정책토론리포트

국세행정 선진화를 위한 정책과제

*** 이원고는 2001년3월2일대한상공회의소2층중회의실에서개최된 제35회납세자의날기념심포지엄『국세행정선진화를위한정책과제』의 주제발표및토론의요약입니다 <편집자주>.**

<제1주제>

The Evolution of the IRS and Taxpayer Compliance: Some Implications for Korea

Robert Strauss / Carnegie Mellon대교수

발표요약

조세행정의 기본방향은 정부에 대한 납세자들의 신뢰를 바탕으로 납세자들의 자발적인 납세협력을 유도하는 것이다. 이러한 체계를 구축하기 위해서 조세행정당국은 주어진예산을가장 효과적으로사용하여야 하고, 세무조사, 가산세 등 여러 가지 정책수단들을 이러한 정책목표에맞추어집행하여야 한다.

미국의 조세행정은 100년 이상의 역사를 가지고 있으며, 정치 및 경제환경의 변화에 따라 많은 변화를 겪었다. 또한 조세행정을 담당하는 미국 국세청조직도일찍이세목별조직에서기능별조직으로 전환 · 운영하였고, 1998년에는 납세자 특성에따른 조직으로개혁하여오늘에이르고있다. 이러한 조세행정의 발전과정은 납세자, 조세당국, 정치권간의끊임없는 상호작용에 의해 이루어졌다고 볼 수 있다.

우리나라의 국세행정은 1999년부터 국세행정의 패러다임을 바꾸는 근본적인 개혁을 추진중에 있다. 특히신고납부제도하에서납세자들의자발적인성실납부를 유도하기 위한 여러 가지 정책수단들을 지속적으로 추진하고 있다. 이러한 개혁방향은 점차 그 성과가 나타내고 있으며 향후 지속적으로 추진되어야할 것이다.

미국 조세행정의 역사적 발전과정을 살펴보면, 미국의 조세행정에서 문제로 제기되었던 정책적 과제가 한국에서도 똑같이 제기되고있음을알 수 있다. 이는 한 국가가 직면하는 조세행정상의 문제는모든사회가공통적으로 직면하는 문제이며, 또한그 문제는단기간에해결하기 힘들다는 것을 의미한다.

미국 조세행정의 역사적 발전과정을 살펴본 결

과, 우리나라 조세행정에 주는 시사점 중 중요한 사항을 제시하면 다음과 같다.

1. 조세행정에서 가장 중요한 것은 납세자들의 신뢰를 확보하는 것이며, 이를 달성하기 위한 방안으로는 다음을 들 수 있다.
   - ㅇ 조세제도 및 조세행정에 대한 납세자들의 반응을 매년 조사하고 그 결과를 발표한다.
   - ㅇ 세무조사 선정대상의 투명성을 확보하고 탈세규모를 파악하기 위해 일정비율의 납세자들을 표본 추출하여 강도 높은 세무조사를 한 후, 세무조사 선정프로그램의 타당도를 높이는 데 활용하고 그에 따른 탈루유형을 주기적으로발표한다.
   - ㅇ 납세자들이 조세정책을 친근하게 느끼도록 하기 위해 조세제도의 복잡도 수준을 매년 평가하고발표한다.

2. 납세자들의 신뢰를 바탕으로 자발적인 성실납부를 유도하기 위해서는 다음 사항을 고려하여야만 한다.
   - ㅇ 면세점을 대폭 낮추어 모든 납세자들의 소득에 대한 정보가 국세청에 보고되도록 하여야 한다. 저소득층에 대한 조세정책적 배려는 획득소득세액공제제도의 도입을 통해 해결할 수있다.
   - ㅇ 개별 납세자에 대한 조세정보는 절대적으로 보장되어야 하며, 조세 및 관련연구 이외의 어떠한목적으로도 사용되어서는 안 된다.
   - ㅇ 국민연금의 부과 징수는 조세행정으로 일원화하여야 하고, 이를 통해 자영자의 과소보고 문제를 부분적으로해결할수 있다.
   - ㅇ 불성실 납세행위에 대한 벌칙제도의 개선 및 처벌 수준을 높이고, 납세자들에게 충분히 숙지시켜야 한다.

토론요약

납세자의 권리 존중해야

나성린/한양대학교교수

이 논문의 목적은 세정의 증진을 위한 미국의 경험을 살펴보고 한국에서의 세정 발전을 위한 조언을 제공하는 것이다. 이런측면에서 이논문은 매우 유용한 역할을 한다고 생각한다. 특히 납세자 순응과 납세자의 신뢰를 증진시키기 위한 미국의 세정정책은 한국의 세정 발전을 위해 매우유용한것으로보인다.

무릇 바람직한 세정의 목표는 조세비용을 최소화하고, 탈세를 최소화하며 납세자의 편이를 극대화하는 것이다. 이 세 가지 목적에 비추어 미국의 세정 경험은 분명히 우리에게 여러 가지 교훈을주고있다,

첫째, 조세비용의 최소화와 관련하여서는, 모든 소득원천의 전산화와 조세관련 정보의 국세청으로의 집중화를 통한 징세비용의 감소와 납세자들로 하여금 소득신고를 할 인센티브를 제공함으로써소득신고율을 증가시키는 방법 등이 유용하다.

둘째, 탈세 최소화와 관련하여서는, TCMP(납세자 순응도 측정 프로그램)를 통한 납세순응도를 증가시키는 방법을 보여 주고 있고, 세무조사 제도의 투명성과 공평성의 중요성을 보여 주고 있다. 그리고 개인 납세정조의 중요성에 관한 오랜 기간에 걸친진지한논쟁이유용하고, 조세포탈범에대한 엄격한 벌칙 등이 배울 만한점이다.

셋째, 납세자 편이의 극대화와 관련하여서는, 조세행정체계를개혁하려는 계속되는 노력, 즉 세목중심으로부터 조세기능 중심으로의전환, 그리고최근에와서는 업무(business) 중심의전환 등이 참고가 된다. 특히 최근에 와서 업무라인을 다른 세정의 개혁에 대한 경험을 주목할 필요가 있을 것이다. 이것의 성공 여부가 미국에서조차도 불확실하기에흥미로운실험이될 것이다. 국세납세자변호관과 지방세 납세자 변호관 제도의 도입 또한주목할만한제도로보인다.

다음으로 한국 세정의 발전과 관련하여, 한국 세정은 지난 3년 동안 상당히 개선되었다. 그러나 아직개선될여지가많이남아 있다.

첫째, 세무조사는 그 공평성, 투명성과 관련하여 아직 많은 문제점과 납세자들로부터의 불만이 있다. 한국에서 세무조사는종종납세자의 권리를 간과한다. 예를 들면 세무조사 통보를 너무 급작스럽게 한다든지 업무시간에 세무조사를 한다든지 하는 것 등이다. 그리고 세무조사가 세정의 효율성을 증진시키기 위한 방법으로보다는 흔히 세수 목표를 달성하기 위한 수단으로서 종종 활용된다. 세무조사 대상자의 선정과정이 비밀로 되어 있고, 조세포탈범에 대한 벌칙이 매우 낮고 비합리적이다. 즉 체벌 수준은 실제 집행이 불가능할 정도로 매우 높은 반면에 벌과금은 낮은 편이다.

