

租稅政策討論會

稅制改革의 課題와 方向

1993. 4

韓國租稅研究院

租稅政策討論會/目次

政策討論會의 概要 / 3

〈基調發表〉

韓國租稅의 主要 政策課題 (崔 洸) / 5

〈第1主題〉

租稅支援制度의 政策課題와 改善方向 (林周瑩) / 31

〈第2主題〉

消費課稅의 政策課題와 改善方向 (成明宰) / 63

〈第3主題〉

不動產 租稅의 政策課題와 改善方向 (李性旭) / 105

政策討論會의 概要

<4월 29일> -----

14:00~14:10 개 회 사 : 정영의 원장

14:10~14:30 기조발표 : 韓國租稅의 主要 政策課題

발 표 자 : 최 광(KTI 연구부장)

14:30~18:00 제1주제 : 租稅支援制度의 政策課題와 改善方向

사 회 자 : 김완순(고려대 교수)

발 표 자 : 임주영(KTI 박사)

지정토론자 : 장현준(중앙경제 논설위원) 최정광(KBS 해설위원)
김동건(서울대 교수) 이진순(승실대 교수)
임동승(삼성경제연구소 소장) 김정수(중소기업협동중앙회 부장)
김병일(기획원 예산심의관) 김진표(재무부 세제심의관)
추준석(상공부 산업정책국장) 허연도(국세청 직세국장)
자유토론자 : 변중석(한국산업은행 조사부장) 김준한(KIET 박사)

<4월 30일> -----

10:00~12:30 제2주제 : 消費課稅의 政策課題와 改善方向

사 회 자 : 박종기(인하대 교수)

발 표 자 : 성명재(KTI 박사)

지정토론자 : 김영하(조선일보 논설위원) 이재승(한국일보 논설위원)
이필우(건국대 교수) 박종구(아주대 교수)
이윤호(력키경제연구소 상무) 강승필(교통개발연구원 박사)
문영석(에너지경제연구원 박사) 엄낙용(재무부 세제심의관)
허병우(국세청 간세국장)
자유토론자 : 장은규(대한주류공업협회 전무)
김규태(담배인삼공사 영업본부장)
이관오(전국귀금속판매업중앙회 상무)
박재인(한국전자공업진흥회 이사)
윤성진(내무부 시·군세과장)

14:00~18:00 제3주제 : 不動産 租稅의 政策課題와 改善方向

사 회 자 : 최명근(서울시립대 교수)

발 표 자 : 이성욱(KTI 박사)

지정토론자 : 정병수(MBC 논설위원) 최택만(서울신문 논설위원)
강철규(서울시립대 교수) 김태동(성균관대 교수)
손재영(KDI 박사) 김정호(한국경제연구원 박사)
전대주(전경련 상무) 장승우(기획원 경제기획국장)
엄낙용(재무부 세제심의관) 김용선(내무부 지방세국장)
이석희(국세청 재산세국장)
자유토론자 : 송태영(한국감정평가업협회 지가공시위원장)
차강석(한림합동통계 공인회계사)

租稅政策討論會/基調發表

韓國租稅의 主要 政策課題

崔 洸
(KTI 研究部長)

目 次

- I. 머리말 : 租稅機能과 稅制改革
 - 1. 租稅의 正義 및 機能
 - 2. 稅制改革의 必要性和 方法
- II. 韓國稅制의 現況과 評價
 - 1. 租稅負擔率
 - 2. 租稅構造
 - 3. 現行稅制의 評價
- III. 財源調達과 租稅負擔
 - 1. 財政需要의 現況과 內容
 - 2. 財源調達の 諸代案
 - 3. 適正租稅負擔과 租稅負擔增加 可能性
- IV. 公平課稅 問題
 - 1. 所得과 富의 分配現況
 - 2. 公平課稅의 課題와 政策方向
- V. 經濟體質強化 및 社會構造變化와 租稅政策
 - 1. 經濟體質의 強化와 社會 및 經濟의 構造變化
 - 2. 稅制 및 稅政에서의 課題와 對策
- VI. 맺음말
 - 1. 制度的 與件 整備의 重要性
 - 2. 稅務行政의 重要性
 - 3. 轉換期的 狀況과 均衡的 論議

I. 머리말 : 租稅의 機能과 稅制改革

1. 租稅의 定義 및 機能

租稅政策의 論議는 租稅가 무엇인가에서 출발되어야 함. 租稅의 定義에 대해서는 여러가지 學說이 있으나 대표적인 견해는 犧牲說과 利益說임.

傳統的 見解인 犧牲說에 의하면 租稅란 國家가 公共서비스의 供給을 위해 財政權에 의해 일반국민으로부터 個別的 反對給付 없이 強制的으로 徵收하는 貨幣 또는 財貨를 지칭함.

새로운 견해인 利益說에 의하면 租稅란 國家가 제공하는 公共서비스에 대하여 社會構成員이 자발적으로 합의하여 支拂하는 대가임.

現代國家의 기능을 자세히 살펴보면 犧牲說보다 利益說이 더 설득력이 있음.

稅制 및 租稅의 機能 또는 役割이 무엇인가가 정확히 인식되고 항시 명심되어야 함. 租稅의 제1차적 機能은 國家活動에 필요한 충분한 稅收를 확보하는 것임.

주어진 세수확보의 전제하에 稅負擔의 配分을 社會의 構成員에게 어떻게 公平하게 하느냐 하는 것과 조세가 민간 경제활동의 效率性を 최대한 保障하느냐(또는 非效率을 最小化하느냐) 하는 것이 추구될 수 있음.

國庫調達機能이 무시되거나 등한시되면서 效率性和 公平性的 추구가 전면에 부각될 수 없음.

納稅와 擔稅의 차이를 인식하고 政策이 論議되어야 함. 租稅政策 論議에서 稅法에 納稅義務者를 어떻게 규정하느냐 하는 納稅問題보다는 누구의 所得이 실질적으로 減少하고 이에 따라 경제적 의사결정이 어떻게 영향을 받느냐 하는 擔稅問題가 重要함.

福祉理念을 구현하기 위하여 특히 低所得層의 厚生增大를 위하여 稅制가 적극적으로 활용되어야 한다고 언급되고 있으나 문제는 負의 所得稅制(negative income tax)가 도입되지 않는 한 低所得 階層에 租稅政策을 통하여 직접적으로 福祉的 惠澤을 베풀어지는 없음. 따라서 稅制를 통한 福祉理念의 구현방법은 먼저 現行 稅制上의 福祉沮害要因을 해소하는 것이고 다음으로 福祉助長的 施策을 적극적으로 추진하는 것임.

2. 稅制改革의 必要性和 方法

稅制가 주된 機能인 國庫調達 機能 그리고 副次的 機能인 公平性 機能과 中立性(效率性)機能을 제대로 수행하기 위해서는 經濟 및 社會의 變化에 대응하여야 함.

특히 첫째 政策目標의 變化 내지 政策목표간 우선순위에 變化가 있는 경우, 둘째 政策目標을 달성하는 데 制約條件에 變化가 있는 경우, 셋째 政策目標과 制約條件에 變化가 없더라도 現行 政策手段 自體가 目標達成에 有效하지 못하다고 판정되는 경우 稅制의 부분적 改編이나 改革이 불가피함.

우리의 經濟 및 租稅與件을 이러한 세 가지 조건에 비추어 볼 때 특히 “經濟戰爭”으로 표현되는 國際的 環境與件의 變化를 놓고 볼 때 現行 稅制의 維持나 부분적 調律은 문제가 있음.

稅制改革의 필요성은 인정하나 改革의 具體的 內容에 오면 現行 稅法의 규정들이 현실의 필요에 의해서 도입된 것이기에 具體的 改革에 대해서는 그 方向 設定이 어렵다는 비판이 있음.

즉 福祉需要를 充足할 수 있는 租稅體系의 確立, 社會階層間 公平한 稅負擔體系의 確立, 開放經濟體制下에서 經濟의 安定的 持續的 成長을 도모할 수 있는 租稅誘引制度의 整備, 國民이 알기쉬운 稅法의 制定 등등의 內容은 그 指向하는 目的과 方向은 좋으나 이를 稅制改編에 具體的으로 관철하는 것은 매우 어렵다고 주장되고 있음.

이러한 批判論的 主張의 주된 이유는 설정된 內容 自體가 상충하기 때문인데 우리 稅制의 基本骨格上의 問題點을 해결하고 우리 稅制의 구석구석에 散在해 있는 未備點을 補完하면 모든 目標을 상당한 수준까지 達成할 수 있는 餘地가 큼.

稅制改革은 그 기본적인 성격에 따라 tax design 과 tax reform으로 구분됨.

tax design은 白紙 위에 最適의 稅制를 새로이 그리는 것과 같은 개혁을, 그리고 tax reform은 現行 稅制를 바탕으로 하여 漸進的으로 最適稅制에 접근시키는 改革을 의미함.

design적 稅制改革의 경우 現行稅制에 대한 納稅者의 慣習 그리고 現行 稅制에 의존하는 納稅者의 行動樣式을 바꾸게 되므로 移行을 위한 과도기의 처리가 매우 어려움.

reform적 稅制改革의 경우 현상을 출발점으로 하여 점진적으로 改革이 이루어지게 되므로 혼란을 피할 수 있으나 현상 유지적인 稅制의 微調整에 끝날 가능성이 높음.

高度成長期에는 自然增收를 背景으로 design적 稅制改革이 자주 이루어져왔는데 이는 稅制改革의 內容이 모든 사람들을 유리한 狀況으로 이끌 수 있었기 때문임.

經濟가 高速成長을 멈춘 시점에서 모든 사람에게 동시에 혜택을 베푸는 것이 어려운 狀況에서는 reform적 稅制改革도 용이하지 않음.

reform적 稅制改革이든 design적 稅制改革이든 稅制改革의 目的이 달성되기 위해서는 稅制改革案이 體系性과 一貫性을 갖도록 하는 것이 매우 중요함.

II. 韓國稅制의 現況과 評價

1. 租稅負擔率

總租稅負擔率은 20% 미만 수준임. 總租稅負擔率이 계속 증대하여왔으나 지속적인 증가를 시현한 다른 나라와는 달리 騰落이 내포된 증가임.

負擔率의 增大는 주로 地方稅의 增加에 기인한 것이며 國稅의 경우 最近의 租稅負擔이 80년대 초반에 비해 오히려 낮은 수준임.

우리나라의 租稅負擔率

(單位 : %)

	國 稅	地 方 稅	合 計
1970	13.1	1.2	14.3
1975	13.7	1.6	15.3
1980	15.8	2.1	17.9
1981	16.0	2.0	18.0
1982	16.1	2.1	18.2
1983	16.3	2.3	18.6
1984	15.5	2.2	17.7
1985	15.2	2.1	17.3
1986	15.0	2.0	17.0
1987	15.4	2.1	17.5
1988	15.4	2.5	17.9
1989	15.0	3.5	18.5
1990	15.7	3.7	19.4
1991	14.7	3.9	18.6
1992	15.3	4.1	19.4

資料 : 統計廳, 「主要經濟指標」, 1992.

先進外國에 비해 현재 우리나라의 租稅負擔率이 매우 낮은 것은 잘 알려진 사실이나 先進諸國이 5천 달러의 一人當 GNP를 시현했을 당시의 租稅負擔率과 우리나라의 租稅負擔率을 比較하여도 우리나라의 租稅負擔水準은 낮은 편임.

각국의 租稅負擔率

(단위 : \$, %)

	韓國	美國	英國	西獨	프랑스
年 度	1991	1970	1977	1973	1975
1인당 GNP	6,500	5,000	4,600	5,500	6,500
租稅負擔率	18.6	23.0	30.2	25.2	22.1

資料 : IMF, Government Finance Statistics, 1990.

社會保障制度를 뒷받침하는 財源까지를 고려하면 社會保障制度가 시작단계에 있는 우리나라의 경우 國民負擔率은 더욱 낮은 실정임. 英國의 경우 社會保障財源은 주로 租稅負擔으로 충당하고 있으며 프랑스와 독일은 福祉財源을 별도의 社會保障稅에 의해 충당하고 있음. 社會保障을 一般租稅로 충당하는 英國의 경우 租稅負擔率이 높으며 社會保障稅로 충당하는 獨逸의 경우 社會保障負擔率이 높음.

國民負擔率의 國際比較

(單位 : %)

	韓 國	美 國	英 國	西 獨	日 本
年 度	1991	1988	1987	1988	1991(豫算)
租稅負擔率	18.6	25.5	41.4	29.6	27.6
社會保障負擔率	1.5	10.3	11.3	22.0	11.3
國民負擔率	20.1	35.8	52.4	51.8	38.9

資料 : IMF, Government Finance Statistics, 1990.

2. 租稅構造

租稅構造와 관련하여 많은 경우 直接稅·間接稅의 比重을 중심으로 논의되어왔음.

그러나 直接稅(納稅者와 擔稅者가 같은 租稅 즉 轉嫁가 불가능한 租稅)와 間接稅(納稅者와 擔稅者가 다른 租稅 즉 완벽한 轉嫁가 이루어지는 租稅)의 定義에 따라 현실의 個別 稅金을 정확히 구분하는 것이 불가능하고 같은 稅目을 두고도 나라별로 轉嫁의 정도가 다를 가능성이 濃厚함.

우리나라의 稅收構造

(單位 : %)

	對 GNP 比率					總稅收에서의 比重				
	1970	1975	1980	1985	1990	1970	1975	1980	1985	1990
所得 및 利益金에 대한 課稅	4.7	3.4	4.1	4.4	6.2	35.0	24.3	25.5	28.7	37.5
社會保障寄與金	0.1	0.1	0.2	0.3	0.8	0.8	1.0	1.2	1.7	5.1
財產 課稅	0.3	0.5	-	0.1	0.4	2.5	3.9	0.6	0.7	2.4
消費 課稅	6.3	7.1	8.4	7.6	6.3	46.5	51.1	52.4	49.0	38.4
國際貿易課稅	1.9	2.0	2.8	2.5	2.1	13.8	14.4	17.2	16.2	13.0
其 他	0.2	0.7	0.5	0.6	0.5	1.3	5.5	3.0	3.8	3.6
合 計	13.5	13.5	16.0	15.5	16.5	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料 : 財務部, 「韓國의 財政統計」, 1980, 1991.

따라서 租稅構造의 論議 또는 租稅構造의 國際比較에서는 直接稅·間接稅 比率의 比較보다는 OECD, IMF 分類基準에 따른 論議가 보다 精確한 것으로 판단됨.

우리나라의 경우 80년대 중반까지만 하여도 消費課稅가 總稅收의 50%를 佔하였으나 최근에는 所得 및 利益金에 대한 課稅의 比重이 점차 增大하고 있음.

아직 그 比重이 적으나 최근에는 社會保障寄與金의 비중이 크게 增大하고 있음.

日本과 美國의 경우 個人所得稅 法人所得稅 및 社會保障寄與金이 全體 國稅에서 佔하는 비율이 각각 94%, 75% 수준으로 이들 稅目이 租稅의 中心의 役割을 하고 있음.

租稅體系의 國際比較: 稅目別 構成比

(單位 : %)

	美國	英國	日本	獨逸	韓國
所得課稅	56.0	44.6	75.4	17.5	38.3
社會保障寄與金	37.6	19.0	-	57.0	5.5
財産課稅	1.1	2.3	6.7	0.1	3.3
財貨 및 用役稅	3.5	33.9	12.7	25.4	37.8
關稅	1.7	0.1	1.4	-	11.9
其他	0.1	0.1	3.8	-	3.2
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

註 : 國稅基準임. 英國, 日本은 1989년 基準이며, 그의 國家는 1990년 基準임.

資料 : IMF, Government Finance Statistics, 1992.

3. 現行 稅制의 評價

무릇 모든 다른 政策의 경우에 있어서와 마찬가지로 租稅政策도 그 政策이 부여받 은 役割을 수행할 수 있는 與件이 충족되어야만 본래의 目的을 達成할 수 있음.

아무리 훌륭한 稅制改編도 이를 뒷받침할 수 있는 制度的 與件이 조성되어야만 의 도된 效果가 발휘될 수 있을 것임.

우리가 導入했던 많은 稅制上의 措置가 이를 뒷받침하는 先決條件에 대한 충분한 檢討가 없었기 때문에 또는 先行條件이 充足되지 않았기 때문에 所期의 目的이 達成되 지 못하는 경우가 많았음.

現行 稅制은 60년대 초에 그 기본틀이 마련된 후 1975년 綜合所得稅制의 導入과 1977년 附加價値稅의 導入으로 先進國들과 같은 租稅體系를 外形적으로 갖추고 있으나 그 구체적인 內譯에 오면 先進國의 稅制과 다소 乖離되어 있으며 우리의 所得水準에 상응하는 稅制로서는 미흡한 면이 있음.

個別的 妥當性에 입각한 各種 措置로 인해 租稅制度가 너무나 많은 政策機能을 遂行하도록 요구받아 國家 全體의 觀點에서 볼 때 전반적 租稅體系의 效率性측면이나 政策目標間의 濟合性 등의 측면에서는 다소의 문제가 있음.

均衡財政을 유지하면서 開發財政을 展開하는 과정에서 各種 支援制度 및 差等課稅로 인하여 所得階層間, 事業形態別, 事業規模別로 租稅負擔의 水平的 衡平문제도 대두되고 있음.

所得과 消費支出에 대한 租稅負擔의 不均衡, 財産課稅의 未洽 등으로 인하여 所得階層間 稅負擔 衡平性面에서도 문제가 惹起되고 있음.

각종의 非課稅, 控除, 減免制度로 인한 稅法體系의 複雜性과 行政便宜性에 치우친 制度變更이 納稅者의 不平不滿을 惹起시키고 있으며, 徵稅와 관련하여서도 徵稅機關 및 納稅者가 直接, 間接으로 負擔하는 徵稅費用과 納稅協力費用이 높음.

Ⅲ. 財源調達과 租稅負擔

1. 財政需要의 現況과 內容

우리나라 財政의 特徵에서 規模上의 特徵은 어떠한 指標에 根據하더라도 國際比較에서 “작은 政府(small government)”를 維持하고 있다는 것임.

여타 대부분의 나라에서 財政規模가 時間이 지남에 따라 지속적으로 膨脹하고 있는 데 반하여 우리나라의 경우 高度成長期인 60년대와 70년대를 지나서는 財政規模가 비교적 일정한 水準을 유지하고 있음.

中央政府 財政規模 (GNP 對比比率)

(單位 : %)

	一般會計		特別會計	中央政府 (一般會計+ 特別會計)		統合財政 (歲出 및 純融資)
	本豫算	決算		總計基準	純計基準	
1981	17.2	17.4	12.0	29.4	23.5	24.9
1982	18.4	17.6	9.2	26.7	22.1	23.6
1983	16.9	16.5	8.1	24.6	20.4	20.3
1984	15.6	15.8	8.5	24.3	20.4	19.9
1985	15.7	15.9	7.8	23.6	19.2	19.5
1986	15.2	15.2	7.7	22.9	19.0	17.6
1987	14.7	14.9	4.9	19.8	18.1	17.6
1988	13.8	14.3	5.6	19.9	17.8	17.0
1989	13.6	15.3	7.7	23.0	19.0	18.5
1990	13.5	16.3	7.0	23.3	19.3	19.8
1991	14.1	15.2	7.4	20.9	18.8	20.1
1992	14.4	14.5	8.0	22.4	19.5	20.2

資料: 財務部, 「韓國의 財政統計」, 1992.

經濟企劃院, 「財政關聯資料集」, 1992.

經濟의 高度成長過程에서 政府가 主導的인 役割을 해왔음에도 우리 나라의 財政은 先進 여러 나라와 比較하여서는 물론이고 비슷한 與件에 처해 있는 다른 나라에 비하여도 그 規模가 相對的으로 작음.

世界銀行(IBRD)의 報告書에 따르면 1986년 현재 中央政府支出의 대 GNP 비중이 低

所得國의 平均이 20.8%이고 中位值가 23.1%인 데 비해 우리 나라의 경우 17.8%에 불과함.

우리나라가 속해 있는 上位中所得國 集團의 경우 平均이 28.3%이고 中位值가 27.3%로서 우리 나라 財政規模의 平均值의 65%에도 못 미치고 있음.

所得水準別 中央政府 支出의 對 GNP 比率 (1986)
(單位 : %)

	加重平均	中 位 數	範 圍
低所得國	20.8	23.1	9.4 ~ 42.3
低位中所得國	24.9	27.1	7.9 ~ 56.4
上位中所得國	28.3	27.3	6.6 ~ 72.1
(韓 國)	17.8	17.8	17.8
先進工業國	28.6	40.5	17.4 ~ 56.7

資料 : World Bank, World Development Report, 1988.

福祉需要의 增大, 生産力 基盤의 擴充과 관련한 SOC 投資의 增大, 産業構造調整 및 國土의 均衡開發 등을 위해서는 財政規模가 擴大되어야 하고 財政規模의 擴大는 이를 뒷받침하는 財源調達の 문제를 발생시킴.

2. 財源調達の 諸代案

增大하는 財政支出需要增大를 뒷받침하는 財源의 確保 方案에는

- (1) 公債發行
- (2) 既存 租稅의 稅源擴大 및 強化
- (3) 新規 稅目의 新設
- (4) 歲出構造의 調整
- (5) 受益者負擔의 擴大
- (6) 公共資金의 活用
- (7) 政府保有資産의 賣却
- (8) 豫算制度 밖에서 運營되는 資金의 制度內로의 吸收
- (9) 財政의 效率的 運營과 浪費排除에 의한 財源節約
- (10) 財政投融資와 관련된 資金(政府投資機關 不足資金 包含)을 自體調達하도록 하여 財政依存 減縮
- (11) 民間部門 機能擴大와 地方政府機能의 擴大
- (12) 租稅支出의 減少 등이 있음

이상의 열두 가지 財源調達 代案 중 理論的 側面에서 妥當하고 現實적으로 가능한 政策代案은 (2), (3) 그리고 (12)와 관련한 租稅負擔增大와 (5)의 受益者負擔의 擴大

그리고 (6)의 各種 基金의 餘裕資金活用 그리고 (11)의 民營化(privatization)와 地方 財政의 強化(localization)로서 나머지 代案들은 一時的 또는 制限的 性格의 것이기에 中·長期的인 代案이 될 수 없음.

3. 適正租稅負擔과 租稅負擔增加 可能性

福祉支出을 포함하여 一切의 政府支出의 增大는 國民負擔인 租稅負擔의 增大로 归结될 수밖에 없음.

國民이 負擔하는 租稅總額이 國民經濟의 與件에 비추어 過多한지 아닌지의 與否는 租稅를 財源으로 하여 이루어지는 財政支出의 규모가 國民이 바라는 水準인지 그리고 合意된 所得再分配 目的을 달성하기에 충분한 稅收規模인지에 따라 판단될 문제임.

租稅負擔의 適正規模는 결국 國民經濟에 있어서 民間部門과 公共部門의 상대적 規模에 관한 것임. 일정 시점에서 한 나라 租稅負擔의 정도는 그 나라의 經濟發展水準, 政策目標 그리고 國民의 財政에 대한 욕구의 강도에 의해 결정되는 財政需要의 크기에 의해 좌우됨.

財政支出增大를 뒷받침하는 租稅負擔增加와 關係하여서는 두 가지 전제조건이 충족되어야 하는데, 첫째는 租稅負擔의 增加가 國民의 同意와 協調下에서 이루어져야 한다는 것이며, 둘째는 政府支出의 우선순위가 제대로 책정되고 政府支出에 낭비가 없는 의미의 財政支出 效率化가 이루어져 몇몇 先進諸國이 겪고 있는 福祉國家 病幣의 前轍을 밟지 않도록 制度改善을 이룩해야 한다는 것임. 政府가 國民이 공감할 수 있도록 財政을 效率的으로 運用하여 浪費가 없어야 하면 租稅負擔이 다소 높아지더라도 國民이 이를 忍耐하여 수용할 것임.

總租稅負擔의 適正規模를 이론적으로 導出하는 것이 불가능하나 우리의 現實과 先進諸國의 경험에서 볼 때 政府支出의 增大가 불가피하며 이에 따라 租稅負擔 增大가 불가피함. 國際적으로 社會的 經濟的 與件이 비슷한 國家들을 대상으로 하여 平均的인 租稅負擔水準을 산출해 보고 이를 우리의 사정과 비교해봄으로써 豫測을 하는 租稅徵收努力分析(tax effort analysis)에 의거할 경우 우리는 漸增하는 財政需要의 充足을 위해 租稅負擔을 상당수준 增大시킬 수 있는 것으로 나타나고 있음.

國民의 租稅負擔이 이미 높기 때문에 國民租稅負擔의 增大에 의한 歲出規模의 擴大가 어렵다는 생각이 일부 있으나 公平課稅가 이루어지고 歪曲된 稅制가 정상화되고 地下經濟로 인한 脫漏稅源이 捕捉되는 경우 상당한 수준的 財源調達이 가능하다고 판단됨.

새로운 稅目의 導入에 대한 論議가 제기되고 있으나 기존 稅制內의 未備點이 보완된 이후 財政需要의 구체적 내용을 검토한 이후에 國民的 合意에 따라 新稅의 도입을 고려해 볼 수 있음.

IV. 公平課稅 問題

1. 所得과 富의 分配現況

우리나라의 所得分配은 두 가지 特徵을 가지고 있음. 첫째로 우리나라의 지니계수는 지난 20년간 0.4 이하로서 체너리(H. C. Chenery) 교수의 구분에 따르면 우리나라는 國際的으로 所得分配의 不平等 程度가 매우 낮은 국가임. 둘째로는 우리나라의 所得分配 不平等의 程度가 經濟政策 및 經濟構造의 變化에 따라 지난 20년간 상당한 굴곡을 보이고 있음.

韓國의 所得階層別 所得分布推移

十分位	1965	1970	1976	1980	1985	1988
1	1.32	2.78	1.84	1.56	2.59	2.81
2	4.43	4.56	3.86	3.52	4.37	4.58
3	6.47	5.81	4.93	4.86	5.48	5.65
4	7.12	6.48	6.22	6.11	6.47	6.64
5	7.21	7.63	7.07	7.33	7.57	7.60
6	8.32	8.71	8.34	8.63	8.73	8.67
7	11.31	10.24	9.91	10.21	10.10	10.01
8	12.00	12.17	12.49	12.38	11.97	11.80
9	16.03	16.21	17.84	15.93	15.10	14.62
10	25.78	25.41	27.50	29.46	27.62	27.62
下位 40%	19.34	19.63	16.85	16.06	17.71	19.68
上位 20%	41.81	41.62	45.34	45.39	43.71	42.24
十分位分配率	0.4626	0.4716	0.3716	0.3538	0.4052	0.4659
Gini 係數	0.3439	0.3322	0.3908	0.3891	0.345	0.336

資料 : 經濟企劃院, 「韓國의 社會指標」, 1992.

分配問題라 하면 흔히 所得의 分配만을 생각하기 쉽지만 國民은 所得보다 오히려 富의 分配에 더욱 관심을 가지는 경우가 많음.

韓國開發研究院이 실시한 「國民生活水準 및 經濟意識調查」에서 수집된 자료에 근거하여 추정한 결과에 따르면 所得分配보다는 資產分配가 더 不平等하고 資產 中에서는 實物資產보다 金融資產의 不平等度가 더 큰 것으로 나타나고 있음.

韓國의 所得階層別 富의 分配(1988)

(單位 : %)

十分位	總資產	所得
1	0.5	1.4
2	1.3	3.5
3	2.2	4.6
4	3.4	6.1
5	4.9	7.5
6	6.6	8.7
7	9.0	10.1
8	12.0	12.5
9	17.0	15.6
10	43.1	29.9
지니계수	0.58	0.40

資料: 韓國開發研究院

우리나라 金融資產의 分布

(單位 : %)

十分位	韓國銀行		國民銀行	康奉均
	1986	1988	(1988)	(1988)
1	0.2	0.2	0.4	0.1
2	0.9	1.4	1.2	1.4
3	1.9	2.4	2.0	2.5
4	2.8	3.3	2.9	3.9
5	3.8	4.9	4.3	5.3
6	5.5	6.7	6.0	7.0
7	7.9	8.8	8.1	9.2
8	10.8	11.7	10.1	12.0
9	16.0	17.0	17.2	17.6
10	52.0	43.6	46.8	41.0

資料: World Bank

資產分配 또는 富의 分配가 所得分配보다 훨씬 더 不平等한 것은 비단 우리나라만의 현상이 아니고 거의 모든 資本主義體制에서 보편적으로 볼 수 있는 현상임. 上位 10% 階層을 기준으로 볼 때 集中率은 호주 36~57%, 프랑스 50~60%, 미국 53%, 영국 58~72% 등으로 매우 높음. 우리나라의 경우 43%로 여타 나라 보다 낮음.

富分配의 國際的 比較

나 라	調査對象	年 度	最上位 階層의 所有比率			
			1%	5%	10%	20%
프 랑 스	가 계	1975	13	30	50	69
캐 나 다	가 계	1970	20	43	58	74
스 웨 덴	가 계	1975	21	44	60	80
뉴질란드	개 인	1966	18	45	60	
프 랑 스	개 인	1977	19	47	65	86
호 주	가 계	1966	9	25	36	54
호 주	개 인	1971	20	41	57	
미 국	개 인	1969	25	44	53	
영 국	개 인	1960	34	60	72	
영 국	개 인	1970	30	54	69	
영 국	개 인	1980	23	43	58	
한 국	가 계	1988	14	30	43	60

資料 : World Bank.

所得을 基準으로 하든 資産을 基準으로 하든 우리나라의 分配은 國際적으로 크게 不平等하다고 할 수 없음.

統計上에 잡힌 分配結果가 國際적으로 양호한 편에 속한다면 分配問題에 대한 國民의 不滿은 現實과 慾求 사이의 乖離, 公式統計에 잡히지 않은 地下經濟와 不勞所得의 存在, 分配過程에 대한 否定的 評價 등의 要因 때문에 야기된 것일 것임.

2. 公平課稅의 課題와 政策方向

所得과 富의 公平한 分配의 달성에 租稅政策이 寄與하여야 한다는 것은 福祉 및 社會開發의 需要增大를 뒷받침하도록 財政收入이 확대되어야 한다는 것과 所得과 富의 再分配가 달성되도록 稅制가 확립되고 이를 稅政이 뒷받침하여야 하는 것을 의미함.

물론 稅制의 運用과 관련하여 公平性 또는 富와 所得의 再分配 目標가 지나치게 強調될 경우 여타 經濟目標의 達成이 어렵게 되거나 각종 부작용이 초래될 여지가 큼. 分配正義 또는 所得再分配 問題를 租稅가 전부 떠맡을 수는 없지만 租稅가 所得分配를 더 악화시키거나 分配正義의 실현을 저해하는 것은 최소한 막아야 함.

課稅는 크게 所得, 消費, 그리고 財産을 그 대상으로 하여 이루어지는데, 우리나라 稅制의 가장 두드러진 특징은 消費에 대한 課稅가 주축을 이루고 所得課稅의 미비로 인한 稅負擔의 不公平이 財産關聯稅制의 輕課로 증폭되고 있다는 점에 있음.

租稅의 資源配分에 있어서 中立性和 負擔에 있어서의 公平性이 서로 상충하기 때문에 政策當局은 많은 어려움을 겪고 있으며 稅制에 대한 論議가 甲論乙駁式으로 의견의 合一점을 찾지 못하는 경우가 많음.

租稅政策뿐만 아니고 무릇 많은 經濟政策에 있어서 效率性(中立性)과 公平性은 상충하지만 現行 우리나라 稅制를 자세히 살펴보면 中立性和 公平性을 동시에 추구할 수 있는 여지가 많음이 발견됨.

一石二鳥의 방법은 다른 아닌 水平的 公平의 확보임.

지금까지 稅制改編의 論議가 高所得者가 많은 稅負擔을 하고 低所得者가 稅負擔을 적게하는 소위 稅負擔의 垂直的 公平을 중심으로 이루어져왔으나 먼저 水平的 公平의 확보에 稅制改編의 초점이 맞추어져야 할 것임.

그 이유는 水平的 公平의 확보가 垂直的 公平의 달성의 前提條件이며 지금까지 國民들의 稅金에 대한 불평이 稅金負擔의 過重이라기보다는 많은 경우 稅金負擔의 상대적 過重에 따른 不公平에서 연유되고 있기 때문임.

垂直的 또는 水平的 公平을 저해하는 稅負擔 不公平의 내용은 綜合所得稅 適用對象所得과 分離課稅對象 所得間의 不均衡, 事業所得과 資產所得間의 不均衡 그리고 讓渡所得의 保有期間에 따른 差等課稅 등임.

勤勞所得者들의 稅金에 대한 불만은 기본적으로 자신이 내는 稅金의 絕對額이 많아서라기보다는 事業家, 自由職業所得者, 金融資產所得者 등의 稅負擔이 자신들의 稅負擔보다 相對的으로 적다는 데 있음.

勤勞所得이 自由職業所得 또는 資產所得에 비해 稅負擔이 상대적으로 더 높은 이유는 勤勞所得에 대한 租稅減免이 상대적으로 적은 사실과 발생된 所得이 그 유형별로 課稅對象으로 捕捉되는 정도가 각기 다르기 때문임. 따라서 財產所得과 自由職業所得에 대한 捕捉率을 提高시킴과 동시에 各種 減免을 整備해야 함.

富나 所得의 不公平한 分配가 勤勞所得보다는 財產所得이나 財產狀態에 기인하며 經濟의 성장에 따라 勤勞所得에 비해 財產所得의 비중이 증대함을 고려할 때 歲入側面에서의 衡平性 提高 즉 租稅正義는 財產關聯稅制(財產稅, 讓渡所得稅, 相續稅 그리고 贈與稅)의 強化에서 찾아야 함.

우리나라의 경우 個別消費稅인 特別消費稅가 도입된 것은 一般消費稅인 單一稅率 附加價値稅가 逆進的 稅負擔을 초래하므로 이를 시정하는 데에 주된 목적이 있었음. 문제는 個別消費稅인 特別消費稅, 酒稅, 電話稅 그리고 담배消費稅를 통해 어느 정도까지 所得再分配가 달성될 수 있느냐에 달려 있음.

個別消費稅를 통한 積極적 所得再分配의 達成은 기대하기 어려운데 그 이유는 첫째 租稅를 통하여 所得再分配의 기능을 달성하려면 消費에 의존하기보다는 所得이나 富의 획득 및 축적과정에 직접적으로 介入하는 것이 原則的이고 效果的인 方法이기 때문이며, 둘째 消費稅를 통해 所得再分配를 달성하려면 高所得層이 전반적으로 사용하면 해당 품목에 대한 支出이 高所得層의 總支出에서 점하는 비중이 높은 품목이 존재

해야 하는 데 현실적으로 이러한 조건을 만족시키는 항목이 별로 없기 때문임.

一般消費稅든 個別消費稅든 消費課稅를 통해 所得分配를 개선시키려는 노력은 消費課稅가 소득분배를 크게 개선시킬 수 있다는 취지에서 보다 消費課稅 자체가 所得分配를 악화시키지 않는 방향에서 추진되어야 함.

오늘날 家計가 消費하는 支出項目이 대부분 標準化 또는 一般化되어 高所得層이 많이 消費하는 항목이 많지 않으며 個性에 따른 支出 패턴이 低所得層보다 高所得層의 경우에 훨씬 더 다양하기 때문에 高所得層만이 소비하는 항목을 골라 이에 個別消費稅를 부과하여 所得再分配를 도모하는 것이 현실적으로 쉽지 않음.

公平課稅와 관련하여 우리 稅制全般을 통하여 계속 문제되어 온 것은 課稅對象이 되는 去來나 所得의 捕捉率 提高 문제임.

納稅者의 申告에 의해 納稅義務가 확정되는 附加價値稅, 特別消費稅등의 稅目에 있어서는 申告率을 향상시킴으로서 課稅捕捉率을 提高시켜야 함.

所得稅와 같이 政府調査決定에 의해 納稅義務가 확정되는 稅目은 調査機能을 강화하여 課稅捕捉率을 높여야 함.

法人은 물론 個人企業에서도 會計, 勞務, 資材, 販賣網 管理 등 企業運用全般을 컴퓨터를 이용한 電算으로 처리하고 있으므로 國稅行政도 個人 및 法人事業者에 대한 관리를 電算化하여 課稅捕捉率을 높여야 할 것임.

公平課稅의 具現은 稅制에서 뿐만아니고 稅務行政의 內實化를 통해 이루어져야 함.

V. 經濟體質強化 및 社會構造變化와 租稅政策

1. 經濟體質의 強化와 社會 및 經濟의 構造變化

漸增하는 財政需要를 뒷받침하는 租稅體系와 社會階層間 負擔이 公平한 租稅體系의 확립에 이어 稅制는 經濟의 體質強化를 뒷받침하고 經濟 및 社會의 構造變化에 적절히 대응하여야 함.

稅制 및 租稅政策은 社會 및 構造에 영향을 미치며 社會 및 經濟與件의 變化는 稅制 및 稅政에 영향을 미침.

經濟戰爭時代 經濟安保戰略으로 표현되는 험난한 經濟與件이 던지는 挑戰에 대한 우리의 對應은 經濟體質을 강화하는 것임.

持續的 發展을 보장하는 經濟體質은 건전한 倫理觀에 입각한 社會紀綱이 확립된 가운데 첫째로 국민들의 잘살아보려는 意慾(經濟하려는 意志)이 充溢할 것, 둘째로 企業家精神이 건전하여 創造的 革新(innovation)을 生命으로 삼을 것, 셋째로 技術과 知識이 끊임없이 축적될 것, 넷째로 勤儉·節約·貯蓄하는 氣風이 팽배할 것 등의 요건이 충족될 때 강화됨.

21세기에 우리는 지금과는 매우 다른 經濟 및 社會與件에서 생활을 영위할 것임. 大變革에 임하는 자세는 短期的 視覺과 受動的 姿勢에서 脫皮하여 社會經濟與件의 變化와 稅制與件의 變化를 能動的으로 수용하는 것이어야 함.

稅制 및 稅政과 직접적으로 관련이 되는 社會 및 經濟의 構造的 變化 중 중요한 것은 開放化, 國際化, 老齡化, 脫產業化, 情報化, 電算化, 女性의 經濟活動增大, 地方化 등임.

2. 稅制 및 稅政에서의 課題와 對策

가. 經濟體質強化와 租稅政策

6차에 걸친 經濟開發5個年 計劃의 추진과정에서 租稅減免制度가 우리 經濟의 持續的 成長과 產業構造의 高度化에 기여했음. 그러나 特定部門에 대한 과대한 支援의 부작용으로 企業間, 產業間에 競爭原理가 沮害되고 政府支援에 의존하는 企業風土의 蔓延으로 企業체질이 악화되었음.

租稅減免制度의 改編은 결국 租稅運營의 기본 방향에 대한 國民的 合意 즉 經濟의 體質強化를 위해 稅制가 어떤 형태를 취하고 어떠한 역할을 수행해야 하는가에 대한 國民的 合意에 따라 이루어져야 함.

어떤 형태로의 支援이 필요하다고 인정되면 그 형태를 税金減免이라는 방법에 국한하지 말고 選別的으로 獎勵金 또는 補助金 形態로 지급해 주는 방안도 검토하여야 함. 이는 稅制에 의한 支援보다 支出에 의한 支援이 國民的인 監視와 수혜대상 기업에 사회적 책임을 느끼게 하는 보다 강력한 방법이기 때문임.

企業은 資本主義의 核이고 經濟體質 強化의 主役임. 따라서 企業에 대한 租稅支援 問題는 租稅政策의 우선적 과제 중의 하나임. 企業에 대한 支援의 경우 기업에 대한 일방적, 무차별적 優待 支援은 止揚되어야 하지만 經濟活力의 주도부문인 企業에 대하여 投資意慾을 고취시킬 수 있는 利潤機會의 보장은 이루어져야 함.

經濟의 開放化·自律化는 필연적 과정으로 국내외 經濟環境의 변화에 상응하여 企業이 創意를 발휘하고 正當한 利潤을 추구하여 經濟의 生産原動力을 계속 유지할 수 있도록 稅制가 뒷받침하여야 함.

企業에 대한 稅制上的 支援은 技術開發, 冒險資本, 投資增大, 그리고 財務構造 健實化를 포함한 對外競爭力擴充을 위한 企業體質의 健實化에 대해 중점적으로 이루어져야 함.

技術開發 擴散의 促進은 經濟成長의 원동력이며 경제의 先進化와 輸出增大를 위해서도 技術開發의 촉진이 급선무임. 이를 위해서는 技術開發과 관련한 投資, 그리고 人力使用에 적극적인 稅制上的 支援이 요청됨.

企業은 經濟의 生産主體이며, 生産增大를 위해서는 계속적 投資가 先決條件이므로 社會與件의 변화에 따라 各種 規制의 강화로 投資意慾이 저하되는 점을 감안하여 投資增大를 위한 보다 강력한 지원책이 강구될 필요가 있음.

企業의 經濟하려는 意志 高揚에 이어 經濟體質強化에 중요한 역할을 하는 것은 貯蓄의 增大임. 貯蓄增大를 위한 誘引策을 적극적으로 강구하는 것이 租稅減免과 관련한 주요한 政策課題임. 國際收支의 개선이라는 當面課題와 관련해서도 貯蓄에 대한 논의가 강도있게 제기됨.

