
個人所得稅制의 問題點과 改編을 위한 所見

崔 洸

▷ 目 次 ◁

- I. 머리 말
- II. 稅制改革의 일반적 焦點
- III. 現行 個人所得稅 概況
- IV. 現行 個人所得稅의 問題點
- V. 새로운 提案
- VI. 맺 음 말

I. 머리 말

보다 좋은 稅制, 보다 바람직한 稅制에 대한 論議는 항상 一般國民과 政策當局의 중요한 關心事였으나 최근에 이르러 世界 各國에서 稅制改革에 대한 論議가 예전에 비해 더욱 활발하게 進行되고 있다. 韓國의 경우 第1次 經濟開發5年計劃이 實施된 1960年代 初盤以來 거의 每年 稅制改編 또는 改正을 推進하여 왔으며, 올해에도 政府는 法人稅 및 所得稅의 負擔引下와 附加價值稅의 課稅特例 一部

調整을 主要內容으로 하는 稅法改正案을 마련하여 定期國會에서 審議, 確定할 예정이다.

過去 20餘年間 韓國의 稅制改編은 高度成長을 뒷받침하기 위한 方便으로서 進行되어 왔다. 高度成長이라는 至上目標를 달성하는 데 稅制가 어느 정도 寄與했는지는 별도의 分析을 요하지만 사후적으로 볼 때 여하간 우리 經濟는 世界 各國이 부러워할 정도로 빠르게 成長한 것이 사실이다. 國內外的 與件이 크게 變化되어 있는 현재의 狀況과 時點에서 提起되어야 할 問題는 韓國의 現行 租稅制度가 國家의 長期的 主要政策目標의 達成을 뒷받침하기에 적절하느냐 또는 租稅制度가 國家의 長期的 成長 및 發展을 阻害하고 있지 않느냐 하는 점이다.

開放經濟體制下에서 經濟의 安定的, 持續的 成長을 維持하면서 社會階層間的 衡平을 도모하기 위해서는 公共部門과 民間部門間的 經濟運用에 있어서의 役割分擔을 再整備하고 現行 稅制에 대한 전반적 검토가 선행되어야 할 것이다. 현재 韓國의 租稅體系를 전반적으로 살

펴 볼 때 筆者의 所見으로 가장 중요한 事項은 所得 및 財産에 대한 課稅가 強化되어 稅制 全體로서 均衡을 이루도록 하고, 이들 所得稅 및 財産稅에 內在하는 經濟的 效率 및 租稅負擔衡平을 沮害하는 각종 要因을 과감히 除去하는 것이라 思料된다. 韓國稅制의 正常化를 위하여 所得稅 및 財産稅 機能의 強化가 필요한데 本稿는 討議의 對象을 個人所得稅에 한정하기로 한다.

個人所得稅는 負擔公平등 租稅理想에 상대적으로 가장 적합한 稅目으로 인정되어 오늘날 世界 各國에서 稅制體系上 中心的 地位를 차지하고 있으나 그 歷史는 다른 稅目에 비하여 오래 된 것은 아니다. 個人所得稅는 1799年 英國이 나폴레옹 統治下에 있는 프랑스와 진행 중이었던 戰爭의 戰費調達을 위해 「피트」(William Pitt)에 의하여 일시적 방편으로 導入되었던 것에서 비롯되었다. 獨逸의 前身인 「프러시아」(Prussia)가 1851년에 所得稅制를 채택하였으며 日本과 프랑스는 각기 1887年과 1920년에 導入한 것으로 알려지고 있다. 美國에서는 당초 所得稅가 州稅로서 賦課되었으나 1862년에 聯邦所得稅가 賦課되었으나 違憲判決을 받아 廢止되고, 憲法을 改正한 이후 1913년에 새로운 所得稅制가 樹立되어 오늘에 이르고 있다. 韓國의 所得稅는 日帝治下인 1926년에 導入을 決定한 바 있으나 실질적인 첫 導入은 1934年 5월에 이루어졌다. 獨立된 政府가 1949년에 個人所得稅를 新規制定한 이래 4次(1954年, 1961年, 1966年 및 1974年)에 걸친 全面改正을 포함하여 37번의 個人所得稅法 改正이 있었다.

지금까지의 個人所得稅制改編에 대한 많은 提案들은 대부분 個別條項의 近視眼的 改正을

주장하여 왔는데, 本稿는 전체적인 租稅構造나 社會政策의 次元에서 그리고 현재 매우 약화되어 있는 個人所得稅의 機能을 強化하고 동시에 現行 個人所得稅와 관련되어 지적되고 있는 각종의 問題點을 다소 근본적으로 解消한다는 觀點에서 하나의 새로운 個人所得稅制 改編方案을 提示하고자 한다.

本論文의 構成을 略述하면 먼저 第Ⅱ節에서는 稅制改革과 관련하여 政策立案者가 항상 염두에 두어야 할 微視的·巨視的 課題가 지적되고 있으며 第Ⅲ節은 現行 個人所得稅의 課稅對象所得, 課稅方法, 徵稅節次 등을 간략하게 설명하여 本稿의 中心部門인 第Ⅳ節 및 第Ⅴ節에서의 討議에 대한 理解를 돕고자 하였다. 어떤 稅制改善案도 이의 檢討過程에서 先行되어야 할 작업은 現行制度에 내포되어 있는 問題點과 未備點의 考察인데 第Ⅳ節은 現行 個人所得稅制上의 主要 問題點들을 要約, 整理하고 있다. 第Ⅳ節에서 파악된 主要 問題點들을 解消시키기 위한 方案으로서 그리고 第Ⅱ節에서의 討議에 상응하기 위한 새로운 個人所得稅改編方案이 第Ⅴ節에서 提示되고 있다. 第Ⅴ節에서 새로운 改編方案을 提示함에 있어서 먼저 改編方案의 基本 模型을 敘述하고 現行制度와 比較하여 볼 때 새로운 制度가 지니고 있는 優位性 그리고 稅收展望 등 새로운 制度와 관련되어 提起될 問題들에 대하여 차례로 檢討, 記述하고 있다. 本稿에서 提案되고 있는 새로운 改編方案은 現行制度와 比較하여 볼 때 그 內容과 方向에 있어 많은 變化를 포함하고 있는바, 이는 枝葉的·普遍的 個別條項의 改正으로 韓國所得稅의 強化가 이루어질 수 없다고 하는 筆者의 個人的 判斷에 基因한다.

本文에 들어가기 전에 현재 사용 중인 하나의 용어상의 問題點에 대해 言及하고자 한다. 現行稅法은 個人段階에서 발생하는 所得에 대한 課稅를 所得稅法에서 다루고 法人段階에서 발생하는 所得에 대한 課稅를 法人稅法에서 다루고 있다. 모르긴 하여도 현재 사용 중인 法人稅 및 所得稅란 용어는 日本의 그것을 그대로 無批判的으로 사용한 데서 비롯한 것으로 생각되는데 이들 所得稅 및 法人稅란 용어는 적절하지 못하므로 個人所得稅 및 法人所得稅란 용어로 대체하여 사용할 것을 제의하는 바이다. 法人의 所得에 대한 課稅가 포함되어 있지 않으므로 현재의 所得稅란 용어는 內容에 포함되어 있는 것보다 용어 자체가 더 포괄적으로 사용되는 誤謬를 범하고 있으며, 한편 法人이 納付하는 稅金에는 法人所得稅 외에도 여러 가지가 있는데 法人所得에 국한되어 課稅하면서 法人稅란 용어를 사용하는 것은 잘못이다. 이와 같은 혼동은 個人所得稅, 法人所得稅란 용어를 사용하면 없어지며 名實이 相符하게 된다.

II. 稅制改革의 일반적 焦點¹⁾

1. 總租稅負擔의 適正規模

稅制改革과 관련하여 국민 전체가 합의하여

야 할 또는 政策立案者가 연구, 검토하여야 할 事項으로 세가지 課題가 제시될 수 있는데 이들은, 첫째 總租稅負擔의 適正規模에 관한 것이며, 둘째 稅制構造 즉 租稅體制에 관한 것이며, 셋째 個個稅目에 존재하는 未備點 補完에 관한 것이다.

國民的 合意에 도달하여야 할 첫 課題인 總租稅負擔의 適正規模에 관해서는 보편적이고 일반적인 基準이 없다. 국민이 부담하는 租稅總額이 國民經濟의 與件에 비추어 過大한지 아닌지의 與否는 租稅를 財源으로 이루어지는 財政支出의 規模가 국민이 바라는 수준인지 그리고 합의된 所得再分配目的을 달성하기에 충분한 稅收規模인가에 따라 판단되어질 문제이다.

總租稅負擔의 適正規模는 결국 國民經濟에 있어서 民間部門과 公共部門의 상대적 규모에 관한 것이다. 따라서 租稅負擔率은 어느 수준이 적정하며 어떤 수준을 초과해서는 안된다고 限定的으로 이야기하는 것은 문제에 대한 올바른 接近方法이 아니다. 일정 시점에서 한 나라 租稅負擔의 정도는 그 나라의 經濟發展水準, 政策目標, 그리고 國民의 財政에 대한 욕구의 강도에 의해 결정되는 財政需要의 크기에 좌우된다.

理論적으로 볼 때, 公共部門의 規模가 適正한지의 與否는 公共部門의 規模가 國民의 經濟的 厚生の 極大化, 즉 經濟的 效率性提高와 經濟的 長期的 成長·發展에 미치는 영향을 검토하여 판단되어야 할 것이며 이는 결국 사회 구성원들의 價値判斷의 문제로 귀결된다.

美國 「레이건」行政府의 租稅削減措置, 均衡豫算達成을 위한 憲法改正運動 그리고 各國에

1) 사실 本節은 本論文의 주된 課題인 個人所得稅制改善方案에 한정된 것은 아니며, 어떤 형태의 稅制改革에서도 일반적으로 고려되어야 할 사항이다. 직접적으로 관련되어 있지 않은 사항을 다소 길게 記述하고 있는 이유는 종전의 많은 稅制改革過程에서는 本節에서 討議되고 있는 事項들이 고려되지 않아 稅制改革 본래의 목적을 달성치 못하는 경우가 많았기 때문이다.

서 진행되고 있는 公共部門縮小運動 등등은 모두 肥大한 財政支出을 應當하기 위한 과도한 租稅負擔이 經濟全體로서 利보다 害를 더 많이 끼쳐 왔으므로 稅制改革이 全般的인 租稅負擔引下의 方向으로 추진되어야 한다는 주장의 發露이다.

통상적으로 한 나라의 租稅負擔의 規模는 國民總生産 또는 國民所得에 대한 總租稅徵收額의 比率인 總租稅負擔率로 測定된다. 總租稅負擔率은 租稅負擔의 適正與否 및 그 配分의 公平에 대해서는 아무 것도 나타내 주지 못하는 概念이나 하나의 總量的 指標로서 나라 사이 또는 한 나라에서 다른 時點間의 租稅負擔 程度의 輕重을 판단하는 基準으로서 쓰여지고 있다.

韓國의 租稅負擔은 60年代의 본격적 經濟開發計劃推進 이래 계속 증가하여 왔으나 總租稅負擔率은 地方稅까지 포함하더라도 아직 20% 이하의 수준으로 25%인 日本보다 좀 낮으며 19%인 自由中國과 비슷하나 30~50% 수준인 先進諸國보다는 월등히 낮은 편이다(表 1 참조).

筆者의 所見으로는 우리 사회의 공동목표가 보다 나은 經濟的, 社會的 生活에 있다면 豫測可能한 未來에 政府財政의 規模를 現水準보다 과감히 줄여야 할 이유를 발견할 수 없다. 福祉社會에 대한 國民의 期待와 環境 및 自然保護 등과 관련하여 財政需要는 계속 증대될 전망이다. 財政膨脹이 우연적으로 또는 特定集團의 이익 추구를 위해서가 아니고 국민 대다수의 욕구를 충족시키는 과정에서 발생하는 한 租稅負擔의 증가는 정당화될 수 있으며, 韓國의 경우 다소의 租稅負擔增加는 가능한 것으로 사료된다.

租稅負擔增加와 관련하여 꼭 지켜져야 할 두가지 前提條件이 있는데, 그 첫째는 租稅負擔의 增加가 國民의 동의와 협조하에서 이루어져야 한다는 것이며, 둘째는 支出의 效率化가 이루어져 몇몇 西歐先進諸國이 겪고 있는 福祉國家病弊의 前轍을 밟지 않도록 制度的 改善을 이룩해야 한다는 것이다. 租稅負擔率의 數値보다는 政府의 效率的 財政支出이 더 중요하다. 政府가 국민이 共感할 수 있도록 財政을 효율적으로 運用하여 낭비가 없어야 하면 租稅負擔이 다소 높아지더라도 국민은 이를 충분히 인내할 수 있을 것이다.

2. 適正租稅體制

稅制改革과 관련하여 검토되어야 할 두번째 중요한 課題는 租稅體制, 租稅構造에 관한 것이다. 主稅收源을 所得稅에 의존할 것인가, 財產稅에 의존할 것인가, 財貨 및 用役에 대한 課稅에 의존할 것인가에 대하여 결정을 보아야 한다. 適正租稅負擔率에 대한 定說이 없는 것과 마찬가지로 適正租稅體制에 대한 理論이 定立되어 있지 않으며, 各國은 그 나라 固有의 政治, 經濟, 社會, 歷史的 與件에 따라 각기 다른 租稅體系를 유지하고 있다.

租稅體系의 變遷을 역사적으로 볼 때 各國에서 初期에는 財貨 및 用役 그리고 財產에 대한 課稅에 크게 의존하였으나 오늘날은 所得稅를 중심으로 한 直接稅 중심의 稅制가 先進型稅制로 일반적으로 받아들여지고 있다. 直接稅를 租稅體系의 根幹으로 해야 한다고 주장하는 사람들은 直接稅가 가지는 몇가지 특징, 즉 價格機構에 대한 中立性, 높은 所得彈性, 自動安定裝置로서의 역할, 應能負擔

의 原則, 所得再分配機能 등을 그 주장의 근거로 제시하고 있다. 한편 開發途上國들의 경우 開發財源의 確保 必要性和 租稅行政上의 便宜를 이유로 間接稅 중심의 稅制를 유지하고 있는 경우가 많다.

