

# 國稅行政의 跳躍을 위한 政策課題

1996. 2

배 준 호

---

本 論文에 실린 內容은 筆者의 個人意見을 反映한 것이며 韓國租稅研究院의 公式的인 見解와는 無關함.

## 심포지엄 概要

- 주 제 : 國稅行政의 跳躍을 위한 政策課題
- 일 시 : 1996년 2월 28일(수) 14:00~16:00
- 장 소 : 한국외환은행 본점 13층 대회의실
- 진행순서
  - 14:00~14:10 인 사 말 (최 광 한국조세연구원 원장)
  - 14:10~14:30 주제발표
  - 14:30~15:40 토 론
  - 15:40~16:00 종합토론 및 정리
- 사 회 자 : 최 광 (한국조세연구원 원장)
- 발 표 자 : 배준호 (한국조세연구원 연구위원)
- 토 론 자 : 민병문 (동아일보 논설위원)
  - 이석희 (국세청 직세국장)
  - 이우택 (한양대학교 교수)
  - 이원우 (한국세무사회 부회장)
  - 이종성 (재정경제원 세제총괄심의관)
  - 이한구 (대우경제연구소 소장)
  - 장재식 (민주당 국회의원)
  - 전대주 (전국경제인연합회 전무이사)
  - 정병수 (여수문화방송 사장)

(가나다 順)

# 目 次

I. 問題의 提起 .....	7
II. 國稅行政 改善 努力 .....	10
1. 調査報告書를 통해 본 國稅行政 改善 努力 .....	10
2. 國稅當局에 의한 國稅行政 改善 努力 .....	13
3. 檢討 .....	16
III. 國稅行政의 跳躍을 위한 重點 政策課題 .....	18
1. 納稅者 權益保護 改善 .....	18
2. 根據課稅의 未定着 要因과 對策 .....	22
3. 稅務人力의 需給과 質的 向上 .....	29
4. 申告納付制 導入 .....	34
5. 其他 政策課題 .....	39
IV. 中小事業者 支援 稅政 .....	43
1. 現況과 問題點 .....	43
2. 外國의 事例와 示唆點 .....	44
V. 要約 및 結語：‘超簡便’ 納稅行政 .....	50
1. 發想의 轉換 .....	50
2. 具體的인 提案 .....	52

參 考 文 獻 .....55

<附錄> 日本의 事例 .....57

1. 1950年の 稅政 現況 .....57

2. 슈프사절단의 勸告(1949년, 1950년의 2차례 보고서) .....58

3. 申告納付制 導入 .....61

## I. 問題의 提起

국세청이 1966년에 발족되었으므로 금년으로 설립 30주년이 된다. 외형상 이제 국세청은 靑年期를 넘어서고 있다. 그간의 국세청 業績을 평가함에 있어 몇 가지 功過에 대해 언급해 보고자 한다.

먼저 '功'에 해당하는 사항으로 稅收 增大를 통해 경제개발기의 재원조달에 기여했고, 稅收 확보에 필요한 인력의 증원을 억제하여 낮은 징세비용을 실현하였으며, 一線 職員의 裁量으로 創業 初期에 있는 기업이나 손익분기점상에 있는 영세사업자의 수익력을 높여 주어 이들의 성장을 간접적으로 지원해 주었다는 점을 들 수 있다.

다음은 '過'에 해당하는 사항으로 稅收目標에 얽매어 고압적이고 자의적인 세무행정을 편 결과 납세자와 당국간의 관계가 불평등해지고 당국에 대한 이미지가 좋지 못하게 되었으며, 세무인력의 증원이 억제되어 정확한 소득과악에 근거한 賦課決定을 하지 못하고 基準率·標準率 등에 의존함으로써 民主的인 申告納付制가 정착될 토양을 만들지 못했다. 그리고 과세자료의 전산화가 상대적으로 늦어져 일정수준 이상의 수익을 발생시키는 사업자까지도 응분의 납세부담을 하지 않게 되는 현실을 만들어 낸 점을 들 수 있다.

그러나 실제로 이러한 功과 過는 銅錢의 兩面과도 같다. 엄밀하게 따지자면 功과 過의 크기를 계량화하여 비교해야 한다. 곧 추가적인 세수로 인한 經濟成長에의 한계적인 효과와 고압적인 稅務行政으로 입은 납세자의 정신적·물

리적 부담을, 또 인력 증원 억제에 따른 徵稅費用 절감과 인력의 증원을 통한 정확한 부과결정에 따른 납세자 편의증진의 효과를, 재량에 따른 세부담 경감이 창업 초기 기업을 포함한 한계기업들의 수익력 제고 효과와 과세자료의 電算化·科學化가 늦어져 발생한 세수결손의 효과를 비교하는 작업이 선행되어야 한다. 그러나 이러한 계측화 작업은 양자의 비교를 넘어 다른 부문에 대한 파급효과까지도 고려해야 하는 점에서 쉬운 작업이 아니며 本稿의 논의 대상도 아니다.

상당수 전문가들이 ‘過’에 따른 부담이나 마이너스 효과가 국세행정에 미치는 영향이 매우 클 뿐만 아니라 장기적인 國稅行政의 발전에 이들 ‘過’ 관련사항이 걸림돌이 되고 있다고 생각하고 있다. 이같은 문제점을 누구보다도 더 잘 알고 있는 정세당국은 최근 ‘국세행정 선진화 추진 지침’을 발표한 바 있다. 본고에서는 同 指針에 포함된 정책과제를 포함해 우선순위가 높다고 판단되는 몇 가지에 대해 견해를 제시함으로써 토론을 위한 자료를 제공하고자 한다.

여기서 먼저 國稅行政의 문제를 바라보는 觀點에 대한 재정립이 필요하다. 가령 한 정책이 세수를 증대시키지만 한편으로는 납세자의 권익을 크게 해칠 경우 이 같은 정책은 앞으로의 우리 國稅行政에서 우선순위가 크게 뒤지는 정책으로 판단되어야 한다. 따라서 本稿에선 납세자 중시 세정이 매우 중요하다고 입장을 표명하였다. 왜냐하면 그동안 얻은 우리 稅政의 높은 외적 효율성이 상당부분 납세자 권익의 침해하에 성립해 온 것이라고 인식하고 있기 때문이다.

이하의 기술은 제Ⅱ장에서 國稅行政의 改善努力을 그간 발표된 조사보고서상의 제안사항과 국세당국의 실천 노력을 중심으로 살펴보고 제Ⅲ장에서는 國稅行政의 도약을 위한 중점 政策課題로 납세자 권익보호 개선, 근거과세의 미정착 요인과 대책, 세무인력의 수급과 질적 향상, 신고납부제 도입, 통합전산망의 활용방안 등에 대해 기술한다. 제Ⅳ장에서는 中小 事業者 지원 관련 稅制 및 稅政에 대해 외국의 사례를 참조하여 우리의 현황과 나아갈 방향에 대해 간략히 살펴본다. 제Ⅴ장의 要約 및 結語에서 향후의 세정 개혁과 관련된 과제를 단·장기로 분류하여 제시한다. 그리고 부록에선 제Ⅲ장의 政策課題에 대해 우리에게 示唆點을 많이 주고 있는 日本의 경험적 사례를 소개한다.

## II. 國稅行政 改善 努力

### 1. 調查報告書를 통해 본 國稅行政 改善 努力

해방된 지 50년이 경과하였고 국세청이 발족한 지 30년이 경과하고 있다. 한 가지 아쉬운 점은 이 시점에서 그간의 우리 國稅行政의 문제점을 지적하고 국세당국이 취해야 할 단계적인 이행조치와 장기비전을 제시한 체계적인 調查報告書가 얼른 눈에 띄이지 않는다는 점이다. 필자가 과문한 탓인지 모르므로 여기서 그간의 우리 稅制의 장기비전에 관한 중요한 연구보고서를 아는 대로 열거하고 이들 보고서에 포함된 세정관련 사항 중 중요한 것을 정리해 본다.

먼저 1954년 3월에 제출된 『네이산(R. R. Nathan)보고서』가 있다. 이 보고서는 우리나라 경제를 재건시키기 위한 계획을 담고 있는 경제개발보고서의 성격이 강하지만 조세와 관련한 사항을 신고 있어 주목을 끈다. 곧 독립된 租稅行政機關을 설치해 조세의 사정과 징수방법을 개량한다면 세수증대에 큰 성과를 달성할 수 있을 것이라고 제안하고 있다<sup>1)</sup>. 이후 同 네이산 경제고문단의 일원으로 내한한 머스그레이브(R.A. Musgrave) 교수는 1965년 9월 『한국의 경제개발을 위한 歲入政策』이라는 보고서를 통해 사업소득 및 부동산 소득에 대한 과세 강화와 관련하여 고액납세자에 대한 세무관리의 강화, 납세자와 세무공무원의 개인적 접촉의 최소화, 소득표준율의 인상, 부과에 대한 계속적 표본조사 업무의 사세청 및 세무서로부터 재무부로의 이관, 자료처리기 이용을 통해 행정실무의 능률 제고, 고액납세자에 대한 납세자번호 부여 등의 案을 제시하고 있다<sup>2)</sup>.

1) 한국산업은행, 『네이산 보고-한국경제재건계획』, 1954. 3, pp. 410~422.

2) 『한국의 경제개발을 위한 세입정책』, 1965. 9, pp. 26~28. 原報告書名은 *Revenue Policy for Korea's Economic Development*.

또 1973년 7월에 UNDP 업무와 관련하여 내한한 슈프(C. S. Shoup) 교수는 『韓國의 租稅制度에 대한 建議』라는 보고서에서 납세자들의 낮은 기장능력의 제고와 관련해 일본의 청색신고제의 성공사례를 예로 들면서 한국에서 녹색신고제도가 성공하기 위해서는 納稅者가 지정된 장부를 이용해 기장·비치하면 이를 당국이 인쇄심을 갖고 정직한 것으로 인정해주어야 한다고 강조하고 있다. 또 녹색신고 클럽 회원에 대한 명예훼손 수역와 소규모 교육센터에서의 무료 기장교육의 실시 등을 권고하고 있다<sup>3)</sup>. 아울러 사업소득자의 사업비용 공제를 매입송장을 갖춘 경우에 한정해 허용하고 이것이 어렵다면 녹색신고 사업자에 대해서 만이라도 매입송장의 보유를 의무화하는 방안을 제안하고 있다<sup>4)</sup>.

1979년 4월에 내한한 테이트(A.A.Tait), 파리아(A.G.Faria), 헬러(P.S.Heller)의 IMF 스태프 3인이 1980년 1월에 방한 결과를 『1980년대의 한국세제에 관한 IMF 보고서』로 제출하였다. 여기서는 녹색신고법인에 대한 법인세법상의 우대조치를 폐지할 것과<sup>5)</sup> 소득세 자진신고납부제도와 관련해 소득세신고서에 대한 全數監査의 낭비성을 지적하면서 部分監査로 전환하고 여력을 이자·배당 등과 관련한 감사에 투입할 것을 건의하고 있다<sup>6)</sup>. 또 부가가치세 신고와 관련해 신고처리절차를 개선하여 부담이 적은 자료처리체계로 전환할 것을 제안하고 있다<sup>7)</sup>.

같은 해인 1980년 11월에는 IMF 보고서에 대응하는 형태로 김완순 외 10

3) 『한국의 조세제도에 대한 건의』, 1973. 7, pp. 42~44.

4) 上揭書, pp. 47~48.

5) 『1980년대의 한국세제에 관한 IMF보고서』, 1980. 1, pp. 53~54. 原報告書名은 *Korea : Taxes in the 1980s*.

6) 上揭書, p. 142.

7) 上揭書, p. 203.

인 작성한 『中長期 稅制改編에 관한 研究』가 경제과학심의회에서 출간되었다. 여기에서도 법인세 신고납부제<sup>8)</sup>와 부가가치세의 정착화를 위해 필요한 세정 측면의 개선사항<sup>9)</sup>이 몇 가지 제안되고 있을 뿐이다.

이어서 1985년 12월에는 세제발전심의회위원회가 『세제발전연구보고서』를 제출하였다. 여기에서는 所得稅 行政과 관련해 추계조사결정제도를 개선하고 세법을 단순화시키며 준비 후 신고납부제로 전환할 것과 소득표준율표상의 산업분류를 한국표준산업분류와 일치시켜야 한다고 주장한다<sup>10)</sup>. 또 附加價値稅의 정착을 위해 신용카드의 사용과 표준간이장부의 보급을 확대하고 전산조직을 불성실신고자 선정에 중점 활용하며, 벨기에가 시행하는 순환조사제도의 도입을 검토할 것을 제안하고 있다<sup>11)</sup>. 그리고 納稅 및 課稅節次를 簡素化하기 위해 세금계산서의 2매 작성, 복수사업장 사업자에 대한 사업자 단위과세로의 전환, 부가세법상의 공급시기와 소득세법상의 수익실현시기의 일치, 대리납부제도의 폐지, 불합리한 가산세제도의 개선 등을 제안하고 있다<sup>12)</sup>. 이어서 양도소득과세와 관련해 양도취득가액 결정방법을 실지거래가액 중심으로 개선하고 미등기에 대한 벌칙 강화, 등기원인서류의 공증 의무, 등기공무원의 등기원인서류에 대한 실질적인 심사권 인정, 관인계약서만을 이용한 부동산거래 유도, 부동산등기시 양도소득세 예정납부 필증 첨부 의무화 등을 건의하고 있다<sup>13)</sup>.

이상의 보고서는 모두가 稅制改編을 염두에 둔 보고서들로 稅政改革에 관해서는 한정적으로밖에 다루고 있지 않다. 결국 우리의 국세행정에 관한 포괄

---

8) 『中長期 稅制改編에 관한 研究』, 1980. 11, pp. 243~252.

9) 上揭書, pp. 294~313.

10) 『稅制發展 研究報告書』, 1985. 12, pp. 228~229.

11) 上揭書, p. 415.

12) 上揭書, pp. 417~418.

13) 上揭書, pp. 565~566.

적이고 체계적인 최초의 보고서는 韓國租稅研究院이 1994년 1년 동안 조사·연구하여 동년 12월에 제출한 『국세행정 개혁방안』 보고서라고 할 수 있겠다. 同 報告書는 柳時權·朴釘洙 外 6인이 작성한 것으로 납세자 권익 신장, 신고 납부제 도입과 정착, 과세정보관리, 세무조사, 체납정리, 금융소득 종합과세 대응, 조직개편 등에 대해 과거의 어느 보고서보다도 체계적이고 심도 있는 조사연구를 통해 개선방안을 제시하고 있다. 또 국세청 조직의 개편과 관련하여 기본방향을 납세자 중심으로 바꾸어 가고 대규모 납세자를 조사관리하는 조직을 강화하며 중소기업 납세자의 조사대상 선정과 관련해 전산조사조직을 확대시키고, 일일 정상업무의 전산화를 수반한 기능별 조직으로의 전환이 직원을 전문화시키고 세무부정을 방지할 수 있을 것이라고 지적하고 있다.

