

자료 08-06

조세제도 개선에 관한 정책토론회

납세협력비용 감축 및 조세체계 간소화 방안

2008. 7

정책토론회 개요

□ 일시 : 2008년 7월 31일(목) 15:00~17:30

□ 장소 : 한국조세연구원 10층 대강당

□ 진행순서

15:00~15:10 인사말

홍범교 한국조세연구원 원장직무대행

15:10~17:10 주제발표 및 토론

▶ 사회자 : 이우택 한양대 명예교수

▶ 발표자 : 이전오 성균관대 교수

『납세협력비용 감축방안』

박상원 한국조세연구원 전문연구위원

『조세체계 간소화 방안』

▶ 토론자 : 김 광 국세청 법인납세국장

김상겸 단국대 교수

박명호 한국조세연구원 전문연구위원

박정수 이화여대 교수

유경문 한국납세자연협회 회장(서경대 교수)

윤영선 기획재정부 조세정책관

이현석 대한상공회의소 조사1본부장

(가나다 순)

17:10~17:30 객석토론 및 종합정리

17:30 폐회

제 1 주 제

납세협력비용 감축방안

2008. 7

이전오

韓國租稅研究포럼
Korea Tax Research Forum

목 차

I. 납세협력비용의 개념	1
II. 납세협력비용 감축을 위한 OECD국가 동향과 정책적 시사점	3
1. 개 요	3
2. 납세협력비용의 추정 결과	4
3. 시사점 : 납세협력비용 감축을 위한 구체적 전략과 조치	5
III. 우리나라의 납세협력비용 현황 및 감축 기본방향	7
1. 현 황	7
2. 최근의 납세협력비용 감축 추진 내용	8
3. 납세협력비용 감축 기본방향	12
IV. 납세협력비용 감축방안	13
1. 납세협력비용 조사·분석 정례화	13
2. 신고·납부횟수의 축소	15
3. 신고·납부기한의 통일성 제고	17
4. 분납제도의 개선	18
5. 장부·증빙서류 등의 전자보관 허용	19
6. 신용카드 국세납부제도 단계적 확대	21
7. 전자신고 및 전자신청 대상의 확대	22
8. 신고서 사전작성 안내제도(Pre-filled income tax returns)의 단계적 도입	24
9. 사전답변제도(Advance Ruling)의 단계적 도입	27
10. 전자세금계산서 제도의 확대	30
11. 사업자단위 과세제도의 확대	30
참고문헌	32

표 목 차

<표 1> 납세협력비용의 구성요소	1
<표 2> 업무단위별 납세협력비용 구성요소	2
<표 3> 행정부담 감축을 위한 각국의 목표	3
<표 4> 국가별 기업의 행정부담 추정결과	5
<표 5> 연말정산간소화 대상 및 간소화 현황.....	9
<표 6> 표준비용모형(Standard Cost Model)의 주요 내용 요약	13
<표 7> 국세의 납기	16
<표 8> 현행세법상 분납기한	18
<표 9> 미국에서의 신고방식별 협력비용 추정	22
<표10> 신고서 사전작성 안내제도의 국가별 도입 상황	25
<표11> 외국제도 운영 현황	29

그림 목차

[그림 1] 납세협력비용과 상관요인 간의 관계	12
[그림 2] 공인전자문서보관소 도입시 업무프로세스 변화	20

I. 납세협력비용의 개념

- 납세협력비용은 납세자가 세법과 과세권자가 요구하는 여러 의무를 이행하는 과정에서 발생·지출하는 경제적·시간적 비용으로 세금 이외에 납세자에게 추가적으로 중요한 부담으로 작용
- 납세협력비용은 제반 의무의 이행 과정에서 발생하는 내부비용과 외부 전문가에게 지불하는 외부비용으로 구분
 - 내부비용은 세금관련 자료의 준비·제출 등과 관련하여 내부에서 투입되는 비용으로 장부기장, (세금)계산서 발행, 각종 신고서 작성과 신고·납부 행위, 세무조사 및 세무당국과의 접촉 등의 활동을 위해 사업자나 그에 소속된 종업원이 투입하는 시간 또는 시간당 비용
 - 반면에 외부비용은 세금문제와 관련하여 세무대리인 등 외부전문가에게 지불하는 비용

<표 1> 납세협력비용의 구성요소

내부비용	외부비용
① 인건비 ② 인쇄비 ③ 도서구입비 ④ 보관·유지비 ⑤ (세금)계산서 구입비 ⑥ 우편·통신비 ⑦ 여비·교통비 ⑧ 교육비 ⑨ 전산장비 구입비 ⑩ 비품·소모품비 ⑪ 임차료	① 상담·용역비 ② 고문료 ③ 대리기장비 ④ 세무조정비 ⑤ 외부감사비 ⑥ 민원서류 발급비 ⑦ 불복청구비

- 납세협력비용이 발생하는 세무관련 업무단위와 업무단위별 구성요소를 구분하면 다음과 같음

<표 2> 업무단위별 납세협력비용 구성요소

업무단위	비용 발생요인	주요 내부비용	주요 외부비용
장부기장 및 보관	기장·기록	임차료, (세금)계산서 구입비 제외한 비용	상담·용역비, 고문료, 대리 기 장비, 민원서류 발급비
	(세금)계산서 발행·교부	인건비, (세금)계산서 구입비, 우편·통신비, 소모품비	(대리기장비)
	장부보관	전산장비 구입비, 보관· 유지비, 임차료	(대리기장비)
결 산	장부마감	임차료 제외한 비용	상담비, 고문료, 민원서류 발급비
	세무조정 및 감사	인건비, 비품·소모품비	세무조정비, 고문료
신고· 납부	신고서 작성 및 제출	인건비, 인쇄비, 우편· 통신비, 여비·교통비	대리기장비
	세금납부	인건비, 여비·교통비, 통신비	—
신고·납 부 사후 검증	추가자료 제출	인건비, 인쇄비, 우편· 통신비	(대리기장비)
	과세자료 소명	인건비, 우편·통신비	고문료, (대리기장비)
세무조사	조사 준비	비품구입비, 인건비, 임 차료, 인쇄비, 소모품비	(대리기장비)
	조사 진행·종결	인건비, 여비·교통비, 우편·통신비	상담·용역비, 세무조사 용역비, 민원서류 발급비
과세불복	과세 전적부심, 사후불복, 고충 처리 등	인건비, 여비·교통비, 우편·통신비	불복청구비

Ⅱ. 납세협력비용 감축을 위한 OECD국가 동향과 정책적 시사점

1. 개 요

- 최근 세계 각국은 외국자본 유치를 위해 세율 인하, 기업환경 개선 등 경쟁력 있는 조세제도·행정체계 구축에 노력
- OECD 등 선진국을 중심으로 납세협력비용 감축을 주된 역점사업으로 추진중
- * '07.2월 EU는 '12년까지 행정부담 25% 감축을 위한 시행프로그램 채택

<표 3> 행정부담 감축을 위한 각국의 목표

국 가	감 축 목 표
오스트리아	'10년까지 25% 감축('07년 대비)
캐 나 다	소규모사업자에 대해 2008. 11월까지 20% 감축
체 코	'10년까지 최소 20% 감축
덴 마 크	'10년까지 25% 감축('02년 대비)
독 일	'11년까지 25% 감축('07.2월 대비)
이 탈 리 아	'12년까지 25% 감축
네 델 란 드	'11년까지 25% 감축('02년 대비)
스 페 인	'12년까지 25% 감축
스 웨 덴	'10년까지 25% 감축
영 국	'10년까지 25% 감축('06년 대비) 납세부담 감축 목표 : - '11년까지 각종 서식 및 신고관련 부담의 10% 감축 - '11년까지 감사 및 조사 관련 부담의 15% 감축

- 특히 최근에는 기업의 행정부담을 계량화하고 일정 기한 이내에 감축 목표를 달성하도록 하는 성과지표 방식의 표준비용모형(Standard Cost

Model)을 활용

□ OECD국가들의 납세협력비용 감축 정책과 경향

- ① 조세정책의 정비 : 행정부담의 역진성을 감안한 면제기준(thresholds)의 확대와 세금 계산방식의 간소화를 통한 중소기업 부담, 특히 부가가치세 납세비용 감축
- ② 자료수집·세금징수의 재설계 : 표준사업신고제도(Standard Business Report) 등을 통한 범정부 차원의 신고·자료 수집으로 중복 행정을 배제하고 사회보장기여금과 다른 조세 징수절차의 통합
- ③ 납세자 중심의 접근방식 : 세목과 기능 중심의 행정체계·절차 대신 납세자그룹별 시각에서 조세정책과 행정절차를 기획
- ④ 기술발전과 제3자 정보·자료의 활용 : IT기술 발전을 이용한 절차 개선과 제3자가 보유한 정보와 거래를 이용한 납세편의 도모(신고서 사전작성 안내제도 혹은 전자세금계산서)
- ⑤ 조사 등 과세당국의 개입을 재설계 : 신고 검증을 위하여 똑같은 방식으로 접근하기보다는 납세자별 위험 유형에 따른 차별화된 다양한 방식의 조사

2. 납세협력비용의 추정 결과

□ 행정적 부담의 측정 : 표준비용모형

- 행정적 부담(Administrative Burden)은 규제가 없다면 필요 없으나 규제를 준수하기 위하여 기업이 수행해야 하는 제반 행위의 비용을 의미
- 표준비용모형(SCM)은 정부규제로 인하여 기업이 부담하는 행정비용을 계량화하기 위하여 개발된 모형으로 법규정을 간소화하고 행정부담을 감축하는 데 이상적이라는 관점에서 많은 국가들이 활용

□ 지난 4~5년간 각종 법령으로 인한 기업부담과 조세부문에 한정된 비용을 추정한 수치를 국가별로 보면 정부규제는 기업에 많은 부담을 유발하며

특히 조세제도로 인한 비용이 전체 부담의 큰 비중을 차지

<표 4> 국가별 기업의 행정부담 추정결과

국가	추정결과	
	정부 전체의 규제부담	조세법과 행정관련 규제 부담
오스트리아	43억유로(2007년)	10.8억유로 (소득세 6억, 부가가치세 2.9억유로)
캐나다	329억캐나다달러 (219억유로, 2005년)	
체코	860억코루나 (31억 유로, 2005년)	개인세 24억, 법인세 33억, 부가가치세 0.64억, 사회보장세 201억코루나
덴마크	44억(2001년), 43억(2004년), 41.7억유로(2005년)	12억(2001년), 11억유로(2004년) : 소득세 5.9억, 부가가치세 1.33억유로
독일	270억유로(2007년)	부가가치세 111억, 법인세 35억유로
네덜란드	163억유로 (2002년 GDP 3.6%)	44.3억 유로 : 부가가치세 14억, 임금관련 7억, 소득세법 6억유로
뉴질랜드	없음	기업규모와 세목별 이행비용(2005년)
노르웨이	2007년 11월 완료	부가가치세 1.2억유로(2004년) 소비세 9백만유로(2005년)
남아공	1,050억랜드(2004년)	273억랜드
스웨덴	재검토중	7.01유로(2004년), 7억유로(2006년)
영국	200억유로(2007년)	51억 파운드(76억 유로, 2005/6년) : 부가가치세 10.2억, 기업소득세 8.57억, 고용주세 7.59억, 법인세 6.08억, CIS 3.21억파운드
미국		IRS 이행부담 66.5억 시간 주 판매세 68억달러(세수의 3.09%)

3. 시사점 : 납세협력비용 감축을 위한 구체적 전략과 조치

□ 조세정책 관련 조치

- ① 행정부담 감축을 위한 면제기준(thresholds) 활용
- ② 납부세액 산정방식의 간소화
- ③ 개인소득세 간소화
- ④ 부가가치세 세금계산서 발급 간소화

□ 기타 조세행정 관련 조치

- ① 납세편의를 위한 공식적인 행정 간소화 절차 도입
- ② 국민과 기업 중심의 과세행정
- ③ 전자·온라인 서비스 확대 및 품질개선
- ④ 납세자 전자회계 시스템과 과세당국 시스템의 연계(interface)
- ⑤ 세목별 신고·납부의 통합
- ⑥ 전화응답 서비스 개선
- ⑦ 소규모 창업사업자에 대한 교육 및 지원
- ⑧ 전자신고에 관한 인센티브 제공
- ⑨ 개인납세자 소득세 사전작성 신고제도(pre-filled tax return system)
- ⑩ 불필요한 감사·조사의 축소
- ⑪ 불필요한 요건 폐지

□ 납세협력비용 감축전략 사례(영국) : 영국 국세·관세청은 향후 5년간 납세 협력비용을 10% 줄이기 위하여 2006년 당시 다음과 같은 전략을 수립

- ① 신고서식·양식의 간소화
- ② 과세자료의 중복제출 근절
- ③ 조사시간 단축
- ④ 탄력적인 납부방식
- ⑤ 단일화된 과세당국 창구 도입
- ⑥ 납세자가 가장 필요로 하는 시점에 간결하고 정확한 지원을 제공하는 과세행정체계 마련

Ⅲ. 우리나라의 납세협력비용 현황 및 감축 기본방향

1. 현 황

□ 지난 10여년간 국내에서 수행된 납세협력비용 관련 연구결과를 살펴보면 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있음

- ① 납세협력비용의 수준이 세목별로는 무시할 수 없을 정도로 클 수 있음
- ② 납세협력비용은 거의 모든 세목에서, 그리고 모든 종류의 사업자(법인 및 개인사업자)와 매출액 및 종업원 수에 비추어본 기업규모 측면에서 역진성을 지님
- ③ 세목별로 납세협력비용의 구성이 판이하게 다름
 - 상대적으로 세액의 계산이 쉬운 근로소득세의 원천징수 업무에서는 인건비가 차지하는 비중이 높은 반면, 법인세 등에서는 외부 수수료가 차지하는 비중이 높음
 - 일반적으로 기업의 규모가 증가함에 따라 전체 납세협력비용에서 외부의 세무대리인에게 지불하는 비용의 상대적인 크기가 증가
- ④ 업종별로, 특히 부가가치세의 경우 납세협력비용의 차이가 큼
 - 판매업의 경우 부가가치세의 납세협력비용이 다른 업종에 비하여 크고, 종업원 수가 많은 기업일수록 근로소득세의 납세협력비용이 크게 나타남

□ 우리나라의 납세협력비용을 분석한 결과 다음과 같은 원인에 의해 납세자의 세금관련 협력비용이 증가

- ① 복잡한 조세체계와 세법의 복잡성
- ② 세무행정비용과 납세협력비용 간에는 양면성이 존재하고 있어 어느 하나를 줄이면 다른 하나가 증가하는데 행정전산화나 신고납세제도가 오히려 비용을 증가시키는 요인으로 작용

