

## 개방화·세계화 시대의 소득세제 개혁과제

안종범

개방화·세계화 시대의 소득세제 개혁과제

1판1쇄 인쇄/ 2007년 12월 10일

1판1쇄 발행/ 2007년 12월 14일

발행처/ 한국경제연구원

발행인/ 김종석

편집인/ 김종석

등록번호/ 제318-1982-000003호

(150-756) 서울특별시 영등포구 여의도동 28-1 전경련회관  
전화 3771-0001(대표), 3771-0057(직통) / 팩스 785-0270~1

<http://www.keri.org>

© 한국경제연구원, 2007

한국경제연구원에서 발간한 간행물은  
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의) 3771-0057

---

ISBN 978-89-8031-456-0

6,000원

\* 제작대행: (주)FKI미디어

요 약	6
I. 서 론	13
II. 선진국의 소득세제 현황과 개혁동향	16
1. OECD 회원국의 조세체계 현황	16
2. 단일세 도입과정과 평가	20
3. 단일세 도입 국가별 도입과정과 도입형태	25
4. 이중소득세제	29
III. 한국 소득세제의 현황과 주요 문제점	35
1. 한국 소득세제의 변천과정	35
2. 미약한 소득세 기능과 재분배 기능	40
3. 미진한 과표양성화: 자영업자 소득과약의 문제	44
4. 높은 면세점과 좁은 과세기반	49

## 목 차

---

IV. 소득세제 선진화를 위한 개혁과제 .....	51
1. 소득세제 개혁의 기본방향 .....	51
2. 과표양성화를 통한 소득세 정상화 방안 .....	52
3. 면세점 인하와 공제제도 개선을 통한 정상화 .....	63
4. 물가연동제도 도입 .....	68
5. 효율과 형평의 조화를 통한 자본소득과세의 개혁 .....	73
6. 세율인하와 단일세 도입의 검토 .....	76
V. 요약 및 결론 .....	80
참고문헌 .....	84

표 1. 조세부담률의 국제 비교 .....	17
표 2. 총조세대비 소비세 비중 .....	19
표 3. 현재 시행되고 있는 단일세 .....	24
표 4. 핀란드의 소득구간 및 세율(1992년) .....	13
표 5. 소득세 세율체계의 변화추이 .....	36
표 6. 근로소득공제제도 변화 .....	37
표 7. 인적공제액 변화추이 .....	38
표 8. 근로소득세액공제 변화추이 .....	39
표 9. 근로소득자와 자영업자의 면세점 비교(4인가족 기준) .....	4
표 10. 연도별 종합소득세 납세 인원(1996~2004년) .....	6 4
표 11. 근로소득세 증감비율 .....	46
표 12. 기장신고 현황(1993~2004년) .....	5 5
표 13. 퇴직연금 과세제도 비교 .....	67

그림 1. 총조세대비 개인소득세 비중의 국제 비교 .....	18
그림 2. 소득세의 재분배 효과 국제 비교 .....	44

---

## 요 약

OECD 회원국들의 개인소득세수가 전체 조세수입에서 차지하는 평균 비중은 지난 40년 동안 안정적으로 유지되고 있고, 2003년에는 25% 수준이었다. 그러나 안정적인 추세하에서도 개인소득세의 비중은 90년대 중반이후 감소하는 경향이 나타나고 있다. 이러한 경향에서 개인소득세의 감소가 2000년 이후의 전체 조세부담률 감소의 주요 요인으로 작용하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

이러한 개인소득세 비중의 감소추세와 함께 단일과세 도입의 필요성에 대한 논의가 활발하게 진행되어 왔고 신생국가를 중심으로 실제 도입되어 시행되기에 이르렀다. 단일과세의 대표적 방식 중 첫 번째는 기존의 세제의 가장 높은 한계세율로써 정하는 것이며, 두 번째는 가장 낮은 한계세율로 정하는 방법이다. 러시아를 제외한 모든 국가에서 낮은 세율을 적용하는 두 번째 방식은 개인소득세로부터의 조세수입을 감소시키는 것으로 밝혀졌다. 이에 대한 적절한 대응을 함으로써 조세수입의 손실은 일정부분 완화시켰겠지만, 레퍼효과라는 어떤 경우에도 나타나지 않았다. 단일성 자체는 잠재적인 조세구조의 변동성을 제거하는 기능을 갖고 있지만 일반적으로 세율구조는 조세제도의 복잡성과는 무관하다. 복잡성은 오히려 공제대상 항목에 기인하는 바가 크다. 러시아의 경우에 있어서도 단일과세를 도입한 이후로 조세제도가 단순해졌다고 하는 어떤 증거도 찾아볼 수 없었다. 한편 실증분석에 의해 뒷받침되지 않았지만 대부분의 국

가들에 있어서 단일과세로 이행하는 과정에서 자동안정화장치의 기능이 증가했을 것이라는 추측을 할 수 있다. 단일과세제도는 실제로는 대부분 신생정부들의 시장지향적인 성향을 표시하기 위한 목적으로 도입되어 왔다. 몇몇 국가의 경우에는 그러한 선택이 성공적이었던 것으로 보인다. 반면에 그렇지 않은 국가에서는 단일과세가 그다지 큰 호응을 얻지 못하였다.

스칸디나비아 국가들에서 시행하고 있는 이중소득세제는 근로소득에 대해서는 누진과세를 적용하고 자본·법인소득에 대해서는 넓은 과세기반과 낮은 세율에 기초한 비례세를 적용하며 종합세제보다 공제규모가 작은 것이 일반적이다.

한국의 경우 개인소득세의 조세수입은 OECD의 평균에 비해 상당히 낮은 비중을 계속해서 유지하고 있으며, 계속해서 증가하는 모습도 보이지 않고 있다. 90년대 후반까지 어느 정도 상승세를 보이다가 2000년부터는 오히려 비중이 감소하고 있다. 한국에서는 조세체계에서 소득세 감소를 위한 특별한 조치가 없었음에도 불구하고 비중이 감소하는 것은 GDP의 상승으로 국민의 소득은 증가했음에도 불구하고 소득세의 비중이 줄어드는 기형적인 모습이라 할 수 있겠다. 이처럼 소득세의 비중이 줄어드는 근본적인 이유는 외환위기를 거치면서 많은 사람들이 근로자의 범위에서 빠져나가고 그 사람들이 소규모 자영업자로 전환됨에 따라 대부분이 과세미달자가 되었기 때문이다. 즉, 한국에서의 개인소득세 비중의 감소는 과세대상자의 축소로 인한 좁아진 과세기반으로 인한 것이라 할 수 있다.

이와 같은 좁은 과세기반과 관련하여 소득세 비중이 미약하다는 문제점과 함께 소득세가 갖는 재분배 기능에 대한 문제점도 한국의 소득세가 갖는 또 하나의 문제점으로 지적된다. 한국의 경우 OCED

국가들과 비교할 때 소득재분배 효과가 비교적 낮은데, 이는 소득세제의 누진성은 높으나 절대적 부담수준인 평균 세율이 매우 낮기 때문이다. 그리고 전체 소득재분배 효과 중에서 고전적 의미의 수평적 불공평성으로 인한 소득재분배 효과의 감소가 매우 심각한 수준인 것으로 나타난다. 이러한 수평적 불공평성은 자영업자의 소득과약이 매우 부족한 현실로부터 기인하며 이는 좁은 과세기반의 원인으로 함께 지적될 수 있다.

한국의 소득세제에서의 가장 큰 문제로 지적될 수 있는 것은 자영업자에 대한 소득과약이 미진하고, 이자·배당 등의 자본소득에 대해 근로소득과 동일한 크기의 조세가 부과되지 않고 있어 근로자와 자영업자 간, 그리고 근로자와 자본소득자 간의 수평적 공평성에 상당한 문제를 안고 있다는 것이다. 이와 같은 근로자의 불만을 해소하기 위해 근로자 면세점은 지속적으로 인상을 중심으로 하는 조세 부담 경감 정책은 과세자 비율을 50%대로 저하시킴과 동시에 중산층 조세부담을 증대시키고 있으며, 소득보다 소비의 비중이 큰 중산층은 소비세의 역진적 성격으로 인해 조세부담이 가중되고 있는 실정이다.

이러한 문제를 바로잡는다는 것은 정치적으로나 현실적으로나 쉬운 일이 아니다. 이러한 상황에서 한국의 소득세제도를 선진화한다는 것은 더욱 어려운 문제라고 할 수 있다. 따라서 소득세를 납부해야 할 소득을 얻는 국민들은 모두 정확한 소득세를 납부하게 되는 소득세제의 정상화가 소득세제의 선진화에 선행되어야 할 것이다.

단계적 소득세제 개혁의 첫 단계는 소득세제의 정상화라고 할 수 있다. 첫째, 근거과세 확립을 위한 세제 및 세정 개혁이 필요하다.



둘째, 물가상승에 따라 소득세체계가 변화지 않으면 실질적으로 조세부담이 증가함으로 물가연동세제의 도입이 필요하다. 이는 물가상승으로 인한 조세 왜곡을 치유함과 동시에 조세부담 경감의 목적을 달성할 수 있으며, 필요하다면 더욱 누진적인 조세체계를 설정할 수도 있다. 셋째, 근로소득공제제도와 관련하여 소득수준과 가구원수에 비례하여 일괄적으로 공제액을 산정하는 개산공제의 도입이 필요하다. 이는 가구원수에 따른 인적공제문제를 해결하고, 공제제도를 단순화시켜 과도한 조세비용을 경감시킬 수 있으며, 특별공제제도의 실효성을 한층 더 확보할 수 있는 방안이 될 것이다. 그리고 고령화 사회에 대비한 퇴직연금제도의 도입을 확대하고 정착시킬 수 있도록 세제를 합리적으로 정비할 필요가 있다.

두 번째 단계는 환경변화에 부응하는 소득세제의 개편이라 할 수 있다. 즉, 고령화와 개방화시대에 부응하는 소득세제의 도입이 과제라 할 수 있는데 이는 바로 소득세제의 선진화 과정으로 인식된다. 바로 이러한 환경변화에 부응하고 세계적 추세에 걸맞은 소득세제 선진화 방안을 모색하는 핵심은 바로 세율의 인하와 단일세 도입검토라고 할 수 있다.

한국은 선진국들이 거쳐 간 금융소득종합과세를 통한 형평성의 추구과정을 아직 본격적으로 경험하지 못하였다. 그러나 선진국은 이미 금융소득이나 자본소득에 대한 과세에 있어서 효율성에 우선순위를 두고 있다. 따라서 한국의 형평성과 효율성의 동시추구의 여지는 선택형 금융소득종합과세의 추진이나 주식양도차익 과세의 부분적 시행 등으로 가능할 것이다. 장기적으로는 이중소득세제 형태의 과세도 검토할 수 있을 것이다. 즉, 단일세와 이중소득과세의 도입은 중장기적인 과제로서 검토할 수 있을 것이다. 이는 기존의 소

득세가 정상화되는 상황에서 검토가 가능한 방안으로서 세계적인 추세에 맞추어 소득세 세율을 인하하고 과세기반을 확대하는 과정을 거친 후 도입이 가능할 것이다. 현재와 같이 소득세가 비정상적인 구조를 갖고 있는 상황에서 도입이 될 경우 발생할 수 있는 효율성과 형평성의 심각한 훼손을 감당하기가 쉽지 않기 때문이다. 따라서 한국의 소득세제 선진화는 소득세제를 정상화시키는 것을 최우선 과제로 설정한 뒤 세계적인 추세에 부응하는 다양한 개선방안을 모색하고 궁극적으로는 단일세와 이중소득과세를 검토하는 과정을 통해 달성가능할 것이다.

균형 있는 공공부문 규모와 역할 모색

# 개방화·세계화 시대의 소득세제 개혁과제





## I. 서 론

소득세는 한 국가의 조세제도에 있어서 핵심적인 역할을 하는 세목으로 인식되어 왔다. 모든 국가들은 효율성, 형평성 그리고 편의성의 세 가지 기준 모두에 적합한 최적의 소득세 구조를 모색하고자 끊임없이 노력해 왔다. 최근에는 개방화와 세계화라는 환경변화에 부합하는 소득세제도를 모색하는 노력이 이루어지고 있기도 하다. 개방화와 세계화는 그동안 형평성, 효율성 그리고 편의성이라는 기존의 기준에 국제경쟁력이라는 새로운 기준을 추가하는 계기를 제공했다. 자본과 노동의 국제간 이동이 시간이 갈수록 활발해지는 시점에서, 소득세가 이들 생산요소의 이동에 따라 왜곡효과(distortionary effect)를 발생시킬 수 있기 때문이다. 최근 국가별로 소득세율과 법인세율의 인하 경쟁이 벌어지고 있는 것도 이 때문이라고 할 수 있다. 아울러 국가 간 활발한 조세협약을 이루어내면서 국제조세분야의 중요성도 한층 부각되고 있다.

소득세의 기능에 관련해서는 그동안 이론적으로나 실증적으로나 많은 연구가 이루어졌다. 최근에는 근본적 조세개혁(fundamental tax reform) 논의에 기초한 소득세 개혁의 방향에 대한 논의도 활발하게 진행되고 있다. 지출세(expenditure tax)로의 전환이라는 오래 된 논의로부터 시작되어 이중소득세제(dual income tax)와 단일세제(flat tax)에 이르기까지 소득세와 관련된 개혁안에 대한 연구가 다양하게 진행되어 왔다. 즉, 스칸디나비아 국가들이 도입한 바 있는 이중소득세제의 효과에 관련된 연구들과 Hall-Rabushka가 주장한 단일세제와

관련된 연구들이 활발히 진행되어 왔다.

그러나 한국의 경우 이처럼 세계적으로 추진되고 있는 소득세 발전방향에 대한 논의가 아직까지는 본격화되지 않고 있다. 대신 현행 소득세가 갖고 있는 여러 문제점을 파악하고 그 원인을 분석하는 연구는 다양한 각도에서 진행되어 왔다. 그 하나의 흐름은 소득세 부담 형평성과 관련된 연구로서 소득계층별 소득세 부담분포와 소득세 누진구조의 측정 등과 같은 실증연구이다. 또 다른 흐름은 계층별 탈세규모의 추정과 관련된 연구라고 할 수 있다. 특히 탈세규모 추정에 관한 연구의 경우, 주로 근로자와 자영자간의 불공평성에 초점을 맞추어 진행되고 있는데, 자영자의 과세표준 양성화가 미진한 것에 따른 문제를 분석하고 이를 극복하기 위한 연구가 중점적으로 진행되고 있다.

따라서 한국의 경우 아직은 세계적인 소득세제 개편동향에 본격적으로 동참하기에는 이르다고 할 수 있다. 근본적 조세개혁을 구상하고 있는 대부분 국가들은 소득세제가 이미 중요한 기능을 하고 있을 뿐만 아니라, 소득세제 자체도 상당 수준 선진화되어 있지만, 한국의 경우 여전히 소득세 기능이 미약할 뿐만 아니라 금융소득이나 자본소득에 대한 본격적인 종합과세를 하지 못하고 있을 정도로 소득세의 후진성을 면치 못하고 있기 때문이다. 한국의 경우 선진국이 오랜 기간동안 유지해 온 형평성에 기초한 소득세제도를 제대로 경험하지 못한 상황에서 효율성 위주의 소득세체제로 일시에 이행함에 따르는 충격을 우려하지 않을 수 없다. 이러한 상황에서 선진국이 추구하는 근본적 소득세제개혁을 추진하는 것은 위험을 내포하고 있다. 사회주의체제에서 벗어나 새롭게 자본주의를 받아들인 국가들 특히 러시아를 위시한 구 소련연방국가의 경우 단일과세제도

를 도입하는 등 근본적 소득세제 개혁을 할 수 있는 상황도 한국의 경우와는 다르다고 할 수 있다. 이들 국가들은 무에서 유를 만드는 과정에서 도입하는 새로운 소득세 체제라는 점에서 부작용이 상대적으로 작기 때문이다.

따라서 본 연구에서는 기존에 한국 소득세제의 문제점을 지적한 연구들의 논의를 종합적으로 정리하되 형평성과 효율성 그리고 편의성 차원과 더불어 개방화와 세계화라는 환경변화에 기초하여 현행 한국 소득세제가 갖는 문제를 집중적으로 분석한다. 아울러 이러한 문제점 해결을 위한 개선방안을 모색함으로써 기존 연구를 정책 시사점 측면에서 보완하고자 한다. 또한 선진국에서 논의되고 있는 소득세의 근본적 개혁방안에 대해 소개하고 이를 한국 소득세에 적용할 수 있는지에 대해 논의한다.

## Ⅱ. 선진국의 소득세제 현황과 개혁동향

### 1. OECD 회원국의 조세체계 현황

지난 40년간 지속적으로 상승해 오던 OECD 회원국의 조세부담률은 2000년 이후부터는 다소 감소하는 추세로 전환되었다. 이러한 추세는 <표 1>에서 확인할 수 있는데, 이러한 현상은 최근 들어 조세 경쟁(tax competition)에 의한 세율인하의 결과로 해석할 수 있을 것이다. 이에 비해 한국의 조세부담률은 절대적으로는 회원국의 평균에 미치지 못하지만 여타 회원국의 조세부담률이 감소하는 경향을 보이고 있는 2000년 이후에도 계속해서 증가하는 양상을 보이고 있다. 이는 한국이 세율인하라는 세계적인 추세에 동참하지 못하고 있다는 점을 시사하는 것이다.

선진국에 비해서 소득세 비중이 낮다는 점에서 한국의 소득세 비중을 높여야 한다는 결론을 도출하는 것은 성급할 수 있다. 나아가 선진국은 최근 소득세 비중을 낮추고 있다는 점에서 한국의 소득세 역시 그 비중을 낮추는 것이 바람직하다는 결론도 위험할 수 있다. 현재 선진국에서의 세율인하가 어떠한 이유로 이루어지는 것이며, 그러한 추세를 지향하는 것이 한국에 필요한 것인지에 대한 판단이 앞서야 할 것이다. 여기서 중요한 것은 선진국과 한국의 상황을 객관적으로 비교분석하여 그 소득세의 발전방향을 설정하는 것이다. <표 1>에서 나타나는 조세부담률의 절대적인 크기와 40년간의 추세와 함께 각 세목별로 변화가 어떠하였는지를 살펴보는 것도 중요한



의미를 갖는다.

