

# 1996년도 세제 개편안의 평가

박기백 / 현대경제사회연구원, 공공경제학(經博)

1996년도 세제 개편안의 주요 내용은 금융소득 종합과세의 범위가 확대된 것, 부가가치세제에 간이과세제도가 도입된 것, 교육세가 확충된 것 등이다. 이번 세제 개편은 부가가치세제를 약화시키고 교육세의 확충으로 세제가 복잡해진 단점이 있다. 향후 세제 개편에 있어서는 금융 및 부동산 소득에 대한 종합과세를 더욱 강화하여, 소득세를 중심으로 과세 기반을 확대하는 대신 부가가치세율을 낮추고 과세 특례를 줄여야 한다. 또한 교육 재정 확충과 같이 재정 확충 요인이 있을 경우에는 확충된 과세 기반에 의한 세수 증가분을 해당 부문에 사용하는 것이 바람직하다.

## 세제 개편의 내용

정부가 추구해야 할 세제 개편의 방향은 흔히 '넓고, 고르고, 얇고, 쉽게'라는 말로 대표된다. 과세 기반을 넓히고, 예외 및 특례 규정을 줄여 세수를 확충한 다음 이를 바탕으로 전반적인 세율을 낮추는 것이다. 또한 누구나 이해하기 쉽고, 자신의 세금을 계산할 수 있도록 세제를 단순하게 만드는 것이다. 정부는 지난해 금융소득 종합과세라는 기본 방침을 정하고, 특별감가상각제도 및 임시투자세액공제제도를 폐지하는 한편, 소득세율과 법인세율을 낮추는 등 전체적으로 보아 바람직한 세제 개편을 단

행하였다. 세무 행정에 있어서도 소득세의 과세 방식을 정부가 부과하는 방식에서 개인이 자신의 소득을 자율적으로 신고하는 신고납부 제도로 전환하는 등의 개선이 있었다. 올해에 들어서도 부동산 투기 방지 및 부동산 관련 세원을 포착하기 위한 前단계 조치로 부동산실명제를 실시함으로써 조세 면에서 경제적 정의가 확산될 것으로 기대되었다.

최근에 발표된 1996년도 세제 개편안의 주요 내용을 보면 첫째, 금융소득 종합과세와 관련하여 주식을 제외한 모든 유가 증권으로부터 발생하는 이자 소득을 원천 징수한 후 종합과세에 포함시키기로 하였다. 둘째, 소비세제에

있어서는 부가가치세의 면세점 및 과세 특례의 한도가 높아졌고, 영수증이 없어도 일정액을 세금에서 제외시키는 간이과세제도가 도입되었다. 셋째, 교육 재정을 확충하기 위하여 유류, 담배 소비에 교육세가 새로이 부과되거나 세율이 인상되었다. 그밖에 간접외국납부세액공제

제도가 신설되고 기업의 접대비제도가 변경되는 등의 변화가 있었다.

모든 소득은 동일하게 취급되어야

작년의 금융소득 종합과세제도에서 문제가

<표 1> 주요 세법 개정 내용

구분	항목	내용	비고
소득세제	가계 생활자금지축	- 10%로 분리과세(1,200만 원까지) - 1가구 1통장만 허용	신설
	금융소득	- 종합과세(4,000만 원 이상일 경우) - 분리과세(4,000만 원 미만, 5년 이상 장기 채권) - 비과세(주식 및 채권의 양도 차익)	변경
	자녀양육비공제	- 여성, 남성 독신 근로자 대상 - 만 6세 이하의 자녀 1인당 연 50만 원	신설
법인세제	간접외국납부세액공제	- 국내 모기업의 법인 세액에서 해외 자회사의 외국 납부 세액의 일정 비율을 공제 - 조세 조약이 체결된 국가에 한정	신설
	보조금제도	- 선박 건조 및 수리업 대상 - 수출 손실 준비금, 해외시장개척준비금제도 폐지	변경
	기업접대비	- 매출액에 따라 한도가 체감되도록 단일화 - 중소기업은 우대	변경
소비세제	부가가치세 면세점 과세특례제도 간이과세제도	- 연 매출액 2,400만 원 - 연 매출액 4,800만 원 - 연 매출액 1억 5,000만 원 이하 개인 사업자	변경 변경 신설
	교육세(목적세) 유류 담배 경주·마권	- 교통세(휘발유, 경유), 특소세(등유)의 20% - 담배 소비세의 40% - 서울 인상 50%	신설 신설 변경

자료: 재정경제원, 「'96년 세법 개정안」.

