

우리나라 租稅制度 運營費  
推定에 관한 研究

韓國租稅研究院

## 序 言

租稅政策에 관한 논의에 있어서 租稅制度의 設計나 그 變更이 중심이 되어 왔다는 것은 주지의 사실이다. 理論的 論議에 있어서나 現實政策의 論議에 있어서 어떠한 制度가 일단 주어지면 그 제도는 정확하게 그리고 별 費用 없이 運營된다는 가정하에서 그 政策效果를 분석하고 논의하는 것이 보통이었다. 이러한 接近은 方法論上으로 하자가 있는 것이라고는 할 수 없지만 현실정책의 논의에 있어서 이러한 분석만으로 충분하지 못하다는 것은 두말할 필요가 없다. 주어진 제도의 운영은 무시할 수 없는 社會的 費用을 야기한다. 또 租稅制度의 運營方式이나 운영에 투입하는 자원의 크기가 제도의 경제적인 효과에 영향을 줄 수 있다. 아무리 잘 만들어진 제도라고 하더라도 운영이 미숙할 경우 실제의 효과는 원래 의도했던 것과 전혀 다른 모습으로 나타날 수 있다는 것이다. 租稅制度의 運營과 관련하여 발생하는 費用의 負擔分布는 전통적인 조세의 歸着分析에서는 고려되지 못하던 또 하나의 稅負擔 衡平性 결정요인으로 작용한다. 물론 조세제도의 모양은 운영비용의 크기에 영향을 주기도 한다. 물론 조세제도의 운영문제를 생각할 때 그 경제적 비용만을 분석하는 것으로는 충분하지 않다. 조세제도를 얼마나 公正하고 原則에 맞게 운영하느냐의 문제는 費用化하여 측정하는 것이 거의 불가능하다고 할 수 있지만 비용의 문제보다 더 근본적이고 중요한 문제라고 할 수도 있을 것이기 때문이다.

다행히 최근에 租稅制度의 運營에 관한 관심이 증대되고 있고 運營費用을 의식한 제도의 단순화가 실제로 추진되어 왔다. 더구나 최근에 와서는 歐美의 일부 租稅學者들 사이에 조세의 운영비용을 추정해보려는 시도가 상당한 성과를 거두고 있다. 더구나 우리나라에서는 租稅行政의 改革을 요구하는 목소리가 그 어느 때보다도 높아

지고 있다. 이런 여건하에서 조세 행정문제에 대한 체계적인 연구의 첫걸음으로 조세제도의 운영비용을 식별하고 추정해보는 것은 매우 중요한 의의를 갖는다.

이러한 필요에서 추진된 이 研究는 本院의 의뢰에 의하여 西江大學校의 郭泰元 教授가 수행하였다. 本 研究는 우선 租稅制度 運營費의 概念을 정립하고 운영비의 여러 가지 이론적인 측면들을 분석하여 그 측정과 측정결과 분석의 틀을 구축하는 데 주력하였다. 그리고 국내외의 조세제도 운영비 추정에 관한 중요 研究文獻들을 체계적으로 조사 정리하였다. 또 우리나라 徵稅費를 다각적으로 분석하였다. 그리고 설문조사자료 등을 이용하여 소득세 원천징수, 부가가치세, 법인세 등의 納稅費의 추정을 시도하였다. 이 研究가 租稅制度 運營에 관한 研究에 있어서 하나의 작은 밑거름이 되기를 기대한다.

本 報告書의 著者는 연구추진에 여러 가지로 도움을 주고 지원을 아끼지 않은 韓國租稅研究院과 설문조사를 담당해준 大韓商工會議所 調查部에 깊은 감사를 드리고 있다. 저자는 특히 처음부터 이 연구를 수행하도록 격려해주고 여러 가지로 유익한 조언을 아끼지 않은 崔洸 박사에게 깊이 감사하며 설문자료의 분석과 보완에 헌신적인 노력을 아끼지 않은 동아시아경제연구원의 車信俊 박사에게도 심심한 감사를 표하고 있다. 아울러 원고를 끝까지 읽고 유익한 조언을 준 영남대학교의 孫光洛 教授와 원고정리 등 어려운 일들을 기쁜 마음으로 감당해준 李恩貞 연구원 및 卞敬淑 연구조원, 그리고 번거로운 편집업무를 성심껏 담당해준 出版課 직원 여러분에게 깊은 감사의 뜻을 표하고 있다.

끝으로 이 보고서에 제시된 모든 내용은 著者의 개인적인 견해이며 本 研究院의 공식 견해가 아님을 밝혀 둔다.

1994年 12月

韓國租稅研究院

院長 朴宗淇

# 目 次

第 1 章 序論 .....	11
第 2 章 租稅制度 運營費 研究의 意義 .....	13
1. 租稅制度 運營費의 概念 .....	13
2. 租稅制度 運營費用 研究의 重要性 .....	18
3. 租稅制度 運營費 研究의  여러 側面 .....	21
第 3 章 租稅制度의 運營費와 바람직한 租稅政策 ...	24
1. 最適租稅理論과 運營費 .....	24
2. 稅制改編의 問題와 稅制의 運營費 .....	27
3. 稅制改編의 動態的 接近과 稅制의 運營費 .....	34
4. 租稅制度의 運營費와 最適 運營構造 .....	36
第 4 章 租稅制度 運營費 研究의 推移와 動向 .....	40
1. 概觀 .....	40
2. 初期의 納稅費 推定試圖 .....	42
3. 1970年代中の 運營費 關聯 研究 .....	46
4. 1980年代中の 運營費 關聯 研究 .....	47

**第 5 章 租稅制度 運營費 測定の 方法** ..... 51

- 1. 徵稅費의 包括範圍와 그 測定 ..... 51
- 2. 納稅費 測定の 內容 ..... 53
- 3. 納稅를 위한 資源投入 測定の 一般의 方法 ..... 55
- 4. 時間投入의 評價 ..... 57
- 5. 移轉的 要素의 推定 ..... 64
- 6. 心理的인 費用의 測定 ..... 65
- 7. 設問調査 方法의 問題 ..... 66

**第 6 章 우리나라 徵稅費의 評價** ..... 69

- 1. 徵稅費 測定の 意義 ..... 69
- 2. 徵稅費의 內容 ..... 71
- 3. 推定의 方法 ..... 76
- 4. 1992年度의 徵稅費 構成 ..... 78
- 5. 우리나라 徵稅費의 推移 ..... 82
- 6. 外國과의 比較 ..... 90
- 7. 要約 및 政策含意 ..... 93

**第 7 章 우리나라의 所得稅 納稅費** ..... 95

- 1. 序論 ..... 95
- 2. 所得稅 納稅制度와 納稅費의 構成 ..... 96
- 3. 우리나라의 所得稅 納稅費用 ..... 101
- 4. 綜合評價 및 政策含意 ..... 114

第 8 章 우리나라의 法人稅 納稅費	115
1. 序論	115
2. 法人稅의 納稅制度와 納稅費의 構成	116
3. 우리나라 法人稅의 納稅費 評價	121
4. 要約 및 政策含意	127
第 9 章 우리나라 附加價値稅의 納稅費	128
1. 序論	128
2. 附加價値稅의 納稅制度와 納稅費 構成	129
3. 우리나라 企業의 附加價値稅 納稅費 評價	134
4. 綜合評價 및 政策含意	139
第10章 맺음말	141
參考文獻	144
附錄 I. 外國의 納稅費 推定에 관한 研究結果 一覽	151
附錄 II. 調查方法 및 調查表	162
附錄 III. 調查結果概要(總括)	170

## 表 目 次

〈表 6- 1〉 徵稅費 構成(1992年度 決算基準) .....	79
〈表 6- 2〉 國稅廳 豫算의 項目別 構成(1992年度).....	80
〈表 6- 3〉 地方廳別 徵稅費 .....	82
〈表 6- 4〉 徵稅費關聯 主要指標 推移 .....	84
〈表 6- 5〉 徵稅費 方程式의 推定結果 .....	86
〈表 6- 6〉 國稅廳 歲出 豫算 中 人件費 比重 推移 .....	90
〈表 6- 7〉 主要國의 稅收 1單位當 徵稅費 比較 .....	92
〈表 6- 8〉 各國 租稅行政의 電算化 水準 .....	92
〈表 7- 1〉 所得種類別 源泉徵收 現況(1992年度) .....	103
〈表 7- 2〉 從業員數 및 源泉徵收 規模別 源泉徵收 納稅費用 .....	104
〈表 7- 3〉 事例調査에 의한 源泉徵收 納稅費 .....	105
〈表 7- 4〉 事例調査에 의한 源泉徵收 納稅費의 構成 .....	106
〈表 7- 5〉 源泉徵收費用의 內容別 構成 .....	108
〈表 7- 6〉 從業員數別 源泉徵收 費用 .....	108
〈表 7- 7〉 源泉徵收 納付總額에 따른 納稅順應費用 .....	109
〈表 7- 8〉 綜合所得稅 申告人員推移 .....	110
〈表 7- 9〉 記帳義務者의 構成推移 .....	111
〈表 7-10〉 所得階層別 綜合所得稅 納稅費 推定結果 (設問調査) .....	113
〈表 8- 1〉 法人構成現況 .....	121
〈表 8- 2〉 法人稅 調査比率 推移 .....	122
〈表 8- 3〉 法人稅 納稅費의 構成 .....	123

〈表 8- 4〉	企業規模別 法人稅 納稅費 .....	124
〈表 8- 5〉	法人稅 納稅費 推定值 .....	124
〈表 8- 6〉	法人稅 納付에 投入된 人件費 推定 .....	125
〈表 8- 7〉	規模別 法人稅 納稅費 .....	126
〈表 9- 1〉	附加價值稅 納稅者 現況 .....	135
〈表 9- 2〉	事例研究에 의한 附加價值稅 納稅費 推定 .....	136
〈表 9- 3〉	附加價值稅 納稅費의 構成 .....	137
〈表 9- 4〉	規模別 附加價值稅 納稅費 .....	139

## 圖 目 次

[圖 3- 1]	租稅의 超過負擔과 運營費 .....	25
[圖 3- 2]	公共資金의 限界費用과 便益(1) .....	28
[圖 3- 3]	公共資金의 限界費用과 便益(2) .....	29
[圖 5- 1]	競爭市場에서의 勞動의 需要와 供給 .....	61

## 第 1 章 序 論

租稅政策에 있어서 가장 중요한 目標 중의 하나는 國民의 實際的인 負擔을 極小化하면서 충분한 稅收을 거두어들이는 것이라 할 수 있다. 非專門的인 論議에서는 國民의 부담은 바로 政府의 收入인 것 처럼 인식되어 왔다. 다시 말해서 보이지 않는 부담에 대해서는 무 관심해 왔다는 것이다. 한편 專門的인 論議에서는 경제이론상의 이 른바 超過負擔, 즉 조세에 의한 相對價格의 왜곡과 그에 따른 資源 配分의 왜곡에 주로 관심을 기울여 왔다. 그러나 이러한 논의에 있 어서도 그 구체적인 크기에 대한 정보를 얻기 어렵다는 점 때문에 주로 抽象的이고 概念的인 水準에서의 논의에 주력해 왔다. 그러나 國民이 負擔하는 중요한 비용 중의 하나가 納稅費와 徵稅費라는 사 실에 대해서는 부분적으로는 논의가 있었으나 이 문제에 대해서 조 직적이고 체계적인 접근이 이루어지지 는 못하였다고 생각된다.

이 問題에 대한 研究가 필요하다는 생각에서 이 연구가 착수되었 고 이 문제에 대한 연구의 출발은 이러한 費用의 概念을 규정하고 그 비용의 규모를 추정하는 일에서부터 시작되어야 한다는 판단에서 이 연구에서는 概念的인 規定과 外國의 研究事例調查, 그리고 우리나 라에서의 徵稅費 및 納稅費의 概略的인 規模推定 등에 주력하였다.

먼저 徵稅費나 納稅費의 개념에 대한 논의와 이러한 비용이 감안 될 때 조세정책이 어떻게 되어야 하는가, 즉 이러한 費用들의 租稅 政策的인 含意가 논의되었다. 그리고 外國에서의 이 분야에서의 논 의를 개관함으로써 이 분야에서의 연구의 추이와 동향 그리고 主要 方法論과 연구에서 발견된 主要 結論 등이 요약되었다.

徵稅費의 規模를 추정하는 데 있어서 實際的으로 가장 중요한 문

제 중의 하나는 구체적으로 어떠한 정보로부터 어떠한 방법으로 그러한 費用의 規模를 추정하느냐 하는 것이다. 이러한 비용의 추정과 관련된 여러 가지 개념들을 논의하여 명확히 하고 각 항목의 추정에 필요한 정보를 얻는 방법 등에 대하여 논의하였다.

納稅費用의 推定에 있어서 비교적 쉽게 접근할 수 있는 방법은 納稅者들을 對象으로 設問調査를 실시하는 것이다. 外國에서도 이것이 이 분야의 연구에서 가장 중심적으로 사용되는 방법이다. 물론 이러한 方法이 갖는 限界와 問題點은 대단히 심각한 것들이다. 그리고 이러한 調査의 費用도 만만치 않은 것이다. 다행히 商工會議所側에서 이 조사를 담당해줄 것에 동의함으로써 이러한 實查方法의 適用이 가능하게 되었다.

이 調査를 통하여 우리나라 企業들의 納稅費의 몇 가지 측면이 분석되었다. 조사의 내용이 매우 어려운 데다가 이러한 조사의 경험이 축적되지 못한 상태에서 제한된 예산으로 短期間에 이루어졌기 때문에 그 결과가 만족스럽다고는 하기 어려우며 따라서 本 研究에서의 納稅費 推定結果가 신뢰할 만한 것이라는 評價를 받기는 어렵다고 생각된다. 다만 이러한 시도를 통해서 이 분야에 있어서의 研究의 經驗이 축적되기 시작한다는 데 의의를 두고 이를 계기로 徵稅費나 納稅費의 規模 그리고 그 歸着問題 등에 대하여 학계나 정책당국이 보다 적극적인 관심을 갖게 되기를 기대해 본다.

## 第 2 章 租稅制度 運營費 研究의 意義

### 1. 租稅制度 運營費의 概念

조세는 다양한 社會的 費用을 발생시킨다. 물론 조세제도의 존재가 純計概念으로 社會에 費用을 야기한다는, 다시 말해서 조세제도의 純便益이 마이너스라는 뜻은 아니다. 그렇다면 조세제도가 없어지는 것이 가장 바람직할 것이다. 그러나 租稅制度가 없는 나라는 없다. 租稅制度의 純便益은 마이너스가 아니고 플러스이기 때문에 그것이 오랜 역사를 통해서 유지되고 있는 것이라고 말할 수 있다. 따라서 여기서 租稅制度의 費用이라고 하는 것은 政府의 純收入要求額(징세비를 공제한)이 주어진 경우 그것을 달성하기 위한 社會의 비용을 말하는 것으로 생각할 수 있다. 이 收入要求額만큼의 實物資源을 民間部門에서 政府部門으로 이전시키는 데 들어가는 社會의 부담을 말하는 것으로 생각할 수 있다. 따라서 租稅收入을 통해 정부가 社會에 제공하게 되는 서비스나 기타 편익의 가치가 조세수입에 해당하는 자원의 상실 때문에 발생하는 民間部門 厚生の 減少를 초과하는 부분은 계산되지 않은 것이다.

흔히 租稅制度의 非中立性, 즉 資源配分의 歪曲效果 때문에 생기는 超過負擔(excess burden)이 조세와 관련된 중요한 社會的 費用으로 인식되고 있다. 이 외에 조세제도의 운영과 관련하여 정부쪽에서 발생하는 비용을 租稅의 徵收費(tax collection cost)라고 부르며 납세자들이 조세제도의 요구를 충족시키는 과정에서 부담하게 되는 납세액과 앞에서 말한 협의의 초과부담 이외의 비용을 租稅에 대한 順應費(tax compliance cost) 또는 稅務協力費라고 흔히 부른다. 이

러한 비용들의 구체적인 내용에 대해서는 논의의 여지가 있지만 이러한 비용들이 대부분 實際의 生産要素의 投入費用이라는 관점에서 이러한 비용은 實物資源費用(real resource cost)이라고 할 수 있다. 한편 이러한 비용의 존재 그리고 租稅制度나 그 運用의 公平性 與否 등이 個人의 厚生에 영향을 미치며 나아가서 社會의 厚生에 영향을 미친다. 이러한 관점에서 보면 조세제도의 존재와 그 운용과 관련하여 야기되는 사회후생의 감소를 租稅制度의 厚生費用(welfare cost)이라고 포괄적으로 말할 수 있을 것이다.

이와 같이 社會的인 觀點에서 비용을 파악할 때는 조세제도 때문에 발생하는 부문간 또는 계층간의 實物資源의 移轉效果는 서로 相殺되어 나타나지 않게 된다. 가장 중요한 것으로 징세비를 공제한 純稅收入額에 해당하는 부문은 민간부문의 가장 중요한 부담임에도 稅制의 비용으로는 간주되지 않는다. 세부담 사유 발생과 실제의 납세 시점의 차이 등에 따르는 利子負擔의 問題, 간접세의 경우 실제 세부담자의 세금부담 시점과 그 금액의 국고납입 시점의 차이에 따르는 세금 납부의무자의 이익 등은 특정그룹의 이해에 실제적인 영향을 주지만 사회적으로 보면 서로 相殺되어 아무런 비용도 아닌 것으로 나타난다.

租稅制度의 費用과 매우 가까운 개념으로 租稅의 負擔이라는 용어를 많이 사용한다. 우선 국민 전체의 조세부담이라는 말은 흔히 명시적인 납세액 총액, 또는 국고의 세수입액 총액을 의미한다. 그리고 이것을 GNP나 GDP에 대한 비율로 나타낸 것을 租稅負擔率이라고 한다. 그러나 이러한 개념이 不完全한 概念일 뿐 아니라 부분적인 개념이라는 것은 주지하는 사실이다. 우선 국민이 부담하는 것 중에서 超過負擔이나 順應費 또는 納稅費 등은 명백한 국민의 부담이므로 租稅負擔額에 포함되어야 함에도 이것이 포함되어 있지 않다는 점에서 불완전하다. 한편 앞에서도 언급한 것처럼 조세를 납부함으로써 정부가 공공서비스를 제공할 수 있게 되는데 그 가치는 감안되

지 않았다는 점에서 租稅負擔의 概念은 部分的인 것이라고 할 수 있다. 보다 정확하게 租稅制度의 純負擔을 계산하고자 한다면 조세제도가 있을 때의 總國民厚生에서 조세제도가 없던 때의 總國民厚生을 差減한 값을 알아보아야 할 것이다. 위의 정의는 一貫性이 없다는 측면도 가지고 있다. 納稅費가 稅負擔에 計上되지 않는다면 당연히 徵稅費도 稅負擔에 포함되지 않아야 한다. 그러나 조세부담을 계산할 때 國稅廳의 예산 등은 차감하지 않는다. 이러한 관점에서 볼 때 租稅負擔率이라는 지표는 정부의 규모를 나타내는 불완전한 지표의 하나라는 것 이상의 의미를 갖는다고 보기 어렵다.

그러나 부담을 전체로서 파악하지 말고 각 부문이나 계층의 시각에서 이것을 본다면 매우 의미있는 정보를 찾아낼 수 있다. 租稅制度의 所得再分配效果 또는 衡平側面을 보다 포괄적으로 파악할 수 있기 때문이다. 그리고 이때는 社會的 觀點에서의 費用에 해당하는 항목뿐 아니라 단순한 이전에 해당하는 항목까지 고려해야 한다.

이상에서 우리는 租稅와 관련된 負擔이라는 개념과 社會的 費用이라는 개념을 간단하게 논의하였는데 이것은 本 研究에서 살펴보고자 하는 租稅制度 運營費는 어떠한 개념이며 무엇을 포함하는 것인가를 정리하는 데 도움을 받기 위한 것이다.

우리는 위에서 納稅費, 行政費, 徵稅費, 順應費, 運營費 등의 개념을 명시적인 정의 없이 사용하여 왔다. 이러한 用語들을 엄밀하게 定義하는 것은 불가능할 뿐 아니라 그렇게 중요한 것도 아닐지 모르나 용어의 개념을 분명하게 하는 것은 向後의 論議를 效率化한다는 점에서 필요하다고 생각된다.

앞에서 논의한 것처럼 政府의 財政支出에 의한 便益은 주어진 것으로 간주할 때, 조세 때문에 個人이 負擔하는 費用은 매우 다양하다. 우선 가장 直接的인 것으로 購買力이 政府部門으로 이전되는 데 따르는 부담을 들 수 있다. 그러나 이처럼 눈에 보이는 부담 이외에 자원배분을 왜곡시킴으로써 社會厚生을 감소시키는 이른바 超過負擔

도 民間部門의 負擔이라고 할 수 있다. 이 연구에서 관심을 갖는 비용은 이 두 가지 이외에 실제로 세법에 규정한 대로 순응하기 위해서 민간부문이 부담해야 하는 第3의 費用이다. 이 비용을 흔히 稅務協力費用 또는 租稅順應費用이라고 부른다. 영어로는 「컴플라이언스 코스트」(compliance cost)라고 하는데 세법이 강제규정이라는 점을 생각한다면 協力費用이라는 말보다는 順應費用이라는 말이 더 적절하다는 생각도 든다. 이 연구에서는 중립적인 인상을 주는 納稅費라는 용어를 주로 사용하기로 한다. 물론 엄밀하게 따지면 실제로 납세를 하지 않는 사람에게도 稅法은 이런 종류의 부담을 지울 수 있다. 예를 들면 非課稅處분을 받기 위하여 資格要件을 충족한다는 사실을 증명하기 위해서 어떤 비용이 든다고 할 때 그것은 納稅費用이라는 말에는 엄밀하게 부합하지 않을지 모른다. 그러나 本研究에서는 좀더 包括的으로 定義하여 조세제도와 관련한 세금의 직접적인 납부액과 조세제도로 말미암아 발생하는 資源配分の 歪曲에 따르는 超過負擔 이외의 모든 민간부문의 비용을 일단 納稅費 또는 順應費라고 부르기로 한다.

한편 稅制를 통한 세입의 실현과정에서 公共部門도 상당한 자원을 사용한다. 이와 같이 政府의 租稅收入機能과 관련된 상당한 비용도 결국은 조세의 비용이며 국민의 실제적 조세부담에 포함되어야 할 것이다. 이러한 費用은 (1) 租稅關聯法の 立法과 관련된 費用 및 (2) 既存 稅法의 일상적 시행과 관련된 비용 그리고 (3) 稅法의 解釋이나 租稅關聯 紛爭의 解決 등과 관련된 비용 등으로 나누어 생각해 볼 수 있을 것이다. 이러한 비용들을 전부 합하여 조세와 관련된 公共部門費用이라고 말하는 것이 정확할 것이다. 흔히 이것을 租稅行政費(tax administration cost)라고 부른다. 本稿에서는 이것을 위의 납세비에 대응하는 개념으로 주로 徵稅費라고 부르기로 한다. 이 개념에는 租稅制度의 제정이나 변경 등과 관련된 비용이 포함되어 있다는 점에서 徵稅費라는 명칭이 의미하는 것보다 더 넓은 의미의 정

의라고 할 수 있다. 물론 행정비라는 이름도 그대로 사용될 수 있으며 本稿에서도 같이 사용될 것이다. 두 명칭 모두 입법부나 사법부의 비용은 포괄하지 않고 행정부의 비용만을 내포하는 것 같은 인상을 주고 있으나 公共部門費用 또는 政府費用이라는 말이 다소 거추장스러워 보이므로 이 연구에서는 徵稅費 또는 行政費 등의 용어를 포괄적인 公共部門費用의 개념으로 사용하기로 한다.

여기에서 한 가지 고려해야 할 문제가 있다. 徵稅過程에서 은행이나 우체국 등 금융기관의 자원이 사용되기도 하는데 이들 중에는 民間部門도 들어 있다. 이러한 資源費用은 納稅費로 보아야 할지 아니면 徵稅費로 보아야 할지를 결정해야 하는 것이다. 이러한 자원을 투입하는 金融機關의 立場에서 보면 徵稅當局으로부터 어떠한 수수료를 받지 않는다고 해도 자금을 이용할 수 있다든지 그 밖에 다른 便益을 얻을 수도 있어서 이러한 자원의 사용이 비용으로 인식되지 않을 수도 있으나 社會的 觀點에서 보면 이것은 분명한 비용이다. 그리고 이것이 부분적으로는 納稅者들을 편리하게 해주는 효과도 있지만 이러한 효과보다 徵稅當局의 業務를 대행해주는 성격이 더 강하므로 徵稅費에 포함시키는 것이 타당할 것으로 생각된다. 한편 源泉徵收制度 등 徵收納付制度下에서 징수의무자의 비용은 徵收便宜를 위한 것으로 볼 수 있어서 徵稅費에 포함시키는 것이 타당하다는 주장도 할 수 있으나 納稅費에 포함시켜야 할 이유가 더 크다고 생각된다. 무엇보다도 이것은 民間部門의 要素費用일 뿐 아니라 궁극적으로 納稅義務者에게 轉嫁될 수 있는 비용이다. 예를 들면 勤勞所得稅의 源泉徵收와 관련하여 발생하는 비용은 기업의 입장에서 보면 넓은 의미의 인건비에 포함되는 성질의 것이라는 점이다.

납세비와 징세비 두 가지를 합하여 稅制의 運營費라고 부르기로 한다. 결국 조세라는 것의 존재와 관련하여 사회가 부담하는 모든 비용 가운데서 資源配分의 歪曲에 따르는 超過負擔을 제외한 나머지의 모든 비용을 稅制의 運營費라고 부르는 것이다.

## 2. 租稅制度 運營費用 研究의 重要性

종래의 租稅政策 선택에 관한 논의는 주로 資源配分의 效率性和 分配의 衡平性 측면에 집중되어 있었다. 이런 것들은 물론 매우 중요한 것이며 조세정책 선택에 있어서 一次的으로 고려해야 할 中心的인 基準들이다. 그러나 制度運營 過程에서 보다 직접적으로 소모되는 자원의 수량, 즉 徵稅行政에 소요되는 비용이나 納稅者들이 순응하는 과정에서 부담하는 비용 등 租稅制度 運營費用에 대한 고려도 함께 이루어져야 한다. 일찍이 「아담 스미스」가 徵稅費用의 節約과 納稅便宜를 강조했던 것은 바로 이러한 측면에서의 直接的인 費用의 重要性에 대한 인식이 일찍부터 있었음을 나타내는 것이다. 물론 최근에 와서도 많은 학자들이나 정책담당자들이 租稅制度의 單純性を 강조하고 있는 것은 制度運營 費用에 대한 考慮에서 연유한 것이라고 할 수 있다. 그러나 상대적으로 제도의 운영과 관련된 비용에 대한 고려는 매우 소홀했던 것이 사실이며 그 크기를 정확하게 알기 어려운 租稅의 超過負擔이라든가 객관적으로 평가하기 어려운 公平性 등에 대한 논의가 조세정책 연구나 논의를 압도해 왔다는 것은 부정하기 어렵다.

租稅政策 分野에서 이론적으로 중심적인 주제가 되어 왔던 租稅의 資源配分 歪曲效果, 즉 超過負擔은 실제로 그 크기가 얼마나 되는 것인지를 객관적으로 측정하는 것이 매우 어렵다. 先進國의 경우 많은 研究가 있지만 그 크기의 범위가 연구자에 따라 심한 기복을 보인다. Browning(1976)은 Harberger의 超過負擔公式에 근거한 部分均衡模型을 이용하여 미국의 1974년 현재의 勞動所得稅收의 限界 超過負擔은 1달러당 9~16센트라고 추정하였다. 이 모형을 다소 수정하고 가정을 다양화하여 노동소득에 대한 소득세 수입의 限界 超過負擔을 추정한 결과(Browning, 1987) 1달러당 9.9센트에서 303.1센트 사이에 있는 것으로 추정되었고 그는 실제로 현실이 이 사이

어느 지점에 있는지를 정확하게 알아내는 것이 지극히 어렵다는 점을 지적하고 있다. Stuart(1984)는 단순한 一般均衡模型을 이용하여 Browning(1976)의 가정을 받아들일 경우 勤勞所得稅收 1달러 당 限界超過負擔은 20.7센트에서 24.4센트 사이에 있다고 추정하였다. Campbell(1975)은 캐나다의 商品稅收의 限界超過負擔이 1달러 당 24센트에 이른다고 보고하고 있다. 한편 Ballard 등(1985)은 CGE(computable general equilibrium)모형을 이용하여 美國의 全體稅制를 포괄하여 세수 1달러당 限界超過負擔은 17.0센트에서 55.9센트 사이에 있는 것으로 추정하고 있다.

이와같이 限界超過負擔 測定值의 크기는 연구자들이 가정한 勞動供給 彈力性, 貯蓄 彈力性, 그리고 限界稅率 등의 크기에 따라 매우 큰 변동을 보이고 있다. 물론 그 대체적인 크기가 상당히 큰 수준임을 부인할 수는 없다. 租稅에 의한 資源配分 歪曲의 效果를 실증적으로 정확하게 측정하는 것은 불가능하다고 해도 위의 추정치들이 보이는 바와 같이 그 대체적인 規模가 限界稅收入에 비해서는 매우 크며 나아가서 이러한 效果分析의 理論的인 매력과 說得力 때문에 조세가 자원배분의 왜곡을 극소화하는, 즉 가능한 한 ‘中立的’인 것이어야 한다는 명제는 조세정책 논의의 중심주제가 되어 왔다.

衡平의 境遇도 비슷하다. 租稅制度가 衡平, 특히 垂直的 衡平에 어떠한 영향을 미치는가를 이론적으로 또는 실증적으로 수많은 사람들이 연구하였으나 이 경우에도 再分配效果를 정확하게 측정한다는 것이 쉬운 일이 아니라는 점은 누구나 인정하고 있다. 더구나 그 效果를 정확하게 측정할 수 있다고 해도 그것이 ‘正義로운’ 것이냐를 판단하는 기준은 더욱 모호하다. 나아가서 財政 全體로서의 再分配 效果를 가지고 특정한 租稅政策을 評價한다면 조세제도만 가지고 再分配 效果를 보는 경우와 상당히 다른 함의를 얻을 수 있을지도 모른다. 그럼에도 제도상 富와 所得의 再分配效果가 큰 정책수단에 대한 정치적 매력은 항상 높은 수준을 유지해 왔다.

租稅政策에 있어서 稅制가 자원배분을 왜곡시키는 효과나 分配的 衡平에 미치는 영향 등이 중요하지 않다는 뜻은 물론 아니다. 그러나 이러한 요소들에 비해서 보다 直接的이고 그 規模에 있어서 무시할 수 없는 제도의 실행과 관련된 비용에 대한 고려는 相對的으로 지나치게 부족했다는 점을 부인할 수 없다. 運營費用에 대한 고려가 필요한 가장 중요한 이유는 그것이 무시할 수 없을 만큼 크다는 증거들이 있다는 것이다<sup>1)</sup>. 租稅의 運營費用이라고 할 수 있는 것 중에는 반드시 社會的 費用이라고 할 수 없는 것이 들어 있을 수 있으나 대부분은 實質的인 資源費用, 즉 實質的인 社會的 費用(real social cost)이다.

租稅의 運營과 관련된 비용에 대한 인식을 間接的으로 반영하는 것이 稅制의 單純性에 대한 강조이다. 1980년대 중반의 美國의 稅制改革을 시작으로 한 주요국의 일련의 稅制改革은 이러한 측면을 특히 강하게 반영하고 있으며 우리나라의 1988년 稅制改革에서도 적어도 單純化의 名分은 상당히 강조되었다. 그러나 특히 우리나라의 경우 稅制의 운영과 관련된 비용이 대체로 어느 정도나 되며 어느 부문에서 집중적으로 발생되는지에 대한 體系的인 研究는 거의 全無한 실정이다. 이러한 연구의 뒷받침이 없는 稅制의 單純化가 과연 稅制運用의 效率化에 얼마나 기여할 수 있는지에 대해서는 의문을 제기하지 않을 수 없는 것이다.

租稅制度의 運營과 관련된 비용의 크기가 클 뿐 아니라 이 費用의

1) 예를 들면 Slemrod and Sorum(1984)은 納稅者가 所得稅 申告書를 작성하는 데 사용한 시간의 비용은 美國 所得稅 收益의 약 7% 이상에 해당된다고 추정하고 있다. 租稅制度의 運營費를 한계적으로 추정하는 것은 매우 어렵다. Slemrod and Sorum의 推定值를 포함한 대부분의 추정치는 平均費用의 推定值라는 성격을 갖는다. 稅收의 超過負擔費用을 추정한 Browning(1987)의 연구에서 限界超過負擔은 본문에서 앞서 논의한 것처럼 9.9~303.1%에 이르는 것으로 추정되었으나 平均超過負擔은 7.5~28.5%에 이르는 것으로 추정되었다. 이러한 비교는 납세비 등 運營費의 平均的 負擔이 超過負擔費用에 비해서 결코 무시될 수 있는 규모가 아님을 나타낸다고 볼 수 있다.

負擔配分이 衡平에도 영향을 줄 수 있다는 점도 간과할 수 없다. 징세비나 납세비가 모두 특정인이나 그룹에 귀착되는 것이다. 종래의 實證的 또는 理論的 歸着分析은 政府의 稅收入이 어떻게 귀착되었는가 또는 稅負擔에 의한 經濟的 歪曲이 각 집단 간에 어떻게 부담되었는가 등에만 주로 초점을 맞추어 왔다. 그러나 개인의 궁극적인 厚生費用 負擔은 稅制의 運營과 관련되는 비용까지 포함되어야 한다. 또한 실질적인 자원비용이 아닌 경우에도 稅制의 運用이 個人的 厚生 配分에 영향을 주는 경우는 얼마든지 있다. 예를 들면 所得稅의 源泉徵收制度 때문에 생기는 피고용자와 자영업자 간의 實質的인 負擔의 隔差는 사회적으로 보면 비용이 아니라고 할 수 있지만 두 그룹간에 분명히 불공평의 문제를 야기한다. 이러한 측면은 傳統的인 租稅負擔의 歸着分析에서는 다루어지기 어려운 문제들이며 결국은 제도의 운영과 관련된 문제라고 볼 수 있으므로 徵稅費나 納稅費의 분석과 관련하여 논의되어야 할 문제라고 생각된다.

나아가서 제도를 운영하는 방법 여하에 따라서 실제로 자원배분의 심한 왜곡이 유발될 수도 있으며 또한 階層間的 實際的인 不公平이 야기될 수도 있다. 제도의 운영비용에 대한 주의를 돌리는 과정에서 이와같이 運營過程에서 나타나는 不公平과 配分的 非效率의 발생에 대해서도 관심을 갖게 된다는 점도 이 문제에 대한 연구의 의미를 증대시키는 한 요인이 될 수 있다.

요컨대 衡平과 效率이라는 가치를 指向하는 조세정책의 논의에서 制度的 實際的인 運用에 대한 체계적인 고려가 경시되어서는 안 된다는 것이다.

### 3. 租稅制度 運營費 研究의 여러 側面

租稅制度 자체의 내용뿐 아니라 그 運用이 效率이나 衡平에 여러 가지 영향을 준다면 租稅政策의 研究가 다양한 측면을 갖는 것처럼

運營費의 研究도 다양한 시각과 목적에서 접근될 수 있을 것이다.

가장 기초적인 연구에 해당하는 것은 運營費의 具體的인 內容을 추적하고 그것의 크기를 측정하는 것이라고 할 수 있을 것이다. 지금까지 이 분야에서의 연구의 주류는 主要 稅目別로 徵稅費와 納稅費의 대체적인 규모를 파악하는 것에 집중되어 있다고 할 수 있다. 이러한 基礎的 研究를 통해서 같은 稅收를 확보하는 과정에서 행정적으로 가장 效率的인 稅目이 어느 것인가에 대한 보다 확실한 정보를 얻을 수 있을 것이다. 이러한 정보는 기존의 最適租稅理論이나 이러한 관점을 실현시키려는 效率的인 稅制를 指向하는 정책적 노력에 중요한 示唆點을 제공한다. 예컨대 Yitzhaki(1979)는 最適租稅理論에 행정비를 고려하는 모형을 제시하기도 하였다.

납세비의 추정치를 소득계층이나 다른 집단간에 비교함으로써 租稅의 負擔歸着 또는 再分配效果를 보다 정확하게 분석할 수 있다.

이러한 고려들은 결국 어떠한 稅制를 선택할 것인가의 문제에 새로운 지평을 열어주는 것으로 볼 수 있다. 막연하게 稅制의 單純化를 주장해 왔으나 稅制의 여러 대안들 간의 運營費 差異를 보다 구체적으로 측정하고 비교할 수 있다면 바람직한 稅制를 보다 정확하게 선택하는 데 重要的 補完情報가 될 수 있다. 초과부담, 형평, 징세비 및 납세비 등의 상호 「트레이드 오프」(trade off) 관계를 보다 정확하게 규명함으로써 지금까지의 最適租稅에 관한 思考를 좀더 일반화할 수 있다는 것이다.

租稅制度의 運營費와 관련된 연구는 또한 조세의 행정구조를 바람직한 방향으로 개선해 나가는 데도 중요한 함의를 갖는다. 申告納付制度和 推計課稅制度 등 간의 선택을 보다 합리적으로 할 수 있게 해 준다든지 最適 稅務調査 전략에 있어서 세무조사와 관련된 조사당국의 비용과 피조사자의 비용을 보다 정확하게 반영시킨다든지 등의 기여를 할 수 있다. 國稅行政組織의 效率化에 관한 연구나 지방세와 국세의 행정에 있어서의 相互協力體制의 構築, 회계제도 등 稅

制運用과 관련된 여러 가지 주변제도의 합리화 등을 위한 연구도 결국은 租稅制度 運營費에 관한 研究를 바탕으로 하고 있다고 볼 수 있다.

흔히 稅制의 改革을 논의할 때 우리는 비교정확적인 입장의 분석에만 만족하는 경우가 지나치게 많다. 현재의 상태와 새로운 稅制가 정착된 후의 상태를 비교하고 끝나는 것이다. 그러나 稅制改革의 득과 失을 純現在價値로 계산해 본다면 새로운 稅制가 정착되는 것보다 더 앞서서 나타나는 新稅制의 定着過程 또는 舊稅制에서 新稅制로 이행해가는 移行過程(transition period)에서의 여러 가지 便益이나 비용의 발생, 集團間 利害의 交叉 등의 효과가 세제변경에 있어서의 편익과 비용의 순현재가치에 매우 중요한 영향을 준다고 볼 수 있다. 그리고 이러한 이행과정의 비용 중 가장 중요한 부분은 納稅者나 行政當局이 新稅制를 습득하고 거기에 적용해 가는 과정에서 발생하는 각종의 直接 또는 間接的 費用이라고 말할 수 있다. 따라서 稅制改編의 費用便益分析을 보다 정확하게 하기 위해서 고려해야 할 중요한 항목 중의 하나는 稅制의 변경과 관련해서 발생하는 각종 납세자 및 징세자의 비용이며 이것도 稅制 運營費에 관한 연구의 범주에서 다루어질 수 있는 주제이다.

## 第3章 租稅制度的 運營費와 바람직한 租稅政策

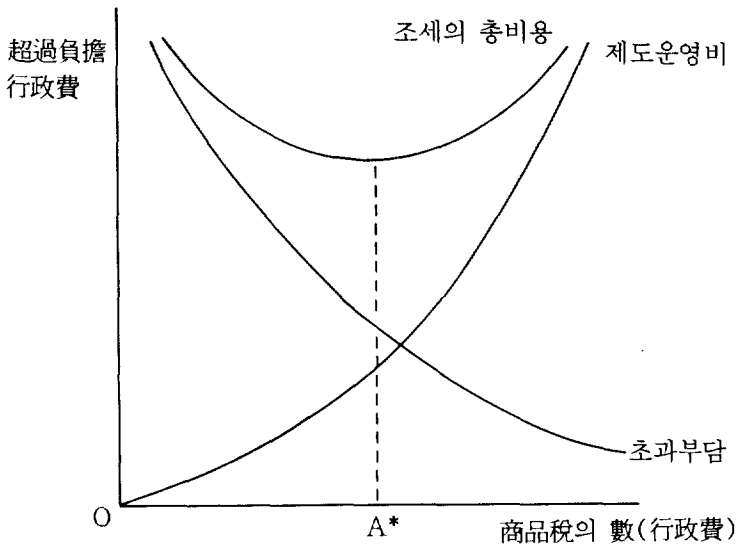
### 1. 最適租稅理論과 運營費

앞에서 우리는 租稅制度的 運營費는 그것이 가장 효율적으로 사용된다고 할 때 租稅制度的 超過負擔이나 衡平效果 등과 「트레이드 오프」 관계를 가질 수 있음을 언급하였다. 보통 最適租稅理論이 운영비를 명시적으로 도입하고 있지는 않지만 적어도 조세제도의 실제적인 운영의 문제에 대한 인식이 없었던 것은 아니다. 예를 들면 Diamond and Mirrlees(1971)의 결론 부분에는 制度的 實際的 運營의 문제에 대한 고려가 필요함을 말하고 있다. Feldstein(1976) 역시 最適稅制의 設計나 稅制改編과 관련하여 稅制의 가격왜곡에 의한 配分的 非效率만을 보지 말고 행정비나 순용비를 보아야 함을 역설하였다. 그러나 制度的 運營費를 最適租稅의 理論에 명시적으로 도입하려는 노력은 성공적이지 못하였다고 생각된다. 다만 最適租稅理論이 가장 활발하게 연구되던 기간이라고 할 수 있는 1970년대중에 운영비를 最適租稅模型에 명시적으로 도입하려는 약간의 시도가 있었다.

