부담률이 적정한가를 판별하는 것은 어려운 일이며, 이러한 조세부

담률의 적정 여부 판별을 위해서는 관련된 몇 가지 사안들에 대해서 보다 명확히 논의할 필요가 있다. 첫째로, 조세부담률과 정부활동의 범위에 대한 엄밀한 정의가 필요하다. 2006년 한 신문사 기사로 인해 촉발되었던 우리나라 조세부담률에 대한 논란은 바로 이러한 정부활동의 범위에 대한 다양한 의견에 기인한 것이다. 정부의 공식통계에 문제를 제기한 옥동석(2006)은 현재의 조세부담률 계산에 포함되어 있지 않은 공기업과 일부 기금의 재정활동을 포함할 경우 조세부담률이 10%p 가량 증가한다고 주장하였다. 이에 대해서 기획예산처는 이미 국제적인 기준에 부합하게 통계가 작성되고 있어 현재의 통계가 우리나라의 재정활동의 규모를 적정하게 반영하고 있다고 반론을 제기하였다. 이러한 두 가지 주장중 하나가 전적으로 옳은 것은 아닌 것으로 판단되며, 최근의 이러한 논란은 최소한 우리나라에서 대규모의 준 재정활동이 공기업과 기금에 의해 이루어지고 있음을 인식하고 우리의 재정을 평가할 필요가 있음을 다시 한 번 확인시켜준 것으로 이해될 수 있다.

조세부담률의 적정성 여부 판단에 있어서 두 번째 주요한 이슈는 재정적자를 보전하기 위하여 발행한 국채를 어떻게 보아야 할 것인가라는 문제이다. 정부 지출의 재원은 크게 보아 조세, 국채, 통화량 발행 등의 세 가지 방식으로 마련될 수 있다. 정부 재정지출 재원 마련이라는 점에서 국채발행은 조세를 대체하고 있는 것으로 미래세대에게 조세를 부담시키는 행위로 볼 수 있으며, 이러한 의미에서 국채발행 액을 넓은 의미의 조세부담률 계산에 포함시킬 수 있다.⁴⁾ 최근 우리나라에서는 순수 재정적자 보전을 위한 국채 발행이 연례적으로 이루어지고 있으며, 2003년부터 2007년 사이에 발행된 국채규모가 32.5조원에 이르고 있어 매년 평균 6-7조원의 국채가 발행되고 있다. 이러한 국채 규모를 고려한다면, 2000년대의 실질적인 조세부담률은 공식적인 조세부담률보다 약 1%p 정도 높은 것으로 생각할 수 있다. 적자 보전을 위한 국채발행이 매년 반복되고 있다는 것은 우리나라 정부의 재정규율이 이완되었음을 의미하는 것으로 향후에는 재정규율이 강화되어야 한다.

조세부담률의 적정성 여부 판단에 있어서 세 번째 주요한 이슈는 우리나라의 조세부담률이 우리나라의 사회경제적 여건을 고려하였을 때 적정한 수준인가라는 문제이다. 매년 기획예산처는 우리나라의 조세부담률과 국민부담률을 OECD 국가들과 비교한 자료를 발표하면서, 우리나라의 부담률이 OECD 국가들의 평균 부담률

4) 일본의 경우 낮은 조세부담률은 1990년대 대규모로 발행된 국채에 기인한다.

보다 낮음을 강조한다. 이러한 단순 비교에 근거한 조세부담률 적정성 여부 판별은 지금까지 논의한 ①정부활동의 범위 문제, ②국채 문제, ③경제·사회 여건 고려라는 세 가지 주요 이슈가 모두 고려되지 않고 있어 적절하지 못하다.

제 2절의 <표 3>에 보고되고 있는 OECD 국가별 조세부담률을 보면, 국가별로 매우 큰 차이를 나타나고 있음이 매우 잘 드러난다. 평균적으로 보아 OECD 국가들은 27%의 조세부담률을 나타내고 있지만, 일본이나 미국과 같은 국가들의 조세부담률은 우리나라보다도 낮은 16%와 20%를 나타내고 있으며, 영국과 이태리의 경우에는 28~30%, 스웨덴의 경우 37%, 노르웨이의 경우 36%, 덴마크의 경우 49%를 보이고 있다. 이렇게 국가별로 조세부담률이 매우 다르게 나타나는 이유가 무엇일까? 이러한 질문에 대한 완전하지는 않지만 주요한 단서는 이들 국가들이 처해있는 경제·사회적 여건이 매우 다르며, 경제·사회적 요인들이 조세부담률에 영향을 주고 있다는 것이다. 경제·사회적 여건이 부담률에 영향을 주는 경우 여건을 고려하지 않고 부담률을 단순 비교하는 것은 올바른 접근 방법이 아니며, 한 국가가 처해 있는 경제·사회적 여건을 고려한 적정 부담률 수준을 추정하고 이에 대비하여 현재의 수준의 높고 낮음을 논의하는 것이 올바른 접근방식이 된다.

여기에서 이영(2006b)에서 사용된 통계분석 방식을 가장 최신의 OECD RS 데이터를 이용하여 우리나라의 조세부담률이 우리나라가 처한 경제·사회적 여건을 고려할 때 적정한 수준인가라는 질문에 답을 하려고 한다. OECD RS는 30-40여년의 오랜 기간을 포괄하는 데이터로,⁵⁾ 각 국가의 장기 “정상” 수준과 추이를 추정하고 이러한 수준과 추이로부터 어떤 특정 시기의 부담률을 평가할 수 있다는 장점을 지니고 있다. 단, 여기에서 “정상”은 OECD 국가들의 과거 자료를 통해 추정된 평균적인 성향을 의미하는 것으로 경제이론의 기초 위에 도출된 적정성을 의미하는 것은 아니다. 더욱이 우리나라가 반드시 OECD 국가의 선례를 따라야 한다는 당위성이 존재하지 않는다는 제약점도 존재한다. 하지만, 이론적인 근거만으로 적정한 조세부담의 규모와 구조를 도출하기 어렵다는 점에서 그리고 우리가 선례로 삼아 볼 수 있는 다양한 전형들이 OECD 국가들에서 관찰된다는 점에서 OECD 국가들의 평균적인 성향을 추정하는 것은 의미를 가질 수 있다. 조세부담률과 국민부담률에 영향을 미치는 주요한 경제·사회적 변수로 1인당 GDP, 인구규모, 고령인구 비

5) 데이터에는 어떤 국가의 경우 아주 길게는 1960년대부터 2005년까지의, 그리고 우리나라의 경우에는 1972년부터 2005년까지의 원자료가 포함되어 있다.

중, 년도 더미변수 만을 사용하였다.⁶⁾

$$Tax/GDP = \alpha_0 + \alpha_1 \ln(GDP_{pc}) + \alpha_2 \ln(Pop) + \alpha_3 Dep + BYear + \epsilon \quad (1)$$

적정 조세부담률을 추정하는데 있어서, 1인당 GDP, 인구수, 노인부양률, 년도 더미 만을 통제한 것은 이들 변수들이 조세부담률을 결정하는데 있어서 외생적인 성격이 강한 변수들로 상관관계가 아닌 인과관계로 해석할 수 있는 면이 강하기 때문이다. 기존 문헌에서는 사회보장지출 규모, GDP 성장률, 부정부패 등과 같은 여러 다른 변수들도 사용되었는데, 조세부담률에서 이들 변수들로의 인과관계도 강하게 존재할 수 있어 이들 변수들이 사용되는 경우 내생성이 발생하여 비일관적인 추정결과를 얻게 될 수도 있다.⁷⁾ 외생성이 강한 변수만을 회귀변수로 포함하는 단순 회귀식을 설정한 것은 내생성으로 인한 편의를 피하고, 추정결과를 인과관계로 해석하기 위한 것이다.

