

1998

노동자 입장에서 본
세계개혁 방안

李 鎭 淳

한국노총 중앙연구원

● ● ●
발 간 사

노동자와 국민의 생활에 조세제도가 얼마나 큰 영향을 미치고 있는가에 대해서는 새삼 강조할 필요가 없을 것입니다. 세수의 편성방식에 따라 노동자의 조세부담이 달라지며 세출의 구성방식에 따라 노동자의 복지와 생활환경은 크게 달라집니다. 유감스럽게도 현재 우리나라의 조세제도에서는 노동자들의 세부담이 상대적으로 자산소득자들에 비해 과중하고 사회복지의 혜택은 매우 부족한 상황입니다. 가진 자와 자산소득자 중심의 조세제도는 없는 자와 노동자를 배려하는 조세제도로 개혁될 필요가 있습니다.

IMF 구제금융 사태 이후 우리사회는 매우 어려운 상황에 놓여있습니다. 노동자들은 고용불안에 시달리고 있고 많은 실업자들이 거리를 헤매고 있습니다. 그럼에도 불구하고 우리사회는 아직까지 제대로 된 사회안전망을 갖고 있지 못하며 많은 이들이 사회안전망의 사각지대에 그대로 방치되어 있습니다. 이런 상황을 개선하기 위해서는 사회복지예산을 대폭 증액하고 사회안전망을 광범위하게 구축할 필요가 있습니다. 물론 여기에는 상당한 예산이 필요합니다. 그렇다면 그 예산을 어디에서 조달해야 하겠습니까?

고용불안과 임금삭감으로 이미 앓아질 대로 앓아진 노동자의 유리지갑에서 돈을 꺼내와야 하겠습니까, 아니면 높은 금리로 상당한 소득을 벌어들인 자산소득자로부터 필요한 재원을 조달해야 하겠습니까? 형평성으로 보나 고통분담 차원에서 보나 자산소득계층이 훨씬 더 많은 부담을 지어야 되는 것은 당연합니다. 하지만 지금 현실은 오히려 거꾸로 가고 있습니다. 근로소득자의 세부담은 증대되는 한

편 실명제의 핵심인 금융소득종합과세가 유보되어 자산계층의 세부담은 줄어들었습니다. 이런 잘못된 조세정책방향은 반드시 개혁되어야 합니다.

이런 점에 비추어 볼 때 금번 발간되는 ‘노동자의 입장에서 본 세계개혁방안’은 매우 의미 있고 중요한 연구라고 생각합니다. 조세제도가 노동자의 생활에 어떤 영향을 미치는가를 살펴보고 경제구조의 개혁과 세계개편의 대안을 제시하는 이 연구가 노동자적 관점에서 세계개혁방안을 모색하는데 많은 도움을 줄 수 있으리라 기대합니다. 바쁘신 가운데도 열심히 연구과제를 수행해 주신 이진순 원장에게 감사를 드립니다. 마지막으로 이 연구에 실린 내용은 필자의 개인적인 견해이며 한국노총의 공식적인 입장과는 다를 수 있음을 밝힙니다.

1998년 12월

한국노동조합총연맹
위원장 박인상

< 목 차 >

제1장 머리말	1
제2장 세제개편의 필요성	3
1. 노동자와 조세제도	3
2. 세제개편의 중점 추진과제	6
제3장 선진제국의 세제개편 동향	12
1. 소득과세 개혁의 공통적 경향	12
2. 포괄적 소득세 개혁론	14
3. 현행 세제의 왜곡과 포괄적 소득세 개혁론	15
제4장 한국세제의 국제적 특징	22
제5장 조세정책의 여건정비와 세제개편의 기본방향	26
제6장 세제개편 방안	36
1. 수평적 형평성 : 직업간 세부담 불공평성 해소	36
2. 조감법의 폐지와 법인세율 인하	48
3. 토지세제의 개편	51
4. 금융소득의 과세정상화	55
5. 상속·증여세의 정상화	57
<참고문헌>	64

< 표 목차 >

<표 1> 1998년 상반기 소득 5분위별 가구소득 증감률(%)	9
<표 2> 소득 10분위별 소득세 평균실효세율(%)	10
<표 3> G7 국가의 중앙정부 세율변화(%)	13
<표 4> 조세유형별 구성의 국제비교(1996)	23
<표 5> 근로소득계급별 인원 및 세부담 현황 (1995년 귀속)	33
<표 6> 주요국의 중앙정부 개인소득세율 비교 (1996년)	41
<표 7> 주요국의 법인세 최고한계세율 비교(%)	51

제1장 머리말

1998년 1월 구성된 제1기 노사정위원회는 구조개혁과 고통분담에 관한 사회적 합의를 도출하는 데 성공하였다. 노사정위원회에서 합의한 10개 분야 90개 합의사항 중 1998년 8월 현재 자율협의 사항 등(19개)을 제외한 정부조치사항 가운데 41개는 이미 완료하였고 나머지 30개는 현재 추진중이다. 이러한 성공에 힘입어 정부는 제2기 노사정위원회를 구성하고 있는데, 여기에서 다루어질 중요한 의제 중에는 임금체계의 개편을 위한 세제지원 방안이 포함되어 있다. 이에 우리는 근로자의 실질생활과 직·간접으로 관련되어 있는 문제를 중심으로 우리 나라 조세체도의 문제점들을 검토하고, 공평과세 실현을 통한 고통분담 차원에서 세제개혁안을 모색해 보고자 한다.

역사적 산물로서 韓國의 租稅制度는 무원칙하고 論理的 一貫性과 명확성을 결여한 ‘누더기 稅制’로 특징지을 수 있다. 따라서 不公平하며 불필요하게 市場을 왜곡시키고 불필요하게 복잡할 뿐 아니라 恣意的 法解釋으로 부정부패와 稅務行政의 난맥상을 심화시켜 납세윤리를 황폐화시키고 있다.

이러한 韓國의 稅制와 稅政의 문제점들을 租稅論이라는 좁은 분석 틀에 입각해서는 수미일관하게 해명하기 지극히 곤란하다. 1960년대 후반의 짧은 기간을 제외하고는 지난 30여년 동안 韓國의 租稅政策이 자신의 논리에 충실할 수 있는 여건이 주어지지 않았다. 특히 1972년 이후 韓國의 조세정책은 강화된 專制主義的 국가질서에 종속되었으며 ‘開發支援’을 비롯한 온갖 정책들의 뒤치다꺼리에 동원되었다. 또한 稅務行政 면에서도 ‘稅務査察’은 官治金融

과 아울러 專制的 정부가 經濟界를 통제하기 위한 주요수단으로 악용되어 왔다. 따라서 과거 우리 나라 租稅政策을 왜곡시켜온 國家秩序 및 經濟秩序에 대한 이해가 선행되어야 한다. 세제도 專制的 國家秩序와 經濟秩序의 일부분이기 때문에, 이러한 秩序의 改編 없이는 올바른 稅制改編은 불가능하다.

이러한 관점에서 본고는 II장에서 조세제도가 노동자의 실질생활에 어떻게 직·간접으로 영향을 미치는가를 살펴봄으로써 우리가 검토해야 할 세목들의 범위를 명확히 한 후, 현행 세제를 개혁해야 할 필요성을 지적할 것이다. 다음 III장에서는 1980년대 이후 선진제국의 세계개편의 동향을 개관함으로써 향후 우리 나라 세계개혁의 기본원칙을 명료히 할 것이다. IV장에서는 국제적 관점에서 韓國稅制의 특수성을 개괄한 후 V장에서는 이러한 특수성을 결과하는 데 결정적인 역할을 한 한국의 특수한 國家秩序와 經濟秩序를 분석하고 이를 기초로 하여 經濟秩序의 개혁과 稅制改編의 기본방향을 제시하고자 한다. VI장에서는 稅制改編의 주요 論點과 代案을 제시하고자 한다.

第2章 稅制改編의 必要性

1. 노동자와 조세제도

오늘날의 근로자생활은 단지 기업으로부터 받는 임금수준에 의해서만 영향을 받는 것이 아니다. 정부의 조세 및 사회보장제도, 주택 및 물가정책 등으로부터 매우 큰 영향을 받는다. 따라서 勞·使는 합리적인 경제제도의 확립을 위한 정부정책 형성에 참여·발언하여야 할 권리와 의무가 있다. 나아가서 오늘날 우리 나라 경제단체들은 사회발전과 국민경제에 중대한 영향을 미칠 정도로 성장하였다. 그러므로 勞·使는 국민경제 전반의 시각에서 올바른 경제정책 형성을 위해 참여·발언하고 책임질 줄 아는 사회의 기간 조직으로서의 책임도 그만큼 커졌다고 볼 수 있다.

노동자들은 다음과 같은 세 가지 경로를 통해 조세제도로부터 영향을 받는다.

(1) 조세제도의 변화에 따라 노동자의 조세부담이 변화한다. 노동자들이 피부로 느끼는 세금은 직접 납부하는 근로소득세와 재산세 등이다. 그러나 노동자들은 소비과정에서도 각종 조세를 부담한다. 거의 모든 소비재 구입 시에 부가가치세를, 그리고 TV, 냉장고 등 내구소비재와 커피, 설탕, 청량음료 등의 구입 시에는 여기에 덧붙여 특별소비세를, 술을 마시거나 담배를 피울 때는 주세와 담배소비세를, 그리고 전화사용에 대해서는 전화세를 부담한다. 피부로 느끼는 조세부담, 특히 근로소득세 부담에만 관심을 국한시킬 경우 노동자들은 조세제도나 조세정책에 별로 관심을 가지지 않게 된다. 우리 나라 근로자들 중 절반 가량만이 근로소득세를 납부하

고 있으며 생산직 노동자의 대부분의 소득은 면세점 이하에 머물러 있기 때문이다. 그러나 조세제도가 노동자들의 생활에 미치는 영향은 여기에 그치는 것이 아니다.

(2) 핵심적인 토지정책수단으로서 토지세제는 노동자들의 주거비에 결정적인 영향을 미친다. 토지세제는 토지의 수요와 공급에 영향을 미치기 때문이다. 세계 어느 나라에 있어서나 토지세제는 땅 투기 억제를 위한 핵심적인 한 수단이다.

예컨대 1987~89년 기간중 製造業 平均賃金은 66.9% 上昇하였으나 不動産投機 열풍으로 집값이 暴騰하여 노동자들의 ‘내집마련의 꿈’은 요원하게 되었을 뿐 아니라 당장 전세값 올려주기도 힘겨운 지경에 빠지고 말았다. 한국노총의 의뢰로 崇實大 勞使關係研究所(연구책임자: 조우현·이정우 교수)가 행한 1990년 10월 기준 6大都市 勞動者의 賃金과 生活에 관한 調査·分析에 따르면, 조사대상 근로자 중 32.5%가 自家를 소유하고 있고 남의 집에 사는 사람은 67.5%이었다. 남의 집에 사는 사람들 중 66.0%가 전세, 9.7%가 보증부월세, 4.5%가 (보증금 없는) 월세, 4.2%가 사글세, 5.0%가 사원주택, 7.2%가 기숙사, 3.1%가 임대아파트였다. 그리고 전세입자 중 39.4%가 단독주택, 29.7%가 다세대주택, 8.1%가 연립주택, 12.5%가 아파트, 기타가 10.3%로 나타났다.

전세입자의 평균 전세보증금은 1,226만원이며, 이 중 972만원은 자신의 돈이고, 나머지 254만원은 차입금으로 나타났다. 전산업 평균임금은 1987년 388,536원, 1988년 446,370원, 1989년 540,611원, 1990년 상반기에는 592,423원으로 1990년 상반기 명목임금은 1987년 명목임금보다 1.53배 올랐다. 이 때 근로자가 전년도 임금수준으로 생계를 유지하고, 당해연도의 임금인상분을 전액 축적한다고 했을 때 1988년 월 59,834원, 연 718,008원, 1989년에는 월 94,241원, 연 1,130,892원, 1990년 6개월간은 월 51,812원, 6개월 합해 310,872

원의 축적이 가능하여 1990년 상반기까지 2년 6개월간 축적 가능한 금액은 2,159,772원이 된다. 이는 전세입자의 경우에 같은 기간중 전세금 상승액 4,300,000원의 약 절반이 될 뿐이다.

이때 전세보증금 상승액 4,300,000원에서 2년반 동안 임금상승분을 전액 비축했을 때의 축적가능 금액 2,159,772원을 빼면 2,140,228원이 된다. 이것은 전세비 상승으로 인한 부채액이라고 할 수 있겠는데, 이는 이번 실태조사에서 나타난 전세유지를 위한 부채액 2,540,000원과 대단히 근접하는 수치이다. 결국 1987~89년 기간중賃금이 큰 폭으로 上昇하였음에도 불구하고 賃金引上分 全額이 같은 기간중 전세값 上昇額의 절반에 불과하여, 결국 노동자 家計는 전세유지를 위해 가구당 250만원의 빚을 더 진 것으로 나타났다.

1990년대에 들어와 부동산 가격이 상당한 안정추세를 보이고 있으나 아직도 많은 노동자들은 내집마련의 꿈을 이루지 못하고 있다. 정부가 住宅難을 해소하기 위해 지속적으로 신도시를 건설하고 있지만 대부분의 노동자들에게는 ‘그림의 떡’에 지나지 않는다. 物價安定, 不動產投機를 근절하고 나서야 비로소 임금인상이 노동자들의 實質生活 向上으로 이어질 수 있다.

技術革新, 生産性 향상 등 本業에만 충실해온 기업가들 역시 부동산투기 열풍의 피해자이다. 부동산투기 바람으로 안정적인 시설확장을 위한 공장부지 마련은 요원하게 되었으며 당장 임대료 상승 때문에 經營收支가 악화되고 있다. 또한 땅투기 바람은 땅구입을 위한 資金需要를 증대시켜 資金難을 가중시키고 利率을 상승시킴으로써 기업의 생산적 활동을 압박하고 있다.

이처럼 토지세제의 미정비로 인한 토지투기의 만연은 우선 직접적으로 주거비 상승을 통해 근로자 가계를 압박하고 있을 뿐만 아니라, 간접적으로 기업활동을 압박함으로써 기업의 임금지불능력을 약화시키고 나아가 고용기회를 위축시키고 있다.

(3) 조세는 근로자를 위한 사회보장제도의 재원을 제공한다. 근로자들의 생활수준을 향상시키기 위해서는 공공임대주택과 생활기반시설의 정비, 그리고 각종 사회보장제도의 확충이 중요하며, 그 재원을 마련하기 위해서는 조세제도의 정비가 시급하다. 이를 위해 정부는 일정한 세수를 확보하여야 하고, 그것은 지불능력에 따라 공평하게 부담되어야 한다. 현행 우리 나라 稅制에서처럼 이러한 원칙이 관철되지 않으면, 근로자들이 세부담이 과중하게 될 뿐만 아니라, 사회보장 등 근로자들의 실질생활 향상을 위한 재원을 마련할 수 없다. 이런 의미에서 근로자 실질생활수준은 단지 근로소득세뿐 아니라 소득세, 법인세, 상속세 등 조세전반에 의존한다.

2. 세제개편의 중점 추진과제

그 동안 세제개편과정에서 노충은 전통적으로 위 세 가지 중에서 근로자들의 조세부담의 경감, 특히 근로소득세 부담의 경감에 치중하여 왔으며 대체적으로 그것을 관철하는 데 성공하였다. 그 동안 노충이 요구를 관철하는 데 대부분의 경우 성공할 수 있었던 것은 1971년 이후 정부의 조세정책기조와 맞아 떨어졌기 때문이다. 한국 조세정책의 기조는 1971년을 전환점으로 하여 증세정책에서 감세정책으로 전환하여 오늘날까지 지속되고 있다. 감세정책의 기조는 「가진 자」들의 자산소득에 대해 감세를 확대하는 것을 골자로 하고 있다. 동시에 노동자들의 조세저항을 무마하기 위해 소득세 면세점의 대폭 인상도 추진하였다. 그리고 이로 인한 세수결함은 조세저항이 적은 간접세의 강화를 통해 보전하였다. 결국 노동자들은 직접세부담은 경감 받은 대신 대중과세인 간접세 형태로 조세를 부담하여 왔다.

따라서 향후 근로소득세 경감만의 요구는 노동자들의 실질적인

조세부담 경감효과는 미미하면서 복지재정지출의 확충을 위한 재원 조달을 제약하는 부작용만 키울 따름이다.

