

근로소득과 사업소득 사이의 과세공평성 개선방안

신 승 묘*

윤 여 정**

.....

조세부담의 공평성 실현은 국가가 추구하는 당면과제 중의 하나라 할 수 있으며 이점에서는 우리나라도 예외가 될 수 없다. 우리나라에서는 납세자간에 조세부담이 공평하지 못하다는 지적이 제기되어 왔으며 그 중에서도 특히 근로소득자와 사업소득자 사이에 조세부담의 불공평성이 심각하다는 데 많은 사람들이 공감하고 있다. 이러한 상황을 감안하여 본 연구에서는 근로소득과 사업소득의 과세실태에 대한 기존연구결과들을 검토하고 이로부터 이들 소득간의 과세공평성 문제를 언급한 후에 이러한 문제점에 대한 가능한 개선방안을 제시하고자 하였다.

근로소득과 사업소득의 과세실태에 대한 기존연구들의 결과를 검토한 바에 의하면 납세자들은 사업소득에 비하여 근로소득에 대한 조세부담이 더 높다고 인식하는 것으로 나타났다. 아울러 사업소득의 경우에는 성실신고풍토가 조성되지 않은 상태에 있으므로 실질적인 조세부담 측면에서 보면 근로소득자의 조세부담이 사업소득자의 조세부담보다 높은 것으로 나타났다.

이처럼 근로소득과 사업소득 사이에 조세부담이 공평하지 못한 문제점을 개선하기 위한 방안으로서는 다음과 같은 것을 제시할 수 있다. 첫째, 근로소득의 경우 실제 발생한 비용에 입각하여 필요경비공제를 인정할 수 있도록 가능한 제도적 보완장치를 마련한다. 둘째, 사업소득자로 하여금 장부를 비치기장하고 성실한 세무신고를 유도하기 위한 incentive를 보다 확대한다. 셋째, 정직한 과세소득신고 풍토를 조성하기 위하여 관련 세법을 정비한다. 넷째, 세무조사대상자를 합리적으로 선정함으로써 성실납세 분위기를 확산한다. 다섯째, 각종 탈세의 근원이 되고 있는 부가가치세법상의 간이과세제도를 폐지한다.

.....

* 충북대학교 경영대학 조교수

** 충북대학교 경영대학원 석사

I. 서 론

조세란 국가가 재정수입을 조달할 목적으로 특정한 개별적 보상 없이 법률상의 과세요건을 충족한 자에게 부과하는 금전급부라고 정의할 수 있다. 그러나 오늘날의 현대 국가에 있어서 조세는 재정수입 조달이라는 국고적 목적 이외에 소득의 재분배 및 효율적인 자원배분 달성도 그 목적으로 하고 있으며, 이와 같은 목적을 달성하기 위하여 따라야 할 중요 원칙 중의 하나가 바로 조세부담의 공평성이다. 조세부담의 공평성은 수직적 공평성과 수평적 공평성으로 양분할 수 있다. 수직적 공평성은 담세력이 증가할수록 납세자의 조세부담이 보다 높아져야 한다는 것이고 수평적 공평성은 동일한 담세력을 가진 납세자의 조세부담은 동일하여야 한다는 것이다.

그런데 오늘날 사회 및 경제활동의 종류와 구조가 복잡해지면서 소득의 발생원천이 다양해짐에 따라 이처럼 다양한 원천에서 발생하는 모든 소득들에 대한 세원포착을 동일하게 하기가 쉽지 않게 되었다. 그 결과 세원포착이 용이한 소득과 그렇지 못한 소득 사이에 과세공평성의 결여라는 문제가 대두되고 있다. 이러한 문제와 관련하여 우리나라에서는 그 동안 납세자간에 조세부담이 공평하지 못하다는 지적이 제기되어 왔으며 그 중에서도 특히 근로소득과 사업소득 사이에 조세부담의 불공평성이 심각하다는 데 많은 사람들이 공감하고 있다.

이러한 상황을 감안하여 본 연구에서는 우선 기존논문, 정기간행물 및 국세통계연보 등의 문헌에 근거하여 근로소득과 사업소득에 대한 과세실태를 검토하고, 이로부터 이들 소득간의 과세공평성을 저해하는 요인들을 추론한 후에 이러한 문제점에 대한 가능한 개선방안을 제시하고자 한다.

이하 본 연구의 구성은 다음과 같다. II.에서는 조세부담의 공평성 개념을 간략히 정리하였다. III.에서는 기존논문, 정기간행물 및 국세통계연보 등의 기존문헌에 근거하여 근로소득과 사업소득에 대한 과세실태와 과세공평성을 검토하였다. IV.에서는 근로소득과 사업소득 사이의 과세공평성을 저해하는 요인들과 이들에 대한 개선방안을 제시하였으며 V.은 본 연구의 요약 및 결론이다.

II. 조세부담의 공평성의 개념

오늘날 조세부담의 공평성 개념은 수평적 공평성(horizontal equity)과 수직적 공평성(vertical equity)으로 양분함이 보통이다. 그런데 수평적 공평성과 수직적 공평성 모두를 동시에 달성하는 것이 현실적으로 용이하지 않으며 이런 상황에서 가장 이상적인 조세제도는 담세력이 동일한 납세자들은 동일한 조세부담을 진다는 수평적 공평성의 침해가 없으면서 조세부과 전에 비하여 조세부과 후에 수직적 공평성이 향상되도록 하는 조세제도라고 보는 것이 일반적이다.

