

세무와회계저널
제7권 제3호 2006년 9월 pp.127~140
한국세무학회

우리나라 세제의 개편방향 평가 및 중장기 개혁방안*

이만우**

<요 약>

본 연구는 지금까지의 세제개편의 성과를 평가하고 경제 사회 환경의 변화에 따른 중장기 세제개혁 방향을 제시하고 있다. 구체적으로 현정부의 조세개혁 방향을 전반적으로 평가하고 있으며, 세목별로 제시하고 있을 뿐만 아니라, 조세감면의 타당성, 비과세의 타당성을 재평가하고 있다. 마지막으로 향후 조세개혁의 방향을 제시하고 있다.

<주제어> : 조세체계, 세제개편, 조세개혁

* 본 논문은 고려대학교 특별연구비에 의하여 수행되었음.

** 고려대학교 경영대학 교수, leemm@korea.ac.kr, 02-3290-1927, 주저자(교신저자)

논문접수일 : 2006년 6월

게재확정일 : 2006년 9월

I. 머리말

조세는 국가 또는 지방자치단체의 재정수입을 얻기 위해 법률규정에 따라 부과된다. 조세의 역사는 공동체 형성이 시작된 고대로 거슬러 올라갈 수 있으나 우리나라의 근대적 조세제도가 정착된 것은 미군정시대로 볼 수 있다.

미 군정하인 1948년 7월 말의 국세 체계는 24개의 세목으로 구성돼 있다.¹⁾ 소득세로는 제1종 소득세, 제2종 소득세, 제3종 소득세, 지세(地稅), 사업세, 광세(鑛稅), 이익배당세가 있었고 재산세로서는 상속세와 법인자본세, 소비세로는 음료세(주세 포함), 물품세, 유흥음식세, 특별행위세, 입장세, 마권세, 직물세, 전기가스세, 골패세(骨牌稅), 통행세, 관세가 있고 유통세로는 인지세, 등록세, 조선은행 발권세, 톤세가 있었다.

조세체계는 세법개정을 통해 계속 변화되어 왔는데 현재로는 국세 및 지방세가 각각 16개 세목으로 전체 32개 세목으로 구성돼 있다.

우리나라 세제는 조세체계가 복잡하고 세법구조가 난해하며 감면규정이 과다하고 세수포착율이 낮은 문제점을 지니고 있다. 복잡한 세제는 세정운영의 효율성과 국민의 납세의식을 저하시키는 부작용을 유발하고 있다. 정부도 이러한 문제점을 인식하고 매년 세제개편작업을 통해 개선해 나가고 있다.

이 논문의 목적은 지금까지의 세제개편의 성과를 평가하고 경제 사회 환경의 변화에 따른 중장기 세제개혁방향을 제시하는데 목적이 있다.

머리말에 이어 제2장에서는 우리나라 세제의 개편과정과 그 성과를 논의하기로 한다. 제3장에서는 세제와 관련된 최근의 경제 및 사회 환경변화를 검토한 다음 이에 따른 중장기 세제 개혁방향을 제시하고 제4장에서 결론을 맺기로 한다.

II. 우리나라 세제의 개편과정에 대한 평가

우리나라 세제개편은 정부가 세법개정안을 국회에 제출하여 심의의결을 받아 이루어져 왔다. 근래에 와서는 국회의원들의 발의에 의한 세법개정안이 많이 등장해 일부 법률안의 개정작업에서는 혼선을 빚기도 한다.

지금까지 세제개편은 학계와 실무계에서 문제점으로 지적되고 있는 사항에 대한 개선작업으로서 상당한 성과를 얻고 있다.

1) 국세청, 세정 100년 역사, 1996, P.387

1. 조세체계 합리화

우리나라의 조세체계와 세법구조는 너무 복잡하여 조세원칙 중 단순성·경제성·확실성의 측면에서 문제가 있는 것으로 평가되고 있다. 단순성이란 세법의 규정이 간단하고 쉽게 이해될 수 있어서 보통의 상식을 가진 국민이 스스로 납세의무를 준수할 수 있어야 한다는 것이다. 경제성이란 조세가 국민의 부담과 조세당국의 징수비용이 최소화 되는 방법으로 부과해야 한다는 것이다. 확실성이란 조세납부의 시기·방법·금액을 확실하고 명료하고 쉽게 이해될 수 있도록 표시돼야 한다는 것이다.

이러한 측면에서 보면 우리나라 세제는 동일한 과세대상에 대한 2중 또는 3중의 과세, 과다한 감면규정, 감면대상에 부가되는 목적세 등 복잡한 구조를 지니고 있으며, 해석상 논란이 많은 규정으로 인해 세정에 대한 불신을 확대시키는 등의 문제점을 지니고 있다.

예를 들면 국세인 소득세 또는 법인세 납세의무를 준수함에 있어서는 교육세(금융보험업자 수입금액), 농어촌특별세(감면분 또는 과세표준 5억원 이상분), 지방세인 주민세(소득할)와 사업소세(종업원할) 등 다양한 세목이 붙기 때문에 보통 국민은 이에 대한 의무를 누락없이 이행하기란 거의 불가능하다. 특히 농어촌특별세의 경우 조세특례제한법에 의한 조세감면대상에 대해 다시 부과되고 있기 때문에 일반 국민이 이를 알고 그 의무를 이행하기가 매우 어렵다.

