

所得衡平을 도모하기 위한 租稅制度的 改善方案

金斗炯* · 俞景文**

차 례

I. 머리말

II. 소득불평등의 원인과 우리나라의 실태

1. 소득불평등 발생의 원인
2. 우리나라의 경제적 불평등의 실태

III. 소득불평등 개선의 필요성

1. 소득불평등의 법적·제도적 측면
2. 소득불평등 개선의 규범적 근거

IV. 소득형평을 도모하기 위한 세제의 발전방향

1. 소득재분배 관련 세제의 변천
2. 소득불균형 해소를 위한 세제의 발전방향

V. 맺는 말

* 淑明女大 法學部 副教授

** 西京大 經濟學科 副教授

I. 머리말

오늘날 우리사회에서 매우 중요한 사회문제이며 관심사 중의 하나가 경제양극화 해소에 관한 문제이다. 우리사회에서의 양극화는 빈부격차에 따른 경제적 양극화뿐만 아니라 다양한 분야에서 다양하게 나타나고 있다.

양극화문제는 사회 각 분야에서 나타나고 있는데, 경제적 관점에서는 부유계층과 빈곤계층의 경제적 소득(부)의 양극화, 산업간에서는 대기업과 중소기업간의 양극화, 그리고 첨단산업과 비첨단산업, 전통산업 간의 양극화 등 다양한 형태로 나타나고 있다. 특히 “경제양극화는 대내외 환경변화 등 충격에 대한 대응과정에서 경제주체들이 가지고 있는 이질적(heterogeneous) 속성에 의해 경제적 성과가 양극단으로 분화되는 현상”이라고 개념규정을 해볼 수 있다.¹⁾

이러한 『양극화』는 개인주의(개인의 자유)와 자본주의적 시장기능을 최우선의 가치로 여기는 신자유주의 이념에 기초한 세계화의 물결 속에 나타는 현상으로 우리나라뿐 아니라 세계의 어느 지역 어느 국가에서나 양극화 현상이 나타나고 있다고 할 수 있다. 그리고 이러한 경제적 양극화는 구체적으로 소득분배의 불공평으로 나타난다.

특히 우리나라에서 소득의 양극화문제가 두드러지게 나타나고 심각한 사회문제로 나타나는 이유는 해방이후 “압축성장”이라 하여 경제성장과 발전이 급속하게 이루어졌음에도 불구하고, 이에 따른 적절한 소득분배가 이루어 지지 못했을 뿐만 아니라, 사회적 제도적 법적 변화가 적절하게 뒤따르지 못했기 때문이라고 할 수 있다. 즉 오늘날 많은 자본주의 시장경제체제하에서 소득의 불공평성의 확대와 이에 따른 부(富)의 불공평성 확대 문제는 소득과 부(富)가 적절하게 분배 될 수 있는 법적 제도적 장치의 결함에서 찾을 수 있으며 우리나라도 예외는 아니다. 우리 사회가 발전하면서 다양한 이해관계집단간의 이해관계를 원활히 해소시킬 수 있는 법적 제도적 장치를 제대로 갖추지 못하고 있기 때문에 경제적 불평등이 확대되고, 이에 따른 소득불평등의 양극화가 사회적 갈등을 증폭시켜 우리나라의 지속적인 발전을 저해하고 있다고 판단된다.

1) 장동구, “경제 양극화의 현상 및 원인과 정책과제”, 『경제 양극화 해소방안』, 한국경제학회 2004년도 제2차 정책포럼, 2004. 11. 19면.

따라서 앞으로 우리나라가 지속적으로 성장·발전하기 위해서도 경제성장에 따른 적절한 부(富) 또는 소득의 분배문제를 해결하여야 한다. 조세제도의 합리적 개선은 소득 또는 부(富)의 불공평성을 상당한 정도 시정할 수 있는 방법 중의 하나가 될 수 있다고 판단되어 본 논문에서는 소득양극화 해소를 위한 세제의 발전 방향을 연구하고자 한다.

Ⅱ. 소득불평등의 원인과 우리나라의 실태

소득 양극화를 해소하여 소득형평성을 도모하기 위하여서는 소득불평의 원인을 간략하게 살펴 볼 필요가 있다. 인류 역사상 어느 시대 어느 사회이건 다양성과 경제적 불평등은 항상 존재했으며, 심지어는 부(富)의 균등분배를 강조하는 과거 사회주의 국가에서조차도 국민들 사이에서 경제적 격차는 존재하였다. 그러나 1989년 서구에서 사회주의(공산주의) 국가들이 몰락한 이후에는 물질적 경제적 관점에서 생산에 기여함이 적음에도 불구하고 사회구성원들에게 무조건 부나 소득을 균등하게 배분되어야 한다는 주장은 그 설득력을 잃고 있다.

자본주의 시장경제 제도는 인류가 이제까지 만들어낸 사회적 제도 중 희소한 자원을 효율적으로 배분해 줄 수 있는 훌륭한 장치임에는 틀림이 없다. 그러나 이는 적자생존에 적합한 강자를 위한 제도적 장치임을 잊어서는 안 된다. 문제는 사회가 강자만을 위한 사회운영 방식으로는 그 사회가 안정적이면서 지속적인 발전을 기대할 수 없다는데 있다.

부(富)의 공정한 분배문제는 인류사회의 영원한 관심사이며, 오늘날 자본주의 시장경제체제 하에 있는 우리사회의 경제 양극화 문제도 결국은 소득이나 부(富)의 적절한 분배문제의 결함에서 발생된 문제라 할 수 있다. 따라서 자본주의 시장경제체제하에서 소득이나 부(富)의 적절한 분배문제는 법적·제도적 장치의 결함에서도 찾을 수 있다.

1. 소득불평등 발생의 원인²⁾

소득불평등이 발생하는 가장 원초적인 단계에서 불평등의 원인들을 모아 정리해 보면, (1) 개인적 요인으로서 세 가지 ①유전적 요인, ②교육적 환경 요

2) 논의의 전개를 위하여 이준구, 『재정학』(제3판), 다산출판사, 2004, 225-232면 내용을 중심으로 요약하여 재구성 보완한 것임.

인, ③경제적 환경 요인으로 구분해 볼 수 있으며, 그 이외에도 (2) 사회적 요인으로서 법적·제도적인 측면에서 정부의 정책에 따라 불평등이 발생할 수도 있다.

본 논문에서는 개인적 차원에서 발생하는 불평등의 원인 중 유전적 요인과 교육적 환경 요인에 의한 불평등의 문제를 다루기보다는, 개인적 차원에서 발생하는 경제적 불평에서 비롯되는 소득불평등 또는 소득양극화를 어떻게 하면 법적·제도적 측면에서 개선할 수 있는가를 다루고자 한다. 특히 조세제도나 조세법의 개선을 통하여 소득형평성 향상 또는 소득 양극화를 개선시킬 수 있는 방안을 다루고자 한다.

(1) 개인적 요인

개인적 요인으로 인한 소득 불평등은 ①태어날 때부터 나타나는 유전적 요인에 의한 능력의 차이를 생각할 수 있다. 지능지수, 이재능력, 기업가적 수단 등은 사람마다 태어날 때부터 차이를 보일 수 있음을 부인할 수 없으며, 이러한 유전적 요인이 소득에 지대한 영향을 미침을 부인할 수 없다.

②교육적 환경의 차이가 경제적 불평등의 원인이 되기도 한다. 교육이라는 것은 후천적인 환경이나 본인의 노력에 따라 달성할 수 있는 것이다. 물론 교육을 받을만한 재정적인 지원을 해 주는 것도 중요하지만 교육은 주로 본인의 노력이 필요하다. 특히 우리나라는 교육이라는 것이 빈곤의 세습을 방지할 수 있거나 더 나은 지위에 오를 수 있는 하나의 수단으로 인식되어 많은 가계에서 후세들의 교육을 위해 기꺼이 투자하고 있다.

그러나 오늘날의 우리사회의 문제는 일반적으로 경제적으로 빈곤한 계층의 자녀보다 부유한 계층의 자녀들이 어려서부터 더 많은 양질의 교육을 받고 자라며, 이것이 소득 불평등의 한 원인이 되고 있다. 즉, 빈곤한 계층의 자녀들이 양질의 교육을 받을 기회가 상대적으로 적음으로 인하여 빈곤의 세습화와 소득의 양극화를 가져오는 한 원인이 되기도 한다.

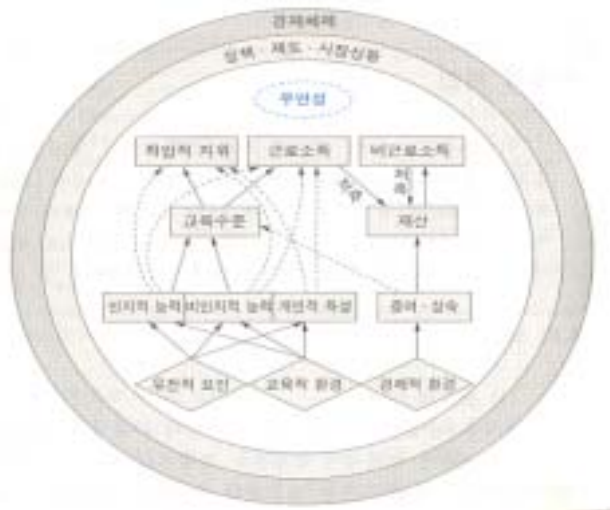
이처럼 개인적 유전적 요인이나 개인적 능력이나 특성은 다시 교육수준의 차이로 이어지고, 이것이 궁극적으로는 경제적 지위의 차이로 이어진다.

③또한 경제적 환경에서의 차이는 증여 혹은 상속의 과정을 거쳐 재산상의 차이로 직결된다. 그리고 이러한 경로를 통해 부모의 경제적 지위가 곧바로 자식의 경제적 지위로 이어지게 된다. 현실적으로 보아 자녀의 교육비를 부담

하는 것이 곧 증여행위의 일종이라고 생각할 수 있는데, 그렇다면 경제적 환경은 교육수준에도 영향을 미친다고 말할 수 있다.

특히 경제적인 환경으로 상속과 증여는 조상으로부터 유산을 많이 물려받은 사람과 그렇지 못한 사람의 소득 간에는 큰 차이가 있을 수 있다. 물질 자본의 상속과 더불어 중요한 것은 인적 자본의 상속이라고 할 수 있다. 교육을 통해 얻게 되는 부는 유산을 통해 얻게 되는 부보다 중요할 수도 있다.

불평등의 발생경로³⁾



그림에서 왼쪽에 보여 지고 있는 것은 불평등의 발생경로를 非물질적 경로라고 부를 수 있으며, 그림의 오른쪽에는 경제적 환경의 차이로부터 시작하는 불평등의 발생경로가 그려져 있는데, 이는 물질적 경로라고 할 수 있다. 그리고 이상에서 설명한 과정 전체에서 偶然性이란 또 하나의 요인이 중요한 변수로 작용 한다.

