

조세정의 구현을 위한  
주요 정책과제

2003. 2.

김 재 진  
한 상 국

한 국 조 세 연 구 원

## 심포지엄 개요

1. 주 제 : 조세정의 구현을 위한 주요 정책과제
2. 일 시 : 2003. 2. 28(금) 15:00~17:00
3. 장 소 : 한국조세연구원 10층 대강당
4. 진행순서
  - 15:00~15:15 개회인사 및 축사  
    개회인사 : 송대회 한국조세연구원 원장  
    축 사 : 손영래 국세청 청장
  - 15:20~16:50 주제발표 및 토론  
    <조세정의 구현을 위한 주요 정책과제>  
  
    사회자 : 곽태원 서강대 교수  
    발표자 : 김재진 한국조세연구원 연구위원  
    토론자 : 강응선 매일경제신문 수석논설위원  
            나성린 한양대 교수  
            박정수 경실련 재정세제위원장  
            방영민 재정경제부 세제총괄심의관  
            엄기웅 대한상공회의소 상무이사  
            정진택 국세청 개인납세국장  
                    (가나다 순)
  - 16:50~17:00 객석토론 및 종합정리
  - 17:00 폐회

# 목 차

I. 서 론 .....	1
II. 조세정의와 조세정책 .....	3
III. 과세기반 확충을 위한 세제의 개선방향 .....	8
1. 소득세 과세인프라의 확충 .....	8
2. 기장의무자의 확대 .....	9
3. 간이과세제도의 정비 .....	13
4. 유가증권 양도차익 과세 .....	15
5. 근로소득공제/근로소득세액공제의 조정 .....	17
6. 부가가치세의 면세·영세율 적용범위의 축소 .....	21
7. 조세감면 규모의 축소 .....	22
IV. 과세기반 확충을 위한 세정의 개선방향 .....	25
1. 현금거래비중의 축소 .....	25
2. 세무대리인의 윤리 및 책임 강화 .....	32
3. 세무조사의 객관화와 과학화 .....	33
V. 조세의 소득재분배기능 강화방안 .....	36
1. 상속·증여세의 완전포괄주의 도입 .....	36
2. 금융소득종합과세의 실효성 확보 .....	37
3. 재산세의 과표현실화 .....	39
4. 소득재분배정책의 효율증대를 위한 EITC 도입 .....	41
VI. 결 론 .....	49
참 고 문 헌 .....	53

## 표 목 차

<표 1> 연도별 종합소득세 확정신고자 분류 .....	11
<표 2> 기준경비율 적용대상자 .....	13
<표 3> 과세기간별 부가가치세 신고인원 및 과세표준 .....	14
<표 4> 주식 양도소득세율 내용 .....	15
<표 5> 소유자별 주식분포(2001) .....	17
<표 6> 근로소득자 과세자 비율 비교(1999년 기준) .....	18
<표 7> 근로소득공제의 변천 .....	19
<표 8> 근로소득세액공제의 변천 .....	20
<표 9> 연도별 조세지출 예산 비율 .....	22
<표 10> 신용카드 사용 증가 추이 .....	25
<표 11> 금융기관별 혐의거래보고 건수(2002. 11. 20일 기준) .....	32
<표 12> 기관별 정보제공 건수(2002. 11. 20일 기준) .....	32
<표 13> 음성·탈루소득에 대한 세금추징 실적 .....	35
<표 14> EITC제도의 공제구간과 공제비율 .....	45

## 그 립 목 차

[그림 1] 연도별 종합소득세 과세미달자 비율 추이 .....	8
[그림 2] 연도별 종합소득세 근거과세자 비율 추이 .....	11
[그림 3] 종합소득세 신고유형별 세부담 구성비 .....	12
[그림 4] EITC 적용구간(2002) .....	45
[그림 5] EITC의 한계소득세율 .....	46
[그림 6] 미국 EITC 수혜자수 변천 .....	46

# 조세정의 구현을 위한 주요 정책과제

A Theory however elegant and economical must be rejected or revised if it is untrue; likewise laws and institutions no matter how efficient and well-arranged must be reformed or abolished if they are unjust.

- John Rawls -

## I. 서론

- 하나의 사회가 유지된다는 것은 그 체제가 지향하는 목적 또는 규범에 대다수의 사람들이 동의하고 있으며, 개인의 이해관계를 넘어서서 구성원간의 공감대를 이루는 정의기준이 존재한다는 것을 의미
  - 조세정의도 사회적 가치를 바탕으로 사회구성원 간의 조세의 역할이나 기능에 대한 합의가 이루어질 때 가능
  
- 조세정의를 구현하기 위해서는 입법과정에서 공평한 세부담을 실현할 수 있는 조세체계를 구축하고, 세법의 집행과정에서도 공평한 세부담의 이념이 실현되도록 해석·적용해야 함
  - 이러한 조세평등주의사상은 대한민국 헌법에 의하여 보장되고 자유민주주의의 근간을 이루는 평등사상을 구현한 것임
    - 조세의 공평성이 조세제도를 평가하는 데 있어서 가장 중요한 요소로 꼽혀왔던 이유도 바로 이 때문임
  - 정부가 국민 개개인의 경제적 능력을 감안하여 공평하게 과세할 때 조세정의가 구현되며, 국민은 국가를 신뢰하게 되고 사회계층간 화합이 가능

- 조세에 대해 국민이 거는 기대와 역할은 시대에 따라 변화함
  - 과거 고도경제성장 시기에는 경제성장에 필요한 재원을 적절하게 조달함으로써 조세의 기능을 수행
    - 경제성장을 중요시 하던 개발연대에는 우리 모두 경제의 효율성을 최우선의 가치로 여기고 이를 큰 비판없이 수용
  - 최근에는 IMF 외환위기로 인한 저소득·취약계층의 확대, 부동산 가격의 폭등, 지식정보사회의 도래 등으로 부의 불균등이 심화되면서 조세가 과거와는 달리 새로운 역할을 해 줄 것을 국민들은 기대하고 있음
  
- 조세제도나 행정에 있어서 효율성의 추구가 반드시 공평한 분배를 가져 오지 않으며 때로는 상충할 수도 있기 때문에 우리는 지혜를 모아 두 가지 이념의 조합을 현명하게 선택해야 함
  - 조세정의를 구현하기 위하여 우리가 추진해야 할 조세제도나 조세 행정 측면에서의 개선방향은 사회구성원 간의 합의에 의해서 도출 되어야 함
  
- 본 보고서는 세부담의 공평성<sup>1)</sup>을 달성하기 위하여 선결되어야 하는 근거 과세의 기반확충을 위하여 세제 및 세정 측면에서 개선해야 할 방향을 우선 제시하고, 이를 바탕으로 수직적 공평성을 제고할 수 있는 정책방향을 제안하고자 함
  - 근거과세기반의 확충은 「넓은 세원·낮은 세율」의 기초가 되며, 수직적 공평성을 통한 부의 재분배의 기반이 됨
  - 조세를 통하여 부의 재분배를 강화하기 이전에 소득이나 재산이 많은 계층에게 현행법상의 적정한 세부담을 지우는 것이 우선되어야 함

---

1) Equity란 용어는 학자에 따라 형평성 또는 공평성이라고 번역되나 여기서는 공평성으로 통일함

## Ⅱ. 조세정의와 조세정책

- 조세제도는 우리의 경제활동을 규제하는 규칙이라고 할 수 있음
  - 사회구성원이 누구나 그 규칙에 순응하는 태도를 가질 때 그 사회는 번영할 수 있음
  - 조세제도나 조세행정이 모든 납세자가 순응하는 규칙이 되기 위해서는 공정하고 정의로워야 함
  
- 「조세정의」란 「조세평등주의」를 의미함<sup>2)</sup>
  - 조세평등주의는 입법과정에서 조세의 부담이 공평하게 국민들 사이에 배분되도록 세법을 제정해야 하고(입법상의 조세공평),
  - 세법의 집행과정에서 공평부담의 이념이 실현되도록 해석·적용해야 한다는 원칙(세법의 해석적용상의 공평)
  - 조세정의를 구현하기 위해서는 조세제도와 조세행정이 모두 조세평등주의 정신을 반영할 수 있도록 제정·시행되어야 함을 의미
    - 조세정의란 바람직한 조세제도와 이를 뒷받침할 수 있는 조세행정이 잘 조화되어야 달성가능
  
- 「조세평등주의」는 자유와 함께 국민주권주의 헌법의 가장 중요한 근간인 평등사상을 반영한 것임
  - 평등으로 표현되는 정의는 통상 「평균적 정의」와 「분배적 정의」로 구분
    - 「평균적 정의」는 각 당사자를 1 대 1의 대등한 인격으로 취급한다는 이념으로 사인간의 생활관계를 규율하는 기본 질서가 됨
    - 「분배적 정의」는 개인적 가치 또는 기타 빈부·남여·연령 등과 객관적 기준에 의한 차등이 있을 경우에는 그에 따른 합리적 차별을 하는 것은 정의라고 봄

---

2) 최명근(1997) 『세법학 총론』참조.

- 「조세정의」는 분배적 정의의 문제이며, 이는 세법에서 조세부담의 공평의 원칙으로 구현되며, 이는 다시 수평적 공평성(Horizontal Equity)과 수직적 공평성(Vertical Equity)으로 나뉨
  - 수평적 공평성(Horizontal Equity)은 경제적 능력이 동일한 자는 세부담에 있어서도 동일해야 한다는 원칙(Equal Treatment of Equals)
  - 수직적 공평성(Vertical Equity)은 더 큰 경제적 능력을 보유한 사람은 더 많은 세금을 내야 한다는 원칙
  
- 「조세정의」는 「평균적 정의」의 개념에 기초를 두면서 「분배적 정의」의 실현에 목표를 두고 있는 공평의 개념임<sup>3)</sup>
  - 이는 「수평적 공평성」에 기초를 두면서 「수직적 공평성」을 추구하는 개념으로 조세이론에서 구체화
  
- 수평적 및 수직적 공평성을 달성하는 것은 조세정의 구현에 근간이 되지만 현실적으로 양 이념을 추구하는 데 있어서 여러 가지 고려해야 할 사항이 많음
  - 수평적 및 수직적 공평성의 기준을 어디에 둘 것인가에 대한 합의가 필요
  - 수직적 공평성을 실현하기 위해서는 누진과세를 해야 하지만, 어느 정도의 누진과세가 정당하고 정의로운지에 대한 사회적 합의를 도출해야 함
  - 공평성(Equity)과 바람직한 조세의 갖추어야 할 또 다른 원칙인 효율성(Efficiency)과 단순성(Simplicity)의 원칙을 어떻게 조화시킬 것인지의 문제

---

3) 우리나라 헌법 제38조에서는 「모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 진다」고 하여 과세의 보편성에 입각한 「國民皆稅主義」 정신을 담고 있으며, 이러한 과세의 보편성이 조세정의 구현에 있어서 핵심적 요건이라고 할 때 이는 조세부담의 공평성으로 실현되어질 수 있음

□ 「수평적 공평성」의 추구시 고려해야 할 사항

- 기준을 소득, 부, 또는 국가로부터 받는 이익의 크기에 따라 할 것인지, 또는 응능부담의 원칙(Ability to Pay Principle)에 따라 각자의 경제적 부담능력을 기준으로 할 것인지?4)
- 개인을 기준으로 할 것인지 또는 가족을 기준으로 할 것인지?
- 기간을 1년으로 할 것인지, 평생 동안(Lifetime)으로 할 것인지 또는 세대간 공평성을 기준으로 할 것인지?
- 세계개편시 전환기간 동안의 공평성(Transitional Equity)문제를 어떻게 고려할 것인지?

□ 「수직적 공평성」의 추구시 고려해야 할 사항

- 수직적 공평성에 대한 사회적 가치는 시대에 따라 변하며, 국가마다 다름5)
- 어느 정도의 누진성이 수직적 공평성을 의미하는지에 대한 사회적 합의가 필요
  - 조세를 통한 소득재분배에 주어지는 사회적 가치에 따라 수직적 공평성의 정도가 달라짐
- 조세부담의 전가(Tax Shifting)로 최종적으로 조세를 부담하는 자(Economic Incidence)가 법적인 부담자(Statutory Incidence)와 다를 경우의 문제

---

4) 1998년도 노벨경제학상 수상자인 Amartya Sen은 논의를 소득의 불평등으로 한정하는 것은 매우 협소한 개념이라고 주장하였다. 소득불평등보다는 광의의 개념인 경제적 불평등의 중요성을 강조하였다. 지금까지 빈곤과 소득불평등을 지나치게 강조하다보니 정책방향이 왜곡되었으며, 실업, 열악한 보건, 부족한 교육, 그리고 사회적 소외와 같은 변수들과의 관계된 박탈을 간과하게 되었다고 주장하였다. 그는 신체장애와 같은 이유로 더 많은 것을 필요한 사람에게 더 많은 몫의 소득을 제공하는 것은 소득평등의 원칙에는 위배되지만, 보다 넓은 경제적 평등의 원칙에는 위배되지 않는다고 주장하였다. 그 이유는 경제적 평등의 필요조건에 대한 판단에서 장애로 인해 경제적 자원이 더 많이 필요하다는 것이 고려되어야 하기 때문이라고 하였다.

5) 대표적인 예로 미국의 Reagan 대통령 집권기간 동안 소득세의 최고세율이 70%에서 28%로 낮아졌다.