1. 수평적 공평성

Musgrave(1959)에 의할 때 수평적 공평성이란 “동일한 상황에 있는 납세자들은 동일하게 취급되어야 함”을 의미한다. 그러나 현실적으로 수평적 불공평성 문제는 특정 납세자가 다른 납세자와 동일한 소득을 가졌음에도 불구하고 상대적으로 세무상 불공평하게 처리되었다고 인지할 때 야기된다. 즉, 현실의 조세제도하에서 잠재적인 수평적 불공평성은 상이한 소득형태별로 상이한 과세처리를 함으로써 발생한다. 수평적 공평성을 측정하는 방법은 다음에 제시하는 바와 같이 세 가지를 들 수 있다.

첫째, Feldstein(1976)은 조세를 납부하기 이전에 효용수준이 동일하던 납세자들에게 조세가 부과된 후에도 효용수준이 동일할 경우 수평적 공평성이 달성된다고 보았다. 이처럼 효용수준을 이용하는 방법은 개념상 지극히 타당하다 할 수 있으나 효용수준을 객관적으로 정확히 측정하는 것이 현실적으로 어렵기 때문에 실제적용이 힘들다는 단점이 있다.

둘째, Berliant and Strass(1985) 등이 제시한 것으로서 “동일한 상황에 있는 납세자들은 동일하게 취급되어야 한다”는 고전적 정의에 충실한 방법이다. 여기서는 세전소득이 동일한 납세자들의 세후소득이 동일하다면(즉 동일한 소득수준을 갖는 납세자들의 조세부담률이 동일하다면) 수평적 공평성이 달성되었다고 본다.

셋째, 납세자들을 담세력의 크기에 따라(예컨대 소득수준의 크기에 따라) 몇 개의 집단으로 나눈 후, 각 집단에 속하는 납세자들의 조세부담의 분산정도를 나타내는 지

표(예컨대 변동계수)를 계산하여 이 값이 작을수록 수평적 공평성이 달성되었다고 보는 것으로서 조세부담의 공평성과 관련된 최근의 연구에서 많이 사용하는 방법이다. 이 방법을 적용함에 있어서는 집단을 나누는 기준(즉, 담세력의 지표)을 적절히 선택하는 것이 중요하다. 개인 납세자의 수평적 공평성을 다룬 기존연구들은 대부분 소비수준, 富 또는 효용보다는 포괄이익(expanded income)을 이용하여 납세자들의 집단을 구분하는 것이 일반적이다.

2. 수직적 공평성

개념상 수직적 공평성은 더 큰 담세력을 보유한 납세자들은 보다 많은 조세부담을 하도록 해야 한다는 것을 의미한다. 수직적 공평성 기준이 적절히 사용되기 위해서는 어떤 납세자를 더 높은 세율로 과세할 것인가에 대한 명확한 언급이 필요하며, 일반적으로는 보다 높은 지불능력을 가진 사람이 더 높은 세율로 과세되는 것이 바람직하다고 한다. 수직적 공평성 개념에서 또 하나 고려하여야 할 점은 지불능력의 차이에 따라 차등적인 과세가 이루어질 때 어느 정도의 차등을 둘 것인가 하는 문제이다. 예를 들어 소득세의 경우 소득이 증가함에 따라 한계세율 또는 평균세율이 증가하는 누진세(progressive tax)와 소득에 대한 세율이 일정한 비례세(proportional tax) 중 어느 것을 택할 것인가를 결정해야 한다.¹⁾ 오늘날은 조세부담이 담세력에 대하여 누진적(progressive)인 조세체계일수록 수직적 공평성이 달성된 것으로 봄이 보통이다.

III. 근로소득과 사업소득의 과세공평성 검토결과

1. 근로소득과 사업소득의 과세실태

근로소득과 사업소득 사이의 과세공평성에 관한 검토에 앞서 이에 대한 참고자료로서 우선 근로소득과 사업소득에 대한 과세실태를 간략히 살펴보기로 한다.

1) 나성린과 전영섭(1995), p. 224.

1) 근로소득의 과세실태

우리나라 갑종 근로소득세 납세인원은 1999년을 기준으로 총 9,398천명에 달하며 갑종 근로소득세 부과액은 5조 1,934억원에 이르러 1인당 평균 근로소득세 부담액은 55만원 정도이다[국세청, 국세통계년보, 2000, p. 110].

우리나라 세법은 근로소득을 지급하는 자로 하여금 근로소득의 지급시에 소득세를 원천징수하여 정부에 납부하도록 규정하고 있으며 만약 이를 이행하지 아니한 경우에는 1년 이하의 징역에 처하거나 징수하지 아니하거나 납부하지 아니한 세액에 상당하는 벌금을 부과하도록 되어 있다(조세범처벌법 제11조). 따라서 근로소득자들은 근로소득을 수령함에 있어 원천징수된 소득세를 제외한 나머지 금액만을 수령하기 때문에 근로소득에 대한 소득세의 누락은 거의 없다고 볼 수 있다.

2) 사업소득의 과세실태

우리나라 사업소득자들은 특정연도에 사업으로부터 얻은 소득금액에 대한 소득세를 다음 연도 5월 31일까지 주소지관할 세무서에 신고납부하도록 되어 있다. 사업소득금액은 1년 동안의 총수입금액에서 필요경비를 공제하여 구하므로 그 정확한 금액은 사업자가 성실하고 정직한 기장을 할 경우에만 계산될 수 있다.