## 2. 國稅當局에 의한 國稅行政 改善 努力<sup>14)</sup>

국세청이 개청 이후 納稅者 便宜 增進과 稅政 科學化를 위해 노력해 온 사항을 정리하면 다음과 같다. 1960년대의 개선사항으로 녹색신고제도(66.5), 세무행정 개선 5개년 계획(67~71) 수립(66.12), 세무공무원윤리강령(67.6), 서울시내 개인납세에 대한 녹색카드제(67.8)와 서울, 부산, 대구에 확대(68.6), 기장 신고지도 5개년 계획(69.1) 등을 들 수 있다.

1970년대의 개선사항으로 성실신고법인제도(70.6), 「밝은 세정」誌(71.1), 납세자의 날(매월 5일과 20일)(71.1), 컴퓨터센터(71.1), 稅政確認團(71.3), 稅政直訴센터(71.3)와 전국 확대(71.12), 개인영업세 자동부과율에 의한 자진신고납부제(72.7)와 적용 확대(73.1), 국세행정발전연구단(73.2), 국세청비리신고처리센터

14) 이하의 내용은 國稅廳, 『國稅廳20年史』 및 간행 예정인 『國稅廳30年史』의 主要稅政年表에서 발췌 정리한 것이다. 各各 pp. 1348~1384, pp. 1140~1167 참조.

(73.2), 대민업무창구를 새생활상담실로 일원화(73.4), 正直記帳制(73.7), 1차 대중세 행정 혁신(영세, 성실업자 戶順調査 폐지, 자동부과율 인하, 추계자 전면 재조사 73.7), 2차 대중세 행정 혁신(영업감찰, 영수증, 기장지도 분야 73.11), 표준영수증 제도(74.1), 3차 대중세 행정 혁신(자동부과대상 확대, 영세·성실 납세자 보호, 신규휴폐업자 중점조사, 업종별 전담조사, 74.5), 세무서 발부 납세고지서에 세액산출 근거 명기(74.10), 제4차 대중세 행정 혁신(과세자료, 영업감찰, 표준영수증, 기장지도분야, 74.11), 영업감찰제도를 영업자 납세자번호 증제도로 전환(녹색: 일반법인, 황색: 일반법인, 청색: 지정원천징수의무자, 75.1), 5차 대중세 행정 혁신(자동부과대상자 이분, 서면조사결정 75.5), 6차 대중세 행정 혁신(과세자료 양성화, 차등과세 확대, 재량규제, 75.11), 영업자납세자번호증 혁신(원천징수의무자: 청색, 개인: 분홍색, 법인: 남색, 76.1), 7차 대중세 행정 혁신(76.5), 8차 대중세 행정 혁신(76.11), 금전등록기용 영수 및 감사테이프관리규정(77.5), 영수증복권제(78.4), 소득세 우편신고제(78.5), 금전등록기 감사테이프 보관시의 기장인정제(78.8), 납세자 出署要求 규제에 관한 규정 제정(79.3) 등을 들 수 있다.

또 1980년대의 개선사항으로는 세무서 민원봉사실 폐지와 세무상담실 개설(80.1), 국세청 중앙세무상담실(80.9), 지역담당제 폐지(81.6), 영수증주고받기 생활화운동을 의식개혁 차원에서 추진(82.5), 영세, 중소기업에 대한 소득세, 법인세 간이조사제(82.7), 영수증주고받기 생활화 실현방안 연구기획단(84.3), 부가가치세 자율신고자 관리규정(84.9), 지역별, 업종별 세부담 전산화 비교분석(85.5), 세무대리인 성실도 종합평가(84.9, 85.10), 세무대리규정 개정(세무사 수수료 30%까지 대폭 인하조치, 86.2), 부실 납세조합 통폐합 및 교부금 중단 등 관리 강화(86.9), 세금 납부에 1천만원 이하의 당좌수표와 우체국 등 발행 자기앞수표 사용 허용(86.11), 과세특례자 우편신고제(87.9), 자료상 근절대책

(명단 전산관리 및 조세범으로 처벌, 관련 세무대리인은 중징계, 87.10), 고충 처리제(영세사업자 등 일반서민대상, 87.10), 전국 15곳에 지역민원봉사실 설치(87.11), 대민봉사기획단(88.1), 고충처리제 대상 확대(88.1), 이동민원실 확대(88.1), 대기업위주의 법인세 신고지도 강화 및 법인의 성실도분석 5개년 누적 평가제(88.2), 금전등록기 수리상 및 불법테이프 판매상 일제조사(88.3), 자료상 근절 종합대책(88.4), 세금계산서제도의 절차 간소화(검인제도 폐지, 전산양식 사용승인제도 폐지, 전산제출제도 간소화, 88.6), 전화 자동세무상담서비스 TRS 개통식(89.3), 부가가치세 우편신고 전업종으로 확대(89.6)를 들 수 있다.

1990년대의 개선사항으로 신용카드가맹점 「백지 매출전표 교부금지 명령사항」 제정(90.6), 세무민원서류 16종 FAX 신청 발급(90.7), 헌법재판소 국세우선징수권 위헌 결정(국세가 전세권·질권·저당권 등 담보된 채권에 우선한다는 규정에 대한 위헌 결정, 90.9), 신용카드 변칙거래 등 집중조사(90.10), 세무공무원 「지역담당제」 폐지(부가가치세 분야, 91.4) 세금 통장자동이체제(소액체납세 은행납부제 확대, 92.1), 신용카드 변칙거래 일삼는 위장가맹점 세무조사(92.4), 세무공무원 수칙(92.6), 전산세무조사제(92.7), 부가가치세 과세자료 우편처리제(세금계산서 수수상황분석표 외 7종 150만건, 납세자 세무서 안가고 확인, 92.8), 납세증명 전산발급 확대(92.8), 국세환급업무 전산화추진계획(92.11), 복식부기 기장의무 연 수입 3억으로 상향조정(92.12), 세무관서에 제출하는 납세증명의 폐지, 유사·중복 민원서식의 통폐합(93.1), 알기쉬운 초·중·고 세금교과서 발간(93.3), 전산테이프(디스켓)에 의한 과세자료 제출에 관한 사항 고시(93.4), 토지초과이득세 우편신고서 발송(93.9), 국세전산망 프로젝트 S.T.M에 발주(93.12), 영세 제조업체 갑근세 원천징수분 분기별 납부제(94.2), 국세자동납부제도 서울 전지역 확대(94.4), 종교단체에 납세번호 부여(94.6), 미등록사업자도 외형 3천6백만원 미만일 때는 과세특례세율(2%) 적용(94.7), 세

무민원서류 신청서식 PC통신 통해 제공(94.9), 자유직업종사자 과세강화 (94.12), 비상장기업 배당금 내역 등 국세청 통보 의무화(94.12), 1995년부터 팩시밀리 이용 세무상담(94.12), 변호사 수입금액 조사(95.3), 「신고서 작성대행 세무대리인 보수기준」 신설(95.5), 종합소득세 신고 접수처에 주민세 신고창구 마련(주민세 신고납부제 전환에 따른 납세자 편의도모, 95.5), 법인세 중간예납 우편신고 실시(95.6), 세무상담 FAX 서비스 전국 확대(95.7), 소득세 신고납부제 시행에 따른 표준재무제표 등의 서식 제정(95.8), 중소기업 및 경영 애로기업 세정지원 종합대책(95.9), 재산세세 업무 전산화 시연회(95.11) 등을 들 수 있다.

### 3. 檢討

이상에서 살펴보았듯이 국세당국에 의한 세정개선 노력은 30여년간 꾸준히 지속되어 왔다. 그러나 아쉬운 점은 앞으로 추진하겠다고 다짐하고 있는 계획 중 상당수가 이미 과거에 한두차례 시행해 실패한 적이 있는 계획이라는 점이다. 가령 '소득세, 부가가치세 관련 지역담당제 폐지'는 1981년 6월에 처음 제시된 이래 1991년 4월에 다시 발표, 10년만에 리바이벌되었고, 최근 통합전산망 구축에 따라 전산에 의한 稅籍管理가 논의되면서 5년만에 '리'리바이벌되고 있는 것이 좋은 예이다.

첫 술에 배부를 수야 있겠는가마는 이러한 예 외에도 많은 정책이 제시되었다 공허화해 버렸음을 우리는 알고 있다. 지난 20여년간 영수증 주고 받기와 근거과세 정착과 관련해 많은 정책이 제시되었지만 오늘날 현실이 웅변적으로 보여주고 있듯이 신용카드 보급을 제외한 대부분의 정책이 중도에 유명무실화되어 버리고 말았다.

이같은 상황에서 그래도 우리 국세행정의 미래를 밝게 해주는 것이 있다면 그동안 꾸준히 투자해 운영기법에 대해 상당한 노하우를 터득한 전산조직이 버티고 있다는 점이다. 電算組織이야말로 21세기 우리의 국세행정을 세계 최고수준으로 끌어 올릴 국세청의 '寶刀'라고 기대할 수 있다. 그렇지만 앞에서 살펴본 바와 같이 그간의 전산관련 시책(Ⅱ-2의 밑줄친 부분)이 눈에 띄일 만큼 우리 국세행정의 발전에 기여했다고 할 수는 없을 것 같다. 앞으로 세무조사 대상자를 전산을 이용해 선정하겠다고 발표하고 있는 것에서 그간의 電算利用 수준의 片鱗을 엿볼 수 있기 때문이다.

한편 그간의 조사보고서상에서 제안된 國稅行政의 개선과 관련한 제안들의 경우, 국세당국이 이들 제안을 반영하려고 노력한 흔적이 곳곳에서 확인되지만 상당수의 정책 제안은 아직까지도 숙제로 남아 있다. 이들 중에는 稅政의 한계 등으로 실행 후 철회했거나 유명무실화된 정책이 있는가 하면 아예 시도해 보지도 못한 정책도 상당수 있다.

주목할 것은 이미 30여년 전에 제안된 머스그레이브 교수의 제안 중 상당수가 오늘날에도 우리 세정의 핵심 추진과제로 남아 있다는 사실이다. 그리고 슈프 교수의 녹색신고제도 육성과 관련한 제안은 전혀 힘을 쓰지 못한 채 창고에 파묻히고 말았다. 또 1985년의 세계발전심의위원회가 제안한 보고서의 제안들은 상대적으로 혁신적인 내용을 담고 있어서 인지 아직까지도 상당수가 숙제로 남아 있고 매년 세계개혁때마다 감초처럼 등장하는 案이 상당수 포함되어 있음을 알 수 있다.

### Ⅲ. 國稅行政의 跳躍을 위한 重點 政策課題

#### 1. 納稅者 權益保護 改善<sup>15)</sup>

##### 가. 現況과 問題點

지금까지 조세는 경제·사회발전에 필요한 財源調達과 政策實現手段으로 활용하는 徵收의 입장에 치중함으로써 조세를 실제 납세하는 국민의 입장이 등한히 취급되어 왔다. 이로 인해 납세자의 기본권이 상당수준 침해되어 왔고 아직도 납세자의 지위는 과세자에 비하여 상대적으로 劣位에 놓여 있다.

이는 위법하고 부당한 과세에 납세자가 이의청구를 하는 경우에도 대부분 却下되거나 기각결정을 당하고 인정결정을 받은 경우가 매우 저조한 것에서 알 수 있다. 또 우리나라 납세자들의 잦은 세무서 출입은 납세관련 민원이 그만큼 많이 발생하고 있다는 反證으로 볼 수 있다.

세무조사시 國稅廳은 세무조사의 對象選定, 세무조사의 實施時期, 세무조사 對象稅目과 期間, 조사의 集中度, 세무조사 擔當調査官, 세무조사시 제출할 記錄, 帳簿, 業務用書類 및 기타 文書의 範圍 등의 결정에 있어서 폭넓은 재량을 가지고 있다. 그런데 조사의 시작단계에서부터 종결되어 고지서가 발부될 때까지 적정절차가 마련되어 있지 않아 과세당국의 재량권이 남용될 소지가 많고 재량권의 남용은 세무비리로 이어질 수 있다.

그런데 조세행정 구제절차의 중심이자 전문심의기관인 國稅審判所는 심판관과 심의관들의 독립성·전문성의 부족으로 납세자들의 권익을 제대로 보호하

15) 이하의 내용은 1996년 1월 22일 발표된 국세청의 「國稅行政 先進化 推進 指針」에 수록된 당국의 방침을 상당수준 원용하고 있다.

지 못하고 있다.

## 나. 對策

### 1) 不必要한 稅務署 出署 防止

현행 세무서에서 납세자에게 발급하는 제반 고지서의 발급업무와 관련하여 불필요하게 납세자들이 세무서를 방문하는 일이 없도록 발급대상의 선정작업을 재검토해야 한다. 아울러 세무공무원에 의한 임의적인 出署要求나 業所訪問을 금지하고 우편에 의한 조회나 회신을 제도화시켜야 한다. 그리고 세무서에서 발급하는 제반 민원의 필요성 여부도 재검토하여 필요성이 낮거나 타기관의 업무지원 성격의 민원으로 해당기관에서 충분히 행할 수 있는 민원업무등을 폐지함으로써 행정수요를 줄여 당국의 업무부담과 납세자들의 세무서 출입에 따른 부담을 줄여야 한다.

### 2) 納稅業務의 簡便化

납세업무의 간편화와 관련해 당국을 포함해 많은 제안들이 제시되고 있는데 이들 중 중요한 것을 정리하면 다음과 같다. 납세의 우편신고제와 세무대리인을 통한 電算申告制의 조기 실시, 고지세금 및 체납세금에 대한 자동안내 시스템, 민원상담 예약제와 중립적인 세무상담의 활성화, 고지서와 조회공문 등에 담당자 및 전화번호를 명시하는 행정실명제, 우편에 의한 사업자등록 신청 및 발급제, 신고절차 및 서식의 簡素化, 일부 업종 및 사업자에 대한 저율 원천분리과세제, 과세에 다툼의 소지가 있는 경우의 과세적부심사제, 비과세나 필요경비의 舉證責任의 완화, 부가가치세와 소득세를 중심으로 申告回數 및 週期の 재검토, 부가가치세의 사업장과세제와 소득세의 주소지과세제의 조정

문제 등이다.

### 3) 稅務調査 着手 前 自己是正 機會 賦與

누적적 종합세무조사제를 실시할 경우 조사착수에 앞서 과세기간별 납세의 성실도 분석결과 도출된 문제점을 납세자에게 사전에 통지하여 수정신고하거나 차기신고를 통해 스스로 시정하거나 해명하도록 하는 제도를 도입한다. 이 제도는 부가가치세 등에 시범적으로 운용해본 후 확대 실시한다.

### 4) 納稅者 權利救濟制度의 擴充

嚴正한 稅政執行과 함께 민주세정의 구현을 위해 納稅者의 權益을 保護하고 서비스위주의 行政이 될 수 있도록 課稅當局과 納稅者가 정보와 법적 지위에 있어 대등한 관계에 설 수 있도록 한다. 또 납세자권리구제제도(지방세 포함)를 확충하고 옴부즈맨(Ombudsman)제도<sup>16)</sup>의 도입을 검토한다.

