

부가가치세 부담의 역진성과 과세형평성에 대한 연구

채병완(수원여자대학교 비즈니스과 교수)¹⁾ 이성주(수원여자대학교 비즈니스과 교수)²⁾

국문 요약

본 연구는 간접세인 부가가치세가 지니고 있는 조세부담의 역진성 완화방안과 급격하게 증가하는 사회복지 재원 등 공공재원의 확보 문제를 검토하고, 각 대안에 대한 실질적인 도입 방안을 제시하고자 한다. 부가가치세는 간접세이며, 일반소비세로서 모든 재화와 용역의 공급에 대하여 최종소비자가 조세부담을 함으로서 소득을 세원으로 하는 조세와 비교할 때 경제적 효율성을 지니고 있다. 그러나 조세부담의 역진성으로 인해 공평과세에 있어서는 부적합한 조세라고 보고 있다. 우리나라의 경우 부가가치세율 인상의 경제적 효과는 매우 크기 때문에 부가가치세율의 인상은 쉽지 않다. 그러나 장기적으로는 경제, 사회, 환경 및 에너지, 노령화 등의 문제와 관련하여 부가가치세율의 인상 가능성이 높다고 판단된다. 그러므로 향후 부가가치세율 인상의 논의가 이루어지는 경우 반드시 조세부담의 역진성 문제에 대해 다각도의 정책대안들이 모색되어야만 한다. 이에 본 연구에서는 현행 부가가치세가 가지고 있는 조세부담의 역진성을 파악하고 이를 기초로 정책적 대안들을 제시하고자 하였다. 첫째, 역진성을 완화하기 위해 도입된 면세제도의 적절한 조정과 면세품목 확대와 함께 개별소비세 품목의 조정도 이루어져야 한다. 따라서 둘째, 소득수준 향상과 사회적 배려를 고려하여 면세품목에 대한 조정이 이루어져야 할 것이다. 셋째, 실질적인 고소득층의 고가 재화 및 용역의 소비에 대해 세율을 인상 조정함으로써 역진성의 완화를 도모해야 한다. 마지막으로 부가가치세의 특징 중 조세전가의 원리를 심각하게 훼손하고 있는 간이과세제도의 정비도 이루어져야 할 것이다.

■ 중심어: 부가가치세, 역진성, 공평성, 면세

I. 서론

현대 조세제도는 조세부담이 공평하게 국민들에게 배분되도록 해야 한다는 것이 가장 기본적이고 핵심적인 내용이다. 그러나 이러한 공평성의 원칙은 조세정책의 수립시기와 사회적 분위기에 따라 달라진다.

최근 10여년 이상의 사회·복지분야에 대한 재정수요의 급증³⁾에 따른 정부예산지출 비중의 확대와 각 정부의 복지관련 공약의 이행을 위하여 정부 재정수요의 충당을 위한 방안으로 조세정책의 방향이 수립되고 있다. 정부의 조세정책의 중점방안은 소득공제 항목, 비과세 및 감면제도의 정비 및 축소, 소득세율 인상, 세무조사

1) 제1저자 : 수원여자대학교 비즈니스과 부교수, cwb1222@swc.ac.kr

2) 공동저자 : 수원여자대학교 비즈니스과 부교수, kyh6812@swc.ac.kr

· 투고일 : 2020-05-01 · 수정일 : 2020-05-15 · 게재확정일 : 2020-05-29

3) 2010년 사회복지예산 73,9조, 국가예산비중 25.2%에서 2020년 169조, 국가예산비중 32.6%로 최근 10년간 예산측면에서는 95.1조 증가, 전체예산 대비 7.4% 증가하여 규모뿐만 아니라 예산 비중도 증가하였다. 재정정보공개시스템, 기획재정부.

등의 조세측면과 함께 지하경제 양성화 등을 통한 세수확대에 있다. 조세측면에서 재정수요의 확보 방안으로 소득을 세원으로 하는 법인세, 소득세 등과 재산의 소유를 세원으로 하는 종합부동산세 등 각 개별세목을 활용하는 것을 고려해볼 수 있다⁴⁾. 그러나 개별세목의 단발적인 개정을 통해 급격하게 증가하는 정부의 재정수요를 충당할 수 있을 만큼의 세수확보가 가능한가에 대한 논란의 여지가 있다. 국가 3대 조세수입원 중의 하나인 법인세 인상은 세계적으로 글로벌 경쟁이 심화되는 환경으로 해외기업 및 자본 유치를 위하여 법인세율 인하 등의 혜택을 제공하는 있는 상황에서 국내 상황만을 고려한 법인세 인상은 국내외 자본 투자를 유도하지 못한다는 부정적인 측면이 있다. 또한 경제침체에 진입했다는 측면에서 법인세율 인상은 상당한 조세저항을 가져올 수 있다. 소득세 역시 소득 열거주의방식으로써 과세기반이 정해져 있으며, 새로운 소득세원의 발굴 또한 사회, 경제적 반응이 우호적인 것은 아니다. 고소득자에게 높은 세율을 부과⁵⁾하거나 과세기반을 확대해야만 되는데 이에 대한 조세저항 등이 거세다는 점이 한계로 지적되고 있다.

이러한 방안 중 하나로 부가가치세율의 인상에 대한 논의가 점점 활발해지고 있다. 현재의 부가가치세제는 부가가치세가 시행된 초기에 기본세율 13%에 탄력세율 10%로 적용되다가 1988년부터 10%의 단일세율로 유지되고 있으며, 면세제도와 영세율제도, 간이과세제도를 도입하여, 조세부담의 역진성 및 경제정책 목적, 영세사업자의 편의성을 도모하고 있다. 간접세인 부가가치세의 급격한 세율 인상은 조세저항이 납세자 일부에 해당하는 법인세, 소득세에 비하여 매우 클 것으로 예측되고 있다. 현재까지 논의되고 있는 부가가치세 세율 인상은 남북통일이라는 상황을 가정하여 잠재적인 재정위험에 대한 대응방안으로 고려되고 있다. 남북한의 경제적 격차⁶⁾로 인해 통일 과정에서 막대한 재정수요가 예측되기 때문이다. 현 시점에서는 코로나19 감염확산 등으로 정부의 재정수요가 확대되었다. 이러한 재정수요의 확대는 증세와 기존 지출의 구조조정이 요구되며, 이는 소득세제를 통한 증세만으로는 해결하기 어려워 부가가치세율 인상에 대한 논의가 더욱 활발해질 것으로 판단된다.

2018년 OECD의 한국경제보고서에 따르면 “한국의 경제규모에 비교하여 조세 및 이전제도의 재분배효과는 OECD 회원국 중 최하위 수준이고 한국의 부가가치세율은 OECD국가 평균인 19%에 못미치며, 고령화 등으로 공적 사회지출 등의 증가로 재원확보를 위하여 경제성장에 영향이 적은 부가가치세율의 인상을 검토할 필요가 있다”고 하였다. 우리나라의 부가가치세는 단일 세목으로는 세수규모가 크지만 유럽 등 OECD국가에 비교하여 우리나라의 부가가치세 규모가 단순 규모뿐만 아니라, 조세 대비 부가가치세 비중도 낮은 수준에 머물고 있다.

일반적으로 부가가치세제는 징수 편의성과 경제적 효율성을 갖추고 있다고 평가된다. 부가가치세의 효율성을 고려해 볼 때 재정수입 확대를 위한 조세정책의 방향은 각 개별세법의 재정비와 함께 부가가치세제의 정비, 즉 면세제도, 세율조정, 간이과세제도 등에 대한 논의가 활발할 것으로 보인다. 부가가치세제에 대한 논의가 진행될 경우 부가가치세의 단점으로 지적되는 조세부담의 역진성 및 조세공평성을 저해하는 부가가치세제의 면세, 간이과세제도의 실태파악과 분석이 선행되어야 할 것이다.

이러한 배경에 기초하여 본 연구에서는 부가가치세제에서 나타나는 조세 공평성을 침해하는 조세부담의 역진성 완화를 위한 방안을 토대로 하여 최근 이슈로 부상하는 코로나19 확산으로 인한 재정확대, 글로벌 경제침체로 인한 내수경제 회복, 저소득층에 대한 사회복지지원 조달 문제를 부가가치세 측면에서 해결 가능한 방안을 제시해 보고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 부가가치세의 일반적인 구조와 특징 검토, 제Ⅲ장에서는 부가가치세 부담의 역진성 및 소비세제를 통한 조세부담의 역진성 완화 제도를 검토한다. 제Ⅳ장에서는 부가가치세 역진성의 완화 방안에 대한 제언, 마지막으로, 제Ⅴ장에서는 연구 내용의 요약과 결론을 제시하고자 한다.

4) 소득세의 경우 2013년 교육비, 의료비, 기부금 등의 공제항목이 소득공제방식에서 특별세액공제 방식으로 변경되었다.

5) 2017년 소득세 최고세율은 과세표준 1억 5천만원 초과 38%에서 3억원초과 5억원 이하 40%, 5억원 초과 42%로 인상되었다.

6) 북한의 국민총소득은 35조 8950억원으로 한국 1898조4527억원의 1.9% 수준임, 2019, 북한의 통계지표, 통계청.