〈표 1〉은 사업소득의 과세실태와 관련하여 1999 귀속연도의 종합소득세 신고유형별로 납세의무자의 수와 결정세액의 분포를 제시하고 있다. 〈표 1〉을 살펴보면 1999 귀속연도의 종합소득세를 신고한 인원은 총 1,342천 명이며 이 중의 42.7%에 해당하는 573천 명이 기장에 의해서 소득세를 신고납부 하였으며 이들이 납부한 결정세액은 전체결정세액의 70.7%로 나타났다.

반면에 전체의 55.8%는 기장에 의하지 아니하고 표준소득률²⁾을 이용한 추계신고를 하고 있다. 반면에 이들이 부담한 총세액은 전체 결정세액의 22.4%에 불과한 것으로 나타나 이들 추계신고 사업자들에 있어서 과세소득의 신고누락이 상당히 많았을 것임을 추론하게 한다.

2) 표준소득률이란 정부가 소득금액을 조사 결정할 때 적용하는 이른바 소득금액 추계결정기준이다. 이는 무기장 영세사업자의 신고기준으로 이용되어 왔으며 기장사업자의 경우에도 사실상의 신고기준으로 활용되어 왔다.

〈표 1〉 1999 귀속년도 종합소득세 신고유형별 현황

(단위 : 명, 백만원, %)

구 분	신 고 인 원		결 정 세 액	
	금 액	구성비	금 액	구성비
신고유형				
합 계	1,342,153	100.0	3,557,819	100.0
장부·증빙에 의한 신고	572,904	42.7	2,516,715	70.7
외부 조정 계산서 첨부	341,092	25.4	2,260,596	63.5
자기 조정 계산서 첨부	56,678	4.2	99,473	2.8
간편장부소득금액계산서첨부	175,134	13.1	156,646	4.4
추 계 신 고	748,762	55.8	797,595	22.4
비 사 업 자	20,487	1.5	243,509	6.9

자료: 국세청, 국세통계연보, 2000, p. 102.

2. 근로소득과 사업소득의 과세 공평성분석

1) 근로소득과 사업소득 사이의 과세공평성에 대한 인식 측면

심석무(1998)는 업종, 납세경험도, 소득금액 및 대·중소도시의 거주여부와 같은 납세자의 특성에 따라 조세공평성 정도에 대한 인식의 차이가 있는지를 분석하였다. 그 결과 도·소매업을 영위하고 있는 자영업자와 자유직업자가 다른 업종의 납세의 무자보다 조세불공평의 인식정도가 높고, 납세경험이 많은 사람들이 적은 사람들보다 과세가 불공평하다고 느끼는 것으로 분석되었다. 그리고 소득이 높은 납세자들이 낮은 납세자들보다 조세불공평에 대한 인식도가 높았고, 대도시에 사는 납세자들이 중소도시에 사는 납세자들보다 조세불공평에 대한 인식도가 높은 것으로 분석되었다. 이를 통해서 추론해 볼 때 납세자들의 대부분은 조세부담이 불공평하다고 인식하고 있는 것으로 보여지며 따라서 근로소득과 사업소득 사이에도 조세부담이 불공평하다고 인식하고 있을 것으로 추정된다.

실제로 권영모(1993)는 근로소득자와 사업소득자 사이에 그들이 지각하고 있는 세금부담에 차이가 있을 것이라는 가설을 검증해 본 결과 〈표 2〉와 같은 결과를 얻었다. 〈표 2〉를 살펴보면 유의수준 0.1 미만에서 근로소득자의 세금부담이 사업소득자의 세금부담보다 큰 것으로 나타나고 있어 근로소득자와 사업소득자 사이에 그들이

〈표 2〉 납세자유형에 따른 세금부담의 차이 검증

집단	표본수	평균	표준편차	차이	T값	유의확률 (P < T)
사업소득자	55	3.3090	1.1200	-0.2948	-1.9065	0.0580
근로소득자	154	3.6038	0.9317			

자료: 권영모, “납세자의 조세공평성 인식에 관한 연구”, 세무학연구, 제5호, 1993.

지각하고 있는 세금부담에 차이가 있을 것이라는 가설을 지지하고 있다.³⁾

2) 사업소득자의 사업소득 신고실태 측면

정건영과 정연식(1999)은 우리나라 개인사업자들의 사업소득 신고실태를 분석한 바 있으며, 그 결과 신고납세제도가 시행된 지 3년이 지난 시점까지도 성실신고 풍토의 조성이라는 신고납세제도의 도입목적이 거의 달성되지 못하고 있다고 분석하였다. 〈표 3〉과 〈표 4〉는 정건영과 정연식(1999)의 연구에서 제시된 내용을 인용한 것이다.

〈표 3〉에 의하면 개인사업자의 총수입금액의 평균은 1993년도에는 5억 1,200만원이었으나, 매년 지속적으로 증가하여 1997년도에는 8억 5,700만원에 달함으로써 5년 만에 약 67%가 증가하였다. 또 신고소득금액의 평균도 1993년도에는 3천만원이었으나 1997년도에는 5,300만원으로 약 77% 증가하였다.

그러나 신고소득금액의 평균은 표준소득금액의 평균에 비하여 약 3분의 2 정도에 불과함으로써 가장신고자의 신고소득금액이 추계신고시의 추계소득금액보다 크게 낮은 수준임을 알 수 있다. 또한 신고납세제도의 도입이전인 1993, 1994년도의 신고소득금액의 평균(30, 38백만원)은 서면신고기준소득금액의 평균(29, 37백만원)과 거의 일치하면서 약간 상회하는 것으로 나타나고 있다. 이는 서면신고제도하에서 서면신고자들이 서면신고기준율에 맞추어서 소득을 신고하였음을 간접적으로 의미한다.