부동산 가격의 폭등으로 인해 우리경제는 빠른 속도로 ‘저량경제화’되고 있다. 즉 매년 발생하는 유량으로서 노동소득에 비해 과거로부터 축적되어온 저량인 「자산」의 비중이 높아지고 있다. 우리 나라 땅값은 주기적인 부동산투기로 인해 이미 세계에서 가장 높은 수준에 이르렀다. 1997년 우리 나라 전국토가액(공시지가기준)은 1,291조원으로서 국민총생산(421조원)의 3.1배, 피용자보수(269조원)의 4.8배에 이르는 것으로 추정되고 있다. 더구나 이와 같은 부가 고도성장과정에서 극도로 상위계층에 빠른 속도로 집중되어 왔다. 우리 경제가 자본의 원시축적단계를 지난 지 오래고 오히려 ‘貯量經濟化’가 빠른 속도로 진행되고 있는 중이다.

향후 노동계의 세제개편 요구는 시야를 넓혀 토지세제의 개편과 사회보장제도의 확충에 치중하여야 한다. 특히 1988~90년 토지투기 바람으로 인한 집값 및 집세 폭등은 임금인상을 거의 무의미하게 만들고 말았다. 예컨대 1989년 임금인상투쟁을 통해 노동자들은 평균 20%의 임금인상을 쟁취, 즉 10조원을 자본가들로부터 추가적으로 받아내는 데 성공하였다. 반면 땅을 못 가진자들로부터 소수의 땅부자들에게 1989년 한해 동안 330조원이 이전되었다.

그 결과 부동산투기 열풍으로 노동자들의 ‘내집마련’의 꿈은 요원하게 되었을 뿐 아니라 집세폭등으로 노동자들의 생활은 오히려 어려워졌던 것이 사실이다. 따라서 노사협상에서 주택문제가 커다란 쟁점으로 부상되었으며 많은 노조에서는 주택수당의 신설을 요구하였다. 그러나 주택수당에 의해서는 열악한 노동자들의 주택문제를 근원적으로 해결할 수 없다. 현재 地價에 내포되어 있는 투기적 거품가격을 제거함으로써 땅값과 집값 그리고 집세 자체를 정상적인 수준으로 떨어뜨려야만 비로소 문제해결의 실마리가 풀릴 수 있다.

제2차 세계대전 이후 선진자본주의제국들은 비약적인 경제발전을 기초로 하여 사회보장제도를 대대적으로 도입함으로써 복지국가로 전환했고 노동자들의 임금 및 생활수준은 크게 향상되었다. 이는 선진자본주의 사회의 계층구조도 변화시켜 광범한 중산층의 대두로 과거와 같은 계급의 양극분화를 대체하였다. 계급구조는 피라미드형으로부터 다이아몬드형으로 바뀌었다. 이러한 변화는 계층간 대립을 크게 완화시켜 체제의 안정적 유지를 가능케 하였다. 그러나 1970년대 중반부터 일부 국가들에서는 지나친 사회보장제도가 경제성장을 저해한다는 목소리가 높아져 영국의 보수당과 미국의 공화당은 사회보장예산을 부분적으로 삭감하는 정책을 추진하였다.

반대로 우리 정부는 지난 30년 동안 성장촉진을 위한 자본 축적의 지원에만 모든 역량을 집중하여왔다. 그 결과 우리 경제는 고도성장을 지속하여 이제는 ‘기계공업의 꽃’이라 불리는 자동차 공업의 원조국인 미국시장에 당당히 수출하고 있고 전후 기술혁신이 가장 왕성했던 전자공업부문에서도 VTR, PC 등 전자제품의 수출국으로 부상하였다.

그러나 지난 30여년 동안 정부주도형 고도성장과정에서 한국 정부는 제 역할을 다하지 못했다. 땀흘려 번 노동소득에 세금이 집중되었던 데 비해 자본소득에는 저축·투자의 촉진, 자본시장의 육성 등 갖가지 이유를 들어 정상적으로 과세하지 않아 왔다. 경제발전의 초기단계에서는 자본의 원시적 축적을 위해 그 당위성을 인정할 수도 있었다. 그러나 세계상의 불공평이 지나치게 오래 계속되었다. 또한 불공평한 세제를 통해 조달한 재정자금은 대기업들에게 주로 혜택이 돌아간 경제개발비에 집중적으로 투입되고 일반 국민들을 위한 생활기반시설 정비, 사회보장적 지출에는 인색하였기 때문에 과세상의 불공평감을 증폭시켰다.

더욱이 최근의 경제위기로 인해 실업이 증가하고 소득불균등이 심화되고 있다. 1990년대 2~3%에 불과하던 실업률은 1998년 7%를 상회하였다. 이러한 노동시장의 불안정성 증대는 소득분포에 악영향을 미친다. 통계청 자료에 따르면 1998년 상반기중 근로자 가구의 소득분포는 전년에 비해 크게 악화된 것으로 나타났다(표 1 참조). 근로자가구의 소득 5분위별 소득동향을 보면 1분위부터 4분위까지는 소득이 감소하였으나 소득이 가장 높은 5분위 계층의 소득은 오히려 증가한 것이다. 또 1분위부터 4분위 가운데에서도 소득이 낮을수록 소득감소가 컸다.

이러한 소득불균등의 심화에 대처하기 위해서는 실업급여 등 사회보험의 확대와 저소득층에 대한 공적부조의 확대가 요구된다. 그리고 세제 및 세정의 개편을 통해 재원을 마련해야 한다.

<표 1> 1998년 상반기 소득 5분위별 가구소득 증감률(%)

소득 10분위	소득	경상 소득	근로 소득				기타 소득	비경상 소득
			가구주	배우자	기타 가구원	기타 소득		
최저 1분위	-14.9	-12.3	-13.0	-16.2	53.5	-2.3	-2.6	-54.0
2분위	-8.8	-6.1	-5.6	-3.0	-6.0	-36.3	-14.8	-52.1
3분위	-6.9	-4.8	-4.2	0.1	-30.0	-11.8	-12.8	-44.0
4분위	-5.5	-3.2	-2.2	2.7	-13.7	-25.5	-13.7	-43.8
최고 5분위	2.3	-2.5	-0.6	2.9	1.8	-24.4	-14.7	51.4
평균	-4.0	-4.4	-3.4	-0.5	-7.2	-23.4	-13.5	0.5

자료 : 통계청(1998).

현행 한국세제가 안고 있는 최대의 문제점은 계층간, 소득종류간, 직업간 세부담의 심각한 불공평성이다. <표 2>는 근로자 가구와 자영업자 가구의 소득세 부담을 비교하고 있다. 이 표에 따르면

모든 소득계층에서 근로자 가구의 소득세 부담은 자영업자 가구보다 높은 것으로 나타난다. 이러한 부담격차는 소득이 높아질수록 커지는데, 예를 들어 최고 10분위의 평균실효세율은 근로자 가구가 12.98%인 데 반해 자영업자 가구는 3.14%에 불과하다.

이러한 조세부담의 수평적 불공평성은 조세제도에 대한 국민들의 불신을 심화시키고 납세의식을 저하시킨다. 국민으로서 당연히 세금을 납부하고 그에 상응하는 행정서비스를 받으며 납세자로서 권리를 행사해야 함에도 불구하고, 현재 국민들 사이에는 가능한 한 세금을 내지 않는 것이 좋다는 인식이 퍼져 있는 것이다. 또한 징세과정상의 각종 부조리와 부패는 국가권력 자체에 대한 국민들의 신뢰를 저하시키는 요인이 되고 있다.

<표 2> 소득 10분위별 소득세 평균실효세율(%)

소득 10분위	근로자 가구		자영업자 가구	
	소득분포	평균세율	소득분포	평균세율
최저 1분위	0.02	0.02	0.00	-
2분위	0.46	0.21	0.01	0.37
3분위	2.01	0.71	0.00	0.00
4분위	3.54	1.16	0.05	0.18
5분위	5.90	1.71	0.86	1.46
6분위	9.37	2.42	1.81	1.84
7분위	15.09	3.42	2.51	1.79
8분위	21.35	5.01	5.99	2.00
9분위	25.04	8.00	13.86	2.09
최고 10분위	17.22	12.98	74.92	3.14
평균		3.35		2.67

자료 : 崔洸·玄鎭權(1996).

따라서 세계개편을 위한 올바른 방향은 세계의 불공평성의 해소와 그를 통한 복지재정 수요의 충족을 위한 세수증대로 요약될 수

있다. 계층간, 소득종류간, 직업간 세부담의 형평성을 제고하고 이를 통해 세수를 증대하여 복지재정에 필요한 재원을 마련해야 하는 것이다.

第3章 先進諸國의 稅制改編 動向

1. 소득과세 개혁의 공통적 경향

1980년대는 세계개혁의 시대였다. 근본적 개혁안이 권고되었거나 시행에 옮긴 나라들로 미국, 캐나다, 오스트레일리아, 덴마크, 서독, 프랑스, 이탈리아, 영국, 일본, 스웨덴 등을 들 수 있다. 이 세계개혁 중 소득과세 개혁의 기본적 경향은 다음과 같이 정리할 수 있다.

① 우선 세제구조의 변화를 들 수 있다. 첫째, 한계세율, 특히 최고세율이 인하되었다. Tanzi(1987)에 따르면 선진 주요 10여개국을 단순평균한 최고한계세율은 1987년중 63%로부터 52%로 11% 인하되었다. 둘째, 최고세율과 최저세율의 차가 축소되었다. 많은 나라에서 최저세율이 인하되었지만 그 정도는 최고세율의 인하폭만큼 크지 않았다. 최저세율은 단순평균으로 2% 인하에 그쳤다. 셋째, 세율계급수의 감소이다. 주요 9개국이 평균 11단계로부터 4단계로 감소하였다. 요컨대 세율구조의 평면화(flattening)가 진행되었다.

개인소득세와 더불어 법인세의 기본세율도 현저하게 인하되었다. 예컨대 미국은 48%에서 34%로, 영국은 52%에서 35%로, 일본은 42%에서 37.5%로 인하되었다.

<표 3> G7 국가의 중앙정부 세율변화(%)

		미국	일본	독일	프랑스	이태리	영국	캐나다
개인소득세 최고한계세율	1986	50(14)	70(15)	56(...)	65(12)	62(9)	60(6)	34(10)
	1990	28 (2)	50 (5)	53(...)	57(12)	50(7)	40(2)	29 (3)
	1995	39.6(5)	50 (5)	53(...)	56.8(6)	51(7)	40(3)	31.3(4)
법인세 기본세율	1986	46	43	56	45	36	35	36
	1990	34	38	50/36	34/42	36	34	29
	1995	35	38	45/30	33	36	33	29

주 : ()안은 0보다 큰 세율을 적용받는 소득계층의 수.
 자료 : Owens and Whitehouse (1996).

1990년대에 들어와서는 이러한 추세에 다소 역전되는 경향이 나타나고 있다. 이는 1980년대 말에 크게 개선되었던 재정적자가 1990년대 초에 경기침체와 더불어 다시 악화되기 시작하자 이를 해결하기 위한 수단으로 재정긴축과 더불어 세수증대에 의존하지 않을 수 없었기 때문이다. 그러나 최고한계세율이나 세율계급의 수가 1980년대 초와 같은 수준으로 증가하지는 않을 것이며, 각국은 가능한 한 세제를 단순화하기 위한 노력을 지속할 것으로 기대된다.

② 과세베이스의 확대이다. 미국 레이건 행정부의 1986년 세계 개혁에서는 자본이득도 여타의 소득과 마찬가지로 과세하도록 개정되었다. 오스트레일리아와 뉴질랜드에서는 부가급부에 대한 과세 제도가 도입되었다. 영국의 경우 법인세에 있어서 각종 투자유인 제도가 폐지되었다.

여기서 우리가 주목해야 할 점은 소득과세 개혁에 있어서 공통적 경향은 이론적인 포괄적 소득세로의 접근을 지향한다는 것이다. 특히 1986년 미국의 세계개혁과 1984년 영국의 세계개혁은 포괄적 소득세제 개혁론에 의하여 주도되었다. 이러한 경향이 모든 나라에서 관찰되는 것은 아니지만 적어도 지출세의 르네상스로 포괄적 소득세론에 대한 비판이 강했던 1970년대에 비하여 볼 때 그러한

경향이 1980년대에는 보다 강했다고 할 수 있다.

2. 포괄적 소득세 개혁론

미국에서 포괄적 소득세 개혁론은 Pechman, Musgrave, Surrey 등에 의해 주도되었지만, 여기서는 1986년 세제개혁에 커다란 영향을 미친 Pechman의 주장을 중심으로 살펴보자.

Pechman의 세제개혁에 대한 기본이념은 중립·간소·형평이었다. 「中立性」이란 세제가 시장의 자원배분에 가능한 한 개입해서는 안 된다는 요청이다. 그러나 그는 세제가 시장의 자원배분에 어떠한 경우에도 개입해서는 안 된다고 주장하지는 않았다. 다만 이러한 개입은 국가정책적 관점에서 개입을 통한 정책목표의 수행이 긴급하고, 세제에 의한 정책목표 수행이 가장 효율적인 경우로 한정되어야 한다는 점을 강조하였다.

「簡素」란 징세당국의 징세비용과 납세자의 납세비용이 적을수록 좋다는 것을 의미한다.

Pechman은 「형평」에 대하여 지불능력설의 입장을 취하였고, 능력의 척도로서 Simons 이래의 포괄적 소득개념을 채용하였다. 그는 지불능력 척도로서 소비가 아니고 포괄적 소득을 채용한 까닭으로 ① 현재의 과세는 현재의 지불능력과 관계 지워야 하고, ② 자산증가도 그 발생시점에서 지불능력을 구성한다는 점을 들었다. 따라서 수평적 및 수직적 형평성도 포괄적 소득개념을 기준으로 규정하였다.

이러한 이념에 기초하여 그는 세제개혁의 기본방향으로서 ‘과세베이스의 확대와 그것과 결부된 세율인하’를 제시하였다. 여기서 ‘과세베이스의 확대’는 현실의 과세베이스를 가능한 한 포괄적 소득개념에 접근시키는 것을 의미한다. 이를 위해서는 구체적으로

각종 비과세 및 소득공제 제도를 원칙적으로 폐지할 것을 요구한다. 바꾸어 말하면 포괄적 소득개념에서 본 과세베이스의 침식을 시정할 것을 요구하는 것이다.

이와 같이 과세베이스를 확대하면 개혁 전과 동일한 누진도와 세수를 유지하면서도 세율을 대폭 인하할 수 있다. Pechman의 추정에 따르면, 1986년 이전 미국 개인소득세의 11~50%의 14단계 누진세율구조를, 세수와 누진도를 변화시키지 않고, 9~28%의 9단계 누진세율구조로 개편할 수 있다는 것이다.

3. 현행 세제의 왜곡과 포괄적 소득세 개혁론

1980년대 소득세 개혁론의 본질을 이해하기 위해 포괄적 소득세 개혁론은 현행 세제의 어떠한 왜곡을 시정하려 했는가를 1986년 이전 미국의 세제를 중심으로 살펴보자.

(1) 과세베이스의 침식과 高稅率의 채용

포괄적 소득세 개혁론은 현행 소득세제에 있어서 과세베이스의 침식과 그와 상호 의존관계가 있는 고세율의 채용이라는 사태를 중시한다. 물론 여기서 과세베이스의 규범적 개념인 포괄적 소득개념으로부터 괴리되는 실정을 지칭한다.

과세베이스의 침식은 주로 다음과 같은 경로를 통해 이루어진다.

- ① 소득세원에 따라 상이하게 과세하는 데서 발생하였다. 예컨대 자본이득은 실현된 이득의 40%만을 과세소득에 산입하였다. 주지방채의 수취이자는 비과세되고 이전지출과 부가급여도 사실상 비과세되고 있다.
- ② 소득의 용도에 따라 상이하게 과세하는 데서 비롯된다. 개인의 소비자금융 이자와 주택구입비용 차입금 이자는 소득공제된

다. 주지방세 및 개인퇴직연금(IRA)의 각출료 중 2,000달러까지도 소득공제된다.

③ 누진세율 구조하에서 소득분할을 통해 이루어진다. 부부 사이에 과세소득을 분할함으로써 부부에게 적용되는 조세부담의 누진도를 감소시킨다.

이와 같은 경로를 통해 미국 소득세제의 현행 과세베이스는 포괄적 소득개념보다 1/3만큼 축소되고 있는 것으로 추정되었다. 더욱이 과세베이스의 침식이 주로 자본소득과 관련되어 이루어지기 때문에 미국 소득세제는 다른 선진국들과 마찬가지로 소득세와 지출세의 혼합물로 평가되고 있다.