利子所得에 대한 20%의 分離課稅는 실질적으로 高率課稅여서 家計貯蓄增大를沮하고 있는 실정임.

貯蓄增大가 중요한 政策目標로 일단 받아들여진다면 이를 競爭國에서 허용하는 정도의 稅制上的 과감한 貯蓄誘引裝置가 필요함. 이 과정에서 長期貯蓄과 短期貯蓄에 差等を 두는 支援이 바람직함.

經濟의 體質強化는 급격한 産業構造 變化와 高度情報社會로의 이행을 전제로 함.

産業間 職種間 勞動 移動이 증대되는 동시에 技術 및 숙련의 內容이 급변하는 관계로 인해 構造的 摩擦的 失業이 발생하고 있으며 앞으로 그 정도가 심화될 전망이므로 이에 대한 대책의 마련이 필요함. 이 과정에서 租稅政策이 기여할 수 있는 方法은 勞動者의 再訓練에 대한 稅制上的 支援과 會社의 整理 및 合併을 필요이상으로 저해하는 稅制上的 制約을 완화하는 것이 필요함.

나. 社會 및 經濟構造의 變化와 租稅政策

國際化, 開放化, 老齡化, 脫產業化, 情報化, 電算化, 女性的 經濟活動增大, 地方化 등의 社會 및 經濟의 구조변화는 稅制 및 稅務行政에 새로운 課題를 제기하고 이에 따른 對策의 마련을 요구할 것임.

國際化 및 開放化는 정부의 租稅收入確保에 어려움을 주며 각 나라의 자율적인 租稅政策 樹立에 제약을 받게 됨. 國際化, 開放化의 진전으로 국가간에 資本移動이 자유로워지는 경우 資本所得에 대한 課稅가 훨씬 어려워지는데 이는 資本에 대해 높은 稅金이 부과되면 資本이 상대적으로 稅金이 낮은 나라로 이동해가버릴 것이기 때문임.

閉鎖經濟下에서는 貯蓄에 대한 課稅와 投資에 대한 課稅가 차이가 없으나 開放經濟下에서는 두 방법에 차이가 있음. 開放經濟(open economy)를 상정하는 경우 貯蓄에 대한 課稅를 할 경우 그 負擔을 國內 거주자가 하게 되며 이러한 課稅는 貯蓄者가 얼마만큼 貯蓄을 하느냐 하는 貯蓄規模에 영향을 미치고 貯蓄으로 동원된 資本이 國內에서 활용되느냐 또는 海外에서 활용되느냐에는 영향을 미치지 못함. 그러나 投資에 대한 課稅는 投資主體의 國籍에 관계없이 稅金이 부과되는 國家의 領域內에서 이루어지는 投資에 영향을 미침.

國際化의 진전으로 多國籍企業 및 世界企業의 課稅問題와 國際間 租稅協約의 중요성이 더욱 부각됨.

주어진 稅源을 놓고 관련 당사국들이 서로 더 많은 稅收確保를 위해 競爭할 경우 그 결과는 관련당사국 모두에게 피해를 초래할 것이므로 각 나라는 심든 좋든간에 개별적으로 또는 집단적으로 租稅協約을 締結하게 될 것임.

國家間 租稅秩序를 정리하는 過程 또는 方法으로서 다음의 세가지가 있음.

- 國家間 租稅協約(tax treaty)
- 租稅政策調整 또는 統合(tax harmonization)
- 超國家的 稅制(super national tax system)의 出現

國際化와 開放化의 進展은 先進國과 後進國間에 그리고 資本輸入國과 資本輸出國間에 이해의 대립을 상당한 정도로 야기시킬 것임. 우리로서도 우리 經濟의 開放化 國際化가 더 진전되기 전에 國內企業의 海外進出과 外國企業의 國內進出 그리고 國際間的 勞動移動 技術移動과 관련한 政策課題를 면밀히 검토하며 稅制改編에 반영시켜야 함.

老齡人口의 增大는 정부의 財政規模 및 內譯, 貯蓄의 規模, 稅制에 대한 態度등에 變化를 요구할 것임. 租稅制度和 社會保障制度는 각기의 논리와 행정체계를 가지고 생성 발전되어 왔으나 兩 制度는 모든 家計의 可處分所得에 영향을 미치기 때문에 相互 依存的임. 따라서 兩 制度의 統合 및 調整이 필요함.

世代間에 課稅問題에 대해 갈등이 생기는 바 老齡層은 消費에 대한 課稅보다 所得에 대한 課稅를 선호하는 반면 젊은 世代는 그 반대임.

각종 年金所得과 退職所得에 대한 課稅問題는 效率的 資源配分과 所得類型間의 水平的 公平을 비롯 所得階層別 垂直的 公平이라는 측면에서 조세정책상 각종 어려운 문제를 제기함.

年金所得의 課稅問題를 어렵게 하는 것은 年金所得이 自發的인 것과 強制的인 것, 자신의 부담과 타인이 기여한 것, 一時的인 것과 오랜기간에 걸쳐 수령하는 것, 課稅體系가 확립되기 전에 이미 契約한 것과 앞으로 契約하게 될 것 등 內容과 構成이 劃一的이지 못하기 때문에 全般的 검토 없이 部分的 施策이 도입되면 각 경우별로 의사 결정에 歪曲을 초래하고 差等的 취급에 따라 稅負擔의 不公平이 초래되는데 있음.

기존 利益集團의 壓力 때문에 全面的 改編을 하는 것이 쉽지 않을 것이나 效率性과 公平性 모두에게 문제가 있는 現行 課稅體系를 그대로 존속시킬 수는 없음.

女性の 經濟活動에의 參與增大는 90년대와 21세기 초기에 계속 진전될 터인데 이는 사회적으로 중요한 의미를 갖게 됨은 물론 租稅政策에도 매우 큰 영향을 미치게 될 것임.

女性の 經濟活動 增大와 관련되어 提起되는 租稅政策上的 課題는 憲法과 民法(家族法)의 男女平等 및 女權伸張 條項, 女性の 經濟活動增大와 主婦家事勞動價値의 認定과 評價, 家事勞動寄與와 夫婦財産制, 配偶者에 대한 相續 및 贈與稅 課稅問題, 職場 女性の 勤勞關聯費用 損費認定問題, 家事勞動과 職場勞動의 稅負擔 不公平 調整問題, 課稅單位 選定問題, 個別課稅 및 合算課稅 등으로 이들에 대한 一貫性 있는 政策의 樹立이 요청됨.

脫産業化 現象이 정책논의의 관심이 되는 것은 서비스산업의 肥大化現象이 국민경제에 否定的 影響을 미치기 때문임. 經濟大國으로서의 현상유지 및 經濟大國으로의 진입은 生産基盤으로서 강력한 製造業의 존재를 필요로 하는데 경제의 서비스화는 이러한 生産基盤을 동요시킴.

종래의 製造業 中心의 産業政策이 고수되어야 하며 租稅政策이 이를 뒷받침해야 함.

情報技術의 발달에 따라 개인의 經濟的·非經濟的 情報가 쉽게 把握, 收錄, 處理, 再生될 때 納稅者와 徵稅者 모두가 혜택을 받는 동시에 피해를 입거나 곤란을 당하게 될 것임. 情報化와 電算化는 徵稅費(administrative cost)와 納稅費(compliance cost)를 감소시킬 것임. 電算化와 情報化의 진전은 세금의 납세과정에서 納稅者의 役割보다 徵稅者의 역할을 증대시킬 것임. 稅務情報의 電算化는 脫稅意圖를 저하시킬 것임.

VI. 맺음말

1. 制度的 與件 整備의 重要性

稅制改革과 관련하여 特定 稅目이나 條項의 新設 또는 廢止에 대한 論議가 이와 관련한 諸般 與件의 考慮 없이 이루어지고 있는데 이는 크게 잘못된 것임. 무릇 모든 다른 政策의 경우에 있어서와 마찬가지로 租稅政策도 그 政策이 부과받은 役割을 수행할 수 있는 與件이 충족되어야만 본래의 目的을 達成할 수 있음.

아무리 훌륭한 稅制改編도 이를 뒷받침할 수 있는 制度的 與件이 조성되어 있지 않으면 그 효과는 全無하거나 半減될 수밖에 없음. 우리가 導入했던 많은 稅制上의 措置가 이를 뒷받침하는 先決條件에 대한 충분한 檢討가 없었기 때문에 또는 先行條件이 充足되지 않았기 때문에 소기의 目的을 達成하지 못한 경우가 많았음.

稅制改編과 관련하여 整備, 改善되어야 할 稅制外的인 事項으로 流通秩序의 確立, 金融資産의 實名化, 不動産保有 및 稅政의 電算化, 地價體系의 確立 등이 指摘될 수 있음.

流通秩序의 確立에 관한 政策論議가 주로 價格安定과 暴利防止의 觀點에서 이루어지고 있으며 流通秩序의 確立이 稅制의 원활한 運營에 必要不可缺하다는 사실이 망각되고 있음. 流通秩序란 단순히 일반적인 商品의 去來뿐만 아니라 不動産 仲介, 自由職業 所得者의 去來, 稅務協力者의 活動 등을 포함하는 광범위한 것임. 流通秩序의 確立을 위해서는 이를 뒷받침하는 法的 根據의 마련, 技術 및 技法의 擴大普及, 그리고 從事者의 意識改革을 위한 敎育 등이 강조되어야 함.

金融資産實名화와 稅制는 매우 밀접한 관련을 가져서 우리 稅制가 당면한 진정한 意味의 綜合所得稅制의 採擇, 稅負擔衡平의 確保, 地下經濟의 陽性化 등의 중요한 政策課題의 解決을 위해서는 金融資産實名化의 導入, 定着이 꼭 필요함.

政府도 土地保有의 電算化 및 稅政의 電算化를 이미 상당수준 추진하고 있으나 建物を 포함한 不動産保有 全般에 대한 電算化 및 稅政 全般에 걸친 電算化를 광범위하게 추구하여야 할 것이며 이를 뒷받침하는 豫算配定도 政策的 決斷으로 충분히 그리고 조속히 이루어져야 함.

認定課稅 排除로 根據課稅를 통한 公平을 실현할 수 있고 稅務行政을 둘러싼 갖가지 民願誘發素地를 最小化해나갈 수 있고, 脫稅에 대한 철저한 추적도 가능해져 稅金捕脫 要因을 根源的으로 봉쇄할 수 있다는 점에서 稅政의 電算化는 상당한 비용이 소요되더라도(실제로는 그렇지 않을 것이지만) 강력히 추진되어야 함.

稅政이 電算化될 경우 手作業에 의해 불가능했거나 매우 어려웠던 夫婦間 所得의 合算, 各種 所得의 合算, 賣出買入 稅金計算書의 對照, 二重所得控除 與否, 法人誠實度 分析, 稅籍確認, 稅務調查對象의 選定, 不誠實者 電算收錄管理 등이 쉽게 이루어지므로 稅政의 科學化가 이루어 짐.

土地政策과 土地關聯 租稅政策의 樹立과 執行에는 제대로 된 土地評價體系의 確立이 先行되어야 함.

2. 稅務行政의 重要性

國民의 稅金에 대한 불평이 稅率과 稅制에서 연유하는 것보다 稅制運營에서 비롯되는 점도 稅制改編過程에서 유의하여야 할 사항임. 問題는 때론 稅政이 稅制를 추월하거나 稅政이 稅制를 충분히 뒷받침하지 못하는 데 있음.

現行 稅制는 여러가지 政策目的下에서 마련된 各種의 特別條項 내지 誘引裝置로 인하여 稅制의 複雜性이 더욱 가중되고 있음. 더욱이 納稅意識水準이 낮다는 前提 아래 制度變更을 行政便宜 中心으로 進行해 온 결과 納稅者의 日常生活에 불편을 줄 정도로 行政規制事項이 지나치게 많기 때문에 租稅專門家도 稅制의 전체적 運轉과 그 주요내용을 파악하기 힘든 실정임.

복잡한 稅法은 行政的·經濟的 浪費를 초래함. 徵稅 및 納稅에 많은 國家資源이 投入되고 있으며 政府 및 納稅者 모두 時間과 精力을 浪費하고 있음. 稅務士 등 많은 人的 資源이 法의 解析과 節稅 심지어 脫稅에까지 많은 時間과 努力을 投入하고 있음.

이러한 노력으로 해당 개개인은 可處分所得이 늘어 經濟的 厚生이 增大될 지 모르나 國家全體로 볼 때 生産에 投入되어 실질적인 國民厚生 增大에 寄與할 生産요소들이 浪費되는 결과가 초래되고 있음.

納稅意識이나 會計技術이 發達하지 못한 社會에서 稅制가 복잡해지면 會計技術을 갖춘 大企業이나 高所得層에 의해서만 各種의 特別規定과 誘引制度가 이용됨으로 인해 課稅上의 불공평이 초래되고 一般 納稅者들의 稅制에 대한 인식은 악화됨.

稅法條項 中에서 稅收에 영향을 주지 않으면서 民間部門에 負擔만 주는 項目을 찾아내어 이를 削除 또는 調整하여야 함. 稅法解析이 納稅者의 利益보다는 稅務當局의 便宜 爲主로 이루어지지 않도록 關係條項들이 명확히 구체적으로 整備되어야 함.

法條文을 규정하는 방법에서, 첫째 特別項目을 열거하고 이 이외의 모든 활동은 자유로이 하도록 하는 방법과, 둘째 特別項目을 열거하고 오직 이것만을 하도록 하고 기타의 모든 活動은 금지시키는 방법 중 첫째 방법에 가능한 依存하도록 노력해야 함.

罰則 및 帳簿記錄에 대한 制裁가 더욱 강화되어야 함. 이러한 制裁強化를 一部論者들은 너무 가혹하여 衡平을 잃는 처사로 생각할지 모르나 이는 長期的 眼目에서 잘못된 판단임. 罰則強化는 法앞에는 누구나 平等하며 同等하게 취급되어야 한다는 상식적인 基本原則을 고수하기 위한 것으로 인식, 수용되어야 함.

3. 轉換期的 狀況과 均衡的 論議

우리 사회는 政治, 經濟, 社會, 文化의 모든 분야에서 중대한 전환기를 맞고 있음.

政治分野에서는 文民政府의 탄생으로 민주주의의 滿開를 기약하게 되었으며 北韓과의 관계에서도 과거의 消耗的인 競爭을 止揚하고 平和的 共存과 統一指向으로 政策이 추진되고 있음.

經濟分野에 있어서는 과거의 政府主導的 成長第一主義의 戰略에서 民間主導 및 成長과 分배형평의 均衡을 추구하는 戰略으로 전환되고 있음. 과거 經濟政策의 樹立 및 執行過程에서 安定과 分配가 동한시된 것은 아니었으나 70년대 후반까지의 成長中心에서 80년대 초반에 成長과 安定中心으로 이제는 成長, 安定 그리고 分配가 동시에 강조되는 社會與件 속에서 均衡된 政策의 推進이 불가피해졌음.

社會的인 側面에서 우리 사회는 身分社會로부터 階級社會에 이행하고 있는데 우리나라의 階級構造는 兩極化되기보다는 中間階級の 擴大와 成長에 의해 多元化되고 있음. 社會分野는 利益의 葛藤要因을 증대시키고 있으며 利益의 葛藤은 과거와 같이 行政的인 統制나 指導에 의해 抑制되거나 調整될 수 없음.

文化的인 側面에서는 西歐的인 大衆文化가 확산되고 있으며 다른 한편으로는 文化的 自主성과 傳統文化에 대한 관심도 높아지고 있음.

租稅政策도 이러한 政治, 經濟, 社會, 文化의 變化를 감안하여 그 內容이 만들어지고 그 過程的 節次도 무리가 없어야 함. 즉 權威主義 體制에서 文民民主政府로의 移行과 政府主導에서 民間主導의 經濟政策 樹立은 文化面에서 生活樣式의 變化와 더불어 이전과는 다른 稅制와 稅政을 요구함.

모든 政策에 있어 政策의 세 가지 構成要素는 事實(facts), 論理(economic reasoning) 그리고 價値判斷(value judgement)임. 세 가지 구성요소에 대해 어떠한 認識 또는 見解를 갖느냐에 따라 政策의 內容 또는 方向이 달라질 수 있는데 일반적으로 價値判斷에 있어서는 社會構成員 모두가 의견을 달리할 수 있으나 事實과 論理에 있어서는 見解差異가 있을 수 없음.

最近의 租稅政策에 대한 論議를 살펴보면 事實과 論理에 근거한 냉철하고 合理的이고 均衡的인 論議의 전개보다는 感情的, 斷片的, 黑白論理的 論議와 주장이 팽배하여 건전한 租稅政策의 樹立과 運用을 저해하는 경향이 높음.

農漁村開發, 中小企業支援, 科學技術振興 등 각종 歲出 및 租稅上의 支援과 관련하여 關聯政府機關 및 利益集團은 “많은” 支援, “충분한” 支援을 요구하나 “적정한” 支援이 중요한 과제이며 각 지원 분야별로 均衡 내지 衡平이 확보되고 있는지를 검토하는 것이 필요한데 현실의 政策論議는 部處利己主義와 集團利己主義가 割據되고 있으며 經濟論理를 무시한 政治論理가 政策論議를 支配하고 있음.

끝으로 論議·指摘되어야 할 事項은 租稅政策 豫算政策 그리고 金融政策이 劑合性을 갖도록 政策立案者 間에 協調體制를 確立하고 이를 뒷받침하는 政府組織의 改編이 필요함.

租稅支援制度의 政策課題와 改善方向

林 周 瑩
(KTI 研究委員)

目 次

I. 租稅支援制度的 運用現況

1. 租稅支援 方法別 分類
2. 租稅支援 對象別 分類
3. 租稅支援의 規制 및 事後管理
4. 1960년대 이후 租稅支援政策의 變遷過程

II. 租稅支援制度的 運營에 대한 評價

1. 租稅支援 規模의 適正性
2. 租稅支援 對象 選定の 適正性
3. 支援手段 選定の 適合性
4. 租稅支援水準 選定の 適正性
5. 租稅支援 制度의 彈力的 運用

III. 向後 租稅支援制度的 改善方向

1. 租稅減免의 全般的 縮小
2. 租稅支援의 效率的 運用을 위한 制度的 裝置의 마련
3. 租稅支援 體系의 單純化
4. 租稅支援의 限時性 確保
5. 通商摩擦에 對備한 租稅支援 制度의 整備

IV. 各 支援對象의 特殊性에 立脚한 改善方向

1. 技術·人力開發支援制度의 改善方向
2. 實效稅負擔이 낮은 部門의 租稅支援制度 改善方向
3. 讓渡所得稅減免의 改善方向
4. 財務構造改善을 위한 租稅支援 制度의 改善方向
5. 公共法人 租稅支援 制度의 改善方向
6. 勤勞所得者 租稅支援 制度의 改善方向

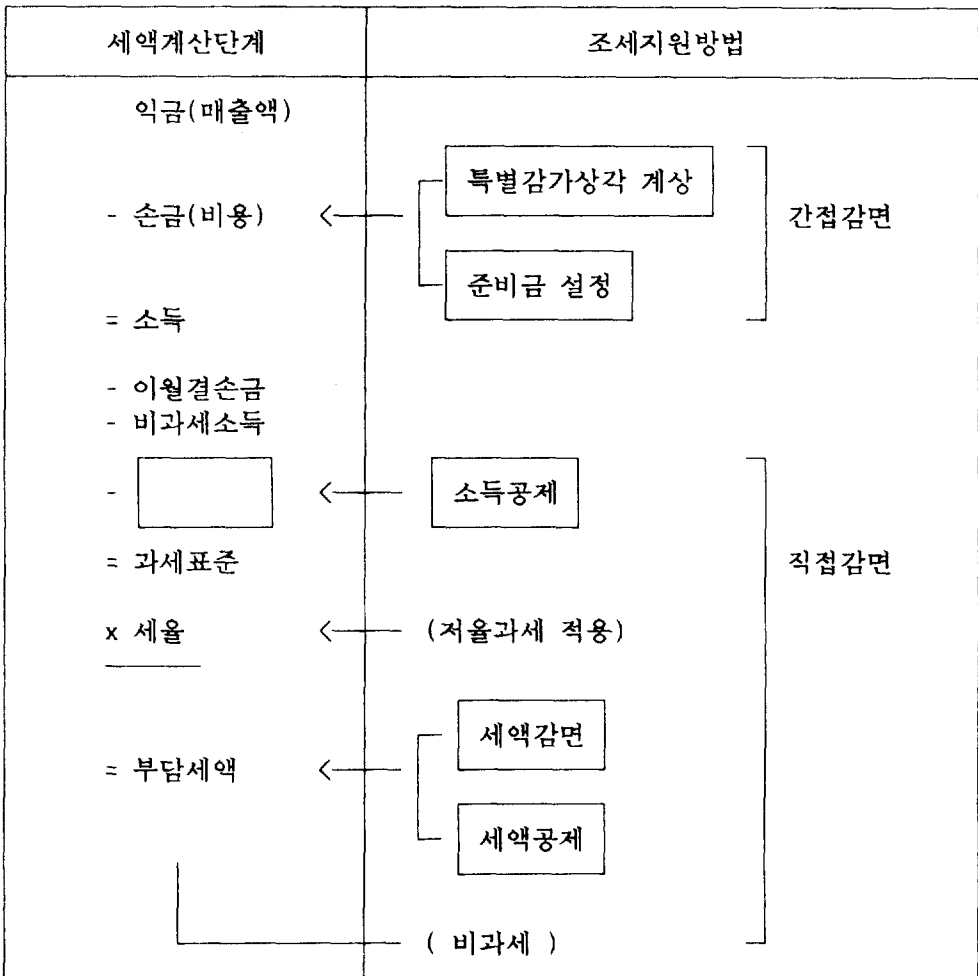
I. 租稅支援制度의 運用現況

현행 租稅支援制度는 국가시책을 효율적으로 뒷받침하기 위하여 세금을 輕減해 주는 制度로서 이를 支援方法別·支援對象別로 분류해 살펴보면 다음과 같음.

1. 租稅支援 方法別 分類

租稅支援은 그 支援方法에 따라 直接支援인 稅額減免, 稅額控除, 所得控除, 非課稅, 低率課稅와 間接支援인 準備金과 特別償却으로 분류할 수 있으며 이들의 세액계산 단계별 적용형태는 <표 1>에 정리된 바와 같음.

<표 1> 稅額計算段階別 租稅支援方法 (事業所得의 경우)



直接支援은 그 감면의 효과가 직접적이고 종국적이어서 간접감면보다 효과가 크고
 절차가 간편한 장점이 있으나 稅收減少 효과가 큼.

반면 間接支援은 支援時點에서 경감된 세액을 일정기간 후에 다시 환수하므로 종국적인 支援이 아니고 稅負擔을 移延시켜 무이자금융의 역할을 하는데 稅收減少면에서는 직접감면보다 우수하나 감면절차가 복잡함.

2. 租稅支援 對象別 分類

현행 租稅支援制度는 다음 <표 2>와 같이 그 支援對象別 支援方法을 나누어 정리할 수 있음.

<표 2> 支援對象別 支援方法

지원 대상	지원 방법
성장잠재력 확충	
기술인력개발(8)	기술개발준비금, 기술인력개발세액공제, 신기술기업화투자세액공제, 시험연구용시설, 기술소득감면, 기술용역사업소득공제, 외국인기술자근로소득세감면, 투융자손실준비금
설비투자확충(2)	특정설비 세액공제, 임시투자 세액공제
중소기업육성(3)	창업중소기업, 중소기업투자준비금, 중소기업특별상각
외화획득지원(10)	수출손실준비금, 해외시장개척준비금, 수출산업특별상각, 가격변동준비금(폐지), 해외사업손실준비금, 해외사업소득공제, 해외사업특별상각(폐지), 외국항행사업특별상각, 해외투자손실준비금, 해외자원개발투자배당소득면제
산업구조조정(4)	산업합리화양도세감면, 개인기업법인전환양도세감면, 중소기업사업전환양도세감면, 중소기업통합양도세감면
기업재무구조개선(1)	증자소득공제
외자조달지원(3)	국제금융기구 등 출자기업감면, 금융기관 등 외화차입 이자감면, 외국인투자자기업감면
기타(2)	중요산업지원(폐지), 방위산업특별상각
균형발전지원	
농어촌 경제활성화(17)	지방이전 양도세감면, 지방이전 준비금, 지방이전 투자세액공제, 지방이전 중소기업감면, 농공지구입주기업감면, 수도권외 소재기업투자 준비금, 농어촌소득원 개발사업 투자준비금, 농어촌소득원 개발사업 특별상각, 축산업소득공제, 광업투자준비금, 광업특별상각, 산림개발소득감면, 의료취약지역신설병원감면, 목장 및 공장이전 양도세감면, 자경농민양도농지 양도세감면, 임지양도세감면, 농협등 조직변경

	양도세감면
국토개발지원(5)	공공사업용지양도세감면, 도시재개발사업용지 양도세감면, 개발사업시행자 양도세감면, 토개공·주공 등 양도세감면, 공유수면매립지 양도세감면
기타(1)	농지세 공제
경제·사회안정기반구축	
근로자재산형성지원(3)	근로자재형저축세액공제, 근로자증권저축세액공제, 우리사주 취득 세액공제
국민주거안정지원(7)	사원용주택 투자세액공제, 기숙사 투자세액공제, 국민주택 건설용지 양도세감면, 건축용지 양도세감면, 신축주택 양도세감면, 기숙사 특별상각, 임대주택 특별상각

주 : 괄호안은 지원항목수

3. 租稅支援의 規制 및 事後管理

가. 租稅支援 範圍의 規制

정부수립 이후 租稅支援은 각 세법에 의해 운영되어오다가 租稅支援의 확산방지와 정책의 통일성 있는 운영을 위해 1965년 12월 30일 租稅減免規制法(이하 租減法)을 제정하여 租減法과 同法 제3조에 열거되지 않은 법률에 의해서는 租稅減免을 할 수 없도록 규제함.

당초 도입시는 限時法이 아니었으나, 1976년 경제개발 5개년계획과 연계하여 운용할 목적으로 同계획기간에 맞추어 5년 단위로 운용하는 限時法으로 전환했고 1981년, 1986년 그리고 1991년 세 차례에 걸쳐 적용시한을 연장하여 오늘에 이르고 있음.

나. 租稅支援 水準의 規制

租稅支援이 필요한 경우에도 최소한의 稅負擔衡平을 기하기 위하여 減免限度制가 도입되어 있음.

最低限稅 制度 (alternative minimum tax)

- 법인: 세감면전 課票의 12%나 세감면후 산출세액 중 큰 것으로 과세
- 개인: 세감면전 課票의 30%나 세감면후 산출세액 중 큰 것으로 과세

다. 租稅支援의 事後管理

감면제도별로 감면조건의 이행을 확보하기 위하여 事後管理制度를 두고 있으며 특히 준비금의 경우에는 거치기간내에 투자 등이 이루어지지 않은 경우에는 감면세액에 이자상당액을 가산하여 추징함.

(예) SOC 투자준비금의 사후관리(租減法 제71조 4항)

매년투자액의 15%범위내에서 준비금설정시 損金인정

SOC에 투자한 부분은 5년 거치 3년 분할로 益金에 算入

5년 이내에 SOC에 투자되지 않은 부분은 일시에 益金算入하고 이 기간동안의 이자상당액을 가산하여 추징

4. 1960년대 이후 租稅支援政策의 變遷過程

우리나라의 租稅支援制度는 지난 30여 년간 경제개발계획을 추진하는 데 중요한 수단으로 인식되어 적극적으로 활용되어왔는데, 그 기본적인 운용의 흐름과 중요내용을 경제정책의 변화에 맞추어 파악해보면 다음과 같음.

가. 1960년대~1970년대(開發成長時代)

성장정책추진을 위한 投資財源의 調達을 위해 국내저축과 외자도입에 집중지원함.

1967년 예금·국공채 비과세

1970년 외국인 투자기업 감면, 외국인 출자자 배당의 감면

1972년 공공차관 이자면제

成長戰略産業에 집중적으로 지원함.

1970년 철강·석유화학·나프타 분해산업에 대한 세액면제 (5년)

1973년 조선·기계산업에 대한 감면(5년)

1974년 이상의 것을 확충한 『주요산업 지원제도』 신설(철강, 석유화학, 나프타 분해, 조선, 기계, 전자, 제련, 발전, 비료)

나. 1980년대(安定化時代)

중요산업에 대한 지원을 줄이고 機能別 支援制度로 전환함.

1981년 중요산업 지원제도 범위 축소

1986년 중요산업 지원제도 폐지(항공산업 제외)

1982년 이후 성장잠재력 확충·국토의 균형발전·경제 및 사회의 안정기반 구축 등을 위한 기능별 지원제도의 신설과 확충

투자촉진을 통한 租稅支援의 景氣浮揚機能을 신설함.

임시투자세액공제(1981년 1차, 1985년 2차, 1987년 3차 실시)

企業의 體質 및 競爭力을 強化하기 위한 지원제도를 신설·확충함.

1981년 설비투자세액공제 확충(1985년, 1987년 확충)

기술·인력개발세액공제(1987년 확충)

1984년 중소기업 설비투자 지원

1985년 산업합리화 지정기업에 대한 지원 신설

1986년 창업중소기업·중소기업 업종전환 지원(1989년 확대)

II. 租稅支援制度의 運營에 대한 評價

국가의 안정적 경제성장을 위해 필요한 財政需要를 조달하기 위해서는 한정된 減免資源을 그 效率을 極大化시키는 방향으로 배분해야 하는데 지금까지 租稅支援의 規模, 對象, 手段, 水準의 選定 및 運營의 彈力性이 이에 준하게 합리적이었는지를 평가해보는 것이 필요함.

1. 租稅支援 規模의 適正性

가. 總體的 租稅減免 規模

租稅支援의 總體的 規模가 어떠한지를 內國稅를 중심으로 살펴보면 <표 3>에 정리된 바와 같음.

1981년부터 1991년 사이의 기간중 내국세감면은 내국세대비 비율이 평균 7.2 % 수준이고 직접세감면은 직접세대비 평균 15.1 % 수준에서 이루어짐.

<표 3> 감면총액

(단위 : 억원, %)

	내국세수(A)	직접세수(B)	총내국세 감면액(C)	총직접세 감면액(D)	C	D
					A + C	B + D
1983	61,884	20,928	3,691	3,049	5.6	12.7
1984	66,974	22,347	4,214	3,600	5.9	13.9
1985	74,969	26,713	4,987	4,376	6.2	14.1
1986	84,640	30,464	6,093	5,469	6.7	15.2
1987	100,120	39,245	7,688	7,014	7.1	15.2
1988	125,402	53,535	8,955	8,216	6.7	13.3
1989	152,084	68,975	14,782	14,150	8.9	17.0
1990	191,302	83,404	20,540	19,906	9.7	19.3
1991	240,891	116,273	21,543	20,793	8.2	15.2

주 : 1. 총내국세 감면액은 조감법에 의한 조세감면액의 총계임.

2. 우대세율에 의해 과세되는 공공법인은 제외

나. 稅收調達能力面에서의 評價

이상적인 稅制가 갖추어야 할 요건은 稅負擔의 公平性과 民間經濟에 대한 中立性을 지켜 자원배분의 왜곡 및 경제적 비효율을 최소화하고 안정적으로 국가재정활동에 필요한 財源을 조달하는 것임.

공평성과 중립성은 앞으로 논하기로 하고 먼저 租稅減免의 規模가 稅制의 財政財源 調達機能을 크게 저해하지 않는 범위내에서 이루어졌는지를 평가해보기로 함.

60년대 이후 급속한 경제성장과정에서 財政이 큰 역할을 담당. 초기개발단계에서는 財政投融資를 통해 성장전략 부문을 集中支援하여 성장의 동인으로서 역할을 해왔을 뿐 아니라 도로·항만 등 SOC, 교육 등 늘어나는 公共財需要를 충족시켜 왔음.

<표 4>에서는 조세수입이 재정재원조달에서 차지하는 비중이 1960년 이후 꾸준히 증가했음을 알 수 있는데, 이는 우리 稅制가 재정수요 조달기능을 비교적 충실히 해왔고 그동안의 재정규모 증가에도 불구하고 기본적으로는 균형재정기조를 이룩할 수 있도록 하는 데 근본적인 기여를 한 것으로 평가됨.

<표 4> 조세수입의 재정수입에서의 비중

(단위 : %)

	1960년	1970년	1980년	1985년	1990년	1991년
조세수입/일반회계세입	56.3	82.6	89.5	95.7	97.8	96.9

그러나 1980년대 이후 재정긴축을 통한 안정화시책을 장기간 추구한 나머지 SOC, 교육, 환경, 복지 등의 公共財 및 準公共財 공급이 지나치게 억제되었고 이것이 성장잠재력을 저하시키는 부작용을 야기하고 있음.

이를 개선하고 필요한 公共財 투자를 하기 위해서는 현행 稅制상의 비효율과 낭비적 요소를 제거해야 하며, 租稅減免規模의 適正性 여부도 이 연장선상에서 파악해야 함.

稅制의 재원조달기능을 보다 객관적으로 분석해보기 위해서는 稅收의 소득탄력성이 유효한 지표임. 일반적으로 누진구조를 띠고 있는 直接稅收의 所得彈性値는 1보다 높고 間接稅收는 1보다 작음.

<표 5>에서 볼 수 있듯이 1984년 이후 국세징수액의 GNP성장을대비 彈性値는 1987년~1989년 사이 우리경제가 저물가·고성장·국제수지흑자를 이룩해 稅收與件이 양호했던 시기를 제외하고는 1보다 낮은 수준을 유지하고 있음.

국세 중 직접세의 비중은 계속 높아져왔음에도 불구하고 국세 전체의 稅收彈性値가 개선되지 않는 것은 稅收構造가 소득증대에 비해 탄력적으로 대응하지 못하고 있음을 반영.

직접세 감면비율이 稅收彈性値와 정확한 대응은 되지 않지만 1984년 이후 지속적으로 증가해온 추세를 미루어 보아 직접세부문의 租稅減免의 증가가 國稅稅收의 所得彈性値를 낮춘 중요한 요인으로 판단됨.

<표 5> 조세탄성치·조세부담율과 감면비율의 비교
(단위 : %, 탄성치 제외)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
GNP 성장율 (A)	13.5	9.5	15.3	17.0	19.1	12.3	20.9	20.1
국세 증가율(B)	10.3	9.1	13.6	19.7	20.4	20.6	18.9	15.5
탄성치(B/A)	0.762	0.957	0.889	1.159	1.068	1.675	0.904	0.771
조 세 부 담 율	17.7	17.3	17.0	17.5	17.9	18.5	19.7	18.6
국세중 직접세 비율	33.8	35.6	35.9	39.2	42.7	45.4	43.6	48.3
직접감면								
직접세 + 직접감면	13.9	14.1	15.2	15.2	13.3	17.0	19.3	15.2

주 : 국세증가율은 당해년도 세법개정효과를 반영(국회의결된 예산반영기준)

稅收構造가 소득증대에 비탄력적이라는 사실은 1984년 이후의 조세부담율 변화추이를 통해서도 볼 수 있는데 1989년 이후 증가된 지방세 부담으로 총 조세부담율이 조금 상승했으나 전체적으로 20% 수준에도 미치지 못하고 <표 6>에 나타난 외국의 경우와 비교해보아도 낮은 수준임.

제7차 5개년계획의 1996년도 목표조세부담율이 22%인 바 조세부담수준의 국제비교로 볼 때 이 정도의 부담수준이 되어야 財政이 정상적인 역할을 할 수 있음.

이를 위해서는 중앙과 지방정부간의 재정기능조정을 통해 지방재원의 개발·강화에 힘쓰고 재산보유와 이전에 관련된 과세를 강화하는 등의 재원확대노력이 선행되어야 함.

또한 장기적으로는 稅收의 소득탄력성이 1이 되어야하지만 조세부담율을 증가시키는 동안은 稅收의 소득탄력성을 1보다 크게 유지할 수 있도록 감면수준을 통제·관리해야 함.

<표 6> 조세부담율의 국제비교
(단위 : %)

비교시점	한국	미국	영국	서독	일본
1988년	17.9	20.8	29.9	23.0	22.1
1인당 GNP가 5,000\$ 수준시점	17.9 (1989년)	23.0 (1970년)	30.2 (1977년)	25.2 (1973년)	14.9 (1975년)

租稅支援 규모가 커질수록 재정수요 조달을 위해서 높은 명목세율의 유지가 불가피해지고, 좁은 과세base에 대한 높은 세율의 적용으로 세금을 내는 사람의 부담만을 무겁게 하여 조세회피현상과 감면요구가 반복되는 악순환이 되풀이되는 등 稅制운용의 효율성을 크게 저하시키므로 減免規模를 適正水準으로 管理해 나가야 함.

2. 租稅支援 對象 選定の 適正性

가. 支援對象別 租稅減免 實績의 分析

필요한 財政需要를 조달한다는 전제하에서 한정된 減免資源은 그 효율을 극대화시키는 방향으로 배분되어나가야 하는데 이를 위해서는 경제여건의 변화에 따라 支援對象選定이 合理的이어야 한다는 관점에서 租稅支援의 운용을 평가해볼 필요가 있음.

<표 7>은 1987년부터 1991년 사이의 주요 지원분야별로 직접세 감면실적의 구성비를 제시하고 있음.

<표 7> 주요 지원분야별 직접세 감면실적 구성비

(단위 : %)

	1987	1988	1989	1990	1991
성장잠재력확충	57.8	55.6	53.9	56.7	55.8
균형발전지원	15.8	16.6	17.2	19.9	23.6
경제사회안정기반구축	26.3	27.3	27.2	21.0	16.2
기 타	0.1	0.5	1.7	2.4	4.4

<표 7>에 의하면 現行 支援體系의 가장 큰 특징은 총 직접감면실적의 절반 이상이 「成長潛在力擴充」을 위한 지원에 집중되고 있는 것인데 그 주요 구성내용은 다음과 같음.

技術人力開發을 위한 지원과 設備投資擴充을 위한 지원은 조세지원제도가 기능별 지원제도로 전환된 이래 중요시된 역점 지원분야로, 그 비중이 경기침체기인 1989년 이후 줄어들었으나 산업구조조정이 본격화되면서 다시 증대하고 있음.

中小企業育成을 위한 지원은 中小企業이 처해 있는 현실적 어려움을 감안하여 기존의 租稅支援制度 외에 특별히 中小企業만을 대상으로 설치되었으나 숫적으로 절대다수인 中小企業의 비중에 비해서는 적극적으로 활용되지 않고 있는 실정임.

外貨獲得을 위한 지원은 동기간 중 높은 비중을 차지하여 우리산업의 대외지향적

구조를 그대로 반영하고 있으나, 1980년대 후반 이후 세계경제의 블록화현상이 심화됨에 따라 通商摩擦이 야기되지 않도록 가격변동준비금 등의 수출지원책을 폐기함에 따라 1990년 이후에는 그 규모가 급격히 줄어들었다.

産業合理化를 유도하기 위한 讓渡稅 減免이 주종을 이루고 있는 産業構造調整을 위한 지원은 아직은 낮은 비중을 차지하고 있으나 본격적인 산업의 구조조정기로 불리우는 1990년 이후에는 상당한 비율로 그 규모가 증가하였음.

企業財務構造改善을 위한 지원은 곧 增資所得控除를 의미하는데 금융시장의 개방에 대비한 금융산업의 대형화정책 및 자본시장육성시책과 관련, 은행·증권사등 금융기관들의 대규모 증자가 계속됨에 따라 그 규모가 급속히 팽창되고 있음.

外資調達을 위한 지원은, 1986년 이후 국제수지의 흑자기조 전환에 의해 국제수지에 대한 우려가 가셔지고 우리경제에 대한 해외신용도가 높아진 이후에는 급속히 그 비중이 하락하고 있음.

「國土의 均衡發展」을 위한 지원은 1987년 이후 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있는데, 그 주된 이유는 農漁村 경제활성화를 위한 제반 지원조치보다는 국토개발을 위한 지원이 1990년 이래 급속히 확대되는데 있음.

이는 신도시 건설과 대량주택공급정책의 결과로 각종 토지개발을 위한 양도세 감면, 개발사업시행자에 대한 讓渡稅 減免 등의 지원조치가 크게 늘어났기 때문인 것으로 보임.

「經濟社會 安定基盤 構築」을 위한 지원은 1990년부터 감소하는 추세를 보임.

이는 근로자 재형저축과 증권저축에 대한 세액공제가 주된 내용을 이루는 勤勞者 財産形成을 위한 租稅支援 항목의 비중이 1990년 이후 하락하는 데서 기인하는 것으로 파악됨.

國民住居 安定을 위한 지원은 1980년대 후반 주택건설촉진정책에 따라 1987년 ~ 1990년 사이에 계속 증가했는데 1991년에는 부동산경기의 진정에 따라 국민주택건설용지 등에 대한 양도세감면규모가 줄어들므로써 하락추세로 전환.

나. 放漫하게 運用되어온 租稅支援 對象의 選定

<표 2>에서도 볼 수 있듯이 우리의 支援體系는 크게 11개 부문의 대상을 지원하기 위하여 63종의 지원제도를 운영하는 지나치게 放漫하고 複雜한 構造임.

1982년에 기존의 산업별·부문별 지원을 축소·폐지하고 技術人力開發과 設備投資促進 등 생산성 향상을 위한 기능별 지원중심체계로 전환한 이래 租減法은 1982년 현재 177개의 지원조목에서 134개가 개정, 111개가 신설, 39개가 폐지되어 1992년 현재 210개의 지원조목으로 이루어져 있음.