### 5) 稅務公務員의 裁量權 縮小

세무공무원의 재량권은 규정된 법률의 범위 내에서 행사되어야 하며 명확한 기준을 지녀야 한다. 또 법이나 규정의 범위를 일탈하여 부정한 재량권의 행사를 단절시켜야 한다. 구체적 방안으로 세무조사권 행사기준의 명확화, 세

---

16) 납세자의 불만에 대해 회신을 하는 것은 물론 査問(enquiries)도 행할 수 있다. 미국을 제외하면 옴부즈맨이 내린 결론이 법적 구속력을 지니지 않지만 대체로 존중된다. OECD 국가 중 15개 국가가 동 제도를 실시하고 있으나 일본·독일·캐나다·이탈리아·스위스·벨기에·그리스는 실시하지 않고 있다. OECD, *Taxpayers' Rights and Obligations*, 1990, p. 20, pp. 76~77.

제의 단순명료화로 공무원의 재량권 개입소지 제거, 전산망 확충에 의한 자동 부과시스템 개발, 세무대리인의 이용을 확대하여 세무공무원 업무 부담을 감소시키는 것 등이 고려될 수 있다.

#### 6) 納稅者權利憲章 制定<sup>17)</sup>

종래의 租稅行政에 관한 절차법 내지 절차규정은 납세자 권익의 옹호보다는 주로 납세자의 의무를 강조 또는 확인하는 입장을 벗어나지 못하고 있다. 따라서 납세자의 권익을 보호하기 위해서는 納稅者權利憲章을 제정하는 것이 한가지 수단일 수 있다.

근래 선진각국은 세무행정절차의 적정화·투명화를 통하여 납세자의 권익을 보호·신장하고 아울러 納稅者權利(taxpayers' rights)의 보장·확립에 관심을 집중시키고 있다. 특이한 점은 납세자의 권익보장에 관해 과세당국이 술선하여 납세자 권리를 확립하려는 것이다.

일반적으로 納稅者憲章에 포함되는 사항은 세금문제의 공정한 처리와 모든 납세자에 대한 평등한 대우 보장, 조세행정과 관련한 정보와 자료의 제공, 세무조사시 조사이유 제시와 납세자 권리의 고지, 조사일정의 사전통지, 세무전문가의 조력을 받을 권리 부여, 조사내용에 관하여 녹음하거나 기록할 권리 허용, 사전구제제도의 도입, 납세자가 잘못이라는 증거가 없는 한 성실하다고 추정받는 권리, 납세자 개인의 비밀 보호, 정부에 의한 납세순응비용과 징세

---

17) 주요선진국의 납세자 권리와 의무를 체계적으로 비교·정리해 놓은 자료로는 OECD, *Taxpayers' Rights and Obligation*, 1990. OECD, *Taxation in OECD Countries*, 1993이 있음.

비용의 최소화의 노력, 납세자의 이의제기에 대한 신속한 처리, 납세자의 정직하고 성실한 납세의무 이행 촉구 등이다.

## 2. 根據課稅의 未定着 要因과 對策

### 가. 現況과 問題點

오늘날 商去來에서 제대로 된 稅金計算書나 領收證을 주고 받는 경우를 목격하기가 쉽지 않다. 소비자나 구매자가 청구하면 마지 못해 떼어주는 경우가 태반이다. 이처럼 불건전한 상거래가 전국 어디에서나 관행화되어 가고 있다. 이유야 어찌되었든 현재 商去來의 상당부분이 稅金計算書와 領收證을 주고 받지 않는 無資料去來이다. 이에 대해선 當局과 事業者, 消費者 모두에게 책임이 있다. 當局은 授受를 유도하려는 研究와 努力이 부족하였고 事業者는 節稅하려는 목적 하나로 領收證 授受를 忌避하였으며 消費者는 귀찮아서 領收證을 받지 않으려 했기 때문이다.

국세당국은 이같은 거래관행이 公正한 課稅를 저해하는 癌的 要因이라는 사실을 누구보다 더 잘 알고 있으므로 1977년의 附加價値稅 도입 이후 수차에 걸쳐 영수증 주고받기 운동을 전개해 왔다. 당국은 한 손에는 칼(行政措置)을 쥐고 다른 한 손에는 사탕(諸誘引)을 들고 同 運動의 효과를 높이려는 노력을 기울여 왔다. 그럼에도 불구하고 1996년 현 시점의 상황은 運動 初期의 그것과 크게 다를 바 없다. 稅金計算書나 領收證을 발행해 주는 사업자는 일부에 불과하고 발행을 요구하는 消費者나 購買者들의 목소리도 크지 못하기 때문이다. 문제를 더욱 심각하게 만드는 것은 이같은 불건전한 商去來 慣行이 해를 거듭하면서도 조금도 나아지지 않고 있다는 사실이다.

領收證 授受와 記帳을 통한 根據課稅 확립에 관한 당국의 基本姿勢는 다음과 같이 정리될 수 있을 것 같다. “領收證을 주고 받는 문제는 정부가 앞어나서서 소리 높여 끌어간다고 해서 成事될 수 있는 사안이 아니다. 오히려 逆作用만을 불러 일으킬 소지가 있다. 따라서 信用卡의 普及을 확대하고 利用率이 높아지도록 稅制 등을 통해 관련 事業者와 消費者를 지원하는 방안을 모색하는 것이 나올 것이다. 한편 事業者들에 대해선 1996년부터 申告納付制度로 본격적으로 移行되는 것을 계기로 기존의 형식적인 帳簿記帳에서 벗어나 실질적인 帳簿記帳을 하도록 지도를 강화해 나간다. 이를 위해 稅務士, 公認會計士 등 기존의 민간 세무인력의 활용도를 일층 높인다.”

이상의 政府方針은 작금의 納·徵稅環境을 수용하고 이를 단계적으로 그것도 천천히 개선하려는 소극적인 방안이다. 이하에선 根據課稅를 보다 빠른 시기에 確立시키기 위해 정부가 취해야 할 보다 효과적인 정책을 모색하는 작업의 前段階로 根據課稅가 우리 사회에 정착되지 못한 이유를 정리한다.

#### 나. 根據課稅의 未定着 要因

1977년에 도입된 附加價值稅가 제기능을 발휘하기 위해서는 稅金計算書와 領收證의 授受가 제대로 이행되어야 하므로 당국은 領收證 주고받기 운동에 큰 관심을 보여 왔다. 대표적인 誘引手段으로 도입된 제도가 ‘領收證 報償金制度’로 이것은 소비자가 수령한 영수증을 제출하면 해당금액의 일정비율에 상당하는 報償金을 지급해주는 제도이었다. 同 制度는 1977년에 시작되어 1979년까지 시행된 이후 지금까지 부활되지 않고 있다<sup>18)</sup>.

18) 한편 사업자측 誘引으로는 과세특례자에 대한 買入稅額控除과 金전등록기 설치자에 대한 稅額控除 등이 있으며 주목할 점은 소비자측 誘引인 領收證報償金制度가 1979년에 폐지된 이래 지금까지 부활되지 않고 있는 데 반해 사업자측 誘引인 買

領收證 報償金制度를 폐지시킨 원인은 크게 보아 세가지이다. 利用上의 不便과 制度上의 虛點, 그리고 當時의 經濟環境이다. 먼저 利用上의 不便이라 함은 報償金의 지급장소가 稅務署이고 영수증 제출 후 일정기간이 경과해야 보상이 지급되는 점을 말한다. 조창호(1983)의 설문조사 결과에서 나타나듯이 소비자의 다수는 영수증의 제출장소를 銀行이나 職場으로 지정해 달라고 주장하고 있다<sup>19)</sup>.

지금도 크게 달라지지 않았지만 당시의 사회적 분위기하에서 家庭主婦가 영수증을 모아 稅務署를 찾아가는 것은 쉬운 일이라고 할 수 없었다. 게다가 지급되기까지 상당기일이 소요되었다면 영수증 수집의 매력을 떨어뜨리는 충분한 이유가 되었을 것이다.

두번째 制度上 虛點이라 함은 金錢登錄機의 保安機能 未備로 가짜영수증이 손쉽게 발급될 수 있었음에도 불구하고 이를 公認된 발급장치로 인정할 수밖에 없었고 報償金 支給과 관련하여 報償金請求者(혹은 그 가족)의 所得水準을 확인하는 규정이 없어 職業的으로 영수증을 수집하여 청구하는 專門的인 꾼(혹은 이들의 組織)의 登장을 막지 못한 것을 가리킨다.

세번째 當時의 經濟環境이라 함은 빠른 경제성장의 餘波로 부동산투기 등이 성행하여 힘 안들이고 一攫千金을 거두어 들일 수 있었던 시기라는 점, 또

---

入稅額控除와 금전등록기 설치에 따른 稅額控除는 지금까지 계속되고 있다는 점이다.

19) 曹彰皓(1983)에 소개된 설문조사(1981년 6월 실시, 대상인원 261명)에 의하면 영수증보상금제도가 부활되면 이용하겠다는 이가 35.6%, 개선되어 부활될 경우 이용하겠다는 이가 61.5%에 달하고 있다. 보상의 지급장소에 대해 종래의 세무서를 은행이나 직장으로 바꾸어 주기를 바라는 이가 98.8%로 기존의 방법이 까다롭고 귀찮았음을 입증하고 있다. 「稅金計算書의 授受 正常化를 위한 小考」, 『國稅』, 제193호, 1983. 3, pp. 32~33.

領收證 受領行爲를 商去來秩序 확립이나 투명한 稅政, 그리고 公明社會 확립을 위한 第一步라고 인식하기보다 불우이웃돕기 등의 積善行爲와 연결짓거나 품격 없는 소비자의 께꺼한 행위로 규정짓는 등의 社會的 霧圍氣가 팽배해 있었다는 점 등을 가리킨다.

이들 세가지 요인은 서로 얽히고 설켜 報償金 制度의 정착을 막는 결과를 가져 왔다. 家庭主婦는 稅務署를 찾아가기 싫어 영수증 받기를 꺼리고, 소비자가 받지 않아 남는 영수증은 전문꾼에게 넘겨지고, 이같은 실태를 간파한 세무서는 보상금 지급과정을 엄하게 체크하여 그나마 세무서에 보상금을 청구하던 主婦들의 발걸음마저 멀어지게 하여 전문꾼만이 보상금을 수령하는 惡循環이 발생한 것이다.

결국 영수증을 受領하는 消費者側 誘引이 폐지됨으로써 실질적으로 領收證 授受를 통한 根據課稅는 추구할 수 없게 되었다. 남아 있는 사업자들에 대한 誘引制度는 불합리한 優待措置가 되어 있다.

이상의 논의에서 우리는 '納稅道義'를 報償金 制度의 실패와 결부시키지 않았다. 이유는 納稅道義를 同 失敗와 결부시키는 分析視角에 문제가 있다고 판단했기 때문이다. 실제로 稅務當局者, 民間의 稅政業務 擔當者, 그리고 일부 學者들까지도 우리나라에서 領收證 授受가 정착하지 못하는 이유의 하나로 우리 국민의 낮은 納稅道義를 문제로 삼는다. 이들의 주장을 다소 과장해서 해석하면 지금의 바닥권에 있는 納稅道義가 성숙한 수준으로 올라가기까지 영수증 授受 문제에 대한 근본적인 해결책이 있을 수 없다는 것이다.

우리가 위의 논의에서 領收證 授受와 納稅道義를 결부시키지 않았던 이유

는 納稅道義에 관한 이상의 既存 思考方式을 납득할 수 없었기 때문이다. 다시 말해서 納稅道義가 꼼꼼한 領收證 授受의 先決要件이기보다 꼼꼼한 領收證 授受가 納稅道義 涵養의 先決要件이라고 본 것이다. 곧 일정수준의 道義라고 하는 것은 納稅者가 태어나면서부터 지니고 있는 게 아니라 家庭, 學校, 혹은 社會에서의 學習을 통해 涵養된다고 보았다. 현재 대부분의 納稅者들이 세금에 대해 보고 배운 것이 있다면 '가능하면 적게 내거나 내지 않는 것이 바람직'하다는 것이다. 우리에게서 西歐的 價値基準의 '納稅道義'를 피부로 느끼면서 배울 기회가 주어지지 않았다. 따라서 우리는 납세자들에게 낮은 納稅道義의 책임을 물을 수 없다고 판단된다. 지금부터라도 이들을 단계적으로 교육시켜 나가는 자세가 바람직할 것이다.

이상의 領收證 授受와 卑近한 예로 잔디밭 보호를 위한 출입통제 문제를 생각해 볼 수 있다. 우리들은 보행자들의 잦은 출입으로 잔디밭이 망가질 때마다 이들의 낮은 道義水準을 탓한다. 그러나 출입금지 팻말을 세우고 보호망을 쳐둔 다음 일정기간이 경과한 후 제거해 보라. 보행자들이 지난번처럼 문란하게 잔디밭을 드나들지 않는다는 사실을 우리는 경험으로 알고 있다.

요컨대 우리의 논리는 領收證 授受를 반복적으로 행함으로써 學習效果가 발생되고 그결과 不知不識間에 納稅道義가 함양된다는 것이다. 그러나 모든 道義가 이처럼 학습을 통해서 배양되는 것이 아님에 주의할 필요가 있다. 先天的으로 결정되거나 小兒期에 배양되는 것이 없지 않기 때문이다.

#### 다. 對策

現狀의 改善方向과 관련해 세가지 정책방향을 고려해 볼 수 있다. 먼저 지

금부터라도 다시 관련제도를 再整備하여 영수증 주고 받기를 定着시켜 나가야 한다. 두번째는 싫어하는 영수증 주고받기를 강요하기보다 새로운 商去來 決濟體系를 확립시키는 것이다. 구체적으로는 商去來의 판매, 구매 등 거래기록의 記帳을 電子化하여 기존 稅金計算書나 領收證의 授受를 불필요하게 만드는 작업이다. 세번째는 業種, 業態, 去來慣行, 決濟慣行 등에 따라 위의 두가지 방법을 折衝해 사용하는 방안이다.

두번째 방안과 관련하여 최근 電子記帳 방법이 고려되고 있다. 이의 구체적인 실천방안의 하나로 사업자만을 대상으로 한 '附加價值通信網(VAN)을 이용한 電算課稅' 방안이 徐孟鐘(1995)에 의해 제안된 바 있다. 또 이와는 별도로 韓國租稅研究院에서 초간편한 '電子記帳'의 아이디어가 提案되어 장기과제로서 연구가 진행되고 있다.

電子記帳이란 매입과 매출의 거래기록을 전자카드로 기록하여 납세,징세의 기초자료로 활용하는 것을 말한다. 이를테면 지하철 정기권을 몇단계 발전시킨 카드를 도입해서 실용화하자는 것이다. 지하철 정기권과 같은 마그네틱 카드는 IC카드에 비해 기록용량이 작고 오조작을 가져올 확률이 높으므로 電子記帳에선 IC카드가 사용된다.

IC카드의 실용화가 급속하게 진행되고 있다. 국내에선 주민등록증, 의료보험증, 운전면허증을 대체할 전자주민카드가 내무부에서, 교통수단의 공통권으로 사용될 교통카드가 서울시와 건교부에서 실용화 실험을 계속중이거나 일부는 실용화되었다. 또 화폐기능을 지닌 전자지갑카드가 비자카드와 마스타카드社 등에서 보급될 예정이거나 일부 보급되고 있다. 이 카드는 신용카드 기능 외에 계좌이체, 가맹점의 구매대금 결제까지 가능한 電子通帳이다.