과다한 조세특례제도의 운영도 조세체계를 복잡하게 만드는 중요한 요인 중의 하나이다. 조세특례제한법에 감면사항이 주로 규정되어 있는데 그 내용이 매우 복잡하다. 한편 조세특례의 방만한 운영에 의한 세수감소를 줄여보기 위한 최저한제도 복잡성을 심화시키는 요인이 되고 있다. 특히 최저한세의 제약으로 인해 우량의 조세지원책이 불량량의 조세지원책에 자리를 넘겨주는 그레샴의 법칙이 적용될 가능성도 높다.

이와 같이 조세체계가 복잡해진 것은 목적세의 과다한 도입에도 원인이 있다. 목적세는 그 당시의 국정현안을 해결하기 위해 신설해 한시적으로 운영되는 것이 일반적이다. 국세 중에서 목적세는 교통세·교육세 및 농어촌특별세가 있다.

교통세는 교통시설의 확충에 소요되는 재원확보를 목적으로 석유류에 대해 부과되고 있는데 특별소비세와 유사한 성격임에도 불구하고 중복적으로 과세되고 있다. 교육세는 금융보험업자의 수입금액에 별도로 부과되기도 하고 특별소비세, 교통세, 주세에 가산하여 부과된다.

목적세 중에서 농어촌특별세는 특히 과세대상을 무리하게 정하고 있다. 농어촌특별세는 특별소비세, 취득세, 레저세, 종합부동산세에 부가하여 징수하기도 하지만 소득세 및 법인세 감면분에 대해 20%를 부과하고 있다. 다시 말하면 80%만 감면하면 될 것을 전액 감면한 다음 다른 세목인 농어촌특별세로 20%를 받아내는 무리한 과세방식을 택하고 있다.

이와 같이 조세체계가 복잡해진 이유는 정치적 목표를 너무 강조하여 국가재정을 칸막이 방식으로 운영했기 때문이다. 그 결과 재정의 신축적 운용을 저해하고 경제상황에 신속히 대처할 수 없는 문제점이 발생된 것이다.

세제당국은 이와 같은 문제점을 인정하고 목적세의 폐지와 세목의 통합을 통한 조세체계 간소화

방안을 추진했었는데 이를 실행에 옮기는 과정에서 목적세로서 쉽사리 예산을 확보했던 관련부처의 반발에 부딪쳐 더 이상 진척시키지 못하고 있다. 그러나 조세체계를 복잡하게 운영해 발생하는 불필요한 손실을 막기 위해서라도 조세체계의 간소화는 반드시 이루어져야 할 개혁과제인 것이다. 세금 걷는 일과 예산 편성하는 일을 독립적으로 운영해야 만이 재정운영의 효율성을 높일 수 있는데, 이를 위해서라도 목적세를 폐지해 본세에 통합시켜야 한다.

조세체계 정비작업은 전화세를 부가가치세에 통합시키는 것과 지방세에 부가되는 교육세를 지방세인 지방교육세로 조정하여 지방세에 국세인 교육세가 부가되는 부자연스러움을 해결한 것을 성과로 들 수 있다. 그러나 목적세를 폐지하고 세목을 대폭 줄여서 조세체계를 간소화하는 개선작업이 시급하다.

2. 과세대상소득 확대

과세대상 소득을 규정하는 방식에는 열거주의와 포괄주의가 있다. 우리나라의 개인과세는 원칙적으로 열거주의에 의하고 있으며 법인과세는 포괄주의에 의해서 규정하고 있다. 원천설에 의한 열거주의 개인 과세방식은 세수포착율을 낮추고 조세형평에 대한 갈등을 유발하는 요인이 되고 있다.

개인의 재산형성의 원천은 벌어들인 소득, 타인으로부터 무상으로 재산을 받는 수증, 피상속인의 사망이 원인인 재산상속으로 나눌 수 있다. 이와 같은 소득, 수증, 상속에 의해 취득한 재산이 모두 과세대상이 된다면 한 개인의 재산은 과세대상금액에서 세금을 차감한 가치분 재산중에서 소비하지 않고 남긴 금액이 될 것이다.

우리나라 세제에서는 개인의 소득, 수증, 상속에 의한 재산취득을 모두 과세대상으로 규정하지 않고 종목별로 과세대상을 규정하는 원천설을 원칙으로 하고 있다. 세법에 과세대상으로 열거하지 않으면 과세대상에서 제외되어 조세의 공평성을 저해함으로써 사회적 갈등 요인이 되고 있다. 이와 같은 원천설에 의한 세법규정은 경제적·사회적 변화에 세법이 따라가지 못할 경우 조세의 형평을 깨뜨릴 위험이 있는 것으로 지적되고 있다. 또 개인의 두 시점의 순자산금액의 차이와 세금부담의 합계액 사이에 일정한 함수관계가 성립되지 않으므로 세금의 성실한 납세를 유도하는 방법으로 부족한 점이 있다. 한편 2004년부터 시행되는 상속세 및 증여세법의 개정으로 상속·증여세 포괄주의가 원칙으로 규정돼 있지만 실제 사례 발생시 적절히 대처하기 위한 명확한 규정이 마련되지 않아 과세 사례 발생시 논란의 소지가 있다.