- ③ 납세자가 신고한 자료 등을 활용하여 납세자에게 충분한 정보를 제공하려는 과세당국의 준비와 의지 부족
- ④ 과세표준 양성화 등의 목적으로 세무서식을 더욱 복잡하게 만들고 이에 따라 납세자는 서식작성 비용을 과다하게 지불하게 될 뿐만 아니라 잦은 서식 개정은 전산구축 비용 증가요인으로 작용
- ⑤ 납세자가 제출한 소명과 자료에 대하여 과세당국이 그 결과를 납세자에게 제대로 회신하지 아니하여 납세자가 같은 내용의 소명과 자료를 거듭 제출 요청
- ⑥ 그 밖에 세무당국과 납세자 간 정보의 불균형, 징수의 편리성을 위해 각종 의무를 납세자에게 전가(예: 원천징수의무), 세무신고 등 세무협력의무의 상반기 집중으로 인한 불편 등

2. 최근의 납세협력비용 감축 추진 내용

(1) 근로소득세

□ 연말정산간소화 시스템 도입(2006)

- 도입 당시 특별공제항목 중 교육비·의료비 등 8개 공제항목의 제공부터 시작하여 2007년 주택담보노후연금(역모기지) 이자비용, 2008년 주택자금공제 항목 등으로 확대 추진중

□ 2008년 현재 연말정산간소화 대상은 전체 소득공제항목 18개 중 11개 항목으로 운영중

<표 5> 연말정산간소화 대상 및 간소화 현황

	공제 항목	입안 당시 간소화 불가능 사유	2006년 연말정산	2007년 연말정산 (2006년 개정)	2008년 연말정산 (2007년 개정)
1	보험료	-	○	○	○
2	연금보험료	원천징수의무자 관리 (별도제출 필요 없음)	×	×	×
3	신용카드	-	○	○	○
4	주택자금	공제요건 복잡	×	×	○
5	연금저축	-	○	○	○
6	개인연금저축	-	○	○	○
7	교육비	유치원비·대학등록 금의 전산화는 교육 부 협의중, 독학사비 전산화 불가능	○ (일부 불가능)	○ (일부 불가능)	○ (일부 불가능)
8	의료비	비보험의료비에 대하여 의료협회 설득중, 보 청기 등 전산화 곤란	○ (일부 불가능)	○ (일부 불가능)	○ (일부 불가능)
9	기부금	전산화 곤란	×	×	×
10	창투조합 등 출자액	실효성 약함(3천명)	×	×	×
11	우리사주조합 출연금	대부분 원천징수의무 자 관리(별도 제출 필요 없음)	×	×	×
12	혼인비	전산화 곤란	×	×	×
13	장례비	전산화 곤란	×	×	×
14	이사비	전산화 곤란	×	×	×
15	직업 훈련비	-	○	○	○
16	퇴직 연금		○ 제도 신설	○	○
17	주택담보 노후연금 이자비용			○ 제도 신설	○
18	소기업·소상공 인 공제부금				○ 제도 신설

* 2006년 연말정산 총16종 중 8종 → 2007년 연말정산 총17종 중 9종 → 2008년
연말정산 총18종 중 11종

(2) 사업소득세 등

- 단순경비율 사업자에 대하여는 국세청이 부분적으로 신고서 내용(총수입 금액, 단순경비율이 적용되는 필요경비, 인적공제 등 소득공제금액, 중간예납세액)을 미리 기재하여 납세자에게 송부하고, 납세자가 공제사항 등을 확인한 후 신고서를 제출하도록 하여 납세편의를 도모
- 2007년부터 강연료 등 기타소득 자료를 국세청 홈택스 서비스(HTS)를 이용하여 납세자에게 제공하고, 납세자가 HTS를 통해 제공되는 기타 소득금액 자료를 근거로 종합소득 신고에 활용하도록 하였음

(3) 법인세

- ① 2007년부터 건설·제조 기타 용역매출 손익 계산시 작업진행률을 원가 기준에서 기업회계기준에 따라 생산량기준법, 투입량기준법을 인정하여 세무조정 부담 완화
- ② 2007년부터 이자·배당소득만이 아닌 모든 법인소득의 원천징수세액에 대해 국세청장의 승인을 얻은 경우 본점 일괄납부를 허용
- ③ 2008년부터 금융기관의 모집권유비 지출의 성격에 따라 판매관리비, 접대비, 기부금 등으로 적용하도록 하고, 금융기관 채권 등의 이자 등에 대한 원천징수를 폐지
- ④ 2008년부터 전사적자원관리(ERP) 등 거래의 투명성이 노출되는 장치를 갖추고 복식부기에 의해 성실하게 거래내역을 기장하는 사업자에 대해서는 성실납세방식에 의한 신고·납부 허용, 감가상각방법 등을 단순화하고 표준세액공제제도 도입
- ⑤ 2008년부터 법인세 신고기한을 사업연도 종료일이 속하는 달의 말일부터 3개월 이내로 단순화
- ⑥ 동업기업 과세특례제도를 도입하여 2009년부터 시행

(4) 부가가치세

□ 납세협력비용 중 가장 큰 비중을 차지하는 세금계산서 제도를 지속적으로 개선

- ① 전기·통신, 가스 고지서의 세금계산서 간주제도 보완(1997)
- ② 전자 세금계산서 제도 보완(2000년)
- ③ 월합계 세금계산서 제도 보완(2002년)
- ④ 사업자단위 신고·납부제도(2006년) 및 사업자단위 과세제도(2008년) 도입
- ⑤ 수정세금계산서 교부절차 및 사유 명확화(2007년)
- ⑥ 세금계산서 선발행 요건 완화(2007년)

(5) 기타

□ 2008년부터 지급조서를 국세정보통신망에 의하여 직접 제출(세무사에 의한 대리제출 포함)시 세액공제액을 확대

* 일용근로자의 근로소득 경우 건당 300원 세액공제 등

□ 2008년부터 전자신고에 대한 세액공제액을 확대(예:납세자 1명당 연 1만원 → 2만원 등)

□ 2008.10.부터 부가가치세, 소득세, 종합부동산세 등에 대한 신용카드 납부 허용

□ 2007년부터 세법체계를 간소화하고 명확하게 하는 「알기 쉬운 조세체계 구축」 Project 진행중

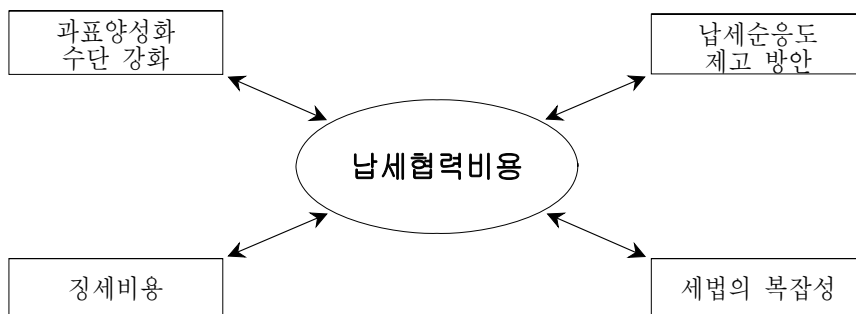
3. 납세협력비용 감축 기본방향

- 납세협력비용은 납세자입장에서는 세금과 함께 중요한 부담으로 작용
 - 그러나 우리나라의 경우 징세비용 감축에 초점을 두고 납세협력비용의 감축을 위한 노력은 상대적으로 미흡

- 따라서, 납세협력비용의 감축을 통해 조세제도 및 행정의 경쟁력을 강화하고 납세자의 순응도를 제고할 필요
 - 신고·납부 절차 등 조세체계 전반에 걸친 제도 및 프로세스의 간소화를 추진

- 다만, 납세협력비용의 감축을 추진하면서 기본적으로 다음 원칙을 고려할 필요
 - ① 납세협력비용의 감축과 과표양성화 및 납세순응도 제고라는 정책목표의 상충 문제를 감안하여 국민경제적 비용편익분석을 통한 정책선택이 필요
 - ② 동일한 세수를 확보하기 위하여 정부가 지출하는 징세비용과 납세자가 부담하는 납세협력비용의 합계가 최소화되도록 징세 및 납세와 관련한 업무의 분담이나 과세 및 납세 절차를 결정
 - ③ 납세협력비용 단축은 세제의 간소화 등 체계적, 종합적인 세제개편의 하나로 추진할 때 그 효과가 큼
 - ④ 납세협력비용의 감축방안이 안정적 세수확보에 지장을 초래하여 국가재정에 영향을 미칠 수 있으므로 이 점을 감안
 - ⑤ 과세당국의 행정체계, 행정전산화의 정도, 공무원의 전문성, 세법이 보장한 납세자의 지위 및 권리보장 정도 등에 밀접한 연관을 가지므로 이들 요소와 함께 개선할 필요

[그림 1] 납세협력비용과 상관요인 간의 관계



IV. 납세협력비용 감축방안

1. 납세협력비용 조사·분석 정례화

가. 현황 및 문제점

- OECD 주요국들은 납세협력비용의 감축 문제에 대하여 일찍부터 관심을 가지고 꾸준히 노력하여 왔고, 최근에는 표준비용모형에 따른 납세협력비용의 추계와 이를 기초로 한 비용 감축 목표를 설정하는 추세
- EU 국가들은 2003년 규제 감축에서 동일한 문제에 직면하고 있어 동일한 접근방식이 필요하다는 인식하에 네덜란드 모형(MISTRAL)을 기초로 표준비용모형(SCM)을 개발하였고 이에 관한 협력 네트워크*를 출범

* SCM Network to reduce administrative burdens

(www.administrative-burdens.com)

<표 6> 표준비용모형(Standard Cost Model)의 주요 내용 요약

정의	표준비용모형은 어떤 법령으로 인한 기업의 행정적 부담을 계량화한 모형으로 간편하고 일관적이며 규제의 가장 세부적 단계까지 측정
속 성	1) 정보·자료제공의무 : 특정 법령으로 인하여 정부 혹은 제3자에게 정보·자료를 제공할 의무로서 조사에 대비한 보관의무 포함 2) 자료준비요건 : 개별 정보·자료의무 준수를 위해 자료 제공해야 하는 요건 3) 행정업무 : 개별 자료요건을 충족하기 위하여 기업은 1건 이상의 업무를 내·외부적으로 수행할 수 있고 표준비용모형은 각각의 행정업무를 세분화하여 행정업무별로 측정 4) 비용변수 ① 단위비용 : 임금과 간접비(내부수행 혹은 외부위탁) ② 시간 : 각 업무에 소요된 시간 ③ 업무량 : 업무에 동원된 인원과 연간 업무 수행 빈도
계산방식	개별 행정업무 혹은 자료준비요건의 비용 = 단위비용 × 시간 × 업무량

- 2008년 현재 오스트리아, 벨기에, 이탈리아, 체코, 사이프러스, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 영국, 독일, 헝가리, 아일랜드, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 슬로베니아 등 다수의 유럽 국가들이 동 네트워크에 참여하여 행정부담 감축을 위한 도구로서 표준비용모형 사용
 - 2005년에는 OECD도 SCM 네트워크에 참여, 표준비용모형을 이용한 OECD 국가의 관료주의 행태를 측정(OECD Red Tape Scoreboard)
- 우리나라는 지금까지 납세협력비용에 대한 구체적인 측정, 조사 및 체계적인 분석이 미흡
- 지금까지 국내 일부 학자가 설문조사방식에 의해 납세협력비용을 측정한 사례*는 있으나 납세협력비용 규모를 단위행정별로 구분·표준화하여 계량 모델로 측정한 사례가 없음
- * 납세협력비용과 정책과제(조세연구원, 2008), 곽태원(1994), 차신준(1993)

나. 개선방안

- 납세협력비용의 구체적인 측정방법을 마련하고, 주기적으로 납세협력비용을 측정하여 그 결과를 토대로 제도개선 추진
- 납세협력비용이 어느 부문에서 얼마만큼 발생하는지를 구체적으로 측정
 - 국세청 주관으로 납세자·학계·경제단체·조세전문가 등과 함께 OECD 국가에서 도입하고 있는 표준비용모형(Standard Cost Model)에 의해 납세협력비용을 측정
 - 납세협력비용 측정결과를 활용하여 비용이 과다하게 발생하는 부문을 선별, 관련 제도개선 추진할 필요
- 납세협력비용 감축을 위한 「관리조직 및 사후평가체계」 마련 검토
- 행정기관(기획재정부, 국세청 등) 내부에 납세협력비용 감축업무를 담당할 조직을 상설화한 후, 납세협력비용 추계를 실시하고 납세협력비용 유발요인을 전문적으로 분석·평가하는 체계를 마련하는 방안을 검토할 필요

2. 신고·납부횟수의 축소

가. 현황 및 문제점

- World Bank는 2007년 9월 발표한 '2008 Doing Business' 보고서에서 우리나라의 Paying Tax 분야의 순위가 106위로 미흡
 - 세금(국민연금 등 4대 보험 포함) 납부에 걸리는 시간은 290시간으로 전년과 동일한 반면, 세금납부 횟수는 전년도 27회에 비해 48회로 크게 증가하여 신고납부 횟수의 감축 필요성 제기

- 국제 중 상당수의 세목이 월별로 신고·납부하도록 되어 있어 납세협력비용의 주된 요인으로 작용

- ① 개별소비세·주세의 신고·납부
 - 개별소비세 및 주세는 매월마다 과세표준 신고·납부의무를 이행하여야 하므로 이에 소요되는 납세협력비용이 과중하게 발생
 - 개별소비세 및 주세의 특성상 조세의 일실 방지를 위해서 매월납부방식 및 반출과세제도를 채택하고 있으나 이로 인하여 상대적으로 납세협력비용이 많이 소요

- ② 교육세(금융보험업자)의 신고·납부
 - 교육세 납세의무자인 금융·보험업자는 교육세를 연간 분기별로 4회에 걸쳐 신고·납부
 - 금융보험업자의 교육세 과세표준은 수입금액이므로 교육세를 신고·납부하기 위하여 분기별로 수입금액을 확정하여야 하며 교육세 과세표준의 산정이 복잡하여 많은 시간과 비용 발생

