


租稅赦免

- 한국에서의 政策的 有用性 -

2002. 12

崔炳哲

 한국조세연구원

서 언

사면(赦免)의 사전적 의미는 ‘죄를 용서하여 형벌을 면제’하는 것이다. 사면은 복권(復權)과 함께 화해와 용서의 바탕 위에 범법자에게 과거의 잘못에 불구하고 재활, 재생의 길을 열어준다는 인도주의적 고려에서 취해지는 조치이다.

조세사면(租稅赦免: tax amnesty)은 세법을 위반하여 세금을 포탈하는 등 세금을 납부하지 않은 사람에게 스스로 납부하지 않은 세금을 납부할 기회를 부여하고 여기에 응하는 경우 처벌 또는 채무부담을 감면함으로써 과거의 잘못을 교정할 기회를 주는 조치인바, 정부의 입장에서는 숨겨진 세원을 찾아내어 세적(稅籍)에 올리고 탈루된 세금을 국고에 환수하여 세수를 증가시키고 세금 부담의 공정성을 제고할 수 있는 하나의 정책수단이다.

조세사면은 ‘사면’이라는 같은 용어를 사용하지만 사면법상의 형사범 사면과는 법적으로나 이론적, 실질적으로 전혀 다른 성질의 조치이다. 그러나, 사면법상 형사범 사면의 경우처럼 형평성 측면에서 논쟁의 대상이 되고 있으며, 조세사면이 장래의 세수나 전반적인 납세순응도에 미치는 영향을 두고도 논란이 지속되고 있다.

조세사면의 반대론자들은 조세사면이 탈세자를 성실납세자보다 우대하는 부당한 조치이며, 납세자에게 조세행정이 허술하다는 것을 알리는 계기가 되고 장래에도 같은 사면조치가 반복될 것이라는 기대감을 주는 등의 이유로 납세자의 준법 수준, 즉 납세순응도를 떨어뜨린다고 비판한다.

반면, 조세사면의 찬성론자들은 조세사면을 통하여 새로운 세원을 발굴하게 되어 세수증대에 기여함으로써 성실납부자의 부담을 덜어주고, 효과적인 세제·세정개혁 조치와 함께 실시되는 경우 전반적인 납세순응도를 향상시키고 세정의 공평성과 효율성을 증가시킨다고 주장한다.

우리나라 납세자의 전반적인 납세순응도는 매우 낮다는 것이 일반적인 인식이며 세무행정은 선진기술을 갖추고 있지만 세무조사에 있어서 법률적·정치적 장벽 때문에 그 효율성이 떨어지고 있다. 이러한 전반적인 상황은 우리나라에서 효과적인 세법집행 강화조치와 함께 실시하는 조세사면 조치는 효과적인 정책수단이 될 수 있을 것이다.

조세사면은 잘 쓰면 세무행정과 국가경제에 약(樂)이 되고 못 쓰면 독(毒)이 될 수 있는 약재(藥材)이다. 조세사면은 그 자체로서도 좋은 약재이기는 하지만 그것만 가지고는 효과를 보기 어려우며 세제·세정 개혁, 세율 인하 등 다른 약재와 혼합해서 쓸 때 비로소 약효를 볼 수 있다.

본 보고서에서는 우리에게는 다소 생소한 조세사면의 기본적 개념과 우리나라의 조세사면 및 조세사면에 관한 이론적 논의에 대하여 알아보고, 세계 여러 나라와 미국의 각 주에서 실시한 바 있는 조세사면조치 사례를 살펴본 다음, 각국의 경험이 주는 시사점은 무엇인지, 우리에게도 조세사면은 유용성이 있는 정책대안인지, 유용한 대안이라면 시행에 고려할 점은 무엇인지를 검토하고 있다.

본 보고서는 한국조세연구원에 과건근무중인 국세청 최병철 국장이 집필하였다. 어려운 여건 속에서도 훌륭한 논문을 집필한 최 국장의 노고를 치하하는 바이다. 저자는 익명의 두 심사자에게 감사하

고 있으며, 자료정리를 도와준 강민주양에게 고마운 마음을 전하고
있다. 끝으로 본 보고서의 내용은 저자의 개인적인 견해로서 본원이
나 국세청의 의견과는 무관함을 밝힌다.

2002년 12월

한국조세연구원

원장 송 대 희

<요약 및 정책시사점>

崔炳哲

조세사면은 로마시대부터 이를 시행한 기록이 있으며, 지난 20여 년 동안에도 지구 각 대륙의 약 30개 나라와 미국의 39개 주 및 콜롬비아 특별구에서 실시될 정도로 동서고금을 막론하고 국가의 주요한 재정정책 도구로 활용되고 있다.

조세사면은 사면법에 의한 형사범의 사면과는 다르다. 살인, 강도, 폭행, 사기, 횡령, 교통법규 위반 등 형사범죄가 대개 ‘돌이킬 수 없는 죄’인 데 비하여 포탈 등 조세법규 위반은 ‘돌이킬 수 있는 죄’이며, 형사범 사면이 조건 없이 죄(罪)를 사(赦)하고 벌(罰)을 면(免)해 주는 것이라면 조세사면은 이미 저지른 죄를 돌이켜 준법(遵法)의 상태(법정 세금의 신고 납부)로 시정하는 것을 조건으로 벌을 면해 주는 것이라고 할 수 있다.

조세사면은 사면 대상 세목, 사면되는 처벌, 사면 대상 납세자의 범위 및 사면의 조건 등이 사례마다 각기 다르지만, 대개의 경우 모든 주요 세목을 대상으로 하는 일반조세사면(a general tax amnesty)이 실시되며, 형사처벌(벌금 포함)과 가산세 등 처벌적 과징금을 면제하거나 이에 추가하여 이자의 전부 또는 일부를 면제해 주는 경우가 가장 많고 조세채무 자체를 감액해 주는 경우는 드물다. 우리나라에서는 1961년 군사혁명정부가 조세채무 자체를 면제해 준, 다른 나라에서는 예가 드문 파격적인

조세사면 조치를 취한 바 있다.

조세사면의 반대론자들은 조세사면이 탈세자를 성실납세자보다 우대하는 부당한 조치이며, 납세자에게 조세행정이 허술하다는 것을 알리는 계기가 되고 장래에도 같은 사면조치가 반복될 것이라는 기대감을 주는 등의 이유로 납세자의 준법(遵法) 수준, 즉 납세순응도(納稅順應度)를 떨어뜨린다고 비판한다.

반면, 조세사면의 찬성론자들은 조세사면을 통하여 세무당국이 알고 있지 못한 새로운 세원(稅源), 또는 누락된 세원을 발굴하게 되어 세수증대에 기여함으로써 성실납세자의 부담을 덜어주고, 효과적인 세제·세정 개혁 조치와 함께 실시되는 경우 납세자에게 과거의 잘못을 청산하고 새로운 출발을 가능하게 함으로써 전반적인 납세순응도를 향상시키고 세정의 공평성과 효율성을 증진시킨다고 주장한다.

지난 20여 년간 외국에서 실시한 조세사면의 사례를 검토해보면 이와 같은 상반된 주장은 모두 일리가 있으며 우리에게 다음과 같은 교훈을 주고 있다. 첫째, 조세사면은 중요한 재정정책 수단이며 지하경제의 규모가 크고 세무행정의 발전 수준이 낮은 나라일수록 성공할 가능성이 크다. 둘째, 단기적 세수증가를 기대하고 실시하는 조세사면은 장기적으로는 납세자의 순응도를 떨어뜨릴 수 있다. 셋째, 조세사면은 세법집행 강화조치가 동시에 수행되어야 효과를 볼 수 있다. 넷째, 조세사면은 단 한 번 뿐인 기회로 제공되어야 하며 반복되는 사면조치는 납세순응도에 부정적인 효과를 가져올 수 있다.

외국의 경험이 주는 이러한 교훈에 비추어 볼 때 조세사면은 이를 잘 쓰면 세무행정과 국가경제에 약(藥)이 되고 못 쓰면 독(毒)이 될 수 있는 약재(藥材)이다. 조세사면은 그 자체로 좋은

약제이긴 하지만 그것만 가지고는 효과를 보기 어려우며 세제·세정 개혁, 세율 인하 등 다른 약제와 혼합해서 쓸 때 비로소 약효(藥效)를 볼 수 있다.

전문가들은 한국의 지하경제 규모가 많게는 GDP의 50%에 달한다고 추정하고 있다. 우리나라 납세자의 전반적인 납세순응도는 매우 낮다는 것이 일반적인 인식이며 소위 ‘유리 지갑’으로 인식되는 봉급생활자의 순응도도 낮은 것으로 나타난다. 우리나라 세무행정은 선진기술로 무장되어 있지만 세무조사에 있어서 기초가 되는 금융거래 추적조사를 제한하는 등 법률적·정치적 장벽 때문에 그 효율성이 떨어지고 있다. 이러한 전반적인 상황은 효과적인 세법집행 강화조치와 함께 실시하는 조세사면 조치는 우리나라에서 효과적인 정책수단이 될 수 있다는 것을 시사한다.

우리나라에서 조세사면을 실시할 경우에는 사면기간 종료 후부터 탈세자에 대한 조사의 빈도와 강도를 높이고, 모든 세무조사의 기초가 되는 금융거래 추적조사를 제도적으로 용이하게 해야 한다. 조세법에 대한 형사처벌을 강화하되 무신고 행위를 중범죄(felony)로 규정한 외국의 예에서 보는 바와 같이 우리 세정에 걸림돌이 되고 있는 소극적·수동적 탈세에 대한 처벌을 강화하는 등 세법집행을 더욱 엄정하게 함으로써, 세금납부에 관한 세무당국과 납세자 간의 게임의 법칙(rules of the game)이 업그레이드되었다는 것과 세금을 제때에 제대로 내지 않으면 손해라는 인식이 사회에 일반화되도록 하여야 한다.

또한 조세사면 조치는 이를 반복 사용할 경우 독(毒)이 되어 정부에 대한 신뢰를 떨어뜨리고, 나아가 납세순응도에 악영향을 줄 공산이 크기 때문에 단 한 번뿐인 조치로 끝나야 하며, 정권

에 관계없이 이 약속은 정부의 약속으로 지켜져야 한다. 우리나라에서는 40여 년 전에 조세사면 조치가 있었다고 하지만 이미 한 세대 이상의 시간이 지나 이를 기억하는 사람조차 없는 상황이기 때문에 과거 사면에서 이연되는 부정적 효과는 없을 것이다.

조세사면조치를 득인심(得人心)을 위한 정치적 도구로 이용해서는 안되며, 세법집행 강화조치를 수반하는 제대로 설계된 조세사면 조치는 단기적으로는 오히려 실민심(失民心)할 수도 있는 미래지향적 개혁조치로서 이를 시행하려면 개혁에 따르는 다소의 저항 등 부작용이 있더라도 이를 극복하겠다는 정부의 의지가 필요하다.

또한, 조세사면을 실시할 경우 필요한 준비과정과 사면조치 후 세법집행 강화 등 사후관리 과정을 고려할 때 최소한도 대통령 임기 전반기에 이를 실시하여 수년간 일관성 있게 프로그램을 추진해야 소기의 성과를 거둘 수 있을 것이다.

결론적으로, 조세사면은 그 자체만으로는 정책적 가치가 낮으며, 세율 인하, 세법집행 강화 등 세제·세정 개혁조치와 함께 시행될 때 효과를 볼 수 있는 세정 전환기의 과도적·보조적 정책 수단이기 때문에 그 실시 여부도 이와 같은 세정개혁의 필요성 여부, 필요성이 있는 경우 그 타이밍의 적정성 여부에 관한 정부의 현실 인식과 정책적 판단에 달려 있다.

현재의 상황이 만족스럽지 못하더라도 최선이 아닌 차선으로 받아들이고 가급적 충격적 조치를 피하면서 점증적 개선을 추구하고자 한다면 조세사면의 정책적 유용성은 상대적으로 떨어질 것이다.

그러나, 정부가 과거의 잘못된 세무행정 관행과 납세자 인식

의 고리를 끊고 새로운 세법 집행의 틀을 구성하여 납세자의 납세순응도와 세무행정의 수준을 우리나라의 발전 수준에 맞게 한 단계 업그레이드시키는 전환점을 만들 필요성이 있다고 판단하고, 이러한 개혁조치를 실현할 정책적 의지를 갖고 있다면 조세사면은 과거를 청산하고 새로운 단계로 넘어가는 전환점에 있어서 효과적인 정책수단이 될 수 있을 것이다.

“과거에 배운 자세와 행동양식이 조세포탈을 유발시키지만 그러한 자세와 관념은 조세정책이나 정부의 정책의지에 따라 변화시킬 수 있다.”

目 次

I. 머리말	17
II. 조세사면 개요	20
1. 조세사면의 개념 및 사면법상 사면과 다른 점	20
2. 조세사면의 유형	22
3. 사면대상이 되는 처벌 또는 부담	24
4. 사면 대상 납세자의 범위	26
III. 한국의 조세사면	28
1. 1961년도 조세사면 조치	28
2. 조세사면과 유사한 조치	29
3. 현행법상 조세사면적 요소가 있는 조항	31
IV. 조세사면에 관한 주요 논점	39
1. 조세사면의 효과와 비용	40
2. 납세자의 납세순응도 선택	45
3. 납세자의 사면참가 여부 결정	48
V. 조세사면에 관한 외국의 경험	51
1. 외국의 조세사면	52
2. 미국 주(州) 정부의 조세사면	60
3. 외국의 경험이 주는 시사점	71

VI. 조세사면 실시에 관한 정부의 선택	75
1. 조세사면 실시 여부에 관한 결정	75
2. 조세사면 실시시 고려할 사항	79
VII. 요약 및 결론	93
참고문헌	97
영문요약	99

表 目 次

<표 1> 조세사면의 유형	24
<표 2> 미국 각 주의 조세사면 조치 내역	62

I. 머리말

사면(赦免)의 사전적 의미는 ‘죄를 용서하여 형벌을 면제’하는 것이다. 우리나라에서는 형사범죄에 대하여 수시로 헌법과 사면법의 규정에 의거하여 반복적으로 광범위하게 사면을 실시하여 왔다. 사면은 복권(復權)과 함께 화해와 용서의 바탕 위에 범법자에게 과거의 잘못에도 불구하고 재활, 재생의 길을 열어준다는 인도주의적 고려에서 취해지는 조치이다.

조세사면(租稅赦免: tax amnesty)은 세법을 위반하여 세금을 포탈하는 등 납부하지 않은 사람에게 스스로 납부하지 않은 세금을 납부할 기회를 부여하고 여기에 응하는 경우 처벌 또는 채무 부담을 감면함으로써 과거의 잘못을 교정할 기회를 주는 조치인 바, 정부의 입장에서는 숨겨진 세원(稅源)을 찾아내 세적(稅籍: tax roll)에 올리고 탈루된 세금을 국고에 환수하여 세수(稅收)를 증가시키고 세금 부담의 공평성을 제고할 수 있는 하나의 정책 수단이다.

조세사면은 ‘사면’이라는 같은 용어를 사용하지만 사면법상의 형사범 사면과는 법적으로나 이론적·실질적으로 전혀 다른 성질의 조치이다. 그러나, 조세사면도 사면법상 형사범 사면의 경우처럼 형평성 측면에서 논쟁의 대상이 되고 있으며, 조세사면이 장래의 세수나 전반적인 납세순응도(納稅順應度: compliance level), 즉 국민이 세법을 지키는 수준에 미치는 영향을 두고도 논란이 지속되고 있다.

그러나 조세사면은 그 효시가 로마시대로 거슬러 올라갈 정도로 동서고금을 막론하고 정책 수단으로 유용하게 활용되어 왔으며, 현재에도 선진국을 포함한 세계 여러 국가와 자치단체들이 조세사면

조치를 통하여 숨은 세원(稅源)을 찾아내어 세수(稅收)를 늘리고 동시에 세법 질서를 한 단계 업그레이드시키려는 노력을 계속하고 있다. 지난 20여년간 25개국 이상이 조세사면을 실시하였고, 특히 미국의 주 정부(州政府)의 경우 사면조치의 이용이 활발하여 1982년 이후 39개 주 및 콜럼비아 특별구에서 60여회의 조세사면 조치가 있었으며, 2002년에만 11월말 기준으로 12개 주가 조세사면을 이미 실시하였거나 실시중에 있다¹⁾.

그간 우리나라에서는 금융실명제, 부동산실명제 등이 시행되고, 세무당국이 신용카드 사용 활성화 등 과세자료 수집을 위한 종합적인 인프라를 구축하는 등 많은 노력과 개혁조치를 하였음에도 불구하고 국민이 체감적으로 느끼는 우리나라 국민의 전반적인 납세순응도는 만족할 만한 수준에 이르지 못하고 있다는 것이 공통된 인식이며 학계에서 추정하는 GDP 대비 지하경제의 규모도 감소 추세에 있다고 하지만 아직도 상당히 높은 수준을 나타내는 등 일반 국민들의 느낌을 뒷받침하고 있다.

납세순응도가 상대적으로 낮은 이유는 제도적 행정적으로 세법상의 의무 불이행자들이 받는 실질적인 제재(制裁)의 내용이 상대적으로 가벼워서 범법(犯法)의 기대이익이 준법(遵法)의 기대이익을 초과하는 경우가 적지 않기 때문이다. 세금을 제때에 성실하게 내지 않더라도 적발될 확률이 적고, 뒤에 적발되더라도 그때 가서 세금을 내는 것이 당초 제대로 신고납부하는 것보다 불리하지 않다고 판단되면 납세순응도는 떨어질 수밖에 없는 것이다.

또한, 사회심리적 측면에서 볼 때, 불성실 신고가 만연하는 사회

1) 2002년 중 미국의 Connecticut, Kentucky, Massachusettes, Michigan, Missouri, Nevada, New Hampshire, New Jersey, Ohio, Oklahoma주에서 일반조세사면이, Arizona주에서 개인소득세를 대상으로, South Carolina주에서 체납세를 대상으로 제한적 조세사면이 실시되었거나 시행중이다.

분위기는 세금을 ‘제대로 내는 사람만 바보’이며 탈세가 당국에 적발되더라도 ‘재수없는 사람’에 불과하다는 인식을 폭넓게 퍼뜨려 탈세의 악순환(惡循環) 틀을 제공한다. 이러한 사회 분위기를 일신하고 제도와 행정체계를 한 단계 업그레이드시키는 계기가 만들어지지 않고서는 국민의 전반적인 납세순응도 향상은 이루어지기 어렵다고 본다.

이러한 획기적인 계기를 만들기 위해서는 그 선행(先行) 조치로 납세자들에게 처벌을 면제받거나 경감받고 과거의 세법위반 행위를 스스로 시정할 수 있는 기회를 부여하는 것도 고려해 볼 만한 하나의 대안이다.

이러한 맥락에서 본고에서는 우리에게서 다소 생소한 조세사면의 기본적 개념과 우리나라의 조세사면 및 조세사면에 관한 이론적 논의에 대하여 알아보고, 세계 여러 나라와 미국의 각 주에서 실시한 바 있는 조세사면 조치 사례를 살펴본 다음, 각국의 예가 주는 시사점은 무엇인지, 우리에게도 조세사면은 유용성이 있는 정책 대안인지, 유용한 대안이라면 시행에 고려할 점은 무엇인지 검토하고자 한다.

II. 조세사면 개요

1. 조세사면의 개념 및 사면법상 사면과 다른 점

조세사면은 세법을 위반하여 세금을 포탈하는 등 제대로 납부하지 않은 사람에게 그 납부하지 않은 세금을 자발적으로 신고납부하는 것을 조건으로 세법 위반과 관련된 처벌 또는 채무 부담을 감면함으로써 과거의 잘못을 스스로 교정할 기회를 주는 조치이다.

조세사면과 사면법(赦免法)상 사면은 범법자에 대한 처벌을 경감한다는 점에서 같으나 법적, 이론적 측면 및 실질적 내용이 서로 다르다.

첫째, 사면법상 사면²⁾이 형사소추 과정을 통하여 유죄(有罪)의 선고를 받았거나, 아직 형의 선고를 받지 않은 형사소추 중인 자의 범죄, 즉 이미 적발된 범죄를 대상으로 하는데 비하여, 조세사면은

2) 사면법상 사면의 법적 개념은 국가 원수의 특권에 의하여 형벌권을 소멸시키거나 혹은 형벌권의 효력을 멸살(滅殺)하는 것을 말한다. 우리 헌법은 “대통령은 법률이 정하는 바에 의하여 사면·감형·복권을 명할 수 있고 국회의 동의를 얻어 일반사면을 명할 수 있다”고 규정하고 있다(헌법 제79조). 사면 중에서 가장 중요한 것은 일반사면으로서 죄의 종류를 정하여 국무회의의 심의를 거쳐 국회의 동의를 얻어 실시하며, 유죄의 선고를 받은 자에 대하여는 형의 선고효력이 상실되고, 아직 형의 선고를 받지 아니한 자에 대하여는 공소권이 소멸된다. 그 외에 특별사면은 ‘특사(特赦)’라고도 하며 국회의 동의를 거치지 않아도 되는 절차의 간편성 때문에 우리나라에서 자주 활용되고 있으며 남용되고 있다는 여론의 비난을 받기도 한다. 형의 선고를 받은 특정한 자에 대하여 법무부장관의 상신으로 국무회의의 심의를 거쳐 대통령이 행한다. 이 경우 형의 집행이 면제되고, 특별한 사정이 있을 때에는 이후 형의 선고의 효력을 상실시킬 수도 있다. 형의 선고에 의한 기성(既成)의 효과는 사면으로 인하여 변경되지 않는다.

형사소추 절차가 시작되지 않은 당국에서 알고 있지 못하는 위법(의무 불이행)행위를 대상으로 한다. 사면법상 사면의 주된 대상은 형사소추의 과정을 거쳐 징역이나 벌금, 자격정지 등 형이 확정된 자를 대상으로 하지만, 조세사면의 주된 대상은 세법을 위반하였으나 아직 세무당국이나 사법당국에 의하여 적발되지 않은 자들이다³⁾.

둘째, 사면법상 사면은 기수(既遂)된 위법행위의 시정을 요건으로 하지 않는 데 비하여 조세사면은 기수된 위법행위의 시정(懈怠한 의무의 이행)을 전제로 한다. 형사범죄의 경우 살인, 강도, 폭행, 사기, 횡령, 교통법규 위반 등 범법행위는 살인으로 죽은 사람을 되살릴 수 없는 것처럼 시정 자체가 불가능하며 시정이 가능한 경제범죄 등의 경우에도 시정행위(원상회복, 손해배상)는 사면 여부 결정의 고려사항은 될 수 있으나 사면의 전제조건이 되지 않는다. 그러나 조세사면은 포탈 등 기수된 범죄를 포함한 위법행위의 시정, 즉 탈루한 세금의 납부가 사면의 전제가 된다. 형사범의 사면이 조건 없이 죄를 사(赦)하고 벌을 면(免)하는 것이라면 조세사면은 죄(포탈 등 의무 불이행)를 무죄(의무 이행)의 상태로 시정시키고 벌을 면하는 것이라고 말할 수 있다.

셋째, 사면법상 사면은 정부의 일방적인 조치로 이루어지지만 조세사면은 사면 대상자의 신청을 전제로 한다. 사면법상 사면은 정부의 일방적인 은사(恩赦)로 이루어지나 조세사면은 정해진 기간 내의 위법행위를 한 납세자의 사면 신청을 전제조건으로 한다. 납세자가 위법상태를 스스로 시정하였더라도 사면신청을 하지 않으면 형사처벌 면제나 가산세 감면 등 사면의 혜택을 받을 수 없다.

3) 세법위반으로 형사소추절차가 진행 중이거나 형이 확정된 경우에는 사면법상 사면의 대상이 될 수 있다. 조세사면의 대상자 범위에는 이들을 제외하는 것이 일반적이며 세무조사를 수감 중인 자, 체납자 등을 포함시킬지 여부는 정책적 판단사항이며 각국의 사례마다 다르다. 제II장 3절 논의 참조.

