

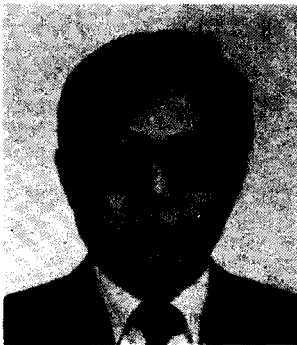
税制의 運營 課題와 展望

1. 머리말

정부는 국가의 임무를 수행하기 위하여 많은 재원을 필요로 한다. 더 나아가 필요한 재원은 일정하게 고정되어 있는 것이 아니라 매년 증가하고 있다. 이는 어제 오늘의 이야기도 아니며 다음 표에서 인식될 수 있는 바와 같이 우리나라에만 한정된 현상만이 아니다.

〈표 : 각국의 국민생산에 대한 정부지출의 비중〉

국가	산 출 기 준	연 도	증가율(%)
미 국	정부지출 / 총국민생산	1913~1957	6~26
영 국	"	1920~1950	26~39
독 일	정부지출 / 국민소득	1913~1954	15.7~41
스위스	"	1938~1952	19.1~21.2



金 政 男
(成均館大 教授·經博)

정부지출이 증대함에 따라 정부는 보다 많은 재원을 필요로 할 뿐만 아니라 재원 및 제도의 운영여하에 따라서 국가경제발전에 중요한 영향을 미칠 수 있기 때문에 재원의 조달측면은 물론 지출측면을 균형있게 고려하여 운영, 즉 제도적으로 조정하여 나아가야 할 것이다. 따라서 이를 위하여 여기에서는 정부지출 증대의 요인을 알아보고 이를 근거로한 조세제도의 합리적 운영방안을 논하여 보고자 한다.

2. 정부지출 증대의 요인

정부의 지출이 지출의 구조면에서나 과정면에서 변화하여온 배경에는 정부행위가 기능적인 면에서 크게 변화하여 왔음을 알 수 있다. 즉 과거에 있어서의 정부의 기능은 외부로 부터의 역할과 침입을 방지하는데 있었으므로 이를 위하여 필요한 제도 및 규정을 선정하고 보장하는데 국한된 비생산적 기능이였다. 따라서 이는 법 및 권리유지 목적으로 악용되기도 하였다. 그러나 근세에 와서는 국가경제 및 사회발전의

■ 목 차 ■

1. 머리말
2. 정부지출증대의 요인
3. 세제의 합리적 운영을 위한 전제조건
4. 세제의 운영과제
5. 맺음말

기초를 관리하는 책임기능을 갖게 되었다. 이에 따른 정부의 지출증대는 필연적이다. 이의 중요한 요인을 종합하면 다음과 같이 4가지로 집약될 수 있다.

첫째, 국민소득이 증가함에 따라 공공의 재화 및 서어비스에 대한 수요가 증가하게 되었다. 소득증대에 따라 국민의 기본욕구가 충족되면 보다 나은 교육, 교통 및 의료서어비스에 대한 수요가 증대하여 정부지출의 증대요인이 되고 있다. 이러한 경우에 공공재화에 대한 수요의 소득탄력성은 일반적으로 민간재화에 대한 소득탄력성보다 크게 나타나고 있다.

둘째, 고도의 산업발전과 기술수준을 달성하기 위하여는 정부의 지원역할이 필연적으로 정부지출을 증대시키는 원인으로 간주할 수 있다. 예를들어 산업사회 초기에는 최소한도의 교육수준으로 충분하나 산업사회의 발전을 위하여 점진적으로 높은 수준의 교육을 요구하게 된다. 또 산업사회의 발전을 위한 전제조건으로서 통신분야의 확대 및 개선은 물론 철도와 같은 운송수단과 도로 및 항만시설의 건설과 에너지의 개발과 같은 기술투자 또한 지속적으로 정부지출을 증대시키는 요인이 되고 있다.