표 1. 조세부담률의 국제 비교

구분	OECD Total	OECD America	OECD Pacific	OECD Europe	EU 15	한국
1965	21.1	22.8	20.3	21	21.6	
1970	22.8	25.5	21.6	22.8	23.3	
1975	23.7	25.1	21.8	24	24.2	15.2
1980	24.7	20.8	23.8	25.5	25.8	17.5
1985	25.9	20.9	24.4	27	27.9	16.7
1990	26.8	22.1	26.6	27.6	28.5	18.1
1995	26.7	21.7	26	27.5	28.4	19.1
1996	27.1	22.4	25.9	28	29	19.7
1997	27.3	23.1	25.8	28.1	29.2	19.5
1998	27.3	22.4	25.4	28.3	29.7	19.1
1999	27.7	22.4	25.4	28.8	30.2	19.5
2000	27.9	23.1	25.5	29	30.3	19.6
2001	27.4	22.5	25.1	28.4	29.7	19.7
2002	27	21	25.5	28	29.2	19.8
2003	26.8	21.1	25.6	27.7	28.9	20.4

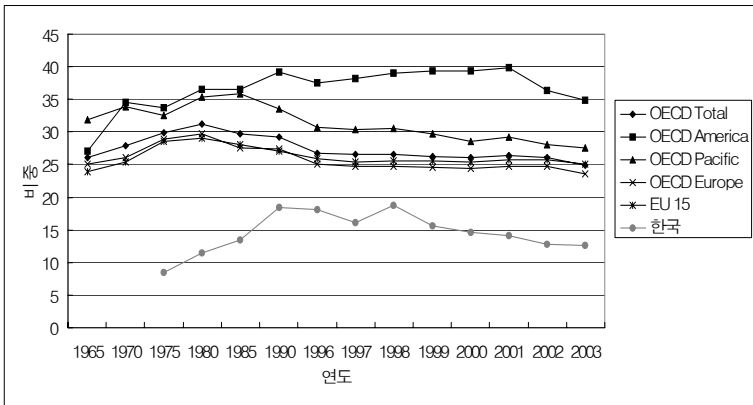
자료: OECD 2005a

<그림 1>은 OECD 전체와 각 대륙별로 전체 조세수입에서 개인 소득세가 차지하는 비중을 나타내고 있다. OECD 국가들의 경우 조세부담률 추이와 마찬가지로 개인소득세의 비중이 줄어드는 추세를 보이고 있다.

한국은 조세부담률의 경우 OECD 국가들의 최근 추세와는 달리 상승하고 있는 반면, 개인소득세 비중의 경우 최근 들어 줄어드는

국제적 추세에 편승하고 있다는 것을 알 수 있다. 하지만 개인소득세가 차지하는 비중은 OECD 국가들에 비해서 상당히 낮은 수준임을 알 수 있다. 이는 한국의 자영업자 소득과약이 많이 미진한 것과 이로 인한 근로소득자와의 수평적 공평성을 고려하여 공제제도를 확대하여 면세점이 높아진 한국의 특수한 상황이 주요 원인이라고 생각할 수 있다. 과거부터 누진적인 소득세제도를 시행하여 최고 한계세율이 상당히 높았음에도 불구하고, 과세대상이 좁은 관계로 소득세가 전체 세수입에서 차지하는 비중은 계속해서 작아져 온 것을 확인할 수 있다.

▣ 그림 1. 총조세대비 개인소득세 비중의 국제 비교



<표 2>는 전체 조세수입에서 소비세의 비중을 나타내고 있다. 앞서 개인소득세의 경우와는 반대로 한국의 소비세의 비중은 OECD 국가들에 비해 훨씬 크다고 할 수 있다. 다만, 소비세의 경우, 다른 회원국들은 거의 변화가 없는데 반해서, 한국은 70년대 60%를 상회한 이후 점차 줄어들어서 최근에는 다른 회원국들과 거의 비슷한 수

준이 될 정도로 급속히 감소하였다. 소득세에 비해서 역진적인 성격을 갖는 소비세 비중이 감소하였다는 것은 전체 조세제도가 누진적으로 변화하는데 큰 역할을 했다고 생각할 수 있다.

▣ 표 2. 총조세대비 소비세 비중

구분	OECD Total	OECD America	OECD Pacific	OECD Europe	EU 15	한국
1965	38.1	31.6	29.6	40.1	38.2	
1970	35.6	25.8	27.2	38	36.1	
1975	32.6	25.8	33	33.3	31.4	61.1
1980	32.3	33.8	33.1	32	31	62.7
1985	33.6	38.5	32.4	33	31.6	59.5
1990	31.9	32.9	30.7	32	31.6	48.3
1996	32.4	32.7	30.5	32.7	31.2	44.2
1997	31.9	31.7	30.4	32.2	30.8	42.7
1998	31.3	30.3	29.9	31.7	30.3	37.9
1999	31.7	30.7	30.4	32.1	30.4	40.2
2000	31.7	31.1	30.1	32	30.1	38.3
2001	31.4	31.1	31.1	31.5	30	39.6
2002	31.9	31	31.1	32.2	30.8	38.8
2003	32.1	32.3	30.6	32.3	30.4	37.1

OECD 국가 전체적으로 살펴보면 1990년을 전후로 하여 소득세에 대한 의존도가 소폭 감소되는 경향을 보이는데 1990년과 2003년 사이에 총세수에서 차지하는 개인소득세수의 비중이 감소한 국가는 25개 회원국 중 22개에 이르고 있다. 이러한 변화는 사회보장기여금(SSC: social security contribution) 혹은 소비세에 대한 의존도가 증가하

고 있음을 시사할 뿐만 아니라 세율인하 및 세원확대로 대표되는 근본적 조세개혁 추세를 반영한다고 볼 수 있다.

한편, 법정최고세율은 2000년 평균 47%에서 2005년 43.3%로 하락 추세를 보이고 있다. 과세계급수도 감소추세에 있고 같은 기간동안 4개 국가에서만 증가하였다.

## 2. 단일세 도입과정과 평가

단일세(flat tax)는 여러 단계의 과세구간과 적용세율, 그리고 각종 면세와 공제 등 예외 조항 등으로 복잡해진 현재의 조세제도를 없애고 모든 납세자들에게 단일세율을 적용하자는 것이다. 이러한 단일세제는 1990년대 이후 과거 사회주의에서 자본주의로 이행한 동유럽 국가들을 중심으로 도입된 바 있다. 1994년 단일세제를 처음으로 도입한 에스토니아는 노동소득과 자본소득에 동일한 26%의 단일세율을 적용하였다. 그 이후 자본에 대한 과세는 법인 단계가 아닌 개인 단계에서만 부과했다. 그 효과로 1997년 이후에 두자릿수의 경제성장을 하게 되었고, 2000년 이후에는 평균 6%의 지속적인 성장률을 보여주고 있다. 또한 정부의 GDP 대비 세입규모가 1993년에는 39.4%이었으나, 2002년에는 39.6%로서 세입기반의 감소도 없었다. 우크라이나의 경우에는 세계개혁 전에는 형평성 제고라는 측면에서 최고 소득 계층에 대한 소득세의 한계세율이 1994년에 90%이었으나, 2004년에 소득세율을 13% 단일세율로 개혁했다.

단일세제는 러시아에 도입이 되면서 변화를 겪게 되었다. 러시아는 기존의 3개 소득구간에 대해 12%, 20%, 30%의 세율로 적용해 오

던 것을 2001년 단일세제를 도입하면서 13%의 세율로 통일했다. 과세는 소득발생지에 대해 원천징수하는 방법으로 도입했으며, 납세자번호를 부여하고 과세회피나 탈세가 의심스러운 납세자들에 대해서는 세무조사를 실시했다. 러시아는 개인소득에 대해서는 13%의 세율을 적용하고 있지만, 법인소득에 대해서는 35%를 적용해 법인과 개인소득간의 차별을 두고 있다.

반면 슬로바키아는 2004년에 좀 더 획기적인 조세 개혁을 단행했다. 기존의 단일세율 개혁안은 주로 소득세제를 대상으로 시행되었으나, 슬로바키아는 소득세뿐 아니라, 법인세와 부가가치세에 대해서도 같은 19%의 단일세율을 적용했다. 이는 세율의 차이로 오는 개인과 법인 간의 세제 차이에서 오는 왜곡을 방지하고, 부가가치세율까지 일원화하여 세제 단순화를 경제적 논리 이상으로 추진하려는 의욕을 보여주었다. 이에 따라 슬로바키아는 외화 유치와 경제성장 효과를 서서히 보고 있다. 슬로바키아에 자극을 받아, 루마니아도 2005년부터 16%의 단일세율 제도를 시행했다. 이러한 추세는 폴란드와 체코에도 서서히 영향을 주어 15%의 단일세율 제도를 도입하려는 움직임이 보이고 있는 실정이다.

여기서 우리가 유의해야 할 점은 러시아를 제외한 국가들이 도입한 단일세제가 그동안 근본적 세제개혁(Fundamental Tax Reform)의 일환으로 논의되어 온 Hall-Rabushka류의 단일세제와는 차이가 난다는 점이다. Hall-Rabushka가 주장하는 단일세제는 지출세로서 자본소득에 대해서는 세금을 부과하지 않고 개인별 지출액에 대해 단일세율로 과세하는 것을 의미하는 것으로서 오히려 노동소득세와 유사한 개념이라고 할 수 있다. 그러나 단일세제를 도입하였거나 도입을 고려하는 나라들의 단일세제는 노동소득과 자본소득에 대해

동일하게 과세하는 것으로서 오히려 종합소득세의 세율구간을 축소하여 단순화하는 것을 의미한다. Hall-Rabushuka의 단일세제가 효율성을 제고하는 조세체제로 각광을 받는 가장 중요한 이유는 자본소득에 대해 과세하지 않기 때문인데, 러시아를 제외한 동유럽 국가들이 실제로 도입한 단일세제는 자본소득과 노동소득에 대해 동일한 세율로 과세하기 때문에 자본소득 비과세라는 장점은 없다. 단지 조세지원의 대폭적인 축소와 누진도 완화에 따른 경제의 효율성 제고 효과가 있을 뿐이다.

한편, 단일세제는 기존의 최저 한계세율을 정하는 방법에 따라 다양한 형태를 보일 수 있다. 이 방안이 주로 주목을 받고 있는 이유는 소득세(Personal Income Tax: PIT)를 선형화할 뿐만 아니라 고소득 계층에 대한 세율을 감소시키기 때문이다. 세율변화가 경제주체들의 행위에 또는 세수입에 미치는 효과에 대한 연구결과들은 매우 많지만 단일세율화 자체의 결과에 대한 분석결과는 거의 존재하지 않고 있다.

단일세가 과연 최적의 조세인가에 대한 답은 1971년 Mirrlees의 연구결과에 따라 밝혀진 선형 소득세가 최적이라는 결과로부터 유추할 수 있다. 부유층으로부터 세수입을 거둬들여 얻는 분배적 측면에서의 이익과 근로의욕의 왜곡에 따른 효율성 측면의 비용을 결산하는 문제는 기술적으로 복잡하다. 최적 비선형 소득세의 일반적 특징은 한계세율이 0과 1사이의 어떤 값도 될 수 있다는 점이다. Mirrlees의 연구결과가 공헌한 점은 바로 선형성을 가지고 그러한 점을 설명할 수 있음을 제시했다는 것이다. 아울러 단일세가 최적의 조세가 아닐 수도 있으나, 그렇다고 해서 최적 조세가 모든 소득 수준에서 평균세율이 증가하거나 또는 한계세율이 증가하는 누진세

라는 뚜렷한 이론적 근거 또한 존재하지 않는다는 점을 명확히 밝혀졌다.

경제적 능력에 따른 분포가 표시되어 있을 때 파레토 최적의 상태는 최고소득자의 한계세율이 0이 되는 것이다. 이는 상위 소득계층의 한계세율뿐만 아니라 평균세율 또한 감소함을 의미한다. Boadway, Cuff and Marchand는 2000년의 연구에서 최적 한계세율이 소득에 따라 증가하거나 감소하는 특별한 경우를 확인하였다. 그리고 제한된 가정하에서는 한계세율의 형태가 중산층의 소득에서 가장 높은 모양을 보이는 역 U자형을 가질 수 있다는 것을 보여주었다.

1977년으로 거슬러 올라가면, 단일과세를 설명하는 기초가 되었던 선형성에 대한 정치경제적 논쟁을 확인할 수 있다. 정부를 철저한 이기적 집단으로 보는 사람들에게는, 단일세의 도입은 정부의 크기를 줄일 수 있는 수단을 마련하는 것이므로 환영할만한 일이었다. 정부로 하여금 어떻게든 단일 한계세율을 사용하도록 통제할 수 있다면 그로 인한 조세수입까지도 규제하는 효과를 얻을 수 있을 것이다.

실제로 러시아를 제외한 모든 국가에서는 낮은 세율을 적용하는 방법은 조세수입을 감소시키는 것으로 밝혀졌다. 이에 대한 적절한 대응을 함으로써 조세수입의 손실은 일정부분 완화시켰겠지만, 래퍼 효과는 어떤 경우에도 나타나지 않았다. 러시아에서는 세제의 전환 이후에 세수입이 대폭 증대되었으나, 그것이 단일과세에서 비롯되었다는 증거는 거의 찾아볼 수 없었다. 단일과세가 노동 유인 측면의 효과를 가지고 있는지는 엄밀한 의미에서 알 수 없으며, 현실에서 그러한 연관성이 드러난 사례도 없었다.

단일성 자체는 잠재적인 조세구조의 변동성을 제거하는 기능을

갖고 있지만 일반적으로 세율구조는 조세제도의 복잡성과는 무관하다. 복잡성은 오히려 공제대상 항목에 기인하는 바가 크다. 러시아의 경우에 있어서도 단일과세를 도입한 이후로 조세제도가 단순해졌다는 증거를 찾아볼 수 없었다. 한편 실증분석에 의해 뒷받침되지 않았지만, 대부분의 국가들에 있어서 단일과세로 이행하는 과정에서 자동안정화장치의 기능이 증가했을 것이라는 추측을 할 수 있다. 단일과세제도는 실제로는 대부분 신생정부들의 시장지향적인 성향을 표시하기 위한 목적으로 도입되어 왔다. 몇몇 국가의 경우에는, 그러한 선택이 성공적이었던 것으로 보인다. 반면에 그렇지 않은 국가에서는 단일과세가 그다지 큰 호응을 얻지 못하였다고 평가된다.

표 3. 현재 시행되고 있는 단일세

구 분	단일세 도입시기	개인소득세율		세제개혁 후 법인세율	기본 Allowance의 변화
		후	전		
에스토니아	1994	26	16~33	26	적당한 증가
리투아니아	1994	33	18~33	39	상당한 증가
라트비아	1997	25	25, 10	25	약간 감소
러시아	2001	13	12~30	37	적당한 증가
우크라이나	2004	13	10~40	25	증가
슬로바키아	2004	19	10~38	19	상당한 증가
조르지아	2005	12	12~20	20	감소
루마니아	2005	16	18~40	16	증가



### 3. 단일세 도입 국가별 도입과정과 도입형태

#### 에스토니아

에스토니아는 1994년 단일세를 가장 처음 도입한 국가로서, 26%의 세율로 시작하였다. 이 비율은 2009년도에는 20%까지 낮아질 것으로 전망된다. 비록 인플레이션은 실제기간 동안 적당한 수준으로 증가하였지만, 인적공제는 EEK 2,400에서 3,600까지 단일세의 도입 시기에 많이 증가하였다. 한편, 기존에 35%였던 자본소득세율을 근로소득세율과 같은 26%로 낮추어 적용해 오고 있다.

#### 리투아니아

단일세를 1994년도에 도입한 리투아니아는 기존의 과세제도하에서 가장 높았던 한계세율 33%를 그대로 적용하였다. 자본소득세는 29%에 머물러 있었으며, 개인소득세율은 1994년 이후로 변화가 없었던 반면에 자본소득세율은 15%까지 감소하였다. 부분적으로 부가가치세(VAT)의 기능을 수행하였던 기존의 특별소비세는 단일세 도입 당시에 완전한 VAT로 전환되었으며 세율은 18%로 계속 유지되었다. 또한 새로운 특별소비세의 도입으로 가솔린, 디젤, 그리고 맥주에 대한 특별소비세율이 1994년 후반과 1995년도 초반에 걸쳐 증가하였다.

예상한 대로 개인소득세로부터의 수입은 단일세를 도입함에 따라 증가하였으나 자본소득세 수입이 감소한 부분에 있어서는 설명할 방법이 없다.

## 라트비아

라트비아는 1997년에 25%의 세율로 단일세를 시작하였다. 세계개선 이전의 라트비아는 보기 드물게도 역진적인 한계세율 구조를 가지고 있었으며, 그 결과 특이하게도 라트비아에서는 단일세 도입 후 고소득에 대한 세금부담이 증가하게 되었다. 인적공제액은 약간 감소하였지만 여전히 19% 수준의 높은 공제율을 유지하였다.

세계개혁 이전의 자본소득은 근로 소득과 같은 25%세율이 계속 유지되었으나 개혁이후 자본소득세가 15%로 바뀌면서 차이가 발생하기 시작하였고, 배당금과 이자소득은 지속적으로 공제되었다. 에스토니아처럼, 라트비아에서도 VAT와 특별소비세에 대한 특별한 변화는 발생하지 않았다.

## 러시아

2001년 초반에 러시아는 개인의 한계소득세율을 통합시켰으며 과세 가능한 실질 소득의 한도를 조금씩 올리기 시작하였다. 지방세 등을 포함한 법인세의 최대세율은 30에서 35%까지 증가하였고, 배당세율 역시 15%에서 30%로 증가하였다, VAT에 있어서는 개별기업가들의 공제를 축소하거나 과세적용 범위를 넓히는 등 눈에 띄는 변화가 있었다. 디젤, 운할유 등에 특별소비세가 부과되었고, 담배와 석유에 대한 특별소비세에도 많은 증가가 있었다.

다른 국가들의 세계개혁과 달리 러시아의 개혁은 사회보험료의 비율구조에 큰 변화를 수반하였으며 실질적 단일세율의 개념과는 거리가 있었다. 단일세율의 39.5%에 해당하였던 보험료를 내야 했던 다양한 종류의 사회보험들은 한계세율이 35.6%에서 5% 떨어진

역진적인 “통합 사회조세”로 전환되었다.

