衡平原則의 視角에서 본 稅率體系 單純化論의 問題와 提言

1990年 稅制改編案을 中心으로

金　基　成*

Ⅰ. 序　言
Ⅱ. 租稅原則과 課稅衡平
Ⅲ. 稅率體系와 稅率 單純化論
Ⅳ. 稅率體系 單純化의 問題點과 稅制改編에 대한 提言

Ⅰ. 序　言

최근 韓國의 租稅問題는 1970년대 이후 高度經濟成長 과정에서 나타난 富의 不均等分配 즉 成長果實의 불공평한 분배로 인하여 야기된 貧富階層間의 갈등이, 소득재분배를 주요 기능의 하나로 하고 있는 租稅에 연관되어 급속도로 격화하고 있는 데에서 심각히 提起되고 있다.

그러한 관점에서 "국민의 稅負擔 衡平化"를 最優先的으로 실현하겠다는 우리 政府의 「'90 稅制改編案」은 이 사회가 안고 있는 최대의 懸案課題가 사회적 형평성을 높이는 일이고, 稅制를 거기에 필요한 주요 수단의 하나로 動員, 衡平課稅의 실현을 통하여 사회문제에 대한 현실적 治癒를 企圖한다는 측면에서 우리의 깊은 관심대상이 되고 있다.[1]

그런데 이 稅制改編案의 내용[2]은 그 표면에 내세운 최상의 목표인 租稅負擔의 衡平化를 제대로 실현할 수 있을 것인가에 대하여 의문의 여지를 안고 있다.

그 하나는 이 改編案에서 주요 실천수단의 하나로 채택하고 있는 稅率體系의 單純化가 조세부담의 형평화에 과연 긍정적으로 기여할 수 있겠는가 하는 점이다.[3]

* 責任硏究員.

[1] 재무부는 「'90 세제개편의 배경과 기본방향」(1990. 7)에서 그 주요 배경으로 "…민주화 과정에서 고조되어 오고 있는 국민의 형평, 균형에 대한 욕구를 稅制面에서 수용하기 위하여, 소득종류간·계층간 세부담의 공평성을 제고할 필요성"을 강조하고, 그 基本方向을 "세부담의 형평성을 제고하고, 늘어나는 財政需要를 뒷받침하기 위한 財源을 안정적으로 조달하는 데에 두고 있다"고 밝히고 있다.

[2] 정부가 제시한 '90 세제개편안의 주요 내용은 소득세류간 세부담의 형평성 제고, 산업의 경쟁력 제고를 위한 企業課稅의 합리화, 목적세(방위세, 교육세) 時限滿了에 대응한 조세체계의 조정, 외국기업에 대한 과세제도 보완, 소득세 납세절차 간소화, 법인세 加算制度의 개선 등이다.

[3] 예컨대, 사회구성원 중 연소득 1천만원인 자와 1억원인 자에게 적용되는 종합소득세율을 소득 1천만원까지, 1억원까지, 1억원 초과 등으로 3구분하여 각각 1%, 5% 및 10% 등 3段階制로 적용하는 경우와 소득규모에 관계없이 3% 單一稅率인 경우가 있다면 당연히 前者가 擔稅衡平에 기여적일 것임에도 '90 稅制改編案에서는 이 점에 대하여 애매모호한 입장을 취하고 있다.

本稿는 '90세제개편안이 정치, 경제, 사회적으로 名實相符하게 형평성의 이념을 실현하는 데에 기여할 수 있을 것인가 하는 문제에 관하여 주로 所得稅類와 財産稅類의 세율구조를 중심으로 진단하고, 추후 계속될 稅制改編의 방향을 바로 가늠하기 위하여 관련 문제들을 점검하면서 보완을 위한 몇 가지 사항을 提言하려는 데에 목적이 있다.

Ⅱ. 租稅原則과 課稅衡平

1. 主要 租稅原則

租稅原則은 국가가 경비조달이나 資源과 所得의 再分配를 위하여 국민에게 租稅를 부과함에 있어서 規準으로 삼아야 할 原則, 또는 租稅配分의 原則이라는 개념으로 집약된다. 보다 구체적으로 조세원칙은 조세제도, 조세정책결정 등의 기초가 되는 諸條件을 의미하며, 그 시대의 社會的 勢力이나 理想 및 國家觀 등에 의하여 可變的이다.

스미드(A. Smith)는 자연법적 개인주의에 입각하여 평등의 원칙(equality), 확실의 원칙(certainty), 徵稅便宜의 원칙(convenience), 경제성 원칙(economy) 등을 租稅 4原則으로 내세워 당시 絶對王政에 의한 收奪에 대항해서 市民社會를 옹호하였으며, 바그너(A. Wagner)는 19세기 후반 産業資本主義의 발달로 개인주의와 사회주의, 또는 자본과 노동간의 대립으로 기존의 富의 分配關係가 稅制改革 등과 같은 국가의 적극적 간섭에 의하여 소득, 재산의 재분배를 요구하던 당시의 상황에 착안하여 租稅의 原則을 제시하였다. 재정정책상의 원칙(收入充分性, 課稅伸縮性), 국민경제상의 원칙(稅源正當性, 租稅作用別 稅源選擇), 공정의 원칙(課稅普遍性, 課稅平等性),[4] 稅務行政上의 원칙(과세명확성, 납세편의성, 최소징수비의 원칙) 등을 내용으로 한 바그너의 조세원칙은 당시 국가경비의 현저한 팽창과 국가기능의 변화, 그리고 그에 따른 租稅正義의 개념변화 등으로 인하여 확대된 公共需要의 財源을 확보하고, 社會正義의 실현을 위하여 累進課稅原理를 채택, 이 두 조건을 충족시키기 위한 정당한 稅種과 稅源의 선택을 중시하였다.

머스그레이브(R. A. Musgrave)는 혼합경제체제하에서 대표적 租稅原則으로 다음 5原則을 제시하였다. 즉, ① 조세부담의 배분은 公平해야 한다.[5] ② 조세는 市場經濟에 대한 간섭이 최소가 되도록 선택되어야 한다. 조세가 非効率을 시정하기 위한 유효한 수단일 때는 그것을 시정하기 위하여 이용될 수도 있다. ③ 租稅構造는 경제의 안정과 성장을 이룩하기 위한 財政政策을 용이하게 할 수 있는 것이어야 한다. ④ 租稅制度는 세무행정이 능률적이되 姿意性이 없이 집행될 수 있는 것이어야 하며, 납세자가 理解하기 쉬워야 한다. ⑤ 세무행정비와 납세자의 協力費用은 기타의 목적에 배치되지 않는 한 가급적 최소이어야 한다는 것 등이다.

2. 衡平의 槪念과 衡平課稅原則

本稿에서 "형평"의 개념은 社會的 형평성으로 집약되고 있으며, 이 경우 衡平性이란 사회구성

4, 5 公正에 관한 학설은 그 후 利益說·能力說·객관적 능력설·희생설·최소가치설 등으로 자본주의의 발전에 따라 변화하여 왔으며, 현대에는 서머즈(H. M. Somers)와 리셀(H. Ritschel)등의 최소사회가치설·완전고용원칙 등을 주장하여 조세원칙을 修正, 整理한 것으로 알려지고 있다(교육출판공사, 「經濟學大辭典」, 1985, p.822).

원 각자가 자기의 공정한 몫을 공평하게 분배받도록 하여야 한다는 개념이다. 형평의 문제가 本稿에서 특별히 강조되고 있는 것은 최근 우리 사회에서 租稅가 이 형평성을 최고의 價値體系로 추구하고 있기 때문이다.

前述한 租稅原則을 통하여 볼 때, 租稅의 일반원칙 즉, 일반적으로 理想的 租稅가 갖추어야 할 요건은 첫째, 조세가 社會的 正義의 理想과 일치하여야 하며(公正과 衡平) 둘째, 公共需要를 충족시키기 위하여 충분한 收入을 확보하여야 하며(國庫的 基準) 셋째, 보편적이고 경제적인 諸要件을 만족시켜야 한다(경제적 기준)는 것으로 집약되고 있다.

그러나 租稅原則은 그 내용과 중요성이 그 나라 經濟發展段階나 특정시대의 國家觀 또는 社會的 勢力 등에 따라 다를 수 있으므로 현시점에서 한국의 이상적인 租稅觀 내지 租稅價値體系도 현재 한국의 정치, 경제, 사회적 상황에 따라 形成되어야 할 것이다.

