

21
세기를
향한
선진
세정의
정착

자료 98-01

제32회 조세의 날 기념 심포지엄

21세기를 향한 선진 세정의 정착

1998. 3

현진권
정영현

Kipf 한국조세연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

137-130 서울시 서초구 양재동 60번지(일동제약빌딩)
TEL: 3460-2114 FAX: 574-9183 • 573-3698

한국조세연구원

Kipf KOREA INSTITUTE
OF PUBLIC FINANCE
한국조세연구원

자료 98-01

제32회 조세의 날 기념 심포지엄

21세기를 향한 선진 세정의 정착

1998. 3

현진권
정영헌

제32회 「조세의 날」기념 심포지엄 개요

- 주 제: 21세기를 향한 선진 세정의 정착
- 일 시: 1998. 3. 2(월) 14:00 ~ 17:00
- 장 소: 대한상공회의소 2층 중회의실
- 일 정
 - 14:00 ~ 14:15 개회인사: 金仲秀 한국조세연구원 원장
 - 14:00 ~ 14:15 축 사: 李碩熙 국세청 차장
 - 14:15 ~ 14:20 단상정리
 - 14:20 ~ 15:30 제1주제 발표 및 토론
 - <주제> “조세행정의 선진화를 위한 정책과제”
 - 사회자: 車軫權 서울대 명예교수
 - 발표자: 玄鎭權 한국조세연구원 연구위원
 - 토론자: 申英燮 한국경제신문 논설위원
 - 安正男 국세청 직세국장
 - 嚴基雄 대한상공회의소 이사
 - 尹建永 연세대학교 교수
 - 鄭殷善 대한세무사회 부회장
 - 15:30 ~ 15:40 휴 식
 - 15:40 ~ 17:00 제2주제 발표 및 토론
 - <주제> “근거과세 정착을 위한 정책과제”
 - 사회자: 車軫權 서울대 명예교수
 - 발표자: 鄭暎憲 한국조세연구원 연구위원
 - 토론자: 姜應善 매일경제신문 논설위원
 - 金泰日 전국경제인연합회 이사
 - 李根京 재정경제원 재산소비세심의관
 - 李石淵 변호사(법학박사)
 - 李鎭淳 숭실대학교 교수

제1주제

조세행정의 선진화를 위한 정책과제

현진권

본 논문에 실린 내용은 필자의 개인 의견을 반영한 것이며 한국조세연구원의 공식적인 견해와는 무관함.

목 차

| | |
|-----------------------------------|----|
| I. 서론 | 7 |
| II. 조세행정의 기본구조 | 9 |
| 1. 조세행정의 중요성 | 9 |
| 2. 비효율적인 조세행정의 원인 | 10 |
| 3. 성공적인 조세행정의 기본요건 | 10 |
| III. 조세행정 개혁의 기본방향 | 13 |
| 1. 성공적인 조세행정의 기본환경 | 13 |
| 2. 조세행정의 기본목표 | 15 |
| 3. 효과적인 조세행정체계의 구축을 위한 기본전략 | 15 |
| 4. 효율적인 조세행정체계의 구축을 위한 기본전략 | 16 |
| 5. 조세행정의 조직체계 | 17 |
| IV. 조세행정 개혁을 위한 정책과제 | 18 |
| 1. 조세체계의 간소화 | 18 |
| 2. 부가가치세 과세특례제도의 정비 | 20 |
| 3. 신고납부제도의 정착 | 23 |
| 4. 홍보 및 교육 기능 강화 | 25 |
| 5. 과세정보관리체계의 정비 | 28 |
| 6. 조세정보의 공개 | 36 |
| V. 결 론 | 39 |
| 참고문헌 | 41 |

표 · 그림 목차

| | |
|---|----|
| <표 IV-1> 부가가치세 신고인원 및 세액분포(1996년 2기 기준) | 22 |
| <표 IV-2> 세목별 입출력 자료의 종류 | 30 |
| <표 IV-3> 세무관련 업무의 비중 | 30 |
| <표 IV-4> 연도별 업무 가중도 현황 | 31 |
| <표 IV-5> 외부기관의 조세관련 자료 | 32 |
| <표 IV-6> 사회비용 규모의 비교(1994년 기준) | 33 |
| <부표 1> 우리나라 조세체계의 장기적 개편방향 | 43 |
| <부표 2> 세목별 입출력 자료의 양(1992년 현재) | 44 |
| | |
| [그림 IV-1] 『국세통계연보』의 세목별 페이지 수 변화(1965~1994) | 37 |

조세개혁이 성공적으로 이루어지기 위해서는 조세정책과 조세행정의 개혁이 동시에 이루어져야 한다. 조세행정개혁이 없는 조세개혁은 말장난일 뿐이다. (Bird, 1991)

미래의 조세행정 체계는 '신고납부제도'와 '자발적인 납세협력'을 두 축으로 하여 이루어질 수밖에 없다. (James and Wallschutzky, 1995)

I. 서론

조세정책이 제대로 집행되기 위해서는 조세행정이 뒷받침되어야 한다. 조세행정이 제대로 기능하지 않을 경우에는 아무리 합리적인 조세정책이라고 하더라도 여러 가지 왜곡을 가져올 수 있다. 그러므로 조세개혁은 조세정책뿐 아니라 조세행정과 조화롭게 이루어져야 할 필요가 있다.

최근에는 조세행정의 중요성에 대한 인식과 조세행정개혁에 대한 관심이 매우 높아 가고 있다. 특히 IMF를 중심으로 조세행정개혁에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있다. 성공적인 조세행정개혁을 위해서는 조세정책의 개혁도 대상에 포함하여야 하며, 효과적이며 효율적인 전략을 바탕으로 지속적으로 추진되어야 한다.

우리나라 조세행정은 최근에 급속한 변화를 맞이 하였다. 먼저 제도면에서는 1996년부터 소득세제가 정부부과제도에서 신고납부제도로 바뀐에 따라 우리나라 세제는 신고납부제도를 근간으로 하는 체계가 되었다. 아울러 국세통합전산망을 가동하기 시작 하여, 금융실명제의 실시로 인해 야기되는 많은 자료업무를 유기적인 전산망을 통해 통합적으로 운영하는 성과를 거두었고 조세행정의 효율을 높이기 위해 세무서 조직을 세목별 조직에서 기능별 조직으로 전환하는 개혁을 시도하였다. 따라서 우리나라의 조세행정은 1990년대에 들어와서 빠른 속도로 발전하여 선진행정으로 가는 발판을 구축 하였다고 볼 수 있다.

조세행정의 궁극적인 목표는 납세자의 자발적인 납세협력을 높이고, 징수행정비용을

극소화하는 징수행정체계를 확립하는 것이다. 이런 관점에서 볼 때, 우리나라 조세행정은 여러 가지 측면에서 개선되어야 할 점이 많다. 특히 조세행정의 개선뿐 아니라 조세정책 분야의 개선도 동시에 이루어져야 비로소 성공적인 조세행정체계를 구축할 수 있다.

본 논문은 IMF에서 논의하고 있는 조세행정개혁에 대한 방향을 바탕으로 성공적인 조세행정 개혁이 이루어지기 위한 전략을 살펴보고, 우리나라 조세행정을 개혁하는 데 있어서 조세정책 분야와 조세행정 분야에서 가장 우선적으로 개선되어야 할 정책과제를 살펴본다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 제Ⅱ절에서는 조세행정의 중요성과 성공적인 조세행정을 위한 요건들에 대해 살펴보고, 제Ⅲ절에서는 조세행정개혁의 기본방향을 효과적인 전략과 효율적인 전략으로 나누어 살펴본다. 제Ⅳ절에서는 우리나라 조세행정개혁을 위해 가장 필요한 정책과제를 여섯 가지로 나누어 살펴보고, 제Ⅴ절에서는 본 연구를 요약하고 결론짓는다.

II. 조세행정의 기본구조

1. 조세행정의 중요성

일반적으로 조세정책의 중요한 기능으로는 세수확보, 효율적인 자원배분, 소득분배, 경제성장 및 안정을 들 수 있다. 즉 정부는 조세정책을 통하여 정부에서 제공하는 여러 가지 형태의 공공재를 공급하기 위한 재원을 확보하여야 하며, 가용한 자원을 배분하는 데 있어서 경제적 왜곡을 최소화하여야 한다. 또한 조세정책을 통하여 불균형분배의 정도를 완화하여야 하며, 거시적 정책수단으로 경제성장 및 안정을 이루어야 한다. 정부는 주어진 경제환경하에서 조세정책의 이러한 다양한 기능을 최대한으로 달성할 수 있는 가장 합리적인 조세정책을 입안하기 위해 많은 비용을 치르고 있다. 그러므로 조세제도는 사회 및 경제환경이 변화할 때, 이에 맞추어 개혁되어야 하는 것이다.

주어진 환경하에서 최선인 조세제도가 만들어졌다 하더라도, 현실에서 제도가 의도한 대로 집행되지 않을 경우, 그 제도를 최선이라고 볼 수 없다. 일반적으로 조세제도와 조세행정은 별개의 영역으로 인식되고 있다. 즉 조세제도는 정책결정부서에서 독립적으로 결정하고, 조세행정은 입안된 조세제도를 그대로 집행하여 현실화시키는 것이다. 그러므로 조세개혁에 대한 대부분의 논의는 조세제도 자체의 개혁에 관한 것일 뿐, 조세행정과 결부한 시각은 보편화되어 있지 않다. Bird(1991)는 조세개혁이 성공적이기 위해서는 조세제도의 개혁뿐 아니라 조세행정의 개혁이 반드시 수반되어야 한다고 주장하고 있다. 또한 조세행정의 개혁이 없는 조세제도의 개혁은 아무 것도 아니라고 단언할 정도로 조세행정의 중요성을 역설하고 있다¹⁾.

조세행정이 중요한 이유는 조세정책에 조세행정이 조화롭게 뒷받침되지 않을 때는, 조세정책에서 의도한 대로 기능할 수 없기 때문이다. 즉 조세정책에서 의도한 세수규모보다 작은 세수가 발생하게 되고, 예기치 않은 경제적 왜곡현상이 발생할 수 있다.

1) Tax reform has two stages: changing what is said (the law) and changing what is done (the administration of the law). Policy change without administrative change is nothing.

또한 의도와는 달리 계층간 세부담의 불공평을 초래하여 조세정책에 대한 불신을 가져다 줄 수 있다. 우리나라에서의 대표적인 예로 근로자와 사업자간의 소득세부담의 불공평성을 들 수 있다. 이들 계층의 세부담의 불공평성은 조세행정을 조세정책에서 의도한 대로 집행할 수 없는 현실적인 한계에 기인한 것이다. 이러한 문제는 조세정책 혹은 조세행정만의 독립적인 문제가 아니라 조세행정의 한계를 분명히 인식하지 못하고 조세정책을 입안한 결과이다.

2. 비효율적인 조세행정의 원인

조세행정의 중요성에 대한 인식은 최근 점차 증가하고 있고, 특히 개발도상국가들을 중심으로 조세행정의 개혁방향에 대한 정책건의가 활발하다²⁾. 조세행정을 효율적으로 개혁하기 위해서는 먼저 비효율적인 조세행정의 원인에 대한 기본시각을 정립할 필요가 있다. 조세행정 자체의 개혁만으로는 비효율적인 조세행정을 개혁하는 데에 절대 성공적일 수 없다. 비효율적인 조세행정의 원인은 크게 두 가지로 나누어 접근하여야 한다. 즉 조세정책 측면과 조세행정 측면이 그것이다. 첫째, 조세정책 측면을 보면 조세정책이 복잡하고 불투명하게 되면 효율적인 조세행정을 기대할 수 없다. 따라서 효율적인 조세행정을 이루기 위해서는 조세정책의 개혁이 동시에 이루어져야 한다. 둘째, 조세행정 측면에서 조세정책이 합리적으로 입안되었다고 가정하였을 때, 조세행정 자체의 비효율적인 요인에 의한 것으로 유용한 인적 및 물적 자원의 비효율적인 배분, 전문지식의 결여, 개혁의지의 결여 등을 들 수 있다.

3. 성공적인 조세행정의 기본요건

조세행정은 여러 가지 다른 기능이 복합적으로 구성되어 있고, 구체적인 현실 인식과 기술적인 지식을 필요로 하므로, 개혁하기가 매우 어렵다. 특히 오랜 동안의 행정관행에 익숙한 세무공무원의 업무형태와 태도를 바꾸는 것은 매우 어려운 일이며, 또한

2) Bird and Jantscher(1992), Bird(1991)를 대표적으로 들 수 있다.

많은 저항에 직면하게 된다.

IMF 등과 같은 국제기구에서는 여러 국가들에 대하여 조세행정개혁을 실험한 결과를 토대로 성공적이고 지속적인 조세행정개혁을 이루기 위한 기본요건을 제시하고 있다³⁾. 첫번째 요건으로 조세행정개혁에 대한 정치적 의지를 들 수 있다. 조세행정개혁에 대한 정치 지도자의 강한 확신을 바탕으로 한 추진력도 중요하지만, 사회 구성원들이 조세행정의 중요성과 개혁의 필요성을 깨닫고, 개혁의 공감대를 형성하는 것 또한 중요한 일이다. 대부분의 개혁은 구호적이거나 가시적인 단기효과를 위주로 한 것이 많은데, 조세행정의 개혁은 그 효과가 장기적으로 나타나기 때문에 단기적인 홍보위주의 개혁으로는 오히려 현실을 악화시킬 우려가 있다.

두번째 요건으로 조세행정의 개혁은 반드시 조세정책의 개혁을 수반하여야 한다. 조세정책에서 의도한 대로 집행되지 못하는 많은 부분은 조세정책이 조세행정의 정확한 현실을 파악하지 않고, 이론적인 근거만을 토대로 입안되는 경우가 많기 때문이다.

세번째 요건은 조세행정개혁에 대한 구체적인 전략을 필요로 하며, 이는 여러 가지 요소를 포함하고 있다. 먼저 개혁의 주축이 되는 전문적 지식을 갖춘 개혁팀을 구성하고, 조세행정의 개혁방향을 뚜렷이 제시하여야 한다. 이러한 개혁방향에 따라 현재 가용한 인적 및 물적 자원을 효율적으로 재배분하여야 한다. 일반적으로 개혁을 추진할 때는 항상 인적 및 물적 자원을 추가로 요청하여, 조직의 비대화를 기하는 경우가 많은데, 이는 결코 바람직한 방향이 아니다. 조세행정개혁의 목적은 주어진 인적 및 물적 자원의 양을 제약조건으로 하고, 주어진 자원을 효율적으로 재배치하여 효율적인 조세행정체계를 구축하는 데 있다. 다음으로 조세행정을 담당하고 있는 세무공무원과 납세자들의 행동형태를 바꿀 수 있는 유인책을 최대한 활용하여야 한다. 개혁은 현실과 다른 형태의 행동을 세무공무원과 납세자들에게 요구할 수밖에 없으므로, 이를 유도할 수 있는 방법은 조세행정 내에 있는 유인정책을 최대한 활용하여야 한다. 마지막으로 조세행정을 담당하고 있는 공무원들이 개혁방향에 따라 태도를 바꿀 수 있도록 지속적으로 교육을 실시하여야 한다. 오랜 동안의 관행에 익숙한 세무공무원들이 개혁방향

3) 가장 최근의 IMF 연구로 Tanzi and Pellechio(1995), Silvani and Baer(1997)을 들 수 있다.

에 따라 갑자기 행동을 바꾼다는 것은 쉬운 일이 아니다. 그러나 개혁의 성공 여부는 관행에 익숙해 있는 세무공무원들의 태도를 어떻게 바꾸느냐에 달려 있다고 할 수 있다. 이는 어려운 일이지만 세무공무원들에 대한 개혁방향에 대한 확신과 태도의 변화를 유도하는 지속적인 교육을 통해서 이를 수밖에 없다.

Ⅲ. 조세행정 개혁의 기본방향

1. 성공적인 조세행정의 기본환경

조세행정에 있어서 납세형태는 두 가지로 나눌 수 있다. 즉 정부에서 납세자의 세액을 결정하여 부과하는 ‘정부부과제도’와 납세자가 자발적으로 세액을 신고 납부하는 ‘신고납부제도’이다. 조세행정 체계에서 어느 체계를 따르느냐에 따라서 조세행정의 양상은 매우 상이하게 나타난다. 두 가지 제도 중에서 어느 제도가 조세행정체계에서 바람직한 체계인가에 대한 평가는 조세의 행정비용(administration cost)과 납세비용(compliance cost)을 합한 사회비용인 운영비 측면에서 비교해 볼 수 있다⁴⁾.

정부부과제도를 채택할 경우에는 정부에서 개인의 납세액을 모두 결정하여야 하므로 행정비용이 높아질 수밖에 없다. 반면 납세자 입장에서는 자신의 납세액을 계산할 필요가 없으므로 납세비용은 낮아지게 된다. 신고납부제도의 경우에는 이와는 반대의 결과를 보인다. 즉 납세자들이 자신의 세액을 자진신고하여 납부하여야 하므로 납세비용은 높아지게 되나, 정부의 행정비용은 낮아지게 된다. 그러므로 정부부과제도와 신고납부제도는 행정비용과 납세비용 간의 구성에서 상충되는 관계를 보인다.

정부부과제도는 납세비용에 비해 상대적으로 행정비용이 많이 드는 제도이며, 시간의 경과에도 행정비용이 결코 줄어들지 않는 단점이 있다. 공공부문의 경우 효율성 제고보다는 규모를 키우려는 속성을 가지고 있으므로 이처럼 행정비용이 결코 줄어들지 않게 된다. 정부부과제도를 지속적으로 시행하게 될 경우 업무가 숙련되어 행정비용을 낮추어 갈 수 있으나, 공공부문의 위와 같은 속성상 제도적으로 이러한 결과는 기대하

4) 조세로 인한 비용은 크게 세 가지로 나누어 생각할 수 있다. 즉 조세로 인해 야기되는 경제의 비효율성으로 인한 비용(efficiency cost), 조세제도를 집행하는 데 필요한 행정비용(administration cost), 납세자가 자신의 납세와 관련하여 필요한 납세비용(compliance cost)이다. 여기서 납세비용은 납세협력비용, 납세순응비용 등으로 다르게 표현되기도 한다. 일반적으로 행정비용과 납세비용을 합한 비용을 조세제도를 운영하는 데 필요로 하는 비용이란 의미로 운영비용이라고 한다. 이러한 개념에 대한 자세한 논의는 곽태원(1994)을 참조하기 바란다.

기 어려운 면이 있다. 반면 신고납부제도는 행정비용에 비해 상대적으로 납세비용이 높은 제도이다. 민간부문의 경우 초기에는 자신의 납세액을 신고 납부하기 위해 높은 납세비용을 지불하지만, 시간이 지남에 따라 이러한 납세비용을 줄여나가게 마련이다. 결과적으로 장기적인 관점에서는 정부부과제도보다는 신고납부제도가 사회비용을 낮출 수 있는 제도이다. 그러므로 조세행정체계에서 정부부과제도보다는 신고납부제도를 근간으로 선택해야 할 논리적 근거를 가지게 된다.

James and Wallschutzky(1995)는 미래의 조세행정 체계는 신고납부제도(self-assessment)와 자발적 납세협력(voluntary compliance)을 바탕으로 하지 않고는 조세행정이 성공적으로 수행될 수 없다고 주장하고 있다⁵⁾. 이는 사회가 급속도로 변화함에 따라 납세자 개개인의 소득에 대한 정보도 다양하게 변화하게 되어, 정부에서 이들 정보를 세밀히 포착하는 데는 한계가 있기 때문이다. 먼저 경제적 환경의 변화를 보면, 소득원이 점차로 다양해져 근로소득 중심에서 자본소득, 해외로부터의 소득 등 납세자 한 사람의 소득종류가 매우 다양해짐을 들 수 있다. 신고납부제도는 납세자가 자신의 납세액을 신고 납부하는 의무를 가지므로 납세자의 납세비용이 높아질 수 있으나, 여러 가지 형태의 신고방법과 기술의 개발로 인해 납세비용을 얼마든지 줄일 수 있다. 또한 납세자들의 교육 수준이 점차로 높아짐에 따라 신고납부에 따른 한계비용이 얼마든지 줄어들 수 있는 여지가 있다.

신고납부제도를 바탕으로 조세행정체계를 갖추되, 조세행정은 납세자의 납세비용을 최대한 줄여 나가는 방향으로 나아가야 할 필요가 있다. 이를 위해서는 제도 자체가 간단하여야 하고, 홍보 및 교육을 통해 인식의 범위를 넓혀야 하며, 신고절차도 간단해야 한다. 즉 납세자가 조세제도에 대한 정확한 이해를 할 수 있도록 조세제도가 간소화되어야 한다. 그러나 조세제도가 아무리 간소하다고 하더라도, 납세자가 완전히 인지하기는 쉬운 일이 아니다. 그러므로 조세행정은 납세자들에 대한 꾸준한 교육과 홍보를 통해 조세제도의 인식을 높여야 한다. 아울러 납세자들이 자진납세하는 절차가 간단하여 쉽고 빠르게 납세의 의무를 마칠 수 있도록 해야 한다.

5) The shape of successful future tax administration is likely to be based on the twin pillars of self-assessment and voluntary compliance.

2. 조세행정의 기본목표

조세행정은 한정된 자원을 사용하는 만큼, 추진하는 행정목표를 달성하는 데 효과적(effective)이고, 효율적(efficient)이어야 한다. 성공적인 조세행정이란 납세자의 자발적인 납세협력을 바탕으로 하여야 하며, 세수를 징수하는 데 드는 비용이 가장 적어야 한다. 효과적인 조세행정이란 납세자의 자발적인 납세협력을 최대한 이끌어내는 것이며 효율적인 조세행정이란 납세자의 납세액을 징수하는 데 소요되는 비용을 최소화하는 것이다. 성공적인 조세행정은 ‘효과’와 ‘효율’의 두 가지 기본목표를 달성하기 위해 구체적인 전략을 추진해 나가는 것이다.

3. 효과적인 조세행정체계의 구축을 위한 기본전략

효과적인 조세행정은 납세자의 자발적인 납세협력을 최대한 이끌어 낼 때 이루어진다. 납세자들의 납세협력을 구하기 위해서는 납세자들이 납세에 대한 정확한 정보를 가지고 있어야 하며, 성실한 납세에 대해 올바른 인식을 하고 있어야 한다. 조세행정을 통하여 납세협력을 이룰 수 있는 전략으로 ‘수동적인 전략’과 ‘능동적인 전략’을 들 수 있다. 먼저 ‘수동적인 전략’은 납세자들의 납세에 대한 정보 및 인식을 높이기 위해서 홍보 및 교육의 기능을 충분히 활용하는 것이다. 그러나 이러한 홍보 및 교육만으로는 납세자들의 자발적인 납세를 기대할 수 없다. 납세자가 불성실하게 신고하거나 납세할 경우, 조세행정에서 이에 즉각적으로 대처한다는 ‘살아있는 조세행정’에 대한 믿음이 납세자들 사이에 있어야 한다. 이를 위해 조세행정을 통한 능동적인 전략이 필요하다. 무신고자, 불성실 신고자, 체납자에 대해서는 세무조사 및 조세벌칙이라는 행정수단을 통해서 즉각적으로 대응하여야 한다. 이때 조세벌칙의 수준은 행정비용과 반비례하는 관계에 있으므로, 낮은 조세벌칙으로 인해 행정비용이 오히려 높아지는 정책적 과오를 범해서는 안 된다. 불성실 납세자에 대한 능동적인 수단인 세무조사 및 조세벌칙은 이들 납세자들의 행위를 규제하는 가장 강력한 수단이기도 하지만, 이러한 수단을 통하여 일반 납세자들에게도 성실납부의 의무를 다해야 한다는 사회적 믿음을 파급시키는 효과를 줄 수 있다.