세무조사의 가장 심각한 문제점은 그것이 정치적 압력으로부터 자유롭지 못하고 종종 정치적으로 이용된다는 것이다. 예를 들면 국세청 당국이나 정부는 부정하지만 기업들로하여금정부 정책에 순응하도록 압력을 가한다든지 언론기관에 대한 압력용으로 이용된다고많은국민들이믿고있고 세무조사를 당하는 대상들이 그렇게 생각하고 있다는 것이다. 더욱이 그들 기관에 대한 세무조사의 시점이 묘하게도 정부 정책의 발표와 맞아떨어지기에 그러한 오해가 생기는데 이러한 오해를 불식시키지 못한다면 세무조사에 대한 국민들의 신뢰는 결코 높아질 수 없을것이다.

둘째, 조세에 대한 개인 정보의 보호 또한 중요한 이슈가 되고 있다. 일례로 최근 언론기관에 대한 세무조사의 결과를 일반국민들에게 알리느냐 마느냐 하는 것에 대해 정부도 확실한 입장을 결정하지 못하고 있다. 그러나 개인의 세무정보는 그 관계된 납세자가 범죄를 저지르지 않은 한 보호되는 것이 원칙이다. 왜냐하면 그렇지 않으면

그러한 정보가 정치적으로 또는 사법기관에 의해 다른 목적으로 악용될 수 있기 때문이다. 그러나 익명으로 분류된 개인정보의 목록은 세정을 개선하기 위한 연구목적으로 사용될 수 있도록 일반에게 공개하는 것은 반드시 필요할 것이다.

셋째, 납세순응도를 높이기 위해 한국은 납세순응률을 평가하고 개선하기 위해 TCMP 같은 제도를 채택할 필요가 있다. 그리고 납세순응비용을 낮추어야 한다. 이를 위해서는 기장비용을 낮추거나 소득신고를쉽고싸게 하여야 할 것이다.

넷째, 아직까지 근절되고 있지 않은 조세관련 부정부채를척결해야 한다.

마지막으로 이 논문의 주장과 견해를 달리하는 것은 다음과 같다. 첫째, 이 논문은 한국에서의 세정효율성이 개선되었고 그 이유를 전체 조세수입에서 차지하는 징세비용의 비율이 낮아졌기 때문이라고 주장하고 있다. 그러나 이러한 주장은 잘못된 것이다. 왜냐하면 징세비용이 떨어지는 반면에 납세자들의 납세순응비용은 신고납부제의 결과로 올라갔을 것이기 때문이다. 조세행정의 효율성을 평가하기 위해서는 총조세비용을 감안해야 할 것이다. 그리고 이 논문에서 통일 관련 부분은 전체 논문의 주제와 별 연관성이 없기에 삭제하는것이 바람직할것이다.

왜곡비용과 징수비용 함께 고려

전주성/이화여대교수

전통적인 적정조세이론에서는 조세의 사회적 비용을 왜곡효과에 따른 효율상실로서 인식하고 있다. 그러나 현실에서는 조세부과와 납부과정에서 발생하는 비용이 매우 클 수 있다. 특히, 한국과 같이 조세징수가 과학이라기보다는 기술이라고 여겨지는 나라에서는 이러한 징수과정상의 비용이 효율비용을 능가할 수 있다. 따라서 조세의 비용을 논할 때에는 상대가격 변화에 따르는 왜곡비용과 조세징수과정에서 발생하는 비용을함께고려할필요가있다.

한국의 조세논의는 그동안 조세의 편익 측면에 초점이 맞추어져 있었다. 최근 들어, 한국조세연구원이 조세의 비용 측면에 관한 잇단 외국전문가 세미나를 여는 것은 조세발전을 위해 큰 공헌이라고 할 수 있다. 지난 가을 Jorgenson 교수가조세의 왜곡비용에 대해 얘기한 적이 있었는데, 오늘 Strauss 교수는징수관련비용을다루고있다.

Strauss 교수 논문은 미국 국세청의 변천사를 중심으로 서술되어 있기 때문에 이론적인 논쟁거리는 많지 않다. 다만, 미국의 경험이 한국에 미치는 시사점을 논하는 과정에서 다음 몇 가지 점은 신중하게 고려돼야 한다고 본다.

첫째, 미국의 조세제도는 개인소득세 중심으로

발달되어 왔지만, 한국의경우는소비세인 부가가치세가 중심적인 세수원이 되고 있다. 미국의 경우도 판매세가 있지만 지방정부 수준에서 부과되므로한국의경우와비교하기 힘들다.

둘째, 행정비용과 납세자비용간에 상관관계가 있을 수 있다는 명제는 매우 흥미롭다. 다만, 한국과같이기존의조세제도에 향상의 여지가 많은 경우에는 제3의 요인에 의해 양 비용이 함께 감소할 여지가 있다. 복잡한 세제를 단순화한다거나, 컴퓨터 기술의 사용등이사례가될 것이다.

셋째, 국제자본이동에 따른 원천세의 역할에 관심을 둘 필요가 있다. 한국의 경우, 자본소득종합과세의 재시행으로 미국의 과세제도를 따라가려 하고 있지만, 시장에서 발생하는 압력은 원천세 등을 통해 조세회피와 자본이동을 제한하는 방향이 될 것이다. 상대적으로 탈세기회가 적은 미국과, 급격히 자본개방이 진행되고 있는 한국과는 상황의 차이가 크다.

넷째, 면세점을 낮추어 조세정보를 더 많이 획득하고 동시에 분배의 목적도 달성하라는 제안은 적어도 현 시점에서는 시기상조이다. 과세대상소득을축소하려는 노력이 더욱 늘어날 가능성이 크다. Strauss 교수가 여러 차례 강조한 것처럼 조세제도에 대한 신뢰가 부족한 상황에서 이러한 조치는 역효과가 날 가능성이 있다. 또한 분배목적도현재로서는 불합리한 비과세 감면을 축소해 과세베이스를 넓히는 방향으로 나가는 것이 누진세율을조정하는 것보다 바람직하다.

미국의 세제가 한국보다 복잡해

최용선/서울시립대교수

발표논문은 한국과 미국의 조세행정 시스템을 비교·분석하는 데 주요 관심을 두고 있다. 또한 한국의 조세행정시스템을 논하는 논문의 후반부에는 특별히 납세순응에 비중을 두고 있다. 논문의 주제는 오늘날 한국에서 경제학자, 법률가, 회계사, 정책입안자, 심지어는 NGO단체까지도 매우큰관심을기울이는분야라할 수있을것이다.

한국에서의 납세순응도를 단기적으로 높이기 위한 방안을 연구하고, 미국의 조세행정 체계를 벤치마킹하는 것이논문의주요사안인것으로보인다. 본 논문은‘ Kiddie Tax ’규정의 도입, 미국의 TCMP와 같은 세무조사 프로그램의 정규실시, 불성실 신고자 및 조세포탈자에 대한 처벌을 보다 더 강화하는 것을 제안하고 있다. 그러나 이러한 의견에 전적으로 동의할 수는 없다. 이러한 문제는 그렇게 간단하게 해결될 문제는 아닌 것 같다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 낮은 감면수준과 공제수준은 조세부과로부터 소규모 소득을 보호할 수 없으며, 저소득 계층의 납세자로 하여금 그들의 지출을 감당하기어렵게 한다. 충분한 과세자료 확보에 대한 이익도 특히, 정책변화에 대한 비용편익 분석이 완전하게 평가되지 않았을 경우에는 정책변화를 정당화하

기에 충분하지 않을 수도 있다. 저소득계층에 대한 EITC(획득소득공제제도)의 도입은 바람직한 것으로 보인다. 그러나 추가적인 세부담이 중산층이나 그 상위 소득계층에서 발생할 수도 있다. 획득소득공제제도가 효율적이고 효과적인 정책적 도구인지는 아직까지 의문의 여지가 있다. 이것은 미국에서도 조세학자와 정책입안자들 사이에서 주요한 논쟁거리가되고있다.

