

<연구논문집 99-01>

租稅改革의 方向 摸索: 韓國과 美國

개원 7주년 기념 심포지엄 발표논문집

1999. 12

韓 國 租 稅 研 究 院

序 言

새로운 천년의 시작을 눈앞에 둔 우리 경제는 지금 매우 중대한 기로에 있음을 누구나 인지하고 있는 사실이다. 이제는 우리 경제가 선진국 진입을 위해 필요로 하는 제도개선과 경제위기 극복과정에서 시행된 각종 정책을 평가하고, 향후 개혁방향을 새로운 천년에 맞도록 재설정하여야 한다.

더욱이 최근의 경기회복세를 위기에서 완전히 벗어난 것으로 착각하는 현상이 나타나고 있는데 이러한 시점일수록 개혁의 허리띠를 더욱더 졸라매야 할 것이다.

조세정책은 재정정책과 더불어 금융·기업의 구조조정 및 실업대책, 경기활성화 등 경제위기 극복과정에서 중요한 역할을 담당하였고, 향후 적자재정 문제의 해결과 21세기의 새로운 환경에 적응하기 위한 대응방안의 모색에 있어서도 중요한 역할을 담당할 것이다.

한국조세연구원은 지난 7월 22일에 「조세개혁의 방향 모색 : 한국과 미국」이란 주제로 개원 7주년 기념 심포지엄을 개최하였다. 조세개혁의 필요성이 강력하게 요구되는 시점에서 우리보다 먼저 조세개혁을 실시한 미국의 성과와 과실을 조명하여 보았고, 이를 기반으로 우리나라 조세개혁의 방향을 모색하였다. 또한 위기극복 과정에서 조세정책이 국민의 조세부담에 미친 영향을 검토해 보았다.

본 연구원에서 개최한 심포지엄이 성공적으로 마무리 될 수 있도록 적극 지원해주신 경제사회연구회 임종철 이사장님 및 학계와 언론계의 많은 참석자에게 감사드린다. 또한 바쁘신 와중에도 한국을 방문하여 훌륭한 논문을 발표한 UC Berkeley대 석좌교수인 Alan Auerbach 교수와 본원의 현진권 박사와 연세대학교의 윤건영 교수께 감사 드리며, 발표된 논문에 대하여 적절한 논평을 해주신 분들과 종합토론에 참여한 분들께 감사드린다.

끝으로 본 논문집의 내용은 저자의 개인적인 견해이며 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

1999年 12月

韓國租稅研究院

院長 柳 一 鎬

심포지엄의 개요

- 주 제 : 조세개혁의 방향모색 - 한국과 미국
- 일 시 : 1999년 7월 22일(목) 13:30 ~ 17:10
- 장 소 : 한국조세연구원 10층 대강당
- 진행순서
 - 13:30~14:00 등 록
 - 14:00~14:10 개회사: 유일호 한국조세연구원 원장
축 사: 임종철 경제사회이사회 이사장
 - 14:10~15:30 제1주제 발표 및 토론
<주 제> Tax Reform in the United States :
Lessons from the Tax Reform Act of 1986
and its Aftermath
사회자 : 곽태원(서강대학교 교수)
발표자 : Alan Auerbach(UC Berkeley대 석좌교수)
토론자 : 김정훈(한국조세연구원 연구위원)
안종범(성균관대학교 교수)
 - 15:30~15:50 중간휴식
 - 15:50~17:10 제2주제 발표 및 토론
<주 제> 우리나라 조세정책의 평가와 개혁과제
사회자 : 이준구(서울대학교 교수)
발표자 : 현진권(한국조세연구원 연구위원)
윤건영(연세대학교 교수)
토론자 : 박재완(성균관대학교 교수)
원윤희(서울시립대학교 교수)
 - 17:30~ 리셉션

目 次

<개회사 및 축사>

개회사/ 유일호 한국조세연구원 원장	9
축사/ 임종철 경제사회연구회 이사장	11

<주제발표>

□ 제1주제

Tax Reform in the United States: Lessons from the Tax Reform Act of 1980 and its Aftermath

◆ 발표논문	15
◆ 국문요약	43
◆ 영문요약	45
◆ 토론요약	48

□ 제2주제

우리나라 조세정책의 평가와 개혁과제

◆ 발표논문	55
◆ 국문요약	99
◆ 토론요약	102

開 會 辭

안녕하십니까?

바쁘신 중에서도 오늘 한국조세연구원의 개원 7주년 기념 심포지엄을 축하하기 위해서 이 자리에 참석해 주신 박종철 이사장님과 귀빈 여러분에게 먼저 깊은 감사를 드립니다.

조세제도 및 관련 분야에 대한 체계적인 연구를 통하여 정부의 조세정책 수립을 지원하기 위하여 설립된 한국조세연구원이 개원 7주년을 맞이하게 되었습니다. 지난 7년 동안 저희 한국조세연구원은 우리나라의 조세정책 수립을 적극 지원하였고 주요 경제현안들에 대한 정책대안을 제시하는 등 심도 있고 폭넓은 연구활동을 펼치면서 괄목할 만한 성과를 거두어 왔다고 자부하고 있습니다.

저희들이 느끼는 이러한 자긍심 뒤에는 항상 여러분들의 따뜻한 관심과 협조, 그리고 지원이 있었다고 생각합니다. 오늘의 한국조세연구원이 있기까지 도와주고 이끌어 주신 모든 분들에게 다시 한번 감사를 드리면서 앞으로도 변함없는 관심과 애정 어린 충고를 부탁드립니다.

새로운 밀레니엄 시대의 시작을 눈앞에 둔 우리 경제는 지금 매우 중요한 기로에 있습니다. 일찍이 경험하지 못했던 IMF 관리체제를 성공적으로 극복하여 계속 높은 성장세를 이어 가느냐, 아니면 저성장의 수렁에 빠져드느냐의 갈림길에 서 있는 것입니다. 위기 극복을 위하여 기업, 정부, 노동 등 여러 분야에서 매우 강도 높은 개혁정책이 실시되었고 특히 조세정책은 이러한 개혁정책을 원활하게 수행할 수 있도록 지원하였습니다. 앞으로 상당기간동안 우리 경제의 성과는 이들 주요 정책의 내용과 성공여부에 따라 크게 달라질 것

입니다.

따라서 이제는 우리 경제가 필요로 하는 제도개선과 경제위기 극복과정에서 시행된 각종 정책, 특히 조세정책들이 국민의 조세부담에 미친 영향을 검토해 보고 눈앞에 다가온 21세기의 조세정책 방향에 대해 생각해 보아야 할 시점이라고 생각합니다.

이에 저희 한국조세연구원은 ‘조세개혁의 방향 모색’이라는 주제로 미국 버클리대 Auerbach 교수, 및 각계 전문가들을 모시고 미국에서 시행되었던 조세 개혁의 시사점을 듣고 우리에게 주는 교훈을 다시금 생각해 보는 자리를 마련 하였습니다.

아무쪼록 오늘 심포지엄에서 보다 획기적이고 다양한 의견들이 제시되어 우리 경제가 나아가야 할 좌표를 설정하는 데 조금이나마 도움이 되었으면 하는 바람입니다.

끝으로, 여러 가지로 바쁘신 데도 불구하고 흔쾌히 한국조세연구원 개원 7주년 기념 심포지엄에 참가하셔서 자리를 더욱 빛내주시는 토론자 여러분들에게 진심으로 감사를 드리면서 이것으로 개회사에 갈음하고자 합니다.

감사합니다.

1999년 7월 22일

한국조세연구원

원장 유 일 호

祝 辭

안녕하십니까. 경제사회연구회 이사장 임종철입니다.

한국조세연구원이 개원 7주년을 맞이하게 된 것을 경하하며 7주년에 즈음하여 조세개혁의 방향모색이란 주제로 한미 양국의 경험과 과제를 중심한 심포지엄을 열게 된 것을 진심으로 축하하는 바입니다.

이 자리에 계신 주제발표자와 토론자, 사회자는 말할 것도 없고 청중여러분도 거의 조세전문가이실 것이므로 부처앞에서 설법하는 격이 되겠습니다만 조세란 한편으로는 시민정부·민주국가 존립의 물질적 기반이면서 동시에 다른 한편으로는 직접적 반대급부 없이 이루어지는 民富의 일방적 收用입니다. 따라서 양자간에는 단기적으로는 甲得乙失이라는 zero-sum game적 관계만 존재합니다. 시민사회초기에 있었던 야경국가관, 값싼 정부론은 일방적으로 부를 수용당하는 시민입장에서 그재산을 지키기 위한 이론이었던 것입니다.

그러나 한편 생각하면 甲得乙益이란 positive sum game적 관계가 성립될 수 있고 되어야 하는 부분이 조세부분이 아닌가 생각합니다. 그것은 조세수입을 재원으로 한 정부의 공공재 생산활동이라는 기술적 의미에 있어서뿐만 아니라 민주사회에 있어서의 시민과 정부의 상호의존이란 기본관계에서도 성립되는 것입니다. 시민사회 3백년의 역사를 통하여 봉건시대의 영주·농민 관계보다도 훨씬 더 긴밀한 상호의존관계, 상호보완관계를 갖는 것이 시민과 정부이고 그 연결고리가 되는 것이 조세라고 생각합니다.

그러려면 조세는 비단 재정이론에서 말하는 조세 3원칙에 충실해야할 뿐 아니라 한국같이 선진사회로 가는 문턱에 있는 상위중소득 국가에서는 ‘지속가능성

장'과 '사회조화'를 극대화시켜줄 수 있는 내용을 가져야 할 것입니다.

그런데 우리나라 조세 및 조세제도, 조세행정은 원칙에 충실한 하나의 완전한 체계를 이루지 못하고 정부주도형 계획적개발, 내용적으로 말하면 극대화된 정부규제를 통한 고도성장을 뒷받침하기 위해 그때 그때의 편의에 따라 변칙적인 짜깁기식으로 만들어진, 전문점적 체계를 결여한 잡화상적 구성을 가진 것이 아닌가 저으기 걱정됩니다.

조세제도가 이런 짜깁기식이 아니라면 정부는 소정의 세수를 확보 하면서도 시민에게도 정의와 복지가 보장될 수 있었을 것이라고 생각합니다. 120평짜리 호화 아파트를 90평, 30평으로 쪼개 분양함으로써 세액을 4분의 1로 줄이려는 편법을 민간기업이 시도했다는 것은 바로 세제불비, 짜깁기식 세제의 실태를 입증하는 것이라 생각합니다.

이러한 결함은 이번의 심포지엄과 또 지금까지 계속되어 왔고 앞으로도 계속될 한국조세연구원 전문가 및 재정학자 여러분의 노력으로 하루속히 시정되고 조세가 과거같이 규제적 성장을 위한 도구가 아니라 복지와 정의 실현을 위한 엔진이 될 수 있도록 환골탈태되기를 기원하면서 인사말씀을 끝내겠습니다.

1999년 7월 22일

경제사회연구회

이사장 임 중 철

第 1 主題

Tax Reform in the United States:

Lessons from the Tax Reform Act of 1986 and its

Aftermath

- 主題發表
Alan Auerbach 教授(UC Berkeley大)
- 司 會
郭泰元 教授(西江大學校)
- 討 論
金正勳 研究委員(韓國租稅研究院)
安鍾範 教授(成均館大學校)

Tax Reform in the United States:

Lessons from the Tax Reform Act of 1986 and its Aftermath

Alan J. Auerbach
University of California, Berkeley

- . Introduction
- . The Major Provisions of TRA86
- . Did TRA86 Accomplish its Objectives?
- . The Stability of TRA86
- . Current Proposals for Fundamental Tax Reform
- . What Next?

This paper has been prepared for presentation at the Korea Institute of Public Finance, July 22, 1999.

. Introduction

The Tax Reform Act of 1986 (TRA86), adopted by the United States in October of that year, represented the most sweeping change in the U.S. federal income tax since World War II, when the income tax was transformed from a tax on the wealthy to one paid by most citizens. TRA86 was not intended to raise revenue. Instead, its main objectives were to reduce marginal tax rates, to broaden the tax base, and to make the tax system simpler, while at the same time maintaining approximate revenue neutrality and not altering the distribution of the tax burden among different income classes.

The years since 1986 have provided an opportunity to evaluate the success of TRA86 in terms of its stated objectives, and to consider the merits of additional tax reform objectives not pursued in 1986. The post-TRA86 period has also given us an opportunity to assess the stability of the tax reform. Two major premises underlying TRA86 were

- that welfare-improving tax reform required major legislation that forced compromises to be made by several special-interest groups simultaneously; and
- that the grand coalition that supported TRA86 could hold together thereafter.

Whatever the truth of the first of these premises, doubt has been cast on the second by tax legislation passed in the years since 1986, notably in 1990, 1993 and 1997. These pieces of legislation have taken a decidedly different tone, moving away from fundamental tax reform, causing disappointment among those who hoped tax reform would last. Yet, by eroding TRA86, they have also encouraged calls for further major reform, notably toward simpler, consumption-based taxation.

In this paper, I review what TRA86 did, what its effects appear to have been, and what reform issues have appeared in the years since. I also discuss how the U.S. income tax has changed in the years since 1986 and the implications of these changes for the current tax reform debate in the United States.

. The Major Provisions of TRA86

As indicated above, the design of TRA86 intentionally excluded two potentially important objectives of tax legislation, a change in revenue and a change in the progressivity of the tax burden. Both of these omissions reflected the desire to bring together groups whose views differed on these issues but who agreed on the benefits of the other objectives being addressed.

Auerbach and Slemrod (1997) provide a detailed discussion of the provisions of TRA86, so only a brief description will be given here. The tax reform aimed to simplify the tax system, reduce marginal rates and broaden the

tax base, and increase the perception of tax fairness. While simplification, rate reduction and base-broadening all can be thought of as reflecting the goal of increasing economic efficiency, the objective of tax fairness is more difficult to align with the standard goals of efficiency and equity. As TRA86 aimed to maintain the relative tax burdens of different income classes, its notion of fairness was not one of distributional, or “vertical,” equity. Rather, it corresponded more to a notion of “horizontal” equity, of individuals in similar circumstances facing similar tax burdens.

In practice, horizontal equity has proved a difficult concept to make operational, but many of TRA86’s provisions were clearly aimed at collecting tax from individuals and businesses that seemed to be avoiding their “fair share” through the legal use of various tax incentives, such as accelerated depreciation and industry-specific deductions. These new provisions included rules limiting the deduction of losses derived from “tax shelters” and “passive” real estate investments, and a strengthened Alternative Minimum Tax (AMT).¹ As they were aimed at specific groups of taxpayers and particular types of activities, these “fairness” provisions were typically quite complex, and tended to work against the general objective of simplification.

¹ The AMT, which applies both to corporations and to individuals, runs essentially in parallel with the regular income tax. Taxpayers compute tax liability under both tax regimes, and pay whichever is higher. The AMT has a broader base and a lower rate than the ordinary income tax, so it tends to apply primarily to individuals or firms who succeed in reducing their ordinary tax base by a substantial amount.

The remaining major provisions of TRA86 focused on rate reductions, simplification, and broadening the tax base through the elimination of “tax expenditures.” The top marginal income tax rates were reduced from 46 percent on corporations and 50 percent on individuals to 34 percent on corporations and 33 percent on individuals. The individual tax schedule had the unprecedented characteristic that the 33 percent top marginal rate did not apply to those in the very highest income group, who instead faced a 28 percent marginal tax rate. This nonmonotonicity was consistent with the theory of optimal income taxation (e.g., Stiglitz 1987). But it was poorly understood by many non-economists who confused increasing marginal rates with increasing *average* tax rates and distributional equity.

To offset the revenue loss from these tax rate reductions, the legislation eliminated the investment tax credit and certain individual itemized deductions. It also raised the effective tax rates on certain forms of capital income by eliminating deductions by high-income individuals for Individual Retirement Accounts (IRAs) and removing the favorable tax rate on capital gains. These capital income tax provisions also served to maintain the estimated tax progressivity, by raising taxes on higher-income individuals who benefited the most from marginal tax rate reductions.

Also working toward this objective, at the low-income end of the income distribution where rate reductions were less significant, were increases in the

standard deduction and personal exemptions, and the expansion of the Earned Income Tax Credit (EITC). The EITC is a provision that provides a marginal subsidy for wages up to a certain level, and then is phased out at higher income levels. Thus, it is viewed not only as a tool for enhancing tax progressivity, but also one of encouraging labor force participation at the bottom of the income distribution. Unfortunately, the phasing out of the EITC at higher income levels has an opposite labor supply effect on affected individuals, for it effectively imposes a high marginal tax rate on their continued labor supply activity. The effect of the EITC on a representative household's budget constraint is depicted in Figure 1. In the figure, the wage subsidy applies up to labor income Y_0 , and then is phased out between incomes Y_1 and Y_2 .

Many of these same provisions were also intended to contribute to tax simplification. The increase in the standard deduction should have reduced the number of taxpayers choosing to itemize deductions, and the increased standard deduction and personal exemptions should also have increased the number of low-income individuals with no tax liability, who were therefore not required to file tax returns. Also contributing to the objective of simplification was the elimination of various deductions and the associated record keeping, for those taxpayers who continued to itemize their deductions. The elimination of the capital-gains differential reduced the complexity of the tax calculation itself and

also reduced the incentive to engage in complicated transactions aimed to characterize ordinary income as capital gains.

. Did TRA86 Accomplish its Objectives?

Before turning to a consideration of what has happened to the tax system since 1986, it is useful to consider the economic impact that TRA86 itself appears to have had. This is a difficult task in general, because of the many contemporaneous economic changes and the fact that major tax changes occurred again after just a few years, but there are conclusions that one can draw.

1. Simplification

In general, TRA86 does not appear to have contributed significantly to simplifying the tax system. The share of taxpayers itemizing deductions on their returns did fall, from 39 percent in 1986 to 29 percent in 1988, but this is the only major simplification achievement to which one can point. Another potentially important source of simplification, a reduced number of low-income filers, failed to materialize (Auerbach and Slemrod 1997), apparently because of the expansion of the EITC. As the EITC is a tax credit aimed at lower-income workers, it was designed to be refundable in order that these workers, many with little or no tax liability, could benefit. However, the credit could be received only by filing a tax return, so many EITC recipients with no income tax liability had to file tax returns simply to receive the credit.

This negative finding is important, for it emphasizes the difficulty of achieving different goals through the tax system simultaneously. A simple tax system, by its nature, permits relatively little “social engineering.” Thus, if the government seeks to accomplish social objectives using tax expenditures, rather than direct expenditures, it is likely to have to forego certain elements of simplicity to do so.

In some instances, the provisions of TRA86 were not intended to foster simplicity, so the fact that they failed to do so should come as no surprise. In particular, the “fairness” provisions aimed at reducing tax avoidance by high-income individuals and corporations were, by nature, quite complicated. The many complaints they led to were due, in part, to their complexity, although it is difficult to separate this source of objection from the more obvious one of rising tax liability.

Another goal of TRA86 that worked against simplicity was that of keeping statutory marginal tax rates low, even at the high end. To preserve progressivity while doing so, it was necessary to raise taxes on higher-income individuals through other provisions, one of which was to phase-out the deduction for IRA contributions as income rose. The result, though, was like that of the EITC phase-out just discussed, a higher effective marginal tax rate on income in the phase-out range. Thus, the appearance of a lower marginal tax rate was somewhat illusory, and simplicity was sacrificed. Unfortunately, as discussed further below, this

alternative approach to achieving progressivity was one “innovation” of TRA86 that has thrived in the years since, and led to much greater complexity.

2. Tax Fairness

As discussed above, TRA86 included provisions aimed at reducing the number of tax shelter investments. It succeeded in this relatively narrow objective. There is also evidence of a shift in the ownership structure of housing, from indirect to owner-occupation, as a consequence of the introduction of passive loss rules on real estate investment (Auerbach and Slemrod 1997). The AMT also succeeded in its objective of collecting additional tax from certain corporations and high-income individuals. However, as already discussed, these provisions cut against the aim of simplifying the tax code, and in the years since 1986, there have been attempts to weaken them, particularly the AMT. Indeed, the complexity associated with the AMT has grown over the years, for two primary reasons. First, the growth in nominal income since 1986 has placed more individuals in the “high-income” category particularly susceptible to the provisions of the AMT. Second, as further legislation has eroded TRA86’s base broadening accomplishments, the tax liabilities of many “ordinary” individuals have declined, making them more likely to be subject to the AMT. Thus, TRA86 accomplished its goal of increasing the “perception” of fairness, but at a cost of greater and growing complexity.

As discussed above, another aspect of the “tax fairness” goal of TRA86 was the improvement of horizontal equity, defined as the “equal treatment of equals.” This concept has proved difficult to design precisely, for it requires one to decide what characteristics are appropriate for distinguishing among individuals, and which ones are not. Many of the base-broadening provisions of TRA86 reflected the view that the tax system made too many such distinctions, and that eliminating certain deductions could improve horizontal equity, while also perhaps making the tax system simpler.

Based on various approaches to the measurement of horizontal equity, Auerbach and Hassett (1999) conclude that TRA86 was a success – it raised their computed index of horizontal equity, at least for those in the middle of the income distribution, where many of the eliminated deductions were most important.