마지막으로, 사면법상 사면의 사면권자는 대통령이다. 대통령은 헌법의 규정에 의하여 사면 권한을 부여받는다. 그러나 조세사면은 기존법률에 의한 조치가 아니고 별도의 새로운 입법을 필요로 한다는 의미에서 입법부가 사면권자라고 볼 수 있다. 물론 사면 입법은 행정부가 주도(발의)할 수도 있고 입법부(국회위원)가 주도할 수도 있다.

2. 조세사면의 유형

조세사면은 사면 대상 세목 등의 범위와 사면되는 처벌 및 부담의 범위 등에 따라 몇 개의 유형으로 분류할 수 있다.

조세사면 조치는 대상 세목의 범위에 따라 모든 주요 세목을 대상으로 하는 ‘일반조세사면(a general tax amnesty)’과 한 개 또는 수 개의 특정 세목을 대상으로 하는 제한적 조세사면의 두 가지 유형으로 분류할 수 있다. 외국에서 실시한 사면조치의 대부분은 일반 조세사면의 범주에 속하며⁴⁾, 예외적으로 개인소득세나 매상세 등 특정한 세목만을 대상으로 하는 제한적 사면조치도 실시되었다. 또한, 비거주자나 또는 대외거래만을 대상으로 하는 등 납세자의 범위를 한정하거나 탈세의 정도가 심한 업종이나 거래를 대상으로 하는 제한적인 사면도 실시되었다.

조세사면은 사면되는 처벌 또는 부담의 범위에 따라 크게 네 가지 유형으로 분류할 수 있는데, 그 첫 번째 유형은 사면되는 처벌의 범위가 가장 좁은 경우로 납세자에게 탈루한 모든 세금과 이자, 가산세의 납부를 요구하되 형사처벌은 면제하는 것이다. 이 유형의 사면 조치의 주된 목적은 과세당국에 등록되어 있지 않은 납세자를 찾아

4) 미국 각주에서 1982년 이후 실시한 65회의 조세사면 프로그램 중 60개의 프로그램이 모든 주요 세목을 포괄하는 일반조세사면으로 분류된다. p. 62 <표 2> ‘미국 각 주의 조세사면 조치 내역’ 참조.

내어 과거에 회피한 세금을 징수하는 데 있다. 이 유형은 세법위반에 대한 처벌 중 형사처벌(criminal penalties)은 면제하되 행정적 처벌, 즉 가산세(civil penalties)⁵⁾는 부과함으로써 당초부터 성실하게 세금을 납부한 납세자와 부담의 형평성을 최대한 도모하고자 하는 유형이다.

두 번째 유형은 납세자에게 형사처벌을 면제해주면서 가산세의 전부 또는 일부를 감면하여 주되 탈루한 세금과 이자는 모두 납부하도록 하는 것이다. 이 유형은 금전의 시간적 가치를 나타내는 이자는 징수하되 처벌적 성격의 과징금은 감면함으로써 최소한 당초 조세채무의 금전적 가치는 유지하고자 하는 것이다.

세 번째 유형의 사면조치는 납세자에게 과거에 회피한 세금을 납부하도록 요구하되, 이자의 전부 또는 일부를 면제하고 가산세, 형사처벌도 면제하는 것이다. 채권의 시간적 가치인 이자의 징수를 포기함으로써 당초부터 성실하게 세금을 납부한 납세자보다 부담이 실질적으로 가벼워지는 분기점(分岐點)이라고 할 수 있다.

마지막 유형은 사면되는 처벌과 부담의 범위가 가장 넓은 것으로 이자와 가산세, 형사처벌은 물론 과거에 탈루한 세금의 전부 또는 일부를 면제하는 것이다. 탈루 세금을 전액 면제하는 유형의 사면조치는 과거의 잘못에 대하여 모두 불문에 붙이고 미래에 세금을 제대로 내도록 유인하기 위한 것이다. 어느 나라에서이건 이러한 유형의 사면조치가 시행되는 경우는 매우 드물다. 이들 조세사면의 대표적 유형을 정리하면 <표 1>과 같다.

그동안 시행된 외국의 조세사면 조치들의 대부분은 B유형 또는 C유형에 속한다. 뒤에 다시 논의하겠지만 우리나라에서는 D유형의 사면조치를 취한 적이 있으며, 프랑스, 아일랜드, 브라질, 아르헨티

5) 행정법과 민사법의 구별을 하지 않는 영미국가에서는 행정법적 부과금인 가산세를 civil penalty로 부른다.

나, 베네수엘라, 파나마, 인도 등 나라에서도 탈루세금의 일부를 면제하는 D유형의 조치를 취한 바 있다.

<표 1> 조세사면의 유형

유형	사 면 내 용
Type A	형사처벌 면제
Type B	형사처벌+가산세(전부 또는 일부) 면제
Type C	형사처벌+가산세+이자(전부 또는 일부) 면제
Type D	형사처벌+가산세+이자+탈루세금(전부 또는 일부) 면제

3. 사면대상이 되는 처벌 또는 부담

앞의 조세사면의 유형에서 검토한 바와 같이 사면으로 감면되는 처벌이나 부담에는 형사처벌, 가산세(행정처벌), 이자, 본래의 조세채무 등이 포함된다. 우리나라의 경우 구체적으로 사면 대상이 될 수 있는 처벌에 대하여 살펴보면 우선 조세범처벌법에 의한 징역, 벌금, 과료 등 형사처벌이다.

조세범처벌법 제2장 소정의 범칙행위에는 조세 포탈뿐만 아니라 무면허 주류제조, 채납, 원천징수 불이행, 세금계산서 교부의무 위반, 재산 장닉·탈루, 납세증명 표지의 불법 사용, 기장의무 위반, 장부 등 소각·과기·은닉, 결손금 과대계상, 조세포탈 교사 등이 포함된다.

조세사면의 주된 목적은 과거 탈루세액의 자발적 납부를 유도하는데 있으므로 탈루행위 자체에 대한 처벌은 당연히 사면 대상에 포함되어야 하며 이에 부수된 행위에 관한 처벌도 이를 사면 대상으로 해야만 세법 위반자들의 사면 참여를 유도할 수 있다. 포탈에 관한 형사처벌은 사면하고 포탈행위와 관련된 미등록, 무신고, 세금계산

II. 조사사면 개요 25

서 미교부 행위나 장부 및 증빙서류의 소각·과기·은닉 등을 처벌한다면 사면의 실효성이 없을 것이다. ‘특정범죄가중처벌등에 관한 법률’에 의한 조세범의 가중처벌⁶⁾도 사면의 대상이 될 수 있다.

형사처벌 다음으로 사면 대상이 될 수 있는 부담은 처벌적 성격의 가산세인데 각 세법이 규정한 불성실 신고 관련 가산세, 무기장 가산세, 미등록 가산세, 원천징수 불이행 가산세, 보고 불성실 관련 가산세, 증빙 불비 관련 가산세, (세금)계산서 교부 및 매입매출처별 (세금)계산서 합계표 제출 불성실 관련 가산세 등이 여기에 해당된다. 이러한 가산세는 과세당국이 그 동안 납세자의 해당 의무위반 행위에 대하여 엄격하게 적용하여 왔으므로 이의 감면은 납세자의 사면 참여를 유도하는 당근이 될 수 있다.

세 번째, 우리나라 세법상 이자(利子)라는 표현을 쓰고 있지 않으나 세금을 제때에 내지 않는 경우 지체된 시간에 대한 금전적 가치에 해당하는 것으로 납부 불성실 관련 가산세와 가산금이 있다. 가산세(加算稅)는 세무당국이 세금을 고지하거나 납세자가 납부기한을 경과하여 세금을 낼 경우 그날까지 발생한 이자로서 고지서 또는 납부서 금액에 포함되는 금액이고, 가산금(加算金)은 세무당국이 세액의 납부고지를 한 후 납부기한이 경과함으로써 경과기간에 따라 추가로 납부해야 하는 이자 성격의 금액이다. 이들 납부 불성실 관련 가산세는 금융기관이 연체대출금에 대하여 적용하는 이자율을 감안하여 대통령령으로 정하도록 되어 있는데 소득세(양도소득세 포함), 법인세, 부가가치세의 경우 1일 1만분의 5(0.05%, 연리

6) 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률 제8조(조세범의 가중 처벌)는 조세 포탈범으로 포탈금액이 2억원 이상인 경우에는 3년 이상의 유기징역, 5억원 이상인 경우에는 5년 이상의 징역에 처하고 포탈세액의 2배 이상 5배 이하의 벌금을 병과하도록 규정하여 다액의 탈세범에 대하여 조세범 처벌법 제9조 1항에 규정된 처벌[3년 이하의 징역, 또는 포탈세액의 5배 이하(특별소비세, 주세, 교통세) 또는 3배 이하(기타 세목)의 벌금]보다 가중처벌토록 하고 있다.

18.25%)이다⁷⁾. 상속증여세의 경우 신고기한 경과 후 1년이 되는 날까지는 10%의 단일 가산세율이 적용되고 1년 경과 후에는 1일 1만분의 3이 가산된다(합계 20%한도)⁸⁾.

가산금의 경우 고지(告知)된 국세를 납부기한까지 완납하지 아니한 때에는 그 납부기한이 경과한 날로부터 일률적으로 100분의 5(5%)에 상당하는 금액을 징수한다⁹⁾. 체납된 국세를 계속 납부하지 아니한 때에는 납부기한이 경과한 날로부터 매1월이 경과할 때마다 체납된 국세의 1천분의 12에 상당하는 증가산금을 추가로 징수한다¹⁰⁾. 증가산금은 최장 60개월(72%)을 한도로 하므로 총가산금의 한도는 77%이다. 가산금의 성격에 관하여 이를 처벌적 과징금으로 보는 견해와 지연납부에 다른 이자로 보는 견해가 대립될 수 있으나, 납부기한 경과시 바로 부과되는 5%는 처벌적 과징금으로 보아야 하고 체납 경과 기간에 따라 부과되는 증가산금은 이자로 보는 것이 합리적일 것이다¹¹⁾.

4. 사면 대상 납세자의 범위

개인, 법인 모두 사면 대상이 될 수 있다. 사면 대상 납세자를 ‘개인납세자’나 ‘외국기업’ 또는 특정 업종을 영위하는 납세자나 특정한 거래를 한 납세자 등으로 한정할 수도 있다.

7) 소득세법 시행령 제146조의2 및 제178조, 법인세법 시행령 제119조, 부가가치세법 시행령 제70조의3 참조.

8) 상속증여세법 제78조 제2항, 동법 시행령 제80조 제2항 참조.

9) 국세징수법 제21조.

10) 국세징수법 제22조. 단, 건별로 50만원 미만의 체납액에 대하여는 적용되지 않는다.

11) 외국의 경우 처벌적 과징금과 별도로 이자(interest)를 징수하고 있고, 미납 상태가 지속되면 제한 없이 발생(accrue)되어 명목과 실질이 합치되는 반면, 우리나라의 가산금의 경우 ‘이자’라는 용어를 사용하지 않고 발생기간도 60개월의 한도를 두고 있어 가산금의 성격을 모호하게 하고 있다.

II. 조사사면 개요 27

미등록, 무신고자와 과세표준을 과소신고 했거나 각종 소득공제, 세액공제를 과다하게 한 납세자 등이 조세사면 조치의 주된 대상이 된다. 즉, 조세사면은 납세자의 세금 포탈행위(evasion)를 대상으로 하며 적극적인 포탈행위(committed evasion)나 소극적인 포탈행위(omitted evasion) 모두를 포함하나 법의 허점(虛點: loophole)을 찾아 세금을 절약하는 회피행위(tax avoidance)는 포함되지 않는다. 일부 국가에서는 조세사면 실시에 있어서 포탈행위와 회피행위의 경계선상에 있는 소위 'avoision'에 대해서 납세자의 신청에 의하여 세무당국과 협의를 거쳐 해석상의 논란을 종식시키는 기회로 삼고 있다.

그러나 조세포탈에 관한 형사범(刑事犯)으로 조사를 받고 있거나 형사소추(刑事訴追) 절차가 진행 중인 납세자는 대개의 경우 사면의 대상이 되지 않는다. 그러나 세무조사를 받고 있는 납세자에게 사면 신청 자격을 준 외국 사면조치의 예는 드물지 않다.

과세자료 수집이나 세무조사를 통하여 탈루세액이 이미 확인된 납세자를 사면 대상에 포함시키는지 여부 및 확정된 세금의 미납액(이 있는 납세자)을 사면 대상으로 할지 여부도 사례에 따라 다르다. 단기간의 세수 증대를 목적으로 시행되는 외국의 많은 사면 조치들이 이들을 사면 대상에 포함시키고 있는데, 체납액의 조기 징수를 촉진할 목적으로 체납자만을 대상으로 사면조치를 취한 예도 있다¹²⁾.

12) 2002년 10월부터 12월까지 시행되는 미국 South Carolina주의 사면조치는 체납액의 징수를 촉진하기 위하여 체납세만을 대상으로 실시되었는데 사면 참가자에게는 가산세 전액과 이자 50%를 감면해 주고 있으며, 사면 기간 종료 후에는 체납 기간이 120일 이상인 체납액에 대하여 'collection assistance fee' 명목으로 20%의 가산세를 추가 징수한다.

Ⅲ. 한국의 조세사면

1. 1961년도 조세사면 조치

대개의 사람들의 기억 속에서 사라졌지만 대한민국에서도 조세사면이 실시된 바 있다. 5·16혁명 직후인 1961년 7월 29일 군사정부는 ‘조세범에 관한 특별조치법’의 시행을 통하여 조세사면을 실시하였다. 동 법 제2조(공소시효)는 “1960년 12월 31일 이전의 조세범처벌법 제8조 내지 제14조에 규정된 범칙행위¹³⁾의 공소시효는 조세범처벌법 제17조의 규정에 불구하고 1961년 7월 31일로써 완성한다. 단, 부정축재처리법의 적용을 받은 조세범에 대하여는 예외로 한다”고 규정하여 소수 부정축재자로 낙인한 사람을 제외한 일반 국민에 대한 조세범 처벌을 포기하였다.

또한, 동 법 제3조(탈루 및 포탈세액에 대한 조치)는 “1960년 12월 31일 이전에 탈루 및 포탈한 세액으로서 1961년 7월 31일까지 조사결정하지 아니한 것에 대하여는 이를 과징하지 아니한다.”라고 규정하여 금액의 과다를 불문하고 과거의 탈루 및 포탈세액에 대한 조세채무 자체를 면제 조치하였다¹⁴⁾.

당시 사면조치의 대상이 되는 납세자는 법인과 개인을 불문하였으며, 대상 세목은 국세의 모든 세목은 물론 지방세까지 포함하였는데, 이와 같이 과거의 탈루·포탈 행위에 대하여 형사 처벌이나 가산

13) 조세범처벌법 제8조 내지 제14조의 범칙행위는 모든 조세포탈법과 질서법을 포함한다.

14) 이는 앞에서 논의한 조세사면의 유형 중 <표 1>의 D유형의 조세사면을 실시한 것인 바, D유형 중에서도 조세 채무의 일부가 아닌 전부를 면제해준 외국의 사례는 찾기 어렵다.

III. 한국의 조세사면 29

세 이외에 조세 채무 자체를 전액 면제시킨 것은 다른 나라에서도 유례를 찾기 어려우며, 이는 당시 우리나라의 경제규모 자체가 보잘 것 없어 세원 자체가 미미하였을 뿐만 아니라 4·19 및 5·16으로 피폐한 민심을 추스르고 “국민의 기업 의욕을 촉구하여 국가경제의 정상화를 기함”¹⁵⁾을 목표로 새 판을 짜서 새로운 출발을 한다는 것을 상징적으로 보여주기 위한 군사정부다운 과격적인 조치였다.

1961년 군사 정권의 사면조치 이후 한국에서는 조세사면 조치가 없었다. 그러나 입법적, 행정적으로 사면과 유사한 조치를 취한 사례는 적지 않으며 현행법에도 사면과 유사한 성격의 규정들이 포함되어 있는 바 이들에 대해 살펴본다.

2. 조세사면과 유사한 조치

1993년 8월 12일, 김영삼 대통령의 문민정부가 탄생한지 5개월 만에 지난 때 정부는 ‘금융실명거래 및 비밀보장에 관한 긴급재정경제명령¹⁶⁾’을 발하여 금융실명제(金融實名制)를 전격적으로 실시하였다. 이 명령 제6조는 실명전환(實名轉換)하는 금융자산의 가액이 금융거래자 연령별로 정한 일정금액¹⁷⁾ 이하인 경우 조세에 관한 법률에 불구하고 실명전환과 관련하여 자금의 출처 등을 조사하지 아니하며, 그 금융자산을 과세자료로 하여 긴급명령 시행 전에 납세의무가 성립된 조세를 부과하지 아니한다고 세무조사 특례를 규정¹⁸⁾하여 금융실명제 실시에 따른 국민경제에 대한 충격 완화를 도모하

15) 조세범처벌에 관한 특별조치법(제정 1961. 7. 29. 법률 제666호) 제1조 참조.

16) 대통령 긴급재정경제명령 제16호. 1993년 8월 12일 20시에 발효됨.

17) 20세 미만인 경우 1천 5백만원, 20세 이상 30세 미만인 경우 3천만원, 30세 이상인 경우 5천만원.

18) 다만, 그 금융자산 이외의 과세자료에 의하여 조세를 부과하는 경우에는 예외를 두었다

었다.

동 긴급명령은 1997. 12. 31일자 공포된 ‘금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률’로 대체 입법 되었는데 당시 동법의 부칙은 세무조사 특례의 범위를 크게 확대하였다. 이 법 부칙 제8조는 “이 법 시행 후 실명으로 전환된 기존 금융자산에 대하여는 조세에 관한 법률에 불구하고 실명전환과 관련하여 자금의 출처 등을 조사하지 아니하며, 그 금융자산을 과세자료로 하여 종전의 긴급명령 시행 전에 납세의무가 성립된 조세를 부과하지 아니한다.”고 긴급명령과 같이 규정하였으나 동 특례조항이 적용되지 않는 예외의 범위를 대폭 축소하였으며¹⁹⁾, 동 부칙 제9조는 특정채권 거래에 대한 세무조사의 특례를, 제10조는 중소기업 출자금 등에 대한 세무조사의 특례를 규정하여 특정채권²⁰⁾의 매입이나 소정의 중소기업 출자금에 대하여는 “조세에 관한 법률에 불구하고 자금의 출처 등을 조사하지 아니하며, 이를 과세자료로 하여 그 채권의 매입 전에 납세의무가 성립된 조세를 부과하지 아니한다.”고 규정하였다.

이와 같이 실명전환되는 금융자산에 대하여 세무조사를 면제하고 이를 과세자료로 하여 조세를 부과하지 못하도록 한 조치는, 그 금융거래 이외의 과세자료 수집을 통하여 과세할 수 있는 길을 열어

19) 대체 입법에서는 연령에 따른 세무조사특례 제외 범위를 30세 미만으로서 실명전환 금융자산 가액이 3천만원을 초과하는 경우로 한정하여 세무조사특례 적용 범위를 대폭 확대하였으며 긴급명령과 마찬가지로 그 금융자산 이외의 과세자료에 의하여 조세를 부과하는 경우에는 예외를 두었다.

20) 특정채권이란 고용안정과 근로자의 직업능력향상 및 생활안정 등을 위하여 발행되는 대통령령이 정하는 채권, 외국환관리법 제14조의 규정에 의한 외국환평형기금채권으로서 외국통화로 표시된 채권, 중소기업의 구조조정지원등을 위하여 발행되는 대통령령이 정하는 채권, 증권거래법 제160조의 규정에 의한 증권금융채권 기타 국민생활안정과 국민경제의 건전한 발전을 위하여 발행되는 대통령령이 정하는 채권 등 법 시행일 이후 1998년 12월 31일 사이에 재정경제원장관이 정하는 발행기간·이자율 및 만기 등의 발행조건으로 발행된 채권을 말한다.

놓았다고 하지만, 사실상 과거 조세 탈루 행위를 통하여 조성된 자금에 대하여 과세권을 포기하고 면죄부(免罪符)를 주는 사면조치였다고 볼 수 있다. 이러한 혜택은 당시 국민경제의 충격을 최소화하면서 음성적인 자금을 실명제의 틀 안으로 끌어들이려는 현실적인 고려에서 주어진 것이다. 특정채권에 대한 세무조사 특례 적용시한의 마지막 해였던 1998년에는 이러한 자금출처조사가 면제되는 무기명 채권의 발행이 줄을 이었다.

자금출처조사 면제는 지하 음성 자금의 흐름을 유인하기 위하여 정책수단으로 빈번하게 사용되어 왔다. 그동안 증자소득공제 대상이 되는 자금에 대한 자금출처조사 면제조치라든지 벤처기업이나 창업중소기업 출자금에 대한 자금출처조사 면제, 사채양성화를 위한 창업투자회사·단자사에 대한 자금출처조사 면제 등 음성적 자금에 대하여 사실상 면죄부를 부여하는 조치는 반복되어 왔다.

우리나라 국세청에서는 그동안 훈포장이나 표창을 받은 모범납세자나 기업, 또는 경기가 나쁠 때 곤란을 받는 중소기업이나 영세납세자, 산업정책상 지원의 필요성이 있는 창업중소기업이나 벤처기업 등에 대하여 일정기간 세무조사를 유예하는 조치를 취해오고 있으나 이는 조사의 완전한 면제가 아니고 일정기간 연기하는데 불과하여 사면과 유사한 조치로는 보기 어렵다.

3. 현행법상 조세사면적 요소가 있는 조항

납세자의 신청에 의하여 또는 과세당국 직권으로 납세자의 부담을 경감해 주는 사면과 유사한 내용을 가진 조항들이 각국의 세법에는 어느 정도 내재되어 있으며 우리나라의 세법에도 이러한 요소를 포함한 규정들이 국세기본법 및 국세징수법에 포함되어 있다. 미국의 경우 연방세법상 세금 분할납부합의 조항(Installment Agreement)이나 협의감액규정(Offers in Compromise: OIC), 징수처분

정지 판정(Uncollectible Status) 등을 사면적 요소가 있는 규정으로 보고 있다²¹⁾.

통상적인 의미에서 조세사면은 납세자의 의무불이행, 주로 적극적 세법 위반을 전제로 하고 이에 대하여 구제의 기회를 준다는 데 주된 의미가 있으나, 광의(廣義)의 조세사면에는 단순한 세금의 체납도 사면대상인 의무불이행에 포함시키고 있으며, 실제로 세금체납자에 대하여 정해진 기한 내에 밀린 세금을 납부하는 경우 이미 발생한 이자, 가산세 등을 감면하는 사면조치를 취한 예가 드물지 않고, 앞의 제Ⅱ장 4절에서 검토한 바와 같이 체납자만을 대상으로 조세사면을 실시한 예도 있다. 이러한 맥락에서 미국 1988년 재무부의 조세사면에 관한 보고서도 분할납부 합의나 협의 감액 규정을 조세사면에 유사한 성격의 규정으로 보고 있는 바, 본 절에서는 이러한 미국의 조항들과 이에 유사한 우리나라 세법조항에 대하여 살펴보고자 한다.

분할납부 합의(Installment Agreement)는 미국 연방내국세입법 제6159조에 의거 미국 국세청(Internal Revenue Service: IRS)이 원활한 세금징수를 위해서 필요하다고 인정하는 경우 납세자가 세금과 이자, 가산세 등을 분할하여 납부할 수 있도록 납세자와 문서로 합의하는 것이다. 분할납부 합의가 세금과 이자, 가산세 등 채무를 감액해 주는 것은 아니지만 납세자는 세금을 내야 되는 기간을 연장받으며 이 기간 동안 압류 등 법집행은 유예된다. IRS는 분납신청 금액이 크지 않고(일반적으로 10,000\$ 미만) 제때에 신고서를 제출하였으면 대개의 경우 분납신청을 즉시 승인한다.