둘째, TCMP 조사프로그램의 도입에 대하여는 동의한다. 그러나 이 프로그램의 도입에 있어서는 매우 주의를 기울여야 한다. 우선 정치적으로 지지를 얻을 수 있을지 의문이다. 실제적으로 TCMP 조사는 실험실의 실험과 유사하다. 이는 개인에게 오히려 면죄부를 제공하는 결과를 초래할 수도 있다. 조사를 받는 납세자들은 미국에서의 경우보다 더 많은 거부감을 표출할 것이며, 국세청에 대한 저항을 조직화할 수도 있다. NGO와 언론 또한 조사 프로그램의 무용성에 대하여 납세자들을 지원할 수도 있다.

셋째, 한국의 납세자들은 세무신고시 자녀들의 이름과 주민등록번호를 제시하기 때문에 미국의 자녀리스트의 제시요구와 같은 제도는 그 의미가 없다고 하겠다.

한국 시스템에 적용가능한 미국 규칙은 부부합산신고(Married Filing Joint Returns)이다. 현재 한국의 규정은 배우자로 하여금 Unearned Income(이자, 배당, 부동산소득)만을 합산하여 신고하도록 하고 있다. 합산신고 항목에서 근로소득을 배제하는 이유는 행정적인 편의를 위해서인 것으로 보인다. 한국에서 대부분의 근로소득공제는 고용주에 의해서 작성되고 제출된다. 그래서 요구되는 부부합산신고는 결혼한 부부에게 추가적인 순응부담을 주게 된다. 그러나 미국과 같이 별도신고 혹은 합산신고가 선택 가능하다면 그 부담을 줄일수 있을 것이다.

마지막으로 불성실신고자와 탈세자에 대한 더욱엄한페널티가필요하다.

저자는 미국과 상반되는 한국의 규정을 비교하려고 시도하였다. 얼핏보면 한국의 제도는 미국보다 더욱 관대하고 간단한 것처럼 보인다. 그러나 사실상 제한규정을 제외하면 미국의 규칙이 한국보다 더욱 엄하지 않고 복잡하다. 예를 들어 현재의 제도하에서 과소보고한 소득이 과세소득의 1/3보다 크거나 50억원보다 크다면, 페널티는 추가적으로 납부할 세금의 30%까지 할 수 있다. 이 페널티는 미국의 페널티 규칙하의 실질적인 추정치에 해당한다.

한국의 제한법은 민법과 형법과의 조화를 이루어야 한다. 따라서 미국법과의 단순한 비교는 전체적인 그림과는 맞지 않을 것같다.

우리 조세 환경은 미국과 달라

한상률/국세청소득세과장

우선, 장래 우리나라 조세행정의 발전에 도움이 될 수 있는 훌륭한 아이디어를 주신 데 대하여 깊은감사를표한다.

국세청의 개혁 프로그램 및 그 성과와 과제에 대해 간략히 설명한 후에, Strauss 박사의 제안들에 대한 견해를, 특히 미국 국세청의 경험을 우리나라에 원용하는 방법론에초점을맞추어이야기하고자 한다.

1999년이래 우리 국세청은 세정개혁을 위해 각고의 노력을 하고 있으며 많은 분야에서 괄목할 만한 성과를 거두고 있다. 국세청의 미션은 납세자들이 국세청에 신뢰를 가지고 세금을 납부할 수 있도록 최상의 서비스를 제공하는 것이다. 이러한 맥락에서 우리는 세부담의 공평성, 행정의 효율성, 납세자에 대한 반응성(책임성) 및 공무원의 청렴성 달성을 개혁목표로 설정하였다.

우선 본청 1개 국(局), 1개 지방청 그리고 35개 세무서를 통폐합하는 등 조직을 축소하였다.

그리고 과거의 세목별 조직을 납세자보호담당관실, 납세서비스 센터, 세원관리(신고처리)과 및 징세과 등의기능별조직으로 전환하였다.

또한 행정관리의 전 과정을 재설계(re-engineering)하였다. 첫째, 컴퓨터 전산망의 활용을 확대하였다. 발전된 컴퓨터 전산망인 국세통합시스템(TIS)은 조세행정의 효율성과 조세행정에 대한 납세자들의 신뢰를 높이는 데 크게 기여하였다.

둘째, 신고 · 등록, 세원관리, 감사, 세무조사및 현지확인, 징세 등 조세행정의 전 과정에 대한 업무 매뉴얼을 작성하였다. 조세행정과정의 표준화와 투명화는 업무의 효율성을 높이는 것은 물론 세무공무원의 불필요한 간섭을 제거할 것이다.

셋째, 모든 세무서에 납세자보호담당관(2~5명의 보조자 포함)을 임명하여 사전에 납세자 권익의 침해를 보호할 수있었다.

넷째, Home Tax Service를 제공하기 위한 노력을 하고 있다. 작년 한해동안 우편에 의한 신고가 68%이었는데, 올해에는 전자신고를 확대하고 전화신고도도입할것이다. 인터넷을 통한 세무행정서비스와 전자메일을 통한 정보제공시스템으로 인해 납세자들은 앞으로 세무서를 방문할 필요가 없게 될 것이다.

마지막으로, 납세자의 권리보호를 위해 납세자 권리헌장과 납세서비스헌장을 제정하였다. 이러한 납세자 권리에 대한 인식은 세무당국이 자의적인 방식으로 조세행정을집행하는것을방지할것으로 생각된다.

또한 공평과세 기반을 조성해 가고 있다. 이를 위해 공공부문과 민간부문이 거래(또는 예산지출)시에 신용카드를 의무적으로 사용하거나 세금계산서를수수하도록 하였다. 가계소비에있어신용카드 사용률을 높이기 위해 신용카드 세액공제

제도와 신용카드영수증복권제를시행하였다.

지금까지 거둔주요성과는 다음과 같다.

첫째, 최근 통계자료에 의하면 부패가 상당한 수준(70%)으로 감소하였다.

둘째, 조세관련 인프라가 효과를 나타내기 시작하였다. 과세인프라는공공, 기업및 가계 등모든 경제 주체들이 지불수단으로 신용카드를 사용하고 세금계산서를 수수하도록 유도하고 있다. 작년의 신용카드 사용은 2배 증가하였는데, 이는 2조원 이상의 추가적인 세수증가를 가져올 것으로 기대된다.

셋째, 납세자보호담당관제도 운영과 우편신고, 전자신고 및 우편신고 등 Home Tax Service의 제공을 통해 조세행정 서비스를 개선하여 납세자 만족도를 높이는 것은 물론 세무부조리도 감소시킬 수 있었다. 한 민간리서치기관의 조사에 따르면, 납세자 만족도 지수가 60점에서 74점으로 크게 향상된 것으로 측정되었다.