II. 부가가치세의 구조와 특징

2.1 현행 부가가치세의 구조

2.1.1 부가가치세액 계산구조

부가가치세의 계산방법에는 소득형 부가가치세, 소비형 부가가치세로 구분된다. 우리나라를 비롯한 대부분의 국가에서 부가가치세 산출세액을 구하는 방식은 전단계 세액공제법을 채택하고 있다. 전단계 세액공제법은 과세기간의 공급가액에 세율을 곱하여 산출한 매출세액에서 전단계에서 공급받은 금액에 대한 부가가치세액을 차감하는 방법이다. 즉, 매출세액에서 매입세액을 차감하는 것이다. 이 방법은 각 거래마다 거래 발생 시 세금계산서 등 적격증빙을 수취함으로써 이를 근거로 매출세액과 매입세액을 계산하여 이에 대한 과세당국의 관리효율성이 높기 때문이다. 즉, 사업자간의 거래에 있어서 세금계산서 발급의무를 규정함으로써 국가 전체의 투입과 산출의 흐름을 파악할 수 있다. 그러나 전단계에서 부가가치세 매입세액을 부담하였음에도 불구하고 적격 증빙을 통해서 입증되지 못하면 매입세액공제를 받지 못하게 된다. 매입세액공제를 받지 못한 사업자는 매출액에 이를 가산하여 이후 단계로 전가시키게 된다. 그렇게 되면 다음 단계에서 부가가치가 누적되어 과세되는 부가가치세의 중복 과세 현상이 나타난다. 이는 부가가치세의 근본 원리인 자기단계에서 창출된 부가가치에 대하여 과세한다는 원칙에 대한 의문점이 발생할 수 있다.

부가가치세는 경제순환과정의 거래를 통하여 납세의무가 있는 사업자로부터 중간 유통단계를 거쳐 최종소비자에게 조세부담이 전가되는 간접소비세이다. 사회, 경제적 이유 등으로 조세부담을 완화하기 위하여 도입된 면세제도는 특정 재화나 용역의 공급에 대하여 부가가치세 납부의무를 면제해주는 제도이다. 그러나 면세제도와 간이과세제도 등으로 경제순환과정의 중간단계에서 조세부담을 하지 않게 되면 이후 단계에서 부가가치세의 부담이 증가되는 부정적 효과가 발생할 수 있다. 즉 면세제도는 사업자에게도 불리하고 최종소비자 가격을 상승시키는 누적효과를 발생시킨다. 물론 최종소비자 단계에서 면세는 최종소비자 가격을 낮추는 효과가 있다. 또한 간이과세의 경우 경제순환과정 내에 존재하지만 공급가액이 적을 경우 최종소비자와 동일한 취급을 하게 된다. 따라서 간이과세제도에서는 최종 소비 단계에서 사업자의 매출액을 확인하기 어렵다는 문제점도 제기된다. 이러한 경제순환과정 중 중간단계에서 면세제도, 간이과제제도가 포함되어 있다면 거래 왜곡현상과 소비자의 부담을 가중시키게 되는 경제적 비효율이 발생하게 된다.

2.1.2 조세부담의 역진성

부가가치세는 매출액에 대하여 일정 비례세율을 적용하여 과세함으로써 수평적 평등개념을 포함하고 있다. 따라서 경제의 왜곡을 발생시키지 않아 경제적 효율성 측면⁷⁾에서 우수한 조세이론으로 평가받고 있다. 그러나 조세의 소득분배 기능을 강조하는 현대적 해석에서 공평성의 개념을 바라본다면 부가가치세는 조세불평등이라는 왜곡 현상을 나타내고 있다. 즉, 10%의 단일세율로 과세되는 부가가치세는 수직적 공평성의 측면에서 소득자의 소득에 역진적인 과세제도이다. 따라서 부가가치세는 소득수준에 따라 고소득자와 저소득자의 조세부담률이 다르게 나타난다. 저소득층의 부가가치세 조세부담률은 고소득자의 조세부담률보다 높게 나타나는 현상이 발생하여 조세를 통한 이전효과 부분에서 소득분배의 문제점을 야기할 수 있다.

2.2 공평과세의 왜곡과 부의 배분

1977년 우리나라에 부가가치세가 시행된 이후 부가가치세율은 1988년부터 10% 단일세율로 유지되고 있다.

7) 조세원칙으로 일반적으로 경제적 효율성, 평등성, 편의성, 경제성, 확실성이 5대원칙으로 받아들여지고 있다.

부가가치세는 과세대상에 대하여 일률적으로 단일세율을 적용함으로써 조세중립성 유지와 경제적 효율성 측면에서 긍정적 평가와 함께 자원이 시장가격에 의하여 배분되는 수평적 공평성의 효과를 나타낼 수 있다. 반면에 단일세율의 적용은 조세부담이 역진적이고 부가가치세가 최종소비자에게 전가됨으로 인해 부가가치세액만큼 가격상승을 가져온다는 부정적인 평가도 있다.

현행 부가가치세제는 조세부담의 역진성 완화를 위하여 면세제도 등을 도입하였지만 공평성 측면에서 다음과 같은 한계점을 드러내고 있다.

첫째, 단일세율로 부과되는 부가가치세는 공평과세 관점에서 응능부담의 원칙에 반하는 취약점을 가지고 있다. 일반적 과세기준으로 공평성의 개념을 적용한다면 균등부담, 균등비율⁸⁾, 균등희생으로 정의할 수 있다. 그러나 이들 세 가지 관점은 어떤 시각으로 보는가에 따라 공평성의 정도가 달라진다. 부가가치세는 모든 재화 또는 용역의 공급에 대해서 균등비율로 과세하므로 경제적 효율성이 존재하고 공평과세 원칙 중 하나인 수평적 공평성의 목적을 이루었다고 볼 수 있다. 그러나 소득수준과 관계없이 균등금액 또는 균등비율로 조세부담을 한다면 저소득층은 조세부담으로 인한 가치분 소득의 감소로 고소득층에 비하여 조세부담으로 인한 상대적 상실감이 클 수밖에 없다. 현대국가에서는 소득불균형 등을 해소하기 위한 과세기준으로 공평성의 개념으로 균등희생을 원칙으로 하고 있다. 이러한 균등희생의 개념에 의하면 한계효용체감의 법칙에 따라 소득자간 소득의 차이가 있을지라도 조세부담에 따른 주관적 비효용이 균등하도록 부과해야 한다는 것이다⁹⁾. 이는 유사한 여건에 있는 사람에게는 유사한 과세를, 이질적인 여건에 있는 사람에게는 차별과세를 하여야 한다는 개념으로 이를 반영한 대표적인 조세제도가 누진세율 제도이다. 공평과세 실현을 위해 소득세에서 적용되는 초과누진세율 제도와 비교하여 단일세율이 적용되는 부가가치세는 수직적 공평성 관점에서 부정적인 측면이 있는 조세라 할 수 있다.

둘째, 부가가치세의 역진성 완화를 위하여 도입된 면세제도와 간이과세제도는 경제순환과정에 대한 왜곡을 나타내고 있다. 면세제도는 면세되는 재화 또는 용역에 대하여 부가가치세 납세의무가 성립하지 않지만, 그 이전단계에서 거래징수당한 매입세액을 매출세액에서 공제 또는 환급받지 못하고 해당 매입세액은 당해 거래의 원가에 가산하여 거래상대방에게 전가되는 것이다. 따라서 부가가치세법에 따른 면세제도는 완전 면세되는 영세율과 달리 부분면세라고 한다. 면세사업자가 매입세액을 공제 또는 환급받지 못하여 거래상대방에게 전가되면 판매가격 상승으로 해당 재화 또는 용역의 거래량은 감소하게 되며, 이로 인하여 경제적 비효율성이 발생하여 경제순환과정의 왜곡이 발생한다.

조세는 국가 또는 지방자치단체가 필요로 하는 경비 충당을 위한 재정수입을 조달할 목적으로 납세의무자에게 반대급부 없이 강제적으로 징수하는 금전납부로 정의할 수 있다. 따라서 조세정책은 납세자들의 조세저항을 최소화하는 방향으로 추진하고 있다. 최근의 조세정책은 많은 국가들에서 조세저항이 비교적 적은 간접세의 비중을 확대하는 방향으로 조세구조를 재편하고 있다. EU국가를 중심으로 부가가치세 세율 인상과 함께 일본에서도 부가가치세 세율이 기존의 5%에서 2014년 8%, 2019년 10%로 인상하였다. 그러나 간접세가 가지는 조세부담의 역진성으로 많은 비판과 조세저항을 불러일으키고 있다. 조세는 국가재정수입의 확보, 정책목적 달성뿐만 아니라 복지국가 건설을 위하여 소득 재분배 기능을 가지고 있다. 어떤 조세정책을 선택하는가에 따라 소득 재분배에 상당한 영향을 미치기 때문에 각국의 조세제도는 각 국가들의 경제·사회·문화·역사 등 다양한 요인들이 반영되어 선택한 결과로 다양한 형태로 나타난다. 유럽 선진국들의 경우는 복지국가를 지향하면서 필요한 자원의 많은 부분을 간접세로 조달하고 있다. 조세정책은 조세원칙 중 공평과세원칙과 경제적 효율성의 조화를

8) Adam Smith는 국부론에서 조세의 평등성 개념을 비례과세로 보았다. 즉 1천만원 소득자와 1백만원 소득자에게 세율을 10%로 동일하게 적용하는 것이다.