(2) 사회적 요인

사회적인 요인은 체제내적인 것, 즉 정부의 정책, 제도, 법 혹은 시장상황과 관련되어서 발생하는 원인들과 체제 그 자체의 성격에 의한 것으로 볼 수

3) 이준구, 전계서, 227면.

있는 원인으로 대별될 수 있다. 정부가 채택한 정책, 그 사회에 존재하는 제도와 법, 혹은 시장의 상황에 따라 소득분배의 양상 변화(예를 들어 누진세제, 부(負)의 소득세제, 사회복지제도 등의 채택. 반면에 人頭稅(poll tax)를 채택하면 불평등 심화)가 발생할 수 있으며, 한 나라가 채택하고 있는 경제정책의 기초가 부(富) 또는 소득분배 상태에 영향 줄 수 있다.

2. 우리나라의 경제적 불평등의 실태

한 사회의 제도적 결함 때문이건 또는 개인적 능력의 차이 때문이건 그 과정과 원인은 어찌되었든 시간에 흐름에 따라서 빈부의 격차가 계속 벌어지는 사회는 건강한 자본주의 사회라 할 수 없다.

오늘날 한국사회의 빈부격차가 점차 확대되고 있으며, 그 빈부의 격차는 한 두 세대로 끝나는 것이 아니라 자자손손 대를 이어 빈부의 격차가 세습화 되는 경향이 있다. 부(富)가 특정 소수계층에 지나치게 편중되어 있어 많은 국민들이 경제적 빈곤 때문에 극도의 어려움을 겪고 있고, 경제적 어려움 때문에 인간으로서의 최소한의 자존심과 존엄성을 지키고 싶어도 지킬 수 없는 사회가 되고, 경제적 어려움 때문에 가족이 해체되고, 일부 여성들은 빚 때문에 신체포기각서까지 써가며 노예 아닌 노예처럼 살아가는 사람들이 점점 많아지는 사회는 결코 올바르고 건강한 자본주의 사회라 할 수 없다.

오늘날 우리 사회에서 분배를 중요시하고 강조하는 사람들의 주장은 과거 공산주의 국가에서 추구했던 실패한 “완전평등주의”를 주장하는 것은 결코 아니다. 즉, 모든 사람이 부를 똑같이 나누어 가져야한다 것(사실 과거 어느 공산주의 국가도 이를 실현하지 못했음)은 아니다. 단지 소수 계층에 지나치게 편중된 부를 적절한 분배제도를 통해 보다 많은 사람들이 인간답게 함께 살아가자는 입장에서 부의 분배를 강조하는 것으로 이해함이 마땅하다.

오늘날 우리사회에 경제적 불평등의 실태를 이해하기 위해서는 부(富)의 보유상태를 잘 나타내는 토지보유의 구성비율 변화 실태를 보면⁴⁾ 우리사회의 부(富)가 얼마나 편중되어 있는지를 알 수 있다.

우리나라 사람들은 서양 사람들과 다르게 토지나 주택 등 부동산을 이용 개념보다는 부(富) 또는 소득을 증가 시킬 수 있는 중요한 수단으로 인식하고 있다.

4) 국회재정경제위원회 수석전문위원실, 『2004 정책자료집』, 193-195면.

1989년에 발표된 『토지공개념연구위원회』의 보고서는 1988년의 경우 전국 모든 가구 중 상위 5%의 가구가 면적을 기준으로 한 전국토지의 65%를 소유하고 있으며, 상위 10%의 가구가 77%의 토지를 소유하고 있다는 통계를 제시하였다.

그런데 그 후 다른 연구보고서에 의하며 1993년의 종합토지세 대상토지의 소유 분포를 분석한 연구는 면적과 가액으로 구분하여 토지소유 현황을 구분하여 제시하였다. 면적을 기준으로 할 때 상위 5%의 가구가 종합토지세 대상토지의 71%를 소유하고 상위 10%의 가구는 무려 86%를 소유하고 있는 것으로 나타났다. 가액을 기준으로 하면 상위 5%의 가구가 종합토지세 대상토지의 47%를 소유하고 상위 10%는 51%를 소유하고 있는 것으로 나타났다. 토지가액을 기준으로 하면 소유집중도가 면적을 기준으로 할 때보다 낮아지만 소득이나 소비에 비해 집중도가 현저하게 높은 것은 사실이다.⁵⁾

또한 최근 연구에 의하면 1993년, 1996년, 2003년 귀속 종합토지세의 개인납세자 토지소유정도를 토지과표 기준으로 집계한 표를 이용하여 지니계수(Gini coefficient)⁶⁾를 산출하였는데 1993년에 0.6544에서 1996년에는 0.6708로 소폭 증가하여 오히려 토지부분포의 불평등도가 심화 되었다가 2003년에는 다시 0.655로 다소 완화되긴 하였으나 1993년도의 불평등과 별 차이가 없이 토지소유 분포의 불평등 정도가 심한 것으로 나타났으며, 토지보유가 소수계층에 집중되어 있음을 보여주고 있다.⁷⁾

한편 우리나라의 주택보유의 실태를 보면, 2000년도에 전국 가구 수는 1천 192만 8천 가구로 전국의 주택보급률은 96.2% 였으며, 2002년도의 경우에는 전국의 가구 수가 1천 228만 6천 가구로 주택보급률은 100.6%로 나타나고 있다.

5) 자세한 내용은 현진권, “토지보유의 편중실태와 종합토지세의 세부담 분석”, 『조세정책과 소득재분배』, 현진권(편), 연구논문집 96-01, 한국조세연구원, 1996. 참조.

6) 지니계수(Gini coefficient)의 값은 0(완전균등 분배)에서 1(완전불균등 분배) 사이의 값을 가지며;

지니계수 < 0.4 ⇒ 저불균등분배;
 0.4 < 지니계수 < 0.5 ⇒ 중불균등분배;
 지니계수 > 0.5 ⇒ 고불균등분배; 로 평가된다.

7) 노영훈, “부동산보유세 강화의 소유분포에 미치는 영향”, 『한국 재정정책의 현황과 과제』 한국재정·공공경제학회 추계 정기학술 대회 논문집, 2004 10. 254면.

그런데 2000년도의 “주택의 점유 형태별 가구분포”⁸⁾를 보면, <표-1> 처럼 우리나라 전체 가구 중 54.2%만이 자기 주택을 소유하고 있으며, 나머지 45.8%의 가구는 전세나 월세 등으로 거주하고 있다. 특히 도시지역에는 자기주택을 소유한 가구는 도시전체 가구 중 49.1%에 불과하며, 이는 도시의 전체가구 중 50.9%는 자기주택을 소유하고 있지 못한 것으로 나타나고 있다.

<표-1> 2000년도 주택의 점유형태별 가구분포

(단위 : %)

구 분	계	자 가	전 세	월 세	무상 및 기타
전 국	100.0	54.2	28.2	14.8	2.8
동 부(도시)	100.0	49.1	32.6	16.2	2.1
읍면부(비도시)	100.0	72.8	12.3	9.5	5.4

자료: 통계청, 『한국의 사회지표』, 129쪽, 2003.

주: 월세에는 사글세, 보증부 월세 포함.

이는 결국 도시가구 중 약 50%는 자기명의의 주택을 가지고 있지 못하여 주택소유에 대한 재산세를 내고 싶어도 못내는 가구가 50%를 넘는다는 것이다. 이는 결국 누군가가 여러 채의 주택을 보유하고 있다는 것을 의미하며, 토지와 마찬가지로 도시 주택의 경우는 일부 계층에서 여러 채를 가지고 있다는 것을 의미한다.

이처럼 우리나라의 경우는 토지나 주택 등 부동산이 일부계층에 집중되어 있음을 나타나고 있어, 부(富)가 매우 편중되어 있음을 나타내고 있다. 이와 같이 부동산이 특정 소수계층에 집중됨으로서 부동산 가격이 안 오를 수 없으며, 부동산시장의 가격 상승을 더욱 크게 하며, 빈부격차를 심화시키고 있는데 부동산의 소수계층에 편중에 따른 부의 편중과 그에 따른 여러 형태의 경제적 사회적 문제발생은 당연한 현상이다. 이는 우리사회의 지속적인 자본주의 성장과 발전에 제약요인으로 작용할 것임으로 우리사회를 건강한 자본주의로 만들기 위하여 부(富)의 적절한 분배가 필수적이다.

8) 통계청, “주택의 점유형태별 가구분포”, 『한국의 사회지표』, 2003, 129면.

이처럼 앞서 소개한바와 같이 우리나라의 토지 및 주택 등 부동산 보유실태를 보면 특정 소수계층에 지나치게 편중되어있어 아담스미스가 말하는 진정한 자본주의와 자유 시장경제와는 거리가 먼 상태라 할 수 있다.

진정한 자본주의의 자유시장기능이 잘 작동하기 위한 대전제는 공정성(공정성)이다. 공정성이 전제된 상태에서의 그리고 수요와 공급 양측에서 가격의 매개변수적기능(parametric function of price)이 정상적으로 작동되는 전제하에서 시장의 자유경쟁만이 자본주의 경제를 튼튼하게 만들 수 있다.

그러나 우리나라의 경우 토지시장은 극히 일부계층이 대다수의 토지를 보유하고 있어 독과점 상태라 할 수 있으며, 주택시장도 일부 계층이 다수 주택을 보유하는 경우가 많아 주택시장은 이미 자유 시장경제 상태가 깨어진 상태라 할 수 있다.

자본주의를 일찍 경험한 선진국들이 기업의 독점이나 독과점을 방치하지 않고 강력하게 규제하는 이유는 자유 경쟁시장체제에 비하여 독과점 위치에 있는 경제주체(기업)는 공급물량을 조절하여(줄여) 가격 인상을 유도하며, 이를 통한 과도한 초과 이윤을 추구함으로 대다수의 소비자들에게 막대한 피해를 주기 때문이다.

자유경쟁 시장경제가 깨어진 상태에서 정부가 적절한 개입과 규제조치를 취하지 않는다면, 자본주의 속성상 우리나라의 부동산시장에서 토지와 주택은 더욱 소수계층에게 집중될 것 이고, 이에 따른 빈부격차는 더욱 확대될 것이며, 토지와 주택시장이 더욱 소수계층에 집중되어 있어 제조업분야의 독과점과 같은 상태로 됨에 따라서 토지와 주택 가격은 정상적인 자유 경쟁 시장경제 상태에 비하여 높은 가격상승으로 나타나게 되어 일반국민들에게는 더 큰 어려움을 줄 것이다.

