

한국 세제, 무엇이 왜 문제이고  
세제개혁, 무엇을 어떻게 해야 하나?

2008년 9월 26일

최 광 교수(한국외대 경제학부)

# I. 조세정책 논의의 몇 가지 기본 전제 사항

## 1. 조세의 기능

- 세금은 정부활동의 경제적 기반임.
  - 어느 시대에서든, 어느 나라에서든 세금은 사회 전체의 번영과 쇠퇴를 좌우하며 사회 구성원의 삶의 수준과 질에 지대한 영향을 미치고 영향을 받아 왔음.
- 우리 사회에 크고 작은 문제가 발생하기만 하면 문제발생의 근원이나 내용을 면밀히 검토함이 없이 세제와 세정이 전가(傳家)의 보도(寶刀)인양 동원되어 왔음.
- 조세의 제1차적 기능은 국가의 활동에 필요한 충분한 세수를 확보하는 것임.
  - 국고조달 기능이 무시되거나 등한시되면서 효율성과 공평성의 추구가 전면에서 부각될 수는 없으며 되어서도 아니 됨.
  - 세금에 대한 논의를 살펴보면 세제가 개인과 기업의 의사결정에 왜곡을 초래하는 측면은 무시된 체 형평성 추구가 지나치게 강조되고 있음.

## 2. 조세정책 논의는 전문가의 몫

- 세금이 국민 모두의 관심 사항임에도 불구하고 세금에 대한 논의는 그 성격상 전문가들의 몫임.
  - 세금에 대한 교육이 제대로 이루어지지 않아 세금에 관한 기본적인 사항과 사실을 납세자들이 인지하지도 이해하지도 못하고 있음.
  - 세제와 세정이 어떠해야 하는가 하는 규범적 논의에는 납세자의 참여여지가 있으나 정책목적 달성과 관련한 실증적 논의는 전문가의 몫임.
- 많은 경우 문제발생의 근원이나 내용을 면밀히 검토함이 없이 그리고 조세정책의 효과를 비교 형량함이 없이 대증요법적(對症療法的)으로 세제상의 조치가 동원되곤 하는데 이는 문제를 개선시키기보다는 개악시켜 왔음.
- 국가전체의 관점에서 내용이 충실한 세제개혁을 이루기 위해서는 객관적 입장에서 문제를 보는 전문가들의 연구결과 및 의견을 존중하는 동시에

토의의 과정자체가 가능한 공개되는 것이 필요함.

### 3. 세금에 대한 불만이 높은 이유

- 우리 국민의 세금에 대한 불평불만은 다른 나라에 비해 높음. 왜 그럴까?
  - 정부에 대한 불만 대부분의 근원을 잘 따져 보면 사실 세금과 연유되어 있음.
- 국민의 세금에 대한 불만의 세 가지 원천은 앞으로 세계개혁 논의의 중심이 되어야 함.
- 첫째, 세제와 세정이 반듯하지 못하고 헝클어져 있음.
- 둘째, 세 부담에 상응하는 혜택을 정부로부터 받지 못함.
  - 시장에서 물건을 살 때 우리는 그 물건의 가치에 상응하여 가격을 지불.
  - 세금은 정부가 제공하는 각종 서비스에 대한 대가.
  - 국민이 세금을 납부하는데 정부로부터 받는 서비스는 없거나 불량.
- 셋째, 세 부담이 불공평하다고 국민들이 믿고 있음.
  - 국민의 세금에 대한 불만은 세 부담이 높아서가 아니라 세 부담이 불공평하기 때문임.
  - 국민은 “배가 고파서 힘들어 하는 것이 아니고 배가 아파서 힘들어 함.”

### 4. 세계개혁의 필요성과 방법

- 세제와 세정은 국가의 경제적 번영을 구가하기 위한 경제체제의 기본 틀.
- 정보화 세계화 노령화의 와중(渦中)에서 그리고 기술 자본 인력이 시공(時空)을 초월해 움직이는 무한 경쟁의 여건에서 소규모 개방경제(small open economy)인 우리경제가 새로운 경제로 한 단계 더 도약하기 위해서는 참으로 효율적인 세제와 세정의 구축이 요청됨.
- 현행 누더기 세제는 우리 몸에 맞지 않은 지가 오래되었음.
- 자본, 고급 두뇌, 고급기술의 확보가 오늘날의 국제경쟁의 관건인 상황에서 공평성의 명분이나 국내 정치에 사로잡혀 현재와 같은 조세정책을 추진한다면 우리는 선진국의 문턱에서 주저앉고 말 것임.

- 국가 간 자본이동이 활발해짐에 따라 외국자본과 기업을 유치하기 위한 국제적인 조세경쟁(tax competition)이 심화되고 있음.
  - 세계시장에서 주요 각국과 경쟁하여야 하는 소규모 개방경제(small open economy)인 우리나라에서는 경쟁국보다 세율을 높지 않은 수준으로 유지해야 함.
  - 자본, 고급 두뇌, 고급기술의 확보가 오늘날의 국제경쟁의 관건인 상황에서 공평성의 명분이나 국내 정치에 사로잡혀 현재와 같은 조세정책을 추진한다면 우리는 선진국의 문턱에서 주저앉게 됨.
- 세제개혁은 그 기본적인 성격에 따라 조세설계(tax design)와 조세개편(tax reform)으로 구분됨.
- 조세설계는 백지 위에 최적의 세제를 새로 그리는 것임.
- 조세개편은 현행 세제를 바탕으로 하여 점진적으로 최적세제에 접근시키는 것임.
  - 개편적 세제개혁의 경우 현상을 출발점으로 하여 점진적으로 개혁이 이루어지게 되므로 혼란을 피할 수 있으나, 현상 유지적인 세제의 미조정 에 끝날 가능성이 높음.
- 오늘날 우리의 정치현실과 정책담당자들의 자세를 놓고 볼 때 개편적 세제개혁도 용이하지 않으나, 국내·외적 여건을 놓고 볼 때 우리의 세제와 세정은 설계적 관점에서 세제개혁이 한 번은 제대로 추진되어야 함.
- 요즈음 학계와 선진국에서는 기존의 틀을 획기적으로 바꾸는 근본적인 세제개혁이 논의 추진되고 있음.
  - 소득과세를 인세 형태의 소비과세로 대체
  - 법인소득세의 폐지 즉 소득세로의 통합 ,
  - 소득세의 누진세율을 단일 비례세율로 대체,
  - 상속세제의 폐지 등등

## II. 우리나라 조세 부담과 조세 구조: 특징과 국제 비교

### 1. 조세 부담

- 조세정책 논의에서 한 나라의 세 부담 수준이 얼마인가 그리고 적정 부

담 수준이 얼마인가는 매우 중요함.

- 우리나라의 경우 GDP 대비 조세총액으로 정의되는 조세부담률은 1970년대 초 12%에 불과하였으나, 1980년대에는 16%대로, 1990년대에는 18%대로, 2000년대에는 20%대로 계속 증가하였음.
- 사회보장기여금이 포함된 국민부담률을 기준으로 할 경우 1975년에 15.1%였던 것이 2005년에 10% 포인트 증가하여 25.6%로 상승. 이 증가의 절반은 조세부담의 증가에 기인하고 나머지 절반은 사회보장기여금의 증가에 기인한 것임.

<표 1> 우리나라 조세부담 수준과 구조 추이, 1975-2005

(단위 : %)

	국민 부담률	조세 부담률	사회보장	소득 과세	재산 과세	소비 과세
1975	15.1	14.9	0.1	3.7	1.5	9.2
1980	17.2	17.1	0.2	4.4	1.4	10.8
1985	16.4	16.1	0.2	4.3	1.5	9.7
1990	18.9	17.9	1.0	6.5	2.4	8.8
1995	19.4	18.1	1.4	6.2	2.9	8.4
2000	23.6	19.6	3.9	6.8	2.9	9.0
2005	25.6	20.3	5.4	7.5	3.1	8.8

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 각 연도

- 조세부담을 다른 OECD 국가와 비교하여 보면, 2005년도의 경우 우리나라의 조세부담률 20.3%는 OECD 평균인 27.4% 보다 7% 포인트 가량 낮음. 사회보장기여금을 포함한 국민부담률은 25.6%로 OECD 평균인 36.5% 보다 11%포인트 낮음.
  - 유럽의 복지국가들의 조세부담률과 국민부담률은 매우 높는데 일부 나라의 경우 국민부담률이 45%를 상회.
- 최근 10년 동안의 우리의 조세부담률과 국민부담률은 매우 빠르게 상승하였음.
  - 1995-2005년 사이에 우리나라는 OECD 국가들 중에서 아이슬란드와 터키에 이어 세 번째로 조세(국민)부담률이 가장 크게 상승.
  - 여타 OECD 나라에서는 이 기간 동안 세 부담이 하락하거나 안정된 수준을 유지.

- 이는 선진국들의 조세정책 기조가 과도한 복지지출에 의한 경제 활력의 저하를 경험하면서 재정개혁을 추진하고 정보화 세계화의 진전에 따른 자본유치경쟁의 결과를 반영하는 것임.

<표 2> 주요국의 국민부담률 추이

(단위: %)

	1975	1985	1990	1995	2000	2004	2005
미국	25.6	25.6	27.3	27.9	29.9	26.0	27.3
일본	20.9	27.4	29.1	26.8	27.0	26.3	27.4
한국	15.1	16.4	18.9	19.4	23.6	24.6	25.5
오스트리아	36.7	40.9	39.6	41.1	42.6	42.8	42.1
덴마크	38.4	46.1	46.5	48.8	49.4	49.3	50.3
프랑스	35.4	42.8	42.0	42.9	44.4	43.5	44.1
독일	34.3	36.1	34.8	37.2	37.2	34.8	34.8
이탈리아	25.4	33.6	37.8	40.1	42.3	41.1	41.0
네덜란드	41.2	42.6	42.9	41.5	39.7	37.4	39.1
스웨덴	41.6	47.8	52.7	48.1	52.6	49.9	50.7
스위스	24.5	26.1	26.0	27.8	30.5	29.1	29.7
영국	35.3	37.6	36.3	34.7	37.3	35.6	36.5
OECD평균	29.5	32.7	33.9	34.9	36.2	35.5	36.2

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 각 연도

- OECD 평균치 보다 상당히 낮은 우리나라의 세 부담을 두고 최근 세 부담을 더 증대시켜야 한다는 주장과 지금의 세 부담도 결코 낮지 않다는 주장 사이 논쟁이 일고 있음.
- 현재의 세 부담이 결코 낮지 않다고 주장하는 사람들의 논거는 크게 세 가지임.
  - 첫째 규제와 준조세를 고려할 경우 개인과 기업의 전체적 부담 수준이 조세 부담률보다 훨씬 높음.
  - 둘째 우리의 세 부담이 최근 상대적으로나 절대적으로 매우 급격히 상승했음.
  - 셋째 우리나라의 사회경제적 여건을 고려하였을 때 우리의 세 부담이 낮지 않음.

- 세 부담의 국제비교에서 각국의 사회 경제 여건과 제도의 차이가 고려되지 않는 단순한 비교는 정확하지 않음.
  - 정식 조세는 아니지만 조세와 같은 부담을 주는 소위 준조세가 존재하면 이의 부담이 고려되어야 함.
  - 모병제를 근간으로 하는 다른 나라와 달리 우리나라의 징병제도는 남성들에 대한 일종의 인두세이며 이를 금액으로 환산하여 포함시키면 조세 부담률은 공식 통계보다 높아지게 됨.
  - 우리나라의 많은 각종 규제는 실질적으로 세금과 꼭 같음.
- 국가들이 처해있는 경제·사회적 여건이 매우 다르므로 경제·사회적 요인들이 조세부담률에 미치는 영향을 고려해 세 부담의 높고 낮음과 적정성을 판단해야 함.
- 한양대의 이영교수는 사회·경제적 여건으로 1인당 실질 GDP, 고령화 정도, 인구 규모 등의 변수들을 사용하여 우리나라의 세 부담 수준을 다른 나라와 비교 연구함
  - 소득 수준을 고려한 경우에도 여전히 우리나라의 부담률은 OECD 국가들의 평균적인 부담률보다 3~4.5%포인트 낮음.
  - 국민부담률을 분석하면, 우리나라의 실제치가 25.3%이고, 우리나라를 제외한 여타 OECD 국가들이 12,000불의 소득을 보인 년도의 국민부담률의 평균이 29.7%.
  - 조세부담률의 경우 우리나라 실제치는 20.4%이고, OECD 유사소득 시 추정치는 23.7%임.
- 전반적으로 우리나라의 실제 조세부담률은 예측치와 유사하게 나타남.
  - 우리나라의 실제 부담률은 적정수준에서 크게 벗어나 있지 않음.
  - 소득 수준을 고려한 우리나라의 조세부담률 추정치는 20.0%로 실제치 20.4%와 거의 같음.
  - 국민부담률의 경우 실제치가 추정치보다 2.4% 포인트 높은데 이는 사회보장제도가 소득 수준에 비해 더 높게 도입되었기 때문임.
  - 우리나라는 다른 OECD 국가에 비하여 노인부양률이 낮고 인구수는 많기 때문에 우리나라의 적정 조세부담률은 이러한 인구수와 노인부양률을 고려하게 되면 조금 더 낮아지게 됨.

