

자료 08-03

납세자 권리보호에 관한 정책토론회

납세자 권리보호 어떻게 향상시킬 것인가?

2008. 6

 한국조세연구원

 사단법인 조세정의를 위한 한국납세자연합회
The Korean Taxpayer's Union

정책토론회 개요

- 일 시 2008. 6. 18(수) 14:00~18:00
- 장 소 국회 헌정기념관 2층 대강당
- 진행순서

14:00~14:15 개회사 및 축사

- ▶ 개회사 유경문 한국납세자연합회 회장(서경대 교수)
- ▶ 인사말 홍범교 한국조세연구원 원장직무대행
- ▶ 축 사 나성린 국회의원

14:15~16:15 [제1부] 우리나라 납세자운동과 납세자를 위한 조세정책 과제

- ▶ 사회자 이필우 한국납세자연합회 명예회장

[제1주제] 우리나라 납세자운동의 성과와 향후 과제

- ▶ 발표자 김두형 경희대 법학부 교수
- ▶ 토론자 최영태 참여연대 조세개혁센터 소장
하승수 제주대 법학부 교수
현진권 아주대 경제학부 교수

(가나다순)

[제2주제] 납세자를 위한 조세정책 과제

- ▶ 발표자 안종범 성균관대 경제학부 교수
- ▶ 토론자 김재진 한국조세연구원 연구위원
유일호 국회의원
이희수 기획재정부 세제실장

(가나다순)

16:15~16:30 휴식

16:30~18:00 [제2부] 납세자를 위한 조세행정 개선방안

- ▶ 사회자 송쌍중 한국지방세협회 회장(서울시립대 명예교수)
- ▶ 발표자 박 훈 서울시립대 교수
- ▶ 토론자 김완일 한국세무사회 연구이사
김진수 한국조세연구원 세법연구센터장
서희열 강남대 부동산·세무학부 교수
양병수 국세청 법규과장
이현석 대한상공회의소 조사본부장
홍기용 인천대 경영학부 교수

(가나다순)

18:00 폐회

목 차

제1부 우리나라 납세자운동과 납세자를 위한 조세정책 과제

제1주제 우리나라 납세자운동의 성과와 향후 과제

I. 시작하는 말	3
II. 납세자 운동의 배경과 활동 방향	4
III. 주요 국가의 납세자 운동	12
IV. 우리나라의 납세자 운동	22
V. 우리나라 납세자 운동의 평가와 과제	34
VI. 끝내는 말	45

제2주제 납세자를 위한 조세정책 과제

I. 서론	49
II. 재정 포퓰리즘과 납세자의 소외	51
III. 납세자를 위한 조세정책의 기본과제	55
IV. 납세자를 위한 소득세 정책과제	65
V. 결론	76

제2부 납세자를 위한 조세행정 개선방안

I. 서설	83
II. 납세자의 과세처분에 대한 예측가능성의 저해요인	87
III. 납세자의 과세처분에 대한 예측가능성 제고를 위한 개선방안	95
IV. 결어	98

제1 세션

우리나라 납세자운동과 납세자를 위한 조세정책 과제

[제1주제] : 우리나라 납세자운동의 성과와 향후 과제

김두형(경희대 법학부 교수)

[제2주제] : 납세자를 위한 조세정책 과제

안종범(성균관대 경제학부 교수)

우리나라 납세자 운동의 성과와 향후 과제

김두형 (경희대 법대 교수·변호사)

목 차

- I. 시작하는 말
- II. 납세자 운동의 배경과 활동 방향
- III. 주요 국가의 납세자 운동
- IV. 우리나라의 납세자 운동
- V. 우리나라 납세자 운동의 평가와 과제
- VI. 끝내는 말

I. 시작하는 말

민주주의 국가는 국민의 세금으로 운영되는 조세국가이다. 과거에는 조세를 국가 또는 지방자치단체의 절대적 권력인 과세권에 의하여 국민으로부터 강제적으로 징수하는 금전으로 이해하였다. 이때 국민은 조세행정에 있어서 수동적 지위에 머물 수밖에 없었으므로 납세자가 세무행정에 적극 협조하거나 참여하는 것을 기대할 수 없었다. 그러나 오늘날 헌법상의 국민주권주의를 기반으로 하는 민주주의 정치체제에서는 조세의 개념을 국가 영위에 필요한 사회적 비용을 납세자 스스로 부담하는 것으로 이해하고 있다. 따라서

납세자의 이해와 협력은 조세행정이 효율적으로 운영되기 위해 필수불가결한 요소가 되었다. 이와 같이 민주국가에서 납세자와 국가는 조세법률관계에 있어서는 물론 조세행정에 있어서도 상호 대등한 지위를 갖게 되었다.

그럼에도 우리나라의 경우 불과 10여년 전만해도 관행화된 행정편의주의적 세무행정과 과세권자의 자의적 권력행사로 인하여 조세를 납부하는 납세자의 권리가 보장되지 못하였으며, 납세자의 지위는 과세권자인 국가에 비하여 상대적 열위에 놓여 있었다고 할 수 있다. 이러한 상황하에서 조세정의는 납세자의 권리와 의무가 동시에 구현될 때에야 비로소 실현된다는 신념과 국민주권의 원리, 납세자의 권리를 찾아야 한다는 문제의식이 결합되어 1997년 납세자 권리헌장이 제정되기에 이르렀다. 이후 납세자의 정당한 권리를 되찾고 납세자 스스로 건전한 납세풍토를 조성하여야 한다는 논의가 더욱 활발히 진행되었으며, 다양한 시민단체들을 통한 납세자 운동이 활성화되기 시작하였다.

이 글에서는 그 동안 우리나라에서 일어난 자발적 납세자 운동의 전개 형태와 그 성과를 외국 납세자단체의 활동과 비교하여 조망해보기로 한다. 그리하여 우리나라에 있어서 납세자 운동의 한계와 문제점을 지적하고 향후 납세자 운동이 나아갈 방향을 모색해 보고자 한다.

II. 납세자 운동의 배경과 활동 방향

1. 납세자 운동의 배경

납세자 운동이란 납세자들이 주체가 되어 그들의 권리를 찾기 위한 조직적 활동이다. 우리 헌법은 『모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 진다』(제38조), 『조세의 종목과 세율은 법률로 정한다』(제59조)라고 규정하여 조세법률주의를 선언하고 채택하고 있다. 조세법률주의의 궁극적

목표는 납세자의 기본권을 적극 보장하는 것이라 할 수 있다. 이러한 조세법률주의가 힘을 얻기 위해서는 납세자의 기본권을 실질적으로 보장하기 위한 제도적 장치가 구체적으로 요구되는데도 우리나라의 세제 및 세무행정은 과세권자인 국가의 입장에 치중함으로써 납세자의 입장을 상대적으로 등한시 취급해 온 것이 사실이다. 그리하여 아직도 납세자의 지위는 과세권자에 비하여 상대적 열위에 놓여 있다 할 것이다¹⁾.

근래 세계 각국은 세무행정절차의 적정화 · 투명화를 통하여 납세자의 권익을 보호 · 신장하고 아울러 납세자 권리의 보장과 확립에 관심을 집중시키고 있다. 즉 납세자의 권익 보장에 관한 절차규정들을 도입함과 더불어 납세자의 권리현장에 터잡아 정부 또는 과세관청 스스로가 솔선하여 납세자 권리의 확립에 주력하고 있는 것이다. 우리 정부도 1997년 7월 1일 납세자권리현장을 제정 · 공포함으로써 납세자 권리보호의 새로운 장을 열었다. 그러나 현재의 규정들만으로는 납세자의 권리보호에 미흡한 것이 사실이고 실효성의 확보와 지속적 보완이 필요하다 할 것이다.

그런데 납세자의 권리를 신장함에 있어서 제도적 측면보다 중요한 것이 납세자가 스스로 자신의 의무를 다하면서 권리를 인식하고 주장해 나가는 것이다. 이유는 납세자 스스로가 주권의식을 갖고 의무를 다하며 권리를 찾아 나갈 때에 진정한 조세정의가 법제도에 더욱 빠르게 뿌리내릴 수 있기 때문이다. 이러한 의미에서 납세자 운동이 갖는 의의는 매우 크다 할 것이다.

2. 납세자 권리의 내용과 실현방안

가. 개요

앞에서 납세자 운동의 배경과 그 중요성에 대하여 간단히 살펴보았다. 오

1) 정영현, 「선진국의 납세자권리 보호 현황과 시사점」, 『납세자에게 권리를!』, 자유기업센터, 1997, p. 41.

늘날 세무행정에서 효율적이고 원활한 업무집행을 위해 납세자의 이해와 협조를 필요로 함은 지극히 당연하다. 세무행정청은 납세자에 대하여 과세표준을 결정하고, 납세자에 의하여 제출되거나 수집한 자료를 토대로 세액을 징수하기 위한 막대한 권력을 부여받고 있다. 반면에 납세자는 이러한 과세권력의 자의적이고 부당한 권한행사에 의해 개인의 권리가 침해되고 공정한 취급을 받지 못할 우려가 높다. 이에 따라 조세행정 과정에서 납세자의 권리가 존중되고 확보되어야 함은 매우 중요한데 특히 조세제도를 효율적으로 운용하고, 납세자로부터 고도의 협력을 얻어내기 위해서는 필수불가결하다.

1990년 4월에 간행된 OECD 보고서²⁾는 이러한 점을 적절히 지적하고 OECD 각국은 납세자의 권리보호에 적극적으로 나서줄 것을 지적하였다. 이에 따라 각국은 납세자의 권리보호규정을 조세입법에 반영하는 등 납세자의 권리보호에 큰 관심을 경주하고 있다.³⁾

OECD 여러 나라에서 일반적으로 승인된 납세자의 기본적 권리는 다음과 같다.

- ① 정보요구권(The right to be informed, assisted and heard)
- ② 쟁송권(The right of appeal)
- ③ 정당한 세액만을 납세할 권리(The right to pay no more than the correct amount of tax)
- ④ 확실성의 권리(The right to certainty)
- ⑤ 프라이버시 권리(The right to privacy)
- ⑥ 기밀 및 비밀유지의 권리(Confidentiality and Secrecy)

납세자의 권리라는 개념이 아직 우리나라에서는 명확히 정립된 바가 없다. 넓은 의미로는 납세자가 조세절차법상 · 실체법상 적정성을 보장받을 권리

2) OECD, Taxpayer's Rights and Obligations; A Survey of the Legal Situation in OECD Countries, 1990

3) 세계 주요 선진국의 납세자권리현장에 관하여는 石村耕治, 『先進諸國の納稅者權利憲章』, 中央經濟社, 1996 참조

를 의미하고, 좁은 의미로는 납세자가 절차법상 적정성을 보장받을 권리만을 의미한다.

국세기본법은 납세자의 권리라는 장에서 주로 좁은 의미의 납세자 기본권을 규정하고 있다. 그러므로 현행 국세기본법의 입장에서 납세자의 권리를 파악하고 그 내용을 서술해 보기로 한다.

우리나라의 경우 1996년 12월에 국세기본법에 납세자의 권리에 관련된 규정을 신설하였다. 즉, 납세자권리현장의 제정과 교부(제81조의 2), 납세자의 성실성 추정(제81조의 3), 세무조사권 남용금지(제81조의 4), 세무조사에서 조력을 받을 권리(제81조의 5), 세무조사 대상자 선정(제81조의 6), 세무조사의 사전통지와 연기신청(제81조의 7), 세무조사기간(제81조의 8), 세무조사에 있어서의 결과통지(제81조의 9), 비밀유지(제81조의 10), 정보의 제공(제81조의 11), 과세전적부심사(제81조의 12)에 관하여 규정하고 있다.

아래에서는 납세자의 권리는 기본적으로 납세자 스스로의 노력에 의하여 달성된다는 것을 전제로 납세자의 구체적 권리와 그에 따른 실현방안에 대하여 살펴보기로 한다

나. 납세자권리의 주요 내용

(1) 성실성의 추정을 받을 권리

납세자는 원칙적으로 성실한 것으로 추정받아야 하며, 납세자가 제출한 신고서 등이 진실한 것으로 추정하여야 한다(국세기본법 제81조의 3). 조세포탈 내지 조세회피가 만연되어 있다는 이유로 모든 납세의무자를 조세포탈 내지 조세회피자라고 전제하고 법을 집행하는 것은 용납될 수 없다. 불성실한 행위를 한 객관적 증거가 없는 한 납세자는 성실성을 추정받아야 한다. 다만 납세자가 세법이 정하는 신고 등의 납세협력의무를 이행하지 아니하거나 납세자에 대한 구체적인 탈세 제보가 있는 경우 등은 예외로 한다.

이것은 형사법에 있어서 피고인에게 확정판결이 있기까지는 무죄로 추정하

는 법리와 같은 것으로 볼 수 있다. 그러므로 세무행정청은 납세자의 신고에 대하여 탈루·오류 또는 탈세의 의혹이 있는 혐의자로 대우할 것이 아니라 오직 적법한 세무조사 등 과세권을 통하여 납세자의 잘못을 인정할 만한 명백한 객관적 자료에 의하여 법이 정한 정당한 처분을 하여야 할 것이다.

(2) 적법절차를 보장받을 권리

세무조사와 관련하여 납세자는 법의 적정절차를 보장받을 권리가 있다. 국가의 행정작용은 적정한 법의 절차(due process of law)에 의해서 이루어져야 한다. 여기서 적정이라는 것은 근대 민주주의체제하에서 자유와 정의의 기본원리가 그 기준이 되는 것으로 이해한다.

세무조사에 있어서 납세자의 권리는 헌법이 규정한 인간의 존엄에 기한 인권존중의 기본원리에 기초하여 해석되어야 할 것이다. 바로 질문검사권의 행사에 의한 세무조사는 국가의 공권력의 행사와 개인의 기본적 인권이 충돌하는 경우이기 때문에 적정절차의 보장에 의한 민주적 통제가 이루어져야 한다.

세무조사와 관련하여 납세자는 사전통지를 받을 권리가 있고, 세무조사의 결과를 통보받을 권리가 있으며 부과처분 전에 납세자의 의견을 진술할 권리가 보장되어야 한다. 또한 세무조사의 통지를 받은 납세자에게 천재지변 등 일정한 사유가 있어 조사를 받기 곤란한 경우에는 조사를 연기해 줄 것을 관할 세무서장에게 신청할 수 있다.

한편 납세자는 불리한 조세법상의 처분을 받을 때 그와 같은 처분을 받게 된 경위와 이유를 상세히 알 수 있어야 한다.

(3) 정보공개받을 권리

어느 국가를 막론하고 조세제도를 운용하는 기관은 대부분의 세무정보를 공개하지 않는다. 그런데 조세제도의 적정성이 확보되기 위해서는 모든 공적 정보가 공개되고 공개된 정보를 기초로 하여 납세자 내지 국민이 제도를 평

가하고 비판할 수 있어야 한다. 이러한 것이 조세입법 내지 그 집행에 대한 국민의 민주적 통제이기 때문이다. 그러므로 이러한 정보의 공개 거부는 조세에 관한 국민의 알 권리와 조세에 대한 국민의 민주적 통제권을 침해하는 것이라 할 수 있다.

또한 통계 등 조세업무에 관련 있는 기관이 보유하고 있는 정보 역시 국가적 기밀사항과 납세자 개인의 사생활에 관한 것을 제외하고는 모두 공개될 필요가 있는데, 그러한 정보를 정부가 독점하면서 국민의 접근을 배제하는 것 역시 국민의 알 권리와 국민의 정부에 대한 민주적 통제권을 침해하는 것으로 볼 수 있기 때문이다.

(4) 사생활을 보장받을 권리

납세자는 세무조사로부터 사생활을 보장받을 권리가 있다. 과세당국은 강력한 세무조사권을 갖고 있기 때문에 자칫하면 개인정보를 빼내어 부당하게 공개 또는 유용함으로써 개인의 사생활을 침해하여 돌이킬 수 없는 손해를 가하는 경우가 있을 수 있다. 따라서 세무행정기관은 불필요하게 납세자의 사생활권을 침해해서는 안 되고 납세자의 잘못된 세무정보를 수집하여서도 안 된다. 여기에는 세무와 관련되지 아니한 개인생활의 사적 정보의 제시를 요구받지 아니할 권리가 포함된다. 또한 납세자는 세무관서가 자기에 대하여 어떠한 정보를 수집 · 보관 · 관리하고 있는지 알 권리를 보장받아야 하는데, 개인의 세무정보에 대하여 납세자 본인이 그 개시를 청구할 수 있는 권리를 법률로 보장하여 과세관청이 보유하고 있는 자신의 세무정보에 대하여 납세자 본인의 접근권을 명백히 보장할 필요가 있다 하겠다. 만일 납세자가 자기의 세무정보를 알고자 할 때는 열람, 복사를 허용하고 자신과 관련된 잘못된 세무정보의 정정 또는 폐기를 요구할 때는 이에 따라야 한다.

(5) 절세권을 보장받을 권리

절세권이란 정당한 조세액 이상을 지급하지 않을 권리를 의미한다. 모든

납세자는 정당한 세무계획(tax planning)에 의하여 세금을 절약하는 행위를 할 수 있고, 이러한 절세행위는 조세회피와 구분되어 허용되어야 한다. 아울러 과세당국은 납세자가 조세감면과 각종 공제혜택을 받을 수 있도록 적극 협조하여야 한다. 이와 같이 함으로써 납세자는 자기가 부담해야 할 정당한 세액 이상으로 조세를 납부하지 않을 수 있으며 이를 권리로 보장해 주어야 한다. 절세권에는 납세자가 스스로에게 부여되어 있는 각종의 감면과 공제를 받을 수 있도록 세무관서의 조력을 받을 권리가 포함된다.

우리나라에는 절세권이 명문화되어 있지 않으나, 헌법상 명시되어 있는 조세법률주의는 납세자가 법이 요구하는 것 이상의 조세채무를 지지도 않고, 납세자에게는 그러한 이행의무도 없음을 내포하는 것이라 할 것이다.

(6) 신속하고 공정한 구제를 받을 권리

납세자는 신속하고 공정하게 구제받을 권리를 갖는다. 한 나라의 조세쟁송 제도는 그 나라의 납세자의 권리보호의 실상과 비례한다고 볼 수 있으며 조세쟁송제도의 정비는 납세자의 보호와 조세법률주의의 실질적 보장을 위한 시금석이라고 할 것이다.

납세자의 권리구제는 사전구제제도와 사후구제제도가 동시에 확충될 때 실효성을 얻게 되는데, 현재 사전구제제도로써 납세자에게 인정되는 과세전적 부심사청구권이 있다. 이것은 조세를 고지하기 전에 납세자에게 과세할 내용을 미리 알려줌으로써 이에 이의가 있는 납세자는 적부심을 청구할 수 있는 권리이다. 적부심을 청구한 내용을 심사하여 납세자의 주장이 타당한 경우에 납세고지 전에 이를 시정하여 주기 위한 제도이다. 이 제도의 취지는 납세자와 과세청 간에 과세의 적부에 관하여 다툼이 있는 경우를 사전에 방지함으로써 납세자의 권익을 부당히 침해하지 않도록 하고, 국세행정의 질을 향상시켜 세정에 대한 국민의 신뢰성을 높이려는 데 있다.

납세자의 권리 중에서도 조세쟁송권의 보장은 매우 중요하다고 말할 수 있다. 가령 어떤 권리가 침해되었을 때 그 권리를 회복하기 위한 구체적 수단

으로서 조세쟁송권의 행사는 법절차상의 권리로서 납세자의 권리를 구체적으로 담보한다. 따라서 조세쟁송제도는 조세법률주의를 실질적으로 기능하게 하고 그 결과 납세자의 권리보호는 실질적으로 담보된다.⁴⁾

현행 국세기본법상 납세자의 권리구제제도와 관련하여 중요한 것은 성실성을 추정받을 권리와 세무조사의 결과를 통지받을 권리이다. 납세자에 대한 성실성의 추정을 받을 권리는 납세자가 조세불복절차에서 입증책임을 경감받게 되는 의미를 가지며, 세무조사의 통지를 받을 권리는 납세자가 불복쟁송을 하는 데 있어서 중요한 기초자료를 입수·확보하게 되는 효과를 갖는다. 여기서 더 나아가 이러한 권리가 실효적으로 보장되기 위해서는 청문을 받을 권리가 입법될 필요가 있다.

3. 납세자 운동의 활동 방향

납세자 운동은 앞에서 살펴본 납세자의 권리찾기 운동이라고 생각하기 쉽다. 그러나 조세회피와 조세포탈이 만연되어 있는 우리나라의 상황에서 납세자의 권리만을 말한다는 것은 문제가 있다. 모든 권리는 스스로의 의무를 다했을 때 더욱 빛을 발할 수 있는 것이기에, 납세자가 먼저 스스로의 의무를 다하고 권리를 찾고자 할 때 납세자 운동이 더욱 큰 힘을 발휘할 수 있기 때문이다.

이러한 관점에서 납세자 운동은 두 가지 방향으로 전개되어야 한다고 본다. 우선 납세자에게 주권의식을 고취시켜 납세의 의무를 성실히 이행토록 하여야 한다. 그리고 이러한 납세자의 의식변화를 바탕으로 납세자의 권리찾기 운동을 전개해 나가야 하는 것이다.

현재 우리나라의 납세자 운동은 주로 납세자단체, 즉 시민단체를 통하여 이루어지고 있다. 이들 납세자단체들은 시민교육을 통하여 시민의 건전한 주권의식과 납세도의를 함양하여 건전한 납세풍토를 조성하기 위한 노력을 기

4) 増田英敏, 『納稅者の權利保護の法理』, 成文堂, 1997, p. 361.

울이고 있으며, 이를 바탕으로 납세자 스스로 자신의 정당한 권익을 옹호할 수 있도록 다양한 방향으로 납세자 운동을 전개해 나가고 있다.

아래에서는 우리나라 납세자 운동의 활동 상황에 대하여 살펴보기에 앞서 납세자의 권리를 지키기 위한 유일한 국제조직인 세계납세자연맹과 그 산하에서 활동중인 세계 주요국 납세자단체의 활동사항에 대하여 살펴봄으로써 우리나라의 납세자 운동이 나아가야 할 방향에 대하여 생각해 보고자 한다.

Ⅲ. 주요 국가의 납세자 운동

1. 세계납세자연합회(World Taxpayers Association: WTA)의 탄생

가. 연혁

납세자 운동단체의 역사는 100년 전으로 거슬러 올라간다. 20세기 초반에 영국 · 호주 · 스웨덴에서 처음으로 납세자단체가 탄생된 이후 많은 국가에서 납세자단체가 설립되었다.⁵⁾ 이러한 각 나라별 본부를 통일하여 납세자의 권리를 지키기 위한 유일한 국제조직인 세계납세자연합회가 1988년 미국 워싱턴DC의 외국인기자클럽에서 출범되었다.

세계납세자연합회는 설립 이후 큰 성장을 거듭하여 현재는 6개 대륙, 41개 나라에서 51개의 연맹이 가입하여 납세자의 권리를 지키는 세계 유일의 국제조직으로 자리잡았다. 세계납세자연합회의 산하에는 북유럽(노르딕)지역협의회, 유럽지역협의회, 북미지역협의회, 소비에트지역협의회, 아시아-태평양납세자연합(APTU : 한국 · 일본 · 호주 · 중국 · 카자흐스탄 · 키르기스스탄 · 필리핀 가입, 2005년 결성)이 있다.

5) 영국납세자연맹은 도중에 해체되었지만, 호주납세자연맹은 1919년에, 스웨덴납세자연맹은 1921년에 설립된 이래 오늘날까지 부단히 역사를 새로 써나가고 있다.

나. 존재 의의 및 필요성

세계납세자연합회의 존재 의의는 ① 높은 세부담과 복잡한 세금제도, ② 불친절한데다 규칙도 없는 세무행정, ③ 납세자를 무시하는 방만한 세출을 막아내기 위해 납세자가 결속하여 국제적인 연대를 가지고 활동하는 것에 있다.⁶⁾

납세자의 권리는 기본권으로서 불가침의 권리이다. 그러므로 납세자의 권리는 어떠한 나라에 있어서도 존중되어야만 하며, 만약 한 사람의 납세자가 권리침해를 당했다면 반드시 그것을 도와주어야 한다. 하지만 지금도 납세자의 권리를 인정해주지 않는 나라가 많이 있으며 납세자가 힘들게 낸 세금이 낭비되거나 엉뚱한 곳에 사용되는 일도 많다. 그런데 이러한 일이 발생하였을 때 납세자 개인이 정부와 세무당국에 대항하는 것은 쉽지 않은 일이다. 그러나 큰 조직의 힘을 빌린다면 그러한 문제들은 보다 쉽게 해결될 수 있다. 그러한 의미에서 납세자가 결속하여 국제적 연대를 가지고 활동하는 것은 매우 중요하며 세계납세자연합회는 꼭 필요하다 할 것이다.

다. 사명

세계납세자연합회는 국가가 초래한 세금에 대한 불만 증대로부터 납세자를 도와주고자 하는 시민의 요구로부터 성장해왔다. 납세자 운동은 낮은 세부담과 한층 더 개인의 자유를 보장해주는 사회를 목표로 하며, 공적 지출을 효율적 · 경제적으로 집행해줄 것을 요구하고 있다. 또한 세부담의 제한, 세무 직원에 의한 불공정한 사태의 방지, 정부의 조세수입과 세출에 대해 명확한 정보의 제공, 그리고 이러한 사항에 대한 법제화 추구를 사명으로 선언하고 있다.

그리하여 세계납세자연합회는 다음과 같은 사항을 슬로건으로 내세우고 있

6) 뵈랑 타라스 월버그(Bjorn Tarras-Wahlberg), 「세계 납세자 운동과 납세자의 권리」, 『2006 아시아-태평양 납세자연합 조세정책포럼』 자료집 참조

다.