한편 소득세법상 일부소득은 유형별 포괄주의를 규정하고 있지만 전체적으로 과세대상 소득에서 누락되는 사항이 발생할 소지가 있다. 예를 들면 현행 소득세법상 재산권 침해나 명예훼손에 따른 손해배상금이나 위자료는 과세대상 소득이 아니다. 따라서 실질적으로는 사용료에 해당되지만 이를 손해배상금으로 지급한다든지 위자료 명목으로 지급할 경우 소득세 과세대상에서 제외될 수 있다.

개인소득에 대한 과세 포착율을 높이기 위해 과세소득에 대한 규정을 조세법률주의 원칙에 위배되지 않는 범위내에서 포괄적으로 규정하는 개선작업이 계속돼야 한다. 또 유사한 성격의 소득임에도 소득 구분의 차이에 따라 세금부담이 큰 차이를 보이는 사항에 대해서는 세금부담을 적절히 조

정할 필요가 있다. 예를 들면, 근로소득자의 경우 사업소득자보다 세금을 많이 납부하고 있다는 인식이 팽배하다. 이는 소득에 따라 차별적으로 과세한다기 보다는 소득을 제대로 파악하지 못함으로 인하여 발생하는 문제이다. 따라서 소득이 제대로 파악되는 것과 그렇지 않은 소득간의 세부담을 보다 적절하게 조절할 필요가 있다.

3. 과세포착률 제고

세수는 주로 세원 및 세율의 함수관계를 나타내는데 우리나라의 경우 세원은 그 탈루가 심하여 완벽하게 포착되지 못하고 있는 반면 세율은 전반적으로 너무 높은 것으로 평가되고 있다. 이와 같은 낮은 세수포착율은 국민의 납세의식과도 관련이 있다. 우리의 납세의식은 선진국에 비해서 너무 낮은 수준이다.

한편 실지거래가액이 아닌 기준시가에 의한 과세제도도 세수포착율을 낮추는 요인이 된다. 실지거래가액과 기준시가 중에서 선택하여²⁾ 양도소득을 계산하고 이에 동일한 세율을 적용하게 하는 계산구조는 거래단계에 따라 실지거래가액과 기준시가를 교차해서 적용함으로써 과세소득을 줄일 수 있는 불합리한 제도이다. 또한 1세대 1주택 비과세제도는 거래당시 영수증을 제대로 교부하고 교부받을 동기를 유발하지 못하고 있다. 부동산 등기를 실제 거래가액으로 하도록 규정한 관련법령이 엄격히 집행될 수 있도록 하고 거래가액을 속일 경우 손해보는 거래 상대방이 있도록 양도소득세 과세체계를 재정리해야 한다.

최근 근로소득자와 자영업자 사이의 세금부담 갈등이 빚어지고 있다. 근로소득자의 경우 급여를 지급하는 기업에서 비용으로 인정받기 위해 지급총액을 낱알이 국세청에 보고하기 때문에 근로소득자들은 숨김없이 세금을 낼 수 밖에 없다. 그러나 자영업자의 경우 현금거래 고객이 현금영수증을 요구하지 않으면 수입금액을 누락하더라도 국세청이 적발하기가 매우 어렵다.

근로소득자와 자영업자 사이의 세금부담 불균형은 공적연금부담 불균형으로 이어진다. 유리지갑인 근로소득자의 상대적 피해를 방지하기 위해서는 자영업자의 소득파악을 강화하는 대책이 시급히 마련돼야 한다.

부가가치세 과세대상인 음식이나 개인서비스에 대해 현금으로 대금을 결제하고 적절한 영수증을 수취하지 않게 되면 여러가지 세금이 동시에 포탈된다.

자영업자 수입금액 누락을 방지하는 최선의 방안은 신용카드 사용이다. 후불카드 뿐만 아니라 선불카드나 직불카드로 결제할 경우 자영업자는 수입금액과 소득금액을 속일 수 없게 된다. 신용카드를 사용한 근로소득자의 경우 2005년 지출분까지는 총급여액의 15%를 초과하는 사용금액에 대해서는 20%의 소득공제를 적용한다. 예를 들어 소득세율 30%에 해당하는 근로소득자는 일정금액 초과 사용시 카드사용금액의 6%에 해당하는 세금을 절감할 수 있게 된다.

신용카드 사용 세제혜택은 카드 사용을 증가시켜 자영업자 수입금액 포착률 제고에 획기적으로

2) 한편 2007년부터는 부동산에 대하여 기준시가에 의한 양도신고제도를 폐지하고 실거래가액으로 신고하도록 전환하였다.

기여하고 있다. 그러나 정부는 2006년부터 소득공제율을 20%에서 15%로 인하하도록 소득세법을 개정했다. 신용카드 사용 확대를 유도한다고 선전하면서도 실제로는 이에 역행하는 방향으로 세법을 개정한 것이다. 이는 세수 부족을 보충하기 위한 방안으로 보이나 세수 증대 보다는 근로소득자의 불만을 증대시키고 자영업자 과세포착률을 저하시키는 부작용이 우려된다.