이러한 支援對象의 過多現象은 대상의 선정이 국가목표에 입각해 자원배분의 효율이 극대화되도록 우선순위를 정해 이루어지지 못하고 관계부처나 부문이익을 앞세운 정치적 압력에 의해 결정된 것에 기인한 것으로 판단됨.

다. 租稅支援 對象間 減免資源配分の 不均衡

增資所得控除制度는 본래 타인자본경영의 비용인 이자는 분리과세하는 반면 대주주배당은 종합과세하는 現行稅制하에서 자기자본경영시 돌아올 불이익을 보완해주기 위해 도입된 제도임.

실제운용에서는 增資所得控除實績의 80% 이상을 국부중진의 중심인 제조업이 아닌 금융산업이 수혜하고 있는 것이 큰 문제로 대두됨.

금융산업은 개방에 대비한 자체적 필요성과 정부의 자본시장육성등 금융산업 대형화정책의 결과로 어차피 增資가 불가피했을 것이므로 이러한 稅制상의 인센티브가 실제로 필요했는지 여부에 대해 문제가 제기됨.

增資所得控除는 그 규모에 있어서도 현 경제정책의 핵심과제인 技術·人力開發과 設備投資擴充에 대한 租稅支援의 합계보다도 더 큰 규모로 이루어지고 있음.

현행체계가 지니는 감면자원배분상의 또 다른 문제는 不動產關聯 讓渡稅減免의 비중이 지나치게 높다는 것임.

1980년대 말 부동산 가격이 급등하는 기간동안 정부가 도로·항만 등의 SOC 건설·주택 200만호 공급시책을 추진하기 위해 공공사업용 토지를 확보할 필요가 대두됨에 따라 부득이 공공사업용 토지수용을 위한 감면 등 不動產關聯 讓渡稅減免을 확대하여 왔음.

공공개발사업 예정지구로 공고되면 통상 地價가 급등하므로 토지소유자들은 소유 토지의 지가상승으로 막대한 개발이익을 얻게 되는데, 讓渡稅減免에 의한 이익까지 동시에 누리게 하는 것은 공평성 측면에서도 문제가 있으며 개발가능지역 토지에 대한 투기를 조장하는 등 많은 부작용을 초래하고 있음.

이와 비교할 때 산업합리화 및 中小企業의 지방이전 등을 위한 讓渡稅減免은 대부분 실질적으로는 개발이익이 발생하지 않으나 과세형식상 讓渡差益으로 인식되는 부분에 대한 양도세를 감면해줌으로써 그 정책유도효과를 얻기 위한 것이므로 어느 정도 긍정적 평가가 가능함.

3. 支援手段 選定の 適合性

국가의 정책추진수단으로 租稅支援과 더불어 金融支援·歲出支援 등의 지원수단이 있는데, 그중 어떤 수단을 선택 혹은 배합할 것인지는 그 政策目標과 對象이 가지고

있는 特殊性을 깊이 인식한 전제하에서 결정되어야 함.

또 여러가지 租稅支援方法 중에서의 選定도 方法간의 조화와 目的·方法간의 적합성을 인식하는 바탕위에서 결정되어야 함.

가. 租稅支援과 金融·豫算支援의 選擇

租稅支援은 그 본질이 명목세율을 낮춤으로써 實效稅負擔을 경감시켜 주는 데 있으므로, 명목세율 자체가 낮거나 과세대상이 적은 부문에 대한 政策支援으로서의 실효성이 낮음.

매출규모와 수익규모가 작아 實效稅負擔이 적을 수밖에 없는 中小企業의 租稅支援制度 活用現況은 <표 8>에 정리된 바와 같이 조사되고 있음.

같은 中小企業이라도 그 규모가 클수록 租稅支援制度 활용율이 높아지며 규모가 영세하면 그 활용도가 급격히 하락하는데, 전체적으로 中小企業의 租稅支援制度 활용율이 35.1% 정도밖에 되지 않아 활용이 부진함을 알 수 있음.

<표 8> 중소기업의 종업원규모별 조세지원제도 활용현황 (단위: %)

종업원규모	미활용	활용부진	적절히 활용	최대활용	합 계
19인 이하	59.0	30.1	10.9	0.0	100.0
20 ~ 49인	36.3	41.5	17.8	4.4	100.0
50 ~ 99인	11.5	42.7	36.5	9.3	100.0
100 ~ 199인	16.1	27.4	38.7	17.8	100.0
200인 이상	3.2	16.1	41.9	38.8	100.0
전 체	29.5	35.4	25.8	9.3	100.0

자료 : 중소기업 협동조합 중앙회, 「중소기업의 세제·세정이용 및 애로실태 분석」, 1992.12

만성적이고 구조적인 자금부족에 직면해 있는 中小企業의 특수성을 감안해보면, 어차피 낮은 稅負擔을 더 경감해주는 租稅支援은 그 실효성이 적은데, 이는 <표 9>의 中小企業支援稅制의 지원효과에 대한 실태조사에서 응답중소기업의 약 80%가 그 지원효과가 미흡하다고 대답하고 있는 데서도 잘 나타나고 있음.

〈표 9〉 중소기업지원세제의 지원효과 (매출액규모별)
(단위 : %)

매출액규모	지원효과	지원제도는 다양하나 지원효과미흡	지원제도의 부족 및 지원효과미흡	지원제도 및 지원효과만족	모르겠다
2억 5천만원 미만		42.9	14.3	0.0	42.8
2.5 ~ 10억 미만		50.0	28.0	3.7	18.3
10 ~ 50억원 미만		60.5	21.0	5.1	13.4
50 ~ 100억원 미만		62.0	24.0	10.0	4.0
100억원 이상		50.0	29.5	13.6	6.9
전 체		56.1	23.3	6.0	14.6

자료 : 중소기업 협동조합 중앙회, 「중소기업의 세제·세정이용 및 애로실태 분석」, 1992.12

따라서 租稅支援보다는 직접적인 세율인하를 통해 稅負擔을 획기적으로 덜어 주거나 징수할 세금을 제대로 징수하여 마련된 財源으로 中小企業에 長期低利로 자금을 공급해주고 실세금리와 차이를 재정지출로 보전해주는 방식이 수혜받는 中小企業의 수를 더 늘리고 지원효과도 더 클 것으로 보임.

이와 비슷한 현상을 農漁村 租稅支援 실태에서도 볼 수 있음.

1989년 2월 21일 제정된 「농어촌기자재에 대한 특례세율적용」규정에 의하여 정책당국은 農漁村 機資材에 대해 附加價値稅 零稅率適用으로 租稅減免의 규모만 큼 기자재 가격이 하락하여 최종소비자인 농어민에게 그 혜택이 돌아가도록 의도 하였음.

그러나 <표 10>에서 볼 수 있듯이 이 규정의 시행후에도 機資材價格은 상승하여 결국 지원의 혜택은 중간유통상이나 제조업자들에게만 귀착된 결과를 보임.

물론 이와 같은 물가상승이 원가상승요인의 발생 및 여러 다른 요인 등에 의해 초래될 수도 있으나 현행 農漁村 機資材의 유통구조를 보면 農漁村 機資材가격에 대한 租稅支援이 그 소기의 목적을 달성하기가 어렵다는 것을 쉽게 알 수 있다는 측면에서 문제제기가 가능함.

〈표 10〉 농어촌 기자재에 대한 특례세율적용과 가격변동추이
(단위 : 원)

적용항목	1989년 1월	1989년 2월	1989년 12월
트랙터(22HP)	5,200,000	영세율 적용	5,943,000
이앙기(4종)	1,465,500	"	1,601,000
콤바인(4종)	7,690,000	"	8,550,000
경운기	1,551,000	"	1,696,000

자료 : 농촌경제연구소, 「농촌물가총람」, 1992

결국 農漁民支援의 경우에도 中小企業과 마찬가지로 실질적인 지원의 효과를 보기 위해서는 租稅支援보다는 직접적인 長期低利 運營資金의 공급이 더 효율적일 수 있음.

1992년 기준으로 農漁業用 機資材에 대한 附加價値稅 零稅率適用으로 인한 稅收漏失은 1,845억 원에 이르는 것으로 추정됨.

정부도 이러한 문제점을 인식하고 1991년 營農機資材 租稅減免의 추가·확대 요청을 수용하지 않고 동 경감요구세액만큼을 기계화, 유통·저장·가공등 시설확충, 농어촌 후계자 육성 등을 위한 「농어촌구조개선 특별회계」 및 「농어촌발전기금」에 이전하여 활용하고 있음.

지금까지의 논의가 시사하고 있는 것은 租稅支援과 豫算支援 간의 합리적 정책선택을 위해서는 재정지출담당부서와 세입담당부서 간의 보다 긴밀한 정책적 연계운용이 필요하다는 것임.

나. 受惠對象의 特性에 맞는 租稅支援手段의 選定

租稅支援은 그 支援方法에 있어서 直接減免과 間接減免이 있으며, 간접감면은 조세의 移延效果를 도모하므로 사후관리가 필요하고 따라서 고도의 記帳能力이 필요한데, 이러한 간접감면이 記帳能力과 稅務情報가 부족한 대상에게 과연 적합한 지원수단인가를 분석해볼 필요가 있음.

<표 11>은 中小企業의 경우 특별상각제도에 대한 활용율이 매우 낮고 그나마도 매년 감소하고 있음을 보여주고 있음.

현재 국세청에 신고되고 있는 中小企業의 租稅支援 이용실적을 보아도 투자준비금과 특별상각제도의 이용빈도와 규모가 매우 저조하여 中小企業의 경우 간접감면제도의 이용률이 낮음을 추정할 수 있음.

따라서 中小企業과 같이 記帳能力과 稅務情報가 부족한 대상에게 간접감면방식의 租稅지원은 지원의 남용에 지나지 않을 뿐 실효성이 적은 것으로 판단되며 中小企業의 특성에 알맞게 직접적이고 쓰기가 용이한 지원방식 위주로 전환되어야 함.

〈표 11〉 중소기업의 특별감가상각제도 활용실태

(단위 : %)

구 분	1988년	1989년	1990년
①일반감가상각(기계·장치)	—	71.2	45.8
②중소기업 특별상각	22.5	13.3	4.9
③수출사업 특별상각	0.2	1.6	0.4
④방위산업 특별상각	0.0	0.0	0.0
⑤농어촌 소득원 개발사업 특별상각	0.7	0.0	0.0
⑥법인 본사 지방이전 특별상각	—	0.0	0.0
⑦특정설비투자 특별상각	2.0	0.9	0.2

주 : 활용율 = (활용업체수/조사업체수) × 100

자료 : 중소기업 협동조합 중앙회, 「중소기업 조세지원제도 활용실태 조사보고서」, 1991

4. 租稅支援 水準 選定의 適正性

租稅支援의 효율적 운용을 위하여 검토되어야 할 또다른 문제는 지원이 적정규모의 수준에서 결정되어 減免資源의 낭비를 막으면서 유인체계로서의 기능을 극대화시켰는가 하는 것임.

가. 讓渡所得稅減免水準의 過多

現行租稅支援制度에서 가장 높은 수준의 감면이 이루어지고 있는 稅目 中의 하나가 讓渡稅減免制度임.

租減法상의 讓渡稅減免 中 다수는 全額減免制 혹은 非課稅 항목들이며 특히 그 가운데서도 큰 비중을 차지하고 있는 공공사업용지에 대한 양도세감면항목은 租減法 本則에서는 1990년 이후 50% 감면으로 전환되었으나 附則에 의한 경과조치를 연장 운영함에 따라 1992년 말까지 모두 全額免除되고 있는 실정임.

이러한 과도한 減免의 水準은 양도소득세율이 지나치게 높게 책정되어 있는 현실 하에서 국가가 토지를 수용하여 특정 목적을 달성하기 위해서는 불가피한 측면도 있었으나 부동산부기억제 및 財政財源의 확충 등의 타국가전략목표와 상충되지 않는 범위 내에서 誘引效果를 극대화해야 한다는 전제하에서는 과연 그 수준이 적정했는지에 대

해 의문의 여지가 있음.

1가구 1주택에 대해서도 우리나라는 3년 이상 거주시 全額免除해주는 데 비해 일본의 경우에는 3년에 한번씩 3천만 엔 한도내에서만 非課稅해주고 있음.

나. 技術開發을 위한 租稅支援의 水準

우리나라와 주요국간의 기술개발을 위한 지원수준은 <표 12>에 비교된 바와 같음.

대부분의 주요국들은 기술개발이 稅制상의 유인체계에 의해 효과적으로 유인된다 고 보고 이 제도를 운영하고 있는 바, 주로 기술개발투자의 增加支出分에 대해서만 세액공제를 함.

우리나라는 유사한 增加支出分에 대한 세액공제항목을 포함하여 經常支出分에 대해서도 세액공제를 해줄 뿐더러 技術開發準備金制度를 별도로 운영하여 비용공제까지 해주고 있어 그 지원수준이 훨씬 크다는 것을 알 수 있음.

이와 같은 높은 수준의 稅制支援이 시행되고 있음에도 불구하고 우리나라의 기술개발투자수준은 주요 경쟁국에 비해 열위에 있음을 <표 13>에 나타난 주요국 제조업의 매출액 대비 연구개발투자비율 비교에서 알 수 있음.

<표 12> 기술개발투자를 위한 지원의 국제비교

국가	비용공제수준	세액공제수준	
		경상지출분	증가지출분
한 국	기술개발준비금 (매출의 3-4% 한도)	10% (중소기업은 15%)	직전2년간 평균지출초과분 의 20% (중소기업은 25%)
미 국	없음	없음	직전3년간 평균지출 초과분의 20%
일 본	없음	중소기업만 6% (증가지출분공제와 택일)	67년이후 최고로 지출한 해 의 지출을 초과하는 분의 20% (산출세액의 10% 한도 내에서)
대 만	없음	없음	직전 5년간 평균지출초과분 의 20% (산출세액의 50% 한도내에서)

<표 13> 주요경쟁국의 연구개발투자비율

(단위 : %)

한국 (1989)	미국 (1986)	일본 (1988)	서독 (1985)	프랑스 (1982)
2.1	4.7	3.2	3.8	5.4

일반적으로 기술개발투자를 꺼리는 이유로는 기술개발에 많은 자금이 소요되는 데 비하여 投資收益의 회임기간이 길고 성과의 불확실성이 높다는 것을 들고 있음.

<표 14>의 중소기업중앙회 발간 실태조사보고서에도 이와 같은 내용이 잘 나타나 있는데 따라서 租稅支援도 중요하지만 직접 이 부문을 보완하기 위한 대책이 필요함.

<표 14> 중소기업의 기술개발 애로요인

(단위 : %)

자금 부족	기술인력 부족	기술개발성과 불확실	연구시설 부족	기타
22.1	20.3	11.6	8.6	37.4

자료 : 중소기업 협동조합 중앙회, 『중소기업 조세지원제도 활용실태 조사 보고서』, 1991

다. 設備投資促進을 위한 租稅支援의 水準

<표 15>에서 알 수 있듯이 設備投資促進을 위한 租稅支援의 경우 다른 주요국들이 특별상각제도를 중심으로 운영하는 반면 우리나라는 特別償却制度 이외에 다양한 損費認定과 稅額控除制度를 운영중이며 그 공제비율도 높은 수준임.

<표 15> 설비투자촉진을 위한 지원의 국제간 비교

국가	중 소 기 업	일 반 기 업
한 국	투자준비금 적립시 기계장치가액 20% 손비 인정 일반기계장치 투자시 5% 세액공제 자동화 설비투자시 15% 세액공제 (경기침체시 투자촉진을 위한 임시투자 세액공제(장치투자액 10% 세액공제) 운영)	지방소재기업의 투자준비금 적립시 장치가액 15% 손비인정 자동화 설비투자시 10% 세액공제
독 일	기계장치의 20 ~ 25% 특별상각 (경기침체시 투자촉진을 위해 기계장치 취득가액 7.5% 투자세액공제 운영)	
일 본	(첨단기계장치에 대해 30% 일시상각)	
프랑스	(첨단기계장치에 대해 40% 특별상각)	
미 국	없음	

5. 租稅支援 制度의 彈力的 運用

한번 시행된 감면항목들은 해당 이해집단의 압력에 의해 기한이 지나도 그대로 존속되는 이른바 減免의 既得權化 現象을 보임.

減免이 既得權化되면 특정 목적달성을 위한 誘引裝置로서의 기능을 상실하게 되고 감면의 수혜집단과 비수혜집단 사이의 恒久的 不公平을 야기시켜 조세정책에 대한 불신과 납세의식의 저하를 초래하며, 경제상황의 변화에 맞추어 경제정책이 탄력적으로 운용되는 것을 크게 저해함.

이러한 減免의 既得權化 現象은 1982년 이후 租稅支援制度의 운영현황을 집계해보면 개정된 조목이 134개, 신설된 조목이 111개로서 39개에 불과한 폐지된 조목의 수보다 훨씬 많음을 통해서도 알 수 있음.

減免의 既得權化 現象의 대표적 사례를 <표 16>을 통해 파악해 봄.

臨時投資稅額控除는 본래 취지가 불황기에 경기조절을 위해 단기간에 집중적으로 설비투자를 촉진시키는 데 있으며 따라서 통상 6개월 내지 1년 정도의 기간동안에 한 정운용하는 것이 바람직한데, 그 실제운용의 경우 1차(1982년 1년간), 2차(85년 6월부터 86년 12월까지), 3차(89년 6월부터 93년 6월까지)라는 식으로 계속 시한을 연장하여 운영하여옴으로써 그 본래의 기능을 상실함.

外資導入에 대한 減免도 우리경제가 흑자시대를 거치면서 외자도입 여건이 호전되었음에도 불구하고 여전히 시행되고 있음.

<표 16> 감면의 항구화

(단위 : 억원)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
임시투자 세액공제	280	495	126	79	328	906	388	391	1,094	1,866
외자도입 감면	438	460	489	526	561	471	423	526	322	338

Ⅲ. 向後 租稅支援制度의 改善方向

증대하는 SOC 및 교육·환경·복지 등 재정수요의 원활한 조달을 위해서는 사회구성원간의 費用分擔에 대한 합의가 필요함.

租稅支援은 그 속성상 비용분담의 불평등을 야기시키고 조세의 시장중립성을 저해하며 稅收의 감소를 초래하므로, 필요한 대상에 대해서만 최소한의 支援을 한시적으로 운용하여 그 誘引效果를 극대화하는 방향으로 개선되어야 함.

따라서 향후 租稅支援制度의 개선은 다음과 같은 5개의 大原則을 共通된 前提로 하여 개별 지원제도의 효율극대화를 추구하는 방향으로 전개되어야 함.

1. 租稅減免의 全般的 縮小

豫算·金融支援이 자금의 지급을 통해 실현되므로 그 규모의 파악 및 통제가 용이하다면 租稅支援은 稅收의 減少를 통해 실현되므로 규모의 파악 및 통제가 어려운데, 이것이 지금까지 租稅支援이 정책수단으로 적극 사용되어오면서 별다른 견제없이 그 지원의 규모·대상·수준을 팽창시켜오게 된 주요원인이 됨.

이와 같은 租稅支援의 지원규모·대상·수준에 대한 縮小調整作業을 하고 이를 통해 재정지출재원을 확충하기 위해서는 기존 지원제도의 운용실태와 그 실효성 및 경제사회적 파급효과에 대해 개별 항목별로 實證的·客觀的 分析이 필요함.

중장기 租稅支援政策 수립시 租稅支援規模가 稅收의 일정 비율을 넘지 않도록 guide-line을 설정할 필요가 있음.

다만 이러한 축소조정작업은 경제내적·외적 환경의 변화에 의해 어려움을 겪고 있는 우리경제의 어려움을 감안하여 段階的이고 年次的으로 施行되어야 함.

이를 위해서 현행 지원제도의 운영을 보다 객관적으로 평가·분석한 결과를 토대로 연차별 감면축소·정비를 time schedule 화하여 입법·예시하여야 하며 폐지 또는 축소되는 항목의 경우 현행법하에서 經過措置로 인정해야 함.

나아가 감면의 축소작업은 그에 따른 저항을 막고 稅收의 지나친 확장을 피하기 위해 감면의 축소로 발생할 追加稅收規模를 추정함과 동시에 이에 따른 법인 및 소득세율의 인하작업을 병행하는 것도 연구해야 함.

2. 租稅支援의 效率的 運用을 위한 制度的 裝置의 마련

租稅支援이 일관된 조세정책의 균형감각을 바탕으로 운영되고 남용되거나 비합리적으로 입안되는 것을 피하기 위해서는 이를 統制·管理할 制度的 裝置를 마련해야 함.

이를 위해서는 現行 租減法상의 지원역제장치의 실효성을 재평가해보아야 하며, 부처간의 한견위주 실적주의에 의해 지원이 남용되는 것을 예산기구와 세입기구의 공통된 노력으로 방지해야 함.

장기적으로는 租稅支援을 예산편성과정내에 편입시켜 국회의 심의와 결제를 받게 하는 租稅支出豫算制度的 도입이 검토되어야 함.

단기적으로는 租稅支出豫算制度的 導入을 위한 기반구축을 위해서도 현행 지원제도의 실효성과 파급효과를 정기적으로 점검해나가는 feedback system을 운용하여야 함.

또한 租稅支援의 원활한 활용이 稅務行政的 次元에서 뒷받침되어야 함.

세무행정 개선의 통해 감면신고서를 제출하지 않았다고 감면을 배제하는 규정들을 최소화하여 租稅支援의 실효성과 그 절차의 간편성을 확보해야 하며 중소기업·근로자·농어민 등 稅務情報가 적은 대상을 위해 弘報·指導를 강화함.

3. 租稅支援體系의 單純化

지금까지 租稅支援이 量産된 결과로 現行 租稅支援體系는 지나치게 복잡하고 어려워졌는데 이는 납세자의 적응능력을 배양하기 위한 추가비용을 유발시키고 지원의 실효성을 저하시키므로 이를 單純化시킬 필요가 있음.

支援對象의 特殊性에 입각하여 비효율적인 지원항목을 폐지시키고 중복되는 지원조항들을 통합하여야 함.

특히 근로자·중소기업·농어촌 등과 같이 稅務情報가 어두운 대상을 위한 지원항목의 경우 지원의 실효성 확보차원에서 支援體系의 간단명료화 작업이 필요함.

4. 租稅支援의 限時性 確保

租稅支援이 誘引制度로서의 기능을 극대화하기 위해서는 감면의 기득권화 현상을 피하고 지원의 限時性이 確保되어야 함.

따라서 기존 지원항목 중에서 지원목적은 이미 달성했거나 지원의 실효성을 상실

한 항목들을 점차적으로 廢止하여야 함.

나머지 항목들은 개별 지원제도별로 日沒法(sun-set law)체제로 전환하여 그 한시성을 공고히해야 함.

* 日沒法(sun-set law): 각 지원의 항목별로 기한을 명시하여 그 기한이 지나면 자동적으로 법이 폐지되도록 하는 장치

5. 通商摩擦에 對備한 租稅支援 制度의 整備

2차세계대전 이후 세계경제질서를 유지시켜온 GATT 體制가 붕괴함과 동시에 세계적으로 보호무역주의와 지역별 블록화 현상이 심화되어 通商摩擦의 가능성은 이미 우리경제의 운영기초에 큰 영향을 미치는 변수가 되었음.

한국경제는 아직은 전형적인 small open economy의 여건을 가지고 있으므로 앞으로 對外指向的인 經濟發展戰略을 꾸려나가지 않을 수 없음.

따라서 租稅支援制度를 개선함에 있어서도 최근 타결기미를 보이고 있는 UR 協商的 租稅支援 허용기준을 가능한 한 준수해나가야 함.

UR 協商的 타결은 이전과는 전혀 다른 새로운 국제무역환경의 창출을 의미하는데, 각국의 租稅支援에 대해서는 보조금 상계조치 협상그룹이 설치되어 “국제무역에 영향을 미치는 모든 보조금 및 相計措置와 관련한 GATT 규율의 개선”을 추진하고 있으며, 현재까지 협의된 바에 의하면 보조금을 禁止補助金·相計可能補助金·許容補助金으로 다음과 같이 구분하여 규제해나가는 방향이 잡힘.

禁止補助金은 수출 또는 수출실적과 관련된 직접세의 감면과 직접세의 과세표준에 대한 특별공제 등을 기준으로, 수출손실준비금·해외시장개척준비금·가격변동준비금 등을 손비로 인정하거나 외화획득사업용 자산에 대하여 특별상각을 인정하는 경우 및 국산제품 사용촉진 보조금 등이 포함됨.

相計可能補助金은 수출입과 직접적인 관련은 없지만 특정 산업이나 기업에 제공되어 장기적으로 수출입에 영향을 미치는 경우를 기준으로, 사용 자체가 금지된 것은 아니나 이로 인하여 다른 나라의 산업이나 기업이 피해를 입을 경우 상계관세가 부과되거나 제소당할 수 있는 것임.

許容補助金은 위의 두 경우에 해당되지 않는 稅制상의 지원으로 中小企業에 대한 지원·저축 증대 및 교육보건 등의 사회정책적 목표달성을 위한 지원·연구개발활동을 장려하기 위한 지원으로서 산업전반에 걸쳐 활용될 수 있는 지원·사양산업 등의 구조조정에 대한 稅制상의 지원·환경보호를 위한 지원·특정 지역개발을 위하여 당해 지역 내의 모든 기업에 적용하는 稅制상의 지원 등을 포함함.

따라서 租稅支援制度는 새로운 GATT 규범에 저촉되지 않기 위하여 다음과 같은 방향으로 개선하여야 함.

각종 수출지원 등 外貨獲得事業에 대한 지원은 이미 살펴본 바와 같이 UR 협상 타결에 대비하여 조속히 縮小·廢止하여야 함.

특정 기업이나 산업에 대한 지원과 같이 相計可能補助金の 範疇에 속하는 지원은 그 해당산업을 二分化하여 이미 국제경쟁력을 갖춘 산업의 경우에는 가급적 축소운영 하여나가고 아직 경쟁력이 약한 산업의 경우에는 통상마찰에 대비해 우리의 대응논리 마련에 주력하여야 함.

연구개발·구조조정·환경보호·지역개발·중소기업·저축장려 등에 대한 지원은 허용 되느니 만큼 실효성이 있게 擴充·強化해나가야 함.

또한 선진제국의 租稅支援制度 운용현황에 대한 자세한 정보수집과 분석작업을 행 하여 기술적으로 우리체계의 미비점을 수정·보완해나가야 하고 通商摩擦에 대비한 자료로 활용해야 함.

IV. 各 支援對象의 特殊性에 立脚한 改善方向

1. 技術·人力開發支援制度의 改善方向

우리나라는 여러 종류의 技術·人力開發을 위한 지원제도를 운영하고 있으며 그 가운데서는 기술개발준비금, 개발세액공제의 두 항목이 가장 큰 비중을 차지하고 있음.

1992년 稅制개편시 부분적인 보완이 이루어졌으나 현행 세액공제제도는 아직 경상 지출분에 대해서도 세액공제를 해주는데 이는 incentive로서의 효과가 낮을 뿐더러 결국 항시 일정액을 투자하는 大企業에게 유리한 제도이므로 增加支出分 投資에 대한 지원 중심으로 제도를 이끌어야 함.

또 經常支出分에 대한 세액공제를 감소·폐지함으로써 생기는 財源으로 技術·人力開發에 따르는 불확실성을 없애주기 위하여 추가적인 資金支援을 모색해야 함.

2. 實效稅負擔이 낮은 部門의 租稅支援制度 改善方向

가. 中小企業 支援制度의 改善方向

中小企業의 特殊性은 그 매출·수익의 규모가 영세하여 實效稅負擔規模가 적으며 회계처리능력과 稅務情報에 어두워 복잡한 지원에 대한 사후관리가 어렵다는 점임.

따라서 中小企業租稅支援의 실효성을 확보하기 위해서는 稅額控除 등 사용이 용이하고 효과가 큰 지원을 강화하고 나아가서는 稅率을 引下하는 등 직접적인 方法이 중심이 되어야 함.

또한 4~8년간의 事後管理가 필요한 간접감면보다는 直接減免 중심의 체계로 나아가야 하며, 대신에 大企業의 경우는 이미 규모의 경제를 이루어가고 있다는 점과 통상 마찰을 피해야한다는 점에서 조세의 移延效果만을 부여하는 간접감면중심체제로 나아가야 함.

그러나 만성적이고 구조적인 자금부족에 직면해 있는 中小企業의 특수성을 감안해 보면, 어차피 낮은 稅負擔을 더 경감해주는 租稅支援은 그 실효성이 적음.

그보다는 마련된 財政財源으로 中小企業에 長期低利로 자금을 공급해주고, 실세금리와와의 차이를 재정지출로 보전해주는 방식이 효과적임.

따라서 租稅支援의 확대보다는 각종 중소기업관련 基金의 확충과 정부의 직접적인 용자확대 등 자금의 長期低利 공급측면을 강화하여 信用配分(credit rationing)에서

中小企業에 상대적으로 불리한 현행 금융제도 및 관행의 문제점을 보완해야 함.

나. 農漁村 支援制度의 改善方向

현행제도는 農漁村의 경제를 활성화시키기 위하여 <표 17>과 같은 지원제도를 갖추고 있음.

農漁村支援制度는 그 지원대상이 광범위함에도 불구하고 매우 낮은 실적을 유지하고 있음.

지원항목 가운데는 地方移轉 中小企業에 대한 讓渡稅減免, 목장 및 공장이전 讓渡稅減免 등 양도소득세의 감면이 절대적으로 큰 비중을 차지하고 있는데 이들은 農漁村의 경제여건 개선을 위한 간접적인 지원효과에 불과함.

따라서 租稅支援을 확장하기보다는 오히려 간접세부담경감과 같은 대상을 정리하여 추가稅收을 확보하고 이를 「農漁村構造改善特別會計」 및 「農村發展基金」과 같은 형식의 직접적인 資金支援財源으로 전용하여야 함.

<표 17> 농어촌 경제활성화를 위한 租稅支援制度

항 목	내 용
농어촌지역의 중소기업창업장려	3년간 100%, 2년간 50%의 납부세액 감면
농공지구임주기업 에 대한 감면	3년간 100%, 2년간 50%의 납부세액 감면
농어촌 소득원 개발사업 지원	농공단지·특산단지에서 동사업을 영위하는 자에게 농어촌소득원 개발사업 투자준비금 100% 특별상각 인정
영농조합법인 지원	농지소득에 대한 법인세 면제 조합원에 대한 배당소득 비과세
위탁영농회사 지원	3년간 100%, 2년간 50%의 납부세액 감면
농가소득에의 지원	농어촌 부업소득에 대해 500만 원까지 비과세 농·수·축협 저축에서 발생하는 소득 비과세
영농규모근대화를 위한 양도세감면	농지·초지·산림지의 직계존비속에게 상속·이전에 대한 상속세·양도세 면제. 8년 이상 경작한 농지·5년 이상 경영한 목장 이전시 양도세 면제.
농어민 간접세 부담 경감	가공되지 않은 식료품, 농·수·축·임산물에 부가세 면제 농·수·축협이 공급하는 재화 부가세 면제 농어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율 적용 농기계제조용 부품 및 농약 등에 대한 관세 경감 농업용 기계 및 연근해 어선에 사용되는 유류에 대한 부가세·특별소비세 면제

3. 讓渡所得稅減免의 改善方向

租減法상의 讓渡稅減免은 <표 18>에 나타난 바와 같이 직접세감면 중 큰 비중을 차지하고 있음.

<표 18> 양도세 감면 규모

(단위 : 억 원, %)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
감면규모	767	1,179	2,014	1,784	1,868	3,213	6,340	6,501
직접세감면 대비비율	0.21	0.27	0.37	0.25	0.23	0.23	0.32	0.31

또한 앞에서 살펴보았듯이 그중에서도 公共事業用地 取得을 지원하기 위해 이미지가상승으로 개발이익을 얻은 토지소유자에게 적용되는 讓渡稅減免이 절대액을 차지하고 있음.

이는 私有土地를 소유자의 의사에 反하여 公共事業用地로 수용하는 데 따르는 저항을 완화하기 위한 것이나, 보상가액이 많이 현실화되어 대부분 공시지가보다 높은 실정이고, 또 부동산투기억제를 위하여 미실현소득에 대해 토지초과이득세까지 과세하는 現行稅制와의 균형이 맞지 않음.

따라서 租減法상의 양도세감면 조항은 資本利得이 발생하는 讓渡와 單純代替取得을 위한 讓渡를 분리하여 그 실적과 파급효과에 대한 객관적 분석작업을 거쳐 양도세 감면의 폭을 하향 축소조정하여 稅收를 넓혀야 함.

공공용지 취득을 위한 讓渡稅減免 등 資本利得이 발생하는 讓渡의 경우에는 그 대상을 대폭 축소시키고 궁극적으로는 폐지하여야 함.

다만 산업의 구조조정 및 지방이전 등을 지원하기 위한 讓渡稅減免 등 單純代替取得을 위한 讓渡의 경우는 계속 지원제도를 存置하되 그 운용현황을 면밀히 분석하여 토지투기수단으로 잘못 이용되는 사례가 없도록 減免要件 및 事後管理節次를 보완하는 방향으로 개선해 나가야 함.

이에 병행하여 현재 40~60%로 높은 양도세율을 적정수준으로 인하시킬 필요가 있는데, 이를 위해서는 1990년 公示地價의 導入 등으로 課票가 현실화되는 등 현실적으로 세율인하를 단행할 수 있는 여건이 조성되어가고 있음.

4. 財務構造改善을 위한 租稅支援 制度의 改善方向

增資所得控除은 이자는 비용으로 損金算入되는 반면 자기자본소득(배당)은 종합과세하는 현 제도에 의해 자기자본 경영시 당할 불이익을 보완해 주기 위해 만든 제도임에도 불구하고 앞에서 살펴보았듯이 실제 수혜는 1980년대 말 이후 경제내외여건의 변화에 따라 대규모 增資를 단행한 금융산업으로 대부분이 돌아감.

그러나 본래의 立法趣旨 자체가 정당했으므로 제도 자체는 존속시키되 그 적용대상을 제조업으로 한정하는 등 製造業의 財務構造改善 자체를 위한 추가적인 보완조치들이 뒤따라야 함.

나아가서는 중자소득공제제도 자체를 점진적으로 축소·폐지하는 한편, 金融産業의 改編과 金融自律化 등으로 금융시장의 왜곡을 바로잡고 활성화를 도모하여 직접금융 및 자기자본경영 등을 유도하여야 함.

5. 公共法人 租稅支援 制度의 改善方向

現行支援制度는 국가업무를 대행하거나 공공성이 높은 법인이 고유 목적사업의 수행을 위한 財源調達 목적으로 수익사업을 영위하는 경우 <표 19>와 같이 법인세를 낮은 세율로 과세함으로써 지원함.

<표 19> 공공법인의 우대세율 현황

일반법인		공공법인	
과표 1억 이하	20%	과표 3억 이하	17%
과표 1억 이상	34%	과표 3억 이상	25%

그러나 이러한 優待稅率은 민간기업과의 公正競爭을 저해시키고 결과적으로는 公共法人의 기업체질을 약화시키며 <표 20>에서 볼 수 있듯이 막대한 稅源을 유실시켜 국가재정 재원확보에 어려움을 초래함.

<표 20> 공공법인 조세지원실적

(단위 : 억 원, %)

	1981년	1985년	1987년	1988년	1989년	1990년	1991년
지원규모	1,980 (0.73)	2,960 (0.68)	4,556 (0.65)	5,092 (0.62)	6,618 (0.48)	4,626 (0.23)	5,717 (0.28)

주 : ()는 (공공법인지원실적 / 공공법인 제외한 직접세감면실적)

따라서 公共法人에 대한 稅率優待措置는 팽창하는 재정수요에 부응하는 재정지출 재원의 확충과 민간기업과의 공정경쟁의 유도라는 관점에서 점차적으로 稅率을 現實化 해나가야 함.

6. 勤勞所得者 租稅支援 制度의 改善方向

現 稅制하에서 勤勞所得者가 받는 구조적 불이익은 源泉徵收로 인하여 수입이 노출되기 때문에 같은 稅制하에서도 事業所得이나 財産所得에 비해 실질세부담이 높다는 것임.

또한 事業所得者는 일체의 경비가 공제되기 때문에 실소득금액이 수입금액의 평균 10% 내외인 데 비하여 勤勞所得者는 근로용역의 공급준비과정에서 소요되는 경비의 개인별 차이가 크고 또 입증하기도 어려워 경비공제가 이루어지지 않음.

현 稅制는 이러한 불평등을 시정하고 근로자의 실질세부담경감을 위하여 과세대상이 되는 급여에서 實費辨償的 性質의 給與와 福祉厚生的 性質의 給與 등을 원천적으로 제외시키고 있음.

그러나 勤勞職種間에 실비변상적 성질의 급여가 달라 과세의 불평등을 낳고 임금체계를 복잡화시키고 있으며 職種別로는 취재수당, 연구수당 등 과세대상인 勤勞所得에서 공제되는 제도를 운영하고 있음.

이는 동일한 勤勞所得간에 수평적인 형평을 저해함과 동시에 퇴직금산정의 기초가 되는 본봉에 포함되지 않는 施惠的 수당들이 양산됨에 따라 궁극적으로는 근로자에게 불이익을 초래함.

醫療費·教育費·保險金·寄附金 등은 개별 항목별로 공제하여주고 勤勞所得의 크기에 따라 定率控除를 해주는데 그 공제한도액이 실제 의료수가·보험수가 등에 비하여 비현실적으로 낮음.

또한 租減法에 의거하여 근로자의 재형저축·증권저축·우리사주취득 등에 세액공제를 하여주는데 그 감면폭이 너무 크고 대상이 많으며 상대적으로 저축할 여유가 있는 근로계층에게만 그 혜택이 돌아감.

이러한 勤勞所得 支援體系의 문제점을 개선하기 위해서는 職種別 特例措置를 廢止하고 實費辨償的 性質의 給與 등을 縮小하거나 課稅對象으로 包含시켜, 늘어나는 세원만큼 모든 근로자에게 공히 적용되는 근로소득공제를 확대하여 전체 근로자의 세금을 고르게 경감하여야 하고 각종 醫療費·保險料 등 費用의 控除幅과 定率控除幅을 現實化 시켜야 함.

租減法상의 勤勞者 財産形成을 위한 지원은 그 對象을 整備하고 근로자별로 일정 금액한도내에서만 지원해줌으로써 상대적으로 여유있는 근로자에게만 혜택이 집중되지 않도록 함.

租稅政策討論會/第2主題

消費課稅의 政策課題와 改善方向

成 明 宰
(KTI 研究委員)

目 次

- I. 序：消費稅의 機能과 當面課題
 - 1. 租稅의 必要性和 消費稅의 一般的인 特性
 - 2. 消費稅 稅目別 機能 및 當面課題
- II. 附加價值稅의 問題點과 改善方案
 - 1. 現況
 - 2. 問題點
 - 3. 改善方案
- III. 特別消費稅의 問題點과 改善方向
 - 1. 現況
 - 2. 問題點
 - 3. 改善方案
- IV. 酒稅의 問題點 및 改善方案
 - 1. 現況
 - 2. 問題點
 - 3. 改善方案
 - 4. 酒類產業育成을 위한 政策方案
- V. 담배消費稅의 問題點과 改善方案
 - 1. 現況
 - 2. 問題點
 - 3. 改善方案
 - 4. 向後 檢討課題
- VI. 結論

I. 序: 消費稅의 機能과 當面課題

1. 租稅의 必要性和 消費稅의 一般的인 特性

現代國家에서는 福祉社會의 具現이라는 理想을 追求하면서 成長·發展하고 있으며 이러한 理想의 達成을 위해 꾸준히 노력하고 있음.

또한 現代國家에서는 이러한 理想의 達成을 위하여 合理的인 思考를 바탕으로 주어진 稀少한 資源을 利用하여 效用을 極大化하려는 움직임 속에서 國民들의 厚生水準이 向上되고 있으며 이는 다시 國民들의 公共財에 대한 欲求를 자극하여 그 需要를 팽창시키고 있으며 이에 따라 公共財 供給의 擴充을 위한 政府의 役割이 증대되고 있음.

政府가 公共財의 供給이라는 役割을 충실히 遂行하기 위해서는 財政支出을 위한 財政收入의 필요성이 證하고 있으며 이에 따라 政府는 公共財 供給에 대한 對價의 한 形態로서 租稅를 통하여 國民들로부터 財源을 마련하고 있음.

우리나라는 財源磨鍊의 樣式에 있어서 消費課稅의 비중이 所得稅나 財産課稅의 비중보다 약간 더 높은 構造를 가지고 있어 消費稅의 稅收確保機能이 매우 크며 이에 따라 消費稅의 比重도 매우 높아 消費稅의 役割에 따라 消費稅가 經濟에 미치는 波及效果도 매우 큼.

일반적으로 一般消費稅는 時間的인 消費를 왜곡시키지 않으며 또한 단일세율이 적용되는 경우에는 財貨나 用役의 相對價格을 변화시키지 않으므로 消費나 生産의 歪曲을 적게 일으킨다는 理論的인 장점을 가지고 있음.