그러한 관점에서 高度經濟成長 내지 産業化過程에서 발생한 富의 不均衡分配 현상이 반드시 해소되어야 할 최대의 정치, 경제, 사회적 懸案課題로 제기되고 있는 현단계에서 우리의 租稅政策이나 租稅制度가 추구해야 할 최고가치 즉, 최선의 조세원칙은 社會正義의 실현에 직결되는 衡平性의 原則이다.

Ⅲ. 稅率體系와 稅率 單純化論

1. 稅率體系 單純化의 意味와 衡平原則

가. 稅率 單純化의 意味

稅率單純化의 개념을 정부의 稅制改編案에 담겨진 내용에 따라 정리하면,[6] 稅率構造의 單純化 즉, 法定稅率을 稅額算出에 적용하는 課標段階의 數(課稅標準의 段階數)를 감축하는 것으로 집약된다.

稅率은 그것을 稅額算出을 위하여 課標(課稅標準)에 적용하는 경우에 한해서만 그 存在意味가 있다. 따라서 稅率과 課標는 "바늘과 실"의 관계와 같이 不可分的이다. 그런 점에서 本稿에서 論하는 稅率體系의 單純化란 課標段階(數)의 단순화(감축)와 同一한 개념으로 보아도 무방하다. 따라서 稅率段階의 數 또는 課標段階의 數를 줄이는 것이 아니라 늘리는 경우라면 그것은 稅率體系의 複雜化 내지 多段階化로 볼 수 있다.[7] 결국 稅率單純化論의 焦點은 稅制에서 稅率段階數(課標段階數)를 줄이거나 늘리는 것이 當該 稅制 導入의 基本目的에 부합하는가 즉, 稅制가 그 稅率段階數의 증감에 의하여 合目的性을 지니게 되는가 하는 문제로 귀착한다.

原論的으로 소득의 불평등분배를 수정하기 위하여 所得稅에 累進稅率制를 導入한다면 세율체계의 單純化보다는 複雜化 즉, 多段階化 하는 것이 보다 論理에 맞는다. 換言해서 다른 조건이 같다면 즉, 최저·최고세율 등이 불변이면 稅率體系의 單純化는 衡平原則의 실현에 덜 바람직한 것이다.

여기서 문제되는 것은 懸案중인 '90稅制改編이 그 기본적인 목표와 방향을 "國民稅負擔의 衡平化"에 있음을 명백히 밝히고 있으면서도

[6] 재무부, 「1990년 稅制改編案」, 1990. 8.

[7] 이러한 사실을 보다 구체적으로 例示하면, 1984 지방세법 개정을 통하여 農地稅의 세율 단계수를 종래의 3段階制(米作 : 6%~8%~10% 또는 特作 : 10%~15%~20%, 1974. 12. 27. 改正)에서 16段階制로 늘린 바가 있는데, 이는 세율구조의 多段階化 내지 複雜化이며, 그 16단계를 8단계로 줄인 1988의 稅法改正은 稅率體系의 單純化에 해당된다고 볼 수 있다.

稅率單純化를 주요 실천수단으로 내세우고 있는 것이 과연 合目的的인가 하는 점과, 그 稅率段階數를 어느 범위로 감축 또는 증대시키는 것이 가장 적절한가 하는 것이다.

나. 稅率 單純化와 衡平原則의 順逆 關係

전술한 바와 같이 本稿에서의 주요 관심대상은 '90稅制改編案 중에서의 稅率 單純化論을 租稅의 衡平原則에 照明해 보는 부분이다. 同稅制改編案 중에서 稅率 單純化論은 특히, 所得稅類에 대해서 강조되고 있다. 그러나 租稅衡平을 통하여 所得과 富의 衡平分配를 추구하는 한 所得稅類뿐 아니라 財産稅類까지도 동시에 고려되는 것이 보다 바람직하다. 소득이나 富의 형평분배는 소득세류와 재산세류의 기능과 공통적으로 연관되기 때문이다.

정부가 '90稅制改編을 추진하면서 기대하고 있는 바와 같이 所得稅類의 稅率單純化가 국민의 稅負擔 衡平化를 기할 수 있다면 財産稅類의 세율 단순화도 거기에 가세하여 이 사회의 형평이념을 실현하는 데에 順機能을 累加할 것이다.

그런데 앞에서 지적한 바와 같이 그러한 稅率單純化가 課稅의 형평화에 반드시 順機能的일까 하는 데에는 所得稅類에서와 마찬가지로 財産稅類에 대해서도 여전히 의문의 여지가 있다. 뿐만 아니라 그러한 세율 단순화와 병행하여 最低稅率의 引下없이 最高稅率만의 인하를 試圖한다면 그러한 稅制改編은 所得·財産稅類에 不問하고 오히려 擔稅衡平化에 逆機能的인 문제를 지닌다고 보아야 할 것이다.

2. 현행 所得·財産稅類의 稅率體系

租稅 중에서 어떤 稅種의 稅率을 조정하는 것이 소득 내지 富의 편중을 是正하는 데 보다 효과적일 수 있는가에 대하여는 異見이 없지 않으나 대체로 直接稅로서, 그 중에서도 所得稅類와 財産稅類의 稅率調整이라는 의견이 일반적이다. 그것은 이들 租稅가 바그너의 주장(바그너의 租稅原則중 公正의 原則)과 같이 社會正義의 실현에 요하는 累進課稅原理를 채택하고 있거나 채택할 論據를 지니고 있기 때문이다. 그런데 최근 數年間(1988~90) 內國稅 중 직접세의 비중은 50%에 못미치는 수준이다. 이는 所得·財産稅의 세율구조를 아무리 폭넓게 改編하더라도 그것이 소득의 不平等과 富의 편중을 시정하기에는 현저한 한계가 있음을 示唆한다. 더욱이 1989년의 경우 內國稅와 地方稅를 合算한 稅收額 중 소득세는 國稅總額의 약 17%에 불과하며, 또 國稅로서 主要 財産稅類 중의 하나인 相續稅는 같은 해에 國稅總額의 약 0.7%에 불과하다<表1>. 이들 사실은 現行 租稅體系下에서는 소득세류와 재산세류의 稅率構造 調整에 의한 稅負擔 衡平化를 기하는 데에 한계가 있음을 더욱 강하게 시사하고 있다.

결국 稅收 중 直接稅의 비중이 50% 이내인데다 소득세와 재산세의 비중이 각각 17%, 1% 이내이라는 사실은 비록 地方稅에 "財産稅"라는 稅種이 별도로 있기는 하나 그 규모가 그다지 크지 않다는 점(1988 : 건물분 1,500억원)을 감안할 때 정부가 그들 稅種에 대한 稅率構造의 改編, 그것마저도 稅率段階의 數를 줄이는 것으로써 國民 稅負擔의 衡平化를 기하려는 試圖는 그 효과면에서 지극히 制限的이고 不完全한 접근임을 否認할 수 없다.

本稿에서는 위의 일련의 사항을 고려하면서 분석의 편의상 소득세류 중에서 綜合所得稅와 農地稅 등의, 그리고 재산세류로서는 相續稅·증여세·재산세·綜合土地稅 등의 稅率體系를

表 1 中央政府의 歲入規模와 構成

단위 : 億원, %

	1988年(實績)	1989年(實績)	1990年(豫算)	備 考
歲 入 額 計	214,527	250,303	226,894	–
1. 國 稅 計	194,842	212,341	219,242	–
가. 內 國 稅 計	125,402	152,084	158,210	–
1) 直 接 稅	53,535	68,975	68,119	
가) 所 得 稅	29,641	35,569	32,507	기타는 법인세,
나) 相 續 稅	1,093	1,430	1,500	부당이득세 등
다) 其 他	(생 략)	(생 략)	(생 략)	
2) 間 接 稅	68,522	80,631	87,498	부가가치세 등
3) 其他 방위세, 교육세, 전매납부금등(생략)		(생 략)	(생 략)	–
나. 關 稅	(생 략)	(생 략)	(생 략)	–
2. 기 타 수 입	19,685	37,962	7,652	이월금 등

자료 : 財務部, 稅制發展審議委員會 第12次 會議資料, 1990. 7.