- 공평성의 원칙은 종종 효율성 또는 단순성의 원칙과 상충하게 되므로 이들 각 원칙들을 어떻게 조화시킬 것인지의 문제가 대두
  - 경우에 따라서는 하나의 원칙을 채택하기 위해서 다른 하나의 원칙을 포기해야 하는 상충관계(trade-off)에 있음
  - 조세부담의 공평성만을 추구하다 보면 효율적인 자원배분과 단순성을 저해할 수도 있으며,
  - 경제안정 및 성장을 도모하는 조세정책을 추구하다 보면 조세의 공평성이 파괴될 수도 있기 때문
  
- 이와 같은 문제점들이 해결되어 우리가 수평적·수직적 공평성을 추구하는 바가 명확해졌다고 해도 이를 달성하기 위해서는 넘어야 할 장벽이 많음
  - 현재의 상황에서 경제적인 이득을 추구하는 기득권층의 저항과 정치적 영향력으로 인하여 방해받기 쉬우며,
  - 이러한 가능성은 Pareto<sup>6)</sup>에 의해서도 지적되었음
  - A. Smith도 기득권 세력이 공공의 이익에 대한 지식(Knowledge of Public Interest)보다는 자기 자신의 이익(Knowledge of Their Own Interest)에 대해서 더 잘 알고 있기 때문에 자기들의 주장을 관철시키는 경우가 많다고 주장<sup>7)</sup>

---

6) Vilfredo Pareto는 특정 정책수단 A로 인하여 1천명의 사람이 1프랑씩 손해를 보고, 1인이 1천프랑의 이익을 획득하게 된다면, 전자의 저항은 미약하고, 후자는 이를 관철하기 위하여 많은 노력을 하게 되며, 결국에는 A라는 정책수단을 통하여 1천프랑을 확보하려는 후자가 승리하게 된다는 점을 지적함

7) A. Smith는 『국부론』에서 “그러나 무역이나 제조업의 특정 분야에서 거래자의 이해관계가 공공의 이해관계와 다르며 심지어는 상충되기도 한다. 시장의 확대와 경쟁의 제한은 늘 거래자들의 이익이 된다. 시장의 확대는 종종 공공의 이익과 부합할 수 있지만, 경쟁의 제한은 항상 공공의 이익과 상충되며, 정상적인 경우보다 더 많은 이윤을 가져오고 따라서 나머지 시민들에게 불합리하게 과도한 세금을 징수하게 된다. 따라서 이러한 질서에서 비롯된 새로운 법률이나 상업적 규제들은 항상 조심해야 하며, 장기간 주의 깊게 살펴본 후에 적용해야 한다”고 주장하였다. A. Smith는 『국부론』의 다른 부분에서 “사용자와 노동자의 차이에 대하여 법으로 규제하려 할 때, 조언자는 언제나 사용자들이 된다. 노동자를 위한 규제는 항상 정당하고 공정하지만, 사용자를 위한 규제는 종종 그렇지 못하다.”고 주장하였다.

- 현실적으로는 조세정의를 구현하기 위해서는 과세기반을 확충하는 것이 선결되어야 하고, 이를 바탕으로 사회적 합의에 기초하여 수평적·수직적 공평성을 달성해야 함<sup>8)</sup>
  - 조세정의 구현을 위한 선결과제는 과세기반을 확대하여 모든 소득을 정확하게 파악하는 것임
    - 이를 위해서는 조세제도와 조세행정이 병행 발전되어야 함
  - 동일한 여건에 있는 모든 납세자에게 동일한 세부담을 지게 하자는 수평적 공평성도, 결국 이들 납세자의 소득이 모두 투명하게 파악되고 왜곡이 없어야 가능함
  - 분배정의를 실현하기 위한 수직적 공평성도, 소득이 그 종류와 과소를 막론하고 정확하게 파악되어야 정부가 사회적 합의에 기초하여 조세 정책을 통한 소득재분배를 추구할 수 있음

---

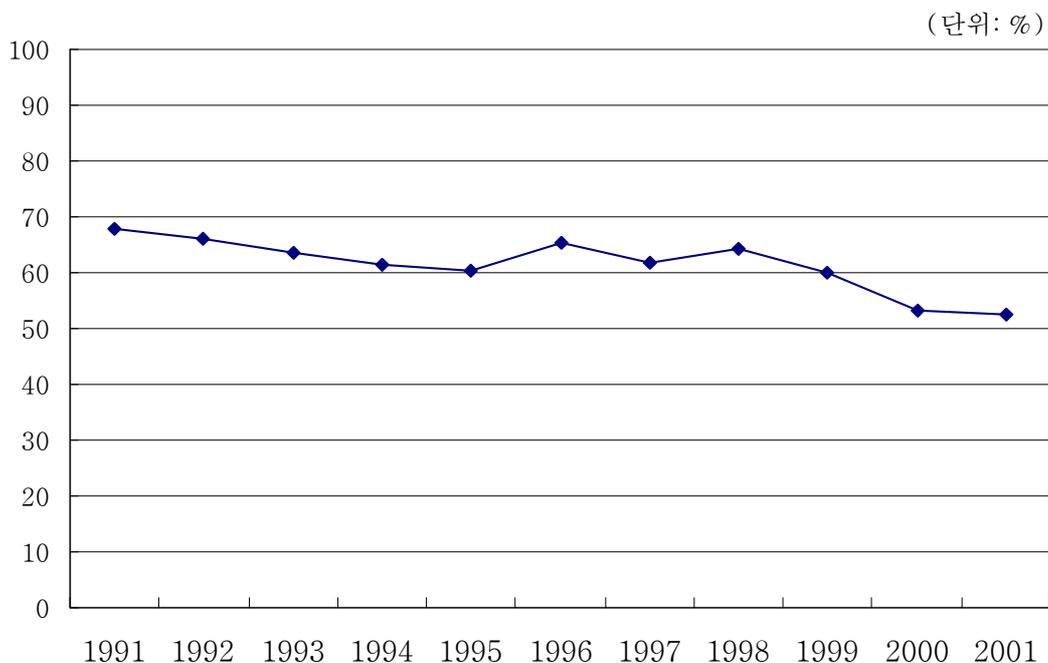
8) 여기서는 논의를 단순화하기 위하여 수평적·수직적 공평성의 개념상, 그리고 현실 적용상 문제점 등을 배제함

### Ⅲ. 과세기반 확충을 위한 세제의 개선방향

#### 1. 소득세 과세인프라의 확충

- 누진세율구조로 인하여 응능부담의 원칙을 구현하기에 가장 적합한 소득세제는 과세미달자와 무기장자의 비중이 여전히 높아 세부담의 공정성 제고에 한계가 있음
- 과세미달자의 비율은 꾸준히 감소하고 있으나, 2001년 기준으로 할 때 여전히 과반수를 초과하는 52.6%를 차지([그림 1] 참조)
  - 2001년도 종합소득세 총납세의무자 약 381만명 중에서 확정신고시 신고대상 과세인원은 약 47.4%인 181만명에 지나지 않고, 나머지 52.6%인 200만명은 과세미달자임.

[그림 1] 연도별 종합소득세 과세미달자 비율 추이



- 소득세 실효세 부담률이 전반적으로 주요 선진국에 비해 낮은 수준이며, 특히 자영업자의 과표양성화율이 근로소득자에 비하여 여전히 낮아 공평성 문제를 야기
  - 신용카드 활성화정책 등으로 인하여 사업소득자의 소득포착률이 높아지는 추세에 있으나 아직도 근로소득에 비해 실효세 부담률이 낮은 실정
  
- 근로소득자와 자영업자 간의 세부담의 공평성을 제고하기 위해서는, 근로소득자의 세부담을 자영업자에 맞추어 경감시켜주기보다는 자영업자의 세부담을 현실화하는 방향으로 추진해야 함
  - 자영업자의 과표를 효과적으로 파악하기 위해서는 현금거래의 비중을 최소화하도록 정책을 펴나가야 함
  
- 공평과세를 실현하기 위해서는 과세미달자의 비중을 점차 축소해 나가고 근거과세의 기반을 지속적으로 확충하여 일정수준 소득 이상의 계층에 대해서는 최소한의 세부담을 지워야 함.
  - 유가증권양도차익과세를 확대 적용하고 부가급여, 파생금융상품 등에 대하여도 과세방안을 모색하는 등 과세대상 소득의 범위를 지속적으로 확대할 필요가 있음.

## 2. 기장의무자의 확대

- 과세는 기장 및 증거에 근거하여 객관성 있게 이루어져야 함.
  - 추계방법은 납세의무자가 직접증거를 갖추지 않았거나 납세의무자가 직접증거라고 제시하는 자료가 허위인 경우와 같이 직접증거에 의존할 수 없는 명백한 사유가 있는 경우에 한해 허용되는 예외적인 과세 표준의 인정방법임

- 소득세의 무기장자 비중이 1995년 이후 꾸준히 감소하고 있으나, 여전히 장부·기장에 의한 근거과세자의 비율보다 높음([그림 2] 참조)
  - 과세미달자를 제외한 확정신고자 중에서 근거과세자의 비율은 약 45.4%에 지나지 않고, 무기장으로 인한 추계과세인원의 비율은 54.6%를 차지함(<표 1> 참조)
    - 소득세 확정신고인원 178만명 중에서 장부·증빙 등 기장에 의한 소득세 신고인원은 79만명에 지나지 않음
    - 기장신고자 중에서 복식부기자<sup>9)</sup>가 약 47.3만명(59.9%), 간편장부자<sup>10)</sup>가 약 31.7만명(40.1%)을 차지
  
- 장부·기장에 의한 근거과세자가 납부한 세부담은 전체 결정세액의 70.6%를 차지([그림 3] 참조)
  - 전체신고인원의 약 53.4%에 달하는 표준소득률에 의한 추계신고자의 세부담 점유비는 29.3%에 불과

---

9) 사업자 중 간편장부대상자 이외의 자를 복식부기의무자라고 한다.

10) 간편장부대상자는 당해연도에 신규로 사업을 개시한 사업자와 직전연도 또는 그 이전에 사업을 개시한 자로서 직전연도수입금액이 가) 농업·수렵업 및 임업, 어업, 광업, 도·소매업, 부동산매매업, 기타 나) 다)에 해당되지 아니한 업은 3억원, 나) 제조업, 숙박 및 음식점업, 전기·가스 및 수도사업, 건설업, 소비자용품수리업, 운수·창고 및 통신업, 금융 및 보험업은 1억 5천만원, 다) 부동산임대업, 사업서비스업, 교육서비스업, 보건 및 사회복지사업, 사회 및 개인서비스업, 가사서비스업은 7천 500만원에 미달하는 경우이다.

<표 1> 연도별 종합소득세 확정신고자 분류

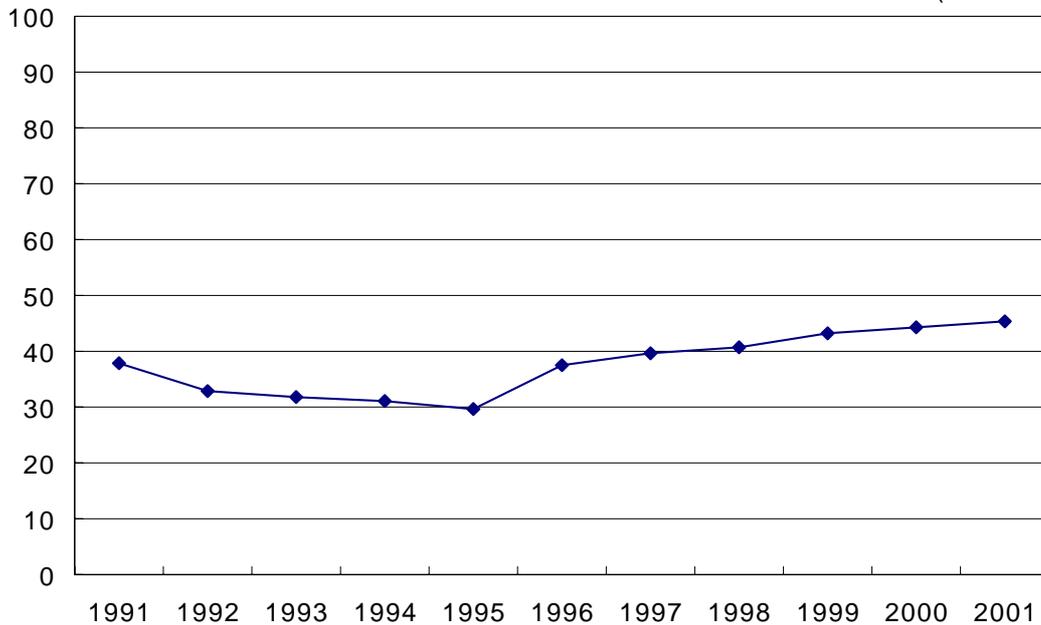
(단위: 명, %)

구분 \ 귀속연도	1997	1998	1999	2000	2001
확정신고인원 <sup>1)</sup>	1,299,442	1,225,614	1,342,153	1,616,244	1,782,369
○ 장부·증빙에 의한 신고인원(A) • 근거과세인원 비율(A/A+B)	504,933 39.6	495,045 40.8	572,904 43.3	679,536 44.3	790,224 45.4
○ 추계신고인원(B) • 추계인원비율(B/A+B)	769,726 60.4	717,950 59.2	748,762 56.7	856,124 55.7	950,665 54.6
○ 사업소득·부동산소득 이외의 종합 소득자(C) • 비사업자인원비율(C/A+B+C)	24,783 1.9	12,619 1.0	20,487 1.5	80,584 5.0	41,480 2.3