各國의 稅制構造를 비교한 <表 1>은 韓國稅制의 構造上의 특징을 잘 보여 주고 있는바, 이를 要約하면 첫째, 普遍的인 直接稅의 比重이 낮아 <表 1>에 나타난 나라들 중에서는 間接稅의 比重이 가장 높다. 自由中國과 韓國을 除外하고는 所得稅(個人所得稅 및 法人所得稅)와 社會保障稅가 總稅收入의 55% 이상을 구성하고 있으며, 많은 나라에서 이러한 租稅

收入이 總租稅收入의 70%에 달하고 있다. 韓國의 경우는 28.6%이며 自由中國은 더욱 낮아 23%이다. 韓國의 財貨 및 用役稅의 總租稅收入對比 比率 61.9%는 <表 1>의 19個國中 가장 높다. 始作段階에 있는 社會保障制度和 관련하여 微徵한 社會保障稅徵收가 間接稅比重을 높인 하나의 원인으로 지적될 수 있다. 間接稅比重이 높기는 하나 對 GNP比率(11.6%)로 볼 때 다른 나라보다 특별히 높지는 않다.

韓國稅制의 構造上의 두번째 特徵은 法人稅徵收가 諸先進國에 비해 상대적으로 높은 점이다. 日本과 自由中國만이 法人稅收入의 總

<表 1> 各國의 租稅負擔率 및 租稅構造(1979年 基準)

(단위: %)

	GNP對比 總租稅 負擔率	各稅目的 總稅收에 대한 比重					
		個人所得稅	法人所得稅	社會保障稅	財產稅	財貨 및 用役稅	其他
오스트레일리아	29.8	44.3	10.3	5.1	8.6	31.7(—)	—
오스트리아	41.4	23.1	3.4	37.8	2.9	31.9(20.3)	0.9
벨기에	44.7	35.4	6.2	29.5	2.8	26.3(16.7)	0.1
캐나다	31.0	33.1	11.3	11.0	9.9	32.2(—)	2.5
덴마크	44.1	50.3	3.1	1.5	6.0	38.9(22.3)	0.1
핀란드	35.0	43.4	4.2	9.4	2.2	40.8(—)	—
프랑스	41.2	12.5	4.7	44.8	3.4	31.3(21.3)	4.0
獨逸	37.3	28.9	6.0	34.7	2.7	26.9(16.1)	0.7
이탈리아	30.1	23.1	8.4	36.7	4.3	27.5(14.4)	—
네덜란드	47.4	26.6	5.8	38.1	4.1	25.1(15.8)	0.3
뉴질랜드	31.2	56.8	11.3	—	8.6	22.9(—)	0.4
노르웨이	46.1	37.1	6.7	17.1	1.8	36.6(19.4)	0.7
스웨덴	50.3	42.4	3.1	29.7	0.9	23.9(13.5)	—
스위스	31.1	35.2	6.0	31.0	7.4	20.3(—)	—
英國	34.0	31.3	7.6	21.7	12.2	26.9(10.3)	0.1
美國	31.3	36.5	11.1	25.4	10.5	16.5(—)	—
日本	24.8	23.6	16.3	29.3	8.6	17.5(—)	4.8
自由中國	19.0	6.3	17.1	—	15.9	57.1(—)	3.6
韓國	18.7	14.0	13.4	1.2	6.9	61.9(20.0)	3.6

註: () 안의 數字는 附加價値稅가 總租稅收入에서 차지하는 比率를 나타냄.

資料: 經濟企劃院 調査統計局, 『韓國統計年鑑』, 1981, pp.502~503, p.512.

OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965~1980*, Paris, p.78, pp.94-143.

Directorate-General of Budget; Accounting & Statistics, *Statistical Yearbook of the Republic of China*, 1980, p.462, 546.

租稅收入에 대한 比率이 각각 16.3%, 16.7%로서 韓國보다 높다. 세째, 그간 많은 論難을 불러일으켰던 附加價值稅는 總稅收의 20%로 總租稅收入에 대한 占有率로서는 높은 편이나 附加價值稅稅收의 GNP에 대한 比率은 3.7%로서 附加價值稅를 採擇하고 있는 다른 나라들의 平均 6~9%와 비교하면 낮은 편이다.

이상의 租稅構造上의 특징을 살피는 과정에서 자동적으로 우리의 관심을 가장 끄는 것은 租稅政策에서 기대되는 所得再分配問題이다. 個別 租稅의 轉嫁와 歸着에 관한 엄밀한 분석 후라야만 租稅體制가 所得階層間的 所得再分配에 미치는 영향을 斷定지을 수 있지만 일반적으로 間接稅는 財貨와 用役의 價格을 인상시켜 最終消費者들에게 歸着되는 것으로 볼 때 間接稅가 租稅體系上 차지하는 比重이 커지면 低所得層이 상대적으로 더 큰 租稅負擔을 안게 되어 租稅負擔率이 一定水準에 머물더라도 低所得層에게 주는 壓迫은 漸增하게 될 것이다. 所得分配改善問題는 租稅가 전부 떠맡을 수 있는 것은 아니지만 租稅體制가 所得分配를 惡化시키는 결과를 초래하여서는 아니될 것이다. 資源의 效率的 配分の 觀點에서 그리고 所得分配를 개선한다는 觀點에서 앞으로의 稅制改革過程에서는 현재의 間接稅中心稅制에서 直接稅 中心의 稅制로 전환하는 방법에 대하여 慎重한 검토가 있어야 될 것이다.

3. 個別稅目的 未備點整備

稅制改革方向論議와 관련한 중요한 세번째 事項은 각기 租稅의 特別規定들을 어떻게 조정하느냐 하는 것이다. 어느 나라를 막론하고

現稅制는 전반적으로 적용될 수 있는 論理的 分析에 의거 形成, 發展되었다기보다는 個別的이고 특수한 目的에 의거한 政策決定의 產物이기 때문에 개별적으로 생각하여 정당성이 있을지 모르나, 綜合的인 觀點에서는 法과 行政을 복잡하게 만들고 의도하지 않은 결과를 초래할 뿐만 아니라 二律背反的인 경우를 가끔 본다. 이러한 문제들은 稅制를 단순화하고 租稅制度의 長期的 發展目標가 설정되어질 때만이 개선, 향상될 수 있다.

輸出促進, 重化學工業支援, 中小企業育成, 農水產業保護, 庶民生活安定 등등의 많은 이유와 그때 그때의 필요에 의해 稅制의 根幹에 各種의 特別規定을 삽입하여 정상적인 것보다는 예외적인 것이 더 많은 정도로 韓國의 租稅制度는 行려어져 있으며, 이 결과 한편으로 稅收가 減少되고 다른 한편으로 稅制의 公平性과 中立性이 劣化되었다. 사실 통상적인 稅制改革은 稅制基本骨格에 대한 例外規定을 중심으로 그 論議가 시작되고 끝난다. 濫用된 特別規定들은 整備되어져야 하는데 整備의 基準으로 政策目的의 合理性, 政策手段으로서의 有效性, 特別措置로 기대되는 便益이 부수적으로 발생하는 弊害보다 클 것 등이 지적될 수 있다.

Ⅲ. 現行 個人所得稅 概況

個人所得稅는 課稅方法에 따라 分類所得稅制(schedular income tax)와 綜合所得稅制(global income tax) 두가지로 구분된다. 分類所得稅制는 所得을 몇 개의 發生源泉別로

구별한 후 所得源泉에 따라 單一比例稅率 또는 複數稅率을 적용하여 源泉徵收方法에 의거 課稅하는 制度이다. 한편 綜合稅制는 所得獲得者 個人別로 각종의 所得을 종합한 뒤 개인적 사정에 따른 擔稅力을 조정한 후 累進稅率을 적용하는 制度이다.

分類所得稅制는 가급적 源泉徵收에 의한 課稅方法이므로 納稅 및 徵稅가 간편한 長點이 있는 반면 個人의 擔稅力에 따른 조정이 이루어지지 않아 課稅衡平을 유지하기 어려운 短點이 있다. 綜合課稅制度는 개개인의 擔稅力에 일치하는 課稅를 할 수 있고 稅制를 통하여 所得再配分機能을 수행할 수 있는 등의 長點이 있으나 徵稅 및 納稅上的 結차가 매우 복잡하고 자진신고에 따른 脫稅가 높은 점이 問題點으로 지적되고 있다. 오늘날 世界 各國은 分類所得稅制와 綜合所得稅制를 혼합 채택하여 徵稅에 있어서는 源泉徵收를 적용하고 課稅所得 및 最終稅額의 결정에 있어서는 綜合所得稅制를 적용하고 있다.

1934年 日本統治下에서 所得稅制가 최초로 도입된 이래 1974年末까지 韓國의 個人所得稅는 分類所得稅制가 主軸이었다. 즉 1934년부터 1948年 政府樹立前까지 分類所得稅制方法에 의해 課稅되어 오다가²⁾ 政府樹立과 더불어 綜合課稅와 分類課稅가 혼합 채택되었으나, 6·25의 勃發로 分類課稅가 확대되어 오던 중 1960년에는 綜合課稅가 廢止되고 완전한 分類課稅制로 轉換하였다. 1967年 第2次 5個年計劃의 시작과 함께 綜合課稅가 부분적으로 導

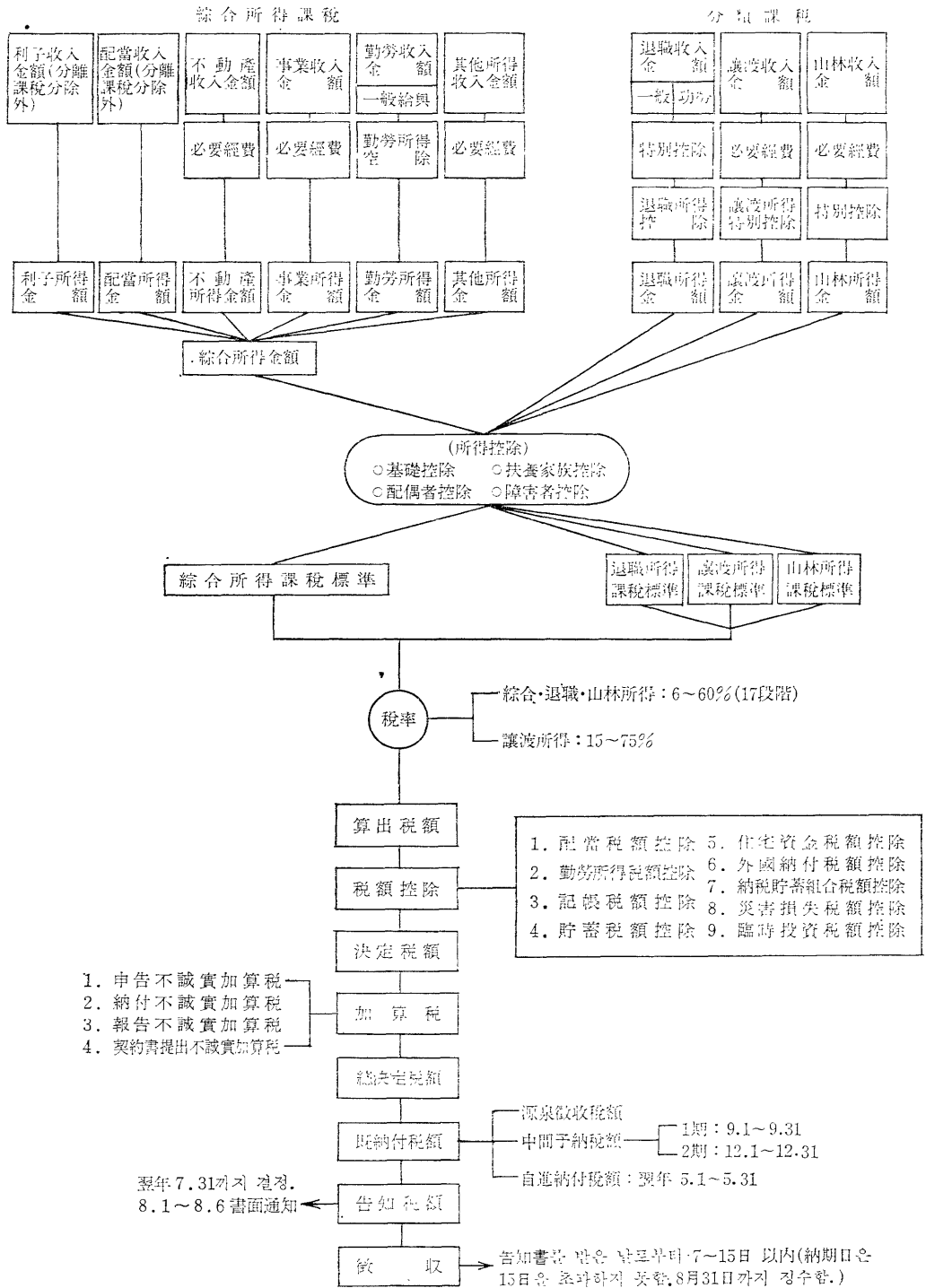
입되었으나 綜合課稅는 分類課稅를 기능적으로 보완하는 종속적 지위를 벗어나지 못했다. 1968년에 시행되기 시작한 綜合課稅는 수차례 걸쳐 적용대상을 점진적으로 확대하여 오다가 1975년부터 綜合所得稅制가 全所得者에게 확대 적용되어 현재에 이르고 있다.

현행 所得稅制는 列舉主義 課稅方式을 택하고 있어 열거된 所得만이 課稅對象이 되는바, 利子所得, 配當所得, 不動產所得, 事業所得, 勤勞所得, 退職所得, 讓渡所得, 山林所得, 其他所得 등이 所得課稅對象에 포함되어 있다. 課稅所得의 捕捉이나 人別集計가 어려운 점과 所得全額計算法의 특수성을 이유로 上記所得中 讓渡所得, 退職所得, 山林所得은 綜合課稅되지 않고 分類課稅되고 있으며 利子所得, 配當所得, 不動產所得, 事業所得, 勤勞所得, 其他所得 등은 合算되어 綜合課稅되고 있다. 또한 일부 利子 및 配當所得은 政策目的上 分離課稅되며 日僑勤勞所得과 함께 綜合所得에서 除外된다.