1인당 GDP가 부담률과 양의 관계를 가지는 것은 사회경제 발전에 따라 정상적인 공공서비스의 수요가 증가하는 것으로 해석될 수 있으며, 인구규모가 부담률과 음의 관계를 갖는 것은 공공서비스 공급에 있어서 규모의 경제가 존재하는 것으로 해석될 수 있다. 노인부양률이 부담률과 양의 관계를 가지는 것은 노인부양률이 높아짐에 따라 의료와 사회보장에 있어서 공공지출 수요가 높아지며 이를 위해 부담률이 높아지는 것으로 해석할 수 있다. 노인부양률과 부담률 간의 양의 관계는 사회보장기여금 뿐 아니라 조세부담률의 경우에도 성립할 수 있는데, 이는 노인 복지

6) 부담률 결정 요인으로 논문에서는 1인당 GDP, 인구규모, 인구구조만을 통제하였는데, 이외에도 다른 경제적 요인이 있을 수 있다. 예컨대, 독과점적인 시장구조, 대규모 지하경제 상존 등으로 세수 기반 자체가 협소할 경우 부담률이 매우 낮을 수도 있다. 이러한 요인들이 외생적인 만큼 이러한 요인들을 통제하여야 할 필요성이 높아진다. 이러한 점을 지적하여 주신 전 주성교수님에게 감사드린다.

7) 나성린·이영(2003)은 부담률에 영향을 미치는 요인으로 1인당 GDP로 근사되어진 경제발전 단계 외에도 국가의 청렴도, 부양률, 국가규모, 분권화 지수, 법인세율, 소득세율, 그리고 지출 항목 중 공교육비와 재정에서 지출되는 사회복지비 등을 통제하였다. 하지만, 이러한 여러 요인 중 사회복지비, 분권화 지수, 청렴도 등의 내생성이 높을 가능성이 있다. 박형수(2004)와 전영준·안종범(2007)도 사회복지비를 통제변수로 포함하고 있다. 사회복지비를 포함하고 필요한 세수가 높게 나온 경우, 내생성 문제뿐 아니라 지출이 높기 때문에 세수 높아야 한다는 순환논리가 포함되어 해석에 유의하여야 한다.

비용 중 일부를 조세로 부담해야 하는 상황이 발생함에 기인하는 것이다.

경제발달 정도에 따라 조세부담률이 다를 수 있다는 점은 이미 많은 연구자들이 지적하였으며, 우리나라 정부도 OECD 국가에서 우리나라의 현재 1인당 실질 GDP와 유사한 수준을 나타내는 년도에 있어서의 OECD 국가의 부담률을 정리하여 보고하고 있다. <표 4>은 우리나라의 2003년도 1인당 GDP인 12,000불과 유사한 소득수준을 보인 년도의 OECD 국가들의 부담률들을 보고하고 있다. 먼저 국민 부담률을 분석하면, 우리나라의 실제치가 25.3%이고, 우리나라를 제외한 여타 OECD 국가들이 12,000불의 소득을 보인 년도의 국민부담률의 평균이 30%를 나타내고 있다. 조세부담률의 경우 우리나라 실제치가 20.4%, 유사소득 시의 OECD 평균이 23.7%로 나타났다. 이는 우리나라의 부담률은 소득을 고려한 경우에도 여전히 OECD 국가들의 평균적인 부담률보다는 4-5%p 낮음을 의미한다. 물론, 소득 고려 이전의 차이인 7~11%p 보다는 절반가량으로 그 차이가 감소하였다.

<표 4> 유사 실질 소득시의 부담률 비교

국가	년도	1인당 GDP	인구수	노인부양률	국민부담률		조세부담률		사회보장기여금	
					실제	추정	실제	추정	실제	추정
한국	2003	12,232	4,790	10.5	25.3	22.9	20.4	20.0	4.9	2.9
독일	1971	12,355	7,840	22.0	32.9	32.6	22.7	21.8	10.2	10.8
덴마크	1960	12,534	458	16.5	25.4	27.9	24.1	24.5	1.3	3.4
프랑스	1970	12,115	5,080	20.6	33.7	31.0	21.5	21.7	12.2	9.3
영국	1967	12,074	5,500	19.3	33.1	29.6	28.3	21.1	4.8	8.5
일본	1967	12,738	10,100	9.6	18.1	17.7	14.0	16.6	4.1	1.1
미국	1960	14,134	18,100	15.3	26.5	22.8	22.7	17.9	3.8	4.9
OECD평균 ^a	1970	12,614	3,262	17.6	29.7	29.4	23.7	23.5	6.0	5.9

출처: OECD Revenue Statistics (2007), World Development Indicator (2007) 를 사용하여 저자가 계산.

실질 소득만을 통제 한 후에 얻어지는 이러한 관찰 결과는 실질소득이 유사하지만 다른 정부규모 영향요인이 우리나라가 OECD 국가 평균과는 현격한 차이를 보이는 경우 문제점을 지니게 된다. 본 논문에서는 실질소득 외에도 노인부양률과 인구수를 추가적으로 고려하여 평균적인 부담률을 추정하였다. OECD 국가 데이터를 사

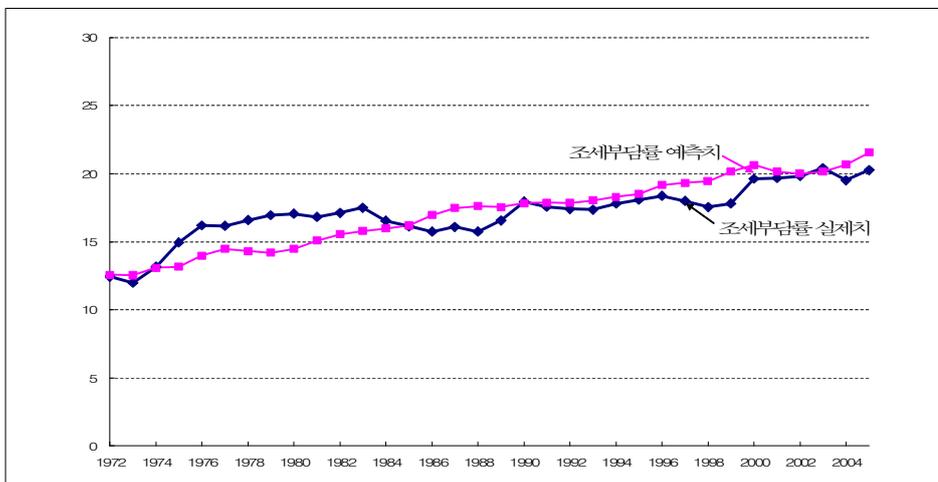
용하여 식 (1)을 추정한 결과가 <표 5>에 보고되어 있다. 예상한 바와 같이 국민부담률과 조세부담률은 1인당 GDP가 높아질수록, 인구규모가 작을수록, 그리고 노인부양률이 높을수록 커지는 것으로 나타났다. 사회보장기여금의 경우에는 노인부양률과 강한 양의 관계를 가지고 있는 것으로 나타났다. 우리나라는 다른 OECD 국가에 비하여 노인부양률이 낮고 인구수는 많기 때문에 우리나라의 적정 조세부담률은 이러한 인구수와 노인부양률을 고려하게 되면 단순 수치보다 낮아지게 된다.