Heller and Shell(1974)은 행정비의 문제를 行政的 可能性 集合(administrative feasibility set)의 개념으로 추상화하여 도입하고 이러한 제약하에서 最適租稅의 條件으로 生産의 效率性이 요구되는가를 분석하였다. Yitzhaki(1979)는 좀더 간단하게 그리고 明示的으로 행정비를 最適租稅模型에서 다루는 모형의 아이디어를 제시하고 있다. 그의 모형은 商品稅(commodity tax)에서 세금의 숫자가 많아지면 行政費는 늘어나는 대신 超過負擔의 規模는 줄어든다는 점에

착안하고 있다. 商品稅의 數를 제한한다는 것은 그만큼 선택가능집합이 제한을 받는다는 뜻이므로 결국 도달 가능한 社會厚生函數의 最大值가 제한을 받는다는 뜻이 된다. 따라서 商品稅의 수를 늘려주는 것은 그만큼 도달 가능한 社會厚生函數의 最大값이 커지는 것을 의미한다. 결국 超過負擔의 費用이 遞減하는 것을 나타내는 것이다. 한편 稅目的 增加는 그만큼 그것을 운영하는 행정비가 늘어남을 의미한다. 이러한 관계를 개념적으로 다음과 같은 그림으로 나타낼 수 있다.

[圖 3-1] 租稅의 超過負擔과 運營費



앞에서 설명한 대로 商品稅의 수가 많아지면 超過負擔은 遞減하지만 行政費는 遞增한다. 두 가지 비용을 합한 것이 최저가 되는 점이 바로  $A^*$ 인데 이것이 最適 行政水準을 나타내는 점이다. 이 모형은 대단히 抽象的이고 概念的이지만 운영에 투입되는 비용을 제도에

「피드백」(feed back)시키는 것이 필요함을 분명하게 보여주고 있다.

이러한 시도들이 이렇다 할 후속 연구 없이 중단되었다는 점에서 이들의 시도가 성공적이 아니라고 할 수 있지만 적어도 概念的으로 이들의 模型은 쉽게 一般化될 수 있으며 이러한 논의를 통해서 제도의 운영비가 실제의 조세정책의 선택과정에서 어떻게 고려되어야 하는가에 대한 示唆點을 얻을 수 있다고 생각된다.

특히 Yitzhaki의 모형은 쉽게 一般化될 수 있다. 超過負擔이라는 개념 대신에 분배를 고려한 社會厚生函數上的 損失概念을 도입하면 효율과 형평을 동시에 고려한 조세의 사회적 비용과 운영에 관련된 사회적 비용간의 「트레이드 오프」로써 행정 또는 순응에 어느 정도의 生産要素를 投入하도록 制度를 디자인하는 것이 바람직한가를 보이는 模型이 될 수 있다. 물론 國稅廳이 커지거나 稅務員의 수가 많아진다고 또는 국민이 납세에 더 많은 시간을 사용한다고 해서 반드시 資源配分の 왜곡에 의한 超過負擔이 줄어든다거나 불공평이 줄어드는 것은 아니다. 하지만 정보가 충분하다면 주어진 운영비의 제약 하에서 社會厚生을 極大化하는 稅制(운영제도까지 포함)를 생각할 수 있고 운영비의 제약이 완화됨에 따라 이러한 ‘最適’稅制가 나타내는 社會厚生函數의 값, 즉 最大社會厚生은 체증하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 앞의 그림과 같은 概念的인 最適化 模型은 상당히 일반화된 차원에서 생각될 수 있다.

그러나 運營費를 最適稅制模型에 공식적으로 반영시키는 것은 쉽지 않다고 생각된다. 흔히 最適稅制의 模型은 한계세율과 초과부담의 관계 또는 한계세율과 세부담의 누진도 등의 관계설정에서부터 출발하여 限界分析에 의한 最適化를 導出해 내는 형식을 취하는데 運營費는 限界稅率과 반드시 어떤 안정된 관계를 갖는다고 생각하기 어렵기 때문이다. 위에서 인용한 Yitzhaki의 모형에서는 商品稅의 수를 가지고 行政費와 超過負擔의 「트레이드 오프」 관계를 설명할 수 있었지만 다른 稅制를 고려할 경우 이러한 접근은 바로 벽에 부

덧친다. 물론 위에서 설명한 것과 같이 運用費의 制約을 한계적으로 완화시켜 갈 때의 厚生函數 값이 遞增하는 현상을 정형화할 수는 있을 것이다. 즉 앞의 [圖 3-1]의 橫軸을 商品稅의 數로 하지 말고 운영을 위한 實質要素의 投入量 單位로 나타내면 비슷한 그림을 그릴 수 있을 것이다. 이것을 가지고 最適 運用費 投入量과 거기에 부합하는 最適稅制를 규정할 수 있을 것이다. 물론 이것은 개념적인 설명을 위한 것 또는 교육적 용도 이상의 의미를 갖는 것은 아니라고 생각된다. 그러나 이런 사고를 통하여 最適稅制의 選擇에 있어서 운영비에 대한 고려가 明示的이고 體系的으로 이루어져야 함을 강조할 수 있다.

한편 所得稅 쪽에서는 Allingham and Sandmo(1972), Sandmo (1981), Yitzhaki(1974) 등의 이른바 脫稅模型에서 稅制의 운영 시스템 또는 그 비용이 所得稅의 最適 限界稅率에 주는 시사점을 논의하고 있으며 Cremer, Marchand and Pestieau(1990)는 세무조사 등과 관련한 行政當局의 行態와 納稅者의 反應을 前提로 하여 最適 線型所得稅를 명시적으로 도출하고 있다.

## 2. 稅制改編의 問題와 稅制의 運營費

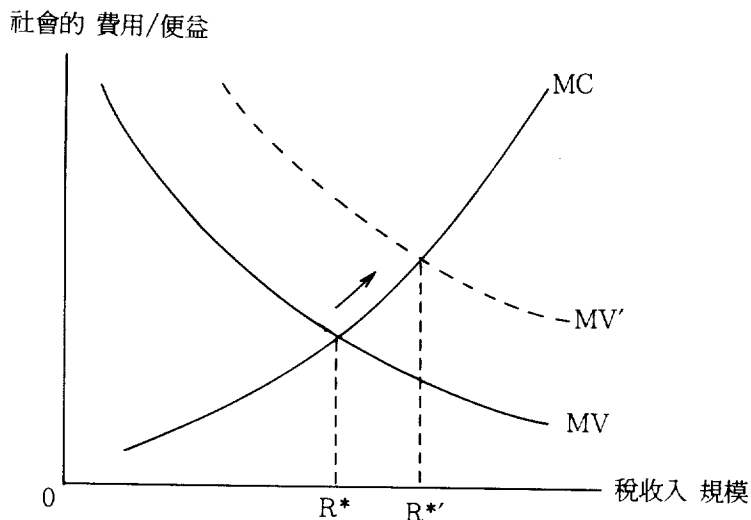
最適稅制의 문제는 결국 稅制改編 문제의 핵심적 한 부분을 구성한다고 할 수 있다. 그러나 이節에서는 조금 더 현실적인 租稅政策의 문제에서 稅制 運營費의 문제를 개념적으로 정리한다.

당분간 稅政의 문제는 고려하지 않기로 한다. 稅制의 改編 問題는 다음과 같은 두 가지 경우로 단순화하여 생각할 수 있다. 하나의 경우는 稅制는 最適의 狀態에 있지만 財政需要의 變動으로 稅制를 바꾸어야 할 경우이다. 다른 하나는 財政需要는 不變이지만 현재의 稅制가 최적이지 아니기 때문에 이를 개선하기 위하여 제도를 바꾸는 경우이다. 두 가지 경우가 복합된 것이 일반적인 현실의 경우이겠지만

두 경우로 분리하여 생각하는 것이 문제를 효과적으로 분석하는 데 도움이 된다.

첫번째의 경우는 [圖 3-2]와 같은 간단한 그림으로 잘 나타낼 수 있다. 縱軸은 社會厚生函數單位로 나타낸 社會的 限界費用 또는 限界便益을 나타내고 橫軸은 稅收의 規模를 나타낸다. 限界稅收의 社會的 便益을  $MV$ 라고 표시하고 限界稅收의 社會的 費用을  $MC$ 라고 표시하면 그림과 같이  $MV$ 곡선은 右下向하는 곡선이 될 것이고  $MC$ 곡선은 右上向하는 곡선이 될 것이다. 最適狀態를 想定하고 있으므로 재정수입은 정확한 社會的 優先順位에 따라 지출되며 재정수입도 한계적으로 가장 효율적인 방법부터 사용하여 조달되고 있다. 이 두 곡선이 교차하는 점에서의 稅收水準  $R^*$ 는 最適 財政規模를 나타낸다. 어떤 외생적 이유로  $MV$ 곡선이 이동하면 거기에 따른 最適 財政規模는 변하게 될 것이며 새로운 均衡點으로 이동하기 위하여 稅制는  $MC$ 곡선을 따라 이동할 필요가 생긴다. 이것이 첫번째 경우의

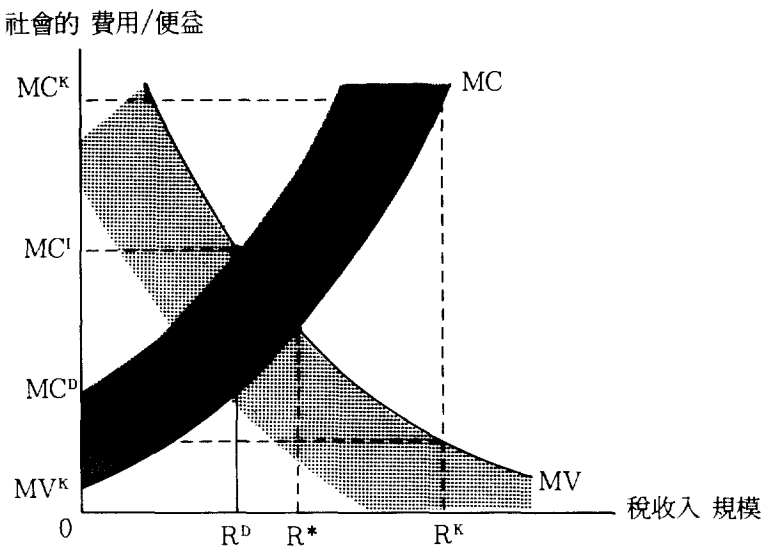
[圖 3-2] 公共資金의 限界費用과 便益(1)



稅制改編의 內容이다.

두번째의 경우는 현재의 稅收入의 限界費用이 달성할 수 있는 最低의 狀態가 아닌 경우라고 할 수 있다. 위에서 상정한 MC곡선은 일종의 境界선으로 생각할 수 있다. [圖 3-3]에서 일정한 수준의 稅收入  $R^0$ 를 달성하기 위해서 그 수준에서의 限界稅收入의 費用이  $MC^0$ 가 되는 것은 最適의 狀態에서 뿐이다. 最適의 狀態가 아니라면 限界費用은  $MC^0$  수준보다 위에 있게 될 것이다. 또 이 수준의 稅收入을 달성하면서 稅收의 限界費用이  $MC^0$  이하가 되는 것은 불가능하다. 따라서 MC곡선 위의 부분을 일종의 可能性集合으로 볼 수 있는데 現在의 稅制가 이 집합의 境界상에 있지 않고 그 내부에 있다면 그것은 비효율적인 것이라고 할 수 있다. 따라서 境界線上으로 이동하는 것이 필요한데 이와 같은 이동이 바로 두번째 유형의 稅制改編이라고 할 수 있다. 稅制에만 관심을 국한하기 위해 지출은 항상 最善의 狀態에서 이루어져 왔다고 가정하고 現在의 稅收入의 限

[圖 3-3] 公共資金의 限界費用과 便益(2)



界費用이  $MC^0$ 보다 높은  $MC^1$ 이라고 한다면 이 수준은 바로  $R^0$ 의 支出의 限界便益과 같은 수준이라고 할 수 있다. 다시 말해서 현재의 상태가  $MC$ 선상에는 있지 않지만 支出은 效率的으로 이루어지고 있다는 假定에 의해서 이 상태가  $MV$ 선상에 있는 것이다. 물론 支出과 관련한 可能性集합은  $MV$ 곡선의 아래쪽이 된다. 이 그림에서 한 가지 주의할 점은 현실적으로  $MC$ 와  $MV$ 의 可能性集합의 交集合( $R^*$  왼쪽의 삼각형부분) 내에만 어떠한 제도가 존재할 수 있다는 이야기는 아니라는 점이다. 다시 말해서 稅收가  $R^*$  이상이 될 수 없다는 말이 아니라는 것이다. 그것은 현실적으로 반드시  $MC=MV$ 의 조건이 성립된다는 보장이 없기 때문이다. 이것은 최적의 한 가지 조건이지만 이 조건을 강요하는 힘(예컨대 시장메커니즘의 힘)이 존재하지 않기 때문이다. 예를 들어 현재의 稅收는  $R^k$ 이라면  $MC$ 는  $MC^k$  이상의 어떤 수준에 있고  $MV$ 는  $MV^k$  이하의 어떤 수준에 있을 수 있다는 것이다.

支出은 效率的으로 이루어지고 있다는 假定下에서의 稅制의 改編이란  $MV$ 곡선을 따른 이동이 되며 稅制의 內容이 效率化됨과 함께 稅收의 증가도 나타나게 되는 것이다. 지금까지의 假定을 그대로 받아 들인다면 이러한 두번째 유형의 稅制改編은 반드시 稅收의 增加를 수반함을 알 수 있다. 재정의 지출이 最適狀態를 유지한다는 가정하에서 세제개편에 의한 公共資金의 限界費用 下落은 財政支出의 限界便益이 遞減하는 한 지출규모의 증가를 수반할 수밖에 없는 것이다.

운영비를 포함한 包括的 限界費用曲線을 알 수 있고 그것이 제도적으로, 그리고 행정적으로 무엇을 의미한다는 것을 아는 것이  $MV$  곡선이 주어졌을 때 最適租稅政策(稅制 및 稅政을 포함하는) 선택의 전제가 되는 것이다. 물론 現實的인 租稅政策의 論議에서 위와 같은 模型이 정확하게 사용되는 것은 아니다. 하지만 財政需要의 판단과 이에 따른 稅收目標 그리고 租稅手段을 이용하여 달성할 수 있

는 다른 목표들 등을 감안하여 가장 적절하다고 생각되는 租稅制度와 그 運營體制를 결정하는 것이라고 말할 수 있을 것이다.

여하튼 이처럼 추상화된 모형에서 조세의 운영비에 관한 고려는 租稅收入의 限界費用에 運營費가 어떠한 영향을 주는가의 문제로 집약된다. 이 문제의 해답을 위한 가장 기본적인 정보는 여러 가지 類型的 租稅制度가 어떠한 運營費를 유발하는가에 관한 것이다. 우선 과세베이스(tax base)의 선택이 運營費와 밀접한 관계를 가지고 있다는 것은 주지의 사실이며 실제로 租稅政策 選擇에 있어서 가장 중요하게 고려되어온 요인 중의 하나이다. 예컨대 문맹률이 높거나 기업의 기장능력의 부족 등으로 所得의 正確한 計算이 어려울 경우 所得에 대한 課稅는 消費에 대한 課稅보다 더 많은 운영비를 유발한다고 알려져 왔고 그것이 개발도상국일수록 消費稅 또는 다른 間接稅 依存을 높이는 가장 중요한 요인의 하나로 지적되어 왔다. 資本利得에 대한 課稅도 發生基準 資本利得에 과세하는 것이 이상적이라고 인정하면서도 發生基準으로 과세하려는 시도가 거의 이루어지지 않고 있는 것은 그러한 과세베이스가 엄청난 運營費를 유발한다는 것을 알고 있기 때문이다<sup>1)</sup>. 稅率의 構造나 限界稅率의 크기는 超過負擔과 밀접한 관계를 가지고 있고 稅負擔의 垂直的 公平性 問題와도 직결되어 있지만 운영비에도 밀접한 관계가 있다는 사실이 일찍이 인식되어 왔다. 소득세가 소비세에 비해 더 큰 運營費를 요구하는 또 다른 이유는 그것이 累進稅率構造를 갖고 있기 때문이다.

한편 租稅의 운영시스템의 선택은 여러 다른 租稅制度의 運營費에

1) 최근 土地超過利得稅와 관련한 一聯의 物議는 이 제도의 운영이 얼마나 큰 사회적 비용을 요구한다는 것을 분명하게 말해주고 있다. 물론 이러한 物議를 일으킨 다른 중요한 요인은 政策的으로 公示地價를 현실화해가는 과정에서 발생하는 架空的 資本利得을 課稅對象으로 했다는 모순에도 있다. 그러나 이러한 제도 내부나 그 운영의 불합리점이거나 모순이 없다고 해도 이러한 類의 稅制는 지나치게 높은 運營費를 요구한다고 생각된다.

영향을 주는 것은 물론이지만 租稅制度가 資源의 配分에 미치는 영향이나 그 부담의 귀착패턴에도 영향을 준다. 또 運營制度 그 자체의 效率性이나 公平性 問題 등이 제기될 수도 있다.

요컨대 公共資金의 限界費用은 과세베이스나 세율 등 租稅制度和 徵收擔當組織의 성격 또는 그 構成, 稅制 運營에 있어서 납세주체인 민간부문과 정부부문 간의 役割 分擔, 法執行을 강요하는 방법, 徵稅의 방법과 타이밍 등 租稅制度를 운영하는 시스템에 의해서 相互聯關下에 동시적으로 결정되는 것이라고 말할 수 있다.

이와같이 運營費 또는 稅制의 運營과 관련된 정부나 민간부문의 능력 또는 한계 등에 대한 고려는 稅制의 選擇(改編)에 있어서 현실적으로 매우 커다란 영향을 미치는 것이다<sup>2)</sup>. 다만 이론적 분석에 있어서 앞의 두 가지 측면에 비해 運營費에 대한 고려가 매우 미흡하다는 점은 앞에서 지적한 바 있다.

公共資金의 限界費用과 관련하여 租稅制度의 運營側面에 초점을 맞춘 연구는 여러 가지 갈래로 나누어진다. 우선 가장 기초적인 연구로서 本 研究에서 시도하는 것과 같이 既存制度의 運營費를 추정하는 것을 생각할 수 있다<sup>3)</sup>. 이론적인 관점에서 앞에서 논의했던 것처럼 最適商品稅 模型에 운영비를 명시적으로 도입하려는 시도들도 있었다. 한편 稅法의 執行體制의 效率性和 衡平性 그리고 그러한 고려의 과세베이스나 稅率構造 등 제도 개편에 대한 시사 등에 대한 체계적인 연구들이 상당히 진행되어 왔다. 세법의 집행에 있어서 가장 기초적인 문제가 바로 脫稅의 問題라고 할 수 있는데 이 문제에 대한 기본적 이론의 틀은 위에서 거론한 Allingham and Sandmo (1972), Sandmo(1981), Yitzhaki(1974) 등에 의해서 비교적 정교하게 정립되었다고 할 수 있다. 특히 이러한 研究들은 所得稅의 限

2) 開途國의 稅制改編에 있어서 行政 및 順應能力 問題는 Bird(1989)에서 폭넓게 논의되고 있다.

3) 이 분야에서의 研究動向은 뒤에 보다 상세하게 논의될 것이다.

界稅率과 稅務調査의 方法, 그 확률 및 적발시의 벌금 등 간의 관계를 납세자의 합리적인 행동을 전제로 분석하는 基本模型을 定立하는데 기여하였다. 이러한 방향의 연구는 최근 더 발전되어 實驗狀況에서의 納稅者들의 實際 反應 등을 테스트한다거나(Baldry, 1987) 혹은 징세권자와 실제 징세담당자 간의 정보의 비대칭이나 목적함수의 차이 등에 초점을 맞춘 연구들이 이루어지고 있다. 이러한 研究들은 물론 稅制 자체의 개혁보다도 後述하는 바와 같이 稅政의 改革에 더 많은 示唆點을 제공한다. 한편 Alm, Bahl and Murray(1990)나 Alm(1988) 등은 탈세뿐 아니라 避稅(tax avoidance)의 문제까지 모형에 도입하여 傳統的인 脫稅模型에서 시사하는 세무조사의 강화나 벌금의 인상은 合法的인 避稅 努力을 강화시킴으로써 과세베이스의 확대에는 별효과가 없다는 주장을 하고 있다. 이들의 研究는 과세베이스확대를 위해서는 限界稅率을 引下하는 것이 효과적이라고 주장하고 있다. 또 稅制減免 등과 관련된 제도를 복잡하게 하여 이 部門에서의 順應費를 높임으로써 避稅에 의한 稅源蠶食을 줄일 수 있다는 주장도 하고 있다. 물론 이러한 주장은 全般的인 效率性的 基準에 입각하여 판단한 것은 아니라고 생각된다. 만일 避稅機會를 의도적으로 제공하여 租稅誘因을 삼고자 한 것이라면 그 順應費를 높이는 것은 자원의 불필요한 낭비를 조장하며 비교적 값싸게 순용할 수 있는 자원을 가지고 있는 大企業에 비해 이러한 자원을 가지고 있지 않은 中小零細企業 등이 불리해지는 모순이 생긴다. 따라서 意圖的인 것이라면 納稅費를 될 수 있는 대로 낮추는 것이 바람직하다고 볼 수 있으며 의도되지 않은 避稅의 機會라면 그것은 封鎖하는 것이 마땅하다.

또한 租稅制度의 運營費에 대한 고려는 後述하는 바와 같이 稅制의 改革뿐 아니라 稅政과 관련된 改革에 대해서도 여러 가지 시사점을 제공한다.

결론적으로 租稅制度의 運營費는 公共資金(歲入)의 限界費用에

직·간접으로 영향을 주며 이것은 결국 稅制의 선택이나 행정조직 또는 징수방법의 선택 등에 영향을 주지 않을 수 없다는 것이다. 그리고 실제의 租稅政策 選擇에 있어서 이러한 측면이 勘案되고 있는 것도 사실이라고 할 수 있다. 다만 이러한 여러 요인들 간의 相互關係는 매우 복잡한 양상을 띠고 있고 특히 제도의 운영과 관계된 요인들의 計量化가 어렵기 때문에 租稅政策의 理論的인 面에서는 運營側面에 대한 고려가 아직 기초적이고 부분적인 단계를 벗어나지 못하고 있다고 할 수 있다.

### 3. 稅制改編의 動態的 接近과 稅制의 運營費

지금까지의 稅制改編 論議는 주로 靜態的인 觀點에서의 분석이었던다고 할 수 있다. 특히 위에서 사용한 公共資金의 限界費用과 限界便益模型은 정상상태에 있는 경제에서의 세입 및 세출행위를 묘사하는 것으로 이해할 수 있다. 稅制의 改編과 관련된 많은 정책논의도 세제개편 전의 후생상태와 세제개혁이 완료되고 난 후의 후생상태를 비교하는 비교정학적인 시각을 취하는 것이 大宗을 이룬다고 할 수 있다. 그러나 Feldstein(1976)이 지적한 것처럼 移行期間(transition period)中の 水平的 公平의 問題나 社會厚生の 損失問題에도 관심을 가져야 한다.

세제개편에 관한 정책의사결정을 費用便益分析의 메커니즘하에서 생각할 수 있다. 다시 말해서 租稅政策의 選擇도 현 상태를 유지하는 것을 하나의 대안으로 포함하는 가용한 各 代案의 純現在價值(net present value)를 비교하여 그것을 極大化하는 代案을 선택하는 것으로 파악할 수 있다는 것이다.

조세제도의 주된 산출물은 歲入이다. 그러므로 稅制改編의 便益을 평가하려면 무엇보다도 歲入의 價値를 평가해야 한다. 그러나 세입의 가치를 평가하려면 그것이 어떻게 사용되는가에 대한 정보가 필

요하다. 위에서 설명한 歲入의 限界價値에 대한 정보가 있어야 한다는 것이다. 그러나 보통 稅制改編의 論議는 歲入 必要額은 주어진 것으로 하고 있다. 이런 경우 最適의 選擇은 동일한 稅收目標을 달성하는 데 최소한의 비용이 드는 대안을 선택하는 것이다. 다시 말해서 費用效果分析(cost effectiveness analysis)으로 충분하다고 할 수 있다. 우선 잘 개발된 CGE모형 같은 것이 있다면 各 代案의 超過負擔과 分配歪曲效果를 사회후생함수 값으로 측정하는 것이 불가능하지 않다. 물론 이것은 미래 흐름을 現在價値로 환산한 값이어야 한다. 이러한 관점에서 보면 개혁 전의 상태와 개혁이 완료되어 正常狀態(stationary state)가 된 상태를 비교하는 비교정확적인 방법은 대단히 중요한 부분을 놓치고 있다는 것을 알 수 있다. 특히 개혁이 진행되는 動態的 過程에서 발생하는 다양한 비용과 편익은 개혁이 완료되어 正常狀態에 이르는 것보다 시간적으로 앞서는 것이며 따라서 現在價値로 換算할 경우 더 높은 加重值를 갖는다. 그러므로 移行過程에서 발생하는 效率이나 衡平面의 여러 가지 효과들은 正常狀態에서의 효과들에 비해 더 무겁게 고려되어야 한다는 것이다.

여기에다가 運營費 推定值를 합산해 주어야 한다. 조세의 운영비는 정상상태뿐 아니라 개혁과정에서도 발생한다. 많은 경우 改革過程에서 運營費는 상당히 집중적으로 발생한다. 예를 들면 새로운 稅制를 도입하기 위한 基礎研究나 立法過程에서의 여러 경비뿐 아니라 새로운 제도를 홍보하고 이의 시행을 위해서 납세자들과 징세원들을 교육하는 것 그리고 새로운 제도에 적응하기 위해 특히 납세자들이 부담해야 하는 여러 가지 형태의 비용 등은 모두 移行過程에서 집중적으로 나타나는 運營關聯 費用들이다. 이런 費用들의 規模가 경우에 따라서는 매우 클 뿐 아니라 現在價値를 基準으로 政策選擇을 할 경우 무거운 加重值를 가지고 있다는 사실은 흔히 간과되어

왔다고 생각된다<sup>4)</sup>.

稅制改編과 관련한 政策選擇過程을 費用便益分析의 관점에서 이해할 때 또 한 가지 고려해야 할 점은 運營費 중에서 공공부문의 비용은 초과부담 등 후생비용과 다른 潛在價格을 갖는다는 것이다. 예를 들어서 公共資金의 限界費用이 1원당 20전이라면 징세비 1원의 潛在價格은 1원 20전이라고 말할 수 있으며 따라서 資源配分の 歪曲 등에 의한 社會厚生의 減少效果와 비교하기 위해서는 같은 社會厚生函數 단위인 1원 20전으로 징세비를 조정해 주어야 한다는 것이다.

이러한 考慮들은 稅制의 改編에 있어서 운영비에 대한 고려가 보다 체계적으로 그리고 보다 비중 있게 이루어져야 함을 示唆한다고 볼 수 있다.

#### 4. 租稅制度의 運營費와 最適 運營構造

運營費에 대한 고려는 당연히 租稅行政 最適化의 문제를 제기한다. 우선 租稅行政의 目的이 무엇인가, 다시 말해서 조세행정 서비스의 주된 산출물이 무엇인가에 대한 논의가 필요하다. 예컨대 租稅行政이 부동산 투기억제의 수단으로 활용되는 것이 바람직한가? 또는 査正活動이나 기타 統治 내지는 支配의 具體的 手段으로 조세행정 수단, 특히 세무조사라는 수단을 활용하는 것이 정당한 것인가 또는 적어도 바람직한 것인가 등에 대해서도 생각해 보아야 할 것이다. 이 研究의 目的이 이러한 보다 근본적인 문제를 논의하는 데 있는 것은 아니다. 여기서는 조세의 행정은 租稅法으로 표현된 國家의 稅收必要와 그 負擔의 配分을 정확하게 구현하는 것에 목적이 있다는

4) 美國의 1986年 稅制改編과 관련된 논의에서 附加價値稅의 導入與否를 놓고 移行過程의 運營經費를 추정할 바가 있다. 그러나 이 경우에도 現在價値의 개념을 명시적으로 적용하지는 않았다(US Department of Treasury, 1984 참조).

전제하에서 논의를 전개한다.

이와 관련해서 제일 먼저 고려해야 할 것은 制度의 運營에 있어서 納稅者와 徵稅當局間의 役割分擔을 어떻게 할 것인가의 문제이다. 앞에서 언급했던 것처럼 징세비와 납세비는 서로 상당한 정도까지 相衡關係를 갖는다. 다시 말해서 제도운영과 관련된 부담의 많은 부분을 납세자에게 떠넘기면 徵稅費는 적게 들지만 納稅費는 더 많이 들어가게 된다. 만일 納稅費 負擔의 귀착이 逆進的이라고 하면 형평의 관점에서 볼 때 政府의 役割을 늘리고 納稅者의 役割을 줄이는 것이 바람직하다고 할 수 있을 것이다. 그러나 효율면에서 보면 전체의 운영비를 극소화하는 納稅費와 徵稅費의 最適 組合이 있을 것이다. 예컨대 源泉徵收制度는 그 제도 자체로 볼 때 소기업의 상대적 부담이 대기업의 상대적 부담에 비해서 높다는 문제가 있음에도 불구하고 徵稅費의 節減이라는 效率面의 效果 때문에 도입된 제도라고 할 수 있다.

또 더 나아가서 徵稅業務를 반드시 정부의 공무원이 담당해야 할 것이냐의 문제까지 생각할 수 있다. 역사적으로 徵稅業務를 民間組織에 위탁시켰던 예들이 많이 있다. 이러한 소위 委託徵收制度(tax farming)에 대한 연구도 이루어지고 있다. 예를 들면 Toma and Toma(1992), Azabou and Nugent(1988) 등은 전통적인 委託徵收體制와 관료에 의한 徵收制度의 效率性 등에 대하여 분석하고 있다. 상식적인 결론이라고 할 수 있을지 모르나 이들의 研究에 의하면 관료에 의한 징수는 限界徵收費의 上昇을 유발할 수 있으며 민간 징수원에 위탁하는 방식의 징수는 限界徵收費를 낮추는 효과는 있으나 脫稅의 水準을 最適水準 이하로 떨어뜨려서, 다른 말로 하면 너무 철저히 稅源을 추적함으로써, 오히려 社會厚生을 감소시킬 수 있다고 주장한다.

Slemrod and Yitzhaki(1987)나 위에서 논의한 Yitzhaki의 운영비를 고려한 最適 商品稅模型 등은 徵收機關의 最適規模에 대한 결론을 제시하고 있다.

세무조사의 방법, 그 확률과 벌금 등의 조정을 통해서 탈세를 줄이는 것은 형평이나 효율면에서 여러 가지 승意가 있는데 특히 民間部門의 脫稅試圖을 줄임으로써 자원이 탈세 같은 무익한 활동에 투입되는 것을 줄인다는 의미도 중요하다. 앞에서 논의한 것처럼 이것은 稅制 즉 限界稅率의 크기나 기타 稅制의 복잡성과도 밀접한 관계가 있는 것이지만 일단 稅制가 주어진 것으로 본다면 稅務調查制度 자체의 最適化는 運營體制의 最適化를 위한 또 하나의 과제가 된다.

징세당국의 조직이나 인원 및 장비의 구성, 업무처리 내규, 요원의 교육 및 훈련, 사무소의 수와 그 배치 등도 徵稅費에 影響을 주는 要因들로 열거될 수 있다.

地方自治制度和 관련해서도 전체적인 最適化의 問題가 고려될 수 있는데 조세제도의 운영비 측면만 가지고 생각할 때 전체적인 運營費를 줄일 수 있는 여러 가지 방안들이 강구될 수 있다. 예를 들면 캐나다는 연방정부와 주정부간에 個人所得稅나 法人所得稅 徵收와 관련하여 徵稅協定을 맺고 징수업무를 더 효율적으로 수행할 수 있는 연방정부의 徵稅當局이 협정에 참여하는 주정부의 徵稅業務를 대행하여 주는 방법으로 徵稅費와 納稅費를 節減하고 있다. 물론 이것이 가능하려면 聯邦政府和 地方政府가 稅源을 共有하는 稅制를 가지고 있어야 한다.

앞에서 강조한 것처럼 제도와 행정 및 순응은 서로 밀접히 연관되어 있으며 더 나아가서 歲入活動과 歲出活動도 불가분의 相互聯關關係를 가지고 있다. 따라서 큰 틀에서 보면 財政의 最適化라는 문제의 한 부분으로 租稅政策의 最適化 問題를 인식할 수 있고 이 안에서 다시 제도의 문제와 그 운영의 문제를 생각하게 된다. 이러한 문제들은 包括적으로 그리고 同時的(simultaneous)으로 분석되고 결정되어야 하는 것이 가장 이상적이라고 할 수 있지만 이런 접근을 시도할 만한 충분한 정보를 가지고 있지 못하다. 이러한 관점에서 運營費를 포함하여 最適 租稅 政策을 고려할 때 우리는 앞에서 생각

한 여러 가지 과제들에 더하여 稅政運營體制 자체의 효율화에 대한 관심을 가질 필요가 있다는 것이다. 이 節에서 산만하게 그리고 부분적으로 운영체제에 관한 몇 가지 이슈들을 논의하였으나 이 分野에서의 經濟學的 接近에 의한 연구는 태부족이라고 생각되며 앞으로 多角的인 研究가 있어야 할 것이라고 생각된다.

## 第4章 租稅制度 運營費 研究의 推移와 動向<sup>1)</sup>

### 1. 概觀

厚生經濟學的 概念들이 잘 발달되어 있지 않던 시기에는 보다 直接的인 租稅의 運營費에 더 관심을 갖게 되는 것이 당연한 것으로 볼 수 있다. 「아담 스미스」의 유명한 租稅의 네 가지 原則 중에서 두번째의 確實性의 原則이나 세번째의 納稅 便宜性의 原則 등은 바로 조세제도의 운영비를 극소화하는 조세가 좋은 조세라는 인식을 반영한다. 第4의 原則에서 그는 超過負擔(“...both to take out and keep out of the pockets of the people as little as possible over and above what it(tax) brings into the public treasury...”, Smith, 1976, Book 5, Chapter 2, Part 2)의 개념을 사용하고 있지만 이 초과부담의 주 내용은 역시 제도의 운영비와 관련된 것들이다. 「스미스」는 第4原則의 超過負擔의 原因을 네 가지로 설명하고 있다. 첫째로 그는 徵稅當局의 費用을 말하고 있다. 우리는 흔히 徵稅當局의 費用도 支出豫算에 포함시켜 생각하기 때문에 징세활동을 제외한 정부의 공공지출에 사용할 수 있는 純歲入의 개념을 사용하지 않지만 징세비의 증가는 국민의 입장에서 보면 틀림없이 그가 정부로부터 누리는 公共便益과 상관없는 ‘超過負擔’인 것이다<sup>2)</sup>. 두번째로 그는 조세가 산업활동을 저해할 수 있음을 지적하고 있다. 이것은 오늘날

1) 이 章은 거의 전적으로 Sanford(1990)의 서베이를 再編成·整理한 것이다.

2) 앞 章에서 徵稅費는 公共資金을 사용하는 것이므로 조세의 왜곡이 존재한다면 그 潛在價格이 1보다 크다는 것을 지적하였다.

의 超過負擔과 一脈相通하는 概念이라고 할 수 있다. 세번째의 요인으로는 脫稅와 관련된 사항을 말하고 있다. 脫稅를 하다가 적발된 사람에게 부과되는 벌은 종종 그러한 자들에게 지나치게 큰 타격을 주며 그들이 다시 產業活動에 寄與하기 어렵게 한다. 無分別한 租稅는 탈세나 밀수 등 범죄행위의 유혹을 강화한다. 네번째로 納稅者가 징세당국에 불려다니거나 납세를 위해서 관청에까지 오고가는 일, 調査를 받기 위해서 稅務員을 만나고 여러 가지 불쾌한 일을 당하는 것 등이 보이지 않는 負擔의 要因으로 지적되고 있다. 따라서 이 第4原則의 내용도 대부분 제도의 운영과 관련된 비용을 가리키고 있는 것이라고 생각된다.

그러나 19세기중에는 주로 第1原則인 應能負擔의 問題 즉 公平性의 問題가 조세와 관련된 논의의 핵심을 이루었다고 할 수 있다. 그 뒤로 厚生經濟學的인 초과부담의 개념에 대한 인식과 함께 租稅의 資源配分 歪曲에 의한 비효율의 문제에 주로 관심이 집중되어 왔다.

租稅制度의 運營費 특히 納稅者들의 納稅費(compliance cost)의 조직적인 계량적 추정을 처음으로 시도한 사람은 Haig(1935)로 알려져 있다. 이 연구와 Martin의 연구(1944)가 計量的인 租稅運營費 推定 努力의 선구적인 위치를 차지한다고 할 수 있다. 그 뒤로 미국과 캐나다 등에서 1960년대 전반에 順應費의 計量的 推定을 위한 수차례의 시도가 있었다. 北美地域에서의 납세비 추정에 관한 研究가 小康狀態에 빠져들기 시작한 1960년대 후반 무렵부터 獨逸과 英國 등 유럽에서 납세비 추정에 관한 연구가 본격적으로 이루어지기 시작하였다. 유럽지역에서의 연구는 英國을 중심으로 1970년대중엽 크게 활성화되었으며 1980년대에 들어와서 北美에서의 納稅費 推定 研究에 대한 관심이 되살아나기 시작하였고 이러한 研究는 유럽 여러 나라에까지 확산되기 시작하였다. 그러나 아직은 이 分野에서의 연구실적은 相對的으로 稀少한 편이며 관심을 갖고 있는 學者의 層도 매우 얇은 것으로 나타나고 있다. 이러한 가운데서 1970년대 초

이래로 이 분야에서 가장 활발하게 研究活動을 주도해온 Sanford 교수의 업적은 가히 獨步的이라고 할 수 있다.

## 2. 初期의 納稅費 推定試圖

Haig(1935)가 이러한 研究의 효시로 알려져 있다는 것은 사실이지만 그의 推定値가 반드시 信憑性이 있다는 평은 듣지 못하고 있다. 우선 AMA(American Management Association)의 회원사들을 대상으로 郵便設問調査를 실시했고 그 설문문의 내용이 거의 발표되지 않았으며 應答率이 매우 낮았고 應答者들도 주로 大企業에 편중되어 있었기 때문이다. 그러나 Haig는 徵稅費와 納稅費의 「트레이드 오프」 문제를 제기하였다. 즉 徵稅費가 높은 稅制일수록 납세비가 낮을 것이라는 것이며 그 반대로 성립한다는 것이 그의 假說이었다. Martin(1944)의 研究는 독자적인 납세비 추정시도라기보다는 事例分析和 面談 등을 통해 Haig의 결론들을 검토하는 데 치중한 研究였다고 할 수 있다. Martin의 발견 중 주목할 만한 것은 納稅費 중 納稅額과 상관이 없는 일정한 비용이 존재한다는 증거를 발견하였다는 점이다. 납세 혹은 조세제도에 순응하기 위해서 納稅額과는 상관없는 일종의 固定費를 모든 납세자가 부담해야 한다면 이것은 분명히 全體的인 稅負擔을 逆進的으로 만드는 하나의 요인이 될 것이다. 그는 특히 稅制改編時에 발생하게 되는 順應費의 重要性을 강조하였는데 앞 章에서 우리도 이 비용이 중요함을 강조한 바 있다. 初期의 研究들은 稅目別로 구분없이 기업의 全體 納稅費를 추정한 것들인데 이러한 접근에 대해서 비판의 소리가 있었다. Neeld(1962)위원회는 徵稅費와 納稅費의 節減을 위한 기구였는데 詳述한 研究들이 세목별 납세비를 추정하지 않고 있기 때문에 納稅費 節減을 위한 대책의 강구 등에는 실질적인 도움이 되지 못한다는 점을 지적하고 있다.