IRS는 1992년부터 징수직원들에게 “현실적으로 조세채무 전액의 징수가 어려운 경우”에는 조세채무를 납세자의 지불 능력에 맞도록

21) Daniel Pilla(1978), *How To Get Tax Amnesty*, Winning Publications, Inc., pp. 179~242 및 Joint Committee on Taxation, *Tax Amnesty (JCS-2-98)*, January 30, 1998, pp. 6~8.

협의 감액해 줄 수 있는 OIC제도를 활용하도록 의무화하여²²⁾ 1991년 대비 1996년에는 8,711건이던 OIC 신청건수가 60,893건으로 대폭 증가하였고 감액 승인 건수 및 비율도 1,955건 22%수준에서 27,673건 45% 수준으로 상승되었다. 평균 감액 비율은 원래의 조세채무 1달러당 1991년에 74센트를 감해주고 26센트를 받기로 협의하였으나, 1996년에는 87센트를 감해주고 13센트만 받기로 협의하였다.

이밖에, IRS로부터 징수처분정지 판정(Uncollectible Status)²³⁾을 받거나 파산법에 의한 파산신청 절차를 통하여 채무를 면제 받는 것도 넓은 의미에서 사면과 유사하다. 그러나 이러한 조항들은 의무불이행 납세자의 과거 세금에 대해 폭 넓은 구제를 제공하는 조세사면 프로그램과 달리 특수한 사정에 처한 특정 납세자를 대상으로 하고 있다.

상식적인 의미에서 사면에는 납부해야 할 세금을 납부하지 않았

22) Internal Revenue Manual, Chapter 5700,57(10)5.1 참조. 내국세입법 7122조는 IRS에게 납세자의 조세채무를 협의 감액할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 일반적으로 협의감액은 IRS에 대한 납세자의 협의감액신청(an offer in compromise ; OIC)에 의하여 이루어진다. 협의감액신청은 조세채무를 납세자가 감당할 수 있는 금액으로 줄여달라고 세무당국에 제의하는 것이다. 이 제도는 모든 세목에 적용될 뿐만 아니라 내국세입법에 의해 발생하는 이자, 가산세에도 적용된다. 협의감액신청을 할 수 있는 근거는 두 가지이다. 첫 번째는 세법의 해석 적용에 관한 이견 때문에 조세채무(세금액수)에 대해서 의심이 있는 경우이고 두 번째는 납세자의 지불능력에 대하여 의심이 있는 경우이다. 납세자의 지불능력 부족을 근거로 세액을 감액해주는 경우 납세자는 IRS가 신청을 승인한 날로부터 5년간 세금신고와 납부에 관한 모든 세법조항을 준수할 것을 서약해야 한다. 만약 이 조건을 지키지 못하는 경우 IRS는 즉시 원래 채무액에 대한 징수절차를 개시할 수 있다.

23) 'Uncollectible Status'는 우리나라의 결손처분에 유사한 조치로 납세자의 소득이 생계비용을 초과하지 못하고 다른 재산도 없는 경우 IRS가 징수활동을 중지하기로 하는 결정을 말하며 IRS는 이러한 처분을 한 채권에 대하여 정기적으로 상태를 점검하여 징수 재개 여부를 결정하게 된다.

는데도 납부의무가 소멸되는 국세부과의 제척기간(除斥期間)²⁴⁾이나 국세징수권의 소멸시효(消滅時效)²⁵⁾ 제도도 포함될 수 있으나, 이들은 법적 안정성의 추구를 위하여 별도의 조치 없이 법 소정의 기간의 경과로 조세채무가 자동 소멸된다는 점에서 일정 조건을 충족시키는 납세자에 대하여 특별한 조치로 이루어지는 조세사면과 다르다.

우리나라의 세법에는 미국의 OIC제도처럼 세무당국이 채무지불 능력이 없는 납세자와 협상을 통하여 부담 가능한 액수로 세금을 감액해주는 제도는 없으며 분할납부합의 조항에 상응하는 일반적 규정도 없다. 그러나 우리 세법상 가산세 감면 관련 조항, 기한연장에 관한 조항, 징수유예에 관한 조항 등은 납세자에게 부담의 실질적인 경감을 제공하는 사면적 성격을 포함한 규정들인바, 이들 조항에 대해 차례로 검토하고자 한다.

가. 수정신고에 의한 가산세 감면

국세기본법 제45조는 “과세표준 신고서를 법정신고기한 내에 제출한 자는 다음 각호의 1에 해당하는 때에는 관할세무서장이 각 세법의 규정에 의하여 당해 국세의 과세표준과 세액을 결정 또는 경정하여 통지를 하기 전까지 과세표준 수정신고서를 제출할 수 있다.”고 규정하고 동 조 제1호는 “과세표준 신고서에 기재된 과세표준 및 세액이 세법에 의하여 신고하여야 할 과세표준 및 세액에 미달하는 때”, 동 조 제2호는 “과세표준 신고서에 기재된 결손금액 또는 환급세액이 세법에 의하여 신고하여야 할 결손금액 또는 환급세액을 초과하는 때”라고 규정하고 있다.

24) 국세기본법 제26조의2

25) 국세기본법 제26조의3

III. 한국의 조세사면 35

또한 동법 제49조(수정신고에 의한 감면)는 “관할세무서장은 제 45조의 규정에 의하여 과세표준수정신고서를 법정신고기한 경과 후 6월 이내에 제출한 자에 대하여는 최초의 과소신고로 인하여 부과하여야 할 가산세의 100분의 50에 상당하는 세액을 경감한다. 다만, 과세표준수정신고서를 제출한 과세표준과 세액에 관하여 경정이 있을 것을 미리 알고 제출한 경우에는 그러하지 아니하다.”고 규정하여 신고기한 경과 후 6월 내에 신고서상 잘못을 스스로 시정하는 경우 가산세를 50% 감면해 주고 있다.

이 수정신고에 의한 가산세 감면제도는 스스로 잘못을 시정하는 납세자에 대하여 처벌적 성격의 가산세를 감면하여 준다는 점에서 다음에 설명하는 다른 제도보다도 조세사면의 성격이 가장 강한 제도이며, 일부 외국에서 시행되는 상시사면제도(standing offers of amnesty)²⁶⁾와 유사하다. 다만, 일반조세사면과 다른 점은 수정신고에 의한 가산세 감면제도는 신고서를 제출한 납세자에게만 기회가 부여되며 무신고자에게는 적용이 되지 않는다는 점과 가산세 감면 이외에 통상의 조세사면시 제공되는 형사처벌 면제의 혜택은 없다는 점이다.

또한, 신고기한 경과 후 6개월 이내의 수정신고에 대해서만 감면의 혜택을 부여한 점은 감면을 조건으로 항상 자기시정의 기회를 열어놓는 상시사면제도와 다른 점이다. 1994년 12월 22일 개정 전의 국세기본법 제45조는 수정신고 요건으로 신고서 “기재사항에 누락·오류가 있는 때”라고 규정하여 이의 해석을 놓고 논란이 있었으나 동법 개정시 이를 삭제하여 수정신고 요건에 제한을 두지 않았다.

26) 제IV장 1절의 외국의 조세사면 참조

나. 가산세 감면에 관한 일반조항

국세기본법 제48조 제1항은 “정부는 세법에 의하여 부과하였거나 부과할 가산세에 있어서 그 부과에 원인이 되는 사유가 대통령령이 정하는 경우에 해당하는 때에는 이를 감면한다.”고 규정하고 있으며 대통령령이 정하는 경우²⁷⁾로

- 천재지변이 발생한 때
- 납세자가 화재·전화 기타 재해를 입거나 도난을 당한 때
- 납세자 또는 그 동거가족이 질병으로 위중하거나 사망하여 상중인 때
- 납세자가 그 사업에 심한 손해를 입거나, 그 사업이 중대한 위기에 처한 때(납부 또는 징수의 경우에 한한다)
- 정전, 프로그램의 오류 기타 부득이한 사유로 한국은행(그 대리점을 포함한다) 및 체신관서의 정보처리장치의 정상적인 가동이 불가능한 때
- 권한 있는 기관에 장부·서류가 압수 또는 영치된 때

등을 규정하고 있다. 이 조항은 납세자의 의도적인 납세의무 회피나 해태의 반성이나 시정을 목표로 하는 것이 아니고 선의의 납세자가 처한 경영상, 개인 건강상, 또는 재해로 인한 어려움을 구제해 준다는 데 의미가 있다. 이 조항을 적용을 받는 경우 가산세를 부담하지 않아도 된다.

다. 기한연장에 관한 일반 규정

국세기본법 제6조(천재 등으로 인한 기한의 연장)는 “천재·지변 기타 대통령령이 정하는 사유로 인하여 이 법 또는 세법에 규정하는

27) 국세기본법시행령 제27조

신고·신청·청구 기타 서류의 제출·통지·납부나 징수를 정하여진 기한까지 할 수 없다고 인정하는 때에는 관할세무서장은 그 기한을 연장할 수 있다.”고 규정하고 있다. 기한을 연장할 수 있는 사유는 앞의 가산세 감면 사유와 유사하다²⁸⁾. 기한연장을 받기 위해서 납세자는 문서로 신청을 해야 하는데 납세자의 신청이 필요조건은 아니며 세무관서장의 직권에 의한 기한연장도 가능하다고 해석된다.

기한의 연장 승인을 받은 경우 신고, 납부 등 세법상의 의무를 법소정의 기한 내에 하지 못한 경우에도 기한경과에 따른 처벌적 가산세를 물지 않는다. 납부기한의 연장을 받는 경우 연장된 기한까지 세금납부를 늦출 수 있으며 연장되는 기간 동안 이자의 납부를 하지 않아도 되어 정상적으로 세금을 납부한 납세자와 비교할 때 연장받은 기간에 대한 이자에 상당하는 가산세 또는 가산금만큼 부담을 경감받는 셈이 된다²⁹⁾. 기한연장에 관한 규정도 앞에 검토한 가산세 감면규정과 같이 경영상, 개인 건강상, 또는 재해로 인한 곤란에 처한 납세자에 대하여 부담의 경감을 준다는 점에서 사면과 유사한 성격을 갖고 있다.

라. 징수유예

국세징수법 제15조(징수유예) 제1항은 “세무서장은 납기개시 전에 납세자가 다음 각호의 1에 해당하는 사유로 국세를 납부할 수 없

28) 가산세 감면 요건에 관한 국세기본법 시행령 제27조 조항은 천재지변의 경우를 제외하고는 기한연장 요건에 관한 동 시행령 제2조의 규정을 준용하고 있다.

29) 기한연장을 받은 납세자는 기한연장을 받지 않고 제때에 세금을 낸 납세자와 비교할 때 늦게 내면서도 같은 금액을 내므로 그 기간에 발생하는 이자만큼의 혜택을 받은 것으로 볼 수 있으며, 기한연장을 받지 않고 연장을 받은 납세자와 같은 때에 세금을 내는 납세자와 비교할 때 그 기간 동안 발생되었을 납부불성실가산세 상당금액의 혜택을 받는 셈이다.

다고 인정하는 때에는 대통령이 정하는 바에 의하여 납세의 고지를 유예하거나 결정한 세액을 분할하여 고지할 수 있다.”고 규정하고 있다.

- 재해 또는 도난으로 재산에 심한 손실을 받은 때
- 사업에 현저한 손실을 받은 때
- 사업이 중대한 위기에 처한 때
- 납세자 또는 그 동거가족의 질병이나 중상해로 장기치료를 요하는 때
- 위에 준하는 사유가 있는 때

납세자가 이 규정에 의하여 고지의 유예를 받거나 세액을 분할하여 고지받고자 할 때에는 대통령이 정하는 바에 의하여 이를 세무서장에게 신청할 수 있다고 규정하고 있으며, 징수유예 기간은 그 유예 사유에 따라 유예한 날의 다음 날부터 6월내 또는 9개월 내로 하고, 분납기한 및 금액은 관할세무서장이 정하도록 하고 있다³⁰⁾. 납세자가 고지의 유예를 받거나 세액을 분할하여 고지받는 경우 납부기한 연장을 받은 경우와 마찬가지로 연장받은 기간의 이자에 상당하는 가산금을 면제받는다.

또한, 국세징수법 제17조(체납액 등의 징수유예)는 고지된 국세나 체납액에 대하여도 위와 같은 사유와 조건으로 징수를 유예할 수 있도록 규정하고 있다. 고지된 국세의 납부기한이 도래하기 전에 국세를 징수유예한 경우에는 그 징수유예 기간이 경과할 때까지 가산금을 징수하지 아니하고, 체납액을 징수유예한 경우에는 가산금을 징수함에 있어서 그 징수유예기간은 가산금 계산기간에 산입하지 아니하도록 하여 사실상 부담을 경감하여 주고 있다³¹⁾.

30) 국세징수법시행령 제22조 제1항, 제2항

31) 국세징수법 제19조 제1항, 제2항

IV. 조세사면에 관한 주요 논점

사면에 관한 우리 국민의 정서는 대체로 부정적이다. 지난 2002년 8월 22일자 한 일간지의 칼럼³²⁾을 보면 “지난 50여 년 동안 ……사면권은 각종 권력비리 사범의 사면 및 복권은 물론이고 선거용 선심용으로까지 남용돼 왔다”, “……사면권의 오·남용은 그 정도를 넘어 섰다. 1998년 3월 대통령 취임기념 대사면을 시작으로 무슨 무슨 날 기념 특별사면은 물론이고 신용불량자 사면, 교통사범 사면에 이르기까지 헤아릴 수 없는 범법자들이 사면받았다. 사면 공화국이라 지칭해도 모자람이 없게 됐다”고 비판하면서 신용불량자들을 사면한다면 채권자의 권리가 보장되지 않아 ‘시장의 붕괴’에 이를 것이며 “언젠가는 사면될 것이라는 기대감으로 인해 교통사범이 양산되어 거리에 넘쳐나게 될 것이고, 곧 사면·복권될 것이라는 믿음 때문에 부정을 저지르는 저질 정치인도 늘어날 것이다. 그 결과 교통질서 위반으로 인한 사회적 비용은 더욱 커지고 시민들의 정치 외면은 가속화되는 것”이라고 강하게 비판하고 있다. 이 칼럼으로 대변되는 국민의 여론을 반영한 듯 2002년 10월 8일자 야당 대표의 교섭단체 대표 연설 중에는 대통령의 사면권을 제한하겠다는 내용도 들어 있다.

조세사면은 서두에 살펴본 바와 같이 그 성격이 일반 사면법상 사면과 다르나 ‘죄지은 사람에 대한 벌(罰)을 감면(減免)한다’는 공통점에 대한 눈길이 굵지 않은 것은 사실이며 앞에 인용한 비판의

32) 오성환, 「사면권 남용의 사회적 비용」, 『조선일보』 2002. 8. 22 40판, A7면.

상당 부분이 조세사면에 대한 비판의 복사판(複寫版)이라고 할 수 있다. 일반 사면법상 사면의 경우와는 달리 우리나라의 경우 조세사면 실시 여부가 사회적 이슈가 된 적이 없다. 앞에서 검토한 1961년 군사혁명정부의 과감한 사면조치가 있었지만 당시는 정부의 일방적인 조치로서 끝났을 뿐 논란의 대상이 되지는 않았던 것 같다.

그러나 세계 여러 나라에서는 조세사면의 당부(當否)와 실시 여부를 놓고 논란이 계속되어 왔다. 미국에서는 각 주(州)의 주 정부(州政府) 차원에서 그 동안 적지 않은 사면조치가 있었으며, 연방 정부 차원에서도 논의가 여러 차례 있었다. 이 장에서는 조세사면에 관한 일반적 이론과 쟁점에 대하여 검토하고자 한다.

1. 조세사면의 효과와 비용

조세사면에 대한 견해의 대립은 지구의 곳곳에서 반복되고 있다. 반대론자들은 사면은 오랫동안 자발적으로 정직하게 세금을 납부한 납세자들을 범법자들보다 불리하게 대우하는 근본적으로 불공평한 조치라고 비난한다. 그들은 조세사면이 납세자들의 부정직(不正直)한 행위에 면죄부를 주면서 금전적으로 보상까지 해주는 것으로 본다. 사면조치로 이자나 본세(本稅)까지 감면하여 주는 경우 정직한 납세자보다 부담이 가벼워지고 가벼워지는 부담만큼 부정직을 보상해 주는 결과가 된다는 것이다. 반대론자들은 사면조치로 납세자의 행태를 바꾸기 어려우며 오히려 세무행정의 허점(虛點)을 표출시키는 계기가 되고 장래에도 같은 조치가 있을 것이라는 기대감을 주어 납세순응도를 저하시키는 효과가 있다고 주장한다.

조세사면 지지론자들은 사면은 그 조치가 없었다면 달리 징수될 수 없었던 추가적인 세입을 가져오며, 이를 성실한 납세자의 부담을 늘리지 않고 추가적인 공공서비스 재원으로 쓰거나 성실한 사

IV. 조세사면에 관한 주요 논점 41

납들의 세금부담을 줄이는데 사용할 수 있으므로 성실한 납세자에 게도 득(得)이 되는 조치라고 주장한다. 이러한 주장은 조세사면이 장기적으로 세수증대의 효과가 있고 이를 통하여 세원이 확대되고 세율인하가 가능해지므로 전반적 조세구조가 더욱 효율적이 된다는 논리에 근거하고 있다.

James Alm은 조세사면의 효과와 비용으로 거론되는 주요 내용을 다음과 같이 요약하였다³³⁾. 먼저 효과 측면을 보면,

- 즉각적인 세입의 증가
- 행정비용의 절약
- 사면조치 후 과거 무신고 납세자에 대한 기록유지와 추적을 통한 납세순응도 개선
- 조세사면 조치가 세무행정 강화, 합리적이고 공정한 행정상·형사상 처벌, 납세서비스와 교육의 확대개선 등 세정개혁의 큰 틀 내에서 시행되는 경우 사면조치 후 납세순응도 개선 등을 들고 있으며,

비용 측면에서는,

- 실재는 미미하면서 과장된 세수효과
- 조세사면 조치 후 사면이 불공평하다고 보는 납세자, 탈세에 대한 죄의식에 의한 성실신고 동기부여 효과가 감소한 납세자, 세법 위반사실이 적지 않다는 것을 새롭게 알게 된 납세자, 정부의 세법집행 능력이 미약하다는 것을 인식하게 된 납세자, 미래에 또 다른 사면 조치가 있을 것으로 기대하는 납세자 등으로 인하여 저하되는 납세 순응도 등을 들고 있다.

이러한 조세사면의 효과와 비용 중에서 어느 측면이 더 강하거나 약한지는 일반적으로 말하기는 어려우며 과거 세역을 탈루한

33) James Alm, "Tax Policy Analysis," Georgia State University, International Studies Program Working Paper 98-6, October 1998, pp. 3~4.

납세자들이 얼마나 많이 사면에 참여하느냐, 사면에 참여하여 얼마나 정직하게 과거 잘못을 털어놓느냐, 미래에 이들이 얼마나 정직하게 세금을 신고납부하느냐, 사면에 참가하지 않은 나머지 납세자의 미래의 납세준응도에는 어떤 영향을 주느냐에 달려 있으며 이러한 사항들은 현재의 전반적인 납세준응도와 세무행정 능력 및 사면조치 후의 세무행정의 변화 여부 및 정도에 달려있다.

세법상 의무 불이행은 사면의 전제조건이며 납세자들이 일반적으로 세법을 어느 정도 지키고 있느냐 하는 전반적인 납세준응도는 정부가 세무행정에 투입하는 자원과 노력에 달려있다. 따라서 현재의 세무행정의 강도와 효율성은 조세사면을 통하여 추가로 징수할 수 있는 세액의 크기를 결정하는 요소이다. 뿐만 아니라 조세사면이 탈루된 세액을 징수하고 불성실 납세자를 과세체계 안으로 끌어들이 수 있는 하나의 방안이지만, 세무행정에 투입하는 자원과 노력을 증가시키는 것도 같은 목표를 달성하는 또 다른 방법이며 실제로 조세사면 조치를 시행한 외국에서는 세법집행 노력도 동시에 강화하는 것이 상례였다.

과거의 사례를 보면, 어느 형태의 조세사면이건 다소간 당장에 눈에 보이는 세입의 증가를 가져오며 이것이 정책 입안자들에게 사면 실시의 유혹을 제공하는 한 요소이다. 그러나 장기적으로 볼 때, 세수효과는 반드시 긍정적이지만은 않다. 현재의 전반적인 납세준응도가 낮을수록, 그리고 보다 효과적인 세법집행 강화조치가 동반 도입될수록 사면조치의 세수효과는 크다. 그러나 납세준응도가 어느 정도 수준에 올라 있고, 세무행정 강화조치의 도입이 어려운 경우 세수는 오히려 감소할 수도 있다. 미국 의회의 양원합동회의 사무국의 1998년 1월 30일자 조세사면에 관한 보고서는 위와 같은 사유로 미국이 연방 차원에서 1998년 10월 1일자로 일반조세사면을 실시하는 경우 첫 해인 1999년을 제외하고는 세수효과가 부(負)인 것으로 추정하였으며 1998년부터 2007년까지 10년간 누

IV. 조세사면에 관한 주요 논점 43

계 세수효과는 약 80억달러의 세입이 감소하는 것으로 추정하였다³⁴⁾.

현재까지 조세사면 조치의 장래 납세준응도에 미치는 영향을 포함하여 장기적 세수효과에 관한 이론에 정설(定設)은 없다. 조세체계의 구성을 위하여 실증적 방법을 사용한 미국의 한 학문적 연구에 의하면 조세사면 조치 후 납세준응도는 저하되는 것으로 나타났다³⁵⁾. 이러한 납세준응도 저하의 주 원인은 기존의 준응도 중간 그룹에 속하는 납세자들의 준응도가 더욱 떨어지기 때문으로 분석되었는데, 100% 법을 지키는 납세자나 100% 법을 지키지 않는 사람들은 사면조치에 의한 행태 변화가 없다는 것이다.

그러나 동 연구에 의하면 잘 설계된 사면조치(a well-designed amnesty)는 이러한 준응도 저하를 극복할 수 있으며, 사면 시행 후 세법집행을 강화하면 전반적인 납세준응도는 향상될 수 있다고 한다. 실제로, 사면과 함께 세법집행 강화조치가 시행되는 경우가 세법집행 강화조치만 시행되는 경우보다 높은 준응도를 보였으며, 따라서 조세사면은 강한 세무행정으로의 전환을 용이하게 하는 효과적인 도구라고 이 연구는 결론지었다.

시계열(時系列) 분석 방법을 통하여 1985년도 미국 Colorado주 조세사면 조치를 분석한 다른 하나의 학문적 연구는 세법집행 강화조치와 함께 시행된 조세사면 조치는 세입수준이나 세입증가 추

34) Joint Committee on Taxation, *Tax Amnesty (JCS-2-98)*, January 30, 1998, 부록 “연방조세사면안의 추정 세입효과” 참조. 이 추정은 사면대상자를 개인납세자에 한정하고 형사처벌과 가산세를 면제하고 이자를 50% 감면하며, 이미 확정된 세금의 미납자를 대상자에 포함하고 사면 기간은 90일로 한다는 가정에 근거하였으며, 같은 조건으로 무신고 개인납세자에 한정하여 사면을 실시하는 경우에 같은 10년간 누적세입효과는 2억달러 세입감소인 것으로 추정하였다.

35) James Alm, Michael McKee and William Beck, “Amazing Grace : Tax Amnesties and Compliance,” *National Tax Journal*, Vol. XLIII, No. 1, March 1990, pp. 23~37.

세에 아무런 장기적 효과가 없는 것으로 결론지었다³⁶⁾. 그러나 이 연구는 조세사면 조치의 효과와 세법집행 강화조치의 효과를 분리할 수 없었다. 그래서 이 연구는 Colorado주의 세법집행 강화조치와 함께 시행된 조세사면 조치가 아니었다면 사면조치 후의 세입은 감소되었을 가능성이 높았던 것으로 결론지었다.

