

# 1993년 세제 개혁(안) 평가

安鍾範\*

## 序 論

전격적인 금융실명제 실시로 전면적 세제개혁의 필요성이 대두되고 있다. 세제개편은 단지 이자·배당소득 종합과세의 실시를 위해 요청되는 것만이 아니다. 실명제 실시를 계기로 부가가치세, 사업소득세, 법인소득세, 상속·증여세의 과표가 크게 현실화될 가능성이 높아졌다. 그러므로 실명제 실시 전의 낮은 과세포착률을 전제로 구성되어 있는 현행 세제의 전면적 개편은 불가피하다.

이에 따라 정부는 조세감면규제법을 포함한 13개 세법개정안을 마련하여 발표하였다. 세제개편안은 소득세, 법인세의 세율인하 및 상속·증여세의 최고세율 5%p 인하와 누진단계의 축소, 그리고 부가가치세 한계세액공제제도의 도입을 주요내용으로 한다. 정부는 1993년 세제개편안이 세입기반 확충과 실명제의 조기정착 지원을 기본방향으로 삼고 있다고 밝히고 있는데, 이번 세제개편안은 과세자료의 양성화 정도를 정확하게 계량할 수 없는 시점에서 마련되었다는 점에서 잠정적이고 과도적인 성격을 가지는 것으로 보인다.

이하에서는 주요 세목별로 세제개편의 내용과 쟁점을 살펴보고 장기적인 세제개혁을 위한 증점과제를 제시하고자 한다.

## 稅制改編의 主要內容과 爭點

### 所得稅의 稅率引下 및 控除額 調整

실명제의 실시로 사업자의 수입금액 중 상당부분이 노출된 것으로 예상됨에 따라 정부는 사업자의 세부담 증가를 완화하여 거래의 양성화를 촉진하고 또한 근로자의 실질소득을 증대시키기 위해 소득세율을 1~3%p 인하하였다. 그리고 소득공제액을 인상하여 4인가족을 기준으로 한 근로자 면세점을 현행 연간소득 550만 원에서 587만 원으로 인상하였다. 개편안에 따라 근로소득자의 경우 연 1,800만 원 급여계층은 4인가족을 기준으로 할 때 월 9,000원의 세액경감효과를 얻게 되었다.

이러한 소득세제 개편안에 대한 각계의 반응은 상당히 비판적이다. 1~3%p의 세율인하는 과세자료의 양성화를 유도하기에 미흡하며 외국과 비교할 때 우리나라 소득세율은 아직도 높다는 것이다. 그러나 국제비교의 관점에서 볼 때 우리나라의 소득세율은 높은 수준이 아니다. <표 1>과 같이 우리나라의 소득세

\* 한국조세연구원 연구위원, 미국 위스콘신대학교 경제학 박사, 재정학 전공.

최고세율(50%)은 외형적으로 보아 미국의 최고세율(31%)에 비해 매우 높은 수준이다. 그러나 미국의 경우 聯邦소득세 이외에 州소득세가 연방소득세의 25% 내외의 비율로 부과되므로, 이를 감안하면 총 소득세율은 최고세율이 40% 정도이다. 더구나 최근 클린턴 세계개혁안에서 미국은 소득세 최고세율을 인상하여 누진구조를 강화하고 있다. 우리나라 소득세 최고세율 50%는 미국, 대만, 영국 등의 최고세율인 40%와 비교하여 다소 높은 감이 있으나, 소득세 면세점이 매우 높아 실질적으로 소득세가 과중한 부담이 되지 않는다. 높은 면세점으로 인하여 근로소득자의 46%, 사업소득자의 31.4%만이 소득세를 납부하고 있는 실정이다.

그러나 국공채 발행을 통한 재원확보 즉, 적자재정의 운용은 실명제 실시에 따른 중소기업의 자금난을 방지하기 위해 通貨供給이 크게 擴大되고 있는 상황에서 物價上昇 및 金利引下의 危險을 加重시킬 우려가 있으므로 경솔하게 채택할 수 있는 방안이 아니다.