1950년대에서 1960년대 초에 이르는 사이에 오하이오주립대학의

企業研究所(Bureau of Business Studies)는 일련의 稅目別 順應費 調査 研究結果를 발표하였다. Oster and Lynn(1953), Oster (1957), Johnston(1961) 그리고 Yocum(1961) 등이 이 연구소의 納稅費 推定研究 結果들이다. 이들 중에서 Yocum의 연구가 주목받을 만하다. 그는 1959년을 기준으로 小賣上稅의 順應費를 추정하였는데 이 비용을 두 부분으로 나누어 각기 다른 접근법을 사용하여 추정을 시도했다는 점이 관심을 끈다. 즉 小賣上稅의 費用을 販賣員費用(sales clerk costs)과 管理費用(administrative costs)으로 나누어 접근하였다. 販賣員費用은 글자 그대로 판매원이 판매시점에서 賣上稅를 計上하기 위하여 사용하는 시간의 비용을 말한다. Yocum은 이 비용의 추정을 위하여 판매원들의 활동을 관찰하는 時間研究方法로 販賣員費用을 추정하였다. 管理費用이란 賣上稅와 관련된 각종 行政事務費用을 말한다. 고객들에게 청구서를 보내는 일, 매상세 징수기록을 유지하고 이를 申告納付하는 일 등과 관련된 비용을 의미한다. 이 費用은 520개 소매업체를 대상으로 한 인터뷰조사에 의하여 추정하였다. Yocum의 결론 중에서 중요한 것은 賣上稅의 順應費用이 여러 가지 요인에 의해서 결정되지만 稅金額에 대한 順應費의 比率는 업소의 규모가 작을수록 더 커지는 경향이 있다는 것이다. 그는 이러한 현상을 順應費에 있어서 일종의 固定費的 性格의 요소가 있다는 것과 또한 상점운영에 있어서 規模의 經濟가 존재한다는 것으로 설명한다.

캐나다에서는 CTF(Canadian Tax Foundation)의 지원하에 最初의 納稅費 推定研究가 이루어졌다. Bryden(1961)이 그 결과인데 이것은 기본적으로 Haig의 연구와 비슷한 기업의 總順應費規模를 추정하는 것이었다. Bryden의 중요한 결론은 첫째로 비슷한 규모의 기업들간에도 납세비의 규모는 큰 기복을 보인다는 것과 順應費의 總租稅負擔에 대한 比率는 기업의 규모가 작을수록 높다는 앞의 연구들의 결론을 확인한 것 그리고 또 한 가지 중요한 것은 群小稅目

의 納稅費는 그 稅負擔規模에 비해 볼 때 대단히 높다는 점 등이다.

이때까지의 順應費에 대한 研究는 대부분 大企業을 中心으로 이루어졌다. 앞에서 말한 小賣賣上稅의 연구도 백화점이나 연쇄점 등 대형 소매업소를 중심으로 이루어졌다. 그러나 이들 연구들이 거의 일관되게 納稅費 負擔에 있어서 逆進性이 있다는 사실을 보고하였다. 이러한 사실은 중소 및 영세기업이나 개인의 납세비에 대한 연구의 필요성을 절실하게 하였다. 나아가서 創業促進에 관한 관심이 高調되고 있었기 때문에 小企業의 納稅費 負擔을 연구할 명분은 보장되었다. 이러한 여건 속에서 Muller(1963)는 中小企業者들을 대상으로 租稅順應費를 조사하였다. 그는 앞선 研究들의 方法論上的 弱點을 보완하기 위하여 250개 기업을 대상으로 設問調査를 함과 함께 이들 중 100개 업체에 대해서는 後續面談調査와 時間研究를 병행하여 자료를 보완하였다. 나아가서 세무서직원들이나 회계사들과의 인터뷰를 통해서 補完的인 情報를 수집하였다. Muller의 결론 중 주목할 만한 것은 大部分의 小企業者들은 記帳의 주목적이 納稅를 위한 것이라는 점이다. 만일 稅制가 그것을 요구하지 않는다면 이들은 외부의 회계사 등의 도움을 요구하지 않았을 것이며 실제로 결산에서 얻은 정보들을 기업의 경영에 거의 활용하지 않는다는 점이다. 設問에 대한 應答에서는 大部分의 應答者들이 자신들이 納稅를 위하여 사용하는 시간이나 비용이 지나치게 많다는 것 외에는 어떤 생각을 갖고 있지 않다는 것이 나타났으며 實際의 推定은 후속인터뷰와 時間研究에 의해서 얻어진 정보에 의해서 주로 이루어졌다. Muller의 研究 역시 納稅費 負擔의 逆進性을 확인한다. 그는 동시에 零細企業經營者들은 법적인 세부담액의 불확실성, 보고의 중복, 징세당국으로부터의 다양한 다른 요구들, 외부의 회계사 등을 고용하는 비용, 그리고 정신적인 긴장 등 重壓에 시달리고 있다고 보고하고 있다. 특히 Muller는 많은 調査對象者들이 納稅 자체에는 반대하지 않지만 記帳과 申告 등의 요구가 지나치게 복잡하고 부담스럽다고 말한다는

점을 지적하고 있다.

1960년대 후반에는 Wicks(1965), Wicks(1966), Wicks and Killworth (1967) 등 세 편의 논문이 발표되었다. 이들의 연구는 個人所得稅와 地方稅의 行政費 및 順應費를 추정하는 시도였으나 方法論上의 未備點과 特定 州만을 조사대상으로 하고 있다는 한계를 갖는다. 이들의 연구 이후에서 1980년대에 이르는 동안에는 北美 地域에서 租稅運營費의 實證的 推定을 시도한 연구를 찾아보기 어렵다.

유럽에서의 運營費에 대한 첫번째 연구는 1966년에 獨逸의 Strümpel(1966)에 의해서 이루어졌다. Strümpel은 獨逸 峇魯 輿論調査所에 의뢰하여 소기업자들에게 그의 가족, 피고용인들이 세무에 보내는 시간과 조세자문에 지불한 비용 등을 조사하였다. Strümpel도 順應費의 逆進的 發生을 주장하고 있다.

이상에서 살펴본 北美地域을 중심으로 한 1960년대 이전의 연구는 많은 問題點에도 불구하고 여러 가지 중요한 기여를 한 바 있다. 實證的 方法論에 있어서 하나의 里程標를 제시하였다는 점과 順應費를 測定하는 데 있어서 여러 가지 개념이나 정의와 관련된 문제를 제기하였다는 점 그리고 實際의 推定을 시도하는 과정에서 중요한 여러 가지 事實들을 發見하였다는 점들이다. Sanford(1990)는 上記 研究들의 結果로 발견된 主要 成果를 다음과 같이 요약하고 있다<sup>3)</sup>.

- ① 順應費用의 부담은 稅負擔額이나 課稅所得에 직접적으로 비례하지 않는다.
- ② 順應費用은 逆進的이다. 납세에 있어서도 規模의 經濟가 있는 것 같다.
- ③ 順應費用은 職業과 관련이 있다. 자영업자의 순응비용이 높다.
- ④ 順應費用은 可變的이다. 課稅對象行爲가 불확실하고 非日常的

3) Sanford(1990), p. 30.

일 때 특히 증가하기 쉽다.

- ⑤ 여러 주에 걸쳐서 營業活動을 하는 企業의 納稅費用은 더 높은 경향이 있다.
- ⑥ 다른 조건이 같다면, 賣上稅 費用은 去來의 數에 비례한다.
- ⑦ 制度變化의 費用은 높다.
- ⑧ 稅收가 크지 않은 群小稅의 運用費用은 비율로 볼 때 높다.
- ⑨ 納稅者順應費用과 行政費用間에는 어느 정도의 相衡關係가 있을 수 있다.

### 3. 1970年代中の 運營費 關聯 研究

1970년대중에는 北美地域에서의 運營費推定에 관한 研究가 거의 全無했던 반면 英國에서는 Sanford를 중심으로 매우 활발한 運營費 關聯 研究가 進行되었다. 英國의 Bath대학의 재정연구센터(Centre for Fiscal Studies)의 주관으로 일련의 稅制運營費 推定에 관한 연구들이 進行되었다. Sandford and Dean(1971/2)과 Sandford (1973) 등의 두 보고서는 英國의 個人直接稅의 順應費用을 추정하는 것이다. 이 研究의 基礎資料는 個人납세자와 회계회사 등 稅務協力者들에 대한 相互補完的인 調查들과 홍보실과 市民相談室(Citizens Advice Bureau)에 대한 조세관련 질의의 분석으로부터 얻어진 것이다. 個人納稅者에 대한 調查는 두 단계로 이루어졌다. 먼저 전국적인 輿論調查機關의 定期調查에 세무관련 질문을 몇 개 끼워 넣은 후 응답자들 중에서 납세비를 많이 부담하는 것으로 나타난 사람들에게 後續 設問書를 우송하였다. 처음 조사에 응답한 개인납세자는 2,773명이었으며 후속 우편조사에 응답한 사람은 137명이었다. 한편 회계회사 등에 대한 설문은 郵便調查와 인터뷰에 의한 後續調查로 이루어졌는데 219개 調查對象會社 중 82개사가 응답하였다.

이들 연구로부터의 발견은 美國에서의 研究에서 발견한 내용들을

상당히 확인하고 있다. 먼저 自營業者들이 무거운 납세비를 부담한다는 결론을 보고하고 있다. 또 이 비용의 부담은 不公平하고 逆進的인 경향을 나타내며 順應費用이 특히 資本利得稅에 대하여 높은 것으로 나타났다. 그리고 측정할 순 없지만 心理的 費用이 특히 은퇴한 자, 이혼한 자, 과부들에겐 중요한 문제가 될 수 있다는 점을 지적하고 있다.

이 大學에서의 研究는 1970년대 후반에도 계속되었으며 1980년대에 더욱 발전하여 Sanford(1990)로 완성된다. 또 1980년대중에 納稅費 推定에 대한 研究가 세계적으로 확산되게 하는 데 顯著的 寄與를 한 것으로 평가된다.

#### 4. 1980年代中の 運營費 關聯 研究

Bath대학에서의 연구는 1980년대중에 英國 稅務當局의 적극적 협조하에 본격적으로 이루어졌다. 특히 附加價値稅의 順應費에 대해 大規模 調查研究가 이루어졌으며(Sanford, et al., 1981), 근로소득세의 원천징수 및 국민연금 기여금 징수 등의 업무와 관련하여 企業이 負擔하는 費用에 관한 研究가 수행되었고(Godwin, et al., 1983) 그 밖에 個人所得稅 및 資本利得稅(1983~84), 附加價値稅(1986~87), 源泉徵收業務 및 法人稅 등(1986~87 부가가치세 조사시 동시조사)과 관련된 조사들이 수행되었다. 이러한 조사들의 종합적인 분석결과와 1986~87년도의 징세행정당국의 비용분석결과 등이 Sanford(1990)에 종합적으로 보고되고 있다. 이 報告書의 主要 結論은 다음과 같다.

우선 1983~84년도중의 英國의 個人所得稅(資本利得稅 포함)의 納稅費(順應費)는 세수입액의 3.6%에 달한다. 소득의 수준, 고용형태 등이 순응비 결정의 중요한 요인이거나 資本利得이 있는 경우 順應費가 특히 높아졌다. 자영업자들의 경우 순응비의 귀착은 역진적

인 모습을 나타내었다. 자영업자들의 경우 원천징수당하는 근로자들과 달리 納期가 遲延되기 때문에 상당한 負擔輕減效果를 갖는다. 源泉徵收關聯 納稅費는 國民年金保險寄與金を 포함하는 總源泉徵收額의 약 1%를 약간 上廻하는 것으로 추정되었다. 그러나 이 부담패턴은 대기업일수록 그 負擔率이 낮아지는 逆進的인 樣想을 나타내었다. 종합적으로 1986~87년도의 總運營費를 추정하였는데 개인납세자의 비용은 총세수의 2.21%, 고용주의 비용은 1.02%, 기타비용은 0.17% 그리고 행정비(징세비)는 1.53%로 추정하여 總運營費는 소득세수입의 4.93%인 것으로 추정되었다. 한편 附加價値稅의 경우 1986~87년도중의 행정비는 세수입의 1.03%, 그리고 납세비는 세수입의 3.69%로 각각 추정되었으며 納稅費는 매우 逆進的인 패턴으로 발생한 것으로 분석되었다. 附加價値稅의 運營費는 1977~78년에 비해 감소한 것으로 분석되는데 이것은 높은 세율의 폐지와 기타 一聯의 稅制單純化 措置들 때문인 것으로 분석하고 있다. 法人稅의 경우 같은 연도의 總運營費는 2.74%로 추정되고 있으며 個別消費稅들의 運營費는 세수입의 평균 약 0.45%가 되는 것으로 추정되고 있다. 기타 세목의 운영비는 평균 2.33%인 것으로 추정하고 있는데 특별히 상속세의 경우 세수입의 6.35%를 운영비로 사용한 것으로 추정되고 있다. 이 연구는 조세의 운영비에 관한 實證的 研究 중 가장 包括的인 것이라고 말할 수 있으며 이 종합적인 보고서가 출판되기 이전까지 발표된 여러 논문들은 다른 나라에서의 租稅制度 運營費 研究에 대한 관심을 고조시키는 역할을 하였다.

1985년에는 Bath대학 팀에 의해서 아일랜드의 富稅(wealth tax)의 運營費에 대한 研究가 이루어졌다(Sanford and Morrissey, 1985). 英語로는 발표되지 않았지만 네덜란드의 附加價値稅의 運營費에 관한 研究가 있었으며(Snijder, 1981), 英國과 獨逸의 小企業의 附加價値稅 納稅費를 비교한 研究도 발표되었다(Bannock and Albach, 1987).

美國에서는 Marwick(1985)에 의해서 小賣賣上稅의 順應費에 관한 상당히 자세한 연구가 이루어졌다. 그는 納稅費 歸着의 극단적인 逆進性을 보고하고 있는데 소기업의 경우, 稅收에 대한 比率基準으로, 中규모기업의 두 배 그리고 대기업의 세 배에 달하는 납세비를 부담하고 있다는 것을 발견하였다. 所得稅의 運營費에 관해서는 Slemrod and Rorum(1984), Pitt and Slemrod(1988) 그리고 Little(1988) 등 중요한 연구결과들이 발표되었다. 美國에서 租稅制度의 運營과 관련하여 가장 활발한 연구업적을 보이고 있는 Slemrod 교수는 미시간대학교의 經營大學院에 소속된 재정학자이다. Slemrod and Rorum(1984)은 미네소타주민을 대상으로 郵便調査를 실시하였는데 州 및 聯邦所得稅의 5~7%에 해당하는 納稅費를 미국시민들이 부담하고 있다는 결론에 도달하였다.

캐나다에서는 연방정부의 주관으로 小賣賣上稅와 製造者賣上稅의 運營費에 관한 조사가 이루어졌으나 그 결과는 발표되지 않았으며 CTF(Canadian Tax Foundation)의 지원하에 1986년 캐나다의 所得稅 運營費에 관한 본격적인 연구가 수행되었다(Vaillancourt, 1989). Vaillancourt(1989)는 2천여 명의 대상자들에 대한 直接面接調査에 의한 자료로 所得稅의 運營費를 추정하고 있는데 1986년 중의 캐나다의 所得稅 總運營費는 所得稅收의 7.13%에 이르는 것으로 추정하고 있다. 이것은 비슷한 기간중의 英國의 4.93%(Sanford, 1990)보다 현저히 높은 수치로서 주로 기업의 비용차이에서 연유한다. 英國의 경우 企業의 費用이 1.03%에 불과했던 데 비해 캐나다의 경우는 3.57%인 것으로 추정되고 있다. 위에서 언급한 Slemrod and Rorum(1984)의 미국의 소득세에 관한 추정은 個人納稅者의 費用만 稅收의 5~7%에 달하는 것으로 나타나고 있으므로 企業의 源泉徵收費用과 行政政府의 徵稅費를 추가하면 캐나다의 경우보다 더 높을 것으로 생각된다. 물론 이러한 推定值들은 모두 다른 信賴度를 가지고 있고 실제 샘플에 따라 또 調査 方法에 따라 그 推定值가 상

당히 큰 변동을 보일 가능성이 높으므로 이러한 비교를 가지고 바로 어떠한 결론을 내릴 수는 없을 것이다. 다만 이러한 推定의 結果로 나타난 運營費의 개략적인 크기들이 서로 비교할 만한 수치들로 나타나고 있기 때문에 적어도 그 크기의 범위에 대해서는 상당한 신뢰를 부여해도 좋을 것이라는 判斷을 할 수 있을 것 같다.

## 第 5 章 租稅制度 運營費 測定の 方法

### 1. 徵稅費의 包括範圍와 그 測定

제 2 장에서 우리는 徵稅費의 包括範圍로 (1) 租稅關聯法의 제정 및 변경 등과 관련된 비용, (2) 기존세법의 일상적 시행과 관련된 공공 부문의 비용 그리고 (3) 세법의 解釋이나 조세관련 분쟁의 해결을 위한 政府機關의 費用 등을 모두 포함하는 것으로 정의하였다.

이러한 費用을 추정하는 데는 다음과 같은 세 가지 중요한 문제가 따른다. 기본적으로 이러한 비용을 추정할 수 있는 근거는 政府 關聯部署의 豫算 또는 決算資料라고 할 수 있는데 이것을 機能 또는 稅目別로 配分하는 것이 어렵거나 불가능한 경우가 많이 있다는 것이다. 물론 징세비의 추정은 납세비의 추정보다는 훨씬 간단하여 방법론에 대한 논의가 거의 없는 편이나 支出資料를 機能이나 稅目別로 배정하여 稅目別 또는 다른 機能別 徵稅費를 추정하는 데는 꽤 다양한 정보와 가정 등이 필요하다.

또 하나의 문제는 公共部門이 사용한 돈을 어떻게 평가하느냐 즉 公共部門資金의 潛在價格에 관한 문제이다. Sanford(1990)는 이 문제를 거론하고 있지 않으며 주로 징세당국의 결산자료 등을 그대로 徵稅費 또는 行政費의 推定値로 사용하고 있다. 그러나 公共部門의 1원의 가치가 民間部門의 1원의 가치와 다르다는 것은 租稅가 完全 中立的(lump sum tax)이 아닌 한 움직일 수 없는 결론이다. 이것은 결국 정부가 사용하는 1원의 機會費用이 1원 이상이 된다는 뜻인데 징세당국이 사용하는 자원은 바로 이와 같은 公共部門의 資金이므로 이러한 자금의 사용액으로 계산된 徵稅當局의 豫算上 費用은 사회적

인 機會費用 즉 潛在價格의 단위로 조정되어야 한다. 예컨대 限界租稅收入 1원의 초과부담액이 20전이라고 한다면 정부가 1원을 지출하기 위해서 사회가 부담한 것은 1원 20전이 된다. 따라서 徵稅費로 지출한 豫算費用은 이와 같은 방법으로 20% 정도 上向調整되어야 한다는 것이다.

세번째의 문제는 정부부문의 재원조달과정에서 발생하는 歪曲效果 즉 조세의 초과부담 등을 고려하지 않는다고 하더라도 징세당국이 사용한 實際資源의 社會的 價値는 豫算上의 支出額과 같지 않을 수 있다는 것이다. 예컨대 공무원의 급여가 비슷한 능력을 가진 사람이 民間部門에서 받을 수 있는 給與의 수준에 미달할 수도 있고 그것을 上廻할 수도 있다. 정부가 오래전에 취득하여 사용하고 있는 建物は 豫算上으로는 약간의 維持 補修費만 요구하지만 그러한 건물을 占有 使用하는 것에 대한 社會적 가치는 그 건물과 같은 조건의 건물이 시장에서 받을 수 있는 임대료와 같다.

결국, 첫번째 문제 즉 稅目別 또는 機能別로 정부의 자원사용 또는 예산사용을 구분하는 문제는 생각하지 않는다고 하면, 조세제도 운영과 관련한 공공부문의 비용은 (1) 이를 위하여 투입된 모든 實物 資源을 각각의 社會的 潛在價値로 평가하여 합산한 금액과 (2) 徵稅 當局이 사용한 豫算額을 조달하기 위해서 야기된 增稅의 결과로 나타난 超過負擔額을 합한 것으로 평가되어야 할 것이다. 이러한 평가는 어떠한 社會厚生函數를 사용하느냐에 따라 다르게 나타날 것이지만 (1)의 작업을 위해서는 보통의 費用便益分析에서 투입물의 가치를 평가하는 절차를 따르는 것이 필요할 것이며 (2)의 추정을 위해서는 公共部門 資金의 限界費用에 관한 정보가 있어야 할 것이다. 투입물의 가치를 평가한다는 것은 徵稅行政에 투입된 자원이 實物單位로 파악되어야 함을 의미한다. 즉 어떤 자질의 노동력이 얼마나 투입되었고 資本(건물, 장비, 집기 등)이나 土地는 어떠한 것들이 얼마만큼 투입되었으며 각각의 潛在價格은 얼마인가 등의 정보가 필요하

다. 公共部門의 限界資金의 價値에 관한 정보는 稅制의 超過負擔에 관한 연구에서 얻을 수 있을 것이다. 이와 같은 절차는 민간부문의 납세비를 추정하는 것에 못지않게 복잡하고 어려운 과정이라고 평가된다.

本 研究에서는 이러한 문제를 제기하는 수준에서 만족할 수밖에 없다. 稅政과 관련하여 투입된 모든 資源을 實物單位로 조사한다는 것이 방대한 작업일 뿐 아니라 그것을 潛在價値로 평가하는 것이 또 하나의 큰 작업이기 때문이다. 거기에다가 우리나라에서는 아직 租稅의 超過負擔을 實證的으로 측정한 연구가 아직은 없는 형편이다. 이러한 研究의 필요성과 특히 租稅政策에 관한 다양한 정책분석을 도울 수 있는 CGE 모형의 개발이 아쉽다는 점을 이런 기회에 다시 강조하고 싶다.

이 研究에서의 징세비 추정은 주로 國稅廳과 財務部 稅制室 및 기타 국세관련 기관의 豫算을 稅目別로 나누는 일이 중심이 될 것이다. 이렇게 추정한 비용을 가상적인 公共部門 限界資金 費用으로 조정해주면 납세비와 비교할 수 있는 징세비의 개략적인 추정치가 나온다고 볼 수 있다.

## 2. 納稅費 測定の 內容

納稅費의 測定方法을 생각하기 전에 우선 납세비의 내용이 무엇인가를 생각해야 할 것이다. 納稅費는 기본적으로 (1) 納稅(非課稅) 處分을 받거나 조세의 감면을 받는 과정에서 民間部門이 實物資源을 사용함으로써 야기되는 費用(이하에서는 이를 편의상 實物費用으로 부르기로 한다)과 (2) 납세와 관련하여 발생하는 主觀的 또는 心理的 費用(이것은 그대로 心理的 費用이라고 한다)으로 양분할 수 있다. 實物費用을 추정하기 위해서는 납세와 관련하여 누가 어떠한 實物資源을 사용하였는가를 알아야 한다. 納稅者 또는 그와 관계있는

자가 納稅을 위한 記帳을 하기 위하여 시간과 다른 자원을 사용한 일, 세무원이나 상담자를 만나거나 稅務關聯 情報를 습득하기 위하여 사용한 시간과 기타 비용, 세무사, 회계사, 변호사 등 외부 전문가의 자문을 받거나 納稅關聯 業務의 일부를 委託하면서 지불한 手數料, 세금을 내기 위해서 은행 또는 徵稅當局에 왕래하며 소비한 시간이나 교통비 등 매우 다양한 종류의 實物費用이 발생하는 것을 알 수 있다. 좀더 극단적인 예를 들자면 은행에 가서 자동차세를 내기 위해서 창구를 혼잡하게 함으로써 다른 顧客의 待機時間을 길게 한 것이라든가 稅務署에 오고가는 교통수요의 증대가 交通混雜이나 公害惡化에 기여한 부분 등 소위 外部不經濟의 費用까지도 생각할 수 있을 것이다. 부가가치세의 세금계산서의 授受 때문에 발생하는 業務效率의 低下, 납세필증을 부착하는 데 들어가는 時間費用, 세금 수수업무를 대행해주는 금융기관의 비용 등 대단히 다양한 형태의 實物費用이 발생한다. 재심이나 불복의 청구를 위해서 서류를 준비하고 변호사나 기타 상담자를 만나 상의하고 請求書類를 제출하고 조사에 응하는 과정에서 납세자가 부담하는 實物費用, 稅務調查를 받는 과정에서의 비용, 세금과 관련된 교육을 받거나 기업이 이러한 교육을 실시하는 데 따르는 實物費用도 물론 포함되어야 할 것이다.

이러한 實物費用의 推定을 위해서는 우선 어떠한 자원이 얼마만큼 투입되었는가에 대한 정확한 정보의 수집이 필요하다. 예컨대 記帳을 위해서 어떤 자질의 노동이 몇 시간 투입되었는가? 그리고 그 記帳이 稅務 이외의 목적에 사용된 비율은 어느 정도인가? 이러한 활동에 귀속시킬 수 있는 經常費(집세, 수도료, 광열비 등)는 어느 정도인가? 納稅 때문에 餘暇時間을 얼마만큼 줄였는가? 또 여행시간(세무소에 오고가는 시간 등)은 얼마나 더 들었는가? 기타 물자는 얼마나 사용되었는가? 등의 정보를 수집해야 한다. 다음 이러한 것들을 社會的 機會費用 또는 潛在價格의 단위로 평가하여야 한다. 즉, 여러 가지 재화와 용역에 관한 潛在價格 數值들이 필요하다는 것이다. 특

히 시간의 가치 즉 餘暇時間의 價値, 노동시간의 가치, 여행시간의 가치 등에 관한 정보가 필요하다. 이렇게 해서 투입된 實物資源의 總 社會的 價値를 측정할 수 있는 것이다.

억울한 納稅를 당했을 때의 분노감, 납세와 관련한 불확실성 때문에 발생하는 불안감, 세무조사와 관련된 불안감 등 心理的 費用도 社會厚生이나 금액단위로 환산하여 納稅費에 포함시키는 것이 원칙이다. 물론 납세와 관련하여 큰 만족감을 느꼈다면 그것은 納稅費를 줄이는 요인으로 計上되어야 할 것이다.

納稅의 社會的 費用만을 정확하게 추정하는 것이 우리의 궁극적인 목적이 아니다. 우리는 납세와 관련된 비용이 계층간에 어떻게 귀착되는가에도 관심이 있다. 따라서 납세와 관련하여 발생하는 各種의 移轉的 費用에 관한 정보도 수집할 필요가 있다. 納稅事由 發生과 실제의 納稅期間의 不一致 때문에 생기는 利子惠澤, 세무원 등의 접대 또는 금품의 제공 등도 納稅와 관련하여 발생하는 分配的 含意가 있는 활동들이다. 이런 것들은 社會的 費用이라기보다는 移轉的 性格이 강한 지출들이지만 稅制의 所得再分配 效果를 포괄적으로 파악하기 위해서는 이러한 정보도 알아야 하는 것이다.

요컨대 納稅費 推定의 기본적 내용은 資源投入의 項目別 數量을 측정하는 일과 그것의 가치를 평가하는 일 그리고 納稅와 관련된 心理的 費用을 추정하는 일로 大分된다고 할 수 있다. 여기에다가 납세와 관련된 移轉的 支出이나 受惠 등이 조사될 필요가 있다.

### 3. 納稅를 위한 資源投入 測定의 一般의 方法

이러한 추정작업의 내용 중 가장 중요하고 기초적인 것이 投入資源의 수량을 項目別로 測定하는 것이다. 이것은 객관적인 사실이므로 측정에 있어서 개념적인 어려움이 따르지는 않는다. 그러나 個別 經濟主體들의 일상적인 활동의 일부로써 납세행위가 이루어진다는

점에서 이러한 것들을 일일이 관찰하여 측정하는 것이 쉽지 않으며 또한 納稅와 관련된 행동이 반드시 納稅만을 위한 것이 아닐 때 예컨대 記帳이 納稅만을 위한 것이 아니고 企業의 經營管理의 合理化 등을 위한 것이라고 할 때 그 資源投入量 중에서 얼마만큼이 납세에 귀속되어야 하느냐의 판단 등이 어려울 수 있다.

지금까지의 研究들은 대부분 이러한 정보를 設問調査方法으로 얻고 있다. 면접조사에 의하든 전화인터뷰에 의하든 또는 우편 조사에 의하든 간에 當事者의 判斷이나 記錄 또는 기억에 의하여 설문에 대답하게 하고 그 設問을 分析함으로써 資源의 投入量을 판단하는 것이다. 納稅와 관련된 資源의 投入은 그 대종이 노동이므로 주로 납세활동이라고 할 수 있는 것에 어떤 종류의 노동이 몇 시간 투입되었는가를 바로 물어보는 방법이 가장 일반적으로 활용되었다. 이 밖에도 납세와 관련하여 지불한 各種 費用, 예컨대 자문비나 세무사 또는 회계사에 대한 수입료, 접대비 등을 설문을 통해서 조사할 수 있다. 이러한 接近方法은 다양한 정보를 가장 쉽게 얻을 수 있다는 점에서 강력한 것이지만 또한 많은 문제점을 갖는다는 것은 두말할 필요가 없다. 이 점에 대해서는 뒤에 좀더 論議하기로 한다.

또 하나의 중요한 방법은 時間 또는 動作研究技法을 사용하는 것이다. 예를 들면 슈퍼마켓에서 小賣賣上稅를 계산서에 계상하기 위하여 점원이 계산기를 몇 번 더 두드리는 시간이 얼마나 걸리는가, 附加價値稅의 稅金計算書를 작성하는 데 평균 몇 초가 걸리는가 등을 측정하여 이것을 가지고 總所要時間을 추정하는 방법 등이다. 設問調査方法에 보완적으로 이러한 방법을 사용한 연구들도 다수 있다.

이 밖에도 납세비 추정에 도움을 받을 수 있는 기초정보를 얻을 수 있는 원천은 여러 가지가 있다. 예를 들면 제출된 각종 稅金申告書 등을 분석함으로써 그 作業量을 逆算한다거나 세무조사의 과정을 직접 관찰함으로써 稅務調査와 관련하여 被調査者가 부담하는 비용

을 추정한다든지 어떤 종류의 不服 또는 再審請求 및 處理過程을 사례 분석함으로써 그러한 納稅行爲와 관련된 자원의 투입을 추정하는 방법 등 얼마든지 다양한 방법들을 생각해 낼 수 있다. 또 시뮬레이션 방법의 사용도 불가능하지 않은데 예컨대 어떠한 종류의 納稅와 關聯된 書類를 실제로 작성하게 함으로써 거기에 投入되는 時間을 推定할 수 있다. 물론 이러한 방법은 모두 部分的인 것이며 다른 방법들과 補完的으로 사용될 수 있는 것들이다.

本 研究에서는 기본적으로 設問調査에 의해서 이러한 정보의 획득을 시도할 것이다.

#### 4. 時間投入의 評價

납세와 관련하여 이루어지는 가장 重要한 要素의 投入은 사람들의 時間이라고 할 수 있다. 개인납세자 또는 그 가족, 자영업자, 세무업무에 종사하는 피고용자, 세무사나 회계사 등 專門稅務協力人 등이 납세와 관련하여 時間을 사용한다. 이 밖에 우체국이나 은행 등 세금을 수납하는 업무를 대행해주는 機關職員 등의 시간투입, 기타 民間團體에 의한 無料稅務講座나 相談과 관련하여 투입되는 시간 등이 포함될 수 있다. 물론 우체국이나 은행의 稅金收納과 關聯된 자원의 투입은 徵稅當局 밖의 經費라는 점에서 納稅費로 파악될 수 있으나 기능적으로 보면 徵稅費의 一部로 파악하는 것이 더 바람직하다고 할 수도 있을 것이다. 本 研究에서는 이 부분의 추정은 시도하지 않기로 한다.

##### 가. 勞動時間과 餘暇時間

이들의 시간은 대체로 다른 일을 할 수 있는 時間을 代替하는 것이거나 아니면 餘暇를 代替하는 것일 수 있다. 時間의 社會的 價値

는 사람에 따라서 다르며 하는 일에 따라서도 다르다. 예컨대 일하는 시간의 가치는 그 시간 동안에 그가 生産에 寄與한 것의 價値로 測定할 수 있다. 따라서 稅務와 관련하여 勤勞時間을 줄일 수밖에 없었다면 그 시간의 가치는 그 機會費用이라고 할 수 있는 勤勞時間 減少에 의한 生産減少分の 價値로 평가할 수 있다. 餘暇時間 한 단위의 증가는 勤勞時間 한 단위의 감소를 전제로 한다는 점에서 餘暇의 機會費用은 그 사람의 한계단위 근로시간의 價値, 즉 賃金이라고 말한다. 물론 勤勞가 개인에게 주는 逆効用的 評價가 임금에서 공제된 값으로 餘暇時間의 價値를 評價하는 것이 정확하다고 할 수 있다. 그러나 餘暇時間에 세무와 관련된 작업을 한 경우 그 시간의 가치를 어떻게 평가할 것인가? 餘暇의 機會費用이 賃金이므로 이 시간도 임금으로 평가할 것인가? 노동을 여가로 대체했다는 의미에서의 餘暇時間의 價値를 賃金으로 평가하는 것은 당연하다고 할 수 있지만 그와 같은 가치가 있는 餘暇를 稅務業務에 사용한 경우 그 시간의 가치를 바로 餘暇의 價値로 評價하는 것은 정확한 것이 아니다. 이것은 노동을 대체한 것이 아니고 餘暇時間의 使用方法을 바꾼 것이라고 할 수 있기 때문이다. 같은 논리로 교통과 관련된 사회간접 자본의 투자에 의해서 단축된 출퇴근 시간의 가치를 출퇴근자의 임금으로 평가하지 않는다<sup>1)</sup>. 여기서 중요한 것은 우선 納稅와 關聯하여 사용한 시간의 가치를 보다 정확하게 평가하기 위해서는 그것이 勞働을 代替한 것인가 또는 餘暇를 代替한 것인가를 區分하여 把握할 필요가 있다는 것이다. 그리고 여가를 사용한 부분에 대해서는 흔히 사용하는 임금 이외의 가격으로 그 시간의 가치를 계산해야 한다는 것이다.

---

1) Harrison and Quarmby(1969) 참조.

## 나. 時間投入의 類型과 그 測定

우선 個人納稅者의 경우 자신 또는 가족의 세무와 관련된 時間投入을 생각할 수 있다. 예를 들면 個人所得稅의 경우 綜合所得申告를 하기 위한 각종 자료의 작성, 수집, 정리 등과 관련하여 당사자 또는 가족의 시간이 사용된다. 稅務署의 訪問 또는 專門相談者의 面談 등에도 자신 등의 시간이 투입된다. 세무와 관련된 서적이나 안내서를 읽고 공부하는 일, 강의에 참여하는 일 등도 넓은 의미의 納稅費用에 포함되어야 할 것이다. 綜合所得申告를 하지 않는 사람의 경우에도 年末의 各種 控除와 관련한 서류를 준비하고 신청서를 작성하는 일 등에 약간의 시간을 투입한다. 地方稅 등의 경우 納稅를 위하여 은행이나 우체국에 가는 시간 등도 납세비 계산에 반영되어야 한다. 稅金과 關聯된 異議의 提起나 爭訟과 관련하여서도 개인의 시간이 투입될 수 있다. 이러한 시간의 투입은 勞動時間을 代替하는 것이거나 餘暇時間을 대체하는 것일 수 있다.

自營業者의 경우 자신의 사업을 위해 직접 장부를 정리한다거나 職員의 稅務關聯業務를 監督 또는 검토하는 일, 關係者를 만나거나 방문하는 일 등에 시간을 투입한다. 자영업자의 노동투입도 勤務時間의 代替 또는 餘暇時間의 減少 등으로 이루어질 수 있다.

被傭者가 雇用主를 위해 稅務와 관련된 일을 하는 시간도 생각할 수 있다. 기업의 피용자가 세무와 관련하여 담당하는 일의 내용은 매우 다양하다. 記帳, 신고서의 작성을 위한 各種 資料나 書類의 蒐集 및 整理, 신고서의 작성과 제출, 各種 非課稅 또는 감면의 신청과 관련된 時間의 投入, 세무와 관련된 關係者들과의 面談, 세무와 관련된 정보나 지식의 습득을 위한 時間의 投入, 附加價値稅의 稅金計算書 수수와 관련된 日常的 業務, 제품에 납세필 증지를 부착하는 일, 세무조사를 받는 일, 실제로 세금을 납부하거나 환급받는 일 등 수 없이 많은 일들이 直接 또는 間接으로 稅務와 연결되어 있다. 이러

한 일은 그 자체가 근무이므로 餘暇를 代替하는 것으로 볼 수 있는 경우는 없다고 할 수 있다.

마지막으로 납세자에 의해서 고용된 專門 稅務協力人 또는 相談者 등의 시간을 생각할 수 있다. 이들이 사용하는 시간은 有料서비스인 경우 受任料에 포함되므로 그 價値 評價의 문제는 심각하지 않다고 생각된다.

납세와 관련된 時間 投入의 價値 評價를 위하여 우리가 당면하는 첫번째의 문제는 이와 같은 時間의 投入數量을 어떻게 정확하게 파악하느냐 하는 것이다. 어떠한 사람의 어떠한 시간이 어떠한 일에 얼마만큼 투입되었는가를 알아야 그 時間의 價値를 評價할 수 있고 어떠한 業務 또는 어떤 종류의 納稅를 위하여 누가 얼마만큼의 비용을 부담하였는가를 추정할 수 있다. 이 문제는 위에서 논의하였다. 設問調査, 時間 또는 動作研究, 시뮬레이션, 또는 事例研究 등을 통해서 종류별 시간 투입의 수량은 측정될 수 있다고 가정한다.

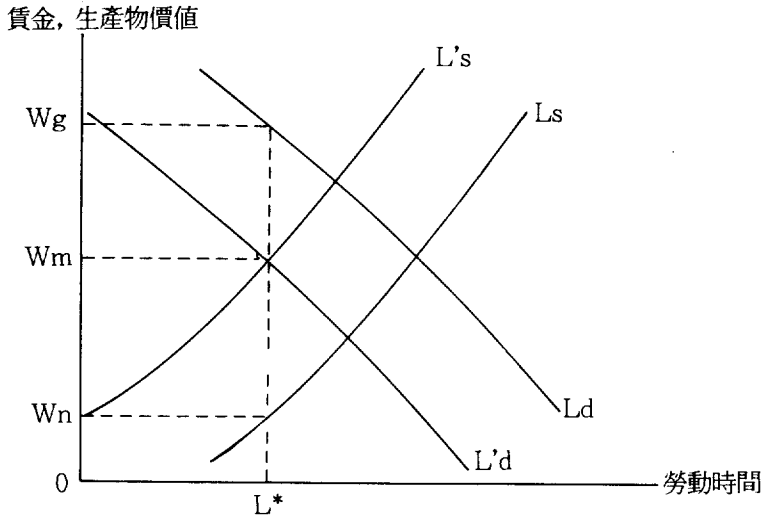
#### 다. 單位時間 價値의 評價

그러면 남은 問題는 각각에 時間의 價値를 부여하는 문제이다. 각 시간의 單位價値를 평가하는 것 역시 쉬운 문제가 아니다. 앞에서 논의한 것처럼 會計士나 稅務士 등 외부의 협력기관에 의뢰하여 會計士나 稅務士 또는 그 보조원들의 노동력이 투입된 부분은 受任料가 바로 그러한 노동 투입과 그들이 사용한 다른 經常費用 등의 市場價値를 반영하는 것이므로 별도로 그들의 勞動의 價値를 평가하려고 시도할 필요는 없다.