<표 5> 부담률 회귀분석 결과, OECD

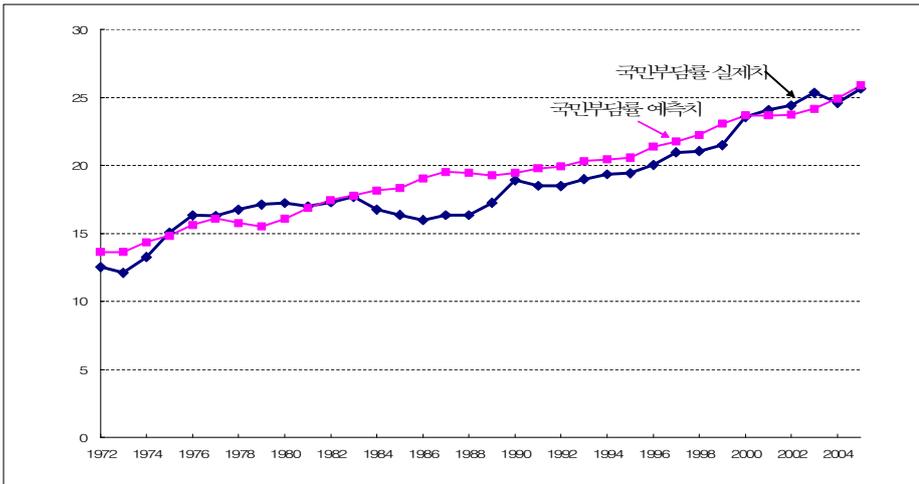
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	국민부담률		조세부담률		사회보장기여금	
$\ln(GDP_{pc})$	5.991 (0.348)**	0.705 (0.321)*	4.877 (0.309)**	2.417 (0.337)**	1.015 (0.236)**	-1.723 (0.232)**
$\ln(Pop)$		-0.956 (0.111)**		-1.562 (0.116)**		0.617 (0.080)**
노인부양률		1.124 (0.043)**		0.403 (0.045)**		0.716 (0.031)**
Constant	-22.789 (3.723)**	21.370 (3.731)**	-20.684 (3.304)**	20.949 (3.902)**	-1.276 (2.523)	0.414 (2.693)
Observations	1072	1072	1030	1030	1030	1030
R-squared	0.335	0.627	0.257	0.420	0.099	0.426

Standard errors in parentheses. + significant at 10%; * significant at 5%; ** significant at 1%

<그림 2> 조세부담률의 실제치와 예측치



〈그림 3〉 국민부담률의 실제치와 예측치



〈표 5〉의 추정결과를 이용하여 우리나라의 “적정” 조세부담률을 추정한 결과가 〈그림 2〉에 보고되어 있다. 〈그림 2〉에 보고되어 있는 분석결과에서 전반적으로 우리나라의 실제 조세부담률은 예측치와 유사하게 나타나고 있어 우리나라의 실제 부담률은 적정수준에서 크게 벗어나 있지 않다고 해석할 수 있다. 그리고 조세부담률 실제치와 예측치가 1970년대 초 13% 수준에서 2000년대 20% 이상으로 증가하였다. 외환위기 전후기간을 비교하여 보면, 외환위기 전까지 조세부담률의 실제치가 예상치보다 낮은 수준을 유지하다가 외환위기 이후 실제치가 증가하여 1999년부터 2003년까지는 실제치와 예측치가 거의 동일하다가, 2004년과 2005년에는 조세부담률의 증가가 약화되면서 실제치가 예측치보다 다시 작아졌음이 관찰된다. 전체적으로 보아 조세부담률의 경우 여전히 정상수준으로 볼 수 있으나, 최근의 증가추세는 주목하고 대처하여야 하며 중단기적으로 조세부담률을 인위적으로 높이는 것을 지양하여야 할 필요성이 있다. 물론 장기적으로는 고령화가 진행되고 경제발전이 이루어짐에 따라 어느 정도의 조세부담률 증가는 바람직한 것이다.

국민부담률에 대해서 유사한 방식으로 분석한 결과는 〈그림 3〉에 보고되어 있는데, 전체적으로 조세부담률 분석결과와 유사한 경향이 발견된다. 국민부담률과 조세부담률의 차이인 사회보장기여금의 규모는 OECD 단순 평균보다는 낮으나, 우리나라의 사회·경제적 여건을 고려한 적정 수준보다는 높은 것으로 나타났다. 우리나라가 적립방식을 사용하고 있으며 아직까지 완전고령연금 수급자가 많지 않은 적

립단계에 있음으로 인해 실제치가 예상치보다 높은 것으로 추측된다.

실제치와 예상치를 국가별로 비교하는 것도 중요한 의미를 지닐 수 있다. <표 6>에 보고된 분석 결과에서 일본, 스위스, 독일, 이태리, 미국 등은 실제 부담률이 예상부담률보다 낮은 국가들로, 터키, 덴마크, 스웨덴, 아이스랜드 등은 실제 부담률이 예상부담률보다 높은 국가들로 나타났다. 이러한 결과는 미국, 일본, 고성장을 보인 유럽국가 등에서 부담률이 낮고, 저성장을 보이거나 복지를 보다 강조하는 유럽 국가들에서 부담률이 높았음을 의미한다.