넷째, 세수 또한 크게 증가하였으며 조세행정의 효율성도증가하였다.

이러한 세정개혁의 성공적인 결과에도 불구하고 OECD국가들과 비교하여 볼 때, 여전히 많은 문제를 안고있다. 납세자의순응도는 상대적으로 낮은 수준이다. 특히, 자영업자들의누락(과소)신고가 만연되어 있는 실정이다. 그리고 납세자들은 세무조사의 공정성에 대해 신뢰하지 않고 있다. 또한 자영업자의 60% 이상이 소득세 면세점 이하에 있으며 무신고율도 높은 등 여러 가지 문제가있다.

조세에 대한 사회적 태도는 일반적으로 그 사회의 문화적 · 역사적 배경에 기반을 두고 있다. 한국은 일본의 식민통치를 경험하였다. 사실, 식민지배하에서 세금을 성실하게 납부하는 것이 옳은 일로 인식되지 않았다. 오히려, 탈세행위가 애국적인 것으로 인식되었다. 이러한 사고는 1945년에 우리나라가 일본으로부터 독립한 후에도 쉽사리변화되지 않았다.

그리고 자본축적이 미약하였던 우리나라는 1960년대 이후 경제발전을 정부가 주도함에 있어 상당부분 세수에 의존할 수밖에 없었다. 따라서, 이러한 경제발전 정책은 조세부담의 급격한 증가를 초래할 수밖에 없었고 이는 조세와 조세당국에 대한국민의태도에악영향을 미쳤다.

이러한 관점에서 볼 때, Strauss 박사가조세체계에 대한 납세자 태도의 독립조사 및 그 결과공개를 제안한 것은 우리 조세행정에 중요한 의미가 있다고 생각된다. 이러한 조사는 조세에 대해 납세자들이 가지는 부정적 태도의 원인과 그 해결책이 무엇인지에 대하여 우리들에게 중요하고 유용한정보를제공할것이다.

또한 납세자 순응도 측정프로그램(TCMP)을 제안하였는데 몇 해 전, 이 프로그램을 우리 조세행정에 도입하기 위해 연구하였으나 우리나라 조세환경이 미국과 너무나도 다르다는 점에서 TCMP의 도입을 포기하였다.

직면한 첫 번째 문제는 표본의 수였다. 미국 국

세청은 매 5년마다 5만명의 표본을 선정한다. 조사에있어상당한수준의타당성과신뢰도를 확보하기 위해서는, 표본이 적어도 100개 이상의 기준으로 나누어져야 하고 각 그룹마다 500개 이상의 표본이 필요하다. 이는 적어도 5만개 이상의 표본이 필요함을 의미하는 것이다.

반면에 우리 국세청은 조사인력의 부족으로 인해 매년 1만명 미만의 납세자만을 조사할 수 있다. 자영업자의 조사비율은매년0.3% 미만이다.

그리고 조세회피와 탈세에 대한 우리나라 납세자의 태도는 미국과는 판이하게 다르다. 미국 납세자들의 문제는 비용의 과다공제인 반면, 우리나라의 경우는 수입금액의 과소신고가 가장 중요한 문제이다. 만약 조사공무원이 과소신고 수입금액을 적출하지 못한다면, TCMP의 유용성은 현저히줄어들것이다.

TCMP를 우리나라 조세행정에 도입하는 데 있어 또 하나의 문제점은 No-Change Rate, 즉 세무조사 결과추가징수할 세액이 전혀 없는 납세자의 비율이다. No-Change Rate가의미하는 바는 납세자들의 신고가 완벽하게 성실하거나 또는 세무조사 결과 그렇게 보이는 것을 의미하는 것이다. 본인의 기억으로 미국 TCMP의 No-Change Rate는 45% 남짓이었다. 최근에 다소 증가되었을 수도 있다. 한국 납세자의 No-Change Rate는 불행히도 자영업자의 경우에 거의 零에 가깝다. 결론적으로 이러한 우리나라의 납세환경하에서 TCMP가 성공을 거둘 수 있다는 데 의구심을 가지고 있다.

Strauss 박사는복잡성지표를제안하였다.

조세행정의 역사를 통해서 볼 때, 조세체계와 세금신고서및 설명서를단순화하는 것은전 세계 모든 국가의 조세행정 과제이다.

이러한 관점에서 볼 때, 우리는 좋지 않은 경험을 가지고 있다. 과거 수십년간 세무공무원들은 세금신고서를 간편하게 만들기보다 납세자를 대신하여 신고서를 작성해 주었다. 1999년부터는 정책을 바꾸어 납세자들이 스스로 신고서를 작성할 수있도록하였다.

처음 단계에서는 납세자들의 불만도 많았지만 요즘은 세금신고서와 설명서를 보다 간편하게 만들기 위해 노력하고 있다. 여하튼 복잡성 지표의 제안은 우리 조세행정에도움이될 것이다.

신고의 면세점을 낮추는 것, EITC(획득소득공제제도)의 도입, 조세정보의 비밀 준수, 징수활동의 통합 그리고 고의적인 탈세에 대한 대책 등 다른 여러 제안들은 우리나라에서도 논란이 되고 있는 주제들이다. 여하튼 이러한 주제들에 대한 미국 국세청의 경험은 미래 우리나라 조세행정을 개혁하고 발전시켜 나가는 데 크게 도움이 될 것이다.

<제2주제>

경제환경 변화와 성실납부 유도

이 철 인 / 한국조세연구원전문연구위원

발표요약

최근 국세행정은 과거 어느 때보다 획기적인 개혁을 추진하고 있으며 그 성과 또한 적지 않다. 그러나 이 같은 정책의 개선과 동시에 국내외적 경제환경의 급격한 변화에 따라 조세행정에 대한 새로운 수요가 발생하고 있다. 첫째, 외환위기이후안정적 세원이 감소하고 있으며, 세원이 투명한 부분을 중심으로 하는 세수 확보가 점차 경제적 왜곡을 가중케 하는 시점에 빠르게 도달하고 있다. 둘째, 사회안전망의 확충에 따른 보험료 부담 또한 조세의 일종으로 인식하는 경향이 있어 공평과세에 대한 수요가 매우 높아졌다 할 수 있다. 셋째, 조세행정의 위상이 과거 세수 확보와 공평과세의 실현에서 추가적으로 효율적 자원배분을 유도하도록 요망되고 있다는 점이다.

물론, 이러한 다양한 수요에 대한 대응을 조세행정의 몫으로만 돌리기에는 사회경제적 여건이 너무도 복잡하다 할 수도 있다. 그러나 최근 경제환경의 변화는 일시적이라기보다는 장기적으로 보다 강화될 것이라는 점에서 납세성실도 및 소득파악에 대한 중요성이 과거어느때보다 증가하고 있다. 개별 경제주체들이 직면하는 위험이 급격히 상승하였고 구조조정을 위한 세부담의 증가가 피할 수 없는 현실적 여건이므로보다공평하고도 효율적인 세무행정이절실하다.