被傭者의 경우도 마찬가지로이긴 하나 납세를 위해서 지출한 企業의 人件費를 추정하는 것이 投入된 勞動時間을 추정하는 것보다 더 어렵다고 생각되므로 대부분의 기존 연구에서는 투입시간을 물어보고 있다. 또 시간을 조사하는 것이 時間 또는 動作研究 등을 통해서 확

인하는 데 더 편리하다는 장점도 있다. 이들의 投入時間은 勞動時間  
 이므로 그 가치는 바로 이들의 市場賃金이라고 할 수 있다. 投入時  
 間이 아무리 정확하게 측정된다고 해도 勞動의 質을 나타내는 지표  
 들이 정확하게 묘사되지 않으면 그 가치를 정확하게 측정하는 것은  
 불가능하다. 設問으로 투입된 각종 노동의 여러 특성을 조사하는 것  
 이 어렵기 때문에 대부분의 既存 研究에서는 職級이나 類型(예컨대  
 간부직, 서기직 등)別로 시간을 조사하고 각 직급에 대한 平均 人件  
 費를 같이 물어보고 있다. 결국 納稅를 위해서 지급한 人件費를 바  
 로 물어보는 것이나 大同小異한데 응답자들의 좀더 정확한 반응을  
 유도하기 위해서 時間과 人件費 등을 나누어 조사하는 방법을 쓴다  
 는 것이다. 물론 投入時間을 다른 원천에서 노동의 종류별로 정확하  
 게 파악할 수 있다면 각각에 潛在賃金率을 곱하여 投入費用을 계산  
 할 수 있을 것이다.

[圖 5-1] 競爭市場에서의 勞動의 需要와 供給



물론 이러한 勞動의 投入價値를 嚴密하게 측정하는 것은 개념적으  
 로도 그렇게 단순한 문제는 아니다. 이것은 [圖 5-1]에서 분명해

진다. 勞動의 供給曲線은 노동에 대한 소득세 때문에 左上向(L's)으로 이동한다. 한편 노동의 수요곡선인 限界生産物價値 曲線도 기업의 이익에 대한 세금이나 부가가치세 또는 개별소비세 등에 의해서 左下向(L'd)으로 이동한다. 이 두 곡선이 만나는 점에서 市場 賃金率( $W_m$ )이 결정되나 근로자가 실제로 받는 稅後賃金額은  $W_n$ 에 불과하다. 한편 이러한 노동이 한 단위 더 고용되어 생산에 기여한다면 그 生産物의 社會的 價値는 稅前의 限界生産物價値 曲線  $L_d$ 線上에서 측정되어야 한다. 즉  $W_g$ 가 균형점에서 稅前의 限界生産物價値가 되어야 한다는 것이다. 이 세 가지 賃金率指標 중에서 어떤 것으로 노동투입의 가치가 측정되어야 하느냐가 문제가 되는 것이다. 만일 납세업무 때문에 생산에 투입되어야 할 노동이 생산에 투입되지 못하였다면 그 費用은 확실히  $W_g$ 로 평가되어야 한다. 물론 企業의 費用은  $W_m$ 이다. 그러나 社會의 費用은  $W_m$ 에 그러한 生産活動으로부터 징수할 수 있던 稅金額까지를 포함한 것이어야 하기 때문이다. 한편 납세업무 때문에 일하지 않던 사람이 추가로 고용되었다면 그 勞動의 價値는 어떻게 평가하여야 할 것인가? 일하지 않고 있는 사람을 일하게 하는 데 이 사회가 지불해야 하는 賃金은  $W_n$ 이다. 이것이 社會의 費用인 것이다. 물론 회사가 지불하는 비용은  $W_m$ 이지만  $W_m$ 과  $W_n$ 의 차이 즉 稅金은 社會의 費用이 아니기 때문이다. 이제 정확하게 勞動投入의 價値를 추정하려면 納稅業務의 존재가 勞動의 需要曲線을 어떻게 변화시켰는가를 측정할 수 있어야 한다. 그래서 총 투입된 시간 중 얼마만큼이  $W_g$ 로 평가되어야 하고 얼마만큼이  $W_n$ 으로 평가되어야 하는지를 알아야 한다. 그러나 이러한 概念的 嚴密性을 추구하기 위해서 지불해야 하는 비용에 비해서 그 正確性 面에서의 實際的인 得은 그리 크지 않다고 판단된다.  $W_g$ 로 평가되어야 하는 시간과  $W_n$ 으로 평가되어야 하는 시간이 비슷하다고 보고  $W_m$ 이  $W_g$ 와  $W_n$ 의 중간쯤에 위치한다고 가정하면 稅前市場 賃金率  $W_m$ 으로 全體 勞動投入量을 평가하는 것이 큰 무리가 없다

고 볼 수 있다<sup>2)</sup>.

勞動費用의 추정에 있어서 가장 어려운 것은 自營業者나 個人的 納稅費와 관련된 勞動費用의 推定이라고 할 수 있다. 특히 所得稅의 納付와 관련하여 이러한 문제가 집중적으로 발생하는데 우선 투입된 시간이 餘暇時間인가 또는 勤務時間인가의 문제와 각각의 시간의 가치는 얼마만큼인가 그리고 납세와 관련된 업무를 자신이 하지 않고 부인이나 자녀 등 가족이 한 경우 그 비용을 어떻게 추정할 것인가의 문제 등이 생긴다. 論理的으로 가장 간단하고 확실한 방법은 稅負擔에 變動이 없다고 할 때 納稅와 관련된 業務負擔을 완전히 없애 주는 조건으로 얼마를 부담할 용의가 있는가 즉 一種의 等價的變化(equivalent variation)를 직접 設問으로 물어보는 방법이다. 이에 대한 應答을 정확히 할 수 있다면 문제는 간단하게 해결된다. 이러한 試圖을 했던 研究들이 여럿 있으나 應答者들이 제대로 응답하지 못함으로써 성공적이지 못했다고 보고되고 있다<sup>3)</sup>.

現實的으로는 實際의 投入時間을 餘暇時間과 勤務時間으로 나누어 추정하기도 어렵거니와 설사 그것이 가능하다고 해도 餘暇時間의 價値를 추정하는 것은 더욱 어렵다. 앞에서 交通관련 프로젝트 분석과정에서 餘暇時間을 출퇴근 시간으로 사용하는 것의 비용 등에 대한 논의를 한 바 있으나 그러한 研究에서의 重要한 結論은 시간의 餘暇 價値評價가 그 시간을 사용하는 일의 効用 또는 逆効用과 밀접한 관계가 있으며 또 그것은 개인에 따라 큰 變動을 보인다는 것이다. 일반적으로 稅務作業과 관련하여 餘暇時間을 사용할 경우의 시간의 가치를 어떻게 평가하느냐에 관한 연구는 별로 이루어진 것이 없다. Sanford(1990) 및 그의 다른 연구들에서는 餘暇와 勤務時間의 區分

2) 勞動市場에서의 需要獨占, 강력한 勞動組合의 존재, 산출물시장에서의 供給獨占 등 시장이 불완전할 경우 그리고 勞動市場에서의 여러 가지 現實的인 制約이 존재하는 경우 문제는 더욱 복잡해진다.

3) Slemrod and Sorum(1984)

을 明示的으로 시도하지 않고 응답자가 자기가 사용한 시간의 가치를 스스로 평가하여 기록하도록 하는 방법을 사용하고 있다. 어차피 時間投入量에 관한 情報도 응답자의 추정에 의해 수집하는 것이라면 그 시간의 가치에 대한 평가도 응답자가 하게 하는 것이 논리적으로 크게 틀리지 않는다고 할 수 있다. 다만 問題는 時間의 價値에 대한 定義를 각자가 어떻게 인식하느냐와 응답이 얼마나 성실할 것이냐 즉 얼마나 정직한 또는 偏倚가 적은 응답을 할 것인가가 문제인데 이는 시간 수량을 응답하는 데서도 똑같이 제기될 수 있는 문제이다. 한편 Slemrod and Sorum(1984)은 모든 時間投入을 勤務時間의 投入으로 보고 개인이 응답한 留保賃金 또는 限界賃金を 時間評價의 基準으로 삼고 있다. 특히 그들은 개인 응답자 중 임금에 대한 응답을 하지 않은 사람들의 임금을 추정하기 위하여 응답자들의 임금수준을 각자의 個人的 特性變數들에 回歸分析함으로써 推定한 賃金方程式을 사용하고 있다.

本 研究에서도 餘暇時間의 價値評價를 시도하지 않는다. 위의 방식으로 응답자들이 응답한 시간의 가치로써 투입된 시간의 총가치를 평가할 것이다.

## 5. 移轉的 要素의 推定

납세와 관련하여 발생하는 移轉的 性格의 부담이나 혜택 중 가장 중요한 것은 앞서서도 언급한 바와 같이 納稅事由 發生時點과 實際의 納付時點간의 差異 또는 附加價値稅의 納稅者 등이 실제로 소비자들로부터 세금을 징수한 후 그것을 납부하기까지의 시차 등에 의한 利子惠澤 또는 損失 등이다. 이는 때때로 중요한 형평면의 문제를 제기하는데 예컨대 소득세의 경우 근로자들은 전부 源泉徵收 당하는 데 비해 사업자들은 결산 후에 납부하므로 다른 조건이 동일하다면 실제의 세부담에서는 근로자들이 불리해진다는 문제가 제기될

수 있다.

그러나 本 研究에서는 이러한 효과의 추정도 다음 기회로 미룬다. 어떤 점에서는 이러한 효과 때문에 발생하는 得失의 判斷이 恣意的인 것이 될 수도 있다고 생각된다. 예컨대 所得稅의 源泉徵收 때문에 생기는 근로소득자와 사업소득자간의 불공평의 문제가 만일에 勤勞所得控除 등 稅制上의 다른 措置로 상쇄된 것이라면 納稅의 遲延에 따른 利子惠澤與否를 고려하는 것이 오히려 부정확한 계산이 될 수도 있다.

本 研究에서는 세무원의 접대비 등 납세자는 부담하지만 국고로는 들어가지 않는 부분의 추정을 設問方法으로 시도한다.

## 6. 心理的인 費用의 測定

主觀的 또는 心理的 費用이 실제의 社會的 費用인가의 문제가 제기될 수 있다. 만일에 모든 국민이 순전히 세금 때문에 심한 공포나 우울증으로 시달린다면 이것은 분명히 社會的 費用이라고 할 수 있다. 일부 국민에 대해서도 이 命題는 성립한다. 이것은 稅金의 納稅者 費用으로 心理的인 費用이 포함되는 것이 당연함을 나타낸다. 그러나 현실적인 문제는 그것을 어떻게 評價·合算하느냐에 있다. 많은 납세비 관련 조사들은 세금과 관련된 업무를 하는 것이 즐거운가 또는 불쾌한가 등에 대한 설문을 포함하고 있다<sup>4)</sup>. 그러나 그것을 가지고 心理的인 費用을 數量化한다는 것은 극히 어려운 일이다. 물론 稅金 業務가 불쾌한 것과 세금 자체가 불쾌한 것은 조금 다른 것이다. 어떻게 생각하면 稅金業務와 관련된 불쾌감만을 納稅費에 포함시키는 것이 옳다고 할 수도 있을 것이다. 그러나 第2章에서는 納稅費를 納稅에 의하여 부과되는 민간부분의 부담 중에서 稅收와 超過

4) Sanford(1990)

負擔을 제외한 나머지 모두라고 포괄적으로 정의하였으므로 이 정의에 따르면 세금 자체에 대한 不滿感도 納稅費에 넣어야 한다는 결론이 나온다.

税金關聯業務의 不快感을 수량화할 수 있는 방법 중의 하나는 앞에서 잠깐 언급한 것처럼 세금관련업무의 等價的 變化額(equivalent variation)을 말하게 하는 것이다<sup>5)</sup>. 이러한 시도가 일반적인 조사에서는 실패하였으나 制限된 對象을 가지고 좀더 집중적으로 이 問題에 焦點을 맞추어 設問을 하면 유의한 결과가 나올 수도 있다고 판단된다.

세금 자체의 불쾌감을 수량화하는 것도 잘 設計된 實驗狀況下에서 시도해볼 수 있는 문제라고 생각된다. 또 예컨대 慈善寄附金 등에 대한 租稅減免制度의 이용행태 등을 분석함으로써 어떤 실마리를 찾을 수 있지 않을까 생각된다. 세금을 안 내는 대신 慈善寄附金으로 얼마를 더내기를 원하는가 등의 행태를 관찰하면 ‘自發的 寄附金과 等價한 稅金額’의 추정이 가능할 수도 있을지 모른다.

本 研究에서는 이와 같은 심리적 납세비용의 추정을 명시적으로 시도하지 않는다.

## 7. 設問調查 方法의 問題

納稅費 推定의 가장 중요한 바탕은 위에서 설명한 것처럼 納稅와 관련하여 실제로 生産要素를 投入한 수량을 정확하게 추정하는 일이다. 대부분의 推定試圖는 이 정보의 수집을 設問調查에 의존하고 있다. 나아가서 투입된 요소 중 가장 대표적인 것이라고 할 수 있는 時間의 價値(潛在價格)의 평가도 설문에 의한 납세자 자신들의 평

5) 아담 스미스는 그의 『國富論』에서 等價的 變化額이라는 용어를 사용하지는 않았지만 정확하게 이 개념으로 納稅者들의 心理的 費用을 貨幣化할 수 있다는 점을 지적한 바 있다. Smith(1776).

가에 주로 의존한다. 따라서 設問調查 方法으로 얼마나 신빙성 있는 정보를 얻을 수 있는가는 納稅費研究의 성패를 관가름하는 결정적인 요소라고 할 수 있다.

대체로 설문은 그 문항의 구성, 표현, 그리고 調査員의 說明能力 등에 크게 좌우된다. 물론 調査의 方法에 의해서도 應答率이나 그 응답의 정확성 등에 있어서 큰 차이를 나타낸다. 標本의 크기와 그 설계 등은 結果의 統計的 信憑性을 결정하는 중요한 변수가 된다. 그러나 이런 것이 다 잘 되어 있다고 해도 設問調查方式은 대체로 여러 가지 문제를 가지고 있는 것으로 알려져 있다. 특히 납세비 추정의 경우 意圖的으로 納稅費를 과대하게 평가하려는 경향이 나타날 수 있다. 이와 같은 일종의 戰略的 偏倚(strategic bias)는 정책당국이 실시하는 대부분의 設問調查에서 일반적으로 나타나는 현상이다. 이것을 시정하기 위해서는 時間研究, 외부의 임금정보 등 다른 원천에서 획득한 정보를 가지고 設問調查結果를 점검하는 노력이 있어야 할 것이다. 또 하나의 중요한 弱點은 대체로 설문의 내용이 너무 많고 대답하기 어려운 질문이 너무 많다는 것이다. 이런 경우 응답을 포기하거나 아주 概略的인 數値를 적어 넣게 되는데 그 概略的인 數値의 正確度가 사람에 따라 크게 차이가 날 수 있다는 것이다. 이러한 문제를 줄이기 위해서는 特異應答者(outlier)를 골라내서 전화인터뷰 등 다시 한 번 그 대답의 신빙성을 점검하는 과정이 필요하다.

이러한 많은 問題點들 외에도 많은 구체적인 어려움들에 직면하게 될 것인데 이러한 모든 것들은 設問調查의 費用을 上昇시키거나 그 信憑性을 떨어뜨리는 것들이라고 할 수 있다.

부록에 첨부되어 있는 것처럼 本 研究에서 사용한 設問紙도 그 응답이 매우 어려운 다수의 질문들로 이루어져 있다. 따라서 이 조사 결과의 신빙성에 대해서는 아무도 자신있는 대답을 하기 어렵다. 다만 外國의 比較 可能한 研究들이 이와 비슷한 내용의 설문을 하고 있으므로 本 研究의 결과를 外國의 研究結果들과 비교하는 것은 큰

무리가 없을 것으로 사료된다. 이러한 類의 연구가 더 많이 이루어지고 또 보다 專門的인 分野에서 심도 있는 研究가 이루어질 때 보다 신빙성 있는 推定値의 算出이 가능할 것으로 사료된다.

## 第 6 章 우리나라 徵稅費의 評價

### 1. 徵稅費 測定의 意義

앞에서 稅制運營費 測定의 意義를 논의하였고 이 부분에서 徵稅費에 관한 논의도 포함되어 있었으나 다시 한 번 徵稅費를 평가함으로써 얻을 수 있는 便益을 정리해 본다.

徵稅費는 그 자체가 한 경제의 사회적 비용일 뿐 아니라 徵稅費를 지불하기 위하여 세금을 더 거두어야 하므로 稅金을 더 걷는 데 따르는 社會的 費用까지 야기한다는 것을 앞에서 언급하였다. 따라서 다른 조건이 동일하다면 징세비의 절약은 그 자체가 社會的 觀點에서 效率性의 增大를 가져오는 것이라고 할 수 있는 것이다.

그러나 무조건 徵稅費를 줄이는 것이 바람직한 것은 아니다. 徵稅費는 納稅費와 밀접한 관계를 가지고 있다. 費用의 發生이라는 관점에서 보면 이들 두 가지 비용은 서로 代替關係에 있는 것이다. 따라서 稅制의 運營과 관련된 일의 책임을 납세자에게 더 많이 넘김으로써 징세비의 절약을 도모할 수도 있으며 이것은 위에서 말한 徵稅費의 節減과는 전혀 다른 성질의 것이라고 할 수 있다.

요컨대 徵稅費의 문제는 徵稅行政의 效率化를 통한 徵稅費의 極小化 問題와 징세비 및 납세비간의 最適 配分의 問題 두 가지로 나누어서 생각해 볼 수 있는 것이다. 前者의 문제는 그 含意가 명백하므로 더 논의할 필요가 없다. 그러나 後者의 문제는 좀더 명시화해서 정리해 둘 필요가 있다고 본다. 징세비와 납세비의 최적배분 문제는 바로 조세를 통한 歲入活動의 機能配分이 민간과 정부간에 어떻게 이루어지는 것이 가장 效率的인가의 문제를 포함한다. 사회적인 효

율성의 관점에서 볼 때 정보의 차이, 전문적인 지식의 차이, 납세기능 수행으로부터의 부수적 편익<sup>1)</sup>이나 비용발생 여부, 또는 그 밖의 여러 가지 요인에 의해서 全體的인 社會的 費用을 極小化하는 最適의 機能配分을 생각할 수 있다는 것이다. 徵稅費와 納稅費의 最適配分 問題는 모든 정책의 最適性 判斷에서와 마찬가지로 衡平의 側面을 가지고 있다. 일반적으로 조세의 衡平性은 명시적인 세액의 부담이나 초과부담 그리고 이러한 負擔의 轉嫁와 歸着 등을 중심으로 논의되어 왔다. 그러나 制度運營費를 같이 고려하게 되면 이 비용의 귀착도 分配效果의 論議에 있어서 포함되어야 하는 것이 원칙이다. 그런데 納稅費와 徵稅費는 매우 다른 귀착패턴을 가지고 있다는 것이 객관적으로 밝혀지고 있다. 徵稅費의 增加는 대체로 분배에 대해서 中立的인 것으로 볼 수 있지만 納稅費의 增加는 그 구체적인 내용에 따라서 다른 分配的 含意를 가지며 전체적으로는 매우 逆進的인 귀착패턴을 보이고 있다는 것이다<sup>2)</sup>. 따라서 납세비의 증가를 통한 징세비의 절약은 대부분의 경우 全體的인 厚生의 配分을 불공평하게 만들 가능성이 매우 크다고 할 수 있다.

이러한 시각에서 徵稅費와 納稅費 配分의 最適化, 行政의 효율화를 통한 徵稅費의 極小化 등을 추구할 필요가 있다면 이를 위한 기

- 
- 1) 예컨대 납세를 위해 納稅義務者가 記帳 및 이익의 정확한 계산을 해야 한다면 그것이 合理的인 經營에 도움을 줄 수도 있을 것이다.
  - 2) 이것은 어떤 의미에서는 常識的인 것이다. 많은 納稅努力의 投入必要量이 세금의 納付額과 비례적인 관계를 갖지 않는다. 예컨대 財産稅를 만원 내는 사람이나 10만원 내는 사람이나 은행에 오고가는 시간이나 기다리는 시간 등에 있어서 적어도 세금액 때문에 차이가 있어야 할 이유가 없는 것이다. 물론 後者의 時間費用이 前者의 10배라면 같은 시간을 사용해도 지불한 비용은 稅額의 差異에 비례한다고 할 수 있을지 모르나 時間費用이 높은 사람은 時間費用이 싼 다른 사람을 고용하여 세금을 납부하게 할 수 있다. 이러한 현상들은 이미 앞에서 살펴본 納稅費의 推定을 시도한 여러 研究들에 의해서 보다 구체적으로 客觀化되고 있다.

초적 연구의 한 부분은 徵稅費를 測定하고 그 추세를 살펴보며 다른 나라와 비교해 보고 또 納稅費와 比較해 보는 일 등이라고 생각된다.

## 2. 徵稅費의 內容

앞에서 徵稅費의 包括範圍로 (1) 租稅關聯法의 제정 및 변경 등과 관련된 비용 (2) 기존세법의 일상적 시행과 관련된 公共部門의 費用 그리고 (3) 稅法의 해석이나 조세관련 분쟁의 해결을 위한 政府機關의 費用 등을 모두 포함하는 것으로 정의하였다. 요컨대 租稅制度의 運營과 관련하여 정부부문이 사용하는 모든 자원의 가치와 이 과정에서 야기되는 間接的 費用이 徵稅費를 構成한다고 할 수 있다.

이들 비용을 조금 다른 시각에서 나누면 制度의 整備나 變更過程에서 발생하는 費用과 制度의 運營에서 발생하는 費用을 나누어 생각해볼 수 있을 것이다. 이 중 물론 後者가 더 크고 중요한 부분을 차지하는 것이 보통이라고 할 수 있으며 이 費用은 다시 既存稅法의 日常的 施行과 관련된 公共部門의 費用과 세법의 해석이나 조세관련 분쟁의 해결을 위한 政府機關의 費用 등으로 나눌 수 있다.

### 가. 制度의 變更 또는 導入과 關聯된 公共部門의 費用

第3章에서 제도의 도입이나 개편 등과 관련하여 公共部門과 民間部門에서 비용이 발생할 수 있음을 논의한 바 있다. 租稅政策의 선택을 위한 연구나 논의 그리고 실제의 意思決定을 위한 회의 등에 자원이 사용된다. 또 政策의 論議 過程이나 결정 이후의 弘報費用도 여기에 포함시켜 생각할 수 있다. 새로운 제도의 원만한 시행을 위한 세무공무원들의 교육훈련, 컴퓨터 프로그램의 수정, 데이터 베이스의 구축 등도 대부분 이 항목에 해당하는 徵稅費로 파악될 것이다.

## 나. 既存制度의 運營과 關聯된 公共部門의 費用

### 1) 租稅債權의 實現費用<sup>3)</sup>

租稅債權 債務關係의 發生에서부터 完結까지의 과정에는 여러 가지 절차가 따르게 되며 그 과정은 정부와 납세자에게 또는 제3자에게 여러 가지 費用을 發生시키게 된다. 일상적으로 발생하는 租稅運營費는 대부분 조세채권 채무를 확정하는 과정에서부터 해당세금의 납부로 인하여 그 債權 債務關係가 정상적으로 解止되는 과정에서 주로 발생한다.

申告納付制度를 취한 稅目에 있어서는 납세자의 신고에 의하여 조세채무가 확정되고 신고와 동시에 稅金이 自進納付되는 것이 원칙이다. 이 경우 徵稅當局은 申告不履行이 있는가 또는 신고의 내용이 적정한가 등을 조사하여 不履行이나 過誤申告가 있을 때에는 이를 告知하여 납부하게 하는 절차를 취하게 된다. 政府賦課納稅制度를 채택하고 있는 稅目에서는 정부의 조사와 부과결정 그리고 이것을 고지하여 납세자로 하여금 납부하게 하는 과정이 따른다. 이런 모든 과정에서 징세당국은 課稅對象을 인식하고 이를 調査하여 稅金을 賦課하거나 혹은 신고된 조세채권이 정확한가의 여부를 판단하는 노력을 투입해야 하며 納稅者들의 自發的인 申告나 납부를 도와주기 위해서 안내하거나 告知하는 노력도 투입해야 한다.

납세자가 自進申告納付를 하거나 고지서에 의하여 납부하는 경우 대개는 은행이나 우체국 등 금융기관을 이용하게 되는데 이런 收納事務를 담당하는 제3자에게 징세와 관련한 비용의 부담이 발생한다고 볼 수 있다. 收納業務를 담당하는 金融機關의 대부분은 민간부문이므로 徵稅費를 公共部門의 費用이라고 한 정의에 따르면 이 비용은 徵稅費에 포함되지 말아야 할 것이다. 그러나 이것을 納稅費로

3) 이 節에서 徵稅節次에 관한 論議는 주로 崔明根(1991)을 참조하였음.

분류하는 것도 타당하지 않다고 생각된다. 國庫收納業務는 편의상 정부가 금융기관에 위임한 업무이며 金融機關들이 그 대가를 어떤 형태로든 받는 것으로 볼 수 있기 때문에 徵稅費에 포함시키는 것이 더 타당하고 편리하다고 본다. 특히 이것은 社會的 觀點에서 보면 社會的 費用의 負擔이지만 그 대가를 받는 民間金融機關의 立場에서 보면 부담이 아니다. 민간부문의 부담이 아니라는 점에서 이것을 納稅費에 포함시키는 것은 不合理하다고 판단된다.

徵稅節次의 중요한 한 부분이 徵收納付이다. 원천징수가 대표적인 경우라고 할 수 있는데 납세의무자 이외의 제3자로 하여금 조세를 징수하게 하고 이를 課稅權者에게 납부하게 하는 徵收方法이다. 이것은 徵稅當局이 해야 할 일의 일부를 징수업무의 편의를 위하여 特定한 民間 經濟主體들에게 轉嫁시킨 것으로 볼 수 있으므로 징세비의 연장선상에서 파악할 수 있다는 주장도 가능할 것으로 판단된다. 그러나 그 비용의 부담은 분명히 民間部門의 負擔이며 이 부담의 상당부분은 納稅義務者에서 轉嫁될 수 있는 것이라는 점에서 공공부문의 비용과 민간부문의 비용으로 나누는 경우 民間部門의 費用에 포함시키는 것이 타당하다. 따라서 이 비용은 納稅費에 包含시켜 논의하기로 한다<sup>4)</sup>.

이상은 租稅債權이 순조롭게 실현되는 경우이다. 이것을 租稅債權의 任意的 實現이라고 한다<sup>5)</sup>. 任意的 實現에 대립되는 개념으로 強制的 實現<sup>6)</sup>이 있다. 기한 내에 고지된 세금의 납부가 이루어지지 않는 경우 納稅通知, 督促 등의 절차가 따르게 되고 이러한 절차를 통해서도 徵收가 이루어지지 않으면 財産의 押留, 押留된 財産의 換價(處分), 처분한 대가로 조세채무에 充당·청산하는 強制執行이 따른

4) 이것은 租稅制度 運營費에 관한 研究에서 일반적인 관행이다. 이 경우는 納稅協力費라는 용어가 특히 적합한 부분이라고 생각된다.

5) 崔明根(1991), pp. 402~418.

6) 崔明根(1991), pp. 419~462.

다. 이런 방식에 의한 조세채권의 실현을 強制的 實現이라고 한다.

이상의 모든 절차에서 발생하는 公共部門 쪽의 부담이 徵稅費의 주종을 이룬다.

이 부담은 주로 公共部門이 이러한 업무를 수행하기 위하여 사용하는 노동이나 자본 등 資源使用의 비용이며 이러한 자원투입의 가치가 社會的인 潛在價格으로 평가되어야 한다는 점은 앞서서도 강조한 바 있다.

稅收를 발생시키기보다는 오히려 감소시키는 非課稅 또는 減免 등과 관련하여 공공부문이 부담하는 비용도 물론 徵稅費에 포함되며 조세채권의 실현비용으로 파악되어야 한다<sup>7)</sup>.

## 2) 租稅爭訟과 關聯된 費用

징세과정에서 納稅者들의 權益이 부당하게 침해되는 사례를 막기 위하여 설치된 여러 가지 법률적인 장치를 租稅救濟制度 또는 租稅爭訟制度라고 부른다. 국세의 경우 異議申請, 審査請求, 審判請求, 監査院 審判請求, 行政訴訟 등의 절차가 규정되어 있는데 이러한 제도의 운영과 관련하여 정부쪽에서 부담하는 비용이 징세비의 일부를 이룬다고 할 수 있다<sup>8)</sup>.

## 다. 其他 間接的 費用

徵稅行政에 직접 참여하지는 않지만 이 기능을 간접적으로 지원하는 부서들이 있다. 예컨대 總務處라든가 기타 有關部署에서 발생하는 비용의 일부는 조세행정에 대한 간접경비로 파악되어야 하는 부

7) 徵稅費나 納稅費를 흔히 稅收에 대한 비율로 나타내는데 이러한 관점에서 보면 이러한 비율의 의미가 誤導될 수 있다는 점에 주의할 필요가 있다.

8) 國稅不服審査節次의 내용에 대해서는 崔明根(1991) 제8장 참조.

분이 있다. 이런 비용들은 원칙적으로는 徵稅費에 포함되어야 할 것이다. 그러나 이러한 經費의 相對的인 重要性이 크지 않을 것이라는 점과 그 추정이 매우 어려울 것이라는 점 그리고 그것을 정확하게 알았다고 하더라도 그 含意는 國稅行政의 效率性과 직결된 것이라고는 보기 어렵다는 점 등을 고려한다면 그 추정을 시도하는 것이 반드시 현명한 일이라고는 생각하기 어려울 것이다.

물론 徵稅當局이 다른 부처의 업무에 협조하기 위하여 지출하여야 하는 비용도 있다. 예컨대 稅務調査가 과거처럼 직접 徵稅行政과는 관계없는 다른 規制的 또는 政治的 目的으로 사용되었다고 할 때 그 비용을 徵稅費에 포함시켜야 할 것인가의 문제가 제기될 수 있다. 또 不動產 投機抑制을 위해 國稅廳에 투기전담반 등을 설치하여 정상적인 징세업무 이상의 기능을 수행하게 했던 경우도 매우 빈번하였다. 이러한 論議를 擴大適用한다면 여러 가지 정책목적의 비과세와 감면, 목적세 등과 관련한 비용의 상당부분을 징세비에 포함시켜야 할지의 與否를 再檢討하여야 한다는 주장을 할 수 있다. 엄밀하게 따진다면 徵稅費나 納稅費는 세수입을 얻기 위해서 투입된 비용만을 포함하여야 한다. 그러나 租稅의 機能을 좀더 포괄적으로 定義한다면, 그리고 이러한 활동과 관련하여 지출된 비용의 상대적 크기 등을 감안한다면, 이러한 비용을 모두 租稅制度의 運營費에 포함시키는 것이 큰 무리는 없다고 생각되며 따라서 徵稅費도 포괄적으로 파악될 수 있을 것이다. 또 현실적으로 징세당국의 어떤 특정한 기능을 徵稅目的과 非徵稅目的으로 구분하여 귀속시킨다는 것은 거의 불가능한 일이라고 생각된다.

### 3. 推定の 方法

推定方法의 概要와 그 과정에서 발생할 수 있는 問題點들은 앞의 第5章에서 논의하였으나 이 節에서 다시 한 번 정리하기로 한다. 徵稅費의 推定은 기본적으로 정부 關係부서의 豫算 또는 決算資料에 주로 의존하게 된다. 물론 노동과 자본 그리고 기타 요소의 투입량을 실측하여 潛在價格으로 이를 평가하는 것이 가장 이상적이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 방법이 어려울 뿐만 아니라 稅目別 또는 다른 機能別로 이러한 實物資源投入額을 정확하게 파악하는 것도 쉬운 문제는 아니다. 예산 또는 決算자료를 이용하여 徵稅費를 추정하는 것은 무엇보다도 그러한 정보를 입수하는 비용이 거의 들지 않으며 비교적 다양하게 分類되어 多樣한 分析을 할 수 있다는 長點이 있다.

이러한 방법을 사용하더라도 徵稅費 評價의 質을 개선할 수 있는 여러 가지 方法을 생각할 수 있다.

첫째로 徵稅費를 다양한 기능별로 分類·分析할 때 예산이나 決算자료 이외의 源頭에서 얻을 수 있는 정보들을 사용하여 분류의 질을 높이는 방법이다. 예컨대 國稅審判所에서 취급한 爭訟의 내용에 관한 정보를 가지고 爭訟費用을 稅目別로 분류하는 데 필요한 정보를 얻을 수 있을 것이다.

두번째의 문제는 公共部門이 사용한 돈을 어떻게 평가하느냐의 문제 즉 公共部門資金의 潛在價格에 관한 문제이다. 대부분의 實證的인 徵稅費 關聯研究는 이 문제를 거론하고 있지 않으며 주로 徵稅當局의 決算資料 등을 그대로 徵稅費 또는 행정비의 추정치로 사용하고 있다. 그러나 公共部門의 1원의 가치가 民間部門의 1원의 가치와 다르다는 것은 租稅가 完全中立的(lump sum tax)이 아닌 한 옳지 않을 수 없는 결론이다. 이것은 결국 정부가 사용하는 1원의 機會費用이 1원 이상이 된다는 뜻인데 徵稅當局이 사용하는 자원은 바로 이

와 같은 公共部門의 資金이므로 이러한 자금의 사용액으로 계산된 徵稅當局의 豫算上費用은 사회적인 機會費用, 즉 潛在價格의 단위로 조정되어야 한다. 예컨대 限界租稅收入 1원의 超過負擔額이 20전이라고 한다면 정부가 1원을 지출하기 위해서 사회가 부담한 것은 1원 20전이 된다. 따라서 徵稅費로 지출한 豫算費用은 이와 같은 방법으로 20% 정도 上向調整되어야 한다는 것이다. 더 엄밀하게 말하면 초과부담뿐 아니라 1원을 더 걷기 위해서 지출한 징세비와 납세비가 모두 포함되어야 한다. 이러한 비용에 관한 연구, 특히 超過負擔에 관한 研究가 되어 있으면 예산이나 결산자료상의 支出額 數値를 조정해주는 것은 어렵지 않다.

세번째의 문제는 앞에서 거론했던 것처럼 政府가 사용한 자원의 社會的 價値가 豫算上의 支出額과 일치하지 않는 것이 일반적이라는 점인데 이 문제도 개선의 여지가 없지 않다. 예컨대 公務員의 給與가 비슷한 능력을 가진 사람이 民間部門에서 받을 수 있는 給與의 水準에 미달할 수도 있고 그것을 上廻할 수도 있는데 그 격차의 일반적 수준을 알 수 있다면 人件費 支出額을 거기에 맞추어 조정할 수 있을 것이다. 정부가 오래전에 취득하여 사용하고 있는 건물은 예산상으로는 약간의 유지 보수비만 요구하지만 그러한 建物을 占有 使用하는 것에 대한 사회적 가치는 그 건물과 같은 조건의 건물이 시장에서 받을 수 있는 賃貸料와 같다. 徵稅行政에 사용되고 있는 재산에 관한 정보와 賃貸料에 관한 정보를 이용하여 이러한 비용의 추정치를 개선할 수 있을 것이다.

그러나 이러한 改善이 손쉽게 이루어질 수 있는 것은 아니다. 앞에서 언급한 것처럼 우리나라 租稅制度의 超過負擔에 대한 추정이 아직 본격적으로 시도된 바 없다. 또 徵稅當局이 실제로 사용한 資源의 實物投入數量이 제대로 조사되어 있지 못하다. 물론 이 조사가 불가능한 것은 아니나 상당한 비용과 시간을 투입하여야 한다는 것은 두말할 필요가 없다. 더구나 투입된 자원을 稅目別 또는 다른 機

能別로 분류하는 것은 더욱 어려운 작업이다. 徵稅費에 대한 보다 본격적인 연구가 추진될 때 이러한 시도들이 이루어질 수 있기를 기대한다.

이 研究에서는 徵稅費 推定과 관련된 개념의 규정과 연구의 방향을 제시하는 것에 중점을 두고 실증적으로는 국세청과 재무부의 조세행정관련 예산을 중심으로 하여 징세비의 변동 추이를 짐작해 보고 이러한 예산의 구성을 살펴보는 정도에서 만족하기로 한다.

#### 4. 1992年度의 徵稅費 構成

徵稅費는 앞에서 정의한 대로 하면 徵稅에 투입된 資源의 社會的 費用을 평가한 것이라고 할 수 있으나 여기에서는 일반적으로 사용하는 것처럼 徵稅關聯 豫算 支出額을 지칭하는 용어로 사용하기로 한다.

우선 財務部와 國稅廳의 1992년도중 租稅行政關聯 支出豫算을 決算基準으로 살펴보면 <表 6-1>과 같다.

이 表에 의하면 徵稅費라고 할 수 있는 財務部所管 支出은 전체의 2.25%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 이 중에서 조세제도나 정책의 연구, 세법의 제정 등과 관련하여 行政府에서 지출한 비용은 全體 公共部門 租稅運營費의 0.7% 미만이다. 이 비용에는 韓國租稅研究院의 비용을 포함시켰는데 韓國租稅研究院의 연구기능이 금융, 관세 등까지도 포괄하고 있어 자의적으로 40%를 租稅運營費에 포함시켰다. 한편 稅務公務員의 보수교육과 신규 인력양성을 위해 투입된 비용은 약 1.5%이나 여기에는 被教育者들의 時間費用은 포함되지 않고 있다. 國稅廳의 豫算支出은 세목별로는 분류되지 않고 있어서 稅目別 徵稅費를 구하는 것은 별도의 조사가 없이는 불가능하다.

〈表 6-1〉 徵稅費 構成(1992年度 決算基準)

(單位: 백만원, %)

內 容	支 出 額	構 成 比
재 무 부 소 관	7,221	2.25
내 국 세	789	0.25
한 국 조 세 연 구 원	1,316	0.41
국 세 심 판 소	2,429	0.76
세 무 대 학	2,686	0.84
국 세 청 소 관	313,866	97.75
내 국 세 징 수	37,874	11.80
관 재 행 정	86	0.03
전 산 화 (전 산 실 운 용)	12,983	4.04
지 방 국 세 청	259,779	80.91
세 무 공 무 원 교 육 원	2,302	0.72
기 술 연 구 소	842	0.26
합 계	321,087	100.00

註: 韓國租稅研究院은 지출액의 40%, 國稅審判所는 90%를 각각 내국 세 징세비로 간주함.

資料: 國稅廳, 「1992年度 決算報告書」; 財務部, 「1992年度 決算報告資料」.

國稅廳의 1992년도 예산을 항목별로 나누어 본 것이 〈表 6-2〉이다. 전체 예산 중 63%가 人件費로 지출되고 있으며 일반수용비 약 16%, 旅費 5% 등이 예산을 크게 차지하는 항목들이다. 일반회계 전체의 이전지출을 제외한 경상지출의 구성과 비교하여 보면 國稅廳 豫算이 인건비 비중이 상대적으로 약간 높은 편이다. 이에 비해 장비 및 시설유지비는 전체가 4.35%임에 비해 國稅廳은 1.58%로 전체에 비해 현저히 낮은 편이다. 國稅行政이 다른 행정에 비해서 보다 더 勞動集約的이라는 단정을 이러한 수치만 가지고 할 수는 없지만 관심을 끄는 한 가지 특징이라고 생각된다. 한편 旅費豫算의 비중은 國稅廳이 一般會計 전체에 비해 현저히 높다. 賃借料 豫算이 높은 것도 한 가지 특징이다.

〈表 6-2〉 國稅廳 豫算의 項目別 構成(1992年度)

(單位: 百萬元, %)

項 目	金 額	構 成 比	一般會計經常支出과의 비교	
			國稅廳	全 體
總 額	312,994	100.00	100.00	100.00
人 件 費	198,522	63.43	66.84	63.79
旅 費	15,644	5.00	5.27	1.15
一般需用費	48,575	15.52	16.35	19.68
辦 公 費	12,648	4.04	4.26	7.56
公共料金 및 諸稅	6,295	2.01	2.12	2.00
利用料(賃借料)	10,634	3.40	3.58	1.47
裝備 및 施設維持	4,706	1.50	1.58	4.35
經常移轉	102	0.03	—	—
資本支出	6,985	2.23	—	—
其 他	8,883	2.84	—	—

註: 1. 일반회계 전체 계산시 예비비와 정부간 거래는 총액에서 공제함.  
 資料: 經濟企劃院 豫算室, 『1992年度 豫算概要 參考資料』, 1992.

1992년도중 國稅廳의 徵稅費라고 할 수 있는 지출액의 비중이全體 內國稅 徵收額의 1% 정도에 불과한 3,139억원이지만 앞에서의 논의에 비추어 볼 때 실제의 社會的 費用은 이보다 상당히 더 클 것임을 쉽게 짐작할 수 있다. 우선 租稅收入의 限界超過負擔과 징세 및 납세비 등이 公共資金의 限界費用을 얼마나 더 올릴지 확실하지 않지만 外國의 例에 비추어 볼 때 20% 이상이 될 가능성 즉 公共資金 1원의 社會的 限界費用이 1원 20전 이상이 될 가능성이 적지 않다고 생각된다<sup>9)</sup>. 공무원의 인건비가 실제로 시장임금수준보다 저평가 되고 있다는 것도 우리나라에서는 상식으로 되어 있다. 만일 공무원의 평균 임금이 시장임금의 80% 수준이라면 약 67%에 해당하

9) Stuart(1984), Ballard(1985) 등 참조.