셋째로 사회의 변화 및 발전은 인구이동을 수반한다. Brecht의 연구에서 입증된 바와같이 사회발전에 따라 인구집중현상이 발생하는데 인구밀도의 증대와 정부지출 사이에는 누진적 평행선의 법칙이 적용되는 것이다. 즉 인구집중현상과 함께 1인당 지방재정의 지출은 증가하게 되는 것이다.

넷째로, 정치사회적 요인들을 지적할 수 있다. 행정부는 강력한 능력을 행사함으로써 실질적인 영향을 미치려 한다. 이를 위하여는 정부지출을 증대시키지 않을 수 없는 것이다. 예를들어 정치활동이나 지방문화사업을 위하여 정부는 많은 재원을 필요로 한다.

위에서 고찰한 4가지의 정부지출증대의 요인

들은 우리산업사회에 발전에 따라 정부지출이 필요하다는 것을 인식시켜준다. 그러나 이러한 정부지출의 증대는 과거에만 그대왔던 것이 아니라 앞으로도 증대할 것이다. 다시말하면 미래에 있어서의 정부지출의 변화는 양적으로만 증대되는 것이 아니라 내용적인 면에서도 구조적인 변화를 하면서 증대하게 된다. 예를들면 경제정책적인 지출 종류는 물론, 사업영역에 따른 정부지출과 목적 및 지역행정단위에 따른 지출내용들이 국가사회의 변화과정에 따라서 다르게 변화하게 될 것이다.

3. 세제의 합리적 운영을 위한 전제조건

누구나 아무런 의미없이 자신이 노력하여 번 소득을 지불하는 것을 좋아하는 사람은 없을 것이다. 그러나 국가 및 공동사회의 입장에서 세금을 내는 것은 당연한 국민의 의무로서 받아들여야 할 것이다. 여기에서 중요한 점은 국가가 기능적 임무를 수행하기 위하여 필요한 중요한 수단으로서 세금을 관리하나 소득의 증가와 더불어 세금도 증가하기 때문에 일반적으로는 정도의 차이는 있으나 세금에 대한 일정한 수준의 저항감이 발생하게 된다.

이러한 저항을 완전히 없애기는 어려우나 이를 가능한 한 극소화시킴으로서 세제를 합리적으로 운영하는데 큰 영향을 미칠 수 있다. 여기에는 여러가지 방법이 있으나 기본적으로는 2가지의 방향으로 많은 수단들을 구분하여 관리할 필요가 있다.

첫째는 정부의 입장에서 세금의 지출내용을 다시말하면 정부의 활동과 정부지출내용이 국민 전체 또는 개인에게 어떠한 실질적인 혜택이 세금에 대한 반대급부로 전달되는나하는 문제를 가능한 한 보다 적극적인 홍보활동을 통하여 알려주도록 하여야 한다. 우리나라의 경우에

정부에서 하는 일을 국민이 알 권리가 있음에도 지나칠 정도로 피상적으로 알려져 왔을 뿐 아니라 정부에서 막대한 재원을 어떠한 목적으로 국민의 생활발전과 국가발전에 어떠한 형태로 쓰여지는가에 대한 홍보가 충분히 되어 있다고 할 수 없다.