- ① 납세자의 법적 권리
- ② 공적 지출의 효율화
- ③ 민영화와 규제 완화
- ④ 낮은 조세부담
- ⑤ 투명해서 눈에 보이는 조세제도
- ⑥ 단순하고 이해하기 쉬운 조세제도

2. 독일의 납세자연맹(BUND DER STEURZÄHLER)⁷⁾

현재 독일에는 독일 납세자연맹과 바이에른 납세자연맹이라는 두 개의 납세자연맹이 있다. 그 중 독일 납세자연맹은 1949년 창설 이래로 납세자의 중립적인 이익을 대변하고 있다. 현재 개인과 중소기업인을 합하여 회원 수가 43만명을 넘어서고 있고, 회원들에게 납세에 관한 정확한 정보를 제공하고, 개인이 아닌 단체의 회원으로 담당공무원과 관청을 상대할 수 있게 돕고 있다. 납세자연맹은 공정한 조세제도, 세금부담의 감소, 예산절약과 효율적인 재정운영, 이를 통한 국가경쟁력 제고 등과 같은 목표를 설정하고 있다. 또한 다양한 방법으로 회원들의 이익을 대변하고 있는데, 예를 들면 예산낭비, 납세자의 불편사항, 공무원들의 부정행동을 공공매체에 과감하게 비판하고 관련 관청에 알리는 방법들을 사용하여 때로는 책임자에게 형사책임을 추궁하기도 한다.

바이에른 납세자연맹은 1950년에 독일 납세자연맹에서 분리 독립한 조직이지만 양 연맹은 상호 협력관계에 있다.⁸⁾

독일 납세자연맹은 세계납세자연맹 산하의 조직 중 가장 큰 조직이고 세계에서 가장 모범적으로 운영되고 있는 납세자단체이다. 독일 납세자연맹은 그 산하에 15개의 지역연맹을 가지고 있다. 아래에서는 독일 납세자연맹의 다양

7) 독일 납세자연맹 홈페이지 <http://www.steuerzahler.de>

8) 湖東京至 編著, 『世界の納税者權利憲章』, 中小商工業研究所, 2002, p. 87.

한 활동과 그 성과에 대하여 보다 자세히 살펴보기로 한다.⁹⁾

가. 연혁

독일 납세자연맹은 1949년 납세자로서의 시민의 권익을 보호하기 위하여 창립된 시민단체로서 독립적이고 정치중립적인 단체이다. 1949년 슈투트가르트에서 처음 시작되어 현재 전국적으로 43만명에 달하는 회원을 확보하고 있으며, 가장 큰 규모인 바이에른 지부의 회원만도 8만 5천명에 달할 정도로 시민들의 호응이 높다. 독일 납세자연맹은 이들 회원들의 연회비(3만5천원~7만원)로 운영되고 있다.

나. 설립 목적

주된 설립 목적은 ① 세무서와의 사이에 문제가 생긴 납세자를 원조하는 것, ② 세제개혁에 있어서 납세자를 대표해서 납세자의 주장을 전달하는 것, ③ 세금의 용도에 대해 확인해서 신문 등 미디어를 사용하여 정보공개를 하는 것이다.¹⁰⁾

다. 주요 관심분야와 활동내용

독일 납세자연맹은 납세자의 직접적인 이해와 관련된 소득공제방법에 관한 정보제공에서부터 국가채무에 이르기까지 광범위한 영역에서 활발하게 활동하고 있다.

(1) 전문가들과의 세미나 및 강연

9) 이하는 주로 한국납세자연맹 홈페이지 <http://tax.org/tax/group/group06.htm> 참조(2008. 6. 1. 방문)

10) 湖東京至 編著, 앞의 책, p. 88.

회원들을 대상으로 전문가들과 함께 하는 세미나와 강연을 개최하는데, 이를 통하여 회원들은 직업현장에서 필요한 지식을 심화시킬 수 있으며 조세 및 재정정책의 다양한 주제들을 접할 수 있다. 세미나는 보통 2~3명의 조세 전문가와 함께 1박 2일의 일정으로 진행된다.

(2) 국가채무에 대한 한계설정

독일 납세자연맹 홈페이지에 방문하면 국가채무의 총액과 1초당 증가규모 그리고 국민 1인이 부담하는 채무규모에 관한 통계자료가 전자시계로 나타난다. 또한 국가채무의 규모, 채무의 원인과 결과, 채무의 최고한도와 그 한도책정의 문제점 등이 자료로서 상세히 정리되어 있다. 더 나아가 국가채무에 관한 이러한 관심으로 인하여 '절약을 통하여 국민 부담을 줄이자'라는 납세자연맹 부속기관의 연구보고서가 Bayern정부에 전달되기도 하였다. 이 보고서의 주된 요구내용은 국가의 채무한도를 헌법에서 구체적으로 설정하는 것이었는데, 그 결과 재정장관은 납세자연맹의 요구사항을 받아들여 새로운 채무를 근본적으로 금지한다는 법률안을 의회에 제출하였다.

(3) 예산낭비 보고서

독일 납세자연맹은 연간 예산낭비보고서(일명 흑서, Schwarzbuch)를 발간하는데, 이 책자를 통하여 연방정부와 각 지방정부의 예산낭비 현황을 알리고 있다. 이에 따르면 매년 약 300억유로(약 36조원)에 달하는 세금이 연방정부, 주정부, 기초행정단체 등에서 낭비되는 것으로 나타나고 있다.

(4) 월간 『납세자』 발행

『납세자』라는 월간 잡지는 납세자연맹 회원들을 대상으로 매월 발간되고, 모든 회원들은 매월 이 잡지를 받아보게 된다. 또한 이 월간지는 각종 언론기관 대표 및 정부 의사결정기관들에게도 배부된다. 이 월간지에 게재되는 글의 주제는 절세방법 자문, 정부 조세정책의 배경 설명, 세금 낭비 사례,

정부의 재정정책 등이다. 『납세자』는 매월 약 45만부 가량 인쇄된다.

라. 특성

(1) 활동의 중립성

독일 납세자연맹은 회원들의 연회비로 운영되어 재정적으로 독립적이기 때문에 정당의 영향력에서 벗어나 납세자의 이익을 대변할 수 있다. 또한 납세자연맹에 소속되어 조세정책 및 재정정책 방향을 위한 이론적인 근거를 제공하는 직속연구소 KBI도 소득공제의 혜택을 받는 개인이나 법인의 기부금으로 운영되어 중립적으로 납세자의 이익을 대변할 수 있다. 정부로부터 직접적으로 보조금을 받기보다는 소득공제를 받는 기부금을 통해서 연구소가 운영되는 것은 재정적인 독립의 보장과 정치적으로 중립적인 연구활동을 보장받을 수 있는 중요한 요건이 되고 있다. 또한 납세자연맹의 활동에 의하여 회비와 기부금의 크기가 결정되기 때문에 단체는 회원들의 이익을 더욱 충실히 대변하게 된다.

(2) 칼 브로이어 연구소(KBI)의 이론적 근거 제공

독일 납세자연맹의 칼 브로이어 연구소는 납세 및 조세에 관한 노선의 학문적 토대를 마련하는 역할을 수행한다. 이 연구소는 납세 및 조세 문제에 관한 다양한 주제들을 다루는 간행물들을 출간하여 왔는데, 주요 주제로는 조식이 작고 절약하는 국가, 국가 부채의 축소와 예산 지출의 축소, 공정하고 단순한 조세제도 등이다. KBI는 매우 구체적인 정책 제안으로 여론 형성과 정책 결정에 중요한 영향력을 행사하고 있다. 1960년대에는 독일 최초로 정부의 재정을 체계적으로 분석하였으며, 이후 정치에 대한 재정적 지원에 관한 문제에서 대중적인 토론의 선구자로서 자리매김하였다. 또한 KBI는 1996년 당시 기민·자민 연립정부의 조세개혁 정책에 중요한 영향력을 행사한 것으로 평가받고 있다. KBI의 재정적 기반은 수천 명의 시민들이 내는 후

원금이다.

마. 납세자 운동 성공사례

(1) 세금낭비자에 대한 사법적 처벌 가시화

독일납세자연맹의 오랜 요구사항이던 세금낭비자에 대한 사법적 처벌이 가시화되고 있다. 독일연방의회의 법률소위 위원장이자 헌법학자인 루페르트 솔츠(Rupert Scholz)는 경영통제시스템(비용 혹은 회계 감사 및 평가시스템)을 도입하지 않은 공공기관은 정치적인 책임자가 결정의 오류에 관한 책임을 져야 한다고 주장하였다. 즉 공공기관에서도 민간기업과 같이 비용 절감과 통제 시스템을 갖추어야 하고 이를 갖추지 않는다면 공공기관장은 해당 기관에 대한 예산 감축을 각오해야 한다는 것이다.

(2) 주의회의 여행 제지

연방주 바이에른 주의회의 사회 · 보건 · 가족정책 소위는 지난 2001년 11월에 아르헨티나로 여행을 떠나려고 했다. 공식적인 이유는 '광우병으로 요즘은 아르헨티나 쇠고기가 독일에서 더 높은 판매가능성을 구가하고 있다'는 것이었다. 납세자연맹은 이 공식 이유를 받아들일 수 없었는데, 2001년 2월 이미 아르헨티나 쇠고기의 수입중단이 이루어졌기 때문이다. 주의회 건물 앞에서 납세자연맹은 항의 시위를 벌였고 그 요구가 받아들여져 이 여행은 취소되었다.

(3) 공무원 수의 감축

베를린 공무원의 수가 1999년 19만명에서 2001년 15만 2000명으로 축소되었다. 이러한 축소는 납세자연맹의 요구결과이다.

(4) 공기업의 민영화

독일 납세자연맹은 공기업의 민영화를 주장하여 왔다. 그런데 연방주인 함부르크의 주정부가 교체되면서 납세자연맹은 그들의 요구를 실현시킬 기회를 갖게 되었다. 주정부의 연립정부 수립 과정에서 새 정부가 납세자연맹의 주장을 받아들여 공기업들의 지속적인 민영화를 정책기조로 받아들였기 때문이다.

3. 미국의 전미납세자연합회(National Taxpayers Union)¹¹⁾

가. 설립 취지

전미납세자연합회는 일반시민에 의한 비영리 납세자단체이다. 1969년에 당시 학생 아르바이트로서 닉슨 전대통령의 선거사무소에서 근무하고 있던 제임스 데이비슨 등 10인의 젊은이에 의해서 납세자의 이익을 대표하는 시민단체로서 결성되었다. 현재 미국 전체에 35만명의 개인회원을 확보하고 있는 미국 최대의 납세자단체이다. 개인회비는 연 15달러로 되어 있다.

연합회의 사명으로서 낮은 조세부담, 불필요한 세출의 삭감, 합리적이고 작은 정부의 촉진 등을 제시하고 있다.

나. 활동 내용

주로 납세자의 이익을 대표하여 정부의 예산낭비를 감시하고 납세자의 이익과 권리를 지키는 것이다. 구체적 활동으로서는 의회나 행정에 대한 로비 활동, 세제 및 재정문제에 대한 정책제언과 조사연구, 미디어를 이용한 납세자에 대한 정보제공 등을 행하고 있다. 내국세입청(IRS)의 권리남용에 대처하기 위하여 납세자권리보장법을 제정하도록 하여 납세자의 권리보호를 행

11) TCフォーラム, 『アメリカにおける納税者権利保障法制定の経過と現状』, 2004. 5. 자료집 참조

하였다. 시민운동으로서 가두행진 등을 실시하고 환경보호단체나 여성단체 등 다른 공익활동단체와의 협력과 연대에도 적극적이다.

특히 특이한 활동으로서 의회의 재정문제와 세제관련법안 등에 대한 상하 양원의원의 대응을 감시하고 그것을 쟁점화해서 그 결과를 공표하고, 가장 점수가 높은 의원에게 '납세자의 친구상'을 수여하고 있다.¹²⁾

4. 영국의 납세자구제단체¹³⁾

영국에는 해체된 납세자연맹 대신에 여러 개의 시민세무상담 단체가 존재한다. 약 1,00개가 넘는 임의단체가 독립조언센터연맹(Federation of Independent Advice Centre: FIAC)을 구성하고 있다. 이 연맹에 가입하고 있는 각 단체는 네트워크를 조직하고 납세자의 의뢰가 들어오면 서로 정보를 주고받아 대처하고 있다.

특히 저소득층에 대한 세무상담이나 세제개혁의 제안을 행하는 단체로서 1998년에 조세연구소(Chartered Institute of Taxation)가 창설한 저소득자조세개혁단체(Low Incomes Tax Reform Group)도 정력적으로 활동을 하고 있다. 그 중에서도 중심적 활동을 하고 있는 세무구조(Tax Aid)라고 하는 단체는 저소득자에 대한 세무상담, 세무교육, 미디어를 통한 계몽활동, 의회 및 국세청에 대한 세제개혁의 제안 등을 행하고 있다.

5. 프랑스의 납세자연합회(Contribuables Associés)¹⁴⁾

프랑스 납세자연합회는 1990년 3인의 발기인에 의해 창립되었고 회원수는 135,000명을 넘고 상근직원만 10인이 넘는다. 회원으로부터 회비를 징수하지 않고 전부 회원의 기부금으로 운영하고 있다. 또한 정치적 중립을 지키기 위

12) 湖東京至 編著, 앞의 책, p. 57.

13) 三木義一 編著, 『世界の税金裁判』, 清文社, 2001, p. 154.

14) 湖東京至 編著, 앞의 책, pp. 240~250.

해 회원은 전부 개인회원으로서 단체나 조직으로부터의 기부는 일체 받지 않고 있다.

납세자연합회의 목적은 납세자의 입장에서 불필요한 세출을 억제하고 납세자의 조세부담을 감경하는 것이다. 이미 프랑스는 국민소득에 대한 국세 · 지방세 · 사회보험의 부담률이 53%에 달하고 있고 그대로 방치한다면 납세자의 부담률은 더 상승하게 된다. 그 때문에 우선 재정당국에 세출의 삭감을 요구하고 있다.

주요 활동은 메일의 발송으로서 납세자연맹의 활동 소개나 회원 확보를 위한 것이다. 회원들에게는 예산의 사용에 대한 문제점을 지적한 문서나 팸플릿을 매월 발행해서 보내주고 3개월마다 캠페인 활동을 하고 있다. 또한 총선거에 입후보한 전후보자에게 공개질문장을 보내 회답을 구하는 활동을 행한다.

프랑스는 세금소송에 관하여 소위 납세자 개인의 부과처분 취소소송은 가능하지만 불필요한 재정지출을 금지하는 주관적 소송, 즉 납세자소송제도가 없다. 그 때문에 납세자연합회가 여러 차례 재정지출의 유지청구소송을 제기했지만 법원은 각하한 바 있다.

6. 캐나다의 납세자동맹(Canadian Taxpayers Federation)¹⁵⁾

비영리이고 정치적으로 중립인 단체이다. 과세와 세금의 사용에 대하여 파수꾼으로서 행동하기 위한 조직으로서 1991년에 설립되었다. 2002년 현재 회원은 61,000명이다. 캐나다 납세자동맹의 직원, 임원은 정당에 소속하는 것을 허락하지 않고 있다. 또한 정부로부터 금전상의 보조는 일체 받지 않는다. 전부 회원으로부터의 기부에 의해 운영한다.

다음의 3가지 목표를 내세우고 있다.

1) 세금의 용도에 대하여 파수꾼으로서 행동하고, 납세자의 생활에 대한 정

15) 앞의 책, p. 402.

- 부의 압력, 영향에 관하여 납세자에게 알리는 것
- 2) 재정상 민주적인 개혁을 촉진하고, 납세자의 공통의 권리를 옹호하는 것
- 3) 민주적 책임을 다하기 위한 납세자의 결집을 도모하는 것

IV. 우리나라의 납세자 운동

앞에서 세계 각국에 있어서 납세자 운동의 활동상황을 간략히 살펴보았다. 특히 많은 회원 수와 적극적인 활동을 보이고 있는 독일 납세자연맹에 대하여는 자세히 살펴보았다. 납세자의 적극적인 참여와 개입으로 정부의 재정활동을 직·간접적으로 통제하고 납세자를 대변하는 독일 납세자연맹의 모습은 우리나라 납세자단체의 운동이 나아가야 할 방향을 제시하는 중요한 나침반이 될 수 있을 것이다.

우리나라에서 납세자단체의 조직과 활동상황은 외국의 경우에 비하면 아직 미미한 것이 사실이나 그만큼 앞으로 해야 할 일이 무궁무진하며 납세자 운동이 발전해야 할 당위성을 갖고 있는 것이다. 이러한 생각을 바탕으로 그동안 우리나라에서 납세자 운동을 전개해온 납세자단체의 활동내용을 평가하여 그 성과와 문제점을 살펴보기로 한다. 다만 납세자 운동단체의 범위를 제한하여 우리나라의 대표적 납세자단체로서 납세자권리운동만을 전문적으로 전개하고 있는 조세정의를 위한 한국납세자연합회(이하 한국납세자연합회라 한다)와 한국납세자연맹을 중심으로 서술하기로 한다.

1. 한국납세자연합회¹⁶⁾

가. 설립 취지

16) 조세정의를 위한 한국납세자연합회 홈페이지 <http://www.ktun.or.kr>

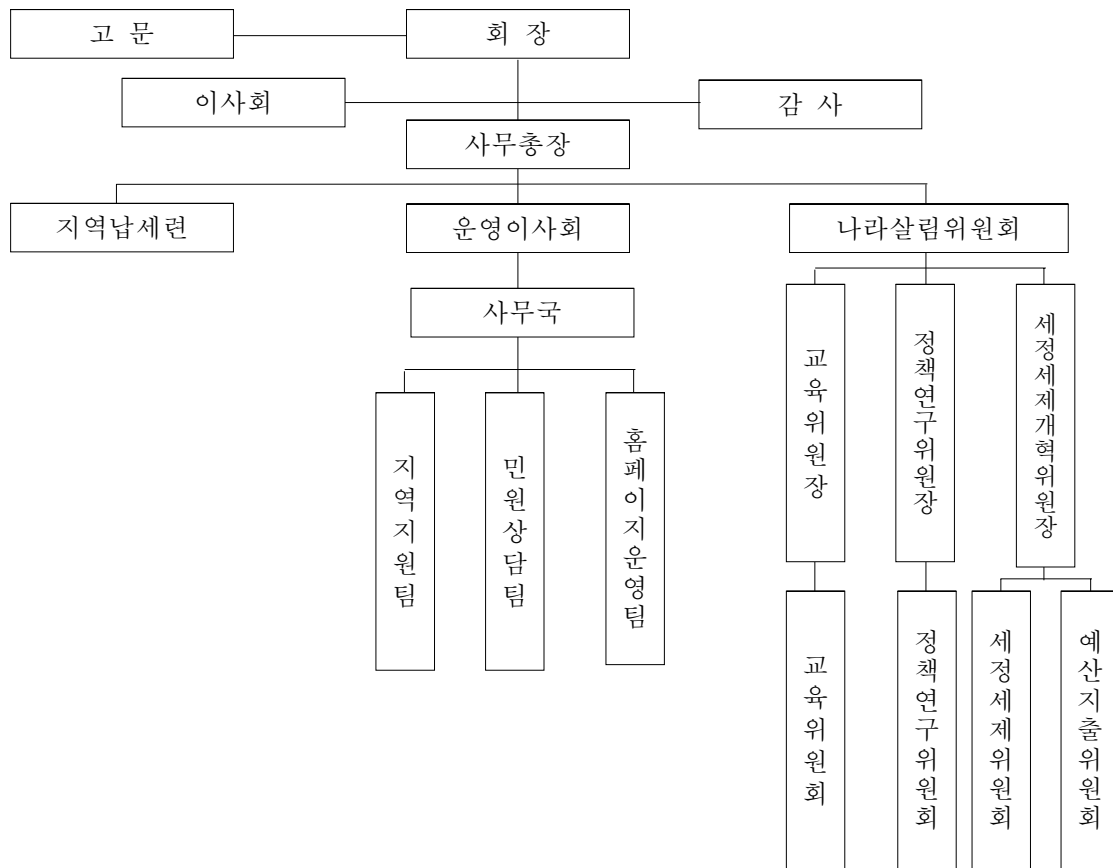
한국납세자연합회는 1999년 6월 26일 우리나라 최초의 순수 납세자 운동 시민단체로 탄생하였다. 납세자의 정당한 권익을 옹호함과 동시에 건전한 납세풍토를 조성하고 조세정의를 실현하여 올바른 민주시민사회의 발전에 기여함을 그 목적으로 한다.

한국납세자연합회는 납세의 의무만을 강요받아 온 전통적인 조세풍토를 지양하고 올바른 시민사회를 창출하기 위해서는 납세자의 권리를 되찾는 운동이 전개되어야 한다는 문제의식과 납세자가 스스로 자신이 낸 세금이 우리의 재정 선호에 기초해 바르게 잘 쓰여지고 있는지 감시하고 효율적인 세금지출의 활용방안을 제시할 수 있을 때 납세자의 권리를 찾을 수 있다는 확신하에 설립되었다.

이와 같은 목적과 취지에서 설립된 한국납세자연합회는 시민의 권익을 위한 비영리단체로서, 어떠한 정치적 정당 또는 어떠한 사회·경제 이익단체에도 예속되지 않는 비정치적이고 중립적인 시민단체이다.

나. 조직

한국납세자연합회는 지역 납세련, 사무국 산하의 지역지원팀 · 민원상담팀 · 홈페이지운영팀, 나라살림위원회 산하의 교육위원회 · 정책연구위원회 · 세정세제위원회 · 예산지출위원회로 구성되어 있다.



다. 설립 목적

한국납세자연합회는 경제학, 세무학 및 회계학 교수·변호사·공인회계사·세무사 등 재정과 조세분야의 전문가들이 중심이 되어 우리 사회의 납세자의 권익보호와 조세정의를 통한 경제적 정의를 향상시키며 올바른 민주시민사회의 발전에 기여함을 목적으로 활동하는 시민단체이다.

아래와 같은 사업에 구체적 목적을 두고 활동하고 있다.

- 1) 불합리한 조세의 부과와 징수에 대한 대책 마련
- 2) 조세행정의 책임성과 투명성을 확립하기 위한 대책 마련
- 3) 정부지출의 낭비 감시
- 4) 정부지출의 낭비를 줄이기 위한 효율적 예산 · 회계제도의 도입 및 시

행촉구

- 5) 성실한 납세의무의 이행을 위한 납세자 교육
- 6) 균형예산과 납세자의 적정한 조세부담 수준을 위한 노력
- 7) 기업활동의 추가적 비용부담이 되는 비자발적 준조세 부과의 점진적 철폐 노력
- 8) 기타 조세정의의 구현을 위한 제반사업 추진

라. 주요 활동

- (1) 선거관련 기관 및 국회 입법청원을 통하여 공직선거 후보자의 납세실적 공개 의무화를 입법화(공직선거 및 선거부정방지법 제49조 제4항 제4호를 신설)시켜, 공직선거 출마자의 납세실적을 공개토록 하였고 이를 통해 국민들의 납세의식 향상에 기여하였다.
- (2) 부당하고 과도한 상속 및 증여에 대하여 세제의 개선방안을 정부에 제안하여 상속 및 증여세제의 개선이 이루어졌다.
- (3) 일정 규모 이상의 판매장에서 상품거래를 하는 경우 발급하는 영수증에 판매가격 이외에 부가가치세 금액을 별도로 명시하도록 정부 관계 기관에 제도개선을 건의하여, 부가가치세법 시행령 제79조의2 제6항이 개정되었고, 2001년 7월 1일부터 영수증에 세금을 별도로 구분 표시하는 제도를 실시함으로써 탈세와 탈루를 방지하는 데 기여하였다.
- (4) 세미나, 공청회, 연구보고서 등을 통하여 불법정치자금은 무조건 증여세를 부과하도록 세법 개정을 건의하였다. 이에 정부는 2004년 12월 31일자로 조세특례제한법 제76조(정치자금 손금산입 특례 등) 제3항에 “정치자금 외의 정치자금(불법정치자금)”은 증여세를 과세하도록 세법을 개정하였다.
- (5) “소매업 과세자료 투명화방안에 관한 연구”계획서를 정부에 제시하였고, “현금거래 과표 양성화 방안”, “소액거래를 위한 전자거래 시스템 활성화

화 방안” 등의 연구를 통해 현재 시행중인 현금영수증(카드)제도가 만들어지는 데 획기적인 아이디어를 제공함으로써 현금거래의 투명성을 높여 탈세방지과 공평과세에 기여하였다.

- (6) 2005년도에 문제가 되었던 외국계 자본인 ‘론스타’가 국내 소유건물을 매각하여 천문학적 매매차액을 얻으면서 “국제조세 조정에 관한 법률”의 법률적 표현의 미비점 등을 교묘히 이용하여 세금을 내지 않는 문제점이 발생하였다. 이에 실질과세의 원칙을 적용하여 과세할 수 있음을 논리적으로 주장하고 건의하여 과세당국에서 과세토록 하였다.
- (7) ‘조세의 날’을 ‘납세자의 날’로 명명하도록 청원하였고, ‘납세자의 노래’를 직접 제정하였으며, 『납세자』라는 납세홍보용 잡지를 계간으로 꾸준히 발간하고 있다.
- (8) 정부에 대하여 종합부동산세 대한 문제점을 지적하고, 자영사업자의 근로소득 지급조서 제출에 대한 지지 표명, 간편납세제도에 대한 반대입장 표명, 성직자에 대한 근로소득세의 과세를 과세당국에 주장하였다.
- (9) 억울한 납세자의 권익을 보호하기 위하여 연합회의 홈페이지를 통한 무료 세무상담 및 세무관련 법률상담을 하고 있고, 일반시민, 주부 등을 대상으로 일상생활과 밀접한 세금에 대하여 납세자 교육을 실시하고 있다.
- (10) 건전한 납세풍토를 만들어 국가에 대한 국민의 납세의무를 성실히 수행토록 하며 동시에 납세자의 권리를 올바르게 행사하게 하기 위해서는 세무관련 상식을 어려서부터 지속적·반복적으로 교육해야 한다는 문제의식을 바탕으로 중·고등학생을 대상으로 학생들의 눈높이에 맞추어 납세자 교육을 실시하고 있다.