신용카드공제와 의료비공제의 이중공제 금지 조항도 각각 성격이 다른 공제 중 하나를 선택하라는 무리수이다. 2005년분은 그 적용이 유예됐지만 2006년도분부터 적용되는 선택방법은 전문가도 이해하기 힘들만큼 어렵다. 의료비 공제는 사회복지정책 차원에서의 지원으로 이를 신용카드공제와 중복적용을 따질 일이 아니다. 신용카드 사용을 유도하기 위해서는 앞으로도 이중공제를 계속 허용해야 할 것이다.

신용카드를 소지하지 않은 청소년층 등을 대상으로는 휴대전화를 활용한 현금영수증 발행제도를 대폭 강화할 필요가 있다. 또 공제대상 근로소득이 없는 계층에 대해서는 부담한 부가가치세 중 일부를 돌려준다는 차원에서 현금 환급방식도 검토해볼 필요성이 있다. 국세청이 개발비용을 투입해 간편하고 신속하게 영수기록을 확보해 과세자료로 쓸 수 있도록 하는 시스템개발에 보다 적극적으로 나서야 한다.

4. 세법개정과정의 정치화

지금까지 정부는 매년 정기적으로 또는 경제 환경에 따라 필요시마다 세법개정안을 마련했다. 정기국회에 제출하는 세법개정안 마련시 과거에는 4인 가족 기준 근로자 면세점이 정치적 쟁점이었다. 일반적으로 야당에서는 이를 더 높이자고 주장하고 정부여당은 방어하는 편이었다. 그러다 보니 세율구조와 소득공제 금액이 매년 너무 자주 바뀌어 국민들에게 혼란거리가 됐다. 또 매년 세법개정에 손을 대다 보니 세법이 누더기가 되고 조문도 복잡하기 짝이 없었다. 특히 조세특례제한법은 과거의 조세감면규제법과 함께 누더기 개정의 대표적인 사례가 되고 있다.

한편 외환위기 이후 재정경제원의 정부예산 부문이 기획예산처로, 금융감독 부문이 금융감독위원회로 이관되자 경제부총리 부서인 재정경제부의 정책 조정기능이 극히 약화됐다. 이에 따라 재정경제부가 경기 활성화 대책 및 부동산대책의 수단으로 세법개정을 너무 자주 사용하고 있어서 조세의 중립성이나 안정성 측면에서 문제가 있다. 세제운용의 장기적 목표를 정하고 땀질식 단기처방을 지양해야 할 것이다.

최근 시민단체의 영향력이 커지면서 세금감면 청원 활동이 늘어나고 있다. 또 선거시 투표를 의식한 국회의원들이 인기 위주의 세금감면 법률안도 봇물을 이루고 있다.

여성단체의 강력한 요구에 의해 2004년도부터 여성용 생리대가 부가가치세 면세품이 됐다. 부가가치세 면세란 당해 제조업자가 창출한 부가가치에 대한 금액만 세금이 면제되는 부분면세제도이며 가격인하 효과가 소비자에게 모두 돌아간다는 보장도 없다.

여성 생리대와의 형평성 논란이 제기되면서 유아용 기저귀와 남성용 면도기도 면세대상이 돼야 한다는 새로운 주장이 제기되고 있다. 논쟁의 심도는 더욱 격화되어 면세만으론 부족하다면서 생리

대 제조업자의 매입세액도 돌려주는 영세율 대상에 포함시키자는 법률안도 제출됐다.

일상생활에 꼭 필요한 생활필수품을 구체적으로 따지자면 해야될 수도 없이 많다. 조명을 위한 전구, 매일 사용하는 속옷, 신발, 칫솔, 화장지 등 생활필수품은 다양한데 이를 모두 부가가치세 면세대상으로 할 수는 없는 일이다. 한 가지 재화나 용역을無理하게 면세대상으로 정했다가는 이와 유사한 성질에 대한 면세 청원이 봇물을 이루기 마련이다.

세수입 기반을 조금씩 무너뜨리는 선심성 의원입법은 자제돼야 한다. 세법 개정안 발의에 대한 정부와 국회의 역할의 합리적 조정이 요구된다.

Ⅲ. 경제사회 환경 변화와 중장기 세제 개혁방향

근래에 와서 경제 및 사회적 변화가 급속히 이루어지고 있다. 세제에 영향을 주는 중요한 경제 사회적 변화는 다음과 같다.

- ① 빈부 차이의 심화에 따른 사회 양극화
- ② 대기업과 중소기업의 실적 및 임금 격차 심화에 의한 양극화
- ③ 저출산에 따른 고령화 사회의 급속한 확산
- ④ 주택가격의 지역별 격차 확대에 의한 자산소득 양극화
- ⑤ 외국자본의 우량주식 매집에 의한 은행 및 대기업의 경영권 변화
- ⑥ 성장 동력의 감소에 의한 고용의 질 저하 및 청년 실업 확대
- ⑦ 국민연금 부실화 우려 및 특수직 연금의 재정위기
- ⑧ 수도권과 지방간의 균형발전 요구 증대

이와 같은 경제 사회적 변화에 대응하기 위해서는 중장기 세제개혁 방향을 재검토할 필요가 있다.