<표 3> 유사 실질 소득시의 부담률 비교

(단위: 달러, 만 명, %)

	연도	1인당 GDP	인구수	노인 부양률	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 <sup>a</sup>	1970	12,614	3,262	17.6	29.7	29.4	23.7	23.5	6.0	5.9

출처: 이영, “외환위기와 한국 조세의 변화”, 『경제학연구』, 제55집 제4호, 2007.

## 2. 조세 구조

- 조세 부담의 수준과 더불어 조세정책의 주요 과제는 한 나라의 조세가 어떤 구조를 갖느냐하는 것임.
  - 2006년의 우리나라 조세의 구성을 살펴보면, 개인소득세와 법인소득세로 구성된 소득세가 전체 세수의 36.5%, 사회보장기여금이 16.5%, 재산세가 3.8%, 국내외 소비세가 전체 세수의 37.4%를 차지함.
  - 사회보장기여금을 포함하여 우리나라의 소득과세 비중과 재산과세 비중은 크게 증대하여 왔는데 반해 소비과세 비중은 계속 감소하여 왔음.
  - 특히 1980년 이래 소득과세와 사회보장기여금은 비중은 크게 증대하였고 그리고 개별소비세의 비중은 감소하였음.
- OECD 국가 평균과의 비교할 때 우리나라의 개인소득세의 비중은 OECD 평균의 약 반 수준이며, 법인소득세의 비중은 높으며, 소비과세의 비중은 최근에 OECD 평균과 거의 유사하고, 자산과세 비중은 다소 높은 것으로 나타남.
  - OECD 국가들의 개인소득세의 비중은 1970년대와 1980년대를 정점으로 해서 하락하는 움직임을 보이는데 반해 일반소비세의 비중은 꾸준한 상승세를 보이고 있음.
  - 사회보장 기여금의 비중이 빠르게 상승하고 있는 것도 하나의 중요한 특징이라고 할 수 있는데 이것은 고령화와 연금제도의 성숙 등과 관계가 있는 것이지만 소득에 대한 매우 비누진적인 부과라는 특징을 가지고 있음.

<표 4> 한국의 조세수입 구조

(단위: %, 조 원)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006
소득 및 이익세	25.5	28.7	37.5	35.9	32.8	35.7	36.5
개 인	13.0	15.2	21.1	21.9	16.3	16.2	18.7
법 인	12.5	13.5	16.4	13.9	16.6	19.6	17.8
사회보장기여금	1.2	1.7	5.1	8.7	13.7	16.3	16.5
피고용주부담	0.0	0.0	1.6	3.5	6.4	7.7	7.7
고용주부담	1.2	1.7	3.6	5.3	7.3	8.6	8.8
재산세	0.6	0.7	2.4	2.6	4.0	3.1	3.8
부동산세	-	-	-	-	-	0.3	0.8
상속증여세	0.2	0.5	1.3	1.7	0.9	1.2	1.4
자산기래세	0.0	0.1	0.8	0.8	2.5	1.6	1.5
임시재산세	0.4	0.1	0.3	0.1	0.5	0.0	0.0
재화 및 용역세	52.4	49.0	38.4	37.0	35.3	35.5	33.3
일반소비세	24.9	24.0	24.6	23.5	21.5	23.7	23.0
개별재화세	17.4	14.9	12.7	12.6	12.4	11.3	10.2
전매익세	8.6	7.8	-	-	-	-	-
개별용역세	1.4	2.3	1.1	0.9	1.4	0.0	0.0
국제무역거래세	17.2	17.3	15.5	7.4	5.4	4.1	4.1
기타조세	3.0	3.8	1.0	8.4	8.8	5.6	5.8

자료: 재정경제부, 한국통합재정수지, 각 연도

<표 5> 우리나라와 OECD국가의 조세구조 변천(총 세수에서의 비중)

(단위: %)

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2003	2004	2005
개인소득세									
한국	8.5	11.5	13.4	21.1	19.2	14.6	12.7	13.6	13.3
OECD 평균	29.8	31.3	29.7	29.7	27.1	26.0	25.0	24.6	24.6
법인소득세									
한국	8.9	11.0	11.4	13.5	12.3	14.1	15.3	14.3	16.0
OECD 평균	7.6	7.6	8.0	8.0	8.1	10.1	9.3	9.6	10.3
재화 및 용역에 대한 과세									
한국	61.1	62.7	59.5	46.7	43.1	38.3	37.1	36.3	34.3
OECD 평균	32.7	32.4	33.7	31.9	32.4	31.6	32.1	32.3	31.9
사회보장기여금									
한국	0.9	1.1	1.5	5.1	7.0	16.7	19.5	20.7	21.0
OECD 평균	22.0	22.1	22.2	22.3	24.7	24.5	26.1	25.9	25.6
급여세									
한국	0.0	0.5	0.5	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
OECD 평균	1.3	1.3	1.1	1.0	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8
재산과세									
한국	9.7	8.0	9.1	12.4	14.8	12.4	11.8	11.3	11.9
OECD 평균	6.3	5.3	5.2	5.7	5.5	5.5	5.6	5.6	5.6

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 각 연도

### 3. 국민의 조세 관련 총 부담

#### 가. 개념적 고찰

- 납세자가 세금을 납부하는 금액만큼 납세자의 가처분 소득이 줄어들기 때문에 국민의 총부담은 납세액의 크기와 같다고 오해하기 쉬움.
- 사실 납세자는 납세액 보다 훨씬 큰 경제적 부담을 함.
  - 2007년도에 국세 162조 원, 지방세 44조 원, 도합 206조 원의 세금이 징수되어 세금을 낸 납세자의 입장에서는 가처분 소득이 206조 줄어들었으므로 경제적 손실이 206조 원 발생한 셈.
  - 정부가 징수한 세금은 예산지출을 통해 국민을 위해 다시 사용하므로 국민 전체의 입장에서는 손실이 발생하지 않고 잃어버리는 것이 없는 것 같아 보임.
- 문제는 정부가 100원의 세금을 징수하고 이를 지출할 때 국민은 납부액 보다 훨씬 큰 경제적 손실을 입는다는 데 있음.
- 납세액과 더불어 국민이 부담하는 비용에는
  - 첫째 세무행정비용(administrative cost),
  - 둘째 납세순응비용(compliance cost),
  - 셋째 초과부담(excess burden) 등이 있음.
- 문제는 우리나라의 조세정책 논의에서 이 추가적 사회적 손실이 논의의 중심에 서기는커녕 망각되고 있는 데 있음.

#### 나. 세무행정 비용과 납세순응 비용

- 국가가 조세를 징수하기 위해서는 인적·물적 자원이 투입되어야 하는 바, 이와 관련된 비용을 세무행정 비용 또는 징세비라 함.
  - 징세비는 대체로 징세기관의 예산규모로 나타남.
  - 우리나라의 경우 조세행정 담당기관은 세 곳으로, 내국세의 경우에는 국세청이고, 관세의 경우에는 관세청이고, 그리고 지방세의 경우에는 행정안전부와 지방자치단체임.
  - 국세청의 국세 관련 징세비를 살펴보면 1980년 1995년 2005년에 각기 당

해 연도 징수세액 대비 1.24%, 0.91% 0.82%에 해당됨.

- 국제청 공무원의 보수가 민간부문보다 낮고 이용시설의 기회비용이 모두 반영되지 않았으므로 이들을 감안하면 징세비는 세금 징수액의 최소 1% 될 것임.
- 납세자가 국가에 세금을 납부하는 과정에서 직접 또는 간접적으로 그리고 화폐적 형태 또는 비화폐적 형태로 비용을 부담하는데, 이를 납세비 또는 납세순응 비용이라 함.
  - 납세자가 조세제도를 이해하고 규정에 따라 자신의 납세액을 산출하는데 투입하는 시간적 비용, 조세 전문가의 조언에 대해 지불하는 대가, 조세 관련 업무에 종사하는 사람들에게 지불하는 봉급과 이들의 작업에 필요한 시설 및 비품의 비용, 그리고 세법 조항에 대한 이해의 부족으로 야기되는 긴장과 짜증 등의 정신적 비용 등등은 모두 납세순응 비용의 구체적 내용임.
  - 국내의 납세협력 비용 추정을 살펴보면 납세순응 비용이 결코 낮지 않음.
  - 중소기업의 경우 납세순응 비용이 매출액의 10%를 상회.
  - 중소기업의 경우 납세협력 비용이 납세액 100원 대비40원 이상으로 추정.

<표 6> 매출액 규모별 납세협력비용의 크기

	법인					개인사업자				
	매출액 (백만원)	납부세액 (백만원)	납세협력 비용 (만원)	납세협력 비용/세액(%)		매출액 (백만원)	납부세액 (만원)	납세협력 비용 (만원)	납세협력 비용/세액(%)	
				단순 평균	가중 평균				단순 평균	가중 평균
10억 미만	653.6	58.3	925.2	55.97	15.88	521.1	6313.3	988.8	23.10	15.66
10억 이상	2,902.6	123.8	2,875.9	31.51	23.23	2376.7	16762.3	1236.5	16.18	7.38
50억 미만	15,955.7	688.4	5,440.3	19.04	7.90	11064.6	65156.2	1937.7	9.19	2.97
50억 이상	75,400.1	2,752.0	6,334.7	5.44	2.30	-	-	-	-	-
1,000억 미만	602,395.6	18,935.7	17,259.4	3.15	0.91	-	-	-	-	-

출처: 김형준 박명호, 납세협력비용의 추정에 관한 연구, 한국조세연구원, 2007

- 다른 나라의 경우도 납세순응 비용이 만만치 않음.

- 미국에서의 최근 연구결과에 의하면 100달러를 납부하는 과정에서 추가로 15달러를 부담하는 것에 상당하는 것으로 추정됨.
- 캐나다의 경우는 소득세 100달러 징수와 관련하여 13달러 정도의 납세순응비용이 소요되는 것으로 추정됨.
- 소비과세 중에서 부가가치세는 상대적으로 높은 납세순응비용을 요구하는 세목임. 영국의 부가가치세 납세순응비용 추정에 의하면 1978년과 1985년의 납세순응비용은 각 연도 부가가치세 징수액의 9.3%와 5.1%에 달함.

#### 다. 초과부담

- 조세가 없을 경우와 비교하여 조세는 생산물시장, 생산요소시장, 그리고 자산의 구성에서 의사결정을 달리하게 하는 결과를 가져옴. 조세는 자원 배분에 있어서의 중립성을 저해하고 결국 자원배분에 왜곡(distortion)을 가져오게 됨.
- 조세로 인해 자원배분이 왜곡될 경우에 국민경제가 부담하는 비용을 초과부담(excess burden), 효율비용(efficiency cost), 후생손실(welfare loss), 또는 사중손실(deadweight loss)이라 함.
- 미국의 경우 100달러의 추가적 조세수입이 최저 17달러에서 최고 56달러의 초과부담을 야기하는 것으로 나타남. 중간 정도의 추정치는 100달러 추가 조세수입 당 33달러의 초과부담을 야기함.

<표 7> 한국의 주요 세목별 한계효율비용 추정치

	일반소비	수입	노동	자본
1970	0.06249	0.04435	0.09932	0.05892
1975	0.03282	0.02322	0.04884	0.05377
1980	0.03585	0.02565	0.05041	0.04455
1985	0.07194	0.04818	0.09604	0.08797
1990	0.09323	0.06566	0.12157	0.14681
1995	0.12321	0.08731	0.16121	0.14519
2000	0.12671	0.08980	0.16579	0.22581
2004	0.15529	0.09633	0.21226	0.29896
평균	0.08221	0.05654	0.11188	0.12519

출처: 김승래 김우철, 우리나라 조세제도의 효율비용 측정, 2007.

- 우리나라의 한계효율비용(marginal efficiency cost)이 국제거래의 경우 5.7%로 제일 낮으며 국내소비의 경우 8.2%, 노동 11.2%, 자본 12.5%의 순임.
- 외국의 경우 한계효율비용이 최저 9%에서 최고 155%에 달함.

### Ⅲ. 역대 정권과 이명박 정부의 세제 개편

#### 1. 역대 정권의 땀질식 세제개편

- 역대 정권은 정권 출범 초기에 세제와 세정 개혁을 주요 국정과제로 제시해 왔음.
  - 특별 위원회를 만들기도 하여 때론 의욕적인 출발을 하곤 하였으나 실질적 결과는 1977년 부가가치세 도입한 것 말고는 지난 30년 간 별로 추진된 것이 없음.
- 건국이후 지난 60년 간 583회의 세법 제·개정이 있었음.
  - 매년 10회 정도의 제·개정이 이루어져 상당히 빈번했음.
  - 빈번한 세제 개편이 대부분 땀질식 처방이고 그나마 정치논리의 지배하에 진행하다 보니 세제는 계속 헝클어져 왔음.
  - 국민의 신뢰성, 효율성, 형평성 모두에서 우리의 세제가 높은 평가를 받지 못하고 있음.