영국에선 1995년 7월초부터 남부의 스윈튼(Swindon)市の Wiltshire마을에서 4만여 주민과 1천여개가 넘는 소매가게가 몬덱스(Mondex)社와 계약을 맺어 '몬덱스'라는 전자화폐를 시험유통하고 있다. 미국에선 DigiCash, CyberCash社 등이 통신망을 통한 상품판매와 대금결제에 전자화폐를 이용하고 있다. 통신을 이용한 가계구매의 全家計支出 內 비율은 1994년의 5% 미만에서 2000년에 약 16%, 2005년에 약 20%에 달할 것으로 전망되고 있다.

우리의 제안은 전자화폐, 전자지갑의 개발에서 얻어진 기술을 이용하여 電子記帳 方式을 개발, 도입하자는 것이다. 곧 소비와 판매기록을 IC카드에 입력해 이를 토대로 稅金帳簿로서 요구되는 記帳을 관련 소프트웨어가 행하는 것을 말한다. 電子記帳은 기존 稅金帳簿의 기록유지가 납세자에게 주던 負擔을 크게 덜어줄 것이다. 전문적인 會計知識이 없어도 되며 記帳 때문에 갖기 마련인 심리적, 시간적인 부담을 덜 수 있다.

현재 국내에서도 동남은행과 비자카드가 1995년 8월부터 전자지갑카드를 실용화하고 있고 타금융기관에서도 유사한 카드의 발급을 개시하였거나 준비중에 있다. 이 카드는 입출금, 송금 등 모든 은행거래는 물론 현금카드, 직불카드, 신용카드의 기능까지도 겸하고 있다. 이 카드는 상당한 영역이 미지정영역으로 남아 있는바 이를 '消費記錄 領域'으로 확보해 동정보를 금융기관이 수집하여 국세청에 통보해줄 경우 유력한 稅務資料가 될 수 있다. 또 이를 사업자의 매출기록과 대조할 경우 한층 값있고 신뢰도 높은 稅務資料로 활용할 수 있다.

電子記帳의 도입으로 事業者와 消費者의 부담이 추가되는 것은 아니다. 사업자의 경우 記帳負擔이 크게 줄어들게 되며 소비자도 자신의 소비기록을 일

일이 기록하지 않아도 되며 유인조치가 수반되는 경우 소비기록을 토대로 일정한 稅制上 惠澤을 부여받을 수도 있다. 電子記帳은 사업자를 가장부담에서 해방시키고 記帳者의 비율을 크게 높일 수 있을 것이다.

또 電子記帳은 所得金額의 계산을 간소화시켜 사업자와 徵稅當局 모두의 코스트를 크게 낮추어 줄 것으로 기대된다. 이같은 점에서 電子記帳은 事業者의 申告納付를 적극 도와주는 수단이 될 수 있다. 요컨대 電子記帳은 기존의 納,徵稅프로세스를 超簡便하게 하여 우리의 세무행정을 나우 만들고 納稅革命의 信號彈 역할을 할 수 있을 것이다.

다만 電子記帳의 실행과 관련해 몇가지 문제점이 제기될 수 있다. 먼저 모든 사업자의 VAN 이용 의무화 등 제도 도입과 관련해 公權力에 의한 매우 강력한 強制措置가 수반되어야 하는 점, 또 KAN(국제표준상품코드) 등을 통해 상품을 표준화할 경우 지역과 시기에 따라 상품가격이 달라지는 경우 이의 처리방법, 그리고 현금이나 신용카드가 아닌 외상거래의 경우 VAN상에서의 불확실한 결제시점의 처리문제 등이 그것이다.

### 3. 稅務人力の 需給과 質的 向上

우리나라에 세무사제도가 도입된 것 1962년 이후 세무사 수는 꾸준히 증가되어 왔다. 이하에서는 세무사를 포함한 세무인력의 현황과 문제점, 소득세의 신고납부제도의 전환에 따른 세무인력의 확충 문제를 검토한다.

## 가. 現況과 問題點

세무사는 꾸준히 늘고 있으며 세무공무원은 전반적으로 증가추세이지만 일 정기간 동안 정체해 있다가 증가하는 형태를 보이고 있다([圖 1] 참조). 한편 세무인력의 需給推移를 나타내고 있는 <表 1>로부터 세무인력의 현황과 문제 점을 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 1991년까지 대체로 記帳市場에 수요초과 압력이 작용했을 가능성이 있으며, 1992년 이후 초과수요 압력이 낮아져 왔다. 그러나 1996년의 신고납부 제 실시로 다시 수요초과 압력이 작용할 가능성이 있다.

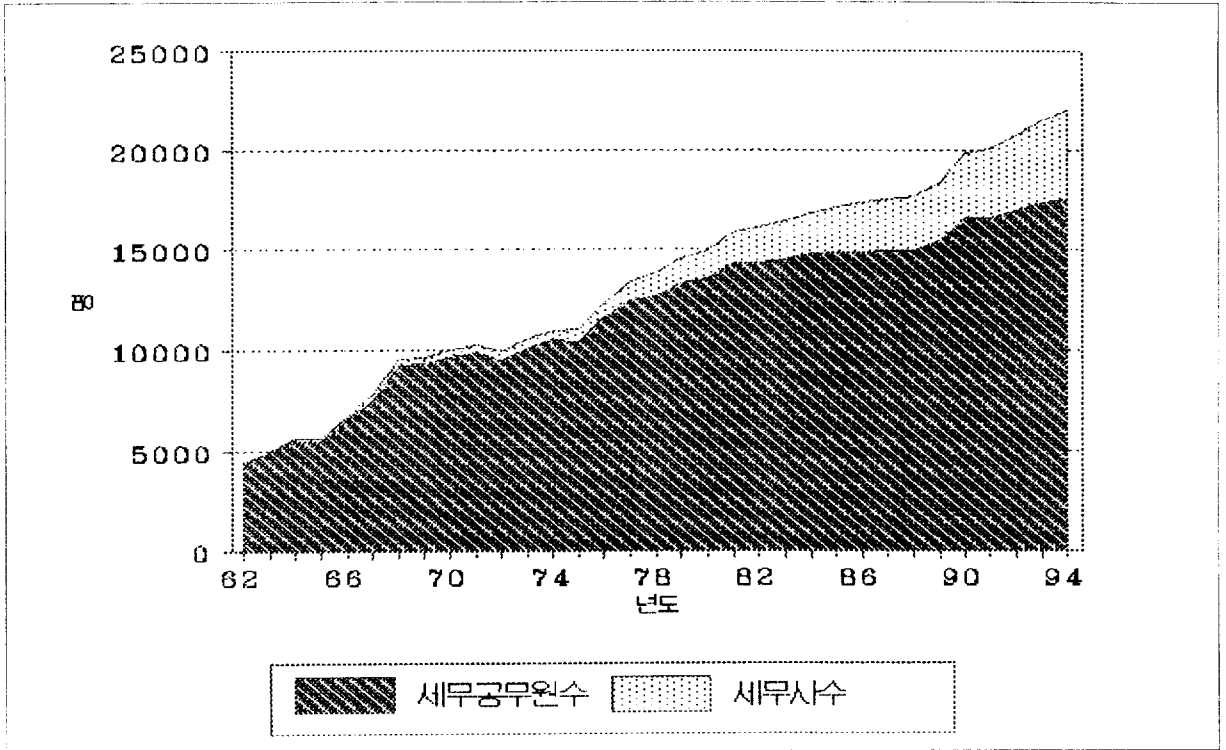
둘째, 1983년 이후 세무사 수에 세무공무원 수를 포함시킨 (狹義의) 세무인 력 1인당 납세인원과 확정신고인원이 꾸준히 증가하여 전반적인 稅政業務의 부담이 늘어오고 있다고 해석될 수 있다. 물론 이는 電算化나 熟練에 의한 업 무의 生産性 향상의 가능성을 고려하지 않은 것이다.

셋째, (狹義의) 세무인력에 세무사사무소 보조인원을 포함시킨 (廣義의) 세 무인력 1인당 확정신고인원은 1991년 이후 크게 증가하고 있으나 기장인원은 별로 증가하지 않고 있다. 이는 최근에 늘어나고 있는 확정신고 인원 중 무기 장신고자의 비중이 크다는 것을 말해주고 있다.

넷째, 민간 세무인력 1인당 납세인원과 확정신고인원이 1993년 이후, 기장 인원이 1991년 이후 감소하고 있는 것은 무기장자의 증가와 함께 기장시장에 세무대리를 행하는 공인회계사가 추가적으로 진입하였기 때문이다. 민간부문 세무인력에 있어 公認會計士群은 세무인력의 공급을 조절해주는 밸런서

(balancer)를 하고 있다.

[圖 1] 세무사의 세무공무원의 추이 (1962~94)



<表 1> 稅務人力의 需給推移 (1983~1994)

(單位: 명)

	1983	1986	1989	1990	1991	1992	1993	1994
1. 납세인원 (A) <sup>1)</sup>	1,686,802	1,866,447	2,171,912	2,367,012	2,593,388	2,811,346	3,165,119	3,353,842
2. 확정신고대상인원 (B)	625,723	671,805	652,876	743,499	834,737	955,323	1,155,000	1,293,506
3. 기장인원 (C)	89,479	201,857	253,675	269,377	305,541	308,218	332,203	361,313
4. 세무공무원수 (D)	14,398	14,869	15,391	16,481	16,481	16,945	17,287	17,491
5. 세무사수 (E) <sup>2)</sup>	1,986	2,454	2,961	3,316	3,547	3,809	4,220	4,669
6. 세무사사무소 직무 보조원 (F) <sup>3)</sup>	11,916	14,724	17,766	19,896	21,282	22,854	25,320	28,014
7. 협의의 세무인력 (G=D+E)	16,384	17,323	18,352	19,797	20,028	20,754	21,507	22,160
8. 광의의 세무인력 (H=G+F)	28,300	32,047	36,118	39,693	41,310	43,608	46,827	50,174
9. 민간세무인력 (I=E+F)	13,902	17,178	20,727	23,212	24,829	26,663	29,540	36,454
10. 기장인원비율(C/A)	5.3%	10.8%	11.7%	11.4%	11.8%	11.0%	10.5%	10.8%
11. 신고대상인원에 대한 기장인원비율(C/B)	14.3%	30.0%	38.9%	36.2%	36.6%	32.3%	28.8%	27.9%
12. 세무공무원1인당 납세인원 (A/D)	117.3	125.5	141.1	143.6	157.4	165.9	183.1	191.8
13. 세무공무원1인당 확정신고인원(B/D)	43.4	45.2	42.4	45.1	50.6	56.4	66.8	73.9
14. 협의의 세무인력1인당 납세인원 (A/G)	103.1	107.8	118.3	119.6	129.5	135.5	147.1	151.3
15. 협의의 세무인력1인당 확정신고인원(B/G)	38.2	38.8	35.6	37.6	41.7	46.0	53.8	58.4
16. 협의의 세무인력1인당 기장인원 (C/G)	5.5	11.7	13.8	13.6	15.3	14.8	15.4	16.3
17. 광의의 세무인력1인당 납세인원 (A/H)	59.6	58.2	60.1	59.6	62.8	64.5	67.6	66.8
18. 광의의 세무인력1인당 확정신고인원(B/H)	22.1	21.0	18.1	18.7	20.2	21.9	24.7	25.8
19. 광의의 세무인력1인당 기장인원 (C/H)	3.2	6.3	7.0	6.8	7.3	7.1	7.1	7.2
20. 민간의 세무인력1인당 납세인원 (A/I)	121.3	108.7	104.5	102.0	104.4	105.4	107.1	92.0
21. 민간의 세무인력1인당 확정신고인원(B/I)	45.0	39.1	31.5	32.0	33.6	35.8	39.1	35.5
22. 민간의 세무인력1인당 기장인원 (C/I)	6.4	11.8	12.2	11.6	12.3	11.6	11.2	9.9

- 註 : 1) 종합소득세 납세인원으로 분리과세소득자, 원천징수, 근로소득만 있는 자를 제외.  
 2) 세무사는 휴·폐업자를 제외한 전원, 공인회계사는 실제 세무업무를 담당하는 자로 한정함. 공인회계사의 세무업무 종사자 추정비율은 개인(합동) 100%, 법인 20%, 비전업 50%.  
 3) 세무사사무소당 6명의 보조원이 근무하는 것으로 가정함.

資料 : 國稅廳, 『국세통계연보』, 각 연도,  
 國稅廳, 『국세청20년사』, 1986.  
 財政經濟院, 한국세무사회, 한국공인회계사회, 내부자료.

## 나. 對策

세무서비스 수요의 급격한 증가는 국민경제적 입장에서나, 납세자 입장에서나 바람직한 현상이라고 할 수 없다. 따라서 신고납부제 도입에 따라 불가피하게 발생하는 세무서비스 수요의 증대를 최대한 억제시키려는 당국의 노력이 필요하다. 그리고도 불가피하게 발생하는 세무서비스 수요 증가의 일정부분은 세무당국이 커버해주는 자세가 필요하다.

현 시점에서 신고납부제를 기화로 민간 세무인력을 정상적인 증가폭 이상으로 증대시키려는 정책은 바람직하지 않다. 왜냐하면 민간 세무인력에는 공인회계사群이 세무인력의 공급을 조절해 주는 밸런서 역할을 하고 있기 때문이다. 또 장기적으로 전산기술이 세무분야에 폭넓게 이용될 경우 적은 수의 민간 세무인력으로 늘어나는 세무서비스 수요를 커버할 수 있게 될 것이다. 곧 오늘의 세무인력에게 요구되고 있는 것은 量的 擴大보다 전산기술의 습득 등 先進 稅政의 기틀이 되는 기법의 터득을 통한 질적 향상이라고 할 수 있다.

곧 소득세 신고납부제의 실시를 앞두고 세무사 등 민간 세무인력을 인위적으로 급격히 증가시키려는 정책은 신중히 처리해야 할 사안으로 판단된다.

세무대리인 활용범위의 확대와 관련해 세무대리인이 작성한 外部 調整計算書를 첨부하여 신고할 경우 이를 우대 관리하는 방안을 검토하고 專門 職業人으로서 納稅者의 권익과 원활한 세정운영에 모두 기여할 수 있는 중립적인 세무대리 풍토를 조성한다.

우리의 국세행정은 웬만한 선진국보다 낮은 징세코스트를 실현하고 있다 (<表 2> 참조). 이 수수께끼에 대한 한 가지 해답으로 상대적으로 작은 국세청 예산 규모가 지적될 수 있다. 이같은 지적이 사실이라면 국세청 예산을 어느 규모까지 늘려야 하는가 하는 문제가 고려될 수 있을 것이다. 바야흐로 우리의 세정은 본격적인 전산화 시대를 맞아 크게 변화할 조짐이다. 이에 맞추어 세무공무원의 質을 향상시키면서 이들의 보수 수준을 높이고 출장여비나 징세활동비 등을 현실화시키는 조치가 검토되어야 할 것이다. 아울러 세무공무원 및 일선세무서에 대한 심사분석제도도 실적평가 중심에서 合理的 稅政運營 指標 中心으로 전환되어야 할 것이다.