그러나 대개의 경우 一般消費稅는 直接稅에 비하여 稅負擔의 逆進性이라는 短點을 가지고 있으며 이에 따라 대부분의 國家에서는 一般消費稅의 逆進性을 보완하기 위하여 制度的인 補完裝置를 마련하고 있음.

우리나라에서도 이러한 制度的인 補完裝置를 가지고 있는데 一般消費稅인 附加價値稅 이외에 附加價値稅의 短點을 보완할 목적으로 特別消費稅, 酒稅, 담배消費稅 등과 같은 個別消費稅를 施行하고 있으며 상당한 效果를 얻고 있음.

그러나 최근에는 附加價値稅를 포함한 消費稅가 시행상 經濟·社會構造의 變化에 의한 消費패턴의 變化에 제대로 부응하지 못하여 本來의 機能을 제대로 수행하지 못하고 있으며 이에 따라 消費稅 課稅에 따른 副作用도 점차 증폭되고 있어 이에 대한 改善이 필요함.

先進國으로의 跳躍을 期約하는 轉換期에서의 바람직한 消費稅制의 磨鍊을 위해서는 消費稅制別로 명확한 機能分擔이 이루어져야 하는데 現行의 消費稅制는 이러한 機能分擔이 애매모호하여 經濟·社會構造의 變化에 적절하게 부응하지 못하고 있음.

2. 消費稅 稅目別 機能 및 當面課題

一般消費稅인 附加價值稅는 종래의 복잡한 間接稅 體系를 簡素化하여 經濟의 效率性 提高, 輸出 및 投資促進, 脫稅防止, 根據課稅의 定着 등을 目的으로 1977년부터 施行되었음.

附加價值稅는 國稅의 약 30%를 점유하는 基幹稅의 하나이며 稅收가 景氣變動에 非彈力的인 長點을 지니고 있어 稅收의 安定的인 確保에 기여하는 바가 큼.

그러나 附加價值稅는 當初의 意圖와는 달리 施行過程에서 稅負擔의 逆進性 問題, 一貫性이 缺如된 免稅制度의 運用 및 免稅對象의 지나친 擴大, 課稅特例制度의 濫用, 課稅行政의 非效率性 등의 問題가 제기되고 있음.

特別消費稅는 奢侈品이나 社會經濟的으로 바람직하지 못한 財貨 또는 用役에 대하여 課稅함으로써 그러한 品目の 生産 및 消費를 抑制하고 一般消費稅의 逆進性을 補完하며 外部不經濟를 시정하고자 도입·시행되고 있으며 稅收比重도 漸進的으로 증가하고 있음.

그러나 現行 特別消費稅의 構造와 稅率은 經濟成長에 따른 각 所得階層別 消費패턴의 變化를 적절하게 수용하지 못함으로써 本來의 目的을 제대로 수행하지 못하고 있으며 따라서 經濟·社會構造의 變化에 부응하여 소기의 目的을 달성할 수 있도록 特別消費稅制의 構造 및 稅率을 개편할 必要性이 顯著하고 있음.

酒稅는 稅收入이 國稅의 4% 정도를 차지하여 비중이 낮을 뿐만 아니라 그 비중도 점차 減少하는 稅目중의 하나이지만, 稅收確保 및 經濟·社會的으로 바람직하지 못한 財貨의 消費抑制라는 機能을 수행하는 것을 目的으로 함.

現行 酒稅의 構造 및 稅率은 一貫性이 결여되어 있어 國民保健에 해로운 財貨의 消費抑制라는 本然의 目的을 달성하는데 부합하지 못하고 있을 뿐만 아니라 1994년과 1996년으로 예정된 위스키의 酒稅率 引下는 酒種間 稅負擔의 衡平性 問題를 야기하여 酒稅의 構造 및 稅率의 改編을 요구하고 있음.

담배消費稅는 地方稅의 基幹稅로서 稅收確保 및 經濟·社會的으로 바람직하지 못한 財貨의 消費를 抑制하는 것을 目的으로 하고 있으나 現行의 담배消費稅는 所得增加와 物價上昇에도 불구하고 從量稅 構造下에서 稅額에 대한 調整이 전혀 이루어지지 않아 國民保健에 해로운 製品의 消費抑制라는 本然의 目的을 달성하지 못하고 있음.

또한 담배消費稅는 導入初期에 地方稅의 30%에 육박하는 높은 비중을 점유하였으나 上記의 原因으로 인하여 그 比重이 점차 감소하여 1992년에는 地方稅收入의 20%에 미달하고 있으며 따라서 地方財政財源으로서의 機能도 급속히 劣化되고 있음.

本研究에서는 각 消費稅別로 上記의 問題를 認識하고 附加價值稅, 特別消費稅, 酒稅, 담배消費稅 각각에 대해 現況과 問題點을 분석하여 위와 같은 問題點을 拂拭하고 經濟·社會構造의 變化에 부응하는 合理的인 改善方案을 제시함을 目的으로 함.

〈表 1〉 消費稅의 國稅·地方稅 占有率 (徵收基準)
(單位: 億圓, %)

	1989			1990		
	실적	구성비	증가율	실적	구성비	증가율
國稅	212,341	100.0	9.0	268,474	100.0	26.4
內國稅	152,084	71.6	21.3	191,302	71.3	25.8
直接稅	68,974	32.5	28.8	83,404	31.1	20.9
間接稅	80,632	38.0	17.7	103,842	38.7	28.8
附加價値稅	52,602	24.8	25.1	69,644	25.9	32.4
特別消費稅	12,570	5.9	-5.7	19,118	7.1	52.1
酒稅	8,930	4.2	14.4	10,224	3.8	14.5
地方稅	49,608	100.0	60.0	63,674	100.0	28.4
담배消費稅	14,130	28.5	356.4	15,718	24.7	11.2

	1991			1992		
	실적	구성비	증가율	실적	구성비	증가율
國稅	303,198	100.0	12.9	352,184	100.0	16.2
內國稅	240,891	79.5	25.9	300,800	85.4	24.9
直接稅	116,273	38.3	22.9	145,734	41.4	25.3
間接稅	120,851	39.9	16.4	150,001	42.6	24.1
附加價値稅	82,526	27.2	18.5	100,763	28.6	22.1
特別消費稅	22,465	7.4	17.5	30,686	8.7	36.6
酒稅	11,453	3.8	12.0	13,290	3.8	16.0
地方稅	80,351	100.0	26.2	93,448	100.0	16.3
담배消費稅	16,469	20.5	4.8	17,244	18.5	4.7

註: 구성비는 국세 또는 지방세 대비임.

資料: 財務部 租稅政策課

財務部, 『財政金融統計』, 1993. 3

內務部, 『地方稅政年鑑』, 1992

II. 附加價値稅의 問題點과 改善方案

1. 現況

附加價値稅는 間接稅體系의 簡素化를 목적으로 1977년에 도입되었으며 間接稅 체계의 간소화는 根據課稅의 具現, 輸出 및 投資의 促進, 間接稅의 中立性 維持, 脫稅의 防止 등의 效果가 있었음.

사업자에 의한 國內에서의 財貨나 用役의 供給에 한정하여 과세하며, 영리목적에 관계없이 사업상 獨立的으로 財貨 또는 用役을 供給하는 事業者를 納稅義務者로 함.

附加價値稅의 稅率은 一般納稅者의 경우 供給價額의 10%이며 課稅特例者의 경우에는 收入金額의 2%, 또는 代理, 仲介, 周旋, 委託賣買 및 都給의 경우에는 3.5%임.

최근 5년간 附加價値稅의 比重은 總租稅의 20%내외로 基幹稅의 역할을 하고 있으며 1991년 현재 內國稅의 35.1%, 間接稅의 71.1%를 차지하고 있음.

〈表 2〉 附加價値稅와 所得稅의 比重

(單位: %)

	1987	1988	1989	1990	1991
소득세/GNP	2.0	2.4	2.5	2.8	3.1
소득세/총조세	11.6	13.1	13.6	14.2	16.8
소득세/국세	14.0	16.0	16.8	17.6	22.9
소득세/내국세	21.6	23.6	23.4	24.7	27.5
부가세/GNP	3.4	3.3	3.7	4.1	4.0
부가세/총조세	19.7	18.6	20.1	21.0	21.5
부가세/국세	23.6	22.7	24.8	25.4	29.3
부가세/내국세	36.5	33.5	34.6	36.4	35.1

資料: 統計廳, 「주요경제지표」, 1992.

國稅廳, 「국세통계연보」, 1992.

附加價値稅 負擔의 逆進性 緩和, 行政의 便宜, 社會政策的 考慮 등을 이유로 免稅 制度(部分免稅와 完全免稅)를 두고 있음.

部分免稅(免稅)의 범위는 未加工 食料品, 醫療·保健用役, 教育·文化用役, 公共企業이 제공하는 財貨와 用役, 金融·保險用役, 獨立的·專門的인 人的用役, 農漁業用 石油類이며 完全免稅(零稅率)의 범위는 輸出財貨, 國外에서 제공하는 用役, 船舶·航空機의 外國航行 用役, 其他의 外貨獲得 財貨(不動產貸貸와 國際通話 着信, 飲食, 宿泊 用

役 등이며 觀光호텔의 飲食, 宿泊用役은 1991년 7월 1일부터 제외함), 農漁業用 機資材임.

2. 問題點

가. 附加價値稅 負擔의 逆進性

附加價値稅 도입당시부터 10%의 單一稅率을 채택하고 있는데 (단, 課稅特例者는 별도과세함) 單一稅率은 課稅의 中立性을 유지하고 經濟效率을 증진시킬 수 있으며 徵稅 및 納稅協力費用이 저렴한 장점이 있는 반면에 稅負擔의 逆進性이라는 副作用을 낳고 있음.

單一稅率 適用에 따른 逆進性의 緩和方案으로 生必需品에 대해서는 低率로, 奢侈品에 대해서는 高率로 과세하는 複數稅率 방안이 고려될 수 있으나 複數稅率은 經濟的 歪曲의 發生과 納稅費用 增大의 문제를 야기함.

또한 零細民이 주로 소비하는 生必需品에 대해 零稅率을 적용하는 문제와 現行 稅率을 引下하는 문제, 또는 所得稅 등 直接稅를 조정하여 逆進性을 緩和하는 문제 등도 제기되고 있음.

나. 完全免稅(零稅率)와 部分免稅(免稅)

현행의 免稅와 零稅率 適用이 이론상 一貫性이 缺如되어 있음.

일부 國內去來에도 零稅率을 적용해야 한다는 주장이 있는데 附加價値稅 도입당시에 零稅率은 輸出에만 적용하였으나 1990년부터 비료, 농약, 농기구, 어민의 어구, 어망 등에 확대되었고 그 후 축산업계는 사료, 어민은 어선, 요식업계는 근로자의 점심에 대한 영세율 적용을 요구하고 있음.

다. 現在 免稅되는 金融·保險業과 人的專門用役(辯護士, 會計士 등)의 課稅問題

金融·保險業은 GNP에서 차지하는 比重이 증가하고 있으며 다른 用役의 課稅와 衡平을 이루고 外國서비스와 경쟁하기 위해서는 課稅하여야 한다는 주장이 있음.

그러나 一般消費稅인 附加價値稅의 성격상 金融·保險서비스를 과세하는 것은 당연하지만 前段階 買入稅額控除 방식의 附加價値稅制下에서 행정상의 어려움 때문에 EC국가들 위시하여 대부분의 附加價値稅 施行國에서는 면세하고 있음.

金融서비스에 대한 免稅는 累積效果(cascading effect)를 야기하고 中間財를 自體

調達하려는 誘引을 증대시킬 뿐 아니라 (사내의 전산, 출판, 자문서비스 등) 金融의 國際化와 관련하여 外國 金融機關은 零稅率을 적용하는데 반하여 國內 金融機關은 前段階 買入稅額控除을 못하는 累積效果로 競爭에서 不利한 입장임.

辯護士, 會計士, 稅務士 등의 人的用役은 用役提供에 따른 對價가 相對的으로 매우 높는데 반하여 非課稅됨에 따라 課稅의 公平性과 普遍性의 차원에서 문제가 많음.

라. 課稅特例制度

納稅節次의 簡素化, 記帳義務 및 申告義務의 免除를 통한 零細納稅者의 保護, 附加價値稅에 대한 適應能力 強化를 위해 현재 一般稅率(10%) 대신 外形에 대해 2% 또는 3.5%로 과세하고 있으며 課稅特例者는 代理·仲介·周旋·委託賣買 및 都給의 경우 연간 供給對價가 900만원에 미달하고 기타의 사업은 供給對價가 3,600만원에 미달하는 個人事業者가 대상임.

低率의 特例稅率로 인해 대부분의 課稅特例者들이 이 제도를 단순히 稅負擔 輕減制度로 인식하여 一般納稅者로 轉換하는 것을 기피하고 있는데 이는 稅負擔의 不公平, 根據課稅 沮害 등의 문제점을 야기하여 附加價値稅 定着의 障礙要因으로 작용하고 있을 뿐만 아니라 課稅特例者가 전체 納稅者의 60% 내외라는 높은 비중을 차지하고 있어 一般消費稅로서의 附加價値稅의 意義를 약화시키고 있음.

<表 3> 課稅特例者 比重

(單位: 명, 억원, %)

	인 원		과 세 표 준	
	총 계	과 특 자	총 계	과 특 자
1984	1,221,161	898,730 (73.6)	1,548,835	68,168 (4.40)
1985	1,269,242	914,747 (72.1)	1,649,959	68,699 (4.16)
1986	1,341,398	948,732 (70.7)	1,896,456	68,486 (3.61)
1987	1,420,082	978,100 (68.9)	2,270,977	66,972 (2.95)
1988	1,472,424	1,002,221 (68.1)	2,654,569	70,321 (2.65)
1989	1,577,183	1,038,901 (65.9)	2,964,660	76,831 (2.59)
1990	1,530,308	898,126 (58.7)	3,624,912	80,451 (2.22)
1991	1,670,917	949,364 (56.8)	4,456,882	97,204 (2.18)

註: ()안은 구성비임.

資料: 國稅廳, 「국세통계연보」, 1992.

마. 稅金計算書의 提出, 電算處理

正規稅金計算書는 거래시 供給者用 2매와 供給받는 者用 2매, 모두 4매를 작성하여 供給者와 供給받는 자가 1매씩 보관하고 각기 1매씩 稅務署에 제출하는 것이 稅金計算書制度의 特色임.

稅金計算書의 提出과 電算處理는 附加價値稅의 相互對查機能과, 컴퓨터에 대한 過信 등이 낳은 지나치게 의욕적인 제도로서 現實性이 매우 미약함.

種目·數量·單價 등의 任意的 記載로 去來內容을 은폐하고, 稅金計算書 授受를 기피하며, 僞裝·架空 稅金計算書를 작성·교부하고, 세금계산서를 電算入力 最低限인 供給價額 30만원 미만으로 분산하는 制度上의 問題點이 드러나고 있음.

稅金計算書 提出分量이 과다하고 課稅期間 終了後 25일 내로 提出時期가 한정됨.

提出된 稅金計算書를 稅務署의 手作業으로 활용하는 데는 한계가 있으며 中央의 電算處理는 業務量 폭주로 稅金計算書의 活用이 원활하게 이루어지지 못하고 있음.

確定申告時까지 제출하지 아니한 稅金計算書와 必要的 記載事項이 漏落된 稅金計算書에 대하여는 현재 買入稅額控除를 不許하고 있는 문제가 있으며 課稅特例者의 買入稅金計算書에 기재된 買入稅額의 5% 控除制度는 實效性이 별로 없음.

3. 改善方案

가. 逆進性 緩和方案

單一稅率 적용에 따른 稅負擔의 逆進性을 완화하기 위해 複數稅率로 전환해야 할 필요성이 있다는 論議가 있으나 다음과 같은 이유로 單一稅率이 바람직함.

첫째, 複數稅率은 國稅廳의 徵稅費와 納稅者의 協力費用을 증대시키고, 둘째, 生産者와 消費者의 選擇을 왜곡시키며, 셋째, 低稅率 課稅對象의 選擇이 어려울 뿐만 아니라 低稅率 課稅對象의 擴大는 課稅標準을 침식하고, 넷째, 높은 稅率을 적용해야 할 對象은 特別消費稅를 부과하는 편이 逆進性의 緩和側面에서 보다 효율적이기 때문임.

逆進性의 緩和를 위하여 稅率을 현재의 10%에서 8%로 引下하자는 요구가 있으나 稅率引下는 막대한 稅收減少, 즉 稅率을 1% 引下할 경우에는 약 1조 2천억원(1993년 豫算에 對比한 것임)의 稅收減少를 가져올 것으로 예상되는 바, 逆進性의 緩和를 위해서는 稅率의 引下보다는 免稅範圍의 調整과 直接稅 및 特別消費稅의 改編에 의하는 것이 보다 바람직함.

나. 零稅率 및 免稅制度의 改善方案

零稅率이나 免稅範圍의 擴大는 附加價値稅의 骨格을 歪曲하므로 바람직하지 못함.

즉, 免稅나 零稅率은 消費者의 厚生增大를 위한 것이고 業者에게 惠澤을 주는 것이 아니며, 免稅는 附加價値稅 負擔의 逆進性 緩和를 위한 것인데 때로는 高所得者에게 유리한 결과를 가져다 줄 뿐만 아니라, 特定部門에 대한 免稅는 關聯業種間의 不公平을 가져오며 이는 關聯 産業部門의 계속적인 零稅率 適用 또는 免稅要求를 야기하게 되므로 바람직하지 않음.

零稅率 규정은 稅務行政의 追加的 費用을 발생시킬 뿐만 아니라, 現행의 免稅對象이 다른 나라에 비하여 매우 廣範圍하므로 免稅對象의 擴大 보다는 附加價値稅 負擔의 逆進性을 완화하는 방향으로 그 범위를 再調整할 필요가 있음.

다. 金融·保險産業 課稅方案

金融仲介서비스의 對價는 利差(spread)에서 貸損額을 공제한 것으로서 여기에 附加價値稅를 과세하기에는 현실적으로 어려움이 있으므로 金融서비스 全體를 課稅하는 것은 어려우며 選別的으로 課稅하는 것은 可能함.

1) 金融

全面的 課稅方案(가산법)은 現實性이 없으며 프랑스, 캐나다 등의 部分課稅 방식이 보다 適合할 것으로 판단되며 따라서 別도의 手數料가 부과되는 金融서비스(환전, 안전금고대여 등)에 대해 과세하며 個人預金主에게는 非課稅하고 消費金融에 대하여는 과세하는 것이 바람직함. (住宅金融은 비과세함).

EC형 控除方式을 채택하는 경우에는 稅法에서 金融서비스의 課稅對象 項目을 규정하여 制限課稅하는 것이 稅政運營 및 納稅者의 租稅適應面에서 효과적임.

2) 保險

EC 여러 나라에서 채택하고 있는 別途課稅 방식이 적합할 것으로 판단되며 課稅對象은 保險프리미엄으로 하고 프리미엄 支給時에 源泉徵收하도록 함.

保險類型에 따른 課稅의 差等化가 바람직하므로 生命保險은 免稅하고 對外保險서비스에는 零稅率을 적용하며 (獨逸은 非生命保險에 대하여 5% 稅率로 課稅하는데 이 정도가 무난할 것임) 企業이 支拂한 保險프리미엄에 대해서는 稅額控除 惠澤을 부여하고 長期的으로는 保險프리미엄의 一定比率을 平均서비스額으로 산정하여 課稅標準으로 삼고 그 범위내에서 稅額控除 惠澤을 주는 방식으로 改편해야 함.

〈表 4〉 金融서비스에 대하여 VAT가 選擇할 수 있는 代案

VAT의 課稅代案	金融서비스의 形態			
	금융 증개	금융자산 거래	수수료 서비스	보험
稅額控除	복잡: 광범위한 행정: 다른곳에서 대출받으려는 경향	복잡 역외거래 성행	실행가능	프리미엄 전체를 과세해서는 안됨.
特別稅率	간단할 수록 더 비중립적임.	공급되는 서비스의 가치와는 무관한 세금	자의적일 수 있음.	실행가능
零稅率	서비스의 수출에 한정되어야 함.	서비스의 수출에 한정되어야 함.	영세율을 적용할 이유 없음.	영세율이 적용되어 야 할 이유 없음.
免稅	누적효과 발생 용역의 자가공급하 려는 유인 존재함.	누적효과와 역외금융 문제	누적효과, 역외금융 문제	누적효과, 역외금융 문제 발생 가능
직접 가산법	누적효과 발생가능 낮은 비용, 해외와 국내 생산자 문제	누적효과 발생가능 역외금융 문제	누적효과 발생가능	실행가능

라. 人的用役 課稅方案

企業規模의 擴大와 企業活動의 專門化, 情報化의 促進에 따라 自由業이 제공하는 전문적인 人的用役을 非課稅하는 것은 課稅의 公平性和 普遍性 측면에서 재검토되어야 함.

辯護士, 稅務士, 會計士 등의 人的用役에 대한 課稅方案으로 現행 附加價値稅 方式에 다른 課稅와 用役서비스에 대한 別途課稅의 두 가지 방안을 고려할 수 있는데 附加價値稅 方式이 二重課稅의 防止라는 측면에서 보다 바람직하며 零細事業者에 대하여는 課稅特例制度를 활용하여 점진적인 納稅適應을 유도하는 것이 필요함.

獨逸의 경우처럼 稅務士, 辯護士, 會計士와 같은 專門用役에 대하여 輕減稅率을 適用하여 外形現實化와 納稅順應을 促進하는 방안에 대한 검토도 요망됨.

마. 課稅特例制度의 改善方案

課稅特例範圍의 擴大는 附加價値稅의 一般消費稅의 機能弱化를 초래하며 事業者間

의 稅負擔의 不公平과 實效稅率의 差異를 가져 오고 稅金計算書에 의한 根據課稅 基盤을 萎縮시키므로 바람직하지 못함.

현재 課稅特例者들은 特例者로 분류됨에 따른 실질적인 혜택이 크기 때문에 特例者로 잔존하려고 하므로 課稅의 衡平性을 제고하고 附加價値稅의 課稅機能을 정상화하기 위하여 課稅特例에 따른 惠澤의 縮小를 통하여 一般課稅者와 衡平을 맞추는 것이 선행되어야 함.

限界課稅特例者에 대한 一般課稅者로의 轉換促進은 附加價値稅의 課稅機能 正常化와 稅負擔의 公平性 提高를 위한 核心課題로서 業種別 附加價値率과 課標現實化率을 종합적으로 고려하여 課稅特例者가 계속 特例者로 殘存하려는 誘引을 없애는 방향으로 稅率을 조정하는 것이 요청되고 있으며, 이와 함께 一般課稅者로의 轉換에 따른 급격한 稅負擔의 增大와 같은 충격을 緩和하기 위하여 業種別 附加價値率에 따라 2~5%의 複合稅率을 부과하는 방안에 대한 검토가 필요함.

〈表 5〉 業種別 附加價値率 比較(1991年 2期)

(單位: %)

업 종	부 가 가 치 율	업 종	부 가 가 치 율
광 업	28.5	음 식	49.1
제 조 업	20.4	숙 박	52.9
전 기, 수 도	20.6	운 수, 창 고	59.0
도 매	19.3	부 동 산 임 대	7.2
소 매	13.4	대 리, 중 개	42.3
건 설	39.6	위 탁, 도 급	36.6

資料: 國稅廳, 「국세통계연보」, 1992.

이러한 것이 효과를 제대로 거두기 위해서는 買入稅額 控除制度를 탄력적으로 운용하여 稅負擔 緩和를 도모하고, 業種別 附加價値率의 差異를 고려하여 用役業種과 財貨業種에 대한 稅額輕減의 惠澤을 차별화하는 差等輕減制를 운용하고 또한 稅務行政의 強化 등을 통해 課標를 대폭 現實化하는 것이 필요하며 課稅特例者 구분의 기준이 되는 賣出額 限度는 인상하지 않는 것이 바람직함.

賣出額이 一定金額 이하인 경우에는 登錄義務없이 免稅하고 그 이상은 登錄케 하며 買入稅額 控除限度를 引上함으로써 一般課稅者로의 轉換을 유도하는 정책이 요구되는데 一般課稅者로 轉換함에 따른 稅負擔의 급격한 增加를 방지하기 위해 減免制度의 導入을 검토하고 賣出과 買入의 記帳을 指導하고 申告書式을 대폭 簡素化하여 申告課稅를 점진적으로 定着시키는 것이 바람직함.

課稅特例制度를 廢止하고 零細業者에 대해서는 低率課稅하고 少額 不徵收制度를 活用하는 방안도 생각해 볼 수 있으나 課稅特例制度의 廢止案은 長期的인 目標로서 현 시점에서는 현실적으로 실행하기가 어려움.

바. 稅金計算書 制度의 改善方案

附加價値稅 施行國 중에서 모든 稅金計算書(가액 30만원 이상)를 電算處理하는 나라는 韓國뿐으로서 電算處理에 따른 便益보다 費用이 매우 크므로 現행의 稅金計算書 提出制度는 廢止하고 買入稅金計算書 寫本을 備置토록 하여 稅務署의 要請이 있을 때 提出토록 하며 電算餘力은 附加價値稅 申告書의 分析을 통해 實地調查를 效率化하는데 活用하는 것이 바람직함.

品目·數量·單價 등 任意的 記載事項을 必要的 記載事項으로 轉換하고 미리 인쇄된 別도의 用紙 사용뿐 아니라 컴퓨터 프린터도 사용가능하도록 하며 稅金計算書의 作成은 4매에서 3매 작성방식으로 개선함.

免稅事業者에 대하여는 別도의 적절한 프로그램을 보급하는 방안을 강구하고 申告期限 經過後에도 정직하게 신고하려는 納稅者의 의사를 존중하여 稅金計算書의 期限後 提出을 許容함.

稅金計算書를 합리적으로 活用하기 위한 방안의 하나로서 엄격한 買入稅控除 排除制度는 대폭 緩和하여야 하며 故意性, 犯罪性이 없는 한 원칙적으로 買入稅를 控除하고 正規稅金計算書와 所得稅의 所得控除制度를 連繫시키는 方案을 강구하여야 함.

Ⅲ. 特別消費稅의 問題點과 改善方向

1. 現況

特別消費稅는 附加價値稅의 單一稅率 적용에 따른 課稅의 逆進性을 補完하기 위해 1977년 7월 1일부터 도입·시행되었음.

현행 特別消費稅의 課稅對象은

제1종 : 보석, 귀금속 등의 사치품

제2종 : 가전제품 및 승용차

제3종 : 기호식품

제4종 : 석유류

課稅場所·課稅遊興場所

의 5 가지임.

현재 8종의 定率稅와 4종의 定額稅로 이루어진 基本稅率외에 彈力稅率과 暫定稅率 및 課稅最低限制度를 運用하고 있어 稅率構造가 매우 복잡함.

<表 6> 特別消費稅의 稅收(定率稅) 및 課稅標準 構成比
(單位: %)

稅率	1988		1989		1990		1991	
	稅收	課標	稅收	課標	稅收	課標	稅收	課標
10	37.5	52.3	32.7	47.6	15.2	30.0	32.7	47.3
14	2.1	2.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
15	28.8	26.7	34.6	33.5	31.1	40.4	30.6	29.5
20	14.6	10.2	9.3	6.7	10.1	9.8	11.6	8.4
25	14.8	8.2	20.0	11.6	25.1	19.6	24.8	14.4
30	0.1	0.0	0.2	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1
50	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
60	2.1	0.5	1.9	0.5	1.7	0.6	1.4	0.3
100	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

註: 石油類와 定額稅는 除外하고 定率稅만 포함함.
賦課基準임.

최근 特別消費稅의 稅收入은 國稅의 6~9%, 間接稅의 15~21%를 점유하고 있는데

1991년 현재 家電製品, 乘用車, 石油類로부터의 稅收入이 特別消費稅 全體 稅收入의 90% 정도를 차지하고 있어 소수의 품목에 세수입이 편중되어 있음.

2. 問題點

가. 一般的인 問題點

消費패턴의 高度化에 따라 奢侈性 品目에 대한 課稅라는 본래의 의미가 퇴색하고 있는 반면에 外部不經濟의 발생 등 사회적으로 바람직하지 못한 財貨나 用役에 대한 消費抑制을 위한 課稅의 重要性이 급속히 증대되고 있음.

그러나 현행의 特別消費稅는 이러한 목적수행에 별로 기여하지 못하고 있음.

高所得層을 중심으로 새로이 需要가 急増하는 新上品에 대하여 課稅의 衡平性을 제고하기 위하여 特別消費稅의 課稅對象으로 편입하는 문제가 제기되고 있음.

현재의 複雜한 稅率體系는 徵稅 및 納稅協力費用을 增大시키며 국민들의 租稅制度와 行政에 대한 이해를 어렵게 할 뿐만 아니라 현재의 制度下에서는 有名無實한 稅率도 많아 稅率體系의 單純化가 절실히 요청되고 있음.

나. 現行 特別消費稅 主要 課稅對象別 問題點

1) 寶石, 貴金屬

현재와 같은 高率의 消費稅率 適用은 國內外의 價格隔差를 인위적으로 확대시켜 陰性的인 市場의 擴大를 초래하고 密輸와 脫稅를 조장함에 따라 國內의 正常的인 寶石加工產業은 價格競爭力을 상실하여 쇠퇴하고 있음.

이에 따라 寶石加工產業은 무공해·탈에너지 산업으로서 附加價値가 매우 높아 우리나라의 실정에 부합됨에도 불구하고 輸出比重은 매우 미미한 실정임.

<表 7> 主要國別 寶石 (貴金屬 포함) 關聯 稅率

韓國	日本	臺灣*	獨逸	英國	프랑스	이탈리아	美國
95.8%	VAT 3%	VAT 5%	VAT 14%	VAT 17.5%	VAT 22%	VAT 38%	州판매세(8%이하) \$10,000 이상 10%

註: * 관세와 소비세 합계의 경우 서울은 寶石 12.5%, 貴金屬은 7.5%임.

資料: 商工部 生活用品課

〈表 8〉 韓國의 寶石, 貴金屬 輸出比重

(單位: \$ 백만)

	세계 (A)	한국 (B)	비중 (B/A)
전체 수출 (1990)	3,310,500	65,016	1.96%
귀금속, 보석 수출 (1988)	30,519	65	0.21%

資料: 商工部 生活用品課

2) 石油類

최근 油類消費가 急增하고 있는데, 自動車 普及과 油類消費의 急增은 環境汚染 등 심각한 外部不經濟를 초래하고 있음.

國際油價에 비해 國內油價, 특히 輕油의 價格이 지나치게 낮으며 또한 油種間의 相對價格 격차도 매우 커서 油種間의 非正常的인 消費의 代替現象을 야기하고 있음.

低油價政策으로 인해 에너지 效率提高 및 消費節約의 實效性이 떨어지고 있음.

〈表 9〉 各 段階別 諸稅總額 比較 (1,500 cc)

(單位: 원)

	取得段階	保有段階	計	燃料課稅
韓國	1,992,875	339,000	2,304,875	381,012
日本	555,000	282,600	837,600	407,000
美國	200,000 ~400,000	16,000 이상	216,000 ~416,000	76,090
獨逸	700,000	99,000	799,000	561,600
英國	1,375,000	142,000	1,517,000	504,000

註: 韓國의 취득단계 諸稅負擔은 公債割引後의 값임.

공장도 차량가: 500만원, 연간유류소비량: 1,200리터,

차중량: 980kg, \$1=800원, ₩100=600원, 1DM=500원, 1£=1,420원

상기의 제세총액은 自動車産業 1991 (日産自)의 주요 외국에 대한 승용차 관련 諸稅資料를 바탕으로 작성한 것임.

<表 10> 各 段階別 諸稅總額 比較 (2,000 cc)

(單位: 萬)

	取得段階	保有段階	計	燃料課稅
韓國	4,985,300	508,000	5,493,300	476,265
日本	1,110,000			508,800
美國	400,000 ~800,000	16,000 이상	416,000 ~816,000	95,112
獨逸	1,400,000	132,000	1,532,000	702,000
英國	2,750,000	142,000	2,892,000	630,000

註: 韓國의 취득단계 諸稅負擔은 公債割引後의 값임.

공장도 차량가: 1,000만원, 연간유류소비량: 1,500리터,

차중량: 980Kg, \$1=800원, ₩100=600원, 1DM=500원, 1£=1,420원

상기의 제세총액은 自動車産業 1991 (日産自)의 주요 외국에

대한 승용차 관련 諸稅資料를 바탕으로 작성한 것임.

3) 乘用車

排氣量 기준에 의한 稅率의 差等適用은 外形에 비해 지나치게 작은 排氣量의 엔진을 장착하도록 유도하여 자동차 燃比의 惡化를 가져옴.

國際比較를 통해 볼 때, 현행 승용차 관련 取得 및 保有段階에서의 稅負擔은 우리나라가 높은 편이며 利用段階에서의 稅負擔은 美國을 제외하고는 우리나라가 낮은 편임.

따라서 乘用車 取得 및 保有, 利用段階에서의 稅負擔 分配의 適正性 문제에 대한 검토가 필요함.

4) 家電製品

國民所得의 向上과 耐久消費財의 普及擴大 및 大衆用 物品의 供給擴大에 따라 奢侈性 品목에서 大衆消費 品목으로 轉換되는 品목의 수가 증가하고 있는데 반해, 소비가 대중화되어 보급율이 높은 품목(예: 칼라TV, 냉장고)에 대한 세율이 보급율이 낮은 사치성 품목(예: 전자렌지 등)에 비해 별로 낮지 않음.

消費가 大衆화된 品목에 대한 지속적인 特別消費稅의 課稅는 所得分配를 惡化시킴. (예: 소형 칼라TV, 소형 냉장고, 소형 전기음향기 등)

〈表 11〉 主要 家電製品의 特別消費稅率 및 普及率

(單位: %)

	칼라TV	VTR	전자렌지	냉장고	세탁기	에어콘
현행세율(한국)	20, 15	25	15	20, 15	20	25
韓國 (1981)	16.4	1.0	0.1		15.2	1.7
韓國 (1991)	99.9	57.5	25.5	99.9	72.6	9.0
일본 (1990)		75.1	75.0			
미국 (1990)	97.0					
유럽 (1990)		45.0	45.0			

資料: 商工部 電子機器課

5) 嗜好食品

嗜好食品은 消費의 大衆化가 상당히 이루어져 있어 逆進度가 심한 품목에 대한 課稅對象의 除外問題에 대한 검토가 필요함.

그러나 嗜好食品에 대한 課稅問題는 國民保健上 바람직하지 못한 財貨의 消費抑制을 위한 課稅라는 측면에서의 접근이 필요함.

6) 課稅場所·課稅遊興場所

奢侈·享樂·頹廢·過消費 등과 관련된 품목에 대한 課稅強化問題에 대한 검토가 필요함.

課稅遊興場所는 脫漏所得의 規模가 크므로 稅務行政의 強化를 통하여 課稅의 現實化가 요청됨.

3. 改善方案

가. 稅率體系 改善方案

現在의 稅收規模를 유지하는 수준에서 基本稅率과 特殊稅率, 補完稅率 등, 4~5 가지의 稅率群으로 통합하여 單純化하는 것이 바람직한데, 現행의 特別消費稅 課稅對象 중에서 定額稅 부분과 石油類 品目으로부터의 稅收入을 제외하면 加重平均稅率이 14~15% 수준이므로 평균세율을 15% 정도로 유지하면서 稅率體系를 單純化하면 稅收는 均衡을 유지할 수 있음.

基本稅率은 3 가지로 單純化하는 것이 바람직하며, 稅收比重이 가장 높은 稅率群

인 15% 수준에서 中心稅率을 결정하면 稅收維持 뿐 아니라 현행 세율체계의 單純化에 따른 혼란도 최소화할 수 있음.

그러므로 中心稅率 15%를 중심으로 세수비중이 일등히 높은 25%와 10%를 높은 稅率과 낮은 稅率로 결정하면 租稅抵抗을 最小化하면서 稅率體系의 單純化를 달성할 수 있음.

石油類는 국민경제에 미치는 영향이 매우 크고 産業政策的인 측면과 環境問題, 外部不經濟 問題, 庶民生計 保護, 國際收支管理 등 다양한 측면에서의 고찰이 필요하므로 基本稅率 이외의 特殊稅率을 적용하는 것이 바람직함.

補完稅率은 현재의 彈力稅率과 暫定稅率을 한정적으로 운용하는 것으로 경제·사회 구조의 변화에 효과적으로 대응하고 衡平性·效率性을 제대로 반영하기 위하여 필요한 경우에 기본세율 이외의 세율을 적용함.

補完稅率은, 課稅初期에 內需基盤의 擴充을 위해 낮은 세율을 적용하고 점진적으로 세율을 인상하는 것이 필요한 경우 또는 장기적으로 세율의 인하가 요청되나 일시에 세율을 인하하는 것이 衡平性 등의 측면에서 문제가 있을 것으로 예상되는 품목에 대하여 段階的·暫定的으로 稅率을 小幅引下하는 것이 필요한 경우에 적용함.

補完稅率은 불가피한 경우에 국한되어야 單純化의 效果를 제대로 얻을 수 있음.

나. 寶石 (貴金屬 포함)

國內外 市場에서의 커다란 價格隔差와 귀금속보석상들의 상당수가 附加價値稅의 課稅特例者로 분류되고 있는 점 등에 의해 密輸가 성행하고 陰性的인 市場(규모는 약 5,000~1조 2,000억원 정도로 추정됨)이 확대되어 있으며 이에 따라 特別消費稅 徵收額은 2억원 정도(1991년)에 불과함.

密輸入 團束 및 租稅行政에 막대한 양의 불필요한 行政力 및 費用이 浪費되어 本然의 稅務行政에 막대한 지장을 초래하고 있음.

密輸는 脫稅 및 節稅와 연계되어 國家財政收入의 確保를 困難하게 할 뿐만 아니라 密輸의 盛行은 所得分配에도 惡影響을 미침.

높은 消費稅率의 적용에 따른 密輸의 盛行과 稅務行政에 미치는 副作用을 解消하고 實效稅率을 높여 稅收를 增大시키기 위해서는 非課稅 또는 稅率을 대폭 引下하는 방안을 생각할 수 있음.

또한 상기의 개선안이 효과를 거두기 위해서는 동시에 附加價値稅의 課稅特例者 分類에 대한 整備도 필요하며, 이에 따라 課稅特例者에 대한 보다 엄격한 管理와 課稅漏落에 대한 調查強化가 필요하며, 이러한 개선안에 따른 효과로는 流通構造의 陽性化와 함께 課稅特例者로부터의 所得稅 增收效果도 기대할 수 있음.

〈表 12〉 油價의 國際比較

(單位: US \$/리터, %)

	휘발유				경유			
	소비자 가격	세 금	세전가격	세금비중	소비자 가격	세 금	세전가격	세금비중
한국(1992)	0.772	0.395	0.377	51.2	0.271	0.039	0.232	14.4
일본	0.944	0.424	0.520	☆ 44.9	0.572	0.201	0.371	35.1
미국	☆ 0.301	0.099	☆ 0.202	☆ 32.9	0.299	0.102	☆ 0.197	34.1
호주	☆ 0.457	0.243	☆ 0.214	53.1	0.447	0.245	☆ 0.202	54.9
오스트리아	0.842	0.489	☆ 0.353	58.1	0.609	0.283	0.326	46.5
벨기에	0.916	0.609	☆ 0.307	66.5	0.568	0.257	0.311	45.2
캐나다	☆ 0.505	0.213	☆ 0.292	☆ 42.2	0.49	0.170	0.320	34.7
덴마크	0.946	0.641	☆ 0.305	67.8	0.414	0.087	0.327	20.9
핀란드	1.093	0.669	0.424	61.2	0.774	0.399	0.375	51.5
프랑스	0.905	0.679	☆ 0.226	75.0	0.553	0.300	0.253	54.3
독일	0.866	0.585	☆ 0.281	67.6	0.574	0.297	0.277	51.8
그리스	☆ 0.755	0.510	☆ 0.245	67.6	0.397	0.168	☆ 0.229	42.2
에이레	1.006	0.666	☆ 0.340	66.2	0.719	0.358	0.361	49.8
이탈리아	1.238	0.941	☆ 0.297	76.0	0.769	0.491	0.278	63.9
룩셈버그	☆ 0.683	0.375	☆ 0.308	54.9	0.394	0.126	0.268	31.9
네덜란드	0.958	0.671	☆ 0.287	70.0	0.524	0.239	0.285	45.6
뉴질랜드	☆ 0.574	0.261	☆ 0.313	☆ 45.4	0.275	0.032	0.243	☆ 11.8
노르웨이	1.02	0.687	☆ 0.333	67.4	0.438	0.106	0.332	24.3
포르투갈	0.961	0.694	☆ 0.267	72.2	0.646	0.364	0.282	56.3
스페인	0.812	0.531	☆ 0.281	65.4	0.608	0.311	0.297	51.1
스웨덴	1.093	0.740	☆ 0.353	67.7	0.687	0.208	0.479	30.3
스위스	0.790	0.470	☆ 0.320	59.5	0.762	0.447	0.315	58.6
터키	☆ 0.621	0.348	☆ 0.273	56.1	0.536	0.282	0.254	52.6
영국	0.795	0.525	☆ 0.270	66.0	0.568	0.321	0.247	56.5
OECD 평균	0.830	0.525	☆ 0.305	61.0	0.549	0.252	0.297	43.6

註: 韓國은 1992. 10월 現在價格, 餘他國은 1991년 平均價格

☆표는 우리나라보다 가격이 싸거나 세금비중이 낮은 것을 표시함.