다음으로 포괄적 소득세론이 주목하는 것은 과세베이스의 침식으로 인해 높은 법정세율이 채용되고 있다는 점이다. Tanzi(1987)에 따르면 소득분포상 4인 가족이 직면하는 개인소득세의 한계세율이 1965년 22%로부터 1980년 43%로 두 배로 상승되었다. 이와 같은 상승은 강력한 경비팽창의 압력과 더불어 과세베이스의 침식으로부터 비롯된 것이었다. 과세베이스의 침식은 세수조달력의 저하를 의미하고 동일한 세수를 확보하기 위해서는 보다 높은 세율을 채용할 수밖에 없기 때문이다.

(2) 현행 세제의 왜곡

이와 같은 과세베이스의 침식과 그와 결부된 높은 법정세율의 채용은 다음과 같은 왜곡을 야기했다.

① 수평적 불공평성의 심화이다. 동일액의 소득과 유사한 환경에 있는 세대라도, 그 소득의 원천이나 종류가 상이함에 따라 세 부담이 현저하게 다르게 되었기 때문이다. 높은 법정세율은 절세의 유인을 강화시킴으로써 이것을 가속화시켰다. 미국 재무부의 보고에 따르면 소득분포상 중간계급에 있어서 동일액의 소득

을 가진 납세자들 사이에 수천달러의 세부담 격차가 존재하고 있었다.

② 수직적 형평성 면에서 고액소득자의 실효세율이 법정세율보다 현저히 낮아져 소득세제의 누진성이 약화되고 있는 문제이다. Pechman(1985)에 따르면 최고 소득계층이 직면하고 있는 법정세율은 50%이지만, 그 실효세율은 겨우 26%에 불과하다. 이것은 법정세율이 높게 설정되고 있지만, 과세베이스가 고소득층이 이용할 수 있는 예외조치(자본이득의 경과, 주택금융이자의 소득공제 등)에 의해 크게 침식되고 있기 때문이다.

③ 각종 비과세 및 공제제도 때문에 소득세제가 대단히 복잡하게 되고, 그 때문에 납세비용이 커지게 된다. 미국 재무부의 보고에 따르면, 개인소득세 신고건수 전체의 41%가 민간전문가들에 의뢰하여 작성되고 있다. 이는 소득세제에 있어서 각종 비과세 및 소득공제가 존재한 결과, 확정신고를 하는 데 엄청난 시간과 에너지가 소요됨을 의미한다.

④ 소득세제가 시장의 자원배분을 왜곡시킨다는 점이다. 이 문제는 법인세가 소득세의 선납세라고 보고 법인세제로 분석대상을 확대하여 서술하도록 하자. 이 문제는 포괄적 소득세론자들이 강조하는 투자와 저축에 대한 실효세율 격차로 인해 야기되는 비중립적 작용 때문이다. 결국 투자·저축 관련세제에 있어서 각종 조세회피통로와 높은 법정세율로 야기되는 자원배분 왜곡효과이다.

King(1985)은 투자에 대한 실효한계세율 t 를 $(P-S)/P$ 로 정의하고 1986년 세계개혁전 미국세제에 있어서 t 를 투자형태별로 추계하였다. 여기서 P 는 기업이 시장이자율을 지불하기 위해 필요한 투자의 세전수익률이고 S 는 주어진 실질이자율 하에서 프로젝트 자금을 공급한 저축자가 받는 실질 세후수익률이다. 따라서 $(P-S)$

는 세제로 인해 만들어진, 투자의 수익률과 실제로 저축자가 받는 세후수익률 사이의 격차를 나타낸다.

King의 추계에 따르면 1984년 기계에 대한 투자의 t 는 8%, 건물에 대한 그것은 31%, 재고투자의 그것은 48.2%이었다. 이것은 1981년 레이건의 제1차 세계개혁에도 도입된 투자세액 공제제도에 기인한바 크다. 이 제도는 건물 이외의 투자에 대하여 6%에서 10%까지의 세액공제를 허용하는 조치였기 때문이다.

이 투자형태간 실효세율 격차는 경제적 이윤 면에서는 채산성이 좋지 않지만, 많은 조세절약이 가능한 부문에 자원을 유도하였다고 할 수 있다. 예컨대 투자세액공제와 가속감각제도에 의한 절세를 충분히 향유할 수 없는 서비스 산업이나 하이테크 산업으로부터 중화학공업으로 투자를 이동시켰다. 즉 세제가 자원을 성장산업으로부터 쇠퇴산업으로 이전시키는 기능을 하였다. 실효세율 격차는 저축형태별로도 존재한다.

이상으로 우리는 과세베이스의 침식과 그것과 결부된 높은 세율의 채용으로 인해 야기되는 폐해에 대해 살펴보았다. 여기서 다시 중요한 점은 고세율의 채용이 역으로 과세베이스의 축소를 초래한다는 점이다. 고세율의 채용은 특별조치에 의한 절세효과를 크게 하기 때문에 다시 특별조치의 확대요인이 된다. 따라서 과세베이스의 확대와 세율인하의 제언은 과세베이스 축소 → 고세율 → 과세베이스의 축소라는 악순환을 역전시키기 위한 것이다.

(3) 포괄적 소득세 개혁론의 요체

포괄적 소득세 개혁론의 요체는 다음과 같이 요약될 수 있다.

① 포괄적 소득세 개혁론이 시정하려고 하였던 현행 세제의 구조적 결함은 「과세베이스의 축소와 그것과 상호의존관계에 있는 고세율의 채용」이었다. 이 구조적 결함은 수평적 형평, 세제의

중립성과 간소성 면에서 문제를 야기하고 있었기 때문이다.

② 따라서 「과세베이스의 확대와 세율인하」를 주장하였다. 이 제언에서 세율인하는 다음과 같은 의미에서 「세율구조의 평준화(flattening)」를 진전시키기 위한 조치이다. 즉 「세율구조의 평준화」는 한계세율의 인하, 최고한계세율과 최저한계세율간의 격차 축소 그리고 세율계급수의 감소라는 세가지 변화로 구성된다. 과세베이스의 침식현상은 보통 여러 소득계층에 걸쳐 존재하며, 이를 시정하면서 종전과 동일한 세수와 누진도를 유지하기 위해서는 세율인하는 모든 소득계층에 걸쳐 이루어져야 하기 때문에 한계세율의 전반적 인하가 요구된다.

다음으로 현행 소득세제의 실효세율은 완만한 누진도를 가지고 있다. 그러나 법정세율은 초과누진세율구조를 가지고 있기 때문에, 현행 정도의 실제 누진도를 유지하면서 세율을 인하하기 위해서는 최저한계세율의 인하폭보다 최고한계세율의 인하폭이 커야 한다. 또한 납세자들의 소득계층별 분포를 고려하면, 동일한 세수를 확보하기 위해서도 최저세율 인하폭을 최고세율의 인하폭보다 작게 하여야 한다. 결국 최고한계세율과 최저한계세율간의 격차를 축소시키는 방향으로 세율구조를 개편하여야 한다. 따라서 Pechman의 기본제언은 한계세율의 인하와 최고·최저한계세율간 격차의 축소라는 의미에서 「세율구조의 평준화」를 추진하고자 했다고 볼 수 있다.

③ 이 기본제언은 전형적으로 자본소득에 대한 실효세율의 인상과 노동소득에 대한 실효세율의 인하를 의미한다. 과세베이스의 확대가 포괄적 소득개념으로의 접근을 의미하고, 더욱이 미국을 비롯한 선진국들의 세제에 있어서 노동소득보다는 자본소득에 관련된 조세회피통로(특별우대조치)가 많이 존재하기 때문이다. 따라서 이 제언은 전형적으로 자본소득에 대한 실효세율을 인상

하고 노동소득에 대한 실효세율을 인하하여 수평적 형평성·중립성·간소화를 추구하는 것이었다.

④ 「과세베이스의 확대」가 「세율구조의 평준화」를 가능하게 하고, 또 역으로 「세율구조의 평준화」가 「과세베이스의 확대」를 용이하게 하는 관계가 있다고 할 수 있다. 과세베이스의 포괄적 소득개념으로의 접근은 과세베이스 침식현상을 막아 「세율구조의 평준화」는 과세베이스 확대에 따른 세부담의 증가와 자본소득 실효세율 인상으로 인한 자원배분상의 손실증가 모두를 완화시켜 「과세베이스 확대」를 현실적으로 시행할 수 있다.

(4) 레이건 정부의 세제개혁과 포괄적 소득세 개혁론

레이건 정부의 세제개혁은 포괄적 소득세 개혁론의 첫걸음이었다. 레이건 정부의 세제개혁의 주요 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다.

① 소득계층별 세부담을 변화시키지 않는다는 원칙을 설정하여 현행의 누진도를 거의 그대로 유지하였다.

② 레이건 정부의 세제개혁의 이념은 공평·간소·경제성장이었지만, 여기서 경제성장은 세제의 중립성 회복을 통한 성장을 의미하였다. 따라서 이념면에서 포괄적 소득세 개혁론과 일치한다.

③ 위와 같은 이념의 원칙 하에서 누진구조의 평준화를 실현하였다. 종래 11~50%의 14단계 세율구조를 15~28%의 2단계 세율구조로 대폭 간소화시켰다.

④ 과세베이스의 확대가 이루어졌다. 개인소득세 영역에서는 우선 장기실현 자본이득이 통상적인 소득과 동일하게 과세되도록 개편되었다. 그리고 각종 소득공제들이 정리되었다. 예컨대 소비자금융의 이자공제제도는 폐지되고 주택금융의 지불이자공제는 제한되었다. 그리고 개인퇴직금(IRA)의 소득공제조치의 이용

을 5만달러 미만의 소득 수준의 사람으로 제한하였다. 그리고 투자관련 세제면에서 투자세액 공제제도가 폐지되었다.

이와 같이 레이건정부의 개혁은 자본소득의 포괄적 과세라는 형태로 과세베이스의 확대를 실현하고 그것과 결부시켜 세율구조의 평준화를 실현하였다. 따라서 포괄적 소득세로의 개혁을 향한 중요한 첫걸음으로 평가되고 있다.

第4章 韓國稅制의 國際的 特徵

현대 자본주의 국가에 있어서 租稅는 국가의 각종 공공사업 수행에 필요한 財源조달을 위한 가장 기본적인 수단이다. 국가는 公債의 발행 혹은 貨幣增發을 통해서도 財源을 조달하기도 하나 이것은 결국 조세수입에 의해 보전되어야 할 국가의 채무이다. 租稅는 민간부문으로부터 정부부문으로의 購買力의 일방적인 강제이전이다. 이러한 의미에서 조세는 사유재산제도를 기초로 하고 있는 市場經濟體制에 있어서 사회화의 한 형태이다. 무엇에 대하여 과세하느냐의 선택은 무엇을 사회화할 것인가에 대한 선택이다. 이러한 관점에서 조세는 所得稅·法人稅 등의 所得課稅, 附加價値稅·特別消費稅·酒稅 등의 消費課稅, 그리고 재산세·등록세·취득세 및 상속·증여세 등의 재산과세의 세 가지 부류로 나누어 볼 수 있다.

先進諸國들의 경우 사유재산권을 침해하지 않으면서 소득재분배 등 국가기능의 확대에 필요한 財源조달을 위해 稅收의 所得彈力性이 높고 소득재분배기능이 강한 소득과세를 기간세로 하고 消費課稅와 財產課稅를 보완세로 하는 세제를 갖추게 되었다.

<표 4>는 주요 선진제국들의 租稅負擔率과 조세유형별 세수의 GDP에 대한 비율을 보여주고 있다. 1996년 우리 나라 租稅負擔率은 23%로서 선진제국에 비해 현저히 낮은 수준이다. 구미선진제국의 경우 租稅負擔率은 대체적으로 28~38% 수준이며, 스웨덴은 50%를 상회하고 있다. OECD諸國 중 美國과 日本만이 28%로서 낮은 수준을 보이고 있다.

<표 4> 조세유형별 구성의 국제비교(1996)

(대 GDP 비율 %)

	소득과세		소비과세		재산세	사회 보장세	조세 부담률
	개인 소득세	일반 소비세	일반 소비세	일반 소비세			
캐나다	17.4	13.9	9.1	5.3	3.8	6.0	36.8
독 일	10.8	9.4	10.6	6.7	1.1	15.5	38.1
스웨덴	21.3	18.4	11.8	7.0	2.0	16.8 ¹⁾	52.0
영 국	13.2	9.3	12.7	7.0	3.8	6.2	36.0
미 국	13.5	10.7	4.9	2.2	3.1	7.0	28.5
일 본	10.4	5.7	4.4	1.5	3.2	10.4	28.4
한 국	7.0	4.2	10.2	4.3	3.1	2.2 ¹⁾	23.2

주 : 1) 봉급세(payload tax) 포함.
 자료 : OECD (1998).

歐美先進國들의 경우 소득과세의 稅收가 GDP의 10~17%에 이르고 있으며 스웨덴은 20%를 상회하고 있다. 여기에 비해 우리나라는 7%에 불과하다. 특히 소득재분배를 도모하는 데 가장 적합한 조세라고 할 수 있는 個人所得稅의 비중은 구미선진국들의 경우 GDP의 10~20%에 이르고 있으며 일본은 이보다 낮은 6%에 이르고 있으나 우리나라의 경우에는 4%에 불과하다. 이처럼 個人別 擔稅能力을 고려하여 과세할 수 있는 개인소득세의 비중이 상대적으로 크게 낮다는 것은 세제로서 소득재분배를 도모하는 데 커다란 제약이 있음을 뜻한다.

다음으로 消費課稅의 GDP에 대한 비율은 선진국들 사이에서도 상당한 격차를 보이고 있다. 美國과 日本의 경우 4~5%인 반면 서구선진국들의 경우 10~13%로 상당히 높은 수준이다. 우리나라는 10%로서 西歐諸國 수준이며, 상대적으로 낮은 租稅負擔率을 고려하면, 우리나라 세제는 극단적인 소비과세 중심체제임을 알 수 있다.

財産課稅의 GDP에 대한 비율은 2~3%로서 補完稅로서 기능하고 있음을 알 수 있다. 우리 나라는 3%로서 여타 국가와 비슷한 수준이다.

租稅構造의 측면에서 보면 美國과 日本은 상대적으로 소득과세에 크게 의존하고 있는 데 비해 英國, 西獨 등 서구제국은 소비과세의 비중도 높은 편이다. 그러나 표에서 알 수 있는 바와 같이 西歐諸國의 경우에도 우리 나라처럼 소비과세가 소득과세를 압도하고 있는 나라는 없다. 역사적으로 우리 나라 稅制는 日本 稅制로부터 영향받은 바가 크고 많은 稅法에 있어서 日本의 그것과 유사한 바가 많다. 그럼에도 불구하고 租稅構造面에서 日本은 美國과 유사하고 우리 나라는 西歐와 유사하다. 물론 그 가장 큰 이유중의 하나는 우리 나라는 1977년 西歐型 附加價值稅를 도입하였는데 비해 日本은 최근에 와서야 이를 도입하였다는데 있을 것이다.

부가가치세는 세부담의 역진성에도 불구하고 과세베이스가 넓다는 데 큰 매력이 있다. 따라서 서구제국의 경우 복지국가로 이행함에 따라 「큰 정부」로 변모되었고 이에 필요한 세수를 종래의 소득세를 통해 조달하는 데는 한계에 부딪혀 부가가치세를 도입하였던 것이다. 즉 부가가치세는 「큰 정부」의 재원으로서 필연적인 존재로 부상하였던 것이다. 이에 비추어 보면, 한국재정의 국제적으로 두드러진 특징은 「작은 재정」이고, 조세부담률이 서구제국에 비해 크게 낮은 1976년에 이미 부가가치세를 도입하였다는 사실은 특이한 현상이라고 볼 수 있다. 우리 나라 附加價值稅收의 GDP 對比 비율은 4.3%이다. 그러나 일반소비세인 부가가치세가 소비과세에서 차지하는 비중은 1/2 수준에 불과하고 나머지 1/2는 각종 개별소비세들로부터 거두어들이고 있다.

이상과 같이 日本은 소득과세 중심체제를, 韓國은 소비과세 중심체제를 가지고 있다는 점에서는 큰 차이가 있는 것처럼 보이나 한국과 日本의 세제는 차이점보다는 공통점과 유사점을 훨씬 많이 가

지고 있다. 이는 한국의 조세정책이 일본 高度成長期의 그것을 답습한 바가 컸기 때문에 당연한 귀결이다. 우선 한·일 두 나라는 고도성장에 따른 과세베이스의 급속한 성장을 충분히 활용하지 않았다. 반대로 경제 전체에서 차지하는 공공부문의 비중을 일정수준으로 억제하려는 정책을 추구하였기 때문에 조세부담률은 장기간 국제적으로 낮은 수준에 머물러 왔다. 한·일 두 나라는 고도성장에 따른 세수의 自然增加分の 1/5 정도 혹은 그 이상을 매년 減稅措置를 위해 활용하여 왔다. 이 감세조치는 주로 경제성장의 촉진을 위한 수출촉진, 저축 및 투자의 촉진 등 경제정책 추구를 위한 수단으로 적극적으로 동원되었다. 그 결과 한·일 두 나라는 모두 국제적으로 유례를 찾아보기 힘든 광범하고 복잡한 租稅特例制度를 가지고 있다.