개인소득세 조세사면에 관한 또 다른 연구에 의하면 대부분의 무신고자들이 한 연도(年度)만 신고를 안 한 것으로 나타났는데 이는 아마도 고질적인 무신고자들은 사면신청을 하지 않은 것을 시사하는 것으로 분석했다³⁷⁾. 이 연구는 조세사면이 탈세자를 찾아내는 특별한 효과가 있는 것이 아니기 때문에 장기적으로 세수증대 효과는 적을 확률이 높다고 보았다. 이것이 사실이라면 이는 사면조치가 고질적 무신고자를 과세체계 안으로 유도하여 장기적으로 세입증가를 가져온다는 사면 지지론자들의 주장에 상치되는 것이다.

이 연구는, 그러나, 조세사면은 징세비를 절약하거나 세무행정체계의 전환을 용이하게 하는 등 다른 목적에도 유용하기 때문에 나쁜 아이디어(bad idea)라고만은 볼 것이 아니고, 조세사면 조치를 통하여 기본적으로 정직한 납세자(basically honest taxpayers)들을 과도한 페널티 부담에서 구제하고, 사면 후에는 세법집행 강화 조치를 통하여 고질적 탈세자(hard-core evaders)를 다루는데 행정력을 집중할 수 있음을 강조하였다.

36) James Alm and William Beck, "Tax Amnesties and Compliance in the Long Run: A Time Series Analysis," *National Tax Journal*, Vol. XLVI, No. 1, March 1993, pp. 53~60.

37) Ronald Fisher, John Goddeeris and James Young, "Participation in Tax Amnesties: The Individual Income Tax," *National Tax Journal*, Vol. XLII, No. 1, March 1989, pp. 15~27.

2. 납세자의 납세순응도 선택

경제학자들은 납세자가 세법을 어느 정도 준수할지 여부에 관한 결정, 즉 납세순응도 결정은 합리적 경제인(a rational economic man)으로서의 선택 과정으로 보고 있다. 납세자는 납세의무 이행과 불이행의 득실을 따져 봐서 기대이익(expected benefit) 수준이 극대화 되도록 납세순응도를 결정하며, 이러한 납세자의 선택은 세법상 의무를 이행하는 경우와 불이행하는 경우의 상대적 이익과 비용에 영향을 주는 여러 가지 변수에 달려있다.

납세자의 선택에 영향을 주는 이들 변수들은³⁸⁾

- 납세자의 의무 불이행 행위가 세무당국에 의하여 적발될 확률,
- 의무 불이행 행위가 적발될 경우 부과되는 추정세액과 가산세·벌금 등의 액수,
- 납세자의 도덕성과 정직도,
- 의무 불이행 행위가 적발될 경우 납세자의 사회적 평가에 대한 훼손도(毀損度),
- 납세자의 위험 선호 정도, 그리고
- 포탈 등 의무 불이행 행위로부터 얻게 되는 이익 등이다.

위의 변수 중 의무 불이행 행위가 세무당국에 의하여 적발될 확률, 의무 불이행 행위가 적발될 경우 부과되는 추정세액과 가산세·벌금 등의 액수는 납세자가 의무를 불이행하는 경우 기대비용을 결정하는 기본변수이다. 세무당국이 세무조사 빈도(頻度)를 증가시킴에 따른 의무 불이행 행위 적발 가능성의 증가와 조세포탈에 대한 행정적·형사적 조사 및 처벌강화 등 기대비용을 증가시키는 요인들은 실제로 의무 불이행 행위들을 감소시킬 것이다.

납세자의 의무 이행 여부를 결정하는 또 하나의 중요한 변수는

38) Joint Committee on Taxation, *Tax Amnesty(JCS-2-98)*, supra, p. 9.

납세의무 이행에 대한 납세자 개인의 도덕적 의식과 정직도, 다른 표현으로 조세포탈에 대하여 납세자가 느끼게 되는 죄책감이다. 납세자의 도덕성이 높을수록 죄책감을 많이 느낄 것이며 의무 불이행 행위는 줄어들게 될 것이다. 다른 변수가 같다고 하더라도 개인적 도덕성이 상(上)인 납세자는 적극적으로 세법상의 의무를 다하고 중(中)인 납세자는 적극적으로 부정행위를 저지르지는 않지만 신고를 하지 않는 등 납세의무에 대하여 소극적, 수동적일 수 있으며, 하(下)인 납세자는 이중장부의 작성, 납세자 명의 위장, 증빙서류 조작, 은닉, 과기 등 적극적인 부정행위로 조세를 회피하려고 할 수 있다.

의무 불이행 행위가 적발될 경우 납세자의 사회적 평가에 대한 훼손도는 의무 불이행 행위가 외부에 알려졌을 경우 개인의 신용이나 명성에 대해 입게 되는 타격으로 성실한 납세를 간접적으로 유도하는 한 변수이다. 앞에 검토한 개인의 도덕성이나 세법 위반으로 인한 사회적 평가의 훼손도 문제는 사회심리적 요인과 밀접한 관계에 있다. 조세 포탈이 일반화된 사회분위기 속에서는 조세 포탈에 대한 죄책감도 떨어지고 사회적 평가의 훼손도 대수롭지 않게 여길 수 있다. 흔히 “세금 안 떼어먹는 놈이 어디 있느냐, 재수없어 내가 걸린 것이지”하는 말이 거부감 없이 통하는 사회라면 개인의 죄책감이나 사회적 평가 훼손 우려의 성실신고 드라이브 효과는 크지 않을 것이다.

근래에 이르러 공직자 재산공개와 인사청문회 실시 등과 관련하여 “……세금을 내야 하는 것이라면 지금이라도 내겠다”는 식의 사회지도층의 수동적·소극적 납세의식의 단면을 볼 수 있는 기회가 가끔 있었다. 이러한 사례가 과거의 잘못된 관례를 반성하고 사회일반의 납세의식을 업그레이드시키는 계기가 되는 것이 바람직하지만 다른 한편으로 사회일반에 “지도층도 빼먹는데……” 하는 부정적인 납세의식을 더욱 확산시키는 것이 아닌지 우려된다.

IV. 조세사면에 관한 주요 논점 47

또한, 납세자의 위험 선호도(危險 選好度: risk preference), 즉 납세자가 위험을 받아들이는 것을 좋아하거나 싫어하는 정도는 납세자가 평가한 기대 비용과 이익을 근거로 조세포탈 여부를 결정하는 마지막 변수이다. 의무 불이행 행위의 기대 이익이나 비용이 같다고 하더라도 위험선호도가 높은 납세자는, 즉 추가적인 소득을 얻기 위하여 의무 불이행 행위의 결과 초래되는 인신 구속, 벌금 등 높은 수준의 위험도 감수할 가능성이 있으며 반대로 위험선호도가 낮은 납세자는 의무 이행을 선택할 수 있다.

정부는 세율이나 의무 불이행에 대한 처벌의 강도, 조사의 빈도 등을 변화시켜 의무 불이행 행위의 기대비용과 기대이익에 변화를 줄 수 있지만 특정한 납세자의 개인적 도덕성이나 사회적 평가 훼손을 받아들이는 태도, 위험 선호도 등 개인적 품성에 대해서는 근본적으로 통제가 불가능하다.

조세포탈 등 의무 불이행으로 얻게 되는 금전적 이익은 그로 인해 얻게 되는 세후소득(稅後所得: after-tax income)의 증가분이며 또한 납세의무를 이행하는데 소요되는 비용의 절약분도 포함된다. 소득의 과소신고나 공제의 과다신고의 형태로 이루어지는 조세포탈로부터 얻는 금전적 이익은 탈루소득에 납세자에게 적용되는 한계세율(限界稅率)을 곱한 금액이며, 한계세율이 높을수록 이 이익은 커지고 이익이 커질수록 포탈행위도 증가할 것이다.

이는 대개의 경우 세금 부담이 가벼우면 납부해버릴 확률이 높고 세금 부담이 무거우면 회피할 궁리를 하게 되는 인지상정(人之常情)과 통하는 이야기이다. 이와 같이 높은 세율이 의무 불이행 행위를 저지를 확률을 증가시킨다면 높은 한계세율이 적용되는 납세자에 대한 세무조사 빈도를 늘림으로써 이를 상쇄시킬 수 있다.

3. 납세자의 사면참가 여부 결정

경제학 이론에서는 사면조치가 실시되더라도 납세자가 이미 내린 납세순응도 선택의 근거가 된 포탈 등 세법 위반의 이익과 비용에 대한 납세자의 합리적 평가가 변하지 않는 한 아무 납세자도 사면의 이익을 취하려 들지 않을 것으로 본다.

그러나 만약 세법위반에 대한 처벌이 강화되든지 세무당국의 조사가 강화되어 위법행위가 적발될 확률이 높아진다면 합리적인 납세자는 이미 저지른 포탈행위에 대한 기대비용이 증가하기 때문에 과거 자신의 선택을 재평가하고 사면조치의 이익을 취하려고 할 수도 있으며 외국의 사면조치가 대개 세무행정 강화조치와 함께 이루어지는 것도 이러한 이유 때문이다.

그러나, 이러한 이론은 실제 모든 납세자의 행태를 대변하는 것이 아니며 세법집행 수준에 변화가 없더라도 사회심리적 또는 개인적 요인의 변화에 따라 사면에 참가하는 납세자들도 있을 것이다. 사면조치에 관한 정부의 홍보에 따라 조세포탈을 보는 사회분위기가 변할 수 있고 납세자는 개인도 자기의 위법행위에 대하여 당초 예상보다 더 큰 죄책감을 느껴 포탈행위가 적발될지 모른다는 불안감 속에 사느니 차라리 세금을 내버리자고 마음을 바꿀 수도 있다.

반대로, 납세자가 사면에 참여하게 되면 조세포탈자라는 꼬리표가 붙게 되어 향후 세무당국의 조사를 받을 확률이 높아질 수 있다는 우려를 하게 되어 사면 참여를 꺼릴 수도 있다. 납세자는 앞으로는 세법을 준수하겠다고 마음먹더라도 가능하면 세무조사를 피하려고 할 것이기 때문이다.

사면신청을 제한할 가능성이 있는 다른 하나의 요인은 사면신청 내용이 공개될 경우 받게 될 납세자의 사회적 평가에 대한 훼손인데 이는 납세자의 사면신청 사실을 법률적으로 비밀에 붙이도록

함으로써 해결할 수 있다.

위험선호도가 높은 고질적 탈세자들(hard-core evaders)은 어떠한 상황이건 사면 참가 비율이 낮다는 것이 정설이다.

사면조치가 장래의 납세순응도 수준에 미치는 영향에 대하여 경제학자들은 일반적으로 사면의 허용이 과세당국과 납세자 사이의 “게임의 법칙(rules of game)”에 관한 납세자의 인식을 변화시켜 한번 사면조치가 취해지면 미래에도 같은 조치가 취해질 가능성이 높은 것으로 받아들이고 이러한 기대 속에 현재의 조세를 포탈할 가능성이 높아질 수 있다고 본다. 또한 사면조치 자체뿐만 아니라 사면조치에 관한 진지한 논의만으로도 같은 효과가 있다고 본다.

어떠한 형태이든 조세사면 조치는 그것이 현재의 세법집행이 허술하다는 것을 납세자들에게 알려주는 계기가 되고 이에 따라 납세자들이 “다른 사람들도 세금을 빼먹는데……”, “좀 더 세금을 빼어먹어도 탈이 없겠다.”는 생각을 갖게 될 가능성이 있으며, 이렇게 된다면 사면조치는 단기간에 어느 정도 조세수입을 증가시키는데 성공하더라도 납세자가 새롭게 의무 불이행 행위를 시작하거나 현재의 의무 불이행 수준을 더욱 높이는 유인으로 작용할 수 있다.

역설적으로 가산세, 이자 등 면제혜택을 많이 제공하는 사면조치 일수록 사면참가로 인한 기대이익이 커지기 때문에 중장기적으로 납세순응도에 미치는 역효과가 크다. 이는 지금 세금을 포탈하고 나중에 똑같은 사면조치가 있을 때 사면에 참가하는 것이 감면받는 가산세나 이자 때문에 지금 세금을 법대로 내는 것보다 유리하다는 납세자의 판단을 초래할 가능성이 높기 때문이다. 이는 납세자 측에서 보면 이자를 보조해 주거나 면제해 주는 대출을 받는 것과 유사하므로 다음 사면조치 이전에 적발될 위험을 감수할 의향이 있는 납세자는 포탈 등 의무 불이행 행위를 저지를 가능성이 있다.

미래의 반복적인 사면조치 기대로 인한 납세순응도에 대한 부정

적 효과는 사면조치의 내용을 어떻게 설계하느냐에 따라 극복될 수 있다. 이러한 잠재적 역효과를 차단하기 위하여 외국의 사면조치들은 대체로 강화되는 세무행정 조치를 수반하면서 단 한 번뿐인 조치로 홍보되고 있으며 경우에 따라서는 이를 법으로 규정하고 있다.

그러나 사면조치가 단 한 번뿐이라고 홍보해도 납세자는 이를 믿지 않을 수 있으며, 정치인인 행정의 최고책임자는 항상 사면 실시의 유혹을 느낄 수 있고, 그러다가 미래의 언젠가는 사면조치를 시행한다는 똑같은 결정이 내려질 가능성이 있으며, 법으로 한 번뿐이라고 규정을 해도 이를 법으로 번복할 수 있는 것이다. 실제로 약속을 어기고 2회 이상의 조세사면을 실시한 나라는 적지 않다³⁹⁾.

39) 이탈리아, 아일랜드, 인도, 아르헨티나, 벨기에, 필리핀 등과 미국의 15개 주가 1983년 이후 2회 이상 조세사면을 실시하였다. 제Ⅳ장 1절 참조.

V. 조세사면에 관한 외국의 경험

조세사면의 역사는 로마시대로 거슬러 올라간다. 로마는 속주에 재해가 발생할 때마다 제2대 황제 티베리우스 이후 황제의 잠정조치법 발령으로 속주세(屬州稅)를 면제하는 것이 관례였다. 면제기간은 피해규모에 따라 3년 내지 5년이 보통이었다.

서기 118년에는 전례(前例) 없는 획기적인 조치가 취해졌는데, 전년엔 즉위한 하드리아누스 황제가 즉위(卽位) 축하 명목의 민심수습책으로 체납세금을 전액 탕감한 것이다. 이에 관한 「로마인 이야기」의 내용을 여기에 인용한다⁴⁰⁾.

“……이런 일은 허를 찔러 기습적으로, 게다가 대대적으로 실시하지 않으면 효과를 기대할 수 없다. 체납세금을 전액 탕감한 것이다. 그 때 까지 어떤 황제도 하지 않은 이 조치가 시행된 것은 트리아누스 포룸의 대광장이었다. 몇 해 전에 완공된 포룸은 하얀색으로 눈부시게 빛나고 있었을 게 분명하다. 선제 트리아누스의 기마상이 서 있는 드넓은 광장에 체납자의 이름과 체납액이 적힌 파피루스 문서가 산더미처럼 쌓이고, 거기에 불이 붙었다. 체납세 탕감 조치는 체납자 본인만이 아니라 가족과 자손한테까지 적용되었다. 이로서 황제 금고와 국고의 세입 감소는 9억 세스테르티우스나 되었다고 한다. 무슨 일인가 하고 물려든 시민들이 환성을 지르며 덩실덩실 춤을 춘 것도 당연했다.

하지만 이것으로 끝났다면, 어려운 살림에 꼬박꼬박 성실하게 세금을 낸 사람이 우습게 된다. 정직한 사람이 어이없는 꼴을 당

40) 시오노 나나미 『현제의 세기』, 『로마인 이야기』 제9권, 김석기(역), 한길사, 2000년 11월, pp. 255~256.

하지 않는 사회를 건설하는 것이야말로 선정의 기본임을 알고있던 하드리아누스는 공정한 조세제도를 실시하는 것도 잊지 않았다…….”

이 예에서 보는 바와 같이 조세사면은 이미 로마시대에 재해(災害)가 발생한 지역의 주민을 지원하거나 새 황제가 들어서시는 시기에 새 판을 짠다는 정치적 의미로 실시되었고, 성실한 납세자와의 형평성(衡平性)에 대한 고려도 있었음을 알 수 있다.

현대국가에 있어서 조세사면 조치는 이러한 정치적 목적보다는 단기적(短期的)인 세수증대의 목적이나 세계나 세정의 변화기에 납세자에게 과거를 청산하고 새로운 출발을 하는(to wipe the slate clean and make a fresh start) 기회를 제공하기 위한 목적으로 시행되고 있으며, 때로는 불법적으로 해외 반출한 탈세소득이나 그로 취득한 재산을 환수하기 위한 목적으로도 시행되고 있다.

본 장에서는 최근 약 20년 동안 외국정부가 취한 조세사면 조치의 내용에 대하여 검토해보고자 한다. 외국의 사례를 검토함에 있어 한계점은 자료의 부족이다. 각국의 사면조치에 대하여 일관성 있는 기준에 의하여 수집, 평가한 자료는 구하기 어려우며 단편적인 측면을 엿볼 수 있는 자료가 산재할 뿐이어서 특정 사항에 일관성 있는 분석이 어려운 실정이다. 다만, 미국의 각 주에서 실시한 사면조치에 대한 자료는 그래도 상대적으로 많은 편이어서 먼저 외국의 사례를 검토한 다음, 미국 각 주의 경험에 대하여 별도로 검토하고자 한다.

1. 외국의 조세사면

가. 개 관

지금까지 세계 곳곳의 여러 나라 정부가 모든 주요 세목을 대상으로 하는 일반사면 조치(general tax amnesty)와 특정 세목을 대상

으로 하는 제한적 사면조치를 시행해 왔다. 1980년대 이후 지난 20여 년 동안 25개국 이상이 조세사면을 실시했는데 이들 나라들을 살펴보면, 구주에서는 벨기에, 프랑스, 아일랜드, 스위스, 이탈리아가 포함되고, 미주에서는 멕시코, 아르헨티나, 브라질, 페루, 우루과이, 볼리비아, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 에콰도르, 혼두라스, 파나마, 베네수엘라 등 많은 나라들이 있다. 아시아에서는 필리핀, 인도네시아, 말레이시아, 인도, 파키스탄, 스리랑카 등이, 대양주에서는 호주와 뉴질랜드가, 아프리카에서는 남아프리카가 조세사면을 실시하였다. 미국에서도 1982년 이후 39개 주(州)와 콜롬비아 특별구에서 60여회의 조세사면이 실시되었다.

많은 외국의 사면조치들은 단기적 세출 수요를 충당하기 위한 세입 증대의 목적으로 실시되었다. 25억달러의 세수를 가져온 1997년의 인도의 일반사면조치, 39억달러의 세수를 가져온 1995년의 아르헨티나 일반사면조치와, 7억달러 이상의 세수를 가져온 1988년의 아일랜드의 사면조치 등은 성공적인 사례로 보고 있다.

몇몇 외국의 사면조치들은 가산세 등 처벌뿐만 아니라 이자와 조세채무 자체까지도 면제했다. 1996년 베네수엘라 사면조치는 순수한 조세채무 금액의 75%를 일괄 탕감했으며, 1974년 파나마 사면조치의 경우 80%를 탕감하였다. 1977년 인도의 조세사면은 세율 인하 직후에 실시되었는데 인화된 세율에 의한 세금납부를 허용하는 방법으로 조세채무를 감액하여 주었으며, 1982년과 1986년에 실시된 프랑스의 국외재산 환수와 관련된 사면 프로그램도 정상세율보다 현저히 낮은 세율의 적용을 통하여 사면 신청자의 세금 부담을 감면해 주었다.

일부 외국의 사면조치는 세무조사 등을 통하여 확정된 세금(고지분 포함)의 미납액이 있는 납세자와 조세관련 소송을 진행 중인 납세자의 사면참가도 허용하였다. 1995년 아르헨티나 사면 등 몇몇 사면조치는 조세법으로 형사소추 중인 납세자까지도 사면참가를 허

용했다.

아르헨티나의 수회의 사면조치를 포함한 일부 외국의 사면조치들은 정권의 교체와 맞물려서 과거정권의 정책과의 절연(絶緣)을 상징적으로 보여주기 위하여 조세사면을 실시한 바 있으며⁴¹⁾, 우리나라에서도 1961년 군사혁명정부가 과거를 청산하고 새 판을 짠다는 것을 상징적으로 보여주기 위하여 과격적인 조세사면조치를 단행하였다.

국가 세무당국에게 사면을 상시적(常時的)으로 행할 수 있도록 가산세 등 처벌과 이자를 면제하는 권한을 부여하고 있는 나라들도 있다. 최근 독일, 네덜란드, 스웨덴, 노르웨이, 덴마크 등 일부 국가들이 납세자가 탈루세액을 자진하여 신고납부하는 경우 이자나 가산세의 전부 또는 일부를 감면해주는 상시사면제도(常時赦免制度; standing offers of amnesty)를 시행하고 있다⁴²⁾. 미국도 한 때 세금을 탈루한 사실을 자진하여 신고한 납세자에 대하여 형사처벌(가산세 및 이자는 해당 안됨)을 사면하는 제도를 갖고 있었으나 이 제도는 세법집행의 불형평성과 조직폭력배 등의 제도의 악용에 대한 비판, 사면이 허용된 경우 세금 불납 사례의 발생 등 여러 가지 사유로 1952년에 공식적으로 폐지되었다. 현재 탈루세액의 자발적인 신고는 IRS가 형사처벌 여부를 결정함에 있어 고려하는 기준 중의 하나이다⁴³⁾. 상시사면제도는 성실납세자와의 형평성을 최대한 도모하면서 불성실자에게 어느 때이건 자기시정을 할 수 있도록 기회를 부여하는데 의미가 있다.

동유럽 등 최근 복잡한 과세체계를 채택한 일부 외국 정부는 법령

41) Internal Revenue Service, Research Division; Assistant Commissioner(Planning, Finance and Research), "Study of Tax Amnesty Programs," Appendix 1, pp. 13~17(August, 1987).

42) Ibid.

43) IRM(31)330, "Criminal Tax Policies and Procedures : Voluntary Disclosure."

의 해석 적용에 관한 의견 차이로 빚어지는 조세채무금액에 관한 과세당국과 납세자간의 선의(善意)의 혼선을 사면조치를 통하여 해결하려고 하고 있다.

앞에서 검토한 반복적인 사면조치의 납세순응도 저하 효과에 불구하고, 또한 그 때문에 대부분의 사면조치가 실시 당시에는 “한 번 뿐인 자비를 베푸는 기간(a one-time grace period)”, 또는 “한 번 뿐인 기회(a one-time opportunity)”로 홍보되었지만 많은 외국 정부들이 사면조치를 반복적으로 시행해 왔다. 이탈리아는 12회 이상의 사면조치를 하였으며 아일랜드는 6년 동안 5번의 사면조치를 취한 바 있고 인도, 아르헨티나, 벨기에, 필리핀 등도 여러 번 사면조치를 시행하였다. 미국의 15개 주(州) 및 콜롬비아 특별구가 1983년 이후 2회 이상 사면을 실시하였다.

나. 국가별 검토

프랑스는 1982년에 전 세목을 대상으로 하는 일반조세사면과 해외 반출한 탈루 소득 및 재산의 환수를 추진하는 특별사면 프로그램을 동시에 시행하였다. 동 일반사면은 소득세와 부가가치세를 대상으로 하였으며, 사면참가 납세자에 대하여 가산세 등 처벌과 이자 부담을 면제하였다. 사면관련 세수는 다른 나라의 경우와 비교할 때 상대적으로 적었는데 2,786명의 납세자로부터 1,900만달러가 징수되었다⁴⁴⁾.

국외재산환수 프로그램에 의하면 외국으로부터 과세신고 되지 않은 소득이나 불법적으로 반출된 재산을 국내로 환수하는 프랑스 거주자는 당초세율에 불구하고 25%의 단일세율로 과세되었는데 대부

44) L. Talley and W. Morrison, “Tax Amnesty: State and European Experience,” Congressional Research Service, p. 14(1984).

