

# 조세제도 개편의 올바른 방향

IMF 이후 경제회생을 위한 구조조정과 더불어 조세제도의 개편 움직임도 활발하다. 납세자들로부터 조세제도나 조세정책을 올바르게 평가받으려면 첫째, 세부담의 형평성이 있어야 하고 둘째, 경제적 효율을 높일 수 있어야 하며 셋째, 단순하고 시행하기 쉬워야 한다는 기준 아래 개편이 이루어져야 한다.

IMF관리체제하에서 경제의 회생을 위한 구조조정과 개혁의 움직임이 사회 곳곳에서 활발히 전개되고 있다. 조세분야도 예외는 아니어서 세정당국, 입법기관, 조세전문가 등을 중심으로 세계개편을 위한 논의가 한창이다. 그러나 조세제도는 국가경제의 큰 부분을 차지할 뿐 아니라 시민 개개인의 삶에 큰 영향을 미치는 제도이기 때문에 조세제도의 개선은 일부 세무관련 당국이나 정치인들만의 몫은 아니다. 세계가 바뀌면 시민 개개인에게는 자신의 세부담이 어떻게 바뀌어나가는 것이 유일한 관심사가 되는 경우가 보통이다. 따라서 신문, TV, 잡지 등은 세계 개편이 있을 때면 언제나 전형적인 한 가족의 세부담이 어떻게 바뀌는가를 구체적으로 비교하는 특종 기사나 프로그램을 다루게 되고 일반 시민들은 이런 매체들이 보여주는 자료를 참고로 새로운 세계가 좋고 나쁨을 평가하게 된다. 그러나 이러한 단순비교는 납세자의 후생에 큰 도움이 되는 제도가 마치 그렇지 않은 것처럼 또는 역으로 후생을 감소시키는 것을 반대로 증가시키는 것으로 오도할 수 있다.



全東薰  
(경희대 정경대 학장)

## 납세의 형평성 가장 중요

납세자들이 조세제도나 조세정책을 올바르게 평가하려면 이런 단순한 기준 외에 몇가지 중요한 기준들을 이해하여야 한다. 조세이론은 이러한 기준으로 세가지를 제시하고 있다. 첫번째의 기준은 세부담의 형평성에 관한 것이다. 이것은 일반 납세자들이 가장 민감하게 반응하는 기준이다. 만일 새로운 조세나 또는 세계개편이 이 기준을 만족시키지 못하는 경우에는 조세저항의 시위가 일어나고 심지어는 폭동이 발생하기도 한다. 예를 들면 영국에서 1990년 3월에 발생한 런던폭동은 시위자와 경찰을 포함한 부상자 수가 4백명이 넘었

으며, 방화, 약탈, 폭행 등으로 구속된 사람의 숫자도 수백명을 넘었다. 폭동의 발생 원인은 새로운 세계의 도입이었다. 보수당의 대처(Thatcher)정부는 소유재산의 크기에 따라 과세하던 재산세를 폐지하고 소득과 무관하게 지역주민들에게 일률적으로 과세하는 주민세(인두세)를 도입하여 시행하려고 하였다. 이 조세는 곧 폐지되었고 이 사건은 조세 형평문제에 하나의 교훈을 남겼다.

조세의 형평원칙은 두가지 측면을 갖고 있다. 하나는 능력이나 여건이 같은 사람에게 세부담을 같도록 해야 한다는 수평적 형평의 개념이다. 다른 하나는 능력과 여건이 다른 사람을 그 능력과 여건에 맞게 처우를 해주어야 한다는 수직적 형평의 개념이다. 전자의 경우 능력이나 여건의 측정이 어렵지 않으면 그렇게 큰 문제가 아니다. 그러나 후자의 경우에는 문제가 복잡하다. 능력이나 여건이 다른 사람을 어떻게 다르게 처우해야 하는지를 결정하기가 용이하지 않기 때문이다. 능력이 큰 사람이 더 많은 부담을 해야한다는 생각은 상당한 설득력을 갖는다. 그러나 그것이 비례적(소득이 늘어나는 비례로 세부담이 늘어나는 경우)이어야 좋은지, 아니면 누진적(소득이 늘어나는 비례 이상으로 세부담이 늘어나는 경우)이어야 좋은지를 결정하는 것은 쉬운 일이 아니다. 또한 '얼마나' 누진적이어야 하는지는 개개인의 가치판단의 기준이 달라 더욱 결정하기 어려운 일이다. 어떤 과정을 통해서든 사회적 합의를 도출해야 하기 때문이다.