1. 조세부담율과 세율정책

우리나라 조세부담율은 경제협력개발기구(OECD)의 평균보다 낮은 편이다. 최근의 OECD의 세수 통계(Revenue Statistics 2005)에 따르면 2003년 기준으로 우리나라의 조세부담율은 20.4%로서 OECD 평균 26.8%보다 낮고 이태리 30.4%, 영국 29.0%, 프랑스 27.0%, 독일 21.1%에 비해 낮은 편이다. 그러나 주요 경쟁대상국인 미국 18.8%, 일본 15.6% 보다 높다. 특히 국민 부담률에 있어서도 한국은 25.3%로 미국의 25.6%와 일본의 25.3%와 비슷한 수준이다.

특히 최근에 와서 재산세를 포함하여 공적부담이 크게 증가하고 있어서 국민들은 세금부담 수준이 경제수준이 비슷한 다른 나라보다 높은 편으로 인식하고 있다.

우리나라 세제의 문제점은 과세자 비율이 너무 낮다는 것이다. 근로소득자의 경우는 2004년의 과세자 비율은 29.3%에 지나지 않는다. 이는 1998년의 과세자 비율 59.3%보다 오히려 낮아진 것으로서

정치적 이유로 면세점을 너무 높게 잡은 부작용을 보여주고 있다. 이에 비해 자영업자의 과세자 비율은 1998년 35.7%에서 2004년 52.5%로 늘어났는데 이는 부가가치세 과세특례제도 폐지와 신용카드 및 현금영수증 사용 활성화에 따른 과세포착률이 높아진데 기인한 것으로 보인다.

고령화 사회 대비 및 양극화 해소를 위한 재원이 필요하다더라도 추가적 세율인상은 바람직하지 않다. 오히려 과세포착률을 지속적으로 높여나가고 세법의 정비를 통해서 부당하게 세금을 피해나갔던 부분에 대한 과세를 강화해야 한다. 또한 비과세 및 감면제도를 원점에서 재검토하여 대폭 축소해야 한다.

법인세율의 인상은 경제의 국경이 허물어져가는 추세에 맞지 않다. 국가 간의 교류가 활발해짐에 따라 세율을 보다 낮추어 세제의 경쟁력을 확보할 필요성이 증대되고 있다. 세율의 국가경쟁력은 이전가격(transfer pricing)과 관련된 세제에서 더욱 분명히 드러난다. 외국 기업이 우리나라에서 자회사, 지점 또는 영업소 등을 통한 영업활동을 영위함으로써 발생된 소득에 대하여는 법인세 등의 세금을 부담하게 된다. 우리나라의 세율이 높은 경우에는 외국의 본사에서 생산한 상품을 우리나라에 넘겨주는 이전가격을 높게 책정해 우리나라에서는 소득이 전혀 발생하지 않은 것으로 회계처리를 하려고 할 것이다.

정부는 이전가격 과세제도를 통하여 이를 막아보려 노력을 하지만 외국기업들의 대응도 만만치 않다. 개방화된 경제환경에서 기업의 국적의식이 희미해졌으며 다국적 기업들은 가장 낮은 법인세를 부과하는 나라에 본사를 둌으로써 세금부담을 줄이려 하고 있다. 따라서 각국은 세율이 낮은 나라를 조세피난처(Tax Haven)로 규정하고 이들 나라에 본사를 두는 자국기업에 대하여 별도의 세금을 부과하는 등의 대책을 마련하고 있다.

국제경쟁력을 높이기 위해 이동이 자유로운 자본소득, 고소득 전문직 소득 및 기업소득의 세율은 오히려 낮추어야 한다. 반면에 국제간 이동에 영향이 적은 소비세는 세율을 현행수준으로 묶어두고 비과세 감면 축소 및 과세포착률 제고를 통해서 세수를 확충해 나가야 한다.

2. 1세대 1주택 및 소액주주 상장주식차익 과세

우리나라 세제에 2가지 금기사항이 있다. 그 중 하나는 1세대 1주택 양도소득 비과세이고, 다른 하나는 소액주주 상장주식 매매차익 과세대상 제외다. 세대 당 한 주택에 대해서는 3년 이상 거주요건만 채우면 원칙적으로 양도차익이 비과세 된다. 양도가액이 6억 원이 넘는 고가주택의 경우에는 기준금액을 초과하는 부분에 해당하는 차익은 양도소득세가 부과되지만 실효세율이 매우 낮다.

상장법인 또는 코스닥 등록법인 소액주주의 주식매매차익은 과세대상이 아니다. 그러나 소액주주의 범위를 넘어서 대주주의 경우와 비상장, 비등록 주식의 매매차익은 과세대상이 되는데 소액주주와의 형평을 고려하여 10% 또는 20%의 낮은 세율이 적용된다.

1주택 비과세는 주택 보유 국민들 대다수에 해당되는 조세혜택이기 때문에 이의 폐지를 논하는 것은 정부나 정치권 모두가 매우 꺼린다. 소액주주 상장주식 매매차익 과세도 검토대상 목록에 넣기만 해도 주가에 즉각적인 영향을 미치기 때문에 세제 당국이 입에 올리기가 싫어한다.