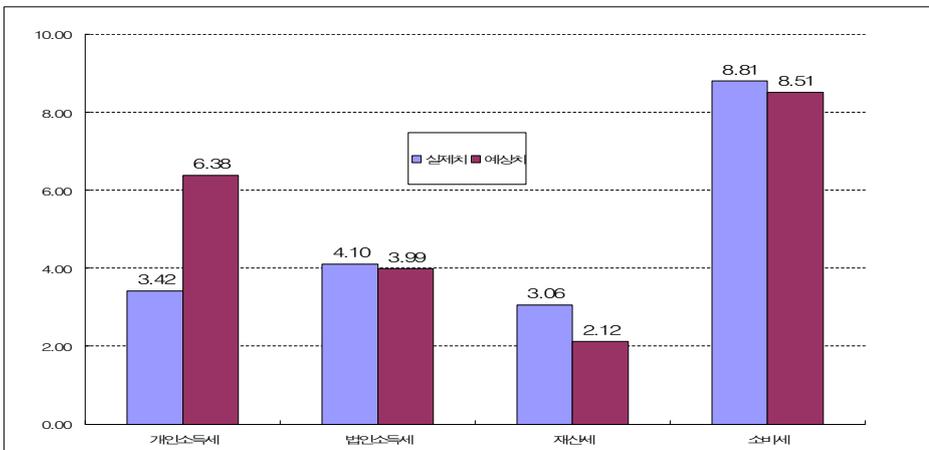
<표 6> OECD 국가별 부담률의 실제치와 예측치

	국민부담률			조세부담률		
	실제치	예측치	실제-예측	실제치	예측치	실제-예측
Japan	26.41	43.06	-16.66	16.45	28.33	-11.88
Switzerland	30.05	40.17	-10.12	22.97	31.03	-8.07
Germany	34.71	42.59	-7.88	20.80	28.16	-7.36
Italy	40.98	45.24	-4.26	28.31	29.06	-0.75
United States	26.81	30.82	-4.02	20.18	23.35	-3.17
Spain	35.79	38.13	-2.34	23.70	26.42	-2.72
Luxembourg	37.61	39.68	-2.07	26.96	35.14	-8.18
Slovak Republic	29.39	31.09	-1.70	18.39	23.87	-5.48
United Kingdom	37.16	38.58	-1.42	30.10	27.36	2.74
Ireland	30.48	31.87	-1.39	25.96	28.45	-2.49
Korea, Rep.	25.64	25.88	-0.23	20.26	21.54	-1.28
Mexico	19.28	19.31	-0.04	16.17	16.62	-0.45
Canada	33.49	33.30	0.19	28.62	26.08	2.54
Hungary	37.11	36.79	0.32	25.39	25.55	-0.15
New Zealand	36.63	34.42	2.21	36.63	27.92	8.71
Belgium	45.38	43.09	2.28	31.28	30.84	0.44
Netherlands	39.38	36.04	3.34	25.90	27.86	-1.96
Czech Republic	38.46	34.59	3.86	21.95	25.06	-3.12
Finland	44.46	40.42	4.04	32.34	30.90	1.45
France	44.27	39.97	4.31	27.92	27.55	0.37
Norway	45.02	39.94	5.08	35.98	31.83	4.14
Iceland	42.43	36.65	5.78	39.04	33.72	5.31
Sweden	51.07	42.97	8.10	36.74	31.48	5.26
Denmark	49.71	39.37	10.34	48.61	30.93	17.68
Turkey	32.31	19.90	12.41	25.06	15.98	9.08

유사한 방식으로 각 소득세, 재산세, 소비세 등의 세목별로도 경제·사회적 여건을 고려한 적정 부담률과 실제 부담률을 비교한 결과, 개인소득세는 실제치가 추정

치보다 낮은 것으로 나타났는데, 이는 우리나라의 개인소득세수가 낮은 소득과약률, 많은 예외조항, 높은 공제수준 등으로 낮음을 의미한다. 개인소득세 비중을 높이는 것은 형평성 제고에도 보다 효과적임을 고려하여, 향후 세원양성화, 예외조항 철폐 등을 통해 개인소득세수 강화를 추구해야 할 것이다. 법인세의 경우에는 실제치와 추정치가 유사한 것으로 나타났다. 최근 법인세는 법인세율 인하에도 불구하고, 이자비용 감소와 감가상각의 낮은 활용 등으로 과표소득이 높아져 세수가 증대되고 있다. 재산세의 경우에는 실제치가 추정치보다 높은 것으로 나왔는데, 이는 재산세 전체의 증가보다는 재산세 내에서 보유세 강화와 거래세 인하라는 세수구조 변화가 보다 바람직한 정책이 될 것임을 나타내 주고 있다.

〈그림 4〉 2005년 한국의 GDP 대비 실제와 예상 세수, 세목별



지금까지의 논의가 가지는 정책적 함의를 요약 정리하면, 우리나라의 조세부담률은 낮은 수준으로 볼 수 없기 때문에 최근의 나타나고 있는 증가추세를 억제하고 조세부담률을 당분간 유지 또는 아주 소폭의 증가만을 허용하여야 하는 것으로 정리될 수 있다. 아주 단순하나 중요한 사실은 가계살림과 마찬가지로 나라살림에서도 수입을 넘어서는 지나친 지출은 결국 살림을 파탄 나게 만드는 요인이 될 수 있다는 점이다. 이러한 단순한 사실을 명확히 인식하고 정부는 재정지출과 국채발행을 억제하여 재정규율을 지키도록 더욱 노력하여야 한다.

IV. 외환위기 이후의 주요 조세정책의 현황과 평가

외환위기 이후 나타난 주요 조세정책의 변화를 다음의 일곱 가지로 정리하고 평가하였다.

1. 조세부담률 증가

조세부담률은 1998년 17.5%에서 2002년에 19.8%로, 그리고 2006년 20.7%로 3%p 가량 증가하였다. 세수는 경제성장과 물가상승에 따라 누진구조와 인플레이 반영의 미비로 인해 증대하게 되어 있다.⁸⁾ 우리나라의 조세부담률은 낮은 수준으로 볼 수 없기 때문에 향후에는 증가추세를 억제하고 조세부담률을 현재의 수준으로 당분간 유지하여야 하는 것이 바람직할 것이다. 조세부담률에 대한 보다 자세한 논의는 이미 제 3절에서 이루어졌다.

2. 부동산 세제 개편

참여정부 출범이후 가장 큰 세제의 변화는 부동산 관련 세제개혁이다. 부동산 가격 안정을 위한 핵심적인 정책으로 참여정부는 여러 차례에 걸쳐 재산세와 종합부동산세라는 보유세를 강화하고 있다. 부동산의 보유에 대한 조세는 부동산 보유의 순편익을 감소시켜 부동산의 가격을 하락시키는 효과를 가져 올 수 있다. 보유세가 부동산 가격에 반영되는 현상을 “자본화(capitalization)”라고 하는데, 이러한 자본화를 통한 부동산 가격 안정 효과는 보유세 인상에 따른 임대료 인상이라는 전가현상이 얼마나 강하게 나타나는가에 달려 있다. 만약 보유세 인상분만큼 임대료가 오르게 된다면 보유세의 부동산 가격 안정 효과는 전혀 발생하지 않을 수도 있다. 2007년 초 최근에 나타나고 있는 강남권 아파트 가격의 강한 하락세는 보유세 강화가 부동산 가격 안정에 효과를 나타내고 있음을 보여 주고 있다. 대부분의 재정학자들은 “보유세 인상, 거래세 인하”라는 재산세 개편방향에 대해서 동의하고 있다. 하지만, 이러한 보유세 강화에는 몇 가지 문제점도 존재한다.

첫째로, 보유세는 재산 보유라는 저량(stock)에 대한 세금으로 납세자의 소득이

8) 실제로 2000년대에 들어와 가장 높은 증가를 보인 세목은 소득세이다.

낮을 경우 조세부담이 과도하여 조세저항을 초래할 수 있다. 현재 보유세를 평균적으로 재산의 1% 수준으로 인상하려는 계획인데, 부동산 가격이 우리나라와 같이 높은 경우 보유세 부담이 납세자의 소득흐름에 대비하여 지나치게 높아 조세저항을 가져올 가능성이 있다.

