

조세정책 토론회

저성장 시대, 지속가능한 국가재정을 위한 조세정책방향

2013. 6. 5.(수) 13:30~16:00

국회의원회관 대회의실



국회예산정책처



국회 국가재정연구포럼



사단
법인

한국세무학회

조세정책 토론회

저성장 시대, 지속가능한 국가재정을 위한 조세정책방향

2013. 6. 5.(수) 13:30~16:00

국회의원회관 대회의실



국회에산정책처



국회 국가재정연구포럼



세무법인 한국세무학회



프로그램

개 회 (13:30~13:55)	개회사	국경복	국회예산정책처장
		윤태화	한국세무학회장
	격려사	강창희	국회의장
	축 사	나성린	국가재정연구포럼 대표의원
		이용섭	국가재정연구포럼 대표의원
토론회 (14:00~16:00)	저성장 시대, 지속가능한 국가재정을 위한 조세정책방향		
	사 회	곽태원	서강대 명예교수
	발 제	박기백	서울시립대 교수
			1. 비과세 · 감면제도 개선방안
		김유찬	홍익대 교수
	오 윤		2. 증세없는 복지재원 조달의 가능성과 한계
			한양대 교수
			3. 성실납세와 납세자 권익보호
	토 론	안종범	새누리당 국회의원
		김현미	민주당 국회의원
		현진권	한국재정학회장
		김종수	중앙일보 논설위원
		김낙희	기획재정부 세제실장
		박용주	국회예산정책처 경제분석실장

Contents

■ 개 회 사	국경복	국회예산정책처장	3
	윤태화	한국세무학회장	5
■ 격 려 사	강창희	국회의장	9
■ 축 사	나성린	국가재정연구포럼 대표의원	13
	이용섭	국가재정연구포럼 대표의원	15
■ 발 제	박기백	서울시립대 교수	
		1. 비과세·감면제도 개선방안	19
	김유찬	홍익대 교수	
		2. 증세없는 복지재원 조달의 가능성과 한계	39
	오 윤	한양대 교수	
		3. 성실납세와 납세자 권익보호	79
■ 토 론	안종범	새누리당 국회의원	105
	김현미	민주당 국회의원	111
	현진권	한국재정학회장	119
	김종수	중앙일보 논설위원	125
	박용주	국회예산정책처 경제분석실장	131

개회사

개회사 1

안녕하십니까?

국회예산정책처장 국경복입니다.

먼저 바쁜 일정에도 불구하고 오늘 「저성장 시대, 지속가능한 국가재정을 위한 조세정책 방향 토론회」에 참석하여 이 자리를 빛내주신, 존경하는 강창희 국회의장님, 나성린 의원님, 이용섭 의원님께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

또한 귀한 시간을 할애해서 사회를 맡아주신 곽태원 서강대 교수님, 바쁘신 일정에도 불구하고 기꺼이 발제를 해 주시는 박기백 서울시립대 교수님, 김유찬 홍익대 교수님, 오운한양대 교수님, 토론에 참여해주신 안종범 의원님, 김현미 의원님, 현진권 한국재정학회장님, 김종수 중앙일보 논설위원님, 김낙희 기획재정부 세제실장님, 박용주 국회예산정책처 경제분석실장님께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

아울러 조세정책 방향에 대하여 많은 관심을 가지고 이 자리를 찾아주신 여러 의원님, 보좌진, 학계, 관계 공무원 및 국민 여러분께도 진심으로 감사드립니다.

오늘 우리사회는 성장잠재력 확충과 복지재원 마련을 위한 재정지출의 필요성과 이들 지출소요를 뒷받침하기 위한 충분한 재원마련의 어려움, 이에 따른 재정건전성 악화 가능성에 대해서는 공동의 인식을 가지고 있다고 봅니다.

저희 처는 「넓은 세원, 낮은 세율」의 원칙 아래 「조세의 공평과 효율」을 조화시키면서 재원마련을 위한 대안 제시를 위하여 심도있는 검토를 하고 있습니다.

오늘 국회 국가재정연구포럼, 한국세무학회와 공동으로 「저성장 시대, 지속가능한 국가 재정을 위한 조세정책」 토론회도 이러한 문제의식에 대한 해답을 찾을 수 있는 심도 있는 논의의 장이 되기를 기대합니다.

오늘 이 자리에서 논의되는 방안들이 지속가능한 성장과 국민의 삶의 질 향상을 위한 정책 대안 제시로 결실을 맺는 단초가 되기를 기대합니다.

다시 한 번 오늘 토론회에 참석하여 주신 존경하는 강창희 국회의장님과 토론자 및 참석자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2013. 6. 5.

국회예산정책처장 극 경 복

개회사 2

오늘 한국세무학회, 국회예산정책처, 국회 국가재정연구포럼이 공동으로 주최하는 「저성장 시대, 지속가능한 국가재정을 위한 조세정책방향」 토론회에 관심을 가지고 참석해 주신 내외 귀빈 여러분을 환영합니다. 특히 바쁘신데도 불구하고 격려와 축하해 주기 위해 오신 강창희 국회의장님, 나성린 의원님, 이용섭 의원님께 감사드립니다.

오늘 토론회의 주역들이신 사회를 맡아주실 곽태원 교수님, 발제를 맡아주실 박기백 교수님, 김유찬 교수님, 오운 교수님, 토론을 맡아주실 안종범 의원님, 김현미 의원님, 현진권 교수님, 박용주 실장님, 김종수 논설위원님 그리고 어려운 시기에 막중한 조세정책을 담당하고 있는 김낙희 세제실장님께도 감사드립니다.

장기적으로 산업사회에서 복지사회로 나아가기 위해서는 북유럽 국가들의 경우와 같이 큰 틀에서 볼 때 현재와는 다른 차원의 조세제도의 구조적인 개혁이 필요할 수도 있을 것입니다.

중기적으로 새 정부는 일자리 중심의 창조경제, 맞춤형 고용·복지 등 국정과제를 설정하고 이를 실현하기 위해 135조원의 재원이 필요하며 세출구조조정과 함께 48조원의 국세조달이 필요한 것으로 추계하고 있습니다. 또한 경제회복이 지연되고 성장잠재력이 약화됨에 따라 세수기반이 취약해지는 상황이 현실화되고 있습니다.

직접증세는 최후의 수단으로 이용되어야 하기 때문에 비과세감면의 정비와 지하경제 양성화 등 간접증세 방안은 우선 고려될 수 있는 현실적인 대안이라고 할 수 있습니다. 이는 또한 저성장시대 지속가능한 재정확보는 물론 조세의 중립성과 조세정의를 위해서도 필요합니다.

이러한 관점에서 오늘의 토론회는 시의적절하고 매우 의미가 있다고 생각합니다. 특히 토론회 참석자들이 모두 세제에 대한 전문가들이시기 때문에 유익한 발표와 토론이 이루어져서 향후 입법화를 통해 구체적인 정책으로 이어지는 데 기초가 될 수 있을 것으로 기대합니다.

모쪼록 오늘의 이 토론회에서 합리적이고 바람직한 정책대안들이 도출되어 국가재정을 건전화하고 국민의 삶의 질을 향상시키는 데 공헌할 수 있는 뜻 깊은 자리가 되기를 기원하며, 오늘의 토론회 준비를 위해 수고해 주신 국회예산정책처와 한국세무학회 관계자 여러분들의 노고에도 감사를 드립니다.

감사합니다.

2013. 6. 5.

한국세무학회 회장 윤 태 화

격려사

격려사

지금 우리 사회는 사회양극화 해소와 고령화에 따른 복지수요 증가 등으로 많은 재원이 필요한 실정입니다. 반면 세입 여건은 지난 4월 임시국회에서 처리한 추경 내용에서 보듯 매우 어려운 상황입니다.

더욱 우려되는 것은 이 같은 상황이 쉽게 해소되기 어렵다는 점입니다. 우리 경제의 성장잠재력 하락이 장기화 될 수 있다는 지적이 많은 전문가들로부터 나오고 있습니다. 세수 기반이 더욱 취약해질 수 있는 것입니다.

우리는 이러한 저성장 시대에 대비해야 합니다. 국가재정도 지속가능하고 안정적인 재원을 확보할 수 있는 체계적인 전략이 마련되어야 합니다.

오늘 토론회는 바로 지속가능한 국가재정을 위해 조세 부문의 다양한 정책아이디어를 결집하기 위해 마련된 것으로 알고 있습니다. 뜻 깊고 시의적절한 자리를 마련하신 국회에 산정책처와 국가재정연구포럼, 그리고 한국세무학회 여러분에게 감사드립니다. 발제와 토론에 나서 주신 의원님들과 정부와 학계의 여러분께도 깊은 감사의 말씀드립니다.

오늘 토론회가 큰 성과를 거두어서 우리가 이 어려운 국면을 헤쳐 나가는 데 기여할 수 있기를 진심으로 기원합니다. 여러분의 건승을 기원합니다.

감사합니다.

2013. 6. 5.
국회의장 강창희

축 사

축 사 1

안녕하십니까! 국가재정연구포럼 공동대표 나성린입니다.

바쁘신데도 불구하고 「저성장 시대, 지속가능한 국가재정을 위한 조세정책방향」 정책토론회에 참석해주신 모든 분들께 진심으로 감사드립니다. 그리고 오늘의 뜻 깊은 행사를 준비하기 위해 노고를 아끼지 않으신 국가재정연구포럼 공동대표 이용섭 의원님, 국회예산정책처 국경복 처장님, 한국세무학회 윤태화 회장님을 비롯한 모든 분들께 감사의 인사를 전합니다.

지난 반세기동안 한국의 경제는 한강의 기적이라 불릴 만큼 비약적으로 발전했으며, 어느덧 세계 경제대국 10위권에 들어가는 강대국이 되었습니다. 그러나 글로벌 경제위기가 장기화됨에 따라 경제성장률이 둔화되고 있으며 이에 따라 세수기반도 취약해 질 것이라는 우려가 많습니다. 게다가 부족한 일자리와 양극화를 해결하고 복지수요에 대응하기 위해서는 세입증대가 불가피한 상황입니다.

OECD가 분석한 고용구조를 보면 우리나라 자영업자의 비율은 31.8%로 OECD 평균 16.6%보다 높고 OECD 30개국 중에서 4번째로 높은 편입니다. 또한 우리나라의 지하경제 규모는 25.6%로 OECD 평균 16.6%보다 높은 것으로 나타났습니다. 이는 우리나라의 자영업자의 비율이 높아 세무행정상 과표양성화의 어려움이 많으며 지하경제 규모도 큰 것으로 분석되고 있으며 그 규모는 약 300조원 내외로 추산되고 있습니다.¹⁾

이처럼 우리나라는 다른 국가들에 비해 고용구조에서 자영업자 비중이 상당히 높고 이에 따라 지하경제 규모가 상당히 크기 때문에 세율인상 등에 의한 직접적인 증세는 노동공급 감소뿐만 아니라 탈세증가를 초래하여 사회적 비용을 상당히 증가시킬 우려가 있습니다. 따라서 직접적인 증세보다는 지하경제 양성화를 통한 세입기반 확대, 대기업 및 고소득층

1) OECD.Stat, Schneider, Beuhn and Montenegro(2010.07)

과세강화를 중심으로 논의가 많이 이루어지고 있습니다.

대부분의 지하경제는 탈세와 연결되어 있습니다. 탈세는 국가 전체적으로 정부의 조세 수입 감소는 물론이고 소득분배를 악화시키고 감시 비용을 증가시키는 한편 성실하게 세금을 납부하는 사람에게 근로의욕을 저하시킵니다. 또한 사회적 양극화와 각종 범죄를 부추기기도 하므로 반드시 근절되어야 할 것입니다.

그러나 좋은 뜻(善意)으로 하는 일이 꼭 좋은 결과를 낳지만은 않는다는 사실을 종종 체험하게 됩니다. 세상일이라는 게 워낙 복잡하기 때문입니다. 이런 평범한 진리는 정부의 정책에도 적용됩니다. 정부가 선의를 가지고 시행한 정책이 편익보다는 오히려 비용이 더 큰 부작용을 낳는 경우가 종종 발생하기도 합니다.

따라서 지하경제 양성화, 대기업 및 고소득층 과세강화에 대해서도 타당성 및 실현가능성에 대한 심도 있는 논의와 검증이 필요합니다. 일례로 지하경제 양성화는 전시효과에 매몰될 경우 개인정보 침해, 생산 활동 위축 등의 부작용을 초래할 수도 있기 때문입니다. 따라서 이러한 부작용을 최소화하는 데 주의를 기울이며 지하경제 양성화를 위해 노력해야 할 것입니다.

이러한 시점에서 오늘의 토론회는 조세정책의 역할을 재조명하고, 재정건전성 확보 및 경제성장을 동시에 달성할 수 있는 조세정책방향을 모색하는 귀중한 자리가 되리라고 생각합니다. 새누리당도 정부와 긴밀히 협력하고 최선의 노력을 다하겠습니다.

감사합니다.

2013. 6. 5.
국회의원 나 성 린

축 사 2

안녕하십니까. 국가재정연구포럼 공동대표를 맡고 있는 민주통합당 이용섭 의원입니다.

이번 국회예산정책처, 한국세무학회와 함께 「저성장시대, 지속가능한 국가재정을 위한 조세정책방향」을 논의하기 위한 조세정책 토론회를 개최하게 되어 매우 뜻 깊게 생각합니다.

특히 발제를 맡아주신 박기백, 김유찬, 오 윤 교수님과 토론에 참여해 주시는 분들께 진심으로 감사드립니다.

한국에서의 재정은 대한민국의 생명줄입니다. 특히 한국경제는 소규모 개방경제(small open economy)이기 때문에 다른 나라보다도 재정의 역할은 더욱 중요합니다. 해외 충격들을 흡수해서 경제의 안정적 성장을 뒷받침해줘야할 최후의 보루가 재정건전성입니다.

또한 재정은 우리나라의 가장 큰 문제인 사회 양극화를 해결할 수 있는 가장 중요한 수단입니다. 재정이 이러한 역할과 기능을 수행하기 위해서는 조세가 필요한 재원을 원활히 뒷받침하고 정책수단으로서 역할을 수행해주어야 합니다.

그러나 지금 대외여건이 어렵고 내수경기가 매우 부진한 경제 상황이라 안정적 세수 확보에 빨간불이 켜져 있습니다. 정부는 올해 성장률을 4%로 예측하면서 금년도 예산을 편성했으나 성장률이 2.7%로 낮추어지면서 12조원의 세입부족을 메우는 대규모 추경을 단행해야 했습니다.

더구나 박근혜 정부가 공약한 복지정책을 시행하기 위해서는 5년간 135조원의 재원이 필요한 상황이지만 이를 마련할 뚜렷한 방안을 제시하지 못하고 있습니다.

재정건전성이 매우 중요하기 때문에 조세개혁을 통한 안정적인 세입 기반을 마련해야 합니다. 조세부담율 수준을 적정화하고 실효세율과 명목세율간의 격차도 줄여 조세공평성을

높여가야 합니다.

모쪼록 이번 토론회를 통해 조세정책방향에 대한 진지한 논의와 실현가능한 대안이 마련되기를 기대하며 참석해 주신 모든 분께 다시 한 번 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2013. 6. 5.

국회의원 이 용 섭

발 제

조 세 정 책 토 론 회

발 제 1

비과세 · 감면제도 개선방안

박기백

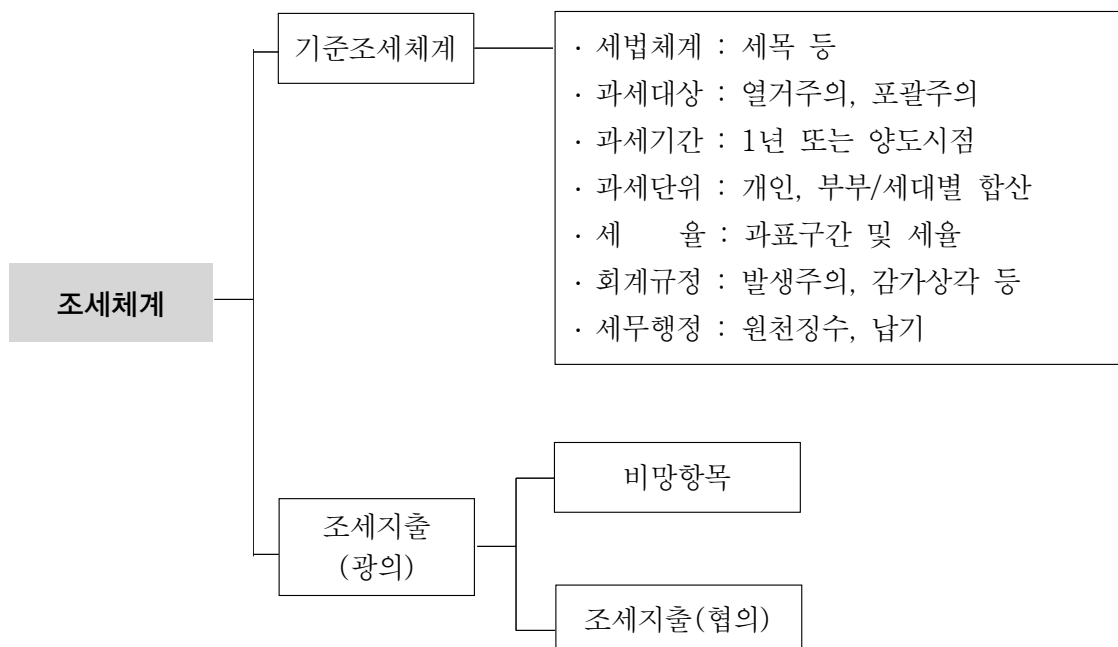
서울시립대학교 교수



I 서론

- 조세지출이란 조세체계상의 일반적 원칙인 기준조세체계(benchmark tax system)를 벗어나는 항목으로 정의(OECD, 1995)
 - 일반적 원칙에는 과세대상, 세율 구조, 과세구간, 과세단위, 과세기간, 회계 관행에 따른 규정, 행정 효율을 위한 규정, 국제조세규약 등을 포함
 - 우리나라의 경우 주요한 조세지원은 조세특례제한법으로 통합하여 관리하고 있지만 소득세법 또는 법인세법에 의한 조세감면 항목도 존재
 - 우리나라는 조세지출은 조특법상 조세감면을 의미

[그림] 조세체계의 구분



- 이러한 조세감면은 정부가 특정한 정책목표를 달성하기 위하여 개인이나 기업이 부담해야 할 세금을 감소시켜 주는 형태로 나타남

- 본질은 조세 부담을 낮춤으로써 해당 재화 및 서비스의 상대가격을 인위적으로 낮추어 자원배분을 변화시키는 것
- 특정 재화나 서비스와 관련이 없는 경우는 소득이전 성격
- 조세감면을 통해 정부가 추구하는 목표로는 전략산업의 육성, 설비투자의 확충, 중소기업 육성, 산업구조 조정, 지역간 균형발전 등이 있음
 - 목표를 달성하기 위한 수단으로는 세액공제, 소득공제와 같은 직접적인 방법과 준비금제도나 특별감가상각과 같은 간접적인 방법이 있음
- 우리나라의 경우 정책 목표를 달성하기 위한 수단으로 조세감면제도가 적극적으로 활용함에 따라 조세감면의 종류가 많고, 규모가 커짐
 - 최근 조세감면의 규모는 약 30조 원 수준에서 머물고 있음
 - 계산하는 방법에 따라 다르지만 현재 비과세·감면 항목은 약 228개
- 다수이고, 대규모인 조세감면이 다수의 문제점을 야기
 - 세입기반을 약화시켜 재정건전성을 위협하고, 조세의 중립성과 자원배분의 효율성을 저해
 - 재정지출과 연계한 종합적인 검토 부족으로 특정계층에 대한 과도한 지원으로 과세 형평을 저해
 - 또한 복잡한 비과세·감면제도는 세법 지식과 정보가 부족한 영세 납세자의 납세협력비용을 유발
- 정부는 조세감면을 통제하기 위하여 다양한 노력을 기울여 왔음
 - 개별 항목별로 일몰시한을 설정
 - 조세감면건의서·평가서 제도 도입

- 국세 대비 조세감면 비율에 대한 한도를 설정
 - 새로운 감면 요구시에 기존 감면의 축소·폐지방안을 제출(Pay-as-you-go System)
- 그럼에도 불구하고 조세감면 요구가 축소되지 않고 있으며, 조세감면이 축소되는 경향은 없는 상태
- 의원입법안의 경우 통제 방안이 없어서 문제
 - 일몰의 실효성이 없는 상태
- 반면 현 정부에서는 조세감면을 축소하여 복지재원으로 사용할 예정
- 조세감면은 일몰이 도래하면 원칙적으로 종료한다는 기조를 견지하여
 - 향후 5년간 총 15조원의 세수 증대를 목표로 하고 있음
- 따라서 본 토론회에서는 조세감면의 현황 및 문제점, 평가 등과 관련한 자료를 기반으로 향후 조세감면제도의 합리화 방안 및 제도적 장치에 대해 논의하고자 함

II 현황

1. 규모

가. 전체 규모

□ 2012년 잠정치 기준으로 조세지출의 규모는 약 29.7조원

- 자료에 나타나지 않는 부가가치세 면세로 인한 세수손실 등 추정이 곤란하여 제외되는 항목을 추가하면 조세감면 규모는 더욱 커질 것
- 2009년 31조원을 상회한 이후로 감소 또는 정체하는 추세

〈표〉 국세감면액 및 국세수입총액 추이

(단위: 천억원, %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
국세감면액	132.8	137.3	147.3	175.1	182.9	200.2	213.4
	<24.8>	<3.4>	<7.3>	<18.9>	<4.4>	<9.5>	<6.6>
국세수입	929.3	957.9	1,039.7	1,146.6	1,178.0	1,274.7	1,380.4
	<18.6>	<3.1>	<8.5>	<10.3>	<2.7>	<8.2>	<8.3>
	2007	2008	2009	2010	2011	2012(잠정)	2013(전망)
국세감면액	229.7	287.8	310.6	300.0	296.0	297.3	297.6
	<7.6>	<25.3>	<7.9>	<-3.4>	<-1.3>	<0.4>	<0.1>
국세수입	1,614.6	1,673.1	1,645.4	1,777.2	1,923.8	2,032.9	2,163.8
	<17.0>	<3.6>	<-1.7>	<7.4>	<8.3>	<5.7>	<6.4>

주: < > 안은 증감률

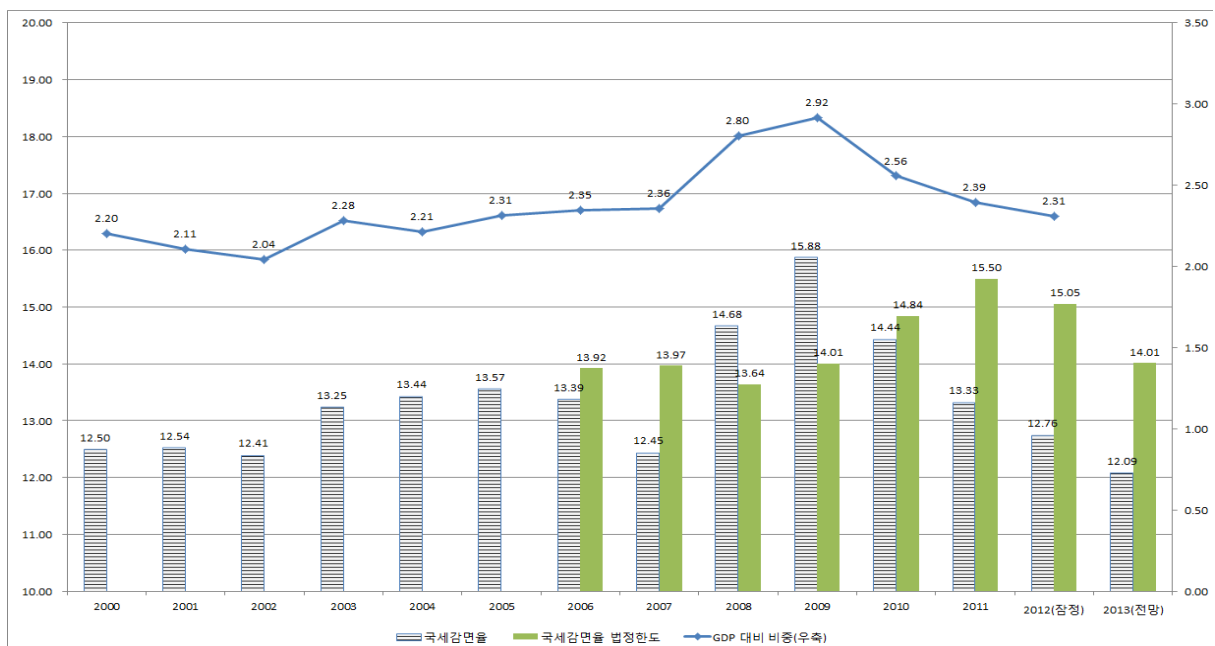
자료: 한국조세연구원, '증세없는 세수 확보 방안, 2013에서 인용

□ 2008년도~2010년도를 제외하면 조세감면의 GDP 대비 비중은 2.0%에서 2.4% 수준이며, 감소 추세는 확인되지 않고 있음

- 이명박 정부 출범 초기에 임시투자세액공제, 연구 및 인력개발비에 대한 세액공제제도 확대 등으로 조세감면 규모가 일시적으로 상승
- 국세 대비 조세감면 비율은 2007년 12.5%에서 2013년에는 12.1%로 낮아질 것으로 전망
- 법정한도를 초과한 경우도 있지만 2010년 이후는 국세감면 법정한도를 준수하고 있음
 - － 국세감면을 법정한도는 직전 3개년 국세감면을 평균에 0.5%p를 더한 값

[그림] 국세감면을 실적 및 법정한도와 GDP 대비 국세감면액 비중 추이

(단위: %)



자료: 한국조세연구원, ‘증세없는 세수 확보 방안, 2013에서 인용

나. 유형별 규모

- (수혜자별) 2012년 잠정 기준 국세감면액의 57.2%에 달하는 17조원이 서민·중산층·중소기업에 지원

- 조세특례제한법에 의한 조세감면인 조세지출의 경우에 서민·중산층·중소기업에 대한 지원 비중이 더 높게 나타남
 - － 조특법 이외의 법(소득세법, 법인세법 등)에 의한 조세감면(조세지출)이 고소득층·대기업 지원 비중이 상대적으로 높은 것으로 판단
 - － 따라서 형평성 개선을 위해서는 조특법 이외의 법에 의한 조세감면에 더 관심을 둘 필요가 있음
- 그렇지만 현재 정부가 제공하는 자료가 제한적이어서 수혜계층별 분포를 알기 어려운 상태

〈표〉 수혜자별 지원현황

(단위: 억원, %)

구분		2011년(실적)		2012년(잠정)		2013(전망)	
		금액	비중	금액	비중	금액	비중
국 세 감 면 액	서민·중산층·중소기업 등	163,869	55.36	170,189	57.24	171,169	57.51
	고소득층·대기업	117,536	39.71	116,275	39.11	113,992	38.30
	구분곤란	14,616	4.94	10,854	3.65	12,472	4.19
	소계	296,021	100.00	297,317	100.00	297,633	100.00
조 세 지 출	서민·중산층·중소기업 등	113,754	60.15	115,554	63.00	118,414	63.76
	고소득층·대기업	61,643	32.60	57,579	31.39	55,372	29.81
	구분곤란	13,716	7.25	10,272	5.60	11,937	6.43
	소계	189,112	100.00	183,405	100.00	185,722	100.00

주: 1. 비중은 구분곤란을 포함한 해당연도 전체 국세감면액 또는 조세지출 규모대비 수혜계층별 조세지원 비중으로 구분곤란을 제외한 금액을 기준으로 비중을 구한 2013년도 조세지출예산서의 비중과 차이가 있음
 2. 법인은 일반기업과 중소기업 신고실적을 활용하고 개인사업자는 중소기업으로 분류
 3. 개인은 총급여 5,500만원을 기준(중위소득의 150%)으로 구분
 4. 농어민, 장애인, 취약계층 지원은 서민·중산층으로 구분
 5. 소득으로 구분이 곤란한 항목은 납부세액과 매출액 기준으로 구분
 6. 구분곤란은 외국인투자 관련 항목, 일부 양도소득세 감면 등
 자료: '증세없는 세수 확보 방안', 한국조세연구원, 2013에서 인용

- (기능별) 2013(전망)의 경우 ①산업·중소기업 및 에너지, ②사회복지, ③농림수산, ④보건 4개 분야가 81.3%로서 대부분을 차지

- 기능별로 보면 산업 분야의 비중이 높게 나타나고 있어서, 조세감면이 산업 지원의 성격이 강함을 보여주고 있음
- 최근 사회복지 및 보건 분야의 비중이 높아지는 반면 산업부문의 비중이 낮아지고 있어서 조세감면의 정책방향이 복지분야로 전환하고 있음을 보여주고 있음

〈표〉 기능별 국세감면 현황

(단위 : 조원, %)

예산분류기준	'11	비중	'12(잠정)	비중	'13(전망)	비중
산업·중소기업 및 에너지	10.3	34.8	9.8	32.9	9.5	32.1
사회복지	5.3	17.8	5.7	19.1	5.9	19.9
농림수산	5.5	18.6	5.2	17.6	5.2	17.6
보건	3.1	10.3	3.6	12.1	3.5	11.7
일반공공행정	1.7	5.6	1.7	5.6	1.9	6.2
교육	1.3	4.3	1.3	4.5	1.4	4.6
환경	0.8	2.6	0.9	3.1	0.8	2.8
국토 및 지역개발	0.8	2.8	0.7	2.5	0.7	2.4
교통 및 물류	0.6	2.1	0.5	1.8	0.5	1.8
기타	0.3	0.9	0.2	0.9	0.3	1.0
국세감면액(합계)	29.6	100.0	29.7	100.0	29.8	100.0

자료: 기획재정부 보도자료

2. 조세감면 요구 실태 및 통제 장치

가. 요구 실태

□ 부서의 감면 요구가 적지 않음

- 각 부처는 정책 사업을 지원하기 위하여 기존 감면을 대체하기 보다는 새로운 조세감면을 요구

- 2012년의 경우에 부서의 조세감면 요구는 총 181건
 - － 조세감면 신설에 대한 통제장치가 제대로 작동하지 않는다는 것을 반증

□ 비과세·감면 신설 및 연장 의원 입법안도 마찬가지로

- 조세감면을 요구하는 의원입법안의 수는 2012년의 경우 135개
- 의원입법안을 통제하는 장치가 없는 상태

〈표〉 조세감면 건의 및 의원입법 추이

	2010년	2011년	2012년
부처 조세감면 건의	157	259	181
의원입법안	119	174	135

자료: 기획재정부 「조세감면건의서」, 각연도
국회의안정보시스템

나. 일몰제

- 일몰제가 적용되는 비과세·감면은 13.1조원으로 전체의 44.0%
 - 한국조세연구원의 자료에 따르면 향후 3년 동안 일몰이 도래하는 모든 조세지출제도를 폐지할 경우 2014~2017년까지 발생하는 세수확보 규모는 42.6조~46.6조원으로 추정

〈표〉 일몰 기한별 국세감면

일몰기한	2013년	2014년	2015년 이후	일몰기한 없음	합계
• 감면건수(개)	44	50	70	64	228
• 감면세액(조원)	1.7	8.0	3.4	16.7	29.8
(비중 %)	(5.7)	(26.8)	(11.4)	(56.0)	(100)

자료: 기획재정부 보도자료

□ 일몰제가 실제 일몰로 연계되지 않아 실효성이 낮은 상태

- 2012년의 경우를 보면 전체 103개 중에서 16개만 일몰(15.5%)

〈표〉 일몰제 운영 실적

	2010년	2011년	2012년
일몰 대상 조세감면	50	42	103
일몰된 조세감면	14	9	16

자료: 국회예산정책처, 「2013년도 조세지출예산서 분석」

다. 사전·사후관리

□ 기본계획 수립

- 기획재정부 장관은 조세특례 및 그 제한에 관한 기본계획을 수립하도록 규정
 - － 조세특례제한법 제142조 ①
- 조특법에 규정되어 있어서 적용 대상이 조세특례제한법에 의한 조세감면만이 대상이어서 문제

□ 재원조달방안 제시 규정

- 국가재정법에서는 ‘정부’가 제출하는 법률안에 대해서만 조세감면 추계자료와 재원조달방안을 첨부하도록 규정
 - － 국가재정법 제87조: ① 정부는 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안을 제출하고자 하는 때에는 법률이 시행되는 연도부터 5회계연도의 재정수입·지출의 증감액에 관한 추계자료와 이에 상응하는 재원조달방안을 그 법률안에 첨부하여야 한다.
 - ② 각 중앙관서의 장은 입안하는 법령이 재정지출을 수반하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 제1항의 규정에 따른 추계자료와 재원조달방안을 작성하여 그 법령안에 대한 입법예고 전에 기획재

정부장관과 협의하여야 한다.