### 우크라이나

우크라이나는 2004년 한계세율이 10%에서 40% 사이였던 개인소득세 체계를 13%의 단일세율체계로 전환하였다. 인적공제는 Hrv204에서 Hrv738까지 증가하였다. 그 시점에 있어서 수당은 전부 없어진 것이나 다름없었다. 따라서 러시아에서처럼 우크라이나의 사회보험을 역시 단일세율과 거리가 멀었으며 비례세로 전환되었다.

이자소득과 공제액을 단일과세 대상에 포함시키고, 다양한 직업군별 특별공제를 축소시키고, 좀 더 포괄적인 자본이득의 개념을 채택함으로써 개인소득세의 과세기반을 확장시켰다. 자본소득세의 비율은 30%에서 25%로 감소하였고, 중요한 특혜항목과 공제항목들을 2003년도와 2004년도 사이에 폐지시켰다. VAT는 19%의 세율로 유지되었지만, 일부 분야에서의 (주택건설, 항공, 조선)공제는 폐지되었다. 전반적으로 이러한 개혁 과정에서 개인소득세 수입은 확실히 감소하였다.

### 슬로바키아

슬로바키아는 2004년도에 19%의 공통 세율을 개인소득세와 자본소득세뿐만 아니라 VAT에 대해서도 적용시키는 대규모의 혁신적인 세금 개혁을 단행하였다.

인적공제는 SK 38,760에서 SK 80,832로 두배 이상 증가한 반면에 배우자 공제는 SK 12,000에서 인적공제와 같은 금액으로 대략 7배 정도 증가하였다. 충분히 노동시장에 참여한 사람에게는 기존의 자

녀소득세공제(income tax allowances for children)가 고정수당과 환급 가능한 세액공제로 대체되었다.

25%였던 자본소득세율의 감소는 가속감가상각과 이월공제규정(carry-forward provision)과 함께 진행되었다. 15%의 원천징수를 시행 하였던 배당세는 상속세와 증여세와 함께 개혁이후에 폐지되었다.

개혁과 함께 개인소득세로부터의 수입은 정부당국의 예상치 1.2 포인트에도 못 미치는 GDP의 0.7포인트까지 하락하였다. 자본소득세와 사회보험으로부터의 수입은 각각 GDP의 0.4%, 1.5%까지 떨어졌으나 이들의 손실은 간접세수입(주로 VAT)을 늘림으로 인해서 상쇄할 수 있었다.

## 조르지아

2005년 초기에 12%의 통합된 개인소득세를 부과하면서부터 단일과세가 도입되었다. 조르지아의 단일세의 유일한 특징은 기초공제가 존재하지 않는다는 것이다. 이 경우 근로소득세는 단일하지 않고 모든 소득 수준에 있어서 비례적이다.

개혁의 크기가 과장되어서는 안 되지만, 개혁 이전의 기초공제는 1인당 GDP의 5% 이하에 불과하였고, 기초공제의 폐지는 공공정책에 있어서 주된 관심사가 되지 못하였다. 그러나 단일과세 도입이후 기본 연금액이 두 배 이상 증가함으로써, 은퇴에 대한 부담이 줄어들게 되었다. 자본소득세율은 20%를 유지하였으며 개혁을 통하여 사회 보험료율이 33%에서 20%로, 표준 VAT 비율이 20%에서 18%로 감소하게 되었다.

세율 감소에 따른 세수손실을 보충하기 위해 개인소득세와 VAT

하에 다양한 공제가 폐지되었다. 그리고 대부분의 특별소비세는 증가하게 되었다. 기존의 개인소득세 평균세율이 18%였던 상황에서 개인소득세의 수입손실은 예상된 것이었다.

#### 루마니아

루마니아에서는 2005년 1월부터 16%의 단일세율이 18%에서 40%까지의 5개의 한계세율을 가진 개인소득세로 나뉘게 되었다. 월별 기본 인적공제는 실질적으로 조금씩 증가하였고, 수익세율은 25%에서 16%로 감소하였다. 개인에게 지급되는 배당금, 이자소득, 자본이익은 단일세율보다 낮은 원천과세로 귀속되었다가 2006년부터 다시 16%의 단일과세로 귀속되었다. VAT의 두 가지 비율에는 변화가 없었지만 2005년 후반에는 몇몇의 상대적으로 비중이 약한 면제는 감소하였고, 특별소비세는 증가하였다.

#### 4. 이중소득세제

이중소득세제(dual income tax)는 북유럽의 덴마크, 핀란드, 노르웨이 그리고 스웨덴에서 1987~1993년 조세개혁을 통해 최초로 도입되었다. 이후 독일의 경우 2003년 ‘경제전문가위원회(The Council of Economic Experts)’는 향후 이중소득세제로의 전환을 검토하기도 하였다. 뿐만 아니라, 미국은 2005년 조세개혁을 논의하는 ‘대통령자문위원회(Presidents’s Advisory Panel)’에서 연방 조세제도의 간편화의 방안 중 하나로 ‘성장과 투자 조세 계획(the Growth and Investment Tax

Plan)’을 제안하였는데, 이 계획은 이중소득세제의 형식으로 개인이 얻는 이자 및 자본소득(capital gain)으로 얻어지는 이윤에 단일세율로 15%를 부과하는 것을 골자로 하고 있다.

노르웨이의 경우 근로소득에 대해서는 누진과세를 적용하고 자본·법인소득에 대해서는 넓은 과세기반과 낮은 세율에 기초해 비례세를 적용하며 종합세제보다 공제규모는 작게 설계되었다. Boadway(2004)와 Soresen(2005) 등에서 이중조세제도는 효율성의 관점에서 자본소득의 조세조정(tax treatment)에 유리하며, 각기 다른 유형의 자본소득에 대해 중립적일 뿐 아니라, 포괄적 소득세제(comprehensive income tax system)에 포함된 일부 자본소득에 대한 다양한 조세혜택(tax concession)을 방지할 수 있다고 하였다. 또한 자본소득세제 경쟁에 대응할 수 있는 방안이 될 수 있다고 하였다. 더불어 평생소득개념 기준의 수평적 형평성에 부합한다는 장점이 있다.

다만, 이중소득세제의 문제점으로 10년 이상 해당제도를 시행한 북유럽 국가들에서, 특히 소기업에서 소득이동(income shifting)을 통한 조세회피(tax avoidance)가 발생하고 있는 것으로 보인다. 즉, 노동소득과 자본소득에 대한 큰 한계세율의 차이에 기인하여, 고소득자는 노동소득을 자본소득으로 전환시키는 유인이 발생하는 것이다. 이러한 가능성은 조세제도의 효율성 비용을 증가시키고, 조세의 누진성을 잠식할 것이기 때문에 문제로 지적되고 있다. 즉 고소득층에 자본소득이 집중됨에 따라 수직적 형평성 원칙에 부합하지 않는다는 점과 자본소득과 근로소득의 차별과세로 인해 납세자들의 소득 이동행위를 조장한다는 점을 단점으로 꼽을 수 있다.

이중소득세제의 변형된 형태로는 종합소득세제와 이중소득세제가 혼합된 형태의 세제로 준이중소득세제와 준종합소득세제가 있다.

전자는 자본소득에 대해 낮은 단일세율을 적용하는 반면, 후자는 상대적으로 높은 누진세율을 적용하는 경향이 있다. 현재 대부분의 국가들은 준중합소득세제를 적용하고 있으며 준이중소득세제를 운영하고 있는 나라는 북유럽(네덜란드, 스웨덴, 핀란드)에 집중되어 있다. 특히 네덜란드는 2002년에 ‘Box system’이라는 이중소득세제에 더 가까운 체제로 전환하였다.

앞서 개략적으로 살펴본 바와 같이 이중소득과세는 여러 가지 긍정적·부정적 파급효과를 가져올 수 있다. 선행연구로 Feldstein(1995), Gruber and Saez(2002) 등의 연구는 한계세율의 변화(개혁)가 전체과세 소득에 미치는 영향 분석 및 노동소득, 자본소득의 구성에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 실증분석이 이루어졌다. 또한 Sorensen(1998), Lindhe et al.(2002, 2004)은 소규모 자영업자의 경우 이중소득과세로 인해 노동소득에서 자본소득으로 소득이동을 하는 결과를 밝혔다.

▣ 표 4. 핀란드의 소득구간 및 세율(1992년)

과세소득(FIM)	Tax at the lower threshold (FIM)	Marginal tax rate on income exceeding the lower threshold(%)
40,000-56,000	50	7
-70,000	1,170	17
-98,000	3,550	21
-154,000	9,430	27
-275,000	24,550	33
275,000 초과	64,480	39

이중소득세를 도입한 대표적인 국가로서 핀란드의 도입 후 성과를 살펴보는 것은 큰 의미를 갖는다. 핀란드는 1992년까지 <표 4>

와 같은 누진적인 주정부 소득세율체계를 유지하였다. 이에 더해 지방세율과 강제추징금(statutory surcharge)을 더하면 최고 한계세율은 1992년 62%, 1995년 63%에 달한다. 1992년 세율체계는 비선형이며, 소득의 원천에 따라 세율과 공제제도도 상이하였다. 또한 주요한 공제제도는 이자비용과 자본소득에 대한 수당(allowance)으로 크게 구분할 수 있는데, 첫째, 자신이 살고 있는 주택에 대한 대출 이자지급에 대해 20,000FIM까지 75% 정도 공제해주었다. 둘째, 자본소득의 수당에 대해서는 20,000FIM까지 50% 정도 공제해주었다. 이는 일부 특정계층에 대해 노동소득보다 한계세율이 낮기는 하나, 여전히 누진적인 구조를 보이고 있다. 또한 1992년 자본소득 유형에 따라 유효세율(effective tax rate)이 상이하며, 대부분의 이자소득의 경우 세율이 15% 정도였다.

1993년 개인에 대한 세제개혁에 따르면, 노동소득 및 사회보장급여 등에 대한 과세는 <표 4>를 유지하는 반면, 자본소득은 여타소득과 달리 25%의 세율을 가진 단일세(flat tax)로 개혁하였다. 여기서 자본소득이란 배당소득(dividends), 잉여(rents), 이자소득(interest income), 자본이득(capital gain) 등을 종합하여 지칭하는 것이다. 더불어 이자비용에 대한 공제는 다음의 두 제도로 대체되었다. 이자지급은 자본소득에 대한 공제가 되었고, 자가소유주택과 관련한 대출에 대한 공제혜택은 감소되었다. 또한 독신자의 경우 8,000FIM을 상한으로 대출이자 비용의 25%만 노동소득에 대한 조세에서 공제할 수 있고, 자본소득의 수당에 대한 공제는 폐지되었다.

요약하면, 핀란드의 경우 조세개혁 이후 자본소득에 대해 25%의 단일세율을 부과하고, 여타 소득에 대한 한계세율의 최고치는 63%의 근사치로 고소득자에 대한 두 한계세율의 차이는 38%에 이른다.



이는 네덜란드, 스웨덴, 노르웨이와 비교해서 핀란드의 개혁이 가장 큰 차별성을 보이고 있는 것이다.

핀란드의 경우, 평균소득자, 상위 10% 소득자는 이중소득과세 전·후 차이가 크지 않은 반면 상위 1% 소득자는 자본소득 비중이 여타 소득에 비해 극단적으로 증가하는 양상을 보이고 있다. 총소득기준 소득분위별 자본소득의 비중변화를 살펴보면, 고소득자일수록 총소득 중 자본소득의 비중이 높아진다는 결과가 도출되었다. 특히 자영자의 경우 소득이동(income-shifting)을 통한 자본소득으로의 이동이 두드러지게 나타나서, 고소득 자영자일수록 노동소득의 감소율도 높게 나타난 바 있다.

Pirttila and Helin(2006)은 핀란드의 1993년 이중소득과세로의 개혁 전과 후의 납세자의 개별 패널을 이용하여 이중소득과세의 성공적인 측면을 더욱 더 과학적으로 평가하였다. 이들은 1992~1995년 핀란드 패널자료인 Income Distribution Survey(IDS)를 이용하여 과세소득 탄력성을 도출하고, 한계세율의 변화에 따른 노동소득과 자본소득 구성의 개인 간 차이를 설명하였다. 이들은 궁극적으로 한계세율의 변화는 개인의 노동공급에 영향을 미치고, 저축행위와 관련한 변화를 예측할 수 있다고 하였다. 다만, 단기에는 과세대상소득의 차이에 따른 소득이동을 통한 반응을 보일 수 있다고 하였다. 그 결과, 기존의 연구들과 유사한 제도변화에 따른 과세소득 탄력성을 보여주고 있다. 다만, 납세자에 따라 차이를 보이는데 피고용자의 경우 개혁을 통해 노동소득(taxable labour income)의 탄력성이 증가하고, 자본소득의 경우 증가하지 않았다. 이와 반대로 자영자의 경우 개혁이 자본소득(taxable capital income) 탄력성의 증가를 야기하고, 노동소득과 총소득의 경우 통계적으로 유의한 수준에서 증가하지 않

음을 보여주고 있다. 즉, 자영자의 경우 개혁을 통해 노동소득에서 자본소득으로 과세기반을 이동한다는 것이다.

결과적으로 이중소득세제는 낮은 세율에 적용되기 위한 소득원의 전환으로 인해 상쇄되는 이윤이 잠재적으로는 긍정적인 효율성의 회복, 혹은 이점을 가질 수 있다는 것이다. Lindhe이 구성한 최종 이중소득세제는 앞에서 단점으로 제시된 바 있듯이 소득원의 전환이 가장 큰 문제였으나, 노르웨이의 소득세제 개혁(Sorensen 2005a)에서 확인할 수 있듯이 그러한 전환으로 인해 얻을 수 있는 효율성의 이점이 존재한다는 것은 중요한 사실이다. 또한 이러한 이점이 소득의 전환으로 인해 생기는 손실을 상쇄시킬 수 있다는 것도 의미가 크다고 할 수 있다.

### Ⅲ. 한국 소득세제의 현황과 주요 문제점

#### 1. 한국 소득세제의 변천과정

한국의 소득세제도는 1975년을 시작으로 종합소득 과세제도를 확립하는 틀을 마련하였다. 개인을 중심으로 얻어지는 모든 소득을 종합하여 과세하고, 또한 개인의 인적사항, 즉 배우자, 부양가족 또는 가족 중에 장애자가 있느냐 없느냐에 따라 같은 금액의 소득자라 하더라도 세부담을 달리하게 하는 여러 가지 인적공제제도와 근로소득공제, 기타 특별공제제도를 채택하였다. 여기서는 한국의 소득세체계의 변화를 요약하고 이를 평균세율과 실효세율을 기초로 평가해 본다.

##### (1) 세율체계의 변화

1975년 이래로 계급구간과 세율은 모두 13차례 변경되었다. 그 중에서 1989년의 경우 16단계에서 8단계로 변경되었고, 1996년의 경우 8단계에서 4단계로 소득계급구간을 변경시켰다. 이는 소득계급구간을 단순화시키는 작업으로 주목받을 만하다. 이러한 세율체계의 간소화는 중간계층의 누진도를 완화함으로써 중산층 이하의 세부담경감이 더욱 커지도록 하였다는 평가를 받았다.

최고세율의 경우는 현재까지 지속적으로 인하되는 과정을 거친 반면, 최저세율은 1995년까지는 인하되다가 1996년부터는 10% 상승

되었다가 최근 8%로 인하되었다. 이 중 최저세율의 인상 또는 최저세율 계급구간의 폐지는 금융소득종합과세의 시행을 계기로 누진도의 증진에 대비하여 이루어진 것으로 해석될 수 있다.

표 5. 소득세 세율체계의 변화추이

(단위: 만 원, %)

1982년		1983년	
17단계		16단계	
과세표준	세율	과세표준	세율
120 이하	6	180 이하	6
120~180	7	180~250	8
180~240	8	250~350	10
240~300	10	350~480	12
300~390	12	480~630	15
390~480	15	630~800	18
480~600	18	800~1,000	21
600~840	22	1,000~1,250	24
840~1,140	26	1,250~1,550	27
1,140~1,500	30	1,550~1,900	31
1,500~1,900	34	1,900~2,300	35
1,900~2,400	38	2,300~2,900	39
2,400~3,000	42	2,900~3,700	43
3,000~3,800	46	3,700~4,700	47
3,800~4,800	50	4,700~6,000	51
4,800~6,000	55	6,000 초과	55
6,000 초과	60		

1989년		1991년		1993년		1994년		1996년		2002년	
8단계		5단계		6단계		6단계		4단계		4단계	
과세표준	세율	과세표준	세율	과세표준	세율	과세표준	세율	과세표준	세율	과세표준	세율
250 이하	5	400 이하	5	400 이하	5	400 이하	5	1,000 이하	10	1,000 이하	9
250~500	10	400~1,000	16	400~800	10	400~800	9	1,000~4,000	20	1,000~4,000	18
500~800	15	1,000~2,500	27	800~1,600	20	800~1,600	18	4,000~8,000	30	4,000~8,000	27
800~1,200	20	2,500~5,000	38	1,600~3,200	30	1,600~3,200	27	8,000 초과	40	8,000 초과	36
1,200~1,700	25	5,000 초과	50	3,200~6,400	40	3,200~6,400	36				
1,700~2,300	30			6,400 초과	50	6,400 초과	45				
2,300~5,000	40										
5,000 초과	50										

## (2) 근로소득공제와 인적공제의 변화

근로소득공제제도는 1982년까지는 정액공제였던 근로소득공제와 상여특별공제를 통합하여 체감식 정률 공제로 전환하면서 공제액의 한도를 최고 170만 원까지 인정하도록 하였다. 이것은 이전의 공제 수준과 비교하면 최고한도가 크게 늘어난 것일 뿐만 아니라 소득세의 최고세율을 중심으로 소득세 세율을 전반적으로 인하하여 전소득자의 세부담을 경감시키고 있다. 이 점을 고려하여 더 많은 공제 혜택이 가게 될 상위계층의 근로소득공제율과 최고한도는 종전 수준대로 유지하면서 최저단계의 공제액만을 상향조정하였다.