다음으로는 조세제도를 운영하기 위한 또하나의 전제조건으로서 일정한 원칙 또는 제도적인 기준이 이에 참여하는 모든 사람들이 납득하는 수준에서 설정되고, 지켜져야만 된다는 것이다. 예를들면 과세의 대상은 재화의 가격일 수도 있으며 또는 비용일 수도 있다. 여기에서 이를 직접적으로 납부하는 주체가 상이할 수가 있으나 이러한 기본적인 기준은 가능한 한 예외없이 지켜짐으로서 세금을 내는 사람과 세금을 쓰는 기관과의 역할부담은 물론 합리적인 이해가 따르게 되는 것이다. 예를들어 기업에서 사용하는 여러대의 승용차가 기업임원의 출퇴근 및 공용의 업무로, 이용되며 이의 비용이 생산활동을 위한 비용으로서 세계감면대상으로 적용된다면 기업에 투입되는 같은 내용의 비용으로서는 근로자의 출퇴근비용, 예를들면 같은 용도의 교통비를 들 수 있다. 이러한 비용은 회사의 책임차원에서 처리될 문제가 아니므로 앞서 지적한 세제의 합리적 운영대상으로서 목적별 관리를 함에 있어 같이 적용하여야 함으로 세제를 수정하여 개인도 이러한 비용을 연말정산에 반영시켜 같은 목적 같은 비용에 따라 같은 세제의 혜택 및 의무사항을 준수하도록 하는 것이 효과적이다.

또한 조세정책이 추구하는 목표를 계획적으로 달성하기 위해서는 물가안정이 절대적으로 필요하다. 물가의 안정이 없이는 사실상 세수입은 증가할 지 모르나 도 필요한 만큼 지출은 할 수 있을지 몰라도 지출효과가 상대적으로 약화될 뿐만 아니라 지출을 통한 정책적인 수단으로서의 기능, 예를들면, 재분배기능과 같은 면에서

또는 국가에 임무수행을 위한질적 수준의 향상 면에서 큰 오차를 초래하게 되는 것이다. 따라서 오늘날과 같이 물가가 상승하거나 물가가 상승한다는 심리적 요인이 크게 작용하는 것은 조세정책을 합리적으로 운영하기 위한 좋은 조건이 되지 못한다.