소득세율의 인하문제는 과세자료의 양성화 정도와 연계된 사안이다. 과세자료의 양성화 정도는 단기적으로는 1993년 세수에 영향을 미치며 장기적으로는 세계개편의 방향정립에 증대한 영향을 미친다. 실명제를 실시할지라도 과세자료가 100% 陽性化되는 것은 아니다. 실명제가 실시되고 있는 선진국에서도 지하경제의 규모는 상당수준에 이르고 있다. 또한 현실적으로 現金去來를 하면 금융자료나 과세

<표 1> 종합소득세율의 국제비교

한국	미국	영국	서독	프랑스	일본	대만
최저 5%	3단계	2단계	최저 8.4%	최저 5.0%	최저 10%	최저 6%
최고 50%	15, 28, 31%	25, 40%	최고 53.0%	최고 56.8%	최고 50%	최고 40%

<표 2> 근로소득자 면세점의 국제비교(소득세 면세점/4인가족 평균소득)

한국	일본	미국	영국	독일	프랑스
26.9%	27.7%	21.0%	17.5%	21.1%	40.7%

주: 국민소득 기준연도: 한국은 91년, 일본은 90년, 기타는 89년임.

또한 사회간접자본 투자 등을 위한 재정수요를 고려하면 현단계에서 추가적인 세율인하는 곤란한 것으로 보인다. 추가적인 세율인하를 위해서는 재정운용의 효율화뿐만 아니라 재정규모를 축소하든가 대체적인 재원확보방안을 마련하는 것이 선행되어야 할 것이다.

자료를 발생시키지 않고 거래가 가능하다. 課稅資料의 陽性化만을 重視하여 금융거래자료를 세무자료로 그대로 이용하거나 金融去來 秘密保障을 弱화시킬 수도 없다. 실명제 실시로 과세자료가 어느정도 양성화될 것인지는 과세자료의 양성화를 유도하기 위한 조세제도

상의 보완과 세무행정상의 노력이 어느정도 뒷받침되는가에 달려있는 것이다.

실명제가 실시되어도 근로소득이나 기타 원천징수되는 소득은 거의 영향을 받지 않으며 사업소득만이 과세자료 양성화면에서 영향을 받는다. 과세자료가 양성화되어 享樂所得者의 納付稅額이 50%가량 增加한다고 假定한다면 소득세의 전체 세수는 10%가량 증가할 것이다. 1991년 소득세 징수총액이 6조 4,594억 원이고 그 중 사업소득자가 부담한 종합소득세는 1조 3,465억 원이기 때문이다. 그러므로 所得稅 最高稅率의 경우 5%p(=최고세율 50% × 10% 인하율) 정도 引下하여 45%로 할 수 있을 것이다. 그러나 소득세율을 1~5%p 인하한다고 해도 과연 사업소득자들이 자신들의 납부세액이 50%나 증가되도록 課稅資料를 陽性化시킬 것인지는 의문이다. 과세자료의 양성화를 촉진하기 위해서는 오히려 예상되는 세수증가분 만큼 세액감면의 혜택을 사업소득자에게 한정하는 방안을 강구해야 할 것이다. 예를 들어 사업소득 공제수준을 근로소득 공제수준과 유사하게 조정하는 방안도 하나의 정책대안이 될 수 있을 것이다.

**法人稅率의 引下와 配當所得控制制度의 擴大**

세제개편안은 법인세율을 2%p 인하하여 과표 1억 원 이하분에 대해서는 18%, 과표 1억 원 초과분에 대해선 32%를 적용하는 내용을 담고 있다. 아울러 배당소득공제제도를 확대하여 18% 법인세율을 기준으로 이중과세를 완전조정하여 배당금액의 9/41를 주주의 소득세에서 공제하도록 하고 있다. 이러한 개정은

금융실명제의 조기 정착과 기업의 경쟁력 강화를 지원하기 위한 것이다.