③ 교통·에너지·환경세 및 증권거래세의 신고·납부

- 교통·에너지·환경세는 다음 달 말일, 증권거래세는 다음 달 10일까지 매월별로 신고·납부하여야 하므로 납세협력비용이 과다하게 발생

<표 7> 국세의 납기

세 목	납 기	세 목	납 기
소 득 세 (과세납기1.1~12.31)		개 별 소 비 세	익월 말일
• 확정신고	5. 1 ~ 5. 31	교통·에너지·환경세	익월 말일
• 중간예납	11. 1 ~ 11.30	주 세	익익월 말일
법 인 세 (12월말 법인기준)		증 권 거 래 세	익월 10일
• 신고납부 (외부조정계산서 첨부법인)	3.16(3.31)	교 육 세	
• 중간예납	8.31	• 주세납세의무자	익익월 말일 (주세와 같이 납부)
상 속 세 · 증 여 세	상속개시일(수증일) 로부터 6월(3월)내	• 금융보험업자	
부 가 가 치 세		1.1~ 3.31	5.31
1기(1.1~6.30)		4.1~ 6.30	8.31
예정신고	4.25	7.1~ 9.30	11.30
확정신고	7.25	10.1~12.31	익년 2월말
2기(7.1~12.31)		• 개별소비세 납세의무자	익월 말일
예정신고	10.25	• 교통세 납세의무자	익월 말일
확정신고	익년 1.25	농 어 촌 특 별 세	본세와 같음
간이과세	1.25, 7.25	원 천 세	익월 10일
		관 세	통관시
		종 합 부 동 산 세 (과세기준일:매년 6월1일)	12.1~12.15

나. 개선방안

- 매월 또는 분기별로 신고납부하는 세목을 중심으로 가급적 신고·납부 횟수를 축소하는 방안을 강구할 필요
- 다만, 신고·납부횟수의 변경시 첫해에는 세목별로 세수이월효과가 발생하게 되므로 이월규모 등 세수효과를 감안하여 단계적으로 추진하는 것이 바람직
- 특히, 목적세는 특별회계의 재원으로 사용되므로 세출조정과 함께 신중히 검토할 필요

3. 신고·납부기한의 통일성 제고

가. 현황 및 문제점

세목간 신고·납부기한의 일관성 및 통일성 부족

- 일단위·월단위 신고납부기한의 혼재
- 납세의무자가 신고·납부기한에 대한 착오를 일으키는 등 불편을 초래하고 불필요하게 가산세를 부담하게 하며, 세법의 복잡성 증가

예) 상속세 및 증여세의 신고·납부기한

- 상속세 납부의무가 있는 상속인 또는 수유자는 상속개시일부터 6월 이내 상속세의 과세가액 및 과세표준을 신고·납부
- 증여세 납부의무가 있는 자는 증여받은 날부터 3월 이내에 증여세의 과세가액 및 과세표준을 신고·납부

예) 증권거래세(비상장주식)의 신고·납부기한

- 증권거래세는 매월 신고·납부하여야 하며 특히 양도소득세가 과세되는 비상장주식의 경우 증권거래세와 양도소득세의 신고기한이 상이*하여 납세협력의무를 중복하여 이행해야 하는 문제

* 증권거래세 : 다음 달 10일까지

양도소득세(주식 등) : 양도일이 속하는 분기의 말일부터 2월 이내

나. 개선방안

세목간 신고·납부기한의 통일성을 제고할 필요

- 신고·납부기한을 가급적 월단위로 통일하고 동일 과세대상에 대해서는 신고·납부기한을 일치시키는 방안을 검토할 필요

4. 분납제도의 개선

가. 현황 및 문제점

- 분납제도는 일시에 거액의 세금을 납부하는 데 따른 자금압박을 완화해 주기 위하여 납부세액이 1천만원을 초과하는 경우 납부기한이 경과한 날부터 일정기한 내에 분할하여 납부할 수 있는 제도

<표 8> 현행세법상 분납기한

세 목	관련조문	분납기한
법인세(중소기업)	법인세법 §64 ②	1월(중소기업:45일)
소득세(양도포함)	소득세법 §77 소득세법 §112(양도)	45일
상속·증여세	상증법 §70 ②	45일
종합부동산세	종합부동산세법 §20	45일

- 분납기한은 월단위, 일단위 규정이 혼재
 - 납세의무자가 분납 신청한 경우 그 기한을 일자별로 계산하여야 하는 불편함이 있고 계산착오 가능성

나. 개선방안

- 중소기업·영세자영업자의 납세편의 제고를 위해 분납기한을 월단위로 통일하는 방안 검토 필요

5. 장부·증빙서류 등의 전자보관 허용

가. 현황 및 문제점

- 2007년 5월 시행된 전자거래기본법(§5)에서는 전자화문서를 보관할 경우 '관계법령이 정하는 문서의 보관에 갈음'할 수 있도록 규정하여 실물 보관 의무를 면제
 - * 전자화문서 : 종이문서 등을 스캐너 등을 통하여 정보처리시스템이 처리할 수 있는 형태로 변환한 문서
 - ** 전자화문서 요건 : ①원본문서와 내용·형태가 동일, ②열람가능할 것 ③작성된 때의 형태로 재현될 수 있도록 보존되어 있을 것 등
 - 「전자거래기본법」(§31의 6)은 '공인전자문서보관소에 보관하는 경우에는 전자문서의 보관이 행하여진 것으로 본다'고 규정

- 국세기본법에서는 각 세법에 규정하는 바에 따라 모든 거래에 관한 장부 및 증빙서류를 성실하게 작성하여 비치하고 5년간 보존할 의무를 규정
 - 당초부터 전산조직을 이용하여 작성된 장부 및 증빙의 경우는 실물 보관 의무를 면제하나 이미 작성된 문서를 전자화문서로 보관하는 것은 인정하지 아니함
 - 이로 인해 장부 및 증빙을 원본으로 보관함에 따라 보관비용 등 많은 납세협력비용을 유발

- 전자거래기본법과 세법 간 조화를 이룰 수 있는 적정 대안을 강구할 필요

나. 개선방안

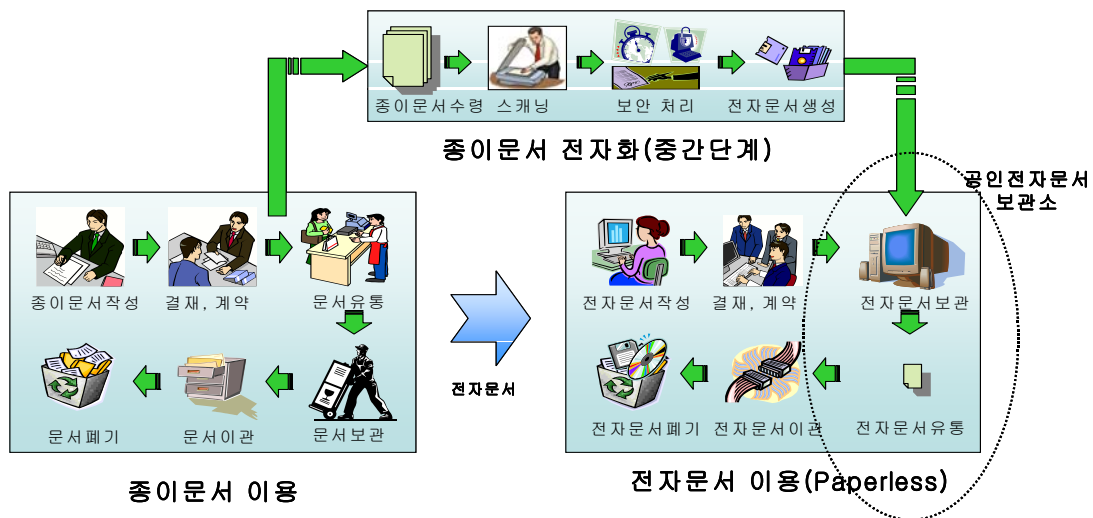
- 장부·증빙서류의 보관비용을 감축시키기 위해 일정요건을 갖춘 전자화 문서에 대해서는 세법상 원본 보관의무를 면제할 필요
 - 다만, 위·변조 가능성이 있는 문서는 제외하는 등 조세회피, 탈세수단으로 악용되지 않도록 제도적 장치를 강구할 필요

<참고> 전자문서보관소의 개념 및 관리체계

1. 공인전자문서보관소의 개념

- 전자화문서를 안전하게 보관하고, 전자화문서의 내용 및 송수신 여부를 증명해 주는 지식경제부 장관의 지정을 받은 제3의 기관
- 동 보관소에 전자문서 보관시 문서보관의 법적 효력이 인정되며, 보관기간 중에는 내용변경이 없는 것으로 추정됨

[그림 2] 공인전자문서보관소 도입시 업무프로세스 변화



2. 관리체계

- 지식경제부(지정권자), 한국전자거래진흥원(지원기관)의 지정·관리
 - 「전자거래기본법 시행령」에서 보관소 지정요건 및 결격사유를 규정하고 있으며, 보관소 시설 및 장비의 안전성에 대해 정기·수시점검 실시
 - 지정기준에 부적합한 경우 시정명령이 가능하며, 시정명령 미이행시 지정취소 및 과징금 부과 가능
- 전자문서에 대한 엄격한 보안요건 마련
 - 「정보통신망 이용 촉진 및 정보보호에 관한 법률」을 준용하여 이용자의 개인정보 보호
 - 보관된 전자문서는 수정·삭제 및 열람 불가

6. 신용카드 국세납부제도 단계적 확대

가. 현황 및 문제점

- 2008년 10월부터 신용카드에 의한 국세납부를 허용
 - 대상세목 : 개인이 납부하는 부가가치세, 소득세, 종합부동산세, 개별소비세, 주세(교육세·농어촌특별세 등 sur-tax 포함)
 - 납부방법 : 국세납부대행기관을 통해 납부
 - * 국세납부대행기관 : 정보통신망을 이용하여 신용카드 등에 의한 결제를 수행하는 기관(금융결제원 등)
 - 납부대행수수료 : 국세납부대행기관은 신용카드 등에 의한 국세납부 대행용역의 대가로 납부대행수수료를 받을 수 있음(납부세액의 1.5% 한도 내에서 국세청장 승인)

- 다만, 영세 개인납세자의 납부편의를 제고하고자 하는 제도 취지와 시행 초기임을 감안하여 건당 200만원 이하 금액에 대해서만 카드납부를 허용
 - 납세자가 신고한 국세로서 그 세액이 200만원을 초과하면 200만원까지 신용카드, 직불카드 등으로 납부

나. 개선방안

- 제도 시행에 차질이 없도록 납부대행기관 선정, 관련기관 간 시스템 연계 등 철저히 준비

- 향후 제도 활성화, 납세자편의 등을 감안하여 납부대상 세목 및 금액한도를 단계적으로 확대할 필요

7. 전자신고 및 전자신청 대상의 확대

가. 현황 및 문제점

- 납세자 또는 세무대리인은 국세기본법 제5조의2 제2항에 따라 신고 관련 서류를 국세정보통신망(홈택스)을 통해 제출 가능
 - 전자신고 가능 세목(10종) : 법인세, 종합소득세, 부가가치세, 원천세, 개별소비세, 주세, 증권거래세, 인지세, 교육세, 농어촌특별세
 - 우리나라 전자신고비율은 2006년 귀속기준 법인세 96.9%, 종합소득세 80.1%, 부가가치세 78.9%, 원천세 92.7%를 달성하여 전자신고를 우리나라 보다 먼저 시행한 선진국보다 높은 수준
 - * 주요선진국 전자신고율(2004년 기준) : 미국(소득세 47%), 스페인(종합소득세 23%, 부가가치세 21%), 프랑스(종합소득세 4%, 부가가치세 2%)
 - 그러나, 정부부과세목인 상속세·증여세·종합부동산세(2008년)에 대해서는 현재 전자신고가 불가
 - 미국 국세청(IRS)이 IBM에 용역을 의뢰하여 수행한 연구결과(2003)에 따르면, 다음과 같이 신고방식 세목의 경우 전자신고가 서면신고에 비해 납세협력 비용이 적게 소요

<표 9> 미국에서의 신고방식별 협력비용 추정

신고 방식	연간 납세협력비용 ('00년, 추정)	
	시간	지출액
서면(paper)	28.7시간	\$155
전자신고(e-file)	18.8시간	\$151

- 또한, 과세관청에서는 징세비용 절감 및 납세협력비용 감축을 위해 전자 신고를 하도록 하고 있으나 실제로는 이중의 신고를 요구하고 있는 항목이 많아서 납세자의 불편 유발

- 부가가치세 과세표준 신고를 하면서 환급세액이 있는 경우에는 영세율 첨부서류, 대손사실 또는 변제사실이 있는 경우에는 대손세액공제(변제) 신고서를 첨부하고 신용카드 매출전표 수취명세서, 의제매입세액공제 신고서 등의 첨부서류도 추가 제출
 - 종합소득세 과세표준을 전자신고하는 경우에도 각종 증빙서류에 대해서 추가 제출을 요구
 - 법인세 과세표준을 전자신고하는 경우에 외형 30억원 이상의 법인은 별도의 신고서를 2~4부씩 제출하도록 요구
- 전자신청의 경우 국세청 국세정보통신망(홈택스)을 통해 사업자등록증명, 납세증명 등의 발급 및 징수유예신청·심사청구 등의 접수처리가 가능
 - 다만, 납세자가 적극적으로 신청하는 물납 및 연부연납의 신청, 납세담보의 제공 등은 전자신청 대상에서 제외

나. 개선방안

- 전자신고 대상세목을 점진적으로 확대하고 전자신고시 추가서류 제출을 최소화
- 납세자의 납세편의 도모를 위해 납세담보 제공, 물납, 연부연납 등 전자신청 대상을 단계적으로 확대할 필요

8. 신고서 사전작성 안내제도(Pre-filled income tax returns)의 단계적 도입

가. 신고서 사전작성 안내제도의 의의 및 주요국의 동향

□ 신고서 사전작성 안내제도의 의의

- 과세권자가 금융기관 등으로부터 수집한 과세정보를 활용하여 소득세 등의 신고서를 사전작성하여 납세자에게 제공하고, 납세자가 사전작성 신고서의 오류 여부를 확인한 후 그대로 또는 일부 수정 후 신고하게 함으로써 별도의 납세협력비용 없이 조세를 신고하는 제도

□ 신고서 사전작성 안내제도의 장점

- ① 빠짐없는 소득신고와 공제 적용으로 인한 법규준수도 제고 및 납세서비스 향상으로 인한 과세당국 이미지 개선
- ② 자료 대조 등을 통한 사후 정정 등의 업무 경감
- ③ 과세당국이 이미 보유한 자료를 납세자로부터 다시 요구하지 않는 효과
- ④ 사후 수정신고를 줄여주고 세금신고 후 상당기간 경과 이후 추정하는 관행으로 인한 납세자 불만 해소