3. Efficiency and Behavioral Effects

Improving economic efficiency was not the only goal of TRA86, nor even necessarily its most important goal. Still, the reduction in marginal tax rates and the removal of many tax distortions among taxpayer activities were expected to improve efficiency. Unfortunately, it is difficult to observe changes in efficiency directly, so one is left to look for behavioral changes with which efficiency improvements might be associated.

The behavioral change that has received the most attention is labor supply. Because TRA86 reduced marginal tax rates substantially on some individuals, it

was hoped that this would stimulate labor supply. However, it is necessary to recognize that the labor supply incentives may not have increased as much as one might have thought. First of all, marginal tax rates only declined substantially at the top of the income distribution and, through expansion of the EITC, at the very bottom as well. Second, with the broadening of the tax base, the implicit price of a variety of consumption items (those previously subsidized through tax expenditures) rose, thereby having an offsetting effect on the real wage.

As discussed further in Auerbach and Slemrod (1997), it is logically quite difficult to change the tax system in a manner that preserves progressivity while at the same time reducing the *effective* marginal tax rates on labor income, taking account of all tax changes. Thus, it is not surprising that the labor supply effects of TRA86 were small, although they do appear to have conformed to theory, with the most evident labor-supply responses coming from higher-income women, and from increased participation among those eligible for the EITC.

On the other hand, TRA86's increases in taxes on capital also appear to have had an effect, manifested by a decline in contributions to IRAs, a sharp drop in capital gains realizations, and a shift in investment away from those assets whose cost of capital rose the most (Auerbach and Slemrod 1997). Not all of these changes necessarily represented significant efficiency losses. For example, the literature remains unclear about whether contributions to IRAs constituted new saving. To the extent that the favorable tax treatment of IRAs was simply a

windfall to existing saving, curtailing the tax benefit would have generated an efficiency gain, not an efficiency loss. Similarly, much of the recent evidence on capital gains realizations has stressed that much of the realization response to taxation is a timing response, not a long-run response. If the long-run response is relatively insensitive then, again, the increase in capital gains taxes would represent a less serious challenge to economic efficiency.

On the whole, then, TRA appears to have had some positive and some negative effects on economic efficiency, with the former associated with labor supply and the latter associated with saving. Its generally negative treatment of saving, and the fact that the United States has historically had a very low private saving rate, certainly help explain why the more recent U.S. tax reform debate has focused on the consumption tax, which treats saving more favorably.

4. Distributional Equity

As discussed, TRA86 was not aimed at altering the relative tax burdens of those in different income classes. Most importantly, its provisions were carefully designed to offset one another in this regard, with substantial rate cuts at the top being offset by increases in taxes on capital income. However, the period since 1986 has witnessed a substantial change in the *before-tax* U.S. income distribution, which makes evaluation of the actual distributional impact of TRA86 difficult. During the period 1985-1999, real pretax family income grew by 12 percent on average. However, as shown by the following table, this growth was very uneven.

The income growth in each of two lowest quintiles of the population (the bottom two-fifths) was *negative*. In stark contrast, family incomes at the top grew rapidly: 23 percent in the highest income quintile (the top fifth), 27 percent in the highest income decile, and 45 percent in the highest income percentile.

Average Real Pre-Tax Income Growth, 1985-99

<i>Families (by income group)</i>	<i>Percent Increase</i>
Lowest Quintile	-5
Second Quintile	-1
Third Quintile	3
Fourth Quintile	6
Highest Quintile	23
Top 10 Percent	27
Top 5 Percent	33
Top 1 Percent	45
All Families	12

Source: Auerbach and Gale (1999)

This shift in the income distribution raises two questions. First, if it is being caused by factors unrelated to the tax system, then what is the appropriate

response? Some argue that, even if distributional neutrality was an appropriate objective at the time of TRA86, the increase in inequality since then argues for a shift in the tax burden toward higher-income individuals. However, others have suggested that at least some of the income shift toward higher-income individuals was *caused* by TRA86 and its sharp reduction in top marginal tax rates. (Feenberg and Poterba 1993).

5. Revenues

At the time that TRA86 was passed, official revenue estimates projected a moderate decline in individual tax revenues and a roughly equal increase in corporate tax revenues. In the years that followed, corporate income tax revenues fell short of predictions, while individual income tax revenues were higher than predicted. This is illustrated in the table below, which presents the forecast errors (excluding those directly attributable to new legislation) in the official government budget corresponding to corporate and individual tax revenues for each of the three fiscal years immediately following the passage of TRA86, namely, 1988, 1989, and 1990.²

² The fiscal year begins October 1 of the previous calendar year, so the first fiscal year to begin after the October, 1986 passage of TRA86 was 1988. It is appropriate to begin with 1988, for the initial budget for the fiscal year is presented around January or February of the previous year. Thus, the 1987 fiscal year budget was presented in early 1986, well before forecasters could have anticipated the effects of TRA86.

Fiscal Year Projections, 1988-1990

(in billions of dollars and as a percent of own forecast)

<i>Fiscal Year</i>	<i>Individual Revenues</i>	<i>Corporate Revenues</i>
1988	\$9.0 (2.2%)	-\$26.4 (-27.9%)
1989	32.8 (7.4)	-15.9 (-15.3)
1990	5.5 (1.2)	-28.0 (-30.0)

Source: U.S. Federal Budgets, 1988 – 1992

As the table shows, individual tax revenues were higher than the initial budget estimates, while corporate tax rates were substantially lower. A major factor contributing to the strong performance of individual tax revenues was the shift in income toward those in the highest tax brackets. As just discussed, at least part of this shift in income may be attributable to TRA86 itself. A part of the mechanism through which individual incomes may have risen after TRA86 was a shift in the form of corporate organization.

Given the relative increase in the tax burden on corporations, those businesses with some flexibility as to their corporate status had the incentive to

choose an alternative form not subject to standard corporate tax rules. One such form, the “S” corporation, was particularly attractive, as it provided individual tax treatment while still offering limited liability and other non-tax benefits of the corporate form of organization. However, because of restrictions on the number of shareholders, S-corporation status was typically available only to smaller corporations. Thus, evidence of a tax-induced shift comes from the fact that, after 1986, there was a sharp drop in the reported income of smaller “C” corporations (those corporations subject to regular corporate tax rules), while the income reported by larger C corporations rose (Auerbach and Slemrod 1997).

However, tax-induced behavioral responses are only part of the story. As will be discussed more fully below, individual tax revenues have grown very strongly in recent years, with continuing growth of the share of income reported by high-income taxpayers. But this continued income shift cannot easily be attributed to tax changes, because the marginal rate reductions of TRA86 have been substantially reversed by subsequent legislation that preceded the period of the most remarkable revenue growth, roughly the past five years.

. The Stability of TRA86

In attempting to determine whether TRA86 accomplished its objectives, perhaps the most difficult obstacle is that the changes introduced by TRA86 did

not remain intact for very long. The most important provisions of the legislation – the reduction in marginal income tax rates – became fully effective only in 1988. By 1990, major new legislation had been passed, and the following years have seen even more significant changes in the income tax. Thus, whatever its potential impact, TRA86 really was not given enough time to be evaluated. However, the many changes that have occurred since then provide a different sort of evaluation of TRA86, suggesting that forming the coalition needed for major tax reform does not guarantee that the coalition will remain in place.

The three most important changes to the income tax since TRA86 have been the Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990 (OBRA90), the Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993 (OBRA93), and the Taxpayer Relief Act of 1997 (TRA97). The first two of these acts increased taxes while, as its name suggest, the last of these acts reduced taxes. The shift reflects the changing deficit picture in the United States. While federal budget deficits of around 5 percent of GDP persisted into the early 1990s, they have shrunk in recent years, to the point where the budget is now in surplus.³

However, each piece of legislation went beyond a simple adjustment of tax rates to alter revenues. All three fundamentally altered the structure of the tax system, in ways inconsistent with the principles underlying TRA86. In particular,

³ The current surplus is wholly attributable to the cash-flow surplus of the Social Security pension system, although the budget excluding Social Security is also projected to pass into surplus in the near future.

the acts made the tax system more complicated, increased taxes through marginal tax rate increases rather than base-broadening, and introduced distortions among different activities through the introduction of new taxes with narrow bases and new tax expenditures. As a detailed discussion of the provisions of each piece of legislation is not possible here, my focus will be on major income tax changes.

1. OBRA90

OBRA90, which resulted from an agreement between President Bush and a Democrat-controlled Congress, eliminated the nonmonotonicity of the tax rate schedule, replacing the top three marginal tax rate brackets of TRA86 (respectively, 28 percent, 33 percent, and 28 percent) with two brackets (28 percent and 31 percent). However, perhaps building on the approach taken with respect to IRAs under TRA86, it made the effective marginal tax brackets higher for higher-income individuals through new phase-out provisions. It introduced two such provisions, one that reduced allowable personal exemptions and another that disallowed a portion of itemized deductions as income rose. The only plausible reason for introducing these new provisions was to raise marginal tax rates without doing so “officially.” The cost, however, was added complexity and unintended effects, such as higher effective marginal tax rates on those with larger families and hence more personal exemptions being phased out.

OBRA90 also reintroduced a tax rate differential for capital gains, by setting a ceiling of 28 percent on capital gain income for those in the 31 percent

bracket. While this differential was small, its implementation introduced further complexity and reestablished the principle of favorable capital gains tax treatment.

2. OBRA93

In 1993, shortly after the election of President Clinton, Congress, still under Democratic control, passed OBRA93, which raised the corporate tax rate by one percentage point, to 35 percent. More importantly, the legislation introduced two new marginal tax rate brackets of 36 percent and 39.6 percent beyond the 31 percent bracket, for higher-income individuals. It also removed the ceiling on wages that had existed with respect to the 2.9 percent mandatory contribution to the Medicare system, further increasing the effective marginal tax rate on the labor income of high-income taxpayers.

These changes reflect a desire for increased progressivity that has resulted from the increasing dispersion in the income distribution. However, the political decision to limit rate increases to those at the very top of the income distribution – roughly the top 2 percent only – made the required marginal rate increases quite large. Combined with the phase-out provisions of OBRA90, these new tax rate increases translated into top marginal tax rates well above 40 percent, approaching the 50 percent top marginal tax rate that had prevailed prior to TRA86. Moreover, as the legislation maintained the 28 percent maximum tax rate on capital gains, it widened the differential between capital gains and ordinary income. Consistent

with its generally progressive thrust, OBRA93 expanded the EITC and increased the number of households eligible for this provision.

3. TRA97

The most recent significant changes to the income tax, in TRA97, offer perhaps the clearest evidence of movement away from TRA86. The brighter revenue picture, as well as the shift in Congressional control to the Republicans, contributed to the shift from revenue increases to revenue decreases as the object of legislation.

As TRA97 reduced tax revenues, its designers had the opportunity to do so through reductions in marginal tax rates. Instead, they maintained marginal tax rates and introduced a variety of new tax expenditures, including an alternative form of IRA (the “Roth” IRA), a new tax credit for college attendance, and a new credit for dependent children. Reflecting a desire to limit revenue losses, as well as continued sensitivity to the growing income gap between rich and poor, each of these tax benefits was introduced subject to an income phase-out, to exclude higher-income individuals from taking advantage of them.

Unfortunately, these phase-out provisions were not coordinated – different rules applied for each tax benefit – and thus introduced both a series of marginal tax rate increases and greater tax complexity. The new phase-outs, combined with those already present in the law – including those discussed above relating to the EITC, regular IRAs, itemized deductions, and personal exemptions, as well as

others not mentioned – place a large number of taxpayers – fully 25 percent of them in 1998 (U.S. Joint Committee on Taxation 1998, Table 3) – in marginal tax brackets other than their official ones.

Finally, TRA97 reduced the top marginal tax rate on capital gains to 20 percent. However, this lower rate applied only to long-term gains, and not to short term gains, and only to certain classes of assets. For other asset classes, such as real estate, the tax rate on long-term gains was reduced only to 25 percent. Thus, taxpayers now face several possible tax rates on their capital gains, making tax computation, and tax planning, considerably more complicated.

4. Where Are We Now?

With the passage of over a decade, there has been substantial erosion of tax law established by TRA86. The top marginal tax rate is nearly what it was prior to 1986, as is the relative tax treatment of capital gains. Several new tax expenditures have taken the place of those eliminated in 1986. The law is, perhaps, even more complex than it was prior to TRA86, as the result of the interaction of a variety of phase-out ranges aimed at maintaining revenue and progressivity without explicit adjustments in marginal tax rates.

As the result of strong economic growth and a growing share of income accruing to those in the top tax brackets, federal tax revenue as a share of GDP stands at an all-time peacetime high of nearly 21 percent. (U.S. Office of Management and Budget 1999). While some of this growth is attributable to the

rise in payroll taxes to support the Social Security and Medicare systems, recent growth has occurred largely via the income tax. Thus, in spite of significant longer run problems associated with paying for social insurance for an aging population (Auerbach and Gale 1999), current policy discussion is focused on a further income tax cut. While some of this discussion has addressed potential reductions in marginal income tax rates, primarily on working couples facing the “marriage penalty”, most has centered instead on a new round of tax expenditures. It is reasonable to expect the movement away from TRA86 to continue.

Yet, in spite of this process, or perhaps because of it, the past few years have also witnessed a spirited discussion of the possibility of enacting a major reform of the U.S. tax system, with most proposals being based on some form of consumption tax. Like another topic of tax policy currently receiving attention – reforming the Social Security pension system, perhaps through privatization – the attention given the consumption tax reflects the perceived need to encourage saving, as well as the belief that a consumption tax could be simpler than an income tax. Not all of the consumption tax proposals would simplify the tax system, but some certainly could.

. Current Proposals for Fundamental Tax Reform

In recent years, three consumption tax variants have received political support in the United States.

1. National Sales Tax

The simplest proposal would replace the U.S. federal income tax with a national sales tax. The sales tax would differ from the sales taxes currently imposed by most U.S. states, in that it would apply to most goods and services, not just goods. Some criticism has been levied at the proposal on the ground that a sales tax at a high rate might encourage tax evasion that would be relatively difficult to combat. However, the most serious objection to the national sales tax lies in its lack of progressivity. While this might be offset to a certain extent through variations in taxes on different goods, this approach to progressivity has generally been rejected in the literature (e.g., Atkinson and Stiglitz 1976) and is unlikely to be particularly effective. Indeed, an attempt in this direction was included in OBRA90, which introduced “luxury” excise taxes on furs, private airplanes, jewelry, yachts, and expensive automobiles. The policy proved very unpopular and was mostly repealed by OBRA93.

2. Flat Tax

Based on the original insights of Hall and Rabushka (1983, 1995), the flat tax begins with the basic structure of a value added tax (VAT), but is altered to give it more superficial resemblance to the current income tax, and to make adjustments for progressivity simpler.

First, the tax is imposed on an origin basis, rather than a destination basis, so that there are no border adjustments for imports and exports. In the United

States, this difference from the typical VAT is viewed as a “competitiveness” disadvantage by some politicians and business leaders. However, such concern generally is rejected by economists, who understand that exchange rate adjustments should roughly neutralize any such differences, leaving the real exchange rate unaffected and having no influence on the after-tax rate of return on inbound and outbound capital flows (U.S. Joint Committee on Taxation, 1991).

Second, the wage component of the tax is assessed at the individual level, rather than at the business level. This not only makes the tax look more like the current combination of individual and business taxes, but also permits the introduction of a standard deduction and personal exemptions, as under the income tax, to reduce the burden on lower-income families. Thus, the flat tax is more progressive than the national sales tax. In fact, with a relatively high taxpaying threshold, it reduces the tax burden on lower-income families currently paying tax. Given that its revenue-neutral marginal tax rate would probably fall somewhere in between 21 and 23 percent, it clearly would also benefit those at the top of the income distribution. Thus, it would represent a shift in the tax burden from the top and bottom to the middle, which clearly represents a political obstacle.

A further variant on the flat tax, suggested by Bradford (1986), would add additional marginal tax rates to the individual wage tax, making it possible to reduce taxes in the middle and raise them at the top, increasing progressivity at the

expense of efficiency. It is worth pointing out, though, that this notion of adding a higher, second bracket to the flat tax cuts against the general optimal income tax principle of having declining marginal rates at the top. Economic theory tells us that it is preferable to achieve progressivity with less efficiency loss by having somewhat higher marginal tax rates at lower levels of income. Indeed, simulations by Slemrod et al (1994) confirm that, if a second marginal tax rate on higher wage individuals is introduced, this rate should be lower, not higher, than the first marginal rate (which should be raised when the lower second rate is introduced). The political aversion to flat or falling marginal tax rates illustrates a continuing gap between economic theory and the policy process.

3. Personal Consumption Tax

Perhaps the most straightforward approach to progressive consumption taxation is the personal consumption or expenditure tax, proposed over the years by many leading economists, including Irving Fisher and Nicholas Kaldor. A proposal for such a tax surfaced recently in Congress, under the name of the USA (for “Unlimited Savings Allowances”) tax system. The actual proposal (described in detail by Seidman 1997) aimed to maintain the progressivity of the current income tax, and also to preserve a variety of tax expenditures of the current system. It also sought to provide some transition relief for asset owners who might suffer capital losses from the adoption of a consumption tax that taxes all dissaving of wealth. The result of this attempt at political compromise was a very

complicated proposal that, whatever its merits, has not received widespread support.

4. Evaluating the Alternatives

Even though “second-best” considerations make conclusive predictions difficult, it seems likely that a move to consumption taxation could increase economic efficiency and expand output. In simulations of all of the above proposals based on the Auerbach-Kotlikoff (1987) model, I found that the national sales tax could increase output by as much as 9 percent in the long run (Auerbach 1996, Table 4). But output gains were smaller under the flat tax (between 5 and 8 percent, depending on the specification), and smaller still for the flat tax with transition relief (between 3 and 6 percent), under which existing assets were permitted continued deductions for depreciation. The long-run output gain was estimated at just 2 percent for the USA tax.

The same pattern held for gains in economic efficiency, measured as the equivalent sustainable increase in lifetime resources for all future generations. While an efficiency gain of nearly 6 percent was projected for a national sales tax, the gain fell to between 1 and 2 percent for the flat tax, and was as low as 0 for the flat tax with transition relief and the USA tax. In short, output and efficiency gains were quite small for more realistic reforms that took transition problems and progressivity into account. Similar findings result from an enhanced version of

the model that disaggregates the population into 12 ability groups per generation (Altig et al 1997).

From these simulations, it appears that it is difficult to generate large efficiency gains by moving from income to consumption taxation, if the move maintains progressivity and provides transition relief, thereby giving up the implicit capital levy on existing wealth. Thus, if tax reform is still to provide substantial gains in efficiency, these must come through channels not considered in the model, such as increased simplicity, reduced transaction costs, and smaller intersectoral distortions.

However, these potential sources of efficiency gain are not inherently associated with a consumption tax any more than with an income tax – they represent, in fact, the direction taken by TRA86. Thus, we seem to have come back to where we started. Consumption taxation, if adopted in a realistic manner, does not promise major gains in economic efficiency except, perhaps, through the base-broadening/simplification approach taken in TRA86. Yet, in recent years, we have moved precisely in the opposite direction, which suggests that the form of TRA86 is not politically stable.

. What Next?