[圖 1]은 韓國의 현행 綜合所得課稅 및 分類課稅의 課稅方法을 要約, 提示해 주고 있다. 所得이 發生하는 源泉에 따라 종류별로 收入金額을 확정된 후 필요경비 또는 特別控除를 차감하여 각 종류별로 所得金額을 算出한다. 各所得金額의 算出過程에서 不動產所得, 事業所得, 其他所得의 경우 必要경비의 控除가 허용되며, 勤勞所得과 退職所得의 경우 特別控除가 그리고 讓渡所得과 山林所得에 대해서는 必要경비와 함께 特別控除가 허용되고 있다. 所得區分에 따른 각기의 所得金額이 확정된 후 利子, 配當, 不動產, 事業, 勤勞, 其他所得은 合算되어 綜合所得金額이 되고, 별도로 算出된 讓渡所得金額, 山林所得金額, 退

2) 1934年 5月 처음으로 所得稅가 導入될 당시 法人所得과 個人所得이 分離되지 않았으며 比例稅率을 채용하였다. 法人稅의 所得稅에서의 分離는 政府樹立後 1949년에 制定된 所得稅法에서 비롯되었음.

〔圖 1〕 우리나라 所得稅課稅의 體系와 課稅方法



職所得金額과 綜合所得金額에 基礎控除, 配偶者控除, 扶養家族控除, 障害者控除 등의 人的控除를 差減하여 讓渡所得課稅標準, 山林所得課稅標準, 退職所得課稅標準, 綜合所得課稅標準 등이 計算된다.

일단 綜合所得 및 分類所得別 課稅標準이 확정되면 個人所得稅法에 정해진 稅率을 적용하여 稅額이 算出된다. 1982年 현재 讓渡所得에 대해서는 對象不動產의 登記與否 및 保有期間에 따라 30~75%의 法定稅率(彈力稅率은 15~75%)을 적용하고 있으며, 綜合所得, 山林所得, 退職所得에 대해서는 17段階에 달하는 6~60%의 稅率이 적용되고 있다. 각기의 課稅標準에 法定稅率을 적용하여 算出된 稅額에 각종의 稅額控除를 差減하면 納稅者가 當該年度에 획득한 所得에 대한 納付稅額이 결정된다.

國際間的 二重課稅의 調整, 貯蓄 및 投資의 促進, 그밖의 특정 정책목적을 달성하기 위하여 非課稅措置나 所得控除 대신에 또는 이들과 결들여 算出稅額에서 일정한 金額을 控除하는 制度가 稅額控除制度이다³⁾. 韓國의 現행 所得稅法이 채택하고 있는 稅額控除制度에는 勤勞所得稅額控除, 配當所得稅額控除, 記帳稅額控除, 貯蓄稅額控除, 住宅資金稅額控除, 外國納付稅額控除, 臨時投資稅額控除 등 9가지가 있다.

租稅債權의 확정방식에는 申告納稅制度와 賦課課稅制度가 있으며 納付 및 徵收方法에는 自進納付, 源泉徵收 등이 있는바 現행 個人所得稅制는 課稅標準과 稅額은 課稅標準確定

申告에 의하여 결정하는 것을 原則으로 한다고 規定함으로써 申告納稅制度의 理想을 가미하고 있으나, 실질적으로 納付하여야 할 稅額이 政府의 行政處분에 의해서 결정되는 賦課課稅制度를 채택하고 있다. 所得稅를 賦課함에 있어서 1年間의 所得獲得實績에 따라 課稅하는 實績課稅方法이 가장 소망스러우나 課稅期間終了時에 當該年度 1年分所得稅額의 전부를 一時에 納付하게 하는 것은 納稅者側에서 는 多額의 稅金負擔으로 인하여 納稅가 심히 곤란하게 되고 財政의 입장에서도 歲入의 평균화를 기할 수 없으므로 所得稅法은 豫定納稅制度를 채택하여 課稅期間終了 以前에 일정한 基準에 따라 計算한 稅額을 分割하여 미리 納付하도록 하고 있다.

源泉徵收制度는 특정한 所得에 관하여 그 所得의 獲得者가 所得稅를 직접 納付하지 않고, 그 所得의 支給者가 그 所得을 支給할 때 法定稅率을 적용하여 계산한 所得稅를 徵收하여 國家에 納付하는 制度이다. 源泉徵收는 徵稅上의 편의를 위하여 마련된 制度로서 國家의 입장에서 보면 徵稅가 간단하고 脫稅를 방지할 수 있으며, 納稅者의 입장에서 도 納稅가 容易하고 稅負擔을 累積시키지 않는 合理的인 制度이다. 源泉徵收稅額이 政府가 결정한 當該年度의 所得別 總決定額을 초과하는 경우에는 그 過納稅額을 還給하나 超過累進稅率에 의하여 源泉徵收되는 勤勞所得과 退職所得에 있어서는 豫納의인 것과 동시에 최종적인 課稅도 행하는 것으로서 年末精算에 의하여 源泉徵收稅額의 過不足의 精算을 행한다.

源泉徵收하는 所得稅를 計算함에 있어서 적용되는 源泉徵收稅率은 그 對象所得에 따라 基本稅率인 超過累進稅率이 적용되는 것과 比

3) 稅負擔輕減의 觀點에서 볼 때 稅額控除는 納稅者의 所得水準에 관계없이 동일한 혜택을 주지만 所得控除는 높은 限界稅率이 적용되는 所得者에게 더 많은 혜택을 준다.

例稅率로서 差等稅率이 적용되는 것으로 구분할 수 있는데 현행 所得稅法上 甲種에 속하는 勤勞所得과 退職所得에 대해서는 基本稅率이 적용되고 이외의 所得에 대해서는 그 對象에 따라 最低 1%에서 最高 25%에 이르는 4段階의 差等稅率이 적용되고 있다. 참고로 徵收稅額에 있어서 源泉徵收分과 申告分의 比率 및 課稅標準에 있어서 源泉徵收分과 定期分의 比率를 살펴보면 綜合所得稅實施 以後인 1976년부터 지난 5年間의 期間에 있어 前者의 平均値는 55 : 45였으며 後者는 83 : 17이었다.

入, 施行되고 있는 租稅의 體系를 거의 갖추고 있으나 그 內容에 있어서는 많은 未備點이 내포되어 있다. 個人所得稅制의 改編을 檢討하는 과정에서 선행되어야 할 작업은 현행 稅制上의 問題點과 未備點을 파악하는 것이다. 個人所得稅制는 그간 필요에 따라 단편적으로 改編되어 온 관계로 본래의 정책적 의도와 背馳되는 결과를 초래하고 있다든지, 條目相互間에 의도하려는 목적이 相衝하는 경우가 있는 등 현행 個人所得稅制는 많은 問題點을 내포하고 있다. 本節에서는 현행 個人所得稅制가 안고 있는 주요 問題點을 지적, 정리하고자 한다.

Ⅳ. 現行 個人所得稅의 問題點

1. 약화된 個人所得稅機能

現行 個人所得稅는 형식상 先進諸國에서 導

現行 個人所得稅의 첫번째 問題點으로 所得

〈表 2〉 個人所得稅 徵收 및 減免規模

(단위 : 億원, %)

	徵收額	個人所得稅 徵收額의 對				個人所得稅減免	
		國民總 生産比率	國民所得 比率	總租稅 比率	內國稅 比率	金額	減免比率
1955	16	1.4	1.5	12.0	18.3	—	—
1960	21	0.9	1.0	7.3	10.8	—	—
1965	117	1.4	1.6	16.8	27.9	2	1.7
1970	845	3.1	3.7	21.2	29.8	6	0.7
1971	1,076	3.3	3.9	21.8	30.3	5	0.4
1972	1,047	2.6	3.1	22.0	28.0	10	0.9
1973	1,237	2.4	2.8	19.0	28.2	16	1.3
1974	1,647	2.2	2.7	16.1	22.9	82	5.0
1975	1,986	2.0	2.5	12.8	19.6	64	3.2
1976	3,190	2.4	3.0	13.8	23.3	219	6.9
1977	3,527	2.1	2.6	11.9	21.1	380	10.7
1978	4,678	2.0	2.5	11.4	20.8	403	8.6
1979	6,147	2.1	2.6	11.4	20.2	633	10.3
1980	6,614	1.9	2.5	10.1	18.0	761	11.5
OECD 先進 19個 國의 1979年度 平均 値	—	12.6	14.0	33.1	34.6	—	—

資料 : 韓國銀行, 『經濟統計年報』, 各年度; 國稅廳, 『國稅統計年報』, 各年度.

OECD, Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965~1980, Paris, 1981.

稅機能의 상대적 약화를 지적할 수 있다. 1975年 綜合所得稅를 施行함으로써 個人所得稅 稅制의 근대화에 커다란 轉機를 가져왔으나 個人所得稅가 全租稅體制上 차지하는 比重은 오히려 약화되었음을 <表 2>가 잘 보여 주고 있다. 1970년에 845億원에 불과하던 個人所得稅 徵收額이 1980년에는 6,614億원에 달해 매년 평균 20.1%의 증가율을 보이고 있으나 1970년에 國民總生産의 3.1%, 國民所得의 3.7%, 總租稅徵收額의 21.2%, 總內國稅徵收額의 29.8%에 달하였던 個人所得稅의 상대적 규모가 1980년에 각각 1.9%, 2.5%, 10.1%, 그리고 18.0%로 크게 하락하고 있다. OECD 先進諸國의 個人所得稅 徵收額이 國民總生産의 12.6%, 國民所得의 14.0%, 總租稅收入의 33.1%, 內國稅收入의 34.6%에 달하는 것과 個人所得稅의 韓國稅制上的 比重과는 큰 대조를 이룬다. 個人所得稅部門의 減免額도 점차 증대하여 1980년에는 減免額이 個人所得稅 總徵收額의 11.5%에 달하고 있다.

이상의 統計數値는 韓國의 個人所得稅가 합리적인 租稅制度가 갖추어야 할 公平性의 原則이나 應能負擔原則에 충실하지 못하고 있음을 나타내고 있다. 個人所得稅의 機能이 약화된 要因으로는, 첫째 所得의 상당부분이 非課稅所得으로 처리되거나 또는 株式讓渡差益과 같이 稅法上 所得類型의 열거 과정에서 많은 종류의 所得이 課稅對象에서 제외되고 있다는 점, 둘째 個人所得稅의 課稅標準算定에 이르는 과정에서 각종 所得控除水準이 韓國의 國民所得이나 經濟與件에 비하여 너무 높다는 점, 셋째 讓渡所得, 利子所得, 配當所得이 低率로 分離課稅되고 있어 全體所得의 완전한 綜合課稅가 되지 않고 있는 점, 넷째 높은 名

<表 3> 非課稅所得

1. 利子所得
 - 가) 國家 또는 地方自治團體가 발행하는 特定債券 및 證券의 利子和 割引額
 - 나) 國民貯蓄組合의 貯蓄利子
 - 다) 公益信託의 利益
 - 라) 土地開發債券의 利子

2. 不動產所得
 - 田畝을 이용하게 함으로 인하여 발생하는 소득

3. 事業所得
 - 大統領이 정하는 農家副業所得

4. 勤勞所得과 退職所得
 - 가) 服務中인 兵이 받는 給與
 - 나) 動員된 者가 動員戰場에서 받는 給與
 - 다) 國民福祉年金法에 의한 年金
 - 라) 學資金
 - 마) 實費辨償의인 給與
 - 바) 外國政府 또는 國際機關에 勤勞하는 者가 받는 給與(相互免稅를 條件으로)
 - 사) 軍事援護法에 의하여 받는 給與, 外國駐屯中인 軍人, 軍屬이 받는 給與
 - 아) 國外에서 勤勞를 提供하고 받는 一定給與
 - 자) 福祉厚生の인 給與

5. 其他所得
 - 가) 國家有功者등이 받는 年金·手當과 補償金
 - 나) 反共法에 의하여 支給받는 賞金과 報勞金
 - 다) 對日民間請求權補償法에 의해 받는 補償金
 - 라) 賞勳法에 의한 勳章과 관련하여 授與받는 副賞과 賞金

6. 讓渡所得
 - 가) 換地處分으로 地目 또는 地番이 變更되거나 替費地로 充當되는 것으로 인한 所得
 - 나) 破産宣告로 인하여 발생하는 所得
 - 다) 8年以上 耕作한 土地의 讓渡所得
 - 라) 土地收用으로 인하여 발생하는 所得
 - 마) 外國人投資企業을 設立하기 위하여 土地와 建物を 讓渡함으로써 발생하는 소득
 - 바) 1世帶1住宅의 讓渡所得

目稅率로 인하여 地下經濟가 成行하고 있으며 일부 계층이 脫稅를 자행하고 있는 점 등등이 지적될 수 있다.

많은 資產讓渡差益이 課稅對象에서 제외되

고 있는 것은 각종 資産의 實名化가 이루어져 있지 않은 租稅以前의 制度的 未備 때문이기도 하지만 國家政策의 필요에서 非課稅로 처리된 所得도 상당한 규모에 달한다. <表 3>은 現行 個人所得稅法上에 열거된 非課稅所得을 요약하고 있는데, 農業用建物の 賃貸料, 特定地域의 農場, 山林의 讓渡所得, 相續 또는 贈與에 의해 취득된 不動產의 讓渡, 戰死者의 年金, 傷害補償金 및 社會保障年金, 領事, 外

交官에게 지급되는 給與 등만을 주된 非課稅所得으로 규정하고 있는 프랑스의 非課稅制度와는 큰 대조를 이룬다. 韓國은 지나치게 많은 종류의 所得을 非課稅로 처리하거나 課稅對象에 포함시키지 않고 있다.

<表 4>는 非課稅所得中 가장 比重이 큰 利子所得의 非課稅程度를 보여 주고 있는데, 1980年과 1981年에 각각 總 1兆 7,230億원과 2兆 49億원의 利子所得發生이 있었는데, 이중

<表 4> 利子 및 配當所得課稅 現況

(단위 : 億원, %)

	利 子				配 當			
	1980		1981		1980		1981	
	金 額	構成比	金 額	構成比	金 額	構成比	金 額	構成比
非 課 稅	9,161	53.2	6,759	33.4	—	—	—	—
分離課稅	7,706	44.7	13,068	64.5	1,548	45.8	1,048	41.0
綜合課稅	364	2.1	422	2.1	1,833	54.2	1,511	59.0
計	17,230	100.0	20,249	100.0	3,381	100.0	2,559	100.0

資料 : 財務部

<表 5> 우리나라 人的控除制度의 變遷 및 外國과의 比較(5人家族 勤勞所得者基準)
가. 우리나라 人的控除制度의 變遷

(단위 : 千원, %)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
1人當 國民所得(A)	273	364	457	601	773	917	1,114
勤 勞 者 平 均 生 計 費(B)	756	946	1,119	1,489	2,021	2,484	2,987
人 的 控 除(C)	780	980	1,440	1,600	2,080	2,380	2,380
比 率 C/A	285.7	269.2	315.1	266.2	269.1	259.5	213.6
C/B	103.2	103.6	128.7	107.5	102.9	95.8	79.7

나. 各國의 人的控除 比較

	韓 國	臺 灣	말레이 지아	싱가포르	日 本	美 國
人的控除/1人當 GNP	202.8	175.0	225.1	76.0	143.5	73.1
人的控除/製造業 平均賃金	105.8	126.9	194.3	91.4	75.0	56.9

註 : 韓國, 日本, 美國은 1980年 數值이며, 臺灣, 말레이지아, 싱가포르는 1977年 數值임.
資料 : 財務部, 『直接國稅資料集』, 1982, pp.38~39, pp.166~167.