- 또한 ‘중앙관서’가 신규 국세감면을 요청할 때는 국세감면 또는 재정지출 축소방안을 제출하도록 규정
 - － 국가재정법 제88조 ②
- 2012년도 국회에서 통과된 신규 국세감면을 보면 법률에 따른 국세감면 축소는 없었음
 - － 재원조달방안을 명시한 사례가 거의 없으며, 재원조달 방안을 명시 하더라도 체계적인 재원 조달 방안이 아님

□ 조세감면 건의 및 평가 (조특법 제142조 ②와 ③)

- 중앙행정기관의 장은 조세감면 요구시 조세감면의 목적, 정책효과, 연도별 예상 세수효과 및 관련 통계자료 등을 제출하도록 규정
- 중앙행정기관의 장은 기존 조세감면에 대하여 효과분석, 존치 여부 등에 대한 의견을 제출하도록 규정
- 그렇지만 조세감면 건의 및 평가가 형식적으로 이루어지고 있는 상태

□ 주요 감면에 대한 평가

- 조세감면 건의 및 평가의 실효성을 높이기 위해 기획재정부는 평가를 실시할 예정
 - － 조특법 제142조 ④와 ⑤를 신설하여 전문연구기관에 평가를 요청할 수 있도록 함
- 아직 실행되지 않아서 그 실효성은 알기 어려운 상태

□ 국세감면의 제한(국가재정법 제88조 ①)

- 법률에서 국세감면비율을 제한하고 있지만 강제 규정이 아닌 “노력하여야 한다”는 선언적 규정

- 법률에 따라 결정되는 조세감면 규모를 사후적으로 법률적으로 규제한다는 모순적 규정

3. 2013년도 조세지출 기본계획 개요2)

가. 기본 방향

□ 운영 성과를 기준으로 상시적인 조세감면 정비

- 사실상 현행 일몰제를 폐지하고, 한시적인 지원 목적인 경우에 한하여 일몰제를 운영
- 소관부처에서 미리 제출한 감면건의·평가의견에 포함된 목적·운영 규모·정책효과 등과 실제성과를 비교하여 정비에 활용

□ 조세지출 인프라 확충

- 과세관청에서 개별 조세지출 항목에 대하여 규모별·업종별·기업형태별로 정보를 산출하여 기획재정부에 제공
- 소관부처에서는 지원 대상·실제 수혜자 등에 대한 정보를 산출하여 조세감면 건의·평가지 포함하여 제출
- 기획재정부에서 과세관청 정보와 각 부처 성과정보를 통합관리

□ 기능별 조세지원 방향 설정 및 검토

- 중소기업, R&D, 고용, 문화예술, 보육 등 분야별 세제지원 방안 마련하여 충분한 사전검토를 실시
- 재정여건, 유사 세출예산 지출규모, 정책효과 등을 같이 검토하여 지원방안 마련

2) 기획재정부 보도자료 요약

나. 자율 평가 등

- 체크리스트 방식의 자율평가를 매년 실시하고, 평가가 나쁜 경우에 정비
 - 소관부처에서는 조세지출의 ①목적, ②규모 및 지원기간, ③효과 등에 대하여 1차 평가
 - － 매년 다음 연도 조세지출 규모·효과 등에 대하여 추계하고 실제 실적과 비교
- 한국조세연구원이 해당 부처의 평가를 지원하고 부처의 1차 평가를 통합하여 전체적인 평가 수행
 - － 평가항목은 ①목적, ②세출예산과 대체가능성, ③정책 대상자, ④수혜자, ⑤총규모, ⑥기대효과, ⑦선행연구로 분류
- 유형별로 3~5개의 조세 지원 제도를 집중적으로 종합 평가
 - 2013년의 경우 투자, R&D, 중소기업 분야 종합평가 수행 예정
- 조세지출 항목별로 소관부처를 지정하여 건의·평가의견 제출 등 관리에 관한 1차 책임 부여
 - 2012년에 각 소관부처에서 제출한 조세감면 건의·평가에 대해서는 종전 작성부처에서 계속 제출
 - 2012년에 제출하지 않은 조세지출에 대하여는 유사한 세출예산 분류에 따라 해당 소관부처에서 작성

III 개선 방안

1. 평가

가. 긍정적 측면

- 조세지원의 기본 기능인 ‘경제적 효율성’ 제고와 ‘사회적 형평’ 달성에 기여
 - R&D, 에너지 및 환경 관련 조세지원 등 긍정적 외부효과(External economy)를 가진 부분에 대한 조세지원을 통해 경제적 효율성 제고
 - 노인·장애인, 중소기업, 농어민 등 경제적 약자에 대한 세금 경감을 통해 소득의 일정부분을 보전함으로써 과세형평 제고
- 조세감면을 통제하기 위한 노력을 기울여 왔고, 최근 조세감면 규모가 축소됨
 - 조세감면건의서, 조세감면평가서, 일몰 규정, 조세감면한도제 등 조세감면을 통제하기 위한 다수의 수단을 강구함
 - 조세감면 비율이 2007년 12.5%에서 2013년에는 12.1%로 하락 전망

나. 부정적 측면

- 신규 조세감면 요구가 지속되고 있음
 - 정부부서 및 의원입법안에 의한 조세감면 요구가 지속
 - － 특히, 의원 입법에 대한 통제가 어려운 상태
- 일몰 시점에 제도가 일몰되지 않고 연장되는 경향이 강함
 - 수혜 집단과 소관부서가 기존 조세감면을 기득권화, 항구화하여 발생

- 일몰규정이 있지만 일몰을 강제할 제도적 장치가 없는 상태
- 조세감면에 대한 총량 통제는 유명무실한 상태
 - 국세감면을 법정한도는 구속력이나 강제성이 없어서 2008년과 2009년 국세감면율이 법정한도를 1~1.87%p 초과
- 조세감면에 대한 정보가 부족
 - 조세감면과 관련하여 정부가 제공하는 정보나 분석하는 내용이 제한적
 - － 2013년도 조세감면 기본계획에서는 과세관청 및 소관부서가 자료를 제공하도록 하고 있음
- 주요 조세감면 항목에 대해서는 더 세부적인 소득계층별, 기업 규모별 수혜자 자료가 있어야 함
- 조세감면에 대한 제대로 된 평가가 이루어지지 않고 있음
 - 외부효과가 없는 경우에는 조세감면이 특정 분야, 재화 및 서비스에 적용되므로 자원배분의 효율성을 저해할 가능성을 보유
 - 조세감면 평가서의 대부분이 목적 달성 여부, 제도 운용에 따른 정책효과 등에 대한 구체적인 분석 없이 기존 감면의 일몰 연장을 건의
 - － 2013년도 조세감면 기본계획에서는 자율평가 및 심층평가를 실시하여 평가의 심도를 높일 예정
- 조세감면 통제 대상이 제한적
 - 현재 조세지출 성과관리 대상은 국세감면제도들 중에서 조세특례제한법에 규정된 항목들로 제한되고 있음

2. 개편 방향

가. 기본 방향

- 조세감면을 합리화할 경우 조세제도의 선진화에 커다란 기여
 - 조세감면의 정비는 세제를 단순화하고, 세수를 확대하는 한편 경제적 효율성도 제고
 - 조세감면의 정비를 통하여 확보된 재원을 복지지출 등에 사용하면 사회적 형평성 제고에도 기여
- 따라서 조세감면 제도는 선택적, 집중적으로 사용될 필요가 있음
 - 핵심적 대상은 R&D 지원 등 긍정적 외부효과가 있어 자원배분의 효율성을 높이는 분야와 장애인, 저소득층 등 조세에 의한 소득의 재분배를 통하여 사회적 형평성을 제고하는 분야로 한정하는 것이 필요
 - － 조세지원이 흑자기업이나 면세자에 비해 상대적으로 소득이 높은 과세 대상자에게만 혜택이 귀속되므로 형평성을 저해하는 측면이 존재
 - 재정·금융지원과의 효율성 비교, 기존 또는 추가적인 복지지출 등을 반드시 점검하여야 함
- 이를 위하여 조세감면을 통제하기 위한 제도적 장치도 보완이 필요
 - 지속되고 있는 불합리한 조세감면 요구를 억제하기 위해 필요
 - 조세감면에 대한 평가를 내실화하여야 함
 - － 예상세수감소 효과 등을 정밀 분석하고, 지원목적 달성여부나 정책 효과 유무 등을 계량화하여야 함
 - 기금이나 부담금 평가처럼 민간의 참여를 강화하여 객관적 평가를 지향
 - － 국세청 자료 등을 바탕으로 평가의 기초가 되는 자료 구축이 필요

나. 신규 진입

- 정부의 조세감면 요구를 ‘세제발전심의위원회’ 등에서 검토할 필요가 있음
 - 현재 국가재정법에서 세입 감소 추계자료와 재원조달방안을 첨부하도록 하고 있으며, 조특법에서는 조세감면의 목적, 정책효과, 연도별 예상 세수 효과 및 관련 통계자료 등을 제출하도록 규정
 - － 이후에는 기획재정부가 결정하여 법안으로 제출하는 형태
 - 외부의 시각을 반영하는 방안을 고려하는 것이 필요
- 의원입법에 의한 조세감면에 대해서도 통제장치가 필요
 - 우리나라 헌법 제64조 ①에 따라 국회가 의사와 내부규율에 관한 규칙을 제정하거나 법률로 절차적 규정을 만드는 것이 필요
 - 행정부처럼 조세감면의 목적, 정책효과, 연도별 예상 세수효과 및 관련 통계자료 등을 제출하도록 규정하고, 해당 내용을 ‘국회예산정책처’가 검토하도록 할 수 있을 것임
 - － 미국의 사례를 보면 예산결의를 충족시키지 못하는 경우 이의제기 (point of order)가 가능하도록 하는 통제장치 보유
 - 프랑스의 경우를 보면 국가의 세입 감소 및 지출 증가를 야기하는 의원발의 법률안은 제출할 수 없도록 하고 있으며, 이에 따라 의원발의 법률안은 재정 영향을 심사 (주요국의 예산제도, 국회예산정책처, 2012)
 - － 우리나라 헌법을 바꾸어야 하므로 실행이 어려울 것임
 - 영국은 세수 감소 규모와 경제적 영향 등에 대한 사전평가 실시 (2013년도 조세지출예산서 분석, 국회예산정책처, 2012)
 - － 우리나라의 현행 방식과 큰 차별성은 없음

□ 따라서 국회가 2단계로 조세감면을 심의하는 것이 필요

- 행정부처럼 국회(기획재정위원회)도 조세감면에 대한 총량적인 한도에 대해 먼저 심의
 - － 조세지출(감면)의 기본 방향, 우선순위에 대해서도 심의
- 조세감면과 관련된 입법안은 기본 방향과의 부합성, 세수 손실 규모(재원 조달방안 포함) 등을 국회 내부에서 점검하는 것이 필요
 - － 필요시 ‘국회예산정책처’가 지원
- 최종적으로 행정부안과 의회안을 포괄하여 총량적인 한도를 준수하는 형태로 법제화

다. 성과관리 및 퇴출

□ 기존의 조세감면평가서 및 일몰제의 성과가 없으므로 상시 평가제도로 변경하는 것은 바람직

□ 예산처럼 자율평가 및 심층평가제도를 사용하는 것도 바람직

- 재정사업은 성과평가 결과에 따라 다음 연도 예산편성에 환류
 - － ‘미흡’ 이하의 자율평가 결과를 받으면 예산을 감액
- 따라서 재정사업처럼 조세지출 평가결과에 따라 조세감면의 존폐, 수정 및 축소가 이루어져야 함

〈표〉 ‘미흡’ 이하의 재정사업 자율평가 결과에 따른 조치현황

(단위: 개, %)

조치현황	사업 수	비율
10% 이상 감액	80	70.8
폐지	10	8.9
10% 이하 감액	10	8.9
증액편성	13	11.4
계	113	100

자료: 국회예산정책처, 「2013년도 정부 성과계획서 평가」, 2012.

- 다만 객관성을 확보하기 위하여 민간 전문가 위주의 위원회를 구성하고, 동 위원회에서 기존 조세감면의 폐지 여부에 대한 의견을 제시
 - 민간 전문가로 구성된 조세감면평가심의회(가칭) 등을 구성
 - 조세감면건의서 및 평가서, 자율평가, 심층평가를 바탕으로 조세감면 폐지 여부에 대한 의견을 제시

- 평가를 지원하기 위하여 조세지출 자료는 조특법 이외의 조세감면 및 소득계층별 감면 자료로 확대하는 것이 필요
 - 기획재정부의 기본계획에 따르면 개별 조세지출 항목에 대하여 과세관청 등이 규모별·업종별·기업형태별로 정보를 산출하도록 할 예정
 - － 이 경우에는 조특법 이외의 조세감면이 제외되는 문제가 발생
 - － 비망항목에 해당하는 조세감면 자료도 포함하는 것이 필요
 - 특히, 2013년도 기본계획에 따르면 자료가 주로 기업 위주이므로 소득 10분위 기준의 조세감면 자료는 제시하는 것이 필요
 - 필요하다면 국세청의 자료 제공을 의무화하는 법률 규정을 추가

조 세 정 책 토 론 회

발 제 2

증세없는 복지재원 조달의 가능성과 한계

김유찬

홍익대학교 교수



I 서론

이번 정부가 공약으로 내세운 복지제도의 확대는 선거과정에서 여야 공히 주창되었던 내용이라는 점에서 어느 정도 시대적 요구에 부합하는 것으로 보아야 할 것이다. 이 정부는 꼭 필요한 복지확대를 위하여 5년 동안 약 135조원이 필요할 것으로 추산하고 있고 그 중 60%는 재정지출구조의 개선을 통하여, 그리고 40%에 해당하는 53조원 정도를 세수입 분야에서 조달하겠다는 계획을 세우고 있다. 재정지출구조의 개선을 통한 60%의 재원조달은 매년 약 16조원 정도의 규모를 기존의 지출분야에서 우선 삭감하여야 하는 것이어서 큰 관심거리이지만 더 흥미로운 것은 매년 10조원 이상을 추가로 조달해 내야하는 세입분야에서 이를 추가 증세없이 달성해 내겠다는 정부의 입장이다.

개별 분야별로는 지하경제 양성화를 통하여 매년 약 5조원 정도, 비과세/감면 분야에서 매년 약 3조원을 계획하고 별도로 금융소득과세의 강화를 통하여 추가적인 세수를 기대하고 있는 것으로 보인다.

정부의 노력이 결실을 보아 비과세·감면분야가 축소되고 지하경제가 눈에 띄게 양성화된다면 세수입은 증가하고 결과적으로는 증세가 이루어진 셈이 되기 때문에 정부의 의도가 모호한 측면이 있다.¹⁾ 또한 담배세 인상 등의 의제를 던지며 여론의 추이를 살피는 모습을 보면 세율인상을 완전히 배제하는 것 같아 보이지도 않는다.

이러한 점에서 판단할 때 증세를 하지 않겠다는 이 정부의 언급은 소득세/법인세/부가가치세 등 주요 기간세목의 세율인상을 통한 보편적 증세나 그보다는

1) 증세와 관련한 이 정부의 의도를 사전적 증세와 사후적 증세라는 개념으로 구분하면서 사전적 증세, 즉 사전에 계획된 증세는 하지 않겠다는 의미로 이해시키려는 시도도 있으나 이 개념으로도 설명이 안 되는 측면은 여전하다. 비과세감면을 축소시키는 것은 그것을 통하여 납세자의 세부담이 증가한다는 것을 명백하게 사전적으로 알 수 있는 계획된 증세행위이기 때문이다.

범위를 다소 좁혀서 법인세와 소득상위계층에 부담을 주는 소득세의 인상을 통한 선별적 증세는 하지 않겠다는 의미로 이해된다.

이 정부가 택한 정책의 수순, 즉 보편적 혹은 선별적 증세 이전에 우선 지하경제양성화, 비과세·감면의 축소, 그리고 나아가서 담배 등과 같은 부정적 외부효과를 유발하는 품목에 대한 과세를 통하여 복지재원을 조달하겠다는 기본적인 입장에는 원칙적으로 공감할 수 있겠다. 본 논문에서는 이러한 분야에서의 바라는 규모의 재원조달이 과연 가능할지에 대한 개괄적인 평가를 해보고자 한다.

재원조달이 개괄적이고 이론적인 계산을 통하여 가능한 것으로 나타났다고 하여 그것을 정책대안으로 택할 수 있으며 바람직하다는 의미는 물론 아니다. 예를 들어 특정분야에서의 조세감면의 축소는 특정세목의 세율인상보다 정치적으로 실현하기 더 힘들 수도 있고 분배나 형평성 측면에서 열등할 개연성도 존재하는 것이다. 나아가서 경제적 효율성 측면에서 바람직한 것인지도 따져볼 필요가 있다. 예를 들자면 법인세율 인상을 하지 않기 위하여 고용창출세액공제제도를 폐지하여 고용을 창출하지 않던 기업이 상대적으로 더 부담하던 법인세를 고용을 창출하던 기업에게 일부 넘겨주는 것이 경제적 효율성에 부합하는 것인지에 대한 판단 같은 것이다.

서론에 이어 II장에서는 비과세와 감면의 축소를 통한 재원조달의 가능성을 살펴보고, III장에서는 지하경제양성화를 통한 재원조달의 가능성을 다룬다. IV장에서는 부정적 외부효과 유발품목들에 대한 과세강화를 통하여 부족한 재원을 보충할 수 있는 여지가 얼마나 존재하는지 살펴보기로 한다. 이어지는 V장에서는 이러한 세 가지의 분야를 전체적으로 보면서 재원조달의 가능성을 종합적으로 평가한다. 이 평가의 과정에서 재원조달이 가능한지 단순한 계산적 분석을 넘어서서 세율인상을 통한 선별적 혹은 보편적 증세와 비교하여 비과세감면의 축소 등을 통한 재원 조달의 방식이 과연 정치사회적 저항이 적을지, 그리고 경제적 효과 측면에서 효율적인지 살펴보기로 한다.

II 비과세 / 감면제도의 축소

1. 비과세/감면제도를 통한 조세지원의 현황

중요한 개별 항목별로 비과세 및 감면의 현황을 살펴보면 다음의 <표 1>로 정리된다. 총국세감면액 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 분야는 근로자에 대한 소득공제로 2012년에는 5조 6천억원 정도로 잠정 집계된다. 이는 전체 국세감면액의 약 19%에 달하는 것이다. 다음으로 비중이 큰 분야가 농림어업용 석유류 부가가치세/개별소비세 면제 및 기자재에 대한 영세율적용 분야로서 2012년 기준 전체 감면액의 10% 정도로서 2조 8천 5백억원 정도에 해당한다.

<표 1> 주요 국세의 감면항목별 감면규모

(단위: 억원, %)

	감면 항목	10년 (실적)	11년 (실적)	12년 (잠정)	13년 (전망)
1	근로자에 대한 소득공제* (보험료·교육비·의료비·신용카드·주택자금 공제)	61,493 (20.5)	50,112 (16.9)	56,111 (18.9)	57,523 (19.3)
2	농림어업용 석유류 부가가치세/개별소비세 면제 및 기자재 부가가치세 영세율 적용	28,397 (9.5)	28,614 (9.7)	28,490 (9.6)	29,642 (10.0)
3	R&D비용 세액공제	18,571 (6.2)	23,341 (7.9)	24,977 (8.4)	27,076 (9.1)
4	고용창출투자세액공제/임시투자세액공제	17,770 (5.9)	27,371 (9.2)	21,216 (7.1)	17,017 (5.7)
5	신용카드매출전표발급 등에 따른 부가가치세 세액공제	12,325 (4.1)	13,831 (4.7)	15,654 (5.3)	14,413 (4.8)
6	중소기업에 대한 세액 감면 및 공제	13,064 (4.4)	12,097 (4.1)	14,073 (4.7)	13,861 (4.7)
7	자경농지에 대한 양도소득세 감면	16,542 (5.5)	13,107 (4.4)	10,911 (3.7)	9,114 (3.1)
총 국세감면액		299,997	296,021	297,317	297,633

* 최근 비망항목으로 분류됨

자료: 국회 의안 정보 시스템의 자료와 기획재정부 보도자료를 활용하여 2012년 기준 1조원 이상의 감면 규모를 가지는 분야에 한정하여 재정리

세 번째 항목은 R&D비용 세액공제 분야는 8.4%를 차지하며 약 2조 5천억원 정도로 전망되고 있다. 그 다음 순위를 차지하면서 개별 항목별 조세감면액이 1조를 넘는 항목을 그 규모별로 순서대로 나열하면 고용창출투자세액공제/임시투자세액공제, 신용카드 등 사용에 따른 부가가치세 세액공제, 중소기업에 대한 세액감면 및 공제, 자경농지에 대한 양도소득세 감면의 네 가지로서 각각 2조 1천억원, 1조 6천억원, 1조 4천억원, 그리고 1조 1천억원 정도의 규모에 달하고 있다.

2. 주요 비과세/감면 항목의 축소조정 가능성에 대한 평가

위 <표 1>에 열거된 감면 규모 1조원 이상의 항목들에서 비과세감면의 축소를 통한 재원조달의 가능성을 검토해 보기로 한다.

가. 근로자에 대한 소득공제

국제비교를 통하여 명백하게 드러나는 것은 우리나라 소득세의 명목 최고세율 수준에 비하여 세수비중이 비교대상 국가들에 비하여 훨씬 낮다는 것이며 이는 소득세에서 비과세되거나 공제되는 부분이 크다는 의미가 될 것이다.²⁾ 부가세를 포함한 우리나라 개인소득세의 최고세율은 <표 2>에서 보듯이 2012년에 41.8%로 2011년 기준 OECD 회원국 평균(41.5%) 수준이다.

<표 2> 최고세율의 국제비교(2011년)

(단위: %)

	개인소득세
한국	41.8
일본	50.0
미국	41.9
영국	50.0
독일	47.5
프랑스	46.7
스웨덴	56.6
덴마크	52.2
OECD평균	41.5

주: 한국은 2012년 수치. 부가세와 지방세를 포함한 수치.

자료: OECD Tax Database.

2) 또한 과세에서 포착되지 않는 현금경제의 비중이 크다는 것도 중요한 요인이 될 수 있다는 주장(전주성, 재정학회/국회 법제실 공동주관 2013년 5월 9일 정책토론회에서)이 있으나 이는 우리나라의 소득세 수 비중이 GDP에서 차지하는 비중이 낮다는 점에 대하여 일부 설명해 준다고 볼 수는 있으나 소득세 수가 전체 세수입에서 차지하는 비중도 또한 OECD평균보다 낮다는 점을 설명하지는 못한다.

2009년에 개인소득세가 GDP에서 차지하는 비중은 3.6%로 OECD 국가 평균의 41.4%에 불과하다. 총조세수입에서 차지하는 비중도 2009년 14.2%로서 OECD 국가 평균의 57.5%에 불과했다.

〈표 3〉 소득세수 비중 국제비교(개인소득세 비중의 국제비교)

(단위: %)

구 분	총 조세수입 대비 비중				GDP 대비 비중			
	1995	2000	2004	2009	1995	2000	2004	2009
한국	18.1	14.6	13.6	14.2	3.6	3.3	3.2	3.6
미국	35.7	41.8	34.1	33.6	9.9	12.3	8.8	8.1
영국	28.8	29.4	28.6	30.4	9.8	10.7	10.0	10.4
프랑스	11.4	18.0	17.0	17.3	4.9	8.0	7.4	7.3
독일	27.5	25.3	22.9	25.3	10.2	9.5	8.0	9.5
일본	22.4	21.1	17.8	20.0	6.0	5.7	4.7	5.4
OECD 평균	26.0	25.4	24.1	24.7	9.3	9.4	8.7	8.7

자료: OECD, OECD Revenue Statistics, 2012

근로자에 대한 소득공제는 <표 1>에서 이미 제시한 바와 같이 2012년 기준 총 국세감면액 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 분야이다. 이 분야에서 비과세감면을 축소하여 재원을 마련할 여력은 어느 정도 존재할 것으로 판단된다.

〈표 4〉 과세대상자 소득계층별 근로소득세 평균실효세율

(단위: %)

	2007	2008	2009	2010	증감
상위 1%내	22.5	21.5	20.5	20.9	-1.6
상위 5%내	15.3	14.5	13.4	13.9	-1.4
상위 10%내	12.2	11.6	10.7	11.1	-1.3
상위 20%내	5.5	5.2	4.3	4.6	-0.9
상위 30%내	0.4	3.3	2.5	2.8	2.4
상위 40%내	2.3	1.9	1.3	1.5	-0.8
상위 50%내	1.4	1.3	0.8	0.9	-0.5
상위 60%내	1.0	0.9	0.6	0.7	-0.3
상위 70%내	0.7	0.7	0.5	0.5	-0.2
상위 80%내	0.5	0.5	0.4	0.4	-0.1
상위 90%내	0.3	0.3	0.2	0.3	0.0
상위 100%내	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
전체	4.9	4.6	4.1	4.4	-0.5

주: 1. 근로소득세 실효세율=(결정세액/과세대상근로소득)×100.

2. 과세대상근로소득은 연간급여액에서 비과세소득을 차감한 금액으로서 상위 1%와 5% 소득집단의 경우 [(근로소득금액+1,050만원)/0.95]의 산식을 적용하여 산출하였음. 이 때 근로소득금액은 과세대상 근로소득에서 근로소득공제를 차감한 금액임.

자료: 국세청, 「국세통계연보」 각 년도, 국세청 자료 (홍종학 국회의원실 제공)

위 <표 4>에서는 우리나라 근로소득자의 평균실효세율을 보여주고 있다. 실효세율은 결정세액이 과세대상근로소득에서 차지하는 비율을 본 것으로서 전체 근로자 평균은 약 4.4%, 그리고 근로소득자 중에서 상위 10%를 차지하는 근로자들의 평균실효세율도 11%에 지나지 않아서 매우 낮은 수준임을 알 수 있다.