2. 한국납세자연맹¹⁷⁾

가. 설립 취지

한국납세자연맹은 2001년 창립한 비정부기구로 정치가, 정부기관 및 정부투자기관, 기업 등으로부터 완전히 독립적인 순수 납세자 기구이다.

대한민국 헌법 제1조에는 『대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다』고 규정되어 있는데, 우리 국민은 그 주인된 자격으로 납세의 의무를 감수해 왔다. 그러나 정부는 소중한 세금들을 많은 부분 잘못 걷었고, 해마다 멀쩡한 보도블럭들이 파헤쳐지는 등 국민들이 낸 세금을 잘못 사용해 왔다. 즉 일부 공무원과 정치인의 부정부패로 엄청난 세금이 낭비되고 있었던 것이다.

그리하여 납세자 운동이 절실히 요구되게 되었는데, 기존의 납세자 운동은 조세라는 특수한 분야에 대한 전문성 및 정보력 부족으로 수박 겉핥기식의 운동, 시민 없는 시민운동 수준에 머물렀다. 따라서 시민과 함께 국민의 공동자산인 세금을 지키기 위해서 견제하고 감시하는 특화된 시민운동의 등장이 절실히 요구되었고, 이에 그 잘못된 관행과 제도들을 바로잡는 운동을 새롭게 펼쳐나갈 목적으로 한국납세자연맹이 설립되게 되었다.

나. 운영원칙

한국납세자연맹은 다음의 네 가지를 그 운영 원칙으로 삼고 있다.

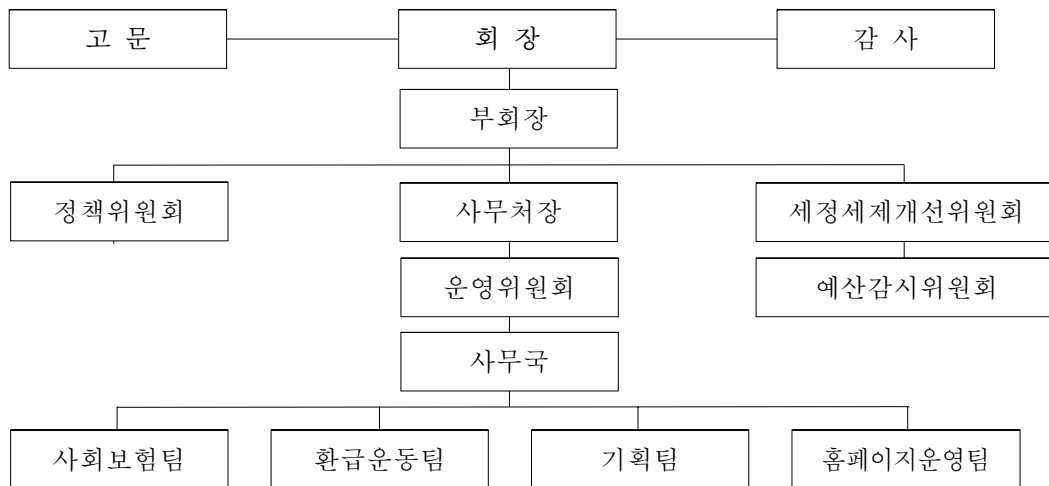
- 1) 다수결의 원칙을 지키며 소수의 의견도 존중하는 민주성
- 2) 순수한 회비로 운영해서 정부 및 그 어떤 압력단체로부터도 자유로운 독립성
- 3) 단체 운영과 지출 등을 언제든지 공개하고 검증받는 투명성

17) 한국납세자연맹 홈페이지 <http://www.koreatax.org>

- 4) 조세를 비롯해 재정과 금융 등 각 분야를 집행하는 공무원과 이를 감시하는 시민은 물론 각 분야의 전문가들이 함께 연구하고 개선해 가는 전문성

다. 조직

한국납세자연맹은 정책위원회, 사무국 산하의 사회보험팀 · 환금운동팀 · 기획팀 · 홈페이지운영팀, 세정세계개선위원회 산하의 예산감시위원회로 구성되어 있다.



라. 목적 사업

한국납세자연맹은 합법(合法) · 합리(合理) · 합심(合心)의 '삼합(三合)의 정신'에 입각하여, 아래와 같은 사업에 구체적 목적을 두고 활동하고 있다.

- 1) 모든 납세자의 권익 보호 및 대변
- 2) 부당하고 과도한 세금 · 국민연금 · 의료보험의 부당 징수 방지와 집행 감시

- 3) 국가 예산의 적법성, 공정성, 효율성 등 조사 평가와 낭비 감시
- 4) 알기 쉬운 세법 등 국민 편의의 세정 대안 제시
- 5) 세금 등에 대한 다수 및 공익성 재판 진행
- 6) 예산 낭비를 막고 집단의 부정을 바로잡는 내부고발자 보호
- 7) 세무, 회계, 행정 등에 대한 전문가 상담
- 8) 납세주권과 관련된 잡지 및 서적 발간
- 9) 기타 필요하다고 인정되는 관련 사업

마. 주요 활동

한국납세자연맹의 활동은 크게 '납세자권리 찾기 운동', '세제개선 운동'과 '조세개혁운동'으로 나눌 수 있는데, 그동안의 주요 활동들을 소개하면 다음과 같다.

(1) 납세자권리 찾기 운동

자동차세 불복운동·건강보험료 감액조정운동·근로소득세 환급운동·암 등 중병환자 소득세환급운동·교통분담금 환급운동·자영업자 소득세 환급운동·휴면예금 찾아주기 운동·학교용지부담금 불복 및 환급운동·국민연금 불복운동 등을 전개해왔다.

(2) 세제개선 운동

토지계산서 미제출 가산세 폐지운동·근로소득자 경정청구권 입법운동·부당한 취득세 가산세 개정운동·재산세 부과기준 개선운동·폐인 연말정산 환급금 받아주기 운동·교통분담금 환급기간 연장운동·주민세 환급신청절차 폐지운동 등을 전개해 왔다.

(3) 조세개혁운동

최근에는 조세개혁운동으로 거래세 불복운동, 국민연금 불복운동, 국세청 개혁운동 등을 전개하고 있다.

가) 국민연금 불복운동

국민연금이 빈부격차의 고착화 주요인이라고 분석하고 국민연금 불복운동을 벌이고 있다. 우리 사회는 외환위기 이후 개인저축률이 감소하고 있는 가운데 고소득층과 저소득층간 저축률 격차가 급격히 확대되고 있는 것으로 나타났는데 특히 국민연금·건강보험 등 공적연금과 사회보험이 중산·저소득층에게 상대적으로 더 많은 부담을 지우고 있다고 보고 있다.

나) 거래세 불복운동

현행 지방세법은 주택거래시 거래세를 부과함에 있어 기존주택거래자만 감면조항을 적용함으로써 신규주택취득자가 두 배에 가까운 거래세를 부담하도록 하고 있다. 개인간 거래에 비해 개인과 법인간의 거래인 분양아파트에 대해 합리적인 이유 없이 불리한 조세체계를 운용하는 것은 동일가격, 동일세금을 원칙으로 하는 헌법상 '조세평등주의'에 명백히 위배되는 것이라 할 수 있으며, 이는 정부가 '보유세 강화, 거래세 인하'의 세제개편을 약속하고서도 변칙적인 제도운용을 통해 실질적인 세수증대를 꾀하고 있다고 보고 있다.

다) 국세청 개혁운동

국세청 조직의 감시를 위한 기구의 설치를 주장하고, 막강한 권한을 가진 세무공무원의 재량을 제한하는 입법과 부패방지를 위한 제도적 보장을 요구하고 있다.

(4) 기타 활동

이밖에도 한국납세자연맹은 납세자교육과 납세자 여론조사를 실시하고 있으며, 세무상담 및 세금정보를 제공하고 있다. 아울러 세테크 정보지 『납세자의 눈』을 발행하고 있다.

3. 참여연대 조세개혁센터¹⁸⁾

가. 설립 취지

참여연대는 1994년 창립되어 '정직하고 성실한 사람이 인간다운 삶을 영위할 수 있는 사회를 실현하기 위해 연대의 깃발을 들고자 한다'고 천명하며 200여명의 회원으로 시작한 단체로서 국가권력을 엄정히 감시하는 파수꾼 역할을 하고 있다. 참여연대라는 명칭에 '참여'는 국가권력의 남용과 재벌의 횡포, 그 밖의 모든 권리침해를 용납하지 말고 시민 스스로 권리와 정의를 찾아 나서자는 뜻을 담고 있으며, '연대'는 학연과 지연을 넘어 사익이 아닌 공익을 위해 뭉치자는 뜻을 표현하고 있다.

참여연대는 활동기구로 의정감시센터·사법감시센터·행정감시센터·공익법센터·민생희망본부·사회복지위원회·시민경제위원회·조세개혁센터 등을 갖고 다양한 시민운동을 전개해 나가고 있다.

나. 조세개혁센터

참여연대 조세개혁센터는 조세정의를 실현하기 위하여 1999년 경제민주화위원회 내부팀으로 출발, 1999년 1월 조세개혁팀을 거쳐 2003년 총회에서부터 현재의 센터구조로 활동하고 있다. 조세개혁센터는 공평과세가 이루어지지 않으며 각종 탈세가 벌어지는 현 상황을 바꾸기 위해 노력해 왔는데, 조세개혁센터가 지향하는 사회는 공평과세가 실현되는 사회 · 투명한 세무행정이 이루어지는 사회 · 납세자의 정당한 권리가 보장되는 사회이다.

18) 참여연대 홈페이지 <http://peoplepower21.org>

다. 주요 활동

(1) 변호사 등 전문직에 대한 부가가치세 부과 요구(1998년)

변호사, 회계사 등 전문직 자영업자들에 대한 부가가치세 부과를 이끌어내 계층 간 조세불평등 심화에 제동을 걸었다.

(2) 조세부담의 형평성과 투명성을 높이기 위한 과세인프라 구축 및 개선 운동(1999년~2001년)

외환위기 이후 유보되었던 금융소득종합과세의 재실시를 요구하여 2001년부터 재실시하도록 하는 데 기여하였다. 또한 부가가치세 과세특례제도 폐지하고 간이과세제도 상한기준을 높였으며, 신용카드 사용에 대한 소득공제제도가 실시되게 하였다. 그리고 표준소득률제도의 폐지를 주장하여 이를 성취해내었다.

(3) 재벌변칙증여 심판 시민행동(2000년 4월~2001년 4월)

삼성그룹 3세인 이재용의 변칙증여에 대해 국세청을 상대로 과세를 요구하였고 결국 이재용 등에 대한 수백 억원의 증여세 부과를 이끌어냄으로써 재벌의 변칙적인 상속과 증여 관행에 일침을 가하였다.

(4) 불법정치자금에 대한 과세 촉구 운동(2003년 4월~2004년 12월)

권력형 부정부패에 대해 국세청이 엄정히 과세하여 사회지도층 인사들의 탈세 관행을 근절할 수 있는 시스템을 갖추기 위하여, 국세청을 상대로 불법정치자금을 수수한 정당과 개인에 대한 탈세제보운동을 전개하였다. 이를 계기로 정부는 2004년 12월 불법정치자금에 대해 과세할 수 있는 명문의 근거를 제정하였다.

(5) 공평과세를 위한 부동산 보유세 개편 운동(2003년 6월~ 2004년 12월)

시장가치를 반영하지 못하는 잘못된 재산세 과표로 인하여 동일한 자산가치를 지녔음에도 불구하고 최고 13배 이상의 차이가 나는 재산세제를 개편하기 위하여 법개정 운동을 진행하였다. 결국 정부는 2004년 말 이러한 요구를 받아들여 시가에 따라 세금을 부과하는 방식으로 보유세를 개정하였다.

4. 경제정의실천시민연합¹⁹⁾

가. 설립 취지

경제정의실천시민연합(이하 경실련)은 1989년 경제적 정의를 시민의 힘으로 해결하기 위하여 시민·청년·서민층 등이 모여 결성한 순수한 시민운동단체이다. 1987년 민주화운동 과정에서 나타난 시민들의 적극적인 참여를 계기로 그간 이룩한 경제성장의 몫의 분배과정에서 소외된 다양한 사회계층의 이해를 대변하기 위하여 설립된 경실련은 공정한 시장경제질서를 안정적으로 유지함으로써 산업평화와 민주복지사회를 건설하는 것을 그 궁극적인 목표로 삼고 있다.

이를 위하여 경실련은 양심적이고 의식있는 시민들을 중심으로 시민운동단체를 조직하여 시민들이 자주적이고 자발적으로 참여하도록 함으로써, 급진적인 사회 변혁보다는 합법적 · 비폭력적인 평화운동의 형태로 경제적 민주주의를 실현하고자 한다. 특히 이 과정에서 사회적으로 생산된 경제적 부가 민주적 절차를 거쳐 공정하게 분배되도록 하는 데 역점을 두고 있다.

나. 주요 활동

경실련은 국민생활에 직접적인 피해를 안겨준 주택·부동산 투기와 이를 통한 엄청난 불로소득의 취득을 고발하고, '토지공개념'과 '금융실명제'를 통해

19) 경제정의실천시민연합 홈페이지 <http://www.ccej.or.kr>

경제적 독점의 폐해를 줄일 수 있는 구체적인 정책 대안을 마련하였다. 또한 무주택 서민들을 위한 주거대책을 제안하고, 철거빈민들의 생존권 문제를 해소하기 위한 방안을 마련하는 등 민중들의 직접적인 생활의 어려움을 해소하려는 활동 등도 함께 전개하고 있다.

V. 우리나라 납세자 운동의 평가와 과제

1. 성과와 문제점

가. 성과

우리나라의 양대 납세자단체인 한국납세자연합회와 한국납세자연맹이 설립 이후 지난 10년간 보여준 활동은 정말로 눈부시고 발군의 성과를 거두었다고 말할 수 있다.

한국납세자연합회는 우리나라 최초로 설립된 납세자 운동 시민단체라는 상징성만으로도 큰 역사적 의의와 정통성을 갖고 있다. 특히 국민들에게 민주 시민으로서 납세의무의 중요성과 책임감을 깨닫게 하였고, 또한 정부가 납세자를 존중하고 납세자의 목소리를 경청하게 하는 등 세무행정 분야에 있어서 납세자의 지위를 향상시키는 활동으로 큰 성과를 거두었다고 평가할 수 있다. 대표적으로 공직선거 후보자의 납세실적 공개를 의무화하도록 한 것은 납세의무가 병역의무만큼 중요한 국민의 헌법상 의무임을 알리고 이를 공직 진출자 도덕성 판단의 중요한 잣대로 삼게 하였다. 선진국처럼 영수증에 세금을 별도로 구분 표시하도록 한 것은 소비자에게 부가가치세를 바르게 이해시키고 사업자에게도 소비자에게 전가된 세금을 정직하게 납부하도록 유도하였고, 불법정치자금에 대한 과세방안을 마련하여 부정부패를 방지하고 투명한 사회제도를 정비하는 데 공헌하였다. 나아가 조세전문가 그룹에 의한

납세자용 교육서적의 출판에서 돋보이는 활동을 펼쳤다. 다만 회원 및 재정 확보의 어려움으로 단체에 상근하는 직원이 적어 조직이 활성화 되는 데 한계가 있어 보인다. 또 시민운동단체이면서 주요 임원의 면모와 구성이 지나치게 학구적인 관계로 조세제도 개선방안에만 치중하는 등 뚜렷한 대정부 외부활동을 보여준 것이 없다.

한국납세자연맹은 우리나라 시민단체로서 최고의 방문자 수를 기록하고 있는 홈페이지를 근간으로 정부를 상대로 적극적이고 다양한 활동을 통해 매우 주목할 만한 결과를 얻었다. 지난 2002년 교통분담금 환급운동을 처음 시작한 이래 정부를 상대로 환급기간 연장운동을 펼쳐 당초 1년에서 5년으로 이루어냈으며 연맹의 환급대행서비스를 통해 50만명이 교통분담금을 돌려받을 수 있도록 하였다. 또한 2003년 10월부터 부당한 학교용지부담금 불복운동을 전개하여 2005년 3월 31일 헌법재판소로부터 학교용지부담금 위헌결정을 이끌어냄으로써 결실을 거두었고, 나아가 이미 부담금을 납부하고 소송기간이 도과한 권리구제가 불가능한 납부자에게 소급하여 환급해주는 입법을 추진하여 2008년 2월 22일 특별법으로 이를 관철시켰다. 이외에도 지난 연도에 대한 연말정산 환급제도 등의 입법을 달성한 것도 탁월한 성과이다. 이와 같이 한국납세자연맹은 단순히 주장하거나 건의하는 데 그치지 않고 특정 사안에 직접 대정부 투쟁에 나서거나 소송을 제기하는 등 구체적 결과를 얻는 데 주력하고 있다. 다만 단체의 주요 구성원이 젊고 의욕이 넘치는 나머지 국민의 의사와 정서를 대변하는 시민운동이 아니라 국민연금제도 철폐 등 투쟁적 주장과 세력과시 등의 행동으로 인하여 납세자로 하여금 국가행정을 불신하게 하거나 국가의 균형 있는 정책수립을 방해할 우려가 있다.

참여연대는 전문적인 납세자단체는 아니지만 잘 조직화된 구성원의 끈질긴 노력으로 그 동안 우리사회의 성역처럼 여겨졌던 재벌가문 등 거대세력과 당당히 맞서며 조세정의 및 조세부담의 공평 실현을 위해 놀랄만한 성과를 이룩하였다. 대표적으로 금융소득종합과세의 재실시, 삼성그룹의 변칙 상속 및 증여에 대한 문제제기로 증여세에 있어서 완전포괄주의를 입법화는 계기

를 만들었고 불법정치자금 수수에 대한 과세를 촉구하여 입법을 관철시켰다. 다만 전문적 납세자단체가 아니어서 납세자 운동을 위한 회원이 따로 확보되어 있지 아니하고 납세자의 실질적 권익확보보다는 사회기득권세력에 대한 공평과세 문제에 중점을 두고 있는 점이 한계라고 볼 수 있다.

나. 문제점

우리나라 납세자단체들의 활동은 그동안의 성과만큼이나 문제점도 많은 것이 사실이다. 그 중에서 근본적인 몇 가지 사항만 언급하면 다음과 같다.

첫째, 대체로 우리나라 시민단체의 운동이 '시민 없는 시민 운동'이란 소리를 듣고 있는바 회비와 후원금을 내는 회원의 뒷받침없이 몇몇 명망가들에 의해서 주도되고 있는 것을 비난하는 말이다.²⁰⁾ 실제로 시민단체에 회원이 확보되지 않으면 시민운동은 존립기반을 잃게 되며 아무런 힘도 발휘할 수 없고 정통성도 확보할 수 없다. 우리나라 납세자단체의 경우 외형적으로 상당한 회원을 확보하고 있다고 자부하나 실제 활동이 가능한 회원과 회비를 납부하고 있는 회원은 몇 명이나 되는지 의문이다. 또 각 납세자단체가 진정으로 전체 납세자를 대표하는 시민운동세력인지 납세자와 소통하고 그들의 뜻을 받아들여 행동하고 있는지 돌이켜 보아야 할 것이다.

둘째, 우리나라 납세자단체는 구성원의 한계로 인하여 정책기능이 부족하다. 시민단체는 본질적으로 학문연구를 수행하는 학회가 아니기 때문에 어쩔 수 없는 현상이지만 어느 분야보다도 국가의 정책에 맞서야 하는 논리가 정립되어야 효율적인 운동이 가능할 것이다. 조세정책분야에 경륜이 있고 대안을 가진 사회지도층의 합류를 이끌어내야 할 것이다.

셋째, 납세자단체는 주로 홈페이지를 통한 온라인 홍보 및 활동에 치중하고 있다. 온라인상으로는 납세홍보, 세무상담, 입법청원서명, 비리고발 등에서 장점을 가지게 되지만 납세자단체가 아닌 국세청, 세무사단체 등의 홈페이지

20) 박영신, 「관심과 운동 세력: 우리 시민 운동 내다보기」, 『사회이론』 통권22호, 한국사회이론학회, 2003, p. 21.

이지와 크게 차별화되지 않는다. 또 온라인 활동은 네티즌 등의 열렬한 지지를 얻을 수는 있지만 주요 납세자 층인 장년층을 위한 오프라인 홍보 및 활동이 더 중요하며, 시민의 직접 참여에 의한 시민운동으로 발전시키는 것이 납세자단체의 본래 설립 취지와 성격에도 부합한다고 생각된다. 따라서 그동안 다양한 대외활동이 부족하였던 것을 자성하고 납세자가 참여하는 행사 및 운동계획을 세워 실천해나가야 할 것이다.

넷째, 사회운동은 모름지기 상징·지식·실행의 세 영역의 힘이 서로 맞물리고 각 요소를 두루 갖추어야 뿌리를 내릴 수 있다.²¹⁾ 한국납세자연합회의 운동방식은 이념과 지식만 있을 뿐 행동이 부족하여 실천력이 매우 약하였고 평가할 수 있다. 반면에 한국납세자연맹은 그동안 언론의 주목을 받을 만한 큰 업적을 이룬 것이 사실이나 체계적인 지식이 부족한 감이 있고 지나치게 실행에 치중하고 있다고 평가된다. 더욱이 한국납세자연맹은 인터넷을 통한 납세자의 위임으로 소송을 대행해주고 있는바 우리나라의 경우 독일식의 단체소송, 또는 영미식의 집단소송이 허용되지 않기 때문에 실질적으로 단체소속 변호사를 통해 소송을 수행하고 있다. 이 점은 납세자를 위한 것이기는 하나 지나치면 변호사 윤리위반으로 문제가 될 소지도 있으므로 신중을 요하고 앞으로 공익을 위한 단체소송의 도입방안을 연구해야 할 것이다.

2. 향후 과제와 전망

가. 납세자단체 운영의 문제

납세자단체의 활동에 있어서 어려움과 성패의 문제는 일반 시민단체로서의 문제와 동일하다. 설립 취지는 좋지만 뜻하는 대로 움직여지지 않고 소기의 성과를 확신할 수 없는 이유는 여러 가지가 있다. 민주적 참여와 전문성의 확립, 재정의 취약성 극복 등 시민단체의 경영을 위한 마인드가 필요한 것이

21) 박영신, 앞의 논문, p. 9.

다. 이 문제를 자세히 살펴보면 다음과 같다.

(1) 단체의 정체성 확립 및 목적의 명확화

우리나라 납세자단체의 활동은 그 이념과 지향점이 분명하지 않아 일관성 있는 납세자 운동이 어려운 실정이다. 시민단체는 무엇보다도 목적을 뚜렷이 하고 그 목적을 지향하는 활동과 운영을 하여야 한다.²²⁾

모든 납세자 운동의 지향점이 정부를 상대로 납세자의 권익을 지키기 위한 것이라고 볼 수 있지만 공평과세를 위한 것인지 아니면 납세자의 세부담의 경감을 위한 것인지, 그리고 납세자 기업인을 위한 것인지 저소득층을 위한 것인지 분명하지 않다. 정부의 조세정책은 우리 사회 구성원의 이해관계 및 입장에 따라 찬반이 나뉘기 마련이다. 예를 들어 종합부동산세 과세와 관련하여 또는 1세대 1주택 비과세제도에 대한 개선안과 관련하여 납세자인 재산가의 입장에서 무리하고 과중한 세부담의 중단을 요구해야 할지, 중산층 또는 서민의 입장에서 강화된 조세정책을 지지하고 부동산 투기의 철저한 단속과 주거안정을 위한 제도적 보장을 요구해야 할지 어정쩡한 것이다.

최근 우리 사회에는 역동적이고 다양한 여러 가지 목표를 가진 시민단체 또는 조직이 출현하여 방법은 다르지만 저마다 보다 나은 사회를 위한 활동을 하고 있다. 만일 여러 단체가 비슷한 이념과 정책목표로 존립하면서 자신의 정체성을 잃어버리고 혼란에 빠진다면 국민들은 모든 운동단체를 외면하게 될 것이다. 이 점에서 우리나라의 두 단체인 한국납세자연합회와 한국납세자연맹이 명칭만 다를 뿐 상호 유사한 길로 나간다면 차라리 통합하는 편이 바람직하다고 생각되지만, 한편으로 각기 특성 있는 시민단체로서 성장하여 서로 상생하며 선의의 경쟁을 한다면 납세자 운동이 시너지 효과를 낼 수 있는 여지를 제공해주는 것이기도 하다.

(2) 단체의 민주적 운영

22) 양창삼, 「시민운동과 사회경영」, 『사회이론』 통권22호, 한국사회이론학회, 2003, p. 48.

시민단체의 운영이 비민주적이거나 시민단체의 지도자가 편협한 사고를 가지고 있다면 그 운동은 시민의 이름을 빌린 국가에 대한 폭력이나 다름없게 된다. 이제 납세자단체도 초창기 지도자 위주의 운영에서 벗어나 새로운 모습으로 변모하여야 하는 것이 시대적 요청이다. 그 동안 소수의 핵심 구성원이 조직을 이끌던 데에서 탈피하여 납세자인 다수 시민의 힘에 의해 추대된 임원에 의해 민주적으로 의사결정을 하고, 각 지역에서 새 인물을 수혈하여 조직에 새바람을 불어넣어야 할 것이다.