經濟企劃院調查統計局, 『都市家計年報』, 1981, pp.43~49.

國際經濟研究院, 『國際經濟統計年報』, 1981, pp.54~55, pp.140~141.

53.2%와 33.4%인 9,161億원과 6,759億원이 非課稅利子所得이었다. 이들 非課稅利子所得에 10%의 分離課稅 稅率을 적용하여 所得稅를 徵收하였다면 當該年度 總所得稅徵收額의 10%를 초과하는 稅額이 더 걸려질 수 있었다.

韓國의 人的控除水準은 1973年以來 계속 引上調整되어 왔는데 庶民 및 中產層保護의 壓力에 따라 調整된 높은 人的控除水準은 결국 個人所得稅機能의 약화를 가져왔다. <表 5>가 보여 주듯 1人當 國民所得의 200%, 그리고 全都市勤勞者 平均生計費의 80%에 달하는 높은 人的控除水準은 1980年 현재 67.9%에 달하는 勤勞所得者가 免稅以下로 非課稅되고 있어 國民皆稅라는 個人所得稅制의 基本原理를 크게 阻害하고 있다. <表 5>의 人的控除의 國際比較에서 우리는 韓國의 人的控除水準이 他國에 비하여 상당히 높음을 알 수 있다.

2. 所得類型別 不均衡課稅

現行 個人所得稅의 두번째의 중요한 問題點은 所得種類別로 差等課稅가 이루어져 租稅負擔의 衡平이 크게 低下되어 있으며, 資源의 配分에 있어서도 歪曲을 초래하고 있다는 점이다. 勤勞所得과 事業所得이 資產所得에 비해 重課되고 있으며, 資產所得에 있어서도 資產의 保有形態에 따른 差等課稅 때문에 衡平을 잃어 특히 水平的 衡平이 유지되지 못하고 있으며, 企業意慾을 阻害하고 間接적으로 企業財務構造의 惡化要因으로도 작용하고 있다. 水平的 公平이 달성되지 않으면 垂直的 公平이 어떻게 고려된다 하더라도 公平한 負擔配分을 달성하지 못하게 된다. 高度成長을 뒷받침하기

위한 財源調達과 관련하여 國民의 貯蓄獎勵, 企業의 資本蓄積, 金融 및 資本市場의 育成이라는 政策目標下에 現行 所得稅法은 公金融機關에 대한 預金利子, 財政證券, 糧穀基金證券 및 國民投資債券 등의 國債利子, 上場法人의 少額株主에 대한 配當 등에 10%의 低率로 分離課稅하고 있는바, 綜合課稅되어 높은 累進率 적용을 받는 勤勞所得 및 事業所得보다 稅金이 輕課되고 있다. <表 4>는 전체 利子所得 및 配當所得中 分離課稅되는 비중이 상당히 큼을 보여 주는데 利子所得의 경우 앞서 지적한 대로 非課稅의 比重이 높음은 물론이고 課稅對象에 포함되더라도 綜合所得稅의 적용을 받는 것은 利子所得의 2%에 불과하다. 이러한 分離課稅로 인해 일정기간 동안 동일한 金額으로 발생하는 勤勞所得과 資產所得間에 租稅負擔上 水平的 不均衡이 발생하는 것은 물론이고 財產所得을 主所得源泉으로 하고 있는 高所得者를 유리하게 함으로써 租稅負擔의 垂直的 衡平原則도 위반하고 있다. 또한 事業所得에 대해서는 累進稅率을 적용하여 課稅하고 預金利子에 대해서 非課稅하는 조치는 企業家의 企業意慾을 阻害하는 중요한 要因이다. 같은 資產所得인 利子所得과 配當所得間에도 現行制度下에서는 租稅負擔의 不公平이 존재하고 있다. 株式讓渡差益에 대한 非課稅를 제외하고는 配當所得의 二重課稅와 紙上配當, 上場法人의 大株主가 받는 配當, 非上場法人의 配當 등이 綜合課稅되는 관계로 인해 配當所得이 利子所得에 비하여 稅制上 不利益을 받고 있는바, 이러한 稅制上的 상대적 不利益이 資本市場育成을 통한 企業의 直接金融強化라는 政策目標에 相衡되어 결과적으로 企業의 財務構造惡化의 한 要因으로 작용한 것으로

思料된다.

現行 讓渡所得은 보유기간에 따른 差等課稅를 하고 있는데 물론 不動產投機抑制라는 목적에서는 나름대로의 論理가 성립될 수 있으나 應能負擔의 原則에서는 租稅負擔上 衡平을 크게 阻害하고 있다. A와 B 두 사람이 똑같은 質의 인접된 土地를 소유하고 있는 경우를 가정하여 보자. A는 1年동안 소유하여 讓渡所得 100이 발생하고 B는 2年동안 소유하여 讓渡所得 200이 발생하였다고 가정하자. 현행 彈力稅率 35%와 25%를 적용하면 A는 35를 B는 50을 稅金으로 납부하게 될 것이다. 年平均所得은 A와 B 모두 100이나 年平均 A는 35의 稅金을 내고 B는 25의 稅金을 負擔하게 되어 租稅負擔의 不公平이 발생한다.

讓渡所得에 대한 課稅가 所得의 크기에 따라 差等課稅되지 않고 保有期間에 따라 課稅됨에 따라 발생하는 또 하나의 불합리한 경우는 다음과 같다. C라는 사람이 2年以下 所有하였던 아파트를 팔아 2,000의 所得을 얻고 D라는 사람이 2年以上 所有하였던 아파트를 팔아 2,600의 所得이 발생할 경우 현행 所得

稅法上의 彈力稅率 35%와 25%를 적용하면 C는 700의 稅金을 D는 650의 稅金을 負擔하게 되어 D의 所得이 C의 所得보다 높은데도 稅金은 적게 내는 결과가 발생한다. 應能負擔의 原則에서 보면 所得의 源泉과 종류에 관계없이 모든 所得이 公平한 賦課를 받아야 할 것이다.

현행 個人所得稅制가 이러한 原則을 위배하고 있음을 위에서 記述하였는데 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 <表 6>에 나타난 바와 같다. 月所得 1百萬元(年所得 1千2百萬元) 所得의 발생형태별 租稅負擔額과 實質稅率을 살펴볼 때 차이가 크다. 특수한 성격인 讓渡所得을 제외하더라도 實質稅率이 0%에서 20.2%의 범위를 보이고 있다. 利子所得에 비하여 配當所得과 勤勞所得의 稅金이 重課되고 있으며, 非課稅로 인해 같은 利子所得間에도 差等課稅가 이루어지고 있으며 配當所得에서도 株主의 성격에 따라 差等課稅되고 있다.

이상에서 살펴본 所得類型別에 따른 不公平 租稅負擔은 每年 國稅廳이 발표하는 所得稅 高納稅者 신고상황에서 적나라하게 나타난다. 지난 8月 24日 발표된 1981年度 所得分에 대

<表 6> 所得發生 形態別 租稅負擔 比較(月所得 100萬元, 5人家族 基準)

(단위: 千원, %)

	稅 金	可 處 分 得	實 質 稅 率
1. 地下鐵公債 利子所得(非課稅)	0	12,000	0
2. 糧穀基金證券 利子所得(10% 分離課稅)	1,200	10,800	10
3. 短資會社 利子所得 (10% 分離課稅)	1,200	10,800	10
4. { 勤勞所得 [事業所得, 山林所得	2,427	9,573	20.2
5. 配當所得			
a. 上場法人 少額 株主(10% 分離課稅)	1,200	10,800	10
b. 上場法人의 大株主(綜合課稅)	2,427	9,573	20.2
c. 紙上配當(綜合課稅)	2,427	9,573	20.2
6. 讓渡所得 {2年以上 保有 {2年未滿 保有	3,000 4,200	9,000 7,800	33.3 53.8

한 「랭킹」 50위까지의 所得稅納稅內容을 살펴 보면 申告所得에 대한 負擔稅額의 비율은 최저 44.5%에서 최고 61.1%이며 高所得 50인의 平均負擔率은 51.2%로 나타나고 있다. 總所得의 絕對額이 적은 사람이 많은 사람보다 稅金을 더 많이 내는 경우가 발생하는 것⁴⁾과 租稅負擔率이 所得의 증가에 따라 완만하게 漸增하지 않고 큰 변동을 보이는 것은 非課稅 所得의 存在, 所得形態別 差等課稅 그리고 特定所得에 대한 稅額控除制度 때문인 것이다.

3. 名目稅率과 實質稅率의 乖離와 租稅回避

個人所得稅가 擔稅力에 가장 소망스러운 租稅라고 받아들여지고 있는 주된 이유는 納稅者 個人의 人的事情을 고려하여 課稅最低限이 정하여지고, 所得의 크기에 따라 각기 다른 累進稅率이 적용되어 國民의 租稅負擔能力에 相應하는 公平한 負擔을 維持하여 所得再分配 機能을 수행할 수 있기 때문이다.

현행 所得稅制가 채택하고 있는 綜合所得, 山林所得, 退職所得에 대한 稅率構造는 최저 6%에서 최고 60%에 이르고 있으며, 讓渡所得에 대해서는 該當資産의 保有期間에 따라 30~75%, 法定稅率이 적용되고 있다. 綜合所得의 最高稅率 60%에다 防衛稅, 住民稅를 합치면 最高限界稅率은 76.5%에 달하게 되는데 이러한 높은 稅率이 얼핏 보기에 는 所得의 再分配와 景氣調節에 좋은 결과를

초래할 것 같으나 높은 限界稅率은 각종의 弊端을 야기시킨다. 높은 稅率은 勤勞者로 하여금 높은 人的控除를 요구하게 하며 事業者로 하여금 각종의 特例的인 條項이나 減免措置를 요구하게 한다. 이러한 壓力에 政府가 각종의 控除, 減免 또는 分離課稅 등을 허용하면 稅法은 복잡하게 되고 稅務行政은 항상 國民들의 非難의 對象이 되고 名目稅率과 實質稅率은 乖離되게 된다.

지나치게 높은 稅率構造는 貯蓄, 投資 및 勤勞意慾에 惡影響을 미친다. 최근의 供給重視經濟學은 지나친 租稅負擔으로 勤勞意慾이 줄어들고 貯蓄 및 投資가 減少되어 이로 인한 經濟의 生産性和 效率性低下가 昨今에 있어 각국의 高失業 低成長, 物價昂騰 등의 諸經濟問題의 주된 원인으로 되었다고 지적하고 있다. 稅率引下로서 供給重視經濟學이 주장하는 바와 같은 결과가 초래될지는 극히 의문스러우나 租稅가, 특히 높은 限界稅率의 租稅는 勤勞, 投資 및 貯蓄을 다소 沮害하는 것만은 틀림없다.

높은 稅率下에서 納稅者는 자의든 타의든 脫稅를 생각하게 되며 納稅申告를 게을리하거나 二重帳簿를 維持하게 된다. 稅政街에는 「9-6-3」이라는 隱語가 있다고 한다. 이는 勤勞所得者, 事業所得者, 自由職業者들의 所得이 9대 6대 3의 비율로 포착 課稅되고 있다는 말이다. 脫稅가 쉬운 이른바 地下經濟가 높은 稅率에 의해 조장된다. 뿐만 아니라 어떤 脫稅者들은 稅務官吏들과 脫稅를 하기 위해 結託을 하며 그렇지 못한 脫稅者들은 不安에 사로잡히거나 최소 自責感을 면치 못하게 된다. 이러한 상황에서 稅務當局者는 納稅者 위에 君臨하게 되며 각종의 副作用이 발생하고 이로

4) 所得랭킹 4위와 5위의 경우 申告所得이 16億 78百萬元과 16億 63百萬元으로 별 차이가 없으나 納付稅額에 있어서는 5위의 所得者가 938百萬元으로서 納付稅額이 793百萬元인 4위의 所得者보다 많았음.

인해 社會의 紀綱은 문란하게 된다.

名目的인 높은 稅率과 관련하여 地下經濟의 繁盛을 빼놓을 수 없다. 높은 地下經濟의 規模를 살펴보면 美國의 경우 國民總生産의 14%, 英國은 8%, 이탈리아 28%, 그리고 日本은 10%에 달하는 것으로 推定되고 있다⁵⁾. 사실 地下經濟는 높은 稅率만에 의해서 生成되는 것이 아니며 각종의 規制措置, 經濟成長을 따라가지 못하는 道德 및 倫理意識의 不足 그리고 黃金萬能主義의 產物이다. 全經聯의 韓國經濟研究院의 調査에 의하면⁶⁾ 韓國의 私債規模는 약 1兆 2千億원으로 私債利率年 30%를 적용하던 年間 3,600億원의 私債利率所得이 발생한다. 私債利率所得에 法定稅率 25%를 적용하면 900億원의 稅收가 발생했어야 하나 지난 3年間 國稅廳이 私債利率所得과 관련하여 每年 徵收한 稅額은 100億 미만이다.