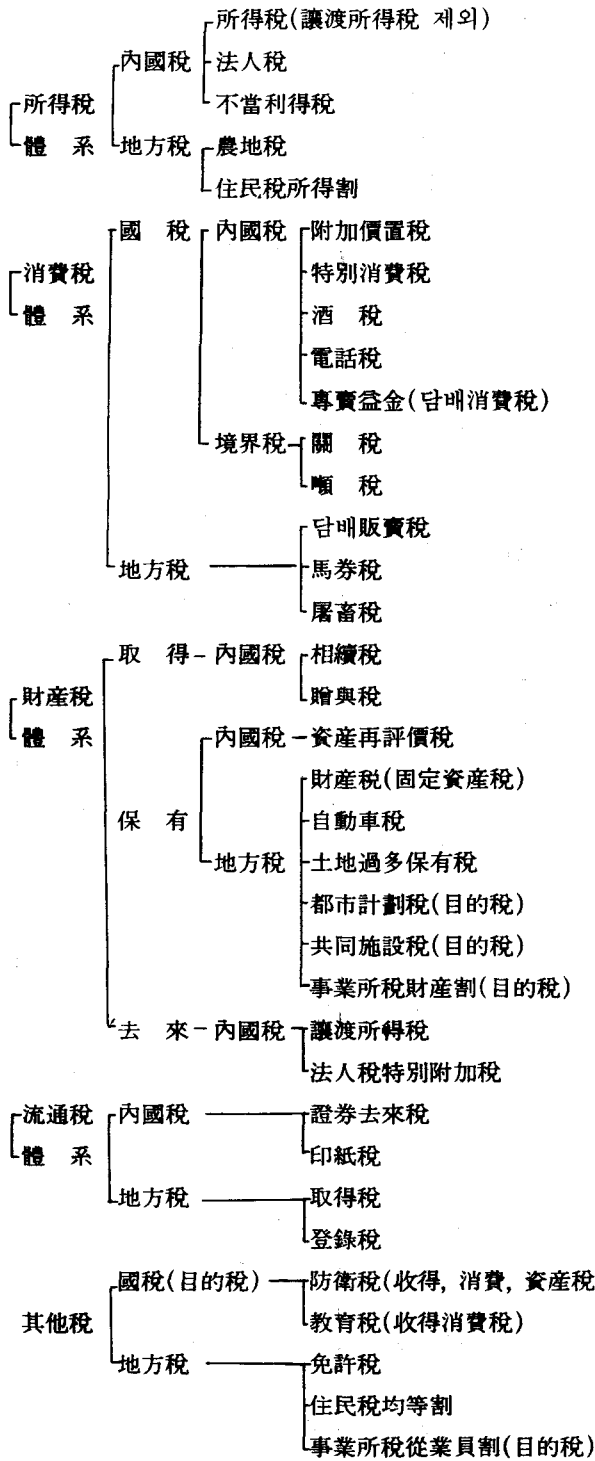
4. 세제의 운영과제

조세는 수입을 위한 목적으로서 뿐만 아니라 지출수단으로서의 기능도 대단히 중요한 의미를 갖는다. 오늘날 우리가 처하고 있는 경제적인 어려움의 측면에서 본다면 이 2가지 문제중에서 지출측면보다는 수입측면이 보다 중요하게 고려될 필요가 있다고 생각한다.

예를들면, 조세는 산업은 물론 국민소득의 불균형을 조정하기 위한 수단으로서 또는 분배수준을 조정하는 수단으로서 운영될 수도 있다. 그런데 우리나라의 경우를 보면 소득 및 분배의 불평등 정도는 다른 나라에 비해서 상대적으로 심화된 상태를 나타내고 있을 뿐만 아니라 그 원인도 또한 심각한 수준에와 있으므로 단기적이고 즉흥적인 처방이 어려운 수준에와 있다고 할 수 있다. 국민소득의 불평등을 조정하기 위한 수단면에서 조세를 운영하려면 소득불평등의 요인을 먼저 고찰하여 볼 필요가 있는 것이다.

우리나라 가구의 소득은 근로소득뿐만이 아니라 이자배당금과 같은 금융자산소득과 임대료수입, 주택의 소유에서 발생하는 귀속소득과 같은 실물자산소득으로 대별되어지고 있다. 이러한 소득은 모두 시장이자율과 밀접한 관계가 있기 때문에 시장의 명목이자율의 대소를 결정하여 주는 인플레이션과도 밀접한 관계가 있어 이자율이 높으면 인플레이션에 영향을 미치고 극심한 인플레이션은 시장의 명목이자율을 자극하여, 재산소득의 불평 등을 심화시킬 수 있다.

〈표 : 우리나라의 조세제도〉



〈표 : 근로자 가구의 계층별 기타소득 국제비교 (한국, 일본, 대만)〉

(단위: %)

연 도		한국	일본	대만
1978	하위 20%	2.02	1.35	1.74
	상위 20%	2.24	1.97	0.22
1981	하위 20%	2.30	1.00	0.22
	상위 20%	4.77	0.99	0.17
1984	하위 20%	1.80	1.12	0.35
	상위 20%	3.26	0.91	0.17
1985	하위 20%	2.42	1.26	0.31
	상위 20%	3.68	1.10	0.14

우리나라의 경우 도시가구의 근로소득의 차이도 상당한 수준에 와 있으나 주택소유로 부터 발생하는 귀속소득 그리고 이자나 배당금 또는 임대료수입등을 통한 소득의 차이는 위표에서 인식될 수 있는 바와같이 일본이나 대만에 비하여 대단히 큰 비중을 차지하고 있다. 이러한 이자와 관련된 소득의 비중이 높은 것은 우리나라 소득불평등의 또하나의 원인이 이러한 이자와 관련된 소득에 있음을 잘 나타내 주고 있다.

또한 수증 및 보조나 증여가 재산소득이나 하는데에는 많이 논란이 있으나 이러한 것이 우리나라 도시가구의 소득에서 차지하는 비중이 대단히 크다.