두번째의 기준은 조세의 경제적 영

향에 관한 것으로 사람들의 경제적 선택을 왜곡하지 않도록 하는 조세가 좋은 조세임을 말해준다. 이것은 세계를 개혁할 때마다 등장하는 정치적 논쟁의 단골 메뉴이다. 간단히 말해서 경쟁시장의 효율을 해치지 않는, 즉 시장선택을 왜곡하지 않는 중립적인 조세가 좋은 조세라는 것이다. 경제이론에 의하면, 사회의 경제적 효율이 가장 커지게 되는 경우는 사람들이 자신이 원하는 대로 최선의 경제적 선택을 했을 때이다. 사람들이 최선의 경제적 선택을 할 수 없는 경우에는 불만족으로 인한 비용과 비효율이 발생하게 된다. 그러나 대부분의 조세는 과세대상이 서로 다르고 또한 적용세율이 다르기 때문에 납세자들의 상대적 소득수준을 바꾸어 놓거나 상품들의 상대가격을 변화시켜 시장선택을 왜곡한다. 즉 사람들이 일하고, 저축하고, 교육을 받고, 새로운 사업에 투자하는 등의 모든 경제적 활동의 인센티브를 변화시켜서, 조세가 없을 때보다 경제효율이 떨어지게 된다. 한 예로 조세가 고율의 누진세인 경우에는 개인이나 기업의 진취적 활동을 방해하여 부정적인 효과를 창출하게 된다.

만일 새로운 세제가 경제효율을 크게 향상시켜서 사회 구성원이 모두 경제적으로 좋아진다면 형평의 문제는 비교적 쉽게 해결될 수 있다. 그러나 세계개혁으로 얼마나 큰 경제적 성과를 달성할 수 있는냐하는 문제는 이론적으로나 경험적으로 아직도 명확하게 검증되지 않고 있다. 한 예로 미국의 한 저명한 연구소는 1970년에서 1990년까지의 기간에 대한

OECD 24개 선진국의 조세수준과 경제성장과의 관계를 방대한 자료를 바탕으로 정교한 연구기법을 사용하여 분석하였었다. 그러나 결론적으로 조세수준과 경제성장 사이의 유의한 상관관계를 찾아내지 못했음을 시인하고 있다.

### 단순하고 시행하기 쉬워야

세번째로 조세는 단순하고 시행하기 쉬워야 한다는 원칙이다. 세제가 복잡하면 투명성을 잃어 탈세현상이 심할 뿐 아니라 엄청난 비용을 발생시킨다. 조세체계가 얼마나 복잡한가는 징세비용으로 쉽게 알 수 있다. 이것은 물론 징세당국의 예산 뿐 아니라 세금 이외로 납세자가 부담하는 비용(전문용어로 조세협력비용)도 포함한다. 징세비용은 개인 뿐 아니라 기업에도 큰 부담이 되는 것이 사실이다.

최근 「포춘(Fortune)」 잡지의 발표에 의하면 미국의 5백대 대기업은 평균적으로 한 해에 기업당 2백만달러가 넘는 조세협력비용을 부담하고 있다고 한다. 실로 엄청난 자원의 손실이다. 이것은 대기업 뿐 아니라 독립적으로 세무담당부서를 운영할 여력이 없는 중소기업에게 더 심각한 문제가 될 수 있다. 미국민들은 조세 수입 1달러당 약 10~15센트의 징세비용을 부담하고 있는 것으로 추계되고 있다. 아인슈타인 같은 천재도 미국세제에 대해 세상에서 가장 이해하기 어려운 제도라고 말한 적이 있지만 다른 많은 나라의 조세체제도 복잡하고 비용이 많이 드는 것으로 나타나고 있다. 우리나라도 현재 30여

종이나 되는 세목을 대폭 줄이고 복잡한 각종 특례조항들을 정리하는 등 세제를 대폭 간소화하는 작업이 한창이다.

그러나 조세체계가 이렇게 복잡해지고 비용이 많이 드는 데에는 그럴 만한 이유가 있다. 이러한 이유를 잘 이해하는 것은 조세제도를 간소화하는 노력을 최소화 하는데 매우 유용하다. 한가지 예를 들어 보자. 극장의 표를 사기 위해 사람들이 줄을 서는 경우, 어느 사람에게나 입장료가 같으면 표를 빨리 구입해서 입장할 수 있을 것이다. 그러나 어린이, 청소년, 성인 등을 구분하여 입장료를 다르게 해서 판매한다면 당연히 시간이 더 걸리게 마련이다. 그러나 연령을 구분치 않고 입장시키는 것은 바람직하지 않거나 공평하지 않을 경우가 있다. 이와 비슷하게 납세자의 경제적 수준을 전혀 고려치 않고 인두세로 과세하면 조세체계가 아주 단순해 질 수 있지만 이렇게 단순화하는 것이 조세 형평상 최선은 아니다. 조세부담의 형평을 위해서는 담세능력을 정확하게 측정하고 그에 따라 과세하는 것이 바람직하다. 세원이 근로소득처럼 파악하기 쉬운 경우에는 큰 문제가 아니지만, 담세능력에 대한 지표로 흔히 사용되는 부(富)를 측정하는 것은 쉽지 않다. 이 경우 정확한 세부담액을 결정하려면 자연스럽게 복잡하고 다양한 규칙과 규제조항들이 필요하게 된다. 따라서 조세제도를 지나치게 단순화하는 것은 누진성을 포기하여 조세 정의가 왜곡될 가능성을 내포한다는 사실을 명심해야 한다. ①