Since its passage, TRA86 has been eroded by legislation supported first by a Republican president and then by a Democratic one, and by Congresses

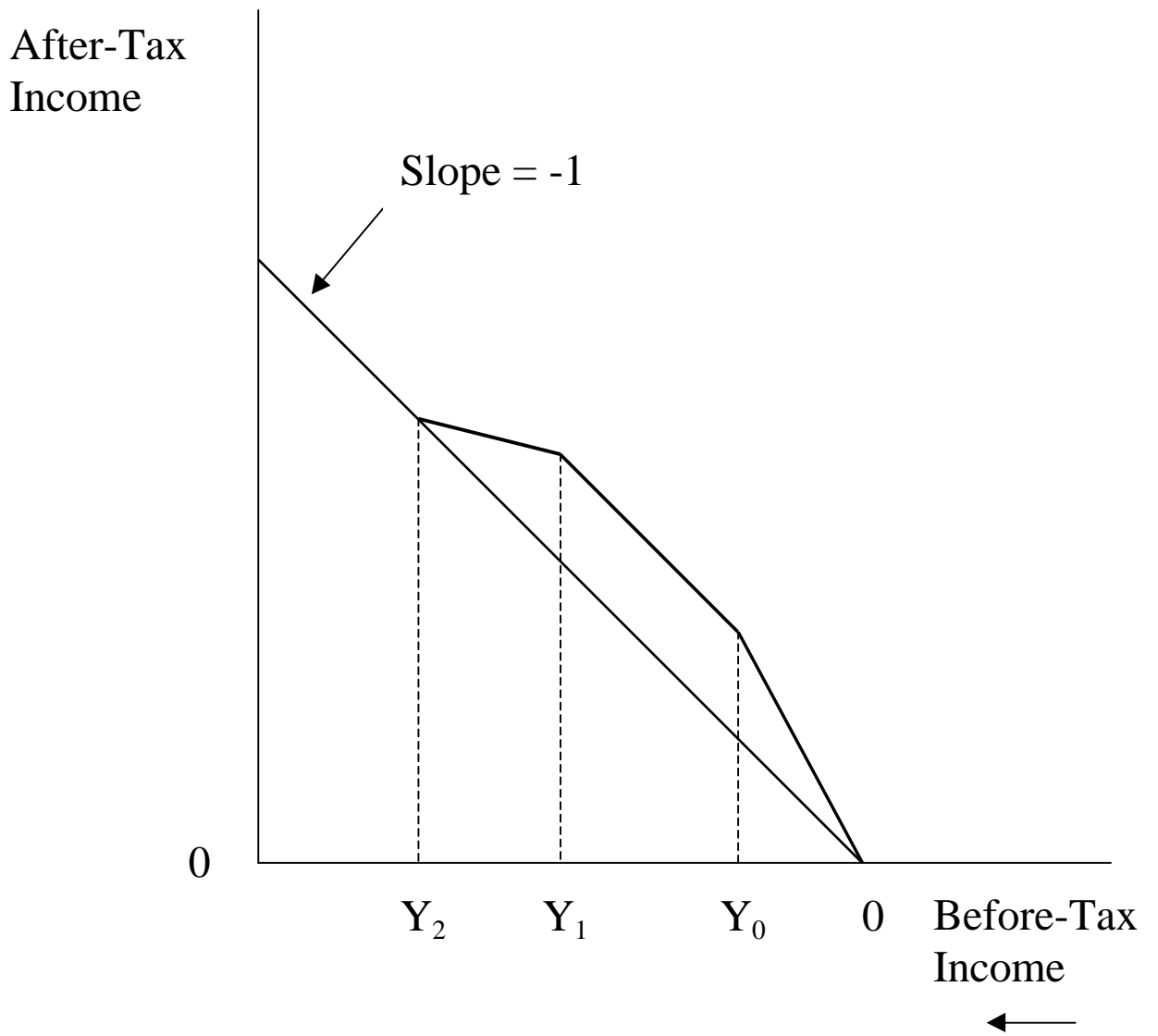
controlled, respectively, by Democrats and Republicans. When set against the present shared desire for fundamental tax reform, this general movement presents a political puzzle, that we appear to want tax reform but to be proceeding in the opposite direction. It is possible that these two facts can be reconciled via a political economy model in which individual politicians recognize the benefits of overall reform but, without any agent available to coordinate such reform, pursue their own narrow interests which reduce economic efficiency. Viewed from this perspective, TRA86 represented an unusual circumstance in which the necessary coordination existed. But it is not clear how to obtain such coordination again, nor is it clear how to maintain it, so that any future tax reform, once passed, will survive longer than TRA86 did.

References

- Altig, David, Alan J. Auerbach, Laurence J. Kotlikoff, Kent A. Smetters, and Jan Walliser, 1997, "Simulating Fundamental Tax Reform in the U.S." UC Berkeley Burch Center Working Paper, B97-26, September.
- Atkinson, Anthony B. and Joseph E. Stiglitz, 1976, "The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxes," Journal of Public Economics 6, 55-75.
- Auerbach, Alan J., 1996, "Tax Reform, Capital Allocation, Efficiency and Growth," in H. Aaron and W. Gale, eds., Economic Effects of Fundamental Tax Reform, 1996, Washington: Brookings Institution, 29-81.
- Auerbach, Alan J., and Laurence Kotlikoff, 1987, Dynamic Fiscal Policy, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Auerbach, Alan J., and Joel Slemrod, 1997, "The Economic Effects of the Tax Reform Act of 1986," Journal of Economic Literature, June, 589-632.
- Auerbach, Alan J., and William G. Gale, 1999, "Does the Budget Surplus Justify a Large-Scale Tax Cut?" Tax Notes, March 22, 1827-50.
- Auerbach, Alan J. and Kevin Hassett, 1999, "A New Measure of Horizontal Equity," UC Berkeley Burch Center Working Paper, B99-02, March.
- Bradford, David, 1988, Untangling the Income Tax, Cambridge: Harvard University Press.
- Feenberg, Daniel R. and James M. Poterba, 1993, "Income Inequality and the Incomes of High-Income Taxpayers: Evidence from Tax Returns," in J. Poterba, ed., Tax Policy and the Economy 7, 145-177.
- Hall, Robert E. and Alvin Rabushka, The Flat Tax, Hoover Institution Press: Stanford, 1983; 2nd ed., Hoover Institution Press: Stanford, 1995.
- Seidman, Laurence S., 1997, The USA Tax: A Progressive Consumption Tax, Cambridge: MIT Press.
- Slemrod, Joel, et al, 1994, "The Optimal Two-Bracket Linear Income Tax," Journal of Public Economics, February, 269-90.

- Stiglitz, Joseph E., 1987, "Pareto Efficient and Optimal Taxation and the New Welfare Economics," in A. Auerbach and M. Feldstein, eds., Handbook of Public Economics 2, Amsterdam: North-Holland, 991-1042.
- U.S. Joint Committee on Taxation, 1991, Factors Affecting the International Competitiveness of the United States, JCS-6-91, May 30.
- U.S. Joint Committee on Taxation, 1998, Present Law and Analysis Relating to Individual Effective Marginal Tax Rates, JCS-3-98, February 3.
- U.S. Office of Management and Budget, 1999, Mid-Session Review, Fiscal Year 2000, June 28.

Figure 1
The EITC and the Household Budget Constraint



Tax Reform in the United States:

Lessons from the Tax Reform Act of 1986 and its Aftermath

(미국의 조세개혁: 1986년 조세개혁과 영향에 대한 시사점)

Alan Auerbach(UC Berkeley대 석좌교수)

1986년의 조세개혁은 제2차 세계대전 이후 미국 연방소득세제에 있어서 가장 큰 변화로 상징되고 있다. 이 개혁의 목적은 한계세율을 낮추고, 과세기준을 확대하며, 세제를 간소화하는 것이었다. 정부는 조세개혁을 단행한 후 당초 의도된 목적이 성공적으로 달성되었는지, 의도된 목적 이외의 성과는 없었는지를 검증하는 기회를 가졌다. 아울러 조세개혁의 안정성을 확인할 수 있는 여건도 마련하였다.

1986년의 조세개혁은 최고 한계세율을 50%에서 28%로 낮추고, 많은 조세지출 항목을 폐지하는 등 당초 목적을 부분적으로 달성하였으나, 조세의 공정성과 누진성을 유지하려는 노력과 서로 상충되어 세제의 간소화는 이룩하지 못하였다. 누진성을 유지하기 위해 자본소득세율을 인상한 것은 저축 증대를 위한 조세의 역할에 대한 논의의 발단이 되었다.

그러나 1986년의 조세개혁은 이 같은 부분적인 성과에도 불구하고 안정적인 조세제도를 확립하는 데는 분명히 실패하였다. 1986년 조세개혁 이후 1990, 1993, 1997년의 잇달은 주요한 세제개편은 세제의 지속성 유지라는 근본취지에 부합되지 않았고, 1986년의 조세개혁 법안이 당분간 유지되리라고 기대했던 납세자들을 실망시키게 되었다. 1999년 현재 자본이득에 대한 호의적인 조세정책으로 최고한계세율은 1986년 이전과 비슷한 수준으로 되돌아갔으며,

1986년에 폐지되었던 조세지출항목도 새롭게 부활되었다. 이처럼 한계세율에 대한 조정 없이 세입과 누진성을 유지하기 위한 세율체계(phase-out ranges)로 인하여 조세제도는 1986년 이전보다 훨씬 더 복잡해졌다.

현재 미국의 재정상태는 1986년 조세개혁 당시와는 상당히 다르다. 건설한 경제성장으로 최고세율 구간에 해당되는 소득자들이 증가하여 연방세수는 최고 GDP대비 21%선을 유지하고 있다. 이 결과 대부분의 조세정책 결정에서 소득세 감면이 주로 논의의 대상이 되고 있다. 현재 주로 논의되는 것은 한계세율 축소라는 1986년의 조세개혁 목적과는 달리 조세지출이라는 새로운 이슈에 관심이 모아지고 있다.

이러한 현상으로 인해 최근 미국의 조세제도에 새로운 개혁이 필요하다는 논의가 나타나고 있다. 이러한 대부분의 논의들은 소비세제를 기본으로 하고 있으며, 이 중 몇몇 제안들은 장기적 생산(long-run output)의 증가와 경제적 효율성 증대에 기여할 것으로 보여진다. 그러나 만약 누진성이 유지되고 개정 에 따른 문제를 충분히 고려해 주게 되면, 시뮬레이션 결과 소비세로의 전환은 효율성을 증대하기는 어려울 것으로 나타났다. 그러므로 조세개혁으로 충분한 효율성 증대효과를 얻기 위해서는 시뮬레이션에서 고려하지 못했던 세계의 간소화, 거래비용의 삭감, 제도의 선행적 왜곡(intersectoral distortion)의 최소화 등의 개혁방안을 모색하여야 한다.

이러한 잠재적 효율성 증대 효과는 소비세제 자체의 개혁만으로는 얻을 수가 없다. 따라서 현실적인 방법으로 소비세제가 시행되더라도 1986년의 조세개혁에서 시도했던 과세기준의 확대 및 조세체계의 간소화와 병행되지 않는다면 효율성은 증대되지 않을 것이다. 최근의 평가에서 1986년의 조세개혁은 정치적으로 안정되지 못한 것으로 나타나고 있다. 1986년의 조세개혁은 정치적인 이해 속에서 다소의 조정이 필요한 비정상적인 상황에서 단행되었다. 하지만 정치적으로 조정이 있는지의 여부와 어떻게 하는 것이 바람직한지에 대해 명확한 것이 없기 때문에 만약 새로운 조세개혁이 이루어진다면 1986년의 조세개혁때 보다는 더 오랫동안 지켜져야 한다.

Tax Reform in the United States: Lessons from the Tax Reform Act of 1986 and its Aftermath

Alan J. Auerbach

University of California, Berkeley

The Tax Reform Act of 1986 (TRA86) represented the most sweeping change in the U.S. federal income tax since World War II. Its main objectives were to reduce marginal tax rates, to broaden the tax base, and to make the tax system simpler. The years since 1986 have provided an opportunity to evaluate the success of TRA86 in terms of its stated objectives, and to consider the merits of additional tax reform objectives not pursued in 1986. The post-TRA86 period has also given us an opportunity to assess the stability of the tax reform.

TRA86 certainly accomplished some of its objectives. It reduced the top tax bracket's marginal rate from 50 percent to 28 percent and eliminated a large number of tax expenditures. But it failed to produce the hoped-for simplification, in part because of the conflict of this objective and those of fairness and maintaining progressivity. Moreover, by raising capital income taxes to preserve progressivity, it encouraged subsequent discussion of tax measures to encourage saving.

While TRA86 appears to have succeeded in achieving at least some of its objectives, it clearly failed to produce a stable tax system. Major pieces of legislation passed in the years since 1986, notably in 1990, 1993 and 1997, have moved decidedly away from fundamental tax reform,

causing disappointment among those who hoped tax reform would last. As of now, the top marginal tax rate is nearly what it was prior to 1986, as is the favorable relative tax treatment of capital gains. Several new tax expenditures have taken the place of those eliminated in 1986. The law is, perhaps, even more complex than it was prior to TRA86, as the result of the interaction of a variety of phase-out ranges aimed at maintaining revenue and progressivity without explicit adjustments in marginal tax rates.

The U.S. fiscal picture now is quite different than it was in 1986. As the result of strong economic growth and a growing share of income accruing to those in the top tax brackets, federal tax revenue as a share of GDP stands at an all-time peacetime high of nearly 21 percent. As a result, much current policy discussion is focused on income tax cuts. However, such discussion does not contemplate a return to the principles of TRA86 through marginal tax rate reductions; most has centered instead on a new round of tax expenditures.

Yet, in spite of this process, or perhaps because of it, the past few years have also witnessed a spirited discussion of the possibility of enacting a major new reform of the U.S. tax system. Most of these proposals are based on some form of consumption tax. Some consumption tax proposals seem capable of contributing to strong growth in long-run output and economic efficiency. However, simulations suggest that it is difficult to generate large efficiency gains by moving to consumption taxation, if the move maintains progressivity and provides transition relief. Thus, if tax reform is still to provide substantial gains in efficiency, these must come through channels not considered in the simulation model, such as increased simplicity, reduced transaction costs, and smaller intersectoral distortions.

However, these potential sources of efficiency gain are not inherently

associated with a consumption tax any more than with an income tax. Thus, consumption taxation, if adopted in a realistic manner, does not promise major gains in economic efficiency except, perhaps, through the base-broadening/simplification approach taken in TRA86. Yet, in recent years, we have moved precisely in the opposite direction, which suggests that the form of TRA86 is not politically stable. The passage of TRA86 represented an unusual circumstance in which the necessary coordination of independent political interests existed. But it is not clear how to obtain such coordination again, nor is it clear how to maintain it, so that any future tax reform, once passed, will survive longer than TRA86 did.

第1主題 討論要約

발표주제 : Tax Reform in the United States:

Lessons from the Tax Reform Act of 1986 and its Aftermath

□ 김정훈 한국조세연구원 연구위원

우리들 대부분은 원칙적으로는 세수를 확대하고 가능한 한 세출을 최소화하는 것이 필요하다는 것에 대해 같은 생각을 가지고 있으며 개인소득과 법인소득에 대해 누진적으로 과세하는 것에는 한계가 있다는 것에 대해서도 같은 생각이다. 그러나 현실적으로 이러한 원칙은 많은 실질적, 정치적인 요인에 의하여 그 원칙이 퇴색되고 있으며 이러한 점에서 Auerbach교수의 1986년의 조세개혁 이후 이 정책의 효과에 대한 이야기는 우리에게 특히 흥미로운 주제라고 생각한다.

1998년의 경제 후퇴의 결과처럼 우리는 소득 갭(gap)이 더 커지고 투자가 급속히 줄어들고 있는 것을 목격하고 있다. 이러한 것 때문에 부유층의 세부담을 늘리고 국내외 투자에 세금유인(incentive)을 줄 필요성이 제기되고 있으며 중·하류층을 돕기 위하여 많은 새로운 형태의 세출을 소개하고 있다. 이와 똑같은 이유로 1986년의 조세개혁 이후 많은 변화가 있었다고 생각한다. 이러한 의미에서 미국의 조세정책에 대한 Auerbach교수의 지식과 경험과 평가들 중 많은 부분들이 한국의 조세정책에 도움을 줄 것으로 생각한다.

나는 다음의 세 가지 질문을 하고 싶다.

첫째는 공평성과 효율성 사이의 상충관계에 관한 질문이다. 1990년대 초반에 미국은 고소득층에 대한 한계세율을 높였는데, 몇몇 조사결과에서 제시하고 있는 것처럼 만약 저축과 노동공급의 탄력성이 낮다면, 그리고 대다수의

국민들이 고소득층에게 높은 세율이 부과되는 것을 보고 기뻐한다면 공평성과 효율성 사이의 상충관계를 받아들일 수 있지 않을까 합니다.

둘째는 일반국민들의 조세문제에 대한 이해력에 관한 것입니다. 1986년 조세개혁 이후 변화의 원인 중의 하나는 한계세율과 평균세율을 혼동했을 뿐만 아니라 법적인 세부담과 경제적인 세부담을 혼동한 것이었다. 조세에 관련된 문제들을 이해하는데 있어서의 상이함이 조세정책을 수립하는데 있어서 얼마나 중요한 역할을 한다고 생각하십니까?

셋째는 조세의 중요성에 관한 것입니다. 본 논문에서 저자는 가계의 소비에 과세를 하지 않고 현재의 누진성을 유지하지 않고서는 소비세로부터 얻는 이익이 유의하지 못하다고 하였다. 현재 한국에서는 1%의 상위 고소득층에 대한 이자소득세율을 급격히 높이는 것을 고려하고 있다. 이러한 조세정책은 얼마간의 효율성의 손실을 가져오겠지만 반면에 많은 사람들을 행복하게 해 줄 것이다. 이러한 정책은 좋은 조세정책이 아닌가? 다시 말하면, 조세의 실질적인 효과가 작지만 그것이 사람들을 정신적으로 행복하게 만든다면 그런 조세정책들에 반대하는 주장을 할 수 있겠는가?

□ 안종범 성균관대학교 교수

미국의 1986년 세계개혁과 그 이후의 세계개편 상황은 한국에 주는 시사점이 상당히 크다고 할 수 있다. 미국의 1986년 세계개혁의 기본 목표가 과세기반 확충과 세율인하라는 사실은 한국의 1994년 세계개혁의 목표와 일치하는 것이다. 한국의 세계개혁은 최고세율을 40%로 인하하고 면세점을 대폭 인상하며 금융소득종합과세를 실시하고자 했다는 점에서 미국의 1986년 세계개혁에서 시도한 최고세율의 인하와 부의 소득세(Earned Income Tax Credit) 확대 그리고 자본소득과세 강화와 유사하다.

저자가 밝힌 바와 같이 미국의 경우 1986년 세계개혁의 기본취지가 적자재

정 축소 노력과 정치적 이해관계로 인해 손상되는 방향 1990년 이후 추진되었다는 점은 외환위기 이후 적자재정이 상당기간 동안 불가피해서 세수증대 노력이 필요하고 고실업과 소득분배 악화로 고소득층 세부담 증대의 정치적 압력이 커지고 있는 우리의 현실을 감안할 때 시사점이 크다고 하겠다.

본 논문에 대해 다음의 세 가지 지적을 하고자 한다.

첫째, 저자는 결론에서 소비과세를 도입하기보다는 1986년 세계개혁의 기본 취지를 되살리는 과세기반 확충과 세율인하가 효율성 측면에서도 유리하다고 지적하고 있다. 이러한 1986년 세계개혁으로의 회귀에 따른 효율성 증진을 저자가 개발한 시뮬레이션 모형으로부터 보이고 이를 여타 세계개혁 방안들과 비교하는 것이 바람직하다.

둘째, 세제의 단순성이 갖는 효율성 증진을 시뮬레이션 모형에서 측정할 수 있는 방법을 개발하는 것이 바람직하다.

셋째, 저자는 1986년 세계개혁이 갖는 노동공급의 영향이 작다고 하였는데 1983년 미국의 사회보장개혁에 따른 노동공급 효과를 함께 고려할 경우 결론이 달라질 수 있다.

본 논문은 현시점에서 미국의 조세개혁 방향에 대해 논의하고 있는데 여러 측면에서 한국의 상황과 비슷하다는 점에서 우리에게 주는 시사점이 크다고 하겠다. 즉 세율인하, 과세기반의 확충과 함께 금융소득종합과세의 부활이 바람직하다는 것이다.

□ Auerbach 교수 답변

공평성과 효율성간의 상충관계에 대하여는 많은 논쟁이 있다. 몇몇 상충관계들은 영구적인 변화들에 반대되는 그때그때 시기를 잘 맞춘 변화들이다. 또한 몇몇 효율성의 효과들은 다른 효과들보다 크다. 나는 자본소득을 염려하고 있다. 왜냐하면 자본이 탈세의 문제를 가지고 있는지 혹은 조세회피의 문제를

가지고 있는지는 아주 유동적이기 때문이다.

납세자들에 대한 교육에 관해서는 시민들이 과세에 대해 이해하지 못한다는 것은 사실이다. 단지 사람들을 행복하게 해주는 정책을 사용했을 때 숨겨진 조세(hidden tax)에 대한 문제가 생긴다. 나는 사람들이 지불하고 있는 세금이 어떤 것인지를 알게 하는 것은 사회의 기능이라고 생각한다. 한계세율과 평균세율은 아주 혼동하기 쉬운 개념이다. 1986년에 한계세율이 낮추어졌는데 사람들은 그것이 역진적이었다고 생각했다.

1993년에 클린턴 대통령은 상위 2% 고소득층에 대해 세율을 증가시켰다. 이것은 왜곡을 가져왔지만 그것은 소수의 사람에게만 영향을 미쳤다. 왜곡을 덜 가져오면서 모든 사람들의 세율을 증가시키는 것이 좋을 수도 있다. 그러나 이것은 어디까지나 정치적인 결정이었다.

第 2 主題

우리나라 租稅政策의 評價와 改革課題

主題發表

玄鎮權 研究委員(韓國租稅研究院)

尹建永 教授(延世大學校)

司 會

李俊求 教授(서울大學校)

討 論

朴宰完 教授(成均館大學校)

元允喜 教授(서울市立大學校)

우리나라 租稅政策의 評價와 改革課題

玄鎭權 研究委員(韓國租稅研究院)

尹建永 教授(延世大學校)

I. 서론

II. 조세의 비용

III. 조세정책과 형평성

IV. 조세정책으로서의 조세행정

V. 조세정책의 개혁과제

I. 서론

한국에서는 거의 매년 세법개정을 하고 있다. 세법개정을 할 때마다 개정의 정책목표로 조세부담의 형평성, 경제의 활성화, 특정계층 혹은 특정업종에 대한 조세지원 등으로 설명하는 것이 보편적이다. 그 접근방법에 있어서도 구체적인 정책모의실험을 통한 분석결과를 바탕으로 한 논의보다는, 규범적인 논리의 전개가 대부분이었다. 세법개정의 정책개발비용이 낮을 경우에는, 정책이 현실화되었을 경우에 정책의 실패확률이 높아지게 되어 실패로 인해 우리 사회가 지불하는 비용이 높아지게 된다.