다음으로 아래의 <표 5>에서 보면 근로소득자의 면세비율은 2007년에 42.1%에서 2008년에 43.2%로 증가하였다가 꾸준히 감소하여 2011년에는 36.1%를 나타내고 있다. 꾸준한 감소에도 불구하고 전체근로자의 1/3을 상회하는 근로자가 면세점 이하의 소득을 가지는 것으로서 면세자 비율은 매우 높은 수준이다.

<표 5> 근로소득자와 사업소득자의 면세점 비교

(단위: 명, %)

연도	소득유형	총인원	과세대상자 수	과세미달자 수	과세비율	면세비율
2007	근로소득자	13,376,254	7,748,670	5,627,584	57.9	42.1
	사업소득자	4,913,387	3,194,410	1,718,977	65.0	35.0
2008	근로소득자	14,045,580	7,981,000	6,064,580	56.8	43.2
	사업소득자	5,227,276	3,733,432	1,493,844	71.4	28.6
2009	근로소득자	14,294,993	8,541,168	5,753,825	50.7	40.3
	사업소득자	4,970,619	3,602,056	1,368,563	72.5	27.5
2010	근로소득자	15,176,782	9,244,424	5,932,358	60.9	39.1
	사업소득자	5,230,486	3,830,230	1,400,256	73.2	26.8
2011	근로소득자	15,540,057	9,934,987	5,605,070	63.9	36.1
	사업소득자	5,419,245	3,998,259	1,420,986	73.8	26.2

자료: 국세통계연보(2008~2012), 김진석(2013)에서 재인용.

근로소득자의 실효세율이 낮고 면세점 이하의 근로자 비중이 크기 때문에 비과세와 감면의 축소가 언급될 때마다 면세점을 하향조정하여 면세자 비중을 줄여야 한다는 주장이 자주 제기되고 이 과정에서 국민개세주의가 강조되고 있다. 그러나 면세점을 낮추어 소득하위계층에게 더 세금을 부담하게 하는 방식으로 재정문제를 해결하는 것은 이론적으로도 타당하지 않고 경제현실에도 부합되지 않는 것으로 보인다.

과세소득은 순소득과세원칙에 의거하여 산정되며 순소득과세원칙이란 소득의 창출과정에 투입된 노력의 비용 즉 필요경비를 소득세의 과세표준에서 줄여주는 것을 정당화해주는 원칙이다. 필요경비 개념에는 한 경제주체가 (가족이 있으면 가족과 함께) 살아나가기에 적절한 최소한의 생계비도 포함되며 이를 특별히 주관적 필요경비라 부른다. 주관적 필요경비는 소득창출활동과 직접적으로 연결되지는 않지만 누구에게나 생존이 유지되어야 비로소 소득활동이 가능한 것이기 때문에 그 정당성이 인정된다. 따라서 이 원칙에 입각하면 적절한 수준의 생활비를 공제하고 남은 소득부분에 대하여만 과세가 가능하게 된다. 4인 가족을 기준으로 소득세법이 허용하는 면세점에 해당하는 월급여 173만원 수준은 현재 국내에서 4인가족의 적절한 생활비 수준에는 미치지 못하는 수준으로 보인다. 이렇게 보면 순소득과세원칙에 입각한 과세는 오히려 면세점의 상향조정을 요구한다.

〈표 6〉 소득계층별 소득공제 비중(2009년)

(단위: %)

소득10분위	소득비중	소득공제비중	소득공제액/근로소득
1분위	2.9	1.7	9.4
2분위	3.9	2.7	10.6
3분위	5.5	4.3	12.0
4분위	7.7	7.4	15.0
5분위	9.1	8.9	15.2
6분위	10.7	11.9	17.2
7분위	10.2	12.1	18.4
8분위	13.8	15.3	17.1
9분위	15.0	18.8	19.4
10분위	21.4	16.9	12.2
전체	100.0	100.0	15.5

주: 가중치를 적용하여 산출.

자료: 한국조세연구원, 「재정패널」, 강병구(2013)에서 재인용.

다른 한편 위의 <표 6>에서 보면 최하위 10% 소득계층의 근로소득 대비 소득공제액 비중은 9.4%인 반면, 최상위 10% 소득계층의 소득공제액은 12.2%로 나타났다, 9분위에서 소득공제액 비중은 19.4%로 가장 크다. 전반적으로 소득 6,7,8,9분위의 소득계층의 소득공제액 비중이 다른 계층에 비하여 높은 것으로 나타난

다. 누진세율 구조로 인하여 소득공제의 소득세 경감 효과는 고소득층에 상대적으로 크게 나타나게 되는 것이다.

<표 7>에서 근로소득공제가 총급여액에서 차지하는 비중을 살펴보면 2007년 총급여액의 36.7%에서 2011년 31.7%로 5년간 지속적으로 감소하였지만, 근로소득을 얻기 위한 객관적 필요경비 성격인 근로소득공제가 여전히 총급여액의 32% 정도에 해당하는 수준이다. 이는 과세표준을 산출하기 위한 과정에서 가장 높은 공제비중을 차지하고 있다. 이는 2000년대 초반까지 사업소득자와의 과세 형평을 맞추기 위한 조치로 정책적인 측면에서 근로소득자를 지원하기 위해 근로소득공제를 확장해 온 결과이다.

인적공제는 2011년 기준 총급여액의 12% 수준을 차지하고 있고 약 10%를 차지하는 특별공제와 그 외의 기타공제와 함께 총급여액의 약 30%를 구성한다. 결과적으로 총 급여액에서 약 37%만이 과세표준을 구성하며 이에 대하여만 누진세율구조가 적용되기에 앞에서 설명한 바와 같이 실효세율이 전체근로자 평균은 약 4.4%, 그리고 상위 10%를 차지하는 근로자들의 평균실효세율도 11%에 지나지 않는 낮은 수준이 계산되는 것이다.

〈표 7〉 총급여액에서 개별 공제액 비중

(단위: 10억원)

	2007년		2009년		2011년	
	금액	%	금액	%	금액	%
총급여액	336,480	100.0	369,570	100.0	437,838	100.0
비과세소득	11,670	3.5	8,108	2.2	4,573	1.0
과세대상소득	324,809	96.5	361,466	97.8	433,266	98.9
근로소득공제	123,488	36.7	121,600	32.9	138,698	31.7
근로소득금액	201,320	59.8	239,866	64.9	294,568	67.3
인적공제	32,813	9.8	46,995	12.7	52,096	11.9
특별공제	30,277	9.0	37,047	10.0	43,125	9.8
기타 공제	26,197	7.7	34,504	9.3	37,504	8.5
소득공제 합계	89,288	26.5	118,548	32.1	132,727	30.3
과세표준	112,032	33.3	121,318	32.8	161,840	36.9

자료: 국세통계연보(2008~2012), 김진석(2013)에서 재인용.

소득세의 소득공제체계를 종합적으로 판단할 때 다음의 세 가지 측면으로의 개편이 필요할 것으로 보인다. 우선 특별공제제도와 기타공제제도의 혜택은 근로소득상위계층에게 혜택이 집중되는 것으로 대폭의 개편이 필요하며 이 과정에서 상당한 규모의 재원마련이 가능할 것으로 보인다. 두 번째로 사업소득자와의 형평성 관점에서의 인위적인 조정을 위한 근로소득공제제도는 수준이 다소 지나치고 소득상위계층에게 유리하게 설정되어 있다. 마지막으로 1인당 인적공제는 매우 부족한 수준이다.

최근 진행된 국회의 김재연 의원실의 토론회와 이만우 의원실의 토론회에서 발표된 내용에서도 구체적으로는 상당한 차이는 존재하지만 동 발표와 여러가지 문제의식을 공유하는 것으로 보여진다. 2013년 4월 3일 국회에서 진행된 김재연 의원실 토론회에서 발표된 자료³⁾에서는 근로소득공제의 폐지와 근로세액공제로의 일원화를 통하여 1.9조원, 조특법상의 기타공제의 축소를 통하여 약 1조원, 공적연금 등에 대한 소득공제를 세액공제로의 전환을 통하여 7600억원 정도의 재원마련이 가능함을 추산하였다. 2013년 4월 30일 국회에서 진행된 이만우 의원실 토론회 발표자료⁴⁾에서는 소득공제제도를 증가형에서 평탄형 구조로 변경해야 한다는 주장이 제기되었다.

구체적으로 소득공제제도의 기본체계는 다음과 같은 개편이 필요하다. 근로소득공제와 근로세액공제를 근로소득공제로 일원화하면서 감면규모를 대폭 축소한다. 소득비례분을 삭제하고 소득 수준에 상관없이 일정액만을 근로소득금액으로 설정하여 근로소득에 대한 필요경비로서의 성격만을 남긴다. 인적공제는 대폭 확대하며 소득공제가 아니라 세액공제로서 제공한다. 기존의 근로소득공제, 근로세액공제와 인적공제 분야에서 제공되던 감면의 규모가 개편 후에도 세수중립적으로 유지되도록 한다. 이 과정에서 현재의 총급여액 1800만원 정도의 면세점 수준은 적절하므로 유지되어야 한다. 현재 근로소득상위계층에게 일방적으로 세금부담을 줄여주는 역할을 수행하는 특별공제(보험료와 교육비 공제)공제는 축소되어야 한다.⁵⁾ 축소방법은 의료비와 같이 소득의 일정부분 이상을 차지하는 분야별

3) 이상민, 비과세감면 제로베이스 재설계, 국회 김재연 의원실의 토론회 발표자료, 2013년 4월 3일.

4) 김우철, 소득세 과표/세율체계와 소득공제제도 개선방안, 국회 이만우 의원실 토론회 발표자료, 2013년 4월 30일.

지출에 대하여만 소득공제를 해주는 방식과 소득공제를 세액공제로 전환하는 방식을 고려해 볼 수 있다.⁶⁾ 마찬가지로 근로소득상위계층에게 일방적으로 세금부담을 줄여주는 역할을 수행하는 기타공제도 대폭 축소되어야 한다.

이러한 경우 감면의 축소를 통하여 조달할 수 있는 재원의 규모를 추정해 보자. <표 7>에서 보여준 2011년 현재 제공되는 특별공제액은 약 43조원 정도이며 이중 교육비특별공제규모가 약 8.8조원, 보험료특별공제규모가 약 17.7조원 정도를 차지하였다. 교육비를 총급여액의 6%를 초과하는 금액만을 공제할 경우 약 5.6조원 정도 교육비특별공제액이 축소되며, 비슷한 비율로 보험료특별공제를 축소시킬 경우 약 11.3조원이 축소된다. 이 경우 두 분야의 특별공제액의 축소는 약 17조원 정도이고 이를 통하여 1.2조원을 현저하게 상회하는 납부세액이 증가할 것으로 보이며 기타공제 분야의 축소와 함께 매년 2조원 정도의 재원마련은 가능할 것으로 추산된다.⁷⁾

나. 농림어업용 기자재 부가가치세 영세율/석유류에 대한 면세

현재 우리나라의 조세지원 중 상당히 큰 규모로 농림어업 분야의 기자재에 대한 영세율 적용과 석유류에 대한 면세로 제공되고 있다. 앞의 <표 1>에서 볼 수 있는 바와 같이 전체 국세감면액에서 근로자에 대한 소득공제 다음으로 큰 비중을 차지하는 항목으로 농림어업용 석유류 부가가치세, 개별소비세 면제 및 농축임업용 기자재 부가가치세 영세율에 대한 분야로서 2012년 기준 전체 감면액의 약 10% 정도로서 2조 9천억원에 규모에 육박하는 실정이다. 보는 시각에 따라서는 이러한 지원도 농업분야의 구조조정을 촉진하고 산업간 경쟁중립성을 위하여 폐지하여야 할 조세지원으로 분류하기도 하지만 이러한 이론적인 접근은 현실에서 적용되기 어려울 것이다. 지금 현재의 우리나라 실정에서 농업분야의 특

5) 보육비나 대학 학자금에 정부의 복지지출로 지원되는 경우 이에 상응하여 조세지원을 줄이는 것은 적절할 수 있다.

6) 예를 들어 총급여의 3%를 초과하는 의료비 지출에 대하여 소득공제해주는 것처럼 교육비는 총급여의 8%를 초과하는 지출에 대하여, 그리고 보험료는 100만원을 한도로 소득공제 해주는 방식을 대체하여 일정액을 세액공제해주는 방식을 택할 수 있다.

7) <표 7>에서 특별공제와 기타공제를 통한 소득공제액의 합은 2011년 기준 약 80조원 정도이며 이를 통한 소득세 감면액은 <표 1>에서 약 5.6조원으로 나타났다. 이는 평균적으로 실효세율 7% 정도가 적용된 것이다. 특별공제액 17조원의 축소는 주로 소득상위계층에서 이루어지므로 7% 보다 높은 수준의 실효세율을 적용하여 납부세액의 증가를 계산할 수 있다.

별성과 한미 FTA 이후 농업분야의 어려움을 감안한다면 정치경제적으로 이러한 지원은 당분간은 지속 되어야 할 것으로 판단되며 이 분야의 조세감면의 축소는 정책대안이 되기 어렵다.

다. R&D비용세액공제제도와 임시투자세액공제제도/고용창출투자세액공제제도

R&D비용세액공제제도를 통한 조세감면은 <표 1>에서 제시하는 바와 같이 우리나라 재정에 2012년 기준 2조 5천억원 정도의 조세지출을 의미하며, 이는 전체 국세감면액에 8.4%에 해당되며 매우 강력한 조세지원이라고 볼 수 있을 것이다.

아래의 <표 8>에서는 2011년 까지의 기업규모별로 구분된 동 세액공제의 수혜규모를 읽을 수 있다. 2011년 기준 대기업 집중도는 약 60% 정도로 나타난다.

<표 8> 기업규모별 R&D 세액공제

(단위: 억원, %)

		중소기업		일반법인		대기업 비중
		신고법인수	금액(A)	신고법인수	금액(B)	
세액공제	2007	7,818	5,109.9	495	8,927.3	63.6
	2008	8,753	6,068.1	519	9,203.6	60.3
	2009	9,509	6,250.8	668	9,196.0	59.5
	2010	11,008	7,729.9	756	10,686.9	58.0
	2011	12,846	9,192.8	1,038	13,920.3	60.2

주: 조세특례제한법 시행령 제2조의 기준에 따른 중소기업. 소득세 과세대상 기업 제외
자료: 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도. 김학수(2013)에서 재인용

임시투자세액공제제도는 최근 수년간 제도변화를 통하여 고용창출투자세액공제제도로 전환되어 왔다. 이러한 제도적 전환은 지원의 요건이 크게 보아 설비투자에서 설비투자자와 고용의 두 가지 요건으로 강화되는 성격을 가지고 있다.

〈표 9〉 임시투자세액 공제제도

(단위: 억원, %)

		중소기업		일반법인		대기업 비중
		신고법인수	금액(A)	신고법인수	금액(B)	
세액공제	2007	7,872	2,763	792	14,774	84.2
	2008	7,558	2,799	841	17,658	86.3
	2009	7,109	2,447	869	16,970	87.4
	2010	7,376	2,522	1,041	14,504	85.2
	2011	7,918	2,856	1,084	23,833	89.3
법인세 총부담세액	2007	185,878	66,489	25,975	232,36,	77.8
	2008	191,018	73,763	32,776	299,304	80.2
	2009	195,319	67,939	32,420	280,605	80.5
	2010	202,926	60,149	33,816	235,664	79.7
	2011	212,836	67,757	34,883	311,861	82.2

주: 조세특례제한법 시행령 제2조의 기준에 따른 중소기업. 소득세 과세대상 기업 제외

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도

이러한 요건의 변화를 거치면서도 변하지 않은 것은 이 제도의 수혜대상이 대기업이라는 것이다. 수혜대상 기업의 숫자적 비중으로는 당연히 중소기업이 많으나 경감세액으로 본 수혜실적에서 대기업의 비중이 압도적인 것이 현실이다. 설비투자를 조건으로 하여 제공되는 감면이므로 설비투자액에서 절대적인 비중을 차지하는 대기업에게 감면이 많이 제공되는 것은 어쩌면 당연하다고 할 수는 있겠다.

임시투자세액공제제도와 고용창출투자세액공제제도를 통한 조세감면은 <표 1>에서 제시하는 바와 같이 우리나라 재정에 2012년 기준 2조 1천억원 정도의 조세지출을 의미한다. 이는 전체 국세감면액에 7.1%에 해당하는 수준이다. 임시투자세액공제제도/고용창출투자세액공제제도의 분야에서 2011년 기준 대기업 집중도는 약 90% 정도로 나타난다.

임시투자세액공제제도/고용창출투자세액공제제도를 통한 조세감면과 R&D비용세액공제제도를 통한 조세감면을 합산하면 액수로 보아 2012년 기준 우리나라 재정에 4조 6천억원 정도의 조세지출을 의미하며, 이는 전체 국세감면액에 15.5%에 해당된다. 이 두 분야에서 대기업 수혜비중은 약 82%에 해당한다. 대부분의

R&D 투자와 설비투자를 담당하는 대기업에 대한 조세지원은 전체 조세지원에서 큰 비중을 차지하며 동시에 매우 중요한 정책적 의미를 가진다.

비과세/감면의 이 두 분야에서 대기업에 지원되는 규모는 2012년 기준 약 3.8조원에 달한다. 정부는 이 두 가지 분야에서 대기업에 지원되는 규모를 어느 정도 줄이는 것(약 1조원 정도)을 계획하고 있는 것으로 알려지고 있다. 한번 제공되었던 비과세나 감면을 줄이는 것은 쉬운 일이 아니다. 그러나 일단 계산적으로는 정부가 계획하고 있는 1조원 규모의 비과세감면의 축소보다는 더 큰 폭의 감축(예를 들어 3조원 정도)도 충분히 가능해 보이며 이 방향으로 여러 가지 제안도 이루어지고 있다.⁸⁾ 이렇게 하는 것이 과연 경제적으로 바람직한 것인지를 논의할 일단 나중으로 미룬다면 정부와 국회의 의지에 따라서 1조원에서 3조원 정도의 규모를 감축 가능한 비과세감면 규모로 설정할 수 있을 것으로 사료된다.

법인세 명목세율은 과표(2억 미만, 2~200억, 200억 초과) 구간에 (10, 20, 22%)가 적용되나 2011년 실효세율은 (7.3%, 14.6%, 17.4%)로 조세감면의 효과가 과표구간별로 각각 (2.7%p, 5.4%p, 4.6%p)로 나타나고 있다. 특히 과표구간 200억원 초과 구간 중 5천억원 초과구간의 법인세 평균 실효세율이 2011년 기준 17.0%인데 이는 조세감면이 대기업의 법인세율을 5%p 가량 낮추는 효과가 있다는 것을 의미하는 것이다.⁹⁾

라. 신용카드매출전표발급 등에 대한 부가가치세 세액공제

이 분야의 세액공제액은 영수증발급의무자와 간이과세자가 신용카드매출전표 등(직불카드, 기명식선불카드영수증, 현금영수증 포함)을 발급하거나 전자화폐로 결제하는 경우 결제금액의 일정비율에 대하여 제공되는 것으로서 과표양성화 취약분야에 대한 정책적 목적을 가지는 것이다. 이 분야의 감면의 축소가 과표양성화에 미칠 영향을 감안하여 현행제도를 그대로 유지하는 것이 바람직 할 것이다.

8) 국회 최재성 의원실 보도자료, 2013년 4월 15일; 조세특례제한법 일부개정법률안, 홍종학 의원 대표 발의, 2013년 4월 19일.

9) 국회 최재성 의원실 보도자료, 2013년 4월 15일.

마. 중소기업에 대한 조세지원

중소기업에 대한 조세지원은 <표 1>에서 제시하는 바와 같이 우리나라 재정에 2012년 기준 1조 4천억원 정도의 조세지출을 의미하며 이는 전체 국세감면액에 4.3%에 해당하는 수준이다. 중소기업에 대한 조세지원제도가 매우 다양한 형태로 존재하여 그 중복성과 유효성의 문제점에 대하여 많은 지적이 이루어지고 있고, 부분적으로 실효성이 부족한 조세지원제도를 정비할 필요는 있을 것이다. 그러나 우리나라에서 중소기업이 차지하는 고용비중과 열악한 경쟁력을 감안하면 전반적으로 조세지원의 수준을 줄이기는 어려울 것이라 판단된다. 또한 기업에게는 최저한세의 규정이 있어서 이 규정이 다양한 감면의 중복적 적용에 대한 통제적 역할을 수행하고 있다.

바. 8년 자경농지에 대한 양도소득세 감면

이 제도는 농지소재지 거주자가 8년 이상 직접 경작한 농지를 양도할 때 발생하는 양도소득세를 100% 감면해주는 제도로써 동 제도는 농가의 구조조정을 촉진하고자 하는 정책목적을 가지고 있으며 양도소득세가 경영이양을 위한 토지 매도 시 농가에 큰 부담으로 작용할 수 있다는 점을 고려한 것으로써 은퇴농가에 대한 사회 정책적 의미도 존재한다.

8년 자경농지에 대한 양도소득세 감면은 사실상 농지에 소재하지 않은 비경작자에게 부당하게 제공되는 경우도 많이 발생하는 것이 문제로 지적되고 있다. 또한 국세청 내부의 납세자 구제제도인 이의신청심사위원회나 국세심사위원회에서 다루어지는 안건 중에 가장 많이 다루어지는 제도 중의 하나이기도 하다. 기획재정부 조세지출보고서에 따르면 2012년 기준으로 자경농지에 대한 양도소득세 감면액은 약 1조 1천억원에 이르고 3.7%를 차지하여 적지 않은 규모이다.

8년 자경농지에 대한 양도소득세 감면은 사실상 농지에 소재하지 않은 비경작자에게 부당하게 제공되는 경우도 많이 발생하는 등 문제가 많으므로 이 제도를 폐지하는 것이 바람직하다. 그러나 이 제도가 폐지를 통하여 정부가 세수를 확보할 수 있다고 보기는 어렵다. 이는 최근 수년 사이에 그 감면 규모는 신속하게

감소하고 있는 추세로 보아 이미 양도소득세 감면가능 자경농지가 대체로 양도되었다고 볼 수도 있으며 감면을 취소하면 농지의 양도거래가 동결될 가능성이 크기 때문이다. 따라서 감면의 취소를 통하여 정부가 추가로 확보될 수 있는 세수규모는 미미한 수준에 그칠 것이다.

3. 비과세/감면제도 축소를 통한 세수확보 규모의 추정

전체적으로 보아 우리나라 조세지원제도가 규정하는 각종 비과세/감면 제도 중에서 경제적 합리성이 더 이상 존재하지 않는 분야를 골라 과세하는 방식으로 조달할 수 있는 추가적인 세수규모는 약 3~5조원 (소득세 약 2조원, 법인세 약 1~3조원) 정도를 넘지 않는 범위에서 가능할 것으로 보인다.¹⁰⁾ 이러한 가능성에 대한 평가는 단순한 이론적 가능성에 대한 평가이며 실현가능성과 효율성은 다른 문제이다. 실현가능성과 효율성에 대하여는 V장의 종합적 평가에서 다루기로 한다.

10) 그 외의 분야로서 금융소득에 대한 과세 강화(저축성 보험의 보험차익에 대한 감면, 선박회사/해외자원개발투자회사 등의 배당소득 감면, 주식 및 파생상품에 대한 capital gain 과세 강화. 기타 세금우대금융소득의 축소 등)를 통하여 재원조달이 가능하고 이 분야는 부분적으로 비과세감면의 축소에 해당하나 이 정부에서는 비과세감면분야와 별도로 금융소득에 대한 과세강화를 통한 재원조달 계획을 가지고 있으므로 이 분야는 별도로 보기로 한다.

III

지하경제 양성화를 통한 자원 확보방안에 대한 평가

지하경제의 문제 어제 오늘의 일은 아니다. 최근 현대경제연구원의 한 연구에서 지하경제는 GDP의 23%를 차지하는 것으로 보고 된 바 있었으나 과거에도 15%에서 25%의 비중을 차지하는 것으로 여러 연구들이 밝힌바 있었다.¹¹⁾ 우리 경제에서 대략 1/5의 경제활동이 지하에 숨어있으면서 세금을 안내고 있다는 것이다.

지하경제를 양성화하고자 하는 노력은 우리 정부가 항상 해왔던 것이고 새로운 제안이 아니다. 국세청은 나름대로 세무조사를 동원하여 탈세를 막으려고 노력했고 그렇게 한 결과로서 지금 정도의 세수입(2012년 국세수입 약 203조원 정도)를 확보하고 있는 것이다. 그러기에 복지재원 조달을 위한 지하경제와의 전쟁에서 그 명분을 강조하는 것은 큰 의미가 없고, 다만 지금까지와는 획기적으로 다른 방법, 훨씬 효율적인 방법으로 탈세에 대처할 수 있느냐 하는 것이 관건이 될 것이다.

최근 국세청은 세무조사의 강도를 이례적으로 높이면서 세원확보 목표를 달성하기 위한 정책수단으로서의 세무조사제도를 강력하게 활용하고 있다. 그러나

11) 다양한 지하경제 추정치가 있으며, 그 수준에 대해서도 다양한 연구가 존재한다. 미시자료를 이용한 소득탈루율 연구의 경우 지하경제규모 추정치에 큰 차이가 나기 때문에 객관적인 공감대가 형성되어 있지는 않다. 90년대의 연구에서 이철인(이철인, “폐널자료를 이용한 탈루규모의 추정”, 『조세행정과 정책과제』, 연구논문집 98-01, 한국조세연구원, 1998. 12, pp. 67~96)은 1993년부터 1995년까지의 자료를 이용하여 소득의 약 50%를 탈루하고 있다고 추정한 반면, 유일호(“우리나라의 탈세규모 추정: 소득세와 부가가치세”, 『조세행정과 정책과제』, 연구논문집 98-01, 한국조세연구원, 1998. 12, pp. 39~66)는 유사한 시기에 약 20% 정도를 탈루하고 있다고 추정하고 있다. 최근 연구에서 안종석/전병목(「근로소득과 사업소득의 과세형평성에 관한 연구」, 연구보고서, 한국조세연구원, 2005.12)은 2003년도에 자영업자의 소득탈루율이 20% 정도라고 추정하고 있는 반면에 노영훈/김현숙(「소득과 주택자산 소유 분포에 관한 연구」, 연구보고서, 한국조세연구원, 2005.12)은 50%에 달한다고 추정하고 있다. GDP 대비 지하경제 규모를 추정한 연구들은 한국의 지하경제규모를 대체로 GDP 대비 10~30%에 달하는 것으로 추정하고 있다. 화폐수요추정방법을 이용하여 한국의 지하경제를 최초로 추정한 최광(「한국의 지하 경제에 관한연구」(연구총서42) 216~234, 한국경제연구원, 1987)은 1985년 지하경제의 규모가 GNP의 10~25%에 달하는 것으로 추정하였고 재무부는 1988년 지하경제규모를 GNP의 19%수준인 4조 9,565억 원으로 추정한바 있다. LG경제연구원(“우리나라 지하경제 비중 줄고 있다”. 『LG주간경제』 2005년 12월 28일)은 2005년 연구에서 현금수요함수 접근법으로 한국의 지하경제를 추정하면 1980년대는 평균 37%, 1990년대에는 24% 그리고 2000년 이후에는 20% 등으로 지속적으로 하락하는 것으로 추계하였다. 노기성/김동준(「지하경제규모의 추정과 정책과제」, 한국개발연구원, 2002)은 화폐수요 추정방법이 아닌 부가가치추정방법으로 추계를 시도하였는바 동 연구에서는 1995년 한국의 지하경제규모가 14~19%인 것으로 추정하였다.

세무조사제도를 정책수단으로 활용하는 이러한 관행은 그다지 바람직스럽지 못한 것으로 항상 지적받아왔다. 지하경제양성화의 지속적인 추진은 단기적인 대책으로 끝나기 쉬운 강도 높은 세무조사보다는 탈세행태를 어렵게 만드는 사회적 기반을 조성하는 시스템적인 접근을 통하여 해결해 나가는 것이 바람직할 것이다.

이러한 시스템적 접근방식으로서 최근 가장 주목을 받은 방안이 금융정보분석원(FIU)이 수집하는 고액현금거래와 혐의거래에 대한 정보를 국세청이 사용할 수 있도록 법제화 하자는 것이다.¹²⁾ 그리고 개별 세목 중에서 기업과 개인의 사업활동에 대하여 광범위하게 포착하는 1차적 과세제도로서의 부가가치세제를 현재 상황보다 더 실효적으로 정비하여 지하경제를 줄이는 방안도 생각해 볼 필요가 있다. 그 외에 한국조세연구원이 최근에 제안한 매입자납부제도도 긍정적으로 검토해볼 수 있다.

1. 탈세방지와 지하경제 양성화를 위한 법제도개정

지하경제 양성화를 위하여는 우선 선결과제로서 조세제도가 탈세와 조세회피가 어렵도록 촘촘하게 잘 짜여져야 한다는 것이다. 일반적 조세회피 방지규정이 도입되었고, 금융소득종합과세강화는 점차적으로 강화되어 가고 있고, 일감몰아주기 과세제도도 도입되었다. 차명계좌의 증여추정 규정은 2013년부터 시행되게 되었고 현금영수증/전자세금계산서 의무 발급 기준을 낮추고 현금영수증 의무발급 대상 업종과 성실신고확인서 제출대상을 확대하는 방안도 추진 중이다. 그러나 아직도 이러한 제도적인 측면에서 보완될 사항은 많다. 국제거래 등을 이용한 조세 회피 유인을 차단할 수 있도록 정교한 역외탈세 방지대책은 아직도 요원하다.¹³⁾

12) 기획재정부에서는 2013년 업무계획에서 FIU의 금융정보를 활용하여 탈세혐의 분석, 조사대상 선정, 체납자 은닉재산 추적을 하겠다는 입장을 밝혔다. 기재부, 경제부흥과 국민행복을 위한 업무 추진계획, 2013. 4. 3.