4. 효율적인 조세행정체계의 구축을 위한 기본전략

효율적인 조세행정은 징수하는 데 소요되는 비용을 최소화하는 것으로, 행정비용 측면에서의 접근방법이다. 행정비용을 최소화하는 전략은 때로는 세수를 누락시킬 수 있고, 세부담의 불공평성을 초래할 수도 있다. 그러나 조세행정이 불완전한 현실 속에서 효율적으로 집행되기 위해서는 행정비용에 대한 고려가 우선되어야 한다. 행정비용에 대한 고려보다 세부담의 형평성과 같은 원칙에 너무 집착하다 보면, 세부담의 형평성을 조금 향상시키기 위해 과도한 행정비용을 지불해야 하는 부작용을 치를 수 있기 때문이다. 물론 기술이 급속하게 발전하게 되면, 조세행정이 세부담의 형평성과 같은 다른 원칙도 충분히 만족시키면서 행정비용을 최소화하는 효율적인 체계를 가질 수도 있다. 그러나 우리의 현실은 어떠한 원칙보다도 우선적으로 행정비용 측면에서 제도 및 행정을 평가하여 과감히 개혁하여야 할 필요가 있다.

효율적인 조세행정체계를 갖추기 위해서는 전략이 필요하다. 먼저 납세자 수 측면에서 같은 업종에 있는 납세자들이 납세조합을 만들어 공동으로 자발적인 납세협력을 하도록 유도하면, 납세자들의 납세비용과 정부의 행정비용도 동시에 줄일 수 있다⁶⁾. 또한 이러한 납세조합들은 개별 납세자에 비해 전문적인 지식을 가진 세무대리인을 통하여 납세협력을 하므로 비교적 성실한 납세를 기대할 수 있다.

우리나라의 납세자 수는 매우 많다. 그런만큼 각 납세자가 부담하는 세수규모를 비교해 보면 매우 다양하다⁷⁾. 세수의 기여도가 매우 적은 영세한 납세자는 행정비용을 고려할 때, 정상적인 신고납부를 위한 행정절차에서 제외하여 행정비용을 대폭 축소할 필요가 있다. 모든 국민이 어느 정도의 세부담을 하여야 한다는 측면에서는 저축되는 정책방향이나 효율적인 조세행정체계를 구축하기 위해서는 이 정도의 비용을 과감히 지불할 수밖에 없다. 조세행정에서 사용하는 인적 및 물적 자원이 무한정일 경우에는

6) 현재 우리나라에서는 공평과세협의회의 구성을 통하여 진행되고 있다.

7) 예를 들면 법인세의 경우 상위 84개 법인(전체 법인의 0.1%)이 부담하는 법인세수가 전체법인세수의 47%를 차지하고 있다(1995년 기준). 또한 부가가치세의 경우 법인 및 개인 일반과세자가 전체 납세인원의 42.5%이나, 전체 부가가치세액의 98.6%를 차지하고 있다(1996년 기준).

약간의 형평성을 높이기 위해 높은 행정비용을 지불할 수도 있다. 그러나 조세행정 서비스는 한정된 자원 내에서 창출되어야 하므로, 영세납세자들에 대해 너무 많은 행정비용을 지불하게 되면, 세무조사·징수 등과 같은 조세행정의 다른 기능은 등한시될 수밖에 없으므로 전체적으로 비효율적인 조세행정 체계를 낳게 되는 것이다. 영세 납세자들에 대해서는 세부담을 면제시키되, 부담금 등과 같은 다른 형태로 세부담을 줄 수도 있다. 그리고 그 절차에 있어서 행정비용이 거의 들지 않도록 단순화함으로써, 세부담의 형평성 문제를 부분적이거나 해결할 수도 있다.

5. 조세행정의 조직체계

조세행정은 궁극적으로 징수를 가장 효과적이며 효율적으로 하는 것을 추구한다. 좀 더 구체적으로 표현하면, 조세행정은 세법에서 규정하고 있는 납세자의 이론적인 세부담과 실제로 납부한 세액간의 차이를 최대한 줄여야 하며, 이를 달성하기 위해 효과적이며 효율적인 수단을 사용하여야 한다. 그러므로 조세행정에서 가장 중요하게 해결하여야 할 사항은 이러한 세법상 세액과 실제 세액간의 차이(tax gap)를 유발시키는 모든 요인에 대처하는 것이다. 이러한 요인으로는 실제의 납세자 수와 등록된 납세자 수의 차이, 등록된 납세자 수와 신고한 납세자 수의 차이, 결정액과 납세액간의 차이(체납), 세법상 세액과 신고액의 차이(불성실 신고자)의 네 가지를 들 수 있다.

효과적이며 효율적인 전략을 통해 조세행정의 목표를 달성하기 위해서는 조세행정의 조직체계가 기능중심으로 구축될 수밖에 없다고 IMF에서는 정책건의를 하고 있다⁸⁾. IMF에서 제시하고 있는 조세행정의 조직체계는 첫째, 홍보 및 교육 둘째, 신고 및 납부(과세자료 업무) 셋째, 징세 및 체납 넷째, 세무조사 다섯째, 조세심판으로 나눌 수 있다.

8) 조세행정조직에 대한 가장 최근의 정책건의로는 Silvani and Baer(1997), Tanzi and Pellechio(1995)를 들 수 있다.

IV. 조세행정 개혁을 위한 정책과제

본 절에서는 우리나라의 조세행정이 효과적이고 효율적으로 운영되기 위해 필요한 정책과제를 분야별로 나누어 살펴본다. 앞서도 설명하였지만, 조세행정을 성공적으로 개혁하기 위해서는 조세행정뿐 아니라 조세정책의 개혁도 수반하여야 한다. 우리나라의 성공적인 조세개혁을 위해 상대적으로 중요하다고 생각되는 정책과제를 조세정책 분야와 조세행정 분야로 나누어 요약하면 다음과 같다.

- (1) 조세정책분야 : 조세체계의 간소화, 부가가치세 과세특례제도 정비
- (2) 조세행정분야 : 신고납부제도의 정착, 홍보 및 교육의 강화,
과세정보관리체계의 정비, 조세정보의 공개

1. 조세체계의 간소화

우리나라의 조세체계가 복잡하다는 것에 대해서는 일반적으로 공감하고 있다. 조세체계가 복잡하게 되면 정부의 행정비용과 납세자의 납세비용이 높아지게 되어, 결과적으로 조세를 운영하는 운영비용이 높아질 수밖에 없다⁹⁾. 그러므로 선진국에서는 이러한 비용을 줄이기 위해 조세체계의 간소화를 위한 연구가 매우 활발하게 이루어지고 있다¹⁰⁾.

-
- 9) 선진국에서는 조세개혁에 행정비용과 납세비용이 매우 중요한 사항으로 고려되고 있다. 특히 납세비용에 대한 다양한 연구가 조세개혁을 위한 기초자료로 확립되어 있다. 대표적인 연구로 Sandford(1995)를 들 수 있다. 우리나라에서는 납세비용을 추정한 연구로 광태원(1994)을 들 수 있다. 이 연구에 의하면 우리나라의 납세비용은 소득세 원천징수의 경우 세액대비 0.1~8.7%, 법인세는 0.43~7.7%, 부가가치세는 0.05~0.9%로 나타나고 있다. 이 결과는 선진국의 결과와 비교할 때 매우 낮은 수치이다. 그러나 이 연구에서는 조사대상 수 및 방법에 있어서 신뢰도가 그리 높지 않아, 새롭게 조사되어야 할 여지를 남기고 있다.
 - 10) 세제의 간소화에 대한 최근의 연구로 James and Wallschutzky(1997)는 영국과 호주에서의 간소화 개혁에 대한 과정을 상세히 설명하고 있다. 이 연구에 의하면, 조세의 간소화는 단순히 세법을 간소하게 표현하는 수준에서는 성과를 달성하기

가. 문제점

우리나라의 조세체계를 복잡하게 만드는 요인으로는 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 세목 수가 너무 많다는 것 둘째, 비과세 및 감면 등 예외조항이 많다는 것 셋째, 세법개정이 너무 빈번하다는 것이 그것이다.

일반적으로 우리나라 세제는 너무 복잡하고 어렵다는 인식이 국민들 사이에 팽배해 있다. 이는 어찌면 당연한 결과일지도 모른다. 우리나라 현행 세목 수를 살펴보면 국세가 17개, 지방세가 15개로 총 32개의 세목으로 구성되어 있다. 이렇게 많은 세목이 모두 중요한 재원수단으로 각자의 역할을 충분히 할 경우에는 문제가 없다. 그러나 토지초과이득세, 부당이득세 등과 같이 조세로써 전혀 기능을 못하는 세목이 있고, 인지세, 마권세, 면허세 등과 같이 세수규모가 극히 미미하고 조세라기보다는 수수료의 성격이 짙은 세목도 있다. 세목 수는 이처럼 많으나, 전체 세수에서 차지하는 비중을 살펴보면, 10개 정도의 세목이 전체 세수의 대부분을 차지하고 있는 실정이다.

우리나라 각 세목의 내용을 보더라도 세제가 너무 어렵다는 것을 알 수 있다. 우리나라는 매년 세법개정을 하며, 이로 인해 세제가 매우 복잡하게 구성되어 있다. 조세는 국민의 경제활동과 밀접한 관계를 가지는 만큼, 세법개정은 오랜 기간 동안 활발한 토의를 거쳐서 신중하게 이루어져야 한다. 미국의 경우, 세법개정이 이루어진 시점이 1981년과 1986년이며, 이후 10여년간 세법개정이 이루어지지 않고 있다. 그러나 우리나라는 매년 세법을 개정하고 있으며, 그 절차를 살펴보더라도 충분한 토의를 통한 합의보다는 정치적인 현안에 맞추어 처리되는 것이 관례이다. 그러므로 기본 골격은 유지한 채 부분적인 내용만을 개정하게 되고, 그 과정에서 각 이해집단들의 이기적인 제안들이 수용되고 있는 실정이다. 이에 따라 많은 비과세 및 감면에 대한 규정이 얽여져서 우리나라의 세제는 어렵고 복잡하게 되었고, 조세제도가 정부와 국민 사이의 약속임에도 불구하고 정작 국민들은 세제가 너무 복잡하고 어려워 그 내용을 정확히 알지 못하는 실정이다.

그러나 조세가 어렵고 복잡하다 하더라도 이를 집행하는 세무공무원들은 일반국민

어렵고, 조세 간소화를 위한 조세정책의 개혁이 뒤따라야 한다고 주장한다.

과 달리 조세제도에 대한 충분한 지식을 가지고 있다. 따라서 조세가 복잡하고 어려워 질수록 세무공무원과 국민들 사이에 세제에 대한 이해의 격차가 심화되어 세정을 집행하는 데 세무공무원의 자의적인 해석이 개입될 여지가 그만큼 많아지는 것이다. 이러한 자의적 법 해석과 집행으로 세부담의 정도도 자의적으로 결정된다면, 일반국민이 세무공무원을 상대로 자신의 권리를 당당히 지켜나갈 수 있는 여지는 줄어들 수밖에 없다.

만일 조세제도가 간편하고 쉬워 세무공무원뿐 아니라 일반국민 누구나가 쉽게 해당 사안에 대한 세액을 정확하게 계산할 수 있다면, 국민들은 자신에게 적절하게 부과된 세금을 납득하며 낼 수 있을 것이다. 이 경우 세무공무원과 국민들간에는 협상을 할 수 있는 여지가 없어지게 되는 것이다. 이러한 이유로 조세는 간편하고 명확하며 그 내용이 쉽게 국민에게 이해되어야 한다.

나. 개선방향

먼저 세목 수를 줄여야 한다. 세수기여도가 낮은 세목과 수수료 성격이 강한 세목을 중심으로 폐지하고, 비슷한 세목을 통폐합하여야 한다¹¹⁾. 세목간에 복잡하게 엮어져 있는 비과세 및 감면 등의 예외조항을 대폭 축소하여야 하며 세법개정은 뚜렷한 정책 방향하에서 과학적인 분석을 통하여 충분한 국민적 합의를 바탕으로 이루어져야 한다.

2. 부가가치세 과세특례제도의 정비

과세특례제도는 부가가치세 대상사업자 중에서 비교적 사업규모가 영세한 사업자들의 편의를 제공하기 위해 제도를 간소화하여 운영하는 것이다. 일반과세자는 매출액과 매입액의 차액인 부가가치를 기준으로 10%의 부가가치세율을 적용하는 대신, 과세특례자 중 연간 매출액이 4,800만원 미만인 사업자들에게는 매출액의 2%를 부가가치세

11) 세목 수를 조정할 구체적인 대안으로 한국조세연구원(1997), 윤건영(1996) 등에서 이러한 원칙을 따르고 있다. 한국조세연구원에서 제시한 대안은 매우 구체적인 것으로 <부표 1>을 참조하기 바란다.

납부액으로 적용하고 있다. 또한 연간 매출액이 2,400만원 미만인 사업자에게는 부가가치세 납부를 면제하고 있다. 영세사업자들을 위한 과세특례제도는 부가가치세제를 도입한 1977년부터 시행되어 왔으며, 영세사업자들의 납세비용을 줄여 준다는 측면에서 긍정적인 제도이다¹²⁾.

가. 문제점

1) 왜곡된 제도적 유인책

과세특례대상자는 부가가치세의 납부액뿐 아니라, 소득세의 과세기반이 되는 매출액이 과소보고되므로 소득세 부담도 줄일 수 있는 이중적인 이점이 있다. 이에 따라 과세특례제도는 과세특례대상자를 안주시키려는 제도적인 유인책이 되었으며, 과세특례자의 비중이 높다는 비판이 지배적이다. 아울러 연간 매출액을 기준으로 분류되어 온 영세사업자의 실제 매출액을 행정력으로 정확히 파악한다는 것은 거의 불가능하므로 과세특례제도는 제도적으로 불투명하며, 관행에 의존하고 있는 조세정책이라는 평가를 받고 있다. 이러한 비판에도 불구하고 1996년에는 간이과세제도를 새롭게 도입하여 과세특례제도에서 규정하는 영세사업자보다도 큰 규모의 사업자를 새로운 형태의 영세사업자로 규정하여 업종별로 부가가치율을 달리 적용하고 있다. 이에 따라 영세사업자의 범위는 점차로 넓혀져 부가가치세의 근간이 흔들리는 결과를 낳게 되었다. 즉, 간이과세를 포함한 과세특례제도로 인해 세금계산서의 정상적인 수수가 불가능하게 되어, 세금계산서 미수취를 통한 탈세가 만연하게 되는 결과를 낳게 되었다. 부가가치세제가 도입된 주된 목적 중의 하나가 탈세를 방지하기 위한 것이나, 영세사업자를 위한 간이과세제도를 포함한 과세특례제도가 부가가치세제의 근간과 조화롭게 어울리지 못해, 본 제도는 우리나라 세제가 해결하여야 하는 가장 중요한 문제점 중의 하나로 지적 받고 있는 실정이다.

12) Cnossen(1994)에 의하면 부가가치세의 납세비용을 사업규모별로 나누어 분석한 결과, 영세사업자의 납세비용이 가장 큰 것으로 나타났다.

2) 높은 과세특례대상자 비중

전체 부가가치세수에서 차지하는 비중을 살펴보면, 법인 및 개인일반과세자가 전체 납세자에서 차지하는 비중은 각각 6.6%, 35.9%이나, 전체 세수에서 차지하는 비중은 각각 80.4%, 18.2%로 나타나고 있다. 반면 과세특례자의 경우는 전체 납세자의 약 47%를 차지하고 있으나, 전체 부가가치세수의 0.5%만을 차지할 뿐이다. 특히 전체 47%의 과세특례자 중에서 소액부징수자가 40%로 대부분을 차지함을 알 수 있다.

조세행정비용 측면에서 세수기여도가 거의 없는 반 정도의 납세자들을 다른 일반과세자와 같이 세적관리를 하고, 실제 매출액을 조사를 통해 파악한다는 것은 행정비용이 너무 높고, 실효면에서도 한계가 있다.

<표 IV-1> 부가가치세 신고인원 및 세액분포(1996년 2기 기준)

(단위: 명, %, 억원)

| | 신고 인원 | | 세액 | |
|----------|-------------|--------|--------|-------|
| | | 점유비 | | 점유비 |
| 법인 | 169,512 | 6.6 | 77,581 | 80.4 |
| 개인일반 | 926,841 | 35.9 | 17,519 | 18.2 |
| 간이과세 | 273,197 | 10.6 | 942 | 1.0 |
| 과세특례 | 1,210,563 | 46.9 | 452 | 0.5 |
| (소액부징수자) | (1,031,077) | (40.0) | - | - |
| 합계 | 2,580,113 | 100.0 | 96,494 | 100.0 |

자료: 국세청, 『국세통계연보』.

나. 개선방향

현재의 부가가치세 정책은 영세사업자들을 위한 정책목표에 치중되어 있고, 탈세방지의 정책목표는 제대로 작용하지 못하고 있다. 영세사업자를 위한 정책목표는 과세특례제도라는 정책수단을 통하여 두 가지 측면을 강조하고 있다. 즉 부가가치세는 간접세이지만 실질적으로는 직접세로 인식이 되고 있으므로, 이를 인정하여 영세사업자의 세부담을 줄인다는 측면과 영세사업자가 부담하게 되는 납세협력비용을 줄인다는 측

면이다. 과세특례제도라는 정책수단을 통해 이루어진 현행 부가가치세 정책은 부가가치세제를 직접세로 인식하는 폐단 및 탈세의 만연과 같은 문제를 야기하게 되었다. 이에 따라 조세정책과 세무행정 간에는 괴리가 생기게 되어 제도를 통해 투명하게 집행되는 대신에, 탈세관행으로 이루어져 조세정책이 불투명하다는 비판을 받게 되었다.

과세특례제도의 기본적인 개편방향은 부가가치세의 근간을 해치지 않도록 일반과세를 중심으로 이루어지도록 하고 영세사업자의 범위는 대폭 줄이고 이들에 대한 과세 방법은 대폭 간소화하여야 한다. 현재 부가가치세에서 규정하고 있는 영세사업자의 구분은 연간 매출액을 기준으로 소액부징수자, 과세특례자, 간이과세자의 세 가지로 나누고 있다. 부가가치세의 근간은 일반과세를 바탕으로 이루어져야 하며, 영세사업자를 위한 제도는 소액부징수제도만으로 가장 단순하게 처리되어야 할 필요가 있다.

3. 신고납부제도의 정착

미래의 조세체계는 신고납부제도와 자발적인 납세협력을 축으로 하여 이루어질 수밖에 없다. 그러므로 많은 국가들은 신고납부제도를 근간으로 조세행정을 이끌어 나가고 있다. 우리나라에서도 이러한 추세에 맞추어 신고납부제도를 근간으로 운영하고 있다. 그러나 현재의 신고납부제도는 명목적인 면이 강하고, 실제로는 정부부과제도로 운영되고 있다. 대표적으로 부가가치세제의 간이과세 및 과세특례 대상자들에 대한 과세 방법과 소득세의 표준소득률 사용 등은 신고납부제도의 취지와 일치하지 않는 행정운영방법으로 볼 수 있다.

가. 문제점

현행 표준소득률은 과세당국에서 불성실 신고자를 선정하는 기준이며 이는 납세자들에게 공개된다. 그러므로 납세자는 실제소득이 얼마인가에 관계없이 표준소득률에서 보여주는 최소의 소득만을 신고함으로써 성실신고자로 분류될 수 있다. 정부는 신고자의 실제소득에 대한 정보가 없으나 신고자는 정부에서 성실도를 판단하는 기준에 대

한 정보를 가지고 있으므로 비대칭적인 정보현상을 유도하여 신고자가 정보면에서 정부보다 유리한 위치에 있게 된다. 이러한 제도하에서는 신고자는 실제소득을 정확히 신고할 아무런 자극책이 없게 된다. 그러므로 실제소득을 정확하게 신고하게 하려면 정부와 신고자간에 대칭적인 정보를 가져야 한다. 즉 정부가 신고자의 실제소득을 알 수 없는 것과 같이 신고자는 정부가 성실도를 판단하는 기준에 대한 정보를 가지지 말아야 한다. 이에 따라 신고자는 본인이 불성실 신고를 하게 되면 세무조사를 받을 확률이 높게 된다는 것을 인식하고 성실신고 수준을 결정하게 된다.

나. 개선방향

신고납부제도하에서 납세자의 성실신고를 유도하기 위해서는 납세자가 성실신고하는 것이 경제적으로 이익이 높도록 제도를 정비하여야 한다. 즉 불성실 신고를 할 경우 세무조사를 받을 확률이 높게 하고 불성실 신고자로 확정이 되면 엄청난 경제적 손실을 부담하도록 하여야 한다. 불성실 신고로 인한 기대손실이 기대이익보다 훨씬 높게 제도를 만들어야 하며, 조세시효도 신고자의 평생기간으로 늘려야 한다. 실질적으로 기대손실이 불성실 신고를 함으로써 얻게 되는 기대이익보다 크다는 것을 누구나 알 수 있도록 제도를 개선하여야 한다. 불성실 신고로 인한 기대손실을 기대이익보다 조금 높게 만들면 위험을 감수하고 불성실 신고를 하는 납세자도 있을 것이다. 이러한 위험을 감수하려는 납세자들의 불성실 신고도 방지하기 위해서는 벌과금의 대폭 강화를 통해 기대손실을 높여야 한다. 신고납부제도하에서 납세자들에게 개인의 윤리와 도덕만을 강조함으로써 성실신고로 유도할 수는 없다. 제도를 가만히 두고 개인의 윤리와 도덕만을 강조하면 신고납부제도는 실패할 것이 자명하다. 신고납부제도하에서 개인이 불성실 신고를 할 경우에는 경제적으로 손실을 입도록 하여 성실신고를 자발적인 행위로 유도하여야 한다.

신고납부제도가 일찍부터 시행된 미국은 비교적 신고납부제도가 잘 정립되어 있다고 볼 수 있다. 미국에서 신고납부제도가 잘 운용되고 있는 이유는 납세자들이 정직하기 때문이 아니다. 미국의 제도가 납세자들이 성실신고할 수 있도록 제도적으로 유도

하기 때문이다. 소득추계모형과 같은 객관적인 판단이 가능한 제도를 통하여 조사대상자를 선정하고, 대상자를 세무조사한 자료는 불성실 신고자의 행위를 분석하기 위한 기초자료로서 활용되고 있으며, 이를 방지하는 정책이 무엇인가를 진지하게 연구하여 이를 바탕으로 제도를 탄력적으로 운용하기 때문이다. 세무조사와 관련하여 수많은 실증적 논문들이 미국에서 활발히 발표되는 이유는 이러한 자료가 축적되어 활용되기 때문이다. 신고납부제도하이지만 불성실 신고자는 세무조사를 받을 확률이 높아지고 불성실 신고자로 밝혀지면 엄청난 경제적 손실을 감수하여야 한다. 불성실 신고로 인한 기대이익보다 기대손실이 훨씬 높게 제도가 정비되어 있으므로 신고납부제도하에서 성실신고로 유도되고 있는 것이다. 또한 이러한 작업이 모두 전산을 바탕으로 이루어지기 때문에 자의적인 요소가 철저히 배격될 수 있다.

4. 홍보 및 교육 기능 강화

납세홍보는 납세에 필요한 정보를 납세자들에게 제때에 올바르게 제공하는 기능뿐만 아니라, 세금에 대한 일반 국민들의 인식을 제고하는 기능을 포함한다. 세정에서 납세홍보의 기능은 시간이 지남에 따라 중요하게 취급되고 있고 납세홍보정책에 대한 관심도 갈수록 높아가고 있다.

납세자가 납세에 필요한 사전지식을 충분히 습득하고 있지 않을 때는 납세자 자신도 불편하지만, 올바른 납세절차를 거치지 않게 되어 행정비용이 오히려 높아질 수 있으며 제때에 세수를 확보하지 못하게 된다. 이러한 사회적 비용은 납세홍보를 통해 충분히 감소시킬 수 있으며, 경제적인 관점에서 보아도 납세홍보를 통한 효과를 비용과 비교할 때 훨씬 경제적이라고 할 수 있다.