조세제도가 집행되기 위해서는 많은 비용을 필요로 한다. 대표적인 것으로 효율성 감소의 비용, 납세협력비용, 조세행정비용을 들 수 있다. Feldstein(1997)은 조세의 비용이 일반적으로 인식하는 수준보다 훨씬 높으므로, 비용을 고려한 신중한 조세개혁의 필요성을 역설하고 있다. 한국의 조세개혁에 대한 논의에서도 이러한 조세비용 측면에서 접근할 필요성이 있다.

조세제도의 대표적인 정책기능으로 소득재분배를 들 수 있다. 개방경제 하에서는 조세정책의 소득재분배 기능이 약화될 수밖에 없는 환경변화를 여러 가지 연구에서 잘 보여주고 있다(예를 들면, King(1996), Tanzi(1996, 1995)). 한국에서는 형평에 대한 관심이 높고, 정책담당자들은 조세를 직접세와 간접세로 구분하여 조세정책을 평가하는 경향이 있다. 그러나 조세정책의 환경과 조세의 귀착을 고려할 때, 조세를 직·간접세로 양분하여 형평성을 논의하는 것은 조세정책에 대한 올바른 평가를 어렵게 하는 요인이 될 위험이 높다. 또한 맹목적으로 믿고 있는 소득관련 세제의 소득재분배 기능이 실제로는 그 역할을 잘 하고 있는가에 대한 평가도 뒤따라야 한다. 이러한 평가와 함께 조세정책을 통한 소득재분배 정책기능의 한계를 분명히 인식할 필요가 있다.

조세정책에서 조세행정의 중요성은 매우 높아, 조세행정의 개혁이 없는 조세개혁은 성공할 수 없다(Bird, 1991). 한국에서는 정책수단으로서의 조세행정의 중요

본 논문의 내용은 발표자 개인의 의견이며, 한국조세연구원의 공식적인 의견과는 무관함.

성에 대한 인식이 낮은 경향이 있다. 납세자의 성실납부를 유도하기 위해서는 조세행정이 가지고 있는 정책수단을 개별적으로 혹은 여러 가지 조합을 통해 효과적으로 활용하여야 하지만 실제로는 불투명한 조세환경에 맞추어 조세행정이 소극적이거나 피동적으로 이루어져 온 면도 있다. 급속도로 변화하는 조세환경의 추이를 감안하여 조세행정의 정책수단에 대한 종합적인 진단을 토대로 조세행정이 조세정책으로서 보다 적극적인 역할을 수행하는 방안을 모색해야 할 것이다.

본 연구는 한국의 조세정책을 위에서 설명한 관점에서 평가하고, 현 시점에서 가장 필요로 하는 조세개혁의 과제들을 제시한다. 한국의 조세개혁 방향은 조세비용을 최소화하고, 소득종류간 세부담 분배의 형평성을 제고하며, 자발적인 납세 협력을 유도하는 조세행정의 정책수단을 강화하는 것이다. 또한 투명한 정보를 바탕으로 하는 정보인프라와 조세개혁을 과학적으로 접근할 수 있는 지적인프라의 구축이 시급하다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 먼저 제Ⅱ절에서 조세비용의 중요성과 그 요인들에 대해 설명하고 조세비용에 대한 실증결과들을 부문별로 나누어 살펴본다. 제Ⅲ절에서는 조세정책의 형평성 기능을 평가하고, 수평적 불공평성이 수직적 형평성을 악화시키는 현상을 분석한다. 제Ⅳ절에서는 조세행정의 성과를 보여주고, 조세행정의 정책기능이 결여된 요인을 설명한다. 제Ⅴ절에서는 이러한 평가를 중심으로 한국 세제의 개혁과제를 제시하고, 제Ⅵ절에서는 결론 및 요약을 제시한다.

II. 조세의 비용

경제적 관점에서 가장 바람직한 조세제도는 가장 비용이 적게 드는 세제로 규정할 수 있다¹⁾. 아무리 세부담의 형평성이 높은 조세제도라도 운영하는데 수반되는 비용이 높으면 좋은 조세제도라고 할 수 없다. 한국을 위해 가장 좋은 조세제도는 한국의 경제·사회적 환경 속에서 가장 비용이 적게되는 조세제도라고 할 수 있다.

비용을 극소화하는 조세제도를 구체적으로 모색할 때 가장 어려운 문제가 비용에 대한 정의이다. 조세의 비용으로 여러 가지를 들 수 있으므로, 조세비용에 대한 정확한 범주를 정해야 할 필요가 있다. Slemrod and Yitzhaki(1996)는 조세비용으로 행정비용(administrative cost), 납세협력비용(compliance cost), 일반적인 효율비용(deadweight loss), 탈세로 인한 초과부담(excess burden of tax evasion), 절세비용(avoidance cost)을 들고 있다²⁾.

일반적으로 최적조세(optimal taxation)와 같은 조세이론에서는 조세의 초과부담을 중심으로 최적의 세율체계를 이론적으로 제시하고 있다. 그러나 이러한 접근법은 조세제도의 여러 가지 비용을 고려하지 않고 분석한 결과이므로 현실과는 상당한 거리가 있다. 조세이론에서 도출되는 정책방향이 현실을 단순화하는 가정에 기초하고 있기 때문에 정책결정에 도움이 되지 않는 것은 아니다. 좋은 조세정책을 만들기 위해서는 이론에서 추구하는 정교한 논리를 바탕으로 현실적 상황에 맞는 정책을 개발하고, 동시에 이론분석을 현실분석에 끊임없이 접근시키는 노력이 필요하다.

-
- 1) 형평성의 관점에서 보면 전혀 다른 결론을 유도할 수 있지만 여기서는 조세의 효율성을 중심으로 한다.
 - 2) 탈세로 인한 초과부담과 절세비용은 일반적으로 많이 사용되지 않고 있는 개념이다. 탈세로 인한 초과부담이란 조세행정을 통한 세수확보는 한계가 있으므로 세무조사를 하지 않을 경우 탈세를 하는 납세자는 그만큼 위험에서 자유로와 질 수 있으므로, 당면하고 있는 위험정도를 초과부담으로 규정하고 있다. 이때 초과부담의 수준은 세무조사를 통해 발각될 위험을 회피하기 위해 납세자가 지불하려고 하는 프리미엄으로 해석할 수 있다. 반면 절세비용은 법적인 테두리 내에서 납세자가 세부담을 극소화하기 위해 노력하는 비용을 의미한다.

조세제도에 대한 합리적 논의를 위해서는 조세비용의 범주에 효율비용 외에 현실적으로 중요한 여러 가지 비용을 모두 포함시켜야 한다. 그러므로 Slemrod(1990)가 지적했듯이, 최적의 조세(optimal taxation)에 대한 논의보다는 최적의 조세제도(optimal tax system)에 대한 논의가 필요한 때이다. 최적조세는 효율비용을 중심으로 최적세율을 유도하는 극히 이론적인 결론인 반면, 최적 조세제도는 현실적으로 중요한 여러 가지 비용들을 모두 고려한 현실적인 조세체계에 대해 부분적인 방향을 제시해 주기 때문이다. 한국에서 조세비용에 대한 연구는 매우 한정되어 있으므로, 일반적으로 중요하다고 논의되고 있는 효율비용, 납세협력 비용, 행정비용을 중심으로 한국 세제의 특징을 살펴본다.

1. 효율비용

조세의 비용으로 효율 감소로 인한 비용을 대표적으로 들 수 있다. 조세의 효율비용에 대한 논의가 재정학 분야에서 오랫동안 있어왔지만, 1960년대 이전까지는 논의의 수준이 직관적이었으며 체계적이지 않았다. 그러나 1960년대 초를 전후하여 Harberger(1964a, 1964b)가 효율비용에 대한 이론적인 분석과 그 규모산정에 대한 방법론을 제시함으로써 조세의 효율비용에 대한 연구는 매우 활발하게 전개되기 시작하였다.³⁾ 특히 일반균형모형(general equilibrium model)을 사용하여 실증적으로 분석하는 기법이 개발됨에 따라 조세정책의 효율비용을 측정하는 연구가 매우 활발하게 전개되었다⁴⁾. 그러나 이러한 연구의 결과는 사용한 모형의 구조와 파라미터 값에 따라 다르게 나타나므로, 조세정책의 효율성에 대한 절대적

3) Harberger의 두 편의 논문은 향후 재정학 발전에 지대한 역할을 하였다. 특히 1970년대와 1980년대에는 최적조세이론(optimal tax theory)으로 발전하여 공공경제학(public economics) 이론체계의 중요한 일부를 구성하게 되었다. Harberger 삼각형에 대한 학문적 평가와 의미에 대한 고찰은 Hines(1998) 참조.

4) 조세로 인한 초과부담을 측정한 연구는 매우 광범위하다. 실증적 연구의 예로는 Shoven and Whalley(1984), Ballard, Shoven, and Whalley(1985), Feldstein(1995), Stuart(1984), Jorgenson and Yun (1990, 1991) 등을 들 수 있다. 이 중 실증적 동태적 일반균형모형을 사용한 연구는 Shoven and Whalley(1984), Ballard, Shoven, and Whalley(1985), Jorgenson and Yun (1990, 1991) 등이다.

평가를 내리는 기초로 삼을 경우에는 신중해야 할 필요가 있다.

조세의 효율비용에 대한 구체적 규모에 대해서는 아직도 많은 논의가 필요한 상태이다. 그러나 일반적으로 조세의 효율비용은 매우 큰 규모라는 데에 대체로 공감하고 있다. Feldstein(1997, 1995)은 미국에서 세수입 1달러를 확보하는데 필요한 한계초과부담액(marginal excess burden)은 1.65불로 통상적으로 생각하는 규모 이상으로 크다는 것을 강조하고 있다.

한국에서 조세의 효율비용을 구체적으로 측정한 연구는 매우 한정되어 있다. 조세정책을 입안하는데 고려하여야 하는 비용 중에서 가장 중요한 비용인 효율비용에 대한 기초연구가 절대적으로 부족하다. 따라서 정책을 입안하는 실무단계에서는 효율비용에 대한 구체적인 분석을 바탕으로 논의되는 경우가 거의 없는 실정이다. 그러나 조세의 효율비용이 무시할 수 없는 정도의 대규모라는 데에는 관련 분야의 학자들 간에 폭 넓은 공감대가 형성되어 있다. 다만 정책입안자들은 그 중요성을 잘 인식하지 못하는 경향이 있다.

2. 납세협력비용

납세협력비용(compliance cost)은 납세자가 주어진 세법체계 하에서 자신이 부담해야 하는 세액을 신고 및 납부하는데 소요되는 비용을 말한다. 납세협력비용의 규모산정에 대한 실증연구는 다양한 방법론을 사용하여 국가간 비교가 활발하게 이루어졌다⁵⁾. 이러한 연구결과는 사용한 방법에 따라 서로 상이하게 나타나지만, 대체로 납세자들이 부담하는 납세협력비용의 규모가 크다는 것을 지적하고 있다. 납세협력비용의 또 다른 특징은 소득계층별로 납세협력비용의 분포를 보면, 대체로 저소득 계층의 납세협력비용이 높게 나타나 역진적 구조를 가지고 있다는 것이다.

한국에서 납세자들이 조세제도로 인해 부담하는 납세협력비용에 대한 연구는 극

5) 납세협력비용에 대한 실증연구결과를 종합적으로 고찰한 문헌으로 Sanford(1995), Sanford, Godwin, and Hardwick(1989)을 대표적으로 들 수 있다. 또한 Cnossen(1994)에서는 부가가치세의 납세협력비용을 국제간 비교한 결과를 보여준다.

히 한정되어 정확한 규모와 특성을 파악하는데는 어려움이 있다. 콕태원(1994)은 납세자를 현지 조사하여 납세자들이 소득세, 법인세, 부가가치세 각각에 대해 부담하는 협력비용을 추정하였다. <표 1>은 이 연구의 결과를 요약하여 보여준다. 소득세 원천징수로 인한 협력비용은 총 원천징수액의 0.1~8.7% 수준을 보여준다. 법인세는 0.43~7.7%, 부가가치세는 0.05~0.9%를 보여주고 있다. 그러므로 소득세 및 법인세의 협력비용이 부가가치세에 비해 월등히 높음을 알 수 있다. 이는 소득세 및 법인세는 여러 가지 공제 및 비용을 규명하여야 하므로, 비교적 복잡한 양식을 가지고 있는 반면, 부가가치세는 매출에 대한 자료를 통해 계산하므로 상대적으로 간단하기 때문이다.

<표 1> 한국의 납세협력비용

(단위: %)	
세목	납세액 대비 협력비용의 비율
소득세 원천징수	0.1 ~ 8.7
법인세	0.43 ~ 7.7
부가가치세	0.05 ~ 0.9

자료: 콕태원(1994)

한국의 납세협력비용의 수준은 비교적 높다는 인식이 지배적이다. 납세협력비용은 세법체계가 얼마나 복잡한가에 의해 결정되어진다. 즉 세법이 복잡하게 되면, 그만큼 납세자들이 자신의 세부담을 정확하게 산정하는데 필요한 직접비용 혹은 시간비용이 높아지게 되므로 전체적으로 납세협력비용의 수준이 높아지게 된다. 그러므로 납세협력비용을 논의하기 위해서는 세법이 얼마나 복잡한가에 대한 논의와 함께 이루어져야 한다.

앞에서 보여준 납세협력비용의 수준이 높은가에 대한 가치판단을 하기에는 실증 결과가 충분하지 않으므로 세법이 얼마나 복잡한가라는 간접적인 지표로서 한국의 납세협력비용 수준을 평가할 수 있을 것이다. 한국 조세정책의 개편방향을 논의

하는 연구들을 보면 가장 개편이 요구되는 분야로 세계의 복잡성을 지적하고 있다⁶⁾. 이를 통해 한국의 납세협력비용 수준이 높다는 인식이 널리 확산되어 있음을 추론할 수 있다.

가. 세계의 복잡성: 정의

조세체계의 복잡성에 대한 문제는 한국뿐 아니라 많은 국가들이 공통적으로 겪고 있는 문제이다. 영국과 호주에서는 조세체계를 단순화하기 위한 대규모 개혁작업을 추진 중이며, 미국에서 논의되고 있는 소비위주의 과세제도인 flat tax도 세제를 단순화하기 위해 제안된 획기적인 정책방향인 것이다⁷⁾.

세계의 복잡성을 논의하기에 앞서 복잡성이란 개념에 대한 명확한 정의가 우선적으로 이루어져야 한다. Long and Swingen(1987)은 복잡성은 다섯 가지의 요인에 의해 결정된다고 지적하고 있다. 즉 세법의 내용을 정확히 파악하기 힘든 불확실성, 너무 복잡한 계산과정, 세법이 너무 빈번하게 개정되는 경우, 세법이 너무 과도하게 상세하게 기술되어 있는 경우, 납세자에게 특별한 기장을 요구하는 경우, 납세에 필요한 양식이 너무 복잡한 경우로 구분하고 있다. 석기준(1998)은 이들 연구가 제시한 방법론을 한국의 소득세제에 적용한 결과 한국 세제를 복잡하게 만드는 요인으로 세법의 모호성, 계산과정의 복잡성, 너무 잦은 세법개정의 순서로 나타냈다⁸⁾. 조인선(1993)은 학생들을 대상으로 세법조항을 제시한 집단과 세법에 대한 해설을 제시한 집단으로 분류하여 성취도를 분석한 결과, 세법에 대한 해설

6) 예를 들면, 윤건영(1996), 한국조세연구원(1997), 현진권(1998a) 등에서 이러한 점을 지적하고 있다.

7) 영국과 호주에서는 세제 단순화를 추진하기 위해 장기간의 계획을 추진 중이며, 이에 대한 구체적인 내용은 James and Wallschutzky(1997)에 잘 설명되어 있다. 미국의 flat tax는 1980년대 초 Robert Hall 교수에 의해 시작되었으며, 미국의 상하원에서 flat tax 도입을 위한 법안들이 지난 10여년 동안 꾸준히 상정되었다. 또한 학계에서도 과세기반으로 소득보다는 소비에 대한 연구가 활발히 진행 중이다. Flat tax에 관한 경제적 의미에 대한 자세한 설명은 Hall(1996)을 참고하기 바란다.

8) Long and Swingen(1987)에 의하면, 미국 세제의 복잡성에 미치는 영향도를 전문가 조사를 통해 분석한 결과, 빈번한 세법개정, 너무 상세하게 기술된 면, 세법 내용의 불명확성의 순서로 나타났다.

을 제공받은 집단이 훨씬 세법에 대한 이해가 빠르다는 결과를 얻었다.

이러한 연구 결과들을 통해 한국의 세법은 너무 어렵게 기술되어 있어 그 의미가 모호하고 계산과정이 복잡하게 되어, 납세자의 납세협력비용이 높아지게 된다는 것을 추론할 수 있다.

나. 세제의 복잡성: 평가

한국 세법의 복잡성에 대해 시계열 자료를 바탕으로 두가지 지표를 사용하여 그 특성을 좀더 깊이 고찰해 본다. 일반적으로 세법의 복잡성을 논의할 때 가장 대표적으로 사용되는 예로서 세목 수를 사용한다⁹⁾. 세목 수가 세제의 복잡성을 설명하는 일부분일 수도 있으나, 복잡성의 본질을 정확히 나타내는 지표는 아니다. 그러나 가장 간단하고 쉽게 구할 수 있는 지표이므로, 복잡성에 대한 논의를 좀더 구체화하기 위해 분석해 본다. 세목 수의 관점에서 학자들간 논의의 초점은 현재 존재하는 세목 중에서는 조세로서 독립적인 기능을 가지지 못하거나, 세수효과가 미비하거나, 조세보다는 수수료의 성격에 가까운 세목들이 있어 세목 수를 필요이상으로 많이 만든다는 것이다.

<표 2>와 <그림 1>은 1970년 이후 한국의 세목 수 변화를 보여준다. 한국의 세목 수는 1977년 부가가치세제가 도입되면서 세목 수가 대폭 축소되어 24개로 가장 적은 규모를 보이다가, 이후로는 계속적으로 증가하는 추세를 보여준다. 그러므로 세목 수라는 측면에서 한국 세제의 복잡성은 개선되기보다는 악화되는 추세를 추론할 수 있다.

조세의 복잡성을 간접적으로 설명하는 다른 지표로서 Herfindahl의 집중계수를 들 수 있다. Wagner(1976)은 세입구조의 복잡성을 설명하기 위한 간접적 지표로 집중계수를 적용하여 분석하였다. 즉 각 세목(i)이 전체 세수에서 차지하는 비중(R)을 제공하여 합산한 값을 복잡성 계수(S)로 사용하였다.

9) 세목 수에 대한 논의는 학자들간에 세제개혁을 논의할 때, 가장 대표적으로 지적되는 항목이며, 이러한 예로서는 윤건영(1996), 최광(1996), 한국조세연구원(1997), 현진권(1999) 등을 들 수 있다.

$$S = \sum_{i=1}^n R_i^2$$

이때 S는 0과 1사이의 값을 가지며, 값이 클수록 전체 세수규모 중에서 특정 세목이 차지하는 비중이 높다는 것을 의미하므로, 단순한 구조를 가지고 있다는 해석이다. 이러한 지표는 복잡성을 잘 설명하는 지수는 아니지만, 세목 수 지표처럼 비교적 계산이 간단하므로 적용해 본다.

<표 3>과 <그림 2>는 1962년부터 한국 조세구조의 집중계수(S)의 변천을 보여준다. 1980년대 중반 이후부터 집중계수의 값이 감소하는 추세를 알 수 있다. 그러므로 전체 세수규모가 여러 세목에 나뉘어 됨으로써 조세구조의 단순성과는 역행하는 방향인 것을 알 수 있다.