간략히 考察, 정리함으로써 그러한 의문점을 풀어보고자 한다.[8]

가. 所得稅類의 稅率構造

1 綜合所得稅

종합소득세란 利子所得·配當所得·不動產所得·事業所得·勤勞所得 및 기타소득 등에 부과하는 所得稅를 지칭한다[9](所得稅法 第4條).

'90 稅制改編案에서 소득에 대한 衡平課稅論은 바로 이 종합소득세와 가장 밀접히 연결되는 것이며, 그것은 종합소득의 범주에 속하는 소득을 얻는 모든 所得者 즉, 最大多數國民이 納稅義務者라는 사실에 연유한다. 그런데, <表 2>와 <그림 1>에서 보듯이 종합소득세의 세율체계는 1983~88年까지 최저세율이 6%, 최고세율이 55%이고, 稅率(課標)段階數는 16개 단계이었는데, 1989~90년에는 최저세율이 5%, 최고세율이 50% 등으로 각각 1% 포인트와 5% 포인트씩 引下되고, 세율(과표)단계수도(8개 段階를 감축하여) 8段階 稅率制로 바뀌었다. 90稅制改編에서는 이것을 최고세율과 최저세율은 조정하지 않은 채 稅率(課標)段階數만을 8단계에서 5단계로 3단계 더 줄이자는 것이다.

이 내용을 '90 稅制改編의 基本方向으로 標榜하고 있는 "稅負擔의 衡平性 提高"와 관련하여 지적할 수 있는 것은 첫째, 高所得者의 所得에 重課 效果를 기할 수 있는 最高稅率이 높아지지 않는다는 것(방위세 감액분을 고려하면 오히려 10% 포인트 인하된다는 것)과 둘째, 課標 1,700만원 초과 5,000만원 이하의 所得階層 즉, 高所得階層에 대한 稅率이 現行 稅率보다 실제로 최소한 2~3% 포인트(防衛稅 減額分을 고려하면 9~10% 포인트)가 인하된다는 점 셋째, 과표 5,000만원을 초과하는 부분(最高所得水準)에 대해서는 세율에 변화가 없으며, 만일 防衛稅가 限時的 目的稅로서 1991년부터 없어진다면 오히려 10% 포인트가 낮아진다는 점 등이다.

[8] 현행세법상 課稅되는 소득에는 종합소득 이외에 퇴직소득, 양도소득, 산림소득 등도 포함한다.

[9] 현행 조세체계상 "재산세"는 지방세법에 규정한 것이고, 상속·증여세는 國稅 중에서 재산세류에 속하는 조세이다. 한편 종합토지세는 1990년부터 시행하는 地方稅로서의 재산세류, 토지초과이득세는 1990年부터 시행하는 國稅로서의 재산세류이다.

表 2 綜合所得稅 稅率構造 變化

1983~88년(1982. 12. 改正)		1989~90년(1988. 12. 改正)		'90稅制改編案(1990. 12. 改正案)	
1 단계	180만원 이하 6%				
2 〃	180만원 초과 250만원 이하 8	250만원 이하	5%		
3 〃	250만원 초과 350만원 이하 10	250만원 초과 500만원 이하	10		
4 〃	350만원 초과 480만원 이하 12			400만원 이하	5%
5 〃	480만원 초과 630만원 이하 15	500만원 초과 800만원 이하	15	400만원 초과 1,000만원 이하	16
6 〃	630만원 초과 800만원 이하 18				
7 〃	800만원 초과 1,000만원 이하 21	800만원 초과 1,200만원 이하	20		
8 〃	1,000만원 초과 1,250만원 이하 24			1,000만원 초과 2,500만원 이하	27
9 〃	1,250만원 초과 1,550만원 이하 27	1,200만원 초과 1,700만원 이하	25		
10 〃	1,550만원 초과 1,900만원 이하 31				
11 〃	1,900만원 초과 2,300만원 이하 35	1,700만원 초과 2,300만원 이하	30		
12 〃	2,300만원 초과 2,900만원 이하 39			2,500만원 초과 5,000만원 이하	38
13 〃	2,900만원 초과 3,700만원 이하 43				
14 〃	3,700만원 초과 4,700만원 이하 47	2,300만원 초과 5,000만원 이하	40		
15 〃	4,700만원 초과 6,000만원 이하 51	5,000만원 초과	50	5,000만원 초과	50
16 〃	6,000만원 초과 55				

자료 : 所得稅法 第70條 1項 등.

현실적으로 最高稅率의 적용을 받는 과표 「5,000만원 초과」에 해당하는 納稅者는 그들에 대한 免稅點(5인 가족 기준으로 연간 598만원)을 감안할 때 月收 466만 5천원 以上의 高所得階層이며, 課標 1,700~5,000만원에 해당하는 납세자는 月收 191만 5천~466만 5천원 水準의 所得階層들이다.

이 사실은 國民 平均 月收 水準의 低位性에 비추어 적어도 소득계층간의 문제로 제기되는 이른바 垂直的 衡平의 視角에서는 이번 稅制改編에서의 稅率 單純化가 결코 衡平化에 기여하는 바 없을 것임을 暗示한다.

2 農 地 稅

종합소득세가 非農業部門 所得課稅의 大宗임에 비하여 農地稅는 農業部門 所得課稅의 대표

그림 1. 綜合所得稅의 稅率構造 推移

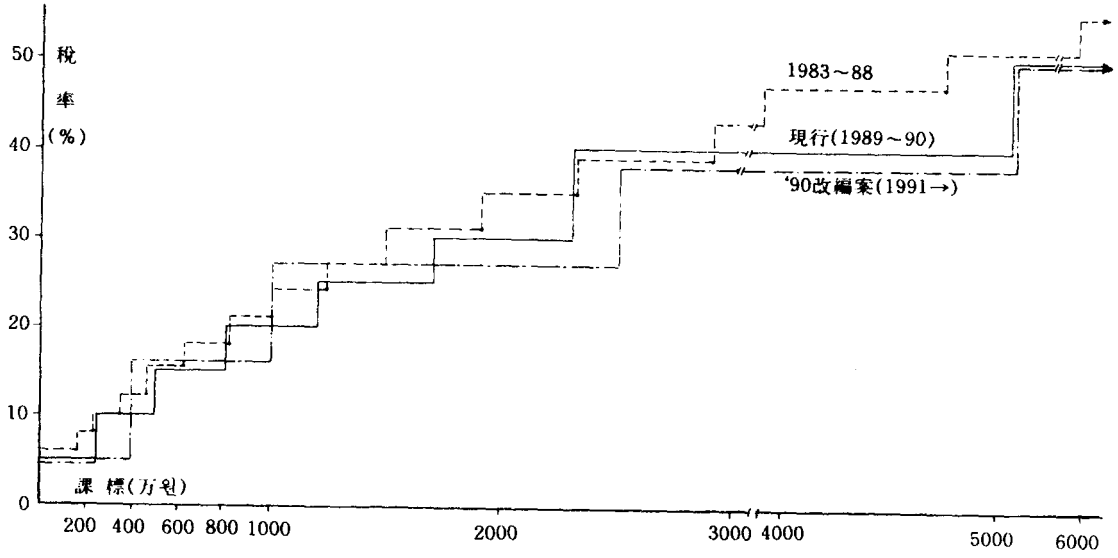
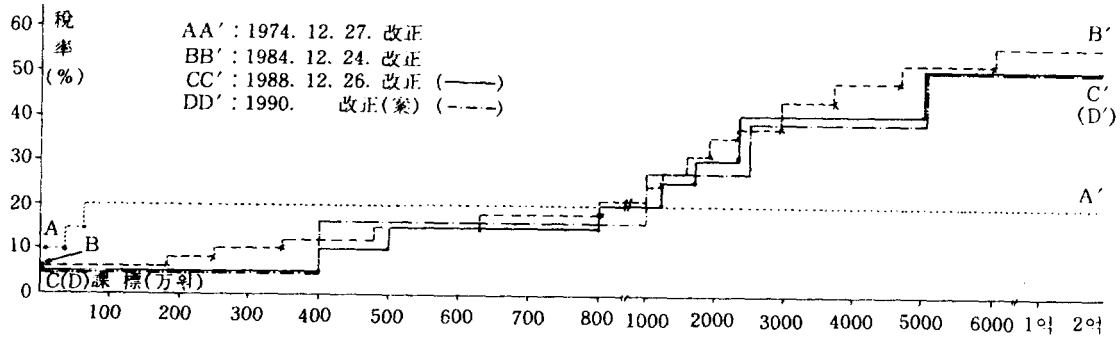


그림 2. 農地稅 稅率構造變化(1975~90)



적 租稅이다.[10] 따라서 前者가 도시 근로자를 課稅對象으로 하고 後者는 농민을 과세대상으로 한다는 점에서 都農間 擔稅衡平性 비교의 시각에서도 고찰되어야 할 성질의 稅種이다.