세무행정 면에서도 韓·日 두 나라는 많은 공통점을 가지고 있다. 특히 두 나라는 오랫동안 非實名金融去來 때문에 세무행정상 많은 어려움을 겪어 왔다. 두 나라에 있어서 富裕層은 비실명금융 거래를 이용하여 용이하게 각종 조세를 회피할 수 있었다. 그리고 이는 다시 일정규모 이하의 이자·배당·주식양도차익 등 金融資産所得을 비과세하거나 低率分離課稅하는 하나의 논거로 이용되어왔다. 즉 이들 금융자산소득을 종합소득에 합산하여 누진과세할 경우 보다 많은 납세자들이 익명이나 가명구좌를 이용하여 탈세할 것이기 때문에 低率分離課稅한다는 주장이다. 또한 韓·日 양국은 모두 과세목적상 不動産을 시가에 비해 현저하게 低評價하여 왔다. 두 나라에 있어서 부유층은 부동산이 과세상 저평가되는 이익을 누리기 위하여 투자를 부동산에 집중하여 왔다. 그 결과 부동산가격이 폭등하여 왔는데도 불구하고 부동산으로부터의 재산세·상속세·양도소득세 등의 稅收가 총조세수입에서 차지하는 비중은 낮은 수준에 머물러 왔다.

第5章

租稅政策의 與件整備와 稅制改編의 基本方向

• 중앙관리경제질서

앞에서 살펴보았듯이 국제적 관점에서 볼 때 韓國稅制의 가장 큰 특징은 낮은 租稅負擔率, 所得課稅에 있어서 광범한 非課稅·減免의 허용과 이로 인한 稅收不足을 메우기 위한 극단적으로 消費課稅 중심적인 租稅構造, 非實名金融去來의 許容과 不動產課稅의 低評價로 인한 稅務行政의 과행성 등으로 집약된다.

모든 경제현상은 따로 따로 독립적으로 존재하는 것이 아니고 상호 밀접하게 물고 물려 있다. 租稅政策 역시 全經濟的 事象에 의존하고 있다. 국제적으로 특이한 한국의 조세 및 세정은 독자적이고 적극적인 조세정책의 산물이라기보다는 오히려 官治金融이나 産業政策을 租稅面에서 支援하거나 혹은 그로부터 과생되는 문제를 완화하기 위한 조치들의 집합적 산물이다.

예컨대 金融假名制의 도입이나 利子·配當所得의 低率分離課稅는 官治金融으로부터 과생된 문제를 완화하기 위한 장치로 도입되었고 오늘날까지 온존되어 오고 있다. 즉 官治金融의 핵심인 低金利政策은 통제된 금융기구의 시중여유자금 흡수력을 떨어뜨리는 반면 資金需要를 증대시켜 통제된 금융시장에는 만성적 超過需要가 존재하여 왔다. 이 초과수요 압력을 완화시키기 위해 통제된 금융시장으로 '검은 돈'까지 끌어 들이기 위해 「예금·적금 비밀보장에 관한 법률」을 제정하여 金融假名制를 법적으로 보장하였으며, 또한 이자·배당소득을 비과세하거나 저율로 분리과세하여 왔다. 또한

중화학공업육성 등의 산업정책적 목적을 달성하기 위해 각종 비과세·감면제도를 무원칙하게 허용하여 왔다. 그리고 그로 인한 세수부족을 메우기 위해 소비과세를 강화하는 정책을 추진하여 왔다. 그러면 “왜 국제적으로 특이하게 한국정부는 금융을 통제하고 특정한 산업을 지원하는 산업정책 등을 추진하여 온 것인가?”라는 보다 근원적인 의문에 직면하게 된다.

독일 Freiburg 學派의 지도자였던 Walter Eucken은 순수이념형 경제질서형태를 교환경제와 중앙관리경제로 나누고 각 경제질서에 있어서 경제질서이론을 전개하였다. 여기서 교환경제란 가계나 기업과 같은 다수의 개별경제주체들이 희소성 극복을 위해 독립적으로 계획을 세우고, 이들은 상호 경제적 거래관계를 통해 결부되며, 이를 조정하는 시장의 자동적 가격기구가 존재하는 경제질서이다. 그리고 중앙관리경제는 사회의 일상적 경제과정이 중앙당국의 계획에 의해 제어되는 경제질서이다. 중앙관리경제의 역사적인 대표적 사례로서 집단적 소유에 기초한 것으로서 1928년 이후 구 소련경제, 그리고 사유재산제도에 기초한 것으로서 1936~48년 기간 중 나치즘하의 독일경제, 그리고 1938년 국가총동원령 하의 前戰 일본경제를 들 수 있다.

中央管理經濟의 指導部는 국민들에게 눈에 띄는 成果를 과시하여 權力을 강고하게 만들고자 ‘投資에 의한 權力의 極大化’를 추구한다. 따라서 이 經濟秩序 하에서는 끊임없이 貯蓄을 초과하여 投資가 이루어지고 그 ‘갭’은 주로 中央銀行의 貨幣創出에 의해 메워지므로 인플레이적 경향을 갖게 된다.

5·16 직후 專制的 政府는 「거대한 投資에 의한 權力 極大化」를 목표로 投資支配를 위한 각종 中央管理的 經濟秩序를 도입하였다. 經濟過程의 中央制御는 經濟諸力을 훨씬 급속하게 산업적 잠재능력의 증대에 집중할 수 있기 때문에 專制主義의 權力目標에 보다 잘

합치한다. 또한 中央指導政策으로 향하는 動因은 권력충동으로부터 비롯된다. 경제과정에 대한 지배를 통해 만인을 지배할 수 있도록 함으로써 국가에 강력한 권력적 지위를 제공하기 때문이다. 동시에 중앙계획당국은 시장의 가격기구를 왜곡시키고 통제함으로써 經濟地代를 조성하고, 그 일부를 정치자금으로 거두어들여 거대한 여당조직과 금권선거로 권력 유지를 꾀하였다.

1960년대초 군사정부는 投資支配를 위해 交換經濟를 中央管理經濟로 개편하기 위한 각종 金融財政制度 등 개혁조치들을 단행하였다. 政府는 국가권력이 金融機關의 인사 및 경영권을 장악하도록 하기 위해 韓國銀行法 및 銀行法의 改正 등 제도적 장치를 마련하였다. 그 결과 우리 나라 금융조직은 정부가 주도한 경제개발 5개년 계획의 실물적 계획목표들을 차질없이 수행하기 위한 하위정책수단의 하나로 전락되었다. 金融機關은 독자적으로 金融서비스를 生産, 販賣하여 利潤極大化를 추구하는 상업적 조직체로 인식되지 않았으며, 단지 실물부문의 투자, 생산 및 수출목표를 달성하는 것을 우선적으로 지원하는 부차적 역할만 하면 되는 것으로 간주되었다. 그리고 通貨價値의 安定은 다시 그 하부계획인 財政安定計劃에 맡겨졌다. 그리고 중앙계획당국의 통제하에 있는 금융기구에 ‘검은 돈’까지 끌어들이기 위해 「예금·적금 비밀보장에 관한 법률」까지 제정하였다.

만성적으로 투자는 저축을 초과하였고, 그 겹은 일부 외자도입에 의해 충당되기도 했으나 주로 中央銀行의 통화증발에 의해 메워졌다. 그 결과 지난 30년 동안 한국경제는 인플레이 기조가 특징이었다. 1961년 이후 정부에 예속된 한국은행은 ‘통화의 파수꾼’으로서의 기본적 임무는 소홀히 한 채 과대한 통화공급을 일삼아 왔다. 그 결과 한국경제는 때로는 개방적 인플레이, 또 때로는 억압된 인플레이를 반복적으로 경험하여 왔다.

또한 총량적 계획의 하위집행기구의 주요업종별 협회를 중심으로 관제카르텔을 형성하여 산업에의 진입·투자·생산·무역을 통제하였다. 이는 독일 나치즘 정부가 1936년 이후 중앙관리경제로 이행하면서, 기존의 신디케이트나 콘체른을 중앙관리기구의 일부로 편입하여 중앙계획기구의 총량적 생산명령을 개별기업에 전달하는 중간기구로 활용하였던 것과 유사하였다. 특정산업에의 진입장벽은 독과점 이윤을 보장하였고 중소기업의 발달을 압박하여 산업의 독과점화를 심화시켰다.

국가의 투자지배를 위한 수단으로 금융부문이 주도적인 역할을 담당하고 財政部門은 이를 지원하는 역할을 수행하여 왔다. 관리통화제도 하에서 중앙은행의 신용팽창에 기초한 금융배급, 외자도입, 低利率政策, 수출금융의 지원 등 금융정책수단들이 경제성장을 촉진하기 위한 수단으로 광범하게 이용되어 왔다. 반면 재정은 1950년대에는 전후복구지원, 인플레이션의 억제 그리고 1960년대 이후 수출주도형 경제발전을 본격화하면서 저축, 투자 및 수출촉진을 위한 각종 감면제도를 확대하여 왔고, 자본소득에의 租稅負擔을 완화시켜 주기 위하여 直接稅 중심세제로의 전환을 지연시키면서 국내소비를 억제하기 위하여 間接稅를 강화하여 왔다.

짧은 기간이기는 하지만 1966~70년 기간 중에는 재정이 예외적으로 적극적인 역할을 담당했던 시기도 있었다. 이 시기에는 政府貯蓄率을 제고시키기 위해 조세 및 정부지출정책이 적극적으로 이용되었다. 그 결과 정부저축이 법인부분저축을 능가하였다. 정부의 경상지출은 억제되었으며 국세청이 설립되고 개인소득세제가 전면 개편되고 실효세율이 인상되었다. 그 결과 政府貯蓄率이 1970년에는 7%로 제고되었다. 그러나 1971년 경기침체를 계기로 정부의 재정정책은 다시 지원적 역할로 되돌아갔으며 租稅負擔率도 저하되었다.

그래도 1971년까지만 하더라도 정부의 경제정책은 1965년 9월 「金利現實化 措置」, 1966년 이후 稅制 및 稅政의 획기적 개선 등에서 볼 수 있듯이 비교적 經濟原理를 준수하였다. 그러나 1972년 「8·3 조치」와 重化學工業化의 추진을 계기로 銀行의 預金 및 貸出의 實質金利는 마이너스나 영에 가까운 수준으로 통제되어, 利子率의 資源配分 기능은 상실되고 計劃當局의 信用割當이 그를 대신하였다. 이 과정에서 市場金利와 規制金利의 隔差로 인해 거대한 經濟地代가 조성되었고, 이를 둘러싼 政經密着과 不正腐敗가 구조화되었다.

1971년 稅制改編을 전환점으로 하여 한국의 租稅政策은 增稅政策에서 減稅政策으로 반전되었다. 租稅政策의 목표는 종전의 사회간접자본건설을 위한 內資動員으로부터 민간투자를 촉진하기 위한 사적자본의 수익률 제고로 바뀌었다. 租稅構造도 所得課稅의 대폭적인 감세와 消費課稅의 강화로 극단적인 間接稅 중심체제로 바뀌었다. 중화학공업 등에서의 투자촉진을 위한 조세감면제도가 거의 매년 확대되었다. 저소득층의 所得稅를 경감해 주기 위한 면세점도 빈번하게 인상되었다. 동시에 이와 같은 소득과세의 감세조치로 인한 세수결함을 보전하기 위한 소비과세의 증세정책이 1971년 이후 추진되었으며, 이는 1977년 附加價値稅의 도입으로 완결되었다.

이와 같은 中央管理金融은 단지 금융기관의 불건전한 경영과 金融市場의 不均衡을 초래할 뿐 아니라 구조적으로 土地投機를 야기한다. 우선 통제된 은행은 적절한 資產增殖機會를 제공할 수 없을 뿐만 아니라 이는 다시 건전한 證券市場의 발달을 구조적으로 제약한다. 人爲的 低金利政策 하에서 大企業들은 銀行借入이 주식공모를 통한 直接金融보다 資金調達費用面에서 유리하기 때문에 企業公示에 소홀하기 쉬우며 또한 中央管理當局 역시 기본적으로 市場原

理가 지배하는 證市의 발달은 중앙당국의 경제에 대한 統制力을 약화시키기 때문에, 증권시장 발달의 전제조건인 情報下部構造의 정비에 힘을 까담이 없기 때문이다.

결국 家計와 企業의 여유자금은 자산증식기회를 不動産市場에서 찾을 수밖에 없었다. 더욱이 고도성장과정에서의 대규모적 公共開發投資로 인한 開發利益의 還收를 위한 土地稅制는 강화되기는커녕 非課稅·減免制度의 확대와 課稅의 비현실적인 低評價로 허구화되어 왔다. 또한 中央管理金融으로 貸出審査權을 제약받은 銀行은 安全裝置로서 不動産擔保만을 중요시하는 慣行이 정착되어 기업의 土地需要를 더욱 증대시켰다.

이 때문에 1977~78년 경부터 不動産投機가 만연되자 다시 不動産市場의 中央管理를 制度化하였다. 1978년 관치금융의 원리를 아파트 분양시장에 확대 적용한 「주택공급에 관한 규칙」을 제정하고, 1980년 도시용토지공급을 土地區劃整理事業으로부터 公營開發方式로 전환하여 공공부문이 宅地供給을 사실상 獨占하였다.

이와 같은 中央管理經濟秩序는 1980년대 이후 외형상으로는 부분적으로 완화되기도 했으나 아직도 그 本質은 온존되고 있어서, 土地와 金融을 둘러싼 地代追求를 만연시키고, 각종 非效率과 非理를 누적시켜 이제는 經濟成長 자체의 걸림돌이 되고 있다.

中央管理經濟秩序의 要素는 인플레이, 人爲的 低金利, 그리고 그로부터 과생된 土地投機를 통해 천문학적 所得을 一般大衆으로부터 재벌을 비롯한 特權層에게 逆分配하였다. 동시에 이 과정에서 地代追求를 둘러싼 不正腐敗가 만연되었다. 그 결과 소수 재벌에의 극심한 經濟力集中과 獨寡占을 확대·심화시켰다. 각종 認許可制度를 통한 管製카르텔과 방만한 租稅減免은 完全競爭의 價格體系의 기능을 저해하거나 休止시킴으로써 非效率的 資源配分과 不公正한 所得分配를 擴大再生産하여 왔다.

•경제질서와 세계개편의 기본방향

과행적인 韓國稅制를 정상화하기 위해서는 우선 지난 30여년 동안 稅制를 왜곡시켜 온 中央管理經濟秩序부터 정비하지 않으면 안 된다. 租稅의 所得分配機能은 시장이 왜곡되어 社會的 生産에 기여한 만큼 소득이 분배되지 않는 상황에서는, 즉 市場所得이 공정하게 분배되지 않는 구조하에서는 무의미하다. 또한 官治金融 등이 온존되어 있는 한 稅制만을 정상화시키는 것은 불가능하다.

지난 30년 동안 우리 經濟는 주로 生産要素의 投入을 增大시킴으로써 產出物을 增大시키는 外延的 成長 메카니즘을 통하여 世界 資本主義 歷史上 그 類例를 찾아보기 힘든 高度成長을 이룩하였다. 3大 生産要素 중 技術은 先進國으로부터 技術導入을 통해, 勞動力은 潛在失業이 광범위하게 존재하고 있었던 農村으로부터 移農을 통해, 그리고 資本은 官治金融과 財政을 통해 動員되었다.

그러나 1972년 維新以後 강화된 政府의 不必要한 市場介入으로 資源配分の 效率性を 떨어뜨리고 階層間 所得分配의 不公平性を 심화시켰으며 政經癒着을 통한 不正腐敗를 심화시켰다. 오늘날 최대의 民生問題인 構造的 通貨膨脹으로 인한 物價上昇과 土地·住宅問題는 따지고 보면 市場原理를 무시하고 經濟를 軍대식으로 운영해 온 歸結이다.

더욱이 최근 外延的 成長의 源泉이 枯渴됨으로써 構造的인 經濟危機가 초래되고 있다. 先進國으로부터의 技術導入은 더 이상 容易하지 않고 製造業部門으로 이동시킬 수 있는 農村의 靑長年 勞動力도 거의 枯渴되었다.