9) 현대에서의 조세정의는 배분적 정의에 입각한 상대적 평등을 말하며, 이러한 평등개념하에서 국민의 납세능력에 상응한 조세부담 즉 응능부담의 원칙이 정당화된다고 볼 수 있다. 예를 들면 1천만원의 소득자에게 20% 세율을 적용하여 2백만원의 세금을 부과하고 1백만원의 소득자에게 5%의 세율을 적용하여 5만원의 세금을 부과할 경우 양자가 주관적 효용측면에서 동일한 박탈감을 느낀다는 것이다.

어떻게 이를 것인가 하는 선택의 문제라 할 수 있다. 가장 이상적인 조세제도라고 한다면 재정수입의 확보와 함께 경제활동을 저해하지 않는 경제적 중립성을 유지하면서 소득 재분배 기능을 공평하게 발휘할 수 있는 제도라 할 것이다.

이를 위하여 공평과세 원칙은 침해하지만 경제적 효율성을 갖추고 있는 부가가치세 재원의 일부를 저소득층 지원을 위하여 사용한다면 소득의 재분배 기능을 발휘할 수 있는 대안이 될 수 있을 것이다. 이처럼 부가가치세에서 반영되지 못한 부의 재분배 문제를 복지제도 측면에서 보완할 수 있다면 부가가치세의 수직적 공평성의 문제는 어느 정도 해소할 수 있을 것으로 보인다.

2.3 부가가치세 역진성에 대한 선행연구 고찰

부가가치세제 전반에 걸친 연구와 부가가치세의 역진성과 관련된 기존 연구를 고찰해보면 다음과 같다.

먼저 우리나라의 부가가치세제의 본질과 관련된 연구내용을 보면 전주성(2010)은 “한국의 조세구조에 대하여 선진국에 비해 개인소득세의 비중이 낮고 법인세, 관세, 개별상품세의 비중이 높고 부가가치세의 과세베이스는 좁다고 보았으며, 이는 조세회피나 비공식 부문이 큰 환경에서 세원 이탈방지과 세수확보를 위한 정책선택의 결과로 보았다. 이러한 상황에서 향후 조세개혁은 조세이론과 선진국 경험에 근거한 일방적이고 단순한 제도 변화보다는 비효율이 발생하는 원천들을 감소시킬 수 있는 방식을 모색할 필요가 있다”고 보았다.

면세제도의 개선방향과 관련된 연구내용을 보면 김유찬(1995, 1998)은 부가가치세 면세범위 설정의 문제점 파악과 면세 및 영세를 적용범위와 적용범위에 대한 평가를 통해 이들 면세, 영세율의 조정과 관련된 조세정책의 기본방향을 제시하였다. 면세제도로 인한 조세지출 규모의 추정에 관한 연구로 박기백, 정재호(2003)는 조세 감면의 현황, 조세감면 모형의 검토와 조세감면 규모를 알기 어려운 부가가치세 면세의 조세감면 규모를 추정하였다. 김승래 등(2007)은 Gottfried and Wiegard(1991)의 일반균형분석 방법을 이용하여 업종별 일반균형 I-O 실효세율과 상대가격구조, 세수, 물가 그리고 소득분배 등 다양한 측면에서 분석하였다. 이 연구에서 “면세 품목의 과세 전환이 소득재분배에 미치는 부정적인 효과는 생필품 등 일부 주요 품목을 제외하면 그다지 크지 않으며, 시대적 환경 변화에 따라 점진적으로 과세 전환하여 부가가치세제 과세베이스를 확대하고 추가로 확보된 세수를 저소득층을 위한 직접 지원프로그램에 사용한다면 관련 정책의 소득재분배 효과가 커질 수 있다”고 보았다. 이러한 선행연구들은 우리나라의 부가가치세 면세범위에 대한 평가에서 서로 다른 차이가 있음을 보여 주고 있다. 박기백, 이명현(2000)과 박기백, 정재호(2003), 김승래 등(2007)의 연구에서는 공통적으로 “면세범위가 OECD 국가들과 비교하여 그 대상이 넓어 경제적 왜곡현상을 나타낼 수 있으므로 면세범위를 축소해야 할 것”으로 보았다. 그러나 김유찬(2006)과 김유찬 등(2006)의 연구에서는 “부가가치세 경감세율제도를 채택하고 있는 EU의 주요 국가들과 비교할 때 우리나라의 면세범위가 결코 넓지 않으며, 오히려 기초생필품이나 가치제에 대한 배려가 부족한 편”이라고 보았다. 김유찬(2010)은 “누진세율 구조를 갖는 직접세 분야에서의 응능과세 원칙의 실현가능성이 글로벌 경제로 제약을 받고 있는 상황에서 응능과세원칙의 보완을 위하여 소비세제에서 면세나 경감세율의 도입의 필요성”에 대하여 언급하였다.

부가가치세의 부정적 영향인 탈세와 관련하여 김두형(2007)은 매입세액 공제여부에 관한 판례의 검토 연구에서 “탈세 목적으로 존재하지 않는 사업장 명의로 허위 세금계산서 발행과 사실과 다른 세금계산서를 주고받는 경우가 발생하고 있으므로 탈세방지를 위하여, 허위세금계산서의 작성과 교부를 엄격히 방지할 필요성이 있다”고 하였다. 전주성, 왕성현(2012)은 “상장기업으로 시장집중도가 높은 산업에 속한 기업일수록 조세회피에 의존하는 정도가 작은 것으로 나타났으며, 이러한 결과는 시장 경쟁이 심한 산업군과 투자자로부터 이윤압력이 큰 기업일수록 조세회피 유인이 커지는 증거”로 보았다. 서정우(2015)는 “부가가치세 납세인원 중 간이과세자의 비중이 높은 반면 간이과세자의 과세표준과 납부세액은 전체 부가가치세 총액대비 극히 미미한 실정이며, 간이과세 한계사업자의 간이과세자 유지를 위하여 매출액의 축소신고로 해석”하고 있다.

부가가치세 유효세율과 관련한 연구로 김유찬(2013)은 Gottfried and Wiegard(1991)의 모형을 사용하여 한국과 독일의 유효부가가치세율을 비교·계산하였다. 동 연구에서 김유찬(2013)은 “독일의 2008년 산업연관표상의 73개 품목의 유효부가가치세율의 계산에서 독일의 유효부가가치세율과 법정부가가치세율의 차이는 한국과 비교하여 상대적으로 작은 것”으로 분석되었다. 김유찬(2013)은 “한국의 경우 산업연관표상의 168개 품목(면세 포함)의 유효부가가치세율의 계산에서 전체 품목에 대한 가중평균유효세율은 10.37%로 모든 품목이 과세재화인 경우의 유효세율(10%)보다 높게 나타났으며, 한국과 독일의 공통적인 점은 면세 해당품목들이 상당히 높은 유효부가가치세율 부담을 가진 반면에 경감세율이 적용되는 품목의 유효세율은 명목세율과 차이가 크지 않았다”고 하였다. 김유찬(2013)은 오히려 “면세로 인한 누적효과 및 환수효과가 면세적용에 따른 직접적인 효과보다 크게 나타나서 면세제도가 폐지되는 것보다 더 많은 부가가치세 수입이 발생하는 것으로 국가 경제에 큰 효율비용을 의미하는 것”으로 추정하였다. 김유찬(2016)은 EU 국가 중 3개 국가(영국, 독일, 프랑스)와 우리나라의 유효부가가치세율의 계산과 이를 통한 VAT Gap의 추정에서 “우리나라의 부가가치세 명목세율과 유효세율의 격차는 유럽 3개국의 나라들의 그것보다 월등하게 커서 왜곡효과가 크고 효율비용도 크게 나타나고 있다”고 보았다. 김유찬(2016)은 이러한 원인으로서는 “우리나라의 부가가치세 제도가 유럽 3개국보다 면세제도를 광범위하게 사용하고 있기 때문인 것으로 분석”하였으나, 이와 같은 비교는 “유럽 3개국과 우리나라의 생활수준의 차이와 국민경제 내에 총부가가치 창출에서 생필품이 해당하는 분야의 공급비중의 차이로 발생하기 때문에 수평적 비교는 어렵다”고 하였다. 성명재(2013)는 모의실험을 통하여 면세범위를 조정하는 경우 “부가가치세의 부문별 실효세율과 면세의 누적효과를 추정하였으며, 우리나라의 부가가치세제가 서구 선진국에 비해 세율수준이 낮고 면세의 범위가 넓어 세원분포가 상대적으로 협소하며 소득 재분배효과가 거의 0에 가까운 것”으로 분석하였다. 성명재(2013)는 “인구분포와 면세소비의 범위 차이에서 기인하는 것으로 세부담의 역진성 완화와 공익목적 거래 여부 등을 기준으로 면세범위의 설정과 성형목적의 의료서비스 등 일부 품목을 과세전환으로 세수 증대와 소득재분배 효과를 개선할 수 있을 것”으로 주장했다.