세금비중 = (부가가치세 + 특별소비세)/소비자 가격

輕油는 輸送用 輕油임.

原資料: IEA, Energy Prices and Taxes, First Quarter 1992.

資料: 「揮發油, 輸送用輕油 및 税金比重的 國際比較」, 1992. 10, 에너지經濟研究院

다. 石油類

國內油價를 외국과 비교해보면 揮發油는 외국에 비해 稅前價格은 비싸고 稅後價格은 싼 편이며 輕油는 외국에 비해 稅前·稅後價格 모두 싼 편임.

産業政策的인 측면에서 추진되어 온 低油價政策은 기술개발 등 장기적인 競爭力提高와 에너지 消費節約을 위한 노력을 弱화시키고 에너지 多消費産業의 肥大化를 초래하였음.

交通滯症, 環境汚染과 같은 外部不經濟 문제와 관련하여 需要의 抑制가 요청되며 특히 (揮發油보다) 輕油의 汚染發生度가 높으므로 輕油消費의 抑制가 필요함.

外部不經濟를 縮小하기 위해서는 自動車의 運用抑制와 함께 社會間接資本의 擴充과 같은 방법이 모색되어야 함.

이러한 목표를 달성하기 위해서는 최소한 우리보다 여건이 다소 양호한 日本의 燃料油 價格水準으로의 引上이 요청되며, 장기적으로 다가올 EC의 炭素稅의 導入壓力을 완화하고 급격한 가격인상에 따른 혼란과 충격을 미연에 방지하기 위해서는 현 시점에서 점진적으로 稅率을 引上하여 消費者價格을 引上하는 것이 바람직함.

社會間接資本의 擴充과 環境改善을 위한 財源磨鍊을 위해 特別消費稅의 稅率을 引上하는 것이 적당한 油價引上의 方法이며, 현재 道路事業特別會計와 都市鐵道事業特別會計에 全額 編入되는 유류 관련 세수입의 비율에 대한 조정도 필요함.

1) 揮發油

日本의 휘발유 가격수준을 고려하여 揮發油의 價格을 現行보다 20% 정도 인상하는 案을 검토하는데, 만약 輕油의 價格引上和 함께 揮發油의 價格을 일시에 20% 인상한다면 단기적으로 物價上昇이 産業에 미치는 惡影響이 매우 크므로 漸進的인 引上이 필요함.

<表 13> 揮發油 價格의 引上案

(單位: 원/ℓ, %)

	特消稅率	稅前價格	消費者價格	價格 引上率	유통마진*	特消稅額	附價稅額 **
現行	109	240.41	610	-	52.08	262.05	55.46 (50.25)
1 案	130	240.41	667	9.34	53.43	312.53	60.63 (55.29)
2 案	145	240.41	707	15.9	53.73	348.59	64.27 (62.51)
3 案	160	240.41	747	22.5	54.02	384.66	67.91 (58.90)

註: * 부가가치세 제외함.

** () 안은 유통마진에 대한 부가가치세를 제외한 값임.

이 경우 現行 체제보다 3,800~9,200억원 가량의 稅收增加가 예상되며 都賣物價는 0.064~0.155%, 消費者物價는 0.078~0.189% 정도의 上昇이 예상됨.

2) 輕油

輕油는 揮發油에 비하여 環境汚染(外部不經濟) 측면에서 引上要因이 더 크므로 대폭적인 稅率(價格)의 引上이 불가피하며 따라서 日本의 輕油價格水準을 참고하여 110% 정도의 가격인상을 고려함.

그러나 일시에 가격을 대폭 인상하면 충격이 크므로 段階的이고 漸進的인 引上이 바람직함.

〈表 14〉 輕油價格의 引上案

(單位: 원/ℓ, %)

	特別消費稅率	價格 引上率	消費者價格	유통마진*	特別消費稅額	附加價値稅額**
現行	9	-	214	25.57	13.95	19.46
1 案	35	21.0	259	26.17	54.26	23.55
2 案	45	29.4	277	27.04	69.76	25.18
3 案	60	41.1	302	26.52	93.01	27.47

註: * 부가가치세는 제외함.

** 유통마진에 대한 부가가치세도 포함함.

이 경우 現行 체제보다 7,150~1조 3,700억원 가량의 稅收增加가 예상되며 都賣物價와 消費者物價는 각각 0.540~1.057%와 0.038~0.074% 정도의 上昇이 예상됨.

이러한 대폭적인 인상에도 불구하고 輕油의 消費者價格은 目標水準보다 絕對的·相對的으로 모두 여전히 싼 편으로서 向後에도 追加的인 引上이 필요함.

3) 期待效果

油價引上은 에너지 效率提高와 消費節約, 外部不經濟의 縮小, 油種間 相對價格 隔差의 縮小를 통한 非正常的인 消費의 代替現象 緩和 등과 같은 긍정적 효과를 가져오나 物價上昇 및 雇用, 輸出에 惡影響을 미칠 수 있음.

乘用車는 최근 普及이 급격히 확대되어 消費가 大衆化됨에 따라 도시 中산층의 生必需品化하였음을 고려할 때, 燃料유인 揮發油 價格의 引上은 특히 中·低所得 階層과 零細한 小賣業者에게 큰 부담을 준다는 副作用이 있음.

그러나 稅率의 引上은 稅收를 증대시키므로 環境改善과 社會間接資本의 擴充을 위한 財源을 마련할 수 있는 장점을 지닐 뿐 아니라 高油價政策의 장기적인 효과로서 企業家들에게 革新(innovation)을 위한 動機를 부여할 수 있음.

라. 乘用車

小型 乘用車는 消費가 상당히 大衆化되었고 保有比重이 여전히 높은 반면에 中·大型 乘用車는 아직도 高所得層이 주로 소비하는 奢侈性 耐久消費財로서의 성격이 강하여 그 비중이 낮음.

中·大型 乘用車 普及 및 運用의 擴大는 승용차 단위당 道路占有率을 증대시켜 交通滯症 및 駐車難을 가중시키는 중요한 원인으로 작용하고 있는 반면 小型 乘用車는 燃比와 道路占有率, 交通滯症, 庶民들의 厚生福祉 측면에서 우월하므로 稅率의 調整을 통해 中·大型 乘用車의 需要는 계속 抑制하고 小型 乘用車의 需要는 相對的으로 擴大할 필요가 있음.

取得 및 保有段階에서의 높은 諸稅負擔은 需要抑制에 따른 직접적인 厚生減少와 波及效果가 매우 큰 自動車 産業의 成長·發展을 저해하고, 中·低所得層에게 상대적으로 過重한 稅負擔을 초래하므로 장기적으로는 取得 및 保有段階에서의 높은 稅負擔을 축소하여야 함.

乘用車에 대한 取得段階에서의 諸稅負擔 輕減은 需要를 확대시켜 自動車 産業의 成長과 國際競争力の 強化에 도움을 주며 乘用車의 普及擴大에 따른 厚生增加와 稅負擔의 逆進性을 완화할 수 있으며 또한 乘用車에 대한 稅率의 引下는 승용차의 消費者 價格을 引下함으로써 油價引上의 병행에 따른 物價引上 壓力을 완화시켜 경제에 미치는 惡影響을 극소화할 수 있음.

그러나 取得·保有段階의 諸稅負擔이 급격히 減少하면 乘用車 普及·運用이 급속히 進展되어 交通混雜과 道路破損, 公害物質의 過多排出이라는 問題가 더욱 심각해져 오히려 厚生水準이 하락할 수도 있으므로 승용차에 대한 諸稅負擔의 輕減問題는 運用抑制을 위한 油價引上 問題와 결부하여 결정되어야 하는 것으로서 稅率引上을 통한 油價의 引上이 병행될 경우에는 乘用車의 取得 및 保有段階에서의 稅收入 減少는 運用課稅의 強化로 補填될 수도 있음.

장기적으로는 小型 乘用車에 대하여 特別消費稅의 稅率을 引下하는 것이 바람직하나 一時에 稅率을 引下하는 것은 급격한 乘用車의 需要를 증대시켜 外部不經濟의 深刻性을 더욱 악화시킬 수 있으므로 段階적이고 漸進적인 稅率의 調整이 요청되며 따라서 現行 稅率을 維持하는 것과 세율을 小幅 引下하는 것을 고려하는 것이 바람직할 것으로 판단되며 본절에서는 현 시점에서 당분간 現행의 세율을 유지하는 경우의 효과를 살펴 보기로 함.

에너지 效率提高 및 消費節約을 위해 排氣量 기준 이외에 여타의 기준, 즉 燃比나 重量, 面積 등의 기준에 따라 燃比가 나쁜 자동차에 대해서는 重課稅하는 방향으로 稅率構造를 調整하는 것에 대한 검토가 필요함.

최근 짚에 대한 需要가 폭증하고 있는데, 이것은 衡平性과 效率性, 外部不經濟 측면에서 많은 副作用을 파생하고 있음.

즉, 絶對的인 稅負擔이 매우 낮아 衡平性 측면에서 문제가 있으며 (현재 排氣量에 관계없이 일률적으로 10%의 特別消費稅와 100,000원 定額의 自動車稅가 부과됨) 가솔린엔진을 사용하는 것이 效率性和 外部不經濟의 측면에서 바람직함에도 저렴한 維持費 때문에 디젤엔진을 사용하여 많은 外部不經濟를 야기하고 있음.

또한 짚은 高價이면서 高所得層에서 레저용으로 需要가 爆增하고 있으므로 衡平性 등의 提高를 위해 稅率을 최소한 中·大型 乘用車 수준 또는 그 이상으로 인상해야 함.

改善方案과 期待效果는 다음과 같음.

- 1,500 cc 이하 소형 승용차 - 현행과 동일함.
- 2,000 cc 이하 중형 승용차 - 세율을 현행보다 5%p 인상함.
- 2,000 cc 초과 대형 승용차 - 세율을 현행보다 5%p 인상함.
- 짚 - 대형 승용차와 동일하게 취급함.

中·大型 乘用車에 대한 稅率引上은 稅收增大(特別消費稅收와 總關聯消費稅收의 증가폭은 각각 120억원과 1,600~1,700억원 정도임)와 外部不經濟의 縮小를 가져 오며 相對的인 稅負擔의 逆進性을 緩和시킬 수 있음.

追加的인 稅源確保를 통해 점증하는 社會間接資本의 投資 및 外部不經濟를 縮小하기 위한 財源造成이 가능함.

中·大型 乘用車에 대한 稅率引上은 消費者價格을 인상시켜 物價引上의 壓力을 증가시키지만 그 정도는 크지 않음. (都賣物價와 消費者物價 상승율은 각각 0.014%와 0.028% 정도임)

中·大型 乘用車과 짚에 대한 稅率의 引上은 高所得層의 相對的인 稅負擔을 증대시켜 逆進性의 改善에 기여하며 아울러 中·大型 乘用車의 價格引上을 통해 潛在的인 中·大型 乘用車에 대한 需要를 부피와 중량이 작은 小型 乘用車로 代替하여 수요하도록 유도함으로써 燃比의 向上을 꾀하면서 交通滯症과 駐車難의 緩和와 같은 部首的인 效果를 거둘 수 있음.

마. 家電製品

장기적으로 奢侈性이 짙은 품목에 대해서는 과세를 통해 消費를 抑制하고 消費가 大衆化된 품목에 대해서는 低率課稅 또는 非課稅함으로써 稅負擔의 逆進性을 완화할 필요가 있음.

消費構造의 變化에 따라 奢侈性 消費財에 대한 課稅의 機能이 현저히 弱化되면 課稅의 根據가 약해지며 따라서 이러한 기능이 弱化된 품목에 대해서는 점진적으로 稅率을 引下하여 稅收減少의 衝擊을 段階的으로 緩和하면서 逆進性을 개선하는 것이 바람직하고 稅收不足은 高所得層이 주로 소비하는 新製品과 같은 새로운 代替稅源을 發掘

하여 追加課稅對象 品目으로 增添하면 큰 문제가 없을 것임.

小型 洗濯機(용량 6kg 미만)에 대한 稅率은 引下하고 中·高所得層에서 消費가 급증하고 있는 大型 洗濯機(용량 6kg 이상)를 課稅對象으로 編入하면 稅收確保가 용이하며 종래의 課稅不平等 문제도 해소하고 계층간 衡平性을 제고하여 所得分配의 改善機能을 증진시킬 수 있음.

冷蔵庫는 소비의 大衆化·大型化 추세가 뚜렷하므로 大·小型의 區分基準을 上向調整(예: 400ℓ)하여 中·低所得層의 상대적인 稅負擔을 경감해야 함.

칼라TV는 보급이 거의 완료된 상태로 奢侈性 耐久消費財에 대한 消費抑制 및 所得分配의 改善이라는 特別消費稅 課稅의 本來 目的이 상당히 퇴색하였음.

中·小型 칼라TV에 대한 稅率을 引下하여 中·低所得層의 稅負擔을 輕減시키면 稅負擔의 衡平性을 增進시킬 수 있으며 高價의 大型TV나 프로젝션TV 등은 奢侈性이 짙으므로 小幅의 稅率引上 또는 現行 稅率의 지속적인 適用을 통하여 相對的인 稅負擔의 衡平을 유지하여야 함.

VTR 등은 보급이 상당히 진척된 상황이며 향후에도 계속 보급이 확대될 전망이므로 장기적으로는 세율의 조정이 필요할 것으로 예상됨.

에어콘이나 캠코더 등은 보급율이 낮으며 사치성 소비재로서 아직은 제한된 범위 내에서 소비되므로 현재의 높은 세율(25~30%)을 유지하는 것이 좋음.

전자 렌지의 경우에는 비록 보급율이 낮지만 주방용품으로서 生必需品化되고 있으므로 현행의 세율 15%를 당분간 유지하고 추후에 보급이 거의 완료되는 시점에서 稅率을 引下 또는 非課稅하는 것이 필요함.

바. 嗜好食品

嗜好食品은 커피와 설탕, 청량음료, 기호음료, 자양강장품으로 구성되어 있으며 消費의 大衆化가 뚜렷하여 非課稅하는 것이 바람직하나 國民保健上 消費가 바람직하지 못하므로 당분간 지속적인 課稅가 필요함.

嗜好食品으로부터의 稅收는 점차 그 비중이 낮아지는 경향을 보이지만 여전히 2,000억원 정도로 財政收入의 確保에 크게 기여하고 있는데 만약 嗜好食品을 과세대상으로부터 제외한다면 약 2,000억원의 稅收減少가 발생하므로 현재로서는 이를 대체할 만한 稅源發掘이 어렵기 때문에 代替稅源의 發掘없이 기호식품을 非課稅하면 財政運營에 큰 부담을 줌.

현재 非課稅되면서 嗜好飲料와 代替財 관계에 있으며 상대적으로 高所得層이 많이 消費하는 天然果實飲料에 대하여 特別消費稅를 부과하면 제한적이거나 所得分配의 改善을 통해 衡平性 問題를 완화할 수 있으며 稅收도 증대됨.

〈表 15〉 第3種과 課稅場所의 特別消費稅 占有比重 (徵收基準)

(單位: 억원, %)

	1987		1989		1990		1991	
	세수	구성비	세수	구성비	세수	구성비	세수	구성비
특별소비세	11,897	100.0	12,570	100.0	19,118	100.0	22,465	100.0
제3종 합계	2,105	18.1	1,617	8.6	1,346	8.1	1,525	6.8
커피	453	3.9	265	2.0	332	2.0	355	1.6
설탕	627	5.4	241	1.8	274	1.7	282	1.3
청량음료	553	4.8	398	2.9	441	2.7	487	2.2
기타	472	4.0	263	1.9	299	1.7	401	1.8
과세장소	87	0.7	170	1.3	177	1.1	188	0.8
과세유형장소	185	1.6	221	1.6	235	1.4	279	1.2

資料: 財務部 消費稅制課

사. 課稅場所, 課稅遊興場所

課稅遊興場所는 課稅所得의 捕捉이 어려우며 地下經濟의 形成이 쉬우므로 이에 대한 課稅의 強化가 요청되며 課稅의 強化는 稅務當局의 稅務能力을 強化하는 것이 先行되어야 效果를 얻을 수 있으므로 장기적인 觀點에서의 대처가 필요함.

호텔(고급여관 포함), 고급싸우나, 안마시술소, 헬스클럽 등의 업종을 중심으로 새로운 課稅對象을 선정하여 일정한 기준에 의해 特別消費稅를 부과해야 함.

이들 업종에 대한 課稅對象으로의 追加的인 編入은 奢侈, 享樂, 頹廢, 過消費 등을 줄일 수 있으며, 현재 課稅되고 있는 유사업종(예: 토이기식당 등)에 대하여 課稅의 衡平性을 제고시킬 수 있음.

골프장, 카지노, 부전기 설치장소 등의 課稅場所는 奢侈性 娛樂 및 스포츠로 주로 高所得層이 사용하고 豪華 또는 奢侈性 過消費를 조장하고 계층간의 違和感을 조장하기 쉬우므로 現행과 같은 特別消費稅의 유지가 바람직함.

특히 골프장에는 3,000원 定額의 特別消費稅가 부과되고 있는데 이는 이용자의 所得水準에 비추어 볼 때 지나치게 낮은 수준으로서 그 동안 세액의 조정이 거의 없었으므로 稅額의 引上이 必要함.

課稅遊興場所와 課稅場所의 課稅對象 중에서 50%와 100%의 세율이 적용되는 것은 각각 경마장과 토이기식당의 하나씩인데 이로부터의 稅收規模는 매우 미미하며 따라서 이는 세율을 유지하는데 소요되는 직·간접적인 비용과 노력에 비해 세수규모가 지나치게 작아 효율성 측면에서 바람직하지 않으므로 稅率體系 單純化의 一環으로 定額稅로

의 전환이 바람직함.

아. 追加課稅對象 品目

新商品에 대한 特別消費稅의 賦課與否는 新産業의 成長 및 技術開發 促進與否를 포함한 總體的인 國際競爭力과 階層間的 衡平性 문제에 대한 충분한 검토가 선행되고 費用(cost)보다 便益(benefit)이 더 큰 방향에서 이루어져야 함.

高所得層에서 새로이 수요가 급증하는 高價의 新商品(예: 이동통신 장비 등)이나 稅負擔의 衡平上 課稅가 必要한 品目(헬기를 포함한 항공기 등)을 새로이 課稅對象으로 編入할 필요가 있음.

新商品에 대한 特別消費稅의 賦課가 새로운 産業의 成長이나 技術開發을 저해하여 國際競爭力을 떨어뜨릴 우려가 있을 때에는 特別消費稅의 賦課를 需要가 適正水準에 이를 때까지 연기할 필요가 있음.

그러나 이 경우에는 一般消費課稅의 逆進性을 보완할 수 없으며 衡平性의 문제가 제기될 여지가 있음.

IV. 酒稅의 問題點 및 改善方案

1. 現況

우리나라에 酒稅가 처음 도입된 것은 1909년이었으며 정부수립후에는 1949년 10월 21일 주세법이 제정되어 시행되기 시작하였음.

종래에는 從量稅를 따랐으나 현재에는 從價稅 체계를 따르고 있으며 현재에는 酒精만이 從量稅를 따름.

主要 酒類의 酒稅率을 보면 麥酒와 위스키가 150%로 가장 높으며 燒酒는 35%, 그리고 濁酒는 5%임.

1991년의 酒稅收入은 1조 1,453억원으로 國稅의 3.78%, 內國稅의 4.76%를 차지하고 있음.

주요 외국의 경우에는 酒稅收入이 內國稅에서 차지하는 비중은 美國이나 獨逸, 프랑스의 경우 0.9~1.3%로 매우 낮으며 日本과 英國의 경우에는 그 비중이 각각 3.1%와 3.4%로 상대적으로 높은 편이나 우리나라보다는 낮은 수준임.

우리나라의 주세수입 비중은 그 동안 꾸준히 감소하였음에도 불구하고 이러한 수준은 선진국의 對內國稅 占有比率이 대략 1~3.5%를 유지하는 것과 비교하면 여전히 높은 수준으로서 經濟成長과 더불어 酒稅收入은 앞으로도 계속 감소할 것으로 예상됨.

주요 酒類의 酒稅收入 比重(1991년, 징수실적 기준)을 보면 麥酒가 68.5%로서 대부분의 稅收가 麥酒로부터 징수됨을 알 수 있으며 燒酒가 11.1%, 위스키가 5.9%, 輸入 酒類의 비중은 6.6, 그리고 기타의 비중이 8% 정도로 매우 낮음.

出庫價額 기준으로 麥酒와 燒酒, 위스키, 기타 재제주가 두드러진 消費增加趨勢를 시현하고 있으며 出庫量 기준으로는 麥酒와 위스키, 브랜디의 消費增加趨勢가 뚜렷하고 濁酒는 消費가 급격히 감소하는 경향을 보이고 있음.

기존의 연구에 의하면 대체로 酒稅負擔이 所得 階層別로 逆進的이며 또한 우리나라의 酒稅負擔의 絕對額이 외국에 비해 대체로 높은 편임.

主要 外國에서는 알콜도수에 따라 差等課稅하여 高알콜酒는 대체로 높은 주세부담을 지고 低알콜酒는 낮은 주세부담을 지는데 반해 우리나라에서는 알콜도수보다는 주류의 高級度 여부에 더 큰 비중을 두고 있어 주류별 단위당 주세부담액의 절대치가 외국과 커다란 격차를 보임.

현재 EC에서는 우리나라의 주세구조를 현행의 從價稅에서 從量稅로 轉換할 것을 강력히 주장하고 있음.

韓·EC 酒稅 兩者協議의 합의안에 따라 위스키의 酒稅率의 引下가 예정되어 있음.

2. 問題點

우리나라는 高級酒에 대해 높은 세율을, 下級酒에 대해서는 낮은 세율을 적용함.

이에 따라 現행의 酒稅構造下에서는 階層別 酒稅負擔의 衡平性 문제를 지나치게 강조하여 國民保健의 문제와 함께 飲酒運轉이나 社會犯罪 등 각종의 外部不經濟의 문제를 소홀히 다루어 왔으므로 適正水準의 財政收入을 確保하는 수준에서, 酒類消費에 따른 外部不經濟를 縮小하고 계층간 稅負擔의 衡平性을 提高시킬 수 있는 방안에 대한 모색이 필요함.

現행의 從價稅 체계하에서는 諸稅費用負擔이 지나치게 높게 되어 포장용기의 고급화가 어려움.

酒種間의 커다란 相對稅率隔差는 주류 消費패턴에 커다란 영향을 미쳐 酒種間 消費패턴의 歪曲과 衡平性 측면에서의 문제를 초래하고 있음.

현재 麥酒와 위스키는 똑같이 150%의 酒稅率이 적용되고 있는데, 韓·EC 酒稅 兩者協議의 결과로 1994년부터 위스키에 대한 酒稅率이 120%로 引下되면 酒種間 酒稅負擔의 不平等 문제가 더욱 심화될 것으로 전망됨.

從價稅에 기초를 두고 있는 現행 주세에 대하여 EC에서 우리나라 酒稅構造를 從量稅로 轉換할 것을 요구하는 것과 더불어 從量稅로의 轉換問題에 대한 현 시점에서의 타당성에 대한 검토가 필요함.

3. 改善方案

가. 酒稅率 構造의 改善方向

향후의 주세 정비에 있어서는 酒類消費의 害惡정도에 따라 차등적으로 酒稅를 부과하여 害惡의 정도가 높은 酒類에 대한 消費의 抑制가 필요하며 따라서 알콜도수가 높은 주류에 대하여 重課稅하고 도수가 낮은 주류에 대해서는 低稅率로 課稅할 필요가 있음.

燒酒는 전형적인 大衆酒이나 外部不經濟를 縮小하기 위해 稅率引上이 필요한데 酒稅率을 지나치게 높게 인상하게 되면 低所得層의 상대적인 稅負擔을 增大시킬 가능성이 있으므로 漸進的인 稅率引上이 필요하며 그 첫 단계에서는 小幅의 稅率引上이 바람직함.

위스키의 경우에는 알콜도수가 매우 높아 國民保健上的의 문제와 飲酒運轉, 社會犯罪 등의 外部不經濟와 같은 副作用을 방지하기 위하여 消費抑制를 유도할 필요가 있으므로 高率課稅에 대한 문제는 크지 않음.

또한 위스키는 高級酒類이므로 高率의 課稅는 高所得層의 相對的인 稅負擔을 增大시키고 稅收도 確保할 수 있으므로 바람직함.

그러나 韓·EC 酒稅 兩者協議의 합의안에 따라 위스키에 대한 酒稅率이 引下될 예정(세율이 1994년과 1996년 각각 120%와 100%로 하향조정됨)이므로 自律的인 消費抑制를 거두기는 어려울 전망이다.

麥酒는 消費의 大衆化가 상당히 진척되었고, 日本을 제외하고는 우리나라의 酒稅負擔이 제일 높으며 장차 위스키에 대한 稅率이 引下됨에 따라 稅負擔의 衡平性 측면에서 문제가 발생할 수 있으므로 麥酒의 稅率引下가 불가피함.

그러나 급격한 稅率의 변경은 酒種間의 消費代替現象을 통하여 波及效果가 지나치게 증폭되어 酒類 生産業體間에 급격한 酒種間 市場占有率의 變化를 초래하므로 주의가 요망됨.

濁酒는 劣等財로서 所得水準의 向上과 함께 消費가 지속적으로 감소하고 있으므로 低率의 課稅로도 消費抑制의 效果가 매우 크므로 현재의 세율(5%)를 그대로 유지하더라도 별 문제가 없을 것임.

현재의 稅收를 적정수준 이하로 감소시키지 않는 범위내에서 漸進的으로 위스키와 麥酒의 稅率을 引下하고 燒酒의 稅率을 引上하는 개선안이 필요함.

나. 酒稅率 改善方案과 波及效果

위스키는 150% → 120%, 麥酒는 150% → 120%(또는 135%), 燒酒는 35% → 40%(50%)로 변경할 경우 稅收는 現행보다 0.5% - 5% 정도 減少할 것으로 예상됨.

그러나 이러한 분석결과는 價格이 伸縮的으로 움직인다는 假定을 바탕으로 한 것이며, 현실적으로 消費者價格이 下方硬直性을 보인다면 이 결과는 상당히 의문시됨.

酒類販賣의 小賣段階에서는 유흥업소나 음식점의 판매비중이 매우 높으며, 유흥업소나 음식점의 판매가격은 슈퍼·연쇄점에 비해 월등히 높을 뿐 아니라 下方硬直性을 가지고 있어 稅率引下에 의한 需要量의 增加는 사실상 기대하기 힘들.

價格의 下方硬直性이 存在할 경우의 現實的인 期待效果를 보면 먼저, 주세율의 인하가 소비자가격의 인하로 연결되지 않으므로 위스키와 麥酒에 대한 需要量의 增加는 기대하기 어려우므로 이들 주류로부터의 稅收減少效果는 상대적으로 클 것이고, 燒酒의 需要量 減少는 작을 것이므로 稅率引上에 따라 燒酒의 酒稅收入은 小幅 增加할 것임.

따라서 전체 주세수입의 70% 정도를 차지하는 麥酒로부터의 酒稅收入이 상당히 크게 감소할 것이므로 燒酒로부터의 酒稅收入이 增加하더라도 總酒稅收入은 다소 減少할 것임.

만약 稅收의 不足이 발생한다면 不足分을 酒稅內部에서 찾기 보다는 他稅源으로부터 補填하는 것이 酒稅制度의 歪曲縮小를 위해 보다 바람직함.

다. 從量稅·從價稅 問題

현재 EC에서 우리나라의 주세를 從量稅로 轉換할 것을 요구하는 것은 物價引上時에 단위당 稅額의 實質價値가 下落함에 따른 實質的인 稅負擔의 輕減效果를 통해 酒類販賣의 擴大를 용이하게 하기 위함임.

從價稅의 부과는 消費者價格을 一定比率만큼 인상시키므로 稅前價格에 변동이 있더라도 稅額도 價格變化率만큼 변하므로 物價 또는 價格變動에 관계없이 稅額의 實質價値는 그대로 유지된다는 장점을 지니는 반면에 從量稅는 가격에 관계없이 종량이나 부피, 수량에 대하여 과세하므로 물가변동에 따라 세액을 빈번히 변경해 주지 않으면 稅額의 實質價値를 유지하는 것이 힘들.

從量稅는 課稅標準이 수량 등에 의해 결정됨에 따라 物價變動時에는 財貨나 用役의 相對價格이 변화함에도 불구하고 稅額은 일정한 수준을 유지하게 됨에 따라 相對的인 稅負擔의 不均衡을 유발하는 동시에 財貨間의 相對價格을 歪曲시켜 종국적으로는 生産과 消費의 歪曲을 초래할 수 있음.

市場開拓이나 市場占有率의 增大를 목적으로 덤핑 등 低價攻勢를 취하여 市場原理를 무너뜨릴 염려가 있을 경우에는 從量稅는 가격이 아닌 수량 등에 따라 과세하므로 不公正去來를 防止하는데 效果的인 반면에 從價稅의 부과는 人爲的인 價格引下에 效果的으로 대응하지 못하는 경우가 많음.

현재 우리나라와 콜롬비아, 뉴질랜드, 말레이시아 등을 제외하고는 거의 모든 나라에서 從量稅의 형태로 과세하고 있음.

많은 나라에서 稅收의 實質價値維持가 용이한 從價稅로 전환하지 못하고 從量稅 체계의 酒稅構造를 유지하는 것은 近世 以前부터 도입된 從量稅 체계가 酒類業界의 강력한 저항에 의해 계속 유지되고 있기 때문으로, 酒類業界가 이처럼 從量稅를 選好하는 이유로는 從量稅 體系下에서는 物價 또는 價格의 上昇이 있더라도 稅率이나 稅額의 伸縮的인 調整이 어렵기 때문에 物價 引上時에 단위당 稅額의 實質價値가 하락하여 實質的인 稅負擔이 輕減되어 酒類販賣의 擴大가 용이하기 때문임.

현재 EC에서 우리나라의 酒稅構造를 從量稅의 形態로 전환할 것을 주장하고 있는데 이는 從量稅의 체계가 우월하기 때문이 아니라 EC측에 比較優位가 있는 위스키와 같은 高級酒의 판매를 증대하기 위한 것임.

從量稅와 從價稅의 問題는 서로 長·短點이 엇갈려 있어 어느 하나가 절대적으로

보다 우월한 것인가를 판단하기는 매우 어려우며 장기적으로 각각에 대한 費用便益分析을 통하여 각각의 장점을 살리는 方向에서의 검토가 필요함.

그러나 현재로서는 從量稅 體系의 유지보다는 物價變動에 관계없이 稅收의 實質價値를 유지해 주는 從價稅의 體系를 지속적으로 유지하는 것이 稅收의 安定的인 確保라는 측면에서 바람직하다고 판단되며 현재의 從價稅 體系下에서 高알콜酒에 대한 稅率을 상대적으로 높게 유지하여 高알콜酒에 대한 消費를 상대적으로 抑制하는 것이 필요함.

4. 酒類産業育成을 위한 政策方案

각종의 免許制度和 新規參入 制限, 酒精配定과 같은 각종의 規制나 制限은 최근 많이 완화되어 酒類産業의 競爭力 提高에 기여할 것으로 기대됨.

都賣市場의 大型化·近代化의 추진을 통해 自律性和 競爭力을 強化하는 동시에 不公正 去來에 대한 管理·監督의 強化로 사후관리가 용이하도록 하여야 함.

酒類産業의 競爭力 提高는 製造와 流通段階 모두에서 競爭力이 強化되어야 달성될 수 있음.

開放化·國際化에 따른 酒類輸入開放에 대한 對應策으로는 國內에서 比較優位가 있는 酒類에 대한 品質改善 등을 통해 輸入을 對替하는 것이 고려될 수 있는데 이를 위해서는 酒類生産業者들의 品質改善을 위한 技術開發과 投資의 擴大에 대하여 정부가 지원해 주어야 함.

그러나 이러한 것은 자칫 過剩重複投資나 衡平性의 측면에서 문제가 될 수도 있으므로 신중한 대처가 필요함.

V. 담배消費稅의 問題點과 改善方案

1. 現況

현행의 담배消費稅는 韓美담배協商의 결과에 따라 종전의 담배販賣稅, 敎育稅 및 專賣納付金과 輸入담배에만 부과되던 關稅, 防衛稅, 附加價値稅 등의 담배관련세제를 一元化하여 1988년 12월 26일 地方稅法으로 제정됨.

현재 우리나라는 순수한 從量稅를 채택하고 있는데 반하여, 대부분의 국가들은 從量稅와 從價稅의 混合稅制를 채택하고 있음.

현재 從量稅額은 20개비당 360원을 부과함. (단, 판매가격이 20개비당 100원 초과 200원 이하인 경우 40원, 100원 이하인 경우 영세율을 적용함. 200원급 이하의 저가담배는 청자, 백자 두 종류 뿐임.)

1992년 담배消費稅 稅收은 1조 7,244억원으로 總租稅의 3.9%, 地方稅의 18.5%를 차지함.

〈表 16〉 담배消費稅의 稅收規模 및 比重

(單位: 억원, %)

	1988	1989	1990	1991	1992
조세총액(A)	225,842	261,949	332,149	383,549	445,354
국세(B)	194,842	212,341	268,475	303,198	351,906
지방세(C)	31,000	49,608	63,674	80,351	93,448
담배소비세(D)	3,096	14,130	15,718	16,469	17,244
등록세(E)	7,945	10,911	13,776	18,950	20,720
C/A	13.7	18.9	19.2	20.9	20.8
D/A	1.4	5.4	4.7	4.3	3.9
D/C	10.0	28.5	24.7	20.5	18.5
E/C	25.6	22.0	21.6	23.6	22.2

註: 1988년은 담배판매세의 세수규모이고, 1989-1992년은 담배소비세의 세수규모임.

資料: 國稅廳, 「國稅統計年譜」 1992.
內務部, 「地方稅政年鑑」 1992.

2. 問題點

가. 從量稅率構造의 問題點

담배消費稅가 1988년 360원의 從量稅로 고정됨에 따라 所得增加의 效果가 稅收에 반영되지 못하고 있어, 200원 이하의 제품을 제외한 국산담배의 加重平均稅率은 1989년 61.2%에서 1992년 56.3%로 계속 하락함.

따라서 地方稅에서 차지하는 담배消費稅의 비중은 1989년의 28.5%에서 1992년 18.5%로 점점 減少하는 趨勢에 있어 地方財政財源으로서의 機能이 弱化되고 있음.

또한 物價上昇時에 稅收의 實質價値가 減少하는 결과를 초래하여 財政收入 確保機能이 弱화되는데에도 일조하고 있음.

財政負擔率을 일정한 水準으로 維持하기 위해서는 從量稅의 稅率을 경제환경의 변화에 맞추어 週期的으로 調整해야 하나 現實적으로 稅率調整이 용이하지 않음.

擔稅力에 대한 고려없이 無差別的으로 課稅됨으로써 低價의 담배를 사는 低所得層의 稅負擔率이 더 높아지는 逆進性을 보임.

나. 地方財政의 地域間·地方自治團體間 不均衡의 問題點

담배消費 關聯稅源의 地方稅 編入으로 市의 경우 財政自立度(결산기준)가 1988년 59.3%에서 1989년 69.3%로 상당히 향상되었지만 郡의 경우에는 財政自立 上昇效果가 거의 없었음.

담배消費 關聯稅源의 地方稅 編入도 稅源의 都市偏重으로 인하여 地方財政의 地域間, 地方自治團體間 不均衡을 改善하지 못함으로써 國稅·地方稅間의 相互調整의 필요성이 대두됨.

다. 담배人蔘公社의 過多한 담배販賣利益에 따른 問題點

담배인삼공사의 利益金 過多發生은 다음과 같은 문제점을 야기함.

첫째, 담배消費稅의 財政負擔率이 점점 하락함에 따라 專賣事業에 의한 財政收入 確保機能이 弱화되고 있으며, 둘째, 經濟企劃院의 일시고율배당요구 및 內務部의 담배消費稅의 引上을 통한 利益金의 還收要求가 계속될 것이며, 셋째, 過多한 販賣利益의 發生과 急速한 利子收入 增加에 따라 公社의 經營合理化 노력이 소홀해질 우려가 있음.

라. 無關稅에 따른 問題點

輸入담배에 대해 關稅를 부과하지 않음에 따라 輸入담배의 財政負擔率이 낮아지고 價格競爭力이 생겨서 市場占有率이 현저히 增加하게 됨.

1988년 輸入담배의 販賣比重은 數量으로 1.5%, 金額으로 2.5% 였으나, 담배消費稅 제정이후 1989년 각각 4.6%, 7.7%로 급격히 증가하였음.

마. 韓美 담배諒解錄에 따른 問題點

갑당 360원의 從量消費稅額은 韓美담배諒解錄에 규정되어 있으므로 담배消費稅 調整時에는 韓美담배協商을 재개해야 할 것이며 담배消費稅의 개편이 美國담배에 相對적으로 不利하게 작용할 경우 通商摩擦의 可能性이 높음.

3. 改善方案

가. 基本方向

1) 稅率引上

담배消費稅가 갑당 360원의 從量稅로 고정되어 있어 地方財政財源으로서의 機能이 약화되고 있으므로, 재정부담을 일정한 수준으로 유지하기 위해서는 稅率引上이 불가피함.

많은 외국에서는 1인당 담배消費量이 減少하는 추세를 보이는데 반해 우리나라에서는 오히려 增加하는 趨勢를 보여 담배消費의 抑制가 필요함.

외국과 비교해도 담배消費稅率이 매우 낮아 담배가격이 저렴하고 담배에 대한 公共政策이 미흡한 실정으로서 吸煙率과 1인당 담배消費量이 매우 높은 편이므로, 담배消費稅率을 引上하여 담배價格의 引上을 誘導함으로써 담배소비의 外部不經濟로 인한 市場失敗를 補完하고 國民健康을 해치는 담배의 過多消費量을 適正消費量으로 유도해야 할 것임.

2) 從價稅率構造로의 轉換

稅負擔의 逆進性和 物價上昇時 稅收의 實質價值 下落, 健康에 유해한 담배消費의 抑制失敗 등과 같이, 現行의 從量稅率構造下에서 발생하는 問題點을 解決하기 위해 從價稅率構造로 轉換해야 할 必要性이 있음.

〈表 17〉 世界主要國의 1人當 담배消費 推移

(單位: 갑, %)

	1987	1988	1989	1990
한 국	98	104 (106.1)	108 (103.9)	112 (103.2)
미 국	117	114 (97.3)	106 (93.0)	103 (97.5)
독 일	96	95 (99.0)	94.8 (99.5)	96 (101.4)
카 나 다	103	98 (95.7)	91 (92.3)	93 (102.6)
아르헨티나	61	54 (88.9)	53 (97.6)	52 (97.6)
멕시코	32	28 (90.0)	30.8 (108.2)	30.9 (100.3)
홍 콩	62	60 (95.9)	63 (104.4)	62 (99.3)
일 본	126	125 (98.9)	127 (101.7)	127 (100.0)
브 라 질	57	55.2 (96.4)	55 (99.7)	54 (98.9)
프 랑 스	85	83 (98.6)	85 (101.7)	84 (99.5)
스 위 스	121.4	120.6 (99.4)	120.3 (99.7)	118 (98.5)

註: ()은 전년대비 백분율임.

資料: 財務部 專賣企劃課.

IMF, International Financial Statistics, 各 年度.

나. 改善方案

從量稅를 從價稅로 轉換하는 것이 基本方向이지만 通商摩擦의 可能性을 고려하여 從量稅를 유지하면서 稅率만을 인상하는 방안과 從量稅와 從價稅의 混合稅制를 채택하는 방안도 검토할 필요가 있음.

1) 從價稅로 轉換하는 方案

從價稅率을 販賣價格의 55%, 60%, 65%로 하는 방안을 생각해 볼 수 있음.

판매가격의 55%는 현재 국산 담배의 加重平均稅率 55.8% 수준에 따른 것이며, 60%는 현재 단일제품으로 국산 담배의 40% 정도를 차지하고 있는 88라이트의 財政負擔率 水準이고, 65%는 1993년 1월 1일부터 적용되는 EC 12개국의 세제조정후의 最低稅率인 67% 수준을 기준으로 삼아 상정한 것임.

EC 12개국을 비롯한 외국의 현행 담배稅率과 담배消費稅 制定時 稅率決定의 基準이 되었던 '술' 수준의 財政負擔率 72%를 종합적으로 고려해 볼 때, 從價稅의 稅率이 담배販賣價格의 65% 정도는 되어야 할 것임.

從價稅로의 轉換은 所得增加의 效果를 적절히 반영할 수 있고, 담배價格의 引上時 稅收增大를 期待할 수 있으며, 稅負擔의 逆進性을 해결할 수 있음.

그러나 美國담배의 製造原價가 國產담배보다 높아서 從價稅가 美國담배에 相對的으로 不利하게 작용할 것이므로 通商摩擦의 可能性이 높음.

2) 從量稅를 維持하면서 稅率을 引上하는 方案

현행 地方稅法은 稅率의 30% 범위안에서 大統領令으로 調整할 수 있다는 條項을 포함하고 있으므로 현행 담배消費稅 360원을 468원 이내에서 引上하는 여러 가지 方案을 생각해 볼 수 있음.