표 6. 근로소득공제제도 변화

(단위: 만 원, %)

연도	근로소득공제율	공제한도액
1980	정액 공제 54만 원	54
1983	94 이하: 전액, 94~300 이하 :20%, 300 초과: 10%	170
1989	140 이하: 전액, 140~400 이하 :25%, 400 초과: 15%	230
1991	230 이하: 전액, 230 초과: 30%	490
1993	250 이하: 전액, 250 초과: 30%	600
1994	270 이하: 전액, 270 초과: 30%	620
1995	310 이하: 전액, 310 초과: 30%	690
1996	400 이하: 전액, 400 초과: 30%	800
1997	500 이하: 전액, 500 초과: 30%	900
1999	270 이하: 전액, 500~1,500: 40%, 1,500 초과: 10%	1200
2001	500 이하: 전액, 500~1,500: 40%, 1,500~4,500: 10%, 4,500 초과: 5%	1200
2002	500 이하: 전액, 500~1,500: 40%, 1,500~3,000: 15%, 3,000~4,500: 10%, 4,500 초과: 5%	1200

1996년 이전까지의 인적공제는 기초공제·배우자공제·부양가족공제로 분류되어 있었으나, 이후부터는 소득공제항목을 기본공제, 추가공제, 특별공제의 세 가지로 분류하여 공제체계를 단순화하고 가급적 공제금액도 항목별로 통일하여 간단하게 정리하였다는 점이다. 1996년에는 기본공제 1인당 100만 원, 추가공제는 사유당 50만 원이었다. 여성인력의 산업인력화를 유도하기 위하여 자녀양육비공제를 도입하고, 중산층 근로자의 세부담을 덜어 주기 위하여 자녀의 유치원 및 대학교육비를 특별공제대상에 포함하였다. 1996년 후반부터는 소수공제자 추가공제를 신설하였다. 이는 1996년부터 시행된 소득세법의 경우 독신자, 2인가족 등에서 일부 급여구간에서 인적공제가 적어 동일급여 수준에서 종전보다 세금이 늘어나는 문제가 있었으므로 세금부담이 늘어나는 부양가족이 적은 근로자 및 저소득계층을 중심으로 세부담을 경감해 주기 위한 조치였다.

표 7. 인적공제액 변화추이

(단위: 만 원)

구분	1982	1983~1988	1989~1992	1993	1994~1995	1996~2002
기초공제	30	40	48	60	72	100
배우자공제	42	42	54	54	54	100
부양가족공제	24	24	48	48	48	100

### (3) 근로소득세액공제의 변화

저소득근로자에 대하여 소득세액의 일정률을 세액공제하도록 하여 물가상승에 따른 생계비 증가를 보전하기 위한 목적으로 1981년 임시특별세액공제제도가 신설되었다. 1982년부터 시행된 세법개정

은 최저세율을 인하하지 않고 인적공제와 근로소득공제액을 근소하게 인상함으로써 물가상승으로 어려움을 겪고 있는 저소득근로자의 세부담을 경감시켜 주는 데 미흡하였기 때문에, 1981년에 한하여 인정되었던 임시특별세액공제제도를 근로소득세액공제제도로 전환시켜 근로소득 납세인원을 줄이지 않으면서 저소득근로자에만 국한하여 세부담을 경감시키게 되었다. 이후 근로소득세액공제는 1988년까지 저소득층의 세부담을 경감시키기 위해 세액이 계속 확대되었다.

【 표 8. 근로소득세액공제 변화추이

(단위: 만 원)

연 도	주 요 내 용
1981	월정급여액 30만 원 이하: 산출세액의 20% 월정급여액 30만 원 초과 50만 원 이하: 산출세액의 10%
1982	월정급여액 30만 원 이하: 산출세액의 20% 월정급여액 40만 원 이하: 산출세액의 10%
1983	월정급여액 30만 원 이하: 산출세액의 30% 월정급여액 40만 원 이하: 산출세액의 20% 월정급여액 50만 원 이하: 산출세액의 10%
1989	※ 폐 지
1990	모든 근로자: 산출세액의 20%, 30만 원 한도 ※ '근로소득세액공제' 재신설
1991	연간 총급여액 3,600만 원 이하: 산출세액의 20%, 50만 원 한도
1993	산출세액의 20%, 50만 원 한도
1996	산출세액의 50만 원 이하: 45%, 50만 원 초과 :20%, 50만 원 한도
1997	산출세액의 50만 원 이하: 45%, 산출세액의 50만 원 초과분 :30%, 공제한도 60만 원
2002	산출세액의 50만 원 이하: 45%, 산출세액의 50만 원 초과분 :30%, 공제한도 40만 원

1989년에는 월소득 50만 원 이하인 사업자나 근로자에 대하여 산출세액의 5% 내지 30%를 경감하여 주고 있었으나, 세율체계를 복잡하게 하고 세부담상의 불평등을 발생하는 등 불합리한 점이 있다는 이유로 이를 폐지하고, 세율체계의 조정과 인적공제액 및 근로소득공제액의 인상을 통하여 흡수하였다. 그러나 다시 1990년에는 임금상승에 따른 근로소득세 부담을 완화하여 세부담의 형평을 도모하고, 실질적인 소득증대가 되도록 모든 근로자에게 일률적으로 산출세액의 20%를 연간 30만 원(월 2만5,000원) 한도 내에서 공제하는 근로소득세액공제제도를 재신설하였다.

## 2. 미약한 소득세 기능과 재분배 기능

이미 논의되었듯이, 한국의 경우 개인소득세의 조세수입은 OECD의 평균에 비해 상당히 낮은 비중을 계속해서 유지하고 있으며, 계속해서 증가하는 모습도 보이지 않고 있다. 90년대 후반까지 어느 정도 상승의 모습을 보이다가 2000년부터는 오히려 비중이 감소하고 있다. 이는 GDP의 상승으로 국민의 소득은 증가했음에도 불구하고 소득세의 비중이 줄어드는 기형적인 모습이라 할 수 있겠다. 이처럼 소득세의 비중이 줄어드는 근본적인 이유는 외환위기 시기를 거치면서 많은 사람들이 근로자의 범위에서 빠져나가고 그 사람들이 소규모 자영업자로 전환됨에 따라 대부분이 과세미달자가 되었기 때문이다.

한국의 개인소득세의 기능이 미약하다는 것은 면세점이 지나치게 높고 이로부터 과세자 비율이 지극히 낮은 것도 주요 원인으로 작용



하고 있다. <표 2>에서 보았듯이, 한국의 개인소득세 비중은 2000년 기준 14.6%로, 미국 42.4%, 일본 20.6%, 영국 29.2%에 비해 상당히 낮은 수준이다. 반면에 소비세 및 관세는 미국과 일본에 비해 2배 이상 높고, 영국에 비해서도 다소 높다. 소비세의 비중이 높다는 것은 납세자들이 세금을 얼마만큼 내고 있는지를 알 수 없다는 점 외에 소득분배에도 역진적이어서 문제가 있다.

현행 조세체계하에서 중산층은 낮은 소득세에 비해 높은 소비세의 비중으로 소득에 비해 소비지출의 비중이 크기 때문에 소비세는 더 많은 세금을 부담할 뿐만 아니라, 고소득층으로 갈수록 소득에서 소비의 비중이 적어진다는 점을 감안하면 소비세는 역진적 성격을 갖는다고 할 수 있다. 부가가치세 같은 일반소비세의 비율이 높다는 것은 소득이 높아질수록 납부하는 세금의 비율이 낮아져서 저소득층과 중산층의 상대적으로 더 많은 세금을 부담한다는 것을 의미한다.

한국 조세체계의 주요한 특징은 목적세가 많다는 것이다. 현재 국세에서 목적세의 형태로 운영되고 있는 세목은 1981년부터 부과되어 온 교육세 외에 1994년부터 부과되기 시작한 교통세와 농어촌특별세가 있다. 한국의 목적세는 수익자부담원칙이라는 목적보다 특정한 사업의 재원을 안정적으로 확보하는 수단으로 활용되고 있는 실정이다. 목적세가 갖는 근본적인 문제점은 네 가지로 분류된다. 첫째, 목적세는 특정 공공재의 과다공급으로 이어질 수 있다는 것이다. 둘째, 수입이 계획했던 것보다 불충분할 경우 일반회계에서 추가로 전용하든지 해서 메울 수밖에 없다는 점에서 예산운영을 경직화시킨다는 문제가 있다. 셋째, 행정부와 입법부의 예산권한을 축소시키고 목적세의 세출은 예산의 통제를 벗어나기 때문에 경상비의

과도지출과 같은 우선순위가 낮은 사업에 대한 지출이 발생하더라도 이를 저지하기 힘들다는 문제점이 있다. 넷째, 목적세는 주로 세금을 부과하는 부과세의 형태로 거두는 것이어서 조세체계를 복잡하게 만든다.

소득세 비중이 미약하다는 문제점과 함께 소득세가 갖는 재분배 기능에 대한 문제점도 한국의 소득세가 갖는 또 하나의 문제점으로 지적된다. 조세정책이 소득재분배에 미치는 효과를 실증 분석하는데 가장 보편적으로 사용되는 방법은 세전소득과 세후소득의 지니계수를 비교하는 것이다. 조세정책을 통한 지니계수의 변화는 수직적 형평성 효과와 고전적인 수평적 형평성, 그리고 순위변화 효과의 세 가지 요인으로 분해된다. 기존연구에서 나타나는 소득세의 누진도 분석결과는 대체적으로 우리의 소득세가 분배개선효과가 크지 않다는 점을 보이고 있다. 대우경제연구소의 『한국가구패널조사』 자료를 이용한 임병인(2003)의 연구결과에 의하면, 세전과 세후 지니계수의 차이, 즉 소득분배 개선정도는 낮게 나타난다. 한편, 통계청의 『가구소비실태조사』 자료를 이용하여 세후소득의 불평등도지수를 소득세부과 후의 이상적인 소득분배상태에서 현실의 분배가 얼마나 괴리되어 있는지를 측정한 김준영·임병인(2002)에 의하면, 1996년이 1991년에 비해 평균소득은 1.6배 증가하고 실효세율은 2.2% 증가했음에도 불구하고 조세형평성 및 세후 소득불평등도는 거의 개선되지 않은 것으로 분석하였다. 이는 1996년은 1991년에 비해 수직적 소득불평등도는 거의 변화가 없는데 비해, 수평적 소득불평등도는 오히려 악화되었다는 것을 의미하고, 이 결과는 기존의 세전 및 세후 지니계수의 추계결과 세후 지니계수가 감소되어 소득불평등도가 5년 동안 개선된 것으로 나타난 결과와는 상이한 내용이다.

소득세제의 소득재분배 효과를 국제 간 비교로 확장한 현진권·임병인(2003)의 연구에 의하면, 세전소득의 형평성은 영국, 미국, 스페인, 아일랜드, 한국 순이며, 소득세의 소득재분배 효과에서는 프랑스가 가장 낮고 다음으로 스위스, 한국 순으로 나타나 우리나라 소득세의 소득재분배 효과는 OECD 국가들 중에서 하위권에 속하고 있는 것으로 조사되었다. 수직적 형평성은 평균세율이 프랑스가 6.2%로 가장 낮고 우리나라는 6.5%이며 스위스는 12.1%로 비교적 높게 나타났으며, 소득세제의 누진도를 나타내는 Kakwani지수는 프랑스가 0.2717로 낮은 평균세율과 함께 수직적 형평성도 가장 낮게 나타났다. 반면 스위스는 평균세율이 상대적으로 높지만 누진도 수준이 낮아 결과적으로 소득세제의 소득재분배 효과가 낮게 나타났으며, 우리나라의 경우는 스위스와 반대로 소득세의 누진도는 비교적 높으나, 평균 소득세율이 낮아 결과적으로 수직적 형평성이 OECD 국가들에 비해 낮게 나타났다.

이상과 같이 OCED 국가들과 비교한 우리나라 소득세제는 소득재분배 효과가 비교적 낮은데, 이는 소득세제의 누진도는 높으나 절대적 부담수준인 평균세율이 매우 낮기 때문이다. 그리고 전체 소득재분배 효과 중에서 고전적 의미의 수평적 불공평성으로 인한 소득재분배 효과의 감소가 매우 심각한 수준인 것으로 나타난다.

소득세의 전반적인 높은 누진도는 전영준(2002), 성명재(2002; 2003; 2006), 유경준(2003), 현진권·임병인(2003) 등의 연구에서도 지적되고 있지만 소득세를 통한 소득재분배 효과(지니계수 변화율)는 미국과 일본이 우리나라와 비슷할 뿐 나머지 국가들과 비교하면 상당히 낮은 수준이다. 이는 한국 소득세의 면세비율이 매우 높은 반면 세수 규모(비중)는 작기 때문인 것으로 평가된다.(성명재, 2002; 2003; 2006; 현진

권·임병인, 2003).

그림 2. 소득세의 재분배 효과 국제 비교



자료: 성명재(2006).

### 3. 미진한 과표양성화: 자영업자 소득과약의 문제

현행 소득세의 가장 큰 문제는 자영업자와 근로소득자 간 조세부담의 수평적 공평성의 문제라고 할 수 있다. 근로소득은 원천징수를 통해 과세 당국에 비교적 정확히 포착되지만, 자영업자의 실제소득은 정확히 파악하기 힘들기 때문이다. 자영업자의 소득이 얼마나 양성화되지 않았는가는 <표 9>와 <표 10>의 1996~2005년 면세점과 면세자 비율(2004년)을 보면 극명하게 드러난다. 근로소득자의 경우, 2006년 4인가족 기준 면세점 수준이 1,582만 원이고, 전체 근로소득자 대비 납세자비율이 절반수준(49.3%, 2004년 기준)에 불과하다. 그러나 자영업자의 경우 4인가족 기준 면세점이 480만 원으로 근로소득자 면세점의 절반에 불과하지만 납세자 비율이 50%이다. 이는 월 40만

원을 벌지 못하는 가구가 반이라는 것을 시사하는 것으로서 탈세 만연의 증거라 할 수 있다. 이와 같은 상황은 해마다 반복해서 지속적으로 나타나고 있으며, 우리의 소득세가 얼마나 수평적 공평성에 문제가 있는지 보여주는 것이다.

표 9. 근로소득자와 자영업자의 면세점 비교(4인가족 기준)

(단위: 만 원, %)

구분	근로자 면세점		자영업자 면세점		국민소득 수준	
	금액	국민소득 대비 면세점 수준	금액	국민소득 대비 면세점 수준	1인당 GNI	4인가족 환산치
1996	1,057	27	460	12	982	3,928
1997	1,157	27	460	11	1,063	4,252
1998	1,157	28	460	11	1,029	4,116
1999	1,267	28	460	10	1,123	4,492
2000	1,267	26	460	9	1,226	4,904
2001	1,267	24	460	9	1,311	5,244
2002	1,367	24	460	8	1,439	5,756
2003	1,367	23	460	8	1,516	6,064
2004	1,420	22	460	7	1,625	6,500
2005	1,500	22	460	7	1,669	6,676

주: 1. 근로자 면세점: 면세점(x) = {(인적공제금액) + (표준공제금액) + (근로소득 100% 공제금액) + (x - 100% 공제금액) \* (근로소득공제율)}

2. GNI: 1인당 국민총소득(2000년 기준)

자료: 한국은행, 국세청, 통계청

표 10. 연도별 종합소득세 납세 인원(1996~2004년)

(단위: 명, %)

구분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1. 납세 인원	3,657,253	3,437,818	3,495,183	3,407,662	3,480,371	3,808,476	4,160,795	4,227,354	4,363,257	4,369,881
① 과세 미달 추정인원	2,385,651	2,119,926	2,245,873	2,047,371	1,849,585	2,001,757	2,115,269	2,059,254	2,071,336	1,954,779
② 확정 신고 대상인원	1,271,602	1,317,892	1,249,310	1,360,291	1,630,786	1,806,719	2,045,526	2,168,100	2,291,921	2,415,102
과세 인원 비율(②/1)	34.8	38.3	35.7	39.9	46.9	47.4	49.2	51.3	52.5	55.3
과세 미달 인원 비율(①/1)	65.2	61.7	64.3	60.1	53.1	52.6	50.8	48.7	47.5	44.7

주: 납세 인원에는 분리과세소득자이거나 원천징수대상 근로소득만 있는 자는 제외됨.  
 자료: 국세통계연보

현 정부 출범이후 근로소득세의 증감비율을 살펴보면 2003년 9.8%, 2004년 17.4%, 2005년 26%(2005년 예산대비, 추경예산을 반영한 실제추정액 대비로는 12.4% 증가)로 자영업자의 소득세 증감비율 대비 세부담이 상당히 증가하여 왔다. 특히 소득세율을 1%p 인하한 2002년의 경우 근로소득세 증감비율이 0.8% 증가하는데 그쳤다. 그러나 2005년 역시 소득세율을 1%p 인하하였음에도 불구하고 근로소득세 증가는 전망치를 기준으로 할지라도 12.4%로 크게 증가한 것을 살펴볼 수 있다. 반면 개인사업자 등이 부담하는 종합소득세는 현 정부 출범이후(2002년부터) 3년간 연속으로 실제 징수액이 예산 규모보다 적은 데 이어 올해도 예산에 비해 12.7% 적게 징수될 것으로 정책당국은 추계하였다.

표 11. 근로소득세 증감비율

연도	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년
증감률(%)	32.0	17.8	△0.8*	9.8	17.4	12.4

주: \*는 2002년에 소득세율 10%(10~40% → 9~36%) 인하  
 \*\*는 최고 및 최저 증감률을 제외

특히 과세자료 확보의 경우 자영업자는 지극히 저조하다는 점도 문제라 할 수 있다. 2004년 개인사업자 436만 명 중 기장에 의한 신고자는 114만 명(26.1%)으로 장부증빙에 의한 신고비율은 매우 낮은 실정이다.(전병목·이상은, 2006) 반면, 임금근로자 2,489만 명 중 국세청이 소득자료를 보유하고 있는 근로자는 1,073만 명으로 2004년 기준으로 72% 수준이다. 이처럼 자영업자의 소득과악이 어려워져 과표 양성화가 힘들고 그만큼 탈세 가능성이 커진다는 점은 세금문제에서 벗어나 사회보험과 공공부조에 이르는 복지문제까지 이어지고 있다.

1999년 4월 국민연금제도를 도시 자영업자에게 확대·적용하면서 자영업자의 소득과악 문제는 세부담의 불공평성에 더해 국민연금과 같은 사회보험제도의 불공평성으로 확대 재생산되고 있다. 특히 도시 자영업자의 경우, 일부 계층을 제외하면 평균적으로 신고소득이 낮아 기존 가입자인 근로자에 비해 국민연금의 혜택을 더 많이 받게 된다. 국민연금이 갖는 재분배혜택이란 소득이 적을수록 내는 보험료에 비해 연금을 더 많이 받게 되는 것을 말한다. 예를 들어 자영업자의 소득수준이 실제와 다르게 분류되면, 근로자에 비해 상대적으로 더 큰 혜택을 받게 된다. 실제로 자영업자의 87% 정도가 근로자 평균소득 168만 원 미만으로 소득신고를 하고 있다.