분의 경우 탈루행위 당시 세율은 이보다 높았다. 국외재산환수 프로그램 참가자는 276명이었으며 이들로부터 총 2,200만달러가 징수되었다. 1986년에 프랑스는 국외재산환수와 관련 10%의 세율을 적용하여 두 번째 특별사면을 실시하였다.

아일랜드는 1988년과 1993년의 일반사면을 포함하여 6년 동안 총 5회의 사면조치를 시행하였다. 성공적이었던 것으로 평가되는 1988년의 일반사면조치는 당초 정부가 예상한 5천만달러의 15배에 달하는 7억 5천만달러의 세수를 가져왔다. 이 사면조치는 참가자에게 가산세 등 처벌과 이자를 전액 면제하였고 전반적인 세계개혁의 일환으로 사면기간 종료 후 가산세와 이자를 인상하였으며 세무조사요원을 증원하고 권한을 강화하는 등 세법집행 강화조치가 수반되었다.

1988년의 사면조치는 한 번뿐인 기회(a one-time opportunity)로 홍보되었지만 아일랜드는 1993년에 제2차 일반사면을 실시하였다. 적자예산에 당면하여 아일랜드 정부는 외국에서 들어오는 탈루소득에 대한 특별사면을 실시하였다. 가산세 등 처벌과 이자 면제 조치 및 사면신청 사실에 대한 비밀유지 약속에서 더 나아가 환입되는 자금에 대하여는 50%를 초과하는 아일랜드 최고세율에 비추어 볼 때 특별히 낮은 15%의 세율이 적용되었다. 이 사면조치는 야당과 노조들로부터 부자(富者)에 대한 특혜라는 비난을 받았다.

이에 대응하여 아일랜드 정부는 일반조세사면 조치의 시행을 결정했다. 이 일반사면은 조세채무 자체에 대한 감액은 없었지만 가산세 등 처벌과 이자를 면제하여 주었다. 1993년 사면조치관련 세수는 1988년 조치의 경우보다 현저하게 적은 것으로 널리 알려졌는데 이는 반복되는 사면조치는 세무행정에 엄정성에 대한 기대감을 떨어뜨린다는 견해에 부합하는 것이다. 뿐만 아니라 1993년 사면조치는 계속 부정적 여론에 직면했는데 이는 특히 아일랜드 사상 최고 액수 강도사건의 주된 용의자가 대규모 탈루세액에 대해 사면 혜택을 받

았다는 사실이 알려졌기 때문이다.

이탈리아는 12회 이상의 사면을 실시했는데 최근에는 평균 2년에 한 번씩 실시했다. 최근 이탈리아의 사면조치로 거둔 세수는 큰 금액이 아니어서 사면의 반복적 실시가 그 효과성을 떨어뜨린다는 견해를 뒷받침해 주었다. 예를 들면 1982년 일반사면조치에서 이탈리아 정부가 예상한 세수는 46억달러이었는데 실제 징수금액은 7억달러 미만이었다⁴⁵⁾. 이탈리아에서 조세사면은 정기적으로 이루어졌기 때문에 미래의 사면조치에 대한 기대감이 낮은 세법준수 수준을 나타내는 요인인 것으로 인용되고 있다.

아르헨티나는 여러 차례 조세사면을 실시하였다. 1987년에는 불법적으로 해외로 반출한 탈세자금을 회수하기 위한 목적으로 시행되었는데 이를 회수하여 자본전입하고 장비의 구입이나 공장건설, 시설개선 등 투자활동에 사용하면 과거의 모든 세금을 면제조치하였는데 한 가지 조건으로 자본전환하는 회수자금과 같은 금액의 추가 증자를 실시하도록 하였다.

이 사면조치는 실패한 것으로 평가되는데 그 이유는 과거에 아르헨티나가 너무 자주 조세사면을 실시해서 정부가 신뢰를 잃었고, 대응증자 요건이 납세자에게 과중한 부담이 되었으며, 세제개혁이나 세법집행 강화조치 등이 수반되지 않았기 때문으로 분석된다. 아르헨티나의 사례는 세무행정의 변화를 수반하지 않는 조세사면 조치는 실패할 확률이 높다는 교훈을 주는 또 하나의 사례이다.

콜롬비아는 1987년에 개인납세자들을 대상으로 조세사면을 실시하였는데 특이한 점은 사면 자격을 얻기 위해서는 최소한 전년도(前年度) 소득 이상을 신고해야 한다는 점이다. 우리나라에서 '표준 신고율' 등의 명목으로 과세특례자나 영세사업자에 대하여 신고 수입금액, 또는 소득금액이 전년 또는 전기 대비 〇〇% 이상이면 신

45) Talley and Morrison, *supra*, p. 17.

고를 인정해 주던 과거의 관례와 비교가 되어 이 나라의 세무행정 수준을 가늠하게 해주는 대목이다. 정부는 사면과 맞물려 세제개혁을 실시하였는데 소득세율을 인하하고, 배당에 대한 이중과세를 배제하였으며, 원천징수 세율을 인상하였다. 또한, 가산세율을 인상하는 등 세법집행 강화조치를 시행하였다.

인도의 경우에도 그 동안 여러 차례의 사면조치가 있었으나 사면 조치 후 세수의 감소를 초래하는 등 대개 실패한 것으로 평가되었는데 1997년도에 실시한 사면조치의 경우는 다르다. 1997년의 사면조치는 과거 사면조치 전체의 세수 누계액 대비 3배 가량 되는 25억 달러의 세수를 가져왔는데 이는 전체 세수의 약 1%, 소득세 세수의 50%에 해당하는 금액이다.

이 사면조치는 1997년 2월 최고 99.75%에 달하던 소득세율을 30%로 인하하는 조치를 취한 다음 같은 해 7월부터 12월까지 214일 동안 실시되었다. 특이한 점은 탈루소득에 대하여 인화된 세율을 적용하여 세금을 납부하도록 하여 조세채무를 대폭 감액하여 주었다. 유명 영화배우, 운동선수 등을 등장시킨 TV, 라디오, 신문, 광고판 등을 이용한 광고 등 대대적인 홍보활동을 전개하였으며, 납세에 대한 전통적인 거부감을 제거하고, 사면 참가의 이익과 불참시 물게 될 고율의 가산세 등을 알리는데 홍보의 주안점을 두었다. 또한, 동사면조치가 마지막 사면조치라고 반복하여 홍보함으로써 납세자의 참여를 종용하였다. 인도의 1997년의 사면조치는 그동안 사면조치가 반복되었음에도 불구하고 전반적으로 성공적인 것으로 평가된다.

캐나다에서는 1993년부터 국가세입부(The Ministry of National Revenue)에 의해 일부 국가에서 시행하는 상시사면제도와 유사한 ‘조세자비(租稅慈悲: Tax Compassion)’라는 세법집행의 신축성을 도모하는 프로그램이 시작되었는데, 이 제도는 동 부(部)의 가산세 등 처벌과 이자를 감면할 수 있는 재량권을 활용하여 자진해서 신고

를 하는 무신고자들에게 가산세 등 처벌을 면제하고 기타 미결제 조세채무가 있는 납세자들에게는 분납을 허용해주고 있다.

미국에서는 주 정부 차원에서는 뒤에 자세히 검토할 바와 같이 조세사면의 실시가 잦았지만 연방 정부 차원에서는 한 번도 실시된 적이 없다. 이의 실시 여부를 놓고 그 동안 여러 차례 정치권의 논쟁이 있었지만 결론은 항상 부정적이었다.

로널드 레이건 대통령의 지시에 의하여 마련된 기본조세제도의 단순화와 개혁에 관한 1984년 재무부보고서는 “재무부는 조세사면을 거부(reject)한다.”고 기술하고 있다⁴⁶⁾. 재무부는 형사처벌에 국한된 것이거나 가산세, 이자, 탈루세액이 포함되는 것이거나 불구하고 어떤 유형의 조세사면도 거부했다.

1984년 재무부보고서가 조세사면에 반대하는 이유는 납세자의 의식에 대한 부정적 효과 때문인데 동 보고서는 “조세사면 조치에 세액과 가산세, 이자를 포함시키면 세금탈루와 부정에 대하여 미국 시민들에게 ‘지금 세금을 내려고 고생하지 말라. 우리는 여러분이 내야 할 세금이 있다는 것을 잊을지도 모른다. 여러분이 세금을 납부해야 하는 경우에도 우리는 이자를 요구하지 않을 것이다’하는 명백한 메시지를 보냄으로써 오히려 납세의식을 저해할 것”이라고 기술하고 있다. 동 보고서는 또한 조세사면은 “조세체계가 불공정하고 납세자의 의무불이행만 부추긴다”는 인상을 더욱 강하게 심어 줄뿐이라고 기술하고 있다.

1990년 7월 25일 당시 재무부 조세정책담당 부차관보였던 Michael J. Graetz는 하원(下院) 정부운영위원회의 ‘상업·소비자·금융 업무에 관한 분과위원회’에서 조세사면에 관하여 증언하였다. 그는 주 정부의 조세사면 조치 경험에 대하여 진술하고 주 정부의 경험을 그대로 연방 정부에 원용하기 어렵게 하는 주 정부와 연방

46) 1984 Treasury Report, Vol. 1, p. 91.

정부의 체계의 중요한 차이점을 설명하였으며, 연방 정부가 조세사면을 실시하는 경우 세수증대 효과가 나타날 가능성은 적은 것으로 판단하는 이유를 설명하였다. 그는 증언을 마치면서 재무부가 연방 일반조세사면에 대하여 반대하는 입장임을 분명히 했다. 같은 청문회에서 당시 IRS 청장이었던 Fred T. Goldberg는 “연방조세사면은 잘못 제안되었으며 비생산적”이라고 진술하였다.

미국 연방 정부 차원의 조세사면 실시의 정책적 타당성을 검토한 1998년 양원합동회의 보고서도 연방(聯邦)의 세법집행 실태가 주(州)와 다른 점이 주 정부의 경험을 연방 정부에 그대로 적용할 수 없는 결정적 이유로 보고 있다. 주 정부는 연방 정부에 비하여 세무행정력이 떨어져 연방세에 비하여 주세(州稅)의 탈루가 많고, 주 정부 사면조치 성공의 중요한 전략적 변수는 사면과 동시에 더욱 엄정한 세법집행으로 전환하는 것인데, 연방의 경우 의회는 세무행정 강화를 위한 예산지출을 달가워하지 않고 있으며 세무조사 비율은 계속 하락하고 있다.

이러한 차이점에 불구하고 주 정부의 경험을 세무행정이 변화가 없거나 약화되는 가운데 시행되어야 하는 연방조세사면에 원용하는 것이 적절하지 않으며 세무행정이 약화되는 분위기 하에서 시행되는 사면조치는 세수에 역효과를 줄 가능성이 있다고 동 보고서는 결론을 내리고 있다⁴⁷⁾.

2. 미국 주(州) 정부의 조세사면

미국 39개 주(州)와 Columbia 특별구에서 1982년 이후 2002년까지 총 65회의 조세사면 조치가 시행되었으며 2002년 중에만 11월 말 기준으로 12개 주가 조세사면을 이미 실시하였거나 실시 중에

47) Joint Committee on Taxation, *supra*, p. 17.

있다. 1982년 11월 이후 시행한 각 주의 조세사면조치 내역이 <표 2>에 요약되어 있다.

이들 과거에 시행된 조세사면 프로그램은 대개가 모든 주요 세목이 대상이 되는 일반조세사면(a general tax amnesty)이며 일부 주에서 한 개 또는 수 개의 세목을 대상으로 하는 제한된 사면도 시행되었다. 1982년 이후 실시한 65회의 조세사면 프로그램 중 60개의 프로그램이 일반조세사면으로 분류된다.

각 사면조치의 조건은 달랐지만 모든 조치가 사면기간 중 탈루된 세금을 납부하면 그와 관련된 처벌적 부과금, 즉 가산세(civil penalties)와 벌금·징역형 등 형사처벌(criminal penalties)은 면제 조치하였다. 이자의 경우 전액 납부토록 한 경우도 있지만, 20% 내지 50%를 감면하여 정상 이자율보다 낮은 이자율을 적용한 경우가 적지 않았으며 이자 전액을 면제하여 준 경우도 있었다. 처벌 및 이자와는 달리 본래의 조세채무를 감액해 준 사례는 없었다.

대개의 일반사면조치가 조세범 조사나 형사소추 중에 있는 납세자와 세금과 관련하여 주 정부와 소송을 진행 중인 납세자를 제외하였다⁴⁸⁾. 세무조사의 결과 납부할 세액이 확정된 단계에 있는 납세자의 사면 참여 허용 여부 및 납부해야 할 세액에 대하여 사면기간 종료 후 분납을 허용하는지 여부에 대하여는 각 주들은 대체로 양분되었다.

법적 형식에 있어서 사면조치는 대개의 경우 입법부의 새로운 사면 입법 조치로 시행되었으며 일부는 행정부(주지사)의 권한으로 시행되었다⁴⁹⁾. 사면 입법은 통상 세법집행 강화조치와 관련된 법 개정과 이에 필요한 세출예산 승인 등과 함께 하나의 패키지로 처리되었다.

48) New York의 사면조치(1985~1986)와 New Jersey의 2차 사면조치(1996) 등은 주 정부와 소송중인 납세자의 사면참여를 허용하였다.

49) 미국 각주에서 1982년 11월 이후 실시한 조세사면의 경우 65회의 조치 중 59회의 조치가 의회의 사면입법을 통하여 이루어졌다.

<표 2> 미국 각 주의 조세사면 조치 내역

1982. 11.~2002. 11.

주(州)	사면기간	대상세목	미납세금 포함여부	사면관련세수 (백만\$)	전체세입 대비%	분납허용 여부
Alabama	01/20/84~04/01/84	All	No	3.2	0.1	No
Arizona 1차	11/22/82~01/20/83	All	No	6.0		Yes
2차	01/01/02~2/28/02	Individual Income				No
Arkansas 1차	11/22/82~01/20/83	All	No	6.0	0.2	Yes
2차	09/01/87~11/30/87	All	No	1.7	0.09	Yes
3차	09/01/97~11/30/97	All	No	3.0	0.05(1994)	Yes
California	12/10/84~03/15/85	Individual Income	Yes	154.0	1.7	Yes
		Sales & Use	No	43.0	0.5	Yes
Colorado	09/16/85~11/15/85	All	No	6.4	0.3	Yes
Connecticut 1차	09/01/90~11/30/90	All	Yes	54.0	1.1	Yes
2차	09/01/95~11/30/95	All	Yes	46.2	0.6	Yes
3차	09/01/02~11/30/02	All				
Florida 1차	01/01/88~06/30/88	Most	No	8.4	0.09	No
2차	10/01/92~12/03/92	Most	No	14.0	0.1	No
Georgia	10/01/92~12/05/92	All	Yes	51.3	0.7	No
Idaho	05/20/83~08/30/83	Individual Income	No	0.3	0.02(1981)	No
Illinois	10/01/84~11/30/84	All	Yes	160.5	2.2	No
Iowa	09/02/86~10/31/86	All	Yes	35.1	1.6(1984)	N.A.
Kansas	07/01/84~09/30/84	All	No	0.6	0.04	No
Kentucky 1차	09/15/88~09/30/88	All	No	61.1	1.9	No
2차	08/01/02~09/30/02	All	No	79.9		No
Louisiana 1차	10/01/85~12/31/85	All	No	1.2	0.04	Yes
2차	10/01/87~12/15/87	All	No	0.3	0.008	Yes
3차	10/01/98~12/31/98	All	No	1.33		No
4차	09/01/01~10/30/01	All	Yes	173.1		No
Maine	11/01/90~12/31/90	All	Yes	29.0	1.8	Yes
Maryland 1차	09/01/87~11/02/87	All	Yes	34.6(9\)	0.7	No
2차	09/01/01~10/31/01	All	Yes	39.2		No
Massachusetts 1차	10/17/83~01/17/84	All	Yes	86.5	1.7	Yes
2차	10/01/02~12/01/02	All	Yes			No
Michigan 1차	05/12/86~06/30/86	All	Yes	109.8	1.3(1984)	No
2차	05/15/02~06/30/02	All	Yes			
Minnesota	08/01/84~10/31/84	All	Yes	12.1	0.3	No
Mississippi	09/01/86~11/30/86	All	No	1.0	0.06(1984)	No
Missouri 1차	09/01/83~10/31/83	All	No	0.9	0.02(1981)	No
2차	08/01/02~10/31/02	All	Yes			
Nevada	02/01/02~06/30/02	All		7.3		
New Hampshire 1차	12/01/97~02/17/98	All	Yes	13.5		No
2차	12/01/01~06/30/02	All	Yes	13.5		

V. 조세사면에 관한 외국의 경험 63

주(州)	사면기간	대상세목	미납세금 포함여부	사면관련세수 (백만\$)	전체세입 대비%	분납허용 여부
New Jersey 1차	09/10/87~12/08/87	All	Yes	186.5	2.2	Yes
2차	03/15/96~06/01/96	All	Yes	359.0	2.6(1994)	No
3차	04/15/02~06/10/02	All	Yes	276.9		
New Mexico 1차	08/15/85~11/13/85	Most	No	13.6	1.0	Yes
2차	08/16/99~11/12/99	All	Yes	45.0		Yes
New York 1차	11/01/85~01/31/86	Most	Yes	401.3	2.1	Yes
2차	11/01/96~01/31/97	Most	Yes	277.5	0.9	Yes
North Carolina	09/01/89~12/01/89	Most	Yes	37.6	0.5	No
North Dakota	09/01/83~11/30/83	All	No	0.2	0.02	Yes
Ohio	10/15/01~01/15/02	All	No	48.5		No
Oklahoma 1차	07/01/84~12/31/84	Income, Sales	Yes	13.9	0.9	No
2차	08/15/02~11/15/02	All	Yes			No
Pennsylvania	10/13/95~01/10/96	All	Yes	93.0	0.6	No
Rhode Island 1차	10/15/86~01/12/87	All	No	0.7	0.08	Yes
2차	04/15/96~06/28/96	All	Yes	7.9	0.6(1994)	Yes
South Carolina 1차	09/01/85~11/30/85	All	Yes	7.1	0.3	Yes
2차	10/15/02~12/02/02	All	Yes			No
South Dakota	04/01/99~05/15/99	All	Yes	0.5		
Texas	02/01/84~02/29/84	All	Yes	0.5	0.006	No
Vermont	05/15/90~06/25/90	All	Yes	1.0	0.2	No
Virginia	02/01/90~03/31/90	All	Yes	32.2	0.5	No
West Virginia	10/01/86~12/31/85	All	Yes	15.9	0.9	Yes
Wisconsin 1차	09/15/85~11/22/85	All	Yes	27.3	0.5	Yes
2차	06/15/98~08/14/98	All	Yes	32.2		
Columbia특별구 1차	07/01/87~09/30/87	All	Yes	24.3	N.A.	Yes
2차	07/10/95~08/31/95	All	Yes	19.5	N.A.	Yes

- 주: 1. 빈 칸은 사면이 진행중이거나 기타 사유로 자료가 없는 부분임.
 2. 요약, 분류에 따른 해석상의 오류가 있을 수 있으므로 구체적인 내용에 대하여는 추가적인 조회, 확인을 요함.
 3. 날자는 월/일/연도의 순서임
 4. 전체 세입 대비 %는 전년도사면대상 세수 기준이며, () 내는 그 자료가 없는 경우 비교한 연도를 기재

자료: Joint Committee on Taxation, *Tax Amnesty(JCS-2-98)*, January 30, 1998, p. 19의 "Table 2 : State tax Programs, 1993-1997"을 기본으로 하여, The Federation of Tax Administrators의 자료와 필자가 수집한 최근 자료로 보완.

주 정부 일반사면조치에 의해 징수된 금액은 다양하다. 1985~1986년의 New York주 1차 사면조치 세수는 4억 130만달러로 절대금액에 있어 최대이며 다음은 1996년 New Jersey주 2차 사면조치로 3억 5,900만달러이다. 전년도 세입대비 최대의 세수를 가져온 주 정부 사면조치는 1996년 New Jersey주 제2차 사면조치의 2.6%이며, 다음은 1987년 New Jersey 사면조치와 1984년 Illinois 사면조치의 2.2%, 그리고 1985~1986 New York 사면조치의 2.1%이다. 1인당 납부세액은 적은 경우 몇 센트에 지나지 않았고 많은 경우 200만달러를 초과했으며, 1인당 평균 금액은 1985~1986년의 New York주 1차 사면조치의 경우 3,000달러, 1984~1985 California주 사면조치의 경우 1,200달러이었다⁵⁰⁾.

1983년 이후 몇 개의 지방자치단체들도 조세사면 프로그램을 시행하였으며 이들 중 일부는 주 정부 사면조치와 연계되어 시행되었다. 그 예로 두 번의 New York주 일반사면 조치 시 New York시(市)는 주 정부 사면과 같은 조건으로 거의 모든 시(市) 세목에 걸쳐 사면을 실시하였다. 일부 자치단체는 주 정부 사면과는 독립적으로 사면을 실시했는데 그 예로 1985년에 특수관계자 간의 컴퓨터와 기타 자산 리스에 관한 세금을 대상으로 실시한 Chicago시의 사면 조치를 들 수 있다.

대개의 주가 적극적으로 사면조치를 홍보하였으며 이를 위하여 외부 광고 전문업체를 고용하고 TV, 라디오, 신문 광고를 활용하였다. New York주는 1985~1986 사면조치시 한 광고회사를 고용하여 버스·지하철 포스터, TV 및 라디오의 광고를 통한 캠페인을 기획하였는데 “사면의 기회를 놓치면 범죄가 됩니다(It Would Be A Crime To Miss Out On Amnesty)”하는 슬로건이 홍보의 중심이었다. New York주 조세재정국(Department of Taxation and

50) Joint Committee on Taxation, *supra*, pp. 18~19.

Finance) 공무원들은 550회가 넘는 프로그램에 대한 인터뷰와 연설, 설명회 등을 가졌다⁵¹⁾.

California주 1984~1985 조세사면 홍보 캠페인은 “우리가 가기 전에 당신이 먼저 오십시오(Get To Us Before We Get To You!)”라는 슬로건을 중심으로 소책자와 광고판, TV와 라디오를 통한 광고방송을 통하여 실시되었다. 사면조치 이전의 수개월간 주 정부는 조세범에 대한 형사소추와 구속 사실 및 보트와 호화 자동차 압류 사실, 압류한 특이한 재산의 공매 사실 등을 공표하는 등 세무 행정의 엄정성을 과시하기 위한 노력을 하였다⁵²⁾. 지역방송은 TV 화면에 뜨는 것을 꺼리는 사면 신청자들이 세무서를 뛰어나가는 장면을 보여주기도 해 사면조치에 관한 관심을 고조시켰다.

1992년 Georgia주 사면프로그램에 대한 홍보는 민간광고회사에 의해 기획되고 200여만달러가 소요되었는데, 그 하이라이트는 탈세자가 사면조치에 응하지 않을 경우 가져올 결과를 상징적으로 보여주기 위하여 짓는 개와 단두대(斷頭臺), 그리고 입을 벌린 상어의 그림을 사용한 것이었다.

대개의 사면조치는 앞의 예에서 보았지만 홍보효과를 높이기 위하여 자극적이고 강한 홍보 문안(文案)을 사용하였는데 1985년의 Colorado주의 사면조치는 “우리가 사전에 경고를 하지 않았다고 말 씀하지 마십시오(Don't Say We Didn't warn you!)”라는 슬로건을 사용했으며, 2002년에 시행된 Connecticut주의 사면조치는 “어느 경우에도 당신은 (세금을) 내게 될 것입니다(Either Way You Will Pay!)”라는 슬로건을, Massachusetts 주의 사면조치는 “우리가 당신을 찾아내기 전에 당신이 먼저 우리를 찾아 오십시오

51) New York State Department of Taxation and Finance, “Tax Amnesty : the New York State Experience,” February, 1988, p. 9.