더 나아가 우리나라의 경우에 기타소득의 경우를 보면 일본이나 대만의 경우와 비교해 보면 높은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

이러한 것을 고려하지 않더라도 국민들이 피부로 느끼는 소득불평등도와 지수상의 소득불평등도의 괴리가 심각하게 나타나고 있는 것은 사실이다. 일본이나 대만의 경우를 비교하여 우리나라를 고찰하여 보면 소득분배를 결정적으로 좌우하는 것은 근로소득보다는 재산소득의 분배라는 것을 쉽게 알 수 있다. 근로소득은 우리나라의 경우에 학력간, 직종간 임금격차가

과거에 비하여 많이 완화되고 있으므로 재산소득의 분배가 상대적인 의미에서 우리나라의 소득분배에 결정적인 영향을 미친다고 할 수 있다.

따라서 조세를 소득재분배의 수단으로서 운영을 할 경우에 소득분배를 개선시키는 제1의 방안은 근로소득세보다는 재산소득의 분배를 더욱더 개선시키는 데 역점을 두어야 한다고 볼 수 있다.

이를 위하여는 우리나라의 기업들도 사원들의 후생복지증진이라는 측면에서 사원들을 위한 영구임대주택을 자발적으로 공급하는 것이 바람직하며 이는 원만한 노사관계의 정립을 위해서도 기대하여 볼만한 것이다. 정부의 입장에서 보면 이를 세제상으로 지원하는 방안을 강구하여 적극적으로 소득재분배의 효과를 추구하도록 하여야 할 것이다.

또한, 수증이나 보조는 우리나라 도시가구소득에서 상당한 비중을 차지하여 불평등의 한 요인으로 작용하고 있으므로 이에 대한 조정수단으로서 조세를 합리적으로 운영할 필요도 있다. 젊은 가구들의 수증 및 보조는 그 대부분이 부모의 유산에서 나오고 있으므로 상속세의 과표현실화등과 같은 재산세에 대한 조세기능을 강화하여 소득재분배의 기능을 조세가 합리적으로 수행할 수 있도록 하여야 할 것이다.

구체적으로 세제의 합리적 관리방안을 기업관련세제와 개인을 대상으로한 임금 및 재산세제로 집약하여 설명하여 보기로 한다.

기업을 대상으로한 관련세제는 기업의 경영활동을 활성화하고 국제경쟁력을 강화할 수 있도록 산업구조의 조정과 기술 및 인력개발이 이루어지도록 세제를 지원하는 측면에서 운영할 필요가 있다. 과거에 부분적인 지원유인제도가 있었고 조세감면규제법등이 있었으나 이는 전반적으로 재검토될 필요가 있다.

이와같은 내용을 구체적으로 고찰하여 보면

첫째 기업활동을 활성화하기 위하여 세무회계를 간소화할 필요가 있다. 세법은 원래 세수의 조기확보를 위한 것이었으나 조세감면규제법의 각종 규정은 반대로 세수를 지연시켜 확보하는 규정이 많은가 하면 기업회계기준도 납세자에게 혼란을 주는 내용이 많이 내포되어 있다. 또한 우리나라 국제기본법 제20조에는 기업회계의 존중규정이 있기는 하나 사문화되었는 실정이다. 따라서 세무회계의 기업회계간에 혼란이 야기되지 않도록 세무회계를 간소화할 필요가 있다.

둘째로 우리나라의 기업에 있어 가장 큰 취약점중의 하나는 재무구조상의 취약이라 할 수 있다. 기업의 재무구조를 단순한 세제의 합리적 운영으로만 해결할 수 없으나 이를 개선하는데 큰 역할을 할 수 있다.

기업의 재무구조를 개선하기 위한 지원수단으로서의 세제의 운영방향은 다음과 같은 4가지를 중심으로 개선하여야 할 것이다.

첫째 기업의 자기자본 및 자기자본비율을 증대하도록 지원할 필요가 있다.