그러나 소득세와 마찬가지로 법인세율 인하 폭에 대해서도 추가인하 필요성에 대한 주장이 강력히 제기되고 있다. 그 내용은 우리나라 法人稅의 最高稅率을 2%p 引下하여 32%로 하더라도 競爭相對인 臺灣(25%)이나 東南아시아 여러나라보다 높은 수준이어서 國際競爭에 不利하다는 것이다. 또한 賣出漏落 및 架空買入 등의 편법이 축소되어 課稅捕捉率이 提高되고, 租稅支援制度가 축소되어 稅源이 확대됨에 따라 기업의 법인세 부담은 높아질 것이기 때문에 법인세율의 대폭 인하를 검토해야 한다는 것이다.

<표 3> 주요국의 법인세율

일본	미국	영국	독일	대만	말레이시아	싱가포르
37.5%	15% 25% 34%	33%	36% (50%)	0% 15% 25%	35%	30%

<표 3>에서 보듯이 우리나라의 세율이 주요국가들에 비해 높은 것은 아니다. 그리고 법인세의 부담수준이 과중한가 여부를 판단하기 위하여는 법인세율뿐만 아니라 法人源泉所得에 대한 二重課稅 調整裝置가 있는지 여부가 중요하다. 臺灣의 경우 법인세 최고세율은 25%이지만 二重課稅 調整裝置가 없어 기업주가 자신의 個人所得稅에 追加하여 25% 法人稅를 전액 負擔하고 있다. 우리나라는 종래 1/3 gross-up 제도를 운용하였으나 이번에 법인세의 낮은 세율(18%) 기준으로 二重課稅를

完全히 調整하였다. 이에 따라 18% 법인세율을 기준으로 하면 법인세는 기업주에게 전혀 追加負擔이 되지 않는다. 따라서 세제개편안을 중심으로 볼 때, 우리나라의 법인세 부담은 다만 등의 경쟁국과 비교하여도 낮은 수준이다.

또한 과세자료가 대량으로 양성화됨에 따라 그동안 경영관행상 차·가명으로 운영되던 자금들에 대한 추가부담분만큼 세부담이 증가될 것은 사실이다. 그러나 실명제 실시에 따라 비밀거래 등이 척결되면 그만큼 추가적인 경영비용이 줄어들게 될 것이다. 우리의 과제는 법인세율의 인하를 통해 국제경쟁력을 강화하는 것이 아니다. 일본의 법인세율이 매우 높게 유지되고 있음에도 불구하고 세계최고의 경쟁력을 유지하고 있다는 점을 우리는 되새겨보아야 한다. 실명제 실시를 계기로 기업경영풍토를 개선하여 기술개발, 원가절감 등 경영합리화를 도모하는 것이야말로 진정한 과제이다.

현행 법인세제의 문제점은 세율과 같은 稅制內的인 문제가 아니다. 법인세제의 문제점은 성장을 추구하는 과정에서 나타난 시장기구의 왜곡현상에서 파생된 것이 대종을 이루고 있다. 특히 성장추진과정에서 자원을 집중배분하기 위해 남용된 각종 조세지원제도는 법인세제의 효율적 운영을 크게 저해하고 있으며 과세형평성을 저하시키고 있다. 따라서 각종 비과세·감면조항들을 단계적으로 축소·폐지하여 법인세의 세원을 확충하는 작업이 장기적인 세율조정작업과 동시에 진행되어야 할 것이다. 나아가 금리자유화, 금융자유화 및 불필요한 규제완화 등 시장기구의 자율조정기능을 배양할 수 있는 세제외적인 정책을 일관

성있게 추진하여 기업경영풍토의 개선이 이루어지도록 환경을 조성해야 할 것이다.

#### 附加價值稅制 限界稅額控除制度 新設

세제개편안 중 부가가치세제 개편의 최대특징은 한계세액공제제도를 신설했다는 점이다. 신설된 한계세액공제제도는 연간 매출액 1억 2,000만 원 미만의 개인일반과세자에 대해 일반과세자로서 본래 납부할 세액과 과세특례자로 있을 경우 부담하는 세액과의 차액에 대해 일정률을 경감하는 제도이다. 이 제도는 실명제 실시에 따라 증가할 것으로 예상되는 영세사업자의 세부담을 완화하고 일반과세자로의 전환을 회피하기 위한 세금계산서의 수취기피, 매출액 은폐축소의 소지를 줄임으로써 세정의 정상화를 유도하기 위한 것이다.