는 1,985억원의 인건비는 그만큼 상향조정되어야 한다. 이것은 전체 징세비를 약 15% 정도 上向調整해야 함을 의미한다. 정부소유 건물을 사용함으로써 예산에 나타나지 않고 있는 歸屬賃貸料의 규모도 상당할 것으로 추측된다. 엄밀한 추정의 시도 없이 徵稅에 투입된 資源費用의 사회적 가치를 나타내기 위해서 實際 豫算支出額이 어느 정도 조정되어야 할 것이라고 말하는 것은 不可能하지만 그 규모가 무시해도 좋은 정도는 아닐 것이라는 판단은 설득력이 있다고 본다<sup>10)</sup>.

지방청별로 지출액을 징수세액으로 나누어 구한 稅收 100원당 徵稅費는 <表 6-3>에서 볼 수 있는 것처럼 큰 기복을 보인다. 平均은 1.03원이지만 가장 낮은 서울廳의 0.82원에서 가장 높은 大田廳의 2.08원까지 두 배 이상의 격차를 보이고 있다<sup>11)</sup>. 이러한 격차를 地方廳間의 成果評價指標로 사용해서는 안 된다는 점을 먼저 강조하고자 한다. 이러한 徵稅效率性은 각 지역의 稅收構造나 지역적 특성, 세무서의 배치 등에 크게 의존할 것이기 때문이다. 한 가지 중요한 지표로 各廳의 稅務署當 徵收稅額을 비교해 보면 100원당 징세비와 정반대의 움직임을 뚜렷하게 보인다. 징세행정에 있어서 規模의 經濟가 확실하게 나타나고 있다고 평가해도 좋을 것이다. 그러나 여기서 주의해야 할 것은 세무행정관서의 生産性이 반드시 資源投入當 徵收稅額만으로 평가될 수는 없다는 것이다. 예컨대 規模의 經濟를 극대화하기 위해서 稅務署를 大型化·廣域化한다면 그만큼 납세자들의 불편이 커질 수도 있다는 점을 고려해야 하기 때문이다. 또 여기서의 계산은 정확한 의미의 社會的 費用의 계산이 아니며 더구나 特定年度 한 해의 것이기 때문에 여러 가지 不規則

10) 徵稅費의 稅目別 構成의 推定, 그 사회적 가치의 보다 정확한 평가 등을 위해서는 後續 研究가 있어야 할 것이다.

11) 平均値가 뒤에 설명할 우리나라 전체의 內國稅收 100원당 징세비와 일치하지 않는 것은 분모가 되는 지출액에 국세청 본청분 등의 지출액이 포함되지 않고 있으며 분자가 되는 徵收稅額에는 수입분 내국세와 인지세가 포함되어 있지 않기 때문이다.

要因들이나 다른 要因들에 의해서 영향을 받을 수 있다는 점이 고려되어야 한다. 예를 들면 특정 廳에서는 특별히 그 해에 資本的 支出이 더 많았을 수도 있으며 또 廳舍 등 자산을 많이 확보하고 있는 廳의 경우 집세 등의 지출이 적어 徵稅費가 적게 든 것으로 나타날 수도 있다는 것이다. 이런 모든 점들이 고려 되어서 보다 정확한 생산성의 분석이 이루어 져야 할 것이지만 이 表가 보여주는 한 가지 示唆點은 각 지역마다 지역특성에 맞는 세무서의 최적규모가 있을 것이라는 점이며 國稅行政 效率化를 고려할 때 이 문제도 고려되어야 할 것이라는 점이다.

〈表 6-3〉 地方廳別 徵稅費

地方廳名	徵稅費 (백만원)	稅收額 (억원)	稅務署數	100원當 徵稅費(원)	署 當 徵收額(억원)
지방청 계	259,779	253,017	128	1.03	1,977
서울	99,750	122,010	36	0.82	3,389
중부	42,350	45,460	24	0.93	1,894
대전	21,668	10,442	14	2.08	746
광주	28,121	18,491	18	1.61	969
대구	25,307	14,571	15	1.84	916
부산	42,583	42,040	21	1.06	1,906

資料：國稅廳, 『1993 國稅統計年報』, 『1992 國稅統計年報』, 『1992年度 國稅廳 所管 決算報告書』.

## 5. 우리나라 徵稅費의 推移

이 節에서는 國稅廳에서 발표하는 徵稅費의 推移를 다각적으로 살펴보기로 한다. 징세비 추이를 볼 수 있는 지표로 100원당 징세비 즉 徵稅費/稅收 比率(%)을 사용한다. 또 하나의 지표로 稅務公務員

1人當 徵稅費를 사용하는데 이 지표의 의미는 다소 애매하다고 할 수 있다. 징세비 지표는 아니지만 徵稅行政의 生産性 또는 效率性을 나타내는 지표의 하나로 1人當 徵稅額을 들 수 있다. 이런 지표들의 추이가 <表 6-4>에 요약되어 있다.

이 表에 의하면 무엇보다도 稅收 백원당 徵稅費의 지속적인 下落 趨勢를 볼 수 있다. 1962년 당시에는 거의 3원에 이르는 매우 높은 수준이었다. 즉 稅收의 3%을 徵稅費로 사용해야 했다는 것이다. 그러던 것이 지난 30년 동안 꾸준히 하락하여 1991년에는 0.99원으로 낮아졌다. 徵稅費가 이처럼 낮아지게 된 데는 여러 가지 理由가 있을 수 있겠으나 어쨌든 徵稅行政이 지속적으로 效率化되어 왔을 가능성이 크다는 해석을 할 수 있다고 본다. 앞에서 논의한 徵稅費와 納稅費의 配分問題는 납세비의 추세에 대한 추정치가 없기 때문에 徵稅費의 推移에 관한 설명에 援用하기는 어렵다. 다만 納稅者 意識 水準이나 교육수준 등의 향상에 따라 申告納付 方式에 의존하는 비중이 꾸준히 높아져 왔다면 徵稅費에서 納稅費로의 費用의 移轉이 꾸준히 이루어져 왔을 것으로 짐작할 수 있고 그것이 백원당 징세비의 지속적 하락을 설명하는 한 요인이 될 수 있을 것이다.

이 밖에 稅收 백원당 징세비의 수준에 영향을 주는 변수들은 여러 가지가 있다. 우선 조세제도의 변화 특히 稅目別 構成과 稅率 構造, 減免構造 등에 영향을 받을 수 있다. 直稅와 間稅의 구성, 稅目 중 징세비가 많이 드는 稅目이 차지하는 비중이 어느 정도인가, 세율이 어떠한가 등은 徵稅費/稅收比率에 직접적인 영향을 준다. 감면도 마찬가지이다. 減免은 稅收은 줄이면서 徵稅費는 더 높게 하므로 이 비율을 높이는 효과가 있을 것으로 볼 수 있다. 短期的으로는 경기나 인플레이션이 稅收에 영향을 주므로 그것이 稅收 백원당 징세비의 변동을 가져온다.

〈表 6-4〉 徵稅費關聯 主要指標 推移

年度	稅務公務員數 (명)	內國稅徵收額 (백만원)	徵稅費 (백만원)	GNP 디플레이터 (1985=100)	백원당 徵稅費 (원)	人當實質 徵稅費 (천원)	人當實質 徵收額 (백만원)
1962	4,300	21,395	619	3.1	2.89	4,644	160.50
1963	4,627	24,370	638	4.0	2.62	3,447	131.67
1964	5,067	28,911	732	5.2	2.53	2,778	109.73
1965	5,067	41,786	800	5.5	1.91	2,871	149.94
1966	6,009	70,011	1,531	6.3	2.19	4,044	184.94
1967	7,009	103,828	2,179	7.3	2.10	4,259	202.93
1968	8,609	156,407	3,246	8.4	2.08	4,489	216.28
1969	8,649	218,099	3,901	9.7	1.79	4,650	259.97
1970	9,012	283,799	4,299	11.2	1.51	4,259	281.17
1971	9,196	355,496	4,894	12.6	1.38	4,224	306.81
1972	8,890	374,340	5,558	14.7	1.48	4,253	286.45
1973	9,478	439,121	5,659	16.7	1.29	3,575	277.43
1974	9,473	717,976	8,287	21.8	1.15	4,013	347.67
1975	9,443	1,044,191	17,091	27.3	1.64	6,630	405.05
1976	9,443	1,549,884	18,591	33.1	1.20	5,948	495.86
1977	11,442	1,899,219	29,114	38.6	1.53	6,592	430.02
1978	11,704	2,561,323	36,018	47.4	1.41	6,492	461.69
1979	12,009	3,440,034	43,812	56.7	1.27	6,434	505.21
1980	12,034	4,217,730	51,209	70.3	1.21	6,053	498.56
1981	12,355	5,307,866	66,748	82.2	1.26	6,572	522.64
1982	12,289	6,214,696	79,239	88.0	1.28	7,327	574.67
1983	12,426	7,290,483	85,997	92.4	1.18	7,490	634.97
1984	12,462	7,964,914	91,492	96.0	1.15	7,648	665.77
1985	12,591	8,941,574	100,673	100.0	1.13	7,996	710.16
1986	12,604	10,099,028	111,555	102.8	1.10	8,610	779.43
1987	12,613	12,015,922	126,025	106.4	1.05	9,391	895.36
1988	12,613	15,083,828	146,629	112.7	0.97	10,315	1,061.13
1989	13,099	18,078,004	174,116	118.6	0.96	11,208	1,163.66
1990	14,094	22,677,797	210,614	132.2	0.93	11,304	1,217.12
1991	14,094	26,985,416	267,149	145.9	0.98	12,992	1,312.32
1992	14,502	32,085,281	312,994	155.1	0.98	13,915	1,426.48

註：實質指標는 GNP 디플레이터로 디플레이트한 1985年 不變價格 數值임.  
 資料：國稅廳, 『國稅統計年報』, 各 年度；韓國銀行, 『國民計定 1990』, 『經濟統計年報』, 1993.

이러한 요인들이 징세비의 추이에 어떠한 영향을 주는가를 간단한 回歸分析을 통하여 분석하였다. 徵稅費를 결정하는 다음과 같은 방정식을 OLS方式으로 추정하였다.

$$Cost = C[T, IDR, INF, MGNP, VDUM, EXMR]$$

위의 식에서 Cost는 稅收 백원當 徵稅費를 나타낸다. T는 時間趨勢로서 다른 요인들로 설명되지 않는 징세비 변동의 추이 또는 징세 행정의 생산성 변동 추세를 나타내는 변수이다. IDR은 內國稅 間接稅 比重으로 조세구조의 변동을 가장 간단하게 집약해서 나타내는 변수의 하나라고 할 수 있다. 일반적으로 間接稅 比重의 增大는 징세비를 낮추는 요인으로 작용할 것이라는 예상을 할 수 있다. 흔히 간접세의 행정이 더 쉽다고 알려져 있기 때문이다. INF는 GNP 디플레이터의 上昇率으로써 과세베이스의 변동을 나타내는 변수이다. MGNP는 광공업 GNP의 實質成長率을 나타낸다. 이것 역시 과세베이스의 변동을 나타내는 변수이다. VDUM은 일종의 더미변수로서 附加價値稅의 導入 以後는 1로 그 以前은 0으로 하여 附加價値稅의 도입이 징세비에 미친 영향을 잡아내기 위한 것이다. 이 變數는 앞의 간접세 비율을 나타내는 변수와 함께 租稅制度의 變動을 반영하는 變數들이다. 마지막으로 EXMR은 內國稅減免比率이다. 이것도 앞에서 설명한 것처럼 징세비에 영향을 주는 변수들이다. 이 함수를 1965~1991년의 기간을 대상으로 單純線型 模型과 半對數 模型 두 가지로 추정하여 <表 6-5>와 같은 결과를 얻었다.

이 表에서 볼 수 있는 것처럼 單純線型 模型보다 反對數 模型이 더 적합한 것으로 나타났다. MGNP는 1기 시차변수가 보다 유의한 결과를 보였다. 景氣와 租稅徵收間의 時差를 생각하면 설명될 수 있는 현상이다. 그러나 INF는 1기 시차변수보다 당기 변수가 약간 더 유의한 결과를 가져왔다. 두 가지 모형 모두에서 EXMR 변수는 유의하지 않은 推定結果를 나타내었으며 특히 그 부호가 예상하던 방

향과 다른 것을 보여 주었다.

모든 推定結果에서 物價上昇率과 광공업 GNP成長率은 유의하다고는 할 수 없으나 예상되던 부호를 나타내고 있다. 景氣要因에 의한 과세베이스의 상승은 별다른 비용투입의 증가 없이 稅收를 增大시키므로 徵稅費/稅收比率을 낮추는 역할을 한다.

〈表 6-5〉 徵稅費 方程式의 推定結果

變 數	추정식 1	추정식 2	추정식 3	추정식 4	추정식 5
從屬變數	Cost	Cost	Cost	log Cost	log Cost
獨立變數					
常 數 項	3.591 (8.65)	3.575 (8.92)	3.605 (9.58)	1.627 (6.89)	1.612 (7.53)
T	-0.067 (-9.01)	-0.068 (-7.92)	-0.067 (-9.92)	-0.047 (-11.13)	-0.047 (-12.15)
IDR	-2.154 (-3.12)	-2.254 (-3.13)	-2.172 (-3.37)	-1.165 (-2.97)	-1.147 (-3.13)
VDUM	0.594 (4.52)	0.639 (4.80)	0.596 (4.74)	0.397 (5.32)	0.395 (5.52)
MGNP (-1)	-0.007 (-1.23)	-0.005 (-1.09)	-0.007 (-1.48)	-0.004 (-1.31)	-0.004 (-1.43)
INF	-0.007 (-1.69)		-0.007 (-1.90)	-0.004 (-1.65)	-0.004 (-1.76)
INF(-1)		-0.004 (-0.81)			
EXMR	-0.028 (-0.09)			0.029 (0.16)	
$\bar{R}^2$	0.862	0.851	0.869	0.904	0.909
DW	0.99	1.11	0.98	1.13	1.14
F-value	28.14	30.67	35.44	42.02	52.87
推定期間	모든 추정식이 1965~1991				

註 : ( ) 안은 t-값임.

間接稅 比率은 유의한 負의 계수를 나타내고 있다. 이것도 예상하던 것이었다. 간접세의 비중이 클수록 徵稅費 比率이 낮아진다는 것이다. 한편 VDUM변수는 매우 유의한 正의 계수를 나타내고 있다. 附加價值稅가 징세비와 납세비가 높은 稅制로 알려져 있는 것을 반영하는 것이라고 해석할 수도 있고 1977년 이후의 租稅構造 變化가 徵稅費를 높이는 방향으로의 변화를 의미하는 것이었다고 해석할 수도 있을 것이다. 참고로 綜合所得稅制가 도입되고 防衛稅가 도입된 1975년을 기준으로 한 더미는 유의한 결과를 나타내지 못하였다. 특히 IDR과 VDUM이 모든 推定式에서 매우 안정된 그리고 유의한 계수값을 보이는 것은 특기할 만하다.

〈表 6-5〉에 제시된 推定結果 중 推定式 3과 推定式 5를 중심으로 그 의미를 살펴본다. 먼저 推定式 3에서 T의 계수는 약 -0.07이라는 값을 갖는데 이것은 이 기간중 다른 요인들로 설명되지 않는 徵稅費의 減少速度를 나타내는 것이다. 이 方程式이 정확한 것이고 앞에서 논의했던 徵稅費와 納稅費間의 配分變化를 생각하지 않는다면 이것은 바로 徵稅行政의 生産性 向上速度라고 말할 수 있을 것이다.

이 추정식은 잔차항과 종속변수의 實績值 및 豫測值를 나타내고 있다. 이 推定式이 비교적 從屬變數를 잘 설명하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 이 비용이 위에서 설명한 것처럼 매년 0.07전씩 한없이 감소해 갈 수는 없을 것이다. 다시 말해서 線型的 推定式이 정확한 정식화였다고는 말하기 어렵다는 것이다. 실제로 從屬變數의 추세를 그림에서 보면 그 기울기의 絕對值가 점차로 줄어드는 것처럼 보인다.

반대수 모형은 費用函數가 구체적으로 다음과 같은 모양을 가지고 있다고 가정한 것이다.

$$Cost = A \cdot Exp[\alpha_0 T + \alpha_1 IDR + \alpha_2 INF + \alpha_3 MGNP + \alpha_4 VDUM]$$

따라서 T의 계수는 일종의 變化率을 나타내는 것으로 볼 수 있다. 전반적으로 반대수모형이 더 좋은 推定結果를 보이고 있는데 이는

앞에서 말한 것처럼 稅收單位當 徵稅費用의 추세선이 單純線型이 아니라는 것을 뒷받침해주는 것이다. 다른 변수들의 推定係數의 부호나 유의성은 앞의 경우와 大同小異하다.

한편 EXMR변수가 유의하지 않을 뿐 아니라 그 부호가 반대인 推定係數를 나타내는 것은 설명하기 어려운데 이 比率이 급격히 높아진 중화학공업 드라이브 이후 즉 1970년 이후의 기간에 대해서 이 變數를 포함하여 推定한 結果는 앞의 경우와는 상당히 다르게 나타나고 있다. 아래 두 推定式에서 볼 수 있는 것처럼 유의성은 높지 않지만(單純 線型模型의 경우 10% 수준에서 유의) 부호의 방향은 정확한 결과를 나타내고 있다. 즉 減免比率이 높을수록 徵稅費가 높게 나타나는 것이다.

$$\begin{aligned} \text{Cost} = & 2.407 - 0.045T - 0.921IDR + 0.390VDUM - 0.004MGNP(-1) \\ & (10.49)(-10.72) (-2.74) (6.20) \quad (-1.83) \\ & - 0.002INF(-1) + 0.279EXMR \\ & (-1.05) \quad (1.92) \\ (\bar{R}^2 = & 0.892, DW = 1.99, F = 30.02) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \log \text{Cost} = & 1.043 - 0.037T - 0.536IDR + 0.297VDUM - 0.003MGNP(-1) \\ & (5.64)(-10.79) (-1.97) (5.87) \quad (-1.72) \\ & - 0.001INF + 0.176EXMR \\ & (-0.90) (1.50) \\ (\bar{R}^2 = & 0.898, DW = 1.85, F = 31.87) \end{aligned}$$

徵稅行政의 생산성 향상은 앞에서 언급했던 것처럼 1人當 實質 稅收의 증가로 나타나고 있다. 위의 表에서 보이는 것처럼 1人當 內國稅 徵收額은 1985不變價格으로 1962~1965년간 평균 1억 4,300만원에서 1991년에는 13억 1,200만원으로 9배 이상 증가하였다. 특히 國稅廳 신설 전후로 이 지표가 급등한 것으로 나타나고 있는데 國稅廳 신설 직후인 1966~1969년간의 1人當 平均 徵稅額이 2억 1,600만원으로 증가 직전 4년간 평균치에 비해 약 50% 이상 증가한 것으로 나타나고 있다. 물론 이러한 1人當 實質稅徵收額의 증가는 전

적으로 徵稅行政의 效率性 向上을 나타내는 것은 아니며 앞의 회귀 분석에서 논의했던 여러 요인들이 영향을 주었음은 두말할 필요가 없다. 더구나 국제청 신설 전후의 비교에서도 1962~64년간은 경기가 좋지 않은 기간이었고 1966~69년간은 경기가 급상승하여 1969년에는 과열징후까지 보였던 기간이었으므로 일인당 징세액의 증가분 중 상당부분은 이러한 경기상승으로 설명될 수 있다. 그러나 이 지표의 상승속도는 이러한 內國稅行政外的 要因만으로는 설명되기 어려운 것으로 판단된다. 앞에서 분석한 백원당 징세비의 순수한 下落趨勢도 이러한 판단을 뒷받침하는 증거로 사용될 수 있을 것이다.

1人當 徵稅額의 상승을 설명하는 요인의 하나로 생각할 수 있는 것이 1人當 實質 徵稅費의 上昇이라고 할 수 있다. 이 지표가 實質 徵收額의 상승속도만큼 빠르게 상승하지는 아니하였으나 기간중 거의 3~4배 증가하였으며 이것은 단순한 세무공무원의 처우개선만으로 설명될 수 없다. 稅務公務員 人力構成의 高級化와 징세행정업무에서의 勞動集約度의 減少 등으로 설명되어야 할 것이다. 한편 징세비 중 인건비 비중의 추이를 보면 반드시 징세 행정에 있어서 勞動集約度가 추세적으로 낮아져왔다는 結論을 내리기는 어려울 것 같다. <表 6-6>에서 볼 수 있는 것처럼 이 비율은 1960년대 후반에서 1970년대 초에 이르는 동안에는 增加趨勢를 보였으나 그 이후에는 뚜렷한 趨勢가 없는 起伏을 보여 왔다. 다만 1980년대 후반에 들어 이 비중이 낮아지는 경향이 나타나고 있는 것으로 판단된다. 이런 부분에 대한 연구도 좀더 구체적인 資料의 蒐集과 分析이 필요할 것인바 後續研究의 課題로 남겨 놓기로 한다.

〈表 6-6〉 國稅廳 歲出 豫算 中 人件費 比重 推移

年 度	人件費 比重	其 他
1966	53.3	46.7
1967	57.1	42.9
1968	58.6	41.4
1969	58.9	41.1
1970	62.8	37.2
1971	63.2	36.8
1972	65.4	34.6
1973	67.8	32.2
1974	56.0	44.0
1975	42.7	57.3
1976	67.7	32.3
1977	66.3	33.7
1978	63.8	36.2
1979	64.8	35.2
1980	67.7	32.3
1981	68.0	32.0
1982	63.1	36.9
1983	65.9	34.1
1984	66.0	34.0
1985	68.0	32.0
1986	69.4	30.6
1987	63.1	36.9
1988	63.7	36.3
1989	62.6	37.4
1990	64.8	35.2
1991	65.3	34.7
1992	63.4	36.6

資料：經濟企劃院, 『豫算概要 參考資料』各 年度；정태언(1988).

## 6. 外國과의 比較

부분적인 징세비 자료를 구할 수 있는 美國 및 日本과 稅收 한 단 위당 징세비를 비교해 놓은 것이 〈表 6-7〉이다. 이 表에 의하면 우

리나라와 日本의 徵稅費·水準은 매우 유사한 것으로 나오고 있으며 美國의 경우 징세비 수준이 우리의 약 3분의 2 정도인 것으로 나타나 있다. 물론 이러한 數値의 橫的인 비교가 얼마나 의미가 있을지에 대해서는 疑問을 提起할 여지가 많이 있으나 이러한 수치들이 徵稅行政의 效率性을 어느 정도 반영하는 지표라는 점에는 반론을 제기하기 어려울 것이다. 특히 美國의 경우 1991년 현재 國稅廳 職員數는 11만 5,628명으로 연중 總 申告件數가 2억 371만건에 이르러 職員 1人當 약 1,762건을 처리했음에 비해 우리나라는 같은 해에 1人當 處理件數가 美國의 10분의 1을 크게 넘지 못하는 184건에 불과한 것으로 나타나고 있다<sup>12)</sup>.

이와 같은 國家間 徵稅費의 차이를 설명해 주는 하나의 중요한 지표는 각국 稅務行政의 電算化水準이라고 할 수 있을 것이다. <表 6-8>에는 최신 자료는 아니나 우리나라와 美國, 日本, 臺灣 등의 電算化水準을 비교할 수 있는 지표를 제시하고 있다.

이 表에 의하면 美國의 전산화 수준은 우리나라나 臺灣 또는 日本에 비해 월등한 것을 알 수 있다. 우리나라와 臺灣의 전산화 수준은 매우 비슷한 것으로 나타나 있고 日本은 전산화가 우리보다도 뒤떨어져 있는 것으로 나타나고 있다. 이 表에 나타난 日本의 電算化水準에 대해서는 의문의 여지가 있으나 美國의 徵稅行政이 우리의 그것에 비해 월등하게 앞서 있고 그것이 徵稅費의 差異를 설명하는 중요한 요인인 것만은 이 表에서 어느 정도 뒷받침된다고 할 수 있을 것이다.

國際的인 比較에 있어서는 非公式的인 徵稅費의 크기가 중요한 변수가 될 수 있을 것으로 짐작된다. 우리나라의 경우 公務員의 實質的인 處遇가 민간부문에 비해 현저히 낮았던 것이 사실이며 이것은 공식적인 징세비를 실제보다 低評價하게 하는 重要한 要因이 된다고

12) 美國의 수치는 Wilde(1993), p. 450.

〈表 6-7〉 主要國의 稅收 1單位當 徵稅費 比較

(單位: %)

年 度	韓 國	美 國	日 本
1970	1.51	0.49	—
1980	1.21	0.49	1.38 <sup>1)</sup>
1985	1.13	0.55	1.16
1986	1.11	0.56	1.09
1987	1.05	0.55	1.02
1988	0.97	0.60	0.99
1989	0.96	0.57	0.95
1990	0.93	0.57	0.90
1991	0.98	0.62	0.93

註: 1) 1981년도 수치임.

資料: Wilde(1993), p. 450; 차신준(1994), p. 123; 本稿 〈表 6-3〉 참조.

〈表 6-8〉 各國 租稅行政의 電算化 水準

	韓 國	美 國	日 本	臺 灣
인원 및 예산 (국세청전체대비)	6.2%	31.0%	0.8%	6.7%
전산실 수	5	10	3	2
장 비	6대	40대	9대	12대
업무량(연간, 건수)	1억4천만	8억7천만	1,200만	4,600만

註: 1993년 6월 30일 현재 우리나라 國稅廳의 주전산기는 8대로 증가 하였으며 그 외에 개인용컴퓨터 2,642대, 마이크로컴퓨터 70대 등 電算裝備를 확보하고 있으며 1992년도중의 電算 業務量은 5억 2백 만 건에 달했다.

資料: 國稅廳, 『서식전산화현황』, 1988; 정태언(1988), p. 32에서 재인용.

할 수 있다. 公務員 給與의 現實化率이 美國이나 日本에 비해 낮다면 위의 表에 나타난 徵稅費의 比較는 그만큼 조정되지 않으면 안 된다. 人件費뿐 아니라 다른 항목에 있어서도 政府豫算이 실제의 經

費所要를 충분히 반영하지 못하는 경우 변칙적인 방법으로 그 경비를 조달하는 경우들이 있었던 것으로 알려져 있는데 이런 것들은 民間部門의 非公式的인 負擔이 되는 것이지만 經濟的 意味에서는 徵稅費에 포함되어야 할 항목들이라고 할 수 있다.

## 7. 要約 및 政策含意

위에서 우리는 사회적비용 개념의 徵稅費 또는 經濟的 徵稅費의 概念에 관하여 논의하였으나 基礎研究가 절대부족한 상황에서 제한된 시간 내에 이러한 개념의 徵稅費 推定을 시도하는 것은 불가능하였다. 흔히 이런 分析에서 사용되는 國稅行政當局의 豫算支出을 분석하여 徵稅費의 構造나 그 推移 등을 짐작해 보는 수준에서 만족할 수밖에 없었다. 이런 분석에서도 몇 가지 사실을 발견 내지 확인할 수 있었다.

첫째로 徵稅費의 主 構成內容은 주어진 제도를 운영하는 일상적인 성격의 비용으로 이루어진다는 점이었다. 매우 당연한 것이지만 稅制를 合理化, 效率化하는 研究와 開發에 더 資源을 投入하여 보다 운영비가 적게 드는 세금을 만드는 것이 현명한 투자일 것이라는 판단을 할 수 있다. 동시에 國稅廳의 經營적 측면의 효율화가 徵稅費 節減에 있어서 절대로 필요한 부분임을 다시 한 번 확인할 수 있었다.

두번째로 徵稅效率性에 있어서 規模의 經濟가 있다는 사실을 확인할 수 있었다. 이 사실은 基礎 稅務行政單位의 最適規模化에 대한 관심과 연구가 있어야 함을 시사한다고 할 수 있다.

세번째로 徵稅費 水準의 推移는 조세구조와 밀접한 관계를 가지고 있다는 점이었다. 단기적으로는 경기나 물가 등 세수베이스의 기복을 가져오는 요인에 의해서도 영향을 받지만 間接稅의 比重이라든지 附加價値稅의 導入 등 근본적인 조세구조, 그리고 租稅誘因制度 등이 유의한 영향을 주는 것을 발견할 수 있었다. 이것은 租稅制度 次

元에서의 改善努力이 징세비 절감에 戰略的인 重要性을 갖는다는 사실을 다시 한 번 보여주는 것이라고 판단된다. 특히 附加價值稅制의 도입 이후 징세비가 현저히 높아진 것으로 분석되었다는 점은 추가적인 심층분석의 필요성을 보여주는 부분이라고 판단되며 이것이 사실일 때 附加價值稅의 行政的 單純化를 위한 방안들이 고려되어야 한다고 본다.

네번째로 國際比較에서 특히 美國 등 電算化가 잘 이루어진 나라에 비해 우리나라의 徵稅費가 상당히 높다는 점이다. 徵稅費만의 國際比較는 그 자체가 의미를 갖기 어려운 것이지만 전산화의 보다 합리적인 추진 등 效率向上의 여지가 있다는 점을 시사한다고 생각된다.

다섯번째로 地方稅의 징세비나 납세비에 대한 연구, 稅制의 변화가 유발하는 비용 등에 대한 研究도 追加的으로 이루어져야 한다. 일반적으로 地方政府의 徵稅行政이 中央政府 租稅行政에 비해 비효율적인 것으로 알려져 있는데 이 부분에 대한 철저한 연구는 地方稅의 設計나 그 運營構造에 많은 示唆點을 줄 것으로 생각된다<sup>13)</sup>. 徵稅費와 納稅費間의 代替關係에 대해서도 깊이 있는 분석이 요구된다. 아울러 稅目別 徵稅費 推定도 시도되어야 할 것이다.

13) 日本과 臺灣의 地方稅 徵稅費 資料를 부분적으로 구할 수 있는데 이에 의하면 지방세의 징세비가 중앙정부의 그것에 비해 현저히 높은 것으로 나타나고 있다. 차신준(1994) 참조.

## 第 7 章 우리나라의 所得稅 納稅費

### 1. 序論

우리나라에서 所得稅가 稅收比重이 가장 큰 稅目은 아니지만 우리나라의 中心稅制임에는 틀림이 없으며 특히 다른 稅制에 비해서 應能負擔의 原則을 가장 잘 실현할 수 있는 稅制라는 점에서 소득세 납세비의 문제는 중요한 의미를 갖는다. 이 稅制는 應能負擔의 原則을 실현하기 위해서는 무엇보다도 累進稅率構造를 가지고 있어야 하며 소득금액에 반영되지 않는 다른 능력요인을 반영해주기 위해서 다양한 例外的 措置들을 도입하지 않으면 안 되는 稅制이며 더구나 納稅義務者의 수가 가장 많은 稅制이기 때문에 일반적으로 더 많은 納稅費와 徵稅費를 야기한다. 그러나 所得稅 徵稅費의 推定은 다른 稅制에 비하여 어려운 편이다. 납세의무자의 숫자가 많다는 것도 납세비의 추정을 어렵게 하는 하나의 요인이 되겠지만 調查對象이 되는 納稅義務者의 대다수가 개인이거나 규모가 작은 個人事業者이기 때문에 납세비추정을 위해서 필요한 정보를 얻는 것이 더 힘들다는 것이 더 중요한 요인이다.

이 研究에서 소득세의 납세비를 포괄적으로 추정하려는 시도는 하지 못하였다. 그러나 개인소득세 납부비용의 중요한 한 부분을 형성하는 源泉徵收의 費用을 추정하기 위한 設問調查가 法人企業을 중심으로 실시된 바 있다<sup>1)</sup>. 이 章에서는 주로 이 설문조사의 결과를 가지고 企業의 源泉徵收費用을 파악한 방법과 결과를 논의하겠지만 먼

1) 設問調查의 내용과 표본 등에 대해서는 <附錄 II> 및 <附錄 III> 참조.

저 차신준(1994)의 서베이 자료와 정수화(1993)의 事例研究를 통해 수집한 자료를 중심으로 신고납부와 관련된 비용의 크기에 대해서 생각해본다. 추정된 결과를 기존의 國內外 研究結果와 비교하여 그 상대적 크기나 분포에 대하여 논의하고 政策含意를 도출한다. 먼저 소득세의 납세제도를 간략하게 살펴본다.

## 2. 所得稅 納稅制度와 納稅費의 構成

### 가. 概 觀

우리나라 所得稅制度는 기본적으로 賦課納付制度를 채택하고 있다. 정부의 조사결정에 의해서만 個人別 納稅義務가 구체적으로 확정되는 제도이다. 그러므로 어떤 의미에서는 개인의 납세비보다 징세비가 더 많이 드는 제도의 모순을 가지고 있다고 할 수 있다. 그러나 調査의 便宜 등을 위해 일정한 범위 내에서 記帳 및 申告義務를 부과하고 있어서 申告納付制度에 비해 납세비가 현저히 적게 드는 제도라고는 하기 어렵다.

우리나라의 所得稅는 綜合所得과 산림소득, 퇴직소득, 양도소득 등 별도의 세율체계에 의해서 綜合所得稅와 관련없이 수시로 과세되는 分類所得으로 나누어 생각할 수 있다.

### 나. 源泉徵收費用<sup>2)</sup>

이 중 이 연구에서 주로 관심을 갖는 것은 綜合所得에 해당하는 부분이다. 綜合所得의 주 내용은 勤勞所得, 資產所得, 事業所得 등으

2) 勤勞所得에 대한 源泉徵收制度에 관해서는 所得稅法 149조에서 158조 참조.

로 나누어 생각할 수 있는데 납세 또는 징수방법은 源泉徵收되는 부분과 綜合所得申告에 의해서 과세되는 부분으로 나누어 생각해볼 수 있다. 소득세 납세비와 관련하여 이루어진 많은 연구들은 勤勞所得稅의 源泉徵收와 관련된 기업의 비용을 추정하는 것을 主內容으로 하고 있다. 원천징수되는 과정의 업무는 주로 근로자들을 고용하고 있는 기업의 부담으로 간주될 수 있는데 이 費用의 推定이 비교적 容易하다는 점에서 源泉徵收費用은 納稅費 推定研究에 있어서 편리한 출발점이 될 수 있다. 勤勞所得稅의 원천징수와 관련하여 기업에 발생하는 비용은 매 급여시마다 源泉徵收額을 개인별로 계산하는 일과 그것을 정해진 기간에 세무서에 납부하는 일 그리고 연말에 전체 급여와 기타 공제 내역 등을 반영하여 정산하는 일 등을 포함한다. 勤勞者의 所得으로부터 源泉徵收하는 것이 勤勞所得稅뿐만은 아니다. 지방세인 주민세, 의료보험료, 각종연금기여금 등 다양한 소득세 이외의 부담금이 원천징수된다. Sanford 등의 연구에서는 이러한 源泉徵收業務가 한꺼번에 이루어지는 것으로 보아 포괄적으로 그 비용의 추정을 시도하고 있다. 本 研究에서는 소득세의 납세비 내용은 주로 勤勞所得稅의 源泉徵收와 관련하여 기업에서 발생하는 비용을 중심으로 추정하고 있다. 그러나 所得稅 외의 여러 가지 항목들에 대한 源泉徵收費用을 명시적으로 포함시키지 않고 있다. 勤勞所得稅의 원천징수액을 계산하는 컴퓨터비용 등에는 다른 源泉徵收項目들을 계산하는 비용이 상당히 포함되는 것이 보통이라고 할 수 있다. 다시 말해서 勤勞所得稅 源泉徵收業務를 하고 있는 중에 다른 源泉徵收項目이 추가될 경우 그 限界費用은 그리 크지 않을 것이라는 이야기이다. 이럴 경우 총비용을 각 원천징수항목들간에 어떻게 배분하느냐의 문제가 제기될 수 있다. 그러나 여러 源泉徵收項目들 중에서 역사적으로, 그리고 일반적인 중요성에 의한 우선순위 등을 생각할 때, 所得稅 이외의 源泉徵收項目에 대한 비용으로 그러한 항목들에 대한 限界費用만을 배분하는 것이 불합리하지 않다고 생각된다.

그렇다면 源泉徵收制度의 운영을 위해 부담하고 있는 기본적인 비용을 전부 所得稅의 源泉徵收와 관련하여 들어가는 費用으로 보는 것이 타당하다고 생각된다. 本 研究에서는 응답자들의 심리적부담 등을 고려하여 가능한 한 문항을 간단하게 만든다는 원칙에 따라 소득세 이외의 源泉徵收項目에 대한 언급은 자제하였다.

勤勞所得稅의 源泉徵收와 관련하여 기업만이 비용을 부담하는 것은 물론 아니다. 상대적으로 미미하다고 할 수 있지만 모든 근로자들은 控除申請書를 일 년에 한 차례씩 작성해야 하고 그 과정에서 여러 가지 필요한 證憑書類를 보관하거나 정부기관 등에서 받아와야 한다. 이와 관련하여 개인의 시간비용과 관공서 등 다른 기관의 비용 등 社會的인 資源費用이 발생한다. 이 부분에 대한 推定試圖은 本 研究에서 하지 못하였다.

源泉徵收費用과 관련하여 또 한 가지 고려해야 할 것이 利子配當所得의 源泉徵收過程에서 발생하는 비용이다. 이 비용은 주로 금융기관에서 부담하는 비용이므로 별도의 조사가 필요하나 本 研究에서는 시도하지 못하였다.

앞에서도 언급한 바 있지만 源泉徵收와 관련하여 기업이나 금융기관이 源泉徵收에서 納付期間 사이에 징수액을 보관 운영하면서 얻게 되는 金融上의 利得도 생각해야 할 부분이다. 그러나 이것은 負擔의 分配라는 측면에서는 의미가 있으나 社會的 資源費用은 아니므로 징세비 총액의 추정에는 포함될 수 없는 부분이다.

#### 다. 所得稅의 申告와 納付費用

綜合所得에 대한 所得稅를 중심으로 그 신고, 賦課 및 納付制度를 잠시 살펴본다. 흔히 매년 5월중 이루어지는 綜合所得稅 申告·納付는 과세표준확정신고 및 납부제도이다. 그러나 이러한 종합소득신고 및 납부 외에 中間豫納制度가 있어서 所得稅 課稅期間(매년 1월 1

일부 12월 말일까지)이 종료하기 전에 신고 및 납부해야 하는 경우도 있으며 일부 사업자의 경우에는 총수입금액을 신고하는 의무도 부과되고 있다. 이러한 신고의 근거를 확보하기 위하여 일정한 조건 하에서 帳簿의 備置와 記帳의 의무를 부과하고 있으며 여러 가지 報告義務들이 따르고 있다. 이러한 모든 요구에 納稅者가 副應하는 과정에서 여러 가지 類型의 資源이 소모되며 그것들의 가치가 바로 納稅費를 構成하는 것이라고 할 수 있다.

### 1) 所得稅 中間豫納制度(所得稅法 83조~89조)

이것은 政府歲入의 平準化, 개인의 소득세 납부를 위한 現金支出의 平準化 등의 명분으로 과세기간 종료 전에 稅金을 賦課徵收할 수 있도록 하는 제도이다. 과세기간의 전반기(1월~6월)를 대상으로 매년 10월중에 中間豫納 推計額을 신고하도록 하고 있고 이것을 근거로 하여 11월 전반기에 中間豫納稅額을 결정통지하면 납세자들은 11월 후반기중에 세액을 납부하여야 한다. 이 대상이 되는 자는 주로 수시부과되지 않는 不動產所得 또는 事業所得이 있는 者들이다.

### 2) 課稅標準 確定申告와 稅額의 納付(所得稅法 100조~107조)

각종 소득이 있는 자로서 세법에 정한 요건에 해당하는 자는 課稅年度 익년 5월중에 課稅標準確定申告書, 自進納付計算書 및 課稅標準確定申告所得 金額計算明細書 등에 각종 증빙서류를 첨부하여 課稅標準確定申告를 하여야 한다<sup>3)</sup>.

자산합산대상가족이 있는 경우에는 주된 소득자의 신고서에 합산하여 신고하여야 한다.

신고 후 착오나 누락 등이 발견된 때에는 1개월 내에 課稅標準修正申告書를 제출할 수 있다.