세정에 대한 일반 국민들의 관심이 적고, 국민들의 인식이 세정에 대해 부정적인 상태에서 올바른 조세정책과 세정을 펼 수 없다. 민주사회에서 모든 국민은 납세자로서의 의무를 가지며, 이러한 의무를 제대로 인식하여야 세정을 올바르게 집행할 수 있는 것이다. 세금에 대한 국민들의 인식은 대부분 언론을 통한 사건위주로 이루어져 왜곡된 시각을 가지고 있다. 이러한 문제를 직시하여 세금에 대한 국민들의 올바른 인식을

확보하기 위해 끊임없는 홍보를 하여야 한다.

납세홍보는 다른 정책분야와는 달리 정책을 집행하더라도 그 효과가 장기적으로 서서히 나타나므로, 단기적이며 가시적인 정책효과를 기대하는 정책입안자로서는 과감한 투자를 하기가 힘들다. 납세홍보의 효과는 장기적이며 구체적으로 보이지 않으나, 그 중요성은 누구도 부정하기 힘든 것이다.

가. 문제점

1) 홍보정책에 대한 인식의 문제

납세홍보정책의 중요성에 대한 원칙론에 대해서는 대부분 공감하고 있으나, 납세홍보정책에 대한 투자가 적었고, 홍보전략에 있어서도 과학적인 분석을 토대로 이루어지지 않아 납세홍보정책은 커다란 효과를 얻지 못하고 있다. 납세홍보 예산면에 있어서 일본이 1990년에 국세청 예산의 1%인 연간 20억엔에 달하는 예산을 납세홍보와 납세자의 의식개선을 위한 사업에 할당하였다. 그러나 우리나라는 1995년도 국세청 예산의 0.1%인 4억 4천만원에 불과한 홍보예산을 확보하고 있는 실정이다.

국세청에서 납세홍보를 위한 다양한 활동들을 전개해 왔으며 납세홍보의 종류와 양적·질적인 측면에서 홍보유인물의 수준이 매우 높아진 것은 사실이지만, 이용 가능한 다양한 매체 및 수단들을 효과적으로 운용해 왔다고는 볼 수 없다. 국세청의 홍보방식이 전반적으로 납세홍보를 위한 유인물에 상당한 부분을 의존하고 있다는 것을 고려할 때 창의적인 홍보전략을 개발할 필요성이 제기되고 있다.

한편, 기존의 납세홍보정책은 납세자들을 대상으로 성실신고를 유도하는 홍보위주의 정책을 펴왔는데, 세금에 대한 일반인의 인식과 국세청의 업무 등과 같은 세금에 대한 일반적인 인식의 제고에는 효과적이지 않았다. 이러한 사실은 국세청의 다양한 인쇄물 및 홍보활동 등을 통하여 국세업무현황을 인식시키기 위한 노력을 무색하게 하고 있다. 이에 대한 가장 큰 원인은 국세청의 업무와 납세자들의 생활이 동떨어져 있다는 일반적인 인식에 기인하고 있다. 수십년간의 권위주의적 정권·관행으로 인하여 납세자들은 국세청의 업무가 그들과는 무관한 것이거나 알 수 없는 것으로 인식하게 되었

으며, 국세청의 업무를 세금납부를 위한 고지서나 발급하는 정도로 인식하고 있을 뿐이다. 이는 세금담당 공무원들의 자세와도 관련되고 국세행정의 투명성과도 직결되는 문제이다. 따라서, 납세홍보의 문제는 국세행정의 전반적 개편 및 담당자들의 의식 등 포괄적인 과제 속에서 수행되어야 그 해결의 매듭을 풀 수 있는 것이다.

2) 홍보담당 조직의 비전문화

납세홍보정책은 납세지도과에서 담당했는데, 각 과에서 정책입안보다는 홍보관련 업무 및 유인물을 총괄하는 역할 위주로 운영되어 실질적인 홍보정책입안의 기능은 없었다고 볼 수 있다. 또한 조직을 담당하는 인력도 홍보와 관련된 언론, 디자인 등과 같은 전문지식을 갖춘 인원으로 구성하기보다는, 전체 인사순환의 한 요소로서 활용되었기 때문에 홍보전략에 대한 지식이 축적될 수 없었다. 이는 납세홍보에 대한 국세청의 인식을 그대로 보여주고 있는 것이며, 납세홍보를 위하여 실제적인 활동을 수행하고 전반적인 노력을 경주할 수 있는 조직을 갖추지 못하는 한 납세홍보라는 의지는 공염불이 되고 말 것이다. 납세홍보를 담당할 전문적인 조직을 갖추는 것은 효과적인 홍보전략을 수행하기 위한 기초적인 작업이며, 이러한 조직을 통해서만이 홍보담당자의 교육과 납세자들의 의식 및 의견에 대한 조사와 수렴이 이루어질 수 있고, 이를 바탕으로 납세행정이 전개됨으로써 납세자와 국세청은 거리를 더욱 좁힐 수 있는 것이다.

국세청의 업무는 국가예산을 확보하는 중요한 활동이고 경제정책의 일환으로서 생산적인 서비스를 창출하고 있으며 여기에서 납세홍보활동은 그 생산성을 더욱 높여줄 수 있다. 국세청의 행정력이 모든 납세자들의 소득을 모두 파악하여 형평한 세금을 부과할 수 있다면 모르되, 현실적 여건이 그렇지 못한 한 납세자와 국세청 및 국세행정 간에는 홍보활동을 통한 상호신뢰가 형성되어야 하며 이러한 신뢰가 바탕이 되어야 더욱 생산적인 국세행정 서비스를 창출해 낼 수 있는 것이다.

나. 개선방향

납세홍보정책을 효율적으로 집행하기 위해서는 먼저 정책을 담당하는 납세지도과를

대폭 개편하여야 할 필요가 있다. 먼저 ‘납세지도과’라는 부서명이 납세홍보를 담당하는 기구로 적합한 표현이 아니며 권위주의적인 발상에서 유래한 부서명일 수 있다. 이를 납세홍보 정책을 수립하는 기구라는 의미로 ‘납세홍보정책과’로 개칭하여 납세자에게 군림하는 듯한 이미지를 해소하여야 한다.

그리고 납세홍보를 담당하는 본청의 인원을 대폭 개편하여야 할 필요가 있다. 납세홍보정책에 전문지식을 갖춘 인원 위주로 구성하여야 한다. 이를 위해 언론인 출신의 인사를 특채하는 방안도 고려해 볼 수 있고, 그 외 홍보전략 및 디자인을 전공한 사람을 중심으로 인원의 개편이 이루어져야 한다. 보통 홍보를 비용만 부담하고 전문광고 대행사에 맡겨 버리면 되는 것으로 간단히 치부하고 말지만, 실제로 효과적인 납세홍보활동을 수행하기 위해서는 홍보집단(국세청 및 각급 기관)의 내부사정과 이에 대한 납세자들의 인식을 동시에 파악함과 동시에 이러한 정보를 성공적인 홍보로 이끌어 나갈 수 있는 전문적인 홍보인력이 결합되어야 한다. 따라서, 전문적인 홍보담당부서를 설치하고 전문기관에의 위탁을 통해 홍보인력을 육성해야 한다.

5. 과세정보관리체계의 정비

납세제도가 정부부과제도인가 신고납부제도인가에 관계없이 정부에서는 납세자의 세부담이 세제에 따라 정확한가를 판단할 수 있는 근거가 되는 과세정보를 확보하여야 한다. 과세정보는 국세행정목표를 성공적으로 달성하기 위한 필요조건이다. 국세청 조직의 존재 목적이 국세행정의 목표를 이루는 것인 만큼 과세정보자료의 효율적인 관리 및 사용은 행정목표를 달성하기 위한 중요한 사항 중의 하나이다.

가. 문제점

1) 입력자료에 대한 인식의 문제

과세관련 입력자료는 절대적인 양으로서가 아니라 입력된 자료가 얼마나 많이 활용되고 있는가에 따라 평가되어야 한다. 그러나 현재 입력자료의 전산화를 위한 기본철

학은 활용측면은 고려하지 않고 모든 자료를 일단 입력하여 전산화해 둔다는 입장이다. 그 결과 세금계산서 등과 같은, 입력하기 위해 많은 비용을 지불했음에도 불구하고 실제 활용은 매우 저조한 자료들이 존재한다. 그러므로 활용도가 낮은 자료는 입력을 하지 않는 것이 전체 업무를 고려할 때 효율성을 더 높이는 길이다. 활용도가 낮은 자료를 입력하는 것은 그 자체가 많은 비용을 발생시킬 뿐만 아니라 다른 업무의 처리를 지연시켜 전체 업무에 차질을 초래할 수 있기 때문에 효율성 입장에서 재고되어야 한다.

2) 과세자료의 과다

현재 과세관련 자료는 세목별로 매우 다양하게 구성되어 있다. <표 IV-2>에서는 세목별 과세자료의 종류와 수를 보여준다. 전체적으로 과세 입력자료는 총 171개, 출력자료는 총 315개이며 특히 소득세의 입출력 자료가 다른 세목에 비해 많음을 알 수 있다. 이러한 입출력 자료들은 월별·분기별·연도별 등 주기적으로 입출력되므로 그 양이 매우 방대하다. 과세자료의 종류뿐만 아니라 각종 서식에 관련된 자료량도 매우 많은 실정이다. 모든 세목의 자료를 단순합산하면 총 1억 8천만건이며, 이 중 소득세에 관한 자료가 1억 4천만건으로 과세자료의 대부분을 차지하고 있다(<부표 2> 참조).

3) 과세자료 업무의 과다

일선 세무서의 업무 중에서 과세관련 자료 처리에 소요되는 시간을 측정하여 다른 업무와의 비율을 살펴본다. 세무서 업무를 크게 '자료관련 업무'와 '그 외 업무'로 나누어 비율을 조사해 본다. 이때 '자료관련 업무'란 광의의 의미로 신고서와 관련된 모든 업무를 포함하며, '그 외 업무'란 조사·교육과 같은 업무를 의미한다.

<표 IV-3>에서는 '자료관련 업무'와 '그 외 업무'의 비중을 세목별로 나누어 보여준다. 전체적으로 세무서 업무 중에서 '자료관련 업무'가 전체의 72%를 차지함을 알 수 있다. 세목별로도 차이를 보여 소득세와 징수업무의 경우는 '자료관련 업무'가 전체의 85%인 반면, 법인세 업무에서는 약 50%를 차지하는 차이를 나타낸다.

<표 IV-2> 세목별 입출력 자료의 종류

(단위: 개)

| 세 목 | 입 력 자 료 | 출 력 자 료 |
|-----------|---------|---------|
| 소 득 세 | 59 | 148 |
| 법 인 세 | 40 | 47 |
| 재 산 제 세 | 5 | 16 |
| 토지초과이득세 | 11 | 13 |
| 부 가 가 치 세 | 28 | 42 |
| 특 별 소 비 세 | 6 | 6 |
| 주 세 | 2 | 4 |
| 징 수 세 | 20 | 39 |
| 합 계 | 171 | 315 |

<표 IV-3> 세무관련 업무의 비중

(단위: %)

| 업 무 분 류 | 광의의 자료관련 업무 | 그 외 업 무 |
|-----------|-------------|---------|
| 소 득 세 | 85 | 15 |
| 법 인 세 | 49 | 51 |
| 부 가 가 치 세 | 70 | 30 |
| 재 산 세 | 76 | 24 |
| 징 수 업 무 | 86 | 14 |
| 전 체 | 72 | 28 |

- 주: 1. '그 외 업무'는 조사, 홍보 및 교육을 포함함.
 2. 징수업무에서 '그 외 업무'는 체납 및 민원업무를 의미함.

이처럼 자료업무가 과다함에 따라 세무공무원의 업무의 양도 과다하게 되는 결과를 초래한다. 각 세무서에서 근무하는 공무원이 법적으로 근무가능한 시간과 실제 공무원이 작업에 할애하는 시간을 비교함으로써 업무량을 개략적으로 파악한 결과는 <표 IV-4>와 같다. 전체적으로 현행 업무의 양은 근무가능한 업무시간의 1.87배로 나타났으며, 세목별로 조금씩 차이를 보인다¹³⁾. 법인세 관련업무는 1.79배를 보여 가장 낮았고,

13) 업무량의 분석은 각 과에서 분담하고 있는 업무의 종류를 세밀하게 분류하고, 각

재산과세 관련업무는 약 2배로 가장 높게 나타났다.

<표 IV-4> 연도별 업무 가중도 현황

| | 소득세 | 재산과세 | 법인세 | 부가가치세 | 전체 |
|--------|------|------|------|-------|------|
| 업무 가중도 | 1.85 | 1.98 | 1.79 | 1.83 | 1.87 |

국세청이 당면하고 있는 과중한 업무 문제는 위 표에서 알 수 있듯이 ‘자료관련 업무’ 문제로 그 범위를 축소하여 볼 수 있다. 문제해결을 위한 기본방향에서 설명했듯이 단순한 ‘자료관련 업무’는 전산화를 통하여 업무시간을 줄이고 조사·교육과 같은 업무에 세무공무원의 업무시간이 집중되어야 한다. 현재 과중한 업무로 인해 국세청의 고유한 그리고 가장 중요한 기능인 조사 및 교육관련 업무가 효과적으로 수행되지 못하고 있다.

4) 타부서 소장 과세정보의 비공유

과세관련 자료는 국세청뿐만 아니라 다른 행정부서에서도 많이 소장하고 있다. 그러나 부서간의 자료공유가 제도적으로 이루어지고 있지 않기 때문에 다른 부서 소장 과세자료를 수집하는 데 세무 공무원들이 많은 시간을 소비하는 경우가 많다. 여기서는 다른 부서에서 소장하고 있는 자료의 현황과 이러한 자료를 확보하는 데 드는 시간비용을 살펴본다. <표 IV-5>에서는 국세청이 업무의 필요에 의해 수집하는, 외부기관에서 소장하고 있는 자료명을 보여준다.

업무에 소요되는 시간을 담당자의 면담을 통해 이루어진다. 이를 토대로 납세자 수 등의 처리건수를 곱하여 전체 소요시간을 산정한다. 그러므로 업무량의 증가로 인한 규모의 경제를 고려하지 않고 산정되었으므로, 실제보다 과장될 소지는 있다. 그러나 업무량을 분석하는 데에 가장 보편적으로 사용되는 정상적 방법론이므로, 현재 업무량에 대한 구체적인 자료로서 용이하게 사용될 수 있을 것이다. 1.87이 의미하는 것은 규모의 경제가 없을 때, 실제 법적근무시간보다 1.87배의 업무량을 가지고 있다는 의미이지, 실제로 1.87배의 시간을 소요한다는 의미는 아니다.

<표 IV-5> 외부기관의 조세관련 자료

| 기 관 | 자 료 명 |
|--------------|--------------|
| 내 무 부 | 토지현황, 주민등록자료 |
| 한국은행 및 정보통신부 | 수납 및 환급자료 |
| 금 융 기 관 | 금융소득자료, 부도정보 |
| 관 세 청 | 수입자료 |
| 등 기 소 | 재산변동자료 |
| 성 업 공 사 | 공업요청자료 |
| 건 설 부 | 공시지가자료 |
| 증 권 거래소 | 배당소득 |
| 의 료 보 험 | 보험자료 |

전체 업무시간에서 외부의 과세자료를 수집하기 위해 소요되는 시간의 비중은 분야별로 차이를 보이지만 매우 높은 실정이다. 징세의 경우에는 전체 업무시간의 90%를 차지하는데, 이는 제도적으로 다른 기관의 자료, 즉 한국은행 자료를 국세청과 공유하지 않아서 낭비되는 비용이다. 또한 재산세 관련자료 중 등기자료 수집에 드는 시간이 전체 시간의 40%를 차지하며, 주민등록자료 수집에 드는 시간 역시 소득세과에서는 25%, 재산세과에서는 10%를 차지하고 있다. 부서간의 자료협조만 제도적으로 이루어진다면 이러한 소요시간들을 대폭 줄일 수 있으므로 부서간 자료협조의 문제를 우선적으로 해결해야 할 것이다.

국세청이 현재 다른 부서에서 소장하고 있는 자료를 확보하기 위해 연간 낭비하는 사회비용을 추정하면 <표 IV-6>과 같다¹⁴⁾. 즉 부서간 자료협조가 제도적으로 이루어지지 않아 연간 국세청에서 낭비하는 사회비용은 413억원으로 나타났다. 분야별로 나누어 살펴보면 재산과세, 징세, 소득세, 부가가치세 업무의 순으로 사회비용이 높게 나타났다. 국세청에서 매년 낭비하는 사회비용의 규모는 전산실 1년 예산액의 202%, 국세청 총 예산의 10%를 차지한다.

14) 사회비용을 산정하는 방법에 대한 자세한 내용은 현진권(1997)을 참조하기 바란다.

<표 IV-6> 사회비용 규모의 비교(1994년 기준)

(단위 : 억원, %)

| | |
|-------------|-------|
| 사회비용 (A) | 413 |
| 전산실 예산 (B) | 204 |
| 국세청 총예산 (C) | 4,005 |
| A/B | 202 |
| A/C | 10 |

자료: 현진권(1997).

나. 개선방향

국세청이 가지는 업무과중의 문제를 해결하기 위해서는 먼저 현재 수동으로 하는 업무 중에서 전산화가 가능한 업무를 규명하고 이를 전산으로 전환하여야 한다. 전산화가 가능한 업무를 전산을 통해 처리하는 것이 수동에 의존할 때보다 훨씬 효율적으로 이루어질 수 있기 때문이다. 그러므로 같은 양의 서비스를 생산하기 위해서 투입되는 요소간의 비율은 전산을 최대한 활용하는 쪽으로 개선되는 것이 바람직하다. 수동과 전산화가 모두 가능한 분야의 업무를 수동에 의존할 것인가 혹은 전산에 의존할 것인가의 문제는 가치판단의 문제이기 때문에 어떠한 측면을 중시하느냐에 따라 그 결정이 달라질 수 있다. 즉 복잡하지만 정확한 업무처리를 중시하면 수동으로 처리하여야 하고, 반면 자의적인 요소를 극소화하고 업무를 빠른 시간 내에 처리하기 위해서는 전산에 의존하여야 한다.

1) 정상업무 전산화의 확충

세무행정의 기본업무로는 납세자 관리업무, 신고업무, 납부·환급업무, 조사업무, 징수 및 체납업무를 들 수 있으며 이러한 업무는 세무행정에 있어서 가장 기본이 되고, 주기적으로 반복되는 업무이므로 가능한 한 전산화를 통해 업무의 부담을 줄여야 한다. 그러나 현재 기본업무에 대한 전산화는 매우 미흡한 상태이다. 특히 조사업무와 관련된 기본업무에는 전산의 도움을 받지 못하고 있는 실정이다. 또한 과세자료의 기본

이 되는 세적 및 신고서 입력자료는 전산입력하고 있지만 활용도는 높지 않다.

세무행정의 기본업무와 관련된 작업은 가능한 한 전산의 의존율을 높여 세무부조리를 방지하여야 한다. 특히 조사관련 업무에서 납세자의 세적 및 신고서 자료를 바탕으로 성실도 분석 및 조사대상자 선정을 전산에 의존하여 객관화하고 자의성을 극소화하여야 한다.

세무행정의 기본이 되는 세적 및 신고서 자료의 경우 자료의 입력 및 내용변경을 적시에 시행하고, 그 기본자료를 완벽하게 데이터베이스화하는 것이 세무행정 업무의 전산 의존율을 증가시키기 위한 필요조건이다. 모든 과세자료 처리관련 기본업무는 일선 세무서에서 담당하고 있으나, 자료가 본청에 수보되는 현실과 규모의 경제라는 측면에서는 세무서에서 관리하는 것과 지방청에서 관리하는 것 중 어느 것이 더욱 경제적인가에 대한 논의가 필요하다.

국세행정의 목표를 효율적으로 달성하기 위해 필요한 업무를 과세자료 업무와 세무조사 업무로 양분할 때 이들 업무간의 할당을 재편하여야 한다. 현재 약 70%에 달하는 과세자료 업무를 30% 정도로 축소할 수 있도록 단순 업무들은 전산화를 통해 처리해야 한다.

2) 입출력자료의 검토

과세자료는 활용에 있어 크게 두 가지 측면에서 검토되어야 한다. 첫째는 양적인 측면이고, 둘째는 질적(종류)인 측면이다. 과세자료는 일반적으로 세목별 신고서, 원천징수, 조사결정 등과 같이 필수적으로 입력되어야 하는 자료와 신고의 정확도를 검토하는 보조자료로 구분할 수 있다. 필수적인 자료들은 자료의 양에 관계없이 입력하여 데이터베이스를 구축하여야 한다. 그러나 신고서식이 과도하게 세분화되어 자료량이 지나치게 많아지는 경향이 있으므로 신고서식의 간소화가 필요하다. 모든 입력자료는 활용측면과 입력에 따르는 비용측면을 동시에 고려하여 편익에 비해 비용이 높은 자료는 전산입력을 하지 않는 것이 바람직하다. 모든 자료를 입력하려는 현재의 입력방식은 비용이 많이 드는 만큼, 활용측면을 고려하여 대폭적인 선별입력으로 전환되어야 한다.

3) 타기관 소장 과세정보의 제도적인 확보

국세청에서 소장하고 있지 않은 자료의 수집을 위해 국세청에서 소요하는 사회비용은 매우 큼을 앞에서 살펴보았다. 다른 부서에서 소장하고 있는 자료를 국세청에서 추가적인 비용부담이 없이, 공유할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 각 부처에서 소장하고 있는 자료를 공유하는 것은 부처마다 고유한 자료를 통한 기득권 확보란 측면에서 쉽게 이루어질 사안은 아니다. 그러므로 법률로써 정부의 정보를 공유하도록 하는 규정을 둘 필요가 있다. 국세청이 관련 업무를 효율적으로 수행하기 위해 다른 부서에서의 자료입수가 필요하듯이, 다른 부서에서도 국세청에서 확보하고 있는 자료를 사용함으로써 업무의 효율성을 높일 수 있는 것이다. 문제는 국가기관에서 확보하고 있는 자료가 공적인 목적일 경우 부서의 종류에 관계없이 반드시 공유되어야 한다는 것이다. 물론 개인의 신상에 관한 정보는 누설됨이 없도록 개인의 비밀보장은 철저히 이루어져야 한다.

4) 과세자료의 활용 증대

현재 본청이 출력자료를 일률적으로 각 세무서에 보내는 것을 시정하여 세무서가 필요로 하는 자료만을 송부하도록 하여야 한다. 그렇게 한다면 세무서의 업무능력과 세원환경에 맞게 자료가 송부되기 때문에 실제로 자료를 사용하는 수요자인 세무서 입장에서는 미결에 대한 부담을 덜 수 있고 업무의 효율성을 높일 수 있다. 그러나 세무서 요구자료만을 출력할 때 문제점이 없는 것은 아니다. 특정자료의 활용이 세무서에 따라 달라지게 되면 과세의 일관성 유지가 곤란하게 되고, 또한 세무서가 업무과중을 이유로 자료출력을 기피할 우려가 있다. 그러므로 현재의 출력자료를 면밀히 검토하여 활용성이 높은 자료는 현행 체제를 유지하고 활용이 낮은 자료는 세무서의 요구에 따라 출력하는 체제로 전환하여야 할 필요가 있다.