#### 2. 이명박 정부의 국정철학과 세제개혁 논의

- 이명박 정부는 막중한 사명을 띠고 출범했고 많은 국정과제를 의욕적으로 제시했음.
- 참으로 아쉬운 것은 세제 및 세정 개혁과 관련하여서는 큰 내용이 없다는 것임.
- 제17대 대통령직 인수위원회가 “이명박 정부의 국정철학과 핵심정책과제”를 정리한 “성공 그리고 나눔” 백서에 따르면 5대 국정지표, 21대 전략목표, 193개 국정과제 중 세제와 관련된 내용은 모두 세 쪽지임.

- 5대 국정지표의 '활기찬 시장경제'의 전략목표 '투자환경 인프라 개선'에 '감세 추진'이라는 한 쪽지.
- 5대 국정지표 '섬기는 정부'의 전략목표 '창조적 광역 발전과 실질적 지방분권'에서 '지방재원 확충 및 세원 불균형 완화'와 '주택거래세 인하' 두 쪽지가 있음.
- 인수위의 백서 내용에만 따르면 세제 및 세정의 중요성, 세제 및 세정의 문제점, 세제 및 세정을 둘러싼 여건 등에 대해 심각한 인식이 보이지 않음.
- 지난 9월 1일 2008년도 세제 개편안을 발표했는데 그 주요 내용은 다음과 같음.



## IV. 세제 개혁의 주요 과제와 방향

### 1. 조세체계의 전면적 개편

- 우리나라 조세체계는 14개 세목(稅目)의 국세와 16개 세목의 지방세로 도합 무려 30개의 세목으로 조세체계가 매우 복잡함.
  - 세목 수가 많으면 제도가 복잡해지고 납세자들이 이해하기 어려워지면 납세비용과 징세비용이 높아짐.
- 동일한 과세대상에 국세와 지방세를 포함한 여러 가지 조세가 중복적으로 부과되며 심지어 농어촌특별세의 경우 조세 감면에 조세가 부과되고 있는 실정.
- 특별회계와 연계되어 낭비를 조장하는 목적세도 문제임.
  - 국세 중 목적세는 교육세, 교통세, 농어촌특별세 등이며, 2006년 세수 기준으로 이러한 세목들의 세수는 전체 국세의 14.2%에 달함.
  - 지방세 목적세인 도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 지역개발세, 지방교육세 5개 세목의 세수는 지방세 세수의 14.5%에 달함.
  - 우리나라의 목적세는 국세와 지방세를 막론하고 특정부문의 세출에 직결되는 목적세의 외형을 갖추기는 했지만, 목적세 존립의 기본 논거인 수익자부담원칙이 지켜지고 있지 못하며, 부담과 편익의 균형을 통하여 자원배분의 효율성을 적극적으로 추구하지 못하고 있는 실정.
  - 단지 예산과정에서의 자원배분을 둘러싼 마찰과 갈등을 줄이고 공공성이 높은 사업을 위해 세금을 거둔다는 명분을 이용하여 조세저항을 줄이는 장치라는 의미로서만 목적세가 기능하고 있음.

<표 8> 목적세 현황(2006년)

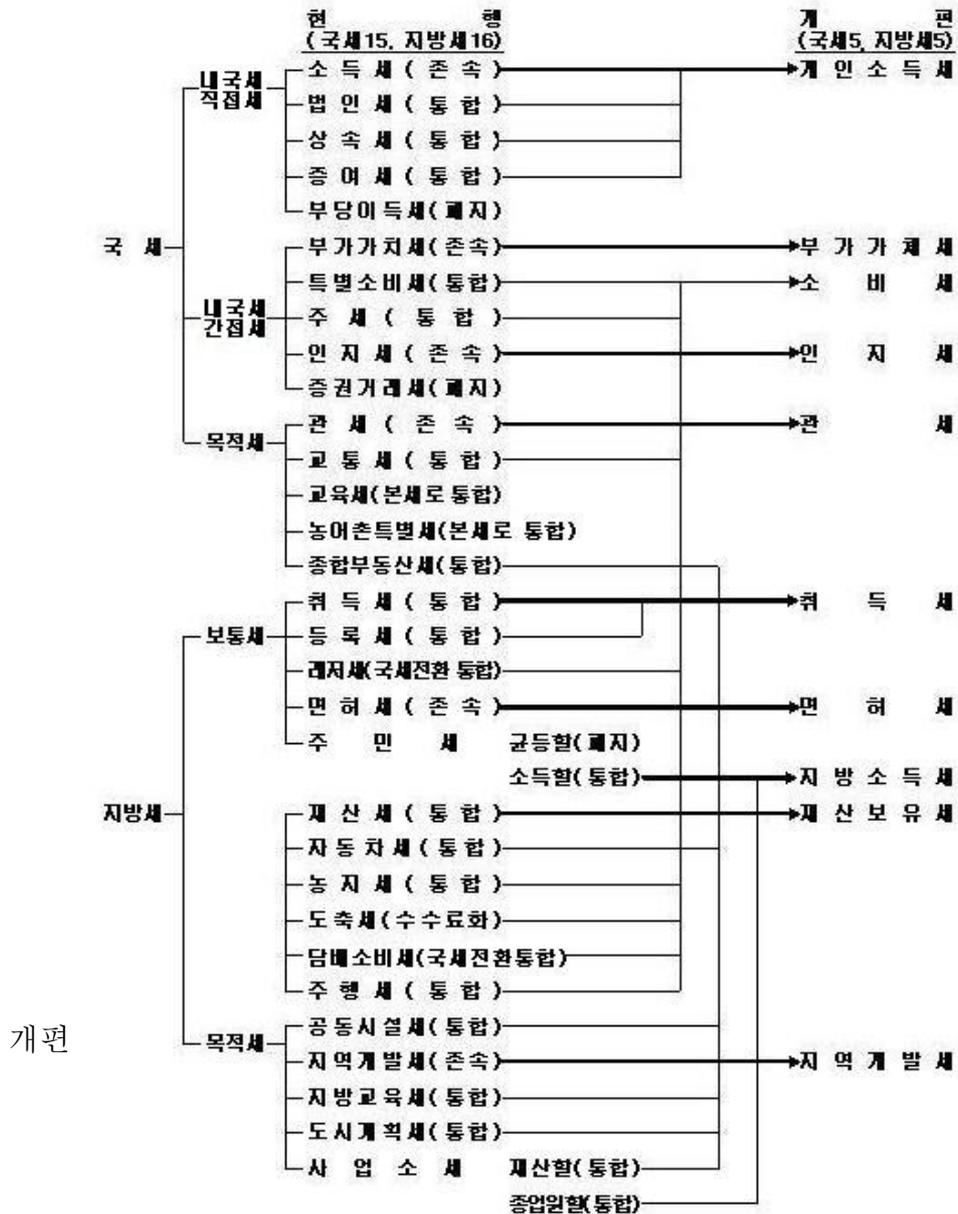
(단위: 억 원, %)

국세			지방세		
세목	세수	비중	세목	세수	비중
교통세	95,938	6.9	공동시설세	5,163	1.3
교육세	34,245	2.5	지역개발세	1,746	0.4
농어촌특별세	29,597	2.1	지방교육세	43,381	10.5
종합부동산세	13,275	1.0	도시계획세	6,433	1.5
주세	24,092	1.7	사업소세	3,397	0.8
합계	197,147	14.2	합계	60,120	14.5

자료: 재정경제부, 「조세개요」, 2007  
 행정자치부, 「지방세 현황」, 2007

- 조세의 범위가 부적절하게 설정되어 조세체계가 불완전한 모습을 하고 있음.
  - 조세에 포함되어야 할 것(한국방송광고공사의 광고수수료, 특별회계 및 기금 등에서 부과하는 각종 부담금, 사용료, 수수료 중 일부)이 빠져 있음.
- 동일한 과세대상을 놓고 서로 다른 명칭으로 세금이 부과되고 있음.

<그림 1> 조세체계의 전면적



- 정책의 명료성, 세무행정의 중복성 배제, 그리고 지방재원의 확충 등의 시각에서 세목 수를 대폭 줄여 5개 세목의 국세와 5개 세목의 지방세로의 대폭적 축소 개편을 제안함.
- 30개의 세목을 10개 내외로 축소하면 세제가 간결해 지고 행정의 단순해질 것임.

## 2. 소득세제의 근본적 개혁: 이중평율소득세제의 도입

### 가. 소득세제의 현황과 문제점

- 소득세는 모든 나라에서 중심적 역할을 하는 세목임.
  - 어느 나라든 세제 개혁 논의는 항상 소득세를 중심으로 진행.
  - 매년 소득세의 개편이 이루어져 왔으나 문제는 항상 땀질식 개편을 하다 보니 소득세제의 모습은 반듯하기 보다는 매우 헝클어져 있음.
  - 소득세제에 너무나 많은 역할을 수행하도록 요구하다 보니 그 결과는 매우 허약한 세제로 전락.
- 우리 소득세제의 문제점으로서의 특징은
  - 첫째, 소득 유형별로 세 부담에 크게 차이가 남.
  - 둘째, 과세자 비율이 최근 계속 감소하고 있으며 과세 미달자가 2006년의 경우 전체 근로자의 47.4%에 달해 매우 높으며 상위 3%의 납세자가 전체 세수의 50%를 납부.
  - 셋째, 국제비교에서 우리나라의 개인소득세 비중이 다른 나라에 비해 현저히 낮음. 전체 세수에서 개인소득세 세수가 점하는 비중의 경우 OECD 평균이 26%인데 반해 우리나라는 그 절반 수준인 12.8%에 불과. GDP에서 개인소득세 세수가 점하는 비중의 경우 OECD 평균이 9.4%인데 비해 우리나라는 그 3분의 1 수준인 3.1%로 매우 낮음.
  - 넷째, 평균 유효 세율이 상대적으로 낮는데 비하여 중간 소득 계층에서 유효 세율이 가파르게 상승함. 선진국들은 대부분 생산직 평균임금 (average production wage, APW) 수준의 100%에서 167%까지 평균세율의 변화가 크지 않으나 우리나라의 경우 이 구간에서 평균세율이 가파르게 상승.

- 다섯째 세 부담에서 수평적 공평이 크게 훼손되어 있는 반면 전체 세 부담 수준이 낮은 속에서도 저소득층에 비해 고소득층의 수직적 세 부담은 상대적으로 높음. APW 기준으로 167% 계층의 세 부담을 67% 계층의 세 부담과 비교할 때 미국 영국 스웨덴의 경우 50% 정도 더 높은 세 부담을 하고 일본과 독일이 약 2배 그리고 프랑스가 3배인데 반해 우리나라의 경우 6배에 달함.
- 평균세율 수준이 다른 선진국들에 비해 현저히 낮으면서 명목세율 수준이 이들 국가에 비해서 크게 다르지 않다는 것은 소득세 세수 1원당 초과부담이 우리나라가 매우 크다는 것을 의미함.
- 외국보다 높은 면세점과 다양한 조세 특례조치가 매우 큰 초과부담을 야기.

<표 9> 주요국의 개인소득세 비교

(단위: %)

	개인소득세 세수/ 전체 세수	개인소득세 세수/ GDP	최저-최고 세율
한 국	12.8	3.1	8-35
호 주	38.5	12.1	17-47
캐나다	35.0	11.9	16-29
프랑스	17.3	7.6	6.83-48.09
독 일	25.1	9.0	15-42
이태리	25.5	10.9	23-43
일 본	18.4	4.7	10-3
영 국	29.8	10.6	10-40
미 국	37.7	10.	10-35
OECD 평균	26.0	9.4	12.67-36.03

- 응능과세, 소득재분배 등 좋은 명목에도 불구하고 현행 소득세제는 실제로 미진한 과표 양성화, 높은 면세점, 좁은 과세기반 등의 이유로 기능이 매우 미약하여 소득 재분배 효과가 거의 없으며 오히려 소득 계층 간 그리고 소득 유형별로 세 부담의 불공평을 심화시키고 있음.

<표 10> 소득계층별 개인소득세 평균세율

(단위: %)

APW 대비 소득수준	한국	미국	일본	독일	프랑스	영국	스웨덴
67%	0.9	14.1	4.9	13.2	6.6	12.8	21.6
100%	2.2	16.5	5.9	19.6	13.1	15.9	24.0
133%	5.4	19.8	7.2	24.4	15.6	17.4	26.2
167%	7.9	22.1	8.9	28.6	17.4	18.3	31.1

주: 1. 국세와 지방세 합계 평균세율로 독신가구 기준

2. APW=average production wage

자료: OECD, *Tax Data Base*(2005), 고영선, “분배와 성장의 선순환을 위한 과제,” 2005에서 재인용.