부가가치세제를 통한 재정수요확보와 관련된 연구와 관련하여 김승래 등(2007)은 “조세의 한계효율비용¹⁰⁾의 크기(2004년 기준)는 자본소득과세가 0.298, 노동소득과세가 0.212, 일반소비과세 0.155의 결과”를 보여주고 있다. 성명재(2013), 박명호, 정재호(2014)은 “재정수요 충당을 위한 방안으로 법인세와 소득세 인상의 한계성으로 부가가치세율 인상을 통한 재정수요를 충당”하는 방안을 제시하였다. 또한 박명호, 정재호(2014)는 Gottfried and Wiegard(1991)의 유효세율 산출 방법론을 적용하여 유효세율 산출 및 통계청의 가계동향조사의 소비지출 항목과 산업연관표상의 기본부문을 연계하여 각 품목별 유효세율을 산출하였다. 박명호, 정재호(2014)는 그 결과 “2012년 기준으로 총 30개 품목에서 5% 미만은 4개, 5~10%는 9개, 10%이상은 17개로 나타났으며, 우리나라 가구의 조세부담의 역진성은 경제적 능력을 소득과 소비 중 무엇으로 보느냐에 따라 다르게 나타나는 것”으로 확인되었다. 김승래 등(2015)은 “미래 재정수요 증대를 위해 효율성을 강조한 세입구조를 고려한다면 부가가치세 등 개별 소비과세의 비중을 증대시키는 변화의 필요성이 있다”고 보았다.

Ⅲ. 부가가치세 유효세율과 세부담의 역진성

3.1 부가가치세 부담의 역진성에 따른 문제

현대적인 관점에서 공평성의 개념은 수직적 공평성의 개념이 점차 확대되고 있다. 이러한 개념을 반영하여 대부분의 국가에서는 공평과세 실현을 위하여 누진세율제도를 시행하고 있다. 그런데 부가가치세 측면에서 공평과세는 경제적 효율성 즉, 조세부담의 관점에서 보는 것이고, 누진세율제도는 국가 전체적 관점에서 소득의

10) 한계효율비용은 주로 세계의 효율성을 평가하는 지표로 사용되고 있다.

분배와 관련이 있다. EU의 국가들에서 간접세인 부가가치세율이 높음에도 불구하고, 높은 복지수준을 실현함으로써 부가가치세의 역진성의 문제를 해결하고 있다. 우리나라 부가가치세는 조세부담의 역진성으로 인해 저소득층에게 고소득층에 비하여 상대적으로 높은 세율을 부담시킴으로 인하여 다음과 같은 문제점이 제기되고 있다.

3.1.1 소득수준 증가에 따른 조세부담 역진성 가중

부가가치세 도입 초기에 조세부담의 역진성 완화를 위하여 기초 생활필수품에 대한 과세면제와 국민 후생 증진을 위한 목적으로 면세제도가 도입되었다. 그러나 사회의 변화, 국민소득수준의 증가로 생활필수품의 변화와 함께 그 품목 또한 확대되었으므로 이를 반영한 면세품목의 추가 또는 변경이 이루어져야 할 것이다. 그런데 면세품목의 추가 및 변경은 부가가치세법 등의 개정으로 반영되어야 함에도 불구하고 법의 개정이 현실을 적시에 반영한다는 것은 경제정책 등의 다양한 사회적 요인으로 쉽지만은 않다. 그러나 부가가치세 제도의 도입초기에 설정된 면세 범위가 일부 미세한 범위 내에서만 이루어졌을 뿐 현재까지 큰 틀의 변화 없이 유지되고 있어 사회·경제적 발전 변화를 제대로 반영하지 못하고 있는 실정이다.

일반적으로 기초생활필수품이란 생존을 유지하기 위한 의식주를 열거하게 된다. 이 중에서 의(衣)에 대해서는 과세가 되고 있으며, 주(住)의 경우 일정규모 이상¹¹⁾에 대해서는 부가가치세가 과세되고 있다. 식(食)생활과 관련되어 이제는 대부분 상품·제품의 형태로 생산·유통되는 실정으로 부가가치세가 과세되고 있다. 이렇듯 경제발전과 사회현상의 변화에 따라 많은 제품들이 생활필수품이 되었음에도 이러한 변화를 제대로 반영하지 못하고 있는 실정이다. 이에 따라 부가가치세는 경제발전의 속도가 클수록 오히려 저소득층의 조세부담률이 증가되는 현상을 발생시키고 있는 것이다.

3.1.2 빈부격차의 심화

현대 조세 기능 중 하나로 사회·정책적 기능이 강조되며, 불공정한 분배를 시정하는 기능을 부여하고 있다. 조세부담의 분배요소의 양과 특성이 동일한 경우라면 과세상 동일하게 취급하는 것을 수평적 공평성이라 한다. 소득을 과세기반으로 하는 조세는 객관적 요소인 소득의 종류와 소금금액을 확정하고 그에 대응하는 조세부담이 이루어지도록 한다. 그러나 과세형편상 개인이 처한 경제적, 사회적 여건의 차이에 따라 주관적 요소가 다를 때에는 그 특성을 감안하여 차등 과세한다. 세법은 특정 개인에게 귀속되는 분배요소의 양이 증대할 경우 그 증가되는 부분에 대한 조세부담 능력이 증가할 것으로 누진적 과세방법이 타당하다고 보는 것이다. 즉 고소득자에게는 고율의 세율을 적용하여 상대적으로 많은 조세부담과 저소득자에 대하여는 저율의 세율 적용 및 소득보전 조치가 이루어지고 있다.

그러나 소비행위에 대하여 과세하는 부가가치세는 일부 면세품목을 제외하고 모든 재화 또는 용역의 공급에 대하여 단일세율이 적용되어 최종소비자인 개인의 주관적 담세능력에 대한 고려를 하지 않고 절대값으로 과세된다. 빈부격차가 심화되어가는 현실에서 단일세율이 적용되는 부가가치세는 조세의 분배기능을 훼손하고 오히려 빈부격차를 더욱 심화시키는 조세제도로 여겨지고 있다.

3.2 세법상 역진성 완화 장치

3.2.1 소비세제법을 통한 적용

부가가치세제를 도입한 모든 국가에서 부가가치세제가 갖는 조세의 특징인 분배기능을 훼손하는 조세부담의 역진성 문제를 해결하기 위하여 다양한 보완책을 마련하고 있다. 우리나라에서 부가가치세 제도가 도입되기 전에는 일반소비세로서 물품세와 영업세가 주를 이루었다. 물품세는 대물세이며, 부가가치세가 거래에 대해 부과

11) 조세특례제한법 제106조 ①항 4호

되는 것과는 구별된다. 부가가치세가 도입되면서 과세에서 제외되었던 품목들에 대해서도 일반소비세를 적용하게 되었다. 우리나라의 경우 1988년부터 단일세율을 채택하였지만 유럽 국가들은 복수의 세율제도를 운영하고 있다. 대부분의 국가에서 부가가치세제의 시행 시 이러한 역진성을 완화하고자 면세제도 도입과 함께 일부 품목에 대한 개별소비세를 적용하였다. 부가가치세와 같이 조세전가의 방법으로 최종소비자의 소비행위를 과세대상으로 하여 최종소비자에게 세부담을 전가시키는 조세는 부가가치세, 개별소비세, 주세, 교통·에너지·환경세로 구분할 수 있다. 이러한 각 개별세법을 통해 차등세율을 적용함으로써 부가가치세의 역진성 완화와 관련된 내용을 살펴보면 다음과 같다.

① 개별소비세법을 통한 역진성 완화 효과

부가가치세는 재화 또는 용역의 공급을 과세표준으로 하여 단일세율이 적용되고 있다. 그러나 개별소비세는 특정한 물품과 특정한 장소에의 입장행위 및 특정한 장소에서의 유흥음식행위에 대하여 부과하고 있으며 적용되는 세율도 각 물품에 따라 달리 적용된다. 즉 개별소비세법은 특정물품에 개별소비세를 부과하고 개별소비세가 부과된 금액에 대하여 부가가치세를 부과함으로써 부가가치세의 단일세율 적용에 따른 조세부담의 역진성과 관련된 불합리성을 제거하고 사치성 물품의 소비 억제 효과를 나타내고 있다. 따라서 개별소비세법은 조세공평성 측면에서 부가가치세의 수평적 공평성에 수직적 공평성을 적용하여 일부 누진적 요소를 갖추었다고 볼 수 있다. 또한 개별소비세법은 정책적인 목적으로 한정된 자원의 효율적 운용을 위하여 사회적 비용 또는 외부불경제를 발생시키는 특정 소비행위의 억제를 유도하고 있다.