#### 4. 申告納付制 導入

##### 가. 課稅根據를 남기지 않는 去來慣行

1996년은 우리나라에 所得稅 申告納付制度가 본격적으로 도입되는 元年이다. 형식상으로는 1970년대 중반부터 申告納付制度가 도입되어 있었으나 시행되지는 않았다. 이유는 同 制度를 실시할 만큼 납세의식과 주변환경이 성숙되지 않았다는 것이었다. 그렇다면 오늘날 우리의 납세의식과 주변환경이 크게 개선되었기 때문에 본격적으로 실시하겠다고 나선 것이냐는 질문이 나올 수 있다. 이 질문에 ‘그렇다’라고 대답할 수 있는 이는 많지 않을 것이다. 왜냐하면 상거래에 따른 세금계산서나 영수증을 授受하지 않는 관행은 1970년대나 지금이나 크게 개선되지 않았기 때문이다. 소득세가 제대로 과세되기 위해서는 先段階인 부가가치세가 제대로 과세되어야 하나 이 단계에서 과세근거가 불충분한 점이 1970년대와 크게 달라지지 않고 있다.

<表 2> 主要國의 所得稅 納付制度와 徵稅코스트

	납부제도	세무년도	신고기한	납부기한	징세코스트 <sup>1)</sup>	
					징세비/ GNP	100원 <sup>2)</sup> 당 징세비
미국	신고납부	曆年	4.15 (신고연장신청시에도 4.15)	좌동	0.11	0.58
영국	부과결정 <sup>3)</sup> (신고납부)	4.6 ~ 4.5	5.31 (신고용지발행일로부터 30일 이내, 실제는 늦음)	납부서발행일로부터 14일 이내	0.32	1.40
호주	신고납부	7.1 ~ 6.30	10.31	좌동	0.24	1.26
뉴질랜드	신고납부	7.1 ~ 6.30	3.31	좌동	0.53	1.87
일본	신고납부	4.1 ~ 3.31	3.15 (다만, 3월 15일까지 1/2 이상을 납부하고 연납신청서 제출시 5월 31일까지 연장가능)	좌동	0.15	1.06 <sup>4)</sup> (1.00)
한국	신고납부	曆年	5.31	좌동	0.13	0.98 <sup>4)</sup> (0.92)

註 : 1) 한국, 미국, 일본의 기준년도는 1992년이고, 기타국은 1992/93년임.

2) 자국통화 기준.

3) 영국은 1996년부터 신고납부제로 전환됨.

4) 괄호 안의 값은 한국 1994년, 일본 1993년의 값임.

資料 : 柳時權·朴釘洙 外, 『國稅行政 改革方案 I, III』, 韓國租稅研究院, 1994.

國稅廳, 『國稅統計年報』, 1995.

大藏省, 『財政金融統計年報』, 1995. 4.

우리의 「申告納付制」號는 이처럼 불안한 가운데 출발했다. 종착역까지 「申告納付制」號가 탈선하지 않고 무사히 달릴 수 있도록 하기 위해서는 부실한 線路를 보수해 주어야 할 것이고 때로는 완전히 새로운 線路를 깔아야 할지도 모른다.

#### 나. 徵稅當局의 稅務行政 負擔 累增

여기서 궁금한 것은 무엇 때문에 신고납부제 도입을 서두르느냐 하는 점이다. 주요 선진국 중에서도 독일, 프랑스를 위시한 다수의 국가가 所得稅 政府 賦課徵收制度를 실시하고 있다. 신고납부제도를 시행하고 있는 나라는 美國, 日本이 대표적이고 1996년부터 英國이 이들 국가군에 끼게 된다. 이같은 현실이 보여주듯 申告納付制가 ‘善’이고 政府賦課徵收制가 ‘惡’인 것은 결코 아니다 (<表 3> 참조). 賦課徵收制라도 잘 운영하면 신고납부제보다 효율적인 운영이 가능한 것이다. 신고납부제 실시로 납세자가 자신의 세액을 스스로 계산하여 납세함으로써 납세자의 부담이 크게 늘고 정부당국도 稅收가 減少할지도 모를 위험을 각오해야 한다.

그럼에도 불구하고 우리나라와 英國은 1996년부터 나란히 申告納付制로의 移行을 결정하였다. 이유는 簡單하다. 징세당국의 세무업무량이 급증하고 있는데 비해 稅務公務員을 늘릴 수 없고 이로 인해 1인당 업무부담이 늘어나 감당하기 어려운 정도가 되었기 때문이다. 따라서 이번 개혁이 납세자의 主權을 회복시켜주기 위한 것이거나 납세협력비용을 낮추어 주기 위한 것은 아니다.

<表 3> 申告納付制度와 政府賦課制度 比較

	신고납부제도	정부부과제도
1. 의의	· 납부할 세액을 납세자의 신고에 의하여 확정	· 납부할 세액을 정부의 처분에 의하여 확정
2. 신고의 성격	· 납세의무의 구체적인 확정	· 부과처분에 필요한 서류 제출 (확정효력 없음)
3. 확정		
가. 주체	· 납세의무자	· 정부(세무서장)
나. 시기	· 납세의무자 신고시	· 정부의 조사결정시
다. 절차	· 신고서의 제출	· 조사, 결정, 고지
4. 결정유형		
가. 기장자	· 신고결정	· 확정, 서면, 실사결정
나. 무기장자	· 신고결정	· 추계결정
5. 첨부서류	가. 일정규모이상 사업자: B/S, I/S, T/B, 조정계산서 나. 일정규모미만 사업자: 간이 소득금액 계산서	가. 복식부기의무자 : B/S, I/S, T/B, 조정계산서 나. 간이, 일기장의무자 : 기장사항 명세서 또는 T/B
6. 장 점	가. 조세채권의 조기확정 나. 행정력의 효율적 활용 다. 조세마찰요인 제거 라. 성실신고 풍토조성에 유리 마. 국민주권원리에 적합	가. 세수확보 강화
7. 단 점	가. 단기적인 세수감소 우려 나. 성공여부가 세정풍토에 좌우	가. 조세마찰 요인 나. 성실신고풍토 조성 저해 다. 공평과세 저해 라. 조사권의 실효성 확보 곤란

註 : B/S : 대차대조표, I/S : 손익계산서, T/B : 합계잔액시산표.

資料 : 國稅廳, 『'95改正稅法解説』, 1995, pp. 76~77.

國稅廳, 『법인세행정의 집행방향』, 1980.

이상의 사실에서 우리나라는 英國과 두 가지 점에서 차이를 보인다. 하나는 영국의 경우 무자료거래가 문제가 되지 않았음에도 불구하고 20여년의 準備期間을 두고 이행작업을 준비해 온 반면 무자료거래가 문제시되고 있는 우리는 그렇지 못했다는 것이다. 다른 하나는 英國이 세무공무원을 증원해 충실한 賦課徵收制를 운영해본 다음 높은 徵稅코스트 때문에 신고납부제로 이행을 고려한 반면 우리는 이 점을 생략해 버렸다는 것이다. 두번째 사항에서 이번 개혁이 우리 당국의 슬기로운 선택일 수 있음을 엿볼 수 있다. 그러나 주의해야 할 점은 영국의 경우 급속도로 발전해가는 컴퓨터 관련기술을 세무행정에 활용하기보다 人力에 의존했기 때문에 賦課徵收制가 非效率的일 수밖에 없었다는 점이다. 다시 말해서 오늘의 컴퓨터 관련기술을 세무행정에 응용할 경우 賦課徵收制도 효율적일 수 있다는 점을 잊어버려서는 안된다.

#### 다. 問題點과 對策

無資料去來에 대한 대책 없이 「申告納付制」號가 發車한 상태에서 申告納付制의 定着을 장담하는 이는 많지 않다. 이유는 申告된 납세액이 성실한 신고액인지 확인할 수 있는 제도적 장치가 없기 때문이다. 이것을 방지할 경우 약 25% 수준<sup>20)</sup>으로 보고되고 있는 個人事業者와 勤勞者의 稅負擔 差가 더욱 확대될지 모른다.

고려되고 있는 補完裝置로 세무대리인의 확충과 소득추계 방법의 개선이 거론되고 있다. 그러나 이들은 모두가 輕量級이고 소극적인 대응책이라는 비난을 면하기 어렵다. 게다가 세무대리인 등 民間稅務人力의 증원은 稅務서비스 공급규모를 늘려 코스트를 유발시키는 점에서 稅務公務員 증원과 다를 바

20) 玄鎮權·羅城麟(1994), 「우리나라 稅制의 衡平性 測定 - 근로자 가수와 자영업자 가수의 세부담의 차이를 중심으로 -」, pp. 162~163, <表 4-2>.

없다. 국민경제적 측면에서 고려되어야 할 정책방향은 복잡하고 난해한 稅法 規程과 稅務書式을 간소화하여 稅務서비스 需要가 急增하는 것을 防止하는 것이다. 또 소득추계 방법의 개선도 실효성이 의문시된다. 이는 현행 소득표준율과 신고기준율의 책정작업에서 얻어진 노하우를 토대로 좀더 나은 방법을 찾아 보겠다는 것이지만, 코스트에 비해 기대성과가 크지 않을 것이기 때문이다.

바람직한 對應方案을 정리하면 단기적으로는 이들 두 가지 방안에 입각해 신고납부제도를 정착화시켜 나가되 장기적으로는 附加價值 通信網 등을 이용한 電子記帳의 개발 등 보다 혁신적인 방향으로 나아가야 할 것이다. 이 점과 관련해 稅務行政 當局을 포함해 이해 당사자들의 思考에 코페르니쿠스적인 發想의 轉換이 있어야 하겠다.

## 5. 其他 政策課題

### 가. 統合電算網의 活用

#### 1) 納稅誠實度 分析體制 確立

1997년부터 가동 예정인 통합전산망을 이용해 수작업에 의한 세목별·과세기간별 납세성실도 분석에서 전산에 의한 종합적·누적적 분석체제로 전환을 시도한다. 부가가치세와 소득세는 3년 이상, 법인세는 5년 이상의 납세성실도를 분석을 통해 선진국형의 전산에 의한 납세성실도 분석체제를 확립한다.

## 2) 稅務調査의 民主化

모든 세무조사 대상 선정은 원칙과 기준에 의해 전산으로 선정하고 조사착수 7일 전에 사전통지하고 조사연기신청제를 엄격히 시행한다. 또 명백한 탈루 혐의가 없는 한 再調査를 금지하고 일반 세무조사에서의 장부영치나 예치를 금지시킨다.

아울러 성실도 분석에 따른 세무조사도 세목별 조사에서 모든 세목을 함께 조사하는 綜合所得體制로 개편하고 파생자료 처리를 위한 수시조사 등 기타세무조사는 원칙적으로 폐지한다.

## 3) 人別·企業別 納稅者 管理

개인은 주민등록번호, 법인은 법인등록번호로 영구적인 세적관리 방안을 마련하고 세금계산서에 대한 電算對査制를 시행한다. 또 양도소득세 및 상속세액 산출과 관련한 전산화 비율을 높여 비과세, 과세미달, 납세액에 관한 정보를 단시간에 얻어내어 세액계산과 관련한 세무공무원의 자의성을 배제시킨다.

특히 대재산가의 경우 이들의 자산을 전산화하여 부동산 및 주식의 이동상황을 조사해 자본거래에 따른 적정한 납세가 이루어질 수 있도록 정밀조사대상자로 지정·관리한다.

지역담당제 폐지와 세무공무원의 자의적인 업소출입 금지에 따른 별도의 세원관리대책을 마련하며 이 과정에서 탈세혐의가 없는 생산적 중소기업, 영

세사업자에 대해 세무조사 면제, 납기연장 등 법의 범위 내에서 최대한 지원한다.

#### 4) 源泉徵收 業務의 強化

史上 最強의 徵稅手段으로 일컬어지는 源泉徵收制에도 취약분야가 있다. 이들 분야에 대해서는 원천징수의무자 유형별로 정밀 표본조사를 실시하고 전산망 정보를 최대한 활용하여 세원을 확대시켜 나간다. 특히 금융소득 종합과세의 정착을 위해 금융소득에 대한 원천징수 및 제출된 자료에 대한 검증을 강화해간다.

#### 나. 流通過程別 誠實納稅組合 結成

무자료거래의 근원적 해소를 위해 품목별로 제조업체를 중심으로 업계 자율적으로 대리점, 도매상, 중간도매상을 포함한 성실납세조합의 결성을 유도한다. 또 비가입자 및 불성실거래자에 대해서는 유통과정 조사로, 판매장려금 등으로 덤핑·무자료 거래를 조장한 혐의가 있는 제조기업에 대해서는 특별조사로 대응한다.

#### 다. 國際去來 稅源의 체계적인 管理方案 講究

해외 첨단산업, 신중산업의 국내진출에 따라 첨단기술과 외국인 기술자가 국내에 유입되고 외국연예인 등에 의한 국내공연이 증대되면서 이들에게 지급되는 사용료소득과 보수 등에 대한 과세체계의 확립이 필요하다.

#### 라. 公益法人에 대한 課稅 強化

문화재단, 종교재단, 학교법인, 사회복지법인 등 공익법인에 대한 기업의 재산출연이 크게 늘어나고 있으며 일부에서는 이 같은 재산출연을 법인세나 상속세 등의 절세수단으로 활용하고 있다. 또 상당수의 공익법인이 수익사업을 영위하고 있지만 이에 상응하는 납세가 이루어지고 있는지는 불분명하다. 비정부조직(NGO), 비영리조직(NPO)의 활동에 대한 사회적 요구가 증가하는 가운데 이들 조직의 대부분이 공익법인임을 감안할 때 세제의 정비와 엄정한 세정을 통해 이들의 활동에 대한 당국의 감시장치를 강화시켜야 한다.

#### 마. 租稅減免 事後管理와 申告納付制

조세감면의 유형과 조건이 다양할 뿐 아니라 감면세액의 규모가 적지 않음에도 불구하고 사후관리가 엄정하게 이루어지지 않고 있다. 세제의 문제이긴 하지만 신고납부제의 원활한 추진을 위해서도 복잡한 조세감면제도는 단계적으로 정비해가는 것이 순리이다.

## IV. 中小事業者 支援 稅政

### 1. 現況과 問題點

우리의 경우 零細 自營業者를 포함해 中小事業者에 대한 支援 制度로 稅制 關聯 支援 措置는 法人일 경우에는 우대조치가 있지만 개인사업자일 경우에는 거의 없다. 중소기업으로 과세표준이 1억원 이하이면 18%의 낮은 법인세율이 적용되고 접대비의 손금산입한도가 일반법인에 비해 다소 높게 적용된다. 그러나 영세 개인사업자는 소득세 적용에 있어 사업의 규모와 관계없이 발생소득에 대해 동일한 누진세율체계가 적용된다. 다만 이들이 부가가치세에 있어 과세특례자나 간이과세자로 분류될 경우 실질적으로 低稅率을 적용받는 우대 조치의 대상이 된다.