본 논문에서는 납세성실도 제고방안으로서 현실적 제약을 충분히 감안한 세무행정의 구조에 대해 논의하였다. 먼저, 다양한 현실적 문제하에서 성실납부를 유도하기 위한 몇 가지 전략적 방법론에 대해 다음과 같은 제안을 하였다. 첫째, 벌칙(예: 세무조사)에 의한 성실납부 유도방

안에 대한 장기적 계획을 사전에 공표하는 것이다. 이로써 단기적 벌칙 강화에 의한 급격한 심리적 저항감 등을 완화시킬 수 있으며 점진적 조사비율의 제고는 세무행정에 대한 신뢰를 얻어낼 수 있다. 둘째, 과세자료 양성화를 통한 성실납부 유도방안을 단기 또는 중기적으로 보다 획기적으로 추진할 필요가 있다. 이는 본격적인 세무조사에 의한 성실납부 유도방안의 전단계이면서, 동시에 과세자료의 양성화를 통해 과학적 세무조사기법이 비로소 정착할 수 있기 때문이다. 이를 위해 자신의 소득자료를 투명하게 노출시키는 납세자를 중심으로 조세행정에 기여한 만큼 그 혜택을 적극적으로 돌려줌으로써 조세에 대한 사회적 인식을 환기시킬 필요가 있다. 셋째, 조세제도, 사회보장제도 그리고 조세행정간의 정책연계를 통해 사전에 지하경제 증가요인이 되거나 과세자료 확보가 어려운 제도가 되지 않도록 노력해야 한다.

두 번째 주제로는 소득신고에 있어서 소득세와 사회보험료간 부담의 인식이 다르다는 점에 대해 논의하였다. 소득세 납부액은 개인에게 직접적인 혜택을 주지 못하여 소득파악의 어려움을 야기하지만, 사회보험료는 보험급여에 영향을 미치고 있어 무조건 사회보험료의 납부를 기피하는 것은 가입자에게 손해일 수 있다. 이는 곧 저소득 가입자를 중심으로 일정 수준 이상의 소득을 신고하게 하는 유인이 될 수있다.

셋째, 세제 및 사회보장제도의 도입 · 개편에 대해 보다 많은 관심을 갖고 조세행정의 추진에 유리한 구조가 정립되도록 노력할 필요가 있다는 것이다. 이는 사회보장기능의 강화를 위해 조세행정기능의 활성화가 필요하지만 동시에 역으로 조세행정의 소득파악 기능은 특히 사회보장제도의 구조에 직접적으로 영향을 받기 때문이다. 따라서 사회보험 및 공적제도의 구조에 대하여 조세행정 당국의 관심 및 면밀한 분석이 필요하며 이러한 기관간 협조의 첫 단계로서 우선 부과기준이 통일되어야 하고 관리체계가 개인기준으로 바뀌어야 한다고 판단된다.

넷째, 인력관리 및 동기부여를 위한 수단 개발에 보다 적극적일 필요가 있다는 점이다. 단기적으로 현행의 경직적 인건비예산제도 내에서라도 성과 및 목표달성 여부에 따라 인건비 규모 증액률이 변동될 수 있도록 하여 우수 전문인력의 관리방안을 마련할 필요가 있을 것이다.

결론적으로 성실납부 유도를 위한 본 논문의 방안은 조세행정 그 자체뿐만 아니라 여타제도와의 상호작용을 감안하고 있다는 점에서 변화하는 경제환경하에서 세정의 역할 정립을 위한 기초자료로 활용되길 기대한다.

토 론 요 약

납세자 중심의 세무서비스로 바뀌어야

남승욱/KBS 해설위원

조세행정은 세금을 어떻게 얼마나 잘 걷느냐가 궁극적인 목적일 것이다. 납세성실도를 높이기 위해서 벌칙을 강화하는 것이 효율적이고 강력한 방법이기는 하지만, 벌칙 강화는 그 자체가 국민에게 있어서 매우 큰 저항감을 불러일으키게 된다. 이러한 저항감을 완화하기 위해서는 국민의 납세도의를 향상시키기 위한 홍보와 교육을 강화해야할 것이다. 그리고 납세실적과 사회보장을 연계하여 성실납부에 대한 우대장치를 확충할 필요가 있다고보인다. 성실납부와 관련해 납세자의 입장에서 논의를 하고자 한다.

납세자의 입장에서는 세금이 공정하게 부과되었다는 확신이 있을 때 세금을 내게 된다. 오래전부터 변호사나의사같은 자영업자의소득을제대로 파악해서 공평하게 세금을 부과해야 한다는 소리가 높았다. 그러나 지금까지도 불공평한세금체계를 방치하고있기때문에정부가비난을받고 있다. 따라서 자영업자의 성실납세는 공평과세를 위해서 시급히 해결해야 할 과제이다. 물론 자영업자의 과표현실화를 위해서 장기적이고 일관성 있는 집중관리가 필요하다. 그리고 이 문제를 해결하기 위한 근본적인 방법은 신용카드 사용을 확대하고 세금계산서를 철저히 받는 것일 것이다. 따라서 당국은 신용카드 사용과 세금계산서 주고받기를 확산할 제도적 장치를 발전시켜야 한다. 이런 취지에서 신용카드영수증복권제는성공적인 시도라고 할 수 있다.

또한세금에대한 신뢰와 세금을 성실하게납부한 데 대한 자부심을 느끼도록 해야 한다. 미국 일부지역에서는초등학교의졸업식이나마을행사때 그지역에서세금을많이낸사람을단상의상석에 앉게 한다. 성실납부자가 사회적으로 인정받는 풍토가 중요하다. 이렇게 되면 세금에 대한 사회적 신뢰가쌓여국민들의성실납부와연결될것이다.

성실납부를 위해서는 세금을 잘못 부과하는 즉, 세금부과과정의오류를크게줄여야한다. 납세자의수와 경제규모에 비해적은세무공무원과 복잡하고수시로 바뀌는 세법때문에필연적으로 과세오류가 생기는 것은 인정하지만, 일부세무공무원의무능이나 업무태만으로 인한과세오류는 개인이나 기업에게 크나큰 불이익을 가져오게 된다. 세무당국의 빠른 판단과 구제가 없는 한 영세 납세자들은 부당한 과세우려 때문에 힘없이 무너져버리기 십상이다. 지난 9월부터 각 세무서에 납세자보호담당관이라는 것을 두고 억울한 일을 처리해주고 있으나 이것은 과세오류가 있은 후의 수순이므로 직접적으로 과세오류를해결할수 있는 근본적인 해결책은 아니다. 세무행정이 행정능력 위주보다는 납세자 중심의 세무서비스로 바뀌어야

한다고 생각한다.

감사인의 고유 직무 보장해야

송춘달/
한국세무사회부회장

장기적 계획에 의한 세무조사, 과세자료 양성화 방안, 조세와 공적보험 연계에 의한 소득파악, 우수인력의 확보에 대한 문제점과 개선방안을 제시한 논문으로, 이전에 별로 거론되지 않았던 공적보험과 과세표준 양성화를 연계하는 내용이 특징으로보인다.