둘째로, 우리나라 보유세의 실효세율은 매우 높은 편이다. 우리나라의 법정 보유세율이 미국의 법정 보유세율 보다 낮음을 근거로 우리나라의 보유세율이 높지 않음이 주장되고 있다. 하지만, 이러한 주장은 법정세율에 근거한 것으로 감면 혜택까지 고려한 실효세율을 계산하는 경우 우리나라의 보유세율이 미국에 비하여 낮지 않다. 이는 미국에서는 자가 주택 구입을 위한 모기지에 대한 이자와 지방 재산세 납부액이 연방소득세 납부시 공제항목으로 포함되어 있어 재산세의 실효 세율이 매우 낮으며,⁹⁾ 우리나라의 경우 아직 모기지 제도와 관련 조세 감면제도가 발달되어 있지 못하기 때문에 법정세율이 그대로 실효세율이 되고 있기 때문이다. 일본, 미국, 영국, 독일 등의 재산세에 대한 심층 논의는 최명근·김상겸(2005)을 참조하기 바란다.

우리나라의 부동산 관련 실효세율이 높음은 GDP 대비 재산세수의 크기로도 어느 정도 파악이 가능한데, 실제로 <표 3>에 따르면 우리나라의 GDP 대비 재산세수는 3.1%인데 비하여 미국은 3.0%이며 OECD 평균은 2.0%에 불과하다. 총조세 대비 재산세수는 우리나라가 15%로 OECD 평균인 8%보다 월등히 높으며, 일본(16%), 미국(15%), 영국(15%) 등과 함께 재산세 비중이 가장 높은 국가들중 하나이다. 미국의 GDP 대비 재산세수 3.0%와 총조세 대비 15%는 실제 재산세의 비중을 과대 계상하고 있으며, 실제적인 납세자의 부담은 연방소득세 계산시 모기지 이자와 지방 재산세의 공제로 훨씬 낮게 된다.¹⁰⁾

9) 미국에서 모기지 이자와 지방 재산세 납부액을 연방소득세 납부시 공제하는 것은 지방정부의 재정확충을 위한 것으로 정치적으로 지탱하기 어려운 명시적인 연방정부로부터 주정부로의 보조금 대신 세법 내에 숨겨진 보조금으로 작동하는 것이다(이영·전영준·이철인·김진영, 2007, 515쪽).

10) 예를 들어 시산해 보면, 100만불짜리 주택을 35%의 한계세율에 직면해 있는 납세자가 모기지로 구입한 경우, 재산세율을 3%로 가정하면, 납부할 지방 재산세액은 3만불이다. 하지만, 이러한 3만불은 실제 세부담이 아니다. 이자율을 5%로 가정하면 이자지급액이 5만불이고, 지방 재산세액이 3만불이기 때문에 연방소득세 신고시 8만불을 공제받을 수 있어서 연방소득세 부담이 \$28,000(=80,000*0.35)만큼 감소한다. 따라서 유효 지방세부담은 \$2,000밖에 되지 않는다. 납세자가 20%의 한계세율에 직면해 있는 경우에도 연방소득세 부담이

셋째로, 대폭적인 거래세 인하가 아직은 이루어지지 못하였다. 참여정부는 보유세 강화와 함께, 양도소득세를 높이고 취득·거래세를 인하하지 않고 있다. 이러한 양도소득세의 강화는 양도소득세의 부담으로 집을 판매하지 않게 만드는 바람직하지 못한 잠김효과(lock-in effect)를 초래하여 보유세 인상이 부동산 가격의 안정으로 연결되는 고리인 부동산 공급 증가가 발생하지 못하게 한다. 바람직한 정책은 적정수준으로의 보유세 강화와 함께 양도소득세와 취득·거래세를 인하하는 것이다. 이러한 “보유세 인상과 거래세 인하”를 통해 부동산 가격의 안정을 도모할 수 있을 것이다.

넷째로, 장기적인 부동산 가격 안정은 조세정책만으로 달성하기 어렵고 공급확대 정책이 함께 시행되어야 한다. 부동산 공급을 늘리고, 시장에서 수요에 따른 공급이 이루어지도록 시장이 활성화되는 것도 필요하다. 물론 투기적 수요를 억제하여 자산버블이 발생하는 것을 억제하여야 한다.

3. 상속·증여세 개편

상속·증여세는 소득세와 재산세의 중간에 위치해 있는 세목으로 우리나라에서는 유산취득세형이 아닌 유산세형을 취하고 있으며(김진·원종학, 2006), 상속·증여세가 전체 세수에서 차지하는 비중은 전체 세수의 1.4%에 불과하다(조세개요, 2006). 한국에서는 2003년 12월에 완전포괄주의가 도입되어 상속재산은 “금전으로 환가할 수 있는 경제적 가치가 있는 모든 물건과 재산적 가치가 있는 법률상·사실상의 모든 권리”로 매우 포괄적으로 정의되었다. 이러한 완전포괄주의 도입이후 상속·증여세수가 증대하고 있으며, 최근에는 특히 증여세가 큰 폭의 증가세를 보이고 있다. 실제로 상속·증여세의 세수증가율이 참여정부 이전 5년간 26%에서 2003년 이후 42.4%로 증가하였다. 완전포괄주의의 도입은 적절한 세제 개편으로 평가된다. 상속·증여세를 적정수준으로 유지하는 것은 바람직한 것으로 판단되며, 향후 세원의 양성화와 함께 소폭의 세율 인하도 가능한 것으로 판단한다.

\$16,000(=80,000*0.20)만큼 감소하여 유효 지방세부담은 \$14,000이 된다. 이러한 계산은 미국의 재산세 유효 세율은 연방소득세에서의 모기지 이자와 재산세의 공제로 법정세율보다 월등히 낮아짐을 의미한다.

4. 법인세율과 개인소득세율의 인하

법정 최고법인세율은 2001년 28%에서 27%로, 그리고 2005년 다시 한 번 25%로 인하되었으며, 개인소득세율은 2001년 10~40%에서 9~36%로, 그리고 2005년에 다시 한 번 8~35%로 인하되었다. 이러한 법인세율과 개인소득세율의 인하는 그 방향이 올바른 것으로 판단된다. 법인세율의 경우 경쟁국가의 법인세 인하 추이에 맞추어 향후에도 추가로 인하하는 것이 바람직할 것이다. 소득세율의 경우, 형평성 제고를 위하여 현재 정도의 누진성을 유지하는 것이 필요한 것으로 판단된다. 법인소득에 비하여 개인소득에 대해 상대적으로 높게 과세하는 것은 법인세원에 비하여 소득세율이 덜 탄력적이기 때문에 효율성 관점에도 바람직한 것이다.

5. 자영업자의 소득과 노력 강화

신용카드 소득공제, 현금영수증 제도 등을 통한 세원 양성화는 매우 중요한 정책 방향으로, 이를 통하여 자영업자 중 과세기준 미달자의 비중이 1995년 60%에서 2000년대 들어와 빠른 속도로 감소하여 2005년에는 45% 수준으로 감소하였다. 근로소득보전제, 기초생활보장제도 등 여러 사회보장제도들의 성공적인 시행, 소득연동 학자금 융자제도의 도입을 위해서도 세원양성화는 필수적인 것으로, 향후에도 지속적으로 세원을 양성화하고 소비자-기업 간 거래뿐 아니라 기업-기업 간 거래의 투명성을 제고시킬 수 있는 제도개선에도 노력해야 할 것이다.