앞으로 우리 經濟가 成長할 수 있는 唯一한 길은 生産要素의 投入物을 增大시킴이 없이도 產出量을 增大시키는 集約的 成長의 길 뿐이다. 이제는 雇傭增大와 投資擴大를 통한 量的인 膨脹보다는

附加價値가 높은 技術集約的인 高級製品을 生産하여 輸出해야만 持續的인 高度성장을 이룩할 수 있다.

集約的 成長을 위해서는 企業家は 經營合理化와 技術開發에 힘쓰고 勞動者들은 짧은 시간에 精誠을 다하여 集約的으로 勞動하지 않으면 안 된다. 이러한 轉換은 고통스러운 과정이므로 競爭의 壓力이 없으면 實現될 수 없는 성질의 것이다. 競爭의 壓力이 존재해야만 技術과 新商品의 開發, 品質水準의 向上과 費用節減에 기업은 진력하게 된다. 競爭에 패배하여 廢業하는 사태가 발생하더라도 그것은 결코 資源의 낭비가 아니며, 그것을 미연에 방지하는 것이 政府의 責任도 아니다. 競爭에 패배한 것은 競爭相對企業에 비해 노력을 덜한 기업자신의 責任이다. 競爭의 壓力이 존재하지 않는 사회는 소련이나 東歐 여러 나라에서 보았듯이 技術과 經營革新이 이루어지지 않으며 生産性이 악화되어, 결국 國民 모두가 못살게 되고 만다. 自由競爭이야말로 經濟에 活力이 넘치도록 하고 國民生活을 더욱 풍요롭게 하는 데 있어 필수적인 요소이다.

우리 經濟의 現 危機를 打開하기 위해 가장 時急한 것은 自由競爭과 自己責任原則에 입각한 기능적인 競爭의 價格機構를 확립하는 것이다. 수많은 市場進入障壁들과 救濟金融으로 競爭의 壓力이 制限되어 있는 現 經濟制度하에서는 왕성한 技術 및 經營革新을 기대할 수 없다.

集約的 成長段階에서 中央管理經濟秩序는 經濟成長에의 肯定的 機能은 거의 소멸된 반면 否定的 機能만이 점점 커져서 經濟發展의 걸림돌이 될 뿐이다. 民間企業들이 創意와 活力을 자유롭게 발휘하도록 하고, 그 결과에 대해서도 스스로 責任지도록 하는 自由市場體制가 확립되지 않고서는 高度成長은 지속될 수 없을 뿐만 아니라 不信風潮와 不正腐敗를 만연시켜 社會的 違和感이 커지는 것을 막을 길이 없다. 따라서 政府는 競爭을 制限하는 政府의 각종 規

제와 慣行을 시급히 철폐하여야만 한다.

그러므로 政府의 經濟的 역할을 秩序自由主義에 입각하여 全面的으로 再編하는 것이 우선 시급하다. 金融市場, 住宅 및 土地市場에의 불필요한 政府간섭을 排除하여야 한다. 무엇보다도 우선 中央管理經濟秩序의 核인 官治金融을 시급히 清算하여 資本市場機能을 正常化시켜야 한다. 또한 創業生産流通貿易 등 모든 分野에 걸친 競爭制限의인 政府規制와 密室行政을 청산하여야 한다. 國家의 經濟的 機能은 통화가치의 안정과 독과점규제여야 하며, 이를 위해 중앙은행과 독점규제기관의 독립성이 보장되어야 한다. 또한 公共財의 供給, 外部效果의 시정 등 市場失敗를 보정하는 기능으로 대폭 축소되어야 한다.

이와 같이 중앙관리경제질서를 청산하고 競爭秩序로의 전면적 개편과 더불어 金融實名制를 실시하고 稅制도 公平·效率·簡素의 원칙하에 전면적으로 개편하여야 한다. 오늘날 한국세제가 안고 있는 가장 큰 문제점은 유신 이후 자본축적기에 확대되어온 所得課稅에 있어서 광범한 非課稅 및 減免制度로 인해 課稅베이스가 지나치게 협소화되었고, 좁은 과세베이스에 대해서는 높은 세율로 과세함으로써 불공평하고 불필요하게 커다란 厚生損失과 광범위한 脫稅를 초래하는 데 있다. 그러므로 조세부담의 형평성 제고, 세제의 간소화, 조세의 중립성, 그리고 늘어나는 福祉財政需要를 충족시키기 위한 稅收增大를 위해서는 지나치게 방만한 租稅減免制度를 대폭 정비하는 것이 시급하다.

사실 우리 나라만큼 많은 조세특혜를 제도적으로 보장하고 있는 나라는 지구상에 드물 것이다. 특히 한국의 所得稅·法人稅 그리고 相續稅의 名目稅率은 세계적으로 높은 수준의 累進稅率體系를 가지고 있어서 마치 所得 및 富의 再分配기능을 수행하고 있는 것처럼 보이나 그 실상은 광범한 非課稅 및 減免措置 그리고 金融資產 및

不動産의 非實名去來를 제도적으로 용인함으로써 광범한 탈세가 이루어진 결과 租稅負擔은 서민대중에 집중되어 왔다. 오늘날 사회 각 계층으로부터 형평에 대한 요구가 폭발적으로 일고 있는 것은 오히려 당연한 귀결이다. 따라서 방만한 조세감면제도를 대폭 정비하여 과세베이스를 확충함과 동시에 세율을 전반적으로 대폭 인하하여야 한다.

韓國稅制上 제1의 불공평은 자산소득과 노동소득 사이의 垂直的 不公平性이다. 자산소득에 대해 이제는 공평한 세금을 매겨야 한다. 그렇지 않을 경우 富의 정당성은 무너지고 富는 성공의 상징이 아니라 불평등과 증오의 대상으로 되어 버린다. 공평한 세금을 매긴다는 것은 가진 계층을 못살도록 하거나 가난뱅이로 만드는 것이 아니고 가진 만큼 세금을 부담하도록 함으로써 富의 사회적 정당성을 확보해 주는 것을 말한다.

자산 및 자산소득에 대한 과세정상화를 위해서는 금융소득의 종합과세와 토지세제의 개편이 요구된다. 한국세제상 제2의 불공평은 俸給者와 自營業者 사이의 水平的 不公平性이다.

第6章 稅制改編 方案

1. 수평적 형평성 : 직업간 세부담 불공평성 해소

稅制가 우선 만족시켜야 할 가장 중요한 원칙은 수평적 공평의 원칙이다. 이것은 소득이 동일한 금액이면 세부담도 동일해야 한다는 원칙이다. 즉 직업과 소득의 종류가 상이함에 따라 세부담에 차이가 있어서는 안된다는 것이다. 한국 소득세의 실태는 이 원칙에 비추어 볼 때 커다란 문제를 안고 있다.

(1) 불공평의 원인

현행 한국의 소득세는 상이한 종류의 소득간 세부담의 형평성(수평적 형평성)면에서 커다란 문제를 안고 있다. 所得稅의 기본원칙은 綜合課稅이므로 모든 소득을 합산하여 동일한 세율표를 적용하는 것이 필요하다. 그러나 이 원칙은 현행 한국의 所得稅制에서는 실현되지 않고 있다. 자산소득에는 각종 예외조치가 많기 때문에 자산소득과 노동소득 사이에는 租稅負擔上 垂直的 不公平性이 심각한 상태이다. 저축 및 투자촉진을 위한다는 구실로 자산소득에는 사실상 거의 세금을 매기지 않아 왔다. 그리고 봉급생활자와 자유직업 및 사업소득자 사이에 조세부담상 커다란 격차가 존재해왔다. 일반적으로 소득세는 간접세에 비해 累進度가 높다는 점에서 우월하다. 그러나 한국 소득세제에 있어서는 소득계층간에 불공평성이 심각할 뿐 아니라 직업간의 불공평성도 대단히 심각한 실정이다.

상이한 직업간 조세부담상의 불공평이 초래되는 이유는 두가지로 나뉘 볼 수 있다. 하나는 稅法上의 差異이고 다른 하나는 徵稅

上 所得捕捉率의 차이이다.

稅法上의 差異로는 奉급생활자의 경우 경비의 실액공제가 인정되지 않고 또한 奉급생활자 가계는 소득분산에 있어서 불리한 입장에 놓여 있다는 점이다.

우선 근로소득자의 경우 必要經費의 실액공제가 허용되고 있지 않는 데 비해, 자영업이나 자유업의 경우에는 허용되고 있어서, 私的經費와 구별하기 어려운 경비들도 필요경비로서 신고하는 경향이 있다. 현행 우리 나라 소득세가 근로소득에 대해서는 근로소득공제에 의한 일률적인 공제만 허용하고 납세자들의 개별 항목별 공제를 허용하고 있지 않고 있는 제도는 국제적으로 한국에 독특한 것이다. 선진제국의 경우 모든 종류의 소득에 대해 경비의 概算控除와 項目別控除 사이의 선택제도를 두고 있어서, 근로소득의 경우에도 경비실액공제를 선택할 수 있는 여지를 두고 있다. 우리 나라 소득세법이 모범으로 하여 온 일본도 1987년 세계개혁에서 이 제도를 도입하였다. 더욱이 우리 나라 근로소득 공제제도는 연간 800만원을 한도로 하고 있다. 대신 국제적으로 특이하게 근로소득자에게만 보험료공제, 의료비공제, 교육비공제, 무주택근로자공제 등을 허용하고 있으나, 극히 한정적인 것에 불과하다. 예컨대 보험료공제는 연 50만원, 의료비공제는 의료비가 총 급여액의 3%를 초과하는 경우에만 허용하되 100만원을 한도로 하고 있다. 또한 근로자에게만 근로소득세액공제를 허용하고 있으나 이 역시 대단히 한정적이다.

또한 자영업자는 배우자나 부양가족을 사용인으로 신고함으로써 소득분산이 가능한 데 비해 奉급생활자의 경우 그것이 불가능하다. 특히 超過累進稅率이 급격히 상승하는 중산층에 있어서 소득분산으로 인한 가계의 조세부담상의 격차는 크다. 우리 나라 所得稅率은 연과표 1천만원 이하 10%, 4천만원 이하 20%, 8천만원 이하 30%,

8천만원 초과 40%로서 소득증가에 따라 한계세율이 급속히 상승하고 있다.

徵稅上 所得捕捉律, 즉 과세소득 중 현실적으로 과세되는 부분의 비율이 봉급생활자의 경우 90~100%인 데 비해 사업소득의 경우 기껏해야 50% 수준에 불과하다. 1990년 보사부의 조사에 따르면 도시자영업자의 실소득은 세무신고된 월평균 소득에 비해 평균 4배가 높은 것으로 나타났으며 업종에 따라서는 25배에 이르는 경우도 있었다. 농업자영업자의 경우에도 실소득은 신고소득의 평균 3배에 이르는 것으로 나타났다.

소득세의 징세상 봉급생활자는 특수한 위치에 놓여있다. 源泉徵收制度가 이용되므로 稅務當局이 개별적인 조사 없이도 수입이 정확하게 포착되고 필요경비도 사업소득의 경우처럼 복잡하지 않고 근로소득공제로 대응된다. 따라서 봉급생활자에 대한 과세는 용이하다. 반면, 사업소득의 경우에는 자진신고에 의존하므로 소득의 완전한 포착이 어렵다. 더욱이 稅務調査의 밀도가 낮기 때문에 稅源의 탈루가 컸다.

금융실명제의 실시 역시 이 문제를 완전히 해소하지는 못한 것으로 파악된다. 일찍부터 금융실명제를 시행해 온 歐美諸國의 경우에도 세무조사를 기껏해야 10년에 1회 시행할 정도로 불철저하여, 자유업 및 자영업 등에 대한 과세는 '사실상' 自己査正에 의존하고 있는 것이 현실이다. 여기서 '事實上'이라고 하는 것은 예컨대 영국에는 부과세제도, 스웨덴에는 사정위원회에 의한 세액결정제가 각각 존재하고, 세무당국과 조사위원회가 세액을 결정할 수 있는 제도를 가지고 있지만, 이것은 다분히 형식적인 제도이고, 실제로는 납세자로부터 제출된 자료가 거의 대부분 자동적으로 승인되고 있다. 예컨대, 영국의 경우 납세자로부터 제출된 자료가 실제로 사정되는 비율은 전체의 3%에 불과하다.

이와 같은 이유로 인한 봉급자와 자영업자 사이의 稅負擔의 不公平問題는 아직 자본주의의 성숙도가 낮아서 자영업자계층이 상대적으로 두터운 우리 나라의 경우 특히 중요하다.

한국의 근로소득세는 사실상 주로 봉급자들이 내는 ‘俸給稅’이다. 자영업자와의 형평성을 조정하기 위한 방법으로 정부는 자영업자에 대한 과세강화보다 근로자들에 대한 면세점 인상을 중점적으로 추진해 왔다. 1982년부터 1988년까지는 면세점을 조정하지 않았기 때문에 전체근로자 중 소득세를 납부하는 비중이 48.4%까지 상승하였으나 1988년 稅法改正에서 4인 가족 면세점을 종전의 270만원에서 460만원으로 대폭 인상하였다. 그후 거의 매년 면세점을 인상하였는데 특히 1995년에는 627만원에서 1,057만원으로 대폭 인상하였다. 그 결과 근로자 중 과세자 비율은 50%에 못 미치고 있다. 면세점 인상에 따라 고소득층의 근로소득세 부담은 점점 더 증가하는 추세에 있다. 일례로 1995년 근로소득세수의 61.2%를 과세표준금액 1,600만원 이상인 상위 10.8%의 근로자들이 부담하였다(표 5). 근로자 중 과세자의 비율을 50%로 잡는다면 전체 근로자 중 약 5%의 근로자가 60%가 넘는 세수를 부담하는 것이 된다.

<표 5> 근로소득계급별 인원 및 세부담 현황 (1995년 귀속)

(%, 천명, 10억원)

과세표준계급	세율	인원	과세표준		결정세액		
			구성비	구성비	구성비	구성비	
합계		7,198	100.0	52,598.9	100.0	5,116.3	100.0
400만원 이하	5	3,067	42.6	5,785.4	11.0	215.7	4.2
400만원 초과	9	1,890	26.3	10,853.1	20.6	484.7	9.5
800만원 초과	18	1,461	20.3	16,627.3	31.6	1,283.5	25.1
1,600만원 초과	27	690	9.6	14,482.0	27.5	1,904.0	37.2
3,200만원 초과	36	80	1.1	3,301.4	6.3	685.5	13.4
6,400만원 초과	45	10	0.1	1,549.8	3.0	542.8	10.6

자료 : 국세청(1996).

직업간 세부담상의 불공평을 해소하기 위해서는 한편으로는 봉급자들의 조세부담을 완화하는 조치와 다른 한편으로는 자영업자들에게도 버는 만큼 세금을 매기기 위한 제도개선이 필요하다. 우선 소득세율체계의 개편이 중요하다. 그리고 봉급자들의 조세부담 완화조치가 필요하다. 우리 나라의 봉급자들은 국제적으로 보더라도 무거운 세금을 부담하고 있다고 할 수 있다. 영국의 근로자들의 대부분은 25%의 세율로 과세되고 있으며 미국의 경우에도 15% 세율을 적용 받고 있는 데 반해 우리 나라의 봉급자들이 직면하는 최고한계세율이 40%에 달한다. 여기에 높은 간접세 부담까지 고려하면 한국 봉급자들의 조세부담은 상대적으로 높은 수준이다.

(2) 소득세율체계의 개편

우리 나라의 근로자들, 특히 봉급자들이 중세감을 느껴왔던 것은 연공서열제 하에서 승급과 임금상승에 따라 매년 소득이 증가함에 따라 세부담이 가속적으로 증대되는 데 기인한 바 크다. 이러한 현상이 초래되는 가장 중요한 이유는 우리 나라 소득세율구조가 봉급자 계층에서 과세계급이 지나치게 세분화되어 있어서 소득상승에 따라 누진 효과가 강력하게 작동하도록 구조화되어 있기 때문이다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 累進稅率構造를 단순화할 필요가 있다는 결론에 이르게 된다. 세율의 누진구조가 완화되면 소득분산의 이익은 감소하기 때문이다. 현행 소득세율은 10~40%의 5단계 구조를 가지고 있다. 이와 같이 형식적으로 높은 누진도에도 불구하고 자산소득자와 자영업자들의 광범한 탈세 및 절세 때문에 실질적으로 누진성은 확보되지 않고 있다. 실제로 누진과세가 이루어지는 것은 봉급자들의 근로소득이 중심을 이루고 있는 것이 현실이다.