공적보험의 확대로 과세자료의 양성화가 더욱 어려워졌다는 것은 실무현장에서도 느끼는 점이다. 공적보험이 체납되면 폐업을 하고 새로 개업을 하면 된다. 세금을 체납했을 경우는 사업자 등록증이 나오지 않지만, 공적보험료는 체납되어도 국세청에서 관리하지 않기 때문에 사업자 등록증이 나온다. 그리고 근거과세를 회피하기 위해서 기장을 하지 않는다. 대체로 젊은 근로자는 보험에 부정적이기 때문에 근로소득세를 적게 신고하고, 사업자는 사업 규모를 축소시키며, 임대소득자는 임대소득을 축소시키는 등 공적보험이 원인이 돼서 사업자가 총수입 규모를 줄이는 노력을 하는 것을 많이 볼 수 있다.

자영업자의 과표 양성화는 세수실적이 높지 않아도 공평과세 측면에서 추진해야 한다고 생각한다. 지역담당제 폐지 이후에 무등록사업자나 간이사업자에 안주하는 사업자가 대폭 늘어나고있다. 동대문주변 의류상가에서는 사업자등록증이 없다면서 세금계산서 발행을 거부하고 있다. 그동안 영세사업자 보호나 행정비용 또는 행정인력의 부족으로 소홀히 했던 사업자에 대해 더욱 많은 행정력을 투입해서 과표 양성화를 이루어야 한다.

사회구조의 부패와 불투명성 감사를 세무행정에 의존하는 것은 지나친 부담이 있다고 보인다. 세무조사 과정에서 회계의 투명성이 밝혀져야 한다는 주장이 일부 정치권에서 나오고 있는데 이러한 주장은 매우 우려되는 바이다. 그 이유는 회계감사는 회계감사인의 직무이면서 그들의 고유한 권한이다. 이러한 직무를 정부가 개입하는 것은 있을 수 없는 일인데 정부는 감사인들이 감사하는 업체를 동일한 시간에 동일한 장소에서 세무조정을 같이 하도록 하고 있다. 감사인은 감사를 투명하게 하기 위해 노력해야 하나 세무조정까지 같이 하다보니 시간이 부족해서 둘 다 하지 못하는 경우가 일어날 수 있으므로, 정부에서는 이러한 것을제도적으로 보완해야 한다고 생각한다.

전산망 가입자와 세금계산서 등 정규영수증 사용비율이 80% 이상인 사업자를 성실납세자로 간주하여 우대를 해야 한다는 내용은, 전체적인 방향은 좋으나 특히, 집단상가 등에서 외형상 가장 탈루가 많은 사업자가 가장 많은 혜택을 받을 수 있다는 우려가 있다. 실제로는 많이 탈루하면서 노출된 소득에 대해서는 세금계산서가 100% 발

행되고 있다고 할 수 있기 때문이다.

TCMP 프로그램 개발이 바람직

안종범/성균관대교수

2년간 세계잉여금이 5조원에서 14조원이었던 것으로 알고 있다. 1999년 9월 제2개청이라는 국세청의 노력의 결과가 세계잉여금으로 나타났다고 지금 섣불리 판단하는 것은 시기적으로 이르다고 생각한다. 따라서현재 시점에서국세행정의 선진화라든지 성실납부 유도의 여러 가지 방안을 마련하지 않는다면 재정적자, 국가채무의 증가와 같은우려할만한상황이생길 것이다.

이런 점에서 이 논문은 환경변화를 정확히 인식하고 있으며, 그 방향도 이전과는 다르게 제시하고 있다. 보다 구체적으로는 전략적 방법론 중 첫 번째로 제시한 세무조사에 대한 원칙을 사전에 발표하고 장기적으로 일관성 있게 추진하자는 원칙을 세웠다는 것은 상당히 의미를 갖는다. 그리고 과세자료를 양성화하고 조세제도행정 그리고 사회보장과 연계하자는 전략적 방법론을 택했다는 것에특징이있다.

여기서 제시된 방안이 현실성 있고 실현 가능하기 위해서는 몇 가지 전제조건이 필요하다. 첫째, 세무조사 나아가 조세행정이 정치적으로 독립되어야 한다. 그 방법 중 하나가 원칙을 먼저 발표하고 그 원칙하에서만세무조사를 하도록 하는것이다. 원칙 중 하나로 TCMP를 들 수 있다. 세무행정에 정치적으로 독립된 원칙이 있어야 국민들이 신뢰를 가질 수있을 것이다.

두번째 조건으로는 성실납부자가 탈세자의 수보다 더 많은 세무여건을 조성해야 한다는 것이다. 그리고 성실납부를 했을 때 추가적으로 내는 세부담이인센티브보다는 작아야 한다.

세 번째로, 소득파악이중요한관건이되고 있는데, 이를 해결하지 못한 상태에서 성실납부를 유도하는방안은실효성이없다고하겠다.

이런 세 가지 전제조건 중 성실납부자가 탈세자보다 훨씬 많아야 하는 조건의 방안으로 근거과세 확립을 들 수 있다. 근거과세를 확립하기 위한 많은 방안들이 제기되어 왔는데, 최근에는 문제가 되어왔던 부가가치세의 간이과세제와 표준소득률 제도가 개선되었고 앞으로도 제도적으로 또 행정적으로 뒷받침되어야 할 것이 많다고 생각한다. 예를 들어 표준소득률제도를 개선해서 기준경비율을 마련했다고는 하지만, 여전히 표준소득률은 모든 사람들이 알고 있는 정보이므로, 해당 업종의 표준소득률을 알고 있는 상태에서 그보다 소득이 더 높더라도 표준소득률보다 더 높게 신고하지는 않을 것이다. 이에 학계에서 표준소득률을 비공개로 해야 한다는 주장이 나오고 있는데, 비공개로 했을 경우 세무행정상 부담 증가가 있을 것이다. 따라서 사전에 여러 가지 준비를 통해서 이러한 부담 증가를 막아야 하는데, 그 방법 중 하나

가 TCMP가 될 수 있다. TCMP는 언젠가는 실현시켜야 하겠지만, 사전에 많은 정보를 축적하고 과세자료를 미리 확보하여 준비를 한 후 시행해야 할 것이다. 성실성 유도를 위한 여러 가지 인센티브 중에 성실납부자의 요건이나 기준도 TCMP의 수많은 항목의 틀 안에서 실현될 수 있을 것이다. 세무조사를 위해서 만이 아니라 성실납부를 가려내기위한 TCMP 프로그램을개발하는것이 바람직하다고생각한다.

세 번째 전제조건에 대하여는 사회복지제도와의 연계에 대해 살펴보고자 한다. 사회보험 중 국민연금 자영자 확대시에 소득파악문제가 제기되었다. 대부분의 자영자들이 세무서에 신고하는 소득에 맞춰서 소득을 신고하였다. 자영자들은 45등급의 최하위등급에 반 이상이 포함되어 있고, 전체의 30%만이 연금을 납부하고 있어 2008년 국민연금이 본격적으로 지급이 될 때, 모든 혜택은 기존의 가입자인 근로소득자가 아닌 최하등급에 속하는 자영자에게 돌아갈 것으로 예상된다. 따라서 국민연금 부과징수는 국세청에서 하루 빨리 맡아야 한다고 생각된다. 업무가 가중되고 그에 따른 모든 비난이 국세청으로 전가될 것이란 우려에도 불구하고, 지금 시점에서는 그것이 최선이라고 생각한다.