3) 이처럼 동일한 소득금액이라 하더라도 소득종류에 따라 조세부담이 불공평하게 처리되었다는 것을 인지할 때 실질적인 수평적 불공평문제가 야기된다고 할 수 있다. 현재의 조세제도하에서 근로소득자는 소득세가 원천징수되기 때문에 사업소득자에 비하여 실질적인 조세부담이 많을 것이라는 점도 이와 같은 수평적 불공평성 인식의 한 원인으로 볼 수 있을 것이다.

〈표 3〉 총수입금액과 각종 소득금액

(표본수 = 304, 단위: 백만원)

연도	평균 (표준편차)			
	총수입금액	표준소득금액	서면신고기준소득금액	신고소득금액
1993	512 (595)	45 (42)	29 (26)	30 (26)
1994	629 (579)	58 (51)	37 (32)	38 (33)
1995	718 (696)	66 (63)	-	44 (41)
1996	779 (767)	70 (65)	-	47 (42)
1997	857 (959)	76 (81)	-	53 (53)

1) 표준소득금액 = 총수입금액 × 표준소득률

2) 서면신고기준소득금액 = 표준소득금액 × 서면신고기준율

자료: 정건영과 정연식, “소득세 성실신고에 대한 신고납세제도의 유용성과 개선방안”, 회계저널, 제8권 제2호, 1999.

〈표 4〉에서 총수입금액에 대한 신고소득금액의 비율인 신고소득률 B의 평균을 보면 직전년도와 거의 비슷한 수준을 유지하면서 매년 조금씩 상승하고 있음을 알 수 있다. 이러한 현상은 신고납세제도 도입이후에도 개인사업자들이 전년도의 신고소득

〈표 4〉 서면신고기준율과 각종 소득률

(표본수 = 304, 단위: %)

연도	평균 (표준편차)			
	표준소득률	서면신고기준율	신고소득률 A	신고소득률 B
1993	12.12 (11.26)	65.58 (10.91)	66.68 (11.33)	8.54 (9.38)
1994	12.23 (11.50)	65.83 (10.90)	67.18 (11.83)	8.72 (9.78)
1995	12.13 (11.45)		67.97 (13.90)	8.72 (10.01)
1996	12.12 (11.32)		69.77 (13.59)	8.86 (9.91)
1997	12.06 (11.39)		72.55 (13.35)	9.15 (10.11)

1) 표준소득률 = 표준소득금액 ÷ 총수입금액

2) 서면신고기준율 = 서면신고기준소득금액 ÷ 표준소득금액

3) 신고소득률 A = 신고소득금액 ÷ 표준소득금액

4) 신고소득률 B = 신고소득금액 ÷ 총수입금액

자료: 정건영과 정연식, “소득세 성실신고에 대한 신고납세제도의 유용성과 개선방안”, 회계저널, 제8권 제2호, 1999.

〈표 5〉 도시 자영업자의 업종별 월 평균실소득 및 신고소득 비교

(단위: 원, 배수)

업종	세무신고소득(A)	조사응답 실소득(B)	신고대비응답실소득(B/A)
양장점	264,158	1,492,308	5.62
학용품판매	131,834	1,089,566	8.26
화장품판매	181,574	1,076,190	5.93
제과점업	154,394	1,163,750	7.54
신발판매	217,180	1,672,632	7.61
시계판매	181,516	1,606,666	8.85
안경판매	175,358	2,015,790	11.50
슈퍼마켓	175,036	959,616	5.48
종합소매상	111,250	1,090,980	9.81
음식업	164,302	1,361,016	8.28
다방업	275,952	1,747,112	6.33
일반주점	154,314	1,480,000	9.59
카페	190,730	1,480,000	7.76
여관업	291,458	1,906,250	6.54
약사	509,416	2,342,286	4.60
공인중개사	163,438	1,313,636	8.04
세탁업	38,500	981,176	25.49
미용업	109,074	1,111,282	10.19
당구장	214,230	1,303,572	6.08
전자오락실	213,214	1,994,118	9.35
사진관	194,260	1,329,412	6.84
평균	347,048	1,415,884	4.08

자료: 동아일보, 1996년 3월 10일, 18면.

를 B에 맞추어서 신고하고 있음을 간접적으로 나타낸다. 결론적으로 이러한 연구결과는 성실신고 풍토의 조성을 위하여 도입한 소득세 신고납세제도가 소기의 목적을 거의 달성하지 못하고 있음을 시사한다.

〈표 5〉는 사업소득자 중 자영업자의 업종별 월평균 실질소득 및 신고소득이 과소 보고되고 있음을 보여주고 있다. 즉, 자영업자의 월평균 실질소득이 세무신고된 월평균소득에 비해 평균 4배가 높은 것으로 나타났으며 업종에 따라서는 25배에 이르는 경우도 있음을 볼 수 있다. 이러한 사실은 대부분의 자영업자들이 업종을 불문하고 수

입금액의 누락에 가담하고 있음을 암시한다.

국세청에 신고되는 자영업자의 소득이 실제소득보다 과소한 주된 이유는 소규모사업자를 위한 부가가치세법상의 간이과세제도가 부당하게 악용되거나 그 적용범위가 지나치게 넓게 규정되어 있기 때문일 것으로 추론된다. 그리고 명목상으로는 신고납세제도를 채택하고 있으나 실제로는 표준소득률을 적용하는 등 사실상 정부부과과세제도와 가깝다는 것도 또 다른 이유라 할 수 있을 것이다.