---

3) 課稅標準確定申告義務가 있는 자는 所得稅法 100조 및 101조에 규정되어 있는데 주로 사업소득자와 분리과세범위를 초과하는 金融資產所得이나 기타소득이 있는 자 등이 이에 해당한다.

課稅標準確定申告와 함께 납부할 세액이 있으면 自進納付한다. 이러한 신고와 납부가 객관적 증빙에 의해서 성실하게 이루어지는 경우 이것은 사실상 納稅節次의 終結이 된다고 볼 수 있다.

### 3) 綠色申告(所得稅法 108조~112조)

일정한 자격요건을 갖추어 정부의 승인을 얻은 자는 課稅標準 確定申告書 또는 修正申告書를 녹색의 신고서로 제출할 수 있는데 이들에게는 貸損充當金の 설정, 減價償却 등에 있어서 특전을 부여받는다. 이는 誠實申告를 장려하기 위한 행정상의 인센티브제도이다.

### 4) 總收入金額의 申告(所得稅法 114조)

附加價値稅 免稅事業者는 매 과세연도 익년 1월 25일까지 總收入金額申告書를 제출하여야 한다. 이것은 사업장별로 관할 세무서에 제출하도록 되어 있는데 각 세무관서는 현지조사 등 調査決定節次를 필한 후 주소지 관할 세무서에서 居住者別, 所得別로 합산한다.

### 5) 帳簿備置 및 記帳義務 등(所得稅法 제5장)

업종별로 일정한 규모 이상에 해당하는 사업자는 複式簿記義務를 진다. 다음 단계의 규모에 해당하는 자들에게는 簡易記帳義務가 부여된다. 매출, 매입, 제품 및 원재료 수불, 경비, 고정자산 증감 등에 대한 사항을 기록하여야 한다. 기타의 사업자에게는 日記帳義務가 부여된다. 수입 및 경비에 관한 사항, 제품 및 원재료 수불에 관한 사항, 고정자산 증감에 관한 사항 등을 기록하여야 한다.

이 밖에 計算書의 作成, 交付 및 提出義務, 支給調書 提出義務, 去來明細書 提出義務 등이 경우별로 부과된다.

### 6) 綜合所得稅 納付 費用

이상의 절차에서 볼 수 있는 것처럼 所得稅의 納稅者는 그 종류나 규모 등에 따라 다양한 申告 또는 記帳 義務가 부과된다. 신고서 작성과 관련된 각종 정보나 증빙의 수집 및 보관, 신고서 작성을 위한

정보의 처리 등에 人力과 컴퓨터 등 裝備 그리고 各種 消耗品 등이 사용된다. 申告書 作成의 正確性, 稅負擔의 最小化 등을 위해서 稅法을 연구하거나 關聯직원들을 교육하고 또는 외부 전문가의 자문을 얻는 일 등에 비용이 들어간다. 직접 記帳을 하거나 記帳代行을 의뢰하는 데도 비용이 들어간다. 세무서의 출입, 세금의 납부를 위한 은행에의 출입, 납세를 위한 자금확보를 위한 비용 등도 납세비에 포함되어야 항목들이다. 이 밖에 稅務調査를 받거나 경우에 따라서는 稅務査察을 받을 수도 있는데 이런 경우에도 다양한 비용이 들어간다.

### 3. 우리나라의 所得稅 納稅費用

#### 가. 所得稅 納稅費 推定의 方法

납세비 추정의 일반적 방법은 앞에서 이미 설명하였다. 기본적으로 設問調査를 통해 여러 가지 필요한 정보를 수집하여 그것에서 비용을 추정하는 방법과 觀察이나 事例研究 등을 통한 動作研究 등의 방법에 의해서 納稅費의 원단위 등을 計算하고 이러한 정보에 의해서 納稅費를 추정하는 방법 등 여러 가지 방법을 생각할 수 있다. 先進國의 발표된 연구를 보면 대체로 기업을 대상으로 源泉徵收費用을 設問調査方式에 의해서 추정한 연구들과 개인 또는 사업자를 대상으로 記帳과 納稅申告 등에 투입되는 비용을 設問調査하여 추정하는 연구들이 이루어졌다. 우리나라에서 이 분야에 대한 研究가 실제로 着手된 것은 극히 最近이라고 말할 수 있다. 지금까지 이루어진 연구로 두 가지를 들 수 있는데 韓國外國語大學校 博士學位 論文인 차신준(1994)과 西江大學校 經濟政策大學院 碩士學位 論文인 정수화(1993)가 그것들이다. 前者의 논문은 우편설문조사, 세무조정계산서 및 결산서류조사를 기본으로 하고 전화인터뷰, 세무대리인과의 인터뷰 보조조사를 병행하여 綜合所得稅 納稅費用과 갑근세 원천징

수 비용, 法人稅 納稅費用 등을 추정한 것이다. 한편 後者의 논문은 事例研究方法에 의한 것으로 몇 개의 기업을 자세하게 관찰하고 관련자들을 인터뷰하여 조세납부와 관련하여 사용하는 시간과 其他 資源投入을 보다 상세하게 計算 評價하는 方法을 사용한 것이다.

本 研究에서는 商工會議所와 공동으로 법인기업 500여 업체를 대상으로 한 설문조사를 통하여 勤勞所得稅의 源泉徵收費用推定만을 시도하였다.

앞의 두 研究와 本 研究에서의 추정결과를 가지고 우리나라의 소득세 납세비용을 源泉徵收 費用과 綜合所得稅 納付費用으로 나누어 살펴본다.

#### 나. 勤勞所得稅 源泉徵收 納付 費用

##### 1) 우리나라의 最近 源泉徵收現況

前述한 대로 이 비용은 개인소득세의 납세비용의 한 부분이며 동시에 기업의 납세비용으로 인식될 수 있는 부분이다<sup>4)</sup>. 기업에서 발생하는 비용이므로 設問調査에 의한 納稅費 推定研究에서 비교적 쉽게 이루어질 수 있는 부분이며 실제로 先進國에서도 所得稅의 納稅費推定과 관련해서는 이 부분에 대한 연구가 많이 이루어졌다.

먼저 우리나라의 源泉徵收現況을 간략하게 살펴본다. <表 7-1>에서 보여주고 있는 것처럼 1992년도중의 우리나라의 所得種類別 源

4) 源泉徵收費用은 대부분 기업이 一次的으로 부담하는 것이지만 그 歸着은 전적으로 기업의 것이라고 할 수 없다. 이런 비용까지 넓은 의미의 勞動費用이라고 할 때 그 歸着은 勞動의 수요와 供給彈力性의 상대적 크기에 의해서 결정된다. 그러나 임금수준은 시장 전체의 노동수급에 의해서 결정되는 것이므로 源泉徵收 費用 중 需要와 供給彈力性에 의해서 轉嫁될 수 있는 부분은 평균에 해당하는 부분이다. 그러므로 後述할 推定結果에서 밝혀지는 바와 같이 소규모 기업일수록 종업원 1人當 源泉徵收 費用은 더 높아지는데 이 중에서 經濟 全體의 평균적인 원천징수비용을 초과하는 부분은 전적으로 그 기업에 귀착되는 것으로 보아도 무방할 것이다.

泉徵收 總 賦課額은 5조 3,171억원에 달한다. 이것은 同 年度 전체 內國稅收의 17.7%에 해당하는 금액이다. 과세표준은 총 71조 7,651 억원인데 이 중 갑종근로소득세의 원천징수대상이 되는 과세표준액은 50조 2,457억원이다.

이 表에서 볼 수 있는 것처럼 우리나라 所得稅 源泉徵收業務의 중심은 甲種勤勞所得稅라고 할 수 있다.

〈表 7-1〉 所得種類別 源泉徵收 現況(1992年度)

(單位：천명, 10억원)

	徵收義務者	納稅義務者	課稅標準	賦課稅額
합 계	6,001	136,847	71,765.1	5,317.1
이 자 소 득	111	113,833	13,751.1	2,208.8
배 당 소 득	18	6,358	1,140.9	252.9
사 업 소 득	1,101	8,294	5,541.1	55.4
갑종근로소득	4,656 (379)	**	50,245.7	2,705.1
기 타 소 득	39	7,484	200.3	49.8
갑종퇴직소득	73	739	705.9	24.0
비거주자의 국내원천소득	3	139	180.0	21.1

註：1. 인원은 매월 源泉徵收人員의 연간 누계치임. 갑종근로소득세 원천징수의무자 중 ( ) 안의 수치는 年末精算基準임.

資料：國稅廳, 『國稅統計年報 1993』.

## 2) 차신준(1994)의 設問調查 分析結果

먼저 차신준(1994)의 推定結果를 살펴본다. 이 研究는 516개의 기업자료를 가지고 1992년도의 甲勤稅 源泉徵收 費用을 추정하는 것이다. 그의 추정결과는 〈表 7-2〉에 요약되어 있다. 源泉徵收額 對比 納稅費 比率은 종업원수 기준으로 5인 이하 소기업의 11.11%에서 500인 이상 대기업의 0.06%까지 매우 급격한 逆進性을 나타내고 있으며 源泉徵收額 規模別로 보더라도 500만원 미만의 9.96%에

서 1억 이상의 0.05%까지 비슷한 모습을 보이고 있다. 그의 연구에서 全體 平均比率는 제시되고 있지 않으나 이 表에 나타난 결과를 가지고 계산하면 대체로 調查對象企業의 加重平均 源泉徵收費用의 대 원천징수액 비율은 약 0.316%가 되는 것으로 추정된다<sup>5)</sup>. 물론 이것을 우리나라 경제 전체의 평균치라고는 할 수 없다. 표본이 모집단과 반드시 比例的이라고 볼 수 없기 때문이다.

차신준(1994)에서 源泉徵收 納稅協力費의 構成은 노동비용이 63.0%, 外部 手數料가 15.3%, 그리고 기타 비용이 21.7%의 구성을

〈表 7-2〉 從業員數 및 源泉徵收 規模別 源泉徵收 納稅費用

(單位: 원, 개)

	源泉徵收 1원當 納稅費用	調查 企業數
종업원수별		
5인 이하	11.11	37
6~10인	4.69	13
11~50인	0.91	189
51~100인	1.07	87
101~300인	0.73	126
301~500인	0.31	18
500인 이상	0.06	33
원천징수액 규모별		
500만원 미만	9.96	138
500~1천만원	3.19	75
1천만~5천만원	1.26	204
5천만~1억원	0.46	60
1억원 이상	0.05	39

資料: 차신준(1994), pp. 124~125 〈表 5-8〉 및 〈表 5-9〉에서 작성.

5) 〈表 7-2〉에서 평균납세비에 각 계급구간별 기업수를 곱하여 합산하면 總納稅費가 계산된다. 이것을 각 階級區間別(納稅費/源泉徵收額 比率)로 나누어 주면 源泉徵收額 總額이 계산된다. 전체를 합산하여 그 비율을 계산하면 0.316%가 된다.

보이고 있는 것으로 나타났다. 勞動費用 중에는 간부직원과 사업주 등의 비용이 17.1% 즉 전체 노동비의 약 4분의 1이 되는 것으로 나타났다.

3) 정수화(1993)의 事例研究 結果

한편 정수화(1993)는 前述한 것처럼 제조업, 판매업, 그리고 건설업 등 세 개 업종에서 소규모기업 1개씩을 선택하여 납세비부담을 요소별로 상세하게 분해하여 연구한 논문으로서 무엇보다도 各 要素別 納稅費 計算의 근거를 비교적 확실하게 제시하고 있다는 점에서 단순한 설문조사 방식의 추정에 대한 중요한 補完研究資料를 제공하고 있다. 정수화(1993)에 의한 源泉徵收와 관련한 納稅費의 推定値는 <表 7-3>에 정리되어 있다.

이 表에서 나타나고 있는 것처럼 납세비의 대갑근세액 비중은 차신준(1994)의 추정치보다 상당히 더 높게 나타나고 있다. 어느 쪽이 더 정확하다는 것을 판단하기는 어려우나 정수화(1993)에서는 납세비의 구성요소를 상당히 상세하게 분해하고 있으므로 막연하게 설문에 답한 것보다 좀더 정확할 수 있지 않을까 하는 생각을 할 수 있을 것이다.

참고로 源泉徵收 納稅費의 構成內容을 <表 7-4>를 통하여 좀더 구체적으로 살펴 본다. 이 表에서 볼 수 있는 것처럼 정수화(1993)

<表 7-3> 事例調査에 의한 源泉徵收 納稅費

(單位：名, 千원, %)

	事例企業A	事例企業B	事例企業C
業 種	판매업	제조업	건설업
從 業 員 數	6	17	17
甲 勤 稅 額	577.7	4,728.4	2,173.6
納 稅 費	148.4	294.0	184.6
納 稅 費 / 甲 勤 稅	25.7	6.2	8.5

資料：정수화(1993), pp. 71~79.

의 추정에는 事業所得稅 源泉徵收 關聯費用이 포함되어 있다. 그 구성비율은 전체비용의 3~4%에 불과하므로 차신준(1994)의 推定値보다 이 研究의 推定値가 높은 것을 설명하는 중요한 요인은 되기 어려울 것이다. 源泉徵收費用의 대부분은 매월의 갑근세 산출, 소득세 징수액 집계표 작성, 납부서 작성, 세무서 제출 및 은행 납부 등에 들어가는 時間 費用이 주를 이루는 것으로 나타났다. 예컨대 販賣業의 경우 이러한 月別 甲勤稅 源泉徵收業務 關聯時間이 매월 약 3시간 5분 정도 소요되었으며 11개월(12월은 年末精算)에 걸쳐 약 34시간 소요되는 것으로 집계되었다. 年末精算에서는 원천징수부 작성에 가장 많은 시간이 투입되는 것으로 나타났는데 전체로는 약 7시간 50분 정도 소요되는 것으로 집계되었다. 위에서 열거한 甲勤稅算出, 所得稅 徵收額 集計表 作成, 納付書 作成, 源泉徵收簿 등은 개인별로 작성해야 하는 것이므로 投入時間은 대체로 從業員數에 비례한다. 정수화 稅務士의 研究에서는 연구대상이 된 기업들이 모두 전산화되지 않은 기업들이었으므로 납세업무처리에서 規模의 經濟는 크게 나타나고 있지 않다. 업종별로 납세비의 차이가 많이 나타나는 이유는 경리담당직원의 인건비 단가의 차이가 업종별로 상당히 나타

〈表 7-4〉 事例調査에 의한 源泉徵收 納稅費의 構成

(單位: 천원, %)

	事例企業A	事例企業B	事例企業C
業 種	판매업	제조업	건설업
時 間 費 用	128.5( 86.6)	264.1( 89.8)	162.3( 87.9)
事 業 所 得	6.0( 4.0)	7.6( 2.6)	5.0( 2.7)
月 別 甲 勤 稅	99.3( 66.9)	196.0( 66.7)	113.3( 61.4)
年 末 精 算	23.2( 15.6)	60.5( 21.3)	44.0( 23.8)
其他(用地購入등)	19.9( 13.4)	29.9( 10.5)	22.3( 12.1)
全 體 合 計	148.4(100.0)	294.0(100.0)	184.0(100.0)

註: ( ) 안은 비율임.

資料: 정수화(1993), pp. 71~79.

났기 때문이다<sup>6)</sup>.

이 추정결과에 비추어 볼 때 源泉徵收 納稅費에 있어서 逆進性이 나타나는 이유는 固定費的인 性格을 갖는 項目(예컨대 세무서 방문 제출 등)의 비중이 크기 때문이라기보다는 전산화, 전문직원의 채용 또는 전담직원의 배치에 의한 業務熟練度의 向上 등 規模의 經濟 때문이라고 보는 것이 더 타당할 것으로 판단된다. 차신준(1994)에 의하면 完全電算化된 기업의 경우 源泉徵收徵稅費의 源泉徵收額 對比 比率는 0.132%에 불과하나 手作業에 의존하는 경우 이 비율은 1.013 %에 이르러 7~8배나 되는 것으로 나타났다<sup>7)</sup>.

#### 4) 本 研究에서의 推定結果

이 연구에서의 조사는 앞에서 말한 것처럼 商工會議所의 주관으로 회원사 500개 업체를 대상으로 하였다. 거의 전부가 法人企業이었으며 이 중 源泉徵收費用의 추정과 관련하여 사용 가능한 응답수가 315개에 달했으며 이들의 원천징수대상 총 종업원수는 117만 6천여 명에 달하는 것으로 나타났다.

먼저 源泉徵收에 투입된 時間費用을 추정하였다. 응답한 직급별 투입시간에 응답한 급여수준을 곱하는 가장 단순한 방법을 사용하였다. 投入된 人力의 社會的 機會費用을 정확하게 추정하는 것이 바른 방법이지만 각 회사마다 투입된 인력의 질이 일정하지 않고 직급이 다르기 때문에 一律적으로 外部情報를 적용하는 것보다는 각 기업의 응답자료를 이용하는 편이 낫다고 판단하였다. 다만 이 평가는 인력의 고용과 관련된 간접비용을 포함하고 있지 않기 때문에 時間費用을 상당히 過小評價하고 있을 가능성이 있다는 점에 주의할 필요가 있을 것이다. 이 연구에서 이것을 조정하려는 시도는 하지 않았다.

다음으로 外部手數料와 其他雜費 등의 평가에 있어서도 기업의 용

6) 실제 해당기업에서 지급하는 人件費를 가지고 계산하였음.

7) 차신준(1994), <表 5-10> 참조.

답을 그대로 이용하였다.

우선 源泉徵收費用的 構成을 보면 <表 7-5>와 같다.

<表 7-5> 源泉徵收費用的 內容別 構成

(單位：%)

費用區分	構成比
시간비용	88.0
경리 및 전산직원	47.0
과장, 대리급	30.4
부장, 차장급	8.2
사장, 임원급	2.4
외부수수료	9.2
기타잡비	2.9
합 계	100.0

이 결과에서 볼 수 있는 것은 경리관련직원의 時間費用이 源泉徵收費用的 대부분을 차지하고 있다는 점이다. 앞서 언급한 것처럼 時間費用이 低評價되었을 가능성까지 고려한다면 時間費用의 比重은 더욱 커질 것으로 생각할 수 있다. 外部手數料 比重은 9.2%에 달하는 것으로 집계되었는데 이것은 源泉徵收業務에 대해서는 외부의 도움을 받는 경우가 他 稅目에 대한 順應에 비해서 훨씬 낮다는 응답과 일치한다<sup>8)</sup>. 차신준(1994)에서는 외부수수료의 비중이 약 15% 정도로 나타났다.

다음 表는 源泉徵收費用을 從業員規模別로 정리한 것이다.

<表 7-6> 從業員數別 源泉徵收 費用

(單位：%, 원)

從業員數	源泉徵收費/源泉徵收額	從業員 人當 源泉徵收費用
20 인 이 하	8.7	122,958
21 ~ 100 인	3.1	21,822
101 ~ 300 인	1.2	11,390
301 ~ 500 인	0.9	3,918
501 인 이 상	0.1	775

8) <附錄 III> 참조.

이 表에서 보던 20인 이하의 경우 源泉徵收額 對比 源泉徵收費用은 8.7%로 차신준(1994)보다 다소 높다고 볼 수 있으며 정수화(1993)의 추정치와 비슷한 것으로 판단된다. 한편 501인 이상의 대기업의 경우 源泉徵收費用은 從業員 1人當 年間 약 775원에 불과하여 중소기업의 수만원에 비해 큰 격차를 나타내고 있으며 源泉徵收額 對比 比率도 0.1%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 이것은 源泉徵收制度에 대한 順應費用이 기업의 규모에 비해서 볼 때 매우 逆進的으로 귀착되고 있음을 나타내 준다.

源泉徵收金額을 중심으로 구분을 해도 똑같은 결과를 얻는다. <表 7-7>에는 원천징수액의 규모가 500만원 미만인 소규모 기업의 경우 源泉徵收와 관련된 費用은 무려 30% 수준에 육박하는 것으로 나타나고 있다. 이에 반해 源泉徵收規模가 10억원 이상이 되는 대규모 기업의 경우에는 이 비용은 0.1% 수준에 불과하여 상대적으로 規模의 經濟가 매우 뚜렷하게 나타나고 있음을 볼 수 있다.

<表 7-7> 源泉徵收 納付總額에 따른 納稅順應費用

(單位: %, 천원)

源泉徵收納付額	納稅順應費用 源泉徵收總額	企業當 平均納稅順應費用
500만원 미만	29.6	868
500~1천만원 미만	11.9	817
1천~5천만원 미만	6.6	1,673
5천만원~1억원 미만	2.0	1,324
1억~3억원 미만	1.0	1,651
3억~10억원 미만	0.5	2,881
10억원 이상	0.1	4,303

#### 다. 綜合所得稅 納稅費用

##### 1) 綜合所得稅 納稅現況

먼저 <表 7-8>에서 종합소득세 신고와 관련된 몇 가지 基本指標

들을 살펴본다. 1992년 현재 綜合所得稅 納稅人員<sup>9)</sup>은 총 281만 1,300명으로 이 중 약 66%에 달하는 185만 6천명은 과세미달자이다. 나머지 確定申告對象 人員 중에서 실제로 확정신고를 한 인원은 99.1%인 94만 6,400명이다. 確定申告 人員 중에서 記帳申告를 한 납세자의 비율은 32.6%인 30만 8,200명이다. 記帳申告한 인원의 94.3%인 29만 600명은 書面決定에 의하여 과세되었으며 實地調査에 의하여 소득세가 부과된 인원은 記帳申告 人員의 5.7%인 1만 7,600명에 불과하다. 記帳申告한 人員 중에서 정부에서 정하는 확정신고결정기준을 이상 신고하여 신고된 대로 소득세가 결정되는 確定申告決定者는 3만 1,100명에 불과하다<sup>10)</sup>. 確定申告 人員 중 無記帳申告 人員은 확정신고 인원의 66.3%인 62만 7,100명이었는데

〈表 7-8〉 綜合所得稅 申告人員推移

(單位：천명, %)

구 분	1985	1987	1988	1989	1990	1991	1992
납세인원(A)	1788.7	2008.0	2073.9	2171.9	2367.0	2593.4	2811.3
과세미달인원(B)	1139.8	1343.4	1366.7	1519.0	1623.5	1758.7	1856.0
B/A	63.7	66.9	65.9	69.9	68.6	67.8	66.0
확정신고대상	648.8	665.7	707.1	652.9	743.5	834.7	955.3
확정신고인원	644.3	661.9	703.7	636.6	739.8	827.8	946.4
기장신고인원(C)	168.3	219.5	240.0	253.7	269.4	305.5	308.2
서면결정인원	152.3	207.4	225.9	235.3	248.4	282.1	290.6
실지조사인원(D)	16.0	12.0	14.1	18.4	21.0	23.5	17.6
실사인원비율(C/D)	9.5	5.5	5.9	7.2	7.8	7.7	5.7

註：1. 納稅人員에는 분리과세소득자와 원천징수대상 근로소득만 있는 者는 제외됨.

2. 書面決定되는 인원에는 確定申告決定者가 포함됨.

資料：國稅廳, 『國稅統計年報』, 各 年度.

9) 納稅人員에는 分離課稅所得者와 원천징수대상 근로소득만 있는 者는 제외됨.

10) 결정유형별 통계는 國稅廳(1993), p. 60의 〈表 2-1-4〉에 의한 것임.

1992년중에는 이들 모두가 推計調査決定方式에 의하여 과세되었다. 확정신고 인원 중 나머지인 1만 1천 명은 사업소득이나 부동산 소득 이외의 종합소득자이다.

記帳義務者別로는 <表 7-9>에서 볼 수 있는 것처럼 1992년 기준으로 全體 記帳義務者의 10.4%가 複式簿記義務者이며 18.1%가 簡易帳簿義務者이고 나머지 71.5%인 66만 8,700명이 日記帳義務者이다.

복식부기의무자의 수는 전체 사업소득자의 10.4%이나 이들의 결정세액은 46.3%이며 簡易帳簿義務者의 人員 比重과 決定稅額 比重은 각각 18.1%와 26.1%, 그리고 日記帳 義務者의 人員 比重과 決定稅額 比重은 각각 71.5%와 27.6%로 나타났다. 이것은 고소득사업자에게 더 높은 수준의 기장의무를 부과한 現 制度의 당연한 결과이지만 이러한 장치를 통해서 納稅費 負擔의 逆進性을 완화하는 효과를 기할 수 있는 것으로 평가할 수 있다.

<表 7-9> 記帳義務者의 構成推移

(單位：천명)

구 분	1985	1987	1988	1989	1990	1991	1992
기장의무자 합계	621.1	646.8	681.7	622.6	720.1	810.7	935.3
복식부기의무자	31.1	38.1	44.1	55.1	70.3	87.7	97.4
간이장부의무자	61.0	86.0	99.7	112.4	133.2	156.0	169.2
일기장의무자	529.0	522.7	537.9	455.1	516.6	567.0	668.7

註：複式簿記義務者는 연간 수입금액이 2억 5천만원 이상인 자이며 日記帳 義務者는 연간 수입금액이 1억원 미만인 자이다. 그 사이의 收入規模를 갖는 자는 簡易帳簿義務者이다.

資料：國稅廳, 『國稅統計年報』, 各 年度.

綜合所得申告에 의하여 결정된 세액은 1992년도 귀속분 기준으로 全體 所得稅收의 26.3%에 해당하며 源泉徵收額의 40.1%, 甲種勤勞 源泉徵收賦課額의 77.9%에 달한다.

## 2) 우리나라의 綜合所得稅 納稅費

本 研究에서는 시간과 예산상의 제약 등으로 綜合所得稅 納稅費에 대한 調査는 시도하지 못하였다. 이 節에서는 차신준(1994)의 설문 에 의한 추정연구를 중심으로 우리나라 종합소득세 납세비를 평가한 다<sup>11)</sup>.

차신준(1994)은 강의를 듣는 학생들을 대상으로 부모나 친척 중 종합소득세 납세자의 설문조사표를 작성해 오도록 하여 519개의 有效標本을 구하고 세무사의 신고자료 121개를 추가하여 이것으로 소 득세의 납세비를 추정하였다.

納稅業務와 관련하여 투입한 시간과 그 시간의 노임단가, 기타비 용, 외부자문 또는 수수료 등을 설문조사하고 이러한 자료에 기초하 여 納稅費를 計算한 이 研究에 의하면 조사대상 전체의 平均 所得稅 納稅費/所得稅納付額 比率은 29.8%에 달하는 것으로 추정되었다. 調査對象人員의 平均所得稅納付額은 343만 2천원이고 납세비 추정 액은 평균 102만 2천원이었다.

납세비의 구성을 보면 외부수수료가 55.7%로 주종을 이루고 있는 데 時間費用 즉 勞賃은 23.9%, 그리고 나머지 20.4%가 雜費로 되 어 있다. <表 7-10>에서 보이는 것처럼 納稅費/納付額 比率에서는 일관성 있는 逆進性이 나타나지 않고 있으나 納稅費/所得 比率에서 는 일관성 있는 逆進性이 뚜렷이 나타나고 있고 그 비율의 절대수준 이 매우 높아서 소득세의 누진성을 크게 상쇄하는 요인이 되고 있는 것으로 판단할 수 있다.

차신준(1994)의 綜合所得稅 納稅費 比率은 외국의 연구에 비하면 대단히 높은 수준이다. 비교적 높은 추정치를 제시하고 있는 Slemrod and Sorum(1984)은 美國의 個人所得稅 納稅者들이 부담

11) 정수화(1993)도 所得稅의 事例研究方法에 의하여 납세비를 추정하고 있으나 약간의 문제가 있는 것으로 보이기 때문에 여기서는 인용하 지 않는다.

하는 納稅費는 연방 및 주 소득세 납부액의 7%를 上廻하는 수준으로 추정할 바 있다.

〈表 7-10〉 所得階層別 綜合所得稅 納稅費 推定結果(設問調査)

(單位：%, 名)

所得階級	納稅費/納付額	納稅費/所得	人 員
1000만원 이하	53.8	1.7	107
1000만원~2500만원	23.4	2.3	267
2500만원~5000만원	33.1	2.9	188
5000만원~1억원	29.7	4.1	60
1억원~5억원	33.8	4.3	18

資料：차신준(1994), p. 109 〈表 5-4〉에서 발췌.

우리나라 所得稅의 納稅費가 이처럼 높게 나타나게 하는 요인이 될 수 있는 것들로 우선 調査의 信賴性을 생각할 수 있다. 어느 쪽이 더 信賴性이 있는 조사라고 속단할 수는 없으나 會計處理費用의 어느 정도를 納稅費로 인식하느냐 등에 따라 納稅費 推定額은 크게 달라질 수 있다. 다음은 제도의 차이와 조사대상의 포괄 범위이다. 美國의 경우 모든 納稅者가 所得稅申告를 하여야 하지만 우리나라의 경우 綜合所得稅 申告를 해야 하는 납세자는 극히 일부에 불과하다. 차신준(1994)의 조사는 주로 자영업자를 대상으로 한 것인데 이들의 平均 納稅費比率(소득세 납부액 대비)이 모든 소득자들의 納稅費比率보다 현저히 높을 수 있다. 특히 우리나라의 경우 종합소득세 신고의무가 없는 근로자 등에 비하면 더욱 그렇다. 또하나의 요인은 非課稅 減免이 복잡하고 많은 것이라고 할 수 있다. 非課稅 減免이 많고 복잡하면 납세비는 많이 드는 반면 분모가 되는 納稅額은 작아지기 때문에 納稅費 比率은 급속히 높아지게 된다.

#### 4. 綜合評價 및 政策含意

이 章에서의 연구결과를 가지고 어떠한 政策含意를 도출할 만한 신뢰성 있는 정보를 얻었다고는 평가하기 어렵다고 본다. 다만 源泉徵收業務 등에 있어서 그 費用負擔의 逆進性은 매우 두드러진 것으로 나타나고 있다. 물론 그 절대규모가 그렇게 크다고는 할 수 없을지 모르나 중소기업의 경우 그 부담이 반드시 무시할 만한 것이라고 보기 어렵다. 특히 이 調査에서 源泉徵收規模가 매우 작은 회사의 경우 그 비용이 源泉徵收額의 30%에 가까운 것으로 나타났다. 外國에서의 研究에서도 納稅費負擔의 逆進性은 일관되게 나타나는 현상이다. 이러한 현상은 영세기업에 대한 稅制面의 우대나 지원이 납세비의 과중한 부담을 상쇄시켜 준다는 의미에서도 정당화될 수 있음을 시사한다고 할 수 있다.

所得稅의 納稅費測定에 있어서 個人納稅者의 비용도 매우 중요한 것으로 생각된다. 앞에서 인용한 Slemrod and Sorum(1984)은 개인납세자의 時間費用이 稅收의 5~7%에 달하는 것으로 추정하고 있다. 차신준(1994)은 우리나라의 개인소득세 종합신고자의 경우 그 비용이 납세액의 30~50%나 되는 것으로 추정하고 있으며 이것은 個人의 平均所得稅率을 약 2 내지 4% 포인트나 상승시키는 효과를 갖는 수준으로 추정되고 있다. 그의 研究에 의하면 個人綜合所得稅의 경우 納稅費의 逆進性은 他稅目에 비하여 두드러짐이 덜하다.

우리나라의 경우 綜合所得稅 申告義務者의 수가 많지는 않은 편이므로 이 비용이 크다고는 할 수 없겠지만 申告納付制로의 全面的인 移行을 추진하기 전에 이러한 비용에 대한 충분한 연구가 선행되어야 할 것으로 판단된다.

## 第 8 章 우리나라의 法人稅 納稅費

### 1. 序論

法人稅는 우리나라의 납세비 연구에 있어서 특별한 의미를 지닌다. 기업이 부담하는 납세비용은 크게 法人稅 納稅費用, 附加價値稅 關聯 納稅費用, 그리고 종업원에 대한 勤勞所得稅 등의 源泉徵收費用 등으로 구성된다. 이 중에서 법인세는 기업이 직접부담하는 중심적인 稅制일 뿐 아니라 기업의 세무에 있어서 가장 까다로운 부분을 포함하고 있다. 우선 법인세의 정확한 신고 납부를 위해서는 정확한 記帳과 이 記帳에 근거한 決算을 하지 않으면 안 된다. 물론 대부분의 기업이 경영관리상의 목적으로 企業會計를 하는 것이 보통이지만 稅務會計를 위해서 추가적인 비용이 상당히 들어간다고 볼 수 있다. 더구나 稅務會計와 企業會計의 차이가 문제가 되고 있는 우리나라의 경우 이러한 추가적인 비용의 규모가 상당할 것이라는 점은 쉽게 짐작할 수 있다.

우리나라 기업의 法人稅 會計業務를 특별히 복잡하게 하는 요인의 하나는 우리나라의 기업에 대한 租稅誘因制度의 대부분이 法人稅의 減免으로 이루어져 있다는 점이다. 租稅減免規制法上에 설치된 매우 다양하고 복잡한 여러 가지 減免 措置가 대부분 법인세 회계에 영향을 주는 것들이다. 그러므로 節稅를 위한 자원투입이 유효하게 이루어질 수 있는 분야가 法人稅 關聯 分野라고 할 수 있으며 따라서 기업은 그 납세비에 있어서 매우 중요한 부분을 法人稅 納稅費로 부담한다고 말할 수 있을 것이다. 納稅費의 절대적인 크기는 별 의미가

없기 때문에 相對的인 納稅費의 크기를 가지고 그것을 비교하고 평가하게 되는데 흔히 납세액에 대한 납세비의 비율을 가지고 상대적인 납세비의 크기를 측정한다. 그러나 法人稅의 減免과 관련하여 부담하는 기업의 여러 가지 비용은 분자에 해당하는 비용을 증가시키면서 분모에 해당하는 납세액을 감소시키므로 相對的인 納稅費指標을 매우 높게 할 가능성이 큰 것이다.

또한 경기 등에 따라 기업의 이익은 상당히 불안정한 움직임을 보이는 것이 보통인데 企業의 利益規模에 관계없이 상당한 자원은 稅務會計關聯 業務에 계속 투입되어야 한다. 이런 이유로 해서 상대적인 납세비지표의 움직임은 더욱 불안정해질 수 있다.

따라서 法人稅의 納稅費를 별도로 추정하는 것이 전체적인 납세비의 움직임을 설명하는 데 있어서 중요한 요소가 되며 租稅政策의 가장 중요한 부분의 하나인 租稅誘因政策의 有效性이나 그 비용과 편익을 평가하는 데 있어서 유용한 정보를 제공할 수 있다고 판단된다.

本 研究에서는 먼저 法人稅 納稅制度를 개관하고 설문조사 방식에 의한 우리나라 기업의 법인세 납세비 추정을 시도한다.

## 2. 法人稅의 納稅制度와 納稅費의 構成

### 가. 法人稅制의 概要

國內에 본점 또는 주사무소를 둔 內國法人과 外國法人의 國內源泉所得은 法人稅를 부담해야 한다. 內國法人은 국내외의 모든 사업소득과 토지양도차익, 그리고 해산 또는 합병시 청산소득 등에 대하여 모두 法人稅 納稅義務를 진다. 비영리 법인의 경우 收益事業에서 생긴 所得과 不動產 讓渡差益에 대해서 법인세를 부담하며 외국법인의 국내원천 소득에 대해서도 같은 의무가 부과된다. 不動產 讓渡差益에 대해서는 法人稅 외에 特別附加稅가 부과된다. 일반법인, 비상장

대법인, 비영리법인, 당기순이익에 과세하는 공공법인, 기타 공공법인 등에 따라 각기 다른 세율로 과세된다. 공공법인 이외의 법인은 2段階 超過累進稅率로 과세된다.

### 1) 申告納付制度

우리나라의 法人稅의 納稅制度에 있어서 가장 중요한 특징의 하나는 그것이 소득세와 달리 申告納付制度를 채택하고 있다는 점이다. 第7章에서 살펴본 것처럼 賦課課稅制度를 채택하고 있는 소득세의 경우에도 申告義務가 부여되고 있기는 하지만 그 신고의 의미는 申告納付制度에 있어서의 신고와 매우 다른 것이다. 申告納付制下에서는 납세의무자의 신고행위가 바로 납부할 세액을 확정시키는 행위가 된다. 賦課納付制下에서는 납세의무자의 신고는 어디까지나 참고자료로서의 의미만 갖는 것이며 정부의 조사에 의하여 납부할 세액이 결정되고 그것이 納稅者에게 告知됨으로써 納稅義務가 성립되는 제도이기 때문에 조사는 정부의 권리인 동시에 의무이기도 한 것이다. 또 所得稅의 경우 申告納付時 脫漏된 부분이 조사에 의하여 발견되면 추징으로 끝난다. 그러나 申告納付制度下에서는 신고한 내용을 믿거나 아니면 조사를 하는 것은 정부의 권한에 속하는 사항이며 조사의 의무가 정부에 부여되지 않는다. 동시에 脫漏가 발견되면 그것은 추징뿐 아니라 처벌의 대상이 된다.

納稅費와 徵稅費의 구분이 애매한 경우가 많지만 賦課課稅制度下에서의 신고와 관련된 기업의 비용부담의 성격은 정부의 비용을 企業에 轉嫁한 것이라는 주장의 여지가 있는 반면 申告納付制下에서는 이러한 주장의 여지가 없다고 할 수 있다. 물론 經濟的인 意味에서의 費用 負擔을 논할 때는 두 경우를 구분할 필요가 없을 것이다.

### 2) 稅務調整

과세표준의 신고는 一般法人의 경우 決算確定日로부터 15일 이내에 하게 되어 있고 外部調整計算書를 첨부해야 하는 법인의 경우는

決算確定日로부터 30일 이내에 하도록 되어 있다(法人稅法 26조).

外部調整計算書 添附法人이란 기업회계와 세부회계의 정확한 조정 또는 성실한 납세를 위하여 國稅廳長이 지정한 法人을 말한다. 各事業年度의 所得金額은 법인의 결산에 의한 當期純利益이나 缺損金額을 기초로 하여 계산된다. 일반적으로 기업회계에 의한 決算損益이 세법상의 손익을 정확하게 나타내지 못하므로 稅法規定에 의한 사항을 가감하여 과세소득금액을 계산하게 되는데 이를 흔히 稅務調整이라고 말한다. 세무조정은 決算調整과 申告調整으로 나눌 수 있는데 決算調整이라 함은 기업이 스스로 기말정리를 통하여 장부상에 계상하고 결산에 반영하여야만 손금으로 인정받을 수 있는 사항을 말하며 (1) 減價償却費, (2) 各種 充當金, (3) 各種 準備金, (4) 工事負擔金 등으로 취득한 고정자산 등의 損金算入을 포함한다. 한편 신고조정사항이란 기업의 실제 결산을 조정하지 않고 세무조정계산서에만 계상하여 신고하여도 무방한 사항으로 (1) 결산조정사항 중 법인세법상 각종 한도 초과액의 損金不算入, (2) 法人稅法 제15조와 16조의 損金 및 益金 不算入事項, (3) 지정기부금, 접대비, 기밀비 중 限度超過額의 損金不算入, (4) 외화채권 채무에 대한 평가 및 償還差損益의 계상, (5) 法人稅法 제17조의 損益歸屬時期差異로 인하여 발생한 損益의 加減調整, (6) 法人稅法 제20조의 부당행위 계산부인에 관한 사항, (7) 예외적으로 決算에 漏落된 所得 등이다.

### 3) 外部調整計算書 添附法人

法人稅法 제82조 제 5 항의 규정에 의하여 1988년 國稅廳告示 제 88-50호로 고시된 外部調整計算書 添附法人의 내용은 대체로 다음과 같다.

- ① 직전 사업연도에 법인세과세표준과 세액을 추계결정 또는 추계경정받은 법인
- ② 각종 수익사업을 하는 非營利法人

- ③ 법인세법 또는 조세감면규제법 등에 의하여 각종 비과세, 면세, 소득공제 또는 세액공제 등을 받는 법인
- ④ 준비금 잔액이 2억원 이상이거나 特別減價償却費의 損金算入額이 2억원 이상인 법인
- ⑤ 資産再評價를 실시한 法人
- ⑥ 위의 각항에 해당되지 않으나 外部調整計算書를 첨부하기를 원하는 法人

#### 4) 申告時의 添附書類

법인세의 과세표준 및 세액의 신고시에는 기장에 따라 계산한 各事業年度의 所得에 대한 法人稅의 課稅標準과 稅額, 기타 필요한 사항을 기재한 신고서에 다음의 서류를 첨부하여야 한다(법인세법 제26조, 82조).