마지막으로 자영자가 아닌 근로소득자를 대상으로 하는 4대 사회보험 즉, 의료보험, 고용보험, 산재보험, 국민연금은 동일한 근로자에 대해서 기준이 되는 임금이각기다르다는 문제점을 가지고 있다. 그리고 사회보험 관련 종사자 중 60% 이상이 징수부과 업무에 종사하고 있는데, 이 부과징수 업무를 국세청에서 맡게된다면 전체 행정체계의효율화를 달성할 수있을 것으로 보인다.

과세자료 인프라 구축하여 공평과세 달성

장춘/국세청개인납세국장

경제환경변화에 IT산업의 발전과 국제화 · 개방화에 따른 외환자유화를추가했으면하는바람이 있다. 성실납세자를 위한 세액공제제도와 연금소득공제의 도입, 획득소득공제, 납세실적마일리지제도등새로운제도가많이제안되었는데, 실무자의 입장에서 좀더 구체적인 내용을 포함했으면하는바람도있다.

사회보험 부과징수에 대해서 국세청이 통합관리해야 한다는 데는 이견이 없으나, 그 구체적인 방안이 요구된다 하겠다. 영미와 같은국가에서는 사회보장을 사회보장세로 운영하고 있는데, 이와 달리 우리나라는 조세제도를 통해서가 아니라 별도의 재원을 가지고 사회보장제도를 운영하고 있기 때문에 영미의 제도를 그대로 적용하는 것은 무리가 있다. 그리고 현실적으로 해당부처의 이기주의 때문에 단기적으로 통합하는 것은 매우 어렵고, 통합시 상이한 조직 문화 접목시의 문제점 등이 있을 수 있으므로 그 해결방안에 대한 더욱 깊

은 접근이 요구된다. 국세청도 장기적으로는 사회보험의 부과징수업무를 통합하려고는 하고 있지만, 위와 같은 어려운 문제들로 인해 더욱 구체적이고 심도 있는 연구가 필요하다 하겠다.

요사이 TCMP에 대한 논의가 많은데, 미국의 조사대상선정프로그램은 TCMP가 아니라 DIF(different information system)라는 프로그램으로, 사업자들을 분류하여 표준범위를 벗어난 정도를 계산해 조사대상을 선정하게 된다. TCMP는 DIF의 객관성이나 타당도를 높이기 위한 표본조사이므로, 표본수가 많아야 그 의미가 있다고 할 수 있다. 국세청도 공식을 만들어 조사대상선정프로그램을 사용하고 있기는 하지만 미국과는 다른 실정이다. 미국의 소득세 납부자가 1억명이 넘는 데 반해 우리나라는 소득세 납세자가 130만명이고 이 가운데 1/3만이 세금을 납부하고 이중 40%만이 기장신고를 하고 있는 열악한 상황이며, 기본적으로 소득세 신고 내용이 어느 정도 성실성이 담보되어야 통계처리의 의미가 있는데 우리나라는 소득세 신고의 내용이 믿을 만하지 않기 때문에 데이터 자체에서도 제약조건이 있어 기본적인 데이터가 부실하기 때문에 타당도가 매우 낮다 하겠다. 앞으로 과세자료 인프라가 제대로 작동하고 성실신고 수준이 높아진다면 이런 프로그램이 객관성을 확보할 수 있을 것으로 보인다.

성실납세방안으로 국세청은 기본적으로 금년을 공평과세의 원년으로 삼아 성실신고, 정직신고를 유도하려는 작업을 본격적으로 추진하고 있고, 첫째 목표는 과세자료 인프라를 구축하여 공평과세를 달성하는 것이다.

미국의 경우 소득세 신고는 4월에 하게 되어 있는데, 지급자 정보보고제도로 이미 지급자가 2월 말까지 신고를 하고 이것이 4월 소득신고의 90%를 차지할 정도로 지급자 정보보고제도나 제3자 정보보고제도가 철저히 뿌리내려져 있다. 이러한 미국의 사례가 우리에게 주는 시사점이 매우 크다고 하겠다. 범사회적 과세자료 인프라를 마련하기 전에 행정력만으로 성실납세를 해결하기는 어렵다는 것이다. 이런 점에서 과세자료 인프라를 만들어서 과세정보를 이끌어내야만 한다.

그 다음으로 과세자료 인프라에 드러나지 않는 사각지대가 있을 수 있다. 신용카드를 사용하지 않고 현금거래를 하는 귀금속, 숙박업, 러브호텔 같은 사각지대는 어쩔 수 없이 미시적인 방법으로 접근할 수밖에 없는데, 9개 업종에 대해 취약분야를 선정해 정보수집을 강화하려는 노력을 하고 있다.

납세자간의 형평문제가 가장 큰 과제

최경수/재정경제부 세제총괄심의관

지난해 조세부담률이 21% 정도에 달하였고 앞으로도 재정수요가 점진적으로 증가할 것이다. 지식강국을 만든다든가 공적자금에 대한 상환 시기가 도래함에 따라 국민부담 특히, 차세대에 부

담이 증가하게 될 것이다. 조세부담이 증가할 때 납세자간의 형평문제가 가장 큰 과제가 된다. 가장 큰 문제는 근로소득자와 사업소득자간의 과세형평문제이다. 납세면에서 볼 때, 근로소득자는 57%가 과세되고 있는 반면, 사업소득자는 40% 밖에 과세되고 있지 않은 상황이다. 앞으로 조세부담이 증가해서 형평과세가 문제가 될 때를 대비하여 성실납부를 위한 방안이 강구되어야 한다고 생각되기에, 이 논문의 주제가 시의적절하다고 판단된다. 재경부도 이와 같은 요구에 부응하여 21세기를 대비한 조세제도를 마련하기 위해 집중적인 노력을 하고 있다.

성실신고를 위해서는 여러 가지 인센티브와 페널티를 도입해야 할 것이다. 정부도 근로소득자와 사업소득자의 과세형평, 특히 사업소득자의 과세자료 양성화를 위해서 시스템을 통한 자동적인 과표 양성화를유도하고, 성실사업자에 대해서는 인센티브를 부여하고 불성실납세자에 대해서는 가산세 등의 벌칙을강화해야 한다는 방향에서 제도를 개발하고 있다.

시스템을 통한 자동적인 과표 양성화를 위한 방안으로 지난해 시행된 과세자료특례법을 제정하여 모든 정부기관에서 발생된 자료가 국세청 전산실에 집중될 수 있는 시스템을 구축하고, 부가가치세 과세특례제를 폐지하고 간이과세제로 전환하여 과세자료가양성화되도록 하였다.

사업자와 사업자의 거래는 여러 가지 문제점이 있긴 하지만 세금계산서제도가 어느 정도 정착되었다고 보여지므로, 사업자와 소비자간의 거래를 어떠한 시스템으로 과표를 양성화시켜야 하는가가 과제로 남게 된다. 이에 대해 신용카드에 의한 과표 양성화가 유일한 방법이라고 생각하고 지속적으로 신용카드에 대한 인센티브시스템과 수취자에 대한 10% 가산세 등의 페널티를 적용하여 과표 양성화를 유도하려는 노력을 하고 있다. 그 결과 신용카드 발행금액이 85% 정도 증가하고 신고실적도 상당히 좋아져서 금년 5월 소득세 실적도 많이좋아질것으로보인다.