<표 1> 개별소비세법에 따른 과세대상과 세율

과 세 대 상	세 율
① 투전기, 오락용 사행기구, 그 밖의 오락용품, 수렵용 총포류 ② 보석, 귀금속제품, 고급시계, 고급용단, 고급가방, 고급모피, 고급가구	20%
③ 배기량이 2천cc를 초과하는 승용자동차와 캠핑용자동차 ④ 배기량이 2천cc 이하인 승용자동차와 이륜자동차 ⑤ 전기승용자동차	5%
⑥ 휘발유 및 이와 유사한 대체유류 ⑦ 경유 및 이와 유사한 대체유류 ⑧ 등유 및 이와 유사한 대체유류 ⑨ 중유 및 이와 유사한 대체유류 ⑩ 석유가스 중 프로판가스 ⑪ 석유가스 중 부탄가스 ⑫ 천연가스 ⑬ 석유제품 외의 물품제조과정에서 부산물로 생산되는 유류 ⑭ 유연탄	리터당 475원 리터당 340원 리터당 90원 리터당 17원 kg당 20원 kg당 252원 kg당 12원 리터당 90원 kg당 46원
⑮ 경마장 ⑯ 경륜장, 경정장 ⑰ 투전기를 설치한 장소 ⑱ 골프장 ⑲ 카지노 ⑳ 유흥음식행위	1회 입장 1천원 1회 입장 400원 1회 입장 1만원 1회 입장 1만2천원 1회 입장 5만원 유흥음식요금의 10%

② 주세법을 통한 역진성 완화 효과

주세 역시 소비세의 일종으로 간접세이다. 주세가 개별소비세법과 별도로 주세법으로 규정된 이유는 주류의 제도·판매에 대한 면허 등 다양한 주류별 종류와 단속 법규 때문이다. 주세는 주류에 따라 그 종류별로 세율이 각각 다르게 적용된다. 우리나라의 주세 체계는 소득계층별 조세부담의 역진성 완화를 위하여 고가·고급

주류에는 고세율을 적용하고 저가·저급주에는 저세율을 적용하여 차등과세하고 있다. 주세에 대하여는 외국 주류의 수입으로 국내 주류에 대한 역차별 논란에 대한 논의로 주세의 과세체계에 대한 정비를 지속적으로 요구하고 있다.

<표 2> 주세법에 따른 과세대상과 세율

과세대상	세 율
주정	kg당 5만 7천원
① 탁주	kg당 41,700
② 약주, 과실주	30%
③ 청주	30%
④ 맥주	kg당 830,000원
증류주류	72%
전통주	50% 경감

③ 교통·에너지·환경세법을 통한 역진성 완화 효과

교통·에너지·환경세는 도로·도시철도 등 교통시설의 확충 및 대중교통 육성을 위한 사업, 에너지 및 자원 관련 사업, 환경의 보전과 개선을 위한 사업에 필요한 재원의 확보를 목적으로 하고 있다. 교통·에너지·환경세는 소득세, 부가가치세, 법인세에 이어 4번째로 세수확보가 이루어지는 세목이다. 이는 앞에서 언급한 특정 목적을 위하여 휘발유와 경유에 대해서 한시적으로 과세하는 목적세이다. 향후 개별소비세로 통합되어 과세가 이루어지면 보통세로서의 역할을 할 수 있게 된다. 이러한 교통·에너지·환경세는 그 과세원천이 석유류를 기준으로 하였을 경우 석유류의 경우 휘발유, 경유, 등유로 구분하였을 때 휘발유와 경유의 리터당 과세금액의 차이와 개별소비세법에서 적용되는 등유의 차등과세는 역진성 완화를 위한 정책으로 볼 수 있다. 교통·에너지·환경세법에 따른 과세대상과 세율은 <표 1>에 제시한 바와 같다.

3.2.2 면세제도

면세제도는 정책적인 목적이 반영된 것으로 면세사업자가 공급하는 재화나 용역의 성격상 최종소비자의 조세 부담을 발생시키지 않는 것이 사회 전체적으로 바람직하다는 판단에 따른 일종의 조세특례제도이다. 부가가치세를 도입하면서 대부분의 국가에서는 조세부담의 역진성을 완화하기 위한 방법으로 면세제도를 도입하였다. 면세제도는 사회적으로 외부경제효과가 있는 재화나 용역의 공급에 대하여 부가가치세를 과세하지 않는 것이다. 즉, 면세재화나 용역을 제공하기 위해 소요된 비용에 대한 면세사업자의 부가가치세 부담여부를 고려하지 않고 단순히 그 재화나 용역의 공급에 대해 과세하지 않는 것이다.

그러나 부가가치세의 역진성 완화를 위하여 도입된 면세제도는 그동안 사회·정책적인 요구들이 반영되면서 면세제도 본래의 의도를 왜곡하고 있다. 부가가치세 면세제도의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

① 누적효과와 환수효과

현행 부가가치세는 면세대상 품목을 열거주의에 의하여 규정하고 있다. 면세제도가 도입된 이후 경제·정책적 목적으로 일부 품목에 대한 정비가 이루어졌다. 부가가치세 누적효과는 경제순환과정의 중간단계에서 면세를 적용한 후 그 다음 단계에서 과세하는 경우 경제순환과정 전체에서 창출된 부가가치에 대한 부가가치세액보다 더 많은 세액이 징수되는 효과를 말한다. 따라서 중간단계에서 면세가 적용됨에 따라 공제되지 아니한 부가가치세가 다음 거래단계에서 과세되는 경우 매입세액이 다시 과세됨에 따라 중복되어 과세되는 현상이 나타난다. 부가가치세 환수효과는 경제순환과정 중 중간단계에서 적용된 경감된 세액이 그 다음 단계에서 과세되는

경우 경감세액이 다시 징수됨으로써 세액의 경감효과가 취소되는 것을 말한다. 경제순환과정의 중간단계에서 면세가 적용되는 경우에는 환수효과와 누적효과가 함께 발생하게 된다. 따라서 경제순환과정의 중간단계에 면세사업이 존재할 경우 당해 면세사업의 산출물은 비과세되지만 매입세액이 회수되지 못하게 되어 부가가치세 과세기준은 해당 산출물에 대한 최종소비지출의 규모보다 더 크게 나타나며, 이는 면세효과가 상쇄될 뿐 아니라 조세부담이 가중되는 효과가 나타날 수 있다.

이러한 환수효과와 누적효과를 제거하기 위한 방법으로 최종 거래에서 면세를 적용하는 방법과, 의제매입세액공제제도와 면세포기제도, 간이과세포기제도, 간이과세자에서 일반과세자로 전환되는 때의 재고매입세액공제제도 등이 존재한다.

② 면세사업자의 매출누락

면세사업자는 면세대상 재화의 공급에 대해 부가가치세상의 납부의무가 없기 때문에 거래징수, 세금계산서 교부, 신고의무 등이 면제된다. 면세제도는 부가가치세제를 운용하는 대부분의 국가에서 부가가치세가 갖고 있는 불완전성을 보완하기 위한 제도이다. 그럼에도 불구하고 면세사업자는 부가가치세 부담을 덜기 위한 것과 과세사업자의 매출은 누락시키고자 하는 의도가 일치되는 경우 면세사업자는 매입세금계산서를 수취하지 않음으로서 향후 면세사업자로 하여금 매출누락의 여지를 제공하는 경우가 발생하고 있다.

③ 면세제도의 적용

현행 부가가치세법에서는 면세제도의 도입 취지와 달리 운영되고 있는 부분이 존재한다.

부가가치세법에서는 면세품목에 해당하는 것은 첫째, 1차 생산물과 생산 3요소에 해당하는 토지·노동·자본에서 창출된 부가가치에 대하여 과세하지 아니한다. 둘째, 부가가치세의 역진성 완화를 위한 소득과 무관한 생활필수품과 주로 저소득층이 이용하는 재화나 용역에 대하여 적용하고 있다. 이러한 품목에 대하여 부가가치세가 과세된다면 가격상승이 불가피하게 되므로 면세제도를 활용하여 보다 낮은 가격으로 공급하기 위한 것이다. 셋째, 문화, 예술, 체육 등 공익 목적으로 공급의 필요성이 인정되는 재화나 용역에 적용하고 있다. 이들은 모두 면세제도의 기본적인 취지를 반영한다고 할 수 있다. 그러나 정책적인 목적에 따라 조세특례제한법에서 부가가치세 면세에 대하여 규정하고 있다. 조세특례제한법에서 규정하고 있는 면세품목들은 부가가치세 본질적인 특성이 아닌 제정 당시의 정책적 목적에서 규정하고 있는 것이다. 세법상 면세품목을 요약하면 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 세법상 면세 품목

부가가치세법상 면세 품목	조세특례제한법상 면세 품목
1. 가공되지 아니한 식료품 및 농산물, 축산물, 수산물과 임산물	1. 전기공급이 곤란한 도서로서 자가발전제에 사용할 목적으로 직접 공급하는 석유류
2. 수돗물	2. 사업장 등의 경영자가 그 종업원 등의 복리후생을 목적으로 구내에서 식당을 직접 경영 또는 위탁급식의 방법으로 공급하는 음식용역
3. 연탄과 무연탄	3. 농어업 경영 및 농어업 작업의 대행용역
4. 여성용 생리 처리 위생용품	4. 국민주택 및 그 주택의 건설용역
5. 의료보건 용역과 혈액	5. 공동주택 중 국민주택을 제외한 주택, 국민주택, 국민주택 규모 이하의 노인복지주택에 공급하는 일반관리 용역·경비용역 및 청소용역
6. 교육 용역	6. 영구 임대를 목적의 임대주택에 공급하는 난방 용역
7. 여객운송 용역	7. 외부사업 온실가스 감축량 및 상쇄배출권
8. 도서, 신문, 잡지, 관보, 뉴스통신 및 방송	8. 정부업무를 대행하는 단체가 공급하는 재화 또는 용역
9. 우표, 인지, 증지, 복권 및 공중전화	9. 국가에 공급하는 철도시설
10. 200원 이하의 담배	
11. 금융·보험 용역	
12. 주택과 이에 부수되는 토지의 임대 용역	
13. 복리시설인 공동주택 어린이집의 임대 용역	