#### 나. 이중평율소득세제의 도입

- 소득세제의 근본적 개혁이 필요함.
- 평율소득세제(flat rate income tax)와 이중소득세제(dual income tax)를 합친 이중평율소득세제(dual flat rate income tax)의 도입을 제안함.
- 소득세제 개편과 관련하여 새롭게 나타나는 세계적 추세는 단순성의 지향임.
  - 소득세제는 보다 공평한 세 부담을 추구한다는 차원에서 여러 가지 장치를 많이 만들었음.
  - 과세구간을 세분화하고 세율을 높이는 등 고소득자나 재산이 많은 사람들에 대한 과세를 강화.
  - 일견 대단히 정의롭고 공평한 것 같은 이러한 과세체계는 사실 별 다른 효과도 거두지 못하였을 뿐 아니라, 소득세제 자체를 복잡하게 만듦으로써 여러 가지 부작용을 낳았음.
  - 특히 고율과세로 인해 개인의 근로의욕이나 기업의 투자의욕 등이 많이 약화되었고, 이는 경제발전이나 성장잠재력에 심각한 부작용을 초래.
- 이러한 문제를 인식하여 많은 나라들에서는 과세체계도 단순화하고 세율도 인하 조정하는 등의 노력을 기울임. 최근에는 단하나의 세율만을 적용하는 평율소득세제(flat rate income tax)를 도입하는 국가들이 늘어나고 있음.

- 평율소득세제는 징세비 납세순응비 초과부담 등에서 현행 세제에 비해 비용이 엄청 축소될 것임.
- 평율소득세제는 동일한 세율이 모든 사람에게 그리고 모든 소득의 구성요소 각각에 적용되며 인적공제와 명확하게 정의된 사업비용 이외에는 일체의 다른 공제를 허용하지 않음.
  - 어떤 특정한 규모의 세수가 필요하다는 가정 하에서 평율 소득세제 구상에 있어서 핵심적인 상충관계는 개인 인적공제의 규모와 평율 세율 간에 존재함.
  - 저소득자의 삶의 안정성과 세제의 누진성을 위해서 인적공제를 높게 유지하는 것이 바람직하지만 높은 인적공제는 한계세율이 높아야 함을 의미함.
- 실제로 flat tax가 제도화 된 것은 동구권의 Estonia에서 부트로 1994년 1월부터 시행된 새로운 세제에서 26%의 flat tax를 도입하였음.
  - 이와 함께 법인세는 폐지하였는데 2001년에 벌써 흑자재정을 달성하였고 세율은 꾸준히 인하 조정되어 오고 있음.
  - Estonia의 뒤를 이어 1995년에는 Latvia와 Lithuania가 각각 25%와 33%의 flat tax를 도입.
  - 러시아는 2001년부터 최고세율 30%의 누진소득세 대신 13%의 flat tax를 도입. 4년 남짓한 기간 동안에 인플레이션을 조정한 실질가치로 세수입이 두 배 이상 늘.
  - 2003년에는 Serbia가 개인소득과 법인소득에 14%로 부과하는 flat tax를 도입하였고 2004년에는 Ukraine이 10-40%의 누진소득세를 13%의 flat tax로 대체하였음.
  - 2005년에는 Slovakia가 10-38%의 5단계 누진세를 19%의 flat tax로 바꾸었으며 Georgia와 Romania는 2005년부터 각각 12%와 16%의 flat tax를 도입.
  - 2006년에는 Kyrgyzstan에서 10%의 평율 소득세가 도입되었고 Mongolia는 2006년에 광범한 세계개혁을 단행하였는데 누진소득세를 10%의 평율 소득세로 전환하는 내용을 포함.
- 평율소득세제 찬성자들은 한계세율의 인하가 초과부담을 낮출 뿐 아니라 조세회피의 유인도 감소시킨다고 주장.
  - 더욱이 평율소득세제의 단순성으로 행정비용이 감소할 뿐 아니라 납세자

의 조세순응 유인도 강화할 수 있음.

- 적절한 인적공제 수준을 선택함으로써 단일 평율로도 소득 계층 간 세 부담을 상당히 누진적으로 만들 수 있기 때문에 세 부담의 형평성 문제는 걱정하지 않아도 됨.
- 이중소득세제(dual income tax, DIT)는 노동소득과 자본소득을 차등 과세하는 제도임.
- 우리나라에서는 흔히 자본소득을 불로소득이라고 하여 노동소득보다 무겁게 과세하는 것이 타당하다고 생각하는 사람들이 많음.
  - 노동보다 자본의 국가 간 이동성이 훨씬 더 높기 때문에 자본소득을 무겁게 과세하면 자본이 이탈하여 일자리가 없어지고 결국 근로자들이 그 피해를 입음.
  - 이 사실을 인식한 북구의 국가들은 근로소득은 누진과세하고 자본소득은 낮은 평율로 과세하는 DIT를 1980년대 말에서 1990년대 초 사이에 경쟁적으로 도입하였음.
- 노르웨이, 핀란드 그리고 스웨덴 등은 자본소득에 대해서는 28-30%의 단일세율로 과세하는 반면 근로소득에 대해서는 최고 한계세율이 노르웨이의 47.5%에서 스웨덴의 56.5%까지에 이르는 높은 누진세율로 과세하고 있음.
  - 덴마크의 경우 자본소득은 일정금액 이하의 배당소득에 대해서는 28%를 그리고 나머지 모든 자본소득에 대해서는 43%의 단일세율 과세를 시행하고 있으며 근로소득은 38.1-59%에 이르는 높은 율의 누진율로 과세.
  - 법인소득에 대해서는 28-30%의 비교적 낮은 세율로 과세하고 법인세와 개인소득세의 이중과세는 조정을 해 주고 있음.
- 오스트리아, 벨기에, 이태리 그리고 그리스 등의 국가들도 1990년대 전반에 DIT를 지향하는 세제개혁을 실시한 바 있음.
  - 이들 국가들은 이자 및 배당소득에 대해서는 낮은 율로 최종적인 원천분리과세를 실시하는 한편 근로소득에 대해서는 높은 율의 누진세율로 과세.
  - 법인세율은 비교적 낮고 법인세와 소득세의 이중과세 조정도 이루어지고 있음.
- 평율소득세제와 이중소득과세를 합친 이중평율소득세제의 도입은 각종 조세특례제도의 폐지로 이어지며 이는 세제를 엄청 단순화 시키고 효율

성을 크게 증대시키며 자본과 기술 그리고 고급두뇌의 유출방지 유입촉진 효과를 가져 올 것임.

<표 11> Nordic 국가들의 조세제도 개요

(단위: %)

		노르웨이	핀란드	스웨덴	덴마크
DIT 도입 연도		1992	1993	1991	1987
개인소득세율	자본소득	28	29	30	28/43
	근로소득	28-47.5	29.2-52.2	31.5-56.5	38.1-59
법인세율		28	29	28	30
자본이득세율		28	29	30	28
부유세		0.9-1.1	0.9	1.5	없음

출처: B. Genser, The Dual Income Tax: Implementation and Experience in European Countries, 2006

### 3. 법인세의 폐지: 소득세와 법인세의 통합

#### 가. 법인세의 성격과 부담

- 법인세의 성격 또는 과세근거에 관해서는 두 가지 견해가 대립.
  - 법인은 독자적으로 조세를 부담할 능력이 없기 때문에 법인세는 소득세를 선납하는 것으로 보아야 한다는 법인의제설.
  - 법인자체의 담세력에 착안하여 법인세를 소득세와는 독립된 조세라고 주장하는 법인실제설.
- 법인세 과세문제는 법인이 가득한 소득에 대하여 법인과 주주의 두 단계에 걸쳐 이중적으로 과세함에 따라 발생하는 경제적 효과와 과세의 공정성에 미치는 영향이라는 조세 정책적 측면에서 검토되어야 함.
- 경제적·실체적 관점에서 볼 때 법인의제설이 오늘날 다수의 의견이기에 독립된 법인세의 부과가 부인됨.
- 법인세는 과연 누가 부담하는가?
  - 법인세의 납세의무자는 법인으로 되어 있으나 그동안의 많은 이론적·실증적 연구에도 불구하고 주주·소비자·근로자 중 누가 법인세를 부담하

는지 분명하지 않음.

- 한 가지 확실한 것은 궁극적으로 자연인만이 조세를 부담하며 법인은 법인세뿐만 아니라 수많은 세금을 납부하기는 하나 법인 자체는 어떠한 세금도 부담하지 않는다는 점임.
- 세법학에서는 법인세의 존재이유가 법인실체설과 법인의제설을 중심으로 논의되나 경제적 실체의 관점에서 보면 오직 자연인만이 세금을 부담하므로 법인이 이를 부담하는 것으로 인식하는 것은 논리적으로 모순.
  - 법인이 수표를 끊어 국고에 세금을 납부하지만 법인 그 자체가 세금을 부담하는 것은 아님.
  - 기업은 단지 주주, 고객 또는 노동자로부터 돈을 거둬 이를 국고에 이전해 주는 것에 불과함.
- 법인은 법인세의 납세자이지 담세자는 아님.
  - 자연인만이 실질적인 조세부담 능력을 지니고 있기 때문에 법인소득세가 개인소득세와 병존해야 할 이유는 없음.

## 나. 법인세 폐지의 논거

- 법인세가 폐지되어야 하는 이유는 경제정책의 두 가지 기본목표인 효율성(efficiency)과 형평성(equity) 모두의 달성을 저해하기 때문임.
  - 법인세의 존재는 자원배분에 비효율을 초래하는 동시에 세 부담의 불공평을 야기함.
- 법인세 폐지론을 주장하는 논거는 다음과 같음.
  - ① 법인은 실체(real entity)가 아니고 허구(fiction)이기에 세금의 부과 자체가 잘못된 것이며 법인세는 소득세의 선납액으로 보아야 한다.
  - ② 법인세는 법인과 비법인 기업의 자본에 대해 세제상 차별을 초래하여 법인과 비법인 사이의 자원배분의 왜곡을 초래하며 조세평등주의에 위배된다.
  - ③ 법인의 소득에 대해 법인세와 소득세의 독립과세는 개인 간 세 부담의 수평적 공평 및 수직적 공평을 침해한다. 법인소득세제의 존재는 소득세법상의 한계세율이 법인세율보다 낮은 소주주에게는 높은 세 부담을 지우고 법인세율보다 높은 한계세율이 적용되는 대주주에게는 상대적으로 낮은 세 부담을 지운다.

- ④ 법인세는 자기자본(주식발행)에 의한 재원조달보다 타인자본(차입)에 의한 재원조달을 우대하기에 결과적으로 기업의 재무구조를 악화시키는 요인이 된다.
- ⑤ 법인세는 기업투자의욕을 감소시킨다.
- ⑥ 법인세는 산업의 기술-자본집약화를 저해한다.
- ⑦ 법인세는 기업의 과다 광고비·접대비·기부금 지출 등 낭비를 조장한다.
- ⑧ 법인세는 경기변동을 심화시킨다.
- ⑨ 법인세는 소비자 선택을 왜곡시킨다.

#### 다. 법인세의 폐지[소득세와의 통합]

- 조세정책 자체의 관점이나 현실의 대·내외적 여건에 대한 미래지향적 관점에서 심각히 검토될 수 있는 정책과제 중의 하나가 법인세를 폐지하고 소득세로 대체하는 것임.
- 법인세의 폐지로 법인원천소득에 대해 과세를 하지 않는 것이 아님. 소득세로 대체하기에 실질적으로 세수는 감소하지 않으며 세 부담의 공정성은 오히려 증대됨.
- 법인세 폐지는 그 자체로서 문제가 종료되는 것이 아니고 관련제도의 완벽한 정비를 필요로 함.
  - 법인세의 폐지를 계기로 우리나라 세제의 대대적인 정비가 요청됨.
  - 법인원천소득이 주주에게 배당될 때 과세되는 배당소득세제가 매우 복잡하고 체계적이지 못한 바 배당소득에 대해 완벽한 종합과세가 이루어지도록 해야 함.
  - 유보소득에 대한 간접적 과세방법인 주식양도차익과세가 현재의 증권거래세를 대체하여 도입되어야 하며 현재 불완전한 자본이득과세도 완벽한 종합과세체제로 재정비되어야 함.
- 법인세의 폐지를 한 시점에서 급격히 할 필요는 없음.
  - 앞서 논의된 이중평율소득세제(dual income flat rate tax)가 도입되면 법인세의 소득세로의 통합은 아주 쉽게 가능.
  - 만약 현행 소득세제를 그대로 유지하면 주식양도차익에 대한 과세의 도입, 배당소득에 대한 완벽한 종합과세의 실시 등 보완조치를 강구하면서

현재의 법인세를 5년에 걸쳐 점차로 인하해 가다가 최종적으로 폐지하는 것이 방법임.