이를 위하여는 무엇보다도 법인소득과 주주배당소득의 중복과세를 조정할 필요가 있으며 기업에서 차입한 차입금에 대한 지급이자의 처리문제가 개선되어야 할 필요가 있다. 또한 상황에 따라 발생할 수 있는 결손금의 처리제도도 개선되어야 하며, 보다 중요한 것은 감각상각제도의 개선을 적극적으로 추진할 필요가 있는 것이다.

둘째로는 우리나라의 조세감면제도를 개선할 필요가 있다. 조세감면규제법은 주로 전략개발산업분야에 중점적으로 적용됨에 따라 산업간의 불평을 야기할 뿐만 아니라 직접감면으로 운영되어 조세부담의 공평성을 저해하고 탄력적인 운영을 하지 않음으로서 기득권을 가진 일정산업분야의 추가감면대상이 증가되어 감면액의 증가를 촉진하고 있다. 이러한 점을 개선하기

위하여는 운영상의 문제점을 조정하는 방향에서 다음과 같은 내용이 보완될 필요가 있다.

① 조세감면의 대상은 조건이 해당되는 산업에는 예외없이 적용될 수 있도록 기회평등의 원칙을 적용하여 운영되어야 한다.

② 조세지원수단의 내용과 절차가 대단히 복잡하므로 이를 간소화하여야 한다.

③ 기업을 중심으로한 직접감면보다는 기술개발이나 인력개발과 같은 기능별 또는 사업별 지원을 위한 감면방식으로 전환하여야 한다.

④ 기업규모에 따른 부당한 경쟁요인이 발생하지 않도록 중소기업에 대한 지원을 보다 강화할 필요가 있다.

⑤ 감면세액이 원래의 목적으로 활용되며 사회로 유출되는 것을 방지하기 위하여 감면세액에 대한 사후관리제도를 강화할 필요가 있다.

⑥ 경영환경은 오늘날 급변하고 있으므로 지원대상, 범위, 조건, 시한등의 면에서 탄력적으로 운영할 필요가 있다.

⑦ 조세감면규제법은 장기적으로는 폐지할 필요가 있다고 생각되나 우리나라의 실정으로 보아 단기적으로 축소해 나가되 기업의 손비인 정범위를 넓혀서 기업경영에 탄력성을 줄 수 있도록 운영하여야 한다.

다음으로는 외국법인에 대한 세제를 개선하여야 한다.

우리나라는 앞으로 1992년의 자본시장개방과 더불어 국가이익을 극대화할 수 있도록 개방정책을 취하지 않으면 안된다. 따라서 국내법을 국제세법수준에 맞추어 관련규정을 개정할 필요가 있는 것이다. 외국기업에 대한 법인세와 배당소득세감면과 같은 조세우대조치는 과거에 외화가 부족할 당시에 필요한 조치였으며 이는 국제경쟁시대에 적합한 조치는 아니라고 본다. 구체적인 예를들어 보면 국내원천소득의 개념과 범위, 국외납부세액의 공제제도등이 분명하게

규정되어야 할 것이다.

그리고 재산관련세제의 측면에서 보면 다음과 같은 개선방향이 제시될 수 있다.

첫째, 금융자산실명거래가 전면적으로 실시되고, 부동산중 토지의 지가일원화에 의한 적정과 세평가를 전제로 하여 본다면 개인소득과세의 과세기초를 확대할 필요가 있다.

둘째로는 간접세부문에서 부가가치세의 내용을 대상품목을 중심으로한 구조적인 개선은 물론 세율구조의 면에서도 전면적인 개편을 필요로 한다.

셋째 재산관련과세를 개발수익의 사회환수나 부동산투기억제, 그리고 부의 재분배 및 분산유도 측면에서 보면 양도소득세는 그 차익계산서에 있어 시가접근이 강구되어야 한다.