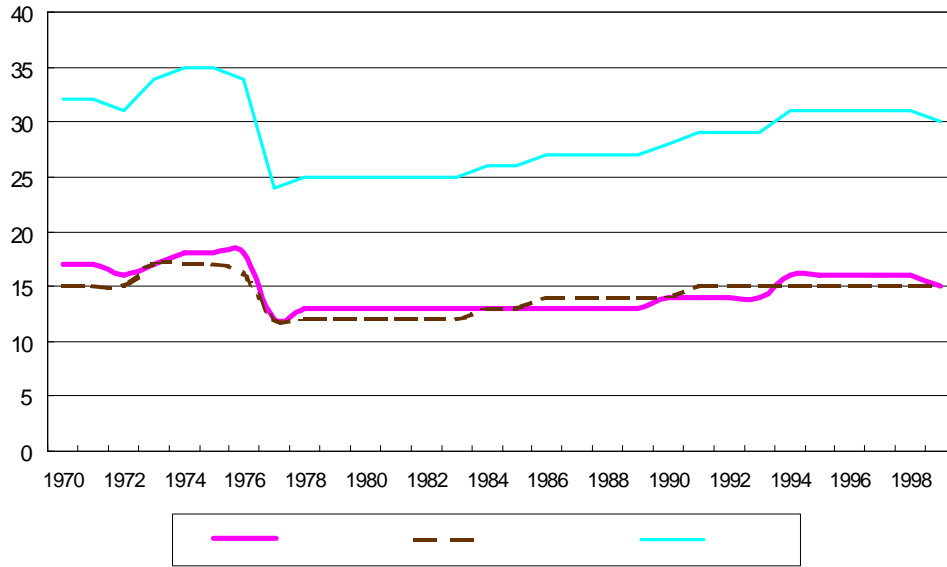
<표 2> 한국의 세목 수 변천

연도	국세	지방세	합계
1970	17	15	32
1972	16	15	31
1973	17	17	34
1974	18	17	35
1976	18	16	34
1977	12	12	24
1978	13	12	25
1984	13	13	26
1986	13	14	27
1990	14	14	28
1991	14	15	29
1994	16	15	31
1999	15	15	30

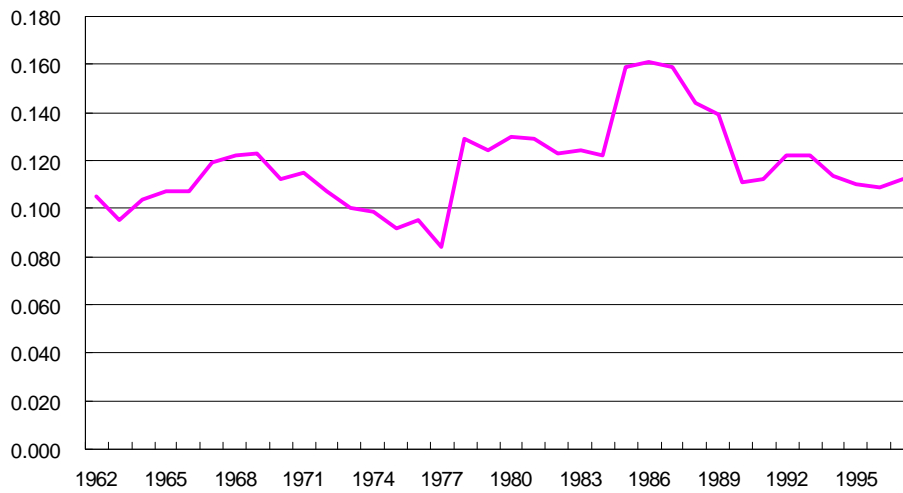
주: 1) 상속세와 증여세는 1개의 세목으로 계산하였음.

2) 국세나 지방세로 서로 이양된 세목에 대해서는 6개월을 기준으로 기간이 더 긴쪽에 적용하였으며, 통합된 세목도 통합한 한 세목에만 적용하였고 당해연도에 폐쇄된 세목은 제외하였으며 당해연도에 신설된 세목은 세수에 적용시켰음.

<그림 1> 한국의 세목수 변천



<그림 2> 집중계수의 변화추이



<표 3> 집중계수의 변천

연 도	집중계수
1962	0.105
1963	0.095
1964	0.104
1965	0.107
1966	0.107
1967	0.119
1968	0.122
1969	0.123
1970	0.112
1971	0.115
1972	0.107
1973	0.100
1974	0.099
1975	0.092
1976	0.095
1977	0.084
1978	0.129
1979	0.124
1980	0.130
1981	0.129
1982	0.123
1983	0.124
1984	0.122
1985	0.159
1986	0.161
1987	0.159
1988	0.144
1989	0.139
1990	0.111
1991	0.112
1992	0.122
1993	0.122
1994	0.114
1995	0.110
1996	0.109
1997	0.112

두 가지 지표를 사용하여 한국 세제의 특성을 살펴본 결과, 한국 세제는 대체로 더욱 복잡한 구조를 가지게 되는 추세를 보여준다. 이는 지표로서 보여주지는 않았지만, 학자들간에 논의되고 있는 조세체계를 복잡하게 만드는 요인으로 과도한 목적세, 너무 잦은 세법개정, 예외조항이 너무 많은 비과세 및 감면제도 등을 들 수 있다. 많은 국가들이 세제의 단순화를 위한 노력을 하고 있음을 볼 때, 한국의 조세는 국제적 흐름에 역행하는 복잡한 구조를 가지고 있다.

3. 조세행정비용

조세행정비용은 조세체계에 의해 결정되며, 특히 앞에서 논의한 조세의 복잡성 수준에 따라 많은 영향을 미치게 된다. 조세정책에서 조세행정의 중요성을 여러 가지 연구에서 강조하고 있으며, 특히 조세행정비용의 내생적 특성에 대해서는 정교한 이론적 모형을 통해 분석하여야 할 필요성을 강조하고 있다(예를들면 Bird(1991), Silvani and Baer(1997), Tanzi and Pellechio(1995)). 그러나 아직까지 조세행정비용을 고려한 이론적 분석은 매우 초보단계에 있는 실정이다¹⁰).

조세행정비용에 대한 실무적인 차원에서 논의할 때에 가장 대표적으로 사용되는 지표로 징수세액 대비 징수비용의 비율을 들 수 있다. 이 자료는 개발하기가 간편한 장점이 있지만, 조세행정비용을 결정하는 여러 가지 요인들과의 인과성을 설명하는 데는 적절하지 않은 단점이 있다. 특히 징세비인 국세청의 예산은 조세행정비용의 규모에 대한 내생적인 특성을 무시하고, 예산책정 과정에서 전체 부서와의 조화에 의해 결정되는 것이 대부분이다.

이러한 관점에서 조세행정비용에 대한 완전하지 않은 지표를 통해 간접적으로 파악해 본다. <표 4>는 징수세액 100원당 징세행정비용의 추세를 보여준다. 1991년에는 징수세액 100원당 징세행정비용이 0.99원이었으나, 1997년에는 0.91원

10) Slemrod and Yitzhaki(1996)는 조세행정비용을 고려하여 정교한 이론분석이 어려운 이유는 조세행정비용이 경제적 관점에서 설명하기 어려운 특성이 있다고 설명하고 있다. 대표적인 특성으로는 조세행정비용을 내생적 함수로 이론적으로 전개할 때 세율에 대해 불연속함수이며, 평균비용이 감소한다는 것이다.

으로 감소하였다. 이 수치를 통해서 대체로 징세행정비용이 감소하는 추세를 확인할 수 있지만 이를 해석함에 있어서는 징세행정이 경제성장에 따른 규모의 경제효과를 지니고 있다는 사실을 감안해야 한다. 비록 단위 세수입당 징세비용이 낮아진다고 해도 규모의 경제효과를 감안하는 경우 징세행정의 생산성은 오히려 낮아지는 경우도 있을 수 있다.

<표 4> 행정비용의 추이

(단위: 원)

연도	100원 징수액 당 행정비용
1991	0.99
1992	0.98
1993	0.96
1994	0.90
1995	0.91
1996	0.93
1997	0.91

자료: 국세통계연보

<표 5>는 징세비용, 체납액의 추세를 보여준다. 국세행정의 생산성을 나타내는 지표 중에서 체납액 규모도 중요한 요인이 될 수 있을 것이다. 징수세액 100원당 체납액 규모를 보면, 1995년에는 13.78원이었다가, 1997년에는 15.01원으로 증가하였음을 알 수 있다. 그러므로 100원 징수액 대비 행정비용이 낮아졌지만, 국세행정의 생산성을 고려할 때 조세행정비용은 오히려 증가하였다는 추론을 부정할 수 없을 것이다.

<표 5> 체납액 규모의 추이

(단위: 억원)

연 도	징세비	체납액	징수세액 100원당 체납액 (원)
1995	4,719	71,301	13.78
1996	5,511	81,249	13.72
1997	5,821	95,550	15.01

Ⅲ. 조세정책과 형평성

1. 소득불균형의 실태

적정한 소득분배의 정도가 무엇인지는 그 사회의 정치적 의사결정의 문제이므로 일률적인 기준을 제시하기 힘들다. 설사 같은 정도의 불균형도를 가진 사회라 하더라도 형평에 대한 사회인식과 또 소득분배가 변화하는 속도에 따라 사람들이 느끼는 불만의 정도가 다를 수 있다. 여기에서는 소득분배와 관련된 조세정책을 평가하기에 앞서, 시계열자료와 국제비교가 가능한 자료의 분석을 통하여 한국의 세전 소득분배 상태를 간략히 살펴본다.

소득분배의 불균형 정도에 대한 가치판단을 하기 위한 유용한 방법 중의 하나는 국제간 비교이다. Atkinson et al.(1995)은 OECD 국가를 대상으로 국가별로 같은 형태의 미시자료와 방법론을 사용하여 소득분배의 국제비교를 시도하였다. 한국의 경우 자료의 미비로 소득분배에 관한 연구가 많지 않은 상태이지만 가급적 Atkinson et al의 방법론에 충실하게 한국의 지니계수를 계산한 현진권·강석훈(1998)을 사용하여 다른 나라의 계수들과 비교해 본다. 이들은 1991년 통계청의 가구소비실태자료와 1992년의 대우자료(KHPS)를 사용하였다.

소득분포를 설명할 때, 고소득층, 중간계층, 저소득층으로 구분하여 표현하는 것이 일반적이다. 그러나 이러한 계층에 대한 정의는 연구자마다 주관적인 기준이 다르므로 비교하기가 어려운 점이 있다. OECD에서는 중간 값에 있는 가구의 소득수준을 기준으로 50% 이하에 있는 계층을 저소득층, 50%에서 150% 사이에 있는 계층을 중간층, 150% 이상인 계층을 상류층으로 분류한다.

<표 6>은 세 가지 계층이 전체 가구에서 차지하는 비중을 국가별로 보여준다. 중간계층이 상대적으로 높은 나라는 벨기에, 스웨덴으로 80% 이상의 수준을 보여준다. 반면 미국은 56.7%로 중간층이 가장 낮은 수준을 보여준다. 한국의 경우, 대우자료(KHPS)를 사용한 결과 미국과 비슷한 수준을 보여준다. 반면 통계청 자료를 사용한 결과는 중간층이 71%, 저소득층 10.5%, 고소득층 18.5%로 OECD 국

가들의 평균과 비슷한 수준을 보여준다.

<표 7>은 각국의 소득불균형 정도를 지니계수와 Atkinson 지수를 사용하여 비교한 결과를 보여준다. 한국의 경우, 사용한 자료에 따라 소득분배 불평등의 정도가 매우 다르게 나타나고 있다. 통계청 자료에 의하면, 한국의 소득불균형 정도가 OECD 국가들의 평균수준인 반면, 대우자료(KHPS)를 사용한 결과에 의하면 소득불균형 정도가 훨씬 더 심각한 수준으로 나타났다¹¹⁾.

<표 6> 소득계층별 가구비율

(단위: %)

구 분	년도	저소득층	중간층	상류층
호 주	1985	12.3	66.2	21.5
벨 기 에	1988	4.7	81.2	14.1
캐 나 다	1987	12.2	68.3	19.5
프 랑 스	1984	7.5	71.5	21.0
독 일	1984	6.5	76.9	16.6
아 일 랜 드	1987	10.7	64.1	25.2
이 태 리	1986	10.5	66.2	23.3
룩셈부르크	1985	5.4	77.2	17.4
노르웨이	1986	7.33	77.9	14.8
스웨덴	1987	7.6	81.9	10.5
스위스	1982	8.0	73.6	18.4
영국	1986	9.1	68.1	22.8
미국	1986	18.4	56.7	24.9
OECD평균	-	9.2	71.6	19.2
한국: KHPS	92	18.2	58.6	23.2
한국: 통계청	91	10.5	71.0	18.5

주: OECD 평균은 13개 분석대상국가들의 평균을 의미함.

자료: 한국을 제외하고는 Atkinson, et al.(1995), 한국은 현진권·강석훈(1998).

11) 통계청 자료는 표본수가 3만여 가구이며, 모집단의 범위가 넓다는 장점이 있으나, 1991년에 처음으로 실시된 조사자료이므로 자료의 신뢰성에 대해서는 논란의 여지가 있다. 대우자료의 표본 수는 4,000여 가구로 비교적 작은 규모이며, 연도별 개별가구의 특성 변화를 파악하기 위해 만들어진 패널자료다.

<표 7> 불평등도 지수를 통한 국제비교

	연도	지니계수	Atkinson ($e = 0.5$)	Atkinson ($e = 1.0$)
핀란드	1987	.207	.036	.075
스웨덴	1984	.220	.046	.103
노르웨이	1986	.234	.046	.095
벨기에	1988	.235	.049	.103
룩셈부르크	1985	.238	.046	.092
독일	1984	.250	.052	.101
네덜란드	1987	.268	-	-
캐나다	1987	.289	.070	.146
호주	1985	.295	.075	.158
프랑스	1984	.296	.077	.160
영국	1986	.304	.082	.181
이탈리아	1986	.310	.080	.153
스위스	1982	.323	.099	.184
아일랜드	1987	.330	.093	.188
미국	1986	.341	.099	.212
한국: KHPS	1992	.358	.114	.233
한국: 통계청	1991	.287	.067	.138

자료: 한국을 제외하고는 Atkinson et al.(1995), 한국은 현진권·강석훈(1998).

한국에서 발표된 자료 중에서 소득분배의 시계열 특성을 파악할 수 있는 자료로서는 통계청에서 발표하는 도시근로자가구의 소득분포가 유일하다. 이 자료는 분석대상이 근로자 가구에 한정되므로 전체 모집단을 대표하지 못하는 한계점이 있으나 1979년부터 현재까지 일관성 있는 방법론을 바탕으로 수집되었으므로 비교적 신뢰할 수 있는 자료이다.

<표 8>과 <그림 3>은 통계청에서 발표하는 도시근로자가구의 10분위별 소득분포 자료를 사용하여 1979년부터 1998년까지의 소득분배의 정도를 지니계수로 계산한 결과이다¹²⁾. 전체소득의 소득분배의 실태와 소득종류별로 근로소득과 이자 및

12) 본 자료의 또 다른 단점은 1인 가구의 독신자가 포함되어 있지 않다는 것이다. 그러므로 전체 모집단의 소득불균형의 추세를 정확히 파악하는 데는 한계가 있다.

배당으로 나누어 시계열적 추세를 파악하였고, 일반적으로 항상소득의 대리변수로 많이 사용되는 지출의 경우도 살펴보았다. 먼저 소득종류별로 분배의 불균형 차이를 살펴보면, 이자 및 배당소득의 불균형 정도가 가장 큰 반면, 근로소득의 불균형 정도는 가장 낮음을 알 수 있다.

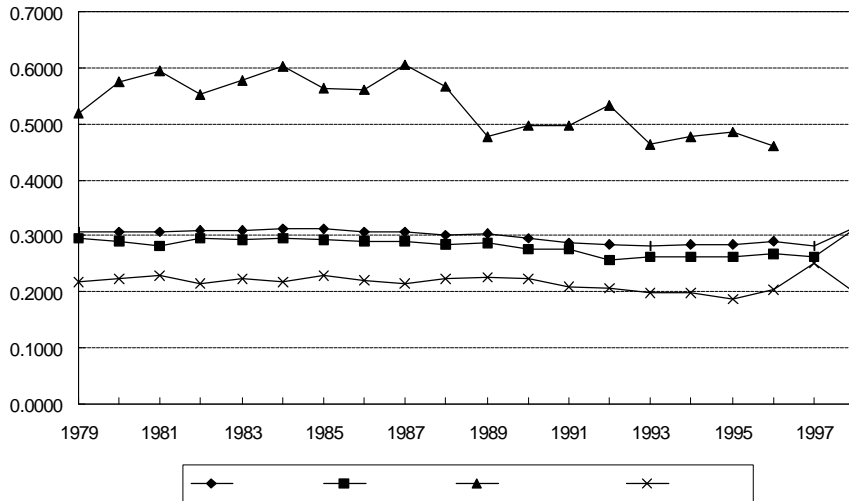
1979년 이후부터 지금까지의 소득불균형 정도를 살펴보면, 이자 및 배당소득의 경우는 변화의 폭이 심하나, 대체로 감소하는 추세를 보이고 있다. 반면 전체소득, 근로소득 및 소비지출의 경우는 커다란 변화는 없으나, 대체로 감소하는 경향을 보여준다.

<표 8> 지니계수를 통한 근로자 가구의 소득불균형 실태

	소득	근로소득	이자 및 배당	소비지출
1979	0.3057	0.2942	0.5200	0.2174
1980	0.3065	0.2903	0.5733	0.2218
1981	0.3060	0.2822	0.5938	0.2288
1982	0.3092	0.2955	0.5509	0.2145
1983	0.3094	0.2941	0.5782	0.2229
1984	0.3111	0.2955	0.6019	0.2179
1985	0.3115	0.2941	0.5629	0.2298
1986	0.3069	0.2901	0.5615	0.2215
1987	0.3065	0.2890	0.6041	0.2152
1988	0.3006	0.2842	0.5672	0.2236
1989	0.3039	0.2880	0.4781	0.2268
1990	0.2948	0.2773	0.4964	0.2226
1991	0.2870	0.2752	0.4962	0.2102
1992	0.2836	0.2579	0.5331	0.2071
1993	0.2817	0.2618	0.4625	0.1980
1994	0.2845	0.2608	0.4774	0.1968
1995	0.2837	0.2624	0.4863	0.1872
1996	0.2907	0.2682	0.4594	0.2049
1997	0.2830	0.2163	-	0.2501
1998	0.3157	0.3128	-	0.1993

자료: 통계청의 도시가계연보 연도별 10분위 자료를 바탕으로 계산한 결과임.

<그림 3> 근로자 가구의 소득불균형 추이



2. 조세정책의 소득재분배 기능

소득재분배 기능은 조세정책에서 중요한 정책목표이다. 이에 따라 소득관련 세제는 누진구조를 가져 이러한 정책목표를 어느 정도 달성하고 있다. 한국의 소득세제의 누진구조를 살펴보면, 명목적으로는 한계세율이 10%에서 40%로 매우 누진도가 심한 것처럼 보인다. 그러나 실제로 각 개인이 부담하는 유효 세부담의 분포는 세율구조에서 느끼는 누진도와는 거리가 멀다.

여러 가지 세목 중에서 소득재분배 기능에 가장 효과적인 세목이 소득세제이다. 소득세제의 소득재분배에 대한 실증분석은 그다지 많지 않다. 실증분석에서 사용한 세부담 자료는 크게 표본조사와 모의실험에 의해 계산한 자료로 나눌 수 있다. 현진권(1999)은 전자의 자료를 바탕으로 분석하였고, 현진권과 나성린(1996)은 후자의 자료를 사용하여 분석한 예이다. 표본자료가 비교적 현실을 제대로 반영하지 못하므로, 모의실험에 의해 구한 소득세 부담의 자료를 통해 소득세제의 소득재분배 기능을 살펴본다.

<표 9>는 소득세제의 소득계층별 세부담 분포와 형평성 지수를 사용한 결과를 보여준다. 전체가구의 유효세율은 5.79%로서 그다지 높은 수준이 아니다¹³⁾. 한국의 소득세제가 어느 정도 누진성을 유지하는 것은 사실이지만 명목 소득세율이 높음에도 불구하고 유효세율이 이처럼 낮은 이유는 여러 가지 형태의 소득공제 및 세액공제가 존재하기 때문이다. 여기에 추가하여, 전체세수에서 소득세가 차지하는 비중이 크지 않은 사실을 감안하면 소득세제의 소득재분배 효과는 크지 않을 것이라 예상할 수 있다.

소득계층별로 소득세 부담의 분포를 살펴보면, 1분위의 소득세부담률 0.91%에서 10분위의 소득세부담률 10.26%까지 소득이 증가함에 따라 세부담이 일관되게 증가하고 있지만, 세전 소득과 세후 소득간의 지니계수나 Atkinson지수의 차이는 그리 크지 않음을 알 수 있다. 이는 누진도는 대체로 높지만, 과세기반이 되는 소득 규모에 비해 세부담의 절대액이 상대적으로 높지 않다는 것을 의미한다.

결과적으로 한국 소득세제의 소득 재분배효과는 크지 않다는 것을 알 수 있다. 실질적인 세부담을 나타내는 평균세율의 경우 소득계층별로 누진성을 보여주고 있지만, 소득세 부담의 절대적 수준이 높지 않은 상태에서 소득과세를 통한 소득 재분배정책은 기본적인 한계가 있음을 보여주고 있다고 하겠다.

13) 이들의 연구에 의하면 전체가구 중, 도시가계의 경우 전체소득대비 소득세부담의 수준을 보여주는 유효소득세율이 6.64%이고, 농촌가계는 1.74%로 훨씬 낮게 나타나고 있다.

<표 9> 소득세 부담율의 비교

(단위: %)

	모든가계
1 분위	0.91
2 분위	1.58
3 분위	2.14
4 분위	2.44
5 분위	2.86
6 분위	3.85
7 분위	4.87
8 분위	5.77
9 분위	7.14
10 분위	10.26
평균부담률	5.79
세전 지니계수	0.3138
세후 지니계수	0.2974
변화율	-5.2
Atkinson 지수	
$\epsilon = 0.5$	
세전	0.0827
세후	0.0749
변화율	-9.5
$\epsilon = 0.9$	
세전	0.1434
세후	0.1307
변화율	-8.8

자료: 현진권·나성린(1996a).