農地稅의 稅率體系는 종합소득세의 稅率體系와 같이 현재 최고세율은 50%, 최저세율은 5% 등이고, 稅率段階(課標段階)는 8단계이다. 그러나 그것이 1988년말 改正前의 「최고세율 55%, 최저세율 6%, 세율단계(課標段階)數 8단계」制에 비하여 우선 최저세율이 1% 포인트, 최고세율이 5% 포인트씩 각각 下向調整되었고, 稅率段階數도 5단계로 감축되었다는 점이 本稿에서의 관심대상이다.

물론 農地稅의 稅率體系도 비록 그것이 현재

[10] 農地稅는 "농지에서 農作物을 재배하거나 농작물을 재배케 함으로 인하여 얻은 소득이 있는 자"에게 그 소득을 대상으로 하여 課稅하는 것으로서(地方稅法 第198條 1項) 농지경작소득세의 의미를 지닌 稅種이다.

地方稅에 속해 있기는 하나 前例에 따라서 未久에 國稅인 종합소득세와 같이 바뀔 가능성이 크다.[11] 그렇게 될 경우 農地稅의 稅率構造 역시 종합소득세의 세율구조가 지니는 문제점을 지니게 되거나, 그보다 더 큰 문제를 지니게 될 수도 있다고 볼 수 있다. 그것은 非農業部門과의 比較視角에서 더욱 분명해진다. 즉, 비농업부문의 勤勞者 내지 商工人의 相當數가 점유하는 課標 1,700만원 초과 5,000만원 이하(연간소득 2,200~5,500만원 수준)에 대해서는 稅率이 2~3%나 낮아지는데도 불구하고 농민 중에서 中農層 대다수가 점유하는 課標 400만원 초과 1,000만원 이하(연간소득 680~1,280만원 수준)에 대해서는 稅率이 오히려 미미하지만 1%가 높아진다는 사실 때문이다.

<그림2>와 앞에서 종합소득세 稅率構造 變化를 타나낸 <그림1> 등은 兩者 모두 課標水準別 法定稅率의 累進化 관계를 비교적 정밀히 圖示한 것이다. 이것을 課稅의 衡平化라는 시각에서 보면 累進率이 높으면 높을수록 형평화에 寄與的이라는 것을 可視化하고 있다 하겠다. 이러한 현상을 보다 單純模型化하면 農地稅 <그림2>의 경우 <그림3> 등으로 代替, 整理될 수 있다.

<그림3>에서 BB′곡선으로 표시된 1984. 12. 24. 改正 農地稅制上의 稅率構造는 AA′곡선으로 표시된 1974. 12. 27. 改正 農地稅制上의 稅率構造에 비하여 累進率이 현저히 높기 때문에 즉, 세율곡선 BB′의 기울이가 AA′의 기울기보다 훨씬 크기 때문에 前者(1984. 改正 農地稅)가 後者(1974. 改正 農地稅)보다 형평화에 더 큰 기여를 할 것으로 평가된 바 있다.[12] 그런데 역설적으로 이러한 농지세의 稅率構造는 1988年末 再次 改編된 때와, 1990年에 다시 改編(豫定)되는 과정에서 점차 그 累進化率이 둔화하는 경향을 보이게 된다.

부연하면 <그림3>에서 알 수 있듯이 농지세의 세율구조가 1984년말에는 종래의 AA′曲線型에서 BB′曲線型으로 개편하여 前例없이 세율구조를 多段階的으로 細分, 累進化함으로써 衡平課稅의 실현을 試圖하였으나, 1988年에는 累進化率이 오히려 낮아지도록 改編되었고, 1990年에도 90稅制改編을 통하여 사실상 누진화율을 그보다도 더 완화하려 하고 있는 것이다.

한편 <그림4, 그림5> 등은 앞에서 課標와 稅率間의 관계를 나타낸 <그림1>과 <그림2> 및 <그림3>등을, 所得水準과 擔稅率의 관계를 나타내는 새로운 모형으로 代替한 것이다. 단순한 法定稅率이 아니라 납세자의 擔稅率(납세액/소득액)을, 단순한 課標가 아닌 無數히 多樣한 所得水準과 연관시켜 본 것이다. 여기서의 특징은 稅負擔의 輕重 與否를 法定稅率 대신에 擔稅率에 의하여 나타내기 때문에 法定稅率이 동일하더라도 소득수준이 높아질수록 擔稅率은 낮아지므로 세율변화에 따른 課稅의 累進化 또는 逆進化 현상을 보다 可視的으로 실감할 수 있다는 점이다.

<그림3>에서 AA′곡선이 課標의 일정수준

[11] 과거에는 농지세의 세율구조가 종합소득세의 그것과 相異하였으나(3단계제) 1984년의 地方稅法 改正時부터 稅負擔의 형평화를 기한다는 이유로 당시 16단계제였던 종합소득세의 세율구조와 일치시킴으로써 1985년부터는 16단계로 多段階化(複雜化) 하였다. 따라서 이번에도 종합소득세 세율구조가 바뀌면 都農間 衡平課稅의 次元에서 당연히 그에 따라 조정되어야 함은 물론이다.

[12] 1984. 12.의 農地稅制 改編에 대한 여론조사에서 절대다수의 찬성과 지지를 받았던 것은 稅負擔의 輕減에 못지 않게 衡平課稅의 實現이라는 사실에 근거한 것으로 밝혀졌다.

이상 단계에서 횡축에 평행한 直線型을 나타내고 있다. 그와는 대조적으로 <그림4>와 <그림5> 등에서의 AA′곡선은 그것이 오히려 右下向型으로 나타나고 있다. 그러한 현상은 소득수준이 높아질수록 세율이 높아지게 되는 累進稅率의 原理에도 불구하고 소득수준이 높아져도 法定稅率이 일정하거나 오히려 낮아지고 있기 때문에, 그 결과 實質的인 擔稅率은 逆進化하고 있음을 설명하고 있다. 따라서 이러한 稅率體系는 앞에서 누차 강조한 바와 같이 課稅의 逆進性으로 인하여 衡平課稅原則에 반하고, 나아가서 稅率의 單純化는 衡平課稅와 逆의 관계에 있음을 示唆한다.

결국, 綜合所得稅나 農地稅에 있어서 高所得層에 대한 稅率의 變化(上向調整)없이 稅率體系의 單純化만을 통해서는 결코 稅負擔의 衡平性을 기하기가 어렵다는 판단을 가능케 한다.

그림 3 農地稅 課標水準別 稅率 變化

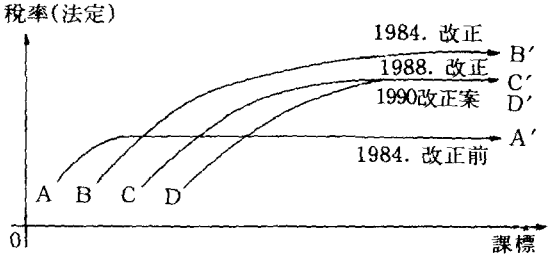


그림 4 農地稅의 所得水準別 負擔率 推移

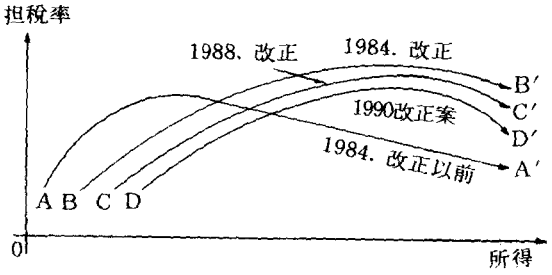
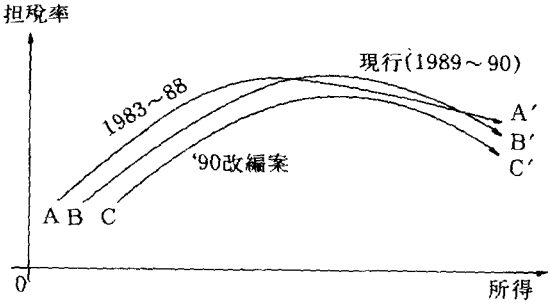


그림 5 綜合所得稅의 所得水準別 擔稅率 推移



나. 財產稅類의 稅率構造

재산세류는 현행 租稅體系上 財產稅[13], 종합토지세 등과 같이 地方稅에 속하는 것과 상속세·증여세·양도소득세·자산재평가세·토지초과이득세·증권거래세 등과 같이 國稅에 속하는 것 등으로 大別된다.