그런데 이론적 분석에 의하면 공급이 비탄력적인 토지에 부과하는 세금은 토지소유자에게 귀착된다. 또한 매년 일정비율로 부과되는 토지보유세는 토지로부터 미래에 획득할 수 있는 순수익을 감소하는 결과에 도달하므로 토지의 현재가격을 인하하는 조세의 자본환원(capitalization of tax)효과가 있다.⁹⁾ 이에 따라 평균보다 높은 세율의 토지보유세를 납부해야 하는 토지과다

9) 이는 매년 일정액을 부담하는 비용을 현재비용으로 환산하는 회계학적 계산방식이 적용된다. 즉, 매년 100만원을 납부하는 종합부동산세의 현재비용은 이자율이 4%인 경우 2,500만원에 달한다($PV=R/i$ 공식을 적용하면 $2,500만원=100만원÷4%$). 납세의무자 입장에서는 매년 부담하는 종합부동산세 100만원을 감안하면 현재 보유하고 있는 토지의 가액이 2,500만원 하락한 것으로 인식하게 된다.

소유자는 토지를 매각할 유인이 발생하는 반면에 토지를 적게 소유한 자는 토지를 구입할 유인이 발생한다. 토지를 과다소유한 자로부터 토지를 적게 소유한 자로 토지가 이전되는 보유 구성의 변화가 초래된다.¹⁰⁾

부동산 시장의 왜곡을 시정하는 방안은 직접적 행정규제 보다는 과다하게 토지 및 주택을 보유하고 있는 사람들에게 세금부담을 높여 부동산 가격의 변화를 통한 부동산시장의 왜곡을 시정하는 조치가 바람직하다 하겠다.

따라서 부동산을 과다하게 보유한 일부사람들에게 ‘종합부동산세’를 통한 세금부담의 증가시킴으로서 부동산으로 부터의 기대수익을 작게 하여 부동산에 대한 수요를 줄이고, 부동산의 과다 보유자가 보유한 부동산의 상당부분을 포기하게 함으로서 부동산 시장에서의 공급을 늘려 부동산 시장의 왜곡을 시정하고, 장기적으로는 부동산 가격의 안정을 기대할 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때 종합부동산세제의 도입은 일정 규모 이상으로 부동산을 과다 보유한 일부 사람들에게 그들이 보유한 부(富) 맞는 세금을 부담시키는 것은 부 또는 소득의 불공평성을 시정하며, 경제양극화를 막을 수 있는 한 방안이라 할 수 있다.

III. 소득불평등 개선의 필요성

1. 소득불평등의 법적·제도적 측면

우리사회는 지금 벼랑 끝에 내몰린 수많은 빈곤층이 아무런 지원도 받지 못하는 가운데 처절한 절망과 소외감을 이기지 못하여 스스로 목숨을 끊는 비참한 현실을 외면할 수 없다. 여론조사 결과를 보면, IMF 외환위기전 65-70%를 차지하던 중산층이 지금은 40% 정도에 머무르고 있다. 나머지는 하류층으로 전락했다고 스스로 평가한다.

우리나라의 빈곤실태를 통계로 보면 최저생계비의 120% 이하의 국내 빈곤층이 전체 인구의 8.4%인 401만 명인 것으로 나타났다. 이 가운데 월 소득이 최저생계비(101만 9천원; 2003년 기준) 이하인 절대 빈곤층은 315만 명(전체인구의 6.6%)이며, 차상위계층의 월 소득이 101만9,000원-112만원(최저생계비의 120%)에 불과해 언제든지 절대 빈곤층으로 추락할 위험에 처

10) 자세한 내용은 곽태원, 『조세론』, 법문사, 2001, 529-541면 참조.

해 있는 빈곤층은 86만 명(전체인구의 1.8%)이다. 이는 복지부가 전국 3만 가구를 표본으로 추출해 조사한 것이다.

현재 우리 사회의 빈곤 문제는 날로 심각해져 최저생계비의 120% 이하인 빈곤계층인 401만 명에 차상위빈곤계층 315만 명(전체인구의 6.6%)을 합하면 우리나라의 빈곤계층의 규모는 약 716만 명으로 전체인구의 15%에 이르고 있으나,¹¹⁾ 최소한의 사회안전망인 “국민기초생활수급자수”는 150만 명(2005년 기준) 만이 수급자로 보장 받고 있는 상황이다.¹²⁾

이처럼 비수급빈곤층과 차상위빈곤계층이 566만 명에 이르고 있으며, 이는 빈곤규모는 늘어남에도 불구하고 비상식적인 소득환산율 기준과 부당한 추정 소득 부과, 부양의무자 기준 등으로 인해 수급권자로 보장 받지 못하고 있는 빈곤 계층이 광범위 하게 존재함을 의미 한다.

한편 최근 통계청 발표에 의 하면 전국 가구의 소득수준별로 5단계로 분류할 경우 최상위 5분위 소득을 최하위 1분위 소득으로 나눈 값인 5분위 배율이 8.2로 상위계층의 20%의 소득이 하위 계층의 20% 소득보다 8배 이상이 넘는다는 것으로 나타나 소득격차가 점차 더 확대되고 있다. 또한 한국노동연구원이 2004년 국내 4,762가구를 대상으로 실시한 ‘제7차 한국노동패널조사’를 분석한 자료에 따르면 2003년 기준으로 국내 최상위 가구의 연간 소득이 최하위 가구소득의 49.5배로 나타나 두 계층간의 소득격차가 심각함을 나타내고 있다.

소득 양극화는 대내외 환경변화에 경제주체들이 적응하는 과정에서 불가피 하게 발생하는 면이 있으나, 경제구조적 요인들에 의해 지나치게 증폭될 수 있으며, 한 부분의 양극화는 다른 부분의 양극화를 초래하거나 심화 시킬 수 있다. 경제적 양극화는 사회구성원 간에 경제적 갈등과 사회적 갈등, 정치적 갈등으로 나타나게 된다. 그리고 이러한 경제적 갈등을 개선하거나, 치유하지 않고서는, 국가나 사회의 발전을 기대할 수 없으며, 경제적 양극화에 따른 갈등은 사회구성원간의 대립과 분쟁으로 나타나게 되어 국가의 쇠락을 자초하게 됨으로 이를 막기 위한 노력을 정부나 국민도 함께 고민하고, 해결 방안을 찾아내어야 한다. 따라서 지나친 소득의 분배의 불공평성과 경제적 양극화의 해소가 매우 중요하다고 할 수 있다.

11) 국민경제자문회의, 『동반성장을 위한 새로운 비전과 전략』, 2006, 260면.

12) 기획예산처, 『2006 나라살림』, 69면.

개인적인 차원에서 볼 때 가장 원초적인 불평등의 요인으로 볼 수 있는 것 세 가지 중 특히 제거하기 힘든 것은 유전적 요인이며, 유전적 요인 다음으로 교육적 환경 역시 평준화시키기 어렵다. 그런데 유전적 요인과 교육적 환경의 차이에서 발생하는 인지적 및 비인지적 능력의 차이나 개인적 특성의 차이 역시 일단 발생된 것을 제거하기 힘들기는 마찬가지다.

그러나 물질적 경로에 의해 발생하는 불평등은 어느 정도 차단 가능 하다. 즉, 사회적 차원에서 발생하는 여러 가지의 법적·제도적 불평등요인의 경우에는 개선이 가능한 것이 대부분이다. 사회적 요인인 법적·제도적 요인에 의한 부(富) 또는 소득의 불평등 요인만 착실히 개선해 나가도 자본주의 시장경제질서를 유지하면서도 우리 사회는 놀랄 만큼 평등해질 수 있다.

현재의 부 또는 소득의 분배상태가 움직일 수 없이 고정된 것은 아니며 또한 모든 것이 개인의 책임일 수는 없다는 사실과 사회적 차원에서 발생하는 요인이 분배 상태에 영향을 주고 있는 것이 분명한 이상, 개인이 최선의 노력을 다했음에도 불구하고 빈곤의 늪에 빠질 수 있는 여지가 있음을 부인할 수 없다. 따라서 현대 국가는 법과 제도의 개선을 통하여 개인들이 빈곤의 늪에 빠지지 않고, 인간으로서의 최소한의 생존권과 인간으로서의 최소한의 자존감을 가질 수 있도록 할 책임과 의무가 있다고 생각된다.

2. 소득불평등 개선의 규범적 근거

정부와 우리사회가 심각해진 소득불평등의 문제를 방치하지 아니하고 해결해야 하는 당위성의 근거는 헌법규범에서 찾아 볼 수 있다.

현행 헌법은 모든 국민의 존엄과 가치·행복추구권 등을 규정하고 있다. 특히 헌법 제34조 제1항, 제2항에서 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지며, 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다고 규정하고 여러 가지 사회적 기본권을 폭넓게 규정하고 있다. 이것은 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족시켜 건강하고 문화적인 생활을 보장하는 것이 국가의 책무라고 하는 사회국가원리를 우리 헌법에서 수용하고 있는 것이다.¹³⁾ 이에 따라 구체적 개별법으로 사회보장기본법, 국민기초생활보장법, 직업안정법, 근로기준법 등을 제정하여 실시하고 있다.

13) 김철수, 『헌법학개론』, 박영사, 2005, 227면.

또한 인간의 존엄과 가치를 경제생활영역에서 존중하고 경제적인 개성신장을 촉진시킴으로써 모든 국민에게 인간다운 생활을 할 수 있는 기회를 마련해 주기 위하여 사회적 시장경제질서를 채택하고 있다. 즉, 헌법 제119조에서 “균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정”을 할 수 있도록 하고 있는 것이 그것이다.

그런데 ‘인간다운 생활을 할 권리’의 법적 의미를 둘러싸고 물질적인 궁핍으로부터의 해방을 주된 내용으로 하는 물질적 최저생활의 보장을 말하는 것인지 아니면 문화적 최저생활을 보장하는 것인지에 관하여 논란이 있다.¹⁴⁾ 하지만 모든 국민이 최소한 물질적인 최저생활을 넘어서 인간의 존엄성에 맞는 건강하고 문화적인 생활을 추구할 수 있는 수준을 요구하고 있다.¹⁵⁾ 따라서 물질적인 궁핍으로부터 해방될 수 있는 최저한의 생계보장, 빈부격차의 해소를 위한 국가의 사회정책 및 사회보장제도가 확립되고 실현되어야 하는 것이다.

이와 같이 ‘인간다운 생활을 할 권리’는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족시키고 균형있는 국민경제의 발전을 실현시키는 합리적인 조세정책을 수립할 것을 의미하는 지표로서의 기능을 가지게 된다. 이에 따라 조세정책의 입안 및 조세법의 입법에 있어서 모든 국민의 ‘인간다운 생활을 할 권리’는 소득불평등 해소를 위한 중요한 법적 근거와 기준이 되는 것이다.