(3) 철저한 전문성

시민단체의 힘은 무엇보다도 전문성에서 나온다.²³⁾ 최근 쇠고기 파동과 대운하 문제에서 볼 수 있듯이 철저한 이론과 전문적 학식을 가진 전문가들이 자기 자신의 영역에서 국가 행정관료보다도 더 높은 지식으로 무장하여 차원 높은 주장 및 문제제기를 할 때 의회의 입법정책이나 입법 과정에 큰 영향력을 발휘할 수 있다. 납세자단체의 경우도 납세자인 국민의 자유로운 목소리에 귀를 기울여 그들의 의견을 수렴함으로써 정책의 방향을 정하고 그것을 전문적 학식과 경험을 토대로 이론적으로 뒷받침할 수 있어야 한다.

(4) 국민의 자발적인 참여와 회비납부

재정의 취약성 극복을 위해 국민의 자발적인 참여와 회비납부가 있어야 한다. 이를 위해 납세자단체마다 소위 진성회원을 확보하고 늘리는 일이 시급하다. 2008년 5월 현재 한국납세자연맹은 회원 수가 118만명을 넘고 있는 것으로 파악하고 있고, 한국납세자연합회는 1,500명의 회원을 확보하고 있다고 이야기 한다. 이 정도 회원이면 그들이 납부하는 회비만 해도 놀라운 금액이 될 것이다. 그럼에도 실제로는 재정확보에 매달려야 하는 처지이다. 납세자단체에 가입한 상당수 회원이 회비를 내는 진성회원이 아니라는 것을 반증한다.

23) 양창삼, 앞의 논문, p. 50.

그렇다고 시민운동단체가 정부의 관변단체도 아니고 후원단체가 조직한 단체도 아니고 정치적 중립성을 가진 단체로서 그 순수성을 의심받지 않고 일관성 있는 태도를 보여야 할 것이다. 그러기 위해서는 정부 혹은 어떤 단체로부터도 자금지원을 받아서는 아니 된다.

(5) 네트워크 구축

정보화 사회에 알맞은 네트워크를 구축하여야 한다. 시민운동의 경쟁력은 잘 구축된 네트워크를 통한 신속한 정보수집 능력과 발빠른 행동전략에 달려있다.²⁴⁾ 더욱이 시민운동의 극대화를 위해서는 유사 시민단체끼리 상호 경쟁을 하면서 상호 정보를 공유하고 연대하여 투쟁함으로써 각 시민단체들의 기동력과 정보력의 한계를 극복할 필요가 있다.

(6) 국제적 연대강화를 통한 발전

글로벌 납세환경 속에서 납세자단체도 국제적 연대가 강화되고 있다. 국제적 또는 지역적 납세자연맹은 국제간 또는 지역 내에서의 정보 교환과 운동에서 쌓은 경험을 상호 교류하기 위해 설립되어야 한다. 특히 동양적 철학을 바탕으로 비민주적 정서를 비슷하게 공유하고 있는 아시아 국가의 지역 간 연대기구의 활성화가 필요하다. 다행히 2005년 아시아 태평양지구 납세자연맹이 호주, 중국, 일본, 카자흐스탄, 한국, 키르기스스탄, 필리핀의 참가로 결성되었으나 아직 뚜렷한 활동을 하고 있지 않다.

나. 납세자 운동의 전개 방향

그동안 납세자 운동의 괄목할 만한 성과로 납세자의 권리가 지속적으로 개선되고 확충되어온 것을 인정할 수 있으나 아직 미진한 분야가 많다. 납세자의 권리보장을 위해 향후 중점적으로 노력해야 할 분야는 다음과 같다.

24) 양창삼, 앞의 논문, p. 52.

(1) 예산감시운동의 실천

납세자의 권리운동은 납세자가 적정한 세금을 납부하는 데 그치는 것이 아니라 자신이 납부한 세금이 적절하게 지출되는지 감시하는 데도 미치는 것이므로 조직적인 예산감시운동이 필요하다. 이런 점에서 미국의 시민단체인 부패에 저항하는 납세자들(Taxpayers Against Fraud: TAF)의 활동은 주목할 만 하다.²⁵⁾ TAF는 국가를 상대로 맺어진 계약이 사기라는 사실을 안 내부고발자가 국가를 대신해 소송을 제기할 수 있도록 한 부당지급청구법(False Claim Act)을 보호하고, 이 법의 키타姆(Qui Tam)조항에 따라 일종의 납세자 소송을 제기한 내부고발자들을 돕는 시민단체이다.²⁶⁾ 이 단체는 정부에 공급하는 물품에 엄청난 가격을 붙여 정부를 상대로 사기를 치는 기업들을 감시하여 부당지급금 청구의 소를 제기함으로써 부당청구금을 환수하여 예산의 누출을 막는 활동을 한다. 아울러 부당지급청구법을 개정하려는 움직임도 총력 저지하는 일을 한다.

(2) 납세자소송제도의 도입

납세자소송은 납세자인 모든 국민이 국가 등의 위법한 재정행위, 즉 공금의 지출, 재산의 취득·관리·처분, 계약의 체결·이행, 채무 기타 의무의 부담, 공금의 부과·징수를 태만히 하는 행위, 재산의 관리를 태만히 하는 행위 등으로 손해를 입을 염려가 있거나 손해를 입은 때에는 그 손해의 예방이나 회복을 위한 소송을 제기할 수 있도록 하는 것이다.

청구 형식은 당해 집행기관 또는 직원에 대한 당해 행위의 전부 또는 일부의 금지 청구, 행정처분인 당해 행위의 취소 또는 무효확인 청구, 당해 집행기관 또는 직원에 대한 태만사실의 위법확인 청구, 국가·지방자치단체·공

25) 정영현, 앞의 논문, p. 63.

26) 부당지급청구법에 근거해 제기된 소송을 키타姆소송이라 하는데 연방정부에 대한 사기행위가 있었던 사실을 아는 사람이 정부를 대신해 소송을 제기하고 승소하면 사기계약액의 일정액수(15~25%)를 보상받도록 하는 제도이다. 주로 부당대금 청구, 허위계약, 부당가격책정, 허위기록이나 증명서 사용 등의 경우에 소송이 가능하고 조세포탈은 소송대상이 되지 않는다.

공기관을 대위하여 행하는 손해배상의 청구, 부당이득반환청구, 법률관계부존재확인청구, 원상회복청구 또는 방해배제의 청구 등이다.

중앙정부나 지방정부의 예산이 불합리하게 집행되고, 또 그러한 우려가 있음에도 불구하고 적절한 시정이나 환수가 이루어지지 않는다면 결과적으로 국민이 납부한 세금만 축내는 결과가 발생할 것이다. 납세자인 국민에게 이러한 위법한 행태에 대한 쟁송권을 인정함으로써 객관적인 법질서를 확보하고 재정의 건전화에 도움이 될 수 있을 것이다.

납세자소송을 입법화하는 방법론에 있어서는 두 가지를 생각할 수 있는데, 하나는 독립적 법률로 하는 것이고, 다른 하나는 기존 법률을 개정하여 납세자소송에 관한 근거조항을 두는 것이다.

(3) 불합리한 세법의 개정운동

매년 세법은 납세자의 권리보장을 강화하는 방향으로 유리하게 개정되고 있지만 한편으로 납세자에게 지나치게 납세협력의무를 지우고 조세회피 또는 탈세하는 납세자에게 과중한 세금부담을 지우는 것도 병행되고 있다. 그리하여 현행 세법은 곳곳에서 무리한 가산세규정이 눈에 띄고 납세자에게 불필요한 납세협력의무를 부과한 조항도 있다. 또한 전문가도 쉽게 이해되지 않을 정도의 세법조항이 너무 많다. 세법이 복잡하면 할수록 그 해석에 있어서 과세관청의 재량이 확대되는 것이 된다. 그리하여 납세자의 권리침해나 조세마찰의 가능성이 커지게 되는 것이다. 이를 막기 위해서 세법규정은 이해하기 쉽게 간소화되어야 한다. 이와 같이 납세자 입장에서 불합리하다고 느끼는 세법의 개정운동을 지속적으로 전개하여야 할 것이다.

나아가 납세자의 권리를 보호하기 위한 제도는 과거 입법과 행정분야로부터 사법분야로 확대되어 왔다. 현재 조세행정불복절차를 이원적 필요적 전심절차로 함으로써 위법한 과세처분을 구제받는데 다른 행정사건보다 훨씬 복잡하게 되어 있다. 납세자의 권리구제라는 관점에서 이에 대한 적절한 개선안을 강구하도록 요구하고, 조세 납부 없이 과세처분의 취소를 구하는 소송

을 제기하는 방안, 과세관청의 압류나 공매 등 체납처분에 대한 사법심사, 징송비용의 보상 확대 등을 입법화 하도록 노력해야 한다.

(4) 대국민교육 및 홍보의 체계화

납세자단체는 납세자가 국가의 구성원으로서 가져야 하는 기본자세는 무엇이고 납세와 관련된 당면 과제는 무엇인지를 알려주어야 한다. 시민단체를 중심으로 납세자교육이 실시되고 있다고는 하지만 그것은 극소수에 불과하고 비용과 시간에 한계가 있어 국민전체의 의식을 깨우치기에는 역부족이다. 그러므로 초·중·고등학교를 중심으로 납세자교육을 실시하는 등의 대안이 필요하다 할 것이다. 이들이 곧 미래의 납세자이기 때문에 납세자교육을 의무화시키는 등의 조치를 취한다면, 장래 그들이 납세자가 되었을 때에 조세정의의 실현에 한걸음 다가갈 수 있게 될 것이기 때문이다.

또한 납세자단체의 활동이 납세자와 얼마나 밀접한 관련이 있는지 그리고 어떻게 활동하고 있으며 자신에게 필요한 것인지를 알게 하여야 한다. 이를 위한 도구로서 월간 간행물 등을 지속적으로 발행하여 배포한다면 납세자교육에 큰 도움이 될 것이다.

(5) 적정신고를 위한 납세신고매뉴얼 발간 및 납세협력 지도

납세자가 세무신고를 바르게 하기 위해서는 과세표준확정신고서를 중심으로 한 세무신고서류를 바르게 작성하는 것이 매우 중요하다. 이것을 스스로 작성하는 납세자도 적지 않지만 실제로는 납세자를 보조하는 조세전문가에게 의뢰하고 있는 실정이다. 하지만 영세한 사업자나 개인이 이용할 수 있는 납세협력단체는 우리나라에 존재하지 않는다.²⁷⁾

정부가 대규모 납세자가 가입한 납세자단체를 정부가 납세협력단체로 인정하여 과세의 적정을 확보하기 위한 수단으로 삼을 필요가 있다. 이들로 하여

27) 다만 을종근로소득이 있는 자와 농축수산물판매업자, 노점상인 등이 납세조합을 조직하여 이에 가입함으로써 납세조합이 그 조합원의 소득세에 관한 신고납부 및 환급에 관한 사항을 처리할 수 있을 뿐이다(소득세법 제149조).

금 납세자를 보조하여 장부기재를 지도해주고, 세무상의 여러 의무를 성실히 이행하였는가를 감시하게 하고, 납세서류가 올바르게 작성되었는지도 검증하게 하여 적정한 납세의무의 이행을 보장하는 기능을 담당하게 할 수 있다.²⁸⁾ 이를 위하여 납세자단체는 매년 이해하기 쉬운 납세신고매뉴얼을 발간하여 납세자에게 염가로 판매할 수도 있을 것이다.

반면 세무관청은 이들 납세협력기관의 인가를 내주는 것은 물론 그 운영을 감독하고 기술적인 원조를 제공하면 될 것이다. 이들 단체의 가입자에 대한 여러 가지 특혜도 제공하여 납세자 스스로가 납세자단체에 관심을 갖게 유인을 제공한다면, 납세자교육의 기반을 마련하는 데 도움이 될 것이다.

(6) 부정부패 비리고발

납세자단체는 과세관청의 부정부패 또는 비리를 고발하는 것이 본연의 임무이므로 그 역할을 적극적으로 수행하여야 할 것이다. 현재도 그와 같은 기능을 하고 있기는 하지만 큰 힘을 발휘하지 못하고 있다. 최근 전자신고납세제도의 정착으로 세무관련 부정부패의 양상은 크게 변하고 있다. 과거에는 하위직 세무공무원이 비리의 중심에 있었던 반면 요즘은 일선에 세무조사 중지 등의 압력을 부당하게 행사하는 권력 최고위층으로 확대되고 있음을 주목할 필요가 있다.

납세자단체를 통한 부정부패 감시 및 비리 등의 고발에 대하여 국가가 일정한 인센티브를 부여하도록 입법한다면 세무비리를 감시하고 과세관청을 견제하는 기능이 활성화되고, 정부가 달성하고자 하는 깨끗하고 투명한 정의 사회 구현을 실현하는 데 도움이 될 것이다.

28) 김두형, 「세법상 납세자의 협력의무」, 『조세법연구VIII-2』, 한국세법연구회, 2002, p. 46.

VI. 끝내는 말

이상에서 우리나라의 납세자 운동에 대하여 주요 시민단체를 중심으로 하여 간단히 살펴보았다. 우리 정부는 OECD 가입을 계기로 선진국이 채택한 조세행정절차 및 납세자의 권리를 보호하는 각종 제도를 도입함으로써 조세행정에 획기적인 걸음을 내딛었다. 이러한 민주적 세정으로의 진전은 시민운동단체의 요구도 아니었고 과세관청의 인식전환에 따른 자발적인 것도 아니었다. 국제적 규범에 부응하기 위한 불가피한 선택이었기에 외부의 영향에 의한 것이라는 점에서 만족스러운 것은 아니지만 그래도 그 동안 우리나라 세무행정의 관행과 열악한 조세환경에 비추어 볼 때 실로 파격적인 조치였다. 이를 계기로 2000년대에 들어서면서 각 시민단체들을 중심으로 예산감시운동, 정보공개운동, 조세개혁운동, 납세자교육 등으로 구성되는 납세자 운동은 크게 확대되는 양상을 보여주었다.

그럼에도 불구하고 아직까지 우리나라의 납세자 운동은 매우 미흡한 상황이라고 말할 수 있다. 우리나라의 납세자 운동은 시민단체를 중심으로 일부의 의식 있는 시민들만이 동참하고 있을 뿐이고 납세자단체가 하는 일을 이해하고 그들의 활동이 자신들에게 얼마나 유용하고 필요한지 인식하고 있는 국민들은 많지 않기 때문이다. 그리하여 납세자 운동이 궤도에 오른 최근에도 납세자가 정부에 대해 자신의 권리를 적극 주장하지 못하고 우리 사회에 조세정의가 실현되지 못하고 있는 현실이다.

우리나라에서 세무행정의 적정화와 납세자의 권리보호를 일층 확충하기 위해서 그리고 국세청의 근본적인 개혁의 계속과 그것에 대한 감시를 강화하기 위해서 납세자 운동은 지속적으로 발전되어야 한다. 향후 세무행정에 있어서 납세자권리의 정착과 그 내용의 확장은 납세자 운동의 발전과정과 함께 이룩될 것이며, 그 성패는 전적으로 정부당국과 납세자인 국민의 의식의 변화에 달려 있다고 보아야 할 것이다.

정부와 기업은 자신들을 감시하고 비판하는 납세자 운동을 단지 세금을 내

기 싫어하는 자들의 이기적 행위로 몰아붙이거나 적대적 세력의 트집잡기로 인식해서는 아니 된다. 납세자단체를 투명하고 잘 사는 국가를 실현하기 위하여 정부나 기업의 역할을 보완하는 중요한 협력자로 여기고 이들의 활동을 주목하고 주장을 경청해야 할 것이다.

민주주의 국가에서 진정 납세자를 위한 세무행정을 추구하고 법에 의하여 납세자의 권리를 보장해야 함은 시대적 사명이며 참다운 민주주의를 실현하는 과업이다. 세금은 한 사회의 구성원 모두가 함께 어울려 살아가기 위한 기반이 되어야 한다. 우리나라의 납세자 운동이 아직은 미흡하다고는 하나 조금씩 개선하고 보완하여 국민적 지지를 확보해 나간다면, 우리 사회에도 진정한 조세정의가 뿌리내릴 수 있는 날이 올 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 최명근, 『납세자 기본권』, 경제법률회사, 1997
- 石村耕治, 『先進諸國の納稅者權利憲章』, 中央經濟社, 1996
- 増田英敏, 『納稅者の權利保護の法理』, 成文堂, 1997
- 湖東京至 編著, 『世界の納稅者權利憲章』, 中小商工業研究所, 2002
- 三木義一 編著, 『世界の税金裁判』, 清文社, 2001
- OECD, *Taxpayer's Rights and Obligations; A Survey of the Legal Situation in OECD Countries*, 1990
- TC포럼, 『アメリカにおける納稅者權利保障法制定の經過と現狀』, 2004. 5

2. 논문

- 김두형, 「세법상 납세자의 협력의무」, 『조세법연구VIII-2』, 한국세법연구회, 2002
- 박영신, 「관심과 운동 세력: 우리 시민운동 내다보기」, 『사회이론』 통권22호, 한국사회이론학회, 2003,
- 양창삼, 「시민운동과 사회경영」, 『사회이론』 통권22호, 한국사회이론학회, 2003
- 정영현, 「선진국의 납세자권리 보호 현황과 시사점」, 『납세자에게 권리를!』, 자유기업센터, 1997
- 최명근, 「한국의 납세자권리, 그 문제점과 개선방안」, 『납세자에게 권리를!』, 자유기업센터, 1997
- Bjorn Tarras-Wahlberg, 「세계 납세자 운동과 납세자의 권리」, 『2006 아시아-태평양 납세자연합 조세정책포럼』, 2006

3. 인터넷 자료

<http://www.steuerzahler.de>

<http://www.ktun.or.kr>

<http://www.koreatax.org>

<http://peoplepower21.org>

<http://www.ccej.or.kr>

납세자를 위한 조세정책 과제

안종범 (성균관대학교 경제학과 교수)

목 차

- I. 서론
- II. 재정 포퓰리즘과 납세자의 소외
- III. 납세자를 위한 조세정책의 기본과제
- IV. 납세자를 위한 소득세 정책과제
- V. 결론

I. 서론

국민 한 사람이 일년 동안 내는 세금이 사상 처음으로 400만원이 넘어섰다. 정부는 최근 2007년도 국세와 지방세 합계가 204조 8,591억원이고, 이를 인구 수로 나누면 1인당 세금이 422만 8천원이 된다고 발표하였다. 이는 전 년도의 371만 3천원에 비해 51만 5천원(13.9%) 늘어난 규모다. 그리고 총조 세징수액을 명목 국내총생산(GDP)로 나눈 조세부담률은 22.7%에 달해 전년 도보다 2%포인트 정도 상승한 것으로 집계됐다.

이처럼 우리 국민들도 선진국 못지않게 많은 세부담을 하고 있는 셈이다.

세금부담이 크다는 것이 꼭 나쁜 것만은 아니다. 세금이 늘면 세금을 재원으로 하는 정부지출이 늘어나서 결국은 국민에게 돌아오기 때문이다. 그러나 세금을 부담하는 주체와 정부지출로부터의 혜택을 받는 주체들이 차이가 많이 나게 되면 상황은 달라진다. 더구나 늘어난 세금부담으로 정부가 지출을 할 때 낭비가 심하거나 실효성 없는 지출을 하게 되면 세금이 늘어난 것이 오히려 국민들에게는 큰 손해가 되는 것이다. 따라서 세금부담이 늘어나는 것은 늘 경계해야 한다.

결국 가장 중요한 것은 세금은 잘 거둬서 잘 써야 한다는 것이다. 잘 쓰는 문제는 예산낭비를 줄이고 실효성을 높이는 정부지출개혁을 통해서 풀 수 있다. 반면 잘 거두는 문제는 효율성, 형평성, 편의성 등과 같은 조세의 기본 기능을 최대한 살리면 해결 가능하다. 이처럼 세금을 잘 거두는 문제가 바로 납세자를 위한 조세정책을 통해 해결될 수 있는 것이다. 납세자는 세금을 부담하는 주체이자 수혜자이기 때문이다.

아쉽게도 현실에서는 납세자를 위한 세금이 되도록 세금을 잘 거두는 것이 쉽지는 않다. 현실에서는 우리 납세자들은 세금으로 속임을 당하기도 하고 이용당하기도 한다. 납세자를 위한 세금제도가 만들어지기보다는 특정계층이나 집단 혹은 정치인들의 이익을 위해 세금제도가 만들어지기도 한다. 따라서 본 논문에서는 그동안 세금의 부담주체와 수혜주체로서 납세자가 얼마나 세금으로부터 소외되었나를 살펴보고, 이러한 소외를 원천적으로 차단하는 장치를 마련하고 나아가 납세자를 위한 세금제도를 만드는 문제를 논의하고자 한다.

납세자를 위한 조세정책을 만드는 데 있어서 감세도 중요한 역할을 한다. 그동안 감세는 가진 자와 대기업에게 혜택이 돌아가서 형평성을 위해서는 곤란하다는 인식이 있어 왔다. 그러나 감세는 세계적인 추세였고 우리도 이에 맞추어 감세로 조세정책의 기본방향을 수정하고 있다. 감세는 궁극적으로 누가 이득을 보는지 그리고 감세로 경제가 살아날 수 있는지 등등도 관심의 대상이 되고 있기도 하다. 조세가 갖는 경제행위의 왜곡효과 즉, 사

중손실(deadweight loss)을 감안하면 감세는 그만큼 효율성의 증진을 가져온다는 점에서도 충분한 가치가 있다. 따라서 본 논문에서는 감세라는 조세정책의 기본방향이 납세자에게 어떻게 혜택으로 돌아오는지를 살펴보고 나아가 감세를 위해 추진할 수 있는 조세정책을 소득세제 개선을 중심으로 논의한다.

II. 재정 포퓰리즘과 납세자의 소외

1. 재정 포퓰리즘이란¹⁾

나라살림이란 국민들에게서 세금을 거두어 국방, 치안, 복지 등 각종 서비스를 제공해서 국민들에게 돌려주는 과정이다. 그런데 국민들은 되도록 세금을 적게 내는 대신 정부에게 더 많은 서비스를 제공할 것을 요구한다. 이 때문에 세금은 줄여주고 예산을 늘리겠다는 정부나 정치인에게 국민들은 늘 박수를 보낸다. 이처럼 세금 줄이고 예산 늘리겠다는 말로 국민들에게 환심을 사서 표를 얻고자 하는 행위를 '재정 포퓰리즘'이라고 한다. 포퓰리즘이란 일반 대중의 인기에 영합하고 일반 대중을 정치적으로 앞세워 권력을 유지하거나 확대하는 정치행태를 말한다. 그런데 포퓰리즘은 인기에 영합해서 선거에서 표를 얻는 것으로 끝나는 것이 아니라 반드시 그 대가를 지불하게 된다. 특히 포퓰리즘의 영역이 나라살림과 관련된 재정 포퓰리즘이면 그 피해는 포퓰리즘으로 표를 얻으려 했던 집단이나 계층들에게 돌아간다. 포퓰리즘 대상이 된 국민들이 박수를 치며 던져준 표는 비수가 되어 되돌아와서 발등에 꽂히게 되는 경우가 허다했다.

1) 이 절은 안중범, 「경제와 복지 포퓰리즘 감별법」, 『철학과 현실』 2007년 가을호(통권 74호) 2007.9의 주요내용을 발췌하였음.

다행히 21세기 정보화 시대에서는 이런 재정 포퓰리즘을 경계할 수 있는 수단이 많아졌다. 나라살림과 관련된 수많은 정보가 늘 언론매체나 인터넷을 통해 국민들에게 신속히 전달될 수 있기 때문이다. 즉, 무엇이 포퓰리즘에 의한 정책이고 공약인지를 감별하는 노하우가 그동안의 아픈 경험을 통해 생겨나게 된 측면도 있다. 그런데 아쉽게도 21세기 대한민국 국민들은 여전히 포퓰리즘을 감별하는 능력이 부족하다. 이제는 당하지 말아야지 아무리 각오를 해도 선거 때만 되면 번번이 포퓰리즘이라는 사탕발림에 속아 넘어가서 손해를 보게 된다. 그래서 포퓰리즘 감별법을 내놓고 이를 우리 국민들이 잘 활용하도록 하는 것이 중요하다.

2. 재정 포퓰리즘의 사례

나라살림이 포퓰리즘으로 어려워지고 급기야 국가위기로 이어진 사례는 여러 국가들에서 볼 수 있다. 수차례 외환위기를 겪었던 멕시코가 그 대표적인 국가라고 할 수 있다. 멕시코는 1930년대 수입대체 산업화를 추구한 이래로 1970년대 초반까지 안정적 성장을 구가하였다. 그런데 1970년대 들어 에체베리아 정부(1970~76)가 출범한 이래 복지를 대폭 늘리겠다는 약속을 지키고자 복지분야에 대해 재정지출을 확대한 것이 재정수지 악화의 출발점이 되었다. 특히, 복지증진을 위한 재정지출을 확대에 필요한 재원을 조달하기 위하여 주요 산업을 국유화함으로써 이에 반감을 갖는 국내외 기업인들이 해외로 자산을 도피시키면서 결국은 1976년 최초의 외환위기가 발생하였다. 그런데 뒤이어 정권을 이어 받은 로페스 뽀르띠요 정부(1976~82)는 대규모 유전의 발견에 고무되어 또 다시 방만하게 재정을 운용함으로써 재정상황을 더욱 악화시켰다. 석유가격의 지속적인 상승과 국제금리의 하락을 예상하여 1980년과 1981년 초에 각종 재정지출 확대를 가속화했으나 유가가 하락하자 재정적자의 규모가 현격히 증가하게 되었다. 여기에 그치지 않고 여러 공기업이 국제자본시장에서 대규모 차입을 함으로써 멕시코의 외채규모가 5년 만

에 두 배 이상 급격히 증가하였는데, 당시 국제금리가 상승하자 결국에는 1981년에 또다시 외환위기를 맞게 되었다.