땀 흘려 벌어들인 근로소득이나 자영업자들의 사업소득은 최고 40%나 되는 소득세를 빠짐없이 부과하는데 비해 집 팔고 주식 팔아서 벌어들인 불로소득에 대해 세금 한 톨 안내는 것은 조세형평에 어긋난다. 그럼에도 불구하고 국민 다수가 잠재적 납세자로 암묵적 저항세력을 형성하고 있기 때문에 관료나 정치인들에게는 만지기 싫은 ‘뜨거운 감자’인 것이다.

세대당 1주택씩 비과세하는 것은 물리적으로는 공평해 보이지만 주택가격에 따라 세금혜택의 크기가 엄청난 차이를 보여 실제로는 매우 불공평하다. 또 1주택 비과세 혜택을 최대한 누리기 위해 강남권 등 요지의 주택이 선호됨에 따라 특정지역 집값이 폭등하여 국민간의 갈등요인이 되고 있다. 세대당 1주택 비과세 혜택을 누리기 위해 자녀들을 별도의 세대로 구성해 주거목적 이외의 다주택을 보유하는 사례도 많다. ‘세금폭탄’으로 비유되는 8.31 조치 이후에도 집값이 계속 오르고 있는 것은 주택보유자의 대부분인 1주택자에게는 아무런 영향을 주지 못하는 실효성 없는 대책이기 때문이다.

주식매매차익에 대한 비과세와 저율과세도 부작용이 많다. 주식매매차익 과세가 사업소득세나 증여세에 비해 훨씬 유리하기 때문에 변칙적인 거래가 빈번히 발생되고 있다. 불균등 감자, 특수 관계인에 대한 저가양도, 전환사채 저가 배정, 자녀 소유 계열사에 이익 몰아주기 등과 같은 재벌의 부의 대물림 수법도 주식매매차익 과세가 더 유리한 점을 이용한 편법거래인 것이다.

최근 아이칸 연합이 KT&G의 담배사업을 인삼사업과 부동산 사업으로 나누어 회사 분할하도록 제안한 것도 분할을 통해 배정받은 인삼공사 지주와 부동산 리츠 주식을 상장하여 주식매매차익을 챙기는 것이 배당 소득세 부담보다 유리하다는 점에 착안한 세무전략으로 볼 수 있다.

1세대 1주택을 과세하더라도 동거가족당 일정금액의 소득공제를 거주기간에 따라 적용함으로써 소형 주택 장기보유자에게는 세금부담이 전혀 없도록 조정할 수 있다. 주식매매차익 과세도 매매이익 발생시 과세한 부분에 대해 매매손실 발생시 환급해주는 장치를 마련하고 세율을 적정수준으로 유지한다면 큰 부작용 없이 도입될 수 있다. 또 장기보유주식의 매매차익에 대해서는 유리한 세율을 적용함으로써 단기매매 위주의 거래가 유발하는 ‘냄비장세’를 방지할 수도 있다.

조세형평을 파괴하는 1세대 1주택과 소액주주 상장주식 매매차익 비과세제도는 조속히 폐지해야 한다. 주식매매차익에 대한 과세를 도입하되 초기에는 세율을 낮추고 분류과세 방식을 유지할 필요가 있다. 특히 주식시장의 침체를 우려하여 투자를 기피하는 점을 고려하여 주식매매차손 중의 일부분은 종합소득금액 중에서 공제하는 방식도 고려해 볼 필요가 있다. 주식시장 불황시는 세수감소를 감수하더라도 지원하고 활황시에는 매매차익에 대해 적절한 과세가 이루어지도록 세제를 개편할 필요가 있다.

3. 국세와 지방세의 조정

정부는 2005년 국세수입은 127조 4000억원, 지방세는 35조 5000억원으로 추계하고 전체 세수를 162조 9000억원으로 잠정 집계했다. 이는 국민 1인당 세부담이 337만원으로서 2004년의 316만원 보다 6.6% 늘어났다.

전체 세수중에서 국세와 지방세의 비중은 78%대 22%로서 매년 비슷한 수준을 보이고 있다. 지방

세는 지방자치단체가 전액 사용하게 되며 국세를 재원으로 한 중앙정부의 예산에 있어서 55%는 실질적으로 지방의 사업에 사용되는 것이다. 따라서 중앙정부 예산 중에서 절반이 넘는 지역예산을 더 따내려는 지방의 로비가 치열하게 이루어지고 있는 것이다.

중앙정부가 국세로 거두어서 지방예산을 지원하는 현행시스템은 책임재정의 측면에서는 불합리하기 짝이 없다. 따라서 국세 중에서 상당한 부분을 지방세로 이관하여 지방재정의 책임성과 자율성을 높이는 방안이 강구돼야 한다.

우리나라의 중앙과 지방간 세원배분의 특징은 동일세원에 대한 국세와 지방세 종목의 경합을 원칙적으로 배제하고 있다. 따라서 법인세와 소득세에 부가되는 소득할 주민세의 경우도 지방세법에서 별도로 구분하여 지방정부가 징수하는 방식을 택하고 있다. 그러나 이는 결국 국민의 납세의무 이행만 복잡하게 하는 것이다. 소득세나 법인세를 국세로 거두고 이중 일부분을 주소지에 따라 지방정부에 양여하는 방식을 택하게 되면 납세자인 국민도 편리하고 정부의 입장에서 징세비용을 줄일 수 있는 것이다.