IV. 소득형평을 도모하기 위한 세제의 발전방향

소득형평을 도모하고 소득양극화를 해소하기 위한 조세정책이 반드시 고소득자에 대한 과세를 강화하는 방향으로 갈 필요는 없다고 생각한다. 고소득자는 조세부담률이 높은 편이어서 더 이상의 조세부담을 요구할 때 무리가 따르게 되므로 저소득자에 대한 지원을 강화하는 데 중점이 놓여야 한다. 저소득자에 대한 복지지출 강화 내지 확대에 대한 조세지원제도가 확립되어야 하고 이에 따라서 재정지출확대에 대응하는 세수확보와 안정적 재정운용의 방안이 필요하다.

14) 김철수, 전계서, 799면 이하 참조.

15) 생활보호법 제5조 등.

이하에서는 먼저 우리나라에서 조세가 정책수단으로서 활용된 예, 특히 소득재분배를 위한 세제의 발전과정을 살펴보고 향후 소득형평을 기하기 위한 정책세제의 발전방향을 모색해 보기로 한다.

1. 소득재분배 관련 세제의 변천

조세정책은 국가의 경제상황과 사회상황에 종속되므로 시대에 따라 변화하기 마련이다. 이에 따라 우리나라의 경우도 산업화 과정에 정책세제에 많은 변화가 있었다. 이를 각 시대별로 구분하여 세제의 변천과정을 살펴보기로 한다.¹⁶⁾

(1) 해방이후~1960년대

해방 후 우리나라는 사회가 안정되지 못하고 극도의 혼란과 격동의 연속이었다. 이러한 국가적 상황 속에서도 일제시대의 세제를 밑바탕으로 하였던 미군정시대의 세제를 이어받아 1949년 7월부터 1950년 초까지 소득세법을 비롯하여 18개 세법이 새로 제정되었다.

1960년대에는 조세정책의 최우선 목표가 전시체제의 청산과 경제개발을 지원하는 데 있었다. 경제의 재건을 피하기 위한 유인수단으로 특정산업에 대한 조세감면제도가 활용되었는데 저축장려, 중요산업지원, 외화획득사업지원을 위한 수단으로서 조세정책의 바탕이 마련되었다. 한편 1965년 12월에는 조세감면규제법을 제정함으로써 조세의 감면에 관한 사항을 규제하고 조세지원제도를 체계적으로 정비하게 되었다. 그리고 1967년 11월 부동산 투기를 억제할 목적으로 『부동산투기억제에 관한 특별조치법』에 의거 1968년에 토지투기억제세가 도입되어 서울특별시와 부산시 그리고 대통령령으로 정하는 지역에 있는 토지에 대해서 50%의 세율을 적용·부과되었다. 이로써 자본이득에 대한 과세가 시작되었고 부동산관련 조세정책이 처음으로 시도되었다.

이 시기에는 정부가 경제발전 위주의 성장정책에만 몰두 하였을 뿐이므로 빈부의 격차를 해소하기 위한 소득재분배의 문제는 중요하게 등장하지 않았다.

16) 김두형, “정책세제법의 회고와 전망”, 『제1회 한국법학자대회논문집(II)』, 1998, 550-576면. 기타 우리나라 조세정책에 관한 자료는 최광·현진권편, 『한국 조세정책 50년』, 한국조세연구원, 1997.과 『한국재정 40년사』, 한국개발연구원, 1991, 참조.

(2) 1970년대

이 시대는 우리나라가 고도성장을 구가하던 시기로서 조세정책은 경제개발 계획의 효율적 수행을 지원하는데 역점을 두면서 경제의 안정을 꾀하고 아울러 사회문제가 된 소득의 재분배 기능에도 관심을 가지게 되었다.

경제안정 기능은 부동산투기억제와 수입자원이나 사치성소비를 억제하려는 세제의 강화를 통해서 이루어졌고, 소득재분배 기능은 종합소득세의 도입과 저소득층에 대한 소득공제액 인상, 세율의 인하, 그리고 고소득층에 대한 과세강화로 이루어졌다.

이때의 주요 조세정책은 주류 및 사치성 물품에 대한 세율인상, 물가안정을 위한 부당이득세 도입, 근로자의 저축공제제도 도입, 근로소득에 대한 소득공제인상, 종합소득세제의 전면도입, 재산과세강화, 상속세·증여세제의 강화 등의 조치가 있었다. 그리고 양도소득세제가 도입되었고, 부가가치세법과 사치성물품의 소비를 억제하기 위한 목적으로 특별소비세법을 제정하였다.

토지투기억제제는 1975년부터 양도소득세로 명칭을 바꾸어 소득세법과 법인세법에 편입 규정되었다. 양도소득세는 토지와 건물의 모든 양도소득에 대해서 부과되었고, 여러 가지 비과세와 감면규정을 갖고 있었다. 1979년부터는 보유기간에 따라 50%부터 70%까지 차등세율이 적용되었고, 토지와 건물 외의 기타자산도 양도소득세 과세대상에 포함되었다.

(3) 1980년대

이 시대의 조세정책은 민간자율에 의한 시장경제의 발달, 부문간 균형발전과 저소득층의 보호 등에 중점이 놓여졌다. 이에 따라 법인세와 소득세의 세율인하, 조세감면제도 개편, 소득세법상 인적공제나 근로소득공제액의 확대, 장애인·노인 등에 대한 특별공제의 신설 등이 이루어졌다.

정책세제 중 가장 중요하게 생각되는 것은 자본이득에 대한 과세이다. 그 동안 사회적으로 자본이득에 의한 분배의 왜곡현상이 심각한 문제로 대두되었고, 이에 따라 자본이득에 대한 조세 중 가장 대표적인 양도소득세제는 계속 강화되는 방향으로 수 차례 변천을 하였다. 1981년부터는 양도소득세율과 법인세의 특별부가세율이 하향 조정되었으나 토지투기 바람이 일자 1989년부터 양도소득세제가 강화되었고 비과세감면도 대폭 축소되었다. 세율은 40%에서 60%

까지 5단계 초과누진제도로 전환되고 보유기간 2년 미만의 경우 최고세율 60%가 적용되고 미등기양도의 경우에 75%의 고세율이 적용되는 것으로 하였다.¹⁷⁾

특히 토지투기억제, 토지의 효율적 이용과 토지소유의 편중을 완화하기 위한 목적으로 입안된 부동산관련 세제는 사회적으로 큰 반향을 일으키며 전격적으로 채택되었다. 즉 종합토지세의 도입과 더불어 종전 재산세의 토지관련 규정과 토지과다보유세가 폐지되었고, 토지공개념에 입각한 택지소유상한제도, 개발이익환수제도, 토지초과이득세가 신설되었다.

(4) 1990년대

1980년대 말부터 나타난 토지의 수요와 공급의 불균형으로 인한 부동산 투기는 사회적으로 큰 문제를 야기 시켰다. 정부는 필요한 토지의 공급을 확대하고 부동산투기로 인한 불로소득을 원천적으로 봉쇄하기 위해 토지공개념을 도입하고 이를 위한 강력한 수단으로 토지초과이득세 등을 시행하였다.

1993년 8월 12일 투명사회건설을 명분으로 금융실명제가 실시되면서 그 후속조치로 금융소득종합과세가 실시되었다. 금융소득종합과세는 소득과세의 형평성을 제고하고 비실명거래를 통한 재산의 비정상적 상속·증여를 불가능하게 하였다. 또한 기업의 경쟁력강화를 지원하기 위하여 지속적으로 법인세율을 인하하였다. 한편 사회간접자본을 위한 재원의 안정적 확보를 위하여 교통세를 신설하였고, 우루과이 라운드 협상타결에 따른 농어업경쟁력강화, 농어촌개발사업지원에 필요한 재원을 위해 농어촌특별세가 목적세로 도입되었다. 또 1995년 중소기업자를 지원하기 위하여 부가가치세 간이과세제도가 도입되었다.

1994년 말에 대폭 개정되어 현재에 이르고 있는 양도소득세제는 소득세율의 인하에 따라 기본세율을 30% 내지 50%의 3단계 누진으로 단순화하고 법인세 특별부가세율도 20%로 인하하였다. 양도소득기본공제를 250만원으로 인상하는 대신 소득공제는 폐지하였고, 장기보유 양도소득을 우대하기 위한 장기보유특별공제는 유지하는 대신 양도소득특별공제는 폐지하였다.

17) 양도소득세의 변천에 관하여는 곽태원, “우리나라 토지세제의 변천과 향후의 정책 과제”, 『광복 후 50년간의 조세 및 금융정책의 발전과 정책방향』, 한국조세연구원, 1995, 198-291면 참조.

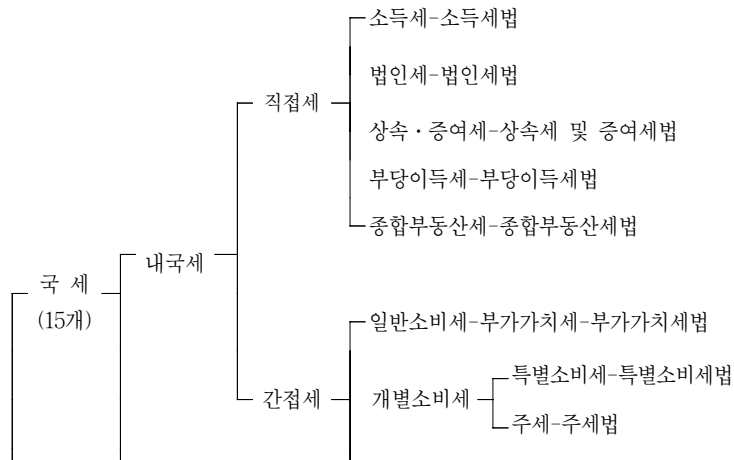
1997년의 IMF체제는 산업전체의 기반을 흔들어 기업의 구조조정과 경기 부양, 침체된 부동산경기의 활성화 등 당면 정책과제를 반영하고 이를 지원하기 위한 방법이 조세정책의 최우선 목표가 되었다.