52) E. Dronenburg, Jr, “Amnesty, a Tool for closing the California Tax Gap,” *Tax Notes Today*, July 26, 1990, p. 155.

(Find Us Before We Find You!!)”라는 슬로건을 사용했다.

각 주의 사면조치들은 대개 세무행정 강화조치와 함께 시행되었다. New York주는 1985년 제1차 조세사면 프로그램 발표에 즈음하여 “공평과세 및 세법집행 총괄법(OTEEA: Omnibus Tax Equity and Enforcement Act)”으로 세무행정을 상당히 강화했는데 이는 납세자들에게 “조세포탈에 관한 게임의 룰”이 바뀌었다는 것을 확신시키려고 시도한 것이다⁵³⁾. 종합적인 세무행정 개선안 패키지인 OTEEA에 의하여 7가지 세법위반 사항은 중범죄(重犯罪 : felony)로 취급하도록 처벌을 강화하였는데 여기에는 고의 여부와 관계없이 3년 이상의 무신고 행위와 250달러 이상의 원천징수 불이행 행위가 포함되었다. 중범죄에 대한 벌금 최고액과 가산세가 인상되었으며 조세재정국의 집행과 조사에 관한 권한이 확대되었다.

또한, 신설된 세원개발과(稅源開發課) 감독하에 운영되는 새로운 컴퓨터시스템을 도입하기 위한 예산이 의회의 승인을 받아 지출되었다. 이 과에서는 수집한 과세자료를 주 정부에서 이용 가능한 다른 자료들과 대사(對査)하는 광범위한 프로젝트를 수행하게 되었다. 예를 들면 사면에 관한 주 정부의 홍보물은 ‘Doctors Project’를 소개했는데 이에 의거 의사들의 세금신고서와 그들이 Blue Cross, Blue Shield와 Medicaid 등 의료보험기관으로부터 받은 금액을 대사하게 되었다⁵⁴⁾.

조세사면프로그램의 유인책으로 사용된 OTEEA에 의한 세무행정 강화조치는 사면 이후 New York주 세법 집행 활동의 현저한 강화로 이어졌다. 그 예로 1986년의 전반기 6개월간 New York주가 세법위반으로 징역형을 요구한 건수는 과거 20년간보다 많았다.

1996~1997년의 New York주 제2차 일반조세사면시에는 납세

53) “Tax Amnesty : the New York State Experience,” supra, p.9.

54) “Amnesty Briefing,” New York State Department of Taxation and Finance, p.3.

V. 조세사면에 관한 외국의 경험 67

자의 사면 참여를 중용하기 위하여 사면대상이 되었던 납세자에 대한 주세(州稅) 가산세율을 사면기간 이후부터 5% 인상하였다.

1984~1985년도 California주 사면조치와 함께 시행된 세무행정 강화조치는 주세법(州稅法) 위반에 대한 형사처벌 즉 벌금과 징역형을 강화하였다. 현금거래 보고누락에 대한 특례처벌규정도 도입되었는데 여기에는 주 정부의 사업면허 또는 개인 자격면허 취소도 포함되었다. 세금징수를 위하여 민간 징수기관을 활용하고 조세법에 관한 영장집행을 위하여 주 정부 경찰력을 이용하며, 임금이외의 지급액에 대한 지속적인 압류가 가능하도록 주 정부에 권한이 주어졌다. 또한, 사면 입법에 의거 특정한 납세자의 모든 주세(州稅) 정보뿐만 아니라 주 정부 및 자치단체가 보유하고 있는 사업관련 정보를 상호 대사할 수 있는 능력을 지닌 새로운 주 정부 전산시스템이 도입되었다.

1992년 Georgia주 사면조치도 동 사면기간 종료 후 효력을 발생시키는 강화된 처벌규정과 세무행정 조치를 수반했다. 이 때 주 의회는 사면조치 이후 징수하는 탈루세액에 대하여 20%에 상당하는 '징수비용(cost of collection fee)'을 추가로 징수할 수 있는 새로운 제도를 입법하였는데 동 비율은 세입국(歲入局)의 규정으로 50%까지 인상 가능했다. 사면조치 이후 발생하는 고의적인 무신고, 무납부 또는 고의적인 허위신고는 중범죄(felony)를 구성하여 최고 5,000 달러의 벌금과 3년의 징역형에 처할 수 있게 되었다. 세입국에게는 조사요원과 행정직원을 증원하고 민간징수기구를 활용하여 세금을 징수할 수 있는 권한이 주어졌으며, 세목별이 아닌 납세자별로 정보를 활용할 수 있는 새로운 전산정보시스템을 도입할 수 있도록 세출 예산이 제공되었다. 사면조치 이후 Georgia주 세입국은 이와 같은 사면입법에 의해 마련된 새로운 행정 체계를 이용하여 탈세자에 대한 법 집행, 특히 형사처벌을 강화하였다.

1995~1996 Pennsylvania주 조세사면은 사면 후 징수되는 탈루

세금 추징액에 대하여 추가적으로 15%의 ‘불참 가산세(non-participation penalty)’를 부과하도록 하였으며, 주 의회는 주 정부의 탈루세액 적출능력을 향상시키도록 설계된 ‘Keystone Integrated Tax System’이라는 전산정보시스템 도입을 위한 세출예산을 승인하였다.

앞에 검토한 바 있는 세계 여러 나라의 예에서와 같이 많은 사면 조치가 시행 시에는 한 번뿐인 기회(one-time opportunity), 마지막 기회(last chance)로 홍보되었지만 New York주 등 15개의 주 및 Columbia 특별구에서 2회, Arkansas, Connecticut, New Jersey주에서는 3회, Louisiana주에서는 4회의 사면조치가 시행되었다.

Georgia주는 1992년에 일반조세사면 프로그램을 시행하면서 특히하게 장래에 추가적인 일반사면은 없을 것이라고 법에 규정하였으며 이후 법에 정한대로 추가적인 사면조치는 없었다. New York주는 1985~1986 1차 사면조치에 이어 1996년 11월 1일부터 1997년 1월 31일까지의 기간동안 거의 모든 주요 세목을 포함하는 제2차 일반사면을 실시하였는데 1985~1986년 프로그램에 의거 사면을 받은 납세자는 동일한 세목에 대해서는 1996~1997년 프로그램에 참여할 수 없도록 하였다. New York주 조세재정국의 대규모의 홍보활동과 투자에도 불구하고 두 번째 사면조치에 따른 세수는 첫 번째 사면조치에 미치지 못했는데 이는 반복된 사면조치가 주 정부의 세법집행의 엄정성에 대한 납세자의 기대를 저하시켰을 가능성을 나타내는 것이다.

Connecticut주의 첫 번째 일반사면은 1990년 9월 1일부터 1990년 11월 30일의 기간 동안 모든 주요 세목을 대상으로 이루어졌다. 이를 통해 징수된 세금은 5,400만달러이었다. 두 번째 사면은 1995년의 같은 기간동안 이루어 졌는데 역시 모든 주요 세목이 대상이었다. 두 번째 사면조치를 시행한 이론적 근거는 1차 사면조치 이후

새로운 세목인 개인소득세가 도입되었으므로 전혀 새로운 종류의 조세회피자들이 있을 가능성이 높다는 것이었다.

제2차 Connecticut주의 사면조치는 4,620만달러의 세수를 가져왔다. Connecticut주가 공개한 제2차 사면조치에 관한 자료는 이를 조명해볼 가치가 있는데, 첫째로 세수의 반 이상(51%)이 미납세금에서 나온 것으로 이들은 언젠가는 징수될 금액으로서 징수시기를 앞당긴 것에 불과하다. 둘째로 자료의 내역에는 제1차 사면에 참가했으면서 다시 제2차 사면에 참가한 납세자로부터 징수된 금액이 있다. 이 자료는 두 번 이상 사면혜택을 받은 납세자에 관한 유일한 자료이다.

1995년 Connecticut 사면조치에 참가한 14,929명의 신청자 중 219명은 1990년 사면조치에도 참가했던 납세자들이며, 1990년의 사면조치에 있어서 이들 219명의 사면관련 세수는 240만달러로 전체 사면 세수의 4.5%이었다. 1995년도 조치시 이들 동일한 납세자의 사면관련 세수는 420만달러로 전체 사면세수의 10.3%이었다. 이들 자료는 사면에 참가했던 납세자들이 세법위반을 계속하고 있으며 그리고 탈루금액이 더욱 커질 수도 있다는 것을 보여준다.

Connecticut주는 2002년 9월 1일부터 2002년 11월 30일까지 3차 일반조세사면을 실시했는데 주 정부는 이번 조치가 과거의 잘못을 깨끗이 정리할 수 있는 마지막 기회(last chance to clean the slate)라고 홍보하였는바, 그 결과가 어떻게 나올지, 그리고 정말로 마지막 사면조치가 될지 궁금하다.

미국 주 정부 사면조치의 경험을 검토하는데 있어서 한 가지 고려할 사항은 일반적으로 주 정부의 세법집행 강도(強度)가 연방 정부에 비하여 약하기 때문에 납세자들이 연방세보다는 주세를 포탈할 확률이 높다는 점이다. 실제로 주 조세사면에 참가한 무신고자들 중 대부분은 연방세 신고를 했던 것으로 나타났다⁵⁵⁾. 따라서, 세법집행 강화조치와 함께 사면조치를 시행할 경우 주 정부의 성공 확률이 연

방 정부에 비하여 높다.

주 정부 조세사면의 성공 가능성이 더 높은 또 다른 이유는 주 정부가 재량적으로 행할 수 있는 행정조치 권한이다. 주 정부는 조세 포탈자에 대하여 그 주에서 사업을 하는 데 필요한 사업면허를 취소하는 조치 등을 취할 수 있다. 일리노이와 메사츄셋츠 주(州)는 탈세자들을 자수시키기 위하여 그들 사면프로그램의 일환으로 그와 같은 위협수단을 사용한 것으로 알려져 있다⁵⁶⁾. 그러나 연방 정부는 그와 같은 재량적 수단을 갖고 있지 않다.

대개의 주 정부 사면조치 참가자들이 연방세법은 준수했다는 사실은 주세(州稅)와 연방세 모두를 포탈한 사람은 주 정부의 사면조치에 참가하면 연방 정부에 의하여 포탈사실이 적발될 것이기 때문에 주 정부 사면조치에 참가하지 않았을 것이고, 연방법은 준수하였으나 주세(州稅)만 탈세한 사람들이 주 정부 사면조치에 참가했을 가능성이 높기 때문으로 해석된다.

한편, 주 정부 조세사면에 참가하는 경우 신고납부하지 않은 관련 연방세 처리와 관련하여 2002년 메사츄셋츠주 일반사면조치에 관한 홍보문에는 “주 세입국(DOR; Department of revenue)은 연방국세청(IRS; Internal Revenue Service)과 정보교환에 관한 협정을 맺고 있기 때문에 주 세입국에 신고납부하는 정보는 연방국세청에서 활용할 수 있습니다⁵⁷⁾”고 명시하여 사면 신청과 관련된 연방세 탈루세액의 납부를 간접적으로 권유하고 있다.

대개의 사례에서 사면기간은 60일 내지 90일로 정해졌으나, 짧게는 15일, 길게는 6개월의 긴 기간으로 정한 경우도 있었으며, 소득

55) Graetz testimony, pp. 27~35. IRS, Department of Treasury, Treasury Study of Tax Amnesty Program, August 1987, pp. 11~12

56) *Treasury Study of Tax Amnesty Programs*, supra.

57) Department of Revenue, Commonwealth of Massachusetts; 2002 Tax Tips, Massachusetts Tax Amnesty Opportunity, p. 2.

세신고기한이 있는 4월과 겹치지 않도록 가을이나 연말, 연초에 사면기간을 정한 사례가 많았다. 납세자들은 사면신청기간 초기에 사면신청을 하는 경우는 드물었으며 사면신청을 사면기간이 끝날 때까지 기다리고 있다가 사면기간 종료 전 1, 2일간 집중적으로 신청을 하는 경향이 있었다.

3. 외국의 경험이 주는 시사점

앞에서 검토한 외국의 사례들은 우리가 조세사면의 실시를 검토할 경우 여러 가지 교훈을 주고 있다. 그러나, 사면조치의 정책적 필요성이나 기대효과를 검토함에 있어서 외국과의 상호 비교를 어렵게 하는 몇 가지 요소가 있으며, 이로 인하여 외국의 경험을 우리의 정책 결정에 원용함에 있어 신중을 기해야 한다.

그 첫 번째 요소가 과세망을 빠져나가는 지하경제(地下經濟)의 규모이다. 아시아 및 중남미 여러 국가들처럼 지하경제의 규모가 국가경제의 절반에 이르는 것으로 추정되는 나라가 있는 반면에 미국 등은 스스로 지하경제규모가 가장 적은 나라로 평가하고 있다⁵⁸⁾.

지하경제 규모가 큰 나라에서는 적절한 세법집행 강화 조치와 병행하여 조세사면을 시행하면 성공 가능성이 상대적으로 높고 지하경제 규모가 작은 나라에서는 성공 확률이 상대적으로 낮다. 미국이 연방 차원에서 조세사면 조치 시행을 꺼리는 이유가 여기에 있다.

외국과의 비교를 어렵게 하는 또 하나의 요소는 세무행정의 수준이다. 우리나라에서는 이미 오래 전에 도입된 사업자등록과 납세번호부여제도, 원천징수제도, 세금계산서와 계산서 발행의무 부과, 지급조서 등 보고의무 부과, 과세자료제출법에 의한 과세자료 수집망 구축⁵⁹⁾, 신용카드 거래와 과세자료 시스템의 연계, 전산정보관리 시

58) Joint Committee on Taxation, *supra*, p.31.

시스템의 폭넓은 활용 등 우리의 세무행정 기술수준을 갖춘 나라는 많지 않다.

세무행정의 수준이 떨어지고 개선의 여지가 많을수록 조세사면의 효용성은 증대되는데 일부 국가의 조세사면 조치가 실패로 끝나는 이유는 사면과 함께 세법집행 강화를 위한 세무행정 개선 조치가 이루어지지 않거나 개선을 공약했더라도 실천이 따르지 못했기 때문이다. 세무행정 수준은 기술적인 이유 이외에 사회적인 요인 때문에 이루어지지 못하는 경우가 적지 않은데 한 예로 일본에서는 납세자에 대하여 과세자료 전산처리의 필수 전제조건인 납세번호⁶⁰⁾부여를 오랫동안 검토하여 왔으나 여론의 저항에 부딪쳐 이를 시행하지 못하고 있다.

실제로 일부 외국의 사면조치는 국민의 저항을 초래하는 새로운 제도나, 세법집행 강화조치의 도입을 위하여 사용되었다. 우리나라에서도 1993년 금융실명제 도입시 실명전환자금 등에 대한 자금출처조사 면제 등 제한적으로 사면적 조치를 취한 예가 여기에 해당된다.

외국과 비교가능성을 제한하는 세 번째 요소는 경제거래의 투명도(透明度)이다. 우리나라의 경우 세무행정은 기술적 측면에서 앞서 있으나 그러한 기법을 적용할 기초적이고 필수적인 과세자료인 금융거래 자료를 수집, 활용하는 데 한계가 있다. 일정 수준의 납세 준용도를 담보할 수 있는 수단은 세무조사이며 세무조사에서 가장 유용한 자료는 돈의 흐름을 추적할 수 있는 금융거래 자료이다. 우

59) 정부는 근거과세 및 공평과세를 실현하기 위한 목적으로 1999.12.31 '과세자료의 제출 및 관리에 관한 법률'을 제정 시행하여 행정기관, 자치단체, 금융기관, 정부·자치단체 출연 보조기관 등의 예산집행 자료, 인허가 자료 등 과세자료의 세무관서 제출을 의무화하였다. 이 법 시행을 통하여 세무관서의 과세자료 수집 네트워크가 한층 강화되었다.

60) 우리나라의 경우 사업자등록번호 제도가 1977년 부가가치세 시행과 함께 도입되었다.

리나라의 경우 금융거래에 있어서 차명거래가 사실상 허용되고 있어 돈을 숨기기가 쉽고, 세무당국이 금융거래 추적조사를 하는 경우 상속·증여세의 경우를 제외하고는 금융기관의 특정점포를 지정하여 조회를 하도록 제한하고 있고, 이와 같이 제한적으로 운영되는 금융거래 추적 조사에 대하여 정치권에서 제동을 거는 상황 때문에 세무행정 기법의 발전에도 불구하고 미국 등 금융거래의 투명도가 높고 과세당국의 금융거래 자료 활용이 용이한 서구국가에 비하여 세무행정의 실효성이 현저히 떨어지고 있다.

마지막으로, 국가간 비교를 어렵게 하는 또 다른 요소는 각 나라마다 세원의 구성이 다르다는 점이다. 미국이 소득세 등 직접세 위주의 조세체계를 가지고 있는 반면, 조세사면 조치의 경험이 많은 미국의 각 주들의 세원은 매상세(state sales tax), 주 소득세(state income tax)와 재산세를 중심으로 각기 다양하다. 또한 유럽의 주요 국가들은 부가가치세나 기타 간접세 의존도가 높다.

앞에서 외국 사면조치의 사례와 이들 국가의 경험을 우리에게 원용하는데 있어서 한계점에 대하여 검토해 보았다. 검토 결과 우리에게 주는 중요한 정책적 시사점을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 조세사면은 세계 여러 나라에서 자주 사용되고 있는 중요한 재정정책 수단 중의 하나이며 지하경제의 규모가 크고 세무행정의 발전 수준이 낮은 나라일수록 성공할 가능성이 크다. 조세사면은 이를 잘 쓰면 세무행정과 국가경제에 약(藥)이 되고 못 쓰면 독(毒)이 될 수 있는 약재(藥材)이다. 따라서 잘 설계된 사면 프로그램만이 기대한 효과를 거둘 수 있으며 그렇지 못한 경우 실시하지 않는 것보다 못할 수 있다. 잘 설계된 조세사면은 세정의 개혁 등 변화기에 새로운 단계로의 이행(移行)을 용이하게 해주고 개혁의 효과를 제고시키는 정책 수단이 될 수 있다.

둘째, 단기적 세수증가를 기대하고 실시하는 조세사면은 당장에 다소간의 세수증가를 가져올지 몰라도 장기적으로는 납세자의 순용

도를 떨어뜨려 오히려 세수 감소를 가져올 수 있다.

셋째, 조세사면은 그 자체만으로 납세순응도 향상의 긍정적인 효과를 기대하기 어려우며 세법집행 강화조치가 동시에 수행되어야 한다. 세법집행의 강도가 변함이 없거나 약화되는 가운데 실시되는 조세사면은 실패할 확률이 높다. “처벌을 면해 줄테니까 과거에 탈루한 세금은 자진신고납부해라”만 가지고는 납세자들의 몸(사면 참여)과 마음(앞으로 세금을 제대로 내겠다는 각오)을 움직이기 어려우며, “이제부터는 제대로 세금을 안 내면 반드시 찾아내서 더 엄한 처벌을 할 것이다”라는 정부의 경고와 언행일치의 행동이 뒤따라야 납세순응도 증가와 장기적 세수증가로 이어질 수 있다.

넷째, 조세사면은 한 번 실시하고 나면 다시 또 실시하고 싶은 강한 유혹을 느끼게 마련이다. 그러나 사면조치는 단 한 번뿐인 기회로 제공되어야 하며 반복되는 사면조치는 세무행정의 엄정성에 관한 정부에 대한 신뢰를 떨어뜨려 납세순응도에 부정적인 효과를 가져올 수 있다.

VI. 조세사면 실시에 관한 정부의 선택

1. 조세사면 실시 여부에 관한 결정

최근의 한 연구에 의하면 우리나라의 지하경제규모를 GDP 대비 1970년대 27.7%, 1980년대 18.3%, 1990년대 15.0%, 2000년 현재 11.3%(59조원)로 전반적 감소 추세에 있는 것으로 추정하고 있다⁶¹⁾. 동 연구의 지하경제의 국제비교에 의하면 아시아 국가들 가운데 홍콩과 싱가포르가 13%(1990~1993년 평균), 동유럽의 루마니아, 슬로바키아, 체코가 9~16%(1990~1993년 평균)로 우리나라와 비슷한 수준이며, 우리나라보다 소득수준이 낮은 대부분의 아시아 국가들(태국, 필리핀, 스리랑카)과 중남미 국가들(과테말라, 멕시코, 페루)은 GDP 대비 50% 가까운 수치를 보여 지하경제 규모가 상당함을 나타낸다. 선진국 중에서도 일본, 영국, 캐나다, 오스트레일리아 등은 우리나라와 비슷한 수준이며, 그리스, 이탈리아, 스페인 등이 우리나라 보다 지하경제의 규모가 큰 것으로 보고 있고, 미국과 스위스, 오스트리아는 GDP 대비 10% 미만(1996~1997년 평균)으로 같은 기간 중의 우리나라의 지하경제 규모(1996~1997년 평균)인 14.0%보다 낮은 것으로 보고 있다.

한편 최근 한 일간지 특별기획 기사에서는 “우리 지하경제가 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비율이 필리핀과 비슷한 38~50%⁶²⁾”로 보고 있어 많게는 국민경제의 절반을 지하경제가 차지하는

61) 이우성, 「우리나라 지하경제규모 어느 수준인가?」, 『LG주간경제』 620호, 2001. 4. 25.

62) 「차기 대통령에 던지는 아젠다, <1>재정부문 개혁」, 『조선일보』 2002년

것으로 추정하고 있다. 지하경제의 본질상 그 규모의 정확한 추정은 어려운 일이며 추정 방법에 따라 상이한 결과를 가져올 수 있다. 그러나, 분명한 것은 대부분의 국민이 과세망을 빠져나가는 거래규모가 적지 않다는 데에 인식을 같이 하고 있다는 점이다. 이러한 위법을 방지하지 말고 적절한 조치를 취해야 할 상황이라는 점에 많은 국민은 공감하고 있다.

세정(稅政)에 관한 정부의 목표는 정부 정책에 대한 국민의 반응을 고려하면서 공평하고 효율적으로 국가세입 수요를 충족시킬 수 있는 세무행정 체계를 확립하는 것이다. 이에 관한 정부의 정책 대안에는 세법 위반자에 대한 형사처벌 수준의 조정, 가산세 등 처벌적 부과금의 비율 조정, 세무조사에 투입하는 인적·물적 자원의 구성 등을 들 수 있으며, 조세사면의 실시도 하나의 대안이 될 수 있다. 정부는 여러 대안이 가져오는 비용과 이익에 대한 충분한 검토를 거쳐 선택을 하여야 한다.

세법집행과 관련하여 세무당국은 최소한도의 엄격성을 유지하는 것이 필요하다. 적절한 세무조사 비율을 유지하고 엄정한 법집행을 함으로써 납세자의 포탈의 기대비용을 증가시켜 납세순응도를 높이고 따라서 세수의 증가를 가져올 것이다.

다른 사람들이 세금을 성실하게 내고 있다고 일반적으로 믿게 되면 특정한 개인도 성실하게 세금을 낼 확률이 높을 것이다. 납세자는 앞에서 분석한 바 있는 냉정한 개인적 비용·이익분석보다는 세금을 내야 한다는 사회적 분위기와 압박감에 의하여 더 많은 동기부여를 받을 수 있다. 주변에 불법과 탈법이 만연한다면 그들은 세금을 제대로 내는 사람이 억울하다고 느끼게 될 것이다. 만약 정부가 탈세자들을 방지하고 일정수준의 자발적 성실신고 수준을 달성하지 못하면 납세자의 성실하게 세금을 내야 한다는 도덕적 결심은 무너

VI. 조세사면 실시에 관한 정부의 선택 77

지기 시작할 수 있다. 연인원 7백만명이 넘는 많은 납세자를 1만 7천명도 안되는 국세공무원이 관리하는데는 한계가 있다. 대다수의 납세자들에 대하여는 간접적으로 다른 납세자들이 세법을 지키도록 함으로써 따라서 세법을 지키도록 만드는 방법을 택할 수밖에 없다.