□ 신고서 사전작성 안내제도의 문제점

- 시스템 개발과 장기간의 준비에 따른 재정 부담
- 많은 정보 축적으로 인한 납세자의 사생활 침해 우려

□ 외국의 도입 현황

- 덴마크와 스웨덴이 가장 먼저 도입하여 시행
 - 덴마크는 1982년 소득세 체계를 간소화한 후 6년의 준비기간을 거쳐 1988년부터 시행하였고, 스웨덴은 1995년 시범 운영 후 7년을 준비하여 2003년부터 전면 시행

- 덴마크와 스웨덴에서 자료제출 의무가 있는 제3기관이 2006년 기준으로 99%의 자료를 전산신고하였고 과세당국이 모든 납세자에게 사전신고서를 제공
 - 수정이 필요없는 사전신고서의 비율이 덴마크와 스웨덴에서 각각 72%, 63%에 이르는 등 대부분의 납세자가 완전한 신고서를 제공받고 있고, 사전작성 신고제도가 성공적으로 운영
- 2006년 이후에는 벨기에, 프랑스, 오스트리아와 포르투갈, 칠레, 스페인, 호주 등 11개국이 전면 혹은 부분적으로 이 제도를 도입하였으며 네덜란드는 2009년 도입할 예정
- 그 밖에 싱가포르에서도 2005년부터 자발적인 고용주와 일부 배당소득 및 기부금 단체에 대하여 제한적인 신고서 사전작성 안내제도를 운영하고 있음

<표10> 신고서 사전작성 안내제도의 국가별 도입 상황

국가 명	시행연도	제도 시행 현황
오스트리아	2003	2004년~2006년 개인 전자신고에 한해 시범운영 2007년 전자신고의 일환으로 시행 : 정보제공 범위가 아직 제한적 세무대리인에게도 인터넷 포탈을 통해 사전작성 정보 제공
벨기에	2006	2006년 근로소득에 대해 제한된 범위에서 실시 2007년 은행과 보험회사 자료를 포함하여 납세자 대상 확대
칠레	2002	점진적 시행을 통하여 근로소득과 연금 납세자 포함 소득항목은 포괄적이거나 공제항목은 제한된 범위에서 제공
덴마크	1988	제도 도입 이후 점진적 개선으로 모든 개인 납세자를 포함 포괄적인 소득과 공제항목 포함
에스토니아	2001	위와 같음
핀란드	1995	위와 같음
프랑스	2006	2005년 시범 운영, 2006년 근로소득과 연금소득자에게 전면 실시 향후 실행 가능성 평가를 거쳐 자본소득을 포함할 계획
아이슬란드	2000	제도 도입 이후 점진적 개선으로 모든 개인 납세자를 포함 공제항목은 제한적
네델란드	2009	2007년 시행점검 결과 2009년부터 시행 결정
노르웨이	1998	자영업자(2008년)를 포함한 모든 개인 납세자 대상 매우 포괄적인 소득과 공제항목 포함
포르투갈	2007	2007년 근로소득과 연금소득자에 대해 인터넷 신고제 도입
스페인	2003	대체로 근로자와 투자자를 대상으로 실시 포괄적인 소득과 제한적인 공제항목 포함
스웨덴	1995	모든 개인 납세자를 대상으로 매우 포괄적인 소득 공제항목 기업 납세자를 추가하는 시스템 구축 모색중

나. 우리나라의 운영현황 및 문제점

- 우리나라의 경우 단순경비율 사업자에 대한 사업소득세, 2007. 1. 11. 개정된 종합부동산세법 규정에 따라 납세고지서를 발부하는 경우가 신고서 사전작성 안내제도에 해당
 - 사업소득세의 경우, 단순경비율 사업자에 대하여는 국세청이 부분적으로 신고서 내용(총수입금액, 단순경비율이 적용되는 필요경비, 인적공제 등 소득공제금액, 중간예납세액)을 미리 기재하여 납세자에게 송부하고 납세자가 공제사항 등을 확인한 후 신고서를 제출하도록 하여 납세편의를 도모하고 있음

- OECD를 중심으로 한 주요 외국들이 광범위하게 신고서 사전작성 안내제도를 운영하고 있는 데 비하여 우리나라의 경우는 운영범위가 너무 좁으므로, 그 폭을 점진적으로 확대할 필요

다. 개선방안

- 신고서 사전작성 안내제도가 제대로 작동하기 위해서는 상당한 준비기간이 필요
 - 현행 신고제도 및 과세자료 수집에 관한 관련 법령을 정비하는 한편 과세당국의 자료수집과 전산기능을 보강하여야 하고, 자료제출기관이 정확한 자료를 적시에 제공하게 만드는 제도적 장치가 필요

- 대부분의 국가에서 납세신고가 간이한 납세자를 대상으로 신고서 사전작성 안내제도를 시범 운영한 후에 점진적으로 보다 넓은 개인 납세자를 대상으로 확대 시행한 점을 감안하여 신고서 사전작성 안내제도를 단계적으로 추진할 필요

9. 사전답변제도(Advance Ruling)의 단계적 도입

가. 현황 및 문제점

□ 질의·회신제도 운영 현황

- 사실관계가 불명확한 질의, 가상의 문제, 가명으로 과세관청에 질의하는 경우 다수 존재
 - 과세 여부 판단을 위하여는 사실관계를 정확히 기재해야 하나 자신에게 유리한 내용만을 적시하거나 신원노출 방지를 위하여 가명으로 질의
- 현행 질의·회신 및 예규제도에 대한 법적 근거*가 미흡하고, 책임회피를 위한 불명확한 답변 가능

* 근거규정 : 국세관계 법규해석에 관한 민원업무 처리지침(기획재정부 훈령)
국세예규심사위원회 규정(기획재정부훈령)

<질의·회신 절차 및 국세예규심사위원회 구성·운영>

① 법규해석관련 민원 처리

- 국세청장이 처리하는 것이 원칙
- 다음 사항은 기획재정부 장관의 해석에 따라 처리하며, 재심의 요청 가능
 - 법규내용이 불명확하여 입법 취지에 따라 해석이 필요한 경우
 - 법규상 용어가 불확정개념으로 판단되어 이의 확정이 필요한 사항
 - 대법원 판례나 국세심판례가 기존 법해석 기준과 상치
 - 기존 예규나 통첩을 변경시키고자 하는 경우 등
- 기획재정부장관 처리사항
 - 재질의 민원 중 사실판단 사항(국세청 이송)을 제외한 질의
 - 새로이 제정·개정된 국세관계 법규 해석의 경우
- 국세청장은 다음 달 5일까지 회신문 사본을 기획재정부장관에게 송부

② 국세예규심사위원회

- 기획재정부 예규심사위원회 심의·의결사항
 - 법령해석으로서 납세의무에 중요한 영향을 미치는 사항
 - 기존의 법령해석 또는 일반화된 국세행정의 관행 변경사항 등
- 구성 : 위원장(세제실장), 정부위원(6명), 민간위원(20인 이내)

□ 사전답변제도

- 사전답변제도는 납세자 또는 이해관계자가 장래의 행위 또는 거래에 관하여 구체적이고 개별적인 질의를 행하고, 이에 대하여 과세관청이 명확한 답변을 해줌으로써 납세자에게 미래에 발생할 과세부담과 관련한 불확실성을 줄여주는 역할을 수행하는 제도
- 사전에 과세관청의 입장 또는 견해를 파악하기 위한 제도로서 미국을 비롯한 다수 국가에서 운영중이나 개별 국가별로 구체적인 제도 구현의 형태에서 차이 존재
 - 사전답변의 효력과 관련하여 답변에 대한 직접적인 '구속력'을 규정하고 있는 사례는 찾기 어려움

※ 미국규정

< Revenue Procedure(2007-1) >

(Section 11. WHAT EFFECT WILL A LETTER RULING HAVE)

01. A Taxpayer ordinarily may rely on a letter ruling received from the Associate office subject to the conditions and limitations described in this section

02. A taxpayer may not rely on a letter ruling issued to another taxpayer

- 아래 문구가 회신문 말미에 첨부

* Except as expressly provided herein, no opinion is expressed or implied concerning the tax consequences of any item discussed or referenced in this letter.
This letter ruling is directed only to the taxpayer requesting

※ 일본규정

< 사전조회에 관한 문서회답제도 사무운영지침 >

다음 사항을 회답내용에 기재

* 문서회답의 내용은 국세국의 견해를 표명한 것이나, 사전조회자의 신고 내용 등을 구속하는 것은 아니다

* 회답내용은 어디까지나 조회에 관한 사실관계를 전제로 하는 일반적인 것으로 개별 구체적인 거래 등에 적용되는 경우에는 회답내용과 다른 과세관계가 발생할 수 있다

- 미국의 경우 회신의 사후 변경시 소급효를 불인정하는 사례*가 있으나, 이는 Letter Ruling뿐만 아니라 모든 Ruling에 공통 적용되는 내용
 - * 중요한 사실관계의 누락 또는 거짓 기술이 없는 경우
 - * 적용법률에 변동이 없는 경우
 - * 질의회신을 신뢰하여 양심에 따라 행위를 한 납세자와 직접 관련이 되고 소급적용이 납세자에게 손해를 입히는 경우 등

<표11> 외국제도 운영 현황

구 분	미 국	일 본
질의대상	- 발생했거나 앞으로 발생할 거래	실제 행하여진 거래 또는 장래 확실히 행하여질 거래로서 구체적인 자료를 제출할 수 있는 것
처리기관	- 국세청	- 지방국세청 또는 국세청
회신효력	- 회신이 국세청을 구속한다는 명문의 규정은 없음 - 일정요건을 충족하는 경우 회신 변경에 따른 소급효 불인정	- 회신이 국세청을 구속한다는 명문의 규정은 없음
수수료 부과	- 있음	- 없음

나. 개선방안

- 납세자들의 조세에 대한 예측가능성 제고를 위하여 현행 질의·회신제도를 체계적으로 재정비할 필요
 - 기획재정부 훈령인 국세관계 법규해석에 관한 민원업무 처리지침, 국세예규심사위원회 규정의 주요내용을 법령화하여 질의·회신제도의 법적 근거 명확화
 - 국세청 회신 및 조세심판원의 심판 결정례를 기획재정부에 통보하게 하여 과세여부 판단 등에 대한 기관 간 feedback 기능 강화
- 단계적으로 사전답변제도를 도입하는 방안 검토
 - 단기적으로 이해관계자가 실명으로 사실관계를 명확하게 기재하여 질의하는 경우 국세청장이 명확하게 답변하도록 하는 제도 도입(국세청 훈령으로 운용)
 - 중장기적으로 훈령규정 명문화 등 법제화하는 방안 검토

10. 전자세금계산서 제도의 확대

가. 현황 및 문제점

□ 세금계산서는 원칙적으로 재화 또는 용역을 공급하는 사업자가 직접 교부하나 2001년부터는 전자상거래를 활성화하기 위하여 인터넷에 의한 세금계산서(전자세금계산서) 교부를 허용

○ 그러나, 전자세금계산서보다는 종이세금계산서 비중이 높아 작성·보관에 많은 시간과 비용이 소모

* '06년 전자세금계산서는 전체 발행량(5.5억건)의 15%(8천만건) 수준

□ 자료상의 근절, 세금계산서의 발행·수수에 따른 비용의 축소, 허위세금계산서 발행을 근절할 필요성이 절실

나. 개선방안

□ 거래투명화를 통한 탈세방지 및 사업자의 편의성 증대와 납세협력비용 절감을 위해 전자세금계산서제도의 확대를 검토

11. 사업자단위 과세제도의 확대

가. 현황 및 문제점

□ 우리나라 부가가치세의 경우 기본적으로 사업장을 과세단위로 하고 있으며, 2006년 12월 부가가치세법 개정에서 사업자단위 과세제도를 일부 도입

○ 현행 부가가치세법에서는 기본적으로 각 사업장마다 등록을 하고 부가가치세를 신고·납부하도록 하고 있음

- 2개 이상의 사업장이 있는 경우에 주된 사업장 관할세무서장의 승인을 거쳐 주된 사업장에서 부가가치세를 총괄하여 납부할 수 있도록 하고 있음
 - 이 경우 각 사업장은 독자적으로 등록과 신고를 해야 함
 - 2006년 12월 부가가치세법 개정에서 2개 이상의 사업장이 있는 사업자로써 (i) 전산시스템설비를 갖추고 있고, (ii) 본점 또는 주사무소의 관할세무서장의 승인을 얻은 경우에는 사업자의 본점 또는 주사무소에서 총괄하여 부가가치세를 신고하고 납부할 수 있도록 하는 사업자단위 과세제도를 일부 도입
- 현행 사업자 단위과세제도는 다음과 같은 문제점을 안고 있음
- 법인세나 소득세의 경우에는 사업자를 과세단위로 하고 있는 반면 부가가치세에서는 사업장을 과세단위로 하고 있어 추가적인 납세협력비용과 행정비용이 발생하고 있음
 - 한 사업자가 여러 개의 사업장을 갖고 있는 경우, 사업장 사이의 내부거래에 대해서도 세금계산서를 발부하고 세금을 납부해야 하는 납세협력비용과 행정비용이 발생하고 있음
- 또한, 주요 EU 회원국인 영국, 독일, 프랑스를 비롯하여 일본 등은 부가가치세법상 납세협력의무 및 과세특례제도의 적용에 대한 판단을 모두 사업자단위로 규정하고 있음

나. 개선방안

- 사업자단위 과세제도의 문제점을 해결하고 부가가치세제도를 국제적 기준에 맞추어 선진화하기 위해 사업자단위 과세제도를 확대하는 방안을 고려할 필요

참고문헌

1. 국내문헌

가. 단행본

곽태원, 「우리나라 조세제도 운영비 추정에 관한 연구」, 한국조세연구원, 1994.

김유찬, 「주요국의 조세제도(독일편)」, 한국조세연구원, 2004.

김형준·박명호, 『납세협력비용의 추정에 관한 연구』, 한국조세연구원, 연구보고서 07-16, 2007.

전병목·정희선, 「부가가치세 사업자단위 과세제도 연구」, 한국조세연구원, 2007. 11.

최명근·나성길, 「부가가치세법론」, 세경사, 2006.

한국조세연구소(한국세무사회), 「조세법령 해석정보의 체계적인 생산과 전달 방안」, 2005.

한국조세연구원, 「세계개혁과 세정의 합리화」, 21세기 국가과제, 1997. 7.

한국조세연구포럼, 「상속세 및 증여세법의 합리적 개선방안에 관한 연구(국회 재정경제위원회 제출)」, 2003. 12.