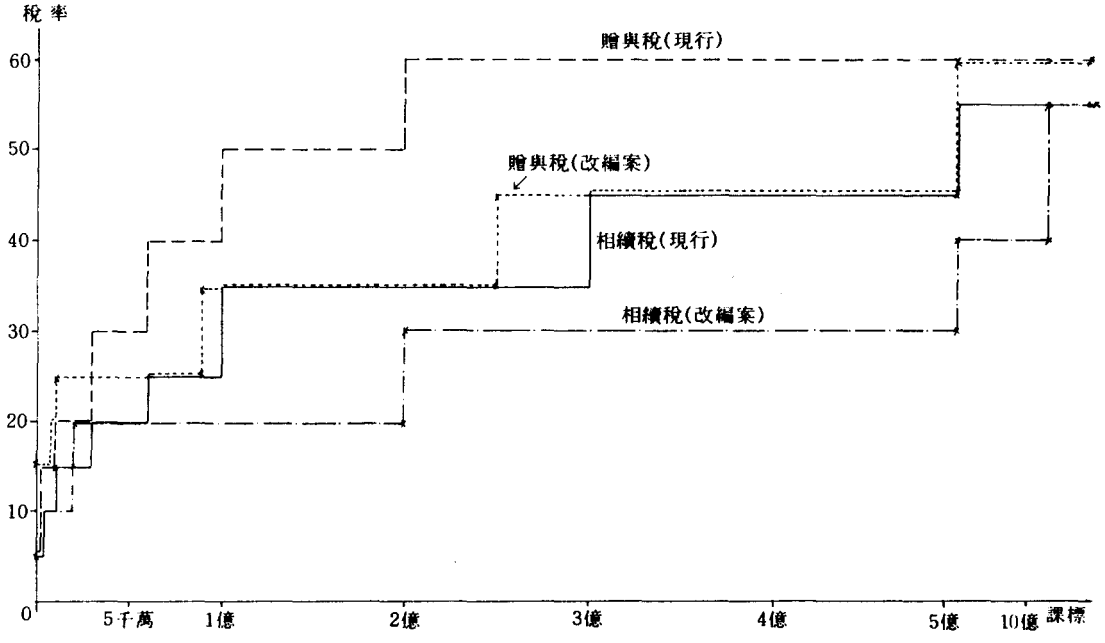
재산세류는 그 性質上 소득세류나 유통세류에 類似한 것도 포함되어 있어 비교적 성격이 다양하다. 土地超過利得稅 등은 前者에, 증권거래세는 後者에 속하고, 양도소득세는 소득세류·재산세류·유통세류 등 3가지 稅의 성격을 동시에 지닌 것으로 볼 수도 있다.[14] 이러한 사실들은 財產稅類의 稅率體系가 그만큼 다양한 성격을 지닌 복잡한 구조임을 시사한다.

그러나 本稿에서는 稅率體系와 課稅衡平의 문제에 主眼點을 두는 것이므로 그러한 다양한 稅種 중 '90稅制改編案에서 비중있게 다루고

[13] "재산세"는 지방세법에서 규정하고 있는 고유의 한 가지 稅種으로서 재산에 대하여 일반적으로 부과하는 財產稅類의 개념과는 全體 對 一部라는 점에서 구분된다. 1989년말 개정전까지는 토지, 건물, 선박, 鑛區, 항공기 등이 과세대상이었으나, 改正後에는 토지에 관한 부분만 따로 분리하여 綜合土地稅의 과세대상으로 바꾸었다.

[14] 양도소득세를 국세청(국세통계연보)에서는 재산세류로 분류하고 있다.

그림 6. 相續稅·贈與稅 稅率構造



있는 相續稅와 贈與稅, 그리고 地方稅에 속하는 財産稅와 綜合土地稅에 한하여 분석해 본다.

1 相續稅와 贈與稅

현행 租稅體系上 상속세와 증여세는 전술한 바와 같이 中央政府 次元에서 歲收에 기여하는 財産稅類 중의 일부이다. 兩者는 모두 財産을 子女나 친족·친척 등에게 무상으로 양여하여 소유권을 이전하는 데 부과하는 租稅라는 점에서 공통성을 지니며, 前者가 被相續人의 死後에, 後者는 贈與人의 生存時에 각각 소유관계가 이전된다는 점에서 양자는 相異하다. '90 稅制改編案에서는 이러한 상속세와 증여세의 稅率體系도 "單純化"함으로써 "국민의 稅負擔 衡平性을 提高"하겠다는 것을 제시하고 있다.

<그림6>은 상속세와 증여세의 現行 稅率體系와 改編案 중의 稅率體系를 課標 水準別로 나타낸 것이다. 상속세는 최저세율이 5%, 최고세율은 55%, 그리고 稅率段階數는 8단계인 현행제도를, 최저세율은 10%로 높이고 최고세율은 55%로 그대로 존속시키면서 세율단계수를 5개단계로 줄이자는 것이며, 증여세는 現行의 「최저세율 5%, 최고세율 60%, 세율 8단계」制를 「최저세율 15%, 최고세율 60%, 세율 5단계」制로 改編한다는 것이다. 이러한 내용에는 前述한 綜合所得稅나 農地稅의 세율체계를 논하는 과정에서 검토되었듯이 최저세율은 높아지고 최고세율은 불변이며, 稅率(課票)段階의 數가 減縮되는 것은 原則的으로 "稅負擔의 衡平化"에는 順機能을 할 수 없다는 論理가 그대로 적용된다고 보아야 할 것이다.

<그림7>과 <그림8>은 각각 이번의 稅率體系改編을 통하여 나타나게 될 「상속·증여재산이 많을수록 상대적 擔稅率이 낮아지는」 즉,

그림 7 相續稅 財產水準別 擔稅率 變化

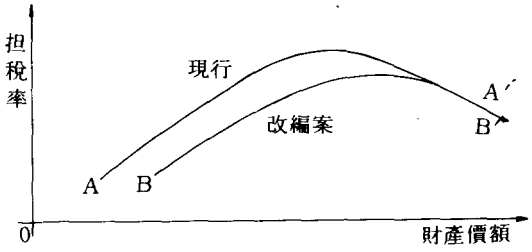
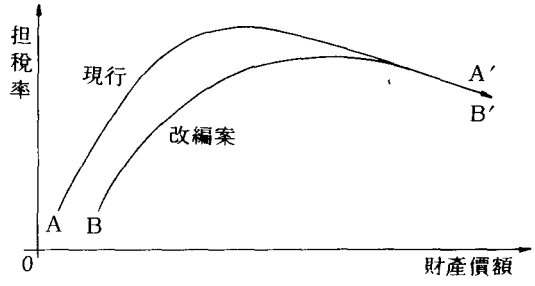


그림 8 贈與稅 財產水準別 擔稅率 變化



擔稅率의 逆進化 현상을 單純模型으로 圖示한 것이다. 그것은 최저세율은 높이면서 최고세율을 고정시키거나 낮추는 것은 앞에서 고찰한 所得·財產稅類의 稅率體系가 그러하듯이 稅率段階數의 감축과 더불어 과세형평화에 결코 順機能을 하지는 못할 것임을 示唆하고 있다.