6. 조세감면제도의 축소 노력

조세제도는 여러 공제제도와 예외조항을 지니고 있으며, 이들 공제제도와 예외조항들은 나름대로의 합리성을 지니고 도입되었으나 그 필요성이 사라진 이후에도 이해관계로 인해 폐지되지 못하고 오히려 확대되는 경향이 강하게 존재한다. 우리나라에도 조세감면제도가 매우 대규모로 존재하고 있으며, 그간 축소 노력을 경주하였으나 실제적인 개선은 아직 실현되지 못하고 있다.

7. 근로장려세제(EITC) 도입

2008년에는 일을 통한 빈곤탈출을 지원하기 위해 일한만큼 보조금을 지급받는 근로소득지원세제(EITC)를 도입하여 저소득 근로계층(근로빈곤층, Working Poor)에 대한 지원을 강화할 예정이다. 낮은 근로소득에 대해서 정부가 보조금을 지불하여 저소득자의 근로의욕을 고취시키는 것은 바람직한 제도로, 근로소득 보전세제는 단순 현금보조에 비하여 근로의욕 고취 효과가 높은 제도이다.

V. 조세정책의 발전방향

1. 조세의 필요성과 바람직한 조세제도

이영(2006a)에서 인용된 <표 7>은 조세가 가져야할 바람직한 성질과 개혁방향을 정리하고 있다. 바람직한 조세는 동태적 효율성, 정태적인 효율성, 수직적 형평성, 수평적 형평성을 달성하여야 하며, 단순화되고 국제적인 경쟁력을 지니고 있어야 한다.

<표 7> 세제개혁의 원칙과 방향

세제개혁의 원칙		의미하는 세제개혁의 방향	
원칙	의미	원칙의 함의	종합적 방향
효율성	정태적	㉠예외항목과 조세감면의 축소 ㉡누진구조 완화	①법인세의 경쟁력 유지 ②소득세 누진구조 유지
	동태적	㉢이동성이 높(낮)은 세원에 낮(높)은 세율 ㉣소득세율보다 높은 법인세율 ㉤소득세→소비세(FTR) ㉥법인세율의 인하 ㉦저축에 낮은 세율	③재산세: 보유세 적정 수준 인상과 거래세 인하 ④세수분권의 적정수준 유지와 지방세 합리화
형평성	수평적	㉧성장추진 요소에 낮은 세금 ㉨동일담세능력에 대한 동일 세금 ㉩자영업자의 소득과약율 제고 ㉪금융소득 과세	⑤조세감면제도의 대폭 축소
	수직적	㉫지불능력이 높은 납세자에 높은 세금 ㉬누진적인 소득세, 재산세 ㉭EITC의 도입	⑥소득과약율 제고와 소득세납부자비율증대
단순성 (운영비용)	㉮단순 조세구조로 순응비용과 행정비용을 낮춤 ㉯정부의 자원배분 개입 최소화	㉰flat 세제 도입 ㉱조세감면 대폭 축소	⑦부가가치세: 세수 필요에 맞추어 인상 검토
국제경쟁력	㉲조세경쟁 ㉳선진국의 근원적 조세개혁에 대비	㉴법인세율 경쟁력 유지 ㉵소득세→소비세(FTR)	⑧EITC의 도입 ⑨금융소득 과세 강화

출처: 이영(2006a).

2. 향후 조세정책의 발전방향

향후 조세정책의 발전 방향을 잠재성장률 향상에 초점을 둔 조세개혁, 개별 세제 합리화 방향, 조세감면제도 축소화와 세제 단순화 등의 세 가지로 유형화하여서 정리하였다.¹¹⁾

(1) 잠재성장률과 효율성 제고에 초점을 둔 조세개혁

우리나라의 경제성장률은 2002년 4%대로 하락한 이후 지속적으로 낮은 수준을 보여 왔으며, 4%대의 낮은 성장률은 2010년까지 지속될 것으로 예측되고 있다(2006-2010 국가재정운용계획). 이러한 낮은 경제성장률은 기업의 투자 미진과 근로의욕의 감소로 인해 우리나라의 잠재성장률이 2000년대에 들어와 빠른 속도로 낮아지고 있음을 의미하는 것이다. 이러한 성장률 저하의 원인을 분석하고 근본적으로 우리나라의 잠재성장률을 높일 수 있도록 정부의 재정운용의 기초를 가져가는 것이 필요하다. 다시 말하여 중장기적인 시각에서 우리나라가 선진국에 진입할 수 있도록 조세체제의 기초를 설정하는 것이 필요하다.

조세는 자원배분을 왜곡하기 때문에 단순히 민간에서 정부로의 재원 이전 이상의 비용을 민간에 부담시킨다. Jorgenson and Yun(2001)은 미국에서 법인세로 인한 초과부담이 세수의 24%로 추정하였으며, 김성태·이인실·안종범·이상돈(2001)은 물품세, 소득세, 부가가치세 세 가지 주요 조세의 세율을 각각 현행수준에서 10% 변화시키는 경우 GDP의 1.12% 규모의 초과부담이 발생하는 것으로 추정하면서 우리나라에서 발생하는 초과부담이 외국에 비해 결코 작지 않은 것으로 보고하였다. 이러한 대규모의 초과부담의 존재는 정부 규모가 지나치게 크게 될 경우 사회적인 비용이 매우 커짐을 의미한다.¹²⁾

초과부담을 최소화하고 잠재성장률의 제고하기 위해서는 가장 먼저 조세부담률의 인위적인 인상을 지양하여야 한다.¹³⁾ 우리나라의 경제적 발전에 따라 그리고 고

11) 여기에서 제시하고 있는 조세정책의 발전방향은 국세에 초점을 두고 제시되어 지방세에 대한 구체적인 발전방향은 제시되지 못하였음을 밝힌다.

12) 이러한 초과부담의 존재는 정부가 적정수준이상으로 커지게 되는 경우 전체적인 경제의 효율성을 낮추게 될을 의미하는데, 실제로 국가별 경제성장 요인에 대한 회귀분석에서 정부소비의 크기가 경제성장과 음의 상관관계를 갖는 것으로 보고되고 있다(Barro, 1991).

13) 세부담을 높이려는 유인은 기본적으로 재정지출 소요를 채우려는 데에서 온다. 정부의 재정

평화에 따라 조세부담률이 높아지는 것은 바람직한 것이나, 사회·경제적 여건 변화보다 빠르게 인위적으로 조세부담률을 인상시키는 것은 바람직하지 않다. 또한, 조세체제에 있어서도 “넓은 세원 낮은 세율”의 원칙을 적용하고 성장촉진적인 조세유인들을 제공하여야 한다. 이를 위한 구체적인 조세정책에는 법인세의 추가 인하, 연구개발에 대한 조세유인 제공, 세제의 단순화·투명화 등이 존재한다. 아주 장기적으로는 소득세 누진구조 완화와 소득세 기반에서 소비세 기반으로의 근본적 조세개혁을 고려할 수 있다.