3) 근로소득과 사업소득에 대한 세법적용상의 차이 측면

현행 세법규정상 근로소득의 경우에는 사업소득의 경우와 달리 필요경비의 실액공제가 인정되지 않고 있으며 소득의 분산이 용이하지 않아 결과적으로 이들 두 가지 소득 사이에 사실상의 과세불공평성을 유발하는 주요 원인이 되고 있다. 또한 근로소득에 대하여는 원천징수제도가 이용되므로 소득의 정확한 포착이 가능한 반면 사업소득의 경우는 자진신고납부제도에 의하므로 소득의 완전한 포착이 어렵다는 점도 과세불공평성의 한 원인이 되고 있다.

한국개발연구원(KDI)이 조사한 바에 따르면, 개인사업자의 부가가치세 과세표준 현실화 추정수준이 겨우 52.2%에 머무르고 있으며, 특히 음식업과 숙박업과 같은 현금업종의 경우에는 단지 30.4%에 불과하다고 한다.⁴⁾ 이는 개인사업자의 과세소득탈루가 48%(음식숙박업은 70%)에 이른다는 것을 의미한다. 반면에 근로소득의 경우에는 매달 급여를 지급받을 때마다 원천징수제도를 통해 세금을 납부함으로써 사실상 100% 가까이 과세표준이 노출되고 있는 것이 현실이다.

현진권(2001)은 1996년 통계청의 가구소비실태자료를 근거로 하여 우리 나라 소득세부담의 형평성을 분석한 바 있으며⁵⁾ 다음의 <표 6>은 그 결과의 일부로서 근로자 가구와 사업자가구 사이의 상대적 세부담의 크기를 보여주고 있다.⁶⁾ <표 6>을 살펴보면 근로자가구의 평균 소득세부담률(1.09%)과 사업자가구의 평균 소득세부담률

4) 국세청, 국세행정개혁을 위한 정책 토론회 자료집, 1999년 3월 9일.

5) 현진권은 근로소득자의 소득과 소비형태가 사업소득자의 소득과 소비형태가 같다는 가정 하에 실제소득을 추정하여 추정소득을 계산하였다.

6) 여기서 소득계층은 전체가구를 대상으로 10분위로 나눈 후, 각 소득계층에서 근로자가구와 사업자가구의 세부담 평균치를 산정하였다.

〈표 6〉 1996년 근로자가구와 사업자가구의 소득계층별 소득세부담률

(단위: %)

소득분위	근로자가구	사업자가구
1	0.19	0.00
2	0.28	-
3	0.47	-
4	0.66	-
5	0.85	0.08
6	0.15	0.07
7	1.43	0.07
8	1.56	0.05
9	1.93	0.14
10	1.57	0.18
전체	1.09	0.14

자료: 현진권, “우리나라 소득세 부담의 형평성: 1996년 통계청 자료를 통한 실증분석”, 세무학연구, 제17호, 2001년.

(0.14%) 간의 차이가 매우 크게 나타나 있고, 근로자가구의 10분위 계층의 경우 세 부담률이 1.57%인 반면 사업자가구의 10분위 계층의 경우 세 부담률이 0.18%로 나타나고 있어 고소득 계층으로 갈수록 근로자가구와 사업자가구의 세 부담의 격차가 더욱 커짐을 알 수 있다.

이상의 모든 검토결과를 종합해 볼 때 같은 소득계층이라 하더라도 근로자가구에 비해 사업자가구의 세 부담이 상대적으로 낮게 나타나고 있는 바, 이는 사업소득의 탈루현상이 매우 심함을 의미한다. 따라서 근로소득과 사업소득 사이의 과세공평성을 실현하기 위해서는 근로소득에 대한 세제상의 혜택을 확대함과 아울러 사업소득자의 세원포착률을 높이기 위한 과세정책의 구현 및 사업소득자의 성실한 소득신고가 절실히 요청된다 할 것이다.

IV. 근로소득과 사업소득의 과세 공정성 개선방안

1. 근로소득에 있어서 실제 발생액에 의한 필요경비 공제의 기회부여

사업소득의 필요경비는 실제 발생한 금액을 공제함이 원칙이나 근로소득의 경우에는 실제 발생액에 의한 필요경비 공제를 허용하지 않고 세법에서 정한 일정한 산식에 따라 계산된 금액을 개산공제하며 이를 근로소득공제라고 한다. 이러한 상황에서 상당수의 근로소득자에 있어서 실제 필요경비 발생액이 근로소득공제액을 초과하는 현상이 발생할 수 있으며⁷⁾ 이것이 근로소득과 사업소득간의 공평과세를 저해하는 하나의 요인으로 작용한다.

근로소득에 대하여 일종의 필요경비 개산공제의 성격을 지니는 근로소득공제만을 인정하는 것은 순소득에 대하여 과세한다는 원칙에 위배되는 것이다. 왜냐하면 근로소득자의 경우 직종에 따라서는 실액에 의한 필요경비가 개산공제액을 초과하는 경우가 있을 수 있기 때문이다.⁸⁾ 한편, 필요경비 개산공제 방식은 납세의무자 자신이 스스로 소득세 과세표준과 세액을 신고에 의해 확정지을 수 있는 확정신고권 또는 자신고권을 침해한다는 문제점을 지닌다.