2 財產稅와 綜合土地稅

"재산세"는 전술한 바와 같이 지방세법에서 규정하고 있는 地方稅이다. 이 재산세가 앞에 예시한 재산세류 중에서 순수한 財產稅로서의 성격이 가장 분명한 租稅이기는 하나 課稅權者가 地方政府라는 것과 그 稅收額 규모가 비교적 크지 않다는 사실 때문에 1970년대 初期 이전까지만 해도 課稅衡平化에는 이렇다할 역할을 하지 못하였다. 1970년대 중반에 와서 社會的 富의 均等化 次元에서 累進稅率을 적용하기 시작함으로써 그 기능과 역할이 점차 正常化한 것이다.[15]

즉, 1970년대 중반 이후부터 財產稅에 대한 稅率의 累進化가 정착하기 시작하였으며, 한편으로는 課稅對象 財產의 성격(필수성, 사치성)에 따라 稅率의 高低를 조절하는 등 財產稅는 그것이 지닌 收益稅, 財產稅,[16] 應益稅 등으로서의 기능을 하게 된 것이다.[17]

稅制史的 觀點에서 課稅衡平化와 脈을 같이 하는 세율의 누진화가 所得稅에 비하여 財產稅가 그 시기나 정도 면에서 현저히 못미치고 있는 것은 재산세가 지닌 이상과 같은 多重的 성격에 기인한 것으로 볼 수도 있겠다. 그러나 그러한 역사성이나 機能上의 성격에 불구하고 현행의 財產稅가 오늘날 이 사회에서 요구되는 社會的 衡平化 내지 課稅의 형평화에 기여할 수 있는가의 여부를 가늠하는 가장 중요한 指標는 稅率의 累進性임을 부인할 수 없다.

이 財產稅가 지방세에 속해 있기 때문에 '90 稅制改編案에는 포함되어 있지 않다. 그런데도 本稿에서 비교적 깊은 關心을 가지고 그것을 分析하는 것은 그것이 전통적인 재산세류 중에서 대표적인 固有의 稅種인 동시에 이 재산세의 세율누진화는 앞으로 이 사회의 所得과 富의 偏在에서 오는 갈등의 문제를 해소하고 社

[15] 1973. 4. 1이전까지는 財產稅의 稅率이 土地가 0.2%, 가옥이나 선박 등은 0.3% 등 比例 單一稅率制이었으나, 同年 4月 이후부터는 住宅에는 0.3~0.6%의 4단계 누진세율을 적용하였고, 1974. 1월부터는 住宅에 0.3~5% 등 5단계, 住宅用 土地에는 0.2~5% 등의 5단계 累進稅率을 도입하였다. 1990년부터 주택에는 0.3~7%의 6단계 누진세율을 적용하고, 토지는 신설된 綜合土地稅에 의하여 0.3~7%의 10단계 누진세제로 전환, 누진세율의 多段階化를 통하여 課稅의 衡平化를 기하고 있다.

[16] 當該財產의 순수한 財產價値의 保有事實에 대하여 課稅하는 租稅로서의 재산세를 指稱한다.

[17] 한국경제개발협회, 「財產稅에 관한 硏究報告書」, 1967. pp.20-21.

會的 衡平化에 所得稅 이상으로 중요한 역할과 기여를 하여야 할 입장에 있다고 판단하기 때문이다.

<그림9>와 <그림10>은 現行 財産稅 및 綜合土地稅의 세율구조와 課標(所得 — 控除額)의 관계를 單純模型으로 圖示한 것이다. 그에 의하면, 現行 稅法에서 財産을 보통재산과 특수재산(사치성 재산) 등으로 구분하여 稅率을 差等化한 점과 住宅·宅地 등 동일재산에 대하여 그 규모나 價額 등 재산가치의 大小에 따라 累進率을 적용하는 것 등은 원칙적으로 課稅衡平化에 기여할 수 있을 것이라는 判別을 가능케 한다.

따라서 앞의 상속세와 증여세의 경우와 같이 稅制改編을 통하여 이 재산세나 종합토지세의 세율구조도 최저세율을 높이고 최고세율은 낮

그림 9 財産稅 稅率體系

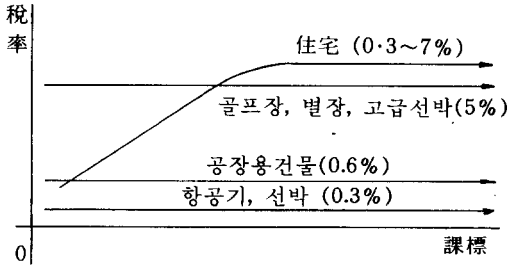
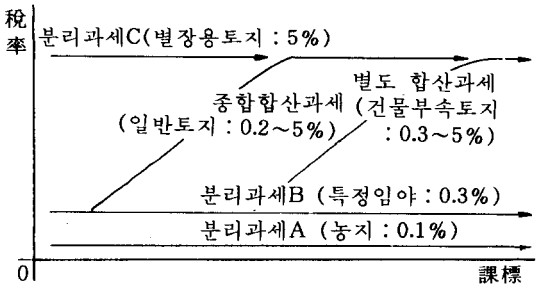


그림 10 綜合土地稅 稅率體系



추면서 세율단계수를 감축한다면 그것은 분명히 稅負擔의 형평화에 逆機能的일 것임을 유의하여야 할 것이다.

Ⅳ. 稅率體系 單純化의 問題點과 稅制改編에 대한 提言

앞 章에서는 오늘날 이 사회가 요구하는 社會的 衡平의 문제를 현재 정부가 그 사회적 형평을 실현하는 代案의 하나로 제시하고 있는 '90稅制改編(案)을 租稅原則에 조명하면서 음미하였다.

보다 구체적으로 本稿는 관련 法律案의 형식으로 곧 국회에 상정하여 審議하게 될 同 稅制改編案에서 국민의 稅負擔 형평화를 목적으로 도입하고자 하는 몇 가지 政策手段 중 정부가 가장 강조하고 있는 稅率體系 單純化論에 대하여 租稅에서의 형평성 원칙에 연관시켜 비교적 비판적인 시각에서 접근해 보았다.

그 결과 國民의 稅負擔의 형평화를 위하여 다양한 접근이 가능할 것이나, 稅率體系 單純化를 통하여 稅負擔의 형평화를 실현하려는 정부의 계획에는 再考, 補完하여야 할 주요한 부분이 있는 것으로 판단되었다. 이 章에서는 그 '90稅制改編案 중에서 稅率體系單純化論이 지니고 있는 문제들을 정리하고, 특별히 유의해야 할 사항을 중심으로 그와 관련한 몇 가지 提言을 함으로써 마무리하고자 한다.

1. 稅率構造(體系) 單純化의 問題點

가. 累進性 緩和(逆進化)로 인한 衡平化에의 逆機能

稅率體系(構造)의 單純化란 구체적으로 租稅

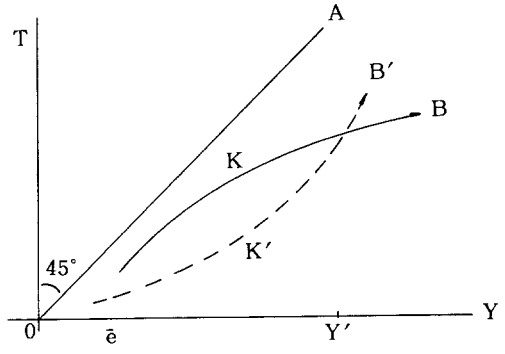
에서 法定稅率을 적용하는 課標의 段階數를 줄이는 것으로 대표되는 개념이다. 그런데 앞 章에서 고찰한 소득세류와 재산세류 즉, 종합소득세·농지세·상속세·증여세 등의 세율에는 累進稅率이 적용되고는 있으나 그들 조세의 稅率段階數를 줄임으로써 즉, 稅率體系를 단순화함으로써 그 세율의 누진화율을 상대적으로 낮추기 때문에 이른바 「高所得 高稅率, 低所得 低稅率」제도에 의한 所得과 富의 재분배 효과 즉, 과세 형평화를 위한 累進稅率制 도입의 基本目標에는 빗나가고 있는 것이다.

租稅函數論($T=Y \cdot M_r/A_r$, $E_t=M_r/A_r$, 단, T:조세수입, Y:소득수준, A_r:평균세율, M_r:한계세율, E_t:조세탄력성)에 따르면 租稅에 累進稅率을 도입하는 경우 소득, 재산이 많을수록 擔稅率은 증가하되 그 증가율 자체도 동시에 증가하여야만 소득과 富의 높은 再分配 效果를 기대할 수 있다.