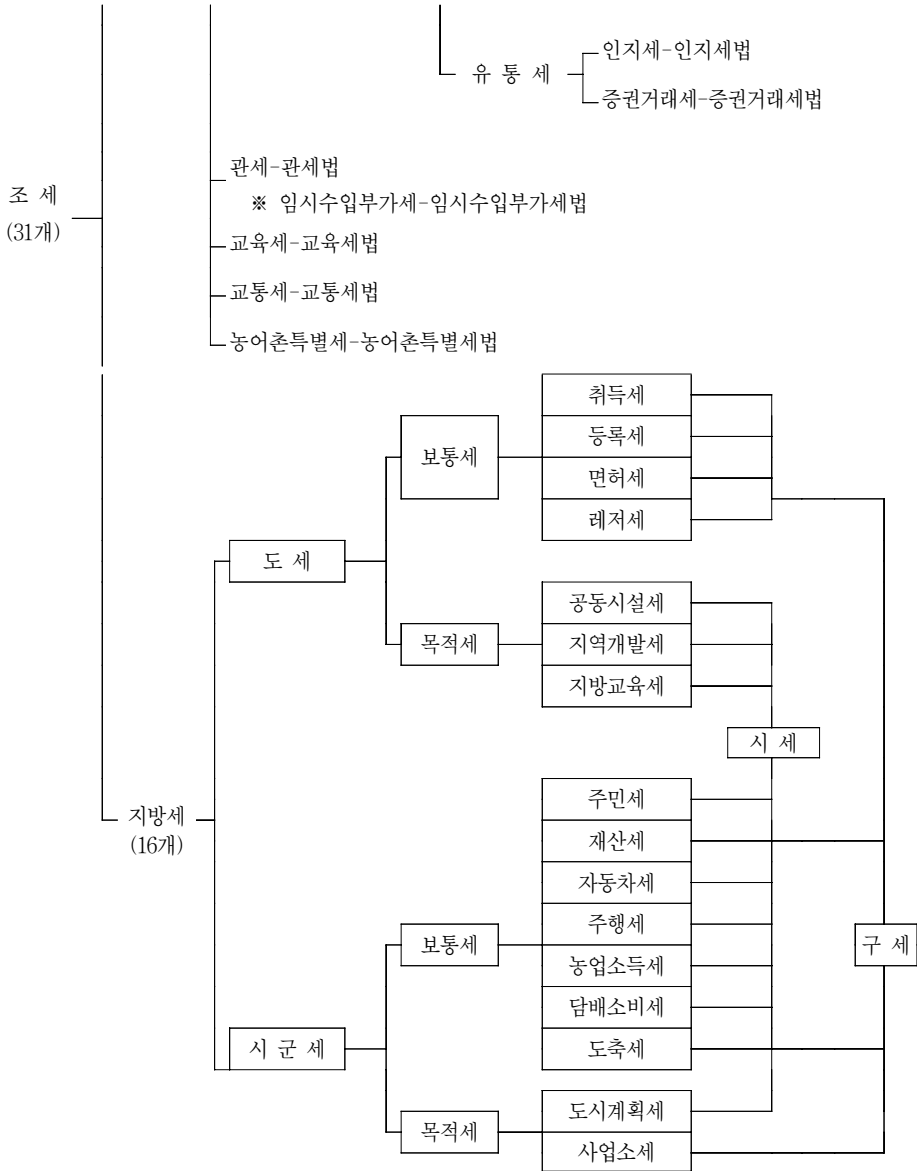
(5) 2000년대 ~ 현재

2000년대의 조세제도 변화의 특징은 상속 증여세에 있어서 완전포괄주의 도입과 과다 부동산 보유자에 대한 종합부동산세제의 도입이라 할 수 있다. 2000년대 들어 IMF외환위기를 극복하고 기업의 재무구조가 건실해졌으나 외환위기의 후유증으로 빈부의 격차가 심화되고 중산층이 급속히 무너지는 사회문제가 발생하였다. 빈부격차의 심화와 소득배분의 불균형은 새로 출범한 참여정부의 재벌기업에 대한 상속세 및 증여세제 강화로 나타나 부의 대물림을 막으려는 강력한 의지에서 증여세에 있어서 완전포괄주의 과세가 입법되었다.

또한 저금리의 지속 및 증시의 침체, 정부의 건설경기 부양정책으로 인하여 마땅한 투자처를 찾지 못한 투기자금이 주택과 토지의 매수에 나섬으로써 부동산 투기열풍이 전국적으로 확대되어 사회적으로 큰 문제를 야기 시켰다. 이에 정부는 투기지역을 확대하는 등 부동산양도세제를 강화하였으며, 부동산투기로 인한 불로소득을 원천적으로 봉쇄하기 위해 다량의 부동산소유자에 대해 누진과세를 하는 내용의 종합부동산세를 신설하였다.

[그림-1] 우리나라의 조세(체계)구조





우리나라의 조세는 국가가 부과징수 하는 국세와 지방자치단체가 부과징수 하는 지방세가 있다. 국세는 세목(稅目)별로 [그림-1] 조세구조에서 보는 것처럼 개별세법에서 규정하고 있는데 15 가지이고, 지방세는 지방세법에서 16 가지의 세목을 규정하고 있다.

소득재분배기능을 하는 누진과세를 채택한 국세로는 소득세·상속세·증여세·법인세·종합부동산세가 있고 지방세로는 재산세·소득세에 대한 주민세·농업소득세·자동차세·재산세에 대한 지방교육세·공동시설세가 있다. 그러나 법인세는 법인에 대한 과세로서 분석대상인 개인에 대한 과세가 아니어서 개인소득 분배에 간접적인 영향을 미칠 뿐만 아니라, 법인세의 귀착은 주주·임원·원료공급자·노동공급자 또는 제품가격을 통하여 소비자에게 전가하므로 귀착문제의 분석 없이 누진과세로만 취급할 수 없는 면이 있다. 그리고 지방세인 소득세에 대한 주민세·농업소득세·자동차세·재산세에 대한 지방교육세·공동시설세는 누진과세와 비누진과세부분의 구분이 쉽지 않고 총 세금부담에 대한 비중이 아주 낮아 실제로 누진세의 의미를 찾기 어려운 현실이다.

2. 소득불균형 해소를 위한 세제의 발전방향

지금까지 우리나라의 세제 변천과정을 살펴보았다. 과거 우리나라에 있어서 고도경제성장은 경제적 효율성과 성장에만 치우친 것이었다. 이러한 것이 사회적 불공평을 해소하고 빈곤이 없어지는 것을 의미하지는 않는다. 고도경제성장의 그늘에는 일용근로자와 비정규직 등 생존유지에 필요한 최소한의 소득이 없는 저소득 근로자층이 존재하고, 교통사고·산업재해·공해 등 현대적 빈곤요인의 증가로 인해 빈곤층은 더욱 확대되고 있다. 반면에 고소득 자영업자, 고액자산가 등 부유층은 저금리에도 불구하고 부동산 등 자산소득의 증가로 실질소득이 크게 증가하고 있다.

이러한 소득불균형을 해소하고 조세공평을 기하는데 가장 이상적인 세제로 일부 선진국에서 채택하고 있는 부유세(wealth tax)의 도입을 주장하는 견해가 있다.¹⁸⁾ 그러나 부유세는 재산과락과 자산평가에 있어서 어려움이 따르고 가뜩이나 복잡한 조세체계에 또 하나의 세목을 창설하는 데에 대한 비판적인 시각이 만만치 않다. 현재와 같이 소득불균형 문제가 불거지고 심각해진 것은 국가경제가 저성장하고 있음에도 예상외로 일부지역에서 토지와 주택 값이 급등한데 그 원인이 있는 만큼 전면적인 부유세의 도입은 시기상조라고 생각된다. 우리나라의 경우 어렵게 마련한 종합부동산세를 도입하여 시행하기

18) 박종국·이권석, “부유세의 도입과 조세공평성”, 『세무와 회계저널』 제7권 제1호, 한국세무학회, 34면 이하

시작하였으므로 일단 이로 인한 정책적 효과와 평가를 기다려 볼 필요가 있을 것이다.

이하에서는 소득세제 등 우리나라 개별세목 전체를 대상으로 소득불균형 문제를 해소하기 위한 합리적인 제도적 방안을 찾아보기로 한다.

(1) 소득세제의 현황과 개선방안

1) 소득세제의 현황

소득세는 자연인의 소득을 과세대상으로 하는 조세이다. 우리나라의 소득세제의 특징은 다음과 같다.

가. 종합과세

우리나라의 소득세는 원칙적으로 종합과세의 방법을 채택하고 있다. 이자소득·배당소득·부동산임대소득·사업소득·근로소득·일시재산소득·연금소득 및 기타소득을 인별로 종합하여 소득공제를 한 후 소득금액의 크기에 따라 최저 8%부터 35%까지 4단계의 초과누진세율을 적용하여 산출세액을 계산하고 산출세액에서 세액공제·감면세액을 공제하여 부담세액을 계산한다. 한편 수년에 걸쳐 형성되는 퇴직소득·산림소득과 비경상적인 양도소득에 대하여는 종합소득과 구별하여 소득별로 분류과세하고 있다.

나. 열거주의와 유형별 포괄주의 과세방법

현행소득세법은 종합소득세 과세방식으로 열거주의 과세방식과 유형별 포괄주의 과세방식을 병행하여 채택하고 있다. 즉 부동산임대소득·사업소득·근로소득·일시재산소득·기타소득에 대하여는 법에 열거된 소득만을 과세하는 열거주의 과세방식을 채택하고 이자소득·배당소득·연금소득에 대하여는 열거된 소득과 유사한 소득에 대하여 동일하게 과세하는 유형별 포괄주의 과세방식을 채택하고 있다.

소득세는 열거된 11가지 소득을 과세대상으로 하기 때문에 열거되지 않은 상장주식 의 양도소득·양도소득과세 대상이 아닌 자산의 양도소득·열거되지 아니한 일시소득·학술연구소등 등은 과세대상이 아니다.

다. 개인별과세

종합소득세는 소득의 종합단위(과세단위)를 기준으로 하여 개인별과세·부부합산과세 및 세대합산과세로 구분할 수 있는 데 과세단위가 달라지면 가족별 소득구성에 따라 실질부담이 달라진다. 우리나라는 개인별 과세를 원칙으로 하고 있다.

라. 종합소득세 과세체계

각 개인이 납부하는 세액이 결정되는 과정을 보면, 종합소득 가운데 이자소득과 배당소득을 제외한 나머지 소득은 각각의 수입금액에서 필요경비를 차감한 금액이 종합소득금액이 되며, 이 단계의 소득이 소득공제 전 소득이다.

자산소득과 배당소득은 그 성격상 수입금액이 바로 종합소득금액이 된다. 실제로 과세대상이 되는 과세표준은 종합소득금액에서 소득공제를 차감한 금액이다. 소득공제에는 기본공제·추가공제·소수공제자추가공제·특별공제가 있으며 특별공제에는 항목별특별공제(itemization)와 표준공제(standard deduction)가 있다.

표준공제는 근로소득자로서 특별공제를 신청하지 아니한 자는 연 100만원과 근로소득외의 종합소득만이 있는 자는 연 60만원을 한도로 공제한다.