國產담배의 實質稅率 引上效果가 高價인 美國담배보다 더 크게 되어 미국측에 불리하지 않으며, 현행 地方稅法을 國會上程前에 美國측에서 충분히 검토하였으나 아무런 異議를 제기하지 않았으므로 通商摩擦의 可能性이 작다고 판단됨.

그러나 향후에도 經濟環境의 變化에 맞추어 稅率을 週期的으로 調整해야 하는 등 앞에서 제시한 從量稅 體系의 問題點을 解決하지 못함.

短期的으로는 稅收增加效果가 크지만 長期的으로는 所得增加 및 價格引上 效果를 반영하지 못하므로 바람직하지 않음.

3) 從量稅와 從價稅의 混合稅制를 採擇하는 方案

從價稅의 채택이 어려울 경우 從量稅를 유지하면서 稅率만을 引上하는 방안보다는 從價稅와 從量稅의 混合稅制를 채택하는 방안이 바람직함.

混合稅制는 長期的으로 從價稅 單一稅制보다는 所得增加 및 價格引上 效果의 반영이 미흡할 것으로 판단되는데 특히 從價稅가 稅收에서 차지하는 比重이 너무 작으면 所得增加 및 價格引上 效果를 제대로 반영하지 못하게 됨.

어떠한 비율로든 從價稅를 부과하면 製造原價가 높은 美國담배에 相對的으로 不利하게 작용할 것이므로 通商摩擦의 可能性이 있으나, 美國을 비롯한 대부분의 국가들이 混合稅制를 채택하고 있으므로 混合稅制 자체에 대한 美國측의 不滿提起의 名分은 미약할 것으로 판단됨.

4. 向後 檢討課題

가. 國民保健基金(假稱)의 設置

吸煙과 관련된 肺癌 등 疾病의 退治에 노력함으로써 國民保健과 社會福祉의 向上에 이바지하기 위하여, 美國의 癌退治基金과 같은 형태의 國民保健基金(가칭)의 設置를 검토할 수 있음.

吸煙과 관련된 肺癌 등의 疾病을 치료하기 위해 투입되는 資源, 吸煙者의 早期死亡과 病疾으로 인한 缺勤에 따른 生産의 減少, 非吸煙者에게 끼치는 身體的·精神的 苦痛 및 이로 인한 作業장에서의 生産性 低下, 環境汚染에 따른 清掃費用 增加 등의 外部不經濟를 초래하는 吸煙者로 하여금 私的費用을 超過하는 社會的 費用을 부담하게 함으로써 外部不經濟를 誘發하는 行爲를 억제할 뿐만 아니라 外部不經濟를 해결하려는 公共部門의 費用에 그 稅收를 充당할 수 있도록 함.

나. 一部 地方財政 調整의 性格加味

地域間·地方自治團體間 財政力の 不均衡을 緩和하기 위하여, 地方財政調整制度를 통한 中央政府와 地方自治團體間 담배關聯稅源配分の 調整을 검토할 수 있음.

地方財政의 地域間·地方自治團體間 不均衡의 改善方案의 하나로서, 現행의 담배消費稅의 稅收規模 水準을 地方稅로 두고 稅率引上에 따른 稅收增加分을 國稅로 하여 地方讓與金の 財源으로 活用하는 方案을 검토할 수 있음.

稅率引上에 의한 稅收增加分의 國稅化가 어려울 경우, 담배關聯稅源 全部를 地方稅로 그대로 두고 稅率引上에 의한 稅收增加分을 獨逸의 역교부세와 같은 형태로 地方自治團體間에 財政移轉이 이루어지도록 하는 方案도 고려해 볼직함.

다. 附加價値稅의 導入

從價稅 單一稅制나 從價稅의 비중이 큰 混合稅制의 採擇이 不可能하여 從價稅의 비중이 작은 混合稅制를 採擇할 경우 담배에 附加價値稅를 賦課하는 方案을 고려함.

즉, 從價稅의 비중을 담배 販賣價格의 10% 정도로 낮게 할 경우 담배를 附加價値稅의 課稅對象에서 除外한 現行 附加價値稅法을 개정하여 담배에 附加價値稅를 부과함.

VI. 結論

本研究에서는 主要 消費稅 稅目別로 現況과 問題點을 파악하여 各 消費稅의 本來의 目的과 機能에 부합하며 또한 새로운 環境에 부합하는 基本方向의 定立을 追求하고 改善方案의 提示를 통한 國民經濟의 效率的인 資源配分을 추구하였는 바 研究의 結果를 部門別로 요약하면 다음과 같음.

현재 所得水準의 向上과 消費패턴의 高度化에 부응하지 못하고 一貫性이 不足한 狀態에서 운영되고 있는 附加價値稅의 免稅制度和 課稅特例制度를 정리하기 위하여 例外的인 規定의 範圍를 축소함으로써 一般消費稅로서의 附加價値稅의 機能 正常化를 도모하여야 함.

現在 免稅되고 있는 金融서비스와 專門的인 人的用役의 課稅方案을 검토하고 課稅特例者를 一般課稅者로 전환시키는 問題를 분석하여 免稅範圍의 縮小와 一般課稅의 擴大를 통하여 課稅의 衡平性 增進과 對外競爭力 提高 등을 꾀하여야 하며 또한 電算을 이용한 稅金計算書의 相互對查와 같이 意慾에 비해 現實的인 實效性이 작은 制度는 과감히 폐지하고 대신 稅務行政의 調查機能을 強化하여 納稅協力を 增進시키는 方案을 검토하여야 함.

特別消費稅는 一般消費稅 稅負擔의 逆進性을 보완하고자 하는 目的에서 도입되었으나 消費패턴의 變化에 따라 종래에는 奢侈性이 짙었던 財貨나 用役이 生必品化 또는 大衆消費化되었음에도 불구하고 그러한 品目에 대한 지속적인 課稅가 이루어져 特別消費稅의 逆進性 補完機能이 상당히 약화되고 있음.

반면에 최근에는 經濟成長에 따라 外部不經濟를 유발하는 財貨나 用役에 대한 消費가 급증하고 있어 그러한 品目에 대한 消費抑制의 必要性이 증대되고 있어 特別消費稅가 一般消費稅 負擔의 逆進性 緩和機能에 추가하여 外部不經濟의 縮小機能에까지 그 重要性이 확대되고 있는 것으로 밝혀졌음.

그러나 現行의 特別消費稅는 構造變化에 따른 이러한 機能遂行에 있어 限界를 보이고 있으므로 稅負擔의 逆進性을 보완하는 차원에서 消費의 大衆化가 뚜렷하여 逆進性의 補完機能이 미약하거나 상실된 品목에 대하여 低率로 과세하거나 또는 비과세하는 方案과 함께 奢侈性이 짙은 新商品에 대하여서도 課稅를 強化하여야 하며 外部不經濟를 誘發하는 品目에 대하여서도 高率로 課稅하여 消費抑制를 유도함으로써 市場失敗를 교정하여야 함.

酒稅와 담배消費稅는 稅收確保라는 機能 이외에 外部不經濟의 側面을 強調하여, 外部不經濟의 是正 또는 縮小라는 의미에서 類似한 特性을 지니고 있음.

現在 酒稅는 階層別 稅負擔의 衡平性 問題를 지나치게 강조하여 高級度에 따라 差等課稅하고 있는데 이는 알콜도수에 따른 外部不經濟의 發生抑制와 相關關係가 작기 때문에 酒類消費에 따른 社會的 費用이 私的費用을 초과하는 副作用을 낳고 있으며 따라서 外部不經濟의 축소를 위해서는 消費稅의 稅率引上을 통해 私的費用을 증대시켜 社會的 費用과 일치되도록 하여 消費를 억제하여야 함.

韓·EC 酒稅 兩者協議에 따라 1994년부터 위스키에 대한 酒稅率이 인하되도록 예정되어 있는데 이 것과 보조를 맞춰, 稅負擔의 逆進性 補完과 外部不經濟의 緩和를 위해 酒稅의 賦課基準을 酒類의 高級도와 알콜도수를 혼합하여 두 가지의 목적을 동시에 만족시키는 方向에서 課稅가 이루어져야 하며 그 일차적인 단계로서는 低알콜酒에 대한 課稅의 輕減과 高알콜酒에 대한 課稅의 強化를 통해 高알콜酒의 消費를 상대적으로 감소시켜야 함.

韓·EC 酒稅 兩者協議에 따른 위스키의 酒稅率 引下는 稅負擔의 衡平上 麥酒의 稅率引下가 불가피하게 하였으며 이에 따른 酒稅率의 引下는 稅收의 小幅減少를 초래하나 그 정도는 심각하지 않을 전망이다.

담배消費稅는 從量稅로서 稅額이 物價變動에 관계없이 일정한 수준에 고정되어 있음에 따라 消費抑制 및 地方財政財源으로서의 機能이 약화되고 있으며 이에 따라 稅額의 引上案과 從價稅로의 稅率體系變化案을 검토하였는 바 稅制의 健全한 발전을 위해서는 從價稅로의 轉換과 稅率(稅額)의 引上이 絶실히 필요함.

그러나 稅收의 實質價值維持와 消費抑制 등을 위하여 從價稅로의 轉換이 바람직함에도 불구하고 從價稅로의 轉換은 상대적으로 美國에게 불리하게 될 뿐만 아니라 韓美 담배諒解錄에서 從價稅로의 轉換問題를 논의하기 위해서는 美國과 再協商할 것을 규정하고 있어 협상을 통한 轉換은 현실적으로 상당히 어려울 것으로 예상됨.

이상의 논의에서 살펴 본 問題點에 대한 改善案은 課稅의 正常化를 유도하고 課稅를 통하여 社會的 費用을 제대로 반영하게 함으로써 消費稅의 機能을 보강하여 資源配分의 歪曲을 보정해 주면서 稅收確保를 용이하게 해 주므로, 상기의 문제점을 개선하여 올바른 制度(稅制)을 確立하고 이러한 制度의 바탕위에서 健全한 稅政의 運用을 통해 國民厚生水準의 增大와 資源配分의 歪曲是正을 통한 長期的인 成長潛在力을 배양할 수 있는 基盤을 조성해 주어야 함.

租稅가 中立的인 경우에는 正常的인 資源配分을 왜곡하지 않으므로 바람직하며 따라서 中立性과 效率性 측면에서 單一稅率의 一般消費課稅가 選好될 수 있는데 現實의 經濟에서는 外部不經濟가 존재하여 市場의 失敗가 나타나므로 더 이상의 中立的인 消費稅의 賦課보다는 歪曲의 是正을 위한 差等的인 消費稅의 賦課가 바람직함.

그러나 差等稅率을 적용하는 個別消費稅의 資源配分의 歪曲是正機能을 지나치게 과신하여 消費稅 하나만으로 資源配分의 歪曲問題를 是正하려는 시도는 무모하며 이에 대한 효과적인 是正을 위해서는 消費稅뿐만 아니라 直接稅와 財政支出도 병행하여 종합적인 정책이 필요하며 稅制 하나만으로 해결할 수 있다는 稅制에 대한 過信은 금물임.

消費稅의 稅率이나 構造는 利益集團의 要求나 壓力에 따라 決定되는 경우가 많은데 長期的인 立場에서 稅制의 先進化를 이룩하고 效率性·公平性·簡便性의 原則을 만족하면서 經濟의 成長潛在力을 高揚하기 위해서는 利益集團의 要求나 壓力에 굴복하기 보다는 經濟理論에 입각하여 一貫性있는 政策의 수립이 요청됨.

租稅政策討論會 / 第3主題

不動產稅制의 政策課題와 改善方向

李 性 旭
(KTI 研究委員)

目 次

I. 土地問題: 利用, 所有, 價格 및 資本利得

1. 國土利用 現況
2. 土地所有의 偏重
3. 急速한 地價上昇
4. 資本利得 未還收

II. 土地의 本質과 土地課稅의 根據

1. 土地의 本質
2. 土地課稅의 根據

III. 不動產稅制의 稅負擔 比較

1. 우리나라 不動產稅制의 稅負擔 分析
2. 不動產關聯稅負擔의 國際比較

IV. 土地稅制의 政策課題와 改善方向

1. 土地稅制 改善의 基本方向
2. 公示地價制度
3. 綜合土地稅
4. 土地超過利得稅
5. 讓渡所得稅
6. 宅地超過所有負擔金

V. 맺음말

I. 土地問題: 利用, 所有, 價格 및 資本利得

1. 國土利用 現況

1990년 현재 우리나라의 국토면적은 99,273.7km², 인구는 4,352만명, 1인당 국토 면적은 2,280m²(690평)로서 인구밀도가 세계 3위에 이룸. 농경지(전: 8%, 답: 14%)와 임야(66%)를 제외한 可用面積은 전국토의 4.4%(일본: 7.1%, 대만: 5.9%)이며, 특히 1인당 도시면적은 146평(일본: 257평, 대만: 89평), 1인당 대지면적은 14평(일본: 36평, 대만: 14.5평)에 불과해 세계에서 가장 낮은 수준임.

都市計劃區域은 13,903km²로서 전국토의 14%에 불과한데, 都市化率은 79.6%로서 도시면적이 절대적으로 부족함. 都市計劃區域 중에서 보전용도인 녹지지역이 78.2%나 차지하며, 주거지역은 11.1%, 상업지역은 1.4%, 공업지역은 3.6%에 불과함.

可用土地 供給의 절대부족과 더불어 급속한 경제성장에 의해 産業化·都市化가 급속히 진전됨에 따라 택지, 상업용지 및 공장용지 등 都市用 土地의 需要가 증가하여 농경지 및 임야가 도시 및 공장용지 등의 도시적 용도로 대폭 전환되었음. 이 과정에서 地價가 상승하고 지가상승 차익을 노린 投機的 需要와 자산축적을 위한 需要도 크게 늘어나 地價가 급상승하는 악순환이 계속되면서 土地選好의 풍조가 보편화되었으며 토지소유의 편중도 심화되었음.

< 表 1 > 國土開發指標

(단위: km², 千명, 千가구, %)

	1960	1966	1970	1975	1980	1985	1990
국토면적(A)	98,431	98,477	98,222	98,807	98,922	98,143	99,274
총인구(B)	24,989	29,193	31,466	34,707	37,436	40,448	43,520
도시인구수(C)	9,789	12,440	15,750	21,288	25,788	30,086	34,622
농촌인구수	15,205	16,753	15,685	14,053	11,711	10,381	8,898
총가구수	-	-	5,857	6,754	7,968	9,575	11,357
보통가구수(D)	-	-	5,576	6,367	7,470	8,751	10,223
주택수(E)	-	-	4,360	4,734	5,319	6,104	7,374
인구밀도(명/km ²)	253.9	296.4	320.4	351.3	378.2	408.0	438.4
도시화율	39.1	42.6	50.1	59.1	68.7	74.3	79.6
주택보급율	-	-	78.2	74.4	71.2	69.8	72.1

資料: 한국토지개발공사, 『토지통계연감』, 각년도.

〈 表 2 〉 國土利用現況

(단위: km², %)

	총면적	대지	공장용지	농경지	산림지	공공용지	기타
1980	98,992	1,721 (1.7)	102 (0.1)	22,363 (22.6)	66,129 (66.8)	1,623 (1.6)	7,054 (7.2)
1991	99,300	1,966 (2.0)	267 (0.27)	22,267 (22.4)	65,701 (66.2)	2,156 (2.2)	6,943 (7.0)

資料: 건설부, 『국토이용에 관한 연차보고서』, 1992.

〈 表 3 〉 都市計劃現況(1990)

(단위: km²)

	계	시급	서울	6대도시	읍급	면급
도시계획구역	13,903 (100%)	10,361	708	3,876	2,232	1,310
주거지역	1,540(11.1%)	1,193	303	632	219	128
상업지역	196 (1.4%)	154	22	73	27	15
공업지역	497 (3.6%)	430	29	150	44	23
녹지지역	10,869(78.2%)	7,957	355	2,727	1,919	993
미지정	806 (5.8%)	631	-	-	23	152

資料: 건설부, 『건설통계편람』, 1991.

2. 土地所有의 偏重

내무부 『地籍統計』에 의하면, 1990년 民有地는 총 국토면적 92,274km²의 80%인 79,937km²에 달하며, 개인소유의 私有地는 민유지의 76%에 해당함.

전국 私有地의 65.2%가 토지소유자(1,080만명)의 상위 5%에 속하는 54만명에게 편중되어 있으며, 특히 임야의 소유 편중도가 심함. 토지소유자의 상위 10%에 속하는 108만명이 전국 私有地의 76.8%를 소유하고 있으며, 전국 私有地의 90.8%가 상위 25%에 속하는 270만명에게 편중소유되어 있음.

土地所有의 偏重問題는 개인 뿐만 아니라 企業을 포함한 法人(종교법인, 학교법인)의 경우에도 심각함. 6만여 법인이 보유하고 있는 토지는 1988년에 4,496km²(약 13억 6천만평)으로서 전국토의 4.5%에 불과하나, 공장용지의 84.4%, 대지의 13.5%를 보유하고 있으며, 임야가 법인 보유토지의 64%에 달함. 50만평 이상의 대토지를 소유한 403개 법인의 보유면적은 전체 법인소유 토지의 67.4%에 달하며, 5만평 이상의 토지를 소유한 2,174개 법인의 보유면적은 전체 법인소유 토지의 88.0%에 달함.

< 表 4 > 個人에 의한 地目別 土地所有 現況 (1988)

(단위: Km²)

	총면적	대지	전	답	임야	기타
총국토면적	99,274	1,937	8,803	12,681	65,571	10,282
민유지 (1990)	79,937	1,861	8,536	12,424	53,080	4,036
민유지 비율	80.5%	96.1%	97.0%	98.0%	81.0%	39.3%
사유지 (1988)	71,895	3,166	8,615	14,593	42,930	2,592
상위 5% (54만명)	46,845 65.2%	1,891 59.7%	2,542 29.5%	4,652 31.9%	36,088 84.1%	1,672 64.6%
상위 10% (108만명)	55,223 76.8%	2,060 65.1%	4,091 47.5%	7,044 48.3%	40,129 93.5%	1,899 73.3%
상위 20% (216만명)	62,981 87.6%	2,296 72.5%	6,016 69.8%	10,603 72.7%	41,944 97.7%	2,121 81.8%

資料: 토지공개념 연구위원회, 『연구보고서』, 1989.

< 表 5 > 法人에 의한 大規模 土地所有 現況(1988)

(단위: Km²)

구분	총면적	대지	공장용지	전	답	임야	기타
총국토면적	99,263	1,909	218	8,862	12,696	65,654	9,924
법인토지	4,496.8	258.5	184.1	135.3	207.7	2,864.2	819.0
법인토지비율	4.5%	13.5%	84.4%	1.5%	1.6%	4.4%	8.3%
50만평 이상 (403명)	3,030.4 67.4%	161.6 56.6%	50.7 27.5%	63.8 47.1%	139.7 67.3%	2,091.8 73.0%	522.7 63.8%
5만평 이상 (2,174명)	3,958.3 88.0%	194.7 68.2%	103.6 56.3%	96.7 71.5%	176.0 84.8%	2,673.4 93.3%	713.9 87.2%

資料: 토지공개념 연구위원회, 『연구보고서』, 1989.

3. 急速한 地價上昇

경제발전과 도시화·산업화에 따른 토지수요의 증가에 의해 지가의 상승은 필연적인 현상이었지만, 투기적 수요에 의해 주기적, 지역적으로 급등하는 양상을 보였음.

제1차 경제개발계획이 추진된 1962년 이후 4차례의 상승기가 있었음.

第 1次 上昇期(1964~74): 경부고속도로 건설계획과 서울의 강남지역 개발계획의 발표, 1960년대 중반 이후의 통화팽창과 외자도입으로 1969년을 정점으로 하여 1964~1971년간 연평균 50%의 상승률을 보였음. 1967년에 不動産投機抑制稅가 도입되었으나 큰 실효를 얻지 못해 不動産讓渡所得稅로 대체되었음.

第 2次 上昇期(1975~80): 1970년대 초 제 1차 오일쇼크로 잠시 不動産景氣가 침체하였으나 1975년부터 급격히 상승하여 1978년에는 49%나 상승하였으며, 8·8조치와 경제침체로 1979년 이후 상승세가 급격히 둔화되었고, 연평균 26.9%의 상승률을 보였음. 고도성장에 따른 개발요인 및 소득중대, 통화의 과도한 팽창, 중동지역의 건설경기로 인한 달러의 국내유입으로 인해 대도시를 중심으로 지가가 급등하였으며, 대도시, 중소도시, 군지역간의 지가상승률 격차가 매우 심했음. (서울: 135.7%, 대도시: 79.1%, 중소도시: 58.8%, 군지역: 29.7%)

第 3次 上昇期(1981~86): 1980년의 마이너스 경제성장을 기록한 경제침체와 1978년에 취해진 강력한 무기억제책으로 不動産景氣도 1982년까지 침체하다가 1983~84년에 대도시를 중심으로 일시적으로 상승하였으며, 전반적으로는 연평균 상승률 9.7%의 안정세를 보였음.

第 4次 上昇期(1987~92): 1987년의 大選과 貿易黑字로 해외부문에서의 통화팽창, 중시활항, 올림픽특수 등으로 1987년 이후 전지역에 걸쳐 지가가 상승하기 시작하여 1989년에 32.0%로 급속히 상승하였으나, 1990년에 土地公概念의 導入으로 상승세가 둔화되었음.

1988~89년의 지가급동세(1988년: 27.47%, 1989년: 31.97%)가 土地公概念의 도입으로 둔화되어 1990년 전국 평균 지가상승률은 20.58%이었음. 1991년에는 토지초과이득세 및 개발부담금의 부과로 무기적 토지수요가 억제되어 전국 평균 지가상승률이 12.78%로 지가가 안정세에 들어섰으며, 지역, 용도 및 지목별로도 지가상승률의 편차가 작았음.

1992년에는 지가가 처음으로 1.27% 하락하였음. 특히 서울(-2.78%)을 비롯한 대도시(-2.59%)의 지가가 하락한 반면 중소도시(0.18%) 및 군지역(0.46%)의 지가는 거의 변화가 없었음. 用途地域別로는 1988~90년 동안 커다란 상승세를 보였던 주거지역(-2.18%), 상업지역(-1.38%) 및 공업지역(-1.37%)의 지가가 하락하였고, 地目別로는 임야(-1.70%), 주거용대지(-0.76%) 및 상업용대지(-0.60%)의 지가가 하락하였음.

〈 表 6 〉 地價變動率 推移

(단위: %)

구 분	제 1 주 기		제 2 주 기		제 3 주 기	
	상승기	안정기	상승기	안정기	상승기	안정기
기 간	1964~71	1972~74	1975~80	1981~86	1987~90	1991~94
정 점	1969	-	1978	1983	1989	-
연평균상승률	50.0	-	27.4	15.9	22.3	-

資料: 한국토지개발공사.

< 表 7 > 土地價格·住宅價格·消費者物價 比較

(단위: %)

	토 지 가 격					주택가격	소비자물가 상승률
	전 국	서 울	대도시(6)	중소도시(68)	군지역(136)		
75	27.0 (127)	31.6 (132)	21.9 (122)	25.8 (126)	25.9 (126)	24.0(124)	24.9(125)
76	26.6	16.1	21.0	28.6	24.4	10.3	15.4
77	33.6	31.7	46.7	34.7	25.7	16.5	10.2
78	49.0	135.7	79.1	53.8	29.7	15.9	14.4
79	16.6	6.4	22.0	14.5	12.5	49.0	18.2
80	11.7 (417)	13.4 (572)	17.0 (554)	14.4 (454)	8.2 (311)	37.8(379)	28.8(277)
81	7.5	3.6	7.1	8.6	7.1	15.7	21.5
82	5.4	8.7	5.6	7.9	5.0	6.9	7.1
83	18.5	57.7	31.7	18.3	13.4	6.3	3.4
84	13.2	23.3	21.6	11.3	10.9	4.2	2.3
85	7.0 (678)	8.1(1029)	7.8(1081)	6.5 (746)	6.9 (470)	4.4(541)	2.4(390)
86	7.3 (727)	3.7(1067)	6.4(1150)	7.8 (804)	7.4 (505)	-2.7(526)	2.7(401)
87	14.7 (833)	6.3(1354)	13.9(1310)	15.8 (931)	12.0 (565)	7.2(564)	3.0(413)
88	27.5(1062)	28.1(1492)	29.5(1697)	22.5(1141)	24.6 (704)	13.1(638)	7.1(442)
89	32.0(1402)	33.5(2253)	32.0(2239)	38.3(1578)	22.5 (863)	14.6(731)	5.7(467)
90	20.6(1691)	31.2(3351)	27.0(2844)	18.6(1871)	12.2 (968)	21.0(885)	8.6(507)
91	12.8(1907)	11.1(3723)	13.5(3228)	13.7(2127)	10.2(1067)	-0.5(880)	9.3(555)
92	-1.3(1883)	-2.8(3620)	-2.6(3144)	0.2(2131)	0.5(1072)	-3.6(848)	4.8(581)

資料: 건설부, 『지가동향』; 한국주택은행, 『주택금융』; 경제기획원, 『한국경제지표』, 각년도.

4. 資本利得 未還收

地價의 急上昇과 土地所有의 偏重으로 일부 토지소유자가 막대한 資本利得(不勞所得)을 향유하는 반면, 토지관련세제의 정비가 취약하여 토지보유에 대한 비용이 매우 낮았으며 지가상승으로 인한 자본이득도 제대로 환수되지 못해 토지의 무기적 수율을 억제하지 못하였음.

지가상승으로 인한 資本利得을 추정하기 위해서는 우리나라 토지의 지가총액을 구해야 하나, 아직 지가총액에 대한 공식자료가 발표되지 않고 있기 때문에 綜合土地稅의 課稅時價標準額에 과표현실화율을 적용하여 다음과 같이 지가총액을 추정하였음.

내무부 발표에 의하면 1990년 과표현실화율이 개별공시지가대비 15.3%에 불과함. 1990년 종합토지세 부과대상토지(전국토의 66%)의 과세시가표준액 107조 7,510억원에 과표현실화율 15.3%를 적용하면 전국 과세대상 토지의 개별공시지가로 평가한 지가총액은 704조 2,550억원에 달함.

전국토의 31%에 달하는 비과세 및 감면대상 토지(20%의 국유지 포함)의 과세시가 표준액은 32조원이며 개별공시지가로 환산하면 약 209조원으로 전국의 97%에 해당하는 토지의 지가총액은 약 913조원에 달함.

1990년 지가상승으로 인해 발생한 자본이득(accrued capital gains)은 약 291조 8천억원(토지개발공사 추정: 333조원)으로 국민총생산(171조 5천억원)의 1.7배, 국민가처분소득(154조 9천억원)의 1.9배, 피용자보수(79조 5천억원)의 3.7배, 제조업 국내총생산(49조 9천억원)의 5.8배, 일반정부 재정규모(47조 1천억원)의 6.2배, 그리고 총고정자본형성(63조원)의 4.6배에 해당함.

〈表 8〉 全國 土地稅 賦課對象 土地와 去來對象 土地의 地價總額
(단위: 10億원)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
과세대상토지 면적	65,325	71,832	66,860	76,650	66,378	65,560	65,133
전국토대비 비율	66%	72%	67%	77%	67%	66%	66%
과세대상토지 과세표준액	51,981	55,359	57,183	60,426	70,611	107,751	135,232
과세대상토지 지가총액	317,990	340,249	365,088	418,646	533,648	704,255	849,191
비과세대상토지 면적	22,155	24,133	19,514	18,894	20,077	31,239	31,224
전국토지대비 비율	22%	24%	20%	19%	20%	31%	31%
비과세대상토지 과세표준	10,146	10,591	10,849	12,687	13,575	31,993	55,533
비과세대상토지 지가총액	-	-	-	-	-	209,105	355,980
지 가 총 액	412,406	441,275	473,488	542,949	692,097	913,360	1,205,171

資料: 내무부, 『지방세정연감』, 각년도.

II. 土地의 本質과 土地課稅의 根據

1. 土地의 本質

土地는 資本 및 勞動과 더불어 生産활동을 위한 基本的인 生産要素인 동시에 다른 實物자산과 달리 사용에 따라 소멸되거나 마모되지 않아 生産要素나 耐久消費財의 속성보다 資產의 속성이 높은 주요한 투자대상 중의 하나임.

土地의 兩面的 屬性에 의해 토지의 수요는 토지의 이용으로부터 발생하는 편익을 얻기 위해 토지를 구입하고자 하는 實需要와 미래의 가격상승을 기대하여 자본이득을 얻기 위해 토지를 구입하려고 하는 投機的 需要로 구성됨.

土地의 市場基本價値(內在的 價値)는 토지의 이용 및 개발로부터 발생하는 미래의 기대수익 흐름의 현재가치에 의해서 결정되며, 토지의 實供給과 實需要가 일치하는 점에서 결정되는 토지의 市場均衡價格은 市場基本價値와 일치하나, 단기적으로 투기적 수요에 의해 實際去來價格이 토지의 市場基本價値를 상회하는 가격거품(price bubble)이 존재하게 됨. 가격거품은 금 등의 귀금속 또는 주식, 토지, 주택과 같이 수명이 길고 시장기본가치를 정의하기 어려우며, 희소하거나 단기적으로 공급이 비탄력적인 자산에 존재하고, 특히 활발한 거래가 이루어질 수 있는 시장과 미래가격이 오를 것이라는 공통된 期待心理가 형성되었을 경우에 존재할 가능성이 높음.

土地는 주택이라는 삶의 터전을 제공하기 때문에 土地價格의 상승은 住宅價格의 상승을 가져와 모든 경제주체의 주거환경을 악화시키는 등 경제사회적으로 심각한 영향을 미치게 됨. 따라서 土地資源의 效率的 配分과 함께 土地資產의 衡平性도 고려되어야 함. 土地 및 住宅은 주식과 달리 공공적인 성격이 강하기 때문에 投機的 需要를 불식시켜 가격거품을 제거함으로써 실제 거래가격을 시장기본가치와 일치시켜야 함.

土地는 이동성이 없기 때문에 保有費用은 매우 낮으나, 일단 개발이 되면 다른 용도로 전환하기 어렵기 때문에 轉用費用은 매우 높음. 따라서 토지가 비효율적으로 개발되면 장기간에 걸쳐 자원의 낭비를 초래하게 됨.

土地는 개별토지의 위치에 따라 용도가 다르기 때문에 토지가격은 局地的·個別的으로 형성되며, 주식 등의 금융자산과 달리 공급과 수요의 탄력성이 낮고 거래가 활발하게 이루어지지 않기 때문에 現金化가 어려우며, 거래가격도 토지에 따라 크게 차이가 있음.

土地는 거래단위가 비교적 커서 토지거래에 참여할 수 있는 경제주체가 한정되어 있고, 土地所有는 역사적인 이유로 비교적 소수의 대토지 소유자에게 집중되어 있으며, 토지소유자가 공급자인 동시에 잠재적 수요자가 되기도 하므로 토지시장은 쌍방독과점의 구조를 띠.

土地의 價値上昇은 토지소유자의 개발투자에 의한 상승보다는 정부의 개발투자, 인접토지의 개발, 그리고 사회경제적 요인 등의 外部經濟效果에 의한 상승이 더욱 큼.

2. 土地課稅의 根據

土地의 價値를 증대시키는 요인은 다음과 같이 구분될 수 있음.

$$V = A + B + C + D + E$$

- V: 토지의 일정기간에 걸친 가치증가액.
- A: 토지소유자의 투자에 의한 가치증가액.
- B: 정부의 개발계획 결정 또는 투자에 의한 가치증가액.
- C: 인접토지의 이용계획 결정 또는 개발에 의한 가치증가액.
- D: 토지의 용도 및 형질변경, 합필 및 공동개발을 위한 매입과정 등 보다 효율적인 이용에 의한 가치증가액.
- E: 기타 사회경제적 요인에 의한 가치증가액.

土地價格의 上昇要因에 대한 공인중개사와 건설업체의 의견조사에 의하면, 政府의 開發計劃 決定 및 投資, 用途變更 또는 大土地 買入過程, 隣接土地의 開發, 社會經濟的 要因, 토지소유자의 開發投資 순으로 나타났음. 土地의 價値上昇分에서 B, C, D는 外部經濟效果에 의해 토지가치가 상승한 것이므로 B+C+D의 일부를 토지세제로써 사회에 환원함이 타당함.

< 表 9 > 土地價格 上昇要因의 크기

	1	2	3	4	5	평균
정부의 투자 및 계획결정	51.1	19.9	14.7	10.1	4.0	2.0
토지의 용도변경 및 대토지 매입과정	14.2	27.8	29.0	19.2	9.5	2.8
인접토지의 개발	9.6	29.3	24.8	25.8	10.3	3.0
사회경제적 요인	20.0	16.2	19.3	26.7	17.3	3.1
토지소유자의 개발투자	4.8	6.5	12.0	17.8	58.5	4.2

資料: KDI 부설 국민경제교육연구소, 『토지공개념관련제도의 합리적 정착을 위한 개선방향』, 1992.

Ⅲ. 不動産稅制의 稅負擔 比較

1. 우리나라 不動産關聯 稅負擔 分析

土地保有에 따른 稅負擔(7,131억원)은 1991년 종합토지세 과세대상토지(전국토의 66%)를 개별공시지가로 평가한 地價總額 867조원의 0.08%(도시계획세 포함)에 불과하며, 건물분 재산세, 취득세 및 등록세를 포함한 不動産保有와 관련된 總稅負擔은 1991년에 3조 8,824억원으로서 1991년 지가총액의 0.45%, 자본이득의 4.1%에 해당함. 양도소득세 등을 포함한 不動産과 관련된 總稅負擔은 1991년의 지가상승으로 발생한 資本利得(accrued capital gains) 추정액의 6.6%(1990년: 3.1%)이며, 地價總額의 0.75%임.

1991년 土地保有에 따른 稅負擔(종합토지세와 도시계획세)은 7,131억원으로서 지방세 징수액 8조 351억원의 8.9%에 불과하여 지방재정의 세원으로서는 대단히 미약한 실정임. 건물분 재산세와 도시계획세의 세부담(4,012억원)을 포함해도 不動産保有와 관련된 稅負擔은 지방세 징수액의 13.9%에 불과함.

1991년 不動産移轉(취득, 상속, 증여, 건축)과 관련된 취득세의 세부담은 9,362억원(토지: 4,382억원, 건축물: 4,980억원), 등록세의 세부담은 9,729억원으로서 지방세수의 23.8%를 차지하며, 취득세(1조 5,836억원) 및 등록세(1조 8,942억원)의 합계는 지방세수의 43.3%를 차지함으로써 지방재정의 주요재원이 됨.

이와 같이 不動産保有에 따른 稅負擔은 미약한 반면 不動産移轉에 따른 취득세(2%)와 수수료 성격의 등록세(3%)의 부담이 커서 부동산의 정상적인 거래를 저해하고 있으며, 부동산 거래상황에 따라 지방세수가 크게 변하므로 안정적인 지방세수의 확보에도 문제가 있음.

개인의 경우 내무부 과세시가표준액의 5%를 부담하나, 법인의 경우 실거래가액의 5%를 부담하므로 취득세 및 등록세의 세부담은 매우 큰 편임. 또한, 법인의 경우 사치성 자산 및 비업무용토지에 대한 취득세 중과세(15%)와 대도시내 공장 신·증설에 대한 취득세(10%) 및 등록세(15%)의 중과세를 포함하면 부동산보유에 대한 세부담에 비해 부동산이전에 대한 세부담이 비정상적으로 높음.

不動産去來에 의해 실현된 資本利得에 대한 세부담은 2조 3,740억원으로서 1991년 지가상승으로 발생한 자본이득의 2.5%임. 부동산거래에 따른 세부담은 지가가 급등했던 1988-89년 동안에는 0.5% 수준에 불과하였으나, 1990년 이후 지가급등세가 둔화되고 양도소득세의 양도차익 계산시 개별공시지가를 적용함에 따라 세부담이 크게 늘어나고 있음.

〈 表 10 〉 土地關聯稅額의 比較

(단위: 10億원)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
1)과세대상토지총액	317,990	340,249	365,088	418,646	533,648	704,255	866,872
2)미실현 자본이득	22,259	24,839	53,558	115,002	170,607	162,617	95,257
3) 토지분 재산세	134.9	150.2	156.8	149.5	179.9	-	-
4) 토지과다보유세	-	-	-	16.6	28.1	-	-
5) 종합토지세	134.9	150.2	156.8	166.1	208.0	447.7	531.4
6) 도시계획세(토지)	63.1	65.9	71.0	75.5	91.1	145.7	181.7
7) 토지초과이득세	-	-	-	-	-	462.9	34.1
8) 소 계	198.0	216.1	227.8	241.6	299.1	1,056.3	747.2
(8)/(1)	0.06%	0.06%	0.06%	0.06%	0.06%	0.15%	0.09%
9) 건물분 재산세	106.9	122.0	136.0	153.7	197.2	226.2	269.8
10) 도시계획세(건물)	53.6	60.5	66.6	75.2	93.7	107.6	131.4
소 계	160.5	182.5	202.6	228.9	290.9	333.8	401.2
11) 취득세(토지)	127.2	129.9	167.9	243.2	281.5	438.2	611.2
12) 취득세(건물)	176.0	187.8	213.9	310.1	351.5	498.0	649.2
13) 등록세(부동산)	268.7	309.3	416.5	598.3	785.2	972.9	1,319.5
14) 소 계	571.9	627.0	798.3	1,151.6	1,418.2	1,909.1	2,579.9
(14)/(1)	0.18%	0.18%	0.22%	0.28%	0.27%	0.27%	0.30%
(14)/(2)	2.6%	2.5%	1.5%	1.0%	0.83%	1.17%	2.71%
15) 양도소득세(토지)	237.1	150.5	167.5	336.2	556.2	1,038.3	1,198.5
16) 양도소득세(건물)	87.4	52.0	53.7	87.5	154.4	271.0	297.9
17) 법인세(부동산)	77.2	74.1	79.9	89.8	148.6	303.7	521.6
18) 특별부가세(“)	36.0	45.5	45.4	38.0	65.7	126.4	252.6
19) 자산재평가세(“)	6.6	5.4	21.5	40.2	143.2	33.9	103.1
20) 소 계	444.3	327.5	368.0	591.7	1,068.1	1,773.3	2,373.7
(20)/(2)	2.0%	1.3%	1.1%	0.5%	0.6%	1.1%	2.5%
21) 피용자보수	32,302	36,210	43,163	52,835	62,698	79,143	97,643
22) 감종근로소득세	989.9	1,176.5	1,006.6	1,419.4	1,547.9	1,742.6	1,864.3
(22)/(21)	3.1%	3.2%	2.3%	2.7%	2.4%	2.2%	1.9%

註: 지방세는 가산금을 제외한 부과액 기준, 양도소득세와 특별부가세는 총결정세액 기준, 법인세는 산출세액 기준, 근로소득세는 부과세액 기준임.

법인세(부동산)는 특별부가세 과세표준으로부터 추정한 액수임.

2. 不動産關聯 稅負擔의 國際比較

1991년 不動産關聯 稅負擔은 6조 5,308억원으로서 총세수 38조 3,550억원의 17.0%를 차지하며, 不動産保有課稅(종합토지세, 도시계획세, 건물분 재산세, 등록세)에 부과되는 교육세와 讓渡所得稅에 부과되는 주민세를 합하면 총세수의 18.1%를 차지함.

土地保有에 대한 세부담은 7,131억원으로 총세수의 1.9%를 차지하며, 토지초과이득세를 포함하면 3.1%에 달함. 건물분 재산세 및 도시계획세를 포함한 不動産保有에 대한 세부담은 1조 5,772억원으로 총세수의 4.1%(지방세의 13.9%)를 차지하며, 不動産移轉과 관련된 세부담은 2조 5,799억원으로 총세수의 6.7%(지방세의 32.1%)이며, 不動産資本利得課稅는 2조 3,737억원으로 총세수의 6.2%(국세의 9.3%)를 차지함.

日本の 固定資産稅는 1991년에 6조 4,330억엔(土地分: 2조 5,440억엔, 家屋分: 2조 4,750억엔)으로 총세수의 6.8%(지방세의 19.7%)를 차지함.

1989년 토지분 고정자산세는 2조 3,000억엔으로서 1988년 일본의 토지자산총액 1,842조원의 0.13% 수준이며, 도시계획세 및 특별토지보유세를 포함한 3조 3,000억엔은 토지자산총액의 0.18%에 달함. 1991년 不動産保有에 대한 稅負擔은 총세수의 6.5%였으나, 1992년에 地價稅가 도입되어 4200억원의 세부담이 늘어나게 되어 不動産保有에 대한 세부담은 7.0%로 늘어났음. 不動産取得稅는 총세수의 0.6%(지방세수의 1.7%)에 불과함.

臺灣의 不動産保有에 대한 稅負擔은 총세수의 7.5%에 달함. 대만의 地價稅는 1991년에 273억NT\$로서 총세수의 3.7%(지방세수의 8.9%)이며, 家屋稅는 292억NT\$로서 총세수의 3.9%(지방세의 9.5%)를 차지하고, 不動産移轉 課稅인 契稅가 총세수의 1.3%(지방세수의 3.1%)를 차지함. 土地增值稅는 1991년에 943억NT\$로 총세수의 12.6%(지방세수의 30.8%)에 달하여 부동산관련 세부담은 총세수의 21.4%에 달함.