나. 학술논문

김완일, “상속세 및 증여세법 상 유사사례가액 적용의 한계와 개선방안”, 국세월보, 2006. 6.

김형준·박명호, “납세협력비용과 정책과제”, 『제42회 납세자의 날 기념 심포지움 세미나 자료』, 한국조세연구원, 2008. 2. 29.

나성길, “특수관계자간 국제거래에 관한 세무관리상의 제문제 및 개선방안모색” -사례 및 비교법적 검토 - 『관세무역연구』 제3권, 한국관세포럼, 2003. 12.

박 훈, “납세자를 위한 조세행정 개선방안 -납세자의 예측가능성 확보방안을 중심으로-”, 한국조세연구원·한국납세자연합회 공동학술대회 발표논문

문, 2008. 6. 18.

이경근, “세법해석 원칙의 관점에서 본 Advance Ruling 제도의 입법론”, 한국세법학회 제94차 정기학술대회 발표자료, 2008.

전병목, “공평과세 실현을 위한 세원 투명성 제고방안”, 재정포럼(2006. 8.), 한국조세연구원.

최명근, “납세자에게 권리를! - 한국의 납세자 권리, 그 문제점과 개선방안-”, 자유기업센터 발표자료, 1997.

하치경, “납세자 기본권 보장을 위한 입법적 개선방안”, 서울시립대학교 석사학위논문, 2004.

다. 기타

국세청, “국세청 전자세정 ISO/IEC 20000 인증획득”, 보도자료, 2008.2.14.

국세청, “기업의 납세협력비용 주기적 측정·공개”, 보도자료, 2008.3.27.

국세청, 「국세통계연보」, 2007.

국세청, 「국세청 40년사」, 2007.

2. 외국문헌

Business Regulation Forum, "Report of the Business Regulation Forum", (www.business regulation.ie), Ireland, March 2007.

European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee for Religions, "Communication from the Commission to the Council", (COM2007)23, 2007.

HMRC, "Delivering a new partnership with business : Progress Report"(www. hmrc.gov.uk/ budget2007/measure220.pdf), England, 2007.

_____, "Progress towards a new relationship : How HMRC is working to make life easier for business", internal memo, England, 2006.

- National Audit Office, "Reducing the Costs of Complying with Regulations : The Delivery of the Administrative Burden Reduction Program", England, July 2007.
- KPMG, "Administrative Burdens : HMRC Measurement Project", England, 2006.
- Netherlands Tax and Customs Administration, "Advantage of Cross Domain Standardisation of Financial data(report to OECD)", September 2006.
- _____, "Focus on business, Dutch progress report on administrative burden reduction", April 2006.
- New Zealand Inland Revenue Department, "Reducing tax compliance costs for small and medium-sized enterprises", 2007.
- OECD, "Programs to Reduce the Administrative Burden of Tax Regulations in Selected Countries", Forum on Tax Administration : Tax Payer Services Subgroup, CTPA/CFA(2007)68/REV1, 2008a.
- _____, "Third Party Reporting Arrangements and Pre-filled Tax returns : The Danish and Swedish Approaches", Forum on Tax Administration : Tax Payer Services Subgroup, Center for Tax Policy and Administration, 2008b.
- _____, "Tax Administration in OECD Countries : Comparative Information Series", 2006.
- _____, "Using Third Party Information Reports to Assist Taxpayers Meet their Return Filing Obligations-Country Experiences With the Use of Pre-populated Personal Tax Returns", 2006.
- _____, "The Standard Cost Model, A framework for defining and quantifying administrative burdens for business", International working group on Administrative Burdens. 2004.
- Sandford, C, "Minimizing the compliance costs of a GST", Australian Tax Forum, Vol. 14, pp.125~141, 1998.
- Sandford, C (ed), 『Taxation compliance costs measurement and policy』, Bath : Fiscal Publications, 1995.

SCM Network, "International Standard Cost Manual",
(www.administrative-burdens.com), 2004.

Slemrod, J, "Complexity, compliance costs and tax evasion", in Roth, J, Scholz, J and Witte, A (eds), *Taxpayer compliance, Volume 1 : An agenda for research*, University of Pennsylvania, Philadelphia, 1989.

Slemrod, J and Yitzhaki, S, "The costs of taxation and the marginal cost of funds", *IMF Working Paper*, 95/83, 1995.

Tran-Nam, B, Evans, C, Walpole, M, and Ritchie, K, "Tax compliance costs : Research methodology and empirical evidence from Australia", *National Tax Journal*, Vol. 53, No. 2, 2000, pp. 229~252.

UK HMRC, "An Alternative Approach to Compliance Activity, Management Summary and Evaluation Report"(www.hmrc.go.uk/new-interventions/evaluation-report.pdf), 2008.

www.hm-treasury.gov.uk/consultations_and_legislation/hampton

北野弘久, 『税法学原論』, 青林書院, 東京, 1994.

제 2 주 제

조세체계 간소화 방안

2008. 7

박상원

목 차

I. 서론	1
II. 목적세의 장단점 및 선행 연구	3
1. 목적세의 장단점	3
2. 목적세 관련 선행연구	5
III. 목적세의 문제점 및 검토방향	6
1. 우리나라 목적세의 문제점	6
2. 검토방향	8
IV. 목적세 현황 및 세목별 개선방안	9
1. 교육세 및 지방교육세	9
2. 농어촌특별세	14
3. 교통·에너지·환경세	18
V. 기타세제 간소화 논의	21
1. 지방세제 간소화 논의	21
2. 소비세제 간소화 논의	25

표 목 차

<표 1> 목적세의 장단점 요약	4
<표 2> 방위세, 교육세, 농어촌특별세 과표	7
<표 3> 교육세의 과세표준 및 세율의 변천	9
<표 4> 농어촌특별세 과세표준 및 세율 변천	14
<표 5> 교통시설특별회계의 각 계정간 교통세 배분비율	19

그림 목차

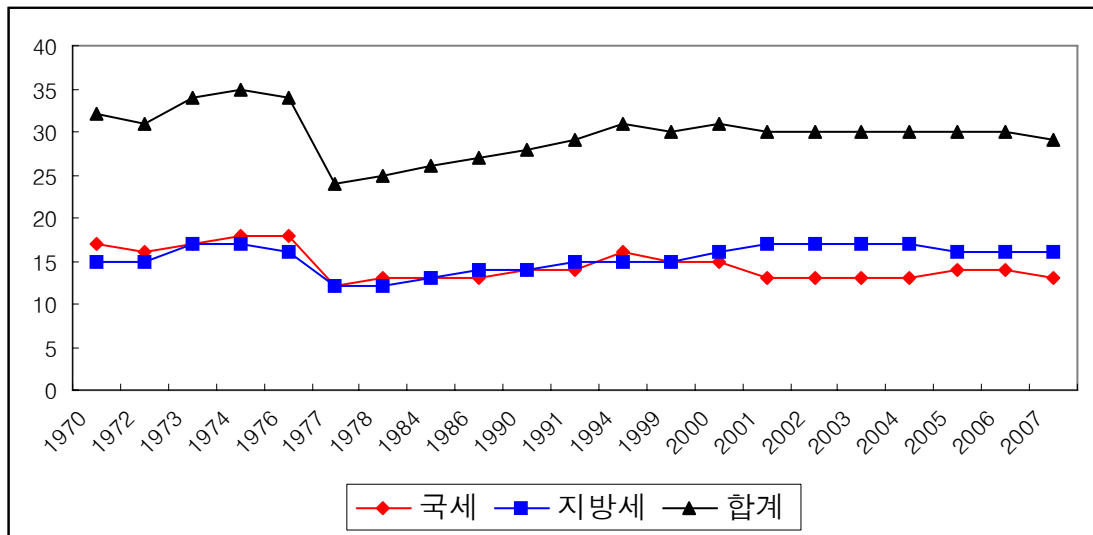
[그림 1] 우리나라 세목 수 추이	1
[그림 2] 교육세(2001년부터 지방교육세 포함) 규모 추이	11
[그림 3] 교육세 세수의 세원별 비중 추이	11
[그림 4] 지방교육세 세원별 비중 (2006년 기준)	12
[그림 5] 농어촌특별세의 규모 추이	15
[그림 6] 농어촌특별세 세원별 비중 (2005년 징수기준)	15
[그림 7] 2007년 이후의 농어촌특별세 재원 사용구조	16
[그림 8] 교통·에너지·환경세 세율	18
[그림 9] 교통세 세수 추이	19

I. 서론

- 한 나라의 조세체계를 평가할 때, 중요한 기준 중 하나가 조세체계의 복잡성임
 - 조세체계가 복잡하고 산만하게 구성되어 있다면, 조세협력비용과 징수비용이 높아져 비효율이 발생

- 세목 수는 조세체계의 복잡성을 평가함에 있어 본질적인 요소라고 할 수 없지만 가장 간단하게 사용되는 지표
 - 현재 우리나라의 세목 수는 국세 14개, 지방세 16개 등 총 30개
 - 1970년대 초에는 30개를 웃돌았다가 1970년대 중반부터 1980년대 후반까지 24~27여개로 감소되었으나, 1990년 중반 이후 30여개를 유지

[그림 1] 우리나라의 세목 수 추이



자료: 조세개요(각 연도), 현진권·윤건영(1999)에서 재인용하고 업데이트함

- 그러나, 조세체계의 복잡성과 단순화 논의는 단순히 세목 수가 아니라, 세제의 예측가능성, 세액계산의 편의성, 세법 해석의 용이성, 납세의 간편성 등 다양한 측면을 함께 고려해야 함

- 특히 본 연구에서는 유사한 세목이 중복되어 존재하는지, 하나의 세원에서도 상이한 조세가 부과되고 있는지, 과세 근거는 명확하고 타당한지 등에 초점을 맞추고자 함

- 이런 측면에서 대표적으로 비판되고 있는 대상이 목적세임
 - 우리나라의 목적세는 예산배분의 경직성을 야기한다는 원론적 측면의 문제점 외에 조세구조를 복잡하고 비효율적으로 만들고 있다는 비판을 받고 있음
 - 하나의 세원에 중복적으로 부과되어 세입구조의 복잡성을 초래
 - 목적세의 일몰시한이 계속 연장됨에 따라, 세부담의 불확실성이 높아지고 예측가능성이 저하

- 현재의 목적세 구조는 조세체계를 복잡하게 하고 납세자의 조세저항과 협력비용을 증가시키고, 목적세가 갖는 여러 장점들이 발휘될 수 없게 하므로 전반적인 개선방안을 마련할 필요가 있음
 - 본 소고는 목적세의 이론적 장단점, 현황, 문제점 파악 및 개선방안 등을 제시하고, 기타 조세체계 간소화 및 합리화를 위한 논의도 함께 다루고자 함

II. 목적세의 장단점 및 선행 연구

1. 목적세의 장단점

- 목적세는 과세단계에서부터 세수가 어떤 분야에 사용될 것인지 정해져 있어 「세입·세출 분리원칙」의 예외가 됨
 - 따라서, 목적세에 대한 평가는 세입·세출의 분리 혹은 연계에 대한 평가와 일맥상통

- 세입과 세출의 연계라는 측면에서 볼 때 각종 부담금, 연금기여금, 수수료나 사용료 등도 특정 분야 정부지출을 위한 재원이 되므로 넓은 의미의 목적세입(Earmarked Revenue)에 포함된다고 볼 수 있음
 - 다만, 본 연구의 목적은 조세체계의 간소화에 있으므로 각종 세법에 규정된 목적세에 한정하고자 함

- <표 1>은 목적세의 장·단점을 보여주고 있는데, 이들을 이해할 때 다음의 사항을 주목해야 함
 - ① 목적세가 가지는 장점과 단점은 동전의 양면과 같음
 - 대표적인 장단점인 “특정 분야 예산배분의 안정성”과 “재정의 칸막이성 운용”은 동일한 사실을 서로 다른 시각에서 표현한 것
 - 또한, 지출 효율성 측면에서도 상반된 효과를 동시에 갖고 있음
 - 목적세에 의해 특정 분야의 지출을 보장하면 관련 부처 입장에서는 사업성과를 높일 유인이 사라지는 반면, 납세자 입장에서는 자신들이 납부한 세금이 어디에 쓰이는지 알게 되어 사업에 대한 모니터링이 강화될 수도 있음

- ② 목적세가 본질적으로 조세체계의 복잡화를 야기하는 것은 아니며, 오히려 비용분담을 명확히 하여 재정제도에 대한 국민들의 수용성과 투명성이 높아질 수 있다는 주장도 있음
- ③ 목적세 존치의 타당성은 수익자·원인자부담원칙이 잘 지켜지고 세입과 세출의 연계성이 깊을수록 높아짐¹⁾
 - 목적세 납세자들이 세출로부터의 혜택을 많이 누릴수록 목적세의 수용성이 높아짐

<표 1> 목적세의 장단점 요약

	내 용
장점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업의 예측가능성이 높음: 상대적으로 최저 수준 예산을 확보할 수 있으므로, 사업의 목적 달성이 용이 ○ 예산편성의 변동성 축소 ○ 용처의 정당성이 높은 경우 조세에 대한 국민의 수용성이 높아짐 ○ 해당 분야의 징수 노력 제고 가능 ○ 비용 분담을 알 수 있어 투명성이 높아짐 ○ 수익자부담원칙이 적용되는 경우 자원배분의 효율성 제고 가능 ○ 한 분야의 재정위험이 다른 분야에 파급되지 않음 ○ 조세저항을 최소화
단점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 매년 정부의 예산 우선순위 조정이 곤란 <ul style="list-style-type: none"> - 재정의 칸막이식 운용 - 사업의 재정배분 수준을 신속히 조정하는 것이 불가능 - 특정 공공재의 과잉공급 가능 ○ 법적으로 지출이 어느 정도 보장된 경우 사업성과에 대한 점검 노력이 낮아지고 방만한 재정운용이 우려됨 ○ 특별회계·기금 등이 많아지면 예산구조가 복잡해지게 되어 투명성이 낮아짐 ○ 세수확보의 수단으로 악용가능 ○ 행정부와 입법부의 예산권한이 축소