#### 라. 법인세 폐지와 정치적 논란

- 정부의 입장에서 보았을 때 법인세 폐지를 반대하는 가장 중요한 이유는 법인세의 폐지가 정치적으로 수용되기 어렵다는 점임.
  - 많은 사람들이 법인세가 부자들에게 세금을 부과하는 방법의 하나라고 믿고 있기 때문인데 이는 잘못된 것임.
- 법인소득세의 부담이 매출세와 같이 소비자에게 전전(前轉)되거나 근로자가 부담하여 그 부담이 후전(後轉)되는 경우 법인세는 고소득 부자에 대한 과세가 아님.
- 법인세가 그 소유주인 주주에 의해 부담되더라도 부자에게 높은 세금을 부담시키려는 의도에 잘 들어맞는 세금은 아님.
  - 오늘날과 같은 주식 대중화 시대에는 고소득자만이 주식을 보유하고 있는 것은 아니며, 중산층 또는 그 이하의 소득자도 주식을 보유하고 있는 경우가 드물지 않음.
  - 부자들에게 높은 세금 부담을 지우려는 정책의도가 있다면 이는 그 부담이 확실하고 효과적인 방법인 개인소득세를 통하여 실시하는 것이 바람직함.
- 법인은 법인원천소득(corporate source income)이 주주에게로 흘러가는 도관(conduit)에 불과.
  - 법인세는 궁극적으로 주주가 부담하여야 할 소득세의 선납액 또는 소득세의 원천징수세액으로서 주주가 부담하여야 할 소득에서 공제·정산할 금액임.
- 법인원천소득은 법인의 소유주인 주주들에게 발생한 것으로 하고 주주의 소득에 상응하는 누진세율로 과세하는 것이 세제의 효율성과 공평성을 높이는 데 기여하게 될 것임.

#### 4. 상속세의 자본이득과세로 전환과 증권거래세의 폐지

- 상속세 부과 이유는 한마디로 부의 세습을 줄여 부의 불평등한 분배를

완화하려는 것임.

- 우리나라의 경우 최근 상속세와 증여세가 계속 강화되어 왔음.
  - 상속세와 증여세의 세율을 인상하고 과세방식을 최근 열거주의에서 포괄주의로 전환함.
  - 상속세를 가지고 있는 대부분의 선진국들은 기업의 상속에 대해서는 여러 가지 특혜를 주고 있는데 반해 우리나라에서는 경영권에 대해서는 높은 할증률을 적용하여 경영권의 상속을 어렵게 하고 있음.
- 우리나라 상속세의 최고 세율 50%는 일본 미국 대만과 더불어 가장 높은 세율임.
  - 터키와 싱가포르의 경우 상속세 최고 세율은 10%에 불과함.
- 우리나라와는 대조적으로 많은 나라들에서 상속세를 최근 폐지하고 있음.
  - 상속세를 가장 일찍 폐지한 나라는 캐나다로서 1972년에 상속세를 폐지하였고 호주는 1977년에 상속세를 폐지.
  - 1992년에는 뉴질랜드도 상속세를 폐지하였으며. 2004년에는 이태리, 포르투갈, 슬로바키아 등이 상속세를 폐지하였고 2005년에는 스웨덴이 상속세를 폐지.
  - 2007년에는 이태리가 다음 해부터 상속세를 폐지하기로 결정하였고 미국은 2011년부터 증여세만 존속키시고 유산세는 폐지할 예정이며 최근에 프랑스도 상속세 완화를 추진한다고 발표한 바 있음.
- 지구상 200여개의 나라 중 상속세를 부과하지 않는 나라는 71개국에 달함. 상속세를 폐지한 나라들의 경우 대부분 자본득과세로 대체하였음.
- 세계화 정보화 시대의 도래로 국가 간 자본의 이동성이 급격하게 높아지고 있는 현 상황에서 폐쇄경제(closed economy) 시절에나 통하던 정책수단을 고수하게 되면 자본의 유출 등에 의한 성장의 둔화가 초래되고 이에 따라 고용의 위축이 불가피함.
- 성장 둔화와 고용 위축은 상대적으로 저소득의 근로자들에게 가장 현저한 피해를 끼치므로 부의 세습을 줄여 부의 불평등한 분배를 완화하려는 상속세는 부의 집중 억제 효과는 미미하고 저소득층에게 오히려 고통을 안김.
- 상속세 부과는 장기적 관점에서 효율성 상실과 경제 활력 저하 그리고 성장잠재력 훼손으로 귀결되는바 상속세를 폐지하고 자본이득과세로 대체하는 것을 검토해야 함.

- 상속세의 자본이득과세로의 대체는 상속세가 폐지되어도 상속재산에 대해 재산세 취득세 등 제반 세금이 계속 부과 된다는 사실과 모든 자산의 자본이득에 대해서는 과세가 이루어 져야 한다는 사실 관계만 정확히 인식하면 결코 특별한 제안이 아님.
- 지금 논의하는 상속세의 폐지든 앞서 언급한 법인세의 폐지든 어느 날 갑자기 전격적으로 폐지할 필요가 없으며 5년여에 걸쳐 점차로 인하해가다가 최종적으로 폐지하는 것도 하나의 방법임.
- 현행 증권거래세는 주권 또는 지분의 양도 시 양도가액에 0.5%의 세율로 과세되고 있음.
  - 양도 시 이득이 발생하든 손실이 발생하든 상관없이 세금이 부과됨.
  - 지금의 증권거래세는 소액투자자에게 불리하며 부동산의 양도차익에 대한 과세와 형평의 문제를 야기.
- 증권거래세를 폐지하고 양도차손은 공제를 허용한다는 전제하에 주식양도차익에 대한 과세로 전환.
  - 개인 소액투자자의 주식양도소득에 대해 단기간에 이루어지는 투기적 거래에 대해서는 높은 세율로 부과하고 장기적인 투자에 대해서는 세금을 낮추어 주식시장을 투기가 아닌 투자의 장으로 만드는 것이 바람직하고 주식시장 활성화에 도움이 될 것임.

## 5. 재산세제의 합리화

### 가. 재산과세의 현황과 부담

- 우리나라의 과거와 현재의 재산관련 조세 및 부담금을 과세 단계별로 그리고 과세 유형별로 살펴보면 참으로 복잡하고 다양함.
  - 토지공개념 정책 하의 토지초과이득세, 택지초과소유부담금, 개발부담금 등은 과거 정책 난맥의 상징임.
- 우리나라 재산과세의 전반적인 문제점은 재산관련 세 부담이 소득에 비해 무리하게 높다는 것임.
  - 우리나라의 재산세 수입이 GDP에서 차지하는 비중은 재산세의 강화 이전에 이미 OECD 국가들과 비교할 때 최상위 그룹에 속했음.
  - 우리나라 자산과세에서 거래세는 지나치게 높고 보유세는 상당히 낮다고

주장하는 사람들이 많이 있어서 그것이 사실인 것처럼 알고 있는 사람들이 많이 있으나 보유세만 따져도 OECD 국가들 중에서 중상위권을 차지함.

- 최근의 재산세 과표 현실화와 종합부동산세의 도입결과를 반영한다면 보유세 비중도 거의 대부분의 선진국들보다 높을 것임.
- 재산세, 종합부동산세, 도시계획세, 자동차세 등 재산보유과세에 비해 양도소득세, 취득세, 등록세 등 거래과세의 비중이 우리나라의 경우 매우 높음.
- 우리나라 재산과세에서 거래세와 보유세 간의 불균형은 OECD 국가들과의 비교에서 극명하게 드러남.
  - 거의 모든 나라에서 보유세가 거래세보다 그 비중이 훨씬 높음. 영국과 미국은 우리나라와 같이 총자산세 비중이 11~12%대 수준이나 영국의 경우 거래세가 1.9%, 보유세가 9.4%이고, 미국의 경우 거래세가 없으며, 보유세만 10.5%임. - 우리나라의 경우 반대로 거래세가 8.6%, 보유세가 2.4%임.

<표 12> 재산과세 수입구조의 국제비교(2005)

(단위: %)

	한국	미국	프랑스	독일	일본	이태리	영국
재산과세	11.9	11.4	7.8	2.5	9.7	5.0	12.0
· 부동산세	2.4	10.5	4.9	1.3	7.4	2.0	9.1
· 부유세	0.0	0.0	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0
· 상속증여세	0.9	0.9	1.2	0.5	1.2	0.0	0.7
· 거래세	8.6	0.0	1.4	0.6	1.2	2.5	2.2
· 기타재산세	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2007.

#### 나. 재산과세 개편의 논리와 방향

- 부동산과 관련된 모든 문제를 조세제도로 해결할 수는 없음.
  - 그러나 부동산 관련 문제를 해결할 수 있는 세제만큼 강력한 정책수단은 없음.
  - 세제는 국가수입의 충당과 조세정의 구현이라는 본래의 목적을 달성하면

서 동시에 자산의 보유 및 거래에 지대한 영향을 미치므로 세제의 내용을 잘 담아내는 것이 필요.

- 현행 부동산 세제는 조세정의의 구현이란 측면에서는 물론이고 부동산의 보유 및 거래와 관련하여 효율성과 형평성 측면에서 많은 문제를 구조적으로 내포.
- 부동산 가격의 급등 때나 건설경기의 침체 시에 정부가 언제나 전가의 보도인 양 휘두른 것이 투기조사와 세무조사이고 재산관련 세 부담의 강화였음.
  - 문제는 조사와 세 부담 강화의 내용이 사리에 맞아야 하는데 지금까지 그렇지 못했는데 있음.
- 무엇보다도 부동산의 가격상승을 제대로 이해하는 지혜가 필요.
  - 경제의 성장과 인구증가에 따른 어느 정도의 부동산 가격 상승은 오히려 바람직함.
  - 부동산을 투기대상의 관점에서 바라보지 않는 것이 필요.
- 세무조사는 개념이 불분명한 투기관점의 세무조사여서는 안 되고 탈세에 대한 세무조사이어야 함.
  - 투기단속에 걸린 사람들만이 세금 부담을 하도록 하는 것이 아니라 부동산으로부터 소득을 획득한 모든 사람들이 응분의 세금 부담을 하도록 세무조사의 기본철학을 바꿔야 함.
- 부동산의 보유가 과다하느니 하며 부동산 보유를 죄악시키는 경향이 있는데 이는 잘못된 것임.
  - 자본주의 사회에서 부동산을 포함하여 모든 재화 및 용역을 본인이 원하는 만큼 얼마든지 구입·보유할 수 있음.
  - 부동산 구입에 소요되는 자금이 불법적이거나 부동산의 거래 자체에 불법적·탈법적 내용이 개입되어서는 안 됨.
  - 소득원천이 없는 자는 성년, 미성년을 막론하고 부동산 매입과 관련된 자금에 대한 출처조사가 철저히 이루어져야 함.
- 부동산과 관련된 정부의 각종 규제는 합리적으로 개선하되 규제를 위반한 거래와 보유에 대해서는 법적 제재가 확실히 가해져야 함.
- 기본적으로 부동산의 취득 및 이전에 조세부담이 낮아야 부동산의 활발한 유통으로 경제활동이 촉진되고 부동산의 보유에 상대적으로 높은 세금이 부과될 때 부동산의 가격상승이 억제될 뿐만 아니라 부동산 소유의

분산이 촉진되며 부동산이 보다 효율적으로 활용됨.