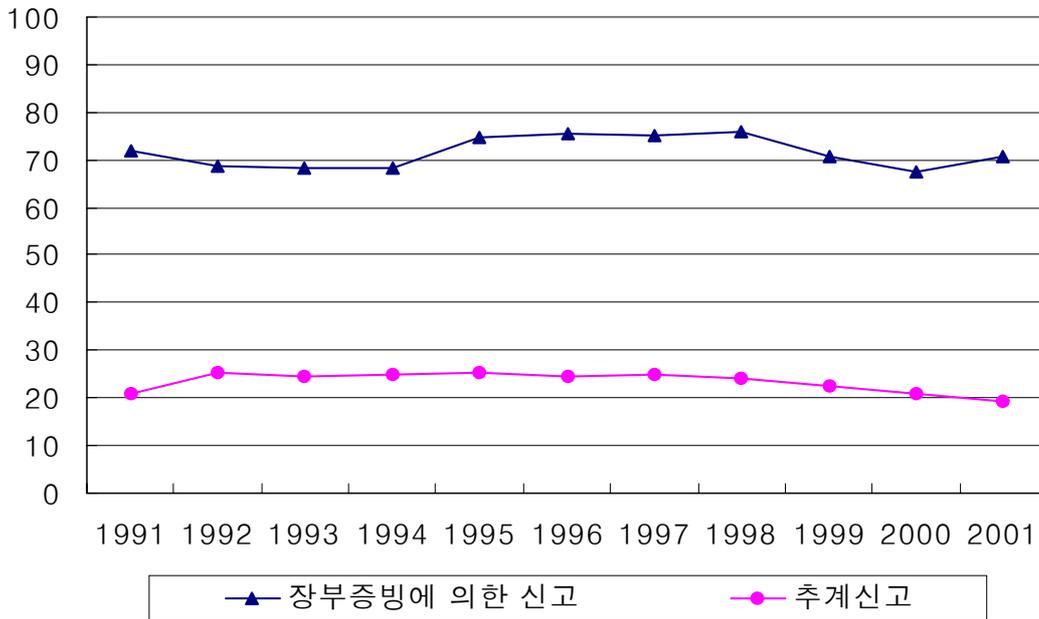
주: 1) 추계신고자로서 과세미달자는 제외된 인원임.

[그림 2] 연도별 종합소득세 근거과세자 비율 추이

(단위: %)



[그림 3] 종합소득세 신고유형별 세부담 구성비



- 기장에 의한 근거과세의 기반을 확충하여 세부담의 공평성을 제고하기 위해서는 기장의무자<sup>11)</sup>의 비율을 확대해 나가는 것이 중요함.
- 기장의무자의 비중이 점차 확대되도록 기준금액을 하향조정하고, 기장의무자가 기장을 하지 않고 기준경비율로 소득세를 신고할 경우에 부과하는 무기장가산세<sup>12)</sup>도 강화하여 기장을 유도해야 함

11) 사업자, 즉, 부동산임대소득, 사업소득 또는 산림소득이 있는 자는 증빙서류를 비치하고 장부를 기록·관리할 의무를 진다. 그리고 법인의 대주주는 그가 양도하는 주식 등에 대하여 종목별로 거래내역을 장부에 기록·관리할 의무가 있다.

12) 소규모사업자를 제외한 사업자가 장부를 비치·기장하지 아니하였거나 과소기장한 경우에는 무기장 또는 과소기장에 상당하는 세액의 10%에 해당하는 기장불성실가산세를 과징한다. 복식부기의무자가 대차대조표 등을 과세표준확정신고서에 첨부하지 않을 때에는 무신고로 보아 가산세 대상금액의 20%에 상당하는 금액(수입금액의 7/10,000에 미달하는 경우에는 그 수입금액의 7/10,000에 상당하는 금액)을 신고불성실가산세로서 과징한다. 신고불성실가산세와 기장불성실가산세가 동시에 적용되는 경우에는 그 중 큰 금액에 해당하는 가산세만을, 신고불성실가산세액과 기장불성실가산세액이 동일할 경우에는 신고불성실가산세만을 적용한다. 반면에 간편장부대상자가 과세표준확정신고를 함에 있어서 비치·기장한 장부에 의하여 소득금액을 계산한 경우에는 기장세액공제를 받을 수 있다.

<표 2> 기준경비율 적용대상자

업종구분 \ 연도별	2002년 ~ 2003년 귀속	2004년 ~ 2005년 귀속	2006년 귀속 부터
농업, 임업, 어업, 광업, 도·소매업, 부동산매매업 및 아래에 해당하지 아니하는 업	1억5,000만원	9,000만원	7,200만원
제조업, 숙박·음식점업, 전기·가스· 수도사업, 건설업, 소비자용품수리업, 운 수·창고·통신업, 금융·보험업	9,000만원	6,000만원	4,800만원
부동산임대업, 사업서비스업·교육서 비스업·보건 서비스 및 사회 복지사 업 등 서비스업	6,000만원	4,800만원	3,600만원

### 3. 간이과세제도의 정비

- 현행 부가가치세는 일반과세, 간이과세(연간 매출액 4,800만원 미만), 그리고 소액부징수(연간 매출액 2,400만원 미만)로 구분
  - 2001년 현재 부가가치세 총사업자 약 371만명 중에서 간이과세자는 약 181만명(48.9%)이나,
  - 간이과세의 세수 비중은 1.76%에 불과함(<표 3> 참조)
  
- 간이과세제도는 소규모 영세사업자에게 행정절차 간소화를 통한 납세 편의를 제공하기 위해서 도입됨
  - 소규모사업자는 일반사업자에 비해 상대적으로 납세순응비용이 높기 때문에 이들을 배려하기 위한 정책수단으로 간이과세제도가 여러 국가에서 활용되고 있음
  - 그러나 현재 도입목적보다 세부담 경감장치로 인식되어 순기능을 상실

<표 3> 과세기간별 부가가치세 신고인원 및 과세표준

(단위 : 명, 억원)

	인 원					과세표준				
	계	법인	일반	간이	특례	계	법인	일반	간이	특례
1996	2,580,113	169,512	926,841	273,197 (10.59)	1,210,563 (46.92)	9,606,041	7,671,075	1,732,211	53,382 (0.56)	149,373 (1.55)
1997	2,930,116	192,333	1,004,852	490,034 (16.72)	1,242,897 (42.42)	10,859,827	8,816,471	1,751,835	132,579 (1.22)	158,942 (1.46)
1996	2,855,369	197,185	979,285	546,161 (19.13)	1,132,738 (39.67)	10,569,437	8,769,673	1,538,111	125,864 (1.19)	135,789 (1.28)
1999	2,998,956	232,474	1,059,109	586,800 (19.57)	1,120,573 (37.37)	11,717,850	9,598,884	1,821,606	158,356 (1.35)	139,004 (1.19)
2000	3,390,772	278,657	1,442,987	1,669,128 (49.23)	-	13,856,522	11,369,768	2,200,326	211,875 (1.53)	74,553 (0.54)
2001	3,709,035	321,204	1,573,217	1,814,614 (48.92)	-	15,153,891	12,433,732	2,454,034	266,125 (1.76)	-

주: ( ) 안의 값은 비중임.

자료: 『국세통계연보』, 각 연도.

- 간이과세 적용여부 판단 기준을 엄격히 하여 영세사업자의 납세편의 목적이라는 당초 취지에 맞게 개선하고 과표를 양성화해야 함
- 중·장기적으로 간이과세를 폐지하여 일반과세와 소액부징수의 두 단계로 부가가치세제의 정상화를 도모하여야 함
  - 먼저 성실신고도 제고를 위한 제도적 방안을 마련함과 동시에 일반과세자로의 전환을 지속적으로 유도하여 일반과세자의 비율을 제고
  - 과표양성화 추이에 따라 간이과세의 범위 축소 및 소액부징수자에 대한 매출액을 현실화
- 간이과세에서 일반과세로 전환되는 경우 또는 소액부징수에서 간이과세로 전환되는 경우, 세부담의 급격한 증가로 인한 충격을 완화하기 위해 한시적인 세부담의 완화책이 필요함
  - 과세유형 전환시 일정기간 동안 세부담을 차등적으로 경감해줌으로써

「문턱효과」를 완화하여 과세전환을 원활히 해주는 것이 바람직

#### 4. 유가증권 양도차익 과세

- 현행 세법은 주식의 양도차익에 대해서 상장·비상장, 대주주·소액주주, 보유기간 등에 따라 차별적인 세율이 적용되고 있음(<표 4> 참조)
  - 현재 대주주의 경우 당해 기업의 상장·등록 여부에 관계없이 주식의 양도차익에 대하여 과세
  - 소액주주인 개인의 경우 비상장 및 미등록주식에 대해서는 20%, 중소기업 주식은 10%로 과세하고, 거래소나 코스닥시장에 상장된 주식을 양도하는 경우에는 비과세

<표 4> 주식 양도소득세율 내용

구 분			세 율	
비상장· 비등록 주식	중소기업 발행주식		10%	
	대기업 발행주식	소액주주 및 대주주(1년 이상 보유)	20%	
		대주주(1년 미만 보유)	30%	
상장·코스닥 주식	대주주 <sup>1)</sup>	중소기업 발행주식	10%	
		대기업 발행주식	1년 이상 보유	20%
			1년 미만 보유	30%
	소액주주 <sup>2)</sup>		비과세	

주: 1) 대주주의 범위는 지분비율 3% 이상 또는 시가총액 100억원 이상

2) 상장·코스닥법인의 소액주주가 유가증권시장·협회중개시장 외에서 거래하는 경우는 과세됨(세율: 중소기업주식 10% 대기업주식 20%)

자료: 재정경제부, 『간추린 개정세법』, 2002.

- 현재 30개 OECD회원국 중 상장주식 양도차익에 대하여 과세하지 않는 나라는 우리나라를 포함하여 7개국 정도

- 2001년말 현재 증권거래소 및 코스닥시장의 소유자별 주식분포 현황 (<표 5> 참조)
  - 「주식수 기준」 투자자별 투자비중(거래소) :
    - 개인 > 일반법인 > 기관투자자 > 외국인 > 정부의 순서
  - 「주식수 기준」 투자자별 투자비중(코스닥) :
    - 개인 > 일반법인 > 기관투자자 > 정부 > 외국인의 순서
  - 「시가총액 기준」 투자자별 투자비중(거래소) :
    - 외국인 > 개인 > 일반법인 > 기관투자자 > 정부의 순서
  - 「시가총액 기준」 투자자별 투자비중(코스닥) :
    - 개인 > 일반법인 > 기관투자자 > 정부 > 외국인의 순서
  
- 투자자 중 일반법인과 기관투자자는 상장주식 양도차익에 대하여 법인세를 납부하고 있으며, 정부는 납세의무가 없음
  - 시가총액의 41.2%(거래소 기준)를 차지하는 투자자들은 상장주식 양도차익에 대한 과세에 영향을 받지 않음
  
- 시가총액의 36.6%(거래소 기준)를 차지하는 외국인 투자자들은 자신들의 거주지국과 우리나라 사이에 체결한 조세협약에 의해 납세의무를 짐
  - 독일을 비롯한 일부 국가를 제외하고는 대부분 주식 양도차익에 대해서는 거주지국에서 과세하는 것을 원칙으로 함
  - 따라서 상장주식 양도차익에 대한 과세에 영향을 받지 않음
  
- 결론적으로 시가총액의 22.3%(거래소 기준)를 차지하는 개인투자자만이 상장주식 양도차익에 대한 과세에 새롭게 영향을 받게 되므로, 개인투자자들의 다수인 소액주주를 보호한다면 주식시장의 동요를 막을 수 있을 것임

<표 5> 소유자별 주식분포(2001)

(단위: %, %p)

소유자별	주식수			시가총액		
	거래소	코스닥	차이	거래소	코스닥	차이
정 부 <sup>1)</sup>	7.3	5.5	1.8	8.2	12.9	-4.7
기관투자자 <sup>2)</sup>	19.2	10.2	-9.0	15.8	13.4	-2.3
일 반 법 인	20.3	16.9	-3.4	17.2	16.9	-0.3
개 인	38.5	62.3	23.8	22.3	46.5	24.2
외 국 인	14.7	5.1	-9.6	36.6	10.3	-26.3

주: 1) 정부는 정부 및 정부관리기업을 포함하고 있음.

2) 기관투자자는 증권회사, 보험회사, 투자신탁회사, 은행, 종합금융회사, 상호신용금고, 기금공제회의 보유 주식 수 및 시가총액의 비중을 합산한 것임.