稅率의 累進性에 관한 문제는 본질적으로 社會구성원의 價値判斷의 문제이다. 그러나 한가지 분명한 사실은 형식적으로 높은 稅率이 실질적인 累進度를 표시하는 것이 아니며 名目的인 累進稅率을 실질적인 累進稅率과 接近시키기 위해서는 높은 限界稅率이 勤勞意慾이나 위험부담에 미치는 영향, 租稅回避性에 미치는 영향, 租稅行政에 미치는 영향 등을 고려하여야 한다는 것이다. 累進稅 원래의 목적인 所得再分配機能과 높은 限界稅率로 인

해 발생하는 副作用이 조화되는 선에서 稅率의 累進構造가 결정되어야 할 것이다⁷⁾. 몇몇하게 벌고 정직하게 많은 稅金을 낼 수 있도록 비현실적으로 높은 限界稅率을 引下하여야 할 것이며 각종 減免 및 非課稅措置를 廢止하면 상당한 水準의 稅率引下가 가능할 것이며 이렇게 되는 경우 앞서 지적된 稅負擔上의 不公平問題가 크게 완화될 것이다.

4. 인플레이션에 의한 歪曲

인플레이션의 진행이 資源配分 및 所得分配에 바라지 않는 惡影響을 미침은 잘 알려져 있는 바이지만 租稅와 관련하여서도 큰 歪曲現象을 초래한다. 특히 累進稅率下에서 인플레이션은 稅率의 引上 없이도 實質租稅負擔을 증대시키는 데, 이는 物價上昇으로 名目所得이 增加할 경우 納稅者가 높은 課稅階層으로 進入(bracket creep)하여 보다 높은 稅率을 적용받기 때문이다. 인플레이션이 納稅者의 實質可處分所得을 감소시키고 實質租稅負擔을 증대시켜 租稅負擔率을 자동적으로 인상시키는 현상을 <表 7>에 假想的으로 설정한 예로 검토하여 보자. 우리가 想定한 「로빈슨 크루소」(Robinson Crusoe)群島에는 오직 세 사람(A, B, C)만이 살고 있으며 「크루소」群島의 所得稅法은 <表 7>의 上段에 표시된 稅率을 적용하여 所得에 따른 稅金을 납부하도록 규정하고 있다.

어느 한 年度에 A, B, C에 자기 100, 200, 300의 所得이 발생하였을 경우 「크루소」經濟의 GNP는 합계가 600이며 定해진 稅率 10%, 15% 그리고 20%에 따라 자기 10, 30, 60의 稅金을 負擔하여 全體의 租稅負擔이 100이 되는바, 「크루소」經濟全體의 租稅負擔率은 약

5) 每日經濟新聞 1982年 7月 19일부터 8月 5일에 걸친 地下經濟學에 대한 連載 參照.

6) 韓國經濟研究院, 『韓國의 私金融市場에 관한 研究』, 研究叢書 6, 1982. 7. 3.

7) Pigott와 Whalley의 연구결과에 의하면 租稅 및 補助金制度로 인하여 초래된 經濟的 損失(welfarecost)이 영국의 경우 GNP의 8%, 總徵收稅額의 30%에 달하고 있다. Thirsk and Whalley, pp.42-53 參照.

17%가 된다.

假想的으로 다음 年度에 實物經濟에는 전혀 變動이 없으나 通貨管理政策의 잘못으로 物價가 2倍 上昇하였다고 하자. 이 경우 개개인의 名目所得이 2倍로 늘어나게 되며 GNP도 1,200으로 증대한다. 「크루소」經濟는 累進稅率制度를 採擇하고 있으므로 名目所得이 증가하면 개개인들은 높은 階層의 稅率을 적용받아 稅金負擔이 늘어나는데 <表 7>에 계산된 바와 같이 總稅額은 340이 되어 所得이 2倍 증가하였는데도 稅金은 3.4倍 증가하여 稅率負擔率도 17%에서 28%로 上昇한다.

이상의 간단한 假想的 例가 보여주듯 累進的 稅率體系를 유지하는 한 物價上昇은 稅率負擔을 자동적으로 증가시킨다. 물론 經濟成長으로 實質所得이 늘어나는 경우에도 納稅者가 높은 課稅對象階層으로 올라가면 稅率負擔이 늘어나게 마련이다. 따라서 어느 時點에서 經濟與件에 公평하고 적정한 稅率體系와 稅率이 定립되었다 하더라도 物價上昇이 오래 계

속된 후에는 稅率削減은 필요하다.

累進稅率의 적용은 變動所得에 불리한 영향을 미친다. 앞서 「크루소」群島의 稅制를 다시 이용하여 소득의 발생이 간헐적으로 이루어지는 경우가 정기적으로 순탄하게 이루어지는 경우에 비하여 累進稅制下에서 稅率負擔上 不利益이 크게 되는 사실을 살펴 보자. 개인 A의 경우 1會計年度에 200씩 2년에 걸쳐 400의 소득이 발생하고 B는 동일 400의 소득을 1會計年度 동안에 벌었다고 가정하자. A는 매년 200에 대하여 15%씩의 稅金을 납부하게 되는 바, 總所得 400에 대한 總稅額은 60이 된다. 한편 B의 경우 400에 대한 稅率은 25%로서 같은 소득인데도 100의 稅金을 납부해야 한다. 물론 소득의 발생을 납세자가 자유자재로 통제할 수 없는 경우도 있으나 현행 累進稅制度下에서 上記와 같은 不利益이 있으므로 납세자는 노력과 비용을 투입하여 소득의 흐름을 任意로 조정하려 할 것이다.

우리나라의 경우 과거의 높은 인플레이와 實

<表 7> 物價上昇과 稅率負擔의 增加

가. 假想的 所得額과 稅率

所得額	100	150	200	250	300	350	400	450	500	550	600
稅率(%)	10	12	15	17	20	22	25	27	30	33	35

나. 名目所得增加와 稅率負擔의 增加

	個人 A	個人 B	個人 C	合計
基準年度				
所得額	100	200	300	600
稅金	10	30	60	100
可處分所得	90	170	240	500
物價昂騰으로 인한 名目所得의 2倍增加後				
所得額	200	400	600	1,200
稅金	30	100	210	340
可處分所得	170	300	390	860

實質所得增加에 힘입어 자동적인 稅收增大가 이루어져 왔었다. Tait, Faria 그리고 Heller 등 IMF 調査團의 推定에 의하면⁸⁾ 稅法이變動되지 않는다는 假定下에 GDP의 成長率에 대한 租稅收入增加率의 비율인 個人所得稅의 稅收彈力性은 1972~78의 기간에 1.52로서, 이러한 상황에서 租稅構造를 그대로 두면 稅收의 伸張률이 GDP의 伸張률보다 1.52배가 되어 總租稅負擔率은 시간의 경과에 따라 자동적으로 증가하게 되어 있다. 단순히 GDP 성장에 대한 實質稅收入의 증가를 비교하는 「보이언시」(buoyancy)値는 같은 기간에 1.03으로 추정되고 있다. 稅收彈力性은 일반적으로 「보이언시」보다 낮아야 하는데 IMF 調査團의 보고에 의하면 우리나라의 경우 一般的豫想과는 반대인데 이는 恣意的인 措置로 稅收를 계속 감소시켜 왔음을 뜻한다. 과거의 빈번한 個人所得稅의 各種控除의 조정은 높은 인플레이하에서 어쩌면 불가피한 措置였는지 모른다.

美國의 경우 현재 「레이건」行政府의 대폭적 租稅削減을 포함하여 과거 20餘年間に 여러 차례의 租稅削減에도 불구하고 美國의 租稅負擔率이 낮아지지 않은 것은 인플레이로 인한 租稅負擔의 自動的 增加에 기인한다. 勞動供給, 貯蓄 및 投資의 增大에 대한 誘因措置로서 보다는 政策的 意圖에 반한 어떤 租稅負擔率上昇을 막는다는 취지에서 租稅削減이 計劃, 推進되어야 할 것이다.

所得稅制의 累進稅率構造는 별도의 政策的 操作없이도 景氣의 自動調節(built-in-stabilization) 機能을 수행하나 인플레이의 진행으로 實

質課稅最低限은 인하되고 實質稅率도 전반적으로 증가되어 결국 所得階層間의 相對的地位의 變化 내지 稅負擔의 不公平을 초래한다. 위에서 살펴본 문제점을 해결 내지 완화하기 위하여 控除水準과 稅率階層의 區分을 物價上昇에 連動시키는 제도나 稅法의 빈번한 改正을 제안하기도 하나 보다 根本的 解決方法이 분석, 검토되어야 할 것이다.

5. 徵稅 및 納稅上의 問題點

個人所得稅制는 다양한 형태의 소득을 포착하여 개개인의 納稅者의 형편을 고려하여 綜合課稅하는 특수성으로 인하여 자연히 課稅 및 納稅體系가 복잡하고 방대하여지기 쉽다. [圖 1]에 나타난 바와 같이 課稅所得의 확정 稅額의 計算, 稅金의 納付와 관련된 行政的 過程은 무척 긴 과정이다. 또한 현행 個人所得稅制는 여러 가지 政策目的下에서 마련된 各種의 特別條項 내지 誘因裝置로 인하여 稅制上의 복잡성은 더욱 加重되어 있다. 더우기 納稅意識水準이 낮다는 前提下에 制度變更를 行政便宜 중심으로 進行되어 온 결과 納稅者의 일상생활에 불편을 줄 정도로 行政規制事項이 지나치게 많아 租稅專門家도 稅制의 全體的 輪廓과 그 主要內容을 정확히 파악하기 힘든 실정이다.

현행 個人所得稅法은 매우 복잡하여 行政的, 經濟的 非效率性을 야기시키고 있다. 現行制度下에서 徵稅 및 納稅에 많은 國家資源이 투입되고 있으며 政府 및 納稅者 모두 많은 시간과 정력을 虛費하고 있다. 現行制度는 너무나 복잡하여 大學을 졸업한 사람도 稅法을 이해하지 못하고 있으며 稅務士, 公認會計

8) Alan A. Tait, Angelo G. Faria and Peter, S. Heller, 1980, pp.27-33 參照.

士, 辯護士 등 많은 人的資源이 法的 해석과 節稅 심지어 脫稅에까지 많은 시간과 노력을 투입하고 있는데, 이러한 노력으로 해당 개인은 可處分所得이 늘어 經濟的 厚生이 증대할지 모르나 國家全體로 볼 때는 생산에 투입되어 실질적인 國民厚生增大에 기여할 生産要素들이 浪費되는 결과를 초래할 뿐이다.

一般納稅者들은 거의가 이해 못할 복잡한 稅制에 시달리고 있다. 納稅者들은 專門家의 도움없이 申告書조차 작성할 수 없는 형편에 이르고 있는데도 國會가 새로운 稅法을 통과시킬 때마다 租稅制度는 더욱 복잡해지기만 하고 있다. 納稅意識이나 會計技術이 발달하지 못한 사회에서 稅制가 복잡해지면 會計技術을 갖춘 大企業이나 高所得層에 의해서만 各種의 特別規定과 誘因裝置가 이용되므로 해서 課稅上의 不公平이 초래되고 一般納稅者들의 稅制에 대한 인식은 악화될 것이다. 물론 모든 국민이 납세의 의무를 저야 하고 納稅節次나 證憑資料의 具備問題를 충분히 이해하고 있어야 하나 課稅對象, 課稅方法은 물론 各種 減免方法을 명확히 하고 단순화함으로써 稅制의 效率性을 提高해야 함은 물론 一般納稅者가 稅制를 쉽게 이해하여 납세의무의 履行過程에서 부담하는 心的·物的 費用을 가능한 最少化시켜야 한다. 稅制와 稅政이 진정 納稅者의 權益을 보호한다는 관점에서 納稅者의 어려움을 이해하는 制度的 裝置와 姿勢變化가 있어야 한다.

바람직한 租稅制度는 體系的이고 簡便하고 明確해야 한다. 이를 위해서는, 첫째 무엇이 課稅對象이 되고 무엇이 課稅對象이 안되는지를 納稅者가 명확히 파악할 수 있도록 해야 하며, 둘째 納付稅額이 확실하게 算出되도록

하여야 하며, 세계 稅制가 전체로서 一貫性 내지 體系性을 유지하여야 하며, 비례 徵稅者인 政府의 입장에서 租稅行政이 容易해야 한다. 現行稅制는 納稅者가 복잡한 納稅節次를 충분히 이해하고 이에 따라 행동할 것을 前提로 하고 있으나 현실에서는 복잡한 納稅節次 때문에 賦課 및 徵稅過程에서 많은 摩擦을 초래하고 있다.

V. 새로운 提案

위에서 살펴본 現行 個人所得稅 稅制上의 問題點들은 個人所得稅의 改編方向을 비교적 뚜렷하게 제시해 준다. 새로운 提案은 첫째, 어떤 형태로든 個人所得稅의 機能이 強化될 수 있는 內容이어야 하며 둘째, 所得發生類型에 따른 差等課稅가 없어져 水平的 公平이沮害되지 않고 資源配分の 歪曲도 초래되지 않아야 할 것이며, 세제 높은 減免 및 높은 名目稅率과 관련된 各種의 問題點이 除去되어야 하며, 비례 인플레이의 진행에 따른 자동적인 稅收增大問題 및 所得發生의 불규칙과 수반되어 발생하는 問題點을 완화시킬 수 있어야 하며, 마지막으로 徵稅 및 納稅行政이 간단해야 하는 等등의 條件을 충분히 충족시킬 수 있어야 한다. 물론 이러한 條件을 전적으로 만족할 水準까지 충족시킬 수 있는 個人所得稅制를 考案하는 것은 어쩌면 불가능한 일일 것이다. 本節에서는 위에서 열거한 條件을 비교적 合理的인 水準에서 충족시킬 수 있는 새로운 個人所得稅案을 提示하고자 한다.

1. 基本 모델

個人所得稅制改革을 위한 本論文의 새로운 提案은 다음과 같은 세가지 基本原則을 근거로 하고 있다.

第1原則：일체의 〔非課稅, 免除, 所得控除〕를 허용하지 않고(事業所得 등에 대한 필요경비는 인정) 모든 所得이 例外없이 똑같이 課稅의 對象이 된다.

第2原則：所得의 受領者中心이 아닌 所得의 發生 즉 支拂者段階에서 單一稅率을 적용하여 源泉의으로 課稅, 徵收한다.

第3原則：所得水準에 관계없이 年間一定金額을 家族數에 비례하여 還拂한다.

기본적 構想은 納稅者의 擔稅力(ability-to-pay)에 따른 각종 조정을 租稅徵收過程에서 分離하면서 실질적인 累進稅率制度를 維持하려는 것이다. 앞서도 지적한 바와 같이 現行 個人所得稅體系가 專門家도 理解하기 힘들 정도로 복잡하고 負擔面에 있어서도 衡平이 維持되지 못하는 理由는 각종 개별적 政策意志를 租稅에 過다하게 안기고 또한 應能負擔原則下에 여러 형태의 所得을 종합한 후 納稅者의 개별적 특성을 고려하여 課稅 徵收하려 하기 때문이다.