이제도는 실질적으로 사업자에게 귀착되는 세액의 일부를 영세사업자에 국한하여 경감하는 제도라고 할 수 있는데, 실효성 면에서 일단 매우 유용할 것으로 보인다. 그러나 현실적으로 전체 부가가치세 가운데 사업자에게 귀착되는 부담의 크기를 정확하게 알 수 없기 때문에 이제도의 방만한 운용이나 남용은 삼가해야 할 것이다. 장기적으로는 과세특례자를 없애고 대신 영세율 혹은 면세점 적용의 범위에 흡수시키는 방안을 고려해야 할 것이다.

가능한 또 하나의 정책대안은 부가세 탄력세율의 적용이다. 현재 10%로 되어 있는 부가가치세 세율을 10%를 기준으로 상하 3% 탄력세율 제도를 도입하면 경기변동에 따른 세부담의 조정효과를 기대할 수 있을 것이다. 부가세 탄력세율을 도입한 이후 그동안 탄력

세제를 적용하지 않았던 것은 부가세 탈루가 상당히 관행으로 되어있어 실효성이 의문시 되었기 때문이다. 이제 실명제 실시로 과세자료가 양성화되면 탄력세율의 적용효과가 극대화될 수 있을 것이다.

### 相續・贈與稅制의 改編

상속·증여세 개정의 주요 특징은 누진세율을 완화하고 공제액을 상향조정했다는 점이다. 상속세 세율은 10~55% 5단계에서 10~50% 5단계로 최고세율을 5% 인하하고 누진단계를 완화하였다. 또한 각종 공제액을 획기적으로 인상하여 상속세 기초공제액을 1억 원으로 인상하였으며 결혼생활 30년의 배우자 상속공제액을 4억원으로 조정하였다. 이러한 개편은 실명제 실시에 따라 상속·증여자료 가운데 금융자료의 양성화가 높아질 것이라는 점과 배우자의 재산형성 기여도를 감안한 것이다.

세제개편안 중 상속·증여세 부분은 高所得層에 惠澤을 부여한 것이라는 批判도 제기되고 있다. 그러나 우리나라 中産層의 財産蓄積現況과 상속·증여자료 중 金融資料의 陽性化가 상당수준 기대되는 점 등을 감안하면 대체로 적절한 수준인 것으로 보인다.

長期的으로는 상속세 과세유형을 유산과세형에서 취득과세형으로 轉換해야 할 것이다. 취득과세형은 유산과세형보다 부의 집중을 억제하는 데 보다 효과적일 뿐만 아니라, 능력에 따른 과세원칙에 충실하다는 점에서 바람직한 유형이다. 이와함께 결혼이후 형성된 재산에 대하여 1/2은 배우자의 소유로 인정하여 배우자 공제를 인정해 주는 방안과 영국이나

미국과 같이 배우자 상속재산 전액에 대하여 면제해 주는 방안을 검토해야 할 것이다. 그리고 증대하는 교육재정지출을 충당하기 위하여 1990년 이전 방위세처럼 상속·증여세액에도 20%의 교육세를 부과하는 것도 고려할 필요가 있다. 부의 형평성을 추구하는 상속·증여세와 국가의 백년대계를 위한 교육세는 그 성격상 부합하기 때문이다.

### 特別消費稅

특별소비세는 일반소비세인 부가가치세의 역진성을 보완하고 외부불경제를 축소하기 위해 부과되는 조세이므로 실명제의 실시와 직접적인 관련이 없다. 따라서 실명제의 실시에 따른 세부담을 완화하기 위해 특별소비세율을 인하해야 한다는 주장은 설득력이 없다.