물론 재정 포퓰리즘을 배경하여 국가를 위기에서 성공한 사례도 있다. 바로 미국 클린턴 정부가 대표적이다. 1992년 클린턴이 출범하기 직전연도 미국 경제는 최악이었다. 미국은 그동안 무역수지 적자와 재정적자가 동시에 나타나는 쌍둥이 적자에 어려움을 겪다가 급기야 재정적자는 2,904억달러로서 사상 최대치를 기록하기에 이르렀다. 1993년 대통령에 취임한 클린턴은 곧바로 정확히 포퓰리즘과는 반대되는 이른바 세금을 올리고 예산을 깎는 작업에 착수했다. 즉, 전통적인 민주당의 정책과도 어긋나는 증세와 지출삭감을 통한 재정적자 축소를 위해 국민 설득작업에 들어갔다. 그래서 포괄재정조정법이라는 법을 제정하여 5년간 약 5,000억달러의 적자 축소를 이루고자 하였다. 이러한 클린턴의 노력은 결국 대성공을 거두어 미국은 10년 이상 장기호황을 누리게 되었던 것이다.

한국에서의 대표적인 재정 포퓰리즘은 세금문제에서 발생하곤 했다(안종범, 2001, 2007). 과거, 선거 때만 되면 자주 듣는 말이 근로자와 서민을 위해 세금을 깎아 준다는 공약이 재정 포퓰리즘의 대표적인 유형이다. 특히 세금을 내지 않아도 되는 금액인 면세점을 인상하는 것이 그동안 있어 왔던 대표적 세금경감 공약이었다. 하지만 근로자와 서민을 위한 세제개편을 한다고 하고서는 면세점을 인상하면 손해는 결국 근로자와 서민에게 돌아간다. 현재 근로자의 경우 면세점에 못 미치는 소득을 벌어서 세금을 내지 않는 비중이 50%에 달한다. 이처럼 세금을 한 푼도 내지 않는 근로자에게는 면세점을 인상해서 얻는 이득은 전혀 없다. 그런데도 과거 선거 때만 되면 저소득근로자를 위해 면세점을 인상한다는 공약을 앞다투어 내놓았고 이를 저소득 근로자는 박수를 치며 환영했던 것이다.

저소득 근로자들이 이러한 허무맹랑한 공약에 속아 넘어간 것은 그들이 세금을 내지 않고 있다는 사실을 정확히 몰랐기 때문이다. 근로자들을 매월 원천징수를 통해 일정금액을 세금을 낸 뒤 연말에 연말정산을 통해 환급을 받

게 되는데 이 과정에서 자신들이 세금을 내고 있다고 착각을 하기 쉽다. 이러한 착각 과정을 통해 면세점 인상이라는 포퓰리즘에 속아 넘어가게 되면 이들 저소득 근로자에게 돌아오는 손해는 더욱 크다. 면세점 인상으로 생긴 소득세의 부족분을 소비세 인상 아니면 복지지출 감소 등으로 보충하여야 하기 때문이다.

3. 재정 및 조세 정보의 불균형과 정보왜곡

재정 포퓰리즘의 피해를 받게 되는 것은 국민들이 재정과 조세정보를 충분히 제공받지 못하거나 왜곡된 정보를 접하기 때문이다. 재정정보의 경우 보고범위와 평가기준이 불명확하여 국가재정 상태를 정확히 파악하는 데 한계를 갖고 있다. 하나의 예로 관계법령상 채권·채무에 대한 명확한 정의가 규정되지 않아 실무편의에 따라 관리범위가 축소되거나 보고에서 누락되고 있으며, 채권·채무의 각 기관별 관리·보고주체가 불분명하고, 연1회 결산보고만 이루어짐에 따라 회수·상환관리에 미온적인 실정이다. 국가채무에 대한 정보공개는 경우, 미국에서는 재무성내 공공채무국(Bureau of the Public Debt)이 매일 1센트 단위 (The Public Debt To the Penny)까지 홈페이지에 발표할 정도로 중요시하고 있는 사실에 주목할 필요가 있다. (<http://www.publicdebt.treas.gov>)

또한 재정정보는 다양한 관리주체가 비효율적으로 관리하고 있다는 문제가 지적되고 있다. 세입정보를 관리하는 기획재정부(세제실)와 국세청과 세출예산정보를 관리하는 기획재정부(예산실) 그리고 결산기준 재정정보를 관리하는 기획재정부(국고국)와 한국은행 등 관리주체는 수행업무에 따라 관리하는 정보와 통계가 상호 밀접한 관련을 갖고 있다. 그러나 이러한 정보와 통계가 유기적으로 연결되지 못하고 있다는 데서 재정정보관리의 문제가 발생한다.

현재 조세정보자료로 이용될 수 있는 것은 국세의 기초자료로서 국세청에서 발행하고 있는 『국세통계연보』와 행정자치부 발간 『지방세정연감』이

있다. 『국세통계연보』는 발간 초기에 소득계급별 분포, 비과세 감면, 지역별 자료 등이 수록되어 있었지만, 시간의 경과에 따라 수록된 정보의 양이 줄어들었으며 1987년을 기점으로 완전히 다른 체계와 내용으로 구성되어 있다. 반면 『지방세정연감』은 시간이 지남에 따라 정보의 양이 오히려 늘었으며, 현재는 소득계급별 자료, 비과세 감면, 지역별 자료 및 체납액 자료 등이 모두 수록되어 있다. 따라서 현재 시급한 것은 국세 관련 자료를 질적·양적으로 개선하는 것이다. 일반적으로 국민들의 조세에 대한 관심이 국세를 중심으로 이루어지고 있다는 점을 고려할 때 국세 관련자료 개선의 중요성은 더욱 시급한 과제라고 할 수 있다.

III. 납세자를 위한 조세정책의 기본과제

1. 알기 쉽고 단순한 조세체계

우리나라에는 세금 종류가 무척 많다. 세금 종류가 너무 많아서 일반 국민으로서 어떤 세금을 얼마나 내는지 도무지 알 수가 없다. 그리고 세수규모에 비해 지나치게 세금 종류가 많다는 것은 세금을 비효율적으로 거두고 있음을 시사한다. 이처럼 세금이 복잡하고 이해하기 어려운 것은 세금의 종류가 많고, 과세대상, 세율구조, 감면범위 등도 다양하며 그리고 세금에 덧붙여 부과하는 부가세(附加稅, surtax 혹은 tax on tax)가 많기 때문이다. 부가세는 주로 목적세에서 채택하고 있는데 이는 납세자가 어떤 세금을 내는지 모르게 만드는 데 결정적인 역할을 하고 있다.

우리 생활에서 없어서는 안 될 자동차와 관련된 세금을 예로 들어보자. 어떤 사람이 휘발유 자동차를 구입했다고 하자. 자동차를 구입하는 순간부터 소비자가 내야 할 세금은 12가지나 된다. 자동차를 구입하는 과정에서 여섯 가지(특별소비세, 부가가치세, 취득세, 등록세, 농어촌특별세, 교육세), 보유

과정에서 두 가지(자동차세, 교육세), 그리고 운행과정에서 사용하는 휘발유에 붙는 세금은 네 가지(교통에너지환경세, 주행세, 교육세, 부가가치세)나 된다. 심지어 교육세는 세 번이나 내야 한다. 자동차 구입할 때 내는 특별소비세에 교육세가 30% 추가되며, 자동차를 보유할 때 내는 자동차세에 교육세가 30% 또 가산된다. 여기에 운행과정에서 내는 휘발유에 대한 특별소비세에도 15%의 교육세가 더해진다.

우리 세금이 복잡하다는 또 다른 예를 든다면 부동산 관련 세금이다. 현행 제도에 따르면 부동산을 구입한 이후에 내는 세금이 6가지나 된다. 먼저 취득세와 등록세가 있고, 이들 세금에 덧붙여 내는 농어촌특별세와 지방교육세가 있으며, 적지만 매매계약서를 작성할 때 내야 하는 인지세 등이 있다.

소득세 또한 예외는 아니다. 우리의 근로소득세제는 각 단계별로 인적공제, 근로소득공제, 특별공제, 연금보험료 공제, 근로소득세액공제 등 다양한 항목의 공제제도를 갖고 있다. 각 공제제도의 적용기준과 한도 또한 매우 복잡하여 수많은 예외적인 경우를 두고 있어서, 근로자들이 이해하기에는 어려울 수밖에 없다. 따라서 자신이 받을 수 있는 공제나 면세항목을 충분히 알지 못하여 혜택을 받지 못하는 경우가 종종 발생한다. 더구나 근로자들은 소속 직장에서 매월 원천징수를 하고 연말에 연말정산을 통해 세금을 환급받는 경우가 있는데, 이 과정에서 환급이 원천징수한 금액보다 많아서 결국 조세 부담을 지지 않는 면세자가 됨에도 불구하고 조세를 납부하였다는 사실만을 기억하여 자신이 납세자인 것으로 잘못 알고 있는 경우도 있다.

현행 조세체계를 단순화하고 지나치게 많은 비과세 및 감면조항들을 줄이면서 세율을 낮추는 것이 납세자를 위한 조세정책의 기본방향이 되어야 할 것이다. 이를 위해 세수기여도가 낮은 세목과 수수료 성격이 강한 세목은 폐지해야 한다. 그리고 유사한 세목은 통합하는 것이 필요하다. 예를 들어 특별소비세, 주세, 교통세, 담배소비세는 소비세로 통합하는 것을 검토할 수 있을 것이다.

아울러 목적세를 정비할 필요가 있다. 목적세는 특정 목적 이외에는 사용

할 수 없어 재정의 운용을 제한하고 경비지출 간에 불균형을 초래하는 등의 문제점이 있다. 사실 목적세로 거둔 조세수입은 남아도 곤란하고 모자라도 곤란하다. 남으면 남기 전에 최대한 쓰려고 하는 재원낭비의 가능성이 있고, 모자라면 일반세에서 거둔 수입에서 가져와야 하기 때문이다. 사실 우리나라 만큼 목적세에 대한 의존도가 높은 나라가 없을 정도로 목적세가 많다.

조세체계의 정비와 함께 서식을 간소화하는 것도 납세자들이 알기 쉬운 세금을 만드는 데 있어서 중요한 과제라 할 수 있다. 현재 각종 신고서식은 모든 납세자 유형과 납세형태를 하나의 서식으로 포괄하고자 함에 따라 상당히 복잡하게 되어 있다. 그만큼 납세자가 현재의 서식으로 신고하기에는 어렵다는 문제가 있다. 따라서 납세자 유형별로 서식의 종류를 다양화하여 별도의 서식을 마련할 경우 현재보다 간단하고 명료한 서식이 되어 납세자의 편의가 한층 증진될 것이다.

2. 재정 및 조세정보 개선

정보공개제도는 정책결정 및 정책집행, 그리고 정책평가를 하는 데 필수적이다. 특히 납세자를 위한 조세정책을 마련하는 데 있어서는 과학적인 정책평가가 뒷받침되어야 하므로 정보공개가 필수불가결하다고 할 수 있다. 그런데 정보가 많이 공개되면 공개될수록 정부 정책에 대한 비판이 늘어날 가능성이 높기 때문에, 정부 입장에서는 정보 공개의 폭을 좁혀 납세자들의 비판을 회피할 유인을 갖고 있다. 이에 따라 지금까지 우리나라의 조세정보자료 공개는 아주 제한적으로만 이루어졌다. 그러나 정부에서 소유하고 있는 정보는 국민의 세금으로 이루어진 일종의 공공재적 성격을 가지고 있으므로 국가안보 등과 같은 예외를 제외하고는 모두 국민들에게 공개되어야 한다. 이를 통하여 정부와 국민들 간의 대칭적인 정보관계하에서 정책방향을 설계해야 한다. 조세 관련 정보는 여과 없이 국민들에게 공개되어야 하고, 정보를 청구할 수 있는 권리는 구체화되어 보호되어야 하며 행정부서의 재량에 의

해 이루어져서는 안 된다.

국세 통계를 개선하는 것도 중요한 과제가 된다. 계층별 세부담, 납세의식 등의 광범위한 통계를 생산하여 국민의 알권리를 충족시켜야 할 것이다. 아울러 선진국과 같이 매년 설문조사를 통한 납세협력비용과 징세비용을 추계하여 발표하고 납세의식 변화를 분석해야 한다. 이를 통해 경제주체의 반응과 파급효과를 충분히 검토한 후 조세제도와 조세행정을 개편해 나가는 자세가 필요하다. 그리고 세무조사 후, 업종별, 직업별 탈세현황 및 추정액을 공개하는 노력도 국민의 건전한 납세의식을 고취하는 데 도움이 될 것이다.

현행 정보공개제도하에서는 행정정보관리체계가 갖추어있지 않기 때문에 정책결정 과정에서의 행정정보가 제대로 활용되지 못하고 있으며 부처간에 정보의 공유수준이 낮아 정책결정 과정의 효율성을 저하시키고 있다고 평가된다. 따라서 각 정책결정 과정별 진행상황을 민간 및 공공부문에서 최단 시간 내에 파악할 수 있도록 각종 정책대안별 진행상황 DB를 구축하여 공개할 필요도 있다.

세무조사에 관한 백서를 매년 발간하는 것도 중요한 과제라 할 수 있다. 세무조사 후에 각 업종별·직업별 탈세규모와 추정액에 대한 평균 통계치를 발표하여, 세무조사 이전과 이후에 대한 정확한 실상을 일반국민들이 파악할 수 있도록 해야 할 것이다. 특히 탈세규모에 대한 공식적인 산정은 세무조사 이후에 가능한 작업이므로, 세무조사한 표본을 사용하여 전체 탈세규모를 산정할 수 있는 방법론을 개발하여야 한다. 세무조사 결과의 백서는 매년 국회에 보고되도록 함으로써 행정부에 대한 국회의 견제기능을 강화할 수 있다.

조세와 사회보험 정책들을 집행하는 데 소득에 대한 정보는 결정적이다. 따라서 소득파악의 업무를 한 개 기관에서 중심이 되어 담당하여 소득을 파악하게 한 후, 이들 축적된 정보를 다른 사회보험정책들에서도 사용하는 것이 타당하다. 이는 행정비용의 절감, 정책협력비용의 절감, 정책들 간의 일치성 제고 등의 편익을 얻을 수 있다. 또한 장기적으로는 사회보험 집행기관의 구조조정을 통해 소득파악 업무에서 벗어나, 더 본질적인 개별정책업무에 치

중할 수 있을 것이다.

사회보험의 부과징수와 소득과약업무를 국세청에서 전담하도록 해야 한다. 부과징수의 경우 근로자의 경우 4대 사회보험의 부과징수대상이 되는 근로자의 소득을 동일한 기준으로 만들고 이를 기초로 국세청이 근로소득세를 원천징수하는 업무를 확대하여 사회보험 부과징수를 담당하도록 할 것이다. 소득과약업무를 국세청에서 전담해야 하는 이유는 소득과약업무는 기본적으로 국민들의 자발적인 신고에 의존해야 하며, 성실한 신고를 유도할 수 있는 정책수단이 세무조사이기 때문이다.

3. 감세에 대한 인식전환

경기활성화를 위한 정책으로 감세가 바람직한지, 지출확대가 바람직한지에 대한 논란이 끊임없이 계속되고 있다, 또한 소득재분배 정책에 있어서도 누진세를 기초로 한 조세제도 강화가 좋을지 아니면 지출확대가 좋을지 또한 논의중에 있다. 그러나 현 시점에서 염두에 두어야 하는 사안은 최근 들어 전 세계 모든 국가들이 감세를 통해 나름대로 국가경쟁력을 키우기 위해 경쟁하고 있는 상황이라는 점이다. 이에 따라 조세강화를 통한 소득재분배보다는 경제활성화 및 소득재분배를 위해 감세정책이 보다 바람직하다고 할 수 있다. 또한 경기침체에 대한 우려가 더욱 커지고 있는 미국의 경우, 2008년 1월 미국 CBO에서 경기 진작을 위한 내수 촉진을 위해서는 세금감면이 효과적이라는 분명한 정책적 방향을 제시한 보고서를 발표하였다.²⁾ 이런 측면에서 우리 역시 현재 경기침체기가 계속되고 있고 앞으로도 경기회복이 불확실한 상황이며, 장기적으로는 국가경쟁력을 제고하기 위해 감세정책을 도입하는 것은 타당하다고 생각한다. 이제는 감세정책 도입 여부가 아닌 어떤 방식으로 감세정책을 진행해 나갈지를 고민해 볼 시점이다.

2) CBO, "Options for Responding to Short-Term Economic Weakness," CBO Paper, Jan. 2008

감세방식에 있어 대표적으로 제기되고 있는 법인세 감면은 매우 중요하며 일리가 있다. 그동안 법인세 감면에 대한 의견 제시가 쉽지 않았는데, 가장 큰 이유는 대기업과 가진 자를 위한 정책이라는 지적 때문이었다. 법인세 인하가 중요한 이유는 두 가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째, 우리 경제상황이 법인세 인하를 통한 경기부양이 꼭 필요한 시점이다. 둘째, 법인세 인하에 따른 수혜자가 궁극적으로 볼 때 대기업 또는 가진 자가 아닌 서민 또는 저소득층이라는 점이다.

이처럼 법인세의 인하가 궁극적으로는 모든 납세자에게 그 혜택이 돌아갈 수 있는 이유는 다음과 같이 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 과거 30년간 데이터 분석에 따르면 경기변동 특히 경기하강기에 가장 고통받는 대상이 최저소득계층이기 때문이다.³⁾ 이에 따라 최저소득계층을 위해서도 법인세 감세를 통한 경기부양이 매우 중요하다 할 것이다. 둘째, 법인세 인하에 따른 수혜 효과는 실질적으로 네 가지 계층으로 나누어지기 때문이다. 첫째는 법인세 인하에 따른 가격인하로 혜택을 보는 소비자계층, 둘째는 기업에 종사하는 근로자, 셋째는 배당받는 주주, 네 번째는 미래 투자를 위한 유보이다. 각 계층에 대한 수혜 비중을 살펴보면, 법인세 인하로 발생하는 잉여 재원 중 50% 이상은 투자재원으로, 나머지 계층에 대해서는 약 15%씩 나누어진다 고 볼 때, 결국 대기업이 받게 되는 법인세 인하 혜택은 궁극적으로 대기업이 아닌 소비자, 근로자 등의 계층에게 돌아간다는 점에 주목해야 한다.

보다 구체적인 감세방식으로는 근본적인 세제개편의 단행이 필요하다. 단순히 법인세 인하에 그치는 것이 아니라 폭 넓고 깊이 있는 세제와 세정 개혁이 구상되어야 한다. 선진국의 경우 10년에 한번 정도 대대적인 세제개혁이 이루어지고 있는 데 비해 우리나라는 조금씩 매년 개정하고 있는 실정이므로 이제는 보다 신중하고 폭 넓은 세제개편이 이루어져야 한다. 이를 위해 먼저 살펴보아야 할 것이 국민에 대한 조세부담률을 어느 정도 수준으로 유

3) 안중범·임병인·석상훈, 「경기변동과 분배 및 빈곤간 동태적 관계」, 『경제학연구』, 2006.12.

지할 것인지, 그리고 이를 정하기에 앞서 공공부문의 범위는 어느 정도의 규모로 할 것인지를 결정하여야 한다. 현재는 공공부문이 명확하지 않은 상황으로, 이의 범위를 분명히 하는 것은 물론 불필요한 공공부문은 어떻게 민간부문으로 바꿀 것인지를 검토하여 공공부문의 범위를 정하고 이에 걸맞는 국민의 조세부담 수준을 책정하여야 할 것이다. 또한 이렇게 책정된 세금부담하에 여러 세목 즉 소득, 소비, 재산세 간 균형을 맞추는 것은 물론 국세 및 지방세 간 균형을 맞추려는 노력이 필요하다. 아울러 조세부담 수준에는 국민에게 실질적으로 부담이 되고 있는 준조세를 포함한 부담금 역시 고려되어야 할 것이다.

4. 물가연동세제 도입을 통한 예측가능성 제고

소득세 세율적용구간은 10년이 넘는 기간 동안 계속해서 1,000만원을 시작으로 8,000만원 초과라는 금액을 유지해 왔다. 세액 계산의 기준이 되는 금액의 변화가 없다는 것은 그 자체만으로도 왜곡이 발생할 수 있다는 점을 쉽게 생각할 수 있다. 10년 이전인 1999년의 1,000만원은 지금의 1,000만원과 그 가치가 다르기 때문이다. 물가상승을 소득세에 반영하지 않음으로 인해 발생하는 개인의 소득세 부담은 계속해서 증가하는 것이 당연하다. 그 중에서도 근로소득세의 경우를 분석한 결과, 물가연동을 실시하지 않고 물가가 1% 상승하였을 경우에 총 근로소득세수입을 기준으로 평균적으로 1.5% 가량 소득세 부담이 증가하는 것을 확인하였다.⁴⁾ 결국 3%의 물가상승이 발생한 상황에서는 소득세 부담이 4.5%가 증가한다는 것을 의미한다.

하지만 이러한 소득세 부담의 증가가 모든 소득 구간의 납세자에게 동일하게 부담되는 것은 아니다. 가장 부담이 크게 증가하는 부분은 세율적용구간의 한계점에 근접해 있는 납세자들이라 할 수 있다. 그 이유는 물가상승에 따라 임금이 상승한 결과로 기존의 세율적용구간을 넘어서게 되고 결국은

4) 이상돈, 「한국의 소득세 물가연동 효과분석」, 성균관대학교 석사학위논문, 2007

한 단계 높은 세율을 적용받게 되기 때문이다. 만일 물가연동이 실시되었다면, 이러한 납세자의 소득세 부담은 급격히 줄어들 수 있는 것이다. 소득이 8,000만원 이상인 고소득자들은 더 이상 높은 소득세율을 적용받을 일이 없다고 하지만, 보다 낮은 세율을 적용받던 중산층은 넘어설 수 있는 소득세율 구간이 계속해서 존재한다고 할 수 있고, 결국 물가연동의 부재로 인해 가장 많은 피해를 볼 수 있는 계층은 중산층이라고 할 수 있다.

이와 같은 문제점을 인식한 정부는 2008년 소득세 제도에 물가상승을 반영한다는 명목으로 세율적용구간의 금액을 인상하는 방안을 실시하였다. 그 결과 앞에서 보인 세율적용구간이 다음과 같이 변경되었다. 이러한 변화로 인해 올 한해의 소득세 부담이 줄어드는 것은 명백한 사실이다. 하지만, 이러한 부분적인 변경만으로는 물가상승으로 인한 조세부담의 변화를 해결하는 근본적인 대책이 될 수 없다. 다시 말해서, 물가상승률과 특정한 연관성을 발견할 수 없는 세율적용구간의 인상도 문제라 할 수 있고 물가상승은 매년 발생하는 데 반해 이러한 정책의 변화는 매년 이루어질 것이라고 명시되지도 않았다는 문제점이 있다. 또한 소득세제도에 포함되어 있는 여러 명목적인 금액 중에 단순히 세율적용구간만을 변경했다는 문제점도 지적될 수 있을 것이다. 물가상승압력이 날로 커지고 있는 지금 더 이상 물가상승에 근로자를 방치해서는 안되는 것도 이 때문이다. 소득세 물가연동제는 물가상승에 따른 세부담상 피해를 근본적으로 차단할 수 있다는 점에서 지금 우리에게 가장 필요한 제도라고 하겠다.

다만 미국, 영국, 프랑스, 네덜란드, 뉴질랜드 등 오래 전부터 물가연동제를 도입하여 시행해온 국가들의 사례를 검토하여 우리 실정에 가장 적합한 방안을 찾아내야 할 것이다. 세율구간만 조정할 것인지 아니면 각종 공제까지 조정할 것인지 그리고 매년 조정할 것인지 아니면 3년에 한번씩 할 것인지 등등 검토대상이 되는 방안만 해도 수두룩하다.

물가상승을 반영하여야 하는 조세가 소득세에 국한되어서는 안 될 것이다. 일반적으로 누진성을 띠는, 즉 여러 구간으로 명목금액을 표시하여 서로 다

른 공제율이나 세율이 결정되는 조세는 소득세와 같은 문제가 발생할 수 있다. 법인세의 경우도 법인소득의 규모에 의해 두 가지 세율이 적용된다. 이러한 경우에 물가상승률과 동일한 소득규모의 상승에도 불구하고 물가에 연동되지 않는 기준은 훨씬 높은 세율을 적용받게 되는 기업들이 발생하게 하는 요인이 된다. 부동산으로 인해 이슈가 되었던 재산세 및 종합부동산세에서도 위와 동일한 문제가 발생할 수 있다. 동일한 예로 6억원 이상의 주택을 소유한 자에게 부여되는 종합부동산세가 10년 동안 누적 30%의 물가상승이 있었음에도 불구하고 이를 반영하지 않았을 경우를 생각해보자. 현재 4억 6천만원의 주택가격이 물가상승분과 동일하게 상승한다면 10년 후의 가치는 6억원을 초과하고 종합부동산세를 납부하게 되어 실질적인 재산의 가치가 증가하지 않았음에도 불구하고 세금을 납부해야 하는 상황이 발생한다.

하지만, 물가연동은 조세부담의 증가 측면에서만 필요한 것은 아니다. 담배와 관련된 일련의 조세와 부담금을 물가에 연동하는 경우는 매년 담배가격이 물가상승률에 맞추어 상승하게 된다. 결국 흡연자들에게 높은 담배가격을 제시하게 되는 것처럼 인식할 수 있지만 현행 담배가격의 인상 방법처럼 일정 기간에 한번씩 500원 혹은 특정 금액을 한 번에 인상하는 경우에는 판매자와 소비자의 입장에서 왜곡이 발생할 수 있다. 종합적으로 일시적인 담배가격의 인상은 소비자에게는 사재기를, 판매자에게는 일시적인 공급의 감소를 유발하고, 생산자에게는 경영 전략에 왜곡을 야기할 수 있기 때문이다. 물가연동은 이러한 측면에서도 그 필요성을 제시할 수 있다.