자료: 증권거래소(2002), 「2001년도 주식분포상황조사」, 『주식』, 4월호

- 세부담의 공평성 제고를 위하여 유가증권 양도차익에 대한 과세범위를 점차 확대해 나가야 함
  - 채권은 현재 장외시장거래가 압도적으로 많고 채권시가평가제가 정착되지 않아 양도차익 과세를 조기에 실시하기는 어려운 실정
- 현행의 증권거래세는 징수가 편리하고 징수비용이 낮은 장점이 있으나, 주식의 양도차익에 대한 과세 확대여부에 따라 증권거래세 대해서도 원점에서 재검토해 볼 필요가 있음

## 5. 근로소득공제/근로소득세액공제의 조정

- 근로소득세제의 가장 큰 문제점은, 약 46%가 과세미달자라는 사실임 (<표 6> 참조)
  - 근로소득공제제도의 역할은 저소득층에 대한 세부담을 경감시켜주고

과표양성화율이 저조한 자영업자와의 상대적인 공평성을 맞추기 위한 것이지만, 근로소득자의 46%가 면세자라는 것은 외국과 비교하여 볼 때 과도한 편임

- 근로소득자에게는 근로소득공제와 더불어 근로소득세액공제도 동시에 적용하여 2중으로 세부담을 경감시켜주고 있음

<표 6> 근로소득자 과세자 비율 비교(1999년 기준)

(단위: %)

한 국	미 국	영 국	일 본	캐나다
54	83	80	80	83

자료: 재정경제부 소득세제과

- 근로소득공제의 범위를 축소 조정하여 근로소득세 면세자 비율을 점차 축소해 나가는 것이 중요
  - 선진국의 경우처럼 근로소득자의 하위 20% 정도를 제외한 나머지 계층에게는 적절한 세부담을 지우는 것이 바람직
  - 따라서 자영업자의 과표를 양성화하기 위한 노력을 지속하면서 근로소득자에 대하여 근로소득공제율을 조정하고 근로소득세액공제를 폐지하는 방안을 고려해야 함

<표 7> 근로소득공제의 변천

연도	공 제 액	연도	공 제 액
1981 ~1982	88만원 이하: 전액 88만원 초과~300만원 이하: 20% 300만원 초과: 10% (공제한도: 170만원)	1995	310만원 이하: 전액 310만원 초과: 30% (공제한도: 690만원)
1983 ~1988	94만원 이하: 전액 94만원 초과~300만원 이하: 20% 300만원 초과: 10% (공제한도: 170만원)	1996	400만원 이하: 전액 400만원 초과: 30% (공제한도: 800만원)
1989 ~1990	140만원 이하: 전액 140만원 초과~400만원 이하: 25% 400만원 초과: 15% (공제한도: 230만원)	1997 ~1999	500만원 이하: 전액 500만원 초과: 30% (공제한도: 900만원)
1991 ~1992	230만원 이하: 전액 230만원 초과: 30% (공제한도: 490만원)	2000	500만원 이하: 전액 500만원 초과~1,500만원 이하: 500만원 + 500만원 초과분의 40% 1,500만원 초과: 900만원 + 1,500 만원 초과금액 × 10% (공제한도: 1,200만원)
1993	250만원 이하: 전액 250만원 초과: 30% (공제한도: 600만원)	2001	500만원 이하: 전액 500만원 초과~1,500만원 이하: 500만원 + 500만원 초과분의 40% 1,500만원 초과~4,500만원 이하: 900만원 + 1,500만원 초과분의 10% 4,500만원 초과: 1,200만원 + 4,500만 원 초과금액 × 5%
1994	270만원 이하: 전액 270만원 초과: 30% (공제한도: 620만원)	2002 ~2003	500만원 이하: 전액 500만원 초과~1,500만원 이하: 500만원 + 500만원 초과분의 45% 1,500만원 초과~3,000만원 이하: 950만원 + 1,500만원 초과분의 15% 3,000만원 초과~4,500만원 이하: 1,175만원 + 초과분의 10% 4,500만원 초과: 1,325만원 + 4,500만원 초과분의 5%

자료: 재정경제부, 『조세개요』, 각 연도.

<표 8> 근로소득세액공제의 변천

연 도	주요 내용
1979	- 근로소득자: · 월정급여액 50만원 이하: 산출세액의 30% · 월정급여액 50만원 초과: 산출세액의 20% - 일용근로자: 30% - 사업소득자: 사업소득 600만원 이하인 자는 중간예납세액의 30%
1981	- 근로소득자: · 월정급여액 30만원 이하: 산출세액의 20% · 월정급여액 30만원 초과 50만원 이하: 산출세액의 10% - 일용근로자: 20% ※ 사업소득자 규정은 삭제
1982	- 근로소득자 · 월정급여액 30만원 이하: 산출세액의 20% · 월정급여액 40만원 이하: 산출세액의 10% - 일용근로자: 20% ※ '임시특별세액공제' → '근로소득세액공제' 로 변경
1983~1988	- 근로소득자 · 월정급여액 30만원 이하: 산출세액의 30% · 월정급여액 40만원 이하: 산출세액의 20% · 월정급여액 50만원 이하: 산출세액의 10% - 일용근로자: 30%
1989	※ 폐지
1990	- 근로소득자 · 모든 근로자: 산출세액의 20%, 30만원 한도 - 일용근로자: 20% ※ '근로소득세액공제' 재신설
1990. 8.	- 근로소득자 · 월정급여액 100만원 이하: 산출세액의 40%, 80만원 한도 · 월정급여액 100만원 초과: 산출세액의 30%, 80만원 한도 - 일용근로자: 40%
1991	- 근로소득자 · 연간 총급여액 3,600만원 이하: 산출세액의 20%, 50만원 한도 - 일용근로자: 20%
1992~1995	- 모든 근로자: 산출세액의 20%
1996	- 산출세액 50만원 이하분: 45% - 산출세액 50만원 초과분: 20%
1997~2003	- 산출세액 50만원 이하분: 45% - 산출세액 50만원 초과분: 30%

주: 1. 1992~1996년: 50만원 한도, 1997~2001년: 60만원 한도, 2002년: 40만원 한도  
자료: 재정경제부, 『조세개요』, 각 연도.

## 6. 부가가치세의 면세·영세율 적용범위의 축소

- 우리나라 부가가치세의 면세 및 영세율 적용범위는 지나치게 넓게 운용되어서 조세의 중립성, 공정성 및 단순성이 저해되고 있음
  - 산업정책상 특정 산업부문 지원을 위한 부가가치세 면세제도<sup>13)</sup>와, 국제적 이중과세의 방지와 특정산업의 수출촉진을 위해 도입한 영세율 제도<sup>14)</sup>는 조세의 공정성을 저해하고 가격체계 및 거래과정의 왜곡을 초래
  
- 향후 면세 및 영세율 범위를 축소함으로써 부가가치세의 장점인 중립성을 강화하고 조세의 공정성과 단순화를 강화해야 함
  - 면세·영세율의 범위에 대한 일반적인 공감대를 찾기가 어렵다는 점을 감안하여 범위의 적정성보다는 기능상 또는 제도운영상의 문제점 위주로 개선하는 것이 바람직함
  - 영리목적 교육용역, 국민기초생활보장과 관련이 낮은 의료용역 등이 축소의 대상임

---

13) 부가가치세의 면세라 함은 특정한 재화 또는 용역의 공급과 재화의 수입에 대하여 부가가치세의 납세의무를 면제하는 제도를 말한다. 면세업자가 부가가치세가 과세되는 재화나 용역을 공급받거나 재화를 수입하는 경우 부가가치세를 거래상대방에게 징수당하게 된다. 따라서 면세사업자는 거래상대방에 의하여 거래징수당한 부가가치세는 매입세액으로 공제받지 못함으로써 결국 당해 거래의 원가에 가산하여 거래상대방에게 전가하게 된다. 이러한 의미에서 일반면세(부분면세)라고도 한다.

14) 현행 부가가치세의 과세방법은 전단계세액공제방식으로서, 매출세액(매출액×세율)에서 매입세액을 공제한 차액을 납부세액으로 하는 방식이므로 매출세액 산출시 영(zero)의 세율을 적용하면 매출세액이 영(0)이 되고, 따라서 재화와 용역을 구입할 때 부담한 매입세액을 공제하면 납부세액이 부(-)가 되어 결국 재화 또는 용역을 공급받을 때 자기가 부담한 매입세액을 전액 환급받게 된다. 이와 같이 영세율에 의하는 경우에는 매입세액까지도 환급하여 부가가치세 부담이 전혀 없으므로 이를 완전면세제도라고 한다.

## 7. 조세감면 규모의 축소

- 우리나라의 조세지출 규모는 일몰제도를 도입한 이후 절대액은 증가하고 있으나, 국세대비 조세지출비율<sup>15)</sup>은 점차 감소하는 추세(<표 9> 참조)
  - 조세지출비율은 조세지출예산제도를 도입한 1999년에 14.6%를 차지하였으나, 그후 꾸준히 감소하여 2002년에는 약 13.0%에 달할 것으로 전망
  - 조세지출액은 1999년 10조 5,419억원, 2000년 13조 2,824억원, 2001년 13조 7,298억원, 2002년에는 약 14조 4,002억으로 전망되었음.

<표 9> 연도별 조세지출 예산 비율

(단위: 억원, %)

구분	1999 실적(C)	2000 실적(D)	2001 실적(E)	2002 전망(F)	전년대비 증감률	
					E/D	F/E
○ 조세지출(A)	105,419	132,824	137,298	144,002	3.3	4.9
• 직접세	73,689	95,147	97,183	101,099	2.1	4.0
• 간접세	31,730	36,293	39,025	41,489	7.5	6.3
• 관세		1,384	1,090	1,414	△21.2	29.7
○ 관련 국세(B)	614,532	832,214	886,020	961,324	6.5	8.5
○ 조세지출비율 (A/A+B)	14.6	13.8	13.4	13.0		

자료: 재경부

- 2002년도 『세목별』 조세지출 전망액
  - 소득세: 5조 5,638억원(38.6%)
  - 법인세: 4조 5,296억원(31.5%)
  - 부가가치세: 2조 8,929억원(20.0%)

15) 조세지출비율 = 조세지출/(조세지출+국세)

- 2002년도 『기능별』 조세지출 전망액
  - 근로자, 농어민 등 중산·서민층 지원: 6조 8,440억원(47.5%)
  - 중소기업, 투자, R&D 등 기업에 대한 지원: 4조 7,249억원(32.8%)
  - 교육, 문화, 환경, 사회보장 등 지원: 2조 619억원(14.3%)
  - 방위산업체 등 국방부문에 대한 지원: 6,709억원(4.7%)
  
- 2002년도 『감면방법별』 조세지출 전망액
  - 직접세 부문 중 비과세, 세액감면, 소득공제, 세액공제 등을 통한 직접 감면: 9조 5,814억원(66.5%)
  - 직접세 부문 중 준비금, 과세이연 등을 통한 간접감면: 5,285억원(3.7%)
  - 부가가치세 영세율 등에 의한 간접세 감면: 총 4조 1,489억원(28.8%)
  
- 국세대비 조세지출비율은 점차 감소하는 추세이나, 현재 약 13.0%를 차지하여 여전히 높은 수준임
  - 이는 조세지원이 사실상의 지출이라는 인식이 낮고, 정책목표 달성 수단으로 조세감면을 적극적으로 활용하는 데 기인
  
- 조세지원제도는 복잡하면서 대규모의 조세감면으로 과세기반이 위축됨에 따라 세제의 중립성이 훼손되고 있음
  - 조세지원이 항구화·기득권화되고 신규지원이 난립하는 경향이 있음
  
- 조세지원제도는 정기적인 평가결과를 바탕으로, 지원의 규모와 대상을 지속적으로 축소하고 지원의 한시성을 확보하여 탄력적으로 운영되어야 할 것임
  - 모든 감면조항에 일몰시한을 설정하여 일몰시점에 실제적으로 폐지되도록 하고, 항구적인 감면이 불가피하다고 판단되는 조세감면 항목은 본법으로 이전

- 조세지원의 항구화와 신규 지원의 난립을 방지하기 위해서는 조세지원의 관리·통제 및 운영이 효율적으로 이루어져야 함
  - 개별 조세지원제도의 실효성에 대한 정밀분석을 통하여 불요불급한 제도를 지속적으로 정리해야 할 것임
  
- 중소기업을 지원하기 위한 각종 감면규정을 실효성 있는 제도 중심으로 단순화할 필요가 있음
  - 현재 중소기업관련 지원세제는 매우 복잡하고 지원대상이 한정되어 있어서 중소기업들이 보편적으로 이용하지 못하고 있음
  
- 지식기반경제에서 중소기업의 경쟁력을 제고하기 위해서는 연구개발에 대한 조세지원을 강화할 필요가 있음
  - 실효성이 적은 기술개발준비금제도는 폐지하는 대신, 기술 및 인력개발 세액공제제도의 세액공제율을 상향조정하는 방안을 고려

## IV. 과세기반 확충을 위한 세정의 개선방향

### 1. 현금거래비중의 축소

#### 가. 직불카드 활성화로 소액현금거래 양성화

- 자영업자의 과표를 양성화하기 위해서는 일차적으로 상거래에서 현금거래의 비중을 최대한 억제하고, 세원이 자동적으로 노출되는 신용카드, 직불카드의 거래비중을 확대해야 함
- 신용카드사용금액에 대한 소득공제와 신용카드영수증 복권제도 도입 결과, 신용카드거래가 폭발적으로 증가하여 자영업자의 과표양성화에 크게 기여
  - 신용카드사용금액이 민간 총소비지출에서 차지하는 비중이 2001년에는 43.6%에 이름(<표 10> 참조)

<표 10> 신용카드 사용 증가 추이

(단위: 억원, %)

연 도 별		1997년	1998년	1999년	2000년	2001년
신용카드 사용	금액	381,800	308,308	426,339	795,923	1,353,722
	증가비율	-	△19.2	38.3	86.7	70.1
민간소비 점유비율		15.0	12.7	15.7	26.6	43.6