한편 稅政 側面에서는 조치의 실효성에 대한 판단을 유보하면 과거의 실천 노력이 보여주듯 이들을 꾸준히 지원해주는 조치를 취해왔다고 할 수 있다. 가령 1982년 7월의 영세·중소기업에 대한 소득세, 법인세 간이조사제, 1992년 12월의 복식부기 기장의무를 연 수입 3억원 이상으로 상향조정, 1994년 2월의 영세 제조업체 갑근세 원천징수분 분기별 납부제, 1994년 7월의 미등록사업자도 외형 3,600만원 미만일 때는 과세특례세율 적용, 1995년 9월의 중소기업 및 경영 애로기업 세정지원 종합대책 등이 이 같은 정책의 일환이다.

우리의 경우 과거의 경험으로 미루어 볼 때 이상의 수면상의 세정 지원에 의한 효과보다 수면하에서 세무공무원의 재량에 의한 지원효과가 작다고 말할 수 없는 게 현실이다. 이로 인해 다수의 영세사업자가 자본을 축적해 법인화했거나 대형 사업자로 성장한 경우를 수도 없이 목격해 왔다. 그러나 이 같

은 재량의 상당한 부분은 불법적 성격의 재량으로, 이로 인해 이른바 세무비리가 꼬리를 물고 사회문제화되어 왔고 납세자의 도의 수준도 높아지지 못한 것도 부정하기 어렵다. 그리고 상당수의 개인사업자의 경우 사업의 성장으로 응분의 담세능력이 생겼음에도 불구하고 과거의 타성에 젖어 세금을 포탈하려는 舊習을 버리지 못해 이로 인해 막대한 세수 결손이 발생하고 있는 것으로 추정되고 있다<sup>21)</sup>.

## 2. 外國의 事例와 示唆點

OECD의 국가들 중에도 중소기업에 대해 세제상의 우대를 부여하고 있는 나라가 있는가 하면 중립적인 세제를 운영하고 있는 국가도 있다<sup>22)</sup>. 스페인의 경우 중소기업 등에 대한 우대조치의 주목적을 이들에 대한 납세액의 부담을 덜어주려는 것보다 영세사업자의 납세협력비용과 당국의 징세비용을 줄이려는 데 두고 있다. 독일의 경우도 이와 유사하게 소기업에 대해 去來高稅(turnover tax)를 비과세하고 있는데 이는 영세사업자와 당국의 업무를 간소화하려는 취지에서 출발한 것이다.

또 캐나다의 경우 영세사업자의 창업 초기의 기업 이윤축적을 도와주고 이 수익을 재투자해 더욱 성장할 수 있도록 세제 및 세제 외적인 지원조치를 실시하고 있다. 英國의 경우도 이와 유사하게 영세기업의 내부유보 이윤이 투자자금으로 활용될 수 있도록 낮은 법인세율을 적용하고 있다. 여기에도 영세기업은 시장에서 자금을 조달하기가 그만큼 어렵기 때문이라는 논리가 근저에

---

21) 韓國租稅研究院의 추계에 의하면 1994년도의 소득세와 부가가치세의 탈루규모는 이들 세목의 전체 납세액의 약 10%에 달하고 있다. 금액으로 보면 소득세가 1조 원, 부가가치세가 1조 2,000억원으로 합계 2조 2,000억원에 달하고 있다.

22) 이하의 내용은 OECD, *Taxation and Small Businesses*, 1994, pp. 19~21 참조.

깔려 있다.

美國의 경우 영세기업에 대해 특별한 회계처리규정을 적용하고 있는데, 주된 목적은 이들 기업의 납세협력업무 부담을 덜어 주려는 것이다. 곧 일정규모 이상의 과세소득을 내고 있는 기업이나 개인에 누진적인 세율구조를 적용하여 세액을 계산토록 하는 것은 그들의 능력에 맞는 부담을 과하고 있는 셈이다.

낮은 세율의 적용 등 세제상의 우대조치는 正의 과세소득을 실현했을 때 효과를 나타내는 것으로 영세기업과 같이 창업 초기에 正의 과세소득을 실현하기 어려운 경우 세제상의 우대조치에 따른 효과를 기대하기 어렵다. 오히려 창업 초기에는 稅政을 통한 지원이 효과를 발휘할 수도 있을지 모른다. 우리나라의 경험에 비추어 볼 때 세정이 영세사업자의 수익력을 직·간접으로 제고시켜 주었다는 사실을 쉽게 짐작해 볼 수 있기 때문이다.

[圖 2]에서 보듯 영세사업자의 세수의 기여도는 미약하다. 전체 종합소득 신고납세자의 77.9%에 상당하는 저소득 납세자가 전체 납세액의 11.2%를 부담하고 있을 뿐이다. 이 같은 추세는 선진국형 취업 형태를 보이고 있는 일본의 경우에도 유사하게 나타나는데 전체 종합소득 신고납세자의 69.6%에 상당하는 저소득 납세자가 전체 납세액의 9.6%를 부담하고 있을 뿐이다.

[圖 3]과 [圖 4]는 일본의 종합소득 신고납세자를 대상으로 사업자 구분별 납세자수, 소득금액, 세액의 구성비율([圖 3] 참조)과 세액의 내역([圖 4] 참조)을 정리한 것이다. [圖 3]이 보여주는 것은 사업소득자가 비사업소득자보다 납세자수나 소득액에 비해 세부담이 낮다는 것과 사업소득자 내에서 영업소득자

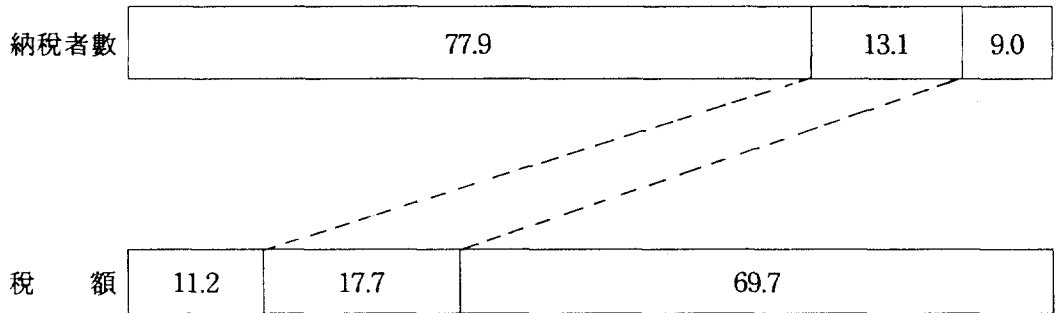
의 경우 특히 이 같은 경향이 강하다는 것이다. 또 [圖 4]가 보여주는 것은 영업소득자의 경우 비사업소득자나 사업소득자 내에서 기타사업소득자에 비해 원천징수로 납부하는 세액이 자신의 전체 납부세액에서 차지하는 비중이 낮다는 것이다. 여기서 얻어지는 함의는 원천징수세액이 낮은 납세자일수록 총소득금액과 납세액이 낮게 나타난다는 사실이다.

안타깝게도 우리나라의 경우 [圖 3], [圖 4]에 대응하는 자료를 얻을 수 없다. 그러나 [圖 2]에서 유추되듯이 우리나라와 일본의 패턴이 크게 차이가 나지 않는다는 것을 염두에 둘 때 우리의 경우도 [圖 3]과 [圖 4]에서 얻어지는 함의가 상당부분 적용될 것으로 생각해 볼 수 있다. 그렇다면 숫자는 많고 납세액 규모가 작은 이들 계층에 대해 근거과세 확립이라는 목표 아래 무리하게 납세를 강요하거나 투명화를 요청한다고 해서 얻는 실익이 무엇인냐는 질문이 제기될 수 있다. 이 문제는 보는 시각에 따라 다른 결론이 얻어질 수 있고 신중하게 접근해야 할 과제이므로 좀더 깊은 연구가 추후 필요할 것이다.

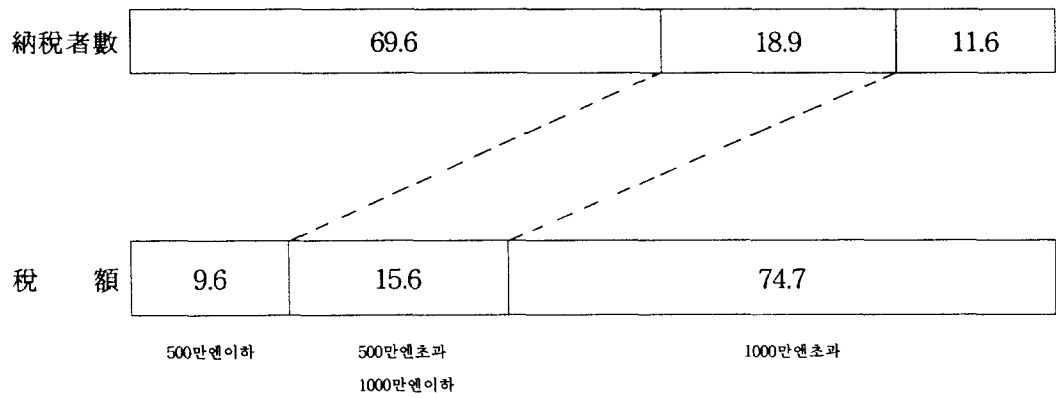
[圖 2] 綜合所得 申告納稅者 所得階級別 構成 比率 (1995)

(單位：%)

가. 韓國



나. 日本



資料: 日本 國稅廳企劃課, 「稅務統計から見た申告所得稅の實態- 1993年」, 1995. 3, p. 9, 圖 2.

[圖 3] 綜合所得 申告納稅者 區分別 構成 比率(日本, 1995)

(單位：%)

稅納者數	事業所得者 37.8			其他所得者 <sup>2)</sup> 62.2
	營業 27.3	農業 2.5	其他事業 <sup>1)</sup> 7.9	

所得金額	事業所得者 23.8			其他所得者 <sup>2)</sup> 76.2
	營業 14.9	農業1.5	其他事業 <sup>1)</sup> 7.3	

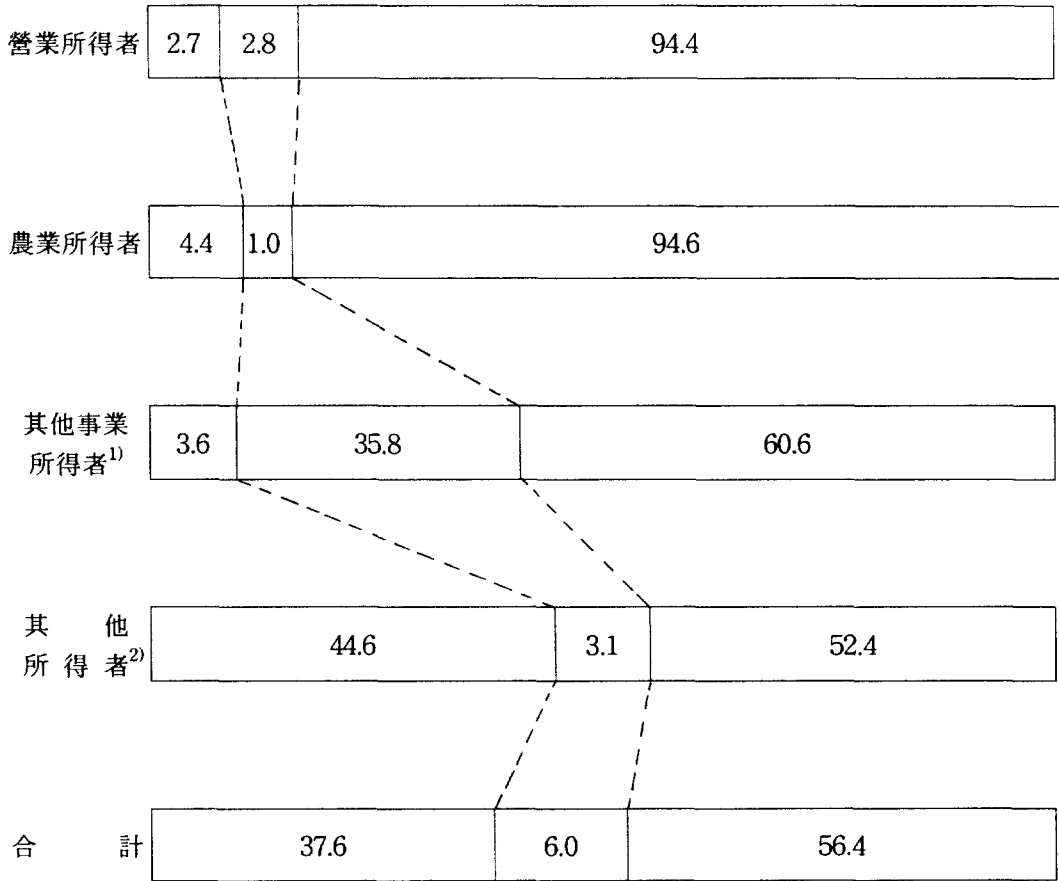
稅額	事業所得者 16.8			其他所得者 <sup>2)</sup> 83.2
	營業 7.1	農業0.6	其他事業 <sup>1)</sup> 9.2	

- 註: 1) 기타사업자는 사업소득자 중 영업소득자 및 농업소득자 이외의 소득자.  
 (예를 들면, 변호사, 의사, 예능인, 보험외무원 등의 자유직업인)  
 2) 기타소득자는 사업소득자 이외의 소득자로 종합소득 신고의무자  
 (원천징수로 납세의무가 종결되는 자 제외)

資料: 日本 國稅廳企劃課, 「稅務統計から見た申告所得稅の實態- 1993年」, 1995. 3, p. 9, 圖 3.

[圖 4] 綜合所得 申告納稅者 區分別 稅額內譯 (日本, 1995)

(單位：%)



총수입에 대한 원천징세액

급여 이외의 수입에 대한 원천징세액

신고납세액

資料: 日本 國稅廳企劃課, 「稅務統計から見た申告所得稅の實態- 1993年」, 1995. 3, p. 19, 圖 17.

## V. 要約 및 結語 : ‘超簡便’ 納稅行政

### 1. 發想의 轉換

우리 국세행정 의 가장 큰 취약점은 根據課稅의 基盤이 확립되어 있지 못하다는 것이다. 한편 현재 국세행정 부문에서 나타나고 있는 환경변화 중 장기적으로 가장 파급효과가 큰 변화는 國稅統合電算網의 정비이다. 一見 이 두가지는 兩立하기 어려울 것처럼 보인다. 다시 말해서 國稅統合電算網이 잘 정비되었는데도 根據課稅의 基盤이 미확립된 상태로 계속 남아 있을 것 같지 않다는 것이다.

그러나 이 같은 發想은 너무나 편협적인 發想이라고 하지 않을 수 없다. 여기서 國稅統合電算網의 정비를 기정사실로 두고 根據課稅의 基盤을 마련할 수 있는 두 가지 방안에 대해 살펴보고자 한다. 곧 위에서 말한 두 가지가 兩立할 수 없는 세계를 만들어 내기 위해서 당국이 기울여야 할 노력에 대해 기술한다.

먼저 신용카드, 직불카드의 보급 문제를 시장기능에만 내맡겨서는 안된다. 당국의 ‘보이는 손’이 기능해야 가시적인 효과를 기대할 곳에서, ‘보이지 않는 손’의 요술을 기대해서는 안된다는 것이다.