마. 소득공제

소득공제란 납세의자의 생존수준에 해당하는 소득을 과세에서 제외시키기 위하여 과세소득에서 공제하는 금액이다. 소득공제제도는 초과누진세율구조와 함께 응능부담의 원칙을 실현하기 위한 주요한 수단이 되며, 조세에 의한 소득재분배기능이 강화되는 요인으로 작용하고 있다.

소득공제는 근로소득자의 세부담 경감을 위한 근로소득공제와 생계비 공제의 성격을 가지는 인적공제와 본인 부담이 불가피한 사회보장 지출액의 공제나 저소득층 지원을 목적으로 한 특별공제로 나뉜다. 인적공제에는 기본공제, 추가공제, 소수공제자추가공제가 있으며, 특별공제로는 보험료공제, 의료비공제, 교육비공제, 주택자금공제, 기부금공제와 같은 항목별공제와 표준공제가 있다.

근로소득세액공제는 근로소득공제와 함께 근로소득세 부담을 여타의 종합소득에 대한 소득세 부담과 차이를 나타내는 대표적인 공제항목이다. 근로소득

공제는 주로 과세표준과 한계세율에 직접적인 영향을 미침으로써 세부담 분포 구조에 영향을 미친다. 근로소득세액공제 제도는 근로소득세의 세율체계를 다 단계화 하는 효과도 지닌다.

바. 세 율

우리나라의 경우 종합소득에 대한 세율은 종합소득과세 표준의 크기에 따라 상이한 데 1천만 원 이하인 경우 8%부터 8천만 원 초과하는 경우에는 35%로서 4단계 초과누진세율구조로 되어 있다.

<표-2> 한국의 소득세율체계

종합소득과세표준	세 율(%)
1천만원 이하	과세표준의 8%
1천만원 ~ 4천만원	80만원 + 1천만원 초과 금액의 17%
4천만원 ~ 8천만원	590만원 + 4천만원 초과 금액의 26%
8천만원 초과	1,630만원 + 8천만원 초과 금액의 35%

사. 세액공제

세액공제는 산출세액의 일정비율 또는 기납부세액 등을 산출세액에서 직접 공제해주는 형태를 취하고 있으며, 세액공제에는 배당세액공제, 기장세액공제, 근로소득세액공제, 재해손실세액공제, 외국납부세액공제 등이 있다.

세액공제 가운데 가장 비중이 큰 것은 배당세액공제이며, 조세특례제한법상의 세액공제, 근로소득세액공제 순이다. 소득공제는 한계세율이 높은 납세자에게 유리한 반면, 세액공제는 한계세율이 낮은 저소득층에 유리하다.

2) 소득세제의 문제점과 개선방안

본래 소득세 체계는 국민의 조세부담능력에 따라서 소득재분배기능을 발휘할 수 있게 구성되어야 한다. 소득세법은 소득세에 누진과세를 하고 있으나 과세구간의 지나친 단순화(현행 4개 구간)와 과세구간 간의 누진율의 적정성 문제로 그 실효성에 문제가 있다. 현행 소득세제도는 과세표준구간 최고 8,000만원 초과금액에 대하여 세율을 35% 적용하므로 선진국에 비해 낮지 않지만

열거주의로 과세대상을 정하고 있기 때문에 실효세 부담률은 아주 낮다. 또한 근로소득과 사업소득은 소득과약에 큰 차이가 있는데 근로소득에 대하여는 근로소득공제와 근로소득세액공제를 모두 적용함으로써 근로소득에 대한 세부담이 지나치게 낮게 책정되고 있는 문제점도 지적할 수 있다. 이와 같이 열거적 소득만을 소득세 과세대상으로 한정함으로써 세법이 경제·사회적 현상에 따라가지 못할 뿐 아니라 과세형평에 충실하지 못하는 결과가 초래되고 있다. 장기적으로 과세구간을 좀 더 세분화(예컨대 6개 구간으로 확대 필요)하고 구간별 누진율의 개선이 필요하며, 법인세의 경우처럼 순자산증가설에 입각한 포괄적 소득과세를 채택하여 과세형평에 대한 갈등을 해결하여야 할 것이다.

특히 조세행정측면에서 공평과세를 위하여 반드시 고소득자의 세원포착율을 높여 과표를 현실화해야 할 것이다. 자영업자의 경우는 소득탈루 현상이 심한 것으로 드러나고 있으므로 소득과약을 강화하는 대책이 마련되어야 한다. 이를 위한 방안은 신용카드 사용의 활성화와 현금영수증제도의 정착이다. 이런 점에서 신용카드 및 현금영수증 사용액에 대한 소득공제 제도는 더욱 확대되어야 할 것이다.

그 외 구체적이고 개별적인 개선방안은 다음과 같다.

가. 기초생활비에 대한 인적공제제도의 개선

헌법 제34조는 모든 국민에 대하여 인간다운 생활을 할 권리를 기지는 것으로 선언하고 국가는 사회보장, 사회복지의 증진에 노력할 의무를 지우고 있다. 조세의 부담은 납세자 자신과 납세자가 부양해야 하는 가족의 생존을 위해 불가피하게 소비하지 않으면 안 되는 최저생계비를 넘는 부분으로부터 비로소 시작되는 것이다. 누구든지 자신의 물질적 생활에 필수 불가결한 비용을 조세납부에 전부 사용할 수는 없기 때문이다. 그리하여 소득세법은 일정 소득에 달하지 않는 사람에 대하여 과세를 면제하고 최저한도의 생활수준을 보장하기 위하여 과세표준계산에 있어서 소득공제와 세액공제를 인정하고 있다.

우리나라의 현행 소득공제제도 중 기본공제, 추가공제, 소수공제자추가공제 등은 최저생계비를 보장하기 위한 소득공제로서 인적공제라고도 부른다. 현행 법상 인적공제는 아래와 같이 구성되어 있다.

<표-3> 현행 소득공제 내용

항 목	내 용
기본공제	- 근로자 본인, 배우자 및 부양가족 1인당 100만원
추가공제	- 기본공제자중 장애인 1인당 200만원 - 경로우대자 및 자녀양육비공제: 1인당 100만원 (단, 70세이상 경로우대자 150만원공제) - 부녀자공제 50만원
소수공제자 추가공제	- 기본공제자 인원이 1인인 경우 100만원 - 기본공제자 인원이 2인인 경우 50만원

인적공제는 소득세에 있어서 과세최저한 계산의 기초가 된다. 과세최저한의 기능은 납세자의 객관적인 부양조건을 고려하여 최저생활비·기본생활비 내지 표준생활비에 대응하는 부분을 과세에서 제외하고 담세력이 없는 자에게 과세최저한을 설정함으로써 납세의무를 면제하는 것이다. 또한 세율과 함께 소득세의 누진구조를 형성함으로써 소득이 낮은 계층의 누진도를 크게 완화하고, 가족의 구성내용, 가족수 등에 따라서 세부담의 차등을 설정해 응능부담에 적정하게 하는 것이다. 따라서 인적공제제도는 소득세법 체계가 국민의 부담능력에 따라 소득재분배기능을 발휘할 수 있도록 국민의 소득수준, 생활수준, 저축수준, 소득계층분포에 비추어 과세최저한을 타당한 수준에 유지한다고 하는 합목적적, 입법정책적 관점에서 정립되어야 한다.

현행소득공제 금액이 타당한지를 보면 우선 국민기초생활보장법에서 정하고 있는 최저생계비가 2005년 현재 4인 가족 월 1,170,422원¹⁹⁾임을 감안할 때 연간액수인 기본공제 금액이 너무 적다고 생각된다.

장애자는 비장애자보다 생활비를 필요로 하는 특수사정이 있기 때문에 최저한의 생활을 영위하는 것도 비장애자보다 많은 비용이 필요하다는 관점에서 장애자공제가 인정되고 있다. 그런데 장애자를 일반장애자와 특별장애자로 구분해서 장애자공제를 인정해야 할 것이다. 현재 우리나라에는 등록장애인이 약150만이라고 파악되고 있으나 실제로 정상생활이 가능한 일반장애자와 중

19) 보건복지부 2005. 9. 1. 고시

증장애자는 구분해야 한다. 일반장애자는 경제적 요인과 관계없이 발생하는 반면 대다수의 중증장애자는 본래 빈곤한 생활환경에서 발생하는 측면이 있으므로 장애의 종류와 정도에 따라 차등적인 소득공제를 인정하되 중증인 특별장애자에 대하여는 좀 더 많은 공제혜택이 인정되어야 할 것이다.

연로자공제는 현재 만 65세 이상과 70세 이상으로 구분하여 소득공제 혜택을 주고 있는 바, 평균수명이 증가함에 따라 부양의 대상이 되는 노령자에 대한 비용부담이 커지고 있다. 특히 저소득자의 경우는 부양가족도 소득이 없는 경우가 대부분이나 독립적으로 생활하는 노령인구가 늘어나고 있으므로 자녀양육비 보다도 공제금액을 확대하여야 할 것이다.

특별공제와 관련해서는 혼인·이사·장례비용에 대하여 소득공제항목이 신설되었으나 총급여액이 연 2천 500만원 이하인 자만 해당된다. 이것은 저소득자에 대한 국가의 특별한 정책적 판단으로 볼 것이 아니라 우발적 특별 지출에 대한 공제로 인식하여 총급여액의 수준을 중산층이라고 할 수 있는 수준까지 인상하여야 할 것이다.

나. 소득공제에서 세액공제로 전환

현행법은 소득공제가 중심이고 인적공제 사항에 대한 세액공제는 근로소득 세액공제 등으로 극히 적다. 저소득층의 세부담을 경감하기 위해서 과세최저한을 인상하거나 기본공제 등 인적공제 사항을 세액공제로 전환하는 것이 바람직하다.

세액공제는 소득계층에 관계없이 정액공제가 적용되므로 실제로 저소득층에 대한 구제수단으로서 효과가 커질 것이다. 소득공제에서 공제되는 금액은 그 납세자에게 적용될 세율에 따라서 실질세액이 다르게 되는 것이고 단순히 금액만을 비교하게 된다면 고소득층이 받는 소득공제의 규모가 크게 된다. 인적공제를 세액공제로 대체하는 경우에는 저소득층에서 더욱이 가족의 규모가 큰 세대가 과세상의 구제를 가장 많이 받게 될 것이다.

미국에서 인적공제는 zero-bracket amount를 의미하는데 1977년부터 인적공제로서 표준세액공제를 채용하고 있다.²⁰⁾ 미국 연방소득세의 세액공제 항목에는 환급대상이 되는 항목과 환급이 되지 아니하는 항목이 있고 납세자

20) JOHN K. Mc NULTY, *Federal Income Taxation of Individuals*, west publishing co., 1988, p.274.