이러한 세대내 재분배와 함께 세대 간 재분배도 문제가 된다. 자영업자가 낮게 신고한 소득을 토대로 거둔 보험료와 더 많이 지급한 연금 때문에 후세대의 연금혜택이 줄어든다. 이는 국민연금의 재정 위기가 우려되는 시점에서 더욱 심각한 문제이다. 자영업자의 소득과악 문제가 후세대들로부터 자영업자에게로 막대한 소득이 이전된다는 것을 의미한다.

자영업자의 소득과약 문제는 2000년 7월 1일부터 시행된 의료보험의 통합운영의 과정에서도 발생했다. 지역의료보험과 직장의료보험이 통합운영됨으로써 의료보험료 부과기준인 소득을 과약하는 것이 중요한 과제이다. 자영업자가 포함되어 있는 지역가입자의 경우, 연간 과세소득금액이 2004년 현재 500만 원 이상인 세대에 대해서만 소득비례보험료를 부과하고 있다. 그런데 소득에 기초해서 보험료를 부과하는 비중이 2000년 8월 기준으로 지역가입자의 7.4%에 불과하다. 위와 같은 경우는 지역가입자들은 실제소득과는 무관하게 가입자의 성, 연령 등을 감안한 기대능력을 기초로 보험료를 납부하고 있다. 이때 100% 소득에 기초해서 보험료를 부과하는 직장가입자가 상대적으로 불리하다.

소득과약의 문제는 세금에서 사회보험으로, 사회보험에서 다시 공공부조까지 영향을 미치게 된다. 2000년 10월부터 국민기초생활보장제도는 근로능력이 있는 저소득층에게도 현금으로 생계지원을 하는 제도로서 저소득층 소득과약이 중요해졌다. 현 제도하에서 최저생계비보다 높은 소득을 얻는 자영업자가 소득을 과소 신고할 경우 지원대상 증가로 지원예산규모의 증대가 발생한다. 공공부조 대상자의 소득을 과약하는 기본 인프라의 구축은 제한된 사회복지요원과 행정체계로는 사실상 불가하다.

결국 소득과약 문제는 조세형평성뿐만 아니라 사회의 약자를 보호하는 문제, 즉 복지 분야까지 확대되었다. 소득과약 문제에 대한 체계적인 해결방안을 모색하지 못하면, 사회 한 부분의 문제가 아닌 사회 전반의 문제가 되고 이는 사회갈등의 주요원인으로 작용할 수 있다.



#### 4. 높은 면세점과 좁은 과세기반

그동안 우리나라에서 나타났던 대표적인 정치에 의한 조세정책의 왜곡은 근로소득세 면세점의 인상으로 요약된다. 선거 때마다 여·야 모두 근로자의 세부담을 경감하고 영세사업자의 납세편의를 도모한다는 명분으로 면세점 인상을 공약으로 내세웠다. 즉, 그동안 각종 선거 때마다 여야 모두 근로자의 세부담을 경감한다는 명분으로 면세점 인상을 공약으로 내세웠던 결과, 전체 근로소득자 대비 과세미달자가 지나치게 많아졌다. 이처럼 근로자들 중에서 납세자 비율이 낮은 것은 사업소득자에 비해 세부담이 크다는 근로자의 불만을 해소하기 위해 근로자 면세점을 지속적으로 인상하는 정치적인 접근을 했기 때문이다. 이미 전체 근로소득자 대비 과세미달자 비율은 50%수준이므로 추가적인 면세점 인상은 서민에게 그 혜택이 주어지기보다 중간소득계층 이상이 혜택을 받을 가능성이 높다. 또한 소비세를 인상하거나, 지출을 줄이거나, 아니면 물가상승에도 소득세를 오랜 기간 조정하지 않으면서 면세점 인상으로 부족한 세수를 보충했다는 점에서 궁극적인 부담은 근로자들에게 돌아갔다.

이처럼 한국은 주요 선진국에 비해 상당히 높은 수준의 면세점을 유지함에 따라 소득세의 과세자 비율은 지극히 낮은 수준이 되도록 하고 이는 궁극적으로 소득세가 갖는 재분배효과를 현격히 저하시키고 있다. 각국의 과세자 비율은 국민소득 대비 면세점 수준이 가장 낮은 영국은 과세자 비율이 90% 정도이고, 일본과 미국도 모두 80% 수준의 과세자 비율을 가진 것에 비해 우리의 과세자 비율은 50% 수준에 불과하다. 이처럼 근로자들의 납세자 비율이 낮은 것은 사업소득자보다 세부담이 크다는 근로자들의 불만을 해소하기 위해

근로자 면세점을 지속적으로 인상하는 정치적인 접근을 해왔기 때문이다.

면세점이 인상되면 다음과 같은 문제점을 야기할 수 있다. 첫째, 전체 국민 중 과세자가 적으면 과세자는 납세의욕이 저하되어 당연히 납세의무를 회피할 수 있는 것으로 생각할 수 있다. 이것이 자영업자에게는 탈세의 유인으로 작용할 수 있다. 둘째, 지속적인 면세점 인상으로 발생하는 과세자 비율의 저하는 소득재분배에 상당히 나쁜 영향을 미친다. 면세점을 인상할 경우 그 직접적인 수혜자는 기존의 세금을 내다가 면세점 인상으로 새롭게 비과세자가 되는 극소수의 사람들이다. 간접적인 수혜자는 이들 신규 비과세자보다 소득이 많은 모든 소득자들이 된다. 따라서 소득이 많을수록 면세점 인상으로 세금경감액 또한 상대적으로 증가하게 되기 때문에 면세점 인상으로 인한 혜택은 중산층 이상에 집중된다. 셋째, 면세점 인상으로 소득세 수입이 감소되면 부가가치세, 특별소비세, 주세 등 다른 간접세 부담을 증가시켜 채울 수밖에 없다. 간접세 부담의 증대는 과세자뿐만 아니라 과세미달자인 저소득층까지도 영향을 미쳐 중·장기적으로 서민들의 부담 또한 크게 만든다.

## IV. 소득세제 선진화를 위한 개혁과제

### 1. 소득세제 개혁의 기본방향

한국의 소득세제가 갖고 있는 문제점은 상당히 많고 오래되었다. 따라서 이를 바로잡는다는 것은 정치적으로나 현실적으로나 쉬운 일이 아니다. 이러한 상황에서 한국의 소득세제를 선진화한다는 것은 더욱 더 어려운 문제라고 할 수 있다. 따라서 소득세제 정상화가 소득세제의 선진화에 선행되어야 할 것이다. 즉, 소득세의 정상화를 위한 다양한 방안을 모색하고 이러한 시도가 어느 정도 성공을 거두었다고 판단되었을 경우 선진화방안을 시도하는 것이 바람직하다는 것이다. 세제에 있어서의 어떠한 변화도 왜곡을 야기한다는 점에서 특히, 소득세의 경우 효율성의 저하와 함께 형평성의 문제도 야기할 수 있다는 점에서 개혁은 신중하게 그리고 점진적으로 이루어지는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

단계적 소득세제 개혁의 첫 단계는 소득세제의 정상화라고 할 수 있다. 이는 이미 살펴본 소득세제의 다양한 문제점을 해결하는 방안을 도입하는 것이라 할 수 있다. 이러한 정상화의 핵심은 면세점 인하를 통한 과세자 비중의 제고와 과표양성화를 통한 형평성의 제고라고 하겠다.

두 번째 단계는 환경변화에 부응하는 소득세제의 개편이라 할 수 있다. 즉, 고령화와 개방화시대에 부응하는 소득세제의 도입이 과제라 할 수 있는데 이는 바로 소득세제의 선진화 과정으로 인식된다.

바로 이러한 환경변화에 부응하고 세계적 추세에 걸맞은 소득세제 선진화 방안을 모색하는 핵심은 바로 세율의 인하와 단일세 도입 검토라고 할 수 있다.

현재 소득세제에 있어서 세계적 추세는 효율성에 우선순위를 두고 있다. 그러나 한국은 여전히 형평성에 우선순위를 두고 있다는 점에서 소득세제의 선진화를 위해 상당한 기간이 소요될 것으로 예상된다. 그러나 소득세제의 정상화 과정이 어느 정도 완성된다면 한국의 소득세제에서의 형평성 추구를 세계적 추세인 효율성 추구와 동시에 추구하는 방안도 모색할 수 있을 가능성이 있을 것이다. 바로 이러한 가능성은 금융소득종합과세와 자본소득과세의 개선과정을 통해 나타날 수 있다. 한국은 선진국들이 거쳐 간 금융소득종합과세를 통한 형평성의 추구과정을 아직 본격적으로 경험하지 못하였다. 그러나 선진국은 이미 금융소득이나 자본소득에 대한 과세에 있어서 효율성에 우선순위를 두고 있다. 따라서 한국의 형평성과 효율성의 동시추구의 여지는 선택형 금융소득종합과세의 추진이나 주식양도차익 과세의 부분적 시행 등으로 가능할 것이다. 장기적으로는 이중소득과세(dual income tax) 형태의 과세도 검토할 수 있을 것이다.

## 2. 과표양성화를 통한 소득세 정상화 방안

소득과약의 문제는 이제 세금문제뿐만 아니라 사회보험 나아가 사회복지에 이르기까지 중요한 이슈로 부각되었다. 따라서 과표양성화의 노력이 세금부담의 공정성뿐만 아니라 사회보험과 사회복지

의 형평성을 위해서도 절실히 필요하다. 이를 위해 다양한 조세제도와 조세행정의 개선방안을 종합적으로 검토하여 실행계획을 수립해야 한다.

#### 가. 부가가치세제의 합리화

소득세의 과표양성화를 위해서는 부가가치세의 정상화가 우선되어야 한다. 소득세의 탈세는 부가가치세의 탈세로부터 시작되기 때문이다. 따라서 부가가치세의 과표양성화에 가장 큰 문제로 지적되는 부가가치세 간이과세제도 단계적으로 폐지하는 것이 바람직하다. 그 1단계 방안으로는 연간 매출 4,800만 원까지의 사업자에게 적용되는 간이과세방식은 매출을 신고하면 업종별 평균 부가가치율을 적용받게 되어 있는데, 이러한 부가가치를 계산하는데 기초가 되는 업종별 평균 부가가치율을 대폭 상향조정하는 방안을 마련할 수 있다. 현재의 업종별 평균 부가가치율은 실제 부가가치율보다 오히려 낮은 경향이 있기 때문에 간이과세 대상자들은 실제보다 낮은 부가가치율을 적용받아 부가가치세를 덜 내고 싶어 한다. 따라서 평균 부가가치율을 실제보다 높게 책정하게 되면 납세자의 경우 실제 매출을 스스로 밝히는 것이 높은 평균 부가가치율을 적용받는 것보다 유리해지게 된다. 다시 말해서 납세자 스스로 간이과세자에서 일반과세자가 되는 것을 선택하도록 한다는 것이다.

부가가치세 간이과세제도 단계적 폐지 2단계 방안은 중장기적으로는 간이과세제도까지 폐지하는 것이다. 이러한 조정단계를 거친 후 중장기적으로 간이과세제도까지 폐지하는 것은 간이과세제도를 일시에 폐지함에 따른 조세저항과 납세불편을 최소화하기 위한 것

이다. 다만 증가되는 부가가치세의 부담을 경감시키기 위해서는 단기적으로 10%인 부가가치세율을 잠정적으로 인하하는 방안을 적극 검토함으로써 간이과세 축소 및 폐지에 따른 부가가치세 세부담의 급격한 증대를 가격인상을 통해 소비자에게 전가시키는 경향을 사전에 차단할 수 있다.

조정단계를 거친 후 간이과세제도를 중장기적으로 폐지하게 되면, 부가가치세 대상자는 소액부징수자와 일반과세자로 이원화하게 될 것이다. 그러면 대부분 사업소득자가 매출과 매입을 신고하게 될 것이기 때문에 이들이 기장(간이기장, 일기장 등 어떤 형태로든지)에 의한 소득세 신고도 더욱 활성화될 수 있는 계기가 될 것이다. 즉, 부가가치세의 정상화를 통해 소득세의 정상화가 가능해진다.

#### 나. 근거과세 확립을 위한 소득세제의 정상화

탈세를 막기 위해서는 근거과세를 확립하는 것이 가장 중요한 과제인데, 기장을 유도하고 과세자료, 즉 세금계산서와 영수증의 발생을 원활히 하는 장치를 마련하는 것이 핵심과제이다. <표 12>에서 볼 수 있듯이 전체 납세인원 대비 기장신고자 비율(C/A)은 1993년 고작 10.5%에서 다소 상승하긴 했으나 2004년 26.2%를 보이고 있다. 더 중요한 확정신고자 대비 기장신고자 비율(C/B)은 1993년 31.9%에서 2004년 여전히 53.6%로 절반을 약간 상회하는 수준에 그치고 있다. 대부분의 사업자가 기장을 하지 않고 소득금액을 추계하여 신고하는 이른바 추계과세 관행이 지속되고 있다. 미국, 영국, 일본 등 대부분의 선진국들이 장부에 의한 근거과세를 실현하고 있다. 그동안 우리나라는 표준소득률을 이용한 소득세의 추계과세제도가

중심으로 46.4%의 사업자가 이에 의존하고 있는 실정이다. 이는 근거과세 확립의 출발점인 기장에 의한 신고는 여전히 요원하다는 것을 시사한다.

표 12. 기장신고 현황(1993~2004년)

(단위: 천 명, %)

구분	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
납세 인원(A)	3,165	3,353	3,507	3,657	3,437	3,495	3,407	3,480	3,808	4,160	4,227	4,363
확정신고자(B)	1,041	1,166	1,334	1,225	1,274	1,212	1,321	1,535	1,740	1,941	2,031	2,133
기장신고자(C)	332	361	395	460	504	495	572	679	790	918	1,018	1,143
C/A	10.5	10.8	11.3	12.6	14.7	14.2	16.8	19.5	20.7	22.1	24.1	26.2
C/B	31.9	31	29.6	37.6	39.6	40.8	43.3	44.3	45.4	47.3	50.1	53.6

주: 확정신고자(B)는 사업·부동산소득 이외의 종합소득자를 제외한 인원임.

C/A와 C/B는 기장신고 비율임.

자료: 국세통계연보

2002.1.1 이후 발생소득분부터 무기장사업자의 소득금액 계산방법이 표준소득율을 적용하여 소득금액을 계산하던 방법에서 주요경비는 증빙서류에 의하여 필요경비를 인정하고 나머지 경비는 기준경비율에 의하여 필요경비를 인정하는 방법으로 변경되었다. 표준소득률 경우 소득금액이 수입금액에 표준소득률을 곱해서 구해지고 기준경비율의 경우, 소득금액은 수입금액 - 주요 경비(매입비용 + 임차료 + 인건비) - (수입금액 × 기준경비율)로 구해진다. 한편, 2003년 3월에는 기준경비율과 단순경비율을 제정하였다. 예를 들어 2002년 연간 수입금액이 제조업의 경우 9,000만 원 이상인 사업자 중 장부를 기장하지 않은 사업자가 기준경비율 적용 대상자가 되며 9,000만 원에 미달하는 경우에는 단순경비율이 적용되었다. 다만, 기장능력

이 부족한 소규모사업자는 소득세 신고의 불편이 없도록 표준소득률과 유사한 단순경비율에 의해 소득금액을 계산한다.

기장을 유도하기 위해서는 기준경비율과 단순경비율을 실제비용보다 낮게 유지하는 것이 중요하다. 또한 증빙서류를 수취한 주요경비를 첨부하여 소득률을 더욱 낮출 수 있다는 점을 감안할 때 기준경비율은 낮게 설정하는 것이 기장유도에 바람직하다. 기장세액공제대상자와 기장세액공제액을 지금보다 확대하여 기장에 대한 관심을 갖도록 기장을 유인하는 방안이 필요하다.

본격적인 근거과세 확립을 위한 중장기 대안으로 전자기장의 도입을 적극 검토할 필요가 있다. 전자기장이란 IC카드를 이용해 매입, 매출을 기록, 정리하는 것이다. 이러한 전자기장은 사업소득자들의 모든 거래가 자동적으로 국세청 전산망에 기록됨에 따라 근거과세 확립의 종착점이 되는 것이다. 이는 급속히 발전하는 정보통신기술을 세부분야에 도입하는 것으로 관건은 전자기장 소프트웨어, 내구성을 지닌 기장장치의 개발과 이를 실현하겠다는 정책의지이다. 또한 전자기장의 도입과 정착을 통해 기존의 복잡한 세무행정을 단순화시키고 안정적인 세수확보가 가능할 것이다. 1997년부터 국세청에서 시행하고 있는 국세통합전산망(TIS)의 구축으로 전자기장제도 활용의 기초를 갖추었기 때문에 현재 실용화된 직불카드체계에 연결하고 일선 사업장의 신용카드 조회기를 IC카드형 단말기로 대체함으로써 최소한의 전자기장 시스템을 구축할 수 있다.

#### 다. 근거과세 확립을 위한 영수증제도의 개선

상거래에서 각종 영수증, 즉 세금계산서, 신용카드 영수증 등의 수수질서가 확립되지 않고 있다는 것은 근거과세의 기초가 형성되



지 못했다는 점을 드러낸다. 세제혜택조치로는 1999년 도입된 근로 소득자에 대한 신용카드 공제제도, 2000년부터 시행된 신용카드 영수증 복권제, 2005년부터 시행된 현금영수증제도, 사업소득자에 대한 신용카드 수취유인 제고를 위한 세액공제를 상향조정으로 요약된다. 한편, 제재조치로는 CAT형 조회기 사용, 각종 영수증에 부가가치세 금액의 명시 의무화 등이 있다.

#### 라. 가산세제도와 조세범처벌법 개선

현재 우리나라의 탈세자들에 대한 처벌규정으로서 조세범처벌법의 징역형이나 벌금형에 관한 규정과 각 세법의 가산세 규정이 있다. 그러나 상당 부분의 조세범처벌법의 규정은 너무나 가혹하여 실제로 탈세자에게 규정대로 처벌하기가 어려워져 잘 시행이 되지 않고 있는 실정이다. 반면, 10%의 불신고가산세율과 0.03%의 불성실 가산세율은 너무 미약하여 탈세자들이 가산세 부담을 대수롭게 생각하지 않는 실정이다.