13) 국세청이 역외조세회피지역들과 맺는 정보교환협정들의 유효성에 대한 검토가 필요하다. 여러 역외조세회피지역의 과세당국은 우리 정부가 필요한 조세정보를 보유하고 있지도 못한 곳이 많다. 이런 지역과 맺은 정보교환협정은 아무런 도움이 되지 못할 것이다. 또한 그 과세당국이 유효한 정보를 확보할 수 있는 지역(예를 들어 스위스)은 정보를 매우 제한적으로 교환하고자 하기 때문에 실제로 도움이 되는 협정의 체결은 매우 어려운 것이 현실이다.

2. 세무조사제도

탈세에 대한 대응수단으로서의 전통적인 방식인 세무조사제도는 현재 개인납세자의 경우 전체 등록된 사업자 중에서 0.1%에서 0.2%도 못 미치는 범위에서, 법인사업자의 경우 1%에서 2% 정도에 못 미치는 정도만이 세무조사 대상이 되는 정도로서 현재 그다지 큰 역할을 수행하지 못하고 있다.

전체적으로 세무조사의 빈도수를 늘려서 납세자가 세무조사 대상이 될 확률을 상향조정하여야 한다. 세무조사가 납세자에게 탈세에 대한 억제력을 부여하려면 그 확률이 개인사업자의 경우 1% 이상, 법인사업자의 경우 5% 수준은 되어야 할 것이다. 현재의 국세청의 조직이나 인원으로 이러한 수준에 도달하기는 매우 어려우므로 조직과 인원을 지속적으로 확충해 나가야 할 것이다. 단기적으로는 세무조사방법의 전산화/과학화와 금융정보의 효율적 활용, 그리고 세무조사조직의 납세자유형별 전문화를 통하여 조사효율을 극대화하여야 한다.

〈표 10〉 기업에 대한 연도별 세무조사 현황

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
대상 인원 (천명)	개인사업자	2,010	2,115	2,236	2,279	2,736	3,074	3,584	3,570
	법인	317	330	342	361	372	393	416	440
조사 인원 (명)	개인사업자	4,522	4,370	3,989	4,049	4,090	3,335	3,068	3,624
	법인	4,536	5,683	6,343	5,545	4,174	2,974	3,867	4,430
부과 세액 (억원)	개인사업자	2,026	2,118	2,298	4,563	5,775	4,245	4,771	5,175
	법인	23,495	31,409	30,158	27,993	39,363	26,590	20,735	35,501
조사 비율 (%)	개인사업자	0.22	0.21	0.18	0.18	0.15	0.11	0.09	0.1
	법인	1.43	1.72	1.86	1.54	1.12	0.76	0.93	1

자료: 국세청 (내부행정자료), e-나라지표 *최근 갱신일 : 2012.06.15

3. FIU 정보의 활용

과세인프라의 확충을 통한 지하경제 양성화의 성과는 현재까지 세금계산서, 신용카드, 현금영수증, 전자계산서 제도 등의 강화를 통하여 성취되었다. 기존의 과세인프라는 여러 경제주체들 중에 주로 소비자들의 협조에 의존하는 성격의 것이다. 이를 통하여 소비자를 상대로 재화와 서비스를 공급하는 소규모사업자들의 과세소득 누락에 대하여 어느 정도 성공적으로 대처할 수 있었다. 그러나 여러 언론자료를 통하여 접하게 되는 자산가들의 보다 전문적인, 그러기에 더 악의적인, 탈세행위에 대하여 기존의 과세인프라는 그다지 도움이 되지 않았다.

과세에 포착되지 않는 이들의 거래는 주로 음성 현금경제, 차명거래·차명자산, 역외탈세 등인데 이들의 양성화는 추가적인 수단을 필요로 하며 금융거래 정보에 대한 접근권이 그것이다. 지하경제 양성화 수단으로 금융정보분석원(이하 FIU)이 보유하고 있는 금융자료를 국세청이 활용하는 경우 지하경제양성화에 긍정적인 효과가 예상된다. FIU에 제출되는 고액현금거래보고(CTR), 혐의거래보고(STR) 등의 자금세탁 관련 금융자료 들을 국세청이 효율적으로 활용할 경우 상당한 규모의 세수증가 효과가 가능하다. 과세당국에 금융정보에의 접근을 허용하는 것은 아울러 절대적 금융비밀주의가 철폐되고 있는 현 국제적 추세에도 부응하는 것이다.

국세청의 FIU 금융자료 활용과 관련해서는 여러 보완장치가 필요하다는 의견이 있다. 특히 무분별한 정보활용으로 인한 납세자권의 침해 등 국세청의 권한남용에 대한 우려가 지적되고 있다. 국세청은 담당자가 담당업무와 관련이 없는 납세자에 대하여 정보를 조회하는 경우 전산추적을 통하여 내부 감사 대상으로 삼고 필요한 경우 징계를 하고 있다. 따라서 일반적인 납세자 권익 침해의 우려는 매우 낮다고 본다. 우려스러운 일은 국세청 본부에서 정치권에 영합하기 위하여 특정인에 대한 조사를 하는 경우이다. 그러나 이러한 조사는 국세청에게 금융자료에 대한 일반적 접근권이 없는 현재에도 다른 방식으로 가능한 것이기에 납세자권익 침해를 우려한 금융자료 접근권의 제한은 국세청의 활동을 제한하여 탈세를 방조하는 효과를 야기할 뿐이다.

현재의 국회에서 이 법안에 논의는 거의 종결되어가고 있으며 최종적인 본회의 절차 정도를 남겨두고 있는 것으로 보인다. 국회 정무위 법안심사소위에서는 최근 동 법안을 “특정금융 거래정보의 보고와 이용법 개정안”이라는 이름으로 의결하였다. 이 과정에서 결정된 사항은 과거 FIU 정보는 국세청에 구체적인 조세범칙범죄가 확정된 자에 대하여만 제공되었으나 새로운 법안에서는 이 범위를 구체적 탈세혐의가 존재하는 경우와 체납의 경우로 확대하고 또한 절차적으로는 국세청이 탈세혐의를 제시하고 FIU가 이를 승인하는 경우에만 국세청에 해당 정보가 제공되는 것으로 개정된다고 보도되고 있다.

이는 매우 소극적인 개정이며 유용한 정보를 활용하여 공익을 증진시킬 기회를 사장시키는 것이다. 당초 국세청이 요구하는 고액현금거래(CTR)와 혐의거래정보(STR)에 대한 전폭적 제공과는 거리가 멀게 진행되고 있는 것이며 이 경우 동 금융정보를 세무조사대상 선정과정에 활용할 여지는 사라지게 된다. 현재에도 과세당국은 세무조사에서 개별금융기관으로부터 탈세혐의자에 대한 계좌정보를 요청하여 이용하고 있는데 이에 비하여 향후 FIU에서 제공하도록 예정된 금융정보의 수준은 그다지 확대되었다고 보기는 힘든 정도이다.

4. 사업자에 대한 1차적 과세제도로써 부가가치세제의 개편

면세사업자와 간이과세자의 매출비중은 과소평가되어서는 안 된다. 면세사업자의 매출액(혹은 공급가액) 비중은 국세통계연보를 기준으로 볼 때 높지 않은 것으로 나타난다. 2011년 기준 전체 매출액의 약 7.9% 수준이다.¹⁴⁾ 그러나 이 국세통계연보의 면세사업자 통계자료는 면세사업자의 매출액의 전부를 설명하지 못하고 있다. 한국은행의 산업연관분석표에 나타나는 404 업종의 총산출액과 총 부가가치창출액에서 면세분야 산출액과 면세분야 부가가치창출액이 차지하는 비중은 2000년을 기준으로 약 26.6%와 36.9%로 매우 높다.¹⁵⁾ 또한 간이과세자의 매출비중은 높지 않으나 간이과세사업자 수가 전체 사업자 수에서 차지하는 비중

14) 국세통계연보, 2012, 부가가치세 신고 현황 (과세유형, 과세표준).

15) 박기백/정재호, 조세감면의 합리화와 효율적 운용방안 연구, 한국조세연구원, 20103.12.

은 32.9% 정도에 달하고 있다.¹⁶⁾

세금계산서 발급의무가 면제되는 면세사업자와 간이과세자가 전체의 매출액과 사업자수에서 큰 비중을 차지하기 때문에 경제 전체에서 세금계산서 수수질서가 심각하게 훼손되고 제1차적 과세세목으로서 2차적 과세세목들(소득세와 법인세)의 세원도 선도적으로 양성화하여야 하는 부가가치세 고유의 기능이 제대로 이행되지 못하고 있다.

가. 면세제도

부가가치세는 간접세로서 납세자의 개인적 상황을 반영하기 어려운 특성이 있고, 소득에 역진적인 세부담을 부여하기 때문에 현실의 부가가치세는 소득세와는 다른 소득재분배적 요소를 가진다. 복수세율구조와 면세/영세율제도가 그것이다. EU의 대부분의 국가들은 복수세율구조를 가지고 생필품 등에 대하여는 경감세율을 적용하고 있다.

부가가치세 시스템에서 특정 재화를 과세에서 제외시키거나 줄여주는 방식은 세 가지로 이루어진다. 면세와 영세율, 경감세율의 적용이 바로 그것이다. 경감세율과 면세제도는 소비에 나타나는 담세력과 관련하여 부가가치세의 역진성부담을 시정하는 정책적 기능을 수행하고 있다. 그리고 영세율제도는 원래 간접세의 소비지국 과세원칙(destination principle of taxation)에 입각하여 수출하는 재화에 적용하는 것이다.

EU에서 독일과 같은 나라는 수출품과 수출과 유사한 경제행위에 대하여는 영세율을 적용하고 그 외에 일부 분야에 면세제도를 적용하는데 이는 우리나라와 유사하다. 반면에 영국과 같은 나라는 수출과 수출과 유사한 경제행위 이외의 분야에 대하여도 영세율을 광범위하게 적용시키고 있는데 예를 들어 아동이나 저소득층이 주로 소모하는 재화들이 주로 그 대상이다.

영세율의 경우 매입세액공제를 허용함으로써 최종소비재의 부가가치세 부담이 완전하게 없어지는 반면 경감세율은 일부분을 줄여주고 면세의 경우에도 면

16) 국세통계연보, 2012, 부가가치세 신고 현황 (총괄).

세재화를 공급하는 사업자가 매입액에 포함된 세액을 환급받지 못하므로 부가가치세의 부담은 부분적으로만 줄어든다. 따라서 면세의 효과는 마지막 단계에서 창출되는 부가가치가 생산가격에서 차지하는 비율에 따라 달라진다.¹⁷⁾

소비자에게 제공되는 면세재화에서 실제적으로는 부분적으로만 부가가치세 부담이 면세된다는 사실보다 더 심각한 문제가 또 있다. 많은 면세재화들이 부가가치세가 과세되는 재화의 생산과정에 매입재화로 투입되는 경우 여기서 생산되는 최종적인 소비재화는 자신에게 투입된 면세 매입재화로 인하여 과세 매입재화에 비하여 더 과중한 부가가치세를 부담하게 된다는 것이다(누적효과).¹⁸⁾ 또한 세부담의 전가 및 귀착과정에서 불필요한 가격왜곡효과가 발생한다는 점은 말할 필요도 없다. 그리고 면세재화 및 과세재화가 공존하는 현실에서 부가가치세의 부과절차도 매우 복잡하다. 인위적인 매입세액공제비율을 설정해서 문제를 해결해야 하는 경우도 있기 때문에 징세비용과 납세협력비용이 높다.

효율적이고 공정하면서 제대로 기능하는 부가가치세 제도를 위하여는 면세대상 품목을 과세로 전환하여 여기에 경감세율을 적용하여야 한다. 면세에서 경감세율로의 전환은 실제로 과세의 강화가 아니며 과세대상 매입재화의 비중이 매출액의 어느 정도 수준에 이르는 사업자에게는 오히려 환급으로 인하여 부담이 줄어들게 된다. 세부담이 늘어나는 것이 아니면서도 기존의 면세영역이 사라지고 과세영역으로 통합되면서 기존의 면세사업자들은 경감세율 적용 품목을 취급하는 과세사업자로 전환된다. 당연히 해당 사업자들은 경감세율 품목을 공급하면서 세금계산서를 발급하게 되고 경제 전체에서 부가가치세 과세거래의 상호검증 기능(Cross-Check Function)은 현저하게 향상된다.

나. 간이과세제도

간이과세제도는 연 매출이 4,800만원 이하의 소규모 사업자에게 적용되는 제

17) 예를 들어 의료서비스의 경우 의사의 진료에 대한 대가의 약 60%가 의료장비, 사무용품 등의 구입에 들어간다면 이는 의료서비스에 6%의 부가가치세율이 적용되는 것과 같은 경제적인 작용을 하는데 이는 의사가 자신이 구매한 의료장비와 사무용품에 포함된 매입부가가치세 부담을 환급받지 못하기 때문이다.

18) 이는 앞의 의료서비스에서 설명한 바와 같이 면세재화도 부가가치세 세부담을 내용적으로 포함하는데 이 부담은 동재화가 형식적으로 면세재화이기 때문에 환급의 대상이 되지 않고 따라서 최종재화의 생산자는 이 부분을 스스로 부담하게 되는 것이다.

도이며 세금계산서를 발행하지 않고 공급대가에 업종별 부가가치율을 적용하여 부가가치세율을 계산하도록 허용하는 제도이다. 간이과세자가 전체사업자 중 약 33%, 즉 1/3 정도를 차지하는 현실에서 매출규모는 크지 않으나 이러한 사업자 숫자가 세금계산서를 발행하지 않으므로 간이과세자와 거래하는 일반과세자의 과표양성화에도 큰 지장을 초래한다.

연 매출 4800만원 이하의 사업자는 사실상 사업을 지속하기 어려운 사업체라고 볼 때 이 분야에서 제도개선의 소지는 크다고 본다. 현실적으로 간이과세자가 일반과세자가 되기 어려운 요인을 보면 세부담의 크기도 중요하지만 가장 중요한 점은 일반사업자가 되는 경우 부담해야 하는 납세협력비용이 크기 때문이라고 보여진다.

결국 간이과세자를 일반과세자화함으로서 부가가치세 체계가 정상화되기 위하여는 이 납세협력비용의 문제를 해결해 주어야 한다. 소규모사업자가 감당하기 어려운 납세협력비용이란 직원도 둘 수 없는 정도의 소규모사업자가 매 거래마다 세금계산서를 발행해 주어야 하는 수고와 기장의 어려움이 주된 것이다. 4800만원 이하로 보고되는 간이과세자의 매출액이 현실적으로 많이 축소되어 보고되는 것이라는 점은 대체로 인정되지만 그렇다고 일반과세자가 되면 발생하는 납세협력비용이 소규모사업자들이 감당하기 어려운 수준이라는 것을 부인하기도 어렵다. 따라서 납세협력비용을 줄여주기 위한 거래 및 결제방식에 대한 고려가 필요하다.

현재 거래건당 30만원인 현금영수증 의무발급금액의 인하가 추진되고 있는데 이 그 기준금액이 대폭적으로 하향조정된다면 이러한 현금거래는 국세청으로 통보되므로¹⁹⁾ 지하경제양성화에 상당한 기여가 되면서 동시에 소규모사업자들의 납세협력비용을 줄여주게 될 것이다. 현금영수증 발급장치가 준비된 상황에서는 발급대상이나 의무발급대상 확대가 소규모사업자에게 주는 납세협력비용은 경미한 것이다.²⁰⁾

19) 이미 소비자 상대 사업자를 대상으로 현금영수증발급 가맹점 가입이 의무화됨.

20) 박훈, 지하경제양성화의 의미와 한계, 계간세무사, 2013년 봄.

2014년부터 개인사업자에게 의무화된 전자세금계산서발행에서도 의무발급기준 연간공급액의 인하가 추진되고 있다. 그 과정에서의 사업자와, 특히 소규모의, 세무대리인들의 시행상의 어려움은 적지 않겠으나 현금영수증 의무발급 거래기준의 하향조정과 함께 전자세금계산서제도의 확대는 일단 제도가 정착된 후에는 소규모사업자의 납세협력비용을 줄여주기 위한 정책적 배려로서의 간이과세제도의 존재의의를 상당부분 사라지게 할 것으로 보인다.

향후 적절한 시점에 간이과세제도를 전면적으로 폐지하고 일반과세자로 전환시키는 경우, 위에서 언급한 기존의 면세영역이 사라지고 과세영역으로 통합되는 경우와 마찬가지로, 세금계산서 수수질서가 정립되고 부가가치세 과세거래의 상호검증 기능(Cross-Check Function)이 확립되는 계기가 될 수 있을 것이다.²¹⁾

그리고 카드거래, 현금영수증과 전자세금계산서를 통하여 부가가치세 업무를 처리하는 사업자에게는 그런 방식을 통하여 드러난 매출액이 연 4800만원에 실제로 미달하는 경우 모두 소액부징수로 처리하는 방식도 가능할 것이다. 즉 현재의 소액부징수 한도를 두 배로 상향조정하는 것이다.

5. 부가가치세의 매입자납부제도

부가가치세의 매입자납부제도는 유럽에서 유사한 탈세행태가 발생하는 업종에 적용되고 있어서 효율성이 이미 인정된 제도이다. 회전목마사기라고 불리는 탈세행태는 우리나라의 경우 금거래, 유럽의 경우 오염배출권거래, 반도체칩거래 등에서 조직적으로 범죄적인 동기로 발생하는 탈세 행태이다. 대상 재화가 수송비가 안드는 소량의 고가재화라는 점이 공통점이다.

최근 한국조세연구원의 연구에서는 유럽에 정착된 이 매입자납부제도(Reverse-Charge-System)를 일부 B2B거래와 카드로 결제되는 B2C거래에도 적용하자는 제안이 발표된바 있다.²²⁾ 동 제안은 어느 정도 새로운 가능성을 제시하고 있

21) 간이과세제도가 일반과세자가 되면서 추가적으로 발생하는 납세협력비용에 대하여는 세무사의 기장대리비용에 대하여 부가가치세의 세액공제를 제공하는 형태로 부담을 덜어주는 방식도 도입이 가능할 것이다.

22) 김재진, 부가가치세 매입자 납부제도를 통한 거래징수 효율화 방안, 한국조세연구원, 2010.

는 것으로 판단이 된다. 동 연구에서는 B2C 거래에 이 매입자납부제도가 적용되면 탈세방지의 가능성이 존재한다고 보고 있는데 카드회사가 소비자에게 받은 세금을 바로 국세청에게 전달하면서 일부 폐업위기에 몰린 사업자가 이를 국세청에 전달(거래징수)하지 않고 먹어치울 가능성을 줄여준다는 것이다.

한국조세연구원이 제안한 이 부가가치세의 매입자납부제도는 어느 정도의 한계와 리스크를 가지는 것으로 보인다. 우선 동 제도의 한계로서는 폐업하는 사업자가 국세청에 납부할, 소비자에게 받은 세금을 떼먹어도 이 탈루된 세금의 성격은 결과적으로 사후에는 국세청에서 내부적 전산검정시스템에 의하여 다 알아차릴 수 있는 성격의 것이라는 점이다. 그러기에 매입자납부제도를 통하여 탈세를 막는다고보다는 체납을 방지하는 역할을 수행하는 것으로 보는 것이 적절한 평가일 것이다. 현재 지하경제에서 중요한 부분을 차지하는 현금결제 매출액을 사업자가 국세청에 축소신고 하는 것에 대하여는 별 새로운 기능이 없다는 것이 한계이다.²³⁾

동 제안에 담긴 매입자납부제도가 가지는 하나의 중요한 문제점은 동 제도가 기존의 부가가치세 과세체계에 비하여 새로운 리스크를 가진다는 점이다. 전통적인 부가가치세 과세체계가 가지는 가장 큰 장점은 자동적인 상호검증 시스템(Cross-Check-System)이다. 즉 한 거래는 공급자에게는 매출이면서 이 공급을 받아 가는 다른 사업자에게는 매입이기 때문에 매입자는 매입세액을 공제받기 위한 경제적 인센티브가 있고 이를 위하여 매입액을 국세청에 보고하게 되며 이 때문에 매출액을 축소보고하는 매출사업자의 행위는 저절로 적발되게 된다. 그러나 B2B 거래의 경우 매입자납부제도를 따르게 되면 일부 대기업, 혹은 최종소비자에게 공급하는 사업자는 부가가치세의 매입세액과 매출세액을 모두 스스로 계산하고 납부하게 되어 스스로의 보고규모의 조정이 가능하게 되며 결과적으로 부가가치세가 가지는 상호검증시스템이 무력화될 위험성이 존재한다.

때문에 동 제안은 B2B 거래에서 대부분의 대금결제가 계좌이체형식을 이루어

23) 또한 개념적으로 볼 때 B2C 거래에 있어서 부가가치세의 징수가 엄밀하게 보자면 매입자의 납부를 통하여 이루어지는 것이 아니라 카드회사가 결제과정에서 부가가치세액에 해당하는 부분을 국세청에 납부하는 것이다. 때문에 이러한 납부형태에는 매입자납부제도라는 명칭이 어울리지 않는다.

진다고 볼 때 금융기관에 부가가치세 계좌를 별도로 만들게 하고 동 계좌에 매출대금이 입금되면 자동적으로 개별거래 당 수입금액의 10/110은 부가가치세액으로서 국세청으로 바로 가도록 자동화를 설정하는 방식을 적용하도록 보완될 필요가 있다. 이는 B2C 거래에서 카드결제대금 중 부가가치세액에 해당하는 부분을 카드회사가 국세청으로 바로 보내는 것과 동일한 맥락에서 이루어지는 것이다.

6. 지하경제 양성화를 통한 복지재원조달 가능성에 대한 평가

위에서 언급된 지하경제 양성화를 위한 제도적, 그리고 시스템적 접근 방식들은 이러한 접근방식의 개발과 적용을 통하여 장기적이고 지속적인 지하경제 양성화 효과를 기대할 수 있을 것으로 보인다. 다만 그 효과의 계량화는 어려우며 그 계량화 수치의 신빙성에 일반적으로 큰 의미를 두기도 어려울 것이다. 그리고 단기적인 효과는 거의 기대하기 어렵다는 점을 부인하기 어렵다.

예외적으로 단기적인 효과를 기대할 수 있는 국세청의 강도 높은 세무조사는 바로 그 단기적이라는 이유 때문에 또한 그 경제적 의미가 부정된다. 강력한 세무조사는 정권초기 6개월이나 1년 동안이나 겨우 지속될 수 있을 것이며 그렇지 않으면 과세당국과 납세자 모두 심각한 피로감을 경험하게 될 것이다.

유일하게 중기적인 효과를 기대할 수 있고 그 지하경제양성화효과도 크게 평가되는 FIU 정보의 국세청 제공은 이제 용두사미의 형국으로 입법화가 마무리되는 모습을 보여주고 있다. FIU 정보를 통하여 연간 4.5조의 추가적인 세수입을 확보하겠다는 과세당국의 구상은 현재 형태의 입법화의 결과로는 실현불가능하게 되었다.²⁴⁾²⁵⁾

24) 국세청의 추정과는 달리 금융위원회는 1.8조원 정도의 추가적인 세수입만이 가능할 것으로 판단하고 있다. 국세청과 금융위원회의 추정은 모두 FIU의 기존의 정보제공건수, 건당평균적추징세액 등을 바탕으로 한 단순 계산으로 추정액의 차이는 제공하는 자료의 유용성 여부에 대한 판단의 차이에 기인하는 것으로 보인다. 두 기관의 추정 모두 동 정보의 제공이 납세자에게 인지되면서 가져올 납세자들의 행태 변화, 즉 성실도 증가가 가져올 세수효과를 감안하지 않았다는 점에서 세수입 증가효과가 과소추정되는 측면이 존재한다는 점을 지적하고 싶다. 나아가서 동 정보를 탈세 혐의자에 대한 세무조사에 활용할 뿐 아니라 세무조사 대상을 효율적으로 선정하기 위한 기초자료로 활용하는 경우 세무조사행정의 효율성이 크게 증가하고 추가적인 세원의 확보가 가능하다고 본다.

25) 최근의 세계적 추세를 보면 장기적으로는 과세당국의 금융정보의 광범위한 활용은 실현될 수밖에 없을 것으로 보인다. EU에서는 최근 금융비밀주의 성향을 가진 규정들을 폐지하자는 논의가 본격적인 의제로 다루어지고 있다.

IV 부정적 외부효과 유발 품목에 대한 과세

담배세 인상이 필요하다는 의견이 최근 집권여당 쪽에서 제시된 적이 있었다. 우리나라의 담배세 수준이 외국보다 낮으니 국민건강의 증진을 위해서라도 이를 대폭 올릴 필요가 있다는 것이다.

담배라는 재화에 대한 중과세의 논리적 근거는 담배가 부정적인 외부효과(external effect)를 유발하는 품목이라고 여겨지기 때문일 것이다. 또한 담배가 부정적 가치재(demerit good)라는 측면도 중과세의 논리적 근거의 한 축을 구성하고 있다고 본다.²⁶⁾

부정적인 외부효과를 유발하는 품목과 부정적 가치재라는 측면에서 보면 담배와 유사한 특징을 가지는 재화는 다양하다. 때문에 담배에 대하여 중과세 한다면 논리적 일관성 측면에서 술, 사행산업(로또, 복권, 경마, 경륜, 경정, 카지노 등 각종 게임 산업), 자동차/유류, 전력 등 에너지 분야에 대하여도 중과세하여야 한다.²⁷⁾

1. 담배세와 주세

흡연으로 인한 사회적 피해에 대한 추정은 다양하나 대체로 4.9조원에서 5.9조원 정도로 추정되고 있다. 술의 경우 이 피해에 대한 추정규모는 훨씬 커서 약 18.6조원 정도로 추정되고 있다.²⁸⁾ 정부는 담배는 건강에 해롭고 세금을 올려 소

26) 머스그레이브 이후 가치재(merit good)는 정부가 (마치 선생님처럼) 국민들에게 소비를 권장하는 것이며 사회적으로 그럴만한 가치가 있는 재화(예를 들어 책, 문화행사 등)를 의미한다. 그 반대쪽에 위치하는 재화가 demerit good이며 담배가 대표적인 예가 된다.

27) 금융위기, 부동산위기를 야기하는 투기의 사회적 비용에 대한 대가로서 기능하는 외환거래세와 종합부동산세도 여기에 포함시킬 수 있으나 일단 이 논문에서는 다루지 않기로 한다.

28) 김수정/권순만(2006), 정영호(2009), 정영호(2011): 이은경(건강유해식품에 대한 가격정책의 효과, 한국조세연구원, 2012)에서 재인용.

비를 줄이면 국민건강에도 좋고 재정수입도 확보할 수 있어서 일부 흡연자들이 반대하여도 국민전체적으로는 중과세에 동의해 줄 것으로 보고 담배세에 대한 제안을 한 것으로 보인다. 그런데 정부의 지극히 간편한 논리구조에 많은 비흡연자 국민들이 동의해 주지 않는다는 것이 드러나고 있다. 정부는 도대체 어떤 측면을 간과하고 있는 것인가?

국민의 일부인 흡연자들의 건강을 염려하는 교육지도자로서의 정부는 피교육생들의 담배소비와 관련한 경제적 선택의 사회심리적 맥락을 좀 더 잘 이해할 필요가 있다. 담배가 야기하는 건강상의 문제에 대하여 무지하기 때문에, 홍보가 부족하기 때문에 흡연자들이 담배에 의존하는 것은 아니라고 본다. 저소득층 서민들에게 담배소비에 지출되는 액수는 큰 것이며 소득대비 비중도 당연히 높다.²⁹⁾ 그럼에도 그들이 이 돈을 쓰면서, 건강에 해로운 점을 잘 알면서도 담배소비에 의존하는 것은 그 선택을 잘 의식하고 있다는 것이다. 담배와 술은 돈과 시간이 부족한 저소득계층에게 있어서 거의 대체될 수 없는 위안품이다. 그러기에 저소득층 담배소비의 탄력성은 매우 낮을 가능성이 크다. 결과적으로 세금부담에도 불구하고 저소득층의 담배소비는 줄지 않고 조세제도 전체의 소득역진성은 더 심각해진다.

정부가 의도하는 국민건강이라는 정책목표와 담배세를 통한 세수확보는 두 가지가 양립할 수 없다는 점은 명확하다. 담배에 대한 중과로 담배소비가 줄어야 국민건강이 증진되는 것인데 그렇게 되는 경우 담배세 수입은 세율인상에도 불구하고 감소할 수도 있다. 반대로 담배세율인상에도 불구하고 담배소비가 줄지 않는 경우에는 최소한 정부의 세수입은 늘어날 수 있다는 점이 정치권이나 정책당국자에게 매력적으로 비쳐질 수는 있겠으나 이렇게 되면 위에서 이미 언급한 바와 같이 소득역진성의 문제가 발생한다는 점이다.