우리 나라의 소득세 기본세율은 최저 10%, 최고 40%, 그리고 명

목세율이 적용되는 과세계급금액 8천만 원으로서 다른 주요 외국과 비교하여 높은 수준이라고 할 수 있다. 최고한계세율이 적용되는 과세계급금액의 크기와 세율의 누진도 밀도 및 최고한계세율의 높이 등은 세부담의 크기에 직접 영향을 주는 기본요소들이므로 이러한 것을 종합적으로 고려하면서 세율의 고저 여부를 분석해야 한다. 우리 나라의 소득세 기본세율은 그 최고명목세율도 다른 나라와 비교하여 상대적으로 높고 그 최고세율이 적용되는 과세계급금액도 그 절대액이 상대적으로 과소하게 설정되어 있다. 이는 소득세 누진부담이 급격함을 의미한다고 할 것이다.

<표 6> 주요국의 중앙정부 개인소득세율 비교 (1996년) (% , 개)

국 가	최저세율	최고세율	누진단계	최고과세계급금액
한 국	10	40	4	8,000만원 ¹⁾
일 본	10	50	5	3,000만엔
미 국	15	39.6	5	263,750달러
영 국	20	40	3	27,825파운드
프랑스	12	56.8	6	282,730프랑

주 : 1) 한국은 1998년 현재.
 자료 : OECD (1997).

미국은 1986년 세제개혁에서 15%, 28%의 2단계 세율로 간소화한 바 있으며, 1990년대에 들어와 적자감축을 위해 최고한계세율을 인상하기는 하였으나 여전히 대다수의 국민(1996년의 경우 연소득 5만8,150달러 이하의 소득자)은 15%와 28%의 두 가지 세율을 적용 받고 있다. 영국도 형식적으로는 누진세율구조를 가지고 있지만 납세자의 95%가 기본세율(25%)을 적용 받고 있어서 사실상 단일세율이다. 우리 나라의 경우에도 소득세의 세율계급수의 축소를 통해 봉급자의 승진에 따른 지나친 한계세율의 상승을 완화할 필요가 있을 것이다. 예컨대 과세표준 2,400만원까지는 10%, 7,000만원

까지는 20%, 그리고 7,000만원 초과분에 대해서는 30% 정도의 세율체계를 고려해 볼 수 있다.

물론 이와 같은 소득세 세율체계의 단순화는 소득세의 중요한 역할인 누진과세를 통한 소득재분배 기능을 제약하는 것이다. ‘누진과세를 통한 소득재분배’는 고소득층이 세법대로 높은 세율로 과세된다는 것을 전제로 하고 있다. 그러나 앞에서 지적한 바와 같이 선진제국의 금세기를 통한 역사적 경험은 이 전제가 현실적으로 반드시 성립하는 것은 아니라는 교훈을 가르치고 있다. 고소득자들은 조세전문가를 고용하여 세법을 철저하게 연구함으로써, 갖가지 조세회피통로와 조세도피처를 발견할 수 있었다. 그리고 때로는 정치적 압력을 행사하여 세법상 새로운 조세특례조치를 설정함으로써 새로운 조세회피통로를 창출하기도 하였다.

물론 이러한 노력에는 높은 비용이 소요되지만 높은 한계세율이 그것을 정당화하였던 것이다. 더구나 이러한 세제상의 특례조치로 과세베이스가 침식되면 정부에게 필요한 일정한 세수를 확보하기 위해 세율을 다시 인상할 필요가 생긴다. 이는 다시 탈세와 절세의 ‘수익률’을 일층 제고시키는 악순환이 반복되어 왔던 것이 현실이다. 여하히 이상적인 누진구조를 설정하더라도 납세자들의 교묘한 조세회피행동으로 형해화되어 버리면 실질적인 공평은 손상되고 필요한 세수도 확보할 수 없다. 그 결과 소득세법상의 누진구조는 경제를 교란시킬 뿐, 실효성이 없는 명목적인 것에 불과하였다는 것이 선진제국의 공통된 역사의 교훈이다.

(3) 근로자 세부담 완화방안

근로자, 특히 봉급자의 세부담완화를 위한 하나의 방안으로서 흔히 면세점의 추가적 인상이 주장되고 있으나 이는 옳지 않다. 우리 나라 소득세의 면세점은 국제적으로도 지나치게 높아서 국민개

세원칙이 파괴되고 있기 때문이다. 봉급자의 세부담완화 조치로서 선진제국에서처럼 봉급자에게도 경비의 실액공제를 선택할 수 있는 제도를 도입하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 그러나 봉급자에게 인정해 줄 수 있는 경비의 범위는 통근비, 전근비, 연수비 등 극히 한정적일 수밖에 없으므로 대부분의 봉급자에게는 경비의 실액공제보다 기존의 근로소득공제가 유리할 것이다. 우선 현행 연 800만원으로 되어 있는 근로소득공제 최고한도액제도를 철폐하면 중견봉급자 이상 계층의 세부담이 상당히 완화될 것이다.

所得分散에 있어서 봉급생활자 가계가 자영업자 가계에 비해 불리함을 완화시키는 하나의 방법으로서 미국과 서독에서 채택하고 있는 二分二承法の 도입을 고려해 볼 수 있다. 이분이승법이란 부부소득의 1/2에 세율표를 적용하여 산출된 금액의 2배를 세액으로 하는 방법이다. 이 방식을 채택하면 주부의 가사노동을 사회적으로 인정해 주게 되고 봉급자에게 커다란 감세효과가 있을 것이다. 그러나 이 제도는 맞벌이 부부에게는 오히려 불리해질 수 있다. 이미 노동력 수급이 긴박해짐에 따라 주부의 노동시장 참여가 필요충족되고 있는 상황에 비추어 보면 이 제도 역시 문제가 있다.

•항목별 공제와 개산정액공제의 선택제 도입

우리 나라 노동자들이 소득세에 대하여 불공평감을 가지고 있는 커다란 이유 중의 하나는 세액이 자동적으로 결정되어 버리기 때문에 세제에 대하여 대항할 여지가 거의 없다는 점일 것이다. 현재 한국의 소득세제는 노동자들을 소외시키고 있다. 이 점이 구미제국과 한국의 근로소득세제의 두드러진 차이의 하나이다. 구미제국의 경우 근로자들도 항목별 공제를 선택할 수 있도록 보장하고 있

고, 근로자들, 특히 봉급자들에게 상당히 높은 항목별 공제를 허용하고 있다. 따라서 직업간 세부담의 공평성을 제고하기 위한 하나의 방법으로 근로자들에게도 項目別 控除와 概算定額 控除 사이의 선택을 허용하는 제도를 도입하여야 한다. 구미제국의 세제에서는 근로자들도 지급이자, 퇴직후에 대비하기 위한 저축 등의 항목별 공제가 허용되고 있다. 근로자들도 이러한 제도를 이용하여 납세액을 조정할 수 있는 가능성을 열어 주게 되면, 근로자들의 조세에 대한 불공평감의 해소에 크게 도움이 될 것이다.

근로자들이 활용할 수 있는 공제항목의 하나는 支給利子이다. 특히 주택구입용 차입금 이자가 중요하고, 많은 나라에서 이 소득공제를 허용하고 있다. 예컨대, 미국에서는 1세대 2주택까지 주택금융의 지급이자를 소득공제할 수 있다. 단지 독일에서는 1987년부터 귀속주택임대로 과세제도를 폐지하면서 이 제도도 폐지되었다. 그러나 독일에서는 가옥의 감가상각 공제를 허용하고 있다. 일본에는 주택취득공제제도가 있지만 그 한도액과 기간이 극히 한정적이다. 우리 나라도 주택금융이자의 전액공제를 허용한다면 근로소득공제액을 2배로 인상하는 것만큼 표준적인 근로자의 세부담 경감효과를 거둘 수 있을 것으로 추정된다. 물론 주택금융이자의 공제는 근로소득자만을 대상으로 하는 시책은 아니지만, 우리 나라의 여러 여건을 고려해 보면 이 조치로 가장 큰 혜택을 받는 계층은 봉급자 계층일 것이다.

우리 나라에도 소득세법에 의하여 주택마련저축 불입금액 및 차입금 원리금 상환액에 대하여 특별소득공제를 실시하고 있으나 공제한도를 해당액의 40% 및 연 72만원으로 제한하는 등 극히 한정적으로 운영되고 있다. 따라서 이러한 제약을 대폭 완화할 필요가 있다.

우리 나라 세제에 비해 구미제도가 근로자에게 유리하게 되는

다른 하나의 점은 노후에 대비하기 위한 저축이 비과세되거나 소득 공제 항목이라는 것이다. 특히 미국에는 「개인퇴직계정(Individual Retirement Account)」이라 불리는 저축우대제도가 있는데, 이는 개인이 퇴직후에 대비하기 위한 저축을 매년 2천달러까지 과세소득으로부터 제외하는 조치다. 투자수익금 역시 과세되지 않는다. 이 제도의 이용은 연 3만달러 이하 소득자(부부의 경우 5만달러 이하 소득자)에게로 한정되어 있다. 이 저축은 59세까지 인출할 수 없다는 제약 이외에는 통상적인 저축과 아무런 차이가 없고 은행예금, 투자신탁, 주식, 채권 등 다양한 형태의 저축을 허용하고 있다. 물론 IRA는 과세연기조치이고 인출된 금액은 통상의 소득과 마찬가지로 과세된다. 그러나 미국에서 한 세대당 매년 2,000달러가 넘는 저축은 상당히 높은 수준이며, 부부의 연간소득이 5만 달러를 넘지 않는 경우가 대부분이므로, 미국의 세제는 저축에 대하여 대단히 관대하다고 할 수 있다.

우리 나라 조세관련 법률에도 근로자의 재산형성을 촉진하기 위한 다양한 제도를 두고 있다. 우선 조감법은 근로자장기저축 및 장기증권저축에서 발생하는 이자 및 배당, 소액가계저축 이자, 우리 사주 조합원의 배당소득에 대한 10%의 저율과세, 그리고 근로자주식저축 불입액에 대한 5%의 세액공제를 규정하고 있다. 또 1996년말 조감법 개정을 통해 개인연금저축에 대해서는 저축불입액의 40%를 소득공제하고 연금급여에 대해서는 비과세하고 있다. 그러나 저축불입액의 소득공제를 연간 72만원으로 한정하고 있어 실질적으로 큰 도움을 주지는 못하고 있다.

우리 나라의 경우에도 노동소득 과세에 있어서 저축공제제도의 도입을 확대할 필요가 있다. 노동소득으로부터의 저축이 예금으로 운용되는 경우와 유산으로 취득한 자산의 가치가 상승함으로써 자산증식이 이루어지는 경우를 비교하면 후자가 과세상 유리하게 취

급되기 때문이다. 왜냐하면 노동소득으로부터의 축적은 세후소득으로부터 이루어진 것인 데 비해, 자산가치 상승으로 인한 자산증식은 과세되지 않는 소득이 축적되어 가기 때문이다.

양자의 균형을 이루기 위해서는 노동소득과세에 있어서 저축공제제도를 확대해야 한다. 우선 先進諸國에서처럼 강제적인 社會保險料로서 年金寄與額을 소득공제하는 제도를 도입함으로써 봉급자의 세부담을 어느 정도 완화할 수 있을 것이다. 나아가서 노후를 위한 저축일반을 노동소득으로부터 소득공제해 주고 연금급부시에 과세하는 제도를 도입할 필요가 있다.

그러므로 주택금융공제 등 새로운 공제제도를 도입함과 아울러 보험료공제 등 기존의 공제제도의 공제한도를 폐지하는 등 현실화하고, 대신 표준공제제도로써 근로소득공제와 이들 항목별 공제를 택일하는 제도를 도입하여야 한다.

(4) 개인사업소득 과세 정상화 방안

개인사업소득에 대한 과세정상화의 관건은 바로 선행세목인 附加價値稅 정착에 달려 있다. 1996년의 경우 附加價値稅 納稅者 중 47%가 기장의무가 없는 과세특례자들이다. 월 100만원 이상의 소득을 올리고 있는 수많은 개인사업자들은 부가가치세를 포탈하고 있을 뿐만 아니라, 소득의 過小申告를 통해 개인소득세를 탈세하고 있기 때문이다. 자영업자층이 두꺼운 우리 나라 현실에 비추어볼 때 붕괴위기에 빠져있는 부가가치세의 정착을 위해서 뿐만 아니라 사업소득에 대한 課稅標準의 포착을 위해서도 과세특례자를 대폭 축소시키는 것이 중요하다.

우리 나라 부가가치세제의 있어서 과세특례자는 면세기업의 일종이다. 과세특례자는 기장과 세금계산서의 작성 및 보존의무가 없으므로 사실상 부가가치세의 체제 밖에 존재한다. 따라서 과세

특례자제도는 다단계 비누적소비세로서 부가가치세의 전단계 세액 공제 메커니즘 자체를 붕괴시킨다.

그러므로 免稅企業으로서 과세특례자는 가능한 한 배제되지 않으면 안 된다. 물론 課稅特例者制度를 현실적으로 인정하는 가장 큰 이유는 稅務行政上의 問題 때문이다. 기장능력이 결여되어 있는 영세기업은 부가가치세의 체제 내로 끌어들이는 데는 막대한 稅務行政費用이 소요되기 때문이다. 이 점을 고려하더라도 우리나라의 경우 과세특례자를 지나치게 광범하게 인정하고 있기 때문에 부가가치세제가 아직도 정착되지 않고 붕괴위기에 빠져 있는 것이다. 과세특례자를 정말 영세한 기업으로 한정하여 부가가치세 납세자의 80% 이상을 부가가치세 체제내로 끌어들이지 않으면 안 된다.

이와 같은 附加價值稅制의 정상화조치에 대한 저항을 완화하는데 필요하다면 附加價值稅 稅率을 5% 수준으로 인하하는 것도 고려할 필요가 있다. 그리고 부가가치세제의 실효를 거두고 징세비용을 절감하기 위해서는 EC 제국에서처럼 消費稅 및 法人稅와의 統合行政體系를 확립하여야 한다. 이를 통해서 소득세와 법인세의 탈세를 점검할 수 있기 때문이다. 이와 같은 소득세제와 부가가치세의 개편을 통해 각종 소득을 과세상 평등하게 취급함으로써 쉐리리맨 계층의 불공평감으로 대표되는 심각한 수평적 불공평을 크게 개선할 수 있을 것이다.

더욱이 우리 나라 附加價值稅制 자체도 課稅特例者의 세부담이 일반납세자의 1/3 수준에 불과하기 때문에 과세특례자 중 한계사업들, 특히 부가가치율이 높은 음식숙박업의 경우, 모든 수단을 동원해 一般課稅者로의 전환을 회피하도록 작용하고 있다. 또한 현행 附加價值稅制上 과세특례자에게 적용되는 세율은 2%로서 일반과세자의 1/5 수준인데, 課特者의 買入稅額控除는 일반과세자의 1/20 수

준인 매입세액의 5%로 제한하고 있어서 과세특례자들이 세금계산서를 교부받지 않으려는 폐단을 초래하고 있다. 이를 해소하기 위해서는 과세특례자에 적용되는 세율과 매입세액공제 모두를 일반과세자의 1/2 수준으로 상향조정하여야 한다.

2. 조감법의 폐지와 법인세율 인하

公平·效率·簡素라는 현대적 租稅原則에서 볼 때 韓國稅制上 최대의 문제는 방만한 租稅減免制度이다. 1960년대 이후 빈번한 稅制改編의 1차적인 목표는 경제성장의 촉진을 위한 수출, 투자 및 저축의 촉진에 두어져 왔다. 그 결과 각종 租稅誘引制度和 조세우대제도로 인해 한국세제의 과세베이스는 크게 침식되어 대단히 협소하게 되었다. 따라서 일정한 稅收를 확보하기 위해서는 높은 名目稅率을 유지하여야 했다. 결국 名目稅率과 有效稅率 사이에는 커다란 격차가 존재하게 되어 새로운 조세유인제도에 대한 요구가 증대되고 稅負擔은 수평적으로나 수직적으로 대단히 불공평하게 되었으며, 조세제도는 대단히 복잡한 형태를 띠게 되었다. 그러나 이와 같은 租稅誘引制度의 경제성장에 대한 寄與度에 대한 본격적인 분석은 아직 이루어지지 않았다.

일반적으로 재정학자들은 이와 같은 租稅誘引制度는 정책목표의 달성에 크게 유효하지 않으며 세제를 복잡하고 불공평하게 만들 따름이라고 믿고 있다. 선진제국에서 1970년 중반 경기침체에 확대 실시되어온 투자촉진을 위한 租稅誘引制度는 세제상 우대되는 부문에 대한 투자를 촉진하는 효과가 있을 뿐 경제적 효율성을 제고하는 효과는 크지 않은 것으로 평가되고 있다. 따라서 최근 선진제국의 稅制改編은 투자촉진을 위한 租稅誘引制度를 폐지하는 경

향을 보이고 있다.