6. 조세정보의 공개

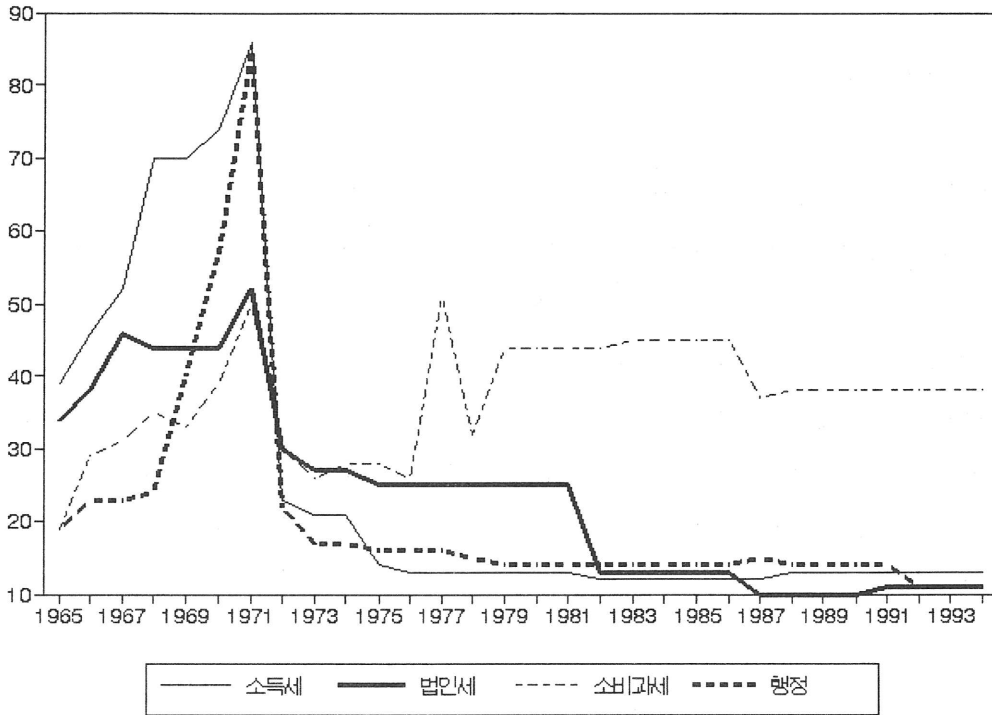
가. 문제점

국민들의 세부담이 높아짐에 따라 조세에 대한 관심은 증가하게 마련이다. 조세정보는 이러한 국민들의 관심을 충족시켜 주는 수단이 된다. 또한 조세정보는 조세개혁 과정에서 과학적인 분석을 토대로 투명한 정책수립과정을 보여 줄 수 있기 때문에 국민들에게 공개되어야 한다. 투명한 정책과정을 통하지 않고서는 세부담 증대에 대한 국민들의 공감대를 유도하기 어렵기 때문이다.

조세정보는 크게 두 가지 종류로 나눌 수 있다. 즉 국세청에서 매년 발행하는 통계집인 『국세통계연보』와 개인 및 법인의 개별신고자료를 들 수 있다. 먼저 『국세통계연보』는 조세에 관한 유일한 집계자료로 가장 유용하게 사용되고 있다. 이 통계집의 정보의 양은 시간에 따라 뚜렷한 특징을 보인다. 『국세통계연보』를 발행한 시점에서 1995년까지의 세목별 조세정보를 페이지 분량을 중심으로 살펴본 결과, 대체로 정보의 양이 감소하는 추세를 보여 주었다¹⁵⁾. 국민들의 조세부담이 높아짐에 따라 정보의 양도 증가하여야 하는데, 오히려 정보의 양이 감소하는 현상을 보인 것이다. 이 분석을 통해 조세관련 공공정보가 얼마나 국민들에게 알려지지 않고 있는가를 간접적으로 확인할 수 있다.

15) 현진권(1996)에서는 페이지 수를 세목별로 나누어 시계열 추세를 분석하였으며, 분석에는 1995년까지의 『국세통계연보』를 사용하였다. 그러나 1996년부터는 『국세통계연보』의 내용이 많이 달라졌다. 즉 1996년에는 소득계급별 자료로 소득세와 재산세 부문에서 통계치가 추가되었고, 1997년에는 지역별 자료가 대폭 증가하였다. 1996년 이후부터는 『국세통계연보』의 내용이 조금씩 향상되어 가고 있다.

[그림 IV-1] 『국세통계연보』의 세목별 페이지 수 변화(1965~1994)



자료: 현진권(1996).

『국세통계연보』에서 수록하고 있는 내용을 살펴보면, 정작 조세정보로 가장 중요한 소득계급별 자료, 조세감면규모, 체납액에 대한 정보는 포함하고 있지 않다. 이러한 자료는 국민들의 관심이 가장 높은 정보이며, 조세관련 연구분야에 꼭 필요한 정보임에도 불구하고 공개되지 않고 있는 실정이다¹⁶⁾.

두번째 조세정보로 개인 및 법인별 신고자료를 들 수 있다. 이 자료는 특히 조세관련 연구에 가장 중요한 자료로, 선진국에서는 개별자료의 일부를 표본으로 추출하여

16) 소득계급별 자료는 근로소득세 및 재산세에 일부 포함되어 있다. 그러나 소득계급별 자료는 모든 세목에서 가장 자세히 보여주어야 하는 중요한 정보이다. 소득계급별 자료는 조세부담이 소득계층별로 어떻게 분배되어 있는가를 보여주는 것으로, 조세정책 입안에 가장 중요한 기초자료이다.

조세관련 정책분석에 없어서는 안 될 기초자료로 활용하고 있다. 그러나 우리나라에서는 이러한 개별자료가 공개되지 않고 있는 실정이다.

나. 개선방향

먼저 『국세통계연보』에 수록된 조세내용을 보강하여야 한다. 첫째, 소득계층별로 분류한 조세정보를 대폭 확대하여야 한다. 즉 모든 세목에서의 조세정보는 소득계층별로 분류하여 재구성하여야 한다. 둘째, 조세감면에 대한 통계가 전부 공개되어야 한다. 셋째, 체납액에 대한 자료가 공개되어야 한다.

개인 및 법인별 신고자료를 표본추출하여 개별정보를 파악할 수 없도록 조정한 후, 이들 개별자료를 공개하여야 한다. 개인을 식별할 수 없도록 고유번호는 전부 삭제하고, 소득과 조세에 관한 정보만을 남긴 개별자료를 무작위로 추출하여 공개하여야 할 것이다.

V. 결 론

조세행정이 제대로 수행되지 않고서는 아무리 좋은 조세정책을 수립하였다 해도 제대로 현실화될 수 없다. 많은 국가들에서는 조세행정의 중요성을 인식하고 조세행정개혁을 꾸준히 추진하고 있다. 조세행정이 비효율적인 것은 조세행정 자체의 문제도 있지만, 조세정책이 조세행정에 대한 적절한 이해 없이 입안되었기 때문이기도 하다. 그러므로 조세개혁은 조세정책과 조세행정의 개혁이 동시에 이루어지지 않고서는 성공하기 어렵다.

기본적으로 조세행정은 신고납부제도(self-assessment)와 자발적인 납세협력(voluntary compliance)을 바탕으로 조세체계를 간소화하고, 납세에 대한 홍보와 교육을 강화하며, 납세절차를 간편하게 함으로써 성공적으로 수행될 수 있다. 그러므로 조세행정에 대한 개혁은 납세자의 자발적인 납세협력을 최대한으로 유도해 낼 수 있는 효과적인 전략과 징수액 대비 행정비용이 가장 낮도록 하는 효율적인 전략을 통해 추진하여야 한다.

효과적인 조세행정이 되도록 하기 위해서는 조세행정이 살아있다는 인식을 불성실 납세자들에게 심어 주는 전략을 펴야 한다. 즉 조세관련 교육 및 홍보를 강화하고, 불성실 납세자들에 대해서는 즉각적으로 대처하여야 한다. 효율적인 조세행정이 되도록 하기 위해서는 행정비용을 낮추기 위한 정책을 추진하여야 한다. 즉 같은 업종에 있는 납세자들의 집단화를 유도하고, 영세 납세자들의 신고 납부절차는 대폭 간소화시키는 것이 필요하다.

본 논문에서는 우리나라 조세행정을 효과적·효율적으로 개혁하기 위해서 필요한 정책과제를 여섯 가지로 제시하였다. 먼저 조세정책 부문에서의 개혁정책과제로 조세체계의 간소화와 부가가치세 과세특례제도의 정비를 들 수 있다. 세목 수를 줄이고, 비과세 및 감면조항을 대폭 축소하며, 뚜렷한 정책방향에 따라 과학적 분석을 토대로 세법개정을 시행하여야 한다.

부가가치세 과세특례제도는 납세자의 자발적인 납세협력을 저해하는 제도적인 문제가 있다. 행정력을 통해 납세자들의 매출액을 정확히 파악하는 데 한계가 있는 현실에

서, 부가가치세와 소득세의 제도적 연계는 매출액의 과소보고를 통해 과세특례대상자로 안주하게 하는 유인을 가지고 있다. 과세특례대상자는 1996년 기준으로 전체 납세자 수의 47%를 차지하지만, 세수기여도는 0.5%에 불과하고, 이를 집행하는 행정비용이 너무 높은 실정이다. 부가가치세제는 일반과세자 위주로 운영될 필요가 있으며, 영세사업자의 납세비용을 줄이기 위한 과세특례제도는 대상자를 줄이고 이들 대상자들에 대해서는 소액부징수하는 방향으로 제도를 대폭 단순화할 필요가 있다.

조세행정면에서의 정책과제로는 신고납부제도의 정착, 교육 및 홍보강화, 과세정보체계의 개선, 조세정보의 공개를 들 수 있다. 우리나라의 조세행정은 신고납부제도를 근간으로 하고 있지만, 제대로 정착되지 못하고 있다. 표준소득률의 사용을 폐지하고, 납세자들에게 성실신고의 의무가 정착되도록 행정지도를 추진하여야 한다.

납세자에 대한 교육 및 홍보정책 기능을 대폭 강화하여야 한다. 홍보조직을 전문인력을 중심으로 개편하고 다양한 언론매체를 사용하여 전략적으로 납세자들에게 파고 들어야 한다.

과세정보체계가 개선되어야 한다. 현행 조세행정에서는 과세정보에 관한 업무가 전체 업무의 72%를 차지할 정도로 과중하여, 조세행정이 제대로 기능하지 못하는 원인이 되고 있다. 또한 다른 정부기관과의 정보교환이 제대로 되지 않아 소요되는 사회비용이 국세청 전체 예산의 10% 정도나 차지한다. 조세행정에 있어서 과세자료 관리체계가 효율적이기 위해서는 전산투자를 확대하여 많은 업무를 전산화하는 것이 필요하다. 입출력 자료에서 낭비적인 요인을 제거하고, 다른 정부기관에서 소장한 과세관련 자료를 공유할 수 있는 체계를 구축할 필요가 있다.

조세정보를 대폭 확대하여 공개하여야 한다. 국세청에서 발간하는 연간 통계집인 『국세통계연보』에 소득계층별 정보를 대폭 확대하여 수록하고, 조세감면자료와 체납액에 대한 정보를 공개하여야 한다. 아울러 개인 및 법인신고자료 중에서 일정비율을 무작위 추출하고, 개인을 식별할 수 있는 정보를 모두 삭제한 후에, 이들 자료를 매년 공개하여야 한다.

참고문헌

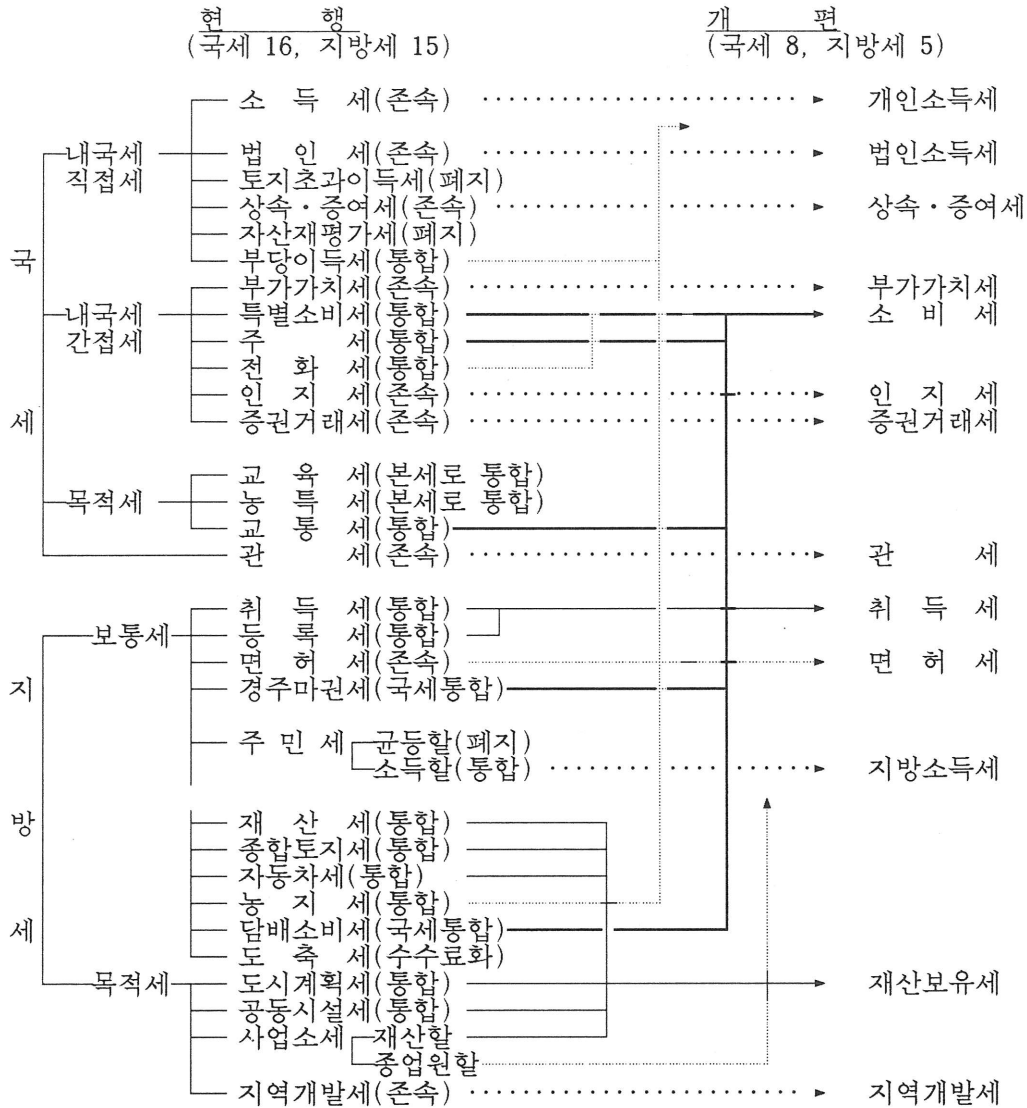
- 곽태원, 『우리나라 조세제도 운영비 추정에 관한 연구』, 연구보고서 94-08, 한국조세연구원, 1994.
- 박정수 · 노영훈 · 손원익 · 정영현 · 현진권, 『납세서비스 세정의 선진화 방안』, 한국조세연구원, 1996.
- 윤건영, 「한국의 조세정책: 과제와 선택」, 최 광(편), 『정부와 경제』, 한승수 박사 화갑 기념 논문집, 1996.
- 한국조세연구원, 「조세개혁과 세정의 합리화」, 21세기 국가과제 세미나 발표논문, 1997.
- 현진권, 『조세관련 자료 체계의 변천과 개선방향』, 정책보고서 96-09, 한국조세연구원, 1996.
- , 「세무행정에 있어서 과세정보관리체계의 현황과 개선방향」, 『한국정책학회보』, 제6권 제2호, 1997.
- Bird, Richard, “Tax Administration and Tax Reform: Reflections on Experience,” J. Khalilzadeh-Shirazi and Anwar Shah(eds.), *Tax Policy in Developing Countries*, Washington, D.C. : The World Bank, 1991.
- Cnossen, Sijbren, “Administrative and Compliance Costs of the VAT: A Review of the Evidence,” *Tax Notes International*, June 20, 1994.
- James, Simon and Ian Wallschutzky, “Tax Law Improvement in Australia and the UK: the Need for a Strategy for Simplification,” *Fiscal Studies*, Vol. 18, No. 4, 1997.
- , “The Shape of Future Tax Administration,” *International Bureau of Fiscal Documentation*, May 1995.
- Jantscher, Milka and Richard Bird, “The Reform of Tax Administration,” Richard Bird and Milka Casanegra de Jantscher(eds.), *Improving Tax Administration in Developing Countries*, IMF, 1992.
- Sandford, Cedric, “Tax Compliance Costs: Measurement and Policy,” *Fiscal*

Publications, 1995.

Silvani, Carlos and Katherine Baer, "Designing a Tax Administration Reform Strategy: Experiences and Guidelines," IMF Working Paper 97/30, 1997.

Tanzi, Vito and Anthony Pellechio, "The Reform of Tax Administration," IMF Working Paper 95/22, 1995.

<부표 1> 우리나라 조세체계의 장기적 개편방향



자료: 한국조세연구원(1997).

<부표 2> 세목별 입출력 자료의 양(1992년 현재)

(단위 : 건)

| 세 목 | 자 료 및 업 무 의 종 류 | 자 료 량 |
|-----------|--|-------------|
| 소 득 세 | 소득세 확정신고서, 일반원천징수, 근로소득원천징수, 이종근로소득, 전근무지 조회, 퇴직소득원천징수, 부가세 수입금액신고서, 일인별 수입금액명세서, 부가세 수입금액이동결의서, 사업소득 원천징수, 의료업자 구입금액명세서, 소득세 우편신고서, 외국인 소득세신고 사전안내, 가구화일 업무, 소득세 중간예납 결정결의서, 판매장려금 등 업무, 소득합산표, 소득세 신고상황표, 분리과세 이자·배당소득, 세금우대저축, 소득세결정상황표, 수시부과자 명단 | 141,793,827 |
| 법 인 세 | 법인세 신고서, 법인세적 관리, 법인세결정, 경정결의서, 외국환 매각자료, 소득세징수액집계표, 세무대리, 접대비지출 명세서 | 3,974,493 |
| 부 가 가 치 세 | 세적자료, 부가세 신고서, 부가세 경정결의서, 세금계산서 업무, 접대비 및 신용카드업무, 주세신고서, 특별소비세신고서 | 21,433,787 |
| 재 산 세 | 등기신청서부분, 상속개시자료, 주식이동자료, 골프회원권자료, 토지초과이득세, 공시지가, 양도소득세 자동세액계산 전산서비스, 재산제세(양도, 상속, 증여)신고서 | 8,608,749 |
| 징수·DB 업무 | 고지 및 체납업무의 전산처리, 국세환급업무의 전산처리, 결손 및 부과철회자관리, 생산수율신고서 및 원단위표, 주류판매면허불허자, 자료상(혐의자)관리업무, 수출입신고서 조회 | 8,519,291 |
| 합 계 | | 184,330,147 |

근거과세 정착을 위한 정책과제

정영헌

본 논문에 실린 내용은 필자의 개인 의견을 반영한 것이며 한국조세연구원의 공식적인 견해와는 무관함.

목 차

| | |
|---|----|
| I. 서 론 | 49 |
| II. 근거과세의 현황과 문제점 | 50 |
| 1. 근거과세의 미흡이 초래하는 납세현황 | 50 |
| 2. 기장제도의 현황과 문제점 | 53 |
| 3. 세금계산서제도의 현황과 문제점 : 무자료거래를 중심으로 | 61 |
| 4. 신용카드 사용 현황과 문제점 | 63 |
| III. 추계과세제도의 현황과 문제점 | 65 |
| 1. 근거과세와 추계과세 | 65 |
| 2. 추계과세의 현황 및 문제점 | 66 |
| IV. 근거과세의 정착을 위한 정책과제 | 70 |
| 1. 부가가치세 면세범위 및 특례제도의 정비 | 70 |
| 2. 기장제도의 개선방안 | 71 |
| 3. 세금계산서제도의 정상화 방안 | 77 |
| 4. 신용카드 활성화 유도 및 변칙사용의 방지 | 79 |
| 5. 추계과세의 과학화와 합리화 | 83 |
| V. 요약 및 결론 | 86 |
| 참고문헌 | 91 |

표 목 차

| | |
|------------------------------------|----|
| <표 II-1> 종합소득세 납세현황 | 51 |
| <표 II-2> 소득세 면세점 | 51 |
| <표 II-3> 부가가치세 납세현황 | 51 |
| <표 II-4> 연도별 평균 표준소득률 | 52 |
| <표 II-5> 부가가치세 과세체계 | 53 |
| <표 II-6> 전업태 평균 부가가치율 | 53 |
| <표 II-7> 소규모사업자에 대한 장부특례 | 57 |
| <표 II-8> 연도별·기장의무자별 종합소득세 신고 | 59 |

I. 서론

세제 및 세정의 새로운 패러다임은 「자발적 납세협력 수준의 제고」라고 할 수 있다. 이는 납세자 스스로가 법률에 의해 부여된 납세의무를 자발적으로 성실히 이행할 수 있도록 제도와 행정을 개선하는 것이다. 과세당국의 노력 없이 납세자가 자발적으로 자신에게 주어진 납세의무를 성실히 수행하기를 기대하는 것은 대단히 어려운 일이다. 따라서 「자발적 납세협력 수준의 제고」의 이면에는 공평하고 간단·명료한 세제의 확립과 엄정하고 합리적인 세정의 운용이라는 필요조건이 숨어 있다고 할 수 있다.

합리적인 세정운용에는 여러 가지 측면이 있겠으나 근거과세를 정착시키는 것과 추계과세를 합리화하는 것이 중요한 과제이다. 세무행정을 합리적으로 집행하여 근거과세를 정착시키기 위해서 반드시 고려되어야 할 부분은 실질과세의 원칙이다. 각 납세자의 경제행위 과정에서 발생하는 수입 및 지출에 대해서 적법한 조세가 실제 과표에 부과되어야 하며 이러한 과정에서 근거에 의거한 조세의 부과는 중요한 과제라 할 수 있다.

지금까지의 세무행정이 표준율 및 기준율에 의해서 운용되어 온 측면에도 근거과세가 정착되지 못한 일부 책임이 있으며 기장에 의해서 세무신고를 하는 납세자가 무기장자에 비하여 상대적으로 불이익을 받았던 점 또한 근거과세가 미흡한 원인으로 작용하였다고 할 수 있다. 가능한 한 증빙에 의한 기장을 토대로 하는 근거과세를 확대·정착시키는 것은 국세행정의 영원한 숙제일 것이다. 그러나 현실적으로 모든 납세행위가 근거에 의해서 이루어지는 것은 불가능하기 때문에 제한적인 범위에서 추계과세 활용의 필요성이 있는 것도 사실이다.

본 논문의 목적은 근거과세의 정착과 합리적인 추계방법의 개발이 중요한 과제라는 인식하에 근거과세가 미흡한 원인을 파악하여 근거과세의 정착을 위한 정책방안을 모색하는 데 있다.

II. 근거과세의 현황과 문제점

지금까지의 우리나라 세무행정을 요약하면 기준율, 표준율제도 중심의 행정이라 할 수 있으며 이는 납세자의 저조한 자발적 납세협력 수준과 국세청의 과세정보자료에 대한 체계적인 수집, 정리, 분석, 활용이 미흡한 데 기인하는 것이다. 따라서 금융실명제의 실시, 전산화·정보화시대, 높은 교육수준 등을 감안할 때 기장에 의해 세무신고를 하는 근거과세제도를 확립하는 방안이 모색되어야 한다.

본장에서는 근거과세의 현황 및 문제점을 분석함으로써 근거과세가 미흡한 원인과 결과를 규명·분석하고 이를 바탕으로 근거과세제도의 정착을 위한 다각적인 방안을 마련하는 기초자료를 제공하고자 한다.

1. 근거과세의 미흡이 초래하는 납세현황

우리나라에서 부가가치세와 소득세는 전체 조세수입의 50% 이상을 차지하는 중요한 세목이다. 부가가치세와 소득세는 상호 밀접한 관계를 가지고 있는데, 선행 세목인 부가가치세의 과세특례 및 간이과세 적용대상자의 과다로 인해 상식적으로 납득하기 어려운 소득세 납세결과를 초래하고 있다.

종합소득세 납세인원 중 약 3분의 2에 해당하는 납세자가 과세미달자로 추정되고 있다(<표 II-1> 참조). 1996년 현재 4인 가족 기준으로 사업자의 소득세 과세미달 금액은 연간 460만원이다(<표 II-2> 참조). 전체사업자의 3분의 2가 연간 소득 460만원 이하라는 것은 엄청난 규모의 소득세 탈루가 행해지고 있음을 보여주는 증거이다. 이처럼 상당한 규모의 소득세 탈루는 부가가치세의 과세특례제도 및 간이과세제도가 폭넓게 적용되고 있는 것에 그 원인이 있다.