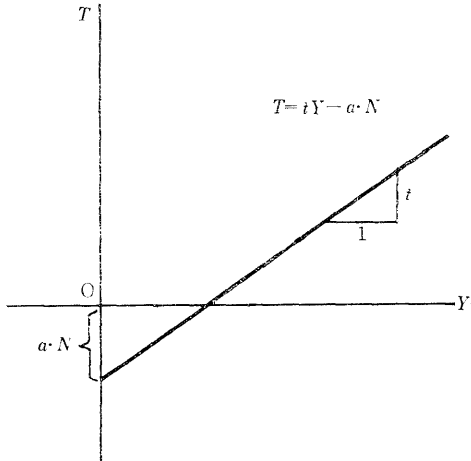
새로운 制度下에서는 어떤 형태의 所得도 課稅對象에서 除外하지 않는다. 勤勞者의 경우 每月 정기적으로 지급받는 金額中 실질적으로 月給과 다름이 없는 데도 특수 목적이라는 名目下에 課稅對象에 포함시키지 않고 있는데 새로운 制度上에서는 費用補償的인 性格을 가진 것(예를 들어 出張費) 외는 일체의

所得을 課稅對象에 포함시키는 것을 그 內容으로 한다. 따라서 賞與金 등 비정기적인 給與와 宿直手當, 年月次手當, 福祉手當, 辦公費 등 일체의 所得에 課稅한다.

위의 세 가지 基本原則에 근거를 둔 새로운 個人所得稅制下에서는 事業所得 등 몇가지 종류의 所得을 除外하고는 課稅 및 納稅過程이 所得의 發生段階에서 원칙적으로 完結되며 年末精算過程이 필요없다. 現行제도하에서도 源泉徵收制度가 활용되고 있으나, 이는 年末精算의 中間단계로서 활용되고 있지 課稅 및 徵稅를 종결하는 과정으로 사용되고 있지는 못하다. 源泉徵收制度를 활용할 수 없는 不動產所得, 事業所得과 같은 所得의 경우 現재와 같이 賣出額에서 必要經費를 인정하여 각기의 所得金額을 확정하되 所得金額에서 다른 일체의 控除나 減免을 허용하지 않고 一定稅率을 곱하여 稅額을 算出한다.

기본모델의 各原則은 다음과 같은 목적하에서 각기의 機能을 수행하도록 고려된 것이다. 第1原則은 일체의 非課稅 및 免稅를 허용하지 않아 課稅對象을 확대함으로써 보다 낮은 稅率로 필요한 稅收를 확보하여 所得稅의 機能을 強化시키는 동시에 實質稅率과 名目稅率間의 乖離를 좁혀 보고자 하는데 意義가 있고, 第2의 原則은 所得種類에 따른 差等課稅를 허용하지 않아 租稅負擔에 있어 실질적인 水平的, 垂直의 公平을 확보하며 또한 高率의 累進稅制下에서 오는 각종의 弊害를 제거하며 마지막으로 累進稅率適用에 따른 稅制上의 번잡을 과감하게 줄이는데 目的이 있다. 그리고 第3原則은 低所得層에 生計費를 保障하면서 稅制上 실질적인 所得再分配를 이룩하자는 데 그 意義가 있다.

[圖 2] 새로운 制度의 基本모델



세 가지 基本原則을 公式으로 표시할 경우 한 納稅者가 내어야 할 納稅義務額은 다음과 같으며 그림으로 나타낼 경우 [圖 2]와 같다.

$$T = tY - a \cdot N$$

T : 納稅義務額

t : 單一稅率

Y : 粗所得

a : 1人當 還拂額

N : 家族數

위의 算出公式에 의하면 만약 納稅者의 所得이 적어 一定水準($a \cdot N/t$) 以下일 경우 政府가 納稅者에게 生活補助金을 지급하여 納稅者는 稅金을 내는 의무 대신 國家財政으로부터 一定額의 補助를 받을 權利를 가지게 된다. 上記의 公式으로부터 有效(平均)稅率은 $\frac{T}{Y} = t - \frac{a \cdot N}{Y}$ 이며 限界稅率은 $\frac{\Delta T}{\Delta Y} = t$ (고정)이 됨을 쉽게 알 수 있다.

2. 現行制度와 새로운 制度의 비교

새로운 制度가 앞서 지적된 現行制度의 문

제점을 어떻게 解消 내지 그 정도를 감소시켰는가를 구체적으로 검토하기 전에 먼저 兩制度下에서 稅額計算이 어떻게 이루어지고 所得階層別로 租稅負擔이 어떻게 변화하는가를 살펴보기로 한다. 現行制度下에서 稅額의 계산에는 稅額=(各所得의 綜合-各種所得控除)×累進稅率-稅額控除의 公式이 적용되고 새로운 制度下에서 稅額의 계산은 稅額=일체의 各種所得×單一稅率-還拂의 公式에 의거하게 된다.

<表 8>은 5人家族基準으로 所得階層別로 稅額算出의 過程 및 實效稅率을 비교하고 있다. 現行綜合稅制下에서는 1982年 현재 年間所得이 약 270만원 이하이면 課稅할 所得이 없고 따라서 納付稅金이 없다. 源泉徵收稅率을 25%, 1인당 還拂額을 15만원으로 가정할 경우 새로운 制度下에서 所得이 300만원 이하인 5人家族家計는 소득의 발생단계에서 소득의 25%를 差減한 금액만을 純所得으로 획득하나 家計當 75만원씩 국가에서 補助金을 받게 되므로 결과적으로 納付稅額보다 補助金이 많아 負의 세금을 내게 된다.

물론 새로운 稅制下에서 어느 정도의 實質稅金을 부담하느냐 하는 것은 稅額=(所得×單一稅率)-還拂의 公式이 보여주듯 세율 및 家族 1人當의 還拂額 크기에 좌우된다. <表 9>는 還拂額 및 稅率의 변화에 따른 實效稅率을 所得階級別로 보여줌으로써 새로운 制度의 所得階級別 實實累進程度를 검토하고 있다. 새로운 稅制下에서 租稅負擔累進의 정도는 稅率의 高低보다 還拂金額의 많고 적음에 더 많은 영향을 받는다. <表 9>에 나타난 소득수준에 의하면 새로운 制度下에서 最低所得階層(연소득 160만원)과 最高所得階層(연소득 1억

〈表 8〉 現行制度와 새로운 制度의 比較

(단위 : 원, %)

總所得 (年 400% 賞與 包含)	100 月間 1,600 年間		200 月間 3,200 年間		300 月間 4,800 年間		400 月間 6,400 年間		500 月間 8,000 年間		600 月間 9,600 年間		800 月間 12,800 年間		1,000 月間 16,000 年間		2,000 月間 32,000 年間		5,000 月間 80,000 年間		10,000 月間 160,000 年間	
	現行制度	새로운 制度	現行制度	새로운 制度	現行制度	새로운 制度	現行制度	새로운 制度	現行制度	새로운 制度	現行制度	새로운 制度	現行制度	새로운 制度	現行制度	새로운 制度	現行制度	새로운 制度	現行制度	새로운 制度	現行制度	새로운 制度
勤勞所得控除 人的控除	1,024 1,440	1,324 1,440	1,484 1,440	1,644 1,440	1,700 1,440	1,700 1,440	1,700 1,440	1,700 1,440	1,700 1,440	1,700 1,440	1,700 1,440	1,700 1,440	1,700 1,440	1,700 1,440	1,700 1,440	1,700 1,440	1,700 1,440	1,700 1,440	1,700 1,440	1,700 1,440	1,700 1,440	1,700 1,440
課稅標準	0	436	1,876	3,316	4,860	6,460	8,060	9,660	11,260	12,860	14,460	16,060	17,660	19,260	20,860	22,460	24,060	25,660	27,260	28,860	30,460	32,060
稅金	0	26	120	260	475	781	1,129	1,529	1,929	2,329	2,729	3,129	3,529	3,929	4,329	4,729	5,129	5,529	5,929	6,329	6,729	7,129
價効稅率	0	0.8	2.5	4.1	5.9	8.1	11.9	15.2	18.5	21.8	25.1	28.4	31.7	35.0	38.3	41.6	44.9	48.2	51.5	54.8	58.1	61.4
세로운 制度	400	800	1,200	1,600	2,000	2,400	2,800	3,200	3,600	4,000	4,400	4,800	5,200	5,600	6,000	6,400	6,800	7,200	7,600	8,000	8,400	8,800
源泉徵收稅金(單一稅率25%)	750	750	750	750	750	750	750	750	750	750	750	750	750	750	750	750	750	750	750	750	750	750
選拂(1人當 25萬圓)	-350	50	450	850	1,250	1,650	2,050	2,450	2,850	3,250	3,650	4,050	4,450	4,850	5,250	5,650	6,050	6,450	6,850	7,250	7,650	8,050
純稅金	-21.9	1.6	9.4	13.3	15.6	17.2	19.1	21.0	22.9	24.8	26.7	28.6	30.5	32.4	34.3	36.2	38.1	40.0	41.9	43.8	45.7	47.6
價効稅率	-21.9	1.6	9.4	13.3	15.6	17.2	19.1	21.0	22.9	24.8	26.7	28.6	30.5	32.4	34.3	36.2	38.1	40.0	41.9	43.8	45.7	47.6

〈表 9〉 새로운 制度下에서의 有效稅率 推定(5人家族 基準)

(단위 : %)

所得	稅率 15%		稅率 20%		稅率 25%		稅率 30%		現行 綜合 課稅	
	A	B	A	B	A	B	A	B	1976年 稅法 基準	1982年 稅法 基準
100,000원	-16.3	-31.9	-11.3	-26.9	-6.3	-21.9	-1.3	-16.9	3.8	0
1,600,000원	-0.6	-8.4	4.4	-3.4	9.4	-1.6	14.4	6.6	13.0	0.8
3,200,000	4.6	-0.6	9.6	4.4	14.6	9.4	13.3	8.1	21.0	2.5
4,800,000	7.2	3.3	12.2	8.3	17.2	13.3	22.2	18.3	26.2	4.1
6,400,000	8.8	5.6	13.8	10.6	18.8	15.6	23.8	20.6	30.0	5.9
8,000,000	9.8	7.2	14.8	12.2	19.8	17.2	24.8	22.2	33.2	8.1
9,600,000	11.1	9.1	16.1	14.1	21.1	19.1	26.1	24.1	37.4	11.9
12,800,000	11.9	10.3	16.9	15.3	21.9	20.3	26.9	25.3	40.9	15.2
16,000,000	13.4	12.7	18.4	17.7	23.4	22.7	28.4	27.7	49.0	26.2
32,000,000	14.3	14.1	19.4	19.1	24.4	24.0	29.4	29.1	60.2	42.8
80,000,000	14.7	14.5	19.7	19.5	24.7	24.5	29.7	29.5	65.1	51.4
160,000,000										

註 : 1) 年間所得은 每月所得外에 月所得 400%에 該當하는 非定期的 所得이 發生하는 것으로 假定하였음.

2) A : 1人當 100,000원 選拂.

B : 1人當 150,000원 選拂.

6천만원) 간의 實質有效稅率 差異는 單一稅率의 高低에 關係없이 환불액이 1인당 10만원일 경우 약 30%이고 환불액이 1인당 15만원일 경우 약 45%이다. <表 9>의 마지막 두列에 나타나 있는 現行綜合所得稅의 有效稅率과 새로운 稅制下의 有效稅率을 中心으로 각 所得階層別로 租稅負擔의 정도를 살펴보면 低所得層은 負의 稅金으로 인하여 새로운 制度下에서 분명히 이익이 많으며 中產層은 現行制度下에서 보다 負擔이 증대되며, 富裕階層의 租稅負擔은 새로운 制度下에서 現行制度보다 훨씬 줄어든다. 그러나 앞서 지적한 바대로 階層間的 상대적 부담 격차는 새로운 制度下에서나 現行制度下에서 큰 差異가 없다.

이상에서 살펴본 個人所得稅에 관한 새로운 提案은 다음과 같은 觀點에서 現行個人所得稅에 비해 향상, 진보된 것으로 사료된다.

첫째, 현재의 높은 累進稅率制度下에서 各種 所得獲得을 위한 노력이 低下되나 새로운 制度의 單一固定限界稅率下에서는 所得增大意欲이 低下되지 않으며 동일 單一稅率이 적용됨으로 해서 各種 金融資產間的 投資選擇에 있어서도 租稅의 중립성이 유지되어 資源配分の 歪曲이 초래되지 않는다.

둘째, 모든 소득이 單一稅率의 적용을 받으므로 소득의 發生形態 및 發生時期 差異로 말미암은 租稅負擔上的 不均衡問題가 是正되며 累進稅率制度下에서 인플레이의 진행으로 세율

의 변화 없이도 租稅負擔이 자동적으로 증대하는 현상이 새로운 單一比例稅率制度下에서는 발생하지 않으며⁹⁾, 또한 累進稅率制度下에서 課稅所得을 平均화하여 節稅를 하려는 노력은 의미를 잃게 된다. 앞서 살펴본 「크루소」群島의 경우 매년 소득이 100씩 3년에 걸쳐 도합 300이 발생하는 경우와 같은 300이 한 해 동안에 발생하는 경우 사이에는 稅負擔의 차이(30=60-30)가 있으나, 單一比例稅率下에서는 소득이 3년에 걸쳐 발생하든 1년 동안에 모두 획득되든 세율이 고정되어 있는 한 두 경우 모두 같은 租稅負擔을 하게 된다.

셋째, 일체의 非課稅, 控除 및 免除를 없앨 경우 課稅標準이 확대되므로 해서 상당히 낮은 單一稅率로서도 현재와 같은 수준의 稅收를 확보할 수 있을 것이며, 낮은 세율이 유지되는 한 勤勞, 貯蓄, 投資意欲이 증대됨은 물론 地下經濟가 地上經濟化하여 稅源이 더 陽性化되어 稅收增大가 이루어질 것이며, 또한 社會全體의 非理도 해소될 것이다.