된 사항은 크게 둘로 요약될 수 있다. 첫째, 모든 금융 소득이 과세 대상이 되어야 한다는 원칙이 지켜지지 못한 것이다. 주식의 양도 차익이 제외되는 것은 물론, 채권이나 CD(양도성예금증서)를 사서 중도에 매각할 경우에도 이자 소득이 종합과세의 대상이 되지 않았다. 이는 금융 자산간 수익률 체계를 변화시켜 금융 상품의 선택에 왜곡을 가져왔다. 둘째, 분리·종합과세의 기준점이 지나치게 높아 종합과세의 대상이 극히 제한적이라는 점이다. 재정경제원이 국세청의 자료를 기준으로 발표한 자료에 따르면 금융 소득이 4,000만 원을 초과하는 종합과세 대상자는 3만 명을 약간 상회하는 수준으로, 우리나라 전체 가구수의 0.25%에 불과하다.<sup>1)</sup>

올해 세법 개정안에서도 금융소득 종합과세가 최대 쟁점 사항이었다. 정부는 최초 개정안에서 공사채형 수익 증권과 기업 어음(CP)을 종합과세의 대상에서 사실상 제외시켰다. 이후 금융소득 종합과세가 이름만 남게되었다는 비판이 비등하자 주식을 제외한 모든 금융 소득에 대하여 과세하기로 방침을 바꿨다. 금융 소득을 종합과세함으로써 금융 시장의 교란을 가져올 것이라는 반대론과 조세의 형평성을 높이기 위해서는 종합과세해야 한다는 주장이 아직도 맞서고 있는 상태이지만, 궁극적으로 모든

소득이 동일하게 과세되어야 한다는 점에는 모두 동의할 수밖에 없을 것이다. 결국 종합과세는 시기와 속도의 문제이지 종합과세 자체에 대한 찬반 문제는 아닌 것이다. 따라서 금융소득 종합과세의 과세 기반을 넓힌 이번 소득 개편은 바람직한 것이며, 오히려 금융소득 종합과세의 기준점(금융 소득 4,000만 원) 인하에 대한 구체적인 일정이 없는 것이 흠이다. 소득 세제의 개편 방향은 금융소득 종합과세의 기준점을 점진적으로 낮추고, 주식과 장기 채권 등에 대한 예외를 줄임으로써 궁극적으로 모든 소득을 종합과세의 대상으로 삼는 것이 되어야 한다. 노동 소득, 금융 소득, 부동산 소득 등이 지불 능력이 있는 소득이라는 점에서 차이가 없고, 특정 소득이 다른 소득에 비해 조세 측면에서 우대를 받아야 할 만큼 중요도에서 차이가 있다고 보기 힘들기 때문이다.

금융소득 종합과세의 성패는 저축률 변화 및 자금이 제도권 금융에서 이탈하는지 여부에 달려 있다고 한다. 금융소득 종합과세를 반대하거나, 종합과세의 기준점을 높게 잡아야 한다는 주장의 논지도 바로 저축의 감소와 자금의 금융권 이탈에 있었다. 그러나 금융권에서 이동 가능한 자금을 추정할 바에 따르면 그 규모가 14.4조 원에 불과한 것으로 나타나고 있다.<sup>2)</sup> 또한 금융 자산에 투자한 투자가는 주식이나

1) 94년 말 금융 소득 기준.

2) 손영기, “금융소득 종합과세제도와 금융 시장”, 『기업경제』, 현대경제사회연구원, 1995. 10.

부동산 투자가와는 달리 안정성과 높은 유동성을 선호하는 경향이 높아 저축이 수익률에 대한 탄력성이 낮은 것이 일반적이다. 따라서 세법 개정에 따른 수익률 차이가 곧바로 대규모 금융 자산의 이동을 불러 일으키지는 않을 것이다. 또한 금융 상품의 稅後 수익률이 낮아지게 되어 저축이 줄면 수요·공급의 원리에 따라 자연히 금융 상품의 稅前 수익률이 높아져 종합과세로 인한 수익률 저하를 일부 보충하게 되는 점도 대규모 이동이 없을 것이라는 사실을 뒷받침한다.