<표 II-1> 종합소득세 납세현황

(단위 : 명, %)

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 납세대상인원 | 2,811,346 | 3,165,119 | 3,353,842 | 3,507,003 | 3,657,253 |
| 확정신고납부인원 | 955,323 | 1,155,000 | 1,293,506 | 1,387,535 | 1,271,602 |
| 과세미달추정인원 | 1,856,023 | 1,010,119 | 2,060,336 | 2,119,468 | 2,385,651 |
| 과세미달인원비율 | 66.0 | 63.5 | 61.4 | 60.4 | 65.2 |
| 기장신고인원 | 308,218 | 332,203 | 361,313 | 395,282 | 460,568 |
| 기장비율 | 33.0 | 31.9 | 31.0 | 29.6 | 37.6 |

자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 1997.

<표 II-2> 소득세 면세점

(단위 : 만원)

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996(개정) |
|-----|-----------|-----------|-----------|-------------|
| 근로자 | 555(월 46) | 587(월 49) | 627(월 52) | 1,057(월 88) |
| 사업자 | 210(월 18) | 222(월 19) | 222(월 19) | 460(월 38) |

주 : 4인 가족 기준.

자료 : 재정경제원, 『조세개요』, 각 연도.

<표 II-3>에서 보듯이 현재 부가가치세 납세인원의 약 46.9%가 과세특례자(1996년 현재 연간 매출액 4,800만원 미만)이다. 이는 상당 규모의 위장과세특례자가 존재하고 있음을 암시해 주고 있다.

<표 II-3> 부가가치세 납세현황

(단위 : 명, %)

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 총납세인원 | 2,102,203 | 2,253,105 | 2,388,044 | 2,526,198 | 2,580,113 |
| 과세특례인원 | 1,322,407 | 1,356,877 | 1,320,798 | 1,272,608 | 1,210,563 |
| 과세특례인원비율 | 62.9 | 60.2 | 55.3 | 50.4 | 46.9 |
| 간이과세인원 | - | - | - | - | 273,197 |

자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 1997.

과세특례자들은 세금계산서 수수의무가 없고 일반과세자에 비하여 세부담이 약하기 때문에, 무자료거래, 신용카드 매출전표의 변칙유통 등을 통해 과표를 누락함으로써 과세특례자의 혜택을 지속적으로 누리려고 한다. 또한 과세특례자들은 본인들이 탈루할 뿐 아니라 세금계산서 수수질서를 문란하게 하여 일반과세자의 탈루를 도와주고 있는 실정이다. 특히 부가가치세 과세특례자의 경우 연간매출액에 업종별 표준소득률(<표 II-4> 참조)을 곱한 것이 소득세 과세표준이 되어 대부분의 부가가치세 과세특례자가 소득세 과세미달이 되고 있는 실정이다.

<표 II-4> 연도별 평균 표준소득률

(단위 : %)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|-----|------|------|------|------|------|------|
| 평균율 | 9.9 | 10 | 10 | 10.8 | 10.5 | 10.4 |

자료 : 국세청, 『표준소득률』, 각 연도.

그럼에도 불구하고 1995년 세법개정에서 간이과세제도를 신설하여 부가가치세제의 왜곡을 심화시키고 있다(<표 II-5> 참조). 간이과세제도를 도입한 후 부가가치세 과세특례자(간이과세자 포함)의 비율이 전체 납세자의 57.8%에 달하는 것으로 나타났다. 부가가치세 납세자의 57.8%가 세금계산서 수수의무가 없다는 것은 부가가치세의 기반인 세금계산서의 흐름이 무너진 것이라고 할 수 있다. <표 II-3>에서 보는 바와 같이 국세청이 부가가치세 과세특례제도의 심각한 폐해를 직시하여 과세특례자의 수를 꾸준히 줄이는 노력을 경주해 오면서도 불구하고 다른 한편에서는 간이과세제도를 신설하여 세무행정애 상당한 혼란을 초래하고 있다.

간이과세자에 대해서는 납세절차를 간소화하는 차원에서 상거래시 교부받은 세금계산서의 제출을 의무화하지 않고 있어서 세금계산서를 제출하지 않을 경우 거래상대방과의 상거래사실을 확인하는 데 어려움이 있다. 또한 세금계산서 제출의무가 없는 점을 이용하여 이의 수취를 기피하는 경향이 있어 세금계산서의 흐름이 단절되는 측면도 있다. 따라서 근거과세의 정착을 위한 가장 우선적인 정책과제는 부가가치세 특례과세제도의 점진적인 정비라 할 수 있다. 다음에서는 근거과세를 위해서 필수적으로

수반되는 기장제도에 대해서 살펴보고자 한다.

<표 II-5> 부가가치세 과세체계

(단위 : 만원)

| 과거 | | 현행(1996년 2기부터 적용) | |
|--------|--------------|-------------------|--------------|
| 과세유형 | 과표구간 | 과세유형 | 과표구간 |
| 소액부징수 | 1,200 미만 | 소액부징수 | 2,400 미만 |
| 과세특례 | 1,200~3,600 | 과세특례 | 2,400~4,800 |
| 한계세액공제 | 3,600~15,000 | 간이과세 | 4,800~15,000 |
| 일반과세 | 3,600 이상 | 일반과세 | 15,000 이상 |

<표 II-6> 전업태 평균 부가가치율

(단위 : %)

| | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | | 1996 | |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 1기 | 2기 | 1기 | 2기 | 1기 | 2기 | 1기 | 2기 | 1기 | 2기 |
| 부가가치율 | 23.5 | 24.9 | 23.6 | 26.4 | 24.3 | 25.1 | 22.6 | 21.0 | 22.4 | 22.2 |

자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 1997.

2. 기장제도의 현황과 문제점

정부는 1994년 세법개정을 통해 국세기본법에 장부 등의 비치 및 보존에 관한 조항을 신설하여 ①납세자는 각 세법이 규정하는 바에 따라 모든 거래에 관한 장부 및 증빙서류를 성실하게 작성하여 비치하여야 한다 ②장부 및 그 증빙서류는 그 거래사실이 속하는 과세기간에 대한 당해 국세의 법정신고기한이 경과한 날로부터 5년간 보존하여야 한다 ③납세자는 장부와 증빙서류를 마이크로필름·자기테이프·디스켓 기타 정보보전장치에 의하여 보존할 수 있다고 규정하였다(국세기본법 제85조의 3).

가. 기장제도의 현황

우리나라 기장제도의 변천 및 현황에 대해서는 한마디로 국세당국이 근거과세 정착을 위해 동원할 수 있는 정책수단은 모두 활용하였으나 정책기조의 일관성이 결여되어 실제 근거과세의 정착이라는 정책목표 달성에는 실효성이 크게 없었다고 평가할 수 있다.

1976년에 서면신고대상자의 확대를 통해 기장에 의한 성실신고를 정착시키기 위해 서면기준율이 제정되었고 이에 따라 세무대리인이 작성한 조정계산서를 첨부하여 서면신고기준 이상으로 신고하도록 권장하였다. 1980년에 기준을 지역별로 차등화하고, 1985년에 서면신고기준을 대폭 완화하였으며, 1990년에는 생산성업종, 일반업종, 중점관리업종으로 구분하여 이를 차등화하는 등 양적인 측면에서 기장확대에 지대한 공헌을 하였다. 그러나 일부 기장신고자의 형식적인 장부기장 및 기준율에 의한 역산신고(물서면) 등 병폐가 생겨 양적인 수준에 걸맞는 질적인 발전에는 미흡한 것으로 평가되고 있다.

나. 정부부과제도의 변천

국세청 개청 이전에는 기장이 보편화되지 않아 대부분의 납세자가 추계과세되는 실정이었다. 따라서 국세청은 그간 대부분의 납세자가 추계과세를 받는 납세풍토에서 탈피하여 기장에 의한 성실신고를 유도하기 위해 꾸준하게 성실기장자 육성에 노력하여 왔다. 1966년에는 녹색신고제도를 도입하여 기장에 의한 성실신고자에 대해서는 서면조사결정을 하여 기장에 유인(incentive)을 제공하였다. 녹색신고제도는 일본의 청색신고제도를 모범으로 하여 성실한 납세자에 대해서는 실지조사를 지양하고 신고서에 의하여 서면조사로 과세표준과 세액을 결정함으로써 납세의무자의 성실한 신고를 촉구하였다. 그러나 실지조사 면제를 기화로 조세회피의 수단으로 악용하는 사례가 빈발하여 녹색신고자의 자격요건을 엄격히 규제하기에 이르렀다.

1969년에는 1966년부터 실시하던 녹색신고제를 범제화하여 자진신고납부체제를 발전

시킴을 위한 제도적 장치를 보강하였다. 1975년부터는 자격요건을 완화하고 순환조사 제도를 폐지하는 등 녹색신고제도의 확산으로 정책을 선회하였다가 1990년에는 다시 승인요건을 강화하였고, 이에 따라 녹색신고대상자가 축소되고 제도운영이 활성화되지 못한 상태에서 1995년 소득세 신고납부제도의 도입을 계기로 하여 동 제도는 폐지되었다.

1975년 종합소득세의 전면적 실시와 함께 서면조사결정제도와 자동부과율제도를 도입하여 서면조사결정자의 비중을 확대하였으며 1980년부터는 신고의 성실도에 따른 질적차등관리제도를 도입하여 불성실신고자에 대한 조사를 강화함으로써 신고납부중심의 세정을 체계화하였다. 1970년대의 기장지도 성과를 살펴보면 기장신고인원이 양적으로는 증가하였으나 질적인 면에서는 아직 미흡한 실정이었다. 따라서 기장자의 저변 확대를 위한 분위기 확산과 기장의 내실화를 위해 1980년부터 「제2차 기장확대 5개년 계획」을 실시하였다. 이후에도 추계과세방법으로 활용하여 온 표준소득률의 개선작업이 계속되었고 1988년에는 국세청장이 정하는 일정률 이상 신고하면 세무조사를 면제하고 납세자가 신고한 대로 인정해 주는 자동부과율 적용대상자의 범위를 확대하였다. 1990년에는 부실기장자가 조정계산서를 첨부하여 신고하는 경우에는 서면조사결정을 배제하고 실지조사 또는 추계결정할 수 있도록 함으로써 불성실신고를 방지하는 제도적 장치도 마련하였다. 1992년에는 소득세 신고납부제도의 도입기반을 구축하기 위해 과세표준 확정결정대상자 범위를 확대하였으며, 특히 기장신고사업자의 적극적인 확대를 위해 서면신고대상자 범위를 완화하였다.

이와 같이 그동안 기장확대를 통한 근거과세를 확대함으로써 추계과세를 받는 납세자를 축소하는 한편, 신고대로 결정하는 서면조사결정대상자의 범위를 확대하여 실지조사 결정인원을 줄여 나가는 등 자율적인 기장신고인원 확충에 노력을 기울여 왔다. 이러한 기반 위에서 1995년에는 소득세가 신고납부제로 전환되었으나 종합소득세 납세자 전체 130만명 중 36만명에 불과한 실정을 감안할 때, 소득세제가 신고납부제도로 전환되었다고 하더라도 기장제도를 비롯한 각종 제도개선 및 기장신고자의 성실도 향상을 위해 조사수준 및 범위를 강화하는 등 근거과세의 정착을 위해 지속적인 노력을 경주해야 할 것으로 보인다.

다. 소규모사업자에 대한 기장 특례

많은 국가에서는 소규모사업자(retailer or small-scale traders)에 대해 일반납세자와는 다른 간편하고 쉬운 회계방법과 기장을 허용하고 있다. <표 II-7>에서 볼 수 있는 바와 마찬가지로 OECD 선진국에서도 이와 같은 사례를 쉽게 찾아볼 수 있다. 그 특례의 기준(threshold)은 국가마다 상이하나 우리나라의 3억 미만이라는 간이소득금액계산서 허용기준은 상당히 높은 수준이라 하겠다. 실제로 우리나라보다 높은 국가는 일본과 뉴질랜드뿐이며 다른 국가의 간이장부기준은 우리보다 매우 낮음을 알 수 있다.

소규모사업자들은 기본적으로 기장능력이 부족하여 특별한 서비스와 함께 과세당국의 도움이 필요한 계층이다. 국세청에서는 기장능력이 부족한 간이기장의무자 이하의 사업자가 간편하고 용이하게 기장할 수 있도록 소득세법과 부가가치세법상의 장부를 가능한 한 단일화하고자 1979년 12월에 표준간이장부를 제정하였으며, 1983년에는 업종별 표준장부로 보완·대체하였다. 우리나라에서도 소규모사업자를 위한 장부특례제도로 간이기장의무자 및 일기장의무자를 규정하고 있었으나 1994년 세법개정시 이를 통합하여 간이소득금액계산서 제출대상자로 규정하였다.

라. 무기장자(영세사업자)에 대한 제도

무기장자의 기장유도를 위해서는 다음의 네가지 제도가 시행되어 왔다. 첫째, 1967년에 무기장자의 성실신고와 기장유도를 위해 납세자의 기본 시설사항은 물론 신고상황 및 조사결정내용을 기록·관리하는 녹색카드제도를 실시하였으나 크게 발전하지 못하였던 것으로 평가된다. 둘째, 정부가 소득금액을 조사결정함에 있어 장부 등이 없어 추계결정할 때 적용하는 이른바 소득금액 추계결정기준으로 「소득표준률제도」가 1975년 이후 1996년까지 매년 소득세 확정신고 전에 공개되었다. 셋째, 추계과세를 축소하고 근거과세를 구현하는 일환으로 실제로 기장이 어려운 영세사업자가 국세청장이 정한 일정률 이상 신고하는 경우에 신고대로 결정하는 자동부과율(신고기준율)제도를 도입하였다. 동 제도의 시행으로 조세마찰을 사전에 해소하여 행정력을 실효성 있는 분야

<표 II-7> 소규모사업자에 대한 장부특례

| 국 가 | 장부상 특례제도 | 선택가능 | 한도금액 |
|-------|----------|------|----------------------------|
| 오스트리아 | ○ | ○ | 매출액 122,625 달러 이하 & 자유업 |
| 벨기에 | ○ | ○ | 소매상 |
| 캐나다 | × | × | - |
| 덴마크 | × | - | - |
| 핀란드 | ○ | ○ | 자유업 |
| 프랑스 | × | - | - |
| 독일 | ○ | ○ | 매출액 43,400달러 이하 & 자유업 |
| 그리스 | ○ | ○ | 매출액 24,000달러 이하 |
| 아이슬란드 | × | - | - |
| 아일랜드 | ○ | ○ | 소매업 |
| 이탈리아 | ○ | ○ | 소매업 |
| 일본 | ○ | ○ | 소득 30,000달러 이하 |
| 룩셈부르크 | ○ | ○ | 매출액 165,600달러 이하 |
| 멕시코 | ○ | ○ | 소득 193,155달러 이하 |
| 네덜란드 | ○ | ○ | 소매업자 |
| 뉴질랜드 | ○ | ○ | 매출액 562,760달러 이하 |
| 노르웨이 | × | - | - |
| 포르투갈 | × | - | - |
| 스페인 | × | - | - |
| 스웨덴 | ○ | ○ | 매출액 5,933달러 이하 |
| 스위스 | ○ | × | - |
| 터키 | × | - | - |
| 영국 | ○ | ○ | 소매업자로 매출액 523,168달러 이하 |

주 : 비교를 위해 각국화폐단위를 US달러로 환산하였음.
 자료 : OECD, *Consumption Tax Trends*, 1995.

에 집중적으로 활용할 수 있는 성과가 있었으나 적용기준이 엄격하여 대상자가 얼마 되지 않는 등 제도운용의 실효가 없어 1992년에 폐지되었다.

마. 현행 기장제도의 문제점

1) 기장자 비중의 과소

현행 기장제도에 있어서 가장 큰 문제점은 기장자의 비중이 지나치게 작다는 점이다. 우리나라의 1994년도 종합소득세 납세자는 근로소득이나 분리과세소득만이 있어 원천징수로 납세의무를 종료한 대부분의 근로소득자를 제외하고 335만 3천명에 이른다. 이 중 확정신고시 신고대상 과세인원은 38.6%인 129만 3천명이고 나머지 61.4%인 206만명은 과세미달로 추정하고 있다. 실제로 소득세 신고를 한 인원은 126만 6천명이며 이 중 28.5%에 해당하는 36만 1천명만이 기장에 의해 소득세를 신고납부하였다.

기장인원 비중은 기장신고인원을 전체 확정신고인원수로 나눈 것으로 1989년도 39.8%, 1990년도 36.4%, 1991년도 36.9%, 1992년도 33.0%, 1993년도 31.9%, 1994년도 31.0% 그리고 1995년도에는 29.6%로 지난 6년간 계속 감소추세를 보이고 있으며 동기간동안 10.2% 포인트가 하락하고 있어 상당한 문제가 있다. 이는 우리나라의 경우 기장을 하기보다는 추계를 받는 것이 유리한 측면이 있기 때문으로 분석된다.

2) 소규모사업자에 대한 서비스의 부족

한편 <표 II-8>에 의하면 기장에 의한 소득세 신고납부인원은 전체 신고인원의 28.5%에 불과하나 이들이 납부한 세부담은 전체 결정세액의 68.1%로 나타난 반면 전체 신고인원의 63.6%에 달하는 표준소득률에 의한 추계결정대상자의 세부담 점유비는 24.7%에 불과함을 알 수 있다. 이를 사업규모별로 나누어 보면 연간 수입금액 3억원 이상의 복식부기 의무자는¹⁾ 전체 사업소득자의 9.9%에 불과하나 이들의 결정세액은 전체의 41.4%로서 사업규모가 큰 소득자의 세부담 비중이 아주 높은 것으로 파악된다. 연간 수입금액 1억 5천만 이상 3억원 미만의 간이장부의무자는 인원비중 17.3%, 세부

1) 1994년 자료이므로 규모별 장부의무의 구분이 있다.

담비중 26.9%이며 연간수입금액 1억 5천만원 미만의 일기장의무자는 인원비중 72.8%, 세부담비중 31.7%를 나타내고 있다.

<표 II-8> 연도별 · 기장의무자별 종합소득세 신고

(단위 : 명, 백만원)

| 기장의무구분 | | 귀속연도 | | | | |
|---------------|--------|-----------|-----------|------------|------------|------------|
| | | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
| 합 계 | 인 원 | 720,093 | 810,645 | 935,318 | 1,041,754 | 1,166,950 |
| | 신고소득금액 | 7,421,465 | 8,759,445 | 11,220,814 | 14,330,647 | 17,372,743 |
| | 결정세액 | 1,235,518 | 1,493,726 | 1,975,697 | 2,468,498 | 2,903,237 |
| 복식부기 의무자① | 인 원 | 70,329 | 87,677 | 97,397 | 99,039 | 115,745 |
| | 신고소득금액 | 2,177,923 | 2,767,317 | 3,173,667 | 3,941,563 | 4,793,201 |
| | 결정세액 | 551,557 | 674,393 | 913,724 | 1,028,497 | 1,202,208 |
| 간이장부 의무자② | 인 원 | 133,166 | 156,000 | 169,239 | 190,546 | 201,913 |
| | 신고소득금액 | 1,881,694 | 2,263,307 | 2,978,112 | 3,604,315 | 4,461,362 |
| | 결정세액 | 317,256 | 388,758 | 516,012 | 644,698 | 781,551 |
| 일 기 장 의무자③ | 인 원 | 516,598 | 566,968 | 668,682 | 752,169 | 849,292 |
| | 신고소득금액 | 3,361,848 | 3,728,821 | 5,069,035 | 6,784,769 | 8,118,180 |
| | 결정세액 | 366,705 | 430,575 | 545,961 | 795,503 | 919,478 |

資料 : 국세청, 『국세통계연보』, 1995.

과거 세법에 규정되어 있는 장부기장 의무자는 복식부기의무자, 간이장부의무자, 일기장의무자로 나뉘어져 있었다. 직전연도 수입금액을 기준으로 하여 3억원 이상에 대해서는 복식부기의무를 부여하고, 1억 5천만원 이상에 대해서는 간이장부의무를, 그리고 그 이하에 대해서는 일기장기록의무를 부여하고 있었다. 그러나 1994년 소득세법의 전면개정을 통해 이와 같은 기장의무의 구분이 폐지되고 단순하게 모든 납세자에게 복식부기의무를 부여하는 한편 소득세법 제70조 제4항 제3호의 단서에 의하여 「대통령령이 정하는 일정규모 미만 사업자」의 경우에는 간이소득금액계산서를 제출하는 것으로 장부기장의무를 대신하도록 규정하고 있다. 여기서 일정규모 미만의 사업자라 함은 직전연도의 수입금액의 합계액이 3억원(국세청고시로 업종별로 특성을 감안하여 별도

로 정한 경우는 그 별도로 정한 금액) 미만인 사업자를 의미한다. 소득세법 시행령 제 132조의 규정 및 국세청고시 제95-14호에 의하여 업종별 간이소득금액계산서 제출대상 사업자를 정하고 있다.

이들 간이소득금액계산서 제출대상자들은 수입과 지출에 관한 간단한 장부를 기록하고 영수증만 보관하면 간이소득금액계산서에 의해 간편하게 소득을 산출, 소득세를 신고할 수 있게 하였다. 이는 납세자가 스스로 신고서를 작성하는 데 따르는 어려움을 줄이고 실질과세의 풍토를 조기에 정착시키기 위한 것으로 해석할 수 있다. 그러나 소득세 신고대상자 가운데 74% 정도에 해당하는 사업자가 모두 복식장부를 생략하게 되어 장기적인 방향과는 거리가 더욱 멀어지게 되었다. 장부를 근거로 소득세를 신고하지 않는 무기장사업자는 국세청이 소득금액을 추산하기 위해 업종별로 정하는 표준소득률에 따라 세금을 신고납부하도록 하고 있다.

일면으로는 현실적으로 거의 모든 사업자의 장부를 세무사 등 세무대리인이 수임하여 이를 대신하고 있다는 측면을 감안하면 이들 영세한 사업자들에게도 복식부기에 의한 기장의무를 부여한다는 것은 결국 이들에게도 세무대리인에게 기장을 의뢰하도록 하여 세무대리인 수입비용을 부담시키는 것을 의미하게 되므로 문제가 있는 것이 사실이다. 실제로 납부하여야 할 세금의 규모가 수입비용보다 작은 경우가 많을 것이기 때문이다. 그렇다고 해서 이와 같이 무기장자가 기장자보다 월등히 많은 비정상적인 현행 기장제도가 개선되어야 할 것이라는 점에는 이견이 없을 것이다.

3) 장부보존기간의 과소

장부보존기간은 국세기본법에 5년으로 명시되어 있어 부과권의 제척기간과 기본적으로는 일치하나 부과제척기간의 연장과 아울러 이를 연장시킬 필요가 있다. 국세기본법 제26조의 2 「국세부과의 제척기간」은 1994년 개정을 통해 기본적인 부과제척기간을 2년에서 5년으로 연장한 바 있다. 최근 정보화의 진전으로 대부분의 장부가 전자매체를 이용한 디스켓이나 테이프형식으로 보관되고 있다. 따라서 이러한 매체의 보관이 반영구적이라는 점에서 이를 연장할 필요성이 논의되고 있다. 참고로 일본에서는 청색 신고자의 경우 장부보존의무기한이 7년으로 정해져 있으며 뉴질랜드에서도 역시 장부

보존기한은 7년으로 되어 있다.

4) 기장 관련 정책의 일관성 결여

우리나라에 있어서 근거과세의 정착을 위하여 기장에 의한 신고를 확대시키려는 많은 정책적인 노력이 경주되었다. 제1차 및 제2차 기장확대 5개년 계획, 표준간이장부제도, 업종별표준장부제도, 녹색신고제도, 서면신고제도, 표준소득률제도, 녹색카드제도, 자동부과율제도, 질적관리제도, 순환조사제도 등 이루 셀 수 없이 많은 정책들이 시행되었다가 폐지되곤 하였다. 이 모든 제도의 정책목표는 공히 표준율 및 기준율에 의한 추계과세의 비중을 줄이고 장부 등 근거에 의한 과세제도의 정착에 있었으나 정책의 일관성 결여로 실패하였다 할 수 있다.