우리나라 不動産保有에 대한 稅負擔은 주요국에 비하여 매우 낮은 편이고, 不動産移轉과 관련된 세부담은 매우 높은 편으로서 비정상적인 세부담 구조를 보여주고 있음. 국가간 비교에 의하면, 종합토지세 및 건물분 재산세의 不動産 保有稅制는 강화하는 반면 취득세 및 등록세의 不動産 移轉稅制는 완화해야 한다는 결론에 도달함.

< 表 11 > 不動産關聯 稅負擔의 比重

(단위: 10億원, %)

	1988	1989	1990	1991
총 세 액	22,584.2	26,194.9	33,214.8	38,355.0
지 방 세	3,100.0(13.7)	4,960.8(18.9)	6,367.4(19.2)	8,035.2(20.9)
국 세	19,484.2(86.3)	21,234.1(81.1)	26,847.4(80.8)	30,319.8(79.1)
토 지 보유과세	241.6(1.07)	299.1 (1.14)	593.4 (1.78)	713.1 (1.86)
건축물 보유과세	228.9(1.01)	290.9 (1.11)	333.8 (1.00)	401.2 (1.05)
토지초과이득세	-	-	-	462.9 (1.20)
부동산보유 세부담	470.5(2.08)	590.0 (2.25)	927.2(2.78)	1,577.2 (4.11)
취득·등록세(부동산)	1,151.6(5.10)	1,418.2 (5.41)	1,909.1 (5.75)	2,579.9 (6.73)
부동산자본이득과세	591.7(2.62)	1,068.1 (4.08)	1,773.3 (5.34)	2,373.7 (6.19)
부동산관련 세부담	2,213.8(9.80)	3,076.3(11.74)	4,609.6(13.88)	6,530.8(17.03)

註: 토지(건물)보유과세는 종합토지세(건물분재산세) 및 도시계획세가 포함되며, () 안은 총세수대비 비율임.
1992년에는 토지공개념과세로서 토지초과이득세가 341억원, 택지초과소유부담금이 1,444억원, 개발부담금은 1,750억원 부과되었음.

< 表 12 > 日本의 不動産關聯 稅負擔

(단위: 10억엔, %)

	1989	1990	1991(계획)	1992(계획)
총 세 액	88,931	96,230	95,076	99,397
지 방 세	31,795(35.8)	33,450(34.8)	32,678(34.4)	34,024(34.2)
국 세	57,136(64.2)	62,780(65.2)	62,398(65.6)	65,373(65.8)
고정자산세(특례)	12	15	23	19
고정자산세	5,643(6.3)	5,975(6.2)	6,433(6.8)	6,860(6.9)
토 지	2,321(2.6)	2,371(2.5)	2,544(2.7)	2,759(2.8)
가 옥	2,171(2.4)	2,350(2.4)	2,475(2.6)	2,676(2.7)
특별토지보유세	96(0.1)	118(0.1)	76(0.1)	83(0.1)
도시계획세	904(1.0)	942(1.0)	1,001(1.1)	1,018(1.0)
지 가 세	-	-	-	420(0.4)
부동산보유 세부담	5,504(6.2)	5,796(6.0)	6,119(6.5)	6,975(7.0)
부동산 취득세	631(0.7)	596(0.6)	608(0.6)	572(0.6)

註: 특별토지보유세는 일정면적 이상의 토지를 취득 또는 보유시에 취득가액의 1.4%(보유분) 및 3%(취득분)이 부과되며, 고정자산세(1.4%)와 부동산취득세(4%)는 공제됨.

< 表 13 > 臺灣의 不動産關聯 稅負擔

(단위: 10억NT\$, %)

	1988	1989	1990	1991
총 세 액	511.6	629.8	794.8	748.5
지 방 세	225.4(44.1)	268.3(42.6)	288.9(36.3)	306.1(40.9)
국 세	286.2(55.9)	361.4(57.4)	505.9(63.7)	442.4(59.1)
지 가 세	12.5(2.4)	17.3(2.7)	22.6(2.8)	27.3(3.6)
가 옥 세	24.2(4.7)	24.7(3.9)	27.4(3.4)	29.2(3.9)
부동산보유 세부담	36.7(7.2)	42.0(7.7)	50.0(6.3)	56.5(7.5)
계 세	9.2(1.8)	10.0(1.6)	8.9(1.1)	9.6(1.3)
토지증치세	76.8(15.0)	106.6(16.9)	82.9(10.4)	94.3(12.6)
부동산관련 세부담	122.7(24.0)	158.6(25.2)	141.8(17.8)	160.4(21.4)

< 表 14 > 不動産關聯 稅負擔의 國際比較(1990)

(단위: %)

	한국(91)	일본	대만(91)	미국	영국	독일	불란서
부동산보유 세부담	2.9(0.5)	6.0(1.3)	7.5(2.3)	9.7(2.9)	6.8(2.5)	1.0(0.4)	2.3(1.0)
부동산이전 세부담	6.7(1.2)	0.6(0.1)	1.3(0.4)	-	-	0.5(0.2)	0.0
상속 및 증여세	1.4(0.3)	3.4(0.7)	0.9(0.3)	1.0(0.3)	0.7(0.2)	0.3(0.1)	1.0(0.4)
기 타	1.2(0.2)	0.4	-	-	0.0	1.3(0.5)	0.6(0.3)

註: 부동산보유에 대한 세부담은 부동산에 대해 반복적으로 부과되는 조세(recurrent taxes on immovable property)로서 토지 및 건물에 대한 재산세를 의미하며, 총세액대비 비율이고 () 안은 GDP대비 비율임.

부동산이전에 대한 세부담은 부동산 거래시 부과되는 취득세(등록세) 등을 의미함.

기타에는 한국은 토지초과이득세, 일본은 지가세(1992년 계획치), 독일 및 불란서는 보유세, 영국은 개발세를 의미함.

資料: OECD, 『Revenue Statistics of OECD Member Countries』, 1991.

재무부, 『주요국의 조세관련통계』, 1992.

IV. 土地稅制의 政策課題와 改善方向

1. 土地稅制改善의 基本方向

우리나라 土地問題는 土地供給의 絶對的 不足과 都市化·産業化에 따른 토지수요의 증대, 토지 기본정책의 미흡, 담보위주 대출의 불건전한 금융관행, 토지세제의 미비 등에 그 원인이 있음. 특히 土地稅制의 未備와 土地去來制度의 未整備로 토지의 保有費用이 매우 낮았으며, 지가상승으로 인한 자본이득을 제대로 환수하지 못해 지가상승 차익을 얻기 위한 투기적 수요를 불식시키지 못하였음.

과거 土地稅制의 基本方向은 조세저항을 우려하여 토지의 保有費用은 높이지 않은 채 지가상승으로 발생한 자본이득이 실현되었을 때 높은 세율로 환수하는 것이었으며, 특히 일부 단기차익을 얻기 위한 부동산 투기 또는 유희토지에 대해 중과하는 정책이 위주였음.

土地保有課稅인 綜合土地稅는 높은 법정세율에도 불구하고 과표현실화율이 21%에 불과해 실효세부담(종합합산: 0.04~1.0%, 별도합산: 0.06~0.4%)이 낮기 때문에 토지 보유에 따른 보유비용도 낮았음. 讓渡所得稅도 높은 법정세율(40~60%)에도 불구하고 비과세 및 감면 조항이 많으며 자진신고 납부의 과세방법으로 인해 징수비율도 낮아 자본이득 환수기능이 취약함.

개인의 遊休土地, 법인의 非業務用 土地, 開發事業 對象土地, 200명을 초과한 宅地 등의 특정 토지에 대해서만 重課稅하는 현행 土地公概念關聯制度로서는 地價安定 및 投機抑制는 해결할 수는 있으나, 土地의 效率的 利用을 유도하지 못하고 租稅負擔의 衡平을 유지할 수 없음. 따라서 모든 토지에 대한 保有費用을 높이고 지가상승으로 인한 자본이득을 적정한 범위내에서 환수하는 방향으로 토지세제가 개선되어야 함.

土地稅制의 改善方向으로는 토지보유과세인 종합토지세의 과표를 현실화하고 종합합산과 별도합산의 구분을 철폐하여 土地保有費用을 높임으로써 토지의 과다보유를 억제하고, 양도소득세의 개선을 통해 지가상승으로 인한 자본이득을 적정한 범위내에서 환수하도록 해야 함.

또한 현재 遊休土地에만 한정되어 있는 토지초과이득세와 特定 開發事業 對象土地에만 한정되어 있는 개발부담금을 특정 지역의 개발계획, 용도 및 형질변경 등 外部經濟效果에 의해서 지가가 급등하는 경우에 발생하는 지가차익의 일부를 환수하는 방향으로 개선하여 규제완화 및 투기에 의한 지가 급상승을 억제하는 장치도 마련되어야 함.

우리나라의 토지가격이 소득수준 및 생산성에 비하여 고평가되어 있기 때문에 종합토지세의 실효세율을 1% 수준으로 올리는 데에는 한계가 있으며, 높은 양도소득세의 세율은 양도차익 환수보다는 토지거래의 凍結效果 및 세금의 脫漏現狀 등의 부작용을 가져 오므로 현재의 토지초과이득세와 개발부담금을 보완·개선하여 종합토지세와 양도소득세의 한계를 보완하는 장치를 마련해야 함.

또한 土地의 效率的 利用을 유도하기 위해 토지이용 및 개발에 대한 각종 규제를 緩和해야 하는데, 단기적으로는 규제가 완화된 토지의 가격이 상승하게 되므로 이러한 지가차익의 일부를 還收하는 장치가 필요하며, 外部經濟效果 등에 의하여 토지가격이 급등하는 경우에 지가차익의 일부를 환수함으로써 지가급등에 따른 保有費用도 높이고, 양도소득세의 先納機能을 통해 토지과다보유를 억제하고 토지의 정상적 거래를 유도해야 함.

토지세제가 제기능을 수행하기 위해서는 먼저 토지의 정확하고 공정한 평가가 이루어져야 함. 따라서 현행 公示地價制의 문제점들을 보완·개선하여 정확하고 공정한 개별지가를 산정해야 하며, 각 부처에 분산되어 있는 개별지가, 토지소유 및 이용현황, 지목, 용도지역 및 용도지구, 등기 등 토지에 관련된 모든 자료를 독립된 專門機關에서 관리하도록 해야 함.

2. 公示地價制度

가. 問題點

현단계에서의 문제점은 첫째, 公示地價의 適正性和 合理性을 提高하는 問題, 둘째, 公示地價를 土地關聯租稅에 적용할 때에 발생하는 租稅負擔의 急增問題로 요약됨.

標準地 選定에 따른 問題: 도시규모에 따라 표준지가 차등분포되기 때문에 대도시, 중소도시, 군지역에 따라 현저히 다른 지가결정요인을 적절히 반영하지 못하고 있음. 일정요건을 갖춘 토지만을 표준지로 선정함으로써 표준지의 대표성을 제약하는 요인이 되고 있으며, 적정가격 산정상의 偏倚(bias)가 생길 가능성이 큼.

個別公示地價 算定の 客觀化 問題: 비전문가인 지방공무원의 조사·판정에 따른 평가가격의 적정성과 객관성에 대한 시비가 계속됨. 또한 지가 조사요원을 대상으로 한 토지평가방법에 대한 전문적이고도 체계적인 교육이 미흡하며, 지가 평가과정에 담당 공무원의 裁量權이 개입될 가능성이 큼.

調査·評價된 地價의 不均衡 問題: 조사대상 토지의 일반적 토지이용 상황이나 인근토지의 거래가격 등에 비추어 볼 때 조사·평가된 개별지가와 실제 거래가격 사이에 상당한 격차가 발생하고 있음. 土地價格比準表에 의해서 전국의 토지를 평가하기 때문에 대량평가의 속성상 부분적인 편의(bias)가 불가피하며, 이에 따라 지목별 및 용도별 평가의 불균형 문제가 발생함.

짧은 評價期間과 評價人員의 不足 問題: 불과 4~5개월내에 30萬 標準地와 2,567萬 筆地에 대한 調査·評價가 이루어짐에 따라서 졸속평가의 가능성이 크며, 鑑定評價士 1인이 平均 調査·評價하는 標準地의 筆地數가 과다하기 때문에 정확하고 합리적인 평가가 이루어지기 어려움.

鑑定評價業者의 地域專門性 缺如 問題: 토지시장은 국지적으로 형성되는 지역시장이기 때문에 단일시점만이 아니라 시계열적으로 축적된 그 지역의 시장정보에 정통하지 않고서는 정확한 평가를 기대하기가 어려운데, 대부분의 감정평가법인이 서울에 위

치하고 있기 때문에 지역전문성이 결여됨.

中央土地評價委員會 및 地方土地評價委員會와 관련된 問題: 토지평가위원회의 위원 모두가 겸직을 하고 있기 때문에 업무의 연속적인 처리가 곤란하며, 전담제가 아니기 때문에 고유의 기능을 발휘하기 어려움. 지방토지평가위원회의 위원이 비록 지역사정에는 정통하다고 하나, 당해 지역에서 영향력이 있는 인사들로 구성되어 있기 때문에 개별지가의 조사·산정시에 영향력을 행사할 가능성이 큼.

나. 改善方向

標準地 公示地價 調査·評價의 合理性 提高 方案: 標準地 公示地價에 대한 評價를 合理化하기 위해서는 첫째, 공시지가 표준지를 합리적으로 분포시키고, 둘째, 표준지 선정기준을 합리화하며, 셋째, 지역적인 특수요인을 충분히 반영해야 함.

당해 지역의 사정에 정통하거나 그 지역에 대해 축적된 평가경험을 가진 자, 즉 지역전문성을 확보한 자로 하여금 그 지역의 평가업무를 담당토록 하여 標準地 公示地價의 評價에 대한 客觀性을 높여야 함. 標準地 公示地價에 대한 조사·평가의 합리성 및 객관성을 높이기 위해서는 짧은 조사·평가기간으로 인한 형식적인 평가의 가능성을 배제해야 하며, 특히 감정평가사 1인이 조사·평가하는 표준지의 평균 필지수가 과중함에 따른 형식적인 평가의 가능성도 배제해야 함.

個別 公示地價 調査·算定の 適正性 提高 方案: 比準表는 동일가격권별로 작성되므로 土地의 同一價格圈을 보다 세분화하여 토지시장에서 각 가격권별로 발생하는 상이한 지가변동요인을 비준표에 정확히 반영해야 함. 比準表는 토지용도, 토지고저, 토지형상 및 도로접면 등 그 지역에서 영향력이 큰 5~10개씩의 土地特性價格倍率表로 구성되므로 비준표의 가격배율이 지역현실에 보다 부합될 수 있도록 개량하고, 필지별·지목별 그리고 용도별 가격변동 상황을 신속히 반영할 수 있도록 지가 및 토지이용에 관한 정보체계의 확대·발전이 이루어져야 함. 地方土地評價委員會의 地價審議 機能을 제한하여 개별공시지가를 일정한 범위내에서만 조정하도록 제한함으로써 정확하고 신뢰성이 있는 지가를 산정해야 함.

評價要員의 專門性 提高와 公示地價制度의 補完: 지가조사의 전문성을 제고하기 위해서는 鑑定評價士의 評價能力을 제고시켜야 하며, 평가기관의 기능을 강화하고 위상을 제고시켜야 함.

地價評價를 一元化하고 토지관리 및 이용업무를 총괄할 수 있는 獨立機關의 설치를 통해 지가 및 토지이용에 관한 정보체계를 정비하고, 각종 개발계획 및 도시계획 등이 지가 또는 토지이용에 미치는 효과에 대한 분석 등 정책분석업무를 담당토록 하는 것이 바람직함. 獨立機關을 통해서 지가평가 및 관리체계를 구축하고, 토지과세에 관련된 자료의 정리, 분석 등의 업무를 부여함으로써 토지평가 업무와 토지세 과표산정 및 과세업무와의 연계체계를 구축, 土地課稅의 效率性을 제고함. 이와 더불어 토지가격권의 지가변동 상황을 보다 정확히 반영함은 물론 실제가격과 평가가격의 괴리현상을 최소화하기 위해서 시·군·구를 기초단위로 한 現行地域變動率調査를 읍·면·동단위의 변동율조사가 가능하도록 세분화해야 함.

『地價申告制』를 導入하는 方案: 個別公示地價의 조사·산정시 정부가 個別地價를 사전에 발표하고, 토지소유자들은 발표된 지가를 기준으로 상하 10% 범위내에서 신고 하며, 미신고시에는 90%의 지가로 신고한 것으로 간주하고, 이 지가를 개별공시지가로 확정함.

이 방안은 이해관계자들에게 선택의 기회(民意反映의 機會)를 주고, 개별공시지가가 실제 거래가격과 상당한 완충지대(공시지가가 시장가격의 72~88%를 반영)가 있게 되므로 조세저항을 줄일 수 있으며, 또한 공시지가가 토지시장에서의 거래가격을 선도 하게 되는 현상을 방지할 수 있음.

3. 綜合土地稅

가. 綜合土地稅의 實態

1990년에 綜合土地稅가 도입되어 전국에 산재된 토지가 합산·누진과세되고 과표가 인상되어 1989년의 土地分 財產稅 2,229억원(토지과다보유세 270억원 포함)에서 101% 증가한 4,477억원의 종합토지세액이 부과 되었으며, 課標의 계속적인 인상으로 1991년에는 5,314억원(18.7% 증가), 1992년에는 7,106억원 (33.7% 증가)이 부과되었음.

納稅者 1인당 平均 稅負擔額은 1990년의 38,000원에서 91년에는 46,000원, 92년에는 68,000원으로 늘어났으나, 개인 1인당 평균 세부담은 27,000원에 불과함. 納稅義務者別 分析에 의하면 52,000개 법인의 과세대상 토지는 총 과세대상 토지의 4%에 불과하나, 과세표준액으로는 14.4%, 부과세액으로는 37%를 차지하고 법인 1인당 평균 세부담액은 314,000원에 이룸.

< 表 15 > 綜合土地稅의 納稅義務者 類型別 分析

구 분	납세인원수 (천명)		면 적 (Km ²)		과세표준액 (십억원)		부과세액 (억원)		1인당평균 (천원)	
	1990	1991	1990	1991	1990	1991	1990	1991	1990	1991
계	11,773	11,459	65,560	65,133	107,751	135,232	4,477	5,314	38	46
개 인	11,596	11,263	58,696	57,204	88,519	109,162	2,467	3,067	21	27
법 인	52	61	2,592	2,620	15,559	21,111	1,657	1,918	319	314
기타단체	125	135	4,272	5,309	3,673	4,960	353	329	28	24

資料: 내무부, 『지방세정연감』, 각년도.

綜合合算 對象土地의 課稅區間이 1億원(개별공시지가로는 5억원) 이상인 소유자는 종합합산 대상토지 소유자 816만명의 0.9%인 70,940명(2천만원 이상인 소유자는 12%)에 불과하며, 別途合算 對象土地의 課稅區間이 1億원(개별 공시지가로는 약 5억원) 이상인 소유자는 별도합산 대상토지 소유자 58만명의 11.4%인 66,453명임.

종합합산 대상토지의 課稅區間이 2千萬원 이상인 소유자의 부과세액은 종합합산 부과세액 3,979억원의 81.4%(1억원 이상 소유자는 55.7%)를 차지하며, 별도합산 대상

토지의 課稅區間이 1億원 이상인 소유자의 부과세액은 변동합산 부과세액 1,924억원의 82.6%를 차지함.

< 表 16 > 綜合合算 課標段階別 課稅內譯

(單位: 千名, 億원)

課標段階	稅額段階 (萬원)	1991				1992			
		人 員	%	賦課稅額	%	人 員	%	賦課稅額	%
計		7,828	100.0	3,254	100.0	8,161	100.0	3,979	100.0
2千萬원 以下 (0.2%)	4	7,151	91.4	703	21.6	7,180	88.0	778	19.6
5千萬원 以下 (0.3%)	13	520	98.0	404	34.0	760	97.3	591	34.4
1 億원 以下 (0.5%)	38	105	99.3	282	42.7	149	99.1	394	44.3
3 億원 以下 (0.7%)	178	43.48	99.9	413	55.4	49.87	99.9	557	58.3
5 億원 以下 (1.0%)	378	4.67	99.9	164	60.4	6.29	99.9	216	63.7
10億원 以下 (1.5%)	1,128	2.51	99.9	229	67.5	3.21	99.9	283	70.8
30億원 以下 (2.0%)	5,128	1.07	99.9	342	78.0	1.26	99.9	387	80.6
50億원 以下 (3.0%)	11,128	155名	99.9	159	82.9	182名	99.9	182	85.1
50億원 超過 (5.0%)		133 "	100.0	558	100.0	140 "	100.0	591	100.0

資料: 내무부 지방세제국.

< 表 17 > 別途合算 課標段階別 課稅內譯

(單位: 名, 億원)

課標段階	稅額段階 (萬원)	1991				1992			
		人 員	%	賦課稅額	%	人 員	%	賦課稅額	%
計		528,642	100.0	1,316	100.0	581,781	100.0	1,924	100.0
1 億원 以下 (0.3%)	30	482,624	91.3	283	21.5	515,328	88.6	336	17.4
5 億원 以下 (0.4%)	190	40,423	98.9	306	44.8	57,866	98.5	437	40.1
10億원 以下 (0.5%)	520	3,441	99.6	131	54.7	5,242	99.4	193	50.2
30億원 以下 (0.6%)	1,840	1,678	99.9	196	69.7	2,622	99.9	301	65.8
50億원 以下 (0.8%)	3,440	233	99.9	78	75.6	359	99.9	122	72.2
1百億원 以下 (1.0%)	8,440	159	99.9	103	83.4	229	99.9	153	80.1
3百億원 以下 (1.2%)	32,440	70	99.9	126	93.0	117	99.9	227	91.9
5百億원 以下 (1.5%)	62,440	12	99.9	63	97.8	9	99.9	47	94.4
5百億원 超過 (2.0%)		2	100.0	29	100.0	9	100.0	108	100.0

資料: 내무부 지방세제국.

< 表 18 > 1991년 課標段階別 課稅現況(人員)

(單位: 千名)

	중 합 합 산				별 도 합 산			
	합계	개인	법인	기타단체	합계	개인	법인	기타단체
계	7,397	7,332	27.5	37.9	536.8	519.6	13.2	4.0
2천만원 이하	6,683	6,636	14.3	33.2	-	-	-	-
5천만원 이하	554	547	4.5	2.5	-	-	-	-
1억원 이하	121	117	3.6	1.2	491.2	481.7	6.5	2.9
3억원 이하	28	25	2.5	607명	-	-	-	-
5억원 이하	7.0	5.6	1.2	186명	40.0	35.3	4.0	729명
10억원 이하	2.1	1.2	822명	115명	3.4	2.0	1.3	143명
30억원 이하	1.4	801명	501명	54명	1.7	491명	1.0	124명
50억원 이하	248명	58명	167명	23명	230명	21명	180명	29명
50억원 초과	84명	8명	72명	4명	243명	6명	210명	27명
100억원 이하					157명	5명	134명	18명
300억원 이하					69명	-	62명	7명
500억원 이하					15명	1명	12명	2명
500억원 초과					2명	-	2명	-

資料: 내무부, 『지방세정연감』, 1992.

< 表 19 > 1991년 課標段階別 課稅現況(面積)

(單位: km²)

	중 합 합 산				별 도 합 산			
	합계	개인	법인	기타단체	합계	개인	법인	기타단체
계	25,767	24,154	1,089	525	471	413	38	20
2천만원 이하	19,420	18,930	169	321	-	-	-	-
5천만원 이하	3,127	2,945	127	55	-	-	-	-
1억원 이하	1,407	1,209	159	39	400	379	7.7	14
3억원 이하	862	647	179	36	-	-	-	-
5억원 이하	382	276	93	13	37	25	9.2	2.7
10억원 이하	253	92	142	18	9.5	4.1	4.8	0.7
30억원 이하	180	44	103	33	11	1.7	7.6	1.7
50억원 이하	76	6.4	61	8.3	6.4	3.5	2.5	0.4
50억원 초과	61	5.0	56	0.4	-	-	-	-
100억원 이하					4.5	0.05	3.7	0.7
300억원 이하					2.2	-	2.0	0.2
500억원 이하					0.6	0.03	0.05	0.07
500억원 초과					0.1	-	0.1	-

資料: 내무부, 『지방세정연감』, 1992.

종합토지세의 個人別 稅負擔額 分析에 의하면, 85% 정도가 3만원 미만의 세액을 부담하며 95% 정도가 10만원 미만의 세액을 부담함. 10만원 미만을 부담하고 있는 계층은 과세시가 표준액이 4,000만원 이하, 즉 개별공시지가로 환산하여 2억원 정도의 토지를 보유한 계층으로서 實效 稅負擔이 0.05% 이하로 매우 낮은 수준임.

< 表 20 > 綜合土地稅 負擔額 比較

(단위: %, 千명)

세 액	과 세 표 준	1990	1991	1992
5천원 이하	250만원 이하	42.8% (4,168)	38.1% (3,868)	33.2% (3,465)
1만원 이하	500만원 이하	63.0% (1,960)	57.9% (2,008)	52.1% (1,981)
3만원 이하	1,500만원 이하	87.9% (2,423)	84.6% (2,705)	80.2% (2,932)
5만원 이하	2,333만원 이하	93.1% (513)	91.3% (675)	88.3% (851)
10만원 이하	4,000만원 이하	96.6% (333)	95.7% (450)	94.3% (624)
50만원 이하	1억 1,714만원 이하	99.3% (264)	99.1% (345)	98.8% (475)
100만원 이하	2억 2,400만원 이하	99.6% (33.6)	99.6% (46.7)	99.4% (64.1)
500만원 이하	5억 8,133만원 이하	99.91% (28.0)	99.91% (35.8)	99.89% (48.6)
1천만원 이하	9억 1,467만원 이하	99.99% (3.5)	99.96% (4.3)	99.95% (5.8)
5천만원 이하	29억 3,600만원 이하	99.99% (2.9)	99.99% (3.5)	99.99% (4.7)
1억원 이하	54억 3,600만원 이하	- (372명)	- (444명)	- (561명)
10억원 이하	227억 7,400만원 이하	- (320명)	- (382명)	- (459명)
10억원 초과	-	- (10명)	- (16명)	- (22명)
납세인원		100% (9,732)	100% (10,143)	100% (10,452)

註: 과세표준은 납세자가 종합합산 대상토지만을 보유하고 있다고 가정하고 과세액으로부터 산출하였음.

資料: 내무부, 『지방세정연감』, 각년도.

나. 問題點

1) 낮은 課標現實化

세부담을 결정하는 요소는 課稅時價標準額과 法定稅率인데, 법정세율은 지나치게 높은 반면 과세시가표준액의 개별공시지가 대비 과표현실화율은 1990년에 15.3%(1992년:17.8%)에 불과해 실효세율이 0.06% 수준(도시계획세 및 교육세 포함: 0.1%)으로서 매우 낮았음.

내무부는 1989년 3월에 課標現實化 5個年計劃을 발표하여 現實化率을 1990년에 개별공시지가의 36.9%, 1991년에 41.4%, 1992년에 46.4%, 1993년에 52.7% 그리고 1994년에 60% 수준으로 올리기로 계획하고, 과세등급을 1990년에 51%, 1991년에 27%, 1992년에 23% 그리고 1993년에 20%를 인상시켰으나 個別公示地價 基準으로는 3~4%의 인상에 불과해 1993년 1월 현재 과표현실화율은 1992년 1월 1일 개별공시지가의 21.4% 수준에 불과하여 과표현실화 계획에 큰 차질이 있음.

따라서 점진적 과표현실화보다는 課稅區間과 累進稅率體系를 조정하면서 과세시가표준액을 개별공시지가로 一元化하는 계획이 합리적임. 그러나 과표현실화율도 地域間 격차가 심하며 같은 지역내에서도 지목별, 용도지역별로 현실화율의 차이가 커서 과표 인상과 더불어 과표의 平準化 作業이 요구됨. 과표평준화 작업이 없이 과표를 개별공시지가로 일원화하면 현재 현실화율이 낮은 필지의 세부담이 크게 늘어나게 됨.

< 表 21 > 土地에 대한 課稅時價標準額의 年度別 評價水準

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
과표인상률	9.2	1.6	10.2	3.3	7.9	21.9	50.6	27.0	23.0	20.2
과표현실화율	50.5	39.0	34.7	32.0	32.9	33.0	15.3	15.6	17.8	21.4

2) 綜合合算과 別途合算의 區分

營業用 建築物 附屬土地에 대해서는 종합합산 과세대상과는 별도로 합산하여 낮은 누진세율 체계로 經過稅(0.3~2%)하고 있으나, 영업용 건축물 부속토지는 비교적 토지가격이 높으며 토지를 고밀도로 이용하고 있음에도 불구하고 경과세해야 할 특별한 이유가 없음.

또한 別途合算의 最低稅率 0.3%는 綜合合算의 最低稅率 0.2%보다 높아서 동일 규모의 토지를 별도합산 대상토지로 소유하는 경우보다 별도합산과 종합합산 대상토지로 區分하여 所有하는 경우의 세부담이 오히려 낮아지게 됨.

別途合算 대상토지의 면적은 총 과세대상 토지의 0.7%, 과세표준으로는 총 과세대상 토지의 19.1% 이며, 法人의 별도합산 대상토지 면적은 별도합산 대상토지 면적의 8.1%, 과세표준으로는 별도합산 대상토지의 26.8%에 불과함. 따라서 종합합산과 별도합산을 구분함으로써 법인이 보유하고 있는 일반영업용 건축물 부속토지의 稅負擔을 輕減하고자 한 취지의 實效性은 약함.

종합합산 대상토지의 면적은 줄어드는 반면, 별도합산 대상토지는 토지공개념으로 인해 개인소유 영업용 건물이 많이 신축되어 1990년의 144km²에서 1991년에는 471km²로 크게 늘어나고 있음.

< 表 22 > 形態別·類型別 課稅現況 (1991)

(단위: km², 10億원)

	종합합산		별도합산		분리과세		합계	
	면적	과표	면적	과표	면적	과표	면적	과표
개인	24,154 37.1%	64,268 47.5%	413 0.6%	17,977 13.3%	32,637 50.1%	26,917 19.9%	57,204 87.8%	109,162 80.7%
법인	1,089 1.7%	4,569 3.4%	38 0.06%	6,931 5.1%	1,494 2.3%	9,611 7.1%	2,620 4.0%	21,110 15.6%
기타단체	525	1,014	20	930	4,764	3,015	5,309	4,960
합계	25,767 39.6%	69,851 51.7%	471 0.7%	25,838 19.1%	38,895 59.7%	39,543 29.2%	65,133 100%	135,232 100%

資料: 내무부, 『지방세정연감』, 1992.

3) 多段階 累進構造

현행 종합토지세의 종합합산 대상토지 세율체계는 課稅區間이 작고 累進程度(0.2~5x)가 커서 課稅時價標準額이 個別公示地價의 50% 수준으로 현실화 되어도 세부담이 급격히 늘어나므로 현실성이 없음. 따라서 과표현실화와 더불어 과세구간을 넓히고 누진세율 체계도 5~6단계내에서 累進程度를 緩和하는 조정(0.1~1.5x)이 필요함.

< 表 23 > 綜合土地稅의 實效稅率

개별공시지가 (과표현실화율)			과세구간	종합합산		실효세율			별도합산세율		
20%	30%	50%		법정	평균	20%	30%	50%	법정	평균	20%
1억원	0.7억원	4천만원	2천만원이하	0.2	0.2	0.04	0.06	0.1	0.3	0.3	0.06
2.5억원	1.7억원	1억원	5천만원이하	0.3	0.26	0.05	0.08	0.13	0.3	0.3	0.06
5억원	3.3억원	2억원	1억원이하	0.5	0.38	0.08	0.12	0.19	0.3	0.3	0.06
15억원	10억원	6억원	3억원이하	0.7	0.59	0.12	0.18	0.29	0.4	0.37	0.07
25억원	16.7억원	10억원	5억원이하	1.0	0.76	0.15	0.22	0.38	0.4	0.38	0.08
50억원	33.3억원	20억원	10억원이하	1.5	1.13	0.23	0.34	0.56	0.5	0.44	0.09
150억원	100억원	60억원	30억원이하	2.0	1.71	0.34	0.52	0.86	0.6	0.55	0.11
250억원	167억원	100억원	50억원이하	3.0	2.23	0.45	0.68	1.12	0.8	0.65	0.13
500억원	333억원	200억원	100억원이하	5.0	3.61	0.72	1.08	1.80	1.0	0.82	0.16
1500억원	1000억원	600억원	300억원이하	5.0	4.54	0.91	1.36	2.27	1.5	1.27	0.25
2500억원	1667억원	1000억원	500억원이하	5.0	4.72	0.94	1.42	2.36	2.0	1.56	0.31

註: 현행 종합토지세 세율체계에서 과표현실화율이 개별공시지가의 20%, 30%, 50%일 때의 실효세율을 구함.

4) 복잡한 租稅行政 및 많은 非課稅·減免

전국에 산재하고 있는 토지를 합산하여 超過累進稅率을 적용한 후 각 지역별로 지자체가 부과함으로써 일정지역에서의 토지거래(양도, 상속, 증여 등)로 부과세액을 정정할 경우 전국의 모든 지역의 부과세액도 함께 정정해야 하는 어려움이 있음.

非課稅 및 減免對象 土地는 1991년의 경우 31,224km²로서 전 국토(99,300km²)의 31.4%, 과세대상 토지(65,133km²)의 47.9%에 해당하고 과표는 55조 5,329억 원으로서 과세대상토지의 41.1%에 해당함. 국가·도·시·군·지방자치단체조합 및 외국정부 소유의 토지는 24,020km²로서 비과세 및 감면대상 토지의 76.9%(전 국토의 24.2%), 과표는 36조 9,047억 원으로서 66.5%에 해당함.

다. 改善方向

1) 實效 稅負擔 強化

종합토지세의 문제점은 課標現實化率이 낮다는 데 있음. 따라서 조속히 課稅時價標準額을 個別公示地價로 현실화함으로써 현재 0.1% 수준(도시계획세 및 교육세 포함)의 실효세부담을 최소한 0.2% 수준 이상으로 높여야 함.

종합토지세 납세인원의 95%에 해당하는 계층(과세표준 4천만원 이하; 개별공시지가 2억원 이하)의 稅負擔은 10만원(도시계획세 및 교육세를 포함하면 21만 6천원) 이하로서 實效稅率은 0.05% 이하(0.1% 이하)임. 따라서 과표현실화 과정에서 95% 계층의 세부담도 0.1% 수준으로 올리고, 상위 5%의 土地過多保有階層(약 50만명)의 세부담은 크게 올리는 방향으로 세율체계와 과세구간을 조정해야 함.

종합합산과 별도합산의 구분을 없애고, 농경지(0.1%)와 공장용지(0.3%)의 저세율 분리과세대상토지를 제외한 모든 토지에 대해서 單一稅率體系를 둬.

과세표준을 개별공시지가로 一元化 하면서 취득세(2%), 등록세(3%), 도시계획세(0.2%)의 세율도 하향조정하여야 함. 수수료 성격의 등록세를 취득세로 一元化 하여 1%로, 도시계획세는 0.05~0.1% 수준에서 시별로 정하면 수도권으로의 인구유입을 억제하는 역할도 가능함.

과표현실화를 통해 토지보유 비용을 일시에 높일 수는 없음. 조세저항을 고려하여 종합토지세의 부담을 단계적으로 높여야 하며, 소득수준에 비해 보유하고 있는 토지의 가격이 너무 높아 실효세율을 높이는 데에도 한계가 있음. (GNP대비 지가총액 비율- 한국: 7.5%, 일본: 5.0%, 미국: 0.7%)

과표현실화를 추진해 종합토지세가 정상화 될 때까지는 土地超過利得稅가 존속되어야 지가의 안정세를 유지할 수 있음. 과표현실화에 있어서는 다음과 같이 세가지 대안이 있음.

① 一時的 課標現實化

종합토지세의 과표를 1994년부터 내무부 과세시가표준액 대신에 個別公示地價를 적용하는 한편 급격한 세부담을 피하기 위하여 과세구간과 세율체계를 조정하되, 課標現實化率이 상대적으로 낮아 세부담이 크게 늘어나는 계층의 조세부담을 완화하기 위해 매년 세부담 증가액의 상한선을 50%로 하는 經過措置를 둔다.

1993년 현재의 과표현실화율이 21% 수준(10~45%)이므로 개별공시지가로 一元화 하면 과세표준액이 평균 5배 정도(2~10배) 늘어나 현재의 세율체계에서는 10만원을 부담하는 계층이 108만원을 부담하게 되므로 현재의 누진세율을 낮추고 과세구간을 넓혀 실효세율이 평균적으로 현재 실효세율의 2배 수준에 이르도록 조정해야 함.

종합합산과 별도합산의 구분이 없어지고 과표가 개별공시지가로 一元화 되면 별도합산 대상토지를 많이 보유하고 있는 법인의 세부담이 크게 늘어나게 되나, 법인의 세부담은 경비로 인정되어 법인세의 부담이 줄어들기 때문에 最高稅率을 1.5% 이내에서 정하여 실제 실효세부담율을 0.5~1% 수준으로 하면 큰 부담이 되지 않을 것으로 판단됨.

개별공시지가로 5억원 이상의 토지를 보유하고 있는 계층의 대부분이 종합합산 대상토지와 별도합산 대상토지를 共有하고 있는 것으로 판단됨. 따라서 높은 누진세율의 종합합산과 낮은 누진세율의 별도합산의 구분을 없애고 單一累進稅率을 적용하면 課稅區間을 넓히고 累進幅을 낮게 해도 세부담은 크게 늘어날 것임.

일시적인 課標現實化는 1993년 현재 과표가 지역별, 지목별로 현실화의 편차(10~45%)가 커서 현실화율이 낮은 과세대상토지의 세부담을 크게 늘어나는 문제점이 있음. 현재 과표 현실화율이 10% 미만인 토지는 약 24만 필지임.

② 課標平準化後 一時的 課標現實化

과표현실화 계획에 따라 1995년까지 과표를 매년 30% 이상 인상하여 현실화율을 개별공시지가의 30% 수준으로 올리면서 地域間, 地目間의 課標平準化 작업을 한 후 96년부터 과세시가표준액을 個別公示地價로 일원화하면서 과세구간과 세율을 조정함.

1993~94년 동안 지가가 안정될 것으로 예상되므로 1995년까지 과표현실화를 個別公示地價의 30% 수준으로 끌어 올리기 위해서는 매년 30% 이상 과표를 인상해야 하는데, 지가가 안정됨에도 불구하고 과표를 매년 30%(20~40%) 인상하는 데 대한 租稅抵抗도 클 것으로 예상됨.

현행 세율체계는 과세구간이 좁고 누진세율 체계가 급격해서 과표인상에 따라 세부담이 크게 늘어나게 됨. 1995년까지 현실화율이 30% 수준에 이르게 되면 1992년 현재 10만원을 부담하는 계층은 18만원을 부담하게 됨. 특히, 5억원~50억원의 과세구간에서는 누진도(1.5~5%)가 심하기 때문에 현실화율이 30%에 이르면 세부담은 2배 이상 늘어나게 되므로 현실적으로 1995년까지 현실화율을 30% 수준으로 올리기가 어려움.

1996년에 과세시가표준액을 個別公示地價로 일시에 일원화하면 세부담 급증에 대한 조세저항으로 인해 토지 보유비용을 크게 강화하지 못하게 될 우려가 있음.

< 表 24 > 綜合土地稅의 稅率體系 改善案 (1)

과 세 구 간	세 율	세 액	1996년 실효세율	1995년 실효세율	현행 실효세율	
					종합합산	별도합산
2억원 이하	0.1%	20만원	0.1%	0.09%	0.05%	0.06%
5억원 이하	0.2%	80만원	0.16%	0.146%	0.076%	0.06%
10억원 이하	0.3%	230만원	0.23%	0.178%	0.108%	0.07%
50억원 이하	0.5%	2,230만원	0.446%	0.426%	0.226%	0.088%
100억원 이하	1.0%	7,230만원	0.723%	0.518%	0.313%	0.104%
250억원 이하	1.5%	2억 9,730만원	1.190%	0.945%	0.446%	0.130%
2,500억원	1.5%	36억 7,230만원	1.469%	1.445%	0.944%	0.249%

③ 段階的 課稅現實化

1994년부터 課稅時價標準額을 개별공시지가의 60% 수준으로 일원화 하되, 서울체계와 과세구간을 조정하여 평균 실효세부담을 현재의 0.1%에서 0.2%수준에 이르게 한 후, 1995년에는 과표를 개별공시지가의 80%, 1996년에는 100% 수준에 이르게 함으로써 실효세율을 단계적으로 높임.

1994년의 平均 實效稅率을 0.2% 수준으로 하여 과세구간과 서울체계를 조정하면 지속적인 과표인상으로 서울체계의 조정 없이도 실효세율은 점차로 높아질 것이며, 과표를 개별공시지가로 일시에 일원화하는 것보다는 현실화율이 상대적으로 낮은 필지의 세부담이 크게 늘어나지 않을 것임.

또한 종합합산과 별도합산의 구분을 철폐함에 따라 별도합산 대상토지를 많이 보유하고 있는 계층의 세부담이 급격히 늘어나는 것을 방지하면서 점차로 세부담을 높일 수 있어 바람직함.