현재 국세의 세원인 부가가치세와 특별소비세 등의 소비세도 부분적으로 지방에 양여하는 대상이 될 수 있다. 미국 등지에서는 소비세를 지방세의 세목으로 하는 시스템이 정착돼 있다. 현재 소비세가 국세에서 차지하는 비중은 40% 정도으로써 이중 상당부분을 지방재정에 양여함으로써 지방재정의 자립성을 높일 수 있다. 특히 수도권과 지방의 격차를 고려해 지역간 양여율에 차등을 둬으로써 자치단체간의 재정자립도 불균형 해소에도 도움을 줄 수 있을 것이다.

지역주민들이 자기지역에서 구매할 경우 부담한 부가가치세가 자기지역 재정에 편입된다면 지방에서의 구매가 증가되어 지역경제 회생에도 도움이 될 수 있다. 또한 신용카드를 사용하거나 현금영수증을 챙겨 부담한 세금을 지킴으로써 과세포착률을 획기적으로 증가시킬 수 있을 것이다. 한편, 수출상품의 부가가치세 영세율 적용 등 기술적으로 복잡한 문제가 있으나 영세율에 의한 환급분은 중앙정부가 부담하게 하는 등의 비교적 간단한 조정방안으로 해결할 수 있다.

정부예산의 절반이 넘는 지방예산의 경우 지방자치단체의 재정책임을 확립하여 스스로 절약하도록 유도하는 것이 최선의 방안일 것이다. 이를 위한 국세와 지방세간의 세원조정은 중요한 중장기 세제개혁 과제다.

4. 조세체계 간소화 및 소비세제 정비

우리나라 조세체계의 복잡성은 세법 개정시 과도한 정치적 영향력의 산물이다. 각 시대마다 자주 국방, 교육, 농어촌이라는 구호성 정책이 목적세를 양산했고 기득권을 수호하기 위한 힘에 밀려 적절한 시점에서 폐지하지 못하고 있다. 목적세는 본세에 통합시키고 예산편성과정을 통해서 재원을 배분하는 것이 합리적이다.

특별소비세는 유류부분은 환경 및 에너지 정책과 관련해서 재정비하고 골프장, 카지노, 유흥음식점 등 특정장소 이용관련 세금은 지방세로 이관하고 정비하는 것이 바람직하다.

부가가치세 면세와 간이과세제도는 매출과 매입의 연계 관계를 단절시켜 과세포착률을 저하시키

는 원인이 되고 있다. 면세대상은 최초 생산물인 농수축산물 수준으로 대폭 축소하고, 과세기술상 면세대상인 금융업 등의 수입금액에도 부가가치세를 적용하는 방안을 검토해야 한다. 간이과세자의 경우 원재료 공급사업자의 공급 관련자료를 활용하는 방안과 간편 회계시스템을 세정당국이 개발해 공급함으로 정상적인 과세체계로 전환하는 개혁방안이 마련돼야 한다.

5. 국제조세 관련 세제 강화

정보통신 및 교통의 급격한 발달로 세계는 빠르게 통합되고 있다. 상품, 용역 및 자본의 국가간 이동이 더욱 활발해짐에 따라 세계 각국은 자국의 과세권을 보호하기 위한 노력을 강화하고 있다. 국제조세 문제는 국외의 특수관계자와의 거래에 대한 이전가격세제, 국외지배주주에게 지급하는 이자에 대한 과소자본세제, 조세피난처를 이용한 조세회피규제가 주를 이루고 있다. 우리나라에서는 1996년부터 「국제조세조정에 관한 법률」을 제정했으며 수차례 개정을 거쳐 적용하고 있다.

국제조세분야는 규정보다 실제운영이 더 어렵다. 국세청은 조세피난처를 이용해 탈세한 혐의가 있는 납세자에 대한 조사를 계속하고 있다. 조세피난처란 법인세와 소득세가 전혀 부과되지 않거나 매우 낮은 세율로 운영되고 있는 지역을 말한다. 우리나라 기업이나 개인이 조세피난처에 본사를 둔 역외펀드를 만들어서 국내에서 전환사채 등을 헐값으로 인수했다가 거액의 시세차익을 얻고 처분하는 조세회피 사례도 있었다.

또한 외국계 국내기업의 임직원들이 국외본사로부터 스톡옵션을 받아 행사함으로써 얻은 이익을 상대적으로 높은 세율이 적용되는 근로소득으로 볼 것인지에 대한 논란도 제기된 바 있다. 국세청으로는 국외 본사가 제공한 스톡옵션도 근로의욕고취를 위한 것이기 때문에 이에 따른 이득은 당연히 근로소득에 포함되어야 한다는 주장을 펼치고 있다. 그러나 이에 대해 국외의 대주주이긴 하지만 직접적 고용관계가 없기 때문에 이를 근로소득으로 볼 수 없다는 반박주장이 제기 되었다.

한편, 국민건강보험 재정적자에 대한 관심과 함께 외국계 제약회사가 국내에서 막대한 이윤을 얻고 있는에도 납세실적이 너무 낮다는 문제가 제기되고 있다. 이는 외국계 제약회사가 이전가격을 조작하여 수입의약품의 원가를 과다하게 책정한 이유가 있을 것이다.