다른 한편 흡연으로 인한 사회적 피해 규모 약 5조원에 비하여 담배소비세/이에 부가되는 교육세/부가가치세/기타 부담금으로 약 7조원 정도를 흡연자들이 공공분야에 재정적 기여를 하고 있어서 담배세는 이미 충분한 수준을 도달한 것

29) 통계청, 소득분위별 가구당 가계수지, 2012

으로 보인다.³⁰⁾

주세는 이러한 측면에서 담배세와 어떠한 차이가 있는가? 앞에서 언급한 바와 같이 사회적 피해 규모는 18조원 정도로 추정되고 주세 수입은 2010년 기준 2조 7천억원 정도로 집계된다.³¹⁾ 담배라는 품목의 사회적 비용과 과세액을 술이라는 품목의 사회적 비용과 과세액과 비교해볼 때 정부는 당연히 술에 대하여 과세하자는 주장을 해야 할 것이다. 왜 그렇게 하지 않는지에 대하여 어느 정책당국자도 설명을 제공하지는 않으나 짐작이 어렵지는 않다. 음주자는 흡연자에 비하여 사회적으로 훨씬 넓은 분포를 보이고 있기 때문이다. 우리나라 성인 흡연율이 20% 수준인 것에 비하여 성인 음주율은 60% 정도³²⁾로 이 정도 규모의 투표권을 가진 국민들의 기분을 마뜩치 않게 하는 정책을 채택하기는 쉽지 않을 것이다.

다른 한편 주세를 강화하는 정책은 성인의 60%에게 부담된다는 측면에서는 보편적 증세에 해당하여 일단 이번 정부가 생각하는 간접적 증세의 카테고리에 포함되는 대상에서는 제외될 것으로 보여진다. 그렇다면 주세보다 과세의 명분이 약한 담배세도 같이 재원조달방안에서 제외하여야 한다.

2. 사행산업

2010년 사행산업통합감독위원회 발표는 2009년 우리나라의 도박중독으로 인한 사회경제적 총비용이 약 78조원으로 GDP 대비 약 7.3%에 달한다고 하였고 그 심각성을 상기시킨바 있다.³³⁾ 사행산업의 거래액 혹은 매출액은 2011년 기준 카지노 매출 2.3조원, 경마 순매출 2조원, 경륜 순매출 7천억원, 복권 순매출 1.5조원, 기타 경정, 소싸움, 체육진흥투표권 등 총매출액은 18조원 정도이며, 순매출액은 7조 6천억 정도로 추계되었다.³⁴⁾

30) 이은경, 건강유해식품에 대한 가격정책의 효과, 한국조세연구원, 2012.

31) 이은경, 건강유해식품에 대한 가격정책의 효과, 한국조세연구원, 2012.

32) 한달에 1회 이상 음주 기준. 이은경, 건강유해식품에 대한 가격정책의 효과, 한국조세연구원, 2012.

33) 세정신문, 2013년 4월 24일

34) 사행산업 정보포털(static.ngcc.go.kr), 매출액 현황, 2011

이로부터 발생하는 세금수입은 2011년 국세와 지방세 합계 약 2.2조원 정도로 추정되고 약 2.4조원 정도의 기금수입이 있는 것으로 집계된다.³⁵⁾

엄청난 규모의 사회적 비용의 발생에도 불구하고 사행산업분야의 매출액 규모에 비교한 세수입은 상당히 높은 수준인 것으로 사료된다. 그렇다면 이 분야의 정책대안은 사회적 비용의 관점에서 볼 때에 사행산업을 금지시키느냐 금지가 불가능하니 이 상태로 두느냐의 판단의 문제이며 세수입 측면에서의 조세정책적인 판단의 여지는 별로 없는 것으로 보인다.

3. 자동차세와 교통에너지환경세

자동차와 관련된 유류소비, 나아가서는 전력 등 에너지 획득을 위하여 소비하는 기초 에너지원의 사용이 야기하는 환경오염 및 기타 사회적 비용(교통사고비용, 혼잡비용 등)은 아마도 가장 대표적이고 규모가 큰 부정적 외부효과에 해당될 것이다. 이와 관련하여 발생하는 사회적 비용과 이를 억제하기 위한 정책수단으로서의 조세수입을 개괄적으로 비교해 보자.

교통사고비용은 2010년 기준 약 17.9조원으로 추정되고³⁶⁾ 2009년도 전국의 지역간 도로와 7대 도시의 도로상의 교통혼잡비용은 총 27.7조원으로 추정되었다.³⁷⁾ 2010년 14.8조원³⁸⁾으로 추정된 대기오염비용과 함께 합산하면 이 세 가지 분야에서만 자동차 및 관련 유류사용으로 인한 부정적 외부효과의 사회적 비용은 60조원 이상으로 집계된다. 세수입은 2011년을 기준으로 자동차세 6.8조원, 자동차에 부과되는 개별소비세 1.2조원, 자동차에 부과되는 취/등록세 2.7조원, 교통에너지환경세 13조원, 지방교육세 1조원 정도로서 약 25조원³⁹⁾ 정도로서 사회적 비용의 절반에도 미치지 못하는 수준이다.

35) 사행산업 정보포털(static.ngcc.go.kr), 조세기금현황, 2011

36) 한국교통연구원, 월간교통, 2013.1.

37) 한국교통연구원, 전국 교통혼잡비용 추정과 추이 분석, e-나라지표에서 가져온 자료.

38) 한국교통연구원, 국가교통DB구축사업 최종보고서, 최종갱신일: 2013년 1월 29일

39) 지방세정연감 2012.

주세를 강화하는 정책과 마찬가지로 자동차와 유류에 대하여 부과하는 조세는 보편적 증세에 해당하여 주세가 가지는 경제적 파급효과보다 훨씬 강력하게 작용할 것이므로 주세와 마찬가지로 이번 정부가 생각하는 간접적 증세의 카테고리에 포함되는 대상에서는 제외될 것으로 보여진다.

4. 소결

담배에 비하여 술이나 자동차/유류, 에너지에 대하여 과세를 강화하는 경우 사회의 광범위한 사람들이 세금을 더 부담하게 되고 이렇게 되면 이 정부가 일단 피하려고 하는 정책의 범주인 보편적 증세에 해당되기 쉬울 것이다. 그렇다고 해서 같은 부정적 외부효과의 상쇄라는 논리(혹은 부정적인 가치재 논리)에 바탕을 둔 세금을 비중이 작은 범주의 사람들이 부담한다고 해서 과세하는 것은 정당성을 확보하기 어렵다.

결국 부정적 외부효과 유발품목의 과세를 통하여도 직접 증세를 대신할 재원 마련의 가능성은 희박해 보인다.

V 종합적 평가 및 결론

국채발행은 단기적 경기변동에 대한 대책이지 예산지출구조의 장기적 변화를 감당할 수 있는 방안이 아닌 것은 자명하다. 복지재원조달 방안으로서 국채발행은 적절치 않고 조세를 통한 재원조달만이 대안이다. 직접적 증세 이전에 비과세 감면의 축소와 지하경제 양성화, 그리고 부정적 외부효과 유발품목에 대한 과세 강화를 통하여 이러한 재원조달이 전부 혹은 부분적으로 가능할지를 살펴보는 것은 그 결과와 상관없이 충분히 의미있는 일이다.

지하경제 양성화를 통한 재원조달은 그 한계가 명확하다. 기존의 연구들과 지금까지 정부가 감면을 축소하기 위하여 수행한 노력들을 종합해 보면 이 분야에서 달성될 수 있는 세수확보는 초라한 수준에 머물 것으로 보인다. 현재의 FIU 법안 진행상황으로 볼 때 과거에 비하여 국세청에게 제공되는 정보의 양이나 질이 획기적으로 변화한다고 보기는 어렵다. 국세청이 부족한 정보 하에서 광범위한 납세자를 대상으로 세무조사와 체납정리에 치중하게 되면서 사회전체가 부담하게 되는 납세협력비용은 국세청이 탈세자와 탈세행태에 대한 유용한 금융정보를 바탕으로 정확하게 설정된 목표를 두고 세무조사를 하는 경우에 비하여 월등하게 높아지게 된다. 2013년 3월말 조세수입통계가 전년대비 약 7.4조원 정도 부족한 것으로 추계되고 있는 현실에서 이 문제는 더 우려스럽게 보여질 수 밖에 없다.⁴⁰⁾

부정적 외부효과 유발품목의 과세를 통하여서도 직접 증세를 대신할 재원마련의 가능성은 희박한 것으로 보았다.

다른 한편 비과세감면을 축소하면서 재원을 조달할 수 있는 가능성은 어느 정도 존재하는 것으로 보여진다. 소득세공제제도의 개편을 통하여 약 2조의 재원

40) 세정신문, 2013년 5월 8일.

마련이 가능하고 또한 법인세분야에서 대기업에 제공되는 R&D세액공제제도와 고용창출세액공제도의 축소를 통하여 1~3조원 정도의 재원마련은 계산적으로 가능해 보인다.

그러나 소득세분야의 공제제도의 개편과 법인세분야에서의 R&D세액공제제도와 고용창출세액공제도의 축소를 통하여 재원마련이 어느 정도 가능하다고 하여 그것이 증세(즉 선별적 혹은 보편적 증세)에 비하여 반드시 효율적이거나 혹은 납세자들의 반대가 적어서 실현하기에 쉽다는 의미는 아니다.

가. 소득세공제제도의 감축과 개선을 통한 재원조달

공제체계의 개선(근로소득공제의 축소 및 인적공제의 확대와 세액공제제도로의 전환, 특별공제제도의 축소 등)을 통하여 소득세공제제도가 체계적 일관성을 이루고 상대적으로 높은 소득을 가진 사람들에게 유리하게 작용하던 특성은 개선될 수 있을 것이다. 전체적인 공제규모의 축소를 통하여 근로소득자의 실효세율 수준을 상향시키면서 소득세의 세수입은 세율체계에 변화를 주지 않아도 의미있는 규모의 증가가 가능할 것으로 보인다. 이는 바람직한 방향으로 소득세제가 발전하는 것이라고 볼 수 있다.

그러나 이러한 방향으로의 소득세 공제제도의 개편이 최고세율의 인상이나 최고세율 적용 과세표준 구간의 하향조정⁴¹⁾을 통한 세수입증가의 경우보다 더 광범위한 사람들에게 세금부담을 증가시키게 된다는 것은 자명하다. 최고세율의 조정이나 최고세율적용 소득구간의 조정은 소득 10분위 최상위 계층에 한하여 세금부담의 증가를 야기할 것이나 소득공제제도의 개선 및 축소는 위에서 제안된 것처럼 인적공제의 확대와 세액공제제도로 전환하는 방식을 통하여 이루어지는 경우 하위 절반 정도의 계층의 세부담은 변화가 거의 없거나 미미한 변화에 그치겠으나 상위 절반에 해당하는 계층의 소득세 부담에는 의미있는 납부세액 증가효과를 선사할 것으로 보인다.

41) 최고세율 적용 과세표준 구간에 대하여는 현재의 3억 원에서 1억 5천만원 정도로 하향조정하자는 주장이 제안되고 있다. 이를 통하여 달성될 수 있는 세수입증대효과는 그러나 위에서 제안된 소득세 공제제도의 개편에 비하여 매우 적은 규모에 그친다.

나. R&D세액공제제도와 고용창출세액공제제도의 축소

대기업의 실질적 세부담을 나타내는 실효세율(충부담세액/과세표준)이 너무 낮은 수준(2011년 매출상위 10대 기업의 법인세 실효세율은 16.8%)⁴²⁾이라는 계산 및 분석결과는 이미 많이 보고되었으므로 반복할 필요가 없을 것이다. 추가로 고려할 사항 하나는 기업소득과 가계소득의 격차의 확대와 관련한 측면이다. 금융위원회의 2011년 자료에 따르면 가계소득과 기업소득의 증가율은 외환위기를 기준으로 크게 변화하였다.⁴³⁾ 2000년 이후 2010년까지 기업소득의 증가율은 연평균 16.5%에 달하나 가계소득의 증가율은 연평균 2.3%에 그치고 있다. 1975년에서 1997년의 기간 동안에는 기업과 가계의 소득증가율이 각각 8.1%와 8.2%로서 8%대의 같은 수준을 오랫동안 유지하고 있었던 것에 비하여 매우 대조적이다.⁴⁴⁾

법인소득에 대한 과세가 강화되어야 한다는 논리가 점차적으로 사회에 수용되면서 우선 가장 먼저 대기업이 향유하는 R&D세액공제제도와 고용창출세액공제도의 축소로 그 방향이 잡혀가고 있는 것으로 보인다. 다른 한편 최저한세율의 인상을 통하여 법인에 대한 과세를 강화하자는 방안도 제기되었다. 100억원을 초과하는 과세소득을 가지는 법인에 대하여 법인세 소득구간별로 각각 2%p씩 최저한세율 인상하는 경우 약 3조 5천억원의 세수증가가 가능하다는 법안이 발의⁴⁵⁾된바 있고 또한 상호출자제한기업집단에 속하는 대기업에 대하여 감면을 폐지하자는 발의⁴⁶⁾도 있었고 이 경우 5조 4천억원의 조세지출이 절감된다는 계산이 제시되었다.

법인에 대한 과세의 강화를 위하여 여러 가지 방법이 동원 가능하겠으나 여기에서는 조세감면의 축소/폐지와 법인세율의 인상이라는 두 가지 단순한 대안에 대하여 간과하기 쉬운 한 가지 측면을 지적하고자 한다.

42) 국회 최재성의원실 보도자료, 2013년 4월 15일.

43) 금융위원회, 국내의 금융/경제 여건 및 금융정책방향, 2011. 11.19.

44) 2000년 이후 기업소득의 증가가 기업자체의 경제활동의 성과를 반영하는 것이 아니라는 점은 동 기간 동안의 기업의 부가가치증가율은 4.2%에 불과한 것에서 알 수 있다. 결국 이 기간 동안 기업 부가가치 중 가계로 환류된 소득이나 조세·준조세는 실질기준으로 감소하거나 0% 증가에 그침으로서 가계소득 침체, 내수부진, 체감성장 부진, 가계부채 문제 등 주요 경제현상의 근본원인으로 작용하게 되었다는 것이다. (윤영진, 복지국가 재정전략, 대영문화사, 2012년.)

45) 국회 최재성 의원실 보도자료, 2013년 4월 15일.

46) 조세특례제한법 일부개정법률안, 홍종학 의원 대표 발의, 2013년 4월 19일.

법인소득의 강화를 통한 세수입 확보를 위하여 기본적으로 감면제도를 그대로 둔 채 법인세율을 상향조정할 수 있고 다른 대안으로는 법인세율을 그대로 둔 채 감면제도를 축소/폐지할 수 있을 것이다. 감면율이나 세율은 미세조정할 수 있으므로 두 방안을 통하여 조달하려는 재원의 수준은 이론적으로 얼마든지 자유롭게 변화시킬 수 있고 따라서 두 대안을 세수중립적인 상황에 두고 비교할 수 있다.

두 방안이 세수중립적이라면 기업전체의 입장에서는 법인세율을 인상하거나 감면을 축소하거나 똑같은 세부담을 가지게 되는 것이다. 개별 기업별로는 두 가지 방안이 각각의 상황에 따라 다르게 작용하게 되는데 예를 들어 R&D투자를 많이 하려고 예정하는 기업은 법인세율이 소폭 인상되더라도 R&D투자세액공제 제도가 유지되기를 바랄 것이고 R&D 투자를 전혀 하지 않는 기업은 세액공제를 폐지하고 법인세율을 인상하지 말기를 바랄 것이다.

다른 말로 하자면 지난 정부에서 단행된 법인세율 인하는 투자를 하지 않았어도 수익은 발생한 모든 기업에게 세후수익의 증가를 가져다주었던 것이며 이에 비하여 그 이전의 정부들로부터 지금까지 유지되어온 두 가지 세액공제제도는 R&D투자나 고용창출/설비투자를 수행하는 기업들에게 차별적으로 혜택을 주는 정책이었다는 것이다.

세수중립적 조건에서 R&D 투자나 고용/설비투자가 국민경제에 소폭이나마 긍정적인 외부효과를 가진다는 점을 인정한다면 전체경제의 효율성 측면에서는 두 분야의 세액공제제도를 유지하면서 법인세율을 상향조정하는 것이 법인세율을 유지하면서 세액공제제도를 감축하는 것보다 우월하다고 볼 수 있다.

또한 외국투자자의 입장에서는 국내의 법인세율 인상은 투자자의 모국에서 외국세액공제액이 늘어나서 (간접외국세액공제제도를 조세조약에서 채택한 경우에 한하여) 최종적인 배당소득의 세후수익율에 지장을 주지 않는 방향으로 작용할 수 있으나 R&D와 고용/설비투자에 대한 세액공제를 축소하는 경우에는 조세조약에서 간주외국세액공제제도를 채택하고 있는 경우 이 외국세액공제액이 늘어나지 않게 되어 상대적으로 불리하게 될 수 있다.

결론적으로 비과세감면 축소를 통한 복지재원의 재원의 조달은 어느 정도 가능하다. 지하경제 양성화를 통한 재원조달 가능성은 현재와 같은 입법적인 노력을 통하여는 달성하기 어려울 것으로 보이며 보다 근본적인 입법적인 노력이 있어야 비로소 가능할 것이다. 또한 비과세와 감면 축소를 통한 재원조달이 증세(보편적/선별적 증세)보다 정치적 실현가능성 측면에서나 경제의 효율성 측면에서 우월하다고 보기도 어렵다.

〈참 고 문 헌〉

- 기획재정부, 경제부흥과 국민행복을 위한 업무 추진계획, 2013. 4. 3.
- 국회입법조사처, 국세청의 금융거래정보에 대한 접근권 확대요구 관련 쟁점, 2013.
- 국회 최재성의원실 보도자료, 2013년 4월 15일.
- 금융위원회, 국내외 금융/경제 여건 및 금융정책방향, 2011. 11.19.
- 김유찬, 세무조사제도의 문제점과 개편방향, 한국경제연구원, 2004.
- 김유찬, 국제세원관리의 문제점과 개선방안, 조세학술논집, 2010.
- 김학수, R&D에 대한 정부지원, 재정포럼, 2013. 4.
- 강병구, 국회 이만우 의원실 토론회 토론자료, 2013년 4월 30일.
- 김우철, 소득세 과표/세율체계와 소득공제제도 개선방안, 국회 이만우 의원실 토론회 발표자료, 2013년 4월 30일.
- 김진석, 홍익대학교 세무대학원 석사학위논문, 2013, 미출판자료
- 김재진, 부가가치세 매입자 납부제도를 통한 거래징수 효율화 방안, 한국조세연구원, 2010.
- 노기성/김동준, 「지하경제규모의 추정과 정책과제」, 한국개발연구원, 2002
- 노영훈/ 김현숙, 「소득과 주택자산 소유 분포에 관한 연구」, 한국조세연구원, 2005.12
- 박기백/정재호, 조세감면의 합리화와 효율적 운용방안 연구, 한국조세연구원, 2010.12.
- 박훈, 지하경제양성화의 의미와 한계, 계간세무사, 2013년 봄.
- 윤영진, 복지국가 재정전략, 대영문화사, 2012년
- 이은경, 건강유해식품에 대한 가격정책의 효과, 한국조세연구원, 2012.
- 이상민, 비과세감면 제로베이스 재설계, 국회 김재연 의원실의 토론회 발표자료, 2013년 4월 3일.
- 이철인, 패널자료를 이용한 탈루규모의 추정, 조세행정과 정책과제, 한국조세연구원, 1998. 12.
- 유일호, “우리나라의 탈세규모 추정: 소득세와 부가가치세”, 「조세행정과 정책과제」, 한국조세연구원, 1998. 12.
- 안종석/전병목, 「근로소득과 사업소득의 과세형평성에 관한 연구」, 한국조세연구원, 2005.12
- LG경제연구원, “우리나라 지하경제 비중 줄고 있다.” 「LG주간경제」 2005년 12월 28일
- 조세특례제한법 일부개정법률안, 홍종학 의원 대표 발의, 2013년 4월 19일.
- 최광, 「한국의 지하 경제에 관한연구」, 한국경제연구원, 1987
- 한국교통연구원, 월간교통, 2013.1.
- 한국교통연구원, 전국 교통혼잡비용 추정과 추이 분석, e-나라지표.
- 한국교통연구원, 국가교통DB구축사업 최종보고서, 2013. 1. 29
- 통계청, 소득분위별 가구당 가계수지, 2012
- 홍범교/구자은/마정화, 역외탈세방지를 위한 역외금융정보 확보제도 연구, 한국조세연구원, 2009.
- 지방세정연감, 2012.
- 국세통계연보, 각년호.

국회, 의안정보시스템.

사행산업 정보포털(static.ngcc.go.kr), 매출액 현황, 2011

사행산업 정보포털(static.ngcc.go.kr), 조세기금 현황, 2011

세정신문 각호

국세청 (내부행정자료), e-나라지표 *최근 갱신일 : 2012.06.15.

OECD Tax Database.

OECD Revenue Statistics, 2012

조 세 정 책 토 론 회

발 제 3

성실납세와 납세자 권익보호

오 윤

한양대학교 교수



1. 서론

오늘날 조세는 국가 및 지방자치단체와 같은 공동체를 운영하기 위한 재원의 가장 중요한 부분을 차지하고 있다. 지구상 모든 국가는 이제 조세국가라고 하여도 과언이 아니다.

근대국가에서의 조세는 정치권력이 시장에 대한 간섭을 축소하면서 사인에게 시장에서의 완전한 자유를 허여한 것에 대한 대가로서 사인으로부터 받는 것에 기원한다.

민주정치권력에 의하여 설정된 납세의무는 그 권력이 지배하는 공동체의 구성원이라면 모두 이행하여야 한다.

성실한 납세 위에 나라의 재정이 튼튼해질 것이지만 약속한 대로 모든 구성원이 그 의무를 완전하게 이행할 것을 기대할 수는 없다.

약속한 바에 미치지 못하는 ‘조세갭(tax gap)’의 현상이 나타나게 된다. 조세갭의 규모는 ‘민간의 납세의식’, ‘징세행정’ 및 ‘경제사회여건’ 등에 의하여 달라지게 되어 있다.

위 세 가지가 고루 좋은 쪽으로 작동할 경우 조세갭은 줄어들게 되며, 그에 따라 과세기반(tax base)은 넓어지고 세율을 낮출 수 있는 재정여력을 기대할 수 있게 된다.

위 세 가지 모두 단기간 내 특정한 요소를 변경함으로써 개선을 기대하기는 곤란하지만, 조세갭을 줄이고자 하는 정부로서는 그 중 ‘징세행정’이 가장 손쉽게 접근할 수 있는 부문이 된다.

‘징세행정’이 보다 효율적으로 작동한다는 것은 그간 과세대상이었지만 실제 납세하지 않았던 영역에 대해서 과세하기 시작한다는 것인데, 이것이 ‘민간의 납세의식’이나 ‘경제사회여건’이 그대로인 상황에서 추진될 때에는 민간의 그간의 기대와 충돌하여 사회적 마찰을 초래하기 쉽다.

특히 경제사회여건이 악화되어 정부재정이 어려워지는 가운데 그 어려움을 해소하기 위해 징세행정을 강화하고자 하는 것은 약체의 민간경제를 더욱 피폐하게 할 수 있다.

무리한 속도로 진행되는 징세행정의 강화는 납세자에게 일시에 과도한 부담

을 지우고, 납세자의 권익을 침해하는 결과를 초래하기도 한다. 납세자의 권익침해는 성실납세를 도모하고자 하는 법제 자체가 그 달성하고자 하는 목적에 비해 과도한 부담을 지우는 방향으로 설정되어 있는 경로와 그러한 법제를 실제 적용하는 징세행정이 납세자의 개별적인 사실관계를 도외시하여 권익을 침해하는 경로로 진행된다.

본고에서 필자는 ‘징세행정’의 강화로 나타날 수 있는 납세자권익침해의 가능성에 대해 탐구하고 그것을 완화하기 위한 제도적 개선방향을 조세법적 관점에서 제시하고자 한다. ‘징세행정’의 강화 그 자체가 공평과세를 위해 매우 절실한 것이라는 점에는 이론의 여지가 없을 것이다. 우리 경제 여건상 어떻게 그것을 추구하는 것이 바람직한 것인지에 대한 경제·재정적 분석은 별도로 진행되어야 할 것이다.

2. 성실납세를 위한 정부의 역할

가. 서설

국가공동체의 재원조달을 위해 부담능력에 맞는 조세를 부담하기로 한 국민간의 약속을 성실하게 이행하는 것은 국가공동체의 구성원인 국민에게 요청되는 헌법상 의무이다.

국세기본법은 납세자가 납세의무를 이행함에 있어서는 신의에 좇아 성실히 하여야 한다고 규정하고 있다(국세기본법 제15조).

납세의무의 이행은 주로 신고, 납부 및 원천징수를 통해 하게 된다. 납세자는 세법의 내용을 잘 알지 못한 경우 또는 세법의 내용을 잘 알거나 알 수 있었음에도 존재하는 사실관계를 잘 알지 못하거나 숨기는 방법으로 세법에서 정한 납세의무를 제대로 이행하지 않는 경우가 발생하게 된다.

일부 국민의 납세의무의 ‘불완전이행(이하 ‘불이행’ 포함)¹⁾은 대다수 성실한

1) 본고에서 ‘불완전이행’은 ‘불이행’을 포함한다. ‘불완전이행’은 결과적으로 내야 할 세금을 제대로 내지 않은 것을 의미하므로 그것은 ‘조세포탈’에 해당한다. 우리 조세범처벌법은 ‘조세를 포탈한 모든 경우’를 조세포탈범으로 처벌하는 대신 ‘사기 그밖의 부정한 행위’를 통해 조세를 포탈한 경우만을 조세포탈범이라고 규정하고 탈세범으로 처벌한다. 본고에서 ‘탈세’는 반드시 조세범처벌법상 ‘탈세범칙행위’를 의

납세자들과의 관계에서 납세부담의 불형평을 낳고 길게는 사회 전체의 납세성실도를 떨어뜨림으로써 국가의 재정기반을 흔들는 결과를 초래한다.

정부는 이러한 현상의 발생을 방지하기 위해 ‘세무조사’의 수단을 사용한다. 세무조사는 직접적으로는 세무조사를 받는 자로부터 세금을 더 걷는 효과가 있음과 동시에 간접적으로 세무조사를 받지 않는 자에게도 장래 세무조사를 받을 수 있음을 암시함으로써 자발적인 성실신고를 유도하는 효과가 있다.

세무조사의 결과 밝혀지는 납세의무의 불완전이행은 다양한 ‘양태’를 지니고 있으며, ‘사회적 비난가능성’도 상이하다. 이에 대해 세법은 그 불완전이행의 양태와 비난가능성의 정도에 따라 세법에 따라 제대로 내었어야 할 세금을 부과함과 동시에 가산세 또는 형벌을 부과하도록 하고 있다. 아울러 불완전이행의 가능성을 사전에 방지하기 위하여 여러 가지 제도를 설정하고 그와 같은 불완전이행방지제도상 의무의 이행을 확보하기 위해 가산세를 부과하고 있다. 세금의 부과는 일정한 기간 이내에 이루어져야 민간의 경제활동의 안정성을 도모할 수 있다는 점에서 설정된 부과제척기간도 납세의무의 불완전이행의 사회적 비난가능성이 높은 경우에는 보다 길게 함으로써 그러한 불완전이행을 하지 않도록 유도하고 있다.

이러한 성실납세확보제도는 모두 세무조사를 통해 실질적으로 집행되므로 세무조사는 성실납세를 도모하는 정부의 가장 효과적인 수단이라고 할 수 있다. 납세자로서는 세무조사를 가장 두려워하며 그에 따라 가해지는 추가적인 부담 또는 사회적 제재가 과연 적법한 것인가에 대해 항상 의구심을 가지게 되며, 그것을 해소하고 수용할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

납세자가 법제상 자신의 불완전이행에 대한 사회적 제재가 걱정인 것인지 그리고 세무조사 결과 과세관청의 처분이 법제상 정해진 바에 따라 적법하게 이루어진 것인지 의문을 가지는 것은 인간으로서 당연한 것이다.

나. 성실납세확보

1) 법제적

우리 세법상 납세자의 성실한 납세를 확보하기 위한 주요 법제로는 다음과

미하지는 않으며, 단순무신고 및 단순과소신고에 의한 조세포탈도 포섭한다.

같은 것들이 있다.

가) 탈세의 방지

과표양성화를 도모함으로써 결과적으로 탈세를 방지하는 효과를 기대하는 제도로는 다음과 같은 것들이 마련되어 있다.

(1) 개별 거래시 기록 작성

납세자는 자신의 거래기록을 일정한 방법에 따라 유지하고 장부를 마련할 의무를 부담한다. 이와 같은 거래의 기록을 보다 객관화함으로써 근거과세를 하기 위한 방안으로 세법은 납세자가 자신의 매출에 따른 대금의 영수사실을 입증하는 증거수단을 거래상대방에게 교부하도록 의무화하고 있다. 법정의 ‘세금계산서(tax invoice)’ 또는 ‘영수증(receipt)’을 교부하여야 한다.

아울러 일정한 규모 이상의 사업자는 주요 거래 관련 대금지급과 대금수령을 법정의 ‘사업용 계좌(business account)’를 통해 하여야 한다.

전자는 거래상대방을 통해 자신의 거래 대금지급증빙이 노출되도록 하여²⁾ 거래의 객관적 사실을 제3자인 과세관청이 추적할 수 있도록 하는 방법이며, 후자는 자신의 금융거래상 거래대금지급증빙이 노출되도록 하여 역시 과세관청이 거래의 객관적 사실을 추적할 수 있도록 하는 방법이다.