- 신용카드 증가율이 향후에는 점차 둔화될 것이고, 조만간 한계에 봉착할 것이므로 자영업자의 과표를 양성화하기 위한 다음 단계의 정책수단으로 직불카드를 적극 활용해야 함
  - 직불카드는 카드연체, 신용불량자, 개인파산문제를 근본적으로 방지할

- 수 있음
- 신용카드는 가맹점수수료가 상대적으로 높아 소비자들이 소액거래에 사용하는 것을 기피
  - 가맹점 수수료가 상대적으로 낮은 직불카드를 활성화하여 소액 현금 거래를 대체해야 함
- 직불카드는 1996년 국내도입 이래 소비자의 인식 미흡, 신용카드에 치우친 마케팅, 정부의 직불카드 활성화의 필요성에 대한 인식 및 문제해결 의지의 부족 등으로 사용이 부진
- 도입초기에는 사용이 급증하였으나 1998년부터 신용카드에 밀려 크게 둔화되기 시작
- 직불카드를 활성화함으로써 은행계 카드회사는 물론이고, 정부(과세당국), 가맹점, 소비자 모두에게 이익이 돌아가는 Win-Win 게임이 될 수 있음
- 외국의 예에서 증명이 되었듯이 직불카드는 그 고유의 장점만으로도 활성화될 수 있는 유인이 충분하게 있으며,
  - 우리나라는 추가적으로 소득공제제도와 복권제도를 직불카드에 적용하고 있는 바,
  - 신용카드로 인한 각종 사회적 문제를 해결하는 방안으로 직불카드를 활성화해야 함
- 정부(과세당국) 측면에서의 직불카드의 장점
- 거래기록이 통장에 남기 때문에 근거과세의 증빙자료가 되고 과세 공정성 제고에 도움이 됨
  - 위장가맹점, 카드깡 문제를 해결
  - 현금통화에 대한 수요가 상대적으로 감소하여 화폐의 수명 연장
  - 결제수단의 다양화로 금융시장의 개방화에 능동적으로 대처

□ 소비자 측면에서의 직불카드의 장점

- 자신의 예금잔고 이내에서만 거래가 가능하기 때문에 신용불량자 문제를 근본적으로 방지
  - 신용카드와 달리 무분별한 소비를 억제
- 외상거래의 성격 때문에 오히려 신용카드 사용을 꺼리거나 규모있는 소비생활을 추구하는 소비층에게 대안으로 작용
- 소비자 파산문제를 방지
- 카드분실시에도 타인에 의한 부정사용의 가능성이 낮음
- 소득공제비율이 신용카드보다 높고 복권당첨의 기회가 주어짐
- 자금관리가 용이
- 신용카드에 비하여 수수료가 낮아 가맹점으로부터 거부감이 적음

□ 가맹점 측면에서 직불카드의 장점

- 가맹점 수수료가 신용카드에 비하여 낮음
- 분실이나 도난카드로 인한 위험이 없음
- 거래와 동시에 자금이 이체되므로 자금유통이 원활
- 현금보유의 필요성이 감소하여 관리비용이 절감
- 복권당첨의 기회를 신용카드와 동일하게 누림
- 직불카드매출전표의 2.0%를 납부세액에서 공제하거나 환급세액에 가산할 수 있어 현재 1.0~2.0% 수준인 수수료 부담을 상쇄

□ 카드발급은행 측면에서의 직불카드의 장점

- 카드전업사가 침범할 수 없는 독자적인 업무영역 확대
- 직불카드를 매개로 하여 은행계 신용카드의 시장점유율을 확대할 수 있음
  - 직불카드를 통하여 카드전업사에 비하여 은행계 신용카드의 상대적 경쟁력 우위 유지
- 부실채권에 대한 부담이 없음
- 현금수납에 따른 인건비 및 관리비 절약

- 직불카드 거래를 활성화하기 위한 방안
  - 직불카드 사용을 활성화하기 위해서는 가맹점 확대가 최우선되어야 함
  - 현금용통거래의 허용
  - 직불카드 수수료의 정액제 전환
  - 직불카드에 대한 정부의 적극적인 홍보 및 제도적 미비점 보완

#### 나. 일정금액 이상의 현금거래는 금융기관이 국세청 보고 의무화

- 세계 각국은 일정금액 이상의 현금거래는 금융기관이 국세청에 보고하도록 의무화하여 현금거래를 철저히 방지하고 있음
- 미국은 현금거래의 보고 및 기록보존제도를 엄격하게 운영하고 있음
  - 현금거래의 보고에 관한 근거법률은 은행비밀법(Bank Secrecy Act), 자금세탁방지법(Money Laundering Control Act) 및 내국세법(IRC)
  - 금융기관은 동일인이 1일 10,000달러를 초과하는 현금을 은행에 입·출금하는 경우, 또는 은행을 통하여 송금 또는 환전하는 경우에 은행은 그 사실을 미국 국세청에 보고하도록 규정
  - 보고대상 현금: 10,000달러를 초과하는 미화 또는 외국통화를 입금 또는 출금, 송금, 환전하는 경우
    - 동일한 고객이 하루에 수차례에 걸쳐 입금 또는 출금, 송금, 환전한 금액이 10,000달러를 초과하는 경우에도 보고대상
  - 보고시기: 보고대상 거래가 발생한 후 15일 이내에 미국 국세청에 보고
  - 보고양식: Form 4789(Currency Transaction Report)
  - 보고서 기재사항: 거래자의 주소·성명 및 납세자번호, 현금거래액, 거래일 및 거래의 성격, 기타 필요한 사항

□ 위반시 처벌규정

- 보고의무 위반에 대하여는 민사벌 또는 형사벌로 처벌
- 보고의무를 위반한 자에 대하여는 거래액(100,000달러 한도)과 25,000달러 중 큰 금액 이하의 가산세를 과징한다(US Code Chapter 31 § 5321(a)(1))
- 고의로 보고의무를 위반한 경우에는 25만달러 이하의 벌금 또는 5년 이하의 징역에 처하거나 위의 벌금과 징역을 병과(US Code Chapter 31 §5322(a)).

□ 관계법령을 개정하여 일정금액 이상의 현금거래는 금융기관이 자동적으로 국세청에 보고하도록 해야 함

- 현실적으로 차명거래가 실명거래로 인정되고 있고,
- 비밀보장을 우선하여 과세당국의 금융거래 접근을 엄격하게 제한

**다. 혐의 거래에 대한 감시 강화**

□ 미국을 비롯한 선진국의 경우에도 모든 탈세, 마약, 테러 등 불법자금은 현금거래에 의하여 이루어진다는 것을 인식하고 이를 방지하기 위하여 각종 규제 장치를 두고 국제간 협력을 강화하고 있음

□ 선진국은 자금세탁(Money Laundering)<sup>16</sup>행위를 효율적으로 방지하기 위하여 금융제도, 사법제도, 국제협력의 연계를 강화하고 있음

- 자금세탁범죄의 초국가적 성격 때문에 범죄인 인도, 사법공조와 같은 국가차원의 협력분야로부터 일반 정보 및 혐의거래정보 교환 등과 같은

---

16) 자금세탁(Money Laundering)이란 일반적으로 “자금의 위법한 출처를 숨겨 적법한 것처럼 위장하는 과정”을 의미하며, 각국의 법령이나 학자들은 연구목적에 따라 구체적인 개념은 다양하게 정의되고 있다. 우리나라의 경우 “불법재산의 취득·처분사실을 가장하거나 그 재산을 은닉하는 행위 및 외국환거래 등을 이용한 탈세목적으로 재산의 취득·처분 사실을 가장하거나 그 재산을 은닉하는 행위”로 규정함

FIU간 상호협력체제가 강화되고 있음

- 2002년 7월 기준으로 에그몽그룹(Egmont Group)<sup>17)</sup>에 가입하여 FIU를 운영하고 있는 국가는 약 69개 국가임
  - 선진국의 대표적인 기구로는 FinCEN(미국), NCIS(영국), BAFin(독일), AUSTRAC(호주), MROS(스위스), TIF-CFI(벨기에), JFIU(홍콩), JAFIO(일본), AMLO(태국) 등이 있음

□ 미국은 1990년 재무부 산하에 FinCEN(Financial Crimes Enforcement Network)를 창설하여 미국내 뿐만 아니라 국외에서 발생하는 불법 현금 거래를 차단하고자 함

- 미국에서는 1970부터 금융기관이 1만달러 이상의 현금거래는 은행법에 의하여 국세청(IRS)에 보고하도록 함
  - 금융기관은 현금거래보고서(Currency Transaction Report)를 작성하여 Form 4789를 이용하여 IRS에 보고하도록 함
- 1986년 발효된 마약방지법(Anti-Drug Abuse Act)에 의해 1988년 발의된 연방규정에 따라 3,000달러 이상의 여행자수표, Cashier Check 등의 거래에 대해서도 거래기록이 명확하지 않을 경우 금융기관이 발행을 금지하도록 함
- 고객이 3,000달러 기준을 회피하기 위하여 고의적으로 거래 단위를 3,000달러가 약간 미달하도록 하여 여행자수표, Cashier's Check 등을 발행하고자 할 경우에도 "Suspicious Transaction"으로 간주하여 IRS에 보고하도록 함

□ 미국은 현금거래액이 1만달러에 미달하는 경우일지라도 그 현금이 불법적인 행위와 관련이 있는 재산이거나 불법행위를 할 목적으로 재산을 은닉·가장하거나 그와 같은 의도를 가지고 있다는 사실을 알고 있거나 혐의를 둘 만한 이유가 있는 경우에는 이를 보고해야 함<sup>18)</sup>

---

17) FIU간 국제협력기구

- 9.11 테러 이후에 제정된 愛國法(USA Patriot Act of 2001)에서는 금융기관의 범위에 증권브로커 딜러, 신용카드사, 자금서비스업자 (환전영업자, 수표할인업자, 여행자수표·전자화폐 발행인 및 매입자, 자금송금업자 등), 보험회사, 카지노업자 등을 추가
  - 또한 모든 금융기관은 자치적으로 자금세탁방지프로그램(Anti-Money Laundering Programs)을 마련하여 운영하도록 함(US Code Chapter 31 §5318(h)).
  - 자금세탁방지프로그램에는 내부지침·절차 및 통제의 개발, 보고책임자의 임명, 지속적인 직원훈련프로그램의 마련, 프로그램 검사를 위한 독립적인 감사기능의 확보가 포함
  - 금융기관은 신규계좌를 개설할 때, 고객의 실명을 확인하고 인적 정보에 관한 기록을 유지해야 함
- 우리나라도 2001. 11. 28일에 OECD 30개 국가 중에 29번째로 금융정보 분석원(Financial Information Unit; FIU)을 창설하여 운영<sup>19)</sup>하고 있으나, 관계법령<sup>20)</sup>의 국회통과 과정에서 기준금액이 크게 상향조정되어 원래의 취지가 크게 훼손(<표 11>, <표 12> 참조)
- 『특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률』 제4조와 동법 시행령 제6조 제1항에 의하면, 외국통화로 표시된 외국환거래 등의 경우에는 1만 미합중국달러 또는 그에 상당하는 다른 통화로 표시된 금액,

18) 일찍이 자금세탁방지법을 도입한 미국과 호주는 일정금액 이상의 금융거래를 보고하는 「고액현금거래보고」(Currency Transaction Report) 제도와 더불어 「혐의거래보고」제도를 병행 운영하여 현금거래를 적극적으로 차단하고 있다.

19) 한국은 2002년에 에그몽그룹(Egmont Group)에 가입하였고, 벨기에, 영국, 폴란드 등과 자금세탁방지에 대한 MOU를 체결하였으며, FATF((Financial Action Task Force on Money Laundering)가입을 추진하고 있다.

20) 관계법령으로는 『특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률』, 『특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률 시행령』, 『범죄수익 은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률』이 있음

- 그 외의 금융거래의 경우에는 5천만원 이상인 경우에 한하여 FIU에 보고하도록 하여 실효성이 떨어짐<sup>21)</sup>

<표 11> 금융기관별 혐의거래보고 건수(2002. 11. 20일 기준)

(단위: 건)

합계	은행	증권	상호저축	새마을금고
202	175	25	1	1

<표 12> 기관별 정보제공 건수(2002. 11. 20일 기준)

(단위: 건)

합계	검찰청	경찰청	국세청	관세청	금감위
68	24	24	6	7	7

주: 이 중 6건은 검찰·금감위, 금감위·관세청 등 중복제공

- 『특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률 시행령』에 나와 있는 기준금액을 대폭 인하하여 혐의거래를 실질적으로 방지할 수 있도록 해야 함

## 2. 세무대리인의 윤리 및 책임 강화

- 정부부과제도에서 신고납부제도(self-assessment)로 전환한 후 세무대리인의 역할이 크게 확대되었음
  - 정부부과제도하에서는 정부가 개인의 납세액을 모두 결정해야 했으나, 신고납부제도하에서는 납세자 스스로가 자신이 납부할 세액을 결정하여

21) 『특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률』 제4조에 의하면 기준금액 미만인 경우에도 당해 재산이 불법재산이라고 의심되는 합당한 근거가 있거나 금융거래의 상대방이 자금세탁행위를 하고 있다고 의심되는 합당한 근거가 있는 경우에는 그 사실을 금융정보분석원장에게 보고할 수 있도록 하고 있다.