<그림 11>에서 點線으로 표시된 稅率曲線 OK′B′은 累進稅制下에서 소득이 증가할수록 누진율도 증가하는 경우로서 이 때 과세형평의 실현은 가장 많이 이루어질 수 있다. 반대로 OKB曲線은 누진세율의 적용에 의하여 高所得, 富裕化할수록 擔稅率은 증가하되 그 증가율은 감소하는 경우 즉, 누진화율이 완화하는 현상을 나타내고 있다.

그런데 앞 章에서 고찰한 종합소득세·농지세·상속세 및 증여세 등은 담세액의 증가율이 감소하고 있으므로 누진화율을 右上向 方向으로 조정하지 않는 한 이들 조세에 의한 세부담의 형평화 효과(所得, 富의 재분배 효과)는 상대적으로 떨어질 것이다. 그러므로 납세자의 조세저항 등의 이유로 부득이 담세액 증가율의 상향조정은 피한다 하더라도 '90 세제개편안에서와 같이 稅種別 稅率段階 數의 감축만은 과세형평화를 위하여 피해야 할 手段이다.

그림 11 累進稅率制下에서의 稅率曲線



나. 「최저세율 인상, 최고세율 인하」의 擔稅 逆進性

'90 세제개편안은 최저·최고세율을 조정하는데 있어서 종합소득세는 최저·최고세율을 바꾸지 않으면서 상속세와 증여세 등은 최저세율은 현행보다 높이고, 최고세율은 고정시키거나 현행보다 낮춤으로써(방위세 排除時) 「低所得者 低負擔, 高所得者 高負擔」이라는 누진세율제 도입의 취지에 어긋날 뿐 아니라 나아가서 擔稅의 衡平化에도 역행하는 접근을 하고 있다. 그런데도 거기에 稅率 段階數의 감축까지 병행하는 것은 일정 소득수준 범위내에서 소득계층간의 稅負擔 隔差를 더욱 완화 내지 제거함으로써 貧富隔差의 심화를 방지 내지 수정하는데에 무기력하게 된다.

다. 최고세율 적용 課標段階 固定化의 逆進性

지금까지 소득, 재산세류의 최고세율이 적용되는 最上位段階의 과표액에 대하여는 그 과표단계의 규모에 관계없이 일정세율로 固定하는

것이 通例이었다. 예컨대 一定租稅에 있어서 최상위단계 과표에 대하여 "5천만원 초과(종합소득세의 경우)" 또는 "5억원 초과(상속세의 경우)" 등으로 구분해 놓고 그 규모가 아무리 크더라도 동일한 稅率을 적용토록 하였다. 그러나 이론상 엄밀한 의미에서 그러한 高所得層에 대한 과세에 있어서 所得規模에 불구하고 單一稅率을 고정해 놓는 것은 그 자체가 課稅衡平化에 反하는 것이다.

라. 水平的 衡平化의 制約性

租稅의 衡平이 수직적 형평과 수평적 형평 등 양면적 관점에서 이루어져야 한다고 볼 경우 稅率 單純化에 의하여 형평성을 提高하려는 시도는 前者 즉, 조세의 垂直的 衡平化 측면에 주로 그 효과를 기대함을 示唆한다. 그러나 종합소득세 등의 세율체계에서 검토하였듯이 세율체계의 單純化는 수직적 형평화에도 별로 바람직하지 못하다. 그런데 이 稅率 單純化에 의하여 과세의 수평적 형평을 기대하는 것은 金融資産所得 등 세율체계의 조정이 가능한, 비중 큰 소득, 재산세류가 改編對象에서 排除, 漏落되어 있기 때문에 수직적 형평을 기하는 것보다 더 制約的이다.

'90 세제개편안에서는 "稅負擔의 형평성을 제고하고 늘어나는 財政需要를 뒷받침하기 위한 財源을 안정적으로 調達"하기 위하여 "소득종류간 세부담 형평성 제고"를 주요 수단 내지 次下位 目標로 설정하고 있음을 밝히고 있다. 그러나 前述한 바와 같이 金融去來實名制의 실현이 不完全한 現狀態에서는 금융자산소득에 대한 課稅가 불완전할 뿐 아니라 재산세류 중의 하나인 지방세 중의 財産稅가 아직 '90 세제개편안에서 除外되어 있기 때문에 所得稅類와 財産稅類 모두를 놓고 試圖해야 하는 조세의 형평화인 限 '90 세제개편에서 水平的 衡平化의 實現에는 더욱 한계성을 지닌다.

2. 衡平理念에 부합하는 稅制改編에의 提言

이 節에서는 '90 세제개편을 그 目標에 부합하는 형평이념적 租稅體系에로의 實現을 위하여 첫째, 大前提的인 총괄적 부분과 둘째, 보다 구체적인 細部代案 등으로 구분하여 정리해 보고자 한다.

가. 衡平稅制 改編의 大前提

1 金融去來 實名化와 土地公槪念 擴大導入 強化

이는 조세형평화를 위하여 소득세류와 재산세류의 全稅種에 대한 동시적 접근을 의미한다. 소득과 富의 불평등 현상을 修正하는 데에 기여할 수 있는 모든 稅種에 대하여 형평과세를 동시에 실시하는 것이 소득, 재산세류의 課稅 漏水 현상을 막는 데에 가장 효과적일 것이기 때문이다. 그러려면 아직 완전히는 실시 못하고 있는 金融去來 實名化 및 토지공개념 확대 도입을 강화하여 관련 租稅를 보다 철저히 부과, 징수할 수 있도록 하여야 한다.

2 直接稅 우선의 租稅體系 確立(직접세 비율 증대)

理論上 논란의 소지가 없지는 않으나 累進稅率制를 통하여 소득과 富의 偏在를 보다 효과적으로 再調整하기 위해서는 國稅와 地方稅를 불문하고 直接稅 部門에 대한 누진세율을 대폭적으로 導入하는 것이 주요 代案의 하나로 받아들여지고 있다.

따라서 직접세의 비중이 아직도 50% 이내의 비교적 낮은 수준에 있는 현 단계에서는 直接

稅의 비중을 더 늘리는 데에 노력함으로써 과세형평화의 기반을 튼튼히 구축하여야 한다.

나. 具體的 代案

1 稅率段階(課標段階)數의 減縮案 修正

懸案 정부의 '90 세제개편안에서는 "稅率體系 單純化"라는 표현을 통하여 세율단계 내지 課標段階의 數를 감축함으로써 "세부담의 형평성을 제고"하려는 의지를 나타내고 있다. 그러나 앞에서 이미 누차 지적하였듯이 이 稅率段階의 數를 감축하는 것은 결코 擔稅衡平化에 기여하는 것이 아니라 오히려 담세형평화에 逆機能的이다.

1 그러므로 同 稅制改編案이 국민 세부담의 형평성을 제고하는 데에 역점을 두고자 한다면 最低·最高稅率을 조정하지 않는 한 그러한 稅率段階 數 減縮案을 留保, 원상태로 환원하거나 세율단계수를 오히려 현행보다도 늘려야 할 것이다.

2 最低·最高稅率의 再調整 :「最低稅率 引下, 最高稅率 留保」

'90 세제개편안에서는 所得稅類에 대하여 최저세율을 현행대로 유지하면서 최고세율만을 낮추고 있으며, 재산세류(상속세·증여세) 등에 대하여 최저세율은 인상하면서 최고세율은 낮추고 있다. 그러나 이미 지적한 바와 같이 실제로 세율체계상 「최저세율 인하, 최고세율 인상」이 과세형평화에 順機能的인데 반하여 「최저세율 인상 또는 유보, 최고세율 인하」는 貧益貧 富益富 현상을 더욱 가중시키는 결과가 되어 과세형평화에 逆機能的이다.

따라서 세율구조 개편을 통하여 課稅衡平을 기하려면 최저세율은 낮추고, 최고세율을 높이는 것이 바람직하다. 그러나 租稅抵抗 등의 이유로 그것이 어려우리라 예상되면 적어도 현행 「最低稅率 維持, 最高稅率 引上」 또는 「최저세율 인하, 최고세율 유보」 정도는 試圖되어야 한다.