국세청이 사후적으로 이전가격 자료를 조사하고 있지만 인력 및 기술부족으로 어려움을 겪고 있다. 우리나라에서 영업활동을 영위하는 외국계 기업의 이전가격 사전승인제도 활용실태는 외국의 경우에 비해 너무 낮은 실정이다. 이는 외국계 기업들이 우리나라 국세청의 이전가격조사 기술을 낮게 평가하고 있는 점과 사전승인을 위한 제공자료의 비밀유지에 대한 확신을 갖지 못하는 점이 주된 이유이다. 이전가격조사에 대한 인력과 기술을 보다 강화하고 제출된 자료의 비밀보장을 담보할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

최근 공격적 조세회피 (ATP : Aggressive Tax Planning) 문제가 외국인 투자자의 행태와 관련하여 논란이 되고 있다. 국세청은 단호한 대처 입장을 밝히고 있지만 입법으로 보완돼야 할 중요한 조세개혁 과제인 것이다.

재정경제부 세제실과 국세청의 국제조세 관련 인력을 질적 및 양적으로 대폭 확충해야 한다. 외국인에 대한 과세허점은 국부유출과 직결된다는 차원에서 획기적인 개선 대책이 요구된다.

IV. 맺음말

조세개혁은 역대 정부에서 중요과제로 다루어 왔다. 노무현 정부는 2005년 정부혁신지방분권위원회 산하 조세개혁특별위원회를 설치하여 중장기 조세개혁 방향을 마련하고 있다. 최근 각종 정치 일정과 맞물려 잠복하고 있지만 머지않아 조세개혁은 정치사회의 논쟁의 핵심을 차지하게 될 것이다. 논의 과정에서 지나친 평등의식이나 빈곤계층을 겨냥한 인기위주의 개혁방안이 득세하는 것을 경계해야 한다.

법인세율을 인상한다든지 소득세의 최고세율을 인상하는 것은 단기적으로는 세수증대책이 될지는 모르지만 기업의 투자의욕 감퇴 및 해외로 소득이전이 발생되고, 지나치게 높은 개인소득 세율은 생산성이 높은 계층의 근로의욕 저하를 가져와 국가의 생산성에 악영향을 미칠 수 있는 것이다.

과다한 비과세 감면 규정을 정비하고 과세포착률을 높이는 방향으로 세수확충을 달성해야 한다. 각종 세금을 부과하는데 가장 중요한 요소는 기업의 수입금액을 정확하게 계산하는 것이다. 세금은 기업의 수입금액과 맞물려 있으며 사회 전체적인 회계보고시스템과 관련되어 있다. 우리사회에서는 전반적으로 납세의식이 부족하고 영수증 주고받기가 생활화되어 있지 않다. 뿐만 아니라 부가가치세법상 면세제도와 간이과세제도로 인하여 영수증이 교부된다 하더라도 기업의 수입금액을 적절히 추정할 수 없게 되어 있다.

앞으로의 세제개편은 과세대상을 포괄적으로 규정하여 확대하고 세율을 낮추는 방향으로 운영되어야 한다. 세금이 너무 높으면 탈세유혹이 생기기 마련이다. 세율만 적절한 수준으로 유지된다면 정당하게 세금을 내고 떳떳하게 살고 싶은 사람도 높은 세율부담 때문에 탈세의 유혹에 빠지게 되는 것이다. 세제와 과세관행도 개방화시대에 맞추어서 경쟁력을 확보할 수 있는 방향으로 개혁되어야 한다.

“본 논문은 다른 학술지 또는 간행물에 게재되었거나 게재 신청되지 않았음을 확인함”

참고문헌

- 국세청. 세정 100년 역사, 1996.
- 이만우. 현행 세제의 문제점 및 개선방안. 「월간공인회계사」 2000년 3월호 : 37-42.
- 이만우·정규언·정재연·노준화. 「세법개론」 제6판, 세학사, 2006.
- 임채주. 「세무회계사 기업회계와의 관계를 중심으로 한 논고」, 삼일인포마인, 2005.
- 차병권·최 광. 「한국조세의 연구」, 한국세정신보사, 1985.
- 최 광·현진권. 「한국조세정책 50년 제1권 조세정책의 평가」, 한국조세연구원, 1997.

Evaluation and Guidance of Tax Reforms in Korea

Man-woo Lee*

—〈Abstract〉—

The current tax system of Korea is too complicated and difficult for economic entities to clearly understand and implement. In addition, tax exemption is excessive and the rate of capturing tax revenue items is low, making the tax system in Korea inefficient. Considering these problems, Korean government currently makes a significant effort to reform the tax system of Korea.

The purpose of this paper is to evaluate the outcomes of the tax reforms to date and to provide guidance to the future tax reform, based on changes in recent economic and social environment in Korea. This paper specifically focuses on the regulations related to tax exemption and tax imposition rate. It suggests that the future tax reform should focus on a decrease in tax rates and an increase in tax imposition rate, instead of focusing on an increase in tax rates.

<Key words> Tax Reforms, tax system

* Professor, Korea University