3. 세금계산서제도의 현황과 문제점 : 무자료거래를 중심으로

가. 무자료거래의 현황

현재 우리나라에서의 무자료거래의 발생형태는 크게 제조단계, 도매단계, 소매단계로 구분하여 파악이 가능하다. 제조단계에서의 무자료거래는 제조업체의 비자금조성, 생산과정에서 법적으로 허용된 로스율의 이용, 시장점유율의 급속한 확대를 목적으로 한다. 도매단계에서는 중상(일명 나까마)이 거래마진의 확보를 위해 무자료거래를 수행한다. 소매단계에서는 제조업체가 밀어 낸 제품을 조속하게 현금화하거나 혹은 마진율의 확보를 위하여 무자료시장(주로 재래시장)에서 무자료상품을 구매하여서 재판매한다.

현재 우리나라의 유통수준이 낙후되어 있고, 신용사회가 정착되지 않았기 때문에 현찰을 이용한 무자료거래가 가능한 것이다. 제조업-도매업-소매업-소비자의 기본적인 구조를 통하여 각종 영업, 구매활동마다 정확한 자료가 집계가 되면 자연스럽게 무자료거래는 대폭 감소될 것으로 보인다.

구체적인 무자료거래의 발생원인으로 크게 제조업지배의 유통구조와 과세특례제도의 악용을 들 수 있다. 제조업의 유통지배 구조가 만연화되어 있어서 실제 소비자의

제품수요에 대한 비교적 정확한 예측이 불가능해짐에 따라 제조업체가 실제 수요보다 훨씬 많은 제품을 생산하고 이것들이 정상경로(자료거래)와 비정상경로(무자료거래)를 통하여서 유통된다. 또 다른 중요한 이유는 현재의 과세특례제도를 영세한 업체들이 악용하는 것으로 과세특례자는 자료제출 없이 표준부가세율에 따라서 납세를 하기 때문에 무자료거래의 유혹이 커지는 것이다. 무자료상품을 취급하게 되면 과표가 축소되므로 부가세 및 소득세 부담을 줄일 수 있게 된다.

나. 무자료거래의 문제점

1) 전문도매업의 발달 저해

소매업체들은 세금계산서를 교부하면서 거래하는 정상적인 대형 도매업체보다는 무자료 중·소도매상과의 거래를 선호한다. 무자료거래가 곤란한 대형도매업체 등은 거래선을 확보하지 못하고 영세한 도매업체들도 무자료거래 단속으로 휴·폐업을 반복함으로써 도매업 전체가 낙후되고 영세화되었다.

2) 유통정보화의 부진 초래

전산시스템 도입시 매출자료가 모두 노출되어 세부담이 급격히 증가하므로 POS시스템 도입 등 유통정보화를 기피한다. POS시스템 도입점포는 1만 1,670점포에 불과하다(1996년 12월 기준).

세원노출에도 불구하고 효율적인 재고관리와 상품 수·발주를 통해 경영효율성을 제고하지 않을 수 없는 대형소매점과 편의점 등을 중심으로 POS시스템 도입이 확산되고 있으나 무자료거래가 근절되지 않는 한 유통업의 대다수를 차지하는 중·소 소매점에까지 POS가 확산될 것을 기대하기는 곤란하다.

3) 유통업의 조직화·협업화 저해

규모의 경제를 달성하기 어려운 중소기업들을 조직화하여 공동구매, 공동보관 등의 공동사업을 함으로써 물류비를 절감하고 경쟁력을 제고하고자 연쇄화사업 지정제도가

시행되고 있으나 연쇄화사업자는 모두 법인으로 과표가 노출되므로 연쇄화사업을 통한 조직화·협업화를 기피한다. 연쇄화사업으로 조직화된 점포수는 5만 4천여개로 전체 소매업체(81만 2천개)의 6.6% 수준이다(1996년 12월말 기준).

4) 세수의 감소

세금계산서 누락을 통한 무자료거래는 부가세 탈루 이외에도 부가가치세가 소득세 또는 법인세의 선행세적 성격을 띠므로 소득세 또는 법인세 탈루로 이어진다. 즉, 세법 체계상 소득세 및 법인세는 각종 국세부과의 원천인 부가가치세 과세표준을 토대로 산정되므로, 무자료거래로 인한 세수감소는 부가가치세뿐만 아니라 소득세 및 법인세에서도 발생한다.

4. 신용카드 사용 현황과 문제점

가. 신용카드 사용 현황

우리나라에 신용카드가 최초로 소개된 것은 1969년 7월로 신세계백화점이 판매 촉진을 위해 발행하였다. 그리고 현재 우리가 사용하고 있는 것과 동일한 기능을 지닌 신용카드는 1978년 4월에 외환은행이 발행한 비자카드가 시초라고 알려져 있다. 이렇게 보면 올해는 우리나라에 본격적인 신용카드가 도입된 지 21년째가 된다.

1987년에 신용카드업법이 제정되고 이에 따른 국세청의 고시에 의거해 카드 매출전표가 6개월 단위로 국세청에 통보되고 있다. 이로 인해 그동안 거의 추계과세에 의존해 오던 우리의 세무행정은 부분적으로나마 합리적인 과세근거를 갖추게 되었다. 제도 도입 후 10년째를 맞이하는 1996년을 포함해 최근 카드이용액이 급격히 늘어나면서 동통보제도는 우리 세정의 과학화를 일층 촉진시키는 데 크게 기여하고 있다고 평가받고 있다.

우리나라에서는 카드 매출전표가 부가가치세 및 소득세의 세무행정을 과학화하는 데 없어서는 안될 만큼 중요한 존재가 되어 있다. 그러나 주요 선진국의 경우에는 이

같은 제도를 찾아볼 수 없다. 이것이 의미하는 바는 장부기장에 근거하여 신고납부하는 납세자가 소수이고 세금계산서 수수질서가 조금씩 뒷걸음질하고 있는 상황에서 카드 매출전표는 사업자의 매출액과 소득규모를 파악할 수 있게 해주는 귀중한 자료라는 것이다. 더구나 최근에는 사용비율이 크게 늘어 신용카드는 세무행정 과학화의 첨병으로서 앞으로 상당기간 그 기능이 주목될 것으로 예상된다.

나. 신용카드 변칙사용의 문제점

위장가맹점을 개설하기 위해서는 타인명의를 대여받거나 사업자등록증을 위조하며 또 폐업신고 후 가맹점 계약을 해지하지 않는 방법 등을 이용하고 있다. 이렇게 하여 위장가맹점을 개설한 다음 이들은 카드 금융(일명 카드 깡)을 위한 매출전표 발행, 위장 사업자 명의의 매출전표 발행 등의 불법적인 행위를 자행한다. 여기서 카드 금융이라 함은 실제 물품의 판매나 서비스의 판매가 행해짐이 없는데도 마치 이 같은 거래가 있었던 것처럼 카드 매출전표를 발행하고 현금을 대차하는 것이다. 대금업자는 자금수요자의 카드를 받아 위장가맹점 명의의 신용카드 매출전표를 발행하고 이를 토대로 선이자를 공제하고 현금을 대여해 주는 행위를 한 후 동 매출전표로 대금을 회수한다.

카드사업자는 위장가맹점 여부에 관계없이 수수료 수입이 발생하므로 과거에 위장가맹점 적발에 소극적인 경우가 많았다. 그러나 위장가맹점 등을 통한 악성연체채권의 증가로 인해 최근에는 카드사업자들이 위장가맹점의 적발에 적극적으로 나서고 있다. 그러나 카드사업자들이 위장가맹점을 가려 내려고 해도 사업자등록증의 위조여부를 파악하기 어렵고, 폐업사업자인지 아닌지를 확인하기가 어렵다는 점이 문제되고 있다.

Ⅲ. 추계과세제도의 현황과 문제점

1. 근거과세와 추계과세

국세기본법은 제16조에 근거과세의 원칙을 채택하여 과세관청이 납세의무자의 과세표준과 세액을 산정하는 때에는 그 납세의무자가 비치·기장하고 있는 장부와 이에 관계되는 증빙자료를 근거로 하되, 다만 과세관청이 기장의 내용과 상이한 사실이나 기장에서 누락된 것을 발견하여 결정하는 때에는 정부가 조사한 사실과 결정의 근거를 결정서에 부기하도록 하고 있다. 다시 말하면 근거과세의 원칙을 과세표준의 산정방법과 관련하여 살펴본다면 과세표준을 인정함에 있어서 장부 및 증빙자료와 같은 직접증거에 근거할 것을 요구하는 원칙, 즉 실액과세를 요구하는 원칙인 것이다.

이와 같은 근거과세의 원칙은 과세에 있어서 과세관청의 자의성을 배제하고 객관적·합리적인 과세를 담보하기 때문에 종국적으로는 공평한 과세의 실현과 납세의무자의 재산권 보장을 그 주된 목적으로 한다. 그런데 과세표준을 인정하는 방법은 그 인정의 근거로 삼은 자료 또는 증거가 직접적인 것인지 아니면 간접적인 것인지, 즉 직접증거인지 아니면 간접증거인지에 따라서 실액과세방법과 추계과세방법으로 구별할 수 있다. 실액과세방법이란 장부 및 이에 관계되는 증빙서류와 같이 과세표준산정에 있어서 직접적인 증거가 되는 자료를 바탕으로 과세표준을 산정하는 방법이다. 조세법상의 응능부담의 원칙과 근거과세의 원칙은 원칙적으로 실액과세의 방법에 따라 과세표준을 산정할 것을 요구하고 있다.

한편, 납세의무자가 직접적인 증거를 갖추고 있지 않거나 납세의무자가 제시하는 직접적인 증거가 허위이기 때문에 신뢰할 수 있는 직접적 증거를 확보할 수 없는 경우에는 과세를 포기할 것인지가 문제이다. 만일 이 경우에 과세를 포기한다면 오히려 불공평한 부담을 초래하게 되어 불합리하다. 왜냐하면 불성실한 납세의무자는 과세에서 제외됨으로써 오히려 우대되고 성실한 납세의무자만이 조세를 부담함으로써 불리하게 취급되는 결과를 가져오기 때문이다. 그러므로 이 경우에는 추계과세를 허용하지 않을 수 없는 것이다.

즉 납세의무자가 과세표준을 산정할 수 있는 직접적인 증거를 갖추고 있지 않거나 납세의무자가 직접적인 증거라고 제시하는 자료가 허위임이 명백한 경우와 같이 직접적인 증거에 의존할 수 없는 명백한 사유가 있는 경우에는 부득이 간접적인 증거에 의하여 과세표준을 추정하여 산정할 수밖에 없다. 간접적인 추정의 근거로서는 주로 표준소득률·생산수율 등 일반적·평균적·경험적인 기준들이 이용된다. 이를 추계과세라고 한다. 즉 추계과세방법은 직접적인 근거자료에 의한 실액과세방법이 불가능할 경우에 한하여 허용되는 예외적인 과세표준의 인정방법이라고 할 수 있다.

2. 추계과세의 현황 및 문제점

가. 추계과세의 요건

추계과세의 요건과 관련하여 대법원의 판례를 보면 다음의 세 가지 원칙으로 구분 요약할 수 있다. 보충성의 원칙, 엄격해석의 원칙 그리고 진실성 추정의 원칙 등이다. 이와 관련하여 판례를 보면 보충성의 원칙과 관련하여 대법원은 「원고의 종합소득세 자진납부신고를 부인하고 추계조사결정을 하기 위하여는 원고가 종합소득세를 자진신고하여 납부함에 있어 제시한 제반 증빙서류 등의 부당성을 지적하고 새로운 자료제시를 받아 실지조사를 한 연후 그렇게 하더라도 그 과세표준과 세액을 결정할 수 없을 때 비로소 추계조사결정을 하여야 한다」라고 판시하였다.

엄격해석의 원칙과 관련하여 대법원은 「납세의무자가 신고·납부시에 제시한 제반 증빙서류 등의 부당성을 지적하고 새로운 과세자료를 제시받아 실지조사를 하여 보았으나 당해 과세자료에 의해서도 도저히 과세표준과 세액을 결정할 수 없을 때에 한하여 비로소 추계조사결정을 할 수 있다」고 판시하였다.

마지막으로 진실성 추정의 원칙과 관련하여 판례는 매매당사자들이 작성하여 시장·군수 등의 검인을 받은 검인계약서는 특별한 사정이 없는 한 당사자 사이의 매매계약 내용대로 작성되었다고 추정되고, 그 계약서가 실제와 달리 작성되었다는 점은 주장자가 입증하여야 하는 것으로 나와 있다.

세법상 추계과세의 요건은 첫째, 과세표준을 계산함에 있어서 필요한 장부와 증빙서류가 없거나 중요한 부분이 미비 또는 허위인 때 둘째, 기장의 내용이 시설규모·종업원수·원자재·상품·제품시가·각종 요금 등에 비추어 허위임이 명백한 때 셋째, 기장의 내용이 원자재사용량·전력사용량·기타 조업상황에 비추어 허위임이 명백한 때이다.

나. 추계방법

1) 수입금액 추계방법

수입금액의 추계방법에는 다음과 같은 방법들이 있다(소득세법 시행령 제144조 제1항, 법인세법 시행령 제93조의 2, 부가가치세법 시행령 제69조 제1항).

가) 동업자와의 권형에 의한 방법

첫째, 표본이 되는 동업자는 기장이 정당하다고 인정되어 기장에 의하여 조사·결정한 자이어야 한다. 둘째, 표본이 되는 동업자는 동일업황의 사업자이어야 한다. 그리고 업체·업종의 동일성, 사업장의 근접성, 사업규모 등의 유사성을 갖춘 사업자를 선택하여야 한다.

나) 사업효율을 적용하는 방법

다) 생산효율을 적용하여 계산한 생산량에 당해 시가를 적용하는 방법

라) 그 밖에 원단위 투입량, 비용의 관계비율, 상품회전율, 매매총이익률 등을 적용하여 계산한다.

2) 소득금액의 추계방법

소득금액의 추계방법(소득세법 시행령 제143조 제3항, 법인세법 시행령 제93조 제2항)은 표준소득률, 동업자권형, 직전 과세기간의 소득률의 순서에 따라 적용해야 한다. 즉 먼저 수입금액 또는 사업수입금액에 표준소득률을 곱하여 소득금액을 산정하되, 표준소득률이 결정되지 아니하였거나 천재·지변·기타 불가항력으로 장부·기타 증빙서류가 멸실된 때에는 동업자와 균형을 맞추어 소득금액을 추계한다. 그리고 동일업종

의 다른 사업자 등이 없거나 과세표준 신고 후에 장부 등이 멸실된 때에는 신고서 및 그 첨부서류에 의하고 과세표준 신고 전에 장부 등이 멸실된 때에는 직전 과세기간 또는 직전 사업연도의 소득률에 의하여 소득금액을 결정한다.

다. 추계과세의 문제점

1) 추계과세 요건에 대해서 지나치게 엄격한 법해석

추계과세의 요건이 충족된 경우에도 추계방법은 추계에 의하여 산정된 과세표준이 실액과 같거나 실액에 근접할 수 있도록 객관적 타당성을 갖지 않으면 안된다. 현행 세법에서는 추계의 대상이 되는 과세표준이 수입금액인가 또는 소득금액인가에 따라서 서로 다른 추계방법을 규정하여 놓고 있다. 이와 같은 추계방법에 관한 규정에 대하여, 세법에서 정하여 놓고 있는 추계방법들은 예시적 규정에 지나지 않기 때문에 세법에서 규정하고 있지 않은 다른 추계방법도 객관적 당위성이 인정되는 경우에는 허용하여야 한다는 견해가 있다. 반면 조세법률주의에 비추어 추계방법을 열거하고 있는 세법에서의 규정 이외의 추계방법은 허용될 수 없다는 견해도 있다. 이와 관련하여 대법원도 법령에서 규정하고 있는 추계방법에 근거하지 않은 것은 자의적인 추계에 해당하여 위법하다고 판시함으로써 추계과세의 적극적 활용을 제한하고 있다.

여러 가지 추계방법들은 일반적이고 평균적인 기준을 나타내고 있기 때문에 특정 납세의무자에게만 존재하는 특수한 사정을 고려하기가 어려운 실정이다. 그러므로 특정한 방법에 의하여 과세표준을 추계과세하는 경우에도 납세의무자에게 특별한 사정이 있는 경우에는 이를 고려하여 과세표준을 산정함이 타당한 것으로 해석되고 있다. 즉 추계방법의 적용에 있어서 구체적 타당성을 확보할 필요가 있다는 것이다. 이와 같은 「특별한 사정을 고려하지 않은 추계과세는 합리성 또는 구체적 당위성이 결여되어 위법이다(대법원 1987.3.10, 86누328)」라고 해석함으로써 추계과세의 활용범위를 더욱 축소시키고 있다.

2) 과학적이고 합리적인 추계방법 개발의 미흡

추계과세의 요건이 완화된다 하더라도 과학적이고 합리적인 추계방법이 개발되지 못한다면 추계과세를 적극적으로 활용하기가 어려워질 수밖에 없다. 현재 국세청은 나름대로의 추계과세방법을 개발하고 있으나 과학적으로 검증된 바가 없어서 내부자료로서만 활용되고 있는 실정이다.

추계과세의 과학화를 위해서는 먼저 적정한 과세자료의 체계적인 수집 및 관리가 이루어져야 한다. 현재 「현금수입업종 추정과표 형성조사표」 및 부가가치세 면세사업자를 대상으로 하는 「사업장현황보고」를 보다 체계화하고 업종별로 다양화하는 것이 필요하다. 나아가 다양한 경로로부터 과세자료의 축적을 도모하고 이를 국세통합전산망과 연계하여 효율적으로 관리할 필요가 있다.

IV. 근거과세의 정착을 위한 정책과제

1. 부가가치세 면세범위 및 특례제도의 정비

우리나라 부가가치세제의 문제점을 두가지로 정리하면 과도한 면세범위의 적용과 특례과세제도의 과도한 운영이라 할 수 있다. 우리나라에서 부가가치세와 소득세는 전체 조세수입의 50% 이상을 차지하는 중요한 세목이다. 부가가치세와 소득세는 상호 밀접한 관계를 가지고 있는데 선행 세목인 부가가치세제에 있어서 특례제도가 폭 넓게 운용되고 있어 상식적으로 납득하기 어려운 소득세 납세결과를 초래하고 있다.

정부는 최근 전문인적용역, 학원 등의 학습용역 및 정부업무대행단체의 일부업무에 대해서 부가가치세 면세를 과세로 전환하여 면세범위를 축소하였다. 변호사, 공인회계사 등의 전문자격자가 제공하는 인적용역은 단순 근로용역으로 보기 어려울 뿐만 아니라 부가가치세를 시행하고 있는 EU국가 등에서도 대부분 과세하고 있는 실정을 감안하면 적절한 조치라 판단된다. 또한 영리목적의 교육용역에 대한 부가가치세 과세전환도 이러한 교육의 수요자가 주로 중산층 이상이며 수강여부가 선택적·추가적으로 이루어지는 점을 감안하면 적절한 방향인 것으로 판단된다. 유럽국가 등에서도 학교 등에서 이루어지는 비영리교육은 면세하나 영리교육에 대해서는 대부분 과세하고 있는 실정이다. 정부업무대행단체의 일부 업무에 대해서 부가가치세를 과세로 전환한 것도 민간부문과의 과세형평을 도모하고 가격체계의 왜곡을 방지하는 조치인 것으로 평가된다. 이러한 부가가치세 면세범위의 축소와 더불어 부가가치세의 발전을 위한 정책과제 중에서 가장 중요한 것은 특례과세제도의 정비라 할 수 있다.

과세특례자들은 세금계산서 수수의무가 없고 일반과세자에 비하여 세부담이 적기 때문에, 무자료거래, 신용카드 매출전표의 변칙유통 등을 통해 과표를 누락함으로써 과세특례자의 혜택을 지속적으로 누리려고 한다. 또한 과세특례자들은 본인들이 탈루할 뿐만 아니라 세금계산서 수수질서를 문란하게 하여 일반과세자의 탈루를 도와주고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 1995년 세법개정에서 간이과세제도를 신설하여 부가가치세제의 왜곡을 심화시키고 있다. 간이과세제도를 도입한 후 부가가치세 과세특례

자(간이과세자 포함)의 비율이 전체 납세자의 57.8%에 달하는 것으로 나타났다.

부가가치세는 원칙적으로 전단계세액공제법(매출세액-매입세액)에 의하여 납세의무액이 결정된다. 이 방식의 장점은 납세의무자가 매입세액을 최대화하기 위하여 영수증을 반드시 수취하고자 하기 때문에 전단계 사업자의 매출액이 자동적으로 노출된다는 데 있다. 그러나 일반소비자의 경우 매입세액이 세액공제에 사용되지 않기 때문에 영수증을 굳이 수수할 이유가 없고, 그 결과 부가가치세의 과표가 양성화되지 않는 경향이 있다.

과세특례제도 및 간이과세제도는 행정비용 및 납세협력비용을 최소화하고자 도입되었지만, 그 규모가 전체 납세자의 57.8%에 달할 정도로 과도하게 운영되고 있다. 그리고 광범위하게 적용되고 있는 과세특례제도 및 간이과세제도로 말미암아 많은 탈루가 발생하고 있는데, 간이과세 및 과세특례의 납세의무자가 전체의 반이 넘지만, 세수 점유비는 부가가치세 세수의 1%에도 미치지 못하고 있다는 점이 이와 같은 사실을 반영하고 있다. 따라서 과세특례제도 및 간이과세제도가 적용되는 사업자의 수를 대폭 축소하여 이들을 일반과세자로 전환하여야 할 것이다.

부가가치세 면세범위의 축소 및 특례과세제도의 정비는 근거과세 정착의 필요조건이라 할 수 있으므로 이에 대한 조속한 정비가 이루어져야 할 것이다.

2. 기장제도의 개선방안

가. 기장의무구분의 합리화

1) 기장의무구분의 유형

법인은 법인세법 제62조에 따라 모두 복식부기의무를 가지되 단서조항에 의해 법인세법 제1조 제1항 제1호 및 제7호의 규정에 의한 수익사업을 영위하지 않는 비영리법인(법인격없는 사단 및 재단을 포함)은 예외로 하여 기장의무를 부여하지 않고 있다. 한편 개인은 복식부기의무자·간이장부의무자 및 일기장의무자의 세가지 유형이던 것을 1994년 세법개정을 통해 복식부기의무자와 간이소득금액계산서 제출자로 이원화하

였는바 이는 일반사업자에게는 복식부기의무를, 영세한 사업자에게는 간이기장의무를 부여하는 방향으로 단순화한 것으로 평가되며 일면 바람직한 방향이라 할 수 있다. 그러나 간이소득금액계산서 형식은 추계과세자의 신고서와 차이가 없을 뿐만 아니라 실제로 1995년 귀속분 신고에 있어서도 이의 활용률이 극히 미미하였다는 점을 감안하여 이를 폐지하는 것이 바람직하다.

그리고 복식부기의무자는 엄격하게 복식부기에 의한 장부를 비치하도록 하되 그 보존기한은 7년으로 연장할 필요가 있다. 간이소득금액계산서 제출대상자의 경우에는 장부의 표준적인 형식은 정부에서 안내책자를 통해서 정하되, 납세의무자는 이와 같은 형식에 구속됨이 없이 무릇 소득금액을 산정할 수 있는 장부이면 모두 기장으로 인정할 필요가 있다.

2) 기장의무 구분 기준

구분의 기준으로는 현행과 같이 직전연도의 수입금액을 기준으로 하는 방법과 직전연도의 수입금액 및 소득금액의 양자를 기준으로 병용하는 방법이 있을 수 있다. 결론적으로 직전연도의 수입금액과 소득금액을 병용하는 방법이 보다 포괄적이며 업태 및 업종의 특수성을 감안할 수 있으므로 보다 합리적인 것으로 판단된다. 예를 들어 독일의 경우 수입금액(50만마르크), 소득금액(3만 6천마르크), 사업용 자산(12만 5천마르크)의 가액기준을 혼용하고 있다(§ 141 Abs.1 AO). 한편 일본의 백색신고자의 경우 역시 사업소득, 부동산소득 및 산림소득 금액의 합계가 300만엔을 넘는 사람으로 하고 있다(소득세법 제231조의 2). 반면 프랑스의 경우는 간이실액산정방식에 의해 매출액(350만 프랑, 서비스업의 경우에는 100만프랑) 기준으로 기장의무를 구분하고 있다.