‘세금계산서’ 또는 ‘영수증’의 교부 및 ‘사업용 계좌’의 개설 및 이용 등 근거과세를 위한 제반 협력의무를 이행하지 않는 것에 대해서는 각각의 규정에 의해 가산세가 부과된다.

(2) 신고시 성실신고확인

2011년 8월부터 ‘성실신고확인’제도가 실시되고 있다. 성실신고확인대상사업자³⁾는 종합소득과세표준 확정신고를 할 때에 사업소득금액의 적정성에 대해 세무사 등이 조사하고 작성한 성실신고확인서를 납세지 관할 세무서장에게 제출하

2) 세금계산서를 교부할 때에 거래대금이 영수되지 않는다면 세금계산서는 거래대금의 증빙이라기 보다는 거래목적물의 제공의 증빙으로서의 역할을 하게 된다.

3) 수입금액기준: 광업·도소매업 등: 30억원, 제조업·음식숙박업 등 15억원, 서비스업·부동산업 등 7.5억원 이상.

여야 한다(소득세법 제70조의 2).

미확인자에 대해서는 가산세가 부과된다. 아울러 우선적 세무조사 대상으로 선정하고, 세무조사 시 성실신고 확인내용을 점검하며, 세무조사 대상 선정을 위한 서면분석 시 세무사가 제시한 성실신고 확인서를 분석 자료로 활용한다.

나) 탈세의 제재

고의에 의한 사기 그 밖의 부정한 행위를 통해 조세를 포탈한 경우에는 조세범으로 처벌한다. 조세범으로 처벌받게 되면, 일반가산세보다 세율이 더 높은 부정가산세를 부과받는다. 아울러 부과처분의 제척기간도 연장된다.

세금신고를 하지 않거나 과소하게 신고하여 결과적으로 조세를 포탈한 경우라도 ‘사기 그 밖의 부정한 행위’에 의하지 않고 단순히 무신고하거나 과소신고한 경우에는 내지 않았던 세금을 내면 되며, 이 때 일반가산세를 추가적으로 부과받는다.

2) 행정적

가) 세무서비스

정부는 납세자의 성실한 의무이행을 돕기 위해 법령정보를 공개하고 안내·지도의 업무에 임하고 있다. 이와 같은 세무서비스는 탈세를 방지하는 효과가 있다.

납세자의 납세의무의 불완전이행은 많은 경우 세법에 대한 정확한 지식의 부족에 기인한다. 납세의무의 불완전이행의 경우 가해질 제재의 내용을 몰라서일 수도 있을 것이다. 무지에 의한 착오가 자신의 행위에 대한 법적 변명이 될 수 없을지라도 행정적으로 정부가 그것을 최소화하기 위해 노력하여야 할 당위가 있음은 재론의 여지가 없다.

정부의 민간의 세법 지식확산의 노력은 일반적으로도 이루어지고 개별적으로도 이루어진다.

일반적으로는 세법을 보다 알기 쉽게 만드는 작업을 필두로 세계에서 유례가 없을 정도로 다량의 법령관련정보를 공개하는 국세청의 법령정보시스템이 존재하고 있다.

개별적으로는 각종 세금의 신고와 관련하여 개별 납세자에 대해 안내서가 통지되고 있다. 신고의 안내에는 정기적인 신고안내와 수정신고 안내 등이 있다. 개별납세자의 구체적 질의에 대해서는 그것에 대한 서면회신 또는 구두지도가 이루어지고 있다.

나) 세무조사

세무조사는 그것을 받는 납세자에게는 탈세를 제재하는 효과가 있는 한편, 그것을 받지 않는 여타의 납세자에게는 탈세의 시도를 방지하는 효과를 기대할 수 있다.

(1) 일반조사

세무조사는 세무공무원이 세금부과를 목적으로 개별 납세자로부터 정보를 획득하기 위해 접촉하고 협력을 강제하는 활동이다. 납세자의 세법 적용 결과의 적법여부를 판단하는 과정이므로 납세자로서는 신고를 위해 소요되었던 노력과 비용보다 훨씬 높은 수준의 노력과 비용을 바쳐야 하는 사회적으로 보아 필요악적인 과정이다.

세무조사는 가장 효율적으로 이루어질 필요가 있으며, 납세자의 개별적인 사정을 고려하는 방법으로 진행되어야 한다. 명백히 탈세의 혐의가 있는 분야가 아니라면 전반적으로 신고성실도를 높이는 것을 1차적인 목적으로 하여 과학적으로 행해질 필요가 있다.

과세관청이 실제적인 사실관계를 판단하지 못하는 데에는 대부분 납세자측에 귀책사유가 존재한다. 장부 등 비치와 같은 납세협력의무의 불완전이행에 대해 응당의 사회적 제재를 가하는 것과는 별개로 과세대상이 되는 실제인 사실관계의 확정에는 납세자의 협력의무 불이행에 불구하고 사실에 가장 근접한 과세대상을 찾는 과학적인 방법으로 이루어져야 할 것이다.

(2) 범칙조사

개별적인 세무조사의 과정에서 조사관이 ‘사기 그 밖의 부정한 행위’가 존재하는 사실을 인지하면 해당 세무조사를 일반세무조사에서 범칙조사로 전환하게

된다. 해당 세무조사관만의 판단으로는 공정한 결정을 하기 어렵다고 보아 통상은 위원회에서 전환 여부를 결정한다.

범칙조사로 전환되면 영장의 발급을 전제로 하지만 증거수집을 위한 조사관의 권한이 확대된다. 범칙자에 대해서는 세금과 별도의 벌과금이 부과된다. 벌과금을 납부하지 않을 경우 검찰고발로 이어진다.

다. 납세자 권익보호

조세부과 및 징수의 현장에서 납세자 권익보호는 조세가 정치권력에 의해 강제적으로 대가 없이 부과 징수 되는 까닭에 태생적 한계를 가지고 있다. 오히려 이러한 점 때문에 납세자의 권익은 더 훼손되기 쉬워서 그것을 보호하는 제도적 장치의 마련이 필요하게 된다.

조세의 부과 및 징수상 납세자의 권익보호에 대해서는 기본적으로 조세법률주의를 엄격하게 적용하는 방법이 존재한다. 이에서 더 나아가 국회가 마련한 입법이라 하더라도 재정조달 이외의 다른 목적에 치중하는 조세입법 또는 정책목표 달성에 비해 납세자에게 과도한 부담을 지우는 입법이 납세자의 권익을 침해하는 것이라는 입법론적 한계를 납세자권익보호차원에서 제시할 수 있을 것이다. 행정적으로는 국회입법의 적용과정에서 관청에 의한 위법부당한 처분 또는 불법행위로부터 납세자를 보호하는 장치가 아울러 필요할 것이다. 이에선 예방적인 기능을 하는 것과 사후치유적인 기능을 하는 것이 포함된다.

최근에는 납세자권익보호의 중요성이 국제적으로 강조되면서 예방적인 효과를 기대할 수 있는 납세자권익보호의 절차마련이 보편화되고 있다. 이는 납세협력비용을 절감하는 방법으로 납세자의 권익을 실질적으로 증진하는 효과를 도모하는 수단이 되기도 한다.

OECD에서는 이미 1990년 재정위원회에서 많은 국가에서 다음과 같은 부문에서 납세자의 권리가 보장되고 있는 것으로 조사한 바 있다.⁴⁾

- 세법과 필요한 정보를 제공받고 조력을 받으며 청문을 요청할 수 있는 권리

4) OECD, "Taxpayers; rights and obligations - A survey of the legal situations in OECD countries". 1990

- 이익을 제기할 수 있는 권리
- 법적 안정성에 대한 권리
- 사적 비밀을 보호받을 권리

아울러 각국은 조세부과의 과정에서 납세자의 견해를 객관적인 입장에서 충분히 청취하는 것이 필요하다는 인식 아래 우리의 납세자보호담당관과 유사한 기능을 수행하는 직위를 신설하고 있다(예, 미국의 Taxpayer Advocate, 일본의 납세자지원조정관 등). 그리고 조세부과의 상세한 절차를 의회입법함으로써 과세과청의 자의적인 행정으로부터 납세자를 보호하는 것을 도모하고 있다(예, 독일의 Abgabenordnung(조세기본법) 등).

3. 현행 제도 운영상 문제점과 개선방안

가. 성실납세확보제도

1) 법제적

가) 복잡다단한 세법

성문법주의를 채택하고 있는 우리나라는 조세입법상 1세목 1법률주의를 채택하고 있으며, 법률, 시행령 및 시행규칙의 다단계 법령구조를 가지고 있어 세법이 복잡다단하다. 이는 조세에 대한 의존도가 높은 국가의 경우 공통적인 현상이라고 할 수 있을 것이지만 우리나라 세법은 여러나라의 세법과 민사법 등에서의 용어를 빌려와 수시로 개정된 결과 대단한 조세전문가도 쟁점을 파악하고 그것에 대한 완전한 대답에 대해 확신을 가지기 어려운 구조로 되어 있다. 이와 같이 난잡한 세법령을 국민에게 주면서 그것을 제대로 이행하라고 하는 것은 과도한 기대이다. 결국 국민 입장에서 선의로 이해한다 하더라도 국세청의 신고지도에 의존하라는 것이 된다. 현실에서는 법령을 무척이나 알아보기 어렵게 해놓고 세무조사를 하면서 부족한 세금을 납부하라고 하면서 법률의 무지는 변명이 안된다는 이유로 높은 가산세를 부과하는 가혹한 법령이 되기 일쑤이다. 상거래관행

에 따라 실제 자금의 흐름과 거래의 흐름이 상이한 구조를 형성할 경우 탈세로 처벌받기도 한다. 이러한 현상은 알기 쉬운 법규라면 납세의무를 성실하게 이행했을 많은 납세자로부터 정부가 큰 수고 없이 세금을 징수할 수 있는 기회를 막는 격이 된다. 아울러 일반 납세자를 큰 귀책사유 없이 곤경에 빠뜨리는 결과가 되기도 한다.

이러한 점을 시정하기 위해서는 이른 바 ‘알기 쉬운 세법’을 만들어야 한다. 현재 정부의 알기 쉬운 세법 개정 작업이 진행 중이다. 적지 않은 비용과 노력으로 진행 중인 작업이기는 하지만 여전히 일반 국민이 읽어 용이하게 이해하는 것을 기대하기는 어려울 것으로 보인다. 세무대리인들이 읽어 쉽게 이해할 수 있도록 하는 점에서는 어느 정도 진일보한 것으로 보인다. 법인세법의 어떤 한 조문을 읽고 그에 따라 자신의 납세의무의 내용을 이해하려 할 때 법인세법시행령, 소득세법 및 동법시행령을 보아야 하게 되고 종국에는 상속세및증여세법 및 동법시행령을 보아야 하게 되는데 그 6개의 법령간의 관계가 어떻게 되는지 통합적인 그림이 그려지지 않는 것과 같은 사례가 빈발할 수 밖에 없는 사정은 여전하다.

오랜 시일이 소요되는 매우 어려운 작업이지만 세법령의 특수성을 감안하여 일반 법령 작성방법에 대한 몇 가지 예외를 인정할 수도 있을 것이다. 하위법령의 넘버링을 상위법령과 연계하도록 하는 방법과 참조조문을 두어 놓치기 쉬운 조문을 같이 읽도록 하는 방법이 그 예가 될 것이다. 이는 가독성 및 이해도 증진에 많은 도움이 될 것이다.

세법령의 개정 중 정책적으로 시급한 사항이 아니고 단순한 문구나 해석에 관한 사항을 정리하는 것이라면 개정을 삼가는 것이 바람직할 것이다. 해석에 관한 사항은 기본통칙 등 행정해석 등에 의존하면 된다. 정책적으로 시급한 사항을 입법하는 데에는 기존 조문은 그대로 두고 해당 정책추진관련 조항을 완전한 별도의 조항으로 두는 방법이 바람직할 것이다. 해당 정책의 목표달성 후에는 해당 조문이 사라지도록 함으로써 세법령의 골간이 정책의 변화와 독립하여 유지되도록 하는 것이 바람직하다.

나) 탈세의 방지

(1) 개별 거래시 기록 작성

(가) 세금계산서

① 일반사업자

부가가치세법상 사업자는 과세대상 재화나 용역을 공급하고 대가를 받으면서 부가가치세를 거래징수하고 그 증빙으로 거래상대방에게 세금계산서를 교부하여야 한다. 거래징수한 세금은 정기적으로 자기가 거래징수당한 세금을 세액공제한 후의 금액으로 관할 세무서장에게 납부하여야 한다. 실제 거래징수당한 부가가치세가 있더라도 그에 부합하는 세금계산서를 교부받음이 없이 거래징수 당한 경우에는 세액공제받을 수 없다. 세액공제받지 못한 거래에 대해서는 매입자체가 부인될 가능성이 높으며 그 경우에는 소득금액 계산시 매입비용공제도 받지 못하게 되며, 법인의 경우 그렇게 늘어난 소득금액이 주로 대표이사에게 상여처분된다. 결과적으로 매입세금계산서를 제대로 교부받지 못한 거래의 경우 실제 거래가 있었다 하더라도 그 거래금액의 과반을 훨씬 넘는 세금을 부담하게 되는 것이다.

매입세금계산서를 교부한 거래상대방이 자기가 매입하는 물건의 실질적인 공급자가 아닌 것으로 밝혀질 경우 사실과 다른 매입세금계산서라는 이유로 매입세액공제를 받지 못하도록 되어 있다. 그 경우에도 선량한 관리자로서의 주의의무를 다한 선의의 매입자라는 사실이 입증될 경우 매입세액공제를 허용한다.

특히 거래질서가 문란한 고급, 폐동, 의류 및 석유류 등의 품목은 거래상대방이 진정한 거래의 상대방인줄 알았는데 추후 거래상대방에 대한 세무조사에서 그 자가 세금계산서상 명의만 올린 자라는 사실이 밝혀지는 경우 선의의 매입자가 피해를 입는 경우가 빈발한다.

이러한 선의의 피해자를 방지하기 위한 방법으로 매입자가 부가가치세를 납부하는 매입자납부(reverse charge) 제도가 금관련 제품에 대해 시행 중이다(조특법 제106조의 4). 이의 적용대상범위를 보다 확대할 필요가 있다. 전술한 자료상이 빈발하는 업종에 대해 폭 넓게 적용하면서 그에 대한 안내와 지도를 강화할 필요가 있는 것이다. 이러한 영역은 대부분의 경우 세무조사를 위한 행정비용은 많이 들면서 실제 부과되는 조세는 실질적인 세수로 이어지지 않아 국세행정의 능

물성을 저해하는 요인이 되기도 한다.

매입자납부제도가 적용되지 않는 영역이라 하더라도 선량한 관리자의 주의의무를 다한 선의의 매입자의 행정해석기준을 보다 상세히 하여 억울한 납세자가 발생하지 않도록 할 필요가 있다.

② 간이과세자

영세사업자의 집단에 분류되어야 할 간이과세사업자들에 대해 정부가 주기적으로 소위 ‘위장’ 간이과세자를 식별해내는 기획조사를 해오고 있다. 세법상 정해진 간이과세의 요건을 넘어서는 경우에도 낮은 세금만 내는 자들을 찾아내어 그들을 찾는 고객들로부터 2%가 아닌 10%의 부가가치세를 징수하도록 하는 것은 정부가 해야 할 당연한 소임이다.

실제 조사를 받는 개별 사업자의 입장에서는 경쟁 영세사업자들간 가격경쟁을 하는 과정에서 서로 소위 ‘불법의 경쟁’을 하면서 스스로의 생존을 모색하는 것이 현실이다.⁵⁾ 제도적으로 탈세를 조장하는 격이 되는 것이다.

영세사업자들에게도 세금계산서를 주고받도록 하는 제도개선이 필요하다. 영세사업자들이 취급하는 품목에 대한 세금이 늘어나 그들의 사업이 위축되는 문제라면 그들이 주로 취급하는 품목에 대해 낮은 세율을 적용하는 방법이 이용될 수 있다. 영세사업자들이 세금계산서를 주고받게 됨에 따라 소득금액이 제대로 노출되면서 세금이 급증하는 경우에는 영세사업자들에 대한 소득율을 낮추는 방법으로 문제를 완화할 수 있다. 실제 영세사업자들의 경우에도 신용카드에 의한 거래가 많아져 있어 위의 문제는 현금거래가 많은 업종이 주로 문제될 것이다. 현재 영수증만 발급하면 되도록 되어 있는 업종에 대해서는 위의 제도변경이 적용되지 않을 것이다.

(나) 영수증

현금영수증을 발급하지 않을 경우 미발급금액의 5%의 가산세를 부과한다(소득세법 제162조의 3 제4항, 제81조 제11항 제2호 등).

5) 일반과세자로 전환할 경우 자신의 고객으로부터 거래대금의 102%를 받는 대신 110%를 받아야 한다. 경쟁자와의 관계에서 자신만 그 경계선 즉 연간 매출과표 4,800만원을 넘어설 경우 시장에서의 경쟁력이 급감하게 될 것이다. 생존을 위해 그 경계선을 넘지 않도록 영세사업자들을 몰아가는 형국이 된다.

2010년부터 전문직, 부동산중개업 등 현금수입업종⁶⁾은 1건당 발행액이 30만원을 초과하는 비사업자와의 거래에 대해 고객이 요구하지 않아도 현금영수증을 발행하여야 한다. 이를 어긴 경우에는 현금영수증미발행금액의 50%를 개별세법에 의한 가산세를 부과하는 대신에 조세범처벌법에 의한 과태료로 부과받는다(조세범처벌법 제15조).

50%의 과태료는 실제 해당 금액을 소득금액으로 신고한 경우에도 적용되도록 하고 있다. 과잉한 제재로서 합리적인 수준으로의 개선이 필요한 부분이다.

(다) 사업용계좌

개인사업자 중 복식부기의무자는 사업용 계좌(business account)를 개설하고 사용하여야 한다(소득세법 제160조의 5). 매출·매입 대금과 더불어 인건비 등 경비도 이를 통해 지급하여야 한다(소득세법 제87조의 2, 제160조의 5). 불이행할 때에는 가산세가 부과된다.⁷⁾ 사업용계좌를 이용하여야 할 사업자가 이를 이행하지 않은 경우에는 시설규모나 영업상황으로 보아 신고내용이 불성실하다고 판단되면 세무조사를 받도록 되어 있다(소득세법 제80조 제2항 제5호).

사업용계좌제도 이용을 강제하기 위해 가산세를 부과하는 것은 조세부과의 기본원칙에 비추어 볼 때 과잉한 것이다. 종국적으로 소득세·법인세 및 부가가치세 등의 세금을 사실에 부합하게 내는 자에게는 그 사실을 입증하는 수단의 선택에 자유를 줄 필요가 있는 것이다.⁸⁾

납세자가 자신이 한 거래의 대가지급에 대해 증거수단으로 삼고자 할 때 그것이 사실이 부합하는 것으로 추정하고, 법상 이용하여야 할 자가 이용하지 않을 때 불성실을 추정하는 방식으로 운영하는 것이 바람직하다.

6) 업종 구분세부 업종

(전문직) (VAT 과세대상)변호사, 회계사, 세무사, 변리사, 건축사, 법무사, 심판변론인 등 15개 전문직

(의료 업종)의사, 치과 의사, 한의사, 수의사(의료보험 적용사항은 제외)

(기타 업종)입시학원, 골프장업, 장례식장업, 예식장업, 부동산중개업

7) 가산세율은 사업용 계좌를 이용하지 않은 거래금액의 0.2%이다(소득세법 제81조 제9항 제1호).

8) 실무상 사업용 계좌의 존재를 인정하는 미국의 과세상으로도 그것을 통한 거래내역의 증거능력을 인정할 뿐 사용하지 않는데 대한 가산세와 같은 제재는 존재하지 않는다.

(2) 신고시 성실신고확인

전술한 바와 같이 2011년 8월부터 성실신고확인제도가 시행되고 있다. 소득세 법상 성실신고확인대상자가 확인서를 제출하지 아니한 경우에는 가산세를 부담한다. 사업소득금액이 종합소득금액에서 차지하는 비율(해당 비율이 1보다 큰 경우에는 1로, 0보다 작은 경우에는 0으로 한다)을 종합소득산출세액에 곱하여 계산한 금액의 100분의 5에 해당하는 금액을 결정세액에 더한다(소득세법 제81조 제13항).

과세관청의 업무를 위해 납세자의 재무회계에 관한 사항을 세무사에게 의무적으로 검증받도록 하는 것은 회계사와의 업무영역 간 중첩의 소지가 있는 한편, 과도한 납세협력을 강요하는 것이다.⁹⁾

일정한 규모 이상의 개인사업자에 대해서는 외부세무조정을 강제하고 있는 조정반제도를 존치하면서 성실신고확인을 받도록 하는 것은 중첩적인 규제장치라는 비판을 면하기 어렵다.¹⁰⁾

참고로 납세자의 세금 신고와 관련해 세무사에게 사전 검증을 하도록 하는 해외 사례는 찾아보기 어렵다.

성실신고확인을 받은 자에게는 혜택을 주는 방식으로 제도를 변경할 필요가 있다. 현행의 다음과 같은 과세상 혜택을 유지하면 될 것으로 보인다. 확인받은 사업자에 대해 확인비용의 60%를 세액공제(연간 100만 원 한도)해 준다. 성실사업자에 준하여 교육비 및 의료비의 소득공제를 허용한다. 결손사업자에게는 세액공제액의 이월공제를 허용해준다.

다) 탈세의 제재

(1) 탈세의 범주 설정의 문제

조세범처벌법상 조세포탈로서 조세포탈범을 처벌받기 위해서는 ‘사기 그 밖의 부정한 행위’의 요소가 존재하여야 한다. 2009년 조세범처벌법의 개정으로 그간 법원의 해석에 의해 그 범주가 결정되던 것이 이제는 성문법규에 의해 규정되고

9) 이는 세무사에 의한 세무조정을 의무화하는 것과는 다른 것이다. 세무조정은 납세자가 비치 기장한 재무회계의 사항에 대해 세법을 적용하는 것이다. 이를 외부 세무사에게 의무적으로 조정하도록 하는 것은 납세자가 스스로 세법을 연구하여 적용할 수 있는 자유를 배제하는 측면이 있다.

10) 오윤, 세법원론, 한국학술정보, 2013.3. pp.266~267

있다. 이 중 ‘재산의 은닉, 소득·수익·행위·거래의 조작 또는 은폐’ 중 과세대상의 요소가 되는 사실의 ‘은폐’의 범주를 어디까지 설정할 것인가 하는 문제가 있다.

납세자가 과세요건사실에 관한 요소를 법규에 정한 바에 따라 모두 밝힌 경우라면 그에 해당하지 않을 것이다. 예를 들어, ‘거주자’ 여부 판단에 필요한 사실관계 증빙을 의도적으로 은폐하지는 않은 경우가 이에 해당할 것이다.

사실관계 중 일부만 밝힌 결과 진정한 실체를 노출하지 않고 그에 따른 과세를 받지 않은 경우라면 이에 해당할 것이다. 예를 들어, ① 위장매입세금계산서에 의해 매입세액공제를 받은 경우, ② 증여를 양도로 위장한 경우(소득세법 제101조 제2항), ③ 주식의 차명보유로 해당 주식의 실질적인 상속·증여를 은폐한 경우 또는 ④ 차명보유에 의해 실지소유자에 대한 과세가 제대로 이루어지지 않은 경우 등이 있다.

우리 세법상으로는 중국에는 거래의 실질을 실질이 없는 다른 행위로 은폐한 경우를 단순한 조세회피로 규정하여 조세범으로 처벌할지에 대해 모호한 입장을 취한 조항들이 발견된다. 예를 들면, 개인이 특수관계자에게 자산을 증여한 후 그 자산을 증여받은 자가 그 증여일부터 5년 이내에 다시 이를 타인에게 양도한 경우로서 수증자가 납부한 증여세 및 양도소득세의 합계액이 증여자가 직접 양도한 경우로 보아 계산한 양도소득세보다 적은 경우에는 증여자가 그 자산을 직접 양도한 것으로 본다. 다만, 이 경우에도 양도소득이 해당 수증자에게 실질적으로 귀속된 경우에는 증여자가 직접 양도한 것으로 보지 않는다(소득세법 제101조 제2항). 양도대금이 수증자에게 실질적으로 귀속되지 않은 경우라면 당사자의 진정한 의사로 볼 때 증여계약은 가장행위에 불과한 것이라고 보아야 한다. 이러한 가장행위를 한 경우 최초의 증여자는 양도소득을 포탈한 것이 되며 그것은 여러 사람이 협력하여 과세관청에 대해 ‘사기 그밖의 부정한 행위’를 한 것이 된다.

이러한 세법의 태도는 조세회피행위를 하는 납세자로 하여금 조세범의 처벌될 가능성에 대해 매우 낙관적인 자세를 갖도록 하는 결과가 된다. 세법의 정신에 대한 올바른 이해를 도모하고 중국적으로 스스로 거래행위를 적법하게 함으로써 불측의 처벌을 받지 않도록 하기 위해서라도 관련 규정간의 관계를 분명히 하는 입법적 정비가 필요할 것이다. 가장행위에 관한 과세조항을 별도로 도입하고¹¹⁾ 조세범처벌법에 ‘은폐’의 범위에 가장행위로 실질적인 행위를 은닉한 경우가

위의 ‘은폐’에 해당한다는 점을 명확히 하는 규정을 두는 것이 될 것이다.

(2) 개별 제재상 문제

위에서는 조세범으로 처벌되어야 할 범주를 분명히 하여 정직하고 성실한 납세를 강조하고 그에 미치지 못하는 경우의 처벌을 법으로 충분히 예고하여야 한다는 점에 대해 서술하였다. 아래에서는 현행 세법상 과세대상 규정의 포괄성과 불명확성이 가지는 문제와 그로 인한 납세자권익의 침해소지에 대해 언급하고자 한다. 특히 증여과세상으로는 우리 사회의 관행상 타인 명의로 재산을 소유하는 경우가 많아 재정확충을 위한 징세행정의 강화의 노력이 이에 집중되고, 이는 그만큼 개별 사정을 고려하지 않은 현행법의 일방적인 적용으로 귀착될 우려가 크다.

명의신탁증여의제 과세조항은 비록 헌법재판소에 의해 합헌으로 결정되어 있으나 납세자의 권익을 침해하는 측면이 많은 것이 주지의 사실이다. 타인의 명의를 이용하여 주식을 보유하는 경우는 가족기업적인 중소기업에 다반사로 나타나고 있다. 조사관청에서 주식이동조사를 통해 명의신탁증여의제과세를 하는 경우에는 결과적으로 해당기업의 사주가 감당하기 힘든 조세부담을 하게 되어 기업이 도산하는 요인이 되기도 한다. 타인의 명의를 이용하여 주식을 보유함으로써 자신의 세금을 포탈한 경우에는 조세범으로 처벌할 수 있다. 이에 대해서는 조세범으로 처벌하든가 부정가산세를 부과하는 방법으로 자신의 명의로 내지 않은 소득세를 부과하는 방향으로 개선하는 것이 실질적 형평성을 추구하는 조세논리에 부합한다. 이의 연장선에서 사적 거래를 영위함에 있어 타인의 명의를 이용하는 고유한 사정이 있는 경우 납세자로 하여금 그 사실을 미리 과세관청에 고지하도록 하고 실제 소유에 따라 세금을 정상적인 방법으로 납부하도록 할 필요가 있다. 그 경우 ‘사기 그 밖의 부정한 행위’는 없는 것이 되므로, 조세범으로 처벌하든가 부정가산세를 부담하는 일은 없게 될 것이다.

재산을 특수관계인에게 저가로 양도하거나, 특수관계인에게 양도한 재산의 가치가 양도자의 기여에 의해 증가하게 할 경우, 현행의 상속세및증여세법은 증여로 보아 과세하도록 하고 있다. 상속세및증여세법은 세법상 ‘증여’의 개념을 정의하고 있다. 2004년 이래 소위 ‘완전포괄증여’의 개념이 도입되어 간접적인 방법에

11) 독일 조세기본법(Abgabenordnung) 제41조 제2항 참조

의해 대가 없이 경제적 이득이 이전되는 경우를 상상할 수 있는 한 모두 포섭하는 효과가 있는 증여과세를 하고 있는 것이다. 원래 증여는 증여계약을 통한 경제적 이득의 무상이전에 대해서만 과세하도록 하는 것이었으며, 아직도 많은 국가들이 이 관념에 입각해 있다. 경제적 이득이 이전되는 모든 것을 과세하는 논법에 의한다면 세상의 모든 거래에 대해 제3자가 보아 거래의 당사자 중 누군가가 약간의 이득을 보는 경우가 된다면 증여가 있을 수 있다는 것이 되므로 사인간의 거래에 매우 큰 제약을 가하는 결과가 되기 때문이다. 이 점에서 과세상 증여의 개념은 증여계약에 의한 것에 한정하는 것이 바람직하다. 다만, 증여계약을 이용하지 않고 거래를 함으로써 결과적으로 조세의 부담을 부당하게 회피하는 경우에 대해서는 조세회피방지규정을 두어 규율하면 된다. 완전포괄증여개념을 폐지하고 조세회피방지규정만으로 운영할 필요가 있다는 것이다. 현재도 상속세 및 증여세법 제4조의 2가 단계거래에 의해 상속세 및 증여세를 부당하게 감소한 경우 경제적 실질에 따라 과세한다는 규정을 두고 있다.