그리고 토지에 대해서는 토지과다보유세를 확대하여 종합토지세로 발전시킬 필요가 있고 상속과세에 있어서는 현재의 높은 세율구조등 제도자체가 제기능을 다하지 못하는 면을 고려하여 상속과세제도를 실현성있게 조정할 필요가 있다.

이와같은 내용을 자본이득과세면에서 구체적인 개편방향을 제시해 보면 다음과 같다.

① 저소득층 내지 중산층의 자본이득에 대한 조세부담율이 고소득층에 대해서 상대적으로 가벼워지도록 하여야 할 것이다.

② 양도차익과세가 강화될 필요가 있으나 그 중과세가 야기시키는 거래의 동결효과를 줄여야 한다.

③ 보유기간의 장단에 따라 세율의 차이를 두며, 장기보유의 자본이득에 낮은 세율을 적용할 필요가 있다.

④ 비과세 및 감면내용이 대폭 축소 조정될 필요가 있다.

또한 상속재산에 대한 상속과세 측면에서 보면 다음과 같은 4가지 방향으로 개선될 필요가 있음을 알 수 있다.

첫째 현재 실시되고 있는 취득재산에 대한 유산과세형에서 이를 취득하는 대상에 대한 취득과세형으로 전환할 필요가 있다.

둘째 현재의 높은 명목세율을 규정하면서 부동산과 다른 금융자산의 과세탈루등이 인정된다면 많은 문제가 있으므로 세율을 과감히 공제할 필요가 있다.

셋째, 우리나라는 가족중심의 나라이므로 현행보다 높은 수준으로 상속기초공제액을 확충하고 확대해 나가야 할 것이다.

넷째로는 용도가 사회 및 산업발전에 기초가 되는 기본수단으로서의 주택 및 산업용 재산상속에 대해서는 절대적은 물론 상대적으로 세액을 감면할 필요가 있다.

5. 맺음말

우리나라에서 세제를 합리적으로 운영하기 위해서는 이를 위한 분위기가 먼저 형성되어야 한다. 다시말하면 먼저 물가가 안정되어야 하며, 세제에 대한 저항을 극소화시키기 위하여 홍보활동이 사전에 강화되어야 하며, 세제를 운영하기 위한 여러가지 원칙적인 수단 및 방법들이 거의 예외없이 적용될 수 있는 체계가 준비되어 있어야 한다.

이러한 상황에서 세수의 운영을 위해서는 다음 단계로 세수의 확보가 정부차원에서 구체화되어야 하며 또 이를 목적으로 활용하기 위해서는 세제가 일정한 정책적인 수단의 기능을 충분히 할 수 있도록 하여야 한다.

이러한 조건위에서 세제를 합리적으로 운영함에 있어 중요한 의미를 갖는 것은 오늘날 현실적으로 보아 기업관련세제와 재산관련세제라고 본다. 그러나 이들을 합리적으로 운영하기 위해서는 세제자체나 이의 정책적 의도에 따른 기능분야도 중요하지만 이의 대상으로서의 우리나라의 경제환경 특히, 재산 및 기업관련시장조건을 충분히 고려하여 개선해야 한다는 점이다. 시장효과가 측정할 수 없거나 시장효과가 분명하지 않은 상태에서의 세제개혁은 무의미할 수도 있으며 측정된다 하더라도 이것이 의도하는 바대로 유도되기 위하여 이를 위한 방향으로 일정한 시차나 조건을 형성해 나가면서 개선하는 것이 합리적이다 시장을 도외시한 이러한 즉흥적이거나 단기적이거나 또는 세제만을 고려한 세제의 운영은 비합리적이라고 할 수 있다. 또한 세제는 단순히 세수입이라 지출면을 고려하는 것이 아니라 이의 정책적인 기능을 고려하여 균형있게 수행할 수 있도록 운영하여야 할 것이다.

언제 어디서나 간첩신고 생활화하자