(2) 조세구조의 개선 방향

여기에서는 각 세목별로 향후 개선방향을 논의한다. 먼저 세목별 초과부담의 추정치를 근거로 향후 해당 세목을 어떻게 해야 하는가를 논의하자. 김성태·이인실·안종범·이상돈(2001)은 한국에서 물품세의 한계초과부담은 세수 1원당 1.86원, 소득세의 한계초과부담은 세수 1원당 1.03원, 부가가치세의 한계초과부담은 세수 1원당 0.42원으로 각각 추정하였다. 세목별로 초과부담을 분석하는 경우 세원이 줄어들수록 그리고 해당 시장의 수요와 공급이 탄력적일수록 초과부담이 크게 나타나고 있다. 김성태·이인실·안종범·이상돈(2001)에 보고된 추정 결과도 전체적으로 이러한 예상에 부합되는 것으로, 좁은 세원을 지닌 개별소비세들을 축소하고 탄력적인 공급을 지닌 법인소득세를 낮추고, 넓은 세원의 일반소비세를 강화하는 방향으로 세제를 개선하는 것이 바람직할 것이다.

개인소득세의 경우에는 초과부담이 소비세 보다는 높으나, 개인소득세가 지니는 형평성 제고 효과를 고려하여 현재 정도의 누진성과 세율을 유지하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 단, 전체 세수에서 차지하는 개인소득세의 비중은 세원양성화와 감면제도의 합리화를 통해 소폭 증가시키는 것이 가능할 것이다. 근로소득자와 사업소득자간의 수평적 형평성을 제고하기 위한 세원의 양성화를 지속적으로 추진해야 한다.

지출(특히 복지지출의 경우)이 한번 증가하면 줄이기 어려운 비가역성을 지니고 있기 때문에 지나치게 빠르게 재정지출을 증가시키는 것은 지양하여야 한다. 복지국가의 모형이 되고 있는 북구에서도 지나친 복지중심 재정운영이 경제의 활력을 심각히 저해하였음을 인식하고 근로와 투자 의욕의 증진을 위해 복지제도의 축소와 개선을 추진하고 있음을 타산지석으로 삼아야 한다.

근로소득지원세제는 근로소득 보전세제는 단순 현금보조에 비하여 근로의욕 고취 효과가 높은 제도이다. 단, 차상위계층에 대한 복지제도 차원으로 근로소득지원세제를 도입하여서는 안 되며, 근로소득지원세제가 그 근본 취지인 근로의욕 고취에 효과적인 형태로 시행되어야 한다.

법인세의 경우 기업활동의 국가 간 이동성이 증가하였음을 고려하여 법인세의 국제 경쟁력을 유지하도록 세율과 체제를 조정하여야 한다. 세계화에 따라 경제가 개방됨에 따라 보다 탄력적으로 조세에 반응할 수 있는 법인에 대한 과세는 높은 세율의 비효율성이 보다 커지게 되며, 세율을 인하하여도 세수 감소폭이 그리 크지 않을 수 있다(이영, 2005). 그리고 법인세 인하는 기업가 활동을 증대시켜 경제성장으로 연결될 수도 있다(Lee and Gordon, 2005). 이러한 점을 고려하여 현재의 25%의 법인세율을 소폭 추가 인하하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 하지만, 법인세율의 인하는 개인소득의 법인소득의 이전을 유도하여 법인세수는 물론 개인소득세수의 감소를 초래할 수 있음을 고려하여 지나친 법인세율의 인하는 지양하여야 한다. 법인세 부담은 세율인하, 감가상각제도 개선, 투자 세제 유인 제공 등을 통해 낮추어야 한다. 유효 법인세 부담에는 세율뿐 아니라, 감가상각제도와 투자세액공제 제도와 같은 공제제도가 영향을 미치게 되는데, 우리나라의 경우 감가상각의 활용도가 다른 선진국에 비하여 낮아 유효 법인세율이 높은 것으로 나타나고 있음이 관찰된다.¹⁴⁾

부동산 세제의 경우, 거래세 인하 보유세 강화라는 방향으로 추진되는 것이 바람직하다. 제 3절에서의 통계분석 결과에서 나타난 바와 같이 이미 2005년에도 우리나라의 GDP대비 재산세 부담은 3.06%로 “적정수준” 추정치 2.12% 보다 거의 1%p 가량 더 높은 것으로 추정되고 있다. 더욱이 종합부동산세가 2006년과 2007년 큰 폭으로 확대되고 있어 2006년과 2007년의 경우 재산세가 “적정수준”보다 매우 더 높아졌을 것으로 보인다. 지나치게 재산 관련 세금을 높이는 것은 바람직하지 않다.

14) 외환위기 이후 기업들은 구조조정과정으로 인해 그리고 낮아진 법인세율과 이자율로 인해 부채비율을 낮추었으며 낮아진 부채비율은 이자공제액을 줄여 법인세 부담을 높이고 있다. 법인세율과 이자율의 부채비율에 대한 영향에 대한 이론적인 분석은 Gordon and Lee (2007)를 참조하기 바란다. 실제로 법인세수 비중이 2000년대에서 다소 높아진 것은 이러한 부채비율 감소에 기인하는 바가 크다.

이러한 부동산 관련 세금의 세부담 정도는 자산가치 대비 비율뿐 아니라 소득대비 비율도 고려하여야 한다. 고평가된 자산가격하에서 자산가격의 일정 비율로 정해지는 재산세와 종합부동산세 보유세 부담이 납세자의 소득에 비해 과도할 수 있으며, 이로 인해 강한 조세저항을 초래할 수 있다. 재산 관련 세금의 실질세율에 대해서도 보다 엄밀한 분석이 행하여져야 하는데, 특히 여러 관련 감면제도를 고려하여 계산된 실효세율과 부동산 관련 세수가 전체 세수에서 차지하는 비중에 대한 국제비교 연구가 필요하다. 미국의 실효 재산세율은 낮기 때문에 미국의 높은 법정 재산세율을 근거로 우리나라의 보유세율을 인상시켜야 한다고 주장하는 것은 잘못된 것이다.

보유세 강화가 부동산 가격 안정을 위한 충분조건이 아닌 필요조건임을 인식하고, 장기적인 부동산 가격 안정을 위해서 수요에 부응하는 공급 확대가 시장에서 이루어 질 수 있도록 주택관련 규제 완화가 시행되어야 한다.

(3) 조세감면의 축소, 준조세 축소, 세제 단순화

조세제도는 여러 공제제도와 예외조항을 지니고 있으며, 이들 공제제도와 예외조항들은 나름대로의 합리성을 지니고 도입되었으나 그 필요성이 사라진 이후에도 이해관계로 인해 폐지되지 못하고 오히려 확대되는 경향이 강하게 존재한다. 더욱이 재정건전성을 강조하는 현실에서 새로운 재정지출사업을 국회에서 통과시키기 어렵기 때문에 조세감면이라는 형태로 추진되는 경향이 여러 국가에서 관찰된다.