1980년대 이후 소득세의 누진세율체계가 단순화되고 있는 것이 세계적인 추세이다. 서구국가들의 경험을 보면 소득세의 최고세율은 낮추고, 과세구간은 축소하는 것이 보편적인 현상이다. <표 10>은 우리 나라 소득세제의 변천을 최고한계세율의 크기와 과세단계의 숫자로서 나타내고 있다. 1983년도에 최고한계세율이 55% 였으나 점차 떨어져 1996년에는 40%까지 낮아졌다. 과세단계도 동 기간동안 16개

에서 4개로 대폭 간소화되는 추세를 보이고 있다. 이처럼 전반적으로 세율이 낮아지고 누진과세체계가 완화되어 가는 추세를 감안할 때 앞으로도 소득세제의 누진도를 증가시키는 정책은 기대하기 어려울 것이다.

조세정책 중에서 간접세는 역진적 특성을 가지고 있으므로, 소득불균형을 더욱 악화시킨다는 것은 잘 알려져 있는 사실이다. 소득재분배 기능을 달성하는 가장 중요한 정책수단인 소득세제도 자본과 노동이 자유롭게 이동이 가능한 개방경제 하에서는 소득재분배 기능을 제대로 수행할 수 없음을 여러 연구에서 밝히고 있다(예를들면, King(1996), Tanzi(1996)). 이러한 환경의 변화 속에서 조세정책의 소득재분배 기능은 점차로 약해질 수 밖에 없는 전망이다.

<표 10> 한국 소득세제의 변천

(단위: %)

연도	최고한계세율	과세단계
1983	55	16
1989	50	8
1991	50	5
1993	50	6
1994	45	6
1996	40	4

자료: 재정경제원, 『조세개요』, 각 연도.

3. 수평적 불공평성과 소득불균형의 악화

조세제도의 형평성과 관련하여 한 가지 간과할 수 없는 명제는 같은 소득계층간에 있어서의 형평한 세부담 문제이다. 일반적으로, 수평적 형평성이 제시하는 ‘동등한 위치’ 의미에 대해서는 이론적으로 논란의 여지가 있다. 흔히, 담세능력의 기준이라 할 수 있는 소득, 지출, 부 등이 일차적인 비교지표로 사용되지만 이러한 지표만으로는 사람들의 효용이나 일의 강도 등을 충분히 판단하기 힘들다는 문제

가 존재한다(Feldstein 1976). 그러나 현실적인 조세체계하에서 비슷한 소득수준을 가진 사람들간에 세부담의 차이가 지나치게 크다면 이론적 논의를 넘어서는 일차적인 형평성의 문제가 대두된다.

한국의 경우, 같은 소득계층간에 세부담의 불공평성이 지나치게 크다는 지적이 많다¹⁴⁾. 우선 자본소득의 경우 소득의 실질적 소유자를 알기 힘들다는 문제가 있고, 사업소득의 경우 부가가치세 과세특례제도의 악용 등 탈세가 만연되어 있는 상황이다. 그 결과 같은 소득수준이라도 소득 중 근로소득의 비중이 큰 가계일수록 세부담이 커져 과세형평이 저해된다. 실제로 유효조세부담률이 낮은 자본소득과 사업소득이 상대적으로 부유한 계층에 편중되어 분포되어 있기 때문에 조세정책의 소득재분배기능이 현저하게 저하되는 결과가 나타나고 있다. 이는 한국의 조세형평의 본질이 세율체계의 적정성이 아니라 탈세억제에 가깝다고 볼 수 있음을 의미한다.

<표 11>은 소득계층별 총소득에서 각 유형별 소득이 차지하는 비중을 보여 준다. 1991년의 경우 하위 50% 이내에 있는 소득계층의 근로소득은 전체의 33.7%, 사업소득은 19.8%를 차지하고 있다. 반면 상위 10%의 소득계층의 근로소득은 전체의 22.6%, 사업소득은 32%를 차지하고 있다. 이는 하위 50% 이내에 있는 소득계층의 사업소득이 근로소득에 비해 상대적으로 점유비율이 낮음을 알 수 있다. 이러한 형태는 1996년에도 비슷한 추세를 보여준다. 반면 소득종류별 구성비를 보면 두 소득계층에 있어서 근로소득의 점유비가 상당히 높으나, 상위 10%의 계층의 사업소득 점유비가 상대적으로 조금 높게 나타났다. 근로소득의 구성비가 상위 10% 계층에서도 이처럼 높게 나타나는 것은 사업소득자의 경우 소득을 실제보다 훨씬 낮게 보고하기 때문에 통계에는 실제소득분포가 제대로 반영되지 못하기 때문이다¹⁵⁾. 자영업자들의 소득이 통계에 정확하게 반영되지 못하는 한계를 고려할

14) 세부담의 수평적 형평성 여부를 평가하기 위해 근로소득자와 사업소득자에 대한 세부담을 비교해 볼 수 있다. 근로소득은 과세당국에 의해 비교적 정확히 포착되지만 사업소득자의 실질소득은 정확히 파악하기 힘들다. 이에 따라 같은 소득을 가진 두 계층이 서로 다른 세부담을 지고 있다는 것은 잘 알려진 사실이나 자료의 부족으로 이러한 문제에 대한 정확한 분석은 많지 않은 실정이다. 현진권과 나성린(1996b), 현진권(1999)는 근로자가구와 자영업가구 간의 세부담 차이를 실증적으로 보여준다.

때, 상위소득계층의 사업소득이 차지하는 비중은 하위 50% 계층보다 높다는 것을 일반적으로 추론할 수 있다.

<표 11> 소득계층별 소득분포의 특징

(단위: %)

		소득	근로소득	사업소득	이자 및 배당
1991	하위 50%				
	전체대비 소득점유비	30.1	33.7	19.8	13.7
	소득구성비	100.0	89.1	0.4	0.4
	상위 10%				
전체대비 소득점유비	23.3	22.6	32.0	35.3	
소득구성비	100.0	86.8	0.7	0.8	
1996	하위 50%				
	전체대비 소득점유비	29.6	31.0	24.6	18.4
	소득구성비	100.0	89.3	0.2	0.5
	상위 10%				
전체대비 소득점유비	22.9	20.7	30.8	35.3	
소득구성비	100.0	86.9	0.2	0.8	

자료: 통계청, 『가구소비실태조사』, 1991, 1996.

근로소득과 사업소득간에 소득세부담의 불공평성 문제는 사업소득에 대한 탈세 현상이 주원인이라고 인식되고 있다. 그런데 사업소득이 과소 보고되는 주된 이유는 소득세제 자체의 문제라기보다는 부가가치세제의 과세특례제도와 관련된 측면이 크다고 할 수 있다. 영세사업자들을 위한 과세특례제도는 부가가치세제를 도입한 1977년부터 시행되어 왔으며, 영세사업자들의 납세협력비용을 줄여준다는 측면에서 긍정적인 효과를 가진 제도라 할 수 있다. 그러나 도입당시의 취지와는 달리 과세특례제도를 사용하는 사업자 수가 많아지고 이들의 상당수는 이 제도를 탈세의 수단으로 사용한다는 비판이 제기되고 있다.

15) 나성린·현진권(1993)에 의하면 조사자료의 금융소득 전체 합계를 국민계정상의 금융소득과 비교한 결과, 조사자료의 금융소득이 국민계정상 금융소득의 9.1%에 불과한 것으로 나타났다.

한국에서는 조세제도상의 특징이나 조세행정의 관행 때문에 근로소득과 사업소득간의 세부담의 형평성이 심각하게 저해되고 있으며, 이것이 나아가 소득분배를 악화시키는 요인이 되고 있다. 즉, 조세제도가 세전 소득분배의 불균등도를 완화시키는 측면은 미미한 반면, 오히려 세부담의 수평적 불공평성을 통해 소득분배를 악화시키는 측면이 있다고 할 수 있다.

IV. 조세정책으로서의 조세행정

1. 조세행정의 성과

조세행정의 목표는 정해진 세법체계에 따라 정확한 세수를 거두어들이는 것이다. 이러한 정책목표를 달성하기 위해 조세행정이 가지고 있는 세무조사 등과 같은 여러 가지 정책수단들을 활용한다. 그러므로 조세행정은 조세정책의 중요한 요소이며, 조세행정이 제대로 기능하지 않는 조세정책은 성공할 수 없다¹⁶⁾.

조세행정의 정책목표가 제대로 달성되었는가를 평가하는데 사용되는 대표적인 지표로 성실납부율(compliance rate)을 들 수 있다¹⁷⁾. 성실납부율은 세법이 이상적으로 집행될 때의 세수입과 납세자가 실제 납부한 세액 사이의 차이를 보여주는 것이다. <표 12>는 1985년부터 1997년까지 세목별 성실납부율의 추세를 보여준다. 전체적으로 한국 세제의 성실납부율은 약 90% 수준을 유지하고 있다. 소득세의 경우 성실납부율이 부가가치세보다 훨씬 낮은 수준을 보여준다. 연도별 추세를 살펴보면, 1990년 이후로 성실납부율이 점차로 낮아지는 추세를 보여주면, 특히 소득세의 경우에는 그 감소폭이 크게 나타났다.

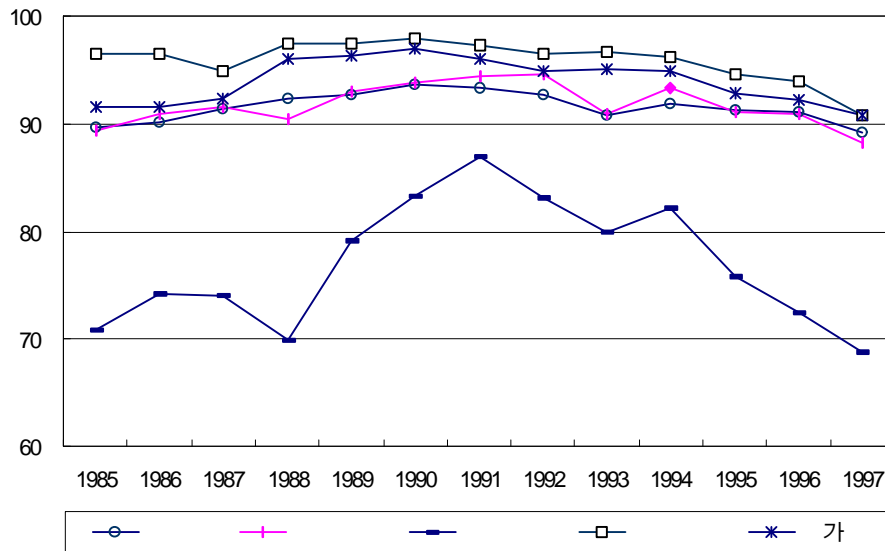
16) 조세행정의 중요성에 대해서는 많은 문헌이 있으며, 대표적인 것으로 Bird(1991), Bird and Jantscher(1992) 등을 들 수 있다.

17) 미국 IRS에서는 이러한 지표를 사용하여 조세행정을 평가하고 있으며, IRS(1988)에서 자세한 설명을 보여준다.

<표 12> 성실납부율의 변화추이

	총계	직접세	소득세	간접세	부가세
1985	89.56	89.40	70.78	96.54	91.51
1986	90.09	90.87	74.19	96.46	91.59
1987	91.40	91.51	73.95	94.95	92.42
1988	92.27	90.46	69.92	97.43	95.95
1989	92.63	93.05	79.13	97.46	96.29
1990	93.57	93.75	83.34	97.85	96.89
1991	93.30	94.46	86.95	97.25	96.09
1992	92.62	94.54	83.06	96.52	94.96
1993	90.70	90.88	79.98	96.64	95.12
1994	91.83	93.34	82.18	96.20	94.88
1995	91.19	91.13	75.80	94.65	92.91
1996	91.13	90.99	72.43	94.01	92.12
1997	89.18	88.28	68.82	90.79	90.76

<그림 4> 성실납부율의 변화추이



2. 조세행정의 정책평가

조세행정은 납세자의 자발적 납세협력을 유도해야 하며, 이를 위한 정책수단으로 조세행정의 납세형태 선정, 세무조사, 탈세자에 대한 제재수단을 들 수 있다. 그러므로 조세행정이 가지고 있는 정책수단을 어떻게 잘 사용하는가에 따라 납세자의 성실납부 정도가 결정된다. 한국의 조세행정이 이러한 정책수단을 조화롭게 선택하여 납세자의 성실납부행위를 유도했는가에 대한 평가가 우선 이루어져야 할 것이다.

가. 신고납부제도의 우월성

조세행정에 있어서 납세형태는 두 가지로 나눌 수 있다. 즉 '정부부과제도'하에서는 정부에서 납세자의 세액을 결정하여 부과하고 '신고납부제도'하에서는 납세자가 자발적으로 세액을 신고 납부하게 된다. 조세행정이 어느 체계를 선택하느냐에 따라서 조세행정의 양상은 매우 상이하게 나타난다. 두 가지 제도 중에서 어느 것이 바람직한가에 대한 평가는 조세의 행정비용(administration cost)과 납세비용(compliance cost)을 합한 사회비용인 운영비 측면에서 비교해 볼 수 있다.

정부부과제도를 채택할 경우에는 정부에서 개인의 납세액을 모두 결정하여야 하므로 행정비용이 높아질 수밖에 없다. 반면 납세자 입장에서는 자신의 납세액을 계산할 필요가 없으므로 납세비용이 낮아지게 된다. 신고납부제도의 경우에는 이와는 반대이다. 즉 납세자들이 자신의 세액을 자진신고하고 납부하여야 하므로 납세비용은 높아지게 되나, 정부의 행정비용은 낮아지게 된다. 그러므로 정부부과제도와 신고납부제도는 행정비용과 납세비용의 크기에 차이가 있다.

정부부과제도는 납세비용에 비해 상대적으로 행정비용이 많이 드는 제도이며, 시간의 경과에도 행정비용이 결코 줄어들지 않는 단점이 있다. 공공부문의 경우 효율성 제고보다는 규모를 키우려는 속성을 가지고 있으므로 이처럼 행정비용이 결코 줄어들지 않게 된다. 정부부과제도를 지속적으로 시행하게 될 경우 업무가

숙련되어 행정비용을 낮추어 갈 수 있으나, 공공부문의 위와 같은 속성상 제도적으로 이러한 결과는 기대하기 어려운 면이 있다. 반면 신고납부제도는 행정비용에 비해 상대적으로 납세비용이 높은 제도이다. 민간부문의 경우 초기에는 자신의 납세액을 신고 납부하기 위해 높은 납세비용을 지불하나, 시간이 감에 따라 이러한 납세비용을 줄여 나가게 마련이다. 결과적으로 장기적인 관점에서는 정부부과제도보다는 신고납부제도가 사회비용을 낮출 수 있는 제도이다. 그러므로 조세행정체계에서 정부부과제도보다는 신고납부제도를 근간으로 선택해야 할 논리적 근거를 가지게 된다.

James and Wallschutzky(1995)는 미래의 조세행정체계는 신고납부제도(self-assessment)와 자발적 납세협력(voluntary compliance)을 바탕으로 하지 않고는 조세행정이 성공적으로 수행될 수 없다고 주장하고 있다. 이는 사회가 급속도로 변화함에 따라 납세자 개개인의 소득에 대한 정보도 다양하게 변화하게 되어, 정부에서 이들 정보를 세밀히 포착하는 데는 한계가 있기 때문이다. 먼저 경제적 환경의 변화를 보면, 소득원이 점차로 다양해져 근로소득 중심에서 자본소득, 해외로부터의 소득 등 납세자의 과세소득은 여러 가지 종류의 소득으로 구성되고 있다. 신고납부제도하에서는 납세자가 자신의 납세액을 신고 납부하는 의무를 가지므로 납세자의 납세비용이 높아질 수 있으나, 여러 가지 형태의 신고방법과 기술의 개발로 인해 납세비용을 효과적으로 줄일 수 있다. 또한 납세자들의 교육 수준이 점차로 높아짐에 따라 신고납부에 따른 한계비용이 줄어들 수 있는 여지도 넓다.

나. 신고납부제도의 미정착

한국의 조세행정은 명목적으로는 신고납부제도를 중심으로 하고 있지만, 실제로는 정부부과제도로 운영되고 있다. 부가가치세제의 간이과세 및 과세특례 대상자들에 대한 과세방법과 소득세의 표준소득률 사용 등은 신고납부제도의 취지와 일치하지 않는 조세행정의 대표적인 경우로 볼 수 있다.

현행 표준소득률은 과세당국에서 불성실 신고자를 선정하는 기준이며 이는 납세

자들에게 공개된다. 그러므로 납세자는 실제소득이 얼마인가에 관계없이 표준소득률에서 보여주는 최소의 소득만을 신고함으로써 성실신고자로 분류될 수 있는 것이다. 정부는 신고자의 실제소득에 대한 정보가 없으나 신고자는 정부에서 성실도를 판단하는 기준에 대한 정보를 가지고 있으므로 정보의 측면에서 신고자가 정부보다 유리한 위치에 놓이게 된다. 그러므로 이러한 제도하에서는 신고자가 실제소득을 정확히 신고할 유인이 적어진다. 한국 조세정책에서 가장 심각한 문제로 일반적으로 논의되는 탈세, 세무부조리, 계층간 세부담의 불공평 등은 이러한 조세행정과 무관하지 않다.¹⁸⁾

다. 세무조사의 불투명성

조세행정의 다른 정책수단으로 세무조사를 들 수 있으며, 납세자의 성실납부의 행위를 가장 효과적으로 유도할 수 있다¹⁹⁾. 그러나 세무조사를 조세행정의 본래 목적보다는 정치적 목적으로 사용함에 따라 세무조사에 대한 납세자의 신뢰가 매우 낮은 실정이다. 세무조사에 대한 또 다른 불신은 조세대상자 선정에 있어서 객관성, 투명성, 과학성이 결여되었다는 것이다. 세무조사에 대한 불신이 높은 환경에서는 아무리 강력한 세무조사를 통해 탈세방지를 추진하여도 납세자들에게 성실납부 행위를 유도하는 데에는 한계가 있다.

18) 세무부조리에 대한 문제는 심각성은 공감하고 있지만, 체계적인 연구가 매우 한정되어 있다. 현진권 외(1999)는 세무부조리의 근절방안에 대해 종합적인 접근방향을 제시하고 있으며, 비대칭적 정보의 문제를 가장 중요한 원인으로 진단하고 있다.

19) Boyd(1986)는 세무조사가 납세자의 성실납부율을 결정하는 요인으로 보고 이들간의 관계를 이론적 모형의 구조 속에서 잘 설명하고 있다. 세무조사의 수준이 성실납부정도를 결정하므로 해당 세무조사의 성실납부에 대한 탄력성을 여러 가지 범위에서 규정하고 세무조사의 중요성을 체계적으로 보여주고 있다.

V. 조세정책의 개혁과제

1. 세제의 단순화를 통한 조세비용의 절감

세제의 단순화를 위해 조세체계에 대한 발상의 전환을 필요로 한다. 미국에서 논의되고 있는 flat tax 등과 같은 소비과세 위주의 조세개혁 제안은 모두 세제의 단순화라는 관점에서 제기되고 있는 현실을 고려할 때, 우리도 주어진 조세체계 내에서의 단순화라는 관점에서 벗어날 필요가 있다.

단기적인 개편방안으로, 세수기여도가 낮은 세목과 수수료 성격이 강한 세목은 폐지하고, 유사한 세목을 통합하여야 한다²⁰⁾. 이러한 원칙 하에 제시된 개정안들은 국세와 지방세를 포함한 대폭적인 개편인 만큼, 현행 지방재정의 재원에 대한 고려를 하지 않고, 세목별로 성격을 규명하여 제시된 안이다. 그러므로 국세와 지방세간의 세원조정에 대한 방안이 뒤따라야 한다. 또한 중앙정부에서 지방정부로 이전하는 지방교부세, 지방양여금에 대한 정비도 뒤따라야 한다.

자원의 비효율적인 배분을 야기하는 목적세는 폐기되어야 한다. 목적세 폐지로 인해 야기되는 해당 기능에 대한 재원확보는 지방양여금을 포함한 여러 가지 정책수단을 사용하여 확보할 필요가 있다.

세법을 서술하는 데 있어서 표현을 명확하게 하기 위해서는 우선적으로 사용하는 용어를 일상적으로 통용되는 언어를 사용하여 표현하는 것이 우선적으로 이루어져야 한다. 일본식 표현의 한자말과 일상적으로 사용되지 않는 용어는 한글을 중심으로 정리되어야 한다. 현재 세법에는 표현하는 용어에서 개선하여야 할 여지가 너무도 방대하므로, 쉬운 용어를 사용하여 세법을 새롭게 서술하여야 한다. 그러나 이러한 작업은 매우 방대한 과제로 장기적으로 충분한 시간을 두고 이루어져야 하며, 단기적으로 용어의 전환을 근본적인 문제를 해결할 수 없다.

20) 세목 수를 조정한 구체적인 대안으로 한국조세연구원(1997), 윤건영(1996) 등에서 이러한 원칙을 따르고 있다.