예컨대 영국은 1984년 투자에 대한 조세유인제도를 폐지하였으며, 미국은 1986년 投資所得控除制度를 축소한 대신 법인세율을 인하하였다. 캐나다도 투자세액공제제도를 폐지하고 特別償却制度를 축소하였다. 우리 나라 역시 租減法의 주요 적용대상은 法人이다.

대부분의 조감법상 특혜조치들은 중앙관리경제질서의 폐해를 완화하기 위한 것들이다. 增資所得控除, 근로자 증권저축에 대한 稅額控除, 우리社株 취득시의 稅額控除 등 증권시장을 육성하고 自己資本充實化를 유도하기 위한 특별조치들은 앞서 지적한 바와 같이 官治金融으로 인한 借入經營과 증권시장의 구조적 취약화 등의 문제를 완화시키기 위한 조치들이다. 이러한 문제들의 보다 근원적인 해결책은 官治金融의 청산을 통한 金融自律化이다. 금융자율화가 단행될 경우 이러한 稅制상의 조치들은 불필요하다.

또한 中小企業의 官治金融에의 접근기회가 제한되고 따라서 投資資金마저 高利私債에 의존할 수밖에 없는 환경 그리고 管製 카르텔이 시장을 지배하고 있는 여건하에서 中小企業은 발달하기 어렵다. 이러한 문제를 완화시키기 위해 租減法은 中小企業投資稅額控除, 中小企業投資準備金 등 中小企業優待措置를 두고 있으나 稅務能力이 약한 中小企業들의 이용은 많지 않은 실정이다. 보다 근원적인 中小企業育成政策은 官治金融을 청산하고 管제카르텔을 해체하여 경쟁적 시장여건을 정비하는 것이다.

앞에서 우리는 官治金融과 인플레이 그리고 허구화된 土地稅制에서는 好況과 流動性 過剩이 맞물리면 土地投機가 초래될 수밖에 없음을 보았다. 이러한 문제와 부동산시장의 중앙관리로부터 파생되는 문제를 완화시키기 위해 租減法 제8절은 양도소득 등에 대한 광범한 租稅特例와 社員用 賃貸住宅에 대한 投資稅額控除, 기숙사에 대한 투자세액공제 및 특별상각 등의 조치를 두고 있다. 역시 보다 근원적인 해결책은 중앙관리경제질서의 청산을 통한 토지가격에

포함되어 있는 ‘거품가격’을 제거하는 것이다.

중앙관리경제질서 하에서는 기업의 성패가 중앙당국의 결정에 달려 있기 때문에 기업활동을 비롯한 경제활동의 수도권 집중을 초래한다. 租減法은 이 문제를 완화시키기 위해 地方移轉事業 投資稅額控除, 地方移轉準備金 및 특별상각 등 각종 특례조치를 두고 있으나 거의 효과가 없는 것이 이미 명백해졌다.

이렇게 볼 때 租減法上의 特惠措置들은 中央管理經濟秩序를 청산할 경우 더 이상 불필요한 제도들이 대부분이다. 그리고 우리나라 減價償却制度는 다양한 특별상각제도를 두고 있어 자본형성을 적극 지원하는 것처럼 보이나 사실은 法定減價償却期間이 지나치게 길어 자본비용의 회수가 충분히 빠르게 이루어지지 못하고 있다. 따라서 資産의 償却期間을 대폭 단축하는 대신 특별상각 등 복잡한 租稅支援制度를 폐지하여야 한다.

결국 中央管理經濟秩序는 기능적 경쟁질서로 개편함과 아울러 결국 租減法을 폐지하여야 한다. 技術開發 支援 등 꼭 필요한 특례조치는 본 법에 흡수하되 실효가 적고 관리가 복잡한 準備金制度 등은 지양하고 단순한 稅額控除 方法 등으로 유인방식도 개편하여야 한다.

•법인세율의 인하

租減法의 폐지를 통해 稅制를 簡素化함과 아울러 課稅베이스가 대폭 확충될 것이므로 동시에 소득세율과 法人稅率을 대폭 인하하여야 한다. 우리나라의 법인세 세율은 첫째 일반법인의 경우 1억원 이하는 16%, 1억원 초과는 28%의 2단계 초과누진구조이고, 둘째 공공법인의 경우 원칙적으로는 1억원 이하는 16%, 1억원 초과는 25%의 2단계 초과누진구조이다. 여기서 특히 문제되는 것은 영리법인에 적용되고 있는 16%, 28%의 세율이라고 할 수 있다.

<표 7> 주요국의 법인세 최고한계세율 비교(%)

국가	대만	일본	미국	영국	독일	프랑스
최고한계율	25	37.5	35	33	유보이익 45 배당이익 30	33.4

자료 : 한국조세연구원(1996).

우리 나라 法人稅收의 대부분을 납부하는 기업들은 28%의 限界稅率에 직면하고 있다. 이는 1991년의 34%에 비하면 크게 낮아진 것이며, 미국 35%, 일본 37.5%, 영국 33% 등 선진국들과 비슷한 수준이나, 우리와 경쟁관계에 있는 대만 25%, 홍콩 16.5%보다 높은 수준이다.

더욱이 세계화 추세의 가속화에 대처하기 위해서는 먼저 기업활동의 제약이 없도록 그 세제를 손질해야 한다. 기업활동은 국부를 창출하는 원천이고 원동력이기 때문이다. 다음과 같이 세제상의 보완장치를 두어 기업의욕의 저해를 최소화해야 할 것이다.

우리 나라 法人稅率을 대만과 같이 중소기업 15%, 대기업 25% 수준으로 인하하는 것이 바람직하다. 우리 나라 1975~88년 자료를 이용해 추정해 보면 법인세의 稅率彈力性은 0.87, 과세베이스의 탄력성은 1.15이다. 이는 租減法을 폐지하는 대신 法人稅率을 인하는 것이 稅收·측면에서도 바람직하다는 것을 의미한다.

3. 토지세제의 개편

(1) 업무용·비업무용 구분의 철폐

우리 나라 법인세법, 지방세법, 토지초과이득세법에는 저마다 토지를 업무용과 비업무용으로 판정하려고 복잡한 기준을 정해 놓았다. 그 기준은 매우 모호하고 복잡하나 대체로 보면 일정한 기간

이 넘게 업무에 직접적으로 사용하지 않고 놀리는 땅을, 그 땅에서 발생하는 한해 수입이 땅값의 4%에서 7%에 이르지 못하는 땅, 일정한 기준 면적을 초과하는 땅들을 비업무용으로 간주하고 있다. 그러나 기업이 조금만 신경을 쓰면 실제로는 비업무용이라 해도 야적장, 토취장, 연수원, 조림지, 자동차 주행시험장으로 해서 업무용으로 얼마든지 바꿀 수 있으니 그 기준은 있으나 마나하다. 더욱이 세무당국이나 은행이 업무용인지 투기용인지 현지에 내려가 일일이 심사하는 것은 행정능력으로 보아 불가능한 일이다.

설사 행정력이 있다손 치더라도 어떤 회사가 땅을 업무에 필요해서 가지고 있는 것인지를 식별하는 것은 땅의 양면성 때문에 아예 불가능한 일이다. 기업은 땅을 생산요소로 이용하여 돈을 벌고 그와 함께 땅값이 올라 시세차익을 챙긴다. 따라서 어떤 땅을 놓고 업무용이라는 주장할 수도 있고 투기용이라고 주장할 수 있다. 그러니 그 판정을 둘러싸고 뇌물을 주고받을 위험성도 있다.

토지를 업무용과 비업무용으로 억지로 구분하고 업무용에는 세금을 낮게 매기거나 비과세하는 특혜를 베풀고 비업무용에는 무거운 세금을 매기는 제도를 둔 것은 토지이용의 효율성을 높이고 땅투기를 억제하려 함이라고 정부는 주장하여 왔다. 언뜻 들으면 그럴싸하게 들린다. 그러나 사실은 이 제도가 바로 기업의 땅투기를 조장하는 장치로 기능하여 왔다. 기업이 사들이는 모든 땅을 업무용으로 위장하여 땅투기를 할 수 있도록 한 제도이기 때문이다. 또 유흥지에 무거운 세금을 매겨서, 모든 이용할 수 있는 땅을 쓸데없이 시멘트로 덮게 하는 것이 결코 효율적인 토지이용이 아니다.

업무용, 비업무용의 구분은 우리 나라 토지세제를 매우 복잡하게 만들고 또 토지투기를 억제하는 기능을 거세해 버린 암적인 제도이다. 그러므로 다른 나라에서처럼 업무용, 비업무용의 구분을 철폐해야 한다. 토지이용의 효율성을 높이려면 법인의 모든 토지를 중

합토지세의 합산과세대상에 포함시켜 누진과세를 해야 한다. 더욱이 자본이득세인 토지초과이득세와 법인세, 특별부가세에 적용되는 업무용, 비업무용의 구분은 애초부터 잘못된 것이다. 그런 구분을 없앴과 함께 정부는 토지의 개발시기나 용도들을 간섭해서는 안되고 소유자의 판단에 맡겨야 한다.

(2) 종합토지세의 강화

租稅負擔의 衡平性을 提高하고 좁은 國土의 效率的 利用을 촉진하기 위해서 綜合土地稅를 強化하여야 한다. 綜合土地稅와 같은 保有세의 부담이 높아지면 土地의 고밀도이용이 촉진되며 땅값을 하락시키는 효과가 있다. 그런데 1989년부터 시행되고 있는 綜合土地稅의 實效稅率은 지나치게 낮다. 課標現實化率이 지속적으로 상승해 왔음에도 불구하고 1995년 현재 31.6%에 불과하고 名目稅率도 지나치게 낮아 平均실효세율은 0.2%(도시계획세 및 교육세 포함)에 불과하다. 先進諸國의 경우 財產稅의 實效稅率은 1~3%에 이르고 있다.

첫째, 綜合土地稅制上 ‘별도합산과세’와 ‘분리과세’제도를 폐지하여 모든 토지를 종합 합산과세하여야 한다. 그리고 서민들을 보호하기 위해서는 최저세율인 0.2%를 적용받는 세율계급을 대폭 인상조정하여야 한다. 그래야만 綜合土地稅가 명실상부한 人稅로서 富의 再分配 기능을 수행할 수 있다.

둘째, 이와 같이 稅率體系를 調整하면 國民의 95%가 0.2%의 稅率로 課稅될 것이므로 租稅抵抗을 걱정할 필요가 없을 것이다. 따라서 綜合土地稅의 課稅標準을 公示地價를 基準으로 100% 現實化하는 것이 마땅하다. 정부는 1996년까지 토지과표를 공시지가의 100%로 상향조정할 계획을 밝혔으나 아직도 과표현실화율은 30%수준에 머물고 있다. 1990年 稅制改編에서 土地에 대한 讓渡所得稅, 相續贈與稅의 課稅標準을 公示地價 基準으로 改編하였으므로

租稅體系의 一貫性을 維持하기 위해서도 綜合土地稅의 課稅標準도 公示地價를 基準으로 하도록 法制化하여야 한다.

(3) 양도소득세의 정상화

첫째, 모든 非課稅 및 減免措置를 철폐하여야 한다. 특히 조감법 8절을 삭제하여야 한다. 國富創出의 주체로서 기업은 과세상 우대할 필요는 있겠지만 땅投機로 폐돈을 벌 수 있는 특권까지 부여할 필요는 없다. 나아가 법인의 不動產 讓渡差益은 다른 법인소득과 별도 분리하여 개인의 讓渡所得에 준하여 과세하는 것이 필요하다.

讓渡所得稅 稅務行政의 單純化·圓滑化를 위해서는 모든 不動產 去來가 일단 稅務當局에 포착되는 것이 필수적이다. 그러므로 工場用地, 牧場用地, 1世帶 1住宅이나 自耕農地에 대해 처음부터 非課稅하는 것보다는 일단 課稅對象에 포함시키되 讓渡所得特別控除額을 都賣物價上昇率 基準에서 全國 平均地價 上昇率로 調整함으로써 事實上 免稅되도록 하는 것이 보다 優越한 方案이다.

둘째, 株式讓渡差益도 讓渡所得稅의 과세대상에 포함시켜야 한다. 현행 제도 하에서는 株式讓渡差益은 원칙적으로 非課稅되고 있기 때문에 땅부자들이 법인을 설립하여 그 法人의 株式를 讓渡함으로써, 不動產讓渡差益을 株式讓渡差益으로 변형시켜 脫稅하는 경우가 적지 않았기 때문이다.

셋째, 不動產을 상속할 경우, 그 不動產을 평가하여 相續稅가 부과되지만, 그 때까지 발생하여 누적된 資本利得은 현행 讓渡所得稅 制度下에서는 완전히 면세되어 버린다. 따라서 不動產 保有者가 노령인 경우 不動產을 매각할 유인은 대단히 작아지게 된다. 그러므로 캐나다에서처럼 相續·贈與時 資本利得이 실현된 것으로 간주하여 讓渡所得稅를 부과하여야 한다.

(4) 등록세·취득세의 폐지 혹은 완화

土地去來의 活性化를 促進하고 不動產登記 義務化를 定着시키기 위해 구미제국처럼 登錄稅와 取得稅를 廢止하거나 수수료적 성격의 것으로 대폭 완화하여야 한다. 그리고 우리 나라 건물분 재산세의 실효세율 역시 지나치게 낮은 수준인 것은 사실이나 급격한 인구이동과 核家族化로 앞으로도 주택공급을 촉진시켜야 하고 주택은 국민생활의 기본적 수요인 점을 감안하여 綜合財產稅制의 도입은 올바른 정책방향이라고 할 수 없다.

4. 금융소득의 과세정상화

(1) 금융실명제의 재실시와 포괄적 소득세제로의 개편

금융소득종합과세는 1996년 귀속 금융소득부터 적용되어 1997년 5월 종합과세 신고시 처음으로 실시되었다. 그러나 15대 대통령선거 직후 금융실명제가 전면 보완되면서 금융소득종합과세는 2년만에 폐지되고 다시 분리과세로 전환되었다. 현재 분리과세 세율은 24%로서 저소득자에게는 종합과세에 비해 지나치게 높은 것이고 그 이상의 고소득자에게는 지나치게 낮은 수준이다. 정부는 저소득층의 세부담을 완화시키기 위한 보완조치를 취하였으나, 금융실명제의 유보에 따른 국가정책의 일관성 및 신뢰성 손상, 조세제도의 투명성 저하와 복잡성 증가, 상속·증여세 회피행위의 증가 등 각종 부작용은 그대로 남게 되었다.

정부는 금융실명제를 유보시킨 이유로서 ① 금융실명제로 인해 과소비가 조장되어 경제위기가 초래되었으며, ② 금융거래내역이 국세청에 통보됨으로써 국민들의 불안이 증가하였고, ③ 실명제 완화를 통해 대규모 지하자금을 양성화시킬 수 있다는 점을 들었다. 그러나 어느 것도 합당한 이유가 되지는 않는다. 따라서 경제위기

가 극복되는 추이를 살펴가며 조속한 시일내에 금융실명제 유보를 철회해야 할 것으로 보인다. 이를 통해 조세부담의 형평성을 제고하고 조세행정의 투명성을 제고해야 한다.

그러나 보다 심각한 과세상의 불공평은 막대한 규모의 株式讓渡差益에 대하여 사실상 非課稅하고 있다는 데 있다. 전년말 상장주식의 市價總額에 한 해 동안의 주가지수 상승률을 곱하여 上場株式으로부터 발생한 資本利得을 계산해보면 1987년 11조원, 1988년 19조원에 이르렀다. 이 금액은 1천만 노동자들이 땀흘려 번 피용자 보수총액의 각각 26.6%, 37.6%에 해당하는 금액이며, 배당소득 7~8천억원의 수십배에 달하는 엄청난 규모이다. 이와 같은 주식양도차익은 명백히 소득임에도 불구하고 아예 비과세되어 왔다.

이자와 배당만을 종합소득에 합산하여 과세하는 것만으로는 부족하다. 세금을 회피하기 위해 이자·배당소득을 주식양도차익으로 변환시킬 수 있기 때문이다. 그러나 세제당국은 '취약한 資本市場'이라는 이유를 내세워 주식양도차익에의 과세에 대해 미온적인 태도를 취하여 왔다. 그러나 오히려 앞에서 제시했듯이 토지세제를 개편함과 아울러 관치금융을 청산하고 증권시장에 존재하는 정보상의 비대칭성을 해소하는 「정보상의 下部構造」가 정비되어 증권시장의 수요기반이 확충될 것이다. 주식양도차익을 과세하지 않는 금융소득종합과세는 '팔없는 찜빵'에 불과하다. 자본시장개방에 대비하기 위해서도 주식양도차익에 과세하지 않으면 안된다. 「핫·머니」가 들어와 세금도 내지 않고 한탕하여 챙겨 나가버릴 위험성이 높기 때문이다. 결국 현행 우리 나라 개인 소득세제가 채택하고 있는 「列舉主義」를 청산하고 구미제국처럼 순자산증가설에 기초한 충실한 포괄적 소득과세로 개편하여 과세베이스를 확충함과 아울러 세율을 대폭 인하하여야 한다.