조세의 부담을 부당하게 회피하였는지를 판단함에 있어서는 비교대상의 조세를 단순히 증여세로 한정할 것이 아니라 소득세 및 법인세 등 관련 조세 전체를 보아 부당하게 조세를 회피하였는지 여부에 따라 판단하여야 할 것이다. 이 때 증여를 받은 자가 추후 양도하여 세금을 납부하게 될 경우도 상정하여 조세부담 감소 여부를 판단하여야 한다.

완전포괄증여과세개념을 유지하는 데에는 자산의 시가를 평가하여야 하는 경우가 빈발한다. 자산의 시가 평가는 국가재정에 이바지하는 바가 적은 반면 사회적인 분란을 조장하는 부작용이 큰 영역으로서 납세자에게는 매우 어려운 일이다. 완전포괄증여개념을 지속 유지시켜 나가는 경우를 상정한다면 시가평가에 관한 규정에 납세자의 입장에서 탄력성을 많이 부여할 필요가 있다. 납세자의 능력으로는 계산하기 어려웠던 시가를 기준으로 추후 세금부담을 시키는 일이 줄어들도록 하여야 한다.

정부가 완전포괄의 증여개념을 도입하여 증여과세를 강화하도록 하고 있지만, 여전히 증여세가 적절하게 세금을 부과하지 않는 영역도 존재한다. 예를 들면, 누가 자산을 취득한 경우 국세청장이 설정한 일정한 기준에 미달하면 재산취득자 금융출처조사를 하고 있다. 이 때 세후 근로소득금액은 모두 자금출처로 인정하는

등 자금출처를 인정하는 데에 매우 관용적이다.¹²⁾ 이제 금융거래 중 혐의거래에 대해서는 국세청의 접근이 용이해지고 있다. 필요하다면 국세청장은 특정인을 지목하고 그의 자금거래에 대해 추적조사를 할 수 있다. 재산취득자금이 자력으로 만들어진 것이라는 점을 납세자가 자금거래를 이용하여 입증하도록 법제가 개선되어야 할 것이다. 재산취득자금은 위의 사안에서 증여과세의 대상이 되고 있다. 생활자금이 증여되는 경우라면 그 생활자금도 증여과세의 대상으로 삼아야 한다. 직계비속이 소비하는 경우라면 아무리 많은 금액을 증여하더라도 증여과세를 하지 않는 것이다. 영세한 중소기업주의 주식을 직계비속에게 이전한 경우에는 ‘시장의 개념을 이용하여 무리한 증여과세를 하면서, 부유한 자산가의 직계비속이 해외에 나가 호화로운 생활을 하거나 장기간 고가의 해외유학을 하는 경우에 대해서는 전혀 증여과세가 이루어지지 않고 있는 것이다. 오히려 전자의 경우에는 직계비속이 주식을 설령 저가로 인수하였다 하더라도 추후 그 자가 주식을 제3자에게 양도할 경우 소득과세될 것이므로 그에 대해 증여과세를 서두를 일이 아니다. 후자의 경우에는 현행 세법상 증여과세를 하지 않는다면 정부가 과세할 기회는 영구히 사라지게 된다. 후자를 제대로 과세하든지 전자에 대한 과세를 완화하든지 양자간 과세상 형평을 맞출 필요가 있다.

필자는 소득과세와 비교할 때 증여과세를 완화하고 소득과세를 강화하는 것이 과세상 실질적 형평의 관점에서 볼 때 바람직하다고 생각한다. 전자의 경우 결국 과세될 것이므로 정부가 무리하게 서두르지 않는 것이 타당하다. 후자에 대해 증여과세를 철저히 한다면 사인의 경제적 자유를 너무 많이 제약하는 결과가 될 수 있다. 다만, 후자의 경우 현행 세법상 증여인 점은 분명하므로 일정 규모 이상의 소비생활을 하거나 유학자금을 송금하는 경우에는 증여로 보아 과세하는 제도정비가 필요하다.

12) 학창시절 공부를 잘하지 못하여 취업을 하지 못하고 부친의 가업을 이어받는 영세중소기업주의 자식에 대해서는 증여과세를 하면서 반대로 고액의 연봉을 받는 직장에 취업한 자식이 부모로부터 주택을 증여받는 경우에는 증여과세를 하지 않는 결과가 될 수 있다.

2) 행정적

가) 세무서비스

정부는 세법령 자체를 알기 쉽게 작성하여야 함과 아울러 만들어진 세법령을 국민이 잘 이해할 수 있도록 도와주는 활동을 게을리 하지 말아야 한다. 이러한 조력의 제공은 정부가 하여야 하지만 개별적인 납세자에게 충분한 도움을 주지 못하는 경우가 발생하므로 우리 법제는 세무대리인으로 하여금 유상으로 도와주도록 하고 있다. 세무대리인의 도움을 받지 않아도 충분히 납세의무를 이행할 수 있도록 제도를 구축하는 것이 이상적일 것이다.

과세당국이 개별적인 납세자에 대해 자문하고 안내지도하는 경우가 많다. 특히 신고 또는 수정신고를 하도록 안내지도한다. 납세자 자신이 신고한 사항에 세금을 덜 낸 오류가 있을 경우 세무서장이 세금을 더 내라는 처분을 하게 된다. 반대로 세금을 더 낸 오류가 있을 경우 세무서장에게 경정하는 처분을 청구하도록 하고 있는 이외에 스스로 취할 수 있는 수단은 매우 제한적으로 되어 있다. 경정청구기간이 신고기한으로부터 3년으로 제한되어 있기 때문이다. 특히 납세자의 신고내용에 부족함이 있다고 판단한 세무서장이 스스로 경정처분을 하는 대신 수정신고를 하도록 권유하는 경우가 있다. 수정신고를 할 경우 가산세의 부담이 경감되는 점 때문이다. 해당 수정신고를 권유하는 안내에 오류가 있었지만 그에 불구하고 수정신고를 하였다가 추후 그 오류를 발견하였는데 수정신고는 정규의 신고기한으로부터 3년을 도과한 시점에 이루어진 경우 납세자로서는 달리 세금을 돌려받을 길이 없어지게 된다. 납세자의 신고 또는 수정신고에 대해서는 마치 과세관청의 처분과 동일하게 보아 그것에 대해 쟁송을 제기하는 방향으로 제도를 개선할 수 있을 것이다.¹³⁾

나) 세무조사

현행 세법을 보면 납세자의 이기적인 태도에 대해서는 그 제재수단이 많은

13) 참고로 독일에서 세금의 신고는 사후조사조건부 부과처분(Steuerfestsetzung unter Vorbehalt der Nachprüfung)과 같이 취급된다. 이에 따라 세금신고에 대해 이의신청(Einspruch)이 인정된다(독일 조세기본법 제168조 제1항, 제347조 제1항 제1호). 이의신청은 신고 이후 1월 이내에 하여야 한다. 이의신청은 조세소송을 위한 의무적 전치절차이다(독일 재정법원법 제44조 제1항)(오윤, 전제서, p.247 각주 534 참조).

반면, 조사공무원의 권한남용에 대해서는 그 구제수단이 빈약한 실정이다.

조사공무원이 사실을 예단하고 자신이 예단하지 않은 사실이 존재함을 입증하지 않으면 자신의 주장이 옳다는 주장을 굽히지 않는 일이 발생한다. 과세당국은 개별 납세자별로 집약된 정보를 토대로 사실을 추정하고 납세자에게는 그 추정된 사실이 진실이 아님을 입증하지 않으면 그 추정된 사실이 진실인 것으로 하여 과세하겠다는 조사기법을 개발해 오고 있다.¹⁴⁾ 사실관계에 관한 납세자와 조사공무원 간의 의견 불일치는 대개 납세자의 불이익으로 돌아간다.

조사공무원이 스스로 인지하지 못하는 채로 객관적 진실과 다른 ‘사실’을 주장하면서 납세자의 진실에 부합하는 서류의 내용이 ‘사실’과 다른 것을 ‘거짓’이라고 주장할 수 있다. 국세기본법에 성실성을 추정하는 규정을 두고 있지만 이는 입증책임에 관한 것은 아니다. 입증책임에 관해서는 행정소송의 일반적인 배분에 관한 원칙과 조화를 이루는 범위 안에서 법규로 규정하고, 이와 함께 각종 추정 및 의제규정도 포괄적으로 정비할 필요가 있다.

사실관계를 확정하는 과정은 장부와 서류를 조사하는 과정이다. 그것들과 더불어 증언을 듣고 확인서를 작성하며, 기타 사실관계를 입증할 수 있는 서류에 준하는 수단(이메일 등)을 확보하는 과정이기도 하다. 사실관계를 확정하는 것은 해당 조사가 범칙조사로 전환될 수 있는가 하는 점이 늘 시험받는 과정이 된다. 사기적 수단 즉 사실과 다른 점을 나타내는 서류 또는 증언이 납세자의 경제활동의 일상에서 사용되어 왔다면 조세범칙사건이 될 수 있다.

실제 조사하는 과정에서는 범칙조사전환의 가능성에 대한 암시는 납세자에게 고통을 준다. 범칙조사의 개시 여부가 공정하게 판단될 수 있도록 지방국세청 내에 조세범칙위원회가 설치되어 범칙조사전환 여부를 판단하도록 하고 있다. 실제 조세범칙위원회가 범칙조사로의 전환을 부결한 사례는 찾기 어렵다.¹⁵⁾

14) 납세자의 거래통장을 찾아낸 조사공무원이 입금된 것은 수익금액이라는 추정을 하면서 그것이 수입금액이 아니라는 확증을 제시하지 않으면 수익금액으로 보는 한편, 출금된 것은 비용이 아니라는 추정을 하면서 그것이 비용이라는 확증을 제시하지 않으면 비용으로 보지 않는 방식의 과세를 하는 것이 그 예라 할 것이다.

15) 오윤, 전게서, p.269 참조

나. 납세자권익보호제도

정부는 1996년 이래 국세기본법에 납세자권익보호를 위한 규정을 확충해오고 있다. 법제적으로 보아 우리의 납세자권익보호에 관한 규정은 잘 정비되어 있지만 다음과 같은 점은 여전히 아쉬움으로 남는다.

현장에서의 세무조사가 종료하면 조사공무원은 납세자에게 과세예고통지를 한다. 과세예고통지에는 과세처분의 내역과 그 사유가 분명하게 기재되어야 할 것이지만 실제 기재되는 것은 포괄적인 것에 그친다. 납세자는 세무공무원의 구두 설명에 의존하여 그 처분사유를 이해할 수 있을 뿐이다. 과세전적부심을 신청하여 외부위원회에 설명하고 그 의견을 받을 수 있게 되는 시점까지도 조사공무원은 그 처분사유를 수정할 기회를 가진다.

세무조사과정은 외부에 공개하지 말아야 한다. 실제 조사과정 중에 정보가 유출되는 경우가 많다. 노출된 세무조사에 임해서는 조사공무원이 공정하게 판단을 내리기 어렵다. 세무조사가 진실보다는 여론상 추정된 사실에 영향을 받게 된다.¹⁶⁾ 세무조사의 과정에서 조사공무원이나 그를 지휘하는 감독관청의 업무상 고의나 과실에 의한 불법행위에 의한 손해는 배상을 받도록 하여야 한다.

임의제출의 요구가 문제이다. 이는 범칙조사로 전환할 수 있는 사안이지만 전환하지 않을 수 있는 방법으로서 임의제출의 방법이 있음을 알리면서 사실상 범칙조사(경우에 따라서는 그보다 더한 정도로)의 효과를 올리는 데 이용될 수 있다.

부실과세를 사전예방이 사후치유보다 사회적 비용부담측면에서 보다 나은 길 일 것이다. 위법부당한 과세로 인해 사업이 망한 납세자가 수년간의 고생 끝에 법원에서 다시 세금을 돌려받는다 하더라도 망한 사업에 따른 손해를 보상받을 길은 없다. 추후 위법부당한 과세로 판단되는 과정에서 성실하게 조사하였음에도 밝혀지지 않았던 사실에 의한 것이라거나 통상적인 조사공무원의 주의력에 의해서라면 알 수 없었던 세법해석에 관한 사항에 의한 부실과세가 아니었다면 그에 따른 부실한 과세에 대한 손해는 배상해 주어야 할 것이다. 개별 조사공무원으로서 조사과정에서 본인이 기울여야 할 주의의무와 그에 적합한 업무처리요령을 숙지토록 하여 safe harbor를 만들어 주고, 부실과세를 방지하기 위해 국세청에

16) 독일에서는 납세자 비밀보호규정을 위반하는 공무원에 대해 민법상 불법행위책임을 묻는다(독일민법 제839조).

legal counsel을 다수 확충하는 것도 방법이다.¹⁷⁾

이런 맥락에서 볼 때 정부가 2010년 납세자권익보호를 전담하는 납세자보호관의 설치에 대해 국세기본법에 근거규정을 둔 것은 적절한 것이다. 납세자권리보호요청제와 납세자보호담당관의 시정요구제를 운영 중이다. 현재 개방직으로 되어 있는 납세자보호관의 직급을 상향조정하는 등 조금 시간을 두고 독립성을 강화하는 방향으로 발전시켜 나가야 할 것이다. 과세당국으로서도 자신의 할 수 있는 일의 한계를 보다 독립적인 기관으로부터 제시받는 것이 장기적으로 보아 정세행정의 발전을 도모할 수 있는 길이 될 것이다.

4. 결론

본고에서 필자는 납세자의 성실납세의 중요성을 강조하고 이를 확보하기 위한 정부의 여러 수단을 검토하고 그 수단의 운영과정에서 발생할 수 있는 납세자의 권익침해의 가능성에 대해 조감하고 조세법적 관점에서 개선방향을 제시하였다.

성실납세는 납세자의 올바른 세법인식에서 비롯한다. 이 점에서 복잡다단하기 이를 데 없는 세법령을 보다 알기 쉽게 개정하는 작업이 어느 정도의 성과를 보이고 있는 점은 고무적이다. 보다 과감하게 납세자 입장에서 세법령 체계를 보완하는 노력이 전개되기를 기대해본다.¹⁸⁾

납세자의 탈세나 조세회피를 적발하여 올바로 세금을 매기는 일은 매우 중요하다. 그러나 비록 성실신고를 하지 않은 경우라 하더라도 그것을 이유로 실질에 괴리하여 과세하는 일은 최소화하는 것이 바람직하다. 영세사업자를 위해 운영 중인 간이과세제도는 다단계세율에 의한 일반과세제도로 전환하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

탈세를 방지하고자 하는 수단으로서 사용되는 가산세가 과잉한 수준으로 적

17) 오윤, 전계서, p. 270 참조

18) 참고로 미국에서도 우리의 납세자보호관에 해당하는 National Taxpayer Advocate는 의회에 대한 업무보고에서 납세자권익보호를 위한 제1의 과제로 세법령 단순화를 들고 있다(National Taxpayer Advocate, 2012 ANNUAL REPORT TO CONGRESS(Executive Summary), p.2 참조).

용되어서는 곤란하다. 스스로의 신고에만 영향을 미치는 영역에서 성실신고를 유도하기 위해 도입한 제도에 대해서는 그것을 이용하지 않는 경우에 대해 가산세를 부과하는 것보다는 그것을 이용하는 데 대해 지원을 하는 방식으로 제도를 개선할 필요가 있다.

탈세범의 범주에 거래를 위장하는 방법을 사용한 경우까지 포괄하도록 한 법 개정이 있었는데, 그에 상응하게 정직한 거래를 하도록 집행기준을 보다 분명히 하여야 할 것이다. 이 경우에 대해 탈세범으로 처벌하는 이외에 거래를 실질에 어긋나게 의제하여 결과적으로 비합리적인 수준의 많은 세금을 부담하게 하는 규정들은 폐지하여야 할 것이다.

과세관청의 권유에 의한 수정신고는 사실상 부과처분과 다를 바 없는 경우가 많으므로 그에 상응하는 권리구제수단이 허용되어야 할 것이다.

세무조사의 실적이 다다익선이기만 한 것은 아니다. 국세청의 세무조사는 납세자의 신고성실도 제고를 궁극적인 목적으로 하여야 한다. 그 결과 조세갭이 줄어들면 좋은 것이다.

세무조사의 과정에서 발생할 수 있는 납세자권익침해의 가능성은 앞으로도 지속 발견될 수밖에 없을 것으로 보인다. 그 때 그 때 발견되는 제도적 모순점을 해소해가면서도 납세자의 애기를 들어주는 기관이 독립적으로 활동할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 아울러 부실과세의 예방을 위해 legal counsel 제도를 도입할 필요도 상존한다.

토론

조 세 정 책 토 론 회

토론 1

안종범

새누리당 국회의원



1. 세입확충과 증세의 차이

- 증세는 세율을 높이거나 새로운 세목을 도입하는 등의 사전적 의미로서, 사후적 의미인 세수확충과는 구분되어야 함.
- 증세는 사후적으로 세수가 늘어나는 것을 의미하는 것이 아님.
 - － 세율을 인상하여 경제활동이 위축되는 효과가 더 크게 나타날 경우에는 오히려 세수가 감소할 수도 있음.
 - ＊ 미국 레이건 정부의 감세정책 목적: 세율을 인하함으로써 투자가 늘고, 고용이 늘어 사후적으로는 세수가 증대
- 박근혜 정부의 세입확충 방안 중 최후의 수단이 증세
 - － 과세기반이 좁다는 문제를 바로잡지 못한 상황에서 단순히 세율을 인상할 경우에는 현재까지 성실하게 납부하는 납세자에게만 계속해서 부담이 증가할 것이며, 세수 증대 효과는 미미할 것임.
 - － 여전한 탈세와 체납풍조, 계속되는 대규모의 조세지출(비과세·감면), 금융소득 등 세금부과가 취약한 부분에 대한 과세기반 확대가 우선시 되어야 하고, 소득과세 정비, 국세행정개혁 등이 함께 고려되어야 할 것임.
 - － 이러한 과제를 먼저 달성한 후에 증세를 시행해야만 적절한 효과를 얻을 수 있음.
 - － 즉, 증세는 모든 방법을 동원하여도 세입확충이 불가능할 경우에 고려되어야 하는 최후의 방안

2. 지하경제 양성화

- 탈세의 여지를 줄이고, 여전히 줄어들지 않는 체납을 축소할 필요
 - － 역대 정권은 출범하자마자 탈세와의 전쟁을 선포했고, 세무조사 강

화, 세무공무원 확충 등을 실시하였지만, 그 효과는 미미

- 정보화 시대인 현재는 정보를 통해 탈세나 체납을 막을 여지가 상당히 있음.

⇒ ‘정부 3.0 : 정보의 공개·공유·협력’을 통해 달성

- FIU 정보를 국세청과 공유, 국세청과 관세청의 정보를 공유하는 등 기관간 정보 공유를 통한 지하경제 양성화 여지가 상당한 수준
- 금융거래 전반에 걸쳐 불법의 여지가 있는 부분을 포착하여 탈세 및 체납 축소에 활용
- 국세청의 역외탈세 정보, 관세청의 외환사범 및 관세 탈세에 대한 정보 등을 서로 공유하여 탈세 및 체납 축소 가능
- 이 외에도 신용보증기금 등 여러 기업을 대상으로 하는 기관의 정보를 공유하여 활용하는 것도 필요

3. 비과세·감면 축소 및 정상화

- 비과세·감면제도는 각 제도의 효과 등을 엄밀히 평가하여 중복 및 누수가 발생하지 않도록 제로 베이스에서 검토할 필요
 - 비과세·감면제도 도입은 상대적으로 쉬운 반면, 종료는 어려워 계속된 일몰연장이 이루어지는 상황
- 이러한 비과세·감면제도의 정비를 위해서는 정부의 노력도 중요하지만, 국회의 노력이 더욱 중요한 시점
 - 비과세·감면이 과거에는 정부입법을 통해 도입된 것이 많았지만, 최근에는 의원입법이 훨씬 많은 상황

- 현재 정부(기획재정부)는 조세개혁추진위원회를 발족하여 비과세·감면제도의 구체적인 방향을 설정한다고 밝힘.
- 국회 기획재정위는 조세개혁소위원회를 구성, 조세체계 전반의 나아갈 방향을 설정하고자 함.
 - － 그 중, 비과세·감면제도의 사전, 사후 평가에 대한 방법 및 방향을 제시하여 향후 비과세·감면제도 도입 및 종료에 활용하는 방안 등을 고려
 - － 향후, 정부나 국회의 비과세·감면제도 도입 및 종료에 대한 일정한 원칙을 제시할 계획

4. 금융소득 과세 정상화

- 소득과세 대상 중에 상대적으로 적은 세금이 부담되었던 금융소득에 대한 과세를 정비할 필요
- 금융소득에 대한 과세 정상화를 비롯한 다양한 소득에 대한 과세를 전반적으로 정비하여 공정하고 효율적인 납세환경을 조성할 필요
 - － 각 부문별 소득 및 과세대상의 균형을 맞추기 위한 조정이 필요

5. 소득과세 정비

- 근로소득자 중 약 40%가량이 과세미달자로 미국이나 일본과 같은 선진국에 비해 2배 수준임. 종합소득세 및 부가가치세 신고자 중에서도 세금을 내지 않는 면세자들의 비율이 과다한 실정임.

- 소득세제 정비 방안
 - － 개인소득세 각종 공제항목의 실효성 제고 및 공제제도 단순화를 위한 공제제도 개선 및 법인소득세의 비과세감면 개선이 필요
 - － 근로장려세제(ETC)와 국민기초생활보장제도의 연계 등 소득세와 복지제도의 연계체계 구축
 - － 소득세제에 있어 납세자의 실질적인 조세부담을 줄이되 고소득층에는 상대적으로 많은 소득세를 부담하도록 하는 물가연동제도 도입을 검토
 - － 저출산 대책의 한 방편으로 결혼 및 출산장려를 위한 부부합산 과세 등을 고려하고 개인소득세제 과세단위 개선

6. 국세행정개혁

- 탈세, 세무비리, 납세불편 등의 문제는 오랫동안 지적되어 왔고, 이를 해소하기 위한 국세행정개혁이 이뤄져야 할 필요가 있음.
- 세정 투명화 방안
 - － 외부감사위원회 구성을 통한 세정 투명화
 - － 선진 세무조사 기법에 대한 추가적인 고려를 통해 과세투명성 및 세원확보를 도모할 수 있을 것으로 사료됨.
 - － 미국의 우수 사례로 주목 받는 NRP(National Research Program)등과 같은 프로그램을 개발하고 활용하여 성실신고와 탈세 예방을 지속적으로 유도해야 함.
- 세무조사의 경우, 선정기준을 합리화하고, 조사 시 자의적 선정을 사전에 차단
- 납세서비스 개선을 위해 서식간소화 등을 통해 납세비용 경감 필요

조 세 정 책 토 론 회

토론 2

김현미

민주당 국회의원



□ 거시 경제 현황

- 경제력 집중의 심화로 인해 양극화는 커지고 있으며 저출산·고령화 사회로의 본격 진입으로 경제성장률은 계속 하락하고 고용창출력은 약화되어 재정수지의 세수 악화로의 악순환이 심화.
- OECD최근 보고서에 소득 불평등을 나타내는 지표인 10분위 배율에서 34개 회원국 중에서 9번째를 차지하여 한국의 소득 격차가 큰 나라임이 다시 입증.
- 최근 박근혜 대통령이 주재한 국민경제자문회의에 보고된 KDI, SERI, 골드만삭스, 맥킨지 등 4곳이 작성한 보고서에서도 이런 점을 지적하고 있음.

□ 국가 재정 현황

- 이명박정부의 100조원 규모의 부자·대기업 감세정책과 22조원 규모의 4대강 사업 졸속 추진과 같이 방만한 재정운용으로 국가재정의 건전성 크게 악화.
- 참여정부 5년간 관리재정수지 적자 규모는 18조원, 이명박 정부에서는 561% 증가한 102조원. 이로 인해 480조원에 달하는 국가채무와 493조원의 공기업 부채 기록.
- 이명박 정부에서 공언한 균형재정 2015년 달성 약속은 박근혜 정부의 추경 심사 과정에서 빈말로 드러났으며 박근혜정부의 5년간 관리재정수지 전망도 다음 표와 같이 국회예산정책처 분석과는 상당한 차이가 있음.

구 분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
(당초) 정부 예산 (2012년)	-14.3조 (-1.1%)	-4.7조 (-0.3%)	-1.0조 (-0.1%)	2.2조 (-0.1%)	8.3조 (0.5%)
추경 정부 예산 (2013년 4월)	-14.3조 (-1.1%)	-23.4조 (-1.8%)	-5.5조 (-0.4%)	-4.8조 (-0.3%)	-0.7조 (-0.0%)
국회예산정책처 추경예산안분석 (2013년 4월)	-17.4조 (-1.4%)	-23.2조 (-1.8%)	-29.7조 (-2.1%)	-27.5조 (-1.8%)	-27.6조 (-1.7%)
국회예산정책처 장기재정전망 및 분석 (2012년 6월)	-16.2조 (-1.24%)	-15.9조 (-1.14%)	-18.3조 (-1.23%)	-19.7조 (-1.25%)	-22.6조 (-1.35%)

※ 출처 : 대한민국정부, 국회예산정책처

- 이에 따라 국가채무도 지속적으로 증가할 것으로 보임. 특히 박근혜 대통령의 대선공약 실천에 약 300조원의 어마어마한 재원이 필요할 것으로 예상되어 국가채무관리에 비상등이 켜져 있는 상황.

구 분	금 액	지출 소요 주요내용
국정 과제	134조 5천억원 (대선공약)	편안한 삶 28.3조원, 교육 18.8조원 여성 22.5조원, 농어촌 4.4조원 등
지방 공약	약 150조원 (대선공약)	수도권 광역철도 GTX 14조원 동남권신공항 10조원 호남 KTX 연장 2조 3천억원 중부내륙철도 고속복선화 1조 9천억원 등
2013년 추경	16조원 (정부 발표)	추경에 따른 국채 발행예정액

합계 : 300조 5천억원

- 기획재정부가 최근 공약가계부에서 대선공약 달성을 위한 국정과제 이행에 필요한 재원 조달 대책 규모로 134.8조원을 최종 확정.
- 전체 재원의 36%에 해당하는 48조원은 직접적 증세 없이 비과세 감면 정비, 지하경제 양성화, 금융소득 과세 강화 등을 통해 조달하겠다고 발표.

- 하지만 직접적 증세는 아니라고는 하지만 결국 누군가는 부담해야 하는 증세임에는 틀림없음.
- 비과세 감면제도 정비와 관련해서도 역대정권마다 언급되었으나 아래 표에서 정리된 바와 같이 실제로 효과는 미미하였음.

	국민의 정부		참여 정부		이명박 정부	
	전체	평균	전체	평균	전체	평균
국세감면액(조원)	60	12	100	20	149	30
연간 국세감면율 (변동)	12.1% (10.2%→12.4%)		13.2% (13.2%→12.5%)		14.1% (14.7%→12.8%)	

자료: 국회예산정책처

- 2010년 일몰도래 비과세 감면은 50개중에서 14개 폐지하였지만 15개 신설하여 오히려 증가하였으며, 11년에는 42개 일몰 도래했는데 7개 순증, 12년에는 103개 일몰도래 중 21건만 종료되었음. 일몰도래한 것 중에서 폐지한 것도 정부가 효과가 없거나 실효성 없는 것들만 정리되었음.
- 국회예정처가 장기적인 관점에서 국가 재정을 분석한 ‘50년 장기재정전망 및 분석’ 보고서에서 65세 이상 인구비중이 20%를 초과하여 초고령 사회로 진입하는 2026년 전에 과감하고도 근본적인 세제개편을 요구하고 있음.

□ 바람직한 세제 개편 방향

- 더 이상 수출 중심으로 과거와 같이 성장하는데 한계에 달한 한국 경제는 내수 기반을 확충해서 경기 변동성을 축소시켜야 하는 과제에 직면. 내수 중심 경제 운용으로 가능한 경기 변동성 완화가 장기적으로 경제성장 뿐만 아니라 분배 및 빈곤해소에 긍정적인 영향을 줄 것임.
- 이는 복지 확충과 고용 확대를 통한 사회안전망 구축을 통해서 달성가능하고 건전한 국가 재정이 있어야 가능함.