이와 같이 현재 탈세자들에 대한 처벌규정 중에서 하나는 너무 강하여 시행이 잘 안되고, 다른 하나는 너무 약하여 실질적으로 탈세를 억제하는 데 별로 효력이 없는 실정이다. 따라서 현행의 10% 불신고가산세율보다 높은 40~70% 수준의 가산세율을 별도로 설정하여 중간 정도의 악질적인 탈세를 규제하는데 사용하는 것이 바람직하다.

착오 혹은 과실에 의한 과소 신고나 세금계산서 미제출 혹은 허위의 세금계산서 제출에 대해서는 유럽의 여러 나라에서도 일반적인 가산세율보다 더 높은 가산세율을 적용하고 있다는 점을 주목할

필요가 있다. 현재 우리나라는 무신고자가 신고기한을 넘겨서 신고를 하는 지연신고를 허용하지 않고 있다. 유럽 여러 나라에서 보는 바와 같이 지연신고를 인정하되, 지연기간에 따라 가산세 부담을 달리하면 무신고 행위가 많이 줄어들 것이다. 이렇게 할 경우 현행 법인세에서와 같이 굳이 무신고와 과소신고 간에 가산세율의 차이를 설정할 필요가 없어진다. 무신고자는 대부분 신고가 지연된 기간(무신고로 되어 있는 기간)이 길어질 것이고, 이렇게 되면 무거운 가산세 부담을 하게 될 것이기 때문이다.

#### 마. 탈세근절을 위한 행정적 방안

1999년 9월 단행된 국세행정조직개편은 기능별로 조직화했다는 점에서 50년 국세행정역사에서 중요한 의미를 갖는다. 종전의 총무과·소득세과·부가가치세과·재산세과·법인세과와 같은 세목별 조직에서 납세지원과·징세과·세원관리과·조사과 등의 기능별 조직으로 개편했었다. 이러한 기능별 조직개편이 원래의 목적을 달성하기 위해서는 대폭 늘어난 조사인력의 효과적인 활용방안을 수립해야 한다. 조사인력의 집중적인 교육이 요구되고 날로 지능화되는 탈세기법에 대응하는 교육프로그램의 시의 적절한 보완이 필요하다. 세무행정조직의 개편과 함께 신고는 우편신고·전산신고로 하여 전산처리센터에서 접수·처리하고 조사·징수는 세무서에서 전담하되 부과·징수 이원화된 조직으로 개편하여 부정의 원천을 차단하는 것도 중요한 과제 포인트이다.

대규모 조사와 체납관리와 같은 대규모 집행업무는 현재의 지방청·세무서 집행체제에서 지방청 수준이 집행하도록 개편하여 세무

서의 본연업무(일반조사·납세자서비스·일반 체납정리)에 부담이 되지 않도록 하는 방안을 검토해야 한다. 아울러 본청·지방청의 기획·감독 인력을 대폭 감축하여 일선 세무서 등 집행기관에 재배치하여 중복 업무의 축소를 도모하는 것이 바람직하다. 장기적으로는 국세행정 조직과 지방세행정조직을 일원화하여 조세청을 신설하는 방안을 검토할 수 있다. 조세청의 신설을 통한 행정조직의 통합은 지방세 행정의 전문성을 높일 뿐만 아니라 지방세목의 단순화와 징수체계의 합리적인 조정을 유도하는 효과도 거둘 수 있을 것이다.

자체감사 또한 개선 방안을 모색할 필요가 있다. 즉, 자체감사업무의 독립성 보장, 자체감사요원의 전문성을 제고하여 이들을 정예화할 필요가 있다. 감사기관 간의 연계가 필요하다. 감사원은 우리나라의 최고감사기구로서 우리나라의 전체적 감사체계에서 중추적 역할을 수행하여야 하며, 자체감사기구에 대하여는 지도적·지원적 역할을 수행할 수 있다.

세무조사 대상자 선정절차의 객관화도 조세행정 개선에 있어서 중요한 과제라고 할 수 있다. 투명하고 과학적인 세무조사를 위해 미국의 납세자 순응도 프로그램(Tax Compliance Measurement Program (TCMP))과 같이 납세자들에게 세무조사 대상자 선정절차가 객관적으로 이루어지고 있다는 믿음을 줄 수 있는 절차를 도입하다. 즉, 일정비율(예: 전체 납세자의 0.5%)의 납세자들을 무작위로 추출하여 강도 높은 세무조사를 통해 탈세유형을 정확히 파악하고, 이 자료를 근거로 전체 납세자들의 성실도를 평가한다.

조세행정 개혁과제로서 또 하나의 중요한 과제는 사회복지 인프라 구축에 대한 협조체제 구축의 필요성이다. 즉, 4대 사회보험(국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험) 부과징수업무의 국세청 일원화가 필

요하다.

또한 국세청장이 정치적으로 이용되지 않고, 소신 있게 세무행정 본연의 역할을 하기 위해서는 미국에서와 같이 국세청장에 대한 임기제(5년)를 도입해야 할 것이다. 이와 함께, 인사제도가 개편되어야 할 수 있다. 즉 국세청장에 대해 5년의 임기를 주어 임기 내에는 소신 있게 세정 본연에 충실할 수 있도록 한다.

조세행정 개혁의 중요한 과제로서 간편하고 알기 쉬운 세법 만들기 지적할 수 있다. 즉, 소득세법을 중심으로 하는 세법 및 서식 간소화를 통해 납세 협력비용을 대폭 줄이도록 해야 한다. 또한 세무조사에 관한 백서를 매년 발간할 필요가 있다.

세무조사 후에 각 업종별 직업별 탈세규모와 추정액에 대한 평균 통계치를 발표하여, 세무조사 이전과 이후에 대한 정확한 실상을 일반국민들이 파악할 수 있도록 한다. 특히 탈세규모에 대한 공식적인 산정은 세무조사 이후에 가능한 작업이므로, 세무조사한 표본을 사용하여 전체 탈세규모를 산정할 수 있는 방법론을 개발하여야 한다. 세무조사 결과의 백서는 매년 국회에 보고하도록 함으로써 행정부에 대한 국회의 견제기능을 강화할 수 있게 한다.

조세관련 정보공개 또한 중요한 과제라 할 수 있다. 계층별 세부담, 납세의식 등의 광범위한 통계를 생산하고 공개하고 납세협력비용과 징세비용을 조사하는 것을 기본으로 해야 한다. 매년 설문조사를 통한 납세협력비용과 징세비용을 추계하여 발표하고 납세의식변화를 분석한다. 탈세 규모의 매년 산정 후 공포와 세무조사 후, 업종별, 직업별 탈세현황 및 추정액을 공포하는 방식을 취하면 될 것이다. 국회에 매년 세무조사 백서를 제출토록 한다.

## 바. 탈세근절을 위한 실행계획

다양한 조세제도와 조세행정의 개선방안을 종합적으로 검토하여 실행계획을 수립해야 한다. 최종적으로 조세사면을 실시한다고 상정한 뒤 마련한 연도별 실행계획은 강력한 추진력을 갖출 수 있는 정부당국의 강한 의지가 요구된다. 최소 3년 간 유효한 탈세근절특별법을 제정하여 이를 지속성 있게 추진하는 것을 검토해야 한다.

탈세근절의 출발점은 불합리한 제도의 개혁이라 할 수 있다. 부가가치세의 정상화를 위한 조치로서 간이과세제도를 중심으로 하는 특례제도의 폐지가 우선이다. 이를 기초로 근거과세의 확립, 탈세에 대한 처벌체계의 정상화를 위한 조세법처벌법과 가산세제도의 개편, 그리고 세무행정조직의 개편과 세무행정의 과학화, 그리고 엄정한 세무행정의 집행이 순차적으로 진행되어야 할 것이다. 이러한 탈세근절을 위한 단계적 실행 계획 하에서 단기적으로 급격히 늘어날 수밖에 없는 세부담을 경감시켜 조세저항을 최소화하는 방안도 병행하여 실시하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

여기서 중요한 것은 과거의 탈세에 대한 처리문제이다. 상당수의 사업소득자들이 탈세를 하고 있는 현실을 감안할 때 이와 같은 실행계획이 추진되면 이들의 과거 탈세사실이 적발될 수밖에 없고 이는 새로운 세제와 세정의 환경하에서 성실납세하고자 하는 의지를 약화시킬 것이다. 따라서 과거로부터의 단절을 의미하는 조세사면을 신중히 검토해야 할 것이다.

조세사면은 이상적인 정책수단은 아니나 안정적인 납세의식의 저하에 의해 탈세현상이 만연된 현실을 고려할 때 과거의 탈세가 미래의 탈세를 유발하는 악순환의 고리를 차단한다는 측면에서 앞에서

언급한 강력한 탈세근절 실행계획과 더불어 시행하는 것은 긍정적으로 검토할 필요가 있다. 조세사면이 탈세에 미칠 악영향을 차단할 장치를 마련하는 방안으로 조세사면이 1회뿐이며 최종적인 것임을 명확히 하고, 이미 적발된 탈세는 사면대상에서 제외해야 하고, 사면기간 이후에는 탈세에 대한 적발과 처벌의 수준을 강화해야 한다. 아울러 탈세근절 실행계획이 확정되고 발표되기 이전까지는 조세사면이 있을 것이라는 점을 극비에 부쳐야 할 것이다. 조세사면이 본연의 목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 공평하고 합리적인 세제와 엄정한 세정의 조화가 요구된다. 금융실명제 실시에 의해 투명하게 드러난 금융정보를 과세자료로 활용할 수 있는 국세통합전산망의 확충 등 세정집행능력 제고를 위한 여건을 조성하고, 징수권 소멸시효의 연장, 탈세에 대한 적발 및 처벌수준의 강화, 체납세금에 대한 징수노력 강화 등의 엄정한 세정집행의 정책의지를 천명하며, 조세사면과 더불어 실시될 엄정한 세정집행으로 인해 예상되는 급격한 세부담 증가를 방지하기 위한 부가가치세제를 비롯한 세제개편을 동반하여야 한다. 엄정한 세정집행은 두 가지로 정리된다. 첫째, 세법에 규정된 절차에 따라 납세자가 적정한 세금을 납부할 수 있게 도와주는 것이다. 둘째, 납세의무를 위반하는 자에 대해 적절히 대처하는 것이다. 납세자의 고의적인 범칙·범법행위에 대해서는 엄격한 제재가 가해져야 하며 조세범처벌법을 적극적으로 적용할 필요가 있다.

### 3. 면세점 인하와 공제제도 개선을 통한 정상화

#### 가. 면세점 인하와 근로장려세제(EITC) 도입

2000년 10월 도입된 국민기초생활보장의 경우 근로의욕이 급격히 저하되는 문제와 소득과약이 미진하여 수급자 간 형평성의 문제가 발생한다. 따라서 이러한 문제를 방지할 경우 빈곤탈출 효과가 지극히 저조한 가운데 재정 부담이 증대하는 심각한 문제가 발생할 것이다. 따라서 EITC(Earned Income Tax Credit)제도를 도입하여 국민기초생활보장 대상자 중에서 근로능력자를 흡수하고 나머지는 기존 복지제도의 틀에서 흡수하는 방안을 모색해야 한다.

그러나 현재 정부가 검토하고 있는 국민기초생활보장제도와 EITC의 중복수급을 허용하는 안은 일을 더해서 버는 소득 이상으로 급여가 줄어드는 이른바 소득역전 현상이 발생하는 구간이 존재할 수 있다는 점에서 바람직하지 않다. 따라서 기존 소득세 체계와 결합된 방식으로 EITC제도를 제안하는 경우, 면세점을 인하하고 소득세율의 조정을 통하여 정의 소득세 체계의 누진성을 높임으로써 소득재분배 개선과 자원조달의 문제를 해결할 수 있다.

#### 나. 공제제도 선진화

현행 소득세제에서의 공제제도는 인적공제, 근로소득공제, 특별공제의 세 가지로 분류될 수 있다. 근로소득공제의 경우 이미 면세점 인하를 논의하는 것으로 개선방안을 검토한 바 있었기에 여기서는 인적공제와 특별공제에 대한 개선방안을 논의할 필요가 있다.

우선 현행 인적공제제도는 최저생계비를 감안했을 때 1~2인 등

소수가구의 면세점 수준은 높은 반면 3인 이상 가구의 면세점 수준은 낮게 설계되어 있어 가구원수가 많아질수록 불리한 것으로 평가된다. 2005년 기준 1인 가구의 최저생계비는 482만 원인데 비해 면세점은 1,100만 원으로 면세점이 최저생계비의 2.28배 높고, 2인 가구의 면세점은 1,200만 원으로 최저생계비 802만 원에 비해 1.5배 수준이다. 반면 3인 가구는 이 비율이 1.19배, 4인 가구는 1.10배, 5인 가구는 1.03배에 불과하고, 특히 6인 가구의 경우에는 면세점이 1,735만 원인데 비해 최저생계비는 1,773만 원으로 면세점보다 최저생계비가 더 높은 것으로 나타난다(안종범 외, 2006). 따라서 6인 가구는 소득이 최저생계비에 미치지 못하더라도 세금을 내야 하고, 반면 1인 가구는 최저생계비의 2배 이상 소득을 올려도 세금을 한 푼도 내지 않아도 되는 문제를 안고 있다. 소득획득에 필요한 실제경비를 제대로 반영하여 실질적인 능력원칙에 입각한 과세실현을 위해서는 현행의 소수자 공제를 폐지하고, 소득수준과 가구원수에 비례하여 일괄적으로 공제액을 산정하는 개산공제의 도입이 필요하다.

특별공제의 경우 새로운 공제항목을 신설하거나 공제액의 한도를 인상하는 방안을 검토하는 것이 중요한 과제로 부각되고 있다. 즉, 의료비나 자녀교육비의 공제한도를 높이고 본인 교육비 항목에 본인 학원수강료를 포함시키는 것 등이 필요가 있다. 또한 특별공제 항목이 가구특수적인 특별한 항목에 대한 지출이라는 점을 감안하면 업무관련 비용공제, 위자료 지급에 대한 공제, 또는 재난구호비 등의 항목에 대한 공제도 고려해 볼 수 있다.

2002년 12월 사내근로복지기금법 시행령을 개정하여 선택적 근로자 복지제도를 도입에 대한 인센티브를 부여하고 있으나 아직 세제 지원이 이루어지지 않고 있다. 선택적 근로자복지제도는 이른바 카



페테리아 방식(Cafeteria Plan)으로서 기업이 근로자 개인의 욕구를 무시하고 일방적으로 제공하는 복지혜택에서 탈피하여 근로자가 기업이 제공하는 복지혜택 중에 자신이 원하는 항목을 선택하고 그 비용에 대해서는 소득공제혜택을 받는 제도이다. 선진국의 경우, 소득세 법상 특별공제제도를 확대하여 근로자의 선택을 기초로 다양한 세제지원을 부여하고 있지만, 우리나라는 아직까지 세제지원이 뒷받침되지 못하고 있다. 이에 기업주가 부담하는 의료 및 건강 관련, 사망, 장애, 실직 시 대책 관련, 노후생활대책 관련, 교육 및 자기계발 관련, 주거 관련, 부양가족 보육비 관련 등에 대해서는 복리후생비로 처리하고, 근로자에게는 소득세 공제혜택을 부여하는 방향으로 개편이 필요하다. 선택적 근로복지제도 세제지원 방안을 도입하려면 현행 특별공제제도의 항목별 한도를 상향조정하고 새로운 항목을 신설하는 것이 필요하다.

이러한 공제제도를 선진화하는 방안으로써 개선공제(standard deduction) 제도를 도입하여 공제제도를 단순화하는 것도 검토할 수 있다. 개선공제는 납세자의 공제액을 필요경비별 실제지출액이 아니라 증빙서류 없이 소득과 가구원 수에 따라 적정한 금액을 산정해서 일괄적으로 공제하기 때문에 과도한 조세비용을 경감시킬 수 있다. 현행 표준공제제도는 소득과 가구원수에 상관없이 100만 원으로 한정되어 있다는 점에서 단순표준공제제도의 상한 인상만으로는 가구의 실제 지출수준에 대한 보상적 성격인 특별공제제도를 대체할 수 없다. 소득이 높은 사람이 기존의 특별공제 지출항목에 대한 지출수준도 높을 것이고, 가구원수가 많다면 교육비 또는 의료비에 대한 지출수준도 높을 것이기 때문이다.

이러한 개선공제제도의 도입은 기존의 특별공제제도를 없애는 것

이 아니고 기존 제도를 유지하면서 개산공제도 병행하여 근로자가 자신에게 유리한 제도를 선택하도록 하는 것이다. 그럴 경우, 근로자들은 소득공제를 받기 위해서 증빙서류를 일일이 준비해야 하는 불편이 없어질 뿐만 아니라, 세무당국은 개산공제를 선택한 근로자에 대해서 올바르게 공제를 했는지 확인할 필요가 없어 행정력과 비용을 크게 줄일 수 있다.

#### 다. 퇴직연금 도입에 따른 세제정비 과제

2005년 실시된 퇴직연금의 주목적은 사내유보 위주의 퇴직금을 사외적립 위주의 퇴직연금으로 전환하는 것으로, 퇴직연금 과세제도를 어떻게 설계하느냐에 따라 퇴직연금으로의 전환에 있어서 사용자와 근로자의 의사결정에 영향을 미치게 된다. 퇴직연금으로의 전환에 따른 사용자의 비용부담 증가를 적정 수준 덜어주고 근로자의 추가부담금에 대한 소득공제를 합리적으로 해주지 않는다면 퇴직연금으로의 전환이 쉽지 않을 것이다. 이러한 관점에서 우리나라의 퇴직연금 과세제도는 다음과 같은 문제점을 지닌다. 첫째, 퇴직금의 퇴직연금 전환을 촉구할 수 있는 유인이 약하다. 둘째, 근로자 추가부담금(확정기여형의 경우)에 대한 소득공제 한도가 낮아 추가기여의 유인효과가 약하다. 셋째, 종합소득과세에 적용하는 연금소득공제의 규모가 크고 또 공적연금과 퇴직연금을 구별하지 않고 합산과세함으로써 기여·운용·수급의 어느 단계에서도 과세되지 않는 소득이 상당 수준 발생한다.