<p>14. 토지 15. 저술가·작곡가나 그 밖의 자가 직업상 제공하는 인적 용역 16. 예술창작품, 예술행사, 문화행사 또는 아마추어 운동 경기 17. 도서관, 과학관, 박물관, 미술관, 동물원, 식물원에의 입장 18. 종교, 자선, 학술, 구호, 그 밖의 공익을 목적으로 하는 단체가 공급하는 재화 또는 용역 19. 국가, 지방자치단체 또는 지방자치단체조합이 공급하는 재화 또는 용역 20. 국가, 지방자치단체, 지방자치단체조합 또는 공익단체에 무상으로 공급하는 재화 또는 용역</p>	<p>10. 학교가 제공하는 시설관리운영권 및 학교시설을 이용하여 제공하는 용역 11. 한국사학진흥재단이 설립한 특수 목적 법인이 건설한 기숙사에 대하여 국가 및 지자체가 제공하는 시설관리운영권 및 그 법인이 그 기숙사를 이용하여 제공하는 용역 12. 시내버스 및 마을버스운송사업용으로 공급하는 버스로서 천연가스를 연료로 사용하는 것 13. 희귀병치료 등을 위한 것 14. 영유아용 기저귀와 분유 15. 난방용 또는 농업용·임업용으로 공급하는 목재 펄릿</p>
---	---

3.2.3 간이과세제도

간이과세제도는 1996년 간이과세제도를 도입한 후 일반과세자, 간이과세자, 과세특례자로 구분하였으나, 2000년 과세특례제도를 폐지하여 납세의무자를 일반과세자, 간이과세자로 이원화하여 운영되고 있다. 과세구간도 그 이전에는 4천8백만원~1억5천만원 미만에서 직전 1억원의 재화와 용역의 공급대가가 4천8백만원 미만으로 축소되었다. 이러한 간이과세자에 해당하는 개인사업자에 대해서는 거래징수와 신고납부상 일반사업자와 다른 특례가 인정된다. 간이과세자는 세금계산서의 교부가 불가능하고 영수증교부가 가능하며, 납부세액은 공급대가에 업종별 부가가치율을 곱한 금액의 10%를 부가가치세액으로 계산된다. 즉 간이과세자는 일반과세자와 달리 영세사업자에 해당되어 세금계산서 없이 간편하게 부가가치세액을 계산할 수 있도록 편의성을 제공하는 것이라 볼 수 있다. 현행 부가가치세법에서는 간이과세 적용기준 금액에 미달하더라도 간이과세자 적용배제 요건에 해당하는 사업자¹²⁾는 간이과세를 적용하지 않는다. 간이과세자의 부가가치율은 업종별로 획일화 되어 있다. 이러한 획일적인 부가가치율은 해당 업종에 따라 유·불리한 세부담의 차이가 발생하여 공정성의 문제가 발생할 수 있다.

<표 4> 간이과세자 업종별 부가가치율

업 종	부가가치율(2018년 기준)
전기·가스·증기 및 수도사업	5%
소매업, 음식점업, 재생용 재료수집 및 판매업	10%
제조업, 농업·어업·축박업, 운수 및 통신업	20%
건설업, 부동산임대업, 기타 서비스업	30%

서정우(2015)는 2013년 기준으로 간이과세자는 전체 부가가치세 납세인원 중 31.7%를 차지하는 반면 납부세액은 전체 납부세액의 0.4%에 해당한다. 2018년 국세통계자료 기준으로는 부가가치세 납세인원 중 간이과세자 수는 24.1%에 해당되는 156만명에 해당되며, 간이과세자 납부세액은 전체 납부세액의 0.16%에 해당된다. 서정우(2005) 연구의 기준연도(2013년)와 비교하면 5년 사이에 간이과세자 비중은 7.6% 감소하였으며, 납부세액의 비중도 0.24% 감소하여 간이과세자의 납세 비중은 더욱 미미한 편이다.

12) ① 광업, 제조업(최종소비자에게 공급하는, 과자점업, 도정업과 제분업, 양복·양장·양화점업은 가능)
② 도매업, 부동산판매업, 과세유흥장소를 영위하는 업
③ 전문직 사업자(변호사, 공인회계사, 세무사 등 기타 유사한 서비스업)

IV. 부가가치세 역진성의 개선 방안

소비행위를 과세대상으로 하고 있는 소비세제법은 조세부담의 역진성으로 인하여 과세 공평성을 목표로 하는 현대적인 조세의 기능을 달성하지 못하고 있는 것이 현실이다. 조세부담의 역진성 완화를 위하여 법규정을 통하여 조금씩 조정되어 왔지만 부가가치세법이 도입된 이후 큰 틀에서의 변화는 없었다. 부가가치세법이 도입된 지 40여년이 흐른 상황에서 향후의 국가전체적인 상황의 변화 및 글로벌경제의 불확실성 등으로 인한 저성장과 복지재정의 확대 등의 국가 전반적인 상황의 변화를 고려하여 소비세제의 큰 틀에서의 정비가 필요한 논의의 시점이 이르렀다고 할 수 있다. 소비세제의 큰 틀에서 조세정책방향에 대한 논의가 이루어질 경우 조세공평성을 훼손한다고 평가받는 부가가치세의 역진성을 개선하기 위한 방안으로 다음과 같은 제안을 하고자 한다.

① 면세제도의 정비

조세는 국가재정수입의 확보가 근본적인 목적이지만 사회·경제적인 측면에서 또 다른 목적과 기능을 갖추고 있다. 따라서 조세정책은 사회·경제적 변화의 흐름을 반영할 수 있어야 한다. 부가가치세도 이러한 목적에 따라 면세품목의 추가 또는 과세전환 등에 대한 법규정의 변화가 있었다. 예를 들어 1998년 변호사, 공인회계사 등 고소득 전문직에 대하여 면세취지에 반한다는 이유 및 조세수입확대의 목적으로 면세에서 과세로 전환되었으며, 이후 결혼상담업, 동물훈련업, 물적설비를 갖춘 기업형 인적용역에 대하여 과세로 전환하였다. 또한 미용 목적의 성형수술, 애완동물의 진료용역 역시 과세로 전환되었다. 이들 모두는 조세수입의 증가를 가져오는 과세 전환 품목이다. 이와 반대로 2003년 여성위생용품에 대한 면세 적용과 이후 노인주택에 대한 관리비용, 저출산에 대비한 유아용품은 과세품목에서 면세품목으로 전환되었다. 세수확보를 위한 면세대상에서 과세대상으로의 전환은 사회적인 합의점을 비교적 쉽게 찾을 수 있으며 법규정의 반영도 빠르게 진행되는 편이다. 그러나 과세 대상품목에서 면세대상으로 전환은 사회적으로 많은 요구가 있음에도 법규정으로의 반영은 느리게 진행되고 있다. 면세제도 및 면세품목과 관련하여 김유찬 등(2006)은 “한국의 부가가치세 면세범위가 OECD 국가들과 비교하여 상대적으로 면세범위가 넓지 않다”고 보았으며, 오기수(2006)는 “고령화와 저출산 시대의 대비를 위하여 노년층과 유아들을 위한 면세품목을 적극적으로 확대하여야 한다”고 하였다. 전승훈(2019)은 “면세제도로 인해 부가가치세 부담이 13.5% 감소효과가 있으며, 소득분위에 따라 세부담의 역진성 완화 효과는 있으나 그 크기가 크지 않은 것으로 분석”하였다. 우리나라의 부가가치세 면세대상은 저소득층 대상과 기초생활필수품, 국민후생용역 및 문화 관련, 비영리단체의 공급품목과 정부정책 목적에 의한 품목으로 구성되어 있다. 부가가치세가 도입된 시점과 비교하여 생활수준의 변화는 매우 커서 기초생활필수품에 대한 정의가 모호해지고 있으며, 기초생활필수품인데도 불구하고 면세적용이 되지 않는 품목들이 많이 존재한다. 기본적인 의식주는 사람이 살아가기 위한 최소한의 도구이다. 최소한 국민들이 기초생활필수품의 부족으로 인하여 어려움을 겪지 않아야 할 것이다. 최근 코로나19로 인하여 전국민의 필수품이 된 공적마스크의 경우가 대표적이라 할 수 있다. 경제발전과 더불어 1인 가구, 저출산, 고령화 시대 등 사회적인 변화에 따라 의식주와 관련된 기초생활필수품목을 면세품목으로 전환하여 부가가치세의 역진성을 완화하여야 할 것이다.