2. 부가가치세제 개편을 통한 계층간 세부담 형평성의 제고

간이과세 및 과세특례제도의 기본적인 개편방향은 부가가치세의 근간을 해치지 않는 범위 내에서 영세사업자를 위한 제도로 시행되어야 한다. 먼저 간이과세 및 과세특례제도의 대상자인 영세사업자의 범위를 대폭 줄여야 할 필요가 있다. 현재 부가가치세에서 규정하고 있는 영세사업자의 구분은 연간 매출액을 기준으로 소액 부징수자, 과세특례자, 간이과세자의 세 가지로 나누고 있다. 부가가치세의 근간은 일반과세를 바탕으로 이루어져야 하며, 영세사업자를 위한 제도는 가장 단순하게 처리되어야 할 필요가 있다. 세 가지 형태의 영세사업자 규정방법 중에서 과세특례자는 매출액을 근거로 2%의 세율을 적용하므로, 세제와 세정간의 괴리를 가장 민감하게 제공하는 제도로 볼 수 있다. 반면 간이과세는 업종별로 다른 부가가치율을 적용하므로, 업종간의 형평성에 있어서 과세특례제도보다 정확하다고 할 수 있다. 그러므로 영세사업자를 규정하는 제도로써 과세특례제도를 먼저 폐지할 필요가 있다. 현행 간이과세 대상금액은 연간 매출액 1억 5천만원이 상한선으로 되어 있으나, 이는 영세사업자의 규정을 너무 폭넓게 정하고 있는 것이다. 그러므로 현행 과세특례제도에서 규정하고 있는 연간 매출액 기준 4,800만원 미만의 영세사업자 과세특례를 폐지하는 대신에, 이들 영세사업자를 간이과세로 규정하면 매출액 산출에 있어서 업종별 형평성을 높일 수 있다.

부가가치세 과세특례제도의 개편방향은 일반과세를 중심으로 정착시키고, 영세사업자에 대한 제도를 단순하게 하고, 영세사업자의 적용범위를 줄여야 할 필요가 있다. 소규모사업자를 위한 과세특례 및 간이과세제도를 일시에 폐지할 경우 현실적으로 조세저항이 높아질 우려가 있기 때문에, 이를 완화하는 정책으로 세금계산서 수취세액공제율을 상향조정하여 제도개선으로 인한 변화를 최소화할 필요성이 있다²¹⁾.

21) 소규모사업자의 부가가치세제의 개선방향에 대한 구체적인 논의와 분석결과는 현진권 (1998b)을 참조하기 바란다.

3. 조세행정의 정책기능 강화

세법에서 규정된 원칙에 따라 납세자의 성실납부를 유도하기 위해서는 조세행정이 가지고 있는 정책수단을 개별적 혹은 여러 가지 정책조합을 통해 가장 효과적으로 활용하여야 한다.

조세행정의 기본방향은 신고납부제도를 바탕으로 자발적인 납세협력을 유도하기 위해 조세행정이 가지고 있는 정책수단을 적절히 활용하는 방향으로 나가야 한다. 실제소득을 정확하게 신고하게 하려면 정부와 신고자가 대칭적인 정보를 가져야 한다. 즉 정부가 신고자의 실제소득을 알 수 없는 것과 같이 신고자는 정부가 성실도를 판단하는 기준에 대한 정보를 가지지 말아야 한다. 이에 따라 신고자는 본인이 불성실 신고를 하게 되면 세무조사를 받을 확률이 높아진다는 것을 인식하고 성실신고 수준을 결정하게 된다.

신고납부제도하에서 납세자들에게 개인의 윤리와 도덕만을 강조함으로써 성실신고로 유도할 수는 없다. 제도적 장치 없이 개인의 윤리와 도덕만을 강조하면 신고납부제도는 실패할 것이 자명하다²²⁾. 신고납부제도하에서 납세자의 성실신고를 유도하기 위해서는 납세자가 성실신고 하는 것이 경제적으로 이익이 높도록 제도를 정비하여야 한다. 즉 불성실 신고를 할 경우 세무조사를 받을 확률이 높게 하고 불성실 신고자로 확정되면 엄청난 경제적 손실을 부담하도록 하여야 한다. 또한 불성실 신고로 인한 기대손실이 기대이익보다 훨씬 높게 제도를 만들어야 하며, 조세부과 제척기간도 대폭 늘려야 한다.

세무조사의 정책수단에 대해 먼저 납세자로부터 신뢰를 받아야 한다. 세무조사는 탈세행위에 대해 가혹하게 언제든지 탈세자에게 가동된다는 사회적인 인식을 바탕으로 정책수단으로 정착이 가능한 것이다. 이를 위해 세무조사 대상선정에

22) 미국에서 신고납부제도가 잘 운용되고 있는 이유는 납세자들이 정직하기 때문이 아니며, 미국의 제도가 납세자들이 성실신고할 수 있도록 제도적으로 유도하기 때문이다. 즉 소득주계모형과 같은 객관적인 판단이 가능한 제도를 통하여 조사대상자를 선정하고, 대상자를 세무조사한 자료는 불성실 신고자의 행위를 분석하기 위한 기초자료로서 활용되고 있으며, 이를 방지하는 정책이 무엇인가를 진지하게 연구하여 이를 바탕으로 제도를 탄력적으로 운용하기 때문이다.

있어서 객관적이고 과학적인 과정이 투명하게 공개되어야 한다.

4. 조세정책의 투명성 제고

한국에서는 조세정책의 효율성 혹은 형평성에 대한 논의에 앞서 우선적으로 달성하여야 하는 정책목표로 투명성 제고를 들 수 있다. 정책수단에 따라 변화하는 과정이 투명하게 파악이 되어야 합리적이고 과학적인 조세정책을 입안할 수 있다. 선진국에서 논의되고 있는 여러 가지 조세개혁과 관련한 제안들은 투명한 정책과정 및 결과에 대한 자료를 바탕으로 이루어질 수 있는 것이다. 이러한 관점에서 조세정책의 투명성 제고는 우선적으로 이루어져야 할 과제이다.

조세정책의 투명성은 두 가지 관점에서 개선되어야 한다. 우선 모든 정보가 조세정책 관련 부서에서 축적 되어야 한다. 납세자에 대한 정보가 세무당국에서 모두 축적하고 있어야 조세정책의 변화에 따른 납세자의 행위변화를 구체적으로 측정할 수 있고, 이를 바탕으로 주어진 정책목표를 달성하는데 가장 효과적인 정책수단을 강구할 수 있는 것이다. 금융소득종합과세제도는 이러한 관점에서 우선적으로 추진되어야 할 과제이다. 일반적으로 세부담의 형평성 관점에서 이 제도의 시행을 주장하고 있지만, 금융소득종합과세를 실시함으로써 형평성 제고라는 사회적 이윤보다는 납세자들의 소득에 대한 정보를 모두 파악함으로써 얻게 되는 투명성 제고의 사회적 이윤이 훨씬 크다고 할 수 있다. 금융소득종합과세가 유보된 가장 큰 이유는 고소득층의 세부담이 높아서가 아니라, 이들 계층에 대한 소득자료가 모두 공개됨으로써 야기되는 불안감을 없애기 위함을 감안할 때 이러한 논의는 충분한 근거를 가질 수 있다.

둘째, 축적된 자료는 모두 납세자들에게 공개되어야 한다²³⁾. 조세정책에 대한 신뢰는 정확한 실상을 모두 공개함으로써 납세자들의 협력을 유도할 수 있다. 지금까지 현실적으로 성공하기 어려운 조세정책의 실상을 공개함으로써 오는 저항을

23) 공개되어야 조세정보에 대한 구체적인 사항은 현진권(1998c)에서 자세히 설명하고 있다.

회피하기 위해 정보를 숨기는 행위는 장기적으로 문제를 더욱 악화시킬 수 밖에 없는 것이다. 조세정책에 대한 납세자들의 관심이 매우 높은 현실에서는 오히려 적극적으로 실상을 공개함으로써 조세정책에 대한 협력자로서의 역할을 기대할 수 있는 것이다. 또한 납세자들이 조세정보를 구하기가 쉬워야 한다. 필요한 조세정보에 대한 납세자들의 접근을 쉽게 하는 정보망을 구축하여야 한다²⁴⁾.

5. 조세정책의 지적 인프라 구축

조세정책은 납세자들에게 이해관계가 직접적으로 작용하기 때문에 구체적인 자료를 바탕으로 과학적으로 접근할 필요가 있다. 그러므로 조세정책의 개편은 정확한 자료를 사용한 효과분석을 토대로 여러 가지 가치판단을 기준으로 평가되어야 한다. 이를 위해서는 조세정책이 개편될 때마다 이에 대한 실증분석이 제대로 이루어져야 하며, 이러한 실증분석을 토대로 정책제안이 이루어져야 한다. 미국에서는 요즘에도 1986년의 조세개편에 대한 실증분석이 활발하게 학계에서 논의되고 있는 이유는 이러한 연구의 중요성을 잘 인식하고 있기 때문이다²⁵⁾.

한국에서는 과거에 시행된 정책의 효과를 분석하기 보다는 실증분석이 뒤따르지 않은 미래의 정책제안에 대한 연구의 가치가 높은 경향이 있다. 과거의 분석은 구체적인 자료를 바탕으로 이루어지므로, 높은 연구비용을 지불해야 하는 반면, 미래의 단순한 정책제안은 규범적인 접근법을 바탕으로 하기 때문에 상대적으로 연구비용이 낮은 경향이 있다²⁶⁾. 그럼에도 불구하고 과거의 실증분석보다는 미래에

24) 1999년에 국세청에서 추진한 홈페이지는 납세자들에게 많은 호응을 얻고 있다. 조세정보에 관한 많은 사항들이 홈페이지에 게재됨으로써 정보의 즉시성을 달성할 수 있었고, 이는 향후 조세행정의 발전에 지대한 역할을 하게 될 것이다. 조세정보의 적시성을 보다 체계적으로 납세자들에게 공급하기 위해 한국조세연구원에서는 정보화근로사업의 일환으로 50억원 예산으로 “조세 재정 DB 구축사업”을 2000년 상반기에 마무리할 예정이며, 이 작업이 완성되면 조세관련 정보는 획기적으로 납세자들에게 제공될 것이다. 이에 따라 납세자와 세무당국 간의 비대칭적 정보의 문제는 많이 해소될 것으로 전망하고 있다.

25) 대표적인 연구로 Auerbach and Slemrod(1997)를 들 수 있다.

26) 물론 정책효과를 분석하기 위해서는 관련자료가 축적되어야 하는데, 자료축적이 정부차원에서 제대로 되지 않아 실증연구가 부진한 요인도 부정할 수만은 없다.

대한 정책제안에 대한 연구결과의 가치가 훨씬 높은 경향이 있으므로, 구체적 분석이 없는 정책제안을 선호하는 분위기가 주를 이루게 되었다²⁷⁾.

조세정책이 구체적인 실증분석을 바탕으로 과학적인 정책제안이 이루어지기 위해서는 학계의 연구와 정책입안자들의 직관이 서로 보완적인 관계를 유지하도록 하여야 한다. 이를 위해 정부에서는 조세관련 자료를 모두 공개하고, 학계에서는 규범적인 정책제안보다는 구체적인 분석을 바탕으로 한 연구에 보다 학문적 가치를 두는 분위기를 조성하여야 할 필요가 있다.

27) 이론적 근거가 없거나 객관적으로 검증이 되지 않은 개인적 신념에 기초한 주장을 널리 퍼는 사람이 고위 정책담당자로 발탁되는 사례를 쉽게 발견할 수 있다.

VI. 결론

조세는 필연적으로 비용을 수반한다. 이러한 비용으로는 크게 효율성 비용, 납세협력비용, 행정비용으로 나눌 수 있다. 조세비용의 구체적인 규모는 연구결과마다 상이하지만, 세수규모 이상으로 조세비용을 지불하고 있을 가능성을 배제할 수 없다. 조세비용을 구체적으로 측정하기에는 한계가 있지만 그 중요성을 무시하기에는 그 규모가 너무도 크다. 그러므로 합리적인 조세개혁은 형평성 제고 혹은 경제활성화 같은 정책목표의 달성도 중요하지만, 조세비용을 최소화하는 접근방법도 병행해야 한다.

조세체계의 복잡성은 납세협력비용과 행정비용에 가장 영향을 많이 미치는 요인이다. 한국 조세체계의 복잡성은 최근에 와서 더욱 심해지는 경향을 보이며, 이는 그대로 납세협력비용과 행정비용을 증가시키는 요인으로 작용하였다.

조세정책의 소득재분배 기능은 가장 중요한 기능 중의 하나이다. 한국의 소득불균형 정도를 국제적으로 비교할 때, 상대적으로 소득불균형도가 심한 것으로 나타났다. 소득세제는 누진적인 세율구조를 가지고 있으므로, 소득재분배 효과가 가장 높은 세목이다. 그러나 여러 가지 형태의 공제로 인해 실제로 부담하는 소득세액은 소득수준에 비해 절대액에 있어서 너무 낮으므로 소득재분배 효과를 제대로 달성하는데 한계를 가졌다. 또한 근로소득과 사업소득간 수평적 불공평성의 문제는 한국 조세정책에서 가장 심각한 현안이며, 사업소득이 주로 고소득계층에 치중되어 있으므로, 결과적으로 이러한 수평적 불공평성이 수직적 형평성까지 훼손하게 되었다. 개방경제 하에서 소득세제의 소득재분배 기능은 점차로 달성하기 어려운 정책목표이므로, 조세정책을 통한 소득재분배 기능에 대한 지나친 기대는 피해야 할 것이다. 오히려 수평적 불공평성으로 인해 야기되는 수직적 형평성의 악화를 방지하는 정책이 더 시급하다고 할 수 있다.

조세행정은 조세정책의 중요한 정책수단이나, 탈세방지라는 정책목표를 제대로 달성하지 못하였다. 조세행정이 가지고 있는 정책수단으로 조세행정의 운영방식, 세무조사 등을 대표적으로 들 수 있는데, 이들 수단들이 납세자들의 탈세를 방지

하는 데에 효과적으로 활용하지 못하였다.

한국 조세정책이 우선적으로 추진하여야 할 개혁과제로 다음을 들 수 있다. 첫째, 세제의 단순화를 통해 조세비용을 절감해야 한다. 세목수, 사용하는 용어, 비과세 및 감면 등과 같이 세제를 복잡하게 만드는 요인들에 대한 단순화도 필요하지만, 미국의 flat tax과 같이 조세체계를 근본적으로 바꾸는 발상도 장기적인 관점에서 논의될 필요가 있다.

둘째, 소규모사업자를 위한 부가가치세제를 개편하여 계층간 세부담의 형평성을 제고한다. 소규모사업자들의 행정편의를 위한 과세특례제도와 간이과세제도는 전체 조세구조를 왜곡시켜 결과적으로 이득보다는 손실이 훨씬 높으므로 장기적으로 폐지하고 일반과세 위주로 운영되어야 한다.

셋째, 조세행정의 정책기능을 강화해야 한다. 조세행정의 방향은 현실논리에서 벗어나, 신고납부제도를 바탕으로 자발적 납세협력을 유도하기 위해 세무조사의 기능을 강화해야 한다. 이를 위해서는 세무조사라는 수단을 조세정책 이외의 수단으로 남용되지 말아야 하며, 그 과정이 투명하고 과학적이어야 납세자들의 자발적인 성실납부를 유도할 수 있다.

넷째, 조세정책의 과정과 결과가 투명하게 표출되는 정보체계를 갖추어야 한다. 세무당국이 납세자들의 모든 소득 관련자료를 축적할 수 있도록 제도적인 장치가 필요하며, 이러한 정보 인프라는 탈세를 방지할 수 있을 뿐만 아니라, 조세정책 과정을 투명하게 하는 기반이 된다. 그러므로 금융소득종합과세제도는 세부담의 형평성 차원보다는 과세자료의 확보라는 측면에서 더욱 시급히 시행되어야 할 필요가 있다. 또한 정부에서 가지고 있는 조세관련 정보는, 납세자들에게 모두 공개해야 조세정책에 대한 납세자들의 자발적인 협조를 유도할 수 있다.

다섯째, 과학적인 조세정책 입안과정을 가지기 위해서는 지적인프라가 구축되어야 한다. 학계를 중심으로 과거에 실행되었던 조세정책의 효과분석에 대한 실증연구가 활발히 이루어져야 하며, 이러한 결과들은 향후 세제개혁의 기초자료로 활용되어야 한다. 그 결과 조세정책의 실패오류를 최대한 줄일 수 있게 된다. 이를 위해 분석적인 연구에 높은 가치를 주는 학계의 분위기 조성이 이루어져야 한다.

참고문헌

- 곽태원, 『우리나라 조세제도 운영비 추정에 관한 연구』, 연구보고서 94-08, 한국조세연구원, 1994.
- 나성린·현진권, 『조세 및 사회부조정책의 효과분석』, 한국조세연구원, 1993.
- 석기준, “소득세법의 복잡성 측정에 관한 연구,” 『세무학연구』, 제12호, 한국세무학회, 1998.
- 윤건영, 「한국의 조세정책: 과제와 선택」, 최광(편), 『정부와 경제』, 한승수 박사 회갑기념 논문집, 1996.
- 조인선, 「조세법의 복잡성이 실무수행에 미치는 영향에 관한 연구」, 『세무학연구』 제5호, 한국세무학회, 1993.
- 최광, 「한국의 세제 및 세정개혁의 기본인식과 정책방향」, 『정부와 경제』, 최광(편), 한승수 박사 회갑기념 논문집, 1996.
- 한국조세연구원, 「조세개혁과 세정의 합리화」, 21세기 국가과제 세미나 발표논문, 1997.
- 현진권, 『소득분배와 조세정책』, 정책분석 99-02, 한국조세연구원, 1999.
- _____, 「조세행정의 개선방향과 정책과제」, 현진권(편), 『조세행정과 정책과제』, 연구논문집, 한국조세연구원, 1998a.
- _____, 「소규모사업자에 대한 부가가치세제의 개편방향」, 현진권(편), 『조세행정과 정책과제』, 연구논문집, 한국조세연구원, 1998b.
- _____, 「우리나라 조세관련 정부자료의 공개수준과 시사점」, 현진권(편), 『조세행정과 정책과제』, 연구논문집, 한국조세연구원, 1998c.
- 현진권·강석훈, 「한국 소득분배의 국제비교」, 『경제학연구』, 제46집 제3호, 한국경제학회, 1998.
- 현진권·나성린, 「도시 및 농촌가계의 합산자료를 사용한 소득세제의 세부담 분석」, 현진권(편), 『조세정책과 소득재분배』, 한국조세연구원, 연구논문집 96-01, 1996a.

- _____, 「소득세와 부가가치세의 형평성 측정: 근로자가구와 자영업가구의 세부담 차이를 중심으로」, 현진권(편), 『조세정책과 소득재분배』, 한국조세연구원, 연구논문집 96-01, 1996b.
- 현진권 · 김정훈 · 김재진 · 이철인, 『세무분야 부패방지 대책』, 한국조세연구원, 1999.
- Atkinson, A., L. Rainwater, T. Smeeding, "Income Distribution in OECD Countries: Evidence from the Luxembourg Income Study," OECD, 1995.
- Auerbach, Alan and Joel Slemrod, "The Economic Effects of the Tax Reform Act of 1996," *Journal of Economic Literature*, June, 1997.
- Ballard, Charles, John Shoven, and John Whalley, "General Equilibrium Computations of the Marginal Welfare Costs of Taxes in the United States," *The American Economic Review*, March, 1985.
- Bird, Richard, "Tax Administration and Tax Reform: Reflections on Experience," J. Khalilzadeh-Shirazi and Anwar Shah(eds.), *Tax Policy in Developing Countries*, Washington, D.C. : The World Bank, 1991.
- Bird, Richard and Milka Casanegra de Jantscher (eds.), *Improving Tax Administration in Developing Countries*, IMF, 1992.
- Boyd, Colin, "The Enforcement of Tax Compliance: Some Theoretical Issues," *Canadian Tax Journal*, 1986.
- Cnossen, Sijbren, "Administrative and Compliance Costs of the VAT: A Review of the Evidence," *Tax Notes International*, June 20, 1994.
- Feldstein, Martin, "How big should government be?," *National Tax Journal*, June, 1997.
- _____, "Tax Avoidance and the Deadweight Loss of the Income Tax," *NBER Working Paper No. 5055*, Cambridge, NBER, 1995.
- _____, "On the Theory of Tax Reform," *Journal of Public Economics*, 6,

1976.

Hall, Robert, *Fairness and Efficiency in the Flat Tax*, AEI Press, 1996.

Harberger, Arnold, "The Measurement of Waste," *American Economic Review*, May, 1964a.

_____, "The Role of Direct and Indirect Taxes in the Federal Revenue System," *Taxation, Resource Allocation, and Welfare*, in John Due (eds.), Princeton University Press, 1964b.

Hines, James, "Three Sides of Harberger Triangle," *NBER Working Paper 6852*, NBER, 1998.

IRS, *Income Tax Compliance Research, Gross Tax Gap Estimates and Projections for 1973-1992*, IRS Publication 7285, 1988.

James, Simon and Ian Wallschutzky, "Tax Law Improvement in Australia and the UK: the Need for a Strategy for Simplification," *Fiscal Studies*, Vol.18, No.4, 1997.

_____, "The Shape of Future Tax Administration," *International Bureau of Fiscal Documentation*, May 1995.

Jorgenson, Dale W. and Kun-Young Yun, "Tax Reform and U.S. Economic Growth," *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, Part 2, October, 1990.

_____ and _____, "The Excess Burden of Taxation in the United States," *Journal of Accounting, Auditing, and Finance*, Vol.6, No.4, Fall, 1991.