한 쪽에서 신용카드나 직불카드의 사용 확대를 부르짖으면서도 다른 한 쪽에서는 高價의 단말기 구입비용과 신용정보회사에 대한 수수료 부담(신용카드의 경우 매출액의 3%, 직불카드의 경우 매출액의 1~2%)의 대부분을 사업자에게 부담시키고 있는데, 이것은 신용카드를 매개로 하여 일반 사업자와 신용

정보회사에게 시장에서 自生하라는 것이다. 신용카드와 직불카드는 우리 稅政의 최대 고민거리인 근거과세 확립을 위한 마지막 尖兵이라고까지 할 수 있다. 이들이 自生力을 갖추어 확대 보급되면 세수증대는 물론 납·징세비용이 크게 낮아지는 것은 자명한 사실이다.

이들 카드의 보급을 시장기능에 위임하기보다 일정기간 당국이 돌보아 주는 것이 경제적으로도 지극히 합당하다. 구체적으로 말하면 단말기 보급가격의 일정 비율과 카드수수료의 절대부분을 당국이 보조해 주어야 한다는 것이다. 이 같은 지원이 당국의 입장에서는 말할 것도 없고 국민경제적으로도 다른 어떠한 정부지원에 못지않은 효율 높은 투자일 수 있음을 잊어서는 안된다.

그리고 당국자는 엔지니어가 좋은 아이디어 상품을 만들어 가지고 그들을 찾아올 것을 기대해선 안된다. 거꾸로 당국자가 엔지니어를 찾아가 우리가 투자할테니 우리를 위해 좋은 소프트웨어와 하드웨어를 만들어 주십사 부탁해야 한다. 세계를 상대로 제품을 개발·판매하는 초일류 기업에게 있어 국내시장에서만 통용될 소프트웨어나 하드웨어를 개발하는 것은 수지가 맞지 않는 사업이기 때문에 흥미가 없거나 투자의 우선순위가 낮다. 따라서 당국자가 이들을 찾아가 투자해야 한다.

우리 산업 중 가장 국제경쟁력이 강한 산업이 전자산업이 아닌가. 그래서 이들 엔지니어의 지혜주머니로부터 보안도 높은 금전등록기를 개발해 내고 IC 카드를 이용한 거래기록의 전자화 장치를 개발해 실용화시켜야 한다. 세계에 자랑할 상품을 만들어 내는 전문가들의 머리를 우리 사회의 이익을 위해 적극 활용하기 위해서는 보이는 손이 적극 개입해야 한다는 것이다. 이제 국세당국

은 우리 사회의 두뇌를 유용하게 이용하는 방법에 대해 꼼꼼히 생각해 볼 시점에 와 있다.

기존의 思考에서 탈피해야 새로운 지평을 열 수 있다. 1997년이면 통합전산망이 구축되어 국세행정의 새로운 場이 전개될 것으로 전망되고 있다. 언제까지 日帝의 殘滓라는 낮은 納稅道義 水準을 입에 담은 이들의 주장에 고개를 끄떡이고만 있을 것인가.

## 2. 具體的인 提案

國稅行政의 도약을 위한 정책방향을 단기, 장기로 나눌 경우 단기방향은 그동안 납세자 부담을 증대시켜온 각종 제도를 실천가능한 것부터 고쳐 나가는 것이고, 장기방향은 당국이 稅源 발굴과 관련한 혁신적인 조치를 강구해 나가고 납세자에게 이의 추진에 대한 同意를 받아내는 것이다.

短期的 政策方向은 세수증대 효과는 적으면서 납세에 따른 정신적·물질적 부담만 늘리는 제도나 조치의 과감한 정비, 통합전산망 가동에 따라 전산 이용의 효과가 높을 것으로 전망되는 事案의 정비, 자영업자의 법인사업자화 유인, 신용카드와 직불카드 단말기의 보급 확대를 통한 근거과세 기반 확충, 신고납부제 발족에 따른 영세사업자 부담 완화 등이다.

長期的인 政策方向은 현재 포착되지 않고 있는 稅源의 발굴과 납세관련업무의 전반적인 전산화의 추진이다. 21세기에도 세무조사반을 투입해 거래장부를 뒤지는 수사에만 의존해서는 곤란하다. 21세기에는 국세청 내부의 전산화 이상으로 一線 事業場의 전자화와 이를 국세청 전산망과 연결시키는 작업이

중요성을 지닐 것이다. 전국적인 전산망 체계의 확립이 공평하고 근거에 의한 과세제도 확립의 지름길이다. 종국적으로 자영업자 및 영세사업자를 대상으로 기존의 帳簿記帳 대신 電子記帳을 도입해 낮은 비용으로 큰 부담이 되지 않는 세부담을 하도록 유도해 가야 한다.

구체적인 短期課題로는

1. 납세자 권익보호 개선과 관련해 납세자의 불필요한 세무서 出署 방지, 납세업무의 간편화, 세무조사 착수 전 자기 시정 기회 부여, 납세자 권리구제제도 확충, 세무공무원의 재량권 축소, 납세자 권리 헌장의 제정, 그리고 통합전산망의 유효 활용과 관련하여 납세성실도 분석체계 확립, 세무조사의 민주화, 人別·企業別 납세자 관리, 원천징수업무의 강화 등이 추진되어야 한다.
2. 자영업자(과특자나 간이과세제도 적용대상자)의 법인화를 적극 추진한다. 또 법인화에 따른 세부담 추가가 없도록 세법상의 조치와 더불어 세무조사 완화 등 稅政側面의 유인조치를 강구한다.
3. 카드 사용의 확산을 위하여 신용카드나 직불카드 단말기 설치업소나 신용정보회사에 대해 세법상 우대조치와 함께 세무행정 측면에서도 세무조사 대상 제외 등 우대조치를 도입한다.
4. 종합소득세 납세대상자를 二分하여 지금까지의 추계조사 결정자 그룹에 대해 수입·비용의 내역과 人的 사항만을 보고토록 하고 稅額을 당국에서 계산통보하여 주는 등 납세신고를 간소화시키는 방안을 강구한다.

구체적인 長期課題로는

1. 장기적인 稅源의 발굴과 관련해 신용카드와 직불카드의 사용은 물론 외상거래까지 모든 거래기록을 거래시점에서 IC카드 장치에 기록하고 이들 정보를 금융결제기관의 전산망을 통해 국세청이 파악하는 작업을 추진해야 한다. 곧 소비행위를 포함한 모든 상거래 행위를 토대로 거래단계에서 低稅率의 사업소득세 및 부가가치세 源泉徵收制를 도입한다.
2. 이상의 계획으로 인해 세부담이 급격히 증대되지 않도록 세부계획을 수립하여 홍보를 강화하고 내부적으로는 電算部門의 투자를 강화해 관련망을 정비해 나간다. 또 세무대리인과 납세자에게 電算申告를 보편화시키고 一線 事業場을 전자화시켜 전국단위의 國稅 電算網을 확립시켜 나간다.

## 參 考 文 獻

- 國稅廳,『國稅廳20年史』,1986.
- ,『國稅廳30年史』,1996.
- ,『國稅行政 先進化 推進 指針』,1996. 1.
- ,『國稅統計年報』,1995.
- 金完淳 外,『中長期 稅制改編에 관한 研究』,經濟科學審議會議.
- 徐孟鐘,『附加價值通信網(VAN)을 이용한 電算課稅』,國稅廳,1995. 11.
- 稅制發展審議委員會,『稅制發展研究報告書』,1985. 12.
- 柳時權·朴釘洙 外,『國稅行政 改革方案(Ⅰ),(Ⅱ),(Ⅲ)』,韓國租稅研究院,1994. 12.
- 李愚澤,『租稅行政의 發展과 政策課題』,『光復 後 50年間の 租稅 및 金融政策의 發展과 政策方向』,韓國租稅研究院,1995. 9.
- 曹彰皓,『稅金計算書의 授受 正常化를 위한 小考』,『國稅』,제193호,1983. 3.
- 韓國產業銀行,『네이산 報告-韓國經濟再建計劃』,1954.
- 玄鎮權·羅城麟,『우리나라 稅制의 衡平性 測定-勤勞者家口와 自營業 家口の 稅負擔의 차이를 中心으로-』,『經濟學研究』,第41輯 第3號,1994. 2.
- 國稅廳(日本)企劃課,『稅務統計から見た申告所得稅の實態-1993年』,1995. 3.
- 大藏省,『財政金融統計月報』,1995. 4.
- 大藏省 財政史室,『昭和財政史 6 租稅(2)』,1977.
- 石島 弘,『所得稅 青色申告』,『日稅研論集』,Vol. 28,1994.
- 柴田弘文·柴田愛子(譯),『シャウプの證言』,稅理經理協會,1988.
- James, J.C., *Japanese Tax Policy in the Wake of the Shoup Mission*,  
Dissertation for Part Two of the Tripos in Oriental Studies :

Japanese Studies at Cambridge Univ., King's College, Cambridge, U.K., 1987.

Musgrave, R.A., *Revenue Policy for Korea's Economic Development*, 1965. 9.

OECD, *Taxpayers' Rights and Obligation*, 1990.

———, *Taxation in OECD Countries*, 1993.

———, *Taxation and Small Businesses*, 1994.

Pechman, J.A. and K. Kaizuka, "Taxation," Hugh Patrick and Henry Rosovsky (eds.), *Asia's New Giant: How the Japanese Economy Works*, Washington, Brookings, 1976.

Shoup, C.S., 「韓國의 租稅制度에 대한 建議」, 1973. 7.

———, "The Tax Mission to Japan, 1949~1950," *Lessons from Fundamental Tax Reform in Developing Countries*, Malcolm, Gillis(ed.), Durham, North Carolina: Duke University Press, 1989.

Shoup Mission GHQ Supreme Commander for the Allied Powers, *Report on Japanese Taxation by the Shoup Mission*, Appendix Vol. 4D Sep. 1949(福田幸弘(1985)의 新譯版).

Tait, A.A., A.G. Faria and P.S. Heller, *Korea : Taxes in the 1980s*, 1980. 1.

## <附錄> 日本의 事例

### 1. 1950年の 稅政 現況

1950년을 전후한 日本의 납세풍토는 최근까지의 우리와 크게 다를 바 없었던 것처럼 보인다. 戰後 日本 세제의 기틀을 제시한 것으로 알려진 슈프 사절단(Shoup Mission)의 보고서에서 이 같은 상황이 확인된다. 사절단 보고서의 몇몇 구절을 직접 살펴보자.

「탈세가 일본에서 중요한 문제라는 점에 대해서는 評價團 사람들의 의견이 거의 일치하고 있다. 이 결과 어느 정도의 조세수입이 상실되고 있는가에 대해서는 여러 가지 추측이 있지만 우리들은 만일 모든 조세가 현행법대로 실시되고 있다고 가정하면 세수총액이 25~100% 정도 증가하지 않을까 하는 인상을 받고 있다. 탈세가 문제되는 것은 대부분 所得稅 申告納付分이다. 그러나 우리가 파악하고 있는 증거에 의하면 탈세문제는 酒稅, 去來高稅, 法人稅, 物品稅 또한 대부분의 地方稅에 대해서도 마찬가지로 중요하다. 담배의 전매익금만이 예산액의 100% 수준에 달하고 있는 정도이다. 탈세가 생기는 이유와 대응책에 대해서는 본 보고서의 곳곳에서 논의되고 있다. 일본의 稅務行政機構와 인사에 관한 대규모적인 개혁이 1948년 후반 이후 진행되고 있다. 이것은 미국 재무성 내국세입청의 담당관이나 일본 전국에 있는 軍政部(현재의 民政部)의 지도와 조언에 의한 것이 많다. 이 계획은 東京에 있는 GHQ경제과학국 歲入課의 감독하에 기획 실시되어 온 것이다」(中略). 이 보고서의 후반부에서 기술하고 있는 법률개정 勸告案이 채택되면 세법의 일부는 간소화되고 세법해석에 관한 大藏省의 규칙공포가 납세자의 편의를 도모하게 되므로 납세자가 납세신고서를 기재하기 쉽게 될 것이다<sup>23)</sup>」

「조세업무에서 부패와 뇌물수수를 제거하기 위해 부단히 노력하지 않으면 안된다. 현재 문제를 악화시키는 특수한 요인이 있다고 인정된다. 곧, 稅務職員 대다수의 나이가 젊고 경험이 적으며 薄俸이다. 게다가 稅率은 지나치게 높고 暗市場이 크게 발달하여 있으므로 뇌물수수가 집요하게 그리고 억지로 이루어질 경우 이에 대한 저항력이 약해진다. 그러나 이 같은 상황이 결코 용인될 수 있는 처지가 아니다. 해결책의 하나는 稅務職員에 대한 보다 나은 훈련과 급여이며 稅務職員의 도덕성 향상이다. 최근 결정된 特別監察官團의 설치는 매우 또 시의적절하다. 이 감찰관단은 稅務職員의 성실함을 확인하고 부패를 찾아내기 위해 충분한 인력과 능력을 갖추어야 한다. 뇌물수수에 가담한 納稅者와 稅務職員은 곧바로 訴追되어야 한다<sup>24)</sup>」

## 2. 슈프사절단의 勸告(1949년, 1950년의 2차례 보고서)

무질서한 戰後의 일본 세정을 개혁하기 위해 訪日한 슈프사절단의 대표인 슈프교수는 당시의 일본 세정개혁과 관련해 다음과 같이 권고하고 있다<sup>25)</sup>.

가. 세무당국이 지정한 대로 장부기록을 정리할 것을 동의하는 납세자는 분

23) 福田(1985), pp. 37~38. 同書는 Report on Japanese Taxation by the Shoup Mission Appendix Vol. 4D General Headquarters Supreme Commander for the Allied Powers(Sep. 1949)의 新譯版.

24) 福田(1985), pp. 402~405.

25) Carl.S. Shoup, "The Tax Mission to Japan, 1949~1950," *Lessons from Fundamental Tax Reform in Developing Countries*, Malcolm, Gillis(ed.), Durham, North Carolina: Duke University Press, 1989. 여기서의 일본어 譯本은 柴田弘文·柴田愛子(譯), 『シャウプの證言』, 稅理經理協會, 1988을 이용함. 相關사항은 pp. 52~56 참조.

명하게 인식할 수 있는 지정색(청색)의 신고용지에 기입함으로써 실제의 실지조사가 없는 한 재사정(경정이나 결정)의 대상이 되지 않는다. 만일 재사정을 행할 경우에는 구체적인 이유를 제시해야 한다. 그 밖의 장부기록 보전을 위한 장려책으로 가령 무기장자에게 감가상각공제와 결손의 이월을 인정하지 않는다. 세무당국자는 청색신고제도 이용에 장애가 되는 조치를 해서는 안된다. 당시 납세법인의 47.2%가 청색신고제도를 이용했지만 개인납세자는 4.4%에 불과했다.

나. 소득세, 법인세 행정의 일반적인 목적은 '목표 및 할당과 소득의 측정에 과도하게 사용되는 지정표준'을 없애거나 최소한도로 사용을 억제하는데 두어져야 한다. 여기서 목표 및 할당이라 함은 징세당국이 각 세무서에 할당한 징수목표나 반대로 각 세무서가 만들어 올린 징수목표를 세무서가 산하 납세자 단체별로 징수납세액을 할당하면 단체가 그룹별로 회원들에게 납세액을 할당하는 것을 말한다. 목표액의 합계가 소득세, 법인세 징수의 예산상 예상치가 되곤 하였다.