세법집행 노력을 강화하는 데에는 비용이 든다. 가장 직접적인 것은 세무조사에 투입되는 인적·물적 자원이며 조사대상이 되는 납세자의 시간과 경비도 포함된다. 과도한 세법집행은 납세자와 정부의 관계를 불필요하게 악화시켜 납세자들의 조세 저항을 초래할 수도 있다. 정부는 집행 수준을 정함에 있어 비용과 이익의 균형을 기하여야 한다.

조세사면을 실시하는 경우 정부의 입장에서 기대되는 이익은 납세순응도의 전반적 향상에 따르는 세수의 증가와 조세부담의 공평성 증가⁶³⁾ 및 세정의 효율성 증가에 따른 납세자 만족도(滿足度)의 증가이다. 효율적인 세법집행 강화조치와 연계하여 시행되는 잘 설계된 사면조치(a well-designed amnesty)만이 긍정적인 효과를 가져올 수 있다.

정부는 사면조치를 시행하기 이전에 사면의 잠재적 비용을 고려할 필요가 있다. 정부는 사면으로 인한 당장의 세수증가와 일부 새로운 납세자를 세대장에 올림으로써 가능해지는 미래의 세수증가의 양대 효과에 가려져 사면이 장기적으로 자발적 신고수준에 미치는 문제점이 과소평가되지 않는지 생각해봐야 한다. 전반적 납세순응도의 조그만 변화도 세수의 커다란 변화를 가져올 수 있다는 점을 유념해야 한다.

63) 부담의 공평성의 문제는 근본적으로 세제(稅制)의 문제이며 우리나라의 경우 소득세 과세에 있어서 포괄주의 소득개념에 도입, 이자·배당 등 자본소득의 종합과세 문제와 양도소득 실액과세 문제 등 세제상 논점이 많으나 이는 본 연구의 범위를 벗어나는 것으로 논외로 하며, 여기서는 현행세법의 테두리 안에서 세법집행의 강화로 납세순응도가 높아질 경우 이루어지는 공평성의 향상을 말한다.

무엇보다 중요한 정부의 목표는 공정하다고 폭 넓게 받아들여지는 과세체계를 창출하고 유지하는 것이다. 사면시행 여부에 관한 의사결정을 함에 있어 정부는 이상에 기술한 모든 장점과 단점을 평가해야 한다.

우리나라에서 당장의 세수를 늘리기 위한 목적으로 사면을 실시할 필요성은 없으며 그렇게 해서도 안 된다. 또한, 조세사면이 ‘득인심(得人心)’을 위한 정치적 수단으로 악용되어서는 더욱 안 된다. 조세사면이 이러한 목적으로 실시된다면 장기적으로 세정에 대한 불신과 불만을 증가시키고 납세순응도에도 부정적인 영향을 줄 것이다.

조세사면의 정책적 유용성에 관한 판단은 최종적으로 최고 정책결정자의 현실 인식과 정책 의지에 달려 있다. 현재의 납세순응도나 세무행정의 수준 등 전반적 상황이 만족스럽지 못하더라도 최선(最善)이 아닌 차선(次善)으로 받아들이고 가급적 충격적 조치를 피하면서 점증적(漸增的) 개선을 추구하고자 한다면 조세사면의 정책적 유용성은 상대적으로 떨어질 것이다.

그러나, 지금의 전반적 상황이 납세자의 세법위반이 고질화되고 만연되어 있어 이러한 상황에 연결고리를 끊고 납세순응도와 세무행정의 수준을 우리나라의 발전 수준에 맞게 한 단계 업그레이드시켜 새로운 세법집행의 패러다임을 구성하고, 나아가 납세자의 세정에 대한 만족도를 제고할 필요성이 있다고 판단한다면 조세사면은 과거를 청산하고 새로운 단계로 넘어가는 가교 역할을 해주는 적절한 정책수단이 될 수 있다.

이러한 의미에서 세정개혁 조치를 동반하는 잘 설계된 조세사면 조치는 득인심보다는 반대로 실민심(失民心)할 소지가 큰 개혁적 조치이며 이를 시행하려면 개혁에 따르는 다소의 저항이나 부작용이 있더라도 이를 극복하겠다는 의지가 필요하다.

정책 수단으로서 조세사면은 잘 쓰면 약(藥)이 되고 못쓰면 독

(毒)이 되는 양면성을 가지고 있다. 현재 세정을 포함한 재정개혁의 필요성이 높다는 인식이 널리 퍼져 있으며 최근 일부 일간지 특별기획 기사에서는 차기 대통령의 1순위 개혁 아젠다로 재정개혁, 특히 조세체계 단순화와 세율 인하 및 과세기반 확대, 지하경제 탈세 축소 등 세정개혁을 꼽고 있다⁶⁴⁾. 이러한 개혁조치를 통하여 세법집행의 공정성을 높이고 전반적인 납세순응도를 개선하여 국민의 세정에 대한 전반적인 만족도를 높이기 위해서는 조세사면의 실시를 고려해 볼 가치가 있다. 조세사면은 이러한 개혁조치의 효과를 증진시키는 촉매제의 역할을 할 수 있다.

2. 조세사면 실시시 고려할 사항

앞에서 검토한 바와 같이 정책 수단으로서 조세사면은 잘 쓰면 약이요 못 쓰면 독이 되기 때문에 이를 시행한다는 결정이 이루어지더라도 현실성 있는 효율적인 프로그램 디자인이 이루어져야 소기의 성과를 거둘 수 있을 것이다. 우리나라에서 조세사면을 실시하는 경우 필수적으로 고려해야 할 사면 프로그램의 주요 요소에 대하여 간략하게 검토해 본다.

가. 세정·세제 개혁과 병행 실시

조세사면 조치는 세법집행 강화조치를 포함하는 세제 및 세정 개혁과 함께 패키지로 실시하는 것이 효과를 높일 수 있다. 예를들면 현재 명목적인 세율은 높지만 탈루가 많아 실효세율은 현저하게 떨어진다는 인식이 시중에 널리 퍼져 있으므로 세법집행 강화와 함께 가능하다면 세율인하 조치를 함께 행하면 조세사면의 명분을 세우고

64) 「차기 대통령에 던지는 아젠다, <1>재정부문 개혁」, supra.

국민의 공감대를 형성하는데 도움이 될 것이다. 세제·세정 개혁의 구체적 내용은 본 연구의 범위를 벗어나는 것으로 논의를 생략한다.

다만, 조세사면과 관련하여 세정개혁에 있어서 필수적인 것이 세법집행을 강화하고 합리화하는 것이다. 이러한 세무행정 강화조치가 동반되지 않는 사면은 납세순응도 개선의 효과가 의심스러우며 실시하지 않는 것만도 못할 수 있다. 세무행정 강화 조치는 납세자의 납세의무 불이행의 기대비용을 현재보다 높이는 데 초점을 두어야 하는 바, 이를 위하여 필수적인 중요한 사항을 살펴본다.

첫째, 조세포탈에 대한 형사처벌을 확대 강화해야 한다. 우리의 경우 탈세에 대한 죄의식이 낮은 편이다. 사업자들이 세무조사에서 탈세를 추궁 당할 때 말문이 막히면 흔히 하는 “내가 무슨 죄인이나?”, “마치 무슨 죄인 취급한다.”는 말에서 알 수 있듯이 탈세를 죄로 생각하지 않는 사람도 많다. 개인사업자의 세금 탈루가 많다는 것이 사회 일반적인 인식이나 탈루 수준이 어느 정도인지 가늠하기 어려우며, 3은 신고하고 7은 탈루한다든지 4를 신고하고 6을 탈루한다는 막연한 말이 상식으로 통하기도 한다.

그런데 금년에 일부 언론⁶⁵⁾에서 보도한 국세청의 부당 연말정산 사례 적출 결과를 보면 ‘유리 지갑’이라는 봉급생활자 사이에도 탈루행위가 얼마나 많이 이루어지고 있는지 대략을 가늠할 수 있게 한다. 이 보도에 의하면 2000년도분 연말정산 때 부당하게 소득공제 신고를 한 납세자 21만 명에게 세금추징 통고를 했다는 것이다. 이중 맞벌이 부부가 부당한 배우자공제를 받은 건수가 10만 3천여 건을 기록, 가장 빈도가 높으며, 적극적으로 약국에서 허위영수증을 발급받거나, 실제 부양하지 않는 부모·형제·자매의 의료비에 대해 의료비 공제를 신청한 경우가 5만건 가량 발견됐다고 한다. 더구나

65) 「부당소득공제자 21만명 추정」, 『한겨레신문』, 2002년 1월 18일, 5판 종합뉴스 2면.

VI. 조세사면 실시에 관한 정부의 선택 81

이들 중에는 세금을 추징하려고 하니 “왜 연말정산 신고할 때는 가만히 있다가 이제 와서 문제 삼느냐? 그동안 세무당국은 무엇을 했느냐?”고 죄책감은커녕 오히려 큰 소리 치며 반발하는 납세자도 적지 않다고 하니 우리의 수준이 어느 정도인지 알만하다. 납세순응도의 제고를 위해서는 세금을 떼어먹는 것이 일상적 다반사가 아닌 과렴치한 형사 범죄라는 인식을 납세자에게 심어 줄 필요가 있다.

특히 무신고, 무납부 등 부작위범(不作爲犯)은 자진신고납부제도를 근간으로 하는 우리 세제에 있어서 세정 선진화의 걸림돌이 되고 행정력 낭비의 주 원인이 되지만 죄의식이 더욱 낮으며, 법원도 이중장부 작성 등 적극적으로 사기 기타 부정한 방법을 쓰지 않는 한 관대한 것이 관례⁶⁶⁾이었다. “가만히 있는 것도 죄가 되나”하는 생각으로 기회주의적 행태를 보이는 납세자가 적지 않으나 이들의 이러한 기회주의적 행태가 결과적으로 득이 된다는 것이 일반적인 생각이라면 문제 해결은 쉽지 않다. 미국의 New York주가 1985년 조세사면입법을 통하여 3회 이상 무신고를 중범죄(felony)로 규정하는 예에서 보듯이 부작위범에 대한 처벌도 제도적으로 강화해서 세금 납부에 관한 고질적인 수동적·소극적 태도를 고치도록 유도해 나가야 할 것이다.

우리나라의 상황에서 형사처벌 강화문제는, 범법자에 대한 법정 형량(刑量)의 조정보다 더 중요한 것이 세법 집행 측면에서 조세범에 대한 형사처벌을 확대하는 것이다. 조세포탈에 대한 형사처벌은 근년에 와서 그 건수가 늘었다고 하지만 아직 연간 100건을 하회할 정도로 극히 제한적, 예외적으로 이루어지고 있다. 포탈금액 일정액 이상이나 서류 변조, 위조, 은닉 등 적극적 범법행위, 일정 횟수 이상의 부작위범 등에 대하여 형사처벌을 의무화하는 방안도 검토해

66) 대법원 제3부 85도80, 1985. 9. 24 관례 등 무신고 또는 과소신고로 인한 조세의 미납부는 조세범처벌법 제9조에서 정한 형사처벌 요건인 “사기 기타 부정한 행위”에 해당되지 아니한다는 판례가 이어지고 있다.

불 가치가 있다.

형사처벌의 강화 문제는 이밖에 공소시효의 적절성 문제, 자유형과 벌금형의 형량의 적정성 문제 등 조세범에 대한 형사법제 전반에 관한 합리화 작업과 연관되어 있는 문제로 이는 본 연구의 범위를 벗어나며 종합적인 세제·세정 개혁 측면에서 추가적인 연구 검토가 이루어져야 할 것이다.

둘째, 세무조사 빈도(頻度)를 늘려 납세자의 탈세행위가 적발될 확률을 높임으로써 의무불이행의 기대비용을 높여야 한다. 현재 매년 세무조사를 받는 납세자의 수는 전체 납세자의 극히 일부분이며 사업자 중에도 10년 이상 조사받지 않는 업체들이 적지 않은 형편이다. 이는 세무조사 인력 부족에 주 원인이 있는데⁶⁷⁾ 최소한도의 세법질서 유지는 납세순응도의 현상유지를 위해서도 필요하며 이를 담보할 수 있는 수단이 최소한도의 세무조사 커머리지이다.

셋째, 세무조사시 필요한 경우 금융거래 추적조사를 용이하게 법적으로, 정치적으로 보장해야 한다. 현재 차명거래가 사실상 용인되는 상황에서 금융거래 비밀보장에 관한 법률 조항⁶⁸⁾ 때문에 타인명의 차명계좌는 고사하고 납세자 명의의 금융기관 구좌가 있는지 없는지조차 확인하기 어려운 실정이다. 기술적으로는 금융전산망을

67) 지난 20년간 세수는 약 10배, 납세자수는 약 3배 증가했는데 비하여 국세공무원 수는 증가율이 30% 미만이어서 조사수감업체 비율 감소는 불가피한 측면이 있다.

68) 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률 제4조(금융거래의 비밀보장)는 세무조사 목적으로 금융거래 조회를 하는 경우 금융기관의 특정점포에 이를 요구하도록 하고 있어 납세자가 금융기관 어느 점포(지점 등)에 계좌를 갖고 있는지 알지 못하면 금융거래 추적조사를 할 수 없게 되어 있다. 다만, 세무서장 등이 상속세 또는 증여세를 결정·경정하기 위하여 조사하는 경우에만 예외를 인정하여 상속증여세법 제83조에 의거 직업·연령·재산상태·소득신고상황 등으로 보아 상속세 또는 증여세의 탈루혐의가 있다고 인정되거나 동법 제85조의 인별 재산과세자료의 수집·관리 대상이 되는 상속인·피상속인 또는 증여자·수증자의 경우에는 금융재산에 관한 과세자료를 일괄하여 조회할 수 있도록 규정하고 있다.

통하여 얼마든지 확인 가능하지만 법률적 장벽 때문에 불가능하다. 또한, 정치권은 매년 국정감사시 불과 2천에서 3천 건에 불과한 국세청의 금융거래 추적조사건수를 놓고 프라이버시를 침해한다는 이유 등으로 제동을 걸고 있다. 탈세 확인을 개인의 프라이버시에 연결시키는 논리는 외국에서는 찾아보기 어렵다.

조세정의를 외치면서 금융거래 추적조사를 막는 것은 앞뒤가 맞지 않으며 금융거래 추적조사를 막으려면 조세정의를 포기해야 한다. 세무조사에 있어 불과 몇 초면 확인 가능한 내용을 찾아내기 위하여 얼마나 많은 행정력이 낭비되고 또 얼마나 많은 납세자들이 과세의 망을 빠져나가는지 참으로 아이러니가 아닐 수 없다. 현금거래를 추적할 수 있는 장치를 마련하고 차명거래를 금지시키는 조치가 당장에 어렵다면 최소한도 세무조사 목적의 금융거래 추적조사가 용이하도록 법을 개정하는 것이 필요하다고 본다.

나. 사면 대상

1) 행위

사면대상이 되는 행위는 납세자의 세법위반 행위로 불법적 포탈행위(evasion)를 대상으로 한다. 적극적인 포탈행위(committed evasion)나 소극적인 포탈행위(omitted evasion) 모두를 포함하며, 고의 여부를 불문하고 모든 포탈행위를 포함하나 법의 허점(loophole)을 찾아 세금을 절약하는 회피행위(tax avoidance)는 포함되지 않는다. 일부 국가의 예에서 보듯이 포탈행위와 회피행위의 경계선상에 있는 소위 'avoision'에 대해서는 납세자의 신청에 의하여 세무당국과 협의하여 해석상의 논란을 종식시키고 해당 납세의무를 이행토록 하는 방법도 고려해볼 수 있다.

외국의 사례에서 미납세금 또는 체납세금에 대하여 징수를 촉진할 목적으로 사면을 허용하여 일정기한 내 세금을 납부하는 경우 이

자의 전부 또는 일부를 감면하거나 사면기간 종료 후 사면 불응자에 대하여 특별가산세를 부과하는 등의 사례가 있으나 우리의 경우 세수목적의 사면이 아닌 이상 확정된 세금의 미납이나 체납 행위를 사면대상에 포함시킬 필요는 없다고 본다.

2) 행위의 상태

사면 대상이 되는 포탈행위는 세무당국에 의하여 적발이 되지 않은 상태에 있는 행위에 한정하는 것이 바람직하다. 세무조사를 받고 있는 납세자라고 하더라도 포탈행위에 대한 추가납부 통보를 받기 전이면 사면을 허용하고 세무조사가 완료되어 추정세액이 확정된 이후에는 사면을 불허함이 좋을 것이다.

외국의 예에서 보면 세무조사를 받고 있거나 조사가 종료되어 추정세액이 확정된 납세자(taxpayers with known delinquent)나 고지된 세금(account receivable)을 내지 않은 납세자를 사면대상에 포함시키는 경우가 있으나, 사면참가 대상자를 정하는 것은 세금 포탈자 내지 의무 해태자를 보는 세무당국의 시각을 표출하는 것이므로 신중을 기해야 한다. 세무조사나 형사범 수사과정에서 세금포탈 사실이 확인된 납세자를 사면 대상에 포함시킨다면 세무당국이 세금 포탈을 대단한 위법행위로 여기지 않는다는 인상을 주어 장래의 납세순응도에 부정적 영향을 줄 수 있다⁶⁹⁾.

사면의 개시 전에 탈루한 세금을 납부한 납세자의 경우 설사 그들이 사면이 시작되기를 기다렸다면 더 적은 금액을 납부하면 되었을 지라도 환급은 되지 않는다.

3) 납세자

대상납세자는 탈루가 많은 것으로 인식되고 있는 특정그룹의 사

69) James Alm, "Tax Policy Analysis," supra, p. 2.

VI. 조세사면 실시에 관한 정부의 선택 85

업자에 한정하는 방안도 생각해볼 수 있으나 전체 국민에게 새로운 게임의 룰이 적용되는 새로운 판을 짠다는 인식을 심어주기 위해서는 최소한 개인, 법인 사업자 모두에게 사면을 허용하는 것이 바람직할 것이다. 외국의 예, 특히 소득세가 세입의 주요 세목을 이루는 미국의 각 주에서는 비사업자(예: 근로소득 단일소득자)도 사면 대상으로 하는 것이 일반적이지만 우리나라에서 이들 비사업자들을 포함할 것인지 여부는 세심한 검토를 거쳐야 할 것이다.

4) 세목

사면대상 세목 역시 앞의 대상 납세자의 경우와 마찬가지로 전체 국민에게 새로운 게임의 룰이 적용되는 새로운 판을 짠다는 인식을 심어주기 위해서 소득세, 법인세, 부가가치세, 상속·증여세 등 특별한 사유가 없는 한 모든 세목을 대상으로 하는 일반조세사면을 실시함이 좋을 것이다.

5) 대상 조세연도(tax year)

사면은 사면이 발표되거나 사면이 실시되는 해를 제외한 모든 조세연도에 적용되어야 한다.

다. 사면되는 처벌 및 부담

사면되는 처벌 및 부담의 범위는 제때에 성실하게 세금을 납부한 납세자들과의 형평성과 세법 위반자에 대한 사면신청 유인효과를 균형있게 고려하여 결정하여야 할 것이다.

먼저, 사면신청을 한 의무 불이행 행위 및 이와 연관된 부수적 행위에 대한 조세법처벌법이나 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률에 의한 처벌 등 형사처벌은 면제한다. 그러나, 형사처벌만을 면제하는 조건의 사면조치는 현재 조세법의 형사처벌 건수가 극히 적은 점을

고려하면 혜택의 범위가 극히 제한적, 명목적이어서 큰 효과를 기대하기 어려울 것이다. 통상 형사처벌을 하지 않고 있는 것이 관례인데 형사처벌하지 않겠다는 새삼스런 약속은 납세자에게 사면에 참가할 인센티브가 되기 어렵다. 따라서, 사면되는 처벌 및 부담의 범위를 더욱 확대하는 것이 바람직하다.

각 세법상의 미등록, 무신고, 세금계산서 미발행 등 포탈행위와 이에 부수되는 행위에 대한 모든 처벌적 가산제도 전액 면제하는 것이 사면참가에 대한 최소한도의 인센티브를 제공하기 위하여 필요하다. 또한, 가산세는 아니지만 처벌적 요소가 강한 부가가치세 매입세액 불공제 조치도 예외를 두어 사면신청과 연관된 거래에 대하여 실제 거래 내용에 따라 공제가 가능하도록 하여야 사면의 실효성이 제고될 것이며, 사면신청과 관련된 매출 누락 등에 대응하는 소득세나 법인세법상 필요경비·손금처리도 보장해 주어야 할 것이다⁷⁰⁾.

다음 이자 성격의 가산세나 가산금 감면 여부는 실질적으로 성실한 납세자와 형평성을 가르는 분기점이 되어 여러 가지 논란이 있을 수 있으므로 결정에 신중을 기하여야 한다. 이를 전액 감면하는 경우 당초부터 성실하게 신고한 납세자보다도 세법 위반자를 오히려 우대하는 심히 불공정한 결과가 초래될 것이므로 미국의 일부 주에서 적용한 바와 같이 50% 감면 정도의 혜택을 부여하는 것이 바람직하지 않을까 생각된다.

일부 외국이나 1961년 우리나라의 조세사면시 허용한 본래의 조세채무에 대한 감면은 있을 수 없다. 다만, 사면신청으로 추가납부하게 되는 세액에 대하여 분할납부를 허용하는 방안은 검토해 봄이

70) 예를 들어 매출자와 매입자가 모두 기장 누락시킨 거래를 정상처리하고자 하는 경우 모든 가산세를 면제하더라도 거래금액의 10%에 해당하는 매입세액의 공제를 불허하는 경우 매입자의 부담 때문에 정상처리 및 사면신청이 어려울 것이다.

바람직하다.

또한, 현재 우리나라에서도 금년부터 금융기관의 개인채무에 관하여 신용회복위원회가 발족되어 채무상환 불능자에 대한 구제 업무를 시작한 점을 참고하여, 조세사면과는 별도로, 조세채무에 대하여도 미국연방국세청의 OIC제도⁷¹⁾와 같이 실제 부담능력에 맞게 세액을 협의 감액해 주는 제도의 도입을 고려해 볼 만하다고 본다.

라. 사면의 조건

사면의 조건은 과거 세법상 의무 불이행 행위에 대하여 사면기간 내에 사면신청을 함과 동시에 과거의 미등록, 무신고, 과소신고 행위를 시정하여 새로이 사업자 등록, 제세의 신고, 수정신고 등을 행하고, 이에 따라 추가로 납부할 세액을 납부하는 것이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 사면신청으로 추가납부하게 되는 세액에 대하여 분할납부를 허용하는 방안은 검토해 봄이 바람직하나 이 경우에 분할납부 기간에 대한 이자는 징수해야 한다.

미국 Pennsylvania주의 1995년~1996년 사면조치는 사면신청을 한 납세자가 사면기간 종료 후 2년 동안 필요한 모든 세금신고서를 제출하고 납부기한이 도래하는 모든 세금을 납부해야 한다는 추가적인 사면조건을 내걸고 만약 이 조건이 충족되지 못하는 경우 주 정부는 소급해서 사면으로 면제한 가산세를 부과할 수 있도록 하였으며, 2002년 Missouri주의 사면조치도 비슷한 조건을 걸었는데 우리의 경우에도 참고가 될 것이다.

71) 제II장 2절 설명 참조.

마. 사면기간

국세청은 조세사면에 관한 법이 통과되면 직원의 훈련과 재배치, 서식·안내서 준비, 홍보 프로그램 작성 등을 위하여 사면의 개시일 까지 준비기간이 필요하다. 이 기간은 짧을수록 좋으며 긴 기간은 바람직하지 않은데 이는 납세자들이 사면조치를 앞두고 현재의 행태를 바꿀 수 있는 기간을 연장시키기 때문이다.