따라서 근로소득과 사업소득 사이의 조세부담의 불공평성을 시정하기 위기 위해서는 근로소득자들로 하여금 필요한 경우 실제 발생액에 근거한 필요경비의 공제방법을 선택할 수 있도록 하여야 할 것이다.

2. 사업소득자에 있어 장부의 비치·기장 및 성실신고의 유도

근로소득에 대하여는 원천징수제도가 존재함에 따라 과세당국이 납세자의 소득금

7) 근로소득자의 실질적인 필요경비는 작업상의 경비에 생활비를 포함한 금액이 되며 이에는 주식비, 의류비, 주택유지비(주택유지를 위한 금융비용을 포함), 도서비, 문구비, 교통비 및 직업상 품위를 유지하기 위한 기타비용이 포함된다.

8) 예컨대 텔레비전 방송국의 아나운서가 지출하는 의상비가 이러한 경우에 해당한다 할 수 있다.

액에 대한 정보를 정확히 파악할 수 있다. 반면에 사업소득의 경우에는 납세의무자 자신이 소득금액을 성실하게 장부에 기록하고 동시에 이를 정직하게 신고할 경우에만 당해 납세의무자의 소득금액을 정확히 파악할 수 있다. 이처럼 과세당국이 사업자의 소득금액에 대한 정보를 완전하게 파악하기 힘들다는 점이 사업소득에 비하여 근로소득에 대한 조세부담이 크도록 하는 하나의 원인이 되고 있다. 그럼에도 불구하고 현재 개인사업자의 기장비율은 매우 낮은 편이다.

성실한 기장과 장부의 보존은 신고납세제도 정착을 위한 기본전제가 될 뿐만 아니라 사업소득자의 소득을 정확히 파악하게 함으로써 동일한 소득수준을 가진 근로소득자와의 조세부담의 수평적 공평성을 실현시키는 수단이 된다. 따라서 사업소득자에 있어 장부의 비치·기장 및 성실신고를 유도하는 것이 매우 중요하며 이를 위한 방안으로서는 다음과 같은 것을 제시할 수 있다.

첫째, 우선 단기적으로는 영세사업자를 제외한 개인사업자의 경우에는 추계신고방법을 인정하지 않도록 한다. 이 때 영세사업자의 범위에는 제조업, 도매업, 건설업과 같이 다른 사업자에 대한 과금효과가 큰 사업자는 포함하지 않고 연간 총수입금액이 매우 낮은 사업자만을 영세사업자로 규정함으로써 실질적으로 기장을 할 수 없을 것으로 여겨지는 개인사업자 이외에는 누구나 기장자료에 근거한 신고를 하게 한다.

둘째, 장기적으로는 추계과세폭을 축소하도록 한다. 또한 추계과세가 불가피한 경우에도 추계소득금액이 당해 납세의무자의 실제소득금액에 근접할 수 있도록 한다. 이를 위해서는 객관적이고 합리적인 추계방법들을 개발하여 이중에서 가장 합리적이고 판단하는 방법을 선택적으로 적용할 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 획일적으로 직전연도의 수입금액만을 기준으로 기장의무의 유형을 구분하기 보다는 직전연도의 수입금액과 소득금액을 병용한 기준에 따라 판정하는 방법이 보다 합리적이라고 할 수 있다.

3. 사업소득에 대한 정직한 신고풍토의 조성

근로소득의 경우에는 과세소득의 탈루나 인위적인 분산이 사실상 곤란한 데 비하여 사업소득에 있어서는 매출액의 신고누락, 가공경비의 계상, 사업자명의를 대여 등을 통하여 과세소득의 탈루나 인위적인 분산을 할 수 있는 여지가 많이 존재하며, 이

로 인하여 근로소득과 사업소득간의 조세부담의 수평적 공평성이 저해되는 결과가 야기된다.

따라서 근로소득과 사업소득 사이에 조세부담의 수평적 공평성을 달성하려면 사업소득자가 실제소득을 성실히 신고하는 것이 필수적으로 요청되는 바, 이를 위한 현실적인 방안으로서는 다음과 같은 것을 생각할 수 있다.

첫째, 불성실 신고자에 대하여는 그 정도에 상응한 실질적인 처벌을 함으로써 불성실 신고로 인하여 수반되는 기대손실이 기대이익보다 크게 만들도록 한다. 우리나라에서 현재 개인사업자의 불성실신고를 통한 소득세의 탈세행위를 처벌하는 제도로는 소득세법상의 가산세의 부과와 조세범처벌법에 의한 처벌의 두 가지가 있다. 그런데 가산세의 비중이 탈세액의 20% 정도에 불과한 점을 감안할 때 소득세법상의 가산세 제도만으로 개인사업자들의 불성실신고행위를 효과적으로 방지하기는 어렵다고 할 수 있다. 따라서 조세범처벌법에 의한 처벌규정이 실질적인 효과를 발휘하도록 동 법의 적용을 강화할 필요가 있다.⁹⁾

둘째, 각 개별세법에 증가산제도를 신설한다. 앞에서 보았듯이 실제 가산세 부담액이 탈세액의 20% 수준에 불과한 현재 상황에서는 탈세행위에 대한 효과적인 처벌이 이루어질 수 없다. 따라서 조세범처벌법상의 처벌을 가하기에는 정상참작의 여지가 없는 수준의 행위에 대해서는 현행 가산세보다 무거운 증가산세(예: 과소신고액의 50%나 70% 등)를 적용함으로써 효과적인 처벌을 할 수 있을 것이다.