- 따라서 종합토지세, 재산세 형태의 보유에 대한 과세가 강화되고 양도소득세, 취득세, 등록세 등 거래에 대한 과세는 대폭 인하되어야 함.
- 참여정부에서 부동산의 보유에 대한 과세가 강화된 것은 참으로 잘한 정책임.
  - 문제는 양도소득세, 취득세, 등록세 등 거래이전에 대한 과세는 대폭 인하되지 않은 것인데 보유과세 강화에 의한 세수 증대만큼 이전관련 세금을 대폭 인하하는 것이 필요함.
- 거래세(취득세, 등록세)는 담세능력, 정부서비스 혜택과 무관하게 부과되므로 존립의 이론적 근거가 없고 따라서 불합리하고 불공평한 세금임.
  - 거래빈도에 따라 부과되는 세금임으로 서민이 상대적으로 더 부담하는 세금임.
  - 거래세는 부동산 경기의 부침에 세수입이 연동되어 움직이므로 지방세 세수입의 불안정성을 높임.
- 등록업무는 중앙정부가 제공하는 서비스임에도 등록세를 지방세로 징수하는 것은 문제임.
  - 부동산 등기에 관한 등록세율 중 개인-개인 간 주택 거래와 법인-법인 간, 법인-개인 간 거래에 차등을 두는 것은 합당하지 않음.
  - 등록세를 폐지하되 특정 기간에 걸쳐 단계적으로 축소하여 완전히 폐지하는 방안을 검토.
- 부동산의 세 부담은 세율과 더불어 과세표준액에 따라 결정됨.
- 과표 현실화는 부동산 유형 간에 균형을 이루어야 하고 같은 부동산에 있어서도 가능한 과표 현실화율이 같아야 하는데, 과표 현실화율이 낮은 동시에 연도별·위치별·부동산 종류별로 과표 현실화율이 달라 정책에 혼선이 초래되고 있으며 동시에 정책적으로 의도하지 않는 세부담 불공평의 결과가 초래되어 왔음.
- 과표 현실화가 이루어져야 한다는 당위론은 모두 동의하는 바인데 문제는 과표 현실화를 어떠한 과정을 거쳐 실현시키는가 하는 것임.
- 부동산 가격 공시 및 감정 평가에 관한 법률에 의거한 공시가격을 참여 정부는 부동산에 대한 과세를 강화한다는 명분하에 공시가격을 매년 급격히 올렸음.
  - 주택과 종합합산 대상 토지의 경우 2007년까지 80%인 현실화율을 2009

- 년까지 100%로, 별도합산 토지의 경우 2007년까지 60%인 현실화율을 매년 5% 포인트 씩 인상하여 2015년에 100% 현실화 시킬 예정.
- 부동산의 소유자가 수적으로 많지 않다고 하나 짧은 기간에 세 부담의 급격한 증대에 대해서는 관련 당사자로부터 조세저항이 일어나게 마련임.
  - 세 부담의 점진적 증대가 필요한데 과표 현실화는 정부가 설정한 계획에 따라 추진하되 특정 연도의 세 부담 증가분이 전년도 세 부담의 수준보다 크게 증대하지 않게 하는 것이 합리적임.
    - 예를 들면 50~100% 이내로 제한한다는 보완적 장치를 강구하여 세 부담이 5년이나 10년의 기간을 두고 서서히 증대되도록 하는 방법을 강구해 볼 수 있음.
    - 「참여정부」도 이러한 점진적 세 부담 증대 방안을 초기에는 추진하였는데, 2005년 8.31조치에서 이를 폐지하는 잘못을 저질러 불필요한 조세저항을 야기함.
  - 우리나라의 보유세 중 특히 종합부동산세는 많은 문제점들을 내포하고 있음.
    - 최고세율이 지나치게 높아 재산권을 위협하는 수준임.
    - 도심의 주택가격 급등에 따라 주택을 소유하고 있는 대도시와 수도권외 중산층 주민들에게 보유세 부담 급등으로 주거비가 지나치게 상승하는 문제를 야기.
    - 기초자치단체의 기본세원이라고 할 수 있는 부동산 보유세원의 중요한 부분을 중앙정부가 차지함으로써 진정한 의미의 자율적인 지방자치로 나아가는 것을 방해하는 중요한 요인이 될 수 있음.
    - 부동산보유와 여타자산의 보유를 차별하고 부채를 차감한 순자산이 아닌 조보유액(粗保有額)을 과세대상으로 한다는 점에서 수평적 및 수직적 불공평의 문제를 내포하고 있음.
    - 세대 합산과세는 법률적으로 문제가 될 소지가 있음.
  - 종합토지세, 재산세 형태의 보유에 대한 과세가 강화되고 양도소득세, 취득세, 등록세 등 거래에 대한 과세는 대폭 인하되어야 함.

## 6. 소비과세의 강화

### 가. 소비과세의 부담과 담세

- 우리나라에서 국민 모두와 상당수의 전문가 세제와 관련하여 의견 일치를 보는 것 중의 하나가 우리나라는 간접세[소비과세] 중심이고 따라서 세 부담이 매우 역진적이라는 것임.
  - 이 의견 일치 사항이 사실과 다르고 논리적으로 상당한 문제가 있음이 인식되지 못하고 있음.
- 소비과세의 비중이 점차 낮아지고 있으며 다른 나라에 비해 높지 않음.
  - 재화 및 용역에 대한 과세의 전체 세수에서의 비중이 1980년에는 52.4%로 높았으나 2006년에 오면 33.3%에 불과.
  - OECD 회원국과 비교해 보면 70년대 80년대에는 우리나라의 소비과세 비중이 상대적으로 높았으나 최근에 오면 OECD 평균과 거의 비슷함.

<표 13> 한국의 소비세 규모와 구성(2007)

관할 정부	세목	세 수			과세대상(과세방식)
		금액 (조원)	관할 정부 총 세수 대비 비중	전체 정부 총 세수 대비 비중	
중앙 정부	부가가치세	40.9	25.4%	20.0%	재화·서비스 구입가치의 10%(종가세)
	특별소비세	5.2	3.3%	2.6%	보석, 동차, 박 등(종가세) 등유, 중유, LPG 등(종량세)
	관세	7.4	4.6%	3.6%	수입물품(종가세)
	교통세	11.5	7.2%	5.6%	휘발유, 경유(종량세)
	주세	2.3	1.5%	1.2%	주류(종가세)
지방 정부	담배소비세	2.8	6.6%	1.4%	담배(종량세)
	주행세	3.3	7.6%	1.6%	휘발유, 경유(종량세)
	합	72.4		35.4%	

주: 교육세와 같은 소비세에 부가세 형태의 조세들은 포함되어 있지 않음.

자료: 재정경제부, 행정안전부, 내부자료.

- 재정 당국과 언론은 직접세 간접세라는 용어를 쓰며 관련 비율 통계를 제시하여 옴.
  - 2005년도 직접세 55.2%, 간접세 44.8%인데 1985년도에 직접세 39.3%, 간접세 60.7%였던 것과는 상당히 대조를 이룸.
- 통상적으로 직접세 간접세란 용어를 자주 사용하나 현실의 구체적 세목 중 정확히 어느 것이 직접세이고 어느 것이 간접세인지를 판단하는 것은 사실상 불가능함.
  - 교과서적인 정의로 직접세는 전가가 전혀 일어나지 않는 세금 즉 납세자와 담세자가 일치하는 세금이고
  - 간접세는 100% 전가가 발생하는 세금 즉 납세자와 담세자가 전혀 다른 세금임.
  - 문제는 어느 세금도 전가가 전혀 일어나지 않거나 100% 전가가 발생하는 세금이 존재하지 않는데 있음.
  - 소득세도 근로자와 고용주가 동시에 담세하며 특별소비세도 소비자와 생산자가 동시에 담세함.
  - OECD나 IMF 같은 국제기구가 직접세 간접세란 용어를 사용하지 않고 그 통계를 작성하지 않는 것은 바로 현실의 세목을 정의에 부합되게 분류할 수 없기 때문임.
- 간접세 소비세의 부담은 과연 역진적인가?
  - 소비세가 전적으로 소비자에게 전가된다고 전제하면서 소비세 부담의 역진성을 주장하는데 이 전제 자체가 잘못된 것이며 생애소득을 기준으로 하면 소비세 부담은 역진적이지 않고 비례적임.
  - 재화나 용역의 소비에 부과되는 세금이 소득의 발생 또는 원천(sources of income)에 영향을 미치기에 소비세의 부담을 자본이 할 수도 있고 노동이 할 수도 있음.

## 나. 소비과세 강화 방안

- 재화나 용역에 대한 과세 즉 소비세는 크게 부가가치세와 같은 일반소비세(general consumption tax)와 특별소비세 주세 담배소비세 교통세 주행세 등과 같은 개별소비세(excise tax)로 구분됨.

- 일반소비세든 개별소비세든 재화나 용역에 대한 소비과세가 강화되어야 함.
- 일반소비세인 부가가치세는 넓은 세원에 단일세율로 과세하기에 자원배분 왜곡이 적음.
  - 1977년 부가가치세의 성공적 도입은 우리 경제 역사에 획기적 정책이었음.
  - 연간 41조 원의 최대 세수원인 부가가치세는 세율 1% 인상으로 4조 원의 세수 증대가 가능.
  - 실질적으로 부가가치세에 대한 저항은 소득세를 적게 내려는 의도의 저항이었음.
- 부가가치세와 관련한 정책과제는 첫째 세율 문제로 이를 두고는 세율 수준을 어떻게 가져가느냐, 단일세율이나 복수세율이나, 국내 소비에 영세율을 적용하느냐 마느냐 등의 논쟁이 있으며
- 둘째 소규모 사업자와 관련하여 일반과세자와 간이과세자를 어떻게 적용하느냐 하는 문제임.
- 부가가치세 시행 OECD 국가들 중 우리의 부가가치세율 10%보다 낮은 나라는 캐나다(7%), 일본(5%), 스위스(7.6%) 등 3개국에 불과하고 세율이 20%가 넘는 나라고 11개국에 달함.
  - 대부분의 OECD 국가들이 경감세율을 포함하여 복수세율을 시행 중이며 단일세율을 시행중인 나라는 우리나라를 포함하여 7개국이며 단일세율을 유지하는 나라는 대체로 세율이 낮음.
  - 복수 세율을 가진 나라들은 상대적으로 개별소비세가 미미한 국가들임.
- 우리나라와 같이 개별소비세가 다양하고 그 비중이 높은 경우에 부가가치세에 복수세율을 도입하는 것은 큰 의미가 없음.
- 부가가치세 세율의 수준을 놓고는 현재의 10% 세율을 유지하는 것이 바람직함.
  - 국가 재정 수요 충족에 꼭 필요한 경우에는 다른 세목의 증세보다는 부가가치세 세율 인상을 일차적으로 검토해야 함.
- 종전의 과세특례자제도와 현재의 간이과세제도는 과도기의 예외적인 경우이므로 납세자를 설득시켜 일반과세자로 정상화시켜야 함.
- 재화나 용역에 대해 특별소비세, 주세, 담배소비세, 교통세(주행세)등의 개별소비세 부과는 통상 자원배분에 왜곡을 초래해 초과부담(excess burden)을 야기.
- 술 담배 유류의 경우와 같이 재화의 소비가 외부불경제를 유발하는 경우

에는 세금의 부과로 오히려 효율성이 증대되어 소위 이중배당(double dividend)을 가져옴.

- 술 담배 휘발유에 대해서는 과세를 강화하는 것이 바람직함.
  - 현재보다 50%~100% 더 과세할 것을 제안함.
  - 현재 술로부터 2조 3천억 원, 담배로부터 2조 8천억 원 그리고 유류로부터 15조 원의 세금이 징수되는바 현 수준보다 50%를 더 징수하면 매년 10조 원의 추가적 세수 징수가 가능함.

## 7. 지방세제 개혁의 과제와 정책방향

### 가. 문제의 제기

- 지난 60여 년간의 긴 역사를 거쳐 생성된 현행 지방세는 16개의 세목으로 구성되어 있음.
  - 우리나라 지방세의 구조는 최근 매우 안정적 양태임.
  - 재산과세가 55% 수준으로 대중을 이루고 소득과세와 소비과세가 같은 비중으로 뒤따르고 있음.
- 지방세를 놓고 논의되어야 할 사항은 기본적으로 지방세의 기능을 강화하는 것인데 그 내용은 크게 다음 네 가지임.
  - 첫째는 지금까지 과세대상이 되지 않던 새로운 세원을 발굴하여 이를 지방세의 세목으로 책정하는 것이고,
  - 둘째는 국세 중 일부를 지방세화 하는 방법이고,
  - 셋째는 기존 지방세에 대한 탄력세율제도의 적극적 활용이고,
  - 넷째는 정액세를 정률세로 전환하는 방법임.

<표 14> 지방세의 세원종류별 구성추이

(단위: %)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2001	2005	2007
소득과세	9.4	22.0	23.4	13.1	8.7	11.1	14.0	14.2	15.1
주민세	-	9.9	15.2	12.2	8.6	11.1	14.0	14.2	15.1
농업소득세	9.4	13.1	8.2	0.9	0.1	0.0	0.0	0.0	-
소비과세	16.6	11.6	1.0	6.5	25.7	15.7	15.0	15.0	16.0
도축세	0.7	0.3	0.6	0.9	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1
마권세	0.8	0.3	0.4	0.4	0.9	1.4	2.4	2.4	1.9
담배소비세	-	-	-	5.2	24.7	14.1	10.0	7.2	6.6
주행세	-	-	-	-	-	-	2.4	5.3	7.4
유형음식세	15.1	11.0	-	-	-	-	-	-	-
재산과세	70.3	62.3	68.4	74.1	61.7	68.2	54.6	55.4	54.8
취득세	33.3	26.3	21.2	21.5	18.3	17.6	13.0	15.4	17.1
등록세	-	-	15.9	21.8	21.6	23.7	20.0	19.7	17.8
재산세	12.0	17.9	15.6	14.3	3.6	3.0	3.1	3.1	8.7
자동차세	16.9	7.8	7.4	7.2	6.7	10.1	8.1	5.7	5.4
종합토지세	-	-	-	-	6.3	8.2	5.4	6.3	-
도시계획세	6.6	8.4	6.6	6.9	3.8	4.3	3.5	3.7	4.4
공동시설세	1.6	1.8	1.7	2.4	1.4	1.3	1.5	1.5	1.4
기타 조세	3.7	3.1	7.2	6.3	3.8	5.0	17.3	15.3	14.2
면허세	3.7	3.1	2.4	1.3	0.8	1.4	0.4	0.2	0.2
사업소세	-	-	4.0	3.8	2.3	1.9	1.6	1.6	1.7
지역개발세	-	-	-	-	-	0.4	0.4	0.3	0.2
지방교육세	-	-	-	-	-	-	12.7	11.5	10.5
과년도수입	0.0	0.0	0.8	1.2	0.7	1.3	2.2	1.7	1.6

주: 2005년도까지는 결산 기준, 2007년도는 당초예산 기준임.