나. 장부로서의 법정요건

실무상으로 어떤 요건을 갖춘 장부를 소득세법상의 장부로 인정할 것인가가 문제이다. 특히 복식부기의무자가 비치한 복식부기에 의한 장부의 내용·형식·기재방법 등과 관련하여 문제가 된다. 최소한의 장부의 요건을 법으로 정할 필요가 있다. 현행 소득세

법 시행령 제208조 「장부의 비치·기장」에 의하면 단순히 장부는 사업의 재산상태와 그 손익거래내용의 변동을 빠짐없이 이중으로 기록하여 계산하는 부기형식의 장부를 의미한다고만 규정하고 있을 뿐이다. 참고로 독일의 조세기본법 제143조 내지 제146조에는 매입에 대해서, 그리고 매출에 대해서 날짜, 회사이름, 공급자(매입자)주소, 상품명, 가격, 표시 등 기록하여야 하는 내용과 장부로서의 요건 및 형식을 상세히 규정하고 있다.

한편 간이소득금액계산서 제출대상자의 경우에는 장부의 형식에 관계없이 소득금액을 산정할 수 있으면 장부로 인정하여야 할 것인바, 현행 소득세법 시행령 제208조의 규정과 같이 매입과 매출에 대한 계산서와 경비지출에 대한 영수증을 보관하고 있는 경우 장부를 비치·기장한 것으로 보아야 한다. 따라서 간이장부대상자에 대해서는 장부의 형식에 관한 한 상당한 정도의 유연한 정책이 필요하다.

다. 장부보존기간의 연장

우리나라 장부의 보존기간은 국세기본법의 개정을 통해 5년으로 규정되었다. 그러나 우리 세정의 여건을 감안하여 세무조사의 범위가 그리 넓지 못하다는 점에서 보존기간의 연장이 필요하다. 최근 정보 기술이 발달하고 이를 기장에 이용할 수 있게 되어 장부보존에 따른 공간적인 어려움이나 물리적인 어려움이 많이 극복되어 있는 실정이므로 이를 연장하는 데는 무리가 없을 것으로 판단된다.

결론적으로 장부 및 증빙서류의 보존기간은 현행 법정기한내에 신고서를 제출하지 아니한 경우의 부과권의 제척기간(7년)과 일치시킬 필요가 있다. 장부보존의무는 복식부기의무자이든 간이소득금액계산서 제출대상자든 차등화할 이유가 전혀 없으며 보존의 대상이 되는 장부 등에는 장부는 물론이고 청구서·납품서·송장·견적서·영수증·주문서·작업지시서·예금관계서류 등의 증거서류를 포함하여야 할 것이다.

라. 기장관련 기타 문제

1) 세법간 기장관련조항의 일관성

현행 소득세법에서는 장부의 비치 및 기장의무에 대해 부동산임대소득, 사업소득 및 산림소득이 있는 사업자 중 대통령령이 정하는 일정규모 미만 사업자(직전연도 수입금액이 3억원 미만)를 제외하고는 복식부기에 의하여 기장된 장부를 기록하도록 규정하고 있다. 다만 영세한 사업자로 규정된 3억원 미만의 사업자의 경우에는 총수입금액(판매대금)과 매출원가 및 기타필요경비에 세무조정을 통하여 이루어진 필요경비산입조정을 거친 간이소득금액계산서를 작성할 수 있을 정도로 매입과 매출에 관한 계산서와 경비지출에 관한 영수증을 보관하는 것으로 기장의무를 갈음하도록 하고 있다.

한편 부가가치세법에서는 특별하게 기장의무에 대해 규정하고 있는 바는 없으나 시행령 제79조에 의하면 국세청장이 정하는 자(과세특례자)는 교부받았거나 교부한 세금계산서 또는 영수증을 보관한 때는 기장의무를 이행한 것으로 본다고 규정되어 있다. 따라서 면세사업자가 아닌 경우 동일한 사업자에 대한 소득세법과 부가가치세법의 기장의무에 대한 규정이 상이하다.

소득세법에 의하면 수입금액이 3억원 미만인 사업자가 간이장부대상자인 데 반해 부가가치세법에 의하면 4,800만원 미만인 사업자만이 간이장부대상자가 되고 있다. 결국 외형에 대해서는 기장의무가 엄격한 데 비해 필요경비부분에 대해서는 기장의무가 상당히 약하게 규정되어 있다. 그러나 실제 외형을 기록하는 사업자의 경우도 매입부분에 대하여는 기록을 하고 있다고 볼 수 있으므로 결국 임대료, 인건비와 세금 및 공공요금(utilities), 그리고 기타경비 등을 추가로 기록하는 것이 그렇게 추가적인 부담을 지우는 것은 아니라는 점에서 양세법간의 기장의무 기준금액은 일치시키는 것이 바람직하다. 장기적으로 세무서조직이 세목별에서 기능별로 전환되고 납세자별로 전환될 것이라는 국세청의 선진화방향에 비추어 보아도 양 세법간의 기준을 통일하는 것이 필요하다.

2) 무기장자에 대한 제재(가산세)

법인세법 제41조 제1항 제1호에 의하면 무신고자나 무기장자에 대해서는 정부가 결정한 산출세액의 20%에 해당하는 가산세를 부과하도록 하고 있으나 소득세법에서는 기존에 존재하던 무기장에 대한 가산세규정을 폐지하였다. 다만 복식부기의무자에 대해서는 대차대조표, 손익계산서, 합계잔액시산표와 조정계산서를 신고시 첨부하지 아니한 경우 이를 무신고로 간주하여 20%의 가산세를 물리는 것으로 대체하고 있다.

한편 복식부기의무가 부여되고 있지 아니한 90%의 납세자에 대해서는 어떻게 접근하여야 할 것인가 하는 문제가 남는다. 현행 세법에서는 결국 납세자가 기장을 하지 않아서 추계를 받거나 세금계산서 등에 의해 간단한 양식인 간이소득금액계산서를 제출하도록 선택권을 부여하고 있다. 따라서 신고납부제도의 취지를 살리기 위해서는 대부분의 납세자가 추계를 선택하기보다는 간이장부형태를 선택하도록 유도하여야 할 것이다. 관건은 결국 추계과세보다 간이소득금액계산서를 선택하는 경우가 납세자에게 상당한 정도로 유리하도록 제도를 구성하는 것이다.

3) 세무조사의 강화를 통한 성실기장의 담보

신고납부제도의 정착여부는 신고의 근거가 되는 장부의 비치와 기장이 어느 정도나 이루어지는가 하는 점에 달려 있다. 장부를 기장하지 않으면 가산세를 부과하는 정책보다는 기장을 할 수 있도록 모든 편의와 정보를 제공하는 것이 중요하며 이와 아울러 실제로 정책당국의 지침을 따라 장부를 성실히 기장하는 사업자가 그렇지 아니한 사업자에 비해 상당한 정도로 유리한 제도적인 정비가 필수적이다. 이를 위한 하나의 방책이 바로 세무조사의 강화이다. 정부가 납세자의 세액을 결정하는 것이 아니라 납세자 자신의 실제소득을 근거에 입각하여 성실히 신고할 것을 가정하는 신고납부제도하에서는 엄정한 세무조사가 담보로 되지 않는다면 성실신고의 유인이 없어지며 이는 당연하게 성실하게 기장을 할 유인이 없어짐을 의미한다.

현재 소득세의 세무조사 대상자는 한 해에 불과 1만여명에 불과하여 기장신고인원 대비 실지조사비율은 3.7% 수준이나 이를 전체 신고인원 비중으로 나타내면 1% 남짓에 불과한 실정이며 더욱이 최근 이 비율마저 줄어드는 추세이다.

일반적으로 미국에서는 납세성실도의 수준이 매우 높으며 대부분의 납세자가 성실하게 기장을 하고 이를 신고납부하고 있는 것으로 알려져 있으나 미국 국세청의 발표에 의하면 1992년의 전체 개인의 납세비순응비율(overall individual noncompliance rate)이 17.3%에 이르는 것으로 나타난다. 이를 감안할 때 우리의 소득세 탈루비율 역시 이보다 나으리라는 보장이 없다는 측면에서 세무조사 수준의 강화는 아무리 강조하여도 지나침이 없다.

마. 납세서비스 증대를 통한 기장확대

경제규모가 확대되고 거래가 복잡해짐에 따라 기장을 할 유인이 커지게 되고 대부분의 납세자는 자기 사업실적을 계산하기 위해서라도 기장을 하고 있다. 여기에다 국세청 당국에서 제도적인 측면에서 기장에 대한 유인과 무기장에 대한 부담을 확실하게 줄 수 있는 제도적 장치를 마련하고 아울러 간편한 기장의 모범사례집과 안내 및 홍보 등 서비스의 확충을 통해 납세환경을 정비한다면 우리나라의 기장환경도 획기적으로 개선될 수 있을 것이다. 물론 과거의 표준간이장부제도나 업종별 표준장부를 보급하였던 경험이 있기는 하지만 시행한 지 불과 몇년 만에 유야무야되어 버리는 기장정책으로는 납세자의 행태를 바꿀 수 없다는 교훈을 얻었을 뿐이다. 따라서 지속적인 홍보의 적절한 활용과 기장안내서비스의 확충을 통해 기존과는 다른 차원의 표준간이장부의 보급이 필요한 시점이다. 기장의 확대에는 왕도가 따로 있을 수 없다. 다만 지속적이고 꾸준한 영세사업자에 대한 기장지원과 이를 뒷받침할 수 있는 적절한 인센티브의 제공만이 근거과세의 정착에 기여할 수 있을 것이다.

기장은 납세자의 사업실적에 대한 기록으로 이에 관련한 행태를 바꾸는 데는 장구한 시간을 두고 치밀한 계획을 세워 이를 꾸준히 추진하는 방법만이 있을 뿐이며 이에 대한 실증은 일본의 경험에서 찾을 수 있다. 따라서 우리도 다시 「기장확대 10개년 계획」을 수립하여 현재 기장을 하고 있는 사람들에 대한 질적 관리 그리고 현재 무기장자에 대한 기장유도에 필요한 서비스확대와 가산세 및 무기장에 대한 각종 불이익제도를 신중하게 마련하여야 할 것이다. 그리고 이렇게 마련된 정책은 흔들림 없이 꾸준히 추진되어야 할 것으로 생각된다.

3. 세금계산서제도의 정상화 방안

가. 무자료상품 거래의 축소

무자료상품 거래의 축소방안에 대한 모색은 유통의 논리와 조세제도의 논리를 동시에 사용하여야 한다. 무자료상품거래에는 매출을 숨기려는 의도와 세금을 적게 내려는 의도가 공존하고 있다. 매출을 숨기려는 의도에서 발생하는 무자료 거래유형은 부가세율이 현재의 10%에서 0%가 되더라도 생기게 된다. 다시 말하면, 부가가치세율의 다소와 관련없이 생기는 문제들은 모두 유통의 논리로 해결이 가능하다. 또 세금을 적게 내려는 의도에서 생기는 무자료 거래유형도 이것이 이익구조와 가격설정의 문제와 직결되므로 유통의 논리와 조세제도의 논리를 병행하여서 접근하여야 한다.

문제해결을 위해서는 먼저 발생유형에 대하여 각 유형들의 발생빈도와 형성과정에 대한 철저한 시장조사가 필요하다. 수집된 자료들을 바탕으로 부가세 인하로 축소될 수 있는 부분과 그렇지 않은 부분을 분리해 나가는 작업이 병행되어야 한다. 그리고 이에 맞추어서 창조적인 대응방안을 모색하고 이를 총체적·지속적으로 실행하여야 한다. 무자료거래는 다분히 낙후되어 있는 우리나라 유통발달의 수준과 유통구조에서 기인된다. 따라서 부가세조정과 병행하여서 각종 구조적인 해결책들(영수증교부의 의무화, 유통정보시스템 구축의 의무화, 신용거래의 확산)을 동시 다발적으로 수행하는 것이 해결의 실마리가 될 것이다.

| 유통측면에서의 대응방안 | 조세제도측면에서의 대응방안 |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 각 제품별 유통경로의 추적을 통한 무자료거래 행위 제거 ○ 무자료 거래시장에 대한 조사 ○ 제조업체의 생산량에 대한 추적 ○ 신용거래의 유도(영수증 주고받기와 카드거래의 활성화) ○ 유통정보화의 촉진 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 세금계산서 판매행위의 근절 ○ 과세특례제도의 폐지 ○ 현장조사 위주의 부가세행정개편과 세무서의 기능별 조직확대 ○ 부가세관련 등록·신고서식의 단순화 |

나. 세무조사 및 조세법에 대한 제재수준 강화

세금계산서 수수질서의 확립을 위해서는 세무조사대상선정 및 조사방법의 과학화를 달성해야 할 뿐만 아니라 보다 많은 사업자를 조사대상으로 하여 개인사업자로 하여금 자신이 세무조사대상이 될 가능성을 피부로 느낄 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서 법인의 경우에는 약 2% 정도, 개인일반과세자는 1% 정도 그리고 과세특례자는 0.2% 정도의 인원이 세무조사대상(선별경정)이 되도록 세무조사 빈도가 상향조정되어야 할 것이다.

한번의 세무조사로 지난 5년 동안의 영업실적의 추적이 가능하다고 본다면 이 정도의 세무조사 빈도는 납세자에게 매년의 탈세행위에 대하여 법인의 경우에는 10%, 개인일반과세자는 5%, 그리고 과세특례자는 1%의 적발위험을 부여한다고 볼 수 있다. 최소한 이 정도의 적발위험수준은 확보되어야만 납세자들이 자신이 세무조사 대상이 될 수 있음을 인식하게 될 것이다. 이를 위하여 세무조사 인력 및 조직의 확충이 필수적이다.

현행 우리나라의 가산세제도에서는 과소신고를 통하여 매출누락을 시도한 사업자에게 그 누락부분의 공급가액의 1%(개인) 혹은 2%(법인)의 가산세를 적용함으로써 매출누락을 통하여 시도한 탈세규모의 10% 내지 20%에 해당하는 가산세제도를 시행하고 있다. 이는 어느 사업자가 10만원의 세액을 납부하여야 하나 이를 과표누락을 통하여 회피하려고 할 때 적발되는 경우에 한해서 단지 11만원을 국가에 납부하면 된다는 의미므로 과세회피 예방효과가 미미하다고 생각된다. 따라서 현행 가산세수준을 공급가액의 5%(개인) 혹은 10%(법인) 수준으로 상향조정해서 과세회피 예방효과를 높이고 세금계산서 수수질서 확립을 도모하여야 할 것이다.

다. 유통구조의 개선 및 효율화 지원

우리나라의 유통구조를 개선함으로써 무자료거래를 어렵게 할 수 있는 방안을 들어보자면 첫째, 중소유통업체의 집단화, 대규모화 방안이다. 영세한 중소유통업체가 조직

화·협업화를 통하여 규모의 경제를 확보하고 경쟁력을 제고할 수 있도록 지원함으로써 자동적으로 세원이 쉽게 노출되는 대규모화가 가능해진다.

둘째, 물류관리의 효율화·전산화 촉진방안이다. 유통정보의 기초인 바코드 도입업체수와 POS시스템 도입점포수의 확대 추진과 도·소매부문 EDI구축 추진, 판매데이터 현황을 수집, 분석하여 데이터를 제공하는 판매데이터 서비스망 구축을 지원해야 한다. 특히 EDI구축과 그를 통한 세무서로의 과세자료의 직접전달에 대하여 신용카드 매출세액공제제도에 상응하는 세제상의 지원을 생각해 볼 수 있다. 즉 EDI 시스템 등을 통하여 거래기록이 전산화되어 있는 사업체에서 거래기록을 디스켓을 통하여 국세청에 제출하고 이 과정에서 자료의 신뢰성에 대한 검증이 가능한 경우에 이러한 업체의 매출액에 대하여 신용카드매출세액공제제도에서 적용하는 공급가액의 100분의 1에 해당하는 금액을 납부세액에서 공제하는 방법을 도입하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

셋째, 유통환경의 정비이다. 무자료발생 제조업체 및 무자료 취급 유통업체에 대한 단속을 강화하고 무자료 거래 근절대책을 수립하는 한편 제조업 지배형 유통구조를 개선하는 등 전문적 도매기능을 제고하여 제조와 도매기능을 분리시키는 유통구조 개선을 추진해야 한다. 이를 위하여 현재 비정규적으로 운영하고 있는 무자료거래단속반을 지방청별로 상설화하여 무자료거래단속과 관련된 노하우를 축적하고 무자료거래 단속효과를 극대화하여야 할 것이다.

4. 신용카드 활성화 유도 및 변칙사용의 방지

가. CAT(swipe)형 조회기 설치 의무화 및 지원

신용카드의 이용을 확대시키기 위해선 우선 CAT(Card Authorization Terminal)형 조회기의 설치 비용을 정부나 카드회사 차원에서 지원해 주는 조치가 필요할 것이다. 지금과 같이 사업자 부담 원칙을 고수할 경우 필요성을 느낀 사업장이 거의 조회기를 갖춘 상황에서 추가적으로 조회기를 보급시키는 것이 쉽지 않을 수 있기 때문이다. 이 같은 사례는 일본에서도 찾아볼 수 있다. 일본의 경우 조회기가 보급되던 초기에 설치

비용 전액을 사업자 부담으로 했더니 일정기간 이후 조회기 보급이 전혀 늘지 않았던 것이다. 이로 인해 결국에는 신용카드회사에서 설치비를 전액 부담하고 조회기를 보급 시킨 사례가 보고되고 있다.

현재 30여만대로 추산되는 조회기를 종합소득세를 납부하는 사업자수인 130여만대 선으로 늘리기 위해서는 정부나 카드회사에 의한 지원이 필요하다. 문제는 조회기 설치를 늘려서 누가 득을 보느냐 하는 점이다. 이 점을 분석하는 것이 본고의 목적은 아니므로 상세하게 언급할 사항은 아니라고 판단되지만 분명한 것은 카드수수료율이 최고 5%인 데 비해 부가가치세와 소득세를 통한 세수입이 매출액의 4~18%²⁾ 인 점을 감안하면 정부쪽이 보다 큰 득을 본다는 사실이다.

아울러 신용카드 조회기를 신규로 사업장에 설치하는 것은 단기적으로 세무공무원을 업소에 파견하여 입회시키는 것과 같은 효과를 거둘 수 있고 장기적으로는 세무공무원에 대한 증원 수요를 줄이므로 예산절감책이 될 수 있다.

나. 소비자에 대한 세제상 지원

소비자를 대상으로 신용카드를 이용한 소비금액에 준해 소득세를 세액공제해 줄 필요가 있다. 신용카드 사용금액의 1%에 상당하는 소득세 세액공제의 도입을 검토하는 것이 한 가지 방법일 수 있다. 소비자가 과표양성화 정도가 낮은 음식점, 숙박업소, 소매점 등 일정범위의 사업자가 제공하는 물품과 서비스를 구입하고 해당 대금을 카드로 결제할 경우, 동 소비금액의 1%를 세액공제해 주자는 것이다.

이 같은 방안을 제안하는 것은 카드의 이용을 촉진하여 과세자료를 확대시키기 위해서는 사업자의 카드 수취유인 외에 소비자의 카드 사용유인을 동시에 고려해야 소기의 성과가 기대될 수 있기 때문이다. 연간소득이 2천만원인 평균적인 근로소득자를

2) 부가가치세 세율이 2%인 과세특례자가 소득세를 납부할 경우 적용 소득세율은 10%이며 이때 부가가치율로 20%를 가정하면 매출액 대비 세부담은 부가가치세 2%와 소득세 2%를 합한 4%가 된다. 한편 부가가치세율이 10%인 일반과세자의 경우 적용 소득세율이 가장 높은 계층의 경우 40%(부가가치율은 마찬가지로 20%를 가정)이므로 매출액 대비 세부담은 부가가치세 10%와 소득세 8%를 합한 18%가 된다.

염두에 둘 경우 그가 연간 1,400만원을 소비지출하고 이 중 700만원을 카드로 결제할 경우 연간 7만원의 세액공제가 추가되는 것으로 소비지출의 증가에 따라 세액공제 금액은 비례적으로 늘어나게 된다. 물론 일정한 상한을 두는 방안이 동시에 고려될 수 있을 것이다.

이는 현행 근로소득 세액공제 한도의 단순 인상 등의 경우와 비교해 사업소득의 과표양성화를 기하면서 근로소득자의 세부담을 경감시켜 줄 수 있을 것이다. 다만 본 제안의 경우 소득수준이 높은 계층일수록 소비지출도 높게 나타나므로 세액공제의 혜택이 상대적으로 고소득계층에 많이 돌아가는 점이 지적될 수 있으나 소득공제 등에 의한 세제상 혜택에 비하면 세부담 경감의 누진도가 크게 낮다. 또한 본 방안은 기존의 소득공제와 중복되는 측면이 있으며 집행상 과세표준이 상당수준 양성화된 부분에 있어서는 효과가 미흡한 측면이 있다.

다. 신용카드 위장가맹점 색출 강화

신용카드 사용 확대를 위한 제도적인 유인을 정비해 가는 것 못지않게 중요한 것이 가맹점 관리이다. 다시 말해서 본인에게 알려지도 않고 고령자, 부녀자 등 무능력자 명의로 사업자등록증을 발급받고 단기간에 불법적인 고액거래를 통해 부당이득을 취한 뒤 폐업하는 이른바 위장가맹점들이 자꾸만 생겨날 경우에는 이 같은 제도적인 유인이 제대로 효과를 발휘할 수 없다는 것이다. 위장가맹점 색출을 위해 현재 당국이 시행하고 있는 조치를 보면 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 일선 세무서별로 관리자 책임하에 매월 2회씩 신용카드 회사로부터 통보되는 신규가맹점에 대해 위장사업자 여부를 판단하여 위장사업자로 확인되는 경우 즉시 신용카드회사에 통보하고 있다.

둘째, 사업자등록증 발급시 서류검토를 철저히 하고 위장가맹 사업자가 상대적으로 많은 업종인 컴퓨터, 전자제품, 가구업과 현금수입업소 및 세적이동이 빈번한 장소, 그리고 고령자 등 부적합한 사업자등록 신청의 경우 사업장의 현지확인 등 집중조사를 통해 위장가맹점 발생을 사전에 방지하고 있다.

셋째, 신규가맹점 명단, 신용카드 및 접대비 수입금액자료(연 2회 전산실로부터 출력 받고 있음), 가맹점별 신용카드 매출실적 특히 신규가맹점의 경우 수시출력된 일정금액 이상의 고액결제 자료 등 신용카드 관련 자료의 분석을 통한 위장가맹점에 대한 ‘돋보기’ 색출작업이다.

국세당국은 제도적 유인의 정비와 더불어 이들 위장가맹점을 조기에 색출해 상거래 질서를 바로잡고 과세원을 보전하는 데 힘을 기울여야 할 것이다.

라. 전자기장 도입 : 중장기 대책

앞에서는 신용카드의 이용 확대를 통해 근거에 입각한 과세체계를 확립하기 위한 방안을 검토해 보았다. 여기에서는 이 방안과 추진방향에 있어 상충되지 않으면서 중장기적 근거과세 체계 확립의 유력한 대안의 하나라고 할 수 있는 전자기장의 도입 필요성에 대해 기술하고자 한다.

실효성이 미흡한 영수증 주고받기를 강요하기보다 새로운 상거래 결제체계를 확립시켜 나가자는 것이 중장기적인 대안이다. 간단히 정리하면 현재 보급되고 있는 전자지갑을 이용하여 상거래의 판매, 구매 등 거래기록의 기장을 전자화하여 기존 세금계산서나 영수증의 수수를 점차적으로 대체시키자는 것이다. 물론 업종, 업태별로 거래관행과 결제관행을 고려하여 단계적으로 이행해 나가야 할 것이다.