세부담이 급격히 늘어나면 租稅抵抗이 커지기 때문에 세부담 증가액이 전년도 세부담액의 50%를 초과하는 경우에는 經過措置로서 세부담 증가폭을 50%로 한정함.

改正稅率體系는 과세구간을 2억원(종합합산 과세대상의 95% 정도), 5억원(종합합산 과세대상의 99% 정도, 별도합산 과세대상의 99% 정도), 10억원, 50억원, 250억원(종합합산 과세구간의 최고치) 및 2,500억원(별도합산 과세구간의 최고치)으로 함이 바람직함.

< 表 25 > 綜合土地稅의 稅率體系 改善案 (2)

과 세 구 간	세 율	세 액	실효세율			현행 실효세율	
			60%	80%	100%	종합합산	별도합산
2억원 이하	0.1%	20만원	0.06%	0.08%	0.1%	0.05%	0.06%
5억원 이하	0.2%	80만원	0.096%	0.128%	0.16%	0.076%	0.06%
10억원 이하	0.3%	230만원	0.138%	0.144%	0.23%	0.108%	0.07%
50억원 이하	0.5%	2,230만원	0.268%	0.357%	0.446%	0.226%	0.088%
250억원 이하	1.0%	2억 2,230만원	0.533%	0.711%	0.889%	0.446%	0.130%
2,500억원 이하	1.5%	35억 9,730만원	0.863%	1.151%	1.439%	0.944%	0.249%
5,000억원	1.5%	73억 4,730만원	0.882%	1.167%	1.469%	0.972%	0.384%

2) 綜合土地稅의 國稅化

기본적으로 재산세는 지방세로서 비례세로 부과되어야 應益課稅의 原則에 부합되며 토지의 이용에 中立性을 유지하게 되나, 토지소유의 편중도가 심하기 때문에 전국에 산재해 있는 토지를 人別로 綜合合算하여 累進課稅하고 있어서 징세행정상의 복잡성과 납세자의 불편 및 지방자치단체간 세원의 불균등을 심화시키고 있음.

따라서 종전의 토지분 재산세처럼 지방자치단체에서 분리과세 대상토지(0.05%로 과세)를 제외한 모든 토지에 대해서 0.1%의 單一稅率로 과세하고, 분리과세 대상토지를 제외한 모든 토지를 종합합산하여 2억원 이상의 토지소유자(약 50만명)에 대해서 累進課稅(0.1~1.5%)하고, 징수한 세수는 地方讓與金 재원으로 활용하여 地方自治團體에 일정기준에 따라 배분하여 지방자치단체간의 세수 불균등을 해소함.

< 表 26 > 綜合土地稅의 稅率體系 改善案 (3)

과 세 구 간	세 율	세 액	평균세율		현행 실효세율	
			평균세율	실효세율	종합합산	별도합산
5억원 이하	0.1%	50만원	0.07%	0.17%	0.076%	0.06%
10억원 이하	0.2%	150만원	0.125%	0.225%	0.108%	0.07%
50억원 이하	0.3%	1,350만원	0.260%	0.356%	0.226%	0.088%
250억원 이하	0.5%	1억 1,350만원	0.450%	0.550%	0.446%	0.130%
2,500억원 이하	1.0%	23억 6,350만원	0.945%	1.045%	0.944%	0.249%
5,000억원	1.5%	61억 1,350만원	1.223%	1.323%	0.972%	0.384%

註: 실효세율은 토지분 지방세의 0.1%를 포함하여 계산하였음.

3) 分離課稅 對象土地의 縮小

0.1%의 分離課稅 대상토지인 자경농지(논, 밭, 과수원), 특수개발림, 영립계획인 가림, 종중림 등의 분리과세대상 임야, 기준면적내의 목장용지와 0.3%의 分離課稅 대상토지인 기준면적내의 공장용지, 그리고 토개공·주공·수자원공 등의 원활한 토지공급을 위해 필요한 토지는 0.05%로 과세함.

4) 非課稅 및 減免 縮小

非課稅 및 減免 對象土地의 20.3%(과세표준: 23%)에 해당하는 용도구분에 의한 비과세 대상토지도 저율분리과세 대상토지에 포함하여 0.05%의 최저세율로 과세하고, 조세감면규제법에 의한 면제 및 감면 대상토지(2.8%)는 1994년 말의 시효가 만료와 함께 철폐해야 함.

4. 土地超過利得稅

가. 問題點

1) 遊休土地에 대한 重課

1990년 이후 토지초과이득세가 도입되어 지가가 급등한 지역의 遊休土地에 대해 重課함으로써 유휴토지에 대한 投機的 需要를 억제하여 지가를 안정시키는 데에는 기여하였음.

토지는 保有費用이 낮은 반면 轉用費用이 높아 裸地가 일단 개발되면 보다 효율적인 용도로의 전환이 어려우므로 경제사회적 여건에 따라 개발되어야 함에도 불구하고, 裸地의 早期 및 低密度 開發을 촉진시켜 자원의 낭비를 초래함.

土地公概念關聯法律이 제정되면서 土地超過利得稅와 宅地超過所有負擔金을 피하기 위해 1989~91년 동안 나대지의 집중적인 조기개발이 이루어져 주택 200만호 건설과 함께 건설경기 과열을 야기함으로써 한정된 자원의 비효율적 배분을 초래하였음.

1990년에는 189개 읍·면·동을 지가급등지역으로 지정하여 개별지가가 전국 평균 지가상승률(20.58%)의 1.5배인 30.87%를 상회한 遊休土地 所有者 23,748명에 대해 4,630억원을 부과하였으며, 1991년에는 45개 읍·면·동을 지가급등지역으로 지정하여 개별지가가 전국 평균 지가상승률(12.78%)의 1.5배인 19.17%를 상회한 유휴토지 소유자 6,156명에게 341억원을 부과하였음.

< 表 27 > 土地超過利得稅 賦課現況

	1990		1991	
	예정통지	실적치	예정통지	실적치
전국평균지가상승률 (%)	20.58		12.78	
과세대상토지	(30.87% 초과토지)		(19.17% 초과토지)	
지가급등지역				
읍면동수(개)	189		45	
전체토지필지수(필지)	1,730,000		540,000	
과세대상필지수(필지)	36,353	31,722	11,000	
납세의무자수(명)	27,441	23,381	6,156	4,103
개인	27,015(98.4%)	-	6,044(98.2%)	-
법인	426(1.6%)	-	112(1.8%)	-
세액(억원)	6,136	4,630	799	341
개인	4,438(72.3%)	-	642(80.4%)	-
법인	1,698(27.7%)	-	157(19.6%)	-

2) 不服請求

토지초과이득세는 유희토지의 미실현 자본이득에 대해 증과하기 때문에 遊休土地의 判定 및 未實現 資本利得의 정확한 산정이 어려워 불복청구 사례가 많음. 종합토지세도 일종의 미실현 자본이득에 대한 과세이므로 미실현 자본이득에 대한 과세가 조세원칙에 위배되지는 않으나, 정확하고 공정한 과세가 어려움.

1990년 土地超過利得稅 豫定通知 對象者 27,441명 중 2,925명(세액은 2,585억원으로서 예정토지의 42%에 해당)이 고지전 심사청구하였으며, 그 중 899명만 容認(세액: 296억원), 2,913명은 棄却(세액: 2,260억원), 113명은 却下(세액: 29억원)처리되었고, 그 밖에 2,794명이 개별공시지가에 대한 재조사청구를 해당 시·군·구에 제출하여 개별공시지가가 조정되었음.

전체과세자 23,381명 중 2,143명(9.2%)이 2,018억원의 세액(43.7%)에 대해 심사청구를 하였음. 전체 청구건수 중 18%가 「公示地價 過多策定」에 관한 사항이며, 「法令規制」가 13%, 「자경농지」가 10.5%, 「행정지도」가 10.1%, 이고, 「건축허가절차 진행에 관한 청구」는 11건(포철, 롯데, 현대 등)에 불과하나 금액은 960억원으로서 전체 청구금액의 48%를 차지함.

土地超過利得稅 審判請求 건수는 1,237건으로 총 고지건수의 5.3%임. 그 중 1992년 8월 24일 현재 961건의 처리건수 중에서 97건만 인용되었음. 심판청구 건수 중 67.4%는 공시지가 과다, 법령에 의한 사용금지 및 제한, 건축물 신축토지 등의 법령 적용 사항이며, 28.2%는 유희토지 판단의 사실판단 사항임.

土地超過利得稅 訴訟提起 건수는 1992년 10월 현재 328건에 358.4억원임. 주요 청구내용으로서는 「공시지가의 부당」이 68건으로 가장 많고 「임대용 토지」 49건, 「신축목적토지의 규제」 37건, 「기타법령제한 토지」 34건 등이 있음.

3) 豫定課稅와 定期課稅의 二元化

일반적으로 지가상승 주기가 3년을 유지한다고 판단되어 토지초과이득세는 매년 전국 평균 지가상승률의 1.5배를 초과하는 지역을 地價急騰地域으로 고시하고 지가가 급등한 유희토지에 대해서 豫定課稅하고, 3년마다 정상지가상승분(전국 평균 지가상승률의 1~1.3배)을 초과한 유희토지에 대해서는 定期課稅하는 등 부과방법을 이원화하였으나, 이원화로 인한 부과 및 환급, 그리고 양도소득세에서의 공제 등 세무행정이 복잡해지고 납세자에게 많은 불편을 초래함.

4) 土地超過利得稅의 實效性

토지초과이득세는 遊休土地에 증과하기 때문에 유희토지의 개발을 촉진하게 되어 시간이 흐름에 따라 과세대상이 크게 줄게 됨으로써 지가상승으로 인한 미실현 자본이득의 일부를 환수한다는 취지가 약해지며, 도시계획 및 정부개발사업에 의한 용도변경이나 형질변경으로 인해 지가가 크게 상승하여도 유희토지가 아니면 지가상승으로 인한 초과이득을 환수할 수 없음.

나대지는 택지초과소유부담금과 토지초과이득세의 주요한 과세대상으로서 나대지를 포함하여 200명 이상의 택지를 보유하고 있는 개인 또는 단 한 명의 나대지라도 보유하고 있는 법인에게는 이중과세되고 있음.

지가상승으로 인한 이득의 절대액이 크더라도 正常地價上昇分을 상회하지 않으면 토지초과이득세가 부과되지 않으며, 토지가득이 적더라도 정상지가상승분을 상회한 토지초과이득에 대해서는 토지초과이득세가 부과되기 때문에 토지간 수평적 형평성에 어긋남.

5) 租稅行政의 複雜性

과세대상 토지인 遊休土地는 토지·건축물·시설물 등의 소유자·면적·소재지역, 토지보유기간, 토지를 사용한 기업의 영업기간과 수입금액, 그리고 과세기간 전후의 토지사용 현황 등이 종합적으로 참작, 확인되는 사실상의 현황에 의해서 판정되어야 하므로 遊休土地의 客觀的인 判定이 어려움. 과세대상 토지를 각 용도별로 열거하는 방식을 채택하였지만, 이는 사회의 專門化·分業化·多樣化 현상에 따라 과세대상을 추적하면서 규정해야 하므로 조세행정상의 복잡성과 어려움을 초래함.

토지의 使用用途 및 使用主體에 따라 기준면적 기준, 토지가액 대비 건축물가액 기준, 토지가액 대비 수입금액 기준 등의 복잡한 기준에 의해 遊休土地 및 非業務用土地를 판단하고 있음.

一般營業用 建築物의 기준초과 토지에 대한 기준이 건물의 용도에 상관없이 일정한 기준으로 적용하고 있으며 세법에 따라 기준의 차이가 있음. 특히 일반영업용 건축물의 기준초과 토지에 대한 기준은 建蔽率, 容積率, 高度制限, 停車場 義務面積 등 건축법에 의한 규제를 고려하지 않은 상태에서 결정됨.

< 表 28 > 一般營業用 建築物과 工場用 土地의 遊休土地 判定基準

一般營業用 建築物: 주택, 점포, 사무실, 공장, 창고, 수상건물, 구축물, 특수부대설비	
토지초과이득세 택지초과소유부 담금 법 인 세	개인: 건축물 바닥면적 x 용도지역별 적용배율 초과토지 건축물의 과세시가표준액이 부속토지 과세시가표준액의 10% 미만 법인: 바닥면적x적용배율과 건축물 연면적÷용적률x5중 적은면적 초과토지 건축물의 과세시가표준액이 부속토지 과세시가표준액의 10% 미만
종 합 토 지 세	건축물 바닥면적 x 용도지역별 적용배율 초과토지 건축물의 과세시가표준액이 부속토지 과세시가표준액의 10% 미만
취득세 증가세	건축물 바닥면적x적용배율과 건축물연면적÷용적률x1.2중 큰면적 초과토지
양 도 소 득 세	건축물 바닥면적x5 와 건축물 연면적÷용적률x1.2 중 큰 면적 초과토지

나. 改善方向

토지초과이득세의 개선은 크게 세가지로 나누어 생각할 수 있음.

1) 土地超過利得稅의 限時的 維持

토지보유과세인 종합토지세의 과표를 개별공시지가로 일원화 하여 실효세율을 높이고 양도소득세의 비과세 및 감면 조항을 대폭 축소하면서 양도소득세를 보완하면 토지초과이득세는 존속될 필요가 없다는 의견이 있음.

그러나, 종합토지세의 실효세율을 일시에 높일 수 없기 때문에 일정한 경과기간이 필요하며, 우리나라의 토지가격이 소득수준에 비해 너무 높기 때문에 종합토지세의 실효세율을 선진국 수준인 1%로 올리는 데에는 한계가 있음. 따라서 토지초과이득세는 종합토지세가 강화되고 양도소득세가 제 기능을 다할 때까지는 유지되어야 함.

2) 土地超過利得稅의 暫定的 維持

현행 토지초과이득세를 유지하면서 유휴토지의 기준을 보완하고, 豫定課稅와 定期課稅간의 부과방법을 보완하여 종합토지세의 과표가 現實化 될 때까지 지속함.

유휴토지의 기준을 완화하고, 예정과세와 정기과세의 구분을 철폐하여 매년 과세기간 종료일을 기준으로 하여 유휴토지를 판단·과세하며, 과세기간 종료 전에 양도한 토지는 양도자의 토지초과이득세 의무는 면제하고, 양수자가 이용개발할 의무를 가지게 되므로 유예기간내에 개발하지 않으면 소급해서 토지초과이득세를 부과함. 또한 토지초과이득세는 양도소득세의 예납적 성격을 지니므로 5년 이내 토지양도시 토지초과이득세 전액을 양도소득세에서 공제해야 함.

토지를 이용개발할 목적으로 신규취득한 경우에는 취득일로부터 1년간 유예하고 있으나, 宅地所有上限制와 같이 이용개발하기 위한 유예기간을 이용개발 대상에 따라 취득일로부터 2~4년 간의 유예기간을 두는 것이 토지의 정상적인 거래 및 유휴토지의 효율적인 이용개발을 촉진하게 됨. 또한, 着工은 토지의 개발의사를 나타내므로 유휴토지의 판단시점을 完工時點보다는 着工時點으로 하는 것이 현행 건축과 관련된 각종 규제와 세무행정의 측면을 고려할 때 합리적임.

3) 土地超過利得稅의 變形

현재 실시되고 있는 토지초과이득세의 문제점은 정부의 개발계획, 용도 및 형질변경, 도시계획구역으로의 편입, 주변 지역의 개발 등에 의해 지가가 급등해도 유휴토지가 아니면 正常地價上昇分을 초과한 超過利得의 일부를 환수할 수 없다는 점과 유휴토지가 이용개발됨에 따라 토지초과이득세의 영향력이 감퇴한다는 점임.

종합토지세의 실효세율을 선진국의 1% 수준으로 올리는 데에는 한계가 있기 때문에 지가급등시 종합토지세를 보완하여 지가급등세를 억제할 장치가 필요함. 양도소득세가 凍結效果에 의하여 제기능을 다하지 못하고 토지의 정상적인 거래를 저해하고 있

기 때문에 보유단계에서 미실현자본이득의 일부를 미리 환수하고 양도단계에서 양도소득세에서 공제하는 장치가 필요함.

토지의 가격상승 요인 중에서 정부의 투자계획 결정, 인접토지의 개발, 토지의 용도 및 형질변경, 주변지역의 개발 등의 외부경제 효과에 의한 가격상승 요인이 차지하는 비중이 높음. 따라서 이러한 외부경제효과에 의한 지가상승으로 발생한 자본이득의 일부를 사회에 환수하는 제도적 장치가 필요함.

매년 개별공시지가가 正常地價上昇率(정기에금 이자율의 1.5배)을 상회하는 모든 토지(㎡당 3만원 이상인 토지)에 대해서 초과이득의 20%를 부과하고, 5년 이내 토지양도시 양도소득세액에서 전액 공제함. 단, 양도소득세 비과세대상인 재촌자경농지, 1세대 1주택과 공장용지는 제외함.

전, 답, 임야 중에서 ㎡당 3만원(평당 10만원)을 초과하는 필지의 비중은 경기도(10.7%), 충남(2.4%), 경남(2.5%)을 제외하고는 매우 낮으며, 표준지 중에서 ㎡당 3만원을 초과하는 필지는 35% 수준이므로 ㎡당 3만원을 초과한 토지를 토지초과이득세의 대상으로 하는 것이 바람직함.

土地超過利得稅와 開發負擔金의 징수자는 다르나 세수의 사용자(지방자치단체 50%, 토지관리 및 지역균형개발 특별회계: 50%)가 같음. 토지초과이득세의 부과대상 토지를 확대하면 개발부담금 부과대상 토지(28개 개발사업의 1,000평 이상)도 포함되므로 이를 一元化하여 지방자치단체에서 매년 부과하는 것도 바람직함. 지방자치단체에서 매년 재산세, 택지초과소유부담금 및 취득세의 증가세를 위해 개별토지의 이용현황에 관한 자료를 보유하고 있으므로 지방자치단체에서 실시하는 것이 행정능률을 높이고 업무의 중복을 피할 수 있음.

5. 讓渡所得稅

가. 問題點

1) 많은 非課稅 및 減免 條項

양도소득세의 문제점으로는 非課稅 및 減免 條項이 많아 토지거래로부터 발생하는 자본이득에 대한 결정세액의 비중이 높지 않음.

1991년 현재 양도차익은 양도가액의 39%이고 산출세액은 양도차익의 34.6%에 이르나, 조세감면규제법에 의한 각종 감면세액이 讓渡差益의 5.6%에 달해 決定稅額은 讓渡差益의 27.4%에 불과함. 產出稅額은 과세표준의 47.9%로서 매우 높으나 감면세액이 과세표준의 7.8%에 달해 결정세액은 과세표준의 38%에 이룸.

양도차익이 양도가액에서 차지하는 비중은 감소하였지만 물가안정으로 인해 物價上昇控除의 비중이 줄어들어 과세표준의 비중은 계속해서 증가하였고, 특히 減免稅額의 비중은 계속해서 감소하는 추세에 있음. 또한 양도소득세의 세무행정이 강화되어 자진납부의 비중이 높아지면서 차감고지세액의 비중은 계속 감소하고 있음.

租稅減免規制法에 의해 면제 또는 감면되는 감면비율은 1986년에 42.5%였으나, 그 후 계속 하락하여 1989년에 21.0%, 1990년에 19.7%, 1991년에 16.2%로 크게 줄어들었지만 아직도 높은 편임. 또한 법인에 대한 감면규정이 많아 특별부가세 산출세액에서 감면되는 감면비율은 1987년에 56.7%, 1988년에 64.6%, 1989년에 62.3%, 1990년에 60.8%, 1991년에는 54.3%로서 여전히 매우 높은 편임.

소득세법 제 5조 및 제 6조에 의해 非課稅로 처리되는 비율은 1987년에 22.0%, 1989년에 32.8%, 1990년에 30.9%, 1991년에는 32.3%로 오히려 증가하는 추세에 있으며, 課稅로 처리되는 건수는 계속 줄어들어 1991년에는 총 145만 처리건수 중 23.6%에 불과함.

2) 높은 累進稅率 體系

양도소득세의 누진세율 체계(주민세 포함: 43~64.5%)가 너무 높아 금융자산에 대한 利子 및 配當所得의 稅負擔(21.5%)은 물론 相續稅(10~60%) 및 贈與稅(15~60%)의 실효세율보다 훨씬 높아서 이용·개발의 의사 또는 개발능력이 없는 토지소유자들의 토지거래를 凍結시키는 효과를 초래하며, 높은 세부담을 피하기 위하여 이익단체를 통해 조세감면을 요구하게 되고 심지어 많은 租稅不正도 유발함.

非課稅 및 減免 條項들이 많은 만큼 조세회피 수단도 많기 때문에 양도소득세가 가장 많은 불복(이의신청, 심사심판청구, 행정소송)을 보이고 있음.

3) 徵收方法

현행 양도소득세는 자산양도 후 양도일이 속한 다음 달의 말일까지 양도소득세를 豫定申告 自進納付하고 다른 소득과 마찬가지로 자산양도일 이듬해 5월 31일까지 確定申告 自進納付토록 되어 있음. 총 결정세액 대비 자진납부 비율은 1987년에 42.3%에 불과하였으나 1988년에 54.1%, 1989년에 63.1%, 1990년에 69.3% 그리고 1991년에 71.8%로 계속 증가하고 있음. 1980년 대 중반까지만 해도 총 결정세액 중 수납된 세액의 비율이 낮아 缺損 및 未收納 비율이 높았으나, 세무행정의 강화로 최근에는 缺損 및 未收納 비율이 크게 줄었음.

양도소득세는 장기간에 걸쳐 누적된 이득이 일시에 실현되면서 고율의 세율이 적용되어 납세자의 세부담이 높아지기 때문에 납세자들의 租稅回避性向이 강하고, 등기신청 후 등기전산자가 주소지 세무서로 이송되어 과세처분되는 시점까지 소요되는 기간(평균 6.5~10개월)이 길며, 도시지역의 주거이동이 빈번하여 양도자의 주소지 확인이 어렵기 때문에 양도자가 납세의무를 이행하지 않을 경우에 租稅債權의 確保가 어려움.

< 表 29 > 讓渡所得稅 現況

(단위: 10億원, %)

구 분	1986	1987	1988	1989	1990	1991
양도가액(A)	3,350.6	2,704.9	4,348.8	6,415.5	11,528.6	13,474.6
취득가액(B)	1,897.4	1,468.3	2,350.6	3,484.2	6,538.9	8,164.9
B / A	56.6	54.3	54.1	53.2	56.7	60.6
양도차익(C)	1,453.2	1,236.6	1,998.2	2,931.3	4,989.7	5,309.7
공제합계액(D)	517.4	417.1	563.7	791.6	1,378.7	1,472.9
D / C	35.6	33.7	28.2	27.0	27.6	27.7
양도소득공제	142.6	157.4	135.4	155.8	225.7	297.1
물가상승공제	360.1	247.4	350.7	414.4	733.8	792.7
장기보유공제	-	-	-	137.7	235.8	285.2
소득공제	14.7	12.3	77.6	83.8	183.4	97.9
과세표준(E)	935.8	819.5	1,434.5	2,139.7	3,611.0	3,836.8
E / C	64.4	66.3	71.8	73.0	72.4	72.3
산출세액(F)	324.6	336.8	606.9	951.2	1,705.5	1,838.8
F / C	22.3	27.2	30.4	32.4	34.2	34.6
F / E	34.7	41.1	42.3	44.5	47.2	47.9
예정신고납부공제(G)	-	7.6	21.3	54.8	78.4	84.5
G / F	-	2.3	3.5	5.8	4.6	4.6
감면세액(H)	137.9	116.2	167.0	200.2	335.4	298.2
H / C	9.5	9.4	8.4	6.8	6.7	5.6
H / F	42.5	34.5	27.5	21.0	19.7	16.2
결정세액(I)	245.9	213.1	418.6	696.2	1,291.7	1,456.1
I / C	16.9	17.2	20.9	23.8	25.9	27.4
I / F	75.8	26.0	29.2	32.5	35.8	38.0
총결정세액(J)	266.0	227.2	439.2	723.9	1,373.9	1,513.5
예정신고납부(K)	54.5	74.3	182.3	333.8	694.3	775.8
K / J	20.5	32.7	41.5	46.1	51.9	51.3
자진납부(L)	12.9	21.9	55.3	122.8	232.8	310.2
L / J	4.8	9.6	12.6	17.0	17.4	20.5
차감고지세액(M)	198.6	131.0	201.6	262.3	411.3	427.5
M / J	74.7	57.7	45.9	36.2	29.9	28.2

註: 1990년 1월 1일의 토지등급의 상향조정과 1990년 9월 1일 이후의, 양도하는 토지에 대한 공시지가 적용으로 과세표준이 전년 대비 168.8% 상승하였음.

資料: 국세청, 『국세통계연보』, 각년도.

나. 改善方向

1) 非課稅 및 減免條項 縮小

양도소득세가 높은 누진세율에도 불구하고 많은 비과세 및 감면조항으로 인해 非課稅 처리건수가 32.3%에 달하며, 減免稅額이 산출세액의 16.2%를 차지함으로써 자본이득 환수기능을 다하지 못하고 있으므로 비과세 조항을 단계적으로 감면조항으로 전환하고, 감면조항은 대폭 축소해야 함.

1세대 1주택(3년 이상 거주 또는 5년 이상 보유), 8년 이상 재촌자경농지, 그리고 自耕農地의 代土에 관한 비과세 규정을 단계적으로 철폐해야 함. 非課稅條項에 의하여 양도소득세의 납세의식이 약하고 탈루현상도 많으므로 비과세 대신 일정액의 소득공제로 전환하여 납부할 세액이 없다고 하더라도 과세신고함으로써 납세의식을 높여야 함.

1세대 1주택의 비과세 규정을 없애는 대신 3년의 기간 동안에 1회에 한하여 소득공제 하되, 일정액(2억원)의 소득공제액(일본: 3천만엔)을 설정하면 1세대 1주택 비과세 조항 철폐로 인한 피해는 없을 것으로 판단되며, 주택의 가격이 상승함에 따라 양도차익이 상한선을 초과하는 경우에는 양도소득세를 납부하게 됨. 그러나 비과세를 소득공제로 전환할 경우에 납세자가 겪는 불편으로 인해 稅務行政의 合理化가 선행되어야 함.

1세대 1주택 비과세 조항의 철폐가 조세저항으로 인해 단기적으로 불가능하면, 우선 高級住宅의 금액기준을 5억원에서 4억원으로 낮추어 1세대 1주택의 범위를 축소해야 함.

高級住宅은 공동주택인 경우에는 專用面積(50평)과 기준시가(5억원)에 의해서, 단독주택인 경우에는 住宅의 延面積(80평) 또는 住宅附屬土地의 面積(150평), 주택의 과세시가표준액(2천만원), 금액(5억원)을 기준으로 판정됨. 그러나 공동주택의 경우 기준시가가 실거래가액의 70~75% 수준에 불과하여 기준시가가 5억원을 초과하는 비율이 9,978세대의 대형아파트(전용면적 50평 이상)의 25.6%에 불과하기 때문에 금액기준을 5억원에서 4억원으로 낮추어 비과세 대상의 범위를 축소해야 함.

조세감면규제법에 의해 企業의 地方移轉, 産業合理化에 대한 支援, 業務用 資産의 代替取得 및 公益法人에 대한 支援을 위해 양도소득세 또는 특별부가세를 면제하고 있으며, 公共事業을 위한 4가지 감면규정과 住居安定을 위한 國民住宅의 建設을 촉진하기 위하여 3가지의 감면규정을 두고 있음. 그러나 그 대상범위를 축소하면서 감면폭도 면제에서 50% 감면, 50% 감면에서 25% 감면으로 단계적으로 축소해 나가야 함.

公共事業用 土地를 수용하는 경우에도 최근 보상가격이 현실화 되었기 때문에 보유기간에 따른 차등감면폭(50~70%)을 철폐하고 債券報償에 한하여 50% 감면함으로써 債券報償이 現金報償보다 유리하게 하여 토지보상금이 부동산 투기자금으로 전환되는 것을 방지해야 함.

都市再開發區域內 土地의 讓渡, 開發事業者 등이 조성하여 양도하는 토지, 그리고 韓國土地開發公社·大韓住宅公社·都市開發公社 등에 양도하는 토지에 대한 50% 감면을 25% 감면으로 낮추며, 공공사업의 경우처럼 채권으로 보상하는 방안을 강구해야 함.

賃貸住宅建設促進法에 의한 임대주택 사업자가 長期賃貸 國民住宅(5호 이상 임대)을 양도할 때 10년 이상 임대한 경우에는 100% (5년 이상 임대한 경우에는 50% 감면)의 감면폭을 50%로 낮춤. 寄宿舎 建設用地的 讓渡와 1996년 12월 31일까지 자경농민에게 양도하는 농지에 대한 양도소득세 또는 특별부가세의 免除도 50% 減免으로 축소되어야 함.

개인이 5년 이상 가동한 工場의 移轉, 10년 이상 경영한 牧場의 移轉, 代替取得을 위하여 5년 이상 業務用으로 사용한 토지의 양도, 그리고 社員用住宅의 代替取得을 위해 5년이상 業務用으로 사용한 業務用 資産의 양도 등 業務用 資産의 代替取得의 면제는 실현된 양도차익이 생산적인 용도로의 대체취득을 위해 재투자되기 때문에 대체취득비용에 따라 세액을 감면할 것이 아니라 양도차익에서 대체취득을 위한 追加費用을 공제하는 방향으로 전환되어야 함.

양도시에 면제 및 감면하고 事後管理하여 감면요건이 충족되지 않으면 事後追徵하는 방식에서 양도시에 과세하고 사후에 면제 및 감면요건을 충족하면 還給하는 방식으로 전환되어야 함. 양도소득세 및 특별부가세는 기본적으로 모든 자산의 양도시에 과세되어야 하나 여러가지 경제적 상황을 고려하여 감면해 주는 것이므로 양도시에 과세하고 사후에 환급하는 방식이 타당함.

2) 稅率體系 調整

양도소득세의 누진세율 체계를 20~50%로 하향조정하여 종합소득세의 세율체계와 일치시키되, 都賣物價上昇控除, 長期保有特別控除, 讓渡所得控除 조항은 철폐시킴.

양도소득세의 고세율체계(40~60%)로 인해 장기간에 걸쳐 발생된 양도차익이 실현되면서 세부담이 높아지기 때문에 凍結效果로 인한 토지의 정상적인 거래 및 토지의 효율적 이용개발을 저해하였으며 많은 감면조항들의 제정이 요구되었고 양도소득세의 脫漏現狀이 많이 나타났음. 따라서 最低稅率을 20%로 하향하되, 讓渡差益의 26% 수준에 달하는 讓渡所得控除(150만원), 長期保有特別控除(10년 이상은 양도차익의 30%, 5년 이상 10년 미만은 10% 공제), 都賣物價上昇控除를 철폐하면 법정세율이 낮아져도 실효세부담은 증가함.

長技保有特別控除는 장기보유를 장려하기는 하지만 정상적인 토지양도를 지연시키는 凍結效果(locking-in effect)를 초래하며 과거의 과세등급은 매우 낮았기 때문에 擬制取得日(1983년 1월 1일)을 정함으로써 장기보유에 대한 혜택을 주는 것이 바람직함. 物價上昇控除는 2년 이상 부동산을 보유하다가 양도하는 경우에 장기간에 걸쳐 발생된 양도차익이 양도시점에 일시에 실현되는 集中效果(bunching effect)를 완화하지만 다른 장기성 금융자산소득의 경우 물가상승을 공제하고 있지 않기 때문에 철폐하는 것이 자산간의 水平的 衡平性을 유지하게 되어 합리적임.

未登記專賣는 현재의 75%를, 2년 미만 보유 부동산의 양도는 현재의 60%를 유지하여 불법적 거래 및 단기차익을 노린 거래는 억제하며, 2년 이상 보유한 국민주택규모 이하의 주택은 30%의 세율 대신 양도소득에 따라 양도소득세율을 적용해야 함.

金融實名制가 실시되고 금융자산 소득이 종합과세되면 부동산 양도소득의 분리과세도 綜合課稅로 전환되어야 함.

3) 徵收方法 改善

현재와 같이 양도 후 신고하는 방법 대신에 부동산의 양도자가 소유권 이전등기 전에 관할 세무서 민원봉사실에서 개별공시지가(건물: 기준지가, 건물분 과세시가표준액)에 의해 양도소득세를 豫定申告 納付하고, 양수자가 납세필증을 등기신청 서류에 첨부하여 所有權 移轉登記하며, 예정신고 후 과세관청이 確定決定하여 追加告知 또는 還給하는 방법으로 정산함. 이러한 과세방법은 과세결정 및 징수행정을 신속히 함으로써 징수율을 높일 수 있고 양도자의 양도소득세액 세무관청에서 확정결정함으로써 신고상의 착오도 줄일 수 있음.

양도차익 계산시 세무행정상의 어려움으로 인해 실지 거래가액 기준으로 전환하지 않는다고 해도 실지 거래가액을 부동산등기부에 기재함으로써 장래 실지 거래가액 결정 원칙으로의 전환시 활용토록 해야 함.

〈 表 30 〉 讓渡所得稅의 稅率體系와 改善案

(단위: %)

과세구간 (만원이하)	한 계 세 율				평 균 세 율				양도소득세율	
	종합소득	양도소득	상속	증여	종합소득	양도소득	상속	증여	한계	평균
400	5	40	10	15	5	40	10	15	20	20
800	10	40	10	15	7.5	40	10	15	20	20
1,000	20	40	10	15	10	40	10	15	20	20
1,600	20	40	10	25	13.8	40	10	18.8	20	20
2,000	30	40	10	25	17	40	10	20	30	22
3,000	30	40	20	25	21.3	40	13.3	21.7	30	24.7
3,200	30	45	20	25	21.9	40.3	13.8	21.9	30	25
6,000	40	45	20	25	30.3	42.5	16.7	23.3	40	32
6,400	40	50	20	25	30.9	43.0	16.9	23.4	40	32.5
9,000	50	50	20	25	36.4	45	17.8	23.9	50	37.6
10,000	50	50	20	35	37.8	45.5	18	25	50	38.5
20,000	50	55	20	35	43.9	50.3	19	30	50	44.3
25,000	50	55	30	35	45.1	51.2	21.2	31	50	45.4
3억 이하	50	55	30	45	45.9	51.8	22.7	33.3	50	46.2
5억 이하	50	55	30	45	47.6	53.1	25.6	38	50	47.7
10억 이하	50	60	40	60	48.8	56.6	32.8	49	50	48.9
100억	50	60	55	60	49.9	59.7	52.8	58.9	50	49.9

註: 종합소득세와 양도소득세에는 7.5%의 주민세가 부과됨.

6. 宅地超過所有負擔金

宅地所有上限制는 개인이나 법인이 소유할 수 있는 택지의 면적에 상한을 정하고, 이를 초과하는 택지에 대해서는 처분이나 이용·개발을 촉진하는 한편, 사후관리로서 宅地超過所有負擔金을 부과함으로써 택지의 공급을 촉진하고 국민의 주거생활 안정을 도모하려는 제도임.

6대도시에 宅地를 소유하고 있는 총 인원은 약 270만명으로서 평균 36.1명의 택지를 소유하고 있으며, 그 중에서 29,882명만이 200평을 초과하여 택지를 소유하고 있고, 그 보유면적은 약 1,416만평으로서 6대도시 전체 택지면적(97,557천평)의 14.5%에 해당함. 2년의 猶豫期間이 끝나는 1992년 3월 2일 이후 매년 6월 1일을 기준으로 개인(24,033가구)이 가구별로 200평을 초과하여 택지를 소유하고 있거나, 법인(9,408사)이 단 1명의 택지라도 소유하고 있으면 약 818만평에 해당되는 초과소유분 택지에 대해서 4%(주택부속토지) 또는 6%(나대지)의 부담금이 부과되며, 1994년부터는 7% 또는 11%가 부과됨.

1992년 6월에 처음으로 부과된 택지초과소유부담금은 14,718명(가구: 13,048명, 법인: 1,670명)에게 11,444억원이 부과되었음. 이 금액은 92.3.2~5.31 기간의 부담금으로 1년 기준으로 환산하면 약 5,776억원에 상당함. 그러나 택지초과소유부담금도 시간이 흐름에 따라 택지의 13.3%를 차지하는 나대지(택지의 82%에 해당하는 200평 미만 주택부속토지를 제외하면 택지초과소유부담금 대상토지의 대부분을 차지함)가 개발됨에 따라 그 대상은 크게 줄어들 것임.

宅地의 범위에 토지초과이득세의 주 대상토지인 裸垆地가 포함되기 때문에 나대지는 이중과세되고 있으나, 商業地域의 裸垆地는 그 성격 및 가격상 택지개발을 위하여 보유하고 있음은 비합리적이므로 상업지역의 나대지는 부과대상에서 제외되어야 함. 또한, 200평을 초과하여 주택을 소유하고 있는 경우에도 종합토지세에서 고율 분리과세의 적용을 받고 있기 때문에 1994년부터 적용될 7% 및 11%의 초과소유부담금 부과율을 낮추어야 하며, 종합토지세가 강화되면 택지초과소유부담금은 폐지해야 함.

< 表 31 > 宅地超過所有負擔金 賦課額

(1992. 8. 3 현재)

(단위: 百萬元)

	계			가 구			법 인		
	계	주택부속 토 지	나대지	계	주택부속 토 지	나대지	계	주택부속 토 지	나대지
합 계	144,449	32,636	111,813	97,086	27,196	69,890	47,363	5,440	41,923
서울	96,216	20,685	75,531	59,499	17,574	41,925	36,717	3,111	33,606
부산	18,314	4,083	14,231	15,058	3,612	11,446	3,256	471	2,785
대구	7,727	2,078	5,649	6,547	1,821	4,726	1,180	257	923
인천	5,176	1,080	4,096	4,116	964	3,152	1,060	116	944
광주	4,505	1,141	3,364	3,278	802	2,476	1,227	339	888
대전	7,232	2,370	4,862	4,989	1,555	3,434	2,243	815	1,428
9 개 도	5,279	1,199	4,080	3,599	868	2,731	1,680	331	1,349

資料: 건설부, 『건설통계편람』, 1992.

V. 맺음말

産業化 및 都市化에 따라 가용토지의 수요는 증가하였으나 都市用 土地의 供給은 제한되었으며, 土地의 利用 및 開發規制로 토지의 효율적인 개발도 억제되어 지가가 급등하게 되었고 토지소유의 편중도 심화되었음. 또한 토지관련정보 및 토지평가체제가 미정비되었으며, 토지세제의 근간을 이루는 종합토지세와 양도소득세가 취약하여 토지 保有費用이 낮고 자본이득도 제대로 환수하지 못해 지가차익을 노린 무기적 수요를 불식시키지 못하였음.

이러한 土地問題를 해결하기 위해서는, 국토보전을 위한 이용규제 및 무기억제를 주된 목표로 함으로써 토지의 적극적인 개발, 공급, 이용 및 거래 등을 제약하고 있는 현행 토지제도를 개선하여 可用土地의 供給擴大 및 土地의 效率的 利用을 통해 장기적인 지가상승을 억제해야 함. 그러나, 규제완화 및 도시용 토지 공급확대 등의 토지제도 개선에 의해 국지적·단기적으로 지가가 상승할 우려도 있음.

토지에 대한 選好 및 投機'를 불식시키기 위해서는 토지관련세제를 강화하여 토지에 대한 保有費用을 높이고 지가상승으로 인한 자본이득의 적정수준을 환수해야 하며, 土地의 公共性에 대한 인식을 높이고 토지관련 제도 및 세제를 합리적으로 운영하기 위해서 土地基本法을 제정하고, 1990년부터 도입되어 실시되고 있는 公示地價制를 보완, 발전시켜 토지의 정확하고 공정한 평가가 이루어져야 하며, 현재 여러 기관에 분산되어 있는 토지관련 정보 및 업무를 효율적으로 운영하기 위해서는 독립된 專擔機構의 설치가 필요함.

종합토지세의 과표현실화, 별도합산과 종합합산의 철폐, 감면대상토지의 축소 등을 통해 토지에 대한 保有費用을 높이고 토지간에 세부담의 水平的 衡平性을 제고함으로써 土地의 선호풍조를 불식시키고 토지의 보다 효율적인 이용을 유도하며, 토지소유의 편중에 기인된 부의 불형명도를 낮춰 계층간 垂直的 衡平性도 제고해야 하며, 土地移轉에 따른 취득세 및 등록세를 낮추어 정상적인 거래를 촉진해야 함.

지가상승에 의해 발생하는 자본이득을 정상적으로 환수하기 위해서는 양도소득세의 세율을 적정수준으로 하며, 각종 소득공제 및 면제, 감면 등을 줄이고, 세무행정을 강화하여 탈루현상을 막음으로써 양도소득세를 합리화해야 함.

우리나라의 토지가격은 생산성에 비하여 고평가되어 있기 때문에 종합토지세의 실효세부담을 올리는 데 한계가 있으며, 양도소득세는 실현된 자본이득에 대해서만 과세되므로 凍結效果로 인해 발생한 자본이득의 회피가 가능하며, 외부경제요인에 의해 발생하는 단기적이고 국지적인 지가급등세를 억제할 필요가 있기 때문에 현행 토지초과 이득세를 보완하여 綜合土地稅의 補完 및 讓渡所得稅의 예납적 기능을 수행하도록 해야 함.