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 각 년도

#### 나. 지방세제의 기능강화 방안

- 지방세의 기능강화는 지방자치단체의 자체재원 확충·강화 측면에서뿐만 아니라 재정운용의 자율성 측면에서 매우 중요한 의미를 갖음.
- 지방자치단체가 스스로의 결정에 의해 새로운 세목을 설정하는 것은 지방자치의 본래 취지와 크게 부합.
  - 지방세의 새로운 세원으로는 관광세·공해세·자원세·광고물세·온천세·수렵세 등을 검토할 수 있음.
- 새로운 세원 개발과 관련하여 지방자치단체에 독자적인 과세권을 주는 방법에는 두 가지가 있음.
  - 첫째는 아무런 제한 없이 지방자치단체로 하여금 어떠한 세목이든 지방의회의 승인을 받아 마음대로 세금을 부과하도록 하는 방법이고,
  - 둘째는 중앙정부가 지방정부의 독립적 세목으로 채택이 가능한 세목을

- 법으로써 열거하고 지방자치단체는 단지 세율을 자체의 필요에 따라 자율적으로 책정하게 하는 방식임.
- 우리나라의 경우 두 번째 방식의 형태로 지방자치단체에게 새로운 세원 개발권을 주는 것이 좋음.
  - 지방재원 확충과 관련하여 항시 가장 많이 제기되는 것은 일부 국세의 지방세화 방안임. 국세의 지방세 이전문제는 당연히 검토되어야 할 사항이나 이를 두고 몇 가지 검토가 선행되어야 함.
    - 첫째로 국세의 지방세로의 이전은 무엇보다도 중앙정부와 지방정부간의 업무 또는 기능배분이 제대로 먼저 규정된 다음에 검토되어야 함.
    - 둘째로 세원의 이전이 가져오는 결과에 대해서 면밀한 검토가 이루어져야 함.
  - 경제력의 지역 간 격차 때문에 국세의 지방세로의 이양으로 말미암아 지역 간 재정력의 격차가 더욱 심화되어 빈익빈 부익부의 현상이 초래되는 것은 문제의 해결이기보다는 또 다른 문제의 생성

<표 15> 지방정부의 신 세목 및 신 세원 발굴 사례

지방정부	신 세목 및 신 세원 개발방안
서울특별시	광고세 신설, 상속·증여세에 대한 주민세 소득할 신설
인천광역시	벌크화물에 대한 지역개발세 부과
경기도	상속·증여세에 대한 주민세 소득할, 入道稅, 온천재산세
강원도	관광세 신설, 지역개발세(수자원·지하자원) 세율 인상 및 과세대상 확대, 환경보전세 및 광고세 신설, 폐광지역 카지노에 지역개발세 부과
충청북도	관광세 신설
전라남도	광고세, 환경보호세, 관광세, 문화관광시설세, 사리채취세, 별장 등 소유세, 원자력발전소에 대한 지역개발세 과세
경상북도	광고세, 상속·증여세에 대한 주민세 소득할 신설, 원자력발전소에 대한 지역개발세 과세
경상남도	관광세, 온천세 신설
제주시	入道稅, 관광세 신설
경기도 의왕시	내륙컨테이너에 대한 지역개발세 부과
경상북도 청도군	소싸움에 대한 레저세 부과

자료: 광채기, 『지방재정 확충을 위한 지방세제 개편방안』, 2005. 7.

- 국세와의 세원조정은 크게 두 가지 방법으로 구분.
  - 하나는 독립된 세원 자체를 서로 조정하는 것이고,
  - 다른 하나는 동일한 세원을 서로 공유하여 사용하는 방법임.
  - 독립된 세원을 조정할 경우에 검토되어야 할 사항은 세원의 지역적 편재, 과세기술상의 문제, 징세의 효율성 그리고 세원의 적정성 등임.
- 현행 14개 국세, 16개 지방세의 체제를 논의의 출발점으로 살펴볼 때 즉각적으로 국세 중 지방세로 전환되어야 할 세목은 특별히 발견되지 않음.

<표 16> 지방세목별 탄력세율제도의 도입시기와 형태

	도입 시기	탄력세율의 내용 및 형태
도시계획세	1961(신설)	제한세율제도: 표준세율(0.2%)의 50%를 초과할 수 없음
공동시설세	1961(신설)	제한세율제도: 재산가액의 10%를 초과하지 못함
	1973(개정)	표준세율제도: 표준세율(0.03%)을 초과할 경우, 그 세율은 0.1%를 초과할 수 없음
	1976(개정)	임의세목제도: 「부과한다」를 「부과할 수 있다」로 개정
주민세	1973(신설)	(소득할)표준세율제도: 표준세율 50% 범위 내에서 가감조정
	1995(개정)	(균등할)제한세율제도: 10,000원을 초과하지 않은 범위 내에서 결정
도 축 세	1976(신설)	제한세율제도: 10% 이하로 정함
사업소세	1976(신설)	제한세율제도: 표준세율 이하로 정할 수 있음
담배소비세	1988(신설)	제한세율제도: 30% 범위 안에서 정함
자동차세	1991(개정)	표준세율제도: 표준세율 50%까지 초과하여 징수할 수 있음
지역개발세	1991(신설)	표준세율제도: 표준세율의 50% 범위 내에서 가감조정 임의세목제도: 부과할 수 있음
취득세	1997(개정)	과표결정권: 개별 공시지가에 자치단체의 장이 결정 고시한 과세표준액 적용 비율을 곱하여 산정한 가액을 과표로 함 표준세율제도: 표준세율의 50% 범위 내에서 가감조정
등록세	1997(개정)	과표결정권: 개별공시지가에 자치단체의장이 결정 고시한 과세표준액 적용 비율을 곱하여 산정한 가액을 과표로 함 표준세율제도: 표준세율의 50% 범위 내에서 가감조정
재산세	1997(개정)	표준세율제도: 표준세율의 50% 범위 내에서 가감조정
주행세	2000(개정)	표준세율제도: 표준세율의 30% 범위 내에서 가감조정
교육세	2000(신설)	표준세율제도: 표준세율의 50% 범위 안에서 가감조정

자료: 광채기, 『지방재정 확충을 위한 지방세제 개편방안』, 2005. 7.

- 앞으로 지방정부의 업무가 전반적으로 확대된다는 것을 전제로 할 때 소득세 등 지역집중도가 낮은 국세에 대해 지방정부가 세원을 공유하는 공동세제의 도입을 검토해 볼 수 있음.
- 지방세인 농업·임업·축산소득에 대한 소득세를 지방소득세 형태로 지방에 이양하는 방안과 부가가치세 중 지역성이 강한 부동산임대업·숙박업·개인서비스업·소매업·운수창고업 부문의 세수입을 지방소비세 형태로 지방에 이양하는 방안이 관계당국 및 일부 전문가에 의해 주장되고 있음.
- 특정 세목의 과세대상 중 일부를 지방세화하 하는 것보다는 소득세 전반 그리고 소비세 전반을 놓고 공동세 형식으로 세수를 나누어 갖는 것이 좋을 것으로 판단됨.
- 탄력세율제도는 지방의회가 도입된 후인 1991년 지방세법 개정 시 지방의회의 의결을 거쳐 각 자치단체가 특수한 재정수요를 충족시키기 위하여 자율적으로 일정한 범위 내에서 세율을 정할 수 있도록 하여 세수확보에 신축성을 부여한 제도임.
  - 현행 지방세법에서 탄력세율의 적용이 보장된 세목은 16개 지방세목 중 14개 세목에 달해 수적으로는 매우 많음.
- 지금까지는 탄력세율제도의 활용이 매우 소극적이었는바 앞으로는 적극적 활용이 바람직함.
- 현행 지방세는 정액세율 구조로 된 세목이 많아 지방세수의 신장성을 떨어뜨리고 조세의 정책적 효과를 감소시키는 결과를 초래하고 있음.
  - 정액세율구조는 물가상승 등 경제여건 변화에 따라 세법을 수시로 개정해야 하는 번거로움을 야기하고 이에 따라 불필요한 조세저항을 유발시킴.
- 자동차세·담배소비세·면허세의 경우 부과대상 모두에 정액세 방식으로 과세가 이루어지고 있으며 주민세·등록세·사업소세의 경우 일부 과세 대상에만 정액세율이 적용하는바 이들 세목 중 자동차세·담배소비세·사업소세 등 3개 세목을 정률세 방식으로 전환하는 것이 바람직함.

## 8. 조세와 사회보험 징수 업무 통합: 「국민납부지원청」의 설립

### 가. 문제의 제기

- 우리 모두는 두 가지 세금, 즉 국세와 지방세, 그리고 네 가지 보험, 즉 국민연금, 건강보험, 고용보험 및 산재보험과 밀접히 관련되어 생활하고 있음.
  - 조세정책과 복지정책을 두고 형평성·효율성과 같은 정책적 측면에 대해서는 많은 논의가 있어 왔음.
  - 조세와 보험료의 징수와 관련된 행정적 측면은 거의 논의가 없었음.
- 그 결과 두 가지 문제가 야기되고 있음.
  - 첫째는 이들 조세 및 보험료의 징수행정에 대한 국민들의 불만이 매우 큼.
  - 둘째는 징수행정이 제대로 이루어지지 않아 조세정책과 보험정책의 본래의 의도가 달성되지 못하고 정책의도가 크게 왜곡되는 결과가 초래됨.
- 문제의 핵심은 세금과 보험료의 징수 및 납부가 적은 마찰과 적은 징수비용으로 얼마나 정확히 이루어지느냐 하는 것임.
- 두 가지 세금과 네 가지 보험료 등 여섯 가지 부담을 두고 징수하는 기관이 각기 다름.
  - 국세의 경우 국세청과 관세청이 징수하며 지방세를 두고는 240개 지방자치단체가 징수기관임.
  - 4대 보험의 징수기관은 국민연금의 국민연금관리공단, 건강보험의 건강보험관리공단 그리고 고용보험과 산재보험의 근로복지공단임.
- 국세 징수를 위해 국세청에 15,000여 명, 관세청에 4,200여 명의 공무원이 있고 지방세 징수를 위해 12,000여 명의 공무원이 있음.
- 현재와 같이 국세·관세·지방세가 완전히 분리된 기관에 의해 징수되는 것은 문제임.
  - 첫째로, 지적되어야 할 것은 지방세 징수에 있어서의 전문성의 부족임.
  - 둘째로, 지방세·국세·관세 모두 기본적으로 소득·소비·재산 등 같은 것을 과세대상으로 하는바 지금과 같이 각기 징수기관이 분리되어 있는 상태에서 각 징수기관이 같은 과세대상을 놓고 각기 별도의 대장을 작성·유지해야 하는 한 불합리와 비효율의 문제가 구조적으로 발생함.

- 지방세와 국세를 통합하면 혹자는 지방자치가 저해될 것으로 우려.
  - 지방세와 관련된 정책 자체에 대해서는 행정자치부와 지방자치단체가 지금과 마찬가지로 결정권을 갖게 되므로 징수행정의 통합으로 지방자치가 저해되는 것은 결코 아님.
  - 외국의 경우도 지방세 징수를 국세청이 대행하는 경우가 더러 있음.
- 우리나라 사회보험제도의 특징은
  - 첫째, 각 제도가 분립적으로 발전하여 왔다는 점,
  - 둘째, 정부주도적으로 도입되었다는 점,
  - 셋째, 재원은 주로 사회보험료의 징수를 통하여 조달하고 정부예산지원은 극히 제한적이라는 점,
  - 넷째, 사회보험을 적극적인 소득재분배의 수단화하고 있다는 점,
  - 다섯째, 제도 간 중복과 상충이 존재하는 반면에 광범위한 사각지대를 가지고 있다는 점 등임.
- 4대 사회보험은 3개의 관리공단과 노동부의 지방조직으로 운영되고 있음.
  - 국민연금은 91개의 지사조직으로,
  - 건강보험은 178개 지사조직으로,
  - 산재보험과 고용보험은 49개의 지사조직으로 구성되어 있음.
  - 고용보험의 급여지급 업무는 노동부 지방사무소와 고용안정센터에서 맡음.
- 4대 사회보험의 관리·운영체계상의 문제점은
  - 첫째, 업무중복으로 관리상 비효율이 발생하고 사업주의 불편이 야기됨,
  - 둘째, 사회보험과 급여 및 징수에서 연계가 미흡,
  - 셋째, 관장부처가 서로 다르기 때문에 사회보험이 개별적으로 발전,
  - 넷째, 공급자 중심으로 관리·운영되고 있는 것임.
- 4대 보험의 통합은 업무통합의 범위에 따라 적용·부과·징수 업무만을 통합하는 작은 통합 방법과 적용·부과·징수뿐만 아니라 급여업무까지 통합하는 큰 통합 방법이 있으나 제한된 작은 통합을 하더라도 다음과 같은 결과가 초래됨.
  - 첫째, 보험료 부과소득기준이 통일된다.
  - 둘째, 관리단위가 통일된다.
  - 셋째, 보험료 납입일 및 징수방법이 통일된다.
  - 넷째, 기구 및 인원의 조정이 가능하다.