사면기간은 외국의 예에서 가장 많은 60일 내지 90일 정도가 무난할 것이다. 더 짧은 기간은 사면발표와 홍보를 통하여 납세자의 사면참가를 유도하는데 충분한 시간이 되지 못할 수 있으며, 더 긴 기간은 업무의 긴장감을 떨어뜨리고 납세자들이 사면종료일이 가까워질 때까지 기다리면서 좌고우면(左顧右盼)으로 사면신청을 포기할 수도 있다. 정확한 사면개시일과 종료일에 대한 결정은 다른 업무일정을 감안하여 과세당국에게 업무가 집중되지 않고 납세자에게도 편리하도록 법으로 정한 기간 내에서 국세청이 결정하도록 함이 바람직하다.

바. 사면 불참자에 대한 조치

사면기간 종료 후 세무조사 등을 통하여 확인되는 사면대상기간분에 대한 탈루세액에 대하여는 가산세율을 인상하든지, 미국 일부 주의 경우와 같이 불참가산세(non-participarion fee)를 부과하는 방안을 검토해야 한다. 또한 새로운 기준에 의거 탈세범에 대한 형사처벌을 확대, 강화해서 게임의 룰이 달라졌다는 것을 납세자들이 인식하도록 하여야 한다.

사. “한 번뿐인 조치”의 강조

외국의 조세사면 조치 사례에서 검토해 본 바와 같이 반복되는 사면조치는 납세순응도를 저하시키는 효과가 있다.

조세사면은 아니지만 교통법규 위반 사범에 대한 사면조치와 관련하여 반복되는 사면조치는 준법수준(遵法水準)을 저하시키는 효과가 있다는 실증이 있다. 우리나라에서 90년대 이후 1995년 12월과 1998년 3월, 그리고 2002년 7월 등 세 차례에 걸쳐 교통법규 위반 사범에 대한 사면조치가 있었는데, 이들 사면조치 후에는 음주운전 단속 및 사고 건수가 함께 늘어났다⁷²⁾. 95년 12월 교통법규 위반 사범 대사면 직후인 1996년 한 해 동안 음주운전 사고가 44.9% 폭증했고, 3월에 사면이 이루어진 1998년에는 음주운전과 음주사고가 각각 15%와 10% 이상 증가했으며, 다시 사면이 있었던 2002년 7월의 단속 건수가 6월에 비해 29.1% 증가해서 반복된 사면이 준법 의식을 저하시켜 법규 위반자를 증가시킨다는 사실을 실증적으로 보여주고 있다.

따라서, 조세사면 조치를 취함에 있어 장래에는 다시 사면조치가 없을 것이라는 점을 명백히 하고 이를 적극적으로 홍보하는 것이 필요하다. 미국 일부 주의 예처럼 사면입법시 이를 법에 명시하는 방안도 검토해 봄직하다. 일부 국가에서처럼 사면조치를 정치적 수단으로, 또는 단기적 세수효과를 기대하여 반복적으로 실시하는 경우 “늑대와 소년”의 우화를 현실화시켜 정부에 대한 신뢰를 떨어뜨리고 나아가 납세순응도를 저하시킬 뿐이다. 사면조치는 한 번뿐이라야 하며 정권이 바뀌어도 정부의 약속으로 지켜져야 한다.

우리나라의 경우 1961년에 조세사면조치가 있었다고 하지만 이

72) 「어차피 사면될 텐데」, 『조선일보』, 2002년 11월 25일, A3면, 기자수첩 참조.

미 한 세대 이상의 세월이 흘렀고 이를 기억하는 사람조차 거의 없으며, 또한 당시와 우리나라의 경제상황이나 세무행정실태 등이 비교가 되지 않는 점을 고려한다면 이제 새로이 사면조치를 취하더라도 과거 사면조치에서 이연되는 부정적 효과는 없을 것이다.

아. 홍보

효과적인 홍보는 사면프로그램 성공의 필수적 요건이다. 외국의 사례는 대부분 민간 광고전문회사를 고용하고 TV, 라디오, 신문 등 매스컴을 통하여 대대적인 홍보활동을 전개하였다. 홍보의 초점은 납세자들이 게임의 룰이 달라졌다는 것을 충분히 인식하고 과거의 잘못을 이 기회에 시정하자는 결심이 서도록 유도하는데 두어야 한다. 이를 위하여 TV, 라디오, 신문 등 대중매체를 충분히 활용하고 이에 필요한 예산을 확보하는 것이 필수적이다.

홍보와 관련하여 두 가지 강조할 사항이 있다. 첫째, 조세사면에 대한 논의가 시작되면 지금까지 형사범 사면에 대한 부정적 여론이 조세사면으로 전염될 가능성이 크다. 조세사면에 대하여 깊이 알지 못하는 언론 등에서 이를 형사범에 대한 사면과 동일시하여 “이제 탈세자에 대한 사면까지……”하는 식으로 비판적으로 나오기 쉽다. 따라서, 조세사면이 죄를 사하고 벌을 면하는 형사범 사면과는 달리 죄를 돌이켜서 납세의무를 이행하는 것을 조건으로 벌을 감면하는 것이라는 점과, 앞으로 범을 지켜 성실하게 납세하자는 미래지향적 조치라는 점을 사전에 언론과 국민들에게 충분히 알리는 것이 필요하다.

둘째, 앞에서 강조한 바 있지만 조세사면 조치가 한 번뿐인 조치이며 다시 반복되지 않는다는 점을 강조하여 포탈자 등 의무불이행자의 사면참여를 유도해야 한다.

자. 사면조치의 법률적 형식

사면조치는 앞에서 설명한 바와 같이 사면법에 의한 사면과는 다르기 때문에 별도의 입법조치를 필요로 한다. 조세사면은 1회성 조치이기 때문에 1961년의 예와 같이 특별법 제정을 통하여 실시하는 것이 바람직하며 외국의 경우에도 이와 같은 방법을 취하는 것이 상례이다⁷³⁾. 조세사면과 함께 실시되는 세법집행 강화조치나 세율 인하 등 세제개혁 조치는 해당 세법의 개정을 통하여 실시하되 사면 불참자에 대하여 ‘불참가산세’ 등 페널티를 부과하는 경우에는 이를 위 특별법에 규정하여야 할 것이다.

차. 형사소추중인 조세범에 대한 동시 사면법상 사면조치 고려

조세사면을 실시함에 있어 조세범으로 형사소추 중이거나 형이 확정되어 집행중인 납세자에 대하여 조세사면 대상자와의 형평성을 고려하여 대통령이 사면법상 일반사면 또는 특별사면 조치를 동시에 취하여 모든 납세자에게 공평하게 새로운 출발의 발판을 마련해 주는 방안도 고려해볼 수 있다.

카. 기 타

- 사면신청에 관한 납세자의 정보는 법으로 확실하게 비밀을 보장하고 이를 충분히 홍보하여야 탈법행위가 알려지는 것이 두려워 사면신청을 꺼리는 사례를 방지할 수 있을 것이다.

- 정부는 사면관련 세수의 다과(多寡)에 연연할 필요가 없다고 본다. 사면 참여자가 많고 사면 세수가 많다면 그 만큼 정부의 개혁

73) “제V장 2절 미국 주 정부의 조세사면” 설명 참조.

의지를 받아들이는 납세자가 많다는 증거로 볼 수도 있으나, 사면조치가 세수 목적으로 시행되는 것이 아니고 미래지향적인 목적으로 취해지는 것이기 때문에 납세자의 사면 참여가 기대보다 낮다고 하더라도 실망하기에는 이르다. 사면기간 종료 후 정부가 납세자의 의무불이행에 대하여 어떻게 대응하느냐 하는 것이 더욱 중요하다. 정부의 태도가 달라진 것이 없다면 납세자들은 과거의 행태를 바꾸지 않을 것이나, 정부가 탈세자 색출, 처벌에 예전과 다른 모습을 보인다면 탈세자들은 긴장하고 과거의 행태를 바꾸기 시작할 것이다.

VII. 요약 및 결론

지금까지 조세사면의 기본적 개념과 우리나라의 조세사면 관련 경험과 제도 및 조세사면에 관한 이론적 논의에 대하여 알아보고, 외국의 조세사면 조치 사례와 각국의 경험이 주는 시사점, 우리가 조세사면을 실시할 경우 시행에 고려할 점 등에 대하여 검토해 보았다.

조세사면은 동서고금을 막론하고 활용되고 있는 국가의 주요한 정책 도구이며, 우리나라에서도 1961년 군사혁명정부가 다른 나라에 예가 드문 과격적인 조세사면 조치를 취한 바 있다.

조세사면은 사면법에 의한 형사법의 사면과는 다르다. 사면법상 형사법 사면이 조건 없이 죄(罪)를 사(赦)하고 벌(罰)을 면(免)하는 것이라면 조세사면은 이미 저지른 죄를 돌이켜 준법(遵法)의 상태(법정 세금의 신고 납부)로 시정하는 것을 조건으로 벌을 면하는 것이다.

조세사면은 사면 대상 세목, 사면되는 처벌, 사면 대상 납세자의 범위 및 사면의 조건 등 사례마다 각기 다르나, 통상 모든 주요 세목을 대상으로 하는 일반조세사면(a general tax amnesty)의 실시가 일반적이며, 형사처벌(벌금 포함)과 가산세 등 처벌적 과징금을 면제하거나 이에 추가하여 이자의 전부 또는 일부를 면제해 주는 경우가 가장 많고 본래의 조세채무 자체를 감액해 주는 경우는 드물다.

조세사면의 반대론자들은 조세사면이 탈세자를 성실납세자보다 우대하는 부당한 조치이며, 납세자에게 조세행정이 허술하다는 것을 알리는 계기가 되어 장래에도 같은 사면조치가 반복될 것이라는 기대감을 주는 등의 이유로 납세자의 준법 수준, 즉 납세순응도를

떨어뜨린다고 비판한다.

반면, 조세사면의 찬성론자들은 조세사면을 통하여 새로운 세원을 발굴하게 되어 세수증대에 기여함으로써 성실납세자의 부담을 덜어 주고, 효과적인 세제·세정 개혁 조치와 함께 실시되는 경우 전반적인 납세순응도를 향상시키고 세정의 공평성과 효율성을 증진시킨다고 주장한다.

지난 20여 년간 외국에서 실시한 조세 사면의 사례를 검토해 보면 이와 같은 상반된 주장은 모두 일리가 있으며 우리에게 다음과 같은 교훈을 주고 있다. 첫째, 조세사면은 중요한 재정정책 수단이며 지하경제의 규모가 크고 세무행정의 발전 수준이 낮은 나라일수록 성공할 가능성이 크다. 둘째, 단기적 세수증가를 기대하고 실시하는 조세사면은 장기적으로는 납세자의 순응도를 떨어뜨릴 수 있다. 셋째, 조세사면은 세법집행 강화조치가 동시에 수행되어야 효과를 볼 수 있다. 넷째, 조세사면은 단 한 번뿐인 기회로 제공되어야 하며 반복되는 사면조치는 납세순응도에 부정적인 효과를 가져 올 수 있다.

외국의 경험이 주는 이러한 교훈에 비추어 볼 때 조세사면은 이를 잘 쓰면 세무행정과 국가경제에 약(藥)이 되고 못 쓰면 독(毒)이 될 수 있는 약재(藥材)이다. 조세사면은 그 자체로 좋은 약재이긴 하지만 그것만 가지고는 효과를 보기 어려우며 세제·세정 개혁, 세율 인하 등 다른 약재와 혼합해서 쓸 때 비로소 약효(藥效)를 볼 수 있다.

전문가들은 한국의 지하경제 규모가 많게는 GDP의 50%에 달한다고 추정하며 우리나라 납세자의 전반적인 납세순응도는 매우 낮다는 것이 일반적인 인식이다. 소위 ‘유리 지갑’으로 인식되는 봉급생활자의 순응도도 낮은 것으로 나타난다. 우리나라 세무행정은 선진기술로 무장되어 있지만 세무조사에 있어서 기초가 되는 금융거래 추적조사를 제한하는 등 법률적, 정치적 장벽 때문에 그 효율성이 떨어지고 있다. 이러한 전반적인 상황에서 효과적인 세법집행 강

화조치와 함께 실시하는 조세사면 조치는 우리나라에서 효과적인 정책수단이 될 수 있다는 것을 시사한다.

다만, 조세사면은 그 자체만으로는 정책적 가치가 낮으며, 세율 인하, 세법집행 강화 등 세제·세정 개혁조치와 함께 시행될 때 효과를 볼 수 있는 세정 전환기의 과도적, 보조적 정책 수단이기 때문에 그 실시 여부도 이와 같은 세정개혁의 필요성 여부, 필요성이 있더라도 그 타이밍의 적정성 여부에 달려 있다.

우리나라에서 조세사면을 실시하기 위해서는 사면기간 종료 후부터 탈세자에 대한 조사의 빈도와 강도를 높이고, 모든 세무조사의 기초가 되는 금융거래 추적조사를 제도적으로 용이하게 해야 한다. 조세범에 대한 형사처벌을 강화하되 무신고 행위를 중범죄(felony)로 규정한 외국의 예에서 보는 바와 같이 우리 세정에 걸림돌이 되고 있는 소극적·수동적 탈세에 대한 처벌을 강화하는 등 세법집행을 더욱 엄정하게 함으로써, 세금납부에 관한 세무당국과 납세자 간의 게임의 법칙(rules of the game)이 업그레이드 되었다는 것과 세금을 제 때에 제대로 내지 않으면 손해라는 인식이 사회에 일반화 되도록 하여야 한다.

또한 조세사면 조치는 이를 반복 사용할 경우 독(毒)이 되어 정부에 대한 신뢰를 떨어뜨리고, 나아가 납세순응도에 악영향을 줄 공산이 크기 때문에 단 한 번뿐인 조치로 끝나야 하며, 정권에 관계없이 이 약속은 정부의 약속으로 지켜져야 한다. 우리나라에서 1961년에 조세사면조치가 있었다고 하지만 이미 한 세대 이상의 세월이 흘렀고 이를 기억하는 사람조차 거의 없는 점을 고려한다면 이제 새로이 사면조치를 취하더라도 과거 사면조치에서 이연되는 부정적 효과는 없을 것이다.

조세사면조치를 득인심(得人心)을 위한 정치적 도구로 이용해서는 안된다. 세법집행 강화조치를 수반하는 제대로 설계된 조세사면 조치는 단기적으로는 오히려 실민심(失民心)할 수도 있는 미래지향

적 개혁조치로서 이를 시행하려면 개혁에 따르는 다소의 저항 등 부작용이 있더라도 이를 극복하겠다는 정부의 의지가 필요하다.

또한, 조세사면을 실시할 경우 필요한 준비과정과 사면조치 후 세법집행 강화 등 사후관리 과정을 고려할 때 최소한도 대통령 임기 전반기에 이를 실시하여 수년간 일관성 있게 프로그램을 추진해야 소기의 성과를 거둘 수 있을 것이다.

조세 사면 실시 여부에 관한 판단은 최종적으로 정부의 현실 인식과 정책 의지에 달려 있다. 현재의 상황이 만족스럽지 못하다라도 최선이 아닌 차선으로 받아들이고 가급적 충격적 조치를 피하면서 점증적 개선을 추구하고자 한다면 조세사면의 정책적 유용성은 상대적으로 떨어질 것이다.

그러나, 정부가 과거의 잘못된 세무행정 관행과 납세자의 인식의 고리를 끊고 새로운 세법 집행의 틀을 구성하여 납세자의 납세순응도와 세무행정의 수준을 우리나라의 발전 수준에 맞게 한 단계 업그레이드시키는 전환점을 만들 필요성이 있다고 판단하고, 이러한 개혁조치를 실현할 정책적 의지를 갖고 있다면 조세사면은 과거를 청산하고 새로운 단계로 넘어가는 전환점에 있어서 효과적인 정책수단이 될 수 있을 것이다.

“과거에 배운 자세와 행동양식이 조세포탈을 유발시키지만 그러한 자세와 관념은 조세정책이나 정부의 정책의지에 따라 변화시킬 수 있다⁷⁴⁾.”

74) Alan Lewis, “The Psychology of Taxation,” Martin Robertson·Oxford, 1982, p. 128.

참 고 문 헌

- 국세청, 『국세통계연보』, 2001.
- 삼일회계법인, 『조세법전』, 2002.
- 시오노 나나미, 『현제의 세기』, 로마인 이야기 제9권, 김석기(번역), 한길사, 2000. 11.
- 이우성, 「우리나라 지하경제규모 어느 수준인가?」, 『LG 주간경제』 620호, 2001. 4. 25.
- 조선일보, 「차기 대통령에 던지는 아젠다, <1>재정부문 개혁」, 2002. 11. 21.
- 현암사, 『법전』, 2002.
- Alm, James, “Tax Policy Analysis,” Georgia State University, International Studies Program Working Paper 98-6, October 1998.
- Alm, James, Michael Mckee and William Beck, “Amazing Grace: Tax Amnesties and Compliance,” *National Tax Journal*, Vol. XLIII, No. 1, March 1990.
- Alm, James and William Beck, “Tax Amnesties and Compliance in the Long Run: A Time Series Analysis,” *National Tax Journal*, Vol. XLVI, No. 1, March 1993.
- Dronenburg, E. Jr, “Amnesty, a Tool for Closing the California Tax Gap,” *Tax Notes Today*, July 26, 1990.
- Fisher, Ronald, John Goddeeris and James Young, “Participation in Tax Amnesties: The Individual Income Tax,” *National Tax Journal*, Vol. XLII, No. 1, March

1989.

Lewis, Alan, *The Psychology of Taxation*, Martin Robertson · Oxford, 1982, pp. 123~160.

Pilla, Daniel, *How To Get Tax Amnesty*, Winning Publications, Inc., 1978, pp. 179~242.

Talley, L. and W. Morrison, "Tax Amnesty: State and European Experience," Congressional Research Service, 1984.

Department of Treasury, *1984 Treasury Report*, Vol. 1.

Internal Revenue Service, Research Division, Assistant Commissioner (Planning, Finance and Research); "*Study of Tax Amnesty Programs*," August 1987.

Joint Committee on Taxation, "*Tax Amnesty (JCS-2-98)*," January 30, 1998.

New York State, Department of Taxation and Finance, "*Tax Amnesty : the New York State Experience*", February, 1988.

Commonwealth of Massachusetts, Department of Revenue, "*2002 Tax Tips, Massachusetts Tax Amnesty Opportunity*," 2002.

<Abstract>

TAX AMNESTY : IT'S POLICY IMPLICATIONS IN KOREA

Choi, Byung Chul

A tax amnesty has served as an important policy tool frequently employed by governments since ancient times. Approximately thirty countries throughout the world and forty U.S. States have conducted amnesty programs during the last two decades. In Korea, the broadest form of a tax amnesty was conducted by the military regime in 1961.

A tax amnesty differs from a amnesty granted pursuant to the Amnesty Law to those convicted of crimes. While most crimes, such as murder, robbery, assault, fraud and embezzlement, are irrevocable once committed, the violation of a tax law is revocable by paying the taxes evaded. While an amnesty granted pursuant to the Amnesty Law unconditionally forgive a crime and waive the punishment, a tax amnesty waives the punishment on the condition that the taxpayer voluntarily correct his misdeed.

There are several types of amnesty programs in terms of the types of tax included, penalties and liabilities waived, eligible taxpayers, and the terms of amnesty. The most typical

one is a general tax amnesty covering all major types of tax. Most amnesties forgive all criminal and civil penalties and, sometimes, all or part of interest. However, it is not common to allow reduction of actual tax liabilities.

Opponents of a tax amnesty believe that an amnesty is fundamentally unfair to taxpayers who have voluntarily and honestly paid the taxes. Those opponents take the view that granting an amnesty may result in a decline in the overall level of compliance because it makes taxpayers aware of wide-spread non-compliance with tax laws and sends a message to taxpayers that the tax authority is unable to enforce the tax laws. As a result, they argue that taxpayers will pay less tax in anticipation of another amnesty in the future.

On the other hand, the proponents of a tax amnesty argue that it is fair even to honest taxpayers because it brings in additional tax revenues not otherwise collectable, revenues that can be used to reduce taxes for the law-abiding. They take the view that an amnesty, accompanied by reform of the tax system and enforcement efforts, will ultimately increase overall compliance and foster fairness and effectiveness in the tax system by giving an opportunity to non-compliant taxpayers to clean the slate and make a fresh start.

Either view with respect to a tax amnesty has validity depending on the circumstances. We can learn from the experience of foreign countries that a tax amnesty is more likely to be successful in a country where the underground economy comprises a larger portion of the national economy

and the tax law enforcement mechanisms are less developed. They also teach us that only a well-designed tax amnesty, combined with increased effective enforcement efforts, can contribute to the enhancement of taxpayers' compliance with tax laws, and repeated use of an amnesty may cause the compliance to decline.

We can draw a conclusion from the foreign experience that while a tax amnesty can be a good medicine when properly used, it can also be a poison to effective tax law enforcement when abused. The expected effect of a tax amnesty can be realized when it is used together with the other measure such as reform of tax laws, increase in enforcement efforts, and tax rate reduction.

Experts estimate that Korea has a sizable, 50% of the GDP at most, underground economy escaping taxation. It is widely accepted that the overall level of taxpayers' compliance with tax laws is relatively low, even that of wage earners who are regarded as having a "glass-purse." The NTS(National Tax Service) is equipped with rather advanced enforcement mechanisms, nevertheless, they are less effective because the legal and political barriers restrict tax auditors' verification of taxpayers' financial transactions which is the key to a successful tax audit.

These circumstances strongly suggest that a tax amnesty may serve as an effective policy tool in Korea in upgrading the overall level of taxpayers' compliance with tax laws.

Once the government determines that it will conduct a tax amnesty program, it should increase post-amnesty enforcement

efforts so that taxpayers will believe that the rules of the game between the tax authority and the taxpayers have changed and that, as a result, the non-compliance with the tax laws will be checked in any case and merely incur heavier burden compare to earlier compliance.

To this end, the government should increase the frequency of audits, eliminate the legal and political barriers in verifying a taxpayer's financial transactions, and increase criminal prosecution for tax evasion, particularly those of evasion by omission which is quite common and committed without guilt. An example is provided by certain States of U.S. which made repeated failure to file a tax return a felony.

A tax amnesty should be an one-time grace period as repeated use undermine the credibility of the government and may cause the overall compliance level to decline. It should not be used as a means of attracting votes in a political campaign. A well-designed tax amnesty program, accompanied by increased effective enforcement efforts, is a forward looking reform measure that may cause resistance among taxpayers. This resistance should be overcome by the government.

Whether to conduct a tax amnesty or not depends on the government's perception of the current situation and its political will. If the government prefers an incremental approach in seeking a cure for the existing unsatisfactory situation, there is little room for a tax amnesty to serve as a policy tool.

However, if the government seeks to create a turning point in upgrading the existing framework of tax law enforcement

and change the rules of the game between the tax authority and taxpayers, a tax amnesty program can serve as an effective tool for easing the transition to a new era of tax administration.

“While previously learned attitudes and norms of behavior can prompt tax evasion, those attitudes and perceptions can be remodelled by the tax policies and the political will of the government.”

<著者略曆>

崔炳哲

- 1966 서울고등학교
- 1976 명지대학교 행정학과
- 1983 미국 Indiana 대학교 경영대학원(MBA)

- 1974 제16회 행정고시 합격
- 1975 국세청 사무관 임용
- 1991 제천세무서장
- 1993 국세청 국제조세2과장
- 1995 대통령 정책기획비서실 행정관
- 1997 대통령비서실장 보좌관
- 1998 대통령 법무비서실 행정관
- 1999 국세청 감사관
- 2000 부산지방국세청장
- 2001 국세청 개인납세국장
- 2002 한국조세연구원 파견(現)

租 稅 赦 免

2002年 12月 13日 印刷
2002年 12月 18日 發行

著 者 崔 炳 哲
發行人 宋 大 熙
發行處 韓國租稅研究院

☐1318-7774 서울特別市 松坡區 可樂洞 79-6番地
電話: 2186-2114(代), 팩시밀리: 2186-2179

登 錄 1993年 7月 15日 第21-466號
組版 및 一 志 社
印 刷

©韓國租稅研究院 2002

ISBN 89-8191-213-0

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 4,000원