우리나라에도 조세감면제도가 중소기업, 저축, 농어촌 분야 등에 광범위하게 존재하고 있는데, 향후에는 좀 더 과감한 조세감면제도의 축소를 통해 넓은 세원을 달성하여야 한다. 조세감면의 축소를 위해 조세감면제도에 일몰제를 철저히 적용하고, 조세감면에 대한 사전적·사후적 통제를 보다 강화하여야 하며(박기백·정재호, 2003), 국가재정법에 따라 2010년에 도입 예정인 조세지출예산제도를 보다 완결된 형태로 도입하여 운영하여야 한다(박명호·정희선, 2006). 분야별로 살펴보면, 중소기업에 대한 지원은 형평성 기준이 아닌 연구개발 촉진과 금융시장 접근 제약 완화의 기준에서 정리되어야 할 것이다. 경기조절 목적의 임시투자세액공제는 업종과 기업규모, 자산의 구분 없이 적용되어야 한다(박기백·정재호, 2003). 저축에 대한 각종 조세감면제도는 현재의 소득세체제하에서 저축 유인 약화를 보완하기 위한 것으로 형평성 제고 목적만을 지나치게 강조하여서는 안 될 것이다. 연구개발

과 관련된 조세감면의 경우에도 형평성 제고 목적만을 지나치게 강조하여서는 안 될 것이며 대기업의 연구개발의 경우에도 외부성을 창출하는 정도에 비례하여 중소기업에게 제공되는 감면 혜택과 상응하게 조세감면 혜택이 주어져야 한다. 농업의 경우 지나치게 다양한 조세감면 혜택들을 정리하는 것이 필요하다.

근로소득과 관련하여서는 너그러운 감면과 공제제도로 인해 과세면제자의 비중이 대상자의 절반을 넘고 있는 실정이다. 향후에는 소득세 공제 항목들이 축소하고 납세대상자 비중을 높이는 것이 바람직할 것이다. 대다수의 국민들이 소득세를 납부하고, 고소득자가 더욱 많은 소득세를 부담하는 사회가 건강한 사회가 될 것이다.

우리나라에는 조세 이외에도 각종 부담금이 존재하여 기금 운영의 재원이 되고 있다. 이러한 준조세는 향후 축소하거나 폐지하여야 하며, 강제적인 찬조금 형태의 준부담금들도 폐지하여야 한다. 부담금의 존폐 결정에 있어서 가장 중요한 기준은 수익자 부담 원칙 적용 여부와 사업의 장기성 여부로 이 두 가지 기준이 모두 만족되지 못하는 부담금들은 과감하게 축소·폐지하는 것이 바람직할 것이다.

세제의 단순화는 편리성을 높이는 것 이상의 중요한 의미를 가진다. 세제가 단순화되는 경우 조세행정과 조세순응에 소요되는 조세 운영비용이 감소될 수 있을 뿐 아니라, 복잡한 세제로 인한 세무당국과 납세자간의 비효율적인 지대추구 행위도 감소시킬 수 있다. 더욱이 단순성은 일반적으로 세제의 효율성을 제고할 수 있다. 최근 동구 여러 국가에서 개인소득세에 평률세제(flat tax)를 도입하여 긍정적인 초기 효과를 거두고 있는 것은 이러한 세제 단순화의 중요성을 잘 보여주고 있다.

■ 참고 문헌

1. 광태원 외, 『중장기 세제운영방향 및 추진방안』, 한국재정·공공경제학회, 2004.
2. 국회예산정책처, 『2007년도 예산안 및 기금운용계획안 분석』, 2006.
3. 김성태·이인실·안종범·이상돈, “한국 조세제도의 초과부담 추정,” 『국제경제연구』, 제5권, 제3호, 2001, pp.45-72.

4. 김 진·원종학, “상속·증여세의 경제적 효과 연구,” 한국조세연구원, 2006.
5. 기획예산처 편, 『한국의 재정 2001』, 매일경제신문사, 2001.
6. 기획예산처, 『2007 예산안 설명자료』, 2006.
7. 김태중·이 영·성태윤, “산업별 조세규제의 측정과 영향 분석,” 한국개발연구원, 2005.
8. 나성린·이 영, “한국의 적정조세부담률,” 『공공경제』, 제8권, 제1호, 2003.
9. 박형수, “조세부담률의 국제비교 및 적정수준 분석,” 『재정포럼』, 제10권, 제6호, 통권 제96호, 2004년 6월, pp.30-57.
10. 박기백·정재호, “조세감면의 합리화와 효율적 운용방안 연구,” 한국조세연구원, 2003.
11. 박명호·정희선, “OECD 주요 회원국의 조세지출 현황 및 비교분석,” 한국조세연구원, 2006.
12. 옥동석, 일반정부 산정기준과 주요 쟁점, 한국거버넌스학회 2006년 하계공동학술대회 발표논문집, 2006. 6, pp.811-829.
13. 유경준, “소득분배 국제비교를 통한 복지정책의 방향,” 『KDI 정책포럼』, 제167호, 2003.
14. 이 영, “개방경제하의 법인세수와 법인세율,” 광태원 외, 『저성장시대의 조세정책 방향에 대한 연구』, 한국경제연구원, 2006.
15. _____, “중장기 세계개혁의 방향,” 한국재정·공공경제학회(재정경제부 발주 연구용역 보고서), 2006a.
16. _____, “국제비교를 통한 우리나라 조세부담 수준과 구조의 평가,” 한국재정·공공경제학회(예산정책처 발주 연구용역 보고서), 2006b.
17. 이 영·전영준·이철인·김진영, 『Rosen의 재정책』, 맥그로힐·교보문고, 2007.
18. 이창용, “외환위기 10년: 재정정책의 역할과 과제,” 2007.
19. 전영준·안중범, “우리나라의 적정조세부담률 및 최적조세구조에 대한 연구,” 미출판 원고, 2007.
20. 최명근·김상겸, “우리나라 보유세제 개편을 위한 연구: 종합부동산세 도입정책에 대한 평가 및 정책제언을 중심으로,” 한국경제연구원, 연구 05-02, 2005.
21. Barro, Robert J. “Economic Growth in a Cross Section of Countries,” *Quarterly Journal of Economics* Vol. 106, No. 425, 1991, pp.407-443.
22. Gordon, Roger and Young Lee, “Interest Rates, Taxes, and Corporate Financial Policies,” *National Tax Journal*, Vol. 60, No. 1, March 2007, pp.65-84.
23. Jorgenson, Dale W. and Kun-Young Yun, *Investment Volume 3, Lifting the Burden: Tax Reform, the Cost of Capital and US Economic Growth*, Cambridge, MA: MIT Press, 2001.
24. Lee, Young and Roger Gordon, “Tax Structure and Economic Growth,” *Journal of Public Economics* Vol. 89, No. 5-6, 2005, pp.1027-1043.
25. OECD, OECD Revenue Statistics 2007 (data).
26. Radelet and Sachs, “The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects,” *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 1998.
27. World Bank, World Development Indicator, 2007 (data).

Tax Policy in Korea: Before and After the Financial Crisis

Young Lee*

Abstract

The fiscal soundness of the Korean government for more than a decade before the Financial Crisis in 1997 allowed an active role of fiscal policy in overcoming the crisis. The expansionary fiscal policy combined with expansion of welfare expenditures, however, significantly weakened the fiscal position, and fiscal discipline has deteriorated.

We estimate the normal level of the government revenue reflecting the average tendency in OECD countries by regressing the government revenue on the GDP per capita, the size of population, and the dependency ratio. The level of government revenue is estimated to be smaller than the predicted level before the crisis, but it is estimated to be larger than or similar to the predicted level between 1997 and 2003. Investigating government revenue by component reveals that personal income tax was smaller than the predicted level, corporate income tax was similar to the predicted level, and property tax and social security contributions were larger than the predicted level.

Key Words: tax policy, financial crisis, optimal tax ratio

* Associate Professor, Department of Economics and Finance, Hanyang University