- ① 企業會計基準을 준용하여 작성한 貸借對照表와 損益計算書
- ② 企業會計基準을 준용하여 작성한 利益剩餘金處分(또는 缺損金處分)計算書
- ③ 稅務調整計算書
- ④ 기타 財務部令으로 정하는 각종 세액계산서, 조정명세서 등(法人稅法施行令 제82조, 同 施行規則 제45조)

#### 5) 納付 및 中間豫納, 決定 및 更正

신고와 함께 산출된 세액에서 中間豫納額, 隨時賦課稅額 및 源泉徵收된 稅額 등을 차감한 세액을 납부한다<sup>1)</sup>. 일정한 조건하에서 분납이 가능하며 토지개발채권에 의한 납부가 허용되는 경우도 있다.

事業年度가 6개월을 초과하는 법인은 中間豫納의 義務를 진다. 中間豫納은 前期實績을 기준으로 하는 것이 원칙이나 불가할 경우 가

---

1) 法人稅 逋脫의 우려가 있거나 외국군에 대한 군납시 등에는 隨時賦課가 가능하다(法人稅法 제36조, 法人稅法 施行令 제97조 및 98조).

결산에 의한 중간예납이 가능하다.

만일 법인이 신고를 이행하지 아니하거나 申告內容에 誤謬 또는 脫漏가 있을 경우, 그리고 支給調書 또는 계산서의 전부 또는 일부를 제출하지 아니한 때에는 정부가 세액을 결정하거나 경정한다. 물론 이러한 결정이나 경정은 實地調査에 의하는 것이 원칙이나 특별한 사유가 있을 경우에는 所得標準率이나 同業者 權衡에 의하여 추계할 수 있다.

#### 6) 法人稅 納稅費의 構成

위에서 法人稅의 申告 및 納付制度를 간단히 살펴보았다. 法人稅의 納稅費用은 주로 이러한 신고와 관련된 것으로 볼 수 있다. 우선 신고서류를 작성하기 위하여 記帳과 決算을 하여야 한다. 이 중 얼마가 納稅費이고 얼마가 기업의 경영을 위한 費用인지를 구분하는 것은 물론 쉽지 않다. 稅法에 의한 요구가 없더라도 기업 스스로의 합리적인 의사결정과 기업내용의 정확한 일반 공표를 위해서 이것이 필요한 것이라고 본다면 기장 및 결산비용의 대부분은 납세비에 포함되지 말아야 할 것이다.

따라서 법인기업의 납세비의 주종은 좀더 구체적으로 말하면 이른바 稅務調整과 관련하여 부담하는 비용으로 이루어진다고 말할 수 있다. 內部에서 稅務調整計算書를 작성하든지 外部에 의뢰하여 이것을 작성하든지 기업은 상당한 자원을 투입하지 않으면 안 된다. 稅務調整에 필요한 정보를 기록유지하고 證憑書類 등을 수집보관하며 稅法의 규정에 따라 여러 가지 계산 및 서류작성 등을 수행하는 데 상당한 인력과 장비가 소요된다. 稅務士나 會計士 등에 의뢰하는 경우 그 비용도 물론 納稅費를 구성하는 중요한 항목이 된다. 前述한 것처럼 특히 租稅 減免規制法 등에 의한 복잡한 비과세 감면 규정과 이러한 규정의 빈번한 변경은 납세비를 증대시키는 중요한 요인이 될 것으로 판단된다.

節稅를 위해 稅法規定을 연구하고 外部의 諮問을 받으며 장기적인 관점에서 세법의 유리한 결정 또는 변경을 위해 각종의 대외활동을

수행하거나 지원하는 일 등도 간접적인 것이긴 하지만 納稅費의 範疇에 드는 것으로 볼 수 있다.

정기적은 아니지만 法人企業은 稅務調查 등을 받는 경우가 생기는데 이때에도 여러 가지 비용이 들어간다.

### 3. 우리나라 法人稅의 納稅費 評價

#### 가. 法人稅 納稅費 關聯指標 現況

1992년 말 현재 우리나라의 總稼動 法人數는 10만 2,136개로 이중 國內營利法人이 89.5%인 9만 1,428개이고 非營利法人은 9,936

〈表 8-1〉 法人構成現況

구 분	1988	1990	1992
총 수	56,615	76,998	102,136
영 리 법 인	46,959	66,905	91,428
주 식 회 사	42,904	61,354	83,623
합 자 회 사	2,331	2,644	3,212
합 명 회 사	366	393	432
유 한 회 사	1,358	2,514	4,161
비 영 리 법 인	9,034	9,318	9,936
외 국 법 인	622	775	772
자 본 금 규 모 별			
1천만원 미만	2,547	1,618	1,843
1천만원~5천만원	3,865	3,589	4,666
5천만원~1억원	26,709	34,717	41,043
1억원~10억원	20,700	32,156	47,750
10억원~100억원	2,273	3,783	5,884
100억원 이상	521	712	945

註 : 비영리법인에는 수익사업이 있는 재단, 사단, 공공법인이 포함됨.

資料 : 國稅廳, 『國稅統計年報』, 1993.

개, 外國法人은 772개이다. 국내 영리법인수는 최근 빠르게 늘고 있으나 비영리법인수와 외국법인수는 그렇지 않다. 資本金 規模別 分佈를 보면 5천만원에서 10억원 사이에 전체의 87%가 분포되어 있다. 자본금이 100억원을 넘는 법인수는 945개이다.

〈表 8-2〉 法人稅 調査比率 推移

(單位: 개, %)

구 분	1988	1989	1990	1991	1992
조 사 법 인 수	2,831	3,846	3,256	3,766	2,335
조 사 비 율					
법인수기준	5.6	6.8	5.0	4.9	2.6
징수액기준	2.8	3.2	5.3	4.5	5.6

註: 조사법인수는 전부 또는 부분조사 법인수임.

資料: 國稅廳, 『國稅統計年報』, 1993.

#### 나. 우리나라 法人稅 納稅費 評價

차신준(1994)은 576개 법인의 법인세 납세비를 조사하여 다음과 같은 결과를 얻었다. 먼저 이들 조사한 기업들의 납부한 總 法人稅 額은 1,088억 9천만원이며 總 納稅費用은 15억 2천만원으로 집계되어 法人稅 納付額의 약 1.4%, 그리고 總 外形의 약 0.016%를 납세비로 지출하고 있는 것으로 추정되었다. 평균적으로 納稅費의 構成 內譯을 보면 〈表 8-3〉과 같다.

이 표에서 볼 수 있는 것처럼 法人企業의 納稅費의 대부분은 외부 수수료로 구성되어 있는 것으로 나타나고 있다. 納稅費의 構成은 外形別로 보면 규모가 커질수록 外部手數料 費用依存度가 높아지며 작은 규모의 기업일수록 기타 잡비용의 비중이 큰 것으로 나타나고 있다. 예를 들면 外形 100억원 이상의 기업의 경우에는 外部手數料費用이 總納稅費의 55.8%를 점하고 있는 데 비해 5억 미만의 영세기

업의 경우 外部手數料 費用依存度는 25.6%에 불과한 반면 雜費의 비중은 47.9%에 달하고 있다<sup>2)</sup>.

〈表 8-3〉 法人稅 納稅費의 構成

(單位: 원, %)

費用 內 譯	企業當 平均金額	構 成 比
시 간 비 용	470,960	17.9
경 리 담 당 직 원	395,640	15.0
간 부 직 원	54,130	2.1
사 장, 소 유 주	21,190	0.8
외 부 수 수 료	1,174,670	44.6
기 타 잡 비 용	987,570	37.5
합 계	2,633,191	100.0

資料: 차신준(1994), 〈表 5-13〉.

企業規模別로는 〈表 8-4〉에서 나타나고 있는 것처럼 매우 현저한 納稅費負擔의 逆進性이 나타나고 있다. 從業員數 10인 이하의 소기업은 법인세 납부액의 22.5%를 법인세 납세비로 지출하는 반면 501인 이상의 대기업의 경우 法人稅 納稅費 對 納稅額 比重은 0.46%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 물론 영세기업의 경우 법인세의 낮은 세율을 적용받는 경우가 대부분일 것이므로 納稅費/納稅額 比率이 過大評價될 여지는 있다.

本 研究에서의 조사에서도 대체로 크게 다르지 않은 결과가 나타나고 있다.

本 調査에서 法人稅 納稅費 推定을 위하여 사용할 수 있는 응답의 수는 253개에 달하였다. 法人稅 納稅費의 法人稅 納付額 對比 比率은 평균 0.76%로 추정되어 비교적 높지 않은 것처럼 보이나 이것은 자본금 1천억원 이상의 大企業의 加重值가 매우 크기 때문에 나타나

2) 차신준(1994), p. 141. 이 조사에서 로비비용 등은 雜費項目에 포함되지 않은 것으로 밝히고 있다.

는 현상이며 이보다 작은 규모의 기업에서는 그 비중이 매우 높은 것으로 나타나고 있다.

〈表 8-4〉 企業規模別 法人稅 納稅費

(單位: 개, %)

從業員數	調査對象企業數	納稅費/納稅額
10인 이하	60	22.50
11~50인	163	6.63
51~100인	117	3.17
101~300인	111	2.40
301~500인	38	2.83
501인 이상	87	0.46

資料: 차신준(1994), 〈表 5-16〉.

〈表 8-5〉 法人稅 納稅費 推定值

(單位: 천원, %)

費用 內 譯	推 定 金 額	構 成 比
시간비용	934,228	27.33
경리 및 전산직원	401,892	11.75
과장, 대리급	373,135	10.92
부, 차장급	121,599	3.56
사장 및 임원급	37,602	1.10
외부수수료	2,210,440	64.66
기타잡비용	273,736	8.00
합 계	3,418,404	100.00

우선 法人稅 納稅費의 構成을 살펴본다. 〈表 8-5〉에서 볼 수 있는 것처럼 타 세목과 달리 납세비용의 대종을 이루고 있는 것은 外部手數料이다. 이 表에 의하면 外部手數料 費用이 64.7%를 차지하고 있어서 인건비 비중(27.3%)의 두 배 이상을 차지한다. 人件費는 간부직원의 비용과 비간부직원의 비용이 대체로 비슷한 비중을 보이고 있다.

물론 人件費 評價의 경우 源泉徵收의 경우에도 언급했던 것처럼 이러한 방식의 평가가 실제보다 低評價될 가능성이 매우 높다. 이것은 徵稅費 중 人件費 比重의 低評價뿐 아니라 징세비 규모 전체의 低評價 가능성을 시사하는 것이기도 하다. <表 8-6>에는 시간비용 계산에 사용된 職級別 平均 人件費가 나와 있다.

<表 8-6> 法人稅 納付에 投入된 人件費 推定

(單位: 시간, 원)

職 級	平均使用時間	使用總時間	時間當平均賃金
경리, 전산직원	412.3	104,304	3,881
과장, 대리급	581.9	87,869	5,954
부, 차장급	334.5	36,126	7,729
사장 및 임원급	72.2	4,912	11,160

法人稅 納稅費를 규모별로 보면 역시 매우 極端的인 逆進性이 나타나고 있다. 외형 100억원 미만의 中小型企業에서는 법인세액 대비 법인세 납세비 비중이 7~16%에 달하는 것을 볼 수 있다. 이 구간에서는 규모가 클수록 納稅費 比重이 높아지는 현상이 나타나는데 이런 현상은 法人稅 納稅額 自體가 반드시 外形에 비례하지 않는 데 기인하는 것으로 추정된다<sup>3)</sup>. 이 부분을 제외하면 法人稅 納稅費의 歸着은 매우 逆進的인 것으로 나타나고 있다. 매출액 100억원 이상의 대기업 또는 종업원수 500인을 초과하는 大企業의 경우 법인세 납세비는 법인세 납부액의 약 0.4% 정도에 불과하나 中小規模 企業의 법인세 납세비는 적어도 법인세 납부액의 6~7% 이상에 달한다고 주장할 수 있다. 이런 결과는 차신준(1994)의 연구와도 대체로

3) 賣出額 5억원 미만 기업(5개사)의 平均 法人稅 納稅額은 6,848만원, 5~30억원에 해당하는 기업(15개사)의 平均 法人稅 納付額은 6,056만원, 그리고 매출액 30~100억원에 해당하는 기업(83개사)의 平均 法人稅 納付額은 5,035만원 등으로 集計되었다.

일치하는 것으로 볼 수 있다. 本 研究에서는 10인 이하 소규모 기업의 표본이 많이 포함되지 않아 小規模企業의 法人稅 納稅費比重이 급격하게 상승하는 현상은 관찰되고 있지 않으나 전반적인 逆進構造나 大規模企業의 법인세 納稅費 比重을 보면 대체로 유사한 모습이 관측되고 있다.

앞에서와 언급한 바 있지만 本 研究에서의 납세비 추정치는 人件費나 其他 經常費에서의 저평가 가능성과 기타 陰性的인 費用 등의 저평가 가능성 등을 감안할 때 상당히 低評價되었을 가능성을 배제

〈表 8-7〉 規模別 法人稅 納稅費

(單位 : %, 천원)

	納稅費/法人稅納付額	企業當 平均納稅費
매 출 액		
5억원 미만	7.46	5,111
5억~30억원	11.45	6,933
30억~100억원	15.59	7,853
100억~1,000억원	3.31	15,910
1,000억원 이상	0.37	19,666
종 업 원		
20인 이하	7.69	7,173
21~100인	6.24	8,789
101~300인	1.04	12,971
301~500인	0.97	17,728
501인 이상	0.43	20,230

하기 어렵다. 한편 대기업의 경우 납세비의 상당 부분은 기업의 正常的인 記帳 및 會計關聯 費用을 포함한다고 볼 수 있다. 이런 요인은 납세비를 過大評價하게 하는 것이라고 할 수 있는 한편 納稅費의 逆進性을 過小評價하게 하는 요인으로도 지적될 수 있다. 중소기업이나 영세기업의 경우 記帳이나 財務諸表의 작성에서 얻는 經營관리나

재무관리상의 이익이 상대적으로 더 작다고 할 수 있기 때문이다.

#### 4. 要約 및 政策含意

法人稅의 納稅費에 대한 研究에서 얻을 수 있는 결론도 소득세의 경우와 크게 다르지 않다. 先進國의 研究들에서 지적되고 있는 것처럼 納稅費負擔이 기업규모에 비해 현저한 逆進性을 나타내고 있다는 점이 무엇보다도 두드러진다. 平均的인 負擔規模는 500인이 넘는 大企業의 경우에는 법인세 납부액의 0.4% 수준에 머물러 미미한 것으로 볼 수 있지만 中小企業의 경우에는 6~7% 이상에 이르고 零細企業의 경우에는 20%를 上廻하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 현상은 앞서서도 지적한 것처럼 영세기업에 대한 租稅制度上 또는 行政上의 지원이 단순히 負擔의 公平性 次元에서만으로도 정당화 될 여지가 있음을 보여준다.

더구나 大規模 法人의 경우 납세와 관련된 업무의 상당부분은 經營管理를 위해서 納稅目的이 아니더라도 수행되어야 할 성질의 것들이라고 할 수 있다. 調査過程에서 이러한 부분이 적절하게 조정되는 것은 거의 불가능하기 때문에 위의 추정결과들은 大企業의 納稅費를 過大評價하는 요소들을 포함하고 있다고 볼 수 있다. 이에 비해 영세기업의 경우 과학적인 경영은 사실상 어려운 형편이며 納稅過程에서 會計情報가 산출되었다고 하더라도 그것을 經營에 效率的으로 이용할 가능성은 그리 높지 않다고 볼 수 있다. 이러한 점들까지를 감안한다면 零細企業의 納稅費負擔은 상대적으로 大企業에 비해 더욱 過重하다고 할 수 있을 것이다.

## 第9章 우리나라 附加價値稅의 納稅費

### 1. 序論

우리나라에 附加價値稅가 도입된 1977년 이후 徵稅費의 增加가 매우 뚜렷했던 것으로 나타난 바 있다<sup>1)</sup>. 附加價値稅는 徵稅費만 높은 뿐 아니라 納稅費도 높은 세금으로 알려져 있다<sup>2)</sup>. 일반적으로 間接稅의 행정의 보다 간단하고 따라서 그 運用費가 상대적으로 더 적게 들기 때문에 개발도상국에서 間接稅를 더 많이 사용하는 것으로 알려져 있지만 附加價値稅는 예외라고 할 수 있다.

附加價値稅는 우리나라에서 가장 稅收比重이 높은 稅目이며 소득세 다음으로 납세자수가 많은 稅目이다. 이러한 稅目이 높은 納稅費를 가지고 있다는 것이 사실이라면 그것은 바로 납세관련 제도의 개선에 있어서 전략적인 포인트가 附加價値稅 納稅制度라는 점을 드러내는 것이라고 할 수 있다.

附加價値稅의 運營이 다른 間接稅목과 달리 많은 비용을 요구하는 것은 전단계매입세액공제방식이라는 특수한 稅額計算 및 納稅制度에 주로 기인하는 것으로 판단된다. 이러한 제도를 채택하게 된 배경은 무엇보다도 이러한 제도가 세금계산서의 발급과 수수를 정확하게 할 인센티브를 갖고 있어 脫稅 등이 방지될 수 있을 것이라는 기대 때문이었다. 그러나 현실적으로 이러한 장치가 제대로 작동되기 위해서는 附加價値稅制가 經濟全體를 포괄하고 있어야 하고 예외적으로 취급받는 사업자가 없어야 한다. 그러나 현실은 그렇지 못하며 이것

1) 本 研究 제6장 참조.

2) Sanford(1990).

이 附加價值稅의 가장 중요한 장점을 살리지 못하게 하는 결과를 가져온 것이다. 이런 이유 때문에 直接控除方式 등 보다 단순한 세액 계산 및 납세방법으로 개편되어야 한다는 주장도 제기된 바 있다<sup>3)</sup>. 따라서 附加價值稅의 納稅費에 관한 보다 깊이 있는 연구는 이 제도의 개선에 있어서 매우 중요한 방향을 제시할 것으로 생각된다.

다른 稅目的 경우와 같이 먼저 附加價值稅의 納稅制度를 개관하고 設問調查方式에 의한 附加價值稅 納稅費 추정을 시도한다.

## 2. 附加價值稅의 納稅制度와 納稅費 構成

### 가. 一般事項

주지하는 바와 같이 附加價值稅의 課稅標準은 경제적 의미로 볼 때 과세기간 동안 발생한 附加價值이며 부가가치세의 과세대상이 되는 附加價值 範圍의 定義에 따라 소비형, NNP형, GNP형 등으로 나누어지며 실제로 과세표준을 계산하고 세액을 산출하는 방식에 따라 가산형, 전단계매입액 공제형, 그리고 전단계매입세액 공제형 등으로 나뉘어진다. 우리나라의 附加價值稅法은 消費型 附加價值稅를 규정하고 있으며 前段階買入稅額 控除方式을 채택하고 있다.

附加價值稅의 課稅對象은 모든 재화와 용역의 공급 및 수입이 되므로 이러한 행위를 하는 자는 그러한 행위의 營利與否를 불문하고 모두 附加價值稅의 納稅義務者가 된다.

附加價值稅의 納稅義務者는 반드시 事業者 登錄을 해야 하며 매년 2회씩 사업자 등록의 검열을 받도록 되어 있다. 상호, 주소, 대표자, 사업장소, 업종 등의 변동이 있을 때는 이를 신고하여야 한다. 다른 稅目과 달리 附加價值稅制에 있어서는 業種의 區分이 중요한 의미를 갖는다. 업종에 따라 세금계산서의 교부와 의제매입세액의 공제, 과

3) 郭泰元(1993) 참조.

세특례의 적용, 면세여부 등의 判斷基準이 달라지기 때문이다.

#### 나. 納稅方法과 期間

附加價值稅는 申告納付制度를 택하고 있다. 課稅期間은 매년 전반기와 후반기 등 2회로 나누어져 있으며 事業場 單位로 납부하는 것이 원칙으로 되어 있다. 다시 말해서 한 회사의 事業場이 여러 곳에 있으면 附加價值稅의 申告와 納付도 여러 곳에서 해야 한다는 것이다. 이때 정부의 승인을 얻으면 주된 사업장에서 總括納付할 수 있다.

#### 다. 稅金計算書

附加價值稅의 가장 중요한 특징은 세금계산서의 작성 및 교부가 재화와 용역의 공급자의 의무사항으로 되어 있다는 점이다. 이 稅金計算書는 送狀으로서의 역할, 請求書 또는 領收證으로서의 역할을 할 수 있으며 稅金領收證의 역할도 담당한다. 기업내부적으로는 이것이 거래 증빙자료 또는 기장의 기초자료로 활용될 수 있으며 기장 능력이 부족한 課稅特例者에게는 교부받은 세금계산서와 교부한 簡易稅金計算書を 성실히 보관함으로써 기장의무를 대신할 수 있다. 이것은 과세의 근거자료로 활용되는데 모든 사업자는 교부받았거나 교부한 稅金計算書を 附加價值稅 신고시 함께 提出하여야 하며 부가가치세 신고의무가 없는 면세사업자와 자치단체, 조합 등도 대통령령이 정하는 바에 따라 稅金計算書を 稅務官署에 제출하도록 되어 있다(附加價值稅法 제20조).

一般課稅者는 정규의 세금계산서를 작성교부하여야 하며 課稅特例者 등의 경우 세금액이 계산되지 않고 공급액만 기재된 簡易稅金計算書を 작성교부하여야 한다. 이때 금전등록기 계산서, 승차권이나 입장권 등, 신용카드 매출표, 전력사용료 영수증 등도 광의의 간이세금계산서로 인정된다.

## 라. 零稅率과 免稅制度 및 擬制買入稅額控除制度

零稅率制度란 附加價值稅의 國境조정을 위하여 고안된 제도로서 前段階買入稅額控除方式을 채택하고 있는 경우 수출업자를 영세율사업자로 지정함으로써 이전단계에서 발생했던 모든 附加價值稅負擔이 완전하게 相殺되도록 하는 제도이다. 輸出業者의 供給額(輸出額)에는 零稅率이 적용되어 납부세액이 0이 되는 한편 모든 買入稅額은 還給을 받으므로 전단계에서 발생했던 부가가치세 부담이 완전히 소멸된다. 우리나라에서는 수출되는 재화와 용역뿐 아니라 租稅減免規制法의 규정에 따라 방위산업물자, 군납석유류, 지하철도 건설용역, 농어민 등에게 공급하는 농림어업용 기자재, 외국인 관광객 등에게 공급하는 재화 등에 대해서 零稅率이 적용된다.

한편 免稅制度는 면세사업자가 창출하는 부가가치에 대해서만 附加價值稅가 免除되는 제도로서 零稅率制度와는 매우 다른 제도이다. 附加價值稅의 免稅는 특정품목의 세부담을 감소시켜 소비자나 생산자 등을 지원하기 위한 것으로 주로 알려져 있고 우리나라의 附加價值稅 免稅에도 그런 정신이 포함되어 있다. 그러나 附加價值稅의 免稅事業者는 세금계산서를 교부할 의무가 없으므로 附加價值稅制의 밖에 존재하게 된다. 따라서 면세사업자가 최종생산자가 아니고 중간생산자일 경우 후속생산자는 면세된 부분 또는 그 이상의 세금을 더 부담해야 하는 경우가 생긴다. 이를 附加價值稅 免稅의 累積效果라고 하는데 이런 현상을 완화하기 위하여 소위 擬制買入稅額控除制度를 채택하고 있다<sup>4)</sup>. 附加價值稅 免稅制度는 경제 전체의 모든 생산단계를 연결하는 네트워크를 여기저기 단절시키는 결과를 가져오고 결국 附加價值稅가 자랑하는 相互牽制 및 監視에 의한 脫漏의 防止效果를 무력하게 만든다. 더구나 위에서 설명한 누적효과 등으로

4) 이러한 제도들에 대해서는 崔明根(1989), 또는 崔明根·郭泰元·김면규(1991) 등 참조.

면세에 의한 특정 계층이나 품목에 대한 稅負擔 輕減效果는 제대로 나타나지 않을 경우가 많다. 그럼에도 불구하고 免稅制度를 廣範하게 적용하게 되는 것은 농부 등 附加價値稅 納稅義務者로서의 의무를 부담하기 어려운 사업자들이 다수 있기 때문이다.

우리나라에서는 (1)기초생활 필수품 및 용역, (2)의료 보건 용역, (3)학술, 교육, 문화, 예술, 종교, 자선, 사회복지 등 公益關聯 財貨와 用役, (4)부가가치생산요소 재화와 용역(금융 및 보험용역, 변호사 등 근로와 유사한 용역 등), (5)정부 및 그 대행단체가 공급하는 재화와 용역 등이 免稅對象이 되고 있다.

免稅는 事業者 單位로 이루어질 경우 부가가치세 납세의무자의 수를 줄임으로써 경제 전체의 납세비와 징세비를 줄일 수 있는 여지가 있으나 品目單位로 면세가 이루어질 경우 한 사업자가 免稅財貨와 課稅財貨를 동시에 취급하는 경우가 발생하여 오히려 납세비나 징세비의 부담이 증가할 여지도 매우 큰 것이다.

#### 마. 課稅特例制度

課稅特例制度는 기장능력이 부족한 영세사업자의 납세편의를 위하여 업종별로 일정한 규모 이하의 사업자에게 記帳 및 正規稅金計算書 交付의 의무를 면제해주는 대신 供給總額(외형)에 一定率을 곱하여 세액을 계산, 납부하게 하는 제도이다. 이 제도는 소규모 사업자의 납세비용을 감소시켜 줌으로써 納稅費負擔의 逆進性을 완화시켜주는 효과가 있는 대신 이 제도에 대한 잘못된 인식으로 附加價値稅制의 운영을 왜곡시키는 결과를 초래하고 있다.

#### 바. 申告와 納付 및 還給

부가가치세 납세의무자는 매년 4월 25일과 10월 25일 두 차례 附加價値稅 豫定申告를 하여야 한다. 附加價値稅는 申告納付制度를 채택하고 있으므로 이때 세금납부도 같이 이루어진다. 그리고 매년

7월 25일과 그 익년 1월 25일까지 확정신고를 하여야 한다. 앞에서 말한대로 신고는 특별히 총괄납부승인을 받은 경우를 제외하고는 사업장별로 관할세무서에 실시하여야 한다.

豫定申告時에 제출해야 하는 서류는 (1)附加價值稅 豫定申告書 (2) 교부하였거나 교부받은 모든 세금계산서 (3)其他 添附書類 등이다. 其他 添附書類는 경우별로 매우 복잡하게 규정되어 있는 영세율첨부서류, 의제매입세액공제신고서, 사업장별 부가가치세 과세표준 및 납부(환급)세액신고명세서, 매입세액불공제분 계산근거, 사업설비투자실적명세서, 부가가치세 대리납부신고서 부분 등 경우별로 매우 다양하다.

確定申告時에도 비슷한書類를 제출해야 한다.

確定申告가 이루어지고 나면 買入稅額에 대한 還給額을 계산하여 30일 내에 사업자에게 환급하여 준다.

零稅率適用對象, 設備投資 등의 경우 早期還給을 받을 수 있는데 早期還給을 받기 위해서는 早期還給申告를 하여야 한다. 조기환급신고는 매월별 또는 매 2월별로 할 수 있으며 그렇지 않은 경우는 정상적인 豫定申告나 確定申告를 早期還給申告로 본다. 早期還給期間은 신고기한 경과 후 20일이다.

#### 사. 附加價值稅 納稅費의 構成

부가가치세의 납세비를 구성하는 가장 중요한 부분의 하나는 稅金計算書を 交付하는 일과 교부했거나 수취한 稅金計算書を 整理保管하는 일이다. 물론 이 작업 중 어느 정도는 부가가치세 도입 이전에도 正常的인 營業活動을 위하여 필요한 것일 수 있다. 영수증을 주고 받는 일이라든가 기장을 위한 전표의 작성, 거래에 있어서 송장의 작성 등이 그것이다. 稅金計算書와 관련된 비용 중 실제로 얼마만큼이 附加價值稅 導入 때문에 추가된 비용인지를 판단하는 것은 물론 쉬운 일은 아니다.

附加價値稅의 申告書를 만들고 附帶書類를 준비하여 신고납부하는 비용도 매우 중요한 비중을 차지한다. 신고서 작성을 위한 계산의 상당 부분은 正常的인 企業會計節次에서 이루어질 수 있는 것이지만 신고가 빈번하고 신고서의 작성과 부대서류의 준비가 많은 시간을 요하는 것들이다. 이 過程에서 세무사 등 外部專門家의 도움이 필요한 경우도 있을 것이다.

還給과 관련해서도 비용이 발생한다. 徵稅當局 쪽에서 더 많은 비용이 발생하는 것으로 생각할 수 있으나 納稅者에게도 비용은 발생한다. 특히 早期還給을 받기 위해 사용하는 자원은 기업의 입장에서 보면 조기환급의 혜택과 상계할 수 있는 것이지만 사회적인 관점에서 보면 조기환급의 편익이 사회적인 관점에서의 편익이 아니므로 이 비용은 순사회적 비용이 된다.

附加價値稅의 納付는 소득세부담과 사실상 연결되어 있다. 특히 推計課稅對象이 되고 있는 小規模 사업자들에게는 附加價値稅 申告時 申告되는 외형이 소득세 과세의 기초자료가 된다. 따라서 신고되는 외형 한 단위 증가에 대한 限界稅負擔率은 매우 높은 것이다. 이것은 결국 外形申告 脫漏의 유인을 그만큼 강하게 하는 것이다. 거기다가 외형이 증가할 때 과세특례대상에서 제외되는 효과까지 가세하여 脫稅誘因은 더욱 커지게 된다. 이것을 위하여 기업이 부담하는 비용의 일부는 移轉的인 性質을 갖고 있는 것이겠지만 社會的인 資源費用도 이 과정에서 상당히 발생할 수 있을 것이다.

### 3. 우리나라 企業의 附加價値稅 納稅費 評價

#### 가. 附加價値稅 納稅費關聯 諸指標 現況

부가가치세의 납세의무자인 사업자의 수는 급속하게 증가하고 있다. <表 9-1>에서 보이는 것처럼 申告人員으로 볼 때 1988년의 147만여 명에서 1992년에는 210만여 명으로 늘어났다. 免稅事業者는 1992년

도 귀속분 기준으로 총 약 99만 명에 달한다. 이 중 41만 명 정도가 영세소매업자들과 37만 명은 인적용역 및 자유직업자들이다.

附加價値稅 申告者의 경우 1992년으로 볼 때 총 21만명 중 약 63%인 132만여 명이 과세특례자이고 법인은 5% 정도 나머지 32%

〈表 9-1〉 附加價値稅 納稅者 現況

(單位 : 명, 억원, %)

구 분	1988	1990	1992
신고인원(소액부징수자 포함)			
합 계 (A)	1,472,424	1,530,308	2,102,203
법 인 (B)	59,934	81,402	107,073
개 인 일 반	410,269	550,780	672,723
과 세 특 례 자 (C)	1,002,221	898,126	1,322,407
법 인 비 율 (B/A)	4.1	5.3	5.1
과세특례자비율 (C/A)	68.1	59.7	62.9
과 세 표 준			
합 계 (D)	2,654,569	3,624,912	5,048,362
법 인 (E)	2,065,858	2,806,283	3,952,451
개 인 일 반	518,390	738,178	988,039
과 세 특 례 자 (F)	70,321	80,451	107,872
법 인 비 율 (E/D)	77.8	77.4	78.3
과세특례자비율 (F/D)	2.6	2.2	2.1
부 가 가 치 세 징 수			
합 계 (세수, G)	42,052	69,644	100,763
국 내 분			
납 부	39,194	59,388	86,749
환 급	30,488	32,926	39,862
세 수	8,746	26,462	46,917
수 입 분 (H)	33,306	43,182	53,846
수 입 분 비 중 (H/G)	79.2	62.0	53.4

資料 : 國稅廳, 『國稅統計年報』, 1993.

는 개인일반납세자들이다. 課稅標準으로 보면 사업자수로 5% 정도인 법인이 78%를 차지하고 있고 과세특례자는 2% 정도, 그리고 나머지 20%는 개인일반과세자들이 차지하고 있다.

징수액은 1992년중 10조원을 넘고 있지만 이 중 약 53%는 수입에 부과된 것이고 국내거래로부터의 附加價值稅는 全體 附加價值稅徵收額의 약 47%를 차지한다. 그러나 수입으로부터의 부가가치세수의 비중은 최근 급속하게 감소하고 있는 추세이다. 국내거래에 대한 부가가치세를 보면 최근까지 환급액이 실제세수를 상회하였으나 1992년중에는 還給額이 稅收額보다 작아졌다.

#### 나. 附加價值稅 納稅費 評價

附加價值稅의 納稅費에 관한 설문조사는 우리나라에서는 本研究에서 처음 시도되는 것으로 생각된다. 이 稅制에 관한 외국에서의 연구도 소득세에 비하여 덜 이루어진 편이다. 정수화(1993)의 事例研究에 의한 附加價值稅 납세비 추정결과는 <表 9-2>에 정리되어 있다.

<表 9-2> 事例研究에 의한 附加價值稅 納稅費 推定

(單位：명, 천원, %)

	事例 1	事例 2	事例 3
업 종 원 원 수	판매업 6	제조업 17	건설업 17
부가가치세 납부액(A)	9,420	42,232	18,922
납세비 추정액(B)	424	810	117
B/A	4.5	1.9	0.6

資料：정수화(1993), pp. 51~54에서 정리.

이 결과에 의하면 附加價值稅의 納稅費는 업종에 따라 많은 차이를 보이며 附加價值稅 納稅額에 대비하여 큰 비중을 차지하는 것은

로 나타나고 있다. 정수화의 연구에서는 실무자의 時間費用만 계산되어 있고 그것도 單位業務處理時間에 處理件數를 곱하여 시간당 임금을 곱해주는 방식으로 계산하였기 때문에 업무처리 사이의 휴식이나 기타 손실시간이 충분히 반영되지 못한 것으로 평가되며 감독자 및 간부의 시간사용이나 간접적인 인건비 등이 반영되지 못하여 一般的으로 이 費用推定値는 過小評價되었을 가능성이 높다.

本 研究에서의 附加價値稅에 관한 設問調査는 성공적이지 못하였다고 판단된다. 他稅目에 비하여 應答比率이 매우 저조하며 그 응답내용도 상당히 부실한 것으로 나타났다. 가용한 調査表는 모두 175개였고 이 결과에 의하여 추정한 기업당 평균 납세비는 292만원으로 附加價値稅 納付額 對比 比率은 평균 약 0.1%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 이것은 외국의 다른 연구나 정수화의 事例研究 등에 비하여 매우 낮은 수준으로 조사 자체의 결함에 기인하는 것으로 판단된다.

먼저 이 研究에서 조사된 附加價値稅 納稅費의 構成을 보면 다음과 같다.

〈表 9-3〉 附加價値稅 納稅費의 構成

(單位 : 천원, %)

費用內譯	推定金額	構成比
시간비용	355,067	69.5
경리 및 전산 직원	260,277	50.9
과장, 대리급	75,505	14.8
부, 차장급	17,680	3.5
사장 및 임원급	1,604	0.3
외부수수료	115,268	22.6
기타잡비용	40,682	7.9
합계	511,035	100.0

이 表에서 볼 수 있는 것처럼 人件費 比重이 附加價値稅 納稅費의 경우 약 70%를 차지하며 외부수수료는 23% 정도에 불과하다. 法人稅의 경우 비용의 대부분이 外部手數料인 것에 비하면 附加價値稅는 납세와 관련하여 외부의 전문자문인력에 의존하는 비중이 현저히 낮음을 알 수 있다. 그러나 위의 推定値는 人件費 자체를 상당히 低評價한 것으로 판단된다. 왜냐하면 附加價値稅 納稅費의 가장 중요한 項目을 차지하는 세금계산서의 수수료와 관련된 비용은 전반적으로 충분히 반영되지 않은 것으로 평가되기 때문이다. 이것은 多稅目에 대한 納稅費調査와 병행해서 이 稅目에 대한 納稅費를 조사한 데도 그 원인이 있는 것으로 보이는데 人件費 항목을 주로 경리 또는 전산관계직원의 인건비를 중심으로 대부분의 기업이 응답하였다는 심증이 굳어진다. 예를 들면 本 研究에서 法人稅의 경우 企業當 平均 人件費는 약 369만원에 달하는 것으로 나타나며 源泉徵收의 경우도 人件費가 企業當 196만원에 달하는 것으로 조사되고 있는데 부가가치세의 경우에는 企業當 平均 人件費가 203만원 정도인 것으로 나타나고 있다. 대체로 경리부서 등에서 附加價値稅 納付와 관련하여 하는 일이 源泉徵收業務와 관련하여 수행하는 일의 量과 크게 다르지 않다면 위의 결과는 일반영업부서 등에서 세금계산서의 수수료와 관련하여 발생하는 비용은 거의 감안하지 못하고 있다는 추측을 가능케 하는 것이다. 위에서 살펴본 정수화(1993)의 推定値의 경우 주로 세금계산서의 수수료가 중심이 된 納稅費 推定値가, 附加價値稅 納付額의 0.6%에서 4.5% 사이에 달했다는 것은 이러한 추측을 더욱 뒷받침한다. 정수화(1993)의 研究에서는 納稅費의 差異가 주로 業種에 따라 다르게 나타났는데 세금계산서 수수료횟수가 많은 판매업의 경우와 그 횟수가 낮은 건설업의 경우 그 격차가 매우 심하게 나타남을 볼 수 있었다.

〈表 9-4〉는 추정된 附加價値稅 納稅費의 企業規模別 分布를 나타내고 있다. 이 경우에도 타 세목에 있어서의 경우와 마찬가지로

〈表 9-4〉 規模別 附加價值稅 納稅費

(單位: %, 千원)

	納稅費/法人稅納付額	企業當 平均 納稅費
종 업 원		
20인 이하	0.60	1,851
21~100인	0.93	2,359
101~300인	0.38	2,101
301~500인	0.09	2,536
501인 이상	0.05	4,617

매우 현저한 逆進性을 나타내고 있다. 그러나 앞에서 말한 것처럼 附加價值稅의 納稅費 構成에 있어서 세금계산서의 수수가 중요한 비중을 차지하고 그것이 위의 추정치에 충분히 반영되지 못하였다면 위의 逆進性은 過大計上되었을 가능성이 높다. 예를 들면 製造業의 경우 販賣業에 비해서 일반적으로 거래단위가 크기 때문에 세금계산서 수수횟수는 현저히 적을 것으로 판단되지만 이 비용에 관한 한 同一業種에서 規模의 經濟는 나타나지 않을 것이다.

#### 4. 綜合評價 및 政策含意

기술적으로 附加價值稅의 納稅費負擔을 정확하게 추정하는 것은 다른 稅目에 비해서 더 어렵다. 또 납세의무가 기업에만 부과되고 있지만 세부담액과 함께 납세비 중의 얼마간은 消費者에게로 轉嫁되고 있을 가능성이 있다. 課稅特例者에 대한 調査는 本 研究에 포함되고 있지 않으나 이들에 대한 조사없이 부가가치세의 납세비를 조사했다고 말하기 어려울 것이다. 더구나 앞에서 지적되었던 것처럼 本 研究에서 조사된 附加價值稅는 상당히 低評價되었을 가능성을 내포하고 있다. 이러한 불완전한 조사결과로써 어떠한 政策含意를 도출하는 것은 어려울 것이다.

그러나 여기서도 逆進性의 問題는 여전히 지적되지 않을 수 없다. 다만 영세기업에 대해서는 特例措置로써 納稅費의 負擔을 현저히 줄여주고 있기 때문에 다른 稅制에 비해서 이 문제는 크지 않은 것으로 볼 수 있다. 또 위에서 지적된 바와 같이 附加價値稅 納稅費의 상당히 많은 부분이 규모의 경제를 수반하지 않는 세금계산서 수수료와 관련된 비용이라면 逆進性의 問題는 他 稅目에 비해 더욱 줄어들었다고 말할 수 있다.

納稅費의 概略的인 規模에 대해서는 이 研究에서의 調查結果로 어떤 잠정적인 결론조차 내리기 어렵다. 이 研究에서의 부가가치세 납세비 관련조사는 추후의 보다 본격적인 조사연구를 위한 하나의 「파일럿」(pilot) 조사 정도의 의미 이상을 부여하기 힘든 것으로 판단된다.