4대 사회보험료 통합문제에 앞서 사회보장 분담금의 성격에 대한 규명부터 해야 한다고 생각한다. 사회보장분담금이 조세인지 장기저축인지에 대한 개념을 정립해야 하는데, 미국과 같이 조세로 운영하고 있는 국가는 국세청에서 징수하고, 분담금으로 운영하고 있는 국가는 대부분 별도의 기구를 두어 운영하고 있다. 최근 호주나 뉴질랜드 같이 분담금으로 운영하는 국가에서도 징수업무를 일원화하기 위해 국세청으로 이관한 경우도 있다. 징수의 효율성 측면에서 보면 장기적으로 국세청에서 징수업무를 맡는 것이 바람직하다고 생각한다. 그 다음으로 보험공단의 소득기준과 국세청의 기준이 각기 다르므로 그선결과제로 전국민의 소득 파악을 위한 시스템을구축하여 소득세를 포괄주의과세제도로 운용해야 한다고 생각한다. 포괄주의과세제도는 소득파악을 위한 기본여건이 필요하므로 상당한 시간이 걸릴 것으로 판단된다.

마지막으로 현재는 국민기초생활보장법상에서 일반근로소득세에 대해서는 소득공제가 되지 않고 학생과 장애인에 대해서만 10 15% 소득공제가 되고 있는데, 2002년부터는 근로소득에 대해서 10 15% 소득공제제도 도입이 검토되는 것으로 알고 있다. 따라서 소득공제제도 그 자체가 실질적으로 부의 소득공제제도가 아닐까 생각한다. 만약 unincome tax credit 제도가 시행된다면 현행 국민기초생활보장제도의 급부금이 가지고 있는 근로의욕이나 사업의욕을 떨어뜨리는 문제점은 보완될 것으로 보인다. 여기에서 가장 큰 문제는 부의 소득세제도를 도입하기 위해서는 1,500만명 전 납세자의 소득파악이 전제되어야 한다는 것이다. 이는포괄주의과세제도와함께검토되어야할 것이다. 그리고 사회보장제도는부의 소득세 하나만으로 이루어지는 것이 아니기 때문에 행정제도와 징수체계가 복잡해지는 문제가 있을 수 있다. 따라서 이 문제는 시간을 두고 검토하고, 오히려 국민기초생활보장제도에 의한 기본급부금 제도를 부의 소득세를 가미하는등 개선시키고 발전시키는것이 바람직하다고 생각한다.

발표자 답변

다양하고 심도 있는 코멘트에 감사드리며, 향후 이러한 코멘트를 반영하여 논문의 질을 향상시키기 위해 노력할 것이다.

세무조사에 있어서 납세자의 저항을 단기에 막을 수 있는 방안이 필요하다는 의견에 대해서는 단기적으로 강화하기보다는 장기적으로강화하되 강화하는 강도를 단계적으로 제고하는 방안을 모색하였다. 그리고납세자위주의세정이정착되어야한다고생각한다.

공적부조제도, 사회보험부담금이 지나치다는 의견은 고용비용을 과다하게 증가시켜 소득파악을 더욱 어렵게 하므로 이런 의미에서 더욱 더 조세행정, 조세제도, 사회보험, 공적부조제도간의 공조가 필요하다는 것을 재강조하고 있다고 생각한다. 세수 확보 이외에 효율성에 대한 관심, 모든 문제를 세무행정으로 해결해서는 곤란하다는 논점도 일치한다고 생각한다. 매출액의 80% 이상을성실한과세자료로 신고한 자를 무조건 성실납세자로 간주해서는 곤란할 것이다. 이런 의미에서 전산망 가입자라든가 소득자료를 보다 투명하게 노출하려는 자는 분명히 차별화시켜야 한다고 생각한다. 그리고 조사대상자 표본조사결과 방식의 투명성 제고, 지나친 조사 등은 조세행정 내부에서 구체적인 개혁방안이 따라주어야 한다고 생각한다.

세수 확보의 기능이 과연 낙관할 만한 것이냐는 의견에 대해 세수실적이 경기부양에 의한 것인지 세정개선에 의한 것인지 효과를 구분해봐야 한다고생각한다. 전략적 방법론의 전제조건으로 정치적 독립은 이견의 여지가 없겠지만, TCMP에 대해서는 사전에 과세자료를 확보하는 것이 기본적

으로 중요하고, 단기적으로 TCMP만에 의존한다는 것은 곤란하다고 생각한다. 과세자료가 부실한 상태에서 확률적인 방법에 의해서 불성실납세자를 가려내는 것이 쉽지 않은 것은 일단, 결과치에 적절하게신고하게 되면 통계적 방법이 이를 가려내는 데는 상당히 미숙하기 때문이다. 이런 의미에서 사전적으로 과세자료를 확보하기 위해 노력을 보다 더 기울이고, 단기에는 과세 양성화 위주에서 점차 세무조사 비율을 증가시킨다든지 벌칙을 강화한다든지 하는 원칙 내에 충분히 포괄된다고 생각한다. 그리고 사회보험소득에 대한 파악과 관련해 일원화가필요하다생각한다.

제도적으로 단기적으로는 사회보험의 총괄기관으로 보험료 파악기능을 강화시키고 장기적으로는 국세청으로 일원화하는 방안도 고려되어야 한다고 생각한다. 이는 본 세미나 주제인 국세행정의 선진화를 위한 정책방안으로 장기적 비전하에서 추진하여야 할 과제로 생각한다.

최근의 경제환경 변화가 조세행정의 개선 못지않게 상황을 상당히 악화시키는 방향으로 전개되었다. 특히 안정된 소득원이감소되었고 사회안전망 제도가 단 2년만에 엄청나게 확장되었으며 개방경제하에서 효율성에 대한 고려가다른어떤 때보다 증가했다는 것이다. IT산업의 발전은 소득의 양성화 부분에 포함시켰고, 외환거래의문제점은 효율성에 대한 고려에 포함시켰다.

국세청의 업적에 대한 평가는 분명히 해주어야 한다고 생각한다. 세수 확보라든가 세무부조리 제거에 있어서는 괄목할 만한 성과가 있었다. 향후 조세행정의 선진화를 위해서는 공평과세, 효율성 부분에 보다 더 정책적인 노력이집중되어야 한다는측면에서 방향을 제시하였다.

장기적 세무조사 전략, 전략적 접근방법에 의한 과세자료 양성화 및 세무조사 강화방안의 동시추진 등이 국세청이 내부적으로 추진하고 있는 10년 이상의 장기계획에 포함될 수있으리라 판단된다. 사회보장분담금을조세로할 것인지 분담금으로 할 것인가에 대한 논의는 양자 모두 재분배의 기능이 상당히 강하기 때문에 국가 정책의 중요한 일부분으로 봐야 하고 소득기준의 일원화라든가 효율성 제고를 위한 노력을 하지 않을 수 없다고 생각한다.

소득공제율제도, EITC에 대한 논의도 단기적으로 도입하자는 것이 아니라 향후 머지않아 소득파악과 관련해 공적부조제도의 문제점이 제기될 것으로 보이는데, 이 경우 반드시 그 부담의 일부는 국세청으로 전가될 것이기 때문에 조세행정의 선진화 측면에서 보면 이러한 문제점을 사전에 근원적으로 해결하는 것이 도움이 될 것으로 생각된다.