② 부가가치세의 세율 조정

우리나라는 부가가치세가 도입된 이후 10%의 단일세율을 유지하고 있다. 그러나 EU의 대부분의 국가들은 EC 재무장관이사회의 합의로 일부 품목에 경감세율을 적용할 수 있도록 허용한 이후 복수세율을 채택하고 있다. 단일세율 채택은 단순하여 과세당국의 입장에서 과세행정의 편의성, 납세의무자에게는 조세중립성으로 인하여 조세순응의 비교적 쉽다는 장점이 있다. 그러나 부가가치세의 복수세율은 일반 재화와 용역에 일반부가가치세율을 적용하고 사치성 재화 등에 대하여 차등세율을 적용함으로써 부가가치세의 역진성 완화 효과를 발생시

킬 수 있다는 장점이 있다. 독일의 경우 면세제도를 운용하면서 부가가치세 표준세율 19%, 경감세율 7%의 복수세율을 채택하고 있다. 그러나 독일은 다른 유럽 국가들과는 달리 면세품목의 범위를 OECD 표준과 일치되도록 하여 좁게 설정하고 있다. 우리나라의 부가가치세율로만 비교하면 유럽의 대부분의 국가들에 비해 낮은 편이다. 그러나 우리나라의 경우 개별소비세, 교통·에너지·환경세, 주세 등은 부가가치세와 별도로 운영되고 있어 부가가치세율 자체로만의 단순 비교는 어렵다. 코로나19 사태 등으로 글로벌 경제침체와 경기 활성화를 위한 재정확대의 필요성이 요구되는 시점에서 세원발굴은 시간적으로 쉽지 않다. 직접세인 소득에 대한 과세확대의 경우 소득세는 2013년 소득공제항목의 세액공제로의 전환, 2017년 소득세 최고세율 인상 등으로 이미 과세가 확대되었으며, 법인세의 경우 국제적인 자본이동과 경쟁구조에서 법인세율 인상은 어려운 실정이다. 간접세인 부가가치세율의 급격한 인상 또한 국민적인 조세저항을 가져올 수 있기 때문에 역시 어려운 실정이다. 그러나 부가가치세제의 정비를 통한 과세베이스의 확대는 소득과세와 같이 일부 고소득층에만 적용될 수 있으므로 비교적 용이할 수 있다. 즉, 면세제도에서 발생하는 누적효과의 배제를 위한 복수세율 채택에 의한 경감세율을 적용하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 이러한 점들을 감안하여 부가가치세율 조정에 따른 세부담의 역진성이 확대되는 것을 방지하고 완화시킬 수 있도록 일부 품목에 대한 경감세율 적용하는 차등세율의 채택을 검토해봐야 할 것이다.

③ 간이과세제도의 정비

간이과세제도는 1996년 7월 도입된 영세사업자에 과세특례제도로써 직전연도 공급대가가 4천8백만원에 미달하는 개인사업자에 대하여 간이과세자로 하고 있다. 간이과세제도는 매출액이 일정규모 이하인 영세사업자의 경우 세법 지식이나 납세 협력의무의 이행능력이 어렵다는 면에서 납세 협력의무 이행상의 편의와 세무행정의 효율성을 기하기 위해서 도입되었다. 간이과세자는 일반과세자와 달리 공급대가에 업종별 부가가치율을 곱한 금액의 10%를 부가가치세로 납부한다. 이러한 간이과세자는 과세사업자 또는 면세사업자가 발행하는 매출세금계산서 또는 계산서를 교부할 수 없으므로 매입세금계산서 수취에 따른 매입세액공제를 받을 수 없다. 따라서 간이과세자는 세금계산서를 수취하고자 하는 유인이 없다. 따라서 간이과세제도를 악용하여 부가가치세를 탈세하고자 하는 유인이 발생하고 있다. 따라서 간이과세자의 지위를 유지하기 위한 의도적인 매출축소와 일반과세자가 간이과세자에 대한 매출누락으로 부가가치세 회피 및 소득세의 누락으로 연결되는 것이다. 현진권(2005)은 “영세사업자에 대한 특례의 불가피성을 인정하면서도 우리나라의 경우 간이과세 특례로 인한 효과보다 탈세로 인한 부작용이 더욱 심하다”고 주장하였다. 나성린(2005)은 “간이과세의 문제점을 지적하면서 간이과세의 폐지”를 주장하였으며, 서정우(2015) 역시 “우리나라 국민의 낮은 납세의식과 상거래에서 인간적인 면을 강조하여 적격증빙에 대한 수취없이 조세회피에 방관적인 성향을 지니고 있다”고 보았다.

간이과세제도가 영세사업을 영위하는 개인사업자를 위하여 도입한 제도임에도 불구하고 간이과세자에 의한 세금계산서 미수취, 매출누락 등으로 제도 도입의 목적이 왜곡되고 있다. 또한 간이과세자의 매출누락은 이후 단계에서 소득금액의 누락으로 소득세 탈루효과가 발생한다. 2018년 기준으로 간이과세자의 비중이 전체 부가가치세 납세인원 중 24.1%에 해당하고 그 수가 156만명에 해당되어 소득금액의 누락은 상당할 것으로 보인다. 이는 일반 근로소득자와의 과세공평성을 훼손하며, 동일 품목에서 간이과세자와 일반과세자 간의 가격경쟁은 불공정 경쟁으로 시장경제원리의 왜곡현상과 이로 인한 시장실패를 가져올 수 있다. 따라서 이러한 문제점들로 인하여 부가가치세제의 본연의 목적 달성을 위하여 단기적으로 2000년 이후 기준금액 4천8백만원 미만에서 변동이 없는 공급대가와 업종별로 획일화된 부가가치율의 조정과 간이과세의 축소, 장기적으로 간이과세제도의 폐지를 검토해볼 필요성이 있다.

V. 결 론

최근의 경제상황을 보면 코로나19 확산으로 인해 세계 정제성장률 전망이 하향 조정되고 있으며, 각국에서는 천문학적인 금액의 경기부양책을 필요로 하고 있다. 경제불황이 가중될수록 저소득층 가구의 구조적인 취약성은 더욱 커지고 있기에 이들을 위한 복지분야의 공공재원이 더욱 절실한 실정이다. 경기부양책과 함께 이들 재원마련에 대하여 많은 논란이 나타나고 있다. 결국 재원마련은 국채 발행 또는 세수확보를 통하여야 할 것이다. 세수확보를 위한 방법은 세원 발굴 및 확대, 비과세, 공제, 감면 등의 혜택 축소와 세율 인상 등을 고려해볼 수 있다. 소득을 세원으로 하는 소득세, 법인세의 경우를 보면, 일단 소득세는 최근 최고세율 인상 등으로 쉽지 않다. 법인세는 글로벌 경제 환경하에서 국내 상황뿐만이 아니라 외국과의 경쟁이 함께 고려되어야 하므로 역시 쉽지 않다. 반면에 부가가치세는 간접세로서 직접세에 비하여 조세저항이 크지 않으므로 부가가치세를 통한 세수확대의 유인이 크다고 할 수 있다.

부가가치세는 간접세이며, 재화 또는 용역의 공급에 대하여 단일세율이 적용되어 과세됨으로써 경제적 효율성과 수평적 공평과 편의성 측면에서 우수한 평가를 받고 있다. 그러나 부가가치세 특성으로 인하여 소득을 기반으로 하는 조세보다 소득분배에 대하여 수직적 공평성을 침해하고 있다는 논란도 계속되고 있다.

부가가치세의 면세제도는 조세부담의 역진성 문제의 완화 효과를 위하여 도입되었으나 누적효과 및 환수효과로 인하여 왜곡효과가 발생하고 있다. 또한 면세품목에 대한 큰 틀의 조정 없이 40여년을 유지해왔다. 간이과세제도 역시 1996년 도입된 이후 2000년에 적용된 간이과세기준이 현재도 유지되고 있다. 그 동안의 물가상승률을 감안한다면 그 기준이 매우 낮다고 할 수 있다. 부가가치세 세율 인상은 그동안 OECD국가 중 가장 낮은 부가가치세율을 갖고 있는 일본의 경우 최근에 두 번의 세율 인상을 통해 우리나라와 동일하게 10%가 되었다. 또한 OECD국가 평균 부가가치세율은 19.3%이다. 영국과 EU의 대부분의 국가들에서 차등세율을 적용하고 있으며, 우리나라 역시 개별소비세법 등에서 적용되는 세율을 고려한다면 차등세율을 적용하고 있다고 할 수 있을 것이다.

최근의 국내의 경제상황을 본다면 코로나19 확산으로 인한 국제무역의 축소, 내수경제 활성화, 저소득층 지원, 사회복지지원 등의 재정확대에 따른 재원조달 방안과 국가 부채 증가와 관련하여 많은 논란이 야기되고 있다.

이와 관련하여 본 연구에서는 향후 재원마련을 위한 조세정책 수립 시 소비세제의 측면에서 조세부담의 역진성 완화와 공평성 확보를 위하여 정책적으로 검토될 수 있는 제언을 하고자 한다.

첫째, 부가가치세의 조세부담의 역진성 완화를 위하여 면세 품목에 대한 정비가 필요하다. 특히 1인 가구, 저출산, 고령화 시대와 최소한 국민들이 의식주 관련 기초생활필수품으로 인한 어려움을 겪지 않아야 할 것이다. 사회·경제적인 변화의 흐름을 반영하여 기초생활필수품에 대한 정비가 필요할 것으로 본다.