King, Mervyn, "Tax System in the 21st Century," *International Fiscal Association*, September, 1996.

Long, Susan and Judyth Swingen, "An Approach to the Measurement of Tax Law Complexity," *The Journal of the American Taxation Association*, Spring, 1987.

- Sanford, Cedric, *Tax Compliance Costs Measurement and Policy*, Fiscal Publications, 1995.
- Sanford, Cedric, Michael Godwin, and Peter Hardwick, *Administrative and Compliance Costs of Taxation*, Fiscal Publication, 1989.
- Shoven, John and John Whalley, "Applied General Equilibrium Models of Taxation and International Trade: An Introduction and Survey," *Journal of Economic Literature*, September, 1984.
- Silvani, Carlos and Katherine Baer, "Designing a Tax Administration Reform Strategy: Experiences and Guidelines," *IMF Working Paper 97/30*, 1997.
- Slemrod, Joel, "Optimal Taxation and Optimal Tax Systems," *Journal of Economic Perspectives*, Winter, 1990.
- Slemrod, Joel and Shlomo Yitzhaki, "The Costs of Taxation and the Marginal Efficiency Cost of Funds," *IMF Staff Papers*, March, 1996.
- Stuart, Charles, "Welfare Costs per Dollar of Additional Tax Revenue in the United States," *The American Economic Review*, June, 1984.
- Tanzi, Vito, *Taxation in an Integrating World*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1995.
- _____, "Globalization, Tax Competition, and the Future of Tax System," IMF Working Paper, December, 1996.
- Tanzi, Vito and Anthony Pellechio, "The Reform of Tax Administration," *IMF Working Paper 95/22*, 1995.
- Wagner, Richard, "Revenue Structure, Fiscal Illusion, and Budgetary Choice," *Public Choice*, 25, 1976.

우리나라 조세정책의 평가와 개혁과제

현진권(한국조세연구원 연구위원)

윤건영(연세대학교 교수)

조세는 필연적으로 비용을 수반한다. 이러한 비용은 효율성 비용, 납세협력비용, 행정비용으로 크게 나눌 수 있다. 조세비용의 구체적인 규모는 연구결과마다 상이하지만, 세수규모 이상으로 조세비용을 지불하고 있을 가능성을 배제할 수 없다. 조세비용을 구체적으로 측정하기에는 한계가 있지만 그 중요성을 무시하기에는 규모가 너무 크다. 그러므로 합리적인 조세개혁은 형평성 제고 혹은 경제활성화 같은 정책목표의 달성도 중요하지만, 조세비용을 최소화하는 접근방법도 병행해야 한다.

납세협력비용과 행정비용에 가장 영향을 많이 미치는 요인이 조세체계의 복잡성이 다. 우리나라 조세체계의 복잡성은 최근에 와서 더욱 심해지는 경향을 보이며, 이는 그대로 납세협력비용과 행정비용을 증가시키는 요인으로 작용하였다.

조세정책의 소득재분배 기능은 가장 중요한 기능 중의 하나이다. 우리나라의 소득불균형 정도를 국제적으로 비교할 때, 상대적으로 소득불균형도가 심한 것으로 나타났다. 소득세제는 누진적인 세율구조를 가지고 있으므로, 소득재분배 효과가 가장 높은 세목이다. 그러나 여러 가지 형태의 공제로 인해 실제로 부담하는 소득세액은 소득수준에 비해 절대액에 있어서 너무 낮으므로 소득재분배 효과를 제대로 달성하는 데 한계가 있었다. 또한 근로소득과 사업소득간 수평적 불공평성의 문제는 우리나라 조세정책에서 가장 시급한 현안이며, 사업소득이 주로 고소득계

층에 치중되어 있으므로, 결과적으로 이러한 수평적 불공평성이 수직적 형평성까지 침해하게 되었다. 개방경제하에서 소득세제의 소득재분배 기능은 점차로 달성하기 어려운 정책목표이므로, 조세정책을 통한 소득재분배 기능에 대한 지나친 기대는 피해야 할 것이다. 오히려 수평적 불공평성으로 인해 야기되는 수직적 형평성의 악화를 방지하는 정책이 더 시급하다고 할 수 있다.

조세행정은 조세정책의 중요한 정책수단이지만 탈세방지라는 정책목표를 제대로 달성하지 못하였다. 조세행정이 가지고 있는 정책수단으로 조세행정의 운영방식, 세무조사 등을 대표적으로 들 수 있는데, 이들 수단들이 납세자들의 탈세를 방지하는 데에 효과적으로 활용하지 못하였다.

우리나라 조세정책이 우선적으로 추진하여야 할 개혁과제로 다음을 들 수 있다. 첫째, 세제의 단순화를 통해 조세비용을 절감해야 한다. 세목수, 사용하는 용어, 비과세 및 감면 등과 같이 세제를 복잡하게 만드는 요인들에 대한 단순화도 필요하지만, 미국의 flat tax과 같이 조세체계를 근본적으로 바꾸는 발상도 장기적인 관점에서 논의될 필요가 있다.

둘째, 소규모사업자를 위한 부가가치세제를 개편하여 계층간 세부담의 형평성을 제고한다. 소규모사업자들의 행정편의를 위한 과세특례제도와 간이과세제도는 전체 조세구조를 왜곡시켜 결과적으로 이득보다는 손실이 훨씬 높으므로 장기적으로 폐지하고 일반과세 위주로 운영되어야 한다.

셋째, 조세행정의 정책기능을 강화해야 한다. 조세행정의 방향은 현실논리에서 벗어나, 신고납부제도를 바탕으로 자발적 납세협력을 유도하기 위해 세무조사의 기능을 강화해야 한다. 이를 위해서는 세무조사라는 수단을 조세정책 이외의 수단으로 남용되지 말아야 하며, 그 과정이 투명하고 과학적이어야 납세자들의 자발적인 성실납부를 유도할 수 있다.

넷째, 조세정책의 과정과 결과가 투명하게 표출되는 정보체계를 갖추어야 한다. 세무당국이 납세자들의 모든 소득 관련자료를 추적할 수 있도록 제도적인 장치가 필요하며, 이러한 정보 인프라는 탈세를 방지할 수 있을 뿐만 아니라, 조세정책 과

정을 투명하게 하는 기반이 된다. 그러므로 금융소득종합과세제도는 세부담의 형평성 차원보다는 과세자료의 확보라는 측면에서 더욱 시급히 시행되어야 할 필요가 있다. 또한 정부에서 가지고 있는 조세관련 정보는, 납세자들에게 모두 공개되어야 조세정책에 대한 납세자들의 자발적인 협조를 유도할 수 있다.

다섯째, 과학적인 조세정책 입안과정을 가지기 위해서는 지적인프라가 구축되어야 한다. 학계를 중심으로 과거에 실행되었던 조세정책의 효과분석에 대한 실증연구가 활발히 이루어져야 하며, 이러한 결과들은 향후 세제개혁의 기초자료로 활용되어야 한다. 그 결과 조세정책의 실패오류를 최대한 줄일 수 있게 된다. 이를 위해 분석적인 연구에 높은 가치를 주는 학계의 분위기가 조성되어야 한다.

第2主題 討論要約

발표주제 : 우리나라 조세정책의 평가와 개혁과제

□ 박재완 성균관대학교 교수

조세정책을 다양한 각도에서 분석하고 특히 집행과정에 중점을 두어 분석하였으며, 선행연구의 성과 등을 집약하여 합리적인 개선방안을 제시하였다. 발제에 대하여는 대체적으로 동의하는 바이며 큰 방향에는 이견이 없다. 다만 주제의 범위가 방대하고 다양한 측면을 포괄하고 있으므로 일부 사항을 보완 내지 부가할 필요가 있다.

먼저 ‘조세행정비용’과 관련된 사항을 살펴보면 조세행정비용 중 하나로 탈세로 인한 초과부담을 ‘탈세자의 위험대가’라고 정의하고 있다. 그러나 탈세로 인한 초과부담에는 이외에도 ‘세수결손을 보전하기 위한 세율인상에 따른 성실납세자의 초과부담증가’와 ‘탈세가 손쉬운 부분으로 사회적 자원이 이동함에 따른 자원배분의 왜곡비용’이 있을 수 있고 간접적인 부담으로서 탈세로 인하여 불가피하게 시행하는 ‘세무조사, 탈세법 처벌비용, 추징 등 집행비용, 성실납세자의 수감에 따른 비용’ 등이 있다.

납세협력비용과 관련하여서는 신고 및 납부에 소요되는 비용이외에도 제3자 협력비용, 예를 들면 원천징수, 금융거래자료의 제출, 신용카드 가맹에 따른 비용들을 들 수 있을 것이다. 또한 세법체계의 복잡성에 따라 납세협력비용이 결정된다고 하였는데 이외에도 정보화(기술)의 기술수준이 복잡성의 요인이 될 수 있을 것이다. 그리고 주로 평균징수비용을 중심으로 설명하였는데 한계징수비용이 더 중요한 것으로 생각되며, 또한 징세행정은 규모의 경제이외

에도 기술진보(정보화 등)에도 영향을 받을 것이다.

‘조세정책과 형평성’과 관련되어서는 누진체계의 완화와 개방화 추이로 인하여 소득세의 누진성을 강화하는 효과를 기대하기 곤란한 것은 사실이다. 그러나 우리나라의 경우에는 세원포착률을 제고함으로써 그 효과를 어느 정도 달성할 수 있을 것이다. 그리고 자영업자들의 소득이 통계에 누락된 것을 해석함에 있어, 상위계층의 사업소득이 차지하는 비중이 하위계층 보다 높을 것이라고 추론하였으나 영세사업자도 상당수 있기 때문에 누락된 부분이 상위계층의 사업소득을 높일 것인지 하위계층의 사업소득을 높일 것인지에 대하여는 단정할 수 없음으로 보다 정확한 근거를 제시하여야 할 것이다.

‘조세정책으로서의 조세행정’과 관련하여서는 조세행정은 조세정책의 집행(implementation) 혹은 세제의 micro-management라는 측면을 가지고 있으므로 ‘조세정책으로서의 조세행정’, ‘조세행정의 정책평가’이라는 표현은 다소 어색하다.

1990년 이후로 성실납부율이 감소하는 것으로 지적하였는 데 오히려 신용거래의 확산, 정보화의 진전, 금융실명제 등 투명성 개혁에 힘입어 성실납부율은 증가할 것으로 생각되는 데 이에 대한 정확한 해석이 필요하다. 조세행정의 정책수단은 납세방식의 선정, 세무조사, 탈세제재 등 주로 부정적인(Negative) 수단을 강조하는 경향이 있으나 세무자료관리를 포함한 세원의 관리, 납세지원 및 홍보, 체납관리 등 긍정적인(Positive) 수단도 중요한 측면이 될 수 있을 것이다.

표준소득률의 폐해에 대하여는 기준집중 하향신고에 대하여 주로 논의하였으나 실제소득이 표준소득보다 낮음에도 불구하고 과거의 탈루를 은폐하기 위하여 overcompliance하는 경향도 있을 것이다. 이러한 과잉순응이 기간간 납세평준화의 효과를 주기는 하지만 정도(正度)는 아니므로 표준소득률의 폐해에 추가할 수 있을 것이다.

세무조사의 투명성을 제고하고 조사대상의 선정과정을 공개하는 문제에 있

어서, 거시적인 세무정보나, 대원칙을 공개하는 것은 바람직하나, 선정과정 및 조사기준을 공개하는 것은 문제가 있다. 세무조사기준을 공개하게 되면 결국 표준소득률과 동일한 효과를 주고 납세자의 모호회피성을 활용할 수 없기 때문에 불성실 신고를 조장할 우려가 있다. 세무당국이 납세자의 모든 정보를 보유하는 것은 불가능하며, 세무당국은 불확실한 세무조사의 가능성으로 납세자를 위협함으로써 납세자와 세무당국 양자가 정보의 비대칭성하에서 게임을 하는 것은 불가피하다고 할 수 있다.

지난 우리나라의 조세행정이 소극적·피동적이고 정책수단으로 크게 활용되지 못하였다는 진단은 조세정책 및 세제보다는 학계의 조세행정에 대한 관심 소홀로 해석되어야 할 것이다. 실무차원에서는 오히려 조세행정이 조세정책보다 강력하고 적극적인 역할을 수행하였다. 예를 들면 표준소득률, 자의적인 세무조사와 제재, 국세청 예규, 실질적인 정부부과 등은 세무행정의 재량이 막강하고 적극적으로 활용해 왔다는 반증이 될 수도 있다.

부가가치세 과세특례제도의 폐지에 대하여는 제도의 연착륙을 위하여 과거의 탈세에 대하여는 조사를 면제할 필요성이 있다. 성실납세의 용의가 있다 하더라도 과거 탈루의 노출을 기피하려는 가능성이 있을 것이기 때문이다. 즉 과거의 탈루사실이 있다하더라도 현재의 신고서가 정확하면 과거는 조사하지 말고 다만, 현재 또는 장래의 신고에 탈루사실이 발견된다면 세무조사를 해야 할 것이다.

그리고 일선세무서의 업무량을 줄이는 방법중의 하나로써 체납정리기능을 민간에 위탁하는 방안이 있다. 동 기능은 핵심기능이 아닌 부대적 기능이고 세무공무원의 인센티브에도 영향을 미치지 않으므로 성업공사와 같은 전문적인 민간 기간에 외주를 줌이 바람직하다고 생각한다.

마지막으로 늘 강조하는 것이지만 선출직 공무원의 납세내역을 공개하는 것도 우리나라의 납세풍토를 바로잡는 데에 큰 파급효과가 있지 않을까 생각한다.

□ 원윤희 서울시립대학교 교수

논리적인 측면에서 조세제도의 간소화는 당연하다고 생각하나 본 논의에서는 너무 세목수에 대한 강조가 크다. 세목수의 문제는 어떻게 본다면 조금 형식적인 문제일 수가 있다. 즉, 중요한 것은 세법의 내용이라고 생각한다. 지방세의 경우 일본이나 미국이 우리나라보다 세목수가 적다고 하는 지적은 맞지 않는다. 물론 세목수가 많은 것은 좋지 않으나 조세제도의 복잡성을 평가하는 지표로서 세목수를 지나치게 강조하는 것은 너무 형식적이라는 생각이 든다. 실제 조세제도의 복잡성 문제는 일반인들이 세법을 얼마나 잘 이해하고, 세법에 따라서 과표·세액을 계산하는 과정이 얼마나 복잡하고 어려운가 그리고 같은 과세대상이라 하더라도 각종 증과세 제도나 비과세·감면 등에 따른 혼란, 세법의 빈번한 개정에 따른 혼란, 전문가만이 이해할 수 있는 개념을 사용한다든가 하는 실질적인 측면에서 복잡성을 평가하는 것이 바람직하다는 생각이 든다.

그동안 조세제도의 간소화를 위한 여러 가지 제안들이 있어 왔다. 그러나 이러한 수많은 개편논의들이 시행되지 못하였다. 이는 국세와 지방세의 조정과 같은 전체적인 윤곽뿐만이 아니라 그에 파생되는 문제들(교부세, 양여금 등)을 종합적으로 검토하고, 각종 제안에 대한 국민들의 동의와 정치적인 합의가 없었기 때문이다. 따라서 조세체계의 간소화가 추구하는 내용과 실질적인 의미, 그리고 조세개편이 이루어지면서 이와 관련된 제도들을 동시에 고려하는 종합적인 안을 제시하는 것이 필요하다.

개방경제나 자본의 이동을 고려할 때 소득세제의 재분배 기능(누진도)을 강화하기는 어렵다. 미국의 경우도 1986년 이후 소득재분배의 불평등이 매우 심해진 것으로 평가되었지만 개방경제하의 조세환경을 볼 때 이를 해결하기 어려운 것으로 평가되었다. 그럼에도 불구하고 소득재분배를 위한 중요한 정책적 수단은 소득세이므로 현재의 조세환경적인 문제로 인하여 소득세의 강화에

대한 해결책이 없다고 하기에는 문제가 있다. 우리나라의 소득재분배 문제와 관련하여 수평적 공평의 문제는 근로소득과 사업소득간의 문제만이 아니라 주식양도차익에 관한 문제를 어떻게 할 것인지, 더 나아가서는 양도소득 등을 포함하는 진정한 포괄적소득세를 지향 할 것인지, 금융소득 종합과세는 어떻게 할 것인지 등도 큰 쟁점이라고 할 수 있다. 물론 더 근본적으로는 저축에 대한 과세문제를 어떻게 할 것인가, 즉 소득세의 발전방향으로서 포괄적 소득세를 지향할 것인가 또는 flat tax 등과 같은 저축을 제외하는 소비세를 지향할 것인가에 대한 논의가 필요하다.

세무행정의 정책적인 목표를 달성하기 위하여 특정분야 대하여 세무조사를 강화하거나 특정분야에 대하여는 표준소득률을 낮추는 식의 세무행정은 장기적으로 신뢰성을 떨어뜨릴 가능성이 있다. 따라서 세무행정이 가진 정책적인 기능강화 보다는 주어진 자료를 바탕으로 가장 공정하고 객관적으로 투명하게 시행하는 것이 필요하다.

신고납부제도가 정부부과제도보다 유용한 제도인 것에 대하여는 동의하며 신고납부제도를 실시하는 경우 신고를 받고 징수하는 과정의 비용은 낮아질 수 있다. 그러나 신고납부제도는 납세자의 신고가 정확한지를 세무조사를 거쳐서 검증하게 되는 절차가 오히려 중요한 제도이기 때문에 세무조사에 소요되는 비용은 증가할 것이다. 따라서 신고납부제도를 실시한다고 해서 반드시 행정비용이 낮아진다고 단정적으로 말할 수는 없을 것이다.

객석의 질문

우리나라는 조세법률주의이기 때문에 법이 개정되어야만 조세개혁을 실시할 수 있다. 따라서 개혁이 정치적인 결정에 좌우되는 것이 현실이다. 그리고 이러한 개혁논의는 어제오늘의 얘기가 아니다. 그럼에도 불구하고 개혁이 이루어지지 못하는 것은 정치적인 장애요인으로 인하여 발생한 것 같다. 이러한

문제에 대하여 정치경제학적인 방법으로 접근하여 분석하는 것도 필요하다.

개방화에 따른 전자상거래나 파생금융상품에 대한 문제도 피할 수 없는 입장이고 조세회피, 국제조세경쟁 등의 문제가 시급한 상황인데 우리나라의 조세개혁도 이를 감안하여 새로운 패턴으로 나아갈 것인지에 대한 의견이 있으면 좋겠다.

□ 현진권 한국조세연구원 연구위원의 답변

세무행정의 '조세정책적 기능'이란 표현에 대한 지적에 대하여 그 동안은 조세행정을 주어진 정책을 집행만하는 부차적인 영역으로만 강조하였기 때문에 행정에 대한 연구가 활발하지 못했다. 그러나 조세행정의 테두리안에는 정책적으로 실시할 부분이 너무 많다. 따라서 본문의 표현은 이러한 조세행정의 중요성을 강조한 것이다.

세무조사 기준의 공개문제에 있어서는 상당한 논쟁이 필요하다. 우리나라 세무조사의 가장 큰 문제는 납세자로부터 신뢰를 받지 못하고 있다는 점이다. 실제로 부조리의 많은 부분은 세무조사 때문에 발생하는데, 이는 조사에 대한 정보의 부재로 발생하는 것이다. 미국의 DIF와 같은 세부적인 내용을 납세자에게 알릴 필요는 없지만 기본적인 조사기준을 제공할 필요는 있다. 우리나라의 경우는 세무조사에 대한 정보의 제공이 거의 없는 실정이다. 일부 소득세에 관한 조사내용을 『국세통계연보』에서 공개하고 있기는 하지만 아직도 부족하다. 따라서 세무조사에서의 정보공개는 절대적으로 필요하다.

원교수께서는 조세의 간소화에 대하여 말씀해주셨는데 이를 간단하게 설명할 수 있는 지표로 본 논문에서는 두 가지를 설정하였다. 물론 두 가지 지표를 가지고 단정적으로 우리나라의 조세체계가 복잡하다 아니다를 결론 내릴 수는 없는 것이다. 단지 다각적으로 조명을 해본다는 의미에서 사용하였다.

신고납부제도가 오히려 세무조사비용을 높인다고 생각할 수도 있다. 그러나 정부부과제도에 비해 신고납부제도에서의 세무조사비용이 높을 것이라는 견해에도 재고해야할 여지는 있다. 앞으로 많은 논의가 있어야 할 것이다.

이상의 논의들이 지난 십수년 동안 항상 이루어져 왔으나 실제로 실현된 것들은 하나도 없었던 것에 대한 해법으로 정치경제학적으로 접근해야 한다는 점에는 동감한다. 예를 들어 부가가치세제의 변화는 총선 및 대선과 밀접한 관련이 있음을 알 수 있다. 이는 우리나라의 재정학자들이 풀어나아가야 할 과제이며 충분히 학문적인 연구과제가 될 수 있을 것이다. 전자상거래, 파생금융상품 거래에 관한 문제는 우리 연구원에서도 독립적으로 연구하고 있고, 앞으로는 더욱 중요시 될 분야중 하나이다.