주: GAO (1990)과 McCleary (1991) 등 참조, 박기백·박상원·손원익 (2007)에서 재인용

1) 수익자부담원칙의 장점에 대해서는 박상원(2007)을 참조 바람

2. 목적세 관련 선행연구

- 목적세에 대한 최근 문헌은 정치경제학 혹은 공공선택이론을 통해 목적세의 역할을 강조하고 있는데, Buchanan(1963)이 이런 연구의 시초였으며 Dhillon and Perroni(2001), Bos(2000), Brett and Keen(2000), Anesi(2005) 등이 이에 해당
- 이들 연구의 공통점은 다음과 같음
 - 첫째, 목적세를 정치가 혹은 정책담당자의 행동을 제약하는 도구로 이해함
 - 둘째, 경제 내에 내재적으로 비효율이 발생하는 요인들이 존재함을 가정
 - 셋째, 목적세는 경제주체들이 자신들의 이익을 극대화하는 과정에서 만들어지며 사회후생을 하락시키는 원인이 되기도 하고 반대로 비효율을 완화시키는 도구가 되기도 함
- 우리나라의 목적세에 대한 포괄적 연구는 Bird and Jun(2005), 전주성(2005), 박기백·박상원·손원익(2007) 등이 있음
 - Bird and Jun(2005), 전주성(2005)은 우리나라 목적세의 경우 세입/세출의 연계가 희박하고 지정된 지출이 특정 세목에 의해 견어지는 세수보다 크을 지적
 - 목적세가 단순히 전체 세수의 증대 목적으로 사용되고 있음을 주장
 - 박기백·박상원·손원익(2007)은 우리나라 목적세에 대한 여러 가지 가설들을 실증분석을 통해 검증
 - 교육세, 교통세, 농특세가 도입됨으로써 세수 비중에 있어서 구조적인 변화가 발생하였을 가능성을 시사
 - 목적세가 각 분야의 지출규모에 미치는 영향을 살펴보면, 세수와 지출 사이의 연계성이 낮은 것으로 나타남
 - 하지만, 목적세가 도입되어 각 분야 지출의 변동성이 낮아지고 안정성이 높아졌음을 보임
 - 이외에 목적세 개편을 주장하는 정책연구로는 이영환·이성규(2008), 현진권(2005) 등이 있음

Ⅲ. 목적세의 문제점 및 개선방향

1. 우리나라 목적세의 문제점

- “목적세가 특정 세입과 특정 세출을 연계하여 자동적 자원배분 역할을 한다”²⁾는 장점은 이론적으로 타당할지 모르나 우리나라에 적용된다고 보기는 어려움
 - 실증분석에 의하면 목적세 세수와 지출 분야의 연계성이 높지 않으며, 교육·교통 관련 사회간접자본·농어촌 지원 분야들에 대한 지출에는 목적세입 이외의 다른 여러 재원들도 포함되고 있음

- 우리나라의 목적세는 특정 지출을 보장하는 데서 오는 예산배분의 경직성보다 독특한 세입구조로 인해 조세체계를 복잡하게 한다는 점에서 더 큰 문제점을 가지고 있음
 - 특정 세출과 특정 세입을 연계하여 책임성과 비용분담의 투명성을 제고한다는 원론적 장점과는 정반대 현상

- 특히 교육세나 농어촌특별세가 가지고 있는 세입구조의 문제점은 1975년도에 도입되었다가 1991년 1월 1일자로 폐지된 방위세와 동일
 - 교육세나 농어촌특별세는 방위세가 폐지된 이후 몇 년의 시간차를 두고 신설 혹은 강화됨

- <표 2>는 1990년도 방위세, 1991년도의 교육세, 1994년도의 농어촌특별세 과표들을 비교하고 있음
 - 금융·보험업자의 수익을 제외하고 교육세 부과대상은 방위세와 거의 유사하며, 농어촌특별세도 비슷한 상황
 - 다양한 부과대상에 부가세 형태로 부과되는 교육세와 농어촌특별세의 특징이 방위세로부터의 유산임을 짐작할 수 있음

2) 자동적 자원배분 역할이란 특정 분야 세입이 증가하면 자동적으로 특정 분야 세출이 증가하는 것

<표 2> 방위세, 교육세, 농어촌특별세 과표 비교

	방위세 (1990년)	교육세 (1991년)	농어촌특별세 (1994년)
금융보험업자 수익		0	
특별소비세액	0	0	0
주세액	0	0	
등록세액	0	0	
마권세액	0	0	
주민세액	0	0	
재산세액	0	0	
종합토지세액	0	0	
자동차세액	0	0	
조세감면액 (저축감면)			0
증권거래금액			0
법인세 5억초과	0		0
취득세액			0
레저세액	0		0
종합토지세액	0		0

□ 목적세의 문제점을 세입 측면, 세출 측면, 한시적 적용 측면에서 나누어 요약하면 다음과 같음

- 세입 측면: 교육세, 지방교육세, 농어촌특별세의 경우 독자적 세원을 확보하지 못한 채 다양한 기존 세목에 부가세(surtax) 형태로 부과되고 있음
 - 하나의 세원에 대해 여러 세목의 세금이 부과되기 때문에 납세자의 순응도가 저하되고 조세행정의 비효율이 발생할 소지가 많음
 - 세원과 세출 사이의 연계성이 매우 낮아 수익자부담원칙 혹은 원인자부담원칙 측면에서의 설득력이 없음
- 세출 측면: 복잡하고 다양한 특별회계로 배분되며 특별회계 내에서도 여러 계정에 경직적으로 배분되는 등의 문제를 내포
 - 농어촌특별세관리특별회계의 경우 각 부처의 다양한 사업들의 재원으로 사용되므로, 방만한 운영이 가능하다는 비판을 피하기 어려움
- 한시 적용: 교통·에너지·환경세, 농어촌특별세, 교육세(지방교육세)는 도입 당시 모두 한시적으로 적용할 예정이었으나, 이후 일몰시한이 계속 연장되거나 영구화됨
 - 또한, 일몰시한이 연장될 때마다 사회적 논란의 대상이 됨

2. 검토방향

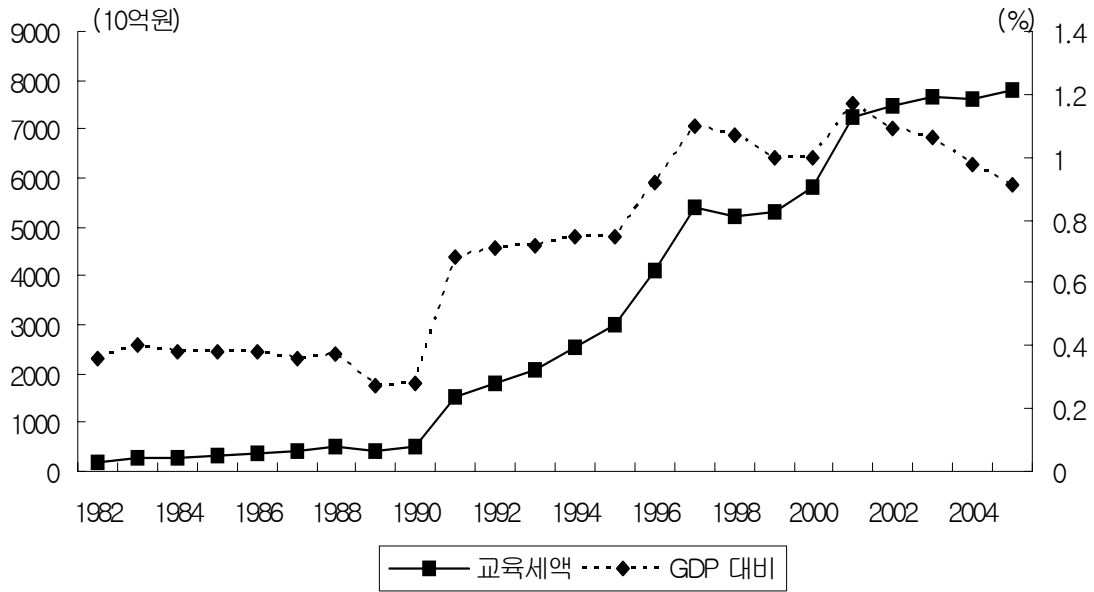
- 「조세체계의 간소화」라는 연구목적에 입각하여 목적세의 개선방향을 검토할 필요가 있으며, 다음의 원칙에 따라 개선방안을 제시하고자 함
- 첫째, 연구목적이 「조세체계의 간소화」에 있으므로 세수는 기본적으로 중립을 유지하는 것을 전제
 - 만약 감세나 증세를 통해 또 다른 정책목표를 달성하고자 하는 경우, 별도의 연구가 필요
- 둘째, 분야별 예산배분도 가급적 기존 비율을 유지하는 것을 원칙으로 함
 - 현재 목적세 재원을 통해 수행되고 있는 세출분야가 적정 규모인가에 대한 평가는 별도의 논의에서 이루어져야 함
- 셋째, 분야별 예산배분의 중립성은 중앙/지방 간 자원배분이나 교육재정/지방재정도 포함하므로, 이들에 의도하지 않은 변화가 발생하는 경우에는 당초의 예산배분을 유지할 수 있도록 조정하는 것을 원칙으로 함
 - 예를 들어, 교통·에너지·환경세가 일반 내국세에 포함되면 현재 일반회계 내국세의 19.24%가 전입되는 지방교부금이 증가하게 됨
 - 이는 의도하지 않은 중앙/지방 간 자원배분의 변화를 가져오게 되므로, 이를 재조정하기 위해서는 정부간 재정 문제도 함께 논의되어야 함
 - 또한, 지방교육재정교부금법에 의해 지방교육교부금은 교육세 전액과 일반회계 내국세의 20%로 정해져 있으므로, 교육세를 내국세에 포함시킬 경우 지방교육교부금이 작아지는 현상이 발생
 - 이 경우에도 의도하지 않은 분야별 자원배분의 변화를 가져오므로 재조정할 필요가 있음

- 현재 교육세는 금융·보험업자의 수익금액과 특별소비액, 교통세액 및 주세액에 부가세(Surtax) 형식으로 부과되며, 지방교육세의 경우 등록세, 레저세액, 주민세액 등의 지방세에 부과
 - 각 과세표준에 대한 세율은 교육투자재원의 조달 또는 당해 물품의 수급상 필요한 경우에 기본세율의 30%의 범위 안에서 조정 가능
 - 지방교육세의 경우 지방교육투자재원의 조달을 위하여 필요한 경우에 당해 세율을 표준세율의 50%의 범위 안에서 가감조정 가능 (레저세분 세율은 제외)

- 세출 측면에서 보면, 교육세는 지방자치단체교육비특별회계에 포함되어 초·중·고등학교에 대한 교육비로 사용됨
 - 지방자치단체교육비특별회계의 재원은 교육세 세수를 포함하는 중앙정부 교부금, 지방교육세 세수전액, 시담배소비세의 45%, 특별시세의 10%, 광역시 및 경기도세의 5%, 기타 도세의 3.6% 등으로 구성
 - 지방교육재정교부금은 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·운영하는 데 필요한 재원의 전부 또는 일부를 중앙정부가 교부하는 지원금
 - 현재 일반회계 내국세 세입의 20%와 교육세 세수 전액이 지방교육재정교부금의 재원(일반회계 내국세 대비 비율은 2008년 1월 1일 이전에는 19.4%였음)

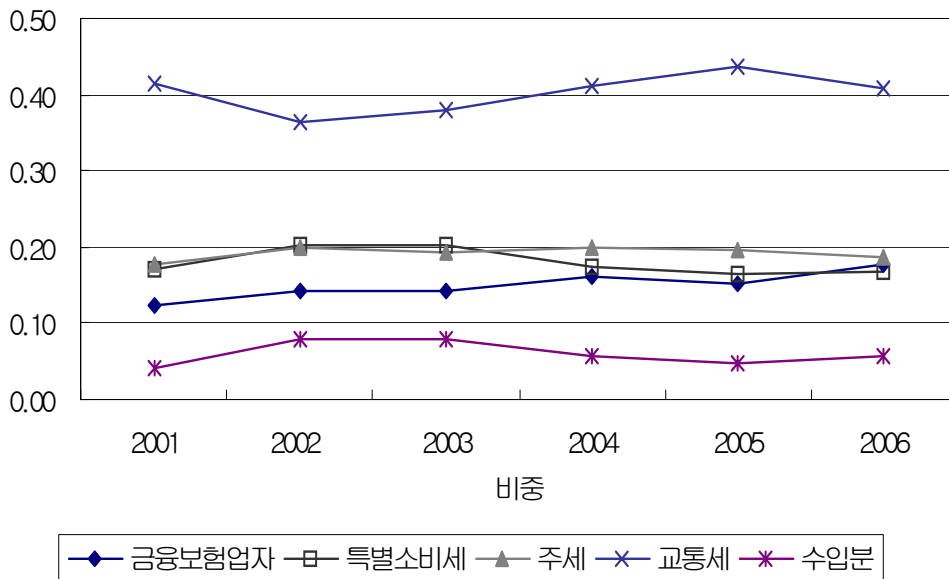
- [그림 2]는 교육세 세수 추이를 보여주는데, 2006년 기준 국세 총합 대비 교육세 비중은 2.48%이며 지방세 총합 대비 지방교육세 비중은 10.7%임
 - 교육세의 경우 1982년에는 약 2천억원 수준으로 GDP 대비 0.36% 수준이었으나, 1991년에는 특소세 및 각종 지방세가 과세표준에 포함되어 GDP 대비 0.7% 수준으로 증가
 - 이후 1996년도까지 꾸준히 증가하다가 국세인 지방세분 교육세가 지방교육세로 전환된 2001년부터 GDP 대비 세수비중이 낮아지는 추세를 보이고 있음

[그림 2] 교육세(2001년부터 지방교육세 포함) 규모 추이



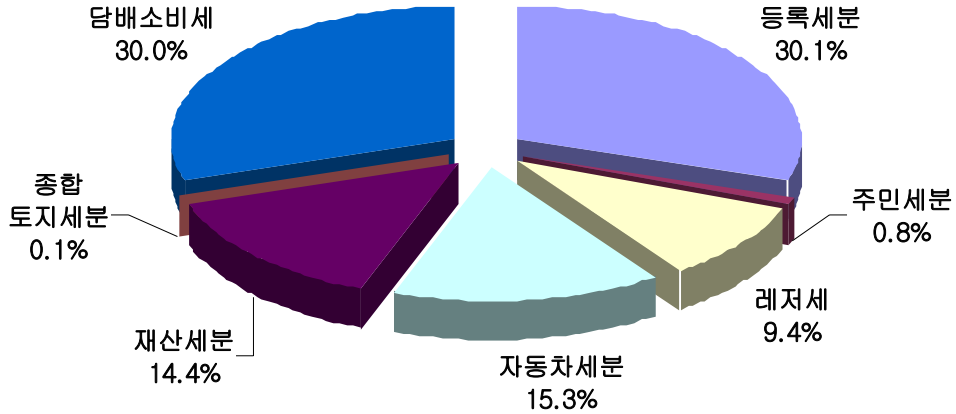
□ 세원별 세수 비중을 보면, 교육세의 경우 교통·에너지·환경세분이 가장 많은 비중을 차지하며, 지방교육세의 경우 등록세액분과 담배소비세액분이 가장 큰 비중을 차지함