## 第 10 章 맺 음 말

이 研究에서 우리는 納稅費와 徵收費에 관한 기초적인 이론과 다른 나라에서의 이 분야에서 實證研究를 調査整理하였다. 이 분야에 대한 理論的인 관심은 오래전부터 있었으나 實證的으로 納稅費나 徵稅費의 規模가 어느 정도인지에 대한 보다 체계적인 연구는 비교적 최근에 일부 선진국에서 제한된 학자들에 의해서 시작되었고 주로 納稅費의 推定에 집중되고 있다. 그러나 그들의 연구결과는 공통적으로 매우 중요한 두 가지 점을 시사한다. 그 하나는 納稅費의 規模가 매우 크다는 것과 그 負擔의 歸着이 전반적으로 매우 逆進的인 모습을 나타낸다는 것이다. 그러나 이러한 기존의 연구들은 아직도 방법론상 주로 설문조사에 의존함으로써 많은 문제를 내포하고 있다. 이들 研究는 주로 응답하기 어려운 내용을 設問調査를 통하여 질문하고 그것에 바탕을 두어 납세비를 추정해왔는데 이러한 방식을 어쩔 수 없이 그 推定結果의 信憑性에 制限을 가하게 한다.

本 研究는 우리나라 징세비에 관하여도 추정을 시도하고 그 추이 등을 분석하였으나 기본적으로 國稅廳의 豫算執行額에 기초함으로써 징세와 관련하여 행정당국이 사용한 資源의 社會的 費用을 보다 정확하게 추정하려는 시도는 추후의 과제로 남겨 놓고 있다. 이 분석에서 특기할 만한 것은 徵稅費의 推移가 여러 가지 관련된 변수들에 의해서 통계적으로 비교적 잘 설명되고 있다는 점이다. 특히 附加價值稅의 導入 등 전반적인 稅制의 近代化가 이루어진 1970년대 후반 이후 徵稅費의 全般的인 上昇現象이 나타나고 있는 것은 특기할 만하다.

또 이 研究에서는 상공회의소의 도움으로 우리나라 法人企業 약

500개 업체에 대한 납세비관련 설문조사를 실시하고 그 결과를 이용하여 源泉徵收費用, 法人稅 納付費用, 附加價值稅 納付費用 등의 추정을 시도하였다. 조사내용이 매우 어렵고 조사원들의 훈련기간이 부족하였으며 예산의 제약 등이 있어서 그 조사 결과가 만족할 만 하지는 못하였다. 특히 한번의 조사로 여러 稅目에 대한 納稅費 關聯資料를 한꺼번에 얻으려고 시도했기 때문에 조사의 진행이 더욱 어려웠던 것으로 판단된다.

이 조사에서 回收한 調査表 중 사용가능한 343개를 이용하여 源泉徵收, 法人稅 納稅費, 附加價值稅 納稅費 등을 추정하였다. 源泉徵收의 경우 종업원규모에 따라 원천징수 금액의 0.1%~8.7%가 납세비로 사용되었으며 法人稅의 경우에는 法人稅 납세액의 0.43%~7.7%가 납세비로 사용되었다. 附加價值稅의 경우는 납세비/납세액 비율이 0.05%~0.9% 사이에 있는 것으로 추정되었다. 이러한 推定結果들은 過小推定の 可能性을 높게 갖고 있는 것으로 평가되고 있으며 특히 附加價值稅의 경우 그러한 경향이 더 클 것으로 추측된다. 그러나 이러한 過小推定方向으로의 偏倚가 체계적인 것이라면 적어도 이러한 推定値에서 공통적으로 나타나고 있는 극심한 逆進性에 대해서는 의미를 부여할 수 있을 것이다. 물론 여기에서의 逆進性이 개인이나 가계에 있어서의 逆進性은 아니기 때문에 바로 分配上의 衡平問題로 연결되는 것은 아니라는 데 주의할 필요가 있다. 이것은 大企業과 中小企業間 또는 中小企業間의 逆進性 問題이므로 公平性 次元의 문제뿐 아니라 자원배분차원의 문제도 제기한다는 점에 주의해야 할 것이다.

이 調査研究를 통해서 얻어진 結果가 매우 믿을 만한 것이라고는 생각치 않는다. 다만 이러한 시도가 이루어진다는 사실과 그 시도를 통해서 우리나라에서 이 分野에서의 研究經驗이 축적되기 시작한다는 데 意義를 둔다. 그리고 이를 계기로 行政費나 納稅費의 規模 그리고 그 歸着의 問題 등에 학계나 정책당국이 관심을 갖기를 바라는

것이다.

무엇보다도 이러한 初步的인 調查에서 공통적으로 納稅費의 負擔이 상당히 높은 것으로 집계되고 있으며 또 그 負擔이 顯著的 逆進性을 갖고 있는 것으로 나타난다는 사실은 이 문제에 대한 보다 體系的이고 組織的인 研究의 필요성을 강력하게 시사하는 것이라고 본다. 특히 專門的인 調查用役機關을 동원한 보다 철저한 實地調查가 이루어져야 할 것으로 생각된다.

## 參 考 文 獻

- 經濟企劃院, 『豫算概要 參考資料』, 各 年度.
- 郭泰元, 「租稅政策의 基本課題와 方向」, 『韓國經濟의 새로운 方向定  
立을 위한 財政·金融政策』, 韓國租稅研究院, 1993.
- 國稅廳, 『國稅統計年報』, 各 年度.
- \_\_\_\_\_, 『1992年度 決算報告書』, 1993.
- 財務部, 『1992年度 決算報告資料』, 1993.
- 정수화, 『小企業의 納稅費에 관한 研究』, 西江大學校 經濟政策大學  
院 碩士學位 論文, 1993.
- 정태언, 『우리나라 徵稅費의 實態와 適正化에 관한 연구』, 서울大學  
校 行政大學院 碩士學位論文, 1988.
- 차신준, 『租稅行政에 있어서의 納稅順應費와 徵稅費用에 관한 研  
究』, 韓國外國語大學校 博士學位論文, 1994.
- 崔明根, 『稅法學總論(增補 5版)』, 세경사, 1991.
- \_\_\_\_\_, 『附加價值稅法論』, 租稅通覽社, 1989.
- 崔明根·郭泰元·김면규, 『附加價值稅의 納付稅額計算과 課稅特例制  
度の 改善에 관한 研究』, 韓國租稅研究所, 1991.
- 韓國銀行, 『國民計定 1990』, 1991.
- \_\_\_\_\_, 『經濟統計年報』, 各 年度.
- Allingham, M.G. and A. Sandmo, "Income Tax Evasion: A  
Theoretical Analysis," *Journal of Public Economics*,  
Vol. 1, 1972, pp. 323~328.
- Alm, James, "Compliance Costs and the Tax Avoidance—Tax  
Evasion Decision," *Public Finance Quarterly*, Vol. 16,

- No. 1, January 1988, pp. 31~66.
- Alm, James, Roy Bahl and Mathew N. Murray, "Tax Structure and Tax Compliance," *The Review and Economics and Statistics*, 72(4), 1990, pp. 603~613.
- Azabou, M. and J.B. Nugent, "Contractual Choice in Tax Collection Activities: Some Implications of the Experience with Tax Farming," *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 144, 1988, pp. 684~705.
- Baldry, Jonathan C., "Income Tax Evasion and the Tax Schedule: Some Experimental Results," *Public Finance*, Vol. 42, No. 3, 1987.
- Ballard, C.L., J.B. Shoven and J. Whalley, "General Equilibrium Computations of the Marginal Welfare Costs of Taxes in the United States," *American Economic Review*, Vol. 75, No. 1, March 1985, pp. 128~138.
- Bird, R.M., "The Costs of Collecting Taxes: Preliminary Reflections of the Uses and Limits of Cost Studies," *Canadian Tax Journal*, Vol. 30, November~December 1982b, pp. 860~865.
- \_\_\_\_\_, "The Administrative Dimension of Tax Reform in Developing Countries," in Malcolm Gillis(ed.) *Tax Reform in Developing Countries*, Duke University Press: Durham and London, 1989, pp. 315~346.
- Browning, Edgar K., "A Hidden Welfare Cost of Taxation," *National Tax Journal*, Vol. 30, March 1977, pp. 89~90.
- Browning, E.K., "On the Marginal Welfare Cost of Taxation," *American Economic Review*, Vol. 77, No. 1, March

- 1987, pp. 11~23.
- \_\_\_\_\_, "The Marginal Cost of Public Funds," *Journal of Political Economy*, Vol. 84, No. 2, April 1976.
- Bryden, M.H., *The Cost of Tax Compliance*, Canadian Tax Foundation Paper, No. 25, 1961.
- Campbell, Harry, "Deadweight Loss and Commodity Taxation in Canada," *Canadian Journal of Economics*, 8, August 1975, pp. 441~446.
- Cremer, H., M. Marchand and P. Pestieau, "Evading, Auditing and Taxing: The Equity-Compliance Tradeoff," *Journal of Public Economics*, Vol. 43, 1990, pp. 67~92.
- Diamond, Peter A. and J.A. Mirrlees, "Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency and II: Tax Rules," *American Economic Review*, 61, 1971, pp. 8~27, pp. 261~278.
- Feldstein, M., "On the Theory of Tax Reform," *Journal of Public Economics*, No. 6, 1976, pp. 77~104.
- Godwin, M.R. and C.T. Sandford, "Simplifying VAT for Small Traders," *Accounting and Business Research*, No. 52, Autumn 1983.
- Godwin, M.R., P.J.W. Hardwick and C.T. Sandford, "PAYE: Costs v Benefits," *Accountancy*, November 1983.
- Haig, R.M., "The Cost to Business Concerns of Compliance with Tax Laws," *Management Review*, 1935, pp. 232~333.
- Harrison, A.J. and D.A. Quarmby, "The Value of Time in Transport Planning: A Review," in European Conference of Ministers of Transport, *Theoretical and Practi-*

- cal Research on an Estimation of Time-Saving*, Report of the Sixth Round Table, Paris, 1969(Excerpts reprinted in R. Layard(ed.), *Cost-Benefit Analysis*, Penguin Books, 1972.).
- Heller, Walter Perrin and Karl Shell, "On Optimal Taxation with Costly Administration," *The Theory of Policy*, Vol. 64, No. 2, American Economic Association, May 1974.
- Johnston, K.S., *Corporations' Federal Income Tax Compliance Costs*, Monograph No.10, Ohio State University Bureau of Business Research, 1961.
- Little, Arthur D., *Development of Methodology for Estimating Taxpayer Paperwork Burden*, Final Report to Department of Treasury, Washington, D.C.: IRS, 1988.
- Martin, J.W., "Costs of Tax Administration, Examples of Compliance Expenses," *Bulletin of National Tax Association*, April 1944, pp. 194~205.
- Muller, F.J., *The Burden of Compliance*, Seattle Bureau of Business Research, 1963.
- Neeld, A.K., *Report of the Committee on Cost of Taxpayer Compliance and Administration*, Proceedings of the 55th Annual Meeting of the National Tax Association (USA), 1962, pp. 286~312.
- Oster, C.V., *State Retail Sales Taxation*, Ohio State University Bureau of Business Research, 1957.
- Oster, C.V. and A.D. Lynn, "Compliance Costs and the Ohio Axle Mile Tax," *National Tax Journal*, Vol. 8, No. 2, 1953, pp. 209~214.

- Pitt, M.M. and J.R. Slemrod, *The Compliance Cost of Itemizing Deductions: Evidence from Individual Tax Returns*, mimeo, 1988.
- Ramsey, F.P., "A Contribution to the Theory of Taxation," *Economic Journal*, 37, March 1927.
- Reinganum, J. and L. Wilde, "Income Tax Compliance in a Principal-Agent Framework," *Journal of Public Economics*, Vol. 26, 1985, pp. 1~18.
- Sandford, C., et al., *Costs and Benefits of VAT*, London: Heinemann Educational Books, 1981.
- Sandford, C.T., *Hidden Costs of Taxation*, Publication No. 6, Institute for Fiscal Studies, July 1973.
- Sandford, C.T., M. Godwin and P. Hardwick, *Administrative and Compliance Costs of Taxation*, Fiscal Publications, 1989.
- Sandford, C.T. and P.N. Dean, "Accountants and the Tax System," *Accounting and Business Research*, No. 5, Winter 1971/2, pp. 3~37.
- Sandmo, A., "Income Tax Evasion, Labour Supply, and the Equity-Efficiency Tradeoff," *Journal of Public Economics*, Vol. 16, 1981, pp. 265~288.
- Slemrod, J. and S. Yitahaki, "The Optimal Size of a Tax Collection Agency," *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 89, 1987, pp. 183~192.
- Slemrod, J.R. and N. Sorum, "The Compliance Cost of U.S. Individual Income Tax System," *National Tax Journal*, Vol. 37, No. 4, 1984, pp. 461~474.
- Smith, Adam, *Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth*

- of Nations*, Book 5, Chapter 2, Part 2 “Of Taxes,” Everyman Edition, 1977, pp. 307~309.
- Snijder, M.A., *De Invloed van de Fiscus op het Midden—En Kleinbedrijf*, Fed—Oeventer, Amsterdam, 1981.
- Strumpel, B., “The Disguised Tax Burden,” *National Tax Journal*, Vol. 19, No. 1, 1966, pp. 70~77.
- Stuart, C., “Welfare Costs per Dollar of Additional Tax Revenue in the United States,” *American Economic Review*, Vol. 74, No. 3, June 1984. pp. 352~362.
- Toma, Eugenia Froedge and Mark Toma, “Tax Collection with Agency Costs: Private Contracting or Government Bureaucrats?,” *Economica*, Vol. 59, February 1992, pp. 107~120.
- U.S. Department of Treasury, *Tax Reform for Fairness, Simplicity, and Economic Growth*, Volume 3 Value Added Tax, The Treasury Department Report to the President, 1984.
- Vaillancourt, F., *The Administrative and Compliance Costs of Personal Income Taxes and Payroll Taxes*, Canada: Canadian Tax Foundation, 1989.
- Wicks, J.H., “Taxpayer Compliance Costs from Personal Income Taxation,” *Iowa Business Digest*, 1966, pp. 16~21.
- \_\_\_\_\_, “Taxpayer Compliance Costs from the Montana Personal Income Tax,” *Montana Business Quarterly*, Fall 1965, pp. 36~42.
- Wicks, J.H. and N.M. Illworth, “Administrative and Compliance Costs of State and Local Taxes,” *National Tax*

*Journal*, Vol. 20, No. 33, 1967, pp. 309~315.

Wilde, L., "A Comparative Analysis of Taxation: United States and Korea," in L.B. Krause and Fun-ko Park(eds.), *Social Issues in Korea: Korean and American Perspectives*, Korea Development Institute, 1993.

Yitzhaki, S., "Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis," *Journal of Public Economics*, Vol. 3, 1974, pp. 201~202.

Yitzhaki, Shlomo, "A Note on Optimal Taxation and Administration Costs," *American Economic Review*, Vol. 69, No. 3, June 1979, pp. 475~480.

Yocum, J.C., *Retailers' Costs of Sales Tax Collection in Ohio*, Ohio State University Bureau of Business Research, 1961.

## 附錄 I. 外國의 納稅費 推定에 관한 研究結果 一覽<sup>1)</sup>

〈보기〉

저자 및 문헌/

조사방법/

주요조사대상 ; 응답자수(응답률)/

주요조사결과 요약

### 1. R.M. Haig

“The Cost to Business Concerns of Compliance with Tax Laws,” *Management Review*, November 1935, pp. 232~333.

우편질문지 조사

연평균 1,700만 달러의 매출액을 갖는 미국의 대기업들 ; 160(10%)  
총 순응비용은 세부담의 2.3%였음. 비용규모는 거래한 주의 수  
에 의해 영향을 받음.

### 2. J.W. Martin

“Costs of Tax Administration, Examples of Compliance Expenses,” *Bulletin of National Tax Association*, April 1944, pp. 194~205.

사례연구 및 면접

미국의 대기업과 중간규모의 기업 ; 5(100%)

---

1) 이 내용은 Sanford and others(1989)의 Appendix A를 번역정리한 것임.

순응비용은 사업유형, 조세유형, 국가의 정책과 수준(연방, 주, 지방), 그리고 회사의 규모와 효율성에 따라 매우 다양했음. 순응 비용에 최저한(floor)이 있어서 소규모의 회사일수록 순응비용이 비례적으로 높아짐.

3. J.B. May and G.C. Thompson

“The Tax on Taxes,” Conference Board Business Record, April 1950, pp. 130~133.

우편질문지 조사

미국의 제조업회사 ; 125(?)

순응비용은 세부담의 1.5%, 매출액의 0.1%였음. 다양한 주의 세법이 높은 비용을 유발함.

4. S.M. Mathes and G.C. Thompson

“The High Cost of Compliance,” Business Record, August 1959, pp. 383~388.

우편질문지 조사

미국의 제조업회사 ; 222(?)

순응비용이 증가하고 있으며 이 경향을 계속적으로 보임.

5. C.V. Oster and A.D. Lynn

“Compliance Costs and the Ohio Axle Mile Tax,” *National Tax Journal*, Vol. 8, No. 2, 1953, pp. 209~214.

사례연구

Ohio의 운수회사 ; 11(61%)

Ohio mile세의 순응비용은 세부담의 10%였고 운용의 예측성에 따라 매우 다양했는데 운용이 예측가능할 때 비용이 낮았고 예측 불가능할 때는 높았음.

6. M.H. Bryden

“The Cost of Tax Compliance,” Canadian Tax Foundation Paper, No. 25, 1961.

우편질문지 조사

캐나다 조세기금의 지원기업(거의 제조업자들의 50%) ; 125(25%)  
 순응비용이 유사한 회사들간에도 매우 다양하며 소규모 회사가  
 비용이 비례적으로 더 높았음. 소수의 세금의 비용은 세부담에 육  
 박할 정도로 매우 높음.

7. K.S. Johnston

*Corporations' Federal Income Tax Compliance Costs*, Ohio State University Bureau of Business Research, Monograph No. 10, 1961.

사례연구

Ohio주, Columbus의 회사 ; 6(100%)

순응과정상에 규모의 경제가 있음 - 소규모기업일수록 비용이 비  
 례적으로 높음.

8. J.H. Wicks and N.M. Killworth

“Administrative and Compliance Costs of State and Local Taxes,” *National Tax Journal*, Vol. 20, No. 33, 1967, pp. 309~315.

Montana의 고용주 ; 74(?)

고용주의 소득세원천과세의 비용은 총 원천과세의 평균 8.3%임.

9. Arthur D. Little

*Development of Methodology for Estimating Taxpayer Paperwork Burden*, Final Report to Department of Treasury, Washington,

D.C. : IRS, 1988.

우편질문지 조사

합자회사, 주식회사 ; 1,474(37%)

1983년 미국의 연방소득세의 사업순용비용은 27억 4,800만 시가에 달함.

10. M.P. Matthews

*A Measurement of the Cost of Collecting Sales Tax Moneies in Selected Retail Stores*, Bureau of Economic & Business Research, University of Utah, 1956.

time studies와 면접

Utah의 소매상 ; 7(100%)

판매비용이 행정비용보다 높으면서 순용비용은 매우 다양함. 평균거래량이 주요결정요소이나 상업정책도 영향력을 가짐. 순용비용은 소규모 회사일수록 큰 비중을 차지함.

11. J.C. Yocum

*Retailers' Costs of Sales Tax Collection in Ohio*, Ohio State University Bureau of Business Research, 1961.

time studies와 면접

1959년 후반기에 5만 달러 이상의 매상고를 갖는 Ohio의 소매상 ; 526(?)

순용비용은 회사규모, 평균거래량, 그리고 총매상에 대한 세부담률에 의해 영향을 받으며 소규모 회사일수록 비례적으로 커짐.

12. F.J. Muller

*The Burden of Compliance*, Seattle Bureau of Business Research, 1963.

우편질문지 및 추적면접조사와 time studies, 그리고 보충적 면접

Washington주의 소규모기업 ; 질문지는 198(80%), 면접은 75 (25%)

매상세 순응비용, 특히 제도를 운영하는 데 있어 규모의 경제가 존재함.

간접비용이 또한 중요한데 이 비용이 종종 높음. 급료세도 비슷한 결과를 갖는 것으로 조사됨.

13. B. Strumpel

“The Disguised Tax Burden,” *National Tax Journal*, Vol. 19, No. 1, 1966, pp. 70~77.

여론조사면접

피고용인이 100인 미만인 독일 사업가 ; 1,009(?)

경영주는 세무에 한 달 평균 18시간이 소요되고 그 피고용인은 거기에다 4시간이 더 소요됨. 조세자문비용은 한 달 평균 60DM임. 순응비용은 역진적임 : 다른 납세자는 중요한 비용을 유발하지 않음.

14. R.J. Niehus

“German Added Value Tax – 2 Years After,” *Taxes*, September 1969, pp. 554~555.

질문지 조사

? : ?(?)

독일 사업가의 66~70%가 VAT법이 때로는 10% 이상의 증가를 가져올 만큼 많은 서류업무를 유발시킨다고 대답한 것으로 조사되었음.

## 15. P.A. Barker

“Value Added Tax, the Cost to the Businessman,” *Journal of Accountancy*, September 1972, pp. 75~79.

시뮬레이션 실행

선택된 Indiana주의 회사 ; 6(100%)

假부가가치세의 순응비용은 처리된 매출 및 구매의 送狀 수와 평균 거래량과 관계가 있음. 제조업자들이 가장 많은 수의 송장을 처리하므로 가장 많은 비용을 유발함.

## 16. M.R. Godwin

“VAT – Compliance Costs to the Independent Retailer,” *Accountancy*, September 1976, pp. 48~60.

면접조사

독립된 Bath 소매상 ; 29(44%)

순응비용은 VAT를 위한 회계수단과 관계를 갖고 있으며 이 회계수단은 매출 정도에 따라 결정됨. 잦은 조세상의 변화는 순응비용을 증가시킴.

## 17. S.K. Parker

“Compliance Costs of the Value Added Tax,” *Taxes*, June 1976, pp. 369~380.

시뮬레이션 실행

비소매상인 ; 6(-)

조사한 회사 중 어디든 송장 또는 회계기초상의 假부가가치세가 아무런 주요한 회계상의 변화없이 운영될 수 있음을 알아냄. 총 순응비용이 매상의 1% 미만이었음.

순응비용은 역진적임.

18. C.T. Sandford, M.R. Godwin, P.J.W. Hardwick and M.I. Butterworth

*Costs and Benefits of VAT*, Heinemann Educational Books, 1981.

추적 면접을 결들인 우편질문지 조사

영국의 부가가치세 등록상인 ; 응답자와 조세자문과의 추가적 면접 ; 2,857(31%)

VAT 순용비용은 이전과 관련하여 매우 역진적임. 주로 가장 큰 회사들에 있어 큰 현금통화 이익이 발생함. VAT 규정에 대한 이해의 문제들이 전반적임.

19. M.R. Godwin and C.T. Sandford

“Simplifying VAT for Small Traders,” *Accounting and Business Research*, No. 52, Autumn, 1983.

면접조사

서독, 네덜란드, 벨기에, 그리고 EEC의 세무공무원, 회계사, 학계 ; -( - ) tapering과 벌금수단을 포함한 조작성에 있어 몇 개의 도구가 있으나 다양한 세금 회수기간이 순용비용을 감소시키는 데 가장 좋다.

20. M.R. Godwin, P.J.W. Hardwick and C.T. Sandford

“PAYE : Cost or Benefit to Employers?,” *Accountancy*, November 1983, pp. 107~112.

추적면접을 결들인 우편질문지 조사

영국의 고용주 ; 783(30%)

원천과세 순용비용은 수익의 1%이며 역진적임 ; 주로 가장 큰 회사들에 현금통화이익이 발생함.

## 21. Peat Marwick, Accountants

*A Comparative Analysis of Sales Tax Compliance Costs for Retail Businesses*, Mimeo, Washington : Small Business Administration, 1985.

전화면접과 time studies

미국 몇 개주의 납세 소매상 ; 80(27%)

특히 면세의 범위와 세율이 순응비용에 영향을 줌 : filing 회수가 규모의 경제의 가장 큰 영역임 : 다양한 회수기간이 순응비용 감소에 가장 큰 영역을 제공함.

## 22. R.J. Leonard

*PAYE/PSRI and Operating Costs*, unpublished M.Litt thesis, Trinity College, University of Dubin, 1986.

우편질문지 조사

아이레의 연방 사용인 조합의 구성원 ; 119(40%)

순응비용은 평균 2.7%로 역진적으로 분배됨. 주로 가장 큰 회사에서 현금통화 이익이 발생함.

## 23. G. Bannock and H. Albach

"The Compliance Costs of VAT for Smaller Firms in Britain and Germany," *Graharm Bannock and Partners*, London, 1987.

우편 질문지 조사

중소규모의 부가가치세 등록상인 ; 영국은 262(44%), 독일은 197(25%) 비용이 독일보다 영국에서 더 높은 경향이 있음. 독일 상인은 영국 상인들보다 더 자주 회계사를 쓴다. 영국보다 독일에서 부가가치세에 대한 저항이 적다.

24. J.H. Wicks

“Taxpayer Compliance Costs from the Montana Personal Income Tax,” *Montana Business Quarterly*, Fall, 1965, pp. 36~42.

질문지 조사

경제학 대학생의 학부모 ; 106(33%)

순응비용은 직업의 함수이다. 몇몇 응답자들이 매우 높은 비용을 보고함. 응답이 더 높은 비용의 납세자에게 편중되었다 - 낮은 순응비용의 납세자는 응답하지 않음.

25. J.H. Wicks

“Taxpayer Compliance Costs from Personal Income Taxation,” *Iowa Business Digest*, 1966, pp. 16~21.

질문지 조사

대학생의 학부모 ; 118(31%)

위와 비슷함. 자영업자가 가장 높은 순응비용을 유발함. 비용은 소득이나 납세규모와 관련이 없었음.

26. J.H. Wicks and N.M. Killworth

“Administrative and Compliance Costs of State and Local Taxes,” *National Tax Journal*, Vol. 20, No. 33, 1967, pp. 309~315.

질문지 조사

Montana주의 소득세 납세자 ; 421(42%)

Montana주 개인 납세자에 대한 소득세의 평균 순응비용은 세부담의 20.7%.

27. C.T. Sandford

*Hidden Costs of Taxation*, Institute for Fiscal Studies, publication No. 6, July 1973.

여론조사면접, 우편질문지 조사 및 약간의 면접

영국의 개인 납세자(조세자문비가 들거나 세무에 일 년에 적어도 8시간을 쓰는 사람의 재조사) ; 짧은 질문에 2,773(78%), 면접에 137(41%)

영국의 개인 납세자의 비용은 1965년과 1970년 사이에 증가함. 자영업자는 높은 비용의 납세자들의 반을 구성함. 순용비용이 불공평하고 역진적임. 개인의 직접세에 있어 총운용비용은 세수입의 3.8%와 5.8% 사이인 반면 행정비용은 1.5% 미만임.

28. C.T. Sandford and P.N. Dean

“Accountants and the Tax System,” *Accounting and Business Research*, No. 5, Winter 1971/2, pp. 3~37.

면접 조사

영국의 회계사 ; 82(37%)

자본이득세가 높은 비용을 수반함. 많은 조세업무가 그와 같이 산정되지 않음. 순용비용은 역진적이고 상승적임.

29. C.T. Sandford and O. Morrissey

*The Irish Wealth Tax: A Case Study in Economics and Politics*, Dublin : The Economic and Social Research Institute, 1985.

주요 회계법인의 고객기록 연구

아일랜드 재산세(wealth tax) 납세자의 5~6% ; --(--)

순용비용은 세부담의 평균 18.5%임 : 행정비용은 최소한 수익(yield)의 6%임. 행정의 형식·절차가 저율과세하기에는 매우 복잡함.

30. J.R. Slemrod and N. Sorum

“The Compliance Cost of U.S. Individual Income Tax System,” *National Tax Journal*, Vol. 37, No. 4, 1984, pp. 461~474.

우편질문지 조사

Minnesota주의 소득세 납세자 ; 600(33%)

순응비용이 총 연방 및 주의 소득세 수입의 7%를 초과함. 자영업자들이 높은 비용을 유발함.

31. M.M. Pitt and J.R. Slemrod

*The Compliance Cost of Itemizing Deductions: Evidence from Individual Tax Returns*, Mimeo, 1988.

서류 분석

미국 재무성의 조세목록으로부터 1만 3,409개의 서류

1982년에 공제를 항목화하는 데 드는 고정비용이 1,440억 달러로 추산되었음. 증가한 일반공제는 점점 강화되고 수평적 형평을 저해하며 자원비용을 감소시킴.

32. F. Vaillancourt

*The Administrative and Compliance Costs of Personal Income Taxes and Payroll Taxes*, Canada: Canadian Tax Foundation, 1986, 1989.

여론조사면접 및 고용주에 대한 우편질문지조사

10개 캐나다 지방의 거주자 및 고용주들; 2,040명의 거주자(할당 표본 - 응답거부), 385명의 고용주(10%)

개인적 납세자들의 평균 순응비용은 징수한 세금의 2.5%임; 고용주의 순응비용은 3.6%임. 실업보험의 비용이 높음.

## 附錄 II. 調查方法 및 調查表

1. 조사방법 개요
2. 설문조사표

통계작성승인번호	343-21-56
----------	-----------

분류번호				
------	--	--	--	--

### 기업의 납세비용부담에 관한 조사표

#### ◆ 참고 사항 ◆

안녕하십니까?

이번에 상공회의소에서는 기업의 납세비에 관한 연구를 수행하고 있습니다. 이를 위하여 귀하께 별첨한 설문에 대한 응답을 부탁드립니다.

여러분들께서 작성해 주시는 이 설문지는 부가가치세, 법인세 및 원천징수업무와 관련하여 발생하는 세금 이외의 여러 비용들의 종류 및 크기를 조사하고 이를 토대로 하여 현행 조세납부제도의 문제점과 그 개선방향을 연구하는 데 도움을 얻기 위한 것입니다. 어려운 질문이 있지만 가능한 한 정확하게 응답해 주시기를 부탁드립니다.

여러분들의 답변은 납세자들이 부담하는 불합리한 비용을 감소시키는 데 귀중한 자료가 될 것입니다.

\* 설문의 결과는 통계법에 의거 연구목적 이외에는 사용되지 않으며 응답하신 모든 내용은 절대 비밀이 보장됩니다.

※ 조사시행기관 : 대한상공회의소

※ 문의처 : © TEL 316-3439 © FAX 754-5785, 773-8662

© 담당자 : 이계윤(대한상의 조사부 대리)

\* 아래의 모든 질문들은 지난 1992년 회계연도를 대상으로 합니다. 해당되는 곳에 “√”표를 해주시고 만약 해당항목이 없는 경우 기타 항목에 해당내용을 적어 주십시오.

## I. 회사 개요

1. 귀사는 다음의 어디에 해당됩니까?

- ① 주식회사 ( )    ② 합명회사 ( )    ③ 유한회사 ( )  
 ④ 합자회사 ( )    ⑤ 개인회사 ( )

2. 귀사의 주된 업종은

- ① 농림수산업 ( )                      ② 광업채석업 ( )  
 ③ 제조업 ( )                              ④ 전기가스수도업 ( )  
 ⑤ 건설업 ( )                              ⑥ 도소매업 ( )  
 ⑦ 음식숙박업 ( )                      ⑧ 운수보관통신업 ( )  
 ⑨ 금융보험부동산업 ( )              ⑩ 기타서비스업 ( )

3. 1992년 말 현재 종업원수

- ① 상시종업원 \_\_\_\_\_ 명  
 ② 임시고용원 \_\_\_\_\_ 명

4. 1992년 회계연도 총 매출액 \_\_\_\_\_ 만원

5. 1992년도 말 현재의 자본금은(법인인 경우에만 응답해주세요)

\_\_\_\_\_ 만원

## II. 세무와 관련한 일반적 질문

6. 귀사의 회계방식은?

- ① 단식부기 ( )    ② 복식부기 ( )  
 ③ 기타(적어주십시오) \_\_\_\_\_

7. 귀사는 회계처리에 컴퓨터를 어느 정도 사용합니까?

- ① 전부 사용 ( )      ② 50% 이상 ( )
- ③ 50% 미만 ( )      ④ 사용하지 않음 ( )

8. 귀사의 세금업무를 처리해주거나 조언을 해주는 사람은 누구입니까?

- ①원천징수업무    ②부가가치세업무    ③법인세업무

가. 외부의 도움을

받지 않음 ( ) ( ) ( )

나. 세무사 ( ) ( ) ( )

다. 공인회계사 ( ) ( ) ( )

라. 변호사 ( ) ( ) ( )

마. 기타(적어주십시오) \_\_\_\_\_

☞ 8번 질문에서 ①, ②, ③ 항 모두 (가)에 응답하신 분은 10번 문항으로 가십시오.

9. 귀사는 지난해(지난 회계연도) 동안 귀사의 세무상담인에게 총 얼마를 지불하셨습니다? 그것을 아래의 여러 업무에 각각 어떻게 배분할 수 있습니까? 정확한 수치를 적을 수 없으면 대략적인 근사치를 적어주십시오.

9-1. 지불한 비용총액 \_\_\_\_\_ 만원

9-2. 업무내용별 배분비율

① 세금과 관계없는 일(예: 회계나 결산업무) \_\_\_\_\_ %

② 부가가치세 \_\_\_\_\_ %

③ 원천징수 \_\_\_\_\_ %

④ 법인세, 사업소득세(양도세 포함)업무 \_\_\_\_\_ %

⑤ 기타비용 \_\_\_\_\_ %

○ 기타 내용의 경우 그 주내용은? \_\_\_\_\_



13. 지난해중 세무업무 처리를 위해 지출된 기타비용은 얼마나 됩니까?(세무상담인에 대한 수수료를 제외한 전기료, 컴퓨터사용료, 교통비, 세무서식비, 문구류구입비 등)      총 \_\_\_\_\_ 만원

### III. 근로소득세 원천징수 관련 질문

14. 귀사의 봉급지불일은 몇 일입니까?      매월 \_\_\_\_\_ 일
15. 1992년 12월 말 현재 귀사의 원천징수 대상 종업원은 몇 명이나 됩니까?      \_\_\_\_\_ 명
16. 지난 한 해 귀사업체에서 납부한 종업원들의 원천징수액의 총액은?      원천징수납부액 \_\_\_\_\_ 만원
17. 지난해 귀사의 원천징수업무를 처리하기 위해 세무사나 회계사 등 전문상담인에게 지불한 총액은 얼마쯤 된다고 보십니까?      총 \_\_\_\_\_ 만원
18. 지난 한 해 귀사에서 원천징수액을 계산하고 납부하는 데 들어간 근로시간(인원수×1인당시간)은 대략 얼마나 됩니까?(예를 들어 장부기장, 영수증 및 관련서류 검토, 보관, 세무대리인과의 연락방문 등)

①월평균사용시간 ②연말정산사용시간 ③시간당평균임금

가. 임원급	_____ 시간	_____ 시간	_____ 원
나. 부차장급	_____ 시간	_____ 시간	_____ 원
다. 과장, 대리급	_____ 시간	_____ 시간	_____ 원
라. 평사원급	_____ 시간	_____ 시간	_____ 원

19. 의료보험료 및 국민연금의 원천징수 관련사항



22. 지난해 귀사에서 부가가치세 납부관련 업무로 다음의 사람들이 사용한 근로시간(인원수×1인당 시간)은 얼마나 됩니까?

	①사용한 시간	②시간당 평균임금
가. 임원급	_____ 시간	_____ 원
나. 부차장급	_____ 시간	_____ 원
다. 과장, 대리급	_____ 시간	_____ 원
라. 평사원급	_____ 시간	_____ 원

23. 지난 한 해 부가가치세의 과세대상인 귀하의 총매상고는 얼마입니까?  
 총 \_\_\_\_\_ 만원

24. 귀사의 부가가치세 업무관련비용의 구성은 대체로 어떻습니까?

① 세금계산서 작성	_____ %
② 매출세액의 계산 및 신고납부	_____ %
③ 매입세액의 계산 및 환급	_____ %
④ 기 타	_____ %
계	_____ %

## V. 법인세 관련 질문

25. 귀사가 납부한 '92년도분 법인세 총액은 얼마입니까?

① 총납부 법인세	총 _____ 만원
② 사업연도에 대한 법인세	_____ 만원
③ 특별부가세	_____ 만원

26. 지난 한 해 귀사의 법인세업무를 처리하기 위해 세무사나 회계사 등 전문 상담인에게 지불한 총비용은 얼마나 됩니까?

총 \_\_\_\_\_ 만원

27. 지난 한 해 귀사에서 법인세 납부와 관련된 업무를 위해 다음의 사람들이 사용한 근로시간(인원수×1인당 시간)은 대략 얼마나 됩니까?

	①사용한 시간	②시간당 평균임금
가. 임원급	_____ 시간	_____ 원
나. 부차장급	_____ 시간	_____ 원
다. 과장, 대리급	_____ 시간	_____ 원
라. 평사원급	_____ 시간	_____ 원

28. 세무행정과 관련하여 개선할 사항이 있으면 적어 주십시오.

---



---



---

● 일반사항

회 사 명 : \_\_\_\_\_ 전화번호 : \_\_\_\_\_

소 재 지 : \_\_\_\_\_

성 명 : \_\_\_\_\_ 직 위 : \_\_\_\_\_

※ 일반사항은 차후 조사내용 문의와 보고서 송부에 필요한 것  
이나 귀하께서 응답이 어려우시면 생략하실 수 있습니다.

어려운 질문에 응해주셔서 대단히 감사합니다

### 附錄 III. 調查結果概要(總括)

이 조사는 상공회의소의 도움으로 이루어졌으며 회원사를 중심으로 500개 기업을 선정하여 우편으로 조사표를 발송하고 조사원이 방문하여 조사표를 회수하는 방식으로 조사를 진행하였다. 회수된 조사표 중 미진한 부분 등에 대해서는 전화를 이용한 보충조사를 실시하였다. 회수된 조사표 중 사용할 수 있는 것은 총 343개였으며 그 내용은 다음과 같다.

여기서는 본 조사의 주요결과 중에서 본문에서 따로 분석되지 않은 총괄부분을 정리하여 제시한다.

#### 1. 회사조직

회 사 형 태	기 업 수	구 성 비(%)
주 식 회 사	335	97.7
합 명 회 사	4	1.2
유 한 회 사	1	0.3
개 인 회 사	3	0.9
합 계	343	100.0

#### 2. 업 종

업 종	기 업 수	구 성 비(%)
농 립 수 산 업	3	0.9
광 업 · 채 석 업	1	0.3
제 조 업	123	35.9
전 기 · 가 스 · 수 도 업	1	0.3
건 설 업	35	10.2
도 소 매 업	89	25.9
음 식 · 숙 박 업	7	2.0
운 수 · 보 관 · 통 신 업	19	5.5
금 융 · 보 험 · 부 동 산 업	28	8.2
기 타 서 비 스 업	37	10.8
합 계	343	100.0

3. 종업원 수

종업원 수	기 업 수	구 성 비(%)
20인 이하	64	19.2
21~100인	79	23.7
101~500인	93	27.9
501인 이상	98	29.3
합 계	334	100.0

4. 매출액

매 출 액	기 업 수	구 성 비(%)
5억원 미만	6	1.8
5억~30억원 미만	17	5.2
30억~100억원 미만	121	36.8
100억~1,000억원 미만	92	28.0
1,000억원 이상	93	28.3
합 계	329	100.0

5. 회계처리방식

회계처리방식	기 업 수	구 성 비(%)
단 식 부 기	5	1.5
복 식 부 기	328	97.9
기 타	2	0.6
합 계	335	100.0

6. 회계처리시 컴퓨터 사용정도

사 용 정 도	기 업 수	구 성 비(%)
전부 사용	140	41.4
50% 이상 사용	108	32.0
50% 미만 사용	42	12.4
사용하지 않음	48	14.2
합 계	338	100.0

## 7. 세금업무를 처리하거나 조언해 주는 사람(기업체수 구성비,%)

	원천징수	부가가치세	법인세
외부의 도움 없음	70.9	67.5	22.4
세무사	19.5	21.9	42.3
공인회계사	9.3	10.3	34.7
기타	0.3	0.3	0.6

## 8. 최근 3년간 세무조사를 받은 경험이 있는 기업

종업원수	세무조사기업수(A)	총기업수(B)	A/B(%)
20인 이하	18	64	28.1
21~100인	21	79	26.6
101~500인	42	93	45.2
501인 이상	54	98	55.1
합계	135	334	40.4

## 9. 세무조사 유경험기업의 세무조사 관련 지표(과거 3년간)

종업원수	평균조사횟수	조사기간(일)	동원인원(인)	추징세액(만원)
20인 이하	1.28	7.8	2.5	1,592
21~100인	1.40	9.4	3.1	2,151
101~500인	1.12	24.1	3.9	22,665
501인 이상	1.34	33.1	6.2	79,189
전체 평균	1.27	23.3	4.5	35,564

주 : 각 수치는 조사대상기업의 평균치이며 응답한 기업만을 평균함(조사횟수는 133개 기업이 응답, 동원인원은 129개 기업이 응답, 추징액은 88개 기업이 응답).