셋째, 수정신고 유인책을 보다 강화할 필요가 있다. 예컨대 과세표준신고서를 법정 신고기한 안에 신고한 자로서 국세의 과세표준과 세액을 결정 또는 경정하여 통지하기 전까지 과세표준신고서를 제출한 자에 대하여는 신고불성실가산세의 감면범위를 확대하거나 전액 면제하도록 개선함으로써 보다 적극적인 수정신고가 이루어지도록 할 필요가 있다.

넷째, 신용카드 및 직불카드 사용을 활성화함으로써 사업소득자가 소득을 신고누락할 수 있는 여지를 축소시킨다. 이를 위해서는 음식·숙박업 등 최종소비자를 대상으로 하는 업종에 대해서는 신용카드 가맹을 행정지도하고 정당한 사유 없이 미가맹

9) 우리나라의 조세범처벌법에 의하면 조세포탈에 대하여 3년 이하의 징역형 또는 탈세액의 3배 이하에 상당하는 벌금형을 가할 수 있도록 되어 있으나 실제로 개인에 대해서 이 규정을 적용한 예는 거의 없었다.

한 경우에는 불성실 신고한 것으로 간주하는 등의 방법을 고려할 수 있을 것이다. 아울러 사업자 입장에서는 신용카드 수수료 등 추가비용의 발생 때문에 카드결제를 꺼리는 측면이 있으므로 신용카드 수수료 수준을 보다 인하하고, 신용카드를 이용한 근로소득자에 대해서는 신용카드 소득공제를 보다 확대하는 조치가 필요한 것으로 보인다.

4. 세무조사대상자 선정방식의 개선

소득세에 대하여 신고납세제도를 적용한 이후 정부는 신고소득률을 세무조사대상자를 선정하는 중요한 기준으로 사용하고 있다. 그런데 정부는 신고납세제도 시행 첫해인 1995년 귀속분 소득세 신고시에는 과거 서면신고제도하에서 형성되었던 소득률을 존중하겠다는 방침을 천명한 바 있다.¹⁰⁾ 그 결과 신고납세제도가 시행된 이후에도 개인사업자들은 여전히 사업실적에 따른 성실신고보다는 세무조사를 피하기 위하여 전년도 신고소득률과 비슷한 수준의 형식적인 신고로 일관해 오고 있다.

따라서 사업실적에 따른 성실신고를 유도하기 위해서는 정부가 신고소득률 중심의 세무조사대상자 선정방식을 지양하고 개인사업자의 사업실적을 파악하여 신고수준과 비교하는 방식으로 세무조사대상자 선정방식을 바꿀 필요가 있다. 그러나 현재의 사회적인 여건에서는 개인사업자의 사업실적을 충실히 파악하는 것이 현실적으로 곤란하므로 다음과 같은 단계적인 방법으로 세무조사대상자 선정방식을 개선하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

첫째, 단기적으로는 무작위세무조사방식을 도입하도록 한다. 무작위세무조사는 신고소득률 수준에 관계없이 무작위로 세무조사대상자를 선정하는 방법을 말한다. 따라서 무작위세무조사가 실시되면 신고소득률의 절대수준이 높는지 낮은지, 아니면 전년도에 비하여 상승하였는지 하락하였는지에 관계없이 누구나 세무조사대상으로 선정될 가능성이 있게 된다. 그러나 다른 한편으로는 모든 세무조사대상자를 무작위로만 선정할 경우에는 오히려 심각한 불성실신고를 조장하게 될 가능성도 있음을 감안하여 무작위 세무조사는 정규적인 세무조사의 보조수단으로서 사용하는 것이 바람

10) 국세청, 신고납세제도하에서 처음 신고하는 96년 5월 소득세 확정신고 안내, 1996.

직하다.

둘째, 장기적으로는 정부가 개인사업자의 실제소득을 합리적으로 추정할 수 있는 소득추계모형을 개발함으로써 불성실신고를 한 것으로 추정되는 납세의무자를 적절히 가려내고 이들에 대하여 집중적으로 세무조사를 실시하도록 한다.

5. 간이과세제도의 폐지

현재 근로소득과 사업소득 사이에 조세부담의 불공평성이 야기되는 가장 중요한 원인은 부가가치세와 사업소득세에 있어서 탈세가 심하게 이루어지고 있기 때문이다. 그리고 부가가치세와 사업소득세의 탈세를 조장하는 대표적 요인으로는 부가가치세법상의 간이과세제도가 있다.

부가가치세법상 간이과세자는 연간 매출액(공급대가)이 4,800만원 미만의 개인사업자로서 간이과세배제업종에 해당되지 않는 자를 말한다. 즉, 소득수준이 매우 낮은 영세 개인사업자가 간이과세자에 해당하도록 되어 있다. 그러나 실제로는 간이과세자에 해당하지 않는 고소득 개인사업자 중의 상당수가 간이과세제도의 적용을 받음으로써 조세를 회피하고 있다는 것이 일반적인 인식이다. 한편 간이과세자의 경우에는 부가가치세의 납부세액이 세금계산서의 수취와는 관계없이 결정되므로 정상적인 세금계산서 흐름이 간이과세자와 거래단계에서 차단되며, 그 결과 과세표준 양성화 및 근거과세체계 확립을 저해하는 결과가 야기되고 있다.

따라서 간이과세제도를 폐지함이 바람직하다 할 것이다. 다만, 이 경우 부가가치세가 면제되는 소액부징수자의 범위를 보다 확대하는 등의 보완조치가 수반될 필요가 있다.