표 13. 퇴직연금 과세제도 비교

구 분	국민연금	퇴직연금	개인연금
가입방법	강제가입	임의가입	임의가입
개인기여분	국민(4.5%), 공무원(8.5%)	제한 없음	분기별 300만 원 한도 내 임의
회사부담분	국민(4.5%)	연간임금 1/12이상	-
가입기간	10년 이상	10년 이상	10년 이상
지급시기	60세 이상	55세 이상	55세 이상
연금수령기간	종신	5년 이상	5년 이상
소득공제(개인)	전액	300만 원 (연금저축과 통합)	300만 원 (퇴직연금과 통합)
손금산입(사용자)	전액	전액(확정기여형)	-
연금수급시	수급액 전액과세 (연금소득공제)	개인의 소득공제 초과불입분 비과세 (연금소득공제)	개인의 소득공제 초과불입분 비과세 (연금소득공제)

따라서 퇴직연금 세제 개선의 기본방향은 다음과 같이 설정될 수 있을 것이다. 퇴직연금이 은퇴기에 유효한 노후소득재원으로 사용될 수 있도록 그 가치를 높이고, 중하위층이 수급시점에서 일시금보다 연금을 선택하도록 일시금과 연금에 대한 현행 세제상 조치를 재검토하여 연금 선택시 세부담이 적도록 제도를 설계, 운용해야 할 것이다. 또한 퇴직연금 과세의 기본방향은 퇴직(일시)금이 퇴직연금으로 전환될 수 있도록 세제상 유인을 강화할 필요가 있다.

#### 4. 물가연동제도 도입

국제적으로 소득세 인하경쟁이 진행되고 우리도 이에 맞추어 소득세를 인하할 필요가 있다. 그런데 소득세 인하를 논할 때 더 구체적인 인하방안에 대해 관심을 가져야 한다. 소득세를 인하하려면 세율을 낮추는 것도 방법이지만 과세계급구간과 공제제도를 조정해도 되기 때문이다. 이제는 소득세를 개편할 때마다 물가변화까지 고려하여 소득세부담의 변화를 살펴보는 것이 중요하다.

물가가 상승했는데 소득세체계가 물가상승에 따라 변화하지 않으면 실질적인 세부담은 늘어나게 된다. 명목소득이 10% 인상되었지만 물가가 10% 인상되었다면 실질소득은 변하지 않는다. 예를 들어 공제액이 하나도 없다는 전제에서 소득이 1,000만 원인 사람의 명목 임금이 물가상승률 10%에 맞추어 10%만큼 오르면 과세표준이 1,100만 원이 된다. 그로 인해 80만 원이던 세금이 97만 원으로 증가하여 소득상승률인 10%인데 반해 세부담의 증가율은 21%인 결과가 발생한다.

자본소득의 예를 들어보면, 어떤 사람이 연이율(명목) 6%의 이자소득을 받는다고 가정할 경우에 물가상승률이 5%이면 실질수익률은 1%가 된다. 금융소득 종합과세 대상자가 아닌 4,000만 원 미만의 금융소득을 가진 자를 기준으로 할 때, 2005년 원천징수 이자소득세율 14%와 주민세 1.4%를 감안한 세후 명목이자율을 계산해 보면 5.01%밖에 되지 않는다.  $(6\% * (1 - 0.154) = 4.476)$  여기에 물가상승률을 감안하면 세후실질이자율은 물가상승률 5%를 뺀 -0.524%에 불과하게 된다. 이러한 예에서는 세율체계가 물가상승률에 연동되지 않을 경우에는 오히려 저축에 대한 이자소득은 실질적으로 마이너스가 될

수도 있음을 보여주는 것이다.

근로소득세의 경우 물가상승에 따른 세부담의 변화가 소득계층마다 다르다. 소득이 높을수록 물가상승에 따른 세부담의 영향이 작아지기 때문에 물가상승을 반영하지 않는 소득세체계하에서는 고소득층이 더 유리할 수도 있다. 그러므로 물가상승에 따라 과세계급 구간을 시의적절하게 조정하지 못할 경우 세부담뿐만 아니라 소득분배의 공평성을 측정하는 지표인 누진성도 달라진다. 안중범·임병인(2002)에 따르면 그동안 과세구간과 공제제도를 물가상승에 연동하여 상향조정하지 않음으로써 명목소득의 과세표준 적용구간이 상승되어 한계세율이 높은 구간으로 이동하여 평균세율과 실효세율이 전년에 비하여 증가한 것으로 나타났다. 이는 실질적으로 소득이 동일함에도 불구하고 세부담이 더 늘어나 납세자들의 가처분소득이 줄어든다는 것을 말해준다.

소득세에 물가상승을 반영하는 선진국 대부분은 완전한 물가연동을 시행하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 그 방법으로는 소득세체계의 모든 명목적인 구간과 금액에 물가상승을 반영하여 그 크기를 증가시키는 것이다. 이러한 방법은 연간 소득을 물가상승에 맞추어 디플레이트하고 이를 기준으로 세법에 적용하여 세액을 계산한 후 그 세액을 다시 인플레이트하는 완전한 물가연동제도와 거의 동일한 효과를 확인할 수 있다. 이러한 제도는 대표적으로 미국과 영국 등 선진국에서 매년 소비자물가지수의 증가율에 맞추어 구간과 금액을 발표하는 방식으로 적용되고 있다. 이와는 다르게 뉴질랜드에서는 3년마다 한 번씩 물가상승 목표의 중간값을 기준으로 물가상승을 소득세에 반영하고 있다.

이러한 사례와 선행연구에서 제시된 물가연동의 방법을 한국에

적용할 방안을 여러 가지 설정하여 조세수입, 사회후생, 제도의 누진성을 기준으로 분석한 결과는 다음과 같다. 조세수입의 측면에서는 소득세를 물가에 연동했을 경우에 그 감소는 당연한 것이라 할 수 있겠다. 또한 실질적으로는 국민이 부담하지 않아야 하는 부담을 제거하자는 것이 불가연동이므로 이러한 조세수입의 감소는 당연히 감내하여야 하는 것이다. 하지만 그러한 조세수입의 감소가 현재 한국의 정부가 특별한 준비가 없이 감당할 만한 것인지가 관건이 되는 것이다. 전체적으로 물가상승이 1% 감소하였을 경우에 소득세수입은 2% 미만으로 감소한다고 했을 때, 한국의 전체 조세수입에서 차지하는 소득세의 비중이 총 국세수입에서 20% 내외인 것을 고려하면 크게 부담스러운 수준은 아니라고 판단할 수 있다.

물가연동을 실시하면 국민의 조세부담은 줄어들지만 각 소득계층의 소득은 소득세에 물가를 연동하지 않았을 때보다 역진적으로 증가하게 된다. 이로 인해 소득불평등의 정도를 파악할 수 있는 지니계수는 증가하여 소득불평등이 악화되는 것으로 나타났다. 하지만 사회후생의 경우는 지니계수를 활용하였음에도 불구하고 증가하는 것을 확인할 수 있었다. 이는 지니계수의 증가보다 평균소득의 상승이 더 많이 반영된 것에서 기인한다고 할 수 있다. 이와 다르게 평균세율과 지니계수의 변화를 이용하여 구해지는 I지수를 이용한 김준영, 임병인(2000)의 사회후생은 감소하는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 상이한 결과는 사회후생함수가 어떠한 부분에 더 비중을 두는가에 의한 것이며, 일반적으로는 물가연동이 사회후생을 증가시킨다는 결론을 내릴 수 있다.

조세제도의 누진성을 측정하는 지표들을 분석해 본 결과 지니계수만으로 그 누진성을 측정하는 지표인 EP, PO, RS지수는 물가연동

으로 인해 누진성이 악화된 것으로 나타났고, 조세집중도지수를 활용한 K, KP, KPS지수는 누진성이 강화된 결과를 보여주었다. 이는 사회후생에서와 같이 지니계수의 값이 물가연동으로 인해 증가하여 소득불평등이 악화된 것이 원인이다. 결국 소득세에 물가상승을 반영하는 제도는 조세부담의 불평등을 강화, 즉 고소득층에게 상대적으로 많은 소득세를 부담하도록 하는 제도라는 것이 판명되었다.

뉴질랜드의 제도를 참고하여 3년마다 물가연동을 실시하는 제도를 분석해 본 결과는 당해의 물가상승의 정도와 소득에 미치는 다양한 요인들에 의해서 영향을 많이 받는다는 결론을 얻을 수 있다. 즉 당시의 상황을 고려하지 않고 일정 기간을 정해두고 소득세를 물가에 연동하는 것은 오히려 해가 될 수도 있다. 이러한 경우는 과거에 덴마크에서와 같이 매년 그 해의 상황을 고려하여 물가연동의 방법을 결정하고 시행방법을 적용해야 피해를 줄이면서 목적을 달성할 수 있을 것이다.

공제제도만 물가를 반영하는 경우와 세율체계에만 물가를 반영하는 경우에 있어서 기준이 되는 완전한 물가연동의 조세수입에 비해 감소의 여유가 있다는 것을 바탕으로 물가상승률을 확장하여 적용해 보았다. 그 결과 공제제도의 확장된 물가연동을 앞선 분석에서 문제가 되었던 지니계수의 증가로 인한 소득불평등의 악화를 다소 해소할 수 있는 방안임이 확인되었다. 하지만 세율체계만 확장된 물가연동을 실시하는 경우는 오히려 역효과를 가져온다는 결론을 얻을 수 있었다.

물가연동으로 인해 발생하는 소득불평등의 악화를 완화 또는 없애기 위한 또 다른 방법으로 소득계층별 소득세에 물가상승의 반영 정도를 다르게 한 경우를 상정하여 분석해 보았다. 본문에서의 분석

은 소득 4분위 이하의 계층에게는 완전한 물가상승을 완전히 반영하고 소득 5, 6분위는 물가상승의 80%를, 소득 7, 8분위는 70%, 소득 9, 10분위는 60%를 반영하였다. 그 결과, 지니계수로 살펴본 소득불평등이 다소 완화되는 것을 확인할 수 있었고, 그로 인해 사회후생은 다소 감소하였으나 물가연동을 실시하지 않은 경우보다는 증가한 상태로 확인되었다. 마찬가지로 김준영, 임병인(2000)의 사회후생은 증가하였고, 누진도지수도 사회후생과 동일한 방향으로의 변화를 보였다. 완화가 아닌 완벽한 소득불평등의 해소를 목표로 할 경우를 가정하여 소득 5분위 이하의 물가를 완전히 반영하고, 나머지는 물가를 전혀 반영하지 않은 경우를 설정하였다. 이 경우에는 조세집중도지수의 감소로 완전히 반대되는 결과를 우려하였지만 오히려 조세집중도의 감소는 예상보다 작게 나타남으로 인해 다른 제도들에 비해 모든 면에서 긍정적인 방향으로 변화였다.

결국 소득세를 물가에 연동하는 것은 현행 소득세제도의 왜곡을 치유하기 위하여 반드시 필요한 제도이다. 현실에서 제도를 도입 혹은 변경할 경우에 가장 먼저 문제가 되는 것은 제도를 시행하는데 드는 비용이 될 것이다. 하지만 물가연동제도의 경우는 단순한 소득세 계산 프로그램의 변경만으로 이루어질 수 있으므로 문제가 되지 않는다. 그러므로 이러한 제도를 평가하는 위해서는 시행으로 인한 여러 효과를 분석하는 것이 주요한 요인이 된다. 조세수입과 사회후생, 소득세제도의 누진성 등을 분석해 본 결과, 소득세를 물가에 연동하는 제도는 기간을 고정하여 실시할 경우에 다양한 왜곡이 발생할 수 있었으므로 다른 환경의 변화에 독립적으로 반응할 수 있도록 매년 시행하는 것이 타당하다는 결론을 내렸다. 하지만 매년 물가연동을 실시할 경우는 물가연동을 하지 않았을 경우에 비해 소득불평



등의 악화를 나타내는 지니계수의 상승이 발생한다. 이는 지니계수가 소득불평등을 나타내기에 완전히 현실적이고 확실한 지표가 아니라는 것을 고려한다면 큰 문제가 아닐 수도 있다. 그러나 이러한 지표를 기준으로 확인할 수 있는 소득불평등을 완화하는 것이 목적이라면 각 소득 계층별 물가의 반영을 다르게 하는 것이 대안이 될 수 있음을 확인하였다.

## 5. 효율과 형평의 조화를 통한 자본소득과세의 개혁

### 가. 금융소득종합과세 개선과제

근로소득자와 자영업자의 수평적 불공평성뿐만 아니라 근로소득과 이자·배당 등의 자본소득에 대해서도 동일한 크기의 조세가 부과되고 있지 않다. 수평적 공평성이란 시각에서 보면, 우리의 조세 제도는 근로소득과 이자·배당 등의 자본소득에 대해 동일한 크기의 조세가 부과되지 못하고 있다. 지금까지 자본소득은 정책적인 이유로 상대적으로 우대받아 왔다. 즉, 저축을 장려해서 자본이 부족한 우리나라가 더욱 더 풍부한 투자재원으로 고도성장을 지속할 수 있도록 하기 위해서였다. 문제는 근로소득과 자본소득 간의 과세차별이 효율성과 공평성 간 상충(trade-off)문제를 내포하고 있어 더욱 조심스러운 개혁이 필요하다는 데 있다.

근로소득은 여타 소득과 합산해서 누진과세되고 있는 반면에, 이자나 배당소득은 오랜 기간 저축 장려를 위해 누진과세되지 않았다. 1996년에 시행된 금융소득종합과세를 통해 4,000만 원을 초과하는

금융소득에 대해서는 종합소득세에 포함시켜 누진과세하게 되면서 근로소득과 금융소득 간의 수평적 공평성이 다소 개선되었다. 그러나 금융소득종합과세는 1997년 발생한 경제위기로 1998년부터 3년간 중단되었다. 그 결과 외환 위기로 인해 20%대까지 높아진 이자율 수준에서 고액금융소득자의 금융소득은 급격히 증가한 반면, 이들에 대해서는 금융소득종합과세 이전처럼 낮은 세율로 과세하게 되어 소득재분배에 역행하게 되었다.

금융소득종합과세가 2001년 귀속분부터 재 실시되었지만, 2002년 위헌판정을 받은 기준금액의 부부합산에도 기준금액을 개인별 2,000만 원으로 인하하지 않음에 따라 금융소득종합과세가 갖는 형평성 제고효과는 다시 떨어지는 결과를 초래했다. 또한 현행과 같은 증권거래세제하에서는 주식양도차익에 대한 과세를 하지 않음에 따라 수평적공평성의 문제가 발생하고 있다고 할 수 있다.

따라서 완전한 종합과세로의 이행하는 것도 검토할 필요가 있다. 기준 금액을 폐지하고 예외 없이 종합과세를 하되 세부담은 적절한 수준으로 낮추는 것이 필요하며, 점진적으로 하향조정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이로 인해 저소득층이 금융소득에 대해서만 15%의 세율을 적용받는 불합리성과 불공평성을 해소할 수 있다. 또한 고액금융소득자의 자금이탈 유인을 없앨 수 있고, 나아가 세부담 경감에 의한 저축증대효과를 거둘 수도 있다.

다른 대안으로는 금융소득에 대해 종합과세와 분리과세를 선택할 수 있게 하는 선택형 금융소득종합과세제도가 있다. 이는 납세자가 분리과세를 선택하는 경우에는 금융정보를 국세청에 통보하지 않고 높은 세율의 원천징수로 납세의무를 종결시키고, 종합과세를 선택하는 경우에는 원천징수 대신에 금융소득을 포함한 여타소득과 함께

해당 소득세율에 따라 종합과세하는 제도이다. 비록 공평성 측면에서는 다소 불리하지만 대신 저소득층의 세부담 완화와 고소득층의 세부담 증대를 실현하면서도 금융시장에 주는 충격은 최소화시킬 수 있는 제도라는 점에서 의의가 있다.

#### 나. 주식양도차익 과세를 통한 효율성 제고

현행 주식양도차익에 대한 과세는 상장법인과 코스닥 등록법인 주식의 3% 이상을 소유하고 있는 대주주의 주식양도에 한하여 양도소득세의 세율에 따라 세금을 납부하도록 규정하고 있으나 개인투자자의 양도소득에 대해서는 부과하지 않는다. 반면, 개인투자자의 주식양도차익은 비과세대상으로 분류되어 주식거래 시에 거래대금의 0.3%인 소액의 증권거래세만 부담하고 있다. 이는 자산소득 분류과세의 원칙에 위배되므로 수평적 공평성을 위배하고 있다고 할 수 있으며, 부유층의 대부분이 금융자산을 소유하고 있다는 사실에 비추어 수직적 공평성도 침해되고 있다고 보인다.

따라서 이제 주식양도차익 과세제도의 합리적인 도입 방안을 모색함으로써 장기적으로 금융시장과 자본시장을 선진화할 수 있는 계기를 마련해야 한다. 여타의 소득과 같이 종합과세를 하되, 단기間に 이루어지는 투기적 거래에 대해서는 높은 세금을 부과하고 장기적인 투자에 대해서는 세금을 낮추어 주식시장을 투기가 아닌 투자의 장으로 만드는 것이 바람직하다. 과세방법으로는 종합과세 세율로 적용하는 방법과 종합과세와 분리과세 중 납세자가 택일하는 방법이 있다.

주식시장에 대한 제도는 점진적으로 시행하는 것이 금융시장의

안정에 바람직하므로 초기에는 납세자가 선택할 수 있는 제도를 시행하다가 점차 전면적으로 종합과세하는 것이 합리적이다. 과세방법이 결정되면 단기양도차익과 장기양도차익을 구분하여, 단기 중과·장기 경과의 원칙으로 세율, 면세점 등의 차등 설정을 고려해 볼 수 있으며, 미국의 방식을 적용하여 장기 양도차익의 50%를 비과세한다면 행정비용이나 납세비용의 상승 없이 실행할 수 있다. 장·단기 구분은 독일의 경우와 같이 1년으로 설정하는 것이 합리적이라고 판단된다. 독일의 경우, 개인이 1% 미만의 지분을 1년 이상 보유한 경우에는 비과세하여 장기보유를 유도하고 있으며, 1% 이상의 지분을 소유한 경우에는 보유기간에 관계없이 과세하고 있다.