(2) 선택과세제도의 도입

금융실명제의 실시와 함께 선택과세제도를 도입할 필요가 있다. 종합과세의 실효부담과 원천분리과세의 부담을 비교하여 전자의 부담이 낮은 소득계층으로 하여금 종합과세를 선택하면 원천 징수된 세액의 일부를 환급받게 하는 방법이다. 이는 저소득계층의 소득세 부담을 경감시키는 장치로 기능할 수 있다.

보다 적극적으로 가계저축을 유도하여 건전한 국민생활을 유도하면서 저소득계층의 저축을 통한 재산형성에 도움을 주려고 한다면 현행 10%로 원천분리과세하는 우대저축을 폐지하면서 종합과세를 선택한 자에게만 납세자별로 연간 100만원 정도의 금융자산소득 공제를 인정하는 방법도 고려할 수 있을 것이다. 이러한 소득공제 제도를 채택하는 경우 중산층 가계로서 이자·배당소득이 연간 100만원 미만인 납세의무자가 종합과세를 선택하면 지급받을 때 원천 징수당한 소득세액을 모두 환급받게 될 것이다.

이러한 선택과세제도는 조세행정으로 하여금 실행연습을 시키게 될 것이고, 국민에게는 이익을 주는 방법을 통해 금융과실소득에 대한 종합과세를 교육하는 기회가 될 것이다. 그리고 금융실명제가 국민생활에 정착되는 추이를 보아가면서 선택과세제도를 점차 축소해나갈 수 있을 것이다.

5. 상속·증여세의 정상화

우리 나라 租稅構造가 所得이나 財産보다는 消費에 극도로 편중되어 있기 때문에 이를 보완하기 위해서는 相續·贈與稅의 강화가 불가결했다. 왜냐하면 消費베이스 課稅는 資産의 蓄積過程에 課稅하는 메카니즘이 결여되어 있어서, 그 集積物이 世代間에 移轉되는 단계에서 과세하지 않으면 세금 한 푼 안내고 富가 세습되어 버리

기 때문이다.

그러나 이제까지 우리 나라 相續 및 贈與稅는 꺾테기밖에 없는 조세였다. 우리 나라 相續稅法은 외형상으로는 높은 名目稅率, 낮은 각종 공제액 그리고 배우자상속에 대해서까지 무차별적으로 과세하도록 되어 있으나 막상 課稅實績은 보잘것없는 수준이다. 지난 몇 년 동안 相續贈與稅收는 급속히 증대되었지만 1997년 그 稅收는 總稅收의 1.3%에 불과했다. 이 比率은 日本의 2.4%, 美國의 1.6%에 비해 낮은 수준이다. 이는 非實名去來가 제도적으로 용인됨으로써 稅源의 포착이 원천적으로 어려울 뿐만 아니라 徵稅當局 역시 稅源 포착에 힘쓰지 않았기 때문이다.

현재 中年 이상의 대부분 사람들은 자신의 노력으로 재산을 모았기 때문에 부모로부터 상속받은 재산은 한 사람의 社會的 地位나 經濟力 결정에 중요하지 않았고, 따라서 상속세의 중요성도 크지 않았다. 그러나 1980년대 중반 이후 땅값과 株價가 폭등함에 따라 우리 사회는 移住型 勞動所得 中心社會에서 이제는 자신의 노력만으로는 사회의 상층으로의 이동 기회가 거의 막혀버린 ‘定住型 資產中心社會’로 급속히 이행하였다. 이에 따라 상속세가 이러한 사회의 폐쇄성을 타개하는 데 적극적인 역할을 담당할 수 있는 잠재력을 가진 중요한 조세로 부상하게 되었다.

정부도 이러한 상황변화에 대처하기 위해 1990년 상속세법 개정에서 不均等 減資 및 合併을 통한 증여에 대해 과세할 수 있는 法的 根據를 마련하였고 상속과세의 稅務行政도 크게 강화시키고 있다. 또한 1996년의 세법개정에서는 상속세의 과세구간을 상향조정하고 최고한계세율도 40%에서 45%로 상향조정하였다.

부자들이 상속할 때 쓰는 절세수법은 크게 假名口座를 이용하는 수법, 富를 資本利得으로 轉換시키는 수법, 그리고 公益財團을 이용하는 手法, 세 가지로 요약할 수 있다. 이들 租稅回避通路를 봉쇄

하기 위해서는 金融實名制의 실시, 株式讓渡差益에 대한 課稅制度의 導入과 資産再評價法의 폐지, 그리고 公益財團의 출연자 및 특수관계자의 재단운영상의 영향력 배제가 각각 필요하다.

1991년말 정부와 현대그룹간 세금분쟁에 있어서 최대의 쟁점은 國稅廳의 추정세액 1,361억원의 95%를 차지하는 公開前 株式을 低價로 양도받아 公開後 資本利得을 얻은 부분에 대한 과세문제이다. 국세청은 이에 대해 法人稅法 第20條를 적용하여 株式을 低價로 양도하는 것을 조세부담을 감소시키는 不當行爲로 간주하여 세법상 否認하고, 법인세법 시행령 제94조의 2(所得處分)에 따라 時價未達의 低價로 資産을 양도한 그 未達額만큼을 그 讓受者에게 配當金 또는 賞與金으로 지급한 것으로 인정하여 과세하였다. 물론 국세청은 실정법에 근거하여 과세할 수 있다고 주장하고 있지만, 여기에 논리적으로 무리가 없는 것은 아니다. 鄭明예회장 일가는 富를 非課稅되는 資本利得으로 변환시켜 移轉시킴으로써 조세를 회피하는 수법을 이용하였다. 그러나 列學主義를 채택하고 있는 우리나라 所得稅法은 株式讓渡差益에 대해 원칙적으로 非課稅하여 왔다. 반면 純資産增加說에 기초하고 있는 法人稅法은 株式으로부터의 資本利得을 配當으로 인정하여 과세할 수 있도록 함으로써 租稅體系의 논리적 一貫性을 결여하고 있다. 법인세법 제20조가 水平的 衡平性을 확보하기 위한 장치라면 株式의 자본이득은 비과세하는 것이 옳다고 볼 수도 있다.

또한 非上場企業의 株式評價方法을 둘러싼 國稅廳과 現代그룹 사이의 갈등이 첨예화된 것도 公開法人株式의 양도차익을 非課稅하는 제도에 기인한 바 크다. 株式양도차익을 과세할 경우 株式평가 방법의 차이가 장기간에 걸친 稅負擔額에는 커다란 영향을 미치지 않기 때문이다. 따라서 株式讓渡差益에 대한 課稅制度의 도입 등 包括的 所得稅制로 所得稅法을 개편함으로써 租稅體系의 논리적 一

貫性を 확보하는 것이 보다 근원적인 해결책이다.

한국 相續稅의 세율구조는 遺産稅型을 채택하고 있는 先進國들과 비교해 보면, 名目最高限界稅率은 비슷하나, 基礎控除額은 지나치게 낮고, 最高한세율이 적용되는 資産規模도 美國의 절반수준에 불과하다. 이는 우리 나라 相續稅가 선진국들에 비해서도 中産階層에 지나치게 과도한 부담을 지우도록 짜여져 있다는 것을 의미한다.

이 문제점은 앞에서 살펴본 한국 資産市場의 特殊性, 所得稅의 실질이 賃金稅 혹은 俸給稅에 가깝다는 특수성, 그리고 階層別 資産構成의 相異를 고려할 경우 더욱 심각하다; ① 한국은 지난 30여년 동안 中央管理經濟的 要素, 특히 官治金融으로 인해 國民의 資産所有의 構成이 金融資産에 비해 不動産에 편중되어 있고, 不動産價格은 投機的 거품으로 收益價値에 비해 크게 부풀려져 있다. 우리 나라와 같은 유산세형을 채택하고 있는 美國의 1985년 기준 全國土地額의 對 GNP比率은 0.9, 그리고 英國의 이 비율은 1.6인 데 비해, 韓國의 1997년말 이 비율은 4.8에 이르고 있다. ② 어느 나라에서나 中産階層의 資産構成에서는 不動産의 比重이 높고, 大資産家階層에서는 株式 등 有價證券의 비중이 높은 것이 일반적이거나, 한국의 경우 官治金融으로 인해 株式大家化가 지연되어 이 경향성은 극단적일 정도로 뚜렷함은 앞에서 살펴본 바와 같다. 上場企業의 株式마저 극소수의 財閥家族에게 극도로 편중되어 있다. 그런데 현실의 相續稅 課稅對象 資産 중 不動産이 압도적인 비중을 차지하고 있으므로, 결국 그 동안 한국의 相續稅는 中上層 資産家階層에 과도하게 집중되어 왔음을 의미한다. ③ 상속세를 基幹稅인 소득세의 補完稅로 근거지울 때, 한국의 所得稅가 貯蓄收益에 대해 비과세·감면하고 있고 특히 株式으로부터 資本利得은 非課稅하여 왔고, 그 혜택은 大資産家階層에 집중되어 왔다. 이런 점들을 종합

적으로 고려하면, 한국 相續稅의 最高限界稅率階級은 과도하게 낮게 설정되어 중소자산계층에 과도한 세부담을 지워 왔다고 볼 수 있다.

相續稅가 最上層의 富를 分散시킴으로써 資產所有分布를 피라미드형으로부터 다이아몬드형으로 개선하는 데 기여하는 것이, 특히 한국에 있어서 기본적인 과세목적이라고 볼 수 있다. 따라서 최고세율계급을 대폭 上向調整하는 것이 필요하다. 그리고 稅率階級도 大資產家階層에서 細分化함으로써 누진세제 본래의 의미를 살려야 할 것이다. 이러한 점들을 종합적으로 고려할 경우 상속재산이 50 억원이 넘는 단계에서 세율계급을 세분화하는 것이 현실적일 것으로 보인다.

그리고 相續稅에 있어서 人稅의 적절한 課稅單位는 기본적 경제생활의 단위인 家族이라는 점에 대해서는 거의 합의가 이루어져 있음에도 불구하고 資產移轉稅는 家族 내부의 자산이전에 과세한다는 점을 고려하면, 家族共同體의 物的基礎를 보호하기 위해서는 상속세의 基礎控除額도 현실화하여 대폭 상향조정하여야 할 것이다. 앞에서 지적하였듯이 우리 나라 相續稅의 기초공제액은 절대액 기준으로 미국의 17%에 불과하고, 生産職 勞動者의 平均所得에 대한 비율면에서도 미국의 절반수준에 불과하다. 다시 한국은 국제적으로 특수하게 所得對比 地價水準이 높은 점까지 고려할 경우, 상속세의 기초공제액을 예컨대 3억원 수준으로 상향조정하는 것이 적절할 것으로 보인다.

遺産稅型을 채택하고 있는 나라들은 모두 최고한계세율이 40~60%에 이르고 있으나 어느 나라에서나 상속되는 자산 중 실질적으로 겨우 1~2%에 과세되는 등 사실상 「自發的으로 납부하는 租稅 (voluntary tax)」인 것이 자산이전세의 한계라는 점을 인정한다면, 최고세율계급을 차라리 30% 수준으로 인하하는 것이 바람직할 것

이다. 이러한 상속세 최고세율의 인하조치는 소득세의 최고세율 역시 30% 수준으로 인하하는 조치와 균형을 이루도록 하여야 할 것이다.

우리 나라 相續稅法은 크게는 지난 30여년 동안 존속되어온 中央管理經濟秩序의 要素들로 인한 經濟歪曲, 작게는 金融實名制가 실시되지 않고, 所得稅制의 株式讓渡差益을 非課稅하는 등 包括的 所得稅로부터의 이탈 등으로부터 파생된 문제점들(특히 조세회피)을 相續稅法에서 완화시키기 위해 무리한 贈與擬制課稅 규정들을 두고 있다.

이처럼 무리한 증여의제 규정들은 실효성도 거의 없을 뿐만 아니라, 앞에서 제시한 中央管理經濟秩序의 청산과 完全競爭의 價格機構를 확립하기 위한 경제질서의 전면적 개편, 所得稅制의 포괄적 소득세로의 개편, 그리고 金融實名制를 실시할 경우, 더 이상 존재 이유를 갖지 못하는 것들이 대부분이다. 따라서 이들 증여의제 규정들은 대폭적으로 축소·정비되어야 할 것이다.

•부유세(순자산세)의 신설

資産移轉稅의 課稅目的은 앞에서 살펴보았듯이 所得課稅의 補完, 富의 不平等分配의 심화와 經濟力集中의 억제, 有閑階級形成抑制 등을 들 수 있다. 이러한 목적들은 資産移轉稅보다는 資産의 保有 段階에서 매년 부과하는 富裕稅(純資産稅)에 의해 보다 잘 달성될 수 있을 것이다.

基幹稅인 所得稅를 補完하는 측면에서도 富裕稅는 資産移轉稅에 비해 우월해 보인다. 所得稅는 擔稅力의 원천으로서 축적된 富를 過少評價하여 과세하고 있다고 볼 수 있다. 소득세는 단지 자본의

實現된 純收益만을 과세하고 富의 間接的 便益 - 權力·安全·資産 利得 -은 과세하지 않기 때문에, 後者는 여타의 조세에 의해 과세 되어야 한다고 볼 수 있다. 또한 소득세의 補完稅는 租稅體系 一般의 累進度를 높이는 기능을 수행해야 한다고 볼 수 있다. 資産 移轉稅도 이 두 기능을 모두 수행하기는 하지만 불완전한 데 비해, 富裕稅는 이 기능들을 보다 일관되게 수행할 수 있다. 또한 자산 이전세는 보통 30~40년마다 불규칙하게 1회적으로 과세되는 데 비해 富裕稅는 주기적으로 과세되기 때문에 世代省略移轉 등을 통해 회피할 수 없으므로 최상층의 經濟力集中을 억제하는 기능면에서도 보다 우월하다.

부유세는 자산이 전세에 비해 훨씬 빈번하게 과세하기 때문에, 자산이전세에 비해 훨씬 낮은 세율로 과세하더라도 동일한 稅收를 확보할 수 있다. 선진제국의 경우에도 最上層 1~2%에 해당되는 富裕層에만 과세되도록 免稅點을 높게 책정하고 1%의 단일세율로 매년 富裕稅를 부과하면 현행 資産移轉稅와 동일한 稅收를 확보할 수 있다는 試算이 나와 있다.

〈參考文獻〉

- 國稅廳, 『國稅統計年譜』, 1996.
- 崔洸·玄鎮權, 「所得 不均等 推移와 租稅의 所得再分配 效果」, 『租稅政策과 所得再分配』, 1996. 4, 韓國租稅研究院.
- 統計廳, 「1998년 2/4분기 및 상반기 도시근로자가구의 가계수지 동향」, 1998. 9.
- 韓國租稅研究院, 『主要國의 租稅制度』, 1996. 11.
- Tanzi, Vito, “The Response of Other Industrial Countries to the U.S. Tax Reform Act”, *National Tax Journal*, 40(3), September 1987, pp.339 ~ 355.
- Pechman, Joseph A., *Who Paid the Taxes, 1966 ~ 85*, Washington D.C.; Brookings, 1985.
- OECD, *The OECD Tax Database*, DAFFE/CFA/WP2(97)7, 1997.
- OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965 ~ 97*, 1998
- Owens, Jeffrey, and Edward Whitehouse, “Tax Reform for the 21st Century,” *International Bureau of Fiscal Documentation*, November/December 1996, 538 ~ 515.

[저자 약력]

• 주요약력

- 서울대 무역학과 졸업
- 미국 University of Wisconsin-Madison 대학원 경제학 박사
- 숭실대학교 경제학과 교수
- 현재 한국개발연구원(KDI) 원장

• 주요저서

- 재정학 (조세통람사 1989)
- 한국의 조세정책 (한국경제신문사 1990)
- 경제개혁론 (비봉출판사 1995)

노동자 입장에서 본 세계개혁 방안

1998년 12월 10일 인쇄	
1998년 12월 22일 발행	
발행인	박仁相
발행처	한국노동조합총연맹
주소	서울시 영등포구 여의도동 35번지 (代) 02-782 -3884
등록	81. 8. 21 (13-31호)
인쇄	레인보기확인쇄사 (代) 02-2268-9254

가격 : 5,000원