결국, 여러 가지 측면에서 물가연동이 필요한 조세와 부담금을 조사하고 그에 적합한 과정과 방법을 모색하여 조세제도 전반에 걸쳐 물가상승으로 인한 적절하지 못한 상황의 발생을 제한하는 것이 필요한 것이다. 그에 앞서 당장 국민의 생활비와 직접 관련이 있는 소득세 제도의 물가연동을 보다 빠르고 완전하게 시행하는 것이 필요하다고 하겠다. 이러한 물가연동 세제의 도입은 정책의 재량성과 왜곡을 최소화할 수 있다는 장점을 갖고 있다. 나아가 경제주체로 하여금 예측이 가능하도록 한다는 점에서도 바람직하다.

5. 세법개정 절차 개선

우리나라는 조세법률주의를 따르고 있다. 조세법률주의에 의하면 국민들의 세부담 수준은 국민의 대표인 국회에 의해 결정됨을 의미한다. 행정부에서도 여러 가지 세법개정안을 제출하지만, 궁극적으로 국회가 결정권이 있으므로 조세정책의 궁극적인 책임은 모두 국회에 있다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 우리나라 조세정책 수립 과정에서 국회의 역할을 평가하는 것은 조세법률주의 실현을 위해 중요한 과제이다.

그런데 우리나라 조세정책 수립 과정을 보면, 조세법률주의에도 불구하고 행정부의 안이 그대로 실현되는 것이 일반적인 관례였다. 조세정책뿐만 아니라 우리나라 대부분의 정책들이 행정부의 강한 추진력을 바탕으로 이루어져 왔다. 선진국에서 백여년 이상 걸쳐 이루어졌던 경제성장을 30년 동안에 압축해서 성장하기 위해서는 국가권력의 견제와 균형을 넘어 행정부의 강한 추진력이 바탕이 되어야 했다. 그 결과 행정부를 중심으로 한 경제성장 모형이 개발도상국가들에게는 많은 교훈을 주고 있는 것은 사실이다.

조세법률주의가 실질적으로 이루어지기 위해서는 국회의 역할이 대폭 강화되어야 하는데 이는 결국 국회 내에 전문지식 및 정보를 바탕으로 한 전문가 집단이 존재해야 한다는 것이다. 미국의 조세정책 수립 과정을 살펴보면, 조세법률주의에 충실한 조세정책 수립 과정을 실현하고 있다. 미국 의회는 조세에 대한 전문지식을 바탕으로 한 입법활동과 정보를 체계적으로 행정부로부터 제공받고 있다. 이를 위해 의회 내에는 각 정당들의 조세정책안에 대한 객관적 평가를 연구분석하는 기구인 상하원 합동조세위원회(Joint Committee on Taxation; JCT)가 존재한다. 이 기구의 기능은 정당의 이해를 초월해서, 각 정당안에 대한 과학적인 분석평가만을 하는 것이다. 이러한 기능도 납세자들의 개별납세 신고자료가 없으면, 과학적인 분석기능을 발휘할 수 없다는 사실을 인지하고, 의회는 미국 국세청이 국회내 JCT에 납세자별 신고자료를 의무적으로 매년 제공하도록 내국세법에 규정하고 있다. 납세자

들의 신고자료에 대한 공개 폭과 절차를 명시하고 있는 법이 미국 내국세법 6103조이며, 제공할 수 있는 기관과 절차를 구체적으로 명시하고 있다. 조세 법률주의를 표방하는 민주사회에서 국민들을 위한 조세개혁안을 입안하기 위해 납세자들의 신고자료를 사용할 수 있도록 하고 있는 것이다.

IV. 납세자를 위한 소득세 정책과제

1. 소득세제 개선의 2단계 전략

현재 우리나라 소득세제는 그 기능이 미약한 상황으로 세재개편을 2단계로 나누어 추진할 필요가 있다. 1단계에서는 '소득세제 정상화'를, 2단계에서는 '소득세제 선진화'를 추진하는 것이다. 이는 정상화 단계에서 소득세 세수 비중을 확대시켜 소득세 기능을 강화한 후 2단계인 선진화 단계에서는 선진국 처럼 소득세 비중은 낮추고 소비세 위주의 과세체제로 정비한다는 의미이다.

각 단계에서 필요한 구체적 노력들을 살펴보면, 소득세 정상화단계에서는 과표양성화 대책이 필요하며, 50% 수준에 불과한 납세자 비율을 고려할 때 하루 빨리 면세점을 낮추어야 한다. 면세점 인하로 야기될 수 있는 문제들은 근로장려세제를 통해 조절할 수 있다. 왜냐하면 근로장려세제는 면세점에 포함되는 저소득층을 대상으로 한 지출 및 감면혜택이므로 면세점 인하와의 적절한 조화가 충분히 가능하기 때문이다. 또한 지출제도인 '국민기초생활보장제도'의 기능을 고려할 때, 이 역시 면세점 인하 정책과 잘 조화시킨다면 저소득층을 위한 조세 내지 복지정책이 될 수 있다.

한편 선진화단계에서 필요한 노력들을 살펴보면, 우선 물가에 연동되는 세율체제로 정비하여야 한다. 왜냐하면 물가상승에 대해 오랫동안 세율조정이 이루어지지 않은 것이 일정부분 세수 초과와 원인이 되었다고 판단하기 때문이다. 그 외에도 주식양도차익에 대해 과세가 반드시 이루어져야 한다. 주

식양도차익에 대한 과세와 동시에 양도차손에 대해서도 공제받을 수 있는 길이 열린다는 점을 간과해서는 안된다. 주식투자로 인해 손해를 보는 많은 국민이 있음에도 불구하고 이러한 손실이 고려되지 않은 채 소득세를 내야 하는 것은 불합리하다. 다시 말해 지금과 같이 주식거래와 관련하여 단순히 증권거래세만을 부과하기보다는 주식양도차익(차손)에 적절한 과세 조치를 취하는 것이 세제의 합리화뿐만 아니라 궁극적으로는 주식시장 안정화에도 기여할 것이기 때문이다.

소득세제의 선진화의 과제 중에서는 과세단위의 재검토도 포함될 수 있다. 한국은 세계에서 고령화가 가장 급속히 진행되고 있는 국가이다. 따라서 노동공급의 급격한 감소가 우려된다는 점에서 여성의 노동시장참여율을 높일 수 있는 정책대안의 마련이 시급한 과제가 되고 있다. 바로 이 점에서 미국과 같이 과세단위를 개인과 부부 중에서 선택하도록 하는 제도를 도입하는 것을 검토할 수 있다. 즉, 조세를 통해 여성의 노동시장 참여의욕과 근로의욕을 동시에 높여줄 수 있는 방안으로서 과세단위의 재검토가 필요한 것이다.

2. 공제제도의 개선

1) 특별공제제도의 확대

현행 특별공제제도는 실효성 차원에서 근로자의 세부담을 경감해주는 데 미흡하다. 나아가 사회적으로 바람직하거나 필요한 행위를 장려하기 위한 용이한 정책적 수단으로 기능하는 데 있어서도 미흡하다고 할 수 있다. 따라서 근로자에게 보다 직접적이고 실질적인 혜택을 줄 수 있고 나아가 사회적으로 바람직한 행위를 유도하기 위해서 현행 특별공제제도를 확대 개편하는 것이 바람직하다. 특별공제의 한도를 확대하거나 새로운 공제항목을 신설하는 등 특별공제제도를 확대 개편하는 것은 세율 인하나 면세점 인상의 경우

와는 달리 소득세수의 전반적인 감소로 직접적으로 일어나지 않는다는 장점이 있다. 즉, 특별공제의 한도 확대나 새로운 항목의 신설은 근로자 중에서 해당항목의 지출이 발생하는 경우에만 공제혜택이 부여됨으로써 세수감소가 직접적이지 않고, 타 조세정책에 비해서 상대적으로 적다고 할 수 있다. 따라서 기존 특별공제항목의 공제한도를 현행보다 상향조정하는 방안과 새로운 특별공제대상 항목을 신설하는 방안을 모색하는 것이 필요하다.

새로운 특별공제대상 항목을 신설하여 근로자가 예기치 않게 지출하게 되는 비용이나 근로활동에 필수적인 지출요소를 특별공제대상에 포함시켜야 할 것이다. 예를 들면 탁아비, 본인의 능력개발을 위한 학원수강료 등이 포함되어야 할 것이다.

특별공제의 항목별 한도를 인상하거나 새로운 항목을 신설하는 방안들은 기존의 어려운 소득세법을 더욱 어렵게 만들어 납세자의 이해를 높이기 위한 협력비용과 징수에 드는 행정비용을 증가시키는 문제를 발생시킬 수 있다. 세법이 너무 어렵거나 복잡하게 되면 오히려 서민이나 근로자는 자신이 받을 수 있는 면세항목을 충분히 알지 못하여 혜택을 받지 못하는 경우가 발생한다. 또한 소득세의 납세체계가 일단 세금을 먼저 납부한 후 연말정산을 통해서 돌려받도록 되어 있기 때문에, 조세체계를 잘 알지 못하는 근로자들은 자신이 연말정산을 통해서 세금을 전액 돌려받은 면세자임에도 불구하고 납세자로 잘못 알고 있는 경우도 발생하게 된다. 마치 물건을 사고 돈을 환불받았는데도 돈을 지불했다고 생각하는 것이다. 따라서 특별공제의 근본적인 개편 방안으로 공제제도를 단순화하기 위해 미국에서 사용하는 개산공제(概算控除; standard deduction)를 도입하는 전면적인 개편방안을 검토해 볼 수 있다. 특별공제제도의 단순화를 통해 궁극적으로 납세자 편의를 제고하고 행정비용을 낮출 수 있는 방안을 모색하는 것도 바람직하다고 할 수 있다.

2) 개산공제제도의 도입

특별공제제도가 특별한 항목에 대해서 실제로 지출한 금액을 기준으로 공제를 받고 영수증 등 증빙서류를 갖춘 경우에 한해서 소득공제를 받는 방식인 데 반하여, 개산공제제도는 소득과 가구원 수에 따라 적정한 금액을 산정해서 일괄적으로 공제해 주는 방식이다. 현행 표준공제제도는 소득과 가구원 수에 상관없이 정해져 있다는 점에서 단순 표준공제제도의 상한 인상만으로는 가구의 실제 지출 수준에 대한 보상적 성격인 특별공제제도를 대체할 수 없다. 왜냐하면 소득이 높은 사람이 기존의 특별공제 지출항목에 대한 지출 수준도 높을 것이고, 가구원 수가 많다면 교육비 혹은 의료비에 대한 지출 수준도 높을 것이기 때문이다. 다시 말해서 기존의 표준공제제도는 주로 저소득층만을 대상으로 하고, 가구원 수와 소득수준의 고려가 없는 데 반해 개산공제제도는 저소득층만이 아닌 전체 납세자(혹은 납세자 중 근로소득자)를 대상으로 가구원 수와 소득수준을 고려하여 공제금액에 반영하는 것이다. 사실 기존의 근로소득공제의 경우 소득수준을 고려하여 공제금액에 차등을 두는 개산공제제도의 일종이라고 할 수 있다. 따라서 개산공제제도를 도입할 경우 기존의 근로소득공제를 포함시키는 방안도 검토할 수 있다.

아울러 개산공제제도의 도입은 기존의 특별공제제도를 없애는 것이 아니고 기존의 특별공제제도를 유지하면서 개산공제도 병행하여 근로자가 선택하도록 하자하는 것이다. 예를 들면, 연봉 3천만원의 4인 가족인 근로자가구의 개산공제금액이 200만원이라고 정해졌다면, 소득공제를 받기위해 특별공제로 200만원보다 더 많은 공제를 받을 수 있는 납세자는 개산공제 방식을 사용하지 않고 지금과 같은 방식을 선택해 증빙서류를 갖추어 신고하고, 그렇지 않은 납세자는 개산공제 방식을 택해 200만원을 내는 것으로 간편하게 연말정산을 마치면 되는 것이다.

3) 선택적 근로복지제도 세제지원

특별공제제도의 확대개편을 계기로 선택적 근로복지제도(카페테리아 플랜: Cafeteria Plan)에 대한 세제 혜택이 확대될 필요가 있다. 선택형 근로자복지 제도는 근로자에게 선택의 폭을 넓혀줌과 동시에 세제혜택을 부여한다는 것이 핵심사항이 된다. 사실 미국을 중심으로 하는 선진국 사례에서 알 수 있듯이, 선택적 근로복지제도는 소득세법상 특별공제제도를 확대하여 근로자의 선택을 기초로 다양한 세제지원을 부여한다는 것이 도입의 주요내용이다. 따라서 우리의 경우도 이미 법적 근거를 갖고 있는 선택적 근로자복지제도에 세법상 보완이 반드시 이루어져야 한다.

선택적 근로복지제도에 대한 세제지원의 기본구조는 크게 기업주 부담분과 근로자 부담분으로 구분할 수 있다. 기업주 부담에 대해서는 복리후생비로 처리하며, 근로자에게는 소득세 비과세 혜택을 부여한다. 대상이 되는 항목은 근로자의 생활안정과 삶의 질 향상을 위해 기업주가 지원하는 비용으로 의료 및 건강 관련, 사망, 장애, 실직시 대책 관련, 노후생활대책 관련, 교육 및 자기개발 관련, 주거 관련, 부양가족 보육비 관련 등 기본생활보장 관련 급부를 들 수 있다. 근로자의 필요에 의해 추가적으로 부담하고자 하는 비용에 대해서는 소득공제 혜택을 부여하되(노사합의에 의한 지출) 한도를 설정해야 한다. 예를 들면, 총급여의 일정비율 혹은 정액을 한도로 설정하는 것이다. 제도 운영상황은 제도 운영 후 관련기관에 보고하도록 하며, 세제지원의 조건으로 관련기관 제출서류, 기간, 방법 등을 법제화하여 변칙적인 운영을 방지해야 한다.

본격적인 선택적 근로복지제도 세제지원의 단계적 방안은 1) 특별공제제도 확대 개편 2) 개산공제 도입 3) 선택적 근로복지제도 세제지원이 될 것이다. 우선 선택적 근로복지제도 세제지원의 사전단계로서 근로자들이 안정적인 근로활동을 영위할 수 있도록 기존 특별공제항목을 개편할 필요가 있다. 이는 앞서 설명한 공제한도 상향조정 및 새로운 공제대상 항목 신설로서 가능

할 것이다. 다음 단계로서는 특별공제제도의 실효성을 한층 더 확보할 수 있는 방안으로 앞서 소개한 특별공제제도에 개산공제제도를 도입하자는 것이다. 선택적 근로자복지의 경우, 기업마다 일정금액의 복리후생 수준하에서 근로자가 선택하도록 하고 있는데, 이 경우 이러한 일정금액을 개산공제금액에 포함시키는 방안을 검토해볼 수 있다. 그리고 추가적으로 근로자가 부담하는 의료보험 혹은 교육비 등에 대해서는 별도의 특별공제에 포함시키는 것이 타당할 것으로 사료된다. 그 후 제도가 어느 정도 자리잡게 되면 마지막 단계로서 선택적 근로복지제도 세제지원을 함으로써 근로자의 수요에 맞는 항목에 대해 기존의 특별공제가 추구하던 바를 실질적인 혜택으로 돌림으로써 특별공제의 실효성을 확보할 수 있으리라 본다.

3. 퇴직연금 활성화를 위한 조세정책

2005년 12월 근로자의 노후소득보장을 위해 퇴직연금제도가 도입되었다. 그러나 여전히 일시금의 선호성향이 강하다. 2007년 10월 현재 도입률이 5%에 불과하고, 가입근로자는 40만명 정도이고 적립금액은 1조 7,817억원에 불과하다. 이러한 저조한 도입률은 퇴직연금에 대한 불충분한 세제혜택과 수급권 보장의 미흡이 요인이라고 할 수 있다.

따라서 퇴직연금의 세제유인을 강화하여 사용자와 근로자가 연금을 선택하도록 유도하는 것이 시급한 과제라고 할 수 있다. 첫째, 세제유인방안은 근로자 추가 납입금에 대한 소득공제 확대라고 할 수 있다. 현재, 확정기여형(DC형)의 근로자 추가 납입금에 대해 개인연금과 합산하여 연간 300만원 한도에서 소득공제를 허용하고 있다. 그래서 이미 개인연금에 300만원 이상 가입하고 있는 경우 소득공제 효과는 없게 된다. 따라서 퇴직연금 가입유도를 위해서는 근로자 추가 납입금에 대해서 개인연금과 별도로 소득공제를 인정하는 것이 바람직하다.

둘째, 연금 선택을 유도하기 위해 일시금보다 연금이 유리하도록 세제지

원을 해야 한다. 현재는 연금소득에 대한 과세방식이 퇴직일시금보다 불리하다. 퇴직일시금의 경우 분리과세방식으로 공제규모가 큰 반면 연금소득은 타 소득과 합산과세하기 때문이다. 따라서 소득수준이 높을수록, 근속기간이 길어질수록, 연금수급기간이 짧을수록 일시금이 유리하다. 현재 연간 총 연금소득이 1,620만원을 초과하면 일시금 수령보다 세금부담이 커지게 된다. 따라서 연금소득에 대한 공제폭을 확대하고 일시금에 대한 소득공제는 단계적으로 축소하는 것이 바람직하다.

4. 근로장려세제의 개선과제

근로장려세제는 원래 점증구간, 평면구간 그리고 점감구간을 설정한다. 점증구간에서는 일을 더하면 급여가 더 늘어나도록 하고, 평면구간은 급여가 변동이 없이 일정하게 하고 또, 점감구간은 일을 더하면 급여가 줄어들게 함으로써 근로의욕 저하문제를 막을 수 있다. 조세와 복지의 결합으로서 근로장려세제는 복지지출을 조세수입과 연계시킬 수 있다는 점에서, 또한 기존 복지제도에서 필연적으로 발생할 수 있는 근로의욕 감소현상을 어느 정도 해결할 수 있다는 장점이 있다. 빈곤계층에는 속하지 않지만 다른 복지제도의 혜택을 받을 수 없는 빈곤 차상위계층에게 혜택이 돌아갈 복지정책이 조세정책 내에서 기능하게 된다. 즉, 조세제도의 틀 안에서 급여지급이 이루어짐에 따라 이들 계층이 복지혜택으로부터 느낄 수 있는 심리적 모욕감(stigma)을 완화할 수 있을 것이다.

국민기초생활보장제도의 생계급여와 근로장려세제의 급여를 중복적으로 받도록 하면, 이른바 소득역전문제가 발생한다. 근로장려세제의 점감구간에 해당하는 소득을 갖고 있는 자는 일을 더 해서 소득이 커지면 국민기초생활보장제도하에서 그만큼 급여를 덜 받을 뿐만 아니라 그 이상으로 급여가 줄어들 수 있다는 것이다. 다시 말해서 특정구간에서는 10만원을 더 벌 경우 급여가 10만원 이상 줄어들 수 있다는 것이다. 다행히 이 문제는 법 100조의

3 ②항에서 3개월 이상 국민기초생활보장 급여를 받은 자는 근로장려금을 신청할 수 없게 함으로써 상당부분 해결 가능해졌다고 할 수 있다. 다만 국민기초생활보장에서의 최저생계비에 미치는 못하는 소득을 버는 사람들의 경우 각종 사회보험료를 면제해주다가 소득이 이 금액을 초과하는 순간에 사회보험료 전액을 납부하게 되는 문제는 여전히 남아 있게 된다. 이 경우 국민기초생활보장수급자로 머물고자 하는 또 다른 강력한 의지를 갖게 하는 문제를 야기하게 될 것이다.

현재의 근로장려세제는 급여 집중률이 낮은 수준(10%)에 머물고 있어 최저소득계층의 근로의욕 증진효과가 미미하다. 평탄구간과 점감구간에서 근로의욕 감퇴 효과가 존재하며, 점증구간에서만 근로의욕 증진효과를 기대할 수 있는데 집중률이 지나치게 낮다는 점에서 근로장려세제 본연의 근로의욕 증진효과를 기대하기가 어렵다. 미국의 경우 집중률이 40%라는 사실을 감안하면 우리의 집중률 수준은 너무나 낮다고 할 수 있는 것이다. 이처럼 집중률을 낮은 수준으로 설정한 이유는 '기초수급자'에게 근로장려세제를 적용할 경우 점증구간을 넓게 설정하지 않으면 기초수급자들의 근로의욕을 지나치게 크게 저해할 위험성이 있기 때문이다. 이는 근로장려세제의 문제이기 보다는 현행의 기초생활보장제도하에서 보장하는 기초생계비 수준이 높은 데 기인한다. 기초생활보장제도의 개선이 없는 상황에서는 근로자의 근로의욕을 증진시키기 위하여 집중률을 상향조정하는 것은 어려울 것이기 때문이다.

따라서 국민기초생활보장제도는 근로무능력자에게 한정시키고, 근로능력자에 대해서는 근로장려세제를 적용하는 것을 원칙으로 삼아야 한다. 다만 현행 조세정책은 자체적으로 문제를 안고 있다는 점에서 지금 상태에서 국민기초생활보장제도와 단순히 결합시키기는 것은 바람직하지 않다. 면세점이 지나치게 높아서 과세미달자가 과다하게 많기 때문이다. 인적공제와 근로소득공제 등에 의해 결정되는 면세점이 높아서 전체 근로자의 절반 정도가 세금을 내지 않고 있을 정도이다. 따라서 국민기초생활보장제도하에서의 근로능력자를 근로장려세제 체제로 흡수함과 동시에 소득세제도하에서 면세점을

인하하고 과표구간과 세율체계의 조정을 통하여 재원을 조달하는 방안을 마련하는 것이 중요하다. 이는 국민기초생활보장제도가 가지는 근로의욕 저하 문제를 해결하는 동시에 면세점을 인하함으로써 과세자 비율을 높여 제도 시행에 따른 비용부담을 보전할 수 있다는 이점이 있다. 또한, 소득세가 적용되기 시작하는 과표구간의 조정을 통하여 빈곤 차상위계층의 세부담 증대를 완화시키는 것도 검토할 필요가 있다.

따라서 면세점 및 세율구간 조정 필요하다. 면세점이 지나치게 높아 과세 미달자가 많이 나타나고 있는 실정이다. 과세미달자의 소득세 자료관리가 매우 어려운 점과 소득세 체계 정상화를 위해 면세점의 조정 필요하다. 이를 위하여 인적공제와 근로소득공제의 조정 필요하다. 세율구간 조정이 근로장려세제 수급대상자 기준 소득과 급여산정 기준소득의 조정과 병행될 필요하다. 근로장려세제 수급대상자 기준 소득과 급여산정 기준소득이 물가상승과 평균소득의 상승과 더불어 조정될 필요가 있다. 이러한 조정이 적절하게 이루어지지 않을 경우, 과거 미국이 경험하였듯이 근로장려세제 급여의 실질가치의 하락이 불가피하다. 세율구간 조정이 병행되지 않을 경우 저소득근로자의 한계세율이 높아져서, 근로장려세제의 실효성을 훼손할 가능성이 있다.

국세청은 별도의 소득과약 노력을 해야 한다. 즉, 저소득층의 소득과약은 초기에는 기존의 과세자료를 충분히 활용하되 새로운 소득 관련 자료를 체계적으로 축적해 가는 과정이 필요하다. 이를 위해 국세청에서 구축하여 활용하기 시작한 국세통합전산망을 기본축으로 하여 새롭게 수집되는 각종 자료를 데이터베이스화하여 소득과약 자료로 활용해야 할 것이다. 근로장려세제 대상자의 경우 비정규근로자가 많다는 점에서 근로소득 원천징수자료를 활용할 필요가 있다. 이는 근로자의 소득과약의 기초가 되기 때문이다. 소규모 사업장에 고용된 근로자, 특히 비정규직 근로자에 대한 원천징수 관리를 조세행정을 통해 개선할 경우 저소득층 소득과약의 상당 부분 해결될 수 있다. 특히, 외환위기 이후 국민연금, 고용보험, 그리고 산재보험의 적용대상자를 4인 이하 사업장으로 확대하였고, 이를 관리하기 위해 보건복지부와 노동

부에서 상당한 노력을 기울여 왔다는 점에서 이들 부처가 구축하고 관리하고 있는 4인 이하 사업장 근로자, 비정규직 근로자의 실태자료를 국세청에서 활용할 경우, 근로장려세제 시행뿐만 아니라, 국세행정 전반에 걸친 행정비용을 줄이는 효과를 거둘 수 있을 것이다.

5. 효율과 형평의 조화를 통한 자본소득과세의 개혁

현재 소득세제 개선의 세계적 추세는 효율성에 우선순위를 둔다는 것이다. 그러나 한국은 여전히 형평성에 우선순위를 두고 있다는 점에서 소득세제의 선진화를 위해 상당한 기간이 소요될 것으로 예상된다. 그러나 소득세제의 정상화 과정이 어느 정도 완성이 된다면 한국의 소득세제에서의 형평성 추구를 세계적 추세인 효율성 추구와 동시에 추구하는 방안도 모색할 수 있을 가능성이 있을 것이다. 바로 이러한 가능성은 금융소득종합과세와 자본소득과세의 개선 과정을 통해 나타날 수 있다. 한국은 선진국들이 거쳐간 금융소득종합과세를 통한 형평성의 추구 과정을 아직 본격적으로 경험하지 못하였다. 그러나 선진국은 이미 금융소득이나 자본소득에 대한 과세에 있어서 효율성에 우선순위를 두고 있다. 스칸디나비아 국가들이 시행하고 있는 이중소득과세(dual income tax)와 같이 자본소득에 대해서는 낮은 세율을 적용하는 것이 한 가지 예라고 할 수 있다. 따라서 한국의 경우 형평성과 효율성을 동시에 추가하는 방안을 모색하는 것이 필요하다고 할 수 있다. 그 구체적인 방안으로서 선택형 금융소득종합과세의 추진이나 주식양도차익과세의 부분적 시행 등으로 가능할 것이다.