다. 금년도 소득세 예정신고의 최저는 전년도 납부세액으로 한다.

라. 소득세 신고서는 극비로 관리해야 하며 당시 행해지고 있듯이 일정 수수료를 지불하면 누구에게라도 열람시키는 조치는 중지되어야 한다.

마. 농가의 소득세는 추정표준보다 개개 농가의 실수입에 근거를 두어야 하며 납세방법은 농가의 계절적인 소득형태에 따라 조정한다.

바. 은행예금은 모두 예금자의 실명으로, 유가증권은 모두 등록제로 하여 무

기명 채권은 인정하지 않는다.

사. 납세자의 사정(경정, 결정)에 대한 不服申請의 절차를 개정하고 세액환급 절차도 재검토한다.

아. 납세자가 제기하는 소송은 별로 없지만 관련 규정을 법제화하고 소득세법 위반과 多額의 소득세 체납에 대한 처벌방식을 개혁한다.

자. 소득세 행정의 내부관리를 일층 개선시키기 위해서는 기본적인 구조, 세무직원의 역량, 세무집행방법의 지시, 세법의 행정적 해석, 사무수순에 대한 재검토가 필요하다.

차. 업계·단체가 세무에 관여하는 것은 중지되어야 한다. 당시 업계·단체는 종종 세무서와 ‘단체교섭’을 하여 단체 관련 사업활동에 대한 과세총액이 결정되면 이를 근거로 단체가 구성원에게 개별세액을 할당하는 경우가 있었다.

카. 납세자의 대리인인 ‘세리사’는 세법과 경리에 관해 좀더 알아야 한다. 단순히 숙련된 교섭자이어서는 곤란하다. 또 법령 등 稅관련 자료를 일반국민이 보다 쉽게 접근할 수 있도록 해야 한다.

이상의 稅政關聯 권고가 同 使節團이 訪日한 주된 목적<sup>26)</sup>은 아니다. 그러

---

26) 同 使節團의 작업목적은 크게 세 가지로 정리될 수 있다. (1) 일본에 恒久的인 조세제도를 창설하고 (2) 지방재정의 자립도를 증가시키며 (3) 直·間稅比率에 있어 직접세의 비율을 증가시키는 것이다. James J. C., *Japanese Tax Policy in the Wake of the Shoup Mission*, Dissertation for Part Two of the Tripos in Oriental Studies : Japanese Studies at Cambridge Univ., King's College,

나 이들의 稅政關聯 권고는 이후 단계적으로 받아 들여져 일본 國稅行政의 기틀을 닦는 결과가 되었다. 이로 인해 同 使節團의 업적에 대한 事後評價가 엇갈리는 가운데 대다수가 이들의 공적으로 치켜 세우는 세 가지 중 하나로 꼽히고 있다. 세 가지라 함은 소득세를 일본의 基幹稅目으로 만든 것, 稅制의 洗練度를 높인 것, 세무행정을 개선시킨 것을 가리킨다<sup>27)</sup>.

### 3. 申告納付制 導入

日本은 1947년에 所得稅 徵稅方式을 당시의 賦課課稅方式에서 申告納付方式으로 전환시켰다. 同 計劃은 당시의 聯合國軍總司令部(GHQ)에 의한 국내개혁프로그램의 일환이었다. 다소간의 부작용이 수반되었지만 이때의 개혁으로 소득세 및 법인세의 申告納付方式이 확립되는契機가 마련되었다. 한편 間接稅 申告納付制度가 1962년 4월에 도입되었으나 定着度는 所得稅만큼 높지 않은 것으로 평가되고 있다.

#### 가. 1947年 3月 申告納付制 導入

1947年 3月에는 1940年の 개정 이후 계속되어 오던 分類所得稅와 綜合所得稅에 의한 과세방식과 賦課課稅制度가 폐지되고 모든 소득을 초과누진세율로 과세하는 종합과세방식과 申告納付制度가 도입되었다.

도입 당시 同 制度는 確定申告制度和 豫定納付制度로 구성되어 있었다. 納

---

Cambridge, U.K. 1987 ; 柴田 外(1988), p. 102에서 인용.

27) Pechman J.A. and K. Kaizuka, "Taxation" Hugh Patrick and Henry Rosovsky (eds.), *Asia's New Giant: How the Japanese Economy Works* Washington, Brookings, 1976, pp. 317~382; 柴田 外(1988), p. 114에서 인용.

稅方法是 신고납부자가 그 해의 소득 및 稅額을 推計 6月 30日까지 申告書를 제출함과 동시에 稅額의 1/3을 납부하고 10月 31日까지 1/3, 나머지 稅額은 다음해 1月 31日까지 납부하도록 되어 있었다. 실시 후 나타난 결과는 低調한 豫定納付 實績과 다음해 초의 更正決定 壓力에 의한 稅收 急增이었다. 이로 인해 隨時納稅制가 破綻되고 徵稅의 不均衡이 발생하였다.

納稅者의 過少申告를 看破한 國稅當局이 「어림짐작」으로 更正處分하면 同事態를 事前에 豫見한 納稅者가 意圖的으로 過少申告하는 惡循環이 거듭되었다. 이는 1947년에 全國의 中小事業者·農家の 7割 정도가 所得稅 更正處分의 대상이 되었다는 사실에서 잘 입증된다. 실제로 이 같은 「徵稅旋風」은 1950년까지 계속된다.

稅收不足에 직면한 國稅當局은 稅收確保를 위해 (假)更正·決定에 의해 追加賦課하는 한편 申告指導에도 힘을 기울인다. 「通知」방식에 의한 修正豫定申告를 권장하기 시작한 것이다. 이 통지방식은 1950년부터 대대적으로 행해진 個別的 申告指導에 앞선 試圖라고 할 수 있다. 또 1948年 6月에는 惡質的인 脫稅를 막기 위해 査察制度를 발족시킨다.

申告納付制度가 도입된 초기 當局이 課稅額의 算出에 所得標準率을 이용하거나 所得調査委員會를 介在시키면 납세자는 소득을 낮추어 신고하는 등 國稅當局과 納稅者의 雙方에서 問題點이 噴出하였으나 1950年을 境界로 安定化되어 간다. 이는 소득수준의 향상과 사회 전체의 안정, 대규모 所得稅 減稅, 通知方式에 의한 신고상담 등에 起因하며 이후의 安定化에는 슈프권고에 따라 실시된 1950年の 稅制改革이 크게 기여한다.

導入 後의 세무행정 의 중심은 申告納付制度를 納稅者에게 침투시켜 정착화 시키는 것이었다. 申告納付制度는 納稅者 자신의 신고로 一次的인 稅額이 확정되는 제도이며<sup>28)</sup> 이 제도가 제대로 기능하기 위해서는 納稅者의 자발적인 납세의욕과 계속적이고 정확한 記帳 유지, 객관적인 計數에 근거한 소득계산이 전제되지 않으면 안된다.

그러나 좀처럼 記帳의 普及과 帳簿記錄에 근거한 申告納付가 뿌리를 내리지 못하고 있었다. 이때 日本의 國稅當局은 當時 폐지되었음에도 불구하고 非公式적으로 기능하고 있던 所得調査委員會를 부활시키려고 하였다. 곧, 1949年 5月 14日 池田大藏大臣이 衆議院 內閣委員會에서 소득세, 營業세의 부과 및 징수와 관련하여 納稅者로 구성되는 新機關을 만들어 소득결정에 參與하도록 하고 싶으면서 다음과 같이 대답하였다<sup>29)</sup>. 「소득세, 營業세의 부과징수에 대해서는 재작년까지 납세의무자로 구성된 所得조사위원회에서 소득결정을 했는데, 이후 申告納付制度로 바뀌었기 때문에 同 委員會를 폐지했다. 그러나 여전히 위원회 復活論이 강하므로 정부로서는 前의 所得조사위원회에 상당하는 기관을 만들 계획으로 슈프사절단과 검토중이다.」

同 試圖은 GHQ는 물론 슈프使節團의 反對에 부딪혀서 좌절되었다. 이들은 同 委員會를 「恣意的인 行政과 高所得者 優待로 公平한 稅負擔을 沮害한다」, 「反民主主義的인 보스支配를 所得稅 計算過程에 介在시키는 것은 正當하지 못하다」<sup>30)</sup>는 論理를 내세워 日本側이 問題삼고 나온 同 委員會의 復活

---

28) 日本의 申告納付制度는 「申告前納制度」로서 美國의 自己賦課(self-assessment) 制度와 이론구성이 다르다. 大藏省財政史室(1977), 『昭和財政史 8』, p. 404.

29) 『日本經濟新聞』, 1949. 5. 15.

30) 申告納付制度의 도입으로 폐지된 所得調査委員會에 대한 인식에서 美·日의 차이가 나타나고 있다. 곧 「초나이카이(町內會)」 등 傳統的인 地域共同體를 기반으로 하는 所得調査委員會가 지닌 외형상의 「民主主義的」裝飾이 民主主義의 본

을 인정하지 않았다.

결국 GHQ의 강력한 개입으로 채용된 申告納付制度는 日本의 國稅當局이 경험하는 開關 以來의 시련이었다. 申告納付制度를 도입할 당시에는 GHQ 擔當者が 그저 자신이 익숙해 있는 母國의 法制가 最善이라고 생각해 도입한 것에 불과할지 모른다<sup>31)</sup>. 그러나 이후의 1949~50년에 행해진 슈프勸告가 同制度를 의식적으로 體系化시켜 훗날 國稅當局과 學者 등이 당시의 改革을 納稅制度의 民主化 發想에 근거한 것이라고 일컫게 되는 계기가 된다. 이렇게 하여 申告納付制度는 GHQ에 의한 日本 民主化 政策의 最後의 改革이 된다.

#### 나. 申告納付制 發足 後 經過

1947년의 所得稅 申告納付制는 발족 후 3년이 경과함에도 불구하고 納稅者는 물론 當局까지도 갈피를 잡지 못하는 상황이 계속되어 당국은 동 제도의 정착을 위해 여러가지 시책을 발표했다. 특히 1949年 6月 1日에 國稅廳이 발족되면서 同廳은 申告納付制度의 定着에 온 힘을 기울였다. 한 예가 國稅廳이 1949년의 豫定申告書에 稅額計算의 懸賞問題(1等 3萬엔)를 제시한 것이다<sup>32)</sup>. 이상과 같은 租稅弘報 외에 關聯制度를 적극적으로 創設·改正했는데 申告納付制 발족 후의 稅制改正 중 同制度의 정착과 관련한 제도의 創設·改正만을 정리하면 <表 4>와 같다.

---

家格인 美國 出身의 GHQ 담당자에게는 허울로밖에 안보였다는 점이다.

31) 大藏省財政史室(1977), 『昭和財政史 6租稅(2)』, p. 388. 同書는 도입 시점의 決定 自體는 납세제도의 民主化 발상과 無關係라고 기록하고 있다.

32) 비슷한 시기에 지방자치단체도 地方稅의 滯納을 줄이기 위해 納期 內 完納者에게 懸賞金을 제시하는 등 국가기관이 納稅指導와 동시에 租稅弘報에 관심을 갖기 시작한다.

<表 4> 申告納付制 發足 後 經過

年度	內 容	備 考
1950	青色申告制度 創設	슈프권고에 의한 稅制改革
1952	價格變動準備金·專從者控除  창설	青色申告者
1953	青色申告의 簡易簿記記帳方法  창설	比較的 小規模 事業者(2年前 所得이 100萬円 以下)
1961	事業專從者控除  창설	白色申告者
1967	青色事業專從者給與額 한도액 廢止 青色申告에 현금주의에 의한 소득계산  창설	1968년분부터 적용 ( " )
1971	青色事業主特別經費準備金  창설	1971年限
1972	青色申告控除制度  창설	
1975	簡易帳簿適用 소득한도액 廢止	
1984	記帳·記錄保存制度	記帳制度 등

1984年の 改正으로 白色申告者에게 記帳義務가 부과되고 青色申告者에게는 한층 높은 記帳水準이 요구되었다.

1984년에 실시된 記帳制度 등은 크게 나누어 다음의 네 가지로 구성된다. 먼저 記帳制度에 의해 前前年度分 또는 前年度分の 사업소득 등의 합계가 300萬엔을 넘는 자는 장부에 의한 총수입금액 및 필요경비사항을 의무적으로 기록해야 한다. 또 記錄保存制度에 의해 확정신고서나 총수입금액보고서 제출자에게 업무와 관련해 작성한 장부 및 수령서류를 일정기간 보존해야 한다. 그리고 收支內譯書 添附制度에 의해 사업소득 등에 관한 총수입금액 및 필요경비의 내용을 기재한 收支內譯書を 確定申告書에 첨부해야 한다. 마지막으로 總收入金額報告書 提出制度에 의해 사업소득 등에 관한 총수입금액이 5,000萬엔을 초과하는 者는 確定申告書を 제출하는 경우를 제외하고 總收入金額報告書を 제출해야 한다.

記帳制度 등의 도입으로 靑色申告制度和 白色申告制度의 관계는 다음과 같이 구별된다. 양자의 병존을 인정하되 記帳水準에 差를 두면서 記帳制度 등에는 원칙적으로 특전을 주지 않아 納稅者가 스스로 높은 수준의 靑色申告者로 移行해 가도록 한다. 白色의 記帳制度 適用者를 대상으로 記帳說明會 및 決算 설명회를 실시하고 희망자는 記帳指導 대상자로 선정해 記帳方法 등에 관한 지도를 행한다. 곧 靑色申告者는 원칙적으로 현금출납장, 매출액·매입액 경비장, 고정자산대장으로 구성된 簡易帳簿 記帳이 의무화되어 있는데 記帳制度 適用者는 손익사항만 記帳하면 된다.

명시적인 特典이 없음에도 불구하고 記帳制度 適用者는 크게 늘어나고 있다. 이것은 암묵적인 特典이 있음을 시사하는데 여기서는 이 같은 特典으로 두 가지를 고려해 본다. 먼저 소득세법이 靑色申告 記帳義務 履行者에게 부여하고 있는 更正의 制限 곧, 推計課稅 禁止와 更正時의 更正理由의 附記라는 節次的 特典이 白色記帳制度 適用者에게도 적용될 것이라는 점이다<sup>33)</sup>.

이상의 制度的인 補完 외에 執行側面에서의 노력이 同 制度를 정착시키는데 크게 기여하였다. 곧 稅理士會나 靑色申告會 등 관련 민간단체의 협력하에 記帳指導를 필요로 하는 納稅者를 지도하고 신고누락이 심한 不誠實 納稅者에 대한 稅務調査 강화 등이 그것이다.

---

33) 石島(1994), p. 89. 靑色申告者에 대한 更正의 制限은 所得稅法 155條 第1項, 法人稅法 第130條 第1項, 更正時의 理由附記는 所得稅法 第155條 第2項, 法人稅法 第130條 第2項에 규정되어 있다. 石島는 法理上으로 白色申告의 記帳制度適用者에게도 同 條項이 적용된다고 해석한다.