V. 결 론

조세란 국가가 재정수입을 조달할 목적으로 특정한 개별적 보상 없이 법률상의 과세요건을 충족한 자에게 부과하는 금전급부라고 정의할 수 있다. 그러나 오늘날의 현대 국가에 있어서 조세는 재정수입 조달이라는 국고적 목적 이외에 소득의 재분배 및

효율적인 자원배분 달성도 그 목적으로 하고 있으며, 이와 같은 목적을 달성하기 위하여 따라야 할 중요 원칙 중의 하나가 바로 조세부담의 공평성이다. 조세부담의 공평성은 수직적 공평성과 수평적 공평성으로 양분할 수 있다. 수직적 공평성은 담세력이 증가할수록 납세자의 조세부담이 보다 높아져야 한다는 것이고 수평적 공평성은 동일한 담세력을 가진 납세자의 조세부담은 동일하여야 한다는 것이다.

그런데 우리나라에서는 납세자간에 조세부담이 공평하지 못하다는 지적이 제기되어 왔으며 그 중에서도 특히 근로소득과 사업소득 사이에 조세부담의 불공평성이 심각하다는 데 많은 사람들이 공감하고 있다. 이러한 상황을 감안하여 본 연구에서는 근로소득과 사업소득에 대한 과세실태에 대한 기존연구결과들을 검토하고 이로부터 이들 소득간의 과세공평성 문제를 언급한 후에 이러한 문제점에 대한 가능한 개선방안을 제시하고자 하였다.

근로소득과 사업소득에 대한 과세실태에 대한 기존연구의 결과를 검토한 바에 의하면 납세자들은 사업소득에 비하여 근로소득에 대한 조세부담이 더 높다고 인식하는 것으로 나타났다. 아울러 사업소득의 경우에는 성실신고풍토가 조성되지 않은 상태에 있어 실질적인 조세부담 측면에서 보면 근로소득자의 조세부담이 사업소득자보다 높은 것으로 나타났다.

이처럼 근로소득과 사업소득 사이에 조세부담이 공평하지 못한 문제점을 개선하기 위한 방안으로서는 다음과 같은 것을 제시할 수 있다. 첫째, 근로소득의 경우 실제 소요된 비용에 입각하여 필요경비공제를 인정할 수 있도록 가능한 범위에서 제도적 보완장치를 마련한다. 둘째, 사업소득자로 하여금 장부를 비치기장하고 성실한 세무신고 유도하기 위한 incentive를 보다 확대한다. 셋째, 정직한 과세소득신고 풍토를 조성하기 위하여 관련 세법을 정비한다. 넷째, 세무조사대상자를 합리적으로 선정함으로써 성실납세 분위기를 확산한다. 다섯째, 각종 탈세의 근원이 되고 있는 부가가치세법상의 간이과세제도를 폐지한다.

참고문헌

국세청 (2000). *국세통계연보*.

- 국세청 (1999). *국세행정개혁을 위한 토론회 자료집*.
- 국세청 (1996). *신고납세제도하에서 처음 신고하는 96. 5월 소득세 확정신고 안내*.
- 권영모 (1993). *납세자의 조세형평성 인식에 관한 연구*. *세무학연구*, 제5호.
- 나성린·전영섭 (1995). *공공경제학*. 학현사.
- 동아일보, 1996년 3월 10일.
- 심석무 (1998). *조세공평성과 조세회피의 상관관계*. *세무회계학연구*, 제1권.
- 정건영·정연식 (1999). *소득세 성실신고에 대한 신고납세제도의 유용성과 개선방안*. *회계저널*, 제8권 제2호.
- 한국조세연구원 (1996). *연구논문집 96-01*, 1996b.
- 현진권 (2001). *소득세 부담의 형평성*. *세무학연구*, 제17호.
- Berliant, M. C. and R. P. Strass (1985). "The Horizontal and Vertical Equity Characteristics of the Federal Individual Income Tax, 1966-1977", in *Horizontal Equity, Uncertainty and Economic Well-being*, edited by M. David and T. Smeeding, Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Feldstein, M. (1976). On the Theory of Tax Reform. *Journal of Public Economics* 6 (July-August).
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.

Suggestions for Improving Equity of Tax Burden Between Earned Income and Business Income

Seung-Myo Shin*

Yeo-Jeong Yoon**

ABSTRACT

In Korea, it has been pointed out that tax burden is not equitable between taxpayers. Especially, many people agree that tax burden is seriously inequitable between earned income and business income. Taking this point into account, we reviewed existing literatures about the actual practice of taxing earned income and business income, and suggested some remedies for improving equity of tax burden between earned income and business income.

According to the existing literatures, taxpayers think that the tax burden of earned income is heavier than that of business income. And the effective tax burden is actually heavier for earned income because the practice of truthful tax reporting is not established for business income.

We suggest the following as remedies for improving equity of tax burden between earned income and business income. First, prepare the system of deducting actual expense instead of estimated expense for earned income. Second, expand the incentive for business persons to do book-keeping and thereby truthful tax reporting. Third, improve tax code to develop the environment for truthful reporting of taxable income. Fourth, select reasonably the persons

*Assistant Professor, Chungbuk National University

**MBA, Graduate School of Business, Chungbuk National University

liable for adjustment for taxable income. Fifth, abolish the system of simplified taxation of value-added tax.

Key Words: equity of tax burden, earned income, business income