둘째, 장기적으로 소비세제법에 대한 정비를 통해 부가가치세율의 인상을 고려해볼 수 있다. 기본적으로 세금이 증가하여 좋을 것은 없으나 재정의 균형을 이룰 수 있어야 할 것이다. 차등세율을 채택하고 있는 유럽의 대부분의 국가에서도 면세제도도 도입하고 있다. 면세품목에 대한 정비와 함께 차등세율 채택하여 경감세율을 적용한다면 면세제도에서 나타나는 누적효과로 인한 부정적인 측면과 세무행정의 편의성, 세수확보의 목적을 어느 정도 달성할 수 있을 것으로 본다. 이를 통해 확보된 세원을 일부를 저소득층을 대상으로 지원이 이루어진다면 소득분배의 효과를 통해 역진성을 완화할 수 있을 것이다.

셋째, 간이과세제도의 정비를 통해 공정한 경쟁구조와 매출누락 등으로 인한 탈세를 방지할 수 있다. 간이과세제도 기준금액은 2000년도에 4천800만원 미만으로 변경된 이후 20년째 유지되고 있다. 간이과세제도의 도입의 기본적인 취지를 반영하여야 하지만 20여년의 물가상승률을 감안하여 간이과세자 기준금액의 조정이 필요할 것이다. 또한 간이과세자의 업종별로 획일화된 부가가치세에 대한 정비가 이루어져야 할 것이다. 부가가치세에서의 탈세는 소득세로 연결고리를 갖고 있으므로 더욱더 정비가 요구된다. 장기적으로는 일반과세자와의 공정한

경쟁을 위하여 간이과세자의 폐지도 고려해봐야 할 것이다.

본 연구에서 제시된 정책적 제언들은 그 기대효과가 높음에도 불구하고 정책에 반영되기 위해서는 사회적인 합의점을 찾아야 할 것이다. 이러한 사회적인 합의점을 찾기 위해서는 정책 입안 시 보다 정교한 설계와 분석이 필요하다는 한계를 가지고 있다.

REFERENCE

- 국세청, *국세통계연보*, 각 연도, 국세청
- 국회예산정책처(2017), *조세의 이해와 쟁점*, 국회예산처.
(2016), *2016 세법개정 쟁점과 과제 세미나*, 국회예산처.
- 기획재정부, *간추린 개정세법*, 각 연도, 기획재정부.
- 통계청(2019), *북한의 통계지표*, 통계청.
- 나성린(2005), *소비세제의 개혁사례와 바람직한 개혁방향*, 한국조세연구원.
- 고운성, 김지홍, 최원욱(2007), “조세회피와 기업특성 및 기업가치에 관한 연구”, *세무학연구*, 24(4), 9-40.
- 김두형(2007), “세금계산서의 작성시기와 매입세액공제 여부에 관한 판례의 검토”, *세무학연구*, 24(1), 157-173.
- 김승래(2015), “부가가치세 세율인상의 귀착효과 분석”, *재정정책논집*, 17(3), 33-71.
- 김승래, 박명호, 홍범교(2007), *우리나라 부가가치세제 정책과제의 경제적 분석: 과세베이스 확대를 중심으로*, 한국조세연구원.
- 김승래, 전영준, 김진영(2015), “효율성-형평성간 상충관계를 고려한 최적 조세조합”, *경제학 연구*, 63(1), 129-161.
- 김우철, 김승래(2007), *우리나라 조세제도의 효율비용 추정 : 주요 세목 간 비교를 중심으로*, 한국조세연구원.
- 김유찬(1995), *우리나라의 부가가치세 면세범위 설정의 문제점과 개편방향*, 한국조세연구원.
- 김유찬(1998), *VAT의 면세 및 영세율 적용범위에 대한 평가와 조정의 기본방향*, 한국조세연구원.
- 김유찬, 윤태화, 서희열(2006), “소비세 분야의 세제개혁방향”, *세무와회계저널*, 7(3), 247-278.
- 김유찬(2006), *외국의 부가가치세율 조정사례 연구*, 재정기획부 조세개혁실무기획단 용역과제.
- 김유찬(2010), “소비세 분야에서 응능과세원칙의 실현”, *조세학술논집*, 26(1), 115-143.
- 김유찬(2013), “유효 부가가치세율 추정에 대한 연구: 한국과 독일의 비교”, *재정정책논집*, 15(4), 183-212.
- 김유찬(2016), “유효부가가치세율의 계산과 이를 통한 VAT Gap의 추정에 대한 연구 - 한국과 주요 EU 국가 3국의 비교 -”, *세무와회계저널*, 17(4), 189-232.
- 박기백, 이명현(2000), *세수추계의 기법 개발연구*, 한국조세연구원.
- 박기백, 정재호(2003), *조세감면의 합리화와 효율적 운용방안의 연구*, 한국조세연구원.
- 박명호, 정재호(2014), *부가가치세 유효 세부담 변화분석과 정책방향*, 한국조세재정연구원.
- 박승식, 박상연(2014), “부가가치세의 역진성 완화 방안”, *회계연구*, 19(6), 25-49.
- 서정우(2015), “간이과세제도에 대한 발전적 방향 연구”, *세무와회계저널*, 16(6), 239-266
- 성명재(2013), “부가가치세의 부문별 실효세율, 면세의 누적효과 추정 및 면세 개선방안 연구”, *세무학연구*, 30(3), 189-223.
- 오기수(2006), “저출산 고령화에 따른 부가가치세 면세대상의 개선방안”, *세무와회계저널*, 7(2), 165-184.
- 전병욱(2011), “가계동향조사 자료를 이용한 간접세의 소득계층별 부담수준 측정”, *세무학연구*, 28(2), 165-196.
- 전승훈, 조덕호(2016), “부가가치세 개편과 노인가구의 세부담 변화”, *조세연구*, 16(2), 167-188.
- 전승훈(2019), “응능과세원칙을 고려한 부가가치세 역할 강화 방안”, *재정정책논집*, 21(3), 93-123.
- 전주성(2010), “적정조세이론과 한국의 조세개혁”, *재정학연구*, 3(4), 179-207.

- 전주성, 왕성현(2012), “시장경쟁과 지대가 기업의 조세회피에 미치는 효과”, *세무학연구*, 29(3), 45-78.
- 현진건(2005), “한국의 부가가치세제와 탈세”, *제5회 한중세무학회 발표논문집*, 한국세무학회.
- Bhatia(1982), “Intermediate goods and the theory of incidence”, *Public Finance*, 37, 318-338.
- Bhatia, K.B.(1982), “Value-added tax and the theory of tax incidence”, *Journal of Public Economics*, 19, 203-223.
- Ballard, C.L. and J. B. Shoven(1987), “The value-added tax: A general equilibrium look at its efficiency and incidence”, in M. Feldstein, ed., *The effects of taxation on capital accumulation*, University of Chicago Press, 445-474.
- Gottfried, P. and W. Wiegard(1991), “Exemption versus zero rating: A hidden problem of VAT”, *Journal of Public Economics*, 46, 307-328.
- OECD(2015), *Consumption Tax Trends 2014*, OECD

A Study on Regressiveness of the VAT Burden and Tax Equity

Chae, Byung-Wan¹⁾ · Lee, Seong-Ju²⁾

Abstract

This research shows solutions for relieving the reversibility of the VAT system, and the solutions will be reviewed with current issues about supporting welfare. The Followings provide practical implementing solutions for each issue.

Since the VAT is taxed for all goods and services as a general consumption tax, it is efficient tax policy for resource allocation comparing to income tax. On the other hand, because of the reversibility of the tax burden is also treated as a non-effective tax system for fair taxation. Even it is a non-effective tax system, the VAT system takes the most portion from the total national tax. In South Korea economic system, it is hard to raise the VAT rate because the economic effects are tremendous. For the long-term, the possibility of increasing the VAT rate is unavoidable, considering the economy, society, environment and energy, and aging. Therefore, a variety of substituted policies for the reversibility should be covered once there is a conference for the increase in the VAT rate.

This research provides foundational solutions by acknowledging the reversibility of the tax burden in terms of the effective value-added tax rate.

The followings are four solutions. First, it is required to adjust the duty-free system for relieving the reversibility and expand the tax-free system as well as individual consumption tax items. Second, The relief of reversibility should be worked by imposing higher the tax rate for high-income people' goods and services.

Third, the adjustment of the duty-free system could be considered due to relieve the reversibility of the VAT. Last, it is considered to adjust of the simplified taxation system because the simplified taxation system is seriously against the tax-transfer principles.

Keywords: value added tax, regressiveness, equity, tax free, tax burden

1) First Author, Associate Professor, Dept. of Business, Suwon women's university

2) Co-author, Associate Professor, Dept. of Business, Suwon women's university

제 1 저 자 소 개

- 채 병 완(Chae, Byung-Wan, cwb1222@swc.ac.kr)
- 수원여자대학교 비즈니스과 부교수
<관심분야> 조세법, 원가회계, 재산세법, 지방세법, 기업합병의 조세효과에 관한 연구

공 동 저 자 소 개

- 이 성 주(LEE, Seong-Ju, kyh6812@swc.ac.kr)
- 수원여자대학교 비즈니스과 부교수
<관심분야> 경영학원론, 창업실무, 전산회계, 지표분석을 통한 전문대학교육현황(재정)