중·장기적 주식투자로 발생한 손실에 대해서는 소득공제 혜택을 부여하여 주식으로 손실을 본 만큼 소득에서 공제할 수 있게 함으로써 주식매매로 본 손실에 대해 별도로 내는 부담을 없애 줄 수 있다. 따라서 장기투자는 세금 부담이 현저히 줄어들고 손실은 차익에서 공제할 수 있어 주식양도차익 과세가 주식시장을 오히려 활성화할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다.

## 6. 세율인하와 단일세 도입의 검토

조세부담률을 OECD 국가들의 평균과 비교해 본 결과 현재의 절대적인 수치로는 낮다는 것을 확인할 수 있다. 하지만 조세부담률의 증가가 꾸준히 이어져 왔고 이제는 OECD America의 평균에 근접했으며, 앞으로도 계속 증가할 수 있는 요인들이 내재해 있음을 고려할 경우 평균에 도달하는 것은 멀지 않았다고 예상할 수 있다.

이러한 상황에서 GDP 대비 소득세, 소비세, 재산세의 비중을 OECD 국가들과 비교해본 결과를 살펴보면, 한국의 경우 개인소득세의 조세수입은 OECD의 평균에 비해 상당히 낮은 비중을 계속해서 유지하고 있으며, 계속해서 증가하는 모습도 보이지 않고 있다. 90년대 후반까지 어느 정도 상승의 모습을 보이다가 2000년부터는 오히려 비중이 감소하는 모습을 확인할 수 있는데, 이는 GDP의 상승으로 국민의 소득은 증가했음에도 불구하고 소득세의 비중이 줄어드는 기형적인 모습이라 할 수 있겠다. 이러한 이유에는 외환위기 시기를 거치면서 많은 사람들이 근로자의 범위에서 빠져나가고 그 사람들이 소규모 자영업자의 틀에 들어가면서 소득세 납세자에서 벗어난 요인을 생각해 볼 수 있다. 이러한 이유가 타당할 경우 우리나라의 자영업자 탈세의 심각함이 또다시 확인되는 것이며, 정당하게 징수되어야 할 소득에 대한 세금의 수입에 손실이 크다고 말할 수 있다. 그럼에도 불구하고 소득세율의 인하나 면세점의 상승으로 국민들의 부담을 덜어준다는 정책제외는 실효성이 극히 적을 것이라고 예상이 가능하며 오히려 소득세수입의 손실을 더욱 크게 하는 것이라고도 할 수 있다.

이에 반해 소비세의 추세는 과거 1975년에는 여타의 국가에 비해 극도로 높은 비중을 차지하던 것이 최근에 들어 많이 감소하였지만 여전히 OECD 국가의 평균을 많이 상회하고 있다. 소비세는 일반적으로 사회의 소득분배와는 상관이 없는 조세라는 것을 생각해 본다면 소비세의 비중이 감소하는 추세는 분배를 조금 더 고려하게 되었다고 평가할 수 있지만 여전히 비중이 높은 상황이므로 앞으로 개선이 필요할 것으로 여겨진다. 소비세의 비중이 감소해야 한다는 전제하에서는 앞에서 살펴본 개인소득세의 비중은 증가해야만 정부의

조세수입에 문제가 발생하지 않을 것이다. 조세부담률을 증가시키지 않고 조세수입을 유지하기 위해서는 소비세의 비중이 줄고 소득세의 비중은 늘어야 하겠지만 현재의 정책은 방향을 제시하지 못하고 있는 실정이다.

재산세의 비중은 과거부터 지금까지 OECD 국가들의 평균을 크게 상회하고 있음을 확인할 수 있다. 소득분배 개선에 대한 조세의 역할에서 소득세가 부담하지 못하는 부분을 거의 재산세의 형태로 부과하였다고 예상된다. 소득분배 개선에 반하는 소비세의 비중도 높았던 과거에서 그 비중이 차차 줄어들고 있는 방향에 맞춰 재산세는 조금씩 증가하는 모습을 보이다가, 최근 들어 종합부동산세의 부과로 2003년 이후의 자료에는 재산세의 비중이 더욱 증가할 것이라고 예상된다.

이러한 상황에서 주요국은 세율체계의 단순화와 세율의 인하를 계속해서 시도하여 왔고, 그 결과로 단일세를 도입한 여러 나라들의 사례를 살펴보았다. 마찬가지로 한국에서도 이와 같은 단일세로의 전환을 시도하는 것이 가능할 것인가를 검토하는 연구가 필요할 것이다.

하지만 무엇보다 앞서야 할 것은 앞서 주요 선진국과 한국의 조세환경을 비교해 본 결과, 명백한 문제점을 해결해야 할 것이다. 다시 말해서 사회 전반적인 과표의 양성화를 달성하여야 전반적인 세율인하도 가능하다는 것이다. 전체 자영업자의 50%만이 소득세를 납부하는 상황에서 세율인하만을 검토하는 것은 조세수입에서 큰 문제를 가져올 것이다. 또한 근로소득자에게 계속해서 면세점만을 인상해 주어서 결국은 근로소득자의 50%에 가까운 이들도 면세자로 만들어 나머지 50%에게서 대부분의 소득세를 거두어들이는 실정에

서는 단일과세제도의 도입은 의도한 효과는 불구하고 역효과를 가져올 가능성이 크다. 결과적으로 세율인하와 세율체계의 단순화를 위해서는 넓은 세원이 확보되어야 한다는 것이다. 이러한 세원의 확보는 과표양성화로 달성될 수 있는 것이며, 더 이상 수평적 공평성을 위한다는 명목으로 면세점을 인상하는 상황도 발생하지 않아야 가능하다는 것이다.

이러한 기본적인 전제상황이 마련된 상황에서 외국의 단일세 도입 방법과 추세를 분석하여 한국에 적절한 단일세를 설정하여야 할 것이다. 또한 한국에 단일세를 도입할 경우의 예상할 수 있는 과급 효과와 부작용 등을 점검하고 한국에 앞서 먼저 단일세를 도입한 국가의 조세환경과 한국의 환경을 객관적으로 분석하여 본보기로 삼아야 할 것이다. 이러한 연구가 충분히 이루어진 다음에 한국에 적절한 단일세의 도입은 조세체계의 단순화와 세율인하로 인한 근로의욕의 상승, 조세제도의 효율성 회복 등의 긍정적인 효과를 기대할 수 있을 것이다.

## V. 요약 및 결론

지난 40년 동안 OECD 회원국들의 개인소득세수가 총세수에서 차지하는 평균 비중을 살펴본 결과는 비교적 안정적으로 유지되고 있었다는 것과 90년대 중반이후는 다소 감소하는 경향이 나타나고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 사실은 조세부담률이 90년대 이후 다소 감소하는 원인으로 설명할 수 있을 것이다. 개인소득세 비중의 감소추세는 소득세의 효율성을 도모하고 근로의욕을 고취하는 것이 전반적으로 경제의 성장과 안정에 도움이 된다는 결론에서 비롯된다고 할 수 있다.

이러한 의식이 바탕이 되어서 최근 단일과세 도입의 필요성에 대한 논의가 활발하게 진행되어 왔고, 신생국가를 중심으로 실제 도입되어 시행되기에 이르렀다. 이러한 단일과세의 효과를 경험해 본 외국의 상황은 러시아를 제외한 모든 국가에서 한계세율의 가장 낮은 세율을 단일세로 적용하였고 이는 개인소득세로부터의 조세수입을 감소시키는 것으로 밝혀졌다. 이에 대한 적절한 대응을 함으로써 조세수입의 손실은 일정부분 완화시켰겠지만, 래퍼효과는 어떤 경우에도 나타나지 않았다. 소득세제도의 복잡성을 야기하는 것은 공제제도이므로 단일과세제도의 시행이 소득세의 단순화와는 관계가 없다는 사실도 알 수 있었다. 단일과세제도는 실제로는 대부분 신생 정부들의 시장지향적인 성향을 표시하기 위한 목적으로 도입되어 왔다. 몇몇 국가의 경우에는, 그러한 선택이 성공적이었던 것으로 보인다. 반면에 그렇지 않은 국가에서는 단일과세가 그다지 큰 호응을



얻지 못하였다.

한국의 경우 개인소득세의 조세수입은 OECD의 평균에 비해 상당히 낮은 비중을 계속해서 유지하고 있으며, 증가하는 모습도 보이지 않고 있다. 90년대 후반까지 어느 정도 상승의 모습을 보이다가 2000년부터는 오히려 비중이 감소하고 있다. 이처럼 소득세의 비중이 줄어드는 이유는 외환위기를 거치면서 많은 사람들이 근로자의 범위에서 빠져나가고 그 사람들이 소규모 자영업자로 전환됨에 따라 대부분이 과세미달자가 되었기 때문이다. 소득세 비중이 미약하다는 문제점과 함께 제도의 누진도는 높지만 평균세율이 낮은 것에서 확인할 수 있듯이 소득재분배 효과의 감소가 또 하나의 문제점으로 제시되고 있다. 하지만 한국의 소득세제에서 가장 큰 문제점은 자영업자의 소득에 대한 과표양성화가 아주 미진하다는 것과 근로자와 자본소득자 간의 수평적 공평성이 확립되지 않았다는 것이다.

이러한 문제를 바로잡는다는 것은 정치적으로나 현실적으로나 쉬운 일이 아니다. 이러한 상황에서 한국의 소득세제를 선진화한다는 것은 더 어려운 문제라고 할 수 있다. 따라서 소득세제 정상화가 소득세제의 선진화에 선행되어야 할 것이다.

따라서 현행 조세정책의 기능을 재정립하고 구체적인 조세정책 어젠다를 도출해야 한다. 이를 위해 조세정책이 갖는 재분배 기능과 소득세의 누진도를 재평가하고 중산층 복원과 중산층 세부담을 경감시키는 조세정책이 되기 위해서는 다음과 같은 조세개혁이 필요하다.

첫째, 근거과세 확립을 위한 세제 및 세정 개혁이 필요하다. 이를 위한 구체적인 과제로는 ①부가가치세제의 간이과세제도를 폐지하고 ②기장 유도, 전자기장을 도입하고 ③세무조사 시스템의 전면적

개편이 필요하고 ④영수증 수수질서를 확립시키며 ⑤가산세제도와 조세범처벌법 개선 등의 조치가 이루어져야 한다.

둘째, 물가상승에 따라 소득세체계가 변화지 않으면 실질적으로 세 부담이 증가함으로 물가연동세제의 도입이 필요하다.

셋째, 근로소득 공제제도와 관련하여 소득수준과 가구원수에 비례하여 일괄적으로 공제액을 산정하는 개산공제의 도입이 필요하다. 이는 가구원수에 따른 인적공제 문제를 해결하고, 공제제도를 단순화시켜 과도한 조세비용을 경감시킬 수 있으며, 특별공제제도의 실효성을 한층 더 확보할 수 있는 방안이 될 것이다. 그리고 고령화 사회에 대비한 퇴직연금제도의 도입을 확대하고 정착시킬 수 있도록 세제를 합리적으로 정비할 필요가 있다.

넷째, 자본과세 개혁 조치로 금융소득종합과세는 완전한 종합과세로 이행하도록 기준 금액을 폐지하고 예외 없이 종합과세로 하되 세 부담은 낮추는 것이 필요하며, 점진적으로 하향조정하는 방안을 검토하는 것이 필요하며, 주식양도차익 과세도 여타의 소득과 같이 종합과세로 하되 단기간에 이루어지는 투기적 거래에 대해서는 높은 세금을 부과하고, 장기적인 투자에 대해서는 세금을 낮추는 방안이 검토되어야 한다.

다섯째, 저소득층 자신의 노력을 통해 중산층으로 도약할 수 있도록 기존의 재정지출 정책과 조세지원 정책을 결합한 EITC의 올바른 도입방안으로서 국민기초생활보장 대상자 중에서 근로능력자를 흡수하고 나머지는 기존 복지제도의 틀에서 흡수하는 방안을 모색해야 할 것이다.

단일과세와 이중소득과세의 도입은 중장기적인 과제로서 검토할 수 있을 것이다. 이는 기존의 소득세가 정상화되는 상황에서 검토

가능한 방안으로 세계적인 추세에 맞추어 소득세 세율을 인하하고 과세기반을 확대하는 과정을 거친 후 도입이 가능할 것이다. 현재와 같이 소득세가 비정상적인 구조를 갖고 있는 상황에서 도입이 될 경우 발생할 수 있는 효율성과 형평성의 심각한 훼손을 감당하기가 쉽지 않기 때문이다. 따라서 한국의 소득세제 선진화는 소득세제를 정상화시키는 것을 최우선 과제로 설정한 뒤 세계적인 추세에 부응하는 다양한 개선방안을 모색하고 궁극적으로는 단일세와 이중소득과세를 검토하는 과정을 통해 달성 가능할 것이다.

---

## 참고문헌

- 김준영·임병인, 「한국의 조세형평성과 세후소득불평등」, 『공공경제』, 제 5권 제1호, 2002.
- 곽태원 외, 『저성장 시대의 조세정책 방향에 대한 연구』, 한국경제연구원, 2006.
- 성명재, 「우리나라 소득세의 계층별 부담구조와 소득재분배 기능에 대한 소고」, 『재정포럼』, 2005년 1월호, 한국조세연구원, 2005.
- 안중범, 『근로자와 서민을 위한 조세개혁』, 해남출판사, 2005.2.
- 안중범·원윤희·임병인·구창모, 「소득세공제제도 개편의 정책모의실험」, 『공공경제』, 제11권 제1호, 2006. 6.
- 안중범·송재창, 「한국형 EITC 제도의 도입의 파급효과와 추진방안」, 『재정논집』, 제20집, 제2호, 2006. 2.
- 안중범·임병인, 「물가상승을 고려한 소득세누진도의 측정과 세계개편의 평가」, 『재정논집』, 제16권 제2호, 2002. 2.
- 안중석, 「개인소득세제 개혁: OECD 회원국의 동향과 시사점」, 『재정포럼』, 한국조세연구원, 2005. 10, pp.24-49.
- 원윤희, 「근로소득세액공제제도의 개편방안」, 『재정논집』, 제15집 제2호, 2001.
- 임병인, 「소득세 및 사회복지정책의 소득재분배 효과: 한국과 미국의 비교」, 『공공경제』, 제8권, 2003.
- 전병목, 「조세의 소득재분배 효과 - 도시근로자가구를 중심으로 -」, 『재정포럼』, 2005년 1월호, 한국조세연구원, 2005.
- 전영준, 「EITC 도입을 위한 정책과제」, 『공공경제』, 제9권, 2004.
- 현진권·임병인, 「형평성 요인별 분석을 통한 소득세제의 소득재분배 효과」, 『재정연구』, 제9권 제2호, 2003, 7.
- 현진권·임병인, 「한국의 유효소득세함수 추정」, 『재정논집』, 2002.

- Auten, G. and R. carroll, "The Effect of Income Taxes on Household Income," *The Review of Economics and Statistics*, 81, 1999, pp.681-693.
- Browning, E. K., "Effects of the Earned Income Tax Credit on Income and Welfare," *National Tax Journal*, Vol.48, 1995, pp.23-43.
- Dunn, Douglas, *Flat Tax Fiasco*, 2006.
- Eissa, N. and J. B. Liebman, "Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit," *Quarterly Journal of Economics*, Vol.111, 1996, pp.605-637.
- Ellwood, David T, "The Impact of the Earned Income Tax Credit and Social Policy Reforms on Work, Marriage and Living Arrangement," *National Tax Journal*, Vol.53. No.4 Part 2, 2000.
- Forbes, Steve, *Flat Tax Revolution*, Washington: Regnery Publishing, 2005.
- Feldstein, M., "The effect of marginal tax rates on taxable income: A panel study of the 1986 tax reform act," *Journal of Political Economy*, 103, 1995, pp.551-572.
- Gruber, J. and E. Saez, "The elasticity of taxable income: Evidence and implications," *Journal of Public Economics*, 84, 2002, pp.1-32.
- Hall, Robert and Alvin Rabushka, *The Flat Tax*, the 2nd eds., Hoover Institution Press, 1995.
- Honohan, P. (ed.), *Taxation of Financial Intermediation: Theory and Practice for Emerging Economies*, World Bank and Oxford University Press, 200.
- Huzinga, H. and G. Nicodeme, "Are International Deposits Tax Drive?," *Journal of Public Economics*, 88, 2004, pp.1093-1118.
- Keen, M., Y. Kim, and R. Varsano, "The Flat Tax: Principles and Evidence," IMF Working Paper WP/06/218, 2006.
- Kopczuk, W., "Tax Base, Tax Rates and the Elasticity of Taxable Income," *Journal of Public Economics*, 89, 2005, pp.2093-2119.

- Liebman, Jeffrey B., "The Impact of the Earned Income Tax Credit on Incentives and Income Distribution," *Tax Policy and the Economy*, Vol.12, MIT press, 1998.
- Lindhe T., J. Sodersten and A. Oberg, "Economic effects of taxing closed corporations under a dual income tax," *IFO Studien*, 48, 2002, pp.575-610.
- \_\_\_\_\_, "Economic effects of taxing different organizational forms under the Nordic dual income tax," *International Tax and Public Finance*, 11, 2004, pp.469-485.
- OECD, Revenue Statistics 1965~2004, 2005a.
- \_\_\_\_\_, "Tax Policy Reforms in Denmark, Italy, the Slovak Republic and Turkey," 2005b.
- \_\_\_\_\_, "Reform of Personal Income Tax," CTPA?CFA(2005)54/ANN, 13, June 2005c.
- \_\_\_\_\_, "Fundamental Reform of Personal Income Tax," *OECD Tax Policy Studies*, No.13, 2006a.
- \_\_\_\_\_, OECD Tax Database, 2006b.
- Pirttila, Jukka and Hakan Selin, "Income Shifting and the Elasticity of Taxable Income: Evidence from the Finnish Dual Tax Reform," IIPF 2006.
- \_\_\_\_\_, "How successful is the dual income tax? Evidence from the Finnish tax reform of 1993," CEFIFO Working Paper, No.1875, 2006.
- Scholz, J. K., "The Earned Income Tax Credit: Participation, Compliance, and Anti-Poverty Effectiveness," *National Tax Journal*, Vol.47, No.1, 1994, pp.59-81.
- Sorensen, P.B., "Recent Innovations in Nordic Tax Policy: from the Global Income Tax to Dual Income Tax," In P.B. Sorensen (Ed.), *Tax Policy in the Nordic Countries*, Macmillian Press LTD., 1998.