부가가치세는 특례자를 줄여야

부가가치세가 최종 소비자에게 부담이 전가된다는 점에서는 최종 소비 단계에만 적용하는 판매세와 동일하지만 유통의 전단계에서 부가가치에 대해 10%로 동일하게 부과된다는 차이

점이 있다. 부가가치세가 이론적으로는 부가가치에 대해 세금을 부과하고 있지만, 前단계에서 부과된 세액이 공제되는 방식이므로 사실상 과세 표준이 매출액이 되고 있다. 이에 따라 판매자와 구매자 모두 세금 계산서를 발행하여야 하므로 탈세를 하기 어렵다는 점, 근거과세가 가능하다는 점이 부가가치세제의 커다란 매력이다. 따라서 소비 세제의 개편 방향은 부가가치세제를 정착시켜 탈세를 줄이고 개인 사업 소득에 대한 세원을 포착하는 것이다.

그러나 이번 세제 개편으로 부가가치세제의 특례가 확대되었다. 영세 사업자의 경우 기장 능력이 부족하여 매입과 매출액을 정확히 산출하기 어렵다는 점을 고려하여 특례 규정을 들 수밖에 없다. 하지만 특례 규정이 지나치게 확대되게 되면 탈세를 막고 근거과세를 확립한다는 부가가치세의 근본 취지가 무너지게 된다. 실례로 과세 특례자의 경우, 상당수의 과세 특

<표 2> 부가가치세제

구분	연 매출액	대상자	세액 계산
면 세	2,400만 원 이하	116만 명	면세
과세 특례	2,400~4,800만 원	26만 명	매출액 × 0.02
간이과세	4,800~15,000만 원	35만 명	매출액 × 부가가치율 × 0.1
일반과세	15,000만 원 이상	62만 명	(매출액 - 매입액) × 0.1

자료: 재정경제원.

주: 부가가치율은 업종별로 다름.

레자가 세부담을 경감시킬 목적으로 매출을 은폐 또는 위장하고 있어 실제로는 소비자가 부담하고, 소비자가 부담한 세액의 일부가 탈세되고 있는 형편이다. 국민 계정을 이용하여 부가세 탈루 규모를 추정한 결과를 보면, 1990년 기준으로 1조 7,000억 원 정도의 부가세가 탈루되고 있으며 이는 전체 부가세의 20%에 해당한다.<sup>3)</sup> 게다가 부가가치세가 줄면 자연스럽게 소득세가 줄기 때문에 자영 업자들은 과세 특례자가 되기 위한 노력을 할 수밖에 없다. 이번 세제 개편으로 과세 특례자의 범위가 확대되었을 뿐만 아니라, 세금 계산서의 수수없이 매출액을 기준으로 납부 세액을 계산하는 간이과세제

도가 도입됨으로써 탈세의 가능성이 더욱 확대되게 되었다. 결과적으로 간이과세, 과세 특례가 확대됨으로써 탈세를 막고, 근거과세를 확립시킨다는 부가가치세의 장점이 축소되는 반면 금융실명제, 부동산실명제 못지 않게 중요한 거래실명제가 약화되고 이에 따라 소비 및 소득 측면의 과세 기반이 축소되게 되었다.

● 목적세는 축소되어야

이번 세제 개편에서 또 한 가지 주목할만한 부분은 교육세 개정안이다. 정부의 교육세 개정안은 교육 재정의 확충을 위하여 담배 및 유류 등을 대상으로 하여 교육세를 신설하거나 세율을 인상하는 것이다. 낡은 책걸상을 교체하고, 교실 난방을 확대하고, 화장실을 개보수하는 등 교육 환경을 개선하기 위하여 교육 재정이 확충되어야 한다는 점에는 반대 의견을 제시하기 힘들다. 일부에서는 담배와 같이 소비가 규제되어야 하는 불건전한 상품에 교육세를 부과한다는 것이 바람직하지 않다는 의견도 있지만 과세의 대상과 용도가 별개라는 점에서 그리 큰 문제가 되지 않는다. 문제는 교육세가 기본 소비세에 부가하여 부과되는 목적세라는 점에 있다. 이러한 목적세는 특정한 목적을 위하여 한시적으로 운영되어야만 하고 가능하면 사용하지 않는 것이 바람직하다. 그렇지 않을 경우 기존 세목에 부가하여 부과되는 목적세의