- 기재위 제1차 추경 부대의견에서도 대기업과 고소득자에 대한 세부담 강화 등 세제개편을 통한 재정건전성을 강화하는 방안을 검토하고 보고하도록 요구한 바 있음.
- 민주당도 지속적으로 재정건전성 확보를 위하여 고소득자 및 재벌 대법인에 대한 과세형평성 회복을 주장했으며 일부 비과세 감면 항목 중 대기업에 혜택이 집중되는 사항에 대한 시정을 요구하고 있음.
- 먼저 38% 적용 최고세율 구간을 ‘3억초과’에서 ‘1.5억원 초과’로 하향조정하고 동시에 근로소득공제율을 축소하는 소득세제 변경을 통해 소득세의 기능 정상화를 주장하고 있음. 이에 대해 국회 예정정처는 ‘1.5억 초과’에 대해 38% 세율만 적용 시 5년간 총 1조 9,281억원(평균 3,856억원), 1.5억 초과에 대해 38% 세율과 근로소득공제 축소 동시 적용 시 5년간 총 3조 9,599억원(연 평균 7,920억원)의 세수가 늘어 날 것으로 추정.
- 그리고 대기업에 대한 감세 철회를 통해 실효세율 적정화를 요구하여 왔음. 참여정부 말기인 2007년까지는 ‘1억원 초과’ 구간에 25% 세율을 적용하였으나 이명박 정부에서 우리 기업들의 세계적인 경쟁력 강화와 투자 활성화를 위해서 법인세 인하를 단행. 현재 과표 2억원까지는 10%, 2억~200억 구간은 20%, 200억 초과는 22% 과세하는 방식으로 변경. 하지만 우리의 법인세율이 다른 선진국에 비해서 결코 높은 것은 아니고 OECD국가 평균(25.5%)에 비해서도 낮은 상황. 게다가 세율 인하와는 무관하게 대기업의 투자는 지체되고 고용창출 효과도 기대만큼 이뤄지지 못하고 있음. 이에 2억원 ~ 500억원 구간 신설과 22% 과세를 하고, 500억원 초과에 대해서는 25% 세율 적용하는 방안을 제시하였고 이에 대해서 국회 예정정처는 5년간 총 25조 5,300억원(연 평균 5조 1,100억원) 세수효과가 있을 것으로 분석.
- 이와 더불어 최저한세율 추가인상도 필요하다는 입장. 작년 100억~1,000억 구간에 대해서 11%에서 12%로, 1,000억 이상 구간에 대

- 해서 14%에서 16%로 인상한 바 있음. 국세청 분석(2011년 자료 바탕)에 의하면 1000억 이상 구간에 대해 2% 최저한세율 인상 시 약 9,500억의 세수효과가 있는 것으로 추정.
- 그 외 대기업에 대한 R&D지원 축소 및 고용창출투자세액공제의 기본공제를 완전 폐지하고 추가공제는 확대하는 입장을 견지하고 있음. 감사원이 “기업 R&D투자 조세감면실태 등에 대한 감사”에서도 지적하였지만 각 부처가 기재부에 제출하는 비과세 감면의 조세감면평가서의 객관성이 미흡하여 지원이 실제 성과로 나타나는 비율이 저조하다는 비판이 있음. 따라서 민간에 직접 지원하는 국가연구개발사업과 연결하여 종합적인 지원체계를 마련하여 국가재원을 효율적으로 사용해야 할 것임.

조 세 정 책 토 론 회

토론 3

현진권

한국재정학회장



- 박근혜 당선인은 복지공약을 실현하기 위해 여러 가지 재원확보를 위한 정책수단을 발표하였으며, 대표적 정책이 탈세 양성화, 비과세 및 감면 축소임.
 - 탈세 양성화와 비과세 및 감면축소 정책은 과세기반(tax base)를 넓히는 정책임
- 전체 필요한 복지재원 134.5조원
 - 세출절감: 81.5조원
 - 세입증액: 53조원
 - * 비과세 감면 48조원, 공공부문 개혁 5조원

□ 비과세 및 감면

- 용어정리가 필요
 - 정부는 비과세 및 감면을 폐지하면서, 증세가 없다고 발표. 바른 용어사용이 필요함.
 - ‘세액 = 과세기반 × 세율’에 의해 결정되므로, 과세기반을 높이거나 세율을 높이거나 모두 세부담을 높이는 것이며, 증세정책임.
 - 정부는 세율을 올리지 않는 것을 증세가 없다고 하는데, 이는 잘못된 표현. ‘증세가 없다’가 아닌 ‘세율인상이 없다’ 혹은 ‘세율인상으로 인한 증세가 없다’고 해야. ‘과세기반 확대에 의한 증세는 있음’
- 국세감면 현황
 - 2012년 총 29.7조원에서 57% 서민 중산층, 중소기업 지원, 39% 고소득층 대기업에 지원

1) 비과세 및 감면을 보는 시각

- 조세정책의 의미: tax incentive
 - 비과세 및 감면을 없애자 ⇨ 조세는 특정목적을 위한 정책수단이 아니다?
 - 신고전투자이론(neoclassical investment theory)

2) 대기업 및 고소득자에 대한 편중문제

- 소득이 발생하는 계층, 많이 발생하는 계층에 more tax incentive가 자연스러움
 - tax incentive에 민감하게 반응하는 계층일 따름.

3) 조세지원책은 공공선택학적 관점에서 봐야

- 조세지원 정책은 행정부가 아닌, 국회에서 결정
 - 정치권은 표에 의해 행동하므로, 사적이익 추구는 당연한 행위
 - 정치인의 사적추구할 수 있는 여지는 많음: logrolling, agenda control
- 미국의 1986년 세제개혁도 ‘넓은 세원, 낮은 세율’ 정책방향이었으나, 한해가 지난 후에 유효세율은 더 높아졌음.
- 국회의 조세지원 입법결과를 통해 정치인들의 사익 추구행위에 대한 실증연구 필요
- 정부 정책발표 후의 국회동향
 - 3월 27일: 국회에 계류중인 비과세 감면확대 법안, 조세특례제한법 개정안 63개, 올해 일몰로 끝나는 항목 44개

- 일몰조항 연장법안: 택시사업자에 대한 부가세 경감, 민주당 안민석 의원 대표발의
 - 권은희 새누리당 등 3건에 대한 연장법안: 현금성 결제, 사회적 기업과 장애인 표준 사업장, 중소기업에 취진하는 청년 취업자
- 과연 이들 조항들이 폐지될수 있을까?

올해 일몰하는 주요 비과세 · 감면 항목

	(단위: 억원)
재활용 폐자원 부가세 매입세액 공제	7375
에너지 절약 시설투자 세액공제	2957
택시 사업자 부가세 경감	1576
현금영수증 사업자에 대한 과세특례	1082
연구 인력개발 준비금 손금 산입	976
기업 어음제도 개선을 위한 세액공제	393
환경보전시설 투자에 대한 세액공제	389

자료: 기획재정부, 조세연구원

- 실증분석:
- 어떠한 자료를, 어떻게?
 - 국회가 힘을 가질수록, 조세지원액은 늘어날 수 밖에 없다.

□ 탈세

1) 탈세규모에 대한 맹신

- 한국의 탈세규모
 - Buehn and Schneider (2012): 한국 28.3% (1999), 25.6% (2007)
 - * 신용카드 정책의 효과를 감안할 때, 신뢰성 의문
 - 지출함수 추정을 통한 분석: 자영자와 근로자의 신고패턴 차이를 근거로

- 탈세규모 추정은 국세청 만이 할수 있음.
 - 미국의 TCMP를 통한 추정치: tax gap 추정치

2) 탈세를 보는 시각

- 탈세행위는 윤리문제가 아니며, 경제유인의 문제로 봐야 함.
 - 탈세는 합리적인 경제행위임.
 - Allingham and Sandmo(1972)의 seminal paper를 통해 경제학의 연구분야
- 선진국도 탈세가 존재함.
 - 가장 낮은 스위스 8.1%, 가장 높은 국가 볼리비아 63.5%, 111개국 평균 30%
 - 한국은 평균보다 조금 낮은 수준임. 결국 탈세수준은 그 나라의 제도수준과 조세문화에 의해 결정됨.

3) 탈세방지를 위한 정책수단과 정치적 결정

- 세무조사 강화
 - 조사대상 선정비율: 한국, 법인 1%, 개인 0.1% / 미국, 1.33%, 0.24%
 - 조사강도: 추정액 / 징수액 (% , 2006년 기준): 한국 4.28%, 일본 1.63%, 프랑스 3.04%, 독일 4.46%, 영국 0.69%, 미국 1.16%
 - 세무조사의 신뢰성 없이는 효과적 수단이 어려움
- 부가가치세 간이과세제도 폐지
 - 근본적 제도개혁 필요: 가능할까?

조 세 정 책 토 론 회

토론 4

김종수

중앙일보 논설위원



□ 지속가능한 재정운용과 조세정책

- 현재의 재정운용 여건은 저성장 기조가 고착화되는 가운데 세수는 줄고 복지지출 등 재정지출 수요는 커지고 있는 것으로 볼 수 있음. 이런 상황에서 지속가능한 재정운용은 가급적 재정 건전성을 유지해나가는 것임. 즉 장기적인 재정운용 방향을 건전성 유지에 두고 예산편성과 조세정책을 운영해나가야 할 것임.
- 건전성을 유지하기 위한 재정운용의 원칙은 재정수입 내 지출, 즉 균형예산을 추구하는 것임. 그러자면 예산편성에서도 세입추계를 한 후에 그 범위 내에서 세출예산을 맞추는 방식이 바람직함.
- 조세정책은 이러한 원칙 하에서 세수확보와 세제를 통한 각종 정책목표 달성이라는 목적에 따라 추진해 나가야 함.
- 이런 점에서 최근 박근혜 정부 출범과 함께 제기된 공약이행 재원 마련을 위한 세제·세정 강화 방안은 재정운용의 원칙에도 어긋나고 장기적인 재정건전성 유지에도 부정적인 영향을 줄 우려가 큼. 즉 이미 국회동의를 받아 확정된 당해 연도 예산과는 별도로 공약사업예산을 회계연도 중간에 반영하는 것은 예산 국회동의제의 취지에 어긋나거니와, 변경된(확대된) 재정지출 소요에 맞춰 세제개편과 세정강화를 통해 세수증대에 나서는 것은 기업과 가계의 예측가능성을 떨어뜨려 조세제도의 안정성을 크게 해치는 처사임.

□ 비과세·감면제도의 정비

- 이른바 누더기 세제로 통칭되는 비과세·감면제도의 정비는 그간 역대 정권에서 줄곧 추진해왔지만 아직 성과가 미흡한 상태임. 혜택을 받는 계층의 이해가 첨예하게 걸려 정치적으로 감당하기 어려웠기 때문. 그럼에도 최근 기재부가 상당한 정도 제도정비를 이룬 것은 높이 평가할 만함. 앞으로도 세제의 단순화를 위해서는 비과세·감면제도를 계속 축소해나가야

할 것임.

- 다만 공약이행 재원마련 등 세수를 늘릴 목적으로 비과세·감면 제도를 축소하는 것은 바람직하지 않을뿐더러 세수증대 효과도 제한적일 것임.
- 비과세·감면제도는 특정 정책목표 달성을 위한 세제 면에서의 지원수단으로 활용되어 왔으나 이제는 발상을 바꿔 세제지원을 대폭 줄이거나 없애고, 세금은 다 내되 필요한 지원은 명시적인 보조금 지급이나 금융지원의 형태로 전환하는 것이 바람직. 비과세·감면제도(특히 농림어업용 기자재와 석유류)를 유지하는데 들어가는 행정비용과 오·남용을 막고, 지원규모와 효과를 투명하게 알 수 있도록 하겠다는 세제를 통한 비과세·감면 보다는 보조금과 금융지원이 효과적임.
- 대기업 지원비중이 큰 임시투자세액공제/고용창출투자세액공제, R&D비용세액공제 등은 축소할 경우 세수증대에 일시적으로 도움이 될 수 있겠지만, 그 결과 기업의 투자나 R&D에 미치는 효과와 그로 인한 누적적인 생산(소득) 감소 효과 및 중장기적인 세수감소 효과 등을 면밀히 검토할 필요가 있음.

□ 지하경제의 양성화

- 지하경제의 양성화는 탈세 방지와 조세정의의 실현을 위해 지속적으로 추진할 필요가 있음. 그러나 그 방법은 세정 강화(세무조사 확대)보다는 제도개선을 통해 세원노출 범위를 확대하는 것이 바람직(김유찬 교수 발제에 전적으로 동의).
- 다만 지하경제 양성화 역시 비과세·감면제도의 정비와 마찬가지로 세수 확보 목적으로 추진하는 것은 바람직하지 않고, 효과도 제한적일 것임.
- 지하경제의 규모는 정의에 따라 GDP의 15-25%로 추산되는데 북유럽 선진국들의 경우 GDP의 14~15%대인 점을 감안하면 우리나라의 경우 20% 미만 수준이면 상당히 양호한 상태. 즉 아직 양성화해야할 지하경제활동

이 상당히 있지만, 노력해도 양성화하기 어려운 영세사업자와 소상공인들의 현금거래가 대부분임. 그렇다면 세무조사 강화로 이를 양성화하더라도 징세비용과 조세협력비용의 증가라는 현실적인 제약과 함께 세수증대 효과는 제한적일 것임. 이런 종류의 지하경제는 여러모로 지상경제와 연관된 부수적인 경제활동인 경우가 많고 세금을 내지 않아야 겨우 수지가 맞는 영세사업자의 경우 세금을 제대로 걷기 시작한 순간 그러한 경제활동은 사라질 것임. 세금을 물려야할 대상이 없어짐에 따라 일회적인 세수에 그칠 공산이 큼.

□ 지속가능한 세수 증대방안

- 증세 없는 복지재원 조달방안으로 예산절감 및 전용, 비과세·감면 축소, 지하경제 양성화 등이 거론됐으나 모두 한계가 있고, 근본적으로는 증세(세율 인상)와 마찬가지로의 효과. 어디서 재원을 염출하느냐에 따라 부담의 주체가 달라질 뿐.
- 일반적으로 세율을 올리거나 세정을 강화하면 일시적으로 세금을 더 걷을 수 있을지 모르지만 중장기적으로 경제활동을 위축시키고 절세 동기를 키워 세수를 도로 줄이는 경향이 있음. 세수의 상관성은 세율 인상이나 세정 강화보다 성장률이 더 큼(이에 대한 학계의 면밀한 실증분석이 필요). 노무현 정부시절 도입한 종합부동산세의 세수 추이를 보면, 땅값과 집값이 오르면 세수가 늘어났지만 부동산 경기가 침체되면서 세수가 급격히 줄었음. 경제가 나빠지면 아무리 세율을 올리고, 세정을 강화해도 세수가 줄어들 수밖에 없음. 더 걷으려면 더 걷을 세금이 없는 것임.
- 당장 2%대로 성장률이 추락한 지난해 국세 징수액은 계획보다 2조8000억원이 부족했고, 올 1분기에도 세수가 8조원 가까이 부족한 실정. 이런 식이라면 국회가 통화시킨 추경예산에도 불구하고 올해 세수부족분을 메우기 어려울 전망이다. 결국 전체 세수를 늘리는 유일한 길은 성장률을 높여 세금을 물릴 수 있는 과세대상을 늘리는 것임.

- 재정운용 면에서도 이러한 현실을 감안해 무리하게 공약이행 재원 확보에 나설 것이 아니라 공약의 실행가능성과 우선순위를 전면 재조정할 필요가 있음.

조 세 정 책 토 론 회

토론 5

박용주

국회예산정책처 경제분석실장



1. 비과세·감면 정비의 어려움

- (조세지출 폐지의 어려움) 효과성·형평성 등이 낮은 비과세·감면을 축소해야 한다는 논의는 많으나, 실제 제도의 존폐여부는 효과성보다는 조세저항의 강도에 영향을 많이 받음
 - 조세지출의 수혜자 집단이 이익집단 성격을 가질수록, 조세지출의 존속기간이 길수록, 감면규모가 클수록 조세지출은 쉽게 폐지되지 않고 존속될 가능성이 높음(Post and Pierson, 2005)
- (일몰 연장 관행) 일몰 시한이 도래한 조세지출항목의 경우, 2009~2012년 금액기준으로 평균 92.6%가 연장되어옴
 - 행정부는 2013년 일몰 도래 항목(1.7조원)에 대해 원칙적 종료를 제시하고 있으나, 이 항목들의 평균연장횟수는 1.3회, 평균존속기간은 6.6년임
 - － 2012년 일몰도래항목(9.4조원)의 평균연장횟수는 2.6회, 존속기간은 9.6년

[표 1] 일몰도래 조세지출 항목의 연장 현황

(단위: %)

	2009	2010	2011	2012
$\frac{\text{일몰연장 조세지출 금액}}{\text{일몰도래 조세지출 금액}}$	89.9	94.4	87.7	98.3

주: 잠정치

자료: 국회예산정책처

[표 2] 2013년 일몰이 도래하는 조세지출 중 존속기간이 6년 이상인 항목

(단위: 억원, 회, 년)

항목	조문	2013예산	존속기간
연구 및 인력개발준비금의 손금산입	조특§9	976	16
회사택시사업자 부가가치세 납부세액 경감	조특§106의7	1,576	15
재활용폐자원등 부가가치세 매입세액공제특례	조특§108	7,375	15
해저광물자원개발을 위한 과세특례	조특§140	40	15
공장자동화 물품에 대한 관세감면	관세§95①4	34	14
철도용품 관세감면	조특§118①	-	14
신·재생에너지의 생산용/이용기자재 관세경감	조특§118①3	147	14
에너지절약시설투자에 대한 세액공제	조특§25의2	2,957	13
기업의 어음제도 개선을 위한 세액공제	조특§7의2	393	13
금지금거래 부가가치세 과세특례	조특§106의3	141	12
현금영수증사업자/현금영수증가맹점 과세특례	조특§126의3	1,082	10
환경오염방지 물품에 대한 관세감면	관세§95①1,2	102	9
창업자금에 대한 증여세 과세특례	조특§30의5	12	8
선박투자회사에 대한 과세특례	조특§87의5	31	8
환경보전시설 투자에 대한 세액공제	조특§25의3	389	6
가업승계에 대한 증여세 저율과세	조특§30의6	150	6
자가물류시설의 양도차익에 대한 법인세 과세특례	조특§46의4	1	6

주: 잠정치임. 일부 항목의 경우, 전체 조문이 일몰이 도래하는 것이 아니나, 금액은 항목별로 구분이 되어 있지 않아, 전체 조문에 대한 금액임(예: 연구 및 인력개발준비금의 손금산입)

자료: 국회예산정책처

2. 조세감면에 대한 성과관리 제도 효율화 방안

□ 조세지출도 간접적인 재정지출에 해당. 직접적인 재정지출사업의 추진여부를 판단하기 위해 사전에 예비타당성조사를 실시하는 것과 마찬가지로 조세지출에 대해서도 효과성, 재원조달방안 등에 대해 사전에 면밀히 검토하여 도입 여부를 결정할 필요

- 현재 500억원 이상 대규모 개발사업에 대해서는 우선순위, 비용대비 효과성, 재원조달방안 등을 사전에 검토하여 사업추진 여부를 판단

- 2013년부터 조세지출(비과세·감면)에 대한 성과관리제도(성과목표관리 → 자율평가 → 심층평가)를 도입
 - 「조세특례제한법」 개정안이 국회에서 통과(2012.12.28)
- 2013년부터 시행중인 조세지출 성과관리 제도는 기존의 운영제도와 큰 차이가 없어 실효성이 의문
 - (기존의 조세감면 평가서 및 건의서) 이미 「국가재정법」 제88조제2항에 따른 ‘국세감면사전제한제’ 및 「조세특례제한법」 제142조에 따른 ‘조세감면 평가서 및 건의서’가 조세감면 제도의 방만한 운용을 방지하기 위해 행정부처 내부 통제장치의 일환으로 도입·운용되고 있었음
 - － ‘조세감면평가서’는 조세지원실적, 조세지원 전후의 경제적 효과 비교, 조세지원이외 재정·금융 등 지원실적 등의 내용이 포함되어 있으며, 이러한 내용을 바탕으로 ‘조세지원제도에 대한 총괄적 평가’를 표기하도록 되어 있으나, 대부분 ‘연장, 존속’ 등의 메모형식으로 남겨져 있음
 - 성과관리 제도에서도 “목적, 세출예산과 대체가능성, 정책 대상자, 수혜자, 총규모, 기대효과, 선행연구” 항목에 대해서 조세연구원이 해당 부처의 평가를 지원하는 내용이 포함되었으나, 내용면·형식면에서 기존과 크게 다르지 않음
 - － (내용) ‘조세감면평가서’의 내용과 거의 차이가 없음
 - － (제도운영) 성과평가 전담기관인 조세연구원 등이 객관적 역할을 수행한다고 하더라도, 객관적 수치에 근거해 제도의 존폐여부를 판단하기 위해서는 유관기관이나 국세청의 기초 자료가 정확해야하는데, 기초 자료가 현행보다 구체적이지 않다면 현행 조세감면평가서 운영제도와 크게 다를 바 없음

- 또한, 현재 비공개로 운용되고 있는 조세감면 평가서 및 건의서를 외부에 공개하는 방안을 제도화하는 한편, 조세감면 항목에 대한 각 부처별 총량관리를 의무화하는 등 **제도운용의 내실화 방안이 적극 강구되어야 할 것임**

3. 조세지출 현황 통계에 대한 정비

- 조세감면에 대한 제대로 된 평가를 위해서는 감면 대상의 적절성(**targeting**), 수혜대상의 분포 등을 정확히 파악할 수 있도록 조세지출 현황에 대한 통계정비가 선결될 필요
- (국세감면율의 비일관성) 추계방법의 변경효과를 감안할 경우 국세감면율은 실제로 증가추세
 - 행정부 자료에 따르면, 금융위기 극복과정의 일시적인 증가를 제외하면, 국세감면율은 2007년 12.5%에서 2013년 12.1%로 감소
 - 그러나 이는 조세지출 추계액의 산출방식의 변경에 따른 결과이며, 최근 자료에만 반영된 추계방법 변경의 효과를 과거자료까지 소급해서 적용할 경우 국세감면율은 **증가(2007년 11.7%→2013년 12.1%)**
 - 행정부는 「2013년 조세지출예산서」부터 소득공제 항목의 국세감면액 추계시 실효세율 적용방식을 변경(평균 실효세율 → 소득규모별 실효세율)하였으며, 이에 따라 2011~2013년 조세감면액이 기존 방식에 비해 6.1~7.3% 하락
 - 시계열 자료의 연속성 확보를 위해 2010년 이전 조세지출 규모를 재계산하면, 2007년은 12.5%에서 11.7%로 하락

[표 3] 국세감면율

(단위: %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
기획재정부 발표	12.5	14.7	15.9	14.4	13.3	12.8	12.1
NABO 재추정	11.7	13.8	15.0	13.6	13.3	12.8	12.1

주: NABO 재추정 수치는 2007~2010년에 대해 재추정한 것임

자료: 국회예산정책처

□ (분류체계) 국세감면액에 대한 수혜자별 분류기준이 불명확하고, 이에 대한 정보가 제한적으로 제공되고 있어 분류기준의 적합성에 대한 평가가 어려움

- 기획재정부는 「2013년 조세지출예산서」부터 서민·중산층·중소기업 등 및 고소득층·대기업에 대한 조세지출 현황을 별도로 발표하고 있으나, 총액만을 제공할 뿐 분류기준이나 세부 항목에 대한 정보는 불충분하게 제공

4. PAYGO 원칙 실효성 제고

□ 현행법(국가재정법 제87조)에서도 재정수반 법령의 제·개정시 재원조달 방안을 포함할 것을 규정하고 있으나, 동법은 거의 유명무실한 상태임에 따라 실효성을 제고하기 위한 제도개선 필요

- 행정부가 제출한 2012년 소득세법 개정법률안은 2013~2017년 동안 7,250 억원의 세수감을 수반하는 내용인 반면, 구체적인 재원조달 계획이 명시되어 있지 않음([표 5])
 - － 재원조달 계획을 보면, ‘비과세·감면 축소, 과표양성화 노력 및 증세조치’로 세수감소분을 보완하겠다고 되어 있으나, 구체적인 정책이나 수지에 대한 정보가 없어 재정수지 균형 가능성에 대해 평가하기 곤란함

- 현재 국회에 국가재정법 및 국회법 일부개정법률안이 계류중(이만우 대표 발의, 2012.10.30.)
- － 정부 또는 각 중앙관서의 장이 의무지출 또는 재정수입감소를 수반하는 법률안 또는 법령안을 입안하고자 하는 때에는 해당 의무지출의 증가 또는 재정수입의 감소분만큼 다른 의무지출을 감소시키거나 재정수입을 증가시키기 위한 **법률안 또는 법령안을 함께 입안하도록 의무화함으로써 경직성 지출의 무분별한 신규 도입을 방지하고 나아가 재정건전성을 확보하려는 것임**(국가재정법 일부개정법률안 제87조의2 신설 등)

[표 4] 재원조달 방안 명시에 대한 법률

* 「국가재정법」

제87조(재정부담을 수반하는 법령의 제정 및 개정) ① 정부는 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안을 제출하고자 하는 때에는 법률이 시행되는 연도부터 5회계연도의 재정수입·지출의 증감액에 관한 추계자료와 **이에 상응하는 재원조달방안을 그 법률안에 첨부하여야** 한다.

* 「국회법」

제79조의2(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출) ①의원 또는 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의 또는 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를 아울러 제출하여야 한다.

②정부가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제출하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 **이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하여야** 한다.

[표 5] 행정부 제출 2012년 소득세법 개정법률안의 재원조달 계획

- 2012년 이후에도 「넓은 세원, 낮은 세율」의 기조 하에 비과세·감면 축소, 과세기반 확대 및 과표양성화 노력과 함께 세출구조조정 등을 병행 추진하여 재정수지 균형을 유지할 계획
- 금융소득 종합과세 기준금액 인하, 지급명세서 불성실가산세 부과범위 확대, 장기채권 이자소득 분리과세 제도 개선, 실명미확인 금융소득 원천징수세율 인상 등으로 세수가 증가하므로 세수감소분을 보완

5. 정확한 세입추계에 기반한 재정계획 수립

- 그간 재정운용의 초점은 ‘어떻게 쓸 것인가’에 집중. 현행 재정운용계획 역시 쓸 곳을 먼저 정하고 이에 따른 재원대책을 수립하는 순
 - 과거, 지속적인 경제성장에 따른 세입증가로 재원조달에 대한 관심이 상대적으로 소홀
- 향후 논의는 ‘어떻게 조달할 것인가’가 핵심
 - 고령화·성장잠재력의 하락 등으로 과거의 세수증가를 기대하기 어려운 상황에 따라 세입이 세출을 제약할 가능성 증대
- 공약사업의 상당부분은 복지사업 등 의무지출, 한번 시행되면 줄이기 어려운 구조적 지출에 해당 → 지속가능한 수입 또는 확실한 재원대책이 수반되지 않을 경우 구조적인 재정적자로 이어질 수밖에 없음
- 향후 세입여건에 대한 정확한 진단이 먼저, 이를 바탕으로 재정사업의 우선순위를 정할 필요

[표 6] 134.8조원 공약재원 향후 5년간 투입금액 및 주요사업

(단위: 조원)

분야	투입금액	주요사업
국민행복	79.3	국민행복연금 도입(18.8), 0~5세 무상보육(11.8), 기초생활보장제도 급여체계개편(6.3), 자녀장려세제 및 근로장려세제 도입(5.0), 경찰 2만명 증원(1.4) 등
경제부흥	33.9	R&D GDP 5% 목표(8.1), 소득연계 맞춤형 반값등록금(5.2), 행복주택(9.4) 등
평화통일 기반구축	17.6	방위력 개선 투자 확대(4.5), ODA 지속 확대(1.7) 등
문화융성	6.7	문화분야 정부 재정의 2% 목표(6.6) 등

주: 국정과제 사업 중 중복분(R&D 등) 제외: 2.7조원

자료: 기획재정부 보도자료(2013.5.31.)

6. 재정정책 수립시 시계의 확장

□ (중기 조세감면 기본계획 수립) 중기 조세감면 기본계획을 수립하여 국가재정 운용계획과 연계한 체계적이고 단계적인 조세감면 축소 추진

○ 연도별 일몰 도래 현황 등을 정리하여 중기적 관점에서 조세지출 관리

[표 7] 연도별 일몰도래 조세지출 현황

일몰기한	2013년	2014년	2015년 이후	일몰기한 없음	합계
감면건수(개)	44	50	70	64	228
감면세액(조원)	1.7	8.0	3.4	16.7	29.8
(비중 %)	(5.7)	(26.8)	(11.4)	(56.0)	(100.0)

자료: 기획재정부 보도자료(2013.3.26.)

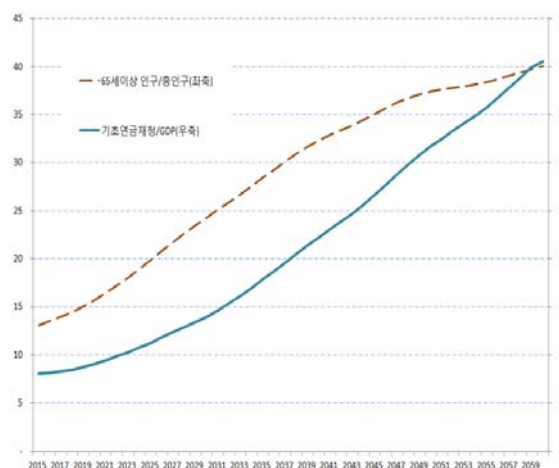
□ (장기 전망에 기반한 재정운용) 현재 국가재정운용계획은 5년간의 시계를 갖고 있음. 그러나 인구구조 변화 등 여러 가지 재정위험을 보다 잘 파악하기 위해서는 더 긴 시계를 갖고 재정상황을 전망할 필요

○ 특히 인구고령화 속도가 다른 나라에 비해 급속히 진행되고 있는 우리나라의 경우 인구구조의 변화에 따른 재정여건을 파악하는 일은 무엇보다 중요

주요국의 연령분포(나이의 중간값 추이)



기초재정연금 장기추계



주: 기초연금재정은 국회예산정책처 추계치임(인수위안 기준)

자료: UN(2011), World Population Ageing, http://esa.un.org/wpp/JS-Charts/aging-median-age_0.htm

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

나라살림 지킴이
나라정책 길잡이



서울특별시 영등포구 의사당대로 1 Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

문의 국회예산정책처 세수추계과 (02-788-4744)