현재 실용화되어 있는 직불카드의 체계에 국세청 전산망을 연결시키고 일선 사업장의 조회기를 IC카드형 단말기로 대체시킴으로써 최소한의 전자기장 시스템을 구축할 수 있다. 여기서 ‘전자기장’이라 함은 매입과 매출의 거래기록을 IC카드에 기록하여 납·징세의 기초자료로 활용하는 것을 말한다. 이를테면 지하철 정액권을 몇단계 발전시킨 카드를 도입해서 실용화시키자는 것이다. 지하철 정액권과 같은 마그네틱 카드는 IC카드에 비해 기록용량이 작고 오조작을 가져올 확률이 높으므로 전자기장에서는 IC카드가 사용된다. 한 가지 주의할 점은 우리가 말하는 전자기장을 ‘전자장부’와 구별해야 한다는 것이다. 전자장부라 함은 기업의 장부서류를 종이가 아닌 컴퓨터 디스크에 보존하는 것으로 일본 등 일부 국가에서 도입을 검토하고 있는 기장방법이다.

최근 IC카드의 실용화가 급속하게 진행되고 있다. 교통수단의 공통권으로 사용될 교통카드가 서울시와 건설교통부에서 실험중이거나 일부는 이미 실용화되었다. 또 화폐기능을 지닌 전자지갑카드가 비자카드와 마스타카드사 등에서 보급될 예정이거나 일부 보급되고 있다. 이 카드는 신용카드 기능 외에 계좌이체, 가맹점의 구매대금 결제까지 가능한 전자통장이다.

전자기장의 도입으로 사업자와 소비자의 부담이 추가되는 것은 아니다. 사업자의 경우 기장부담이 크게 줄어들게 되고 소비자도 자신의 소비기록을 일일이 기록하지 않아도 되며 유인조치가 수반되는 경우 소비기록을 토대로 일정한 세제상 혜택을 부여 받을 수도 있다. 전자기장은 사업자를 기장부담에서 해방시키고 기장자의 비율을 크게 높일 수 있을 것이다.

또 전자기장은 소득금액의 계산을 간소화시켜 사업자와 징세당국 모두의 비용을 크게 낮추어 줄 것으로 기대된다. 이 같은 점에서 전자기장은 사업자의 신고납부를 적극 도와주는 수단이 될 수 있다. 요컨대 전자기장은 기존의 납·징세 절차를 간편하게 하여 우리의 세무행정을 개선시키고 납세혁명의 신호탄 역할을 할 수 있을 것이다.

5. 추계과세의 과학화와 합리화

가. 추계과세의 적용성을 높이기 위한 법적근거 마련

바람직한 모형의 개발이 전제되더라도 추계과세를 위한 법적 근거가 미약할 뿐만 아니라 추계의 요건이 지나치게 까다로워 신고납부제도하에서의 납세협력도의 증진에도 모호하기 어려운 것이 현실이다. 개발된 모형을 추계과세방법으로 직접 적용하기 위해서는 조세법적 근거가 선행되어야 하나 현시점에서는 이 점이 미비되어 있다. 그러나 보다 정교한 모형의 개발이 보장된다면 법적근거의 확보는 이루어질 수 있을 것으로 판단된다. 다만 개발된 모형과 같은 형태도 협의과세제도가 도입되는 경우에는 기준과표산정 및 신고의 성실도 분석시에 참고자료 등으로 활용할 수 있을 것으로 판단된다.

나. 외형 및 소득추계모형개발의 필요성에 따른 조사자료의 체계적인 관리

최근 부가가치세 및 종합소득세가 자율신고납부제로 전환되었다. 자율신고납부제도의 도입은 지금까지 세정의 운영방향에 근본적인 변화를 수반할 수밖에 없을 것으로 예상된다. 지금까지의 신고기준율 및 각종 표준율은 장기적으로 폐지되어야 할 것이며 이를 대체할 수 있는 외형 및 소득추계모형의 개발과 지속적인 보완이 따라야 할 것이다. 이를 위해서는 개별 사업장의 특성을 반영하는 각종 요소에 대한 체계적인 조사자료의 축적이 반드시 필요하다고 할 수 있다.

조사자료의 체계적인 구축의 출발점은 세적관리의 강화에서 출발되어야 할 것이다. 사업자가 사업자등록증을 신청하는 단계에서 사업장의 실태에 대한 구체적인 조사가 이루어져야 할 것이며 이러한 자료는 매년 수시로 업데이트(up-date)되어야 한다. 특히 현금수입업종의 경우와 최종소비자와 직접 상대하는 업종의 경우에는 외형에 영향을 주는 요소를 업종별로 세분하여 관리·축적할 필요가 있다. 또한 이러한 자료의 체계적인 구축에는 일관성(consistency)의 유지가 무엇보다 중요하다고 할 수 있다.

추계모형에 이용될 수 있는 자료들은 부가가치세 과세대상자 중에서 현금수입업종의 기본사항 조사표와 부가가치세 면세사업자의 사업장현황보고 자료이다. 「현금수입업종 기본사항 조사표」의 경우 각 세무서마다 약간씩 상이한 양식을 이용하여 기본사항을 조사했기 때문에 지역별 자료를 전국적 자료로 취합하는 데 있어서 상당한 애로가 있다. 이에 비하여 부가가치세 면세사업자를 대상으로 하는 「사업장현황보고」는 그 양식을 소득세법 시행규칙에 정하고 있어서 상대적으로 일관성이 확보되었다고 할 수 있다. 그러나 납세자가 스스로 기입하여 세무서에 제출토록 되어 있어서 자료의 신뢰성에 심각한 의문이 제기된다. 반면에 「현금수입업종 기본사항 조사표」는 세무공무원이 직접 사업장을 조사하므로 자료의 신빙성은 상당히 확보되었다고 볼 수 있다.

외형 및 소득의 추계모형 개발이 반드시 필요한 작업임에 틀림없으므로 장기적인 관점에서 관련자료의 체계적인 구축이 필요하다. 따라서 다음과 같은 개선방안이 마련되어야 할 것이다.

첫째, 초기 단계에서 세적관리를 충실히 할 필요가 있다. 현재는 사업자등록을 신청

하면 대부분 세무서 민원실에서 자동으로 처리되고 일부가 해당과에서 실사를 거쳐서 발부되고 있다. 물론 사업자등록을 하고 이를 조사하는 과정에서 불미스러운 일을 예방하고 해당과의 업무를 줄이자는 취지에서 민원실에서 대부분의 사업자등록 신청을 접수하고 자동 발부하게 한 것은 설득력이 있다고 판단된다. 그러나 초기단계에서 세적의 정확성을 기하는 것은 세정운영의 기초라 할 만큼 중요한 작업이다. 따라서 다소 시일이 걸리더라도 실질조사에 의한 세적조사를 의무화할 필요가 있으며 이를 통해서 자세한 사업장 정보를 구축할 필요가 있다.

둘째, 부가가치세 면세사업자에게 해당되는 「사업장현황보고서」처럼 「현금수입업종 기본사항 조사표」를 전 세무서에 적용하도록 표준화하고 보다 세밀한 정보를 수집할 필요가 있다. 이를 위해서는 업종별로 업종의 특성을 반영할 수 있는 자료의 수집이 필요하므로 업종별로 표준화된 서식이 개발되어야 할 것이다. 예를 들어 음식업과 숙박업은 엄연히 사업의 특징이 다름에도 불구하고 조사되는 사항이 동일하여 업종별 특성이 반영되는 여지가 거의 없는 것이 현실이다. 따라서 업종별 특성을 반영하는 양식의 개발과 함께 조사항목을 다양화하는 노력도 기울여야 할 것이다.

셋째, 부가가치세 면세사업자와 관련하여 수집되는 정보인 「사업장현황보고서」의 내실화를 기할 필요가 있다. 현재 소득세법 시행규칙의 별지 제19호 서식에 의해 규정된 서식은 총 31개의 항목을 기입하게 되어 있다. 이는 인적사항에 대한 자료와, 수입금액(매출액) 명세, 시설현황을 파악하는 기본사항, 임차보증금·임차료·매입액·인건비·기타제경비 등을 조사하는 기본경비, 부동산·차량운반구 등 고정자산 취득 명세로 분류되어 있다. 이러한 항목에 대한 조사만으로 사업장의 특성을 반영하는 모형을 개발하기에는 상당한 애로가 따른다. 따라서 업종별로 세분화하여 업종의 특성을 반영할 수 있는 서식이 개발되어야 할 것이다. 또한 납세자의 보고에 의존할 것이 아니라 세무공무원이 직접 조사하여 항목을 기입하게 함으로써 자료의 왜곡을 예방할 필요가 있다. 물론 이렇게 되면 업무량이 엄청나게 증가할 것으로 예상되므로 이에 대한 적절한 대비가 필요하다.

V. 요약 및 결론

「자발적 납세협력수준의 제고」라는 세정의 새로운 패러다임하에서 근거과세의 정착과 추계과세의 합리화는 중요한 과제라 할 수 있다. 이러한 과제 달성에 필요한 정책과제를 모색하기 위해서 본 논문은 출발하였다. 본 논문의 목적을 수행하기 위해서 먼저 기장제도, 세금계산서제도, 신용카드의 과세자료 활용 및 추계과세의 현황과 문제점을 파악하였다. 이러한 기초 연구결과를 이용하여 근거과세의 정착을 위한 다양한 정책방안이 제시되었다.

현행 우리나라의 기장제도의 문제점으로는 기장자의 비중이 과소하고, 소규모사업자에 대한 기장면에서의 서비스가 부족하며, 장부보존기간의 과소하고, 마지막으로 기장관련 정책의 일관성이 없었다는 점을 지적할 수 있다.

먼저 기장자 비중의 과소와 관련하여 1994년도에 실제로 소득세 신고인원 중 28.5%만이 기장자이며 이러한 기장인원 비중은 지난 5년간 계속 감소추세를 보이고 있다. 이는 기장을 하는 것보다 추계를 받는 것이 유리한 측면이 있기 때문으로 분석된다.

둘째, 소규모사업자에 대한 서비스부족과 관련하여 우리나라는 1994년 소득세법의 전면개정을 통해 종전의 복식부기의무자, 간이장부의무자, 일기장의무자 등의 납세자구분을 단순화하여 모든 납세자에게 복식부기의무를 부여하고 일정규모 미만 사업자의 경우에는 간이소득금액계산서를 제출하는 것으로 장부기장의무를 대신하도록 하였다. 그러나 소득세 신고대상자 가운데 74% 정도에 해당하는 사업자가 모두 복식장부를 생략하게 되는 영세사업소득자임에 비추어 이들이 쉽게 기장을 할 수 있도록 하는 프로그램을 마련하는 것이 보다 중요하다.

셋째로, 장부보존기간의 과소와 관련하여 국세기본법 제26조의 2 「국세부과의 제척기간」은 1994년 개정을 통해 기본적인 부과제척기간을 2년에서 5년으로 연장한 바 있으며 최근 정보화의 진전으로 대부분의 장부가 전자매체를 이용한 디스켓이나 테이프 형식으로 보관되고 있다. 이러한 매체의 보관이 용이하게 되었을 뿐만 아니라 신고납부제도의 정착을 위해서는 세무조사의 강화가 역설되고 있는바 최근 이를 연장할 필요성이 논의되고 있다.

넷째로, 우리의 경우 기장확대를 통한 근거과세의 정착을 유도하려는 정책목표를 세워 각종의 제도를 도입·시행하였으나 이를 꾸준히 지속적으로 추진하는 계속성이 부족하였다는 점을 지적할 수 있다.

우리나라의 기장제도 개선을 위해서는 다음과 같은 다섯 가지를 방안으로 제시할 수 있다. 우선 기장의무구분과 관련하여 현행과 같이 직전연도의 수입금액을 기준으로 하는 방법과 직전연도의 수입금액 및 소득금액의 양자를 기준으로 병용하는 방법이 있을 수 있으나 후자의 기준이 보다 포괄적이라는 면에서 바람직하다.

둘째, 장부로서의 법정요건과 관련하여 복식부기에 의한 장부 등은 최소한의 장부의 요건을 법정할 필요가 있으나 간이소득금액계산서 제출대상자의 경우 간이장부대상자에 대해서는 장부의 형식에 관한 한 상당한 정도로 유연한 정책이 필요하다.

셋째로, 장부 및 증빙서류의 보존기간은 현행 법정기한 내에 신고서를 제출하지 아니한 경우의 부과권의 제척기간(7년)과 일치시킬 필요가 있다.

넷째로, 세법간 기장관련조항의 일관성을 확보하는 것이 바람직할 것이다.

다섯째, 무기장자에 대한 제재(가산세) 및 세무조사의 강화를 통한 성실기장 여건을 조성해 나가야 할 것이다.

세금계산서 수수질서의 정상화 또한 근거과세의 정착에 중요한 과제라 할 수 있다. 부가가치세 과세특례제도는 부가가치세 일반과세방식에 적용하기 곤란한 소규모영세사업자의 납세편의를 위하여 도입되었으나 과세특례를 적용받고자 세금계산서 수수를 기피하고 매출액을 축소하는 행태를 야기하는 문제점이 있다. 또 간이과세제도는 소규모 부가가치세 사업자에 대한 부가가치세 징수절차를 간소화하는 데 목적이 있으나 이 또한 근거과세 구현에 어려움을 야기하고 있다. 따라서 장기적으로는 소액부징수를 제외하고는 모두 일반과세자화하는 것이 바람직하며 다만 매출규모가 매우 작아서 부가가치세제에 적용하기 어려운 영세사업자에 대해서는 소액부징수제도를 유지하여 장기적으로 부가가치세제도를 소액부징수와 일반과세의 두 가지 체제로 개편하여야 할 것이다.

세금계산서 수수질서의 확립을 위하여 꼭 필요한 제도개선 중의 하나는 세무조사대상선정 및 조사방법을 과학화하는 것뿐만 아니라 보다 많은 사업자를 조사대상으로

하여 개인사업자가 자신이 세무조사대상이 될 가능성을 피부로 느낄 수 있도록 하는 것이다.

우리나라의 유통구조를 개선함으로써 무자료거래를 축소할 수 있는 방안은 다음과 같다. 첫째, 중소기업의 집단화, 대규모화 방안이며 둘째, 물류관리의 효율화·전산화 촉진방안이다. 유통정보의 기초인 바코드 도입업체수와 POS시스템 도입점포수의 확대 추진과 도·소매부문 EDI구축 추진, 판매데이터 현황을 수집, 분석하여 데이터를 제공하는 판매데이터 서비스망 구축을 지원해야 한다. 특히 EDI구축과 이를 통해 세무서로 과세자료를 직접 전달하는 것에 대하여 신용카드 매출세액공제제도에 상응하는 세제상의 지원을 생각해 볼 수 있다.

셋째, 유통환경의 정비이다. 무자료발생 제조업체 및 무자료 취급 유통업체에 대한 단속을 강화하고 무자료거래 근절대책을 수립하는 한편 제조업 지배형 유통구조를 개선하는 등 전문적 도매기능을 제고하여 제조와 도매기능을 분리시키는 유통구조 개선을 추진해야 한다. 이를 위하여 현재 비정규적으로 운영하고 있는 무자료거래단속반을 지방청별로 상설화하여 무자료거래단속과 관련된 노하우를 축적하고 무자료거래 단속 효과를 극대화하여야 할 것이다.

신용카드이용을 지원함으로써 신용카드이용이 확대되도록 지속적인 정책추진이 이루어져야 한다. 이미 신용카드 매출세액공제제도가 시행되고 있으나 이러한 차원을 넘어서서 일정규모 이상의 거래에 있어서는 신용카드나 기타의 전자방식의 결제제도를 사용하도록 의무규정을 두거나 어떤 사업자의 과세자료에서 신용카드나 전자방식의 결제제도를 이용한 대금결제가 일정비율 이하인 경우 세무조사 대상자로 선택될 확률을 다소 높이는 방법을 강구할 수 있을 것이다.

우리의 신용카드 이용과 관련하여 얻어진 사실과 요구되는 향후의 정책방향을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 우리의 신용카드는 '과학적 세무행정의 침범'이라는 주요 선진국의 어디에서도 찾아보기 어려운 기능을 수행하고 있다. 이 점에 주목하여 신용카드 조회기 보급을 시장기능에만 내맡기지 말고 당국이 유인제도를 도입해서라도 보급을 촉진시켜야 한다. 왜냐하면 신용카드 조회기를 신규로 사업장에 설치하는 것은 단기적으로 세무공무원

을 업소에 파견하여 입회시키는 것과 같은 효과를 거둘 수 있고 장기적으로는 세무공무원의 증원 수요를 줄이므로 예산절감책이 될 수 있기 때문이다. 아울러 신용카드 사용과 관련하여 소비자 및 사업자에게 세제상의 유인을 신규로 제공하거나 기존의 우대조치를 강화시키는 문제를 검토해야 할 것이다.

둘째, 세제유인에 의한 투명세정의 확보가 단기적인 조치라는 점에서 중장기적 대응 조치로 '전자기장' 시스템의 도입을 검토해야 할 것이다. 전자기장 시스템이라 함은 현재 보급되어 있는 직불카드 시스템을 확대시킨 것이다. 일선 매장에 IC 카드가 내장된 단말기를 설치하고 금융결제원의 전산망을 국세청 전산망과 연결하여 일선 사업장에서 상거래 기록을 거래단계에서 자동적으로 일선 매장의 단말기와 금융결제원 전산망, 그리고 국세청 주전산기에 기장시킴으로써 기존의 세금계산서와 신용카드 매출전표를 굳이 수수하도록 강요하지 않더라도 결제당국과 과세당국이 거래내역을 파악할 수 있게 하는 시스템을 말한다.

근거과세의 정착과 추계과세의 관계에는 서로 상반된 함의가 있다고 할 수 있다. 추계과세는 기장에 의해서 과세가 이루어지지 못하는 영세사업자 혹은 기장 불성실자, 미신고자 등을 대상으로 이루어지고 있다. 근거과세의 정착에는 추계과세의 최소화라는 과제가 항상 함께하고 있다. 근거과세의 정착을 위해서는 추계과세가 엄격해야 한다는 지적이 있으며 이는 객관적 타당성을 가지는 것으로 판단된다. 왜냐하면 추계과세가 엄격해서 납세자에게 다소 불리한 영향을 주어야만 납세자들이 가능한 한 기장 또는 증빙에 의해서 신고를 할 것이라는 판단이 들기 때문이다. 그러나 다른 한편으로는 추계과세가 엄격하면 상대적으로 영세한 사업자에게 부담을 주는 결과를 초래하기 때문에 신중을 기해야 한다는 지적도 있다.

자율신고납부제도의 도입은 지금까지의 세정의 운영방향에 근본적인 변화를 수반할 수밖에 없을 것으로 예상된다. 지금까지의 신고기준율 및 각종 표준율은 장기적으로 폐지되어야 할 것이며 이를 대체할 수 있는 외형 및 소득추계모형의 개발과 지속적인 보완이 있어야 할 것이다. 이를 위해서는 개별 사업장의 특성을 반영하는 각종 요소에 대한 체계적인 조사자료의 축적이 반드시 필요하다고 할 수 있다.

조사자료의 체계적인 구축은 세적관리의 강화에서 출발되어야 한다. 사업자가 사업

자등락을 신청하는 단계에서 사업장의 실태에 대한 구체적인 조사가 이루어져야 할 것이며 이러한 자료는 매년 수시로 업데이트되어야 한다. 특히 현금수입업종의 경우와 최종소비자와 직접 상대하는 업종의 경우에는 외형에 영향을 주는 요소를 업종별로 세분하여 관리·축적할 필요가 있다. 또한 이러한 자료의 체계적인 구축에는 일관성의 유지가 무엇보다 중요하다.

증빙에 의한 기장과 이를 통한 근거과세의 확립은 미래 세무행정의 근간이 되어야 하며 가능한 한 추계과세를 축소해 나가야 하는 것은 자명한 사실이다. 이를 위해서는 세제 및 세정의 지속적인 정비가 필요하며 세적관리의 내실화, 과세정보 수집 및 관리의 과학화 등 해결해야 할 과제가 산적해 있다. 1997년부터 국세통합전산망이 본격 가동되는 것을 출발점으로 하여 근거과세의 정착과 추계과세의 합리화를 위한 세정당국의 체계적인 노력이 요청된다.

참고문헌

- 국세청, 『국세청 20년사』, 1986.
- , 『국세청 30년사』, 1996.
- , 「국세행정 선진화 추진 지침」, 보도자료, 1996. 1.
- , 『부가가치세 추계경정실무』, 1996.
- , 『소득세 사무처리규정』, 1996.
- , 『전산조사실무수습사례집』, 1996. 7.
- , 『1995 국세통계연보』, 1995.
- 국세청 세정선진화기획단, 「국세행정 선진화 추진현황」, 보도자료, 1996. 3.
- 김봉근, 『부가가치세법상 세금계산제도의 실무적 고찰(2)』, 세무학회해설 3-2, 한국세무사회, 1995.
- 남일충, 『한국의 유통산업』, 연구논문집 92-02, 한국개발연구원, 1992.
- 문주한, 「신용카드 관련 부정사용 최소화 방안에 대한 연구」, 『제3회 비씨카드 학술논문집』, 1994. 4, pp. 319~378.
- 박정수·손광락, 『주요외국의 국세행정』, 한국조세연구원, 1994.
- 박종규, 「카드거래 감세제도 왜 필요한가?」, 『신용카드』, 제8호, 한국신용카드협회, 1995. 9, pp. 23~29.
- 배준호, 『국세행정의 도약을 위한 정책과제』, 한국조세연구원, 1996. 2.
- 손광락, 「우리나라 가산세 관련제도의 합리화」, 한국조세연구원, 1996.
- 안종범 외, 『금융실명제 실시 1년의 평가와 정책과제』, 연구보고서 94-11, 한국조세연구원, 1994. 12.
- 장 춘, 「국세행정기준율제도의 운용에 관한 경험적 연구」, 서울대학교 행정대학원 1989.
- , 『기초과세자료 산출체계 확립방안』, 한국조세연구원, 1997.
- 차신준, 「조세행정에 있어서의 납세순응비용과 징세비용에 관한 연구」, 서울: 한국외국어대학교 대학원 박사학위논문, 1994.

- 최병남, 「소득세과세제도 개선을 위한 소득표준율에 관한 연구」, 연세대학교 경영대학원, 1992.
- 최재호, 「국내외 신용카드 범죄 현황 및 예방대책」, 『국민경제리뷰』, 제128호, 1996. 7. 15, pp. 27~31.
- 한국조세연구원, 「소규모 사업자에 대한 부가가치세 과세제도 개선방안」, 내부자료, 1995. 4.
- 일본국세청, *Textbook for International Seminar on Taxation*, 1994.
- 일본세리사연합회, 『백색신고자의 기장방법』, 1992.
- Bird, Richard M., “Tax Administration and Tax Reform: Reflections on Experience,” J. Khalilzadeh-Shirazi and A. Shah(eds.), *Tax Policy in Developing Countries*, A World Bank Symposium, 1991, pp. 38~56.
- Borowsky, Mark, “Smart Cards,” Credit Card Management(ed.), *Card Industry Directory 1996*, Faulkner & Gray, 1996, pp. 439~456.
- Frank, J.N., “Smart Cards,” Credit Card Management(ed.), *Card Industry Directory 1997*, Ch. 12., Faullener & Gray, 1997, pp. 461~468.
- Goode, Richard, “Some Economic Aspects of Tax Administration,” M. Bird and O. Oldman(eds.), *Taxation in Developing Countries*, Forth Ed., Johns Hopkins University Press, 1990, pp. 476~491.
- Murray, Matthew N., “Sales Tax Compliance and Audit Selection,” *National Tax Journal*, Vol. 48, No. 4, 1995. 12, pp. 515~530.
- Schlemenson, Aldo, “Organizational Structure and Human Resources in Tax Administration,” R.M. Bird and M. Casanegra de Jantscher(eds.), *Improving Tax Administration in Developing Countries*, International Monetary Fund, 1992, pp. 343~376.
- Slemrod, Joel, “Optimal Taxation and Optimal Tax System,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, No. 1, 1990, pp. 157~178.