<표 3> 연도별 목적세 비중

(단위: 조 원, %)

구분	1993	1994	1995	1996
국 세 (A)	40.4	46.2	54.4	64.5
보통세 (B)	38.1	40.3	36.4	38.1
내국세 및 기타 관세	34.7	37.5	42.8	48.6
	3.4	2.8	3.6	5.0
목적세 (C)	2.3	5.8	7.9	10.8
방위세	0.1	0.0	0.0	0.0
교육세	2.2	2.5	2.9	4.4
농어촌특별세	-	0.3	1.5	1.6
교통세	-	3.0	3.5	4.8
비 율 (C/A)	5.7	12.5	14.5	16.7

자료: 재정경제원.

주: 예산 기준.

3) 노기성, 「금융실명제 실시에 따른 세제개편방안」, 한국개발연구원, 1995.

특성상 현재도 복잡한 세제가 더욱 복잡해지게 된다. 또한 소비세가 본질적으로 역진성을 띠므로 소비에 대한 과세의 증가는 소득세 비중이 낮아 누진도가 낮은 현재의 조세 체계를 더욱 역진적으로 만들 것이기 때문이다. 더불어 불요불급한 기존 예산을 이용하거나 예산을 절약하기 위한 노력없이 조세 저항이 적고 징세가 손쉬운 소비 품목에 대하여 과세를 하는 점도 문제이다.

### 세부담의 역진성을 줄이는 방향으로 개편되어야

결과적으로 이번 세제 개편으로 인하여 과세 기반이 약화되고, 세제가 더욱 복잡해졌으며, 세부담의 역진성이 높아지게 되었다. 이렇게 세제 개편이 개악의 형태를 띠는 이유는 정치 논리에 경제 논리가 밀렸기 때문이다. 이는 고소득자의 부담을 줄이기 위하여 금융소득 종합과세가 시도되었고, 자영 업자의 편의를 위하여 간이과세제도를 도입하고, 근로자의 소득세 면세점이 상향 조정되는 등 여러 계층에 대한 선심성 개편을 시도하였기 때문이다. 이러한 개편이 정부 지출을 줄여 국민의 세부담을 축소하기 위한 것이 아니라 사실은 국민의 조세 부담률이 높아지고 교육세가 확대된 것을 보면 알 수 있다.

그렇다면 세제 개편의 대안은 무엇일까? 우

리의 경우 소득을 과세의 가장 중요한 기준으로 삼고 있다. 하지만 아직도 소비 과세의 비중이 소득 과세의 비중보다 높아 세 부담의 역진성이 개선되지 않는 것이 우리 세제에서 가장 시급히 해결되어야 할 사항이다. 이렇게 조세 부담의 형평성이 약화된 이유는 정부가 소득 과세에 있어서 광범위한 감면을 허용하여왔고, 그로 인한 세수 부족을 보충하기 위하여 세제를 소비 과세 중심으로 운용하였기 때문이다. 따라서 금융 및 부동산 소득에 대한 종합과세를 강화하여 소득세를 중심으로 과세 기반을 확대하는 대신, 부가가치세율을 낮추고 과세 특례를 줄이는 것이 우리가 추구해야 할 세제 개편의 방향이다. 예외 규정을 줄이고 세원을 확대시키는 한편 세율 인하를 단행하여, 세 부담의 형평성을 제고시키는 것이 세제 개혁의 핵심적 사항인 것이다. 이미 실시된 금융실명제, 부동산실명제의 궁극적 목적도 바로 이러한 경제적 정의를 실천하는 것이며 이는 세금이 부과될 때만 의미를 가질 수 있다. 또한 교육 재정 확충과 같이 재정 확충 요인이 있을 경우에는 확충된 과세 기반에 의한 세수 증가분을 해당 부문에 사용하는 것이 바람직한 방향일 것이다. 현재와 같이 여러 계층의 세금 부담을 감면해주는 대신 교육세를 증가시킬 경우에는 세부담의 역진성이 높아지고 조세의 중립성이 훼손되기 때문이다.♣