의 조세채무액을 초과하는 부분은 환급대상이 된다. 저소득자의 세액공제로서 미혼의 자녀 및 양자 등을 두고 있는 저소득자에 대한 소득세 및 건강보험료의 세액공제가 있다. 그 소득세액이 세액공제 한도액에 미달하는 경우에 그 차액은 환급대상이 된다.²¹⁾ 그 외 자녀양육비 세액공제와 노령·신체장애자 세액공제 등의 세액공제가 있으나 이는 환급대상이 아니라 세액에서 공제되기만 한다.

캐나다에서는 소득세법상 자선기부, 의료비, 사회보험료 공제 등이 인정되어 왔지만 소득공제로 해서는 고액소득자에게만 유리한 것이라는 비판이 가해져 1988년 개정법에 의해 세액공제로 전환하고 있다.²²⁾ 일본에서도 1965년 소득세법 개정 이전에는 과세최저한인 인적공제는 세액공제로 하고 있었다.

다. 고액소득자에 대한 체감공제방식 설정

미국의 경우 납세자의 조정총소득(AGI)이 일정액을 넘는 고액소득자는 인적공제, 부양공제에서 공제될 수 있는 금액이 그 일정액을 초과하는 금액의 3% 상당액과 체감규정이 적용대상이 되는 공제금액 합계액의 80% 상당액 중 적은 금액으로 체감되고 있다. 2002년도 기준으로 137,300달러가 넘는 자가 대상이나 그 기준액은 물가의 상승에 따라서 매년 개정되고 있다.²³⁾

고액소득자에 대하여 소득공제 혜택이 큰 문제점을 해결하기 위해서는 제도적으로 공제액이 소득의 증가에 따라서 감소하고 어떤 점에서 제로가 되는 체감공제방식(vanishing exemptions)으로 하는 것이 가장 바람직할 것이다.

라. 인플레이션 조정세제(indexing tax)의 도입

현대 자본주의국가에서 생각해야 할 문제가 인플레이션이 조세공평에 미치는 영향이다. 소득은 금전으로 계산되는데 인플레이션 때문에 실제로는 소득이 예전과 같거나 오히려 저하될 경우에도 명목상 소득은 높아지고 더 높은 세율구조에 해당하는 현상이 발생한다.

인플레이션소득 즉 물가상승으로 인한 소득은 외견상의 소득일 뿐 소득자에게 재화와 용역에 대한 아무런 지배력을 주지 아니하므로 담세능력에 속하지

21) I. R. C. 제31조 (a), 제32조.

22) Vern Krishna, *The Fundamentals of Canadian INCOME TAX 7th ed.* CARSWELL, 2002, p.528.

23) 伊藤公哉, 『アメリカ聯邦稅法』, 2001, 280면.

않는다. 그런데 일반적으로 외형적 소득이 상승함에 따라서 조세부담도 증가하게 되므로 물가상승은 그것만으로 실질적으로 조세부담이 증가되는 불공평을 초래한다. 이것은 응능부담의 원칙에 정면으로 반하는 것이다.

이 경우에는 물가의 상승에 따른 소득의 증가를 적절하게 조정하여 가공소득을 배제하여야 할 것이고 감세를 비롯한 인플레이션의 조정방법을 강구하여야 할 것이다. 인플레이션 조정이 행해지지 않으면 저소득자나 급여성활자의 입장에서 매우 불리하게 된다.

이를 해결하기 위한 방법으로서 인플레이션상승률에 연계해서 자동적으로 소득공제 등 제 공제액을 인상하고 세율단계구조를 조정하는 제도가 창설되어야 할 것이다. 캐나다, 프랑스 등 많은 국가가 인플레이션자동조정 기능을 항구제도화 하고 있다. 이 제도가 1974년부터 실시된 캐나다에서는 소비자물가지수(Consumer Price Index)의 상승률에 따라서 인적공제액 및 세율을 인상하고 있다²⁴⁾. 미국의 1981년 경제회복세법(Economic Recovery Tax Act of 1981)에서도 캐나다와 거의 동일하게 세율표와 공제액에 의한 자동조정세제가 창설되었고 1990년 이후 물가의 상승에 대응하여 매년 조정되는 것으로 하고 있다.²⁵⁾

마. 근로소득지원세제(EITC: Earned Income Tax Credit)의 도입

저소득자는 법률이 정한 소득공제를 충분히 적용받을 수 없다. 그리하여 소득공제에 의한 과세최저한과 사회보장급여를 통합하는 방법으로서 소위 부(負)의 소득세(Negative Income Tax)를 설정하는 것이 저소득자의 구제에 효과적이라는 견해가 있다. 일정한도의 소득금액을 하회하는 소득금액에 대해서는 마이너스 세율을 적용함으로써 최저한의 생활보장급여를 계산하고 이를 지급하는 것이다. 미국에서는 이미 1960년대부터 부(負)의 소득에 대한 논의가 있었다. 이 제도의 기본적인 목적은 세제를 통해서 빈곤을 구제하는 것이기 때문에 세제와 사회보장제도의 결합에 해당하는 구상이다. 부의 소득세제의 주요 골자는 세대를 갖고 부양해야 할 자가 있는 근로소득자만에 적용되는 근로소득공제에 있어서 세율구조에 부(-)의 세율도 포함해서 납부세액이 없는 경우에 부의 소득의 형태로 현금을 지급하는 것이다.

24) Vern Krishna, *op. cit.*, pp.526-528.

25) I. R. C. 제151조 (d)(4)

최근 정부는 근로소득지원세제(EITC: Earned Income Tax Credit)²⁶⁾의 도입을 위한 준비를 하고 있다. 정부가 도입하고자 하는 근로소득지원세제의 주요 내용을 보면 저소득층의 근로의욕을 높이고 빈곤에서 구제하기 위한 목적으로, 자녀가 있는 연간 소득이 1,908만원(4인가족 기준)이하인 근로자가구를 대상으로 실시한다는 것이다. 정부는 2008년 첫 지급될 EITC 지급 기준을 소득이 최저생계비의 162% 이하, 최저생계비의 150% 이하, 최저생계비의 140% 이하인 3가지 안을 두고 검토 중인 것으로 알려져 있다. 지원액은 가족 구성원 수에 따라 차등 지급되는데 최저생계비는 가족구성원에 따라 늘어나기 때문에 자녀가 많으면 지원액도 많아진다.

이 제도는 조세의 소득재분배기능을 확대해서 사회보장제도가 갖는 결점을 보완하면서 조세를 통해서 부유층으로부터 많은 조세를 징수해서 빈곤층의 생활보장에 충당하는 것이다. 저소득근로자에 대한 근로소득지원세제의 도입은 사회안전망의 확대와 사회전체의 복지수준의 향상을 가져오며, 이는 중장기적으로 우리사회의 경제성장 잠재력을 향상 시킬 수 있다는 점에서 높이 평가할 만하다.

그런데 저소득근로자에 대한 효과적인 지원과 사회보장정책을 공정하고 성공적으로 추진하기 위해서는 저소득근로자에 대한 정확한 소득파악이 필수적이다. 이에 따라 정부는 올해부터 종업원을 1명이라도 고용하고 있는 모든 자영업자는 근로소득 지급조서를 국세청에 제출하도록 소득세법시행령 개정을 추진하고 있다. 자영업자의 종업원에 대한 근로소득 지급조서 제출은 빈곤 근로소득자가 사회보험에 가입토록 하는 효과를 가져와 저소득근로자의 법적 권리를 보장해주는 것이 될 것이다.

바. 주식 양도차익에 대한 과세

현행 소득세법은 소액주주의 상장주식차익에 대해 비과세함으로써 단기매매가 횡행하고 있다. 상장주식의 양도차익을 예외 없이 과세하여야 한다. 실제 소득이 있음에도 과세하지 않는 것은 형평에 어긋나는 것이다.

비상장주식의 매매차익에 대하여도 과세가 강화되어야 한다. 현행 세율 20%는 비과세와 균형을 고려한 것으로서 너무 낮으므로 인상하여야 한다. 결국

26) 안종범·송재창, “한국형 EITC 제도 도입의 과급효과와 추진방안”, 『재정논집』, 한국재정·공공경제학회, 2006. 2., 33-71면, 안종석, “근로소득보전세제(EITC): 주요국의 사례 및 시사점”, 『재정포럼』, 한국조세연구원, 2005년 4월호, 6-33면 참조.

상장주식 등 모든 주식 양도차익을 예외 없이 과세한다면 적용할 세율도 일반 소득세율에 맞게 조정해야 할 것이다.

(2) 주거안정을 위한 세제의 개선

최근 서울의 강남을 중심으로 한 부동산가격 폭등 현상은 근로자의 근로의욕을 상실시키고 있을 뿐만 아니라 주거의 불안정을 초래하고 있다. 저소득자에게 주거의 안정화는 곧 생활의 안정화를 의미한다. 저소득세대주에게는 의식주 중에서 상대적으로 주거비용이 차지하는 비용이 많이 들기 때문에 주거의 빈곤은 전반적인 생활의 빈곤과 함께 빈곤자를 더욱 더 빈곤상태로 몰아넣어 매우 심각한 사회적 문제가 되는 것이다. 이를 심각하게 받아들이고 있는 정부는 근래에 몇 번의 부동산대책을 내놓았으나 번번이 실패하는 결과에 이르렀다.

이에 따른 극약처방으로 정부는 양도소득세제를 더욱 강화하는 한편, 2004년 국세로서 종합부동산세를 신설하기에 이르렀다. 종합부동산세는 입법당시 극심한 반대에 부딪히고 국민들의 충격과 조세저항을 감안한 결과로 부동산 대책으로서 그 효과에 의문이 제기되어 시행 1년 만에 다시 과세표준적용률을 높이고 부과대상 기준금액을 낮추어 과세대상을 확대하게 되었다. 이러한 조치가 과연 정부의 의도대로 부동산경기 진정과 주거안정을 위한 정책목표를 달성할 수 있을지는 좀 더 시간을 두고 지켜봐야 할 것이다. 하지만 법제정 당시부터 위헌시비에 휩싸여 있는 세제로서 정책에 대한 국민들의 동의와 신뢰를 얻는 것이 급선무로 보인다.

현행 양도소득세제의 문제점은 광범위한 비과세·감면의 허용으로 자본이득 세제로서의 존재의의를 상실하고 당초의 입법취지가 퇴색하는 데 있다. 특히 1세대 1주택 비과세제도는 국민의 주거생활의 안정을 보장한다는 취지에도 불구하고 과세의 공평을 해치며 주택의 투기자본화를 초래하는 등 부작용도 적지 않아 개선이 필요한 것으로 지적되고 있다.²⁷⁾ 1세대가 1주택을 가지고 있는 경우 양도소득에 대하여 원칙적으로 비과세하고 있으나 이는 철폐되어야 한다. 현재는 1세대가 1주택을 3년 이상 보유(서울 등 일부 지역은 2년 거주요건 추가)하고 있는 경우 고급주택이 아니라면 양도소득이 얼마이든 관계없이 세금을 내지 않는다. 현재의 1세대 1주택의 비과세체계 하에서는 주택의 거

27) 김완석, “개인소득세제의 평가와 개편방향”, 『우리나라 세제의 평가와 개편방향』, 한국세무학회창립 10주년기념 정책건의서, 1998, 120-123면.