3 最上位 單位 課標 - 稅率 可變制(上向可變化)

累進稅制를 채택하고 있는 현행 소득, 재산세류의 稅率體系는 지금까지 그 최고세율을 적용하는 最上位 단계의 課標에 대하여는 稅率을 課標의 幅(규모)에 관계없이 最高 單一稅率 하나만을 적용하여 왔으며(예 : 현행 상속세의 경우 5억원 초과시 55% 단일세율 적용), 전통적으로 그것을 당연한 것으로 受容하여 왔다.

그러나 최고세율을 적용하는 최상위 마지막 1단계의 과표규모(폭)가 현저히 큰 경우 거기에 단일세율을 적용하는 稅率體系는 이론상 극히 逆進的이다.[18]

따라서 소득, 재산세류의 累進課稅에서는 최고단위 세율과 최상위 단계 과표 등을 固定시키지 말고 일단 최고세율과 최상위 단계 과표를 정해놓되 예컨대, 종합소득세의 경우 언제나 "현행과표가 5,000만원을 초과할 경우 초과하는 과표 每 5,000만원마다 세율은 2%를 加算하여 적용한다"고 하는 것 등과 같이 課標-稅率의 自動上向可變裝置를 설정하는 것이 바람직하다.

4 地方稅 중 所得, 財產稅類의 稅率體系 同時改編

本稿에서 분석대상으로 하고 있는 '90 세제개편안은 재무부 소관의 國稅部門에 관한 것이 主

[18] 예컨대 과표 「10억원 이상」에 대하여 15%의 稅率을 적용키로 한 累進稅率制에서 연간 소득이 11억원인 納稅者와 30억원인 納稅者間에는 엄청난 課稅 不均衡을 초래하게 된다. 최상위 단계 과표에 대하여 과표규모에 불문하고 單一稅率로 고정화하는 것은 課稅衡平化에 逆機能的이다.

表 3 所得, 財產稅類의 稅率構造改善(案) 要旨*

單位 : 만원, %

		所得稅類		財產稅類	
		綜合所得稅	農地稅**	相續稅	贈與稅
所得, 人的控除額		428→598	280→ ?***	1억1천→1억8천	150→1,500
稅率(課標)段階의 數		8→ 5	8→ 5	8→ 5	8→ 5
稅率	最低稅率	5→ 5	5→ 5	5→10	5→15
	最低次上位稅率	10→ 16	10→16	10→20	10→25
	最中間段階稅率	20－25→27	20－25→27	20－25→30	20－30→35
	最高次下位稅率	40→ 38	40→38	45→40	50→45
	最高稅率	50→ 50	50→50	55→55	60→60
	3천만~5천만원 課標에 적용되는 稅率	40→ 38	40→38	20→20	30→25
課標	最低稅率적용課標	250이하→400이하	250이하→400이하	300이하→2,000이하	150이하→1,000이하
	最低次上位稅率적용課標	250－500→ 400－1,000	250－500→ 400－1,000	300－1,000→ 2,000－2억	150－300→ 1,000－9,000
	最中間稅率적용課標	800－1,700→ 1,000－2,500	800－700→ 1,000－2,500	3,000－1억→ 2억－5억	1,000－6,000→ 9,000－2억
	最高次下位稅率적용課標	2,300－5,000→ 2,500－5,000	2,300－5,000→ 2,500－5,000	3억－5억→ 5억－10억	1억－2억→ 2억－5억
	最高稅率적용課標	5,000초과→ 5,000초과	5,000초과→ 5,000초과	5억초과→ 10억초과	2억초과→ 5억초과

* →표는 改編案표시.
** 농지세는 지방세에 속하고 있어 재무부의 「90세제개편안」에는 들어있지 않으나 앞으로 개편될 경우에는 종합소득세와 같은 수준에서 세율체계가 조정될 것을 예상한 것임.
*** 불확실(未定).
資料 : 재무부, '90年 稅制改編(案), 1890. 8.

流를 이루고 있다. 그러나 세율 단순화론에 대한 고찰을 통하여 이미 내무부 소관 地方稅에 속하는 소득, 재산세류에도 재무부의 '90세제개편안에 준할 경우 여전히 문제가 있음이 밝혀진 이상 地方稅인 農地稅나 財產稅 등의 세율체계도 국세 중의 소득, 재산세류 등과 같은 맥락에서 동시에 개편이 이루어져야 한다.[19]

5 課稅對象의 擴大開發

앞에서 提示한 사항 이외에도 이번 '90세제개편안의 내용에 따르면 <表3>에서 알 수 있듯이 주요 所得, 財產稅類 중의 대부분은 그 稅率構造가 最中間段階 課標(800만원 이상 5억원 이내)에 대하여 적용하는 最中間段階 稅率이 평균 2% 내지 5% 포인트 이상 上向調整되고 있는 사실에 대하여도 그것이 어떠한 형태로든 修正, 補完되지 않는 한 실질적으로 "稅負擔의 衡平"을 기대하기는 어려울 것으로 판단된다.

정부의 이번 稅制改編案 중 「최저세율 인상, 최고세율 인하」案을 정당화할 수 있는 論據중의 하나는 아마도 高所得, 多財產 保有階層의 租稅抵抗에 의한 부작용을 우려한 부분이라 할 수 있다. 그렇다면 이와 같이 課標 最中間段階에 대한 세율을 높임으로써 中產層 租稅負擔의 상대적 加重性은 "稅負擔의 형평화"에 어떻게 順機能을 할 수 있겠는가 하는 문제도 동시에

[19] 地方稅 중 소득세류에 속하는 農地稅의 세율체계는 1984년 改編 당시부터 國稅인 종합소득세의 稅率體系와 일치되어 왔다.

提起된다. 따라서 정부가 목적한 대로 국민의 稅負擔의 衡平化를 기하려면 세율체계의 단순화보다 금융자산거래 실명화 등과 같은 과세대상의 확대 내지 개발 등을 시도하는 것이 보다 바람직하다.

참 고 문 헌

재무부, 「'90稅制改編의 背景과 基本方向」, 1990. 7.

_____, 「'90稅制改編案」, 1990. 8.

_____, 「'88稅制改編 要綱(案)」, 1988. 8.

국세청, 「국세통계연보」, 1980~89.

내무부, 「지방세정연감」, 1980~89.

金基成外, 「農業關聯 稅制改善 硏究」, 연구보고 134, 韓國農村經濟硏究院, 1986.

金東建, 「現代財政學」, 민중인쇄공사, 1984.

金永勳, "政府 規制政策의 意義와 變化硏究," 「社會科學論集」, 延世大, 1987.

교육출판공사, 「經濟學大辭典」, 1985.

稅經社, 「稅法典」, 1986.

安秉永, "韓國의 政治發展과 利益集團," 「韓國政治學會報」, 韓國政治學會, 1977.

李正典, 「土地經濟論」, 박영사, 1988.

李喆晟, "稅制 審議機構의 韓・日間 比較," 「韓國租稅硏究」, 第2卷, 韓國租稅學會, 1986.

鄭暢泳, 「經濟發展論」, 법문사, 1984.

崔 洸, "利潤連繫 報酬制度와 租稅政策," 「韓國租稅硏究」, 第5卷, 韓國租稅學會, 1989.

崔明根, 「租稅의 公平과 効率」, 稅經社, 1984.

한국법령편찬회, 「大韓民國法令集」,(소득세법, 상속세법, 지방세법)

한국조세학회, 「社會正義와 租稅政策」, 1988.

존롤즈(著), 「社會正義論(制度篇)」, 黃璟植(譯), 曙光社, 1983.

M. Okun, Arthur, *Equality and Efficiency*, The Brookings Institution, 1975.

A. Roberts, Neal and H. James Brown, *Property Tax Preferences for Agricultural Land*, Lincoln Institute of Land Policy, 1980.

J. Boskin, Michael "Tax Policy and Economic Growth: Lessons from the 1980s," *The Journal of Economic Prespectives*, Vol. 2, No. 4, Fall 1988.

A. Lins, David Neil E. Harl and Thomas L. Frey, *Income Tax Aspects of Acquiring Land*, Farm Land, Agribusiness Publications, 1982.

Ricardo, David, *Principles of Political Economy and Taxation*, in the Works and Correspondence of David Ricardo, Vol. 1 ed. by Sraffa, London: The Cambridge University Press, 1951.

Musgrave, R. A, *Revenue Policy for Korea's Economy Development*, September 1965.