- 자진신고해야 하므로 세무대리인에 의존하는 경우가 크게 증가함
- 신고납부제도하에서는 과세당국의 행정비용은 절감되나 납세자의 납세순응비용은 증가함

- 신고납부제도하에서 납세자들의 성실납부를 유도하기 위해서는 공인회계사, 세무사 등 세무대리인에 대한 높은 윤리의식과 책임감이 필요함<sup>22)</sup>
  - 세무대리인에 대한 엄격한 윤리규정을 마련해야 함
  - 세무대리인에 대한 징계사유를 분명하게 법에 명시할 필요가 있음
  - 규정위반시 부과되는 징계종류를 구체적으로 명시할 필요가 있음

### 3. 세무조사의 객관화와 과학화

#### 가. 세무조사의 객관화와 과학화로 납세자의 신뢰성 제고

- 전반적인 납세환경을 개선하여 납세자의 자발적인 납세순응비율을 제고하는 것이 우선되어야 하며 세무조사는 의도적이고 조직적인 성격의 탈세를 방지하는 데 집중해야 함
  - 아직까지 과표양성화율이 저조한 점과 세무조사 인원의 부족을 감안하면 세무조사를 통하여 전반적인 탈세를 방지하는 것은 무리
  - 제한된 행정력을 탈세 가능성이 높은 업종에 집중하는 「선택과 집중의 원칙」에 의한 전략적 접근방법이 필요
  - 1999년 국세청의 기능별 조직개편 이후 지역담당제가 폐지되어 과세 자료 인프라와 전산망에 의한 과학적인 세정의 필요성이 대두

---

22) 미국에서는 변호사, 공인회계사, 등록대리인 등 세무대리인의 시험과목에 윤리가 포함되어 있고, Regulation(31 CFR part 10)의 Subpart B에서는 세무대리인의 직무수행에 있어서의 윤리규정을 두고 있고, 이밖에 변호사법, 공인회계사법 등 각 직업법의 영역에서도 윤리규정을 두고 있음

- 세무조사기법을 과학화하고 객관화하여 납세자의 신뢰를 제고해야 함
  - 우리나라처럼 현금거래의 비중이 높고 탈세가 만연한 국가에서는 세무조사가 효율적인 탈세억제 방안 중의 하나이므로, 이를 객관화하고 과학화하여 납세자의 신뢰를 회복해야 함

#### 나. 탈세혐의 정도에 따라 세무조사 유형의 차등 적용

- 부족한 세무조사 인력을 효율적으로 사용하기 위해서는 탈세혐의 정도에 따라 세무조사의 유형과 강도를 달리함으로써 세무조사의 실효성을 제고해야 함<sup>23)</sup>
  - 가벼운 혐의에 대해서는 서면조사로 완료
  - 탈세규모가 크고 악의적일 경우 철저한 세무조사를 수행
  - 통계적 방법을 통하여 탈세가능성이 높은 집단을 선별하여 지속적인 세무조사와 감시·감독 강화
- 세무조사 비율을 선진국 수준(1~2%)으로 상향조정하고, 국세통합전산망을 이용하여 축적된 과세자료를 바탕으로 중점관리대상자의 선정에 정확성을 제고해야 함
  - 종합소득세 전체 납세자 중 세무조사를 받은 비율은 0.2~0.3%
  - 세무조사는 납세성실도 분석에 따라 과학적으로 접근해야 함
  - 탈세 통계자료 산정을 위하여 무작위표본추출조사를 병행하여야 함

---

23) 미국의 세무조사는 IRS가 개인이 보고한 세금신고서의 특정항목에 대하여 우편으로 질 문서를 보내고 답변을 요구하는 서면조사(Correspondence Audits), 납세자가 입증할 서류를 기한내에 준비하여 정한 날짜에 IRS 사무실에 출두하여 조사를 받는 출두조사(Office Audits), IRS 직원이 납세자의 사업장소에 나가서 조사하는 현장조사(Field Audits), 통계적 방법을 이용하여 탈세가능성이 높은 특정 업종을 선별하여 조사하는 무작위통계조사(Random Statistical Audits) 등으로 나뉜다.

## 다. 세무조사 평가기준의 개선

- 세무조사의 평가기준은 징수액이 아니라 합리성(Rationality)과 효율성(Efficiency)이 되어야 함(<표 13> 참조)
  - 세무조사 과정에서 절차가 얼마나 잘 준수되었으며, 효율적이고 합리적으로 조사가 이루어졌는지가 기준이 되어야 함

<표 13> 음성·탈루소득에 대한 세금추징 실적

(단위: 억원)

1997년	1998년	1999년	2000년	2001년
2,300	16,000	25,019	34,730	35,117

자료 : 재정경제부

- 세무조사에 대한 납세자의 불만을 조사하고 반영하는 과정이 필요함
  - 세무조사 과정이 공정하고 객관적이었으며, 납세자에게 친절하였는지 등을 조사하여 평가해야 함
  - 세무조사 과정에서 납세자의 권리를 보호할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 함

## V. 조세의 소득재분배기능 강화방안

### 1. 상속·증여세의 완전포괄주의 도입

- 사전적이고도 계획적인 조세회피양상이 적극화되는 양상을 보이고 있는 가운데 상속·증여세제에 의한 부의 집중을 완화 내지 방지할 필요
- 현행 상속·증여세법은 과세요건을 법률에 정하고 이와 유사한 경우에 대하여는 추가적인 법률 보완없이 증여세를 과세할 수 있는 유형별 포괄주의를 채택하고 있음
  - 지난해 유형별 포괄과세주의를 전면적으로 도입했지만 금융산업의 발전 및 정보통신산업의 발전으로 새로운 거래 유형에 대한 적기 과세에 어려움 있음
  - 이러한 문제점을 해결하여 변칙 상속·증여에 대해 사전적으로 대응할 수 있도록 완전포괄주의를 도입
- 완전포괄주의는 과세유형이 포괄적으로 규정되기 때문에 일부에서 조세법률주의 위배로 인한 위헌소지가 있다는 주장이 제기될 수 있고
  - 사실상 경제적 이익의 증여에 대해 납세자와 해석차이로 인한 분쟁의 소지도 있을 수 있음
- 상속·증여세에 포괄주의를 도입하고 있는 국가도 납세자의 예측가능성 제고, 집행의 일관성 유지 등을 위하여 구체적인 과세유형을 하위규정에 예시하는 등 보완장치를 가지고 있음.
  - 영미법계 국가와 일본이 포괄주의를 도입하고 있지만, 보완장치로서 각각 축적된 판례 및 상속세법의 일부 규정과 기본통달 등에서 과세대상을 예시 내지는 열거하고 있음.

- 재산의 무상이전에 대해서는 예외 없이 증여세를 과세하도록 경제적 이익의 증여 등 증여세 과세대상에 관한 포괄규정을 두면서
  - 현재 상속·증여세법상 열거된 증여의제 14가지 유형을 예시규정으로 전환
  - 경제적 이익의 산정기준 등 기본적인 사항은 법에 규정하고 구체적인 산정방법은 하위규정에 위임

## 2. 금융소득종합과세의 실효성 확보

### 가. 기준금액의 인하

- 금융소득종합과세는 지하경제를 차단하고 공평과세를 통하여 조세정의를 추구하기 위하여 도입하였지만 일정금액을 초과하는 기준초과금액<sup>24)</sup>에 한하여 누진세율로 종합과세함으로써 대상이 한정
- 헌법재판소는 2002년 9월에 자산소득에 대한 부부합산 과세제도를 위헌으로 판결함에 따라 금융소득종합과세제도도 개인별 과세로 전환 되었으나, 기준금액이 4천만원으로 유지됨에 따라 실효성이 훼손
  - 위헌판결 이전에도 부부합산 금융소득이 4천만원을 초과하는 경우로 한정하여, 대상인원이 종합과세 대상자의 약 3% 정도인 3~4만명에 불과하였음
- 기준금액을 현행 금리 등을 고려하여 대폭 인하함으로써 금융소득종합과세의 실효성을 제고해야 함
  - 기준금액을 대폭 인하하여 금융소득 중 사업소득, 근로소득 등과 합산하여

---

24) 금융소득금액에서 종합과세기준금액인 4천만원을 차감한 금액을 기준초과금액이라고 함

- 누진과세되는 비중이 높아야만 명실상부한 종합과세가 될 것이며,
- 또한 응능부담의 원칙에 따른 소득계층간, 소득종류간 세부담의 공평성을 제고할 수 있음

#### 나. 금융소득 비교과세제도의 폐지

- 금융소득 종합과세기준금액을 4,000만원으로 한정함으로써 기준금액을 초과하는 금액이 소액인 경우에는 원천징수세율(15%)보다 낮은 세율인 최저세율 9%를 적용받게 되는 문제가 발생하여 제도의 취지를 훼손
  - 9%의 세율을 적용받을 경우 종합과세되는 금융소득에 대하여 원천분리과세 받는 경우보다 세금을 덜 내게 되는 모순이 발생하여 금융소득종합과세의 기본 취지에 어긋나게 됨
  - 금융소득 비교과세제도<sup>25)</sup>는 이자·배당소득 등에 대한 종합과세시 세액계산의 특례규정을 두어 종합과세기준금액을 초과하는 금융소득에 대하여는 최소한 원천징수세액보다 적게 부담하는 모순을 방지하고자 도입
- 금융소득 비교과세제도는, 종합과세 적용기준을 4,000만원을 초과하는 금액으로 한정함으로써 야기되는 문제를 방지하기 위하여 도입
  - 비교과세제도는 금융소득이 종합과세 기준금액인 4천만원을 초과하는 경우와 기준금액 이하인 경우 산출세액을 달리 계산하도록 하여 세무행정 및 납세순응비용이 크게 증가
- 금융소득에 대한 분리과세와 비교과세제도를 폐지하여 종합과세함으로써 과세의 공평성과 중립성을 제고해야 함

---

25) 금융소득 비교과세제도는 금융소득의 종합과세시 산출세액이 원천징수세액보다 적어지는 일이 없도록 하기 위하여 종합소득세로 과세시 산출세액과 원천징수세액을 비교하여 최소한 원천징수세액으로 과세하는 것을 말한다.

- 1996년 금융소득종합과세제도를 처음 도입할 당시에는 자금흐름과 실물경제에 미치는 과금효과를 최소화하기 위하여 불가피한 측면이 있었지만 지금은 기준금액을 점진적으로 인하하여 장기적으로 폐지하는 것을 고려해야 함

### 3. 재산세의 과표현실화

- 현행 부동산세제는 보유시의 세부담(재산세·종합토지세)이 낮아서 공평과세에 어긋나고, 투기목적으로 다수 주택을 보유하는 경우에도 세금이 부담요인으로 작용하지 않고 있음
  - 부동산 편중소유와 주기적인 가격상승으로 서민들의 내집 마련에 어려움이 가중되고 있으며, 빈부격차가 더욱 확대되는 결과를 초래
- 부동산 과세를 위한 평가는 건교부의 공시지가(토지), 행자부의 과세시가표준액(건물) 및 국세청의 기준시가(공동주택)로 구분됨
  - 과표현실화율이 낮은 상태에서 높은 세율을 유지함으로써 세제 본래의 정책목적 달성에 한계가 있음.
  - 각 평가 간의 상호연계성이 부족하며, 과세대상과 지역 간에 평가의 균일성이 결여되어 있음.
- 재산세 및 종합토지세의 과표를 점진적이면서도 지속적으로 현실화해 나가되 예측 가능하도록 다년간에 걸쳐 예고제를 실시해 나가는 것이 필요
  - 현재 약 30% 수준인 과표를 매년 일정비율씩 인상하는 점진적인 방안을 채택하여 충격과 부작용을 최소화하는 것이 필요
  - 보유과세 강화와 병행하여 거래세(취득세·등록세) 부담을 경감

### 가. 보유관련세: 종합토지세·재산세

- 종합토지세, 재산세 등 보유관련세는 과표현실화율이 낮고 세부담도 낮아서 지방공공재에 대한 수혜자부담원칙에 부합되지 않음
  - 재산세의 과표산정 방식은 신축건물기준가액에 의한 지수산정방식이고, 산정에 필요한 각종 지수가 임의적이어서 과표와 시가 간에 괴리가 발생
  - 종합토지세의 세부담이 과세대상토지에 따라 차이가 나기 때문에 토지의 사용용도가 경제적 이유가 아닌 세부담 회피를 목적으로 결정됨
  
- 점진적인 과표현실화로 보유과세 부담을 증가시켜서 지방공공재에 대한 수혜자부담원칙에 부합되도록 함
  - 지방분 종합토지세와 국세분 종합토지세로 이원화 함
    - 지방분 종합토지세 : 대물단일세율 과세 형태로 전환해서 지자체의 주요 세원이 되도록 유도
    - 국세분 종합토지세 : 일정 기준 이상의 토지 보유에 대하여 부과해서 토지투기 억제 및 형평성 제고 목적을 수행하도록 함
  - 부족한 토지자원의 효율적 배분 및 사용을 위하여 종합토지세의 부담을 인상할 필요
    - 건물에 대한 세부담이 토지에 비하여 낮도록 조정해서 토지의 효율적 이용을 촉진해야 함

### 나. 거래관련세: 취득세·등록세

- 취득세, 등록세 등 거래관련세의 세부담이 과중하여 거래 위축효과가 발생하며, 경기에 민감하게 영향을 받음에 따라 세수의 불안정성이 야기됨
  - 거래관련세의 세부담은 거래자의 담세능력을 정확하게 반영하지 못하며, 과세대상 간의 과표 차이로 인해서 공평성에 문제가 있음