한국의 금융소득종합과세는 4,000만원이라는 기준금액이 있기 때문에 본격적인 종합과세라고 할 수 없다. 근로소득에 대해서는 세금을 전혀 내지 않는 저소득층이 금융소득에 대해서만 15%의 세율을 적용받는 불합리성과 불공평성도 갖고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위한 대안으로는 금융소득에 대해 종합과세와 분리과세를 선택할 수 있게 하는 선택형 금융소득 종합과세제도

가 있다. 이는 납세자가 분리과세를 선택하는 경우에는 금융정보를 국세청에 통보하지 않고 높은 세율의 원천징수로 납세의무를 종결시키고, 종합과세를 선택하는 경우에는 원천징수 대신에 금융소득을 포함한 여타소득과 함께 해당 소득세율에 따라 종합과세하는 제도이다. 이는 저소득층의 세부담 완화와 고소득층의 세부담 증대를 실현하면서도 금융시장에 주는 충격은 최소화시킬 수 있는 제도라는 점에서 의의가 있다.

현행 주식양도차익에 대한 과세는 상장법인과 코스닥 등록법인 주식의 3% 이상을 소유하고 있는 대주주의 주식양도에 한하여 양도소득세의 세율에 따라 세금을 납부하도록 규정하고 있으나 개인투자자의 양도소득에 대해서는 부과하지 않는다. 반면, 개인투자자의 주식양도차익은 비과세대상으로 분류되어 주식거래시에 거래대금의 0.3%인 소액의 증권거래세만 부담하고 있다. 이는 자산소득 분류과세의 원칙에 위배되므로 수평적 공평성을 위배하고 있다고 할 수 있으며, 부유층의 대부분이 금융자산을 소유하고 있다는 사실에 비추어 수직적 공평성도 침해되고 있다고 보인다.

따라서 이제 주식양도차익과세제도의 합리적인 도입방안을 모색함으로써 장기적으로 금융시장과 자본시장을 선진화할 수 있는 계기를 마련하는 것이 필요하다. 여타의 소득과 같이 종합과세를 하되, 단기간에 이루어지는 투기적 거래에 대해서는 높은 세금을 부과하고 장기적인 투자에 대해서는 세금을 낮추어 주식시장을 투기가 아닌 투자의 장으로 만드는 것이 바람직하다. 과세방법으로는 종합과세 세율로 적용하는 방법과 종합과세와 분리과세 중 납세자가 택일하는 방법이 있다. 특히, 단기양도차익과 장기양도차익을 구분하여, 단기중과·장기경과의 원칙으로 세율, 면세점 등의 차등 설정을 고려해 볼 수 있으며, 미국의 방식을 적용하여 장기양도차익의 50%를 비과세한다면 행정비용이나 납세비용의 상승 없이 실행할 수 있다. 장·단기 구분은 독일의 경우와 같이 1년으로 설정하는 것이 합리적이라고 판단된다. 독일의 경우, 개인이 1% 미만의 지분을 1년 이상 보유한 경우에는 비과세하여 장기보유를 유도하고 있으며, 1% 이상의 지분을 소유한 경우에는 보유기간에 관계없이 과

세하고 있다. 또한, 주식투자로 발생한 손실에 대해서는 소득공제혜택을 부여하여 주식으로 손실을 본 만큼 소득에서 공제할 수 있게 함으로써 주식매매로 본 손실에 대해 별도로 내는 부담을 없애 줄 수 있다. 따라서 장기투자자는 세금 부담이 현저히 줄어들고 손실은 차익에서 공제할 수 있어 주식양도차익과 세가 주식시장을 오히려 활성화할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다.

V. 결론

이 세상 어디에도 공짜 점심(free lunch)이 없다는 사실은 세금과 관련해서는 더욱 분명해진다. 세금은 실제로 세무당국에 내는 사람이 모두 부담하는 것이 아니라 다른 사람에게 전가될 수 있다는 점에서 세금이 부과되고 난 뒤 궁극적으로 누가 실제 부담하는가 즉, 조세귀착(tax incidence)을 살펴보는 것이 중요하다. 당장 세금 부담을 하지 않더라도 나중에 그 부담이 자신에게 돌아오거나 아니면 자식세대가 그 부담을 대신 지게 되는 것은 바로 세금이 지니고 있는 속성인 것이다. 따라서 국민들이 더 이상 당장 세금을 깎아 준다는 포퓰리즘이라는 사탕발림에 넘어가서는 안되는 것이다.

본 논문에서 제시한 납세자를 위한 여러 조세정책대안은 바로 이런 포퓰리즘을 멀리하고 궁극적인 세부담까지 고려하자는 취지에서 마련되었다. 적어도 이제는 국민들이 정치인이 제시하는 세금대책을 냉철하게 판단할 수 있어야 한다. 국민이 갖고 있는 불신과 불만의 직접적인 원인이 무엇인지를 정확히 규명하고, 실효성이 있는 조세제도가 갖추어질 수 있도록 해야 한다. 인기영합주의에 사로잡힌 무책임한 세금정책을 가려내는 국민의 지혜가 어느 때보다 필요한 때이다.

납세자를 위한 조세정책은 무엇보다 신중해야 한다. 우리나라는 세계에서 가장 빈번히 세제개혁을 하는 나라일 것이다. 거의 매년 세법개정을 할 정도이다. 그래서 한 가지 정책의 효과가 나타나기 전에 또 다른 정책을 시도함으로써

써 정책의 효과를 제대로 검증하기조차 힘들 정도이다. 선진국의 경우 적어도 5년 이상 연구하고 검토하며 여론수렴 과정을 반드시 거친다는 사실에 주목할 필요가 있다. 그리고 세제개편이 이루어지고 나면 철저히 사후관리를 한다. 과연 사전에 기대했던 효과가 나타나는 지에 대해 철저히 따져보고 난 뒤 그 결과를 다음 세제개편에 반영한다. 즉, 철저한 「사전평가-세제개편-사후평가-사전평가」의 피드백 체계(feedback system)를 활용하고 있는 것이다. 결국 우리의 세법에 있어서도 이처럼 일관성을 유지하고 실효성을 전제로 한 평가를 하는 것이 무엇보다 중요하다. 여론의 향배에 따라 그리고 인기영합이라는 유희에 따라 왔다갔다하는 세금정책은 더 이상 안 된다.

납세자를 위한 조세정책에는 책임성도 중요하다. 누가 이런 정책을 내놓았고 누가 찬성하고 누가 반대했는지를 기록에 남겨야 한다. 잘못된 정책을 내놓은 자들을 벌을 주기 위한 것이 아니라 최소한의 책임감을 갖고 정책을 이야기하고 한 번한 주장은 끝까지 챙기도록 하자는 뜻에서이다. 이를 통해, 세제개편을 한다는 사실만 중요시하고, 시행 이후에 어떤 일이 벌어지는가는 애당초 관심도 없을 뿐만 아니라 책임감도 없었던 지금까지의 풍토도 바로잡을 수 있을 것이다. 이를 위한 한 가지 방안으로 정책을 입안하고 최종적으로 결정한 당사자를 공개하고 기록하는 정책실명제를 제안할 수 있다. 특히 조세정책과 관련되어서는 반드시 책임성이 강조되는 정책실명제를 도입해야 할 것이다.

참고문헌

- 곽태원 외, 『저성장 시대의 조세정책 방향에 대한 연구』, 한국경제연구원, 2006.
- 곽태원 외, 『한국조세정책의 주요문제와 개선방향』, 한국경제연구원, 2006.
- 김준영·임병인, 「한국의 조세형평성과 세후소득불평등」, 『공공경제』 제5권 제1호, 2002.
- 박찬임·정진호·안종범, 『근로복지 증진을 위한 세제지원방안: 조세정책 차원에서 소득분배 개선방안』, 한국노동연구원, 2001. 11. 30
- 성명재, 「우리나라 소득세의 계층별 부담구조와 소득재분배 기능에 대한 소고」, 『재정포럼』 2005년 1월호, 한국조세연구원.
- 안종범, 「시민사회발전을 위한 세법개정과 근로자 서민을 위한 세제」, 조세정의를 위한 한국 납세자연합회 제1차 나라살림 토론회, 2000. 1. 21.
- 안종범, 「재정정책에 미치는 정치적 영향과 정책과제」, 『한국정책학회보』, 제 10권 제 1호, 2001. 5.
- 안종범, 『근로자와 서민을 위한 조세개혁』, 해남출판사, 2005.2.
- 안종범, 『개방화·세계화시대의 소득세제 개혁과제』, 한국경제연구원, 2007.12.
- 안종범, “경제와 복지 포퓰리즘 감별법”, 『철학과 현실』 2007년 가을호 (통권 74호) 2007.9
- 안종범·송재창, 「저소득세액공제제도 도입의 타당성 분석: 재분배효과와 재정소요를 중심으로」, 『재정논집』, 제15권 제1호, 2000. 11.
- 안종범·송재창, 「한국형 EITC 제도의 도입의 파급효과와 추진방안」, 『재정논집』, 제 20집, 제 2호, 2006.2
- 안종범·원윤희·임병인·구창모, 「소득세공제제도 개편의 정책모의실험」, 『공공경제』 제11권 제1호, 2006.6
- 안종범·임병인, 「물가상승을 고려한 소득세누진도의 측정과 세제개편의 평

- 가」, 『재정논집』, 제16권 제2호, 2002.2
- 안종범·임병인·석상훈, 「경기변동과 분배 및 빈곤간 동태적 관계」, 『경제학 연구』, 2006.12.
- 안종범·현진권, 『정보화와 재정, 경제사회 여건 변화와 재정역할』, 한국개발연구원, 2002.
- 안종석, 「개인소득세제 개혁: OECD 회원국의 동향과 시사점」, 『재정포럼』, 24-49, 한국조세연구원, 2005. 10
- 원윤희, 「근로소득세액공제제도의 개편방안」, 『재정논집』, 제15집 제2호, 2001.
- 이상돈, 「한국의 소득세 물가연동 효과분석」, 성균관대학교 석사학위논문, 2007
- 임병인, 「소득세 및 사회복지정책의 소득재분배 효과: 한국과 미국의 비교」, 『공공경제』, 제8권, 2003
- 전병목, 「조세의 소득재분배 효과 - 도시근로자가구를 중심으로 -」, 『재정포럼』 2005년 1월호, 한국조세연구원.
- 전영준, 「EITC 도입을 위한 정책과제」, 『공공경제』 제9권, 2004.
- 최광·현진권(편), 「제1권 조세정책의 평가」, 『한국 조세정책 50년』, 한국조세연구원, 1997.
- 현진권·임병인, 「형평성 요인별 분석을 통한 소득세제의 소득재분배 효과」, 『재정연구』 제9권 제2호. 2003, 7.
- 현진권, 임병인, 「한국의 유효소득세함수 추정」, 『재정논집』, 2002
- OECD, “Reform of Personal Income Tax,” CTPA?CFA(2005)54/ANN, 13, June 2005c
- OECD, “Fundamental Reform of Personal Income Tax,” OECD Tax Policy Studies No. 13, 2006a
- CBO, “Options for Responding to Short-Term Economic Weakness,” CBO Paper, Jan. 2008

제2세션

납세자를 위한 조세행정 개선방안

납세자를 위한 조세행정 개선방안

- 납세자의 예측가능성 확보방안을 중심으로 -

박 훈(서울시립대 조교수)

납세자를 위한 조세행정 개선방안

- 납세자의 예측가능성 확보방안을 중심으로 -

박 훈 (서울시립대 조교수)

목 차

- I. 서설
- II. 납세자의 과세처분에 대한 예측가능성의 저해요인
- III. 납세자의 과세처분에 대한 예측가능성 제고를 위한 개선방안
- IV. 결어

I. 서설

조세는 중앙정부이든 지방정부이든 국가재정의 중요한 부분을 차지하고 있다. 헌법 제38조와 제59조에 조세에 관한 직접적인 규정을 두고 있는 것을 보아도 조세의 중요성을 알 수 있다. 헌법에서는 국민의 납세의무를 규정하면서도 국민의 재산권을 보장하기 위한 조세법률주의를 규정하고 있다. 헌법 제59조에서 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.”고 하고 있지만 법률로 정해야 되는 것은 조세의 항목, 세율뿐만 아니라 과세대상, 납세의무자, 과세

표준 등이라 할 수 있다.

국가의 기능을 입법, 행정, 사법으로 나누는 경우 조세에 관해 법률로써 규정하는 것은 입법기능에 해당하고 이는 국회에서 담당하고 있다. 조세의 전문성, 기술성 때문에 기획재정부나 행정안전부 등 행정부에서 적극적으로 세법제정 또는 개정안을 매년 국회에 제출하고는 있지만 최종적으로 세금에 관한 법률은 국회 본회의를 통과하여야 한다는 점에서 조세에 대한 입법기능에 있어 국회의 역할은 매우 크다.

국회를 통과한 세법이라도 때로는 헌법 제11조의 평등규정, 제23조의 재산권보장규정, 제36조 제1항의 혼인의 자유규정, 제75조 포괄위임금지규정 등 헌법상 여러 규정 위반으로 위헌인 법률이 되기도 한다. 납세의무자가 과세관청의 과세처분 자체에 대한 다툼을 과세처분의 근거가 된 법률 자체의 위헌성의 문제로 가져가는 경우에 이러한 결론이 나기도 한다. 1987년 제9차 헌법개정으로 1988년 개원된 헌법재판소의 초기 위헌법률심사나 헌법소원에서 세법에 대한 위헌결정이 실제 많이 있었다.

참여정부의 부동산보유세 강화라는 세제운영방향에 따라 2005년 1월 제정된 종합부동산세법과 그 이후 기준금액 상향과 세대별 합산과세 도입 등을 내용으로 2005년 12월 개정된 종합부동산세법은 종합부동산세 납세의무자로부터 현재까지도 헌법재판소에서 그 위헌여부가 다투어지고 있다. 국가의 세원을 소득, 소비, 재산으로 크게 나누어 볼 때 그 중 재산 관련세제 부담을 높이는 쪽으로 정책방향을 정하고 부동산 경기안정을 위해서도 도입된 종합부동산세이지만 실제 그 세부담을 지는 납세의무자의 입장에서 보면 그러한 새로운 조세 도입이 반가울리 없다. 이러한 종합부동산세에 대한 논의는 “있는 법”과 “있어야 할 법”이 일치하고 있는가에 대한 입법에 대한 문제라 할 수 있다.

한편 종합부동산세 도입에서 보였던 납세의무자의 조세저항은 국가재정수요를 주된 목적으로 하여 국민에게 강제적으로 부담시키는 금전적 부담으로서 조세의 의미를 다시금 되짚게 하는 중요한 계기가 되고 있다. 국가가 필

요하니 국민은 당연히 세금을 내야 한다는 논리로 세금을 과세관청 편의의 관점에서만 걷는 것이 아니라 국민의 이해와 설득을 전제로 한 조세의 부과 및 징수가 이루어져야 할 때가 온 것이다. 2006년 10월 『세금에 대한 오해 그리고 진실』이라는 책자를 국세청에서 발간하고, 2008.05.28~2008.06.27 기간 국세청 홈페이지(<http://www.nts.go.kr>)에서 납세협력비용 축소를 위한 아이디어 수집¹⁾을 하는 것도 이러한 국민의 이해와 설득을 전제로 한 조세 행정을 위한 노력의 하나라 볼 수 있다. 납세자의 권리라는 측면에서 조세 행정을 접근하는 것은 1996.12.30 국세기본법 개정시 제7장의 2에 납세자의 권리의 장(제81조의2에서 제81조의12까지)이 신설되면서 집중적으로 논의된 바 있다. 납세협력비용의 추정에 대해서는 국내에서 최근 관심의 초점이 되고 있지만²⁾ 1993년부터 일부 연구가 된 바 있다.

납세의무자뿐만 아니라 원천징수의무자 등을 포함한 납세자는 조세행정과 관련하여 현재 있는 세법을 놓고 세금을 내야 되는지 낸다면 얼마를 내야 되는지를 정확히 알기를 원하고, 세금을 내려고 하는데 필요한 자료제출이나 신고 및 납부절차가 최대한 간편할 것을 요구할 것이다. 내국세, 관세, 지방세의 조세행정을 담당하는 각 국세청, 관세청, 각 지방자치단체는 정상적으로 자신의 세금을 제대로 내려고 하는 납세자뿐만 아니라 내어야 할 세금을 내지 않으려는 납세자도 상대하게 된다. 과세관청으로는 의도적이지는 않지만 주어진 인력을 활용하여 최대한 탈세나 조세회피를 파악하고 정당한 과세를 하는 과정에서 탈세범이 아닌 납세자에게 지나친 세무조사나 필요 이

1) 국세청이 납세협력비용을 줄이기 위해 시급히 개선할 분야로 의견을 묻는 것으로는 기업간 상거래, 장부작성, 세무신고, 자료제출, 세무조사, 과세자료해명, 기타 등이 있다.

2) 김형준·박명호, 『납세협력비용의 추정에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2007.12. 이 연구보고서에서는 납세협력비용과 관련하여 납세협력비용을 결정하는 가장 중요한 요인은 사업체의 규모로 보고 있다.

사업체의 규모가 증가함에 따라 납세협력비용도 증가하지만 증가속도가 상당히 느려 납부세액이나 매출액 대비 납세협력비용은 사업체의 규모가 증가함에 따라 감소하므로 모든 세목들에서 중소기업과 같은 사업체 규모가 작은 기업들에서 납세협력비용을 줄이기 위한 대책이 필요하다고 주장하고 있다.

상의 자료제출요구를 할 가능성도 있기 마련이다. 과세관청은 국가 재정의 일부를 직접적으로 부담하는 납세자에게 그러한 의무부담에 맞는 적절한 조세행정상 편의도 제공하여야 하지만 그 편의 제공을 이용한 또 다른 조세회피나 탈세 역시 고려할 수밖에 없다는 점이 납세자를 위한 조세행정을 개선하는 데 한계로 작용한다. 따라서 납세자에게 편의를 제공하지만 조세회피 가능성이 있는 납세자에게 무조건 편의만을 제공할 수 없다. 이 글은 이러한 편의성의 균형을 유지하면서 내국세, 관세, 지방세 등 조세 전반에 있어 납세자가 과세관청의 과세처분에 대해 예측가능성을 높이기 위해 과세관청 차원에서 할 수 있는 구체적인 방안을 제시하는 데 그 목적이 있다.

세무조사, 납세협력비용, 지방세정 등을 비롯하여 조세행정의 개선방안에 대해서는 여러 선행연구가 존재한다. 세무조사와 관련하여 최명근(2004)에서는 세무절차의 민주화, 세무행정의 독자성 제고와 봉사기능 확충을 위한 방안을 제시하고 있고, 오윤(2007)에서는 세무조사의 효율성 제고를 통한 자발적인 납세순응을 유도하기 위한 방안과 납세자 권익보호를 위한 제도 개선 방안을 제시하고 있다. 후자의 납세자 권익보호를 위한 구체적인 개선방안으로는 법적 확실성 제고를 통한 납세협력비용 절감, 개별 세무조사 과정에서 절차의 개선을 위한 조사사무처리규정 중 상당부분의 법제화, 범칙조사의 요건과 절차의 현실화, 사전조사 또는 advance ruling 제도의 도입, 협의에 의한 조사종결제도의 단계적 도입, 과세전적부심사제도에서 원칙적인 구두진술(청문) 도입, 납세자보호담당관직에 대한 법규적 근거 마련과 그 업무영역에 납세자보호정책에 대한 중장기적인 정책개발 포함 등이 있다.

지방세정에 대해서는 이영희·김대영(2005)에서 지방세정의 효율적 운영을 위해 납세편의 제고와 세무행정비용 절감, 지방세정 환경개선을 제시하고 있다. 그 중 납세편의 제고를 위한 세부적인 개선방안으로는, 소득할 주민세의 징수위탁, 납세고지서 수령지의 선택권 부여, 성실납세자에 대한 우대, 납부방법의 다양화를 주장하고 있다.

이 글에서는 과세관청의 입장보다는 납세자의 입장에서 세무행정을 개선한

다는 점에서 직접적으로 오윤(2007)의 납세자 권익보호, 이영희·김대영(2005)의 납세편의 제고와 맥을 같이한다. 다만 이 글은 내국세, 관세, 지방세 등 조세 전반에 대한 것을 살펴본다는 점, 납세자가 과세관청의 과세처분에 대해 예측가능성을 높이기 위해 과세관청 차원에서 할 수 있는 구체적인 방안을 제시한다는 점에 초점을 맞추었다는 점에서 위 연구들과 차이를 보이고 있다.

Ⅱ. 납세자의 과세처분에 대한 예측가능성의 저해요인

1. 예규의 중요성과 한계

과세대상, 납세의무자, 과세표준, 세율 등 과세요건을 규정한 세법의 해석은 조세분야의 전문성과 기술성 때문에 법률 자체만의 해석으로 과세여부를 판단하기란 쉽지 않다. 시행령, 시행규칙을 통해 법률의 내용을 보다 명확히 할 수 있는 경우가 많다. 또한 단순히 세법에 있는 문언의 의미만을 갖고 해석하는 것이 아니라 입법의 취지를 비롯한 해당 규정의 목적론적 해석을 해야 과세여부를 정확히 판단할 수 있는 경우도 있다.

납세자의 입장에서 보면 통상의 과세거래를 조금 벗어나는 경우 변호사, 세무사, 공인회계사 등 세무전문가의 도움을 받지 않고 세법을 해석하여 자신의 조세를 계산하기 쉽지 않다. 세금에 관한 법률의 경우는 통상 매년 정부의 세법개정안이 9월에 국회에 제출되고 그해 12월 말에 개정된다. 세법의 경우 법률만 보아서 안되고 시행령 및 시행규칙까지 살펴보아야 하고 이러한 법률, 시행령, 시행규칙 모두를 살펴보는 경우에도 문언적 해석뿐만 아니라 목적론적 해석을 하여야 하며 그러한 해석도 적어도 매년 1회 이상 해석대상인 법령이 바뀌기 때문에 어렵게 법령에 적합한 해석을 하는 것이 항상 맞는 것도 아니다.

법령의 최종적인 해석권한은 법원이 가지고 있지만 과세처분의 위법성에 대해 대법원에서 최종적인 판단을 받기까지에는 2~3년이 걸리기도 한다. 납세자로서는 과세관청에 질의 및 회신을 통해 자신의 사안에 대해 해석상의 문사항을 해소하고자 한다. 국세기본법 제15조 제2문의 “세무공무원이 그 직무를 수행함에 있어서도 또한 같다.”라는 세무공무원에 대한 신의성실의 원칙규정이나 동법 제18조 제3항의 “세법의 해석 또는 국세행정의 관행이 일반적으로 납세자에게 받아들여진 후에는 그 해석 또는 관행에 의한 행위 또는 계산은 정당한 것으로 보며, 새로운 해석 또는 관행에 의하여 소급하여 과세되지 아니한다.”는 비과세 관행의 존중규정에 따르면 이러한 납세의무자의 과세관청에 대한 일정한 질의 및 회신에 대해서는 납세자가 신뢰를 갖고 자신의 과세여부에 대해 예측성을 확보해 준다.³⁾

기획재정부, 국세청, 관세청, 행정안전부, 법제처 등의 세법에 대한 해석기준은 예규를 통해 납세자에 대한 공적의견으로서 역할을 하기도 하지만 법원을 기속하지는 않는다.⁴⁾ 예규에 대해 해당 질의를 한 자 이외에 공개하는 것이 체계적으로 제도화되지 않아 국세청에서는 기본통칙을 제정하여 과세관청 내부에 있어 세법해석의 기준 및 집행기준을 제시하고 있다. 다만 이 역시 법원을 기속하지는 못하고 행정규칙에 불과하다.⁵⁾ 국세청은 2000년 3월부터 2001년 6월까지 『법령해석정비기획단』을 설치·운영하여 국세예규 및 기본통칙을 재검토하여 행정편의적인 내용을 납세자편의 위주로 전면 정

3) 대법원에서는 행정규칙의 일종인 기본통칙의 경우 “법원이 기본통칙의 개정되기 전 사안에 관하여 개정된 기본통칙의 규정을 참작하였다고 해서 잘못이라고 할 수 없다”고 판결하고 있다(대법원 1989.9.12. 선고 87누564 판결[공1989.10.15.(858),1409]).

4) 사세청장의 예규통첩은 행정청 내부에 있어서의 사무처리상의 훈시적인 지시에 불과한 것이고 일반국민에 대하여 준수의 효력이 있는 것이라고 보여지지 아니한다는 대법원 판결은 예규의 법률성 성질을 부정한 것이라 할 수 있다(대법원 1967.6.20. 선고 67누57 판결[집15(2)행,014] 참조).

5) 대법원 1989.9.12. 선고 87누564 판결[공1989.10.15.(858),1409]; 대법원 1992.9.8. 선고 91누13670 판결[공1992.11.1.(931),2911]; 최명근, 『세법학총론』, 세경사, 2007, p.68.

비하면서 세법 해석편람 발간 및 기본통칙 개편을 한 바 있다.⁶⁾ 국세청은 2006년 11월 17일 예규뿐만 아니라 심사·심판 결정례, 판례는 물론, 훈령, 고시 및 서식 등 국세 관련 정보를 총망라하여 수록한 「국세법령정보시스템」을 내부직원에게 시험개통한 후⁷⁾ 2007년 7월 3일에 일반국민에게 개통하였고⁸⁾ 이는 현재까지 운영되고 있다. 이러한 조치 역시 납세자 권익 향상을 위한 것이라 할 수 있다.