네째, 새로운 稅制下에서 水平的 公平이 증대될 것이다. 이는 일체의 非課稅, 減免 및 控除를 없애고 모든 類型의 소득에 똑같은 單一稅率을 적용하기 때문이다. 이와 같이 모든 소득이 똑같은 세율을 적용받으면 高所得層이 稅制上的 罅점(tax loopholes)을 이용하여 세금을 적게 내는 경우가 사라질 것이다. 새로운 制度下에서는 現行制度下에서 소득 「랭킹」 50위 順位資料를 통하여 나타난 바와 같이 申告所得의 絕對額이 적은 사람이 申告所得의 絕對額이 많은 사람보다 세금을 더 많이 납부하는 事例는 발생하지 않게 된다.

다섯째, 垂直的 公平이 향상될 것인지 아닌지는 분명하지 않으나 다음과 같은 두 가지 사

9) 새로운 稅制下에서 稅收彈力性은

$$E_{TY} = \frac{\Delta T/T}{\Delta Y/Y} = \frac{\Delta T}{\Delta Y} \cdot \frac{Y}{T}$$

$$= t \cdot \frac{Y}{tY - a \cdot N} = \frac{1}{1 - \frac{a \cdot N}{tY}}$$

인데 低所得層은 1보다 큰 값어치를 高所得層은 1보다 적은 값어치를 갖게 되어 전체로 1에 가까운 數值가 될 것이다.

실로 垂直的 公平이 증대될 것으로 사료된다. 새로운 制度의 도입으로 租稅負擔의 逆進性이 改善되리라는 첫번째 根據는 個人所得稅의 비중이 현재와 같이 微微한 수준에 머물러 있는 한 새로운 制度下에서도 所得階層間 租稅負擔의 累進性이 增大되지 않을 것이나, 새로운 制度의 導入으로 個人所得稅의 비중이 크게 증대되면 逆進性이 강한 間接稅의 비중이 감소될 것이므로 稅制全體로서의 租稅負擔의 累進性은 증대되어 垂直的 公平이 다소 향상되리라는 사실에 있다. 美國과 같이 直接稅 특히 個人所得稅比重이 높은 나라에서 새로운 提案과 같은 單一稅率制度를 導入하면 高所得層이 현재보다 절대적으로나 상대적으로 세금을 적게 낼 것이므로 稅制全體로서 租稅負擔의 累進性이 緩和될 것이나 우리나라와 같이 間接稅中心稅制下에서는 새로운 稅制가 直接稅의 비중을 높일 수 있으며, 이는 곧 租稅全般으로서 垂直的 公平性이 향상되는 것을 의미한다.

새로운 制度의 導入으로 우리나라 租稅負擔의 逆進性이 改善되리라는 두번째 根據는 새로운 制度下에서의 課稅後 所得分布가 現行綜合所得稅에 따른 課稅後의 所得分布보다 所得再分配機能을 더 강하게 수행하고 있는 사실에 의거한다. <表 10>의 上段은 두 가지의 典型的인 所得集中係數인 「지니」係數(Gini coefficient)¹⁰⁾와 十分位分配率(decile distribu-

<表 10> 現行稅制 및 새로운 稅制의 所得再分配 效果 比較

	「지니」 係數	十分位分配率
가. 課稅前 所得分布		
1965	0.3439	19.34/41.84
1970	0.3322	19.63/41.62
1976	0.3908	16.85/45.34
1980	0.3890	16.1 /45.4
나. 課稅後 所得分布(1980 年 所得分布 基準)		
1) 現行稅制	0.3740	16.6 /43.8
2) 새로운 稅制		
1. 15% 稅率, 15萬圓 還拂 경우	0.2992	21.6 /39.5
2. 20% " , 10 "	0.3050	20.4 /40.8
3. 25% " , 15 "	0.2895	22.2 /38.9
4. 30% " , 15 "	0.2832	22.6 /38.5

資料 : 朱鶴中 編, 『韓國의 所得分配과 決定要因(上)』, 韓國開發研究院, 1979, p.91.
徐相穆, 「所得分配統計調査結果」, 韓國開發研究院, 1981.
附表.

tion ratio)¹¹⁾에 의거 1965, 1970, 1976, 1980년에 있어서 우리나라 全家口의 課稅前 總體的인 所得分布를 보여 주고 있다. 所得分配集中係數에 의하면 1965年에서 1970年에 이르는 기간에 所得分布는 약간 改善되었다가 1976년에 이르러 크게 惡化된 후 微微하나마 다시 改善되는 傾向을 보이고 있다.

1980年 課稅前所得分布를 근거로 現行 個人所得稅制가 所得再分配에 미치는 영향과 앞서 상세히 기술한 새로운 制度가 所得再分配에 미치는 영향에 대한 比較分析이 <表 10>의 下段部에 나타나 있다. 「지니」係數의 0.3890에서 0.3740에로의 하락이 보여주듯 現行綜合所得稅制는 課稅後所得分布를 다소 改善시킨다. 즉, 所得再分配機能을 微微하나마 수행하고 있다. 財政에서 低所得層에 지급하는 補助金 때문에 本稿에서 提案되고 있는 새로운 個人

10) 「지니」集中係數는 所得分配의 不平等度를 나타내 주는 Lorenz 곡선과 완전 平等分配線인 45°線 사이의 면적이 Lorenz圖의 정사각형 면적의 반에 해당하는 면적에 대한 비율로서 0에서 1까지의 값을 갖는다. 「지니」係數가 클수록 所得分配의 不平等度가 높아지는 것을, 낮을수록 所得分配의 平等度가 높아지는 것을 의미한다.

11) 十分位分配率은 上位 20% 所得階層의 所得占有率과 下位 40% 階層의 所得占有率을 對比한 것이다.

所得稅制度는 所得再分配機能을 강하게 수행하여 課稅後所得分布를 刮目할만하게 改善시킨다. 20%의 單一稅率을 적용하고 1人當還拂額이 10만원일 경우 「지니」係數는 課稅前 0.3890에서 課稅後 0.3050으로 低所得階層의 高所得階層에 대한 相對的 所得占有率이 현저히 증대된다. 이상의 결과를 종합해 볼 때 새로운 制度는 現行制度보다는 所得再分配效果를 크게 誘發시키고 따라서 垂直的 衡平性이 提高될 것으로 사료된다.

여섯째, 새로운 制度下에서 個人所得稅制는 單純化되어 누구나가 課稅對象의 所得, 稅額 決定의 方法, 徵稅節次 등을 쉽게 이해할 수 있으므로 稅金의 課稅, 徵稅, 納付에 따른 國家全體로 所要되는 直接的, 間接的 經費가 크게 節約될 수 있다. 年末精算過程이 필요없고 모든 소득에 대한 납세가 源泉徵收로 完結될 때 복잡한 나날의 생활에 시달리고 있는 현대인은 無形的인 惠澤을 받게 될 것이며, 낮은 限界稅率適用을 받기 위한 納稅者와 徵稅者間의 紛爭의 餘地도 縮小될 것이다.

3. 稅收展望과 問題點

새로이 提案되는 制度는 앞에서 자세히 검토한 바와 같이 現行制度和 비교하여 여러 가지 장점을 지니고 있으나, 무엇보다 모든 새로운 制度和 마찬가지로 本稿에서 提案되는 制度도 문제점이 전혀 없는 완벽한 制度는 아니다. 여기서 세 가지 事項이 문제점으로 提起될 것으로 思料되는데, 그 첫째는 과연 낮은 稅率로서 충분한 稅收가 확보되어 個人所得稅의 비중이 강화될 수 있느냐 하는 것이며, 둘째는 中產層의 負擔이 분명히 증대될

터인데 그렇게 되면 中產層의 所得稅負擔이 過重하게 될 것이 아니냐 하는 것이고, 셋째 政府財政으로부터 低所得階層에의 負의 所得稅로 인하여 勤勞意慾이 減退하게 될 것이 아니냐 하는 의문이다. 위의 세 가지 主要問題點을 차례로 다음에서 검토해 보기로 한다.

새로운 制度下에서 과연 얼마만큼의 稅收가 확보될 수 있을까 하는 문제는 <表 11>에 설명, 요약되어 있다. 本稿의 基本 모델에 의하면 $T=tY-a \cdot N$ 즉 稅收=稅率×粗所得-1人當還拂額×家族數의 공식에 의해 계산된다. 이 基本公式에서 政策變數는 稅率(t)과 1人當還拂額(a)이며 一定年度の 粗所得(Y)은 國民總生產과 관련된 總所得額이며 國民經濟全體로 보아 家族數(N)는 결국 人口數와 같게 된다. 1980년의 分配國民所得資料에 의하면 同年度에 賃金 및 給料, 事業所得, 財產所得은 總計 25兆億원을 약간 上廻하고 있으며, 당시의 總人口는 3천 7백만명을 넘었다. 政策變數인 稅率과 1人當還拂額의 變化에 따른 總個人所得稅徵收의 推定額이 <表 11>에 요약되어 있다. 課稅對象所得이 일체의 漏落이 없다고 가정할 경우 20%의 單一稅率을 적용하고 1人當 7萬 5千원의 還拂을 허용할 경우 總個人所得稅徵收額은 2兆 2,610億원에 달하게 되는바, 이는 1980年度 實際徵收額 6,614億원의 3.4배에 달하는 방대한 금액이다. 같은 稅率과 還拂額을 유지하는 동시에 總所得의 70%만 課稅對象으로 捕捉한다고 하더라도 總稅收는 7,401億원에 달해 實際徵收額을 초과하게 될 것이다.

<表 11>에 나타난 대로 낮은 稅率이 높은 還拂額과 결합될 때는 負의 稅收가 초래되기도 하지만 15%, 20%, 25%의 單一稅率로서

도 상당한 수준의 還拂을 허용하더라도 課稅對象의 捕捉程度에 따라 굉장한 稅收增大를 도모할 수 있다는 점이 새로운 制度의 強點이다. 이러한 낮은 稅率과 課稅對象所得의 底邊擴大가 동시에 이루어지지 않고는 우리나라 個人所得稅의 비중은 弱화된 채로 남아 있을

수밖에 없다. 附加價值稅制가 시행 5년이 지난 후에도 徵稅者와 納稅者間에 紛爭이 계속되는 이유중의 하나는 附加價值稅 自體의 負擔過重보다 外形露出로 발생되는 事業所得稅 負擔의 過重에 있음을 감안할 때 低率의 單一稅率에 의한 事業所得稅賦課는 附加價值稅의

〈表 11〉 새로운 制度下의 稅收推定(1980年 所得資料 基準)

가. 100% 課稅捕捉의 경우

還拂額		稅率	15%	20%	25%	30%
1 人 當 還 拂 額	7萬 5千圓		9,153億圓	2兆2,610億圓	3兆5,284億圓	4兆7,958億圓
	10萬圓		574億圓	1兆3,248億圓	2兆5,922億圓	3兆8,596億圓
	12萬 5千圓		-8,788億圓	3,886億圓	1兆6,560億圓	2兆9,234億圓
	15萬圓		-1兆8,151億圓	-5,477億圓	7,197億圓	1兆9,871億圓

나. 70% 課稅捕捉의 경우

還拂額		稅率	15%	20%	25%	30%
1 人 當 還 拂 額	7萬 5千圓		-1,471億圓	7,401億圓	1兆6,273億圓	2兆5,145億圓
	10萬圓		-1兆 833億圓	-1,961億圓	6,911億圓	1兆5,783億圓
	12萬 5千圓		-2兆 195億圓	-1兆1,323億圓	-2,451億圓	6,421億圓
	15萬圓		-2兆9,558億圓	-2兆 686億圓	-1兆1,814億圓	-2,942億圓

推定根據

1. 1980年度의 所得發生 形態別 總所得額		
賃金 및 給料		13兆 3,207億圓
事業所得		7兆 2,723億圓
財產所得		4兆 7,554億圓
合計		25兆 3,484億圓
2. 徵收稅額		
	(100% 課稅捕捉)	(70% 課稅捕捉)
15% 稅率	3兆 8,023億圓	2兆 6,616億圓
20% 稅率	5兆 697億圓	3兆 5,488億圓
25% 稅率	6兆 3,371億圓	4兆 4,360億圓
30% 稅率	7兆 6,045億圓	5兆 3,232億圓
3. 還拂		
人口數(1980年) : 37,449千名		
1人當 還拂 7萬 5千圓의 경우		2兆 8,087億圓
1人當 還拂 10萬圓의 경우		3兆 7,449億圓
1人當 還拂 12萬 5千圓의 경우		4兆 6,811億圓
1人當 還拂 15萬圓의 경우		5兆 6,174億圓
4. 1980年度 所得稅 徵收額 : 6,614億圓		

정책에도 기여하게 될 것이다.

새로운 制度下에서 稅收問題는 크게 문제되지 않는다. 오히려 稅制가 단순화되어 있고 政策變數인 稅率과 1人當還拂額이 特定利害集團과 직접적으로 관련되어 있지 않기 때문에 政策變數를 쉽게 조정하여 稅收 및 國家政策의 필요에 능동적으로 대응할 수 있다.

筆者의 생각으로 새로운 制度의 가장 큰 문제점은 中間所得階層의 稅負擔 增加이다. 우리나라 家計平均所得을 획득하고 있는 月收入 30~40萬원 所得¹²⁾의 家計는 現行(1982年 基準)稅制下에서 總收入의 3~4%를 세금으로 납부하고 있다. 單一稅率 25%와 1人當還拂 15만원을 가정할 경우 <表 11>에 나타난 바와 같이 同所得階層의 總所得에 대한 個人所得稅의 租稅負擔率은 9~13%로 증가한다. <表 11>에 나타나 있는 다른 여러 가지 가정에 의하더라도 中間所得階層의 個人所得稅負擔은 새로운 制度下에서 상당히 증가한다. 물론 이러한 증대는 대단한 負擔增加로 罵倒될 수 있으나 歷史的 觀點에서 볼 때 過重하다고는 볼 수 없는 수준이다.

<表 9>의 「現行 綜合課稅」欄에 요약된 바와 같이 綜合所得稅制가 처음 실시된 직후인 1976년에 당시의 中間所得階層인 月 20만~30만원의 所得家計는 總所得中 13~21%를 個人所得稅로 납부하여야 했다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 그동안 계속적인 各種控除의 引上和 稅率의 引下로 個人所得稅負擔은 감소하여 왔으나 그 결과는 지금과 같은 個人所得稅

機能의 악화이다. 典型的인 勞働者(typical worker) 家計의 個人所得稅의 總所得에 대한 비율을 나라별로 1979年度 基準으로 살펴보면 독일 10%, 덴마크 31%, 미국 12%, 스웨덴 34%, 영국 18%, 일본 6% 등이며 OECD 先進諸國의 平均値는 15%이며 中位値는 13%로 나타나고 있다¹³⁾. 새로운 制度下에서 中產層의 個人所得稅負擔이 증가하는 것이 사실이지만 先進諸國과 비교하여서 결코 높은 수준은 아니며 個人所得稅機能強化를 위해서는 結국 國民的 合意를 통해 감수하여야 할 고통이 아닌가 思料된다.