- 신규분양 아파트의 경우는 가격이 100% 파악되나, 기존 주택의 거래는 낮은 과표에 의존함으로써 형평성 문제 야기
  - 개인과 법인 간의 거래 및 개인간의 거래에 과표 차이가 존재
- 거래관련세의 과표를 실지거래가격에 근접하도록 하되, 세율 인하를 병행하여 세부담의 급격한 증가를 억제
    - 장기적으로 보유관련세의 세부담을 지속적으로 상향 조정함과 동시에 거래관련세의 세부담을 경감하고, 수수료화

#### 4. 소득재분배정책의 효율증대를 위한 EITC 도입

##### 가. EITC제도의 도입 필요성

- 국민기초생활보장제도가 장기적으로 지속가능한 공공부조제도로 정착하기 위해서는, 근로무능력자에 한하여 국가가 최저한의 생계를 보장해주고, 근로능력자에게는 근로유인을 강화하여 스스로 자립할 수 있도록 해야 함
- 국민기초생활보장제도 수급자의 근로유인을 강화하기 위하여 근로소득공제 (Earnings Disregard)제도를 시행하고 있으나 범위가 제한적임
  - 현재 학생, 자활참여자 및 장애자에게 제한적으로 실시하고 있으며,
  - 일반수급자에 대한 적용은 공제방법, 공제율 및 실효성에 대한 사회적 합의가 도출되지 않아 시행이 계속 지연되고 있음
- 일반수급자에 대한 근로소득공제제도가 시행되더라도 제도 자체의 문제점과 전달체계의 미비로 근로유인효과가 의문시됨
  - 첫째, 수급자에 대한 소득파악이 부정확하고,
  - 둘째, 한계세율이 90%나 되며,

- 셋째, “All or Nothing” 방식의 급여체계,
  - 넷째, 사회복지전담공무원의 부족 등으로 근로유인 효과가 기대에 미치지 못할 가능성이 매우 높음
- 선진국에서도 공공부조 수급자에 대한 소득지원을 강화하고 근로동기를 고취하기 위하여 공공부조제도와 더불어 조세정책을 통하여 그 효과를 배가하는 2중의 장치를 마련하는 추세임
- 미국은 1975년부터 EITC제도를 도입한 후 지속적으로 확대시행하고 있으며, 지금은 근로빈곤층을 위한 가장 확실한 소득보전정책으로 정착
  - 영국은 Working Family Tax Credit제도를 통하여 저임금 상시근로자의 근로소득이 일정수준 이하로 떨어지지 않도록 함
  - 호주는 2003년부터 Working Credit제도를 도입하여 수급자들이 임시직, 비정규직, 또는 정규직을 구할 동기를 강화할 예정
  - 뉴질랜드는 미국의 EITC와 유사한 Family Tax Credit제도를 통하여 일정시간 이상 일하는 저소득층에 대하여 추가적인 세제혜택을 제공
- 선진국에서의 이러한 추세는 복지제도의 지속가능성뿐만 아니라 수급자 스스로 자립하여 인간으로서 가장 소중한 근로를 통한 기쁨을 누릴 수 있도록 하기 위하여도 매우 중요하다는 인식이 반영된 것임
- 근로빈곤층(Working Poor)에 대한 지원정책의 실효성을 제고하기 위해서는 국민기초생활보장제도의 개선만으로는 한계가 있으며, EITC를 도입하여 근로빈곤층에 대한 소득재분배와 근로의욕을 강화해야 함
- EITC제도는 환급가능한 세액공제(Refundable Tax Credit)제도로 세액공제액이 세부담금보다 클 경우 그 차액을 납세자에게 환급해줌으로써 적극적인 소득재분배 기능을 함
  - 적용대상 소득을 임금, 팁, 중개료(Commission) 등 근로소득(Earned Income)으로 제한함으로써 근로빈곤층의 근로유인을 강화

## 나. 미국 EITC제도의 개요

### 1) 도입 배경

- EITC제도는 Milton Friedman의 부의 소득세(Negative Income Tax)의 개념을 적용하여 미국이 근로빈곤층(Working Poor)을 대상으로 1975년 도입한 환급가능한 세액공제(Refundable Tax Credit)제도임
  - EITC는 일반 세액공제제도와는 달리 세액공제액이 세부담보다 클 경우에 이를 환급해 줌
- 가솔린세, 사회보장세 등의 역진성으로 인한 저소득근로자의 세부담을 경감시켜주기 위하여 1975년 도입된 후 현재는 가장 중요한 사회복지 프로그램으로 정착

### 2) 자격 조건

- 도입초기에는 부양자녀가 있는 경우에만 적용이 되었으나, 1994년 이후 부양자녀가 없는 가정에도 적용을 확대
- EITC를 적용받기 위해서는 근로소득(Earned Income)이 기준소득(Threshold)보다 작아야 하며, 적격 부양아동이 있어야 함
  - 적격 부양아동은 관계, 주거, 연령 등 세 가지 자격기준을 만족해야 함
    - 관계심사(Relationship Test) : EITC 청구자가 아동의 부모 또는 조부모 이어야 함(수양아동 포함)
    - 주거심사(Residency Test) : 미국내에 위치한 EITC 청구자의 주거지에 아동이 1년중 6개월 이상 주거해야 함

- 연령심사(Age Test) : 아동은 19세 이하, full-time 학생일 경우는 24세 이하여야 하며, 장애인의 경우 연령제한이 없음

### 3) 적용대상 소득

- 소득 중에서 근로소득(Earned Income)에 대해서만 적용하여 근로능력자의 근로유인을 제고
  - 근로소득(Earned Income)에는 임금, 팁, 중개료(Commission), 자영업자의 순소득 등이 포함
  - 이자소득, 배당소득, 연금소득, 이혼수당(Alimony) 등의 비근로소득(Unearned Income)은 적용대상에서 제외

### 4) 적용구간과 한계세율

- EITC의 구간은 점증구간(Phase-in Range), 평탄구간(Plateau Range), 점감구간(Phase-out Range)으로 나뉨(<표 14>, [그림 4], [그림 5] 참조)
  - 점증구간(Phase-in Range)에서는 부(-)의 한계세율이 적용
  - 평탄구간(Plateau Range)에서는 영(0)의 한계세율이 적용
  - 점감구간(Phase-out Range)에서는 양(+)의 한계세율이 적용
- 부양자녀수에 따라 각 구간별 적용소득수준이 변함
  - 자녀수가 증가할수록 공제비율, 최대공제액, 점증구간이 증가

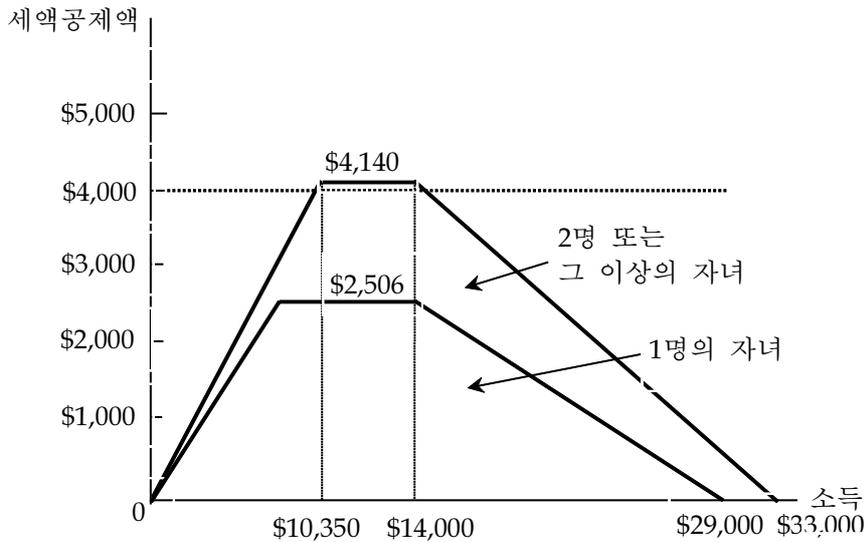
<표 14> EITC제도의 공제구간과 공제비율

(단위: \$, %)

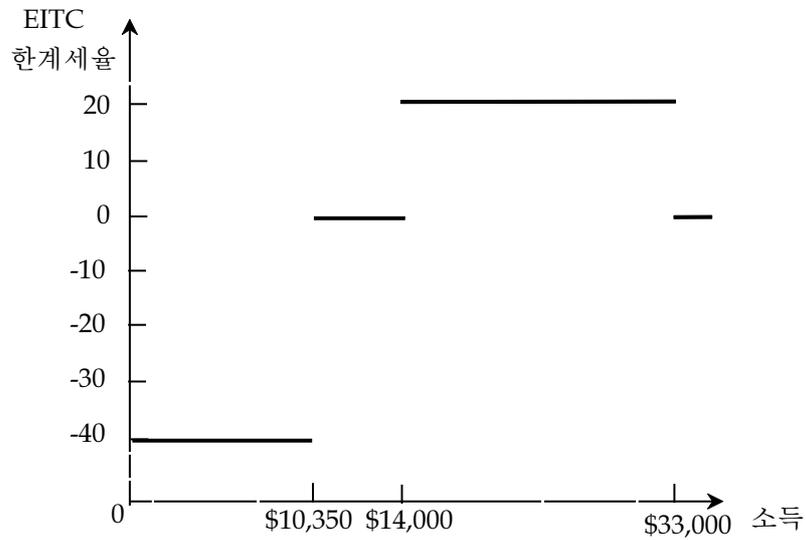
연 도	점증비율	점증구간	최대공제액	점감비율	점감구간	
1975~1978	10.0	0~4,000	400	10.0	4,000~8,000	
1990	14.0	0~6,810	953	10.0	10,730~20,264	
1995	34.0 <sup>1)</sup>	0~6,160	2,094	15.98	11,290~24,396	
	36.0 <sup>2)</sup>	0~8,640	3,110	20.22	11,290~26,673	
	7.65 <sup>3)</sup>	0~4,100	314	7.65	5,130~9,230	
2001	34.0 <sup>1)</sup>	0~7,140	2,428	15.98	13,090~28,281	
	40.0 <sup>2)</sup>	0~10,020	4,008	21.06	13,090~32,121	
	7.65 <sup>3)</sup>	0~4,760	364	7.65	5,950~10,710	
2002	부부 합산	34.0 <sup>1)</sup>	0~7,370	2,506	15.98	14,520~30,201
		40.0 <sup>2)</sup>	0~10,350	4,140	21.06	14,520~34,178
		7.65 <sup>3)</sup>	0~4,910	376	7.65	7,150~12,060
	그 이외	34.0 <sup>1)</sup>	0~7,370	2,506	15.98	13,520~29,201
		40.0 <sup>2)</sup>	0~10,350	4,140	21.06	13,520~33,178
		7.65 <sup>3)</sup>	0~4,910	376	7.65	6,150~11,060

주: 1) 1명의 자녀를 가진 납세자  
 2) 2명 이상의 자녀를 가진 납세자  
 3) 자녀가 없는 납세자

[그림 4] EITC 적용구간(2002)



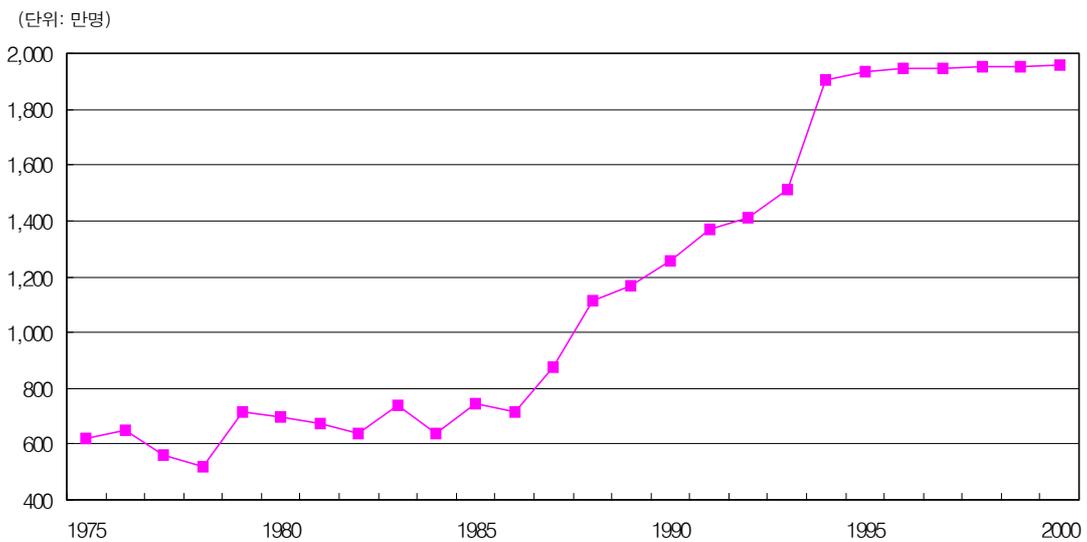
[그림 5] EITC의 한계소득세율



5) EITC 수혜자 수

- EITC 수혜자수는 1975년 제도를 도입한 이래 꾸준하게 증가하여 현재는 약 2,000만 가구가 혜택을 받고 있음

[그림 6] 미국 EITC 수혜자수 변천



## 다. EITC 도입효과

- 국민기초생활보장제도 수급자를 포함한 일정소득 이하의 근로빈곤층(Working Poor)의 근로의욕을 강화
  - 국민기초생활보장제도와 연계로 근로활동으로 인한 보상이 강화되어 근로능력자의 근로의욕이 제고
  - 현재의 수급자뿐만 아니라 차상위계층의 근로의욕도 증가
  