세제개편안에서는 휘발유와 경유의 세율은 각각 150%와 20%로 인상하여 에너지 소비억제를 도모하였는데, 에너지의 효율적 이용과 환경오염방지등을 고려할 때 경유의 세율인상 폭은 적정수준보다 지나치게 낮다. 세율인상후의 가격도 국제가격의 1/2~1/3 수준일 뿐이다. 등유에 대해서는 종전 비과세하였으나 이제 10% 세율로 과세할 계획인데, 이것은 환경오염 등으로 외부불경제를 초래하는 유종에 대한 과세라는 측면이 강하다. 질차에 대한 과세방식은 승용차와 마찬가지로 배기량별로 과세할 예정이었으나 9월 15일 경제차관회의에서 20% 단일세율로 다시 조정되었다. 질차에 대한 세율을 현행 10%에서 20%로 상향조정한 것은 최근 레저용 질차수요가 급증하고 있고 특히 고소득층을 중심으로 소비되므로 세부담의 형

평성을 고려할 때 당연한 것이다. 승용차와 휘발유에 대한 과세는 稅負擔의 逆進性 改善이라는 특별소비세의 목적 이이에도 환경오염이나 교통체증에 따른 물류 비용 증대 등 문제가 심각하고 社會間接資本의 확충을 위한 재원마련이 긴급하므로 지속적인 과세가 필요하다.

소형세탁기와 VTR의 세율인하는 이 품목들이 이미 대중화된 가전제품이라는 점에서 세부담의 형평성을 고려할 때 바람직한 것으로 보인다. 앞으로도 소득수준의 향상에 따라 간접세의 역진성 보완목적에 부합하지 않게 된 기호식품 등에 대한 특별소비세를 폐지하여 간접세 비중을 축소해나가야 할 것이다. 그러나 맥주에 150%의 주세를 부과하면서 위스키나 브랜디에는 120%의 세율을 적용하는 것과 골프장입장에 대한 특소세가 12년간 3,000원에 고정되어 있는 문제 등은 재검토해야 할 것이다.

### 中・長期 稅制改革의 重點課題

금융실명제의 궁극적 목적은 공평과세의 실현이다. 따라서 향후 과세자료의 양성화 정도를 감안하여 公平과 效率 그리고 簡素를 3대 원칙으로 하여 새로운 조세체계를 구성해야 할 것이다.

새로운 조세체계를 구성하는 과정에서 중점 과제는 소득세 기능을 강화하는 것이다. 현재 우리나라는 직접세 중에서 소득세의 기능이 상당히 미약하다. 소득세가 국세에서 차지하는 비중은 그동안 꾸준히 증가해왔지만 1991년의 경우 21.3%로서 여전히 낮은 실정이다. 소득세의 기능이 미약한 것은 아직까지 포괄

적 종합소득과세제도가 이루어지지 않고 금융 자산 소득 등은 분리과세되고 있기 때문이다.

이제 금융실명제가 실시되고 1996년부터 이자·배당소득에 대한 종합과세가 실시되면 소득세의 기능은 한층 강화될 것이다. 신경제에서 이자·배당소득에 대해 일정금액이상의 고액소득부터 종합과세하여 점차 그 대상을 확대하고 일정금액미만의 소득은 원천 분리과세하거나 원천 분리 과세와 종합과세 중 납세자가 선택할 수 있도록하는 계획을 제시하고 있다. 그런데 이자·배당소득 종합과세를 실시하고 ‘소득있는 곳에 세금있다’는 조세의 기본원칙에 충실하도록 소득세 기능을 강화하기 위해서는 몇가지 검토해야할 과제가 있다.

첫째, 세율 20%(주민세 포함 21.5%)로 분리과세되던 이자·배당소득이 종합소득으로 합산됨에 따라 증가할 세부담을 경감하는 문제이다. 20% 분리과세 제도는 수직적 공평성의 문제가 있다. 한계세율이 20%보다 낮게 적용되는 계층은 분리과세제도에 의해 상대적으로 세부담이 큰 반면 한계세율이 20%보다 높은 계층은 세부담이 작기 때문이다. 특히 고소득층일수록 전체 소득 중 이자·배당소득이 차지하는 비중이 큰 우리의 현실에서는 수직적 공평성의 침해정도가 더욱 커진다. 따라서 공평과세를 위해 종합과세제는 당연히 도입되어야 하는 것이지만 갑작스런 세부담의 증가는 조세저항을 가져오며 탈세의 동기를 제공하여 조세행정상 많은 비용을 유발한다. 따라서 과세베이스의 확대에 따른 지나친 세수의 증가를 방지하고 세율인하라는 국제적 추세에 부응하기 위해서도 종합소득세율체계를 하향조

정하는 것을 검토해야 할 것이다. 이러한 세율구조의 조정은 조정폭이나 누진구조에 따라 세부담에 미치는 영향이 복잡하게 나타날 것이다. 따라서 소득계층별 세부담의 분석을 통해 적절한 세율구조를 찾아야 한다.