[그림 3] 교육세 세수의 세원별 비중 추이



주: "수입분"이란 수입물품에 부과되어 관세청이 징수한 교육세 세수를 말함

[그림 4] 지방교육세 세원별 비중 (2006년 기준)



(2) 개선방안

□ 교육세의 경우, 독자적 형태의 세원을 확보하지 못하고 연계성이 낮은 여러 세원에 복잡하게 부과되고 있으므로, 원칙적으로 폐지하는 방안을 검토할 필요

【1안】 개별소비세·교통세·주세분 교육세를 본세에 통합하고 금융·보험업자의 수익금에 대한 교육세는 부가가치세 방식 또는 금융개별소비세로 전환하는 방안을 검토

○ 본세에 통합할 경우 교육에 대한 자원 보전이 요구되므로, 교육재정교부금 조정 등의 후속조치가 필요

- 관련 특별회계 또는 지방교부금의 재원이 증가하게 되어 의도하지 않은 재정 배분의 변화를 가져오므로 자원배분의 중립을 위해서는 이를 재조정해야 함

○ 본세가 없는 금융·보험업자의 수익금에 대한 교육세의 경우, 「부가가치세 방식」으로 전환하는 방안은 산업의 특성상 부가가치를 정의하기 어렵다는 제약

이 존재하므로 수수료 등 일부 수익만을 대상으로 부가가치세를 과세하는 방식이 가능하며, 「금융개별소비세로 전환」하는 방안은 목적세 정비와 일관성이 있으나, 다른 부과대상에 대한 교육세를 모두 본세에 통합할 때에만 실질적인 효과가 있다는 점을 감안

【2안】 교육세를 전면 폐지할 경우, 세수 여건 및 대체재원 확보에 어려움이 있으므로 단계적으로 폐지하는 방안을 검토할 필요

○ 1안의 경우, 교육세가 내국세에 포함되면 지방교부금(일반회계의 20%)이 증가하게 되므로 당초의 중앙·지방정부 간 재원배분 비율을 유지하기 위해서는 지방교부금 비율을 조정해야 하는 문제점 발생

- 지방교부금 비율에 영향을 미치지 않는 교통에너지환경세 및 주세분 교육세를 우선 본세에 통합하여 세입구조를 단순화하는 방안 검토

○ 이외에 금융·보험업자 수익금에 대한 교육세 등은 국세·지방세 조정, 지방교부금 비율 조정 등 대체재원 확보 이후 폐지하는 방안 검토

□ 지방교육세는 교육세보다 더 많은 세목에 부가세로 부과되고 있으나, 현재의 복잡한 교육재정과 지방정부 간 재정형평성 때문에 간소화에 많은 어려움이 있음

○ 예를 들어, 지방교육세를 본세에 통합하면서 교육재정을 이전과 동일하게 보장하기 위해서는 중앙·지방정부 간 재정에 대한 전면적 조정이 필요

○ 따라서 지방교육세의 경우, 지방재정 자립문제, 교육회계와 지방일반회계의 통합문제, 국세/지방세 논의 등 중요한 지방재정 문제들과 일괄적으로 다루는 것이 바람직

- 다만, 세수비중이 낮은 세목은 폐지하거나 본세에 통합하여 조세체계를 단순화하는 것이 바람직

3. 농어촌특별세

(1) 현황

- 농어촌특별세는 UR 타결에 따라 농어촌경쟁력 강화를 위한 투자재원을 조달하기 위해 1994년에 10년간 한시적으로 도입되었으며, 2003년 말에 2014년까지 10년 더 연장됨
- 도입과 동시에 「농어촌특별세관리특별회계」를 신설하여 농어촌특별세로부터의 재원을 운용
- 현재 부과대상은 조세감면액, 증권거래금액, 취득세액, 종합부동산세액 등이며, 부가세(Surtax) 형태

<표 4> 농어촌특별세 과세표준 및 세율 변천

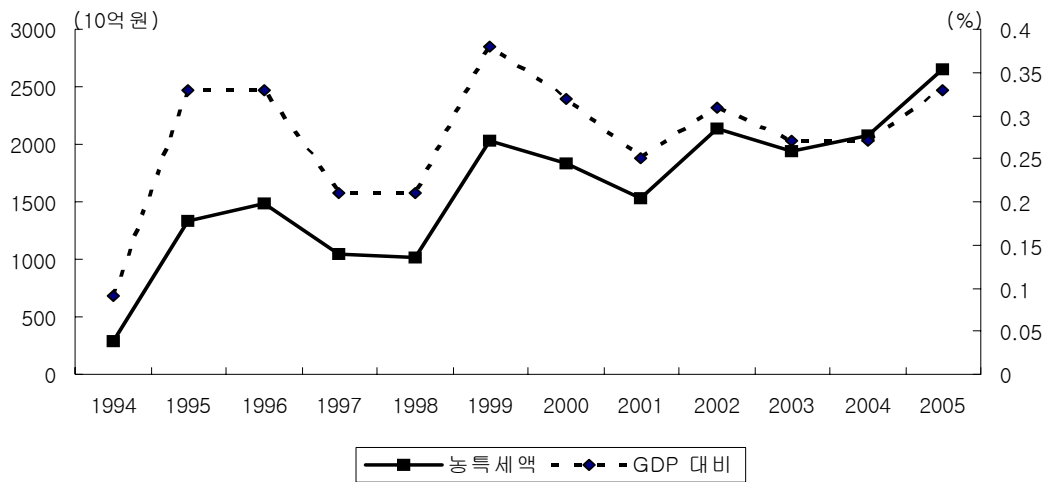
과세 표준	1994	1999	2005	비 고
<ul style="list-style-type: none"> • 조세감면액 <ul style="list-style-type: none"> - 내국세감면 - 관세감면 - 지방세감면 	20%	20%	20%	조특법·관세법·지방세법에 의한 소득세·법인세·관세 등의 감면액에 부과 (농어민, 기술개발 등을 위한 감면은 제외)
<ul style="list-style-type: none"> • 저축감면 	10%	10%	10%	세금우대종합저축만 과세
<ul style="list-style-type: none"> • 특별소비세액 	10% ¹⁾	10% ¹⁾	10% ¹⁾	고급가구, 모피, 오락기등 사치성물품
<ul style="list-style-type: none"> • 증권거래금액 	0.15%	0.15%	0.15%	상장주식만 과세
<ul style="list-style-type: none"> • 법인세 과세표준 5억 초과분 	2%	-	-	공공법인을 제외한 모든 법인에 과세 (96. 12. 31까지 적용)
<ul style="list-style-type: none"> • 취득세액 	10%	10%	10%	부동산 등의 취득자 (서민·농가주택, 농지, 차량취득 등 제외)
<ul style="list-style-type: none"> • 레저세액 	20%	20%	20%	
<ul style="list-style-type: none"> • 종합토지세액 	10~15%	10~15%	-	500~1,000만원:10% 1,000만원 초과: 50만원 +1000만원 초과액의 15%
<ul style="list-style-type: none"> • 종합부동산세액 	-	-	20%	

주: 1) 골프장입장권은 30%

□ [그림 5]는 농어촌특별세의 세수를 보여주는데, 2006년도 기준으로 국세 합계 대비 비중은 2.14%

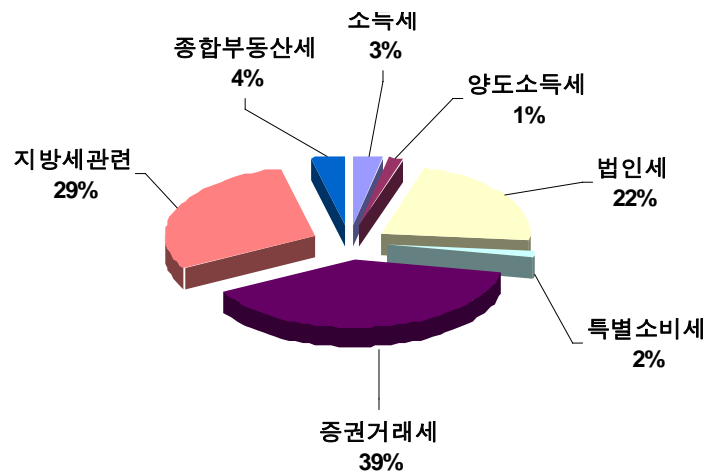
○ 본격 도입된 1995년에 그 규모가 1.3조원 수준으로 GDP 대비 0.3% 수준이었으며, 이후 약간의 등락은 있었지만 GDP 대비 0.3% 수준을 유지

[그림 5] 농어촌특별세의 규모 추이



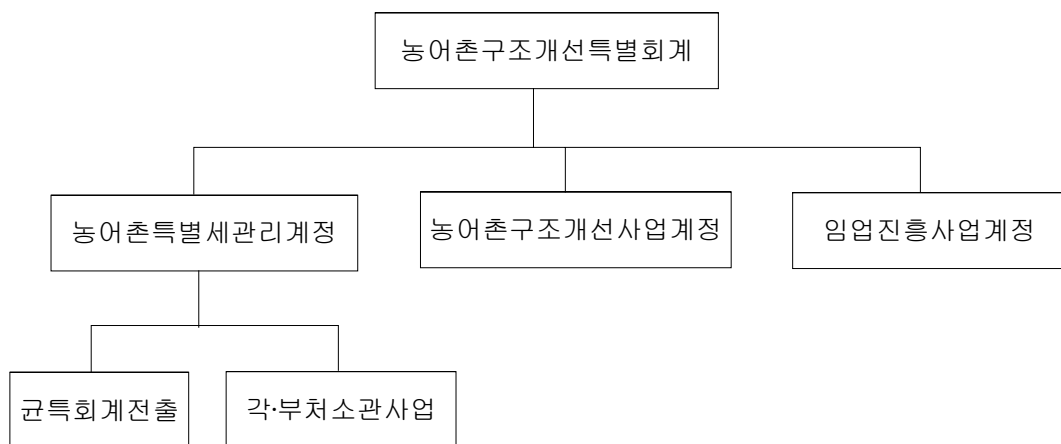
○ [그림 6]은 농어촌특별세의 세원별 세수 비중을 보여주는데, 증권거래세가 가장 높고 법인세 감면분이 그 다음이며, 다른 부과대상들의 비중은 높지 않음

[그림 6] 농어촌특별세 세원별 비중 (2005년 징수기준, 국세통계연보)



- 세출구조를 보면, 농어촌특별세를 재원으로 하는 사업이 농어촌특별세관리회계와 농어촌구조개선특별회계로 이원화되어 있던 문제를 개선하기 위해 2007년부터 농어촌구조개선특별회계로 통합
- 농어촌구조개선특별회계의 농어촌특별세전입금사업계정을 농어촌특별세사업계정으로 변경하고, 농어촌특별세사업계정의 세입·세출 항목을 조정

[그림 7] 2007년 이후의 농어촌특별세 재원 사용구조



(2) 개선방안

- 농어촌특별세의 경우도 교육세와 같이 독자적 세원이 없는 부가세 방식으로 운용되고 있고, 세원과 세출 간 낮은 연계성으로 인해 수익자 부담원칙이 위배되는 등 구조적 문제점이 있으므로, 적극적인 정비방안을 검토해야 함
- 농어촌과 관련된 많은 비과세·감면 조항들이 존재하여 세제의 복잡성을 야기
- 납세대상도 세입·세출의 연계성이 낮은 것들이 대부분

【1안】 현행 농어촌특별세를 전면적으로 폐지하고 각 세목들을 본세에 통합하는 방안

- 2014년까지 계획되었던 농어촌지원 재원을 유지하고자 한다면 추가적 조치가 필요할 것이나, 현재의 특별회계 운용을 더욱 체계적이면서 효율적으로 개편

하는 작업도 동시에 추진해야 함

【2안】 농어촌특별세가 2014년까지 한시적으로 운용될 예정임을 고려하여 점진적으로 개편하는 방안

- 현행 농특세 세목 중 비과세·감면에 대한 부과분의 경우, 특정 목적에 의해 과세 의무를 면제한 후 다시 다른 세금을 부과하고 있어, 비효율적이고 근거가 취약하므로 이를 우선적으로 폐지하는 것이 바람직
- 나머지 세목은 향후 세수 여건과 대체재원 확보 가능성 등을 감안하여 단계적으로 폐지 가능
- 특별회계 재원을 보장하면서 세입구조를 단순화하고자 한다면, 일부 세목은 본세에 통합하고 일부 세목은 특별회계 전입비율을 확장하는 것도 가능

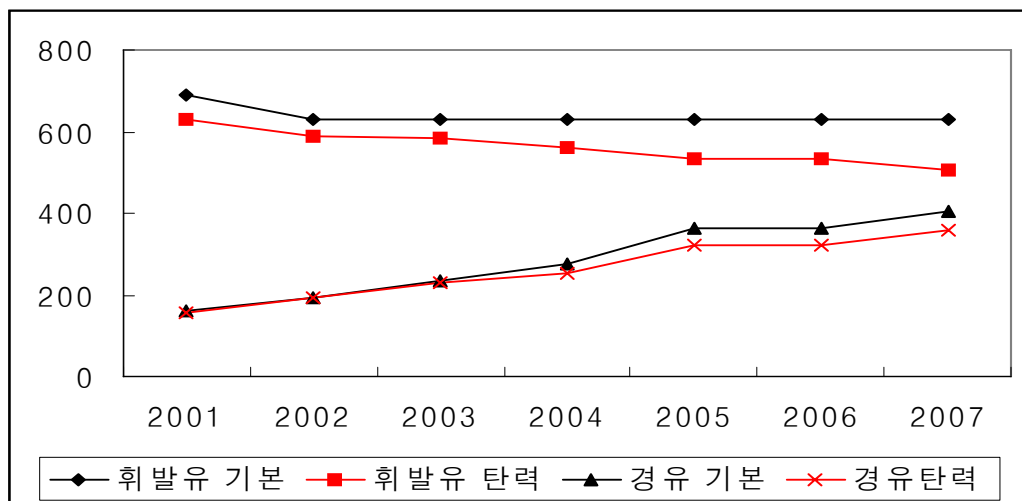
2. 교통·에너지·환경세

(1) 현황

- 교통세는 도로·도시철도 등 교통시설의 확충에 필요한 재원을 확보하기 위해 1994년에 신설³⁾
- 당초 10년간(1994~2003) 한시적으로 도입되었으나, 2003년과 2006년에 과세시한을 3년씩 연장
- 2007년부터는 교통세의 명칭을 교통·에너지·환경세로 변경하면서, 세수를 기존의 교통시설특별회계 이외에도 환경개선특별회계, 에너지 및 지원시설특별회계에도 전입
- 탄력세율은 국민경제의 효율적 운용을 위하여 교통시설투자재원 조달과 당해 물품의 수급상 필요한 경우에 기본세율의 30% 범위 내에서 조정이 가능하며 구체적인 내용은 대통령령으로 정함