래시 중간에 이중계약서를 작성할 여지가 충분하여 실거래가를 파악한다는 것은 사실상 불가능하다. 주택의 투기자들이 1세대 1주택소유자만을 찾아 거래를 하게 되면 얼마든지 실거래가를 속여 세금을 회피하는 것이 가능하게 된다.

아울러 투기목적이 아닌 주택의 소유자들도 비과세적용 보유기간을 채우기 위해 매매를 미룸으로써 주택의 동결효과를 가져오게 하고 있다. 1세대 1주택에 대한 양도소득에 대해 과세로 전환하는 경우 실거래가격을 양성화하고, 또한 투기를 잠재울 수 있을 것이다.

1세대 1주택의 양도소득에 대한 비과세제도를 철폐하게 되면 서민이 피해를 보는 것이 아닌가 하는 의문이 들 수 있다. 하지만 우리나라의 경우 1세대 1주택을 보유하지 않은 국민이 절반에 가까운 것이 현실이다. 또한 일정금액 이하의 양도소득에 대해서는 미국 등에서 적용하고 있는 소득공제 혹은 세액공제 등을 통해 감면함으로써 서민에게 전혀 부담을 주지 않아야 할 것이다.

(3) 법인세제의 개선

소득양극화를 해소하는 차원에서 직접적으로 법인세제를 개정할 필요성은 특별히 없다고 생각된다. 하지만 개인의 소득을 늘리고 고용을 창출하기 위하여 기업을 복지의 재원으로 중요시하는 친기업적 정서가 필요하다. 대기업에 유리한 각종 조세감면 정책을 도입하여 대기업의 비용감소 및 채투자를 유도하여야 한다. 또한 국적기업 경쟁력 최우선이라는 산업정책에 따라 대기업의 경영, 소유권을 철저하게 보호해줄 필요도 있다.

보다 효율적인 정책목적 달성과 기업들의 빠른 성장추진을 위해 낮은 법인세와 각종 조세감면 정책을 시행할 필요가 있다. 특히 명목 법인세율 자체를 비교적 낮은 수준으로 유지함과 아울러 ‘가속 감가상각제도’ 등 각종 조세 감면조치를 통해 고수익, 고성장 기업들의 실효 법인세율을 인하하는 조치가 요청된다.

(4) 상속·증여세제의 개선

현행 상속·증여세는 과도한 징세비용에 비하여 세수비중은 아주 미미하여 국가재정에 큰 도움이 되지 않고 있다. 그러나 부의 무상승계에 따른 국민들의 상대적 박탈감 등 사회적·납세도의적인 정서상 부의 무상이전을 차단하는 장치는 필요하다. 이를 위해서는 2003년 12월 상속세 및 증여세법에 도입된

완전포괄주의 과세가 충실히 집행되어야 할 것이다.

헌법상의 권리인 국민의 인간다운 생활을 보장하는 것은 증여세에 있어서도 반영되어 있다. 즉 치료비, 피부양자의 생활비, 교육비 기타 이와 유사한 것은 증여세 비과세항목으로 정하고 있는 것이다(상속세 및 증여세법 제46조 제5호). 그런데 증여세에 있어서 비과세항목은 그 취지로 보아 소득세법상 소득공제 항목과 대체로 일치시키는 데 무리가 없어 보이므로 비과세항목을 더 명확히 해야 할 것이다. 또한 직계친족간, 형제간에 소득격차에 따라 생활수준이 다를 수 있으므로 이들 상호간에 이루어지는 부의 무상이전을 예외적으로 비과세함으로써 빈곤자에 대한 증여를 활성화 하는 방안이 마련되어야 소득불균형이 해소될 수 있을 것이다.

(5) 부가가치세제의 개선

국민들의 소비행위와 밀접한 관련을 가지는 부가가치세는 단일 비례세율을 채택한 소비세로서 소득의 역진성이 가장 큰 문제점이다. 이에 따라 부가가치세의 역진성을 완화하는 장치로 면세와 영세율제도를 마련해 놓고 있다. 결국 저소득자의 일상소비생활에 따른 부가가치세의 부담을 경감하는 문제는 면세의 범위와 영세율 적용 등에 집중되므로 면세 등 제도의 재검토가 필요하다.

그 방법으로서 기초생활필수품, 공공시설 이용료, 온라인 교육용역 등 서민이 이용하는 재화·용역에 대한 면세항목을 좀 더 늘리고 반대로 소득분배의 역진성 해소에 상관없는 성형수술의 의료용역 등은 과세로 전환하여야 할 것이다. 기초생활필수품은 항목을 더 늘리고 과감하게 영세율로 전환하는 방법도 효과적이라고 본다. 또한 상업용건물의 임대료에 대한 면세를 통해 소규모 사업자의 부담을 경감시켜 주어야 할 것이다.

아울러 부가가치세에 있어서 주요 선진국처럼 차등비례세율을 도입해 품목에 따라 세율을 표준비례세율과 경감세율로 이원화 하는 것도 검토해 볼 필요성이 있다. 차등비례세율을 도입한다면 표준비례세율은 현재보다 다소 높여서 적용해야 할 것이다.

(6) 재산세제의 개선

우리나라는 토지나 건물의 가격을 과세표준으로 해서 소유자에게 재산세를 부과하는데 과세에 있어서 납세자의 인적사정을 고려하지 않고 있다. 그리하

여 주거용 재산인지 사업용 재산인지, 재산의 소유자가 부유한 자인지 빈곤한 자인지에 따라 세부담의 차이가 생기지 않는다.

독일에 있어서는 전통적으로 소득세에서와 같이 인적사정을 고려한 기초공제를 설정하고 있다. 미국에서도 부동산의 사용목적에 의해 구분하여 과세하고 있고 거주용 주택에 대하여는 일정한 공제(homestead exemptions)를 함으로써 조세부담을 경감시키고 있다. 그 이유는 사업용재산은 세부담을 소비자에게 전가하여 부담시키는데 비하여 거주용 주택은 세부담이 그것을 사용하는 자에게 귀착되기 때문으로 생각한다. 소유자가 납세의무자이지만 실제로 세를 부담하는 자는 임차인인 경우가 많기 때문이다. 그 밖에도 추가로 노령자, 미망인, 기타 저소득자의 생활에 여러 가지 제도적 배려를 하고 있다.²⁸⁾

재산세는 일반소비세와 마찬가지로 부유층에 비해서 저소득자는 그 소득에서 재산세가 점하는 비율이 높게 나타난다. 이러한 역진성을 해결하기 위하여 미국 주정부에서 정책적으로 채택하고 있는 것이 서킷 브레이커(circuit breaker)다.²⁹⁾ 이것은 저소득 주택소유자에게 고액의 재산세납부고지서가 발송되는 것을 차단해서 세금의 증가로 인한 피해를 경감시키기 위한 조치이다. 이것은 저소득자 구제책으로서 소득을 기준으로 결정한다. 우리나라의 경우도 재산세제에 있어서 개인소득과 연계시켜 과세하거나 부동산 소유자의 인적사정이나 재산의 용도 등을 특별히 고려해서 과세하는 제도로 개정되어야 할 것이다.

V. 맺는 말

현재 우리나라는 산업화에 따른 고도성장을 구가하면서 소홀히 했던 빈부의 격차로 인한 소득불균형 문제, 사교육비 증가 및 부동산가격 급등에 따른 서민생활의 불안정, 근로소득자와 일부 자영업자간의 과세불공평, 조세지원제도의 난립에 따른 세수누수 등의 문제에 봉착하고 있다. 특히 토지나 주택 등 부동산 소유가 일부계층에 집중되어 있는 부의 편중현상은 빈부격차를 더욱 심화시키고 우리사회에 계속적으로 경제적·정치적 갈등요소로 작용하고 있다. 그리하여 앞으로 우리나라가 지속적으로 성장·발전하기 위해서는 경제성

28) M. DAVID GELFAND · JOEL A. MINTZ · PETER W. SALSICH, JR, *State and Local Taxation and Finance*, west group, 2000, pp.44-45.

29) 1964년 위스콘신주에서 처음 도입된 이래 과반수 이상의 주에서 시행하고 있다.

장에 따른 소득의 적정 분배문제를 해결해야 하는 것이 최우선 과제가 되고 있다.

소득불공평 내지 빈부격차의 근본요인은 여러 가지로 분석되지만 자본주의 시장경제체제 하에 있는 우리사회의 경제 양극화 문제는 결국 소득이나 부의 적절한 분배문제의 결함에서 발생된 것이다. 소득·부의 분배를 둘러싼 이러한 문제점은 법적·제도적 장치의 결함에서도 찾을 수 있다. 따라서 법과 제도로 이 문제를 어느 정도 해결할 수 있다면 국가가 적극 개입하여 재정지출을 확대하고 사회보장제도의 확립과 함께 조세제도의 합리적 개선을 통해 소득의 불공평성을 상당한 정도 시정할 수 있는 방안을 모색하여야 한다.

그 해결방안에 있어서 소득형평을 도모하면서 소득양극화를 해소하기 위한 조세정책이 반드시 고소득자에 대한 과세를 강화하는 것을 의미하지는 아니하므로 저소득자에 대한 지원을 강화하는 방향으로 조세지원제도가 확립되어야 할 것이다.

조세정책은 어느 나라에서나 가장 강력하면서 유용한 사회·경제 정책수단이 될 수 있다. 그렇지만 조세에 관하여 정책적으로 우대규정을 가지는 것은 대부분 정부의 경제정책에 따라 유인기능을 수행하기 위한 것인데 이것이 효과적으로 기능하지 못한다면 막대한 조세수입의 누수현상이 초래됨을 잊어서도 안 될 것이다. 또한 정책세제에 의한 사회문제의 해결은 어느 경우에도 그 한계가 있음을 인정하여야 한다. 조세제도의 역할은 유도적이고 보완적인 데 불과하기 때문이다. 예를 들어 국민에 대한 최저생활비의 보장은 소득공제나 세액공제 방법보다도 오히려 직접적으로 생활보호수당, 실업수당 등의 사회보장비의 지출을 확대하여 해결하는 것이 더 바람직할 수도 있다.

주제어 소득 양극화, 소득불평등, 조세제도 개선, 저소득자, 근로소득지원세제