둘째 이자·배당소득의 종합과세 실시 이전에 기존의 비과세 혹은 저율과세 저축상품을 점진적으로 축소해야 한다. 현재 세금우대저축의 종류는 총 18종으로 총 금융자산 대비 22.9%, 개인보유 금융저축자산(주식제외)의 약 46%를 점유하는 큰 비중을 갖고 있다. 세금우대저축은 저소득층의 재산형성지원과 저축장려라는 효과를 가지고 있다. 그러나 세금우대저축의 비중이 과다한 것은 금융소득 종합과세의 장애요인으로 작용할 우려가 있다. 저축상품간 수익률 왜곡과 금융기관간의 공정 경쟁기반을 저해하는 등의 문제가 있기 때문이다.

셋째, 근로자 면세점을 적정수준으로 유지할 필요가 있다. 1975년 이후 계속해서 근로자의 면세점이 인상되어 1992년 현재 전체 근로자의 54%는 근로소득세를 전혀 부담하지 않고 있다. 그동안 절대적으로 낮은 세부담을 가진 것으로 판단되었던 사업자는 금융실명제의 실시에 따라 소득포착률이 상당수준 높아질 것이다. 따라서 근로소득의 납세비율도 증대되도록 인적공제 등 각종 공제를 소득증가의 범위내에서 적정수준으로 운용할 필요가 있다. 사실 1988년이후 근로소득세가 소득세에서 그리고 국세에서 차지하는 비중이 계속 낮아지고 있다. 그동안 높은 임금상승을 통해 노동소득이 급속히 증대되었음에도 불구하고 근로소득세가 소득세에서 차지하는 비중이 오

히려 낮아졌다는 것은 문제가 있다.

실명제 실시와 관련한 또 하나의 중요한 세제개혁의 과제는 재산과세의 강화이다. 금융실명제가 정착되면 금융자산소득은 100% 과표가 노출되는 반면 부동산 소득은 아직까지 과표현실화가 이루어지지 않고 있어서 시가에 못미치는 과표에 따라 과세된다. 이것은 자산간 세부담의 형평성 문제를 야기한다. 각종 자산간 세부담의 형평성을 도모할 수 있도록 재산과세는 지속적으로 강화되어야 할 것이다. 신경제에서는 종합토지세의 과표현실화를 위해 1996년부터 과세표준을 공시지가로 전환할 계획을 가지고 있다. 선진국형 재산과세의 특징이 보유과세 중심이라는 점을 생각할 때 우리도 부동산의 보유비용을 높이는 방향으로 개편해야 할 것이다.

지금까지 세제개혁의 중점과제를 살펴보았지만 사실 개혁의 내용 못지않게 중요한 것이 조세정책의 일관성을 유지하는 것이다. 지금까지는 세제개혁의 효과가 나타나기전에 새로운 개혁을 시도함으로써 상당한 비용을 지불하였다. 앞으로는 세제의 현황과 문제점에 대한 객관적 분석에 기초하여 신중한 세제개혁을 일관성있게 추진해야 할 것이다.

지금까지 세제개혁의 중점과제를 살펴보았지만 사실 개혁의 내용 못지않게 중요한 것이 조세정책의 일관성을 유지하는 것이다. 지금까지는 세제개혁의 효과가 나타나기전에 새로운 개혁을 시도함으로써 상당한 비용을 지불하였다. 앞으로는 세제의 현황과 문제점에 대한 객관적 분석에 기초하여 신중한 세제개혁을 일관성있게 추진해야 할 것이다. ♣