- 선진국들 중 상당수의 국가가 사회보험 징수 자체를 국세청에 위탁하는 경우가 많고 사회보험료 자체가 그 성격상 조세와 크게 다르지 않다는 점에서 사회보험료 징수와 조세 징수를 독립적으로 할 이유가 없음.

#### 나. 두 가지 조세와 네 가지 보험 징수의 통합

- 복지정책을 담당하는 보건복지부나 노동부의 산하단체더러 개인이나 기업의 경제사정을 정확히 파악하라고 요구하는 것은 그 자체가 잘못된 발상임.
  - 같은 소득과 재산을 대상으로 하여 세금과 보험료를 징수하면서 각기의 대장을 관리하는 것은 국가적으로 큰 낭비임.
- 세금징수인력 3만 1천여 명, 보험징수인력 1만 8천여 명으로 도합 4만 9천여 명이 종사하고 있는데 이를 국세청이 주축이 되는 「국민납부지원청」으로 통합할 경우 관련기관 현재 인원의 50% 이하 수준인 25,000여 명으로도 현재의 적용·부과·징수 업무를 훌륭하게 수행할 수 있을 것임.
  - 인력절감 효과도 효과지만 징수행정이 전문가 집단에 의해 효율적으로 이루어짐으로써 납부자와의 마찰도 축소되고 정책의도도 보다 정확히 반영될 수 있음.
- 혹자는 징수를 일원화할 경우 지방재정 자주권이 훼손되고 4대 보험과 관련된 복지정책을 그르칠 가능성을 우려함.
  - 지방세와 관련된 정책은 행자부와 지방자치단체가 담당하고 4대 보험 관련 정책은 보건복지부와 노동부가 현재와 같이 수립하도록 하되 세금 및 보험료의 적용·부과·징수행정 자체만 일원화하기에 관련 정책의 수립·집행을 두고는 전혀 우려할 필요가 없음.
- 징수 일원화로 많은 인력이 감축될 것이기에 해당기관 종사자들의 통합에 대한 반대가 예상됨.
  - 과도기적으로 4대 보험의 급여와 자산운용과 관련된 인력은 현행대로 유지될 수 있을 것이나 이 또한 장기적으로 관련 금융기관에 위탁할 수 있을 것임.
  - 징수활동의 통합에 따른 감축인력은 인력부족으로 허덕이는 사회복지 전달체계 등 여타 공공부문에 재배치하면 됨.

#### 다. 「국민납부지원청」의 설립

- 국세 지방세는 물론 연금보험, 건강보험, 고용보험 산재보험 등 4대 보험을 통합해 징수하는 「국민납부지원청」의 설립을 제안함.
- 통합이라는 발상에 덧붙여 새로운 기관 명칭 자체에 대한 설명이 필요.
  - 「국민납부지원청」이란 명칭은 지금까지의 관행에 따르면 당연히 「국민부담징수청」이 될 것임.
  - 「국민부담징수청」이라 하면 징수자의 입장에서 문제를 보는 데 비해 「국민납부지원청」이라 하면 납부자의 입장에서 문제를 보는 것임.
  - 당연히 전자보다 후자가 올바른 접근방법임.
  - 세금징수를 관장하는 조직의 명칭이 미국의 경우 Internal Revenue Service이고, 영국의 경우 Inland Revenue Service임.
  - 관청 이름을 Service로 표현하는 것은 징세자 중심이 아니라 납세자의 입장에서 문제를 보는 것임.
  - 우리나라의 경우도 국세청의 영문표기가 National Tax Administration이었던 것이 최근에 National Tax Service로 바뀜.
  - 국세청의 명칭은 「국세납부지원청」으로 바뀌어야 함.

#### 9. 세무행정의 과학화와 연말정산 및 종합소득세 확인신고제의 도입

- 조세는 세법으로 표현되는 조세제도(세제)와 이를 집행하는 조세행정(세정)으로 구분됨.
- 입법과정을 통하여 결정된 세제는 궁극적으로 행정과정인 세정의 단계를 통하여 국민의 세금 부담이 실질적으로 결정되기 때문에 세제 못지않게 세정이 중요함.
- 조세행정이란 말을 들었을 때 우리 국민 중 누구도 마음이 편하거나 느긋해지기보다는 불안해하며 무언가 가슴의 답답함을 가눌 길이 없는 것이 현실임.
- 세정에 대해 국민이 불만스러워하는 까닭은 여러 측면에서 논의될 수 있으나 본질적 측면을 요약하면,
  - 첫째로 조세행정이 무엇이나 그리고 어떠한가 하느냐에 대해 기본인식이 제대로 되어 있지 않으며,

- 둘째로 조세행정이 과학적이지 못하기 때문임.
- 조세행정에 대한 기본인식의 문제는 세정의 역할 또는 기능이 무엇이나 하는 세정과 관련된 기본철학의 문제임.
- 세정의 역할은 기본적으로 두 가지인데
  - 첫째는 법에 규정된 절차와 내용에 따라 납세자가 소정의 세금을 제대로 납부하도록 도와주는 것이고
  - 둘째는 납세의무를 게을리 한 납세자에 대하여 제재를 가하여 적절히 대처하는 것임.
- 지금까지 우리의 조세행정은 재원조달을 최우선시하는 징세자 위주의 행정이었음.
  - 징세자는 군림하였고 납세자는 약자의 입장에서 당국의 눈치를 보는 처지였음.
- 납세자로 하여금 세법에 규정된 절차와 내용에 따라 소정의 세금을 제대로 납부하도록 도와주는 것이 세정의 기본적 역할이라는 것이 당국에 의해 제대로 인식되지 못했음.
- 납세자의 세금 납부과정을 세무행정이 적극적으로 도와주는 것 못지않게 납세자의 범칙·범법행위에 대해서 엄격한 제재가 가해져야 함.
  - 조세행정에 있어서의 엄격성이 국민의 반발을 야기한다는 현실적 지적도 있으나 이는 잘못된 것임.
  - 우리의 조세행정이 납세자에게 원칙을 내세워 접근하지 못한 탓에 납세자가 징세자를 깔보고 비웃는 현상까지 초래되었음.
- 미국·일본 등 선진국들에서 세정에 대한 납세자의 신뢰가 절대적인데 이는 무엇보다도 세무행정이 과학적으로 추진된 때문임.
- 세정의 과학화는 전산망의 확충, DB의 구축과 같은 기술적인 것을 의미하는 것이 아니고 납세자와 징세자가 서로 자신의 입장에 대해 정확한 자료에 근거하여 상대방을 설득시키는 것을 의미하며 어느 일방 특히 징세자의 자의적(恣意的) 판단이 개입되지 않는 것을 의미함.
- 과학적 세정은 정확한 자료의 객관적 활용을 의미하는바 이는 곧 기장에서 출발함.
  - 과도기적으로는 다소 어려울 것이나 기장이 모든 납세행위의 근간이 되도록 정책을 추진해야 함.
  - 열심히 기장을 해 보았자 인정을 받지 못하는 사태가 발생해서는 곤란하

고, 불성실 기장자가 득을 보는 사태가 생겨서는 더더욱 곤란함.

- 혹자는 우리 국민이 기장을 싫어하기 때문에 기장에 의한 납부는 불가능하다고 이야기하곤 함.
  - 우리나라는 국민의 교육수준이 세계에서 가장 높은 나라 중의 하나이며 문맹률은 세계에서 가장 낮은 나라 중의 하나임.
  - 교육수준·소득수준이 같은 다른 나라와 비교해 볼 때 우리나라의 기장에 의한 신고율은 매우 낮은 편임.
- 납세자들이 기장을 하지 않는 것은 정부가 방조한 때문임.
  - 정부는 모든 신고를 기장에 의거하도록 납세자에게 강요하여야 함.
- 최근 국세청은 우리의 세무행정이 전 세계적으로 우수하다고 자찬하고 있음.
  - 가장 자신 있게 내세우는 지표가 전자신고 비율이고 이 비율이 세계 최고라는 것임.
  - 종합소득세의 경우 전자신고비율이 미국 47%, 스웨덴 15%, 스페인 23%, 프랑스 4%인데 반하여 우리나라의 경우 81%로 월등히 높음.
- 문제는 세무행정의 우수성이 전자신고의 비율이 높으나 낮으나에 좌우되는 것이 아니고 세무신고의 내용이 얼마나 사실에 근접하느냐에 달려있다는 것임.
- 전자신고 제도가 납세자에게 편리하고 징세자에게 비용 절감 효과를 가져 오지만 정확하지 않은 거래액, 소득, 비용이 단순히 전자 신고되는 것은 큰 의미가 없음.
- 잘 정비된 전산 시스템은 물론 중요하나 문제는 전산 시스템을 어떻게 활용하느냐 임.
- 사실 지금과 같은 전산 시스템 하에서 매년 근로자로 하여금 모든 증빙서류를 구비하여 연말에 정산을 강요하고, 사업자나 여타 개인으로 하여금 5월 말에 종합소득세 자진 신고를 강요하는 것은 너무나 징세자 위주의 발상임.
- 개인이 가지고 있지 않거나 모르는 정보를 사실 상 국세청이 다 가지고 있음.
- 국세청이 전산 시스템을 통해 수집한 모든 정보를 취합하여 사업자를 제외한 모든 개개인에게 전년도의 소득액, 공제 규모, 원천징수 세액, 환급세액 또는 추가 납부 세액을 계산하여 납세자에게 개별적으로 공지하고

그 정확성 여부만 확인하는 절차로 연말정산과 종합소득세 신고를 대신하는 새로운 제도의 도입을 제안함.

## V. 맺음말

### 1. 세제개혁이 추진되지 못한 근본적 이유

- 세제개혁 논의 참으로 많이 오랫동안 논의되어 왔으나 지금까지 제대로 된 세제개혁이 추진되지 못했음.
- 한 근본적 이유는 세수 결함에 대한 우려 때문임.
  - 세수를 걱정하면 현행 잘못된 세제를 반듯하게 할 방안이 있더라도 이를 실행에 옮길 수 없음.
- 발상의 전환이 필요함. 10조 내지 20조 원의 세수를 손에 쥐고 세제개혁을 추진해야 함.
- 매년 10~20조 원 규모의 세원을 확보하는 방법.
  - 첫째 세출을 동결하면 매년 최소 10조 원 규모의 감세가 가능.
  - 둘째 부가가치세 세율을 10%에서 12%로 올리면 9조 원이 증수됨.
  - 셋째 외부불경제를 유발하는 술 담배 휘발유에 대해 현 수준보다 50%를 더 징수하면 매년 10조 원의 추가적 세수 확보 가능.
- 이 세 가지 대안을 잘 조합하면 20조 원의 세원은 쉽게 확보됨. 이러한 세원이 전제되면 참으로 반듯하고 효율적인 새로운 세제를 설계해 낼 수 있음.

### 2. 정치 지도력과 세제개혁

- 조세정책 및 세제개혁의 중요성과 국민 모두의 높은 관심을 감안할 때 세제개혁위원회의 설치가 필요함.
  - 종전 재정경제부에 설치하여 운영하고 있는 세제발전심의회보다 격상시켜 대통령 직속 하에 두고 보다 장기적인 활동기간을 부여하고 독립성을 확실히 보장할 필요가 있음.
- 역대 모든 정권이 세제개혁을 선거 공약으로 내걸고 집권 후 세제개혁을

시도했음.

- 그러나 한 번도 제대로 성공한 적이 없음.
  - 그 이유는 지도자들이 세계의 중요성을 제대로 인지하지 못한데 있음.
  - 방법에 대해서도 인식이 부족했음.
- 미국의 레이건 대통령과 부시 대통령의 지도력과 방법을 본받을 필요가 있음.
- 부시 대통령과 레이건 대통령은 후보로서 세계개혁을 구체적으로 공약으로 내걸고 취임 후 6개월 내에 야당을 설득시켜 세계개혁 법안을 의회에서 통과시켰음.
- 인류의 역사를 관조해 보면 세계사는 지도자의 판단과 행동에 따라 변화되어 왔음.
- 정치적으로 매우 어려운 것이 오늘의 현실.
  - 어려움에 봉착할수록 지도자가 해야 할 일은 편법을 따르거나 미봉책을 강구하기보다는 정도(正道)와 원칙을 지키는 것임.
- 봉급생활자에 대한 세 부담 경감, 서민층을 위한 재정지출 확대, 고유가에 대비한 유류세 인하, 초과 징수된 세금의 내수 진작용 추경편성 등과 같은 대증요법보다는 재정의 규모를 대폭 감축하고 재정의 장기적 건전성을 제고시킬 수 있는 정책을 일관성 있게 지속적으로 추진하면서 지금까지 논의된 내용으로 세계개혁이 추진될 때만 우리 경제가 제2의 도약을 하게 될 것임.