[그림 8] 교통·에너지·환경세 세율

(단위: 원/리터)

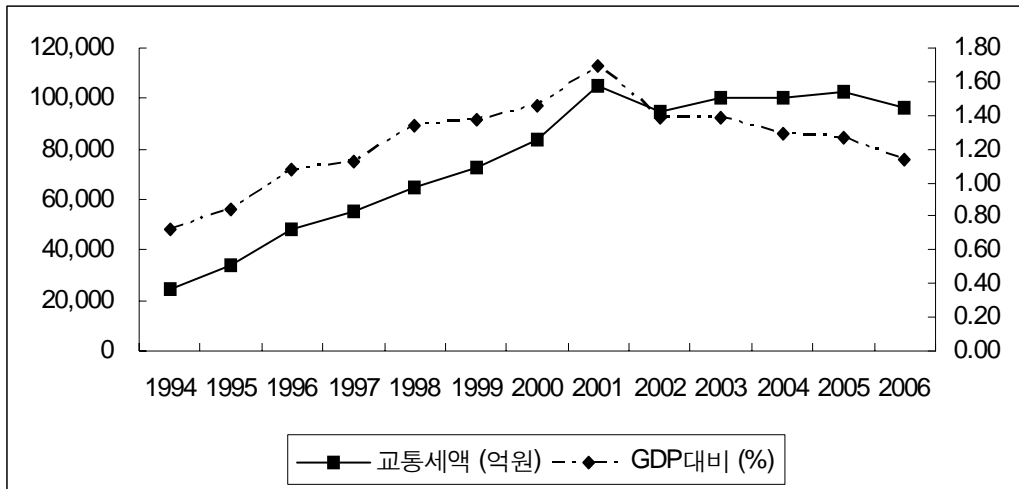


3) 2007년 이전에는 세수가 환경개선특별회계나 에너지 및 지원시설특별회계에 전입되지 않았다는 점을 명확히 하기 위해, 본 소고에서는 교통세라는 명칭과 교통·에너지·환경세라는 명칭을 혼용하고자 함

□ [그림 9]는 교통세 세수 추이를 보여주는데, 국세 합계 대비 6.95% 수준 (2006년)

- 도입 당시에는 GDP 대비 0.72%였으나, 이후 지속적으로 상승하여 2001년에는 GDP 대비 1.65%에 이르렀다가 2002년에 세율을 인하한 이후 서서히 낮아짐

[그림 9] 교통세 세수 추이



□ 세출구조를 보면, 세수는 모두 일반회계에 편입되었다가 80%가 교통시설특별회계에, 3%가 에너지 및 지원시설특별회계에, 15%가 환경개선특별회계에 전입되며 나머지는 균형발전특별회계로 전입

- 교통시설특별회계에 전입되는 세수는 도로, 철도, 도시철도, 공항, 광역교통시설, 항만 등의 계정에 정해진 비율에 따라 배분

<표 5> 교통시설특별회계의 각 계정간 교통세 배분비율

계정구분	배분비율(%)	
	1996	2005
도로계정	65.5	51.0 ~ 59.0
철도계정	18.2	14.0 ~ 20.0
도시철도계정		6.0 ~ 10.0
공항계정	4.3	2.0 ~ 6.0
광역교통시설계정	2.0	2.0 ~ 6.0
항만계정	(기타) 10.0	10.0 ~ 14.0

(2) 개선방안

- 현재 교통·에너지·환경세는 내국세의 7% 정도를 차지하여 세수 비중이 높을 뿐 아니라, 최근 유가 상승에 따라 국민적 관심이 높은 세목으로 다음과 같은 개선방안 검토 가능

【1안】 개별소비세 등으로 편입시켜 일반회계로 전입하는 방안을 고려할 수 있음

- 이 경우, 교통시설특별회계의 주요 재원이 사라지게 되므로 교통·에너지·환경 분야의 대체 재원을 확보하는 방안을 마련할 필요
- 또한, 교통·에너지·환경세 세수가 일반회계에 포함되면서 중앙정부의 지방 정부 교부금이 증가하게 되므로, 이를 새롭게 조정해야 하는 문제도 발생

【2안】 현행 체계를 유지하되, 세출 측면의 배분비율 조정

- 지금까지 교통·에너지·환경세의 재원이 교통시설특별회계에 대부분 전입되어 상대적으로 환경문제에 대한 심각성이 덜 고려되어 왔으므로, 도로 혼잡과 환경오염의 상대적 중요성에 따라 세수를 배분하는 방향으로 개편하는 것도 하나의 방안
- 특히 에너지 사용에 따른 대기오염 방지 시설 투자, 에너지 효율향상 기술 개발, 고효율에너지 장치 사용에 대한 보조금 등 세출·세입의 연계가 높은 곳에 집중하는 방안을 고려할 수 있음
- 다만, “해당사업 재원 증가 → 사업 마련 → 불필요한 사업 증가”라는 악순환에 빠질 수 있으므로 세출에 대한 엄격한 성과평가가 전제되어야 함
- 교통시설특별회계의 경우에도 유류소비와 관련성이 없는 계정의 전입비율을 점차로 줄여 세입·세출의 연계성을 높일 필요가 있음

V. 기타 세제 간소화 방안

1. 지방세제 간소화 방안

(1) 지방 목적세의 특징

- 우리나라 지방 목적세는 다음과 같은 특징들을 가지고 있음⁴⁾
 - 첫째, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 지역개발세 등은 특정 목적사업을 위해서만 사용하는 것이 아니라 일반회계에 편입되고 있음
 - 둘째, 세수가 적어 특정 사업에 드는 재원을 충분히 감당할 수 없음
 - 셋째, 지방교육세를 제외하고는 다양한 대상에 복잡하게 부과되고 있지는 않으나, 하나의 세원에 여러 세목이 중복되는 현상이 존재

- 지방교육세 이외의 지방 목적세는 세수 확보 이외의 역할을 한다고 보기 어려우므로, 간소화 작업도 목적세 측면과 세원 중복 문제를 동시에 보아야 함

(2) 도시계획세 · 공동시설세

가. 현황 및 문제점

- 도시계획세는 도시계획사업에 필요한 비용을 충당하기 위하여 도시지역 안에 있는 토지·건축물 또는 주택에 부과하는 지방세
 - 과표는 시가표준액이고 표준세율은 0.15%이며, 0.23% 범위 이내에서 특별시·광역시·시·군의 조례에 의하여 탄력세율을 결정할 수 있음

4) 이영희·라희문 (1999) 참조

- 도시계획세 세수는 꾸준히 증가하고 있으나, 지방세 전체에서 3.89%밖에 차지하지 않고 있음
- 공동시설세는 소방시설, 오물처리시설 등 공공시설에 필요한 경비를 충당하기 위하여 그 시설로 인하여 이익을 받는 자에게 부과
 - 부과대상은 소방시설의 경우 건축물과 선박이며, 오물처리시설의 경우 토지 및 건축물임
 - 현재 소방시설에 필요한 경비에 충당하기 위한 소방공동시설에만 과세하고 있으므로 실질적인 과세대상은 건축물과 선박임
 - 6단계의 누진과세체계를 가지고 있음(주유소, 정유소 등 화재위험건물에 대해서는 일반세율의 2배를 부과)

나. 개선방안

- 도시계획세 및 공동시설세는 세수가 작아 관련사업의 재원을 충당하기 어려우며, 재산세와 세원을 공유하기 때문에 장기적으로 재산세에 편입하는 방안을 검토할 필요
 - 다만, 재산세와 과세권자·세율구조 등이 상이하다는 문제점이 있으므로 재산세에 편입할 경우 이를 고려해야 함

(3) 기타 세목

가. 현황 및 문제점

- 지역개발세는 지역의 균형개발 및 수질개선, 수자원보호 등에 소요되는 재원을 확보하기 위해 부과되는 시·군세
 - 납세 의무자는 발전용수, 지하수 개발, 지하자원 채광자, 컨테이너 입출항자, 원자력을 이용하여 발전하는 자 등

- 원자력 발전은 2006년부터 과세되기 시작
 - 지역개발세도 전체 지방세수에서 0.42%를 차지하여 비중이 매우 작음
 - 컨테이너에 대한 징수가 많은 부산이 전체 지역개발세의 59% 정도를 차지하고 있으며 전체적인 세수는 1,750억원 정도로 작은 수준
 - 부산의 컨테이너세는 항만배후도로건설특별회계에 편입되어 실질적인 목적세로서의 역할을 하고 있음
- 사업소세는 환경개선 및 정비에 필요한 비용을 충당하기 위해 시·군 내에 사업소를 둔 자에게 부과하는 조세
- 인구·기업 집중을 방지하여 쾌적한 도시환경을 유지하고, 자치단체의 환경개선 및 정비에 필요한 경비를 원인제공자에게 부담시킨다는 취지
 - 과세대상은 시·군 내에 소재하는 사업소
 - 사업소세의 표준세율은 재산할의 경우 사업소 또는 사무소용 건축물 연면적 1m²당 250원이며, 종업원할은 종업원 급여 총액의 0.5%
 - 현재 지방세 전체에서 1.64%의 비중을 차지
- 도축세는 소·돼지의 도살에 대하여 그 도살지의 관할 시·군에서 도살자에게 부과하는 조세로 보통세에 해당
- 과세대상은 소·돼지의 도살행위이며, 세율은 시가의 1%
 - 도축세도 지방세 전체에서 0.12%를 차지하여 비중이 매우 낮은 세목
- 농업소득세는 작물재배로 인하여 발생하는 소득에 대하여 부과하는 시·군세로 국세인 소득세의 과세체계와 동일
- 농업소득에 대해서는 소득세가 부과되지 않고 낮은 세율의 농업소득세가 부과되고 있는 것

나. 개선방안

- 도축세와 지역개발세는 모두 지역에 직간접적인 피해나 불편을 주는 시설
혹은 행위에 부과되는 세금이라는 공통점이 있으며, 지역개발세와 사업소세
는 환경 보호라는 측면에서 유사점이 있음
- 이들 세목들은 모두 규모가 작으므로 유사한 세목을 통합하거나, 지역개발세
의 경우 부과대상을 적극적으로 개발하는 방안을 검토할 필요
- 특히, 농업소득세 세수규모가 미미하여 2005년부터 2009년까지 잠정적으로 과
세 중단한 상태이므로, 폐지하는 방안 검토 필요

2. 소비세 간소화 논의

- 소득세, 법인세, 상속·증여세 등 직접세는 기간세목이며 대부분의 나라에서도 존재하므로, 현재 논의되고 있는 조세체계 간소화 측면에서 추가적으로 살펴보아야 하는 것은 각종 간접세임

- 주세, 담배소비세, 특별소비세 일부 품목, 레저세 등은 교정세(Pigovian Tax) 즉 소비시 발생하는 사회적 손실을 내재화한다는 공통점을 가짐
 - 이들을 모두 개별소비세 혹은 일반소비세로 통합하여 과세하는 방안에 대해 검토 가능
 - 세목 수가 줄고 소비세 체계가 부가가치세와 개별소비세로 이원화되어 단순해지는 장점이 생김
 - 그러나, 이들 세목들은 각각의 독립된 세원을 가지고 있으며, 세율체계, 세부담의 연도별 조정과정, 과세목적 등이 모두 달라서 실질적인 효과를 얻기 어려움
 - 세목만 하나로 통일하면서 별도의 세율 체계, 과세대상, 연도별 세부담 조정 등을 유지하는 것은 개편을 위한 개편이라는 비판이 있을 수 있음

- 따라서, 이들 세목을 별도로 유지하면서 각각의 특성을 강조하되, 각 부과대상이 사회에 가지는 외부효과를 좀 더 충분히 연구한 이후 세부담과 세율체계를 개편할 필요성이 있는지 검토하는 것이 바람직

참고문헌

- 박기백·박상원·손원익, 『목적세의 정치경제학적 모형과 실증분석』, 한국조세연구원, 2007.
- 박상원, 『수익자부담원칙의 이해』, 재정포럼, 2008년 2월호.
- 이영환·이성규, 『목적세와 특별회계의 문제점과 개편방향』, 국회예산정책처, 2008.
- 이영희, 라희문, 『지방목적세제의 평가와 효율적 운용방안』, 한국지방행정연구원, 1998.
- 전주성, 「목적세가 경제적 효율과 세수에 미치는 영향」, 『공공경제』, 제10권 2호, 한국공공재정학회, 2005.
- 조세개요, 지방세정연감 각 연도
- 현진권, 「목적세로서 교통세는 이제 폐지되어야 한다」, 『교통기술과 정책』, 제2권 제4호, 2005.
- 현진권·윤건영, 「우리나라 조세정책의 평가와 개선과제」, 『조세개혁의 방향 모색: 한국과 미국』, 한국조세연구원, 1999
- 홍범교, 『금융·보험용역에 대한 교육세 과세체계의 개편방안』, 조세연구원 (용역보고서), 2007.
- Anesi, V., "Earmarked Taxation and Political Competition", forthcoming in Journal of Public Economics.
- Bird, Richard M. and Jun, Joosung, "Earmarking in Theory and Korean Practice", International Studies Program Working Paper Series, 2005.
- Bird, Richard M., "Analysis of Earmarked Taxes", Tax Notes International, June 1997, pp. 2095-2116.
- Bos, Dieter, "Earmarked Taxation: Welfare versus Political Support", Journal of Public Economics, Vol. 75, Iss. 3, Mar 2000, pp.439-462.
- Brett, C. and Keen, M., "Political Uncertainty and the Earmarking of Environmental Taxes," Journal of Political Economics, 75, 2000, pp. 315-340.

Buchanan, James M., "The Economics of Earmarked Taxes", *The Journal of Political Economy*, Vol. 71, No. 5(Oct., 1963), pp. 457-469.

Dye., R. F. and McGurie., T. J., "The Effect of Earmarked Revenue on the Level and Composition of Expenditures, *Public Finance Quarterly* 20, No. 4, 1992, pp. 543-552.

GAO, *Budget Issues: Earmarking in the Federal Government*, 1990.

McCleary, W., "The Earmarking of Government Revenue: A Review of Some World Bank Experience," *World Bank Research Observer* 6, 1991, pp. 81-104.