- 근로빈곤층(Working Poor)에 대한 적극적인 소득재분배 기능
  - 점증구간에서는 근로소득 이외에 추가로 자녀수에 따라 근로소득의 일정비율을 환급받기 때문에 소득재분배 기능이 배가
    - 소득세법상의 누진세율구조에 의한 소득재분배보다 효과가 더 큼
  
- 근로빈곤층에 대한 소득과악률 제고
  - EITC의 적용을 받아 세금을 환급받기 위해서는 근로소득을 정확하게 신고해야 하기 때문에, 현재 문제가 되고 있는 수급자를 포함한 저소득층의 소득이 조세체계로 흡수되어 자연스럽게 노출됨
  
- 차상위계층 문제를 해결
  - 현재 일정수준의 소득을 기준(Threshold)으로 수급자를 결정하는 공공부조제도는 수급자와 차상위계층간의 형평성 문제가 항상 발생
    - 보충성원리와 "All or Nothing"방식의 급여체계하에서는 현재의 수급자는 미래에도 가능하면 수급자로 안주하려고 하며,
    - 기준소득을 약간 초과하는 차상위계층은 근로소득을 줄여 수급자로 들어오려는 경향이 많음
  - EITC제도를 도입하여 점증구간을 차상위계층을 포함한 계층으로 확대할 경우 기준소득(Threshold)을 경계선으로 하여 수급자와 차상위계층 간의 형평성 문제를 해결

- EITC제도 내에서도 점증구간과 점감구간 사이에 평탄구간을 두어 경계선상의 형평성 문제를 완화

#### 라. EITC도입시 고려사항

- 적용초기에는 제도의 안착 및 재정부담을 고려하여 적용범위를 최소화할 필요가 있음
  - EITC는 근로소득수준에 따라 환급가능한 세액공제제도로 소득재분배 효과가 크지만 그만큼 재정부담도 많음
  - 대상을 현재의 국민기초생활보장제도의 수급자를 포함한 근로빈곤층 (Working Poor)으로 한정하여 초기의 재정부담을 최소화할 필요가 있음
- 기존 소득세법상의 근로소득 과세체계와의 조화가 필요
  - EITC는 기본적으로 자녀를 가진 가정에 적용되므로, 기존 소득세의 기본공제, 추가공제, 소수공제자 추가공제 등 인적공제제도와의 조화를 모색해야 함
    - 기존의 각종 공제제도의 통폐합 등을 통하여 EITC 도입에 따른 재정부담을 완화해야 함

## VI. 결 론

- 재정학자를 포함한 경제학자들은 효율성에 지나치게 집착한 나머지  
공평성의 문제를 너무 소홀하게 다루어 왔다고 비판을 받아 왔지만,  
실질적으로는 공평성 문제도 경제학자들의 중요한 관심사 중의 하나였다는  
것을 우리는 주목해야 함<sup>26)</sup>
  - 근대 경제학의 아버지라고 할 수 있는 Adam Smith도 부자와 빈자 간  
의 격차에 관하여 깊은 관심을 가지고 있었으며,
  - Karl Marx, John Stuart Mill, B. S. Rowntree, Hugh Dalton 등이  
불평등 문제를 공공의 관심으로 부각시키는 데 기여하였으며,
  - 현대 경제학자로는 A. B. Atkinson이 불평등 경제학을 주도하고 있으며,  
1998년에 노벨경제학상을 수상한 Amartya Sen은 좀더 포괄적이고 근  
본적인 관점에서 불평등 문제를 고찰하였음
  
- 재정학자들도 바람직한 조세가 갖추어야할 특성으로, 효율성뿐만 아니라  
공평성도 지적하여 조세를 통한 소득의 재분배에 대해서도 지속적으로  
관심을 가져야 한다는 것을 지적해 왔음
  - 그 이유는 조세의 효율성의 추구가 결과적으로 공평성이나 공정한  
분배를 가져오지는 않기 때문임
  
- 정부도 시장기능과 조세의 효율성과 공평성 문제를 동시에 고려해야 할  
필요성이 제기되며, 따라서 공평성 문제를 해결하기 위한 정부의 노력과  
지원, 그리고 개입이 중요한 역할을 하게 됨
  - 이는 빈곤계층과 실업자를 위한 정부의 공공부조제도, 의료혜택 등과  
같이 정부의 사회보장제도가 추구하는 바와 같음

---

26) 이것은 경제학의 일부 분야에서는 다른 요인을 모두 배제하고 오직 효율성에만 초점을 맞추어 연구가 진행되어 왔다는 사실을 부인하는 것은 아니다. 하지만 경제학자 전체적으로 볼 때는 불평등의 문제를 등한시하였다고 비난할 수는 없다는 것이다.

- 효율성과 공평성이 서로 상충할 수 있다는 사실은, 우리 사회가 효율성과 공평성에 모두 관심을 가지면서 사회적 우선가치<sup>27)</sup>를 달성하는 데 있어서 두 가지 원칙을 동시에 고려해야 할 필요성을 제기함
  - 효율성과 공평성 문제는 상당한 범위에서 서로 조화될 수 있지만, 동시에 적어도 일부분에 있어서 서로 상충할 수도 있다는 사실을 우리는 인식해야 함
  
- 조세의 수평적 및 수직적 공평성을 제고하기 위해서는 일차적으로 소득과악이 우선되어야 하며, 이를 바탕으로 사회적 가치에 입각한 재분배 정책을 추진할 수 있음
  - 재분배 정책도 소득과악이 미흡하여 효과적으로 추진할 수 없는 경우가 대부분임
  - 소득을 정확하게 과락하기 위해서는 세제와 세정 측면에서 동시에 접근해야 가능함
  
- 과세인프라 확충을 위한 세제의 개선방향:
  - 소득세의 과세미달자비율 축소, 기장의무자의 확대, 개인투자자의 유가증권양도차익 과세, 근로소득공제제도와 근로소득세액공제제도의 통폐합과,
  - 부가가치세의 간이과세제도의 폐지, 부가가치세의 면세·영세율 적용범위의 축소, 조세감면규정의 점진적 축소 등으로 근거과세의 기반을 확대해야 함
  
- 과세인프라 확충을 위한 세정의 개선방향:
  - 현금거래 비중을 축소하기 위하여 직불카드거래를 활성화하고, 신용카드

---

27) 전통적으로 유럽국가에서는 최저소득과 의료혜택을 제공하는 일에 더 큰 가치를 두어왔고, 미국에서는 높은 수준의 고용을 유지하는 데 더 높은 가치를 두어 왔다.

사각지대를 해소해야 하며,

- 금융기관과 국세청과의 연결고리를 강화하여 미국이나 호주의 경우처럼 일정금액 이상의 현금거래에 대해서는 금융기관이 국세청에 보고하도록 의무화하며,
- 탈세 등 불법거래의 혐의가 있는 현금거래를 차단하기 위해서는, 금융정보분석원(FIU)에 보고해야 하는 기준금액을 대폭하향 조정할 필요가 있음
- 세무대리인의 윤리교육과 책임을 강화하여 납세자의 성실납부를 유도하는 계도자의 역할을 성실하게 하도록 유도
- 세무조사를 객관화·과학화하여 납세자의 신뢰를 회복하고, 세무조사의 실효성을 제고해야 하며, 세무조사의 평가기준을 개선하여 납세자의 의견이 반영되도록 해야 함

□ 세제·세정 측면에서 위에서 언급한 과세인프라가 구축된 이후에 사회적 합의에 기초하여 세부담의 수직적 공평성 추구가 가능함

- 고의적이고 계획적인 방법으로 적정 세부담 없이 부를 세습하는 것을 방지하기 위하여 상속·증여세의 완전 포괄주의를 도입해야 함
- 금융소득종합과세의 기준금액을 점진적으로 인하하여 궁극적으로는 모든 금융소득을 누진세율로 과세하여 수직적 공평성을 달성해야 함
- 재산세 및 종합토지세의 과표를 점진적으로 현실화하되, 예측 가능하도록 다년간에 걸쳐서 예고제를 실시하는 것이 필요
- 근로빈곤층에 대한 소득재분배와 근로유인을 강화하기 위하여 중·장기적으로 EITC제도를 도입할 필요가 있음

□ 이 중에서 상속·증여세의 완전포괄주의 도입과 재산세 및 종합토지세의 과표를 현실화하는 문제와 EITC 도입문제는 수직적 공평성을 달성하는데 있어서 성격을 달리함

- 상속·증여세의 완전포괄주의 도입과 재산세 및 종합토지세의 과표를 현실화하는 문제는, 지금까지 제대로 과세가 되지 않았던 부분을 현행 세법에 의하여 적정하게 과세하자는 것으로서 소극적인 재분배 정책이라고 할 수 있는 반면,
- EITC도입은 근로빈곤층에게 근로소득의 일정비율을 환급해주는 제도로서 소득세의 누진세율에 의한 방법보다 더 적극적인 소득재분배 정책임

## 참 고 문 헌

- 국세청, 『상속세 및 증여세법 해석편람』, 2000.
- \_\_\_\_\_, 『부동산과 세금: 양도소득세, 상속세, 증여세』, 2002.
- 국세공무원교육원, 『상속세 및 증여세법』, 2001.
- 곽태원, 『조세론』, 2000.
- 김재진, 『신용카드 사용에 대한 공제제도 도입방안 및 직불카드 활성화 방안』, 한국조세연구원, 1999. 9.
- \_\_\_\_\_, 『납세편의 증진을 위한 소득세 과세체계 개편방향』, 한국조세연구원, 2002. 12.
- 김재진 · 김진수 · 한상국, 『신용카드거래 활성화 정책의 효과분석 및 시사점』, 한국조세연구원, 2001. 3.
- 김철수, 『헌법학개론』, 1998.
- 성명재, 『외환위기 발생후 2년간의 소득·소비 패턴 및 개인조세부담의 변화 분석』, 한국조세연구원, 2000.
- 원윤희, 「국세행정 개혁의 보완방안」, 한국행정학회 추계학술대회, 2000.
- 이준구, 『재정학』, 2000.
- 이철인 · 김재진 · 김원식 · 안중범, 『성실납부유도를 위한 정책과세: 조세정책과 사회보장정책의 연계방안』, 한국조세연구원, 2000. 9.
- 이필우, 『조세론』, 1997.
- \_\_\_\_\_, 『상속세, 증여세의 포괄적 과세 방안에 관한 연구』, 한국재정연구회, 2000.
- 장 춘, 『기초과세자료 산출체계 확립방안』, 한국조세연구원, 1997. 3.
- 전영준 · 김재진, 『근로소득세 과세체계 개선방안』, 한국조세연구원, 2001. 9.
- 최명근, 『세법학총론』, 세경사, 1997.
- 한상국, 『상속, 증여세제의 합리화 방안』, 한국조세연구원, 1996.
- \_\_\_\_\_, 『상속, 증여세법상 기타 이익의 증여의제에 대한 관한 소고』, 한국조

- 세연구원, 1998.
- Allingham, M. and A. Sandmo, "Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis," *Journal of Public Economics*, 1972.
- Alm, James, "Tax Compliance and Administration," W. Barttey Hildreth and James Richardson(eds.), *Handbook of Taxation*, 1999.
- Australian Taxation Office, *Improving Tax Compliance in the Cash Economy*, April, 1998.
- Barry, Brian, *Theories of Justice, A Treatise on Social Justice Volume 1*, University of California Press, 1989
- Blumenthal, Marsha, "The Determinants of Income Tax Compliance: Evidence from a Controlled Experiment in Minnesota," NBER Working Paper 6575, 1998.
- Evans, Chris and Michael Walpole, *Compliance Cost Control: A Review of Tax Impact Statements in the OECD*, Australian Tax Research Foundation, 1999.
- Rawls, John, *A Theory of Justice*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1999.
- \_\_\_\_\_, *Justice as Fairness*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2001.
- Rosen, Harvey S., *Public Finance*, 2002.
- Aaron, Henry J. and William G. Gale, *Economic Effects of Fundamental Tax Reform*, 1996.
- Gammie, Malcolm and Adrian Shipwright, *Striking the Balance: Tax Administration Enforcement and Compliance in the 1990s*, The Institute for Fiscal Studies, 1996.
- Zodrow, George R. and Mieszkowski, *United States Tax Reform in the 21st Century*, 2002.
- Jeffery, David and Michael O'Brien and Terry Donaldson, *Tolley's Tax*

- Compliance and Investigations*, Tolley Publishing Co., 1992.
- Stiglitz, Joseph E., *Economics of the Public Sector*, 2000.
- OECD, *Tax Burdens: alternative Measures*, OECD Tax Policy Studies No. 2, 2000.
- Sandford, Cedric, *Tax Compliance Costs Measurement and Policy*, Fiscal Publications, 1995.
- Sen, Amartya *Development as Freedom*, Anchor Books, A Division of Random House, Inc. New York, 1999.
- Slemrod, Joel, *Why People Pay Taxes*, The University of Michigan Press, 1992.
- Smith, Kent W. and Loretta J. Stalans "Encouraging Tax Compliance with Positive Incentives: A Conceptual Framework and Research Directions," *Law & Policy*, Vol. 13, No. 1, 1991.