그러나 납세자의 입장에서 보면 예규간 충돌이 있는 경우, 그리고 예규 변경이 있는 경우 이를 직접 파악하여야 한다는 점에서 단순한 많은 관련정보만을 제공하는 것이 납세자의 과세여부에 대한 예측을 담보해주는 것은 아니다.

2. 방대한 세법령

납세자의 입장에서 볼 때 세법이 어느 정도 방대한지를 보기 위해 <표 1>에서 세법령인 각 세목에 대한 법률, 시행령, 시행규칙의 조문 수 현황을 살펴보고자 한다. 납세자가 모든 세법의 적용을 받는 것은 아니지만 납세자가 적용될 수 있는 세법을 조문순서가 삭제, 신설된 것을 따로 고려하지 않고 단순히 끝조문의 조문번호만을 갖고 2008년 6월 10일 현재 해당 법령의 분량을 비교해 본다.

관세법과 지방세법은 개별세목에 대한 것뿐만 아니라 징수, 처벌, 구제에 대한 규정도 일부 있지만 관세법 및 지방세법 자체를 내국세 각 세목별 세법과 비교하기로 한다. 국세의 경우 세목의 순서는 국세기본법 제2조 제1호

6) 국세청 보도자료, 「예규 및 기본통칙 등 세법령해석의 전면적 정비 착수」, 2000.3.22자.

7) 국세청 보도자료, 「‘국세법령정보시스템’ 개통」, 2006년 11월 17일자.

8) 국세청 보도자료, 「세계 최초로 ‘국세법령정보시스템’을 국민과 공유합니다.- 법령, 질의회신, 심사·심판결정문, 판결문 등 14만여건 모두 공개 -」, 2007년 7월 4일자.

의 국세의 정의에 열거된 세목의 순서에 따른다. 개별 세목의 개별 과세요건에 대한 법률간의 비교라는 점에서 국세기본법, 조세특례제한법, 국제조세조정에 관한 법률, 국세징수법, 조세범처벌법, 조세범처벌절차법 등은 제외하기로 한다.

<표 1> 세법령인 법률, 시행령, 시행규칙의 조문 수 현황

(단위: 개)

과세권자	세목	법률	시행령	시행규칙	합계(1)
국세청	소득세	175	226	103	504
	법인세	122	165	82	369
	상속세/증여세	86	87	25	198
	부가가치세	36	88	28	152
	개별소비세	29	38	19	86
	주세	54	67	11	132
	인지세	12	12	11	35
	증권거래세	18	13	4	35
	교육세	13	12	0	25
	교통·에너지·환경세	24	27	15	66
	농어촌특별세	13	12	0	25
종합부동산세	25	21	11	57	
관세청	관세	329	288	87	704
지방자치단체	지방세(16세목)	295	231	118	644
합계(2)		1,231	1,287	514	3,032

<표 1>에서 제시된 세법령은 법률은 1,200여개, 시행령은 1,300여개, 시행규칙은 500여개로 총 3,000여 조문으로 구성되어 있다. 사법의 가장 기본적인 법률인 민법의 경우 마지막 조문이 1,118조까지로 되어 있다. 민법은 시행령, 시행규칙을 따로 규정하고 있지 않기 때문에 법령으로 세법령과 민법을 비교한다면 단일법으로만 보면 민법이 방대하기는 하나 특별법을 제외한 법령으로만 보면 세법령이 민법의 3배에 달할 정도로 방대하다고 볼 수 있다.

3. 세법령의 잦은 개정

세법령의 개정의 빈도를 해방이후 2008년 6월 10일 현재까지 법제처 종합법령정보센터 홈페이지(<http://klaw.go.kr>)상 검색을 통해 대상세법의 제정 숫자까지 포함한 것까지 표시하면 <표 2>의 경우와 같다. 법률명에 다소의 변경이 있더라도 해당 세목과 관련이 있는 경우에는 포함시켰다. 그리고 실질적인 내용의 변화가 아닌 관계법령의 변경, 예컨대 정부직제 변경에 따른 법령 개정 때문에 표현상 변경이 있는 경우도 포함하여 계산한다.

소득세법은 1949.7.15 법률 제33호로 제정된 때부터, 법인세법은 1949.11.7 법률 제62호로 제정된 때부터 계산한다. 상속세의 경우는 1950.3.22 법률 114호로 상속세법이 제정된 때로부터 계산한다. 증여세의 경우는 1950.4.8 법률 제123호로 상속세와 따로 별개의 법률인 증여세법의 적용을 받았으나 증여세법은 1952.11.30 법률 제261호로 폐지되었다. 논의의 편의를 위해 상속세를 기준으로 상속세와 증여세에 대한 법률의 개정 수를 세기로 한다.

부가가치세법은 1976.12.22 법률 제2934호로 제정된 때로부터 계산한다. 개별소비세에 대한 법령은 2007.12. 개별소비세로 세목이 변경되기 전인 특별소비세의 경우까지 대상으로 하여 1976.12.22 법률 2935호로 특별소비세법이 제정된 때로부터 계산한다. 주세법은 1949.10.21 법률 제60호로 제정된 때로부터, 인지세법은 1950.3.10 법률 제110호로 제정된 때로부터, 그리고 증권거래세법은 1962.11.28 법률 제1189호로 제정된 때로부터 계산한다.

교육세법은 1958.8.28 법률 제496호로 제정된 때로부터 계산한다. 교통·에너지·환경세에 대한 법령은 2007.12. 교통·에너지·환경세로 세목이 변경되기 전인 교통세까지 대상으로 하여 1993.12.31 법률 4667호로 교통세법이 제정된 때로부터 계산한다. 농어촌특별세법은 1994.3.24 법률 4743호로 제정된 때부터 계산한다. 종합부동산세법은 2005.1.5 법률 7328호로 제정된 때부터 계산한다. 관세법은 1949.11.23 법률 제67호로 제정된 때부터, 지방세법은 1949.12.22 법률 84호로 제정된 때부터 계산한다.

<표 2> 세법의 제정 및 개정빈도

(단위: 회)

과세권자	법률명	제·개정횟수
국세청	소득세법	104
	법인세법	74
	상속세 및 증여세법	38
	부가가치세법	23
	개별소비세법	22
	주세법	38
	인지세법	21
	증권거래세법	9
	교육세법	22
	교통·에너지·환경세법	10
	농어촌특별세법	28
	종합부동산세법	6
관세청	관세법	62
지방자치단체	지방세법	126
합계		583

소득세법과 지방세법의 경우는 제·개정 수가 100번이 넘고, 법인세법, 관세법은 50번이 넘는다. 민법은 1958.2.22 법률 제471호로 제정된 이후 제·개정 수는 17번에 불과하다. 주요 세목에 대한 세법은 1년에 한번 이상 개정될 정도로 잦은 개정을 한다고 할 수 있다. 지방세법은 126번의 제·개정을 걸치는 과정에서 추가 및 삭제된 조문이 많아 전면적인 개정이 논의되고 있고, 개정을 할 때 단일법 체계가 아닌 세목별, 과세주체별 등 여러 기준에 의한 분법도 함께 논의되고 있다.9)

과거의 경제활동에 납세자에게 불리하게 개정된 법률을 적용하는 것은 소급과세금지의 원칙에 따라 원칙적으로 허용되지 않으므로 법률이 개정된 것

9) 이에 대해서는 박훈, 「지방세 체계의 구체적인 전문화방안」, 『지방세』 제4호, 한국재정공제회, 2007.8 참조.

만으로 납세자에게 직접적으로 불이익을 주는 것은 아니다. 그러나 납세자의 입장에서 보면 법령의 개정이 잦으면 해당 법령을 더욱 이해하기 어려울 가능성이 높다. 2008년 6월 9일 국민권익위원회¹⁰⁾에서 법령개정을 잘 모른 납세의무자를 보호하는 의견을 표명한 것도 이러한 문제를 잘 지적한 것이라 할 수 있다. 국민권익위원회에서는 법정신고 기한이 널리 알려져 있지 않은 상황에서 “농민이 새로 신설된 세법의 세부내용까지 알고 있는 것은 현실적으로 무리라는 것을 고려”하여 증여세를 감면받을 수 있는데도 불구하고 세법을 몰라 법정 신고기한 안에 미처 감면신청을 하지 못한 농민에게 증여세를 감면해주는 것이 바람직하다는 의견을 표명했다.¹¹⁾ 또한 국민권익위원회에서는 개정세법이 적용되는 시점을 전후한 지난 2006년 12월 30일부터 2007년 1월 30일까지의 국세청이 발표한 보도자료를 검토하여 국세청 및 언론기관 등에서 신설된 세법을 설명하면서 기간내 감면을 신청한 경우에 한해 감면한다는 신청의 중요성을 적극적으로 홍보하지 않았다는 점을 지적하고 있다.¹²⁾

4. 현행 예규를 반영하지 못하고 있는 기본통칙

주요 세법의 경우에는 그 개정이 1년에 수 차례되는 경우도 있지만 그러한 세법과 관련하여 과세관청의 입장에서 해석기준을 제시하는 기본통칙의 개정은 그러한 개정 속도와 개정 빈도에 미치지 못하고 있다. 국세청 국세법령정보시스템 홈페이지(<http://taxinfo.nts.go.kr/index.jsp>)상 2008년 6월 10일 현재 제공되는 기본통칙의 제·개정 수와 제정일 및 최종개정일, 그리고 기본

10) 국민권익위원회는 2008년 2월 29일 국민고충처리 위원회, 국가청렴위원회 그리고 국무총리행정심판위원회를 통합한 기관이다.
http://www.acrc.go.kr/open_content/index.htm 참조.

11) 국민권익위원회 보도자료, 「영농자녀 증여세 감면 신청기한 규정 완화 필요」, 2008.6.9자.

12) 조세일보, 「농민이 신설 세법내용을 어떻게 다 아냐고!-국민권익위, "신설된 세법규정 적극적으로 홍보해야"」, 2008.6.10자.

통칙이 있는 경우에는 최종개정일 이후의 예규의 수, 기본통칙이 없는 경우에는 예규의 수를 정리하면 다음 <표 3>과 같다.

지방세법과 관련해서는 1997.10.1 지방세법기본통칙이 제정되었지만 2001.2.1 지방세법시행세칙이 제정되어 사실상 지방세법기본통칙이 개정되었다. 지방세법시행세칙 부칙 제2항에 따르면 지방세에 관한 종전의 유권해석·지침·지시 또는 지방세법기본통칙 중 이 세칙에 저촉되는 사항은 이 세칙이 정하는 바에 의한다. 소득세법기본통칙 최종개정일인 1997.4.8의 다음날인 1997.4.9 이후의 예규는 종합소득세 2,714건, 양도소득세 6,943건 합 9,657건이다. <표 3>에서는 합계만 표시하였다. 지방세법과 관세법에 대한 예규건수는 따로 국세법령정보시스템에서 항목을 나누어 제공하지 아니하므로 제외하기로 한다.

<표 3> 기본통칙 및 예규 현황

(단위: 회, 개)

과세권자	법률명	기본통칙			예규 수 ¹⁾
		제·개정횟수	제정일	최종개정일	
국세청	소득세법	9	1981.12.30.	1997.04.08	9,657
	법인세법	16	1981. 3. 1.	2007.5.11.	570
	상속세 및 증여세법	9	1981.12.31.	2000.10.12.	1,630
	부가가치세법	5	1981.10. 1.	2000.8.1.	5,905
	개별소비세법	7	1981.12.31.	2001.6.1.	72
	주세법	3	1982.2.1.	2000.8.1.	140
	인지세법	3	1982.2.1.	2004.3.22.	59
	증권거래세법	0	-	-	77
	교육세법	0	-	-	8
	교통·에너지·환경세법	0	-	-	2
	농어촌특별세법	0	-	-	0
종합부동산세법	0	-	-	192	
관세청	관세법	0	-	-	-
지방자치단체	지방세법	2	1997.10.01	2001.2.1.	-
합계		52			

주: 1) 기본통칙 최종개정일의 다음날 이후의 건수를 말함.

기본통칙은 세법에 비교하면 그 개정 수가 적고, 최종개정일이 10년이 되는 경우도 있다. 심지어 기본통칙 자체가 없는 경우가 있다. 관련 세법규정에 대한 해석을 위해서는 최종개정일 이후 예규도 살펴볼 수밖에 없다.

Ⅲ. 납세자의 과세처분에 대한 예측가능성 제고를 위한 개선방안

1. 수수료 받는 질의회신제도의 도입

위에서 본 바와 같이 방대한 세법령, 잦은 세법 개정, 질의회신 및 예규의 통일적인 정비 미비 등으로 납세자가 자신의 경제활동에 대한 과세여부에 대해 예측가능성을 갖기 어려운 상황이다. 납세자의 경우 자신의 경제활동을 추상적인 세법령에 적용하는 경우 세부담이 어떻게 되는지가 관심사일 것이다.

납세자가 과세관청에게 구체적인 자신의 사례를 토대로 질의를 하고 과세관청은 과세여부를 회신하는 경우라면 당해 질의를 신청한 납세자와 과세관청이 기속되도록 하는 것은 현행 국세기본법 제15조 제2문, 제18조 제3항에 따르더라도 가능한 것으로 보인다. 미국의 Advanced Ruling제도가 범개정을 통해서만 가능한 것은 아니라 판단된다.¹³⁾

다만 납세자와 과세관청이 기속될 정도의 질의와 회신의 내용이 무엇일지

13) 위 제도를 도입하기 위해서는 국세기본법 제7장의 2 이하에서 Advanced Ruling의 요건, 절차 및 기속력의 법적 근거까지 규정하는 것이 바람직하다는 견해로는, 이경근, 「세법해석 원칙의 관점에서 본 Advanced Ruling제도의 입법론」, 『제94차 정기학술회의 발표자료집』, 한국세법학회, 2008.5.30, p.19가 있다. 위 글에서는 우리나라에 Advanced Ruling제도를 도입하는 것과 관련하여 법적근거, 적용대상, 처리기간, 기속력 여부, 공개여부, 수수료 여부, 남용방지대책, 국세청과 기획재정부의 역할 등에 대해 결론을 내리고 있다.

에 대한 기준은 명확히하는 것은 필요하다. 과세관청이 기속될 정도의 구체적인 판단을 요구하는 것은 현재의 인원을 갖고는 처리의 신속성을 기대하기 어렵고 담당인원을 확대해야 한다면 국가부담을 가져올 가능성이 높다. 처리의 신속성을 유지하고 추가인력 확보에 따른 부담의 최소화를 위해서는 납세자와 과세관청이 기속되는 질의와 회신의 숫자를 줄일 수밖에 없다. 이러한 질의 및 회신할 수 있는 대상을 제한하는 방법, 질의 및 회신하는 경우 일정한 비용을 부담하게 하는 방법이 가능하고, 두 방법을 함께 하는 것도 생각해 볼 수 있다.

납세자가 스스로 세법령을 해석할 때 되도록 예측가능할 수 있도록 입법하는 것이 국가의 책무이기는 하지만, 세법령의 방대함과 잦은 개정을 생각한다면 국가가 모든 경우에 그러한 예측가능성을 담보해 주기는 어렵다. 조세소송의 경우에는 인지대 및 송달료 부담을 납세의무자가 지게 되는 데 반해, 조세행정심판의 경우에는 그러한 부담이 없다. 납세자의 경우 과세여부에 대해 과세처분 이전에 과세전적부심과 별개로 예측가능성을 미리 제거하여 경제적 이득을 누린다는 점에서 수수료 부담을 지게 하는 것이 타당하다. 현행 질의회신제도에서도 질의가 구체적이라면 과세관청의 의지에 따라 기속력 있는 회신이 가능할 수 있다는 점에서 질의 및 회신대상을 제한하는 것은 타당하지 않다. 수수료까지 부담하는 경우에 기속력을 원칙적으로 인정해주고 세무조사중인 경우 또는 소송진행중인 경우 등 수수료를 부담하더라도 기속력을 인정할 수 없는 경우만을 규정하는 방식이 타당하다.

2. 종전 기본통칙의 개정 및 종합부동산세법 기본통칙 제정

이명박 정부에서는 규제완화라는 측면에서 1만여 건에 달하는 행정규칙을 전면적으로 개선·정비할 계획이다.¹⁴⁾ 기본통칙은 규제가 되는 다른 행정규칙과는 달리 납세자로 하여금 해당 법령의 예측가능성을 높여주는 것이지만

14) 국민권익위원회, 「선진 일류국가를 향한 국민권익 증진 실천계획-대통령 업무 보고자료」, 2008. 5. 14, p. 9

납세자를 위해 적극적으로 기존 예규를 정리하여 신속히 개정할 필요가 있다.

그 중 법인세법이 2007년 5월 11일에 개정되어 비교적 최근의 개정인데, 다른 세법도 최종개정일 이후 생산된 예규를 반영하여 기본통칙개정시 반영하여야 할 것이다. 기본통칙 자체가 없는 증권거래세법, 교육세법 등의 경우에도 예규를 정리하여 기본통칙을 제정하는 것은 과세관청의 입장에서 해석 기준을 제시한다는 점에서 바람직하다.

종합부동산세법의 경우는 2005년 1월에 법이 제정되었고 조문도 25개에 불과하지만 192건의 예규가 있다는 점에서 기본통칙의 제정을 적극적으로 검토하는 것이 바람직하다.

3. 개정세법의 납세자별 실효성 있는 홍보방안 강구

개정세법에 대해서는 기획재정부, 행정안전부에서는 개정안이 나올 때마다 해당 기관의 홈페이지와 언론사 보도자료 배포 등으로 주요 내용에 대해 홍보를 하고 있다. 국세청의 경우도 마찬가지이다. 특히 국세청의 경우 매년 『개정세법 해설』 책자를 발간하여 법률뿐만 아니라 관련시행령 개정까지 포함하여 개정사항마다 개정취지, 신규대비의 개정내용, 적용시기 및 적용례 별로 나누어 소개하고 있다.

이러한 개정내용을 담아 매년 「생활세금시리즈」로 신규사업자를 위한 세금상식, 사업자와 세금신고, 봉급생활자와 세금, 주택과 세금, 부동산과 세금, 유익한 세금정보, 납세자 권익보호제도 등 7가지를 발간하고 있고 이 자료는 신규사업자, 사업자, 봉급생활자 등 납세의무자별로 구분하여 현행 법령을 정리하여 제공하였다는 점에서 진일보한 홍보자료라 할 수 있다. 그러나 전년도와 비교하여 어느 부분이 바뀌었는지를 알아보기는 어렵게 되어 있어 기존에 해당 내용을 알고 있었던 자가 중요 변경사항을 파악하기 어렵다는 문제가 있다. 또한 해당 자료의 국세청 홈페이지 게재나 세무서 비치만으로

는 인터넷에 친숙하지 않은 납세자나 감면을 받으려면 감면신청을 해야 되는 자와 같이 적극적으로 그 내용을 알지 못하면 감면혜택을 받지 못하는 납세자에 대한 홍보가 미흡할 수 있다.

일부 지방자치단체의 경우 자동차세의 홍보를 자동차 소유자가 필히 방문하는 주유소 앞 입간판 형태로 한다거나 지방세인 사업소세 안내문을 납세의무자뿐만 아니라 관내 세무대리인에게도 보내는 등 납세홍보를 현실화하고 있다.¹⁵⁾ 개정세법의 홍보도 이처럼 납세홍보가 현실화될 수 있도록 납세자에게 맞는 홍보를 적극적으로 할 필요가 있다. 잦은 세법 개정으로 자신의 조세채무에 대해 잘못 알거나 알지 못하는 납세자를 실제로 돕는 방법이라 할 수 있다. 농민에 대한 세법개정 설명은 농민들이 이해관계를 많이 가지는 농협협동조합을 이용하거나 시기상 농사가 가장 한가한 때를 이용하는 것도 하나의 방법이라 할 수 있다. 납세자별 홍보는 누가 무슨 내용으로 언제 누구를 대상으로 할 것인지에 따라 다양한 형태를 띠게 될 것이다.

IV. 결어

납세자는 자신의 경제활동에 대해 얼마만큼의 세부담을 지는지를 알기 원하고 실제 부담하게 될 세부담액에 따라 경제활동이 영향을 받을 수도 있다. 세금만을 줄이기 위해 왜곡된 경제활동을 하는 것도 문제이지만 세부담을 포함한 비용부담을 예측하지 못하는 것 역시 문제라 할 수 있다. 세법령이 방대하고 자주 개정이 되면서 납세자는 과세처분에 대해 세부담을 예측하기가 어렵게 되었다. 예규가 실제 과세실무상 중요한 것은 이러한 세법령의 특징하에서 과세여부를 질의회신의 형태로 보다 명확하게 확인할 수 있다는 점 때문이라 할 수 있다.

15) 박훈, 「지방세수 확보방안과 납세편의 제고」, 『2006 소향포럼 워크샵 자료집』, 부천시 소사구, 2006.11.8, pp. 29~30.

그런데 질의회신 형태의 예규 자체도 동일한 쟁점에 대해 과세관청의 입장이 바뀔수 있다. 이 때문에 납세자는 자신의 사안에 대해 하나의 예규만을 보아서 안되고, 유사한 예규를 놓고 종전 예규와의 관계까지 검토하여야 하는 부담을 안게 된다. 주로 1980년대에 도입된 기본통칙은 이러한 예규를 좀더 잘 정리 놓은 행정규칙이라 할 수 있는데, 최근까지 개정이 잘 되지 않아 해석기준을 정립하려는 원래의 목적을 다하지 못하고 있다. 이러한 상황에서 납세의무자가 과세여부에 대한 예측가능성을 높일 수 있도록 이 글에서는 수수료 받는 질의회신제도의 도입, 종전 기본통칙의 개정 및 종합부동산세법 기본통칙 제정, 개정세법의 납세자별 실효성 있는 홍보방안 강구를 주장하였다.

세무행정이라고 하면 세무조사를 어떻게 하고, 세정전산화를 어떻게 더 발전시킬지가 중요한 내용의 하나가 되는 경우가 많다. 최근에는 납세순응비용을 줄이기 위해 각종 계산방법이나 제출서류를 간소화하는 것도 주요한 세무행정의 주제가 되고 있다. 그런데 정당한 세무조사를 위해 조사의 비밀성만을 강조하는 경우 그 폐쇄성으로 인해 납세자의 불확실성을 키우고 과세관청의 신뢰성을 떨어뜨릴 우려가 있다. 신고납부 및 과세자료의 세정전산화는 납세자의 편의성을 높여 주기도 하지만 전산화에 따른 초기 구축비용과 전산화하지 않아도 되는 영역까지 일률적으로 전산화함에 따른 예산낭비로 인해 궁극적으로 납세자의 부담이 될 수도 있다. 또한 전산화에 따라 구축된 자료의 누출로 인한 개인정보침해의 문제, 전산 문맹자에 대한 소외문제 등 과세문제 이외의 인권 및 사회문제를 야기할 수도 있다. 계산방법이나 제출서류 간소화 등 납세순응비용 감소는 세무자문에 대한 세무전문가의 역할을 국가가 대행하는 결과를 가져올 수도 있다.

이처럼 세무행정은 어떠한 방식으로 변화를 꾀하는 경우 장점과 단점을 함께 내포하는 경우가 많다. 이 글에서 주장한 세법령을 둘러싼 납세자의 예측가능성 제고를 위한 세 가지 방안 역시 그러할 가능성이 존재할 수 있다. 그러나 수수료를 받아 보다 기속력 있는 질의회신제도를 도입하고 최근 예규의 변화를 종합 정리하여 기본통칙 개정과 새로운 기본통칙 제정을 한다면 합리적이고 일관성있는 세무행정에 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

- 국민권익위원회 보도자료, 「영농자녀 증여세 감면 신청기한 규정 완화 필
요」, 2008.6.9자
- 국민권익위원회, 「'선진일류국가를 향한' 국민권익 증진 실천계획-대통령
업무보고자료」, 2008. 5. 14
- 국세청 보도자료, 「'국세법령정보시스템' 개통」, 2006.11.17자
- 국세청 보도자료, 「세계 최초로'국세법령정보시스템'을 국민과 공유합니
다.-법령, 질의회신, 심사 · 심판결정문, 판결문 등 14만여건 모두
공개 -」, 2007.7.4자
- 국세청 보도자료, 「예규 및 기본통칙 등 세법령해석의 전면적 정비 착
수」, 2000.3.22자
- 김형준·박명호, 『납세협력비용의 추정에 관한 연구』, 한국조세연구원,
2007.12
- 박훈, 「지방세 체계의 구체적인 전문화방안」, 『지방세』 제4호, 한국재
정공제회, 2007.8
- 박훈, 「지방세수 확보방안과 납세편의 제고」, 『2006 소향포럼 워크샵 자
료집』, 부천시 소사구, 2006.11.8
- 오윤, 『세무조사제도 개혁방안』, 한국조세연구원, 2007.9
- 이경근, 「세법해석 원칙의 관점에서 본 Advanced Ruling제도의 입법론」,
『제94차 정기학술회의 발표자료집』, 한국세법학회, 2008.5.30
- 이영희·김대영, 『지방세정의 효율적 운영에 관한 연구』, 한국지방행정연
구원, 2005.12
- 조세일보, 「농민이 신설 세법내용을 어떻게 다 아냐고!-국민권익위, "신설
된 세법규정 적극적으로 홍보해야"」, 2008.6.10자
- 최명근, 『세법학총론』, 세경사, 2007
- 최명근, 『세무행정개혁론』, 세경사, 2004

http://www.acrc.go.kr/open_content/index.htm(국민권익위원회 홈페이지)

<http://www.nts.go.kr>(국세청 홈페이지)

<http://klaw.go.kr>(법제처 종합법령정보센터 홈페이지)

<http://taxinfo.nts.go.kr/index.jsp>(국세법령정보시스템 홈페이지)