負의 所得稅(negative income tax)의 문제점으로 負의 所得稅制導入이 勤勞意慾을 低下시킨다는 점과 負의 所得稅로서 貧困層의 貧困에 대한 근본적 대책이 마련되는 것이 아니라 하는 점이 지적되어 왔다. 筆者가 지금까지 검토해 온 새로운 制度는 그 목적이 負의 所得稅制導入에 있지는 않지만 결과적으로 負의 所得稅의 要素를 내포하고 있다. 그러나 貧困한 사람에게 보다 많은 補助金을 지급하는 통상적인 負의 所得稅制와는 달리 새로운 制度는 소득의 크기에 관계없이 일정액의 還拂을 받게 된다. 따라서 일반적으로 지적되고 있는 負의 所得稅制가 勤勞意慾을 減退시키는 문제점은 새로운 制度下에서는 발생하지 않는다.

예를 들어 單一稅率이 20%로 규정되고 1人當 還拂額이 10만원인 경우 5人家族의 家計는 年間所得이 250만원 이하이면 국가로부터 還拂을 받고 250만원 이상이면 純計로서 세금을 납부하게 된다. 피상적으로 볼 때 還拂, 非還拂의 分岐點所得水準 이하인 年間所得 200만원 5人家族家計의 家長의 경우 힘들어 일하는 것보다 還拂에 의거 家計를 꾸리는 쪽이 더

12) 1981년의 都市勤勞者의 家口當 月平均所得은 318,000 원이었고, 農村勤勞者의 家口當月平均所得은 307,000 원이었음.

13) OECD, *The 1979 Tax/Benefit Position of a Typical Worker*, Paris, 1980.

유리하다고 잘못 판단되어질 수 있는데 이는 사실이 아니다. 열심히 일하여 200만원을 벌 경우 세금 40만원 내고 50만원을 還拂받으면 總可處分所得은 210만원에 달한다. 만약 전혀 일을 하지 않으면 소득이 0이 되고 문제의 家計의 總可處分所得은 정부로부터의 還拂額인 50만원에 불과하게 된다. 문제의 家計의 家長이 年間總可處分所得 210만원과 50만원의 선택의 岐路에 처했을 때 210만원의 쪽을 택하여 勞動力提供을 계속하리라는 것은 쉽게 판단되어질 수 있다.

貧困한 사람에게 보다 많은 補助金을 지급하는 통상적인 負의 所得稅制와는 달리 새로이 提案된 制度는 소득의 크기에 관계없이 일 정액을 還拂하여 주므로 일반적으로 지적되고 있는 負의 所得稅制가 勤勞意慾을 低下시킨다는 문제점은 새로운 制度下에서는 발생하지 않는다. 물론 새로운 制度도 貧困에 대한 근본적 대책은 못되지만 經濟發展의 副產物로 나타나는 極貧層에 대한 生活安定對策과 社會不安을 조성하는 所得隔差의 극단적인 현상을 완화하는 대책으로서 새로운 制度의 有用性이 판단되어야 할 것이다.

이상에서 살펴본 문제 외에도 몇 가지 문제 점들이 추가로 지적될 수 있다. 일체의 非課稅, 減免 및 控除를 排除할 경우 現存受惠集團으로부터 강력한 反撥을 초래하는 문제가 발생하게 될 것이다. 既得權을 인정하는 것이 財產權保護의 관점에서 절대로 필요하므로, 예를 들어 현행 國公債利子所得에 대한 非課稅措置는 既存發行分에 대해서는 현재와 같이 非課稅惠澤을 부여하고 새로운 法の 시행과

더불어 新規發行分부터는 課稅對象에 포함하는 등 經過措置를 취함으로써 特定集團의 利害에 직접적으로 급격한 변화를 야기시키지 않도록 해야 할 것이다.

寄附金에 대한 所得控除惠澤을 없앨 경우 慈善團體들이 財源不足으로 운영상의 애로에 직면하게 될 것이므로, 寄附金에 대한 所得控除惠澤이 계속되어야 한다고 주장할지 모르나 慈善團體들에 대한 지원이 個人所得稅法上的 所得控除惠澤의 措置로 이루어지는 것은 非效率的인 방법이다. 50%의 限界稅率에 있는 납세자가 100만원을 敎會나 財團에 寄附할 경우 해당 납세자는 실질적으로 50만원을 포기하는 셈인데 이는 課稅所得에서 寄附金 100만원을 控除하므로 해서 납부해야 할 세금이 50만원 절약되기 때문이다. 문제는 덜 걸린 50만원의 세금을 충당하기 위해 다른 납세자의 세금을 증가하여야 하는데 있다. 만약 財團(慈善團體든, 研究機關이든, 藝術團體이든 간에)의 각종 활동을 도울 필요가 있으면 歲出豫算에서 직접적인 補助金支給過程을 통하여 목적을 달성하는 것이 보다 有效適切한 방법이다. 稅額減免을 통한 각종 財團의 지원은 非效率的인데 이는 이렇게 寄附金으로 조달된 基金이 납세자가 원하는 방향과 목적에 有用하게 사용되리라는 保障이 없기 때문이다.

끝으로 모든 종류의 소득에 대한 과세가 源泉徵收로 완결될 수 없는 바 事業所得, 不動產所得 등이 그 예이다. 筆者의 所見으로는 事業所得 및 不動產所得에 대한 과세를 현행과 같이 所得稅制에 포함시키는 것보다 오히려 法人稅와 통합하여 法人稅를 事業所得稅로 고치고 事業所得稅內에 法人事業所得과 個人事業所得을 구분하여 처리하는 것¹⁴⁾이 稅務行

14) 좀 더 포괄적으로 정리하면 事業所得에 현행의 法人

政의 처리상 그리고 個人事業과 法人事業間에 존재하는 不平等을 해소할 수 있다는 점에서 더 효율적인 방법일 것으로 사료된다. 事業所得이 法人稅에로 統合되든 현행과 같이 個人所得稅의 特定所得의 형태로 계속 殘留하든 事業所得의 收入金額이 실제보다 적게 포착되고 必要經費의 增減에 의한 課稅所得의 操作이 용이하게 이루어지고 있는 현실에 대해서는 대책이 마련되어야 할 것이다.

모르긴 하여도 事業所得과 관련하여 현실적으로 가장 論難이 많은 것은 第2의 稅率이라고 일컫는 事業所得에 대한 所得標準率의 決定이다. 현행의 所得標準率 決定過程은 所得標準率이 事業所得者에 미치는 막대한 영향에도 불구하고 납세자의 共感을 얻지 못하고 있을 뿐만 아니라 業種別 事業所得類型間에 課稅衡平上의 문제점을 안고 있다. 현재 所得標準率은 國稅廳이 자체의 統計資料를 수집하여 年 2회 결정하고 있는데, 審議委員들이 자체의 調査能力을 갖지 못하므로 충분한 審議가 곤란하며 審議機構가 國稅徵收機關인 國稅廳에 의해 設置, 運營됨으로써 객관성이 缺如되어 있다는 非難은 면할 수 없다. 따라서 國稅廳 자체의 調査와 함께 關聯業種의 公共機關(業種別組合), 學者, 市民代表가 참가하는 所得標準率審議會를 獨立機關으로 설치하여 審議함으로써 事業所得者의 公平한 所得稅負擔

事業所得外에 個人事業所得, 專門職事業所得, 不動產事業所得, 山林事業所得을 포함시키고 현재 內容에 있어서는 所得稅인에도 불구하고 名稱上 財産稅形態인 甲類, 乙類 農地稅도 農業事業所得으로 바꾸어서 실질과 형식을 일치시키고 課稅標準의 算定過程에서 다른 事業所得과 마찬가지로 收入所得에서 必要經費를 差減하여 課稅標準을 算定할 수 있게 허용해야 할 것임. 현재 甲類農地稅는 經費를 인정하지 않고 收入所得에 法定稅率을 적용하여 算出稅額이 결정되고 있음.

을 보장하여야 할 것이다. 현행 個人所得稅制度를 유지하든 새로운 制度에로의 轉換을 검토하든 所得標準率制度의 改善은 꼭 이루어져야 할 課題이다.

V. 맺 음 말

本稿의 第V節에 提案된 새로운 個人所得稅制改編方案의 受容與否와는 별도로 第IV節에서 지적된 현행 所得稅制가 안고 있는 각종 問題의 重大性을 어느 누구도 부인할 수는 없을 것이다. 지금까지 提案된 수 많은 個人所得稅改編方案들은 현행 所得稅의 問題點들을 개발적으로 補完하려고 시도하고 있음에 반하여, 本稿의 새로운 提案은 지적된 問題點들을 포괄적으로 完全히 또는 상당한 水準까지 解消할 수 있다는 점에서 그 實現性和 有用性을 檢討해 볼 價値가 있는 것으로 思料된다.

우리의 政治體制는 民主主義이므로 어떠한 經濟政策도 國民的 合意過程을 거쳐야 한다. 특히 租稅制度는 國民의 일상생활과 밀접한 관계가 있으므로 審議過程에서의 國民의 合意와 執行過程에서의 國民의 呼應이 대단히 중요하다라는 것은 아무리 강조하여도 지나치지 않는다. 問題는 稅制改善方案의 討議過程에서 國民과 政策立案者 모두 租稅制度改善의 目的과 方向設定에 관하여 때때로 混同과 誤謬를 범하고 있다는 것이다. 稅法을 바꾸는 것과 稅制를 改善시키는 것을 동일한 것으로 混同하고 있으며, 어떤 방법과 형태로 稅金이 徵收되어야 하는가가 주된 관심의 대상인 稅制改革이 稅收規模가 주된 관심인 租稅負擔의 輕

減과 混同되고 있다. 個個의 條項에 대해서 그리고 전반적 稅制改革에 대한 贊成與否가 當該條項 또는 稅制改革이 納稅者 個人 또는 特定利害集團의 租稅負擔에 어떠한 影響을 주느냐에 따라 決定되어 온 점도 問題點으로 지적되어야 할 것이다. 즉 어떤 提案된 稅制改編案이 個人納稅者나 特定集團에 租稅負擔을 올려주느냐 내려주느냐에 따라 전적으로 改編案에 대한 贊成 또는 反對가 決定되어 왔으며, 지금까지의 韓國稅制改革에 대한 論議過程에서 대부분의 경우 個個納稅者나 特定利害集團은 提案된 改革案이 國民經濟 전체에 미치는 影響을 거의 검토하려고도 하지 않았던 사실을 아무도 否認할 수는 없을 것이다. 稅金을 올리되 나의 稅金負擔은 그대로 두고 남의 稅金만 올리라는 態度, 남의 稅金은 놔두고 나의 稅金만 깎아주라는 態度, 그리고 위의 두 가지 要求가 같이 存在하는 狀況下에서 韓國의 稅制는 不合理性·複雜性的 늪에서 헤어나지 못할 것이다.

現行稅制는 앞서 지적된 바와 같은 많은 問題點을 지니고 있으므로 당연히 이들의 改善策이 마련되어야 하겠지만 租稅制度自體의 改善만으로 우리나라 經濟가 當面하고 있는 각종의 問題點이 解消되리라고 기대하는 것은 잘못이라고 思料된다. 供給重視經濟學의 登場

으로 高率의 稅金이 勞動供給, 貯蓄 및 投資에 미치는 惡影響에 대해 많이 지적되고 있으나 稅制가 世界各國의 景氣沈滯 등 各種經濟問題의 元兇이라는 診斷은 筆者의 所見으로는 誤診이다.

사실 政策立案者나 國民 모두가 租稅制度로 하여금 너무나 많은 機能을 수행하도록 요구하고 있으며, 租稅制度 본래의 機能을 망각하고 있는 것 같다. 稅制의 第1次的 機能은 國庫的 機能으로 國家의 財政活動에 필요한 充足한 稅收를 確保하는 것이다. 물론 租稅가 民間部門에 직접, 간접으로 지대한 影響을 미치므로 租稅制度를 통한 誘因으로 主要國家政策目標의 達成을 도모할 수 있다. 그러나 지금까지의 租稅政策을 살펴보면 租稅政策이라는 한가지 手段을 통하여 너무도 많은 各種政策目標을 달성하고자 하였으며, 이러한 과정에서 본래 意圖했던 政策目標의 뚜렷한 달성없이 稅制만 必要 以上으로 복잡해지고 租稅의 中立性和 租稅負擔의 公平性이 크게 沮害되어 왔다. 물론 租稅政策이 다른 經濟政策과 連繫성을 갖도록 充足한 配慮를 하여야겠지만 餘他的 政策目標達成에 稅制가 혹사되어 稅制自體의 歪曲이 초래되어서는 아니될 것이다. 효율적인 稅制는 國民經濟의 원활한 작용을 위한 필요조건이나 充足조건은 아닌 것이다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

李瑾榮, 「所得稅의 理論과 實際」, 『財政金融統計』, 1981. 8.
 財務部, 『直接國稅資料輯』, 1982. 6.
 崔 洸, 「公共部門의 膨脹과 影響에 관한 小

考」, 『韓國開發研究』, 第4卷 第1號, 韓國開發研究院, 1982.
 崔 洸, 「主要國의 經濟 및 財政再建計劃과 韓國의 財政運用」, 『國家豫算과 政策目

- 標』, 朴宗淇・李奎億編, 韓國開發研究院, 1982.
- Feldestin, Martin, "On the Theory of Tax Reform," *Journal of Public Economics*, Vol. 6, 1976, pp.77-104.
- OECD, *The Tax/Benefit Position of a Typical Worker*, Paris, 1980.
- Tait, Alan A., Angelo G. Faria, and Peter S. Heller, 『1980年代의 韓國稅制에 關한 IMF 報告書』(Korea: Taxes in the 1980s), 財務部, 1981.1.
- Thirsk, Wayne R. and John Whalley, *Tax Policy Options in the 1980s*, Toronto: Canadian Tax Foundation, 1982.

